

남남갈등으로 표류한 김영삼 정부의 대북정책

박태균 (서울대 국제대학원)

국문요약

김영삼 정부의 대북 정책에 대해서는 지금까지 많은 비판이 제기되었다. 특히 김영삼 정부가 사회적 여론과 언론에 휘둘려서 일관된 정책을 실시하지 못했다는 것이 가장 큰 비판이었다. “여론과 정치적 이해에 따라 두 가지 선택 사이를 시계추처럼 왕복함으로써 차라리 ‘보수적 선택으로 일관하는 것만도 못한 결과를 초래하고 말았다’는 비판에서부터 “대북정책이 일관되지 못한 상황에서 김영삼 대통령 개인의 대북관이 기본적으로 ‘극우반공냉전주의’에 근거하고 있었기 때문에 대북정책이 실패할 수밖에 없었다”는 주장이 제기되기도 했다.

그러나 당시 진행된 다양한 국내외 상황 때문에 김영삼 정부는 일관된 대북정책을 시행할 수 없는 상황을 맞이하였다. 무엇보다도 중요한 점은 탈냉전과 민주화 이후 노태우 정부 시기를 거치며 사회 내부에서 보수세력이 강경파와 온건파로 분열되었고, 그 중에서 강경한 보수세력의 역공세가 강화되는 시점에서 김영삼 정부가 출범했다는 사실이다. 이들은 북한을 둘러싸고 논란이 될 만한 사건이 발생할 때마다 북한에 대한 강경 발언을 쏟아냈다. 그리고 김영삼 정부는 이들에게서 받는 일정한 지지 위에서 출범했던 태생적 한계를 갖고 있었다. 따라서 이들의 발언에서 자유로울 수 없었다.

이러한 태생적 한계 위에서 1993년부터 1998년까지 지속된 북한 핵 문제와 김일성 사망, 조문 파동, 잠수함 사건, 그리고 황장엽 망명 사건으로 대표되는 북한 문제의 ‘출렁임’ 때문에 김영삼 정부가 일관된 정책을 실행할 수 없는 조건이 형성되었다. 이 시기 북한은 내부의 거대한 변화를 경험했다. 김일성 주석이 사망했으며, 러시아와 동구에서 공산주의 정권이 붕괴한 데다가 수해가 잇따르면서 경제적 추락이 거듭되었다. 민주화 운동의 주류세력이었던 김영삼 대통령과 민주계가 정권을 잡았다는 것은 분명 대북정책에

서 전향적인 변화를 일으킬 기회가 될 수 있었지만, 대외적 변화와 보수세력의 분열로 고조된 남남갈등은 결국 김영삼 정부의 대북정책이 별다른 성과를 거두지 못하게 만드는 가장 큰 요인이 되었다.

주제어: 김영삼 정부, 탈냉전, 보수세력, 남남갈등, 북한의 거대한 변화, 대북정책

I. 들어가며

어느 나라든 간에 국내 정치적 상황과 국제관계는 서로 밀접하게 관련을 맺는다. 시점에 따라서 어느 한 쪽이 더 큰 규정성을 가질 수는 있지만, 어느 한 쪽이 국내외 이슈를 일방적으로 규정할 수는 없다. 국제정치에서 흔히 사용되고 있는 세계체제론(world system theory)이나 양면게임이론(two level game theory) 등은 국내 정치와 국제 정치가 서로 치열하게 얽혀 있음을 잘 보여주고 있다.

그러나 한 국가의 내부 정치가 민주주의에 기반을 두지 않고 권위주의적 체제에 의해 작동되고 있을 때에는 국내 정치보다 국제 정치 또는 국제적인 상황이 국내외 이슈에 거의 절대적인 영향력을 발휘할 수 있다. 특히 냉전적 국제질서 하에서 냉전의 최전선에 있었던 국가의 경우 국내 정치가 거의 변수로 작동하지 않을 수도 있다.¹⁾ 한국과 타이완은 그 대표적 사례이다.

대북정책과 통일정책을 보는 데에도 동일한 현상이 나타난다. 1990년대 이전 권위주의 정부 시기에 대북정책을 분석하는 가장 중요한 변수는

1) 장달중, “냉전체제와 남북한의 국가발전,” 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』, (마산: 경남대극동문제연구소, 1996).

한미관계와 남북관계였다. 박정희 정부가 최소한의 민주주의적 기제를 유지하고 있는 상황에서 국내 여론과 야당과의 관계를 전혀 고려하지 않은 것은 아니었지만, 이는 부차적인 변수에 지나지 않았다.²⁾ 따라서 1968년을 전후한 시기 안보위기에서부터 1971년 시작된 남북 적십자 회담 및 1972년의 7·4 공동성명, 그리고 1973년의 6·23 선언에 이르기까지 1970년대 초에 나타난 일련의 남북관계 변화에 대해서도 국내 정치 측면보다는 국제 정치 측면의 분석에 더 초점이 맞추어졌다.³⁾

그러나 민주화 이후 상황이 변화하였다. 국제 정치 상황의 중요성이 감소한 것은 아니지만, 이전에 비하여 대북 정책을 결정하는 데에 국내 정치가 중요한 역할을 하게 된 것이다. 민주화 이후 정당과 정치인들은 민주적 선거를 치러야 했고, 사회적 지지를 받지 않고서는 정치권력을 유지하기 어렵게 되었기 때문에 상대적으로 국내 정치가 중요한 변수가 되었다. 한미관계의 특수성을 고려할 때 국제 정치가 갖는 중요성은 여전히 크지만, 국내 정치의 두 가지 요소, 즉 정치세력 사이의 문제와 함께 사회적 여론의 문제가 국제 정치만큼 중요한 변수가 될 수밖에 없었다. 김영삼 정부의 대북정책에 대한 기존 연구가 대부분 국내 언론 동향

2) 이 점은 한일협정이나 베트남 파병을 진행하는 과정에서도 잘 드러난다. 박정희 정부는 6.3 사태 이후에는 한미관계의 틀 속에서 이 문제들을 해결하고자 했고, 국내 정치 및 여론은 부차적인 변수로서만 고려하였다. 때로는 대외적인 문제를 국내의 정치적 문제를 해결하는 데 이용하기도 하고, 국내 여론을 조작하고자 하기도 했다. 박태균, “베트남 파병을 둘러싼 한미 협상 과정 - 미국 문서를 중심으로,” 『역사비평』, no. 74 (2006).

3) 우승지, “남북화해와 한미동맹관계의 이해, 1969~1973,” 『한국정치외교사논총』, 제25집 1호 (2004), pp. 91~126; Park, Tae Gyun, “Beyond the Myth: Reassessing the Security Crisis in the Mid-1960s on the Korean Peninsula,” *Pacific Affairs*, vol. 82, no. 1 (2009), pp. 94~110. 그런데 홍석률은 1970년 이후 남북대화를 중심으로 한 대북정책에서 정부 내 갈등에 대해 처음으로 분석을 시도하였다. 홍석률, 『분단의 히스테리』, (파주: 창비, 2012). 홍석률의 국내 정치적 갈등에 대한 분석이 1970년 8.15 제의에 국한되어 있는 점이 아쉬움으로 남는다.

과의 연관성 속에서 분석이 이루어진 것도 이러한 이유 때문이라고 할 수 있다.⁴⁾

본고에서는 김영삼 정부의 대북정책 흐름을 국내 정치라는 변수를 중심으로 분석하겠다. 이는 남북관계를 미국의 대(對)한반도 정책에 의해 좌우되는 것으로 분석했던 기존의 연구들과는 달리, 탈냉전 이후 국내외의 변화된 상황 속에서 국내 정치, 사회적 요소가 남북관계에 끼친 영향을 분석하고자 한 것이다. 국내 상황 중심의 분석은 아울러 탈냉전과 민주화 이후 한국 사회 내부 및 한국의 국제관계 변화를 반영하는 것이기도 하다. 이를 위해 먼저 김영삼 정부의 대북정책을 이해하기 위한 배경으로서 1993년 이전 남한의 정치, 사회적 상황을 살펴본 다음 대북정책의 추이를 국내 정치세력 변수와의 관계 속에서 분석하도록 하겠다. 기존 연구들이 대북관계에서 전향적 정책을 추진했던 노태우 정부와 김대중 정부의 대북정책 연구에 집중했던 점을 고려한다면, 김영삼 정부의 대북정책에 대한 연구는 민주화 이후 남북관계를 전체적으로 복원하는 기초를 닦는 작업이 될 것이다.

4) 민병기·박재정, “대북식량지원 운동의 정치기회구조와 남남갈등: 김영삼정부 시기를 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제43집 3호 (2009); 최완규, “Icarus의 비운: 김영삼정부의 대북정책 실패요인 분석,” 『한국과 국제정치』, 제14권 2호 (1998). 아울러 국제 정치적 측면에서 탈냉전 이후 미국이 유일한 패권국가가 되면서 미국의 한반도에 대한 관심이 상대적으로 감소할 수밖에 없었던 것도 중요한 요인이 될 것이다. 본고는 국내 정치적 측면에 보다 초점을 맞추었기 때문에 한미관계 문제에 대해서는 추후 과제로 남겨두겠다.

II. 김영삼 정부의 복잡성

1. 개혁에 대한 사회적 기대

‘문민정부’로 불리는 김영삼 정부는 1993년 2월 출범했다. 1961년부터 1992년까지 30년이 넘도록 군인이 대통령이 되는 시기에서 이제 군인이 아닌 민간인이 대통령이 되는 시대로 바뀐 것이다. 그래서 정부의 이름도 ‘문민’으로 정했다.⁵⁾ 게다가 김영삼 대통령은 1970년대 이후 민주화 운동에 참여했던 야당의 지도자였다. 1974년과 1979년 당시 야당인 신민당의 총재에 당선되었던 김영삼은 ‘선명 야당’이라는 구호 아래 유신체제에 강력하게 반대하면서 민주화를 추진했다. 그는 1984년에는 단식투쟁을 통해서 민주화추진협의회를 구성하였고, 1985년 총선에서는 야당의 약진을 이끌어내서 궁극적으로는 1987년 6월 민주화항쟁의 초석을 놓았다.

따라서 1987년 6월 민주화항쟁을 거치고도 ‘문민’ 정부를 실현하지 못했던 사람들이 김영삼 정부에 거는 기대는 너무나 컸다. 1987년 선거에서 야당이 분열되어 패배함으로써 민주화를 제도적으로 정착시키려고 했던 사회적인 희망이 실현되지 못했다. 따라서 김영삼 정부의 출범은 당시 이루지 못했던 개혁을 할 수 있는 중요한 기회로 여겨졌다. 1990년의 삼당합당으로 인해 김영삼 정부의 ‘개혁성’에 일정한 한계가 있을 것이라는 점에 대해서는 모두가 인정하고 있었지만, 문민정부 출범 직후 90%에 달하는 국정운영 지지도는 김영삼 정부에 대한 지지를 잘 보여주

5) 정부 이름을 문민정부로 정한 데 대해서는 “한완상 비망록,” 『한겨레신문』, 2012년 5월 15일 참조.

는 것이었다.

김영삼 정부 시기에는 1989년에 출범한 경제정의실천시민연합(이하 ‘경실련’으로 약칭)가 활발한 활동을 시작하는 시기였으며, 1993년 환경운동 연합, 그리고 1994년 참여민주주의와 인권을 위한 시민연대(이하 ‘참여연대’로 약칭)가 조직되어 활발한 비정부기구(NGO) 시민운동이 본격적으로 시작된 시기이기도 했다. 당시 한 신문은 이러한 사회적 기대에 대해 김영삼 정부가 ‘안정 속의 개혁’으로 화답할 것으로 전망하였으며, 집권 초기 인사를 ‘개혁인사’라고 하면서 이전 정부와의 차별화가 엿보인다고 평가하기도 했다.⁶⁾

김영삼 정부 시기 ‘개혁’에 대한 희망은 정부의 대북정책 전환과 남북관계 개선에 대한 기대로 이어졌다. 이는 1991년 남북기본합의서가 작성되고 남북 간에 한반도 비핵화합의가 이루어졌지만, 그 이후 남북관계가 더 이상 진전되지 못하고 있었던 상황에서 민주화운동의 ‘적자’였던 김영삼 정부가 새로운 활로를 만들 수 있을 것으로 보았기 때문이었다.

남북관계 진전에 대한 김영삼 정부에 대한 기대는 1970년대 김영삼 당시 신민당 총재가 냉전을 넘어서는 외교정책과 남북관계에 대한 전향적인 발언을 했던 사실에 기반을 두기도 했다. 김영삼 총재는 1975년 홍콩을 방문했을 때 한국이 대륙의 중국과 외교관계를 맺어야 한다는 성명을 발표하였고, 1979년에는 통일을 위해서는 김일성이라도 만날 용의가 있다는 성명을 발표했다.⁷⁾

실사 과거 유신체제 하에서 김영삼 대통령의 발언이 사회적으로 기억되지 않았다고 하더라도, 민주화운동을 이끌었던 김영삼 대통령과 그 주변의 이른바 ‘상도동계’ 인물들이 권위주의 체제 하의 냉전적 세력들과는

6) “청와대 새 진용, ‘개혁’ 책무 막중하다,” 『서울신문』, 1993년 2월 18일; “청와대 새 진용 특징/문민시대 개혁의지 부각,” 『한국일보』, 1993년 2월 18일.

7) 박권흠 인터뷰, 2012년 2월 27일 오전 10시, 김정남 전 청와대수석 사무실.

다른 대북관을 갖고 대북정책을 실행할 것이라는 기대가 있었다. 또한 김영삼을 도와주었던 전문가·지식인들의 성향으로 보아도 역시 더욱 전향적인 대북정책이 나올 것이라는 기대를 할 만하였다.

김영삼 정부 출범 초기 외교 안보 진용에 대한 아래와 같은 기사는 개혁에 대한 사회적 기대를 잘 보여준다.

새 정부의 청와대 및 내각진용에 대해 일각에서는 “실험인사”로 성격을 규정하고 있지만 그중에서도 가장 실험성이 짙은 게 외교안보 분야이다. 앞으로 외교와 대북정책을 이끌 핵심인사가 전원 대학교수들로 포진됐기 때문이다. 26일 임명된 한완상 부총리 겸 통일원장관, 한승주 외무장관, 김덕 안기부장, 그리고 앞서 기용된 정종욱 청와대 외교안보 수석비서관이 그들로서 해당부처와 학계는 물론 일반의 관심을 끌고 있다.

네 사람은 모두 미국에서 공부를 했고 활발한 언론기고 등을 통해 이름이 꽤 알려졌다는 공통점이 있으며, 특히 한 부총리 외에 나머지 셋은 국제정치를 전공한 인물들이다. 이들 3인의 국제정치학자는 저마다 동북아, 특히 한반도문제에 나름대로의 견해와 관점을 주장해왔으며 기왕에도 직·간접으로 정부에 정책자문을 해오기도 했다. 세 사람 모두 외무부의 정책자문위원으로 외교자문에 응해왔고 김 안기부장은 이외에 남북적십자회담 자문위원을 지내기도 했다.

사회학자인 한 부총리는 성격이 조금 달라 서울대 교수에서 해직된 경향이 있는 등 한때 반체제교수로 권력의 반대편에 위치한 이력이 있다. 네 사람은 학문적·정치적 성향이 다르다. 한 부총리는 그의 이력이 말해주듯 정치성향이 강했지만 늘 체제 또는 정부에 대해 강력한 비판자의 입장을 취해온 인물이다. 민중사회학자로 유명하지만 이념적으로는 중도성향을 보여왔다. 한 부총리는 남북문제에 대해 구체적이고 전문적인 시각을 보인바가 없어 그가 어떤 대북·통일정책을 추진할지는 미지수이나 26일 취임식에서 “재야·학생들의 통일논리를 상당부분 수렴할 것”이라고 밝혀 눈길을 끌었다.

정종욱 수석은 미 예일대에서 중국문제를 전공했으나 남북한문제에 많은 관심을 기울여온 사람으로 정치 지향적 교수라는 평가를 학생들로부터 받아왔다. 그의 청와대행을 놓고 “뜻밖”이라고 느끼는 사람이 드물었던 것도 그 때문이다. 외교나 대북문제에 있어서도 정 수석은 거의 정부의 정책을 지지

또는 “이해”하는 입장을 취해왔다.

미 인디애나대에서 공부한 김덕 안기부장은 외교사를 전공했지만 단계적 통일론을 제시하는 등 역시 한반도 문제를 천착해 왔다. 그는 관변세미나의 단골교수였다.

한승주 외무장관은 국제정치학자로서 국제적으로도 이름이 났지만 순수 정치학을 해온 사람으로 정부정책에 대해서는 원론적 입장을 견지했고 따라서 비판적일 때가 많았다.

문제는 이들 스스로 인정하는 “백면서생”들이 향후 대북·외교정책을 도맡게 됐다는 점인데 일단 기대와 불안이 엇갈리고 있다. 이론에 바탕해 현실을 관찰하던 이들에게 주요 국정책임의 기회를 부여한 것은 일면 참신한 실험으로써, 특히 남북관계에 중대한 전환점을 마련할 수도 있다는 시각이 있다. (중략)

정 수석은 이미 취임 직후 대북 행정책의 변화를 시사한 바 있다. 교수출신 정책책임자들이 기존 관료조직의 한계를 극복해 어떻게 “실험”을 마무리할지 관심거리이다.⁸⁾

이 기사에서 나타나는 바와 같이 한완상, 한승주, 김덕, 정종욱 등 교수 출신 네 명이 대북정책과 외교안보를 책임지는 자리에 앉았다는 것이 한편으로는 염려스러우면서도, 다른 한편으로는 개혁적이고 전향적인 대북정책과 대외정책을 실시하는 계기가 될 것이라 기대가 있었다. 한완상의 경우 1979년 당시 김영삼 신민당 총재가 ‘통일을 위해서는 누구라도 만날 용의가 있다’는 발언을 하도록 뒤에서 조언을 하였고, 대통령 선거 과정에서는 이명현 교수와 함께 『김영삼 2000 신한국』이라는 책을 집필한 인물이기도 했다.⁹⁾ 당시 한 시사월간지에서는 “YS 개혁정치의 싱크탱크로 불리우는 소장학자들은 ‘축복받은 정권탄생이 개혁을 낙관케 하는 가장 큰 조건’이라고 말한다”라고 하면서 “김영삼 정부가 예전처럼 국

8) 송영승, “외교·안보’ 이끌 교수 4인방/4개 관련부처 정책풍향에 관심집중,” 『경향신문』, 1993년 2월 28일.

9) 박권흠 인터뷰, 2012년 2월 27일 오전 10시.

민이 냉소를 보내는 정부가 아니”기 때문에 “굳이 인기에 영합할 필요도 없고 사탕발림시책을 펼칠 이유도 없”으므로 “개혁 정치를 펼칠 수 있는 조건이 충분하다”고 진단하기도 했다.¹⁰⁾

실제 국정 운영에서 김영삼 정부의 개혁적인 조치들은 정부 내 개혁적 인사들에 의해 정부 초기에 이루어졌다. 김영삼 정부는 ‘역사 바로 세우기’, ‘신한국 창조’, ‘세계화’를 기치로 내세웠다. 아울러 도덕성, 선도성, 그리고 자유주의는 그 기반이 된 정치철학적 명제였다. 통합선거법 마련, 고위공직자 재산등록과 실사, 그리고 금융실명제 등이 개혁 정책을 보여주는 대표적인 정책이었다. 아울러 공기업의 민영화 추진, 사회간접자본의 민자유치 촉진, 개방화에 따른 경제자유권 확대, 공정거래법의 시정과 상호출자 제한, 부동산 실명제 도입 추진. 중앙은행의 독립성 보장, 금융의 자유화와 국제화에 부응하는 금융제도 개편 등 경제적인 측면에서 박정희 시대의 유산을 제거하고자 했다. 외화부문에서 환율변동의 상하한 폭을 확대하여 자유변동환율에 가까운 제도를 마련하였다.

2. 냉전의 유산과 보수 세력의 반격

김영삼 정부의 대북정책을 포함한 전반적인 정책을 이해하기 위해서는 집권 여당이었던 민주자유당의 복잡한 구성을 파악하는 것이 필요하다. 위에서 살펴본 바와 같이 김영삼 정부의 핵심적인 세력들은 1970년대부터 정치인 김영삼과 정치활동을 함께 해 왔던 소위 ‘상도동계’였다. 그러나 이들만으로 김영삼 정부의 모든 정책이 입안될 수는 없었다. 무엇보다도 김영삼 정부가 출범하는 과정에서 주도적 역할을 했던 과거 권

10) 김대곤, “김영삼 개혁, 해바라기부터 친다,” 『신동아』, 1993년 2월호.

위주의 정부 시기의 정치인들과 전문가 그룹, 그리고 대북정책에 있었던 노태우 정부의 유산을 이해할 필요가 있다.

먼저 주목해야 하는 것은 민정계와 공화계를 중심으로 하는 ‘개혁’에 반대하거나 미온적이면서 대북정책에서 냉전적 사고를 그대로 유지하고 있는 보수 세력들이 민주자유당이라는 집권 여당 내에 그대로 남아 있다는 사실이다. 김영삼 정부 출범 직후 당시 한 월간시사지가 분석한 바에 따르면 민주자유당 및 구 정부 인사들 중에 김영삼 정부 시기에 실력자로서 활동할 것으로 예상되는 인사들이 상당수 있었다.¹¹⁾

- 김윤환 의원, 서동권 청와대 노태우 대통령 정치특보, 손주환 전 공보처 장관, 금진호 의원: 노태우의 마음을 YS 쪽으로 기울도록 한 인사들
- 이춘구 의원, 강재섭 의원, 이한동 의원: 탈당사태 때 민정계를 수습한 인사들
- 정원식 인수위원장, 최병렬 의원, 김영구 의원, 박희태 의원, 신경식 의원: 대통령 선거에서 공을 세운 인사들

이들은 모두 김영삼이 대통령 후보가 되고 대통령에 당선되는 과정에서 ‘공훈’이 있는 인사들이면서, 동시에 전통적 보수 이념을 갖고 있는 인사들이었다. 이들은 전향적인 대북정책에 대해 강력하게 반대할 가능성이 큰 인물들이었다. 물론 민주계, 또는 상도동계의 YS 측근 인사들도 민주화의 과정에 적극적으로 참여했지만, 정치적으로 보수적 이념을 갖고 있었고, 대북정책에서 뚜렷한 정책적 목표를 갖고 있었다고 볼 수 없었다. 이와 더불어 김영삼 대통령의 경우 자신의 모친이 간첩에게 살해당했던 불행한 경험이 있었다.

서경원 의원 방북 사건이 발생한 1989년 YS계가 주도했던 통일민주당

11) 김차수·김창혁, “김영삼 시대 실력자 50인,” 『신동아』, 1993년 2월호.

이 내용은 성명은 이들의 생각을 보여주는 것이기도 하다.

정부당국이 서 의원 사건은 밀입북 후 10개월 이후에나 인지했고 문익환
임수경 양 사건의 경우는 밀입북 사실을 사전에 감지할 수 있었음에도 불구하고 이를 사전에 탐지·예방치 못한 데 대해 개탄과 분노를 금치 못한다.
(중략) 일련의 밀입북 사건, 경제 불안, 전교조 사태 등은 현 정권의 무능력과 정치력 부재에서 빚어진 만큼 현 정권은 국민에게 사과해야 한다.¹²⁾

이들은 노태우 정부가 서경원 방북 사건과 관련해서 평화민주당 인사들에 대한 조사에 들어가면서 공안정국을 조성하자, 공안정국을 비판하기보다는 이들의 방북에 대해 사전에 대처하지 못한 노태우 정부를 비판했던 것이다.

여기에 더하여 노태우 정부의 유산에 대한 이해도 필요하다. 노태우 정부의 대북정책은 이전 정부에 비해 획기적 전환을 가져온 것이었다. 냉전적 '대결 구도'에서 화해적 '대화 구도'로의 전환이 이루어진 것이다. 이러한 전환은 남북 대결의 완화를 원하는 사회적 기대와, 1990년 전후 탈냉전으로 변화한 세계체제에서 비롯되었다.

그러나 노태우 정부 시기의 대북정책 전환으로 인해 노태우 정부 하에서는 대북 정책을 둘러싼 갈등과 분화가 나타났다. 대북정책의 기본적인 목적을 둘러싸고 박철언으로 대표되는 그룹에서는 남북 화해를 궁극적인 목표로 설정하였던 반면, 김종휘 청와대 외교안보 수석으로 대표되는 관료·전문가 그룹에서는 대북정책보다는 대소·대중 수교를 전면에 놓고, 북한을 고립시키는 것을 최종 목표로 했기 때문이다. 또한 내부에서도 남북기본합의서를 비롯한 남북관계의 전향적 전개에 대해 반발하는 움직임 또한 적지 않았다.¹³⁾

12) 『경향신문』, 1989년 7월 18일.

이러한 내부 분열에도 불구하고 노태우 정부 전반기를 통해서는 상호 간의 역할 분담에 의해 어느 정도 긴장 속에서도 대북정책이 대화 국면으로 유지되었지만, 1991년 12월 박철언 장관이 정부를 떠나 대북정책에서 손을 떼 다음부터 대북정책은 과거 회귀적인 성격을 띠게 되었다. 김종휘 외교안보 수석은 북한에 대한 미국과 일본의 접촉을 차단하는 데 주력하였고, 1991년까지 진행되었던 남북 간의 대화 분위기 역시 1992년부터 표류하기 시작하였다.

특히 국가안전기획부와 외교부가 대북정책에서 주도권을 잡기 시작하면서 대북정책은 다시 급속도로 얼어붙기 시작했다.¹⁴⁾ 그리고 1992년 북한의 핵 문제가 대두되기 시작하면서 대북정책이 강경노선으로 전환되었고, 이러한 분위기 속에서 김영삼 정부가 출범하였다.

더 심각한 문제는 노태우 정부의 전향적인 정책으로 인해 냉전적 보수 세력이 위기감을 느끼게 되었고, 이로 인해 보수세력의 역공세가 시작되었다는 사실이다. 본격적인 반발은 집권 세력 내부에서 나오기 시작했다. 노태우 정부의 총무처 장관이었던 김용갑은 “제6공화국 초기 민주화 과정 당시 민주화 세력을 가장한 좌경세력이 우리 사회를 크게 혼란시키고 있었다”라고 하면서 “소관 업무에서 벗어나 ‘이 땅에 우익은 죽었는가?’라고 외치면서 침묵하는 보수를 일깨우고, 대통령에게 국회해산권을 부여해서라도 좌경세력은 척결되어야 한다”고 주장했다.¹⁵⁾

김용갑 전 장관에 앞서 먼저 물의를 일으킨 것은 박희도 전 육군참모총장이었다. 그는 퇴임사에서 “그 동안 군인이었기에 굳게 다물어왔던

13) 1989년 민병돈 육사교장 발언 사건은 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

14) 국가안전기획부는 이미 1989년 임수경과 문익환 목사의 방북을 계기로 공안정국을 조성하고, 1989년 초 금강산 관광을 보류시키면서 전향적 남북관계의 진전을 막고자 했다.

15) 노재봉 외, 『노태우 대통령을 말한다』, (파주: 동화출판사, 2011), p.210.

심층 속의 말 한마디임”을 전제하면서 민간 정치인들이 군을 매도하고 분열시키는 언행을 하고 있으며, “외침이 아닌 내환으로” 군인들이 다시 국가안위를 걱정하는 ‘비극’이 없기를 바란다는 내용의 발언을 했다. 그리고 이러한 그의 발언은 군 내부에서 광범위한 지지를 불러일으켰다고 보도되었다.¹⁶⁾

여기에 더하여 극단적인 테러 사건까지 발생했다. 현역 기자에 대한 현역 군인들의 테러 사건이었다.¹⁷⁾ 『월간 중앙』 8월호에 ‘청산해야 할 군사문화’라는 제하의 글을 쓴 오홍근 중앙경제신문 부장에 대해 육군 제 5616부대 이규홍 준장이 예하 장교와 하사관에게 명령하여 테러를 가하도록 한 사건이 발생한 것이다. 치밀한 준비 끝에 1988년 8월 6일 구타를 가한 사건이 발생했고, 이 사건은 곧 조직적인 테러 사건임이 밝혀졌다.¹⁸⁾

곧이어 한국정신문화연구원의 양동안 교수가 쓴 ‘이 땅에 우익은 죽었는가’라는 글이 내무부에 의해 산하 기관에 배포되는 사건이 발생했다. 그는 “모든 양심적 애국적 지식인이 좌익의 핍박이 두려워 좌익의 도전을 경고하지 못하고 우익의 궤기를 촉구하지 못한다면 이 나라의 장래가 너무 암담하다는 생각 때문에 이 글을 썼다”고 밝혔다. 글의 개략적인 내용은 아래와 같다.

지금 이 나라에서는 좌익 세력이 사회 각 분야에서 치열한 사상적 조직적 공세를 전개하고 있다. 좌익은 각 분야에서 민주주의자 민족주의자 양심인사로 자처하면서 주변 인사들의 반공의식을 약화시키고 반미감정을 고조시키는 활동을 하고 있다.

좌익의 급속한 세력 확대는 학계 언론계 정계 법조계 종교계 등에서 활동

16) 『동아일보』, 1988년 6월 20일.

17) 『동아일보』, 1989년 8월 27일.

18) 『동아일보』, 1988년 8월 31일.

하는 속물적 리버럴리스트들에게도 힘입은 바 적지 않다.

민주화의 혼란 속에 좌익의 도전은 날로 거세지는데 우익은 널브러져 흐느적거리는 현 상황이 계속되면 이 나라에는 궁극적으로 공산정권이 들어설 것이다.

그러한 비극을 막으려면 우익이 좌익을 제압하고 제거해야 한다.

이러한 우익의 궤기를 주도할 세력은 정부도 군부도 아닌 민간 우익세력만이 가능하다. 신우익 또는 개혁적 우익이라고 부를 수 있는 우익 주도세력은 국민 대중에 대한 설득력을 갖고 개혁의지가 확고해야 하며 자유민주주의를 실천하려는 의지가 강한 사람들이어야 한다.¹⁹⁾

이러한 보수 세력의 공세로 인해 보수 세력 내부에서 분열이 일어나기 시작했다. 실상 이러한 사태는 평화민주당의 김대중 계 인사들을 제외한 보수 야당이 민정당과 삼당통합을 하는 하나의 요인이 되었다. 그리고 이는 냉전적 보수세력이 상대적으로 진보적 성향을 가진 보수인사들, 특히 김대중 계열이나 일부 시민단체와 인연을 끊으면서, 과거 반탁 반공 보수의 색채를 강화해 나가는 중요한 계기가 되었다.

그리고 이러한 계기의 뒤에는 두 가지 요인이 있었다. 하나는 “이 땅의 우익은 죽었는가”라는 글에서 보이듯이 1987년 6월 민주항쟁 이후 민주화운동 세력과 진보세력의 사회적 영향력이 커진 데 대한 경계였고, 다른 하나는 노태우 정부에 의한 급격한 대외, 대북 정책의 변화였다. 공화당의 신오철 의원은 1989년 8월 29일에 열린 국회 법사위에서 “정부가 7.7 선언 등으로 공안정국을 유발해 놓고 그 책임을 전가하기 위해 이번 수사를 이용하고 있다”고 한 발언은 공안정국의 배경에 대외관계의 급격한 변화가 있었음을 잘 보여주고 있다.²⁰⁾

이러한 과정은 결국 남북기본합의서가 제대로 마무리되지 못하게 만

19) 『동아일보』, 1988년 8월 30일.

20) 『경향신문』, 1989년 8월 29일.

들었고, 그 정점에서 훈령조작 사건이 벌어졌다. 그러나 사건 관련자는 처벌되지 않았다. 오히려 노태우 정부 시기 남북관계의 전향적 진전에 나섰던 인사들의 영향력이 줄어들거나 정책결정과정에서 소외되는 결과가 벌어졌다. 이 사건이 겉으로는 권력투쟁으로 비추어졌지만 실상은 달랐다. 남북관계 진전에 핵심적 역할을 했던 박철언 전 장관이나 임동원 전 통일부 차관은 노태우 정부에서는 물론 차기 김영삼 정부에서도 더 이상 남북관계에 중요한 역할을 할 수 없었다.²¹⁾

결국 이러한 상황은 보수세력의 분열을 가져왔으며 동시에 대북정책에서 강경한 노선을 가진 그룹이 발언권을 가질 수 있는 배경이 되었다. 물론 여기에는 북한의 NPT 탈퇴 선언을 비롯한 강경한 정책으로 인해 북미관계가 악화되었던 외부적 환경도 작동하였다. 노태우 정부 시기 소외된 세력들은 이후 김대중·노무현 정부에 적극적으로 결합하여 대북정책과 대중국 정책을 지휘했다. 반면 강경한 보수세력은 김영삼 정부에서 전향적인 대북정책을 반대하는 데 중요한 역할을 하게 된다.

Ⅲ. 김영삼 정부 전반기 대북정책의 표류와 그 원인

1. 김영삼 정부 전반기 대북정책의 표류

김영삼 정부는 대북정책을 전향적으로 풀어나갈 수 있는 좋은 조건을 갖추고 있었다. 이는 무엇보다도 이전 정부 시기에 남북관계가 진전될

²¹⁾ 이정철, “외교-통일 분화기 한국 보수의 대북정책: 정책연합의 불협화음과 전환기 리더십의 한계,” 『노태우 시대의 재인식: 전환기의 한국사회』, (파주: 나남, 2012).

수 있는 합의가 양측 정부 사이에 이루어졌기 때문이었다. 아울러 소련, 동구권의 공산정권이 붕괴하고, 중국과 베트남이 개혁개방정책을 실시 하면서 국제적으로 냉전체제가 붕괴하였기 때문에, 남한 정부가 북한 정부에 대해 공세적 위치에서 관계를 전개해 나갈 외적 조건도 마련되었다.

노태우 정부 시기 한국 정부는 헝가리와외의 수교를 시작으로 소련, 중국 및 동구권 국가와 외교관계를 맺었고, 북한과도 남북기본합의서 작성 및 한반도 비핵화 선언을 통해 전향적인 관계 진전을 이룩했다. 당시의 사회적 상황 - 1988년부터 학생운동이 주도한 통일운동과 북한 바로알기 운동 - 과 맞물리면서 사회적으로 반공이데올로기에서 벗어나 남북 간에 화해와 협력이 이루어지고 통일로 한층 더 다가갈 수 있다는 희망이 확산되었다.

그리고 이러한 기대는 문민정부인 김영삼 정부 시기에 와서 한층 더 높아졌다. 반공이데올로기를 국시로 삼았던 독재정부에 대항하는 야당의 지도자로 활동했던 김영삼 및 그 주위의 민주화운동 세력들이 냉전적 대북정책에서 벗어날 수 있을 것이라고 판단했던 것이다. 이러한 상황에서 김영삼 정부는 두 가지 대북정책 노선을 선택할 수 있었다. 하나는 보수적 선택으로서 힘의 우위를 배경으로 강경한 대결정책을 펼치는 것이고, 다른 하나는 전향적 선택으로 평화공존을 통한 대북화해정책이었다.²²⁾ 초기의 선택은 후자였다.

전향적 통일정책은 진보적인 인사를 통일원 장관 겸 부총리에 임명하면서 시작되었다. 김영삼 정부에서 초대 통일원 장관 겸 부총리에 임명된 한완상은 통일 원칙에 대해 아래와 같이 천명하였다.

22) 최완규, "Icarus의 비운: 김영삼 정부의 대북정책 실패요인 분석", p. 193.

김영삼 정부의 통일 기조는 첫째가 민족복리우선의 원칙이고, 둘째가 공존공영을 위한 원칙이고, 세 번째는 국민합의를 기초로 한 통일정책 실현입니다. 그리고 통일의 과정에 대한 정책은 '단계적인 접근'입니다. …… 인도주의적인 가치엔 조건을 붙여서는 안 됩니다. 그야말로 가치 자체가 목적이고 생명 자체가 귀중하기 때문이죠.²³⁾

한완상 부총리는 먼저 장기수인 이인모의 송환을 추진하였다. 이인모의 송환은 노태우 정부에서 훈령조작 사건 때 이산가족 상봉과 교환하기로 했던 카드였다. 훈령조작 사건으로 인해 노태우 정부 시기 북한에 제안조차 하지 못했던 사안을 김영삼 정부가 첫 대북 사업으로 성사시킨 것이다. 이러한 정책이 실현된 데에는 한완상 부총리의 역할도 컸지만, 김영삼 대통령의 측근인 황명수가 집권 여당의 사무총장에 임명되어 민자당을 정치적으로 장악한 것도 큰 힘이 되었다.

김영삼 정부는 대북정책 결정 과정에서도 개혁을 추진했다. 우선 통일안보 정책을 결정하는 회의기구들을 활성화했다. 통일관계장관회의, 통일관계장관 전략회의, 통일관계 고위전략회의, 통일안보조정회의 등을 조직하여 밀실외교를 지양하고 공개적이고 합리적 정책결정과정을 거치도록 했다. '옥상옥'이라는 비판도 있었지만, 부처 간 이견을 조정하면서 대외정책을 공론화한다는 점에서 이전 정부의 대북정책 결정과정과는 차이가 있는 것이었다. 아울러 안기부를 개편해서 정보기관의 민주화를 추진했다.²⁴⁾

그런데 이인모 송환 직후 북한이 NPT에서 탈퇴를 선언하면서 김영삼 정부의 대북정책에 문제가 발생하기 시작했다.²⁵⁾ 북한의 NPT 탈퇴로 인

23) 김종신, “한완상 부총리 겸 통일원 장관 인터뷰: 정통성 있는 정부가 통일 이룬다,” 『신동아』, 1993년 5월호.

24) 유호열, “전략과 일관성 부재로 변죽만 울린 노태우·김영삼 정부의 대북정책,” 『신동아』, 2007년 6월호.

해 강경한 흐름이 나타나기 시작한 것이다. 초기에는 이인모 송환이 인도적 차원에서 이루어져야 한다는 견해도 있었지만, 국회를 비롯해 보수 언론들은 북한에 대한 공세를 강화하기 시작했다. 이에 따라 사회적으로 뿐만 아니라 정부 내에서 대북 정책에서 ‘핵 문제 해결’을 조건으로 내걸어야 한다는 강경한 입장이 나타나기 시작한 것이다. 한완상 부총리와 정종욱 청와대 외교안보 수석이 핵 문제를 굳이 고집하지 않고 남북 관계를 풀어가야 한다고 주장했던 반면, 총리실과 안기부는 핵 문제 해결을 전제로 해서 남북 간에 고위급 회담을 풀어나가야 한다는 입장을 고수했다. 이러한 견해 차이와 갈등은 1993년 6월 22일 북한의 ‘특사교환제외’에 대한 답변을 전달하는 과정에서 공개적으로 불거졌다.²⁶⁾

김영삼 대통령이 취임사에서 남북 정상회담을 제의한 바 있었지만, 이에 대해 반응을 하지 않았던 북한이 갑자기 남북정상회담을 위한 부총리급 특사교환을 주장한 것이 전통문을 둘러싼 갈등이 불거지는 계기가 되었다. 동년 5월 30일자로 남한에서 북한에 제의한 것은 핵문제 등 남북 간 현안 협의를 위한 총리급의 남북고위급 회담이었는데, 이에 대한 북한의 역제안에 대해 정부 내에서 이견이 발생한 것이다. 북한은 고위급 회담에서 핵 문제를 논의하는 것에 반대하면서 차관급 회담을 역제안하였고, 남한에서는 이 문제와 관련해서 이견이 발생했다. 북한 측에서 핵 문제를 논의할 용의가 있다는 전통문을 보내왔지만, 이 역시 무시되었다.²⁷⁾

결국 ‘북한의 특사교환제외를 원칙적으로 수용한다’는 내용의 전통문

25) 한완상, “국회로 간 이인모씨 송환,” 『한겨레신문』, 2012년 5월 30일.

26) 박계균, “핵부터 먼저가 대원칙이다. 한완상 부총리 통일정책의 행로,” 『신동아』, 1993년 8월호.

27) 한완상, “청와대 안가는 험렸지만, 정신적 안가는 여전,” 『한겨레신문』, 2012년 6월 29일.

을 북한에 전달하였지만, 이 과정에서 김영삼 정부의 대북정책은 내부에서부터 흔들리기 시작했다. 무엇보다도 한완상 부총리가 정책 결정에서 중요한 역할을 할 수 없게 되었다. 북한이 한 부총리를 특사로 지명하면서 한 부총리의 입지가 어려워진 것이다.²⁸⁾ 한 부총리는 북한이 NPT에서 탈퇴한 이후에도 북한에 대한 인도주의적 정책과 포용 정책을 지속적으로 주장하던 김영삼 정부 내 유일한 고위 관료였다. 따라서 그의 입지가 줄어든 것은 김영삼 정부의 대북정책이 보수화하는 것을 의미했다.

또한 각 언론들은 북한의 제안뿐만 아니라 김영삼 정부의 대북정책에 대한 비판을 쏟아내기 시작했다.²⁹⁾ 김영삼 정부는 대북정책을 전향적으로만 밀고 나갈 수 없는 입장에 처하게 된 것이다. 김영삼 대통령은 1993년 6월 취임 100일 기념 기자회견에서 “핵무기를 갖고 있는 상대와는 결코 악수할 수 없다”는 입장을 밝히면서, “어느 동맹국도 민족보다 더 나올 수 없다. 어떤 이념이나 어떤 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다주지 못한다. 김 주석이 민족을 더 중요하게 생각하고 남북한 동포의 진정한 화해와 통일을 원한다면 언제 어디서라도 만날 수 있다”고 했던 취임사와는 다른 견해를 발표하였다.³⁰⁾ 취임 100일 기자회견은 김영삼 정부 초기에 내 놓았던 남북 간 화해를 위한 조치를 포기한다고 선언한 셈이

28) 한완상 부총리는 북한의 특사지명에 대해 ‘죽음의 키스’라고 표현하기도 했다고 한다. 박제균, “정책은 수, 리더십은 양,” 『신동아』, 1993년 11월호; 한완상, “북의 부총리급 특사 제의는 죽음의 키스였다,” 『한겨레신문』, 2012년 6월 22일. 한 부총리는 부총리급 특사 교환 제의는 남북관계를 전향적으로 풀어가고자 하는 전향적 제의이지만, 동시에 북한이 대남관계에서 전략적 사고가 부족했던 점을 보여주는 증거이기도 하다고 회고했다.

29) “지혜롭고 신중하게,” 『동아일보』, 1997년 5월 27일; “북 제의에 성실성 없다,” 『서울신문』, 1993년 5월 27일; “왜 특정 특사를 고집하나,” 『조선일보』, 1993년 6월 1일.

30) 유호열, “전략과 일관성 부재로 변죽만 울린 노태우·김영삼 정부의 대북정책,” 『신동아』, 2007년 6월호.

었다.³¹⁾

이 시점에서 민자당 내 민정계의 한 의원은 “지금 일부 청와대 비서진 등 소영웅주의자들이 대통령을 잘못 이끌고 있다”라고 비난하면서 “정부가 재야식 사고방식에서 벗어나지 않으면 국가의 앞날을 내다보기가 어렵다”라는 견해를 밝혔다.³²⁾ 이러한 비판에 대해 한완상 부총리는 새 술을 헌 부대에 담았기 때문에 개혁정책이 어렵다고 판단했다.³³⁾ 정부와 집권 여당 내에서 개혁 세력보다는 보수 세력의 힘이 강화되기 시작한 것이다.

이렇게 대북 정책을 둘러싸고 개혁 세력과 보수 세력 간의 갈등이 정부 여당 내에서 불거지는 가운데 북핵 문제를 둘러싸고 한국과 미국 사이의 이견 조절 과정에서 또 다른 혼선이 빚어졌다. 클린턴 정부는 1993년 북한의 NPT 탈퇴 이후 물밑으로는 북한 핵 문제를 군사적 방식에 의해 즉각적으로 해결하는 방안을 논의하면서도, 표면적으로는 일괄타결 또는 포괄적 해결방안을 추진했다. 그러나 김영삼 정부는 미국의 일괄타결 방식에 대해 이견을 나타내기 시작했다. 이 과정에서 청와대와 안기부, 그리고 통일원과 외무부가 서로 다른 견해를 갖고 있었다.³⁴⁾ 통일원과 외무부는 미국의 일괄타결 방식에 대해서 수긍하는 입장이었지만, 청와대는 강한 반대 입장, 안기부는 중립적 입장을 갖고 있었던 것이다.³⁵⁾ 무엇보다도 김영삼 대통령 자신이 일괄 타결 방식에 대해 반대 입장을

31) “YS 100일 회견 강경발언, 평화선언 무위로,” 『한겨레신문』, 2012년 6월 26일.

32) 송문홍, “제도권 재야 개혁세력인가 좌파세력인가,” 『신동아』, 1993년 10월호.

33) “한완상, 청와대 안가는 험렸지만, 정신적 안가는 여전,” 『한겨레신문』, 2012년 6월 29일.

34) 황의봉, “김영삼 대통령의 국정수행능력: 뛰어난 돌파력, 뒤지는 정책조정력,” 『신동아』, 1994년 3월호.

35) 한완상, “김택 안기부장, 북미일괄타결 답변 파문,” 『한겨레신문』, 2012년 7월 23일.

갖고 있었다.³⁶⁾

이 과정에서 클린턴 행정부에서는 김영삼 정부의 대북정책이 무엇인지 알 수 없다는 불만이 표출되었고, 북한 핵 문제에 대해 강경 정책과 온건 정책에서 갈피를 못 잡고 있다는 비판이 제기되었다. 한국 정부는 미국의 갈루치 대북특사가 방한했을 때 한국 정부 내부에서 갈등이 없는 것처럼 보이려고 했지만, 정책 혼선은 이미 국내외로 알려지고 있었다.³⁷⁾ 정종욱 외교안보수석비서관은 ‘부처 간의 시각차는 당연한 것으로 외무부와 통일원, 그리고 국방부와 안기부 사이에서 각기 다른 방안이 도출되고 있다는 점을 인정하였다.’³⁸⁾

대북 정책에서 강경 기류는 한미 간의 공조 역시 어렵게 만들었다. 1993년 11월 23일의 한미정상회담을 앞두고, 강경한 대북정책을 주도하고 있었던 박관용 비서실장과 유종하 유엔대사가 한미 간의 팀스피리트 훈련 중지를 포함하는 포괄적 타결에 반대한다는 것으로 정부의 입장을 정한 것이다. 이로 인해 김영삼 대통령과 클린턴 대통령 사이의 단독회담은 아무런 성과를 내지 못했다.³⁹⁾

이렇게 대북 정책뿐만 아니라 대미관계에서도 혼선을 빚는 과정에서 한완상 통일원 장관 체제가 1년을 넘기지 못하고, 1993년 12월 22일 새로 이영덕 명지대 총장이 통일원 장관에 임명되었다.⁴⁰⁾ 이념적으로 보수적

36) 한완상, “북핵 일괄타결 진언에 YS 시기상조 일축,” 『한겨레신문』, 2012년 7월 18일.

37) 한완상, “갈루치 방한에 정부 내 강온파 없는 척 연출,” 『한겨레신문』, 2012년 7월 16일.

38) 송문홍, “인터뷰: 정종욱 대통령외교안보수석비서관, 대북정책엔 두 얼굴 있다,” 『신동아』, 1993년 4월호.

39) 당시 김영삼 대통령의 이러한 태도로 인해 미국 측에서는 김영삼 대통령이 ‘아예 상대방의 말을 듣지 않는 것으로 보인다’는 인상을 받았다고 한다. 한완상, “클린턴 당황시킨 YS의 북핵 뒤집기 한판,” 『한겨레신문』, 2012년 7월 27일.

40) 정확한 사실은 좀 더 규명되어야 하겠지만, 당시 한완상 부총리의 경질이 ‘이동

이었던 이영덕 부총리의 임명은 통일정책의 일정한 전환을 의미하는 것이었고, 이는 한완상 전 장관에 대한 보수 언론의 비판을 의식한 것이었으며, 동시에 김영삼 대통령이 대북정책에 있어서 강경파들의 발언을 수용하고 있음을 보여주는 것이기도 했다. 김영삼 대통령이 클린턴 행정부의 일괄타결 방식에 대한 반대를 위해 한완상 통일원 장관으로 하여금 레이니 신임 대사의 환영연에도 참석하지 못하도록 했을 정도로 정부 내 대북정책 분위기는 강경했다.⁴¹⁾

한완상 전 장관은 개각발표 직후 “탈냉전의 흐름을 반기지 않는 우리 사회 일부 세력들로부터 상당히 비판을 받았으나, 역사가 흐르면 앞으로 정당한 평가를 받을 것으로 본다”며 보수세력 및 보수 언론의 비판으로 인해 통일 정책이 표류할 수밖에 없었다는 점을 지적했다.⁴²⁾

이러한 상황 변화에 대해 한 일간지는 다음과 같이 평가했다.

상대적이지만 진보주의자로 알려진 한 전부총리가 재임 10개월 동안 자신의 성향을 대북정책에 적극적으로 반영, 추진한 것은 사실 별로 없다. 취임 직후 단행한 이인모 노인의 복송 정도를 꼽을 수 있으나 이는 이미 6공 정부 때부터 검토해 온 사안이어서 굳이 한 전 부총리만의 작품이라고 하기는 어렵다. ……

한 전부총리는 새 정권을 6공 2기 대신 김영삼 정부라고 작명했고 김 대통령의 취임사에서 민족우선의 통일정책을 반영시키면서 신정부에 참신한 활력을 불어 넣을 것으로 기대되기도 했으나 자신의 말대로 ‘냉전적 사고의 두꺼운 벽’ 앞에 조기퇴진하게 된 것이다. ……

그리고 한 전부총리의 자리는 이복출신에 보수색채가 짙은 이영덕 씨로

복 정부훈령 사건’과 관련된 국가기밀을 누출했기 때문이라는 주장도 있다. 우종창, “(3급기밀) 전문을 이부영 의원에 유출한 사람은 한완상 부총리,” 『월간조선』, 1995년 6월호.

41) 한완상, “YS 레이니 대사 환영연 참석 세 번이나 말려,” 『한겨레신문』, 2012년 8월 2일.

42) 『한겨레신문』, 1993년 12월 22일.

대체됨으로써 4인방 체제는 동색으로 평정된 셈이다.⁴³⁾

결과적으로 볼 때 이영덕 통일원 장관은 4개월 만에 경질되고 다시 이흥구 장관으로 교체되었지만, 한완상 장관의 경질은 김영삼 정부의 대북 정책의 보수적 전환을 의미하는 것이었다. 이흥구 장관 역시 1년을 채우지 못한 채 안기부장이었던 김덕으로 교체되었고, 김덕 장관 역시 2개월 후 경질되었다. 통일원은 2년 사이에 5명의 새로운 장관을 맞이하였지만, 한완상 장관 이후에는 모두 보수적 인사들이 장관에 임명됨으로써 더 이상 개혁적이거나 전향적인 대북정책이 실시될 수 없었다(이영덕 4개월 7일, 이흥구 8개월 16일, 김덕 2개월).

북한에 대해 강경한 입장을 갖고 있는 보수 성향의 통일원 장관이 임명되었던 1994년을 통해 김영삼 정부의 대북 정책은 어려움에 봉착하게 되었다. 김영삼 정부의 강경한 정책으로 인해 클린턴 행정부는 북미 협상 과정에서 한국 정부를 소외시켰고, 카터의 방북에 이은 남북정상회담 추진, 그리고 곧 이은 김일성 사망으로 인해 김영삼 정부의 대북정책은 이리저리 흔들렸다. 북한 핵 문제에 대해서는 단호한 입장을 보이다가도 남북정상회담 문제에 대해서는 전향적으로 찬성하는 입장을 보였다. 그리고 김일성 사망 직후에는 조문을 반대하면서 다시 강경한 입장을 전환하였다. 이처럼 대북정책의 일관성이 결여되었기 때문에, 미국과의 관계에서도 혼선을 일으킬 수밖에 없었다.⁴⁴⁾

43) 『경향신문』, 1993년 12월 22일.

44) 대북정책이 오락가락하는 과정에서 김영삼 정부 초기 대우의 대북 협력사업도 중단될 수밖에 없었다. 이는 대북정책이 일관되게 추진되지 못함으로써 나타났던 부정적 결과 중 하나였다. 한완상, “핵에 발목 잡힌 김우중의 남포공단 합작공장,” 『한겨레신문』, 2012년 5월 24일. 그런데 1993년 미국이 북한과 핵 문제 타결을 위한 협상을 하는 과정에서 클린턴 정부는 한국의 대북 경제협력이 급속하게 확대되는 것을 원하지 않았다고 한다.

2. 대북정책 표류의 원인

김영삼 정부의 대북정책이 일관되지 못하고, 통일부 부총리가 계속 교체된 것은 우선 남북관계에 사회적으로 큰 논란이 될 수밖에 없는 사건들이 계속되었기 때문이었다. 김영삼 정부가 출범한 직후인 1993년 3월 북한은 핵확산 금지조약에서 탈퇴를 선언했고, 영변 핵 시설에 대한 사찰을 거부했다. 같은 시기에 한국과 미국은 틴스피리트 훈련을 재개하면서 동년 3월 19일 남북 간 회담 과정에서 북한 측 대표로부터 ‘서울 불바다’ 발언이 나오기도 했다. ‘서울 불바다’ 발언은 특정 부분만이 편집 보도되면서 남한 사회에 큰 파문을 던졌고, 사회적으로 남북 간의 대결구도가 더 강화되었다.

북한 핵을 둘러싼 논란이 계속되는 가운데 1994년 4월에는 러시아에서 일하던 북한 별목공들이 귀순하는 사건이 발생했다. 러시아와는 이미 수교가 되어 있었음에도 불구하고, 북한 주민들이 과거 북한의 동맹국을 통해 귀순한 첫 번째 사건이었기 때문에 이 사건을 둘러싸고 남한과 북한 사이에 신경전이 계속되었을 뿐만 아니라 남한 내부에서도 이들에 대한 처리가 사회적인 문제가 되었다.

이 와중에 동년 6월 13일 북한 외교부 대변인이 국제원자력기구 탈퇴를 선언하면서 남북 관계와 북미 관계가 동시에 냉각되었다. 북한의 탈퇴 선언 직후 클린턴 행정부에 의한 북한 핵시설 폭격 소식이 전해지기도 했다. 한반도에서 전쟁이 발발할지도 모르는 일촉즉발의 위기 속에서도 카터 전 미국 대통령이 북한을 방문하여 핵 문제에 대해 미국과 협의할 것과 함께 남북정상회담 개최를 제안하고, 이를 김영삼 정부가 수용하면서 북한 핵문제가 전격적으로 해결되고, 한반도에서의 위기가 해결될 것 같은 기류가 형성되었다.⁴⁵⁾

그러나 동년 7월 8일 김일성 주석이 사망하면서 김영삼 정부의 대북정

책은 다시 표류하기 시작했고, 여기에 충격을 준 것이 서강대 박홍 총장의 주사파 발언과 조문파동이였다. 그는 7월 18일 청와대에서 김영삼 대통령을 만나 대학가 내에 북한 김정일의 지령을 받는 학생들이 있으며, 이들을 '주사파(주체사상파의 약자)'라고 지칭하면서 이들 중에는 테러 단체도 있다고 주장했다. 이 발언은 김일성 주석 사망 이후 대학가에 분향소가 설치되면서 불거진 것이었으며,⁴⁶⁾ 야당인 민주당에서 정부의 조문 필요성에 대해 제기한 직후에 나왔다. 박홍 총장의 발언은 여기에서 끝나지 않고 8월 초에는 일본 신문과의 인터뷰에서 북한의 장학금을 받은 교수가 있다는 발언을 했으며,⁴⁷⁾ 전국 대학 총장들은 대학가에서 주사파들을 몰아내야 한다는 성명을 내기도 했다.

대검찰청 공안부에서는 '박홍 총장의 주장 일부에 옥의 티'가 있다⁴⁸⁾고 발표하기도 했지만,⁴⁹⁾ 그의 주사파 발언은 사회적으로 큰 파장을 불러왔다. 보수적인 정치인과 지식인들은 박홍 총장의 발언이 용기 있는 발언이며, 대학가 내에서 주사파들을 몰아내야 한다고 목소리를 높였다.

45) 김영삼 대통령의 남북 정상회담에 대한 수용은 당시의 어려운 국내 정치 상황을 돌파하기 위한 그의 정치적 제스처로 해석되기도 한다. 김진환, “반동의 추억: 김일성 사망과 조문정국,” 『민족문화연구』, 제59호 (2013), pp. 15~16. 김영삼 대통령은 야당 총재 시절이었던 1979년 이미 북한과의 대화를 제의하여 북한 측으로부터 화답을 받은 적이 있다. “김신민 총재 성명,” 『동아일보』, 1979년 6월 21일; “김일 명의 담화 발표,” 『동아일보』, 1979년 6월 19일.

46) “일부 운동권은 김정일 장악 아래 있다: 북서 팩스로 지시받아,” 『경향신문』, 1994년 7월 19일.

47) “북서 장학금 받은 주사파 학생 교수된 사례 있다,” 『경향신문』, 1994년 8월 3일.

48) 민주당은 조문이 필요하다는 발언에 대해 정부와 여당의 공세가 확산되자, 대북 조문이 당론이 아니라며 한 발 뒤로 물러섰다. “대북조문 발언 당론은 아니다: 민주당 당무회의,” 『경향신문』, 1994년 7월 14일.

49) 대검 공안부, “박홍 총장 주장 일부 옥의 티,” 『경향신문』, 1994년 7월 20일. 이런 발언이 나오게 된 것은 북한에 대해 비판적인 사노맹의 배후에 김정일이 있다고 주장했기 때문이다. 그러나 ‘옥의 티’라고 말한 것은 주사파 발언 전체가 잘못된 것은 아니라는 점을 의미하는 것이었다.

이 문제는 국회 내에서도 논란이 되어 주사파들을 방치한 정부와 학교 및 교수들의 책임을 묻는 사태까지 확대되었다.⁵⁰⁾ 여기에 더해 조문 파동으로 인해 남북관계는 최악의 상황이 되었다.

박홍 총장의 주사파 발언과 함께 남한 사회에 큰 충격을 준 것은 조문 파동이었다. 김일성의 사망 직후 시민사회와 야당 일부에서 김일성 사망에 대한 조문의 필요성을 제기했고, 이에 대해 보수언론의 대대적인 비판이 시작되었다. 김일성에 대한 호칭 문제에서부터 시작된 조문파동은 곧 보수언론뿐만 아니라 민자당 내 대북 강경파들에 의해 야당과 김영삼 정부의 대북정책을 공격하는 중요한 소재가 되었다. 이 사건은 김일성을 중심으로 하는 북한 정부를 ‘동족상잔의 비극’을 일으킨 ‘불행의 책임자’로 규정하였고, 사회적으로도 북한에 대한 강경한 입장이 공감대를 형성하게 되었다.⁵¹⁾

이렇게 남북관계와 관련된 일련의 사건이 계속되면서 출렁이는 와중에 1994년 10월 21일 미국과 북한이 제네바에서 핵 문제에 합의했다. 미국과의 관계를 조율하면서 대북관계를 풀어나가고 있었던 김영삼 정부로서는 남북관계가 악화되고, 대북정책 문제로 남한 내부에서 갈등이 계속되고 있는 가운데 미국과 북한이 핵문제에 대해 합의에 이르자 대북정책을 풀어나가는 것이 더 어렵게 되었다. 왜냐하면 전술한 바와 같이 이미 남한 사회에는 박홍 총장의 주사파 발언과 조문파동으로 인해서 외부적으로 북미 간의 합의가 있었음에도 불구하고 대북관계를 대화와 협력에 의해서 풀어나가기 힘들다는 사회적 공감대가 어느 정도 형성되어 있었기 때문이었다. 이는 다른 한편으로 민주화 이후 내부의 상황이 미국의 한반도 정책보다 더 중요한 변수로서 작동하고 있었음을 보여주는

50) “국회교육위 대학 이념혼란 방치책임 추궁,” 『경향신문』, 1994년 8월 5일.

51) 이상 김진환, “반동의 추억: 김일성 사망과 조문정국,” pp. 18~29 참조.

것이기도 했다.

결국 이러한 과정을 보면, 1993년 북핵 사태 이후에 전개된 남북관계를 둘러싼 상황의 긴박한 변화는 김영삼 정부가 대북정책을 추진하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없는 가장 중요한 요인이 되었다. 북한의 NPT 탈퇴, 북미 간의 포괄적 타결 추진, 한미 팀스피리트 훈련 재개, 북한의 서울 불바다 발언과 IAEA 탈퇴, 러시아에서 일하던 북한 별목공 귀순, 카터의 방북과 남북정상회담 추진, 김일성 사망과 조문파동, 북미 간의 제네바 합의 등 1993년부터 1994년까지 벌어진 사건들은 김영삼 정부가 일관된 정책을 추진할 수 없는 상황을 만들었던 것이다.

그러나 이와 함께 김영삼 정부가 대북정책을 일관되게 추진하는 데 더 큰 어려움이 된 것은 남한 내부의 정치적 문제였다. 이미 전술한 바와 같이 김영삼 정부는 출범하는 시점에서부터 진보와 보수의 협공을 받고 있었다. 즉, 한편으로는 민주화 이후 개혁에 대한 사회적 기대가 있었다면, 다른 한편으로 보수세력의 냉전적 반복의식이 고양되어 있었던 상황이었다. 그리고 더 큰 문제는 이러한 양자의 충돌이 한국 사회 내부뿐만 아니라 김영삼 정부와 여당 내부에서 강하게 나타나고 있었다는 점이다.⁵²⁾ 이는 어느 한 쪽도 결국 남북관계와 대북정책에서 주도권을 잡지 못하도록 하는 주요한 원인이 되었다.

1993년 김영삼 정부가 출범한 이후 민자당과 행정부는 잦은 교체를 경험해야만 했다. 출범 직후에 있었던 당직개편에서는 1970년대부터 김영삼의 측근으로 활동했던 최형우를 사무총장에 임명하였지만, 김종필 대표를 비롯하여 정책의장(김중호), 총무(김영구), 총재비서실장(신경식),

⁵²⁾ 한완상 전 통일원 장관은 김영삼 대통령과 김대중 당시 야당 총재 사이의 경쟁 의식을 주목했는데, 김영삼 대통령이 북한에 대해 강경한 입장을 가졌던 데에는 김대중 총재의 대북 유화정책에 대한 대응이라는 요인도 어느 정도는 작용했던 것으로 보인다.

그리고 대변인(강재섭)에 민정계를 임명함으로써 당의 운영에서 계파 간 균형을 취하고자 했다. 그러나 기획조정실장과 제2정조실장, 그리고 정책연구실장에 민주계의 백남치, 강삼재, 그리고 노승우 의원을 임명하면서 민주계를 중심으로 여당 내에서 영향력을 행사하고자 했다.⁵³⁾ 초기 김영삼 정부의 대북정책이 보수 그룹의 우려에도 불구하고 대통령의 신임을 받았던 한완상 부총리에 의해 주도될 수 있었던 데에는 집권 여당에 대한 김영삼 대통령의 영향력이 강했기 때문이었다. 김영삼 대통령이 북한의 NPT 탈퇴를 계기로 하여 북한에 대해 강경했던 박관용 비서실장의 입장을 수용하였지만, 그렇다고 해서 한완상 부총리가 추진했던 인도적 교류 방안을 완전히 봉쇄하지는 않았다.

그러나 한완상 총리가 교체되는 시점에서 민자당의 당직 개편이 있었고, 이 개편을 통해 민정계의 보수 세력들이 일정한 영향력을 행사하는 지위에 오르게 되었다. 부정입시 문제로 최형우 사무총장이 하차하면서 김영삼 대통령의 또 다른 측근이었던 문정수 의원이 사무총장에 임명되었지만, 총무(이한동), 정책위의장(이세기), 대변인(하순봉)에 민정계가 포진하면서 민정계의 영향력이 더 커졌다. 그 결과 집권 여당 내에서 개혁적인 힘이 나오기 힘든 구조가 되었다.⁵⁴⁾

당시 민주당 박지원 대변인은 “개혁인사들의 퇴진으로 통일문제 등에서 전체적인 개혁의 후퇴가 우려된다.”면서 “더욱이 민주계를 대거 등용함으로써 내각의 효율성과 전문성을 무시하고 친정체제 구축에만 초점을 맞춘 정권안보용 개각을 했다”고 비판하기도 했다.⁵⁵⁾ 이러한 비판에

53) 『동아일보』, 1994년 3월 14일.

54) 『동아일보』, 1993년 12월 28일. 물론 민주계 인사들이 모두 개혁적인 성향을 가졌다고 할 수는 없다. 그러나 1960년대부터 김영삼 대통령과 함께 민주화운동을 같이 했던 민주계 인사들이 민정계에 비해 상대적으로 개혁적이라고 할 수 있는 것은 이들이 개혁을 원하는 사회적 담론과 기대로부터 자유롭지 못했기 때문이다.

부응이라도 하듯이 정부 여당 내에서 김영삼 정부의 대북정책에 대한 비판 발언이 점차 강화되었다.

1994년 3월 말 민정당의 노재봉 의원은 한승주 외무부장관의 발언 — ‘북미양자회담을 반대하지 않는다’ — 을 비판하면서 통일 후에 원하는 체제가 자본주의 사회인지, 공산주의 사회인지를 밝히라고 이영덕 부총리를 압박했다.⁵⁶⁾ 박홍 총장의 주사파 발언이 논란이 되던 시점에서는 여당 의원들이 국회 국방위에서 ‘대북 대외정보능력 못지않게 주사파 학생들의 군 입대 등 군의 내부동향에 대한 문제’를 추궁하였다.⁵⁷⁾

이러한 상황에서 대북 정책 결정과정에 대한 여론의 비판은 김영삼 정부의 일관된 대북정책을 더욱 어렵게 했다. 김영삼 정부는 통일정책 관련 기관들의 의견을 종합하여 대북정책을 마련하기 위해 ‘통일안보정책 조정회의’를 조직했는데, 이에 대한 비판이 제기된 것이다. 조문파동에 휩싸였던 민주당 이부영 의원이 이 기구를 ‘임의 설치 기구’라고 비판하자, 민자당 내에서 ‘임의로 설치된 기구에 예산을 쓰는 것이 무원칙하고 무질서한 예산 집행’이라고 동조한 것이다.⁵⁸⁾ 여당이 김영삼 정부의 대북정책을 뒷받침하기보다는 야당과 같이 이를 비판하는 세력이 되었던 것이다.

민정계 및 민주계와 함께 민정당의 또 다른 축을 이루었던 공화계의 리더이자 김영삼 정부 출범 이후 당대표를 맡고 있었던 김종필은 1994년 10월부터 김영삼 정부의 대북정책에 대해 공개적으로 비판하기 시작했다. 김종필과 공화계가 이듬해인 1995년 지방선거를 계기로 하여 민자당에서 이탈했다는 사실을 고려한다면, 김영삼 정부의 통일정책에 대해 김

55) “미래대비-보수회귀 엇갈린 평가,” 『동아일보』, 1993년 12월 22일.

56) “긴장, 추궁, 북핵 묘안 찾기,” 『동아일보』, 1994년 3월 24일.

57) “군 주사파 오염 막아라,” 『동아일보』, 1994년 8월 9일.

58) “통일안보조정회의 법적 근거 대라,” 『동아일보』, 1994년 9월 30일.

종필이 집권 여당 대표로서 비판했다는 사실은 집권 여당에서 이탈하기 위한 하나의 명분 마련 과정이었다고 할 수 있다. 김종필은 “정부는 앞으로 대북정책에서 우리의 내심을 한꺼번에 내보이는 신중치 못한 일은 삼가야 하며 체계적이며 일관된 외교정책을 갖고 있지 않다는 일부 국민의 우려를 깊이 새겨야 한다”라고 하면서 남북관계에 본질적 변화가 있기 전에는 국가보안법을 폐지할 수 없다고 주장했다.⁵⁹⁾

대북정책에 대한 여당 내의 공세도 더 강화되었다. ‘대북정책의 일관성 결여’에 대한 비판뿐만 아니라 북미 제네바 합의 과정에서는 소외되었으면서 오히려 그 실행을 위해 한국 정부가 부담을 하게 된 것에 대한 비판도 본격적으로 제기되기 시작했다.⁶⁰⁾ 여기에 더해 노재봉 의원은 김영삼 대통령을 직접 비판하면서 “우리의 선택은 전쟁이나, 항복이나 또는 공세적 방어냐, 그 세 가지 뿐”이라는 극단적인 발언을 쏟아냈다.⁶¹⁾ 민주계에서는 노재봉 의원의 발언에 대해서 반발했지만, 동년 12월 23일에 있었던 개각과 당직개편에서는 오히려 민정계가 부상하였다. 김영삼 대통령은 1994년 10월 뉴욕 타임스 기자회견에서 “클린턴 정부는 북한을 잘 모르며 북한과 타협에만 집착하고 있다. 북한은 경제·사회적 위기에 봉착해 있다. 따라서 미국 정부는 북한이 핵개발을 포기하도록 압력을 강화해야지 태도를 완화해서는 안 된다”고 발언하면서 보수세력의 주장에 동조하는 입장을 보였다.

김영삼 대통령이 전반 임기를 마친 상황에서 민주화운동 시기부터 김영삼 대통령을 보좌했던 측근들 대신 1992년 민자당 대통령 후보 경선에서 김영삼 후보 진영에 가담했던 민정계의 보수적 인사들이 전면배치되었다. 김윤환 정무 1장관을 필두로 김용태(내무부장관), 김종위(환경부

59) “정부, 대북정책 신중 촉구,” 『동아일보』, 1994년 10월 20일.

60) “핵협상 소외 질타,” 『동아일보』, 1994년 10월 15일.

61) “검찰 수뇌부에 화살, 민자도 도덕성 거론,” 『동아일보』, 1994년 11월 9일.

장관), 한승수(청와대 비서실장), 이한동(원내총무), 이춘구(국회부의장) 등이 부상한 것이다.⁶²⁾

이렇게 민정계의 주도권은 1995년 지방선거까지 계속되었다. 대통령의 또 다른 측근인 김덕룡이 여당의 사무총장에 임명되었지만,⁶³⁾ 김윤환 정무장관의 정치적 영향력이 계속되는 상황에서 동년 7월에는 사무총장에 김윤환, 정무 제1장관에 민정계의 김영구가 임명되었다. 결국 1993년 출범한 김영삼 정부는 1995년 7월까지의 전반기 동안 몇 번에 걸친 개각과 당직개편을 통해 초기 민주계의 전면 배치에서 점차 민정계가 영향력을 확대해 나가는 과정을 겪게 되었다. 이는 통일 정책에서 전향적인 정책이 나오기 어려운 상황을 만들었고, 일관성 있는 정책을 만들어내기 어려운 상황을 조성하였다.

결국 1995년 국정감사에서 야당의 남궁진 의원과 임채정 의원은 김영삼 정부의 전반기 집권 2년 6개월 동안 대통령의 대북 발언이 무려 15차례에 걸쳐 온건과 강경을 오갔으며, 평균 두 달에 한 번씩 김영삼 대통령이 말을 바꿨다고 비판했다.⁶⁴⁾ 그리고 이러한 문제는 김영삼 정부가 1년도 채 되지 않았던 1993년 말 한 신문 사설에서 지적했던 것과 같이 ‘창당 이후 3년 넘도록 계파 간 이질성을 극복하지 못하고 벌이는 소모적인 내분’에 기인한 것이었다. 결국 정부의 태생적 한계로부터 비롯된 정치적 갈등은 김영삼 정부 전반기 대북정책이 표류하는 가장 중요한 원인이 되었던 것이다.⁶⁵⁾

62) “12.23 개각 민정계 상국, 민주계 조용,” 『동아일보』, 1994년 12월 25일.

63) “민자 당직개편,” 『동아일보』, 1995년 2월 9일.

64) 『중앙일보』, 1995년 9월 25일.

65) 김영삼 정부가 일관된 대북정책을 실행하지 못하는 것에 대해서 김영삼 정부의 대북정책 자체에 문제가 있었다는 주장도 있다. 남근우, “김대중 정부와 김영삼 정부의 대북정책 비교 연구,” (연세대학교 행정대학원 박사논문, 1999), pp. 48-50; 최완규, 앞의 글, p. 196. 그러나 북핵문제를 포함해 남북관계에서

IV. 김영삼 정부 후반기 부분적 협력의 모색

1995년 한반도 에너지 개발기구(KEDO)가 출범하면서 한국 정부의 대북정책은 남북관계 개선을 추진하는 방향으로 일정한 전환을 모색하게 되었다. 이는 무엇보다도 한미공조의 과정에서 나타난 것이었다. 즉, 1994년 북미 간의 제네바 합의에 의하면 북한이 핵 프로그램을 포기하는 대가로 북한에 경수로를 제공하기로 했고, 북한에 경수로 핵발전소를 건설하는 과정에서 한국 정부가 재정적 지원을 하기로 한미 간에 합의가 이루어졌기 때문이었다.⁶⁶⁾

이후 1995년 6월 24일 김영삼 정부는 북한에 인도적 차원의 쌀을 지원할 것을 합의하였다. 북한에 쌀을 지원하는 과정에서 나타난 충돌 —북한이 쌀 수송선에 인공기 계양을 요구하고, 삼선 비너스호가 북한 지역을 사진 촬영했다는 이유로 억류— 이 발생했지만, 남북관계는 큰 논란이 없었으며 부분적으로 경제협력 기간이 계속되었다. 1996년 4월 4일 북한이 비무장지대를 인정하지 않겠다는 담화를 발표하고 비무장지대에 무장병력을 투입하는 사건이 발생하면서 정부 차원의 대북지원은 주춤

급격한 변화가 일어나고, 정부 여당 내에서도 대북정책과 관련하여 내부 균열이 일어나는 상황에서 일관된 통일정책을 지속하는 것 자체가 쉽지 않은 상황이었다.

⁶⁶⁾ KEDO는 출범부터 ‘한국형’의 명시 여부를 놓고 표류하기 시작했다. 이 과정에서 보수언론들은 ‘한국형’이 반드시 명시되어야 한다는 입장을 고수했고, 김영삼 정부 역시 이러한 주장으로부터 자유롭지 못했다. 이는 당시 북한과의 협상 과정에서 미국과의 갈등을 불러오기도 했다. “북핵협상일지,” 『동아일보』, 1995년 6월 8일. 그 결과 KEDO는 ‘한국형’ 명기 문제가 해결되지 않은 채 추진되었다. KEDO를 빠른 시간 안에 시작하겠다는 미국 정부의 강력한 입장 때문에, KEDO 관련 정책은 김영삼 정부 시기 다른 문제보다는 상대적으로 빠르게 진척된 사안으로 판단된다.

했지만, 민간단체에 의한 대북지원은 계속되었다.

1996년 6월 8일 ‘우리민족서로돕기운동본부’를 결성, 범종단 북한수재 민돕기 추진위원회와 유진벨 재단이 제휴하여 북한동포에게 생명의 쌀 보내기 운동을 전격 추진하였다. 여기에 한국복음주의협의회, 민주주의 민족통일전국연합, 민주노총 등이 결합하였고, 1997년 1월 기독교계 원로들을 중심으로 ‘북한동포돕기 식량은행’이 출범하였으며, 이후 한겨레신문과 시민사회가 공동으로 ‘옥수수 10만 톤 보내기 운동’이 확산되었다.

북한에 대한 민간 교류 및 지원은 이미 노태우 정부부터 시작되었던 종교계, 특히 기독교 계열의 움직임에 큰 영향을 받았다. 주로 재미교포 목사들이 노태우 정부 시기부터 김영삼 정부 초기에 이르기까지 북한을 자주 방문하였으며, 김일성 주석을 직접 만나 북한과의 교류를 확대하기 위한 방안을 논의하였고, 이는 김영삼 정부 후반기에 가서 현실화되기 시작했다.⁶⁷⁾

이렇게 정부와 민간 차원에서 북한과 경제협력을 확대하는 것은 김영삼 정부에서 초기부터 추진하던 일이었다. 이미 1994년 8.15 경축사에서 핵 활동의 투명성을 전제로 해서 에너지 개발에 자본과 기술을 지원할 용의가 있다는 것을 밝혔고, 동년 11월 APEC 회의에서 ‘남북 간의 경제협력을 진지하게 검토하고 진전시켜야 하는 시점’이라고 지적하면서 ‘기업인들의 방문 허용 등 남북경제협력 사업을 활성화하는 단계적 조치’를 취할 것임을 시사했다.

이러한 조치는 북한에 대한 식량 제공 제안으로 이어졌다. 연이은 수재로 인해 북한의 식량 사정이 안 좋아지자 1995년 6월 12일 김영삼 대통령은 이북 5도민 초청 만찬에서 아무 조건 없이 북한에 식량을 제공할

67) 한완상, “김일성 뜻 보고받은 YS ‘믿을 수 있나?’, 『한겨레신문』, 2012년 6월 7일;
한완상, “범기독교계, 평화 위해 남북 나눔운동 결성,” 『한겨레신문』, 2012년 6월 18일.

의사가 있다고 밝혔다.⁶⁸⁾ 식량 제공 제안은 북한이 수해 문제로 인해 남한 측에 식량 지원을 강력하게 요청했기 때문이었다.⁶⁹⁾

여기에서 더 나아가 1996년 4월의 한미정상회담에서 김영삼 대통령은 남북과 미국·중국이 참여하는 4자회담을 제안하기도 했다.⁷⁰⁾ 북한의 군사정책에 대한 비판 —1996년 1월 신년 국정연설과 동년 10월의 국군의 날 연설 등— 이 없었던 것은 아니지만, 전체적인 틀에서는 정치적·군사적 분야를 제외한 경제협력을 계속하는 정책을 추진했다.

이 결과 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 남북 교역은 김영삼 정부 시기에 들어 꾸준히 증가했다. 특히 핵 위기가 있었던 1993년과 1994년에도 꾸준히 증가했으며, 1995년에 급증한 것을 볼 수 있다. 그리고 1996년 9월 잠수함 사건으로 남북관계가 급속하게 냉각되기 이전까지 이러한 증가세는 계속되었다.

68) 『경향신문』, 1995년 6월 13일. 북한에 대한 쌀 지원이 지방 선거를 유리하게 이끌기 위한 정치적 목적에 의해 이루어졌다는 비판도 있다. 최완규, “Icarus의 비운: 김영삼 정부의 대북정책 실패요인 분석,” p. 208. 대북 정책이 실패할 수밖에 없었던 이유 중 하나가 대북정책을 정치적으로 이용했기 때문이라고 한다.

69) 한완상, “북 리종혁, 자존심 버린 채 식량난 토로,” 『한겨레신문』, 2012년 9월 28일. 그러나 김영삼 대통령은 이러한 요청에 대해 적극적으로 응하지는 않았다고 한다. 한완상, “리종혁의 쌀 요청 전하자 YS는 싸늘,” 『한겨레신문』, 2012년 10월 3일.

70) 한완상 전 통일원 장관은 4자회담 제안이 레이니 주한미국 대사에 의해서 먼저 이루어진 것이지만, 김영삼 대통령은 스스로 제안한 것으로 알고 있었다고 주장했다. 한완상, “통일원 차관의 베이징 쌀회담 방해에 민망,” 『한겨레신문』, 2012년 10월 4일. 이 시기 4자회담 제안을 누가 먼저 제안했는지는 중요하지 않다. 이 시기의 4자회담은 1994년 이후 군사정전위원회가 더 이상 열리지 않던 상황에서 위기를 타개할 수 있는 중요한 제안이었다. 이는 4자가 모두 정전협정의 당사자였기 때문이다. Park, Tae Gyun, “The Korean Armistice System and the Origins of the Cheonan and Yeonpyeong Incidents,” *Seoul Journal of Korean Studies*, Vol.24, No.1 (2011), pp. 115~136.

〈표 1〉 노태우·김영삼 정부에서의 남북 교역 추이

(단위: 백만 달러)

연도	반출	반입	합계
1989	-	19	19
1990	2	12	14
1991	6	106	112
1992	11	163	174
1993	8	178	186
1994	18	176	194
1995	64	223	287
1996	70	182	252
1997	115	193	308

※출처: 통일부, 『2008 통일백서』

물론 이 시기에도 정부와 여당 내부에서 남북 교역 및 지원에 반대하는 분위기가 없었던 것은 아니었다. 민자당은 김영삼 대통령의 “쌀을 수입해서라도 북한에 지원하겠다”는 발언이 1995년 6.27 지방선거에서 민자당이 패한 중대한 요인으로 인식하고 있었고,⁷¹⁾ 김윤환 민자당 대표위원이 김영삼 대통령에게 북한의 공식 요청이 없는 상황에서 대북수해지원은 바람직하지 않다고 주장하기도 했다.⁷²⁾

내부적으로 보수세력의 공세에도 불구하고 김영삼 정부가 1995년 이후 오히려 안정된 대북 정책을 취할 수 있었던 데에는 지방선거와 쌀 수송선의 압류를 계기로 해 민자당 내부의 민주계가 다시 여당의 주도권을 잡을 수 있었기 때문이었을 가능성도 있다. 쌀 수송선의 억류 사건은 보수세력의 공세로 인해 대북 협력을 추진하는 세력들에게 위기가 되었지

71) 『한국일보』, 1995년 10월 5일, 12일.

72) 김윤환은 1995년 10월 17일 국회본회의 정당대표 연설에서도 공개적으로 정부의 대북정책에 대해 북한의 본질적 변화가 없는 상황에서 북한의 급격한 붕괴는 바람직하지 않다고 주장하고 대북정책 혼선에 대해 정부의 깊은 반성을 촉구하기도 했다. 『한국일보』, 1995년 10월 18일.

만,⁷³⁾ 오히려 결과는 더 큰 기회를 만들어주었다. 1995년 8월 22일에 단행된 당직개편에서 민주계의 강경파였던 강삼재가 사무총장에 임명된 것이다.⁷⁴⁾ 나머지 당 3역에 민정계 인사들(김종호 정책의장, 서정화 원내총무)이 있었지만, 강삼재 사무총장은 김영삼 대통령의 후원 속에서 민주당 내에서 민주계의 목소리를 높일 수 있었다. 김윤환 대표가 사의를 표명하고, 김영삼 대통령이 이를 수습하고자 했던 것도 겉으로는 전두환, 노태우의 구속 때문이었지만, 그 이면에는 민주계가 중심이 된 상위 ‘역사 바로 세우기’ 작업에 대한 반발이기도 했다.⁷⁵⁾

이런 상황에서 민자당은 신한국당으로 개편하였고 대북 정책에서 유연성을 보이게 되었다는 진단이 나오기 시작했다.⁷⁶⁾

대북지원과 관련 신한국당의 목소리가 달라지고 있다. 통일정책에 대해서는 줄곧 신중론을 펴온 기초가 적극론으로 바뀔 분위기다. 12일 권오기 통일원장관으로부터 대북 식량지원 결정 보고를 받기 위해 모인 당정회의. 이상득 정책위의장, 손학규 제1정조위원장, 이회창, 오세웅, 최형우, 정재문, 박관용, 이세기, 황병태, 김종위, 백남치, 한승수, 김덕 등이 참여.

이회창은 “대북지원에 있어 우리가 이니셔티브를 줘야 한다”면서 “지원 식량의 사용처에 대한 투명성에 신경을 써야 하지만 이를 조건을 달지 않을 때 길이 트일 수 있다”고 말했다.

이상득과 손학규는 “식량지원은 인도적 차원에서 보다 적극적으로 다뤄져야 할 것”이라고 주문했다.

황병태 의원은 중국의 전례를 들어 식량지원문제를 체제적 관점으로 접근, 북한 체제 개방을 유도해야 한다는 의견도 폈다.

통일원장관 출신의 이세기 의원 등 일부는 여전히 보수적 시각에서 신중론을 제기하기도 했지만 전체 분위기를 좌우하지는 못했다. 대북정책에 대한 신

73) 『동아일보』, 1995년 8월 12일.

74) 『동아일보』, 1995년 8월 23일.

75) 『동아일보』, 1995년 12월 6일.

76) “신한국 대북지원 목소리 달라졌다,” 『경향신문』, 1996년 6월 13일.

한국당의 기초변화는 민주계가 전면 포진한 당직구도의 산물로도 풀이된다.

1996년 5월 7일 김윤환 대표가 퇴진하고 이홍구 전 통일부 장관이 신한국당 대표에 임명되었는데, 강삼재 사무총장은 유임되었고, 원내총무에 서청원, 정무장관에 김덕룡이 임명되면서 민주계의 당내 힘이 더욱 강화되었다. 정책의장(이상득)에 민정계 인사가 임명되었지만, 여당 내 민주계는 김영삼 정부 출범 이후 가장 강력한 힘을 갖게 되었다. 이러한 상황은 김영삼 정부가 집권 전반기에 비해 상대적으로 안정된 대북정책을 추진할 수 있는 기반이 되었던 것이다.

그러나 김영삼 정부의 북한과의 부분적인 경제협력과 인도적 지원 추진은 1996년 9월을 기점으로 다시 벽에 부딪히게 되었다. 북한 잠수함 동해안 침투 사건이 발생한 것이다. 여기에 더해 1997년 2월 12일에는 북한 정권의 핵심인사인 황장엽이 남한으로 망명하였다. 1997년 8월 5일 남북한과 미국·중국이 함께 참여하는 4자회담을 위한 예비회담이 개최되기도 했지만, 회담은 곧 결렬되었다.⁷⁷⁾

잠수함 사건 이후 여당은 북한에 대해 강경한 입장으로 선회했다. 이홍구 대표는 국제적 공조를 통해 북한의 보복위협에 대응해야 한다는 입장을 밝혔고, 강삼재 사무총장도 “이번만큼은 과거처럼 호지부지 넘어가서는 안 된다”고 단호한 입장을 보였으며, 서청원 총무 등 다른 당직자들도 “문민정부의 힘을 바탕으로 강력하게 대응해야 한다”고 주장했다.⁷⁸⁾ 국회에서도 이 사건과 관련하여 대북경고 결의안을 채택하기로 결정했다.⁷⁹⁾

이후 1997년 3월 16일 이회창 전 대법원장이 신한국당의 대표로 임명

77) 북한은 정전협정의 평화협정으로의 대체, 주한미군 철수를 기본 의제로 설정하고 식량지원을 전제조건으로 해야 한다고 주장해서 회담이 결렬되었다.

78) “초당대처 한목소리 북 보복위협 정치권 반응,” 『경향신문』, 1996년 10월 4일.

79) “대북경고 결의안 채택키로,” 『동아일보』, 1996년 9월 20일.

되고, 보수적 입장의 민정계 이해구와 강재섭이 각각 정책의장과 원내총무에 임명되면서 정부 여당 내에서는 더 이상 유연한 대북정책을 기대하기는 어려워졌다. 민주계의 박관용이 사무총장직에 임명되었지만, 개혁적 대북정책을 추진할 수 없었다. 잠수함 사건과 황장엽 망명이라는 폭풍이 몰아치는 사이에 한국 사회는 김현철 사건, 대통령 선거, 그리고 금융위기라는 또 다른 돌풍 속에 휘말려 들어가고 있었다. 사회 내부뿐만 아니라 정부 여당 내에서도 대북정책이나 남북관계에 관심을 돌릴 여유가 없는 상황이 도래한 것이다.

물론 김영삼 정부 후반기를 통해 김영삼 정부의 대북정책이 표면상으로 온건한 모습을 보이면서도 강경한 기류에서 벗어나지 못했던 것은 온건한 대북정책에 반대했던 관료들 때문이기도 했다.⁸⁰⁾ 그러나 실상 이보다 더 중요했던 것은 북한에 대한 김영삼 대통령의 강한 보수적 입장과 함께 기존 연구에서 지적하고 있는 바와 같이 정치적 판단 과정에서 나타나는 불확실한 원칙과 보수언론에 휘둘렸던 상황이 더 중요한 요인이었다. 또한 대통령의 개혁적 대북정책을 뒷받침해야 하는 민주계 인사들이 민자당 내에서 자신들의 목소리를 확실하게 낼 수 없었다는 점 역시 고려되어야 한다. 물론 여기에 더하여 잠수함 사건이나 인공기 사건처럼 남북관계에서 나타났던 다양한 변수 또한 남북관계 진전을 가로막고 있었다.

⁸⁰⁾ 한완상, “청와대 추천인사 대신 송영대 차관 발탁,” 『한겨레신문』 2012년 6월 1일; 한완상, “통일원 차관의 베이징 쌀회담 방해에 민망,” 『한겨레신문』, 2012년 10월 4일. 한완상의 회고에 의하면 대북 정책에 전향적 자세를 취했던 임동원 차관이 해임된 뒤 송영대 차관이 임명되었고, 송 차관이 김영삼 정부 내내 차관의 위치를 지키고 있었던 것이 김영삼 정부 시기 남북관계가 표류할 수밖에 없었던 중요한 요인이었다. 이는 노태우 정부 시기 훈령조작 사건과 마찬가지로 관료들의 성향이 중요하다는 점을 보여주는 것이지만, 이 시기의 대북 문제를 관료 한 사람의 문제로만 설명할 수는 없을 것이다.

V. 결론

김영삼 정부의 대북 정책에 대해서는 지금까지 많은 비판이 제기되었다. 특히 김영삼 정부가 사회적 여론과 언론에 휘둘러져 일관된 정책을 실시하지 못했다는 것이 가장 큰 비판이었다. “즉흥적인 여론과 정치적 이해에 따라 두 가지 선택 사이를 시계추처럼 왕복함으로써 차라리 ‘보수적 선택’으로 일관하는 것만도 못한 결과를 초래하고 말았다”라는 비판에서부터⁸¹⁾ “대북정책이 일관되지 못한 상황에서 김영삼 대통령 개인의 대북관이 기본적으로 ‘극우반공냉전주의’에 근거하고 있었기 때문에 대북정책이 실패할 수밖에 없었다”는 주장이 제기되기도 했다.⁸²⁾

그러나 본고에서 살펴본 바와 같이 당시 진행된 다양한 국내외 상황 때문에 김영삼 정부는 일관된 대북정책을 실시할 수 없는 상황을 맞이하였다. 무엇보다도 중요한 점은 탈냉전과 민주화 이후 노태우 정부 시기를 거치며 사회 내부에서 보수세력의 역공세가 강화되는 시점에서 김영삼 정부가 출범했다는 사실이다. 이들은 북한을 둘러싸고 논란이 될 만한 사건이 발생할 때마다 북한에 대한 강경 발언을 쏟아냈다. 그리고 김영삼 정부는 이들에게서 받는 일정한 지지 위에서 출범했던 태생적 한계를 갖고 있었다. 따라서 이들의 발언에서 자유로울 수 없었다.

이러한 태생적 한계 위에서 1993년부터 1998년까지 지속된 북한 핵 문제와 김일성 사망, 조문 파동, 잠수함 사건, 그리고 황장엽 망명 사건으로 대표되는 북한 문제의 ‘출렁임’때문에 김영삼 정부가 일관된 정책을 실행할 수 없는 조건이 형성되었다. 이 시기 북한은 내부의 거대한 변화

81) 최완규, “Icarus의 비운: 김영삼 정부의 대북정책 실패요인 분석,” p. 193.

82) 남근우, “김대중 정부와 김영삼 정부의 대북정책 비교 연구,” p. 52.

를 경험했다. 김일성 주석이 사망했으며, 러시아와 동구에서 공산주의 정권이 붕괴한 데다가 수해가 잇따르면서 경제적 추락이 거듭되었다. 또한 북한은 1994년 군사정전위원회에서 대표를 철수시키면서 정전협정을 무력화시켰다.

이와 연동해서 남북관계는 이인모 노인 송환과 쌀 지원이라는 인도적 차원의 교류에서 조문 파동에 이르기까지 냉온탕을 오고갔다. 남북관계가 요동치면서 한미관계 역시 순탄하게 진행되지 못했다. 특히 북한 핵 문제를 둘러싼 북미 간 협상을 둘러싸고 김영삼 정부와 클린턴 정부 사이에서 갈등이 나타났고, ‘통미봉남’이라는 새로운 용어가 나오기 시작했다.

민주화 운동의 주류세력이었던 김영삼 대통령과 민주계가 정권을 잡았다는 것은 분명 대북정책에서 전향적인 변화를 일으킬 기회가 될 수 있었으며, 사회적으로도 이러한 변화를 바라는 흐름이 있었다.⁸³⁾ 그러나 행정부와 집권 여당 내부에 냉전적 대북정책을 지지하는 민정계가 권력의 한 축을 담당하고 있었고, 이들이 특히 김영삼 정부 전반기에 대북정책과 관련해서 큰 영향을 끼쳤던 것은 김영삼 정부 시기 대북정책이 일관성을 상실할 수밖에 없는 결정적 요인이 되었다.

⁸³⁾ 물론 민주계가 대북정책에서 전향적 변화를 가져올 수 있는 세력으로 규정하는 것에는 많은 비판이 있을 수 있다. 민주계 내에서도 다양한 이념적 성향을 지닌 인물들이 포진하고 있었다. 그러나 이들이 1987년 이전에 김영삼 대통령을 구심점으로 하여 민주화 운동에 적극적으로 참여했고, 민주화 이후 대북정책뿐만 아니라 사회 개혁을 추진하는 시민사회로부터 자유로울 수 없었다는 점을 고려해야 한다면, 민주계를 하나의 그룹으로 묶어서 평가하는 것이 가능하다고 판단된다. 민주계의 다양한 성향은 신한국당과 한나라당이 이회창, 이명박, 박근혜로 그 지도자가 변화하면서 노출된 것으로 보는 것이 더 합리적일 것으로 보인다. 이 점은 김영삼 민주센터의 용역(연구책임자: 박철희, 공동연구자: 강원택, 박태균, 신옥희, 이근, 장덕진)으로 2012년 실시한 민주계에 대한 인터뷰 과정에서도 잘 드러났다.

물론 김영삼 정부 시기에 남북관계나 대북정책에서 진전이 전혀 없었던 것은 아니었다. 이인모의 송환이나 1994년 ‘시민사회단체 허가제’를 신고제로 전환하고, 동년 11월과 12월에는 남북경협 확대조치와 ‘남북교류협력법’ 제12조의 ‘교역대상자’ 조문을 개정함으로써 시민단체의 법적 지위획득의 용이성이 확보되었다는 점은 남북관계에서 큰 진전을 이룬 것이었다. 이러한 법적 절차의 마련은 정부뿐만 아니라 민간 차원에서 교역당사자가 될 수 있도록 법적으로 보장한다는 것을 의미했다.

1970년대 초, 그리고 1979년 두 차례에 걸쳐 김일성과 만나겠다는 발언을 했고, 1975년에는 한중 수교의 필요성을 주장하기도 했던 김영삼 대통령으로서의 집권 기간 동안 남북관계의 전향적인 발전을 원했을 가능성이 크다. 이는 개인적으로도 큰 업적이 될 수 있었다. 그러나 그의 대통령직 재직 기간 동안 발생했던 크고 작은 사건들, 그리고 정부·여당 내 보수세력의 영향력은 김영삼 정부의 통일정책이 탈냉전 이후 노무현 정부에 이르기까지 가장 실패한 것으로 평가받는 결과를 불러왔다. 그리고 이는 그 태생적 한계를 극복하지 못한 김영삼 대통령과 민주계의 책임일 수도 있을 것이다.

■ 접수: 2014년 4월 16일 / 심사 : 2014년 5월 10일 / 게재확정: 2014년 5월 12일

【참고문헌】

국문단행본, 국문논문

- 김연철. “노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서” 『역사비평』. 제97호 (2011년 겨울).
- 김용현. “노태우정권 시기의 통일론.” 『통일시론』. 제5호 (2000).
- 김진환. “변동의 추억: 김일성 사망과 조문정국.” 『민족문화연구』. 제59호 (2013).
- 남근우. “김대중 정부와 김영삼 정부의 대북정책 비교 연구.” 연세대학교 행정대학원 박사학위논문, 1999.
- 노재봉 외. 『노태우 대통령을 말한다』. 파주: 동화, 2011.
- 노태우. 『노태우회고록 (상)·(하)』. 서울: 조선뉴스프레스, 2011.
- 민병기·박재정. “대북식량지원 운동의 정치기회구조와 남남갈등: 김영삼 정부 시기를 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제43집 3호 (2009).
- 박기덕. “노태우 정부의 체제공고화와 개혁주의의 퇴조.” 『한국정치학회보』. 제28집 1호 (1994).
- 박태균. “한국 보수이데올로기의 특징과 딜레마.” 『황해문화』. 제47호 (2005).
- 박태균. “베트남 파병을 둘러싼 한미 협상 과정 - 미국 문서를 중심으로.” 『역사비평』. 제74호 (2006).
- 박현석. “미국의 대북 정책과 북한의 대미 협상 전략: 1990년대 초반과 2000년대 초반의 북미 핵 협상.” 서울대학교 정치학과 석사학위논문, 2003.
- 손원제. “김영삼 정권초기 대북정책 의제의 의미구성에 관한 연구: 서울신문, 조선일보, 한겨레신문을 중심으로.” 서울대학교 언론정보학과 석사학위논문, 1997.
- 송문홍. “YS 정권 대북정책 총결산 (상) (중) (하).” 『신동아』. 1998년 1, 2, 3월.
- 안재훈. “대북정책의 승계에 관한 연구: 김영삼 정부와 김대중 정부의 대북정책을 중심으로.” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2001.
- 우승지. “남북화해와 한미동맹관계의 이해, 1969~1973.” 『한국정치외교사논총』. 25집 1호 (2004).
- 이원섭. “언론의 남북문제 보도에 나타난 이데올로기적 성향과 정부 정책 평가: 김영삼 정부와 김대중 정부 시기의 사실 비교 분석.” 『한국언론정보학보』. 33호 (2006).
- 이정진. “대북정책 결정과정에 나타난 대통령과 여론의 영향력 변화.” 『국제정치

- 논총』. 제43집 1호 (2003).
- 이정철. “외교-통일 분화기 한국 보수의 대북정책: 정책연합의 불협화음과 전환기 리더십의 한계.” 『노태우 시대의 재인식』. 파주: 나남, 2012.
- 이학수. “대북정책의 일관성 연구.” 서울대학교 행정대학원 박사학위논문. 2000.
- 이희선·김기수. “대북정책의 일관성에 대한 평가 분석.” 『한국정책학회보』. 제8권 2호 (1999).
- 장달중. “냉전체제와 남북한의 국가발전.” 경남대극동문제연구소. 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』. 마산: 경남대학교 출판부, 1996.
- 정일준. “전두환·노태우 정권과 한미관계: 광주항쟁에서 6월항쟁을 거쳐 6공화국 등장까지.” 『역사비평』. 제90호 (2010년 봄).
- 조갑제. 『노태우 육성 회고록: 전환기의 대전략』. 서울: 조갑제닷컴, 2007.
- 조성렬. “노태우 정권의 경제개혁과 국가전략의 변화.” 『한국정치학회보』 제30집 2호 (1996).
- 최완규. “Icarus의 비운: 김영삼 정부의 대북정책 실패요인 분석.” 『한국과 국제정치』. 제14권 2호 (1998).
- 홍석률. 『분단의 히스테리』. 파주: 창비, 2012.

외국어단행본, 외국어논문

- Park, Tae Gyun. “Beyond the Myth: Reassessing the Security Crisis in the Mid-1960s on the Korean Peninsula.” *Pacific Affairs*. vol. 82, no. 1. (2009)

신문, 잡지

- 『경향신문』
- 『동아일보』
- 『서울신문』
- 『신동아』
- 『월간조선』
- 『조선일보』
- 『중앙일보』
- 『한겨레신문』
- 『한국일보』

The South-South Conflict and the Policy Toward North Korea during the Kim Young-Sam Government.

Park, Tae-Gyun (GSIS, Seoul National University)

Abstract

Many scholars criticize the policy toward North Korea during the Kim Young-Sam[YS] Government. In particular, the critique focuses on strong influences from the mass media and public opinion, which made it difficult to have a clear principle and philosophy on the policy toward North Korea. As a result, the YS government did not have a coherent policy and there were few outcomes in the South-North Korean relationship.

However, various kinds of changes and incidents in the South-North relationship in the early 1990s was the first and the foremost reason why it was difficult to have a consistent policy. Among the causes, this paper pays attention to the internal conflict in conservative politics which had been triggered by the democratization and the post-Cold War condition. In particular, the hawkish group which had a strong anti-North Korea position even after the collapse of the Cold War system in the world could have strong voice against the YS government's appeasement policy toward North Korea. In spite of the US engagement policy toward North Korea, the YS government did not act in concert with the US due to the fact that the hawkish group was one of the main streams in the government from the

beginning.

Furthermore, negative public opinion got currency due to unexpected incidents, including the North Korea's withdrawal from the NTP, Kim Il-Sung's death, infiltration of North Korea's submarine through the East Sea, and the detention of the South Korean vessel for humanitarian aid. Furthermore, North Korea faced a great transition due to the birth of a new regime led by Kim, Jong-Il. Although there was a social discourse for improvement of South-North relationship since the 1987 democratization, the YS government's policy toward North Korea did not have any outstanding result due to escalation of the South-South conflict which had been made by various incidents outside and split of conservative groups between the hawkish and the moderate.

Key words: Kim Young-Sam[YS] Government, post-Cold War, conservative groups, South-South conflict, North Korean great transition, policy toward North Korea.

박태균(Park, Tae Gyun) _____

서울대학교 대학원 국사학과에서 박사학위를 받았다. 지금은 서울대학교 국제대학원 교수이다. 저서로는 『사건으로 읽는 대한민국』, 『남북관계의 탈근대적 인식』, 『노태우 시대의 재인식』(공저) 등이 있다.