

【서평】

대결의 시대에 추억하는 화해의 노력

김지형, 『데탕트와 남북관계』 (서울: 선인, 2008)

임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』 (서울: 중앙북스, 2008)

김진환, 『북한위기관: 신화와 냉소를 넘어』 (서울: 선인, 2010)

김종대, 『노무현, 시대의 문턱을 넘다』 (서울: 나무와 숲, 2010)

김진환(건국대학교 HK연구교수)

I. 대결로 일관하던 남과 북

대북정책과 통일정책은 이음동의어(異音同義語)가 아니라 이음이의어(異音異義語)다. 흔히 소리는 달라도 뜻은 같다고 여겨지지만, 소리도 뜻도 명백히 다른 단어라는 얘기다.

대북정책은 뜻 그대로 ‘북한에 대한 정책’이고, 통일정책은 ‘남과 북을 하나로 만들기 위한 정책’이다. 국가행위의 ‘대상’을 기준으로 보면 대북정책이나 통일정책은 모두 북한뿐 아니라 세계 모든 국가를 대상으로 이루어지는 국가행위라는 점이 같다.

그러나 국가행위의 ‘목표’를 기준으로 엄밀히 정의해보면, 대북정책은 분단지향적 또는 현상유지적 행위와 통일지향적 또는 현상타파적 행위

를 모두 포함하지만, 통일정책은 통일지향적·현상타파적 행위만을 가리킨다. 대북정책이 통일정책보다 좀 더 포괄적인 범주인 것이다. 한편, 통일정책은 지향하는 통일의 ‘모습’을 기준으로 한 편이 다른 편을 일반적으로 흡수하는 대결지향적 통일정책과 공존공영을 전제한 화해지향적 통일정책으로 다시 구분할 수 있다.

잘 알려져 있듯이 분단 이후 1950년대까지 한반도에서는 이승만의 대결적 통일정책인 ‘북진통일론’과 역시 김일성의 대결적 통일정책인 ‘국토완정론’이 충돌했다. 한국전쟁은 이러한 충돌이 극대화 된 사건이다. 1961년 5·16쿠데타로 권력을 장악한 박정희도 체제경쟁에서 이기면 통일은 뒤따라온다는 ‘선건설 후통일론’을 내세우며 남북대결에 몰두했고, 김일성 역시 1961년 8월 남북연방제 통일방안을 제안하며 공존 의사를 비치면서도 남한 안에서 박정희 정부를 무너뜨릴 지하혁명당 건설을 추진하는 등 대결적 통일정책을 벗어나지 않았다.

한편, 이 기간 자본주의 진영과 사회주의 진영의 대결, 곧 ‘냉전’은 남북이 대결적 통일정책을 지속하는데 유일하지는 않지만 매우 강력한 영향을 끼쳤다. 내전으로 출발한 한국전쟁은 세계사 최초의 진영전쟁으로 진화했고, 휴전 이후 자본주의 진영의 미·일과 사회주의 진영의 소·중은 남과 북을 각각 냉전의 전초기지로 유지하기 위해 남북대결을 부추겼다.

다만, 냉전의 영향력이 남과 북에 똑같이 작용했다고 보기는 어렵다. 북한은 1960년대 소·중과의 분쟁 과정에서 외세의 자장(磁場)에서 벗어나려는 노력을 의식적으로 펼친 결과 독자적인 대남정책을 펼칠 여지를 넓혀 온 것과 달리, 남한은 1965년 한·일수교로 오히려 한·미·일 삼각동맹에 더욱 깊숙이 편입되면서 미국의 대북정책에 남한의 대북정책이 종속되는 구도를 벗어나지 못하고 있었던 것이다.

II. 7·4남북공동성명의 탄생

이렇게 대결로 일관하던 남과 북은 1970년대 초반이 되어서야, 비록 속내는 달랐지만, 겉으로는 일시적이거나 화해와 공존을 모색했다. 역사적인 7·4남북공동성명을 만들어내며 2년 여 동안 남북대화를 계속한 것이다. 냉전이라는 외부 동력이 1960년대까지 남북대결에 커다란 영향을 끼쳤듯이, 1970년대 초반의 일시적 남북화해 역시 ‘데탕트’라는 외부 동력이 추동한 사건이었다.

김지형은 『데탕트와 남북관계』에서 바로 데탕트로 불리는 1970년대 초반 국제정세 변화, 냉전의 완화가 어떻게 남북을 대화로 이끌어갔는지를 잘 보여준다.¹⁾ 1969년 7월 미 대통령 닉슨은 꿈에서 ‘아시아 안보의 아시아화를 천명했다. 베트남수령에 빠져 더 이상 일본, 한국, 필리핀 같은 아시아 맹방들의 안보를 책임질 수 없다는 선언이었다. 또한 닉슨은 그즈음 중국과의 화해를 적극 추진해나가고 있었다. 중국과의 화해는 아시아 지역에서 안보불안을 낮출 것이고, 이는 아시아 맹방들이 스스로 안보에 나설 수 있도록 설득하는 중요 근거가 될 수 있었다.

같은 맥락에서 닉슨 행정부는 한편으로는 주한미군 감축을 추진하고, 다른 한편으로는 주한 미 대사 포터를 앞세워 박정희 정부에 남북대화를 적극 권유했다. 박정희 정부는 ‘시기상조론’을 내세우며 주한미군 감축에는 강하게 반발했지만, 차츰 남북대화의 정치적 효용성을 깨닫고 남북대화에 적극적인 태도를 보이기 시작한다. 1971년 4월 대통령 선거기간 동안, 김대중의 남북접촉 주장에 대한 광범위한 지지를 확인한 박정희가 남북대화론 야당에 쏠린 민심을 되돌리고 장기집권의 기반을 닦으려 한

1) 김지형, 『데탕트와 남북관계』 (서울: 선인, 2008), pp. 27~55.

것이다.²⁾ 물론 박정희 정부의 남북대화 추진에는 독자적인 군비증강을 위해 시간을 벌려는 목적도 있었다.

한편, 북한은 베트남전쟁 확대, 중국과의 갈등, 한·미·일 삼각동맹 출현 등의 영향으로 고조된 안보불안 때문에 1960년대 중반 이후 전체 세출의 30% 이상을 군사비로 출혈지출 해오고 있었다. 그러다 닉슨 독트린으로 데탕트가 시작되자 북한은 한편으로는 중국과의 공조를 통해 주한미군 철수를 촉진하고, 다른 한편으로는 한반도의 긴장을 낮추기 위해 남북대화에 적극적인 의지를 드러낸다.³⁾

김지형에 따르면 1970년대 초반 남북 당국 간 대화는 ‘생성’, ‘진화’, ‘단절’ 단계로 진행됐다. 남북은 1971년 8월 거의 동시에 당국 간 대화를 제의했고 이에 따라 9월 20일 첫 남북적십자 예비회담이 열리게 된다. 예비회담은 이후 1972년 8월 11일까지 25차례나 진행됐고, 이 사이 남북은 1971년 11월 이후 남측 중앙정보부와 북측 조직지도부 라인의 비밀교섭, 1972년 5-6월 남측 이후락 중앙정보부장과 북측 박성철 제2부수상의 상호 비밀방문을 통해 통일 3원칙(자주, 평화, 민족대단결) 합의를 핵심으로 한 역사적인 ‘7·4남북공동성명’을 발표했다.

1972년 8월부터 남북대화는 남북적십자 본회담과 남북조절위원회(7·4남북공동성명 6항 합의) 두 축으로 진행됐다. 1973년 7월까지 남북적십자 본회담은 7차례, 남북조절위원회는 3차례 가지며 이어지던 당국 간 대화는 1973년 8월 파국을 맞는다. 박정희가 남북 유엔동시가입을 공식화 한 ‘6·23선언’을 발표하자, 북한은 8월 28일 남북조절위원회 서울측 공동위원장 이후락 교체, ‘두 개의 조선’ 노선 취소 등을 주장하며 강력히 항의했다. 그러자 이후락은 이튿날 “적반하장”이라며 북측을 비난했고

2) 위의 책, pp. 81-86.

3) 위의 책, pp. 95-114.

이때부터 남북대화는 남북적십자회담 실무회의, 남북탁구협회회담 등 간헐적 접촉만 이루어지는 단절기로 접어든다.⁴⁾

김지형은 당국 간 대화 중단의 원인으로 북한의 현상타파 정책이 남한의 현상유지 정책과의 경쟁에서 밀렸다는 점을 강조한다. 곧 박정희 정부는 남북긴장을 완화해 실력을 배양할 시간을 벌고, 그 과정에서 집권 체제를 확고히 한다는 목표가 어느 정도 달성되자 ‘대화 있는 대결’을 선택했고, 북한은 이러한 상황을 타파하는데 실패함으로써 대내외적 통일 전선 구축이라는 애초 목표를 달성하지 못했다는 것이다.⁵⁾

이처럼 1970년대 초반 일시적으로 조성됐던 남북화해 국면은 남측의 ‘진정성’ 부재를 절실히 확인한 채, ‘통일 3원칙’ 합의를 끝으로 더 이상의 성과 없이 마무리됐다.

이후 박정희는 ‘10월 유신’으로 장기독재체제를 구축했고, 1979년 12·12쿠데타로 박정희 사후 권력을 장악한 전두환 역시 북한과의 대결 구도를 유지했다. 1983년 팀스피리트를 1976년 이래 유지하던 10만 명 수준의 두 배가 넘는 인원을 동원하며 더욱 위협적인 대북 군사훈련으로 발전시키고, 1986년 10월 북한의 수공(水攻) 위협을 조작해 정권 안정화를 기도한 사례 등이 대표적이다.

한편, 북한은 1970년대 후반부터 경제성장에 빨간 불이 켜지고, 1980년대 들어서는 전두환 정권의 ‘북한 고립 외교’⁶⁾ 결과 외교적 입지마저 약화되면서 1970년대 초반 같은 주도적이고 적극적인 통일 노력을 보여 주지 못했다. 오히려 북한도 서울올림픽을 겨냥해 1986년 7월 13차 세계 청년학생축전(평양축전) 유치를 무리하게 발기한 것처럼 남한과의 소모

4) 위의 책, pp. 117~291.

5) 위의 책, pp. 289~291.

6) 전두환의 북한 고립 외교에 대해서는 김진환, 『북한위기론: 신화와 냉소를 넘어』 (서울: 선인, 2010), p. 154.

적인 체제경쟁, 남북대결에 매달렸다.

Ⅲ. 비운(悲運)의 남북기본합의서

이러한 남북대결 구도가 근본적으로 흔들린 건 남한에 노태우 정부가 들어선 1988년부터다. 노태우 정부는 1988년 6월 3일 북한에 서울올림픽 남북공동참가문제와 다각적인 남북 인적교류 실현문제 등을 협의하기 위한 ‘남북고위당국자회담’을 제의했고, 남한과의 소모적인 체제경쟁에 지친 북한은 서울올림픽이 끝나자마자 이에 호응해왔다. 1988년 11월 16일 정무원 총리 리근모 명의 서한을 통해 ‘남북고위급정치·군사회담’을 제의한 것이다.

남한은 북한의 남북고위급정치·군사회담 제의에 ‘남북고위당국자회담’을 갖자고 화답했고, 북한이 이에 동의함으로써 남북고위급회담을 위한 예비회담이 1989년 2월 8일 판문점에서 시작됐다. 임동원의 회고록 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』에는 이후 1991년 12월 5차 남북고위급회담까지 남북이 어떻게 서로의 화해지향적 통일정책을 추진해갔는지가 자세히 서술되어 있다.⁷⁾

남북은 1990년 8월까지 8차례 예비회담과 2차례 대표접촉을 가지며 ‘협상에 관한 협상’을 벌였고, 마침내 1990년 9월 5일 ‘남북 간의 정치·군사적 대결 상태 해소와 다각적인 교류·협력 실시 문제’를 의제로 1차 남북고위급회담을 시작했다. 남북은 1990년 10월 2차, 12월 3차 회담까지 의제와 관련된 기본 입장을 제시하고 상대방의 협상의지를 탐색하는데 주력했다. 특히 이 단계에서는 유엔가입 문제가 중요쟁점으로 부각됐는

7) 임동원, 『피스메이커』 (서울: 중앙북스), pp. 168~254.

데 남한은 남북 동시가입 또는 북한 불응 시 단독가입을 주장한 반면, 북한은 단일의식 공동가입 또는 남북고위급회담에서 합의하기 전에는 어느 일방도 먼저 가입하지 말자는 주장으로 맞섰다.

이후 북한은 1991년 2월 평양에서 갖기로 했던 4차 회담을 일방적으로 연기했다. 표면적으로 내세운 이유는 한·미 양국의 팀스피리트 강행이 었지만, 남한의 유엔 단독가입 추진에 대한 북한의 분노가 회담 중단의 근본 이유였다. 결국 남북고위급회담은 북한의 남북 유엔동시가입 수용과 남북 유엔가입 절차가 모두 마무리 된 1991년 10월에서야 재개됐고, 1991년 10월 4차, 1991년 12월 5차 남북고위급회담을 거쳐 드디어 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 기본합의서'(이하 남북기본합의서)를 타결했다.⁸⁾

『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』에는 이러한 성공 뒤에 찾아온 좌절의 기록도 함께 담겨 있다.⁹⁾ 임동원은 그가 '부속합의서 협상단계'로 구분한 1992년 2월부터 1993년 1월까지의 노태우의 레임덕, 대통령 선거 등 국내정치가 남북대화의 발목을 잡으면서 남북협상이 난항을 겪게 됐다고 밝힌다. 이러한 그의 분석은 1992년 들어 강화된 미국의 대북 강압이라는 외부 변수의 영향력을 고려하지 않았다는 한계가 있지만,¹⁰⁾ 남북화해를 가로막는 강력한 '대결의 관성'이 국내에 존재한다는 사실은 충분히 확인시켜준다. 특히 1992년 9월 8차 남북고위급회담 당시 안기부장 특보 이동복의 협상 방해공작이 평양에서의 '훈령조작' 이전부터 이루어지고 있었다는 증언이 주목된다.¹¹⁾

8) 김진환, 『북한위기론: 신화와 냉소를 넘어』, pp. 159~164.

9) 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, pp. 256~303.

10) 미국의 대북강압 강화가 남북관계에 어떻게 악영향을 끼쳤는지는 김진환, 『북한위기론: 신화와 냉소를 넘어』, pp. 173~182.

11) 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, pp. 279~296.

1992년부터 ‘안팎’의 이유로 실천단계로 들어서지 못하던 남북기본합의서는 안타깝게도 1993년 이후 북·미 핵공방 고조, 김영삼 정부의 대결지향적 통일정책으로 끝내 사문화되고 만다.

김진환은 『북한위기론: 신화와 냉소를 넘어』에서 1994년 10월 북·미 기본합의문 채택 이후에도 미국과 한국의 대북 적대정책이 지속됐다는 사실에 주목하고, 당시 클린턴과 김영삼의 의식을 지배했던 ‘북한붕괴론’이 바로 북·미기본합의 이행을 불안하게 만들고, 김영삼 정부가 대결지향적 통일정책을 고수하게 한 핵심 원인이라고 설명한다. 북한이 곧 망할 것이기 때문에 합의 이행에 최선을 다하지 않아도 된다는 인식은 당시 백악관과 미 의회를 지배했고, 때로 클린턴 행정부는 김영삼의 대북 적대감을 핑계로 북한과의 합의 이행에 소홀했다는 것이다. 특히 1996년 9월 동해에서 북한 잠수함마저 떠오르면서 김영삼의 대북 적대감은 극단적으로 커졌다.¹²⁾

IV. 기로에 선 6·15남북공동선언과 10·4선언

1990년대 중반 내내 지속된 대결 탓에 깊어질 대로 깊어진 북한의 대남 불신은 이제 막 출발점에 선 김대중 정부가 반드시 넘어야 할 장애물이었다. 북한은 ‘햇볕정책’을 흡수통일정책으로 규정하고 김대중에 대해서도 비난을 그치지 않았다. 하지만, 김대중은 김영삼과 달리 철저한 정경분리 원칙 아래 꾸준히 북한과의 교류·협력을 추진해나갔다. 그러자 1999년 9월 백남순 북한 외무상이 남북정상회담 개최 의사를 공개적으로 밝히며 김대중의 노력에 호응해왔고, 결국 남과 북의 화해지향적 통일정

12) 김진환, 『북한위기론: 신화와 냉소를 넘어』, pp. 341~352·370.

책은 2000년 6월 사상 첫 정상회담 개최와 6·15남북공동선언 채택으로 결실을 맺었다.¹³⁾

그런데 앞에서 살펴본 7·4남북공동성명과 6·15남북공동선언 채택 상황을 비교하면 여러 가지 흥미로운 차이를 확인할 수 있다.

첫째, 박정희가 닦은 행정부의 압력에 밀려 대화를 선택한 측면이 있다면, 김대중은 북한과의 관계개선에 소극적이던 미국의 대북정책 변화를 이끌어내기 위해 주도적으로 남북대화를 시도했다. 오히려 남한이 미국을 압박한 셈이다. 둘째, 한반도 밖에서는 데탕트가 아니라 새로운 갈등, 곧 러시아·중국의 대미 견제가 본격화되고 있었다는 점도 달랐다. 박정희가 중·미 화해 흐름에 편승했다면, 김대중은 동북아시아에서 새로운 갈등이 조성되던 국면을 거슬러 남북화해를 이끌어낸 것이다.

셋째, 무엇보다 김대중은 현상유지가 아닌 현상타파를 목표로 남북대화를 제의했고, 2000년 6월 남북정상회담 이후에도 일관되게 현상타파 목표를 고수했다.¹⁴⁾ 2001년 2월 부시 행정부 출범 이후 북·미관계 경색의 여파는 남북관계에까지 미쳤고, 설상가상 그해 8월 평양 민족통일대축전에서 일어난 몇몇 사건을 핑계로 자민련이 한나라당에 동조해 ‘햇볕정책의 전도사’였던 임동원 통일부장관 해임안을 밀어붙였다. 그러나 김대중은 9월에 임동원을 대통령 통일외교안보특별보좌역으로 ‘위인설관’(爲人設官)한 뒤, 11월 김정일에게 임동원 특사파견을 제의했다. 역풍을 만난 남북관계를 ‘원상회복’시키기 위한 노력이었다.

2002년 4월 대통령 특사로 방북한 임동원의 활약으로 경색된 남북관계가 풀리다가 싶더니 6월에는 2차 서해교전이 발생했다. 김대중은 즉각 국가안보회의를 소집하고 ‘강경한 대북 비난성명’과 ‘확전방지’, 그리고

13) 위의 책, pp. 439~446.

14) 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, pp. 520~650.

‘냉정한 대응’을 지시했다. 결국 서해교전은 북측이 핫라인을 통해 유감과 재발 방지 노력을 표명하고, 남측이 공개 사과, 책임자 처벌, 재방방지 보장을 요구하는 것으로 확전을 피한 채 마무리됐다. 김대중의 ‘냉정한 대응’ 기조가 관철된 것이다.¹⁵⁾

하지만, 2002년 10월 제임스 켈리 미 특사 방북 이후 2차 북·미 핵공방이 본격화되면서 김대중과 임동원의 노력에도 불구하고 남북관계도 함께 험클어져갔다.¹⁶⁾ 노무현 정부 청와대 국방보좌관실 행정관을 역임했던 김종대는 『노무현, 시대의 문턱을 넘다』에서 집권 전반기 노무현이 정부 내 ‘자주파’와 ‘동맹파’ 사이에서 주한미군 감축과 전시작전권 환수, 이라크 파병, 북핵문제 같은 목직한 외교안보 현안을 다루며 고뇌하던 모습을 생생히 묘사하고 있는데, 무엇보다 주목할 점은 자주파와 동맹파의 대북관에 대한 그의 평가다.

“동맹파는 미국의 의도를 비교적 정확하게 인식했다 할지라도 북한 체제의 붕괴 가능성에 지나치게 기울어졌다. 반면 자주파는 북한 체제를 깊이 이해했다 할지라도 미국이 조만간 북한을 공격할 가능성에 지나치게 불안해했다.”¹⁷⁾ 노무현 정부가 집권 중반기까지 대결도 화해도 아닌 어정쩡한 대북정책을 펼쳤던 근거에는 이처럼 북한체제의 ‘생존가능성’에 대한 동맹파의 불신, 그리고 ‘자위가능성’에 대한 자주파의 불신이 깔려 있었다.

노무현 정부가 온전한 의미의 통일정책을 전개하기 시작한 건 집권 마지막 해인 2007년 들어서다. 북한이 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 했을 때만 해도 노무현은 “한국 정부도 이 마당에 와서 포용정책만을 계속 주장하기는 어려운 문제 아니겠냐”며 국제사회의 대북 제재 동참 의사를

15) 위의 책, pp. 636~638.

16) 위의 책, pp. 652~710.

17) 김종대, 『노무현, 시대의 문턱을 넘다』 (서울: 나무와 숲, 2010), pp. 140~141.

밝히고 있었다. 이처럼 노무현이 흔들리자 김대중은 10월 11일 광주 강연에서 “북한이 햇볕정책 때문에 핵을 개발했다고 한 적이 없는데 만만한 것이 햇볕정책이라고 이를 정치적으로 흔들면 정부가 바른 정책을 펼 수가 없다. 평화와 국가의 이익을 위해서 필요하다면 사악하다는 어떤 정권과도 대화하는 것”이라며 무너지는 햇볕정책을 육탄으로 떠받치고 있었다.¹⁸⁾ 그러다 2006년 11월 중간선거에서 대패한 부시가 11월 18일 하노이 한·미정상회담에서 한국전쟁 종전선언 의사까지 밝히며 대결적 대북정책에서 선회할 기미를 보이자 노무현 정부는 남북정상회담을 본격적으로 추진했고, 마침내 남북은 2차 정상회담을 성사시켜 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’(이하 10·4선언)이라는 성과를 거뒀다.¹⁹⁾

10·4선언 이후 역사는 우리 모두가 알고 있는 그대로다. 2008년 2월 이명박 출범 이후 남북은 설전(舌戰)을 거듭하다 2009년 11월에는 무력 충돌(3차 서해교전)로까지 치달았다. 2010년 들어서도 남북 사이의 긴장은 풀릴 기미가 안 보인다. 남북관계는 대결 일변도를 달리던 1970년대 이전으로 무려 40년 이상 후퇴한 듯 보인다. 안타깝게도 6·15남북공동선언과 10·4선언 역시 남북기본합의서와 같은 길을 걷어가는 듯하다. 뜨거운 민족애, 냉철한 이성으로 대결의 시대를 화해의 시대로 바꾸어왔던 그들이 너무도 그리워진다.

18) 위의 책, pp. 449~455.

19) 위의 책, pp. 471~478 · 520~544.

김진환

김진환은 동국대학교에서 사회학 박사학위를 취득하고, 현재 건국대학교 통일인문학연구단 HK연구교수로 일하고 있다. 지은 책은 『북한위기론: 신화와 냉소를 넘어』(2010), 『시련과 발돋움의 남북현대사』(공저, 2009) 등이 있다.