

탈냉전기 노태우 정부의 대북정책

정책연합의 불협화음과 전환기 리더십의 한계

이정철

숭실대학교 정치외교학과 조교수, 정치학 전공

rheeplan@empal.com

- I. 머리말
- II. 정책 개념과 정책결정 과정의 제도화
- III. 형용모순의 접근법: 현실주의 포용정책(?)
- IV. 국내정책연합의 형성과 총리회담
- V. 한국 주도성 신화의 역설과 북핵 정국
- VI. 맺음말: 위임 리더십의 공과

I. 머리말

냉전 시기에는 냉전적 국제질서, 즉 국제체제(international system) 변수가 이데올로기를 매개로 국내정치 질서를 일원적으로 규정하고 있었고¹⁾, 한국과 같은 중소국이 대외정책에서 국내정치적 변수의 작동을 따지기는 쉽지 않았다. 그러나 탈냉전이 도래함으로써 남과 북의 국내정치 질서가 국제체제의 구속력으로부터 이완되어 남북관계에서 국내정치(domestic politics) 변수가 작동할 수 있는 공간이 열리기 시작했다. 탈냉전기 대북정책을 다루는 연구들이 대체로 국내정치와 대외정책의 연관성을 지적하는 데서 출발하는 이유이다.

동시기에 민주주의로의 이행을 경험하고 있던 한국 역시 1980년대와 달리 남북관계나 대외정책에서 국내정치가 작동할 수 있는 공간이 급속히 확장되고 있었다. 즉, 국내 민주화와 정치 세력의 재편이라는 기회공간을 창출함으로써 자신의 이해관계에 따라 대외정책을 조정할 수 있는 국내정책 레짐상의 자율성 확장이라는 경험을 갖게 된 것이다.²⁾ 따라서 노태우 전 대통령의 대북정책은 그 이전 시기에 비해 국내정치 세력의 재편과 보수 진영 내부의 동화에 의해 그 동력과 전개 방향이 좌우되는 경향이 많았다.

이에 이 시기 대북정책의 공과를 재조명하고자 하는 이 글에서는 노태우 전 대통령의 대북정책을 국내정치 변수와의 관계, 특히 보수 세력 내부의 갈등 및 정책 연합과의 관련성하에서 분석하고자 한다. 1990년에 있었던 3당 합당이 대북정책에 미친 영향이나 1992년도 후보 확정 과정에서 벌어진 권력 투쟁이 대북정책에 미친 영향 등은 이에 대해 매우 유용한 사례를 제공할 것이다.

이를 위해서 이 글에서는 당시 북방정책 및 대북사업을 일선에서 담당한 관료들과의 인터뷰를 통해 당시 상황을 이해하고 평가하고자 하였다. 김종인 전 경제수석, 김종휘 전 외교안보수석, 손주환 전 공보처

1) 장달중, 「냉전체제와 남북한의 국가발전」, 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』(경남 대극동문제연구소, 1996).

2) 이 글의 분석 틀은 모라브치의 개념을 원용한 이정철, 「김일성의 남방정책과 남북기본 합의서-냉전 해체의 비대칭성과 동맹 재편 전략의 좌절」, 『역사비평』 2011 겨울호 통권 97호(역사비평사, 2011), 48쪽의 그림과 설명을 참조.

장관 그리고 박철언 전 체육청소년부 장관과의 인터뷰를 진행하였다.³⁾ 그리고 다양한 관점을 비교하기 위해서 당시를 다룬 회고록을 분석하였다. 노태우 전 대통령, 이상옥 전 외무부 장관 회고록, 박철언 전 장관의 회고록 그리고 당시를 회고한 175인 공저의 『노태우 대통령을 말한다』⁴⁾ 등이 그것이다. 물론 기타 공식 자료로 6공화국 실록⁵⁾이나 감사원 발표 자료 등을 참조 대조하였다.

이하에서는 노태우 정부의 최대 치적 중의 하나인 북방정책이 대북정책에 관한 한 개념적 혼란과 미분화 상태에 있었음을 지적함으로써, 노태우 정부의 대북정책이 북방정책에 비해 그 성과가 미비할 수밖에 없었던 한 원인이 되었음을 지적하는 데서 이 논의를 출발하고자 한다.

II. 정책 개념과 정책결정 과정의 제도화

1. 대북 ‘통일’정책과 북방‘외교’의 미분화

노태우 정부의 업적 중 가장 높이 평가되는 것 중의 하나가 바로 북방정책이다. 그것이 세계사의 질서나 구조를 바꿀 만한 그런 유의 전략적 행위에 해당되는 것은 아니었지만, 외부로부터 주어진 환경과 질서 변화에 대해서 매우 능동적이면서 유연한 ‘반응적(responsive)’ 정책이었다는 점에서 그 성과는 분명하다.

그러나 외교와 통일의 영역을 구분하는 노태우 정부의 북방정책은 여전히 그들 간의 관계와 우선순위에 대해서 애매한 부분이 있었다. 북방정책이 궁극적으로는 북한을 대상으로 하는 것인지, 아니면 기존의 공산권, 특히 중소를 대상으로 하는 외교정책의 영역에 머무르는 것인지에 대해서는 논자에 따라서 그리고 상황에 따라서 조금씩 평가와 대답이

3) 인터뷰 시간, 장소는 다음과 같다. 김종인, SK경영경제연구소, 2011. 12. 14, 14:00-17:00; 김종휘, SK경영경제연구소, 2011. 11. 19, 09:30-12:30; 박철언, 코리아나 호텔 3층 사카에, 2011. 10. 03, 08:00-10:00; 손주환, SK경영경제연구소, 2011. 10. 15, 15:00-18:00.

4) 노재봉·정해창·최석립·김종인·손주환·김학준·임인규·이병기·박영훈·김성환, 『노태우 대통령을 말한다: 국내외 인사 175인의 기록』(동화출판사, 2011).

5) 공보처, 『제6공화국 실록』 1, 5권(1992).

다르기 때문이다.

나는 특히 남북한 대치상태에 대해서는 중국 전국시대 진나라가 썼던 원교근공 전략을 생각했다. [...] 북한의 문이 안 열리니 저 먼 데로 돌자고 판단한 것이다. 제1차로 비동맹국, 그다음에 북한과 관계가 있는 나라들, 즉 동구권, 소련과 중국까지 우리가 친밀해지자고 작정했다. 어차피 남북통일이라는 것은 전쟁을 통하지 않고서도 개방만 시키면 되는 것이다. '개방 = 통일'이라는 것이 나의 통일에 대한 기본 개념이었다.⁶⁾

북방정책이 궁극적으로는 통일정책으로 수렴되는 것이라는 노태우 전 대통령의 이 같은 인식은 북방외교를 1단계, 대북정책을 2단계, 그리고 3단계를 생활문화권의 북방 확대라는 순서로 묘사되었고, 그 점에서 북방정책의 외교와 통일 전략 간의 우선순위는 분명한 듯했다.⁷⁾ 특히 박철언 전 장관이 주장하듯이⁸⁾ 북방정책은 협의의 개념으로는 북한을 제외한 미수교 동구 공산국가와의 외교관계 수립을 위한 정책을 의미하고, 광의로는 남북화해와 협력과 공존을 통해 평화 통일의 길로 나아가자는 대북 포용정책과 새로운 통일정책까지를 포함하는 것이었다.⁹⁾

그러나 대부분의 관료들은 외교정책과 통일정책이 분화되지 않던 냉전 시기 대결주의의 관성을 벗어나지 못하고 있었다. 이를테면 이상옥 전 외무부 장관¹⁰⁾은 북방정책의 마지막 단계를 UN 가입과 대중수교였다고 분명히 하여 북방외교와 대북정책을 구분해서 접근하고 있었고, 노태우 대통령의 외교안보수석이었던 김종휘 역시 북방정책이 대북 포용정책 보다는 북한 지지 지원 세력을 차단하는 안보적 접근에 우선순위가 있었다고 회고했다.¹¹⁾ 심지어 민병돈 사건이라는¹²⁾ 노골적인 군부의

6) 노태우, 『노태우 육성 회고록』(조갑제닷컴, 2007), 51-54쪽.

7) "1단계는 여건 조성단계로 동구권·소련·중국과의 수교까지가 제1단계라고 할 수 있다. 그러니까 북한을 완전히 포위하는 것이다. 2단계는 남북통일인데, '남북기본합의서'가 그것을 위한 하나의 성과였다. 그리고 3단계가 앞에서 이야기한 최종 목표, 즉 우리의 생활문화권을 북방으로 확대시켜나간다는 것이다." 위의 책, 61쪽.

8) 박철언, 『바른 역사를 위한 증언 1』(랜덤하우스중앙, 2005a), 23-49쪽.

9) 외교 정책·수단·목표 모두에서 북한을 포함하는 것으로 해석하는 김달중의 개념(김달중, 「북방정책의 개념, 목표 및 배경」, 한국국제정치학회, 『국제정치논총』 제29집 제2호, 1989, 41-52쪽)이나 광의의 개념으로 대북정책을 포함하는 유석렬의 개념(유석렬, 「북방외교의 현황과 추진 방향」, 한국정치학회, 『민족공동체와 국가발전』, 1989, 22-35쪽) 등이 학계에서도 제출되고 있었다.

10) 이상옥, 『전환기의 한국외교』(삶과 꿈, 2002), 53-80쪽.

반발 사례에서 드러나듯이 다양한 이견과 반론들이 있었다.

결국 북방정책에 대한 박철언 장관의 정치한 구분은 사후적 합리화와 다름없는 것이었다. 통일정책과 북방외교의 미분화에 관한 한 북방정책 자체가 진행형이었고 진화과정에 있었기 때문이다.

2. 정책결정 과정의 제도화와 보수 관료의 분열: 밀사와 레임덕

대북정책에 관한 한 노태우 정부에서는 박철언이라는 주도적 인물의 존재를 부인할 수 없다. 위임 민주주의 형태의 대통령제하에서¹³⁾ 최고 집권자의 의중을 잘 이는 인물이 특정 정책을 집행하는 것은 일반적인 현상인데, 전두환·노태우 대통령 시기의 박철언 장관이나 김대중 정부 시절의 임동원 장관의 존재가 그것이다. 김대중 정부 시절은 햇볕정책이라는 분명한 이데올로기와 이에 대한 전 정부 각료들의 일치된 이해(모두가 동의하지는 않았지만), 그리고 집권자의 분명한 철학이 존재했기 때문에 특정 인물의 존재가 관료체제 내부의 갈등으로 연결되지는 않았다. 갈등은 정치적 반대 세력과의 정쟁으로만 나타나고 있었다.

하지만 노태우 정부 시기 박철언이라는 존재는 임동원과는 매우 다른 역할을 하고 있었다. 박철언 전 장관은 대북정책을 국내정치의 연장으로 생각하고 있었고, 이를 정치적 자원으로 해서 이른바 ‘월계수회’라는 조직을 통해 자신의 정치적 입지를 다져나갔다. 그는 전두환 정권 시절부터의 대북 접촉 경험과 국정 참여 경험을 토대로 집권 전반기 국정 운영에 매우 중요한 역할을 하고 있었다. 특히 대북정책에 관한 한 박철언은 대북 비밀 접촉 라인을 가동하여 대통령에게 영향력을 행사하고 있었다. 남북관계의 특성상 비공개 접촉 라인이 갖는 힘은 무시할 수 없는 상황이었고, 그에 따라 정권 초·중반기 박 장관의 능력은 노태우 정부의 대북정책을 추동하고 있었다고 해도 과언이 아니다.

그러나 현재 박철언의 역할에 대해서 노태우 대통령 스스로를 포함해서 당시 집권 세력들은 메신저 그 이상도 이하도 아니었음을 분명히 하고

11) 김종휘, 앞의 인터뷰.

12) 이에 대해서는 뒤에서 다시 설명한다.

13) O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* 5(1994), pp. 55-69.

있다.¹⁴⁾

나는 두 사람의 역할을 나누었는데, 공식적이고 공개적인 외교·안보 사항은 김 수석(김종휘)이 관장하고, 특사를 보내거나 비밀 접촉을 해야 하는 비공식적인 일들은 박 장관(박철언)에게 시켰다. 여기서 한 가지 덧붙인다면, 김 수석은 북방정책의 종합참모로서 나와 함께 북방외교의 큰 그림을 그렸다는 점이다. 따라서 김 수석은 박 보좌관의 역할에 대해서도 잘 알고 있었다. 후에 어떤 기사에는 북한과 동구권은 박 보좌관이 맡고, 그 외의 서방외교는 김 수석이 한 것으로 적고 있는데, 지역을 기준으로 구분하지는 않았다.¹⁵⁾

이상의 회고는 박 장관이 대북정책을 주도했다는 기존의 통념과는 다른 것이다. 노 전 대통령은 박철언 장관과 김종휘 수석 두 사람을 투톱의 관점에서 정책 담당자로 생각하고 있었다는 것이다. 노 전 대통령은 청와대에 외교통일정책의 공식 시스템을 갖추고 이 공식 라인이 대북정책을 집행하게 하는 동시에, 내각에 자리한 박철언 장관으로 하여금 대북 비밀 접촉 라인을 갖고 남북관계의 막후 조절 역을 진행하게 하였다고 한다. 투톱, 즉 공식 라인과 비공식 라인의 동시 가동은 당시까지의 남북관계에 비추어본다면 매우 현실적인 것이었다.

물론 이 또한 처음부터 그렇게 된 것은 아니었다. 집권 초반기 이른바 7·7선언이 나오기까지의 대북정책은 전적으로 박철언 당시 정책 보좌관의 몫이었다. 그러나 1988년 하반기 이후 공식·비공식 라인이 분명해지면서 이른바 투톱체제가 자리하기 시작했고 청와대의 김종휘 수석을 중심으로 한 외교안보 사령탑의 역할이 분명해졌다.

김종휘 수석은 노태우 정부 초반에는 순수 지문 역인 안보보좌관으로 자신의 역할을 시작하였다. 그러나 1988년 12월 8일 청와대 비서실의 업무가 일부 조정되어 정무수석이 관장하던 공개 외교 분야가 김종휘 보좌관에게 이관되어 그의 부처가 외교안보보좌관실로 확대 개편된 이후 김종휘 보좌관의 역할이 명실공히 확대되었다. 대북 비밀 접촉이나 미수교국과의 비밀 접촉은 박 장관이 하되 그 외의 모든 공식적인 외교안보 업무 일반은 김종휘 보좌관이 주도하는¹⁶⁾ 이른바 투톱체제가 시작된

14) 노태우, 『노태우 회고록 하권』(조선뉴스프레스, 2011), 356쪽; 손주환, 앞의 인터뷰.

15) 위의 책, 142-144쪽.

16) 박철언, 『바른 역사를 위한 증언 2』(랜덤하우스중앙, 2005b), 82-83쪽.

것이다. 이후 김종휘 보좌관은 장관급인 외교안보수석 비서관으로 격상되어 노 대통령과 임기를 같이하였다.¹⁷⁾ 박 장관이 1991년 12월 정부를 떠나고 1992년에는 모든 업무에서 완전히 손을 뗀 것에 비해 김종휘 수석은 청와대에서 외교안보통일 업무 일반을 끝까지 책임지고 수행한 것이다. 그는 대통령의 절대적 신임과 외교안보수석이라는 제도화된 지위를 통해 청와대가 주도하는 외교안보통일 정책을 관리하고 있었다. 이는 전 경제 수석이었던 김종인의 회고에도 증언되고 있는데, 1990년 3월까지 북방정책이 진전이 없자 '관료위의 조직'으로서 독자적인 기구를 청와대에 만들었다는 것이다. 김종인은 외교부가 한중수교, 한소수교 과정에서 한 일이 없고 제 역할을 하지 못했다며, 북방정책은 당시 조성된 청와대 팀의 주도에 따른 성과였다고 회고하고 있다.¹⁸⁾

그러나 투톱체제라는 시스템은 노태우 전 대통령의 회고와는 달리 그리 원활하게 운영되었던 것 같지는 않다. 박 전 장관과 김종휘 전 수석 양자 사이에는 일치된 대북정책관이 없었고 그들의 이데올로기 또한 너무 다른 것이었기 때문이다.

대북정책에 관한 한 그리고 남북기본합의서나 체육회담 등 이른바 대북 포용정책 본류에 해당되는 정책들은 김종휘 수석의 철학과는 매우 동떨어진 것이었다. 김종휘 수석의 경우 그의 외교적 추진력은 논외로 할 때, 통일관이나 대북정책관은 박철언 전 장관이 주장하는 포용정책과는 거리가 멀었다.

김종휘 수석 스스로가 회고하건대 자신은 북한의 대미, 대일 외교를 적극적으로 무산시키는 데 주력하였다. 뒤에서 다시 보겠지만 미국이 북한과 직통하지 못하게 하기 위해 외교력을 동원했고, 북미 직접대화의 지속을 막기 위해 그것을 1회에 한정시키는 조건부 대화만을 허용하였다. 동시에 북일대화의 경우 “북한을 선택할 것인가? 한국을 선택할 것인가?”라고 따져 묻는 식으로 해서 일본 외무성으로부터 없는 일로 하겠다는 답변을 받아낼 정도였다. 김 수석의 의도는 남북관계에서 한국의 주도권을 확립하기 위한 것이라고 하지만 어쨌든 북한의 입장에서 볼 때 그것은 대북 고립화 정책과 다름없었다.

17) 정종욱 인터뷰, <http://www.sisapress.com/news/quickViewArticleView.html?idxno=38977>(검색일자: 2012년 2월 19일).

18) 김종인, 앞의 인터뷰.

김종휘의 통일관 역시 포용정책과는 거리가 멀었다. 그는 당시 통일원이 입안한 한민족공동체통일방안이라는 3단계 통일 방안을 내심 인정하지 않고 “없는 일로 만들었다”는 점을 자랑스럽게 회고하고 있다. 남북 간에는 승리 아니면 굴복밖에 없으며 통일은 3단계를 거치지 않고 급작스럽게 온다는 개인의 신념하에 중간의 타협안은 없다는 점을 분명히 인식하고 단계론적 통일 방안의 무력화를 추진하였다는 것이다.¹⁹⁾

이런 김종휘 수석에 대해서 박철언 장관은 민병돈 육사 총장, 노재봉 총리, 박세직 안기부장 등과 함께 극우 친미일변도의 정치인으로 평가하고 있다. 이른바 노태우 전 대통령이 북방정책의 투톱으로 자신과 김종휘 수석을 꼽는 것도 노 전 대통령의 착각이라는 것이다. 실제 북방정책과 대북정책은 자신이 비공식 라인에서 직접 관여하고 마지막 단계에서는 외무부나 공식 부서로 넘기는 식이었기 때문에 친미일변도인 김종휘 수석의 역할은 제한적이었다고 주장한다.²⁰⁾

하지만 김종휘 수석 또한 미군기지 이전이나 작전권 이양 문제로 군부와 마찰이 있었고, 심지어 김 수석을 겨냥해 “청와대 안에 빨갱이가 있는 게 아니냐”라는 악의적인 소문이 퍼지기도 했다는 후문이다. 노태우 전 대통령의 북방정책에 대해 반격의 기회만 노리고 있던 보수 관료들의 입장에서 보면 김종휘나 박철언이나 어차피 물러나야 할 인물들이었던 것이다.

아마 1992년 초였을 겁니다. 북한 관련 기사가 모 신문에 실렸는데, 안기부는 청와대에서 썼다고 보고 비서실장에게 보고한 후 조사를 시작했습니다. 김종휘 수석은 김새를 알아채고 대통령이 있는 본관으로 피했기 때문에 겨우 봉변을 면할 수 있었지만 관련 실무자는 잡혀가서 호된 조사를 받았습니다.²¹⁾

당시의 관료들이 대북정책에 관한 한 매우 대결적인 인식을 벗어나지 못하고 있었음을 한눈에 보여주는 확인할 길 없는 해프닝이다. 앞서 보았듯이 김종휘 수석의 대북 인식이 그들과 큰 차이가 없었음에도 불구하고 이들 보수 관료들은 자기 조직 이기주의의 입장에서 김종휘 수석을 강하게 몰아붙였던 것이다.

19) 김종휘, 앞의 인터뷰.

20) 박철언, 앞의 인터뷰.

21) 이장규 외, 『경제가 민주화를 만났을 때』(울림, 2011), 481쪽.

이런 분위기에서 박철언 장관과 같은 급진주의자(?)가 설 자리는 없었다. 그들은 박철언 장관이 정치적 세력을 상실하거나 대통령의 신임을 잃을 때를 기다리고 있었고, 박철언 장관의 후퇴는 결국 노태우 전 대통령의 레임덕과 대북정책의 보수화를 앞당기는 것을 의미하였다.

청와대의 주도권이 약화되자 본격적으로 내각의 부처 이기주의가 부활하기 시작했다. 사실 보수 관료들은 고비 고비마다 노태우 대통령의 대북정책과 북방정책에 대해 반기를 들었다. 그 첫 파문이 민병돈 육사 교장의 공개적인 항명 사건이었다. 이는 1989년 육사 졸업식장에서 하나회 출신의 민병돈이 대통령에 대한 경례도 생략한 채 노태우 정부의 북방정책과 대북정책을 높은 톤으로 공개 비판한 사건이다.²²⁾

“우리 정부의 북방정책과 남북한 관계에서 볼 수 있는 일련의 상황들은 [...] 우리가 지켜야 할 가치가 무엇이며 우리의 적이 누구인지조차 흐려지기도 하며, 적성국과 우방국이 어느 나라인지도 기억에서 지워버리려는 매우 해괴한 일”로 요약되는 연설로 대표되는 이 사건은 노 대통령의 중간평가 유보 발언 바로 다음날 발생하였다. 당시 3월 16일 군 출신 총무처 장관인 김용갑이 “중간평가를 통해 좌익 척결”을 해야 한다며 장관직을 사퇴하면서 대통령을 압박하였음에도 불구하고 3월 20일 대통령이 중간평가를 유보하였고, 중간평가 유보에 평민당이 동의하는 조건으로 5공의 아이콘인 정호용을 모든 직책에서 사임시킨다는 합의가 있었다는 유머가 떠돌던 상황이었다. 민 교장 스스로도 1988년 6월 특전사령관 자리에서 강제로 보직 이동되었고 자칭 타칭 전두환 계열 장군으로서 5공 청산과정에 대한 불만 표시의 뜻도 있었으니 ‘민병돈 사건’의 본질은 대북정책에 대한 불만만이 아니라 여권 내부의 권력 투쟁의 하나였던 것으로 보아야겠다. 어쨌든 그 형식은 북방정책과 대북정책에 대한 공개 비판이었다는 점에서 국민들에게 그것은 대북정책에 대한 군부의 불만으로 비춰지고 있었다.

이 같은 상황은 곧이어 문익환 방북, 임수경 방북 그리고 서경원 의원 방북 등 연이은 방북 사건과 맞물리며 공안 정국으로 이어졌다. 공안합수부(본부장 이진개)는 1989년 3월 22일, 문익환 목사 방북 사건과 관련, 청와대에서 열린 공안관계 장관회의에서 노태우 대통령이 ‘좌경

22) 《동아일보》, 1992년 3월 27일자, 17-18면.

세력 척결'을 위한 한시적 상설대책기구를 지시함으로써 4월 3일 국방부·안기부·법무부 3부 합동장관 긴급 성명 형식으로 검찰·경찰·안기부·보안사 등으로 구성되었다.²³⁾ 당시 합수부로 대표되는 방북 사건 척결 과정은 중간평가 유보에 대한 국민적 비판을 회석시키는 데 매우 중요한 역할을 했고, 그 과정에서 노태우 대통령이 전년도에 발표한 1988년 7·7선언의 의미는 희석되었다.

여권 내의 반대 세력 달래기와 야당의 중간평가 비판 무마, 그리고 정치적 정당성 강화 등 국내정치 연합의 이해관계를 위해 대북정책을 희생시키는 데 안기부·국방부·법무부 등의 공안 기관이 앞장서 대통령을 설득한 것이었다. 노 대통령은 공안 부처들의 강력한 대북 강공책을 마지못해 수용하는 식으로 중간평가 국면을 극복하는 데 성공하였으니 일석이조의 효과를 얻은 것이었다. 그럼에도 불구하고 육사교장의 반발이나 측근 장관의 사퇴 그리고 공안 부처의 강화 등으로 이 시기 대통령의 이미지는 손상되었고, 국내정치를 위해 남북관계를 희생시킬 수 있다는 불신은 대북정책에 험로를 드리웠다.

1990년, 1991년 남북관계는 상대적으로 안정화되었다. 1990년 초 3당 합당으로 여소야대 국면이 여대야소로 전환된 이후 노태우 대통령의 여권 내 입지가 다져졌기 때문이다. 특히 동구 사회주의권의 붕괴나 독일 통일의 과정은 노태우 전 대통령의 북방정책에 대한 반대 세력에게 큰 타격을 주었다. 1990년의 한소수교는 노 대통령도 예상하지 못했던 유리한 사태 발전이었고, 이로써 대통령의 대외정책의 정당성은 더욱 강화되었다. 그리고 노 대통령의 대북정책에 대한 보수 세력들의 들끓던 반대도 잦아드는 듯했다.

그러나 임기 말이 다가오고 김영삼이 후보로 확정된 후 새로운 권력 중심이 부각되자 대통령의 힘이 약해지고 대북정책에 대한 반란이 다시 재개되었다. 이른바 레임덕 세션을 틈타 대통령의 리더십에 반기를 들기 시작한 것은 역시 안기부였다. 이미 안기부는 여러 사안에서 박철언 장관과 충돌한 적이 있었고²⁴⁾, 덩달아 외교부 역시 부처 이익을 노골적으

23) 공안합수부는 77일 만에 해체되었는데 그동안 문 목사 방북 사건(8명 구속, 26명 불구속), 인노회 등 이적단체(21명 구속, 3명 불구속), 노사분규주동 및 의식화 배후조정(60명 구속) 등 77일 동안 317명을 구속시켰다.

24) 1989년 초 안기부장이었던 박세직은 대통령의 뜻과 무관하게 금강산 관광을 무산시켰다. 정주영 회장은 1989년 1월 24일 방북해서 2월 2일 서울로 돌아왔다. 1989년 2월

로 내세우고 있었다.

당시 박철언 장관이 김영삼 후보와 충돌하여 정치 투쟁에서 패배한 후 그의 정계 영향력이 사라지자, 남북관계의 접촉 라인은 총리회담이라는 공식 라인으로 국한되었다. 이로써 시기마다 남북관계를 정리해주던 비공식 라인이 사라지면서 남북관계를 이끌어갈 힘이 소진된 듯 대화는 탄력을 잃어갔다. 1991년 12월의 남북기본합의서와 비핵화 공동선언 채택이라는 획기적 성과에도 불구하고 1992년의 상황은 급속히 냉각되고 있었던 것이다. 특히 외교부나 안기부는 북핵 문제가 부각되자 더 이상의 대북 포용정책은 무의미하다는 판단을 하기 시작했다. 대표적인 사건이 1992년 말의 훈령조작 파동이었다. 임기 말 훈령조작 파동은 매우 심각한 사건이었지만 그 진실은 1년이 지난 후에야 밝혀졌다. 후일 감사원에 의해 밝혀진 당시 상황은 명백한 훈령조작이었다.²⁵⁾ 1992년 9월 당시 평양에 있던 이동복 ‘안기부 특보’가 이인모 노인 송환과 (이산가족) 고향방문단 정례회를 교환하라는 대통령의 새로운 훈령을 회담 대표였던 총리에게 보고하지 않았다.²⁶⁾ 결과적으로 노태우 정부 시절의 고위급회담은 이 8차 회담을 끝으로 중지부를 찍고 말았다.

재미있는 것은 이 사건에 대한 김종휘 전 수석의 회고이다.²⁷⁾ 김종휘

18일 박세직 안기부장이 주재하는 북방정책조정위원회는 정주영 회장이 북한에서 ‘장군님’이라는 표현을 사용한 것이 TV에 공개되고 여론이 악화되자 이를 이유로 북한의 최수길 조선아시아무역측진위원회 고문과 합의한 의정서를 ‘사문서’로 규정하였다. 그리고 법적 효력이 없는 민간 차원의 합의로 치부하였다. 이에 따라 금강산 관광은 표류하였고, 이어진 4월 합수부의 공안 정국으로 금강산 사업은 노태우 정부 임기 중에는 실현될 수 없었다. 결국 안기부가 이를 9년이나 뒤로 미루어놓는 데 일조한 것이다.

25) 김연철, 「노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서-성과와 한계」, 『역사비평』 2011 겨울호 통권 97호(역사비평사, 2011), 100-101쪽.

26) 1993년 11월에 이루어진 감사원 감사 자료에 의하면, 1992년 8차 고위급회담 당시 평양에서 임동원 통일부 차관과 이동복 안기부 특보 간에 협상에 관한 이견이 발생해 각기 다른 2개의 훈령이 서울로 내려왔다. 이에 대한 혼선의 결과 서울에서는 예정 답변 시간인 오전 7시까지 북측에 가 있는 대표단에게 답변 훈령을 내리지 못하고 있었다. 그러자 평양에서 이동복은 당일 서울에서 온 것이 아닌 (서울에서 준비해간 원안을 관철하라는) 예비 전문임을 알고서도 이를 서울에서 온 것처럼 대표단에 알림으로써 협상을 결렬시키는 결과를 가져왔다. 뒤늦게 오후 5시경 서울에서 협상을 성사시키려는 훈령이 왔지만 안기부 출신인 평양상황실장은 2시간이 지체된 6시 45분경 이를 이동복에게 보고하고 이동복은 다시 회담이 끝난 10시경 수석대표에게 보고하였다. 이미 협상이 끝난 상황에서 수석 대표는 새로운 훈령 사실을 대표단에게 알리지 않고 귀환하였다. 귀환 후 평양상황실장은 명백히 조작된 훈령 내용을 통일원 장관에게 조작 보고하였던 것이다. 이후 통일부에서 문제를 제기하여 그 지휘체계의 문제가 뒤늦게 드러나 부각된 사건이다.

수석은 1992년 말 외교안보 통일정책에 레임덕이 있었는가라는 질문에 대해 '없었다'라고 대답했다. 당시 후보였던 김영삼 측 역시 대통령의 의견을 수용하는 편이었다고 했다. 이동복 전 의원의 훈령 조작 파동은 어떻게 생각하는가라는 질문에 대해서는 '노코멘트'라고 언급했다. 일종의 레임덕으로 볼 수 있는 것 아니냐 하는 필자의 우회적 질문에 대한 의외의 답이었다. 그러면서 김종휘 수석은 당시 외교안보 정책의 집행과 관련해서 자신은 모호한 질문이나 답을 통해 대통령의 사후적 지지를 이끌어내는 경우가 많았음을 언급하며, 이동복 파동에 대해서도 대통령의 평가가 인색하지 않았다고 술회하였다. 필자의 판단으로는 사실상 이동복 전 의원에 대해 가산점을 주는 듯한 답변이었다. 후일 감사원 감사에 의해 명백히 훈령조작 사건으로 밝혀진 사건에 대한 당시 외교안보 수석의 답변치고는 매우 의아한 것이다. 정상적이었다면 이는 훈령조작이고 대통령의 레임덕 세선에 대해 한탄하고 안타까워해야 할 텐데 훈령조작의 당사자에 대해서 중립적인 태도를 취하는 것은 그 스스로가 이 같은 사태 전개를 결과적으로 수용했다고 보는 것은 필자의 과잉 해석일까? 혹시 대통령의 레임덕이 가장 가까운 관료에게서 비롯되고 있었던 것은 아닐까?

여하간 이후 대선 국면이 시작되었고 10월에는 안기부가 대규모 간첩 사건인 '남한 조선노동당 사건'을 발표하였다.²⁸⁾ 예정되었던 분야별 공동 위원회와 9차 남북고위급회담은 끝내 개최되지 못하였고 남북대화는 지난 2년간의 성과를 물거품으로 만들며 결렬되고 말았다. 남북관계가 지나치게 빠르게 진행되고 있다고 본 안기부가 적극 개입하면서 남북관계는 대통령의 의도와도 무관하게 악화되기 시작했던 것이다. 당시 대권 기반을 쥐고 있던 김영삼 후보의 선거운동 논리나 대북 대결주의 이데올로기에 기반한 일부 외교안보 관료들이 대통령의 뜻을 거스르자, 박철언이라는 밀사를 잃어버리고 보수 관료 체제에 포획된 대통령으로서 자신의 레임덕 세선을 피할 길이 없었던 것이다.

27) 김종휘, 앞의 인터뷰.

28) 이에 대해서 갈루치 등은 첫째로 남북관계에 제동을 걸기 위한 정보기관의 책동으로, 둘째는 대선정국에서 보수 심리를 자극하여 여당 후보에게 유리한 국면 조성을 노린 정치적 술수로 분석하였다. 로버트 갈루치 외 저, 김태현 역, 『북핵 위기의 전말-벼랑 끝의 북미협상』(모음북스, 2005), 17쪽.

III. 형용모순의 접근법: 현실주의 포용정책(?)

앞서 보았듯이 1989년은 극심한 공안정국의 해였다. 1988년 남북회담 운동에 뒤이어 학생운동과 일부 재야 단체는 자주교류운동을 진행하면서 이른바 ‘방북 투쟁’을 진행하였다. 그러나 문규현·문익환·서경원·임수경·황석영 등의 연쇄적인 방북은 권위주의 정권의 좌익척결 드라이브의 동기가 되었다.²⁹⁾ ‘방북 투쟁’과 이에 대한 공안 국면은 1989년 3월의 중간평가 폐기 국면을 희석시키며 오히려 노태우 전 대통령에게 국정 운영의 주도권을 주는 양상으로 전환되고 있었다.

학생운동의 주류 세력이었던 전대협은 자주교류 방식의 통일운동을 진행하였다. 그것은 한편으로 ‘감상적 통일운동’으로 비판받았다. 아마도 임수경 대표가 당시 평양에서 보였던 여러 가지 자유주의적 행보는 그의 개인적 성향 탓도 있겠지만 자주교류운동을 주장한 통일운동 세력 내에 있던 자유주의적 경향성의 반영이기도 하였다. 당시의 자유주의는 민주화 및 민중 운동 내부에서 매우 중요한 동맹군의 역할을 하고 있었다. 특히 남북관계나 대외관계에 관한 한 자유주의적 접근은 기존의 권위주의 정권이 일방적으로 강조하고 있던 현실주의적 국제관계론에 대한 대항 담론을 형성해주기 시작하고 있었다.

노태우 정부는 북방정책을 진행하면서도 특히 대북정책에 관한 한 명백히 현실주의적 담론을 견지하였다. 그것은 냉전체제하에서 냉전의 한 극인 미국이라는 강력한 동맹에 편승해서 대북 억지력을 형성하는 것이 국가 안보에 효율적이라는 논리였다. 이 같은 현실주의적 인식은 남북관계에서 ‘국가’만이 유일한 행위자라는 논리에 기반하고 있었고, 그 결과 국가 이외의 어떤 행위자의 대북 접촉도 인정하지 않는, 그래서 이를 사실상 불법화하고 반국가행위로 낙인찍는 인식 틀을 유지하고

29) 김일성은 1989년 신년사를 통해 “지도급인사들로 북남정치협상회의를 가질 것을 정중히 제의합니다. 이를 위하여 우리는 남조선의 민주정의당, 평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당의 총재와 김수환 추기경, 문익환 목사, 백기완 선생을 평양에 초청하는 바입니다. 북남 지도급 인사들의 정치협상회의는 현 조건에서 가장 쉽게 민족의 의사를 모을 수 있는 민족적 대화의 마당이며 통일방도에 대한 민족적 합의를 이룩할 수 있는 합리적인 방법입니다”라며 김수환 추기경, 문익환 목사, 백기완 선생을 평양에 초청하였다. 이에 1989년 3월 문익환 목사가 방북하였고 6월에는 임수경 양의 방북이 있었다. 물론 서경원 의원은 1988년 8월에 방북한 것이 뒤늦게 알려졌다. 김일성, 『김일성 저작집 41권』(조선로동당출판사, 1989), 313-324쪽.

있었다.

그러나 독일 통일이나 동구 변화 과정에서 보았듯이 국가 이외의 다양한 행위자들의 행위가 전쟁을 방지하고 상호 간 협력을 증대시키는 매우 중요한 요인임이 드러나고 있었고, 그것이 냉전 해체의 중요한 동력이라는 인식이 확산되고 있었다. 이런 점에서 볼 때 당시 한국정부가 견지하고 있던 유일한 행위자로서의 ‘국가’라는 주장은 신생 민주주의 세력 내에서는 매우 권위주의적인, 그래서 반드시 철회되어야 할 구태로 인식되었다. 이는 명백히 민주화 이행이 가져온 자유주의 세력의 확장에 따른 귀결이었다. 이른바 창구단일화론에 대한 운동 진영과 노태우 정부 간의 대립은 남북관계를 바라보는 이 같은 패러다임의 차이를 배경으로 하고 있었다.

1989년 7월 1일 평양 능라도 5·1 경기장에서 세계청년학생축전 개막식이 열렸다. 15만 평양 시민들이 꼭 들어찬 그곳에 임수경 씨(당시 한국외국어대 재학)가 모습을 드러냈다. 전대협이 파견한 특사였던 셈이다. 그러나 당시 능라도 5·1 경기장에 있었던 ‘남쪽 사람’은 임씨만이 아니었다. 주석단 건너편에 또 다른 남한 손님이 있었다. 이들은 신분과 방북 목적이 달랐다. 바로 당시 박철언 대통령 정책보좌관과 수행원인 강재섭 민정당 의원(전 한나라당 대표) 일행이었다. 박 보좌관은 이후 체육부 장관과 국회의원 등을 지냈다. 임씨는 ‘통일의 꽃’이었고, 박 보좌관 일행은 ‘대북밀사단’이었다. 불법 방북 혐의로 이후 옥살이를 한 임씨와 같은 시간, 같은 장소에 우리 정부 고위 관계자가 있었다는 사실 자체가 아이러니다. 박철언 전 장관은 북한만 20여 차례 방문한 밀사 중의 밀사였다.³⁰⁾

위의 묘사는 1989년 평양 축전 당시 정부와 민간의 대북 접근의 차이를 극렬하게 보여주는 한 예이다. 이에 대한 정부의 입장은 이른바 창구단일화 논리였다. 이로써 임수경 양은 징역형에 처해졌고 박철언 장관은 방북이 공개되어 야당의 비판을 받게 되었다.

당시 창구단일화론은 남북관계는 안보 문제가 심각한 사안인 만큼 국가 이외의 다른 행위자가 개입해서는 안 되는 영역이고, 따라서 모든 민간 차원의 교류는 국가가 허용하지 않는 한 있을 수 없다는 논리였다.

북측에서도 홍보에 이용은 하지만 그렇게 달갑게 생각하지는 않는다. 내부적으

30) 《중앙일보》, 2010년 2월 22일자.

로 영웅대접하고 하지만, 거기서 내려온 사람을 우리도 홍보에 많이 활용하지만 사실은 남북 문제를 풀어가는 데 굉장히 어려운 문제다. 황장엽 비서나 이런 분들이 한국에서는 여러 가지 도움이 되는데 남북 문제를 효과적으로 풀어가는 데 있어서는 현실적으로 굉장한 어려움에 서로가 부딪치게 된다. 그것 때문에 공안정국이 와서 상당히 어려웠다. 그렇게 되니까 국내 극우보수, 친미 일변도의 사람들이 벌떼처럼 일어나서 하려고 했던 사업들이 안 됐다. [...] 그리고 그런 분들이 곤잘 문제를 제기하는 게 박철언 비밀방북은 문제가 안 되고 문익환, 임수경 가는 것은 국가보안법 위반이나 하는데 그건 너무 법을 모르는 것이다. 예를 들어서 전쟁 중에 밀사가 가서 평화협상한다고 해서 병사들이 가서 환대받고 박수 받는 것이 처벌 안 받을 수 있다.³¹⁾

2005년의 회고에서 박철언 전 장관의 언술은 매우 부드럽지만 창구단일화론에 대한 강한 지지의 톤에는 변함이 없다. 육사 출신으로서 법에 대한 강조는 당연한 것이겠지만, 그의 국제관계관 자체가 현실주의적 세계관 내에 있기 때문에 창구단일화론을 강력히 지지하고 있는 것으로 보인다.

자유주의 국제관계 이론에서 중요한 것은 오히려 비국가 행위자들의 협력행위이다. 양국이 대립관계 혹은 제로섬적인 이해관계에 있는 경우 국가는 문제를 풀 수 없지만, 기업이나 민간 행위자가 있을 경우 국가 간 이익 균형과 민간, 사회 간 이익 균형이 다르기 때문에 국가 간의 제로섬적인 상황을 뛰어넘어 여러 주체를 포함하여 다양한 이익의 교환과 거래를 통해 새로운 균형점을 형성할 수 있게 된다. 그것이 새로운 협력과 협상을 가능하게 하고 곧 평화를 위한 통합의 기초로 된다는 것이다. 이른바 기능주의 계열의 통합 이론이 전제하는 평화의 과정인 것이다.

결국 정부는 되는데 민간은 안 된다는 창구단일화 논리는 냉전적 틀 내에서는 수용 가능한 주장이나, 현재의 지구적 자유주의의 입장에서 보면 매우 궁핍한 논리임에는 틀림없다. 당시 전대협이 ‘창구단일화 반대’를 중심 구호로 내세운 것은 명백히 정권의 안보 독점에 대한 민주적 통제라는 민주화의 틀 내에서 제기된 문제의식이었던 것이다. 국가가 독점하는 안보에서 문민통제가 관철되는 민주적 안보로의 이행,

31) 박철언, 「지금은 대북밀사 파견 필요한 때」, 《통일뉴스》 2005년 05월 12일자. <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?dxno=54642>(검색일자: 2011년 7월 5일).

그것은 민주주의 공고화 과정에서 제기되는 매우 중요한 과제 중의 하나이고, 이런 점에서 본다면 창구단일화 반대는 그 자체로 민주화 세력 연합 내의 자유주의 진영의 이해를 반영한 매우 중요한 구호였던 셈이다. 약간의 우스개를 보태면 방북운동 자체는 권위주의 잔재의 창구독점론에 대한 ‘몸으로 어기기’ 운동이라고나 할 수 있을 것이다.

당시 제정된 법과 당시 냉전 해체 직전의 정치적 상황에서 창구단일화 논리가 대중적 지지를 얻던 주류 담론이기는 했지만 그것은 어디까지나 국제관계를 바라보는 하나의 시각, 즉 현실주의의 틀 내에서도 주장할 수 있는 것임을 부인해서는 안 된다. 박철언 전 장관이 자신들의 북방정책과 대북정책을 ‘포용정책’이라고 개념화할 때는³²⁾ 그것은 국제관계를 바라보는 자유주의적 시각의 기본을 담고 있어야 한다. 그러나 당시 창구단일화론과 이에 의지한 공안합수부 국면은 다양한 부작용을 낳으며 국가가 강요하는 현실주의 이념을 벗어나지 못하고 있었고 자유주의 운동을 불법화하는 도구로 작용하고 있었다는 점에서 이를 포용정책의 틀로 포섭하기는 매우 어려운 측면이 있었다. 당시 남북관계에서 가장 진전된 인식을 갖고 있었다는 박철언 장관의 인식 역시 이 정도 수준에 머무르고 있었다는 점을 감안한다면, 노태우 전 대통령 시기의 창구단일화와 ‘현실주의’에 기반한 대북정책의 한계는 명확했다. 때문에 당시의 대북정책이 때로는 매우 진보적이라는 평가를 받기도 했지만, 때로는 안보를 빌미로 민주적 다양성을 탄압하는, 그리고 중간평가 국면 전환과 같은 권위주의의 이념적 도구가 되기도 했다는 비판의 대상이 되기도 했다. 이렇게 본다면 1992년의 상황 역시 ‘현실주의적 포용정책’(?)이라는 형용모순의 철학이 자초한 예정된 파국이었을지도 모른다.

IV. 국내정책연합의 형성과 총리회담

1990년 1월의 3당 합당은 남북관계에도 영향을 주기 시작했다. 앞서 보았듯이 3당 합당 이전과 이후 남북 간 대화의 양상이 달라지기 시작했다. 노태우 대통령이 1989년의 공안국면을 끝내고 남북관계에 새로운 드라이브를 걸기 시작한 것이다.

32) 박철언, 앞의 인터뷰.

3당 합당 이전, 북한은 노태우 정부에게 완전한 대화 파트너십을 부여하지 않고 있었다. 통일 문제에 관한 한 전 민족적 정당성을 강조해온 북한 당국은 당시까지도 남한 내의 자주적 교류운동 세력과 민주화 세력들의 열망에 부응하는 대남 통일정책을 수립해야 한다는 부담감을 갖고 있었다. 한국이 민간 차원의 대화를 허용하지 않는 상황에서 남한 당국과 대화를 한다는 것은 그동안 북한이 강조해온 전 민족적 정당성을 스스로 부정하는 셈이었기 때문이다. 1989년의 방북 정국은 이 같은 전 민족적 정당성을 강조하기 위해 시도되었으나 그 성과는 미미했고, 오히려 남한의 운동 세력들은 방북 정국이 당시 현대중공업이나 전교조 운동에 대한 공안 탄압의 원인이었다며 극심한 분열을 겪게 되었다.³³⁾

1990년 1월 1일 김일성 주석은 노태우 대통령에게 “전면개방 자유왕래”³⁴⁾와 콘크리트 장벽 제거를 제안하며 새로운 대화 제스처를 취하기 시작했다. 이는 1989년 이후 물꼬를 트기 시작한 자주적 교류운동을 전면화하자는 것으로 해석되었다. 그러나 당시 북한 체제의 능력에 비추어본다면 북한 당국의 실제 의도는 1989년의 문익환, 임수경 방북의 계기를 살려 한국정부의 ‘창구단일화론’을 약화시키고 국가보안법 등 반통일 장치들을 부각시켜 남한 당국의 통일정책의 허구성을 폭로하겠다는 데 주안점이 있었던 것으로 보인다.³⁵⁾ 이에 대해 노태우 전 대통령은

33) 민주주의 이행을 위해서는 권위주의 세력의 지배 메커니즘인 ‘반공반북주의’ 극복과 통일운동을 전면화하여, 권위주의 세력들이 대중을 포섭하는 강제적 설득 수단을 차단하고 이를 통해 지배동맹 내부의 분열에 주목해야 한다는 견해가 민주화 운동의 주류였다. 그러나 이에 대해서는 민중운동 내부의 자유주의 진영의 환상일 따름이라는 강력한 비판이 제기되었다. 즉, 국가에 비해 허약한 시민사회와 시장은 강력한 국가를 견제할 어떤 민주적 견제의 역량을 내재하지 못하고 있었고, 심지어 권위주의 정권과 타협하는 기회주의적 속성을 보였기 때문에 한국사회의 민주화 이행은 한계를 벗어날 수 없었다는 것이다. 이른바 자유주의 세력의 한계가 민주화의 한계를 규정하고 있었다는 평가였다. 결국 문제는 노동자 농민을 중심으로 한 민중역량을 선차적으로 꾸릴 수 있는가 하는 논쟁으로 귀결되었다. 반권위주의 연합은 자유주의 세력과 민중 진영 간의 동맹을 의미하는데, 역사적 경험에 비추어보면 민중 진영이 선차적으로 형성되기 전에는 이 같은 반권위주의 동맹은 유효하지 않다는 견해가 강력히 대두된 것이다.

34) “군사분계선 우리 측 지역에는 북과 남은 자유로운 래왕을 실현하여야 합니다. 북과 남의 로동자, 농민, 청년학생들과 정치인, 경제인, 문화인, 종교인을 비롯한 각계각층 인사들이 차별 없이 상대측 지역을 자유로이 래왕하면서 제한 없이 접촉하며 활동할 수 있도록 하여야 합니다. 북과 남은 자유래왕을 실현하는 데 머물지 않고 정치, 경제, 문화를 비롯한 모든 분야를 서로 전면 개방하는 길로 나아가야 합니다. 분단의 장벽을 허물고 북과 남 사이의 자유래왕과 전면개방을 실현하기 위하여 지체 없이 북과 남 사이의 협상이 이루어져야 할 것입니다.” 김일성 신년사, 1990. 1. 1.

35) 이정철, 앞의 논문(2011), 60-61쪽.

1990년 8월 13-17일간을 민족대교류 기간으로 정하여 남북대화를 허용하는, 당시로서는 파격적인 제스처로 화답했고, 그 결과 남쪽만이긴 하지만 건국 이래 최초의 합법적인 민간 통일 회담장이었던 범민족대회의 개최를 용인하였다.

이는 두 가지 의미를 지니고 있었다. 먼저, 1989년의 공안 국면을 치유하고 사회주의권 붕괴 이후 새롭게 탄력을 받기 시작한 북방정책과 통일운동의 국내적 정당성을 획득하게 되었다는 점이다. 다른 한편으로는 북한에게 당국 간 회담의 명분을 줄 수 있었다. 실제 그로부터 한 달 뒤 북한은 1차 남북 고위급회담을 전격적으로 수용하였고, 1988년과 1989년에 있었던 것과 같은 다양한 당 내외의 반대와 이견의 목소리 역시 잦아들었다.

이 같은 성과는 3당 합당의 효과이기도 했다. 손주환 전 공보처 장관에 따르면 3당 합당 이전 여소야대 시절 한국의 정치구조는 선명성을 내세우는 야당이 주도권을 잡고 나머지 야당을 견인하는 형태였다. 그러나 3당 합당은 이 같은 게임의 룰을 바꾸어 선명 야당이 정국을 주도하는 것이 아니라, 중도 세력이 상황을 주도하는 룰을 갖게 되었다는 것이다.³⁶⁾

노태우 전 대통령이 3당 합당으로 국내적 정당성을 강화하자 북한 역시 재야나 선명 야당과의 대화만으로는 실질적인 성과를 얻을 수 없음을 인정하기 시작했다. 때마침 시작된 세계사적인 냉전 해체 국면 역시 당국 간 대화를 강화하는 요소로 작용하였는데, 국제적 상황 변화는 북한의 입지를 좁혀 남북 당국 간 대화를 부정할 수 없게 만들었던 것이다. 동맹국이었던 소련과 중국이 한국정부의 국내적 정당성을 인정하며 한소수교나 한중수교 압박을 가해오고 한국정부가 높아진 외교력으로 유엔 단독 가입을 강력히 추진하자 북한은 남한 당국을 공식적으로 인정하는 정책을 취하지 않을 수 없었던 것이다.

이제 남북기본합의서를 향한 총리회담이 시작되었고 당국 간 회담이 탄력을 받게 되었다.

36) 손주환, 앞의 인터뷰.

V. 한국 주도성 신화의 역설과 북핵 정국

김종휘 전 수석은 당시 외교안보정책의 원칙으로 선제적 접근, 종합적 접근, 청와대 주도의 3원칙을 들고 있다.³⁷⁾ 이런 원칙이 처음부터 세워졌던 것이었는지 사후적 평가인지는 알 수 없지만 그 요지는 청와대의 외교안보사령탑을 시스템화하고 이를 통해 한국의 자율성을 극대화하며 특히 남북대화에 관한 한 한국 우위의 접근법을 분명히 한다는 것이었다고 요약할 수 있다.

실제 당시 회고록들은 대부분 한국의 자율성에 대한 자화자찬 일색이다.

북한에 관해서는 그러나 ‘내가 당신네(미국) 힘을 실질적으로 빌리고 있지만 직접은 안 된다. 나를 통해서 해야 한다’ 그렇게 나왔어요. 한반도 비핵화 선언도 처음에는 미국이 일방적으로 하려고 달려들었다고. 세계에 있는 전술 핵 철수를 선언하면서 한반도에도 비핵화 선언을 하려는 것을 내가 브레이크를 걸어 ‘안 된다. 이걸 내가 해야 한다’고 나온 거야.³⁸⁾

김종휘 전 수석: “6공 때도 미국이 핵문제와 관련하여 우리 의사와는 관련 없이 일방적인 조치를 취하려 했지만, 우리가 끝까지 막았다.”³⁹⁾

김종휘 전 수석: “우리가 비핵화 선언을 11월에 하고 핵부재 선언을 12월에 확인한 것은 철수에 시간이 걸렸기 때문이다. 우리는 비핵화 선언을 구상하면서 미국이 (핵무기를) 가져 나가는 시점을 기다렸다가 철수한 다음날 발표한 것이다.”⁴⁰⁾

37) 김종휘, 앞의 인터뷰. 선제적 접근의 핵심 내용은 한반도 문제를 한국이 주도한다는 것이었고, 미국이 남북관계에 끼지 말라는 것이었다고 한다. 종합적 접근은 당시까지 외무부 추천 비서관의 밥 그릇 챙기기 외교, 도지사 출신 국방비서관의 비전문적인 국방 행정, 안기부-중정 중심의 남북관계 주도 등 각 부처별 각개 접근을 지양하였다는 것이다. 특히 이를 청와대의 주무부처, 즉 자신이 이를 주도하고 외무부의 재량을 최소화하였다고 한다.

38) 노태우, 앞의 책(2007), 128-129쪽.

39) 위의 책, 127쪽.

40) 이에 대해서는 노태우 전 대통령의 생각도 마찬가지였다. “나와 부시의 생각이 일치한 것도 중요한 점이다. 나는 북한의 핵무기를 없애기 위해 미군이 배치한 핵무기를 내보내야 한다는 입장이었고, 미국은 전 세계에서 핵무기를 철수하기 위한 정책을 은밀히 추진하고 있었기 때문이다. 다행히 미국 측은 이 문제를 내가 주도해서 선언을 내놓기까지 전폭적으로 지지를 아끼지 않았다.” 위의 책, 137쪽.

그러나 실제 핵문제에 관한 미국 측 입장은 다소 버전이 다르다. 이에 대한 갈루치의 평가를 보자.

그러나 미국의 입장에서 볼 때 [...] 핵부재 선언까지 한 것은 시쳇말로 오바한 것이었다. 미국은 그때까지 한국 내 핵무기의 존재에 대해 확인도 부인도 않는 소위 NCND 정책을 유지해왔기 때문이다. 이에 대한 기자의 질문을 받고 부시 대통령이 한 대답은 정치적 모호성의 입장에서 명언이었다: “나도 그가 한 말을 들었소. 그렇다고 그것을 따질 생각은 없소.”⁴¹⁾

노태우 전 대통령이나 기타 정책 입안자들은 한결같이 한국의 정책적 자율성이 높은 수준이었다고 술회하고 있다. 하지만 이는 과신이었다. 앞서 갈루치의 주장에서 보듯이 한국정부의 정책적 자율성이라는 것은 미국이 방치하고 허용하는 선 내에 머무르는 것이었다.

이 같은 자율성에 대한 과신과 더불어 한반도 문제에 대한 한국 주도성에 대한 강조는 은연중에 문제를 더욱 복잡하게 만들고 있었다. 북미교섭 과정에서 한국은 직접 협상을 반대하였던 것이다.

김종휘 전 수석: “미국 역시 북한과 대화하고 싶어 했다. 우리는 시종일관 ‘안 된다. 한반도 문제는 어디까지나 우리가 해결한다. 너희는 이 해결을 위한 긍정적 영향을 미칠 여건조성에 협조해야 한다’고 강조했다. 북한과 직접대화 제안에 미국이 응하려는 것을 우리가 못 하게 한 것이다. 단 한 번 예외가 있었다. 캔터 국무부 차관-김용순 회담이었다. 처음에 미국은 캔터 차관과 북한 외교부 강석주 차관의 회담을 갖고 싶다고 여러 차례 이야기해왔다. 나는 노 대통령에게 보고한 후 양해를 받아, ‘좋다, 단 한 번이다. 그러나 상대는 강 차관이 아닌 김용순으로 해야 한다’는 조건을 붙여 한 차례 허용했다.”⁴²⁾

다음은 북일교섭에 대한 한국정부의 입장 역시 마찬가지였다.

나는 일이 고약하게 되었다고 생각했다. 가네마루는 자신이 평양에서 했던 일을 인정받으려고 했기 때문이다. 가네마루는 그때 이미 76세의 노령이었다. 그는 ‘북한에 가서 본인이 한 활동에 관해 실상을 말씀드리고 이해를 구하고자 직접 온 것’이라고 말을 꺼냈다. [...] 하여튼 나는 일본 측이 우리를 제쳐놓고

41) 로버트 갈루치 외, 앞의 책, 11쪽.

42) 노태우, 앞의 책(2007), 135-136쪽.

북한과 만난 데 대해 가네마루에게 ‘당신이 왜 나쁘게 그 따위 짓을 했느냐고 하지 않고 ‘당신은 참 좋은 사람인데 저쪽에서 유혹해서 그렇게 된 것이다’라고 하며 하나하나 짚어가며 이야기했다. 그래서 다시 한 번 우리 한국을 제쳐놓고는 어느 누구도 북한과 교섭해서는 안 된다는 원칙이 세워진 것이다. 나는 그때 외교적인 주도권이 매우 중요하다는 것을 다시 한 번 실감했다. 일본은 당시 우리가 북방정책을 펴는 것을 보고는 뭔가 위축되는 듯했다. 그래서 자신들도 북한과 만난다는 것을 갖고 한번 건드려봤다가 우리의 지적을 받고는 놀란 것이다.⁴³⁾

한국 주도성론은 일면 당연한 듯하지만 다른 한편 북한의 입장에서 볼 때 그것은 명백한 대북 고립화 노선이었다. 그동안 한국정부가 주장해 온 교차 승인론의 진의마저 의심스럽게 만드는 것이었다.

당시 미국이 제안한 다자체제에 대한 한국의 입장 역시 분명했다. 한국의 주도성과 남북 당사자주의를 보장하지 않는 어떤 협상체제도 반대한다는 것이었다.

베이커의 (2+4 회담) 구상이 시기적으로 적합하지 못하며 [...] 조선일보는 한반도와 독일의 차이점을 들어 반대 입장을 분명히 했다. 특히 우리 군사 문제에 소련과 일본이 교전 당사자가 아니라는 점을 들어 통일 문제 개입에 반대했다. 필자는 “모든 한반도 관련 문제는 직접 당사자인 남북한 간에 협상과 합의를 통해 해결되어야 한다는 것이 정부의 기본 방침”이라고 강조했다. 베이커 장관은 [...] 다자적 노력은 한국의 주도적 노력을 저해하지 않을 것이므로 한국이 다자적 접근 방식의 가능성을 배제하지 않기를 희망했다.⁴⁴⁾

김중희 전 수석: “노 전 대통령이 6자회담을 반대해서 실현되지는 못했다. 6자회담을 하게 되면 어떤 문제는 남북한 당사자 회담에서 논의되고 어떤 것은 6자회담에서 논의되고 해결할 것인지 선을 그을 수 없게 된다. 주한미군이 됐든, 안보 문제가 됐든 전부 얽혀 있는데 어떻게 하라는 것인가. 게다가 강대국의 이해관계가 끼면 대화가 안 되게 마련이다. 6공에서는 북한이 한국을 제쳐놓고 다른 나라들과 대화한다는 것은 불가능했다. 한국의 국력과 군사력이 강해지고 한미·한일 관계가 강화되면서 미국, 일본은 한국과의 대화 없이는 북한과 만나지 않겠다고 분명하게 못 박았다. 북한으로서는 자신들이 믿어온 중국, 소련의 연결 끈마저 끊어지는 상황에 몰리고 무역마저 감소했다. 그런 상태에서 한국 측이

43) 위의 책, 119-120쪽.

44) 이상욱, 앞의 책, 360-370쪽.

가슴을 열고 받아들여줬다고 하니까 한국정부와 얘기할 수밖에 없게 된 것이다.”⁴⁵⁾

한국의 입장에서 보면 남북당사자주의는 물리칠 수 없는 원칙이었다. 특히 역사적 맥락을 떠나서 민족주의의 논리에서 보면 이는 너무나 당연한 요구였다. 그러나 외교적 압박과 동시에 진행된 유엔 동시 가입이나 한중수교는 북한으로 하여금 극도의 피포위의식(siege mentality)⁴⁶⁾에 시달리게 하였다. 특히나 교차 승인에 대한 노골적인 반대는 북한으로 하여금 자체의 핵무장을 결심하게 만드는 메커니즘으로 작동하기도 했다.⁴⁷⁾ 즉, 북일수교나 북미수교의 가능성을 차단한 채 한러수교, 한중수교를 선제적으로 성취한 한국정부가 북한의 굴복을 요구하는 상황 자체가 북한을 또 다른 극단적 선택으로 내몰고 있었던 것이다.

한국의 보수 세력은 북한은 어려울 때 대화에 응하므로 압박하면 대화를 이룰 수 있다고 주장한다.⁴⁸⁾ 그러나 이 같은 단순 논리의 이면에 북한의 핵개발사가 깔려 있다는 점을 상기한다면 선부른 압박정책이 가져올 부작용에 대해서 성찰하지 않을 수 없다. 당시 제대로 된 포용정책에 기반해서 교차승인이라는 명백한 목표를 향해 움직였다면 북한의 핵문제를 제때에 정리할 수도 있었다는 평가 역시 귀담아 들을 만하다.⁴⁹⁾

1992년 8월 한중수교 이후 한국정부의 대북 압박은 매우 급속도로 진행되었고 남북대화를 위해 외교를 활용한다는 명분이 무색할 정도로 남북대화에 대한 한국의 입장도 차갑게 식어갔다. 한중수교는 대통령의 뜻과는 달리 사실상 북방정책의 종료로 받아들여졌고⁵⁰⁾, 이는 곧바로 보수 관료들에 의한 대북 압박으로 이어졌다. 다음달 9월에 있었던 8차 고위급회담에서의 훈령조작 파동은 그 시작이었다. 10월에는 ‘남한 조선노동당’ 사건이자 이선실 간첩단 사건이 공개되어 남북관계를 더욱 경색시켰고, 결정적으로는 조율이라도 한 듯 동 사건이 발표된 바로

45) 노태우, 앞의 책(2007), 116-120쪽.

46) 이정철, 「북한의 핵 억지와 강제」, 『민주사회와 정책연구』(민주사회정책연구원, 2008), 130쪽.

47) 이정철, 앞의 논문(2011), 66-68쪽.

48) 김종휘, 앞의 인터뷰.

49) 물론 당시 북한의 핵개발을 한미일이 공동으로 저지해야 한다는 국제 공조가 가동되기 시작했기 때문에 한국으로서는 다른 대안이 없었을 수 있다. 그러나 한국정부가 진정한 자율성이 있었다면 이러한 때 진가를 발휘하였을 것이다

50) 이상욱, 앞의 책, 53-80쪽.

다음날 한미 연례안보협의회에서 팀스피리트 군사연습을 재개한다는 발표가 공표되었다.⁵¹⁾ 북한을 비핵화 공동선언과 남북기본합의서에 동의하게 만든 가장 결정적인 동력이었던 팀스피리트 중단 조치가 1년 만에 뒤집힌 것은 북한에게는 매우 심각한 안보적 위기였다. 한중수교로 북소관계에 이어 북중관계마저 악화일로를 치닫고 있는 상황에서 북한에게 다른 선택의 여지가 없었다. 외교적 압박을 통해 한국이 대화의 주도권을 잡는다는 원래의 의도와는 달리 북한으로 하여금 더 이상 대화에 기대할 수 없게 만드는 역효과를 낳고 만 것이다. 한국정부의 자율성 과잉과 주도성 과신이 오히려 북핵 문제를 대화가 아니라 대결로 치닫게 한 한 요인이 되었던 것이다. 주지하다시피 남북대화의 모멘텀은 사라졌고, 사태는 결국 1994년 한국이 배제된 북미 직접대화를 통해서 가닥을 잡게 되었다.

노태우 전 대통령은 한미관계에서나 남북관계 그리고 다자체제 모두에서 한국의 주도성을 강조하였지만, 상황은 그리 만만치 않았다. 북방정책에서 한국이 누린 자율성은 국제 세력 배분구조의 거시적 재편과정에서 미국의 '상대적으로 우호적인 방치정책'을 취함으로써 가능한 것이었다. 그것은 미국이 현안이라고 판단할 때 더 이상 한국의 자율성과 주도성이 인정되지 않음을 의미하는 것이었다. 그 적절한 사례가 바로 1993년과 2002년 북핵 문제에 대해 미국이 보여준 대응이었다.⁵²⁾

한국의 자율성과 주도성에 대한 착시 현상은 어쩌면 한국의 민주화 과정이 반드시 거쳐야 했던 경로의 하나였을지도 모른다. 노태우 정권 초반 외교통일정책은 권위주의 정부의 오명을 벗고 올림픽의 성공적 개최를 위한 정책 수단의 위상에 머무르고 있었다. 하지만 3당 합당 이후 국내적으로는 민주적 정당성에 대한 자신감을 갖게 되고 대외적으로는 한소수교와 유엔 동시 가입 그리고 한중수교라는 성과를 맞보면서 외교통일정책 그 자체가 정권 정당성의 구성요소이자 권력의 자율성을 경험하는 잣대라는 인식이 확산되었다. 민주화의 진전과 신정치연합의 형성이 대외정책의 주도성에 대한 자신감을 증폭시킨 것이었다.

이 과정에서 특히 이데올로기적 승리를 맛본 보수 세력들에게 남북관계

51) 로버트 갈루치 외, 앞의 책, 16쪽.

52) 전재성, 「노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석」, 『국제문제연구』 24호 (서울대학교 국제문제연구소, 2002), 267쪽.

보다 중요한 것은 세계로 나가는 것이라는 인식이 싹 트기 시작하였다. 이른바 민주적 정당성에 기반한 새로운 보수 세력들이 김영삼 후보의 집권 이후 '국제화' 및 '세계화' 모드를 강조하고⁵³⁾, 남북관계에 대한 전통적 인 민족주의적 시각을 교정하기 시작하였다. 북한은 이제 시대에 뒤떨어져 가는 세력이었고 따라서 북한에 대한 압박은 대화를 위한 수단이 아니라, 북한 체제의 해체를 겨냥해야 한다는 이데올로기적 적대감과 민주적 승리 테제를 자신들의 정책 기반으로 하고 있었다. 이 시기 북방외교의 성과는 이 같은 자신감을 맛보게 해준, 그래서 정당성 과잉에 빠지게 만든 역설적 성공이었다. 이것이야말로 한국적 '신(글로벌)보수'⁵⁴⁾가 탄생하게 된 배경이었던 것이다. 김영삼 정부 시절 그리고 이명박 정부 시절에도 계속되는 이 같은 대북 접근법이야말로 1992년 말 노태우 정부에서 분화된 새로운 보수의 요체였다.

'신보수' 세력의 경우 대북 정당성 우위 테제에 기반해 한반도 문제의 국제화라는 테제와 한국 주도성 및 외교적 자율성 테제를 결합하고 있었다. 반면 기존 보수 진영은 대북 문제에 관한 한 여전히 민족주의적 접근법을 유지하며 한국 주도성을 결합시키고자 하였다. 따라서 후자에게 '한국 주도성' 테제는 한반도 문제의 한반도화를 의미하는 것이었다.

앞서 지적하였듯이 '신보수'가 표방하는 한국의 자율성과 주도성 테제는 국제관계에서 의도만큼 쉽게 실현될 수 있는 것은 아니었다. 특히 한국 주도성을 한반도 문제의 국제화와 결합시키고자 하는 순간 그 한계는 더욱 명확해졌다. 한국의 외교적 자율성이 온전하지 않은 한, 한반도 문제의 국제화와 한국 주도성을 결합시킬 능력에는 한계가 있었기 때문이다. 1992년 이후 고개를 든 '신보수' 세력은 북핵 문제가 점점 국제화되고 있는 상황에서 한국 주도성을 강조하다 보니 우리의 원래 목표였던 교차 승인 전략을 폐기하기에 이르렀다. 의도와 달리 북한을 궁지에 몰아넣는 봉쇄와 압박에만 의존하게 되었고, 결국 북한을 핵개발이라는 외통수로 몰아넣었던 것이다.

요컨대 한반도 문제의 국제화와 한국 주도성 테제의 결합을 뒷받침할 만큼 한국 외교의 자율성이 강화되지 않는 한, '신보수' 세력이 강조하는

53) 「내년을 국제화원년으로」, 《동아일보》, 1993년 12월 31일자, 1면.

54) 이를 한국의 신보수라고 규정하여 노태우 정부와 차별화를 시도하면 '한국적 네오콘'으로 칭할 수도 있지만, 네오콘에 대한 부정적 이미지 때문에 다른 용어를 사용하고자 하였다.

한국 주도성은 사실상 과유불급(過猶不及)의 신화에 불과한 것이다.

VI. 맺음말: 위임 리더십의 공과

1988년의 7·7선언이 ‘북방정책’의 의지 표명이기도 하지만 동시에 그것은 확장된 국내정치에 대한 고려, 즉 민주화 세력의 통일 공세에 대한 노태우 정부의 대응이기도 했다. 나아가 1989년의 대북 공안 국면 역시 중간평가 유보에 대한 민주화 운동 진영의 예상되는 비판에 대한 선제적 공세였다. 이처럼 이 시기 대북정책은 북한을 대상으로 하기보다는 국내정치 과정의 정당성 확보에 일차적 목표를 둔 정책 수단이었던 것이다.

1990년 이후 상황은 달라졌다. 1989년 말 예상치도 못한 독일 통일과 동구권 붕괴 그리고 소련의 변화를 맞아 대통령은 전환기적 외교 인식을 갖게 되었고, 동시에 3당 합당이라는 국내적 정당성 강화 조치에 성공하게 되었다. 국내정치 상황과 대북정책이 상호 상승작용을 일으키자 대통령은 강한 외교통일 드라이브를 추구하기 시작했다. 약 1년 반 정도로 볼 수 있는 이 시기는 남북관계나 4강 외교에서 한국 역사상 전범이 될 만한 것이었다. 한소 수교, 유엔 동시 가입 그리고 한중 수교라는 외교적 성과와 8차에 걸친 남북총리회담 그리고 남북기본합의서와 비핵화 선언 채택이라는 역사적 성과를 낳았기 때문이다. 국내적으로 강화된 민주적 정당성과 우호적인 대외 환경 변수는 노태우 정부의 대외정책과 대북정책에 날개를 달아주었던 것이다.

대북정책 결정과정과 체계라는 관점에서 보면 노태우 정부의 대북정책의 성공은 밀사라는 비공식 라인의 존재를 부인할 수 없다. 동시에 공식적으로는 대통령과 청와대에 모든 권한을 집중시키는 시스템을 창출하고 컨트롤 타워를 장악하여 투톱체제의 운영체제를 대통령이 독점한 것 또한 매우 현명한 조치였다. 남북관계의 특성상 공식 라인과 비공식 라인을 동시에 운영하는 것이야말로 불필요한 문제를 사전에 제거하고 사후에도 여러 가지 해결책을 상호가 조율할 수 있는 유용한 방식이었기 때문이다. 이런 체제가 가장 원활하게 운영된 것이 남북관계가 가장 활발했던 1990년에서 1992년 초까지라는 사실은 참고할 만하다.

그러나 권력 투쟁의 결과 투톱체제의 한 축이 무너지게 되자 대통령의 인식도 한계에 다다르게 되었다. 밀사 체제의 붕괴는 곧바로 대통령의 인식 틀의 축소와 대북정책 조정 수단의 약화를 의미하였고, 그 결과 다양한 관료의 이익체계가 강화되고 그들 간의 갈등이 심화되기 시작하였다. 그 선두에 선 것이 대북 공안 정국 조성에 주력한 안기부이고, 다른 한 축은 자신들의 부처 이익에 매몰된 외무부와 국방부였다. 외무부는 특히 북방정책 전 기간 중 소외되어 있다가 1992년에 가서 자신들의 목소리를 내기 시작했고⁵⁵⁾, 북방정책의 실질적 성과에 따른 스포트라이트를 독점하였다. 국방부는 대규모 군사연습 자체가 자신들의 이해관계와 연관되어 있었기 때문에 대결주의 정책을 선호하게 되어 있었음은 물론이다. 이 모든 것이 대통령의 힘이 약화되고 새로운 권력이 부상하는 레임덕 세션에서 일어난 관료 간 갈등(bureaucratic rivalry)의 결과였고, 이 과정에서 훈령 조작 사건이라는 웃지 못할 비극이 탄생한 것이었다.

물론 이 같은 관료적 대결의 과정에는 단순히 그들의 이익 갈등 체계만 작동하고 있었던 것은 아니다. 노태우 전 대통령의 대북정책에 대해서 한국사회 보수 내에 새 흐름이 조성되기 시작했고 이들 '신보수' 진영은 나름의 시대 인식을 통해 민족주의와 결별하고 세계화 담론을 제기하기 시작하였다. 구 공산주의 체제에 대한 이데올로기적 적대감과 힘의 강조 그리고 민주적 승리 테제로 무장한 새로운 '글로벌 보수' 진영에게 민족주의적 보수 진영의 전통적 대북정책은 낡은 것일 따름이었다. 이들에게 북한 체제는 통일의 대상이 아니라 극복과 붕괴의 대상일 따름이었다. 노태우 정부의 임기 말에 나타났던 대북정책의 극심한 진동은 이 같은 한국 보수의 분화와 분열에 따른 귀결이었다. 대통령 스스로 이 같은 분화에 대해 적절한 리더십을 형성하지 못하였기 때문에 남북기본합의서나 비핵화 선언과 같은 획기적 성과마저 무용지물이 되고 말았다.

1990년에서 1992년 초까지 노태우 전 대통령의 대북정책은 그 전 시기에 비해 그리고 그 후 시기에 비추어봐도 전향적인 것이었다. 그러나 대통령 스스로가 보수 세력의 분화에 대해 적절히 대응하지 못하였고, 결과적으로 국내정치 변화에 적절하게 대처하며 국내정치에 대북정책

55) 김종휘, 앞의 인터뷰.

을 조용시키지 못하였다. 때문에 대통령은 대북정책에 관한 한 임기 말의 레임덕을 피할 수 없게 되었고, 대통령까지 기망하는 대담한 한국적 '신보수' 이데올로기, 즉 한국적 네오콘의 부상에 적절히 대응하지 못하였다. 결국 북핵 문제의 씨앗을 제거하지 못하고 북한에게 핵개발의 빌미를 제공하고 말았다.

이 시기 대통령을 보좌한 보수 진영의 일부는 김영삼 정부에서 활약하였고, 또 다른 일부인 '민족주의 보수 세력'은 김대중 정권하에서 6·15를 낳는 데 기여하고 있었다. 아이러니하긴 하지만 결국 김영삼 정부 시절의 '대결'도 김대중 정부 시절의 '협상'도 모두 노태우 전 대통령이 씨를 뿌린 것이었다. 자신의 권한을 아래로 위임해준 대통령이 만든 세력 분화의 귀결이었던 것이다. 그 점에서 노태우 전 대통령이야말로 '원리주의 이데올로기'와 '승리 테제'에 사로잡혀 남북관계를 대결로만 몰아가는 신보수 세력에 비해, 보수주의가 어떻게 실용주의를 결합시키려는가의 전범을 보여주었던 리더십이었다고 하겠다.

그의 한계는 다만 세력연합 내부에서 발생한 민족주의와 글로벌주의, 특수성과 보편성의 분화에 적절히 대응하지 못한 전환기 리더십 (transitional leadership)과 '위임' 그 자체에 연유하고 있을 따름이었다.

참 고 문 헌

- 공보처, 『제6공화국 실록』 1, 5권. 1992.
- 김달중, 「북방정책의 개념, 목표 및 배경」. 한국국제정치학회, 『국제정치논총』 제29집 제2호, 1989, 41-52쪽.
- 김일철, 「노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서-성과와 한계」. 『역사비평』 2011 겨울호 통권 97호, 역사비평사, 2011, 80-110쪽.
- 김일성, 『김일성 저작집 41권』. 조선로동당출판사, 1989.
- 노재봉 · 정해창 · 최석립 · 김종인 · 손주환 · 김학준 · 임인규 · 이병기 · 박영훈 · 김성한, 『노태우 대통령을 말한다: 국내의 인사 175인의 기록』. 동화출판사, 2011.
- 노태우, 『노태우 육성 회고록』. 조감제닷컴, 2007.
- _____, 『노태우 회고록 하권』. 조선뉴스프레스. 2011.
- 로버트 갈루치 외 저, 김태현 역, 『북핵 위기의 전망-벼랑 끝의 북미협상』. 모음북스, 2005.
- 박철연, 『바른 역사를 위한 증언 1』. 랜덤하우스중앙, 2005a.
- _____, 『바른 역사를 위한 증언 2』. 랜덤하우스중앙, 2005b.
- _____, 「지금은 대북մ사 파견 필요한 때」. 《통일뉴스》, 2005년 05월 12일자, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=54642>(검색일 2011년 7월 5일).
- 유석렬, 「북방외교의 현황과 추진방향」. 한국정치학회, 『민족공동체와 국가발전』, 1989, 22-35쪽.
- 이상욱, 『전환기의 한국외교』. 삶과 꿈, 2002.
- 이장규 외, 『경제가 민주화를 만났을 때』. 울림, 2011.
- 이정철, 「북한의 핵 억지와 강제」. 민주사회정책연구원, 『민주사회와 정책연구』, 2008, 124-153쪽.
- _____, 「김일성의 남방정책과 남북기본합의서-냉전 해체의 비대칭성과 동맹 재편 전략의 좌절」. 『역사비평』 2011 겨울호 통권 97호, 역사비평사, 2011, 46-79쪽.
- 장달중, 「냉전체제와 남북한의 국가발전」. 경남대극동문제연구소, 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』, 1996, 3-30쪽.
- 전재성, 「노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석」. 서울대학교 국제문제연구원, 『국제문제연구』 24호, 2002, 259-279쪽.
- O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5, 1994, pp. 55-69.

김종인, 인터뷰. SK경영경제연구소, 2011. 12. 14, 14:00-17:00.

김종휘, 인터뷰. SK경영경제연구소, 2011. 11. 19, 09:30-12:30.

박철인, 인터뷰. 코리아나 호텔 3층 사카에, 2011. 10. 03, 08:00-10:00.

손주환, 인터뷰. SK경영경제연구소, 2011. 10. 15, 15:00-18:00.

정종욱, 인터뷰. <http://www.sisapress.com/news/quickViewArticleView.html?idx-no=38977>(검색일 2012년 2월 19일).

《동아일보》, 1992년 3월 27일자, 17-18면.

《동아일보》, 1993년 12월 31일자, 1면.

《중앙일보》, 2010년 2월 22일자.

국 문 요 약

노태우 정부의 북방정책은 성공적인 것이었음에도 불구하고, 북방외교와 대북정책 간에 우선순위가 불분명하여 대북정책에 관한 평가가 갈리고 있다. 그 원인을 규명하기 위해서 이 글에서는 노태우 정부의 대북정책을 국내정치연합과의 관계 속에서 평가하고자 하였다.

먼저, 노태우 정부의 대북정책은 정책결정 과정상의 제도화를 이루지 못하였다. 때문에 대북 밀사나 청와대 주도의 컨트롤 타워가 작동할 경우에는 대북정책에 성과를 낼 수 있었으나, 임기 말 레임덕 상황에 처하자 대통령과 가치를 공유하지 못한 관료들이 부처 이기주의에 따라 각기 다른 목소리를 내면서 정책이 표류했다.

이념적으로도 노태우 대통령의 대북정책은 포용정책이라고 미화되지만 창구단일화론에서 보듯이 자유주의라기보다는 현실주의적 접근법을 벗어나지 못하고 있었다. 자유주의 계열의 접근법과 현실주의 계열의 접근법 사이에서 자기 철학 없이 지그재그 행보를 계속하고 있었던 것이다.

한편 대북정책이 가장 왕성한 시기였던 1990-1992년 상반기에는 3당 합당이라는 국내정치의 정당화 기제에 힘입어 대통령이 직접 대북 드라이브를 걸 수 있었고, 북한 역시 한국정부의 국내적·국제적 정당성이 강화되자 당국 간 대화에 적극적으로 응했다. 그것이 총리급회담의 동력이었던 것이다.

그러나 노태우 전 대통령은 국내외에서 민주적 정당성이 강화되자 외교적 자율성을 과신한 나머지 '한국 주도성 테제'를 전방위로 내세우기 시작했다. 북한과의 교차승인이라는 전통적 목표 대신에 북한 고립화에 가까운 한국 우위론을 정책적 전제로 하기 시작한 것이다. 1992년 북미접촉과 북일수교 협상을 사실상 반대하면서 북한의 굴복을 요구하였다. 결국 북한이 굴복보다는 대결정책인 '북핵' 개발이라는 마지막 카드를 내밀게 된 빌미를 제공한 것이다. 그럴수록 일부 보수 세력은 북한에 대한 민족주의적 연대감을 상실했고, 한국의 가치 지향을 세계화로 적시하는 새로운 보수적 가치를 부각시켰다. 즉, 보수 세력이 분화되기 시작하였다. 이 글에서는 이들을 '신(글로벌)보수'라 규정하여 전통적 '민족주의적 보수'와 구분하였다.

문제는 노 전 대통령이 세력연합 내부에서 발생한 민족주의와 글로벌주의, 특수성과 보편성의 그 같은 분화에 적절히 대응하지 못하고 권력의 '위임'에 의거함으로써 대북정책의 지속성 확보에 실패하였다는 사실이다. 때문에 노태우 전 정부는 대북정책에 관한 한 양 극단적 상황을 관리할 수 없었고 결과적으로 자신의 성과를 다음 정부로까지 전달하는데 실패한 것이었다.

투고일 2012. 3. 16.

수정일 2012. 4. 30.

게재 확정일 2012. 5. 17.

주제어(keyword) 북방정책(Nordpolitik), 신보수(Neo-conservative), 한국 주도성 테제 (Keeping Inter-Korean dialogue only on state level), 국내정치연합(Domestic Coalition), 훈령조작사건(Mendacious Report Incident)

