

한국의 대북정책과 통일: 변화와 지속

박광호 | 한라대학교 교수 | khopark1800@hotmail.com

I. 머리말

“북남관계는 더 이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가관계, 전쟁 중에 있는 두 교전국 관계로 완전히 고착되었습니다.” 북한 김정은 위원장이 2023년 말 노동당 중앙위원회에서 한 말이다. 역대 우리 정부의 대북정책, 통일정책에 관해서는 그 목적이 북한 정권 붕괴와 흡수통일이었다면서, “대한민국 것들과는 그 언제 가도 통일이 성사될 수 없다.”고 선언했다.¹⁾ 남북통일을 공식 거부한 것이다.

우리 국민들이 통일을 보는 시각도 많이 바뀌었다. 통일은 당연한 것이라고 여기던 정서는 옛 말이고 이제 통일에 반대한다는 의견이 꽤 많아졌다. 특히 젊은 세대일수록 통일 반대 의견이 높은 비율로 나타난다. ‘우리의 소원은 통일’이라는 정서로부터 이제는 ‘통일 꼭 해야 돼?’라는 분위기로 바뀐 것이다.

사실 정서가 바뀐 것보다 더 중대한 문제는 통일에 대한 관심 자체가 많이 사라졌다는 것이다. 예전에는 북한에 대한 호기심 차원에서라도 통일에 상당한 관심을 보였지만 북한의 암울한 실태에 대해 알려지면 알려질수록, 희망적이지 않은 새로운 소식이 전해지면 전해질수록, 그 호기심조차 없어지면서 바쁜 현대 생활 속에 북한, 통일은 우리의 관심에서 멀어져 가고 있다.

아마도 분단 이후 너무도 긴 세월이 흘렀고, 북한의 상황이 우리와는 너무나 많이 차이가 날 뿐 아니라 그 안에서 벌어지고 있는 많은 일들이 우리에게 이해하기 어려운 것들이어서

1) 『노동신문』, 「조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의 김정은 보고」, 2023. 12. 31.

그 체제, 그 구성원들에 대해 이제는 동질성을 느끼기 어렵게 되었다는 데 일차적인 원인이 있는 것으로 보인다. 더욱이 북한 정권이 지금까지 입으로는 통일을 말해 왔지만 실제로는 우리를 통일의 대상으로 본다고 할 수 없을 정도로 막말들을 무더기로 쏟아내 왔고, 우리를 위협하는 도발 행위를 끊임없이 계속하고 있어서 이제는 우리 국민들이 북한 정권에 대해 호감을 가질 수 없게 된 것도 또 하나의 원인이라고 본다. 한편 북한의 핵미사일 개발에 대응하여 국제사회가 가한 대북제재가 이제는 하나의 레짐으로 굳어져서, 설혹 우리가 북한과의 관계 개선을 꾀하려 해도 그 방법상의 한계가 명확하다는 것을 국민 모두가 인식하고 있다는 것도 통일에 대한 기대를 낮추는 하나의 환경이 되어 버렸다.

그렇다면 이처럼 통일문제를 둘러싼 상황 변화가 분명한 조건에서, 앞으로 우리의 대북정책이 지금까지와 같은 방향이어야 할 것인가, 아니면 새로운 현실에 맞추어 조정해 나가야 할 것인가를 검토해 보는 것이 필요해졌다고 할 것이다. 즉, 통일을 명시적으로 지향하는 정책을 지켜 갈 것이냐, 아니면 통일을 지향하되 상황을 반영하여 통일이라는 말보다는 교류, 북한주민의 삶 개선, 동질성 회복과 같은 실질적인 측면을 실천해 가는데 주안점을 둘 것이냐이다. 그리고 남북 간에 아무런 실체적 접촉이 진행되지 않고 있는 지금과 같은 때가 그러기에 절호의 시점이다.

본고에서는 전자를 지칭하는 통일정책과 후자를 가리키는 대북정책을 개념적으로 구분해 보고, 그리고 지난 정부들의 대북정책을 통일정책이라는 관점에서 일별해 본 후 지금 우리의 상황에서 대북정책, 통일정책에 관한 시야를 좀 더 넓혀볼 필요가 있을지를 생각해 보기로 한다.

II. 대북정책이나 통일정책이나?

1. ‘대북정책’과 ‘통일정책’

‘대북정책’과 ‘통일정책’은 지금까지는 거의 같은 의미로 사용되어 왔다. 분단 이후 우리의 지상 목표는 통일이었고, 그 전제 위에서 통일의 대상인 북한에 대한 우리의 정책, 즉 대북정책은 당연히 통일정책이어야만 했으므로 대북정책과 통일정책을 구분 없이 사용해도 뜻의 혼동이 없었고 딱히 양자를 구분해 보아야 할 이유도 없었다.

그러나 조금 엄밀하게 말하자면 대북정책은 북한이라는 실체를 하나의 대상으로 놓고

이 대상을 향해 취하는 우리의 정책을 통칭하는 것이라 할 수 있다. 대미정책, 대중정책, 대일정책 등과 같은 개념이다. 반면, 통일정책은 북한을 통일의 대상으로 고정해 놓고 통일을 이루기 위해 북한에 대해 취하는 우리의 정책을 말하는 것이다. 그러므로 구분해서 보자면, 대북정책은 통일을 장기적 목표로 떼어놓거나 직접 고려하지 않는 가운데 당장은 객관적 정치체인 북한을 대상으로 취하는 우리의 정책이고, 반면 통일정책이라고 하는 것은 대북정책에 있어 통일을 전제로 하는, 즉 ‘통일+대북정책’의 개념으로 정리할 수 있다. 다만, 장기적으로 모든 여건이 성숙되었을 때조차도 남북이 통일되는 것을 반대하는 사람은 없을 것이므로, 대북정책은 통일을 당장의 목표로 두지 않은 가운데 우리가 북한에 대해 취하는 정책이라고 좁혀 정의할 수 있겠다. 이렇게 보면 대북정책과 통일정책을 가르는 핵심은 통일을 지금 당장의 목표로 두느냐 혹은 조금 먼 미래의 과제로 미루어 두느냐가 된다.

이 같은 개념 구분은 통일이 당장의 과제가 된 미래 시점이라면 의미가 없겠으나, 현시점에서는 정책의 성격에 큰 변화를 가져올 수도 있다. 가까운 미래에 통일을 실현하는 것이 현실적으로 어렵다는 점을 인정하는 바탕에서 우선은 대북정책에 집중한다는 공감각이 이루어질 경우 우리는 통일이라는 프리즘 없이 북한이라는 실체와의 관계에 보다 집중할 수 있게 되기 때문이다. 그 경우 어쩌면 통일정책을 직접 목표로 하는 경우보다 더 빨리, 더 효과적으로 통일에 다가서는 결과가 생길 수도 있기에 이를 검토할 필요가 있다는 것이다.

2. 헌법과의 관계

우리가 이상과 같은 현실을 반영한 대북정책 개념을 검토할 때 제일 먼저 염두에 두어야 할 것이 우리의 헌법과 양립될 수 있는가 하는 문제이다. 대한민국의 근본 가치를 담고 있는 헌법은 통일을 지상의 과제로 상정하고 곳곳에 통일을 추구할 의무를 규정해 두고 있기 때문이다.

우선 헌법은 전문에서 ‘평화적 통일의 사명’을 명기해 두고 있고, 제3조 영토조항은 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”고 하여 북한이라는 실체를 배제하고 있으며, 제4조에서는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”고 함으로써 통일과 별개인 대북정책을 원천 배제하고 있다. 이어 제66조 3항에서는 대통령에게 ‘조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무’를 지운 뒤 제69조 대통령 선서에 ‘조국의 평화적 통일’에 노력할 것을 포함해 두고 있고, 끝으로 제92조에서 “평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다”고

하고 있다.

영토조항 이외에 대부분의 통일 관련 조항들은 박정희 대통령 시기인 1972년의 7차 개헌과 전두환 정부 시절인 1987년 마지막 개헌 때 신설된 내용들이어서 아무래도 이 시기의 시대정신이 반영되었을 것이다. 여하튼 현행 우리 헌법은 어느 한 부분에서라도 통일을 정책 수립에서 떼어놓을 수 있는 여지를 두지 않고 있다. 이 같은 헌법정신의 연장선상에서라면 통일정책과 별개의 개념으로서의 대북정책은 존재할 수 없어 보인다.

문제는 헌법의 취지가 당장의 현실에서 실현될 수 없는 방향으로 역사가 전개되어 왔다는 점이다. 헌법이 제정된 이후, 우리가 그토록 통일을 부르짖어 왔음에도 분단은 더욱 고착되어 왔고 북한은 통일과는 반대 방향으로 뛰쳐나간 것이 역설적이게도 역사적 사실이다. 북한의 김일성은 무력에 의한 통일을 추구한다며 동족상잔의 전쟁을 일으켜 우리 민족 전체에 씻을 수 없는 피해를 안겨주었고, 민족 전체의 가슴마다에 통일로 가기에 건너기 어려운 깊은 상처만 남겼다. 이로 인해 헌법 제정 당시 상대적으로 느슨했던 분단은 6.25 전쟁 후 완전히 고착되어 휴전선은 절대 넘을 수 없는 선이 되고 말았다.

이후 남한과 북한이 걸어온 길은 서로 가까워지는 것이 아니라 점점 멀어져 가는 길이었고, 70년이 지난 지금은 극복하기 어려운 간격이 자리 잡았다. 그리고 그 간격은 점점 더 커져가고 있다.

그렇다면 통일과 관련한 우리의 헌법정신은 현실에서 실현될 수 없게 된 것인가? 통일을 당장 실현하라고 한다면 그렇다. 그러나 통일에의 염원을 놓지 않고, 보다 긴 호흡으로 추진해 간다면 헌법정신은 실현될 수 있고 실현되어야만 한다. 여기서 우리는 헌법이 통일을 ‘지향’하며 통일정책을 ‘추진’하라고 하고 있는 것이지, 그 어디에서도 통일을 항상 내세워야 한다든지 당장 실현해야 한다는 요구를 하고 있지는 않다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

3. 독일의 사례²⁾

독일의 경우, 1949년 같은 해에 정부를 수립한 서독과 동독은 서로 자국 중심의 통일을 기본노선으로 삼고 있었다. 이는 각자가 채택한 헌법(기본법)에 규정되었는데, 그리 오래 지나지 않아 헌법과는 다른 현실적인 접근법이 나오기 시작했다.

우선 서독에서 1949년 5월 23일 공포된 기본법은 헌법을 대신하는 성격이었는데, 먼저 전문에서 “전 독일민족은 자유로운 자결권으로 독일의 통일과 자유를 달성해야 한다.”고

2) 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』, 한울아카데미, 1997, pp.51~86; 염준재, 『독일통일의 과정과 교훈』, 평화문제연구소, 2010, pp.55~68; 한운석, 『하나의 민족, 두 개의 과거』, 신서원, 2003, pp.49~72 등을 참조하라.

선언하였고, 이것은 이후 통일문제에 관한 서독 정부의 일관된 기본원칙이 되었다. 즉, 통일은 자유로운 가운데 평화적으로 이루어져야 하며, 독일 전역에 걸친 자유선거를 통해 달성되어야 한다는 의미이다. 또한 향후 통일이 될 것에 대비하여 제23조에 “독일의 다른 주가 독일연방공화국에 가입하면 그 가입한 주에도 기본법이 적용된다.”고 하여 동독지역의 주들이 독일연방공화국(서독)에 들어올 수 있는 길을 열어 두었다. 실제로 이 규정에 따라 동서독 통일 직전인 1990년 8월 22일~23일에 동독 인민의회는 독일연방공화국에 가입할 것을 결의하였다. 한편, 제146조에는 “이 기본법은 독일국민의 자유로운 결정으로 제정된 헌법이 발효하는 날에 그 효력을 잃는다.”고 함으로써 통일 이후 새로운 헌법을 제정할 수 있도록 하였다.

이를 바탕으로 초대 수상이 된 아테나워는 동독정부를 자유로운 선거에 의해 세워진 정부가 아니라는 이유를 들어 인정하지 않았고, 대신 “독일연방공화국만이 독일국민을 대변할 권한이 있다”면서 서독의 단독대표권을 주장하였다. 사실 이런 통일정책 기조는 실질적으로 힘의 우위에 입각한 통일정책이었고 표면적으로는 자유선거, 형식적으로는 소련과의 직접협상이었다.

이 ‘유일 합법정부’ 이론은 그 연장선상에서 할슈타인 원칙을 낳는다. 할슈타인 원칙(Hallstein Doctrine)이란 서독 외무장관 발터 할슈타인이 1955년 9월 22일에 내세운 외교 원칙으로, 서독만이 독일의 유일한 합법정부이며, 독일민주공화국(동독)을 승인하거나 동독과 수교하는 국가(소련 제외)와는 관계를 설정하지 않겠다는 정책이다. 이에 따라 서독은 1957년 유고슬라비아와, 1963년에는 쿠바와 각각 단교했다.

동독 역시 1949년 10월 7일에 독일민주공화국(동독) 헌법을 공포하였는데, 여기에는 통일 관련 조항이 들어 있지 않았다. 그러나 제1조에서 “독일은 분리할 수 없는 민주공화국이다. 독일의 국적은 하나만 있을 뿐이다.”라고 한 부분은 통일된 독일을 전제로 하고 있고, 동독정부도 동독이 독일제국의 계승권과 단독 대표권을 가졌다고 주장함으로써 분단 초기에는 통일을 포기하지 않은 것으로 해석되었다. 더욱이 동독은 서방진영이 1948년 6월 런던성명에 따라 독일을 불법적으로 분할했기 때문에 동독이 전체 독일을 대표하며, 따라서 동독헌법이 서독에 까지 적용되어야 한다고 보았다. 동독 역시 그들만이 유일 합법정부이고 적통이라는 주장이다. 그러나 동서독의 이러한 헌법정신은 현실에 맞지 않았고, 양측은 각자 현실을 반영한 정책들을 취하기 시작했다.

먼저 움직임을 보인 것은 동독 측이었다. 동독은 일관되게 서독과는 다른 하나의 국가로 인정받고 싶어 했다. 1953년 9월 울브리히트 서기장은 두 개 국가론을 제시하면서 동서독이 서로를 국제법적으로 인정해야 한다고 주장하였다. 또 1957년 1월에 개최된 사회주의통일당

(SED) 제30차 중앙위원회에서 ‘국가연합 통일방안’을 채택했는데, 그것은 서독, 동독 및 서베를린으로 국가연합을 구성하되 국가연합에는 상부에 중앙 권력을 두지 않고 각각 자기 나라의 의회와 정부에 권고안을 제시하는 역할만을 하도록 한다는 내용이었다. 이 통일방안은 형식적으로는 통일방안이나 사실은 중앙 권력보다 구성원의 독립성을 부각시킴으로써 독립국가로서의 동독의 존재를 확립하려는 의도였다고 해석된다.

1968년에는 헌법을 개정하여 “독일 분단을 극복하고 두 독일국가의 단계적 접근을 통해 민주주의와 사회주의의 기반 위에 통일이 이루어지도록 노력한다.”고 규정하였으나(제8조 2항), 이것도 통일이 아니라 두 국가의 존재와 이들 사이의 동등한 입장에서의 단계적 접근에 방점이 찍힌 것이었다.

요컨대 동독의 입장은 국가연합 통일방안을 형식적으로 내세우되, 실제로는 현상을 인정하고 동서독이 두 개의 국가로 따로 살아가자는 것이었다. 이처럼 통일에 대한 입장 차가 컸기 때문에 독일이 통일될 때까지 동서독 간 통일을 위한 협상이 이루어진 적은 한 번도 없었다.

문제는 동독 측의 이러한 입장을 서독이 인정하느냐 였는데, 1961년 8월 13일 베를린 장벽이 설치되자 서독정부는 단호한 ‘힘의 우위정책’을 통해 분단을 극복하는 것을 목표로 하는 정책은 국제 정치적인 여건 변화로부터 지배적인 영향을 받지 않을 수 없다는 점을 인정할 수밖에 없었다.

이 새로운 입장은 빌리 브란트 총리의 신동방정책(1969. 9~1974. 5)으로 승화하여 ‘접근을 통한 변화’, 동독은 물론 소련, 동유럽 국가들과의 적극적인 접촉, 동독과의 ‘1민족 2국가’ 기치하의 대등한 입장에서의 회담 등으로 나타났다. 그리고 서독 측의 이러한 새로운 입장에 힘입어 1972년 11월 8일 동·서독 간 기본조약이 체결되었고, 1973년 9월 동·서독이 유엔에 동시 가입하였다. 기본조약은 동독에 대해 동등한 주권국가로서의 자격을 인정하고 동·서독 사이의 교류를 강화할 것을 골자로 하는 것이었다.³⁾ 서독이 통일이 될 때까지 동독을 국제법상 국가로 인정한 바는 없다 하나, 기본조약에 따라 동독에 대해 ‘전체로서의 독일’ 내에 존재하는 ‘부분국가로서의 국가성’을 인정한 셈이다. 그 이후 동독은 1974년 헌법 개정에서 통일 관련 조항을 완전히 삭제하고 서독과 동등한 입장에서 정상회담을 개최하며 각종 조약을 체결함으로써 서독과는 별개 국가로서의 정체성을 발전시켜 나가는데 주력하게 된다. 다만, 여기서 오해하지 말아야 할 것은 서독이 인정한 것은 ‘독일 내에 존재하는 부분국가

3) 조약의 중요 조항들은 다음과 같다. 제1조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 동등한 권리를 바탕으로 서로 정상적인 선린관계를 발전시킨다. 제2조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 국제연합헌장에 기록되어 있는 목표와 원칙들 특히 만국의 주체적 평등, 독립과 자립과 영토적 통일성의 존중, 자결권, 인권의 보호와 비차별을 추구한다. 제6조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 각국의 통치권은 자기의 영역에만 국한한다는 원칙에서 출발한다. 양국은 각국의 내정 및 외정에서 각각의 독립성과 자립성을 존중한다.

로서의 국가성'일 뿐, 동독을 독립적 국가로 인정한 것은 아니라는 것이며, 관련하여 기본조약에 따라 본과 베를린에 각각 교환 설치한 기관도 '대표부'이지 '대사관'이 아니었다는 점이다.

이런 점에서 서독의 신동방정책은 현실적으로 통일이 불가능하므로 동독과의 교류협력을 증진하여 '사실상의 통일'을 달성한다는 것으로, 통일정책이라기보다는 '분단의 평화적 관리정책'이라는 성격이 강했다. 서독과 동독이 공히 통일 추구를 말하지 않고, 그 대신 상대를 인정하는 가운데 교류와 협력에 집중하게 된 것이다.

서독의 대 동독정책이 선화한 이후 일어난 일들은 우리가 아는 바와 같다. 동·서독 간 인적 왕래, 물적 교류가 크게 증진되었고 이것은 결국 1989년 11월 베를린장벽 붕괴와 1990년 10월 3일 통일의 기초가 되었다.

〈표 1〉 동·서독 사이 여행자 통계

연도	동독 → 서독			서독 → 동독		
	60세 이상	긴급 가족 사정 여행	동독방문 및 체류	서베를린→ 동독	동독접경지역 방문	총여행자 수
1965	1,219		1,800			
1969	1,042		1,100			
1972	1,068	11	1,500	3,300		4,800
1973	1,257	41	2,200	3,800	193	6,193
1979	1,369	41	2,900	3,100	416	6,416
1981	1,564	37	2,100	1,800	280	4,180
1983	1,463	64	2,200	1,700	310	4,210
1986	1,516	244	3,800	1,800	325	5,925
1987	3,800	1200	5,500			

자료: 한운석, 『하나의 민족, 두 개의 과거』(신서원, 2003), 71쪽의 표에서 해당 연도만 발췌 인용.

III. 한국의 대북정책 / 통일정책

그렇다면 역대 한국의 대북정책은 통일정책이었을까, 대북정책이었을까? 우리와 경우가 다르기는 하나 독일은 유용한 선례이므로 비교의 관점에서, 그리고 대북/통일정책의 구분의 관점에서 살펴보기로 하자.

해방과 6.25 전쟁을 겪은 후 북한에 대한 우리의 자세는 '무찌르자 공산당'과 '북한 땅 수복'이었다. 대북·통일 정책이라고 할 것이 없었다. 우리만의 상흔(傷痕)과 냉전의 국제

정세가 어우러진 결과이고, 다른 발상은 용납되지 않던 시절이었다. 북한이라는 체제는 무너뜨릴 대상이었지 대화나 교류의 대상으로 인정할 상대는 아니었고 더욱이 국가로 인정할 상대는 아니었다.

그러나 휴전이 된 지 20여 년이 지난 후 국민적 상처가 조금은 치유되고, 국제적으로는 데탕트가 한창이던 1970년대 들어 변화가 시작되었다. 박정희 정부 시절이던 1972년 7월 4일 최초의 남북 당국간 공식문서라 할 수 있는 「7.4 남북공동성명」이 발표된 것이다. 그 내용은 조국의 통일을 자주, 평화, 민족대단결의 3가지 원칙에 따라 이룩하자는 것이었고, 상호 불가침 그리고 남북 사이의 다방면적인 제반 교류 등에 대한 합의였다. 여기서 나아가 우리 정부는 1974년 8월 15일 ‘평화통일 3대 기본원칙’을 제의하였는데, 그 내용은 첫째로 평화통일을 위해 한반도의 평화 정착과 대화와 교류가 필수적이라는 것, 둘째로 남북 총선거를 위해 신뢰 조성과 동질화가 촉진되어야 한다는 것, 셋째로 총선거 실시와 관련하여 ‘유엔 감시하’를 제외한 것 등이다.

「7.4 남북공동성명」은 남북의 당국이 협의하고 발표했다는 점에서 남과 북이 서로를 상대로 인정한다는 것을 입증하는 것이다. 이 점에서 남북의 입장 변화를 보여주는 최초의 공식문서임에 틀림없다. 물론 여기에서도 통일은 남북이 달성할 첫 번째 과제로 상정되고 있다. 동·서독간 기본조약이 체결된 것과 같은 해의 일이다. 이 이후 우리 정부는 북한을 부인한 적이 없고, 북한도 우리 정부를 공식 부인한 적이 없다.

이와 맥락을 같이 하는 조치가 노태우 정부 들어 이루어졌다. 하나는 1988년 7월 7일의 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)」이고, 다른 하나는 다음해 9월 11일에 발표된 「한민족공동체 통일방안」이다. 「7.7 선언」은 북한에 대한 문호개방과 주변 4국의 교차 승인을 주요 내용으로 하는 것이고, 「한민족공동체 통일방안」은 평화적 통일에 대한 우리 측의 방안을 공표한 것이다. 즉, 남북정상회담을 통해 민족공동체 헌장을 채택하고, 이에 따라 과도적 통일체제인 남북연합을 건설하며, 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립하자는 것이다. 이때 남북연합 단계에서는 민족공동체 헌장에서 합의하는 데 따라 남북정상회의·각료회의·평의회·공동사무처 등을 남과 북이 동등하게 참여하여 구성한다고 하였다.

이것은 나중 김영삼 정부 들어 「민족공동체 통일방안」으로 가다듬어져 현재 우리의 공식 통일방안이 되었다. 여기서는 통일의 단계를 화해·협력 단계, 남북연합 단계, 통일국가 완성 단계의 3단계로 상정하고 있고 남북연합 단계의 기구들은 「한민족공동체 통일방안」의 기구들을 계승하고 있다. 모두 통일을 지상의 과제로 하고 있고 남과 북에 동등한 책임과

권한을 부여하고 있다. 독일의 기본조약이 통일을 말하고 있지 않은 것과 대조적인 부분이다.

한편, 같은 맥락에서 남과 북은 1991년 9월 17일에 유엔에 동시 가입했고, 1991년 12월 12일 서울에서 열린 제5차 남북고위급회담에서 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」를 채택하였다.

사실 남북한 유엔 동시 가입은 국제적으로 남한과 북한이 대한민국(Republic of Korea)과 조선민주주의인민공화국(Democratic People's Republic of Korea)이라는 완전히 별개의 국가로 인정받았다는 것을 의미한다. 그리고 남북기본합의서에서는 남과 북이 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정”(전문)하는 가운데 “서로 상대방의 체제를 인정하고 존중하며”(제1조), “상대방의 내부문제에 간섭하지 아니하고”(제2조), “상대방을 파괴·전복하려는 일체 행위를 하지 아니한다.”(제4조)고 하고 있다. 북한을 주권국가로 인정하는 입장을 취하면서도 통일을 전제로 하고 있는 것이다.

국제적으로는 각기 별개의 국가로서 국가 간의 관계가 되나, 양자 간에는 국가 간 관계가 아닌 ‘특수관계’라 규정함으로써 개념적 괴리를 내포하고 있다. 통일에의 당위와 국제적 현실을 절충한 불가피한 선택이었던 것으로 보인다. 현재 남북의 유엔 동시 가입은 남과 북의 국제적 관계를, 기본합의문은 양자 간 관계를 규정하는 근간이 되고 있다.

1998년 등장한 김대중 정부의 대북정책은 ‘햇볕정책’이라는 별칭을 갖고 있는 화해협력 정책으로 대변된다. 우리가 먼저 남북관계 개선에 전향적인 자세를 보임으로써 북한 스스로 변화의 길로 나올 수 있도록 한다는 것이다. 이런 입장에서 김대중 정부는 북한과의 관계 개선에 집중하여 2000년 6월 최초로 남북정상회담을 개최했고, 이 자리에서 「6.15 남북공동선언」을 채택했다. 실지로 이후 남북 간 교류협력이 큰 폭으로 늘어났다.

이러한 분위기는 이어 집권한 노무현 정부에서도 계속되어 개성공단 건설, 금강산·개성관광 사업 실시 등 굵직굵직한 남북협력사업들을 추진하였으며, 2007년에는 두 번째 남북정상회담이 성사되었다.

이명박 정부와 박근혜 정부는 각각 ‘비핵·개방·3000’ 구상과 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 대북정책의 틀로 제시했는데, 양 정책 모두 남북의 화해협력과 대규모 대북 지원사업을 제안하면서도 당시 이미 심각해진 북한 김정은 정권의 핵미사일 개발을 억제해야 한다는 당위를 동시에 추구해야만 하는 난관을 안고 있었다. 이 점이 우리의 보수정부를 기피하는 북한 정권의 속성과 어우러져 이 시기 남북관계에서 큰 진전이 이루어질 수는 없었다. 2017년 말경에는 국제사회의 대북제재 ‘레짐’이 완성되었고 남북문제는 국제 문제화되어 버려 우리가

북한에 대해 할 수 있는 일이 별로 없어져 버린 상황이 되었다.

근래 들어 극적인 변화는 2018년에 일어났다. 2017년에 들어선 문재인 정부는 ‘한반도 평화 프로세스’를 대북정책의 기조로 내세우며 적극적인 대북관계 개선 의지를 표명하였고, 같은 해 「베를린 구상」을 발표하여 북한 붕괴를 원하지 않으며, 흡수통일을 추진하지 않을 것이고, 인위적인 통일을 추진하지도 않을 것임을 선언하였다. 이에 북한은 2018년 김정은 신년사를 필두로 대남 유화자세로 돌아서 평창올림픽에 북한 선수단을 참석시켰고 한 해 3차례 남북정상회담을 개최하는 열기를 보였다. 그러나 2018년 6월의 싱가포르 미북 정상회담 이후 2019년 2월 하노이 미북 정상회담이 결렬되자 북한은 남북관계에서도 일체지 철수하는 태도를 보여 남북관계는 다시 긴 겨울로 접어들게 되었다. 2018년 북한의 반짝 대남 접근이 남북관계 개선을 목표로 한 것이 아니었을 수 있다는 의심을 갖게 하는 대목이다.

이렇게 보면 역대 우리 정부의 대북·통일 정책에 몇 가지 특징이 나타난다. 첫째, 비교적 일찍이 북한을 대화상대로 인정했다는 점이다. 서로를 없애려 했던 잔혹한 전쟁 이후 상대를 파트너로 인정하기는 쉽지 않았을 것이나 당시 국제적 환경 변화를 고려하여 「7.4 남북공동성명」을 이끌어 낸 것은 작지 않은 결단이었던 것으로 보인다. 이 입장은 오늘날까지 지속되고 있다.

둘째, 그럼에도 불구하고 통일을 지상의 과제로 변함없이 내세우고 있다는 점이다. 한반도 통일이 이행 담보 없는 몇 건의 합의로 이루어질 수 없고, 국제적 환경이 통일에 불리한 상황임에도, 그리고 이제는 남과 북이 현실적으로 동등하지 않다는 것이 명백함에도 남북 간 동등한 자격에서의 통일을 지상의 과제로 상정하고 있는 것이다. 다분히 명분에 흐르고 있는 측면으로 보인다. 이 점에서 일찍이 서독이 동독을 전체 독일 가운데 하나의 부분국가로 인정하는 가운데 통일을 내세우지 않으며 통일이라는 용어조차도 사용하지 않는 기초 위에서 신동방정책, 독일정책에 나섰고, 결국 역설적이게도 독일의 통일을 이루어냈던 사실과 대조된다.

셋째, 역대 정부는 예외 없이 북한과의 관계 개선, 교류협력 증진을 추구하는 대북·통일 정책을 내세웠으나 그것을 실행하는 태도에서는 적지 않은 차이를 보였다. 대체로 보수정권은 이를 추구하되 국제사회의 보편적 규범, 우리의 원칙 등을 지키며 추구하려 한 반면, 진보정권은 북한과의 관계 개선에 보다 초점을 맞춘 태도를 보였다. 특히 2002년 이후에는 북한 핵미사일 개발에 대해 어떤 입장을 취했느냐가 성격을 가르는 관건이 되었다. 이 점에서 대북정책과 통일정책을 구분해 보자면, 국제사회의 동등한 구성원으로서, 그리고 서로를 인정하는 대등한 입장에서 규범과 원칙을 지키며 관계를 맺고자 했던 정책을 ‘대북정책’에, 조금 더 극적인 관계 개선과 통일 지향을 원했던 정책을 ‘통일정책’에 가깝다 할 수 있겠다.

IV. 어떤 정책이 통일을 가져올까?

우리 국민 가운데 1/3은 이제 통일이 필요 없다고 생각한다. 그리고 그 비율은 해가 갈수록 늘고 있다.⁴⁾ 특히 19~29세 연령대에서 통일이 필요하지 않다는 의견은 2018년 17.6%에서 2023년 41.2%로 증가했다. 반면, 통일이 필요하다는 의견은 54.1%에서 2023년 28.2%로 줄었다. 통계로 보아도 6.25 전쟁 종전 이전에 태어난 인구의 비율이 11.9%, 1945년 해방 이전에 출생한 비율은 1.9% 이하여서⁵⁾ 국민의 절대다수가 분단 상태에서 나고 자란 것으로 나타난다. 우리 국민은 이제 분단 상태가 불편하지 않다. 통일은 내 기억 속에, 내 피부에 남아 있는 현실이 아니라 책에서 읽고 강에서 들은 상념에 머무른다. 국민 정서가 달라졌다. 그리고 이 추세는 우리 국민들이 통일의 이점을 확신하기 전에는, 북한의 상황이 나아지기 전에는 변하지 않을 것이다.

여기에 북한은 날이 갈수록 핵미사일을 고도화하고 있고, 2022년부터는 우리를 향해 핵공격을 할 수 있다고 대놓고 위협하고 있다. 경제상황은 개선되지 않았고 그럴 전망도 보이지 않는다.金正은의 여동생 김여정은 심지어 남과 북이 “서로 의식하지 말고 살자.”며 우리를 “절대로 만나주지 않겠다.”고 한다.⁶⁾ 그리고 급기야는 남북관계를 ‘두 국가 관계’로 선언하기에 이르렀다.

더욱이 2017년 12월 22일의 유엔안보리 결의안 2397호를 끝으로 대북제재 레짐이 완성되면서 북한의 모든 수출이 금지되었고, 원유 등 중요물자 수입이 제한되었다. 남과 북이 원한다 해도 우리가 할 수 있는 것이라고는 인도적 지원과 개별 관광 등 수준에 머무를 수밖에 없게 되었다. 여기에 ‘특수관계’나 ‘통일’과 같은 염원이 설 자리는 없어졌다.

이런 상황이라면 우리의 대북·통일정책의 성격을 다시 한 번 점검해 볼 필요가 있다고 본다. 현실에서 멀어진 염원을 그대로 지켜가는 방안과, 그것을 조금 먼 미래의 목표로 세팅해 놓고 보다 현실적인 정책개념을 도입하는 방안을 함께 감별 테이블 위에 올려놓아 볼 때가 되었다. 중요한 것은 우리의 헌법정신에 따라 통일이라는 목표를 결코 놓지 않고 결국 달성해 내는 일이다. 그 경우 대북정책이나 통일정책이나 공히 헌법정신에서 벗어나 이유가 없다.

이 점에서 우리는 최근 의미 있는 변화를 하나 보았다.金正은의 ‘두 개의 국가’ 선언이다. 우리의 헌법 규정을 보나 독일 통일의 사례를 보나 우리가 이 주장을 받아들일 수는 없는

4) 통일이 필요하지 않다고 생각하는 의견의 비율은 ‘2007년 15.1% → 2023년 29.8%’, 통일이 필요하다고 생각하는 의견의 비율은 ‘63.8% → 43.8%’로 변화하였다(서울대학교 통일평화연구원, 「2023통일의식조사」, p.31).

5) 통계청 KOSIS 국가통계포털.

6) 김여정 논평 「허망한 꿈을 꾸지 말라, “제발 좀 서로 의식하지 말고 살았으면 하는 것이 간절한 소원이다. 남조선당국의 《대북정책》을 평가하기에 앞서 우리는 윤석열 그 인간 자체가 싫다. 《담대한 구상》으로도 안 된다고 앞으로 또 무슨 요란한 구상을 해가지고 문을 두드리겠는지는 모르겠으나 우리는 절대로 상대해 주지 않을 것임을 분명히 밝혀둔다」(『노동신문』, 2022. 8. 19).

일이나, 사실 더욱 중요한 것은 김정은이 이런 선언을 하고 나선 배경이다. 이 선언은 갑자기 뜬 선언이 아니기 때문이다.

두 개의 국가 선언은 북한 체제 내부의 심각하게 변화된 분위기를 반영한다고 보아야 한다. 그 심각성은 김정은이 자신의 정치적 정당성의 중요한 기반이 되는 할아버지 김일성의 유산을 정면 거부해야 할 정도이다. 김정은은 김일성 시대에 정립한 ‘조국통일 3대원칙’, ‘고려민주연방공화국 창립방안’, ‘전민족대단결 10대강령’ 등 조국통일 3대헌장을 폐기하고, 이를 상징화하여 평양 남쪽 고속도로에 설치한 조국통일 3대헌장 기념탑을 철거하였다.

변화의 내용은 사회분위기의 변화이다. 특히 ‘장마당 세대’로 불리는 청년층의 풍조 변화가 북한체제를 위협하는 지경에 이르렀다고 여긴 것 같다. 이것을 차단해 보려는 시도가 2020년의 ‘반동사상문화배격법’, 2021년의 ‘청년교양보장법’, 2023년의 ‘평양문화어보호법’ 등 김정은 시대의 3대 사회통제 악법 제정으로 나타난다. 이 악법에 따르면 북한주민은 남편을 ‘오빠’로 부르는 등 남한식 말투를 쓰거나 남한식 서체를 쓸 경우 무기노동교화형 또는 사형에 처해질 수도 있고, 남한 영화나 드라마 노래 같은 것을 보거나 유포하면 10년 이상의 노동교화형에 처해질 수 있다. 실제로 이 법 제정 후 북한은 한국 드라마를 보았다 하여 16세 학생 2명에게 12년 노동교화형을 공개 선고하고 이를 주민들에게 교육하는 일을 벌였다. 결국 남한으로부터 오는 문화적 영향을 차단해 보고자 세계적으로도 유례가 없는 악법들을 만들고 급기야는 남한과 북한이 ‘서로 다른 국가’라고 선언하기에 이른 것이다.

아무도 의도하지 않았지만 북한 사회에 이처럼 큰 변화를 가져온 우리의 영향력, 이것은 ‘의도하지 않은 대북정책’, ‘국민이 만든 대북정책’이라고 불러 마땅한 것이고 그 영향력이 미친 곳에는 그만큼 남북한 간 문화공동체가 형성되어 있었다고 보는 것이 맞을 것이다. 독일 통일의 동인도 이와 크게 다르지 않다. 그리고 이 영역은 문화에만 국한되어 있을 필요는 없다고 본다. 보편적 인권, 생존권, 경제 등 보다 넓은 분야에서의 가치관의 소통과 동질화가 가능할 것이다.

지금은 정부에 의한 명시적인 대북정책뿐 아니라, 의도하지 않은 국민에 의한 대북정책 또한 남북관계에 근원적인 변화를 가져올 수 있도록 세심하고도 적극적인 주의와 유도를 해야 할 때이다.

참고문헌

김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』, 한울아카데미, 1997, pp.51~86.

서울대학교 통일평화연구원, 「2023통일의식조사」.

염돈재, 『독일통일의 과정과 교훈』, 평화문제연구소, 2010, pp.55~68.

한운석, 『하나의 민족, 두 개의 과거』, 신서원, 2003.

〈기사자료〉

『노동신문』, 2022. 8. 19.

『노동신문』, 조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의 김정은 보고, 2023.
12. 31.

〈웹사이트〉

통계청 KOSIS 국가통계포털