

# 통일: 대북 통일 정책 방향

김 옥 · 현대경제사회연구원 연구위원

## 머리말

지난 12월 18일 대통령 선거 결과, 김대중 정부가 오는 2월 26일 새로 출범하게 되었다. 현재 우리 경제는 IMF 구제금융을 받아야 하는 극심한 위기 상황에 처해 있으며, 남북한 관계 또한 교착 상태에 빠져 있다. 이처럼 대내외적으로 어려운 시기에 출범하는 새정부이기에, 그만큼 우리의 기대 또한 크다. 특히, 김대중 차기 대통령은 남북 관계 및 통일에 대해 누구 못지 않은 식견을 갖고 있으며, 선거 운동 기간 중에도 대통령에 당선되면 조만간 남북 관계를 정상화할 자신이 있다고 공언하였기에, 남북 관계 및 통일 분야에 있어서 우리가 거는 기대는 더 더욱 크다. 본 고에서는 김영삼 정부의 대북 정책에 대한 평가를 바탕으로 새정부의 대북 정책이 추구해야 할 커다란 원칙과 방향을 논의하고, 그와 함께 분야별 정책 과제를 간단히 살펴

보고자 한다.

## 김영삼 정부의 대북 정책 평가

새정부의 바람직한 대북 정책 방향을 설정하기 위해서는 먼저 김영삼 정부의 대북 통일 정책을 되돌아보는 것이 필요하다. 김영삼 정부의 대북 통일 정책은 한마디로 일관성 부재로 특징지워질 수 있다. 특히, 북방 정책이라는 일관된 기초를 바탕으로 적극적인 공산권 외교 및 대북 화해 정책을 꾸준히 추진해왔던 노태우 정부와 비교해볼 때, 김영삼 정부의 대북 정책이 뚜렷한 원칙없이 방향 감각을 상실한 채 표류했다는 것은 부인하기 어렵다.

그렇다면 이러한 일관성 부재의 원인은 무엇인가? 먼저, 김영삼 정부는 출범시부터 매우 어렵고 불안정한 국제 정치적 상황에 처했던 것이 사실이다. 북한의 국제원자력기구(IAEA) 핵사찰 거부 및 핵확

산금지조약(NPT) 탈퇴로 북한 핵문제는 국제적인 위기 상황으로 치닫고 있었으며 특히, 북한의 '불바다' 위협 발언은 한반도에 극도의 위기감을 불러 일으켰다. 한때 카터의 방북으로 남북정상회담이 약속되는 등 화해 무드를 조성하는 듯했으나, 김일성의 급작스런 사망과 그에 따른 조문 파동으로 회담은 무산되고 남북 관계는 다시 경색 국면으로 돌아가게 되었다. 게다가 김일성 사망 후 새로 출범한 북한 김정 일체제의 불안정성 및 그에 따른 비합리적이고 강경 일변도의 대남 정책은 김영삼 정부의 일관된 대북 정책 추진을 어렵게 만들었다.

그러나 일관성 부재의 보다 직접적인 원인은 대내적인 요인에서 찾을 수 있다. 첫째, 대북 통일 정책 결정 과정 상의 문제점이다. 통일원, 외무부, 국방부, 안기부 등 주무 부처 장관과 대통령 외교안보비서관이 수시로 교체됨으로써, 일관된 정책의 추진이 어려웠다. 게다가 각 부처간 조정과 통합 기능마저 제대로 이루어지지 않아, 부처이기주의에 바탕한 부처간 갈등과 알력이 자주 노정되었다. 특히, 대북 통일 정책에 있어서 가장 주도적 역할을 수행해

야 할 통일원이 관련 부처의 견제로 인해 대북 관련 정보를 제대로 파악하지 못하고 있다는 사실은 많은 이들을 놀라게 하였다.

둘째, 우리 사회내 보수·개혁 세력간 갈등의 노정이다. 김일성 조문 파동에서 불거진 국내 보수·개혁 세력간의 갈등은 그 후 북미제네바합의, 대북 경수로 지원 협상, 대북 식량 지원, 강릉 잠수함 침투 사건 등과 같은 주요 문제들의 처리에 있어서도 그대로 나타났다. 일부에서는 대화 및 지원보다는 국가 안보를 우선하는 대북 강경론을 주장하였고, 또 다른 편에서는 대북 지원을 통해 대화와 타협을 유도하자는 대북 유화론을 주장하였던 것이다.

그런데 사실 이러한 갈등의 존재 자체는 커다란 문제가 아니다. 우리가 처한 특수한 상황으로 인해, 북한은 우리가 경계해야 할 적이며, 우리가 돌보아주어야 할 동포이기도 하며, 동시에 대화와 협상의 파트너이기도 하다. 따라서 이러한 북한에 대한 모순되고 중첩된 인식을 감안할 때, 이 문제에 대한 이견과 갈등은 존재할 수밖에 없는 것이다. 게다가 민주 사회에서 이러한 의견의 충돌 및 갈등은 너무나도

당연하며, 오히려 상호 견제를 통하여 독선적이고 극단적인 정책을 방지하는 긍정적인 면을 갖고 있다.

결국, 문제는 갈등 자체가 아니라, 이러한 갈등이 정치 과정을 통해 조정 및 통합되지 못했다는 데 있다. 조정·통합되기는 커녕 오히려 의도적으로 과장·증폭되어 정책의 빈번한 변화와 그에 따른 혼선을 가져온 경우가 많았다. 다시 말하면, 김영삼 정부는 다분히 국내 정치적 목적을 가지고 대북 정책의 방향을 필요 이상으로 자주 바꾸었으며, 그 과정에서 국내 보수·개혁 세력간 갈등을 적절히 이용하였던 것이다.

이러한 정부 정책의 잦은 변화와 일관성 부재는 국제 공조 특히, 한미 공조에 있어서도 많은 문제점을 야기하였다. 물론, 대북 정책에 있어서 한국과 미국의 입장 차이가 있을 수밖에 없는 것이 사실이나, 이는 양국간 사전 협상을 통해 조율될 필요가 있다. 그러나 국내 정치적 목적을 위한 김영삼 정부의 급작스런 정책 변화 및 빈번한 방향 수정은 공조의 파트너인 미국을 여러 차례 곤혹스럽게 만들었으며, 이로 인하여 한때 양국간공조체제에 심각한

균열이 발생했던 것으로 알려지고 있다. 이처럼 공조체제가 불안정한 상태에서 일관성없이 추진된 정부의 대북 정책이 커다란 효과를 거두지 못한 것은 어찌보면 너무도 당연하다고 할 수 있다.

### 새로운 대북 정책의 원칙과 방향

김영삼 정부의 대북 정책에 대한 평가를 고려할 때, 새정부의 대북 정책이 나아가야 할 커다란 원칙과 방향은 다음의 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 확고한 원칙 하에서 유연성을 발휘해야 한다는 것이며, 둘째는 대북 정책 결정 과정의 투명화 및 민주화이고, 마지막으로 국제적 공조의 공고화를 들 수 있다.

#### 1) 확고한 원칙 하에 유연성 발휘

우선 대북 및 통일 정책에 대한 기본 원칙을 확고히 세워야 할 것이다. 사실 그동안에도 정부의 공식적인 입장은 별로 변함이 없었다. 적절한 대북 지원 및 교류를 통해 북한의 점진적인 변화를 유도한다는 소위 '연착륙'(soft landing) 정책이나, 우

선적으로 남북 상호간 신뢰 회복을 통해 한반도의 평화와 안정을 공고히 한 다음에 장기적 관점에서 통일을 실현시켜나간다는 소위 '한민족공동체 건설을 위한 3 단계 통일 방안' 등은 적어도 공식적으로는 그대로 유지되었던 것이다. 문제는 구체적인 정책의 집행 과정에서 이러한 원칙에 어긋나는 경우가 빈번히 발생했다는 데 있다. 따라서 새정부가 안고 있는 과제는 이러한 원칙을 더욱 공고히 함으로써, 모든 대북 및 통일 정책이 이러한 기본 원칙에서 벗어나지 않도록 해야 할 것이다.

일단 분명한 원칙이 정해지고 나면 그 기본 틀 내에서는 최대한의 유연성을 발휘해야 한다. 북한의 비합리적이고 돌발적인 외교 행태를 감안할 때, 지나치게 경직된 대응보다는 유연한 대응이 더 바람직하다. 다만, 김영삼 정부에서와 같이 원칙을 뒤흔드는 급작스런 정책 변화를 피해야 함은 물론이다. 원칙과 기본 틀이 왔다갔다하는 정책 변화는 일관성 부재라는 이름으로 비판받아야 하지만, 기본 틀 내에서 상황에 맞게 정책을 바꾸는 것은 유연성이라는 이름으로 오히려 장려해야 한다.

## 2) 대북 정책 결정 과정의 투명화 및 민주화

새정부는 대북 정책 결정 과정을 좀 더 투명화·민주화할 필요가 있다. 앞에서 지적한 바와 같이, 김영삼 정부 대북 정책의 가장 커다란 문제점은 국내 정치적 목적을 가지고 대북 정책을 활용했다는 것이다. 그런데 이것이 가능했던 것은 대북 정책이 대통령이나 주변 몇사람에 의해 독점적으로 결정되었기 때문이다. 따라서 이들은 자신들 소수의 정치적 이득을 위해서 우리 사회내 보수·개혁 세력간 갈등을 교묘히 이용하려 했던 것이다. 이의 재발을 방지하기 위해서는 대북 정책 결정 과정의 투명화와 민주화를 통해 보다 많은 사람들이 참가하고, 또한 그 과정이 어느 정도 공개되도록 해야 할 것이다.

대북 정책 결정 과정의 투명화와 민주화는 이밖에도 두 가지 추가적인 효과를 가져올 것이다. 첫째, 부처이기주의에 바탕을 둔 관련 부처간 지나친 갈등과 알력을 방지하고, 반대로 부처간 조정 및 통합 능력을 제고할 수 있다. 혹자는 대북 정책 결정 과정의 민주화에 따른 참가자의 증가

가 오히려 부처간 갈등과 알력을 증폭시킬 것으로 우려할지 모른다. 그러나 정책 결정 과정의 민주화는 단순히 참가자의 증가 뿐만 아니라, 부처간 조정 및 통합 과정을 투명하고 민주적으로 한다는 것을 의미한다. 모든 참가자들이 공개적이고 투명하게 자신들의 이견과 입장 차이를 조정해나갈 때, 부처이기주의가 들어설 공간은 오히려 줄어들게 될 것이다.

둘째, 대북 정책 결정 과정의 투명화 및 민주화는 우리 사회내 보수·개혁 세력간의 갈등을 정책 결정 과정 안으로 수용하게 될 것이며, 이는 결과적으로 대북 정책에 대한 국민적 합의를 마련하는 데 도움이 될 것이다. 민주적인 정책 결정 과정의 최대 강점은 다양한 의견과 견해를 수용하여 그 안에서의 경쟁과 논의를 통해 가장 바람직한 대안을 마련할 수 있다는 데 있다. 또한 그러한 과정을 통해 결정된 정책에 대하여 국민적 합의와 지지를 마련하는 것은 그리 어려운 일이 아니다.

### 3) 국제적 공조의 공고화

새정부는 대북 및 통일 정책의 수행에

있어서 국제적 공조를 더욱 공고히 할 필요가 있다. 한반도 문제는 단지 남북한만의 문제가 아니라, 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국들이 지대한 관심을 갖고 있는 문제이다. 한반도 문제의 논의에 있어서 남북한 당사자가 중심이 되어야 한다는 것은 너무나도 당연하고 양보할 수 없는 원칙이나, 이러한 당사자 원칙의 지나친 강조가 주변 강대국의 소외와 배제로 비추어지지 않도록 해야 할 것이다. 정부의 대북 및 통일 정책이 의도된 효과를 거두기 위해서는 국제적 협력과 지지가 필수적이라는 우리의 현실을 감안해야 하기 때문이다.

국제적 협력이 특히 중요한 이유는 북한의 급작스런 붕괴에 대비하기 위해서이다. 북한이 조만간에 급작스럽게 붕괴할 경우, 이것이 우리가 기대하는 것처럼 반드시 남한에 의한 흡수 통일로 이어지리라는 보장은 없다. 오히려 그보다는 미국, 중국 등 주변 강대국의 개입과 조정에 의한 북한내 새로운 체제가 수립될 가능성이 더 크다고 할 수 있다. 따라서 우리로서는 미국, 중국 등과의 긴밀히 협의를 통해 북한 붕괴시 대처 방안을 사전에 마련해야 할

것이다.

## 분야별 정책 과제

앞에서 논의한 커다란 원칙과 방향 아래에서, 각 분야별로 추진되어야 할 과제는 무엇인가? 남북 경협, 4者회담, 대북 지원, 남북정상회담의 순서로 새정부의 구체적인 정책 과제를 간단하게 살펴해보도록 하겠다.

### 1) 남북한 경제 협력

새정부는 종전의 정경 연계 정책에서 벗어나, 지속적으로 그리고 안정적으로 남북한 경제 협력을 활성화해나가야 한다. 현 상태 남북 관계에 있어서 무엇보다 시급한 것은 상호 교류·협력을 통한 신뢰 회복과 한반도의 안정이며, 상호 협력 중에서도 가장 핵심은 물론 경제적인 협력이다. 따라서 정치적 상황에 따라 경협 정책을 수시로 바꾸는 관행에서 벗어나, 보다 안정적인 경협 정책을 추진해야 한다. 기존의 대북 투자 관련 각종 규제와 절차를 철폐 혹은 간소화함은 물론이며, 더 나아

가 경협에 참가하는 기업에 대한 적극적인 지원 방안도 고려할 필요가 있다.

### 2) 4者회담

새정부가 들어서도 4者회담은 계속 추진되어야 할 것이다. 지난 12월 개최된 1차분회담은 아무런 성과없이 끝나고 오는 3월에 다시 만난다는 데만 합의를 보았다. 북한의 통상적인 외교 전략을 감안할 때, 돌아오는 회담에서도 너무 많은 것을 기대하기 보다는 계속해서 대화와 협상을 유지하는 자세가 중요할 것이다. 대북 식량 지원 약속과 같이 양보할 수 있는 것은 양보하되, 북한이 주장하는 북미 양자간 평화 회담이나 주한 미군 철수와 같은 문제에 대해서는 기본 원칙을 고수해야 할 것이다.

### 3) 대북 지원

대북 경수로 지원은 북미제네바합의에서 약속된 사항이기 때문에, 차기 정부에서도 계속 추진될 과제이다. 현재 쟁점이 되고 있는 것은 약 50억 달러로 추정되는

비용을 한·미·일 3국간에 어떻게 분담하는가의 문제인데, 우리측은 총비용의 70% 정도를 부담하기로 약속한 것으로 알려지고 있다. 물론, 이러한 약속을 완전히 무시할 수는 없을 것이나, 우리의 어려운 경제 상황을 감안하여 비용 부담 비율을 약간 낮추거나 혹은 부담 시기를 뒤로 미루는 방안을 미국·일본과의 협상 과정에서 적극적으로 제기해야 할 것이다.

대북 식량 지원은 일단 현재와 같이 인도적 차원에서의 지원을 계속해야 할 것이다. 정부 차원에서의 대규모 지원은 4者회담이나 남북정상회담 등과 연계하여 이루어질 수 있을 것이나, 현재의 어려운 경제 상황을 고려할 때 이러한 선택은 신중히 이루어져야 할 것이다. 다만, 북한의 정치적 양보에 대한 대가로서 우리 정부의 직접적인 지원대신에, 미국, 일본 등의 대규모 지원을 양해해주는 방안은 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

#### 4) 남북정상회담

남북정상회담은 그리 성급히 추진될 필요가 없다고 본다. 공연히 성급하게 남북

정상회담을 추진했다가, 성사가 되지 않거나 혹은 아무런 성과없이 끝나게 되면 오히려 남북 관계에 부정적인 영향만 미치게 될 것이기 때문이다. 이미 남북한간에는 기본합의서가 마련되어 있기 때문에, 이 합의서를 바탕으로 여러 분야에서 남북한 교류 협력을 계속 추진해나갈 수 있을 것이다. 상당한 교류 협력이 성사되고 대화의 분위기가 어느 정도 무르익으면, 그때 가서 남북정상회담을 추진할 수 있을 것이다. 다시 말하면, 남북정상회담은 남북한 간 협력과 대화의 상징으로서 간주되어야지, 이를 통해 새롭게 협력과 대화를 이끌어내겠다는 생각은 위험하다고 본다. ■