

□ 한반도 문제 해결의 기본은 한미 동맹 강화

- 참여정부의 통일·대북 정책과 시사점 -

1. 역대 정부의 통일·대북 정책

○ 김대중 정부 이전에는 별도의 대북 정책 없이 통일 정책 차원에서 추진되었으며, 오늘날의 통일 정책은 노태우 정부의 '한민족공동체 통일 방안'이 골격을 이루고 있음

- '북방 정책'을 표방한 노태우 정부는 '상호 신뢰 회복-남북연합-통일민주공화국'의 과정을 통한 '한민족공동체 통일 방안'을 제시하였음

· 이는 남북한간 동질성 회복을 통해 과도기적 통일체제인 '남북연합'을 결성하여 단일 민족사회(민족공동생활권)를 형성한 후, 이를 토대로 통일국회와 통일정부를 구성하여 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립한다는 '점진적인 통일 접근 방식'임

· '남북연합'은 남측의 통일 방안으로는 처음 등장한 것으로서, 이는 국제법상의 국가연합이나 연방에도 속하지 않는 '1민족-2체제'의 연합형태로 규정함

· 이를 위해 정전 상태의 남북 관계를 평화 상태로 전환하고, 남북간 교역을

< 역대 정부의 통일 정책 변천 과정 >

구분	대북 인식	통일 방안	통일 과정
이승만	실체 불인정 失地 회복의 대상	북진 통일 북한 지역 자유 총선거	유엔 감시 하에 북한 지역 자유 총선
장면	上 同	평화 통일 남북 자유 총선거	유엔 감시 하에 남북한 자유 총선
박정희	60년대: 上 同 70년대: 실체 인정, 평화공존의 대상	60년대: 先건설, 後통일 70년대: 先평화, 後통일	남북 교류 → 상호 이해 증진 → 제반 교류 → 평화 통일
전두환	실체 인정 평화공존의 대상	민족화합 민주통일방안 (최초의 통일방안 제시)	당국 최고책임자 회담 → 기본적인 관계의 잠정 협정 → 신뢰 회복 → 민족 화합 → 통일민주공화국
노태우	상호 체제 인정 선의의 동반자	한민족공동체 통일방안	대화를 통한 신뢰 회복(공동체 형성) → 남북연합 → 통일민주공화국
김영삼	상호 체제 인정 화해·협력의 대상	민족공동체 통일방안	화해·협력 → 남북연합 → 통일국가
김대중	上 同	민족공동체 통일방안 (3단계통일론)	上 同 (남북연합 → 연방제 → 통일국가)

- 민족 내부 교역으로 간주한다는 '민족 자존과 통일 번영을 위한 특별선언'(7.7 공동선언, 1988)을 발표하였음
- 이는 김영삼-김대중 정부의 '민족공동체 통일 방안'으로 이어졌으며, 노무현 정부의 대북·통일 정책이 김대중 정부의 정책을 계승 발전한 것이라고 가정한다면 현재의 통일·대북 정책의 골격이기도 함
- 김영삼 정부의 통일 정책은 이전의 통일 방안을 계승한 '민족공동체 통일 방안'으로, 보다 분명한 단계 설정과 구체적 실천 방안을 제시함
- '남북연합' 단계 이전에 '화해·협력' 단계를 설정하였는데, 이는 남북기본합의서를 규범으로 하면서 분단 현실(1민족-2체제-2국가)의 인정과 분단 상태의 평화적 관리 단계임
  - 한편, 대북 정책은 명시적으로 제시된 적이 없지만 '민족공동체 통일 방안'에 입각한 '접촉을 통한 변화'로서, 북한 체제의 점진적 변화 유도로 해석할 수 있으나, 대북 인식에 따른 일관성 없는 정책 혼선으로 많은 문제점을 야기함
  - 1993년 2월 취임사에서 "어느 동맹국도 민족보다 나올 수 없다"고 언급하면서 '민족 우선론'적인 대북 인식을 보였음 ⇨ 그러나 1993년 12월, 북한이 NPT(핵확산금지조약) 탈퇴를 선언함으로써 취임 100일 기자회견에서는 "핵무기를 갖고 있는 상대와는 결코 악수할 수 없다"며 비타협적인 인식을 보임
  - 또한 1994년 6월의 남북정상회담 합의에도 불구하고, 열흘 후에 사망한(7. 4) 김일성 조문단 파견을 불허함으로써 남북관계는 장기 경색국면에 들어갔음
  - 이외에도 1995년 6월에 대북 식량 지원을 결정한 후 "쌀을 사서라도 주겠다"고 언급했음에도 불구하고, 북한의 식량 사정 악화로 북한 체제 붕괴론을 자주 거론함으로써 북한의 강한 반발을 불러일으켰음
- 김대중 정부의 대북 정책은 '평화와 화해·협력을 통한 남북 관계 개선'(햇볕정책)으로, 법적·제도적 통일보다는 남북간의 자유 왕래가 가능한 '사실상의 통일'(de facto unification) 실현을 우선했다는 면에서 '통일 정책'보다는 실사구시적 '대북 정책'으로 평가됨
- 대북 정책의 3대 원칙으로 ① 북한의 무력 도발 불용, ② 흡수 통일 배제, ③ 가능한 분야부터 남북 화해·협력의 적극 추진 등을 내세웠음
  - 한편, 6대 추진 방향으로는 ① 남북 대화를 통한 남북기본합의서의 이행·실천 ② 정경분리 원칙에 입각한 남북경협 활성화 ③ 남북 이산가족 문제의

- 우선 해결 ④ 인도적 차원의 대북 지원 ⑤ 대북 경수로 지원 사업의 차질 없는 추진 ⑥ 한반도 평화 환경 조성 등을 제시하였음
- 김대중 정부는 남북정상회담을 비롯하여 9 차례의 장관급회담과 6차례의 이산가족 상봉, 4대경협합의서 채택, 금강산관광·개성공단 등의 대규모 경협 사업을 성사시켰음
- 남북교역 활성화와 남북 관계의 제도화를 통해 한반도 문제 해결 과정에서 남한의 역할이 제고됨 (북한은 이전의 ‘通美封南’에서 ‘通美用南’으로 변화)
- 다만, 대규모 현금 지원과 국민적 합의 도출 미흡을 비롯하여, 포용 위주의 정책 추진에 따른 정책의 신축성·전략적 모호성 부족 등은 문제점으로 지적됨

## 2. 참여정부의 통일·대북 정책과 시사점

- 참여정부의 평화·번영 정책은 김대중 정부의 햇볕정책을 계승·발전시키며 남북 관계를 넘어 동북아 지역의 평화와 공동 번영을 추구하겠다는 측면에서 대북 정책을 넘어 ‘통일·외교·안보’를 포괄하는 정책으로 해석됨
- 평화·번영 정책의 동북아 담론의 핵심은 유럽연합과 같이 정치·경제공동체를 동북아 차원에서도 형성하여, 지역내 안보·경제협력체를 모색하는 것임(‘동북아 속의 한반도’ 차원에서 접근·운용)
  - 이는 한반도의 평화 증진과 남북 공동 번영을 추구함으로써 평화 통일의 기반 조성 and 동북아 경제중심(hub)으로의 발전 토대를 마련하자는 것임
  - 이를 위해 ① 대화를 통한 문제 해결 ② 상호 신뢰 우선과 호혜주의 ③ 남북한 당사자 원칙에 기초한 국제 협력 ④ 국민과 함께 하는 정책 등의 4대 추진 원칙을 제시하였음
  - 특히, 핵 문제에 있어서는 북핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 우리의 적극적인 역할을 3대 해결 원칙으로 제시하였음
  - 국가 안보의 전략 기조로는 ① 평화·번영 정책 추진 ② 균형적 실용 외교 추구 ③ 협력적 자주국방 추진 ④ 포괄 안보 지향을 4대 기조로 삼음
  - 그러나 참여정부는 북핵 해결 지연과 일·중간의 패권 경쟁 속에서, 협력적 자주국방과 동북아 균형자론, 전략적 유연성 반대 등으로 한미 동맹에 갈등

적 요인이 존재하고 있음

- 통일 정책은 노 대통령이 지난 4월의 독일 방문 간담회에서 '4단계 통일 구상'을 제시함으로써 정부의 공식 입장이 아닌 대통령의 통일 철학과 로드맵 차원에서 제시됨
  - 4단계 로드맵은 '평화 구조 정착-남북 관계 발전-국가연합(남북연합)-통일'의 단계로, 기존의 '先 평화-後 통일' 기조를 유지함
  - 노 대통령은 갑작스런 붕괴에 따르는 통일비용과 후유증을 우려하여 독일식 흡수통일 반대와 '체제 보장과 경제협력'을 통한 안정적 통일 추진을 역설함
  - 특히 '국가연합' 단계까지의 ① 북핵 문제의 우선 해결을 통한 '평화 구조 정착'과 ② 교류 협력을 통한 '남북 관계 발전' ③ 통일을 감당할만한 북한의 역량 성숙 등을 강조한 것은 '남북연합'까지의 험난한 과정 인식과 당장의 한반도 평화 정착에의 역점을 시사하는 것으로 해석됨

### 3. 참여정부의 향후 정책 방향과 과제

- 북핵 문제의 평화적 해결과 남북간 협력적 공존 체제 달성을 최우선 과제로 삼고, 굳건한 한미 동맹과 주변국과의 동반자적 협력 관계 강화에 역점을 뒀야 할 것임
- (통일·대북 정책) 민족 문제의 자주적 해결 원칙 하에 북한을 평화 통일의 동반자로 인식하며, '한반도의 평화 안정과 상호 발전 체제' 구축에 역점을 뒀야 할 것임
  - 우선, 북핵 문제의 평화적·조속한 해결을 위해 북한에게는 핵 해결 지연에 따르는 불이익과 핵 불용의 단호한 입장 표명과 함께, 핵 포기에 대한 실제적이고도 구체적인 인센티브를 제시하여 전략적 결단을 촉구함
  - 이와 함께 당국간 회담의 정례화와 제도화, 3통(통행, 통신, 통관) 등을 통해 남북 관계를 '경쟁적' 공존에서 '협력적' 공존 관계로 발전시켜나가야 함
  - 이를 위해서는 경제와 정치·군사 협력의 병행 추진과 함께, '경제와 정치 관계 개선 → 군사적 신뢰 구축 → 군축'의 점진적·기능적 접근 방식과 남북간·다자간 접근 방식을 동시에 추진하는 것이 효과적일 것임
  - 또한 정부 차원의 남북경협 목표를 '통일 경제적' 관점에 입각한 북한 경제

- 회복 지원과 남북경제공동체 형성에 두고, 북한 경제의 지속 가능한 개혁·개방 모델과 수출지향형 남북경협 모델을 개발·지원함으로써 북한 스스로 변화할 수 있는 역량과 환경을 조성해야 할 것임
- 특히, 북한 경제 회복 지원을 통한 남북한간의 경제력 격차 축소와 상호보완적인 경제 교류 확대는 북한 경제의 대남 의존도를 높여 경협의 지렛대 역할 제고와 남북경제공동체 형성에도 큰 보탬이 될 것임
- (외교 정책) 신뢰 회복을 통한 굳건한 한미 동맹 강화를 '기본 축'으로 하고, 주변국과의 건설적 동반자적 협력 관계를 강화해나감
- 우선 미국과의 다양한 한미 동맹 채널 확보와 굳건한 한미 공조체제 강화를 통해 북핵 해법에 대한 양자간의 인식의 격차를 축소함과 아울러, 북핵 협상 과정에서 소외되지 않도록 대비해야 할 것임
  - 또한 미국에게도 북핵 해결 지연과 북한의 핵 보유 가능성 증대보다는 일시적 양보와 북한의 합리적 우려 해소를 통한 근본적인 해결 방안 선택을 요구할 필요가 있으며, 이 과정에서 한국은 창의적 대안을 제시해야 할 것임
  - 주변국과는 한·미·일 남방 3국간의 전통적 공조를 한층 강화해나가는 한편, 중국·러시아와도 건설적 동반자 관계를 모색함으로써 동북아의 갈등 조정자 (mediator) 및 지역 공동의 이익 증대를 위한 제안자(initiator) 역할을 추구함
  - 또한, 진정한 '균형적 실용 외교'를 위해서는 평화·번영의 동북아공동체 건설에 대한 역내 국가들과의 가치와 인식 공유 및 협조 유도를 위한 조용한 외교 전략이 필요함
  - 이를 위해서는 'ASEAN + 3 정상회의 체제'와는 별도의 한·중·일 동북아 정상회담 개최를 정례화할 필요가 있음
  - 이와 함께, 경제적 상호 의존성 증대는 안보 측면에서 분쟁 억제의 중요한 역할을 하므로, FTA 등의 경제 문제와 군사·외교·역사 측면의 갈등 현안을 분리 접근하는 유연한 접근 자세가 필요함
  - 특히, 일본과는 과거사에 얽매인 폐쇄적 외교보다는 '미래지향적 협력' 관계를 추구하며, 중국과는 북핵 해결 및 북한의 개혁·개방 지원을 통한 보다 적극적인 협력을 확보를 위해 경제 부문은 물론, 정치·외교 부문의 협력 확대를 모색하는 '전면적인 동반자' 관계로 발전시켜나아가야 함

홍순직 수석연구위원 (3669-4182, sjhong@hri.co.kr)