

## 새정부의 대북·통일 정책 추진 방향

곽태환 / 경남대 극동문제연구소 소장

**15** 대 대통령 선거에서 김대중 후보가 대통령에 당선되었다. 50 년만의 여야 정권 교체가 이루어졌고, 김대중 대통령 당선자는 '경제·외교 대통령'이 되겠다고 천명하였다. 그의 천명대로 앞으로 IMF체제 하에서는 대북·통일 정책보다 경제 문제가 우선 순위가 되어야 할 것이다. 그러나 우리의 통일이 한반도의 숙원 사업이라 할 때, 경제가 어렵다고 해도 무한정 끼워줄 수만은 없는 일이다. 이렇게 어려울 때일수록 보다 내실있는 통일 정책 추진 방향을 제시하기에 앞서 지난 5 년간 김영삼 문민 정부의 대북 정책을 평가해볼 필요가 있다. 그것은 한국 정부의 대북 정책 지속성과 변화에 관한 논의이며 동시에, 새정부가 대북·통일 정책을 어떠한 방향으로 추진해야 할 것인가를 제시하는 본고의 기본 목적과도 일맥상통하기 때문이다.

### 문민 정부의 대북 정책의 기초와 평가

김영삼 정부의 대북 정책의 기초는 포용

정책(engagement policy)이었다. 대통령 취임사에서 "어떤 동맹도 민족보다 우선할 수 없다"라고 천명함으로써 대북 포용 정책의 기본 틀을 만들었다. 따라서 북한의 자유민주주의와 시장경제체제로의 전환을 유도하고 개방·개혁 정책을 통한 북한의 연착륙(soft landing)이 대북 정책의 기본 목표로 설정되고 추진되었다. 그러나 문민 정부의 대북 정책은 일관성없이 추진되어 「남북기본합의서」(1992년 발효)를 실천·이행하는 데 실패하였다. 김영삼 정부의 출범부터 1993년 북한의 핵개발 문제가 제기되면서 한국 정부는 대북 강경 정책으로 선회하였고, 북한은 처음부터 김영삼 정권과는 어떤 대화도 하지 않겠다고 하면서 通美封南 정책을 견지하였고, 더욱이 김일성 사망 후 '조문 파동'으로 남북한 관계는 점차 경색되어갔다.

이와 같이 남북 관계는 적대적 상호 작용과 상호 불신으로 대남·대북 강경 정책을 유지해왔다.

물론 김영삼 정부의 대북·통일 정책이

부정적인 것만은 아니었다. 다음의 몇가지는 김영삼 정부의 대북 정책의 긍정적인 측면들이다. ① 북한의 핵개발을 동결시켰으며, 1994년 10월 21일 북미핵합의문 해결로 KEDO와 공급 규정을 북한이 성실히 실천·이행하고 있고, ② 북한의 식량난을 해소하기 위해 인도주의적 입장에서 대북 식량 지원을 하고 있으며, ③ 민간 차원의 남북 경제 교류를 활성화시키기 위해 노력하였고, ④ 4자회담 본회담이 개최되어 한반도평화체제 구축의 첫단계가 시작되었다. 그리고 대북 전쟁 억제력으로 한반도 전쟁 방지를 수행하고 있는 점 등은 김영삼 정부의 대북 정책의 긍정적인 경우로 평가되어야 한다. 그러나 앞에서 이미 지적한 바와 같이 대북 정책의 일관성 결여 문제와 국론 통일을 이루지 못함으로써 국민적 합의를 도출해내지 못한 점, 북한의 조기 붕괴라는 잘못된 인식과 남북한 당사자 원칙에 바탕을 둔 대북 외교의 주도권을 상실한 점은 1998년 출범하는 김대중 정부가 깊이 새겨야 할 좋은 교훈이 될 것으로 생각한다.

### 새정부의 대북·통일 정책의 추진 방향

새 정부는 대북 정책의 기초를 건설적인

포용 정책(constructive engagement)에 두어야 할 것이다. 그리고 대북·통일 정책의 단기적·중장기적 정책 목표를 확실하게 설정한 후 추진하겠다는 정치적 의지를 분명히 하고 실용주의 정책에 바탕을 둔 평화와 통일 구상(roadmap)을 해야 한다. 단기적으로는 4자회담을 통한 한반도평화체제 구축을 어떻게 추진할 것인지부터 시작해야 한다. 우리의 대북 정책은 장기적인 비전을 갖고 강경 정책을 지양하고, 유연성있는 대북 정책을 추진하여 점진적이고 실용주의적 접근을 해야 한다. 따라서 새정부의 기본 방향은 북한이 개방·개혁 정책을 통한 자유민주주의와 시장경제체제로 전환할 수 있는 방안을 연구 개발하는 것이 되어야 할 것이다. 이러한 실용주의 정책에 바탕을 두고 새정부가 추진해야 할 통일·대북 정책을 구체적으로 건의하고자 한다.

첫째, 김정일시대에는 체제 생존 및 당면한 식량난과 경제난을 해결하기 위한 실용주의 정책을 채택하지 않을 수 없을 것이다. 이미 북한은 1997년에 실용주의 태도를 보여주고 있다. 적십자회담에서 지정기탁제를 수용했다는 점이나, 경수로 사업 추진에서도 북한의 실용주의적 태도를 보여주고 있다. 김정일의 '8·4노작'에서도 남한의 태도에 따

라서 북한의 대남 정책에 유연성이 보일 것이라는 점을 시사했다는 것은 새정부가 일관성있는 건설적인 포용 정책을 초기에 추진한다면 북한도 변할 것이라고 기대해도 될 것이다. 그러므로 새정부의 대북 정책은 일관성있게 적극적이며 건설적인 포용 정책을 펴 나가야 할 것이다.

둘째, 북한의 개방·개혁 정책을 조속히 채택할 수 있도록 한국 정부는 북미·북일 관계 정상화를 도와주어야 한다. 한국 정부는 그동안 북한의 대미·대일 관계 개선이 남북 관계 개선에 도움이 되지 않는다고 생각하였던 것이 사실이다. 그래서 남북 관계 개선을 위한 '조화와 병행' 원칙을 고집함으로써 정책의 혼란 상태를 가져와 한미공조체제에도 장애물이 되어왔다. 새정부는 북미·북일 관계 정상화는 평화와 통일을 위한 국제 환경을 조성할 것이라는 점을 분명히 인식하고, 장기적으로 북한을 개방·개혁 정책을 유도하려면 북미·북일 관계 정상화를 지원할 필요가 있다고 생각한다.

셋째, 새정부는 IMF체제 하에서 북한의 조기 붕괴는 바람직하지 못하다는 인식을 확실히 국민에게 주지시키고 평화·협력·화해를 바탕으로 한 실용주의 정책을 추진해야 한다. 그래서 정경 분리 원칙을 천명하고 남

북 경제 교류와 협력의 증진이 남북 관계 개선에 도움이 될 것임을 인식하여야 한다.

넷째, 한반도평화체제 구축을 위한 합리적이고 현실적인 방안으로서 4者회담을 유연성있게 실용적으로 추진해야 한다. 북한이 4者회담을 자신의 생존을 국제적으로 보장받을 수 있는 기회이며, 한반도 평화를 위한 포괄적인 평화 방안을 창출할 수 있는 '협상의 장'이라고 인식하기 시작하였다. 따라서 김대중 차기 대통령은 4者회담의 틀 속에서 남북기본합의서를 실천·이행하는 문제를 의제로 포함시켜 논의할 수 있기 때문에 4者회담을 생산적으로 계속 추진해야 할 것이다. 김영삼 정부가 주장하는 2+2 혹은 4-2 방안은 수정되어야 한다. 북한이 주장하는 북미평화협정안도 수정·보완하여 4者が 공히 합의할 수 있는 4者間의 한반도평화합의문 체결이 이루어져야 한다고 생각한다. 그러므로 새정부 통일안보팀은 4者회담을 통한 4者間평화합의문이 창출될 수 있도록 해야 할 것이다.

다섯째, 새정부는 남북정상회담을 빨리 추진시켜야 할 것이다. 남북정상회담의 개최는 김일성 주석이 사망하기 전에 양측이 합의한 사항이다. 김대중 당선자는 이미 남북정상회담을 제의한 것을 고려 중이고, 김정일도 김일성의 뜻인 남북정상회담을 다만 연

기한 상태로 있기 때문에 정상회담을 조속히 실현시키는 것이 바람직하다고 생각한다.

여섯째, 새 정부는 대북 식량 문제를 정기적으로 해결할 수 있는 국제 컨소시엄의 설립을 고려해 봐야 한다. 4者회담은 평화체제 구축을 위한 평화회담이다. 4者회담에서 식량 문제와 같은 그외의 문제들을 포함시키면 4者회담의 본질은 퇴색된다. 따라서 KEEDO와 유사한 대북 식량 지원 문제를 다루게 될 가칭 북한식량개발기구를 설립하여 4者회담 밖에서 유관국들이 중장기적으로 북한 경제의 구조적 모순을 극복하고 식량 문제를 해결할 수 있도록 국제 컨소시엄 기구를 만드는 것이 바람직하다고 생각한다.

일곱째, 통일에 대비하여 「통일교육지원법(안)」을 조속히 국회에서 통과시켜 통일 교육을 활성화시켜야 한다. 통일에 대비한 자유민주주의 시민 교육을 전국적으로 실시하여 자유민주주의의 가치관을 함양하고 통일 안보 교육을 강화하여 통일 한국이 자유민주주의와 시장 경제를 바탕으로 튼튼한 선진국이 될 수 있도록 준비해야 한다.

통일 지향적인 평화체제를 구축하기 위해서 남북한이 해야 할 일은 자명하다. 현 시점에서 남북한 정부는 위에서 제언한 대로 통일 지향적인 실용주의 정책으로 전환해야 한

다. 대남 강경 정책이나 대북 강경 정책으로는 민족 문제를 해결할 수 없다는 사실을 인식해야 할 것이다. 현재 한국 정부가 IMF 영향권 속에 있어 한국에 의한 흡수 통일이라는 북한의 두려움은 많이 해소되었다. 또한 북한은 김대중 차기 대통령과 함께 일할 수 있을 것이라는 기대를 갖고 있을 것이기 때문에, 남북이 주축이 되어 한반도 평화체제를 구축할 수 있는 호기가 다가오고 있다고 할 것이다. 새 정부는 남북한 당사자가 민족 문제를 풀어나갈 수 있는 이 절호의 기회를 놓쳐서는 안 될 것이다. 統