



특별기고

신정부의 통일 · 외교 · 안보 정책 추진 방향

최 성 / 아태평화재단 책임연구위원

신정부의 통일 · 외교 · 안보 정책 추진 방향

최 성 / 아태평화재단 책임연구위원

아 한국 사회는 헌정사상 최초로 ‘여야간 수평적 정권 교체’를 이룩하였고 야당의 공동 집권이라는 새로운 場을 열었다. 이러한 변화는 IMF 경제 위기와 더불어 한국 사회의 총체적 변화와 상당한 정도의 진통을 수반할 것으로 여겨진다. 하지만, 이러한 진통의 수반은 한국 사회의 굴절된 민주주의의와 파탄 직전의 한국 경제를 복원시키는 중대한 역사적 책무를 수행하는 과정이므로 의연하게 극복해야 할 과제이지, 두려워하거나 우회할 수 있는 것은 아니다.

특히, 남북간의 대결 구도가 반세기 이상 지속되어온 한국 사회의 특수성은 남북 관계의 새로운 진전을 요구하고 있다. 김영삼 정부의 대북 통일 정책은 일관성없는 정책과 대북 안보 문제의 정략적 이용으로 인해 남북 관계의 진전은 커녕 오히려 남북 관계를 긴장 국면으로 방치해두었다. 따라서 김대중 정부는 ‘남북 관계의 정상화 · 안정화’와 ‘한반도 평화 정착’이라는 새로운 거보를 디터

야 할 중대한 임무를 부여받고 있는 것이다.

따라서 본 고에서는 탈냉전시대의 도래에도 불구하고 남북 관계를 ‘경색의 시대’로만 방치해두었던 김영삼 정부 5년간의 대북 통일 정책을 비판적으로 고찰하고, 다른 한편으로 대통령직인수위원회에서 논의된 통일 · 외교 · 안보 현안과 정책 대안을 중심으로 향후 김대중 정부가 취해야 할 대북 정책에 대한 기본 방향을 제시하고자 한다. 다만, 대북 통일 정책을 중심으로 하여 통일 외교적 측면과 대북 안보적 측면을 보완적으로 살펴볼 것이다.

본 고의 주된 문제 의식은 현 상황이 IMF 하의 경제 위기 국면임에도 불구하고, 중장기적으로 이러한 위기의 공간이 남북 관계의 평화 정착과 상호 공존 · 공영의 호기로 역활 활용할 수 있다는 인식에서 출발하고 있다.

김영삼 정부 대북 통일 정책의 문제점¹⁾

‘문민 정부’를 표방하면서 등장한 김영삼

1) 보다 자세한 내용은, 최 성(1996. 2.8), 「김영삼 정부 3년의 대북 정책 평가」, 정책 연구 시리즈, 아태평화재단 및 최 성(1997. 2.15), 「여야 정당의 통일 방안 및 대북 정책 비교」, 정책 연구 시리즈, 아태평화재단 참조.

정부의 출범 초기 상황은 구소련 등 사회주의권의 붕괴와 脫냉전시대의 도래, 노태우 정부 시절 이룩한 「남북기본합의서」의 이행 그리고 한국 경제의 우호적 조건과 북한의 경제난 심화 등 모든 면에서 남북 관계의 진전을 이룩할 좋은 조건을 구비하고 있었다. 그럼에도 불구하고 김영삼 정부를 마감한 현재 통일·외교·안보 정책 전반은 정책적 일관성의 부재로 말미암아 남북 관계의 극단적 경색은 물론이고 통일 외교 등에 있어서 많은 난맥상을 보이고 있다. 이런 시점에서 김영삼 정부의 대북 통일 정책의 문제점을 면밀히 검토하는 것이 이후 김대중 정부 하에서 추진될 정책 실행 과정에서 또 다른 문제 발생을 막아낼 수 있는 좋은 선례가 될 것이다.

대북 안보 문제의 정치적 이용

대북 통일 정책은 '분단된 민족의 평화적 통일'이라는 당위적 측면과 '확고한 대북 안보 태세의 확립을 통한 국민생존권의 보장'이라는 현실적 측면에서도 그 어떤 불순한 정치적 동기가 개입되어서는 안될 것이다. 그런 이유로 대북 문제만큼은 여야가 따로없이 초당적으로, 그리고 국민적 합의 하에 추진되어야 할 것이다. 이런 점에서 볼 때, 김영삼 정부의 대북 정책의 가장 큰 문제점은

역시 남북 문제와 대북 안보 문제를 정략적으로 이용했다는 점일 것이다.

김영삼 정부는 대북 통일 문제가 갖는 정치적 민감성이나 갈등적 요인 등에 대한 깊은 인식없이, 이 문제를 국내 정치적 차원과 직결시켜 당리당략적 차원에서 접근하는 우를 범하였다.

그 일례로 첫째, 공적 책임이 없는 비선조직(사조직)을 활용하거나 전문성이 없는 외교 참모의 비밀주의적 교섭 등을 통해 '남북 관계' 문제에 접근하였다. 지난 6·27 지방 자치 선거 직전에 졸속으로 이루어진 '대북 쌀지원'이 그 전형적인 사례이다. 그에 따라 경험과 전문성에 바탕을 둔 사전 검토, 정책 담당자들의 협의와 조정을 통한 정책 수립, 정책 수립 과정에서의 국민적 합의 형성, 법 규정에 기반한 투명한 정책 추진, 그리고 정책 추진 결과에 대한 다차원적 검증 등 '정상적 대북 정책 결정 과정'에서 이탈하는 결과를 가져왔다. 그 결과 정책의 졸속성, 미숙성, 무책임성 등에 관한 비판을 야기했을 뿐 아니라 추진 결과에 따른 부담이 완충장치없이 통치 차원으로 직접 전가되었다.

둘째, 국내 정치적 위기를 극복하는 한 방안으로 대북 안보 문제를 정치적으로 이용하려 했다는 점이다. 앞서 언급된 것처럼 지방 자치 선거를 앞두고 졸속으로 추진된 대북

식량 지원은 물론이고, 4·11 총선 당시 판문점에서의 북한의 무력 도발 시위에 대한 과도한 위기감 조성이나, 남북정상회담 카드, 대북 경협 카드 등 다양한 형태의 남북 대화 카드를 김영삼 대통령 특유의 '국면 돌파용 깜짝쇼'로 활용하려 했다는 점은 대북 통일 정책의 일관성 유지에도 결정적 장애가 되었고, 오히려 북한의 대남 정치 공세를 강화시켜주는 빌미가 되었다.

이러한 남북 문제의 전략적 이용은 남북 관계를 개선이 아닌 경색의 국면으로 빠져들게 하였고, 이는 대북 정책은 물론 한미 공조의 균열 등 다양한 분야에서 정책 상의 난맥을 초래했던 것이다.

비현실적 정책 추진 및 남북 문제의 총괄 조정 기능의 약화

통일·외교·안보 문제는 정부 내의 특정 부처나 특정 전문가가 독자적으로 처리하기에는 너무도 복합적인 성격을 띠고 있다. 따라서 그 어떤 남북 현안이나 통일 외교와 관련된 문제는 각 부처의 견해를 종합하는 총괄 조정 역할이 무엇보다도 중요하다. 특히, 북한의 일상불란한 대남 정책 담당자들과 고

도의 통일 전선 전술을 구사하는 북한의 대남 전략을 감안할 때,²⁾ 통일·외교·안보 분야의 종합적 조정 역할은 국가 이익의 극대화라는 측면과 대북 협상력의 제고라는 측면에서 매우 중요하다. 이런 점에서 볼 때, 김영삼 정부는 헌법상 보장된 가장 권위있는 통일 안보 분야의 자문 기관인 국가안전보장회의를 유명무실화시켰다.

한편, 통일 안보 분야의 조정력을 극대화시키기 위한 일환으로 구성된 '통일안보조정회의' 역시 법적 기반이 없는 임의 기구로서의 한계를 지니게 되었다. 그 결과, '정책 과정의 불투명성' 및 '책임 소재의 불명확성'을 야기하였고, 회의 결정 사항에 대한 행정적·재정적 뒷받침을 위한 법률적 근거도 마비하였다. 구체적인 역할 규정과 법적 책임성이 부가되지 않는 상태에서 이루어진 '통일안보정책조정회의'의 임의적 운영은, 통치 차원의 과도한 개입을 통해 내각의 정상적 정책 기능을 오히려 위축시키고 효율적인 정책 수립 및 추진 과정에 적지 않은 혼란을 야기하였다.

뿐만 아니라 명목상 통일 문제의 총괄 부서는 통일원이었으나, 통일원은 인력, 예산, 정보 등이 절대적으로 부족하고, 통일부총리의

2) 북한의 대남 전략을 포함한 북한체제와 정시시 전변에 대한 자세한 내용은 최 성, 「북한정시론」과 「북한학개론」(물빛, 1997) 참조.

짚은 교체와 대북 정보의 공유 부재 등도 통일원의 기능 발휘를 저해하는 요인이 되었다.

따라서 김대중 정부의 중요한 과제의 하나는 통일원의 위상을 확고히 세우고, 법적 틀을 마련하고 있는 '국가안보회의'를 활성화시키고, 통일원 주도 하에 '통일관계장관회의'를 내실화시켜나가야 할 것이다.

대통령의 대북 인식의 결여 및 국민적 합의의 부재

우리처럼 분단된 국가에서, 더욱이 대통령의 권한이 큰 대통령 책임 정치의 국가에서는 대통령의 확고한 대북 인식과 통일 의지가 매우 중요하다. 나아가 국민 모두가 강력한 통일 열망과 다양한 통일적 견해를 가지고 있는 상황에서 국민적 합의에 의해 대북 통일 정책을 추진하여야 함은 당연한 것이다. 그러나 김영삼 정부의 통일·외교·안보 정책은 김영삼 대통령의 확고한 대북 인식의 결여와 국민적 합의가 부재한 가운데 추진된 정책 난맥으로 말미암아 적지 않은 문제점을 노정시켰다.

예를 들면, 대북 통일 문제에 대해 대통령 자신이 구체적 대북 인식과 총체적인 통일 전략에 대한 충분한 고려가 없는 상태에서, 즉흥적이고 감정적인 표현이 빈번하여 남북 관계에 악영향을 미치는 사례가 빈발하였다.

북한의 '조기봉괴론'과 '흡수 통일 가능성'에 대한 잦은 언급과 대북 자극적 발언이 그 한 예이다. 그 결과, 빈번한 대통령의 '말바꾸기'에 의해 정책의 일관성 문제에 대한 국민적 불신을 초래하였다. 이러한 통치권자의 구체적 언명은 환경 변화에 따른 정책의 유연성을 발휘하는 데 많은 장애를 가져왔으며, 실무 협상 과정에서도 외교적 협상력을 상실하게 하는 결과를 야기했다.

뿐만 아니라 김영삼 정부의 대북 통일 정책은 여야를 포함한 초당적인 국민적 합의 속에서 추진되지 못했다. 「남북기본합의서」의 비준이나, 막대한 재정 비용을 수반하는 대북 쌀지원 등의 문제가 국회의 동의 절차를 거치지 않고, 대통령 개인의 독자적인 판단이나 당면한 정치적 위기를 돌파하기 위한 수단으로 이용되었던 측면이 없지 않다. 따라서 앞으로는 대북 통일 정책의 투명한 공개는 물론이고, 최대한 국민적 합의에 의해 정책 결정이 이루어져야 할 것이다.

신정부 하의 통일·외교·안보 정책 추진 방향

대북 통일 전략과 통일 정책 기조³⁾

이제 한반도의 통일 문제는 국제화되어가고 있다. 과거의 냉전적 사고로는 복합적인

현실을 갈파하기에 많은 문제점을 노정하고 있는 것이다. 따라서 이상주의적 통일 개념보다는 현실주의적 공존 개념이 통일 전략의 핵심임을 인식할 필요가 있다. 즉, 명분론적 통일 방안 중심의 논의에서 벗어나 긴장을 해소하고 신뢰를 회복할 수 있는 실천적 통일 정책이 요구되고 있는 시점이다.

그런 점에서 점진적 통일로 가는 과도기적 단계로서 필히 남북간의 공존·공영의 기반이 될 수 있는 평화 정착이 우선시되어야 한다. 이러한 평화 정착은 북한을 관리해내는 정책이라 할 수 있다. 즉, 북한의 불안정성을 제어해내면서 위기 관리를 해낼 수 있는 우리의 능력을 말한다. 이는 총괄적으로 우리의 위기 관리 능력이며, 안보 능력과 직결되는 것이다. 이런 점에서 김대중 차기 대통령은 70년대부터 일관되게 점진적 평화 통일 방안을 주장해왔다. 뿐만 아니라 북한의 대남 적화 혁명 전략을 포기시키고 한반도에서 전쟁을 방지하기 위해서는 확고한 안보 태세의 확립과 더불어 대북 포용 정책을 전개하여 북한을 점진적으로 개혁과 개방으로 유도하여야 한다는 대북 통일 전략을 구사해왔다.

이러한 대북 통일 전략의 저변에 깔린 김대중 차기 대통령의 통일 철학은 '열린 민족주의(Open Nationalism)', '적극적 평화주

의(Positive Peace)', '세계적 민주주의(Global Democracy)' 라는 사고로부터 출발한다. 이러한 철학으로부터 김대중 차기 대통령은 이미 오래 전부터 자주·평화·민주의 3원칙과 평화 공존·평화 교류·평화 통일을 대북 통일 정책의 기조로 설정해왔다. 여기서 '자주'의 원칙은 외세의 힘에 의존하기 보다는 '남북한 당사자 원칙' 속에 우리 민족의 힘으로 평화 통일을 이룩한다는 것이다. 물론, 김대중 차기 대통령의 자주 원칙은 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 4국의 도움을 무조건적으로 배제한다는 배타적 자주를 의미하는 것은 결코 아니다.

'평화'의 원칙은 한반도의 통일은 적화 혁명은 물론 힘의 우위에 의한 일방적 흡수 통일도 지양한다는 것이다. 그리고 '민주'의 원칙은 민주적인 방식으로 국민적 합의 속에서 통일을 일구어 나아간다는 것이다. 이상의 3원칙은 김대중 차기 대통령의 기본적인 통일 전략이다. 한편, 평화 공존과 평화 교류 그리고 평화 통일의 대북 정책 기조는 남북 연합 단계에서 우리가 지켜야 할 3대 행동 강령으로 김대중 차기 대통령이 제시하고 있는 것이다.

이러한 대북 정책 기조가 김대중 정부 하에서 특별히 중요한 의미를 갖는 것은, 우선 남북한의 평화적 공존이 절실히 필요하기 때

3) 김대중 차기 대통령의 통일 전략과 구상에 대한 자세한 내용은 김대중(1995), 「김대중의 3단계통일론」, 여태평화출판사 참조.

문이다. 즉, 북한의 급격한 붕괴는 IMF체제인 한국의 동시 붕괴를 결과한다는 점이다. 현 상태에서 북한의 붕괴나 혼란이 발생한다면, 한국의 현 상황에서 감내하기 어려운 환경이 조성될 것이다. 따라서 평화적 공존을 우선적으로 이루기 위해 다측면적인 접근이 필요하다. 그 방법으로서 한반도평화체제 구축을 위해 평화협정 체결이 주요 과제로 제기될 수 있다. 이를 위해서는 우선 북한의 흡수 통일에 대한 위기감 해소와 북한의 군사적 투명성 확보를 점진적으로 일관 타결하는 것이 중요하고, 또한 「남북기본합의서」의 남북 불가침 분야 이행을 주축으로 하고, 4측회담을 통해 주변국의 평화 보장을 도출해내야 할 것이다.

둘째, 평화적 교류·협력의 문제는 남북한의 협력을 통한 공동 번영의 필요성과 연결되며, 나아가 남북한의 상호 협력적 분업을 통해 러시아·중국·북한을 포괄하는 한반도경제권 구상이 필요하다는 인식과 연결된다. 그리고 그 방법은 경제 협력의 확대를 우선으로 하고, 그후에 대북 협상력을 확보하는 것이 바람직할 것이다. 다시 말해, 당분간 정경 분리 원칙을 지키고 경제 협력 수준을 확대하면서, 그 과정에서 북한의 대남 경제 의존도가 높아지게 되면, 그만큼 대북 협상 능력이 제고되게 되고, 이러한 과정을 통

해 「남북기본합의서」 이행의 커다란 물꼬를 개척할 수 있을 것이다.

셋째, 이러한 평화 공존과 교류·협력의 결과로서 평화적인 통일을 이루는 것이 앞으로 진행될 장기적 통일 전략이자 대북 정책 기조라 할 수 있다.

IMF 여건 하에서의 대선 공약의 수정·보완⁴⁾

지난 12월 도래한 'IMF 경제 위기' 국면은 한국의 국민들에게 경제난을 가져다주었을 뿐만 아니라, 경제와 관련된 구조적 문제들에 대한 재조정을 불가피하게 하였다. 따라서 김대중 차기 대통령의 통일·외교·안보 공약도 일정 정도 IMF 상황에 비추어 재검토를 요구한다고 하겠다.

김대중 차기 대통령은 15대 대선에서 통일·외교·안보 관련 30 개의 공약을 내놓았다. 그 가운데서 남북 관계를 중심으로 한 공약을 요약해보면, 우선 통일 분야 주요 공약은 다음과 같다.

- 평화 통일: 화해와 협력 위에 점진적이고 평화적인 민족 통일의 실현
- 남북기본합의서: 남북 관계 개선의 중시틀로서 남북기본합의서의 실천
- 이산 가족 문제: 집권 1년 안에 이산 가족

4) 새정치국민회의·자유민주연합, 「제15대 대선 공약 21세기로 가는 길」 참조.

의 재회 및 편지 왕래 실현

- 교류·협력: 다방면의 교류·협력 활성화로 민족 농질성 회복
- 경제 협력: 정경 분리 원칙에 의한 남북 경제 협력의 적극적 추진
- 북한 식량 문제: 북한 식량 문제 해결을 위한 지원과 협력의 제공
- 한반도 비핵화: 남북한의 상호 사찰을 통한 한반도 비핵화의 실현
- 한반도평화체제: 남북한이 중심이 되는 한반도평화체제의 수립
- 비무장지대: 비무장지대를 화해와 협력의 평화지대로 전환
- 방송 개방: 남북한 방송 개방을 통한 상호 이해의 촉진

이들 공약은 대부분 김대중 정부 하에서 순차적으로 추진되어야 할 사안이다. 한편, 이 가운데서 IMF 상황임을 감안하여 막대한 비용이 들어가는 대북 지원은 현실적으로 유예되거나 조정될 필요가 있을 것이다.

대북 식량 지원의 경우, 우리 정부가 세계 식량기구(WFP)와의 협의 과정에서 결정될 사안이다. 그러나 WFP는 이미 1998년 회계연도 대북 식량 지원액을 270% 상향 조정하고 모금을 전개하기로 결정한 바 있다. 이는 우리 정부에 어려움으로 다가오고 있다. 불

론, 대북 식량지원 문제는 인도적인 차원에서 적극 참여해야 하겠으나, 현재 우리의 경제난을 감안할 때 대폭적인 증액은 어려우리라 여겨진다. 따라서 정부의 대북 식량 지원 정책은 자금 마련의 다원화를 모색하는 것이 바람직할 수 있다. 또한 민간 기구의 대북 식량 지원 활동을 긍정적으로 세고하는 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

이밖에도 집권 1년 이내에 이산 가족의 재회 및 편지 왕래 실현 약속이나, 남북한의 상호 사찰과 남북한의 방송 개방 문제는 우리측의 의지도 중요하지만, 북한측의 적극적인 태도 변화가 관건적인 요인이라는 점에서 신중하면서도 현명한 대북 정책이 요구되는 분야라 할 수 있다.

둘째, 외교·안보 분야 관련 공약은 다음과 같다.

- 안보 외교: 한미안보협력체제를 기축으로 안보 외교 역량의 강화
- 통일 외교: 통일 외교의 적극적 추진으로 평화 통일의 기반 구축
- 전쟁 억제: 북한의 군사적 위협 억제를 위한 강력한 안보 태세 확립
- 한미군사동맹체제 강화: 한미연합방위력 증진과 확고한 군사 대비 태세 완비
- 위기관리체제: 국가 위기 관리 능력 향상을 위한 위기관리체제 세정비

- 다자 안보 협력 강화: 유리한 안보 환경 조성을 위한 안보 협력과 군사 외교 강화
- 정예과학軍 육성: 21C 대비 강병과학軍 육성을 위한 신국방 정책 추진

외교 분야의 경우, IMF체제 극복을 위한 경제 통상 외교에 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 통해 대외 신인도 회복을 위한 노력이 필요하며, 국내 산업 구조의 효율성을 동시에 제고하면서 주변 우방국들과의 관계를 더욱 다져나가야 할 것이다. 특히, 안보 외교에서 확고한 대북 안보를 위한 위기 관리 능력을 우선적으로 고려하면서도, 한반도 주변의 다자간안보협력체제의 구축을 위한 다양한 노력이 필요할 것이다. 그리고 이것은 4者회담을 통한 한반도평화체제 구축과 많은 밀접성을 가지고 있다. 따라서 보다 적극적으로 4者회담을 추진하여 남북 주도 하에 한반도를 평화지대로 변화시키기 위한 구체적인 '장단기 프로그램'을 세우고 이에 대한 외교적 노력을 기울여야 할 것이다.

한편, 국방 분야는 남북 대치 상황에서 평화를 유지하기 위한 선결적 분야이기 때문에, IMF 상황임에도 불구하고 확고한 대북 안보 태세의 확립과 총체적 국방력의 강화가 필수적이라 할 수 있다. 이러한 기초 위에서 제반 사항이 고려되어야 한다는 점이 중요하

다. 일단, 군의 복지 문제를 단기 과제보다는 중장기 과제로 설정하고 임기 중에 약속을 지킬 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 그리고 국방비 규모 문제는 군 운영의 효율화와 밀접히 관련된 만큼, '부서별 나누기식'이 아니라 효율적인 구조 개편과 예산 운용이 동시에 이뤄져야 할 것이다.

단, 현재 제기되고 있는 군비의 감축 문제는 상당히 조심스러운 접근이 이루어져야 한다. 경제가 어렵기 때문에 당연히 군비를 축소해야 한다는 논리는 설득력을 얻기가 어렵다. 이는 군의 감량이 가져올 대북 안보 역량의 면밀한 타산을 통해 감축 또는 증역의 문제가 논의되어야 할 것이다.

이밖에도 현대전에서 총체적인 국력 증진이 중요함을 감안할 때, 군의 공정 인사와 군내 안전 사고의 방지, 그리고 민·군협조체제의 강화를 통해 '국민 속의 군대'로 거듭나기 위한 노력 역시 김대중 정부 하에서 더욱 역점을 두어야 할 사안이기도 하다.

정책 방향 및 정책 추진 여건⁶⁾

1) 정책의 목표

새롭게 들어설 김대중 정부 하에서는 대북 통일 정책에 대한 일관된 목표를 가지고

신중한 접근이 이루어져야 한다.

그것은 첫째, IMF 국면에서 한반도 평화 정착을 위한 남북 관계의 안정화·정상화를 이루어야 한다는 점이다. 그동안 한국이 북한에 대해 협상 능력을 가질 수 있었던 것도 남북간의 현격한 경제력의 차이에 기인한 측면이 많다. 따라서 이후 남북 관계를 풀어나가는 데 있어 IMF 상황이 적지 않은 난관으로 다가설 것이다. 그렇기 때문에, 이러한 위기의 상황에서 남북 관계의 안정화·정상화가 더욱 절실히 요구되는 것이다. 외국 자본이 투자를 하고 싶어도 남북 관계가 계속적인 불안정의 경색 관계라면 투자를 회피할 것이다. 이는 북한도 마찬가지이다. 따라서 이러한 상호 인식 하에 조속한 시일 내에 남북 관계를 안정화시키는 것이 남북간의 공존·공영을 위한 출발점이 될 것이다.

둘째, 「남북기본합의서」의 점진적 이행을 통한 남북 화해·협력 분위기를 조성하는 것이다. 합의서에는 남북이 평화체제로 이행하기 위한 금과옥조와 같은 합의 내용들이 있다. 이 합의서에 명기한 대로 남북 관계를 풀어나간다면, 남북간의 화해와 협력의 분위기는 조성될 수 있을 것이다.

셋째, 정경 분리 원칙에 따른 남북 경협에 활성화는 통해, IMF 경제 위기의 돌파구를

마련하여야 한다. 그동안 남북 경협에 있어서 정경 연계 정책을 고수함으로써 활발한 협력이 이루어지지 못했다. 하지만, 현 위기 상황을 극복하기 위해서는 노동 집약 산업의 북한으로의 진출, 관광 사업의 추진 등 남북 상호간의 경제적 실리를 추구할 수 있는 다양한 점점들이 있다.

이상은 IMF 경제 위기 상황에서 김대중 정부가 남북 관계를 올바르게 해결하기 위한 기본적인 정책 방향들이라 할 수 있다. 앞서서도 현 경제 위기 상황이 오히려 남북 관계 해결의 전기가 될 수 있다고 지적한 바 있다. 따라서 차기 정부의 정책 목표는 현재의 위기를 극복하고 남북 관계를 전진시킬 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.

2) 정책 추진 여건

한반도를 둘러싼 주변 여건의 큰 흐름은 '한반도 문제의 국제화 추세'가 가속화되고 있다는 사실이다. 지난 5년간 미국 주도의 북미 접촉이 중심적 논의의 축이 되었고, KEDO·UN 주도의 식량 지원 등 국제화 구도가 정립되었다. 그 결과, 한국의 대북 협상력은 부차적인 지위로 전락하고 말았다. 따라서 이러한 국제화 추세 속에서 남북한 당사자

5) 최 성(1995. 10.31), 「기성일 성권의 대남 정책 분석」, 정책 연구 시리즈, 아태평화재단 참조.

해결 구도 정립이 당면 과제로 부각되고 있다.

이런 상황에서 향후 남북 관계는 북한의 김대중 정부에 대한 인식 및 대남 정책 변화와 밀접한 연관성을 가지고 있다.

현재 북한은 김대중 정부에 대한 명백한 입장 표명을 유보하고 있다. 그 이유는 대선 당시 '오익제氏' 월북 사건에 대한 북한의 개입 가능성과 차기 정부의 합리적 대북 포용 정책에 대한 부담 등일 것이다.

따라서 양분간은 관망적 자세를 유지할 것으로 보인다. 그러나 북한은 경제 위기를 극복하기 위해 남측 기업들의 진출과 남북 관계의 부분적 진전을 바라고 있기 때문에, 당장은 어렵겠지만 남북한 당국자간 대화에 부분적으로 응할 것으로 예상된다.

북한은 올 공동 사설⁶⁾에서 구체적인 정책 제시없이 원본적인 구호 수준을 되풀이했다. 하지만 북한이 현 경제난을 해소하기 위해서는 무역을 통해 외화를 벌어들여야 하고, 경제난의 탈출구 또한 북미 관계 개선 및 남북 경협 활성화밖에는 없는 실정이다.

따라서 한국 경제가 현 위기를 어느 정도 해소하고 김대중 정부의 대북 정책이 북한의 흡수 통일에 대한 위기감을 어느 정도 해소한다면, 북한 역시 남북 경협에 대해 일정 정도 적극적인 자세를 보일 것이다. 그리고

대남 정책에 있어서도 과거에 비해 적극성을 띠 개연성이 높다. 따라서 북한의 상투적인 대남 공세(안기부 해체, 국가보안법 폐지 등)에 일일이 대응하기 보다는 일정한 거리를 두면서 대북 포용 정책의 기초를 유지하는 것이 중요하다. 즉, 남북 경협 확대를 통해 북한의 경제적 이해를 부분적으로 충족시키면서, 4者회담 등의 외교적 채널을 가동하고, 이와 함께 「남북기본합의서」 이행의 필요성을 인식하도록 유도하는 것이 필요하다.

그리고 다른 한편, IMF체제로 인해 재정적 부담이 큰 대북 지원 사업에 대해 여론이 악화될 가능성이 농후하다. 하지만, 북한의 위기를 안정시키고 한반도의 평화적 관리를 위해서는 최소한의 평화 비용이 불가피하다. 식량 지원이나 경수로 건설 비용은 일종의 평화 유지 비용이다. 이런 상황을 감안할 때, IMF체제가 냉전적 남북 관계를 풀어내는 돌파구의 역할을 수행할 수도 있는 이중적 성격임을 주목해야 한다. 즉, 남북한의 경제 위기가 오히려 평화 정착의 계기가 될 수 있다는 의미에서이다. 따라서 신중한 대응을 기본 축으로 하되, 경제적 실리와 정치적 명분을 살릴 수 있는 다양한 모색이 시도되어야 할 것이다.

6) 「내외통신」 주간 1090호 참조.

대북 주요 정책 현안과 기본 정책 대안⁷⁾

단기·중장기 현안과 정책 추진의 우선 순위

김대중 정부는 취임과 함께 남북 문제를 둘러싼 다양한 현안들을 해결해야 한다. 하지만, 일시에 모든 것을 이룰 수는 없다. 따라서 단기 현안을 우선적으로 해결하고, 중장기적 과제는 전략적 마인드를 가지고 일관되게 해결해나가야 할 것이다.

우선, 단기 현안은(취임 후 1년 6개월 내외) 현재의 'IMF 위기 상황을 극복하는 단계'라 할 수 있다. 이 시기는 IMF 경제 위기와 그로 인한 대북 정책의 한계와 지방 자치 선거, 그리고 북한의 김대중 정권의 대북 정책 주시 등의 이유때문에 남북 관계 진전을 최우선 과제로 내세우기는 어렵다. 하지만, 이 기간 동안에는 김영삼 정부 집권 동안 왜곡되었던 남북 관계를 정상화시켜야 하며, 여기에서 핵심적인 요소는 남북한 당국간의 대화 재개이다. 그리고 각 사안별로도 다양한 접근이 이루어져야 한다.

그 구체적인 방향을 대략적으로 살펴보면, 첫째로 「남북기본합의서」 후속 논의를 위한 남북간 대화를 재개해야 한다. 둘째로 대북 식량 지원을 위한 유엔 및 관련국들과의

협조를 구해야 한다. 셋째로 경수로 분담금의 과중한 부담의 완화를 위해 다방면의 노력이 필요하다. 넷째로 4총회담의 구체적인 진전과 더불어 남북 당사자 구도 정립이 요구된다. 다섯째로 남북 경제 협력의 활성화를 위한 다양한 방안을 마련해야 할 것이다.

중장기 과제는 두 단계 정도로 나눌 수 있는데, 그것은 IMF 위기 극복 이후, 김대중 정부의 통일·외교·안보 정책을 실제로 구상·실행하는 단계와 마무리하는 단계로 나눌 수 있다. 하지만, 이 두 시기는 상당히 중첩된 모습으로 나타날 가능성이 크다. 우선, 첫번째 시기의 경우, 1년 6개월여에 걸쳐 쌓인 남북간의 신뢰 구축에 바탕하여 남북 관계의 진전을 최우선 과제로 추진해야 한다. 이를 위해서는 「남북기본합의서」의 진면적 이행을 위한 다양한 형태의 남북 교류 협력 사업이 추진되어야 할 것이다. 이밖에도 이 시기의 핵심적인 과제는 남북정상회담의 개최라 할 수 있다. 남북정상회담을 통해 그동안 교착되어 있던 제반 남북 관계 사안들을 일괄 타결하는 한편, 남북 연합에 진입할 수 있는 새로운 틀을 만듦으로써 남북 관계의 진전을 이룩할 수 있도록 하여야 한다.

두번째 시기는, 21세기에 진입된 시점으로 남북 관계에 있어 남북 연합에 본격 진입

7) 본 장의 각종 현안은 '동일원', '외무부' 등의 공식 자료를 상당 부분 참조하여 새롭게 작성한 것이다.

하는 이정표적인 전환점이 되도록 하여야 할 것이다. ① 과거 적대적인 남북 관계의 완전 청산과 평화 통일을 위한 새로운 관계 설정을 천명하고, ② 그동안 남북간에 합의되었던 「남북기본합의서」의 전면적 이행과 평화 협정 체결, 그리고 두서너 차례의 남북정상 회담을 통해 마련된 남북 연합 단계에서의 남북한 통합의 구체적인 프로그램 등이 담길 수 있을 것이다.

현안별 추진 방안

1) 단기 현안

현재 한국 사회가 당면한 IMF 경제 위기 상황은 향후 김대중 정부의 정책 결정에 적지 않은 영향을 끼칠 것이다. 이는 남북 문제를 둘러싼 통일·외교·안보 정책 분야에서 예외가 아니다.

○ 기본합의서 후속 논의를 위한 남북간 대화 재개

남북 관계의 정상화는 핵심적 사항이다. 따라서 남북간의 직접적 대화를 재개하는 다양한 모색과 「남북기본합의서」이행체제를 가동할 수 있도록 다각적인 모색 및 추진이 필

요하다. 이는 김대중 차기 대통령이 일관되게 강조하고 있는 핵심 사안이기도 하다. 그리고 북한이 남북 공존을 통해 경제 회생을 추구할 수밖에 없는 조건을 적절히 활용하여, 북한으로 하여금 상호주의의 입장에서 '상호 호혜적 관계' 정립이 북한에게도 이익을 가져다준다는 분명한 인식을 전달해서, 남북 관계 개선의 여건을 조성해야 할 것이다. 그리고 남북간의 「기본합의서」 이행을 위한 여건의 조성은, 국내적으로 「남북기본합의서」의 국민적 합의 절차 및 여론의 검증을 거쳐야 한다. 즉, 6년간 중단된 「남북기본합의서」 이행 절차의 후속 논의를 위한 여론을 형성하고, 적절한 시기에 「남북기본합의서」의 의미를 재평가하고, 북한에 남북 문제의 당사자 해결 원칙을 재천명하며, 대북 경험 활성화, 대북 농업 지원 등 남북 교류 협력 정책을 추진하는 것이다.

그리고 「부속합의서」의 사안별 논의 재개는 쉬운 문제부터 시작하고, 어려운 문제는 점진적으로 추진하는 방향을 선택해야 한다. '화해 분야'의 경우는 이산 가족 상봉 문제를 우선적으로 추진하고, '교류 협력 분야'의 경우, 경험 활성화 방안을 우선적으로 제안하고 논의하며, '불가침 분야'의 군사 협력 문제는 군사적 신뢰구축에 중점을 두어야 할 것이다.

○ 대북 식량 지원

대북 식량 지원은 인도적 차원뿐만 아니라 남북간의 관계 개선 및 북한을 개혁·개방으로 유도할 수 있는 중대한 사안이다. 그러나 현재의 국민 여론 및 경제 상황을 감안할 때, 당분간 정부 차원의 대규모 대북 지원은 어려울 것으로 전망된다.

현재 진행되는 WFP 지원 분담률은 IMF 상황을 고려하여 가급적 최소로 유지(1997년 2,600만 달러)하면서, 민간 차원의 대북 지원은 현재대로 허용하고, 방송을 통한 대북 지원 모금을 허용하는 등 민간 참여 활성화를 기하는 것도 고려해볼 만하다. 다만, 그동안 대북 식량 지원이 WFP 등 국제 기구를 통해서 주로 이루어짐으로써 남북 당사자 원칙이 실제로 반영되지 않았기 때문에, 이를 타개하는 방안으로서 남북적십자를 통한 대북 식량 지원에 적극적인 노력을 경주하여야 할 것이다.

또한 국내의 잉여 농자재(농약, 비료, 비닐 등)의 지원을 활성화 할 필요가 있다. 즉, 슈퍼옥수수 등 종자 개량 사업 지원과 남북한 농업 공동 사업 등을 추진하는 방안이 있을 수 있다. 일단, 단기적으로는 부족분의 긴급 식량 및 생필품을 지원하는 것이 원칙일 것이고, 장기적으로는 농업 부분의 구조 개

혁을 위한 차원에서 추진되어야 한다.

○ 4者회담에서 남북 당사자 원칙의 반영

4者회담은 어떤 면에서 남북경색시대의 산물이라고 할 수 있다. 따라서 4者회담은 남북 관계 정상화까지의 과도기적 논의 틀로 규정할 필요가 있으며, 이후 남북 관계 개선을 통해 「남북기본합의서」 이행을 평화 정착의 기본 틀로 정립할 필요가 있다.

따라서 한반도 문제의 당사자 해결 원칙을 견지하는 기초 속에서, 4者회담은 남북한이 중심이 되도록 추진해나가기 위하여, 미국과 일본은 이러한 남북간의 합의를 지원하고 촉진시켜나가는 보장자적 역할을 수행할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

4者회담에서는 남북간 긴장 완화 및 신뢰 구축의 문제가 중요하게 논의되어야 하고, 「남북기본합의서」의 유효성을 확인하고 합의 사항의 이행을 구체적으로 보장하는 데 초점이 모아져야 할 것이다. 또한 중국과 러시아 등 주변 국가와 긴밀한 협의체제를 구축해서 다자간 공조 틀을 구성할 필요도 있다. 결론적으로, 「남북기본합의서」의 이행 및 남북정상회담을 통한 남북 당사자간 평화협정 체결을 주로 하고, 4者회담은 주변국의 보장을 얻기 위한 보조적 틀로 활용해야 한다.

○ 경수로 분담금의 이행 문제

북미제네바합의에 의해 경수로 분담금은 “한국이 중심적 역할, 일본이 의미있는 역할, 그리고 미국이 상징적 역할”을 한다는 형태로 정리된 바 있다. 그러나 현 경제 위기 상황을 감안할 때, 경수로 분담금 이행 부담을 경감할 수 있는 다양한 방법을 강구해야 할 것이다.

그 방법으로는 첫째, 미국·일본의 분담금 증액을 요구하고 둘째, 미국·일본이 분담금을 우선 지불(초기 2~3 년간)하고, 이후 우리가 분담금을 제공하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 셋째, 개략 사업비에 해당하는 환차손을 미국이 부담하도록 설득할 수도 있고 넷째, EU(KEDO집행이사국)에 바토권 부여와 재정 부담 증액을 연계하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 우리가 재원을 마련하는 방안으로는 남북협력기금의 한계에 따른 별도 예산을 확보(국회 동의 절차)하거나, 일본의 경우처럼 수출입은행의 재정 투융자 자금을 활용할 수도 있을 것이다. 그러나 대북 경수로 지원 과정에서 비용 부담 문제는 북미제네바합의 사항이기 때문에 일방적인 파기나 근본적인 재협상은 어려울 것이다. 따라서 기본 합의 이행을 순차적으로

연기하거나 합의 이행의 방식을 다양화시키는 형태를 고려해야 할 것이다.

그리고 이 과정에서 경수로 건설 비용이 평화 정착을 위한 비용이라는 의식의 확산이 필요할 것이다. 즉, 궁극적으로 중장기적 통일 비용은 분단 비용의 축소(평화 정착)를 통해 마련되어야 함을 국민에게 납득시킬 필요가 있는 것이다.

○ 경제 협력 활성화 방안⁸⁾

경제 협력을 활성화하기 위한 여건 조성의 한 방법으로 다음과 같은 것이 있을 것이다. 우선, 기업이 안정적인 투자 계획을 수립할 수 있도록 법적 투명성 제공에 노력하여야 할 것이다. 그리고 정경 분리 원칙을 제도적으로 보장하고 이를 일관되게 추진할 수 있도록 다각적인 모색을 해야 한다.

둘째, 거래 비용을 절감할 수 있는 내부 규제를 완화해야 한다. 그 방안으로 위탁 가공 교역과 관련된 시설재의 반출 규제를 점차적으로 해제하고, 전략 산업 등 특수한 업종을 제외하고는 대상 사업 및 투자 규모에 대한 정부 규제 폐지(경협가이드라인 폐지) 등을 고려해볼 수 있다.

셋째, 교역 확대를 위한 제도적 장치가 마

8) 최 성(1997), “대북 경제 협력과 대북 투자 활성화 방안”, 「효율적인 대북 투자」, 고려대 평화연구소 참조.

련되어야 한다. 대외무역법 등 대외 거래 관계 법령과 남북 경협 법령의 관계 규정을 차별적으로 마련하여야 할 것이다.

넷째, 노동 집약형 중소기업의 경험은 남북 경협 활성화의 중심 축으로 삼기 위해 국가 차원에서 지원하는 방안도 적극 검토해야 할 것이다.

2) 중장기 과제

○ 남북기본합의서의 전면적 이행

김대중 정부의 중장기 대북 통일 정책 기본 방향은 단기적으로 형성된 남북 화해와 신뢰 분위기를 토대로 각 분야별로 적극적인 남북 교류 협력 사업을 추진하여야 할 것이다. 이를 위해 「남북기본합의서」의 이행은 화해, 교류 협력, 불가침 등의 기본합의서 및 부속합의서 내용들이 쌍방의 신뢰와 협력 속에 착실히 진행될 수 있도록 하여야 한다.

첫째, '남북정치분과위원회'를 통해서 남북 통일을 위한 다각적인 검토와 실천 방안을 내와야 한다. 이 분과에서는 평화 통일을 위한 사전적 단계를 고민하고, 실천적 방안을 만들 수 있는 권한을 부여하여야 한다. 보다 구체적으로는 남북한 상호 비방의 전면 중단과 남북간의 정치적 신뢰 구축을 위한

적극적 노력이 이루어져야 할 것이다.

둘째, '남북군사분과위원회'에서는 군사적 신뢰 및 상호 군축을 실현하기 위한 방안을 모색하여야 한다. 합의서에 명시되어 있는 것처럼 '대규모 부대 이동이나 군사 연습의 통보 및 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용 문제, 군인사의 교류 및 정보 교환 문제, 대량 살상 무기와 공격 능력의 제거 및 단계적 군축 실현 문제' 등을 협의하고, 곧바로 이행할 수 있도록 하여야 한다.

셋째, '교류협력분과위원회'에서는 남북의 통일적이고 균형적인 발전 및 민족 전체의 복리 향상을 위한 다각적인 프로그램을 모색하여야 한다. 특히, 남북간의 경제 협력 활성화를 위해서는 북한의 운송 및 인프라 체계의 정비가 급선무이다. 따라서 통신·접안·하역 방법 등에 관한 각종 통행협정과 이를 뒷받침할 재원 마련이 시급하다.

이를 위해 단기적으로는 '남북경제공동위원회'를 구성하여, 세부적인 합의를 도출하고, 이후 해운 및 항만 등 쉬운 부문부터 추진하고 막대한 투자와 시설 운영 상의 세부 절차 확정을 필요로 하는 도로 및 철도, 통신 부분으로 확대하는 수순을 밟아야 할 것이다. 구체적으로 직항로의 추가 개설 및 육로 수송로의 개설이 필요하다. 이는 이미 개설된 부산-나진외에 포항-원산, 인천-남포 등

직항로를 추가로 개설하는 것도 모색해볼 수 있다. 또한 문산-개성간에 육로 수송로 개설 등 남북간공동운송체계를 구축하는 것도 심도깊게 논의할 필요가 있다.

나아가 장기적으로는 북한-중국-러시아-유럽을 잇는 동북아 철도를 구상할 필요성이 있다. 남북한간의 철도선 연결은 기술적으로 큰 어려움이 없으나, 다만 철도운영체제의 통합을 위해 사전 협력이 필요하다.

이러한 남북 공동 협력 사업은 현재와 같은 IMF 경제 국면의 비상 탈출구의 하나로서, 향후 남북 경제 협력을 통해 북방 대륙으로 진출하는 방안이기도 하기에 심도깊고 다각적인 모색이 필요할 것이다.

○ 남북정상회담 추진 방안

남북정상회담의 필요성은 첫째, IMF경제 비상체제 하에서 남북 관계의 안정화·정상화가 필수적이라는 사실과 둘째, 김대중 정부 하에서 기본적인 남북 관계의 방향을 제시하고 국내외적인 안정감을 극대화하기 위한 가장 중요한 수단으로 남북 정상간의 정치적 결단과 통일 지향적 합의가 중요하기 때문이다.

그런 점에서 당장은 어렵더라도 중장기적인 측면에서 보면 남북정상회담의 개최를 둘

러싼 여건이 그리 나쁜 것은 아니다. 북한의 경우, 정상회담을 통해서 경제난을 해소할 수 있는 계기를 마련할 수 있으며, 대미·대일 관계의 개선에도 활용할 수 있다. 그리고 남북 경협이 활성화로 서방 자본이 북한에 유입되는 결과를 가져올 수도 있으며, 정상회담이 김일성의 유훈이었다는 사실도 유리한 조건이다.

만약 남북정상회담이 추진될 경우, 그 형태는 사전에 특사 교환으로부터 시작될 것이다. 하지만, 정상회담의 개최를 위한 논의 재개는 다각적인 접촉과 신중한 추진이 요구된다.

그리고 정상회담시 정상간 주요 합의 목표는 남북간 이행이 연기되고 있는 「남북기본합의서」 이행의 후속 절차를 합의하고, 경제 협력 활성화를 통한 민족 공동 번영의 기틀을 마련하며, 평화적 공존의 선언과 평화협정 체결을 위한 논의 절차를 합의하는 것 등이 있을 수 있다.

○ 이산 가족 상봉 추진

이산 가족 상봉 문제는 남북 문제를 해결하는 데 중요한 의미를 담고 있다. 이는 단순히 대북 정책 차원을 떠나 분단의 삶을 영유하고 있는 남북 이산 가족들의 절실한 요구이자, 남북간 화해 분위기를 조성하고 이질

감을 해소하는 데 있어 중요한 사안이기 때문이다. 따라서 여러 가지 실현 여건의 어려움에도 불구하고 새정부가 적극적으로 추진해야 할 것이다. 이를 현실화시키기 위한 방안으로 우선, 남북한 적십자 차원에서 이산가족 실태 조사 기구를 구성하여, 이산가족의 생사 확인 및 소재지 파악 등의 작업을 진행해야 할 것이다. 동시에 연령 등을 고려, 접촉 우선 명부를 작성하고 순차적으로 상봉 일정을 합의하는 방안이 있다.

그리고 이산가족면회소 설치를 합의하고, 이산가족들이 직접 상봉할 수 있도록 해야 할 것이다. 현재 제3국을 통한 상봉은 시간과 경비의 과중으로 해외에 연고를 둔 이산가족을 중심으로 제한적으로 이루어지고 있다. 앞으로는 「남북기본합의서」에서 원칙적 합의를 이룬 이산가족면회소를 조기에 설치할 수 있도록 대북 협상을 추진해야 할 것이다.

마지막으로, 이산가족면회소를 설치하면서 나진·선봉지역 관광과 연계하는 방안도 가능할 것이다. 즉, 판문점 면회소가 정치적 문제로 어렵다면, 현재 개방 지역인 나진·선봉에 면회소를 설치하는 방안도 검토해볼 만하다. 이 과정에서 이산가족을 중심으로 관광단을 구성, 가족 상봉과 연계하는 방안을 추진해볼 수 있다.

○ 평화협정 체결 및 남북 주도의 한반도 평화체제 구축

현재의 IMF체제로 말미암아 脫냉전으로의 이행이 점차 불가피하다는 점을 인식할 필요가 있다.

당장은 확고한 대북 안보 태세의 확립을 위해 현존 방위비 수준의 유지 및 대북 억지력 강화를 위한 다양한 국가 안보적 차원의 노력이 불가피할 것이다. 그러나 중장기적으로는 안보 역량의 보존을 기본으로 하되, 남북한의 점진적 군축 논의 등을 통해 안보 부분의 투자 가운데 일부분을 생산 부분의 투자로 전환해야 한다는 인식의 전환도 필요할 것이다.

그리고 평화협정 체결 과정에서 「남북기본합의서」의 효력을 부각시켜야 한다. 따라서 4측회담의 형식과 별도로 남북간의 당사자 관계를 정립하기 위한 「남북기본합의서」체제의 재가동을 위해 노력하여야 한다. 현재와 같이 북한이 계속적으로 미국과의 관계를 중심으로 외교 정책을 펴나간다면, 합의서 이행을 위한 조건은 상당한 난항에 부딪칠 것이다. 따라서 장기적인 평화체제의 구축을 위한 평화협정 체결 과정을 남북 당사자들이 합의할 수 있도록 다각적인 노력을 기울여야 할 것이다.

○ 한미 관계를 중심으로 하는 다자간
안보체제 구축

지난 5년간 한미간의 공조체제는 대북 정책을 둘러싸고 많은 부분 갈등이 상존해왔었던 것이 사실이다. 하지만, 한반도 문제의 '국제화 추세'를 고려할 때, 한미간의 공조는 가장 중요한 안보적 측면이다. 따라서 조속한 시일 내에 양국 안보 관계자간의 깊은 논의가 필요할 것이다. 그리고 그 방향은 정치·군사 및 경제적 문제를 포괄하는 견고한 한미우호협력체제로의 발전을 그 전제로 하여야 한다. 또한 북한을 점진적인 개혁과 개방으로 유도하기 위해서라도 확고한 한미간의 공조가 절실히 요구된다. 그리고 중국이 북한에 대한 가장 효과적인 영향력을 행사할 수 있는 특수한 역사적·지정학적 위치에 있는 점을 감안해서 앞으로 정부는 對중국 관계에 있어 전략적 실리 증진 노력을 보다 체계적으로 펼쳐야 할 것이다.

이러한 한미간의 동맹체제를 기반으로 하여 한반도에 대한 깊은 이해 관계 및 영향력을 가지고 있는 중국·일본·러시아에 대한 협력을 강화함으로써 한반도의 평화체제를 구축하여야 한다. 이러한 한반도의 평화체제 구축을 바탕으로 동북아시아의 전략 환경을 평화의 場으로 전환하는 다자 외교로 전환함

으로써, 한국의 안보 환경 개선과 통일 환경 조성을 이루는 방향으로 동북아의 평화 환경을 동시에 조성하여야 한다. 이 과정에서 미국·일본·중국·러시아와 남북한이 참여하여 동북아 지역의 제반 문제를 토의하는 '동북아다자안보체제'를 구축할 수 있도록 노력하여야 한다.

맺음말

이상과 같이 차기 김대중 정부의 남북 관계와 관련된 통일·외교·안보 정책의 기본 방향에 대해서 살펴보았다. 통일·외교·안보 정책은 항상 긴장과 불안정한 요인을 내포하고 있다. 따라서 정책 추진 과정에 있어서 상당히 조심스러워야 하고, 다양한 부분을 고려해야 할 것이다.

첫째, 이제 해방 이후 최초의 여야간 정권 교체로 인해 남북 관계의 위기를 기회로 전환할 수 있는 조건이 만들어졌다. 향후 5년은 남북한 관계에 있어서 20세기에서 21세기로, 냉전에서 탈냉전으로 전환하는 중대한 시기이다. 그리고 남북 교류·협력은 남한의 IMF체제 극복과 북한의 경제 회생의 돌파구라는 이중의 의미가 담겨져있다. 이렇게 위기를 기회로 전환시키는 지혜가 어느 때보다도 요구되고 있는 시점이다. 이 위기의 과정

동안 한국은 산업 구조 조정을 추진하여 건 강한 민주적 시장체제를 구축하고, 북한은 심각한 경제난을 극복하여 공존·공영의 바탕을 마련해야 한다.

둘째, 그러나 이 과정 동안 새정부는 주도 적이고 일관성있는 대북 통일 정책을 펼쳐나 가야 한다. 즉, 국면별 유연성은 필요하지만 정책 기조에 따른 일관성 유지가 중요하다. 예를 들어, 과거 북한의 NPT 탈퇴, 잠수함 사건 등과 같은 사건의 발생시 강경 대응이 필요하지만, 애초의 대북 통일 정책 기조 자체가 폐기되어서는 안된다. 따라서 다양한 국가 위기 관리 능력을 제고시키기 위해 미국의 국가안전보장회의(NSC)와 같은 기구를 구축할 필요가 있다. 단, 미국의 국가안전보장회의(NSC)의 경우 분단 대치 상황의 한국과는 많은 차이를 내포하고 있기 때문에, 한국의 현실 여건에 걸맞는 한국안전보장회의(KNSC)가 만들어져야 할 것이다.

셋째, 평화 정착을 위해서는 우선 평화를 유지할 수 있는 확고한 대북 안보 대책이 수립되어야 한다. 장기적 측면에서 평화를 정착 하기 위해서는 쌍방의 국방력을 점진적으로 감축하여 최소한의 평화를 유지하는 수준으로 지향해야 하겠지만, 그 전 단계로서 평화적 관리를 가능하게 하는 위기 관리 능력의 보유는 중요한 의미를 내포하고 있다. 이는

단지 한국의 안보 능력뿐만 아니라, 한미간의 굳건한 공조체제와 주변국들과의 다자간안보 협력체제를 통하여 달성되어야 할 것이다.

마지막으로, 남북한은 3 년여의 산고 끝에 「남북기본합의서」라는 옥동자를 출산했다. 그 옥동자를 출산하고도 우리는 그 옥동자를 방치하고 있다. 그 옥동자에는 남북이 평화로 가기 위한 마이클 같은 내용들이 명시되어 있다. 새로운 어떤 것을 해보겠다는 과욕보다는 서로가 인정하고 합의한 그것을 바탕으로 정책을 진행해나갈 때, 그것이 진정한 평화 정착·공존·공영의 길일 것이다. 이 과정에서 김대중 정부는 정략적 차원이 아닌, 국민적 합의 하에 민주적 절차를 밟아 현실적인 대북 통일 정책을 추진하여야 할 것이다.

김대중 정부는 남북 관계의 새로운 설정 및 남북 화해와 통일의 길을 개척해야 하는 중대한 시기에 들어섰다. 이 역사적인 시기에 김대중 차기 대통령은 준비된 통일 역량을 충분히 발휘하여 21세기 통일 국가의 비전을 국민들 앞에 드러내 보이고, 당면한 경제위기와 대북 위기 관리 능력을 국내외적으로 확고히 보여주어야 할 것이다. 그리고 국민들의 적극적 참여가 동시에 요구된다. 이것이 바로 '김대중 국민의 정부'가 추진하는 국정 운영의 핵심이기도 하다. **김**