



# 특별기고

## ‘국민의 정부’, 대북 포용 정책의 원칙과 추진 방향

최 성 / 정치학 박사, 북한학

# ‘국민의 정부’, 대북 포용 정책의 원칙과 추진 방향

최 성 / 정치학 박사, 북한학\*

## 머리말: 대북 포용 정책을 둘러싼 논란의 쟁점

**정** 주영 명예회장의 금강산 관광 개발 사업이 국민들의 통일 열망을 한껏 자극하던 시점에 동시적으로 발생한 북한의 잠수정 침투 사건(6.22)과 뒤이은 동해안 간첩 사건(7.12)으로 말미암아 새정부의 대북 포용 정책에 대한 논쟁이 뜨겁게 제기된 바 있다. 논쟁의 핵심은 새정부가 추진하고 있는 소위 ‘대북 포용 정책’이 북한과 같이 냉전적 대남 강경 정책을 일관하고 있는 대상에게 과연 효과가 있느냐 하는 의문과 직결되어 있다.

보다 구체적인 차원에서 제기되는 쟁점은 대북 안보 정책과 대북 포용 정책이 근본적으로 상충되지 않느냐 하는 점이다. 이는 북한이 잇달아 대남 도발을 하는 상황에서 우리도 정치·군사적으로 대북 강경 노선, 이를테면 대북 봉쇄 정책을 추진해야 되지 않

느냐는 비판으로 연결된다. 이러한 비판의 배경에는 아무리 새정부가 교류와 협력을 추진해도 북한과 같은 폐쇄적인 체제는 결코 변하지 않는다는 ‘북한에 대한 뿌리깊은 불신’이 자리잡고 있다.

이와는 다소 다른 각도에서 대북 포용 정책을 지지하면서도 ‘햇볕론’이라는 개념이 갖는 지나친 유희적 측면에 비판을 제기하는 입장도 존재한다.<sup>1)</sup>

따라서 본 고에서는 ‘국민의 정부’가 안보와 화해 협력의 문제 등을 어떻게 사고하고 있으며, 실제로 대북 포용 정책을 추진하는 과정에서 어떤 원칙과 기초를 가지고 추진하는가를 이론과 현실적 측면에서 조망하고자 한다. 이 과정에서 김대중 정부의 대북 포용 정책이 단순히 강경이나 온건이나, 혹은 안보나 교류 협력이나 하는 이분법적 틀을 벗어나 오늘날 남북한이 처한 객관적 현실과 21세기를 불과 2년 남겨둔 국제 사회

\* 최 성 박사는 고려대학교 정외과에서 ‘북한학’으로 정치학 박사를 받고, 아태평화재단 책임연구위원, 김대중 대통령 후보 부사역, 대통령직 인수위원회 전문위원(통일·외교·안보 분야)을 거쳐 현재 청와대 외교안보비서실(통일비서실)에 재직 중이다.

1) 본 고에서는 정치적 상징 효과가 큰 ‘햇볕 정책’(Sunshine Policy)이라는 표현보다는 ‘화해와 협력 그리고 평화와 공존’을 토대로 한 대공산권 정책의 일반적 개념으로 사용되는 ‘포용 정책’(Engagement Policy)이라는 표현을 사용하고자 한다.

의 변화된 현실에 기초하여, 다차원적인 목적에서 대북 포용 정책이 추진되고 있음을 입증하고자 한다.<sup>2)</sup>

## '국민의 정부', 대북 정책 추진 환경

### 국민의 정부 출범의 의의

'국민의 정부'로 출범한 김대중 정부는 '해방 이후 최초의 여야간 수평적 정권 교체'라는 역사적 의미를 가지고 있음은 주지의 사실이다. 이러한 상황은 역설적으로 해방 이후 50년 동안 냉전시대와 분단시대를 지탱해온 우리 사회 전반의 舊態가 청산되고, 21세기 '탈냉전의 경제전쟁시대'와 '통일시대'를 대비할 수 있는 새로운 사회 구조의 창출을 위한 중차대한 상황에 놓여있음을 의미한다.

더욱이 한반도의 상황은 냉전적·분단 지향적 요소와 탈냉전적·통일 지향적 요소가 혼재되어 있어 대단히 복합적인 양상을 띠고 있음은 부인할 수 없다. 그 단적인 예가 바로 금강산 관광 개발 사업의 추진과 동해안 잠수정 사건의 발생이라는 상극적인 사건의 결합에서 나타난다.

뿐만 아니라 북한은 사상 유례없는 기아 상황이 동반되면서 북한 경제가 총체적인 위기를 겪고 있고, 한국 역시 세계 5강 경제를 넘나볼 만큼 급속한 경제 성장을 유지하다가 김영삼 정부의 失政으로 말미암아 결국 'IMF관리체제'라는 6·25 이후 최대의 위기를 맞이하고 있는 상황이다.

다시 말해서, '국민의 정부'는 국내적으로 정치적 안정과 勞使政의 대화합 그리고 동서간의 국민 대화합을 이룩하는 한편, 국제적으로는 'IMF관리체제의 신속한 타개'를 위해 국제 경쟁력을 제고시키고, 한반도의 평화 정착 기반을 마련해야 하는 이중적 과제를 안고 있다. 이러한 상황적 제약 속에서 김대중 대통령은 역대 정권과는 비교할 수 없을 만큼의 통일 철학과 통일 의지를 가지고 대북 포용 정책을 추진하고 있으며, 그 결과 다양한 형태의 내외적 제약 요소를 점진적으로 극복해나가하고자 한다.

그런 점에서 '국민의 정부'가 출범한 내외적 상황에 대한 충분한 고려없이 원론적이고, 당위적인 차원에서 혹은 냉전시대와 분단시대를 지배해온 '과거의 시각'에서 '변화된 현실'을 일방적으로 평가하는 것은 다소 무리가 따를 수 있다.

2) 본 작업은 필자가 대통령직 인수위원회 활동시 기고한 '김대중 정부의 통일·외교·안보 정책 추진 방향'('통일경제' (1998. 2))의 연장선 상의 작업이다. 앞선 논문이 '국민의 정부' 출범을 앞두고 통일·외교·안보 분야의 정책 방향에 대한 개괄적인 서술이라면, 본고는 대북 정책과 관련한 김대중 정부의 구체적인 정책 추진 내용을 토대로 한 정리 작업이라 할 수 있다.

김정일 정권의 권력 승계와 북한의 대남 정책

‘국민의 정부’가 추진하는 대북 정책을 분석·평가하는 데 있어 동시에 선행될 작업은 역시 북한의 대남 전략과 대남 정책 분야라 할 수 있다.

이번 잠수정 침투 사건 및 동해안 무장 간첩 사건을 통해 나타난 북한의 대남 전략은 여전히 냉전적인 대남 전략에 기초하고 있음을 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 과거에는 대단히 공세적으로 대남 혁명 전략을 구사하였던 반면에, 최근 들어서는 북한체제 유지 위한 ‘수세적 공세’를 취하고 있는 점이 다르다고 볼 수 있다. 그 한 예로, 일련의 대남 강경 노선에도 불구하고 남북고위급회담의 재개 및 7년여만의 판문점 장성급회담 재개, 정주영 명예회장 방북 및 금강산 관광 개발 사업 등 남북 교류 협력에 대한 입장 변화 등을 감안해보면 북한의 대남 정책이 이중성을 띠고 있음을 쉽게 감지할 수 있다. 이러한 이중성은 북한 정권의 성격이 ‘군부위기관리체제’를 띠고 있으면서도 개혁과 개방이라는 역사적 흐름에 동참하지 않으면 안되는 현실적 딜레마와도 밀접히 연결되어 있다고 볼 수 있다.

주지하다시피 북한은 90년대 들어 나진·선봉자유무역지대의 설치(1991. 12) 및 각종 외국인 투자 관련 법규의 제정, 「남북기본

합의서」의 채택과 한반도 비핵화선언(1991. 12) 그리고 대미 관계에 있어서 북미간제네바핵합의(1994. 10)와 4者회담의 성사(1996. 4) 등 일련의 변화를 추구해왔다.

그동안 북한은 외교적으로 대미 관계 개선을 위해 通美封南 정책을 구사하는 한편, 한국의 사회 경제적 영향력을 차단하기 위해 남북 당국자간 대화는 회피하고 극히 제한적 범위에서 남북간 경제 교류를 추진해왔다.

새정부 출범 이후에는 대단히 신중한 입장에서 ‘연북화해’를 요구해오던 북한이 5월 이후부터는 관망과 기대 자세에서 탈피하여 대남 비난을 강화하고 있다. 이러한 배경에는 북한이 우리의 대북 포용 정책에 맞대응, 김정일의 ‘민족대단결 5대방침’(4.18)의 원칙 하에 통일 전선 공세를 강화하는 한편, 경제적 실리 획득에 주안을 둔 민간급 교류에 주력하기 위한 의도가 깔려 있다.

이에 따라 북한은 ‘8·15통일축전’제의(6.10) 이후 재야 단체와 정부간 마찰을 유도하면서 대북 포용 정책에 대한 거부 태도를 강화해가는 추세이다.

이상을 종합해볼 때 최근 북한의 대남 비난 강화 및 일련의 도발 의도는 ① ‘국민의 정부’가 추진하는 대북 포용 정책의 무력화, ② 김정일의 주석 추대를 앞두고 내부 정비<sup>3)</sup> 및 당·정·군간 충성 경쟁, ③ IMF 경제 위기로 인한 남한 사회 교란 및 통일 전선 강화 시

도, ④ 국제 사회의 추가 원조를 포함한 북한 달래기 유도 등 다목적 포석으로 볼 수 있다.

따라서 향후 북한은 김정일 비서의 주석직 승계를 계기로 파국적인 경제 위기 해결을 위해 당면한 체제 정비에 주력, 당분간 획기적인 남북 관계 개선보다는 현 상황을 유지한 가운데 점진적 변화 노선을 선택할 것으로 보인다.

### 대북 포용 정책의 국내·국제적 사례

‘국민의 정부’가 추진하고 있는 대북 포용 정책은 김대중 정부가 출범하면서 새로이 시작된 것은 아니다. 이미 국내외적으로 다양한 정치 상황에서 이미 실험된 역사적 경험의 산물이다.

우선 국내적으로 김대중 대통령은 1971년부터 ‘4대국에 의한 한반도 평화 보장’, ‘남북간의 평화 교류를 통한 남북 관계의 개선과 점진적인 평화 통일 방안’을 제창하였다. 1972년에는 야당 대통령 후보로서 최초로 ‘3단계 통일 방안’을 제시하고 통일의지를 결여한 당시 군사 정권을 비판하면서, 한

반도에서의 긴장 완화와 전쟁 방지를 위한 평화 공존 방안을 제시하였다. 이런 점에서 보면 김대중 대통령은 70년대 초부터 대북 포용 정책을 주창한 것이다.

그리고 90년대 사회주의권의 붕괴 이후 탈냉전 상황에서 김대중 당시 아태평화재단 이사장은 ‘북한에 대한 새로운 접근’이라는 제목의 연설(1993년 8월, 영국 런던대학교)을 통해 현재 대북 포용 정책의 구체적 내용을 담은 기본 방향을 제시하였다.<sup>3)</sup>

그리고 1994년 5월에는 미국 프레스센터 연설을 통해 ‘북한 핵문제의 일괄 타결 방안’을 선도적으로 제시하여 카터의 방북이 실현되었고, 궁극적으로는 북미제네바합의를 이끌어내는 데 결정적인 기여를 하게 된다. 당시 김영삼 정부가 추진했던 대북 봉쇄 정책으로 인하여 한반도가 핵전쟁의 위기로 치닫던 상황을 감안한다면 대북 포용 정책의 위력을 재삼 확인해준 일대 사건이 아닐 수 없다.<sup>4)</sup>

사실 이런 노력의 덕분으로 국민의 정부가 추진하고 있는 대북 정책에 대해서 미국의 클린턴 행정부를 비롯하여 중국 등 주변

3) 이와 관련하여 북한은 최근 최고인민회의의 대의원 선거를 개최하여 64%의 높은 교체율, 군부 인사 내거 진출, 김성애(前 여맹위원장) 등 갈등설이 제기된 인사의 배제 등 대목적인 개편을 추진하였다.

4) 당시 내용의 핵심을 보면 ① 과거와 같은 적대와 경쟁의 입장에서 화해와 협력의 방향으로 노력, ② 민족 자주와 자결의 입장에서 통일 문제 해결, ③ 흡수 통일 정책의 공식적·실재적 포기 천명, ④ 북한의 경제 발전 시위 및 북한 핵문제 해결을 위한 국제 기구와의 협조 강화, ⑤ 북한내 온건파의 입지 강화, ⑥ 남북한의 점진적 사회 통합에 대한 구체적 방향 제시 필요 등이다.

국가의 지지와 협조가 대단히 만족스럽게 진행되고 있다고도 볼 수 있다.

한편, 국제적 사례로는 구서독이 對구동독 고립 정책의 일환으로 천명한 할슈타인 원칙을 폐기한 '브란트의 신동방정책'을 들 수 있다. 이는 '先 평화, 後 통일 노선'에 입각한 것으로 결국은 베를린장벽을 무혈 명예혁명의 형태로 붕괴시키는 원천이 되었다.

또 다른 사례로는 미국이 쿠바와 베트남에 대해 정치·군사적 봉쇄 정책을 펼쳤으나 결국 실패한 반면, 중국에 대해서는 핑퐁외교를 통해 중국의 개혁과 개방을 이끌어낸 성공적 사례를 들 수 있다. 그런 점에서 구동서독 통일 과정과 사회주의권 변화 과정은 포용 정책의 위력을 보여주는 극적인 예이다.

이러한 역사적 배경을 갖는 포용 정책은 90년대 접어들어 클린턴 행정부에 의해서 추진되는 대북 연착륙 정책(Soft-landing Policy)을 통해 새로운 형태로 발전한다. 소위 '포용과 확대 정책(Engagement & Enlargement)'으로 불리우는 미국의 국가

이익 극대화 전략은 냉전 종식후 '세계화 및 상호 의존성의 심화'라는 새로운 국제 환경 속에서 미국의 국익을 극대화하기 위하여 강력한 군사력을 기반으로 전세계적 차원에서 개입, 시장 경제와 민주체제의 확산을 동시에 모색하기에 이른다.

그런 점에서 '국민의 정부'가 추진하는 대북 포용 정책 역시 북한이 우려하는 것처럼 '힘에 의한 흡수 통일 전략'이 결코 아니며, 남북간의 교류와 협력을 통해서 남과 북이 공존·공영할 수 있는 참여 정책의 일환임은 주지의 사실이다.<sup>6)</sup>

반면, 봉쇄 정책(Containment Policy)은 동서 진영간의 군비 경쟁 특히, '핵개발 경쟁에 의한 안보 딜레마'라는 악순환을 초래할 위험성을 내포하고 있다. 여기서 안보 딜레마란 상대방의 군사 위협에 불안감을 느낀 한 국가가 자국의 안보를 강화하기 위해 군비를 증강할 경우, 이는 상대국의 안보를 역으로 위협하게 되어 안보 상황이 더욱 악순환되는 상황을 의미한다.

5) 만약 북한 핵개발 위협이 한국을 비롯한 주변 국가가 정치·군사적 봉쇄 및 영변 등에 대한 군사 공격 등으로 맞대응했다면, 한반도는 제2의 6·25 이상의 참화를 겪었을 수 있다. 북한은 과거에도 대북 압력 증가시 대핵 단절, 국지 도발, 핵카드 위협 등 특유의 군부위기관리체제로 대응하며 오히려 대남 도발을 강화해왔다. 이는 역대 정권에서 대북 강경 봉쇄 정책이 지속적으로 추진되었음에도 불구하고 북한의 도발은 훨씬 더 심했다는 아이러니컬한 현실을 반영한다는 점에서, 대북 포용 정책이 북한의 대남 도발 의지를 부추긴다는 일부의 비판은 설득력을 잃는다고 볼 수 있다.

6) 대북 포용 정책을 추진하는 데 있어서 기본적인 전제는 ① 북한은 쉽게 조기 붕괴되기 힘들다는 점, ② 당장의 통일 실현보다 평화 정착이 시급하다는 점, ③ 대북 봉쇄 정책보다 대북 포용 정책이 남북 관계 개선의 첩경이라는 점, ④ 안보와 협력의 병행 추진이 필수라는 점 등을 들 수 있다.

### '국민의 정부', 대북 포용 정책의 내용<sup>7)</sup>

### 대북 정책 3대 원칙<sup>8)</sup>

대북 정책 목표: '평화·화해·협력' 실현을 통한 남북 관계 개선

'국민의 정부'는 '평화·화해·협력'의 실현을 통한 남북 관계 개선을 대북 정책의 목표로 설정하였다. 현 단계에서는 당장 통일을 이룩하는 데 주력하기 보다 평화 정착을 통해 남북간의 평화 공존을 실현하는 것이 시급하다. 이러한 평화 정착의 기반 위에서 남북간에 화해를 도모하고 협력을 추진해 나가야 한다.

그런 점에서 대북 포용 정책에는 두 가지 요소가 포함될 수 있는데, 그 첫째는 남북 관계를 개선해서 사실 상의 통일 상황을 실현 (= 분단의 평화적 관리)하며, 둘째는 북한의 변화를 자연스럽게 유도·촉진하는 것이다. 그런데 여기서 중요한 점은 외부의 압력과 힘의 논리에 의해서 강압적으로 북한을 변화시키는 것이 아니라, 북한 스스로가 변화의 필요성을 충분히 느낄 수 있도록 여건을 조성해나가야 한다는 것이다.

국민의 정부가 추진하고 있는 대북 정책의 3대 원칙과 기초를 이해하기 위해서는 사실 김대중 대통령의 통일 철학에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 과거 김대중 대통령은 자신의 통일 철학으로 '열린 민족주의'(Open Nationalism), '적극적 평화주의'(Positive Peace) 그리고 '전지구적 민주주의'(Global Democracy) 등을 들고 있다.<sup>9)</sup>

이러한 통일 철학은 '국민의 정부'가 제시한 대북 3원칙과도 밀접히 연결되며, 나아가 새정부가 표방한 국정 지표인 '민주주의와 시장 경제의 병행 발전'으로도 연결된다.

다시 말해서, 김대중 대통령은 남한이라는 일국적 차원에서의 민주주의와 시장 경제의 발전에 안주하지 않고 남과 북을 아우르는 민족적 차원에서 21세기의 보편적 이념으로 자리잡은 민주주의와 시장 경제의 발전을 공동 모색함으로써 남과 북이 공존 공영할 수 있는 터전을 마련하고자 한다.

이를 위해서는 자신의 통일 철학 혹은 평화의 철학이라 할 수 있는 '열린 민족주의' '적극적 평화주의' 그리고 '쫄지구적 민주주의'가 국내외적으로 실현되어야 한다는 확고

7) 국민의 정부가 추진하는 대북 포용 정책의 기본틀에 대해서는 통일부, 「국민의 정부, 대북 정책」(1998. 4)과 「햇볕 정책의 의미와 추진 방향」(1998. 7) 판플렛 참조.

8) 이에 대한 보다 자세한 참조는 아태평화재단(1995. 8), 「김대중의 3단계 통일론」 참조.

9) 김대중 대통령이 취임시 천명한 대북 3원칙은 대통령 공보비서실 '취임 100 일 김대중 대통령 연설문' 참조.

한 신념을 가지고 있는 것이다.

이런 측면에서 'IMF관리체제' 하에서 '국민의 정부'가 추진하는 대북 정책을 위시한 국정 운영 전반에 대해서 조망해보면, 김대중 정부의 대북 포용 정책에 대해서 좀 더 총체적인 이해에 도움이 될 것이다.

○ 평화를 파괴하는 일체의 무력 도발 불용

'국민의 정부'가 추진하는 대북 정책의 첫번째 원칙은 북한의 어떠한 무력 도발도 결코 용납하지 않는다는 것이다. 즉, 전쟁 역제를 위한 확고한 안보 태세를 유지하면서 무력 도발에 대해서는 상응한 대응 조치를 하겠다는 것을 분명히 함으로써 북한으로 하여금 무력에 의존하는 대남 전략·전술을 포기하도록 하는 것이다.<sup>10)</sup>

이와 함께 한반도에서의 공고한 평화체제 구축과 긴장 완화를 위한 노력을 지속적으로 경주해나감으로써 무력 도발 자체가 불가능한 상황을 조성해나갈 것이다. 최근 북한의 대남 도발 사건에 대한 새정부의 명백한 입장 표명이나 국가안보회의(NSC)를 통한 확고한 대북 위기 관리 능력 배양 조치 등도 이런 노력의 일환이다. '안보와 교류·협력의 병행 추진 전략'(소위 Two Track Approach)이

라는 대통령 최근 언급도 이런 맥락에서 이해할 수 있다.

○ 흡수 통일 배제

두번째 원칙으로 '국민의 정부'는 북한을 해치거나 흡수할 의사가 없다는 것을 명백히 하고 있다.

흡수 통일에 대한 북한의 두려움은 90년대 이후 사회주의권의 붕괴와 더불어 북한 경제의 총체적 위기가 결합되면서 극도의 불안감으로 자리잡고 있다. 따라서 설부른 흡수 통일에 대한 환상은 북한의 자포자기식 대남 도발의 가능성을 더욱 부추길 위험성을 내포하고 있다. 이런 연장선 상에서 북한은 최근 새정부의 대북 포용 정책에 대해서도 "내부로부터 와해해보려는 술책"(평양방송(1998. 7.6))이라고 비난한 바 있다.

따라서 '국민의 정부'는 북한의 붕괴를 촉진하기 보다는 남북간의 평화 공존을 통해 '남북 연합'을 실현할 수 있는 여건을 조성해 나가고자 한다. 나아가 '남북 연합'을 단계적으로 꾸준히 발전시켜나감으로써 남북 모두가 갈망하는 평화 통일을 달성할 수 있는 기본 토대를 구축하고자 한다.

10) 김대중 대통령의 안보에 대한 확고하면서도 일관된 입장은 김대중 총재의 강병 안보 선언(1997. 10.27), "이기는 안보, 평화를 위하여", 『새정치포럼』, vol.26 참조.



○ 화해·협력의 적극 추진

세번째 원칙은 평화 정착의 기반 위에서 남북 사이의 화해와 협력을 적극 추진하는 것이다. 분단 이후 누적되어온 남북간의 적대 감정을 해소하고 상호 이해의 기초를 마련하기 위해서는 우선 가능한 분야부터 대북 화해·협력을 추진해나가면서 중단된 「남북기본합의서」체제를 복원해야 한다. 아울러 북한이 스스로 변할 수 있도록 지원하면서 남북간에 동질성을 회복하고 민족 전체의 복리를 증진하여야 할 것이다.

대북 정책 추진 기초

○ 안보와 협력의 병행 추진

확고한 안보 태세를 굳건히 다지는 일은 실효성있는 대북 정책을 추진하는 데 있어 기본 바탕이다. 자주적 안보 태세를 강화하면서 한미동맹체제의 강화 등 주변 국가들과의 집단안보체제를 구축해나감으로써 어떠한 경우에도 국가를 수호할 수 있는 역량을 구축해나가야 할 것이다.

그런 점에서 최근 북한에 의해 저질러진

잠수정 침투 사건과 동해안 간첩 사건은 영해 침범, 정전협정과 「남북기본합의서」 위반 등 명백한 침투 작전 행위가 아닐 수 없다. 새정부의 대북 포용 정책의 노력에도 불구하고, 이처럼 북한이 냉전적 도발 행위를 지속한 것은 참으로 유감스러운 일이며, 북한에게도 전혀 도움이 되지 않는 사건이 아닐 수 없다.

이러한 상황을 타개하기 위해서는 새정부 들어 상설적으로 운영되고 있는 국가안보회의의 단호한 결의문처럼 북한의 책임있고 납득할 만한 해명이 북한 당국이나 유엔사·북한군간 장성급회담 등을 통해서 반드시 이루어져야 할 것이다.<sup>11)</sup>

대북 억제력없이 대화만 추구할 경우 안보가 취약해지는 한편, 대화없이 대북 억제력만 강조하면 긴장 고조의 악순환이 반복될 우려가 있다. 따라서 대북 포용 정책은 북한의 군사 위협에는 철저히 대비하며 북한의 변화를 유도할 수 있다는 확신과 자신감에 기초한 강자의 정책이 아닐 수 없다.

○ 평화 공존과 평화 교류의 우선 실현

당장 실현이 어려운 통일은 서서히 시간

11) 역대 정부에서는 북한의 군사 도발이 있을 경우, 감정적이고 즉흥적인 대응을 반복함으로써 정치·군사적 위기만 고조될 뿐 남북 관계 개선에는 하등의 도움이 되지 못하였다. 그러나 '국민의 정부'는 국가안보회의에서 냉정하고, 이성적인 종합 판단을 내려 단호하면서도 유연한 대북 정책을 추진하고 있다.

을 두고 달성하더라도 무력 대결의 위협을 제거하고 평화 공존을 이루어나가는 것이 무엇보다 시급한 과제이다. 「남북기본합의서」에서 합의한 대로 남북이 상호체제를 인정하고 존중하는 것이 통일로 가는 출발점임을 명확히 하고 이제부터는 분단의 평화적 관리를 우선적으로 추진해야 하는 것이다.

이러한 평화 공존의 토대 위에서 남북간의 평화적인 교류와 협력을 활성화함으로써 '통일 지향적' 남북 관계의 발전을 이룩하고자 하는 것이다.

#### ○ 화해·협력으로 북한의 변화 여건 조성

북한체제 붕괴론에 근거한 대북 압박 정책보다는 북한의 대남 정책의 점진적 변화를 유도하는 것이 남북 관계 개선의 현실적 대안일 것이다.

우리는 북한의 변화를 강요하기 보다는 북한 스스로가 변할 수 있도록 자신감을 가지고 대북 포용 정책을 추진해나가기 위해서 북한 내부에 잔존하는 온건파의 입지를 강화시킬 필요성이 있다.

북한의 선동·위협·억지 등 비합리적인 자세에 대해서는 의연히 대처하되 보다 많은 접촉, 보다 많은 대화, 보다 많은 협력을 추진하여 북한이 스스로 변할 수 있는 여건과 환경을 적극적으로 조성해야 할 것이다.

#### ○ 남북간 상호 이익 도모

북한에 대한 일방적인 지원이나 시혜의 차원을 벗어나 민족 전체의 공동 발전과 번영이라는 대승적 차원에서 남북 협력을 추진해야 할 것이다. 이제 남북한은 상호 보완성에 기초하여 경제공동체의 통일적 발전을 추구할 때이기 때문이다. 그런 점에서 정주영 현대그룹 명예회장의 판문점을 통한 방북과 금강산 관광 사업 추진은 대표적인 사례라 할 수 있다.

#### ○ 남북 당사자 해결 원칙 하에 국제적 지지 확보

우리 민족의 장래를 남과 북이 주도적으로 결정하고 해결해야 하는 것은 당연한 일이지만, 한반도의 분단을 해소하고 평화를 정착시키기 위해서는 국제 사회의 참여와 협조가 필요하다.

'국민의 정부'는 남북간 문제를 남북 당사자 직접 대화를 통해 해결한다는 원칙에 입각해서 북한이 대화의 장으로 나오도록 꾸준히 설득해나가야 할 것이다. 이와 동시에 4측회담 등을 통해 한반도 평화 정착과 긴장 완화 문제에 대한 국제 사회의 협력을 확보해나가야 할 것이다.

○ 국민적 합의에 기초한 대북 정책 추진

국민적 합의와 지지는 대북 정책 추진에 있어 중요한 토대이다. 따라서 '국민의 정부'는 소수 특정인이 밀실에서 대북 정책을 결정하거나 정부의 공식 기구가 아닌 비선 조직을 통해 정책을 추진하지 않고자 한다. '국민의 정부'가 출범한 이후 통일부가 중심이 되어 대북 정책을 입안·추진하고, 안기부 등 유관 부처가 적극 협조하는 유기적인 시스템의 작동은 이런 맥락에서 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 정책 결정 과정의 투명성을 유지하면서 일관성과 실효성있는 정책 추진을 통해 국민의 지지와 합의를 얻어야 할 것이다.<sup>12)</sup> 이를 위해 '통일교육원'과 '민주평통'이 명실상부 '국민의 정부'에 걸맞는 실질적인 통일교육센터이자 국민 화합에 기초한 범국민통일협의체로 거듭나도록 노력해야 할 것이다. 뿐만 아니라 현재 논의되고 있는 정당·사회단체연합체의 결성(소위 '민화협')도 보수와 진보를 망라해서, 말 그대로 '민족 화합을 위한 범국민통일협의체'로 발전될 필요가 있을 것이다.

대북 포용 정책 추진 방향

'국민의 정부'가 추진 중인 대북 정책의 기본 골간은 대통령직인수위가 설정한 100대 과제를 중심으로 하여 통일부가 유관 부처와의 심층적인 논의 과정을 거쳐 변화된 상황을 토대로 하여 새롭게 결정되었다.<sup>13)</sup> 그 골간을 보면 대략 다음과 같다.

○ 남북간 대화를 통한 「남북기본합의서」 이행·실천

남북한 당국이 화해와 불가침, 교류·협력에 대해 완전히 합의한 「남북기본합의서」는 남북 문제 해결을 위한 민족의 장전이다. 남북 관계 개선을 위해서는 이를 착실히 이행·준수하는 일부터 시작해야 할 것이다.

김대중 대통령이 취임사에서 밝혔듯이, '국민의 정부'는 「남북기본합의서」 이행에 관한 남북 최고 당국자의 의사와 의지를 확인하기 위한 특사 교환을 비롯하여 각종 남북 대화를 적극 추진해나갈 필요가 있다. 이를 위해 새정부 들어 남북당국대표회담이 개최(4.11~17, 북경)되었고, 김대중 대통령

12) 최근 여론 조사 결과를 보더라도 참수정 침투 사건에도 불구하고 통일 문제 전문가들의 96%, 일반 국민들의 80%가 햇볕 정책을 지지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 참수정 침투 사건에 대한 정부의 초기 대응과 관련해서도 국민들의 70%가 정부의 신중한 대응이 적절한 것이었다고 평가하였다(현대리서치연구소 조사(1998. 6.28) 참조).

13) 인수위원회가 채택한 100대 과제에 대해서는 「15대 대통령직인수위원회 백서」(1998. 3.10) 참조.

은 지난 방미시 “김정일과 언제든 장소에 구애받지 않고 만날 준비가 되어 있다”(LA Times(6.13))고 언급한 바 있다. 그런 점에서 김정일 비서의 국가 주석직 승계를 전후하여 잠수정 사건 등에 대한 공식적 사과와 더불어 남북정상회담의 실현을 위한 우호적 조건이 마련되어야 할 것이다.

한편, 남북 대화가 재개되면 ‘경제공동위의 가동’ 등 남북간에 우선적으로 실천 가능한 분야부터 합의·실행하고 점차 「남북기본합의서」의 전면 이행으로 나아가 할 것이다.<sup>14)</sup> 또한 「남북기본합의서」를 성실히 이행함으로써 남북간 상호 인정 및 존중, 남북 화해, 상호 교류 협력, 전쟁 방지, 평화체제 구축 등을 실현할 수 있을 것이다.

#### ○ 정경분리 원칙에 입각한 남북 경협 활성화

남북 경협은 경제 논리에 따라 기업의 자율적 판단을 존중하는 방향에서 추진하도록 할 필요가 있다. 경협은 우선 북한이 시급히 필요로 하는 분야부터 추진할 수도 있지만, 상호 이익이 되고 이해 관계가 일치되는 사업을 중심으로 추진되어야 할 것이다.

이를 위해 새정부는 이미 민간 차원의 대

북 활성화 조치를 시행(4.30)하여 경협 추진 절차 간소화 및 투자 규모 상한 철폐 등의 획기적인 조치를 마련하였다. 나아가 남북 직교역 유도 및 위탁 가공 교역 확대 조치(6.19)까지 마련하였다.

중국과 대만의 사례를 보더라도 정경 분리 원칙이 갖는 긍정적 파급 효과를 쉽게 알 수 있다. 전쟁 일보 직전의 상황 속에서도 지난 10년 동안 대만과 중국 사이에는 1,100만 명이 대만에서 중국을 방문하였고, 무역량은 1,200억 달러에 달하였다. 심지어 1995년 대만해협에서의 군사적 긴장이 고조될 시기에 대만의 對중국 투자는 오히려 14% 정도 증가했을 정도이다.

한편, 정주영 명예회장 방북을 계기로 나타난 남북 교류 협력에 대한 국민적 관심은 바로 국민들의 평화 통일에 대한 열망을 재확인시켜준 사례이다. 특히, IMF 경제 위기를 타개하기 위해 온국민이 노력하는 가운데, 남북 경협의 활성화가 새로운 돌파구가 될 수 있다는 희망을 부여한 측면도 존재한다. 왜냐하면 다른 경협 사업에 비하여 금강산 개발 사업은 물적·인적 교류의 파급 효과가 상대적으로 크고, 중장기적으로 보면 단순 교역 차원을 넘어서 대북 투자로 전환할 수 있는 복합적 효과가 존재하기 때문이다.

14) 남북합의서의 중요성과 남북 협상 과정에서의 핵심 쟁점 및 그 구체적 실천 방안에 대해서는 임동원, 「남북고위급회담과 북한의 협상 전략」(광태환 외(1997, 10), 「북한외 협상 전략과 남북한 관계」, 경남대 국동문제연구소) 참조.

그런 점에서 정 명예회장 방북과 금강산 관광 사업은 단순히 경제적 측면에서 사업적 타당성만 볼 것이 아니라, 새정부가 표방한 대북 포용 정책의 일환임을 인식할 필요가 있다.<sup>15)</sup>

한편, 북한이 당국을 배제하고 민간 기업만 상대하면서 우리의 정경 분리 원칙을 정치적으로 이용할 우려가 있으나, 정부는 인내심을 갖고 기업의 자율적 조정을 유도하고 권장해나갈 필요가 있다.

결론적으로, 정경 분리 원칙은 남북간 경제 협력을 정치적 상황에 연계하지 않고 시장 경제 원리에 따라 기업이 자율적으로 추진한다는 것이다. 따라서 정부는 민간 차원의 대북 경제 활동에 대한 규제를 완화하고 절차 간소화를 위해 노력하지만, 정부간에는 국민의 세금으로 운영되기 때문에 정경 분리 원칙이 직접적으로 적용될 수 없다는 원칙이다.

### ○ 남북 이산 가족 문제의 우선 해결

분단 반세기가 넘었지만 1천만 이산 가족들은 아직도 흩어진 가족들의 생사조차 확인하지 못하고 있다. 특히, 이산 가족 1세대의

고령화를 감안하여 '국민의 정부'는 남북 이산 가족 문제의 해결을 우선적 과제로 추진할 것이다.

이를 위해 이미 남북당국대표회담(4.11~17)에서 북측에 이 사안을 강력히 제기한 바 있고, 고령 이산 가족에 대해서는 방북 절차를 대폭 간소화하고 영세 이산 가족에 대해서는 이산 가족 교류에 필요한 경비 일부를 지원하기로 결정하였다. 뿐만 아니라 대한적십자사 등 22 개 단체가 참여한 '남북이산가족교류협의회'를 결성(5.28)하고 이산가족 통합센터를 설치·운영할 예정이다.

또한 이산 가족 문제 해결을 위한 남북적십자회담과 제3국 및 국제 협력 활동을 통한 이산 가족 교류도 지원할 예정이다. 남북 대화가 재개되면 「남북기본합의서」 이행 차원에서 '면회소', '우편물교환소' 설치 및 '고향방문단' 교환도 적극 추진될 전망이다.

현재 정부는 이산 가족 문제가 담보 상태를 거둬내고 있는 상황에서 리틀엔젤스예술단의 평양 공연, KNCC대표단의 방북, 중앙일보의 북한 문화 유적 방북 취재 허용 등 종교와 사회 문화 분야의 교류를 적극 지원하고 있다.

15) 현재 남북간에는 속초·나진·훈춘간 카페리 항로 개설 등을 협의하고 있고, 현대와 북한의 아태간에는 부속계약서가 체결(7.6)되어 북측은 관광객 신변 안전 보장 및 통신, 방문 절차, 분쟁 해결 등 주요 시안에 대한 우리측의 요구를 전폭적으로 수용한 바 있다.

○ 북한 식량 문제 해결을 위한 대북 지원의  
탄력적 제공

극심한 식량난을 겪고 있는 북한 동포들에 대한 인도적 차원의 대북 식량 지원은 계속되어야 할 것이다. 또한 민간 차원의 대북 지원 활성화를 위한 조치도 시행해나가야 할 것이다. 금년도 대북 지원 현황을 보면 정부 차원에서는 WFP(세계식량계획)를 경유하여 옥수수 기준으로 5만 톤이 지원될 예정이고, 민간 차원에서는 남북적십자간 옥수수 5만 톤, 정주영 명예회장의 옥수수 5만 톤과 한우 1천 두 등이 추진 중이다.

다만, 정부 차원의 직접 지원은 남북 당국간 대화를 통해 추진할 것이다. 지난 베이징 회담에서 우리측이 상호주의를 표방하면서 북한에 대한 비료 20만 톤 지원 의사를 표명하면서, 이산 가족 문제 해결에 대해 북한으로 하여금 최소한의 상응 조치를 요구한 것도 이같은 입장에서이다. 그러나 여기에서 의미하는 상호주의란 엄격한 조건과 등가성을 갖는 것이 아니라 시차성과 상대방의 형편을 감안하는 유연하고 신축적인 상호주의를 의미한다.

이와 함께 남북 농업 개발 협력 및 경험 활성화 등을 통해 북한 식량 문제를 근원적으로 해결하는 노력도 지원할 것이다. 그 일환으로 두레마을의 나진합영농장 운영 사업

및 김순권 박사의 옥수수 종자 개량 사업 등이 추진 중이다. 또한 잠수정 사건에도 불구하고 WFP, UNICEF 등 국제 기구를 경유한 대북 지원 역시 원래 계획대로 추진될 예정이다.

○ 대북 경수로 지원 사업의 차질없는 추진

대북 경수로 건설 지원 사업은 북한 핵동결의 대가로 지원하는 사업인 동시에, 중장기적 차원의 '민족 발전 공동 계획'의 일환으로 추진하는 것이다. 따라서 대북 경수로 지원 사업은 우리가 중심적 역할을 수행하는 사업이지만 국제적 약속을 이행하기 위해서도 성실히 추진할 것이다.

최근 한·미·일간에 합의된 재원 분담 내용을 원만히 이행하여 공사에 차질이 없도록 해야 할 것이다. 특히, 최근 국내 경제 사정 등을 감안하여 국민의 부담을 최소화할 수 있는 합리적 재원 조달 방안을 강구하여야 할 것이다. 동시에 북한이 또 다시 '핵개발 카드를 통한 협박 외교'를 추진하지 않도록 만반의 대책을 마련하여야 할 것이다.

○ 한반도 평화 환경 조성

한반도 문제는 남북 문제인 동시에 국제 문제이다. 경수로 건설, 4총회담, 국제 기구

를 통한 대북 지원 등을 통해 이미 주변국 및 국제 사회가 한반도 문제에 깊숙이 관여하고 있다.

'국민의 정부'는 당사자 해결 원칙에 입각하여 남북 대화를 중심으로 「남북기본합의서」를 실천해나감으로써 남북 관계를 적극적으로 개선하도록 노력해야 할 것이다. 동시에 4者회담 등을 활용, 주변국 및 국제 사회와의 긴밀한 협력체제를 갖추어으로써 한반도 평화체제 구축 노력을 주도해나갈 것이다. 이를 위해 제2차 4者회담(1998. 3)을 개최한 바 있고, 현재 3차회의가 논의 중이다.

이와 관련하여 김대중 대통령은 지난 6월 방미를 통해 '통일 이후 주한 미군의 주둔 필요', '한미간의 긴밀한 군사 동맹' 그리고 '대북 경제 완화 조처 문제에 대한 한미 공조 방안' 등에 대해서 폭 넓은 의견 교환을 하였다. 특히, 남북 문제의 당사자 원칙에 대한 미국측의 적극적인 동의를 유도해내는 성과를 이룩하였다. 뿐만 아니라 4者회담을 통한 한반도 평화체제의 구축 및 경수로 분담금 문제 등 대단히 민감한 사안에 대해서도 확고한 한미공조체제를 유지하기로 합의하였다.<sup>16)</sup>

그 결과, 북한의 잇달은 대남 도발 사건 와중에서도 유엔사와의 긴밀한 공조 및 '한미군사위원회 상설회의'의 이례적 개최 등을

통해 빈틈없는 한미 안보 협력을 과시하기도 하였다. 한미간에는 "남북 대화는 남북간 화해와 교류·협력 문제를 중심으로 협의하며, 4者회담은 정전협정의 평화체제로의 전환 문제 및 이와 관련된 군사적 신뢰 구축 조치 등 평화체제 구축 문제를 중심으로 협의"해나가기로 이미 합의한 바 있다.

또한 동북아 평화와 협력을 위해 주변국이 참여하는 '지역안보협력체' 구성도 추진해나갈 것이다. 이를 위해 지난 1995년 4월 한국이 제안한 바 있는 남북한과 미·일·중·러 등 주변 4국이 참여하는 동북아 다자안보대화(NEASD) 등 다양한 형태의 동북아 다자안보협력체가 모색되어야 할 것이다.

아울러 남북 관계 개선과의 조화 속에 북한이 미일은 물론 국제 기구와도 교류·협력을 추진할 수 있도록 측면에서 지원함으로써 북한이 국제 사회의 책임있는 일원으로 활동해나가도록 유도해야 할 것이다. 왜냐하면 과중한 안보 부담과 남북간의 긴장 고조로 인한 한반도 정세 불안은 우리가 심혈을 기울여 추진하고 있는 해외 자본 유치 등 IMF체제 극복을 위한 노력에도 찬물을 끼얹는 결과를 가져오게 될 것이기 때문이다.

16) 김대중 대통령의 방미 연설 내용에 대해서는 대통령 공보비서실(1998. 6.6~14), 「미국 국민 방문: 김대중 대통령 연설문」 참조.

**맺음말: 대북 포용 정책이 성공하기 위한 5 가지 조건**

‘국민의 정부’가 대북 포용 정책을 추진하는 데 있어서 가장 중요한 과제는 통일의 대상이자 대북 정책의 상대인 북한 정권의 변화를 자연스럽게 유도하는 것이라 할 수 있다. 아무리 우리가 일방적으로 노력해도 북한이 변하지 않으면 소용없기 때문이다.

사회주의권 붕괴 이후 북한도 나름대로의 변신을 모색하고 있다. 또한 북한 내부적으로도 조직적이지는 않지만 강온파간의 입장 차이가 존재한다. 따라서 북한 내에 온건파의 입지를 강화시켜줄 수 있는 노력이 필요하다. 나아가 북한에게 남북화해협력시대의 개막이야말로 남북이 21세기 경제 전쟁의 시대에 모두 살아남을 수 있는 유일한 길임을 설득하여야 한다.

한편, 국내적 과제로는 민주 사회는 다양한 의견의 공존과 이를 통합하는 것이 정부의 과제라 할 수 있다. 따라서 중요한 것은 객관적인 사실 인식에 기초한 충분한 토론 과정이다. 북한의 열악한 경제 상황, 변함없는 대남 도발의 시도, 체제 생존을 위한 다양한 모색 등에 대해서 우리 사회 내부에는 일정 정도 국민적 공감대를 형성하고 있다고 볼 수 있다.

다만, 대북 정책에 있어서 다소의 입장 차

이가 존재한다. 강경파든 유화파든 북한의 대남 도발에 대해서는 단호히 대처하고 한반도 평화 정착을 위해서는 남북 교류 협력의 활성화가 필요하다는 공통된 인식을 갖고 있다. 나아가 확고한 안보 태세 확립의 선행을 위해 민·관·군 차원의 통합적인 안보 공조 대책의 강화가 필수적이라는 것 또한 공통분모이다.

이런 상황을 감안할 때 ‘국민의 정부’가 추진하고 있는 대북 포용 정책이 성공하기 위한 조건은 다음의 다섯 가지를 들 수 있다. 첫째는 강력한 안보 태세 확립과 한반도 평화 정착, 둘째는 국민의 이해와 지지, 셋째는 미국을 비롯한 주변국의 지지와 공조, 넷째는 자신감을 지닌 일관성있는 대북 정책 추진, 다섯째는 통일 철학과 비전을 지닌 탁월한 지도력 등이다.

이를 위해 정부가 솔선수범함은 물론 여야를 떠나 그리고 지역과 이념·계층을 떠나 범국민적으로 한반도의 평화시대를 열기 위한 동서 대화합, 그리고 민족적 지혜를 모으는 현명한 노력이 필수적으로 요구된다고 하겠다. 이 길만어 IMF 경제 위기 타개와 한반도의 평화 정착을 동시에 이룩할 수 있는 첩경이다. **嚴**