

## 특집

# 정부의 「햇볕 정책(대북 포용 정책)」을 어떻게 볼 것인가?

〈지지론〉

햇볕 정책은 최선의 차선책이다 · 김도태

새로운 남북 관계의 초석을 놓는 대북 포용 정책 · 백학순

〈반대론〉

위험한 햇볕론 · 지만원

북한 정세 인식과 대북 정책(햇볕 정책) · 권민웅

## 햇볕 정책은 최선의 차선책이다

김도태 / 민족통일연구원 연구위원

### 머리말

**최** 근 한반도 현실은 결코 바람직하지 못한 상황이다. 지난 4월에는 식량과 비료를 제공하기 위한 당국자회담이 남북간에 열리기는 하였으나 원만한 합의를 이루지 못하였고, 북한의 계속되는 대남 군사 위협은 잠수정 침투 사건과 사망한 무장 간첩의 발견 등으로 변화를 기대할 수 없는 형편이다.

한편, 북한에서는 김정일의 권력 집중 및 강화가 순조로운 것으로 보여지고 있다. 김정일은 별 무리없이 당 총비서직을 승계한 가운데, 금년에는 국가 주석의 자리에 오를 것으로 보이며 군부 장악도 여의한 것으로 생각된다. 외교적으로는 대미 관계 개선을 희망하는 가운데 중국과의 원만한 관계 및 러시아와의 관계 증진 추세로 북한의 국제적 입장이 강화되고 있는 것으로 보인다. 다만, 북한의 경제난과 식량난은 계속 악화되고 있어서 외부의 지원을 필요로 하고 있는 것으로 추정되고 있다.

이렇게 보면 북한은 경제적으로 어려운 상황이긴 하나, 정치·군사적으로는 권력의 안정화를 진행시키고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한은 단기간 내에 붕괴나 기타 어떠한 심각한 체제 변화를 맞을 가능성은 매우 낮은 것으로 판단되며, 특별한 계기없이 대남 전략을 온건한 방향으로 급격히 수정할 가능성은 없는 것으로 보인다.

위에서 보는 바와 같이 한반도 내외의 불안정 상황과 북한의 불변화 추세는 한국으로 하여금 대북 정책에서 운신의 폭을 제한하고 있다. 즉, 조급한 대북 변화 정책은 남북간 관계를 보다 심각한 대결과 경쟁으로 이끌어 갈 위험이 있으며, 특히 북한에 대한 압력을 전제로 하는 강경 정책은 평화를 회구하는 남한 대중을 실망의 측면에 머물게 할 수밖에 없다. 또한 지나치게 온건하고 무기력한 대북 정책은 북한의 위협과 불안정에 대해 효과적인 대응을 불가능하게 한다.

이렇게 한반도 상황 및 이에 따른 한국의 입장을 살펴보면 몇가지 상황 대응 논리가 필요하다. 우선 한반도에서 현상 타파가 어

려운 이상 군사적 긴장을 완화하고, 남북한간 평화 공존을 이루어나가기 위한 획기적 대책이 필요하다는 점이다. 또한 종래의 경직된 대남 전략을 바꾸지 않는 북한에 대해서는 변화를 유도하는 남북한 관계 개선이 필요

한 실정이다. 셋째로 남한에게 있어서는 현재의 남북간 긴장 상황이 변화되지 않는 한 안보 태세의 안정적 유지 및 강화가 요구된다. 이러한 상황 논리에 입각하여 본다면 한국으로서는 한반도 평화와 북한의 변화를 유도할 수 있는 합리적 대안이 요구되며, 한편으로 남한의 군사적 자위 논리가 그 어느 때보다 정당성을 얻고 있는 것이다.

### 대북 정책 대안의 선택 - 햇볕 정책

그러면 어떠한 대북 정책 대안이 선택될 수 있을까? 경제적으로는 북한을 지원할 수 있는 논리를 수용하며, 정치·군사적으로 강력히 북한을 견제할 수 있는 이중적 접근을 가능하게 하는 대북 정책이 필요한 것이 아닐까.

새로이 출범한 김대중 신정부는 중장기적 목표를 갖는 햇볕 정책을 대북 정책으로 선택하였다. 햇볕 정책은 바람과 함께 행인의

햇볕 정책은 북한의 도전을 극복하고, 북한에 대한 협력을 일방적으로 추진할 수 있는 강력한 힘을 기저로 하는 온건한 대북 정책이라고 할 수 있다. 이러한 햇볕 정책이 성립하기 위해서는 ① 북한 정치체제가 단기간에 붕괴하지 않을 것이라는 가정, ② 남북한간 통일은 먼저 한반도의 평화 달성과 그후 적절한 시기에 양 지역이 통합되는 통일 단계성 수용, ③ 북한체제의 한반도 북반부에 존재하는 실질적 정치체로 인정, ④ 현재의 남북한 대치 상태의 절대적 타파, ⑤ 남한의 충분한 안보 능력 보유의 전제 조건이 성립되어야 한다.

웃벳기기 내기를 했다는 햇볕에 관한 이솝우화에서 따온 온건 정책이라고 할 수 있다. 즉, 행인을 덩게 만들어 웃을 벗기는 데 성공했다는 햇볕의 전략을 채택하여, 북한에 대해서도 유연하고 온건한 정책을 통해 그들이 스스로 경직된 자세를 고치고, 나아가 폐쇄되어 있는 체제를 개방·개혁하도록 만드는 것이 곧 햇볕 정책인 것이다. 따라서 햇볕 정책은 북한의 도전을 극복하고, 북한에 대한 협력을 일방적으로 추진할 수 있는 강력한 힘을 기저로 하는 온건한 대북 정책이라고 할 수 있다.

이러한 햇볕 정책이 성립하기 위해서는 몇가지의 전제 조건이 성립되어야 한다. 우선 북한의 정치체제가 단기간에 붕괴하지 않을 것이라는 가정이다. 물론, 우리는 언제까지 북한이 존속할지 알 수 없으나, 정부는 북한의 조기 붕괴에 따른 부작용을 고려하여 의도적으로 북한의 붕괴를 조장하지는 않겠다고 주장한다. 따라서 통일이 가능한 시기

햇볕 정책의 목표는 두 가지로 요약된다. 하나는 북한의 변화를 촉진하는 것이며, 다른 하나는 한반도에 평화를 정착시키는 일이다. 북한의 궁극적 변화는 민주주의로의 체제 전환과 자유시장경제 체제의 수용을 의미하는 것으로, 햇볕 정책에서는 대북 압박보다는 대북 유연 정책을 통해서 북한의 변화를 유도할 수 있다고 보는 것이다. 한편, 평화 정착 문제는 통일을 완수하기 이전에 필요한 단계로서 남북한간 교류와 협력이 이루어져 군사적 긴장이 완화되고 전쟁이 방지되는 경우를 의미한다.

까지 기다리되 가능한 한 빨리 북한이 변화하기를 바라고, 이를 위해 햇볕 정책을 추진한다는 것이다.

둘째, 햇볕 정책은 남북한간 통일은 먼저 한반도에 평화가 달성되고, 이후 적절한 시기에 양 지역이 통합되는 것이 타당하다는 통일의 단계성을 수용한다. 이러한 단계성은 장기간의 분단으로 이질화가 심화되어 있는 남북한 사회를 하나로 통일시키는 데 시간이 필요하다는 사실에 바탕을 두는 것이다.

셋째, 햇볕 정책은 북한체제를 한반도 북반부에 존재하는 실질적 정치체로 인정한다. 이는 종래 북한을 독립된 정치체로 보지 않고 하나의 불법 집단으로 간주하던 것을, 이제는 대화의 상대로 보겠다는 현실적인 자세 변화로 볼 수 있다.

넷째, 현재의 남북한 대치 상태는 절대적으로 타파되어야 한다는 것이다. 남북한간에 상호 필요한 평화와 번영이 달성될 수 있기 위해서는 우리의 대북한 자세도 필요한 만큼

변화되어야 하겠지만, 북한의 남한 공산화 의도 역시 포기되어야 한다. 따라서 햇볕 정책은 이러한 현상 타파의 필요성을 근간으로 우리의 자세 변화를 널리 알리고 있는 것이라 할 수 있다.

다섯째, 햇볕 정책은 남한이 북한의 군사적 위협을 극복할 수 있는 충분한 안보 능력을 갖추고 있을 때만이 가능하다는 것이다. 무조건적인 양보와 유화 정책은 북한으로 하여금 대남 무력 도발의 오판을 초래할 가능성이 있다. 따라서 햇볕 정책과 같은 신축적인 대북 유연 정책을 추진하기 위해서는 우리의 적절한 자위 능력이 전제가 되어야 한다.

이와 같은 전제 조건을 통해서도 알 수 있듯이 햇볕 정책의 목표는 두 가지로 요약된다. 하나는 북한의 변화를 촉진하는 것이며, 다른 하나는 한반도에 평화를 정착시키는 일이다. 북한의 궁극적 변화는 민주주의로의 체제 전환과 자유시장경제체제의 수용을 의미하는 것으로, 햇볕 정책에서는 대북 압박보다는 대북 유연 정책을 통해서 북한의 변화를 유도할 수 있다고 보는 것이다. 한편, 평화 정착 문제는 통일을 완수하기 이전에 필요한 단계로서 남북한간 교류와 협력이 이루어져 군사적 긴장이 완화되고 전쟁이 방지

되는 경우를 의미한다.

이러한 정책 목표를 통해서 햇볕 정책의 개념을 정리해보면 남북한간 상호 교류와 협력을 증대시켜 양 지역간 군사적 긴장을 완화하고, 상호 신뢰 관계를 구축하도록 하는 점진적인 평화 달성 노력이라 할 수 있다.

햇볕 정책의 장점은 ① 온건하나 안보를 병행시킴으로써 북한의 위협을 방지하지 않고 있다는 점, ② 북한에 대해 협력과 화해를 추진함으로써 북한의 개방과 개혁을 유도하고 있는 점, ③ 강력한 힘을 바탕으로 하고 있다는 점, ④ 먼 미래의 통일에 목표를 두기 보다는 당면한 한반도 안정에 우선 초점을 맞추고 있으므로 단계성을 갖는 통일의 과정적 성격에 부응하고 있다는 점 등을 들 수 있다.

지속, 민족 동질성 회복을 위한 사회·문화 교류·협력 활성화, 이산 가족의 조속한 상봉 노력 등이 포함된다.

### 햇볕 정책의 기본 추진 방향과 장점

햇볕 정책을 수행하기 위해 신정부는 몇 가지 기본 추진 방향을 설정하고 있다. 즉, 정부가 대북 정책의 일관성을 유지하고, 안보와 대북 협력을 병행 추진하며, 남북한 상호 이익을 도모한다는 것이다. 또한 국제 사회에서는 남북한 당사자 해결 원칙 아래 주변국의 지지를 확보하고, 국민들 사이에는 합의 기반이 마련되도록 한다는 점을 들 수 있다. 특히, 정부는 강력한 안보 능력이 없이는 북한의 태도 변화를 기대할 수 없다는 인식 하에 튼튼한 안보 태세를 강조한다.

한편, 정부가 북한을 대상으로 햇볕 정책을 추진함에 있어서는 다양한 수단과 방법을 동원하고 있다. 여기에는 「남북기본합의서」의 이행을 위한 노력, 정치와 경제를 분리하는 정경 분리 원칙 적용, 경수로 지원 사업

이렇게 살펴본 햇볕 정책의 성립 전제 조건과 정책 내용을 한반도의 경직된 상황과 연결지어 살펴보면, 이 정책은 몇가지의 장점을 가지고 있다. 첫째, 햇볕 정책은 온건하나 안보를 병행시킴으로써 북한의 위협을 방지하지 않고 있다는 점이다. 이러한 정책은 과거 안보를 이유로 대북 대화가 어려웠던 점을 보완하는 정책이라고 할 수 있다.

둘째, 북한에 대해 협력과 화해를 추진함으로써 북한의 개방과 개혁을 유도하고 있는 점이다. 이러한 시도는 북한을 흡수 통일의 대상으로만 생각함으로써 북한의 저항을 야기시키고, 나아가 통일의 가능성을 떨어뜨리는 일방적이고 시혜적인 지원 정책과는 사뭇 다른 것이라 할 수 있다. 즉, 햇볕 정책은 남북한간 동반자 관계 하에서 협력과 교류를 추진하여, 북한의 동참 가능성을 제고하고 있다고 하겠다.

결국, 햇볕 정책은 통일을 지향하나, 북한의 변화와 남북한 평화 공존을 우선시하는 소극적인 통일 정책이라 할 수 있다. 아니 한반도 상황을 안정적으로 유도하는 불완전한 통일 정책, 즉 제한된 대북 정책이라는 것이 더 적절한 표현일 수 있다. 이렇게 보면 햇볕 정책은 통일을 위한 최선의 정책은 아니나, 한반도의 현 상황을 다루는 데는 합리적인 최선의 차선책이라고 할 수 있다.

셋째, 햇볕 정책은 강력한 힘을 바탕으로 하고 있다는 점이다. 햇볕 정책의 추진은 북한의 군사 위협에 대처하고, 평화 공존을 추구하여 한반도의 긴장을 완화시키는 적극적 대응 방안이다. 또한 국민의 안보를 불모로 북한에 당근만을 제공하여 북한을 이롭게 하는 유화 정책 성격을 벗어나 있다. 결과적으로, 햇볕 정책은 남북간 긴장 완화와 신뢰 회복 분위기를 조성하는 한편, 안보가 한반도 상황을 지배하는 긴장의 딜레마를 벗어날 수 있는 현실적 대안이 된다고 하겠다.

넷째, 햇볕 정책은 먼 미래의 통일에 목표를 두기 보다는 당면한 한반도 안정에 우선 초점을 맞추고 있으므로 단계성을 갖는 통일의 과정적 성격에 부응하고 있다는 점이다. 특히, 햇볕 정책은 정경 분리 원칙과 같은 신속적인 정책 수단을 수용하여 남북 대화의 단절을 피하고, 대북 협력을 지속적으로 추진할 수 있는 근거를 마련하고 있다는 사실에 높은 평가가 가능할 것이다.

이러한 장점들을 고려해볼 때 햇볕 정책

은 조급하지 않으며, 강경하지도 않다. 또한 북한의 변화를 촉진시키되, 강요하지 않고 스스로 개방·개혁으로 유도함으로써 그들의 거부감을 축소시키기 위한 노력이 내포되어 있다. 더욱이 햇볕

정책은 온건하나, 힘을 바탕으로 함으로써 양보를 전제로 하는 유화 정책은 절대 아니다. 다만, 북한에 대해 협력하고 지원함으로써 북한의 안정과 회생을 돕는 비경쟁적 정책이다. 이러한 정책은 통일을 지연시키는 반통일적 정책으로 비판받을 수 있으나, 한편으로는 남북간 평화를 달성하고 북한의 경직성을 허무는 데 가장 합리적 대북 정책일 수 있다.

결국, 햇볕 정책은 통일을 지향하나, 북한의 변화와 남북한 평화 공존을 우선시하는 소극적인 통일 정책이라 할 수 있다. 아니 한반도 상황을 안정적으로 유도하는 불완전한 통일 정책, 즉 제한된 대북 정책이라는 것이 더 적절한 표현일 수 있다. 이렇게 보면 햇볕 정책은 통일을 위한 최선의 정책은 아니나, 한반도의 현 상황을 다루는 데는 합리적인 최선의 차선책이 아닐까. **完**