

새로운 남북 관계의 초석을 놓는 대북 포용 정책

백학순 / 세종연구소 연구위원

최 근 한 유력 일간지의 발행인은 “북한과 싸우지 않고 사이좋게 지내면서 북한이 스스로 개방하도록 만들어야 한다는 정책에 어떤 선택의 여지가 있는지 우리는 알지 못한다”고 ‘국민의 정부’의 대북 포용 정책에 대해 자신의 신문사의 입장을 밝혔다.¹⁾ 필자는 이러한 입장에 전적으로 동의한다. 우리는 대북 압박 정책도, 대북 봉쇄 정책도 이미 써보았다. 그런 정책들이 유용성이 적다는 것은 이미 증명되었다. 물론, 국민의 정부의 지난 5 개월간의 대북 정책이 모두 다 잘되었다는 것은 아니다. 국민의 정부의 대북 정책에 대해 북한이 敵對하는 가운데 몇 가지 사건이 발생하였고, 정부가 이것을 처리하는 데 약간의 실수가 있었음에도 불구하고, 필자는 국민의 정부의 대북 정책은 평화 공존에 바탕을 둔 새로운 남북한시대를 열기 위한 초석을 놓는 역할을 하게 될 것으로 확신한다.

이하에서는 우선 국민의 정부의 대북 정

책의 특징을 살펴보고, 새로운 대북 정책이 생겨난 배경과 대북 정책의 정당성을 검토해본 후, 지난 5 개월 동안에 남북 관계와 관련된 몇가지 구체적인 사건들의 분석을 통해서 정부의 대북 정책을 평가해보고, 결론을 맺으려 한다.

국민의 정부의 대북 정책의 특징

첫째, 대북 정책의 당면 목표는 ‘한반도 통일’이 아닌 ‘평화·화해·협력 실현을 통한 남북 관계 개선’이다. 정부는 현 단계에서는 평화 정착을 통해 남북간의 평화 공존을 실현하는 것이 시급하다는 인식 하에 당장 실현이 어려운 통일은 서서히 시간을 두고 달성하겠다는 것이다. 따라서 정부는 ‘통일 정책’이 아닌 ‘대북 정책’이라는 표현을 사용하고 있다.

둘째, 국민의 정부는 대북 포용 정책을 추진하여 북한의 점진적 변화를 유도하려는 정

1) 김병관(1998. 7.24), “새정부 햇볕론의 허실”, 『동아일보』.

국민의 정부의 대북 정책의 특징은 ① 당면 목표는 '한반도 통일'이 아닌 '평화·화해·협력 실현을 통한 남북 관계 개선', ② 대북 포용 정책의 추진을 통한 북한의 점진적 변화, ③ 정경 분리 정책 추진, ④ 국가 안보의 확보 및 분단의 평화적 관리 하에서의 북한과의 화해와 협력 추구, ⑤ 기본적으로 우리 민족의 장래를 남과 북이 주도적으로 결정·해결하되, 한반도 분단 해소와 평화 정착을 위한 국제 사회의 참여와 협조 확보 정책, ⑥ 정부 차원의 남북 거래에 상호주의 원칙의 적용 등을 들 수 있다.

책을 취하고 있다. 김영삼 정부에서 추구했던 북한체제 붕괴론(붕괴희망론)에 근거한 대북 압박 정책을 더 이상 쓰지 않고, 이제 북한을 포용하여 외부 세계로 이끌어내어, 북한이 점진적 변화를 할 수 있도록 적극적으로 유도하겠다는 것이다.

셋째, 국민의 정부는 정경 분리 정책을 추진하고 있다. 남북간 경제 교류 협력을 정치적 상황에 연계시키지 않고 시장 경제 원리에 따라 기업이 자율적으로 추진하는 정경 분리 원칙은, 김영삼 정부 때와는 달리, 남북 대화와 같은 정치 분야에서의 진진과 관계없이 민간 경제 분야에서는 경제 논리에 따라 북한과 상호 이익이 되고 이해 관계가 일치되는 사안을 중심으로 남북간에 경협을 추진하여 상호 이익을 도모하겠다는 것이다.

넷째, 국민의 정부는 국가 안보의 확보 및 분단의 평화적 관리 하에서 북한과의 화해와 협력을 추구하고 있다. 국민의 정부는 대북

정책의 첫번째 원칙으로서 어떠한 무력 도발도 결코 용납하지 않겠다는 것을 명확히 하고, 전쟁 억제력에 기반을 둔 확고한 안보 태세를 유지하면서 무력 도발에 대해서는 상응한 대응 조치를 취하고, 무력 도발 자체가

불가능한 상황을 조성해나가겠다는 것이다. 또한 한반도 정전협정체제에 당장 어떠한 변경을 가하여 분단 상황을 변화시키려는 정책을 추구하기 보다는, 일단 분단을 평화적으로 관리하면서 남북이 평화 공존하면서 화해와 협력을 꾀하는 정책을 추구하겠다는 것이다.

다섯째, 국민의 정부는 기본적으로 우리 민족의 장래를 남과 북이 주도적으로 결정하고 해결하되, 한반도 분단을 해소하고 평화를 정착시키기 위해서 국제 사회의 참여와 협조를 확보하는 정책을 취하고 있다. 한반도 문제의 해결을 위해 남북 직접 대화 및 직접 협상이라는 國內線과 한반도에 이해를 가진 주변 국가들과의 협상이라는 國際線을 병행하여 균형있고 조화롭게 이용하되, 우리가 주도권을 잡고 문제를 해결해나가겠다는 것이다. 이러한 양 케도 정책(dual-track policy)은 김영삼 정부 하에서 남북 직접 대화 채널

이 끊어져 우리 민족의 장래를 多者間 협상의 場인 4者 회담에만 의존해야 했던 악몽을 벗어나는 데 큰 도움이 될 것이다.

여섯째, 국민의 정부는

정부 차원의 남북 거래에 상호주의 원칙을 적용하고 있다. 국민의 세금이 직접 관계되지 않은 민간 차원의 거래는 정부가 관여함이 없이 민간 부문에게 맡겨두겠지만, 정부의 예산이 소요되는 당국간의 협력 내지 거래에서는 우리쪽이 줄 것은 주겠지만 받을 것은 꼭 받겠다는 것이다. 이는 1995년 김영삼 정부가 북한에 쌀 15만 톤을 주고도 아무런 대가를 받지 못했음은 물론, 오히려 남북 관계가 경색되었던 경험과 그에 대한 국내의 거센 비판적 여론을 돌이켜보면 커다란 차이가 나는 태도라 하지 않을 수 없다.

새로운 대북 정책의 배경과 정당성

이상에서 살펴보았듯이 김대중 정부의 대북 정책은 김영삼 정부의 대북 정책과는 큰 차이를 보이고 있다. 국민의 정부가 이러한 새로운 대북 정책을 내놓게 된 배경과 대북 정책의 정당성은 무엇인가? 무엇보다도, 새로운 대북 정책은 작년 말에 닥친 경제 위기

새로운 대북 정책의 배경은 ① 작년 말에 닥친 경제 위기로 우리 역사상 중요 국면 전환이 이루어졌고, ② 90년대 들어 냉정체제가 붕괴되었으나 남북한 냉정체제 지속으로 세계사의 흐름에 역행하여 민족적 손해와 낭비를 계속 보아서는 안되겠다는 생각을 갖게 되었으며, ③ IMF 경제 관리로 인해 더이상 남북한 대결에 자원을 낭비할 수 없게 되었다는 점이다.

로 우리 역사상 중요 국면 전환이 이루어지고, 이에 따라 김대중 대통령이 새로운 지도자로 등장하여 그가 평소에 주장하는 정책 방안을 관철시킬 수 있는 기회, 즉 '정책 창문'이 열렸기 때문에 가능하였다. 선거를 통해 당선된 새로운 지도자가 국민의 위임과 권능을 부여받아 새로운 개혁 정책을 시행하는 것은 새로 집권한 정치가가 향유하는 당연한 권리이며 정치적으로 정당한 행위이다.

둘째, 90년대 들어 전세계적으로 냉정체제가 붕괴되었으나, 한반도에서는 남북한이 첨예한 대결을 계속함에 따라 냉정체제가 지속되었고, 이러한 불균형은 우리에게 자탄의 슬픔과 더불어 엄청난 에너지와 자원의 낭비를 강요하였으며, 동시에 우리 민족만이 세계사의 흐름에 역행하여 민족적 손해와 낭비를 계속 보아서는 안되겠다는 생각을 갖게끔 해주었다. 이러한 맥락에서 김대중 정부는 한반도에서 전쟁의 위협을 제거하고 번영을 가져오게 하는 방법은 남북간에 무기 경쟁이나 대결이 아니라 남북한이 평화 공존 하의 화해·협

이처럼 국민의 정부의 대북 정책은 現今의 시대 요구에 응답하는 적실성있는 정책이며, 앞으로 남북간에 새로운 관계 설정의 기초를 놓는 발전 지향적·미래 지향적 정책이라 하겠다.

력이라는 것을 새로운 대북 정책을 통해 천명한 것이다.

마지막으로, 작년 12월에 닥친 외환 위기 및 그에 따른 IMF 경제 관리때문에 우리로서는 더 이상 남북한 대결에 자원을 낭비할 수 없게 되었다. 이제 남북 사이의 대결로 인한 에너지와 자원의 낭비보다는 당장 우리 경제를 살리는 것이 더 화급한 일이 된 것이다. 따라서 새정부는 우리의 경제적 이유만으로도 이전의 대북 정책을 더 이상 답습할 수는 없었던 것이다.

이처럼 국민의 정부의 대북 정책은 現今의 시대 요구에 응답하는 적실성있는 정책이며, 앞으로 남북간에 새로운 관계 설정의 기초를 놓는 발전 지향적·미래 지향적 정책이라 하겠다.

지난 5 개월간의 대북 정책 평가

베이징남북차관급회담

지난 4월 11일부터 1 주일간 베이징에서 남북한차관급회담이 개최되었다. 김대중 정

부는 이번 회담을 통하여 정부 차원의 협상과 거래에서 '상호주의적 정신'을 강조하고 실제로 그러한 주장을 실

천함으로써 북한측에 대해 이전의 김영삼 정부와는 협상 원칙이 다르다는 명확한 메시지를 보냈다. 김대중 정부의 이러한 상호주의적 협상 자세는 남한 여론의 지지를 받았다.

그러나 양측은 이번 회담이 본래 달성하려는 목표였던 '비료 지원'과 '남북 관계 개선 방안 등 상호 관심사'에 대한 합의에 실패함으로써 가시적인 성과를 내지 못하였다. 이번 회담이 첫번째이자 마지막 회담이라고 생각하고 있었다면 모르되, 이번 회담을 앞으로 열리게 될 一連의 회담들의 첫번째 회담으로 생각했다면, 議題 상의 우선 순위 관철도 중요하겠지만 첫번째 회담의 성공이 매우 중요하다는 것을 양측이 중요시했어야 했다. 양측 사이에 부정적인 과거의 역사가 있고, 또 상호 신뢰가 확립되어 있지 않은 상태에서 신뢰를 쌓는 방법 가운데 하나는 어느 한 쪽이 먼저 협력을 보여주고 그에 대해 상대방이 협력으로써 보답하고 이에 대해 상대방이 또 다시 협력하고, 계속하여 또 다른 상대방이 협력을 보여주고 하는 식으로 계속 양자간에 협력해 나아가는 것이다. 이렇게 함으로써 상대방에 대한 이해 관계를 키워가는 것이다.

정주영 명예회장의 방북, 북한
잠수정 침투, 북한 무장침투조
시신 발견

지난 6월 16일 정주영 현

대그룹 명예회장 일행이 1

주일간의 예정으로 북한을 방문하여 옥수수 5만 톤과 소 1001 마리 가운데 일차분 500 마리를 북한에 선물하고, 북한측과 금강산관광사업합의서에 조인하고, 기타 여러 가지 경제 협력 프로젝트에 대해 합의하였다. 이는 국민의 정부의 '정경 분리' 정책의 성공을 웅변적으로 대변하였다.

그러나 정주영 명예회장 일행이 방북을 마치고 귀환하는 바로 그날, 북한 잠수정이 속초 앞 우리 영해 내에서 어망에 걸려 예인되는 사건이 발생하였다. 더구나 이 잠수함 사건 이후 채 3 주일도 못되어 북한의 무장침투조 가운데 한 명의 시체가 동해시 해안에서 발견되는 사건이 터져 나왔다. 두 사건들에 대해서 북한은 사과를 하지 않고, 오히려 남한이 북한 잠수정에 대하여 조난 구조를 하지 않았으며, 무장침투조 사건은 아예 남한의 모략 내지 조작이라고 비난하고 나왔다.

정주영 명예회장 일행이 북한측에 소와 옥수수를 전달한 사건과 북한 잠수정 사건은

언뜻 보면 정주영 명예회장의 소와 옥수수 선물에 대해 북한이 북한 잠수정과 무장침투조로서 되갚은 것으로 보이지만, 정주영 명예회장의 소와 옥수수 선물은 사실상 금강산 관광 개발 및 기타 남북 경제 협력 프로젝트라는 선물로 되돌려 받았다는 점이다. 그리고 북한의 잠수정 침투와 무장침투조 사건은 경제적인 성격의 사건이 아니라, 정치적, 그 가운데서도 안보에 관련된 분야의 사건이다.

그 대조적인 성격으로 인해 국민들 사이에 큰 반향을 일으켰다. 즉, 많은 사람들로 하여금 “정부가 북한의 무력 도발에는 너무 소극적으로 대응하면서 북한에게 무언가 무조건 주기만 하는 정책이 아닌가, 햇볕론에 문제가 있는 것이 아닌가” 하는 의구심을 갖게 하였다. 사실 우리가 북한에게 무조건 주기만 한다는 인식의 배경에는 “우리가 소를 500 마리나 보내고 옥수수를 5만 톤이나 선물했는데, 북한이 어떻게 감히 잠수정을 보내고 무장침투조를 보낼 수 있단 말이나” 하는 분노가 자리잡고 있다. 많은 국민들은 우리가 선물주고 받은 것은 잠수정과 무장침투조의 침투 도발일 뿐, 우리가 받은 것은 하나도 없다. 즉, “상호주의가 실천되고 있지 않다”는 식으로 두 사건을 연결지어 이해하였고, 일부 보수 세력들은 이를 햇볕 정책의 잘못으로 비난하였던 것이다.

여기에서 정부는 국민에게 다음의 두 가지 점을 설득력있게 설명하고 홍보하였다면 좋았을 것이다. 첫째, 언뜻 보면 정주영

민간 부문에서의 경험은 사실상 정부 차원의 거래와는 비교할 수도 없을 만큼 '훨씬 더 철저한 상호주의적 원칙' 하에서 행해지고 있다는 것을 지적할 필요가 있다. 결코 우리가 무조건 주기만 하는 것이 아닌, 정부 차원에서의 상호주의보다 훨씬 더 철저한 상호주의적 정신 하에 이루어지는 경제 활동인 것이다.

명예회장의 소와 옥수수 선불에 대해 북한이 북한 잠수정과 무장침투조로서 되갚은 것으로 보이지만, 정주영 명예회장의 소와 옥수수 선불은 사실상 금강산 관광 개발 및 기타 남북 경험 프로젝트라는 선물로 되돌려 받았다는 점이다. 그리고 북한의 잠수정 침투와 무장침투조 사건은 경제적인 성격의 사건이 아니라, 정치적, 그 가운데서도 안보에 관련된 분야의 사건이다. 따라서 북한의 그러한 침투 도발 행위는 우리 정부로서는 일차적으로는 경제 차원이 아닌 안보 차원에서 강력히 대응할 사안이라는 점이다. 북한이 계속하여 의도적으로 '무력 도발'을 일으키게 되면 대북 정책 3대 원칙에서도 천명했듯이, 우리 정부는 그러한 안보적 위협을 더 이상 용납할 수 없을 것이고, 그렇게 되면 우리 정부는 정경 분리 원칙을 철회하는 상황까지도 생각할 수 있을 것이다. 따라서 우리 정부는 정경 분리를 계속하면서 경제 문제에는 경제적 대응으로, 안보 위협에는 안보적 대응으로 나아갈 수 있는 여지가 아직은 충분하다

고 하겠다.

둘째, 민간 부문에서의 경험은 사실상 정부 차원의 거래와는 비교할 수도 없을 만큼 '훨씬 더 철저한 상호주의적 원칙' 하에서 행해

지고 있다는 것을 지적할 필요가 있다. 어느 기업이 손해보는 장사를 하고 투자를 하려 하겠는가? 기업은 문자 그대로 이윤을 내고, 또 이윤을 극대화하기 위하여 활동하는 경제 단위이다. 기업이 추구하는 상호주의의 성격은 非同時的이고, 非等價的이다. 현대그룹은 북한에 소 500 마리와 옥수수 5만 톤을 주었지만, 현대가 얻은 것은 오늘 당장 금강산 관광 사업이 이루어져 금강산에 가고 오늘 당장 북한에 자동차 공장을 짓는 것은 아니지만, 이것은 중장기적으로 보면 이번 방북시에 준 선물의 양을 훨씬 넘어선 이윤을 보장할 그러한 경험 프로젝트들인 것이다. 따라서 민간 부문에서 기업에게 자율적으로 맡겨지는 남북 경험은 결코 우리가 무조건 주기만 하는 것이 아닌, 정부 차원에서의 상호주의보다 훨씬 더 철저한 상호주의적 정신 하에 이루어지는 경제 활동인 것이다.

북한의 8·15통일축전 제의

수용, 사상전향제 폐지

국민의 정부는 북한의 8·15통일축전 제의를 수용하고, 사상범에 대한 사상전향제를 폐지하고 준법서약을 도입하기로 하였다. 이들 정책들은 국민의 정부가 남북 관계에서 대북 포용 정책을 전향적으로 적용해나가고, 국내 정치적으로는 보편적 가치로서의 인권 보호와 인도주의적 정신 하에 국민 통합을 추구하는 정책들로서 이전의 정부들에서는 생각할 수 없었던 전향적인 정책들이다. 물론 8·15통일축전은 범민련과 한총련을 제외시키기로 한 우리 정부의 방침에 북한이 반대함으로써 그 성사가 아직은 불투명하다. 그러나 북한의 8·15통일축전 제의 수용과 사상전향제 폐지는 이제 체제 경쟁에서 우리가 북한에 대해 완전한 우위를 차지했다는 확신에 바탕을 둔, 국민의 정부의 대북 관계에서의 자신감의 표현이며, 이러한 정책들은 장기적으로 남북 관계의 개선을 보장하고, 분단 상황 하에서 우리의 민주정치체제가 수용할 수 있는 최대한의 인도주의적 관용에 기반을 둔 국민 통합에 큰 공헌을 하리라고 생각한다.

국민의 정부는 그동안 남북 관계에서 발생한 몇가지 사건을 처리하는 과정에서 실수도 있었지만, 그것은 어디나 사건의 구체적 처리 과정에서 기술적 혹은 홍보적 차원에서 생긴 문제이지, 국민의 정부의 대북 정책 목표, 3대 원칙, 추진 기조 및 추진 방향이 잘못되어서 그런 것은 아니다. 국민들의 비난이 있었던 정책적 실수도 따지고 보면 순수히 우리 정부의 잘못에서 기인하였다기 보다는, 오히려 우리의 대북 정책에 대해 북한이 취한 적대적 행위에 기인하여 발생한 경우가 대부분이다.

맺음말

결론적으로, 국민의 정부는 그동안 남북 관계에서 발생한 몇가지 사건을 처리하는 과정에서 실수도 있었지만, 그것은 어디나 사건의 구체적 처리 과정에서 기술적 혹은 홍보적 차원에서 생긴 문제이지, 국민의 정부의 대북 정책 목표, 3대 원칙, 추진 기조 및 추진 방향이 잘못되어서 그런 것은 아니다. 국민들의 비난이 있었던 정책적 실수도 따지고 보면 순수히 우리 정부의 잘못에서 기인하였다기 보다는, 오히려 우리의 대북 정책에 대해 북한이 취한 적대적 행위에 기인하여 발생한 경우가 대부분이다. 아무쪼록 국민의 정부의 대북 포용 정책이 성공하여 당국간 회담도 조속히 재개되고, 남북정상회담도 열리고, 이산 가족 문제도 해결되어 남북한 관계가 크게 개선되기를 기원한다. **국**