

특집

## 새정부 출범 1 년의 대북 정책 평가

대북 정책의 반성과 과제 • 이철기

정경 분리 원칙 하에서의 경험 성과와 향후 과제 • 이찬도

사회·문화 교류 분야에서의 정부 노력 • 주강현

## 대북 정책의 반성과 과제

이철기 / 동국대학교 국제관계학과 교수

**O T** 여곡절 끝에 어렵게 성사된 금강산 관광은 지난 1년 동안 새정부가 거둔 대북 정책의 성과 가운데 가장 상징적인 사건이다. 금강산 관광은 각 언론사들이 선정한 1998년도 10대 뉴스 가운데서도 상위에 랭크된 바 있다. 분단 이후 처음 이루어진 금강산 관광은 남북 민간 교류사에 새 장을 연 역사적 사건으로서, 새정부가 추진해온 햇볕 정책의 성과로 평가되기도 한다.

작년 2월 새정부의 출범은 한반도의 긴장 완화 및 남북 관계 개선과 관련해 국내외적인 기대를 모아왔다. 그것은 김대중 대통령 자신이 역대 어떤 대통령보다도 남북 관계와 통일 문제에 전향적인 생각을 지닌 것으로 평가돼왔기 때문이다. 물론 새정부의 대북 정책 평가에 인색할 필요는 없다. 분명 과거 정부들과는 다른 모습을 보이고 있다. 금강산 관광의 성사만 해도 사실 김대중 정부가 기 때문에 가능했다고 할 수 있다. 역대 어떤 정권이 북한의 잠수정 침투가 잇따르고 북한의 인공위성 발사로 국내외적으로 강경 여론이 들끓는 데도 불구하고, 소떼 방북을 허용

하고 금강산 관광을 성사시킬 수 있었을까. 또한 과거 어느 때보다도 민간 차원의 교류 협력이 활성화되고 인적 교류가 확대되었다. 이처럼 지난 1년 동안 새정부의 대북 정책은 외형적으로는 일단 긍정적인 평가를 받고 있는 듯하다.

### 대북 정책, 기대의 실망 교차

그러나 좀 더 냉정하고 엄밀하게 들여다 보면 실망스런 면들이 더 많이 발견된다. 기대가 컸던 만큼 실망도 컸다고 할 수 있다. 당초 기대했던 성과들은 나타나고 있지 않다. 남북 관계의 근본적인 문제들이 아직 풀리지 않고 있다. 한반도 문제의 주도권은 여전히 미국이 장악하고 한국은 협상 구도에서 소외되어 있다. 남북당국간회담은 단절된 채 재개될 기미가 보이지 않는다. 작년 4월 중국 베이징에서 열린 남북당국자회담은 우리 정부의 경직된 상호주의 원칙으로 결렬되고 말았다.

또한 정부가 정경 분리 원칙을 내세워 경

제 협력 분야에서 과거보다  
전향적인 조치들을 취했음에  
도 불구하고 남북간의 경제  
교류는 활성화되지 못하고  
있다. 오히려 전년보다도 교  
역량이 상대적으로 감소했  
다. 북쪽에서 수백만 명의  
동포들이 굶어 죽었다는 소

식이 들리고 수많은 사람들이 아사 위기에  
처해 있다고 전해지고 있지만, 작년 한 해 동  
안 우리 정부가 북한에 제공한 식량은 세계  
식량계획(WFP)을 통해 전달한 옥수수 3만  
톤과 밀가루 1만 톤이 전부이다. 또한 남북의  
화해 협력과 통일을 가로막아온 제도와 법률  
들은 아직도 요지부동하다. 더욱이 남북간  
에는 여전히 깊은 불신의 골이 존재하며, 남북  
의 갈라진 동포들 사이에는 적대감과 증오심  
이 해소되지 않고 있다. 정부가 대북 정책을  
전반적으로 재검토하고 남북 관계를 새로운  
차원에서 접근하지 않는 한, 남북의 화해와  
협력을 가로막아온 장애물들은 결코 해소될  
수 없으며, 남북 관계의 매듭은 풀리지 않을  
것이다.

김대중 정부가 추진하고 있는 대북 정책  
의 특징은 다음 몇가지로 요약할 수 있다. 첫  
째, 조기 통일의 실현보다는 한반도의 평화  
정착에 더 큰 무게를 둔 '선평화·후통일' 정  
책이다. 둘째, 북한의 조기 붕괴를 전제로 한

대북 정책을 좀 더 냉정하고 엄밀하게 들여다보면 실망스런 면들이  
더 많이 발견된다. 당초 기대했던 성과들은 나타나고 있지 않다.  
남북 관계의 근본적인 문제들이 아직 풀리지 않고 있다.  
한반도 문제의 주도권은 여전히 미국이 장악하고 한국은 협상 구도에서  
소외되어 있다. 남북당국간회담은 단절된 채 재개될 기미가  
보이지 않는다. 또한 정부가 정경 분리 원칙을 내세워  
경제 협력 분야에서 과거보다 전향적인 조치들을 취했음에도  
불구하고 남북간의 경제 교류는 활성화되지 못하고 있다.  
오히려 전년보다도 교역량이 상대적으로 감소했다.

흡수 통일 정책의 포기이다. 셋째, 남북 관계  
개선에 적극적으로 임하여 북한을 개혁·개  
방으로 유도하여 북한의 변화를 꾀하겠다는  
북한 관리 정책이다. 넷째, 다방면에 걸친 교  
류 협력을 활성화하고, 정경 분리 원칙에 의  
해 남북 경제 협력을 적극적으로 추진하겠다는  
정책이다. '햇볕 정책'으로 표현되는 정부  
의 대북 정책은 대북 포용 정책, 남북 화해  
정책, 공존 공영 정책, 대북 유화 정책의 의  
미를 함축하고 있다.

새정부 대북 정책에서 가장 눈에 띄는 것  
은 북한에 대한 흡수 통일의 포기이다. 이것  
은 남북 관계를 풀어갈 수 있는 실마리라는  
점에서 매우 긍정적으로 평가할 만하다. 김영  
삼 정부 하에서 남북 관계가 교착 상태에 빠  
지고 대북강경론으로 일관하도록 만든 배경  
이 바로 북한 붕괴를 전제로 한 흡수 통일에  
대한 환상이었다. 가능한 한 북한을 압박하여  
목을 죄면 북한이 붕괴될 것이라는 환상은 장  
기적이고 전향적인 대북 정책의 수립을 가로

본격적인 남북 화해 협력의 시대를 열고 통일의 기반을 구축하기 위해서는 여전히 극복해야 할 장애물과 과제들을 안고 있다. 우선 자민련과 연합을 통해 탄생한 김대중 정부는 전향적인 대북 정책을 펼치는 데 태생적인 한계성을 지니고 있다. 또한 남북 분단과 남북간 긴장 및 갈등을 이용해 기생하고 기득권을 누려온 세력들을 청산하지 않고는 민족의 진정한 화해 협력과 통일은 불가능하다. 대북 문제와 관련해 국민들이 가지고 있는 보수적 태도와 여론 역시 정부가 전향적인 정책을 추진하는 데 발목을 잡는 역할을 하고 있다. 그런가 하면 미국 변수가 남북 관계 개선에 큰 걸림돌로 작용할 가능성이 있어 우려된다.

막는 장애 요인이 되어왔기 때문이다.

### 대북 정책, 여전히 장애물과 과제 상존

정부가 전향적인 대북 정책의 기초를 지니고 있고, 또한 교류 협력을 활성화하기 위한 여러 조치들을 취하고 있지만, 본격적인 남북 화해 협력의 시대를 열고 통일의 기반을 구축하기 위해서는 여전히 극복해야 할 장애물과 과제들을 안고 있다. 우선 자민련과 연합을 통해 탄생한 김대중 정부는 전향적인 대북 정책을 펼치는 데 태생적인 한계성을 지니고 있다. 국민회의와 김대중 정부의 대북 정책은 수구 세력인 자민련과 연합을 거치면서 점차 보수화되는 경향을 보여왔으며, 전향적인 정책과 조치들을 취하는 데 어려움을 겪고 있다. 자민련은 「국가보안법」 개폐 문제, 대북 햇볕 정책과 금강산 관광, 최장집 교수 사상 검증 시비 사건 등과 관련

해 정부와 다른 입장을 보이면서 정부 정책에 발목을 잡는 데 일익을 했다.

또한 남북 분단과 남북간 긴장 및 갈등을 이용해 기생하고 기득권을 누려온 세력들을 청산하지 않고는 민족의 진정한 화해 협력과 통일은 불가능하다. 분단과 남북

간 갈등을 이용하여 집권해온 독재 정권들의 장기 집권은 우리 사회 내에 광범위하고도 두터운 수구 기득권 세력들을 만들어 놓았다. 이들은 남북간의 긴장을 조장하고 남북관계의 진전을 방해하는 역할을 해왔다. 이들은 우리 사회에 끊임없이 매카시즘적 여론을 조성하고 냉전 논리와 반복 대결 의식을 조장해왔다. 이들 수구 기득권 세력들에 대한 인적 청산이 선행되어야 한다.

대북 문제와 관련해 국민들이 가지고 있는 보수적 태도와 여론 역시 정부가 전향적인 정책을 추진하는 데 발목을 잡는 역할을 하고 있다. 상당수의 국민들은 과거 냉전체제에서 고착된 대북 의식과 안보관, 그리고 독재 정권과 언론들에 의해 길들여지고 주입된 북한에 대한 맹목적인 적대감과 불신감에 여전히 사로잡혀 있다. 북한에 대한 식량 지원이 군량미로 전용될까 걱정하고, 금강산 관광에 따른 북한으로의 외화 유출이 군사비

로 쓰일까봐 두려워한다.

그런가 하면 미국 변수가 남북 관계 개선에 큰 걸림돌로 작용할 가능성이 있어 우려된다. 한반도 문제 협상 구도에서 주도권을 장악해온 미국은 남북간의 관계가 급

속히 가까워지거나 남북간 직접 대화가 한반도 문제 해결의 주 협상틀이 되는 것을 원치 않고 있다. 한반도에서 적당히 긴장이 유지되고 남북 관계가 미국의 통제권 내에 머물러 있기를 원한다. 게다가 클린턴 대통령의 레임덕 현상이 커지면서 상대적으로 공화당을 중심으로 한 보수 강경파들의 입김과 영향력이 증대될 것으로 예상되며, 이것은 대북 강경책으로 나타날 가능성이 있다. 결국 미국내 대북강경론의 대두는 한반도 문제의 평화적 해결과 남북 관계 개선에 큰 장애를 조성할 것이다.

**대북 정책의 과제: 근본적인 정책 방향의 재정립**

따라서 정부는 대북 정책과 관련해 근본적으로 정책 방향을 재정립해야 한다. 대북 대결 의식과 대미 사대주의에 사로잡혔던 과거 정권들과는 다른 모습을 보여야 한다. 다음과 같은 세 가지 방향에서 새로운 접근을 서둘러야 안된다.

정부는 대북 정책과 관련해 다음과 같은 세 가지 방향의 새로운 접근을 서둘러야 한다. 첫째, 미국의 정책 및 전략 틀에서 벗어나 독자적이고 자주적인 대북 정책을 수립해야 한다. 현재 한국은 한반도 문제 협상 구도에서 사실상 소외되고 있으며, 미국이 주도권을 장악한 채 북한과 미국간의 직접 대화를 통해 협상이 진행돼왔다. 그런데 한국의 자주성을 저해하는 구조적 역할을 하고 있는 것이 이른바 '한미일공조체제'이다.

첫째, 미국의 정책 및 전략 틀에서 벗어나 독자적이고 자주적인 대북 정책을 수립해야 한다. 현재 한국은 한반도 문제 협상 구도에서 사실상 소외되고 있으며, 미국이 주도권을 장악한 채 북한과 미국간의 직접 대화를 통해 협상이 진행돼왔다. 그런데 한국의 자주성을 저해하는 구조적 역할을 하고 있는 것이 이른바 '한미일공조체제'이다. 이것은 북한이 남한과 대화를 기피케 하고, 한반도 문제 협상 구도에서 한국을 소외시키며, 한국의 대미 의존성을 심화시키는 결과를 가져오고 있다. 한미일공조체제는 남북 대화의 기피와 남북 관계의 단절을 초래케 하고 있다. 한미일공조체제는 북한으로 하여금 미국 및 일본과의 대화를 남한이 방해하려 한다는 인식만을 주고 있을 뿐만 아니라, 미국을 통해 한국을 조정하고 통제하는 것이 보다 용이하다는 생각을 심어주고 있다.

한미일공조체제 하에서 북한은 한국과 직접 대화 및 실질적인 협상의 필요성을 느끼지 않을 것이다. 계속해서 미국을 통해 이익

둘째, 형식과 명분에 얽매이기 보다는 실리에 바탕을 둔 실용주의적 접근이 필요하다. 또한 경직된 상호주의 원칙에서도 벗어나야 한다. 북한과 미국의 정책은 이미 실리에 바탕을 두고 있다. 미국의 한반도 정책은 북한과 관계 개선을 통해 한반도 전체에서 영향력을 확보하려는 보다 실리적 정책으로 재정립되고 있다. 북한 또한 미국으로부터 체제 생존에 대한 실질적인 보장을 얻는 데 정책의 주안점을 두고 있다.

을 얻을 수 있고 한국을 통제할 수 있다고 생각하는 한, 한국과 실질적인 협상에 응하지 않을 것이다. 한국이 협상 주체로서 자주성을 확보하지 못한다면 한국은 여전히 한미일 공조체제의 일원일 뿐이며 협상 테이블의 한 켠에 밀려나 있을 수밖에 없다. 한미일공조체제는 특히 '한미 특수 관계'를 전제로 한 것이나, 이러한 전제들은 이미 무너지고 있다. 미국은 이미 독자적인 한반도 정책을 추진하고 있기 때문이다. 미국의 한반도 정책 기조는 한반도 현상 유지 정책, 이른바 'Two Korea 정책'이다. 또한 한미일공조체제는 '자주의 원칙'을 표방하고 있는 「7·4남북공동성명」의 정신에도 위배되는 것이다.

따라서 한미일공조체제를 지양하고 대북 정책의 자주성을 회복해야 한다. 그렇지 않다면 계속해서 북미 대화가 주 협상축이 되고, 한국은 북미 협상의 결과를 추인하는 둘러리 역할을 하는 데 그칠 것이다. 1994년 북한 핵문제 해결 과정에서 소외되었던 전철을 되풀이하지 말아야 한다.

또한 한국은 자주적인 접근을 강화하기 위해서 가능한 조속한 시일 내에 남북정상회담을 추진할 필요가 있다. 정상회담 개최는 김영삼 정부 이래 남북간에 깊어진 불신의 골을 메우고 남북간

에 신뢰감을 회복하는 계기가 될 것이다. 뿐만 아니라 남북 정상간의 대타협을 통해 남북 관계의 기본 틀을 마련하고, 현안 문제들에 대한 대체적인 합의를 이끌어내는 데 이바지할 것이다. 남북 정상간에 '빅딜'이 필요하다.

둘째, 형식과 명분에 얽매이기 보다는 실리에 바탕을 둔 실용주의적 접근이 필요하다. 또한 경직된 상호주의 원칙에서도 벗어나야 한다. 북한과 미국의 정책은 이미 실리에 바탕을 두고 있다. 미국의 한반도 정책은 북한과 관계 개선을 통해 한반도 전체에서 영향력을 확보하려는 보다 실리적 정책으로 재정립되고 있다. 북한 또한 미국으로부터 체제 생존에 대한 실질적인 보장을 얻는 데 정책의 주안점을 두고 있다.

한국은 이제 이러한 상황 변화에 대응하여 북한의 '평화적 생존 전략'을 인정하는 방향에서 실용주의적 접근을 서둘러야 한다. 북한의 이른바 '연착륙'을 도와야 한다. 한반도 문제 해결의 핵심 사항은 바로 북한의 체

제 보장 문제이다. 북한의 입장에서, 자신의 체제 보장이 전제되지 않는 한 한국과 실질적인 대화 및 협상에 응하려 하지 않을 것이다. 북한의 '평화적 생존 전략'을 인정하고 이를 지원하는 것이야말로 꼬여 있는 한반도

문제를 푸는 실마리이자 단절되어 있는 남북 관계를 진전시키는 열쇠이다.

또한 북미 관계의 현실도 인정해야 한다. 북미 관계 개선과 북미 수교는 「북미기본합의문」 상의 합의 사항이다. 북한과 미국, 북한과 일본간의 관계 개선을 조건없이 지원하여야 한다. 북미 관계의 현실을 인정하지 않는다면, 한국이 내세우고 있는 '남북한 당사자 해결 원칙'과 남북 대화 재개 요구는 북미간 관계 개선을 지연시키고 북한을 고립시키려는 의도로 비쳐질 수밖에 없다.

셋째, 포괄적이고 일괄적인 접근을 통한 문제 해결책을 모색해야 한다. 현 시점에서 단계론과 점진론은 큰 설득력과 실효성이 없다. 한반도 문제와 관련된 일련의 쟁점들, 즉 정전협정의 평화협정으로의 전환 문제를 비롯해서 북미 관계 개선과 수교 문제, 북한의 핵개발 의혹 해소, 남북 대화 재개, 한반도 군축, 주한 미군 문제, 북한의 미사일 통제 문제, 「화학무기금지조약」(CWC) 등 국제적

셋째, 포괄적이고 일괄적인 접근을 통한 문제 해결책을 모색해야 한다. 현 시점에서 단계론과 점진론은 큰 설득력과 실효성이 없다. 한반도 문제와 관련된 일련의 쟁점들은 독립된 별개의 문제들이라기 보다 서로 연관된 문제들이다. 따라서 포괄적이고 일괄적인 협상이 진행되지 않고는 문제를 풀기가 쉽지 않다. 이러한 문제들에 대한 '빅딜'이 이루어져야 한다. 민간 차원의 교류 협력만으로는 남북 관계가 풀리지 않는다. 정치적 매듭을 풀어야 한다. 남북 정상이 만나야 한다. 한반도 문제와 남북 관계를 푸는 실마리는 북한체제의 보장을 전제로 북한의 평화적 생존 전략을 인정하고 지원하는 것이다.

인 대량파괴무기금지조약 가입 문제 등은 독립된 별개의 문제들이라기 보다 서로 연관된 문제들이다. 따라서 포괄적이고 일괄적인 협상이 진행되지 않고는 문제를 풀기가 쉽지 않다. 이러한 문제들에 대한 '빅딜'이 이루어져야 한다. 이것들을 개별적이고 단계적으로 협상하려 한다면, 각 단계마다 끊임없는 새로운 조건들과 협상 카드들이 등장하여 회담의 진전과 타결을 어렵게 할 것이다.

민간 차원의 교류 협력만으로는 남북 관계가 풀리지 않는다. 정치적 매듭을 풀어야 한다. 남북 정상이 만나야 한다. 한반도 문제와 남북 관계를 푸는 실마리는 북한체제의 보장을 전제로 북한의 평화적 생존 전략을 인정하고 지원하는 것이다. 統