독자기고

「남북기본합의서」 이행을 위한 제언

이종국 / 동국대학교 정치외교학과 강사

머리말

남북한은 냉전기의 치열한 경쟁 관계를 거치면서 자국의 국력 향상을 위해 힘써왔다. 이러한 냉전기의 치열한 정치적 · 군사적 · 이념적인 대립 관계에도 불구하고 사회주의 국가들의 맹주였던 소비에트는 이윽고 붕괴하기에 이르렀고, 동유럽 국가들은 해체되고 자본주의로 이행하느라 여러 가지 어려움을 겪고 있다.

1989년 이후 이러한 국제 환경의 급격한 변화에도 불구하고 분단 지역인 한반도는 좀처럼 커다란 변화를 격지 않고 있다. 그러나 치열했던 냉전기 때와는 달리 남북한 사이에도 그 변화를 모색하고 있는 것만은 사실로 다가왔다. 1991년 12월 13일에 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 · 협력에 관한 합의서」(이하 「남북기본합의서」 또는 「기본합의서」로 칭함)가 남한의 정원식 총리와 북한의 연형묵 총리 사이에 체결되었다. 이것은 분단 국가에 있어서 기본적인 대립과 분쟁을 종식하고 새로운 관계 수립을 하기 위한 그 기초를 제공하는 아주 중요한 공식 문서임이 틀림없다는 사실을 우리는 70년대 분단 국가 구 동서독의 경험으로부터 잘 알고 있다.

그러나 이 기본합의서가 체결되고 발효된 지 7 년이라는 시간이 경과되었음에도 불구하고 그 구체적인 실천이 실현되지 못하고 있다. 이러한 시점에서 본 고에서는 실질적인 「남북기본합의서」가 실행이 될 수 있도록 그 방안을 모색하려고 한다. 이러한 과정에서 본 고는 이하와 같은 문제 의식을 가지고 그 해결 방안에 대해 분석하고자 한다. 먼저 「기본합의서」가 가지고 있는 의미가 무엇이며, 둘째로 그 한계성을 지적하면서, 셋째로 현 정부의 통일 정책를 살펴보면서 그 이행 방안을 시론적으로 모색하고자 한다.

「남북기본합의서」

의의[1]와 그 의미

「기본합의서」의 의의로는 첫째, 통일 추진의 '기본 틀'을 마련하였다는 점이다. 「기

1) 통일원(1992 .2), 「남북기본합의서 해설」, pp. 17~21.

본합의서」는 통일 문제를 한민족의 공동 번영을 위한 과정으로 전제하고, 남북 관계 개선과 평화 통일을 향한 '기본 틀'을 제시하고 있다는 데 그 의의를 부여하였다. 북한은 그동안 단순히 통일이라는 것 자체에 그 명분을 부여하면서 남한에게 공세적인 자세로 일관하였고, 한국은 장기적인 통일 목표로서 남북 화해나 협력을 통한 평화체제 구축에 그 노력을 하였다. 이러한 상황 하에서 「기본합의서」 채택은 그동안 체제간의 경쟁과 이질화된 남북 관계를 새로운 방향으로 전환시키는 데 하나의 기본적인 원칙을 제공했다는 의미에서 그 의의는 크다. 또한 지금까지 긴장 관계를 해소하고 민족 공동의 이익과 번영을 도모하기 위하여 쌍방은 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 '특수한 관계'라고 규정하였다.

둘째, 남북간의 자주적 합의를 마련했다라는 점이다. 「기본합의서」는 남북한이 서로 제3자의 개입없이 서로가 책임있는 당국간의 정상적인 회담을 통하여 서로의 의견을 제시하고 교섭을 진행시켰다는 데서 그 의미를 찾을 수 있다. 특히, 「기본합의서」는 "의견대립과 분쟁 문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다"라고 규정(제19조)하여, 한반도 문제는 당사자 원칙에 의하여 해결하여야 한다는 것을 명백히 하였다. 그러나 북한은 회담 기간중 '자주적 입장'을 강조하면서 남북간의 교류·협력 문제보다는 정치·군사적인 문제를 우선적으로 해결해야 한다고 역설하여 그 순수성이 의문시되었다.[2)]

셋째, 북한의 '혁명' 전략 수정 및 개방 촉진을 기하려고 하였다는 점이다. 「기본합의서」는 남북 관계를 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 '특수 관계'라고 인정하고(서문), 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다(제1장 남북화해 제1조)라고 규정하고 있다. 이것은 북한이 우리의 실체성을 인정하고 기존의 혁명 논리를 수정해가면서 국제환경에 적응해가려는 전술적 필요성에 의해 합의를 했다고 볼 수 있다.

마지막으로 '한반도 비핵화'를 위한 실천의지를 구체화하였다는 점이다. 북한의 핵의혹으로 시작된 한반도에 있어서 핵문제는 우리의 안전 보장과 평화에 직접적으로 영향을 미치고 주변 강대국에게도 충격적인 사안이 되었다. 이러한 상황 하에서 남북한은 「비핵화공동선언」을 채택하여 한반도를 핵의 공포로부터 벗어나게 하여 핵에너지를 평화적인 목적에 사용하도록 하였다. 또한 「기본합의서」를 통하여 한반도에서 평화 통일이 달성되도록 노력하였다. 그러나 실제에 있어서 북한은 핵사찰 규정의 채택 시기나 주요 쟁

2) 통일원(1992. 2), 「월간 북한 동향」, p. 55.

점에 대한 합의를 회피하면서 핵사찰을 지연시키려는 의도로 일관해오고 있다. 그 이후 북한은 여러 가지의 형태로 우리에게 책임을 전가시키면서 자신들의 논리를 전개하였다.

「기본합의서」의 한계

남북한간의 긴장을 완화하여 협력과 화해를 통해 민족 통일을 이룩하려는 의미에서 「기본합의서」가 합의되었으나 그 한계를 노정시켰다. 「기본합의서」가 이행되지 못한 이유에 대해서는 ① 북한의 실천 의지가 희박하고, ② 합의서의 성격에 있어서 현실적으로 무리하다는 것, ③ 북한의 국내 정치적 상황이 극히 이중적이라는 것이고, ④ 북한의 목적이 남북한 관계 개선보다는 미국과 관계 정상화에 그 중심이 있었기 때문이라는 지적이 있다.[3] 그러나 문제는 기본적으로 「기본합의서」에서 설정한 의의와 성격에 대한 견해의 차가 있었다는 점이다.

당시 「기본합의서」의 성립 과정에 참여하였던 관계자가 가지고 있던 문제점[4]을 보면, 첫째로 기본합의서에 대한 성격이 사실상 '조약' 인지 '신사협정' 인지 명확하지 않다라는 점이다. 이것은 남북한 관계를 어떻게 인식할 것인가의 문제와 직접 관련되기 때문이다. 비록 잠정적인 '특수한 관계' 라고 하지만 서로가 별개의 주권 국가로 유엔 회원국이 되었기에 서로를 상호 존중하며 민족의 번영을 위해 노력하여야만 한다. 영구 분단이라는 염려때문에 보다 현실적이고 과감한 정책을 선택하였기에 부자연스러운 결과가 되었다. 둘째로 남북합의서에서 남북이 합의한 통일 3원칙에 대한 해석 상의 차이가 존재한다. 특히, 통일 3원칙인 자주의 원칙 · 평화의 원칙 · 단결의 원칙에서 서로의 입장은 달랐다. 북한은 혁명의 논리에 입각하여 이러한 원칙을 지키려고 한 반면, 우리는 자유민주체제라는 기본 질서를 유지하면서 서로 상대방을 존중하자는 입장이어서 좀처럼 쉽게 그 차이를 극복할 수 없었다는 것이다. 마지막으로 「기본합의서」는 통일과 어떠한 상관 관계를 갖느냐 하는 문제에서 통일의 내용에 관한 논의가 생략되었다는 점이다.

「기본합의서」는 남북한 관계에 새로운 이정표를 제시하면서 민족 통일의 희망을 가져다주었던 반면, 앞에서 지적한 것처럼 그 한계성도 가지고 있었다. 또한 당시 북한의 핵문제가 국제적인 쟁점으로 되어, 1970년에 발효한 핵확산금지조약(NPT)에서 미국 · 구소련 · 중국 · 프랑스 · 영국의 5 개국 이외에 핵보유국을 증가시키지 않는다는 국제적인

3) 이영선 · 윤덕룡 · 백태열(1998. 5), "「남북기본합의서」의 실천 방안: 회고와 과제", 「통일경제」, pp. 57~58.
4) 이동복, "남북기본합의서 무엇이 問題인가?", 「남북합의서 조인 이후의 과제와 해결 방안」, 국민대학교 사회과학연구소 · 사단법인 동북아문화연구원, pp. 11~22.

합의에 대한 질서에 커다란 영향을 미치게 되었다. 그러나 그 이후 끝임없이 핵개발 의혹이 제기되었다. 또한 냉전 종식 후에 접어들어 핵보유국들이 핵군축을 진전시키려고 하는 사에에도 핵확산이 국제적인 문제로 제기되어 지역 분쟁이 발생했을 경우에 핵을 사용할 가능성이 높아져갔다.[5]

이러한 한계성과 「기본합의서」 불이행 구조[6] 때문에 근본적으로 「기본합의서」를 통한 남북한 교류와 협력은 불가능했을지도 모른다. 먼저 남북한 국내적 차원에서 보면, 남한은 국제적인 환경 변화를 활용하면서 보다 적극적인 통일 외교 정책을 실시하려고 노력하였다. 그러나 김영삼 정부의 통일 외교 정책에 대한 구체적인 정책의 일관성 부족으로 그 한계를 노출하게 되었다. 집권 초기에는 '민족공동체통일방안' 이라는 남북한 통일 방안을 제시하였으나, 대북 인식에 대한 혼선으로 통일 정책은 실종기에 접어들었다. 이처럼 지도자의 통일 외교 정책에 대한 인식의 부족으로 정책은 일관성을 잃게 되었고, 정책 실무자 사이에서도 정책 집행이 그 효과를 발휘할 수 없었다. 이러한 한국 내의 상황은 바로 「기본합의서」를 이행할 수 없는 구조적 한계성으로 지적할 수 있다.

정부의 대북 정책

그동안의 통일 정책

당시 국제 상황 하에서 우리의 통일 외교 정책은 어떠했나? 1980년 이후 국제 정세의 변화로 분단 국가인 한반도에도 커다란 영향을 받게 되었으며, 우리의 통일 외교 정책도 재검토해야 하는 상황에 직면했었다.

통일 환경의 변화로서, 첫째로는 탈냉전이라는 국제 정세의 흐름과 동구 공산주의 국가들이 전개하고 있는 개혁과 개방이다. 둘째로는 새로운 국제 정세의 변화에 우리가 능동적으로 대처할 수 있는 능력을 갖게 되었다는 점을 들 수 있다.[7] 이러한 상황 하에서 6공화국이 정식으로 출범하였다. 6공화국의 출범과 함께, 정부는 과거와 달리 통일 문제에 새롭게 접근하면서 남북 관계를 모색하려고 노력하였다. 그 실례로 민족 자존과 화해를 통한 '민족공동체' 형성의 구상을 밝히면서, 6공화국 정부의 통일에 관한 기본 입장을 표명한 7 · 7특별선언, 유엔총회 연설, 한민족공동체통일방안 등을 제시하였다.[8]

6공화국은 한반도에서 분단이 계속되는 이유를, ① 기본적으로 남북 분단은 2차세계

5) 吉田文彦著(1995), 「核擴散-人類恐怖から解放されるか-」, 岩波書店, p. 132.
6) 남북한이 「기본합의서」를 채택하고 발효시켰음에도 불구하고 국내외적인 환경에 의하여 실행되지 못하고 있는 구조를 의미한다.
7) 통일원(1992), 「통일백서」, pp. 51~52.
8) 앞의 책, p. 54.

대전 이후 형성된 냉전체제에 의한 외적 환경에 있고, ② 외부적 힘에 의하여 분단된 이후 한국전쟁으로 서로가 적대적인 관계가 되었다는 점을 들면서,[9] 남북 관계 개선과 통일을 앞당기기 위해 '한민족공동체통일방안'을 제시하였다.

그 후 김영삼 대통령의 통일 외교 정책은 기존의 통일 정책을 유지하면서 점진적 통일 방안을 구체화한 '민족공동체통일방안'을 마련하였다. 이러한 통일 방안은 앞 정권과 마찬가지로 방법론에 있어서는 구서독의 브란트 정권이 행한 '접근을 통한 변화'를 정책의 기조로 삼으면서 북한을 대화의 장으로 유도하려 하였다. 이러한 통일 외교 정책은 정권의 변화와 무관하게 기본적이고 중요한 골각이 유지 · 발전되었어야 함에도 불구하고 단절된 결과를 초래하였다. 그 결과, 북한에 대한 인식의 문제에서 혼선을 가져오게 되었으며[10] 동시에 정책 결정 과정은 비선 조직을 이용하는 등 모순점을 드러내기 시작했다. 동구 사회주의 국가들의 붕괴로 한반도에서 우리의 통일 외교는 새로운 상황에 직면하게 되었다. 이러한 환경 하에서 김영삼 정부는 북한이 조기에 붕괴할 것이라고 예측하면서 통일 정책을 수행하였다. 국제적인 환경은 한반도에 유리한 조건을 제공하였으나 통일 외교 정책은 비효율적으로 진행되면서 시행착오를 겪게 되었다.

김대중 정부의 포용 정책

앞서 지적한 대북 인식의 혼란으로 야기된 정책 혼선으로 대북 정책은 새롭게 탄생한 김대중 정부에 커다란 과제와 새로운 도전의 기회를 가져다 주었다. 특히, 한반도 분단 극복을 중요한 과제로 삼고 있으면서 통일 문제에 깊은 관심을 가지고 있는 김대중 대통령은 역사적인 기회를 살려 적극적인 대북 정책을 수행할 것이 예상되었다. 이것은 이미 대통령 선거 공약에서 "「남북기본합의서」 실천을 통한 화해와 협력으로 점진적 평화 통일의 실현"이라는 남북 문제에 관한 구체적인 정책 대안으로 제시되었다. 이처럼 김대중 정부는 현실주의적으로 통일 문제를 해결해나가려고 노력하고 있다.

김대중 대통령은 이러한 목표를 실현시켜 나가기 위하여 대북 정책의 3대 원칙으로 첫째, 북한의 어떠한 군사적 위협이나 무력 도발도 용납하지 않는다. 둘째, 북한을 해치거나 흡수 통일을 기도하지 않는다. 셋째, 폭넓은 민간 수준의 교류와 협력을 통해 남북한이 화해와 협력을 추진하여 북한으로 하여

9) 앞의 책, p. 55.

10) 이것에 관한 자세한 정리로는, 박영호, 「입법조사연구: 신정부 통일 정책의 평가와 전망」, http://203.240.9.7/nal/3/3-1-1/leg98042.htm.

금 고립에서 벗어나 개혁 · 개방의 길로 나가도록 유도한다고 되어 있다.

김대중 대통령의 포용 정책은 주변 우방국인 미 · 중 · 일의 지지와 정상회담을 통해 그 이해와 지원을 획득해나가고 있다. 한반도에 있어서 긴장 완화를 통해 화해와 교류협력을 구체화시켜나가려는 이러한 노력은 결국 「남북기본합의서」의 틀을 유지하면서 그 정신을 이어가려는 정책이라는 점에서 높이 평가할 만하다.

포용 정책의 목적은 화해와 교류 협력으로 북한의 변화를 유도하려는 데 있으며, 그 구체적인 실천 방안으로는 안보와 교류 협력을 병행하고, 정경 분리의 원칙 하에서 접촉과 협력, 대북 지원을 활성화하기 위한 여건을 조성한다는 것이다. 그 결과, 금강산 관광의 실현, 방북 급증, 이산 가족의 접촉 증가 등의 현실적인 성과를 가져왔다. 이러한 의미에서 포용 정책은 한반도 평화와 안정에 기여하고 경직된 남북 관계를 개선시키는 데 커다란 역할을 하였다. 그러나 다른 한편으로는 우리 내부의 안보 의식의 약화와 대북 억지력 약화라는 부정적인 결과를 가져오기도 하였다.

현 정부의 포용 정책이 성공하려면 우선 국내 문제에서 남북한이 정상회담이나 특사 교환, 인도적 지원 문제 등을 「남북기본합의서」의 틀 속에서 진행시켜야 한다. 이러할 때 남북한이 '정상화' 관계로 회복하여 대화를 계속할 것이다. 이렇게 하기 위해서는 북한은 기존의 주체사상에 입각한 유일지배체제를 버리고 개혁 · 개방 노선을 추구하면서 정치적 민주화를 진행시켜 남북기본합의서체제로 복귀하여야 한다.[11] 반면, 남한은 「남북기본합의서」를 이행할 수 있도록 그 기반 조성을 행하여야 한다. 그러기 위해서는 「기본합의서」에서 정하고 있는 내용들을 재검토하면서 현재 진행시키고 있는 정책들의 원칙과의 관계를 재정립하여야 할 것이다.

다음으로 국제적으로는 우방국들과 긴밀한 협조 하에서 기본합의서 이행을 위한 구체적인 협력 관계를 유지하여야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다도 신뢰받을 수 있는 적극적인 외교를 전개해나가야 할 것이다. 미사일 발사 사건 이후 미국과 일본은 한반도 유사시 상황을 상정해 놓고 '일괄 타결'을 모색해가면서 위기 뒤에 다가올 절호의 기회를 잡기 위하여 능동적인 외교를 펼치고 있다. 이러한 시점에서 우리는 남북 대화, 북미 국교 정상화, 4者회담, 북일 국교 정상화 교섭 등을 통하여 북한이 국제 사회의 일원으로 그들이 처한 여러 문제를 해결할 수 있도

11) 고유환, "남북기본합의서 이행을 위한 남북 대화 추진 방향", 「남북기본합의서와 남북 관계 발전 전략」, 남북기본합의서 발효 7주년 및 통일부 창설 30주년 기념 세미나, 통일부, 남북회담사무국, 1999년 2월 19일, pp. 54~55.

록 노력하여야 할 것이다. 이렇게 할 때 비로소 한반도의 위기와 긴장은 어느 정도 완화되어 김대중 정부가 추진하는 포용 정책은 긴장 완화 정책으로서 뿐만 아니라 통일 정책, 더 나아가 한반도의 안전 보장을 담보해 낼 수 있는 '한반도 평화 질서'를 형성할 수 있을 것이다. 그 결과, 「남북기본합의서」는 새로운 차원에서 교류와 협력이라는 하나의 모델을 만들어낼 것이다.

구 동서독 경험을 통한 「기본합의서」의 이행 방안

북한은 1999년 2월 3일 고위급정치회담을 재의해왔다. 그 이후 2월 8일 조국통일평화위원회 대변인 담화를 통해 고위급정치회담을 개최하기 위한 전제 조건으로는 외세와의 공조 및 합동 군사 훈련 중지, 「국가보안법」 철폐, 통일 애국 단체와 인사의 활동의 자유 보장 등 선행 조치를 행하여야 한다고 주장하였다.

이러한 상황 하에서 「남북기본합의서」를 이행시키는 방안과 남북 관계를 정상화할 수 있는 방법은 없는가?

통일 외교 정책을 수행하는 데 있어서, 우선 정책을 수행하는 데 훌륭한 지도자와 시간이 필요하다. 구체적인 정책 구상없이 진행되는 통일 정책은 정권의 변동에 의해 정책의 혼선을 야기시켜 결국에는 실종되는 누를 범하기 쉽다. 분단 국가였던 구서독을 그 예로 보면, 패전 이후 지속적인 통일 정책의 전개를 통해 정책의 일관성을 유지하면서 통일을 위한 준비를 성실히 수행하였다. 구서독 초대 수상 아데나우어는 미국의 냉전 정책에 보조를 맞추어가면서 외교적인 변화를 모색하였다. 그에게 있어서는 무엇보다도 구서독의 자유와 복지를 위해서 유럽 통합을 필요로 했고, 독일 통일 문제는 기본적으로 동서간의 국제 긴장 완화에 의해서 달성되어야 한다고 생각하였다. 또한 그는 구서독의 경제적인 강화와 서구와의 밀접한 관계를 통하여서만 구서독의 국가 이익이 보장된다고 인식하였다. 그리고 구소련의 근본적인 변화 없이는 긴장 완화의 가능성은 회의적이라고 인식하면서 그의 정책을 수행하였다.

그 후 구서독의 정치 지도자들은 국내 정치와 국제 정치의 환경 변화를 새롭게 인식하면서 유연한 통일 외교 정책을 수행하였다. 사회민주당 출신의 브란트가 수상에 취임하면서 그는 동방 정책을 통하여 새로운 통일 정책을 전개시켜나아갔다. 한반도의 통일 외교 정책의 최우선 목표가 남북 분단의 극복이듯이 당시 구서독의 외교 정책 또한 독일 분단의 극복이 그 중요한 정책의 목표였다. 그가 수상이 되기 전까지는 구동독을 부정하려는 분위기였으나 그러한 구동독의 고립화 정책이 효과를 얻지 못하자 새로운 정책 전환을 모색하게 되었다. 그는 자신의 구상 속에서 유럽을 위한 정책과 세계적인

긴장 완화 정책을 연계시켜 독일 문제를 해결하려는 개념으로서 '유럽의 평화 질서'라는 것을 제시하였다. 즉, 독일 문제만이 아니라 유럽 전체의 분단을 극복하면서 여러 국가들과 협력 관계를 구축하여 국가간 관계를 정상화하려는 의미를 담고 있었다. 이러한 정책 구상을 그는 변화하는 국제 정세 속에서 서두르지 않고 치밀하게 전개시켜나갔다. 당시 구서독의 통일 외교 정책은 한반도 상황과 여러 면에서 다르긴 하지만, 분단을 극복하기 위하여 새로운 방법을 모색하였다는 점에서 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

둘째, 지도자의 통일 정책을 수행·보좌해줄 수 있는 전문가가 필요하다. 구서독의 브란트 정권 하에서 對구소련·구동독과의 관계에서 중요한 협상자였던 에곤 발(Egon Bahr)과 같은 인물이 필요하다고 본다. 왜냐하면 그는 브란트 정권의 수상부 차관을 지낸 인물로서 브란트의 통일 정책을 실행에 옮기는 역할을 담당했기 때문이다. 그는 이미 구서독과 소비에트 사이에 있었던 국교 정상화 교섭에서 그로미코와 중요한 교섭을 행하면서 모스크바조약을 성사시켰던 인물이었다. 또한 그는 모스크바조약과 동시에 구동독의 Michael Kohl 각료평의회 차관과 교섭을 행하였다. 비록 구 동서독이 서로의 이해에 차이를 가지고 있었지만 모스크바조약의 결정적인 성공으로 그 이후 구서독의 통일 정책도 순조롭게 진행되었다. 그러면 한국에서는 과연 누가 당시 구서독의 에곤 발(Egon Bahr)과 같은 역할을 할 것인가? 먼저 통일 외교 정책 분야에서 전문가가 지도자가 되어야 한다. 지도자는 확고한 신념과 철학을 바탕으로 구체적인 통일 구상을 정책에 담을 수 있을 것이며, 그 정책은 국민들의 합의와 지지 속에서 진행될 수 있을 것이다. 또한 훌륭한 통일 정책을 구상하고 있는 지도자의 정책을 실제로 수행할 수 있는 인물이 필요하다. 이럴 때만이 지도자의 통일 정책은 진행될 수 있을 것이다.

마지막으로 훌륭한 정책이 필요하다. 즉, 구서독의 동방 정책과 같은 통일 외교 정책이 필요하다. 당시 동방 정책은 단순히 구 동서독의 통일만을 위한 정책이 아니라 국제적인 긴장 완화라는 국제적인 상황에 걸맞게 주변 국가들과의 관계를 조정해나가는 정책들이었다. 브란트 정부의 동방 정책은 통일 외교 정책의 전환과 획기성이라는 점에서 상당한 주목을 끌었다. 브란트는 분단 국가 구서독의 외상과 수상을 지내면서 먼저 자신의 정책으로서 '접근에 의한 변화'라는 것을 구상했다. 이것은 구서독의 통일 전략으로 당시로서는 획기적이고 대담한 전략이었다. 그리고 에곤 발의 '접근에 의한 변화'라는 정책은 브란트 정권의 탄생을 예견한 것이었다. 그의 정책은 구동독과의 화해를 염두에 둔 당시 구서독의 통일 정책이었음이 틀림없다.

새롭게 탄생한 '국민의 정부'의 대북 정책

을 흔히들 햇볕 정책이라고 표현하고 있다. 김대중 정부의 햇볕 정책은 정확하게 정의되어 있지는 않지만 정경 분리, 북한에 대한 인도주의적 지원, 미국 등 우방 국가들이 북한과의 관계 개선에 유연하게 대처한다는 정책이라고 할 수 있다.[12] 이러한 정책에 대해서는 국내에서 많은 논의가 전개되었다. 햇볕 정책의 의미는 기본적으로 북한을 교류와 협력을 통해 '변화' 시키려는 정책이며, 동시에 한반도에서 평화를 유지하기 위한 정상화(normalization) 정책임에는 틀림없다. 현 정부의 통일 정책은 정권 탄생과 함께 생겨난 것이 아니라 이미 그 이전에 '김대중의 3단계 통일론' 으로 구상된 정책이라는 점에서 그 주목을 받았다. 이러한 상황으로부터 보면 당시 구서독의 빌리 브란트의 동방 정책과 그 의미가 유사하다고 볼 수 있다. 특히, '3단계 통일론' 의 원칙과 그 사상적 기조는 국제적 냉전기 때 한반도에서 그 유래를 찾아볼 수 없던 것이었다고 할 수 있겠다. 먼저 그 민족 통일의 대원칙을 보면 자주, 평화 그리고 민주의 원칙이다. 이 원칙은 남북 관계뿐만 아니라 국제 사회에서 우리의 모습을 확고히 한 것이라고 할 수 있다. 다음으로 사상적 기조는 '열린 민족주의(Open Nationalism)', '적극적 평화주의(Positive Peace)', '전지구적 민주주의(Global Democracy)' 로 하고 있다.[13]

이와 같은 원칙과 사상적 기조를 하고 있는 '3단계 통일론' 의 모습은 분단 국가의 통일 정책 구상으로서 평가를 받을 만하다. 「기본합의서」를 통해 일련의 합의가 이루어져 있는 상태에서 등장한 현 정부의 통일 정책은 어쩌면 순조롭게 진행될 수도 있지만, 앞서간 정권들과 마찬가지로 그 어려운 상황에 봉착해 있다. 그러나 통일 정책을 구상한 지도자로서 그 목표를 달성하기 위해서는 당시 구서독이 통일 정책 전문가로서 브란트가 그의 이니셔티브에 의해 적극적으로 수행하였듯이 보다 적극적인 협력과 교류 정책으로 변화를 모색하여야 할 것이다. 그러한 적극적인 협력과 교류를 위해서는 앞서 서술한 세 가지 요소를 적극적으로 검토하면서 실천에 옮겨나간다면 통일 정책으로서 그 역할을 다 할 것이다. 終

12) 한승주(1998. 7.29), "햇볕 논쟁을 넘어서", 「동아일보」.
13) 아태평화재단(1995), 「김대중의 3단계 통일론: 남북 연합을 중심으로」, 아태평화출판사, pp. 31~34.