

# 대북 포용 정책의 중간 평가와 추진력

장노순 / 성균관대학교 사회과학연구소 책임연구원

## 머리말

**작**년 한 해 동안 핵의혹 시설 공사와 미사일 발사 시험, 잠수정의 침투 사건이 발생했고, 최근에는 서해 교전과 금강산 관광객 억류 사건이 벌어졌듯이, 북한의 위협적인 행동이 지속되면서 남북한 관계가 악화될 수 있는 가능성은 여전히 높다. 그렇지만 남북한 관계는 김영삼 前 정부에 비해서 비교적 안정적으로 유지되어왔다. 객관적인 여건에 비해 안정적인 한반도 상황은 국민의 정부의 대북 정책이 나름대로 효과를 발휘하고 있다는 것을 의미한다. 특히, 과거 문민 정부 하에서의 남북 관계와 비교한다면, 현재의 상황은 더욱 긍정적으로 평가받고 있다. 그러나 국민의 정부의 대북 정책이 한반도 안보와 평화를 정착시킬 수 있는 충분한 기반을 조성했는가 하는 점에 대해서는 아직 결론을 내리기에는 이르다.

국민의 정부가 남북한 관계를 개선시킬 수 있는 최소한의 여건을 마련했다고 여기고, 금년에 남북한간 안보와 정치적 신뢰가 회복될 수 있는 계기를 마련하려는 노력이 좀 더 가사화될 것으로 예측되고 있는 시점

이다. 하지만, 과거 정권들의 대북 대결 정책으로부터 크게 전환된 대북 포용 정책은 남한에 대한 북한의 태도가 호혜적으로 변화하지 않는다면 추진력을 잃을 수도 있다. 이런 대북 포용 정책은 '자전거 타기' 식으로 추진되고 있다. 국민의 정부는 자전거가 넘어지지 않고 앞으로 나아가기 위해서는 페달을 밟아야 하듯이, 포용 정책의 가시적인 성과를 얻기 위한 노력을 경주하고 있다. 본 고에서 대북 포용 정책에 대한 중간 평가를 시도해보고, 포용 정책의 자전거 타기에 돌부리가 될 수 있는 요소들에 대해 살펴보도록 할 것이다.

## 남한의 대북 포용 정책

### 대북 포용 정책의 특징

김대중 대통령은 대신 과정부터 대북 정책의 3원칙으로 북한의 무력 도발 불용, 북한의 흡수 통일 배제 그리고 남북한 화해와 협력의 적극 추진을 천명했다. 국민의 정부는 포용 정책인 '햇볕 정책'을 대북 정책의 기조로 삼았다. 현 정부는 햇볕 정책이 북한의 위

협 요소를 제거하고 북한이 남북한 화해와 협력을 통해서 점차 안심하고 개혁과 개방을 하도록 유도할 수 있는 효율적인 유일한 정책임을 강조하고 있다.<sup>1)</sup> 햇볕 정책의 함축적인 의미는 북한을 개방과 개혁으로 이끌어내기 위한 목적을 포함하고 있지만, 현 정부는 과거 정부보다 남북한 분단의 평화적 관리를 더욱 강조하고 있다.

이런 남북한의 평화 공존을 추진하는 대북 정책은 과거 정부와는 구분이 되는 몇가지의 원칙을 보여주고 있다. 첫째, 호혜성에 바탕을 둔 상호주의 원칙을 지적할 수 있다. 국민의 정부는 한반도 안보와 평화를 정착시키기 위해 추진되는 남북한 화해와 협력이 남북한 상호에게 이익을 주고받는 호혜적이어야 한다고 강조했다. 남북한간 교류와 협력이 성사되기 위해서는 북한이 줄 수 있는 것과 남한이 제공할 수 있는 것을 두고, 서로 합의한 이후에 협력을 실행에 옮기려고 했다. 이 원칙은 남한이 일방적으로 보여준 호혜적인 행동에 대해 북한이 적대 행위를 하는 등 호응하지 않았을 때, 남한 국민들이 가질 수 있는 대북 포용 정책에 대한 비판과 불만을 사전에 피할 수 있는 예방적인 효과가 있다. 1998년

비료 지원을 위한 남북한 당국간 베이징회담이나 금년 미전향 장기수 복송에 대한 남한 정부의 요구 등에서 적용되었다. 북한의 태도 변화가 일정 수준으로 나타났을 경우에 한하여 남한 정부의 지원과 협력이 이루어진다는 것이 강조되었다. 북한의 변화가 事後에 기대되는 것이 아니라 事前에 요구하는 것이 김대중 정부의 상호주의 원칙이다.

둘째, 정경 분리 원칙이다. 남북한 경제 협력과 관련해서 북한의 도발적인 태도를 바꾸는 수단으로 남한의 경제력 우위를 활용해야 한다는 생각이 일반적이다. 북한의 경제난과 식량난은 북한의 입지를 약화시킬 수 있을 것으로 기대되었고, 이는 북한에 대한 유인책으로 경제 지원과 협력을 통해서 북한의 양보를 얻어내려고 했다.<sup>2)</sup> 하지만, 90년대에 남북한 경제 교류의 양과 질적인 발전이 있었음에도 불구하고, 남북한 정치와 안보 관계는 개선될 뚜렷한 조짐을 보이지 않았다. 북한은 지금까지 남한과의 교류에서 정경 분리의 입장을 유지했지만, 김영삼 前 정부는 정경 연계 정책을 채택했었다.<sup>3)</sup> 국민의 정부는 이같은 정경 연계 정책을 바꾸어 남북한 경제 교류와 협력이 정치와 안보적인

1) Sullivan, Kevin and Mary Jordan(June 24, 1999), "S. Korea's Kim Defends Policy Towards North," *The Washington Post*.

2) 남한 정부에게 남북한 경제 교류와 협력은 북한의 변화를 유도하기 위한 정치적 목적에서도 중요하다. 남한의 대북 경제 교류와 협력이 북한의 위협을 해소하기 위한 반대 급부인지, 북한의 개방과 개혁을 유인하기 위한 전략인지 구분이 용이하지 않다. 하지만, 북한이 남한의 정책 목표를 어떻게 평가하는가에 따라 대응이 달리 나타날 수 있다는 점에서 남한에게도 중요한 정책 목표의 차이이다.

요인에 의해 가능한 영향을 받지 않도록 했다. 1998년과 1999년 초까지 국민의 정부는 남북한 경제 협력을 촉진시키기 위한 법적 제도적 환경을 더욱 개선했다. 그리고 북한의 잠수정 침투 사건이나 미사일 실험 발사 상황에서도 대북 경제 교류를 대북 카드로 활용하지 않았다.

셋째, 대북 정책의 창구 다원화 원칙이다. 남북한 교류와 접촉은 정부 차원과 민간 차원에서 이루어지고 있다. 국민의 정부는 가능한 많은 남북한 접촉·대화·협력이 필요하다고 강조하면서, 민간인과 기업인들의 방북과 북한 주민들과의 접촉을 허용했다. 1998년 한 해 동안 경제 협력 등을 협의하기 위해 3,300명 이상이 북한을 방문했고, 이 수치는 민간인의 방북이 허용된 1989년 이후 1997년까지 방북했던 2,400여 명의 숫자를 훨씬 상회하고 있다.<sup>3)</sup> 김대중 정부의 대북 정책은 정부의 창구 단일화를 중단함으로써 남북한 접촉과 교류는 경제 영역에서 문화 영역으로 다양한 분야에 걸쳐 괄목할 만한 성장을 보였다. 특히, 금강산 관광 사업은 남한 국민들의 대북 인식을 바꾸고, 남북한 관계의 실리적인 변화를 위한 초석으로 작용하고 있다.

넷째, 남북한 평화적 분단체제 유지의 원

칙이다. 이는 안보 우위 정책이기도 하다. 안보 우위 정책은 북한체제의 개방과 개혁 유도를 우선시 하는 정책이기 보다는, 한반도 안정과 평화를 정착하는 데 더 큰 비중을 두는 정책이다. 국민의 정부 출범 이후 IMF체제 탈피가 남북한 통일 문제보다 급선무였다. 결국 경제 회복을 위해서는 한반도 안정은 무엇보다도 필요한 조건이었다. 또한 북한의 붕괴나 흡수 통일은 현 단계에서 남한에게 엄청난 경제적 부담이 되기 때문에, 한반도 통일을 위한 남한의 경제적 여건을 개선시킬 필요가 있다. 이같은 목표를 위해서 북한과의 한반도 분단체제를 수용하면서, 남북한 관계를 개선하는 방향으로 정책이 바뀌게 되었다. 이는 대북 정책을 통일 정책과 구분함으로써 북한을 불필요하게 자극하지 않으려는 의미이다. 한반도 통일은 장기적인 목표로 남겨두고, 현재의 남북한 분단 관계를 분명하게 인정하여 남한이 북한을 흡수 통일하지 않겠다는 의사를 천명한 것으로 보인다.

#### 미국과 대북 정책 협력

미국이 한반도 안보에 결정적인 역할을 담당하고 있다는 데 이견을 다는 사람은 별로

3) 김영삼 前 정부의 정경 연계 정책은 지나치게 단기간에 자주 바뀜으로써 정책의 일관성이 심하게 훼손되었다(최완규 (1998), "Icarus의 비운: 김영삼 정부의 대북 정책 실패 요인 분석", 『남한과 국제 정치』 제14권 제2호, pp. 199~201). 북한의 핵위기로 남북한간 긴장이 고조되었던 1993~94년 남북한간 연 교류량은 큰 변화가 없었던 것만 보아도, 정경 연계의 실효성에 의문이 제기된다(남북 교류량에 대해 통일원(1999), 『98 통일백서』, pp. 73~75 참고).

4) 통일원(1999), 『98 통일백서』, p. 48.

없다. 그러나 한미간 대북 정책이 항상 조화를 이룬 것은 아니다. 과거 문민 정부는 대북 정책의 일관성을 상실하면서, 대북 정책의 공조를 둘러싸고 미국과 마찰을 빚었다.<sup>5)</sup> 김대중 정부는 북한의 위협을 해결하는 과정에서 미국과의 관계가 상당 부분 수정되는 대미 외교를 전개했고, 이는 대북 포용 정책을 성공적으로 이끌어내기 위한 중요한 수단으로 활용되고 있다. 대북 포용 정책을 둘러싸고 한미 관계는 중요한 변화를 보여주고 있다.

첫째, 한미 양국은 최근 대북 문제를 처리하는 데 대조되는 입장의 변화를 보이고 있다. 현 정부는 북한을 다루어나가는 데 있어 과거의 한미 관계와는 다르게 역할을 교대하여 행동하고 있다. 금창리 지하 시설에 대한 사찰 문제를 둘러싸고 북한과 갈등을 빚은 미국이 대북 강경 자세를 보이는 악역을 떠맡고, 남한은 북미간 갈등이 확대되지 않도록 위기를 조절하는 역할을 했다. 또한 클린턴 행정부는 북한과의 관계를 주도적으로 개선하고 한반도에서의 분쟁을 억지하려는 장기적인 대북 정책을 펼쳤다고 보기는 어렵고, 북한의 위협과 요구에 대응하는 수동적인 대북 정책으로 일관했다.<sup>6)</sup>

김대중 정부는 남한을 배제한 채 북미 관

계 개선만을 추구하려는 북한의 전략을 극복하기 위해, 북미 관계 개선의 전제 조건을 크게 완화함으로써 남북한 그리고 미국의 3者 구도를 재조정하려고 한다. 그러나 미국이 계속해서 악역을 맡고 대북 문제를 남한과 역할 분담할 가능성이 높다고 보기 어렵고, 대북 강경 자세로 일관하기도 어려울 것이다. 한편, 한미 양국은 대북 정책에 대한 공조 관계 구조를 재검토할 필요성이 제기되고 있다. 즉, 미국은 주한 미군을 바탕으로 한반도의 군사적 안정을 유지하기 위한 억지력을 담당하며 한반도 긴장을 해소하고, 남한은 경제 및 인도적인 협력과 교류를 통해 북한의 체제 변화를 유인하는 직접적인 역할을 맡는다. 하지만, 이같은 역할 분담은 북한의 체제 변화 과정에서 파생하는 비용을 남한이 떠안을 수 있다.

둘째, 남한은 대북 포용 정책을 이끌어가는 데 미국보다 한발 앞서가는 양상을 띠고 있다. 미국의 대북 정책은 북한의 붕괴가 일정한 시간이 지나감에 따라 자연스럽게 올 것으로 예상하고 추진되었다.<sup>7)</sup> 그러나 미국의 그런 예상은 적중하지 못했다. 미국의 대북 정책이 가정했던 기본 전제가 맞아떨어지지 않았고 북한의 위협이 계속되자, 미국의

5) 박두식(1998. 1), "국제공조체제의 균열과 대통령의 리더십", 「통일경제」.

6) Cossa, Ralph(March 19, 1999), "South Korea's Package Deal," *Policy Forum Online*, no. 99-05B, The Nautilus Institute.

7) United States Institute of Peace(1998. 11), "Mistrust and the Korean Peninsula: Dangers of Miscalculation," *USIP Special Report*.

대북 정책을 새롭게 조정하려는 상황에 있게 된 것이다. 국민의 정부는 남북한 관계 개선과 한반도 안정을 위해 한반도 냉전 구조 해체를 위한 포괄적인 해법을 찾고 있다. 북한의 위협을 근원적으로 해결하기 위해서 북미 관계 개선이 중요하다는 주장은 국민의 정부가 대북 화해의 속도와 폭이 미국의 입장보다 훨씬 앞서 있는 것이다.

페리 대북정책조정관은 지난 5월말 3일간 북한을 방문하여 한미 양국이 추진하고 있는 포용 정책에 대해 북한 지도부에 설명했다. 북한으로부터 긍정적인 답변을 얻지 못했다.<sup>8)</sup> 더욱이 일주일 이상 서해 상에서 지속되던 남북한 대치 상황이 6월 15일 급기야 포격전 사태로 확대됨으로써, 북한의 위협적 의도에 대한 우려가 증폭되고 있다. 이번 사태로 아직까지 「페리보고서」의 최종 발표 시기나 보고서 형식이 알려지지 않은 상황에서도 미국의 대북 포용 정책에 대한 비판이 거세지고 있다.<sup>9)</sup> 그러나 이번 서해안 남북한 포격전에도 불구하고 김대중 대통령은 대북 포용 정책의 기초를 유지할 것임을 거듭 강조하였다.

셋째, 한미 양국은 북한체제의 장기 생존

에 대비한 대북 정책을 수정하고 있다. 국민의 정부는 북한체제가 실패했지만 과거의 예상과는 달리 비교적 장기적으로 생존할 것으로 전망을 수정했다.<sup>10)</sup> 미국에서도 북한 정권의 내구력을 다시 평가하면서 기존의 대북 정책이 수정되어야 한다는 것을 지적하고 있다.<sup>11)</sup> 북한 정권의 돌발적인 붕괴를 관리하고 위협만을 억지하면, 북한의 변화는 점진적으로 나타날 수밖에 없을 것이라는 믿음도 전반기 시작했다. 북한체제가 상당 기간 존속할 수 있는 능력을 갖추고 있다면, 대북 정책은 북한의 붕괴보다는 북한의 군사적 위협을 근원적으로 제거하는 방향에서 논의될 필요가 있는 것이다. 김대중 대통령은 남북한 관계는 한반도 안정과 평화를 우선적으로 정착시킬 수 있는 북한의 태도 변화가 우선시되는 것이며, 남북한정상회담도 그런 목적을 위한 하나의 과정으로 지적하였다.<sup>12)</sup>

국민의 정부는 미국의 대북 포용 정책이 미사일 개발, 반복되는 핵개발 의혹, 생화학 무기 개발 등을 각 이슈마다 반복해서 해결책을 찾는 것보다 한반도 안정과 평화를 확실하게 담보해줄 수 있는 정책이 되기를 원하고 있다. 따라서 현 정부는 남북한 평화 공

8) Kristof, Nicholas D.(May 30, 1999), "North Korea Unresponsive in U.S. Talks, Envoy Reports," *The New York Times*.

9) Sanger, David E.(June 17, 1999), "Korean Clash May Ruin U.S. Reconciliation Bid," *The New York Times*.

10) 임동원(1999. 3.11), "국민의 정부의 대북 정책", 민족의 화해와 평화를 위한 민족화해협력범국민협의회 초찬 포럼.

11) Armitage, Richard L.(1999. 3), "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, no.159.

12) 「동아일보」(1999. 5.10).

존이 급선무임을 인정하고, 대북 정책 목표로 북한체제의 변화보다는 한반도 안정과 평화에 역점을 두고 추진하고 있는 것으로 여겨진다.

## 남한의 포용 정책 변화

### 유연한 상호주의

새정부의 대북 포용 정책은 출범후 지난 1년간 대단히 신중하고도 원칙을 충실히 지키는 가운데 추진되었다. 그러나 대포동미사일 실험 발사와 북한 선박의 서해안 북방 한계선 침범 등 북한의 도발적 행동에 지나치게 유화적이었다는 일부의 비판이 제기되기도 했다. 따라서 김대중 정부는 국민이 느낄 수 있는 대북 포용 정책의 가시적인 성과가 필요했고, 금강산 관광은 북한과의 교류·협력 정책이 더욱 추진력을 발휘할 수 있는 환경을 조성했다. 그러나 금창리 지하 시설의 사찰에 대한 북한의 저항으로 미국의 태도가 강경해지면서, 정부의 대북 포용 정책은 시간이 지남에 따라 다시 위협받게 되었다. 남북한 관계를 개선하기 위한 여건을 마련하기 위해 남한의 상호주의 원칙에 유연성이 필요하다는 것이 인정되었다.

대북상호주의를 탄력적으로 적용하는 정부의 시도는 베이징 차관급회담에서 나타났다. 대북 비료 지원과 이산 가족 문제를 다루

기 위한 남북한 베이징 차관급회담은 국민의 정부가 출범한 직후에 개최되었으나, 남한측의 상호주의 요구로 진전이 없었다. 그러나 남한이 비료를 우선 지원함으로써 이산 가족 문제를 논의하는 당국간회담(6.21)이 열리게 되었다. 대북상호주의는 정부의 햇볕 정책이 북한에 유화적이라는 국민들의 비판을 차단할 수 있고, 일방적인 대북 지원은 북한과의 대등한 협력 관계를 추진하는 데 별로 도움이 되지 않았다는 데서 연유했다고 보인다. 엄격한 상호주의는 남북한 관계를 개선하고 이산 가족 재회 등 인도주의적인 사업을 진척시키기 위해 필요한 여건을 조성하는 데 다소 경직되어 나타난 측면이 있다. 즉, 남북한상호주의의 원칙을 고수하되, 남한 정부 차원에 필요한 대북 지원이 상호주의 원칙에 위배되지 않는 범위 내에서 탄력적으로 적용될 것이라는 변화가 전망되고 있다. 유연한 상호주의를 취한다고 하더라도, 남한 국민들의 불만이 높아질 수 있거나 북한 정권과 체제를 공고히 하는 데 이용 가능한 부문은 제외될 것이다.

### 북한과 일괄 타결 시도

국민의 정부가 출범한 이후, 북한의 위협적인 행위가 여러번 확인되었다. 서해안 군사 충돌에서 볼 수 있듯이, 북한의 위협이 일과성으로 끝날 것이라는 조짐은 아직 없다.

따라서 정부는 근본적인 해법으로 남북 혹은 북미 요구를 상호 수용하는 이른바 일괄 타결 방식으로 나아가고자 한다. 정부는 북한의 위협을 근원적으로 해소하기 위해 한반도 주변의 냉전 구조를 해체하는 포괄적인 대북 접근을 시도하고 있다. 냉전 구조 해체가 갖는 의미는 안보 문제뿐만 아니라 정치·외교·경제 문제를 통틀어서 포괄적으로 해결하자는 것이다. 이는 안보 문제가 해결되어야 정치 문제를 해결할 수 있다는 기존의 접근 방식에의 전환된 것이다.<sup>13)</sup>

냉전 구조 해체를 위한 모든 내용이 동일한 시점에 이루어질 수 없는 것이고, 협력이 확대됨에 따라 순차적인 목표 설정이 가능하다. 한미의 포괄적 대북 접근은 미국의 대북 경제 지원과 관계 개선이 중요한 반대 급부가 된다. 북한의 가장 중요한 외교 목표는 미국과의 관계 개선이다. 그러나 북한은 남한이 시도하고 있는 포괄적 대북 접근 방식의 일괄 타결안에 대해 긍정적인 반응을 보이지 않고 있다. 미국의 대북 포용 정책의 모습을 보여줄 「페리보고서」는 남한의 일괄 타결 방식을 수용하면서도, 북한이 호응할 수 있는 정치적 유인책을 포함하게 될 것이

다.<sup>14)</sup> 단지 북한이 이를 거부했을 경우에 한미 양국이 북한에 압력을 줄 수 있는 방안을 마련할 수 있는가가 일괄 타결 방식의 성공 여부에 영향을 미칠 것으로 보인다. 또 다른 고려 사항은 일괄 타결 방식의 시한을 설정할 것인가이다. 이 문제는 남북한 그리고 미국 모두에게 민감한 문제가 될 것이다. 「페리보고서」가 북한에게 생존 방식을 선택하도록 강요하는 것이라면, 선택의 시한은 반드시 제기될 수 있는 핵심 이슈가 될 것이다.<sup>15)</sup>

#### 남북 당국간 대화 추진

국민의 정부는 금년 남북 화해 협력 추진 계획으로 중반기에는 분위기를 조성하고 후반기에는 당국간 대화가 본격적으로 추진될 수 있도록 할 것으로 보인다. 남북한 정부 차원에서의 대화는 4者회담이 주된 무대로 역할을 하고 있을 뿐, 남북한 당국간 직접 대화 채널은 아직 활성화되지 못하고 있다. 이를 타개하고 대북 포용 정책의 가시적 성과를 얻기 위해, 정부는 북한 당국과 직접 대화를 추진할 필요를 절실히 느끼고 있다. 북한도

13) 임동원(199. 3.11) 「국민의 정부의 대북 정책」, 민족의 화해와 평화를 위한 민족화해협력범국민협의회 조찬 포럼.

14) Wright, David C.(March/April 1999), 「The Case for Engaging North Korea,」 *Bulletin of the Atomic Scientists*.

15) 김대중 대통령은 대북 포용 정책의 특정한 시한이 없다고 밝혔다(1999. 5.17). 한편, 한미 양국의 대북 포괄적 접근이 실패했다는 판단에 필요한 한계선(red line)의 설정은 한미간 미묘한 사항이 될 것이다. 이 문제와 관련, 홍순영 장관은 북한이 일련의 도발 행위를 감행할 경우 혹은 제네바핵합의를 파기하고 핵무기 및 미사일을 본격 개발하는 경우가 대북 포용 정책이 중단되는 한계선이라고 밝혔다(「세계일보」(1999. 5.18)).

남북한 당국간 접촉의 필요성을 느낄 수 있다. 「페리보고서」는 명시적인든 묵시적이든 북한 지도부에게 남한과 미국의 대북 포용 정책에 호응하도록 하는 압력으로 작용할 것이다. 북한이 이런 압력에 대해 어떻게 반응할 것인지 속단하기 어렵지만, 미국과의 관계 개선 등을 위해 전술적인 차원에서 남북 당국간 대화를 추진할 수 있다.

6월 15일 발생한 서해안 교전의 결과에 따른 심리적 충격에도 불구하고, 북한의 베이징 차관급회담 참석은 남북한 관계를 악화 시킴으로써 경제적 실리를 잃지 않기 위한 의도로 보인다. 이 사건에 대한 공식적인 대응으로 북한은 조국평화통일위원회 이름으로 남한과의 접촉을 제한하고 있으나, 남북한 경제 교류와 협력을 전면 중단할 의사는 없는 것으로 평가된다. 또한 북한은 금년 2월 3일 우리측에 편지를 보내 일정한 선행 조건이 만족된다면, 남북간 현안을 협의하기 위한 이른바 '남북고위급정치회담'을 올해 후반기에 개최하자고 제의해온 바 있다. 여하튼 뜻하지 않은 서해안 교전과 금강산 관광객 억류 사건은 남북한 당국간 관계를 진전시키는 데 악재로 작용하고 있고, 포용 정책을 통해 국민의 정부가 추진하는 대북 화해와 협력 노력이 진일보하거나 난관에 봉착할 수 있는 중대한 시험대에 서있다.

## 한반도 내외의 구조

국민의 정부는 대북 포용 정책이 지난 1년간 남북한 관계를 개선하는 데 기초를 다졌다고 보고, 이를 바탕으로 대북 햇볕 정책의 추진 속도를 더욱 빨리하려고 하는 상황에서 남북한 관계가 현 정부 출범 이후 가장 높은 파고를 만나고 있다. 그러나 우리 정부의 의지와 노력만으로 북한의 위협을 억지하고 한반도 안정과 평화체제를 구축하기 어렵다. 남한의 대북 안보 정책은 동북아의 환경, 미국의 대북 정책, 북한의 대남 태도 그리고 남한의 국내 정치 등에 의해 영향을 받는다.

### 동북아 지역의 안정

한반도 주변 4강대국의 對한반도 정책은 기본적으로 한반도의 안정과 평화 상태가 유지되는 현상 유지 정책이라고 보인다. 비록 남한과의 경제 협력으로 북한에 비해 상대적으로 우리 정부에 대해 보다 높은 선호도를 갖고 있지만, 한반도의 안정이 저해될 수 있는 어떤 급격한 변화도 바라지 않고 있다.<sup>16)</sup> 그러나 중국과 대만간 통일 문제, 중미간 외교 및 인권 마찰, 미일 안보 협력에 대한 중국의 경계 등 현재의 동북아 상황은 한반도 평화체제를 구축하려는 국민의 정부의 시도

16) United States Institute of Peace(October 1997), "North Korea's Decline and China's Strategic Dilemmas," *USIP Special Report*.



에 장애가 될 수 있는 갈등 요인들이 적지 않다. 따라서 미국의 대북 정책은 중국과의 긴밀한 협조 하에서만 효율적으로 수행될 수 있다.<sup>17)</sup>

북한은 동북아 지역의 세력 균형과 전략적 경쟁을 미국과 벌이고 있는 중국에게 하나의 외교적 수단이 될 수 있다. 중국은 자국의 불리한 위치를 만회하기 위해 북한에 대한 영향력 행사를 미국에게 내세울 수 있다.<sup>18)</sup> 최근 발칸전쟁에 대한 나토의 개입은 중국 지도부로 하여금 대외 정책을 재검토하도록 했다. 그 가운데는 미국이 한반도 상황에 무력 개입할 가능성에 있다는 중국의 우려는 북한과의 관계를 더욱 긴밀하게 복원할 필요성을 느끼게 했다.<sup>19)</sup> 미국과 중국간 관계가 악화되는 경우에, 한반도 안정은 약화될 수 있고 미국의 대북 영향력은 떨어지기 마련이다. 중국의 이런 태도는 한미 양국에 의해 북한이 지나치게 끌려 다니거나 수세에 몰리는 상황을 바라지도 않고, 북한이 동북아 지역의 균형을 저해할 수 있는 무모한 행동을 지지하지도 않고 있다. 중국은 4철회담

에서 남한의 입장을 지지하고 있고, 동아시아의 다자안보체제 방안과 협의에 점차 관심을 보이고 있다.<sup>20)</sup> 그러나 중국은 나름대로 건설적인 역할을 모색하고 있지만, 남북한 관계를 개선시키려는 획기적인 자세 변화를 조만간 기대하기 어렵다.

### 미국의 대북 정책

클린턴 행정부는 대북 포용 정책의 일환으로 '연착륙' 정책을 시도했고, 북한의 영변 지역 핵사찰을 둘러싼 한반도에서의 위기는 1994년 제네바핵합의로 일단락 되었다. 그리고 북미제네바핵합의는 대북 군사 위협을 제어하는 미국의 기본 틀로서 기능을 했고, 한반도에서의 무력 충돌을 예방하는 긍정적인 평가도 있다.<sup>21)</sup> 그러나 북미핵합의는 미국에게 북한의 핵활동을 동결시켰다는 의미가 있지만, 북한에게는 정권의 생존을 담보해줄 수 있는 기회를 미국으로부터 확보할 수 있는 계기를 마련해주었다. 따라서 미국의 대북 포용 정책과 핵합의는 외교적 차적으로

17) Armitage(March 1999).

18) 중국은 미국과의 불편한 외교 현안들을 해소하고, 중국 내의 정치적 이슈(천안문사태 10주년)에서 벗어나기 위한 호재로 유고 주재 중국대사관에 대한 나토의 오폭 사건을 통해 대미 갈등 구조를 의도적으로 조장했다는 주장이 제기되는 가운데, 이런 중미간 갈등이 한반도 상황에 부정적인 영향을 미치지 않을까 우려되었다.

19) Lawrence, Susan V.(June 17, 1999), "Brave New World," *Far Eastern Economic Review*.

20) Wang, Jianwei(1998), "Chinese Perspectives on Multilateral Security Cooperation," *Asian Perspective*, vol.22, no.3, pp. 103~132.

21) Campbell, Kurt M.(September 10, 1998), Hearing on U.S. Policy Toward the Korean Peninsula, Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs Senate Committee on Foreign Relations.

높이 평가받기도 하고, 다른 일부에서는 북한의 핵개발을 동결시키지 못했을 뿐만 아니라 북한의 변화를 유도하지 못했다는 비난을 받는다.<sup>22)</sup>

이런 상황에서 북한은 미국과의 직접 접촉을 통해서 북미 관계 개선을 시도했고, 북미 사이에서는 다양한 이슈를 두고 접촉 범위가 확대되어갔다. 하지만, 북미간 관계 개선은 지지부진한 상태에 있고, 이때문에 북한 지도부는 미국에 대한 신뢰를 분명하게 갖기 어려웠을 수 있다.<sup>23)</sup> 이런 상황에서 발생한 1998년 중순 북한의 금창리 지하 시설에 대한 핵개발 의혹과 8월 대포동미사일1호로 알려진 3단계 로켓 발사는 美 행정부로 하여금 대북 정책을 전면적으로 재검토하도록 했다. 지금까지 드러난 「페리보고서」는 한반도의 안정과 평화를 북한의 정권 보장과 교환하는 내용을 담고 있는 것으로 전해졌지만, 이에 대해 북한이 호의적인 반응을 보여 주지 않고 있고 위협적인 행동을 지속하고 있어 美 행정부는 난감해하고 있다. 물론 북한이 남한의 일괄타결안을 받아들여 협상을 진행하는 과정에는 단계별 합의와 실행을 위해 넘어야 할 많은 장애물이 있을 것이다. 완전한 일괄타결안이 실현되기 위해서는 남북한과 미국이 다단계의 진전 과정을 거쳐야만

할 것으로 전망된다.

### 남북한 관계

김영삼 前 정부 하에서 남북한 관계는 그 이전의 권위주의 정부가 이룩했던 교류와 협력 수준에서 크게 후퇴하였다. 국민의 정부는 악화된 남북한 관계를 개선할 수 있는 여지를 안고 출범했다. 북한의 위협적인 행동에도 불구하고, 김대중 정부의 대북 포용 정책은 커다란 진폭없이 기본 노선을 고수하고 있다. 그러나 북한의 막강한 재래식 무력은 남한에 엄청난 피해를 줄 수 있는 위협적인 요소로 남아있다.<sup>24)</sup> 북한의 식량난은 개선될 조짐을 보이고 있지 않다. 북한은 매년 필요한 200~300만 톤의 식량을 외부 지원을 통해 얻고 있다. 북한의 식량난이 대단히 심각함에도 불구하고, 아직까지 북한 정권과 체제를 위협할 정도는 아니다.<sup>25)</sup> 북한은 식량난과 경제난을 해소하기 위한 여건과 수단을 마련하기 위해, 안보 문제에서 '막판 게임'을 계속하고 있다. 북한의 이같은 내부 문제는 북한 지도부가 해결해야 하는 당면 문제이지만, 북한의 정권을 붕괴시킬 수 있을 만큼 급박한 요소인지는 미지수이다. 북한은 아직도 '그럭저럭 헤쳐나가기(muddling

22) 노경수(1999년 봄호), "클린턴 행정부의 대북 정책: 한계와 전망", 「계간 사상」.

23) Wright(March/April 1999).

24) U.S. Ministry of Defense(1998), *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*.

25) Noland, Marcus(1997), "Why North Korea Will Muddle Through," *Foreign Affairs*, vol.76, no.4.

through)' 를 하고 있다.

북한이 국민의 정부를 어떻게 평가하고 있는가는 남북한 관계를 전망하는 데 중요하다. 남북한은 정치적 통합을 궁극적인 목표로 설정하고 있기 때문에, 남북한 관계는 어떤 유형의 남한 정부가 들어서더라도 우호적인 협력 관계가 되기 어렵고, 경쟁적 대립 관계나 전략적 경쟁 관계가 될 것이다. 이런 점에서 김대중 정부의 출범은 근본적으로 북한에게 우호적일 수 없을 것이고, 이런 인식은 대북 포용 정책에 대한 북한의 비난에서 드러나 있다. 다만, 국민의 정부에 대한 북한의 태도는 변화를 보이고 있고, 이 점은 선택적이지만 남북한 관계가 개선될 수 있는 여지가 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>26)</sup> 결국 북한은 남북한 당국간 접촉을 통해 얻을 수 있는 경제적 이득을 포기하기 어렵고, 다른 한편으로 대북 포용 정책 추진과 이에 대한 국제적 지지 속에 남북한 관계 개선이 북한의 변화를 초래하지 않을까 하는 북한 내부의 판단을 복잡하게 할 수 있다.

### 남한의 국내 상황

남한 국민은 여야 정권 교체에 따라 악화된 남북한 관계가 호전될 수 있기를 기대했

다. 여기에는 김대중 대통령의 한반도 통일에 대한 전문적 식견이 국민의 기대 심리를 높였을 것으로 보인다. 그러나 정부의 한반도 안보와 평화 정책에 대한 국민의 지지는 국민의 당위적인 인식과 현실적인 고려에 의해 영향을 받을 것이다. 당위적으로 국민들이 북한과의 평화 공존을 통한 남북한 분단을 공식적으로(아무리 단기간이라고 하더라도) 인정하는 문제이다. 그러나 외환 위기를 겪으면서 많은 국민들은 통일에 대한 자신감을 상당히 상실하였고, 현실적으로 남북한 통일에 따른 비용 감당을 부담스러워 하고 있는 것으로 보인다.<sup>27)</sup>

현실적인 요소는 국민들이 정부 차원이든 민간 차원이든, 그것이 인도주의 차원이든 경제 교류 차원이든, 북한에게 제공되는 자금과 물품에 대해 지지하는가 하는 문제이다. 더욱이 남북한 경제 교류와 협력은 남한의 많은 자본이 북한에게 제공되는 과정이 된다. 남한 국민들은 IMF체제 속에서 경제적 곤란을 겪으면서 북한에 대한 일방적인 지원을 무조건 수용하기 어려울 수 있다. 나아가서 서해안 교전 사태에서처럼 북한의 적대적 행위는 남한의 대북 포용 정책의 추진력을 약화시키는 치명적인 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 국민의 정부는 국내의 어려

26) 이종석(1999), "북한의 권력 구조 재편과 대남 전략", 「국가 전략」 제5권 제1호, pp. 177~181.

27) 남한민들의 통일에 대한 열망은 경제 위기를 경험하면서 변화했다. 외환 위기 전에(1996. 10) 54%가 통일을 지지했으나, 외환 위기 동안에는(1999. 2) 지지도가 39%로 하락했다(「중앙일보」(1999. 3.11)).

운 경제 상황과 보수적인 여론을 감안해서 자전거의 페달을 더욱 힘차게 밟아야 한다고 느낄 수 있다. 남한 국민들은 북한의 위협이 줄어들고 있다는 확신을 갖고 있지 않음에도, 대북 포용 정책으로 남북한 관계가 점진적으로 개선될 가능성에 대해서도 희망을 갖고 있다.

### 맺음말

국민의 정부는 경제 위기의 어려운 국내 상황에서 남북한 관계를 안정화시켜야 하는 시급함을 안고 출범했다. 남한이 경제 위기를 극복하는 데 있어 한반도 안정은 절대적으로 필요한 변수이다. 이런 점에서 지금까지 한반도평화체제의 기반을 조성하려는 정부의 노력은 긍정적인 평가를 받을 만하다. 북한이 변화했다고 단정하기 어렵지만, 남한과 극단적 대결 구도를 추구하고 있지는 않는 듯하다. 대북 포용 정책은 북한과 화해와 협력 관계를 구축하고 북한이 개방과 개혁을 할 수 있는 대외 환경 조성을 목표로 삼고 있다. 기본적으로 과거의 정권과의 확연한 차이는 한반도 통일을 서두르지 않고 인내심을 갖고 남북한 분단의 평화적 관리를 지속적이고 안정적으로 해나간다는 것이다.

국민의 정부의 대북 포용 정책은 과거 정부에 비하여 획기적인 정책 전환이다. 이같은 정책 전환은 가시적인 성과를 얻지 못하면 국

내외 보수 세력의 비판과 저항을 받을 수 있는 취약한 측면이 있다. 이는 대북 포용 정책이 '자전거 타기' 식의 정책을 추진해야 하는 한계점으로 작용하고 있다. 자전거가 넘어지지 않기 위해서는 페달을 밟아야 하듯이, 대북 포용 정책의 추진력은 가시적인 성과를 계속 얻어야만 효과적으로 추진될 수 있는 것이다. 이 때문에 대북 포용 정책의 실질적인 성과를 얻기 위한 정부의 성급함은 이해되지만, 다른 한편 우려되는 점이기도 하다.

결국 북한의 태도가 대북 포용 정책의 등식에서 부정적인 상수로 가정한다면, 대북 포용 정책의 성공은 우리 국민들의 인내와 지지가 지속적으로 안정성을 유지할 수 있는가가 중요한 관건이다. 또한 남한과 미국이 추진하고 있는 포괄적 해결 방식에 대해 선뜻 호응하지 못하고 머뭇거리는 북한에 대한 미국의 대응 전략이 중요하다. 지금처럼 북한의 최악의 상황을 관리하면서 기다릴 것인지, 선택을 강요하기 위한 구체적인 제재의 성격을 띤 행동을 취할 것인지에 따라 대북 포용 정책의 여유있는 페달 밟기가 가능한 것이다. 국민의 정부는 미국의 대북 강경 자세가 남북한 관계 개선에 도움이 되지 않는다고 생각하고 있으나, '한반도 문제의 남한식 해결'을 원하고 있는 남한의 입장을 클린턴 행정부와 美 의회가 얼마나 지지하는가 여부는 대북 햇볕 정책의 미래와 직결되어 있다. **統**