

기업과 정부의 과제

조동호 / 한국개발연구원 연구위원

1998년 11월 18일 금강호가 관광객 826명을 태우고 동해항을 출발함으로써 시작된 금강산 관광 사업이 이제 1년이 되었다. 비록 제한된 시간과 공간 속에서의 관광이기는 하나, '꿈에도 그리던' 민족의 명산인 금강산 관광이 현실화되었다는 것은 남북 경협에 있어서 실로 중요한 발전임은 아무도 부인할 수 없을 것이다. 금강산 관광 사업은 지난 6월 관광객 억류 사건이 발생함으로써 일시 중단된 적도 있었으나, 현재까지 비교적 순조롭게 발전을 해오고 있다.

불과 얼마 전까지만 하더라도 금강산 관광 사업과 같은 대규모 프로젝트가 실현될 수 있을 것으로 예상하기란 매우 어려운 일이었다. 이전까지의 남북 경협 사업은 수백만 달러 혹은 그에도 못 미치는 소규모에 불과하였다. 그러나 금강산 관광 사업은 10억 달러 이상의 자금이 소요되는 대형 사업이며, 수많은 남한 관광객이 북한을 방문하는 사업이다. 외부의 자본 유입에만 관심이 있으며 인적 교류에는 소극적인 북한의 입장을 고려할 때도 금강산 관광 사업의 성사는 예상을 뛰어넘는 것이었다. 우리 정부가 정경분리 원칙을 꾸준히 견지한 것도 사업의 성사와 발전에 중요한 토대가 되었다.

결국 금강산 관광 사업의 실현은 현대의 자금력과 추진력, 북한의 현실적 필요성, 그리고 남북 경협을 발전시키려는 정부의 의지가 한데 어우러진 결과라 할 수 있다. 그러나 금강산 관광 사업이 남북 경협에 긍정적인 영향만을 미친 것은 아니다. 또한 사업의 성공적인 발전을 위해서는 해결 혹은 개선되어야 할 문제점도 적지 않다. 본 고에서는 이러한 점들에 대하여 기업과 정부의 과제로 나누어 살펴보기로 한다.

기업의 과제

남북 경협은 남북한간의 교류와 협력, 그리고 접촉 기회의 증대를 통하여 남북 관계를 개선하는 데 이바지한다. 이처럼 남북 경협은 공공성을 지니고 있는 것이지만, 기업의 입장에서는 수익성을 확보할 수 있어야 한다. 그래야만이 사업이 지속적으로 추진될 수 있기 때문이다. 사업이 중도에서 중단되는 경우 오히려 남북 경협의 발전에 부정적으로 작용할 수도 있다. 따라서 기업은 다른 사업에서와 마찬가지로 이윤 극대화를 위하여 노력하여야 한다. 그런데 금강산 관광 사업은 이미 착수된 사업이며, 금강산 관광 사

금강산 관광 사업의 성공적 추진과 남북 경협 모델 정착을 위한 기업의 과제로서는 첫째, 다양한 상품 개발이다. 즉, 단순한 풍경 관람이나 등산 이외에도 문화 관광, 생태 관광, 모험 관광 등으로 상품의 범위를 확장시켜나가야 하며, 계절별 특성에 알맞는 관광 상품을 기획할 필요가 있다. 또한 관광객의 다양한 성별·연령별 구성을 고려하여 여성, 주부, 노년층, 어린이 등 특정 관광객 계층의 수요에 맞는 상품의 개발도 모색되어야 한다. 3박 4일인 금강산 관광 코스를 보다 다양화할 필요도 있다.

것이 필요하다. 현재의 금강산 관광은 단순히 금강산 지역을 둘러보는 것에 지나지 않는다. 실항민에게는 이것만으로도 나름대로 의미가 있을 것이나, 보다 많은 관광객의 유치를 위해서는 보다 다양한 관광 상품의 개발

업을 위하여 현대가 북한에 지불하는 액수는 고정되어 있다. 그러므로 현 시점에서 기업의 과제는 관광객을 가능한 한 최대 유인하는 한편, 사업의 지속을 위해서 투입되는 비용을 가능한 한 줄일 수 있는 방안을 모색하는 것으로 정리된다. 물론 관광객이 늘어나면 그만큼 비용을 낮출 수 있으므로 이 두가지는 별개의 과제가 아니라 서로 연관되어 있는 것이나, 편의상 주제별로 나누어 살펴본다. 또 한 가지 지적할 것은 이들 방안을 실천에 옮기기 위해서는 북한과의 협의를 필요로 할 뿐만 아니라 공사 등을 위하여 상당기간이 소요될 수 있다는 점이다. 따라서 여기에서는 일단 사업의 성공적인 추진을 위하여 어떤 과제들이 있으며, 이를 해결하기 위한 대책으로는 어떠한 것들이 있는가에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다.

다양한 상품 개발

관광객을 최대 유인하기 위해서는 금강산 관광을 보다 매력적인 상품으로 만드는

이 필요하다. 더욱이 관광의 추세가 수동적인 정적 관광에서 능동적인 참여 관광으로 변화하고 있는 추세를 감안하면 다양한 관광 상품의 개발은 필수적이다.

따라서 단순한 풍경 관람이나 등산 이외에도 문화 관광, 생태 관광, 모험 관광 등으로 상품의 범위를 확장시켜나가야 하며, 계절별 특성에 알맞는 관광 상품을 기획할 필요가 있다. 또한 관광객의 다양한 성별·연령별 구성을 고려하여 여성, 주부, 노년층, 어린이 등 특정 관광객 계층의 수요에 맞는 상품의 개발도 모색되어야 한다. 3박 4일인 금강산 관광 코스를 보다 다양화할 필요도 있다. 현재는 기본 코스인 구룡폭포 관광과 만물상 코스 및 해금강·삼일포 코스 가운데 하나를 선택 관광하는 것으로 구성되어 있다. 그러나 관광객에 따라서는 이 모두를 가보기 원하는 경우도 있을 것이고, 체력 등의 이유로 멀리서 관람만을 원하는 경우도 있을 것이다. 그러므로 다양한 상품의 개발과 함께 관광 일정의 다양화도 중요한 관광객 유인책이 될 수 있을 것이다. 이의 한 방안으로

이미 여러 차례 제시된 바와 같이 현재의 유람선 이외에 소규모의 쾌속선을 운항하는 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

외국인 관광객 확보

외국인 관광객의 참여는

사업의 수익성 제고에 필수적인 과제이다. 뿐만 아니라 국민 경제적으로도 소득 및 고용 창출에 미치는 파급 효과가 매우 크며, 대규모 자본 조달에도 매우 유리한 환경을 조성해줄 것이다. 현재 현대와 북한측간에 외국인 관광에 대한 기본적인 합의가 이루어졌으나, 추후 실무적인 협상을 통하여 외국인 관광객을 보다 많이 유치할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

이를 위해서는 우선 금강산에 대한 외국인의 인지도 및 매력도를 높여야 한다. 금강산은 우리에게 잘 알려져 있으며 의미가 큰 지역이지만, 외국인에게는 아직 생소할 뿐만 아니라 그저 많은 관광 대상지의 하나일 뿐이다. 따라서 금강산에 대한 적극적인 홍보가 있어야 한다. 또한 비교적 외국인에게 인지도가 높은 지역인 설악산이나 제주도 등의 관광과 금강산 관광을 연계하는 방안의 모색도 필요하다. 이를 위해서 동해항에서만 출발하는 것이 아니라 부산, 제주도 등 국내 주요 항구에서도 출발하는 항로를 개발하는

둘째, 외국인 관광객의 확보이다. 외국인 관광객의 참여는 사업의 수익성 제고에 필수적인 과제이다. 뿐만 아니라 국민 경제적으로도 소득 및 고용 창출에 미치는 파급 효과가 매우 크며, 대규모 자본 조달에도 매우 유리한 환경을 조성해줄 것이다. 현재 현대와 북한측간에 외국인 관광에 대한 기본적인 합의가 이루어졌으나, 추후 실무적인 협상을 통하여 외국인 관광객을 보다 많이 유치할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해 금강산에 대한 적극적인 홍보가 있어야 한다. 또한 비교적 외국인에게 인지도가 높은 지역인 설악산이나 제주도 등의 관광과 금강산 관광을 연계하는 방안의 모색도 필요하다.

것이 필요하다. 더 나아가 외국인 관광객의 주류는 일본, 중국, 대만 등의 관광객일 것이므로, 중장기적으로는 이들 국가에서 출발하는 코스도 개발되어야 할 것이며, 유람선 이외에 비행기를 이용하는 관광 코스의 개발도 필수적인 과제이다.

북한 지역내 숙박·위락 시설 조성

관광객을 위한 편의 시설의 확충은 관광객 유치를 확대하기 위한 기본적인 과제이다. 그러나 현재 금강산 관광 사업에 있어서는 숙박이나 위락 시설이 크게 미흡한 실정이다. 숙박은 선상에서 이루어지고 있어서 관광객이 실제로 금강산 지역에 관광을 온 느낌이 저하되고 있으며, 선상에서의 위락 시설도 단조로운 수준이다. 금강산 지역 내에서도 등산이나 풍경 관람 이외에는 다른 활동이 불가능하며, 저녁에 북한의 서커스 관람이 거의 유일한 위락 수단이다.

따라서 북한 지역 내에 호텔·유스호스텔

셋째, 북한 지역내 숙박·위락 시설의 조성이다. 그러나 현재 금강산 관광 사업에 있어서는 숙박이나 위락 시설이 크게 미흡한 실정이다. 숙박은 선상에서 이루어지고 선상에서의 위락 시설도 단조로운 수준이다. 금강산 지역 내에서도 등산이나 풍경 관람 이외에는 다른 활동이 불가능하며, 저녁에 북한의 서커스 관람이 거의 유일한 위락 수단이다. 따라서 북한 지역 내에 호텔·유스호스텔 등의 숙박 시설과 테마파크, 카지노 등의 다양한 종류의 위락 시설의 완비가 빠른 시일 내에 이루어져야 할 것이다. 넷째, 독립적 지위의 확보이다. 다섯째, 육로의 개설이다. 관광 비용을 낮추는 한편, 운송 시간을 줄이기 위해서 철도나 도로 등 육로를 통한 운송 방안이 수립되어야 한다. 장기적으로는 항공을 이용하는 방안도 마련되어야 한다.

등의 숙박 시설과 테마파크, 카지노 등의 다양한 종류의 위락 시설의 완비가 빠른 시일 내에 이루어져야 할 것이다. 이는 관광객 규모를 증대시키는 데 기여할 뿐만 아니라 관광객 1인당 지출을 늘림으로써 사업의 수익성을 높이는 데도 긍정적으로 작용하게 된다. 또한 단기적으로는 북한의 옥류관이나 청류관 등과의 제휴를 통하여 금강산 지역에서 북한의 음식을 맛볼 수 있는 기회를 제공하는 것도 고려할 만하다.

독점적 지위 확보

금강산 관광과 관련하여 현대의 독점적 지위 여부에 대해서는 아직도 불투명한 측면이 있다. 그러나 이미 막대한 금액을 북한측에 제공하고 있음을 고려하면 독점적 지위의 확보는 사업의 수익성을 위해서 반드시 필요한 부분이다. 따라서 기업의 입장에서는 독

점적 지위를 명백히 인정받기 위해서 최대한으로 노력해야 할 것이다.

육로 개설

비용의 절감을 위해서 육상을 통한 관광객 운송 방안이 마련되어야 한다. 관광비용의 인하는 더욱 많은 관광객을 유치하는 데도 크게

기여할 것이다. 현재 금강산 관광 비용은 가장 낮은 요금인 6등급의 비수기 요금이 66만원이다. 이는 예컨대, 방콕·싱가포르 5박 6일 패키지 여행 요금과 동일한 액수이다. 그러나 금강산 관광의 경우에는 기간이 3박 4일에 불과하다. 게다가 3박 4일이라고는 하나, 상당 시간이 운항에 소요되고 있는 실정이다. 예를 들어, 첫날은 저녁 5시 30분에 출발하여, 둘째날 오전 9시에 하선하며, 셋째날 저녁 6시에 북한을 출발하여 넷째날 오전 8시에 하선하도록 되어 있다. 결국 운항 가운데 2박을 하는 것이며, 관광은 이틀이 채 안 되는 일정인 것이다.

이러한 상황을 감안하면, 금강산 관광 비용은 동남아 관광에 비해 경쟁력이 크게 떨어지는 관광 상품이라 할 수 있다. 따라서 관광 비용을 낮추는 한편, 운송 시간을 줄이기 위해서 철도나 도로 등 육로를 통한 운송 방안이 수립되어야 한다. 장기적으로는 항공을

이용하는 방안도 마련되어야 한다. 이와 함께 현재와 같이 유람선을 이용하는 경우에도 유람선을 해상 호텔로 사용하는 방안도 고려할 필요가 있다. 유람선의 기능을 해상 호텔로 한정하는 경우 선박 운행을 위해서 필요한 인원들을 최소화함으로써 비

용 절감을 유도할 수 있으며, 대체 운송 수단으로 쾌속선을 이용하면 운송 시간도 절약되어 관광객에게 보다 매력적인 상품이 될 수 있을 것이다.

중소기업과의 동반 진출

금강산 관광 사업이 성공을 거두기 위해서는 국민들의 이해와 지지가 필수적이다. 그러나 현재 금강산 관광 사업에 대해서 긍정적인 인식만 존재하는 것은 아니다. 부정적인 인식 가운데 하나는 금강산 관광 사업이 현대라는 대기업 위주로만 진행되고 있다는 것이다. 따라서 중소기업과의 동반 진출 방안을 마련함으로써 국민의 우려를 불식시킬 필요가 있다. 이는 국민 경제적으로도 바람직한 일이며, 현대의 입장에서도 사업의 리스크를 분산시킬 수 있다는 점에서 유리하다. 한편, 중소기업과 동반 진출 이외에도 국내에서의 중소기업 참여도 더욱 확대될 필요가 있다. 현재 금강산 관광 사업이 지역 경제

여섯째, 중소기업과의 동반 진출이다. 금강산 관광 사업이 현대라는 대기업 위주로만 진행되고 있다는 것이다. 따라서 중소기업과의 동반 진출 방안을 마련함으로써 국민의 우려를 불식시킬 필요가 있다. 이는 국민 경제적으로도 바람직한 일이며, 현대의 입장에서도 사업의 리스크를 분산시킬 수 있다는 점에서 유리하다. 한편, 중소기업과 동반 진출 이외에도 국내에서의 중소기업 참여도 더욱 확대될 필요가 있다. 마지막으로 타 사업과의 연계이다. 금강산 관광 사업의 경우 이미 북한측에 지불하는 금액이 확정되어 있으므로, 다른 사업에서 북한측의 양보를 최대한 얻어낼 수 있는 협상 방안을 모색하는 것이 바람직하다.

에 미치는 효과는 미미한 수준이며, 기대가 컸던 만큼 지역 주민들의 실망도 큰 상황이다. 그러므로 설악권 등 인근 관광지와 연계 관광 코스 개발 등 지역의 중소기업이 참여할 수 있는 기회를 확대하는 것이 바람직하다.

타 사업과의 연계

현대에는 금강산 관광 사업 이외에도 서해안공단 개발 사업 등 다른 대북 사업들도 추진하고 있다. 금강산 관광 사업의 경우 이미 북한측에 지불하는 금액이 확정되어 있으므로, 다른 사업에서 북한측의 양보를 최대한 얻어낼 수 있는 협상 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 물론 이는 쉬운 일은 아닐 것이다. 그러나 북한측도 금강산 관광 사업이 현재 수익성이 없음을 알고 있을 것이며, 더욱이 금강산 관광 사업을 '민족적 사업'이라고 선전하고 있음을 감안하면, 협상 여부에 따라 매우 긍정적인 결과를 가져올 가능성이

정부의 과제로서는 첫째, 정경 분리 정책의 지속이다. 남북 관계의 특성상 정치·군사적인 문제와 경제적인 문제를 연계하는 경우 남북 경협 발전은 기대하기 어렵다. 따라서 현 정부의 정경 분리 정책의 채택은 매우 바람직한 것이었으며, 잠수정 사건이나 서해교전에도 불구하고 정경 분리 정책을 견지한 것은 높이 평가할 만하다. 정부는 앞으로도 국가 안보에 치명적인 사태가 발생하지 않는 한 정경 분리 정책을 지속해나가야 한다.

금강산 관광 사업은 물론 모든 남북 경협 사업들이 성공적으로 확대·발전될 수 있는 환경을 조성하는 것이다.

정경 분리 정책의 지속

배제할 수 없다.

정부의 과제

정부는 금강산 관광 사업이 민간의 사업임을 명확히 인식하여야 한다. 따라서 금강산 관광 사업의 성사가 '햇볕 정책'으로 일컬어지는 대북 포용 정책의 성과라고 지나치게 선전하는 것은 바람직하지 않다. 대북 포용 정책이 금강산 관광 사업이 성사될 수 있는 환경을 제공한 것은 사실이나, 기본적으로는 현대라는 기업이 특유의 추진력과 자금력을 바탕으로 성사시킨 사업인 것이다. 금강산 관광 사업의 성공적인 발전은 정부의 대북 포용 정책이 더욱 설득력을 가지게 하는 계기로 작용하겠지만, 설사 금강산 관광 사업이 실패한다고 해서 대북 포용 정책 자체가 잘못된 정책·실패한 정책은 아닌 것이다. 그러므로 정부는 대북 포용 정책과 금강산 관광 사업을 지나치게 연관시키지 말아야 한다. 정부는 기업이 아니며, 정책은 사업이 아닌 것이다. 따라서 정부가 해야 할 일은 특정 사업의 성패에 관심을 가지는 것이 아니라,

정경 분리 정책은 지속적으로 유지되어야 한다. 남북 관계의 특성상 정치·군사적인 문제와 경제적인 문제를 연계하는 경우 남북 경협 발전은 기대하기 어렵다. 따라서 현 정부의 정경 분리 정책의 채택은 매우 바람직한 것이었으며, 잠수정 사건이나 서해교전에도 불구하고 정경 분리 정책을 견지한 것은 높이 평가할 만하다. 정부는 앞으로도 국가 안보에 치명적인 사태가 발생하지 않는 한 정경 분리 정책을 지속해나가야 한다.

당국간 신변 안전 보장 장치의 마련

관광객 억류 사건이 발생하면서 관광객의 신변 안전 보장 문제가 제기되었다. 이후 1999년 7월 30일 현대와 북측간 「금강산 관광시 준수 사항에 관한 합의서(관광 세칙)」와 신변 안전 보장을 위한 「합의서」가 체결되면서 금강산 관광은 재개되었다. 그러나 이들 합의서의 법적 성격이 모호할 뿐만 아니라 분쟁 해결 방안 등에 있어서도 미흡한 점이 있다. 기업의 입장에서 볼 때 신변 안전에 대한 우려는 금강산 관광에 부정적으로 작용

한다. 정부의 입장에서 볼 때 국민들의 신변 안전은 국가의 우선적인 책무이며, 대북 포용 정책의 성공적인 추진을 위해서도 반드시 지켜져야 할 문제이다. 따라서 금강산 관광객의 신변 안전 보장을 당국간의 제도적인 장치로 만들어야 한다. 이의 한 방안으로 「기본합의서」의 관광 세부 합의 서로 발전시키는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

소모적인 군사비 전용 논란 불식(중단)

일각에서는 현대가 북한에 지불하는 대금이 군사비로 전용되는 것에 대해서 우려를 하고 있다. 물론 이 대금이 경제난 해결 등 북한 주민의 생활 향상에 이용되는 것이 가장 바람직할 것이다. 그러나 이는 기본적으로 북한이 선택할 문제인 것이며, 우리는 이를 막을 정책 수단을 가지고 있지 못하다. 또한 군사비로의 전용이 우려된다고 해서 금강산 관광 사업을 하지 않을 수는 없다. 그렇다면 모든 경협 사업도 하지 말아야 할 것이다. 그러나 당연히 이는 바람직한 것이 아니다. 사실 군사비 전용 여부는 확인된 것이 아니다. 최근 필자와 면담한 일본의 북한 경제 전문가는 올해 북한 경제의 플러스 성장을 예상하면서 금강산 관광 대금이 중요한 역할을

둘째, 당국간 신변 안전 보장 장치의 마련이다. 기업의 입장에서 볼 때 신변 안전에 대한 우려는 금강산 관광에 부정적으로 작용한다. 정부의 입장에서 볼 때 국민들의 신변 안전은 국가의 우선적인 책무이며, 대북 포용 정책의 성공적인 추진을 위해서도 반드시 지켜져야 할 문제이다. 따라서 금강산 관광객의 신변 안전 보장을 당국간의 제도적인 장치로 만들어야 한다. 셋째, 소모적인 군사비 전용 논란의 불식이다. 군사비 전용 여부와 관련한 논쟁은 소모적인 것일 뿐, 우리에게 실질적인 도움은 주지 못한다. 그러므로 정부는 군사비 전용 여부에 대한 국민의 불필요한 우려를 불식시키기 위하여 다각적으로 노력하여야 할 것이다.

하고 있다고 분석한 바 있다. 뿐만 아니라 군사비로 전용된다고 해도, 그만큼 기존의 군사비 재원은 타 부문에서 이용될 것이다. 마찬가지로 대금이 경제 성장에 사용된다면, 경제 부문에 투입되던 재원이 군사 부문으로 전용될 가능성도 있는 것이다. 따라서 군사비 전용 여부와 관련한 논쟁은 소모적인 것일 뿐, 우리에게 실질적인 도움은 주지 못한다. 그러므로 정부는 군사비 전용 여부에 대한 국민의 불필요한 우려를 불식시키기 위하여 다각적으로 노력하여야 할 것이다.

안보는 굳건히

굳건한 안보는 금강산 관광 사업은 물론 모든 경협 사업의 성공적 추진의 토대가 된다. 만약 안보에 문제가 있는 경우 정경 분리 정책 혹은 대북 포용 정책은 유지하기가 곤란해질 것이기 때문이다. 예를 들어, 만약 서해교전에서 우리가 패배했다면 금강산 관광 사업을 지속하는 것은 어려웠을 것이다. 따

넷째, 안보를 굳건히 하는 것이다. 굳건한 안보는 금강산 관광 사업은 물론 모든 경협 사업의 성공적 추진의 토대가 된다. 만약 안보에 문제가 있는 경우 정경 분리 정책 혹은 대북 포용 정책은 유지하기가 곤란해질 것이기 때문이다. 다섯째, 다른 형태의 사업 장려이다. 북한은 소규모의 여러 사업을 진행하는 것보다는 대규모의 한 사업을 진행하는 것을 선호하는 것으로 분석되고 있다. 그러나 남북 경협의 확대 및 사업의 수익성 제고라는 측면에서 본다면, 이는 바람직한 것이 아니다. 특히, 남북 경협에 있어서 자금력과 정보력이 취약한 중소기업의 입지는 IMF 외환 위기 이후 더욱 축소되고 있다. 마지막으로 대북 정책에 관한 한 여론에 따라가기 보다는 정부가 방향을 설정하고 이를 바탕으로 여론을 조성하고 이끌어가는 것이 더욱 바람직할 것이다.

라서 정부는 남북 경협의 확대에 노력하는 동시에 안보를 굳건히 하는 데 지속적으로 노력해야 한다.

다른 형태의 사업도 장려

북한은 '현대식' 남북 경협을 선호하는 것으로 분석되고 있다. 즉, 소규모의 여러 사업을 진행하는 것보다는 대규모의 한 사업을 진행하는 것을 원한다는 것이다. 이는 남북 경협 확대에 따른 남한 정보의 유입에 부정적인 북한 당국의 입장에서는 당연한 일이라고 할 수 있다. 더욱이 상당 규모의 수익이 사전적으로 확정되어 있으므로 북한의 선호도는 더욱 높아질 수밖에 없다. 그러나 남북 경협의 확대 및 사업의 수익성 제고라는 측면에서 본다면, 이는 바람직한 것이 아니다. 특히, 남북 경협에 있어서 자금력과 정보력이 취약한 중소기업의 입지는 IMF 외환 위

기 이후 더욱 축소되고 있다. 따라서 정부는 다른 형태의 남북 경협 사업들의 성공적 확대를 위해서 보다 큰 관심을 기울일 필요가 있다.

여론은 이끌어가기

현 정부는 대북 정책 추진에 있어서 '국민적 합의를 바탕으로'를 가장 주요한 기

본 방침의 하나로 설정하고 있다. 그러나 대북 문제에 관한 한 국민적 합의는 아직 없으며, 합의를 기대하기도 무리이다. 또한 국민적 합의 혹은 여론을 따라가는 경우 정책은 오히려 일관성을 잃게 될 가능성이 높다. 따라서 적어도 대북 정책에 관한 한 여론에 따라가기 보다는 정부가 방향을 설정하고 이를 바탕으로 여론을 조성하고 이끌어가는 것이 더욱 바람직할 것이다. 이미 정부는 포용 정책을 대북 정책의 근간으로 설정하였으며 이는 현 상황에서 가장 바람직한 정책으로 판단되므로, 정부는 국민들이 포용 정책의 필요성을 정확히 이해하고 지지할 수 있도록 다각적으로 노력해나가야 한다. **97**