

## 대북 포용 정책의 適實性 제고를

곽대환 / 통일연구원 원장

### 대북 포용 정책 2 년의 평가

**국**민의 정부'는 출범 이후 정치적이고 거창한 통일 방안을 제시하기 보다는 한반도의 평화 유지와 정착에 우선 역점을 두면서 남북한간 평화와 화해·협력을 추진하고 있다. '국민의 정부'가 추구하고 있는 한반도 평화 구상은 대북 포용 정책을 바탕으로 한 한반도 냉전 구조의 근원적 해체로 집약될 수 있다.

한국 정부가 취할 수 있는 대북 정책의 선택을 봉쇄 정책, 불개입 정책, 포용 정책 등으로 고려해볼 때, 대북 포용 정책은 북한 스스로의 변화를 통해 평화적 기반을 닦고자 하는 불가피한 현실적 선택이며, '평화를 지키는 정책'이자 '평화를 만들어가는 정책'이라고 할 수 있다.

주지하다시피, 정부의 대북 정책은 반세기 이상 대결과 반목을 거듭해온 남북 관계 상황에서 조기 통일을 이룩하는 데 주력하기 보다는 평화 정착의 기반 위에서 남북한간의 화해를 도모하고 협력을 차분하게 추진하는 것이 합리적이고 현실적이라는 실리주의적

인식으로부터 출발하고 있다.

이를 위해 정부는 북한의 도발·위협과 대결 자세에는 以熱治熱의 법칙으로 대응하되, 보다 많은 접촉·대화·교류·협력을 추진하여 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 조성하려고 한다.

집권 2년째부터 '국민의 정부'의 대북 정책은 한반도 냉전 구조 해체 문제와 맞물려 새로운 국면으로 진입해왔다. 한반도 냉전 구조의 해체는 북한의 체제 생존을 보장하는 한편, 한반도의 대립 구조를 평화 구조로 전환시킴으로써 한반도 전쟁 재발 위험을 근본적으로 막고 남북한 공존과 협력을 제도화하는 것을 의미한다. 이와 관련하여 김대중 대통령은 1999년 5월 5일 CNN 회견에서 "한반도에서 항구적인 평화와 안정을 이루기 위해서는 보다 근본적이고 포괄적인 접근법을 모색해나가야 한다"면서 5가지 과제를 제시한 바 있다. 김 대통령이 밝힌 5 가지 과제는 ① 남북 화해·협력 구축, ② 미일의 대북 관계 개선, ③ 북한의 개방·개혁 환경 조성, ④ 핵·미사일 위협 제거 및 군축 실현, ⑤ 현 정전체제의 남북평

화체제로의 전환 등이다. 김 대통령이 밝힌 한반도 평화 구상은 긴장 완화와 평화체제 수립을 통하여 냉전 구조 해체의 과제를 종합적으로 포괄하고 있다는 점에서 합리적 구상이라고 본다.

남북한 평화 공존과 화해·협력을 우선 추구하면서 근원적으로 한반도 냉전 구조를 해체하려는 대북 포용 정책은 그 성과가 기본적으로 장기적으로 나타날 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 지난 2 년을 평가한다면, 짧은 시간이었음에도 대북 포용 정책의 성과는 괄목한 만한 것이었다.

대북 포용 정책의 성과를 몇가지로 정리해본다면 첫째, 대북 포용 정책은 한반도에서 전쟁 재발을 방지하고 한반도 냉전 종식에 긍정적인 국제 환경을 우리 정부가 주도적으로 조성하는 데 기여하였다. 특히 한반도 위기설의 대두와 확산을 저지함으로써 한반도 정세를 안정적으로 관리하고 북한의 핵동결 유지 및 미사일 위기 해결을 위한 환경을 조성하였다.

페리보고서에서 볼 수 있는 것처럼 우리 정부는 대북 정책을 둘러싼 한·미·일 공조 체제에서 과거와 달리 미국과 일본에게 대북 포용 정책의 실효성을 설명하고 지지를 구하였다. 대북 정책의 결정과 추진에 있어서 주변국들에 대해 우리 정부가 주도권을 가지게 된 것은 분단 이후 최초라고 할 수 있다.

둘째, 대북 포용 정책을 추진함에 있어서 일관성을 견지함으로써 남북한간 긴장 완화와 통일 환경 조성에 기여하였다. 북한의 거듭된 도발과 대북 정책에 대한 국내 일각의 비판적인 여론에도 불구하고 일관된 대응과 반응을 통하여 한반도에 위기가 고조되는 상황을 막았다. 북한의 잦은 도발 속에서도 남북 관계가 경색되지 않고 남북 교류 협력이 지속되었던 점은 근본적으로 대북 포용 정책이 일관성있게 추진되었기 때문이다.

셋째, 대북 포용 정책은 남북 교류 협력의 활성화를 통해 남과 북이 서로 경제적 도움을 줄 수 있는 발판을 마련하였다. 나아가 국제 사회가 한반도를 분쟁 지역이 아닌 안정적 지역으로 인식하도록 함으로써 한국의 국가 신인도 증대와 외자 유치를 위한 좋은 환경을 조성해주었다.

‘국민의 정부’ 출범 이후 1999년 11월 말까지 8,335 명이 방북하였다. 이는 방북이 허용된 1989년 이래 10 년 동안 이루어진 전체 방북 인원의 76.4%에 해당하는 수치이다. 금강산 관광 사업은 분단 이후 최대 규모의 협력 사업으로서 남북한간 대규모 인적·물적 교류를 수반하였고, 1998년 11월 18일 관광 개시 이후 1999년 11월 말까지 14만 6,148 명(외국인 61명 포함)이 금강산을 관광하였다. 금강산 관광 사업은 관광객의 규모를 떠나 남북한 사업 주체들이 장기간을

요하는 프로젝트를 함께 협의·추진할 수 있다는 가능성을 제시하고 있다는 점에서 더 큰 의미를 지니고 있다.

1989년 약 1,800만 달러 규모로 시작된 남북 교역은 1999년에 연간 3억 3,000만 달러로 북한의 대외 무역의 20%를 차지했고 앞으로 북한의 대남 무역 의존도는 더욱 심화될 것으로 보인다. 경제 협력의 사업 분야도 다양화되고 증가 추세에 있으며, 북한 식량난의 근본적 해결을 위한 농업 분야의 협력 사업도 원활하게 추진 중에 있다.

넷째, 대북 포용 정책은 90년대 초반 이후 중단되었던 문화·예술·체육 분야의 남북한 왕래 행사를 가능토록 하여 제3국 행사 위주로 개최되어오던 기존 사회 문화 교류 추세에 변화 가능성을 주고 있다.

문화 예술 분야에서는 1998년 '리틀엔젤스 평양 공연' 과 '윤이상 통일 음악회' 가 성사되었으며, 1999년에도 MBC, SBS 등 여러 단체에 의해 '합동 음악 공연' 이 성사되었다. 체육 분야에서도 1999년 '남북 노동자 축구 대회', '통일 농구 경기' 가 성사되었으며, 12월에 북한 농구단이 서울을 방문한 가운데 제2차 통일 농구 경기 대회가 개최되었다.

## 향후 대북 포용 정책의 바람직한 기본 방향

### 향후 대북 포용 정책의 일관성 유지

대북 포용 정책이 한반도의 평화를 유지하고 정착시킬 수 있는 현실적인 대안이라는 점과 그 성과가 장기적으로 나타난다는 점을 감안할 때, 대북 포용 정책은 향후에도 첫째, 장기적인 포석 아래 인내심을 가지고 차분하고 단계적으로 추진되어야 할 것이다. 북한이 쉽게 변화할 상대가 아니라는 사실을 인식하는 바탕 위에서 단기간에 대북 포용 정책의 성과를 기대하기가 힘들다는 이유로 성급한 노선 변화를 시도하는 것은 바람직하지 않다.

특히 대북 포용 정책이 근원적으로 추구하고 있는 대전략 구상인 한반도 냉전 구조 해체는 그 목표가 한반도 평화 정착에 있는 만큼, 안정적 평화체제를 위해 인내심을 가지고 접근할 필요가 있다. 수십 년간 지속된 한반도 냉전 구조 해체가 단기간에 완성되기는 거의 불가능하다. 따라서 한·미·일의 적극적 공조 유지와 중국·러시아의 적극적 지지 속에 차분하고 일관된 입장을 견지하면서 북한을 한반도 평화체제로 끌어들이야 할 것이다.

## 북한이 필요로 하는 분야부터 남북 경제 협력과 교류 촉진

둘째, 남북한간의 화해와 교류·협력을 추진하는 데 역점을 두고 있는 대북 포용 정책이 결실을 맺기 위해서는 북한이 필요로 하는 분야부터 남북 경제 협력과 교류를 촉진시켜나가는 것이 중요하다.

남북 경제 협력과 교류 활성화는 상호 이익과 민족의 복리를 통해 남과 북이 반세기에 걸친 불신과 반목을 해소하고 민족의 동질성을 회복해나갈 수 있는 자연스러운 방법이기도 하다. 남북 경제 협력과 교류가 활성화될수록 북한 주민들 사이에 정보의 유통과 남북한 비교 인식의 기회가 확대된다는 점에서 남북 경제 협력과 교류 활성화는 북한체제 변화의 싹들을 키워 장차 통일을 향한 기운으로 번지게 할 것으로 기대해볼 수 있다.

남북 경제 협력과 교류를 촉진해나가기 위한 가장 현실적인 접근은 현재 북한이 체제 불안과 흡수 통일을 우려하여 대남 적대 전략을 고수하고 있는 현 상황을 고려하여, 북한이 필요로 하는 분야부터 남북한간의 접점을 점진적으로 늘려나가는 방법이다. 남북 경제 협력과 교류를 촉진하기 위해서는 '정경 분리 원칙'에 따라 민간 차원의 비정치적인 남북 경험과 교류가 우선 활성화되어야 할 것이다.

## '4자간 평화합의문' 채택을 고려

셋째, 대북 포용 정책의 성공적이고 지속적인 추진을 위해 4자회담에서 논의될 의제에 대한 수정을 검토할 필요가 있다고 본다. 하나의 현실적인 틀로서 4자회담에서 「4자간 평화합의문」 채택을 논의할 수도 있을 것이다. 4자회담은 한반도 문제를 평화적으로 해결할 수 있는 '포괄적인 방안'을 만들 수 있는 협상의 장이 될 수 있다.

4자간 평화합의문의 형식은 이상적이긴 하지만 남북 당사자 원칙을 바탕으로 '포괄적인 한반도평화체제'에 관한 공동선언문을 채택해서 평화체제를 구축해나가는 것이다. 이를 위해 한반도를 둘러싼 4강(미·중·일·러)은 우선 4자회담이 생산적으로 추진될 수 있도록 노력해야 한다. 남북한과 미국, 중국 등 4자는 4자회담에서 「4자간 평화합의문」이 체결되도록 하여 한반도 평화 구축을 위한 집단안보체제를 제도화해야 한다. 이와 병행하여 남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아 등은 '6개국 다자간안보협의체'를 구성하여 항구적인 동북아 평화체제를 구축해나가는데 적극적이고 생산적인 역할을 해야 한다.

남북한 국책 연구 기관간 협의의 성공적 추진

넷째, 남북한간 화해·협력 관계를 촉진

하기 위하여 김대중 대통령이 금년 신년사에 서 제시한 '남북경제공동체' 구성을 위한 국책 연구 기관간 협의가 성공적으로 추진되어야 할 것이다.

김대중 대통령은 금년 3일 '새천년 신년사'를 통해 북한에 대해 "남북은 서로 협력함으로써 경제적 이득을 크게 얻을 수 있다"며 "남북경제공동체 구성을 위한 국책 연구 기관간 협의를 갖자"고 제의했다. 김 대통령은 "올해에는 한반도에서의 냉전을 종식시킬 수 있도록 남북한간 화해 및 협력 관계를 촉진해나가겠다"면서 이같이 밝히고 취임시 천명한 대북 3원칙을 재강조하였다.

김대중 대통령이 '남북경제공동체' 구성을 위해 국책 연구 기관간 협의를 하자고 제의한 것은 북한이 당국간 회담을 기피하고 있는 상황에서 우선 국책 연구 기관 접촉을 통해 초보적이거나 대화의 돌파구를 열어보겠다는 의지를 표명한 것이다.

이 제안에 대해 일단 북한은 근본 문제부터 해결되어야 한다면서 거부 의사를 표명했지만, 김 대통령의 제의는 평화와 화해·협력이라는 현행 대북 정책 기조를 한 단계 높히려는 시도로 평가될 수 있다. 국책 연구 기관간 협의는 대화 주제를 '남북경제공동체 구성'이라는 비정치적 부문으로 한정함으로써 향후 남북 경협 활성화 진전과 관련하여 현실적이고 합리적인 방안이라고 할 수 있다.

## 남북정상회담 개최 추진

남북정상회담이 1994년 합의되었으나 김일성 사망으로 그동안 개최되지 못한 채 교착상태에 빠져 있다. 남북 정상이 한 곳에 모여 남북한간 현안 문제들에 대한 의견 교환과 효과적 타결을 위하여 남북정상회담을 추진할 필요가 있다. 김대중·김정일 최고위급 지도자들의 만남은 상징적으로 주요할 뿐만 아니라 한반도 문제 해결을 위한 남북 당사자 원칙을 바탕으로 정치적 의지를 갖고 한반도 냉전 구조 해체를 위해 크게 기여할 것이다. 남북 정상회담 개최에 대하여 통일연구원의 「1999년 국민 여론 조사」에 의하면 83.7%가 찬성하고 있음에 주목해야 할 것이다.

## 대북 포용 정책 추진 과제

끝으로 향후 대북 포용 정책의 성공적 추진을 위해서 몇가지 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 대북 포용 정책은 국민 여론은 물론 초당적 협력을 바탕으로 추진되어야 한다. 대북 포용 정책의 국민적 공감대 형성과 초당적 합의는 성공적인 포용 정책 추진에 필수적이다.

대북 포용 정책에 대한 국제적 지지가 중

요한 상황에서 국내에서 국민 여론의 지지와 초당적 협력이 부족한 점은 안타까운 일이 아닐 수 없다. 21세기의 평화·통일은 평화 공존과 화해·협력없이 기대할 수 없으며, 평화 공존과 화해·협력의 환경 조성을 위해서는 대북 포용 정책 이외에는 현실적인 대안이 없다는 점이 부각되어야 할 것이다.

둘째, 대북 화해·협력을 통한 평화 정착이 정부의 대북 정책 기조로서 추진되고 있는 상황에서 우리의 통일 교육은 이에 걸맞게 새로운 전환기를 맞이해야 한다. 작년 1월 「통일교육지원법」이 국회에서 통과되어 제정되었다. 「통일교육지원법」의 제2조에서 통일 교육은 “국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도의 함양을 목적으로 하는 제반 교육을 말한다”고 규정되어 있다. 법 제정을 계기로 북한에 대한 이해와 통일 교육이 좀 더 체계적이고 세부적으로 추진되길 기대한다.

통일 교육은 국제 환경의 새로운 변화추세를 이해시키고 그 속에서 통일 한국에 대한 필요와 인식을 국민들에게 재정립시켜야 하며, 국민들에게 북한의 변화 실상을 객관적으로 이해시켜 민족 공동의 이익에 대한 올바른 판단을 할 수 있도록 해야 한다. 아울러 통일교육은 대북 통일 정책에 관한 국민

적 합의점을 찾는 데 기여해야 한다. 통일 교육의 올바른 추진은 우리 사회 내부에 뿌리 깊게 박혀 있는 냉전적 관행이나 의식도 제거하여 한반도 냉전 구조의 벽을 넘는 일에도 기여할 것이다.

셋째, 남북 당사자 원칙에 바탕을 두고 정부는 남북기본합의서의 이행을 북한에게 일관성있게 촉구하면서 북한이 대화에 나올 수 있도록 여건을 만들어줌으로써 북한 스스로가 대남 정책을 변화할 수 있도록 환경 조성을 함으로써 한반도 평화체제 구축에 기여할 것이다.

남북기본합의서는 남북한이 상호 인정하고 공존·협력한다는 의지를 보여준 ‘통일장전’이다. 모든 분야에서 화해·협력할 수 있는 방도를 제시하고 있는 남북기본합의서의 성실한 이행은 불신과 대결의 관계를 화해와 협력의 관계로 전환시키는 요체이다. 남북기본합의서가 이행된다면, 남북한은 사실 상의 통일에 진입하게 될 것이다.

이와 같이 남북이 화해하고 협력한다면 한민족 모두가 바라는 ‘사실상의 통일’을 이루어 한반도 평화체제가 구축됨으로써 합의에 의한 ‘제도적·법적 통일’로 단계적으로 이를 수 있을 것으로 굳게 믿는다. 