



대북 포용 정책 2년의 평가와 과제

이종석 / 세종연구소 연구위원

2000년 북한의 대내외 정책 전망과 대응

유석렬 / 외교안보연구원 교수 겸 동아시아 연구회 회장

북한 중재제도의 문제점과 대책

윤상직 / 산업자원부 수출과장, 미국변호사

대북 포용 정책 2 년의 평가와 과제

이종석 / 세종연구소 연구위원

지난 2 년간의 대북 포용 정책 추진 과정을 되돌아보면서 무엇보다도 높이 평가할 부분은 갖가지 난관 속에서도 이 정책이 일관성을 잃지 않고 추진되어 왔다는 점이다. 그리고 한반도 긴장 고조를 억제하며, 효과적인 위기 관리를 통해 경제적 비용을 절감하고 우리의 삶의 질을 향상시켰다는 점도 높이 평가된다. 비록 당국간 대화는 굴곡이 있었으나, 포용 정책은 금강산 관광과 활발한 문화 예술 교류가 보여주듯이 남북 경험과 교류를 크게 증대시켰다. 뿐만 아니라 포용 정책에 기초한 국제협력체제의 구축에도 성공하였다. 포용 정책은 현재 한·미·일 3국의 대북공조체제의 기본 해법으로 공인되어있다. 따라서 이제 대북 포용 정책은 정책 입안과 주변국들과의 공감대 형성 과정을 지나서 본격적인 정책 집행 단계로 이행 중이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 대북 포용 정책은 지난 2 년간 여러 부문에서 문제점도 드러냈다. 무엇보다도 포용 정책의 국민적 공감대 형성이 미흡했다. 그리고 대북 정책의 개념과 내용을 둘러싼 사회적 혼란이 야기되어 상당한 사회적 비용을 치르기도 했다. 이와 함께 정부가 초기에 포용 정책을 구사하면서 북한 변화의 의미를 명확히 제시하지 못한 것도 이후 대북 관계에서 부담이 되고 있다. 이밖에도 각론 차원에서도 통일부, 외교통상부, 국방부 등 대북 관련 기관간의 역할 분담이 미흡했으며, 정책 운용에서 국내 비판에 대응하다 보니, 정책 성과를 조급하게 기대하는 모습도 보이기도 했다. 이런 점들은 향후 보완되어야 할 점들이다.

한편, 대북 포용 정책의 발전적 전개를 위해서는 먼저 대내적으로 이 정책의 합의 기반을 지속적으로 확대 발전시켜나가기야 한다. 아울러 그동안 드러난 정책 문제점들을 과감하게 고쳐나가기야 한다. 이를 위해서는 먼저 포용 정책에서 뜻하는 북한 변화의 개념을 재정립해야 하며 대북 정책 관련 부처간의 적절한 역할 분담을 통하여 정책에 대한 신뢰도를 높일 필요가 있다. 그리고 정부간 대화 협력에 적용해온 상호주의에 대해서도 보다 신축적인 적용이 필요하다. 정책 담당자들의 남북 관계에 대한 공개적인 낙관적 전망도 자제해야 한다. 한편, 남북한간의 평화를 제도화하기 위한 북한과의 평화 협상을 준비하고 시작해야 한다. 그리고 남북 대화 여건을 조성하기 위해서 통일 3원칙의 재천명과 국가보안법 개정, 비전향 장기수의 북한 송환 등 우리가 할 수 있는 조치들을 실천해나갈 필요가 있다.

문제의 제기

한 반도에서 냉전을 종식시키고 평화 정착을 실현하기 위한 대북 포용 정책은 김대중 정부 출범 이후 일관되게 추진되어왔다. 이 정책은 지난 2년간 여러 가지 시련 속에서도 정부가 일관되게 추진함으로써 나름대로 정착 단계에 왔다. 물론 정책이 추진되면서 적지 않은 시행 착오도 겪었다. 그러나 전반적으로 볼 때, 민간 수준에서의 교류 협력이 새로운 발전 단계로 접어들었으며, 당국자간에도 결실을 맺지는 못했으나 수차례에 걸쳐서 공식·비공식 회담이 이루어졌다. 또 국제 사회에서 정책적 공감대를 확산하고 미국과 일본과도 정책 공조를 형성하였다. 그 결과 페리 美 대북정책조정관의 대북 권고안이 포용 정책에 기초해서 한·미·일 공조 아래 작성되었으며, 포용 정책을 둘러싼 남북간의 탐색도 어느 정도 마무리되었다. 따라서 이제 대북 포용 정책은 정책 입안과 공감대 형성 과정을 지나서 본격적인 정책 집행 단계로 이행 중이라고 할 수 있다. 이는 포용 정책이 나름대로 정착 단계에 접어들고 있음을 의미하는 것이다.

그러나 포용 정책의 이러한 발전적 전개에도 불구하고, 특히 국내적으로 이 정책을 둘러싼 시비가 끊이지 않는 것도 사실이다. 따라서 대북 포용 정책의 일관된 추진과 정책 효율성의 제고를 위해서 이 시점에서 정

책을 중간 평가하고 보완점을 찾아내고 향후 과제를 제시하는 것은 의미있는 일이 될 것이다.

대북 포용 정책 2년의 평가

지난 2년간 대북 포용 정책은 대체로 성공적으로 추진되어온 것으로 평가된다. 2년이라는 기간은 아직 정책 평가를 하기에 짧은 기간이지만 이미 그동안 포용 정책은 상당한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 그러나 정책 추진 과정에서 적지 않은 시행 착오와 문제점이 드러난 것도 사실이다.

성과

○ 분단의 안정적 관리에 큰 성과

지난 2년간의 대북 포용 정책 추진 과정을 되돌아보면서 무엇보다도 높이 평가할 부분은 갖가지 난관 속에서도 이 정책이 일관성을 잃지 않고 추진되었다는 점이다. 어떤 정책이나 정책 수단의 가변성은 충분히 인정되지만 정책 기초를 바꾸는 일은 매우 신중해야 한다. 특히 그 정책의 철학이나 문제의식이 충분히 합리적일 경우 정책 기초의 변화는 더욱 조심스럽다. 대북 정책의 경우는 장기 전략적 관점에서 구사되어야 하기 때문에 더욱 그러하다.

우리는 그동안 대북 정책이 일부 감성적 여론에 영향을 받거나, 정권의 부도덕한 정치적 야심에 이용되면서 일관성을 잃고 혼란을 야기하였던 것을 빈번하게 보았다. 이러한 정책의 비일관성은 자칫 남북 관계를 악화시키고, 한반도 위기를 부채질하여 국익 손실을 증대시킬 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 포용 정책의 일관된 추진은 적어도 대북 정책에서 합리성을 회복시키고 권력의 정치적 이용의 고리를 끊는 데 중요한 역할을 했다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 일관된 포용 정책의 추진은 국민들과 주변 국가들에게 정책에 대한 신뢰를 높였고, 상대방인 북한에게는 우리의 입장을 명확히 이해토록 함으로써, 그들의 돌출 행동을 상대적으로 억제시켜왔다.

한편, 지난 2년간 대북 포용 정책의 실질적인 최대 공헌은 한반도 긴장 고조를 억제하며, 효과적인 위기 관리를 통해 경제적 비용을 절감하고 우리의 삶의 질을 향상시켰다는 점일 것이다. 주지하듯이 포용 정책은 '분단의 안정적 관리'와 '분단 해소를 위한 평화 정착'이라는 이중적 과제를 안고 있는데, 이 가운데 분단의 안정적 관리 측면을 성공적 수행해왔다고 평가할 수 있다.

사실 지난 2년간은 잠수정 침투 사건, 대포동1호 미사일 시험 발사, 금창리 지하 핵의혹 시설 접근 문제, 서해 교전 사태 등 한반도 위기를 고조시킬 수 있는 사건이 빈번히

발생했다. 그러나 정부는 대북 포용 정책에 기초해서 이에 침착하게 대응하며 위기 관리를 성공적으로 해왔다. IMF 위기 상황에서 한반도에서 긴장이 고조된다는 것은 그만큼 우리의 경제 회복에 심각한 타격이 되리라는 점에서, 이 위기 관리는 높이 평가받아야 한다.

특히 국내 강성 언론에 의해서 우리 스스로 위기를 증폭시킬 위험한 때도 여러 차례 있었으나, 정부는 이를 잘 극복해냈다. 예컨대, 1998년 8월 31일 북한의 미사일 시험 발사 문제만 해도 위기 관리라는 국가 이익이 무분별한 강성 언론에 의해서 유실될 뻔한 사건이었다. 당시 정부는 북한의 로켓 발사에 대해서는 이 문제가 지닌 국제적 성격과 제반 여건을 고려하여 북한 미사일 개발 반대라는 원칙적인 입장을 표명하면서도 실제 대응에서는 신중한 입장을 보였다. 그 결과 다시 강경 대응을 요구하는 쪽으로부터 정부의 안보관에 대한 비판이 제기되었다. 즉, 이 문제를 놓고 '햇볕 정책' 때문에 정부가 북한에 강경 대응을 못하고 있다는 비판을 강력하게 제기하였다.

그러나 북한의 미사일 개발 문제는 우리만의 문제가 아니라 미국·일본의 이해가 걸린 문제이기도 하다. 그리고 이 문제의 해결은 미사일 주권을 포기해야 하는 북한에게 경제적 보상을 하는 것밖에 달리 대안이 없다. 이러한 상황에서 이미 북핵 위기 해결시

경수로 전체 부담의 70%를 떠 안은 바 있는 우리로서는 모든 북한 문제에 '홍위병' 처럼 나서서 강경론을 주도하다가 자칫 과도한 부담을 떠 안는 누를 범할 필요는 없었다. 따라서 국익 수호 차원에서 '원칙=단호, 대응=신중'이라는 입장은 국익 증진을 위해 올바른 대처 방식이었다고 할 수 있다.

○ 남북 교류 협력 확대에 기여

한편, 비록 당국간 대화는 골목이 있었으나, 포용 정책은 금강산 관광과 활발한 문화 예술 교류가 보여주듯이 남북 경협과 교류를 크게 증대시켰다. 대북 포용 정책은 정경 분리 정책을 구사하여 지난 2 년간 금강산 관광의 실현을 비롯하여 민간 부문에서 과거에 비해서 활발한 남북 교류를 가능케 하였다.¹⁾ 남북 교역도 과거에 비해 크게 증가하였다.²⁾ 아울러 이산 가족 재회 사업도 비공개 채널을 통해서 상당한 진전이 있었다. 김대중 정부 출범 전까지 제3국에서의 비공개 가족 상봉은 156 건에 불과했으나, 지난 1 년 10 개월 동안(1998. 3~1999. 12) 303 건의 가족

상봉이 이루어졌다. 직접 북한을 방문해서 이루어진 가족 상봉도 6 건이 있었다.³⁾

민간 부문에서 활발한 교류와 함께 남북 간에도 한차례의 비공식 차관급회담과 두 차례의 공식 차관급회담도 열렸다. 비록 성공적이지는 못했으나 이러한 접촉은 이전 시기와 비교해볼 때 주목할 만한 것이었다. 더욱이 1999년의 회담은 서해 교전 사태로 결렬되기는 했으나 남북이 의제로 기본합의서 이행 문제를 상정하는 데까지 의견 접근을 보았다는 점에서 적지 않은 의미가 있었다고 할 수 있다.

○ 포괄적 접근 방식의 국제협력체제 구축

지난 2 년간 대북 포용 정책에 기초한 국제협력체제의 구축에 성공한 것도 중요한 성과라고 할 수 있다. 한국 정부는 '금창리 지하 핵의혹 시설' 문제와 '북한의 미사일 시험 발사 사건'으로 한반도 위기가 고조되던 1998년 말부터 포용 정책에 기초한 북한 문제의 해결을 주장해왔다. 이러한 주장은 미국 내에서 많은 논란을 거쳐서 포괄적 접근

1) 1997년까지 북한을 방문한 남한사람은 모두 2,408 명이었다. 이에 비해서 김대중 정부 출범(1998. 2)부터 1999년 11월까지 북한을 방문한 숫자는 금강산 관광객을 제외하고도 8,300 명에 달했다(임동원(1999. 12.7), "기념사", 남북기본합의서 채택 8주년 기념 심포지엄, p. 5).

2) 남북 교역은 IMF 사태 등으로 1998년에는 줄어드는 경향을 보였다. 그러나 1999년도에는 교역 규모 3억 3,344만 달러를 기록함으로써 전년 대비 50.2% 증가하였다. 이는 남북 교역이 가장 많았던 1997년도보다도 8.1% 증가한 규모이다. 1999년 교역액 가운데 거래성 교역은 1억 8,904만 달러로 전년도의 1억 4,369만 달러에 비해 31.6% 증가하였다. <http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?14A14/A14310.htm>(2000. 1.26).

3) <http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?14A14/A14304.htm>(2000. 1.7).

(comprehensive approach)으로 상징되는 '페리보고서'의 작성에 중요한 영향을 미쳤다. 포괄적 접근은 문제를 개별 쟁점별로 풀 것이 아니라 전체를 종합적으로 사고할 것을 요구하며, 한반도 냉전 구조 해체라는 근본적인 문제 해결 방식을 지향한다. 이 접근은 현재 한·미·일 3국의 대북공조체제의 기본 해법으로 공인되어있다.

포용 정책에 기초한 이러한 포괄적 접근은 1999년에 들어서서 포괄적 포용 정책이라는 이름으로 한·미·일 3국의 공동 정책으로 굳어졌다. 바로 그 예가 1999년 9월에 발표된 페리보고서이다. 즉, 페리보고서는 포괄적 포용 정책에 기초해서 상호 위협 감소를 통한 포괄적이고 통합된 접근을 단계적으로 추진하자고 제안하고 있는 것이다.

문제점

○ 국민적 공감대 형성이 미흡

대북 포용 정책은 지난 2년간 적지 않은 성과를 거두었으며, 향후 보다 폭 넓고 빠른 남북 관계 개선을 위한 분위기 조성도 착실하게 추진해왔다. 그러나 이 정책을 추진하는 과정에서 여러 부문에서 문제점도 발생하였다. 그 가운데서도 가장 먼저 지적할 수 있는 것이 포용 정책의 국민적 공감대 형성이 매우 미흡했다는 점이다. 이는 국제적으로

상당한 지지 기반을 구축한 포용 정책이 국내에서는 끊임없이 필요 이상의 가혹한 비판을 받아온 데서 잘 드러난다.

1999년 하반기 이후 과거보다 포용 정책에 대한 공감대가 많이 확산되었으나, 아직도 부족한 실정이다. 이러한 문제는 정부의 對국민 정책 설득 노력이 부족한 데서 기인한다. 사실 상당 기간 동안 대북 정책 추진 핵심 인사 소수를 제외하고는 포용 정책의 개념, 제기 배경 등을 제대로 설명하지 못할 정도로 정부내 정책 이해도도 매우 미흡했었다.

○ 포용 정책에 대한 개념 정립 미흡

대북 정책의 개념과 내용을 둘러싼 사회적 혼란이 야기되어 상당한 사회적 비용을 치르기도 했다. 즉, 포용 정책은 이 정책에 대한 개념·내용·체계가 정책 운용 초기에 제시되지 못하고 논란 속에서 정립되었다. 이 과정에서 특히 포용 정책의 상징적 표현인 '햇볕 정책'이라는 말이 사회적 논란으로 확대되었으며, 이는 안보취약론을 확산시켰다. 특히 올 여름까지도 정부 일각에서 포용 정책대신에 햇볕 정책, 화해 협력 정책 등의 말을 자의적으로 사용함으로써 국민들로 하여금 정부조차 혼란스럽다는 인식을 가중시켰다. 이는 국민에게 새로운 정책 개념을 확고하게 심어주기 위한 용어 일관성 정책을

구사하지 못하고 오히려 혼란을 초래했다는 점에서 두 번 다시 범해서는 안될 실수였다.

정부가 초기에 포용 정책을 구사하면서 북한 변화의 의미를 명확히 제시하지 못한 것도 이후 대북 관계에서 부담이 되고 있다. 북한 변화에는 개혁·개방을 의미하는 북한 체제의 변화와 북한이 외부 세계에 대해 적개심과 호전성을 누그러뜨리고 평화를 향해 나오는 것이 있다. 물론 이 둘은 궁극적으로 서로 유기적 연관성을 갖고 있다. 그리고 우리 입장에서는 이 두 변화를 모두 바라고 있다. 그러나 상대가 있는 대북 정책에서 북한 변화란 명시적으로 북한이 평화로 나오는 것을 의미하는 것으로 제한시켜 사용해야 한다. 즉, 포용 정책은 북한체제 내부의 변화를 유도하는 정책이 아니라, 북한이 우리와 적대 관계를 해소하고 평화 관계, 즉 평화 공존을 이룩하도록 하자는 것이라는 점을 분명히 해야 하는 것이다. 그런데 정부는 대북 정책 추진 과정에서 대북 차원보다는 국내적 정책 설득과 국제적 협조를 구하기 위해서 포용 정책이 '북한의 개혁·개방을 유도해나가는 정책'이라는 입장을 종종 표명하였다. 그러나 북한의 개혁·개방은 곧 북한체제의 변화를 의미하는 것으로서, 북한 입장에서 보면 이는 자기 체제를 붕괴시키려는 '평화적 이행 음모'라고 비난할 수 있는 근거가 되었다. 사실 북한의 개혁·개방을 운운하는 것은 상대방과의 대화를 필요로 하는 포용 정책을 사

실상 대화하지 말자는 정책으로 비치게 할 수 있었던 것이다.

이밖에도 각론 차원에서도 통일부, 외교통상부, 국방부 등 대북 관련 기관간의 역할 분담이 미흡했으며, 정책 운용에서 국내 비판에 대응하다보니, 정책 성과를 조급하게 기대하는 모습도 보이기도 했다. 결국 지난 2년간 대북 포용 정책은 전반적으로 일관성과 신중함을 견지하며 적지 않은 성과를 거두었지만, 각론 차원에서는 보완해야 점들도 적지 않게 드러났다고 할 수 있다.

포용 정책에 대한 북한의 반응

손바닥도 마주쳐야 소리가 나듯이 대북 정책은 북한이 호응해올 때만 실효성이 있다. 이러한 점에서, 포용 정책에 대한 북한의 반응은 중요하다. 물론 포용 정책이 장기적 관점에서 북한의 변화를 이끌어내고 평화를 성취하기 위한 전략이라는 점에서 이제 2년이 채 안된 정책에 대해 북한의 반응을 기준으로 평가하기에는 다소 성급한 측면이 없지 않다.

북한은 그동안 줄곧 포용 정책을 격렬하게 비난해왔다. 그러나 공식적인 담화 수준을 넘어서 실제 정책적인 측면을 추적하며 북한의 대남 정책을 면밀히 검토해보면 그들의 대응이 3단계에 걸쳐서 변화해온 것을 알 수 있다.

제1단계는 김대중 정부 출범 초기인 1998년 3~4월의 대남 대응으로, 이때 북한은 대북포용론을 아전인수격으로 해석했던 것 같다. 북한은 대체로 연북 화해를 요구하며 관망 자세를 취하였다. 물론 자신들의 입장에서 몇가지 우려와 함께 남북 관계가 개선되기를 기대하는 의지도 표출하였다.⁴⁾ 북한은 새 정부가 정부 차원의 조건 없는 적극적인 경제 지원을 제공할 것으로 판단할 정도로 김대중 정부의 대북 정책을 단순한 대북 지원 노선 정도로 이해한 것으로 보인다. 따라서 그들은 자신들이 당국자회담에 나온 것 자체가 남한 정부에 대한 하나의 선물로 인식했으며, 자신들이 요구하는 비료 20만 톤은 당연히 제공받을 것으로 판단했던 것 같다. 그러나 북경 차관급회담에서 김대중 정부가 비료 제공대신에 이산 가족 재회를 위한 진일보된 합의를 상호주의적 조건으로 내걸자, 상당히 당황했던 것으로 보인다.

제2단계는 북경회담 이후 남한의 대북 정책에 대한 의구심이 커지는 1998년 5~8월이라고 할 수 있다. 북한은 북경 차관급회담이 남한 정부의 상호주의에 제동이 걸려 성과없이 결렬되자 5월부터 김대중 정부의 대

북 정책을 비난하고 나섰다. 북한은 김대중 정부가 “문민 정권의 전철을 그대로 밟고 있다”고 비판했으며⁵⁾ 상호주의를 ‘분열·대결 논리로 내부를 흔들어보려는 것’으로 규정하였다.⁶⁾ 또한 햇볕론을 ‘반민족적이고 침략적인 것이 본질’로서 북한 ‘내부를 와해해 보려는 악랄성과 교활성을 견비’한 정책이라고 비난하였다.⁷⁾ 개방 유도라는 말에 대해서는 ‘사회주의제도를 침식하고 인민의 등에 칼을 꽂겠다는 것’⁸⁾이며 정경 분리는 ‘빛 좋은 개살구, 기만적인 말장난’이라고 비난하였다.⁹⁾ 이러한 논조 위에서 북한은 일체의 당국자간 관계 개선에 관심을 보이지 않았다.

대북 포용 정책에 대한 북한의 선택적 수용과 인식 변화

북한의 대북 포용 정책에 대한 3단계 대응은 대략 김정일체제가 공식 출범하는 1998년 9월부터 시작되어 현재에 이르고 있는 것으로 판단된다. 3단계 대응 시기의 중요한 특징은 대북 포용 정책의 전면적 부정대신에 자신에게 유리한 부분을 포착하여 활용해나가겠다는 전략으로 변화한 것을 들 수 있다.

4) 「로동신문」(1998. 3.28).

5) 평양방송(1998. 4.28).

6) 「로동신문」(1998. 5.23).

7) 평양방송(1998. 7.6).

8) 평양방송(1998. 6.17).

9) 「로동신문」(1998. 7.22).

이러한 북한의 변화는 경제난 타개를 위한 경제적 실용주의 채택이라는 내부적 변화와 김대중 정부의 대북 포용 정책에 대한 부분적인 인식 변화, 그리고 미국의 대북강경론 부상에 대한 대응이라는 3요소의 결합 속에서 이루어지고 있다.

이 가운데서 북한의 대북 포용 정책에 대한 인식 변화를 살펴보자. 북한은 잠수정 침투 사건, 무장 간첩 변사체 사건, 인공위성 발사 사건 등을 둘러싸고 여론의 비난을 받아가면서도 김대중 정부가 구정권과는 달리 신중한 대응을 하며, 일관되게 포용 정책을 구사해나가는 것을 보면서 적어도 김대중 정부의 반대결정책의 진의를 파악하기 시작한 것으로 보인다. 또한 적지 않은 곡절과 비판적 여론에도 불구하고 정경 분리 원칙 아래 정부가 현대의 금강산 관광 사업을 줄곧 지원하는 것을 보면서 “과거와는 다르다”는 것을 인식한 것으로 보인다. 결국 북한은 김대중 정부의 확고한 정경 분리 정책의 의지를 읽었으며, 자신들의 도발적 행동에 대해서도 감성적 대응을 자제하는 정책 기조를 ‘현실’로서 이해하기 시작한 것으로 보인다. 이는 김대중 정부의 대북 포용 정책이 적대적 정책이 아니라는 점을 어느 정도 인식하기 시작했음을 의미한다.¹⁰⁾

따라서 북한은 선진적인 대남 비난은 그대로 하면서도 남한의 정경 분리 정책을 역으로 활용하여 민간 수준에서 ‘돈이 되는 교류’와 경험의 활성화를 추구하고 있는 것으로 보인다. 1998년 가을 정주영 현대그룹 명예회장의 방북 성과와 김정일의 남북 경험에 대한 관심 표명은 북한의 변화된 전략을 그대로 보여주는 것이라 하겠다.

NLL 침범은 북한의 전략·전투 실패

그런데 이러한 전향적 상황 속에서 지난 6월에 북한은 북방한계선(NLL) 침범을 통해서 서해 사태를 발생시켰다. 이로 인해서 많은 사람들이 북한의 대화 의지를 다시 한번 의심하게 되었으며 그들의 도발에 한층 경각심을 갖게 되었다. 그렇다면 우리는 서해 사태를 발생시킨 북한을 어떻게 보아야 하나?

북한은 서해 사태를 발생시켰지만 교전을 계획했다고 보기는 어렵다. 북한은 6월 15일 장성급회담이 개최될 때까지 완충 구역 내에서 대치 상태를 지속함으로써 이 구역을 장기적인 분쟁 수역화하려고 꾀했을 것으로 보인다. 즉, 장성급회담이 열리면 무력 충돌이 발생하기는 어렵다고 판단했을 것이며, 미국

10) 물론 북한은 대북 포용 정책(‘햇볕 정책’)에 대한 국내적 비판에 편승하여 대남 전술적 차원에서 이 정책을 자신들의 ‘내부를 와해해보려는’ 정책으로 비난하는 태도를 쉽게 버리지 않는 것이다.

의 중재 아래 결국 이 지역에서 양측이 모두 물러가고, 남한도 이 지역의 관할권 주장을 못하는 분쟁 수역으로 쟁점화시킬 수 있을 것으로 판단한 것으로 보인다. 그러나 15일 한국 해군의 단호한 밀어내기 작전 과정에서 위협을 느낀 북한 함정에서의 선제 사격으로 교전 사태가 발생한 것으로 보인다.

결국 북한은 긴장과 갈등은 발생시키지만 고강도적 군사적 충돌을 야기할 의사가 없었던 것으로 보인다. 그리고 포용 정책을 시험하고, 한국의 대북 문제와 관련한 국제적 주도력을 약화시키려고 했으나, 근본적으로 이 정책을 파탄시키려는 저의를 가지고 있었다고 보기도 어렵다.

결과적으로 북한은 서해 사태에서 전략 실패와 전투 패배라는 두 가지 실패를 하였다. 즉, 한국군의 단호한 대응으로 NLL의 분쟁 수역화를 계획대로 진행하지 못한 채 교전으로 비화시켰으며, 한국전쟁 이후 최초의 남북 교전에서 참패를 당했다. 특히 교전이 북한의 일방적인 패배로 끝나고 남북 군사력이 明證하게 비교되었다는 점에서 북한 지도부의 충격과 좌절감은 대단했을 것으로 보인다. '군사강국'을 김정일체제의 유지 조건으로 삼아온 그들로서는, 그동안 '꼭두각시'라고 매도해온 국군에게 압도적인 화력의 열세 속에서 패퇴했다는 사실은 북한 군부와 지도자들에게 커다란 타격을 주었을 것이다. 따라서 자존심을 훼손 당한 군부 중심으로

대남강경론이 득세하면서, 복수를 하자는 의견도 강하게 제기되었을 것이다. 그동안 수령의 '총폭탄'이 되자고 거둬 맹세하고 '자폭 정신'을 주창해온 북한 군부로서는 이번 패배가 씻기 어려운 치욕으로 받아들여질 수 있기 때문이다. 따라서 서해 사태는 사태 직후 열린 북경 차관급회담 결렬이 보여주듯이 단기적으로 북한이 공개적으로 포용 정책을 거부하는 명분이 되었다.

그러나 서해 교전의 여파는 오래가지 않았다. 북한은 서해 사태 이후 통제했던 남한 인사들의 평양 방문을 8월 이후 사실상 해제되었으며, 10월 초에는 정주영 현대그룹 명예회장이 다시 김정일을 면담함으로써 남북 관계를 복원시키기 시작하였다. 이는 북한이 서해 사태에도 불구하고 내부 경제 자원의 고갈로 인해서 포용 정책을 거부하기 어려울 것임을 시사하는 것이다.

사실 금년도 북한의 신년 공동 사설에도 북한의 대남 대화 가능성은 어느 정도 시사되었다. 금년 공동 사설에서는 예년과 달리 '지난해 평가'에서 남북 관계에 대한 평가가 없었으며, 그에 따라서 남한 정부에 대한 구체적인 비판이 사라졌다. 특히 서해 교전 사태는 예년 같으면 반드시 짚고 넘어갈 만한 대남 비방 요인이었으나 언급하지 않았다. 뿐만 아니라 '약방의 감초'처럼 대남 비방의 상용품이었던 국가보안법 철폐, 안기부(국가정보원)·통일부 해체 등의 요구도 없어

졌다.

이러한 현상은 '어떤 점이 새롭게 나타나고 있는가?' 못지 않게 '무엇이 빠졌는가?'를 중시하는 '북한 문헌 읽기'의 상식에서 본다면 적지 않은 의미를 함축하는 것이다. 먼저 이번 공동 사설은 북한이 경제난 타개를 위해 실리적 차원에서 남북 관계 개선 용의가 있음을 시사하고 있다고 여겨진다. 특히 남북 당국자 대화 용의가 있으나, 남한의 태도와 국제 정세 등을 관망하면서 자신의 입장을 드러내겠다는 의도를 함축한 것으로 보인다.

향후 과제

대북 포용 정책의 발전적 전개를 위해서는 무엇보다도 먼저 지난 2 년간의 정책 추진 과정에서 드러난 문제점들을 보완하는 일이 중요하다. 그리고 나서 그동안 변화한 통일 환경에 따라서 새롭게 제기되는 과제들을 찾아보고, 나아가 남북 대화를 위한 우리의 전략을 모색해볼 필요가 있다. 이러한 차원에서 향후 과제를 제시하면 다음과 같다.

국민적 합의 기반 확대

대내적으로 포용 정책의 합의 기반을 지속적으로 확대해나가야 한다. 우리 사회는 아직도 냉전적인 사회 문화와 대북 의식에

젖어있다. 그러나 대북 포용 정책은 탈냉전의 패러다임에 기초해서 수립된 정책이다. 바로 이런 점때문에 포용 정책에 대한 국민적 지지는 결코 노력없이 얻을 수 없다. 즉 국민 설득이 필요한 것이다. 우리는 서해 교전 사태와 민영미氏 억류 사건, 차관급회담 결렬로 이어진 일련의 상황 전개를 보면서 대북 정책의 국민적 지지 기반을 확대하는 일이 얼마나 중요한 일인지를 새삼 절감하였다. 지금은 북한을 상대로 한 대북 정책보다 시민 사회를 상대로 한 대북 정책의 공감대와 지지 기반 확산이 더욱 필요한 때라고 느껴질 정도이다.

지금 중요한 것은 보다 많은 국민이 포용 정책을 특정 지도자나 특정 정파의 소유물이 아니라 이 시대에 우리가 달리 선택할 수 없는 모든 정치 세력이 공유하는 최대 공약수로 인식하도록 하는 일이다. 이렇게 됨으로써 포용 정책의 성과가 특정 정치 세력의 정치적 승리가 아닌 모든 정치 세력과 사회 세력의 공동의 결실이 될 것이라는 믿음이 일반화될 수 있도록 노력해야 한다.

그러나 이러한 포용 정책의 국민적 공감대 확산의 필요성 강조가 자칫 정부가 여론을 추수하라는 주문으로 변질되어서는 안된다. 정부는 여론에 귀를 기울이되, 오히려 정책 추진에 있어서 단기적 성과에 너무 연연하지 말고, 여론을 선도하며 과감하게 관계 개선에 나서는 추진력과 결단도 필요하다.

포용 정책의 개념 재정립과
신축적인 상호주의 적용

그동안 드러난 정책 문제점들을 과감하게 고쳐나아가야 한다. 이를 위해서는 먼저 포용 정책에서 뜻하는 북한 변화의 개념을 재정립할 필요가 있다. 이미 앞에서 설명한 것처럼 상대가 있는 대북 정책에서 북한 변화란 명시적으로 북한이 평화로 나오는 것을 의미하는 것으로 제한시켜 사용해야 한다. 즉, 포용 정책은 북한체제 내부의 변화를 유도하는 정책이 아니라, 북한이 우리와 적대 관계를 해소하고 평화 관계, 즉 평화 공존을 이룩하도록 하자는 것이라는 점을 분명히 해야 한다. 아울러 대북 정책 관련 부처간의 적절한 역할 분담을 통하여 정책에 대한 신뢰도를 높여야 한다. 예컨대, 국방부와 통일부가 포용 정책의 양대축인 안보와 대화를 각각 대변하는 방식으로 명확하게 역할 분담을 하는 것이 바람직하다.

정부간 대화 협력에 적용해온 상호주의에 대해서도 보다 신축적인 적용이 필요하다. 상호주의에 대해서는 동일 사안에 대한 남북한의 가치 인식의 문제(즉, 등가성의 문제)나 순차성의 문제가 이미 지적되어왔다. 사실 국력이 공식 통계로 25 배 이상 차이가 나고, 서해 교전에서 보여진 것처럼 충분한 대북 억제력을 지니고 있으며, 한·미·일 공조와 한중·한러와 우호적 협력 관계를 맺고 있는

우리가 식량난으로 수십만 명의 아사자가 발생하고, 심각한 외교적 고립에 처한 북한에 대해 “상대가 양보해야만 우리도 양보할 수 있다”는 엄격한 상호주의에 사로잡혀 있다면 21세기 화해와 평화의 시대를 열어나가기 어려울 것이다.

한편, 정책 담당자들의 남북 관계에 대한 공개적인 낙관적 전망을 자제해야 한다. 정부 당국의 남북 관계에 대한 낙관적 전망은 포용 정책이 지닌 온건 측면과 상승 결합 작용을 일으켜서 ① 정부가 ‘아전인수격이다’, ‘너무 낙관적이다’라는 비판을 받게 하며, ② 결과가 비관적인 경우는 그대로 정부 부담이 되며, ③ 북한에게 우리의 협상 의지를 읽히는 측면이 있음에 유의해야 한다. 이와 같은 맥락에서 정책 담당자들은 북한 정세에 대해서도 공개적인 전망 분석 발언을 자제할 필요가 있다.

남북한 주도의 평화 정착 노력

남북한간의 평화를 제도화하기 위한 북한과의 평화 협상을 준비하고 시작해야 한다. 이제 남과 북은 어떤 수준에서든지 평화 문제를 논의하기 시작할 때가 되었다. 필자는 남북간에 평화의 제도화를 위한 빅딜을 추진할 때가 되었다고 본다. 주지하듯이 페리보고서는 한반도 문제의 국제적 해결 방식을 담고 있다. 그리고 북한이 대량 살상 무기 개

발을 포기한다면, 체제 안전과 외교적 정상화의 길을 보장하고 경제적 지원을 아끼지 않겠다는 한·미·일의 정치적 결단을 담고 있다. 이는 우리가 한반도 문제 해결을 위해 기능주의적 접근과 정치적 해결 방식을 병행하는 시점으로 진입하고 있음을 의미한다.

바로 이러한 새로운 상황 전개는 우리에게 페리보고서의 실현을 위한 한·미·일 3국의 공고한 협력체제의 구축과 한반도 문제의 민족 내부적 해결 틀의 복원이라는 이중적 과제를 던지고 있다. 여기서 남북 대화와 관련하여 중요한 것은 후자의 문제 의식이다. 즉, 이제 우리는 경제적·인적 교류의 활성화라는 기능주의적 접근을 지속하는 한편, 평화 문제를 논의하기 위해 북한과 정치 협상을 준비해야 한다. 물론 지금과 같은 적대적 대결 상태에서 북한이 평화 협상에 응해올 리 없다. 그러나 이제 북한도 한반도 평화 정착없이 자신의 미래가 없다는 것을 깨달아가고 있는 중이다. 따라서 지금은 어렵더라도 평화를 쟁취하기 위한 남북 협상을 준비하고 추구해야 할 때인 것이다.

그런데 남북간의 평화 문제는 남과 북이 함께 그 의지를 가질 때, 비로소 의미를 지닐 수 있다. 그러나 상대가 평화 문제에 미온적이라고 우리까지 그럴 수 없다는 점에서, 보다 합리적이고 우월한 쪽에서 상대적으로 많은 비용을 치르면서 평화를 주도해나갈 수밖에 없다. 이런 맥락에서 우리는 남북간의 평

화를 정착하기 위해서 보다 적극적으로 나서야 하는 자세가 필요하다.

한편, 평화의 제도화를 위한 남북 협상은 북한이 평화의 제도화가 자기 체제를 위협하는 것이 아니라고 인식할 때만 가능하다. 실제로 북한은 우리의 대북 정책이 겉으로는 평화 공존을 주장하지만 실제로 체제 붕괴를 의도하고 있는 것이 아닌가 하는 의구심을 가지고 있다. 이러한 우려를 풀기 위해서는 인도적 대북 지원과 포용 정책의 지속적인 추진 등을 통해서 우리의 화해 의지를 일관되게 보여주고, 국제 사회에서 북한이 정상적인 행위자로 활동할 수 있도록 북미·북일 관계를 정상화하는 데 우리가 주도적인 역할을 하는 것이 바람직하다.

남북 대화 성사를 위한 분위기 조성

남북의 평화 정착을 위해서는 남북 대화가 불가피하다. 그런데 남북 대화를 위해서는 북한과 협상도 잘 해야 하지만, 지금 단계에서는 우리도 대화 여건을 조성하기 위해서 우리가 할 수 있는 몇가지 사항을 실천해야 한다고 본다.

첫째는 통일 3원칙을 재천명해야 한다.¹¹⁾ ‘자주·평화·민족 대단결’의 3대 원칙은 7·4남북공동성명에서 천명하고, 1991년 남북기본합의서에서 재확인된 통일을 실현하기 위한 귀중한 원칙이다. 그런데 역대 정부는

이 원칙을 지켜오다가, 6공화국 때 한민족공동체통일방안을 만들면서 '민족 대단결'을 '민주'로 바꾸어 '자주·평화·민주'를 3원칙으로 삼아왔다. 반면에 북한은 시종일관 이 3원칙의 실현을 주장해왔다. 그리고 그동안 우리에게 이 원칙들의 '성실한 이행'을 강조하며 마치 우리가 3대 원칙을 포기한 것처럼 비난해왔다

이제 민족 대단결의 원칙을 다시 확인하는 것이 바람직하다. 사실 우리는 1998년에 북한의 민족 대단결에 기초한 통일 전선 논리에 적극적으로 대응하기 위하여 민족화해협력범국민협의회를 결성하였다. 이는 이미 우리가 북한의 통일 전선 전략도 정면으로 맞대응할 수 있는 통일 역량과 체제의 우월성을 지니고 있음을 보여주는 것이다. 따라서 우리가 3대 원칙을 재확인한다면, 이는 남북 대화에서 중요한 명분을 회복하는 동시에, 북한에게는 우리의 대화 의지를 보여주어 남북 관계 개선에도 적지 않게 기여할 것이다.

이 문제를 해결하는 방식으로는 3대 원칙을 재천명하되 기존에 우리가 임의로 채택했던 민주 원칙은 "통일로 가는 전과정은 민주적 절차에 따라 진행되어야 한다"는 식으

로 포괄적 원리로 규정하면 어떨까 여겨진다.¹²⁾

둘째는 국가보안법의 개정이 필요하다. 이미 많은 법조인들이 지적한 것처럼 남북의 공존과 화해 협력을 규정한 기본합의서의 많은 내용은 현행 국가보안법에 위배된다. 사실 기본합의서 체결 때는 새로운 남북 관계와 기본합의서의 실천을 위해서는 국가보안법 개정이 불가피하다는 논의가 대세를 이루었다. 그러나 그동안 남북 관계가 악화되면서 이 논란은 유야무야 되었다. 그러나 국가보안법 문제는 남북 관계를 구실로 인권 탄압의 소지가 크다는 지적 때문에, 국내 민주화 프로그램의 일환으로 끊임없이 제기되어 왔다. 빠른 시일 내에 법 개정이 필요하다.

셋째는 비전향 장기수로 불리는 출소 공산주의자 송환 문제도 적극 검토할 때가 되었다고 본다. 출소 공산주의자들의 북한 송환 문제는 분열과 갈등의 시대를 마감하겠다는 결연한 의지를 보여준다는 차원에서 인도주의적 관점에서 과감하게 풀어야 한다. 북한의 송환 요구때문이 아니라 우리의 인권 신장을 위해서, 그리고 우리가 새로 맞이한 21세기에는 끊어졌던 이산 가족의 상봉이 이루어지기를 바라는 마음에서 대승적으로 문

11) 이 논의를 이종석(1998), 「분단 시대의 통일학」, 한울아카데미, pp. 252~253; "북한의 대남 정책과 남북 관계 전망", 「남북기본합의서와 남북 관계 발전 전략」, 남북기본합의서 발효 7주년 및 통일부 창설 30주년 기념 세미나 논문집, 1999. 2, pp. 38~39.

12) 권만학 교수도 최근 이와 유사한 입장을 개진한 바 있다.

제를 풀어가야 하는 것이다.

사실 우리 사회에 남아있는 소수의 출소 공산주의자들은 그동안 수백 명의 남과 간첩이 자유민주주로 전향하여 석방되어 우리 사회에 적응해서 살고 있는 것과는 달리, 사상 전향을 하지 않은 대가로 세계적으로도 유례가 드문 29~41 년의 긴 감옥살이라는 대가를 치른 사람들이다. 즉, 그들은 이미 자신의 죄값을 치른 사람들인 것이다. 그 사이에 그들의 나이는 모두 황혼기에 접어들었다. 그들은 병든 노인들인 것이다.

우리는 이인모 노인 송환 때 북한이 이를 체제 선전에 이용한 것을 하나의 악몽으로 기억하고 있다. 그러나 북한이 이들을 체제 선전에 이용한다고 해서 굶주림에 시달리는 북한 주민이 얼마나 거기에 열광할 수 있을까? 이인모 노인 송환 때 이미 한 번 써먹은 체제 선전 카드가 다시 얼마나 효과를 발휘할 수 있을까? 북한이 그들을 체제 선전에 이용한다는 것이 우리 사회나 남북 관계에 실제로 얼마나 부정적인 영향을 미칠까? 북한 주민들은 수십 명의 출소 공산주의자들을 자기들에게 보내주는 남한에 대해서 과연 부정적으로만 볼 수 있을까? 수십 명의 출소 공산주의자들이 북한으로 들어갈 때, 그것은 오히려 북한 정권에 부담이 되는 일은 아닐까? 우리가 그들을 북으로 송환하지 않고 국내에 존치할 때, 인권 논란 소지 등 오히려 그 부담이 더 큰 것은 아닐까? 우리는 기존의 관성

적인 관념을 넘어서 이러한 질문들을 스스로 던져볼 때가 되었다고 본다.

인권 문제에 상호주의를 고집할 필요는 없다고 본다. 특히 북한처럼 우리와 적대적 상태에 있는 상대방에게 인권 문제로 상호주의를 내건다면, 그것은 문제 해결을 사실상 기대하지 않는다는 얘기나 마찬가지다. 사실 탈냉전과 남북한 역량 격차의 심화, 북한체제의 위기라는 새로운 환경 속에서 이제 우리에게 민주주의와 인권은 북한때문에 사로잡혀 있는 볼모가 되어서는 안된다고 본다. 우리는 이미 오래 전에 민주주의와 인권 신장이 조건부가 아니라 우리 사회를 건강하고, 강력하게 만들기 위한 기본 조건으로 필요한 시대에 접어들었다. 그러나 아직도 '북한때문에' 국가보안법은 손을 대서 안되며 '북한이 반인권적 행동을 하는 한' 출소 공산주의자들을 돌려보내서는 안된다고들 말한다. 그러나 우리가 국가보안법을 개정하고 출소 공산주의자들을 송환시켜야 하는 이유는 대북 문제 이전에 우리 사회를 보다 강하고 건전하게 만들려는 내재적 필요성이라는 점을 인식할 필요가 있다. 