

총선 이후의 남북 관계 전망과 대북 정책 방향

고유환 / 동국대학교 북한학과 교수

대통령의 임기 중반에 치러지는 제16대 국회의원 선거는 남북 관계 발전의 또 하나의 전환점이 될지도 모른다. 4·13 총선 결과에 따라 대북 포용 정책의 지속이나 좌절이나 하는 문제가 결정될 수도 있는 기로에 서 있다.

다수 정당이 난립한 가운데 치러지는 4·13 총선은 어느 한 당이 과반수 의석을 확보하기 어려울 것이다. 따라서 선거 결과에 따라 일부 정당에서는 책임론이 제기되고 3년 후에 있을 대선 또는 내각제를 거명한 정계 개편이 이뤄질 가능성도 예상할 수 있다. 총선 이후 대북 정책의 추진 방향은 민주당의 과반수 또는 제1당 확보, 민주당과 자민련의 공동여당 회복, 정계 개편 또는 영입을 통한 민주당의 안정 의석 확보, 여소야대 등 크게 4가지 시나리오에 따른 포용 정책의 가속화 여부를 생각해볼 수 있을 것이다.

총선 이후 정부가 우선적으로 추진해야 할 대북 정책 과제는 베를린 선언의 구체화 문제, 정상회담 및 당국간 대화 추진, 실효성이 떨어진 4자회담에 대한 재검토 등이 있다. 베를린 선언이 사회간접자본 확충과 농업 구조 개선 등 북한의 경제난을 근본적으로 해결하는 데 결정적 도움을 준다는 측면에서 북한이 이를 거부할 명분을 찾기 어려울 것이다. 베를린 선언에 대한 북한의 수용 여부는 4월로 예정된 북일 국교 정상화 교섭과 북미 고위급회담의 진전 여부, 자체의 힘으로 해결하기 어려운 북한의 경제난, 그리고 베를린 선언을 수용했을 경우에 북한체제에 미칠 부정적 영향 등의 변수를 종합적으로 고려하여 결정할 것으로 보인다.

베를린 선언 등 대북 포용 정책이 성과를 거두기 위해서는 무엇보다도 북한의 호응이 있어야 하고 주변 국가들의 도움이 필요하다. 그리고 국내적으로는 대북 정책이 국내 정치의 쟁점으로 부각되거나 정치적으로 이용되지 말아야 할 것이다. 이제 총선 과정에서 부각되었던 '색깔 논쟁', '북풍 논쟁'을 끝내고, 대북·통일 문제에 대한 초당적인 지지 기반 마련과 국민적 합의를 바탕으로 일관성 있는 대북 정책을 추진해야 할 것이다.

O 리나라는 대통령제를 운영함으로써 국가의 주요 정책은 대통령의 임기를 기준으로 집행되는 경우가 많다. 대통령의 통치 철학을 구현하기 위해서는 국회를 통한 입법화가 이뤄져야 한다. 그러나 대통령과 국회의원의 임기가 같지 않아 대통령의 임기 중에 치러지는 총선에서 집권당이 과반수 또는 제1당 등 안정 의석을 확보하지 못할 경우 정책의 일관성을 유지하기 어렵다. 민족 문제인 통일·대북 정책에 있어서도 예외는 아니다. 일관된 대북·통일 정책을 추진해야 함에도 불구하고 정권이 바뀔 때마다 또는 선거를 전후하여 대북 정책이 근본적으로 바뀌는 경우가 많았다. 특히 대북 정책이 국내 정치로부터 자율성을 확보하지 못하고 여론에 따라 강·온 양면을 왔다갔다 하는 경우도 있었다.

대통령의 임기 중반에 치러지는 제16대 국회의원 선거는 남북 관계 발전의 또 하나의 전환점이 될지도 모른다. 4·13 총선 결과에 따라 대북 포용 정책의 지속이나 좌절이나 하는 문제가 결정될 수도 있는 기로에서 있다.

대북 포용 정책의 가속화를 원하는 김대중 대통령은 지난 3월 10일 베를린 선언을 통해서 '제공을 통한 대화'를 제의해놓고 북한의 반응을 기다리고 있다. 그러나 북한은

「로동신문」(2000. 3.15) 논평을 통해서 "백마디 말보다 실천이 더 중요하다"고 언급한 후, 3월 23일 '서해 5도의 통항 질서'를 선포하여 남북 관계를 다시 긴장시키고 있다.

이미 국내적으로 총선과 관련하여 대북 포용 정책의 실효성에 대한 의문이 제기되고, 대통령에 대한 '색깔 논쟁'이 벌어지고 있는 터에 '북풍'이 겹쳐 햇볕 정책에 대한 논쟁은 더욱 가열되었다. 따라서 총선의 결과에 따라 대북 포용 정책은 상당한 영향을 받을 수밖에 없을 것이다.

본 고에서는 총선 과정에서 나타난 '색깔·북풍 논쟁'과 대북 정책의 쟁점을 각당의 선거 공약을 중심으로 분석해보고, 총선 이후 정치 지형의 변화에 따른 대북 포용 정책의 가속화 여부와 대북 정책 과제를 살펴보고자 한다.

4·13 총선 관련 '색깔·북풍 논쟁'

'색깔·북풍 논쟁'

김대중 정부는 올해 대북 정책 방향을 '튼튼한 안보 지속과 대북 포용 정책의 가속화'로 정하고 남북 관계 개선에 주력하고 있다.¹⁾ 김대중 정부는 4·13 총선을 앞두고 안보에 대한 일부의 우려와 당국간 대화가 진전되지

1) 민주평통(2000. 2.17), 박재규 통일부 장관 초청 서울 지역 통일 강좌 자료집, 「2000년도 대북 정책 추진 방향」.

못한 데 대한 부정적 여론 등을 의식하여 확고한 안보 태세 유지와 정상회담을 비롯한 당국간 대화 개최에 강한 의욕을 보이고 있다.

남북 정상회담을 통해서 남북 문제 해결의 획기적 전기를 마련하려는 김대중 대통령의 의지가 반영되어 나타난 김정일 총비서에 대한 '긍정적 평가'가 한바탕 논란을 불러일으키기도 했다. 김 대통령은 지난 2월 9일 일본 도쿄방송(TBS)과의 회견에서 "남북간의 대화는 서로에게 이익이 되는 윈-윈 게임"이라면서 "남북 문제를 풀려면 김정일 총비서와의 대화외에 다른 길은 없다"고 남북정상회담에 대해 강한 의지를 보였다. 김 대통령은 정상회담의 상대인 김정일에 대해서 "김 총비서는 지도자로서의 판단력과 식견을 갖추고 있는 것으로 안다"고 말했다.

김정일 총비서에 대해서 긍정적으로 평가하는 '외교적 수사'를 둘러싸고 논란이 벌어졌다. 김 대통령의 발언에 대해서 공동 여당의 한 축을 형성했던 김종필 자민련 명예총재는 '안보상의 주적을 미화하는 일' (2월 16일 자민련 중앙위원회 임시 대회 격려사)이

라고 주장했다.²⁾ 한나라당 정형근 의원은 '지금은 좌익광란의 시대'라고 하면서 김 대통령을 '정신나간 사람'이라고 비난했다.³⁾

김대중 대통령의 '베를린 선언'⁴⁾에 대해서도 야당들은 "북한에 대한 일방적 양보일 뿐만 아니라 총선용이라는 의혹마저 있다"고 주장했고 민주당은 '말꼬리잡기 비판'이라고 반박했다.⁵⁾ 특히 한나라당 이회창 총재는 "총선을 한 달 앞두고 외국에서 베를린 선언을 한 것은 총선용"이라며 '베를린 선언이야말로 신북풍'이라고 비난했다.⁶⁾

여야는 지난 3월 24일 북한의 일방적인 '서해 5도 통항 질서' 발표를 계기로 햇볕 정책에 대한 공방을 다시 벌였다. 야당들은 "어슬픈 햇볕 정책이 북한의 간만 키워놓았다"고 공박했고, 민주당은 "안보 문제를 정략에 이용하는 행위는 이적 행위"라고 맞섰다.⁷⁾ 한편, 김대중 대통령은 북한의 일방적인 '서해 통항 질서 선언'과 관련, "우리는 서해 북방한계선(NLL)을 철저히 지킬 것이며, 북한이 도발할 경우 단호히 막아낼 것"이라고 말했다.⁸⁾

이밖에도 김대중 대통령의 「동아일보」 특

2) 「중앙일보」(2000. 2.17).

3) 「동아일보」(2000. 2.14).

4) 「문화일보」가 실시한 여론 조사에 의하면, 베를린 선언은 '남북 민간 교류가 확대되는 상황에서 필요한 적절한 외교 정책'이라고 평가하는 응답이 52.0%로, 국민의 과반수 이상이 긍정적 반응을 보였다. 그러나 베를린 선언은 '북한의 태도 변화도 없이 무조건 지원하겠다는 잘못된 것으로 선거용'이라는 부정적 여론이 39.6%에 달했다(「문화일보」(2000. 3.27)).

5) 「동아일보」(2000. 3.13).

6) 「중앙일보」(2000. 3.15).

7) 「중앙일보」·「세계일보」(2000. 3.25).

별 인터뷰(2000. 4.1)에서 밝힌 총선후 '대규모 북한 특수' 발언, 남북한간 비공식 접촉의 진행, 선거후 남북 당국자 회담과 정상회담 추진 등의 발언을 둘러싸고 야당들로부터 대북 문제를 선거에 이용한다는 지적을 받기도 했다.

'북풍' 이 선거에 미치는 영향

과거 선거에서 북한 도발 변수는 집권 여당의 승리에 유리하게 작용했다.⁸⁾ 1987년 11월 29일 북한 공작원에 의한 대한항공 707 여객기 폭파 사건과 대통령 선거 하루 전인 12월 15일 폭파범 김현희의 서울 압송은 집권 민정당 노태우 후보의 승리에 결정적인 영향을 미쳤다.

1992년 12월 14대 대선을 앞두고 중부지역당 간첩단 사건('이선실 간첩 사건')이 돌출했다. 그에 따른 대북 강경 기류 속에서 12월 18일 있는 대선에서 집권 민자당의 김영삼 후보는 압승을 거뒀다.

1996년 4월 4일 북한은 비무장지대 불인정 선언에 이어 4월 5일부터 7일까지 사흘간 110~300 명씩의 무장 병력을 판문점 공동

경비 구역 북측에 투입해 임시 진지 구축 작업을 벌였다. 나흘 후의 4·11 총선에서 집권 신한국당은 선전했고, 국민회의는 예상외로 훨씬 밀도는 의석 확보에 그쳤다.¹⁰⁾

선거를 앞둔 시기에 북한의 도발 행동은 번번이 당시 집권당에 유리한 결과를 가져왔다. 그래서 1997년 대선 때도 여당과 안기부가 북한의 도발을 유도하려 했다는 것이 현 정부 출범 이후 파문을 일으켰던 '북풍 공작'이다. 국가정보원 제2차장을 지낸 민주당 신건 공명선거대책위원장의 주장에 의하면, 1997년 대선 직전 국가안전기획부가 당시 울산에서 검거했던 부부 간첩을 이용, 북한의 무장 병력을 서해안으로 상륙시킴으로써 '북풍'을 선거에 이용하려 했다는 것이다.¹¹⁾

역대 선거에서 북한 도발 변수는 국민의 안정 심리를 자극하여 집권당에 유리하게 작용했지만 대북 포용 정책을 펴는 현 정부는 상황이 다르다. 4·13 총선을 앞두고 서해교전의 불씨였던 북방한계선(NLL) 문제를 북한이 다시 들고 나오므로써 대북 포용 정책은 다시 도마 위에 오르게 되었다.

이와 같이 4·13 총선과 관련하여 현 정부의 대북 포용 정책과 정상회담용의 발언

8) 「중앙일보」(2000. 3.25).

9) 성병욱 칼럼(2000. 3.28), "북풍-병풍, 흥보며 배우기?", 「중앙일보」.

10) 민주당의 한 당직자는 북한의 '통항 질서' 선포 이후 무력 충돌로 비화될까 걱정하면서 "15대 총선 당시 장학로氏 부정 축재 사건으로 고전하던 신한국당(한나라당 전신)은 선거를 며칠 앞두고 터진 북한의 판문점 비무장지대 무력 시위로 지도를 4~5% 끌어올렸다"고 주장했다. 「세계일보」(2000. 3.25).

11) 「연합뉴스」(2000. 3.17); 「중앙일보」(2000. 3.18).

및 김정일 총비서에 대한 '공정적 평가' 등은 '색깔 논쟁'으로까지 비화되었다. 그리고 김대중 대통령의 베를린 선언과 북한의 '5개 섬 통항 질서' 선포 등은 '신북풍' 또는 '북풍' 논쟁으로 비화되어 선거의 쟁점으로 부각되었다.

지난 2년여 동안 포용 정책에 대해서 공식적인 반대와 '선택적 수용'을 해왔던 북한이 포용 정책의 지속을 바란다면 현 정부의 대북 포용 정책에 힘을 실어줄 수 있는 정책을 추진할 것이다. 그렇지 않고 포용 정책의 중단을 원한다면, 대남 도발을 강행하여 현 정부를 어렵게 할 수도 있을 것이다. 선거 때면 의례적으로 있어왔던 '북풍', '총풍'이 이번 총선에 어떻게 반영되어 나타날 것인지가 남북 관계에 중요한 변수로 작용할 것으로 보인다.

대북 정책 공약과 포용 정책 전망

각 당의 대북 정책 공약 비교

민주당은 4·13 총선 공약에서 베를린 선언에 따라 북한의 사회간접자본 및 농업 기반을 지원할 필요가 있다는 입장을 밝히고

있다. 민주당은 북한에 대한 사회간접자본 지원을 통해 한반도 경제공동체 건설 기반을 마련한다는 차원에서 남북 철도·도로 연결, 유희 설비 대북 지원 등을 공약으로 내놓았다.

베를린 선언을 통해서 촉발된 대북 사회간접자본 지원에 대해서 한나라당은 "대북 지원에는 한계가 필요하며 지금은 무조건적인 지원을 할 때가 아니다"며 반대 입장을 분명히 했다. 한나라당은 "국가 부채가 수백조 원에 이르고 중산층이 몰락하고 있는 상황에서 상호주의 원칙을 포기하면서까지 대북 지원을 하는 것은 바람직하지 않다"는 입장을 견지하고 있다. 한나라당이 3월 24일 내놓은 총선공약집에 의하면 통일·외교·국방 담당 초당적 기구를 국회에 설치해 논의하자는 제안을 하고 있으며, 500만 달러 이상의 대북 지원·투자시 국회에 사전 동의를 받을 것을 요구하고 있다. 그밖에 북한의 탈북자 문제, 화학 무기 및 미사일 개발 등에 관한 국회 차원의 진상조사단 구성, 북한에 대한 현금 지급 불허, 대북 사업에 대한 국회 심의 강화 등 '보수 색채'가 강한 공약을 제시하고 있다.¹²⁾

김대중 정부 출범과 함께 공동 여당이었던

12) 「중앙일보」(2000. 3.25); 「동아일보」(2000. 3. 25); 한나라당은 3월 24일 배포한 정책자료집에서 김대중 대통령에 대해 "북한 대통령"으로 착각하고 있다"고 비난했다가 여론이 악화되자 이를 삭제하는 해프닝을 빚기도 했다. 한나라당은 햇볕 정책을 비판하면서 "정부는 지속적인 대북 지원으로 이산가족 상봉, 당국간 대화 등 남북 협력이 가능하다고 판단하고 있다"며 "이는 DJ가 '북한의 대통령'으로 착각하고 있는 정책 기초"라고 주장했다(「동아일보」(2000. 3.25)).

다가 총선을 앞두고 '야당'을 자임한 자민련은 햇볕 정책의 기초는 지지하나 확고한 안보의 바탕 위에서 추진해야 한다는 선안보론을 펴고 있다. 자민련은 '사정 거리 800 km 미사일 개발', '평화적 핵주권 확보', '국가보안법 개정 반대' 등 보수층을 주 소비층으로 하는 차별화 공약으로 눈길을 끌고 있다.¹³⁾ 자민련은 '보수 원조' 색깔을 선명히 하기 위해 김 대통령의 대북 지원 발언을 '선심 정책'이라고 비난한다.

한편, 지난 3월 24일 총선 공약을 일괄 발표한 민국당은 햇볕 정책에 대한 청문회 실시를 요구했다. 민국당은 '햇볕 정책은 대북 환상'이라면서 햇볕 정책의 대안으로 '불강요주의(non-engagement)'를 공약으로 내놓았다. 민국당은 북한에 대화와 교류를 구걸하지 않는 당당한 정책을 펼 것이라고 밝혔다.¹⁴⁾ 민국당은 김 대통령이 노벨평화상에 대한 집착을 버리고 총선 중립 의지를 밝힐 것을 요구하기도 했다.¹⁵⁾

〈표 1〉 정당별 대북 관련 정책 비교

| | 한나라당 | 민주당 | 자민련 | 민주국민당 | 한국신당 | 민주노동당 | 청년진보당 |
|-------------|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------|----------------------|--------------|
| 햇볕 정책·포용 정책 | 반대 (선택적·전략적 포용) | 지지 | 조건부 지지 (선안보 후포용) | 반대 (불강요주의, 햇볕 정책 청문회 실시) | 반대 | 지지·강화 | 대북 경제 개입책 |
| 상호주의 | 견지(일방 지원 반대) | 탄력 운용 | 견지(상급한 대북 지원 반대) | 견지 | 견지 | 폐기 | 폐기 |
| 금강산 관광 | 보완 필요 | 유지 | 유지 | 유지 | 유지 | 유지 | 확대 |
| 군사비 전용 | 의혹 제기(500만 달러 이상 대북 지원·투자 국회 사전 동의) | 없음 | 방지책 마련 | 검증 장치 마련 | 검증 장치 마련 | 없음 | 없음 |
| 국가보안법 | 개폐 논의 시기 상조 | 반국가단체·찬양고무죄·불고지죄 등 개정 | 유지 | 유지 | 유지 | 폐지 | 폐지 |
| 북한 인권 | 외교적 지원체제 강구 | 국제 인권기구와 협력 | 형법 개정 압력 행사 대북 지원과 연계 | 인권 문제와 대북 정책 연계 | 국제 사회 이슈화 대북 지원과 연계 | 내정 불간섭 원칙(기본 합의서 정신) | 획일적 인권 기준 반대 |

자료: 「중앙일보」(2000. 3. 20), “전문 기자가 본 각 당 공약: 「중앙일보」(2000. 3. 25): 「동아일보」(2000. 3. 17): 기타 각 당 공약 참조 작성.

13) 「중앙일보」(2000. 3. 15).

14) 「세계일보」(2000. 3. 25).

15) 「동아일보」(2000. 3. 20).

총선 이후 포용 정책 전망

4·13 총선에서 집권 여당이 안정 의식을 확보하지 못할 경우 대북 포용 정책은 전면적인 재검토를 요구받을 수밖에 없고 부분적인 제도 수정이 불가피할지도 모른다. 집권 여당이 지난 2년여 동안의 대북 포용 정책의 '성과'를 바탕으로 이를 가속화하기 위해서는 국내적으로 포용 정책에 대한 초당적 지지 확보와 국민적 공감대 형성이 중요하다. 최근의 여론 조사 결과에 의하면, 포용 정책에 대해서 많게는 85.2% 이상(통일부 2000년 2월 여론 조사), 적게는 46.5%(「문화일보」(2000. 3.27))의 국민이 지지하고 있는 것으로 알려지고 있다. 대북 포용 정책에 대한 초당적 합의와 국민적 공감대 형성이 미흡한 상태에서 여당이 총선에서 안정 의식을 확보하지 못할 경우 대북 포용 정책은 '좌초'할 수도 있을 것이다.

다수 정당이 난립한 가운데 치러지는 4·13 총선은 어느 한 당이 과반수 의석을 확보하기 어려울 것이다. 따라서 선거 결과에 따라 일부 정당에서는 책임론이 제기되고 3년 후에 있을 대선과 내각제 개헌을 겨냥한 정계 개편이 이뤄질 가능성도 예상할 수 있다. 총선 이후 대북 정책의 추진 방향은 민주당의 과반수 또는 제1당 확보, 민주당과 자민련의 공동 여당 회복, 정계 개편 또는 영입을 통한 민주당의 안정 의식 확보, 여소야대 등

크게 4 가지 시나리오에 따른 포용정책의 가속화 여부를 생각해볼 수 있을 것이다.

첫째, 4·13 총선에서 민주당이 과반수 의석을 확보한다면 국내적 지지 기반을 바탕으로 대북 포용 정책을 가속화할 수 있을 것이다. 그러나 각종 여론 조사 등에서 나타난 바와 같이 현재와 같은 다당제 하에서 어느 한 정당이 과반수 의석을 얻기는 현실적으로 어려울 것이다. 자민련이 '야당'을 선언한 이상 민주당 단독으로 과반수 또는 안정 의석을 확보하지 못할 경우 여소야대가 불가피하게 될 것이다. 따라서 민주당이 집권 여당으로 안정적으로 국정을 끌고 가기 위해서는 여타 정당과의 공조 또는 영입을 통한 안정 의식 확보 등을 추진해야 할 것이다.

둘째, 민주당이 안정 의식을 확보하지 못할 경우 우선적으로 생각해볼 수 있는 시나리오가 자민련과의 '공동 정권'을 회복하는 것이다. 공동 여당의 한 축을 이루어왔던 자민련은 총선 이후에 민주당과 협력하지 않겠다고 공언하고 있다. 김종필 자민련 명예총재는 지난 3월 22일 "민주당은 16대 총선에서 과반수를 얻지 못할 것이며 어느 당에든 협력해달라고 애걸하게 될 것"이라면서 "자민련은 절대로 민주당과 같이 하지 않을 것"이라고 말했다.¹⁶⁾ 선거를 앞둔 정치 지도자들의 발언을 어디까지 믿어야 할지는 모르지만 자민련 추천 장관들과 박태준 총리가 현 정부에 남아있는 것으로 보아 공동 여당으로서

의 공조가 완전히 깨졌다고 보기는 어려울 것이다. 따라서 총선 이후 민주당과 자민련이 내각제 개헌을 매개로 다시 공동 여당의 지위를 회복할 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 이 경우 대북 포용 정책은 안보 문제에 대한 수정·보완을 거쳐 지속적으로 추진할 수 있을 것이다.

셋째, 선거 과정에서 나타난 민주당과 자민련간의 '감정의 골'을 극복하지 못하고 완전히 결별할 경우 민주당은 민국당 등과의 '정책 공조'를 모색하거나 정계 개편을 시도할지도 모른다. 민국당이 선거 공약으로 '불강요주의'를 표방하고 있기 때문에 이 경우에도 포용 정책의 수정은 불가피할 것이다. 정계 개편을 시도하지 않고 영입을 통한 안정 의식의 확보가 이뤄질 경우 포용 정책을 지속할 수 있을 것이다.

넷째, 민주당을 제외한 야당들이 야권 통합 또는 정책 공조를 추진하면서 여소야대가 될 경우 대북 포용 정책의 근본적 수정 또는 '좌초' 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 한나라당은 '선택적·전략적 포용'을 주장하고 있고, 민국당은 햇볕 정책에 대한 청문회 개최와 대북 '불강요주의'를 표방하고 있어 포용 정책은 심각한 도전에 직면할 것이다. 총선 이후 여소야대가 될 경우 야권은 햇볕 정책에 대한 전면적인 재검토를 요구하면서 국

회 청문회 개최 등을 요구할 가능성이 높다.

선거 결과에 관계없이 대북 포용 정책은 지속돼야 할 것이다. 김대중 정부의 공약 이행률에서 대북 정책이 높은 평가를 받고 있고 국민 다수의 지지를 받고 있는 포용 정책이기에 중간 평가를 통한 수정·보완은 필요하지만 근본적인 제도 수정은 바람직하지 않을 것이다.

경실련의 김대중 정부 공약 이행률 평가와 각종 여론 조사 결과에 의하면 대북 포용 정책에 대한 평가는 비교적 긍정적으로 나타나고 있다. 경실련이 지난 3월 10일 발표한 '김대중 정부 집권 2년 대선 공약 이행 평가 결과'에 의하면, 현 정권의 공약 이행률이 30%에 그치는 데 비해서 통일 분야는 60%라는 높은 공약 이행률을 보이고 있다.¹⁶⁾

대북 포용 정책에 대한 여론은 조사 기관과 시기에 따라 다소 편차를 보이기는 해도 대체로 긍정적인 평가를 받고 있다. 문화일보가 여론 조사 전문 기관인 TN소프레스에 의뢰하여 조사한 결과에 의하면 포용 정책에 대한 찬반 여론은 비슷하게 나왔다. '정부가 일관되게 추진해온 대북 포용 정책을 어떻게 생각하는가'를 묻는 질문에 '폐쇄적인 북한의 개방을 유도하기 위한 현명한 정책'이라는 응답이 46.5%인 반면, '받는 것없이 일방적으로 주기만 하는 잘못된 정책'이라는 평

16) 「연합뉴스」(2000. 3.22).

17) 「동아일보」(2000. 3.11).

가가 46.9%로 엇비슷하게 나타났다.¹⁸⁾ 한편, 통일부가 여론 조사 전문 기관에 의뢰하여 조사한 결과에 의하면 1998년 12월 56.3%, 1999년 3월 65.1%, 1999년 12월 65.6%, 2000년 2월 85.2%의 지지도를 보이고 있다.¹⁹⁾ 특히 2000년 2월 여론 조사에서는 응답자의 62.1%가 포용 정책의 추진으로 전쟁 위험이 감소됐다고 답하고 있어 포용 정책은 분단체제의 평화적 관리에 크게 기여했다고 평가할 수 있을 것이다.

총선 이후 남북 관계와 대북 정책 과제

베를린 선언 수용과 남북경제공동체 건설 전망

정부 당국은 베를린 선언 이후 남북관계를 4·13 총선에 활용하지 않겠다는 입장을 분명히 하였고, 이를 박재규 통일부 장관이 “사적 통로를 통해 북측에 전달했다”고 밝혔다. 박 장관은 지난 3월 13일 기자간담회에서 “북한에서 베를린 선언에 대한 응답이 오더라도 4·13 총선 전에는 이를 공개하지 않을 것”임을 강조했다. 따라서 총선이 끝나면 우리 정부가 추진할 가장 우선적인 대북 정책은 베를린 선언을 구체화하는 문제가 될 것이다.

베를린 선언이 사회간접자본 확충과 농업 구조 개선 등 북한의 경제난을 근본적으로 해결하는 데 결정적 도움을 준다는 측면에서 북한이 이를 거부할 명분을 찾기 어려울 것이다. 베를린 선언에 대한 북한의 수용 여부는 4월로 예정된 북일 국교 정상화 교섭과 북미 고위급회담의 진전 여부, 자체의 힘으로 해결하기 어려운 북한의 경제난, 그리고 베를린 선언을 수용했을 경우에 북한체제에 미칠 부정적 영향 등의 변수를 종합적으로 고려하여 결정할 것으로 보인다.

4월부터 북일 수교 교섭과 북미 고위급회담이 본격적으로 이뤄지겠지만 현안이 많아 단기간에 협상이 끝나기 어려운 상황이다. 북한이 희망하는 미국의 대북 경제 제재의 완전 해제와 일본의 식민 지배에 대한 배상·보상금 지급도 상당한 시간이 걸릴 것으로 보인다. 따라서 북한 당국은 시급한 경제 위기를 완화하기 위해서는 남한의 대북 지원이 절실하다는 계산을 하고 있는지도 모른다.

북한은 지난 3월 15일자 「로동신문」을 통해서 남한 당국이 실제 행동으로 긍정적인 변화를 보인다면 남북한 당국간 대화와 접촉이 이뤄질 수 있을 것이라는 첫 반응을 보였다. 북한은 “백 마디 말보다 실천이 더 중요하다”고 주장하면서 남북 대화가 이뤄지기

18) 「문화일보」(2000. 3.27).

19) 통일부, 「국민의 정부 출범 2주년 대북 정책 여론 조사 결과」; 「연합뉴스」(2000. 2.29); 통일부의 여론조사 사과는 달리 문화일보가 실시한 여론 조사에 의하면 국민의 45.7%가 포용 정책을 지지하는 것으로 나타났다(「문화일보」(2000. 2.17)).

위해서는 외세 공조 포기, 국가보안법 폐지, 통일애국단체의 활동 보장 등의 선행 실천 사항 이행과 조건없는 경제 지원을 요구하고 있다.

지난 3월 16일부터 25일까지 북한을 방문했던 케네스 퀴노네스 전 미국 국무부 북한 담당관의 전언에 의하면, 북한 당국이 “베를린 선언에 대해 조심스럽지만 긍정적인 (careful but positive) 평가를 했다”는 것이다. 퀴노네스는 “북한은 김대중 대통령의 베를린 선언을 긍정적으로 평가하고 있어 총선 이후 반응을 보낼 것으로 보인다”고 말했다.²⁰⁾

김대중 대통령은 4월 1일 동아일보와의 특별 인터뷰에서 현재 여러 경로를 통해 남북간 비공식 접촉이 진행 중에 있다고 밝히고, “선거 후에는 중동 특수와 비교할 수 없을 정도의 대규모 북한 특수가 있을 것”, “특히 중소기업들에 상상할 수 없을 규모로 투자의 길이 열릴 것”이라며 베를린 선언에 대한 북한의 긍정적 반응을 기대하고 있다.

북한이 베를린 선언을 받아들이기 위해서는 기존의 ‘通美封南’ 정책을 수정해야 한다. 사회주의권 붕괴 이후 북한은 생존 전략 차원에서 워싱턴과 도쿄를 거쳐 서울로 오겠다는 정책 기조 하에 남한 당국 배제 정책을 지속하고 있다. 북한은 4월부터 이른바 ‘철천

지 원수’인 미국과 관계 개선을 추진하고 ‘백년 숙적’인 일본과 국교 정상화 교섭을 재개할 예정이다. 북한이 ‘주적’으로 부각된 남한과도 화해할 경우 주적의 상실에서 오는 내부 통제의 어려움을 겪을 수밖에 없다. 따라서 북한은 베를린 선언의 수용 여부와 관련하여 경제적 실리와 체제 유지 사이에서 고민할 것으로 보인다. 베를린 선언의 내용이 북한 경제 재건을 지원할 수 있다는 내용을 담고 있어 북한이 전적으로 거부하기는 어려울 것이다. 북한 당국은 심각한 경제 위기 상황을 고려하여 베를린 선언을 선택적으로 수용하는 자세를 보일 것으로 전망된다.

북한의 사회간접자본 확충과 관련하여 우리 정부는 남북간의 도로·철도 연결 등에 우선 순위를 부여하겠지만, 북한의 경우는 심각한 전력난을 해소하기 위해서 전력 산업 등에 대한 지원을 우선적으로 요구할 가능성이 있다. 북한 전역에 대한 사회간접자본 확충 지원은 우리의 재정 능력이나 북한의 개방에 대한 우려 등을 고려해볼 때 불가능하다. 따라서 북한이 베를린 선언을 수용할 경우 나진·선봉 등 특구지역과 현대그룹이 추진하고 있는 서해공단에 사회간접자본 시설 건설을 지원하는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 김대중 대통령이 올해 신년사(1월 3일)에서 제의한 ‘남북경제공동체’ 구성을

20) 「문화일보」(2000. 3.27).

위한 국책 연구 기관간 협의 제안은 베를린 선언으로 흡수된 것으로 봐야 할 것이다. 김대통령의 '남북경제공동체' 구성 제의에 대해서 북한은 지난 1월 9일자 「로동신문」에서 "민족의 사활과 관련되어 있는 조국 통일 문제에 대해 외면하고 북남 관계를 순수 <경제협력>에만 국한시켜 <남북경제공동체구성> 문제를 들고 나온 것은 민족 앞에서 매우 무책임한 행위"라는 부정적 반응을 보였다.

만약 북한이 남북경제공동체 건설에 호응할 경우 북한 경제의 남한 경제로의 편입, 나아가서는 자본주의 세계 경제로의 편입은 불가피할 것이다. 북한은 그동안 사회주의체제를 유지하면서 '수혈' 개념에 입각하여 극히 제한적인 대외 개방을 추진해왔다. 만약 남북경제공동체 구성에 호응한다면 북한 사회주의체제의 자본주의 세계 경제로의 '편입'의 의미를 가진다. 따라서 북한이 우리 정부의 남북경제공동체 제의에 쉽게 응하지 않을 것으로 본다. 남북 경협이 활성화되고 있는 현 시점에서 볼 때 이미 남북경제공동체 구축은 시작되었다고 볼 수 있다. 당국간에 남북경제공동체 구성에 합의하는 것은 체제연합단계에 이르러야 가능할 것이다.

남북 정상회담 전망

아무리 어렵고 해묵은 분쟁이라고 하더라도 분쟁 당사국간의 정상회담을 통해서 쌍방

간의 신뢰 조성을 통한 분쟁 해결의 극적인 전기를 마련한 전례는 많다. 북한이 '유일체제'를 운영하고 있다는 점에서 남북 정상회담도 남북 관계의 '극적인 전기'를 마련할 수 있다는 점에 대해서는 이론이 없을 것이다. 따라서 역대 정부들은 정상회담 개최에 주력해왔다. 현 정부 역시 10여 차례에 걸쳐 정상회담 개최 의지를 피력해왔다.

총선을 앞두고 연내 정상회담 개최설(4월 2일 민주당 서영훈 대표 기자회견)이 나오고 있지만, 김대중 대통령이 제의한 정상회담의 개최 문제는 남북한 당국의 국내적 여건이 성숙돼야 이뤄질 수 있을 것이다. 김대중 대통령은 1월 20일 새천년민주당 창당대회에서 "이번 총선에서 국민이 새천년민주당에 힘을 준다면 이를 배경으로 북한의 김정일(국방)위원장과 남북 정상회담을 열어서 민족의 화해와 한반도 평화 그리고 남북간의 공존 공영의 상호 협력에 대한 문제를 논의하도록 제의하겠다"고 말했다. 4월 총선에서의 집권 여당이 승리할 경우 이를 배경으로 남북 정상회담을 제의하겠다는 김 대통령의 주장에 비춰볼 때 집권 여당의 총선 승리라는 전제 조건이 충족돼야 정상회담을 공식적으로 제의할 수 있을 것이다. 집권 여당인 민주당이 총선에서 안정 의석을 확보하지 못할 경우 남북 정상회담 제의 자체가 어려울 것이다. 북한 당국이 국내적으로 취약한 권력 기반 위에 놓인 남한 당국과 정상회담을 추

진하려고 하지 않기 때문이다.

민주당이 안정 의식을 확보한다고 하더라도 남북 정상회담이 개최되기 위해서는 많은 준비가 있어야 하고 국내외적인 여건이 성숙되어야 한다. 특히 북한측이 정상회담에 대한 강한 필요성을 느껴야 정상회담이 성사될 수 있다. 1994년 남북 정상회담 개최 합의는 '핵위기'를 해소하는 과정에서 이뤄진 북미 협상의 산물이라고 할 수 있다. 당시 김정일은 생존 전략 차원에서 서방과의 '대타협'을 모색하면서 김일성의 권위를 빌어 북미 관계 개선과 '조화와 병행 차원'에서 남북 정상회담을 추진했던 것이다.

그러나 김일성 사후 북한은 수령의 '유훈'이었던 정상회담을 포기하고 '통미봉남' 정책을 지속하고 있다. 북미 관계 개선으로 생존의 실마리를 찾은 북한은 미국대신 주적으로 부각된 남한의 최고 당국자와 쉽게 만나려 하지 않을 것이다. 북한 당국은 북한식 사회주의체제('수령절대주의체제')의 유지를 위해서는 당분간 남한 당국을 주적으로 부각시켜 놓는 것이 유리할 것이란 판단을 하고 있는지도 모른다. 김정일의 '은둔 통치' 스타일도 정상회담의 장애 요인으로 작용할 것이다.

북한은 남한이 당국자간 회담에 집착한다고 인식하고, 회담의 형태를 차관급→장관급→총리급(고위급)→정상회담(최고위급)등으로 세분화하여 '회담을 위한 회담'에 형

식적으로 임하면서 회담의 성과보다는 회담 성사 자체에 의미를 부여하면서 대가를 요구할 가능성이 높은 것으로 보인다. 지난해 '2·3 대남 편지'에서도 확인되었듯이 북한은 1999년 하반기에 고위급정치회담을 하자고 하면서 회담을 위한 분위기 조성 차원의 선행 실천 사항(전제 조건) 이행과 비료·식량 등 경제 지원을 은근히 요구하고 있다는 점을 주목해야 할 것이다.

「중앙일보」(2000. 2.17)가 보도한 베이징에서의 중국과 남북한 정상들간의 3국 정상회담도 성사 가능성이 높지 않다. 자주·평화 통일·민족 대단결을 통일 3원칙으로 표방하면서 최근 전민족 대단결을 부쩍 강조하고 있는 북한이 중국을 개입시켜 우리의 통일 문제를 논의한다는 것은 그들의 기본 노선과도 맞지 않는 것이다. 그리고 우리 정부가 중국을 통한 3국 정상회담을 추진할 경우 미국·일본 등과의 공조에도 문제가 생길 수 있다는 점에서 실현 가능성은 높지 않을 것이다.

남한 당국 배제 정책의 관점에서 보면 북한이 정주영 현대그룹 명예회장을 남한의 '민간 정상'으로 생각하고 있는지도 모른다. '주식회사 조선민주주의인민공화국' 총수 김정일과 현대그룹 총수 정주영 명예회장이 민간급 정상회담을 두 차례 하였기 때문에 당국간 정상회담에 적극적으로 나서지 않을 수도 있다.

특사 교환 및 남북 대화 전망

베를린 선언에서 나타난 김대중 정부의 대화 전략은 '제공을 통한 대화(先供後得)' 전략이라고 할 수 있다. 김대중 대통령은 베를린 선언을 통해서 남북 관계를 화해·협력 단계로 한 단계 발전시키기 위해서는 당국간 대화가 불가피하다는 점을 강조했다. 김 대통령은 당국간 대화를 위한 유인책으로 북한의 사회간접자본의 확충과 농업 구조 개선을 위한 지원을 북한 당국의 요청이 있을 때 적극적으로 검토할 준비가 되어 있다고 선언하고 특사 교환을 제의했다.

베를린 선언의 이행과 정상회담 등 남북한간 정치적 현안을 논의하는 가장 효율적인 대화 방식은 특사 교환일 것이다. 북한의 내부 사정과 회담의 효율성 측면에서 최고 당국자의 명을 받은 특사 교환이 남북한 현안 문제 해결에 가장 효율적인 대화 방식이 될 것이다. 미국의 페리 대북정책조정관처럼 우리 정부도 덕망있는 민간 인사를 특사로 임명하여 공식·비공식 대북 접촉 창구로 활용하는 방안을 적극적으로 검토해야 할 것이다. 북한이 남한 당국 배제 정책을 추진하고 있기 때문에 북한의 거부감이 적은 민간 인사를 특사로 임명하여 활용하는 것이 매우 효율적일 것으로 보인다.

북한이 베를린 선언에서 밝힌 특사 교환 제의를 수용하지 않는다고 하더라도 다양한

대화 채널을 확보해서 남북 대화를 적극적으로 추진해야 할 것이다. 김대중 대통령은 3월 14일 육사 졸업식 치사에서 "남북간 화해와 협력을 공고히 하기 위해 어떤 레벨의 남북 대화도 적극 수용할 용의가 있다"고 밝혔다. 이는 북한이 우리의 특사 교환 제의를 수용하지 않는다고 하더라도 대화의 문을 열어놓고 남북 대화를 적극적으로 추진하겠다는 의지의 표시일 것이다.

남북 당국간 대화를 성사시키기 위해서는 다양한 대화 채널을 확보하여 비교적 쉬운 분야부터 대화를 유도하는 전략을 수립해야 할 것이다. 예를 들면, 비료·농기구 지원 등의 지원을 위한 차관급회담의 재개, 이산가족·납북자·미귀한 국군 포로 등과 비전향장기수 문제를 연계한 적십자회담, 사회간접자본 시설 지원을 위한 경제회담, 기타 정치적 현안 문제 해결을 위한 특사 교환 등 다양한 대화 채널을 개척하여 비교적 의견 접근이 쉬운 분야부터 접근해나가는 대화 전략을 수립해야 할 것이다. 당국간 회담의 효율성을 높이기 위해서는 현안 문제를 세분화하여 별도의 회담을 통해서 해결하는 방안을 모색해야 할 것이다. 최근 북한이 일본과의 협상에서 회담의 효율성을 높이기 위해서 일본인 처의 고향 방문, '행방 불명자' 조사, 식량 지원 등 인도적인 문제는 북일 적십자회담으로 넘기고 당국간 본회담을 추진하고 있다는 점, 그리고 북한이 미국과의 고위급회담에

앞서 별도로 테러회담을 개최하는 점 등을 참고해야 할 것이다.

향후 당국간 대화를 추진하는 데 있어 가장 중요한 문제는 상호주의를 어떻게 적용하는가 하는 문제일 것이다. 두 차례의 차관급 회담에서와 같이 또 다시 비료 지원과 이산가족 문제를 연계할 것인지 여부, 그리고 상호주의를 포기하거나 완화했을 경우 국내 부정적 여론을 어떻게 설득할 것인지 등에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

상호주의 원칙의 견지에 대해서 논란이 많지만 햇볕 정책이 '북한에 양보만 하는 잘못된 유화 정책의 전형'이라는 일부 비판적 목소리와 오해를 막고, 북한 지도부의 남한 당국 배제 정책을 바꾸기 위해서 상호주의 원칙은 반드시 견지해야 할 것이다. 우리 정부는 북미·북일 관계 개선과 남북 관계 개선이 동시에 이뤄져야 한다는 '조화와 병행 원칙'과 '정경 연계 원칙'을 포기했기 때문에 북한을 당국간 대화로 끌어낼 대북 정책 수단이 많지 않다. 따라서 상호주의 원칙이야말로 우리가 가질 수 있는 대북 정책의 유일한 지렛대(leverage)인지도 모른다. 미국이 경제 제재를 대북 정책의 지렛대로 활용하고 있듯이 상호주의 원칙은 다소 신축적이고 탄력적으로 적용하더라도 반드시 견지되어야 할 것이다. 남북한간의 상호 호혜적이고 상호 의존적인 분야를 서로 연결하여 줄 것은 주고받을 것은 받는 상호주의를 견지하

는 것이 바람직할 것이다.

한반도 냉전 종식과 평화 정착 문제

김대중 대통령은 통일은 다음 세대에 맡기고 그의 임기 중에는 한반도 냉전 구조 해체에 주력할 것임을 밝히고 있다. 올해 한국전쟁 발발 50주년을 계기로 우리 정부는 아직도 끝나지 않은 전쟁을 종결시키기 위해 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제를 종합적으로 검토해야 할 것이다. 한반도 평화체제 구축과 관련한 한미 양국의 기본 입장은 4자 회담을 통해서 이 문제를 논의해야 하고, 남북한 사이에서 평화협정이 체결되어야 한다는 것이다. 그러나 최근 북한이 4자 회담을 공전시키면서 북미 접근을 가속화하고 있어 4자 회담의 실효성에 의문이 제기되고 있다.

1999년 8월 5일부터 9일까지 제네바에서 열린 4자 회담 6차 본 회담이 북한측의 반대로 다음 회담 일정도 잡지 못하고 폐막함으로써 4자 회담은 중대한 난관에 봉착하고 있다. 북한이 불만을 갖게 된 근본적인 이유는 미국측이 4자 회담에서 미군 철수 문제를 논의할 수 없으며, 평화체제 수립의 당사자는 남북한이 되어야 한다는 입장을 분명히 한 데 따른 것이다. 4자 회담이 진행되는 과정에서 한미 양국이 평화협정 체결 문제와 관련하여 '남북한 당사자론'을 일관되게 주장하자, 북한은 북미 두 나라가 '교전 관계'에 있기에 평화협

정은 철두철미 북미 사이에 체결되어야 한다고 주장하면서²¹⁾ 남한 배제 정책을 지속하고 있다.

그동안 북한은 미국이 4자회담을 제의했다고 주장하면서 4자회담 개최를 전후하여 북미간 접촉을 지속하면서 4자회담을 북미 협상의 장으로 활용해왔다. 그러나 미국이 미군 철수를 논의할 수 없으며 한반도 평화 보장체제 수립의 당사자를 남북한으로 봐야 한다는 입장을 분명히 밝히자 북한은 4자회담에 흥미를 잃게 되었다. 지난해 9월 베를린 합의 이후 북미 양자간 대화와 접촉이 지속적으로 이뤄지고, 오는 4월 고위급회담이 예정된 상태에서 북한이 4자회담이라는 다자간 대화에 흥미를 잃은 것은 어쩌면 당연한 일인지도 모른다.

4자회담이 진전되지 않고 있다고 해서 지난번 대선 직후 잠시 언급되었던 '동북아 평화와 안정을 위한 6 개국 공동 선언'이나 '동북아 다자안보협력체' 등의 구상을 구체화하는 것은 바람직하지 않을 것이다.²²⁾ 한반도 문제의 조속한 해결을 위해서는 행위자의 수를 늘이는 새로운 제안을 내기 보다는 4자회담

의 실효성을 제고할 수 있는 방안을 모색하거나, 행위자의 수를 줄여나가는 노력을 해야 할 것이다. 남북한 당사자 해결 원칙이 가장 바람직하지만 주한 미군 주둔과 전시 작전 통제권을 미군이 가지고 있는 현실을 고려하여 남북한과 미국 3자회담을 통한 평화체제 구축 문제를 고려할 때가 되었다고 본다.

한국전쟁 발발 50주년을 맞는 현시점에서 우리는 전쟁의 기원과 책임 문제 등에 대한 논의를 반복하기 보다는 전쟁을 어떻게 종식시킬 것인가에 대한 연구와 논의를 본격화해야 할 것이다. 북미 관계 개선과 정전체제를 평화체제로의 전환하는 데 있어 제기될 수 있는 문제인 미군의 철수 또는 지위 변경 문제, 유엔사 해체 문제, 전시 작전 통제권 환수 문제 등에 대한 종합적인 검토가 있어야 할 것이다.

맺음말

북한은 김대중 정부가 추진하고 있는 햇볕 정책·포용 정책을 실질적으로는 '선택적으로 수용' 하면서 표면적으로는 햇볕 정책을

21) 평양방송(1999. 9.29).


22) 북한은 외무성 대변인 논평을 통해서 "동북아시아 지역에 <다자안보협력체>와 같은 것을 내오는 것을 시기 상조로 인정하면서 그와 같은 것을 내오는 것을 찬성하지 않는다"고 밝힌 바 있다. 북한은 "사실상 이 지역에서 우리와 일부 나라들 사이에는 아직 안보 문제를 가지고 협력할 만한 아무런 국가 관계도 없으며 오히려 교전 관계·적대 관계만이 지속되고 있다"고 주장하고 이런 현실을 외면하고 다자안보협력체의 구성을 논하는 것은 결국 다른 불순한 목적을 추구하기 위한 것으로 의심하고 있다(조선중앙통신(1999. 10.14)). 북한은 명분상 미일과 미수교로 동북아 안보 문제를 다루기는 어렵다는 입장을 보이고 있으나 실질적으로는 동북아 다자 안보 대화가 출범할 경우 1(북한) : 5(한·미·일·중·러)라는 역학 구도가 형성될 것을 우려하고 있다는 분석도 나오고 있다(「연합뉴스」(1999. 10.20)).

거부하면서 남한 당국과의 대화를 기피하고 있다. 북한은 민간 차원의 경제 협력과 인도적 지원 등을 통해 남한으로부터 실리를 챙기면서도 북한체제에 미치는 영향을 최대한으로 차단하는 '모기장식 개방'으로 대응하고 있다. 즉 남한이 남북 당국간 회담 중시 정책과 정경 분리 정책, 그리고 창구 다원화 정책을 펴고 있는 반면, 북한은 통미봉남 정책, 민관 분리 정책, 창구 단일화 정책으로 맞서고 있다. 남북간에 서로 대칭되는 이러한 정책 추진은 남북 관계 진전의 걸림돌로 작용하는 것이다.

현 단계에서 우리 정부가 북한을 남북 당국간 대화로 끌어낼 수 있는 정책적 수단이 많지 않다. 김대중 정부가 '조화와 병행 원칙', '정경 연계 원칙' 등을 포기했기 때문에 북한은 이를 역으로 이용하는 것으로 보인다. 따라서 현 정부는 베를린 선언을 통해 '제공을 위한 당국간 대화'를 제의해놓고 있다. 제공을 위한 또는 제공을 통한 대화 전략은 북한 지도부의 인식을 바꾸는 데 가장 효과적인 방법이 될 것이다. 북한 당국은 기존의 노동 동원을 통한 자력갱생식 자립적 민족 경제 건설 방식의 한계를 절감하고 있다. 서해사태에도 불구하고 금강산 관광 사업과 남북 경협을 지속하는 것에서도 확인했듯이 북한 지도부는 금강산 관광 사업을 통해서

'자본의 위력'을 실감하고 있는 것으로 보인다. 북한 지도부의 주관적 의지는 남한의 자본으로 북한 사회주의체제를 강화하려 할 것이다. 그러나 남한의 자본이 북한 사회주의체제에 미치는 객관적 현실은 북한 경제의 자본주의 세계 경제로의 편입을 촉진하는 것이다. 따라서 우리의 대북 지원은 북한 사회주의체제의 자본주의 세계 경제로의 편입을 촉진하는 것으로 작용할 것이다.

베를린 선언 등 대북 포용 정책이 성과를 거두기 위해서는 무엇보다도 북한의 호응이 있어야 하고 주변 국가들의 도움이 필요하다. 그리고 국내적으로는 대북 정책이 국내 정치의 쟁점으로 부각되거나 정치적으로 이용되지 말아야 할 것이다. 이제 총선 과정에서 부각되었던 '색깔 논쟁', '북풍 논쟁'을 끝내고 대북 문제에 대한 초당적인 지지 기반 마련과 국민적 합의를 바탕으로 일관성 있는 대북 포용 정책을 추진해야 할 것이다.

대북 포용 정책은 우리 정부가 현 단계에서 추진할 수 있는 '최선의 정책'임에는 분명하다.²³⁾ 햇볕론에 입각한 냉전 구조 해체 구상 등은 많은 인내와 노력이 요구되는 장기적인 정책 과제이다. 따라서 정부는 햇볕 정책의 단기적 성과에 집착하지 말고 일관된 대북 정책을 추진해야 할 것이다. 

23) 고유환(2000. 2), "김대중 정부의 대북 포용 정책과 북한의 반응", 『아시아·태평양 지역 연구』, 제2권 제2호, pp. 119~122.