

학술회의총서 2000-01

대북포용정책의 중간평가와  
향후과제

제35차 국내학술회의(2000.3.3) 발표논문집

통 일 연 구 원

○본 자료는 2000년 3월 3일 외교안보연구원 2층 대회의실에서 개최된 통일연구원 제35차 국내학술회의의 회의내용을 정리한 것입니다.

○본 자료에 수록된 내용은 통일연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둡니다.



## 개 회 사

존경하는 한완상 상지대학교 총장님! 오늘 학술회의에서 기조연설을 해주시는데 대하여 먼저 깊은 감사를 드립니다.

아울러 사회를 맡아주신 박종화 대통령통일고문님!

발표와 토론을 맡아주신 사계의 전문가 여러분!

그리고 자리를 빛내 주신 내외귀빈 여러분!

바쁘신 중에도 귀한시간 내주시어 통일연구원의 제35차 국내학술회의에 참석해 주신데 대하여 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 학술회의에서는 「국민의 정부」가 출범한지 2주년에 즈음하여 대북포용정책 추진 2년을 평가하고 앞으로의 바람직한 추진방향과 과제를 모색해 보고자 합니다.

여러분도 잘 아시다시피, 「국민의 정부」가 추구하고 있는 한반도 평화구상은 대북포용정책을 바탕으로 한 한반도 냉전구조의 근원적 해체로 집약할 수 있습니다.

그동안 남북한은 반세기 이상 대결과 반목을 거듭해 왔습니다.

대북포용정책은 이러한 적대적인 관계에서 우선 남북한간의 화해와 협력을 차분히 추진하면서 한반도 평화의 기반을 닦고 북한 스스로 변화할 수 있는 환경을 조성하고자 하는 정책입니다.

이러한 의미에서 대북포용정책은 현실주의적이며 실리주의적인 정책선택으로서 「한반도 평화정책」이라고 할 수 있습니다. 대북포용정책은 바로 「평화를 지키는 정책」이자 「평화를 만들어 나가는 정책」인 것입니다.

이러한 점을 감안할 때, 대북포용정책은 장기적인 포석 아래 국민적 합의와 인내심을 바탕으로 초당적이고 단계적으로 추진되어야 할 것입니다.

저는 이 자리에서 한반도 평화체제 구축을 위해 두 가지 점을 강조하고자 합니다.

첫째는 그동안 여섯 차례에 걸쳐 4자회담 본회담이 개최되었지만 의제선정에는 아직 별다른 진전이 없습니다. 정부는 보다 적극적으로 4자회담을 추진할 필요성이 있다고 봅니다. 그것은 4자회담이 한반도 평화체제 구축을 위한 「포괄적인 방안」을 만들 수 있는 유일한 협상의 장이기 때문입니다. 하나의 방안으로 4자회담에서 미·중·남북한이 「4자간 평화합의문」 채택을 고려해 볼 수도 있을 것입니다.

둘째는 한반도에서의 평화정착을 위해서는 이미 김대중 대통령께서 말씀하신 바와 같이 장소와 형식에 구애됨이 없이 남북정상회담 개최가 빠른 시일내에 초당적이고 적극적으로 추진될 필요가 있다고 봅니다. 남북한 정상간의 만남은 상징적으로 중요할 뿐만 아니라 한반도문제 해결을 위한 남북 당사자원칙을 바탕으로 한반도 평화구축을 위해 크게 기여할 것이기 때문입니다.

이 자리에 참석해 주신 발표자와 지정토론자, 그리고 전문가들께서 이러한 문제를 포함하여 대북포용정책에 관한 객관적인 중간평가와 함께 바람직한 추진방향과 현안문제의 해결을 위한 건설적이고 현실적인 방안을 제시해 주실 것을 부탁드립니다.

다시 한 번 오늘 학술회의의 기조연설을 해주실 한완상 총장님을 비롯한 모든 참석자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

금번 학술회의가 생산적이고 성과 있는 회의가 되기를 기원하면서 개최인사에 갈음하고자 합니다.

감사합니다.

2000. 3. 3

통일연구원 원장 곽 태 환

## 기조연설

지난 십년간 한반도 안팎의 상황은 크게 변화되었다. 먼저 1989년 베를린 장벽이 무너지면서 세계를 분할 통치했던 냉전 양극체제는 몰락했다. 어제의 이념적 적성국가들이 오늘에는 우리의 우방국으로 전환한 만큼, 냉전체제의 몰락은 상전벽해(桑田碧海)같은 큰 변화이기도 하다. 그러나 한반도의 현실은 아직도 냉전체제가 지속되고 있는 현실이다.

국민의 정부의 이른바 《햇볕정책》은 분명히 패러다임의 전환이라고 평가할 수 있다. 왜냐하면 그전의 모든 정권들이 시도했던 것은 〈冷·強風政策〉이었기 때문이다. 비록 그전 정권들도 때때로 《햇볕정책》 같은 뜻의 정책 발상을 제시한 적이 있으나, 그 실천면에서 보면 그것은 역시 이데올로기적 왜곡으로 끝났음이 드러났다.

그렇다고 햇볕정책 또는 포용정책이 과연 새로운 패러다임에서 나온 것이라고 말할 수 있는가? 이 질문에 대한 대답을 보다 정확하게 하기 위해서는 지난 2년간의 성과를 평가하기에 시간이 짧다. 그럼에도 본인이 보기에, 그것이 지난 정권들의 대북 정책에 견주어 새로운 것임을 몇 가지 관점에서 평가할 수 있을 것 같다.

첫째, 포용정책은 현실 합리적 대북 인식에 기초하고 있다. 북한경제의 어려움과 식량난은 심각하다. 그럼에도 불구하고 임박한 붕괴의 가능성은 희박하다. 김정일 국방위원장의 권력승계는 순조롭게 진행되었으며 그런 만큼 권력 누수현상은 없는 것 같다. 절대다수의 주민들은 장기간의 독재정치에 순치되어 저항의지를 조직화해 내지 못하고 있다. 게다가 한반도 주변 국가들이 한반도 정세의 급격한 변화를

원하지 않고 있다. 북한체제를 종교 사회적 시각에서 보면, 일종의 컬티스트 국가(cultist state)라 할 수 있다. 그렇다면, 객관적 곤경 속에서도 체제가 유지되는 이유를 더 잘 이해할 수 있다. 그러기에 포용정책은 북한의 객관적 곤경과 함께 주민들의 의식상태, 그리고 주변국가의 정책에 대한 종합적이고 현실 합리적인 인식에 기초하고 있다.

여기에 더하여 포용정책은 북한의 변화에 대해서도 열린 시각에서 주목하고 있다. 이미 남북이 모두 유엔에 가입했으며, 북한은 미·일 등 서방 나라들에서 자본과 기술을 도입하려고 노력하여 왔다. 북한은 김정일 체제를 공식적으로 출범시킴과 동시에 헌법을 개정하여 시장경제 요소를 도입하였다. 그간 남북기본합의서, 비핵화선언을 남한과 함께 채택했고, 나진·선봉지역 조성과 투자유치를 위한 법령제정을 했다. 제네바 북·미 합의서와 베를린 북·미 합의도 변화의 한 요소이다.

그러면서도 포용정책은 북의 군사화 노선과 대남혁명 전략이 계속 될 것임을 예의 주시한다. 그리고 포용정책은 비록 북한이 정책차원에서 개혁·개방정책을 본격적으로 추진하지는 아직 못하고 있으나, 북한 생존유지 차원에서 제한적이거나 변화하고 있다는데 주목하고 있다.

둘째로, 포용정책은 자신감 있는 “승승전략(win-win strategy)”에 기초하고 있다. 비록 완벽한 승승전략은 아니지만, 지난날의 냉전적 제로-섬 정책에서는 벗어나고 있는 것 같다. 냉전 근본주의 전략은 《이는 이, 눈은 눈, 생명은 생명으로》라는 적대적 상호주의를 부추겨 왔다. 이는 상대방을 완전 섬멸하거나 초전 박살시키려는 전략이다. 원칙적으로 말하자면, 이 같은 동족간의 일방적 압승은 결과적으로 보복을 잉태하기에 패패전략(敗敗戰略)으로 떨어질 가능성이 크

다. 이 같은 냉전적 상호주의를 극복하여, 함께 변화하면서 함께 변  
영하려는 공변공영(共變共榮)의 발상이 바로 포용정책의 핵심에 자리  
잡고 있다.

셋째로, 포용정책은 세계적 탈냉전 흐름을 한반도 내화(內化)시킬  
수 있는 유효한 정책이기도 하다. 포용정책은 세계사적 흐름을 수용  
하면서 냉전체제가 생산·재생산한 민족공동체내의 긴장과 마찰을 해  
소할 수 있을 것이다. 이것은 추상적인 문제가 아니다. 왜냐하면 한  
반도 주변국가들이 이 시점에서 대체로 포용정책을 지지하고 있기  
때문이다. 비록 북한의 미사일 개발문제로 인해 미국·일본·남한 내 대  
북강경 세력들이 목소리를 높이고 있을지라도, 정부의 포용정책이 일  
관성 있게 추진된다면, 주변 국가들과의 공조는 계속 유지될 수 있을  
것이다. 문제는 국민의 정부의 일관성 있는 평화의지의 꾸준한 외교  
적 능력에 달려 있다. 이런 시각에서 남북한·미·러·중·일을 중심으로  
한 다자간 안보협력기구가 필요할지도 모른다.

남북한 평화공존과 화해·협력을 우선 추구하면서 근원적으로 한반  
도 냉전구조를 해체하려는 대북포용정책은 그 성과가 기본적으로 장  
기적으로 나타날 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 지난 2년을 평가한  
다면, 짧은 시간이었음에도 대북포용정책의 성과는 괄목할 만한 것이  
었다.

대북포용정책의 성과를 몇 가지로 간단히 정리해 본다면 다음과  
같다.

첫째, 대북포용정책은 한반도에서 전쟁재발을 방지하고 한반도 냉  
전 종식에 긍정적인 국제환경을 우리 정부가 주도적으로 조성하는데  
기여하였다.

둘째, 대북포용정책을 추진함에 있어서 일관성을 견지함으로써 남  
북한간 긴장완화와 통일환경 조성에 기여하였다.



셋째, 대북포용정책은 남북교류협력의 활성화를 통해 남과 북이 서로 경제적 도움을 줄 수 있는 발판을 마련하였다.

넷째, 대북포용정책은 1990년대 초반 이후 중단되었던 문화·예술·체육분야의 남북한 왕래행사를 가능토록 하여 유리한 통일환경 조성에 기여하고 있다.

지금 이년간 우리는 IMF 경제위기를 겪으면서, 오늘의 한국병이 고비용 저효율의 제도와 관행이 우리로 하여금 개혁을 필수적으로 추진시키도록 추동하고 있다. 이년을 회고해 보면, 일관성 있게 추진된 개혁을 꼽는다면 경제개혁과 대북화협정책이 아닌가 한다. 남북당국자간의 대화는 두절되었으나, 그간 민간차원의 교류협력은 과거 정권에 비해 괄목할 만큼 활발하게 진행되고 있다. 이 점을 평가하는 일에 인색할 필요는 조금도 없다. 다만, 이 정도의 진전을 파라다임 전환적 변화라고 할 수 있는가 라고 물을 수는 있을 것이다.

앞으로 대북화해정책이 성공적으로 실천되어 파라다임 전환적 성과를 올리려면 다음 몇가지 조치를 과감하고 신속하게 강구해야 할 것이다.

첫째, 한반도 탈냉전의 큰 정책틀을 만들고, 거기에서 유효한 각론적 프로그램을 실천해 나가야 한다. 이를테면 북·미 협상은 오래 전에 거론되었던 남북 교차 승인문제와 이어져야 한다. 즉 북한으로 하여금 미국과 일본과 외교관계를 수립케 하여 북한의 행위가 보다 예측 가능케 하고, 보다 화해 협력적으로 나오도록 해야 한다. 1989년 몰타선언은 진정한 의미에서 탈냉전 선언이라 할 수 없다. 한반도가 21세기에도 냉전의 고도로 남아 있다면, 아직도 세계가 냉전 이후 시대로 진입하지 못했음을 뜻한다. 그러기에 냉전 종식의 확실한 선언은 세계사적 의미를 지니지 못하며, 세계평화에 크게 기여한 사건으로 인식될 터인데, 바로 이 같은 선언을 남북 정상이나 민족 당사자 원

칙에 입각하여 주도적으로 할 수 있게 해야 할 것이다. 그때 우리 민족은 세계사에 획을 긋는 자랑스러운 민족으로도 기억될 것이다.

둘째, 남북화해협력을 좌절시키려는 냉전 수구세력을 설득하거나 무력화시켜 남북관계에 있어 개혁을 일관성 있게 추진해 나가려면, 개혁주체가 튼튼히 구축되어야 한다. 관료들의 의식개혁은 필수적이다. 그리고 냉전의식과 냉전 가치관을 확대 재생산하는 언론개혁도 중요하다. 이런 개혁을 효율성 있게 지속적으로 추진해 나가기 위해 개혁의 중심을 만들어 시스템으로 작동시켜야 한다. 냉전근본주의자들의 조직력, 자금력, 이데올로기 장치의 견고성 등을 감안할 때, 그리고 그들과 동조하는 관료들의 복지부동의 풍토를 고려할 때, 시스템으로 작동시켜야 하는 개혁 주체 형성은 필수적이다. 이 주체는 개혁이라는 새의 몸통과 같다. 독수리의 튼튼한 몸통에 길고 튼튼한 좌우 날개를 달아야 개혁의 높은 창공을 날아갈 수 있다. 비둘기 몸통이 독수리 날개를 달고 있으면 날지 못하고 주저앉게 된다. 지금 국민의 정부의 날개는 온갖 화합의 이름 밑에 크고 길다. 허나 그 몸통은 아주 왜소하다. 이 개혁의 새가 날지 못하게 되길 바라는 세력이 아직도 견고하게 남아 있는 우리의 현실을 생각하면, 이 개혁주체 세력 세우기 문제는 참으로 심각하고 시급하고 중요하다. 이 몸통이 효율적으로 작동될 때 비로소, 고비용 저효율의 한국병은 개혁의 처방으로 치유될 수 있을 것이다.

셋째, 국민의 정부가 남북관계의 지속적 개선을 위해서는 한미공조를 더욱 강화해 나가야 한다. 북한의 강경냉전세력이 끊임없이 미국과 일본의 강경냉전세력을 자극해 왔음에 주목할 때, 대미·대일 외교를 강화하여, 탈냉전 시대 미국의 보수세력이 과잉반응하지 않도록 외교적 노력을 경주해야 할 것이다. 이들 보수세력 중에는 1994년 체결된 제네바 합의 자체를 무효화해야 한다고 주장할 가능성이 있다.

이런 상황에서 국민의 정부는 제네바 합의사항인 중유 제공, 경수로 사업 집행, 경제제재 완화 등을 이행하는 일과 금창리 핵의혹 및 미사일 문제를 분리하여 대응할 필요가 있다. 왜냐하면 제네바 합의사항을 이행하지 않을 경우 북한의 반응이 심각한 위협이 되기 때문이다. 뿐만 아니라 한반도 정책의 당사자는 어디까지나 한국이며, 한국 정부의 화협정책과 미국정부의 화협정책 (engagement policy) 이 힘을 합칠 때 북한의 바람직한 변화를 유도할 수 있다는 점을 미국에게 확인시켜야 한다. 이 시점에서 국민의 정부는 미국에게 북한의 대한 봉쇄정책이나 불개입정책 보다 화협정책이 더욱 현실적이고 타당한 정책임을 일관성 있게 설득해야 한다.

넷째, 남북간 일종의 마샬플랜(Marshall Plan) 같은 것이 마련되어, 남북 당국자와 민간인들이 이 계획 수행에 함께 참여할 수 있어야 한다. 이를테면 북한의 인프라 구축을 위시한 총체적 개발계획에 정부와 민간부문이 북한 당국과 협력하여 거대한 한반도 개발 계획을 입안하고 공동으로 실천한다면, 그 효과는 정말 파라다임적 전환의 효력으로 나타날 것이다. 여기에 국제사회도 참여할 길을 터놓을 수 있다. 이 같은 공동추진 과정에서 남북간 인적·물적 교류 협력은 붓물 터지듯 증가할 것이며, 그 만큼 냉전 대결과 불신은 줄어들게 될 것이다. 북한의 경제 수준이 향상되면서, 그들의 대남 의존도가 높아지면, 우리의 화협정책이 더욱 실효를 거두게 될 것이다.

이 같은 계획의 성공적 실천은 불가피하게 군비통제문제로 이어질 수도 있을 것이다. 지금 남북간의 냉전재생산 비용 또는 분단비용을 군비 외에도 상호 불신과 증오를 강화시키기 위한 온갖 문화비용과 교육비용 등을 모두 고려하여 계산한다면 엄청난 것이다. 이 거대한 고비용을 화해 협력을 통한 평화건설 비용으로 전환시킬 수 있다면, 통일의 가능성과 함께 민족공영의 가능성이 커질 것이다. 이 엄청난

비용을 마샬 플랜에 버금가는 민족공영플랜 실천에 전용할 수 있다면, 남북관계 개선에 있어 상전벽해의 효과가 나타날 수도 있을 것이다. 국민의 정부는 이같은 민족공영을 위한 대 계획을 김대중 대통령의 임기초반에 면밀하게 입안하여 북한 당국과 협의해 나가야 할 것이다. 이 계획은 북한 경제를 도와주는 일에 끝나지 않고, 남한 경제의 경쟁력을 높이는데도 필요한 것이다. 이것이 공변공영정책의 효과일 것이다.

이 같은 계획의 성공적 실천은 불가피하게 군비통제문제로 이어질 수 있을 것이다. 지금 남북간의 냉전재생산 비용 또는 분단비용을 군비외에도 상호불신과 증오를 강화시키기 위한 온갖 문화비용과 교육비용 등을 모두 고려하여 계산한다면 엄청날 것이다. 이 거대한 고비용을 화해 협력을 통한 평화건설 비용으로 전환시킬 수 있다면, 통일의 가능성과 함께 민족공영의 가능성이 커질 것이다. 이 엄청난 비용을 마샬 플랜에 버금가는 민족공영플랜 실천에 전용할 수 있다면, 남북관계 개선에 있어 상전벽해의 효과가 나타날 수도 있을 것이다. 국민의 정부는 이같은 민족공영을 위한 대계획을 면밀하게 입안하여 북한 당국과 협의해 나가야 할 것이다. 이 계획은 북한 경제를 도와주는 일에 끝나지 않고, 남한 경제의 경쟁력을 높이는데도 필요한 것이다. 이것이 공변공영 정책의 효과일 것이다.

이와 같은 일을 효율적으로 추진해 나가기 위해서는 남북 당사자간의 핫라인(hotline) 설치가 시급하다. 이 통신망은 남북 당국의 오관을 줄이는 일을 감당할 뿐만 아니라, 민족공영 대계획의 실천을 위해서도 필요하다. 핫라인은 전자통신망뿐만 아니라 인적 통신(人的通信)을 포함할 수 있다. 이런 통신을 통해 남과 북이 함께 변화하고, 함께 개혁하여, 냉전 이후 시대인 21세기에 민족공영을 이룩할 수 있는 계기가 마련되어야 할 때다. 냉전종식으로 20세기 막을 확실히 내

리게 하는 일에 현정부의 역사적 사명이 있음을 지적하고 싶다. 그레  
야만, 새로운 천년을 맞아 우리 민족은 평화와 번영을 향해 비상할  
수 있을 것이다. 남은 일은 지난 이년간 추진해 온 화협정책을 보다  
큰 자신감과 인내심을 가지고 보가 일관성 있게, 보다 신축성 있게  
추진해 나가는 일일 것이다.

이같은 일이 진전되는 과정에서 가능하면 남북정상회담을 추진시  
켜 민족적 관점에서 일괄타결하는 방식으로 한반도 냉전구조를 해체  
하고 남북대결 구조를 평화와 번영의 구조로 전환시켜 나가야 할 것  
이다. 그렇게 되면 새 천년을 맞아 세계속의 우리 민족의 긍지는 더  
높이 올라갈 것이다.

감사합니다.

2000. 3. 3

상지대학교 총장(전 부총리 겸 통일원 장관) 한 완 상

---

## 대북포용정책의 추진 2년의 평가

---

김학성  
(통일연구원 연구위원)

### 1. 서론

김대중 정부의 출범과 함께 추진되기 시작한 대북포용정책은 역대 정부의 어떠한 대북·통일정책보다 국내외로부터 큰 주목을 받았다. 공언된 정책목표 및 원칙들의 측면에서 보면, 대북포용정책은 역대 정부의 대북·통일정책과 완전히 단절된 새로운 정책이 아니다. 특히 “평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선”이라는 김대중 정부의 정책목표는 역대 정부의 공언된 목표와 다를 바가 없다. 그렇지만 실질적 차이는 분명히 있다. 무엇보다 북한 및 분단현실에 대한 인식과 분단문제 해결을 위한 접근방법에서 과거와 근본적으로 다르다. 즉 동일한 목표를 지향하는 정책의 형성 및 추진과정에서 역대 정부는 냉전의식의 지배를 받았다면, 이에 반해 김대중 정부는 냉전의식을 극복함으로써 분단현실에 일대 전기를 마련하고자 한다.

본 논문은 그러한 인식과 접근방법의 차이가 지난 2년간 실제 정책형성 및 추진과정에 반영된 결과를 평가하고자 한다. 대북·통일정책은 그 성격과 유효범위 측면에서 서로 밀접하게 연관된 국내환경, 남북관계, 국제환경의 세 차원을 포괄하고 있다. 이들 세 차원은 각

## 2 대북포용정책의 중간평가와 향후과제

각 나름대로의 특성을 가지고 있으며, 복합적인 연계성을 가지고 있기 때문에 대북포용정책의 성과를 일률적으로 평가하기란 쉽지 않다. 더구나 대북포용정책의 목표가 중·장기적이라는 점을 염두에 두면, 2년의 시간은 정책성적을 충분히 평가하기에 매우 짧다. 그러나 그동안 각 차원에서 상당한 변화가 실제로 발생했다는 사실만으로도 일정한 수준의 중간평가는 가능하다. 또한 실용적 측면에서는 대북포용정책의 향후 추진과제와 전략의 구체화 내지 세련화를 위해서 중간평가작업은 필요한 것이기도 하다.

본격적인 중간평가에 앞서 일차적으로 대북포용정책의 기본구상을 재정리할 필요가 있다. 제대로 된, 그리고 유용성을 갖는 평가를 위해 우선 평가의 대상, 즉 공언된 정책기조 및 원칙은 물론이고 정책의 대전제들에 대한 명확한 이해가 뒷받침되어야 하기 때문이다. 그러나 본 논문에서는 그러한 구상을 유발한 인식 및 가치관이 과연 타당한지의 문제를 따지려는 의도는 없다. 사실 지난 2년간 대북포용정책을 둘러싸고 지속되어온 국내적 논쟁들은 상당부분 인식과 가치관의 타당성 평가에 초점을 맞추었던 경향이 적지 않았다. 이러한 종류의 평가들은 서로 평행선을 달리며 대립하기 마련이다. 엄밀한 의미에서 정책평가라기보다 이념적 갈등이 현상으로 드러난 것이었다. 물론 국내적 논쟁이 반드시 이념적 갈등을 반영했다고만 말할 수는 없다. 부분적으로는 대북포용정책에 대한 잘못된 이해, 또는 기본취지에는 동의하나 정책추진과정의 실효성에 대한 의문 등에 기인하는 문제제기도 있었다. 오해의 문제는 기본구상의 재정리를 통해서, 그리고 실효성에 대한 의문은 성과와 문제점 제기를 통해서 상당부분 해소 내지 확인될 수 있을 것이다.

따라서 본 논문에서는 표방된 정책목표 및 원칙을 포함하여 대북포용정책의 기본구상이 실제 정책형성 및 추진과정에 얼마나 효율적

으로 적용되었는지, 포용정책이 2년간 거둔 질적·양적 성과와 문제점은 무엇인지 등에 초점을 맞춘 중간평가가 시도될 것이다. 또한 가능한 객관적·체계적인 평가태도를 견지하려는 의도에서 분석범위를 국내적 차원, 남북관계 차원, 국제적 차원으로 나누어 접근할 것이다.

## 2. 대북포용정책의 기본구상

1998년 2월 25일 출범한 김대중 정부는 “평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선”을 목표로 대북정책 3원칙, 추진기조 및 세부추진과제를 제시했다.<sup>1)</sup> 이러한 원칙, 기조, 과제는 자구(字句)만을 두고보면, 역대 한국정부의 대북·통일정책 노선과 대동소이한 것 같지만, 실제 내용상에서는 물론이고 정책추진과정에서 과거와는 현격한 차이를 보이고 있다. 외형적 특징으로는 첫째, 과거와 달리 통일에 대해 구체적 언급을 자제한 채, 남북관계 개선에 대한 강력한 의지만을 표명하고 있다. 둘째, 정책추진과정에서 여러 가지 돌발사태가 발생했음에도 불구하고 원칙 및 기조의 일관성을 유지하고 있다. 셋째, 대원칙의 일관성을 유지하는 가운데에도 정세 및 상황의 흐름에 대응하여 세부추진과제의 우선순위 재조정 등 정책 및 전략을 보완하는 현실주의적 접근태도를 보이며, 이는 1999년 초 ‘한반도 냉전구조 해

1) <대북정책 3원칙>은 ① 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, ② 흡수통일 배제, ③ 남북간 화해협력의 적극 추진이고, <추진기조>는 ① 안보와 화해협력의 병행추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선실현, ③ 화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④ 남북간 상호이익의 도모, ⑤ 남북당사자해결 원칙하에 국제적 지지 확보, ⑥ 국민적 합의에 의한 대북정책의 추진이며, <세부추진과제>는 ① 남북간 대화를 통한 남북기본합의서 이행 및 실천, ② 정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화, ③ 남북이산가족 문제의 우선적 해결, ④ 북한식량문제의 해결을 위한 대북지원, ⑤ 대북경수로 지원사업의 차질없는 추진, ⑥ 한반도 평화환경의 조성이다. 통일부, 『98 통일백서』, (서울:통일부, 1999), pp. 35-45 참조.



#### 4 대북포용정책의 중간평가와 향후과제

체'와 금년초 '남북경제공동체' 형성이 각각 중점추진과제로 제시된 데에서 분명하게 드러난다.

이러한 외형적 특징은 근본적으로 북한 및 분단현실에 대한 인식과 접근방법의 차이가 반영된 결과이다. 과거와 분명한 차별성을 갖는 인식과 접근방법에 초점을 맞추어 대북포용정책의 기본구상을 특화하면, 다음과 같이 크게 세가지로 요약될 수 있다.

##### 가. 현상유지의 잠정적 인정을 통한 평화체제 구축

한반도 평화체제 구축에 대한 필요성은 한국전쟁이후 남한에서는 두말할 것도 없고 북한에서도 강조되어왔지만, 세계적 탈냉전시기에 접어든 현재까지도 한반도 평화는 여전히 실현되고 있지 못하다. 한반도 평화체제 구축의 어려움은 단순히 구축방안이나 남북한의 합의가 없기 때문이 아니다. 근본적 이유는 분단 이래 남북한간에 정치적·군사적 신뢰구축이 이루어지지 못한 탓이며, 이에 더하여 1990년대 북한의 생존전략과 한반도 문제의 국제화가 평화체제구축과정을 복잡하게 만들고 있기 때문이다.

이러한 상황에서 김대중 정부는 상호대화와 교류·협력을 통한 남북한간 신뢰회복이 가장 급선무라고 인식하고, 『남북기본합의서』가 실천될 수 있는 여건을 조성하는 정책에 주력했다. 김대중 정부는 기본합의서가 제대로 실천되지 못한 원인을 크게 두가지 측면에서 보고 있다. 근본적 이유는 북한정권의 체제생존전략 때문이지만, 다른 한편으로는 지난 정부가 정책적 공언과는 달리 실제로는 북한체제의 조기붕괴를 전제로 대북정책을 추진함으로써 북한의 방어적 태도를 더욱 부추겼기 때문이라는 것이다. 이는 김대중 정부의 대북정책 3원

칙 중 “흡수통일 배제”가 포함되어있다는 사실에서 간접적으로 입증된다.

그렇지만 “흡수통일 배제” 원칙이 단순히 북한정권을 안심시키려는 전략적 차원에서 나온 것은 결코 아니다. 중·단기적으로 북한체제가 붕괴할 가능성이 매우 낮다는 인식에서 도출된 것이다. 이는 여러 측면을 종합하여 내려진 결론이지만,<sup>2)</sup> 일차적으로는 북한체제가 조금씩이나마 탈냉전적 세계질서에 적응하는 방향으로 변화한다는 데서 연유한다.

이러한 인식기반 위에 김대중 정부는 북한을 동반자로 대우함으로써 평화공존을 통한 남북교류·협력의 활성화를 꾀하는 포용정책을 최선의 대안으로 선택했다. 물론 냉전시절과 같은 대북 봉쇄(containment)정책이나 무시(benign neglect)정책도 있지만, 전자의 경우는 이미 그 결과가 어떨지 충분히 검증된 바 있으며, 후자의 경우에도 북한의 호전성만 부추길 뿐 대화와 교류·협력의 가능성은 아예 기대하기 어렵다고 판단했기 때문이다. 그러나 북한이 포용정책에 대해 호의를 가지고 단숨에 응할 것으로 기대하지는 않는다.<sup>3)</sup> 무엇보다 북한체제의 생존전략을 감안하지 않을 수 없기 때문이다. 바꾸어 말하면, 남북관계 개선과 교류·협력의 제도적 활성화는 북한체제가 생존에 자신감을 가질 수 있을 때 비로소 실현될 가능성이 매우 높다는 것이다.

이러한 판단아래 김대중 정부는 북한의 대외개방 촉진을 위해 전향적인 태도를 취하되, 이것이 냉전구조 해체를 통한 한반도 평화체제 구축의 틀 속에서 이루어질 수 있게 만드는 데 주력한다. 따라서

2) 이와 관련하여 다음 논문 참조. 이종석, “대북포용정책 18개월, 평가와 과제,” pp.51-56.

3) 김대중 대통령 CNN 위성 인터뷰 참조. 『한국일보』 (1999.5.5)

북한이 미국뿐만 아니라 일본과도 관계정상화 및 개선을 통해 체제 유지를 보장받는 데 반대하지 않는다. 단, 북·미 및 북·일 관계 개선이 단지 대량살상무기라는 현안을 해결하는 데 그치지 않고, 한반도 냉전구조를 근본적으로 해체하는 방향으로 기여해야 한다는 전제조건이 붙는다.<sup>4)</sup> 이와 관련, 한·미 및 한·일간의 긴밀한 외교적 협조는 대북포용정책의 성공을 위한 매우 중요한 요인으로 등장한다.

한반도 문제의 국제적 측면이 부각되는 상황에서도 김대중 대통령은 주체적 해결을 강조한다.<sup>5)</sup> 무엇보다 한반도문제를 주변강대국의 손에만 맡겨둘 경우 예상되는 사태를 우려하기 때문이다. 단기적으로는 특히 미국 국내정치적 변화과정에서 대북강경파들에 의해 불필요한 긴장이 조성될 가능성을, 중·장기적으로는 한반도 문제가 주변강대국들의 이해관계에 좌우될 가능성을 방지해야 할 필요성을 인식하고 있다. 그러므로 주변 4강외교를 활용하는 정책적 노력뿐만 아니라, 이와 병행해서 남북 당국간 대화의 지속적 추진과 4자회담을 통한 긴장완화와 평화체제 정착에도 전력을 기울여야 한다는 점을 강조한다.

이상과 같은 정책구상들의 이면에는 남북관계의 제도적 발전이 신뢰구축 및 안보문제가 해결될 때 비로소 가능하다는 인식이 자리잡고 있다. 이는 유럽 현대정치사의 경험을 근거로 하고 있는 듯하다. 실제로 임동원 전 통일부 장관도 대북포용정책이 유럽의 데탕트정책을 본 뜬 것이라는 점을 확인해주고 있다.<sup>6)</sup> 데탕트가 성립될 수 있

4) 1998년 6월 한·미 정상회담과 동년 12월 페리 대북정책조정관과의 요담에서 김대중 대통령이 강조한 부분이다. 『조선일보』 (1998.12.8)

5) 이는 1999년 신년 국가안보회의에서 김대중 대통령이 강조한 사항이다. 『문화일보』 (1999.1.5)

6) 임동원 전 통일부 장관의 외교안보수석 시절 한국신문방송편집인 협회 초청 특강 내용 참조. 『한겨레신문』 (1999.4.15)

었던 주요 전제조건 중의 하나가 현상유지였다는 점을 상기하면, 대북포용정책이 의도하는 한반도 평화체제의 모습은 분명해진다. 즉 북한체제의 생존을 보장해준다든지, 북·미 및 북·일관계 개선을 장려한다든지, 법적 통일에 대한 언급을 회피하는 대신 남북주민들이 자유롭게 교류할 수 있는 ‘사실상 통일’을 강조하는 것은 분단의 현상유지인정을 달리 표현한 것이라는 사실이다.

그러나 대북포용정책에 내포된 분단의 현상유지 인정은 잠정적이다. 북한의 생존전략과 주변강대국의 이해관계가 얽혀있는 한반도에서 조만간 통일이 실현될 가능성은 낮으며, 더구나 집권기간 동안 통일가능성은 거의 없다는 판단 아래 김대중 정부는 공허한 구호로써 통일을 외치기보다 한반도 평화정착을 바탕으로 ‘사실상 통일’ 상태를 달성하는 데 정책적 주안점을 두고 있다. 비록 현 정부가 역대정부와 달리 통일방안을 내세우지 않고 있지만, 야당 시절부터 ‘공화국 연방(합)제’란 이름하에 3단계 3원칙 통일방안을 줄기차게 주장했던 김대중 대통령의 통일철학을 감안하면,<sup>7)</sup> 그의 최종목표가 한반도 평화통일에 있음은 의심의 여지가 없다. 다만 평화교류와 평화공존의 실현이라는 당면과제가 달성되지 못할 경우 최종목표도 실현되기 힘들다고 판단하여 집권기간동안 자신이 할 수 있는 것만을 내세우고, 최종목표는 후대가 해결할 장기적 과제로 미루어두고 있을 뿐이다.

7) 3단계는 ‘1연합 2독립정부,’ ‘1연방 2자치정부,’ ‘1국가1정부’이며, 3원칙은 ‘평화교류,’ ‘평화공존,’ ‘평화통일’이다. ‘공화국 연합제’를 포함하여 김대중 통일론에 대한 자세한 설명과 분석은 다음 글 참조. 박종화, “김대중 통일론’ 연구,” 『공화국 연합제』, pp.374-388.

### 나. 북한체제안정을 통한 점진적 변화 촉진

임동원 전 통일부 장관은 대북포용정책을 “한반도 평화를 유지하는 가운데 남북간에 보다 많은 접촉과 대화, 그리고 협력을 통해 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 조성하려는 것”<sup>8)</sup>이라고 간략하게 요약하고 있다. 역대정부의 대북정책과 비교하여 눈에 띄는 차이는 북한의 변화를 강요하지 않겠다는 점이다. 이러한 생각에는 세계질서의 변화 속에서 북한의 변화는 시간의 문제일 뿐이며, 변화의 방향도 예상할 수 있다는 일종의 자신감이 내재되어 있다.

김대중 정부 출범을 전후하여 북한정권의 대외 정책에서 나타나 는 변화조짐을 통해 그러한 생각은 더욱 확고해지는 듯하다. 실제로 정부당국자들은 북한이 생존하기 위해서 변화하고 있으며, 계속 변화 할 것이라고 수시로 언급하고 있다. 물론 최근 몇년동안 북한이 얼마나 변했는지에 대해서는 논란이 있다. 문제는 어떠한 기준으로 바라 볼 것인가에 달려있다. 현 정부도 정치·군사적 측면에서는 북한의 태도가 아직 변화하지 않고 있다는 점을 인정하지만, 대외·대남·경제정책 측면에서 나타나고 있는 변화의 조짐에 주목하고 있다.

특히 경제적 측면의 변화조짐<sup>9)</sup>에서 김대중 정부는 대북포용정책의 성공가능성을 기대하고 있다. 즉 북한은 기본적으로 경제난을 극복하기 위해 경제적 개혁·개방에 대해 지대한 관심을 가지고 있으나, 경제개혁·개방이 초래할 정치·사회적 여파에 대해 우려하기 때문에 때

8) 1999년 10월 5일 제9기 민주평통 전체회의에서 임동원 전 통일부 장관의 연설내용. “대북정책추진방향,” [http://www.cwd.go.kr/firm\\_det\\_textdata.cgi?item\\_num=외교통일안보정책+자료&sRec=1&whi](http://www.cwd.go.kr/firm_det_textdata.cgi?item_num=외교통일안보정책+자료&sRec=1&whi)

9) 대내적 경제정책의 측면에서도 1998년 헌법개정을 통해 소유주체 및 개인 소유의 확대, 경제관 및 정책적 변화, 제한적 경제개방의 확대, 거주·여행의 자유 허용 등의 조치가 있었다. 최수영 외, 『북한헌법 개정에 따른 경제부문 변화전망』, 통일정세분석 98-06 (서울: 민족통일연구원, 1998) 참조.

우 조심스럽고 소극적인 태도로 개혁·개방가능성을 타진하고 있다는 생각이다. 북한의 경제개혁·개방의지는 헌법개정에서만 아니라, 이미 아시아 개발은행(ADB) 가입의사를 밝혔고, IMF 실사단(1997년 9월)과 세계은행 조사단(1998년 2월)을 각각 초청했으며, 심지어 1997년부터는 유엔개발계획(UNDP)의 지원하에 시장경제체제를 배우기 위한 연수단을 해외에 파견한다는 사실에서 입증된다.

그러나 북한은 미국의 대북경제제재 해제를 비롯하여 북·미관계 개선이 선결되지 않는 한, 경제난 극복을 위해 필수적인 해외자본, 원자재, 기술, 그리고 해외상품시장을 확보하기 어렵다는 점을 잘 알고 있다. 따라서 북한은 핵·미사일 개발을 안보적 차원에서뿐만 아니라, 미국에 경제제재 해제와 북·미관계 개선을 강요하는 전략으로 활용하고 있다. 이러한 맥락에서 보면, 북·미관계 개선은, 비록 정치적·군사적 측면에서 북한의 체제개혁을 당장 촉진시킬 수는 없더라도, 적어도 북한이 세계경제체제에 편입될 수 있는 최대의 걸림돌을 제거하는 동시에 한반도 평화체제 구축을 앞당기는 계기를 제공한다. 김대중 정부가 미국에게 북한 핵·미사일 문제를 포괄적이고 일괄타결방식으로 해결할 것을 촉구하는 것도 바로 그러한 이유 때문이다.

김대중 정부는 북·미관계 개선을 바탕으로 한반도 평화체제가 구축되고 세계경제체제 편입으로 북한의 당면경제난이 극복된다면, 북한체제의 변화는 시간문제이며, 또한 이와 함께 남북관계도 빠른 속도로 개선될 수 있다고 확신한다. 무엇보다 경제난 극복으로 북한정권의 대내적 안정이 확보될 수 있으며, 미국의 평화보장에 따라 북한정권이 심각하게 우려하는 외부로부터의 체제위협도 상당부분 감소될 것이기 때문이다. 이처럼 북한체제가 안정되면, 북한정권은 체제생존력을 제고하기 위해 경제개혁·개방을 가속화시킬 것이고, 경제적 현대화는 필연적으로 사회구조의 변화를 촉진시킴으로써 중·장기적으로

는 정치·사회적 다양화를 초래하는 원동력이 될 수 있다. 동시에 북한의 산업현대화는 지리적·문화적인 인접성과 효율성 측면에서 남북 경제교류·협력을 심화시키는 계기로 작용할 것이다.

물론 당면한 경제위기의 극복과 미국의 평화보장으로 체제위협요인이 감소한 이후에는 북한의 존재 자체가 북한정권에게 가장 큰 체제위협요인으로 인식될 가능성이 높다. 따라서 북한정권은 중·단기적으로 북한의 정치적·사회적 문화의 유입에 대해 ‘모기장’을 칠 것이 예상된다. 그러나 남북경제협력이 심화되면, 어떠한 형태로든지 제도적 틀의 마련이 필요할 것이고, 이를 통한 점진적 신뢰구축은 남북관계 발전의 디딤돌 기능을 할 수 있다. 더욱이 경제발전을 기반으로 북한정권이 체제유지에 대한 자신감을 가지게 된다면, ‘모기장’의 열개는 점점 넓어질 수 있다.

이러한 논리구조에 따라 대북포용정책의 궁극적 목표는 북한체제 안정, 세계시장경제 편입, 경제난 극복, 남북경제협력 심화, 경제발전, 정치·사회 변화, 남북관계 개선, 그리고 중국에는 통일로 이어지는 선순환 및 확대순환이 가능하도록 여건을 조성하는 데 있다. 그러므로 김대중 정부는 북한체제가 당면하고 있는 국내적 위기와 국제적 고립을 극복·탈피하여 안정화될 수 있도록 돕는 데 주력한다.

#### 다. 한반도 안보확립과 남북 교류·협력의 병행

대북포용정책의 발상이 처음 제시되었을 때, 국내외로부터 대북 유화(appeasement)정책으로 오해받는 경향이 있었다. 그러나 대북포용정책의 원칙과 추진과정을 보면, 유화정책과는 거리가 멀다. 무엇보다 대북정책 3원칙의 첫째가 “한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용”이라는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 원칙이 제시된

배경에는 북한의 안보위협에 대한 현실주의적 인식이 자리잡고 있다. 현 정부는 북한의 변화 가능성이 높다고 평가하지만, 변화가 급진적이기보다 점진적으로 일어날 것으로 예상하기 때문에 북한의 대남혁명전략과 군사노선은 당분간 지속될 것이라는 점을 직시하고 있다. 뿐만 아니라 실제로 1999년 6월 북한 함정의 서해 북방한계선(NLL) 침범에 대해 강력하게 응징했던 사례에서도 확고한 안보관을 보여주었다.

김대중 정부는 튼튼한 안보를 바탕으로 전쟁의 재발을 억제하는 한편, 북한의 개방과 변화 촉진을 위한 남북교류·협력의 확대를 한반도 현상위에서 선택할 수 있는 유일한 현실적 대안으로 판단하고 있다. 이러한 맥락에서 대북포용정책은 단순히 ‘평화를 유지하려는 정책’이라기보다 북한의 변화촉진과 남북협력을 통해 적극적으로 ‘평화를 만들어 가는 정책’이라고 공언되고 있다.<sup>10)</sup> 적극적인 평화구축 노력과 관련하여 대북포용정책은 크게 세가지 안보적 목표를 지향하고 있다. 첫째, 북한이 근본적으로 변화하기 전까지는 전쟁도발 가능성에 대해 충분한 군사적 억제력을 확보하는 것, 둘째로 북한의 대량살상무기 개발의 포기를 비롯하여 한반도내의 군사적 신뢰구축과 군축을 가능케 하는 남북평화협정을 체결하는 것, 셋째로는 동북아 다자간 안보협력체제를 형성하여 한반도 평화의 국제적 보장을 확립한다는 것이다.

대북포용정책의 안보적 목표는 단순히 현존하는 북한의 도발위협에만 국한되는 것이 아니라, 중·장기적 안목에서 남북교류·협력의 활성화를 위한 필수적 전제조건을 충족시키기 위한 것이기도 하다. 안보문제가 해결되지 않는 한, 남북관계의 획기적 개선이나 제도적 발

10) 1999년 10월 5일 제9기 민주평통 전체회의에서 임동원 전 통일부 장관의 연설내용.



전을 사실상 기대하기 어렵기 때문이다. 그러나 남북당국간 정치적·군사적 대화가 중단되어있는 현 상황에서 무작정 북한의 태도변화만을 기다릴 수는 없는 노릇이다. 그러므로 김대중 정부는 제한적이거나 비정치·군사분야에서부터 남북교류·협력을 점진적으로 확대함으로써 상호 신뢰의 바탕을 다지는 동시에 기능주의적 관계개선 효과를 극대화하는 접근방법을 선택했다.

이 맥락에서 ‘정경분리 원칙’, 민간사회단체 교류의 적극적 장려, 정부와 민간의 대북지원 확대 등 남북교류·협력을 활성화하기 위한 전향적 정책들이 추진되었다. 특히 정경분리원칙에는 과거 경제교류·협력을 당국간 대화의 지렛대로 활용하고자 했던 상호주의의 틀을 벗어나 남북한의 이익이 상호 부합하는 부분에서부터 교류·협력을 확대하려는 의도가 내재되어 있다. 또한 남북 민간단체간 교류의 장려와 인도적 차원의 대북지원 확대는 남북한 주민들의 접촉면 확대기회를 최대화하고 동포애를 보여줌으로써 상호 신뢰를 쌓아가려는 의지가 발현된 것이다.

그렇지만 교류·협력 활성화를 통한 점진적 신뢰회복에 앞서 단기적으로는 북한정권에게 대북포용정책의 진의를 제대로 인식시키는 문제가 당면과제로 등장했다. 이는 남북간 교류·협력이 본격화된 이래 교류·협력과 정치적 관계가 불안정과 단속(斷續)을 거듭해왔던 귀결이었다. 따라서 김대중 정부는 정책의 원칙과 기초를 일관성 있게 유지함으로써 대북포용정책의 진의와, 특히 화해·협력에 대한 의지를 북한정권에게 인식시키는 데에 심혈을 기울였다. 북한의 간첩선 침투, 서해교전, 금강산 관광객 억류 등 돌발사태에 대해 한편으로는 군사적·정치적 강경대응을, 다른 한편으로는 대북지원 및 교류·협력사업을 지속적으로 추진한 것은 바로 그러한 맥락에서 이해될 수 있다.

### 3. 대북포용정책의 추진성과

#### 가. 국내적 차원

“정부수립이후 최초의 민주적·수평적 정권교체”임을 강조한 김대중 정부의 입장에서는 민족적 대 과제인 한반도문제 해결을 위한 새로운 접근방법이 국민적 지지를 얻어야 할 것은 자명했다. 그러나 대북·통일정책에 대한 김대중 대통령의 구상이 ‘햇볕정책’이란 이름으로 구체화되자 국내정치적으로 엄청난 반향을 불러일으켰다. 특히 대북포용정책을 둘러싸고 이념적·정치적 논쟁이 유발되는 데 대해 정부는 적지 않은 부담을 가졌으며, 정책의 진의를 알리는 데 많은 노력을 기울였다. 그 결과 지난 2년간 비판과 논쟁을 겪으면서 대북포용정책은 국내적 차원에서 몇가지 의미있는 성과를 거두었다.

##### ① 국민의 대북 인식변화 추세

지난 2년간 일관된 정책추진의 결과, 대북포용정책에 대한 국민들의 이해 도는 대체로 상승하는 추세를 보인다. 특히 북한에 대한 국민적 인식전환 추세가 분명하게 드러난다. 설문조사 결과<sup>11)</sup>에 의하면, 정부출범 첫해동안 분단현실에 대한 국민적 인식은 과거와 큰 차이를 보이지 않았지만, 1999년 말에는 상당한 변화를 보였다. 즉 북한에 대한 긍정적 인식이 48%, 부정적 인식이 36.9%로 각각 나타났다.<sup>12)</sup> 이는 1995년과 1998년 부정적 인식이 각각 59.6%와 54.4%로

11) 최수영 외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, (서울: 통일연구원, 근간) 참조

12) “귀하는 북한이 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까?”라는 질문에 ‘협력대상’ (32.6%), ‘경계대상’(28.7%), ‘지원대상’(19.3%), ‘적대상’(8.2%), ‘경

나왔던 것과 큰 차이를 보인다. 또한 ‘북한의 변화’에 관한 인식도 과거와 많이 달라졌다. 1995년도와 1998년도 설문조사 결과에 따르면, 북한이 변하고 있다는 응답이 각각 48.2%와 50.2%였으나, 1999년 말에는 65.6%의 응답률을 보였다. 국민들은 북한의 전쟁도발 개연성에 대한 인식에서도 변화를 보였다. 1995년과 1998년 북한의 도발 개연성을 크다고 응답한 비율이 각각 54.8%와 57.7%로 나타난 데 반해, 1999년에는 서해교전이 있었음에도 불구하고 44.2%로 감소했다.<sup>13)</sup>

대북인식의 변화는 반세기동안 고착되어온 냉전적 분단문화가 해체 내지 재구성될 수 있는 가능성을 보여주는 것이다. 기본적으로 남한주민의 대북관은 매우 복잡적이다. 즉 남한주민이 인식하는 북한의 정체성에는 공산주의자, 침략자, 동포 등의 이미지가 혼재되어 있으며, 또한 여기에는 북한의 지배계층과 주민이 뒤섞여 있다. 그럼에도 과거 냉전시기 북한은 주로 공산주의자와 침략자로만 인식되는 경향이 매우 강했다. 1990년대에 들어와 남북교류·협력이 시작되면서 동포라는 인식도 점차 확대되었지만, 그 비중은 여전히 낮았다. 이는 ‘온탕과 냉탕’을 거둬들었던 지난 정부의 대북정책이 비단 전략적 선택의 문제였던 것만은 아니며, 국민의 대북인식과 직결된 여론의 향배에 좌우되었던 사실에서도 확인할 수 있다. 그러나 지난 2년간 대북포용정책이 지속적으로 추진되면서 북한을 동포로 인지할 수 있는 계기가 많이 제공되었고, 이에 따라 국민들은 사안별로 북한의 정체성을 달리 인식할 수 있는 분별력을 점차 갖추어 가는 경향을 보인다. 이러한 경향은 대북포용정책에 대한 국내적 논란의 중점을 초기

쟁대상’(3.1%)의 대답이 나왔다. 여기서 ‘협력대상’과 ‘지원대상’에 대한 응답을 긍정적 인식으로, ‘경계대상’과 ‘적대대상’에 대한 응답은 부정적 인식으로 분류했다. 「위의 책」 참조.

13) 「위의 책」

의 정치 내지 이념갈등에서 점차 정책갈등으로 전환시키는 원동력이 되고 있다. 특히 정치권을 중심으로 대북포용정책에 대한 비판의 초점은 점차 이념보다는 전략의 측면으로 모아지고 있다.

## ② 북한·통일문제에 대한 논의의 다양화

국민의 대북인식 변화와 더불어 대북포용정책이 거둔 또 다른 성과는 북한·통일문제에 대한 논의가 훨씬 자유롭고 다양해졌으며, 특히 사회의 이념적 스펙트럼이 넓어질 수 있는 계기를 마련했다는 점이다. 이념적 민감성 탓에 대북·통일정책에 대한 자유로운 비판이나 다양한 견해표명이 제한되었던 과거와 달리, 이념적 지향성이 상이한 각계 각층의 견해들이 경쟁적으로 표출되고 있는 현실은 비단 민주화의 발전이란 측면에서뿐만 아니라 통일을 대비한 내적 역량을 다질 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 점점 다양화되고 있는 사회문화적 추세와 향후 통일한국의 사회통합 과제를 고려하면, 이념적 포용성의 확대는 매우 중요한 문제가 아닐 수 없다. 만약 다양한 이익과 이념으로 인해 야기되는 사회적 갈등이 평화적·민주적으로 해결될 수 있는 기반이 갖추어진다면, 대북·통일정책에 대한 국민적 합의기반은 보다 쉽게 형성될 수 있을 것이다. 이와 관련, 보수와 진보를 포함한 각계 각층의 사회단체들간에 먼저 ‘남남대화’부터 가능케 하는 제도적 틀로서 ‘민족화해협력 범국민협의회’가 탄생한 것은 적지 않은 의미를 가진다. 비록 한총련과 범민련이 법적 문제로 인해 민화협에 가입하지 못했고, 또 일각에서 민화협의 활동능력을 회의적으로 바라보는 시각도 있지만, 최소한 이념적 포용성의 확대 측면에서 결코 무시할 수 없는 상징적 의미가 있다.

③ 외환위기 극복에 대한 간접적 기여

명확한 실증자료를 제시하기는 어렵지만, 대북포용정책이 외환위기의 극복과정에 간접적으로 기여한 점도 무시할 수 없다. 정부출범 초기 IMF 관리체제 속에서 김대중 대통령은 한반도의 안보적 안정이 외자유치의 중요한 전제조건임을 인식했다.<sup>14)</sup> 국가 신인도 평가부문에서 정치적 안정이 평가의 한 기준이었으며, 외자유치에는 한반도 안정에 대한 외국투자자의 확신이 요구된다는 점에서 대북포용정책은 더욱 긴요했다. 실제로 1998년 11월 18일 국제적 이목을 끌었던 금강호의 첫 출범은 남북관계사의 새로운 장을 여는 사건이었을 뿐만 아니라, 한반도에 전쟁의 위험이 없다는 점을 국제사회에 인식시키는 상징적 사건이었다.

나. 남북관계 차원

대북포용정책의 성과는 남북 교류·협력의 질적·양적 증대에서 가장 두드러진다. 특히 사회·문화 및 경제 분야의 교류·협력과 대북 인도적 지원에서의 성과는 통계수치나 구체적 정책조치를 통해 확인될 수 있다.

(1) 사회·문화 교류·협력

1998년을 기점으로 사회·문화 교류·협력은 새로운 전기를 맞이했다. 전향적인 대북정책의 지속적 추진으로 교류·협력이 훨씬 활발해졌기

14) 김 대통령의 이러한 인식에 대해서는 ‘북한·통일문제 관련 신진학자 연구지원사업 10주년 기념 모임(1999.12.20)’의 연설에서 임동원 당시 통일부 장관의 증언을 참조.

때문이다. 한반도 냉전구조가 지속되고 있는 상황에서 교류·협력의 제도적 발전을 당장 기대하기는 어렵지만, 교류·협력의 활성화를 위한 기반도 점진적으로 구축되어 가는 추세에 있다. 이와 관련, 대북포용정책이 사회·문화 교류·협력에서 거둔 대표적인 성과는 다음 몇 가지로 요약될 수 있다.

① 남한주민의 방북 및 교류·협력의 양적 증대

과거에 비해, 대북포용정책의 추진을 기점으로 점차 남한주민의 직접 방북을 통한 교류·협력이 증대하기 시작했다. 김대중 정부 출범 이후 북한을 방문한 남한주민의 수는 1999년 말까지 총 8,916명에 이른다. 이는 금강산 관광객을 제외한 수치로 1989년 ‘남북교류협력법’ 발효이후 1998년 2월까지 총 방북자 수 2,582명의 3.5배를 상회하는 수치이다. 이 중에서도 1998년 사회·문화분야에서 이루어진 방북자 수는 238명으로 1997년에 비해 약 9배가 증가하였다. 1999년에는 상호방문 공연 및 체육경기가 성사됨으로써 과거에 비해 크게 진전된 왕래교류가 이루어졌다. 특히 1999년에는 문화·예술분야와 체육분야에서 상징성을 띤 대형 교류·협력사업이 성사되었다는 점에서 큰 의미를 지니고 있다.

② 교류·협력사업의 질적 확대<sup>15)</sup>

질적 측면에서 교류·협력의 성과도 주목할만 하다. 과거와 비교하여 눈에 띄는 성과를 요약적으로 나열하면, 우선 문화·예술분야 교류·협력을 손꼽을 수 있다. 1998년에는 리틀엔젤스 예술단의 방북공연과

15) 각 사례의 자세한 내용에 대해서는 조환범, 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』, (서울: 통일연구원, 1999), pp.20-42 참조

평양에서 개최된 ‘윤이상 통일음악회’에 한겨레 통일문화재단의 참가 등을 비롯하여, 1999년 12월에는 ‘2000년 평화친선 음악회,’ ‘제1회 민족통일음악회’가 각각 평양에서 개최되어 남북한 연예인들의 합동공연이 이루어졌다. 북한의 교예단도 12월 서울을 방문하여 수차례의 공연을 가졌다. 나아가 국내 방송국이 경쟁적으로 북한의 영화를 수입하여 방영한 것도 특기할만 하다. 그러나 북한영화에 대한 낮은 시청률과 관련시비 등으로 더 이상 북한영화의 방영은 확대되지 못했다.

언론분야에서도 새로운 형태의 교류·협력이 이루어졌다. 특히 1998년에 들어와 국내신문사들의 방북이 급증했고, 언론사간 북한문화 및 유적에 대한 취재경쟁이 있었다. 방송사들도 1997년부터 시작된 북한의 다큐멘터리 취재에 큰 관심을 보였으며, 무엇보다 1999년 9월 평양에서 거행된 통일농구단 시합과 12월 남북연예인들의 합동공연을 생방송 또는 녹화중계방식으로 남한에 방영하는 등 전례없는 성과를 거두었다. 체육교류에서는 1990년 ‘남북통일축구대회’ 이후 9년만에 처음으로 왕래교류가 이루어졌다. 1999년 9월 현대의 남녀 농구단이 방북하여 ‘통일농구경기대회’를 가졌으며, 이에 대한 답방 형태로 12월 북한측 농구단이 서울에서 경기를 가졌다. 또한 엄밀한 의미에서 체육교류라고 보기는 힘들지만, 민주노총이 1999년 8월 평양에서 개최된 ‘통일염원 남북노동자 축구대회’에 참가했다.

### ③ 북한관광 및 남북주민접촉을 통한 교류활성화의 가능성 제고

교류·협력 사업의 확대, 금강산 관광사업의 실현, 제3국에서 이산가족상봉 기회 증대<sup>16)</sup> 등으로 과거와 비해 남북 주민접촉 및 방북 기

16) 1998년 1월1부터 1999년 11월말까지의 기간동안 제3국을 통한 민간차원의

회가 일반주민들에게 확대되었다. 즉 북한은 갈 수 없는 곳이 더 이상 아니게 되었다. 특히 금강산 관광은, 비록 관광목적이긴 하지만 남한주민들의 방북이 사실상 무제한 가능해졌다는 데 큰 의의가 있다. 금강산 관광사업이 시작된지 1년만에 약 14만명의 남한주민이 북한땅을 밟을 수 있었다는 것은 남북교류사에 큰 획을 긋는 것이 아닐 수 없다. 더구나 인적 교류는 과거와 달리 정치·군사적 차원의 남북관계 변화에 큰 영향을 받지 않고 꾸준히 지속될 수 있었다. 예컨대 서해교전 중에도 금강산 관광사업은 진행되었으며, 금강산관광객 역류사건도 과거와 달리 비교적 순조롭게 처리되었다. 물론 현 상태의 금강산 관광이나 이산가족상봉을 통해 남북주민들이 접촉할 수 있는 범위는 매우 제한되어 있다. 그러나 대북포용정책 추진이후의 인적 교류현황은 향후 교류활성화와 주민접촉면의 확대 가능성을 보여주고 있다.

## (2) 경제 교류·협력 및 대북지원

1997년 말 남한의 외환위기로 인해 남북 경제교류·협력은 급격하게 위축될 상황에 처하게 되었다. 이러한 돌발적 상황 속에서도 김대중 정부는 정경분리 원칙아래 남북 경제교류·협력을 활성화하기 위한 여러 가지 방안과 조치를 강구했으며, 대북 인도적 지원에도 적극적인 태도를 취했다. 이는 북한의 경제위기 극복에 적지 않은 도움을 주었다.

---

이산가족교류는 생사확인 838건, 상봉 289건이 성사되었다. 이 수치는 과거 연평균 대비 각각 4.4배와 8.9배의 증가에 해당되며, 지난 10년간 실적의 각각 45%와 65%를 차지한다. 또한 1998년에 들어와 이산가족 상봉 목적의 방북이 시작되었으며, 이후 1999년 11월말까지 6건이 성사되었다. 통일부, “국민의 정부 2년, 대북정책 성과 및 평가,” <http://www.unikorea.go.kr/kr/load/A15/A1591.htm>



## ① 정경분리를 통한 남북교역의 증대 및 안정화

김대중 정부는 북한의 대남 경제의존도가 낮은 상황에서 경제교류·협력을 당국간 대화의 지렛대로 활용하려는 어설픈 시도보다 정경분리 원칙에 입각하여 민간기업의 자율적 판단과 경제논리에 따른 경제교류·협력을 적극 장려하는 데 중점을 두었다. 정경분리 원칙에도 불구하고 남한의 외환위기는 1998년 남북 경제교류·협력을 현격히 위축시켰다. 즉 전년 대비 교역은 28%, 위탁가공은 10.2% 감소했다.<sup>17)</sup> 그러나 북한의 경우도 아시아 금융위기 여파로 1998년 대외무역이 급격히 감소했던 탓에 북한의 대외무역에서 차지하는 남북교역의 비중은 오히려 상승했다.<sup>18)</sup>

남한경제가 외환위기를 점차 극복하기 시작하면서 남북 경제교류·협력은 급증했다. 1999년 남북교역은 전년 대비 50.2% 증가했으며, 1997년보다도 8.1% 증가했다. 교역이 급증한 데에는 남한경제의 회복뿐만 아니라 비료 등 대북지원 증가와 금강산관광사업 등 경협사업 추진에 따른 물자반출이 크게 늘었기 때문이다. 한가지 부연한다면, 1999년 교역수지가 명목상 남한의 흑자로 보이지만, 대북지원, KEDO 중유, 경수로 및 금강산관광사업 등 협력사업물자의 반출을 제외한 상품거래 및 위탁가공교역에서 북한이 오히려 5,393만 달러의 흑자를 기록했으며, 이는 전년 대비 32.7%가 증가한 액수였다.<sup>19)</sup>

## ② 남북경협활성화 조치를 통한 대내적 교류·협력 기반 확립

- 
- 17) 통일부, “99년도남북교역”<http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?14A14/A14310.htm>
- 18) 북한의 대외무역에서 남북교역의 점유율은 1990년 0.28%에서 매년 증가하여 1987년에는 14.1%, 1998년에는 15.4%에 이르렀다. 김규륜, 『남북 경제교류·협력 발전방안 연구』, (서울: 통일연구원, 1999), p.19 참조.
- 19) 1999년 교역액 중 상업거래 및 위탁가공 교역은 18,904 만달러로 전년 대비 31.6% 증가했고, 비거래성 물자교역은 14,440 만달러로 전년 대비 84.5% 늘어났다. 통일부, “99년도 남북교역 현황,”

금강산 관광사업이 성사되고, 1999년 남북교역이 급증할 수 있었던 배경에는 정경분리 원칙의 실천을 위한 남북경협활성화 조치가 큰 역할을 했다. 1998년 4월 30일 발표된 활성화 조치는 지난 1994년 11월 8일의 경협활성화 조치 내용을 대폭 보완하는 것이었다. 이에 따라 남북 경제교류·협력과 관련한 절차의 간소화, 대북 투자규모제한 완전 철폐, 투자제한업종의 Negative List화 등은 기업들의 실질적 사업추진에 도움을 주었다.

경협활성화 조치 덕분에 현대의 대북사업이 추진될 수 있었을 뿐만 아니라 남북교역에 참여하는 업체수도 증가하였다. 1998년 금융위기여파로 교역업체수는 감소했으나, 남한경제의 구조조정과 원화 환율상승의 영향하에 위탁가공업체수는 오히려 증가추세를 보였다.<sup>20)</sup> 1999년에 들어오면서 경협활성화 조치의 위력은 뚜렷이 드러났다. 참여업체수의 증가는 물론이고 교역물품수도 그에 비례해서 크게 증가했다. 특히 위탁가공교역과 관련, 1999년에는 대기업의 임가공 물량이 다소 감소하고, 대신 중소기업의 참여가 크게 늘었으며, 위탁가공지역도 신의주와 나선선봉지역으로 확대되는 추세를 보였다.<sup>21)</sup>

남북경협의 안정적 발전을 위해서는 경제교류·협력의 총량뿐만 아니라 참여폭을 확대(다변화)하는 것이 매우 중요한 의미를 띠고 있다. 따라서 정부는 중소기업들의 교류·협력사업을 장려할 수 있는 조치도 마련했다. 즉 1999년 10월 21일 '남북교류협력추진협의회'를 통해 중소기업들의 경협활성화를 지원하는 내용의 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」이 발표되었다. 이를 통해 30대기업군에 속하지 않는 중소기업들은 남북경협사업을 위해 저리 용자들

20) 1997년도 교역 참여업체 수는 442개, 위탁가공업 참여업체 수는 48개, 1998년도에는 각각 378개, 61개, 1999년도에는 각각 581개, 132개였다. 「위의 글」

21) 통일부, “'99년도 남북교역 현황” 참조

보장받게 되었으며, 북한과의 상거래에 내재하는 위험성을 다소간 줄일 수 있게 되었다.

### ③ 금강산 관광사업의 성사

현대의 대북사업은 남북 교류·협력 차원에서 거둔 대북포용정책의 가장 큰 구체적 성과라고 말할 수 있다. 금강산 관광지 개발을 비롯하여 유람선 관광사업은 1년이상 지속적으로 추진되고 있으며, 공단 개발사업도 위치선정문제를 두고 협상과정에 있다. 경제적 측면에서 보면, 현대의 대북사업은 아직 투자단계에 머물러 있기 때문에 장래의 경제성을 예단하기는 힘들다. 일각에서는 북한에 지불되는 입북료가 군사비로 전용될 수 있다는 우려가 제기되고 있지만, 아직 이에 대한 명확한 증거는 없다. 다만 1998년도 북한의 대외무역 총액이 14억달러 남짓했고, 무역수지 적자가 3억달러를 상회하는 정도였다는 점을 감안할 때, 입북료로 매년 지불되는 1억여 달러의 경화가 북한 경제난 해소에 엄청난 도움을 줄 수 있는 것은 자명하다.

한반도의 현 상황에서 보면, 지금까지 추진된 현대의 대북사업은 경제적 가치로만 따지기 힘든 외부효과를 창출하고 있다는 점에서 더욱 큰 의의를 갖는다. 예컨대 남한주민의 북한 기회를 확대했다는 점, 대규모 선투자와 막대한 현금제공이 전제될 경우 북한은 군사적 시설(장전항)도 개방할 수 있다는 점, 대규모 경험에 수반하는 남북한의 국내법 내지 상호간 제도적 장치 마련과정에 남북당국이 간접적이거나 개입될 수밖에 없다는 점 등은 남북관계 개선과정에 중요한 계기를 제공한 것이라고 평가할 수 있다.<sup>22)</sup>

22) 현대의 대북사업에 대한 자세한 평가는 경남대 극동문제연구소 편, 『금강산 관광사업과 남북경협: 평가와 전망』, (서울: 경남대 극동문제연구소, 1999) 참조.

## ④ 대북 인도적 지원 확대

김대중 정부는 지난 2년간 외환위기 속에서도 정부와 민간차원을 통해 약 7,873만 달러에 달하는 식량 및 구호물자를 북한에 지원했다.<sup>23)</sup> 정부차원에서는 농업개발 지원에 중점을 둔 대규모 직접지원에 중점을 두고 신축적인 상호주의 원칙을 적용했으며, 자율성과 동포애에 입각한 인도주의 정신에 따라 민간차원에서의 지원도 대폭 허용했다.

특히 민간차원의 대북지원과 관련하여 1998년 3월 민간단체 대북지원 참여 확대, 민간의 대북지원 모금활동 규제완화, 협력사업방식의 시범적인 대북지원 허용 등을 골자로 하는 ‘민간차원 대북지원 활성화 조치’를 발표했고, 1999년 2월에는 ‘민간 대북지원 창구 다원화 조치’를 통해 과거 한적 창구일원화로 인한 대북지원의 불편과 불만을 해소했다. 이에 따라 동년 4월에는 ‘대북지원 민간단체협의기구’가 발족하여 일회성 지원보다 식량난의 근원적 해결에 도움이 되는 농업개발 지원에 중점을 두는 사업이 추진되기 시작했다. 이러한 사업의 추진과정에서 민간단체들이 겪는 재정적 어려움을 감안하여 정부는 동년 10월 ‘인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정’을 제정함으로써 재정지원의 근거를 마련했다.

애초 정부차원의 대규모 직접지원은 이산가족재회를 조건으로 추진되었으나, 북한측의 거부적 태도로 인해 신뢰구축이라는 보다 거시적 시각에서 일방적 지원의 형태를 띠게 되었다. 그렇지만 직접지원의 형식을 통해 정부간 대화의 가능성을 열었다는 점에서 적지 않은 의의가 있다. 나아가 민간차원의 지원 활성화 및 창구다원화 조치는 남북 주민간 접촉면의 확대와 교류·협력의 다변화에 기여한 바가 컸다.

23) 통일부, “<http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?34C34/C3429.htm> 참조

#### 다. 국제적 차원

초기 “주 남북관계, 중 국제환경”의 형태로 추진되었던 대북포용정책은 북한 핵·미사일 문제가 대두되면서 점차 남북관계와 국제환경에 대한 정책 비중을 동일선상에 놓지 않을 수 없게 되었다. 이러한 상황에서 “한반도 냉전구조 해체”라는 새로운 목표가 대북포용정책에 포함되었다. 냉전구조 해체를 위한 5대 과제<sup>24)</sup>는 남북관계와 국제환경의 양 차원을 유기적으로 연결하는 정책추진의 필요성을 반영하고 있다. 이와 관련, 국제적 차원에서 대북포용정책이 거둔 성과는 크게 세가지 측면에서 찾을 수 있다.

① 한·미·일 대북정책 협조체제 구축을 통한 북한 핵·미사일 문제 해결과 북한의 개방여건 조성

북한 핵·미사일 문제가 미국과 일본의 강경대응을 유발함으로써 한반도를 안보위기상황으로 몰아가자 김대중 정부는 위기를 기회로 활용할 수 있는 대안을 강구했다. 즉 핵·미사일문제 해결을 위한 북·미 협상이 북한의 개방을 촉진하는 방향으로 전개될 수 있도록 만드는 것이었다. 이를 위해서는 무엇보다 미국 및 일본과의 협력을 강화하는 것이 급선무였다.

미국과의 대북정책 조율은 처음부터 순조로운 것만은 아니었다. 비록 미국 행정부는 공식적으로 대북포용정책을 적극 지지한다고 말했지만, 그들의 북한에 대한 일차적 관심은 대량살상무기에 집중되어

24) 1999년 5월 5일 김대중 대통령의 CNN 위성 회견에서 냉전구조해체를 위한 5대 과제로 ①남북 불신 및 대결을 화해·협력구조로 전환, ②미국 및 일본의 대북관계 개선 및 정상화, ③북한의 개방경제 선택과 국제사회 참여, ④한반도 군비통제 및 대량살상무기 제거, ⑤정전체제의 평화체제로의 전환과 사실상 통일달성이 제시되었다. 『한국일보』 (1999.5.5) 참조.

있었다. 뿐만 아니라 미국의 야당은 대북 강경책을 제안하면서 대북 포용정책의 실현가능성에 대해 회의적 견해를 숨기지 않았으며, 한반도 위기설까지 흘렸다. 이러한 상황에서 한국정부는 일괄 타결식 포괄적 접근을, 미국은 단계적 접근을 내세우는 가운데 대북정책에 대한 양국의 견해차가 드러났다.

김대중 정부는 대북포용정책의 성공여부가 미국의 대북정책과 직결되어 있다는 판단하에 한·미간의 입장차이를 극복하기 위한 대미외교에 집중했다. 정상외교 차원에서는 물론이고 외안수석과 외무장관의 방미외교를 통해 미국정부를 설득하는 데 많은 노력을 기울였다. 이러한 노력은 1999년 9월 북·미 베를린 협상이 타결되는 데 적지않은 기여를 했으며, 미의회에 제출된 페리보고서에도 한국의 입장을 대폭 반영시킬 수 있었다.<sup>25)</sup> 이로써 한반도 안보위기는 일단락 되었으며, 북한의 대외개방여건 조성에 가장 큰 요인으로 작용할 수 있는 북·미 관계개선의 가능성이 한층 높아졌다.

대북포용정책의 원활한 추진을 위해서는 일본의 협조도 절대적으로 필요했다. 일본은 한반도 문제에 대한 안보적·경제적 이해관계와 일정한 영향력을 가지고 있기 때문이다. 일본은 4자회담에서 배제된 데 대해 불만을 가져왔으며, 기회 있을 때마다 6자회담의 필요성을 제기해왔다. 특히 북한 장거리 미사일 시험발사에 대해 일본은 경수로 재원분담 결의안에 대한 동의를 유보하는 등 강경한 반응을 보였다. 이런 점들을 감안하여 김대중 정부는 한반도 평화체제구축을 위해 일본의 대북협상력을 최대한 활용하고자 했다. 그러므로 한·일 정상회담을 통해 북한의 대량살상무기 개발 억제와 한반도 평화체제 구축과정에 일본의 적극적 협력을 요청했으며, 보다 큰 협력의 틀을

25) William J. Perry, "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations," 참조.

마련하는 차원에서 ‘21세기의 새로운 한·일 파트너십을 위한 행동계획’을 공동 발표했다.<sup>26)</sup>

대북정책에 대한 한·일간의 실질적 협력은 양자적 차원보다 한·미·일의 3자협력 차원에서 이루어졌다. 3국간의 고위정책협의회는 1998년 11월 클린턴 대통령의 일본과 한국방문을 통해 결정되었다. 이후 3국간 정책협의회는 북한 핵·미사일 문제, 북·미 협상, 4자회담 전략 등 대북정책에 대한 전반적 사항을 조율했으며, 특히 페리보고서의 작성과정에도 지대한 영향력을 행사했다. 1998년 12월부터 1999년 5월말까지 5차례 개최된 고위정책협의회는 이후 ‘3자 조정·감독그룹(TCOG)’라는 상설협의체로 대체되었다. TCOG는 1999년 6월 1차 회의개최이후 금년 1월 서울에서 3차 회의가 개최되었다.<sup>27)</sup>

이렇듯 3국간 대북정책 협조체제가 구축됨으로써 향후 북한개방 추진을 위한 여건조성이 한결 용이해졌다. 이제 남은 과제는 한국정부가 미국과 일본에 현실적이고 명분있는 정책대안을 제시함으로써 대북포용정책의 추진력을 높이는 것이다.

## ② 중국과 러시아의 대북포용정책 지지확보 및 협력관계 확대

지난 2년간 김대중 정부는 대중·러 외교의 초점을 점진적 신뢰회복

26) “김대중대통령일본공식방문결과,”외http://www.mofat.go.kr/00051edf077497604925679f0009fe90?OpenDocumen 참조

27) TCOG가 탄생하게 된 배경에는 1998년도에 발생한 북한의 대남 침투도발, 미사일 시험발사, 핵개발의혹 등에 대해 3국간 대화체널이 가동되었으나, 대북 대응수위에 차이를 보임으로써 효과적인 대북정책을 도출하지 못했다는 3국의 공통된 지적이 있었다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 설립된 상설협의체는 세가지 중요한 의의를 내포하고 있다. 즉 3국 중 어느 나라가 북한과 협상을 하든지 3자간 협의된 지침에 따른다는 점과 대북정책추진 과정에서 어느 국가도 배제되지 않는다는 점이며, 나아가 4자회담이 분기마다 개최되는 주기와 보조를 맞추므로써 4자회담에 대한 일본의 지지를 확보할 수 있다는 의미도 있다. 『연합뉴스』 (1999.4.26)

에 맞추고, 대북포용정책에 대한 양국의 지지 획득과 한반도 문제의 현안인 평화체제 구축과정에서 양국의 긍정적 동참유도를 추구해왔다. 중국 및 러시아와 북한간의 전통적인 우호관계를 감안할 때, 양국이 보유하고 있는 대북영향력은 북한의 변화 촉진에 매우 유용하게 활용될 수 있으며, 나아가 한반도 평화체제 구축 및 유지에 있어서도 양 국가는 매우 중요한 역할을 담당할 수 있기 때문이다. 물론 냉전적 유산의 부담과 현재의 동북아 정세 하에서 한·미 및 한·일관계에 버금가는 수준의 대중·러 외교를 전개하는 것은 현실적으로 어렵다. 자칫하면, 미국 및 일본의 신뢰를 상실할 수도 있기 때문이다.

김대중 정부의 외교에서 중국과 러시아의 비중은 정상외교에서 잘 드러난다. 김대중 대통령은 미국과 일본을 먼저 방문하여 한반도 문제 등 현안에 대해 미국 및 일본과 정책적 공감대를 형성한 후, 곧 중국과 러시아를 방문하였다. 1998년 11월 중국방문을 통해 양국 정상은 “21세기의 한·중 동반자 관계 구축”에 합의함으로써 정치, 경제, 안보 등 전 분야에 걸쳐 협력관계의 발전을 위한 공동노력을 약속했다.<sup>28)</sup> 한반도 및 동북아 정세와 관련하여 중국은 대북포용정책에 대한 지지를 표명했으며, 4자회담을 통한 항구적 평화체제 수립과정에 적극적으로 협력할 것을 다짐했다.

김대중 정부가 대중외교에서 거둔 가장 큰 성과는 한·중 군사안보 협력을 시작했다는 것이다. 안보협력차원에서 한·중 군사교류의 가능성은 한국정부에 의해 먼저 제안되었다.<sup>29)</sup> 북한 장거리 미사일 시험 발사 이후 한·미·일간에 논의된 전역미사일방어(TMD)체제의 공동추

28) “김대중 대통령 중국 공식방문,” 외통부 홈페이지, <http://www.mofat.go.kr/01325a95751ca8964925679f000a5e53?OpenDocumen> 참조.

29) 김대중 대통령은 중국방문 직후, 홍콩에서 기자간담회를 통해 이를 밝혔다. 『연합뉴스』(1998.11.20)



진에 대해 한국정부가 의미없다는 결론을 내린 점을 높이 평가했던 중국은 한국의 제안을 긍정적으로 받아들였다. 이에 따른 가시적 성과는 1999년 8월 한국 국방장관의 중국 방문과 금년 1월 중국 국방장관의 답방으로 나타났다. 한국측의 본격적인 한·중 군사교류 제의에 대해 중국은 북한과의 유사시 자동 군사개입 조항이 포함된 상호방위조약을 의식하여 유보적인 태도를 취했지만, 실무협의를 통해 계속 논의하자는 입장을 표명<sup>30)</sup>함으로써 향후 그 가능성은 매우 높아졌다.

대중외교에 비해 대러외교는 적지 않은 어려움을 겪었다. 1990년 한·소수교이후 급진적으로 발전했던 양국관계가 소련붕괴 및 러시아의 내정 불안 등으로 인해 러시아의 동북아 위상이 저하되면서 소원해졌기 때문이다. 특히 1993년 대러 경협차관 중단, 1994년 북한 핵문제 해결과정과 4자회담에서 러시아의 소외 및 배제 등은 한·러간 갈등요인으로 누적되어왔다. 김대중 정부 출범 이후 외환위기로 인해 러시아의 최대 불만 요인인 한·러 경협문제가 해결될 수 있는 여유를 갖지 못하는 가운데 1998년 양국간 정보외교관의 맞추방 사건이 발생했다. 이처럼 양국관계가 최악의 상태에 놓인 가운데 김대중 대통령은 1999년 5월 말 러시아를 방문했다.

러시아 방문에서 최대 현안은 경제협력이었지만, 한반도 문제를 둘러싼 정치적·안보적 논의도 적지 않은 비중을 차지했다.<sup>31)</sup> 우선 한국측은 북한이 대북포용정책에 긍정적으로 반응하도록 러시아의 협력을 요청했으며, 러시아는 한국의 대북포용정책을 ‘합리적이고 현실적인 정책’으로 평가함으로써 지지의사를 밝혔다. 그러나 러시아는 자

30) 『조선일보』 (1999.8.24)

31) 정상회담의 내용에 대해서는 다음 글 참조. 여인곤, 『한·러 정상회담 결과분석』, 통일정세분석 99-04, (서울: 민족통일연구원, 1999), pp.8-16.

국과 일본이 참여하는 6자회담의 개최를 재삼 거론하는 등 한반도 문제에 어떠한 형태로든지 개입하려는 의사를 간접적으로 밝혔다. 김대중 대통령의 모스크바 방문이후 양국관계는 최악의 상태를 벗어나 호전의 기미를 보이고 있다.

### ③ 4자회담 및 KEDO 사업의 지속적 추진

김대중 정부는 4자회담과 KEDO사업에 성실히 임하는 태도를 보였다. 김대중 정부 출범이후 1998년 3월 2차 본회담을 시작으로 1999년 말까지 총 5회에 걸쳐 본회담이 개최되었다. 1998년 10월 3차 본회담에서 '평화체제구축' 및 '긴장완화'의 양 분과위 설치에 대한 합의가 이루어졌다. 그러나 이후 세차례의 본회담에서 분과위 의제 및 협상주체를 둘러싸고 북한의 완고한 태도로 인하여 어떠한 성과도 거두지 못했다. 1999년 8월 6차 본회담은 차기 회담일정조차 합의하지 않은 채 폐막되었으며, 이후 분기별 회담은 더 이상 개최되지 못하고 있다.

비록 4자회담이 난항을 겪고 있지만, 4자회담 준비과정에서 한·미 내지 한·미·일의 협조체제가 항상 가동되고 있으며, 또한 회담을 통해 중국의 이익을 반영할 수 있다는 점을 감안하면, 조만간 회담의 성과가 나타나지 않더라도 회담자체로써 큰 의의가 있다고 말할 수 있다. 더욱이 대북포용정책의 기본 방향과 원칙에 대해서 미국과 중국이 반대할 명분을 내세우지 못하고 있기 때문에 한반도 평화체제 구축을 위한 다자협상은 큰 의미를 갖는다.

김대중 정부는 1994년 10월 북·미 제네바 합의에 따라 시작된 KEDO사업이 북한 핵문제 해결을 위해 매우 중요하다는 인식 하에 합의된 사업내용을 충실히 이행해왔다. 다만 북한의 금창리 핵의혹

시설 및 장거리 미사일 시험발사와 참여국들의 재원분담에 대한 이견들로 인하여 부지공사와 본 공사의 착공이 지연되고 있다. 재원분담 문제는 북한의 장거리 미사일에 대한 일본의 강경대응 탓에 결정이 지연되다가 1998년 11월 참여국들간 결의안이 채택되었다.

재정분담 결의안에 따르면, 한국은 총 46억달러 중 70% (32억2천달러)를 원화로, 일본은 10억불 상당액을 엔화(1,165억엔)로 각각 기여하며, 미국은 부족분 발생시 조달책임을 맡았다.<sup>32)</sup> 한국의 분담율이 매우 높지만, 원화로 결제되며, 또한 대부분의 실질사업이 한국기업을 중심으로 추진되기 때문에 외화낭비 요인은 없다. 오히려 KEDO 사업을 통해 북한 핵개발을 억제할 수 있고, 남북한 근로자들의 공동작업을 통해 인적 교류의 효과를 증대할 수 있으며, 나아가 경수로건설이 완공되면, 북한의 경제난 해소에 직접적 도움을 줄 수 있기 때문에 북한의 경제개방 및 남북경협을 활성화시키는 계기로 작용할 수 있다. 즉 대북포용정책의 맥락에서 KEDO사업의 원활한 추진은 매우 의미있는 것이 아닐 수 없다.

#### 4. 대북포용정책 추진과정의 문제점

이상과 같이 의미있는 성과들이 있었지만, 문제점도 전혀 없지는 않았다. 문제점의 발생원인은 여러 측면에서 찾을 수 있다. 예를 들면, 대북·통일정책의 복잡성으로 인해 각 차원 및 문제영역간 정책적 균형유지의 어려움, 새로운 정책의 시행과정에서 발생한 시행착오, 비판여론에 따른 정책수행의 부담 및 추진력의 위축, 국민들의 정책 이해 증진을 위한 체계적 접근 부족, 대외적 측면에서 국력의 한계로

32) 경수로사업지원기획단, “대북 경수로사업 추진현황,” (1999.10) 참조.

인한 외교적 주도권 내지 대응의 부족 등이다. 향후 대북포용정책의 보다 원활하고 효율적인 추진전략과 과제를 모색하기 위한 의도에서 몇가지 문제점들을 정리하면, 다음과 같다.

### 가. 국내적 차원

#### ① 정책에 대한 효율적 홍보 및 체계적 통일교육의 미비

대북포용정책은 추진초기부터 야당과 보수계층으로부터 강력한 비판에 직면했으며, 강도는 다소 완화되었지만 아직도 지속되고 있다. 지난 2년간 정책의도를 보다 명확하게 부각시키기 위한 대국민 홍보와 일관된 정책추진 덕분에 정책에 대한 오해는 상당부분 해소될 수 있었다. 그러나 이념적 문제나 포용정책의 실효성에 대한 의문은 지속적으로 제기되고 있다.

비판여론이 지속되는 데에는 여러 가지 원인이 있을 수 있다. 여기서 지적하려는 점은 비판여론에 대해 정부의 대응, 즉 정책홍보가 얼마나 효율적·체계적으로 이루어졌는가의 문제이다. 물론 이념은 하루 아침에 변할 수 있는 것이 아니기 때문에 이념적 차이에 기인하는 비판여론을 단지 대국민 홍보 부족 탓으로만 돌릴 수는 없다. 그러나 이념적 배경에서 제기되는 비판은 논외로 하더라도 정책에 대한 오해로 인해 야기되는 비판이나 의문들이 지속된다면, 이는 정책홍보에 문제점이 있다는 사실을 보여주는 것이 아닐 수 없다.

대북포용정책이 새로운 인식과 접근방법을 채택하고 있는 만큼 많은 홍보가 필요했으며, 실제로 과거 어느 때보다 홍보에 큰 비중이 두어졌고 무시할 수 없는 성과도 있었다. 그러나 다른 한편으로 대북포용정책의 기본구상에 대해 국민들이 아직 명확하게 이해하지 못하

거나, 또는 정책방향에 대해서는 이해하지만 구체적 추진과정에 대해서는 만족하지 못하고 있는 듯하다. 예를 들면, 대북포용정책의 가장 큰 성과중의 하나인 한·미·일 대북정책 협조에 대한 국민적 이해가 매우 부족하다.<sup>33)</sup> 나아가 대북포용정책의 전반적 수행과정에 대해 국민들의 만족도는 보통수준에 머물고 있다.<sup>34)</sup> 이러한 결과에는 이념적 요인이 어느 정도 작용하고 있다. 즉 국제적 협조의 중요성에 대한 몰이해는 기본적으로 통일문제의 민족적 해결을 갈망하는 국민의식에 기인하며, 정책수행에 대한 만족도 역시 이념적 선입견이 개재되어있음은 분명하다. 그러나 이 결과는 국민들의 이해부족을 단적으로 보여주는 것이다.

한반도 문제해결을 위해 국제적 협조가 매우 중요하다는 점과 대북포용정책은 단기간에 획기적 성과를 보이기보다 중·장기적으로 통일여건을 조성하는 데 주력한다는 사실을 국민들이 인식하지 못한다면, 향후 대북포용정책의 추진과정은 계속 험로를 걷지 않을 수 없다. 따라서 단지 정책구호나 성과의 홍보에 급급하기보다 한반도 문제의 본질과 대북포용정책의 기본구상에 대한 보다 체계적인 홍보가 필요하다. 즉 넓은 의미에서 보다 효율적이고 체계적인 통일교육이 요망된다. 물론 단기간에 국민적 합의기반에 마련되기는 어렵겠지만, 향후 효율적 홍보 및 체계화된 통일교육이 이루어지지 못한다면, 앞

33) 설문조사에 따르면, 3국 협조에 대해 부정적 평가가 52.2%, 긍정적 평가는 32.5%, 모른다는 응답도 15.3%로 나왔다. 최수영 외, 「1999년도 통일문제 국민여론조사」 참조.

34) “귀하는 현 정부가 대북정책을 얼마나 잘 수행하고 있다고 생각하십니까”라는 질문에 대해 1999년에는 ‘매우 잘하고 있다’(2.4%), ‘대체로 잘하고 있다’(28.4%), ‘보통이다’(38.3%), ‘대체로 못하고 있는 편이다’(20.2%), ‘매우 못하고 있다’(4.1%)는 응답이 나왔으며, 1998년에는 ‘매우 잘하고 있다’와 ‘대체로 잘하고 있다’는 응답을 합해서 36.9%, ‘보통이다’는 40.1%, ‘대체로 못하고 있는 편이다’와 ‘매우 못하고 있다’는 응답을 합해서 26.1%였다. 최수영 외, 「앞의 책」 참조.

으로도 대북·통일정책을 둘러싼 비생산적 이념논쟁의 소용돌이를 한 동안 벗어나기 힘들 것이다.

## ② 단기간내 정책성과를 보이려는 조급한 태도

김대중 정부는 과거와 분명한 차이를 보이는 대북·통일정책적 성과를 거두었지만, 국내외적 비판을 의식하여 무엇인가 보다 확실한 성과를 보여주려는 조급함이나 정책추진과정의 미숙함도 간혹 드러내었다. 1999년 북경차관급 회담이 개최되기 전에 장관급회담 가능성을 언급했던 것이나, 대통령이 주한미군철수 관련 발언을 했다가 국내외적인 비판에 직면했던 것 등은 대표적 사례였다. 비록 일종의 해프닝으로 끝났지만, 그러한 일들은 국내적으로 대북포용정책의 진의를 왜곡시킬 수 있으며, 실제로도 비판여론층에게 좋은 비판거리를 제공했다. 또한 대북정책의 전술적 효과를 반감시킬 수 있으며, 동맹국과의 신뢰관계에 흠집을 낼 수 있는 불필요한 발언들이었다.

정책성과에 대한 조급함과 관련하여 숙고해보아야 할 더욱 중요한 문제는 남북정상회담 개최에 대한 정부의 강력한 의지이다. 김대중 대통령은 취임사에서 “북한이 원한다면 남북정상회담에 응할 용의가 있다”라는 점을 밝힌 이래 지금까지 공식적으로 총 8차례에 이르는 남북정상회담에 대한 강력한 의지를 표명했다.<sup>35)</sup> 남북관계의 돌파구를 마련하기 위해 정상회담이 필요한 것은 의문의 여지가 없다. 정상회담이 성사된다면, 최소한 상징적 의미에서만 아니라 대북포용정책의 추진력을 배가시킬 수 있다. 그러나 남북정상회담은 일방이 원한다고 이루어질 수 있는 것이 아니다. 더구나 현재의 한반도 상황을 감안하면, 한두차례의 남북정상회담으로 남북관계의 획기적 변화까지

35) 「동아일보」(2000. 2. 11) 참조.

기대하기는 어렵다. 그렇다면, 남북정상회담에 대한 몇차례의 언급은 필요하겠지만, 너무 집착하고 있다는 인상을 줄 정도로 강력한 의지 표명은 대북정책의 전술적 측면에서는 물론이고 대북포용정책에 대한 국민들의 신뢰도를 약화시킬 수 있다. 무엇보다 강력한 의지에도 불구하고 정상회담이 개최되지 못할 경우, 대북포용정책의 효과에 대한 의문이 제기될 수 있기 때문이다.

따라서 남북정상회담을 성사시키려면, 응답없는 의지표명을 계속하기보다 북한이 정상회담에 응할 수 있는 여건을 조성하는 데 더욱 노력해야 할 것이다. 남북간의 공식·비공식 대화채널을 통해 정상회담 개최가 어려울 경우, 주변강대국들을 활용하는 방법을 강구할 필요가 있다. 이 맥락에서 대북정책과 주변 4강외교가 효율적으로 연계되어야 할 필요성은 더욱 부각된다. 물론 정부도 다각도로 노력하고 있겠지만, 성사가능성이 불투명한 상황에서 정상회담에 대한 의지표명만이 이어질 경우, 대북·통일정책의 국내정치적 이용이라는 불필요한 오해도 증폭시킬 수 있다.

이러한 점들을 고려할 때, 가시적 성과를 얻으려는 조급함보다는 자신감을 가지고 대북포용정책의 기본구상에 부합되는 중·장기적 목표를 향해 한걸음씩 다가가는 태도가 더욱 필요하다.

### ③ 정책결정 및 추진과정에서 제도적 기구의 미진한 활용

앞에서도 언급했듯이 대북·통일정책의 복합적 성격 탓에 정책적 균형유지가 결코 쉬운 것은 아니다. 그러므로 정책형성 및 추진과정에서 정부 유관기관들간의 협조는 물론, 전문연구기관과 전문가들의 견해를 효율적으로 수렴하는 일은 매우 중요하다. 현정부는 국가안전보장회의를 상설화함으로써 역대 정부에 비해 유관기관들간의 더욱 긴

밀한 협력체제를 구축하고 있는 것은 사실이다. 그러나 지난 2년간의 대북·통일·안보 관련 핵심 정책들의 형성 및 결정과정에서 국가안전보장회의가 협의기구로서 충분한 역할을 다했는지에 대해서는 약간의 의문이 남는다. 무엇보다 정책이 몇몇 주요인물들에 의해 좌우된 듯한 인상을 주었기 때문이다.

물론 주요정책이 대통령과 핵심참모들에 의해서 결정되는 것 자체가 문제시되는 것은 아니다. 문제는 결정과정에서 국민여론, 전문가와 전문기관들의 다양한 견해가 얼마나 효과적으로 수렴되었는가에 있다. ‘한반도 냉전구조 해체’라는 용어선택은 그러한 의문을 야기하는 대표적 사례이다. ‘냉전구조 해체’가 의미하는 것이 무엇인지는 자명하다. 즉 의미맥락상 냉전구조 해체는 한반도의 긴장완화 및 평화공존과 동일시되고 있다. 그러나 학술적 차원에서 보면, ‘냉전구조 해체’라는 용어는 대북포용정책의 기본구상을 왜곡시킬 수 있다. 왜냐하면 긴장완화 내지 평화공존은 냉전의 반대개념이 아니라 냉전을 전제로 존재하는 개념인 바, 냉전구조는 엄밀한 의미에서 탈냉전, 즉 이데올로기적 체제대립 자체가 소멸될 때 비로소 해체 가능하기 때문이다.

## 나. 남북관계 차원

### ① 남북 당국간 대화통로 확립을 위한 현실주의적 전략 미비

사회·문화와 경제분야의 교류·협력에서 거둔 성과는 과거와 비교하여 괄목할만 하다. 그러나 정치적·군사적 관계가 개선되지 못하는 가운데 교류·협력의 활성화를 저해하고 있다. 정부도 이러한 문제를 인식하고 대북 인도적 지원을 매개로 두 차례의 차관급회담을 성사시



켰다. 그러나 1998년에는 이산가족문제 해결을 전제조건화한 탓에 대화가 단절되었으며, 1999년에는 비료지원을 이행했음에도 불구하고 연속적인 당국간 대화를 위한 연결고리를 만들어내지 못했다. 군사적 대화도 1998년 6월 판문점 장성급회담을 재개한 것 이외에 이렇다 할만한 성과는 없었다.

지난 50여년간의 상호불신을 고려할 때, 짧은 시간내 신뢰회복이 어려운 것은 자명하다. 그러나 정부간 대화통로를 확보하는 것은 매우 중요하기 때문에 전략적인 대안마련이 시급하다. 이와 관련, 1960년대말·70년대 초 동·서독간 정치적 대화과정은 우리에게 중요한 시사점을 던져준다. 당시 동·서독간 정치적 대화가 이루어질 수 있었던 것은 단순히 내독교류·협력의 활성화때문만이 아니었다. 동독은 서독과의 직접 대화를 거부했지만, 서독은 독일 주변의 국제적 역학관계 변화를 효과적으로 활용하여 동독이 대화의 장에 나오도록 만드는 데 성공했다. 현재 한반도 주변상황이 당시 독일상황보다 결코 유리하지는 않지만, 북한이 당국간 직접대화를 거부하는 상황에서 국제환경변화를 효율적으로 활용하여 북한을 대화의 장으로 유도하는 노력이 필요하다.

## ② 교류·협력 활성화를 위한 중·장기 정책대안의 부족

남북 교류·협력의 확대라는 성과에도 불구하고 민간기업 및 단체들의 대북 접촉과정 또는 방북시 경제적 대가를 지불하는 것이 상례화되었다는 점은 문제시되지 않을 수 없다. 남한정부는 이러한 실태를 어느정도 파악하고 있지만, 교류·협력의 확대를 위해 그러한 방법을 묵인해왔다. 물론 이러한 문제가 현 정부 하에서 시작된 것은 아니다. 문제는 그러한 방법으로 교류·협력이 지속되거나 활성화될 수 있

을지의 의문이다.

북한의 경제상태를 고려할 때, 일부 임가공 사업을 제외한 경제적 분야에서 남북경협이 민간기업들의 수익을 보장해주기 어려운 것은 주지의 사실이다. 또한 대북 인도적 지원 목적이 아닌 사회단체들의 교류·협력에 대해 북한은 경제적 대가만을 겨냥하거나 정치적 의도를 가지고 있기 때문에 안정적 지속가능성이 보장되기 어렵다. 따라서 경제적 대가를 지불하고 성사시킨 교류·협력사업이 단발성 내지 수회의 접촉에 그치는 사례가 증가한다면, 남한사회내 대북협력 사업에 대한 매력력이 자연적으로 감소할 것이고, 이는 일정수준에서 교류·협력을 정체시킬 가능성이 매우 높다.

이러한 문제점을 인식한다면, 이제부터는 교류·협력사업의 단기적 성과에 연연하기보다 내실있는 사업추진이 가능할 수 있도록 중·장기적 정책대안을 마련하는 것이 요구된다. 이 맥락에서 우선되어야 할 것은 교류·협력의 발전을 저해하는 내적 요인부터 해결하는 접근방법이다. 예컨대 보안법 개정의 필요성에 대한 국민적 이해를 보다 적극적으로 확보하는 등 교류·협력의 활성화를 위한 다양한 조치와 방안들이 지속적으로 강구되어야 할 것이다.

### ③ 경협 다변화를 위한 실질적 제도기반의 미비

지난 2년간 경제교류·협력 촉진정책의 추진 과정을 되돌아보면, 질적·양적 성장이 있었음에도 불구하고 교류·협력의 다변화를 위한 실질적 제도기반이 아직 확립되지 못하고 있다. 중소기업 지원을 통한 다변화 조치는 취해졌지만, 향후 경제외적 조건들이 갖추어지지 않는다면, 경협 활성화는 한계를 가질 수밖에 없다. 다만 대기업 중심의 대규모 대북투자는 남북관계의 현상을 변화시킬 수 있는 잠재력을

가지고 있다. 무엇보다 대규모 투자가 경제적 효과면에서 더욱 직접적일 뿐더러 강력한 외부효과를 발휘하기 때문이다. 그러므로 중소기업보다 대기업 중심의 교류·협력 다변화는 상대적으로 더욱 중요하다.

이 맥락에서 현대의 대북사업은 남북 경제교류·협력의 발전 가능성을 보여준 좋은 사례이다. 그러나 현대의 대북사업 추진과정은 새로운 문제점을 야기하고 있다. 무엇보다 현대가 대북 경협사업을 독점해 가는 듯한 인상을 주고 있기 때문이다. 금강산 관광사업 선정시 통일그룹과의 경쟁에서 정부가 현대의 손을 들어준 것은 남한기업들 간 경쟁을 부추기려는 북한의 의도를 간파한 필요불가결한 조치였던 것은 분명했다. 문제는 이후 대규모 경협의 단기적 성과에만 급급하여 북한의 아태위원회와 현대간의 협조관계가 마치 남북경협의 실질적 핵심 창구로 비춰지고 있는 현실에 있다. 이러한 추세는 사업의 초기단계에서 피하기 힘든 것일지도 모르지만, 중·장기적 시각에서 보면 결코 바람직하지 않다.

대북 경협사업의 다변화를 위한 대안으로써 중·대만간 양안협회나 통일전 대동독 경제협력을 책임졌던 서독 상공회의소의 모델에서 시사점을 찾아볼 필요가 있다. 즉 남북관계의 현실을 고려, 외형적으로는 민간자율이나 내용적으로는 반관반민 형태의 대북 경협관련 협의회를 구성하여 보다 효율적으로 경협 다변화 및 활성화를 모색하는 것이다.

## 다. 국제적 차원

### ① 정책추진 초기 국제적 차원의 경시

김대중정부는 출범초기 남북관계 개선을 비롯하여 한반도 평화체제 구축 문제를 남북한이 주도하고, 주변강대국들이 지원·보장하는 형식의 정책추진구상을 가졌다. 즉 한반도 문제에 관한 한, 주변강대국들의 이해관계를 무시하지는 않겠지만, 한국이 주도권을 쥐고 문제 해결의 실마리를 풀어나가겠다는 강력한 의지가 있었다. 그러나 북한은 한국정부의 의지에 결코 호응하지는 않았다. 핵과 미사일 문제를 재개하여 미국을 비롯한 주변강대국들의 적극적 개입을 유도함으로써 한국정부의 주도적 역할을 방해했다.

사실 지난 정부초기부터 한반도 문제의 국제화가 부각되면서 남북관계의 해결실마리를 남북당국간 차원에서 찾기란 매우 어려웠다. 그럼에도 불구하고 초기 대북포용정책은 국제환경 차원에서 현실적인 전략을 제대로 갖추지 못함으로써 외교적 당면과제 해결에 급급했던 경향을 보였다. 비록 ‘한반도 냉전구조 해체’를 위한 외교적 노력으로 시급한 문제는 일단락 되었지만, 지난 2년간의 사태전개과정을 교훈 삼아 향후 현실적인 외교 전략을 입안·추진해야 할 것이다.

### ② 대북정책과 주변 4강외교의 효율적·현실적 연계전략 부족

한반도 주변환경의 악조건 속에서도 한·미·일 대북정책 협조체제를 바탕으로 북·미 베를린 협상 타결, 페리보고서 제출, 미국의 대북 경제제재 완화라는 일련의 성과를 통해 일단 남북관계와 국제환경 차원을 엮는 연결고리가 만들어진 것은 중·장기적 관점에서 무척 고무적인 일이다. 또한 북·미 및 북·일관계의 파국과 한반도 안보위기가

억제될 수 있었다는 사실만으로도 외교적 성과가 있었음은 분명하다. 그러나 한반도 문제에 대한 4강국과 북한의 근본적 이익은 상이할 뿐만 아니라, 각국의 이해관계는 매우 복잡하게 얽혀있으며, 더구나 우리의 국력에 한계가 있다는 점을 고려하면, 그러한 가시적 성과가 향후 남북관계 개선에 구체적으로 어떻게 활용될 수 있을지는 아직 불확실하다.

지금까지의 주변 4강외교는 북한이 초래한 한반도 안보위기 상황 속에서 당면현안과 대북포용정책의 중·장기 목표를 연결시키는 데는 주안점을 두느라 남북관계와 4강외교를 구체적·효율적으로 연계시킬 수 있는 전략을 추진할 여력을 갖지 못했다. 비록 한·미·일 대북정책 협조체제가 구축되었지만, 향후 이를 남북관계 개선에 어떻게 구체적으로 활용할 수 있는가는 우리의 외교적 능력에 달려있다. 지난 2년간의 외교적 과제가 대북포용정책의 맥락에서 4강외교의 기본 틀 확립에 있었다면, 이제부터는 더욱 본격적이고 철저한 전략 - 특히 대북정책과 4강외교를 연계시키는 전략 - 하에 주변 4강국 외교가 추진되어야 할 것이다. 대북포용정책의 추진기조상 북한의 대서방 및 국제사회로의 접근은 바람직하지만, 이것을 남북관계 개선과 전략적으로 연결시키는 것은 결코 쉽지 않는 외교적 과제이기 때문이다.

## 5. 결론

대북포용정책은 출발부터 많은 논란을 야기했던 만큼, 2년간의 추진 결과에 대한 평가도 다양하다. 그러나 서론에서 밝혔듯이 과거의 대북·통일정책과 비교하여 나타난 차이, 그리고 기본구상과 정책추진 과정의 합치성 여부를 기준으로 삼는다면, 평가의 내용이 크게 다르

기는 힘들 것이다. 특히 과거와 비교하여 드러난 양적·질적인 성과에 대해서는 이견의 여지는 매우 적다. 다만 그 성과나 추진과정의 문제점을 어떻게 해석할 것인가에 따라 견해차이가 발생할 가능성은 충분히 있다. 이미 본문에서 전반적인 성과와 문제점을 개괄했기 때문에 더 이상 재론할 필요는 없을 것이다. 단지 해석의 문제와 관련하여 몇가지 생각해볼 점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 평가시점의 문제이다. 대북포용정책의 목표가 중·장기적 성격을 띠고 있기 때문에 짧은 기간의 추진결과만을 가지고 정책전반을 평가하기는 어렵다는 점이다. 즉 대북포용정책의 큰 틀 속에서 추진된 여러 구체적 정책들 중에 시기적으로 아직 효과를 예단하기 어려운 것이 적지 않다. 남북교류·협력 확대를 위한 조치들, 주변 4강의 교와 남북관계 개선의 연계성 여부 등은 대표적 예이다. 따라서 상당부분 판단기준은 2년간 추진된 정책들이 중·장기적 목표에 대한 방향성을 제대로 유지했는지에 국한될 수밖에 없다. 이러한 측면에서 보면, 김대중 정부의 대북·통일정책은 지난 2년간 한반도내외의 환경여건 조성에 초점을 두고 일관되게 추진되었다는 점에서 대체로 긍정적인 평가를 받을 수 있다.

둘째, 대북포용정책을 둘러싼 가장 격렬한 논쟁인 북한의 변화여부와 관련하여 과연 대북포용정책이 지난 2년간 북한의 변화를 촉진하는 데 얼마나 기여했는지에 대한 해석문제이다. 북한이 과거와는 다른 행태를 보이고 있는 현실에 대해서는 누구도 부인할 수는 없다. 다만 가치관 및 이념의 차이에서 외형적 변화를 전략적 또는 실제적으로 간주하는가에 따라 북한의 변화문제에 대한 논점이 달라진다. 분명한 것은 북한체제 및 사회가 결코 고정불변이 아니라는 점이다. 즉 과거에도 항상 변화해왔으며, 앞으로도 변화할 수밖에 없다. 문제의 핵심은 변화의 성격, 정도, 그리고 방향에 있다. 설령 북한이 전략

적으로 변화한 것처럼 보일 뿐이라는 논지가 맞는 것이라고 하더라도 그러한 변화가 실제적 변화로 진전될 수 있을 가능성마저 부정할 수는 없다. 인류역사의 전개과정에서 그러한 예는 비일비재하다.

대북포용정책이 북한의 변화를 촉진하는 데 기여했는지에 관한 해석도 다양하며, 현 시점에서 누구도 객관적으로 판단하기 어려운 것임에 분명하다. 그러나 대북포용정책이 북한의 변화를 중·장기적 관점에서 바라보고 있다는 점을 주목한다면, 2년간의 추진실적만을 놓고 북한변화 촉진에 대한 기여 여부를 따지는 일은 별 의미를 갖지 못한다. 그 대신 북한의 선순환적 변화를 목표로 추진되어온 대북포용정책의 노력과 성과를 평가해볼 수는 있을 것이다. 근래 북한이 과거와 다른 모습을 보이는 현상을 선순환의 시작으로 볼 수 있을지에 대해서는 일단 판단을 유보하더라도, 적어도 남북 교류·협력의 확대와 북·미 및 북·일 관계 개선을 적극 지원함으로써 북한의 대외개방 가능성을 매우 높였다는 점에서 대북포용정책의 성과는 긍정적으로 평가받을 수 있다.

향후 대북포용정책의 추진과정에서 북한의 변화 성격, 정도, 방향 등에 대해 면밀히 조사·분석하는 것은 전략적으로 매우 필요한 것임에 분명하다. 그러나 정책에 대한 무조건적인 옹호와 비판을 위해 북한변화문제를 ‘자기충족적 예언’ 식으로 논증하는 것은 경계되어야 할 것이다.

셋째, 정책수행의 효율성에 대한 평가 문제이다. 대북·통일정책은 북한뿐만 아니라 한반도 문제에 직·간접적인 이해관계를 가진 주변 강대국들을 대상으로 하는 일종의 외교정책적 성격을 갖는다. 따라서 정책목표가 달성되기 위해서는 현실적이고 효율적인 전략의 수립과 추진이 필요하다. 대북포용정책에 대한 비판적 여론들 가운데 이와 관련한 우려의 목소리도 적지 않았다. 이러한 정책적 효율성에 대한

의문에 대해 정부는 보다 자성적인 태도로 귀기울일 필요가 있다. 즉 모든 비판여론을 이념적 차이 또는 정책에 대한 오해로 치부하기보다 건설적인 비판을 수용하는 자세를 보여야 한다. 그러할 때, 정책적 효율성 제고 가능성은 물론이고 국민적 합의 기반이 강화됨으로써 정책추진력도 배가될 수 있다.

끝으로 재차 강조하고 싶은 점은 지난 2년간 대북포용정책의 성과가 대체로 긍정적으로 평가될 수 있지만, 대북포용정책이 추구하는 기본목표를 염두에 두면, 그 성과는 시작단계에 불과하다는 사실이다. 특히 북·미간 협상이 본격화되면서 미국의 대북정책이나 북한의 대외정책이 보다 적극성을 띠 것이고, 이에 따라 한반도 문제를 중심으로 관련국가들간의 외교적 각축이 예상되고 있다. 그러므로 소기의 정책적 성과를 거두려면, 이제부터 대북정책과 주변 4강외교의 적절한 균형과 연계를 가능케 하는 전략을 개발하고 이를 효율적으로 적용해야 할 것이다.



---

## 대북포용정책의 바람직한 추진방향과 과제

---

홍관희

(통일연구원 통일학술정보센터 소장)

### 1. 서론: 대북 포용정책의 추진과 전개

『국민의 정부』 출범과 더불어 대북 포용정책을 천명·추진해 온지 3년이 경과하고 있다. 그동안 대북 포용정책은 북한의 현실에 대한 인식과 북한을 다루어 나가는 대북정책에 있어 과거와 다른 새로운 인식전환을 제시하면서 상당한 가시적 성과를 거두어 온 것이 사실이다.<sup>1)</sup> 먼저, 대북 포용정책은 북한이 과거 예상되어 온 것처럼 쉽게 붕괴되지 않을 수도 있다는 현실진단에 기초해왔다. 또한, 설사 조기 붕괴의 가능성이 있다 하더라도 북한의 불안정과 내부위기를 고려할 때, 대결과 봉쇄가 더 이상 북한을 다루는 효과적인 방법이 아니라는 대응전략을 제시해왔다. 더 나아가, 대북 포용정책은 북한의 붕괴를 추구하기보다는 남북한의 평화공존과 분단관리를 도모하고 남북상호간 교류·협력을 증대시켜, 북한체제의 전반적 변화, 곧 북한의 개혁·개방을 통해, 장기적이고 점진적인 민족통일을 추구한다는 통일정책

---

1) Kwanhee Hong, "ROK-US-Japan Ties in Changing Security Situation," *Korea Focus* (Korea Foundation), Nov-Dec., vol. 6, no. 6, 1998. 또한 백진현, "한국의 대북한 안보정책과 전망," 1999.3.20 한·미 안보연구회와 한국국제정치학회 공동 주최한 학술회의(『한반도의 안보정세와 전망』) 참조.

을 제시해왔다. 이러한 대북 포용정책의 기조는 ‘접근을 통한 변화’와 교류·협력의 증대를 통한 긴장완화와 평화통일 추구라는 점에서 독일 식 ‘동방정책’을 모델로 삼은 측면이 있고, 또한 IMF경제위기하에서 경제회복을 위해 한반도 긴장완화와 평화유지가 절대적으로 필요하다는 대내적인 현실적 요청에 의하여 뒷받침된 점을 부인할 수 없다.

이러한 원칙에 입각하여 「국민의 정부」는 ‘정경분리(政經分離)’ 원칙을 채택하여, 과거 군사·안보 등 민감한 쟁점 이슈 등과 연계되어 있던 대북 민간 경제협력·교류의 제한을 풀고 과감한 대북교류 확대를 추진하였다. 이에 힘입어 지난 1998~1999년에 이르는 2년 동안 대북 교류·협력 실적은 적어도 양적인 측면에서 전례 없는 가시적 성과를 시현하였다.<sup>2)</sup> 대북 교류·협력의 성과를 토대로, 한국정부는 이른바 ‘냉전구조의 해체’를 향후 새로운 정책과제로 제시하고 실천해 오고 있다.<sup>3)</sup> 한국정부는 대북 포용정책을 추진함에 있어 한·미 양국의 안보동맹과 한·미·일 3국의 대북 대량살상무기 억제 안보전략이 그 토대가 되어야 함을 분명히 해왔다.

그러나 1998년 후반기 이후 북한의 금창리 지하 핵의혹 시설과 장거리 미사일 실험·발사는 수년간 한반도 안보의 근간으로서 작동해

2) 남북 민간교류·협력의 대표적 사례로 꼽히고 있는 금강산관광사업의 경우, 방북인원은 1998.11.18 첫 출항 이후 2000년초까지 16만여 명에 이르고 있는 바, 이는 1989~1998년 기간동안의 방북인 5천7백여 명과는 비교할 나위 없는 대규모 숫자이다.

3) 한반도 냉전구조 해체 문제와 관련하여, 김대중 대통령이 제시한 5대 과제 참조(1999.5.5. CNN과의 회견). 그 주요 내용으로서는 ①남북간 화해와 협력의 관계로 전환 ②미·일과 북한간 관계개선 및 정상화 ③북한의 개방·개혁 여건 조성 ④한반도 군비통제 실현 ⑤정전체제의 남북간 평화체제로의 대체 등이다. 박영규·이교덕의 「한반도 냉전구조 해체의 과제와 추진방안」(통일연구원, 1999.12) 참조. 또한, 허문영의 “한반도 냉전구조 해체방안 (I)—장기·포괄적 접근전략” (1999.2.26 제29차 국내학술회의 발표논문) 참조. 역시 한반도 냉전구조 해체방안 (II) (1999.4.8 제8차 통일연구원 창립 8주년 기념 국제학술회의) 과 “한반도 냉전구조 해체방안 (III)—장기·포괄적 접근전략” (1999.8.11 제30회 국내학술회의: 통일연구원) 참조.

온 제네바핵합의 체제를 근본적으로 동요시키면서, 한국의 대북 포용 정책 추진에 있어 최대 장애물로 대두하였다. 북한의 핵·미사일 개발을 놓고 한·미·일 3국과 북한간의 탐색과 협상이 지속되는 가운데, 1999년 5월 금창리 시설 방문 조사가 이루어져 핵의혹이 해소된 바 있고, 또한 9월의 미·북간 미사일회담 타결로 한반도 안보상황은 긴장완화를 위한 중요한 계기를 마련하였다. 한·미 양국은 포괄적 접근안의 작성과정에서 파생되었던 주요 이견(異見)들을<sup>4)</sup> 오랜 접촉과 대화, 그리고 상호 이해를 위한 양측의 노력에 의하여 극복하였다. 한·미·일 3국간에 「3자 조정감독·그룹회의(TCOG, Trilateral Coordination and Oversight Group)」가 설립된 것은 이러한 정책조정을 위한 노력의 산물이라 할 것이다.<sup>5)</sup> 1999년 9월 미사일합의는 한반도 안보를 유지함에 있어 제네바 핵합의(Agreed Framework)가 안고 있던 결점들을 사실상 보완하였으며, ‘포괄적 접근방안’의 대북한 제시와 「페리보고서」의 완성으로 한·미 양국의 대북정책은 중요한 전환점을 맞고 있다.

북한과의 협상과정에서 한·미 양국은 강력한 대북 안보체제와 방위 협력을 강화하고 북한 대량살상무기에 대한 억지 노력을 게을리 하지 않았는 바, 바로 이 점이 북한을 협상으로 이끈 주요 요인 중의 하나라는 사실이 강조되어야 한다.<sup>6)</sup> 예컨대 1999년 초, 한·미·일 3국

4) 주지하는 바와 같이, 한국은 제반 이슈를 함께 다루고자 하는 포괄적(comprehensive) 해법과 또한 동시에 다루고자 하는 일괄타결(package deal) 방안을 제시하였다. 이에 대해 미국은 사안(事案) 별(issue-by-issue), 그리고 단계적(step-by-step) 접근방법을 선호하였다.

5) 1999.4.23~25 하와이에서 한·미·일 3국 대북정책 실무조정회의가 결성되었다. 「3자 조정감독·그룹회의(TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group)」이라고 불리는 이 회의에서 그 동안 대북 포용정책을 둘러싼 한미 양국의 견해차가 조율된 것으로 판단된다.

6) 제30차 한·미 안보협의회의(SCM)(1999.1.15)를 통해 남한에 ‘핵우산’의 제공 및 미사일 사정거리 확대(180Km에서 300Km로)에 합의하였다. 미·일 양국은 전역미사일방위체제(TMD) 구상을 2~3년 앞당기는데 합의(1999.1.13)하였다. 한·일 양국은 또한 대북한 한·일 안보협력을 방안 강구하고, 군사당국

실무자들간의 한반도 정책협의회를 통해 대북 핵·미사일 「공조」 원칙을 재확인하였으며, 특히 한·미 양국은 대북 핵·미사일협상의 부진과 장기화에 대비하여 다각적인 대비책을 마련하여왔다. 그 주요한 것으로서는 대한민국 핵우산 제공과 미사일 체계 강화, 한·미 안보협력체제 강화(한·미 합동군사훈련 강화, 대북 군사첩보활동 강화 등), 대북한 경제봉쇄 및 외교적 압력, 미국내 국가미사일방어망(NMD, National Missile Defense), 미·일 공동의 전역미사일방어체제(TMD) 조기추진 등을 들 수 있다.<sup>7)</sup>

미·북 미사일 합의 이후 미국과 북한은 ‘포괄적 해법’의 실현을 위한 후속 실무회담을 중단(間斷)없이 추진해왔고, 오는 2000년 3월경에는 양측간 고위급회담을 개최하여<sup>8)</sup> 북한을 테러국 명단으로부터 해제하는 문제, 연락사무소 설치 문제 등 양자간 현안문제를 타결짓고, 외교관계 수립을 위한 획기적인 조치가 취해질 전망이 높아지고 있다. 아울러, 북·일간에도 수교회담 및 식량지원 문제가 본격적으로 논의되고 있는 상황이다.<sup>9)</sup> 남북관계도 남한의 민간과 북한과의 관계가 한층 더 긴밀해지는 가운데, 새 천년을 맞이하여 한국정부는 대북 관계에 있어 몇 가지 중요한 이니셔티브를 취하여왔다. 김대중 대통령은 2000년 신년사에서 남북의 국책(國策)연구기관간 남북 경제공동체의 건설 문제를 토의할 것을 제의한 바 있고, 특히 이산가족 문제

---

자간 핫라인 설치 등에 합의하였다.

- 7) 미하원의 House Armed Services Committee는 NMD System을 설치하는 법안을 압도적으로 승인하였다(1999.3.4).
- 8) 미국과 북한은 2000.1.28 베를린 실무협상에서 3월중 고위급회담을 개최기로 합의한 바 있다. 회담은 워싱턴에서 열릴 것으로 보이며, 북한 외무성 제1부상인 강석주가 회담 참석차 워싱턴을 방문하게 되면, 양측간 현안문제가 보다 심층적이고 포괄적으로 논의될 것으로 보인다.
- 9) 북·일 수교 본회담이 4월경 평양에서 열릴 것으로 전망되는 가운데, 일본 정부는 10만t의 쌀을 북한에 보낼 계획인 것으로 알려지고 있다.

해결을 위한 한국의 제안에 북한이 적극적으로 호응해 올 것을 촉구하였다.<sup>10)</sup> 이어 김대통령은 남북 정상회담을 제의하여 북한의 대응을 기다리고 있다. 또한 정부는 ‘상호주의’ 원칙을 크게 완화하여 이산가족 문제와 비료지원 문제를 본질적으로 연계시키지 않을 수도 있다는 정책전환도 검토하고 있는 것으로 관측된다. 따라서 한국정부가 지속적으로 추진해 온 남북 당국자간 회담에서도 금년 중에 획기적인 관계 발전이 이루어질 가능성을 배제할 수 없는 상황이다. 이외에, 현대그룹의 대북사업 확대, 통일그룹의 평화자동차사업 추진, 남북적십자회담 재개 등을 통해 우리 정부는 ‘평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선’이라는 대북포용정책의 기초를 지속적으로 추진해 나아가고 있다. KEDO와 한국전력간의 본공사계약이 1999년 12월 체결됨으로써 경수로사업도 본격적으로 추진될 수 있게 되었다. 경수로사업 본공사의 착수는 남북관계에서 의미있는 사태 발전이라 할 수 있다.

한편 그동안 포용정책 추진의 커다란 걸림돌로 작용해 온 북한의 핵·미사일·화생방 등의 대량살상무기(WMD) 개발 기도가 완전히 포기되었다고 결론짓기는 매우 이른 상황이라고 하겠다. 북한이 핵·미사일 무기 개발을 지속하고 있는 “중요한 증거(significant evidence)”가 있다는 주장이 미의회 일각에서 제기된 바 있고,<sup>11)</sup> 북한의 대량살상무기 개발 여부에 대하여는 아직도 논란이 지속되고 있는 상황이다. 한국정부는 누차에 걸쳐 대북 포용정책이 “튼튼한 안보와 국방”의 토대 위에서 이루어지고 있음을 강조해왔으나,<sup>12)</sup> 현재 남북간의

10) 2000월 1월 3일 발표된 김대중 대통령의 신년사 참조.

11) North Korea Advisory Group, *Report to the Speaker, US House of Representatives*, (November 1999) 참조.

12) 특히 김대중 대통령은 제50주년 국군의 날 기념식에서(1998.10.2) “한반도에서의 평화와 안전을 보장할 강력한 국가안보 태세의 확립이야말로 국가정책의 최우선 과제”임을 역설하였다. 김대중 대통령은 또한 미·북간의 미사일 문제 타결에도 불구하고, 대북 접촉확대를 서두르지 않겠다고 강조한

현격한 국력 차이를 감안할 때, 재래식 군사력의 측면에서는 우리의 안보 능력이 상당한 정도로 확보된 반면, 북한의 대량살상무기 개발에 대한 대비는 미진한 편이라 하겠다. 따라서, 미·북 미사일 회담의 타결로 급변이 예상되는 한반도 안보정세 속에서 대북 포용정책의 확대를 위해서는 북한의 전략무기개발에 대한 억지전략의 필요성이 제기되고 있으며, 이와 함께, 민간차원의 대북 교류·협력의 확대를 통한 대북지원의 증대가 중·장기적으로 한반도 안보에 미치는 모든 긍정적, 부정적 영향들을 깊이 고찰하고 검토해야 할 시점에 이르렀다.

이제, 「국민의 정부」 출범 중기(中期)를 맞아, 향후 대북 포용정책의 추진방향과 발전과제를 설정하는 계기를 갖는 것은 매우 필요하고 의미있는 일이라 판단된다. 본 연구는 현 시점에서 한반도 긴장완화와 평화관리, 남북 교류·협력의 확대, 그리고 장기적으로는 한반도 통일의 토대 구축을 위한 시의적절한 대북정책 방안으로서, 대북 포용정책의 제(諸)원칙과 명분을 견지하면서, 변화하는 주변환경 특히 북한 대남정책의 지속과 변화에 적응하여, 보다 바람직한 방향으로 이를 추진·발전시키기 위한 기본전략과 실천과제들을 탐색해 내고자 한다.

## 2. 북한의 변화전망 및 주변국 동향

### 가. 포용정책에 대한 북한의 입장과 대응

페리 방북과 한·미 양국의 「포괄적 접근안」의 제시, 그리고 베를린 미사일 합의와 「페리보고서」, 또한 이후 지속되고 있는 미·북 고위급

---

바 있다 (1999.9).

회담 준비과정과 새해 들어서서 한국정부가 취해 온 대북 포용 이니셔티브에 대한 북한의 반응은 어떠한가?

먼저, 『포괄적 접근안』에 대한 북한의 반응은 아직은 미온적이며, 불투명하다고 할 수 있다. 북한은 한·미 양국의 ‘평화적 해법’에 대하여 명백한 의사표명을 회피한 채, 실리를 추구하면서 사안별로 선별 대응해 오는 자세를 취해오고 있다. 먼저 대외정책에 있어서 북한은 일련의 미·북 고위급 회담을 수용하는 등 대미·대일관계를 강화하고 대규모 식량지원 획득을 위한 경제적 실용주의를 추구하면서도, 남북관계를 기피하는 이른 바 ‘통미봉남(通美封南)’ 전략기조를 변화시키지 않고 있다. 다만, 이탈리아와의 수교에 이어, 오스트레일리아의 고위관리가 15년만에 북한을 방문할 예정이고, 프랑스, 대만, 이스라엘, 필리핀 등도 대북관계 개선의 움직임을 보이고 있어서, 한국의 대북 포용정책에 호응하는 이러한 주변국들의 동향이 북한의 오랜동안 지속된 고립을 탈피시킬 수 있을지 주목된다. 남북관계에 있어서도 현대, 통일그룹 등의 경제 투자사업, 종교, 언론, 스포츠 등 비당국자-민간교류에는 적극적이면서,<sup>13)</sup> 국책기관간 회담, 경제공동체 제의, 그리고 특히 남북간 당국자회담이나 남북정상회담 제의에는 유보의 태도를 보이고 있다.

한편, 북한은 지속적으로 군사력 증강을 기도하고 있으며, 서해사태 이후 이를 설욕하고자 하는 의도가 분명히 잠재해있는 것으로 판단된다.<sup>14)</sup> 북한은 또한 다양한 채널을 통해 민간차원에서 남북접촉을

13) 북한이 「2000년 공동사설」에서 “민족대단결을 지향하는 사람은 애국자”라고 규정된 것은 현대그룹과 같은 남한 대기업을 지칭한 것으로 보인다.

14) 북한은 지난 6월 서해교전에서의 패배 이후, 해군의 군사훈련을 강화하고 있으며 서해 경계선을 따라 실전훈련을 강화하고 있는 것으로 알려지고 있다. 국방부 보고, “2000년의 국방정책 방향” (*The Korea Times*, 2000.2.6) 참조. 이와 관련, 주한미군 사령관 Thomas Schwarz는 북한이 수년간의 경제침체에도 불구하고 재래군사력과 화학무기에 있어서 “엄청난 능력

수용하면서도 한반도에서 지속적으로 긴장을 조성해왔음을 부인할 수 없다.<sup>15)</sup> 제네바핵합의와 금창리 시설의 의혹 해소에도 불구하고 북한의 핵개발 포기 내지 중단을 단정하기 어려운 상황이며,<sup>16)</sup> 특히 북한의 미사일 문제는 매우 심각한 상황인 것으로 판단된다.<sup>17)</sup>

대량살상무기(특히, 미사일) 개발 문제에 관하여, 북한은 “자주권(sovignty)” 논리를 표명하며 장기적이고 지속적인 개발을 위한 명분을 축적하려는 움직임을 보여왔다.<sup>18)</sup> 그리고 종전의 주한미군 철수와 미국과의 단독 평화협정, 그리고 남한의 국가보안법의 철폐 등을 반복 주장하였다. 그럼에도, 북한이 미국과의 베를린합의에서 미사일 실험·발사의 유보를 합의한 것은 부인할 수 없는 사실로서 북한

(tremendous capability)”을 보유하고 있으며, 북한의 군사적 위협은 결코 감소되지 않고 있다고 증언한 바 있음. *The International Herald Tribune* (“North Korea Power ‘Growing’”, February 17, 2000) NAPSNet(2/17/2000) 으로부터 인용됨.

- 15) 북한이 민간차원에서 남북접촉을 수용하면서도, 한반도 긴장완화를 지속적으로 조성하고 있는 증거는 여러 곳에서 발견된다. 지난 1999년 비료회담이 진행되고 있던 시점에서의 서해사태 유발과, 서해사태 와중에서도 금강산 사업을 ‘민족적 사업’이라 호칭하며 지속적인 추진을 천명한 점, 미사일 회담이 타결되려는 시점에서 북방한계선(NLL) 무효화를 선언하고 ‘자위권’을 선포한 점, 특히 최근 비무장지대에서의 대남 선전공세의 강화 등이 그것이다.
- 16) 북한의 콩고 우라늄 광산개발 개입 의혹(NAPSNet: January 18, 2000)과 북한 미사일과 파키스탄 핵물질 교환 의혹 등이 지속적으로 제기되고 있다.
- 17) 특히 미사일에 관하여는 미중앙정보국(CIA)의 로버트 윌폴 국제안보·핵확산 담당관 미의회청문회 증언 내용 참조(2000.2.9). 북한과 이란이 중국의 C-802 크루즈 미사일(사정거리 120km)의 성능을 개선하여 공동개발하고 있다는 보도 (일본 「산케이 신문」 보도, 2000.1.17) 참조 (NAPSNet@nautilus.org, February 18, 2000). 또한, 2000년 2월 18일 북한 미사일 전문가의 미국 망명 이후, 북한이 대포동2 탄도 미사일(최대 사정거리 6700km)을 개발완료했으리라는 추정이 힘을 얻고 있다. 「조선일보」(2000.2.19) 보도 참조.
- 18) 베를린합의 직후, 중앙방송(9.15)을 통해 “외부로부터의 위협에 대처해 자위력을 강화하는 것은 옹당한 자주권 행사”이며, 북한은 “필요하다고 판단될 때는 언제나 미사일과 인공위성을 발사할 것”임을 언명하였다. 북한 「노동신문」(1999.9.29) 참조. 1999.9.24의 외교부 성명과 1999.9.27의 백남순 북한 외무상의 UN총회 연설도 같은 내용임. 또한 노동신문 논평(10.5) 참조.



의 정책의도를 추정할 수 있는 한 단서이다.<sup>19)</sup> 미·북 양측은 베를린 합의와 「페리보고서」 발표 이후 상호 연락사무소를 개설하기 위한 협의를 계속하고 있으며, 북한의 고위관리(곧, 강석주)의 방미(訪美)를 계획하는 등 머지 않은 장래에 양국관계에 가시적인 성과가 있을 것임을 예고하고 있다. 이렇듯 북한으로부터 서로 상반되는 태도가 감지되는 상황으로 미루어 볼 때, 단기적으로는 미사일을 중심으로 발생한 한반도 위기를 비껴간 것이 사실이지만, 중·장기적으로 북한의 태도는 비판도 낙관도 하기 어려운 불안정한 모습을 보여주고 있다고 하겠다.

한국정부의 「남북경제공동체」 구성을 추진하기 위한 국책연구기관간 협의제안에 대해<sup>20)</sup> 북한은 「노동신문」 논평을 통해 “조국통일 문제에 대해 외면하고 북·남관계를 순수 경제협력에만 국한시켜 ‘남북경제공동체’ 구성 문제를 들고 나온 것은 민족 앞에서 매우 무책임한 행위”라고 비난하였다.<sup>21)</sup> 논평은 이어 남북한이 “합의서를 통해 경제협력에 필요한 기구”를 이미 구성 하였는 바, “경제협력문제를 실권없는 연구기관들 사이에 협의나 하자고 하는 것은 쌍방사이의 합의 마저 멀리 물러서겠다는 것으로 밖에 될 것이 없다”고 하면서<sup>22)</sup> 일단 남북기본합의서를 상기시키며, 새로운 제의에 대하여는 소

19) 페리 조정관은 「페리보고서」 발표 이후 가진 기자회견에서, 북한이 베를린 회담에서 미사일 발사 유보에 “의문의 여지없이” 합의한 사실을 상기시킨 바 있다.

20) 김대중 대통령은 2000년 신년사에서(2000.1.3), 대북정책의 중점사항으로 한반도 냉전종식을 위한 남북화해·협력의 촉진을 강조하고, “남북경제공동체 형성을 위한 남북 국책연구기관 협의”를 제안한 바 있다. 이어 열린 국가안보회의도(2000.1.5) 이를 추진한 바 있다.

21) 「조선중앙통신」보도(2000.2.10).

22) 박영호·손기웅, “「남북경제공동체」의 의의·개념 및 향후 추진방안(남북 국책연구기관간 협력방안을 중심으로)” (남북경제공동체 건설을 위한 심포지움, 2000.2.18)

극적인 반응을 보이고 있다. 그러면서 북한은 쌍방 합의사항의 실천을 위한 환경조성을 위해 국가보안법 철폐 등 ‘근본문제’를 해결할 것을 계속 주장하고 있다.

한편, 1999년 9월말 김정일·정주영 회담에서 김정일이 고(故) 박정희 전대통령과 “새마을 운동”에 대하여 긍정적으로 평가한 것은 김정일 자신이 「개발독재」모델에 관심을 보인 것이 아닌가 하는 추론을 가능케 한다. 이는 또한 김정일 자신의 변화 욕구와 제한된 범위에서나마 실용주의적 방향으로의 태도 변화를 암시한 것이 아닌가 하는 추측을 불러일으킨다. 또한 북한은 2000년초 남한 적십자사측에서 제의한 남북적십자 회담에 긍정적 태도를 보였고 그 첫 접촉이 북경에서 이루어진 바 있다(2.16). 여기서 남한측은 이산가족 문제와 대북식량지원 문제를 주요 의제로 할 것을 아울러 북한측에 제의한 바 있다. 한국정부는 또한 남북관계를 획기적으로 타개해 나갈 수 있는 방안으로서 남북 정상회담을 다각도로 추진해왔다.

거듭된 한·미 양국의 평화·화해 노력의 결과, 북한도 태도변화의 모습을 보이고 있는 것이 사실이다. 미·북관계 개선 문제가 목전의 현실로 다가오자, 내부에서 강·온 정책을 둘러싸고 의견차이 내지는 내분이 노정 되는 징조가 나타나는 등 주목할만한 변화가 감지되고 있다.<sup>23)</sup> 요컨대, 북한은 현재 커다란 도전에 직면하고 있는 것으로 판단된다. 북한체제 핵심부에서 일어나고 있는 것으로 추정되는 한·미 양국의 대북 포용정책에 대한 대응전략에 관한 논의와 분열 현상은 북한에게 있어서는 커다란 도전 및 위기이자 또한 기회라고 하겠다. 현 시점에서, 한·미 양국의 포괄적 해법에 대한 북한의 반응은 복합적이며, 상반된 징후가 혼재(混在)한다. 그만큼, 북한정권의 진정한

23) 윌리엄 페리 대북정책조정관, 미상원외교위원회 청문회 증언 내용(2000.2.9) 참조. 「대한매일」(2000.2.11) 참조.

의도와 북한내부의 실제상황을 파악하기가 쉽지 않다. 분명히 북한의 태도와 반응 자체에 양면성이 동시에 존재한다고 할 수 있다.

#### 나. 향후 북한의 변화와 대응 전망

향후 포용정책(구체적으로 「포괄적 접근방안」)의 성패(成敗)는 ① 북한의 대응 ②우리의 효과적인 정책대안 개발과 협상 능력 ③미·일과의 공조에 달려있다고 볼 수 있다. 최근 한반도 국제환경은 포용정책 추진에 긍정적으로 작용하고 있다. 미·북 미사일 회담 타결 및 「페리보고서」 발표, 「포용」을 중심으로 한 한·미 공조의 강화, 한·미·일 3국 안보협의체제 확립, 한·중 관계 및 한·러 관계 강화 등이 그 주요 요인이다.

그러나, 북한 내부정세는 기본적으로 여전히 불안하며, 불투명하고 향후 변화의 폭과 범위를 예측하기가 매우 어려운 상황이다. 김정일은 여전히 체제 장악력을 발휘하고 있으나, 체제운영에 있어 군부의 역할을 증대시킴으로 인하여 정치안정의 차원에서 불안요인이 증가하고 있음이 사실이다. 식량생산이 다소 증가하고 외부로부터의 지속적인 도입으로 식량사정이 나아지고 있다는 분석이 있으나, ‘구조적인’ 요인으로 인하여 경제적 난관이 쉽게 극복되기 어려울 것이다.<sup>24)</sup> 1998년의 북한 신헌법은 농업개혁과, 제한된 범위에서의 시장제도 및 사유재산, 그리고 이동의 자유를 다소 허용한 것이 사실이지만, 이것이 북한 지도부의 의미 있는 개혁·개방 정책으로 연결되지는 않고 있다. 사회불안도 고조되고 있다. 체제에 대한 북한 주민들의 환멸과

24) *Washington Times*와 *International Herald Tribune* (1999.12.6) 한반도 기사내용 참조. 한편, 북한 외무상 백남순은 “북한경제가 1999년부터 회복기에 진입하였다”고 언급한 바 있다 (1999.9).

좌절은 예상외로 크게 심화되고 있고 또한 빠르게 확산되고 있는 것으로 보인다.<sup>25)</sup> 따라서 북한상황에 대한 지속적인 파악과 연구, 경계가 요구된다. 평화에 대한 기대에도 불구하고, 현재 한반도 안보상황은 「페리보고서」의 대북정책 방안 중 아직 제1단계, 곧 북한의 미사일 재실험 발사 중단과 미국의 대북 경제제재 완화에 머물러 있는 단계이다. 더욱이 북한은 북·중관계 강화를 통하여 對한·미 또는 對한·미·일 연합전선 구축 전략을 추구하고 있는 것으로 판단된다.<sup>26)</sup>

앞서 언급하였듯이, 한국의 대북 포용정책과 「페리보고서」를 통한 한·미 양국의 대북 포괄적 해법 제안에 대한 북한의 반응은 이렇듯 이중적이며, 모순되고, 양면성이 혼재된 것으로 나타나고 있다. 북한은 도발적 태도를 견지하면서, 포괄적 제안에 대해 머뭇거리고 있으며, 포괄적 해법에 대한 손익과 결과를 분석하고 있는 것처럼 보인다.

이러한 상황에서 향후 정세를 전망해 볼 때, 크게 3가지의 시나리오를 상정해 볼 수 있을 것이다: ①북한이 포괄적 해법을 수용함으로써, 미·북, 북·일 관계 증진과 그에 따른 대북 제재완화와 대북 경제지원 확대, 그리고 남한의 민간기업의 대북경협 확대가 이루어지고, 이를 통한 인적·물적 교류 확대를 거쳐 북한이 개혁·개방의 길로 들어서고 남북관계도 크게 개선되는 경우 ②북한이 핵·미사일 개발 포기를 사실상 거부함으로써 위기가 재연되고 대결구도로 이어짐으로

25) 보다 자세한 내용은 서재진의 "Impacts of the Comprehensive Approach on North Korea's System Substantiality," (Paper prepared to be delivered at the KINU-CSIS workshop on November 1-2, 1999 at Washington, D.C.)

26) 중국은 訪中한 김영남 인술하의 북한 사절단에게 경제개발의 중요성과 남북관계 정상화, 對미·일 개방의 중요성을 설득한 것으로 알려짐. 단, 최근 미·중관계 변화가 한반도 정세에 미치는 영향에 대한 면밀한 추적과 분석이 필요함.

써, 다시 대북 군사적 압박, 북한고립화, 경제침체 등의 악순환으로 이어지는 경우 ③북한이 「포괄적 접근안」의 수용(受容) 여부를 명백히 밝히지 않으면서, 협상력을 제고시켜 외부 지원을 극대화하면서 그럭저럭 버티어 가는(muddle through) 경우.

첫째, 북한이 한·미 양국의 포괄적 해법을 궁극적으로 수용하고, 대북 경제제재 완화 및 다양한 형태의 대북 경제지원이 확대되어 북한의 개방이 불가피해지는 경우를 상정해 볼 수 있다. 이 경우를 촉진할 수 있는 구체적 사례로서는 (1)민간기업, 특히 현대그룹의 금강산 지역 개발사업 확대, 서해공단 건설사업 착수, 통일그룹의 대북지원 확대, 삼성그룹의 소프트웨어(SW) 보급사업 진전, 북한의 자유무역지대와 같은 특구 지정 등 다양한 형태의 경협사업을 통한 인적·물적 교류 확대가 가져 올 대북한 주민 및 사회전반에 미칠 파급(spilled-over)효과 (2)미국의 대북 경제·무역제재 완화 및 연락사무소 개설, 미기업의 대북 진출, 일본의 대북제재 완화 및 식량지원, 일본 기업의 대북진출에 따른 다양한 형태의 인적·물적 교류 확대 등 북한 개방의 불가피한 부수 효과 (3)한전-KEDO간 본 공사 계약이 체결됨(1999.12.15)에 따른 경수로사업 본 공사 착수로, 금호·신포지구에서의 대규모 남북한 공동작업이 기대되며, 그에 따른 대규모 인적·물적 교류 확대 4)중국의 대규모 북한 지원과 북한에 대한 중국식 개방모델 권유로 인한 북한 개방 효과와 북·중간 인적·물적 교류 확대 등을 들 수 있을 것이다. 이 경우 북한에 대한 대외개방의 파급효과가 증대됨에 따라 북한 주민들의 점진적 의식변화 및 자본주의체제에 대한 현실 인식이 뒤따르고, 특히 이러한 변화는 외부와의 접촉이 잦고 정보 접촉 기회가 많은 북한체제내 엘리트 집단에서 두드러질 것으로 전망된다. 그러나 북한의 경제상황이 호전되면 군사력 강화를 위한 새로운 조치들을 북한당국이 취할 것으로 예상되므로, 남북관계가 역설

적으로 악영향을 받을 가능성을 완전히 배제할 수 없을 것이다.

둘째, 북한체제의 속성상 외부지원 없이 수십 년을 견디어왔고, 핵·미사일 개발이 단순히 외부지원을 보다 많이 획득하기 위한 협상카드로서가 아닌 체제생존 전략의 일환으로 시도된 점을 감안하고, 더욱이 북한체제가 갖고 있는 내재적(內在的)인 고립성과 폐쇄성—체제철학과 정치관행에서 모두 나타나는 현상인 바—을 고려할 때, 북한이 그 동안 한·미·일의 군사적 압력과 압박한 경제위기를 타개해 나가기 위한 제한적 실용주의의 관점에서 미사일 재실험 발사 유보에 동의하였다 하더라도, 핵·미사일 개발을 완전히 동결하라는 한·미(한·미·일)의 요구를 쉽게 받아들이지는 않을 전망이 우세하다. 특히 김정일을 위시한 북한의 지도층은 사회주의 모순과 자본주의의 효율성 및 그에 따른 자본주의체제 전환의 역사적 불가피성을 인식하지 못하고 있으며, 오히려 개혁·개방이 진행됨에 따라 북한체제가 흔들리고 와해될 가능성을 보다 우려하고 경계하고 있다. 이러한 북한 지도부의 인식의 한계가 순조로운 북한체제의 개혁·개방 시나리오를 비관적인 것으로 만드는 근본 이유라 할 것이다.

셋째, 북한이 포괄적 해법에 대한 수용 여부를 명백히 하지 않은 상태에서 미사일 재발사만을 보류시킨 채, 외부로부터의 경제적 지원만을 받아들이고 그럭저럭 버티어 나가려(muddle through) 한다면, 한·미 양국은 북한의 대량살상무기 개발에 대한 의구심을 버릴 수 없게 되고, 머지 않아 정책전환의 시점(時點, red line) 논쟁에 다시 휘말리게 되고, 결국 대북 포용정책의 적실성에 대한 논쟁이 재연될 것이다. 이러한 애매모호한 상황은 그리 오래 가지 않을 것으로 전망된다. 한국은 북한이 대량살상무기 억제에 대한 명백한 의사를 밝히지 않는 한, 그리고 이를 행동으로 보여주지 않는 한, 대북정책에 대한 여론이 악화될 가능성이 높으며 정책제고를 회피하기 어렵게 될 전

망이다. 특히 한국의 경우 2000년 총선과 2002년의 대선을 통해 포용 정책에 대한 수정을 요구할 가능성이 높다. 미국도 핵·미사일 확산 금지에 대한 정책 우선 순위를 고려할 때, 2000년 대통령 선거가 대북정책의 분수령이 될 가능성이 높다고 하겠다. 특히 공화당 후보가 집권하는 경우 변화의 가능성은 매우 높아진다.

현재 북한 지도부도 고뇌에 빠져있는 것으로 보인다. 북한도 역시 엄청난 도전과 기회를 맞고 있으며 선택을 요구받고 있다는 사실은 분명하다. 북한 지도부는 한반도에 핵·미사일 문제가 다시 불거질 경우 한·미·일에 의해 가해질 연합된 대북 압박과 억지력을 충분히 예상하고 있어서 대외 강경책을 취하기에 한계를 느끼고 있다. 동시에 북한은 「포괄적 접근안」의 수용에 따른 불가피한 대외 개방이 북한 사회에 미칠 다양한 형태의 체제 ‘오염’과 와해 효과, 그리고 그에 따른 주민들의 의식변화를 가장 우려하고 있다. 따라서 북한은 현시점에서 제한적 실용주의 노선으로 남한 및 미·일, 그리고 국제기구로부터의 외부지원을 최대한 수용하면서도, 체제에로의 부정적 파급효과를 철저히 차단하는 정책을 취하고 있다. 특히 외부로부터 지원된 현금·육류·식량 등 전략물자를 활용, 미진했던 군비확충과 군사력 복원에 나서고 있다. 향후 북한태도에 대한 전망은 이렇듯 갈림길에 선 북한 지도부가 어떤 선택을 내리는가에 달려 있다고 하겠다.

## 다. 주변국 동향

### (1) 미국

미국은 중국과의 “건설적 포용정책(constructive engagement)”의 토대 위에 지역의 안정과 평화를 유지하고 경제적 유대를 강화해 나

가는 것을 동아시아정책의 요체로 삼고 있다. 이러한 정책기조하에서 미국은 동북아 및 한반도의 긴장완화와 안정, 그리고 한반도 문제의 평화적 해결을 추구하고 있으며, 북한이 직면한 내부위기와 북한이 보유하고 있는 엄청난 무장력으로 인해 북한을 동북아의 안정을 위협하는 최대의 잠재요인으로 파악하고 있다. 그리하여 미국은 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기(WMD) 개발을 억제하여, 동아시아·태평양 지역에서의 NPT (Non-Proliferation Treaty) 체제를 효율적으로 유지·관리하는데 외교정책의 주안점을 두어왔다. 이러한 정책기조하에 북한과의 미사일회담 타결로 제네바핵합의를 보완하여 미사일까지 포괄할 수 있는 북한과의 새로운 안보합의의 틀을 형성하였다.

지금까지 미국은 대북 포용정책의 기조 하에 제네바핵합의 외(外) “현실적 대안(代案)은 없다”라는 기본입장을 견지해왔으나,<sup>27)</sup> 북한의 미사일 개발수준이 예상보다 위협적이라는 인식하에, 윌리엄 페리(William Perry) 대북정책조정관의 주도로 “제네바핵합의를 넘어서는(Beyond Geneva Agreement)”<sup>28)</sup> 한반도정책 전반의 다각적이고 근본적인 정책 재검토에 착수케 하여, 주지하는 바와 같이 「페리보고서」를 완성시키기에 이르렀다.

대북정책, 특히 한국의 대북 포용정책 추진에 대한 미의회 및 주요 언론, 기타 정책수립에 관련된 많은 전문가들의 견해는 대체로 양분되어 있는 것으로 판단된다. 포용정책을 지지하는 견해는 북한의 대

27) 1999.9.10 미상원 외교위 동아·태 小委 북한 관련 청문회에서 찰스 카트만(Charles Kartman) 미·북 고위급회담 대표의 언급.

28) 사무엘 버거(Samuel R. Berger) 백악관 안보보좌관, 카네기재단 주최 연례 국제핵비확산회의 연설, “Northeast Asia Peace and Security Network: Special Report,”(1999.1.12) 참조. 미의회는 대북 예산지출을 조건으로 1999년 6월 1일 이전 미·북 핵협상에 대한 가시적 성과를 요구한 바 있으며, 이 라크에 대한 미국의 강경노선에 비해 인권침해 정도가 훨씬 더 큰 북한에게 지나치게 유화적인 것이 아닌가 하는 미국 여론이 이러한 정책 재검토를 가져오는데 일조한 것이 아닌가 보여진다.



량살상무기(WMD) 개발을 막고 한반도 평화를 유지할 수 있는 방안으로서 포용정책 이외의 “대안(代案)”이 없지 않는가 하는 것이고, 우려하는 견해는 대북 포용정책이 지나치게 일방적인 대북지원에 치중되고 있어서 진정으로 북한을 변화시키기보다는 북한체제를 보다 강하게 하여 강경화시킬 가능성을 우려하고 회의를 표명하고, 궁극적으로 하나의 ‘실험(experiment)’으로 끝날 가능성이 높다고 진단하고 있다.

제네바핵합의 이후 새로운 대북정책 지침서라 할 『페리보고서』에 나타난 바와 같이, 클린턴행정부는 한국정부의 강력한 대북 포용정책 추진의지에 힘입어 대북 포용을 확대하는 방향으로 정책노선을 결정 하였으나, 이 또한 대북 포용정책을 강력히 추진하는 한국의 의지와 희망을 반영한 것임을 이해할 필요가 있다. 미국은 “한·미 양국의 정책공조 없이 어떠한 대북정책도 성공할 수 없다”는 기본인식하에 자신들의 견해를 조절하고 한국의 정책을 존중해오고 있는 것으로 보인다. 그러나 미의회와 정책전문가 집단에는 아직도 북한과의 대화에 비관적 견해를 가진 많은 인사가 포진해 있어 미행정부의 대북정책 노선에 영향을 미치고 있다.<sup>29)</sup> 2000년 대통령 선거를 앞두고 미국의 대북정책에 있어 많은 파란이 예고된다. 물론, 현재의 민주당이 계속 집권할 경우 『페리보고서』에 나타난 내용을 토대로 대북 포용정책을

29) 그 대표적 인사는 미하원 국제관계위원장 벤자민 길먼(Benjamin Gilman) 의원으로, 그는 “미국의 국가이익을 해칠 수 있는 북한의 능력을 증대시킬 우려가 있다”는 이유로 『페리보고서』 내용에 반대의사를 표명하였다. 그는 야만적인 북한체제 지원은 미국의 국가목표와 국가이익에 위배된다고 지적하였다. 길먼 의원은 대북제재 완화가 북한으로 하여금 미사일 실험 발사를 유예시키는 양보를 주는 한편, 북한에 장기적 혜택을 부여하게 될 것이라고 경고하면서, 『페리보고서』가 미의회의 지지를 받고 있지 못하며, 다음 미행정부하에서는 유지되기 힘들 것이라고 언급하였다. 1999.9.17 미ABS News 보도. 또한 NAPSNet@nautilus.org(NAPSNet), May 5, 1999 (Special Report) 참조.

지속해 나갈 것이 예상된다. 그러나 공화당이 집권하는 경우는 상황이 매우 달라질 것을 예상할 수 있다. 북한체제 자체에 대한 신뢰와 '포괄적 해법'에 대한 북한의 호응에 관하여 비관적 견해를 가진 정책입안자가 다수 있다는 사실에 비추어 2000년 미대통령 선거 과정과 결과를 주목해야 할 필요가 있다.<sup>30)</sup>

## (2) 일본

일본은 북한의 제1차 장거리 미사일 실험·발사 이후 국내적으로 엄청난 쇼크와 파장을 경험한 이래 2차 미사일이 발사될 경우 경수로 분담금 제공(\$10억) 철회 의사를 강력히 시사한 바 있으나, 최근 한·미·일 안보공조체제의 형성을 통해 억지와 대화의 병행전략과 한·미의 대북 포괄적 접근방안을 지지하며, 경수로사업을 지속적으로 추진하는데 합의하였다.<sup>31)</sup> 일본은 북한의 미사일 발사 사건을 자국의 안전보장에 대한 심각한 위협으로 인식하여, 생존권 차원에서 경찰 인공위성을 도입하고, 전역미사일방어체제(TMD: Theater Missile Defense) 조기구축에 합의하는 등 군사적 대비태세를 강화해왔다.

요컨대, 일본은 대북 안보전략에 있어 한·미 양국, 한·미·일 3국의 연합공조 또는 공동대응에 적극 참여하고 있으며, 특히 대북 핵·미사일 억지력을 강화하는 연합 방위체제에 적극 가담하고 있다. 미국과의 전역미사일방어체제(TMD) 구상을 2~3년 앞당기기로 합의

30) 미공화당의 강력한 대선 후보인 매케인은 북한체제를 전복시키도록 정책을 추진하겠다는 견해를 밝힌 바 있다. 또한 강력한 공화당 후보의 안보 참모인 콘돌리자 라이스 교수는 “북한같은 정권엔 단호한 대응이 필요함”을 역설하고 있다(*Foreign Affairs*, 1-2, 2000).

31) 일본은 2000년 1월 31일 경수로비용 10억 달러 분담계약을 (일본국제협력은행과 KEDO간) 타결하였다.

(1999.1.13)한 데 이어, 한국과 군사당국자간 핫라인 설치, 군사교류 확대, 한·일 해군 공동훈련 등 전례 없는 대북한 한·일 안보협력 방안을 강구하고 있다.<sup>32)</sup> 특히 한·일 양국정상의 상호방문 및 전화통화 등을 통해 양국의 안보공조 태세를 강화해왔다. 일본은 1999년 9월의 미·북 미사일 합의에도 전적인 지지의사를 표명하였으며, 북한이 미사일 개발을 동결할 경우 대북식량지원 등 경제제재 완화를 포함한 다각적인 대북 우호 조치를 취할 의사가 있음을 밝히고 북한과의 수교회담을 진행 중에 있으나, 과거 일본인 납치사건과 과거 청산 문제가 걸림돌로 작용하고 있는 것으로 보인다.

### (3) 중국

중국은 1992년 한·중수교를 통해 남한과는 실리외교를, 북한과는 혈맹외교를 유지하며 한반도에서 등거리 외교를 전개해왔고, 최근에는 남한우위로의 정책전환 가능성을 보여왔던 것도 사실이다. 1998년 11월 김대중 대통령의 방중(訪中)을 계기로 한국과 ‘21세기 포괄적 동반자관계’(『협력적 동반자관계』)를 형성한 데 이어, 이후 4자회담 등에서 객관적이고 합리적인 태도로 남한에 대한 지지 경향을 확인해 주고 있다. 한·중간 정치·군사·안보 협력증진을 도모하고, 대북 포용정책과 통일정책 구도에 대하여도 원천적 지지를 표명하고 있다.

그러나, 『페리보고서』이후 북·중관계와 중국의 대한반도정책에 일정한 변화가 일고 있는 것으로 판단된다. 북한 미사일 문제에 관한 한, 중국은 기본적으로 북한의 “자주권(sovvereign right)” 논리를 지지하고 있으며, 동시에 한반도의 안정을 해쳐서는 안된다는 점을 강

32) 1999.1.7~8. 한·일 양국 국방장관 회담 참조.

조하는, 다소 양면적이며 애매모호한 입장을 견지하고 있다.<sup>33)</sup> 특히 베를린 합의와 「페리보고서」 이후 중국의 대한반도 정책은 북한에 대한 영향력을 보다 확대하는 방향으로 선회하고 있는 것처럼 보인다.<sup>34)</sup> 특히 중국은 북한에 대해 에너지, 식품 등의 원조를 대규모로 지원하고 있는 것으로 보도되고 있다.<sup>35)</sup>

북한의 장래에 대해, 중국은 북한의 조기 붕괴나 북한내부로부터의 급변사태 등을 자국의 이익의 관점에서 결코 바람직하지 못하다고 보는 것 같다. 중국이 종래의 방관적 태도에서 벗어나 대북지원을 강화하면서, 중국개혁을 모델로 북한체제의 생존을 목표로 하고 있는 인상을 주고 있다. 대한반도 정책에 있어서 탈북자들의 인권문제를 외면하는 등 원칙적인 접근을 회피하고, “힘의 균형(balance of power)” 논리에 입각한 접근방법을 취하고 있음을 보여주는 것이다. 특히 중국이 7명의 북한 난민을 한국정부와 국민의 뜻과 달리 북한에 강제 송환한 것은(2000.1.12) 명백히 중국의 북한 우선의 외교정책을 보여준 것이라 할 수 있을 것이다.

한반도 안보상황의 전환기적 시점에서 중국의 대북한 지원 강화는 북한에 대한 중국의 개입과 영향력을 확대함으로써 북한을 좀 더 보수화 시키고, 한·미 양국에 대하여 보다 강경한 노선으로 가게 하는데 기여할 것으로 관측된다. 또한 중국은 주변국의 대북 관계개선 노

33) 중국은 북한의 미사일 개발 역지를 위한 영향력을 행사해 달라는 미국의 요청에 대해, 오히려 미·일이 미사일 문제를 빌미로 북한과의 “인위적” 긴장을 조성하지 말라고 반박하곤 했다. 상기 CFR Report 참조.

34) 1999년 10월 중국 외교부장 당자췌(唐家璇)이 북한을 방문, 백남순 외무상과 외교관계 수립 50주년을 기념하는 회담을 가진 바 있다. 이 자리에서 두 나라 외무장관들은 양국 정상외교의 교환방문을 논의했을 가능성이 높다. 중국과 북한의 지도자들은 양국 외교관계 수립 50주년을 기념하는 메시지를 교환하였다.(10.5). *Washington Times* (1999.10.6) 보도.

35) NAPSNet@nautilus.org(NAPSNet), Oct. 6, 1999. 중국은 대체로 연간 1백만톤에 달하는 식량을 북한에 지원하는 것으로 알려지고 있다.

력을 환영한다는 한국의 대북 포용정책을 자국의 국가적 이익으로 활용하여 북한을 지원·강화시키는 구실로 삼고 있다. 이는 뜻하지 않게 한반도 분단을 고착화시키는 결과를 낳을 수도 있다. 북한의 대량살상 무기 개발을 억제시키고 한반도의 평화와 안정을 증진시켜, 남북 협력의 증대를 통해 평화통일을 이룩하려는 포용정책 기조에 중국이 협력하고, 이러한 방향으로 중국의 대북 영향력을 확대시킬 수 있도록, 대중관계 강화에 한국의 외교 역량이 필요한 시점이 아닌가 한다.

#### (4) 러시아

최근 중국과 러시아가 북한체제를 강화시켜 과거 북방 3국동맹까지는 아니더라도 북한과의 관계를 재정립하려는 움직임을 보이는 것이 동북아 국제질서의 새로운 기류라고 할 수 있다. 이러한 움직임은 이 지역에서의 미국 주도의 안보체제를 견제하려는 의도에서 형성된 측면이 있다. 북한의 핵·미사일 개발은 미·일 신방위조약 체결과 전역 미사일방어체계 등 강경한 반응과 동시에 한·미·일 3국의 「포괄적 접근안」과 「페리보고서」 및 미·북 고위급회담 등 대북한 타협적 대응을 유도한 측면이 있다. 중·러 양국은 아이러니컬하게도, 「국민의 정부」의 대북 포용정책 분위기를 대북지원 명분으로 활용하는 측면이 있는 것이 사실이다. 특히 러시아는 소련 붕괴 이후 남한 우위의 대한반도정책이 자국의 국가이익에 도움이 되지 못하였다는 판단하에 남북한 등거리 외교로 전환하여 한반도 문제에 영향력과 발언권을 확대하려 시도하고 있는 것으로 보인다. 최근 체결된 (2000.2.9) ‘북·러 우호·협력조약’은 양측간 군사적 유대를 의미하는 어떠한 조항도 포함되지 않았으나, 1990년 한·러 수교 이후 생각되었던 북·러 관계를 상당 부분 복원시키는 계기가 될 것으로 판단된다.

러시아는 명분상 남북대화과 평화통일을 지지한다는 입장을 견지하면서도<sup>36)</sup> 북한 핵·미사일 문제에 대하여 북한의 입장을 옹호하고 있는 상황이다. 러·중 양국의 최근의 움직임이 대북 포용정책의 지속적인 추진에 걸림돌이 되지 않도록 외교적 노력을 강화해야 할 것이다.

### 3. 대북 포용정책의 기본방향

#### 가. 북한의 변화와 개방을 유도하는 일관성있는 정책의 추진

북한의 변화, 곧 북한의 개혁·개방과 남북관계의 증진은 떼어내야 할 수 없는 상호불가분의 쌍두마차이다. 북한의 변화 없이 진정한 의미의 남북관계 활성화를 기대하기 어렵고, 남북관계 증진은 북한변화의 기폭제가 될 수 있다. 한반도 핵·미사일 위기를 겪으면서 북한이 미국과의 고위급회담을 추구하는 것을 볼 때, 북한이 개방을 필요로 하고 또 추구할 개연성은 상존 한다고 하겠다. 북한이 대내외적 난관에 봉착하고 있는 지금, 북한의 개혁·개방 방향에 부합하는 교류·협력 확대방안을 강구하되, 북한이 이를 군사강국의 토대로 활용함으로써 장차 또 다시 남북관계를 더욱 악화시키고 한반도의 긴장을 높이는 방향으로 사태가 발전할 가능성을 경계해야 한다.

한국의 통일정책은 자유민주주의를 중심으로 「자주」, 「평화」, 「민주」적 원칙에 입각하여 통일을 추구하되, 그 과정에 있어서는 북한을 포용하여 ‘접근을 통한’ 북한의 변화와 개방을 유도하며, 「화해·협력」과 「남북연합」의 단계를 거쳐 통일국가 완성 단계로 들어

36) 블라디미르 푸틴 러시아 대통령권한대행, 북한을 방문한 러시아 외무장관을 통해 김정일에게 전달한 서신을 통해 이 같이 밝힘. 이타르 타스 통신 보도 (2000.2.9).

가는 것을 상정하고 있다. 우리는 일관성 있게 이 원칙을 견지하되, 북한내부의 비상상황에 항상 대비해야 하며, 또한 그 과정에서 북한의 호응 미비로 '접촉을 통한 변화' 원칙의 효율성이 의문시될 때는 유연성 있는 정책변환의 가능성을 염두에 두어야 한다.

#### 나. 교류·협력과 억지(deterrence)의 병행전략

대북 포용정책의 목표와 취지는 '한반도 평화관리, 북한과의 평화 공존, 남북간 교류·화해·협력 증진, 북한의 점진적 변화 등을 통해 한반도 냉전구조를 해체하여 평화통일의 기반을 조성해 나아간다'는 것으로 요약된다. 이는 기본적으로 명분과 타당성이 있는 정책이다. 다만 현실적으로 북한의 호응과 태도 변화 여부를 주목해야 할 필요가 있다고 본다. 따라서, 대북 포용정책의 원칙적이고 지속적인 추진을 견지하되, 북한의 태도변화와 반응 여부에 따라 정책수단의 현실적이고 유연한 선택과 활용이 필요하다고 판단된다. 북한을 우리의 희망 대로가 아닌, 있는 그대로 파악하는 것이 필요하며,<sup>37)</sup> 북한이 우리의 예상대로 움직이지 않을 경우에 대한 대비책 마련도 필요하다.

대북 포용정책에 대한 북한의 불분명한 태도, 한·미 양국이 반대하는 전략무기개발의 지속적인 기도와 경제적 실리만을 추구하는 북한의 전략, 그리고 대북 선제공격의 어려움으로 인한 적절한 대북 응징조치의 결여는 한·미 양국으로 하여금 한편으로 북한 달래기와 다른 한편으로 강력한 대북 안보·억지태세 확립을 추구하는 교류·협력과 억지의 병행전략을 불가피하게 한다. 따라서 현시점에서는 북한이 「페리보고서」와 「포괄적 협상안」, 그리고 한국정부의 새천년 「신 이니셔티브」에

37) 「페리보고서」도 이 점을 언급하고 있다. "US policy must deal with North Korea as it is, not as we wish it to be." 보고서 내용 참조.

호응해 올 경우 대북 교류·협력의 확대방안을 강구하되, 북한이 전략 무기 개발 중단 요구를 선뜻 수용하지 않고 「통미봉남」과 대남 「민간교류확대-정부당국 배제」 전략을 지속할 경우, 대북한 교류·협력과 억지, 곧 ‘당근’과 ‘채찍’의 균형된 정책구사가 필요하다고 판단된다. 물론 이것이 포용정책의 수정을 의미하는 것은 아닐 것이다.

곧, 북한의 반응을 주시하면서, (1)대북 교류·협력의 확대·강화와 (2)대북 군사적·안보적 억지력의 확보·강화라는 ‘교류·협력’과 ‘억지(抑止)’의 병행전략을 지속적으로 추진해 나가는 것이 필요한 시점이라고 판단된다. 먼저, ①교류·협력의 차원에서는 「페리보고서」와 「포괄적 접근안」에 기초하여, 북한과 합의한 대로 단계적으로 대북 지원을 이행하되, 다음 ②억지의 차원에서는 북한이 단계별로 미사일 합의 사항을 이행하지 않을 경우 한·미 공조를 토대로 한반도에 핵우산과 미사일 방어체제를 확립하여, 북한핵과 미사일에 대한 군사적 억지력을 확보케 함으로써, 한반도의 안전을 유지하면서, 북한의 핵·미사일 개발 포기를 압박하며, 외교적·경제적 고립을 추진해 나가야 한다.

이와 관련, 김대중 대통령은 대북정책이 현실적(realistic)이어야 함을 강조하면서, 북한문제에 있어 자신이 지나치게 낙관적이지도 않고 순진하지도(naive) 않음을 언급하였다. 그는 대북정책에 있어 채찍(stick)과 당근(carrot)을 같이 사용할 것임을 말하고, 북한이 약속을 지키면 도움을 받을 것이나, 약속을 지키지 않을 경우 아픈 대가를 치루어야 할 것임을 강조한 바 있다.<sup>38)</sup>

38) 김대중 대통령의 CNN과의 회견 내용 참조. *China Daily* (2000.1.4) 보도. NAPSNet@nautilus.org (January 5, 2000) 참조.



#### 다. 한·미·일 정책공조

한반도의 제반문제들을 근본적으로 당사자인 남북한이 주도가 되어 해결해야 한다는 데는 원칙적으로 이론의 여지가 없을 것이다. 그러나 지금까지 남북한은 평화적으로 한반도 문제를 해결하는데 성공적이지 못했으며, 더욱이 북한은 대량살상무기 개발을 추구함으로써 한반도의 안정과 평화를 근본적으로 위협하고 있는 것이 오늘의 현실이다.

페리 자신이 그의 보고서에서 수 차례 지적하였듯이, 현 상황에서 한국 또는 미국의 어떠한 대북정책도 한·미 양국의 공조 없이 성공할 수 없음을 인식하는 것이 중요하다. 현재 한·미의 연합방위력은 북한의 공격을 효과적으로 저지하고, 한반도의 안정과 평화를 유지하는 가장 효과적인 정책도구임이 분명하다. 『페리보고서』와 『포괄적 접근안』에 나타난 미국의 기본 인식은 핵·미사일 문제 해결을 목표로, 단계적으로(step-by-step) 추진하는 것이라 볼 수 있다. 북한 문제와 관련, 미국의 주된 관심은 전략무기(핵·미사일)개발 억제라는 정책 목표를 달성하는 것이며, 그 수단으로 ‘포괄협상’을 수용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 동시에 『페리보고서』에는 남북관계, 곧 남북기본합의서의 이행과 이산가족문제의 해결을 언급함으로써, 한국의 관심과 이해를 수용하고 양국간 정책공조를 기하고자 하는 의도가 확연히 나타나 있다. 페리 자신은 보고서에서 한국과의 공조 필요성을 수차례에 걸쳐 강조하고 있다.

한편, 『페리보고서』 작성과정에서 얻어진 중요한 결실 중의 하나는 『한·미·일 3각 안보협의체제』의 형성과 그 “제도화(institutionalization)”라고 할 수 있겠는데, 역설적으로 북한의 미사일 개발은 한·미·일 3국의 정책조율을 보다 공고히 하고 그 외교정책 방향을 수렴하도록 하는 역

할을 하였다.<sup>39)</sup> 그 결과 한반도 안보에서 일본의 역할이 증대된 것을 발견할 수 있는 바, 한편으로는 일본의 군비증강에 대한 우려와 전통적인 한·일 감정, 그리고 다른 한편으로는 대미·일 안보협력의 강화 필요 사이에서 한층 균형 된 시각과 정책방안을 모색하는 일이 요청된다고 하겠다.

동시에, 한국은 북한의 미사일 개발과 관련, 남북간 군사균형을 유지토록 지속적인 노력을 전개할 필요가 있으며, 특히 미사일 사거리(射距離) 문제에 대하여 미국과의 협상을 통해 이미 합의된 300km 뿐만 아니라, 500km까지 연장할 수 있도록 외교역량을 집중해야 할 것이다.

#### 라. 남북한간 공동관심사의 추구

사람들의 인식과 견해는 사람들이 어디에 위치해 있느냐에 따라 크게 좌우되고, 또한 사람들은 그들이 원하는 대로 사물을 바라보는 경향이 있다. 그러므로 협상에서는 상대방의 입장과 시각을 이해하는 것이 협상 성공의 주요 요소로 간주된다.<sup>40)</sup> 또 협상을 성공시키기 위해서는 서로의 위치(positions)와 이익(interests)에만 집착하지 말고, 공동의 관심과 이익을 추구하되, 공동의 이익을 증대시킬 수 있는 구체적인 방안을 강구해 나가야 한다. 북한은 기본적으로 실용적이기보다는 이데올로기 중심적이고, 명분과 자존심을 중시하는 경향이 있다. 북한과의 협상을 성공시키기 위해서는 북한의 자존심을 세워주면서

39) L. Gordon Flake, "The Perry Process: North Korea as an impetus for a stronger Trilateral Relationships," paper for the KINU-CSIS workshop, Nov. 1-2, 1999, Washington, D.C.

40) Roger Fisher and William Ury, *Getting to Yes* (Boston: Houghton Mifflin 1984) pp. 22-24 참조.

상호이익의 영역을 확대하고 상호신뢰를 증진시킬 수 있는 방안을 강구해 나가야 할 것이다. 다만, 대량살상무기 개발과 같은 한국의 입장에서 도저히 용인할 수 없는 사안에 대하여는 과감한 응징의 의지를 천명함으로써, 교류·협력의 한계를 분명히 설정해야 할 필요가 있으며, 이런 점에서 북한 행동에 대한 인센티브(incentive) 개념을 도입할 필요가 있을 것이다.

#### 마. 대북 포용정책과 통일정책

앞서 언급하였듯이, 국민의 정부의 대북 포용정책은 급격한 통일을 추구하지 않고 한반도의 분단과 평화관리, 그리고 북한과의 평화공존을 거쳐 남북간 교류·협력의 확대를 통해 사실상의(de facto) 통일을 먼저 추구한다는 것으로 이해된다. 따라서 법적·정치적 통일은 장기적 목표로 설정되고, 먼저 한반도의 긴장완화와 평화정착이 통일을 위한 선결과체로서 그리고 당면과체로서 인식되고 있다. 통일의 방법에 관해서도 우리 국민과 역대 정부는 “평화통일”을 통일정책의 기조로 삼아왔다. 이는 무엇보다도 현대의 발달된 무기로 인한 전쟁의 폐해, 특히 한반도에 고도로 집중된 남북간의 무장력을 고려할 때, 전쟁의 참화는 통일 그 자체를 무의미하게 할만큼 참혹하리라 예상되기 때문이다. 따라서 평화통일의 원칙은 굳건히 지켜져야 한다.

“평화적 방법에 의한” 통일이 강조되는 또 하나의 이유는 카알 도이치(Karl Deutsch)가 지적한 것처럼, 힘의 사용은 적대감을 야기 시킴으로써 진정한 통일—곧, 문화적 동질화라는 의미에서의 통합(integration)—을 저해하는 요인이 될 수 있기 때문이다.<sup>41)</sup> 인간은

41) Karl Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the light of Historical Experience*

접촉과 거래, 커뮤니케이션 과정에서 갖게 되는 정서(情緒)의 좋고 나쁨에 따라 상대방에 대한 우의(友誼) 또는 적대감을 갖게 된다고 한다.<sup>42)</sup> 강제력에 의한 통합은 문화적 동질화 과정이 결여된 경우 많은 부작용과 후유증을 일으킨다. 소련이나 유고연방이 해체되는 모습은 문화적 동질화 과정이 결여된 통일이 장기간 지속될 수 없음을 보여주고 있다.

역사적으로 살펴 볼 때, 상이한 정치체제의 통합을 이룩하는 방법 으로서는 대체로 힘 곧 군사력에 의한 통일과 사람들간의 공통된 유대와 가치관의 일치, 곧 문화적 동질성을 확보함으로써 진정한 통합을 이룩하는 ‘사실상의(de facto) 통일’ 두 가지로 압축된다. 많은 경우에 통일은 무력적 수단에 의하여 가능하였다. 한국사에서도 고대의 삼국통일은 무력적인 방법에 의하여 가능하였으나, 통일신라 말기 후 삼국 통일과정에서 태조 왕건은 후백제는 무력으로, 신라는 평화적인 방법으로 통일하였다. 요컨대, 통일의 방법은 경우에 따라 달라진다고 할 수 있다. 어떠한 방법이 적절하다고 단언하여 말하기 어렵다. 구체적인 형편과 상황에 따라 달라질 수 있다.

통일문제에 관한 한, 대북 포용정책에서 제시된 제(諸)원칙을 견지 하되, 북한의 불안한 정치·경제적 정세 발전의 결과 발생하는 내부 혼란 등으로 인한 통일의 가능성과 기회마저 부인할 필요는 없을 것이다. 평화통일을 기본적으로 추구하되, 통일의 기회가 오는 경우에는 이를 능동적으로 포착하여 통일을 성취하고자 하는 노력을 기울여야 한다. 많은 외국의 전문가들은 현재처럼 한반도에 통일을 달성 할 수 있는 유리한 여건이 형성된 적이 역사적으로 거의 없었다는

(Princeton: Princeton University Press, 1957).

42) 홍관희, “남북한 문화적 동질화를 위한 인적교류 확대방안,” 『통일과 북한 사회문화』(下) (통일연구원, 1995) 참조.

점을 강조하고 있다. 통일을 위한 역사적 계기가 마련될 경우, 한국은 민족의 동질성과 역사적 단일성, 그리고 경제력에 기초한 강력한 국력을 바탕으로 통일에 우호적인 국가와 연합하여 덜 우호적인 국가의 방해를 이겨내고 민족통일을 이룩하기 위한 만반의 대책을 수립해 나가야 할 것이다. 또한, 통일의 기본원칙에 관해서는 국민적 합의가 필요하며, 이것이 통일을 위한 중요한 준비중의 하나라고 하겠다. 현재, 상당한 정도로 국민적 합의가 이루어진 통일에의 원칙 몇 가지를 든다면, ①평화적 통일 ②자유민주주의와 시장경제의 정치·경제체제 수립 ③국제사회와의 공조와 대외개방 등을 들 수 있을 것이다.

#### 4. 대북 포용정책의 추진과제

##### 가. 교류·협력 추진과제

###### (1) 남북관계

###### (가) 인도적 대북지원

경제사정의 악화와 심각한 식량난으로 지난 수년간 북한은 인도주의적 위기상황(“humanitarian-refugee crisis”)에 직면해왔으며, 이는 군사안보에 못지 않은 한반도의 불안 요인이 되고 있다.<sup>43)</sup> 따라서 이

---

43) 미국방부 아·태 차관보 Kurt Campbell 증언 (1997. 7. 11 미상원 외교위원회 동아태분과 소위원회 청문회) 참조. 미국은 이미 1995년경부터 한반도 불안정의 근원으로 군사문제 보다 오히려 북한의 인도적 위기를 중시해오고 있다.

에 대한 지속적인 대비책 마련이 필요하다고 하겠다. 무엇보다도 정부는 인도주의적 원칙과 범위 내에서 식량 및 의약품 등 다각적인 대북지원 방안을 수립·실행해 나가야 할 것이다.

또한, WFP 등의 국제기구, 민간기구, 관련국에 대한 지원 요청 등의 방법을 통해 대북경제지원 및 협력을 유도해 나가야 할 것이다. 구체적으로, World Bank, ADB, IMF 등 국제금융기구들로부터의 인도적 차원의 대북지원과 투자를 유도할 수 있을 것이다. 또한 북한의 인도적 상황 개선에 절대 필요한 경제 프로젝트에 대한 정부의 보증도 검토할 수 있을 것이다. 이와 같은 노력은 북한의 인도주의적 위기를 극복하려는 노력에 있어 남한의 대북경제지원 부담을 줄이는 효과를 가질 수 있을 것이다.

#### (나) 이산가족 문제 해결 노력

이산가족은 민족분단의 대표적인 비극사례로서, 지난 50년간 남북 간의 현저한 인식차이로 인해 그 효과적 해결방안을 도출하지 못하고 있는 실정이다.<sup>44)</sup> 한국정부는 새천년 들어 이산가족 문제 해결을 위한 적극적인 방안 모색에 나서고 있다. 특히 ‘만남’의 형식에 구애받지 않고 다양한 형태의 비공식적인 접촉을 권장할 방침으로 있다.<sup>45)</sup> 북한은 1998년 「국민의 정부」 출범 이후 북경 비료회담(98.4)에서 한국이 비료지원과 이산가족문제를 연계시킨데 대해 격렬한 거부반응을 보인 바 있으며, 이후 남한정부의 ‘정경분리’ 원칙에 따라 민간기업과 사회단체의 대북 접촉이 확대되자, 대남관계를 ‘조선아시

44) 이산가족 문제에 대해 남한에서는 인도주의적 사안으로 인식하고 있는 반면, 북한에서는 체제존립 및 사활이 걸린 정치적인 사안으로 인식하고 있다.

45) 국가안전보장회의(NSC) 내용 참조(2000.1.5).

아·태평양평화위원회'로 창구를 일원화하는 등 대응체제를 갖추어 오고 있다.

이산가족 문제에 대해 「남북기본합의서」는 부속합의서에서 '인도적 문제의 해결' 부분의 이행 및 이와 관련한 세부사항의 협의·실천은 쌍방 적십자단체들이 담당하도록 규정하고 있으므로 적십자회담을 통해 이산가족 문제에 접근하는 것이 자연스럽다고 하겠다.

이산가족 문제는 남북관계의 특수성을 고려하여, 점진적으로 그리고 지속적으로 추진해 나아가야 한다. 먼저, 정부는 국내외 민간인권단체들의 대북 인권개선 활동을 지원하여, 국제여론을 조성해 나가야 할 것이다. 또한, 제3국을 통한 이산가족들의 개별적·비공식적 방식의 상봉을 적극적으로 활성화할 필요가 있다. 이는 실질적으로 이산가족의 생사를 확인하고, 직접 상봉을 실현하는 가장 현실적인 방법의 하나이기 때문이다. 또한 북한의 호응을 전제로 한다면, 실향민의 고향방문이 이산가족 문제 해결을 위한 효과적인 방안이 될 수 있을 것이다. 이 경우 약간의 경제적 지원을 제공한다면 북한의 호응 가능성이 높아질 것으로 예상된다. 또한 남한 사람들이 북한지역을 방문하게 되면 북한주민의 대외인식에 변화를 가져올 수 있다는 점에서, 금강산관광에 더하여 새로운 형태의 남북교류를 활성화시키는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

이산가족 문제 해결을 시도하는 와중에 이산가족의 범위, 서신거래, 상봉 및 방문, 자유의사에 의한 재결합, 면회소 설치, 재난발생시 상호 지원, 이산가족의 유품 및 유골처리 등 구체적이고 세부적인 문제에 관하여는 어차피 남북 당국의 협의와 개입이 불가피하므로, 남북 당국자 관계를 여는 계기를 제공하게 될 것이다.

## (다) 경제공동체 추진

남북한 경제 교류·협력의 확대와 북한의 개혁·개방 단계를 거쳐, 남북간 경제공동체를 건설함으로써 장차 법적·정치적·제도적 통일의 기초를 형성한다는 구상은 새삼 새로운 것은 아니다.<sup>46)</sup> 그러나 국민의 정부 들어서서는 ‘정경분리’ 원칙을 적용함으로써 남북 경제 교류·협력의 폭과 범위가 근본적으로 달라졌고, 특히 새 천년 들어서서 「남북경제공동체」 형성을 위한 남북간 정책연구기관 협의를 한국 정부가 제안함으로써, 이 문제는 이제 우리의 대북정책에 있어서 주요 정책과제의 하나로 인식되고 있다.<sup>47)</sup>

특히 북한이 처음에 비록 부정적인 입장을 보였다고는 하나, 이후 지속적인 비난 언급이 따르지 않음을 고려할 때, 경제적 실리가 보장 될 경우 한국의 제의를 북한이 수용할 가능성을 전적으로 배제할 수 없는 상황이다. 과거 서독이 통일을 위해 경제력을 활용했던 사실은 잘 알려져 있다. 당시 서독은 무엇보다도 동서독 주민간의 이질감 해소와 동독 주민의 인도적 고통을 경감시키는 차원에서 동독에 대한 경제 지원을 단행했다. 그러나 우리의 경우는 당시 독일보다 군사적 대립이 첨예하고 긴장상태도 훨씬 높은 편이다. 또한 대북 경제지원이 북한 주민에 전달된다는 보장이 없고, 오히려 북한체제를 유지·강화시켜 통일을 지체시킬지도 모른다는 우려가 상존(尙存)해있다. 이러한 난제를 현실적으로 해결하는 대북 교류·협력 방안이 필요한 시점이다. 이렇게 볼 때, 대북 교류·협력 활성화를 위한 경제공동체 추

46) 통일연구원 광복 50주년 기념 국내학술회의(1995.8.11) 발표 논문집, 「남북 화해·협력의 실천지표: ‘민족발전공동계획」 (서울: 통일연구원 연구원세미나 시리즈 95-02) 참조.

47) 손기웅·박영호, 전계서 참조.



진방안은 매우 현실적이고 유연성 있게, 그리고 테크니칼한 방법으로 이루어져야 하지 않을까 판단된다.

경제공동체 건설을 위한 구체적 방안으로서는 KEDO사업을 비롯하여, 금강산관광사업, 서해공단 사업, 나진·선봉 자유무역지대 협력사업, 농업부문 지원 사업, 에너지 분야 협력·지원사업, 교통·통신망 협력사업, 북한 노동력 활용방안, 비무장지대 활용방안 등을 검토해 볼 수 있을 것이다.

다만, 현존하는 남북경제체제의 이질성, 곧 자유시장경제체제와 명령경제체제의 차이를 고려하여, (궁극적으로는 자유시장경제체제를 추구하되) 현실적으로는 현재의 이질성을 해소하면서 경제체제를 점진적으로 연결하는 방안, 그리고 중·장기적으로 경제통합 내지는 경제공동체 형성을 추구하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

(라) 남북 정상회담 및 당국자 회담

남북 정상회담은 일찍이 1994년 7월 27일로 남북간 합의된 바 있었으나, 김일성의 갑작스러운 사망으로 무산되었다. 그러나 이것이 어느 일방의 거부 의사에 의한 것이 아니므로, 남북 양측의 정상회담에 대한 약속은 도덕적으로 아직 유효하다고 할 수 있다.

남북간 정치·군사, 경제·문화적으로 얽혀있는 복잡한 난제들을 남북 쌍방의 최고통치책임자의 만남과 대화를 통해 해결한다면, 이는 현재의 남북간 교착상태를 타개하는 가장 신속하고 확실한 방안이 될 수 있다. 이는 무소불위의 독재권력을 행사하고 있는 북한의 경우 특히 그러하다. 남북 정상회담의 실현은 반세기 이상 지속된 남북간 적대적 태도와 불신을 해소하는 데에도 상징적 효과가 있다. 그러나 남북 정상회담에 대한 북한의 반응은 아직 유보적이다.

남북 정상회담의 의제로서는 남북한간 긴장과 대립을 해소하고 평화체제를 구축하는 문제로부터 교류·협력을 확대하는 방안에 이르기까지 광범하고 다양할 수 있다. 현재의 남북간 이해관계를 고려할 때 의제의 일치된 선정은 매우 어려운 고비가 될 것으로 보인다. 북한은 무엇보다도 주한미군의 철수 또는 지위변경 문제와 국가보안법 철폐 등과<sup>48)</sup> 대북지원 확대 문제 등을 논의하려 할 것이며, 한국은 긴장완화 방안, 기본합의서 이행방안, 남북한 불가침조약 가능성, 특히 이산가족 문제, 그리고 북한 인권문제 등을 논의하기를 희망할 것이다.

한편, 남북 당국자회담은 남북 정상회담이 실현될 경우 그 후속타로 자연스럽게 계속될 수 있을 것이나, 정상회담 실현이 확실하지 않은 현 상황에서 그 전망은 밝지 않은 편이다. 다만, 남한의 민간분야와 북한의 교류·접촉이 확대되고 있는 상황에서 정부 당국은 항상 국가의 안전보장과 한반도 평화정착, 그리고 궁극적인 민족통일이라는 국가적 과제의 관점에서 적절한 역할과 책임 및 권한을 행사할 수 있는 계기를 포착해야 할 것이다. 1998년 4월 당국자회담(비료회담)의 결렬은 비료의 대북제공과 이산가족 문제의 동시 해결을 추구한 ‘상호주의’ 고수에 기인한 것으로 해석될 수 있다. 그러나, 당국자회담의 결렬이 북한이 이산가족 문제 해결을 기피한 때문인지, 남한이 ‘상호주의’를 고집한 때문인지는 명확한 판단이 필요하다. 최근 정부는 남북 당국자회담을 성사시키기 위해 ‘상호주의’를 신축적으로 적용하는 방안을 검토하고 있다.

48) 金暎浩, “南北정상회담 이뤄지려면,” 「조선일보」(2000.2.23) 참조.

## (마) 민간그룹의 대북 교류·협력 확대

1998년 금강산관광사업이 시작된 이래 약 15~16만명이 금강산을 다녀왔으며, 2000년 2월 들어 처음으로 외국인들의 금강산관광이 시작되었다. 이와 병행하여 통일교회측과 북한간의 관계 강화(남포에 자동차 플랜트 건설 및 금강산관광 사업 등)는 통일교회측의 독특한 관점과 자발적인 대북관계 증진 노력에 의하여 이루어지고 있다.

이렇듯 현재 ‘정경분리’ 원칙에 입각한 대북 민간교류가 활발히 이루어지고 있으므로 이를 확대·지원할 경우 이에 대한 보다 심도 있는 검토가 필요하다. 1999년 9월말 정주영 현대그룹 명예회장의 방북과 김정일과의 회담은 남북관계에 있어서 새로운 도전이자 기회를 제공해 준다고 할 수 있다. 먼저 현대그룹의 대북 경험 확대는 북한을 변화로 유도하고 남북간 당국자 회담 가능성을 높여 줄 수 있다는 점에서 훌륭한 기회라고 볼 수 있다. 현대·북한 접촉이 남북한 당국자 회담으로 진전될 수 있도록 유도해야 할 것이다. 또한 지속적인 대북 지원은 북한의 대외 의존도를 높여서 향후 일정 시점에서는 체제생존을 위해 외부와의 교류 확대 외에 다른 대안이 없을 것이라는 전망도 적어도 논리적으로는 가능하다. 특히, 서해 공단(工團) 등 경제협력 프로젝트가 현실화될 경우, 남북관계는 엄청난 변화의 계기를 맞이할 수 있을 것이다. 공단 지역의 특구화(特區化)는 북한의 중국식 변화모델 수용 가능성을 제시하고 있으며, 이에 따라 남북관계의 확대·심화가 수반될 것이다. 그리하여 북한체제 내부변화에 폭발적인 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 이러한 시나리오가 현실화될 경우, 남북한간 어떠한 형태로든 군비통제, 군축, 불가침 합의 등 긴장완화 조치가 불가피할 전망이다.

그러나 동시에, 현대와 북한간 직접적인 경제거래의 확대, 특히 대

북 외화공급은 북한의 군비 전용 가능성을 결코 배제할 수 없게 하는 사안이다. 북한의 의도가 불분명한 경우, 현대·북한 접촉을 통한 현금 및 전략물자의 대북 유출을 통제할 필요가 있을 것이다. 한국 정부는 최근 가능한 한 민간기업들의 대북 지원에 있어 현금지급 보다는 물자 지원을 권장하고 있는 바, 이는 북한이 현금을 군사적 목적과 같은 다른 용도로 전용하고 있다는 의혹이 제기되고 있기 때문이다. 이는 매우 시기 적절한 조치가 아닌가 판단된다.<sup>49)</sup>

(2) 국제관계

(가) KEDO 사업

대북 경수로사업은 1994년 10월 미·북 제네바 핵합의(Agreed Framework)의 핵심사항으로서, 북한의 핵개발을 동결하는 대신 “대체에너지”로서의 중유 제공과 함께 북한에 경수로를 건설해주는 대형 프로젝트이다. 한국은 경수로사업에 있어서의 ‘중심적 역할’을 위임받아 사업비용의 약 70%를 분담하기로 내정되어 경수로사업의 최대 주주의 역할을 담당하게 되었으며, 1999년 12월 15일 KEDO와 한국전력공사간 본공사 계약이 체결됨으로써, 경수로 본공사가 본격적으로 추진되게 되었다.

KEDO사업이 기존의 남북관계와 다른 점은 KEDO가 다자간 협력의 틀을 제공함으로써, 상호불신으로 협상의 성공이나 합의사항의 이행이 어려운 남북관계 개선에 획기적 계기를 마련할 수 있었다는 점이다. 특히 이러한 다자주의적 국제관계의 울타리 속에서도 남북이

49) *The Korea Herald* (January 18, 2000) 참조.

실질적으로 주도적 역할을 확보할 수 있었다는 점이 중요하다. 경수로사업은 형식상으로는 KEDO-북한간의 관계로 포장되었으되, 한국 표준형 경수로를 공급하기로 되었고 한국전력공사가 주계약자로 등장함으로써 실제로는 남북관계 중심으로 화(化)하였다는 점이 특기할 만한 것이다.

다시 말하면, KEDO사업은 한반도 주변 관련 강대국들의 협력과 지지를 바탕으로 하되, 남북이 중심적 역할을 담당하게 될 때 한반도 문제를 효과적으로 해결할 수 있다는 시사점을 우리에게 준다.

남북 직접거래는 남북관계사의 많은 사례가 보여주는 것처럼, 그동안 우발적인 사고를 통제할 틀이나 장치가 결여하였고, 그 결과 남북관계 개선을 위한 시도가 도리어 남북간 불신을 증대(escalate)시키는 우(愚)를 범하여 오곤 했다. 이에 비해 KEDO사업이나 UNDP 및 WFP 등의 국제기구를 통한 대북한 식량지원의 경우를 보면, 이들 국제기구는 수차에 걸친 지속적인 대북한 접촉을 통해 초기의 북한의 의혹과 우려를 상당 부분 해소하고 북한으로부터 상당한 정도로 신뢰를 획득해 옴으로써 북한 개방의 전기를 마련하고 있다. 이는 국제사회의 보편적 규범과 가치를 앞세워 설득할 때 북한의 호응이 높아질 수 있고 남북대화가 오히려 촉진될 수 있다는 것을 보여주는 것으로 앞으로 남북관계 개선방안에 주는 주요한 시사점이라 할 것이다. 그러므로 경수로사업이 국제협약을 통해 추진되고 있는 점을 최대한 활용하여 경수로사업과 남북관계와의 상관관계를 상호보완하여 추진하는 지혜가 필요할 것으로 판단된다.

#### (나) 평화체제 구축 및 4자회담 지속적 추진

4자회담은 본래 북한의 정전협정 폐기와 미·북 단독평화협정 체결

기도에 대응하여 한반도 평화의 당사자로서 남북한이 주체가 되고 주변 관련국가들 중 가장 영향력 있는 미·중 양국의 국제적 보장 속에서, 2+2 형식의 4자체제를 한반도 평화체제의 기본구도로 설정한 것으로, 한반도에서의 전쟁재발 방지, 긴장완화 및 군비통제를 통해 분단을 평화적으로 관리하고, 남북 평화협정 체결로 한반도 평화체제를 확립하려는 확고한 목표를 가지고 있다.

지난 3년여 동안 4자회담은 한반도 평화의 전제조건인 남북간 신뢰회복과 긴장완화가 이루어지지 못한 상태에서 가시적 성과를 얻지 못하였다. 따라서 그동안 4자회담은 단기간내 북한의 적극적인 참여를 기대하기보다는 한반도 평화체제 구축의 장기적인 기본구도로서의 역할에 보다 큰 기대를 걸어왔다.

많은 우여곡절 끝에 북한이 최근 들어 정기적으로 회의에 참가하고 있고, 중국도 방관적 자세를 벗어나 비교적 객관적이고 합리적인 경향을 보이고는 있으나, 제6차 본 회담(1999.8.5~9)에서 보듯이 4자회담의 의제문제에 대해서는 입장 대립이 지속되고 있는 상황이다. 남한과 미국은 먼저 「긴장완화 분과위원회」에 중점을 두고 군당국가간 핫라인설치, 군인사상호방문, 군사훈련 참관 등 신뢰구축 조치의 실시를 제안하고 있음에 반해, 북한은 주한미군철수와 북·미 평화협정문제가 의제에 포함되어야 한다고 주장하고 있다. 남한은 한반도문제의 실질적 당사자로서 평화체제 전환은 남북한간 협상에 의해서 해결되어야 한다는 입장을 견지해 온 반면, 북한은 남한의 당사자 자격을 인정치 않고 남북한 협상에 의한 한반도 평화체제 전환을 반대하며, 미·북협상에 의한 평화체제 전환을 주장하고 있어 4자회담은 교착상태를 벗어나지 못하고 있고 그 전도는 밝지 않은 상황이다. 이러한 가운데 6자회담 또는 동북아 다자간안보협력체제 등 다양한 형태의 한반도 평화체제 구축 논의가 일고 있는 상황이다.

한반도평화체제 구축의 문제가 남북한차원을 넘어선 동북아지역질서와 관련된 국제적 차원의 문제라는 점을 감안할 때, 남북한과 미국, 중국이 참여하는 다자회담 방식의 4자회담은 이러한 점에서 현실성을 갖추고 있으며, 향후 한반도평화체제 구축을 위한 선례와 경험을 제공해 줄 수 있다. 향후 4자회담의 틀 속에 북한의 성실한 참여를 유도하기 위한 지속적인 노력이 필요할 것이다.

### (3) 국내환경

#### (가) 통일교육 및 홍보

지난 반세기 동안 남북관계는 상호 이질적인 이데올로기와 정치체제하에서 반목과 대립, 그리고 체로-섬 게임식 체제경쟁을 지속해왔다. 이러한 상황에서 통일교육이 반공교육과 안보교육 위주로 이루어져왔다는 자성(自省)을 하지 않을 수 없고, 급변하는 남북관계와 한반도 안보환경에 적합한 통일교육의 방향과 내용을 개발해야할 필요성이 제기된다.

먼저, 과거의 통일교육이 분단상황을 이용, 독재체제를 연장하기 위한 방편으로 활용되어 온 측면이 있었다는 점은 분명히 비판받아야 한다. 그러나 동시에 6·25 동족상잔과 같은 극한상황이 전개된 남북대결 시기에 자유체제의 생존과 수호를 위해 반공·안보교육의 방향이 불가피했던 점도 결코 간과할 수 없는 사안이다. 다만 남북관계 현실이 급변하고 있는 상황에서 맹목적인 대결·경쟁의 논리는 지양되어야 하며, 통일의 필요성과 방안, 통일을 위한 기반으로서의 '통합(integration)'의 중요성 등 시의에 맞는 내용들이 통일교육에 포함되어야 할 것이다.

통일을 위해 남북간 공동의 가치관과 유대에 기초한 상호이해를 증진시켜 문화적 동질성, 곧 통합을 먼저 이룩해야한다는 데에는 이견이 없다. 그러나 현재 남북이 보이고 있는 이념적 대립—자유민주주의·자유시장경제 대(對) ‘우리식 사회주의’ 곧 주체사상·명령경제—을 어떻게 해소하여 정치·경제·문화적 공동체로서의 통합을 달성할 것인가 하는 데에는 의견이 분분하다. 최근 수년간 사회주의권의 붕괴를 중심으로 일어난 세계적 격변을 고려할 때, 자유민주주의와 자유시장경제는 세계적으로 보편성과 적실성을 확인 받은 것으로 볼 수 있다. 여기에 덧붙여, 인권함양과 개성의 존중 등은 전세계적으로 통용되고 있는 사고방식과 행동 규범이 되고 있다. 따라서 통일교육의 중심 축은 바로 이러한 가치체계를 골간으로 하면서, 북한 실상에 대한 이해와 적절한 대북정책의 강구, 그리고, 각 단계별—초·중등, 대학 및 사회통일교육—통일교육의 세부적인 내용이 마련되어야만 할 것이다. 남북관계에 있어서의 지나친 감상주의나 가치중립주의 또는 몰가치적 입장과 태도는 바람직한 통일교육에 도움이 되지 않을 것이다.

한편, 통일교육의 방식에 관하여는 기존의 교과과정을 통한 방법과 사회교육기관에서의 교육 방식 이외에, 정보·통신기술의 확대 추세를 감안하여 매스컴과 인터넷을 활용한 통일교육의 방안이 강구되고 확충되어야 하리라 판단된다. 우리 국민들은 통일교육이 단순히 학교교육이 아닌 평생동안의 사회교육으로 생각하고 있으며, 통일교육에서 대중매체의 역할이 매우 중요하다는 판단을 하고 있는 것으로 조사되고 있다.<sup>50)</sup>

50) 최수영·박영호·홍관희·허문영의 「1999년도 통일문제 국민여론조사」(통일연구원, 2000.1) 참조.



## (나) 초당적 외교 추진

1999년 러시아, 중국을 거쳐 결국 북한에 송환된 7명의 탈북자 문제를 둘러싸고, 정부정책에 대해 많은 비판과 논란이 있어왔던 것이 사실이다. 이후 정부는 중국과의 보다 긴밀한 고위급 대화 채널을 형성하여, 탈북자 문제를 양국간에 보다 우호적으로 처리토록 하려는 움직임을 보이고 있는 것은 비록 단기적으로 그 효과가 기대에 미치지 못한다 해도 매우 고무적인 일이라 판단된다.<sup>51)</sup> 중국과 러시아를 우리가 합당하게 추진하는 대북정책 구도에 협력토록 유도하기 위하여서는 정치·외교·군사·경제 제반 분야에서의 지렛대(leverage)를 개발할 필요가 있고, 특히 대외적으로 중요한 문제에 관하여는 여·야를 초월하여 국민적 합의에 입각한 초당적 외교가 필요할 것이다.

대외정책에 문제점이 있다고 판단될 때, 여·야는 내부적으로 충분한 토의를 거쳐 정부정책에의 반영을 추구하되, 결코 정파이익을 위해 남북관계를 이용하지 않도록 유의해야 할 것이다. 역사적으로 북한의 대남정책은 북한의 내부사정보다는 남한의 국내 정치적 요인에 따라 결정된 경우가 많았음을 상기해야 한다. 즉 한국이 정치적으로 분열되고 정정(政情)이 불안한 경우 공세를 선택하였고, 한국의 국내 상황이 안정되고 통합된 모습을 보일 때 대화에 적극적인 경우가 많았다. 이런 점에서 남한내의 지나친 진보적 움직임은 북한 자세를 경화시킬 가능성이 있다. 이 경우 북한은 남한사회가 분열될 가능성이 있다고 보고, 그 ‘호기(好機)’를 활용하여 이른 바 ‘통일전선전술’을 취하려는 유혹을 받을 가능성이 높다. 국민여론의 성숙과 여·야 정치인들의 남북관계 현실에 대한 직시(直視), 그리고 합리적 판단과 초

51) *Korea Herald*, "New Seoul-Beijing Channel Seen to Exert Little Influence on North Korea Defector Issue," February 8, 2000.

당적 외교가 북한을 대화로 유도하는데 기여할 것으로 판단된다.

#### 나. 억지전략 추진과제

북한의 장거리 미사일 개발 계획 및 실험발사와 관련, 한국정부는 그동안 미·북간 제네바핵합의와 베를린 미사일합의를 강력히 지원해 왔고, 한국의 대북 포용정책 취지가 『페리보고서』에 반영되도록 힘썼으며, 미국의 대북 대량살상무기 억제 정책과 공동 보조를 취해왔다. 이는 북한의 핵동 결과 미사일 포기야말로 한반도의 안보를 위협하는 요인들을 결정적으로 제거하는 데 기여할 수 있으리라는 믿음과, 핵·미사일 이슈가 비록 미·북간 대화에 의하여 다루어지고 있더라도 한반도 평화정착과 냉전구조 해체에 크게 도움이 되리라는 정책적 판단에 따른 것이다. 이는 또한 오랫동안 유지되어 온 남한의 대북정책 방향과 기본적으로 일치하는 것이기 때문이다.

그러나 북한이 포괄적 해법을 수용하지 않을 경우, 한국정부는 북한의 대량살상무기 개발에 대한 입장을 보다 분명히 해야 할 것이다. 이 경우에 대비하여, 대북 억지전략 방안을 마련해야 할 것이다. 먼저 강력한 안보태세 확립을 위한 국방력 강화 및 현대화 정책 추진, 한·미·일 3국의 연합안보 및 북한도발 억지태세의 재확립이 필요하다. 이를 위해 3국간 실무 정책협의회(TCOG) 외에, 국방장관 회담 또는 고위실무급 회담 등을 개최하는 등의 조치가 필요하리라 판단된다. 또한 북방한계선(NLL) 문제의 원칙 있는 대응이 요구된다. 북한의 북방한계선(NLL) 무효화 선언과 새로운 해상경계선 선포 조치에 원칙 있는 확고한 안보적 대응이 요망된다.

아울러 미사일 사정거리를 300Km를 넘어서서 적어도 500Km 까지 확대할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 특히 북한의 미사일 개발

이 지속되는 경우, 이를 저지할 수 있는 억지 방안을 미·일과 협의하여 마련할 필요가 있다. 한반도를 겨냥하는 북한의 단거리 미사일(FROG, SCUD 등)과 다양한 야포 공격에 대한 대비책을 강구해야 할 것이다.<sup>52)</sup> 미국에 의하여 일부 패트리엇(PATRIOT) 미사일이 배치되었으나, 추가 구입에 막대한 비용이 소요되고 있다. 한편, 전역 미사일체계(TMD)에의 가입도 재검토할 수 있을

것이다. 북한의 대량살상무기 개발이 지속된다면 북한으로의 경제적 투자 및 현금 유입을 통제하고, 북한의 군사력 강화에 이용될 수 있는 전략물품들의 대북지원을 금지할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.<sup>53)</sup>

북한과의 대화 채널을 유지하고 항상 대화의 문은 열어 놓되, 포괄적 해법에 대한 북한의 긍정적 자세와 반응이 분명히 나타날 때 비로소 적극적인 대화와 지원에 나서야 할 것이다. 북한의 긍정적 반응에 대한 인센티브를 제공함으로써 북한의 변화를 유도할 수 있을 것이기 때문이다. 현재 미사일 협상은 미·북대화에서 이루어지고 있으므로, 밀접한 한·미 공조를 통해 이를 지원하고 우리의 의견을 경우에 따라 개진하며, 기본적으로는 미·북 미사일 협상이 북한의 미사일 개발을 동결시켜, 한반도 평화증진에 기여하도록 유도해야 할 것이다.

52) 미국방부가 북한의 미사일 위협과 한국의 미사일 방위망 구축 문제에 관한 보고서를 의회에 제출한 바 있고, 이어 미의회조사국(CRS)은 이에 대한 분석·평가 보고서를 낸 바 있다. 「세계일보」(2000.1.8) 참조.

53) 이와 관련, 통일부는 486급 이상 컴퓨터의 대북반출을 금지하기로 방침을 정했으며(2000.1.7), 이는 이들 컴퓨터가 군수용으로 전용되고 있다는 의혹이 제기된 후 취해진 조치이다.

## 6. 결론

본 연구는 「국민의 정부」가 출범 직후 의욕적이고 지속적으로 추진해 온 대북 포용정책을 북한의 변화 가능성과 전망, 그리고 급변하는 한반도 안보정세에 맞추어, 보다 적실성 있고 효율적인 대북정책으로 만들기 위한 추진방안과 과제들을 강구하였다. 지난 2년간 대북 포용정책을 추진해 온 결과 이룩한 남북 교류·협력상의 많은 성과들은 남북관계사에 있어 획기적인 것이지만, 한반도 평화를 이룩하려는 한국정부의 열망과 노력에도 불구하고 북한의 호응은 기대에 미치지 못하고 있다. 「포괄적 접근방안」과 「페리보고서」에 집약된 대북 포용정책과, 특히 새 천년 들어서서 한국정부가 취해 온 일련의 대북정책 이니셔티브에 대한 북한의 호응과 태도는 아직도 불확실하며 극도의 낙관과 비관 모두를 불허하는 가운데, 매우 애매모호한 상태에 머물러 있다. 향후 북한이 취할 입장과 태도에 관한 한, 상반되는 가능성과 전망이 혼재하고 있다고 보겠다.

북한은 ‘우리식 사회주의’로 대변되는 주체사상에 입각, 당과 인민 위에 수령제를 신설, 이른 바 ‘유일(monolithic)체제’를 건설하였고, 권력세습을 통해 50여 년간의 전제(專制)와 철권통치를 지속하고 있다. 현대사회의 보편적인 상식과 합리성으로는 이해하기 어려운 극도의 폐쇄체제로서, 민주주의, 시장경제, 인권, 개성의 존중 등과 같은 국제적인 사고방식과 행동 규범들이 북한에서는 외면되고 있다. 북한 정권은 체제모순을 극복하기 위하여 국제사회에 대한 도전적·모험적 정책을 지속해온 바, 핵·미사일 개발 위협과 줄타기식 벼랑외교(brinkmanship)를 감행함으로써 협상력(bargaining power)을 제고시켜, 그 대가로 남한과 미국 및 일본, 그리고 국제사회로부터 막대한

식량과 현금 및 기타 다양한 지원을 얻어내는데 성공하고 있다. 바로 이 점이 체제위기에 봉착한 북한체제를 살려내고 안정시키며 더 나아가 강화시키는 요인이 되고 있다.

북한체제의 모순과 문제점이 구조적인 탓으로 체제 장래에 대하여 비관적인 전망을 피할 수 없는 한편, 현재 북한이 커다란 기회와 도전을 동시에 맞는 시험대 위에 놓여있다는 점 또한 부인할 수 없을 것이다. 어떤 의미에서 현재 북한은 호기(好機)를 맞이하고 있다. 한·미 양국의 지속적인 대북 포용정책은 역설적으로 더 이상의 북한체제의 추락을 저지해 주는 역할을 하면서, 북한에게 평화와 안정, 그리고 교류·협력을 통한 공존·공생의 길을 제시하고 있다. 북한이 이러한 호기를 유용하게 활용하여 개혁·개방과 남북대화 증진에 성과를 보일 수 있을지는 미지수이다. 북한에 일정 부분 변화의 조짐이 감지되고 있음을 부인하기 어려운 반면, 그 정도의 변화로는 북한체제의 개방을 확신하기 어렵기 때문이다.

먼저, 북한은 제한된 실용주의에 입각, 한국·미국·일본 및 중국 등으로부터 최대한의 경제원조를 이끌어냄으로써 경제위기를 탈피할 수 있으리라는 기대를 저버리기 어려운 상황이고, 특히 한·미 양국이 제시한 「포괄적 접근안」과 다가오는 미·북 및 북·일 수교와 그 경제적 혜택, 그리고 한국이 제시하는 새로운 이니셔티브에 대한 유혹을 외면하기 어려운 입장이다. 동시에 북한은 대량살상무기 개발 카드도 결코 포기할 용의가 없는 것으로 판단된다. 북한은 체제의 안보와 생존을 위해 핵·미사일·화생방 무기 등의 대량살상무기 개발이 절대 필요하다고 믿고 있다. 북한은 또한 제한된 범위에서나마 개혁·개방으로 야기될지 모르는 체제와해 내지 붕괴에 대한 강한 두려움과 경계를 감추지 못하고 있다. 해주 근방에서의 서해공단 창설을 머뭇거리는 이유가 아마도 여기에 있을 것이다.

이렇듯 복합적인 반응을 보이고 있는 북한을 상대로 해야 하는 전환기적 시점에서 본 논문은 향후 바람직한 대북 포용정책의 추진방향과 과제로서 '교류·협력'과 '억지'를 병행 추진하는 2중전략을 제시하였다. 이는 북한정세에 대한 냉철한 현실인식을 바탕으로 향후 전개될 상황의 불투명성에 대처하여 정책추진에 있어 고도의 유연성을 확보하기 위한 것이다. 이는 또한 한반도의 안보와 평화를 유지함으로써 경제적 번영을 이룩하고 평화통일을 준비하려는 한국의 국가목적에 부합하는 것이며, 대량살상무기(WMD) 억제에 관심을 갖는 주변 동맹국들의 대한반도정책에 부응하는 것이기도 하다. 본 연구를 마무리하면서, 다음 몇 가지의 정책제언을 함께 제시해 본다.

첫째, 한반도의 긴장완화와 평화정착, 북한과의 평화공존을 우선적으로 추구하는 대북 포용정책의 명분과 제(諸)원칙은 대북정책의 기초로서 확립되고 지속적으로 천명되어야 한다. 둘째, 다만 대북 포용의 범위와 한계는 북한의 호응정도에 따라 결정되어야 한다. 현 정부는 역대 정부와 달리 한반도의 평화와 남북관계 개선을 위해 많은 노력을 했으며 어떤 의미에서 최선의 노력을 다했다고 볼 수 있다. 이제는 북한을 변화의 흐름 속으로 인도하기 위한 유연성 있는 정책대안 마련이 시급한 시점이 아닌가 한다. 변화에 대한 인센티브(incentive)와 도전에 대한 억지를 함께 제공하는 병행전략이 필요한 것이다. 따라서 북한의 호응이 따르지 않는 일방적 지원은 유화(appeasement)로서 비쳐질 우려가 있다. 미사일합의 이후 상호주의가 새삼 강조되는 이유가 여기에 있다. 셋째, 대북정책의 원칙이 다시 한 번 확립되어야 할 시점이 아닌가 한다. 자유민주주의와 시장경제, 그리고 인권함양 등의 가치와 규범이 대북정책의 가이드-라인이 되어야 한다. 특히 탈북자 송환 사건 이후 북한 인권문제는 대북정책의 핵심 이슈가 되어가고 있음에 유의해야 할 것이다. 넷째, 북한의 군

비증강 기도를 경계하고 억지 시켜야 한다. 제네바핵합의와 베를린 미사일합의에도 불구하고 북한의 대량살상무기(핵·미사일·화생방) 개발 기도는 결코 포기되지 않고 있다는 것이 전문가들의 공통된 견해이다. 북한의 지속적인 무력증강 기도는 한반도의 긴장을 고조시키는 요인이 되고 있다. 한·미의 노력에도 불구하고 북한의 군비증강 기도가 억지 되지 못할 때, 한국은 미사일 사정거리 확대 및 북한의 단거리 미사일 공격에 대한 대비, 그리고 전역미사일방어체제(TMD) 가입 재고 등 자체 방위 노력을 기울여야만 할 것이다. 끝으로, 북한체제는 기본적으로 정치적 불안정과 심각한 경제난에 시달리고 있고, 최근에 이는 사회적 불안과 치안 및 질서의 혼돈에까지 이를 가능성을 보이고 있음을 감안하여, 북한체제의 급격한 변화에 항상 유의하고 대비하면서 통일의 기회를 놓치지 말아야 할 것이다.

## <토 론>

**사회자** : 곽태환 원장님과 한완상 총장님의 개회사와 기조연설 속에도 중요한 문제제기들이 있는 것 같습니다. 토론자 여러분들은 이런 점들까지 포괄해서 다양하게 토론에 임해주시기 바랍니다. 먼저 김현호 차장님께서 토론해 주시겠습니다.

**김현호 차장** : 두 분의 발표가 현 정부의 대북포용정책을 상당히 긍정적으로 평가하고 있는 듯 합니다. 저는 비판적 관점에서 이를 논하려고 합니다.

우선 지적하고 싶은 것은 첫째, 속도의 문제입니다. 현 정부의 대북포용정책의 속도가 너무 빠르지 않은가 생각됩니다. 소위 서독의 동방정책·독일정책의 철학적 기초를 대북포용정책이 수용하고 있다고 보는데 서독의 독일정책 발화과정이 63년 이후 시작되어 상당히 오랜 기간을 통해 진행되었습니다. 그것은 독일의 일반시민에게 예비시간이 상당 기간 있었다는 얘기입니다. 그런데 햇볕정책의 철학적 기초에 대해 우리 사회에서 본격적 논쟁과정을 거치지 않은 채 정권 교체와 더불어 구체적으로 추진되어 예비적 과정이 부족하다고 할 수 있습니다. 서독과 우리의 상황은 현격히 차이가 있고 이러한 예비기간의 차이에도 불구하고 그 구체적 정책의 내용은 서독보다 파격적입니다. 동·서독은 1971년 기본조약 체결 이전에 인적교류를 실시했는데, 이는 현실이 어느 정도 수준에 이른 상태에서 정책으로 수용하는 입장이었습니다. 서독은 분단구조가 악화돼 있는 상태에서 당사국간의 정책을 통해 현실을 끌어올린 다기보다는 어느 정도 일정하



게 제도에 오른 현실을 정책이 수용하는 입장이었다고 볼 수 있습니다. 그러나 대북포용정책은 정책을 통해서 현실을 바꾸고 구체화하겠다는 모순을 지니고 있습니다. 그래서 현실과 정책 사이의 괴리가 너무 벌어져 있지 않는가 봅니다. 서독의 대동독 차관 제공 등이 동독의 요구가 먼저 있는 후에 서독의 지점을 통해 유럽 돈을 제공하는 등 우리가 금강산 관광에서 많은 현금을 달러로 지급하고 있는 것과는 상당히 달랐습니다.

보다 더 중요한 것은 대북한 정책이 북한에 대한 일방적 시혜나 아니냐 하는 문제를 떠나서 대북포용정책이 북한 정권의 도덕적 용인, 또는 민족 통일에 있어 주체자, 민족 정통성 문제까지 용인하고 있는 것은 아닌가 하는 점입니다. 어차피 통일을 이루어야 할 상황이라면 통일의 주체, 민족 정통성의 문제가 훼손되어서는 안됩니다. 이 예로 국가보안법 개정 문제는 상당히 미묘한 문제이며 북한을 어떤 실체로 인정할 것인가를 규정하는 기준이라고 볼 수 있습니다. 이런 문제가 포용정책과 밀접히 관련되어 있는 것이 문제로서 생각합니다. 그리고 남북관계가 개선되지 않고, 대북포용정책이 잘 추진되지 못함 이유를 한국 사회의 냉전의식, 냉전문화의 탓으로만 보는데 과연 한국 사회의 문제로만 볼 수 있는가 하는 의문이 듭니다.

김학성 박사님의 논문은 교류·협력의 발전을 저해하는 내적 요인부터 해결해야 한다고 하면서 국가보안법 개정의 필요성에 대한 국민적 이해를 더욱 적극적으로 확보해야 한다고 하고 있습니다. 현재 국가보안법이 남북교류에 어떤 장애를 미치고 있는지에 대해 구체적인 언급이 없으며, 개인적으로는 남북교류협력법이 있기 때문에 국가보안법이 남북교류협력에 장애가 된다는 것은 공감하기 힘든 부분이 아닌가 싶습니다.

또 한가지 대북포용정책의 구체적 사례로서 주목할 것은 탈북자

처리문제입니다. 대북포용정책의 가장 큰 피해자가 ‘탈북자’라고 봅니다. 이 문제에 대한 우리 정부의 노력 흔적이 보이지 않는 것 같습니다. 소위 ‘조용한 외교’가 ‘탈북자’들을 양산하고 있다고 봅니다. 왜 우리 정부가 탈북자 문제에 대해 적극적으로 대응하지 않는지 그 이유에 대해 홍관희 박사님의 답변을 부탁드립니다. 앞으로의 대책도 더불어 답변을 부탁드립니다.

또 하나 KEDO 문제를 두 분께서 지적하셨는데, KEDO는 출발부터 남북관계의 안전장치를 마련한다는 의미를 지니고 있었습니다. KEDO가 남북관계의 안전보장 장치로 기능하려면 어떤 보완장치가 있어야 하는지, 두 분 중 한 분이 대답해 주시기 바랍니다.

그 다음 4자 회담의 유용성에 관한 문제입니다. 4자회담의 존재 자체는 필요할지 몰라도 운영에 있어서는 많은 개선이 필요하다고 생각합니다. 4자회담이 성과 없는 선전장의 역할만 하고 있는 것은 아닌가 싶습니다. 그래서 4자회담이 어떤 변화를 창출하기보다는 남북관계의 변화를 반영하는 정도의 의미정도밖에 없다고 생각합니다. 4자회담의 운영방안을 개선할 필요성에 대해 두분 중 한분이 대답해 주시기 바랍니다.

**이석수 교수 :** 저는 김학성 박사님의 발표를 중심으로 토론하고자 합니다. 우선 김학성 박사님의 발표문은 논쟁할 수 있는 것을 피하고 있다고 생각합니다. 첫째, 대북포용정책의 기본구상에 대해서는 건드리지 말자는 것이죠. 이것은 정부 입장의 전달에 치중하고 있다는 인상입니다. 두번째, 북한 변화에 대한 다양한 의견과 이데올로기적인 입장의 예민함 때문인지 북한이 어떻게 변해가고 있는가 하는 점에 대한 분석을 피해가고 있습니다. 그러나 북한의 변화에 대한 심도 있는 논의가 있어야 한다고 봅니다.

그리고 대북포용정책의 기본구상 논리 전개, 그리고 정책 추진에서 정책 자원, 정책조합, 정책전달, 목표, 접근방법 등의 이면에 있는 구상들을 논할 필요성은 없었는가 하는 의문이 듭니다. 대북포용정책은 기본적으로 총체적이고 평화적인 접근방법이라고 생각합니다. 가용한 모든 자원과 채널을 동원해서 조합하고 정책능력을 제고해 나가는 것이 대북포용정책의 기본구상이라고 생각합니다. 그런데 남북관계가 급박한 위기 상황으로 치닫게 되면 그런 조합의 문제가 선택의 문제로 전이될 가능성이 있다고 봅니다. 이에 대한 대비를 해야하는데 과연 포용정책이 이에 대해 얼마나 준비가 되어 있는가 의문이 듭니다.

다음으로 안보논쟁과 포용정책 논쟁에서 주목해야 할 것은 원칙에 있어 안보와 교류의 병행원칙입니다. 그런데 안보정책을 광의의 안보정책으로 정의하면 안보정책 속에 모든 것이 들어갑니다. 교류협력, 군사적 억지력 등 모든 것이 안보개념에 포함됩니다. 그래서 현재 추진되고 있는 대북포용정책은 이런 광의의 개념으로 보았을 때, 안보정책이라고 보아도 무리가 없다고 봅니다. 따라서 모든 수단과 채널을 동원하려고 하는 대북포용정책이 오히려 안보를 강화하는 정책이라고 생각합니다.

다음으로 대북포용정책의 추진방법, 성과, 문제점 등을 논하려고 합니다.

우선 대북포용정책의 정책자원이 굉장히 적습니다. 대북정책의 자원들을 동원하는 과정에서 외교가 큰 비중을 차지하고 있습니다. 그래서 한·미·일 공조가 강조됩니다. 한·미·일의 대북정책을 볼 때 이들 3국이 공조를 하지 않으면 다른 대안이 없다는 것을 3국이 다 느끼고 있기 때문에 현재 3국 공조가 이루어지고 있습니다. 그러나 3국 공조에 대한 우리의 기본 의도는 우리의 남북관계 주도권과 정책의 자율성을 제고하려는 것입니다. 그럼에도 불구하고 예상치 못한 부정

적 파급효과로서 일본과 미국의 대한반도 영향력의 증가되는 측면은 없는가, 따라서 이러한 것에 대한 정책적 대비를 해야 한다고 봅니다.

다음으로 대북포용정책의 성과는 교류협력면에서 크다고 봅니다. 그러나 현재 교류협력의 문제점은 보상이 지불되는 경우가 많다는 것입니다. 그런데 남북관계가 중·장기적으로 발전하고, 통일을 지향하기 위해서는 남북관계의 원칙과 규칙, 관례를 만들어 가야 합니다. 그런데 현재와 같은 대가와 보상의 형태는 앞으로 교류협력의 지속과 확대에 좋은 영향만을 주지 않을 것으로 생각합니다.

그리고 국내 합의의 문제입니다. 국내 여론이 이견 없이 합의되는 것만이 정책을 지지하는 국내정치의 힘이 되느냐 하는 것은 생각해 볼 필요가 있다고 봅니다. 남북합의 과정에서 파생되는 문제를 제어하기 위해서는 완전한 의견일치보다는 건강한 토론, 건강한 합의 과정이 중요하다고 봅니다.

마지막으로 성과면에서 지적하고 싶은 것은 대북포용정책의 대내적 성과가 크다는 점입니다. 즉 북한을 어떻게 다뤄야 할 것인가에 대해서 기존의 고정관념을 탈피해서 발상의 전환이 있었고, 이것이 건강한 토론을 자극했고, 그 결과 우리 국민의 대북 의식 수준에서 커다란 진전이 있었다고 봅니다.

**이영선 교수** : 김학성 박사님의 발표문에서 아쉬운 것은 이 정책 말고 다른 정책을 적용했으면 어땠을까 하는 시뮬레이션을 적용해서 다각도로 보았다라면 성과를 좀더 부각시키지 않았을까 하는 점입니다. 따라서 논문이 전체적으로 논쟁적이지 않다고 생각합니다.

홍관희 박사님의 발표문에 대해서 몇 가지 지적하고자 합니다.

우선 정경분리라는 말을 할 수 있는가 하는 점입니다. 남북문제의

본질상 정치와 경제는 분리해서 볼 수 없는 문제라고 봅니다. 정경분리라는 시각 때문에 모순을 불러일으키는 경우가 많다는 것입니다. 북한에게 현금을 주면 기타 부정적인 자금으로 쓰이기 때문에 안된다는 말들을 합니다. 그러나 다른 형태로 경제적 지불을 한다고 해서 문제가 근본적으로 해결되는 것은 아니라고 봅니다. 그래서 정경분리에서 경제적 문제는 철저히 경제적으로 따져야 한다고 봅니다.

둘째, 대북포용정책은 북한을 지원하자고 하면서도 상호주의를 배격하려는 뉘앙스를 가지는데 정경분리에서 경제는 정말로 상호주의의 원칙을 따라야 합니다. 상호주의 원칙을 철저히 지키는 것이 오히려 장기적으로 교류를 발전시킬 것이라고 봅니다. 물론 인도적 지원까지 그렇게 할 수는 없고 인도적 지원은 정치적 지원이라고 저는 봅니다. 경제적 문제에 있어서는 철저히 상호주의를 지켜야 한다고 봅니다.

셋째, 경제공동체 건설 제안은 바람직하지만, 남북한의 국책연구기관끼리 상호 협의하자는 것은 좋은 아이디어가 아니라고 생각합니다. 국책연구기관이란 말을 사용해서 북한에게 혼동을 주었을 것이라고 생각합니다. 그보다는 포괄적 의미에서 남북한간 협의가 필요하다고 했으면 좋았을 것이라고 생각합니다.

넷째, 정상회담 문제입니다. 정상회담이라는 수단에 집착, 회담에 의존하는 것보다 회담에서 무엇을 논할 것인가 하는 것이 중요합니다. 이 문제에 대한 우리 사회의 합의를 얻은 후 북한과 정상회담을 할 때 만족스러운 결과가 나올 것으로 생각합니다. 어디까지나 남북 문제는 쌍방적인 문제이기에 북한이 먼저 정상회담을 제안하기를 기다리는 인내가 필요하다고 봅니다.

마지막으로, 홍보를 잘하는 방법은 진실이 무엇인지를 보여주는 것입니다. 예를 들어 금강산 관광객 억류의 진상에 대해 언론보도와 정

부의 말이 달랐습니다. 이런 상황에서 사실이 무엇인지를 보여주는 것이 홍보에 중요하다고 봅니다. 진실을 통해 객관적 대북관을 국민에게 심어 줌으로써 정책을 평가받는 것이 중요하다고 생각합니다.

**최 성 교수 :** 저는 세 가지 측면에서 말씀을 드리려고 합니다. 우선 발표문에 대해 논하기에 앞서 대북정책을 평가, 추진하는데 있어 4가지 요소들이 다층적으로 고려되어야 한다고 생각합니다. 많은 연구자들, 정책집행자들, 그리고 국민들이 이 가운데 어느 하나의 변수만 또는 하나의 측면만을 지나치게 배타적으로 강조하다보니 대단히 중요한 부분을 놓지는 경우가 있습니다. 그 결과 상당히 합리적 핵심을 공유하며 논의하는데 나중에 보면 극단적인 이견을 가지고 있는 것처럼 보이는 것이 우리의 현실입니다.

첫째, 대북정책의 상대로서 북한이라는 변수가 중요하다고 봅니다. 주체적인 한국의 변수 못지 않게 북한 변수가 대북정책을 추진하고 평가하는데 중요한 변수라고 봅니다. 그러나 북한변수는 전체적으로 하나의 북한이라는 변수가 아니라 북한의 정치적 상황, 김정일의 리더십 문제, 경제적 위기, 외교적 전략전술이 시기마다 다르게 중층적으로 다르게 작용하고 있다고 봅니다. 따라서 이를 종합적으로 보아야 한다고 봅니다.

둘째, 일반적으로 모든 나라의 외교정책이 마찬가지로이지만, 북한이 명분론적으로 천명하고 있는 것과 실질적으로 추진하고 있는 정책 사이의 괴리현상을 주목해야 한다고 봅니다. 북한 신년사의 정책적 천명, 우리 정책에 대한 상투적 비난, 미국 및 일본에 대한 일관된 적개심어린 비난도 북한의 정책을 판단하는데 중요한 변수입니다. 그러나 철천지원수라고 비난하는 미국에 대해서 가장 적극적으로 관계 개선을 추진하고 있으며, 재벌에 대한 강도 높은 비난에도 불구하고

현대와 금강산 사업을 추진하는 것 등은 실질적인 정책적인 측면을 잘 보아야 하는 이유입니다.

셋째, 가장 중요한 부분인데, 대북정책 추진의 주체로서 한국의 변수라고 합니다. 우리 역시 명분론적으로 주장하는, 정책의 목표로서 제시하고 있는 부분과 실질적으로 추진하고 있는 내부적인 전략, 전술의 측면에 대해서 그것을 조화시켜야 하는 측면들, 주변국을 고려해야 하는 측면들, 국내의 여러 가지 국민 정서를 고려해야 하는 측면을 동시에 보아야 한다고 봅니다. 사회의 여당과 야당, 국민 여론의 중요한 매개수단이라고 볼 수 있는 언론 공정보도의 문제, 전쟁세대와 전후세대의 대북인식·통일관 등 공존하기 힘든 부분들을 동시에 살펴야 한다고 봅니다. 그리고 대북문제, 통일문제를 정치적으로 이용하지 말라는 원칙은 대단히 중요하다고 봅니다. 특히 역대 권위주의 정부가 통일문제, 대북문제에서 정상회담, 대북감쪽쇼 등 철저히 정치적으로 이용했던 전력이 있기 때문에 김대중 정부는 과거의 비판적 시각을 충분히 감안하고 있습니다. 어쨌든 대북문제와 통일문제가 대단히 민감한 고도의 정치적 사안인 것만은 사실입니다. 따라서 통일문제에 대해 정치적으로 접근하지 말아야 한다는 것과 정략적으로 이용하지 말아야 한다는 것과 다양하게 전개되는 민감한 부분을 고려해야 한다는 것입니다. 그러나 우리 국민의 여론, 연구자와 여론주도층의 대북문제와 통일문제의 접근방법에서 대단히 순수하고 대단히 비정치적 요구와 기대가 현실과 괴리가 있는 측면도 있습니다.

넷째, 대북정책 추진 환경 변수로서 국제적 변수를 고려해야 한다고 봅니다. 어떤 분들은 한국정부가 주체적이어야 한다, 주도성을 관찰해야 한다고 합니다. 보는 사람에 따라서는 김대중 정부가 추진하는 대북 이니셔티브가 과거 정부하에서는 상상할 수 없었던 주도성

을 보이고 있다고 평가하는 반면, 대미 종속성을 띠고 있다거나 북한에 끌려다니고 있다고 보는 분도 계신 걸로 알고 있습니다. 그러나 한국의 외교적 역량, 오랜 기간의 동북아 역학구조 등을 동시에 고려하며 평가해야 한다고 봅니다.

끝으로, 단기적 효과와 중장기적 정책목표 사이의 조화 문제가 중요합니다. 북한 체제의 특수성이 있고 국내정치적인 상황변수가 있고 단기적으로 가시적 성과가 나올 수 있는 것과 중장기적인 성과가 나올 수 있는 부분이 있다면, 이를 종합적으로 고려해야 합니다. 따라서 대북정책을 평가하고 추진하는데 있어 북한이라는 지구상에서 가장 다루기 힘든 상대라는 변수와 국내정치적인 상황의 특수성, 그리고 국제 사회에 있어서의 현실적인 힘의 관계를 감안한 현실주의적 접근이 필요하지 그렇지 않고 대단히 이론적이거나 아주 합리적인 선택지를 다 모은 이상주의를 상정해서는 안된다고 봅니다.

다음으로 김대중 정부의 대북포용정책을 평가하는데 있어 몇 가지 변수들을 말씀드리려고 합니다.

우선 해방 이후 최초의 여야간 정권교체의 의미와 구조적 제약을 감안해야 된다고 봅니다. 정책추진에 있어 공동정권이라는 것과, 21세기 새로운 환경에서 냉전적 패러다임에 의존했던 통일외교안보 지형과 새로운 패러다임을 갈망하는 지형 사이의 과도기적인 혼재 상황이 존재하고 있다고 봅니다.

두번째로, 중요한 변수중의 하나는 김대중 정부의 출범과 함께 IMF 신탁통치라는 치명적인 구조적 한계를 언급하지 않을 수 없습니다. 경제적으로 어려운 상황은 국제적으로 약화된 신뢰도를 가져다 주었고, 이런 상황에서 금강산 관광은 의미 있는 성과였음이 틀림없다고 봅니다.

다음으로 두 분 박사님 논문에 대해 간단히 논하려고 합니다.



우선 김학성 박사님이 인용하신 공화국 연합제에 대한 책자는 80년대 중후반의 작업이고 그 당시의 한계를 아태재단에서 3단계 통일 방안으로 수정·보완하였기 때문에 그 부분이 인용되고 분석되었으면 하는 아쉬움이 있습니다.

두번째로, 남남대화의 필요성을 제기하면서 민화협 결성에 대해 긍정적 평가를 하셨는데 저도 동의하고 그런 면에서 정부 역시 좀더 전향적인 초당적 대북정책을 추진하고, 보다 적극적인 언론접근이 필요하다고 봅니다. 과거처럼 정부가 홍보 팜플렛을 돌리는 시대를 지나서 야당에 대해서도 당당하게 초당적인 지원과 협조를 요구하려면 충분한 설득과 설명과 공동보조의 자세가 필요하다고 봅니다. 역시 언론에 대해서도 마찬가지입니다. 너무 소극적인 자세를 지양해야 되는 반면에 또 다른 측면에서 야당과 언론 역시 적어도 대북정책에 있어서는 국익차원에서 공정보도가 요구된다고 봅니다.

세번째, 남북정상회담에 대한 집착과 의존을 버려한다는 것은 공동된 의견이라고 보지만, 그러나 김대통령이 몇 차례 언급한 정상회담 제안을 근거로 정상회담에 집착하고 있다고 하는 것은 무리라고 봅니다. 우리 정부의 입장은 비밀접촉을 통해서나 다른 방법을 통해 구걸 외교하는 것을 원치 않기 때문에 그것은 기우라고 봅니다.

마지막으로, 초기의 대북정책이 국제환경 차원에서 현실적인 전략을 제대로 갖추지 못해서 외교적인 당면문제 해결에 급급했다는 것과 대북정책과 주변 4강외교에서 효율적이고 현실적인 연계전략이 부족했다는 지적은 경청 할만 합니다. 그러나 김대중 정부가 어려운 제약 속에서도 미국이라는 초강대국을 상대로 여러 가지 포괄적 접근을 통해서 이끌어낸 성과들, 미국, 일본, 중국, 러시아가 한국 정부의 대북정책을 주시하고 부분적으로 따라주는 측면들은 빼놓을 수 없는 성과라고 봅니다.

홍관희 박사님의 논문에 전반적으로 동의합니다. 그러나 홍관희 박사님은 현 정부의 대북정책의 실질적인 성과는 없지 않느냐, 오히려 그러한 성과는 과거 정부와 경제력 격차에서 온 것이 아닌가 라고 하셨는데, 보는 견해에 따라 다르겠지만 아직은 그렇게 평가하는 것이 이르지 않느냐 생각합니다. 냉전구조 해체에 대해서 주변국들이 너무 무반응이지 않느냐 했는데 조금은 관대하지 못한 평가라고 생각합니다. 그 밖의 의미 있는 지적들은 적절하게 반영되어져야 한다고 봅니다.

**홍현익 박사 :** 저는 논문 자체에 대한 평가보다 바람직한 정책 방향에 대해 말하도록 하겠습니다.

먼저 대북포용정책이 북한의 변화를 간접적으로 도모하는 정책이고 성과와 결실이 조기에 나타나기 힘든 장기적인 정책이라는 측면에서 지금 평가하는 것은 시기상조라는 측면이 있습니다. 그래서 김학성 박사님은 교류협력 성과를 주로 거론하시면서 포용정책의 성과라고 했는데 교류협력은 포용정책의 수단에 불과하기 때문에 대북포용정책의 성과라고 제시하는 데는 미흡하다고 봅니다.

두번째, 대북포용정책의 성과와 관련하여 주로 국제적인 환경, 북한에 대한 억지력 증가라든지 안보능력의 향상 또는 남북긴장의 감소, 남북 상호신뢰의 증가 등이 수반되었다면 이것이 성과로 제시될 수 있지만 그렇지 않다면 성과를 제시하기 어렵다고 봅니다. 특히 남북대화가 잘 성사되지 않는 요인을 북한측 요인으로만 설명하는 경우가 많습니다. 그러나 제가 부각시키고 싶은 것은 북한측 요인도 크지만 미국이라는 변수에서 오는 요소도 굉장히 많은 영향을 미친다는 것입니다. 대북포용정책이 우리의 정책만으로 성공과 실패를 가늠하기 힘든 정책이라는 것입니다. 북한의 대응, 미국의 대응이 우리의

정책을 결정적으로 변화시키는 영향력을 가지고 있다고 봅니다. 98년 북한의 인공위성 발사, 자위대의 역량강화와 군비확산 움직임, 미국이 한반도 위기설을 흘리면서 NMD(국가미사일방어체계)를 세우기 위한 이해관계가 맞아떨어지면서 한반도 위기상황을 적절히 즐긴 상황, 이런 것이 복합되어 99년 봄까지 긴장상황이 지속되었습니다. 99년 3월 NMD 법안이 가결된 다음 북한도 미국의 제안에 호응해서 금창리 답사를 하고 긴장이 감소되었지만, 서해교전과 북한의 연료봉쇄재봉 위협, 미사일 재발사 발언 등 긴장이 감돌다, 작년 9월 베를린 합의에 의해 어느 정도 소강상태에 이르렀다는 것을 생각할 때, 앞으로 많은 어려움이 있다고 봅니다.

또한 국제부분, 특히 한반도 안보부문에서 우리측 입장에서 과연 개선되었느냐는 측면에서 보면 첫째, 일본이 자위대 역할을 확대하고 TMD에 가담함으로써 중국과 북한, 러시아가 공동으로 항의하고 있는 상황이고, 미국 측 입장에서 NMD와 TMD를 발동시키고 있고, NMD에 대해서는 유럽도 비난을 하고 있어 이에 대한 우리의 시각을 다시 한 번 제고해야만 합니다. 또 미국은 ABM조약 개정을 함으로써 러시아와 갈등을 빚고 있고, NATO의 동진 등 미·러관계는 긴장되어 있고, 대만의 총통선거로 인해서 미국과 중국과의 관계도 긴장감이 감돌고 있습니다. 또한 북한의 입장에서는 당국간 대화는 거부하면서 자기 몸값 불리기식 모험주의 정책을 취하면서 제한적 경제적 실리를 챙기고 있습니다. 그런 반면 우리의 포용정책의 결과라고 볼 수는 없지만 우리가 바라던 한반도 당사자 문제 해결 원칙에 입각한 남북대화는 거의 불투명해 보입니다. 이런 점을 고려해 볼 때, 대북포용정책의 성과를 자랑하기엔 때가 이르다는 것입니다.

다음으로 남북대화가 어려운 가운데 북·미대화 위주로 전개되고 있는 상황에 대해 어떤 대응이 필요한지에 대해서 말씀드리도록 하겠

습니다.

우선 남북대화가 어려운 이유를 말씀드리겠습니다. 첫째, 북한은 과거 북한의 붕괴를 기도했다가 그것이 여의치 않으니까 햇볕으로 변화를 초래하려고 하는 것은 아닌가 라는 의구심을 품고 있습니다.

두번째는 북한은 비록 김대중 정부가 포용정책을 펴고 있지만 정권 교체 뒤에도 일관성 있게 이 정책이 지속될지를 의문시 하고 있습니다.

세번째는 한·중 및 한·소 관계 정상화는 북한의 고립을 강화해 왔습니다. 그런 상황에서 북한이 미국 및 일본과 수교하기 전에는 결코 남북대화를 하지 않을 것이라는 것입니다. 마지막으로 미국의 유고공습, 이라크 공습에서 보듯이 북한은 미국이 북한을 타격 할 수 있다고 생각하고 있으며, 또 미국은 모든 수단을 가지고 있기 때문에 미국과 협상을 해야한다고 생각하고 있습니다. 따라서 남북간의 정상회담은 거의 불가능하다고 봅니다.

그리고 또한 북·미협상의 전망도 어둡다고 봅니다. 북한에게 미사일 은 너무나 큰 의미를 가지고 있습니다. 남북한간 국력차이, 주한미군 주둔 등 안보딜레마가 북한에게는 있으며 북한은 이에 대한 최후의 무기로 미사일이 필요하다고 보고 있으며, 만약 교전이 있을 경우 미국과 일본이 남한을 도울 가능성이 높기 때문에 미사일 개발은 미국과 일본의 한국 지원을 막을 수 있는 수단이라고 보고 있는 것입니다. 그리고 북한에게 미사일은 내부체제 결속력으로 작용하고 있습니다. 또한 미사일은 외화취득의 중요한 수단입니다. 또 핵무기와 달리 미사일은 이미 완제품을 가지고 있고 고도화 단계에 들어가 있기 때문에 북한이 미사일을 포기할 가능성은 매우 적다고 봅니다. 그런데 미국이 북한의 미사일 포기에 대해서 보상을 하려고 하지 않는 상황에서 북미대화가 제대로 될 것으로 보지 않습니다. 왜냐하면, 북

한은 체제 변화를 초래할 가능성이 많은 북·미수교를 꺼려할 것입니다. 그리고 주한미군 철수 등 북한의 요구조건을 미국이 수용할 가능성이 적습니다. 또한 페리보고서라는 것이 한·미·일 3국의 희망사항을 종합한 것이지 어떤 구체적으로 로드맵이 있는 것은 아닙니다. 그렇기 때문에 구체적인 미국과 북한의 협상이 타결되기 위해서는 한·미·일 공조가 필요하고, 그것은 지난한 과정입니다.

따라서 저는 몇 가지 제안을 하려고 합니다.

우리가 북한에 대해 몇 가지 양보를 해야 한다고 봅니다. 첫째, 북한은 안보딜레마에 처해 있는데 미국은 선제 핵공격 하는 것을 포기하고 있지 않습니다. 그런데 이것은 우리에게 아무 소용이 없습니다. 북한은 선제 핵공격을 당할 수 있다는 가능성도 생각하고 있습니다. 미국이 북한에 대해서 선제 핵공격을 하지 않겠다고 일단 약속해야 합니다. 그리고 남북대화가 성사되고 냉전구조가 어느 정도 해체되면 재래식 무기로도 공격하지 않겠다는 약속을 미국에게 제안하는 것입니다. 그리고 적극적, 일방적, 무조건적으로 미국과 일본이 북한과 수교하는 것을 우리가 지원하겠다는 것을 밝혀야 한다고 봅니다. 다음으로 양심수, 장기수들을 북한에게 송환함으로써 우리의 체제 우월성을 과시하고 미국에게도 인권 옹호국으로서 한국의 이미지를 축적할 수 있습니다. 또한 국가보안법 중 독소조항을 하루속히 없애야 한다고 봅니다. 결론적으로 북한은 어려운 상황이므로 전향적으로 우리가 더욱 양보를 해야만 된다고 봅니다.

**김학성 박사** : 홍현익 박사님께서 교류협력이 수단인데 어떻게 성과로 볼 수 있느냐고 했는데 ‘사실상 통일’은 교류협력이 활성화 된 상황을 의미하는 것입니다. 그렇다면 교류협력의 활성화는 수단이 아니라 목표일 수 있습니다. 학술적 의미에서 대북통일정책에는 경제학

적 논리와 사회학적 논리가 다 포함되어 있습니다. 경제학적 논리는 전략적 부분으로 계산할 수 있는, 즉 우리가 이렇게 하면 상대는 이렇게 하겠지 라는 계산이 경제학적 논리로 표현될 수 있는 것입니다. 사회학적 논리는 서로가 상호 대화라든가 상호작용을 통해서 사고방식, 문화, 인식, 정체성들이 변화되는 과정을 의미하는 것입니다. 통일문제에 이것들이 다 함께 묶여 있습니다. 그래서 어느 쪽을 보느냐에 따라서 생각들이 달라질 수 있습니다. 예를 들면 보안법 문제는 현상적으로는 드러나는 정치적 문제이지만 사실 이것은 우리의 정치 사회문화 수준을 반영하는 문제입니다. 독일의 경우 민주화가 우리보다 훨씬 앞섰으며 전후에 민주화가 제 1의 국시였습니다. 그렇기 때문이기도 하지만 통일이전 서독에는 보안법 같은 것은 없었습니다. 국가의 내무 치안을 다루는 법으로도 문제를 해결할 수 있었습니다. 사실 보안법도 어떻게 보면 우리 사회가 민주화되지 못한 현실을 보여주는 것이라 말할 수 있습니다. 앞으로 사회가 좀더 민주화된다면 이런 법이 없어도 문제가 없을 것입니다. 사실 극좌뿐만 아니라 극우도 사회 화합을 깨는 주요 대상입니다. 우리 사회에서는 극좌만 얘기 하는데 유럽에서는 극우도 규제의 대상이 되고 있습니다. 히틀러도 극우입니다. 지금 보안법 논의가 국민적으로 받아들여지지 않는 것은 우리의 민주화 수준이 아직 덜 성숙되었기 때문이라고 봅니다. 앞으로 우리의 민주화 수준이 높아지면 치안 법으로 문제를 해결할 수 있을 것이고 보안법은 더 이상 존재할 필요가 없을 것입니다.

대북포용정책의 기본구상 부분에서 지적했지만, 우리는 과거 우리의 힘으로 북한을 변화시킬 수 있다고 가정하고 정책을 추진해왔는데 실제로 우리의 정책이 북한을 변화시켰습니까? 아닙니다. 북한이 지금 변화하고 있다면, 그것은 우리가 변화시킨 것이 아니라 북한이 필요해서 변화하고 있는 것입니다. 우리가 할 수 있는 것은 그런 북

한의 변화가 선순환 내지 확대순환하여 긍정적인 방향으로 나가도록 도와주는 것입니다. 그러므로 북한의 현재 의도가 무엇이냐에 따라 우리의 단기적 대북정책은 일정한 정도내에서 변할 수 있겠지만, 대북포용정책의 큰 틀이라는 맥락은 중·장기적 목표에 맞추어 지속되어야 합니다.

이석수 박사님이 기본구상 이면의 정책자원과 이것들의 조합문제를 말씀하셨는데, 이는 중요한 부분이며 전략적으로 얘기되어야 합니다. 그러나 총체적인 정책으로 본다면 그것은 일반 정상국가의 일반적 정책입니다. 국가의 부와 안전을 위해 모든 정책이 균형을 맞춰야 하는 것은 상식입니다. 외교의 중요성과 교류협력의 문제에 대해서는 전적으로 동의합니다.

마지막으로 홍보교육 문제를 말씀드리겠습니다. 사실 교육의 주요 목표는 계몽입니다. 계몽이 의미하는 것을 우리는 종종 오해하는 경향이 있습니다. 계몽이란 내가 잘 아는 것을 남에게 일방적으로 가르치는 것이 아닙니다. 칸트적 의미에서 계몽은 이성을 통해 스스로 깨닫는 것입니다. 그럴 때 교육적 효과가 가장 높습니다. 그런 의미에서 일반적으로 정책성과만 나열하고 자랑하는 홍보보다 스스로 깨달을 수 있는 기회를 마련해주는 홍보와 통일교육이 가장 바람직한 것이라고 봅니다.

**홍관희 박사** : 김현호 차장님 질문 중에 4자회담이 교착상태에 있고 진전이 안되기 때문에 그 효용에 대해서 많은 논란이 있지 않느냐 하는 질문을 하셨는데, 4자회담은 북한이 정전체제를 폐지하고 북미간의 단독 평화체제를 주장하는데 대한 한국의 대안으로서, 남북한이 주체가 되고 미·중 양국이 국제적으로 승인하는 한반도 평화체제의 장기적인 구도로 제시된 것입니다. 그러므로 일시적인 교착상태가

있다하더라도 지속적인 채널을 유지하고 이를 실현하기 위해 노력해야 한다고 생각합니다.

경수로가 완성되는 단계에 북한이 이를 핵무기로 전용할 가능성과 우려에 대하여 질문하셨는데, 제네바 핵합의에 따라, 경수로가 완성되고 경수로 핵심부품이 제공될 무렵, 북한은 IAEA에 의하여 핵동결과 해체를 확인받도록 되어 있습니다. 곧, 북한이 핵안전조치협정을 이행하는지 여부를 IAEA로부터 특별사찰 받도록 되어 있으며, 또한 경수로 2기가 완성되기 이전에 북한은 핵시설을 완전히 해체하도록 규정되어 있습니다. 앞으로 귀추를 주목해 봐야 할 것 같습니다.

탈북자 문제에 관하여 말씀드리겠습니다. 탈북자가 유감스럽게도 대북포용정책의 최대의 정책 피해자가 되지 않았나 하는 질문에 결과적으로 그렇게 된 점을 인정하고 앞으로는 자유민주주의와 시장경제, 인권문제가 대북정책의 가이드라인이 되기 위해서는 정부가 많은 노력을 해야 한다고 봅니다.

최성 박사님께서 언급하신 것 중에서, IMF 환란 극복을 위해서 한반도 안정과 긴장완화가 절대적으로 필요했고 특히, 외자유치 단계에서 대북포용정책이 기여한 최대의 성과가 아닌가 하는 관점에 전적으로 동의를 표합니다. 다만 향후 한반도 긴장완화, 평화정착을 추구하는 대북포용정책이 북한의 호응 없는 과도한 대북한 지원을 통해서 혹시 북한을 강화할 가능성이 있지 않을까 우려하는 말씀을 드렸던 것입니다

**사회자** : 통일연구원에서 좋은 기회를 마련해 주셨는데, 여러분의 생각이나 발제자, 토론자 생각 속에 과제가 많이 등장한 것 같습니다. 그 과제만 정리해 보겠습니다. 아까 ‘변수’라는 말이 많이 나왔습니다. 남한 변수, 북한 변수, 미국 변수, 국내 변수 등이 나왔는데, 어



차피 우리 현실이 살아 있는 동물체와 같기 때문에 단 한가지 변수로 남북관계가 이루어지지 않는다고 봅니다. 그래서 통일연구원이 포용정책이라는 이름 하에 남북한 관계를 설정할 때, 최악의 경우, 좋은 경우, 최상의 경우 등 여러 가지 상황을 상정하여 다양한 옵션을 통일 정책으로 만들어 주십사 하는 것이 여러분의 요구사항이 아닌가요. 한 가지 변수만으로는 규정이 안됩니다. 다양한 것을 조합하고 결합해 통일방책을 어떻게 해야 되는냐, 내일 북한이 무너질 경우 어떻게 해야 되는냐, 우리가 영구적인 평화를 이룰 때 어떻게 해야 되는냐 등 여러 가지 것을 통일연구원에서 연구해 달라고 하는 것이 변수가 갖고 있는 의미가 아닌가요. 여하튼 진보도 필요하고 보수도 다 필요합니다. 하나만 가지고는 안됩니다. 그래서 여러 가지 변수의 연구를 다양하게 해 달라는 것입니다.

두번째, 포용정책을 보면 안보와 교류협력이 병렬적으로 되어 있습니다. 이것은 아주 잘못된 상정입니다. 남한과 북한의 역사상에 안보가 변한 적은 한 번도 없습니다. 지금도 안보는 그대로 있습니다. 과거와 지금의 차이는 냉전시대에 통일정책에는 안보 하나만 있었지만, 탈냉전이 되고 정권이 바뀌면서 그 안보 위에다가 필연적으로 교류협력을 올려놓은 것이지 안보와 교류협력이 ‘and’, ‘과’, ‘와’ 처럼 병렬적으로 따로 있는 것이 아닙니다. 그런데 “교류협력을 하면서 안보도 지킵니다”라고 왜 그렇게 수세적입니까. 우리 국민도 알다시피 안보를 바탕으로 통일정책을 계속하고 그 위에 필요하면 스포츠도 올려놓고 교류협력도 올려놓는 것입니다. 이렇게 처음부터 발상을 해야지, 그리고 실제로도 그렇게 하고 있는데, 두 개를 병렬적으로 놓은 데서 문제가 생긴 것입니다. 이것은 포용정책을 설명할 때 주의해야 할 사항입니다. 그래야 오해가 없습니다.

그리고 한·미·일 얘기가 많이 나왔는데, 중국은 한·미·일이 한반도

문제를 독자적으로 결정하는 것을 반대합니다. 따라서 우리는 한·미·일 더하기 중국, 그리고 더하기 북한이라는 또 다른 변수가 있습니다. 한·미·일 공조체제만 가지고 한반도 문제를 해결할 수 없으니, 그것은 그것대로 지키되, 중국, 북한은 어떻게 합쳐서 끌고 가야 할 것인지가 중요합니다. 독일이 통일되면서 유럽의 안보협력체제는 CSCE 모델이었습니다. 지금은 그것이 조직화되어서 OSCE로 바뀌었습니다. 조직적인 상설조직으로 말입니다. 우리가 이런 것을 만들 때는 어쩔 수 없이 중국과 북한과 같이 해야 합니다. 이것을 빨리 같이 해결하지 않고 한·미·일만 일방적으로 할 때, 중국과 북한이 우리와 떨어지는 괴리를 어떻게 막을 것인지 이 점에 대한 정치적 지혜가 필요합니다.

또 하나 여러분이 이산가족 문제를 말씀하셨는데, 우리가 북한과 협상에서 실패하는 이유 중의 하나가 상호주의 때문입니다. 상호주의가 나쁘다는 얘기가 아닙니다. 비료 줄 테니까 이산가족 만나게 해달라고 했지만, 두개가 전혀 다른 성격입니다. 상호주의는 지키되 우리가 미전향 장기수들을 무조건 모두 보낼 테니 이산가족끼리 만나자와 같이 인도주의는 인도주의로 풀고, 경제는 경제로 풀고, 정치는 정치로 푸는 상호주의여야지 왜 경제와 인도주의를 묶습니까, 왜 정치와 짝 것을 묶습니까. 이런 식의 상호주의를 적용하지 말고, 영역별 상호주의를 적용하였으면 합니다. ‘국군포로와 장기수를 교환합시다. 이것을 이산가족과 함께 합시다’ 등 그렇게 해서 안되면 안 되는 쪽으로 하는 영역별 접근의 전략이 앞으로 필요하다고 봅니다.

이번 회의를 통해 여러 가지 방향의 평가가 앞으로의 과제를 추가시킨 것 같습니다. 답을 찾았다고 하기보다도 새로운 과제들을 찾은 것 같습니다. 미래의 과제를 위해서 많은 노력이 있어야 할 것 같습니다.

## 회의일정

- ◎ 13:30~14:00 등록 및 접수
- ◎ 14:00~14:20 개회식
  - 개 회 사 : 곽태환 (통일연구원 원장)
  - 기조연설 : 한완상 (상지대학교 총장)
- ◎ 14:20~17:30 주제 발표 및 토론
  - 사 회: 박종화 (대통령 통일고문)
  - 발 표: **대북포용정책 추진 2년의 평가**
    - 김학성(통일연구원 연구위원)
    - 대북포용정책의 바람직한 추진방향과 과제**
    - 홍관희(통일연구원 통일학술정보센터 소장)
  - 토 론 : 김현호 (조선일보사 월간조선부 차장)  
이석수 (국방대학원 교수)  
이영선 (연세대학교 교수)  
최 성 (청와대 비서관)  
홍현익 (세종연구소 연구위원)
- ◎ 18:00 만찬