

# 새정부 통일정책의 추진기조와 개선 및 보완방향

김도태·조 민\*

## ◁ 목 차 ▷

- |                              |                           |
|------------------------------|---------------------------|
| I. 문제제기                      | III. 통일정책의 기본방향과 추진<br>기조 |
| II. 새정부의 출범과 한반도 통일<br>환경 변화 | IV. 대북정책 개선 및 보완방향        |

## I. 문제제기

1998년 2월 출범한 새정부는 문민정부 통일정책의 문제점을 보완하고, 환경변화에 부응하는 정책상의 변화를 보였다. 변화의 방향은 대체로 보다 진보적이고, 실용적인 측면이 강조되는 것이었다. 이러한 새정부의 정책방향은 이미 대선 공약에서 나타난 통일 및 대북한 정책으로서의 대국민 약속에서 보여졌던 바, 정부 출범 이후 이 약속을 수행해 나가는 과정에서 당연히 실천할 것으로 예정된 것이었다.

이러한 정책 방향의 변화는 종래 한국의 통일정책이 몇가지의 문제점으로

\* 민족통일연구원 연구위원

로 인하여 심각한 비판을 받아 왔다는 점에서 비롯되었다. 종래 정부의 정책상의 문제점 중 하나는 정책결정자들이 경직된 사고를 갖는 기득권계층의 대북강경 노선에 대해 수동적으로 대응해 온데서 발생하는 것이었다. 정부는 통일 및 대북정책을 전환해야 할 필요성에 임해서도 소수 보수계층의 경직된 사고에 따라 대북문제에 대해 합리적인 정책을 수행하지 못하고 혼란을 경험하였다. 정경연계정책의 유지가 이러한 양상을 보여주는 대표적인 사례의 하나라 할 수 있다.

둘째로 통일정책 집행기구 운용상의 부작용으로부터 파생되는 문제점을 들 수 있다. 적절한 역할의 안배가 이루어지지 못하는 가운데 대북정책과 통일정책에 대해 여러 기구들이 무질서하게 참여 혹은 기능한 것이다. 그 결과로 정책 집행자들 간에는 책임의 한계가 모호하고, 적실한 정책의 결정과 수행이 어려웠다.

셋째로 한국정부가 통일환경의 변화에 능동적으로 대응하지 못했다는 점이다. 한반도 주변환경 및 남북관계가 변화하고 있음에도 불구하고 종래 한국정부는 변화의 내용이나 시간의 흐름을 무시하고 구태의연한 대응책만을 고집하였다. 결국 정부는 환경의 변화에 따라 정책상의 변화가 필요함에도 불구하고, 때로는 경직되고 때로는 일관성 없이 대북정책을 수행해 왔던 것이다.

이러한 비판을 인식하는 가운데 새정부는 정책의 변화를 모색하지 않을 수 없게 되었다. 그러면 새정부의 통일정책은 현실의 통일환경과 비교하여 볼 때 적절한 변화를 모색한 것일까? 새정부 통일정책의 내용과 특징은 무엇이며, 어떻게 추진되어야 할까? 또한 변화에 따른 정책의 문제점은 어떤 것이며, 그 보완은 어떻게 이루어져야 하는가? 본 연구에서는 이러한 문제를 중심으로 새정부의 통일정책의 내용을 살펴보고, 왜 이러한 방향으로 선회되었는가 하는 점과 정책변화가 현재의 통일환경변화에 대해 적절하게 작용할 수 있는지를 분석하기로 한다.

## II. 새정부의 출범과 한반도 통일환경 변화

### 1. 국민의 정부 출범 배경

1998년 2월 한국에서는 역사상 최초로 여야간 정권교체를 통해 국민의 정부가 출범하였다. 출범에 즈음하여 새 정부는 민주주의와 경제발전을 우선시하고 국민에 의한 정치를 실현시키겠다는 의지를 표명하는 가운데 정부의 성격을 국민이 참여하는 국민의 정부로 규정하여 스스로 책임감과 자신감을 표현하였다. 이는 과거의 한국정부가 국민에 대해 일방적 요구와 주도적 역할만을 담당해 온 것과 비교하여 볼 때 차별화를 시도한 것으로 주목되는 부분이다.

그러면 국민의 정부가 이처럼 차별화를 선언하고 나선 배경은 무엇일까? 여기에는 국민의 정부가 탄생할 수 있었던 배경과 연계되는 몇가지의 특징적 상황이 작용하였는 바, 이는 다음과 같다.

첫째의 특징은 국민의 정부가 한국사회의 민주주의 발전 심화에 따른 결과로 성립이 가능하였다는 사실이다. 김대중 대통령의 집권은 그의 대독재 투쟁과 한국 민주주의 발전에 헌신한 공적을 유권자로부터 평가받은 것으로 생각할 수 있다. 그가 주장해 온 민주주의 이념은 자유와 정의의 실현을 바탕으로 하며, 이러한 가치가 선진국에서와 같이 한국사회에서도 존중되기를 희망하는 것이었다.

둘째로 국민이 새정부를 선택한 것은 기존 정부 정책에 대한 불만족스러움이 구체적으로 표출된 결과라는 점이다. 과거 정부의 정책 집행과정에서는 일관성과 합리성을 결여한 혼란스러움이 국민의 비판을 초래하였다. 특히 그 사례로서 대북한정책 집행 과정에서는 정경연계정책과 대북지원정책 사이에 강경함과 온건함이 혼재되어 국민의 인식상 혼란을 가져온 바 있었다. 이와는 대조적으로, 국민의 정부는 대북정책에서 화해와 협력을 강조

#### 4 統一研究論叢

하고, 정경분리 원칙을 약속하는 등 일관성 있고 현실적인 선거공약을 제시하여 국민의 신뢰를 획득한 것으로 보인다.

셋째로는 국민의 정부가 국제환경의 변화에 동참할 것을 약속한 사실이다. 최근 국제정세는 초강대국인 미국의 민주주의 확산노력, 동북아지역에 대한 적극적 개입, 중국과 일본의 패권경쟁, 한반도 문제의 국제화 심화, 경제·문화 중심의 외교경향 등을 보이고 있다. 이에 김대중 정부는 경제실리외교 강화, 한미 관계 공고화, 동북아 다자안보 협력체제 추진, 인류의 보편적 가치를 존중하는 도덕적 선진외교 추구 등 국제사회의 변화에 동승함으로써 현실감 있는 안보 및 외교정책 수행을 약속하였다.

## 2. 한반도 통일환경의 변화

위에서 본 바와 같이 국민의 정부는 국내외의 환경 변화와 밀접하게 연결되어 출범하였으므로, 통일정책을 설정하고 집행하는데 있어서 통일환경 변화와의 연계를 모색하고 있다. 여기서는 환경변화를 국제사회변화, 북한상황, 국내환경 변화를 구분하여 검토해 보기로 한다.

### (1) 국제사회 변화

최근 세계 및 동북아질서에서 나타나는 탈냉전기 국제질서의 중요한 특징의 하나는 다극화 추세이다. 특히 세계적으로는 소련붕괴 이후 미국이 세계 유일 패권국 지위를 유지하고 있으나, 동북아에서 중국과 일본은 지역 강대국으로서의 위상을 급속히 확대하여, 미국을 정점으로 하고 중·일·러가 정치·경제·군사적으로 일정 영향력을 행사하는 다극화 현상이 심화되고 있다.<sup>1)</sup>

이러한 동북아지역의 다극화 추세 심화는 지역국가들의 영향력을 강화시키는 계기로 작용함으로써 지역안정에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 과거

1) 「통일환경과 남북한관계 : 1997~1998」, (서울 : 민족통일연구원, 1997) p. 1.

와 달리 강대국들은 지역문제를 독단적으로 처리하기 보다는 지역국가들과의 협력을 통해 해결하고자 하고 있다. 탈냉전시대 유일 패권국인 미국은 한·일 등 역내 동맹국과의 협력을 통해 동북아에서 균형자 역할을 유지하려 하고, 지역 불안정 요인을 사전 예방하여 지역국간 신뢰증진을 도모하는 다자안보협력체 형성에 긍정적인 입장을 보이고 있다.

그러나 이러한 국제적 협력양상에도 불구하고, 국가들간에 이해가 대립되는 부분에서의 경쟁은 오히려 심화되고 있다. 미국에서의 중국위협론 대두, 미일간 신방위 협력지침 채택, 중국과 러시아 간의 정상회담을 통한 상호신뢰 강화 등은 모두 상호 견제와 경쟁의 양상으로부터 비롯된 것이다.

다극화와 함께 국제사회 질서변화의 또 다른 한축은 시장경제의 확산과 정치적 민주화의 진전이다. 과거의 사회주의 국가들은 앞다투어 시장경제 제도를 도입하였으며, 경제교류 확대로 국가간 경제적 상호 의존도가 심화되고 있다. 국가간 경제 및 정보교류의 확대와 경제성장에 따른 시민사회의 등장으로 세계 도처에서 권위주의 정권이 민주정권으로 대체되고 있으며, 국가간 관계에서는 이념적 대립 보다 정치적 화해와 경제·사회적 교류·협력이 중심 개념으로 대두되고 있다.

또한 시장경제의 확산과 민주화의 진전은 국가간 경제력과 과학기술 분야에서 우위를 차지하기 위한 경쟁을 심화시키는 요인으로도 작용하고 있다. 1997년말 이래 한국을 비롯한 동아시아 거의 전역에 파급되고 있는 금융위기와 외환위기도 국가간 경제경쟁에서 우위를 확보하지 못하였기 때문으로 볼 수 있다. 즉, 동아시아 국가들의 비효율적인 경제구조와 부정적 정경유착에 기인한 것이었다.

이와 같은 국제질서의 변화는 한반도의 조기 통일에는 부정적이나 한반도의 평화와 안정유지에는 긍정적으로 작용하고 있다. 탈냉전기 동북아질서 재편과정에서 주변국들은 한반도에 대한 영향력 확대를 위해 치열한 물밑 경쟁을 전개하고 있으며, 이에 따라 한반도문제의 국제화도 심화되고 있다. 1997년 미, 일, 중, 러 4국간 일련의 정상회담에서도 나타난 바와 같이, 한반도 문제는 항상 주변국들간의 협의의 대상이 되어왔다. 한반도

평화문제 논의를 위한 4자회담 개최도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 주변국들은 한반도 통일과정에서 지역불안정이 조성될 수 있고, 통일한국의 등장으로 역내 세력재편이 불가피하게 될 수 있다고 우려하여 한반도의 현상유지에 우선을 두는 정책을 전개하고 있다.

## (2) 북한상황 변화

김일성 사망 이후 정치적으로 지도자 공백 상태를 보여온 북한은 1997년 10월 김정일을 당 총비서로 추대함으로써 일단 지도자 부재상태를 벗어나 김일성 후계체제의 안정화를 모색하였다. 이러한 정치적 구조 변화는 북한의 붕괴를 예상해 온 국제사회의 우려를 불식시키고, 북한이 미래상황에 대비하여 준비태세에 돌입하고 있음을 보여주는 것으로 이해된다. 특히 북한의 정치적 안정화 모색은 김일성 사망 이후 후계체제로의 카리스마 전이작업, 개혁개방에 견딜 수 있는 체제확립, 주변4강과의 관계 재정립 등 체제 강화를 시도한 것으로 보여진다.

그러나 북한은 당면한 경제난·식량난으로 쉽게 난국을 벗어나기는 어려운 것으로 보이는 바, 반복되는 자연재해와 영농자재의 부족으로 식량난이 심화되고 있고, 산업생산성의 지속적인 낙후로 곤란이 가중되고 있다. 이러한 경제적 어려움은 북한으로 하여금 개혁·개방 정책의 선택을 강요하고 있으며,<sup>2)</sup> 실제로 북한이 자유사상의 확산 가능성이라는 정치적 위협에도 불구하고 자유경제무역지대 및 보세가공지역의 확대를 유도하고 있는 점에서도 그 곤란 정도를 추정할 수 있다.

한편 북한은 사상학습 강조와 김일성·김정일 우상화 정책을 통해 사회통제를 강화하고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 북한이 직면하고 있는 식량난과 경제난은 주민들 사이의 사상적 해이 상황으로 연결되고 있

2) 1998년 중 북한을 방문한 바 있는 한국의 유태영, 김경량, 정혁, 김순권 교수 등의 확인에 따르면 이미 북한은 개방·개혁 가능성의 징표로 남한에 대해 비료, 종자 등의 농업 투입물을 지원해 줄 것을 적극적으로 요청하고 있다. 김순권 교수 대담(1998. 4. 13), 유태영 교수 대담(1998. 5. 8)

으며, 결과적으로 북한정권의 사회통제 체제 약화를 가져오고 있는 것으로 보인다. 중국과의 접경지역을 중심으로 증가하고 있는 북한 이탈주민 발생은 북한이 주민의 사상적 동요를 억제하는데 어려움을 겪고 있음을 보여준다.

결국 북한의 사회상황은 체제의 안정화를 위한 정치적 노력에도 불구하고, 경제·사회적 어려움으로 그 한계를 맞고 있다고 볼 수 있다. 따라서 북한은 오랜 기간동안 유지해 온 폐쇄적 사회성향을 포기하는 외에 적절한 대응방안이 없는 것으로 보이며, 이러한 북한을 안정적으로 유지시켜 한반도에서 평화를 정착시키는 것이 새로운 정부하의 한국사회가 직면한 과제임은 두말할 난위가 없다.

### (3) 국내 상황 변화

국내적으로는 새정부 출범시 발생한 외환위기로 사회 각분야에서 개혁과 변화가 요구되고 있다. 종래 한국사회는 비민주적 요소로 지칭되는 정경유착이 심화되어 있었으며, 결과적으로 사회내부적으로 불신과 분열이 초래되었다. 그 결과 범사회적으로 계급과 계층간 갈등이 표면화 되기까지 하였다.

그러나 외환위기의 표출로 위협받게 된 경제, 국제사회에서의 민주주의 발전 요구로 개혁의 현실성을 인정하게 된 정치, 회복의 가능성을 의심받게 된 사회적 도덕성의 위기 등은 한국사회에 또 다른 발전의 기회를 제공하게 되었는데, 현재의 한국사회는 정치와 경제는 물론 통일문제에서도 다음과 같은 변화를 경험하고 있다.

첫째로는 한국사회에서 민주주의 발전과 심화의 필요성에 대한 국민의 공감대가 확산되었다는 점이다. 지역간 차별성의 부정적 인식이 확산되어 마침내 여야간 정권 교체로 이어졌고, 정경유착에 의해 심화된 노사간 갈등 등 계급과 계층간 대립이 민주적 지도자의 선출을 불가피하게 만들었던 것이다. 이러한 현상은 국민들의 정치 참여에 관한 당위성을 높이는데 영향을 미쳤는데, 향후 국민의 지지 동원 가능성을 제고하는 바람직한 현상

으로 이해된다.

둘째로 한국사회가 경험하고 있는 변화는 경제위기 극복을 위한 발전전략의 변화를 요구받고 있는 점이다. 경제성장을 최선의 사회가치로 여겨 온 지난 기간 동안 한국사회는 비용과 효율의 합리성을 무시한 채 국가의 적극적 개입과 주도로 경제현실을 왜곡해 온 측면이 있었다. 결과적으로 성장 위주의 무모한 발전정책은 경제위기를 초래하였으며, 이제 문제의 해결을 위해 합리적 정책선택을 요구받고 있다. 특히 국민들 사이에는 금모으기 운동이나 노·사·정간 합의에서 보듯이 경제위기 극복과 정상적인 경제발전 궤도로의 재진입 열망이 높아져 있는 상태이며, 이와 함께 정부의 정책도 고효율·저비용의 경제원리에 입각하여 수립되어야 한다는 목소리가 높아져 있다.

셋째로 한국사회가 보여주고 있는 변화는 보수성향의 약화이다. 국제사회의 탈이념적 성향은 이미 1980년대로부터 시작되었다. 그러나 북한의 위협을 경시할 수 없는 한국사회에서 탈이념과 탈냉전의 현실이 단기간에 인식되고 수용되기는 쉬운 일이 아니었다. 그럼에도 불구하고 마침내 한국사회에서도 근래 북한의 경제난과 식량난의 현실에 대한 동정과 대북협력 필요성에 대한 공감대가 확산되고 있다. 이에 따라 전쟁의 공포를 우려하고 남북한간 불신에 근거하여 유지되던 한국사회의 보수성향도 남북한간 협력과 화해로 전쟁의 위협을 줄이고 통일의 가능성을 높이자는 현실적 사고로 전환되고 있다.

### Ⅲ. 통일정책의 기본방향과 추진기조

#### 1. 통일정책 기본방향

통일정책은 대북정책, 대외정책, 대내정책 등의 세 차원을 포괄하여 구성된다. 새정부의 통일정책은 출범에 즈음하여 제시된 「국민의 정부」 100



대 과제 가운데 통일분야에 해당되는 과제와 대통령 취임사에서 천명된 내용 등을 통해 통일정책의 大綱인 목표, 원칙, 추진방향 등이 제시되었다. 통일정책은 제로베이스에서 출발하는 혁신적 정책을 기대하기는 어렵다. 그럼에도 새정부 통일정책은 여러 측면에서 과거 정부와는 다른 접근을 모색하고 있는 점에서 상당한 기대와 관심을 끌고 있다. 특히 거의 사문화되다시피한 「남북기본합의서」의 부각, 남북관계 개선의 새로운 돌파구로 정경분리 원칙의 선언 등은 통일 및 대북정책의 기본방향으로 주목된다.

새정부 통일정책의 근간은 통일정책의 기본방향, 정책추진 기본구도, 단계별 추진방향 등의 세 차원에서 접근할 수 있다. 통일정책의 기본방향은 〈정책목표와 수단〉, 〈「기본합의서」 체제 복귀 추진〉, 〈정경분리에 입각한 교류·협력 추진〉 그리고 〈통일외교 및 대국민 홍보강화〉 등으로 설정할 수 있다.

첫째, 정책목표와 수단에 있어서는 화해·협력을 통한 점진적이고 평화적인 민족통일의 실현을 최종목표로 삼되, 한반도 분단의 안정적 관리와 남북관계 개선이 당면목표로 설정된다. 또한 확고한 안보기반을 토대로 남북 대화와 교류·협력을 수단으로 삼아 통일기반을 조성해 나가기 위해 통일·안보·국방·외교가 유기적으로 연계될 수 있는 체제를 가동해야 할 것이다.

둘째, ‘한반도문제의 국제화’가 심화되고 있는 상황에서 남북관계의 주도권을 회복하기 위해 「기본합의서」 체제로의 조속한 복귀를 모색해야 한다. 즉 화해와 협력을 바탕으로 점진적·단계적 평화통일을 실현하기 위해 「남북기본합의서」의 이행·실천을 적극적으로 추진해나가야 한다.

셋째, 새정부는 북한이 대화·교류·협력의 대상임을 분명히 함으로써 북한을 안심시키는 동시에 국민들의 대북인식의 혼란을 방지하되, 다른 한편으로는 북한의 급변사태에 대한 철저한 대비책 마련도 중요하다. 이러한 전제 위에서, 정경분리에 입각하여 민간부문에서의 접촉점·접촉면을 확대해 나가는 우회전략을 추진함으로써 남북관계를 실질적으로 개선해 나가야 한다.

넷째, 대주변국 외교를 강화하여 북한의 개혁·개방을 유도하면서, 통일환경 조성의 일환으로 ‘당사자 원칙’ 구현을 위한 통일외교를 활발하게 펼

쳐 나가야 한다. 다른 한편 통일정책에 대한 적극적 홍보를 통해 통일문제에 대한 광범한 국민적 지지와 함께, 대북협상력을 제고시켜야 한다.

## 2. 대북정책 추진기조

북한의 긍정적 변화와 함께 남과 북은 「전쟁이 아닌 평화」, 「대결이 아닌 화해」, 「반목이 아닌 협력」의 관계를 정립해 나가야 한다. 남북간에 대결과 반목이 계속된다면 민족의 미래는 암울할 뿐이다. 새정부가 「평화공존」을 대북정책의 핵심으로 설정한 것은 바로 이러한 현실적 요구에 따른 것이다. 남북간 평화공존의 관계를 정착시켜 나가기 위해서는 무엇보다 한 반도에서 무력충돌의 가능성을 해소하고 공고한 평화의 틀을 정착시켜야 한다. 이를 위해 상대방의 체제를 인정하고 존중하는 것을 전제로, 「평화공존」의 정착을 위해 쌍방이 공통의 경제적 실리를 극대화함으로써 「서로 도움을 주고받는 관계」를 정립해 나가는 것이 중요하다. 이것이 적극적 의미의 「평화」이며 「평화를 넘어 공동의 번영」을 도모할 때 비로소 진정한 의미의 평화공존이 실현될 수 있다. 그리하여 평화와 안정의 확고한 토대 위에서 화해와 협력을 통해 남북관계를 개선하고 민족의 염원인 통일을 지향해 나가야 한다.

### (1) 대북정책의 목표

金大中정부 통일정책의 핵심은 냉전적 남북관계의 청산에 있으며, 이를 실현하기 위해 「평화·화해·협력」을 정책목표로 삼고 있다. 현정부 통일정책은 지금은 통일의 단계라기 보다는 교류협력의 단계로서 통일은 궁극적 목표이나 당장은 화해·교류협력이 중요하다는 상황적 인식에 바탕을 두고 남북관계의 획기적인 개선에 초점을 맞추고 있다. 따라서 5년 동안의 정책 목표를 '통일기반조성'에 둔다면, 통일정책 보다는 남북관계 개선을 위한 대북정책이 구체적 목표로 설정되어야 한다는 입장이다. 새정부 대북정책의 목표는 「화해를 통한 평화공존 실현」, 「남북협력을 통한 평화교류 실

현」 「평화통일의 기반조성」 등의 세 차원으로 구성된다.

〈화해를 통한 평화공존 실현〉

전쟁의 위협이 상존해 있는 현상황에서 상호 체제를 인정하고 존중하면서 분단 상황을 평화적으로 관리하는 평화적 공존을 제도화하는 것은 무엇보다도 중요하다. 지금까지의 소모적 체제경쟁을 멈추고 상대방의 독립적 지위를 인정함으로써 공동 번영을 위해 민족의 역량을 결집시키며 어떠한 경우에도 무력 대결이 발생하지 않도록 가능한 모든 조치를 강구해 나가야 한다. 이를 위해서는 남북 당사자 해결 원칙하에서 자주성을 확고하게 유지하면서 한반도 주변의 이해 관계국과의 외교적 협력을 강화하여 한반도 평화정착과 남북관계 개선에 대한 국제사회의 협력을 확보해 나가야 한다.

〈남북협력을 통한 평화교류 실현〉

남북협력을 통한 평화교류의 실현을 위해서는, 남북이 상호 대등한 입장에서 상호 존중과 호혜의 원칙 하에서 ‘민족 공동체’의 형성과 융성이라는 목적을 달성하는 방향으로 추진되어야 한다. 현재 남북한이 겪고 있는 경제적 위기를 공동의 노력을 통하여 극복하고 나아가 21세기 동북아의 중심 국가로 발전하기 위해서 남북한간의 교류와 협력을 확대하는 것은 시대적 요청이기도 하다. 이러한 평화 교류는 민족의 동질성과 상호 신뢰를 회복시키고 남북 상호간의 의존성을 제고함으로써 평화적 통일을 위한 하부구조적 기능을 수행할 것이다.

남북 교류·협력은 기본합의서의 정신을 살리고 합의된 내용을 성실히 이행하는 방향으로 추진되어야 한다. 다만 남북 교류·협력이 장기적인 시각에서 이루어져야 한다는 점을 고려하여 경제분야에서는 교류·협력이 가능한 한 정치적인 사안에 영향을 받지 않도록 하는 정경분리의 원칙이 지켜져야 할 것이며, 사회·문화 분야에서는 서로의 독자성을 인정한다는 원칙 하에서 남북간의 이질성을 다양성으로 조화·발전시키는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다.

### 〈평화통일의 기반조성〉

평화통일이란 통합과정의 관리를 평화적으로 추진함을 의미한다. 통합과정에서 추구되는 3대 원칙은 「자주, 평화, 민주」의 원칙에 뿌리를 두어야 하는 것으로, 이는 ‘열린 민족주의’, ‘적극적 평화주의’ 그리고 ‘전지구적 민주주의’로 구현된다. 특히 평화와 관련하여, 냉전시대를 통털어 평화는 단순히 ‘전쟁의 부재상태’라는 소극적 개념으로 이해되어왔다. 이렇게 정의된 평화는 불안과 긴장을 배태한 모순된 현상을 의미하는 것에 불과했다. 따라서 통일의 합리적 과정이자 목적인 ‘적극적 평화주의’는 단순히 전쟁을 반대하는 소극적 입장에 그치는 것은 아니다. 문자 그대로 보다 적극적인 평화 개념에 입각하여 ‘평화 창조’를 추구한다는 의미이다. 평화통일의 기반조성을 위해 대외적으로는 한반도의 비핵화선언이라든지, 동북아 다자간 안보협력체제의 구성에 대한 제안 등을 통해 평화통일에 유리한 국제환경을 조성해 나가는 한편, 법과 제도의 개선을 통해 대내적으로 통일 지향적인 분위기를 마련해 나가야 한다.

### (2) 대북정책의 원칙

대북정책의 3원칙은 대통령 취임사('98.2.25)에서 천명된 바와 같이, 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극 추진 등이다.

### 〈대남무력도발 불용〉

민족문제를 해결하는데 있어서 평화적 원칙에 기반하여야 함은 자명한 사실이다. 동족상잔의 비극을 되새겨 볼 때 다시는 전쟁이 일어나서는 안 되며, 어떠한 명분으로도 무력적 방법을 사용하는데 정당화될 수는 없다. 국제관계에서 침략과 전쟁은 대개 체제 내부의 비민주적 성격에서 비롯되는 것이 일반적인 경우이기 때문에 북한체제의 호전성에 의한 도발 가능성을 우려하지 않을 수 없다. 그러나 북한의 대남 테러, 무력도발 및 무력통일 기도 등 민족의 희생을 초래할 폭력이나 무력은 결코 용납되어서는 안 된다. 남북한간 모든 문제는 진정한 대화와 협력 밖에는 다른 길이 없다는

점을 북한에게 상기시키면서, 민족문제의 해결을 위한 대화와 협상의 평화적 방법을 추구해야 한다.

#### 〈흡수통일 배제〉

사회주의체제의 붕괴와 동서독 통합사례 등을 목격하면서 한반도에서 북한체제의 붕괴를 전제로 흡수통일에 대한 기대가 한껏 고조되었던 분위기를 경험했다. 흡수통일은 체제경쟁에서 우위를 점한 남한이 북한체제를 흡수함으로써 남북한 통합을 이루는 형태를 뜻한다. 그러나 흡수통일론은 북한을 긴장시키고 남북관계를 경색시킬 수 있으므로 남북한의 평화공존 및 화해·협력을 추구하는 새정부의 대북정책과는 정면으로 배치된다. 더욱이 IMF체제하에서 경제위기를 겪고 있는 현실에서 북한체제의 흡수통일은 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 이에 새정부는 흡수통일을 원하지 않는다는 입장을 표명하였다. 남북한 상호 실체의 인정과 공존공영의 기틀 위에서 「남북연합」을 실현을 추진해 나가야 한다.

#### 〈화해·협력의 적극 추진〉

새정부는 남북한간의 대립, 불신과 적대감이 해소되고 상호신뢰의 구축과 더불어 상호이익의 증진을 위해 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서 「보다 많은 접촉», 「보다 많은 대화», 「보다 많은 협력」을 지향하는 대북정책을 추구할 것이다. 이를 위해 새정부는 민족의 화해, 다각적인 인적·물적 교류협력을 강조하는 「기본합의서」의 성실한 이행·실천에 적극적인 노력을 기울일 것이다. 따라서 일관성있는 정경분리 원칙을 견지하여 이를 바탕으로 남북간 민간부문의 교류협력을 확대시켜 나가야 한다.

대북정책의 목표와 원칙 등에 대한 이해를 전제로 한 대북정책의 추진기조는 다음과 같이 설정된다.<sup>3)</sup> ① 안보와 협력의 병행추진; 안보태세를 확고히 유지하면서, 남북관계 개선을 위한 교류협력은 유연성을 발휘할 필요가 있다. ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현; 상호 체제인정·존중으로

3) 통일부, 「국민의 정부」 대북정책 추진기조」(통일부, 1998.3), 참조.

분단상황의 평화적 관리와 교류협력 활성화로 통일지향적 남북관계 발전을 지향한다. ③ 화해·협력으로 북한의 변화여건 조성; 북한의 점진적 변화가 남북관계 개선의 현실적 대안이기에, 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 조성해 나가야 한다. ④ 남북한 상호이익 도모; 상호 보완성에 기초한 민족경제공동체의 발전을 추구하면서, 민족 전체의 공동발전과 번영이라는 대승적 자세를 견지해야 할 것이다. ⑤ 남북당사자 해결원칙하에 국제적지지 확보; 모든 남북한간 문제는 남북당사자간의 대화를 통해 해결해야 하며, 이를 위해서는 남북대화와 4자회담을 병행추진이 바람직하다. 나아가 한반도 평화정착과 남북관계 개선에 대한 국제사회의 협력확보가 중요하다. ⑥ 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진; 일관성과 실효성있는 정책을 추진하되, 정책결정 과정의 투명성을 유지하고 정책추진에서는 서두르지 않는 자세를 유지해야 할 것이다.

### (3) 대북정책의 추진방향

남북한 관계의 기본방향은 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두어야 한다면, 남북문제 해결 방법은 남북기본합의서의 실천에서 찾아야 할 것이다. 남북한 관계개선의 구체적 방안으로 미·일·국제기구의 대북교류협력 지원, 경수로 건설지원 약속이행, 이산가족 상봉추진, 문화·학술 교류 및 정경분리에 입각한 경제교류의 확대, 그리고 기본합의서 이행을 위한 특사교환·정상회담 등을 고려할 수 있다.

이와 관련하여 새정부는 「국민의 정부」 100대 국정과제 가운데 통일분야의 7대 과제를 설정한 바 있다.<sup>4)</sup> 여기에서 평화통일로 가는 기반조성을 목표로, ‘남북기본합의서의 이행으로 남북관계 개선의 기반 마련’, ‘정경분리 원칙으로 남북경제협력을 적극 추진’, ‘민족동질성 회복을 위한 사회문화 교류협력 활성화’, ‘이산가족 재회 및 편지왕대의 조속한 실현’, ‘남북한

4) 大統領職引受委員會, 「國民의 政府 品質革新을 위한 100大國政課題」(1998.2.12), 참조.

주도의 한반도 평화체제 구축, '대북 경수로 사업의 원활한 추진', '국민적 합의와 지지를 바탕으로 통일정책 추진' 등을 주요 과제로 제시하였다. 이 과제들의 필요성과 추진방향을 간략히 살펴보자.

① 남북기본합의서의 이행으로 남북관계 개선의 기반 마련 : 「남북한 당사자간 해결 구도의 확립」을 위해 남북기본합의서의 실천이 무엇보다 시급하다. 기본합의서가 남북한 관계개선의 중심틀이자 「남북연합단계」 진입을 위한 열쇠라는 인식하에서 남북기본합의서의 이행을 최우선 과제로 부각시켜야 한다. 구체적으로 남북기본합의서의 전면적 이행실천 계의, 특사교환과 필요시 남북정상회담의 추진, 인도적 차원의 대북식량지원 및 이산가족 재회문제 해결을 위한 남북적십자회담의 지속 등을 추진해 나가야 한다.

② 정경분리 원칙으로 남북경제협력을 적극 추진 : 남북한 경제협력의 활성화는 남북한간 상호 신뢰와 경제적 이익을 도모할 수 있게 하여 남북한 관계개선에 선도적 역할을 수행할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 통일후 소요비용의 최소화와 함께 통일한국의 토대 구축의 바탕이 된다. 이를 위해 교류협력 승인절차 간소화 및 투자규모 제한 완화, 남북협력기금의 효율적 활용, 직교역 체제로의 전환유도 및 위탁가공교역 확대, 나진·선봉 등 경제특구에 대한 투지 추진, 북한지역 자원의 공동개발 및 제3국 공동진출방안 모색, 속초-나진-훈춘간 카훼리항로 등 관광교류 추진, 설악산-금강산 등 남북자유관광지대 공동개발, 북한지역의 관광특구에 대한 투지 촉진, 북한의 농업구조 개선을 위한 공동사업 추진, 그리고 종자, 영농자재·기술지원 및 농작물 계약재배 추진, 남북간 교통통신망 복원·연결 추진, 민족경제공동체 형성을 위한 장기계획 수립 등을 추진방향으로 설정할 수 있다.

③ 민족동질성 회복을 위한 사회문화 교류협력 활성화 : 이 과제의 필요성은 남북한간 사회문화 교류협력을 통해 상호이해를 제고시키고, 민족동질성 회복을 도모하여 통일문화의 기반을 마련하고자 하는데 있다. 문화·학술·예술분야 교류협력 추진, 남북 체육경기 교환개최 및 국제체육행사 공동참가·유치 추진, 제3국 개최 남북 종교교류행사 지원 및 순수 종교교

류 목적의 방북 확대, 명승·자연풍물 등 비정치분야 방북취재 지원 및 방송 프로그램 교환·공동제작 추진, 그리고 인도적 차원의 의료기반 조성 및 기술 지원 등이 추진방향으로 제시될 수 있다.

④ 이산가족 재회 및 편지왕래의 조속한 실현 : 이산가족문제 해결은 남북한 관계에서 가장 우선적으로 해결되어야 할 사안일 뿐만 아니라 남북한 간 신뢰회복에도 중요하다. 이산 1세대의 고령화 및 대상자 감소로 이산가족문제 해결의 절박성이 고조되고 있다. 이를 위해 경제사정이 어려운 이산 1세대에 대해 교류경비 지원, 이산가족 교류지원을 위해 국제우편을 통한 남북 우편물교환 추진, 고령 이산가족의 방북허용 절차를 허가제에서 신고제로 완화, 이산가족들의 재회사업 지원을 위해 「한적」 중심의 이산가족교류 민간협의체 결성, 이산가족교류와 관련된 서비스 제공 및 정보망 구축을 위한 「이산가족정보통합센터」 설치, 남북당국간 또는 적십자간 회담을 통해 「이산가족면회소」·「우편물교환소」 설치 및 「고향방문단」 교환 추진, 그리고 우편물교환, 재북가족 지원 및 재결합 등 이산가족교류 관련 법령 정비 등을 적극 추진해야 한다.

⑤ 남북한 주도의 한반도 평화체제 구축 : 한반도 긴장완화 및 평화정착을 통한 남북관계 개선과 평화통일 여건조성은 긴요한 문제가 아닐 수 없다. 이를 위해 남북한이 주도하고 미·일·중·러 등 주변국이 보장·지지하는 공고한 평화체제 구축, 4자회담의 추진체계의 남북당사자 해결구도로의 전환, 남북군사공동위 개최를 통한 남북불가침 부속합의서 실천, 북한의 개혁·개방 유도를 위한 노력 강화, 나아가 국제사회의 대북교류협력 지원 등을 추진해야 한다.

⑥ 대북 경수로 사업의 원활한 추진 : 경수로 사업은 북한 핵문제 해결을 통한 한반도 안정의 도모, 교류·접촉을 통한 남북관계 개선방향의 일환으로 추진되고 있다. 원활한 사업추진을 위해 한·미·일·EU간 역할에 상응하는 합리적 자원분담 대책, KEDO-한전간 주계약 체결 및 본공사 추진, 후속의정서 협상 추진, 경수로 건설현장을 「시범적 남북화합의 장」으로 중점관리, 그리고 지속적인 국제핵사찰을 통해 북한 핵개발 의혹 제거 등이 추진되어야 한다.



⑦ 국민적 합의와 지지를 바탕으로 통일정책 추진 : 통일정책의 실효성 제고와 일관성 유지를 위해서는 국민적 지지와 참여하에 정책이 추진되어야 한다. 비공식 조직을 통한 남북협상 배제로 정책추진의 투명성 및 신뢰성을 확보해야 한다. 이를 위해서는 통일정책에 대한 국민적 의견수렴 제도화, 북한관련 정보의 공개 확대, 그리고 「통일교육지원법」 제정 등의 문체가 당면과제로 떠오른다.

### 3. 새로운 현안 : 기본합의서체제 복원 및 정경분리 원칙

지금까지 살펴본 바와 같이 새정부 통일 및 대북정책은 과거정부의 통일정책의 발전적 계승이라는 맥락과 함께, 기본합의서체제로의 복귀와 정경분리 원칙의 실천을 강조한 점에서 뚜렷한 차별성을 발견할 수 있을 것이다. 따라서 기본합의서와 정경분리 원칙에 대한 보다 깊이있는 접근이 이루어져야 할 것이다.

#### 〈「남북기본합의서」 이행전략〉

「남북기본합의서」는 민족문제 해결을 위한 민족의 章典이다. 이러한 기본합의서에 대해 북한이 지금까지 부정적이고 경직적 태도를 고수하는 것은 기본합의서 이행에 의한 다각적 교류·협력 및 본격적 개혁·개방이 이루어질 경우 대내통치를 위한 남북한간 긴장조성이 어려워질 뿐만 아니라 남한의 「평화이행전략」에 의한 흡수통일의 우려가 완전히 불식되지 않은데 기인한다. 다른 한편으로는 IMF 사태로 인한 남한 경제위기와 관련하여 흡수통일에 대한 우려가 다소간 해소되면서 실업자증가 등 남한의 사회불안을 대남전력 강화계기로 이용하려는 의도도 배제할 수 없을 것이다. 그럼에도 북한은 미국이 기본합의서 이행을 강력히 요구하고, 또한 기본합의서 이행에 대한 대가로 남한으로부터 상응하는 식량 및 경제지원을 받을 수 있다고 판단할 경우, 체제유지에 위협적이지 않은 범위내에서 부분적·제한적 이행에 호응할 가능성도 있다.

### 〈정경분리 원칙에 입각한 교류·협력 추진방향〉

새정부의 남북관계 개선을 위한 정경분리 원칙은 인도적 차원의 대북지원과 함께 대북정책에 있어 중요한 의미를 지닌다. 그것은 북한의 안정과 변화노력에 실질적인 도움을 줄 수 있기 때문이다. 이는 북한으로 하여금 흡수통일의 우려에서 벗어나, 본격적인 화해·협력의 장으로 나올 수 있는 계기로 될 수 있다. 또한 남북경협은 남북한간 상호 신뢰와 동질성을 회복하고 민족경제의 공동발전과 궁극적으로 하나의 민족공동체를 이루어가는 과정이라고도 할 수 있다.<sup>5)</sup> 정경분리 원칙은 남북한 관계개선의 새로운 돌파구를 마련하고자 하는 입장에서 제기되었다. 그동안 남북경협이 기대 수준에 미치지 못하고 있는 근본적 원인은 북한이 남북대화를 외면한 채 민간차원의 경협을 선호한 반면, 한국은 당국간 대화없이 본격적인 경협이 어렵다는 입장을 고수해왔던 데에 있었다. 특히 한국정부는 남북대화 재개를 위하여 핵문제 등 정치·군사적 사안과 경협의 연계전략을 구사하였으나 소기의 목표를 달성하지 못하고 오히려 남북경협의 활성화를 저해하는 결과를 초래하고 말았다. 그럼에도 북한의 대남정책이 단기간에 변화될 것을 기대하기는 어렵다. 이러한 상황에서 정치적 문제와 남북경협을 분리하여 가능한 분야에서 남북접촉을 확대해나가는 것이야말로 가장 현실적인 정책이라는 인식이 대두되면서, 남북관계 개선을 위한 우회전략으로서 정경분리 원칙의 필요성이 제기되었다.

정경분리정책의 추진방향으로는, 민간이 정치적 상황논리에 제약되지 않고 경제논리에 입각하여 자율적으로 대북활동을 전개하는 것이 바람직하나, 대북경협 추진과정에서 민간인과 민간기업 그리고 정부가 역할을 분담하여 동시다발적으로 대북접촉을 추진하는 것이 효율적이다. 그에 따른 남북경협의 발전양상을 전망한다면, 단기적으로는 민간주도의 경협을 활성화시키기 위해 민간은 당국간 합의가 전제되지 않은 상태에서도 가능한 사업을 중심으로 대북경협을 추진해 나가는 것이 바람직하다. 이 경우 정부는

5) 민족통일연구원·통일경제연구협의회·한국경제신문사 공동주최 학술회의(98.4.10) 발표논문집, 「대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?」(민족 통일연구원, 1998), 참조.

통제·규제중심으로부터 민간의 대북진출 환경을 개선해주고 도움을 줄 수 있는 서비스 기능중심으로 역할전환이 이루어져야 한다. 특히 경험활성화를 위한 법적·제도적 정비가 선행되어야 할 것이다.<sup>6)</sup> 중·장기적 추진방향으로는 민간과 정부의 이원화 추진구도를 상정할 수 있다. 이 경우 민간 차원에서는 정경분리 원칙에 의한 대북경제활동이 지속적으로 추진되면서, 남북한 당국은 「남북기본합의서」에 입각하여 「남북교류·협력공동위원회」를 가동시켜 공공차관 제공, 북한지역의 사회간접시설 확충을 위한 직접투자 등 정부 차원의 경험을 추진해 나가야 할 것이다.

남북경협은 한국의 금융위기와 IMF 한파로 인해 상당기간 위축될 수밖에 없는 상황에서 단기간 내에 정경분리 정책의 가시적 성과를 기대하기는 어렵다. 그리고 일부 보수적 입장에서는 남북관계의 특수성에 비추어 정경분리 정책의 타당성에 대해 회의를 표명하고 있는 점도 간과할 수 없다. 특히 민간기업의 과열경쟁이 남북협상에서 북한의 입지를 강화시킬 우려도 있다. 그러나 무엇보다도 정경분리 정책의 성패여부는 북한당국의 반응과도 밀접한 관련이 있다. 새정부의 남북관계 개선에 대한 적극적 의지 표명과 남북한 공동발전을 위한 전향적 조치인 정경분리 정책에 대한 북한의 반응이 대북정책의 향배를 가늠하는 변수이기도 하다. 따라서 정부는 남북경협의 활성화를 추진하기 위해서는 정경분리 정책의 정당성에 대한 국민적 공감대를 확산하고 대북정책의 일관성을 유지해 나가야 한다. 이를 위해서는 남북관계에서 민간부문의 역할이 성숙될 수 있는 여건을 조성하는 한편, 남북경협에 관한 장기적 비전을 제시하면서 경험활성화가 북한체제를 변화·개선시키는 요인이 된다는 것을 확신시켜 나가야 한다.

6) 새정부 출범후 정부는 최근 남북교류협력추진협의회를 통해 각종 규제를 대폭 완화하는 남북경협 활성화 조치를 발표하였다(1998.4.30). 활성화 조치의 주된 내용은 다음과 같다. 접촉과 방북에 대한 요건과 승인절차 및 처리기간 등의 대폭 완화·단축, 기업총수 및 경제단체장 방북허용, 위탁가공교역을 위한 생산설비 무상방출과 임대허용, 방위산업·전략물자를 제외한 모든 업종의 대북투자 가능, 투자규모 제한 철폐 등을 포함하고 있다.

## IV. 대북정책 개선 및 보완방향

### 1. 대북정책 목표와 원칙의 재정립

새정부의 통일 및 대북정책은 북한의 변화를 촉진하면서, 궁극적으로는 북한사회의 민주화와 더불어 시장경제체제로의 이행을 촉구하는 대북정책을 추구하고 있다는 점에서 과거정부의 통일정책의 기본골격과 큰 차이는 발견되지 않는다. 그럼에도 불구하고 새정부는 현단계에서 당장의 통일을 추구하는 정책보다는 평화공존의 실현을 우선적으로 추구함으로써 「평화·화해·협력」의 실현을 통한 남북한관계 개선을 대북정책의 목표로 설정하고 있다는 점에서 과거 통일정책과는 뚜렷이 구별되는 발상의 전환이라 할 수 있다. 이는 「先평화·後통일」정책으로 한반도를 둘러싼 주변환경과 북한정세로 보아 당장 통일의 실현을 기대하기 보다는 무력대결의 위험을 해소하고 평화공존을 통한 민족사회의 안정적 발전을 우선시한다는 장기전망의 구도 속에서 나타난 정책으로 평가된다.<sup>7)</sup>

그러나 정책 목표와 원칙간의 불일치를 지적하지 않을 수 없다. 정부는 「평화·화해·협력」의 실현을 통한 남북한관계 개선을 대북정책의 목표로 설정하고 이 목표를 달성하기 위해 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극추진을 대북정책 3원칙으로 표방한 바 있다.<sup>8)</sup> 새정부는 평화정착을 통한 남북한간 평화공존을 대북정책의 최우선적 과제로 내세우고 있으나, 평화정착을 위한 방안으로는 ‘무력도발 불용’ 정도의 소극적 수준

7) 「先평화·後통일」정책은 한반도의 통일을 포기하고 분단을 고착화시키는 것이 아니라, 평화공존의 토대 위에서 남북한간의 평화적인 교류와 협력을 활성화 시킴으로써 법적 통일인 국가통일 보다 사실상의 통일상태를 먼저 추구 하는 「선민족통일·후국가통일」을 지향하는 입장이다.

8) 김대중, 앞 연설문 「공화국연합제」(학민사, 1991), 참조.

에 그치고 있는 점이 한계로 드러난다. 요컨대 한반도 평화정책을 위한 적극적 방안으로 평화창출(peace-making)을 위한 대북정책의 원칙과 목표 설정은 지극히 미흡한 상태이다. 무력도발 불용 등의 소극적 평화유지 보다는 한반도에서의 공고한 평화체제 구축을 통한 분단의 평화적 관리가 한반도 평화정책에 긍정적인 기여를 할 수 있을 것이다. 또한 ‘흡수통일 배제’의 원칙도 구체성을 결여한 선언적 차원 이상의 것은 아니다. 이처럼 정책 목표와 원칙간의 불일치가 나타날 수밖에 없는 것은 평화정책이라는 정책목표가 미래지향적인 반면, 무력도발 불용이라는 원칙은 현상유지적인 성격이기 때문이다.

대북정책의 기본목표는 남북한간 共存의 틀을 마련하는데 두어져야 한다. 냉전구조를 과감하게 해체하는 작업이 선행되어야 하는 것이다. 이를 위해 우선 전쟁재발을 방지하기 위하여 남북한 양측이 받아들일 수 있는 믿을 만한 해결책을 마련해야 한다. 남과 북은 그동안 정전체제를 유지하면서도 ‘안보딜레마(security dilemma)’에 빠져 고도의 긴장 속에서 유지되어온 적대적 공존관계를 타파할 수 있는 다양한 제도적 장치가 제시되어야 할 것이다. 즉 남북한간 군사적 신뢰구축, 군축, 검증 등의 군비통제를 통한 적극적인 평화공존을 도모할 수 있는 정치·군사적 접근을 미룰 필요는 없다. 나아가 남북한 평화공존을 위한 국제적 협조와 지지를 바탕으로 북한의 체제유지의 보장과 함께 평화공존의 다양한 종합적 프로그램을 마련해야 한다.<sup>9)</sup>

## 2. 햇볕정책과 정경분리

새정부의 대북정책은 형식적인 당국간 대화에 얽매이기 보다 실질적인 교류·협력을 중시하고 있다는 점에서 공리공담 보다는 실사구시적 입장이라고 할 수 있다. 새정부의 햇볕정책은 대북 포용정책이라 할 수 있다. 햇

9) 아태평화재단, “남북연합에서의 평화공존,” 「김대중의 3단계 통일론: 남북연 합을 중심으로」(아태평화출판사, 1995), 참조.

별정책은 평화공존과 북한개방이라는 두 목표를 동시에 추구할 수 있는 대북정책으로 강조되고 있다. 즉 햇볕정책은 두 가지 중요한 요소를 포함하고 있는 것으로, 우선 남북관계의 개선을 통해 평화를 정착시켜 사실상의 통일상황을 실현하여 남과북의 상호왕래와 도움을 바탕으로 전쟁재발을 방지하고 긴장완화와 군비통제를 실시해 나갈 수 있는 여건을 만들어나가자는 데에 있다. 다른 요소는 북한변화를 유도하는 것으로, 북한이 두려움을 갖지 않고 개방과 시장경제로의 체제전환을 추진할 수 있는 여건을 마련하려는데 있다고 볼 수 있다. 특히 새정부 출범과 동시에 대북정책의 기초로 제시되고 있는 햇볕정책은 문민정부의 대북유화정책의 일환이었던 햇볕정책의 연장선상에서 강조되고 있다는 의혹을 불식키 어려우나, 그동안 한반도를 둘러싼 통일환경과 남북한관계의 변화에 따라 햇볕정책의 의의와 실현가능성이 상당히 다른 모습으로 부각되고 있다는 점에서 상당히 주목된다.<sup>10)</sup>

남북한 평화공존과 협력을 위해서는 햇볕정책이 필요하다. 햇볕정책은 대북 유화정책이 아니라, 대북포용정책으로 정경분리 정책의 지속적 적용을 통해 구현된다. 일반적으로 남북경협에서 정경분리 원칙은 경제적 수익성을 목표로 한 상업적 베이스의 민간 경협에만 적용되는 것으로 볼 수 있다.<sup>11)</sup> 그러나 북한이 군사적 도발을 감행하는 경우, 대북정책 3원칙 가운데 최우선 순위인 「무력도발 불용」 원칙에 위배되므로 정경분리 원칙의 적용은 제한될 수밖에 없을 것이다. 그럼에도 민간 차원의 경협 지속은 오히려 남북한 관계가 대규모 군사충돌 등의 극한적 사태로 비화되는 것을 방지하는 역할을 할 수 있다는 점을 고려한다면 민간의 대북 경협 규제는

10) 일찍 북한을 동반자로 규정하고, 햇볕론을 주장해온 金大中 대통령의 일관된 입장에 대해서는, 「남북한 유엔 동시가입과 통일」(제155회 임시국회 국제 연합헌장 수락동의안 찬성연설문, 1991.7.13), 「공화국연합제」(학민사, 1991), 참조.

11) 정경분리 원칙에 따른 대북 경제교류·협력에는 양과 질의 차원에서 한계가 있다. 현재 남과 북의 경제위기는 민족의 생존과 직결되는 초미의 문제이므로 남과 북의 당국자들은 솔직하고 진지한 대화를 통해 이 난국을 공동으로 극복해 나가는 지혜를 발휘해야 한다는 입장으로는, 경실련 통일협회, 「국민의 정부 100일에 즈음한 통일정책 평가와 당면 실천과제 제안」(98.6.12), 참조.

신축적으로 운용될 필요가 있다.<sup>12)</sup>

햇볕정책의 일환인 정경분리 정책의 지속은 ‘무력도발 불용’의 대북 제1 원칙이 지켜지는 것을 전제로 하나, 무력도발의 유형에 따라 정경분리 정책의 적용범위와 수준이 달라져야 할 것이다. 남북한은 오랜 불신과 대결 구도가 지속되는 속에서 아주 짧은 해빙기를 맞이하는 때도 간간히 있었으나, 흔히 나타날 수 있는 통상적인 군사마찰의 경우에도 남북관계가 곧장 대결과 긴장국면으로 치닫고마는 사례를 충분히 경험했다.

남북한관계는 마치 질그릇같아서 관계개선에 대한 강렬한 바람에도 불구하고 언제 어떤 형태로 깨질 지 모른다. 최근 동해안 잠수정침투사건('98. 6)은 강릉 잠수함 침투사건('96.9)과 같이 남북한관계를 다시 경색시킬 우려가 있으나, 상황에 따라 대북정책이 일관된 원칙이 흔들려서는 안된다는 입장을 확고히 천명해야 한다.<sup>13)</sup> 예상될 수 있는 침투행위에 대한 구체적 대책에 필요하나, 그러한 침투행위로 인해 햇볕정책과 같은 정부의 대북정책의 기조가 흔들려서는 곤란하다. 국방 정책, 해안경비에 대한 책임구명, 한·미간 정보채널의 공조체제의 정상적 작동에 대한 확인, 대잠함예산 삭감 문제 등을 재검토 할 필요가 있다. 또한 침투사건에 대한 국회상임위원회의 24시간 가동체제와 상황실 설치 문제, NSC 사무처의 비상체제 가동 등을 통해 국민에게 안보에 대한 신뢰를 심어주어야 한다. 이러한 대비책 마련을 통해 최근 소떼 방북허용을 계기로 이루어진 남북한 관계개선에 대한 기대와 현대그룹의 금강산개발 합의사항이 좌초되는 결과는 회피해야 할 것이다.

12) 중·대만사례의 경우, 1995~96년 대만해협에서의 군사적 긴장에도 불구하고 정경분리 원칙이 입각하여 兩岸간 교류·협력은 지속되었다.

13) 「북한잠수정 사건 등 남북현안문제」 관련 국민여론조사 결과(현대리서치연구소, '98. 6.28)에 의하면, 「잠수정 사건관련 향후 정부의 대응방향」에 대한 질문에 “현 대북정책의 기조는 유지하되 판문점 군사대화에서 취급”을 바라는 응답은 61.6%, “대북 포용정책에서 선회, 강경대응”을 지지하는 입장은 34%, “잘 모름” 4.4%로 나타났다. ‘정부의 대북 포용정책에 대한 평가’에서는 “바람직(매우 24.6%+바람직한 편 55.8%)” 80.4%, “바람직하지 않음”(전혀 3.9%+바람직하지 않은 편 13.8%)로 나타나 새정부의 햇볕정책에 대한 긍정적인 반응을 보여주고 있다.

결론적으로 남북한관계 개선을 위한 대북정책의 기본방향인 평화정착과 교류협력을 통한 북한의 개방과 변화를 유도하기 위해서는 무엇보다 먼저 북한 체제유지에 대한 확신을 심어주는데 주력해야 한다. 이는 곧 '평화적 분단체제의 지속'을 의미하는 것이기도 하다. 그러나 통일에 이르는 오랜 기간 동안 공존적 평화체제의 유지를 상정하는 것이 중요하다. 바람직한 통일은 남북한체제를 하루빨리 해체하는 것이 아니라, 반대로 독립적인 두 국가체제를 인정하고 상호 공존하는 바탕위에서 보다 자주적이고 민주적인 독립적 실체를 형성해 나가는 것이다. 이제 남북한관계는 적대적 상호의존 관계로부터 협력적 상호의존관계로의 전환해 나가는 과정에서, 두 개의 분리된 국가의 실체를 인정하되 교류협력을 통한 경제와 사회문화적 수준에서는 통합을 지향해 나가는 전략이 필요하다.