

연구총서2000-02

•
대북포용정책 추진전략
-발전을 통한 변화-

황 병 덕

통 일 연 구 원

요약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이
아님을 밝힙니다.

본 연구는 「국민의 정부」 대북포용정책의 추진전략을 진단하고, 대 북포용정책의 기본구조, 이념, 성과와 문제점 등을 분석하였다.

대북포용정책을 보완·발전하기 위한 정책적 방향으로 향후 대 북정책은 북한 지배층 스스로가 체제변화를 도모하도록 주변환경을 조성해주는 「발전을 통한 변화」 전략을 구사하도록 제안하고 있다. 이 전략의 우선적 당면목표는 북한의 자본주의 세계체제 편입과 체제변화이다. 「발전을 통한 변화」 전략의 최종목표는 민주주의와 시장경제를 기반으로 하는 한반도 평화통일에 두고 있다.

1. 서론

현재 추진되고 있는 대북포용정책은 기본방향에 있어서는 커다란 문제점을 보이지 않고 있으나, 추진전략은 불명료성으로 인하여 적지 않은 문제점을 지닌 것으로 평가된다. 대북포용정책이 우선적으로 추구하는 사실상의 통일 달성은 북한의 흡수통일 우려로 많은 난관에 봉착할 것으로 보여진다. 그러므로 사실상의 통일의 정책적 목표와 국민적 기대 사이에 발생할 수 있는 괴리는 심각한 대북정책 실패로 이어질 수도 있다. 대북포용정책에서의 또 다른 문제는 사실상 통일을 목표로 삼았기 때문에 발생하는 사실상의 통일과 제도적 통일간의 관계설정의 불투명성이다. 제도적 통일에 대한 입장 결여로 인하여 대북포용정책은 통일의지가 결여된 정책으로 오인되기도 한다.

과거 「국민의 정부」는 한반도 평화안보정책보다는 교류협력 위주의 대북포용정책을 추진하다가 금창리 핵의혹시설 문제, 장거리 미사

일 발사 등 한반도 평화와 안정을 위협받는 상황에 봉착하였을 뿐만 아니라 남북교류협력도 유실될 위기에 봉착하였다. 『국민의 정부』는 교류협력의 안정적 발전을 위해서도 한반도 평화와 안정이 필수적이라는 점을 인식하고, 추후 포괄적 접근을 통한 한반도 냉전구조 해체를 페리컨고안에 반영하는 등 평화안보정책에도 지대한 관심을 기울이기 시작하였다.

대북포용정책 추진에 있어서 위에서 제기된 문제가 해결되지 못한 나머지, 대북포용정책에 대한 부정적 국민여론도 상존하고 있다. 그러나 정부가 동서지역갈등의 대북포용정책 전이문제, 경제위기 극복문제 등 당면 현안문제 해결에 등한시함으로써 대북포용정책에 대한 국민적 합의 기반을 확대시키지 못하고 있는 것도 커다란 정책적 과오로 되었다.

따라서 본 연구는 기존의 대북포용정책 추진전략을 집중 점검하고 이를 보완·발전하는 방안을 모색하는 데 연구의 주된 목적이 있다. 본 연구의 결과는 효과적인 대북정책 추진방안을 제시함으로써 한반도 평화 및 남북 화해협력 구현과 더불어 한반도 평화통일 추진을 위한 정책자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

2. 정상회담 이후 대북포용정책 평가

가. 대북포용정책의 구조와 기본방향

(1) 대북포용정책 추진배경

과거 우리정부의 대북정책들은 대부분 북한을 흡수통일하려는 정

책의 일환으로 수행되었다. 예컨대 과거 김영삼 정부는 북한붕괴론에 입각, 외교·군사적으로는 북한을 고립시키는 북한봉쇄정책과 더불어, 사회·경제적으로는 북한체제의 개혁·개방을 유도하는 교류협력정책의 추진을 통해 북한붕괴를 촉발시키는 대북 양면정책을 취하였다. 이에 맞서 북한은 남한체제에 대한 우위 상실, 우리정부의 성공적인 북방 정책 등의 변화된 상황으로 인해 한반도의 공산화통일보다 북한체제 수호에 보다 많은 비중을 두는 대남 「분리차단정책」을 구사하였다.

북한의 이러한 대남정책 구사로 인해 북한붕괴론에 입각한 한국정부의 대북정책은 실효성을 상실한 결과, 북한정권의 상대적 공고화와 더불어 분단의 고착화를 가져왔다. 이러한 문제점을 인식, 「국민의 정부」는 현단계에서 당장 통일을 이룩하기 보다는 평화공존 실현을 우선적으로 추진함으로써 「평화·화해·협력」의 실현을 통한 남북관계의 개선을 대북정책의 목표로 설정하는 등 발상의 혁명적 전환을 하였다.

(2) 대북포용정책의 기본구조

한국정부는 평화정착을 통한 남북한 평화공존의 실현과 더불어, 대북정책 3원칙에 의거하여 남북한간 화해·협력을 통한 남북관계 개선을 현단계 대북정책의 목표로 설정하였다. 따라서 한국정부의 대북정책은 한반도를 둘러싼 주변환경과 북한정세로 미루어 볼 때 당장 통일 실현은 어렵다는 전제하에서 무력대결의 위험을 제거하고 평화공존을 우선시한다는 「先평화·後통일」정책을 의미하고 있다. 전쟁위험이 상존해 있는 한반도에서 남북한이 소모적인 체제경쟁을 지양하고 상호체제를 인정·존중하는 가운데 한반도 분단 평화적 관리와 화해를 통한 남북한간 평화공존 달성이 김대중정부 대북정책의 기본철학이

라고 말할 수 있다. 대북포용정책은 하나의 민족에는 변함이 없지만 북한정부의 실체만은 인정한다는 합리론에 기초하여, 한반도내 2개의 국가가 존재함을 인정하나 상호 외국이 아님을 강조함으로써 남북한 상호 체제를 인정하고 존중하는 「1민족 2국가론」에 입각하고 있다.

정부의 대북정책은 한반도 통일을 포기하고 분단을 고착화시키는 것이 아니라, 평화공존의 토대 위에서 남북한간의 평화적인 교류와 협력을 활성화시킴으로써 법적인 통일이라 할 수 있는 국가통일 보다 사실상의 통일상태인 「민족통일」을 먼저 이룩하려는 「先민족통일·後국가통일」을 추구하는 점진적 통일정책이라고 평가할 수 있다.

「국민의 정부」의 대북 화해·협력정책은 북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성함으로써 남북한간의 신뢰를 회복하고 평화공존과 공존공영을 도모함으로써 중·장기적으로 한반도 평화와 안정에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 우리정부는 「평화·화해·협력」의 실현을 통한 남북한 관계의 개선을 대북정책의 목표로 설정하고 이러한 정책 목표에 도달하기 위해 ① 평화를 파괴하는 무력도발 불용, ②흡수통일 배제, ③화해·협력의 적극 추진이라는 대북포용정책의 3대원칙을 설정하였다.

나. 대북포용정책의 성과와 과제

(1) 정상회담의 개최 배경 및 성과

2000년 6월 중순 분단 55년만에 남북정상회담이 개최되었다. 이번 회담에서 남북정상은 통일의 자주적 해결, 연합·연방제의 공통성 인정, 친척방문단의 교환, 경제협력 및 다방면 교류의 확대, 당국간대화의 재개 등 5대원칙에 합의하였다. 남북정상회담이 성사된 국제적 배

경으로는 소련, 동구권 사회주의 붕괴 및 중국사회주의 변혁, 한소, 한중 수교 등 탈냉전 후 국제환경이 급변한 것을 들 수 있다.

한편, 우리정부는 금강산관광 등 민간차원 경제협력을 추진했을 뿐만 아니라 냉전구조 해체 등 북한 대외관계 개선에 대한 도움을 주는 등 초지일관 대북포용정책을 추진하였다. 김정일의 북한도 김일성 사후 내부권력을 정비한 후 경제난 타개를 위해 북미·북일 수교 협상 강화 등 경제발전을 위한 중장기적 대외환경 조성을 위해 남북정상 회담에 임했던 것으로 보인다.

이번 남북정상회담이 분단 55년만에 개최되었다는 점에 비추어 볼 때 만남 그 자체가 이미 남북한간 갈등과 반목을 해소하는 계기라고 볼 수 있다. 또한 이번 정상회담을 계기로 남북한 주민간에도 신뢰구축과 화해협력의 전기가 마련된 것으로 평가할 수 있다. 이외에도 이번 남북정상회담을 계기로 우리정부가 북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성함으로써 북한이 개혁·개방으로의 길을 신중하게 모색하는 전기를 마련했다는 데 그 의의가 있다. 남북정상회담을 전후로 북한이 개혁·개방 입장을 신중하게 모색함에 따라 향후 남북한관계는 적대적 대립관계에서 경쟁적 공존관계의 초기단계로 진입할 것으로 분석된다.

이번 정상회담을 계기로 남과 북은 상호 침략할 의사가 없음을 확인하고 상대방을 위협하는 행위를 자제하기로 함으로써 한반도의 평화와 안정 유지에 적극 기여하고 있다고 볼 수 있다. 또한 남북 협력을 통하여 신뢰구축과 공동이익의 범위를 확대함으로써 한반도 평화 유지에도 기여할 것으로 평가된다.

(2) 정상회담 이후 남북관계 현황

정상회담 이후 남북관계는 실로 엄청난 변화를 보여주고 있다. 남과 북은 장관급회담을 중심협의체로 하여 주요 현안문제들을 협의해 나가고 있으며, 협의사항도 예정대로 이행해 나가고 있다. 특히 9월 25일 제주도에서 분단 이후 남북국방장관 회담이 개최되어 군사적 신뢰구축문제와 더불어 경의선 연결 및 도로개설공사에 따른 협력문제를 협의하였다.

민족의 숙원인 이산가족문제 해결을 위한 길도 조금씩 열리고 있다. 남북 교류협력분야에서도 괄목할만한 전기가 마련되고 있다. 경의선 철도 연결, 문산·개성간 도로개설 사업 등이 시작되었으며, 임진강 수해방지 사업도 조만간 추진될 예정이다. 또한 투자보장·이중과세방지협정 체결 등 남북경협 활성화를 위한 제도적 장치 마련문제도 실무협의를 진행되어 투자보장 협정 등에 남북이 가서명한 상태에 있다. 남북정상회담과 이후 남북관계 현황이 사회적으로 갖는 가장 큰 의미는 국민들이 남북관계에 대하여 신뢰를 갖기 시작했다는 데 있다.

정상회담 이후 북미관계가 괄목할만하게 변화하고 있다. 김정일 국방위원장의 특사인 조명록 북한군 차수가 미국을 방문하여 북미간 적대관계 종식, 미 클린턴 대통령 북한 방문 예정 등의 성과를 이루어내고 그 동안 한반도를 짓눌렀던 냉전구조가 해체되는 역사적 전기를 맞고 있다.

(3) 대북포용정책의 향후 과제

대북포용정책이 사실상의 통일(de facto unification)을 추구할 경우

북한은 교류협력 활성화에 따른 체제붕괴 위협으로 인하여 대북포용 정책의 화해협력 목표에 적극 호응해 오지 않을 것으로 보여진다. 따라서 사실상의 통일이라는 민족통일 목표와 교류협력 활성화 미진이라는 현실적 괴리가 항상 대북포용정책의 실효성에 의문을 제기하는 단초를 제공할 것으로 보여진다. 그러므로 향후 대북포용정책은 사실상의 통일에 접근하기 위한 전략적 구도를 설정해야 하며, 특히 단계별로 사실상의 통일상태를 상정한 전략적 사고가 요구된다. 이 경우 사실상의 통일을 위한 대내외적 전제조건도 함께 고려하여 대북정책을 효과적으로 추진해야 할 것이다.

그 동안 대북포용정책은 남북한 화해협력과 한반도 평화정착 등 현상유지에 중점을 두었기 때문에 제도적 통일 차원의 통일방안에 대해서는 논의하지 못했다. 그러나 올해 개최된 남북정상회담에서 김대중대통령은 통일방안의 공통성을 인정하는 합의를 김정일 국방위원장과 하였다. 따라서 남북공동선언 제2항 때문에 남북한 체제인정과 평화공존, 화해협력을 통한 사실상의 통일과 더불어 통일방안의 공통성 인정에 따른 제도적 통일문제간의 간극이 발생하게 되었다. . 그러므로 향후 대북포용정책은 사실상의 통일과 제도적 통일간의 간극을 메꾸어야 하는 과제를 안게 되었다.

이산가족 상봉 등 분단국간의 인적·물적 교류·협력을 추구하는 사실상의 통일은 최소한 교류협력과정에 의한 체제우위 입증을 통해 어느 일국이 흡수통일되지 않는다는 전제조건이 충족되어야 가능하다. 인적·물적 교류협력은 열위체제하 주민들의 정체성을 우위체제 지향적으로 형성시켜 흡수통일을 촉진시키는 기능을 한다. 따라서 국제적 세력균형의 와해, 체제비교상 열위 등의 요인이 존재하는 한, 인적 교류를 강화하는 남북한간의 『사실상의 통일』 상태는 북한체제의 와해를 야기할 수 있으므로 결코 북한이 응할리 만무하다. 그러므

로 북한이 이산가족문제를 포함한 인적 교류의 활성화 부문을 적극 수용할 수 없는 것은 체제 수호적 차원의 당연한 태도라고 볼 수 있다. 그러므로 대북정책이 사실상의 통일을 지향한다면 이산가족문제 해결을 비롯한 인적교류의 활성화를 위한 기존의 전략을 제고할 필요성이 강하게 제기된다. 한편, 향후 대북경제정책은 일방적 지원이 아니라 남북 모두 상호 이익을 취할 수 있는 동시에, 북한 체제변화를 도모할 수 있는 경험모형을 개발해야 하는 과제를 안고 있다고 하겠다.

진영논리로 대립되었던 과거 동아시아 갈등구조와는 다르게 현재 동아시아 갈등과 대립은 발전모형의 상이성, 과거 축적된 역사적 유산문제, 한반도를 둘러싼 주변국가들과 남한과 북한의 동맹관계 등 다양하고 중층적인 이해관계로 구성되어 있다. 따라서 향후 우리정부의 한반도문제 관련 대외정책은 동아시아 대립과 갈등을 해소함으로써 동아시아 분단을 극복하고 민족자결 원칙에 의한 한반도 평화통일의 토대를 다지는 과제를 안게 되었다.

북미간 대립구도가 지속될 경우 김대중정부의 대북포용정책은 탈냉전 후 단일다극체제(uni-multipolar system)의 패권국가 미국의 지지를 얻지 못하고 그 실효성은 반감되는 상황에 봉착하게 될 것이다. 현재 안보위기와 경제위기에 봉착되어 있는 북한은 북미관계가 개선되지 않을 경우 미국의 안보위협에 대처하기 위해 핵미사일 개발을 포기하지 않을 것이며, 이는 미국의 대북압력을 제고시켜 한반도 긴장 고조로 이어질 것이다. 한반도 평화정착과 긴장완화가 없는 한, 남북 교류협력은 정경분리원칙에도 불구하고 발전 한계에 봉착하는 등 남북관계는 악화될 것으로 분석된다. 더욱이 북미 대립관계는 북한경제의 자본주의 세계시장과의 연계성을 약화시켜 북한 경제체제 변화를 유인해내지 못하고 경제난으로 인한 북한정세 불안, 북한의

체제고수로 인한 남북간 긴장관계 고조 등의 악순환을 낳게 할 것이다. 향후 우리정부는 북한 대량살상무기 확산문제와 북한 체제인정 및 북미관계 정상화, 북한경제지원 등을 상호 연계시키는 포괄적 접근방안이 적극 추진되도록 외교적 역량을 발휘해야 하는 과제를 안고 있다.

「국민의 정부」 출범 이후 대북포용정책은 점차 지지기반을 넓혀나 가면서 최근 정책에 대한 지지율은 70% 전후로 나타나고 있다. 대북 포용정책에 대한 국민여론은 북한 적화통일노선 및 도발가능성 등 대북인식에 대해서는 신중한 태도를 견지하는 한편, 대북정책의 정책 수단으로는 포용정책에 대한 압도적 지지가 높았다. 향후 과제로는 이산가족문제를 우선적으로 들고 있으며, 정경분리원칙에 입각한 민간차원의 경제협력은 찬성하되, 대북경제지원은 우리경제 능력 범위 내에서 해야한다는 의견이 높았다.

국민여론 추이를 종합적으로 평가해 볼 때 한반도 평화정착문제 해결을 통한 국민들의 대북인식 변화가 우선적으로 추구되어야 한다는 점이다. 더욱이 정부의 대북지원은 능력 범위내에서 해야 한다는 의견이 많은 것으로 보아서 남북관계 개선을 위해서는 한국의 경제 발전도 병행되어야 할 것으로 보여진다. 향후 정부가 대북정책에 대한 국민적 합의기반을 조성하기 위해서는 대북포용정책 추진과 더불어 남한내부의 냉전문화 일소를 위한 새로운 통일교육 방향정립, 동서지역 갈등해소, 새로운 경제발전모델 구축, 사회복지제도 완비 등 국내적 통일기반 조성에 노력을 한층 더 경주해야 하는 과제를 안게 되었다.

3. 대북정책 추진전략

가. 북한 대남정책 분석: 체제변화 모색

6월 남북정상회담 개최 이후 남북장관급 회담, 남북 국방장관 회담, 이산가족 상봉, 김용순 북한 대남담당비서 방문, 조명록 특사 미국 방문 등 한반도를 둘러싼 주변정세가 급변하고 있다. 여기에서 북한의 변화 원인과 변화 방향에 대한 문제가 제기된다. 북한체제는 기본적으로 동구권 및 소련 사회주의의 붕괴, 중국사회주의 변화로 초래된 스탈린주의적 사회주의 몰락으로 스스로 변화하든지 그렇지 않으면 자체붕괴의 길을 걸어야 하는 기로에 서 있다.

우선 탈냉전후 북한, 중국, 소련간의 삼각동맹체제가 크게 훼손되고 북한이 지난 50년간 적대국으로 간주해왔던 미국 주도의 신국제 질서가 형성되면서 북한은 외교적 고립은 물론, 군사안보적 차원의 위기에 봉착하게 되었다. 이러한 대내외적 상황변화로 북한은 더 이상 한반도 공산화통일 보다는 오히려 체제유지문제에 더 매달리게 될 수밖에 없었다. 더욱이 중장기적으로 조건이 허락한다면 점진적으로 개혁·개방을 통해 최소한 중국식 산업화를 추진하여 대내외적 추세변화에 적응하지 않을 수 없는 상황에 봉착하였다.

그러므로 북한은 자신의 체제변화에 유리한 정책을 펴는 김대중정부하에서 우선 안보위기와 경제난을 극복하고 점차 체제전환을 모색하기 위한 전략적 구도를 구축하기 위하여 최근 남북정상회담에 임하고 조명록을 특사로 보내서 북미간 적대관계 종식을 미국과 합의하는 등 남북간 평화공존을 모색하고 있는 것으로 분석된다.

나. 대북정책 추진기조와 전략적 목표

(1) 대북정책 추진 기조: 「발전을 통한 변화」

북한의 유교사회주의적 병영국가체제를 변화시키기 위해 우리정부는 대북정책을 통해 북한체제의 변화를 강요하기보다는 북한 스스로 변화·발전할 수 있는 환경을 조성해주는 「발전을 통한 변화전략」을 구사해야 한다. 「발전을 통한 변화전략」은 북한변화 여건을 조성하기 위한 전략의 일환으로 한반도 평화정책을 구사, 남북한 안보를 보장하는 한반도 평화체제를 구축하여 북한의 안보불안을 불식시키고, 북한 산업화 지원을 통해 북한경제의 탈사회주의를 촉발시키는 한편, 점진적인 교류협력을 통해 북한체제의 급격한 변화에 따른 흡수통일 불안감을 불식시켜서 북한 스스로 체제변혁의 역사적 길을 건도록 하는 대북정책을 의미한다. 더 나아가 「발전을 통한 변화전략」은 동아시아 역내국가들간의 대립과 갈등을 해소하여 동아시아 지역적 동질성을 확대해나감으로써 북한의 변화를 촉진시키고 한반도 평화통일의 토대를 마련하는 것을 최종목적으로 한다.

북한 스스로 체제개혁의 내적 욕구를 분출할 수 있도록 주변여건을 조성해나간다면 북한의 개혁·개방 및 산업화를 통해 사적 이익관계 강화, 원시적 평등주의와 공동체 의식 약화 등 공동체사회를 이익사회로 점진적으로 전환시켜서 한반도 평화통일 여건도 조성할 수 있을 것이다. 그러므로 「발전을 통한 변화」 전략은 한반도 현상유지 정책이 아니라 북한체제 보장을 통한 한반도 현상유지에서 출발하여 종국적으로 북한이 스스로 변화하게 하는 한반도 현상타파정책이라고 할 수 있다. 「발전을 통한 변화」 전략은 우선 북한 지배층 스스로 변화할 수 있도록 동아시아 분단구조를 약화하여 북한체제 변화를

도모하는 전략적 당면목표를 지니되, 궁극적으로 동아시아 분단구조를 해체하여 한반도 평화통일을 달성한다는 최종목표를 지니고 있다. 그러므로 「발전을 통한 변화」 전략은 북한지도부를 대북정책의 형식적이고 실질적인 수용자로 설정하는 내용을 함축하고 있다.

향후 대북정책은 사실상의 통일과 동시에 제도적 통일도 추구해야 할 것이다. 북한의 경우 급격한 사실상의 통일로 접근하는 것을 꺼려하겠지만, 체제붕괴 위협요인이 사라지고 체제변화에 따른 경제발전이 가시화될 경우 사실상의 통일 상태로 점진적으로 접근할 것으로 분석된다. 또한 체제변화를 용인하지 않았던 동독과는 달리 북한은 점진적인 형태로 체제변화를 도모할 것으로 보여지기 때문에 향후 대북정책은 사실상의 통일과 제도상의 통일을 분리하여 추진하기 보다는 시차를 두더라도 병행 추진하는 것이 바람직하다.

(2) 전략적 당면목표: 북한의 자본주의세계체제 편입과 체제변화

북한체제가 변화하기 위해서는 pax americaner 패권국가 미국과의 관계 정상화가 최우선적으로 실현되어야 한다. 북미관계 정상화는 북한의 안보위기는 물론 경제위기를 극복하고 더 나아가 체제변화를 위한 선결조건이다. 그러므로 대북포용정책은 북미관계 정상화를 따른 북한의 자본주의 세계체제 편입이라는 전략적 목표를 최우선적으로 설정하고, 남북관계 정상화를 부차적 목표로 삼아야 한다.

국가와 사회와의 관계에서 북한은 중국과 유사하게 민주주의 경향이 일천하고 국가우위적 정치문화적 전통을 지니고 있기 때문에 국가주도의 세계시장지향적 산업화 전략을 성공적으로 구사할 수 있을 것이다. 그러나 북한이 중국과 상이한 점은 북한사회주의를 위협할 수 있는 강력한 시장경제체제를 갖추고 통일을 지향하는 자본주의국

가 한국이 존재하고 있다는 사실이다. 북한은 국가주도의 세계시장지향적 산업화전략을 취한다고 할지라도 남한의 흡수통일 가능성을 항상 염두에 두어야 한다. 북한의 경우 국가우위적 체제전환방식이 필요로 하는 것은 세계시장의 주변부화 압력을 저지하고 국가주도적으로 자원을 독점분배해야 하기 때문이다. 이외에도 남한으로부터 흡수통일 가능성을 방지하기 위하여 사회부문의 활성화를 억제해야 하기 때문이다.

북한이 설사 북미관계 정상화를 통해 사회주의체제 전환을 모색할지라도 북한의 체제전환은 우선 먼저 경제체제를 점진적으로 내수지향형으로부터 수출지향형 모델로 전환시켜 나가야 한다. 물론 북한은 세계시장지향적 산업화를 추진하는 과정에서 개혁·개방에 따른 체제붕괴 우려에서 점진적으로 이러한 산업화모델을 도입할 것으로 보인다. 더욱이 체제유지 차원에서 사회통제는 강화될 수밖에 없는 관계상, 선군정치 형태의 사회에 대한 국가우위의 정치가 지속될 것이다. 또한 개방개혁에 따른 부작용이 대두될 경우 보수적 관료집단과 군부는 이를 속도조절 차원에서 이를 통제할 가능성이 크다.

그러므로 대북정책의 추진 전략상 우리정부는 북한의 자본주의 세계체제 편입을 우선적으로 유도하는 정책의 일환으로 대북경협을 다방면으로 활성화시켜야 할 것이다. 특히 경협을 북한에게 체제우위를 입증하는 수단으로 활용하기 보다는 북한 산업화모델을 세계시장지향적으로 전환시키는 데 주력해야 할 것이다.

(3) 전략적 우선순위

대북정책의 정책상 우선순위를 살펴볼 경우 한반도평화문제가 해결되기 전까지는 평화안보정책이 우선순위를 차지해야 한다. 그러나

한반도 평화문제가 어느 정도 해결될 경우 교류협력정책도 적극 추진되어야 한다. 즉 북한의 자본주의 세계체제 편입이 이루어질 때까지는 자본주의 세계체제 편입을 위한 북미관계 개선, 한반도 평화체제 구축 등의 평화안보정책이 우선순위를 지니되, 화해협력정책은 한반도 평화정착을 위한 보조적 역할, 예컨대 남북간 신뢰구축 및 북한의 대외적 이미지 개선 등에 머물러야 할 것이다. 한반도 평화체제 구축, 북미관계 개선 등 한반도 평화가 정착될 경우 남북 교류협력 활성화도 동시병행 추진해야 할 것이다. 북한의 세계체제 편입 후 한반도 평화안보정책은 동아시아 다자간 안보협력체제를 구축하는 방향으로 추진하는 동시에 교류협력의 활성화도 적극 도모해나가야 할 것이다.

다. 대북정책 추진방향

(1) 남북한관계 차원

대북정책의 기조로서 「발전을 통한 변화」 전략은 북한의 유교적 스탈린주의를 중국과 유사한 개혁 사회주의로 전환시키고, 북한 사회주의의 이데올로기적 기반인 반제국주의적 민족주의를 세계사회와의 상호의존성을 강화한 열린 민족주의로 전환시키는 것을 당면목표로 삼고 있다. 이 전략이 실현될 경우 북한은 남북한 관계를 정상화시키는 한편, 내수지향적 산업화모델을 중국과 유사한 세계시장지향적 산업화양식으로 전환시킴으로써 남북한 경제교류·협력의 정치·경제적 여건이 마련될 것이다. 이러한 여건 조성을 위한 대북경제정책의 기본구도는 정경분리정책의 지속적 실시, 남북한 산업구조정책의 일환으로서 수직적 분업체계 형성, 대북경제제재조치 해제, 남북한 경제

교류·협력 활성화를 위한 제도 개선 등을 들 수 있다. 그러나 남북한 교류협력에 있어서는 우선 교류보다는 협력위주의 정책을 추진해야 하며, 북한체제 발전이 상당 정도 달성될 경우 점진적으로 사회문화 교류협력을 활성화시켜야 할 것이다.

(2) 국제적 차원

한반도 통일을 달성하기 위해서는 우선 동아시아 분단구조가 점차 해체되는 방향으로 우리정부의 대외정책을 추진해야 한다. 동아시아는 과거 자본주의 대 사회주의라는 양대 진영논리로 분단되어 있었다. 그러나 현재는 세계시장을 통한 교류협력 활성화 등 협력요인이 우세한 가운데 상이한 발전모델간의 갈등구조, 사회주의 이데올로기적 잔존물, 향후 세계 주도권 쟁탈, 식민지 지배 청산 미흡에 따른 민족국가간 대립 등 다른 형태의 대립갈등 요인이 존치되고 있다. 과거 동아시아 갈등구조는 진영논리에 의한 정치·군사·경제·사회적 극한 대립으로 특징지을 수 있다면, 현재 동아시아 갈등구조는 경제발전을 위해 사회경제적 협력관계를 유지하는 가운데 발전양식 차이로 인한 정치군사적 갈등을 빚는 상황으로 규정할 수 있는 것이다. 그러므로 한반도문제 해결을 위한 우리정부의 대외정책이 한반도 통일을 최종 목표로 두고 있다면, 이러한 최종목표 달성을 위한 주변환경 조성목표는 동아시아 갈등구조의 해체에 두어야 한다. 따라서 대북정책의 국제적 측면은 「동아시아갈등 극복을 통한 한반도통일」이라는 명제로 축약될 수 있다.

그러므로 동아시아 갈등 해소방향은 우선적으로 자본주의 세계체제 편입에 의한 북한의 체제변화를 추진하고 (제1단계), 동아시아 역내국가들의 발전양식 차이로 인한 대립을 중장기적으로 해소시킴으

로써 북한의 체제 변화를 가속화시키는 등(제2단계) 2단계로 나누어서 추진해야 한다.

향후 우리정부는 북한 체제변화를 위한 국제적 여건을 조성하기 위해 북미관계 정상화가 필수적으로 요구된다는 점을 인식해야 한다. 또한 북한의 핵미사일문제는 자본주의 국제질서에 북한의 참여를 보장함으로써 해결이 가능하다는 점을 미국측에게 지속적으로 인지시켜야 한다. 특히 북미관계 정상화는 북한체제 변화도 가능하게 되고, 이는 또다시 동아시아 안정과 평화 유지를 강화시키는 결과를 초래하여 궁극적으로 미국의 국가이익 및 동북아시아전략에도 부합된다는 점을 집중적으로 강조해야 할 것이다.

한반도 평화문제가 남북한간의 안보문제 뿐만 아니라 동북아시아 전체질서와 연계되어 있다는 인식하에서 북한 변화를 유도하는 평화문제 관련 제반 여건을 마련하는 것이 필요하다. 이러한 정책의 일환으로 전쟁 억지력 등의 안보태세의 견지를 통한 「소극적 평화」(Peace-Keeping)를 정착시키는 토대 위에서 남북한 군사적 신뢰조치 및 한반도 평화체제 구축, 다자간 안보협의체 구성 등을 추진함으로써 「적극적 평화」(Peace-Making)를 구축하는 정책을 구사해야 한다. 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 남북간에 평화협정을 체결함과 동시에 미·북, 한·중간 「교차불가침조약」체결을 추진함으로써 한반도 평화와 안정을 위한 국제적 보장장치를 마련해야 한다.

우리정부는 북한의 변화환경을 조성하는 전략의 일환으로 동북아시아의 세력균형 구도를 새롭게 형성하는 정책을 취해야 한다. 남북한 평화·화해·협력 관계에 이르기 위해서는 우선 먼저 북한의 외교안보적인 체제보장과 더불어 북한의 산업화모델이 중국형으로 전환되는 것이 필요하다. 탈냉전 이후 중국과 러시아도 구스탈린주의적 사회주의를 버리고 점차 시장경제체제를 확대 도입하고 있다. 북한이

이러한 방향으로 변화하기 위해서는 최소한 중국, 러시아와의 관계 개선과 더불어 이들 국가들과 정치·군사적 협력체제를 구축해야 한다.

북·미관계 정상화, 한반도 평화체제 구축, 북한의 세계자본주의 체제 편입, 북한의 세계시장통합적 발전전략 구사 등 대북정책의 당면 목표가 이루어진다고 할지라도 대북정책의 최종목표인 국가통일에도달하기 위해서는 중국, 북한 등의 권위주의적 발전양식과 미국, 한국 등의 민주적 발전양식간의 대립과 갈등을 해소해야 한다. 즉 동아시아 갈등이 극복되어야 한반도 분단의 완전 극복이 가능한 것이다. 이러한 측면에서 향후 발생 가능성 있는 미국과 중국간의 대립과 갈등을 해소하고 한반도 평화통일을 위한 국제환경을 조성하는 것이 우선적으로 필요하다. 한국은 중위세력으로서 미국과 중국의 갈등관계를 조정하는 조정자 역할을 하면서 한반도문제의 과도한 국제화를 지양하고 한반도 문제를 당사자 해결원칙하에서 주도적으로 해결할 수 있는 역내환경을 조성해 나가야 한다. 이 경우 한국의 중미관계에서의 조정자적 역할이란 동북아시아 다자간 안보협력체제를 구축하여 역내 갈등을 조정하면서 역내국가 내부에서 동질성을 확보해 나가는 것을 의미한다.

(3) 국내적 차원

대북정책에 대한 국민적 여론을 순화시키기 위해서는 남북관계의 제도화, 북미관계 개선 등 대북포용정책의 성과를 확실하게 거두어야 한다. 물론 남북정상회담 이후 국민들은 장관급 회담, 이산가족 방문단 교환 등 남북관계 개선 및 제도화 기대감으로 인하여 남북관계 향방에 많은 관심을 보이고 있다. 따라서 이벤트성에 머물러 있는 남

북교류협력 보다는 교류협력의 제도화에 치중하고, 북미관계 개선 등의 가시적 조치를 보여 주어야만 부정적 여론이 사라질 것으로 보인다. 특히 대북포용정책이 사실상의 통일을 표방하고 있으므로 사실상의 통일에 도달할 수 있는 단계별 방안에 따라 남북한관계의 성과물을 제도화하는 데 우선적 노력을 기울여야 할 것이다.

한편, 동서지역갈등 문제를 해소할 수 있는 정책을 중장기적으로 추진해야 하며, 지역균형 개발정책 및 인재등용상의 형평성을 유지하고 지역갈등 문제에 대한 민주시민교육을 실시해야 한다. 이외에도 사회복지 제도 완비를 통해 국민들의 사회적 연대에 대한 인식을 제고하고 대북경제지원도 동포애·인도주의적 차원에서 실시한다는 점을 점차 인식시켜야 한다. 대북정책을 국민적 합의 아래 효율적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 대북정책의 정체성을 확립하는 것이 필요하다. 향후 통일교육은 남남갈등을 완화하기 위해 냉전의식 해소를 위한 노력을 해야 하지만, 지역갈등 해소를 위해서도 온갖 노력을 경주해야 한다.

한반도 평화·화해·협력을 증진시키고 한반도 평화통일 기반을 강화하기 위해서는 우리사회의 개혁과 민주화를 통해 통일한국의 미래상을 우리 내부로부터 구현할 필요가 있다. 북한이 점차 통일한국의 미래상으로서 우리의 국가발전모델에 접근해오고, 경우에 따라서는 남북관계 진전에 따라 북한이 우리체제를 대안으로 선택할 수 있도록 국내적 통일기반을 확충해야 하기 때문이다. 통일한국의 미래상은 민주주의, 시장경제, 복지 등을 기본가치로 지닌 사회가 될 수밖에 없다. 이러한 측면에서 향후 한국사회는 통일사회의 미래상을 구현함으로써 국민적 합의 위에서 남북한 화해협력과정, 통일과정 및 통일 후 발생할 수 있는 문제점을 해결해야 할 것이다.

4. 결론

본고에서는 향후 대북정책은 「발전을 통한 변화」 전략에 입각하여 추진할 것을 제안한다. 「발전을 통한 변화」 전략이란 북한 지배층 스스로가 체제변화를 도모하도록 주변환경을 조성해주는 정책적 고려가 함축되어 있다. 그러므로 이 전략의 우선적 당면목표는 북한의 자본주의 세계체제 편입과 체제변화에 두어야 한다. 이러한 체제변화 과정에서 「발전을 통한 변화」 전략의 최종목표는 민주주의와 시장경제를 기반으로 하는 한반도 평화통일에 둔다. 또한 동독당국을 형식적 수용자로 하되, 실질적 수용자를 동독주민으로 삼은 독일통일모델이 아니라, 형식적·실질적 측면에서 모두 북한지배층이 북한측 수용자가 되어야 한다. 북한지배층이 스스로 위로부터 체제개혁을 수행하게 함으로써 점진적 체제통합을 추진한다는 점에서 동독주민들의 민주화혁명에 의해 급격한 흡수통일로 귀결된 독일과는 상당 정도 차별성을 지니고 있다.

- 목 차 -

제 I 장 서론	1
1. 문제제기 및 연구목적	1
2. 연구내용	3
제 II 장 정상회담 이후 대북포용정책 평가	5
1. 대북포용정책의 구조와 기본방향	5
가. 대북포용정책 추진배경	5
나. 대북포용정책의 기본구조	6
(1) 목표와 기본이념	6
(2) 대북포용정책의 기본방향	10
2. 대북포용정책의 성과와 과제	17
가. 정상회담의 개최 배경 및 성과	17
(1) 남북정상회담의 성사 배경	17
(2) 정상회담의 성과	18
나. 정상회담 이후 남북관계 현황	25
다. 대북포용정책의 향후 과제	28
(1) 남북관계 차원	28
(2) 국제적 차원	40
(3) 국내적 차원	47
제 III 장 대북정책 추진전략	52
1. 북한 대남정책 분석: 체제변화 모색	52
가. 무력통일 전략기 (1945-1953)	53

나. 남조선혁명 전략기 (1954-1987)	54
다. 분리차단 전략기 (1988-1997)	57
라. 평화공존 모색기 (1998-)	62
2. 대북정책 추진기조와 전략적 목표	67
가. 대북정책 추진 기조: 「발전을 통한 변화」	67
(1) 기본개념	67
(2) 사실상의 통일과 제도적 통일의 병행추진	69
(3) 전략에 대한 북한의 주요 수용자	71
나. 전략적 당면목표:	
북한의 자본주의세계체제 편입과 체제변화	76
(1) 세계자본주의체제 편입의 선결조건:	
북미관계의 정상화	76
(2) 북한체제 변화의 우선적 형태	77
다. 전략적 우선순위	84
3. 대북정책 추진방향	88
가. 남북한관계 차원	88
(1) 경제교류협력정책	89
(2) 사회문화교류협력정책	94
나. 국제적 차원	96
(1) 동아시아 갈등 극복을 통한 한반도분단 극복	96
(2) 북한의 자본주의세계체제 편입 여건조성	100
(3) 동아시아에서의 적극적 평화 구축	107
다. 국내적 차원	110
(1) 남북관계의 제도화와 통일교육 강화	110
(2) 국내적 통일기반 구축:	
「권위주의적 발전양식」의 민주적 발전양식으로의 전환 ...	119

제 IV 장 결론	127
참고문헌	131

- 표 목 차 -

<표 1> 『국민의 정부』 대북포용정책의 구도	16
<표 2> 북한의 대외의존도	80
<표 3> 신·구 발전양식의 비교 분석	121
<표 4> 발전을 통한 변화전략	130

제 I 장 서론

1. 문제제기 및 연구목적

현재 추진되고 있는 대북포용정책은 기본방향에 있어서는 커다란 문제점을 보이지 않고 있으나, 추진전략은 불명료성으로 인하여 적지 않은 문제점을 지닌 것으로 평가된다. 대북포용정책이 우선적으로 추구하는 사실상의 통일 달성은 북한의 흡수통일 우려로 많은 난관에 봉착할 것으로 보여진다. 예컨대 정부는 인도주의적 문제로 이산가족 문제의 우선적 해결을 추진하지만 북한은 이 문제 해결에 소극적 입장을 견지하고 있다. 그러므로 사실상의 통일의 정책적 목표와 국민적 기대 사이에는 괴리가 발생되어 이는 심각한 대북정책 실패로 이어질 수도 있다. 또한 대북포용정책에 있어서 경제교류협력 역시 북한의 체제변화를 도모하기 보다는 단순히 북한 경제회생을 도와준다는 시각만 부각되고 있다. 더욱이 여기에는 또한 향후 북한 경제체제 변화 어떠한 형태로 변화되어야 하는지에 대한 냉철한 인식이 결여되어 있다.

대북포용정책에서의 또 다른 문제는 사실상 통일을 목표로 삼았기 때문에 발생하는 사실상의 통일과 제도적 통일간의 관계설정의 불투명성이다. 제도적 통일에 대한 입장 결여로 인하여 대북포용정책은 통일의지가 결여된 정책으로 오인되기도 한다. 통일관련 전문가 사이에서도 대북포용정책이 추구하는 통일방식은 독일 통일모델과 유사한 것으로 해석할 수도 있다. 예컨대 한반도 긴장완화, 남북 교류협력 활성화, 사실상의 통일 달성 등은 서독의 신동방정책과 커다란 차

2 대북포용정책 추진전략

별성을 보이지 않기 때문이다. 이러한 불명료한 전략적 구조로 인하여 대북포용정책은 다른 상대방 북한으로부터 여전히 흡수통일을 추구한다는 의혹의 시선을 받고 있는 실정이다.

한반도문제가 민족문제임과 동시에 국제적 성격을 지니고 있는 것으로 이해한다면 한반도문제 해결을 위한 『국민의 정부』 대외정책적 노력은 시행착오에도 불구하고 높히 평가받을만 한다. 과거 『국민의 정부』는 한반도 평화안보정책보다는 교류협력 위주의 대북포용정책을 추진하다가 금강리 핵의혹시설 문제, 장거리 미사일 발사 등 한반도 평화와 안정을 위협받는 상황에 봉착하였을 뿐만 아니라 남북교류협력도 유실될 위기에 봉착하였다. 『국민의 정부』는 교류협력의 안정적 발전을 위해서도 한반도 평화와 안정이 필수적이라는 점을 인식하고, 추후 포괄적 접근을 통한 한반도 냉전구조 해체를 폐리권고안에 반영하는 등 평화안보정책에도 지대한 관심을 기울이기 시작하였다. 이러한 정책적 실수는 무엇보다도 한반도분단 극복을 위한 국제적 환경 조성이 필수적으로 요구된다는 점을 명료하게 인식하지 못하였기 때문에 비롯된 것이다. 예컨대 북미관계의 정상화가 한반도문제 해결의 핵심사항이며, 동아시아 갈등이 극복될 경우 한반도분단도 극복될 수 있다는 점을 분명히 인식하지 못한 것으로 판단된다.

대북포용정책 추진에 있어서 위에서 제기된 문제가 해결되지 못한 나머지, 대북포용정책에 대한 부정적 국민여론도 상존하고 있다. 그러나 정부가 동서지역갈등의 대북포용정책 전이문제, 경제위기 극복문제 등 당면 현안문제 해결을 등한시함으로써 대북포용정책에 대한 국민적 합의 기반을 확대시키지 못하고 있는 것도 커다란 정책적 과오로 되었다.

따라서 본 연구는 기존의 대북포용정책 추진방향을 집중 점검하고 이를 보완·발전하는 방안을 모색하는 데 연구의 주된 목적이 있다.

본 연구의 결과는 효과적인 대북정책 추진방안을 제시함으로써 한반도 평화 및 남북 화해협력 구현과 더불어 한반도 평화통일 추진을 위한 정책자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

2. 연구내용

대북포용정책을 평가하는 제2장에서는 우선 대북포용정책의 구조와 기본방향을 분석한다. 대북포용정책이 추진되는 배경을 분석하면서 과거 대북정책과 대북포용정책간의 차별성을 논의한다. 특히 대북포용정책의 기본철학으로 先평화 後통일, 先민족통일 後국가통일 등으로 정의하면서 정책목표가 사실상 통일이라는 점을 밝히고 있다. 대북포용정책의 정책적 수단으로 한반도 평화를 정착시키려는 평화안보정책과 남북한간 교류협력 활성화를 도모하려는 교류협력정책의 내용을 분석하였다. 이어서 대북포용정책의 기본구조를 분석한 후 대북포용정책의 성과와 과제를 논의하고 있다. 특히 남북정상회담 개최 배경, 성과 및 현재 남북관계 현황을 설명하면서 대북포용정책의 향후 과제를 분석하고 있다.

제3장에서는 대북정책 추진전략을 서술한다. 우선 먼저 분석대상으로 북한의 대남정책을 논의하였다. 북한 대남전략분석 연구물에서는 항상 사회주의체제 및 적화통일노선 고수 등을 불변적 상수로 전제해 왔으나, 본 연구에서는 북한 대남정책이 남·북한 내부, 국제적 여건 등의 변화로 인하여 무력통일 노선, 남조선 혁명노선, 분리차단 노선 등을 거쳐 현재는 남북 평화공존노선을 모색하고 있는 것으로 파악하였다. 따라서 이러한 북한의 대남정책 변화에 발맞추어 정부의 대북정책도 북한의 변화 환경을 조성함으로써 북한 지배층 스스로

4 대북포용정책 추진전략

변화와 개혁의 역사적 길을 견도록 하는 「발전을 통한 변화」 전략을 구사해야 할 것으로 피력하고 있다. 대북정책은 전략적 당면목표로 자본주의 세계체제 편입에 의한 북한체제 변화에 두되, 최종목표는 한반도 평화통일을 설정한다. 전략적 우선순위로는 한반도 냉전구조 해체를 통한 한반도 평화정착문제가 우선적으로 해결되어야 남북한 교류협력의 활성화를 기대할 수 있다는 시각에 입각하고 있다.

특히 제3장 대북정책 추진방향에서는 한반도 냉전구조 해체시까지 교류보다는 협력 위주의 대북정책을 추진할 것을 제안하고 있다. 또한 세계질서 주도권 쟁투, 발전양식 차별성 등 동아시아 갈등 구조를 약화시키는 방향으로 대외정책을 전개할 경우 한반도 분단이 극복될 수 있다는 전제하에서 한반도문제 해결을 위한 국제적 차원이 분석되었다. 이외에도 냉전문화 불식을 위한 통일교육 재정립 문제, 새로운 국가발전양식 정립 등 국내통일 기반 확충문제가 논의되었다.

제Ⅱ장 정상회담 이후 대북포용정책 평가

1. 대북포용정책의 구조와 기본방향

가. 대북포용정책 추진배경

한국은 남북한간 교류의 필요성을 인식함에 따라 「7·4 남북공동성명」에서 남북한간 신뢰분위기를 조성하고 남북한간 교류협력 실시를 북한과 합의한 바 있다. 전두환 정부하에서도 평화정착과 교류협력을 통한 남북한의 평화공존을 목표로 민족화합을 위한 「남북한 기본관계에 관한 잠정협정」을 북측에 제시하였다. 노태우정부는 「한민족공동체 통일방안」에 입각하여 대북 화해·협력 정책을 시도하여 「남북기본합의서」의 체결 결과도 가져왔다. 이처럼 역대 한국정부는 한결 같이 대북포용정책을 실시한다는 의지를 표명하여 현 한국정부의 햇볕정책과 형식적으로 일맥 상통하는 태도를 보인 바 있었다.¹⁾

그러나 이러한 대북정책들은 대부분 북한을 흡수통일하려는 정책의 일환으로 수행되었다. 예컨대 과거 김영삼 정부는 북한붕괴론에 입각, 외교·군사적으로는 북한을 고립시키는 북한봉쇄정책과 더불어, 사회·경제적으로는 북한체제의 개혁·개방을 유도하는 교류협력정책의 추진을 통해 북한붕괴를 촉발시키는 대북 양면정책을 취하였다. 이에 맞서 북한은 남한체제에 대한 우위 상실, 우리정부의 성공적인 북방정책 등의 변화된 상황으로 인해 한반도의 공산화통일보다 북한체제

1) 정부의 대북정책 변모과정에 대해서는 양영식, 「통일정책론」(서울: 박영사, 1997) 참조.

6 대북포용정책 추진전략

수호에 보다 많은 비중을 두는 대남 「분리차단정책」을 구사하였다. 북한은 외교·군사적으로는 대미관계 개선을 위해 통미·봉남정책을 구사하는 한편, 한국의 사회·경제적 영향력을 차단하기 위해 당국간의 대화는 회피하고 극히 제한적 범위에서 남북한간 경제교류를 행하였다.

북한의 이러한 대남정책 구사로 인해 북한붕괴론에 입각한 한국정부의 대북정책은 실효성을 상실한 결과, 북한정권의 상대적 공고화와 더불어 분단의 고착화를 가져왔다. 이러한 문제점을 인식, 「국민의 정부」는 현단계에서 당장 통일을 이룩하기 보다는 평화공존 실현을 우선적으로 추진함으로써 「평화·화해·협력」의 실현을 통한 남북관계의 개선을 대북정책의 목표로 설정하는 등 발상의 혁명적 전환을 꾀하였다. 더욱이 김대중정부는 이러한 문제의식에 바탕하여 통일정책이라는 용어 사용 대신 대북정책이라는 용어를 사용하고 있다.

그러나 현정부가 이러한 현실적인 대북정책의 목표를 설정했음에도 불구하고 대북정책 기본구조의 불명확성으로 말미암아 목표달성을 위한 전략구사에서는 적지 않는 차질과 혼란이 야기되고 있다.

나. 대북포용정책의 기본구조

(1) 목표와 기본이념

「국민의 정부」는 평화정착을 통한 남북한 평화공존의 실현과 더불어, 대북정책 3원칙에 의거하여 남북한간 화해·협력을 통한 남북관계 개선을 현단계 대북정책의 목표로 설정하였다. 우리정부가 대북정책 목표를 남북한간 평화·화해·협력으로 설정했다는 것은 과거 상대방 압박을 통한 대북통일정책이 분단의 고착화, 분단고통의 증대, 인권

훼손 등의 비인간적인 상황이 초래되었을 뿐만 아니라 한반도 평화와 정착에도 많은 문제를 야기했다는 점에 기본적인 착상을 하고 있다. 이와 함께 이러한 목표설정 배경에는 북한이 체제내부의 정치·경제·사회적 문제점에도 불구하고 한반도 주변환경 및 주체사상에 입각한 유교사회주의의 체제유지는 가능할 것이라는 현실적 판단도 기본 인식으로 자리 잡고 있다. 그러므로 「국민의 정부」 대북정책은 實事求是라는 논리적 기초에 바탕을 두고 있다.²⁾

이러한 측면에서 고찰할 때 정부의 대북정책은 한반도를 둘러싼 주변환경과 북한정세로 미루어 볼 때 당장 통일 실현은 어렵다는 전제하에서 무력대결의 위험을 제거하고 평화공존을 우선시한다는 「先 평화·後 통일」정책을 의미하고 있다. 전쟁위험이 상존해 있는 한반도에서 남북한이 소모적인 체제경쟁을 지양하고 상호체제를 인정·존중하는 가운데 한반도 분단 평화적 관리와 화해를 통한 남북한간 평화공존 달성이 김대중정부 대북정책의 기본철학이라고 말할 수 있다.

「先 평화·後 통일정책」은 남북한 관계의 현상유지 (status quo) 변경을 목적으로 추진한 대북봉쇄정책이 오히려 기대와는 달리 남북한간 분단구조를 고착화시켰다는 점을 직시하고, 남북한 관계의 현상유지 상태에서부터 북한의 변화를 점진적으로 추구하고, 이를 위해 북한의 변화를 강요하기 보다는 화해·협력을 통해 북한의 변화여건 조성을 도모한다는 것을 의미한다.

대북포용정책은 하나의 민족에는 변함이 없지만 북한정부의 실체만은 인정한다는 합리론에 기초하여, 한반도내 2개의 국가가 존재함은 인정하나 상호 외국이 아님을 강조함으로써 남북한 상호 체제를 인정하고 존중하는 「1민족 2국가론」에 입각하고 있다. 이러한 「1민

2) 통일부, 「햇볕정책의 의미와 추진방향」 (서울: 통일부, 1998) 참조.

족 2국가론」에 입각하여 우리정부는 북한과 1991년 기본합의서를 체결했으며, 유엔에 동시 가입도 하였다.

「국민의 정부」의 대북정책은 한반도 통일을 포기하고 분단을 고착화시키는 것이 아니라, 평화공존의 토대 위에서 남북한간의 평화적인 교류와 협력을 활성화시킴으로써 법적인 통일이라 할 수 있는 국가통일 보다 사실상의 통일상태인 「민족통일」을 먼저 이룩하려는 「先민족통일·後국가통일」을 추구하는 점진적 통일정책이라고 평가할 수 있다. 특히 한반도 통일이 가까운 장래에 달성될 전망이 없다는 판단과 함께 분단에 따른 인간의 존엄성이 희생되어서는 안된다는 인식하에서 「先민족통일·後국가통일」 정책을 추구하고 있다. 이러한 정책은 민족의 동질성과 상호신뢰를 회복하여 남북한간 상호의존성을 제고함으로써 평화통일 기반을 구축을 목적으로 하고 있다.

과거 우리정부의 대북봉쇄정책과 북한의 대남 분리차단정책간의 충돌로 남북관계는 군사적 대결, 체제경쟁 등의 「적대적 갈등관계」를 맺고 있었다. 그러나 현 정부의 대북정책은 이념적 대결에 따른 군사적 대결 및 체제경쟁 관계에 있으면서도 한반도 분단의 평화적 관리와 함께 사회·경제적 교류·협력을 동시에 추구하는 「경쟁적 협력관계」 형성을 도모하고 있다. 「국민의 정부」는 「힘의 우위정책」에 입각한 통일정책 보다는 분단질서의 평화적 관리 및 화해·협력에 중점을 두는 현실주의적 대북정책을 추진함으로써 북한의 변화를 유도하고, 궁극적으로 한반도 평화가 유지되는 가운데 통일로 나아가는 점진적 통일정책을 취하고 있다.

한반도문제는 우리민족 내부의 문제인 동시에 주변 강대국들의 이해도 걸린 국제적 문제라는 복합성을 지니고 있다. 한반도 평화·안보 문제에 관한 한 우리정부의 대북정책은 기본적으로 동아시아 역내권 국가들의 대결적인 모순·갈등관계를 평화적으로 관리해야 하는 점에

서 국제적 성격을 지니고 있다. 즉, 남북한이 주도적으로 결정하고 해결해야 하지만, 한반도 분단은 단순히 남북한 분단만이 아니라 동아시아 내부갈등과 일정한 맥을 같이 하고 있으므로 한반도 평화정착문제를 해결하기 위해서는 국제사회의 협조와 지지가 필요하다.

김대중정부의 대북정책은 한반도 평화와 안정을 바란다는 점에서 한반도 주변국가들의 대북정책과 맥락을 같이 하고 있다. 예컨대 중국, 미국 등 주변국들은 체제위기로 인한 급작스러운 북한의 붕괴를 예방하고 한반도 평화와 안정을 유지하기 위하여 여러 가지 방식으로 북한에 지원을 하고 있다. 특히 미국은 개입·확대정책을 통하여 북한의 호전성을 순화시키고 북한의 체제변화를 유도함으로써 한반도와 동아시아의 안정을 추구하고 있다. 그러므로 『국민의 정부』의 대북정책은 동아시아의 냉전적 대립을 해소하고 평화와 안정을 희구하는 국제주의적 성격을 지니고 있다고 평가할 수 있다.

김대중정부의 대북정책은 과거 정부와는 달리 대북정책을 정권안보 차원에서 이용하지 않을 뿐만 아니라, 소수 특정인들이 밀실에서 대북정책을 추진하거나 정부의 공식기구가 아닌 비선조직을 통해 정책을 추진하는 행태를 띠지 않고 있다. 과거 남북한이 『적대적 공존관계』에 입각하여 대북정책을 국내정치에 모두 이용하였으나, 김대중 정부는 대북정책을 민주주의 발전에 기여하는 방향으로 추진하고 있다. 또한 대북포용정책이 일관성 있게 추진됨으로써 『국민의 정부』의 대북정책에 대한 한반도 주변국들의 이해와 신뢰를 높여서 한반도 평화와 안정은 물론 남북관계의 개선에도 지대한 영향을 미치고 있다.

『국민의 정부』의 대북정책에는 박애주의적 도덕성과 인도주의 존중 원칙이 내포되어 있다. 이러한 대북정책 철학은 경제난에 봉착하여 있는 북한주민들의 어려움을 방치하지 않고 식량지원, 농업지원

등을 추진하고 이산가족문제를 해결하려는 인도주의적 정책에서 나타나고 있다.

(2) 대북포용정책의 기본방향

(가) 한반도 평화·안보정책

우리 정부는 「평화·화해·협력」의 실현을 통한 남북한 관계의 개선을 대북정책의 목표로 설정하고 이러한 정책 목표에 도달하기 위해 ① 평화를 파괴하는 무력도발 불용, ②흡수통일 배제, ③화해·협력의 적극 추진이라는 대북포용정책의 3대원칙을 설정하였다.

우리 정부 대북정책의 첫번째 원칙은 북한의 어떠한 형태의 무력도발도 용납하지 않으며, 전쟁억지를 위한 확고한 안보태세를 유지하면서 무력도발에 대해서는 상응한 대응조치를 취하겠다는 입장을 견지한다. 이러한 입장에서 「국민의 정부」는 북한의 대남테러, 무력도발, 무력통일노선 등 민족공멸을 초래할 수 있는 폭력이나 무력은 결코 용납하지 않을 것이다. 이를 위해 「국민의 정부」는 북한의 무력도발을 하지 못하도록 대북억지력을 유지할 것으로 보여진다.

이와 함께 김대중정부는 한반도에서의 공고한 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 노력을 지속적으로 경주해 나감으로써 한반도에 적극적인 의미의 평화를 정착시키고자 한다. 즉 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용원칙은 우선 현재의 강력한 안보태세를 유지하는 가운데 미래지향적으로 한반도 평화구축을 적극 추진한다는 것을 의미한다. 이러한 대북정책의 하부 원칙으로 안보태세의 유지, 남북한 군사적 신뢰조치 구축, 한반도 평화체제 구축, 집단안보 구축 및 다자간 안보협의체 추진 등이 「국민의 정부」의 대북정책에서 안보문제에 관한

주된 내용으로 해석된다.

이러한 정책 기조 아래에서 우리 정부는 대북정책의 걸림돌이 되고 있는 한반도 안보문제를 측면 돌파하기 보다는 평화·안보정책의 추진으로 정면 돌파하는 정공법을 택함으로써 한반도에 평화정착과 평화공존을 가져오는 대북정책을 추진하고 있다. 평화정착을 통해 남한의 보수층과 북한의 강경보수파의 입지를 약화시킴으로써 정책 추진 공간을 넓힐 수 있을 것으로 보이며 북한체제를 중국 및 베트남 처럼 개혁·개방시키는 효과가 있을 것으로 기대된다.

남북한 분단을 단순히 민족문제로 보지 않고 동북아시아 내부의 체제갈등 문제와 맥락을 같이 하는 것으로 인식함으로써, 『국민의 정부』는 남북한 관계 뿐만 아니라 동북아시아 평화와 안정을 고려하는 가운데 한반도 평화·안보정책을 추진하고 있는 것으로 볼 수 있다. 남북관계의 정상화 및 통일을 향한 접근은 동북아시아의 평화유지와 긴장완화를 통해서만 가능하다는 인식 아래에서 『국민의 정부』의 대북정책은 동북아시아정책과의 연계하에서 추진되고 있다.³⁾

『국민의 정부』는 한반도 평화문제가 남북한간의 안보문제 뿐만 아니라 동북아시아 전체 질서와 연계되어 있다는 인식하에서 한반도 평화·안보문제 관련 제반 여건을 충분히 고려하여 정책을 추진하고 있다. 이러한 정책의 일환으로 미국의 대북제재조치 완화·해제 및 북한의 대서방 외교관계 개선을 촉구하는 입장을 보였으며, 한반도

3) 동·서독간의 평화문제는 독·소불가침조약인 모스크바조약, 독·폴란드 불가침조약, 4대국 베를린협정 등 일련의 긴장완화관련 협정을 체결하고, 동독의 대서방 외교관계 정상화 및 서독의 대동방 외교관계 정상화 등과 더불어 나토와 바르샤바조약군간에 일차적으로 조정되었다. 그 다음으로는 동·서독이 동시에 가입하였던 유럽안보회의 (CSCE)가 양독의 대외적 약속 이행을 국제적으로 보장하는 기능을 하였던 바, 이러한 다자간 국제회의는 양측간의 안보와 교류·협력을 제도적으로 보장·촉진시키는 기능을 수행하였다.

평화 및 안정을 위해 필수적인 대북경수로 지원사업도 차질없이 수행하고 있다. 또한 한반도 평화문제를 중점적으로 논의하는 4자회담에서 한반도 평화를 국제적으로 보장받기 위해 일련의 평화협정 및 불가침협정도 체결하고, 동북아시아 다자간 안보대화체 구축도 추진할 것으로 예상된다.

김대중정부의 대북정책 제2원칙은 「흡수통일배제 원칙」이다. 흡수통일이란 어느 한 국가가 자기체제를 포기하고 상대방 체제를 받아들이거나 한 체제가 붕괴하여 다른 체제에 흡수·병합될 경우 이루어지는 통일 형태이다. 우리정부는 무력대결의 위험을 제거하고 평화공존하는 것을 대북정책의 최우선과제로 삼고 있다. 더욱이 흡수통일론은 한반도 평화와 안정을 저해하고 비현실적인 북한붕괴론에 입각하고 있다. 따라서 김대중정부는 상대방의 이익은 우리의 손해라는 냉전논리에 의거하여 북한을 포위·압박함으로써 북한붕괴를 유도하는 흡수통일론을 배제하겠다는 것을 「흡수통일배제 원칙」에서 천명하고 있다.

(나) 남북한간 화해·협력정책

김대중정부 대북정책의 제3원칙은 평화정착 기반 위에서 남북한간 화해·협력을 적극 추진하는 「화해·협력의 적극추진」 원칙이다. 이를 위해 우리정부는 남북한간의 적대적 관계를 지양하고 상호 이해의 기초를 마련하기 위해서 실현 가능한 분야부터 대북 화해·협력을 추진하고 있다. 이를 통해 남북한간에 민족적 동질성을 회복하고 민족 전체의 복리가 증진될 수 있도록 각종 분야에서의 대북 교류·협력을 도모한다.

김대중정부는 「평화·화해·협력」의 대북포용정책 목표를 달성하기

위해 한반도에 평화를 정착시키는 평화·안보정책과 함께 남북한간 동질성 증대 및 분단고통의 감소를 위한 화해·협력정책을 병행 추진하고 있다. 대북 화해·협력정책은 분단 이후 누적된 남북한간의 적대감정을 해소하고 상호 이해의 기초를 마련하기 위해 우선 실현 가능한 분야부터 대북 화해·협력정책을 추진하고 있다. 『국민의 정부』의 대북 화해·협력정책은 정부차원에서는 상호주의 원칙, 민간차원에서는 정경분리원칙, 정부·민간 차원에서는 인도주의 원칙에서 수행되고 있다.

『국민의 정부』는 남북한간 교류·협력의 과정에서 북한을 단순한 시혜적인 지원대상으로 보지 않고 동등한 대화·협상의 동반자적 관계로 보는 대북 상호주의 원칙을 대북 화해·협력정책의 원칙으로 설정하였다. 대북 상호주의원칙은 남북관계에 있어서 남북한이 서로 필요로 하는 목표를 제시하고 상호 타협·수용함으로써 상호 이익을 증진시켜 나가는 원칙을 의미한다. 상호 불신이 상존하고 있는 남북관계에서 상호주의 원칙은 『주고 받는』 관계를 정착시킴으로써 불필요한 명분 경쟁을 지양하고 상호 이익을 추구하는 효율적인 접근방법이라고 할 수 있다.

그러나 대북 상호주의 원칙은 우리 정부가 북한에게 100을 주면 북한으로부터 100을 받아야 한다는 『철저하고 엄격한 상호주의』가 아니라 유연하고 신축적인 상호주의 원칙을 의미한다. 즉 대북 상호주의 원칙은 엄격한 조건과 등가성을 갖는 상호주의 원칙보다는 시차성과 상대의 형편을 감안하는 신축적인 상호주의 원칙이다. 이와 같이 『국민의 정부』가 유연하고 신축적인 상호주의 원칙을 견지하는 점은 동족에 대한 아량과 포용적 대북자세에서 비롯된 것으로서 향후 북한이 남북관계 개선노력에 전향적인 자세를 보이는 것에 따라 우리정부의 대북 상호주의 원칙의 구사도 상당 정도 유연성을 가지

고 대북 협상에 임하겠다는 것을 의미한다.

우리정부는 대북 경제교류·협력을 정경분리 원칙하에서 추진하고 있다. 대북 정경분리 원칙이란 남북한간 정치·군사적 사안과 경제교류협력을 직접적으로 연계시키지 않고 상대방의 이익은 나의 손해라는 영합게임적인 냉전논리에서 벗어나 상호 이익을 도모하는 정합게임적 입장에서 민간 주도의 경제원리에 따라 남북한간 경제교류협력을 추진하는 것을 의미한다. 이에 따라 『국민의 정부』는 북한의 잠수정 침투사건에도 불구하고 현대의 금강산 관광사업 추진을 허용해 왔으며, 정경분리 원칙에 입각하여 남북경협을 활성화해 나간다는 대북 정책 기조에 따라 기업인 방북 확대, 투자규모 상향조정, 경협절차 간소화 등 남북경협 활성화를 위한 제반조치를 취한 바 있다. 또한 북한경제 회생을 돕고 민족경제의 균형발전을 위해 정부는 정부차원의 경협도 적극 추진하고 있다.

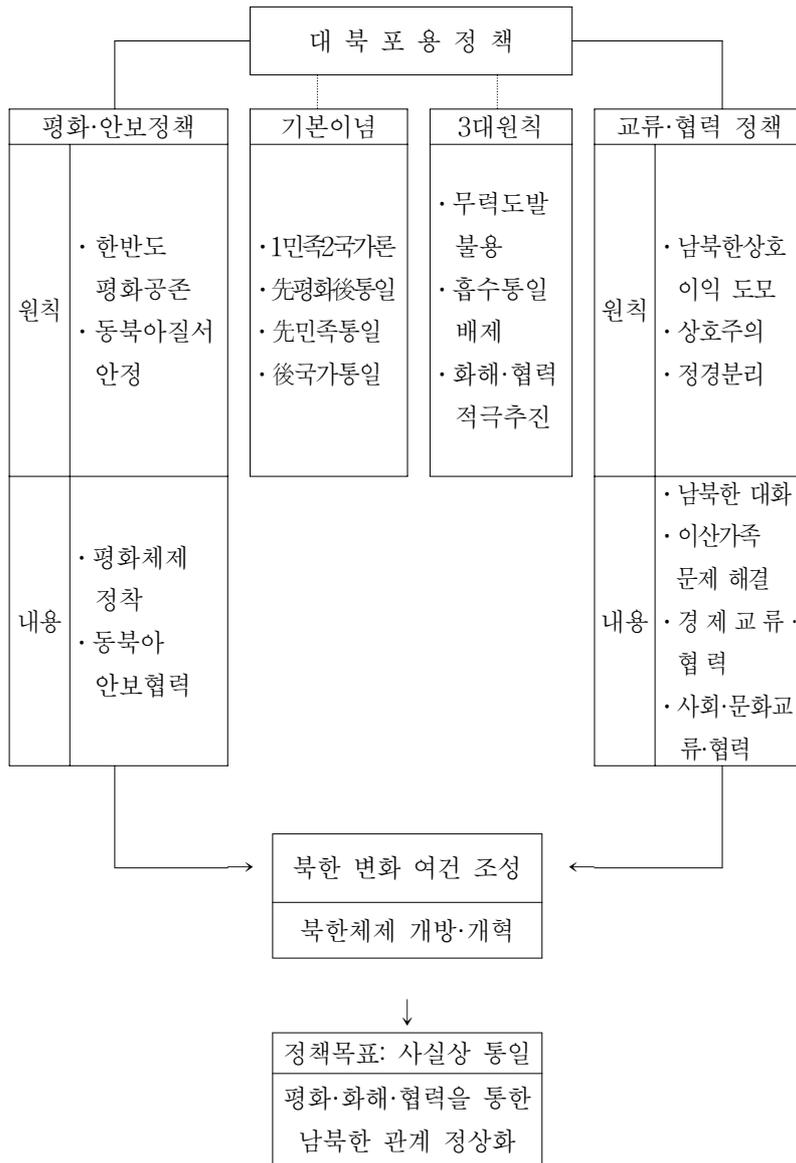
우리정부는 교류·협력정책의 추진에 있어서 단기적이고 가시적인 성과를 얻기 위하여 무리한 정책을 추진하거나, 북한이 수용하기 어려운 정치적 양보부문과 연계하는 대북 교류·협력정책은 자제하고 있다. 남북한간 교류·협력정책 추진시 남북한간의 자유여행 및 접촉 보장, 이산가족 재결합 등 북한당국이 체제위협 요인으로 간주하는 현안에 대해서는 신중하게 접근하고 있다.

『국민의 정부』는 경제사정이 어려움에도 불구하고 극심한 식량난을 겪고 있는 북한동포에게 인도주의적 차원의 대북지원을 하고 있다. 정부차원에서는 WFP 등 국제기구의 대북지원에 적극 참여하고, 민간차원에서는 대한적십자사를 통해 지원하는 등 다양한 경로와 방법을 통해 북한주민들에게 도움을 주고 있다. 이와 함께 남북 농업개발 협력 및 경협 활성화 등을 통해 북한 식량문제를 근원적으로 해결하는 노력도 지원할 것이다.

「국민의 정부」는 분단고통의 감소를 위해 인도주의적 차원에서 남북이산가족 문제를 해결하는 정책적 시도를 취하고 있다. 분단 반세기가 지났으나 천만 이산가족들은 1세대의 고령화에도 불구하고 아직도 흩어진 가족들의 생사조차 확인하지 못하고 있다. 이를 위해 이산가족에 대해서는 방북절차를 대폭 간소화할 것이며, 영세 이산가족에 대해서는 이산가족 교류에 필요한 경비 일부도 지원하는 정책도 취하고 있다.

「국민의 정부」의 대북 화해·협력정책은 북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성함으로써 남북한간의 신뢰를 회복하고 평화공존과 공존공영을 도모함으로써 중·장기적으로 한반도 평화와 안정에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 경우 「국민의 정부」는 북한의 유교 사회주의적 스탈린주의체제의 비합리적인 자세에 대해서는 의연히 대처하지만, 「접촉을 통한 변화」에 입각한 보다 많은 접촉·보다 많은 대화, 보다 많은 협력을 추진하여 북한의 경직된 체제를 보다 인간적인 사회주의체제로 변화하도록 대북정책을 경주할 것으로 보여진다.

<표 1> 「국민의 정부」 대북포용정책의 구도



2. 대북포용정책의 성과와 과제

가. 정상회담의 개최 배경 및 성과

(1) 남북정상회담의 성사 배경

2000년 6월 중순 분단 55년만에 남북정상회담이 개최되었다. 이번 회담에서 남북정상은 통일의 자주적 해결, 연합·연방제의 공통성 인정, 친척방문단의 교환, 경제협력 및 다방면 교류의 확대, 당국간대화의 재개 등 5대원칙에 합의하였다. 남북정상회담이 성사된 국제적 배경으로는 소련, 동구권 사회주의 붕괴 및 중국사회주의 변혁, 한·소, 한·중 수교 등에 의한 탈냉전 후 국제환경의 급변한 것을 들 수 있다.

한편, 우리정부는 금강산관광 등 민간차원 경제협력을 추진했을 뿐만 아니라 냉전구조 해체 등 북한 대외관계 개선에 대한 도움을 주는 등 초지일관 대북포용정책을 추진하였다. 또한 김대중 대통령의 베를린 선언에서는 당국간 경제협력을 제안하면서 마침내 북한의 호응을 이끌어 냈던 것이다. 우리정부는 대북포용정책을 기초로 한·미·일 정책공조(페리process)를 통해 북한의 국제사회 참여 환경을 조성했고, 중·러도 한반도 평화와 안정에 적극 협조하는 등 국제사회가 남북대화를 북한에게 권고한 결과로 남북정상회담이 성공리에 개최되었던 것이다.

김정일의 북한도 김일성 사후 내부권력을 정비한 후 경제난 타개를 위해 북미·북일 수교 협상 강화 등 경제발전을 위한 중장기적 대외환경 조성을 위해 남북정상회담에 임했던 것으로 보인다. 이외에도

북한은 경제위기 극복 차원에서 한국과의 관계 개선을 통한 경제적 지원을 얻으려는 목적에서 정상회담에 임했던 것으로 분석된다.⁴⁾ 또한 북한은 체제정비 후 한국을 비롯한 서방국가들과의 교류에서 야기될 부정적 영향력을 어느 정도 통제할 수 있다는 자신감에서 남한과의 정상회담에 임했던 것으로 분석된다. 이외에도 통미봉남으로 일관해 왔던 북한이 정상회담에 임했던 것은 남한의 한반도 관련 대외 정책적 주도력을 긍정적으로 평가하고 북한이 현실적으로 봉착하고 있는 안보위기와 경제위기를 극복하는 데 한국의 외교적 도움이 필수적인 것으로 인식한 것으로 판단된다.

(2) 정상회담의 성과

이번 남북정상회담이 분단 55년만에 개최되었다는 점에 비추어 볼 때 만남 그 자체가 이미 남북한간 갈등과 반목을 해소하는 계기라고 볼 수 있다. 또한 이번 정상회담을 계기로 남북한 주민간에도 신뢰구축과 화해협력의 전기가 마련된 것으로 평가할 수 있다. 이외에도 이번 남북정상회담을 계기로 우리정부가 북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성함으로써 북한이 개혁·개방으로의 길을 신중하게 모색하는 전기를 마련했다는 데 그 의의가 있다. 남북정상회담을 전후로 북한이 개혁·개방 입장을 신중하게 모색함에 따라 향후 남북한관계는 적대적 대립관계에서 경쟁적 공존관계의 초기단계로 진입할 것으로 분석된다.

이번 정상회담을 계기로 남과 북은 상호 침략할 의사가 없음을 확

4) 북한은 2000년 신년사에서 '강성대국 건설에서 결정적인 전진을 이룩해 나가는 총진격의 해로'로 규정하고 강성대국 건설의 힘있는 추동력으로 과학기술을 바탕으로 한 경제건설을 무엇보다 강조하고 있다.

인하고 상대방을 위협하는 행위를 자제하기로 함으로써 한반도의 평화와 안정 유지에 적극 기여하고 있다고 볼 수 있다. 또한 남북 협력을 통하여 신뢰구축과 공동이익의 범위를 확대해 나가고 있다.

<제1항 자주적 통일원칙의 확인>

“통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결한다”는 남북공동선언 제1항은 남북이 7.4 남북공동성명에서 합의한 원칙을 재확인한 것으로, 통일문제는 기본적으로 우리 민족 내부 문제이며, 따라서 통일문제는 남북한이 당사자 원칙에 입각, 7천만 겨레의 뜻과 의사에 따라 해결하기로 한 것을 의미한다.

6.15 남북공동선언문 제1항 「통일문제의 자주적 해결」 조항에서 「자주적」 용어는 북한은 주한미군 철수 등 외세 배격, 남한은 한반도 문제의 당사자 해결원칙으로 이해하는 등 이중적 의미를 포함하는 것으로 해석될 수 있다. 1972년 7.4공동성명에서 천명된 자주 원칙은 통일문제를 “외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이” 자주적으로 해결한다는 것으로서 북한에 의해 외세배격은 주한미군 철수 주장으로 연결되었다.

그러나 이번 남북공동선언에서 자주적 의미는 외세 배격 차원의 자주라기 보다는 통일문제를 “우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결한다”는 긍정적 차원의 자주원칙을 내포하고 있다. 즉, 한반도문제가 민족문제라는 점에서 최소한 한민족 스스로가 주도적으로 해결해야 한다는 점에서 남북한 모두 동의한 것으로 해석할 수 있다. 김대중대통령은 외세 배격 등 배타적 자주가 아니라 국제사회의 지지와 협력에 바탕한 자주가 필요하다는 점을 역설하였으며, 김정일 국방위원장과 공감대를 형성한 것으로 알려졌다. 그동안 북한이

자신의 체제를 위협하는 것으로 오해해 왔던 국제공조문제에 대해서 한반도 평화와 안정, 그리고 북한의 국제사회 참여와 경제적 진출에 도움이 되는 환경을 조성하기 위한 것임을 충분히 납득시키고, 이러한 방향에 협조할 것을 설득하였던 것이다.

한반도 분단과 통일이라는 한반도문제의 해결에 있어서 주변 4국의 이해와 협조는 필요 불가결한 요인이지만, 주변 4국의 이해관계에 의해 한반도문제가 좌지우지되어서는 안된다는 점에서 남북은 이번 정상회담을 계기로 최소한의 합의에 도달한 것이다. 두 정상은 진지한 대화를 통해 주한미군이 동북아 평화와 안정에 중요한 역할을 한다는 데 이해를 넓혔다. 특히 북한이 미군주둔 문제에 전향적 반응을 보였다는 점에 비추어 볼 때 『통일문제의 자주적 해결』 조항은 북한이 외세배격 차원에서 통일문제를 파악하기 보다는 통일문제를 민족적 당사자끼리 해결해야 한다는 입장으로 선회한 것으로 해석된다. 남북공동선언 제1항은 우리 민족의 생존과 장래 문제를 국제사회의 지지와 협력을 바탕으로 남북 당사자가 스스로 풀어나가겠다는 의지가 반영된 것으로 분석된다.

<제2항 통일방안의 공통성 인정>

과거 남북은 민족국가적 정당성을 서로 상대방의 존재를 부정하고 자기체제의 긍정적 수용에서 찾았다. 이번 정상회담에서 남과북은 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 명기되고, 양국이 대등한 관계로 참여하는 연합제 및 '낮은 단계의 연방제' 안을 통일방안으로 논의하는 데 합의하였다. 이것은 남북한이 서로 민족내부의 특수관계로서 남북한 실체를 상호 인정한 것으로 평가할 수 있다.

우리 사회 일각에서 공동선언 2항이 북한의 적화통일방안인 연방

제안에 동의해준 것으로 잘못 오해하는 시각도 있으나, 이는 기본적으로 북한의 통일방안 변화를 전혀 인식하지 못한 결과인 것으로 보인다. 과거 연방제안이 중앙정부가 외교, 국방 등 권한을 지니고 있는 반면, ‘낮은 단계의 연방제’ 통일방안은 지방정부에 외교, 국방 등의 권한을 부여하는 것으로 되어 있다. 이처럼 북한은 1국가론의 연방제통일방안에서 2국가론에 가까운 연합적 성격의 연방으로 선회한 것으로 분석된다. 따라서 제2항의 합의는 우리의 통일방안을 정상회담에서 수정한 것이 아니라 북한이 스스로 자신의 연방제 통일방안을 수정해서 제의한 것으로 보아야 한다.⁵⁾

<제3항 인도적 문제의 해결>

과거 남북한은 실현가능성이 극히 낮은 통일방안은 물론, 통일정책과 같은 거대담론을 상대방에게 제시하고 자국민들에게도 이야기해 왔다. 이와 유사하게 실천과 거리가 먼 7·4 남북공동성명과 남북기본합의서도 생산해 냈다. 이러한 결과가 빚어진 원인은 남북한이 서로 차이점을 인정하지 않고 서로의 체제이념을 상대방에게 강요하

5) 북한은 현재 처한 체제내적 문제점으로 인하여 연방제 또는 연합제에 상관없이 남한과 제도적 통일을 모색할 수 있는 상황에 처해 있지 않다. 만일 북한이 연합제나 연방제를 수용하여 제도적 통일을 모색할 경우 급격한 체제붕괴로 이어지는 상황에 봉착될 수밖에 없을 것이다. 연방제 연합제 등의 통일방안은 원래 체제우위를 점한 국가들의 통일방안이다. 북한은 과거 자신이 체제우위를 점하고 있는 것으로 확신했던 1960년 외국간섭없는 총선거를 통한 통일방안을 제시하였다. 이것이 수용하기 어려울 경우 연방제를 통일방안으로 제시한 적이 있었다. 그러므로 북한의 낮은 단계 연방제에 의한 통일방안 제의는 실질적으로 북한주민을 대상으로 하는 국내정치적 통일담론에 불과하기 때문에 우리 사회 내부에서 과도한 통일방안 논의는 무의미하다는 사실을 직시해야 한다. 이에 대해서는 한국통일포럼 주최 「남북 통일방안의 모색」(서울, 2000) 발표논문 참조.

고 적화통일이나 흡수통일을 주장했기 때문이다. 그러나 이번 남북정상회담에서는 실천가능한 분야부터 합의하여 실행에 옮기는 실사구시 정신에 입각하여 이산가족 상호방문단 교환, 남북교류·협력에 합의하였다.

정상회담 이전에도 우리정부는 이산가족문제 해결을 대북정책의 최우선적 과제로 설정하고 비료지원과 연계하여 이산가족면회소 설치를 제의하였고, 제3국에서의 가족상봉에 대한 재정적 지원을 확대하는 등 이산가족문제 해결의지를 북한에 적극 보였다. 북한도 1998년 3월 인민보안성내 주소안내소를 설치하여 이산가족을 체계적으로 분류하고 있는 등 남북관계 개선을 위해서는 이산가족문제 해결에 어느 정도 호응해야한다는 점을 인식하고 있는 것으로 보여진다.

과거 이산가족문제에 대해 남북이 해결의 실마리를 찾지못했던 원인은 북측이 이산가족문제를 체제와 연관된 정치적 문제로 간주한 반면, 남측은 인도적 사안으로 이해하였기 때문이다. 이번 정상회담을 통하여 이산가족문제는 인도적 문제로 합의되어 향후 이산가족문제는 전반적으로 해결되기는 어려울지 몰라도 점차 폭을 넓혀가면서 점진적으로 해결될 수 있을 것으로 전망된다. 특히 이번 8·15 남북 이산가족 방문단의 상호교환을 계기로 남북의 흩어진 가족이 생사확인 및 서신교환, 면회소 설치 및 상봉 및 재결합 등의 단계로 점차 발전해나갈 경우 국군포로와 납북자를 포함한 분단 희생자로서의 이산가족들의 분단고통의 감소가 이루어질 것으로 판단된다.⁶⁾

6) 그러나 이번 정상회담에서는 납북자·국군포로문제를 등한시하는 대북정책의 정체성 확립 문제가 노정되었다. 즉 이번 정상회담에서 이산가족문제 합의사항에서 북한측 미전향장기수 북한송환문제는 논의·합의되었으나, 납북자 및 국군포로문제가 합의되지 않는 문제점이 드러났다.

<제4항 남북경제협력과 교류협력 활성화>

남북정상들은 공동선언 4항에서 “경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화”시키기로 합의하였다. 이미 김대중정부는 정경분리의 원칙에 입각하여 금강산관광 등의 대북경협사업을 허용하였고, 사회문화 교류협력의 활성화도 이루어 졌다. 1997년까지 북한방문 인원은 총 2408명이었으나, 김대중 정부 출범 이후 1999년 12월까지 금강산관광인원 15만여명을 제외해도 방북인원은 8724명에 달한다. 또한 1999년 한해 동안 남북교역 총액은 3억 3천만 달러로 남북경협이 본격화된 1989년 이후 최고치에 달하였다.

대북포용정책은 실사구시에 입각하여 교류협력의 중요성을 강조해왔다. 2000년 1월 남북경제공동체 구상 제의와 베를린 선언을 통해서도 구체화되었으며, 교류협력을 통한 사실상의 통일로의 접근이 국가통일에 이르는 전단계로 이해한다. 이러한 측면에서 남북공동선언 제 4항은 국가통일에 앞서 민족통일을 이루기 위한 과정의 일환으로 경제협력을 통한 민족경제의 균형발전 및 사회문화교류협력의 활성화에 남북정상이 합의한 결과이다.

남북정상들이 경제교류협력의 강화에 합의함으로써 남북경협의 제도화가 가속화될 것이며, 중장기적으로 남북경제공동체 형성을 촉진시킬 것으로 분석된다. 과거 우리 정부는 정경연계정책에 의해 대북경제정책을 추진해왔다. 이에 따라 남북 경제교류협력은 미미한 상태에 머물러 있었으나, 국민의 정부 출범 이후 정경분리정책에 의해 기업들의 대북진출이 부분적으로 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 투자보장협정, 이중과세협정, 청산계정 등 제도적 장치의 미비로 대북진출에 따른 위험성이 지대했다. 그러나 이번 정상회담을 계기로 각

중 제도적 장치가 구축되고 당국간 경험으로 인한 북한의 사회간접 자본 구축도 가능해져 민간기업의 대북진출 환경도 호전될 수 있을 것으로 판단된다.

과거 북한은 흡수통일 우려에서 남북간 교류협력을 기피하는 「분리차단정책」을 구사하였다. 그러나 이번 정상회담에서 북한이 교류협력 활성화에 합의한 것으로 보아서 정상회담은 향후 남북간 교류협력의 제한적 활성화에 기여할 것으로 보인다. 물론 교류협력이 활성화되면 북한주민들의 사상적 오염이 가중될 것이지만, 북한은 이러한 부작용을 통제가능한 것으로 판단하고 향후 남북교류협력에 제한적이나마 어느 정도 응해올 것으로 보인다.

남북정상회담을 통해 남북교류협력이 점차 활성화될 경우 남북간 긴장완화와 평화정착은 물론, 반세기 동안 단절된 민족의 단일성도 점차 회복되고 단일민족의 정체성도 되찾을 수 있을 것으로 분석된다. 남북 교류협력의 활성화는 궁극적으로 국가통일에 앞서 민족통일로 나아가는 징검다리 역할을 할 것이다.

이번 남북정상회담은 당국간 경제협력사업과 제도적 장치 마련을 통하여 북한경제가 회생할 수 있는 계기를 제공하고 있다. 북한 경제사정을 살펴볼 경우 북한은 현재 자력으로 경제발전을 추진할 수 있는 여력을 지니고 있지 못하다. 북한이 자본주의 세계경제에 편입되도록 우선 먼저 남한이 선제적 지원과 투자를 통하여 북한경제의 회생을 도와주어야 한다. 이러한 면에서 비추어 볼 때, 이번 남북정상회담은 남북경협을 통하여 남북간 상호의존성을 강화시켜 향후 평화통일의 물적 토대인 민족경제공동체 형성에 기여할 것으로 분석된다.

<제5항 당국간 대화의 제도화>

공동선언 제5항은 일차적으로 앞의 4개항의 합의를 이행하기 위한 부수적 조치라는 성격을 지닌다. 정상회담 이후 장관급회담, 국방장관회담, 남북적십자회담 등은 이러한 합의의 일환으로 신속하게 개최되었다. 김영삼정부 시절 북한 핵문제와 김일성 사망후 조문문제 등으로 극도로 악화된 상태에 머무르는 등 과거 남북관계는 공식적인 당국간 대화가 단절된 상태였다.

대북포용정책이 한반도 평화와 남북간 화해협력을 추구함으로써 사실상의 통일을 추구하는 것이라면, 남북간 화해협력을 위해서는 남북간 갈등을 조정하고 협력관계를 모색하기 위한 당국간 상시대화가 필수적으로 요구된다. 이러한 면에서 남북정상회담에서 당국간 대화의 제도화에 합의한 것은 향후 남북 화해협력이 보다 진전될 수 있으리라는 것을 함축하고 있다.

더욱이 공동선언문 5개항의 합의와는 별도로 적절한 시기에 김정일 국방위원장의 서울 답방을 명문화함으로써 남북한 관계가 사실상 중대한 전환기에 접어들었음을 시사한다.

나. 정상회담 이후 남북관계 현황

정상회담 이후 남북관계는 실로 엄청난 변화를 보여주고 있다. 분단 반세기 동안 불신과 대결의 구도로부터 화해협력과 평화정착의 길로 남북 모두 걸어나가고 있는 것이다. 예컨대 남과 북은 장관급회담을 중심협의체로 하여 주요 현안문제들을 협의해 나가고 있으며, 협의사항도 예정대로 이행해 나가고 있다. 특히 9월 25일 제주도에서 분단 이후 남북국방장관 회담이 개최되어 군사적 신뢰구축문제와 더

불어 경의선 철도 연결 및 도로개설공사에 따른 협력문제를 협의하였다. 이는 군사분계선 일대에서 상호비방 중지와 함께 한반도 긴장 완화와 평화정착을 위한 중요한 전기를 마련하였다는 점에서 높이 평가할만하다.

민족의 숙원인 이산가족문제를 해결하기 위한 길도 조금씩 열리고 있다. 8.15를 계기로 이산가족방문단 교환이 있었으며, 그후 추가 이산가족방문단 교환, 생사확인, 서신교환, 상봉면회소 설치문제 등 이산가족문제의 해결을 위한 노력이 활발하게 진행되어 제2차 이산가족방문단이 상호교환되었다.

남북 교류협력분야에서도 괄목할만한 전기가 마련되고 있다. 경의선 철도 연결, 문산·개성간 도로개설 사업 등이 시작되었으며, 임진강 수해방지 사업도 조만간 추진될 예정이다. 또한 투자보장·이중과세방지협정 체결 등 남북경협 활성화를 위한 제도적 장치 마련문제도 실무협의를 진행되어 투자보장 협정 등에 남북이 가서명한 상태에 있다. 언론사 사장단 방북, 북한측 교향악단 서울방문 등 상호신뢰회복을 위한 노력도 점차 가속화되고 있다. 특히 인류의 대축제인 시드니 올림픽에서 남북한 선수단이 하나의 깃발, 한반도기 아래 함께 입장한 것도 한반도 평화를 전세계에 전하려는 실천적 노력의 징표라고 볼 수 있다.

남북정상회담과 이후 남북관계 현황이 사회적으로 갖는 가장 큰 의미는 국민들이 남북관계에 대하여 신뢰를 갖기 시작했다는 데 있다. 과거 우리 국민들은 남북관계의 정치적 이용, 남북관계의 무성과 등으로 남북관계에 대해 관심을 보이지 않았으나, 남북정상회담 성사, 이후 개최된 장관급 회담 등 남북대화, 이산가족 방문단 교환, 경의선 철도 복원 개시, 각종 사회문화 교류협력 증대 등으로 남북관계의 제도화에 높은 기대를 갖게 되었다. 남북정상회담이 국내 국민여

론에 미친 영향은 무엇보다도 북한에 대한 천편일률적인 선악 개념에서 벗어나 북한에 대한 이성적 접근이 강화되었던 것을 들 수 있다. 과거에는 반공이데올로기적 편향에 사로잡혀 있었으나, 정상회담 이후에는 주한미군문제, 자주성 원칙 문제, 국보법 문제 등 금기사항에 가까웠던 문제들이 공론의 장에서 논의되는 사회적 분위기가 조성되었다. 이러한 과정에서 북한에 대한 무조건적이고 근거없는 비판은 설득력을 상실하고, 북한에 관한 논의는 근거와 타당성을 지니고 전개되어야 설득력을 얻게 되는 상황이 조성되었던 것이다. 따라서 특정 세력이 과거 활용했던 친북·반북 대립논리 구도는 앞으로 그 가치를 크게 상실할 것이다.⁷⁾

정상회담 이후 북미관계가 괄목할만하게 변화하고 있다. 김정일 국방위원장의 특사인 조명록 북한군 차수가 미국을 방문하여 북미간 적대관계 종식, 미 클린턴 대통령 북한 방문 예정 등의 성과를 이루어내고 그 동안 한반도를 짓눌렀던 냉전구조가 해체되는 역사적 전기를 맞고 있다. 최근 북한과 미국은 조명록 북한 국방위원회 제1부 위원장의 미국방문을 통해 관계정상화에 나서기로 합의했다. 북한과 미국은 12일 발표된 공동성명에서 “쌍방은 그 어느 정부도 타방에 대하여 적대적 의사를 가지지 않을 것”이라고 선언하였다. 이외에도 북한과 미국은 내정불간섭 자주권 상호존중, 정전협정의 평화체제 전환노력, 미사일 회담시 장거리미사일 시험발사 유예, 테러반대 국제적 노력 지지, 경제무역전문가 상호방문 등 당초 예상을 뛰어 넘는 합의를 도출해 냈다.⁸⁾ 이러한 북미관계의 진전은 1990년대 전후 사

7) 남북정상회담이 국내사회 전반에 미친 영향에 대한 분석은 김현욱, “남북정상회담의 사회적 의미”, 미출판 논문, 참조.

8) 이번 북미합의는 북한이 미국 대선을 앞두고 향후 북미관계 개선추세를 되돌릴 수 없는 시대적 대세로 기정사실화하려고 하였고, 미국 클린턴 행정부는 대북포용정책의 성공을 치적으로 남기기 위한 정치적 의

회주의권의 붕괴에 따라 북한의 대미정책과 우리정부의 대북포용정책 추진에 의해 이루어졌다.

다. 대북포용정책의 향후 과제

(1) 남북관계 차원

(가) 「사실상 통일」을 위한 전략적 구도의 미흡

남북한 평화·화해·협력을 목적으로 남북한 평화공존을 지향하는 한국의 대북포용정책은 북한의 정치·군사적 체제안보를 어느 정도 보장하면서(한반도 냉전구조 해체) 남북한 교류·협력을 전면적으로 추진하는 대북정책(사실상의 통일 추구)을 추진하고 있다. 이러한 한국의 대북포용정책은 기본적으로 서독의 신동방정책·독일정책에서 기본발상을 가져온 것으로 보여진다. 서독의 「접근을 통한 변화」 전략이란 우선 동·서 양진영의 긴장완화를 통한 유럽 평화정착, 동독의 실제 인정 등의 현상유지정책을 추진하되(접근), 중장기적으로는 교류협력의 활성화를 통하여 현상유지를 타파하고 동독의 변화를 일구어낸다는(체제 변화) 내용을 담고 있다. 이러한 서독의 「접근을 통한 변화」 전략의 일환으로 서독 사민당정부는 소련 및 폴란드와의 불가침협정 체결, 동서독기본조약 체결 등 긴장을 완화하고 평화를 정착시키는 신동방정책을 실시하였다. 이와 병행하여 민족 동질성 회복 및 분단 고통 감소를 위해 동서독간 교류협력도 「접근을 통한 변화」 전략의 일환으로 적극 추진되었다.

도와 일치하였기 때문에 가능했다.

서독의 신동방정책은 유럽 및 독일의 평화안보적 차원과 더불어 동서독간 교류협력적 차원에서도 적극적 역할을 수행하였기 때문에 우리정부의 대북포용정책은 과거 서독의 신동방정책의 추진기조인 「접근을 통한 변화」 전략과 비견할만 하다. 정부는 한반도 평화와 안정 구축을 위해 한반도 냉전구조 해체를 목표로 하는 평화·안보정책은 긴장완화를 목적으로 하는 서독 신동방정책의 평화·안보정책과 맥을 같이 하고 있다. “남북이 서로 오가고 돕고 나누는 사실상의 통일 상황” 달성을 목적으로 ‘보다 많은 접촉’, ‘보다 많은 대화’, ‘보다 많은 협력’ 등 접촉면의 확대를 추진하는 정부의 대북포용정책은 동서독간 교류협력 증진을 통해 분단고통의 감소와 더불어 체제우위 입증을 목적으로 하였던 서독의 대동독정책과 커다란 차이점을 보이지 않는다.⁹⁾ 따라서 신동방정책과 대북포용정책은 주어진 여건 및 시대사적 배경의 차이점에도 불구하고 동일한 기본발상에 착안하고 있는 것으로 평가된다.

따라서 대북포용정책이 사실상의 통일(de facto unification)을 추구할 경우 북한은 교류협력 활성화에 따른 체제붕괴 위협으로 인하여 대북포용정책의 화해협력 목표에 적극 호응해 오지 않을 것으로 보여진다. 따라서 사실상의 통일이라는 민족통일 목표와 교류협력 활성화 미진이라는 현실적 괴리가 항상 대북포용정책의 실효성에 의문을 제기하는 단초를 제공할 것으로 보여진다. 이러한 현실적 괴리는 남북정상회담 이후 이산가족 상봉을 비롯한 남북 교류협력의 부진현상에서도 여실히 드러났다. 따라서 향후 대북포용정책은 북한 체제붕괴

9) 임동원 전 통일부장관은 대북포용정책을 “한반도 평화를 유지하는 가운데 남북간에 보다 많은 접촉과 대화, 그리고 협력을 통하여 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 조성하려는 것”이라고 1999년 10월 5일 제9기 민주평통 전체회의에서 말하였다.

우려를 해소하면서 사실상의 통일을 추구하기 위한 전략적 발상이 요구된다. 이 경우 대북포용정책의 설정목표로서 남북한 평화와 화해 협력에 의한 사실상의 통일이 단순히 북한의 사회주의체제와의 평화 공존만을 의미하는 것인지 또는 북한의 체제변화를 어떻게 야기시킨다는 것인가 명확하지가 않다.

그러므로 향후 대북포용정책은 사실상의 통일에 접근하기 위한 전략적 구도를 설정해야 하며, 특히 독일처럼 급진적인 형태로 사실상의 통일상태에 이르지 못한다면 단계별로 사실상의 통일상태를 상정한 전략적 구도가 요구된다. 이 경우 사실상의 통일을 위한 대내외적 전제조건도 함께 고려하여 대북정책을 효과적으로 추진해야 할 것이다. 이외에도 사실상의 통일상태가 북한 체제 변화를 어떻게 유도할 수 있는지에 대한 분명한 전략적 사고가 필요하다.

(나) 제도적 통일과 사실상의 통일간의 괴리

그 동안 대북포용정책은 남북한 화해협력과 한반도 평화정착 등 현상유지에 중점을 두었기 때문에 제도적 통일 차원의 통일방안에 대해서는 논의가 진척되지 못하였다. 그러나 올해 개최된 남북정상회담에서 김대중대통령은 통일방안의 공통성을 인정하는 합의를 김정일 국방위원장에게서 이끌어 냈다. 물론 남북공동선언 제2항 통일방안의 공통성 인정 조항은 분단을 극복하고 통일을 이루기 위해 남북은 통일방안이나 통일국가의 미래상에 대해 합의한 것이 아니라 통일에 접근하는 방식에 합의한 것을 의미한다. 특히 남북한 정상은 이번 회담에서 적화통일 및 흡수통일과 같은 한반도의 급격한 현상변화에 대한 우려를 불식하고 통일방안으로 국가연합 및 '낮은 단계의 연방제'간의 공통성을 인정하는 가운데 1민족(연합) 2국가 2체제의

점진적 통일방안에 합의한 것으로 분석된다.

이번 남북공동선언 제2항은 남북이 급격한 국가통일을 지향한다는 것이 아니라 상호 체제의 인정과 평화공존 단계를 거쳐서 점진적으로 제도적 통일에 접근해나간다는 데 합의한 것이다. 즉 분단의 피해를 최소화하고 분단 고통을 경감하는 차원에서 상호간의 체제인정과 평화공존, 화해협력을 도모해 나가는 데 남과 북이 동의하고 체제선택 문제는 점진적으로 해결해 나가자는 데 합의했음을 의미한다.

따라서 남북공동선언 제2항 때문에 남북한 체제인정과 평화공존, 화해협력을 통한 사실상의 통일과 더불어 통일방안의 공통성 인정에 따른 제도적 통일문제간의 간극이 발생하게 되었다. 이에 따른 정상회담 이후 통일방안 논의는 물론, 통일국가의 미래상에 관한 논의가 잇따랐다. 그러므로 향후 대북포용정책은 사실상의 통일과 제도적 통일간의 간극을 메꾸어야 하는 과제를 안게 되었다.

물론 이러한 사실상의 통일에 남과 북이 합의했다고 하더라도 남과 북이 사실상의 통일상태에 진입하기에는 오랜 시일이 걸릴 것으로 보인다. 교류협력이 활성화되어 민족구성원의 자유왕래가 실현될 경우 체제열위하에 있는 북한은 체제우위 상태에 있는 남한에게 흡수통일 당할 것을 우려하여 교류협력의 활성화에 따른 사실상의 통일을 기피할 가능성이 농후하다. 따라서 연합제이든 ‘낮은 단계의 연방제’이든지간에 사실상의 통일을 추구하는 것은 북한의 체제유지 입장에서 거부될 수밖에 없는 구조적 한계를 지니고 있다. 그러므로 연합제안과 ‘낮은 단계의 연방제’안간의 공통성을 인정하고 이 방향으로 통일에 접근하기 위해서는 기본적으로 북한의 체제변화가 필수적으로 전제된다. 그렇기 때문에 남과 북이 남측의 연합제안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’안에 대한 공통성을 인정하고 이 방향으로 통일을 지향시켜 나갈지라도 제도적인 측면에서 통일로의 접근은 상당한

시일이 걸려야 현실화될 것으로 판단된다.

따라서 향후 대북정책은 우선적으로 평화공존과 화해협력을 통하여 상호 신뢰구축을 해나가는 데 중점을 두어야 하지만, 통일방안 및 통일국가의 미래상에 대한 불필요한 논의를 잠재우기 위해서는 사실상의 통일상태에 대한 정확한 정의와 함께 사실상의 통일상태와 제도적 통일과의 연관성에 대한 분명한 입장 표명이 있어야 할 것이다. 제도적 통일이전에 사실상의 통일을 추구하는 것인지, 그렇지 않으면 사실상의 통일과 제도적 통일이 병행 발전가능한 것인지를 분명하게 정의해야 할 것이다.

(다) 이산가족문제를 포함한 인적 교류의 활성화 과제

이산가족문제는 본질적으로 인도주의문제이다. 특히 이산가족문제는 다른 남북관계 현안과는 달리 42만여명의 이산1세대가 세상을 떠나면 더 이상 해결할 수 없는 시급성을 지니고 있다. 이처럼 시간을 다투는 중대한 문제라는 인식 때문에 우리정부는 북한과 과거 1972년, 1985년, 1992년 세차례에 걸쳐 이산가족문제를 집중적으로 논의하였고, 1992년 남북기본합의서에서도 남북한이 인도주의 정신에 입각하여 이산가족문제를 접근해 나가기로 합의한 바 있다.

그러나 과거 이산가족 교류는 민간차원의 상봉을 제외할 경우 1985년과 이번 정상회담 후속조치로서 가족방문단 성사로 두 차례에 걸쳐 이루어졌을 뿐이다. 남북한의 이러한 상황은 동서독의 경우와 너무 대조적이다. 동서독의 경우 1950년대에는 인도적 견지에서 명맥을 유지하다가, 1960년대 초 베를린 장벽 설치 후 연간 9만명 서독인들의 동독여행이 가능했고, 연금수혜자에 한하여 서독방문이 가능할 정도로 동독주민들의 서독방문은 극히 미약한 수준에 머물렀다. 1970

년대 초 교통조약(1972.5)과 기본조약(1972.12)이 체결되는 등 인적교류가 제도화됨으로써 연간 수백만명이 상호 방문했다. 1987년도의 경우 서독인의 동독방문은 5백50만명(관광인원, 친척방문 등), 동독인의 서독방문인원은 340만명(연금수혜자 220만명, 긴급가사사유자 120만명)에 달하였다.¹⁰⁾ 서독정부는 동독인의 서독방문시 단일국적원칙에 입각하여 동독인을 대우한 반면, 동독정부는 서독인을 타 외국인과 동일한 규정을 적용하였다. 서독정부는 1964년 이후 통일에 이르기까지 총 3만3천여명의 정치범 석방과 25만여명에 이르는 이산가족의 재결합을 위하여 재정적 지원도 아끼지 않았다. 이처럼 서독정부는 인도주의를 내세워 인적 교류의 당위성을 강조하고, 이산가족 상봉 등 인도적 차원의 교류활성화를 위한 실천적 노력을 게을리하지 않았다.

동독은 교류협력의 활성화에 따라 국내정치적 측면에서 상당 정도의 위험성을 안고 있게 되었다. 서독의 대동독정책이 화해협력정책으로 전환되자 동독도 서독의 사회적 법치국가 체제의 우위성이 동독 주민들에게 지대한 영향력을 행사할 것이라는 점을 인지했음에도 불구하고 소련의 압력에 의해 서독의 대동독정책을 수용하였다. 동독은 동서독간 교류협력의 심화로 인한 부정적 효과를 잘 인식하고 있었으나, 동서 냉전체제하의 「유럽의 분단」이 지속되는 한 소련의 영향력이 지속되고 주변국들이 독일 통일을 반대하고 있으므로 동독체제가 서독으로 흡수 병합되는 일은 결코 없을 것으로 간주하였다. 동독은 당시 경제 상황이나 생활 수준이 이웃 다른 사회주의 국가보다 월등하다는 현실에 자족하여 양독간 교류협력의 부정적 효과를 과소 평가하고, 서독과의 교류협력을 통한 경제적 실리를 추구하면서 국제

10) 김학성, 「동·서독 인적교류 실태 연구」, (민족통일연구원, 1996), p. 51.

법적 인정을 간접적으로 확보함으로써 체제 안정을 도모하였던 것이다.¹¹⁾

이산가족 상봉 등 분단국간의 인적·물적 교류·협력을 추구하는 사실상의 통일은 최소한 교류협력과정에 의한 체제우위 입증을 통해 어느 일국이 흡수통일되지 않는다는 전제조건이 충족되어야 가능하다. 인적·물적 교류협력은 열위체제하 주민들의 정체성을 우위체제 지향적으로 형성시켜 흡수통일을 촉진시키는 기능을 한다. 그러므로 국제적 동맹관계 구축을 통한 세력균형 유지 등 최소한의 힘의 균형 상태가 구축되어야 교류협력의 폐해로 인한 흡수통일을 방지하고 인적·물적 교류협력 활성화를 통한 사실상의 통일상태로 진입할 수 있다.

예컨대 동서독은 1987년도의 경우 900만 여명의 동서독 주민들이 상호 왕래를 하는 등 사실상의 통일상태에 있었다. 그럼에도 불구하고 동독은 동서독간 교류협력의 심화로 인한 부정적인 효과를 잘 인식하고 있었으나, 동서 냉전체제하에서 유럽의 분단이 지속되는 한, 소련의 동독 비호로 인해¹²⁾ 동독이 서독으로 흡수병합될 수 없으리라는 사실을 인지하고 있었다. 즉 서독의 신동방정책 및 독일정책이 성공할 수 있었던 이유는 동독이 화해협력에 의한 분단의 평화적 관리를 수용할 수 있는 국제정치적 여건을 갖추었기 때문이다.¹³⁾ 국제

11) DDR-Handbuch, Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.) 1985, Köln, p. 650.

12) 소련군 23개 사단이 동독에 진주하고 있는 등 소련의 정치군사적 영향력이 막대했기 때문에 동독체제는 내독간 교류협력에도 불구하고 유지될 수 있었던 것이다.

13) 중국·대만의 경우 중국의 「하나의 중국」 정책과 대만의 분리독립정책의 충돌로 양안관계는 정상화되지 않고 있으나, 중국의 국력 우위와 대만 생활수준의 우위 및 미국 안보상의 대만 지원 등 체제비교상 힘의 균형으로 인해 흡수통일 우려가 불식되고 양안간 교류·협력관계의 활성화

정치적으로는 동서독이 동서 양대진영으로 나뉘어진 NATO와 WTO에 각각 소속되어 있었기 때문에 소련을 주축으로 하는 WTO가 붕괴하지 않는 한 민주화혁명을 통한 동독 붕괴는 상상할 수 없었다.

그러나 이산가족문제 해결을 포함한 대북포용정책의 인적 교류 측면은 신동방정책과는 다르게 북한에 의해 쉽사리 수용될 수 없는 것으로 평가된다. 1990년대 소련의 붕괴와 중국의 사회주의적 시장경제 체제 채택으로 소련·중국·북한의 사회주의 3각 동맹체제가 상당 정도 해체된 반면, 미국·일본·한국의 3각 동맹체제는 여전히 유지되고 있다. 또한 북한의 국민총생산 규모는 남한의 1/25 밖에 되지 않는 등 체제비교상의 힘의 균형은 이미 파괴된 상태에 있다. 따라서 국제적 세력균형의 와해, 체제비교상 열위 등의 요인이 존재하는 한, 인적 교류를 강화하는 남북한간의 「사실상의 통일」 상태는 북한체제의 와해를 야기할 수 있으므로 결코 북한이 응할리 만무하다. 그러므로 북한이 이산가족문제를 포함한 인적 교류의 활성화 부문을 적극 수용할 수 없는 것은 체제 수호적 차원의 당연한 태도라고 볼 수 있다.

이러한 측면에서 고찰할 경우 우리정부는 남북기본합의서 이행체제 복귀, 이산가족 문제의 급격한 해결 시도 등 남북관계 접근방안은 북한의 체제붕괴 우려로 인해 많은 난관에 봉착할 것으로 보여진다. 남한체제에 대한 우위 상실 상황에 봉착한 북한이 한국의 사회·경제적 영향력, 즉 자본주의 황색물결을 차단하기 위해 우리정부의 인도주의적이고 민족동질성 확보 차원에서 접근하는 대북정책을 적극 수용하지 않을 것이기 때문이다. 남북한 교류·협력을 급진적으로 추진하는 전면적인 대북정책은 남한의 사회·경제적 영향력 확대를 두려워하는 북한이 대남 「분리차단정책」을 구사하여 커다란 효과를 기대할

를 통한 사실상의 통일상황을 맞고 있다.

수 없을 것이다. 이러한 북한의 태도는 1999년 8월 17일자 북한 외무성 대변인 성명에서도 잘 나타나 있다. 이에 따르면 “햇볕정책은 한마디로 말하여 미국의 평화적 이행전략의 변종으로서 화해와 협력의 미명하에 우리를 개혁 개방으로 유도하여 저들의 자유민주주의 체제에 흡수통일하려는 모략책동”으로 파악하고 교류협력 측면의 햇볕정책에 대한 강한 경계심을 드러내고 있다. 그러므로 대북정책이 사실상의 통일을 지향한다면 이산가족문제 해결을 비롯한 인적교류의 활성화를 위한 기존의 전략을 재고할 필요성이 강하게 제기된다.

(라) 남북 경제교류협력의 방향성 및 활성화 과제

1988년 7·7선언 이래 남북한 경제교류가 공식적으로 이루어진 후 남북한간의 경제교류·협력은 경제교류탐색기(1988-1990), 경제교류추진기(1991-1994), 경제협력모색기(1994-) 등 몇 단계를 거쳐 전개되어 오고 있다. 7·7선언 이전 체제대립 및 갈등의 연속이었던 남북한 관계는 1980년대 말 사회주의권의 급격한 변혁, 탈이념·실용주의화, 가중되는 경제난, 남한의 눈부신 경제성장 등으로 인하여 북한의 대남정책 수정으로 이어졌고, 이같은 상황을 반영하여 북한은 체제 수호에 보다 큰 비중을 두기 시작하였다. 북한이 경제체제의 비효율성, 사회주의 국제분업체계 붕괴 등에 의해 야기되고 있는 경제위기를 극복하기 위해서는 개혁·개방을 통해 국제분업체계에 편입되어야 하나, 체제붕괴의 위험을 완화하기 위해 극히 통제가능한 개방만을 추진하고 있는 실정이다.

전후 세계시장 구조에서 상품자본, 생산자본, 신용자본의 국제화와 연계된 한국의 자본축적양식은 북한, 개방전 중국, 라틴아메리카국가 등의 「내수지향적 수입대체산업화」와는 달리 「수출지향적 수입대체

산업화」를 추진했다. 한국의 세계시장지향적 축적양식은 제조업제품의 수출을 통한 수입대체를 진행하는 등 상품자본의 국제화를 자본축적에 이용하고, 생산자본 국제화의 추진세력인 다국적기업을 제어·이용하였고, 신용자본의 국제화인 외채를 국내저축율을 보전하기 위한 수단으로 사용하였다.

한국의 수출지향적 수입대체산업화전략은 기본적으로 대외개방적 성격을 지니고 있으므로 남북한간 경제교류협력이 수익성이 있는 한 이를 활성화시킬 수 있는 경제적 여건을 갖추고 있다. 1988년 북한을 선의의 동반자로 간주하면서 대북경제정책이 현실화된 이후에도 이념적 대립, 대북정책의 시행착오 및 정경연계 원칙으로 인해 정부의 대북경제정책은 일관성 있게 추진되지 못하였다.

한편, 북한 유교사회주의의 경제체제는 「내수지향적 수입대체 산업화모형」으로 규정할 수 있다. 대부분의 사회주의 경제는 내수지향적 수입대체산업화를 도모해왔다고 말할 수 있다. 이를 위한 외환획득은 1차 상품 수출에 주로 의존하고 다른 산업부문은 주로 국내시장에 의존하는 내수지향적 수입대체산업화전략을 구사하였다. 북한도 내수지향적 수입대체산업화를 자립적 민족경제노선에 입각한 중공업우선정책으로 추진한 것으로 보여진다.

대외의존도나 상품구조로 볼 때, 북한의 전략은 라틴아메리카국가의 전형적인 내수지향적 수입대체산업화전략과 유사하다. 북한의 수입대체산업화전략이 라틴아메리카와 다른 점은 라틴아메리카국가의 경우 경공업부문의 수입대체산업화를 우선적으로 추진하였으나, 북한은 중공업우선정책을 도모하였다는 점이다. 북한은 이를 위해 사회주의국가들의 원조와 차관에 의존하면서 부분적으로 사회주의적 보완적 국제분업체계에서 1차상품을 수출하고 자본재를 수입하는 정책을 추진하였다. 1970년대 부터는 자본재와 시설재 도입선을 서방 선진공

업국으로 적극 전환하였으나 1차상품의 국제가격 하락으로 인해 무역역조가 증가되어 북한은 외채위기에 봉착했던 것이다.

남북한 경제교류의 특징은 1989년 남북한간 경제교류협력이 시작된 이래 교역적자가 지속되고 있다는 점이다. 이는 북한당국이 정치적인 이유로 남한상품의 북한유입을 기피하고 있는 것 이외에도 북한은 내수지향적 수입대체산업화정책으로 인한 외화부족 등으로 남한상품에 대한 구매력이 없으며, 북한의 자재난, 에너지난 등으로 인한 생산능력 저하로 물품의 생산증대에 한계가 있기 때문이다.

또한 남북한 교역은 주로 해외중개상을 통한 간접교역형태로 이루어지고 있으며 중개지는 주로 홍콩, 중국, 일본 등이 이용되고 있다. 이는 북한체제에 미칠 부정적 영향을 우려한 북한의 정치적인 이유에서 비롯되고 있다.

가장 큰 경제외적인 문제점은 북한당국이 남북 경제교류협력을 체제위협 요인으로 간주하여 소극적인 태도를 보이고 있다는 것이고, 내수지향적 수입대체산업화 모델로 인해 대외경제정책이 극히 폐쇄적이고 이에 따른 수출상품이 1차상품에 집중되어 있다는 점이다. 또한 미국의 대북경제 제재조치는 대외경제정책의 변화를 저해하는 외부의 빗장이라고 할 수 있다. 또다른 남북한간 경제교류협력의 저해요인으로는 관련 법제도의 미비를 들 수 있다.

남북한간의 교역은 주로 간접교역 형태로 이루어지고 직교역 비중이 10% 미만에 머물러 있는 이유는 경제의 대남의존도 증대, 북한체제에 미칠 부정적 영향을 우려한 북한의 정치적인 이유에서 비롯되고 있다. 북한산품의 원산지 확인 등의 진위여부 확인 문제 등으로 물류비용이 증가하고 있는 것도 한 요인이다. 또한 직교역로가 주로 해로가 이용되고 있어 수송시간 및 비용 등에 있어서 불리하다. 또한 위탁가공상품 등의 시장 확보상에서 많은 어려움을 겪고 있다. 이

외에도 구상무역의 경우 북한은 상품가격 결정에 있어서 자의성이 강해서 교환조건이 맞지 않은 경우가 종종 발생하고 있다.

동·서독, 중국·대만 등 분단국 경제교류협력은 기본적으로 분단국 내부의 정치적 갈등관계에 의해 크게 영향을 받아 왔다. 동·서독은 내독교역을 냉전의 도구가 아니라 정경분리원칙에 의해 양독간의 긴장과 대립관계를 극복하기 위한 수단으로 활용하였다. 서독측은 경제적 측면보다 분단고통, 이질성 극복의 수단으로, 동독은 산업의 기술향상 도모, 서독시장을 이용한 수출경쟁력 향상에 중점을 두었다. 중국은 등소평 체제 출범 이후 정치 관계는 정상화되지 않고 있음에도 불구하고 경제교류·협력이 상대방의 체제에 위협적이지 않고 이해관계에 합치하기 때문에 활성화되어 왔다. 남북한의 경우 1988년 7·7 선언 이전의 갈등관계에서 「국민의 정부」 이전까지 경제교류·협력은 활성화되지 못했다.

동·서독 및 중국·대만간의 경제교류·협력 사례가 향후 대북경제정책 추진방향에 주는 시사점은 당사국들이 교류·협력을 통해 흡수통일되지 않는다는 전제조건이 충족되어야 한다는 것이다. 이와 같은 체제비교 관점에서 북한의 절대열위를 감안할 때 경제교류·협력의 활성화는 북한체제 붕괴에 따른 흡수통일로 흐를 가능성이 커질 것이므로, 향후 대북경제정책은 다른 분단국가와는 달리 경제교류·협력을 극히 신중하게 추진해야 한다는 과제를 안고 있다.

분단 당사국들의 산업화정책이 세계시장지향적으로 설정되어 있으면 분단국의 경제교류·협력은 활성화될 수 있으나, 내수지향적 수입 대체 산업화를 추진할 경우 교류협력은 극히 제한적일 수밖에 없다. 산업화정책과 관련 동·서독과 중국·대만은 모두 수출지향적 산업화정책을 취하여 세계시장 의존적 경제구조를 지녔다. 남한은 수출지향적 산업화전략을 취하여 세계시장 연계성이 높기 때문에 남북한간 경제

교류·협력에 전향적일 수 있으나, 북한은 내수지향적 수입대체산업화 정책을 견지하여 남북한간 경제교류협력 활성화의 저해요인으로 작용하고 있다. 따라서 향후 대북경제정책이 평화통일의 초석이 되는 민족경제공동체 형성을 목적으로 하고 있다면, 북한의 산업화전략을 내수지향적 자립갱생모델로부터 수출지향적 산업화모델로 전환하도록 온갖 정책적 고려를 해야 할 것이다. 만일 북한 산업화모델이 세계시장지향적으로 변모되면 자본주의 세계체제에 편입되어 점진적 체제변화도 기대될 뿐만 아니라 북한 산업화에 따른 통일비용 감소도 예상된다.

현재 남한은 선단식 경영, 장치산업위주의 재벌경제를 기본축으로 하는 권위주의 경제발전모델이 위기에 처하면서 경제발전양식 전환에 따른 엄청난 사회경제적 비용을 치루고 있다. 이러한 전환기에서 대만이 사양산업을 중국으로 이전하고 중국은 이를 세계시장에서의 경쟁력 강화로 활용함으로써 대만과 중국은 모두 경제적 이익을 보는 사례에서 대북경제정책은 남북한 경험모델에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 따라서 향후 대북경제정책은 일방적 지원이 아니라 남북 모두 상호 이익을 취할 수 있는 경험모형을 개발해야 하는 과제를 안고 있다고 하겠다.

(2) 국제적 차원

(가) 한반도문제 해결을 위한 동아시아 갈등 극복과제

대북포용정책은 기본발상이 신동방정책과 유사하지만, 대북포용정책 추진을 위한 주변여건들은 신동방정책 추진여건과는 상당 부분 상이한 것으로 분석된다. 예컨대 독일을 둘러싼 국제환경과 한반도를

둘러싼 주변환경은 차별성이 존재하고, 이에 따라 한반도 평화정책은 독일 평화정책과 차이점을 보일 수밖에 없다. 독일의 경우 양대진영의 갈등구조가 독일문제를 둘러싸고 전개되었고, 또한 유럽 평화와 안정을 저해하는 요인은 과거 국경선 고수, 동독 불인정 등 아테나위식 동방정책·독일정책에 있었다는 점에서 독일 냉전구조 해체의 저해 요인은 현상타파 일변도의 서독정부 동방정책에 있었다. 그러므로 독일 냉전구조는 서독정부의 동방정책·독일정책을 전환시키면 쉽게 해결될 수 있는 성격을 지니고 있었다.

그러나 한반도를 둘러싼 국제환경은 단순한 진영논리가 아니라 부분적으로 남아 있는 이념적인 대결구도, 국익을 우선시하는 국민국가적 갈등 구조, 향후 세계 주도권 쟁탈 목적의 헤게모니 쟁투 등 다양한 요인들이 서로 얽혀져 있다. 예컨대 중국, 러시아 등이 스탈린주의로부터 탈바꿈하여 세계시장 지향적 발전전략을 구사하고 있는 반면, 북한은 여전히 스탈린주의를 고수하고 있다. 그러나 중국이 여전히 사회주의를 표방하고 있는 한, 중국과 북한은 다른 주변국가들과 이념적 대결구도를 완전 포기하고 있는 것으로 간주할 수 없다. 또한 미국, 일본, 중국, 러시아 등은 국민국가적 갈등구조를 지니고 있다는 점에서 양대진영 논리가 최우선시되었던 독일의 경우와 상이하다. 그러나 중국과 북한은 부분적으로 사회주의 동맹관계를 존속시키고 있으며, 중국과 미국은 향후 세계질서 주도권 쟁탈로 인해 서로 견제하고 있는 실정이다. 더욱이 독일 냉전구조는 서독정부의 정책노선 전환에 의해 거의 대부분 해소될 수 있었으나, 한반도의 경우 미국의 대북정책노선 전환이 필수적으로 요구된다는 점에서 독일 냉전구조 해체과정 보다 훨씬 복잡다단한 과정이 요구되고 있기 때문에, 한반도 냉전구조 해체를 위한 우리정부의 외교적 능력이 가일층 요구된다고 하겠다.

한반도분단과 통일로 요약되는 한반도문제가 민족문제이지만 한반도를 둘러싼 주변국가들의 국익과 밀접한 관계를 지니고 있는 국제적 성격을 동시에 지니고 있다. 미국과 중국사이에는 추구하는 이념상의 차이, 국민국가적 이해관계 등으로 인한 향후 발생할 수 있는 패권 쟁탈문제가 도사리고 있다. 한국과 일본 역시 중국과의 체제모형 및 이념상의 차이로 인한 갈등구조를 안고 있는 동시에, 한국과 중국은 과거 일본의 식민지문제로 인해 일본에 대한 민족국가적 갈등문제를 지니고 있다. 한국, 미국, 일본은 중국과 러시아에 대해 국가발전모델의 차이로 인한 갈등을 내포하고 있는 것도 부인할 수 없는 사실이다.

진영논리로 대립되었던 과거 동아시아 갈등 구조와는 다르게 현재 동아시아 갈등과 대립은 발전모형의 상이성, 과거 축적된 역사적 유산문제, 한반도를 둘러싼 주변국가들과 남한과 북한의 동맹관계 등 다양하고 중층적인 이해관계로 구성되어 있다. 따라서 향후 우리정부의 한반도문제 관련 대외정책은 동아시아 대립과 갈등을 해소함으로써 동아시아 갈등을 극복하고 민족자결 원칙에 의한 한반도 평화통일의 토대를 다지는 과제를 안게 되었다.

(나) 북미관계 개선 과제

1998년 8월 북한의 금창리 핵시설 건설의혹 및 미사일·인공위성 발사문제가 발생하자 북한이 입고 있는 외투를 벗기려는 우리정부의 대북 포용정책은 미국, 일본 등 우방국에 의해 상당 정도 도전을 받게 되었다. 특히 미국은 우리정부의 대북포용정책이 북한의 긍정적인 반응을 유인하지 못할 경우 핵·미사일 개발에 따른 동북아시아 안보 위협은 물론, 세계적 차원에서 대량살상무기 확산 위협을 방지할 수

있다는 점을 우려하고 있었다. 이에 따라 미국은 대북포용정책은 물론, 강압외교, 무시정책 등 북한의 핵·미사일문제를 해결하기 위한 다양한 수단을 동원하고자 하였다. 그러나 미국의 대북정책이 무력행사까지도 불사할 경우 한반도는 전장이 될 수 밖에 없으며, 대북 압박 정책을 구사하면 한반도 긴장은 고조되고 북한 핵·미사일 문제는 더욱 난제로 남을 가능성이 농후하다.

이 경우 대북포용정책이 추구하는 한반도 평화정착과 남북한 화해협력은 평화정착은 물론, 교류협력도 한계에 봉착할 수밖에 없다. 즉 금강산 관광 등 정경분리원칙에 의해 추구되었던 대북포용정책은 한반도에 항구적 평화가 정착되지 않을 경우 항상 어려움에 직면할 수밖에 없는 한계를 내포하고 있었음을 스스로 인정하였다는 점을 의미한다.¹⁴⁾ 북한이 핵·미사일 개발사안을 북미관계 개선을 통한 체제 유지전략으로 활용하고 있을 경우 북한 핵미사일문제를 북미관계 개선 및 북한 체제위기와 연계·해결하는 것만이 한반도 평화정착과 남북한 화해협력이라는 대북포용정책의 목표에 도달하는 길이라고 김대중정부는 판단하였던 것이다.

이러한 문제점을 인지한 우리정부는 북한이 핵·미사일 개발을 포기하지 않고 있는 것은 미국의 대북포위압박정책으로부터 비롯된 것으로 파악하고, 미국의 대북정책을 대북경제제재 해제, 북미관계 정상화 등의 포용정책으로 전환할 것을 요구하였다. 더욱이 한반도 냉전 구조를 완전 해체하지 않고 대중요법으로 북한에 대응할 경우 북한 핵·미사일문제 해결도 요원할 뿐만 아니라 북한의 변화를 지연시키는

14) 1998년도 김대중대통령과 임동원 외교안보수석은 정경분리원칙에 의거한 남북간 교류협력의 활성화 가능성을 중국과 대만 사례에서 찾았다는 사실은 대북포용정책이 과거에는 교류협력정책 일변도에 머물러 있었음을 입증한다.

자가당착에 빠질 수 있다는 입장에서 북미관계 및 북일관계 개선¹⁵⁾ 등 한반도 냉전구조를 해체하려는 많은 노력을 경주하였다¹⁶⁾.

한반도 냉전구조는 북한의 유교적 스탈린주의와 더불어 미국이 북한에 대한 군사안보적 압박, 외교적 고립 등의 대북봉쇄정책이 중층적으로 결합되어 있는 다차원적 성격을 지니고 있다. 미국은 북한이 변화할 경우 대북 관계 개선을 고려한다는 입장을 취했던 반면, 한국은 미국의 대북포위압박정책을 포용정책으로 전환해야 북한의 변화를 기대할 수 있다는 입장에서 있다. 그러나 북한은 미국 대북경제제재 해제를 비롯하여 북미관계 개선이 선결되지 않는 한, 스스로 체제변화를 도모한다고 할지라도 체제변화에 따른 내부 정치위기만을 초래할 뿐 미국의 대북정책의 기본노선이 바뀔 것으로 기대하지 않는 것으로 보여진다.¹⁷⁾ 북한은 제네바 합의에도 불구하고 미국이 경수로 본공사 착수 지연, 대미관계 개선 및 대북경제제제조치 완화 등의 약속을 이행하지 않고 있는 것으로 주장한다. 또한 미국의 막강한

-
- 15) 과거 김영삼정부는 북미·북일관계 개선과 남북관계 개선을 상호 연계시켰으나, 김대중정부는 북미관계 및 북일관계 개선이 남북관계 개선과 북한의 변화에 도움이 된다면 미국과 일본은 물론 국제사회에 북한과의 관계 개선을 촉구하였다.
- 16) 김대중대통령은 1999년 5월 5일 CNN과의 회견을 통해 남북한 적대관계 해소, 미국과 일본의 대북관계 정상화, 북한의 변화와 개방을 위한 여건 조성, 한반도에서의 대량살상무기 제거 및 군비통제, 정전협정의 평화협정으로의 대체 등을 주요내용으로 하는 한반도 냉전구조 해체구상을 밝히고, 미국 대북정책의 청사진인 페리권고안에 대북포용정책의 기본철학을 반영시키는 등 많은 노력을 경주하였다.
- 17) 미국의 대북정책은 1994년 북미 제네바 합의 이전까지 대북봉쇄정책이 우위를 차지하였으나, 1994년 북미 제네바합의 이후 북한에 대한 소프트랜딩정책으로 전환하였다. 즉 북한 조기붕괴론을 근거로 한반도 평화와 안정을 훼손하지 않는 채 북한 안락사를 유도한 정책이 바로 북한 소프트랜딩 정책이었다. 그러나 최근 미국의 대북정책은 북한의 조기붕괴 가능성을 신뢰하지 않고 북한 실체를 인정하는 가운데 대량살상무기 확산을 막는 정책으로 전환되어 가고 있는 과정에 있다.

군사력은 북한에 안보위협이 될 뿐만 아니라 미국의 대북경제체제로 인해 북한에 대한 투자 및 해외시장 확보가 불가능해져 체제전환을 통한 세계시장지향적 발전전략을 구사하기 어렵게 한다. 더욱이 북한 지배계층이 미국의 대북압박정책을 자기이익에 반하는 정책으로 간주하는 한, 자신의 개인적 이익이 보장되지 않는 체제전환 시도를 도모하지 않을 것이라는 점은 분명한 사실이다. 그러므로 북미관계 정상화는 북한을 자본주의 세계체제에 편입하여 점차 체제변화를 도모할 수 있는 전제조건이라고 할 수 있다.

북미간 대립구도가 지속될 경우 김대중정부의 대북포용정책은 탈냉전 후 단일다극체제(uni-multipolar system)¹⁸⁾의 패권국가 미국의 지지를 얻지 못하고 그 실효성은 반감되는 상황에 봉착하게 될 것이다. 현재 안보위기와 경제위기에 봉착되어 있는 북한은 북미관계가 개선되지 않을 경우 미국의 안보위협에 대처하기 위해 핵미사일 개발을 포기하지 않을 것이며, 이는 미국의 대북압력을 제고시켜 한반도 긴장 고조로 이어질 것이다. 한반도 평화정착과 긴장완화가 없는 한, 남북 교류협력은 정경분리원칙에도 불구하고 발전 한계에 봉착하는 등 남북관계는 악화될 것으로 분석된다. 더욱이 북미 대립관계는 북한경제의 자본주의 세계시장과의 연계성을 약화시켜 북한 경제체제 변화를 유인해내지 못하고 경제난으로 인한 북한정세 불안, 북한의 체제고수로 인한 남북간 긴장관계 고조 등의 악순환을 낳게 할 것이다. 김대중정부가 미국에게 북한 핵미사일문제를 포괄적이고 일괄타결 방식으로 해결할 것을 촉구한 것은 이러한 상황 인식에서 비롯된 것으로 보여진다.

18) Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interest," *Survival* (January/February 1991); The lonely Superpower, *Foreign Affairs* 78 (March/April 1999)

그러므로 향후 우리정부는 미국이 북한에 덧씌우고 있는 냉전의 외투를 우선 먼저 벗기는 대북포용정책을 과감하게 추진하도록 향후 우리정부는 대미외교를 최우선적으로 추진하는 동시에, 북한에게도 대미외교를 활성화하도록 다각적 조치를 취하도록 요구해야 하는 이중적 과제를 안고 있다. 북미관계 개선문제는 단순히 북미관계만이 아니라 세계적 차원인 북한 핵·미사일문제, 주한미군문제 및 한미동맹의 미래까지도 포괄하는 한반도 평화체제 구축문제 등 동북아시아 및 한반도차원의 다차원적인 문제를 내포하고 있다. 이 경우 미국은 한반도 평화체제구축을 통한 한반도 냉전구도 해체보다는 대량살상 무기 확산금지에 보다 많은 비중을 두고 있는 반면, 한국은 한반도 평화체제 전환과 남북관계 개선에 많은 정책적 관심을 두고 있다.

따라서 향후 우리정부는 북한 대량살상무기 확산문제와 북한 체제 인정 및 북미관계 정상화, 북한경제지원 등을 상호 연계시키는 페리 권고안이 적극 추진되도록 외교적 역량을 발휘해야 하는 과제를 안고 있다. 이 경우 북한 미사일문제의 해결은 북미관계 정상화의 가장 핵심사항이며, 남북관계와 북일관계 등 동북아시아 전반적 정세변화에 영향을 미치는 결정적인 변수로 작용할 것으로 분석된다. 그러므로 우리정부는 동북아시아 향후 정세를 한반도 평화정착과 남북한 화해협력구도에 유리한 구도로 실현시키기 위해서는 북한 미사일문제 해결에 외교적 역량을 총동원해야 할 것이다. 더 나아가서 우리정부는 한반도 긴장완화, 북한체제보장, 한반도 평화체제 구축과 국제적 보장문제, 한미동맹관계의 미래 등에 관한 한반도 및 동북아시아 안보문제를 해결해야 하는 과제를 안고 있다.

(3) 국내적 차원

(가) 대북포용정책에 대한 국민여론

김영삼정부 초기 대북포용정책이 추진되면서 국민여론의 포용정책에 대한 지지율이 70%를 넘는 등 대북포용정책 추진과 대북 경제지원에도 국민적 합의가 이루어져 있었다. 그러나 북한 핵위기 및 인공기계양사건 등이 발발하면서 대북포용정책에 대한 지지가 감소하고, 대북경제지원에는 찬성여론이 상당 정도 감소하는 추이를 보였다. 그러나 「국민의 정부」 출범 이후 대북포용정책은 점차 지지기반을 넓혀나가면서 최근 정책에 대한 지지율은 70% 전후로 나타나고 있다.

정상회담 이후 북한태도 변화에 대한 국민여론에 따르면 국민의 60%전후가 북한 변화를 여전히 북한체제의 근본적 변화라기 보다는 일시적 변화로 간주하고 있다. 또한 우리국민들의 대북경제심은 북한 도발 가능성에 대한 인식에서 뚜렷하게 나타난다. 북한 도발가능성에 대해 국민들의 53.3%가 여전히 남아있다고 대답하여, 과거보다는 북한 도발가능성에 대한 긍정적 여론이 감소하였으나, 여전히 다수를 점하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 북한 대남도발 가능성에 관한 국민여론은 북한의 적화통일 가능성에서도 그대로 투영된다. 대부분의 국민들은 북한이 적화통일 노선을 포기하지 않는 것으로 인식하고 있으며, 최근 들어서 이러한 정책노선을 북한이 실질적으로 수행할 능력이 없다는 쪽으로 인식의 폭을 넓혀가고 있다. 이것은 북한의 군사적 위협에 대한 우리의 대처능력에 대한 인식에서도 그대로 반영되고 있다. 1998년도의 경우 25.9%만이 긍정적으로 대답한 반면, 우리해군의 일방적 승리로 끝난 서해교전 발발 후 약 33.6%가 긍정적으로 대답하였다.¹⁹⁾ 최근 국민들의 대북인식은 북한의 변화를 지켜

보되, 북한 대남도발과 적화통일노선을 경계하면서 북한의 군사적 위협에 대처해야 하는 것으로 요약된다.

대북정책에 대한 정책수단으로 국민들의 80% 이상이 대북봉쇄정책보다는 포용정책이 효과적이라는 점에 긍정적인 대답을 하였다. 북한포용의 수단으로는 교류협력 강화, 북한 서방국가 수교 지원, 팀스피리트 중단 등의 순서로 대답하고 있다. 정경분리원칙에 대해서는 대부분의 국민들이 찬성하지만²⁰⁾, 대북경제지원에 대해서는 ‘가능한 지원’에서 ‘우리 능력 범위 안에서 지원’으로 경제위기의 반영으로 대세가 바뀌었다.²¹⁾ 즉 대북정책의 정책적 수단으로 국민들 다수는 정경분리원칙에 입각한 대북경제교류협력을 지지하되, 정부차원의 대북지원은 우리 능력 범위 내에서 지원할 것을 요구하고 있는 것으로 판단된다.

최근 남북한간에 일어난 교류협력의 주요성과로는 경향신문 창간 54주년 여론조사에 의하면 이산가족 상봉이 51.8%로 가장 높았으며, 경의선 철도 복원, 경제협력 지원확대, 남북한 국방장관 회담 개최 등의 순으로 나타났다. 모든 계층에서 이산가족 상봉을 주요성과로 생각하고 있으며, 특히 저학력, 여성, 고연령층에서 응답이 상대적으로 높았다.²²⁾ 한편, 남북한간 협상과정에서도 정부가 북한에 끌려다

19) 최진욱외, 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』, (서울: 통일연구원, 1998), p. 23, 최수영외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사 결과』, (서울: 통일연구원, 1999), p. 22 참조.

20) 서해교전과 같은 정치군사적인 사건의 발생시에도 정경분리원칙에 입각한 민간차원의 남북경제교류협력을 지속해야한다는 대답이 52.5%로 부정적 의견 22.4%보다 훨씬 높았다.

21) 중앙일보 8월 여론조사

22) 그러나 인터넷사이트 ‘이슈투데이’의 전문가 여론조사에 의하면 남북정상회담 이후 과제로 평화시스템 구축이 54.9%로 제일 높고, 이산가족 상봉문제는 19.4%로 그 다음을 차지하고 있다. 이러한 차이는 전문가 집단의 경우 이산가족 상봉문제가 생각보다 쉽지 않다는 점을 반영하

니고 일반적으로 양보만 한다는 비판에 동의하는 비율이 74%로 대북협상자세에 문제가 있다는 여론이 훨씬 높았다.²³⁾

한편, 대북정책 및 북한인식에 대한 국민여론은 세대별, 성별, 학력별, 지역별 격차가 나타나고 있다. 대북포용정책에 대한 지지도는 고학력, 젊은 세대, 남성, 호남지역에서 보다 많은 지지를 보여주고 있다. 남성이 여성보다 지지율이 높았고, 직업별로는 화이트칼라와 학생층의 지지율이 높았다. 고소득층일수록 대북포용정책에 대한 지지도가 높았다. 지역별로는 호남에서 지지율이 높았고 대구, 경북에서 가장 낮은 지지율을 보였다. 대북인식에서도 전체적으로 연령이 낮을수록, 학력이 높을수록, 소득이 높을수록 북한의 태도변화가 본질적 변화로 인지하는 경향이 높았다.

대북포용정책에 대한 국민여론은 북한 적화통일노선 및 도발가능성 등 대북인식에 대해서는 신중한 태도를 견지하는 한편, 대북정책의 정책수단으로는 포용정책에 대한 압도적 지지가 높았다. 향후 과제로는 이산가족문제를 우선적으로 들고 있으며, 정경분리원칙에 입각한 민간차원의 경제협력은 찬성하되, 대북경제지원은 우리경제 능력 범위내에서 해야한다는 의견이 높았다. 국민여론 추이를 종합적으로 평가해 볼 때 한반도 평화정착문제 해결을 통한 국민들의 대북인식 변화가 우선적으로 추구되어야 한다는 점이다. 더욱이 정부의 대북지원은 능력 범위내에서 해야 한다는 의견이 많은 것으로 보아서 남북관계 개선을 위해서는 한국의 경제발전도 병행되어야 할 것으로 보여진다.

였고, 일반국민들은 한반도평화체제 구축문제를 제대로 이해하지 못하고 이산가족문제가 빨리 해결되어야 한다는 바람에서 접근한 결과이다.
23) 경향신문 창간 54주년 여론조사 결과보고서, p. 18.

(나) 대북정책에 대한 국민여론 제고과제

정상회담 이후 정부의 대북포용정책에 대한 국민여론의 지지율은 상당 부분 상승하였으나, 최근 남북관계에 대한 부정적 여론도 유포되고 있다. 현 남북관계 및 정부 대북정책에 대한 부정적 여론은 우선 하기와 같은 중층적 구조에 의해 형성된 것으로 볼 수 있다. 우리 사회에는 정부 대북포용정책에 따른 남북관계의 개선에도 불구하고 여전히 대북적대감으로 점철되어 있는 냉전문화가 잔존하고 있다. 이 경우 그 동안 반세기동안 지속되어 온 냉전구조에 의해 상대적으로 정치·경제·사회적 이익을 취할 수 있었던 세력들의 반발에 의한 것이다. 또한 한국사회 내부의 동서지역갈등에 의한 국내정치적 지형도 대북포용정책 및 최근 남북관계 현황에 대한 부정적 여론을 형성하게 하고 있다. 성공적 대북정책이 영남지역의 정치적 반발을 가일층 야기시키는 정치적 구조를 우리사회가 지니고 있기 때문이다. 이외에도 최근 대우차 매각 실패, 증시 불안, 구조조정 지연 등으로 인한 경제불안으로 인하여 국민들의 대북경제지원에 대한 부정적 인식이 확산되는 한편, 경제문제 등에 대한 내치부문의 등한시로 인해 대북정책의 성공 효과가 반감되고 있다. 더욱이 한국사회 내부에 사회복지가 제도화되지 못하고 있음에 따라 대북경제지원은 많은 국민들에게 생소한 것으로 비추어질 가능성이 있다. 우리사회의 수평적 사회적 연대는 혈연·지연에 의한 수직적 연대보다 약하기 때문에 대북경제 지원에 대한 여론이 부정적으로 흐르기 쉽다.

대북정책이 전반적으로 성공적으로 추진되고 있음에도 불구하고 대북포용정책은 정책의 민주적 정체성을 충분히 구현하지 못하는 정책적 실패를 안고 있다. 예컨대 북한의 경우 미송환장기수같은 체제 충성자를 북으로 송환시켰던 반면, 남한의 경우 납북자, 국군포로 등

에 대한 실천적 노력 부족으로 대북정책의 정체성이 상당 정도 훼손되는 상황에 봉착되어 있기 때문이다. 이에 따라 우리사회 내부 냉전 세력에게 대북정책을 공격할 수 있는 빌미를 제공하는 한편, 동서갈등구조가 대북정책에 대한 비판적 여론을 유포시켜 공간을 형성하였던 것이다.

향후 정부가 대북정책에 대한 국민적 합의기반을 조성하기 위해서는 대북포용정책 추진과 더불어 남한내부의 냉전문화 일소를 위한 새로운 통일교육 방향정립, 동서지역 갈등해소, 새로운 경제발전모델 구축, 사회복지제도 완비 등 국내적 통일기반 조성에 노력을 한층 더 경주해야 하는 과제를 안게 되었다.

제Ⅲ장 대북정책 추진전략

대북정책의 적실성과 실효성은 대북정책에 대한 북한의 수용성 여부, 국제적 지지 여부, 국민적 동의 등에 의해 결정된다. 따라서 우선 대북포용정책의 실효성을 입증하기 위하여 북한의 대남정책의 변화 추이를 분석하는 것이 필수적으로 요구된다.

1. 북한 대남정책 분석: 체제변화 모색

북한의 대남전략²⁴⁾은 「체제유지 발전 및 공산화 통일」이라는 국가 목표 달성을 위해 한국에 대해 전개하는 일련의 공식적 정책 및 비 공식적 술책으로 정의할 수 있다. 남한과 북한의 분단체제는 흔히 1 민족, 2 국가, 2 체제로 한 민족이 2 국가, 2 체제로 분단된 형태를 이루는 반면, 남북한 통일은 1 민족, 1 국가, 1 체제로 공히 한 민족이 하나의 국가체제 아래에서 하나의 체제로 통합되는 것을 의미한다. 이 경우 북한이 대남전략에서 최상의 국가목표를 통일에 두는 것은 자명한 사실이다. 우선 북한의 대남전략을 남북한 체제의 우열 정도 및 국제환경 등의 상황 변화에 따라²⁵⁾ 시기별로 분석해 보면 다음과 같다.

24) 북한의 대남전략에 대해서는 허문영, “북한의 변화와 대남정책 전망”, 『전략연구』 1996년 제2호, 정규섭, 『김정일체제의 대남정책 전망』, (서울: 민족통일연구원, 1994) 참조.

25) 북한은 대남전략으로 국제혁명역량, 북한혁명역량, 남한혁명역량 등의 「3대혁명역량 강화」 노선을 추구해 왔다. 「3대혁명역량 강화」 노선은 1965년 4월 14일 김일성연설(“조선민주주의인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 대하여”)에서 논리적으로 완성되었다.

- 제1기 (1945-1953): 무력통일 전략기
- 제2기 (1954-1987): 남조선혁명 전략기
- 제3기 (1988-1997): 분리차단 전략기
- 제4기 (1998년 이후): 평화공존 모색기

가. 무력통일 전략기 (1945-1953)

분단이 확정되기 전까지 북한의 대남전략은 민주기치론에 입각하여 북한 사회주의 혁명역량 강화를 도모하는 한편, 남한내 친북적인 조직과 연계, 통일전선을 결성한 다음 남한에서 인민민주주의 혁명을 일으켜서 북한과의 합작통일을 도모하는 것으로 되어 있다. 이러한 북한의 대남전략은 북한에 우선적으로 공산정권을 수립하려는 소련의 『적극적 최소전략』에 따라 북한에 확실한 정치·군사적 기반을 마련한 후 남한사회의 『반제반봉건 인민민주주의 혁명』에 의해 한반도 전체를 공산화하겠다는 의도였다.

소련은 북한정권 수립 후 대한반도 정책을 한반도 전체를 목적으로 하는 공세적 최대전략으로 전환하였다. 이에 편승하여 북한은 냉전이 고착화되는 국제환경, 주한 미군철수 및 남한 군사력의 미약, 북한의 군사력 우위 등을 기반으로 무력통일을 시도하였다. 북한은 무력통일을 위장하기 위해 전쟁도발 직전에 『선 주한 미군 철수 및 유엔조선위원단 해체, 후 남북한 자유 총선거 실시와 전조선 입법기관 수립』 등을 포함한 8개항의 통일방안을 제안하기도 하였다. 또한 북한은 남침 준비의 일환으로 제주폭동 사건, 여순반란 사건, 대구폭동 사건 등을 획책하여 남한 사회의 혼란 조성에도 전력을 다하였다. 6·25 남침전쟁으로 표현된 북한의 대남전략은 남한사회의 혼란 및 북한 군사력의 우위 등 남한체제의 불안정성, 미군의 단계적 철수 및

소련의 군사지원 등의 국제환경 등과 같은 요인이 상호 결합되어 구체화된 가장 공격적인 대남정책이었다.

나. 남조선혁명 전략기 (1954-1987)

이 시기 북한은 한·미방위조약의 체결(1954) 및 중공군의 단계적 철수 완료 등으로 인해 전면전에 의한 한반도 공산화 통일전략을 추진하기 보다는, 북한의 「민주기지」와 남한내부의 친북적인 조직과 통일전선을 결성·강화하여 남한에서 인민민주주의 혁명을 이룬 다음, 북한 공산정권과 연합하여 한반도 통일을 이루는 대남전략을 기본노선으로 정하였다. 따라서 북한은 1955년 4월 테제를 통하여 남한사회성격을 「식민지반봉건사회」로 규정하고 「남조선 혁명」의 성격을 「반제반봉건민주주의혁명」, 또는 「민족해방 인민주주의혁명」으로 설정하였다.

이러한 남한사회에 대한 성격 규정과 혁명전략에 의해 북한은 「반제국주의」 투쟁의 일환으로 주한미군 철수를 지속적으로 주장하는 한편, 미국에 대해 공격적인 정책을 구사하였다. 북한의 입장에서 볼 때 남한에 주둔하고 있는 미군은 한반도 적화통일을 달성하는 데 있어서 가장 커다란 걸림돌이었던 것이다. 이러한 북한의 대미강경정책은 미해군함정 “프에블로”호 나포(1968), 미해군 정찰기 EC-121 격추(1969), 판문점 도끼만행 사건 등으로 나타났다.

한국전쟁 후 북한의 대남전략은 경제재건에 총력을 기울이면서 「선건설 후통일론」의 한 형태인 「민주기지론」을 통일정책의 기본으로 내세웠다. 이 정책은 혁명과 통일이라는 적극적 의미보다 사회주의 건설이라는 방어적 의미를 지닌다. 휴전 후 어느 정도 체제정비에 성공한 북한은 체제 우위 및 남한내 정치적 위기 발생(4·19혁명) 등을

기회로 1960년 연방제 및 교류·협력을 통하여 남북한을 통합하려는 의도를 담은 통일방안을 제시한다. 이 시기 기능주의적 성격이 강한 북한의 연방제 통일방안은 남한에 의해 거부되고, 남한에 반공적 성격이 강한 군사정권이 들어서자 북한은 대남전략으로 남한 내의 반체제 세력을 결집하여 남한체제 전복을 도모하는 「지역혁명노선」인 「남조선혁명론」에 입각하여 「패권적 혁명전략」을 추진하였다. 북한의 패권적 혁명전략은 1964년 2월 제시된 「3대 혁명역량 강화노선」에 의해 「북조선의 혁명력량, 남조선의 혁명력량, 국제적 혁명력량의 강화」로 구체화되었다. 북한은 패권적 혁명전략에 따라 남한이 공산화 되면 북한과 과도적 연방제 하에서 합작통일이 달성되는 것으로 간주하였다. 예컨대 김일성은 1966년 10월 제2차 당대표자회의에서 남조선 혁명을 「민족해방민주주의혁명」으로 규정하고 남조선 혁명의 기본 임무가 미국의 식민지 통치를 청산하고 남조선 사회의 민주주의적 발전을 보장하며 북반부의 사회주의 역량과 단합하여 나라의 통일을 달성하는 데 있다고 주장하였다²⁶⁾.

북한은 「패권적 남조선혁명 전략」을 위해 통일전선 사업, 게릴라전, 대남 선전전 및 테러 등을 사용하였다. 남한에서 혁명을 주도할 수 있는 조직 건설을 위해 북한은 통일전선 사업으로 다양한 지하조직 구축(통혁당, 동백림사건 등)을 시도하는 한편, 다양한 매체를 통하여 반정부 및 반체제 시위를 선동하였으며, 월남전을 전후로 게릴라전에 의한 남한체제 전복을 시험한 바도 있다(울진·삼척지구 무장 게릴라 침투). 더욱이 북한은 남한의 「민주주의 혁명」을 추진한다는 미명 아래 남한 요인을 암살하기 위해 북한 게릴라 청와대 기습사건(1968), 박정희 대통령 저격 사건(1974), 버마 아웅산 폭과 테러(1983)

26) 조선중앙통신사, 「조선중앙연감 1966-1967」, (평양: 조선중앙통신사, 1949), p.31 참조.

등도 감행하였다.

북한은 한국전쟁 이후 노태후 정부가 들어서기 전까지 기간 동안 남한에서 사회주의 혁명을 일으키기 위해 온갖 노력을 경주했지만, 대남 적대 공세를 펴는데 있어 국제환경이 불리하게 전개될 경우 이에 대한 적응 차원에서 남북대화에도 임하기도 하였다. 예컨대 1970년대 초 미·소 데탕트, 미·중, 일·중 화해에 따라 동북아 국제질서가 변화를 보이게 되자 북한은 남북대화에도 임해 1972년 7월 4일 「자주·평화통일·민족대단결」이라는 통일 3원칙을 기본내용으로 하는 「7·4 남북공동성명」을 남한과 합의·발표하였다. 이를 계기로 1972년 남북조절위원회가 설치되어 남북관계가 논의되고 남북적십자회담이 진행되었다. 그러나 1970년대 중반 이후 월남으로부터 미군 퇴각, 제3세계에서의 반미성향 증대, 주한미군 일부 철수 등 국제정세가 북한의 대남전략 추진에 유리하게 반전되자 북한은 남북대화를 중단한 후 판문점 도끼만행, 땅굴굴착 등을 감행하는 등 대남전략을 원래의 「패권적 혁명전략」으로 선회하였다. 이러한 북한의 대남전략은 「7·4 남북공동성명」의 통일 3원칙의 해석에서도 그대로 표현되고 있다. 북한에 의하면 자주원칙은 주한미군의 철수와 외세의 간섭배제, 평화통일원칙은 남한의 군사시설 보강, 장비현대화 중지 등에 있으며, 민족대단결은 남한의 반공법 및 국가보안법의 철폐를 의미한다.

한국전쟁 후 1987년까지 북한의 대남전략은 주한미군의 방위력, 경제성장에 의한 남한체제의 상대적 안정화 등에 의해 전면적인 무력도발을 감행하지 못하고 남한혁명을 통한 합작통일을 기본전략으로 추구하였던 것이다.

다. 분리차단 전략기 (1988-1997)

1980년대 말 이후 북한은 소련 및 동유럽 사회주의권의 급격한 변혁, 비동맹 국가들의 탈이념·실용주의화, 가중되는 경제난, 남한의 눈부신 경제성장, 전향적 북방정책 및 민주화 등의 요인으로 인하여 지금까지의 대남정책을 상당 정도 수정하지 않으면 안되었다. 1980년대로 들어와서 한국경제는 비약적인 발전을 하여, 예컨대 1990년에는 남한의 일인당 GNP가 북한의 5배 이상에 이르게 되는 등 남북 체제간 우열관계는 극명하게 북한에게 불리하게 나타났다. 또한 1985년 고르바초프의 등장으로 냉전체제가 붕괴되고 한국이 1988년 「7·7선언」에서 천명한 북방정책을 추진함에 따라 북한은 외교적으로도 고립을 면치 못하게 되었다. 이외에도 1988년부터 선거를 통한 정부가 한국에서 출범하게 됨으로써 북한이 대남전략으로 내세운 민주주의혁명은 그 적용대상이 사라지게 되었다.

남한체제에 대한 북한체제의 상대적 우위 상실, 북한을 둘러싸고 전개되는 불리한 국제환경 등의 변화된 상황을 반영하여 북한은 한반도의 공산화 통일보다 북한체제의 수호에 보다 큰 비중을 두기 시작하였다. 김일성은 1988년 신년사에서 “조국통일문제는 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우는 문제가 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는 문제도 아니라”고 주장하고 “북과 남이 서로 상대방의 존재를 인정하는 기초 위에서 중립적이며 빨럭불가담적인 하나의련방국가를 창설하는 것이라고 인정합니다”²⁷⁾라고 언급하는 등 해방 후 최초로 남북한 공존의 필요성을 표명하였다.

이러한 수세적 입장을 반영하여 북한은 1991년 생존전략 차원에서

27) 『로동신문』, 1988년 1월 1일.

기존의 「고려민주연방공화국안」을 수정·제기하기에 이르렀다. 북한의 통일방안은 남북체제간의 우열, 국제환경 등에 의해 영향을 받으면서 기본구조가 변모되어 왔다. 북한은 사회주의 경제확립에 따른 대남한 체제우위를 접하게 되면서 1960년 연방제 및 교류·협력을 통하여 남북한 통일을 달성하려는 기능주의적 성격이 강한 통일방안을 제시하였다.²⁸⁾ 이 통일방안은 정치문제를 차후로 하고 경제교류를 우선시함으로써 체제 역량이 강한 북한이 자연적으로 남한을 흡수 통일하는 기능주의적 통일방안이었다. 그러나 1960년대 향유했던 남한체제에 대한 체제상의 절대우위가 상실됨에 따라 북한은 1973년 정치·군사문제의 일괄 타결을 이룬 후 경제·문화교류를 한다는 연방주의적 통일방안인 「고려연방공화국안」을 남한에 제안하였다. 북한은 「고려연방공화국안」을 1980년 「고려민주연방공화국」으로 수정·제안한 후 1991년 통일방안을 1민족1국가2체제2정부 형태의 국가연합식 통일방안을 제시하였다. 이 방안에서 김일성은 “하나의 국가, 하나의 제도에 의한 제도통일론을 주장하는 것은 나라의 분열을 끊임없이 지속시키자는 것이며 결국 통일을 하지 말자는 것”이라고 말하고 “서로 다른 체제를 하나의 체제로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어나가도록 후대들에게 맡겨도”²⁹⁾ 된다고 말함으로써 실제로 연방제에 의한 완전한 통일을 포기하고 현존하는 두 체제의 잠정적인 유지를 주장하고 있다. 이처럼 북한은 체제비교에서 절대열위에 처하게 되면서 수정된 통일방안을 제안한 것은 남한의 기능주의적 접근법이 담고 있는 교류·협력의 확대가 가져올 수 있는 흡수통합 위협에 대한 방어적 조치라고 해석할 수 있다.

28) 박순성·최진욱, 『통일논의의 변천과정 1945-1993』, (서울: 민족통일연구원, 1993) p. 60.

29) 로동신문 1994년, 1월 1일

북한의 체제수호적 조치는 북한의 핵문제가 국제문제로 대두된 이후 남북관계 개선 요구는 무시한 채 미국과의 평화협정 체결을 요구하는 등 「통미봉남」으로 표현되는 대외정책을 추진한 것에서도 잘 나타나 있다. 탈냉전시대의 도래, 한국의 북방정책 추진 등에 의한 국제환경의 급격한 변화는 북한의 체제유지에 극히 부정적으로 작용하여 북한은 국제적으로 고립을 면치 못했을 뿐만 아니라 군사적으로도 한반도 유사시 중국과 러시아의 자동적 군사 개입을 기대하기가 쉽지 않게 되었다. 이러한 상황에서 북한이 군사적 안보를 확보하기 위해 미국에게 평화협정 체결을 끈질기게 요구하고 있는 것은 결코 우연이 아니다.³⁰⁾ 더욱이 북한이 사회주의 경제체제의 비효율성, 사회주의 국제분업체계 붕괴 등에 의해 야기되고 있는 경제위기를 극복하기 위해서는 최소한 개혁·개방을 통해 국제분업 체계에 편입되어야 한다. 그러나 북한이 경제위기를 해소하고 이를 통해 체제 정당성을 확보하기 위해 개혁과 개방을 추진한다면 체제붕괴의 위험도 감수해야 한다는 것을 동독 붕괴와 독일의 흡수통일 사례로부터 많은 시사점을 얻었을 것이다. 그러므로 대외 개방의 후유증을 최소화하고 경제위기를 풀기 위해 북한은 남한과 확대된 규모의 교류협력을 추진하기 보다는 극히 통제 가능한 실리적인 경제협력 관계를 모색하는 체제개혁이 없는 「제한된 개방정책」을 추진하였다.

이러한 측면에서 고찰할 때 체제 유지를 최소 목표로, 공산화 혁명을 최대 국가 목표로 삼고 있는 북한은 체제 경쟁 상의 열위, 국제환

30) 이러한 측면을 반영하여 북한은 대외정책 상의 이념적 우선 순위를 「자주-친선-평화」에서 「자주-평화-친선」의 순으로 바꾸었을 뿐만 아니라 미국과 일본을 군사적 주적 개념에서 안보문제를 대화로 풀어나가는 상대국으로 규정하였다. 북한의 대외정책상의 이념 변화에 대해서는 허문영, “북한의 대외정책 이념: 형성과 적용”, 『통일연구논총』, (서울: 민족통일연구원, 1996), 제5권 1호 참조.

경의 열악성 등으로 말미암아 체제 안정과 내부 결속을 위해 남한의 정치·경제·사회·문화적 영향력을 가능한 한 배제하는 체제수호적 「분리차단정책」(Abgrenzungspolitik)을 취한 것으로 말할 수 있다. 이러한 북한의 「분리차단정책」은 남한의 힘의 우위정책과 기능주의적 교류·협력을 기반으로 하는 통일정책에 대항하기 위해 남북간 갈등을 부추겨서 남한의 대북정책을 무력화시키는 성격도 지니고 있었다.

이러한 측면에서 북한의 대남전략을 고찰해 볼 경우 북한은 한국의 대북정책에 따라 자신의 대남전략을 추진해 온 것 보다는, 남북한 체제의 우열 및 남북한의 국내정치적 상황, 한반도를 둘러싼 국제적 환경 등을 충분히 고려하여 대남전략을 무력·혁명·대화·분리차단 등의 방식을 배합하여 활용한 것으로 분석된다.

북한의 공격적인 대남전략은 한국사회의 민주화를 후퇴시키고 권위주의 체제 유지에 결정적인 역할을 하였다. 북한의 공세적인 대남전략이 한국 국내정치 구조에 결정적으로 작용한 대표적인 사건을 굳이 열거한다면, 이승만 정권 하의 조봉암 사건, 박정희 정권 하의 7·4남북 공동성명에 이은 유신 선포, 전두환 정권 하의 평화의 댐 사건, 선거시 색깔시비론 등을 들 수 있을 것이다. 한국전쟁 이후 북한의 「남조선 혁명」이라는 공격적인 대남전략과 한국의 반공 일변도의 대북정책이 충돌하여 빚어진 결과는 국내정치적 갈등을 적대적 남북관계로 돌림으로써 북한에서는 유일지배 체제를 강화시켰으며, 남한에서는 권위주의 정권의 존속·유지라는 적대적 공존관계로 나타났다.

동독은 내독간 교류협력관계를 지속하면서도 유럽분단 구조가 동독의 흡수통일을 막아 줄 것을 기대하였다. 그러나 예상외로 고르바초프의 개혁으로 인해 유럽분단이 해소되자 체제비교상 절대열위를 면치 못했던 동독은 곧 붕괴의 길로 들어섰다. 이러한 동독 붕괴가 북한에게 주는 시사점은 한국의 성공적인 북방외교로 초래된 외교군

사적인 고립을 만회하고 정치군사적 안보를 확보하기 위해 대서방 관계를 개선하는 한편, 체제수호 차원에서 대남 「분리차단정책」을 구사해야 한다는 점을 들 수 있다.

1988년 이후 남한체제에 대한 북한체제의 우위 상실, 탈냉전적 국제환경, 남한정부의 대북 고립봉쇄정책 등으로 인해 북한은 한반도의 공산화 통일보다 북한체제 수호에 보다 많은 비중을 두는 대남 「분리차단정책」을 구사하기 시작하였다. 현재 북한은 체제수호정책의 일환으로 소련의 붕괴로 기반이 허약해진 정치군사안보체제를 대미·일 수교 및 미국과의 직접적인 평화협정 체결로 보완하려는 대서방 접근외교정책을 펴는 한편, 남한의 힘의 우위에 입각한 남북간 교류협력을 가능한 한 배제하되, 실리적 차원에서 제한된 규모의 경제교류협력을 허용하는 대남 「분리차단정책」을 구사하였던 것이다. 북한은 기본합의서 체결을 계기로 남한과의 관계에서 불가침 및 체제인정을 보장받아내려고 하였으나, 남한측 주장인 자유왕래 및 이산가족문제 해결 등의 교류협력에는 극히 소극적으로 대응하는 통미봉남정책을 구사하였다. 이는 남북한간 교류협력에 따른 흡수통일 가능성을 우려하였기 때문이다. 이외에도 문민정부가 군사안보적 측면에서 대북압박정책을 취하였고, 교류협력정책으로는 자본주의 황색바람을 북한에 불어넣어서 북한체제를 위협하는 대북정책을 취한 것도 북한이 남한 배제 대남정책을 취한 원인을 제공하였다.

이러한 북한의 대서방 접근정책은 한반도의 안정과 세력균형의 파괴를 원치 않는 주변 4강에 의해 어느 정도 용인되고 있으며, 특히 미국은 대량살상무기 확산을 막기 위해 북한과 직접 협상에 나서고 있는 실정이다. 그러나 남북간 체제 대결과 체제 경쟁에 익숙해 있는 대북 관련 여론주도층의 일반적인 정서는 남북정상회담 이전까지는 북한의 대서방 접근 허용이 북한정권의 강화와 더불어 통일의 장애

로 등장할 것이라고 간주하여 북한의 대서방 관계 개선을 허용해서 안된다는 입장에서 있었다. 북한의 대남 「분리차단정책」은 한국의 대북 고립봉쇄정책과 맞서 단기적으로는 수동적인 체제 유지 효과를 지니고 있지만, 중·장기적으로는 경제회생을 통한 체제발전의 측면에서는 별반 효과가 없는 정책이다.

라. 평화공존 모색기 (1998-)

6월 남북정상회담 개최 이후 남북장관급 회담, 남북 국방장관 회담, 이산가족 상봉, 김용순 북한 대남담당비서 방문, 조명록 특사 미국 방문 등 한반도를 둘러싼 주변정세가 급변하고 있다. 여기에서 북한의 변화 원인과 변화 방향에 대한 문제가 제기된다.

북한체제는 기본적으로 대내적으로는 유교적 스탈린주의, 대외적으로는 한반도 냉전체제에 기반을 두고 있다. 북한체제의 정당성은 ① 스탈린주의적 사회주의, ② 민족해방이라는 민족주의 및 평화를 표방하는 반제국주의, ③ 수령을 아버지, 노동당을 어머니로 비유하는 등 국가를 하나의 사회주의적 대가정으로 보는 유교문화 등에 뿌리를 두고 있다. 이러한 북한체제는 기본적으로 동구권 및 소련 사회주의의 붕괴, 중국사회주의 변화로 초래된 스탈린주의적 사회주의 몰락으로 스스로 변화하든지 그렇지 않으면 자체붕괴의 길을 걸어야 하는 기로에 서 있다.

우선 탈냉전후 북한, 중국, 소련간의 삼각동맹체제가 크게 훼손되고 북한이 지난 50년간 적대국으로 간주해왔던 미국 주도의 신국제 질서가 형성되면서 북한은 외교적 고립은 물론, 군사안보적 차원의 위기에 봉착하게 되었다. 더욱이 사회주의 붕괴로 사회주의 세계시장도 더 이상 지구상에 존재하지 않게 되면서 소련 및 중국경제에

의존적인 북한경제의 재생산구조는 더 이상 기능할 수 없을 정도로 붕괴되어 경제성장률은 1990년대 매년 마이너스 성장을 하게 되는데 등 최악의 상황에 빠지게 되었다. 반면, 한국은 1960년대 이후 수출 지향적 산업화를 성공적으로 추진하여 국력면에서 북한의 25배를 상회하게 되었다. 더욱이 자본주의 서독에게 사회주의 동독이 흡수통일되었다는 사실은 북한지도부의 위기위식을 한층 더 높였다고 할 수 있다.

이러한 대내외적 상황변화로 북한은 더 이상 한반도 공산화통일보다는 오히려 체제유지문제에 더 매달리게 될 수밖에 없었다. 더욱이 중장기적으로 조건이 허락한다면 점진적으로 개혁·개방을 통해 최소한 중국식 산업화를 추진하여 대내외적 추세변화에 적응하지 않을 수 없는 상황에 봉착하였다.

사회주의 세계시장 붕괴에 따른 북한경제의 피폐, 에너지난, 식량난 등은 북한주민들의 북한체제에 대한 충성심을 약화시키고, 이는 북한 체제위기로 이어질 가능성이 내재되어 있다. 더욱이 북한에게는 한국, 미국, 일본의 삼각동맹체제에 의한 군사안보 위협은 물론, 남북한 교류협력에 따른 자본주의 황색물결이 북으로 유입되어 북한체제의 와해 저지가 우선적 과제로 등장하였던 것이다. 이외에도 1994년 김일성의 사망으로 불거진 권력승계문제가 내부적으로 정리되어야 할 중대사안이었다.³¹⁾

이러한 대내외적 체제위기에 봉착한 북한은 4년여를 거치면서 우

31) 김정일은 지난 20여년 동안 권력승계 절차를 단계적으로 밟아 왔으나, 반제국주의 투쟁에 의한 민족적 카리스마를 북한내부에 구축해온 김일성에 비해 김정일의 정치적 지지기반은 상대적으로 약할 수밖에 없다. 과거 김일성 사후 김정일이 유훈통치를 내세우며 공식적 권력승계를 4년 동안 지연시킨 것은 김정일의 통치기반 확보가 어려움을 겪었다는 것을 의미한다.

선 내부적으로 김정일로 권력을 승계하고 국방위원회 위원장이 국가 권력을 실질적으로 장악하는 병영국가체제를 갖추었다. 이러한 병영 국가체제는 내부적으로 경제난에 의한 주민이탈을 제어하고, 외부적으로 한·미·일 삼각동맹체제의 외교안보적 압력에 대응하려는 포석이었다고 볼 수 있다. 이처럼 군의 힘을 빌어 체제와 정권을 보위하기 위한 병영국가체제는 북한식 용어로 선군정치로 표현된다. 이에 따라 북한군의 역할과 책임은 국방이외에도 경제건설, 사회치안 유지 등으로까지 확대되어 있다. 예컨대 북한군은 주민들의 노동강도가 저하됨에 따라 각종 경제현장에 투입되고 있다. 아울러 경제난으로 사회적 이탈행위가 심화되면서 인민보안성만으로 치안유지가 어렵게 되자 군이 직접 치안을 담당하는 강도가 높아지고 있다. 그럼에도 불구하고 북한군은 김정일 국방위원회 위원장, 인민군 총정치국장 조명록 국방위원회 제1 부위원장의 서열순위가 시사하듯이 수령 김정일과 북한노동당의 영도를 받게 하여 군부의 자율성을 통제하고 있다.

흡수통일을 우려하는 북한은 체제생존을 위해 우선 먼저 남한과의 공존을 모색하기 시작하였다. 이에 따라 북한은 단일국호하의 유엔가입이라는 입장에서 후퇴하여 1991년 유엔동시 가입을 수용하였고, 1992년 남북기본합의서 및 남북한 비핵화공동선언에 합의하여 남한으로부터 체제인정 및 불가침을 보장받았음은 물론, 남한으로부터 미국 핵무기를 철수시킬 수 있었다. 한미일의 외교안보적 압력에 대처하기 위하여 NPT탈퇴로 빚어진 북한 핵위기를 통해 미국으로부터 핵안전보장 및 체제보장을 확약받고자 하였다.

핵카드를 활용하여 제네바 합의³²⁾를 이끌어낸 북한은 1998년 광명

32) 북한은 1994년 10월 21일 제네바에서 북미 기본합의문을 체결하였다. 이 합의문 채택을 통해 북한은 미국으로부터 핵무기 불위협 및 불사용에 대한 공식입장을 확보할 수 있었다. 안보위기 탈피를 위해 미국의

성 1호 발사를 계기로 북미관계 개선에 대한 포괄적 해결책을 담은 페리권고안을 이끌어 냈으며, 1999년 베를린 합의를 통해 미국으로부터 대북경제제재 완화라는 양보를 얻어낼 수 있었다. 또한 북한은 미국의 부정적 반응에도 불구하고 북미평화협정 체결을 꾸준히 제안해 왔다. 북한은 평화협정 체결을 통해 북한 안보에 대한 미국으로부터 위협을 근본적으로 제거하려고 도모했다.

북한은 탈냉전후 pax americaner라는 국제질서에서 패권국 미국과 관계개선을 할 경우 안보위기는 물론 자본주의세계시장에의 참여를 통한 경제위기 극복도 가능할 것으로 파악하였다.

체제위기를 극복하고 변화를 모색하려는 북한의 시도는 우선적으로 북한 내부환경의 변화에서 찾을 수 있다.³³⁾ 북한은 1998년 김정일로 권력승계를 마무리함으로써 정치적 안정성을 되찾았다. 또한 북한은 강성대국론이라는 통치구호를 앞세우며 체제개혁을 위해 필수적으로 요구되는 주변여건을 적극적으로 조성하기 시작하였다. 북한이 체제개혁을 위해서는 무엇보다도 신국제질서의 패권국가 미국으로부터 체제보장은 물론, 세계경제질서 동참에 필요한 제반조건이 충족되어야 한다. 현재 미국으로부터 안보위협을 느끼는 북한은 수교를 통한 관계정상화와 더불어 평화협정 체결을 통해 외교적 고립과 안보위기를 극복하는 것이 북한체제 개혁의 외교안보적 조건이다. 이러한 외교안보적 조건이 충족될 경우 북한은 서방세계와 경제협력을 통해 자본과 기술을 이전받고 세계경제의 일원으로 참여하는 한편, 경제제도 개혁을 통하여 사회주의 계획경제도 점차 시장경제로 전환시킬

핵공포로부터 벗어나게 되었던 북한은 이 합의문을 “조선반도 핵문제 해결과 조미관계 발전을 위한 하나의 이정표이며 두나라 국가수반들이 보증한 무게있는 문건”으로 간주하였다. 『로동신문』, 1995.1.1.

33) 최근 북한의 내부환경 변화에 대해서는 전현준, “북한의 대내 변화”, 통일연구원, 『북한은 변화하는가』 (서울: 통일연구원, 2000) 참조.

수 있다.

북한이 자본주의 세계체제로 편입되어 체제변화를 도모하기 위해서는 무엇보다도 한반도를 둘러싼 주변환경이 체제전환에 친화적으로 변화되어야 한다. 과거 우리정부의 대북정책은 북한의 체제변화를 저지하였다. 북한의 개혁·개방을 유도해낸다는 명목하에서 북한의 안보위기를 가중시키는 대북압박정책과 흡수통일을 촉진시키는 교류협력정책은 북한의 개혁·개방을 유도해내기는커녕, 북한을 국제적으로 고립화시키는 한편, 북한을 낙후된 기존체제에 안주시켰던 것이다.

이러한 상황에서 대북포용정책은 북한에게 주어진 상황을 타개할 수 있는 절호의 기회였다. 이는 우선 김대중정부가 포용정책을 지속적으로 추진함에 따라 흡수통일에 대한 북한의 우려가 감소되었기 때문이다. 북한은 대북포용정책을 “화해와 협력의 미명하에 우리를 자유민주주의체제에 흡수통일하려는 모략책동”으로 파악하고 있으나, 교류협력에 따른 부정적 개방효과를 통제한다면 대북포용정책이야말로 북한이 처한 외교안보적 위기는 물론 경제위기를 타개할 수 있는 좋은 디딤목으로 이해하였다. 북한은 포용정책이 북한 경제난 완화는 물론, 북미·북일관계 개선에도 기여할 것으로 판단하고 최근 남북정상회담에 응하였던 것이다.³⁴⁾

북한은 자신의 체제변화에 유리한 정책을 펴는 남한정부와 미국 클린턴 정부하에서 우선 안보위기와 경제난을 극복하고 점차 체제전환을 모색하기 위한 전략적 구도를 구축하기 위하여 최근 조명록을 특사로 보내서 북미간 적대관계 종식을 미국과 합의하는 등 pax americaner 패권국 미국과의 관계개선을 도모하고 있다.

34) 북한의 대외정책 변화에 대해서는 홍용표, “북한의 대외관계 변화”, 통일연구원, 『북한은 어떻게 변화하고 있는가』 (서울: 통일연구원, 2000) 참조.

2. 대북정책 추진기조와 전략적 목표

가. 대북정책 추진 기조: 「발전을 통한 변화」

(1) 기본개념

사회주의 붕괴가 시사하듯이 북한사회주의도 우여곡절을 겪더라도 결코 변화하지 않을 수 없다. 탈냉전 후 소련 및 동구권 국가들은 물론 중국도 사회주의 계획경제를 포기하고 시장경제체제를 도입하는 등 자기혁신을 도모하고 있으므로, 북한도 탈냉전 후 세계체제에서 생존하기 위해 기능할 수 없는 사회주의체제를 점차 시장경제체제로 변모시켜야 하는 상황에 봉착해 있다. 북한은 사회주의 국제분업체제에서 원자재를 수출하고 자본재를 수입하는 내수지향적 수입대체 산업화전략을 통해 자국의 산업화를 추진해 왔다. 그러나 이러한 북한의 산업화전략은 사회주의 국제분업체제가 붕괴함에 따라 현상유지도 어렵게 되었고, 국가경쟁력을 갖추기 위해서는 체제변화를 도모해야 한다.³⁵⁾ 이러한 역사적 발전과정은 과거 영국, 프랑스 등을 주축으로 자본주의가 봉건주의에 우월한 것으로 입증되면서, 독일, 이탈리아, 일본 등 봉건제의 지배계층이 「위로부터 개혁」을 통하여 자본주의를 새로운 국가발전양식으로 채택·발전시켰다는 점에서도 유사한 면이 있는 것으로 보여진다. 이러한 역사적 상황은 북한에게도 그대로 적용된다. 북한사회주의는 더 이상 기능할 수 없으며, 민족문제

35) 최근 들어 북한에서는 최고인민회의 상임위원회의 부활 및 권한 강화, 내각의 권한 강화, 소유제도의 다양화, 연합기업소의 소규모 단위로의 해체 움직임, 농민시장 활성화 목인, 분조관리체제에서의 변화 등은 초기 탈사회주의화 징후를 보여주고 있다. 참조, 백학순, “남북정상회담 성과와 남북관계 전망”, 통일연구원 학술회의 (2000.6.27) 자료집, p. 6.

해결에 있어서도 결코 남한 자본주의와 경쟁할 수 없는 낙후된 체제이다.

북한의 유교사회주의적 병영국가체제를 변화시키기 위해 우리정부는 대북정책을 통해 북한체제의 변화를 강요하기보다는 북한 스스로 변화·발전할 수 있는 환경을 조성해주는 「발전을 통한 변화전략」을 구사해야 한다. 「발전을 통한 변화전략」은 북한변화 여건을 조성하기 위한 전략의 일환으로 한반도 평화정책을 구사, 남북한 안보를 보장하는 한반도 평화체제를 구축하여 북한의 안보불안을 불식시키고, 북한 산업화 지원을 통해 북한경제의 탈사회주의를 촉발시키는 한편, 점진적인 교류협력을 통해 북한체제의 급격한 변화에 따른 흡수통일 불안감을 불식시켜서 북한 스스로 체제변혁의 역사적 길을 건도록 하는 대북정책을 의미한다. 더 나아가 「발전을 통한 변화전략」은 동아시아 역내국가들간의 대립과 갈등을 해소하여 동아시아 지역적 동질성을 확대해나감으로써 북한의 변화를 촉진시키고 한반도 평화통일의 토대를 마련하는 것을 최종목적으로 한다.

북한 스스로 체제개혁의 내적 욕구를 분출할 수 있도록 주변여건을 조성해나간다면 북한의 개혁·개방 및 산업화를 통해 사적 이익관계 강화, 원시적 평등주의와 공동체 의식 약화 등 공동체사회를 이익사회로 점진적으로 전환시켜서 한반도 평화통일 여건도 조성할 수 있을 것이다. 그러므로 「발전을 통한 변화」 전략은 한반도 현상유지 정책이 아니라 북한체제 보장을 통한 한반도 현상유지에서 출발하여 종국적으로 북한이 스스로 변화하게 하는 한반도 현상타과정책이라고 할 수 있다.

그러나 체제변화 과정이 현 북한 지배계층의 이익에 반하는 방향으로 급격하게 진행될 경우, 북한 지배계층은 체제변화를 도모하지 않고 기존체제에 안주할 가능성이 농후하다. 이러한 측면에서 「접근

을 통한 변화」전략과 유사한 대북포용정책의 화해협력적 측면은 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성해주기 보다는 북한이 스스로 변화할 수 없도록 제한할 수도 있다. 따라서 우리정부의 대북정책은 교류협력 위주의 접근을 통해 북한의 체제변화를 유도하기 보다는 북한 스스로 발전·변화할 수 있도록 환경을 조성해주는 「발전을 통한 변화」 전략을 구사해야 한다.

결론적으로 「발전을 통한 변화」 전략은 우선 북한 지배층 스스로 변화할 수 있도록 동아시아 갈등 구조를 약화하여 북한체제 변화를 도모하는 전략적 당면목표를 지니며, 궁극적으로 동아시아 갈등 구조를 해체하여 한반도 평화통일을 달성한다는 최종목표를 지니고 있다.

(2) 사실상의 통일과 제도적 통일의 병행추진

현재 대북포용정책은 민족화해협력과 민족동질성 획득을 목적으로 하는 사실상 통일 달성을 주된 목표로 설정하고 있다. 그러나 앞에서 이미 분석한 바와 같이 한반도의 경우 동서독의 경우와 달리 사실상의 통일 추구를 위한 제반 여건도 갖추어져 있지 않고 있다. 동독의 경우 양대진영의 대립으로 인해 양독간 교류협력의 활성화를 통한 민족통일 상태가 동독 체제붕괴로 곧 바로 귀결되지 않았다. 교류협력에 의해 서독체제의 우위가 동독주민들에게 입증된다고 할지라도 동독주민들의 서독체제 선택은 동독과 소련을 비롯한 동구권사회주의국가들의 동맹체제에 의해 달성될 수 없는 한계를 지녔기 때문이다. 그러나 북한의 경우 체제전환 없는 상태에서의 민족통일, 즉 사실상의 통일상태 달성은 곧 체제붕괴를 의미하므로 북한은 사실상의 통일상태에 극히 조심스럽고 신중하게 접근할 것으로 보인다. 그 이유는 북한이 교류협력에 따른 흡수통일의 우려를 불식하고 북한체제

를 보장해주는 외부세력과의 동맹관계가 극히 미약하기 때문이다. 그러므로 우리정부가 사실상의 통일 구현을 대북정책의 목표로 설정할 경우 정책목표와 현실간의 간극을 쉽게 메꿀 수 없다는 데 딜레마가 발생할 수 있다.

이러한 면에서 고찰할 경우 향후 북한이 체제변화를 모색할지라도 남북한 교류협력은 체제이완을 최소화하는 차원에서 점진적으로 이루어질 수밖에 없을 것으로 보여지기 때문에 대북포용정책이 추구하는 사실상의 통일은 동서독 모델처럼 쉽게 구현될 수 없을 것이다. 그러나 동독과는 달리 북한은 변화할 수 있는 여건이 조성될 경우 체제변화를 점진적으로 진척시킬 수 있을 것으로 보인다. 그렇기 때문에 향후 한반도 통일은 급격한 흡수통일로 이어지기 보다는 점진적 형태의 제도통합을 거칠 가능성이 크다.³⁶⁾

그러므로 향후 대북정책은 사실상의 통일과 동시에 제도적 통일도 추구해야 할 것이다. 즉 사실상의 통일이 인적·물적 교류의 활성화에 의해 분단고통을 감소시키고 민족동질성을 확보하는 것이라면 제도적 통일은 체제간의 이질성을 점진적으로 축소시켜나가는 가운데 정치통합을 도모하는 것을 의미한다. 북한의 경우 급격한 사실상의 통일로 접근하는 것을 꺼려하겠지만, 체제붕괴 위협요인이 사라지고 체제변화에 따른 경제발전이 가시화될 경우 사실상의 통일 상태로 점진적으로 접근할 것으로 분석된다. 또한 체제변화를 용인하지 않았던 동독과는 달리 북한은 점진적인 형태로 체제변화를 도모할 것으로 보여지기 때문에 향후 대북정책은 사실상의 통일과 제도상의 통일을 분리하여 추진하기 보다는 시차를 두더라도 병행 추진하는 것이 바

36) 동서독과 남북한의 유사성과 차별성에 대해서는 황병덕, 김학성, 박형중, 손기웅, 『신동방정책과 대북포용정책』, 브란트와 김대중의 민족통일 대구상, (서울: 두리, 2000), pp. 526-562 참조.

람직하다.

대북정책이 「발전을 통한 변화」 전략에 입각하여 추진될 경우, 대북정책은 제1단계 추진과정에서 한반도 평화정착 및 남북한 화해협력을 목표로 삼는 사실상의 통일을 추구해야 한다. 그러나 북한체제가 시장경제 도입으로 상당 정도 변화되었고 사실상의 통일 상태도 어느 정도 제1단계의 특정 시점에서 남북연합과 같은 국가연합 형성을 통해 제도적 통일로 접근해야 할 것이다.

남북연합단계에서는 남북간 사회경제적 동질성이 확대되는 사실상의 통일 상태가 심화될 것이지만, 정치체제는 민주주의 대 권위주의라는 대립요인이 존치될 것이다. 그러나 대북정책의 제2단계 남북연합 단계에서 북한의 정치체제가 어느 정도 민주적으로 변화할 경우 연방제를 통한 제도적 통일을 적극 추진한다. 연방제하에서 남과 북은 교류협력 심화를 통해 민족 동질성을 증대시키고 남북간 발전 격차를 축소하는 한편, 북한 정치체제의 비민주적 성격을 없애야 할 것이다. 이러한 과정을 통해 남북한간 정치·경제·사회·문화적 발전격차와 이질성이 사라질 경우 남북한은 연방제적 정치체제를 단방제적 정치체제로 전환시켜도 무방 할 것이다.

(3) 전략에 대한 북한의 주요 수용자

탈냉전 후 과거 공산권사회에서 특기할만한 사항은 공산당 노선과 지배세력의 변화이다. 즉 사회주의체제의 낙후성이 드러나게 되면서 사회주의세력은 「위로부터의 개혁」을 통하여 기존체제의 변신을 스스로 도모하고 자신의 체제를 자본주의 세계체제에 편입시켰다. 이 점이 북한의 변화에 시사하는 바는 매우 크다. 북한이 변화하기 위해서는 북한의 지배계층 스스로가 변화를 도모할 수 있는 상황이 조성

되어야 한다. 대북정책이 북한지도부의 기득권을 인정하지 않고 북한의 변화를 강요하는 방향으로 추진될 경우 북한 지배계층은 이에 반발하여 오히려 폐쇄정책을 고수할 것으로 분석된다.

독일통일은 서방통합정책에 의해 형성된 서방세계와의 동맹관계를 기반으로 소련을 비롯한 동구권국가들과의 긴장완화·평화구축을 추구한 신동방정책·독일정책에 의해 달성되었다.³⁷⁾ 통독후 독일에서는 신동방정책의 역할을 부정적으로 평가하는 견해도 있다.³⁸⁾ 신동방정책 추진자들은 공산주의체제의 개혁 가능성을 과신, 현상유지 일변도의 역사인식에 근본적인 오류가 있었다고 비판한다. 즉 동서독간 교류협력을 통하여 동독정권의 안정이 도모됨으로써 독재체제의 수명을 연장시켰으며, 서독정부가 동독정부만을 대화의 대상으로 간주하여 동독에서의 개혁세력 입지강화 여지를 없앴다는 것이다.

그러나 이러한 견해는 다음과 같은 견지에서 오류를 범하고 있는 것으로 보인다. 신동방정책 비판자들은 신동방정책의 단기목표와 장

37) 신동방정책은 기본적으로 그 당시 독일을 둘러싼 국제환경, 동서독의 통일정책, 신동방정책에 대한 동독의 대응, 정책추진을 위한 국내적 여건 등의 제반 요인들이 서로 결합되어 독일통일을 일구어 냈다. 그러나 서독의 「접근을 통한 변화」 전략은 동서 양진영간에 데탕트 분위기가 조성되었고, 양진영간의 힘의 균형에 의한 동독의 흡수통일 가능성이 최소화됨에 따라 성공적으로 추진될 수 있었다. 나토와 바르샤바조약군간의 힘의 균형, 케네디 대통령의 평화전략, 중소분쟁에 따른 소련의 대서유럽 유화정책 등의 대내외적 여건이 어우러져 관계 정상화에 의한 동서독간 접근이 이루어졌고, 분단의 평화적 관리와 더불어 교류협력의 활성화에 의한 동독주민 정체성이 서독지향적으로 형성됨으로써 마침내 독일통일이 달성되었던 것이다.

38) Timothy Garton Ash, "Rückblick auf die Entspannung," *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B.14(1994), S.6f; Gordon A. Craig, "Did Ostpolitik Work? The Path to German Reunification," *Foreign Affairs*, Vol.73, No.1 (1994) pp. 53-63; Timothy Garton Ash, "Liberalisierung durch Stabilisierung? Nachträglichen Anmerkungen zur deutschen Ostpolitik", *Neue Gesellschaft* Bd. 40, (1993)

기목표간의 차이를 구별하지 못하고 있다. 만일 『힘의 우위정책』이 지속됐을 경우 동서독의 적대관계를 이용, 동독 지도부는 이를 체제 유지를 위한 정통성 확보수단으로 악용하고, 분단에 따른 고통은 배가되었을 것이다. 단기적으로는 동독지도부와와의 협력관계 구축은 동독체제를 강화시키지만, 중장기적으로는 신동방정책을 통해 소련, 동독 등의 공산주의체제를 개혁·개방으로 유도하여 동구공산주의체제의 몰락을 가속화시켰다.³⁹⁾

이러한 사례는 북한에도 그대로 적용된다. 만일 우리정부가 북한지도부를 상대하지 않고 대북심리전 및 교류협력을 통한 자본주의 바람을 불어넣기 위한 정책을 추구한다면, 북한 지도부는 체제붕괴 우려로 인하여 남한과의 화해협력 기조를 적대적 대립관계로 전환할 것이다. 따라서 현재 이 시점에서 우리는 교류협력의 정보유통적 측면을 악용하지 않고 교류보다는 협력 위주의 정책을 추진해야 하는 등 대북정책의 북한측 수용자를 북한지도부에 한정해야 할 것이다.

이러한 면에서 고찰할 경우 북한과 동독은 체제변화에 대한 대내외적 압력에서 커다란 차별성을 지니고 있다. 독일통일 직전까지 동독지도부는 자신의 사회주의체제 변화에 대한 커다란 강제성을 감지하지 못하였다. 이는 그 당시 동독이 사회주의 국가 가운데 생활수준 면에서나 경제적 측면에서 일류국가였고, 소련의 붕괴를 전혀 예상하지 못하였기 때문이다. 따라서 동독지도부는 서독의 신동방정책을 자국의 경제적 문제를 해결하기 위한 방편으로 활용하고, 이에 대한 반

39) 흔히 레이건의 대소 무한경비경쟁이 소련붕괴를 촉발시켰다는 견지 아래 신동방정책이 독일통일에 기여한 바가 없다는 견해는 50년대 냉전에 의해 동구권붕괴가 발생하지 않았던 이유를 설명할 수 없다. 사회주의 붕괴는 평화전략에 의해 동구권 내부로부터 체제이완현상이 발생하였고, 레이건의 힘의 우위정책에 의해 이러한 현상이 가속화된 것으로 파악해야 한다.

대급부로서 서독측 요구사안인 인적 교류협력에 호응하였던 것이다. 따라서 신동방정책의 동독측의 실질적 수용자는 서독정부의 상대역인 동독지도부가 아니라 교류협력에 의한 정보유통의 수용자인 동독 주민들이었다. 동독지도부는 서독 신동방정책의 형식적인 수용자에 불과하였다.

북한지도부는 체제변화의 필요성을 느끼지 못한 동독지도부와는 달리 국가경쟁력 확보 차원에서 뿐만 아니라 동북아시아 주변정세 관점에서도 체제변화를 도모해야 하는 필요성을 인식하고 있는 것으로 보여진다. 그러므로 대북포용정책의 수용자는 북한에서 북한주민들이 아니라 북한체제 변화를 직접 추진할 수 있는 북한지도부가 되어야 한다. 만일 주민들의 의식변화를 위한 교류협력 활성화 및 대북 심리전 등을 통해 북한의 변화를 강요하는 정책을 추구할 경우 체제 위기에 처해 있는 북한 지배계층은 오히려 폐쇄정책을 취할 수 있다. 어떠한 지배계층도 「위로부터의 개혁」을 통하여 세계사적 흐름에 부응하는 체제전환을 도모함으로써 자신의 이익을 꾀하는 것이 일반적인 역사의 진리이다. 그러므로 우리는 북한 지도부가 스스로 변화할 수 있도록 주변여건을 조성해주는 정책, 즉 「발전을 통한 변화」 전략을 펼치는 것이 중요하다.

「발전을 통한 변화」 전략은 북한지도부를 대북정책의 형식적이고 실질적인 수용자로 설정하는 내용을 함축하고 있다. 반면 북한민주화론에 입각한 대북정책⁴⁰⁾은 정책의 직접적 대상자를 북한주민들로 한

40) 전 북한 대남비서 황장엽씨는 북한체제의 문제를 지적하면서 북한조기 붕괴론에 입각하여 북한주민 대상으로 하는 교류협력 활성화 및 대북 심리전을 통해 북한 체제붕괴를 촉발시키고자 한다. 그러나 과거 문민 정부 시절 시도된 이러한 정책은 정책적 실효성을 의심받게 되었다. 황장엽, 「개인의 생명보다 귀중한 민족의 생명」, (서울: 시대정신, 1999), pp.321-325 참조.

정하여, 이들의 민주화혁명을 통해 북한체제를 괴멸시키는 전략을 내포하고 있다. 그러나 이러한 전략은 북한지도부가 북한주민들에 대한 접근을 허용하지 않는 폐쇄정책을 취하면 그 실효성이 상실되는 부정적 측면을 안고 있다. 이러한 면에서 「발전을 통한 변화」 전략이 정책의 형식적 수용자는 동독지도부였으나, 정책의 실질적 수용자는 동독주민들이었던 서독의 「접근을 통한 변화」 전략과 차이점을 지니고 있다.

이러한 측면에서 한나라당의 대북정책은⁴¹⁾ 서독의 「접근을 통한 변화」 전략과 유사하다고 하겠다. 한나라당의 대북정책에는 북한지도부를 대화상대자로 인정하고 한반도 긴장완화와 평화정착을 위해 노력을 경주하되, 교류협력의 활성화를 통하여 북한주민들에게 남한체제의 우위성을 입증함으로써 북한체제 붕괴를 도모하려는 전략적 사고가 내포되어 있다. 그러나 서독의 「접근을 통한 변화전략」과 유사한 한나라당의 대북정책은 북한지도부의 대남분리차단정책에 의해 좌초될 수밖에 없다. 북한지도부는 한나라당식의 대북정책을 결코 수용할 수 없는 체제내부의 한계를 지녔기 때문이다. 또한 북한은 동독과 달리 체제변화를 모색해야 하는 대내외적 구조를 지니고 있기 때문에 한나라당의 대북정책은 주어진 환경에 맞는 적실성을 지니고 있는 것으로 보기 어렵다.

41) 이회창 총재의 최근 통일관련 발언에 따르면 한반도 평화정착과 교류협력의 활성화를 추진하면 남북연합이나 연방제 없이 독일의 경우처럼 통일이 조용히 찾아올 수 있을 것으로 설명한다.

나. 전략적 당면목표⁴²⁾: 북한의 자본주의세계체제 편입과 체제변화

(1) 세계자본주의체제 편입의 선결조건: 북미관계의 정상화

북한체제가 변화하기 위해서는 pax americaner 패권국가 미국과의 관계 정상화가 최우선적으로 실현되어야 한다. 북미관계 정상화는 북한의 안보위기는 물론 경제위기를 극복하고 더 나아가 체제변화를 위한 선결조건이다. 그러므로 대북포용정책은 북미관계 정상화를 따른 북한의 자본주의 세계체제 편입이라는 전략적 목표를 최우선적으로 설정하고, 남북관계 정상화를 부차적 목표로 삼아야 한다.⁴³⁾ 이는 북한의 자본주의 세계체제 편입이라는 전략적 목표가 달성되지 않고서는 남북한관계의 정상화를 실현불가능하기 때문이다. 남북한관계 정상화에 따른 사실상의 통일은 최소한 북한이 남한과의 관계에서 흡수통일되지 않는다는 조건이 충족되어야 한다. 북한의 자본주의 세계체제 편입여부는 pax americaner 패권국가 미국에 의해 결정되기 때문에 대북포용정책의 전략적 최우선목표는 북미관계 정상화에 의한 북한의 자본주의 세계체제 편입에 두어야 한다.

42) 대북포용정책이 사실상 통일과 제도적 통일을 병행 추진할 경우 대북정책의 당면목표는 한반도 냉전구조 해체를 통한 북한의 자본주의 세계체제 편입과 함께 북한체제 변화에 두어야 하지만, 대북정책의 최종목표는 동아시아 분단극복을 통한 한반도 평화통일에 두어야 할 것이다. 그러나 본 연구에서는 대북정책의 당면 목표를 우선적으로 분석한다.

43) 남북정상회담 이후 국제협력에 대해서는 서동만, “남북정상회담과 국제협력”, 세종연구소 『정상회담 이후 남북관계 개선전략』 (서울: 세종연구소, 2000) 학술회의 논문집 참조.

(2) 북한체제 변화의 우선적 형태

<국가주도형 산업화 모형>

사회주의체제는 역사적 실험을 통해 더 이상 기능할 수 없는 체제로 판명되었으며, 대부분의 사회주의국가들은 체제전환을 모색하였다. 그러나 사회주의국가들의 체제전환과정은 다양하게 나타났다. 중부유럽 일부국가에서는 공산세력의 주도로 경제개혁이 추진되었으나 경제개혁의 성과를 거두기 전에 개혁은 아래로부터의 더 많은 개혁과 자유화 요구를 야기하여 공산주의체제는 붕괴하고 급격하게 체제전환이 이루어지는 결과를 낳았다. 루마니아와 같은 경우 완강하게 스탈린주의체제를 고수하려고 하였으나, 인근국가에서의 체제변혁과정의 루마니아 사회에 영향을 미쳐 체제몰락의 길을 걸었다. 반면, 중국과 베트남의 경우 공산주의세력이 성공적인 경제 개혁·개방정책을 통하여 국민들로부터 최소한의 정치적 정통성을 인정받고 정치적 형태의 사회주의는 여전히 유지되고 있다.

이처럼 사회주의체제 전환과정이 차별적으로 나타나는 원인은 다양하다. 우선 먼저 국가와 사회간의 관계에서 동구권 사회주의국가의 경우 시민사회 영역이 활성화되어 있다. 이는 과거 민주주의 경험도 있을 뿐만 아니라 공산주의 시절에도 서구사회와의 사회문화적 교류를 통하여 서구 민주주의국가들로부터 많은 영향을 받아왔기 때문이다. 반면 국가중심적 사회가 발달한 중국과 베트남의 경우 집권세력인 공산주의세력이 자본주의 세계체제에로의 적극적 편입전략 통하여 사회적 도전에 응전하면서 세계시장지향적 권위주의적 산업화전략을 성공적으로 추진하여 왔다. 여기에는 중국과 베트남에는 시민사회가 미발전되어 있었으며, 민주주의 전통은 물론, 민주적 경험도 전

무한 역사적 배경이 존재한다. 특히 비트 포겔의 『동양적 전제주의』가 시사하듯이 국가와 사회와의 관계에서 국가가 비대하게 발전되어 있는 기형적 형태를 지니고 있다. 과거 중국 및 베트남 공산당은 자본주의 세계시장을 제국주의적 경제질서로 파악하고 이를 투쟁 타도 대상으로 간주하였다. 한국, 대만 등의 신흥공업국 성공 사례가 시사하듯이 자본주의 세계시장이 항상 후진국들을 약탈·착취하는 체제가 아니라 발전론적 시각에 입각하여 중국과 베트남은 세계시장지향적 경제발전을 통하여 국민들의 물질적 요구에 부응하고 과도한 개혁 요구에는 물리력으로 억압하면서 점진적인 체제전환을 성공적으로 도모하였다. 국가와 사회와의 관계에서의 국가우위적 구조와 이에 바탕을 둔 자본주의 세계체제 편입전략 구사가 점진적 체제전환 성공 여부를 결정한 것으로 보여진다.

중국과 같은 체제전환양식은 기본적으로 과거 박정희식 권위주의 발전모델처럼 민주주의 발전은 기대할 수 없다. 이러한 발전양식은 자본주의 세계체제로부터의 주변부화 압력을 견디어 내면서 산업화를 추진해야 된다는 측면에서 국가주도가 필수적으로 등장한다. 이러한 국가주도형 발전모형은 사회참여를 배제한 권위주의적 형태를 지닐 수 밖에 없다.

이러한 관점에서 비추어 볼 때 국가와 사회와의 관계에서 북한은 중국과 유사하게 민주주의 경험이 일천하고 국가우위적 정치문화적 전통을 지니고 있기 때문에 국가주도의 세계시장지향적 산업화 전략을 성공적으로 구사할 수 있을 것이다. 그러나 북한이 중국과 상이한 점은 북한사회주의를 위협할 수 있는 강력한 시장경제체제를 갖추고 통일을 지향하는 자본주의국가 한국이 존재하고 있다는 사실이다. 북한은 국가주도의 세계시장지향적 산업화전략을 취한다고 할지라도 남한의 흡수통일 가능성을 항상 염두에 두어야 한다. 북한의 경우 국

가우위적 체제전환방식이 필요로 하는 것은 세계시장의 주변부화 압력을 저지하고 국가주도적으로 자원을 독점분배해야 하기 때문이다. 이외에도 남한으로부터 흡수통일 가능성을 방지하기 위하여 사회부문의 활성화를 억제해야 하기 때문이다.

<수출지향 산업화 모형>

북한이 설사 북미관계 정상화를 통해 사회주의체제 전환을 모색할 지라도 북한의 체제전환은 우선 먼저 경제체제를 점진적으로 내수지향형으로부터 수출지향형 모델로 전환시켜 나가야 한다. 북한 유교사회주의의 경제체제는 「내수지향적 수입대체 산업화모형」으로 규정할 수 있다. 거의 대부분 사회주의 경제는 내수지향적 수입대체산업화에서도 모해왔다고 말할 수 있다. 전후 사회주의체제는 제국주의적 착취에 의해 식민지나 반식민지로 전락하여 자본주의 발전을 제한·봉쇄당했던 주변부국가에서 사회주의혁명에 의해 수립되었다. 제2차 세계대전 이전 세계시장은 선진국들의 제조업제품 수출, 주변부국가들의 수입 및 1차 상품 수출 등 수직적 국제분업체제를 형성하여 주변부국가들의 산업화 가능성은 거의 전무하였다.⁴⁴⁾ 따라서 제국주의 경험을 한 이들 국가들은 자본주의에 의해 주도되고 있던 세계시장에 편입될 경우 산업화가 불가능할 것으로 간주하여 자본주의 세계시장으로부터 분리전략을 구사, 선진국으로부터 수입해왔던 제조업제품을 국내에서 대체하는 수입대체 산업화를 추구하였다. 수입대체를 위해 필요한 자본재는 사회주의 역내시장 및 자본주의 세계시장에서 구입하였으나, 이를 위한 외환획득은 1차 상품 수출에 주로 의존하고 다른 산업부문은 주로 국내시장에 의존하는 내수지향적 수입대체산업화전략

44) 이에 대해서는 황병덕, 「대전환기의 세계사회」(서울, 1992) p. 264. 참조.

을 구사하였다.

이러한 측면에서 고찰할 경우 북한도 내수지향적 수입대체산업화를 자립적 민족경제노선에 입각한 중공업우선정책으로 추진한 것으로 보여진다. 북한은 “사회주의 공업화는 당연히 자립적이고 근대적인 민족공업 최선의 기술로 장비되고, 주로 국내의 자원과 원료에 의거하여 발전하고 국민경제에 필요한 자재, 원료, 동력 및 기계설비를 기본적으로 국내에서 생산, 보장할 수 있는 공업의 건설로 되지 않으면 안되는 것”⁴⁵⁾이라고 말한다. 이러한 북한의 경제노선은 반제국주의에 의거한 자립갱생노선으로 지칭되는 바, 이 노선은 “자주경제를 건설하기 위해 자국이 필요로 하고 생산 가능한 모든 제품을 스스로 생산하는 것, 이를 위해 자국의 경제발전에 필요한 기술과 경험을 가능한 한 빨리 익혀 자국의 인력·물력·재력(자국 내부의 자연자원과 자금 축적)을 기본으로 하여 건설사업을 진행시켜 나가는 것”⁴⁶⁾을 의미한다.

<표 2> 북한의 대외의존도

(단위: 백만달러)

연도	무역총액	GNP	대외의존도	연도	무역총액	GNP	대외의존도
1962	359.4	2,020.0	18%	1981	2,562.7	13,560.0	9%
1965	469.6	2,340.0	20%	1984	2,521.3	14,720.0	7%
1968	586.5	2,980.0	20%	1987	4,027.2	19,400.0	1%
1971	953.1	4,090.0	23%	1990	3,038.7	23,100.0	3%
1974	2,078.4	7,290.0	29%	1993	2,589.9	20,500.0	8%
1975	2,018.8	9,350.0	22%	1996	2,036.5	21,400.0	6%
1978	2,233.3	13,320.0	17%	1997	2,172.2	16,814.0	8%

자료: 민족통일연구원: 남북한 경제지표 편람

45) 현대조선문제강좌편집위원회 편, 『북한의 경제』 (도서출판 광주, 1988), p. 86.

46) 김일성, “조선로동당 제5차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고,” 『조선로동당대회자료집』, 제3집 (서울: 국토통일원, 1988), p. 38.

북한의 내수지향적 수입대체산업화는 「자주적이고 자립적인 민족 경제건설」로 표현되는 바, 이는 가능한 한 빠른 시일 내에 외국 선진 기술을 습득하여 자력갱생의 기반을 구축한다는 것을 의미한다. 그러나 북한은 자본주의 세계시장이 변모되었음에도 불구하고 자본주의 세계시장과 연계된 산업화전략은 불가능한 것으로 간주하고 자력갱생에 입각한 내수지향적 수입대체산업화전략을 추구하였다.

북한의 경제노선은 자립경제 건설을 목적으로 하고 있기 때문에 자립경제 건설에 필요한 투자재는 세계시장에 의존해야 한다. 이러한 측면에서 <표 2>는 북한이 자립경제 건설에 필요한 자본과 기술을 획득하기 위해 필수적으로 요구되는 외화 획득을 위해 국제분업구조에 편입된 대외의존도를 보여주고 있다. 20% 전후에 머물러 있는 북한의 대외의존도는 1980년대 아르헨티나, 브라질, 멕시코의 대외의존도와 비슷한 비율을 보이고 있다⁴⁷⁾. 더욱이 수출입에서 차지하고 있는 상품구조도 수출의 경우 1차 상품 비중이 높고, 수입의 경우 공산품 비중이 높게 나타난다는 점도 전형적인 내수지향적 수입대체산업화 전략을 채택하고 있는 라틴아메리카국가와 유사하다.

북한의 수입대체산업화전략이 라틴아메리카 수입대체산업화전략과 다른 점은 라틴아메리카국가의 경우 경공업부문의 수입대체산업화를 우선적으로 추진하였으나, 북한은 경공업부문을 수입대체하기 보다는 자본재를 생산하는 중화학부문의 수입대체 산업화를 우선적으로 추진하는 중공업우선정책을 도모하였다. 북한 중공업우선론의 기초는 “자본주의는 경공업에서 시작했으나 사회주의는 중공업부터 시작한다”는 스탈린의 논리에서 비롯된다.⁴⁸⁾

47) 황병덕, 『대전환기의 세계사회』, (서울, 1992), p. 270.

48) J. Arther, *Socialism in the Soviet Union* (Chicago: Workers Press, 1977), p.30.

특히 산업화 초기단계에서 소련이 제공한 무상원조는 북한 총투자액의 33.2%를 차지했고, 이 무상원조는 점차 유상원조로 대체되었으나 무상원조가 총투자액의 7% 이하로 축소된 적은 없었다. 사회주의 국가들의 원조와 차관으로 세워진 공장이 북한경제에서 핵심적 지위를 차지하고 있었다.⁴⁹⁾ 즉 북한은 내수지향적 수입대체산업화를 위해 우선적으로 자본재산업 육성에 필요한 투자재를 사회주의국가들의 원조와 차관에 의존하면서 부분적으로 사회주의적 보완적 국제분업 체계에서 1차상품을 수출하고 자본재를 수입하는 정책을 추진하였다.

이러한 북한의 수입대체산업화는 사회주의국가들의 원조 및 차관 감소로 인해 1970년대 부터는 수입대체산업화에 소요되는 자본재와 시설재 도입선을 서방 선진공업국으로 적극 전환하였다. 그러나 1차상품의 국제가격의 하락으로 인해 무역역조가 증가되자 북한은 외채 위기에 봉착하였고 1980년대 중반 서방자본의 기술과 자본을 도입하여 수입대체산업화를 추진하려고 했으나, 북한경제의 구조가 국제자본의 관심을 유발하지 못함으로써 이러한 정책 역시 실패로 돌아갈 수 밖에 없었다. 북한의 내수지향적 수입대체산업화는 자본주의 세계 시장으로부터 분리되어 수입대체적 산업화전략을 구사하면서 상당 기간 동안 높은 성장률, 사회적 안전망 구축, 분배 정의 등의 장점을 지닌 한 발전모델이었다.

그러나 이러한 발전양식은 경쟁에 의해 생산력 발전을 촉진하지 않고 단순히 동원에 의해 생산목표를 달성하려는 비효율성을 지닌 계획경제체제였기 때문에 체제경쟁에서 낙오하게 되었을 뿐만 아니라, 세계시장에서 발전된 기술을 습득할 수 없었기 때문에 경제가 정체·퇴보하는 결과를 초래하였다. 이외에도 북한 산업화전략은 내수지

49) 박형중, 『북한적 현상의 연구』 (서울, 1994), p. 39.

향적 수입대체산업화모형으로 인해 생산성 증진을 기대할 수 없으므로 생산력을 투자재에 의거하기 보다는 노동력과 자연자원을 극대화하는 양적 성장 위주의 외연적 성장전략을 구사하였다. 그러나 이러한 외연적 성장전략은 잉여노동력의 고갈과 자원 부족으로 한계를 보이기 시작하였다⁵⁰⁾. 이러한 한계를 극복하기 위해 북한은 1970년대 후반부터 무역확대정책과 외자 유치를 통해 수입대체산업화를 추진하고자 하였으나, 경제구조의 내수지향적 성격으로 인해 성공할 수 없었던 것이다.

더욱이 북한의 내수지향적 산업화전략의 한계는 사회주의권 몰락에 따른 사회주의 세계시장 붕괴에 의해 보다 명백하게 드러난다. 북한은 자립경제노선을 견지하고 있었음에도 불구하고 대외무역 의존도가 약 20% 전후를 점하고 있었기 때문에 사회주의 세계시장의 붕괴는 북한 경제에 치명적인 영향을 주었으며, 이에 따라 북한은 자본주의 세계시장내의 국제분업구조에 편입되어야 한다.

이와 같이 북한이 자본주의 세계시장에 합류하여 수출지향적 산업화전략으로 국가발전을 도모할 경우 우선적으로 요구되는 것은 pax americaner 패권국가 미국과의 관계개선이다. 미국과의 관계 정상화가 전제되어야 북한은 일본을 비롯한 다른 서방국가와의 관계개선을 도모하여 자본주의 세계시장으로부터 자본, 기술 등을 도입하고 수출시장을 확보하여 수출지향적 산업화를 추진할 수 있기 때문이다.

물론 북한은 세계시장지향적 산업화를 추진하는 과정에서 개혁·개방에 따른 체제붕괴 우려에서 점진적으로 이러한 산업화모델을 도입할 것으로 보인다. 더욱이 체제유지 차원에서 사회통제는 강화될 수밖에 없는 관계상, 선군정치 형태의 사회에 대한 국가우위의 정치가

50) 앞의 책, p. 50.

지속될 것이다. 또한 개방개혁에 따른 부작용이 대두될 경우 보수적 관료집단과 군부는 이를 속도조절 차원에서 이를 통제할 가능성이 크다.

대북정책 추진을 위한 전략적 목표가 북한의 자본주의 세계체제 편입에 있을 경우 북한의 자본주의 세계체제 편입이 일순간에 민주주의와 시장경제체제로의 전환을 의미하는 것은 아니다. 개성경제특구 건설과 이에 상응하는 경제적 개혁조치, 예컨대 경제특구지역 북한노동자들에 대한 성과급 허용, 투자보장협정, 이중과세방지협정 체결 등과 같은 부분적인 개혁·개방조치를 취함으로써 점진적으로 자본주의 세계체제에 편입되는 것을 의미한다. 급격한 체제전환을 북한에 요구할 경우 체제붕괴 위기를 느끼는 북한지도부는 체제변화보다는 기존 체제에 안주하는 노선을 선택하기 쉽기 때문이다.

그러므로 대북정책의 추진 전략상 우리정부는 북한의 자본주의 세계체제 편입을 우선적으로 유도하는 정책의 일환으로 대북경협을 다방면으로 활성화시켜야 할 것이다. 특히 경협을 북한에게 체제우위를 입증하는 수단으로 활용하기 보다는 북한 산업화모델을 세계시장지향적으로 전환시키는 데 주력해야 할 것이다.

다. 전략적 우선순위

최근까지 남북한 관계는 남북이 이념, 정치·군사, 경제, 사회·문화 등 사회 전차원에서 상호 전면적으로 대결하였던 「적대적 대립」의 시기로 특징지을 수 있다. 그러나 남북정상회담 이후 남북한관계는 군사적 대립상태가 지속되는 가운데 당국간 대화는 물론, 사회경제적 교류협력이 이루어지는 「적대적 협력」 단계에 들어선 것으로 보여진다. 이러한 「적대적 협력」 단계에서 대북정책은 한반도 평화정착을

주목적으로 삼는 평화안보정책과 남북한 화해협력을 주축으로 삼는 교류협력정책으로 대별할 수 있다. 북한사회주의체제를 세계자본주의 체제로 편입시켜 점진적으로 체제변화를 유도하기 위한 정책적 수단으로 평화안보정책과 교류협력정책을 활용할 수 있다. 이 경우 평화안보정책은 한반도 평화와 화해협력을 추구하기 위한 필요조건이지만, 교류협력정책은 충분조건이 된다. 평화안보정책을 통하여 한반도 평화정착문제가 해결되지 않고 있다는 사실은 북미관계가 개선되지 못하여 북한이 자본주의 세계체제에 편입될 수 없다는 것을 의미한다. 역설적으로 남북간 교류협력이 활성화되지 못하고 있다는 사실은 설사 북미관계 개선을 통하여 한반도에 평화가 정착되었음에도 불구하고 북한의 체제변화가 기대에 못미치고 있음을 의미한다.

특히 북한의 체제변화를 유도하기 위해 우리정부는 한반도 냉전구조를 약화·해소하는 방향으로 대북정책을 추진해야 할 것이다. 정부가 한반도 평화·안보문제를 해결하지 않은 채 교류·협력을 우선시하는 대북정책을 추진할 경우 북한은 대외정책의 중점을 군사안보문제에 두게 되고, 이는 결국 북한내 개혁세력의 입지를 축소시킴으로써 우리 대북정책의 실효성이 반감되는 결과가 초래될 것이기 때문이다. 더욱이 북한의 변화를 강요하는 대북교류·협력정책을 추진할 경우 이러한 정책을 북한은 체제위협으로 받아들여서 북한내 강경파가 득세하고 「개방·개혁파」⁵¹⁾의 입지는 더욱 축소될 수 있을 것이다.

한편, 한반도 평화정착문제에는 북미관계 정상화문제, 더 나아가 북미관계 정상화에 따른 북한의 자본주의세계체제 편입여부문제가 내포되어 있기 때문에 남북한 교류협력 활성화보다는 무엇보다도 한

51) 북한지도부의 보수강경파와 개혁·개방파간의 분열여부는 여러 요인 가운데 외부의 압력이 크면 클수록 북한지도부는 보수강경파의 영향력이 극대화된다는 점을 빌어서 판단할 수 있다.

반도 평화안보문제가 우선적으로 해결되어야 한다. 북미관계 정상화, 한반도 평화협정 체결 등을 통하여 한반도에 항구적 평화가 정착되기 전까지는 대북교류협력정책은 북한에 대한 인도주의적 지원, 북한의 국제금융기구 가입 지원, 소규모 경제특구 공동개발, 경협제도화 추진, 이산가족문제 점진적 해결 등 남북한 신뢰를 제고하고 향후 활성화될 교류협력에 대비하는 데 치중해야 한다.

한반도 평화정착문제가 해결되지 않는 채 주대북 교류·협력정책, 從평화·안보정책으로 대북정책을 추진할 경우 북한은 대외개방을 극히 제한적으로 하면서 남북경협의 과실만을 향유하고 관계 정상화에는 소극적으로 대응, 관계 정상화 없이 부분적으로 교류·협력이 진행되는 중국·대만모델의 나쁜 변종이 한반도에서 만들어질 가능성이 크다. 더욱이 남북한간 교류·협력의 속도와 강도가 북한의 의도대로 조절될 수 있는 있는 가능성도 배제하지 못한다. 더욱이 우리 대북포용정책에 대한 북한의 소극적 대응으로 인해 정부의 대북포용정책은 보수파의 대북 비판적 여론에 의해 실효성을 상실하고 표류할 수 있는 가능성도 배제하지 못한다.

그러므로 『평화·화해·협력』의 대북정책상의 당면목표를 달성하기 위해서는 평화·안보정책을 통해 한반도에 우선 평화를 정착시키고, 이를 통해 남북한간 교류협력 여건이 성숙되면 남북한간 동질성 증대 및 분단고통의 감소를 위한 교류·협력정책을 추진해야 한다. 한반도에 적극적 의미의 평화가 정착되면 남한의 보수층과 북한의 강경 보수파의 입지가 약화되는 결과가 초래, 북한체제가 점진적으로 중국 및 베트남처럼 개혁·개방되는 효과도 야기될 것이다.

물론 이것이 대북정책을 일관되게 평화안보정책 위주로 추진하라는 의미는 아니다. 만일 평화안보정책이 성공리에 추진되어 한반도에 항구적 평화가 정착될 경우 남북한관계는 군사적 대립과 부분적인

교류협력으로 특징지워지는 적대적 협력관계로부터 정치군사적인 부분적 협력과 교류협력관계의 심화로 표현되는 「평화공존」 단계로 전환될 것이다. 이러한 평화공존 단계에서는 민족동질성 제고, 분단고통 감소차원의 대북교류협력정책의 활성화가 수반될 것이다.

그러므로 대북정책의 정책상 우선순위를 살펴볼 경우 한반도평화문제가 해결되기 전까지는 평화안보정책이 우선순위를 차지해야 한다. 그러나 한반도 평화문제가 어느 정도 해결될 경우 교류협력정책도 적극 추진되어야 한다. 즉 북한의 자본주의 세계체제 편입이 이루어질 때까지는 자본주의 세계체제 편입을 위한 북미관계 개선, 한반도 평화체제 구축 등의 평화안보정책이 우선순위를 지니되, 화해협력정책은 한반도 평화정착을 위한 보조적 역할, 예컨대 남북간 신뢰구축 및 북한의 대외적 이미지 개선 등에 머물러야 할 것이다. 한반도 평화체제 구축, 북미관계 개선 등 한반도 평화가 정착될 경우 남북 교류협력 활성화도 동시병행 추진해야 할 것이다.

북한의 세계체제 편입 후 한반도 평화안보정책은 동아시아 다자간 안보협력체제를 구축하는 방향으로 추진하는 동시에 교류협력의 활성화도 적극 도모해나가야 할 것이다. 이러한 공존공영 상황에서 북한체제 변화가 추진됨으로써 한반도통일이 궁극적인 목표인 「1민족 1국가 1체제」로 향하는 과정으로서 「1민족 1국가 2체제」의 남북연합이 가시화될 수 있는 가능성이 열릴 수 있다.

한반도 평화정착과 남북 화해협력의 제1차 당면목표 달성을 위해서는 主 평화안보정책, 從 교류협력정책 식으로 대북정책을 추진하되, 국민적 합의를 바탕으로 대북정책의 추동성을 획득하기 위해서는 통일교육 재정립을 통한 냉전문화 극복, 경제발전을 통한 대북경협 추진의 공감대 형성 등의 정책 추진이 무엇보다도 필요하다. 한반도 평화정착과 남북 화해협력의 제1차 당면목표가 달성될 경우 평화안

보정책과 교류협력정책을 동시 병행 추진하면서 통일 미래상을 남한 내부에서 구현하는 정책의 일환으로 새로운 국가발전 모델 정립을 통한 국내적 통일기반 확충도 중장기적으로 적극 추진해 나가야 할 것이다.

3. 대북정책 추진방향

가. 남북한관계 차원

대북정책의 기조로서 「발전을 통한 변화」 전략은 북한의 유교적 스탈린주의를 중국과 유사한 개혁 사회주의로 전환시키고, 북한 사회주의의 이데올로기적 기반인 반제국주의적 민족주의를 세계사회와의 상호의존성을 강화한 열린 민족주의로 전환시키는 것을 당면목표로 삼고 있다. 이 전략이 실현될 경우 북한은 남북한 관계를 정상화시키는 한편, 내수지향적 산업화모델을 중국과 유사한 세계시장지향적 산업화양식으로 전환시킴으로써 남북한 경제교류·협력의 정치·경제적 여건이 마련될 것이다. 이러한 여건 조성을 위한 대북경제정책의 기본구도는 정경분리정책의 지속적 실시, 남북한 산업구조정책의 일환으로서 수직적 분업체계 형성, 대북경제제재조치 해제, 남북한 경제교류·협력 활성화를 위한 제도 개선 등을 들 수 있다. 그러나 남북한 교류협력에 있어서는 우선 교류보다는 협력위주의 정책을 추진해야 하며, 북한체제 발전이 상당 정도 달성될 경우 점진적으로 사회문화 교류협력을 활성화시켜야 할 것이다.

(1) 경제교류협력 정책

과거 정부는 대북경제정책의 기초를 대북안보정책과의 연계하에서 추진해 왔다. 북한은 남한 분리차단정책의 일환으로 민간기업과의 경제교류·협력은 지속하면서 남북한 당국간의 대화는 회피하였다. 과거 우리정부는 이러한 북한의 대남정책을 무력화시키기 위해 남북한 경제교류·협력을 대북압력수단으로 활용하는 정경연계정책을 구사하였다. 남북한 경제교류·협력이 북한체제를 강화시켜주기 때문에 대북경제교류·협력은 정경연계원칙하에서 추진해야 한다는 입장은 북한 강경파들의 입지만을 오히려 강화시켜주는 역할만을 하게 될 것이다. 더욱이 이러한 정경연계정책의 추진으로 북한의 정치·군사 우위의 대남정책 노선이 근본적으로 수정되기 어려우며, 분단의 고착화를 강화시키는 기능만을 하게 될 것이다.

남북한 경제교류·협력은 정치·군사적 문제와 경제교류·협력을 분리시키는 정경분리원칙하에서 추진되어야 한다. 정경분리원칙이란 남북관계에서 정치·군사적 사안과 경제교류·협력을 연계시키지 않고 민간기업의 자율성을 존중하는 가운데 남북한 경제교류·협력을 추진하는 것을 의미한다. 물론 대북경제교류협력시 민간기업들의 과잉경쟁에 따른 부작용의 축소를 위해 제한적인 정부의 조정은 당연히 요구된다. 경제교류·협력이 정치문제와 연계되어 추진될 경우 사업의 일관성과 신뢰성이 상실되어 경제교류·협력 여건이 불리하게 조성될 것이다. 경제교류·협력을 일관성 없이 추진할 경우 우리 기업의 북한진출에 따르는 위험을 배가시켜 남북 경제교류·협력의 활성화에 부정적으로 작용할 것이다. 그러므로 남북한 경제교류·협력을 활성화시키기 위해서는 정경분리원칙에 입각한 일관성 있는 대북경제정책의 추진이 요망된다. 수익성을 목표로 하는 민간의 경제활동이 활성화되면

남북관계 개선에 기여하게 되고, 남북한간 정치·군사적인 긴장도 남북한간 경제관계로 인해 어느 정도 완화될 수도 있을 것이다.

남북한 경제교류·협력상의 정경분리원칙은 남북한간 관계정상화가 이루어지기 전에는 시장경제원리에 입각하여 남북한 경제교류·협력 관계를 개선시켜 나감으로써, 북한경제 구조를 수출지향적으로 전환시켜서 북한경제의 회생과 장기적 차원의 통일비용 감축효과도 있을 것으로 분석된다. 이 경우 정경분리원칙이 적용되는 남북한 경제교류·협력 부문은 인도주의적 대북 경제지원, 정부차원의 대북 경제지원 등을 제외한 민간차원의 대북경제교류·협력에만 해당된다. 공공차관 제공, 사회간접자본 투자 등 정부차원의 대규모 대북 경험은 이산가족 상봉, 남북관계 개선 등을 위한 수단으로 활용해야 한다. 북한이 국지전 및 전면전 등 군사적 도발을 감행할 경우 대북정책 원칙 가운데 「무력도발 불용원칙」에 저촉되므로 정경분리원칙에 의해 대북 경제교류·협력은 더 이상 추진될 수 없는 것으로 간주된다.

정경분리원칙에 의해 남북한 경제교류·협력이 추진될 경우 민간기업은 남북한간 법적·제도적 보장장치 부재로 인한 위험부담을 분산시키기 위해 외국기업들과의 다자협력을 강화하는 한편, 정부는 통제위주의 행정에서 탈피하여 경험활성화를 위한 법적·제도적 장치를 정비하는 등 민간기업들의 대북진출 환경을 개선해주는 역할을 담당해야 한다.

우리 사회 일각에서는 남북한간 경제교류·협력이 단순히 북한체제를 도와준다는 편향된 시각이 존재한다. 그러나 남북한 경제교류·협력은 북한의 자원, 노동력과 남한의 자본·기술이 결합하여 남북한이 모두 상호 이익을 취하게 하는 잇점이 있다. 대북경제협력을 통하여 남한은 노동집약적 사양산업 및 부품산업의 대북 이전을 통해 산업 구조를 추진할 수 있다. 현재 국내 경공업 분야에는 상당 정도 유향

설비가 광범위하게 존재하고 있다. IMF 체제 편입이후 기업환경의 악화로 인해 유휴설비는 더욱 증가했을 것으로 추정된다. 이러한 유휴설비를 북한으로 반출하여 북한의 저렴한 노동력과 결합시켜 세계 시장에 진출하면 남한기업들의 국제경쟁력은 상당 정도 회복될 것이다. 또한 북한과의 농업협력과 광물자원의 공동개발을 통하여 북한은 농산물의 자급율을 높이고 남한은 광산물을 국내에 안정적으로 공급 받을 수 있다. 북한은 남한의 자본과 기술을 활용하여 경공업 발전과 수출산업의 육성도 가능하게 됨으로써 북한경제의 회생은 물론 북한의 대외개방을 가속화시키는 부수효과도 얻을 수 있을 것이다.

더욱이 북한이 획득한 외화로 남한의 자본재를 구입하게 함으로써, 남북한 경제교류·협력은 점차 수직적 국제분업체제를 형성하고 보완적 산업구조 조정을 가능하게 하여 통일후 발생할 수 있는 막대한 통일비용을 줄일 수 있다. 이러한 측면에서 남북한 경제교류·협력은 수직적 국제분업체제를 구축하여 통일 대비 산업구조 조정을 달성하는 차원에서 이해되어야 한다.

일면으로는 북한경제 구조의 내수지향적 수입대체산업화 성격과, 다른 면으로는 미국의 대북경제제재조치가 북한의 개혁·개방을 저지하는 요인이라고 볼 수 있다. 그러므로 남북한간 경제교류·협력이 증진되기 위해서는 미국의 대북경제제재조치가 해제되어야 한다. 현재 미국의 대북제재조치는 북한의 남침 및 테러지원 등에 대응하는 경제제재 중심으로 수행되고 있는 바, 이것의 특징은 미국의 경제적 이익의 극대화보다는 북한의 대미 적대적 태도 변화 및 미국의 대북 안보목표 달성에 있다. 대북 경제제재조치의 핵심은 무역, 투자, 원조의 금지로서 대적성국교역법, 국제테러 제재 규정, 공산국가 제재규정 등의 여러 법규에 의해 다중적으로 규제되고 있다. 미국의 대북경제제재 해제조치는 미·북간 관계는 물론 북·일간의 관계 개선을 촉발

시키고 궁극적으로 남북관계 개선에도 이바지하여 한반도 평화정착과 남북한간 교류·협력에도 기여할 것이다.

미국의 대북경제제재조치가 해제될 경우 북한은 미국 자본의 대북투자, 북한산품의 미국 수출, 서방기업들의 대북투자에 대한 신뢰회복 등 수출지향적 산업화를 추진할 수 있는 외적 여건이 마련될 수 있다. 이와 동시에 미국의 대북경제제재조치가 해제될 경우 북한내 개방파들의 입지를 강화시켜 북한의 개혁·개방을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

남북한 경제협에서 북한의 수출 및 결제능력 부족으로 교역은 한계에 봉착되어 있는 실정이다. 그러나 대북 경제제재조치가 해제되면 남북한 합작기업들이 미국시장에서 중국, 동남아시아국가들의 상품들과 국제경쟁력을 확보하여 남북한 경제협력은 활성화될 것으로 판단된다.

간접교역은 의사소통상의 어려움, 품질 미달 등의 각종 문제점을 파생시켜 교역확대에 장애요인으로 작용하고 있다. 특히 북한물품의 품질관리와 관련, 당사자간의 통신수단의 부재로 많은 어려움이 있다. 상품 품질을 높여서 대북사업에 참여하는 기업의 채산성을 확보하기 위해서는 남북교역이 직교역으로 전환되어야 한다. 남북교역이 직교역으로 전환되면 시간과 비용 등의 측면에서 기업의 수익성 증대에 기여할 수 있는 제반 제도적 장치를 마련하는 데 보다 유리한 조건을 조성해줄 수 있을 것이다. 예컨대 간접교역에 따른 복잡한 교역절차를 간소화하고 간접교역에 따른 제반 정보비용 및 중개인 수수료, 제3국을 통한 대금 결제에 따른 부대 금융비용 등 제반 거래비용을 절감할 수 있다.

남북교역이 직교역체제로 전환되면 남북한 거래는 청산계정을 통해 이루어지게 한다. 북한의 무역결제는 대체로 정부간의 쌍무적인

청산지불협정을 체결하여 쌍방 중앙은행을 통해 이루어지고 있다. 남북한 중앙은행이 청산계정을 설치하여 일정 기간 동안 경과후 상호 교역의 차액을 결제하는 방법을 모색해야 한다. 처음부터 수출입 금액을 미 달러화로 표시하고 차액을 국제통화로 결제하는 방법을 모색한다. 한편, 청산협정 거래방식에 의한 교역을 활성화하기 위해서는 서독과 같이 상호 금융협정을 통한 스윙(신용공여) 제도 도입을 검토한다. 이 경우 북한에 제공된 신용은 일정 한도내에서 무이자 차월로 운영한다.

남북한 경제교류·협력이 본격적으로 전개되면 대북교역을 위한 금융지원 제도를 보강해야 한다. 예컨대 대북교역을 위해 연불수출 지원을 강화하고 수출보험의 적극 지원도 확대해야 한다. 이외에도 북한의 악화된 경제사정을 감안, 차관 공여도 신중하게 검토해야 한다. 이 경우 공여자금이 최대한 우리상품 구입과 연계되도록 운용하고 소비재 등의 현물차관 공여도 검토해 볼 수 있다. 북한이 당면하고 있는 외환난을 고려하여 북한의 차관도입 등에 대한 보증을 적극 검토함으로써 북한이 대외적으로 채무상환능력이 있는 국가로 인정받도록 간접적 지원방안도 강구해 볼 필요가 있다.

남북한 경제교류·협력을 활성화시키기 위한 국제적 여건을 조성하기 위해서는 국제사회에서 남북한 교역을 민족간 내부거래로 인정받도록 해야 한다. 현재 남북한 교역규모가 크지 않기 때문에 남북한교역이 국제사회에서 WTO 회원국들이 무관세 남북교역에⁵²⁾ 대해 문제삼고 있지 않지만 남북한 교역이 활성화될 경우 국제적 통상문제로 대될 가능성이 있다. 현재 국제간 무역을 관장하고 있는 WTO체

52) 현재 남북한 교역은 남북 기본합의서 및 교류협력에 관한 부속합의서에 의해 민족 내부간거래로 규정되어 관세부과의 대상에서 제외되고 있다.

제는 GATT의 기본원칙인 최혜국대우(MFN)를 기본원칙으로 채택하고 있다. 남북한 무관세특혜조치는 이러한 MFN규정에 위반하는 것으로 간주될 수 있다. 따라서 남북한 경제교류의 활성화를 위해서는 남북한간 경제교류와 국제통상관련 국제규범과의 조화가 필요하다⁵³⁾.

대북 경제교류·협력정책이 북한의 유교적 스탈린주의체제를 중국식 사회주의 시장경제체제로 전환되도록 하는 데 정책상의 우선순위를 두어야 한다면, 대북경협을 체제우위 입증 목적의 남북한 인적교류 확대를 위한 수단으로 활용하는 것은 가급적 삼가야 한다. 특히 도로, 항만 건설, 전기공급, 차관공여 등 남북 경협이 활성화될 경우 정부차원의 경협은 상호주의원칙에서 추진하되, 기본합의서 체제 복귀, 이산가족문제 전면적 해결 등과 같이 북한체제를 직접 위협할 수 있는 사항과는 직접 연계하지 않는 정책 구사가 장기적으로는 북한이 스스로 변화할 수 있는 환경 조성 차원에서 훨씬 바람직한 것으로 판단된다.

(2) 사회문화교류협력정책

이러한 정책기조는 사회문화 교류에서도 그대로 유지되어야 한다. 독일 사례에서도 보듯이 사회문화교류는 체제유지와 관련이 있기 때문에 독일의 경우 보다 더 신중하게 접근해야 한다. 특히 북한이 스스로 우위에 있는 것으로 판단하는 부문이나 교류협력을 통해 경제적 이익이 있을 것으로 간주하는 부문, 예컨대 체육, 공연·전시회, 역사관련 학술교류 등을 우선적으로 남북간에 합의하여 추진해야 할 것이다. 또한 추진방법에 있어서도 상호주의원칙을 엄격하게 적용하

53) 남북한 경제교류와 국제규범과의 조화방안에 대해서는 이상만, 「WTO 체제하의 남북한 경제교류」, (대외경제정책연구원, 1995) 참조.

기 보다는 신축적으로 적용하는 것이 바람직하다.

남북 교류협력의 활성화를 위해서는 우선 먼저 북한체제에 위협을 가하는 교류보다는 협력 위주로 대북 교류협력정책을 추진하되, 북한체제가 점진적으로 변화될 경우 남북한 동질성 확보는 물론, 분단고통 감소 차원에서 교류 범위도 점차 심화·확대할 필요가 있다. 사실상의 통일 상태에 도달하기 위해서는 우선 먼저 북한체제 변화를 위한 여건 조성 차원에서 인적 교류보다는 경제협력 위주의 정책을 취해야 하며, 변화여건이 조성될 경우 민족 단일성 확보를 위한 교류도 확대 발전시켜야 한다는 시각이 설득력이 있다.

이러한 측면에서 고찰할 경우 이산가족문제 해결방향도 유사하다. 우리 입장에서는 이산 1세대의 가족상봉 및 결합문제가 시급히 해결해야 할 인도주의적 현안임에는 틀림없으나, 북한 입장에서는 이산가족문제의 급진적 해결은 체제붕괴도 감수해야 하는 정치적 문제이다. 그렇기 때문에 이산가족문제 해결은 동서독의 경우와 달리 신중하게 접근해야 한다. 이산가족문제를 해결하기 위해서는 이산가족문제 해결이 북한지도부로 하여금 체제위협으로 간주되지 않도록 추진되어야 한다. 북한의 체제변화와 더불어 경제발전이 수반될 경우 북한은 이산가족문제를 체제위협적으로 받아들이지 않게 될 것이다. 또한 대북포용정책이 북한 지배계층의 기득권을 해치지 않는다는 점을 정책적 내용을 통해 북한에게 인식시켜야 한다. 그러나 이산가족문제는 인도주의적 시급성을 지니고 있는 동시에, 사실상의 통일상태로 진입하는 중요한 지표이다. 그러므로 향후 이산가족문제는 남북한관계의 상태와 우리사회 내부의 국민적 요구사안간의 대립성을 해소해야 하는 과제를 동시에 안고 있다고 하겠다.

이러한 양면성을 동시에 충족시키기 위해서는 우선 이산가족 상봉의 제도화에 치중해야 할 것이다. 이산가족 상봉의 제도화란 서신교

환, 면회소 설치 등의 제도화를 통해 이산가족문제 해결을 도모하는 것이 아니라 매년 이산가족 상봉을 위한 고향방문단의 정례화 및 고향방문단 인원 증가 등을 통해 이산가족문제 해결 가능성과 함께 남북관계의 안정성을 우리국민들에게 인식시켜 주는 것을 의미한다. 이러한 단계를 거쳐 서신교환, 면회소 설치 등 이산가족 문제를 점차 풀어갈 수 있다. 이와 같은 이산가족문제 해결방안은 북한에게도 이산가족문제가 점진적으로 해결되어 북한체제 붕괴를 유발시키지 않을 것임을 인지도시킬 수 있을 것이다. 이런 식으로 접근할 경우 북한도 이산가족문제가 체제위협적인 문제로 인식되지 않으면서 점차 서신교환, 면회소 설치, 이산가족 재결합 등의 문제에 호응해 올 것으로 보여진다. 더욱이 북한이 체제변화와 경제발전을 통해 이산가족문제가 더 이상 체제위협적인 정치적 문제로 인식하지 않을 경우 이산가족문제 해결은 급진전될 것으로 보여진다.

나. 국제적 차원

(1) 동아시아 갈등 극복을 통한 한반도분단 극복

한반도분단과 통일이라는 한반도문제는 민족문제로만 인식할 수 없다. 독일과 다르게 한반도 분단은 외세에 의해 형성되었기 때문에 한반도통일은 민족당사자에 의해 이루어져야 한다고 주장하는 것은 단지 당위적인 원칙에 불과하다. 물론 한반도통일의 당사자인 남과 북이 통일국가의 미래상, 통일방식, 통일방안 및 절차에 합의하고 이를 커다란 갈등과 대립없이 통일을 이룩할 수 있다면 한반도문제는 단지 민족문제로 한정지을 수 있다. 그러나 한반도분단과 통일문제에는 주변국가들의 이해관계가 첨예하게 대립되어 있다. 또한 남과 북

공히 주변국들과 동맹관계를 형성하여 자신의 체제와 입장에서 통일을 주도하려고 하고 있다. 이러한 관계상 한반도문제는 단순히 민족문제라는 성격을 넘어서 국제적 성격을 동시에 지니고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

남북분단을 단순히 민족문제로 치부하지 않고 동아시아 내부의 체제갈등 문제, 헤게모니 쟁투, 국민국가 이익 추구 등과 맥을 같이 하고 있는 것으로 인식하는 한, 정부는 남북한간 관계 뿐만 아니라 동아시아에서의 평화와 안정에 주안점을 두는 한반도 평화정책을 추진한다. 한반도 통일은 동아시아 긴장완화와 협력체제를 구축함으로써 가능하기 때문에 정부는 대북정책과 동아시아정책과의 연계성을 인식해야 한다. 그럼에도 불구하고 정부는 서독의 신동방정책처럼 동아시아 평화와 안정을 훼손하지 않는 가운데 『민족자결』에 의한 통일로 접근한다는 원칙을 강조함으로써 한반도 문제의 과도한 국제화도 동시에 저지해야 한다.

김대중정부는 1999년 초 대통령의 냉전구조 해체 발언이 시사하듯이 이러한 한반도문제의 국제적 성격을 심각하게 인식하였던 것으로 보여진다. 이러한 측면에서 미국과 일본에게 북미관계, 북일관계 개선을 촉구하고 중국과 러시아에게도 대북포용정책이 동북아 평화와 안정에 기여할 것임을 피력하는 등 북한이 국제사회에 동참할 수 있는 국제적 여건을 조성하는데 외교적 역량을 투입하였다.

한반도 통일을 달성하기 위해서는 우선 동아시아 갈등 구조가 점차 해체되는 방향으로 우리정부의 대외정책을 추진해야 한다. 동아시아는 과거 자본주의 대 사회주의라는 양대 진영논리로 분단되어 있었다. 그러나 현재는 세계시장을 통한 교류협력 활성화 등 협력요인이 우세한 가운데 상이한 발전모델간의 갈등구조, 사회주의 이데올로기적 잔존물, 향후 세계 주도권 쟁탈, 식민지 지배 청산 미흡에 따른

민족국가간 대립 등 다른 형태의 대립갈등 요인이 존치되고 있다. 과거 동아시아 갈등 구조는 진영논리에 의한 정치·군사·경제·사회적 극한 대립으로 특징지을 수 있다면, 현재 동아시아 갈등 구조는 경제발전을 위해 사회경제적 협력관계를 유지하는 가운데 발전양식 차이로 인한 정치군사적 갈등을 빚는 상황으로 규정할 수 있는 것이다. 그러므로 한반도문제 해결을 위한 우리정부의 대외정책이 한반도 통일을 최종목표로 두고 있다면, 이러한 최종목표 달성을 위한 주변환경 조성목표는 동아시아 갈등 구조의 해체에 두어야 한다.

따라서 대북정책의 국제적 측면은 「동아시아갈등 극복을 통한 한반도통일」이라는 명제로 축약될 수 있다. 우리정부는 한반도분단 극복이라는 최종목표를 대외적으로 내세울 필요가 없지만 동아시아 갈등을 극복하기 위한 정책을 꾸준히 추진해야 할 것이다. 단기적으로는 우선 유교적 스탈린주의를 유지하고 있는 북한과 같은 기존 동아시아 갈등구조의 잔존물을 해체하는 작업이 최우선되어야 한다. 이를 위해서는 북한의 체제 인정, 외교적 고립 탈피와 함께 북한의 체제변화가 필수적으로 수반되어야 한다. 이 경우 한반도 냉전구조가 해체되고 한반도 분단을 평화적으로 관리하는 한반도 평화체제 구축이 요구된다. 더 나아가 동아시아 안보협력체제가 구축되어 동아시아 역내국가들의 안보는 물론, 국가간 교류협력의 활성화를 이끌어 내야 한다.

신국제질서의 패권국가 미국과 북한과의 관계 개선으로 북한체제가 변화할 수 있는 환경이 조성될 경우 동아시아 역내의 발전양식의 상이성에도 불구하고 사회·경제적 교류협력은 상당 정도 활성화되는 상태가 조성될 수 있다. 과거 스탈린주의에 입각한 반제국주의적 자립갱생모델을 고수했던 중국, 러시아는 물론 북한 마저도 세계시장통합적 산업화모델로 전환되면 사회경제적 교류협력의 활성화로 인하

여 국민국가적 상호의존성이 제고됨으로써 갈등 약화와 협력 제고 효과를 가져와서 역내 평화와 안정에 이바지하게 될 것이다.

북한이 발전양식 전환을 모색할 경우 이러한 동아시아 갈등구조는 역내국가들이 최소한 자본주의 세계시장이라는 장에서 협력체제를 구축하기 때문에 극한대립과 갈등구조는 상당 부분 완화될 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 권위주의정치체제 아래에서 후발산업화를 추진하는 중국, 러시아, 북한을 한편으로, 민주주의와 시장경제 아래에서 산업화를 완수했거나 그 방향으로 발전을 모색하는 미국, 일본, 한국을 다른 한편으로 다른 형태의 대립갈등구조가 형성되기 쉽다. 그러므로 동아시아 갈등 해소방향은 우선적으로 자본주의 세계체제 편입에 의한 북한의 체제변화를 추진하고 (제1단계), 동아시아 역내 국가들의 발전양식 차이로 인한 대립을 중장기적으로 해소시킴으로써 북한의 체제 변화를 가속화시키는 등(제2단계) 2단계로 나누어서 추진해야 한다.

이러한 측면에서 고찰할 경우 대북포용정책은 북한 변화의 국제적 여건을 조성하기 위하여 한·미·일 대북 협조체제 구축, 중국 및 러시아와의 협력관계 강화, 한반도 평화체제 구축을 위한 4자 회담 추진, 6자회담 개최 가능성 시사 등 제1단계에 해당하는 일련의 한반도 평화안보정책을 꾸준히 추진해 오고 있다. 이러한 정책은 한반도 현상 유지에서 출발하지만, 중장기적으로는 한반도 평화와 안정, 긴장완화 등에 도움을 줌으로써 북한의 변화를 촉발하여 한반도 현상 변화와 평화통일 달성에 이바지할 것으로 분석된다.

(2) 북한의 자본주의세계체제 편입 여건조성

(가) 북미관계 정상화

북한은 지난 70년대 초반부터 미국과 평화공존을 원한다는 점을 미국측에 끊임없이 전한 것으로 알려졌다. 북측은 자신들 스스로 폐쇄 고립을 원한 것이 아니라 미국을 비롯한 서방측이 북측에 문을 닫아걸고 있다고 항변해 왔으나 서방세계는 이를 철저히 무시해 왔다. 북한은 탈냉전 후 유일패권국 미국과의 관계개선을 통하여 자국의 체제를 보장 받으려 한 반면, 미국은 약소 적성국 북한과의 관계 개선에 커다란 관심을 보이지 않았던 것이다. 그러나 북한은 핵개발 카드를 활용하여 NPT를 탈퇴하면서 미국을 마침내 협상의 장으로 끌어내는 데 성공하였다. 이에 따라 북한 핵 개발문제를 해결하기 위해 북한은 1994년 10월 21일 제네바에서 북한 핵문제 해결을 위한 미·북 기본합의문을 미국과 함께 채택하였다.

그러나 북미간 1994년 채택된 제네바 합의에도 불구하고 북미관계 개선은 합의문대로 추진되지 못하였다. 미국은 북한의 조기봉피를 가정하여 경수로 본공사 지연, 대북경제제재 완화조치 불이행 등 북미 제네바 합의 이행을 지연시켜 왔기 때문이다. 이러한 미국의 대북정책에 대해 북한은 1998년 광명성 1호를 발사하여 장거리 미사일로 미국본토를 공격할 수도 있다는 점을 미국에게 시사하였다. 한편, 1998년 8월 17일 미국 언론이 북한이 금창리에 대규모 지하핵시설을 건설하고 있다는 내용을 보도하면서 북한 핵문제가 또 다시 세계언론의 주요관심사로 대두되었다.⁵⁴⁾

54) 대량살상무기 확산을 막기 위해 1996년 이래 북한과 미사일 회담을 개최해오고 있다. 그러나 미국은 중동지역에 대한 미사일 수출을 금지하

이러한 북한의 예측불허의 행태에 대해 미 의회는 클린턴 행정부의 대북정책이 실패했다고 주장하며 전면적인 재검토를 요구하였다. 이러한 의회의 비판에 직면한 클린턴 대통령은 국가미사일방위계획(MND)을 추진하는 한편, 페리 전 국방장관을 대북정책조정관으로 임명하여 대북정책 전반에 걸친 재검토 작업을 시작하게 하는 등 강온 양면전략을 구사하였다. 이후 페리 대북정책조정관은 미 의회에 제네바 합의의 연장선에서 북한의 미사일 개발을 제한하되 반대급부로서 미북 국교정상화, 경제지원 등 반대급부를 제공할 경우 페리보고서를 제출하였다. 이러한 페리보고서 내용 구성에 우리정부가 상당히 많은 영향을 미쳤던 것으로 알려졌다.⁵⁵⁾

작년 8월 북한의 금창리 핵시설 건설의혹 및 미사일·인공위성 발사 문제가 발생하자 우리정부의 대북 포용정책은 미국, 일본 등 우방국에 의해 상당 정도 도전을 받게 되었다. 특히 미국은 우리정부의 대북포용정책이 북한의 긍정적인 반응을 유인하지 못할 경우 핵·미사일 개발에 따른 동북아시아 안보 위협은 물론, 세계적 차원에서 대량살상무기 확산 위험을 방치할 수 있다는 점을 우려하였다. 이에 따라 미국은 대북포용정책은 물론, 강압외교, 무시정책 등 북한의 핵·미사일문제를 해결하기 위한 다양한 수단을 동원하고자 하였다. 그러나 미국의 대북정책이 무력행사까지도 불사할 경우 한반도는 전장이 될

고 미사일기술통제체제에 가입하면 북한을 테러국가명단에서 제외하고 추가경제제제 완화조치를 취할 것임을 시사하였다. 그러나 북한은 미사일 개발, 생산, 배치는 자위권에 속하는 문제라고 주장하며 향후 3년간 해마다 10억 달러를 보상할 경우 미사일 수출을 중단할 수 있다는 입장을 표명하였다. 그러나 현재까지 양측은 아무런 합의를 도출하지 못하였다.

55) 페리보고서 내용에 대해서는 박중철, “페리보고서 이후 미국·한반도 관계”, 동아일보 부설 21세기 평화연구소 주최 학술회의 논문집 『한반도와 미국 - 어제 오늘 내일』 (21세기 평화연구소, 2000) 참조.

수 밖에 없으며, 대북강압외교를 구사하면 한반도 긴장은 고조되고 북한 핵·미사일 문제는 더욱 난제로 남을 가능성이 농후하였다.

이러한 문제점을 인지한 우리정부는 북한이 핵·미사일 개발을 포기하지 않고 있는 것은 미국의 대북봉쇄정책으로부터 비롯된 것으로 파악하고, 미국의 대북정책을 대북경제제재 해제, 북미관계 정상화 등의 포용정책으로 전환할 것을 요구하였다. 더욱이 한반도 냉전구조를 완전 해체하지 않고 대증요법으로 북한에 대응할 경우 북한 핵·미사일문제 해결도 요원할 뿐만 아니라 북한의 변화를 지연시키는 자가당착에 빠질 수 있다는 입장을 미국정부에게 강력하게 피력하였다. 이러한 시각에서 우리정부는 미국에게 지속적으로 북한과의 관계 개선을 요구해왔다. 따라서 이번 북미공동성명은 대북포용정책의 커다란 외교적 수확이라고 볼 수 있다.

한반도 냉전구조는 북한 스스로 입은 유교적 스탈린주의라는 외투 위에 미국이 북한에 대한 군사안보적 압박, 외교적 고립 등의 대북봉쇄정책이라는 외투가 또 다시 입혀지는 다차원적 성격을 지니고 있다. 과거 미국은 북한이 변화할 경우 대북 관계 개선을 고려한다는 입장을 지니고 있었다. 그러나 미국은 이번 북미합의로 인해 북한조기붕괴론에 더 이상 무게를 두지 않고 핵·미사일 해결을 전제로 북한과 관계 정상화를 추구할 것으로 보인다. 이번 북미합의를 계기로 미국이 그 동안 북한에게 씌운 냉전의 외투가 벗겨져 북한이 핵·미사일 개발·수출을 중단하고 대미관계 개선을 통하여 점진적인 체제전환을 추진하는 전기가 마련되었다. 미국의 대북정책의 목표가 대량살상무기의 확산 저지라면 북한의 대미정책의 목표는 세계 유일 패권국가 미국으로부터 체제보장을 확약받고 pax americaner 세계질서에 동참하는 것이다. 따라서 이번 조명록 북한군 차수의 방미결과로서 북미합의문은 양측의 이해관계가 합치된 결과물이다.

향후 우리정부는 북한 체제변화를 위한 국제적 여건을 조성하기 위해 북미관계 정상화가 필수적으로 요구된다는 점을 인식해야 한다. 또한 북한의 핵미사일문제는 자본주의 국제질서에 북한의 참여를 보장함으로써 해결이 가능하다는 점을 미국측에게 지속적으로 인지시켜야 한다. 특히 북미관계 정상화는 북한체제 변화도 가능하게 되고, 이는 또다시 동아시아 안정과 평화 유지를 강화시키는 결과를 초래하여 궁극적으로 미국의 국가이익 및 동북아시아전략에도 부합된다는 점을 집중적으로 강조해야 할 것이다. 북한의 변화가 미국의 대북정책 변화를 유인하기 보다는 미국의 대북정책 변화가 북한의 변화를 야기할 것이라는 점을 미국측에 피력해야 할 것이다. 만일 북미관계 정상화 이후에도 북한 체제가 변화하지 않을 경우 한미일 공조체제는 북한의 변화를 강요하는 정책수단을 동원할 수 있다는 점을 강조할 수도 있을 것이다.

(나) 한반도평화체제 구축

동·서독간의 평화문제는 독·소불가침조약인 모스크바조약, 독·폴란드 불가침조약, 4대국 베를린협정 등의 일련의 긴장완화관련 협정 체결, 동독의 대서방 외교관계 정상화 및 서독의 대동방 외교관계 정상화 등과 더불어 나토와 바르샤바조약군간에 일차적으로 조정되었다. 그 다음으로는 동·서독이 동시에 가입하였던 유럽안보협력회의(CSCE)가 양독의 대외적 약속 이행을 국제적으로 보장하는 기능을 함으로써 양측간의 교류·협력을 제도적으로 보장·촉진시키는 한편, 유럽 평화 유지와 독일통일의 외교안보적 안전판 기능을 수행하였다. 따라서 신동방정책은 독일의 분단이 유럽의 분단과 궤도를 같이 하고 있다는 인식하에서 유럽의 평화와 안정이라는 긴장완화정책을 추

진하면서 동서독관계 개선을 도모하였다. 이와 동시에 유럽 평화가 훼손되지 않는 범위에서 독일민족의 자결권을 행사하여 독일통일을 도모하였다.

이와 유사하게 한반도 평화문제가 남북한간의 안보문제 뿐만 아니라 동북아시아 전체질서와 연계되어 있다는 인식하에서 북한 변화를 유도하는 평화문제 관련 제반 여건을 마련하는 것이 필요하다. 이러한 정책의 일환으로 전쟁 억지력 등의 안보태세의 견지를 통한 「소극적 평화」(Peace-Keeping)⁵⁶⁾를 정착시키는 토대 아래에서 남북한 군사적 신뢰조치 및 한반도 평화체제 구축, 다자간 안보협의체 구성 등을 추진함으로써 「적극적 평화」(Peace-Making)를 구축하는 정책을 구사해야 한다.⁵⁷⁾

한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 남북간에 평화협정을 체결함과⁵⁸⁾ 동시에 미·북, 한·중간 「교차불가침조약」체결을 추진함으로써 한반도 평화와 안정을 위한 국제적 보장장치를 마련해야 한다.⁵⁹⁾ 「교

56) 평화란 특정한 시기와 장소에서 무력적 충돌이 존재하지 않는 상태의 「소극적 개념」과 “특정한 시기와 장소에서 무력적 충돌이 존재하지 않을 뿐만 아니라 무력적 충돌의 원인이 되는 분쟁요소가 해소되고 새로운 분쟁의 발생시 무력적 충돌로 표출되지 않도록 관리되는 상태”의 「적극적 개념」으로 나눌 수 있다.

57) 이러한 시각에서 정부는 「평화·화해·협력」의 실현을 통한 남북관계의 개선이라는 대북정책의 목표에 도달하기 위해서는 평화정착에 상응하는 대북정책의 재정립이 요구되고 있는 바, 이를 위해 「평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용」원칙을 현재 내세우고 있다. 이것은 강력한 안보태세를 유지하는 가운데 미래지향적으로 한반도 평화구축을 적극 추진한다는 것으로 재해석할 필요가 있다.

58) 남북한 기본합의서에 있는 남북한 불가침 관련 합의문은 신사협정상의 선언문에 지나지 않기 때문에 새로운 형태의 남북한간 조약이 필요하다.

59) 한중 평화협정 체결문제는 단지 한반도 평화와 안정 차원에서 접근하는 것 뿐만 아니라 북한 유사시 중국이 개입할 수 있는 여지를 사전에 억제한다는 민족자결원칙에 의한 통일의지와도 직접 관련이 있다.

차불가침조약」 체결 문제는 현재 진행중인 「4자회담」의 틀 속에서 논의한다. 한·중간의 불가침조약 체결추진은 북·중간의 군사동맹관계에 지대한 영향력을 미칠 수 있는 바, 중국이 북한에게 북미·남북한 간 협정체결을 강제하도록 대중국외교를 활발하게 전개할 필요가 있다.

한반도 평화체제 구축과정에서 배제된 러시아와 일본이 불만을 표명할 가능성이 높지만, 한국전 당사국이 아닌 러시아와 일본은 평화체제 구축이라는 점에서 국제법상 명분이 없으며, 오히려 이러한 불만은 향후 동북아국가들의 다자적 안보체제 구축을 위한 발판으로 활용할 수 있다. 한반도에 평화체제가 완전무결하게 구축되는 최종단계에서 주한미군 존재는 유엔군의 시각이 아니라 동북아안보의 균형세력 및 남한의 북침억제세력 등으로 중국과 북한을 설득하여 주한미군 철수문제는 자연스럽게 해결될 수 있을 것으로 보인다. 중국은 주한미군 철수를 동북아시아 세력균형상 일본의 재무장과 연계시키므로 주한미군 철수를 내심 바라지 않는 입장이다. 북한도 미국과 관계개선을 통한 체제보장이 이루어질 경우 주한미군을 동북아시아 균형자로 간주할 수 있을 것이다. 북한이 교차불가침조약 체결에 응하도록 하기 위해서는 북·미, 북·일관계의 정상화와 더불어 세계시장 접근에 대한 장애물을 제거시켜 주고 국제사회의 일원이 되도록 여건을 조성해야 한다.⁶⁰⁾

60) 한반도 평화체제 구축방안에 대해서는 송대성, “정상회담 이후 군사적 긴장완화 및 평화체제 구축”, 세종연구소 주최 학술회의 「정상회담 이후 남북관계 개선전략」 (세종연구소, 2000) 참조.

(다) 새로운 동북아시아 세력균형

우리정부는 북한의 변화환경을 조성하는 전략의 일환으로 동북아시아의 세력균형 구도를 새롭게 형성하는 정책을 취해야 한다. 남북한 평화·화해·협력 관계에 이르기 위해서는 우선 먼저 북한의 외교안보적인 체제보장과 더불어 북한의 산업화모델이 중국형으로 전환되는 것이 필요하다. 탈냉전 이후 중국과 러시아도 구스탈린주의적 사회주의를 버리고 점차 시장경제체제를 확대 도입하고 있다. 북한이 이러한 방향으로 변화하기 위해서는 최소한 중국, 러시아와의 관계 개선과 더불어 이들 국가들과 정치·군사적 협력체제를 구축해야 한다.

이러한 맥락에서 북한은 미국과 불편한 관계를 가지고 있는 중국 및 러시아에 대한 접근을 시도하고 있는 바, 이는 새로운 힘의 균형 관계 형성을 통해 체제변화에 따른 위협을 분산시키려는 북한의 의도로 보여진다. 우리정부는 미국과 중·러간의 관계 소원, 북·중·러의 관계 개선 등 최근 동북아 정세가 한반도를 둘러싼 신냉전구조를 형성, 대북포용정책이 유실될 수 있는 것으로 우려할 필요가 없다. 최근 중국과 러시아는 세계시장을 제국주의적 지배도구로 간주, 세계시장 분리전략을 취하였던 과거 냉전시대와는 달리 경제발전을 위해 미국주도의 세계시장이 필요한 나머지, 미국은 물론 한국을 적대시하지는 않을 것이기 때문이다.

체제전환 요구에 당면하고 있는 북한이 세계시장통합적 중국·러시아의 국가발전전략을 추종한다면, 북한은 교류협력에 따른 체제동요를 억제하기 위해 중·러·북의 새로운 3각 동맹체제 구축에 참여하려고 할 것이다. 이는 남북한간의 힘의 균형상태를 최소한의 수준에서 복원하는 결과를 초래, 역설적으로 정부의 남북한간 사실상의 통일

추구와 더불어 제도적 통일 추진을 한층 더 용이하게 할 것으로 분석된다.

(3) 동아시아에서의 적극적 평화 구축

북·미관계 정상화, 한반도 평화체제 구축, 북한의 세계자본주의 체제 편입, 북한의 세계시장통합적 발전전략 구사 등 대북정책의 당면 목표가 이루어진다고 할지라도 대북정책의 최종목표인 국가통일에도달하기 위해서는 중국, 북한 등의 권위주의적 발전양식과 미국, 한국 등의 민주적 발전양식간의 대립과 갈등을 해소해야 한다. 즉 동아시아 갈등이 극복되어야 한반도 분단의 완전 극복이 가능한 것이다. 이러한 측면에서 향후 발생 가능성 있는 미국과 중국간의 대립과 갈등을 해소하고 한반도 평화통일을 위한 국제환경을 조성하는 것이 우선적으로 필요하다.

미국은 동아시아 지역경제의 발전과 번영을 미국의 국익과 직결되는 것으로 파악하고 동아시아 평화와 안정을 확보하기 위하여 동아시아 지역문제에 깊숙히 개입하려는 의지를 피력하였다.⁶¹⁾ 개입과 확대전략의 일환으로 미국은 대량살상무기의 위협과 시장민주주의의 확산 과정에 등장하는 장애물을 제거·예방하기 위해 다양한 수단을 동원하는 통합적 개입을 역설하고 있다. 이에 따라 역내질서 유지를 위한 미국의 역할이 탈냉전 초기의 소극적인 균형자(balancer)에서 적극적인 안정자(stabilizer) 역할로 전환되어 가고 있음을 의미하며, 동아시아에서의 경쟁적 패권국의 부상과 대량살상무기를 허용하지 않겠다는 것을 시사하고 있다.

61) 최대석, “동북아 역학구조와 한반도 통일”, 동국대학교 사회과학연구원 주최, 21세기 세계질서와 한반도 통일 발표논문, pp. 57-58 참조.

이러한 미국의 동아시아정책은 중국의 역내정책과 갈등관계에 놓여질 수 있다. 1970년대 말 개혁·개방정책을 성공적으로 추진하고 있는 중국은 현재 세계7위의 경제대국으로 부상하고 있으며, 현재와 같은 속도로 성장한다면 2010년경 중국은 세계 4대강국으로 도약할 것으로 보인다. 이러한 경제력을 바탕으로 중국은 군의 현대화도 적극 추진하면서 동아시아에 대한 정치·경제적 영향력을 확대함으로써 미국 주도의 세계질서에 도전 가능한 유일세력으로 등장할 것으로 예측된다. 현재 중국은 과거 반제국주의 노선에서 벗어나 세계시장지향적인 산업화 전략을 통해 근대화에 총력을 경주하기 위해 미국을 비롯한 서방국가들과 협력관계를 추구하고 있으며, 한반도에서도 현상 유지 지향적인 정책을 추구하고 있다. 그러나 중국의 국력이 신장될 경우 중국이 권위주의적·사회주의적 시장경제체제를 민주적 시장경제체제로 전환시키지 않는 한, 미국과 중국은 향후 세계질서 주도권을 놓고 동북아시아에서 갈등관계에 놓여지는 상황에 봉착할 수 있다. 이러한 갈등관계는 한반도 역학구도에도 지대한 영향력을 행사하기 마련이다.

그러므로 한국의 한반도문제 관련 대외정책은 한·미·일 공조체제를 강화하는 「동방정책」의 토대 위에서 중국과 같은 서방세력과의 협력관계를 공고히 하는 「서방정책」적 과제를 안고 있는 것으로 분석된다. 한미일 공조체제를 기본축으로 하는 동방정책은 단일다국체제의 패권적 가치인 민주주의와 시장경제를 추구하는 동방통합적 대외정책을 추진하는 것을 의미한다. 특히 한국은 스탈린주의로부터 사회주의적 시장경제를 거쳐 다음 단계의 체제형태로 체제전환기에 있는 중국이 민주주의와 시장경제를 주축으로 하는 체제로 변모할 수 있도록 서방정책을 적극 추진해야 한다. 이 경우 중국과의 협력관계 구축을 목표로 삼는 「서방정책」은 중국과의 정치·경제·문화적 관계 개

선을 추구하여 한반도의 긴장완화와 평화정착을 우선적으로 추구해야 할 것이다. 즉 한국의 한반도정책은 동북아시아 역내의 긴장완화와 평화정착을 최우선적 과제로 추진하되, 중장기적으로는 중국이 민주주의로의 체제변화를 점진적으로 추구하도록 온갖 노력을 경주해야 한다.⁶²⁾

한국은 중위세력으로서 미국과 중국의 갈등관계를 조정하는 조정자 역할을 하면서 한반도문제의 과도한 국제화를 지양하고 한반도문제를 당사자 해결원칙하에서 주도적으로 해결할 수 있는 역내환경을 조성해 나가야 한다. 이 경우 한국의 중미관계에서의 조정자적 역할이란 동북아시아 다자간 안보협력체제를 구축하여⁶³⁾ 역내 갈등을 조정하면서 역내국가 내부에서 동질성을 확보해 나가는 것을 의미한

62) 현재 중국이 『사회주의적 시장경제』 기치 아래 매년 8%를 상회하는 경제성장을 해오고 있으나, 이러한 성장률은 기본적으로 세계시장으로부터 도입한 낮은 임금과 결합된 저단위 기술력에 의한 것으로 분석할 수 있다. 그러나 향후 중국은 성장이 거듭될수록 자체개발해야 하는 첨단기술이 필요하기 때문에 정부주도형 권위주의적 발전양식은 한계에 처할 가능성이 높다. 따라서 중국체제 변화는 자체동력에 의해 추진될 수밖에 없으나 중국의 발전양식을 존치시키고 민주적 발전을 촉진시키기 위해서는 동아시아 안보협력 체제를 구축하는 것이 우선적으로 요구된다.

63) 『교차불가침조약』이 체결됨으로써 한반도 평화체제가 국제적으로 보장된다면, 한국은 이를 토대로 군사안보적 차원을 넘어 경제·사회·문화적 차원의 교류·협력을 뒷받침할 수 있는 동북아 다자간 안보협력체제를 구축하기 위한 외교적 노력을 기울여야 한다. 특히 동북아의 기존 안보 질서가 양자적 관계를 근간으로 형성되어 있으나, 우리정부는 6자회담을 통한 러시아, 일본을 포함하는 동북아 다자간 안보체제 구축을 적극 제안·실행에 옮길 수 있는 좋은 환경을 맞이하고 있다. 중국은 미국의 패권주의 및 일본의 민족주의를 견제하고 지역내 경제협력을 증진시키기 위해 다자간 안보협력체 구성을 원하고 있다. 일본은 엔화의 국제화, 지역내 패권을 추구하기 위해 다자간 안보협력체 추진을 반대하지 않을 것이다. 러시아도 한반도에 영향력 확보를 위해 동북아 다자간 안보협력체 구성에 찬동할 것이며, 미국은 세계경제 주도력을 일본 등에게 부분적으로 할애할 것으로 예상되기 때문이다.

다. 만일 이러한 과제가 성공적으로 추진될 경우 한반도 긴장완화와 평화가 정착되어 북한의 체제변화 가능성이 고조되고, 더 나아가 중국의 민주화는 한반도 평화통일 여건을 조성하는 결정적 계기로 작용할 것이다.

다. 국내적 차원

(1) 남북관계의 제도화와 통일교육 강화

대북정책에 대한 국민적 여론을 순화시키기 위해서는 남북관계의 제도화, 북미관계 개선 등 대북포용정책의 성과를 확실하게 거두어야 한다. 물론 남북정상회담 이후 국민들은 장관급 회담, 이산가족 방문 단 교환 등 남북관계 개선 및 제도화 기대감으로 인하여 남북관계 향방에 많은 관심을 보이고 있다. 따라서 이벤트성에 머물어 있는 남북교류협력 보다는 교류협력의 제도화에 치중하고, 북미관계 개선 등의 가시적 조치를 보여 주어야만 부정적 여론이 사라질 것으로 보인다. 특히 대북포용정책이 사실상의 통일을 표방하고 있으므로 사실상의 통일에 도달할 수 있는 단계별 방안에 따라 남북한관계의 성과물을 제도화하는 데 우선적 노력을 기울여야 할 것이다.

한편, 동서지역갈등 문제를 해소할 수 있는 정책을 중장기적으로 추진해야 하며, 지역균형 개발정책 및 인재등용상의 형평성을 유지하고 지역갈등 문제에 대한 민주시민교육을 실시해야 한다. 이외에도 사회복지 제도 완비를 통해 국민들의 사회적 연대에 대한 인식을 제고하고 대북경제지원도 동포애·인도주의적 차원에서 실시한다는 점을 점차 인식시켜야 한다.

대북정책을 국민적 합의 아래 효율적으로 추진하기 위해서는 무엇

보다도 대북정책의 정체성을 확립하는 것이 필요하다. 통일의 미래상으로 민주주의와 시장경제의 가치를 중시하는 한편, 다방면에 걸친 남북자 및 미송환 국군포로의 송환노력을 경주해야 한다. 향후 대북포용정책 추진시 이산가족문제 해결, 남북 자유왕래 등은 상당 부문 북한체제문제와 밀접한 관계가 있으므로, 일반국민의 기대 및 야당의 요구와 대북정책 성과와의 괴리를 메울 수 있는 정책적 홍보 필요성이 요구된다. 대북포용정책의 주요목표는 한반도 평화정착, 남북한 화해협력이며, 급진적 교류협력에 따른 북한체제위기 촉발이 아니라 는 점을 중점적으로 홍보해야 할 것이다.

특히 튼튼한 안보 위에서 남북화해협력을 추진한다는 대북포용정책의 기초가 일부 국민들에게는 국가안보를 볼모로 대북경협을 추진한다는 기류로 상존하고 있기 때문에 우리의 대북역지력에 대한 분명한 홍보가 필요한 것으로 보인다. 과거 대북정책이 국가안보 위주로 추진된 결과, 우리의 전력이 북한에 비해 미흡하다는 홍보에 매달려 우리사회 일각에서는 북한 도발에 따른 대처능력이 부족한 것으로 인식하고 있다. 따라서 대북정책이 효과적으로 추진되기 위해서는 우리의 군사안보의 우위성을 국민들에게 적극 홍보할 필요성이 있다.

최근 각종 여론조사 결과에 의하면 거의 대다수 국민들이 정부의 대북포용정책에 대해 전폭적인 신뢰와 지지를 보내주고 있다. 그러나 우리사회 일각에서는 “속도가 지나치게 빠르다”, “일방적으로 주기만 하는 것이 아니냐” 등의 비판적 시각도 상존하고 있다. 이는 55년 동안 대결과 불신의 냉전체제로부터 벗어나기 시작한 것에 따른 상대적 속도감의 차이에 기인한 것으로 보여진다.

길고 긴 분단과 냉전의 세월 속에서 남과 북은 서로에 대해 반목과 대립의 벽을 쌓아왔다. 한반도 냉전구조는 남북한간 적대적 관계로만 형성되어 있지 않다. 제도와 정책 뿐만 아니라 우리 모두의 내

면세계까지 냉전의 유물들이 깊숙하게 침투되어 자리잡고 있다. 우리 사회 내부에 내재되어 있는 뿌리깊은 냉전문화가 청산되지 않는다면 한민족의 화해와 통일에는 많은 난관이 도사리고 있다. 남북대화와 함께 우리사회 내부에서도 남남대화가 병행될 때 비로소 민족화합과 평화통일에 대한 사회적 토대가 마련된다. 우리사회에 잔존하고 있는 냉전문화에는 국내정치적 지역대결구조도 한몫하고 있다. 동서지역대결구조에 따라 국민의 정부의 대북포용정책은 아무리 성과가 좋아도 지지할 수 없다는 점이 바로 그것이다. 그러나 우리가 동서지역대결구조를 혁파하지 못하고 남북통일을 맞이할 경우 통일된 우리사회는 동서지역대결 뿐만 아니라 남북지역대결까지 중층적으로 겹쳐져 사회적 위기는 물론 정치적 위기로 분열되고 말 것이다. 그러므로 우리는 평화통일을 맞이하기 위해서라도 동서화합을 먼저 달성하고 국민화합을 도모해야 할 것이다.

따라서 향후 통일교육은 남남갈등을 완화하기 위해 냉전의식 해소를 위한 노력을 해야 하지만, 지역갈등 해소를 위해서도 온갖 노력을 경주해야 한다. 이외에도 남북화해협력 및 한반도 평화정착과 더불어 평화통일의 토대를 마련하기 위해 통일교육은 하기와 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 한다.

<민족공동체 의식 고양>

통일교육은 통일의 당위성을 일깨워주는 교육이 되어야 한다. 통일의 당위성을 고취하기 위해서는 민족공동체 의식을 형성하는 교육이 행해져야 한다. 통일은 단일민족으로서 민족사적 당위성을 지니며, 민족 동질성 회복이라는 과제를 지니고 있다. 남북한은 분단으로 인해 민족 이질화 경향을 보여주고 있다. 이러한 민족 이질화 경향을

더 이상 방치한다면 통일은 점점 어려워질 뿐만 아니라 통일의 당위성도 점차 약화될 수 밖에 없다. 그러므로 통일교육은 일차적으로 민족공동체 의식을 고양시키는 데 역점을 두어야 한다. 이를 위해서는 남북이 역사, 언어 등 문화적으로 공유하고 있는 요인을 강조함으로써 민족 자존과 민족적 정체성을 북돋우는 교육이 되어야 한다. 특히 50여년 동안 지속된 분단의 결과로서 남북한 사이에 형성된 민족 이질성을 서로 인정하는 바탕 위에서 민족 동질성을 추구하는 통일교육이 되어야 한다. 이러한 민족공동체 교육을 통해 한민족의 일원임을 항상 자각하게 하고 분단된 민족을 통일하여 한민족공동체를 이룩하겠다는 통일의지를 함양시켜야 한다. 그러므로 통일교육은 남북간 대립의식 및 적대의식을 해소시켜 가면서 민족의 동질성을 회복하고 민족의 정치적 공간과 사회·경제적 공간의 일치를 추구하는 통일민족국가 형성에 이바지해야 할 것이다.

<북한에 대한 객관적 이해 제고>

통일교육은 북한을 무조건적으로 적대시하고 부정적으로 보았던 반공교육 위주에서 탈피하여 북한체제를 객관적이고 합리적으로 바라보는 자세를 함양해야 한다. 북한은 수령의 유일적 영도 아래있는 전체주의적 집단주의를 바탕으로 하는 폐쇄·통제사회이지만, 이러한 체제적 성격은 자생적 구조를 지녔기 보다는 상당 정도 한반도를 둘러싼 체제대립 및 민족갈등의 반영물로 간주할 수 있다. 더욱이 북한의 대남정책은 과거 남조선혁명을 목적으로 추진되어 왔으나, 체제위기에 봉착한 후 남조선혁명보다는 체제수호적 대남정책을 취하는 것으로 분석된다. 탈냉전 이후 북한은 외교군사적 고립, 경제난, 에너지난, 식량난 등 체제위기에 봉착해 있으나, 한반도를 둘러싼 국제적

환경, 북한체제의 특수성 등의 요인으로 인해 조기붕괴 가능성이 희박하기 때문에 우리는 북한이 스스로 개혁·개방할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다는 점을 주지시켜야 한다.

<화해협력을 통한 평화공존 강조>

통일교육은 기본적으로 한반도 통일이 가까운 장래에 달성될 전망이 없다고 판단하고 당장 해결할 수 없는 이러한 문제로 인간의 존엄성과 내면생활이 희생되어서는 안된다는 인식 하에 이데올로기에 의한 대립은 삼가야 한다는 점을 강조해야 한다. 전쟁위험이 여전히 상존해 있는 한반도에서 남북한이 소모적인 체제경쟁을 지양하고 상호체제를 인정·존중하는 가운데 한반도 분단을 평화적으로 관리함으로써 화해를 통한 남북한간 평화공존을 이룩해야 한다는 점을 인지시킨다. 이러한 기본방향의 근거에는 북한이 체제내부의 정치·경제·사회적 문제점에도 불구하고 사회주의체제의 점진적 변화를 통한 체제 유지·개혁이 가능할 것이라는 인식이 깔려 있다. 또한 평화공존을 바탕으로 한 대북정책에 따라 하나의 민족에는 변함이 없지만, 북한정부의 실체만은 인정한다는 합리론에 의거, 한반도내 2개의 국가가 존재함은 인정하나 상호 외국이 아님을 강조함으로써 남북한 상호 체제를 인정하고 존중해야 한다. 이것은 남북한이 1991년 체결한 기본합의서 정신에 반영되어 있으며, 또한 이를 통해 유엔 동시 가입도 이루어 졌던 것이다. 이외에도 통일교육은 북한주민들에 대한 남한주민들의 심리적 우월성을 억제하고, 남북주민들의 유대감을 강화시키기 위하여 북한주민들도 북한에 대해 나름대로 긍지를 갖고 있는 것을 인식시켜, 한국만이 전 한반도를 대표하는 것으로 이해하는 인식을 바꾸어야 할 것이다. 한편, 남북한 화해·협력을 위해서는 박애주의

적 도덕성과 인도주의 원칙이 존중되어야 한다. 이러한 대북정책 철학은 경제난에 봉착하여 있는 북한주민들의 어려움을 방치하지 않고 식량지원, 농업지원 등을 추진하고 이산가족문제를 해결하려는 인도주의적 정신으로 나타내야 한다.

<튼튼한 안보와 화해·협력의 동시 추진>

통일교육은 튼튼한 안보 위에서 북한과 화해협력을 추진해야 한다는 점을 강조해야 한다. 이것은 북한의 어떠한 형태의 무력도발도 용납하지 않으며, 전쟁억제를 위한 확고한 안보태세를 유지하면서 무력도발에 대해서는 상응한 대응조치를 취하겠다는 입장을 견지하면서 남북 화해협력을 추구한다는 것을 의미한다. 대북 군사적 억지력 유지와 더불어 한반도에서의 공고한 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 노력을 지속적으로 경주해 나감으로써 한반도에 적극적 의미의 평화를 정착시키고자 한다. 즉 우선 현재 강력한 안보태세를 유지하는 가운데 미래지향적으로 한반도 평화구축을 적극 추진한다는 것을 의미한다.

<화해협력을 통한 점진적 통일 달성>

통일교육은 통일이 남북한간의 인적·물적교류를 확대·발전시키고 상호개방과 개혁을 통해 점진적으로 도달할 수 있다는 점을 강조해야 한다. 통일교육은 북한 통일정책의 폐쇄성을 지적하면서 북한정부의 통일정책의 문제점을 보여주는 한편, 남북한 통일정책의 상호비교와 남한내부의 다양한 통일정책의 논의를 통하여 한반도 통일은 남과 북의 이질화된 민족사회를 하나의 민족공동체로 회복·발전시켜 나가는 방향에서 추진하되, 무력을 배제한 평화통일 원칙하에서 남북간

교류·협력을 통한 민족통일을 이룩한 후 국가통일을 이룩하는 점진적 방식에 의해 달성되어야 한다는 점을 주지시킨다. 남북한 관계의 현상유지 (Status quo) 변경을 목적으로 추진한 과거의 대북정책이 오히려 기대와는 달리 남북한간 분단구조를 고착화시켰다는 점을 직시하고, 북한의 변화를 강요하기 보다는 한반도 현상유지 인정, 즉 화해·협력을 통해 북한의 변화여건 조성을 도모하고 민족의 동질성과 상호신뢰를 회복하여 남북한간 상호의존성을 제고함으로써 평화통일 기반을 구축한다는 것을 의미한다. 그러므로 통일교육은 분단질서의 평화적 관리 및 화해·협력에 중점을 두는 현실주의적 대북정책을 추진함으로써 북한의 변화를 유도하고, 궁극적으로 한반도 평화가 유지되는 가운데 한민족으로 하여금 체제비교를 통해 통일한국의 정치경제체제를 자유롭게 선택하게 함으로써 국가통일 달성을 최종목표로 하고 있다는 점을 주지시킨다.

이와 동시에 우리의 의지와는 무관하게 북한체제의 붕괴에 따른 급진적 흡수통일의 가능성도 존재한다는 점에서 한반도 통일의 모든 가능성을 점검하고 이에 대비해 나가야 한다는 것을 강조한다. 특히 독일통일이 보여주고 있는 것처럼 한반도 통일은 경제적으로 막대한 통일비용으로 말미암아 국민들의 경제적 부담이 엄청나고 정치·사회적 통합과정에서는 혼란이 발생할 수 있다는 사실을 미리 인지시킬 필요가 있다. 또한 통일교육은 통일에 의해 불가피하게 초래될 사회적·경제적 문제점에 대한 해결책을 함께 강구하고 통일에 따른 가치관 변화가 가져 올 심리적 영향에 대해서도 대비할 수 있어야 할 것이다.

<한반도문제의 국제적 성격 인지>

한반도문제는 우리 민족 내부의 문제인 동시에 주변 강대국들의 문제라는 복잡성을 지니고 있다. 우리 민족의 장래를 남북한이 주도적으로 결정하고 해결해야 하지만, 한반도 분단은 단순히 남북한 분단만이 아니라 동아시아 체제 대립과 일정한 맥을 같이 하고 있으므로 한반도 평화정착문제를 해결하기 위해서는 국제사회의 협조와 지지가 필요하다. 그러므로 통일교육에서는 한반도문제에 관한 한 기본적으로 자본주의 대 사회주의 체제의 대결적인 모순·갈등관계를 평화적으로 관리·해소해야 한다는 점에서 한반도문제의 국제적 성격을 강조해야 한다. 이에 따라 한반도 평화와 안정 유지가 한반도문제의 해결에 필수적이라는 점을 주지시킨다. 예컨대 중국, 미국 등 주변국들은 북한의 체제위기로 인해 급작스러운 북한붕괴를 예방하고 한반도 평화와 안정을 유지하기 위하여 여러 가지 방식으로 북한에 지원을 하고 있다. 특히 미국은 개입·확대정책을 통하여 북한의 호전성을 순화시키고 북한의 연착륙을 유도함으로써 한반도와 동아시아의 안정을 추구하고 있다. 그러므로 통일교육은 남북관계의 정상화 및 통일로의 접근은 동북아시아의 평화유지와 긴장완화를 통해 가능하다는 인식을 확산시켜야 한다.

<민주시민교육의 강화>

통일교육은 국민들에게 특정 이념체계 및 정책을 주입시키는 방법이 아니라 통일문제 전반에 걸쳐 합리적이고 올바른 판단을 내릴 수 있는 국민들의 능력 배양에 주안점을 두어야 한다. 비판의식의 고취라는 통일교육의 기본적 사명의 실현을 위해서는 객관적 지식, 정보 제공 및 의사소통이 강조되어야 한다. 더욱이 통일문제는 결코 단

선적이거나 단기적 시각으로 접근될 수 있는 것이 아니며, 복합적인 요소들이 결합된 미래지향적 사고로 접근해야 한다. 따라서 통일교육의 일환으로 민주시민교육을 강화해야 한다. 민주시민교육은 정치적인 사안에 대해 스스로 판단을 내리고 정치참여 능력과 자질을 육성하는 교육을 의미한다. 따라서 민주시민교육은 정치적 사안에 대한 지식의 전달보다는 개인이 정치적 영향력을 형성시킬 수 있도록 민주주의 정치체제에 대한 인식을 공고히 하고 정치과정에 동참할 수 있는 지식과 능력을 재고시키는 한편, 사회의 가치 및 제도를 이해·개선시킬 수 있는 능력을 배양시키는 것이다. 민주시민교육은 시민들을 계몽시키기 위한 정보를 제공하는 한편, 시민들의 비판력 및 판단력을 재고시키고 이를 토대로 정치참여를 통한 사회의 민주화 및 인간화에 기여함으로써 우리체제의 우위를 확보하는 데 일조를 할 수 있다. 또한 민주시민교육은 사회적 갈등을 해결할 수 있는 시민능력을 함양시켜 통일 후 발생가능한 정치·경제·사회적 문제를 최소화시키고 민주적 사회질서를 유지시키는 데 기여할 수 있다.

<다원주의적 접근방식을 통한 국민적 합의>

통일교육은 민주교육의 테두리 내에서 다양한 의견들이 공통의 가치를 발견해나갈 수 있도록 실시되어야 한다. 정부가 통일정책을 홍보 차원에서 일방적으로 교육할 경우 소수견해를 가진 국민들로부터 외면·배척 당할 가능성이 높으며, 경우에 따라서는 다수 국민들의 무관심도 유발시킬 수 있다. 따라서 통일에 대한 국민들의 이해를 재고하고 자발적 참여도를 높이기 위하여 통일교육은 정부시책의 홍보에만 국한되어서는 안되고 통일논의의 과정에서 민주적 합의를 도출하는 과정적 측면에도 중점을 두어야 한다.

(2) 국내적 통일기반 구축:

『권위주의적 발전양식』의 민주적 발전양식으로의 전환

한반도 평화·화해·협력을 증진시키고 한반도 평화통일 기반을 강화하기 위해서는 우리사회의 개혁과 민주화를 통해 통일한국의 미래상을 우리 내부로부터 구현할 필요가 있다. 북한이 점차 통일한국의 미래상으로서 우리의 국가발전모델에 접근해오고, 경우에 따라서는 남북관계 진전에 따라 북한이 우리체제를 대안으로 선택할 수 있도록 국내적 통일기반을 확충해야 하기 때문이다. 자본주의체제와 사회주의체제가 상호 수렴되는 제3의 길은 체제전환이나 체제통합의 한 방법으로 논의될 수 있으나, 구체적 구조를 지닌 체제로서 역사상 존재한 적이 없었기 때문에 체제 자체가 과연 기능할 수 있을지 의문시되며 또한 체제간의 갈등이 제3 체제의 형성을 통하여 해소될 수 있을지도 문제이다. 따라서 통일한국의 미래상은 민주주의, 시장경제, 복지 등을 기본가치로 지닌 사회가 될 수밖에 없다. 이러한 측면에서 향후 한국사회는 통일사회의 미래상을 구현함으로써 국민적 합의 위에서 남북한 화해협력과정, 통일과정 및 통일 후 발생할 수 있는 문제점을 해결해야 할 것이다.

한국은 자본주의를 기반으로 자유민주주의와 복지사회 구현을 체제이념으로 상정하였으나, 선진국가들은 이미 자유민주주의의 한계를 돌파하고 복지국가의 부작용을 극복할 수 있는 체제개혁에 착수하고 있다. 과거 한국은 정부의 권위주의적 방식에 의해 선단식 경영을 하는 재벌 중심의 장치산업위주 경제로서 한국 후발산업화를 주도해왔으나, 권위주의적 발전양식은 대량생산·대량소비시대의 종언, 새로운 기술혁명에 의한 지식기반 경제시대의 도래 등 새로운 세계경제 구조변화에 더 이상 기능할 수 없었으며, 이는 한국의 IMF 위기와

이에 따른 50여년만의 정권교체로 구체화되어 입증되었다. 이러한 발전양식의 정치형태는 패권적 지역연합, 남북대결주의 등에 기초한 권위주의에 의거하고 있었으며, 발전양식의 사회적 형태는 연고주의에 의거한 지역주의, 노동운동 탄압 등에 의존하였다.⁶⁴⁾

향후 정부는 과거 정권이 권위주의적 발전양식을 토대로 40여년 동안 집권했음을 인지하고, 민주주의, 사회복지, 지식기반경제 등을 기반으로 한 민주적 발전양식의 구축을 통해 지역간, 세대간, 계층간 갈등과 대립을 해소하고 우리사회내부로부터 통일사회의 미래상을 구현해 나가야 할 것이다. 따라서 기능이 다한 과거의 권위주의적 발전양식을 21세기 세계경제구조 변화에 부응하는 새로운 발전 양식으로 전환시켜야 하는 역사적 과제를 지니고 있는 바, IMF 탈출을 단기적 처방만으로 끝나는 것이 아니라 국가발전양식의 패러다임 전환의 계기로 삼아야 할 것이다.

특히 21세기 국가 발전양식의 목표는 행위주체로서 정부·시장·시민사회가 3각 균형을 이루는 참여민주사회 건설에 두어야 한다. 지식기반 산업화에 기반한 민주적 발전양식을 완성할 경우 향후 20여년 지속될 세계경제의 장기호황 국면에 동승, 한국의 21세기 번영과 국민복지의 확보가 가능하다. 민주적 발전방식은 권위주의적 발전방식과 달리 균형적 발전전략을 취함으로써 국민·사회통합에 기여할 것으로 분석된다. 그러므로 정부·기업·시민사회가 3각 균형을 이루는 「참여민주적 복지사회」 건설이 요구되는 바, 이를 위해서는 민주주의·시장경

64) 「국민의 정부」는 국민들의 역사적 요구로서 민주주의와 복지사회 구현과, 세계경제에서의 지식기반경제의 대두에 대한 한국경제의 적응문제 가운데 과거 문제를 해소하지 않고 미래 문제에만 역점을 두었고, 이는 서구사회에서 사회민주주의 모델에 대한 반발과 지식기반국가 건설이라는 과제에 대한 요구로서 신자유주의 모델이 한국의 특수상황이 고려되지 않는 채 무분별하게 수입된 결과이다.

제·사회복지가 조화와 균형을 이루는 「민주적 발전양식」을 한국사회에 착근시켜야 한다.

과거 경제발전 방식에서는 정부가 자원배분 기능을 독점, 다른 경제주체들의 고유권한 및 기능은 무시되어 시장 가격기구는 왜곡되고 경제정의 및 민주화가 후퇴되었으나, 민주적 경제·사회발전 방식에서는 행위주체로서 정부, 기업 및 시민이 균형과 조화를 이루면서 경제·사회발전을 추진하는 동반자적 관계를 구축해야 한다.

<표 3> 신·구 발전양식의 비교 분석

	국가중심적 발전양식	민주적 발전양식
행위주체	정부/재벌	정부/시장/시민사회
정치	권위주의 (정경유착)	참여민주주의
경제 ·주도산업 ·생산방식 ·경제정책·기 타 부 문 과의 관계	거대장치산업(재벌) 대량생산 자본형성정책/관치경제 경제성장 최우선	지식기반산업 다품종·소량생산 경쟁질서/지식기반경제 육성 성장/복지/환경보호간의 조화
사회	연고주의/지역주의	계층적 연대/ 지역공존공영론
노동	배제적 조합주의	민주적 조합주의
사회복지	보충적 복지	생산적 복지사회
환경보호	환경파괴	지속가능한 발전을 위한 환경 보호
국제관계	폐쇄적 민족주의	보편적 세계주의
남북관계	냉전적 적대관계/적대적 공존관계	평화공존적 협력관계

현대사회에서 정치의 주체는 국가로 한정지을 수 없을 뿐만 아니라 경제권력의 소지자로도 이해할 수 없으며, 정치란 사회적 삶의 생산과 관련된 공공영역과 사적 영역을 모두에게서 나타나는 현상이며,

우리 삶의 모든 측면을 형성·규제하고 사회문제의 발생 및 집합적 해결방식의 핵심에 자리잡고 있으므로, 정치의 주체는 국가 및 경제권력의 소지자로 제한되지 않고 모든 사회관계의 당사자로 확대되어야 한다. 이 경우 새로운 경제·사회발전 방식에서 시민은 정부 및 기업의 부조리를 비판·감시하는 ‘소극적 시민’이 아니라 정부활동에 대한 참여와 기업활동에 대한 참여적 통제를 수행하는 ‘적극적 시민’으로서의 역할을 수행해야 한다.

인간적 삶의 보편적 차원에서 이해관계의 조정으로 정치를 이해한다면 정치현상이 벌어지는 국가와 시민사회는 시민적 참여가 보장되는 구조개혁을 추진해야 하는 바, 21세기 국가적 과제는 국가중심적 발전양식을 국가와 사회간의 균형·조화 발전양식으로의 전환을 기본축으로 하고 있는 바, 이를 위해서는 국가와 시민사회의 이중적 민주화가 필수적으로 요구되고 있다. 국가부문의 민주화는 시민사회의 개혁세력의 도움으로 정부차원에서 실시해야 하며, 시민사회의 민주화는 국가의 지원 하에 시민사회의 개혁세력에 의해 추진되어야 한다.

국가와 시민사회의 이중적 민주화는 권위주의적 정치형태가 민주적 방식으로 변화하고 있는 한국의 경우에서 필수적으로 요구되는 바, 한국에서 국가는 시민사회의 지역 및 계층적 특수이익을 일반이익으로 전화시키는 과정에서 비민주적 성격이 노정되었고, 시민사회는 국가에 대한 자율성을 확보하지 못하였을 뿐만 아니라 시민사회 내부에서도 사회적 갈등이 자발적 협조체제에 의해 해결되지 못하고 있기 때문이다. 한국에서 국가와 시민사회의 민주화에는 개혁주체로서 시민참여가 요구되기 때문에 민주주의 기체로 참여민주주의는 국민주권론에 입각한 민주주의 제도, 법치주의 등의 자유민주주의적 질서를 대체하는 것이 아니라 보완하는 의미에서 「참여적 자유민주주의」를 의미한다.

정부와 국민간의 쌍방통행식 참여민주주의는 정부의 민주적 정통성을 창출하는 동시에, 시장경제, 사회복지 및 환경문제 등에 대한 정부 개입의 범위, 정도 및 폭에 대한 사회적 합의 달성을 위한 정치적 기제로 작동할 것이다. 참여민주주의는 정부정책에 대한 국민참여를 통해 과거 인권유린 및 성장일변도 정부정책을 수정하여 경제성장 이외의 사회복지, 환경보호 등 국민들의 탈물질주의적 욕구도 충족시켜주는 민주적 정책조정 기제로서 작용한다. 참여민주주의는 정부정책이 특정집단 및 특정지역의 경제적 이익에 봉사하는 것을 막고, 정부정책의 수립과정에 정부와 시민사회간의 동반자적 협의를 통해 시장의 실패를 민주적으로 교정하는 기능을 수행하며, 이익단체들의 합의 유도 및 이해 조정을 통한 사회적 합의를 유도해 궁극적으로는 국민·사회통합에 기여할 것이다.

향후 통일사회의 미래상을 구현하기 위해서는 시장경쟁 보다 경제적 지대를 추구하는 관치경제의 폐해를 일소하고 각종 규제 철폐를 통한 시장 가격기구를 활성화함으로써 자유경쟁적 시장질서를 확립하는 것이 필요하다. 경제주체들의 창의성과 권리가 보장하는 자율적 시장경제체제를 보호·육성하지만, 자유방임적 경제질서가 아니라 정부, 기업, 시민의 3각 균형관계에서 사회적 합의를 이루는 가운데 한국경제의 새로운 주도산업으로서 다품종 소량생산 시대의 지식기반 산업을 육성해야 한다. 창의적 지식·정보·문화 발전을 토대로 하는 지식기반 산업은 사회에 지식·정보를 신속하게 유통시켜 시민사회의 활성화와 더불어 시민들의 활발한 정치참여를 가능하게 한다. 정부의 유인정책으로 중화학공업의 첨단산업화와 지식기반 산업을 육성하고, 시민사회내부의 창의성을 경제적 생산성으로 전환시키는 다양한 정책을 실행할 필요성이 있다. 민주적 발전양식에서는 신자유주의적 '작은 정부'론에 입각하지 않고 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의

를 존중하되, 균형있는 국민경제 성장, 경제력 남용 방지, 경제정의 및 경제 민주화 구현(헌법 119조 참조)을 위해 정부의 능동적이고 역동적인 역할이 강력하게 요구된다. 이 경우 정부는 시민의 행정 참여 확대를 통한 정부의 새로운 정통성을 창출하고, 한국경제의 새로운 주도산업인 지식기반 산업 육성에 직·간접적인 역할을 해야 하며, 산업구조조정과정에서 파생되는 사회문제의 최소화 및 신지식인 육성을 위한 능동적인 사회정책을 실행해야 할 것이다.

따라서 민주적 발전양식에서는 기업들이 시장에서 자유경쟁을 통해 자신들의 부를 증진시킬 수 있으나, 시장경쟁 질서를 해치는 시장 지배 행위 및 경제력 남용 행위를 할 수 없는 자율적 시장질서원칙을 준수하도록 하고, 국민복지에 대한 사회적 책임도 부여하는 역할을 수행토록 해야 한다. 경제적 자유방임주의가 아닌 질서자유주의가 도입되어야 하며, 정부의 산업구조조정 유도정책으로 인한 경제발전을 유인하고, 더 나아가 정부는 노동·복지·환경정책에 의한 시장규칙을 설정하는 역할을 행해야 한다.

민주적 발전양식은 헌법 이념에 적극 부응, 자유민주주의를 토대로 사회·경제적 원인에 의한 실업, 빈곤 등을 제거하여 모든 인간으로 하여금 인간다운 생활을 가능하게 하는 「생존」의 평등을 확립하기 위하여 사회적 민주주의를 구현해야 한다. 따라서 개혁신당은 단지 경제성장만 집착하여 사회통합의 여건 조성을 저해하는 신자유주의에 입각한 신보수주의를 지양하는 바, 신당이 추구해야 하는 이념은 정치·사회적 민주주의를 지향해야 하지만, 이 목표에 도달하기 위한 수단은 국가·시장·시민사회간의 균형과 조화를 통한 조정에 의거해야 한다.

예컨대 GDP대비 한국의 사회복지비 지출비율은 약 5% 정도로 유럽 평균의 1/6, 미국의 1/4, 일본의 1/3 정도에 불과, 정부의 사회복지

지정책은 국민의 복지혜택을 대폭 확충하는 방향으로 추진해야 한다. 이 경우 국민에 대한 국가 책임을 강조하는 복지국가 모델이 아니라 정부, 기업 및 시민사회가 공동으로 참여하는 복지공동체 모형을 추구해야 한다. 복지비용에 대한 과도한 국가부담은 정부 재정위기와 더불어 복지행정의 관료주의를 초래하고 가족의 해체를 가져오기 때문에 재정부담 경감, 관료주의 예방 및 가족해체 방지 차원에서 정부, 기업 및 시민사회가 공동 참여하는 복지공동체 모형을 지향해야 한다. 사회적 취약계층 지원에 머물지 않고 모든 국민들에게 자발적으로 일할 복지(workfare)를 제공하는 등 지식기반산업으로의 전환에 필요한 사회투자에 중점을 두는 생산적 복지정책을 정책의 기본방향으로 설정하고, (재)교육, 직업훈련, 건강증진 등의 사회투자에 중점을 두어야 한다. 급격한 산업구조정책에 따른 빈곤 및 실업문제 해결에 초점이 맞추어져야 하지만, 경제발전이 본궤도에 진입할 경우 물질적 복지수요 충족을 넘어서 비물질적 복지수요도 충족시키는 적극적인 복지정책을 강화시켜야 한다.⁶⁵⁾

민주적 발전양식은 과도한 자원소모와 환경공해를 야기하는 중화학 공업중심으로 경제발전을 지양하고, 향후 산업화에 따른 환경오염을 최소화하기 위한 환경친화적 경제발전전략을 추진한다. 환경친화적인 경제발전을 위해서는 자원절약적이고 친생태주의적인 지식기반 산업화를 적극 추진한다. 자원의 재활용을 위해 리사이클링(재활용) 경제를 확립하고, 자연육성적 자연보존 정책 실행으로 국민의 여가복지를 증진시킨다.

민주적 발전양식은 국가와 시민사회의 조직원리로서 노동부문을

65) 상담, 만남, 위로 등 사회서비스 기능을 강화하고, 문화생활을 증진시키는 문화복지를 확대하는 동시에 자연보호를 통한 환경복지를 확충할 필요가 있다.

배제하는 권위주의 형태의 국가 조합주의가 아니라 국가의 조정 및 시민사회의 자율성을 기반으로 하는 민주적 조합주의 또는 신조합주의를 노사관계의 기본으로 채택해야 한다. 민주적 조합주의는 자발적 협조를 기본으로 하는 공동체적 삶의 원리로서 개인적 자유와 경제적 평등간의 모순관계를 해결하고, 노·사·정 3자가 정기적인 회합을 통해 고용, 임금, 물가 등 사회·경제적으로 중요한 현안문제를 협의 결정한다. 또한 국가경영 및 기업경영에서 노동배제정책을 지양하고 노동자들의 참여를 확대한다. 기업경영에서는 노·사가 국가경영에서는 노·사·정이 발전을 위한 전략적 파트너가 되어서 개별적 이익과 전체적 이익을 조화시키는 참여에 따른 책임을 공유하게 해야 한다.

민주적 발전양식에서는 과거 발전양식의 지배적 사회조직원리로서 지역패권주의를 배격하고 지역공존공영론을 추구한다. 과거 지역패권주의는 한국의 전통적 사회관계로서 연고주의, 정부주도형 수출지향적 산업화로 인한 영남중심의 자원 배분, 정통성 약한 개발독재의 정권유지 차원의 지역주의 활용, 남북 분단구조 등으로 재생산되어 왔다. 민주적 발전양식에서는 모든 국민들이 출신지역에 의해 정치·경제·사회적으로 차별받지 않는 상태를 이룩하여 모든 지역, 지역주민, 지역출신들이 공존공영하도록 지역정책이 적극 추진되어야 한다.

민주적 발전양식은 관료주의적 폐단이 자리잡고 있는 「국가중심적 개혁주의」가 아니라 국가, 시장, 시민사회의 3각 균형에 의한 조정에 의해 기능하는 「국가·시장·시민사회 중심의 개혁주의」를 이념형태로 추구한다. 「국가·시장·시민사회 중심적 개혁주의」를 형성하기 위해서는 우선 국가와 시민사회의 민주화가 수행되어야 하는 바, 의회, 관료제 및 정당을 보다 더 공개적으로 운영함으로써 국가를 민주화함과 동시에 지역갈등 해소, 노사간의 타협, 여성운동, 생태계 보호 등을 활성화 시킴으로써 시민사회의 민주화를 촉진시킬 수 있을 것으로 분석된다.

제IV장 결론

대북포용정책은 한반도 평화와 남북화해·협력 달성을 기본목표로 삼고 있다. 더욱이 대북포용정책은 법적 통일 달성 이전에 사실상 통일 달성을 추구하고 있다. 그러나 사실상 통일 달성도 한반도 현실은 쉽게 용인하지 않는다. 따라서 대북포용정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 사실상의 통일에 도달하기 위한 전략적 사고가 필요하다. 또한 대북포용정책은 제도적 통일과 사실상 통일과의 관계설정이 극히 불명료하다. 그러므로 대북포용정책은 평화공존 상태에서 교류협력 활성화를 통한 사실상의 통일 상태를 제도적 통일로 전환시키는 통일모델이 제시되지 못한 약점도 지니고 있다. 이러한 과정에서 북한은 대북포용정책의 햇빛을 흡수통일로 간주하는 등 대북포용정책에 대한 끊임없는 우려의 눈길을 보내고 있다. 이외에도 대북포용정책은 북한체제 변화를 강조함에도 불구하고 북한체제의 구체적 변화 형태를 논의하지 않는다.

대북포용정책이 그 동안 북한의 변화를 위한 국제적 환경을 조성하기 위하여 북미·북일관계 개선 등에 많은 노력을 경주해 왔다. 그러나 아직도 여전히 북미관계 정상화 문제 해결은 여전히 풀어야 할 숙제로 남아 있으며, 한반도 평화통일의 국제적 환경 조성을 위한 동아시아 갈등 극복문제도 중장기적으로 해결해야 할 과제이다. 더욱이 대북포용정책에 대한 국민적 합의를 창출하기 위해서는 통일교육 재정립, 새로운 국가발전양식 창출 등 국내적 통일기반 조성이 시급하게 요구되고 있다.

본고에서는 향후 대북정책은 「발전을 통한 변화」 전략에 입각하여

추진할 것을 제안한다. 「발전을 통한 변화」 전략이란 북한 지배층 스스로가 체제변화를 도모하도록 주변환경을 조성해주는 정책적 고려가 함축되어 있다. 그러므로 이 전략의 우선적 당면목표는 북한의 자본주의 세계체제 편입과 체제변화에 두어야 한다. 이러한 체제변화 과정에서 「발전을 통한 변화」 전략의 최종목표는 민주주의와 시장경제를 기반으로 하는 한반도 평화통일에 둔다. 또한 동독당국을 형식적 수용자로 하되, 실질적 수용자를 동독주민으로 삼은 독일통일모델이 아니라, 형식적·실질적 측면에서 모두 북한지배층이 북한측 수용자가 되어야 한다. 북한지배층이 스스로 위로부터 체제개혁을 수행하게 함으로써 점진적 체제통합을 추진한다는 점에서 동독주민들의 민주화혁명에 의해 급격한 흡수통일로 귀결된 독일과는 상당 정도 차별성을 지니고 있다.

「발전을 통한 변화」 전략에 있어서 남북관계 차원은 사실상 통일을 우선적으로 추진하는 것이 아니라 사실상 통일과 제도적 통일을 동시에 추진하는 데 주안점을 두어야 한다. 사실상의 통일 상태의 단계적 발전과정에 따라서 남북연합 이전 단계, 남북연합단계, 연방단계, 연방단계 이후 단계 등으로 분류될 수 있다. 남북연합 이전 단계에서는 교류보다는 협력위주의 교류협력 정책을 추진함으로써 북한 체제의 붕괴위기를 해소해주고, 북한의 체제변화가 시장경제체제를 지향할지라도 내수지향적 산업화모델이 아니라 세계시장지향적 산업화모델로 전환되도록 정책적 고려를 해야 한다. 사실상의 통일상태가 성숙될 경우 남과 북은 제도적 통일과정으로 남북연합을 형성해야 한다. 이 과정에서 남북 분야별 공동체가 형성되고 사실상의 통일상태가 심화·발전되면 남과 북은 연방제에 의한 통일도 고려해볼 수 있다. 연방제 통일은 통일비용을 감소하고 남북한간 발전격차 해소 및 동질성 확보 차원에서 단방제로 전환하기 이전 단계에서 필요로

한다.

「발전을 통한 변화」 전략의 국내적 차원은 우선적으로 국내적 통일기반 확충에 정책적 고려를 해야 한다. 대북정책 추진의 추동력은 무엇보다도 대북경제협력에 있기 때문에 경제위기 극복을 통한 남한 경제 역량 배양에 단기적 우선순위를 두어야 한다. 이외에도 남북관계의 제도화를 통한 대북포용정책의 신뢰도를 재고시켜야 하며, 냉전 문화를 극복하고 지역갈등을 해소함으로써 국민적 합의 기반을 확대해야 한다. 또한 체제이념적 비교교육에 머물고 있는 통일교육도 평화교육, 사회문화적 동질성 증대교육으로 재정립되어야 한다. 특히 남북연합단계에서는 북한체제 전환과정상에서 발생할 수 있는 사회경제적 문제점을 해소할 수 있도록 민주적 발전양식을 심화발전하는 것이 필요하다.

「발전을 통한 변화」 전략의 국제적 차원에는 한반도 분단을 극복하기 위해서는 동아시아 갈등이 우선 먼저 극복되는 것이 필요하다는 인식에서 출발한다. 현재 동아시아 갈등은 북한의 유교적 스탈린주의와 함께 중국형 발전양식과 미국형 발전양식간의 대립에서 비롯되고 있다. 따라서 북한의 유교적 스탈린주의 변화를 도모하기 위해서는 우선적으로 북미관계 정상화, 한반도 평화체제 구축 등을 통해 북한이 자본주의 세계체제에 편입하도록 하는 대외정책을 구사해야 한다. 이 경우 북일, 북미관계에 있어서 우리정부의 조정자적 역할이 요구된다. 만일 북한이 자본주의 세계체제에 편입되어 체제변화를 도모한다면 상이한 발전양식간의 갈등·대립을 완화시키고 동아시아에서 적극적 평화를 구축하는 일이 필요하다. 이 경우 동아시아 안보협력체를 형성하고 권위주의적 중국형 발전모형의 민주화를 도모하는 등 동아시아 갈등을 극복함으로써 궁극적으로 북한체제의 전환을 위한 국제적 환경을 조성하는 것이 요구된다.

<표 4> 발전을 통한 변화전략

<p>당면목표: 북한의 자본주의 세계체제 편입과 체제변화 최종목표: 한반도 평화통일 정책수용자: 북한 지배계층 (북한 변화여건 조성을 통한 「위로부터 체제개혁」 유도)</p>		
국내적 차원	남북관계 차원	국제적 차원
국내적 통일기반 구축	사실상 통일과 제도적통일의 병행 추진	동아시아 갈등 극복을 통한 한반도 분단 극복
<ul style="list-style-type: none"> ○경제위기 극복을 통한 경제역량 배양 ○남북관계의 제도화를 통한 대북포용정책의 신뢰성 제고 ○통일교육 재정립 <ul style="list-style-type: none"> - 냉전문화 극복 - 지역갈등 극복 ○권위주의 국가발전양식의 민주적 국가발전양식으로의 전환 	<ul style="list-style-type: none"> ○남북관계의 제도화 <ul style="list-style-type: none"> - 남북간 긴장완화 및 당국간 대화 ○교류보다 협력위주의 정책추진 <ul style="list-style-type: none"> - 정경분리 - 정부차원의 경험 ○북한 세계시장지향적 산업화 모델 추구 유인 	<ul style="list-style-type: none"> ○북한의 자본주의 세계체제 편입 <ul style="list-style-type: none"> - 북·미관계 정상화 - 한반도 평화체제 구축 - 새로운 동북아시아 세력균형 ○동아시아 갈등극복을 위한 한국의 조정자 역할
○민주적 국가발전 양식의 심화 발전	남북연합	<ul style="list-style-type: none"> ○동아시아 적극적 평화구축 <ul style="list-style-type: none"> - 동아시아 다자간 안보협력 체제구축 - 동아시아 분단극복 - 중국체제의 민주화 유인 ○민족자결원칙 유지
	<ul style="list-style-type: none"> ○남북정치·경제·사회·문화 공동체 형성 <ul style="list-style-type: none"> - 사실상 통일 상태 심화 ○남북간 균축 추진 	
	연방제 통일국가	
	○남북간 발전격차 해소 및 동질성 확보	

참고문헌

1. 단행본

- 김학성. 『동·서독 인적교류 실태 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 동국대학교 사회과학연구원. 『21세기 세계질서와 한반도 통일』. 서울: 동국대학교 사회과학연구원, 2000.
- 동아일보 부설 21세기평화연구소. 『한반도와 미국 - 어제 오늘 내일』. 서울: 동아일보 부설 21세기평화연구소, 2000.
- 박순성·최진욱. 『통일논의의 변천과정 1945-1993』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 박형중. 『북한적 현상의 연구』. 서울: 통일부, 1994.
- 세종연구소. 『정상회담 이후 남북관계 개선전략』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 양영식. 『통일정책론』. 서울: 박영사, 1997.
- 이상만. 『WTO체제하의 남북한 경제교류』. 서울: 대외경제정책연구원, 1995.
- 정규섭. 『김정일체제의 대남정책 전망』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 최수영 외. 『1999년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 최진욱 외. 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 통일연구원, 1998.
- 통일부. 『햇볕정책의 의미와 추진방향』. 서울: 통일부, 1998.
- 통일연구원. 『북한은 변화하는가』. 서울: 통일연구원, 2000.

- _____. 『남북정상회담의 성과와 남북관계의 전망』. 서울: 통일연구원, 2000.
- _____. 『한반도 냉전구조 해체방안(Ⅱ): 장기·포괄적 접근전략』 (통일연구원 창립 8주년기념 국제학술회의 논문집, 1999.4.8)
- 현대조선문제강좌편집위원회 편. 『북한의 경제』. 서울: 도서출판 광주, 1988.
- 홍관희. 전환기의 대북정책: 포용과 억지의 병행전략. 서울: 통일연구원, 1999.
- 황장엽. 『개인의 생명보다 귀중한 민족의 생명』. 서울: 시대정신, 1999.
- 황병덕·김학성·박형중·손기용. 『신동방정책과 대북포용정책』 브란트와 김대중의 민족통일 대구상. 서울: 두리, 2000.
- 황병덕. 『대전환기의 세계사회』. 서울, 1992.
- DDR-Handbuch. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.) 1985, Köln.
- J. Arther. 『Socialism in the Soviet Union』. Chicago: Workers Press, 1977.

2. 논문

- 김영재·이승현, “남북한 신정부의 대북·대남정책,” 『한국의 대외정책과 대북정책』 (국가안보정책연구소-한국정치학회 공동주최 세미나, 1999.5.29)
- 김일성. “조선로동당 제5차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고,” 『조선로동당대회자료집』 제3집. 서울: 국토통일원, 1988.

- 김현옥. “남북정상회담의 사회적 의미”. 미출판 논문.
- 박종철. “페리보고서 이후 미국·한반도 관계”. 동아일보 부설 21세기 평화연구소 주최 학술회의 논문집. 『한반도와 미국 - 어제 오늘 내일』. 서울: 21세기 평화연구소, 2000.
- 백진현. “한국의 대북한 안보정책과 전망,” 『한반도의 안보정세와 전망』 (한·미 안보연구회·한국국제정치학회 공동주최 학술회의, 1993.3.20)
- 백학순. “남북정상회담 성과와 남북관계 전망”. 서울: 통일연구원 학술회의 자료집, 2000.6.27.
- 서동만. “남북정상회담과 국제협력”. 세종연구소학술회의 논문집, 『정상회담 이후 남북관계 개선전략』. 서울: 세종연구소, 2000.
- 송대성. “정상회담 이후 군사적 긴장완화 및 평화체제 구축”. 세종연구소 주최 학술회의, 『정상회담 이후 남북관계 개선전략』. 서울: 세종연구소, 2000.
- 전현준. “북한의 대내 변화”. 『북한은 변화하는가』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 최대석. “동북아 역학구조와 한반도 통일”. 21세기 세계질서와 한반도 통일 발표논문. 서울: 동국대학교 사회과학연구원 주최, 2000.11.
- 한국통일포럼 주최. 『남북 통일방안의 모색』. 서울, 2000.
- 허문영. “북한의 대외정책 이념: 형성과 적용”. 『통일연구논총』제5권 1호. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- _____. “북한의 변화와 대남정책 전망”. 『전략연구』제2호. 1996.
- 홍용표. “북한의 대외관계 변화”. 통일연구원. 『북한은 어떻게 변화하고 있는가』, 서울: 통일연구원, 2000.
- Timothy Garton Ash. “Rückblick auf die Entspannung,” *Aus*

Politik und Zeitgeschichte. B.14(1994), S.6f; Gordon A. Craig, "Did Ostpolitik Work? The Path to German Reunification," *Foreign Affairs*, Vol.73, No.1 (1994).

Timothy Garton Ash. "Liberalisierung durch Stabilisierung? Nachträglichen Anmerkungen zur deutschen Ostpolitik", *Neue Gesellschaft* Bd. 40, (1993).

3. 기타

『로동신문』.

김대중대통령은 1999년 5월 5일 CNN과의 회견.

김일성연설. "조선민주주의인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선 혁명에 대하여". 1965년 4월 14일.

『경향신문』 창간 54주년 여론조사 결과보고서.

조선중앙통신사. 『조선중앙연감 1966-1967』. 평양: 조선중앙통신사, 1969.

『중앙일보』 2000년 8월 여론조사.

인터넷사이트 이슈투데이의 전문가 여론조사, 남북정상회담 이후 과제.

대북포용정책 추진전략 -발전을 통한 변화-

인쇄/2000년 12월 28일
발행/2000년 12월 29일

발행처/통일연구원
발행인/통일연구원장
편집인/남북협력연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)
(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353
전화(대표)900-4300 (직통)901-2524 팩시밀리 901-2543

© 통일연구원, 2000

통일연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(판매처) 정부간행물관매센터
매장 : 734-6818 · 사무실 : 394-0337

ISBN 89-8479-016-8

6,500원