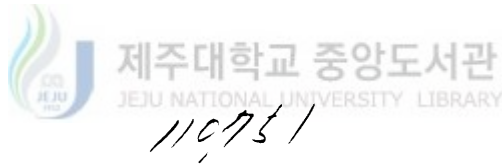


석사학위논문

대북포용정책의 과제와 극복방향에  
관한 연구

— 서독의 신동방정책과의 비교를 중심으로 —

지도교수 고 성 준



제주대학교 교육대학원

국민윤리교육전공

한 혜 정

2001년 8월

# 대북포용정책의 과제와 극복방향에 관한 연구

— 서독의 신동방정책과의 비교를 중심으로 —

지도교수 고 성 준

이 논문을 교육학 석사학위 논문으로 제출함.

2001년 4월 일

제주대학교 교육대학원 국민윤리교육 전공

JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제출자 한 혜 정

한혜정의 교육학 석사학위 논문을 인준함.

2001년 7월 일

심사위원장 \_\_\_\_\_ 인

심사위원 \_\_\_\_\_ 인

심사위원 \_\_\_\_\_ 인

<국문 초록>

## 대북포용정책의 과제와 극복방향에 관한 연구

-서독의 신동방정책과의 비교를 통해-

### 한 해 정

제주대학교 교육대학원 국민윤리교육전공

지도교수 고 성 준

2차 대전 후 동서 냉전의 산물로 분열되었던 모든 나라가 통일이 되었으나 유독 한반도만은 지구상 유일한 분단국이 되어 냉전의 긴장구조를 버리지 못하고 있다. 그래서 역대 많은 지도자들이 통일을 지상목표로 공언해왔지만 실제로 통일 여건이 어느 정도 조성되었는지에 대해 긍정적인 평가할 내리기란 어렵다.

이런 상황에서 한반도 현실에 맞는 통일정책이 필요하다고 판단하여 김대중 대통령은 대북포용정책을 추진하게 된다. 그러나 대북포용정책은 국정지표에 '통일'이라는 단어가 빠져면서 역대 정부의 어떠한 대북정책보다 국내외로부터 주목을 받았고 이와 동시에 많은 오해와 비판을 받았다.

따라서 본 연구는 이러한 대북포용정책에 대한 오해와 이해부족을 불식시키고, 이해를 증진시키기 위해 대북포용정책의 추진배경과 기본발상 및 목표를 보다 명확하게 밝히고자 했으며, 또한 대북포용정책의 성공적 추진을 위한 방안을 강구하는데 그 목적을 두고 있다.

그런데 이런 목적을 두고 연구함에 있어 대북포용정책은 서독의 신동방정책과 비교해 많은 유사점을 갖고 있다. 따라서 본 논문은 이런 유사점을 갖고 있다는 데 착안을 두어 서독의 신동방정책과의 비교를 통해 어떤 유사점과 차이점이 있는지 살펴보았다. 그리고 그것을 중심으로 하여 신동방정책이 대북포용정책에 주는 시사점을 찾아보았다.

마지막에는 앞에서 살펴본 시사점을 바탕으로 하여 대북포용정책의 성공적 추진을 위한 전략을 첫째, 국민적 합의 기반조성을 위한 방안, 둘째, 2차 정상회담의 개최와 후속대화 진전을 위한 방안, 셋째, 교류협력의 활성화와 인도적 문제 해결방안, 넷째, 국제사회와의 협력 방안을 중심으로 제시하였다.

따라서 본 연구를 통해 얻을 수 있는 효과는 지금까지 단편적으로 논의되어 오해의 소지가 많았던 신동방정책과 대북포용정책에 대한 이해를 도울 수 있으며, 더 나아가 대북포용정책을 보다 성공적으로 추진하기 위한 정책자료로서 활용될 수 있다. 그리고 학교현장에서 통일교육을 하는 데 있어 기초자료로도 활용할 수 있을 것이다.

---

※ 본 논문은 2001년 8월 제주대학교 교육대학원 위원회에 제출한 교육학 석사 학위 논문임

# 목 차

I. 서론 .....	1
1. 문제제기 .....	1
2. 연구목적과 방법 .....	3
II. 대북포용정책의 전개과정 .....	4
1. 대북포용정책의 등장배경 .....	4
2. 대북포용정책의 기본구도와 추진방향 .....	8
3. 대북포용정책의 추진실태와 문제점 .....	13
III. 독일의 신동방정책과의 비교 분석 .....	21
1. 브란트 전수상과 김대중 대통령의 통일철학 .....	21
2. 대북포용정책과 신동방정책의 유사점과 차이점 .....	28
3. 신동방정책의 대북포용정책에 주는 시사점 .....	33
IV. 대북포용정책의 성공적 추진을 위한 실천과제 .....	41
1. 대북포용정책의 국민적 합의 기반 조성 .....	41
2. 2차 정상회담의 개최와 후속대화 진전 .....	48
3. 교류협력의 활성화와 인도적 문제 해결 .....	53
4. 국제사회와의 협력강화 .....	61
V. 결론 .....	66
Abstract .....	70
참고문헌 .....	71

# I. 서론

## 1. 문제 제기

2차 대전 이후 동서 냉전의 산물로 분열되었던 대표적인 나라는 한국, 독일, 예멘, 베트남이었다. 그 중 베트남, 독일, 예멘이 차례로 통일되었고 유독 한반도만은 지구상 유일한 분단국이 되었고 민족통일의 대 과제를 짊어진 채 1950년대 냉전 초기의 긴장구조를 아직까지도 떨쳐 버리지 못하고 있다.

분단 이래 남북한은 통일을 지상 목표로 공언해왔지만 실제로 통일 여건이 어느 정도 조성되어 있는지의 문제에 대해 긍정적인 평가를 내리기란 어려운 실정이다. 이는 현재 한반도 문제를 둘러싼 여러 현상들을 통해 검증할 수 있다.

국내 정치적 차원에서 남한은 통일정책에 대한 국민적 합의 기반의 취약성을 노정하고 있으며, 북한은 김정일 체제 유지를 위한 생존전략에 몰두하고 있다. 남북한 관계에 있어서는 경제와 사회 문화면에서는 과거에 비해 비약적 발전을 보이는 반면 정치·군사적으로는 아직까지도 개선의 전망이 불투명하다. 또한 주변 국제질서는 한반도를 중심으로 주변강대국간의 안보 및 경제적 경쟁이 심화되는 가운데 주변 강대국들은 한반도 분단의 현상유지를 선호하고 있다.

이러한 상황에서 우리의 당면과제는 한반도 내외적 현실에 걸 맞는 통일정책을 수립하고 시행하는 것이다. 즉 합리성과 구체적 대안을 갖지 못하는 통일지상주의보다 우선 통일여건부터 하나씩 마련해나가는 현실주의적 접근태도가 절대적으로 필요하다. 이를 위한 구체적 목표로서 국내의 정치·경제·사회·문화 등 전 분야에서 통일역량을 확대하고 이를 바탕으로 북한의 정치 및 경제적 어려움을 포용함으로써 남북한간의 신뢰를 회복하며, 나아가 한반도에서의 평화정착을 배경으로 주변 강대국들의 한반도 문제해결에 대한 긍정적 인식을 확보하는 것에 중점을 두어야 한다.

김대중 정부의 대북포용정책은 바로 이러한 인식을 기반으로 탄생했다. 김대중 정부의 출범과 함께 추진되기 시작한 대북포용정책은 역대 정부의 어떠한 대북·

통일정책보다 국내외로부터 주목을 받았다. 공언된 정책목표 및 원칙들의 측면에서 보면 대북포용정책은 역대 정부의 대북·통일정책과 완전히 단절된 새로운 정책이 아니다. 특히 평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선이라는 김대중 정부의 정책목표는 역대 정부의 공언된 목표와 다를 바가 없다. 그렇지만 실질적 차이는 분명히 있다. 무엇보다 북한 및 분단현실에 대한 인식과 분단문제 해결을 위한 접근방법에서 과거와 근본적으로 다르다.

정부수립이후 처음으로 국정지표에 '통일'이라는 단어가 빠졌다는 것은 매우 큰 상징적 의미를 갖는다. 말로만 통일을 외칠 것이 아니라, 일차적으로 실천가능한 일들에 중점을 두는 정책을 추진함으로써 궁극적으로 통일을 실현하겠다는 의지가 반영되어 있기 때문이다.

그러나 대북포용정책이 처음 공론화 되었을 때 정책의도가 제대로 부각되지 않은 채 많은 비판과 오해를 야기하였다. 일각에서는 일방적인 유화책이라고 비난하고 다른 한편에서는 북한을 흡수하려는 한차원 높은 전략으로 해석하는 등 심지어는 전문가들도 대북포용정책의 기본발상, 의도, 전략, 목표 등이 과연 무엇인가에 대해 명확하고 일치된 견해를 갖지 못하고 있었다. 이처럼 대북포용정책에 대한 이해부족은 크게 세 가지 이유에서 기인했다고 할 수 있다. 첫째, 햇볕정책이니 대북포용정책이니 등 개념을 충분히 반영하지 못하는 용어를 선택했기 때문이다. '햇볕'의 비유가 이습우화라는 정형화된 틀을 벗어나지 못한 위험성은 물론이고, 설령 이를 벗어나더라도 '햇볕'의 상징성이 시각에 따라 달리 해석될 여지가 너무 많았던 탓에 한반도 문제의 포괄성·복합성을 모두 담아내지 못했기 때문이다. 이러한 오해는 햇볕정책 대신 대북포용정책이란 용어를 사용한 이후에도 완전히 가시지 않고 있다.

둘째, 분단이래 전쟁과 냉전적 대립이 배태시킨 분단문화의 영향이다. 세계적 차원에서 냉전시대가 종말을 고했음에도 불구하고, 남북한 관계는 여전히 냉전의 굴레를 벗어나지 못하고 있다. 이러한 현실 속에서 남한사회가 쉽게 분단문화를 극복하기 어려운 것도 사실이지만 냉전에 뿌리내린 분단문화는 남북관계개선을 위한 전향적 대북정책 추진의 걸림돌이 된다는 문제점이 있다. 이렇듯 냉전적 분단문화는 대북포용정책의 진의를 제대로 이해하는 것을 방해할 뿐만 아니라 추진력도 반감시킨다.

셋째, 북한의 생존전략과 주변강대국들의 한반도 정책 등으로 얽혀 있는 한반도 문제의 복잡적이고 포괄적 성격으로 인하여 제기되는 대북포용정책의 실효성에 대한 의문 때문이다.<sup>1)</sup>

즉 한반도 문제에 대한 주변강대국들의 다양한 이해관계를 고려할 때 대북포용정책의 추진과정에서 이들 국가들이 남북관계 개선에 얼마나 실질적인 도움을 줄 수 있을지는 불투명하다. 더구나 주변강대국의 협조 하에 대북포용정책이 순조롭게 추진된다고 하더라도 북한이 얼마나 긍정적인 반응을 보일지 예측하기 어렵다. 따라서 이러한 상황은 대북포용정책의 실효성을 의심케 하는 주요 요인으로 작용하고 있다.

## 2. 연구의 목적과 방법

본 연구의 첫 번째 목적은 대북포용정책에 대한 오해와 이해부족을 불식시키고, 이해를 증진시키기 위해 대북포용정책의 추진배경과 기본발상 및 목표를 보다 명확하게 밝히는 것이다.

그런데 김대중 정부의 대북포용정책은 1960년 후반부터 추진된 서독의 신동방정책과 많은 유사점을 갖고 있다. 즉 통일문제에 대한 새로운 비전을 제시해 기존의 규범화된 통일정책노선의 한계를 극복하려 했다는 점과 통일의 당위성을 강조하기에 앞서 일차적으로 분단의 평화적 관리를 통한 실질적 통일여건에 역점을 둔다는 점, 또한 정책적 대전환의 당연한 귀결로써 한동안 국내외적 논란과 의혹의 눈길을 벗어나지 못했다는 점등에서 많은 유사성을 갖고 있다.

따라서 본 연구의 두 번째 목적은 이런 유사점을 갖고 있다는데 착안을 두어 신동방정책과 대북포용정책을 비교해 살펴보면서 이미 '통일'이라는 성공을 거두어 하나의 통일철학이 된 서독의 신동방정책을 타산지석으로 삼아 대북포용정책의 시사점을 찾고자 하는 것이다. 그러나 한반도와 독일간에는 분단의 국내외적 환경과 조건이 매우 상이하기 때문에 독일 사례를 무턱대고 시사점으로 간주하여 한반도에 적용하는 것은 무의미하다. 따라서 적실성 있는 시사점을 도출하기 위해

---

1) 황병덕 외(2000), 「신동방정책과 대북포용정책-브란트와 김대중의 민족통일 대구상-」, 두리출판사, pp.25~26.

첫째, 대북포용정책이 발표된 후 정치권 및 일반국민들 사이에서는 비판이 목소리가 만만치 않았음을 감안해 70년대 초 신동방정책이 발표 후 서독 정부가 기민당과 기사당의 비판에 어떻게 대응했으며 국민적 지지는 어느 정도였는가를 파악하면서, 대북포용정책을 위한 국내정치 여건 조성 방안에 주는 시사점을 찾아보고, 둘째, 신동방정책이 동서독 경제교류와 사회문화교류에 미친 영향을 중심으로 대북포용정책에 주는 시사점을 도출해 보고 셋째, 독일이 국제환경에 어떻게 효율적으로 대처하였는가를 살펴보면서 한반도 문제해결에 미, 일, 소, 중 4강이 미치는 영향을 중심으로 시사점을 찾아보고자 했다.

본 연구의 세 번째 목적은 앞에서 제시한 시사점을 바탕으로 향후 대북포용정책의 성공적 추진을 위한 실천과제와 전략 등을 모색해 보는 것이다.

그리고 본 연구의 방법은 북한연구 전문 기관들의 학술회의자료, 북한정세 세미나 자료, 북한연구 학자들의 연구 논문, 북한관련 서적 및 관계문헌, 각종 정부 간행물, 신문 등을 종합 정리 분석한 문헌연구 방법을 사용하였다.



## II. 대북포용정책의 전개과정

### 1. 대북포용정책의 등장배경

분단 50년 동안 과거 정권에서는 다양한 통일논의와 대북정책을 전개하였으나, 실질적인 남북관계 개선에는 큰 성과를 거두지 못하였다.

따라서 김대중 정부의 대북정책은 김영삼 정부 시절의 북한 붕괴 기대와 봉쇄정책이 실패했다는 것으로부터 출발했다. 김대중 정부는 북한이 쉽사리 붕괴하지 않을 것이라 생각했다. 따라서 점진적으로 남북관계를 개선하면서 북한이 스스로 변화해 나가도록 해야 한다고 생각했다. 따라서 당면한 정책 목표는 남북관계 개선을 통하여 평화정착과 남북간 평화공존을 실현시킨다는 것이며, 법적인 통일은 장기적 목표로 설정되었다.<sup>2)</sup>

---

2) 상계서, P.79.



## 1) 대북포용정책의 필연적 선택

대북정책의 유형은 크게 봉쇄정책, 불개입정책, 포용정책 등의 세 가지 대안을 고려할 수 있는데, 김대중 정부는 이 중 포용정책을 선택하였다.

봉쇄정책은 만일 북한의 붕괴가 임박했다면 이 정책은 실효성을 지닐 것이다. 봉쇄는 북한의 붕괴를 촉진시킬 것이기 때문이다. 그러나 봉쇄정책에는 많은 문제점들이 내재되어 있다. 남북한의 군사적 대치상황 속에서 북한의 붕괴과정은 한국 사회의 총체적인 긴장 및 혼란국면을 조성할 것이며 이로 인한 국민들의 불안과 사회 치안망의 급격한 혼란, 경제활동의 극단적 위축 등이 발생할 것이다. 또한 국지적 충돌이 전면적으로 비화할 수 있는 비상상태가 발생할 수 있다. 뿐만 아니라 대북봉쇄정책으로 남북관계에 있어 정치·군사적 긴장이 고조될 경우 한국경제 역시 국제경쟁력을 잃고 심각한 정치·경제적 위기를 초래할 수 있는 위험성이 있다. 또한 불개입정책은 한반도 상황을 고려할 때, 그 타당성이 현저히 떨어지는 정책이라 볼 수 있다. 북한이 계속 대남 혁명전략을 추구하고 군사노선을 견지하고 있으며, 미사일을 발사하고 핵 개발 의혹을 지속시키는 상황에서 이를 방관하고 개입하지 않는다는 것은 적절한 대응이 아니기 때문이다. 또한 같은 동포인 북한 주민들이 식량난으로 인해 굶주리고 죽어 가는 현실을 지켜보고만 있는 것 역시 인도주의적인 견지나 민족적 견지에서 바람직한 정책이 될 수 없다.<sup>3)</sup>

따라서 이 두 가지 정책은 현실성이 없으며 안보태세 유지 속에서 남북관계를 화해와 협력의 관계로 전환하여 북한이 개방과 변화의 길로 나아갈 수 있는 환경과 여건을 조성해 줌으로써 안보위협의 근원을 제거하고 평화통일의 기틀을 마련하는 포용정책을 선택해야 한다는 것이다.

## 2) 북한에 대한 인식

김대중 정부는 북한이 위기에 처해 있지만 붕괴하지는 않을 것이며, 변화하지 않을 수 없으며, 이미 변화를 시작했다는 관점을 견지했다. 또한 김대중 정부는 북한의 위기에 불구하고 남한에 대한 안보위협은 상존 하고 있다고 판단했다. 내

3) 동북아평화연구회(1999), 「국민의 정부 대북포용정책」, 밀레니엄북스, pp.93~95.

부 위기에 대해 북한당국이 양면으로 대응하고 있기 때문이다. 한편에서는 대외 경제관계의 확대를 통한 변화의 시도이다. 다른 한편은 전통적인 군사제일주의 노선의 강화이다. 북한은 군사력마저 약하면 대남 관계에서나 대외관계에서나 입지가 급격히 저하될 것이라고 믿고 있으며, 내부의 불만을 통제하기도 어려울 것이라고 생각하고 있다 이러한 우려 때문에 북한은 자신들이 보유하고 있는 군사적 우위를 포기하지 않으려 하고 있으며, 대량살상무기 개발에 주력하면서 군사의 강국, 사상의 강국을 내걸고 있다. 북한이 가진 군사력과 함께 체제위기에 대한 절망감도 중대한 위협요소이다. 군사력과 절망감이 결합할 때 자살적 전쟁도발 가능성도 배제할 수 없기 때문이다 는 것이다.

### 3) 한반도 위기설의 사전적 제어

국민의 정부가 99년 들어 ‘포괄적 접근’ 과 대북포용정책을 추진하게 된 배경에는 98년 가을부터 미국 · 일본 등에서 제기된 ‘99년 봄 위기설’을 잠재우고 평화적 관계를 지속시키기 위한 조치와 밀접한 관련이 있다.

91년 ‘남북기본합의서’<sup>4)</sup>를 채택하고 남북관계 개선을 약속했지만 북한의 NPT탈퇴 등으로 인한 한반도 긴장국면의 조성으로 기본합의서는 어떠한 기능도 수행하지 못했다. 즉 미 · 북 관계의 진전 없이는 남북관계의 개선이 요원함을 경험했다. 최근에 북한의 금창리 지하 핵 의혹시설과 대포동 1호 미사일 발사는 국제사회에서 대북 불신을 고조시켰으며, 제네바합의가 깨어질 수 있다는 일부의 우려를 자아냈다.

99년도에 들어 ‘3월 위기설’, ‘5월 위기설’ 등으로 회자되었던 ‘한반도 위기론’은 북한의 이런 움직임에 대해 미국 및 일본의 보수진영에서 북한의 핵 의혹을 근본적으로 제거해야 한다는 강경론이 대두되면서 불거지기 시작했다. 이는 미국의 제안에 대해 북한이 거부할 경우, 군사적 행동을 포함한 다양한 대북제재도 불사하

4) 1992년 2월 19일 발효된 남북기본합의 서의 주 내용: <제1조>: 체제 인정 및 존중, <제2조>: 내부분계 불간섭, <제3조, 제4조>: 비방 · 중상중지, 파괴 · 전복행위금지, <제5조>: 현 정진 상태의 평화상태로의 전환, <제6조 · 21조>: 국제무대에서의 남북한 협력, <제9조>: 무력행사금지의 원칙, <제10조>: 남북간 분쟁의 평화적 해결원칙, <제11조>: 불가침 경계선과 구역, <제12조>: 남북군사공동위원회의 설치 · 운영, <제13조>: 군사당국자간 직통전화 설치, <제15조, 제16조>: 경제 및 비경제 교류 · 협력, <제17조, 제18조>: 자유왕래 · 접촉 실현과 이산가족문제, <제24조>: 수정 · 보충, <제25조>: 발효절차

겠다는 입장이었다. 이러한 상황에서 현 정부는 북한의 핵무기를 포함한 대량살상 무기 개발을 결코 허용할 수 없다는 확고한 입장과 함께 어떠한 전쟁도 반대한다는 입장을 견지하였다. 한국이 현재의 한반도 상황에 대해서 정확한 입장을 밝히고 그 입장에 맞게 한반도문제를 풀어나가겠다는 입장에서 포용정책을 시도하게 되었다.<sup>5)</sup>

#### 4) 남한의 국내사정

1998년 초 출범한 김대중 정부가 당면했던 과제는 무엇보다도 IMF 경제위기의 극복이었다. 경제위기는 경제침체와 대규모 실업 및 구조조정 등 상당한 사회경제적 불안정 가능성을 함축하고 있었다. 김대중 정부는 이러한 국내정치 과제 해결을 위해서 무엇보다도 안정적인 안보환경을 필요로 했다. 경제위기의 극복과정은 불가피 한국경제의 대외개방을 가속화하는 것을 의미했으며 이는 한국경제가 그 어느 때보다도 해외자본의 유·출입에 의존하는 것을 뜻했다. 따라서 한국경제의 안정적 존속과 성장을 위해서는 무엇보다도 한반도의 긴장고조 방지가 필요했다. 한국경제의 재도약과 번영을 보장하기 위해서는 한반도에 불필요한 긴장이 조성되거나 위기 상황이 발생하는 것을 방지해야 했으며 따라서 모든 현안을 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결하기 위해서 노력이 필요했다.<sup>6)</sup>

#### 5) 국제적 배경

소련이 붕괴되고 미국의 탈냉전시대의 새로운 안보전략 구상을 시작하는 1980년대 말부터 1993년 북한 핵문제가 대두되기 전까지 미국 내 정책 결정자들 내부에서는 북한의 조기붕괴에 대한 논란이 제기되었다.

미국은 1994년 10월 제네바합의 이후, 북한의 갑작스런 붕괴를 막고 북한과의 새로운 관계 정립을 시도하면서, 남북 간 협력 및 긴장완화를 통한 한반도 문제 해결을 외교전략으로 추진해 왔다. 북한을 국제사회로부터 고립시키기보다는 국제사회의 책임 있는 일원으로 유도함으로써 북한의 호전성을 약화시키고, 개혁과 개방

5) 상계서, pp.104~105.

6) 황병덕외(2000), 전개서, pp.80~81.

으로 나아가려는 연착륙정책을 추진하게 된다.<sup>7)</sup>

그러나 이러한 미국이 대북정책에 공동보조를 취해 나가야 할 한국이 대북정책을 국내정치에 활용함으로써 인하여 정책적 일관성을 상실하게 되고, 한국과 미국의 대북정책에 대한 이견이 극대화되면서 효과적인 대북정책은 추진하기 어렵게 되었다. 따라서 미국은 한국이 정치적 역량이 부족하다고 판단하여 한국을 제쳐놓고 북한과 협상을 하게 된다. 이에 한미 양국의 정책이견은 극대화되었고 양국의 관계는 소원해졌다. 이에 새롭게 등장한 김대중 정부는 그간 노출된 한미 양국 간 정책이견을 극소화하고 소원했던 양국관계를 복원하기 위해 대북포용정책을 적극 추진하게 된다.<sup>8)</sup>

## 2. 대북 포용정책의 기본구도와 추진방향

### 1) 대북 3원칙

대북정책 3원칙은 국민의 정부 대북정책의 기본철학으로서, 확고한 안보태세를 바탕으로 남북간 교류와 협력을 적극 활성화해 나갈으로써, 포용적인 입장에서 북한의 긍정적인 변화를 지원하고 남북관계를 개선해 나가겠다는 의지를 표명한 것이다.

#### (1) 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용

한반도에서 가장 시급하고 중요한 과제는 무엇보다도 평화를 유지하는 것이다. 평화가 없는 남북관계의 개선이나 통일은 기대하기 어려우며, 대북포용정책이 효과적이고 적극적으로 추진되기 위해서도 한반도의 평화가 전제되어야 하기 때문이다. 나아가 무력화통일이 가능하지 않다는 것을 북한이 스스로 인식할 때 변화의 길로 나올 가능성도 높아질 것이다. 이런 점에서 확고한 안보를 통한 평화 정착은 대북포용정책을 추진하는 토대일 뿐만 아니라 대북포용정책이 실질적인 효과를 거두기 위한 중요한 환경이 된다.

1999년 북한의 서해 해상경계선 침범 시 우리의 대응은 이 같은 안보의지와 단

7) 노경수(1999), "클린턴 행정부의 대북정책", 「계간사상」 1999년 봄호, 사회과학원, pp. 68~71.

8) 상계서, pp.74~76 참조

호한 자세를 보여준 것이다. 다만 북한의 도발에 감정적으로 대응하는 것은 긴장을 확대 재생산하게 되어 남북관계 개선에 도움이 되지 않음은 물론, 우리의 안보 상황만 더욱 악화시킬 우려가 있다. 그런 범에서 북한의 도발을 사전에 억제시키는 것이 중요하다. 이를 위해서는 우선 확고한 안보태세를 유지하면서, 공고한 평화를 보장할 수 있는 제도적 장치를 마련해 나가야 할 것이다.<sup>9)</sup>

### (2) 흡수통일 배제

남과 북은 반세기에 걸쳐 서로 다른 체제하에서 대결하고 반목하면서 살아왔으며, 그 결과 상호 이질성이 상대적으로 심화되어 왔다. 현 상태에서 일방적이고 급작스런 통일이 이루어진다면, 그 충격과 부작용은 매우 심각할 것으로 예상된다. 동독과 서독의 경우 오랜 기간 많은 교류와 협력이 이루어지고, 사회·문화적 동질성을 유지해 왔음에도 불구하고 통합에 따른 갈등과 부작용이 적지 않았다는 사실이 이를 잘 말해주고 있다.

더욱이 북한이 만일의 경우 자포 자기 식의 행동을 취하게 된다면 한반도에서의 혼란은 견잡을 수 없는 위기국면으로 치달을 위험성을 내포하고 있다. 우리정부가 흡수통일에 대한 정책을 추구한다고 할 때, 남북관계는 심각한 긴장과 갈등관계에 봉착하게 되어 예상치 못한 불행한 사태를 초래할 수도 있다. 통일은 과거로 회귀하거나 단순한 체제나 영토를 통합하는 데 그치는 것이 아니다. 자유와 인권 등 인류의 보편가치가 구현되는 하나의 민족공동체를 꾸준히 만들어 가는 긴 과정으로 이해되어야 한다. 이러한 점에서 정부는 통일을 서두르기보다는 우선 평화공존의 관계를 정착시키고 교류와 협력을 통해 민족의 동질성을 회복하는 데 주력해 나가려는 것이다.

### (3) 남북간 화해협력의 적극 추진

남북간에 화해와 협력을 이끌어낸다는 것은 통일과정의 첫걸음이라고 할 수 있다. 반세기에 걸친 남북간의 불신과 적대감을 해소하고, 민족의 동질성을 회복해 나가는 것이 남북관계 개선과 통일을 이루는 지름길이며, 이를 위해서는 남북간의 보다 많은 대화와 접촉, 그리고 협력이 이루어져야 한다는 것은 마땅한 논리라고

---

9) 김경근(2000), "대북포용정책에 관한 연구", 중앙대학교 행정대학원 석사학위논문, pp. 13~14.

할 수 있다. 특히 남북 쌍방이 필요로 하고 파급효과가 큰 분야부터 남북간 교류 협력을 활성화해 나가는 것이 중요하다.

정부가 민간차원의 교류협력을 활성화하고 남북간 경제협력에 '정경분리원칙'을 적용하고 있는 것도 이 같은 취지에서이다. 즉 정치와 군사분야에서 대립관계에 있다고 하더라도 남북한 상호에게 실익을 가져다주는 경제교류 및 협력을 꾸준히 추진해 나간다면 남북관계에는 신뢰가 싹트게 되며, 이는 통일을 위한 중요한 기반을 제공하게 된다는 것이다.<sup>10)</sup>

이상과 같이 <sup>11)</sup>대북 3원칙은 튼튼한 안보를 바탕으로 북한에 대한 화해·협력정책을 추진해 나가되, 그것은 북한이 변화의 길로 나아갈 수 있도록 기반을 조성하는 것이며, 궁극적으로는 남북이 서로 이익을 얻고 평화적으로 공존해 나가며, 국제적 지지와 국민적 합의의 바탕 위에서 정책을 추진한다는 것이다.

## 2) 추진기조

### (1) 안보와 화해·협력의 병행추진

확고한 안보태세를 굳건히 다지는 일은 실효성 있는 대북정책을 추진하는 데 있어 기본 바탕이다. 자주적 안보태세를 강화하면서 한·미 동맹체제의 강화 등 주변 국가들과의 집단안보체제를 구축해 나감으로써 어떠한 경우에도 국가를 수호할 수 있는 역량을 구축해 나가야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 북한이 안보를 위협하는 적대적 존재이지만, 다른 한 편으로 화해·협력을 통해 통일을 해야 할 상대라는 점에 주목해야 한다. 이러한 이중적 성격으로 인해 대북정책에 있어서도 이중적 성격에 맞는 정책을 구사할 수밖에 없다. 즉 확고한 안보태세를 바탕으로 화해·협력을 병행 추진해야 한다는 것이다.

북한과 화해·교류를 진행하지 않고서는 통일의 길로 나아갈 수 없는 상황이다. 즉 대북 억제력 없이 대화만 추구할 경우 안보가 취약해지는 한편 대북 억제력만

10) 동북아평화연구회(1999), 전제서, pp.112~116.

11) 김대중 정부는 통일정책 3대 원칙을 실제정책에서 구현하기 위해 안보와 협력의 병행 추진, 평화공존과 평화교류의 우선 실현, 화해·협력으로 북한의 변화여건 조성, 남북간 상호이익도모, 남북 당사자 해결 원칙 하에 국제적지지 확보 및 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진 등 6개 항의 구체적인 정책추진 기조를 제시하였다.

강조하면 긴장고조의 악순환이 반복될 우려가 있다는 것이다.

따라서 이러한 상황을 종합적으로 고려할 때 대북포용정책은 북한의 '군사위협'에 는 철저한 안보태세를 통해 대비하며, 다른 한편 북한과 교류·협력을 통해 변화를 유도하는 유연적 정책이자 이중접근전략(Two-Track Approach)이다.

### (2) 평화공존과 평화교류의 우선 실현

당장 실현이 어려운 통일은 서서히 시간을 두고 달성하더라도 무력대결의 위험을 제거하고 평화공존을 이루어나가는 것이 무엇보다도 시급한 과제이다. 이는 우선 평화공존의 남북관계를 정착시켜 분단상황을 평화적·안정적으로 관리하는 것이 남북간 대결구도를 화해협력의 구도로 전환하기 위한 첫걸음이라는 인식에 기초한다.

남북이 이미 합의해 놓은 '남북기본합의서' 대로 남북이 상호체제를 인정하고 존중하는 것이 통일로 가는 출발점임을 명확히 하고 이제부터는 분단의 평화적 관리를 우선 적극적으로 추진해야 하는 것이다. 그 과정에서 남북한의 교류의 활성화를 통한 공존의 기반을 구축하는 것이 우선적으로 필요하다. 하지만 분단상황의 안정적 관리에만 머물러 있어서는 안 될 것이다. 분단상황을 평화적 상황으로 변화시키기 위한 노력, 즉 남북관계를 개선하고 통일을 이루어 나가는 노력이 동시에 이루어져야 한다.

### (3) 북한의 변화여건 조성

북한체제 붕괴론에 근거한 대북 압박정책보다는 북한 대남정책의 점진적 변화를 유도하는 것이 남북관계 개선의 현실적 대안일 것이다. 우리는 북한의 변화를 강요하기보다는 북한 스스로가 변할 수 있도록 자신감을 가지고 대북포용정책을 추진함으로써 북한 내부의 온건파 입지를 강화시킬 필요가 있다.

그 이유는 북한의 변화가 전제되지 않고서는 우리가 추구하는 인류의 보편가치가 구현되는 통일국가를 이루기는 어려울 것이기 때문이다. 이런 점에서 북한의 변화는 남북관계를 개선하고 통일을 이루기 위한 가장 중요한 관건이라고 할 수 있다. 민주주의와 시장경제체제의 우월성은 이미 역사적으로 증명되었으며 많은 사회주의 국가들이 개혁과 개방 등 긍정적인 변화의 필요성을 인식하고 있으며, 실제적으로 북한 내부에서도 속도와 폭은 다르지만 이미 부분적인 변화의 조짐들이 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다. 문제는 그 같은 북한의 변화를 어떻게

촉진할 것인가 하는 것이다.

북한의 선전·위협·억지 등 비합리적인 자세에 대해서는 의연히 대처하되 ‘보다 많은 접촉’, ‘보다 많은 대화’, ‘보다 많은 협력’을 추진하여 북한이 스스로 변할 수 있는 여건과 환경을 적극적으로 조성해야 할 것이다.

#### (4) 남북 상호 공동이익의 도모

북한에 대한 일방적인 지원이나 시혜의 차원을 벗어나 민족 전체의 공동발전과 번영이라는 대승적 차원에서 남북협력을 추진해야 할 것이다. 이제 남북한은 상호 보완성에 기초해서 경제공동체의 통일적 발전을 추구할 시점이기 때문이다. 이러한 상호보완과 장기적인 안목에서 남북관계 발전을 도모하기 위해서는 서로 도움을 주고받는 것이 중요하다. 이러한 원칙에 입각해서 국민의 정부는 출범과 동시에 정경분리원칙을 천명하였다. 즉 정부가 당국간 대화에서 ‘상호주의’를 강조하고 있으나 민간차원에서는 시장경제의 원리에 따른 ‘정경분리’ 원칙을 적용하고 있다. 물론 남과 북의 상황과 여건으로 볼 때, 주고받는 양과 종류 그리고 시기 등이 동일할 수는 없으나 상대방에 대한 성의를 보이는 자세가 필요하다. 나아가 남북간의 교류와 협력은 경제적 상호 보완성에 기초하여 민족 경제공동체의 형성을 도모하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

#### (5) 남북 당사자해결 원칙에 입각한 국제적지지 확보

우리 민족의 장래를 남과 북이 주도적으로 결정하고 해결해야 하는 것은 당연한 일이지만, 한반도의 분단을 해소하고 평화를 정착시키기 위해서는 국제 사회의 참여와 협조가 필요하다.

즉 남북 문제는 남북한 당사자들이 문제이므로 당연히 당사자간의 대화와 협상을 통해 해결되어야 한다. 특히 권한과 책임을 가진 남북 당국간의 대화야말로 남북문제를 해결해 나가는 지름길일 것이다. 또한 한반도문제는 남북문제인 동시에 국제문제이다. 대북 경수로사업, 4자회담, 국제사회의 대북지원 등 한반도를 둘러싼 문제에 대해 이미 주변 관련국들과 국제사회가 깊숙이 관련되어 있다.

이런 상황에서 국민의 정부는 남북간 문제를 남북당사자가 직접 대화를 통해 해

---

12) ‘상호주의’ 원칙은 “우리가 북한에 100을 주면 북한으로부터 반드시 100을 받아야 한다”는 식의 상거래에서 적용되는 등가서의 상호주의가 아니다. 우리측이 주장하는 ‘상호주의’원칙은 대북 지원 등 우리측의 남북관계 개선노력에 대한 북한도 일정한 수준의 상응한 조치를 취해야 한다는 뜻이다.



결한다는 원칙에 입각해서 북한이 대화의 장으로 나오도록 꾸준히 설득하는 것이다. 또한 정상외교를 통해 주변국들에 대한 지지 요청과 설득을 전개함으로써 많은 성과를 달성하도록 유도하는 것이다. 특히 4자회담을 통해 한방도 평화체제의 구축 및 경수로 분담금 문제 등 대단히 민감한 사안에 대해서도 한미공조체제를 유지하기로 합의하는 것이다.

#### (6) 국민적 합의에 기반한 대북정책 추진

국민적 합의와 지지는 대북 정책 추진에 있어 중요한 토대이다. 국민의 정부는 소수 특정인이 밀실에서 대북정책을 결정하거나 정부의 공식기구가 아닌 비선조직을 통해 정책을 추진하지 않을 것임을 약속했다. 국민의 정부 출범 이후 통일부가 중심이 되어 대북정책을 입안·추진하고 외교 통상부·국가정보원 등 유관부처가 적극 협조하는 유기적인 시스템이 작동이 이루어져야 한다는 것이다. 이와 함께 정책결정과정은 투명성을 유지하면서 일관성과 실효성 있는 정책추진을 통해 국민의 지지와 합의를 획득하는 과정이어야 한다는 것이다.<sup>13)</sup>



### 3. 대북포용정책의 추진실태와 문제점

#### 1) 추진실태

남과 북의 지도자가 직접 대화할 수 있었던 것은 대북포용정책의 커다란 성과라 할 수 있다. 이처럼 대북포용정책은 2000년 말까지 짧은 기간동안 남북관계와 국제관계에서 놀랄만한 성과를 거두었다. 그렇다면 지금까지 대북포용정책을 추진한 성과가 무엇인지 살펴보겠다.

##### (1) 제1회 남북정상회담개최

역사적인 제1차 남북정상회담은 김대중 대통령을 비롯한 우리측 일행이 6월 13일부터 6월 15일까지 북한을 방문함으로써 이루어졌다. 이번 정상회담은 김대중 대통령과 김정일 총 비서간의 분단 55년만에 이루어진 첫 정상회담이라는 점에서 만남 그 자체만으로 커다란 의의를 갖는 사건이었다.<sup>14)</sup>

13) 동북아평화연구회(1999), 전계서, pp.106~111.

14) 통일부(2001), 「통일백서」, 통일부, p.34.

이번 남북정상회담이 성사될 수 있었던 것은 「국민의 정부」 출범 이후 정부가 대북화해정책을 일관되게 추진하였고 이에 대해 북측의 초기의 의구심을 버리고 당사자간 대화에 응했기 때문이다. 즉 남과 북의 상호 신뢰를 바탕으로 이루어진 결과이다.

두 정상은 단독회담을 비롯한 여러 차례 만남을 통해 상호 입장을 격의 없이 전달하고 공감대를 넓혔다. 그 결과 상호 이해와 신뢰를 갖게 되었고 이를 바탕으로 5개항의 협의사항을 도출하여 6·15남북공동선언을 발표하였다<sup>15)</sup> 그 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 한다.

둘째, 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합 제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 한다.

셋째, 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 하였다.

넷째, 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 한다.

다섯째, 남과 북은 이상과 같은 협의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 한다.<sup>16)</sup>

김대중 대통령은 김정일 국방위원장이 서울을 방문하도록 정중히 초청하였으며 김정일 국방위원장은 앞으로 적절한 시기에 서울을 방문하기로 합의하였다.

제1차 남북정상회담과 6·15 남북공동선언은 민족사적으로 볼 때 큰 의미를 가지고 있다.

그렇다면 그 의미에는 어떤 것이 있는지를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제1차 남북정상회담은 두 정상이 「만남」 그 자체만으로도 큰 의의를 가지고 있다. 이는 두 정상이 앞으로 남북관계 개선을 앞장서 이끌어 나가겠다는 의지

---

15) 상계서, p.50.

16) <http://tongil.jinbo.net/615-1.htm>, pp.1~2.

를 보여주는 것이라 할 수 있다.

둘째, 남과 북이 상호 체제 인정을 바탕으로 한반도문제를 당사자간의 대화를 통해 풀어나가기로 한 것도 남북정상회담이 갖는 커다란 의의라 할 수 있다.

셋째, 남북 정상회담은 남북경협을 비롯한 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 교류의 협력이 활성화되는 기반을 마련하였다.

넷째, 남북정상회담은 한반도의 긴장완화와 평화 정착의 계기를 이끌어냄으로써 동북아 국제질서의 안정과 평화에 기여하였다.<sup>17)</sup>

## (2) 남북간 회담의 다양화·정례화

남북장관급회담이 네 차례에 걸쳐 개최되고 남북 당국간 관계가 정상화되었다. 남북장관급회담은 6·15선언 이행문제를 협의하기 위해 지난 7월 첫 회담이 개최된 이후 정례화되어 정치·군사·경제·인도 등 남북관계 전반을 이끌어갈 중심 협의체로서 역할을 수행하고 있다. 이를 통해 각종 남북간 현안을 협의·해결하는 것은 물론 국방장관회담과 남북경제협력추진위원회를 출범시켜 당국간 대화의 틀을 구축하였으며, 남북연락사무서의 업무도 재개시켰다.

또한 남북국방장관회담의 개최로 군사적 신뢰구축과 긴장완화 등을 협의하였고 이어 남북은 경의선 철도·도로 연결과 관련된 군사 분야의 협조 사항을 군사실무회담을 통해 협의하였다.

남북경협실무접촉이 두 차례 개최되어 투자보장, 이중과세 방지, 청산결제, 상사 분쟁해결 절차 등 4개 합의서가 타결되었으며 「식량차관 제공 합의서」도 체결되었다. 남북적십자 회담도 개최되어 이산가족문제 등 인도적 문제를 해결해 나가고 있다. 남과 북은 적십자회담에서 이산가족 방문단 교환 및 시범적으로 이산가족의 생사·주소확인, 서신교환을 실시하는 문제에 합의하였으며, 이산가족면회소 설치, 운영에 대해서도 심도 있는 협의를 하였다.<sup>18)</sup>

금년에는 지난 1월 29일부터 31까지 금강산에서 개최된 제3차 적십자회담을 시작하여 경의선 복원구간 지뢰제거 협의를 위한 군사실무접촉, 대북 전력 제공을 위한 전력협력 실무 협의회, 임진강 수방대책 실무 협의회, 남북한 경제협력추진위원회 활성화, 경제 시찰단 방한, 제5차 장관급 회담 개최, 김정일 국방위원장의 답

17) 통일부(2001), 전개서, pp.50~54를 재구성함

18) 상계서, pp.55~56.

방 등 남북한간에는 수많은 접촉과 회담들이 예견되고 있다.<sup>19)</sup>

### (3) 이산가족문제 등 인도적 문제해결

이산가족문제를 포함한 인도적 문제가 해결되고 있다. 2000년 남북정상회담이후 3차례의 이산가족 상봉, 1차례의 서신교환 사업이 실현되었다. 통일부가 집계 발표한 수치를 보면 이산가족 상봉자 수는 남북을 합쳐 1차 1,170명, 2차 1020, 3차 740여명 등 총 3110여명으로 나타났다.<sup>20)</sup>

2001년 3월15일에는 600(남-300, 북-300)명이 서신교환이 이루어지는 등 놀랄만한 변화를 보이고 있다 그리고 이산가족 상봉을 위한 북한주민 접촉 신청 역시 98년 3726건에서 99년 6847건, 2000년 10141건으로 급증 추세를 보이고 있다.<sup>21)</sup>

3차례의 남북이산가족 교환방문을 계기로 남북자·국군포로로 가족 상봉사례도 있었다. 지난해 11월의 제 2차 이산가족 상봉 때 남북어부 강희근씨 모자 상봉이 이루어진데 이어 3차 상봉 때는 남북 대한항공기 스튜어디스 성경희 모녀상봉이 성사되었다.

2차 방문 때는 국군포로출신 이정석씨 가족상봉이 성사된데 이어 3차때는 두명의 국군포로 출신의 상봉이 이루어져 남북자·국군포로 문제의 물꼬가 트이고 있다. 정부는 남북자·국군포로를 헤어진 이유와 동기여하를 불문하고 ‘포괄적 이산가족’ 범주에서 접근하겠다는 방침을 추진하고 있는데 이 방침에 일부 진전이 있는 셈이다.<sup>22)</sup>

남북이산가족 방문단 교환은 1985년 고향방문 및 예술단공연단 교환이후 15년만에 재개된 것으로써 남북이 이산가족문제의 근본적 해결을 위한 신뢰를 쌓아 가는 단계로서 의미가 매우 깊다. 특히 남북은 지난 6월과 9월 그리고 금년 1월 세차례의 남북적십자회담을 개최하고 생사확인, 서신교환, 상봉면회소 설치, 운영 등을 본격 추진키로 합의하였다.<sup>23)</sup>

### (4) 남북교류협력의 획기적 진전

19) 송종환(2001), “2001년 남북대화의 전망, 극복과제와 추진방향”, 「신아세아연구」, 2001년 봄호, 신아세아연구소, pp.33.

20) 서재진(2001), “남북정상회담 이후 이산가족 상봉의 성과분석 및 향후과제”, 민족평화통일자문회의주최 인권보장특별위원회 제 14차 회의자료, p.8.

21) <http://reunion.unikorea.go.kr/news/news10314.htm>, pp.3~4.

22) 서재진(2001), 전개논문, p.9.

23) 통일부(2001), 전개서, pp.57~58.

남북정상회담 이후 시작된 여러 회담 중 가장 빠른 성과를 낸 분야는 경제협력 분야이다. 남북은 11월 8일부터 11일까지 평양에서 열린 제2차 실무접촉에서 투자 보장, 이종과세방지, 상사분쟁 해결, 청산결제 등 4개 합의를 일괄 타결하였다.<sup>24)</sup> 이를 통해 현재 진행되고 있는 금강산 관광개발 뿐 아니라 임진강 수해방지 사업, 개성공단조성 등 대규모 경제협력의 추진이 더욱 활성화될 전망이다. 특히 경의선 철도와 도로 연결사업의 추진은 그 의미가 매우 크다. 이는 민족경제의 동맥을 잇는 민족의 숙원사업일 뿐만 아니라 남북간 직교역로를 확보함으로써 물류비용의 절감 등 많은 경제적 효과를 창출하고 남북간 경제적으로 이용하는 길을 열고 한반도가 대륙과 해양을 연결하는 거점으로 부상하는 통로가 될 것이다. 이미 2000년 9월 김대중 대통령이 참석한 가운데 역사적인 착공식을 가졌으며, 2001년 하반기 완공을 목표로 현재 진행 중에 있다.

남북 간 경제교류도 크게 증가되고 있는데 올해 남북교역은 4억2천5백만 달러로서 사상최고치를 기록하였다. 또한 남북 간 인적교류도 지속적으로 증대되어 금강산 관광객을 제외하고도 2000년 한 해 8천명 가까운 인원이 남북을 왕래하였다.

사회·문화분야에서는 평양학생소년예술단 서울공연, 평양교예단 서울공연, 남북교향악단 서울합동연주회 등이 개최되었으며, 언론사 사장단이 방북 하여 남북언론교류에 관한 합의를 채택하였고, KBS의 백두산 현지 생방송, SBS의 평양 현지 생방송, 한겨레신문 등이 방북취재가 성사되었다. 또한 우리측 관광단 109명이 백두산 관광하는 등 다각적인 교류협력이 추진되어 민족동질성 회복에 기여하고 있다.

##### (5) 북한의 변화

북한의 변화를 이미 시작했고, 그 변화의 폭은 넓어지고 속도도 가속화되고 있다. 우선 남북정상회담에 호응한 것 자체가 북한의 변화를 보여주는 가장 대표적인 예라고 할 수 있으며, 정상회담 이후 남북 간 다양한 대화와 교류협력에 협조해 오고 있다.

김정일 국방위원장이 남북정상회담 직접 중국을 방문, 중국의 지도자들과 중국식 개혁·개방 방식에 대해 의견을 나누었는가 하면, 간부들을 해외에 파견하여 자본

24) 정성장(2000), “남북정상회담 후속대화의 평가”, 『북한연구학회보』, 제4권 제2호, pp.74.

주의 경영방식을 연수케 하고 있는 것도 중요한 변화라 하겠다.

대외적으로도 '철천지원수'라고 하던 미국을 비롯하여, 일본, 유럽연합의 국가들과도 관계 개선을 적극 추진하고 있으며 서방 자본과 기술을 도입하고 자본주의에 대한 시찰과 학습을 시도하고 있다. 또한 2000년 7월 아시아지역안보포럼(ARF)에 회원국으로 가입하였으며, 아시아개발은행(ADB)가입을 위해 노력하고 있는 것도 과거와는 다른 모습이다.<sup>25)</sup>

특히 2001년 새해에 들어서는 김정일 국방위원장이 직접 나서 새로운 사고와 방식을 강조하는가 하면, 2001년 1월 15일부터 20일까지 중국의 대표적 특구인 상해시를 방문한 현장에서 상하의 발전상은 중국공산당이 채택한 개혁개방이 옳은 것이었음을 증명하는 것이라고 인정하는 등 북한도 중국과 유사한 개혁개방정책을 채택할 것으로 기대를 모으는 등 변화의 가능성을 더욱 높여 주고있다. <sup>26)</sup>

#### (5) 국제무대에서의 남북협력 증대

2000년 9월 시드니 올림픽에서 남북 선수단은 한반도기를 앞세우고 "Korea"이름으로 공동 입장하였는 바, 이는 국제스포츠 행사에서 남북이 협력하고 있다는 의미를 넘어, 한반도에 넘치는 화해의 분위기를 전세계에 알려주었다는 의미가 있다.

또한 남북한은 2000년 7월 방콕에서 개최된 아세안지역안보포럼(ARF) 각료회의를 계기로 남북외무장관회담을 갖고 대외관계와 국제무대에서 상호 협력해 나가기로 합의하였다. 이 회담에서 우리측은 북한의 ADB·APEC 등 국제기구 가입에 대한 지원 의사를 표명하고 제외공관간에 협의채널을 구축할 것과 외무장관회담의 정례화를 제기하였다. 이에 북한은 앞으로 국제무대에서 남북한이 힘을 합쳐 한 목소리로 나가자고 하면서 UN총회에서 협력할 것을 다짐하였다.

이러한 남북의 우호적 분위기를 바탕으로 10월 제55차 UN 총회에서 남북이 공동으로 노력한 결과 남북정상회담과 6·15 공동선언을 환영하는 「한반도 평화와 안전 및 통일」 결의안이 만장일치로 채택되었다. UN 총회에서 한반도 관련 결의안이 채택된 것은 1975년 이후 처음 있는 일이었다.

10월 서울에서 개최된 제3차 아시아유럽회의(ASEM)에서도 남북정상회담 합의와

25) 통일부 (2001), 전게서, pp.59~60.

26) 송종환(2001), 전계논문, pp.48.

이행에 대한 전폭적인 지지를 천명하는 ‘서울선언’이 채택되었다.

이와 같이 남북정상회담으로 비롯된 남북화해 분위기는 국제무대에서의 남북한 협력으로 이어지고 있으며 한반도 평화와 남북관계 진전에 대해 국제사회의 지지와 성원을 받고 있다.

#### (6) 한반도 냉전종식 과정 진입

한반도 냉전종식 과정이 본격 진행될 수 있는 토대가 마련되었다. 2000년 9월 남과 북은 국방장관회담을 통해 군사적 긴장을 완화하며, 항구적이고 공고한 평화를 이룩하여 전쟁의 위험을 제거해 나가는 것이 긴요한 문제라는 데 합의하였다.

미·일·중·등 주변국과 EU를 비롯한 국제사회도 이러한 남북의 노력에 전폭적인 지지와 성원을 보내면서 긍정적인 기여를 하는 방향으로 정책을 추진해 오고 있다.

특히 미국과 북한은 관계정상화 협의를 본격화하고 미사일협상, 경제제재 완화, 테러 지원국 명단해제 협상 등을 추진하였다. 2000년 10월 북한 조명록 특사의 미국 방문을 계기로 북·미 공동선언을 통해 적대관계 청산과 관계 정상화 의지를 공식 선언하였다. 또한 미대통령의 방북문제를 협의하기 위해 올브라이트 미 국방장관이 북한을 방문함으로써 양자 관계에 일대 전환점이 마련되었다고 할 수 있다. 이러한 추세로 보아 앞으로 미사일 문제를 비롯한 북·미간 현안문제가 협상을 통해 해결될 것으로 기대된다. 일·북간에도 2000년 들어 대북지원, 수교협상 개최 등 관계개선 움직임이 본격화되었으며, 영국을 비롯한 EU 등 서방국가와 북한간의 관계정상화 움직임도 활발히 전개되고 있다.<sup>27)</sup>

## 2) 문제점

대북포용정책은 과거의 통일정책과는 달리 내부의 정치목적과 대북정책의 연계성을 약화시켜 올바른 정책을 수행하는 방안으로 인식되고 있다. 그러나 정책과정과 현실 적응적 차원에서 몇 가지 문제점들을 가지고 있다.

첫째는 대북포용정책이 연계정책이 아니라는 점이다 이 정책은 연계정책이 아니기 때문에 북한은 한국의 호의에 대해 호의로 답할 커다란 제약은 느끼지 않는다.

27) 통일부(2001), 전계서, pp.61~63.

오히려 북한은 한국의 호의를 이용해 악용할 수 있다.<sup>28)</sup>

둘째는, 정책의 일관성을 지나치게 강조한다는 것이다. 북한은 같은 민족, 공동체의 일원이면서, 다른 한편으로는 안보를 위협하는 적이다. 따라서 북한의 행동에 따라 탄력적으로 운용되어야지 그렇지 못하면 북한과의 관계에서 협상력 약화와 비타협성을 제고할 위험성이 있다.<sup>29)</sup>

대북포용정책은 결코 수호해야 할 이념의 영역이 아니다. 다시 말해서 우리의 안보환경 변화에 따라서 얼마든지 변경할 수 있는 대북정책의 수단의 한 유형에 불과한 것이다.

셋째는, 한국정치체계의 특성과 관계되는 문제로 대북포용정책에 대한 체계적인 검토 메커니즘이 한국의 정치체계에는 없거나 아주 약하다는 것이다. 미국에서는 의회와 야당이 미국의 대북정책에 대한 전반적인 재검토를 하고 있는 데 비해 한국의 의회와 야당은 이러한 노력을 보이고 있지 않다. 한국에서는 대북정책이 정부의 전유물로 되어 있고 정부의 실패를 미연에 방지하거나 정부의 대북협상력을 높여줄 수 있는 의회나 야당의 체계적 비판과 대안제시가 없다.<sup>30)</sup>

네 번째의 문제점으로서 현실적응성의 문제를 지적할 수 있다. 대북포용정책은 정책목표의 순수성에도 불구하고 현실적 실효성의 측면에서 보면 북한으로 하여금 새로운 흡수통일의 일환으로 인식될 수 있을 뿐만 아니라 한국의 내부적으로도 대북인식과 이념의 혼돈을 초래할 수 있다는 점이다. 정책동기나 목표가 의도하는 바가 아니더라도 현실적으로 국민의 안보불감증을 초래하여 대북인식의 감상주의화를 초래할 수 있다는 점을 지적할 수 있다.

대북포용정책은 북한스스로 개방과 개혁으로 나올 수 있는 여건을 조성해 준다고 말하고 있는데 그것이 정확한 근거는 어디에 있는지 의문이 강하게 든다고 하겠다.

다섯 번째의 문제점으로는 남북한관계에서의 주도권 상실문제를 지적할 수 있다. 즉 대북포용정책의 적극적 추진은 '주기만 하는 정책'의 함정에 빠져 북한에 남북

---

28) 이정복(1999), "대북 햇볕정책의 문제점과 극복방안", 「21세기 민족통일에 대한 사회과학적 접근」, 서울대학교출판부, p.47.

29) 엄홍철(1999), "김대중 정부 대북정책의 평가", 경남대학교 극동문제연구소 주최 김대중 정부의 대북정책과 남북한 관계 전망에 관한 세미나 주제 발표 자료, pp.4~5.

30) 이정복(1999), 전계논문, pp.47~48.



관계를 주도할 수 있는 열쇠를 떠넘기는 결과를 초래할 수도 있다는 것이다. 대북 포용정책의 시행근거로서 정부는 주변국 특히 미국과 그 맥락을 같이 한다고 할 수 있는데 미국은 무조건적인 포용정책이 아니라 개입과 확산전략의 차원에서 전개되고 있다. 현재와 같은 대북포용정책은 상호주의 원칙을 훼손할 가능성이 있을 뿐 아니라 북한의 태도에 따라 일회 일비 하는 상황을 초래할 수 있다고 하겠다.

마지막으로는 북한에 대한 인식여부이다. 대북포용정책의 가장 기본적인 인식구조는 우리가 성의를 다해 도와주면 북한의 개방과 개혁이라는 새로운 구조로 변화할 수 있다는 점이다. 그러나 북한지도부는 체제개혁 및 경제개방을 위해 사유화 인정, 집단농장체제 해체, 기업소유권 인정 등 일련의 개혁조치들을 채택해야 하는데 이러한 조치들은 북한체제의 근간을 뒤흔드는 조치로 현실적으로 실현하기 어려운 조치들이라 하겠다.<sup>31)</sup>

### Ⅲ. 독일의 신동방 정책과의 비교분석

#### 1. 브란트 전수상과 김대중 대통령의 통일철학

어떤 정책에 대해 바로 알기 위해서는 그 정책을 추진한 사람의 성장배경이나 사상등에 대한 바른 이해가 있어야 할 것이다. 따라서 여기서는 신동방정책과 대북포용정책에 대한 이해를 위해 브란트 전수상과 김대중 대통령의 인물사적 배경과 통일철학등을 살펴보고 한다.

##### 1) 서독의 신동방정책의 추진자 브란트

###### (1) 인물사적 배경

빌리 브란트는 1913년 북부의 항구도시 뤼벡에서 태어나 할아버지에게 맡겨져

31) 정경환(1999), “김대중정부 대북정책의 평가” 「대북포용정책과 한반도 평화체제의 모색」, 통일문제 연구협의회, pp.452~461.

키워졌다. 고등학교에 진학하면서 역사와 사회에 관심을 갖기 시작하면서 서서히 정치에 눈이 뜨기 시작한다. 그러다가 17살이 된 1930년 그는 드디어 사민당에 가입하게 되고 1년 후 다시 사회주의 노동자당에 가입하게 된다. 그러나 나치에 의해 사회주의 노동자당이 불법정당으로 낙인찍히게 되면서 브란트도 적대적인 인물로 색출대상이 된다. 그래서 1933년 4월 2일 어선을 타고 몸을 숨긴 채 독일을 떠나 1945년 10월 뉘른베르크 나치 시대의 전범재판을 보도하기 위한 기자로 독일에 돌아오게 되는데, 이것이 브란트의 모든 정치적 활동의 근간이 되지만 브란트의 바로 이런 인생경력은 두고두고 나중 선거유세 중 비방거리가 되었다.

브란트는 1949년 독일연방의회 베를린 의원 당선 이후 꾸준히 정치활동을 하였다. 그래서 1961년 사민당 당수 후보로 연방의회 선거에 출마하였으나 실패를 하게 된다. 그러나 14개월 후 대연정의 외무장관에 임명되면서 그의 정치적 능력을 과시하게 된다. 드디어 1969년 9월 28일 선거 실시 결과 빌리 브란트는 4대 총리로 선출된다. 1969년의 정권교체는 주역이나 관찰자 모두에게 중요한 역사의 한 단락으로 여겨졌다. 처음으로 한 정당이 자유선거로 다른 정당을 교체했다.

총리 당선 후 그는 연설문에서 “새 정부의 정책은 쇄신입니다”라고 시작하여 아주 많은 일들을 계획하였다. 그중 가장 혁명적인 내용은 외교정책이었다. “새 정부는 카징거 총리가 도입한 동방정책을 계속 수행할 것입니다.....독일민주주의 공화국을 국제법으로 승인하는 방안을 고려하지 않고 있습니다. 독일에 두 개의 국가가 존재한다 하더라도 두 나라가 외국은 아닙니다. 두 나라는 특수한 관계입니다”라는 연설문을 발표하면서 그 동안 고집했던 할슈타인 원칙<sup>32)</sup>에서 벗어나 신동방 정책을 추진하게 된다.

브란트의 신동방정책의 키는 크렘린이 갖고 있었기 때문에 브란트는 1970년 8월 11일 직접 모스크바로 날아가 모스크바조약을 체결하게 된다. 소련과 협상을 병행하여 브란트는 동독으로도 손을 내밀게 된다. 동방정책의 목표는 무엇보다도 두 독일간의 화합을 목표로 하는 것이기 때문 동·서독간의 두 차례에 걸친 회담결과 1972년 11월 6일 가족상봉, 서신교환, 학문과 기술, 문화, 스포츠, 환경보호 등

---

32) 할슈타인 원칙: 1954년 서독의 당시 외무장관 할슈타인이 서독의 외교노선을 명시한 선언으로써 서독은 동독과 수교한 나라와 외교관계를 갖지 않겠다는 내용이며, 이에 따라 서독은 동독을 승인한 국가와 단교조치를 취하게 된다.

을 골자로 하는 기본조약을 하게되었다. 동독과 기본조약을 통해 두 독일 시민간의 상호 만남을 통해 재통일의 가능성을 더 잘 느끼게 해 주었다.<sup>33)</sup>

이런 노력으로 브란트는 1971년 독일인으로서 4번째 노벨평화상을 받게 된다.

그 후 브란트는 많은 유권자들이 지지와 환영 속에 활동하면서 1973년에는 연방 수상으로는 최초로 유엔 총회연설을 하는 등 왕성한 활동을 했으나 1974년 비서인 쿤터 기욤이 스파이 활동이 발각되면서 수상직에서 물러나게 되면서 서서히 막을 내리게 된다.<sup>34)</sup>

## (2) 통일철학

브란트는 유럽에서 동서 양 진영간의 정치세력관계가 변화하고 이데올로기적 분단이 오랜 세월 속에서 극복되어 가는 과정 속에서만 독일의 통일이 가능할 수 있다고 생각하고 먼 훗날 더 유리한 정치적 조건하에서 통일이 실현될 수 있도록 하기 위하여 우선은 현상유지의 기초 위에 동독과 비록 조화를 이루지는 못해도 충돌하지 않고 공존하는 단계를 만들려고 하였다. 그리하여 브란트는 서독과 동독이 동등한 권리의 기초 하에 '정상적'이고 '좋은 이웃'으로서의 관계를 형성할 수 있도록 하기 위해서 동서독기본조약의 체결을 추진하고 동서독기본조약을 과도기적 단계로 만들어 가는 수단으로 인식하였다.<sup>35)</sup>

브란트는 새로운 대동독정책을 통하여 추구하는 목표로 물론 중국에 가서 통일을 달성한다는 것을 설정하였다 하지만 이것은 그 당시 상황으로 비추어 비현실

---

33) 쿠도크눔(1996), 「통일을 이룬 독일 총리들」, 안병익 역(2000), 한울, pp194~237을 읽고 내용을 요약 정리하였음

34) 빌리브란트(1989), 「빌리브란트-동방정책과 독일의 재통합」, 정경섭 역(1990), 도서출판 하늘땅, pp.527~529.

35) 서독 측에서 동독의 존재를 하나의 독일국가로 인정할 것인가 하는 문제와 관련하여 1966년에는 여론조사대상자들의 62%가 동독의 존재를 인정하는 것을 반대하였다. 그러나 1967년 3월 “동독을 인정하는 것을 통하여 동독에 사는 주민들이 더 많은 권리를 보장받고 더 많은 자유를 획득할 수 있다면 동독의 존재를 하겠느냐?”는 질문에 서독국민들의 38%가 예전과 마찬가지로 동독을 또 하나의 독일국가로 인정하는 것을 반대한 반면에 36%가 그럴 경우 동독의 존재를 인정하는 것에 찬성한다고 하였다. 이와 같이 동독주민들에게 더 많은 자유가 보장되는 조건 속에서 동독을 또 하나의 독일국가로 인정하는 것은 이 후 몇 년간 계속해서 국민들의 지지를 획득하는데, 1968년 2월에 이미 36%가 이런 조건 속의 동독인정에 찬성했던 반면에 심지어 22%는 조건 없이 동독의 존재를 인정하는 것에 찬성하였다. 또한 1971년 7월에 설문조사 대상자의 50%가 그리고 동년 9월에 57%가 조건이 붙은 동독의 존재인정에 찬성한 것을 보면 시민당과 자민당이 연합하여 구성한 정부가 1972년에 동독의 존재를 인정하면서 동독과 기본조약을 체결하려 하였던 것이 당시의 국민들의 정서와 합치한다는 것을 알 수 있다.

적인 것이라고 생각되었기 때문에 우선 동독과 공존하는 단계를 만들고 이것을 중·장기적으로 협력하는 단계로 발전시키는 과정 속에서 분단상황을 관리하고 개선하여 인간생활의 편의를 증진시키려고 하는데 중점을 두었다. 브란트의 이런 정책은 분단의 결과와 후유증을 최소화하는 것으로 표현될 수 있다.

그러나 동서독관계 개선의 이정표로 부를 수 있는 동서독기본조약을 체결했을 당시 서독정부는 기민당과 기사당으로 구성된 야당의 엄청난 저항에 부딪치게 되고 심지어 1973년 기사당이 이끌었던 바이에른 주정부는 동서독기본조약이 위헌이라고 헌법재판소에 소송을 제기할 정도였다. 이러한 야당의 비판이 이론적 근거를 갖고 있음에도 불구하고 브란트는 야당의 비판에 흔들리거나 비판을 소극적으로 피하기보다는 오히려 자신감 속에서 적극적으로 맞대응하고 더욱 설득력 있는 논지를 제시하면서 여론을 선도해나감으로써 국민들에게 많은 지지를 얻어냈다. 그리고 브란트는 이데올로기적 접근방법보다 실용주의 노선을 추구하면서 현실적으로 가능한 것부터 달성하려고 하였다. 이것은 동독을 인정하는 정책으로 표현되고 마치 통일이라는 궁극적인 목표를 아주 포기한 것처럼 보였다. 그러나 이러한 정책이 동서독간의 상호교류를 가능하게 하고 분단상황을 개선하였으며 훗날의 통일을 가능하게 한 토대가 되었다. 만약 야당이 주장한 대로 동독을 또 하나의 독일국가로 인정하지 않았더라면 동서독간의 상호교류가 제대로 이루어지지 않았을 것이고 이럴 경우 동서독주민들이 하나의 민족이라는 것을 살려내지 못하면 결국 통일을 이루어내지 못했을 것이다.<sup>36)</sup>

브란트가 이런 노력들은 신동방정책을 그렇게 비판하였던 헬무트 콜 수상이 당선 후 브란트의 정책을 받아들임으로써 역시 브란트의 정책이 옳았음이 입증되면서 꾸준하게 이어져 드디어 1989년 11월 10일 두 독일을 28년간 갈라놓았던 베를린 장벽을 무너뜨리게 된다.

## 2) 대북포용정책의 추진자 김대중 대통령

### (1) 인물사적 배경

김대중 대통령은 1925년 12월 3일 전라남도 신안군 하의면 후광리 일본인 지주

36) 정상돈(1999), 「브란트·슈미트 정부의 대동독 화해정책과 김대중 정부의 햇볕정책 비교연구」, 세종연구소, pp.16~23.

밑에서 소작농을 하던 가난한 농부의 둘째 아들로 태어나 목포 북 초등학교를 졸업하고 1943년에 목포상업고등학교를 졸업했다.

그는 어린 시절 농부의 아들로 자라면서 일제 식민통치의 서러움을 많이 체험하게 된다. 그가 작문시간에 일제 식민 통치를 비난하는 글을 지어 급장자리를 빼앗긴 것이 한 보기 예이다. 그러나 그는 아버지의 영향으로 역사와 정치에 특별히 관심을 가지게 되면서 정치에 눈을 뜨기 시작한다.

고등학교를 졸업하고 일제의 강제 징집을 피하기 위해 해운회사에 취직을 하게 되는데 1945년 해방을 맞으면서 그는 해운사업에 주력하여 사업에 상당한 성공을 거둔 청년실업가로 성장하게 된다. 그러나 그는 결국 극심한 고난을 가져온 정치인의 길로 들어서게 된다. 그것은 당시 점차 독재화되어 가던 이승만 정권 때문이었다.

친일파를 우대하며 무능하고 부패한 독재정권에 맞서게 된 것이다. 하지만 그의 정치역정은 시작부터 불운했다. 1961년 그는 두 번의 실패 끝에 세 번째 도전한 선거에서 국회의원에 당선된다. 그러나 당선 3일만에 5.16군사쿠데타에 의해 국가 해산되고 당선이 무효된다. 그리고 정치규제에 묶이는 비운을 맞게 된다.

1963년 제6대 국회의원 선거에서 당선되면서 마침내 용기와 희망의 정치인으로 촉망을 받게 된다. 1965년 민중당 대변인을 거쳐 이듬해에는 정책위원장을 역임한 데 이어 1967년 통합야당인 신민당 대변인이 되면서 정계의 주목을 받는다. 그러나 박정희 정권이 장기집권을 꿈꾸면서 그는 가장 강력한 반대세력의 중심에 서게 된다.

1971년 그는 드디어 신민당 대통령 후보로 박정희와 정면대결을 펼치게 되어 46%의 지지를 얻게 된다. 비록 근소한 차이로 패배했지만 국민 속에 정치인 김대중에 대한 깊은 인상을 심는 계기가 되었다.

그러나 박정희 대통령과의 선거경쟁은 그에게 30년 가까운 세월을 감금, 연금, 석방등 고난과 시련의 서곡이 되었다.

1979년 10월 26일 박정희 전 대통령이 암살되면서 사면 및 복권조치를 받게 되는데 1980년 5월 군사쿠데타로 일어나 신군부에 의해 또다시 고난을 당하게 된다. 이런 생활이 계속 반복되다가 1987년 6월 민주화 돌파구가 열리기 시작한다. 대통령 직선제가 부활되었고 실형면제와 복권조치를 받으면서 그는 대통령이 당선될

때까지 여러 번 실패를 경험했다. 그리하여 그가 네 번째로 도전한 1997년 대통령 선거에서 드디어 40.3%의 지지를 얻어 당선되었다. 그리고 이듬해인 1998년 2월 25일 대한민국 제 15대 대통령에 취임했다. 한국 헌정사상 처음으로 여야간 정권 교체가 이루어진 순간이었다.<sup>37)</sup>

그는 대통령 취임사에서 북한에 대해 당면한 3원칙을 밝히면서 남북관계의 문을 열기 시작해 2000년 3월 9일 베를린 자유대학 연설에서 이런 내용을 구체화 시켜 드디어 2000년 6월 13일 서울을 떠나 평양으로 건너가 6월 15일 분단과 적대에 종지부를 찍고 민족사에 새 전기를 여는 남북공동선언문을 발표하게 된다. 그 후 남북관계는 여러 차례에 걸쳐 장관급 회담이 열리고 금강산 관광이 이루어지고 이산가족 상봉이 이루어지는 등 교류협력이 획기적인 증대를 하게 된다. 이런 노력에 힘입어 한국사상 최초로 노벨 평화상<sup>38)</sup>을 수상하게 된다.

## (2) 통일철학과 평화사상

국민의 정부가 추진하고 있는 대북포용정책의 발상과 원칙 및 기초를 이해하기 위해서는 김대중 대통령의 통일철학에 대한 이해가 선행될 필요가 있다.

김대중 대통령이 통일철학은 ‘열린 민족주의’, ‘적극적 평화주의’ 그리고 ‘전지구적 민주주의’로 표현해 볼 수 있다.

이런 통일철학은 국민의 정부가 제시한 대북 3원칙 및 일련의 대북포용정책과도 밀접히 연결되며, 나아가 세 정부가 표방한 국정지표인 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’과도 밀접한 관련이 있다.

열린민족주의는 김대중 대통령에게 있어 민족주의는 통일의 이념적 기반이자 추진력을 제공해주는 동인이요, 지향점이다. 그에게 있어 통일은 민족의 재결합을 의미하는 동시에 최초의 근대적 민족국가를 건설함을 뜻하기 때문이다. 이것은 자기 민족만의 이익을 위해 다른 민족을 탄압하고 수탈하는 민족이기주의를 반대한다는 뜻이다. 대신 자기민족을 식민지적 속박으로부터 해방시켜 자유와 독립 그리고 생존의 길을 열어주고자 하는 ‘민족주의’를 수용한다는 것으로 일부 제 3세계의 민족주의에서 보듯이 무조건적 반외세적 자유화로 치닫는 ‘폐쇄적 민족주의’는 경계

37) <http://www.cod.go.kr/korean/president/life/>, pp.1~4.

38) 김대중 노벨평화상: 노르웨이 노벨위원회에서는 한국과 동아시아 민주주의와 인권을 위해 그리고 특히 북한과의 평화를 위해 노력한 업적을 기려 2000년 10월 13일 한국의 대통령 김대중에게 노벨평화상을 수여하게 된다.

한다는 것이다.

따라서 국민의 정부는 열린 민족주의의 입장에서 북한사회를 열린 마음으로 인식하고 이를 바탕으로 통일의 방향을 가늠하고 있다. 또한 이러한 사상은 근대적 민족국가 건설을 위해 대북 정책의 주요한 사상적 기틀이 되고 있다.

김대중 대통령의 '적극적 평화주의'는 단순히 전쟁을 반대하는 소극적 자세에 머무르지 않는다. 문자 그대로 보다 적극적인 평화개념에 입각하여 '평화창조'를 추구하는 것이다.

그는 적극적인 평화개념을 도입하여 남북한과 동북아의 평화구조를 위협할 수 있는 장애물을 제거하기 위한 보다 구체적인 제도적 장치마련을 정책대안으로 제시하고 있다. 그것은 다름 아닌 남북한 군비통제를 통한 상호 신뢰구축, 정전협정의 평화협정으로서의 전환, 불가침선언의 채택 그리고 상호군축과 동북아 다자 안보체제의 확립이다. 결국 북한과의 긴장관계를 해소하고 상호 화해·협력관계를 구축함으로써 한반도의 냉전구조를 해체하고자 하는 대북포용정책은 적극적 평화주의의 표현이다.

요컨대, 평화사상을 전쟁방지·안보태세 확립이라는 '소극적' 평화주의가 아니라, 평화체제 정착을 위한 실질적 장치마련이라는 '적극적' 평화사상으로 평가할 수 있다.

전 지구적 민주주의는 통일과 동전의 양면이라고 할 수 있다. 따라서 과거 김대중 대통령이 「선민주 후통일」을 강조한 것은 일의 중요성의 전후가 아니라 일의 진행순서를 의미하는 것이다.

김대중 대통령은 민주주의 사상의 특징을 다음과 같이 제시한 바 있다.

첫째, 민주주의의 일국적 측면보다 국제적 측면을 강조해 왔다. 민주주의는 보편의 개념이면서 동시에 체제마다. 국가마다 차별성이 존재하는 것이 사실이다. 따라서 보편주의 민주주의 실현을 위해서는 지구적 민주주의로의 상승의 필요성이 대두된다.

둘째, 아시아에도 서구 못지 않은 민주주의적 전통이 존재한다는 점이다. 그는 한국의 민주주의적 전통의 역사적 계승에 대해서 '서구민주주의가 들어온 이후에 이것은 더욱 발전해서 독립협회의 반외세 근대화 운동과 3·1운동의 반제국주의 민주주의 민주화운동이 4·19혁명과 박정희정권 하의 반유신투쟁과 부마항쟁으로

연결되는것'으로 파악하고 있다.

즉 '전 지구적 민주주의'의 사상은 민주주의적 요소로서 동학의 인내천사상, 문민주도의 정치, 문화적 전통, 과거제도의 개방성, 언론 자유를 존중해온 전통, 타민족을 침략하지 않았던 평화주의 전통, 교육에 대한 열의, 그리고 반독재 민주화 투쟁으로부터 온 국민의 얻은 귀중한 교훈 등에 주목한다.<sup>39)</sup>

이와 같은 논지는 국민의 정부 출범 이후 민주주의 지향점으로 나타나고 있다. 김대중 대통령은 국정운영의 기본으로서 민주주의의 중요성을 강조해 왔으며, 특히 진정한 민주주의는 아시아적 가치와 일치한다는 사상적 기초를 천명한 바 있다.<sup>40)</sup> 국민의 정부는 이와 같은 우리사회의 뿌리깊은 보편적인 민주주의의 실현을 통해 남북관계가 더욱 진전되고, 한반도의 평화정착과 점진적 통일과정이 보다 내실화 될 것으로 믿고 있다.

이상으로 살펴본 바와 같이 '3단계 통일론'의 핵심을 이루는 3대원칙 즉 자주·평화·민주는 '열린 민족주의', '적극적 평화주의', '전 지구적 민주주의'라는 사상적 기초에 그 배경을 두고 있다.



## 2. 대북포용정책과 신동방정책의 유사점과 차이점

대북포용정책과 신동방정책의 유사점과 차이점을 찾기 위해서 여기서는 90년대 말 남한의 상황과 70년대 초 서독의 상황을 비교하면서 유사점과 차이점을 도표 중심으로 살펴보고자 한다.

### 1) 신동방정책과 대북포용정책의 유사점

70년대의 서독과 90년대 말 남한의 공통점을 도표의 형태로 간략히 보면 <표-1>와 같다.

39) 동북아평화연구회(1999), 전게서, pp.38~43.

40) "서구가 아시아보다 앞선 것은 민주주의의 원리가 아니라 민주주의 제도입니다"...."민주주의에 필요한 기본사상이 유럽 뿐 아니라 아시아에도 존재하고 있다고 당당히 말하고 있다. 양자간 차이는 아시아에서 이 같은 사상을 훨씬 먼저 발전시켰으나 이를 유럽에서 먼저 효과적이고 포괄적인 선거 민주주의로 제도화했다는 것이다" 김대중, 「아시아에서 민주주의의 가능성과 한국의 장래」 미국조자타운대 연설, 1998. 6. 10



<표-1> 70년대의 서독과 90년대 말 남한의 공통점

	브란트·슈미트 정부의 신동방정책	김대중 정부의 대북포용정책
화해·포용정책의 추진시기	통일에 대한 국민들의 부정적 인 인식이 확산되는 시점	통일에 대한 국민들이 소극적 으로 생각하는 태도가 증가하 는 시점
화해·포용정책의 목표	비정상적인 동서독 관계를 '정상적인' 것으로 만드는 것	비정상적인 남북한관계를 '정 상적'인 것으로 만드는 것
국내 정세	정부와 야당의 관계는 실용주 의적 대 동독 접근방법과 이 데올로기적 접근방법의 대결	정부와 야권의 관계는 상호주 의를 제외하는 실용주의적 대 북 접근방법과 이데올로기적 접근방법의 대결
장애 요소	동독의 이중전략과 야당의 비 판에 편승한 반동독 감정의 격화	북한의 이중전략과 대북포용 정책을 전면 부정하는 국내의 비판에 편승한 반북 감정의 격화
추진 방식	일관성 있게 진행	일관성 있게 진행

서독에서 통일에 대한 국민들의 부정적인 인식이 확산되던 시점인 70년대 초에 브란트 정부가 대 동독 정책에 변화를 시도하고 화해정책을 추진하였다. 이것은 남한에서 통일문제에 대하여 국민들이 소극적 생각하는 태도가 증가하는 시점이던 90년대말에 김대중 정부가 대북 정책에 변화를 시도하고 대북포용정책을 추진한 것과 공통된다는 것을 보여준다.

70년대초 브란트 정부의 신동방정책의 목표 중의 하나는 접근을 통하여 동서독 관계를 변화시키면서 우선 동독과 공존하는 단계를 만들고 이 단계를 협력하는 단계로 발전시키는 것이었다. 그리고 이 과정 속에서 분단상황을 관리하고 개선하여 비정상적인 동서독 관계를 '정상적'인 것으로 만드는 것이었다. 90년대 말 남한에서 김대중 정부가 추진하는 대북포용정책의 목표 중의 하나는 접근을 통하여 남북관계를 변화시키면서 북한과 공존하고 협력하는 단계를 만드는 것이다. 그리고 이 과정 속에서 분단상황을 관리하고 개선하여 비정상적인 남북관계를 '정상적'인 것으로 만드는 것은 70년대 초 브란트 정부가 추진했던 신동방정책의 목표와

같다는 것을 볼 수 있다.

브란트 정부는 실용주의에 입각하여 동서독 관계를 풀어나가려는 데 반하여 야당은 이데올로기적 원칙론에 입각하여 동독을 인정하려 하지 않고 정부의 대동독 화해정책을 비판하였다. 이것은 김대중 정부가-상호주의를 제외하고 -실용주의에 입각하여 남북관계를 풀어나가고 적대적 대결관계를 지양하려는 데 반해서 야권이 이데올로기적 원칙론에 입각하여 북한을 인정하려 하지 않으며 대북포용정책을 격렬히 비난한 것과 공통된다는 것을 보여준다.

브란트 정부는 동독이 서독에 대해 취한 이중전략 중 특히 차단정책에 대한 마땅한 제재수단이 없어 딜레마 상태에 빠지곤 하였는데 야당은 이러한 측면을 공격하여 브란트 정부를 곤혹스러운 상황에 몰아넣고 하였다. 그럼에도 불구하고 브란트 정부는 일관성을 갖고 대동독화해정책을 추진하였다. 이것은 김대중 정부가 북한이 이중전략을 구사하여 남한과의 대결을 불사하며 긴장국면을 조성하고 이것을 체제유지뿐만 아니라 남한이나 미국과의 협상에 이용하는 데도 불구하고 이것에 대하여 마땅한 제재수단이 없어 딜레마 상태에 빠지곤 한 것과 같다는 점을 보여준다. 야권이 이러한 측면을 공격하여 곤혹스러운 상황에 처하곤 하였지만 김대중 정부는 일관성을 갖고 대북포용정책을 추진한 것도 70년대 서독정부의 노력과 공통된다는 것을 보여준다.

## 2) 신동방정책과 대북포용정책의 차이점

다음의 <표-2>는 70년대 초 서독정부가 신동방정책을 추진했을 때와 90년대 말 남한의 김대중 정부가 대북포용정책을 추진했을 때의 차이점이 어떠했는지를 보여주고 있다.

<표-2> 70년대의 서독과 90년대 말 남한의 차이점

	브란트 정부의 신동방정책	김대중 정부의 대북포용정책
집권여당 내의 결속력	사민당과 자민당의 공조에 흔들림이 없음	자민련 소속 의원 일부가 비판적
통일문제에 대한 접근방법	통일을 비현실적인 것으로 인식하고 동독에 접근	통일에 염두에 두고 북한에 접근
비판세력에 대한 정부의 대응자세	비판세력에 적극적으로 대응, 반 동독감정이 고조될 때 여론 선도를 적극적으로 시도	비판세력에 소극적으로 대응, 반 북감정이 고조될 때 여론 선도를 적극적으로 주도하지 못함
상 호 주 의	비상호주의적인 색채 강함	상호주의 고수
안보정책(주변국 관계 포함)	유럽의 집단안보체제를 통해 해결	동북아 집단안보체제가 존재하지 않음. 한·미·일 공조 시도·4자 회담을 통하여 평화체제 구축 시도

70년대 서독에서 사민당과 함께 정부를 구성한 자민당은 대동독화해정책을 적극적으로 추진했다. 여당위원이 정부의 대 동독화해정책에 반기를 든 적은 없었다. 그러나 90년대 말 남한에서는 국민회의와 함께 정부를 구성한 자민련이 대북 포용정책에 비교적 소극적으로 동참하고 있다. 자민련의 의원들 중 일부가 야당의원과 마찬가지로 대북포용정책에 반대하는 경향이 있다.

브란트 정부는 동서독관계를 개선시키고 노력하면서 물론 언젠가는 통일을 이루겠다고 말하였지만 통일논의를 비현실적인 것으로 보았다. 이러한 분위기는 동서독의 화해와 협력을 모색하고 동서독의 관계개선을 추진하기 위해서 만든 서독의 관계부처를 우리와 다르게 통일부라고 칭하지 않고 내 독관계성 이라고 한데서 잘 볼 수 있다. 이런 맥락에서 볼 때 서독이 70년대 대동독정책에 변화를 추구하는 과정에서 동독에 대한 접근을 시도한 것은 통일을 이루려고 한 것 이라기 보다는 분단으로 야기된 문제점과 고통을 최소화하려는 것이었다고 말할 수 있다.

반면에 김대중 정부는 '선 평화공존 후 통일정책'을 추진하여 서독의 대 동독정책

과 유사한 점을 보여주지만 그럼에도 불구하고 통일을 준비한다 든가, 평화통일의 기반을 조성한다든 가 하면서- 브란트 정부에 비하여 통일이라는 용어를 많이 사용한다. 김대중 정부의 경우 북한과의 교류를 시도하고 북한을 변화시키려는 것이 애당초- 브란트 정부의 경우와는 다르게 통일을 염두에 두면서 추진하는 경향이 있다. 다시 말해서 당장에 통일이 실현되리라고 보지는 않더라도 통일을 염두에 두고 북한에 대한 접근을 시도한다는 것이다.

70년대 서독에서 야당인 기민당과 기사당이 브란트 정부가 동독과의 교류를 추진할 때 철저히 상호주의를 관철할 것을 요구하였기 때문에 정부는 서독국민들의 여론을 의식하여서라도 상호주의라는 것을 무시할 수 없었다. 그럼에도 불구하고 브란트정부는 상호주의에 집착하여 동독과의 교류를 추진하지 않고 동독에게 한수 집어주고 상대한 측면이 적지 않다. 예를 들어 서독에서는 동독작가들의 책이 제한 없이 출판되었던 반면에 동독에서는 제한된 서독작가들의 책과 희곡만이 출판되었다. 또 서독에서는 동독예술가의 모든 작품의 전시가 가능하였으나 동독에서는 극소수 서독예술가들의 전시회가 가능하였다.

그러나 90년대 말 남한에서는 김대중 정부 자체가 북한과의 교류에서 상호주의를 원칙으로 내세우기 때문에 이 상호주의는 교류의 진전에 장애물로 나타날 가능성이 많다.

브란트 정부는 야당이 정부의 대동독 화해정책을 이데올로기적으로 비판하는 것에 대해서 정면으로 대응하고 적극적으로 반론을 펴면서 국민들을 설득하려고 하였다.

예를 들면 브란트정부는 야당이 집권당시절부터 동독의 부정적인 측면을 부각시키면서 서독국민들에게 자유와 민주주의의 의미를 주입시켜왔던 것을 극복하려고 노력하였다. 바로 그랬기 때문에 동독정부가 일부 서독방문객들의 입국을 거부하는 일이 발생하였을 때 그것이 동독정부의 입장에서는 체제유지를 위해서 할 수 있는 일이라고 서독의 내독관계성 장관이었던 프랑케가 공개적인 글에서 주장하는 것이 가능할 수 있었다. 프랑케 장관은 이렇게 하여서라도 야당이 조성하는 반동독 감정을 진정시키고 그 동안 이루어놓은 동서독관계의 개선의 후퇴하는 것을 막아보려고 하였다.

반면에 김대중 정부는 야당이 정부의 대북포용정책을 이데올로기적으로 비판하

는 것에 대해서 소극적으로 대응하고 있다. 예를 들면 역대 남한의 정부들이 북한의 부정적인 측면을 부각시키면서 국민들에게 남한체제의 정당성을 상대적으로 주입시키려 해왔던 것을 아직 극복하지 못하고 있다.

이것은 남한 주민들이 북한에 대해서 가지는 이중적 감정 중에서 적대감정이 고조될 때 합리적으로 여론을 선도하지 못하고 대북포용정책을 과감히 추진하지 못하는 현상으로 나타난다.<sup>41)</sup>

브란트 정부는 유럽의 집단안보체제를 통하여 동독과의 군사적 대결상황에서 비롯되는 문제를 해결하였다. 반면에 동북아시아에는 아직 집단안보체제가 존재하지 않는 상태에서 김대중 정부가 4자 회담을 통하여 한반도의 평화체제 구축과 긴장완화를 모색하는 것이 차이점으로 보여준다.

### 3. 신동방정책이 대북포용정책에 주는 시사점

#### 1) 국내정치 여건 조성을 위한 시사점

지난 50여 년 간 통일 및 대북 정책은 언제나 국내 정치적 변수에 의해 영향을 받았으며, 특히 보수와 진보세력간의 논쟁을 피할 수 없었다.

김대중 정부의 대북포용정책은 다음 두 가지 이유로 인해 여론의 추이에 더욱 민감할 수밖에 없는 환경에 놓여있다. 첫째, 과거에는 정부가 주로 보수적인 정책을 추진하였고 이에 대해 진보세력(상대적으로 힘이 미약했던)이 반대의견을 피력하였는데 반하여, 현재는 정부가 비교적 전향적인 대북 정책을 추진하는 가운데 보수세력(비교적 힘이 강한 기독교 세력)이 비판이 목소리를 내고 있다. 둘째, 대북포용정책이 북한에 대한 경제적 지원을 중요시하고 있는 바, 경제적 지원은 국민들의 경제생활에 직결될 수 있으며 따라서 국민들은 대북 정책에 더욱 많은 관심을 갖게 되었다.

이와 같은 문제의식 속에서 독일은 어떤 경험을 하였으며, 이를 통해 우리가 배울 수 있는 시사점은 무엇인가를 중심으로 살펴보면

---

41) 정상돈(1999), 전개서, pp.64~68.

한국에 비해 서독에서는 내부적 합의 문제가 심각하지 않았다는 것을 알 수 있다. 우선 1970년대 사민당 브란트 수상은 동방정책에 대해 보수적인 기민당이 초기에는 비판적 입장을 견지하였으나, 단순 비판에만 머무른 것이 아니라 정부 정책에 대해 건설적 비판도 하였다. 그리고 1982년 기민당은 재집권 후 사민당의 동방정책을 지속하였으며, 따라서 이에 반대하는 것은 소수단체에 불과하였다.

동방정책에 대한 여야 간의 의견 차가 적었던 만큼 대다수 국민들도 동방정책을 적극 지지하였다. 특히 동독에 대한 경제적 지원에 대해서도 서독 국민들은 매우 적극적으로 참여하였으며, 특히 교회는 분단 상황에서 동서독을 연결해주는 중요한 중간 역할을 수행하였다.<sup>42)</sup>

서독에서 동방정책에 대한 국민적 합의를 이루는데는 정부의 노력도 많은 기여를 하였다. 예를 들어 브란트 정부는 매년 정부보고서를 통해 동방정책의 추진과정과 그 효과를 상세하게 밝혔으며, 동독에 대한 보다 심도 있는 연구를 위하여 동독연구에 대한 연구 지원금을 지급하였다. 아울러 공산주의 세력 확대에 대한 보수주의자들의 우려를 감소시키기 위하여 공산주의 활동을 보장하되, 공산주의 사상을 가지고 있는 사람은 절대로 교사나 공무원이 될 수 없다는 정책을 시행하였다.

서독의 국내 정치적 환경과 관련하여 또 한가지 중요한 점은 당시 서독인들이 동서독간의 교류와 협력을 중시하였을 뿐, 동독을 붕괴시키고 흡수통일을 이루겠다는 생각을 전혀 하지 않았다는 점이다.

독일의 경험은 대북 정책에 대한 국민적 합의 기반을 조성하기 위해서는 무엇보다도 정치권에서 여·야간에 정치적 신뢰를 구축하는 것이 중요하다는 것을 분명히 말해주고 있다. 아울러 북한에 대한 경제적 지원이 증가되는 만큼 우리 사회 내부의 빈곤층에 대한 사회복지제도의 확충도 매우 중요하다고 할 수 있다. 남한에는 아직도 생계가 어려운 빈곤층이 상당히 존재하고 있다. 이들이 '우리도 먹고 살기 힘든데 북한에게 줄 돈이 있으면, 우리부터 도와달라' 항변하는 것은 어찌 보면 당연한 일일 수 있다. 물론 우리 정부가 서독의 수준으로 사회복지 시설을 갖

---

42) 이는 동독에서도 교회는 공산주의 정부의 감시를 받지 않고 비교적 자유롭게 활동할 수 있었던 사실에 기인한 바 크다. 북한의 경우 이러한 단체가 존재하지 않는다는 사실은 매우 아쉬운 점이라고 할 수 있다.

추기는 힘들지만, 최소한 우리 사회의 빈곤층이 자신들이 소외 받고 있다는 생각이 들지 않을 정도의 관심을 보여야 그들도 대북 정책을 지지할 것으로 생각된다. 대북포용정책에 대한 비판의 목소리는 경제적 요인 외에도 냉전적 사고방식에 기인한 바 크다고 할 수 있다. 특히 오랜 반공교육으로 인해 국민들의 마음에 새겨진 경직된 반공의식은 대북포용정책의 수용을 어렵게 하는 요인 가운데 하나라고 할 수 있다. 따라서 정부는 우리 사회 곳곳에 퍼져 있는 반공문화를 청산하기 위한 노력을 경주하여야 할 것이다.<sup>43)</sup>

## 2) 교류·협력 차원에서 시사점

### (1) 경제분야 교류협력

분단국 사이의 경제 교류는 기본적으로 양국간 정치적 관계에 의해 규정된다. 냉전적 관계가 심화되면 될수록 양국간 경제 교류협력은 활성화되지 못하고 경우에 따라서는 단절된다.

동서독의 경우 남북한보다 냉전의 강도가 약했기 때문에 냉전기간 동안에도 경제 교류협력의 제도화까지 나아갔다. 그러나 남북한은 냉전관계가 극한적 치달아서 경제 교류협력은 전무하다시피 하였다. 그러나 냉전이 완화되면서 흡수통일 가능성이 적었던 동서독은 체제대립과 경협을 연계시키지 않는 정경분리정책에 의해 경제 교류협력의 활성화를 가져왔다.

한반도의 경우 냉전이 약간 해소된 요즈음에는 흡수통일 가능성을 두려워하는 북한 때문에 경제 교류협력은 기대보다는 커다란 진척을 보이지 못하고 있다.

분단국간 경제 교류협력에는 정치적 관계 이외에도 분단국의 산업화 전략도 많은 영향력을 미친다. 당사국들의 산업화정책이 세계시장지향이라면 분단국의 경제 교류 협력은 다른 조건들이 불변일 경우 활성화 될 수 있으나 내수 지향적 수입 대체 산업화를 추진할 경우 경제 교류협력은 극히 제한적일 수밖에 없다. 따라서 북한이 내수 지향적 수입대체 산업화에 매달리고 있는 한 남북한 경제 교류협력은 극히 제한적일 수밖에 없다. 더욱이 북한이 세계시장 지향적 산업화전략을 취

43) 홍용표(2000), “대북포용정책을 위한 국내정치 여건조성 방안에 관한 시사점”, 통일연구원주최 독일 통일 10주년 기념 워크샵 자료, pp.83~97.

한다할지라도 미국의 대북 경제체제조치가 해제되지 않는 한 이러한 북한의 산업화전략은 성공하기가 쉽지 않을 것이다.<sup>44)</sup>

따라서 정치적 갈등관계가 조정된 동서독은 수출 지향적 산업화를 추진하였기 때문에 경제 교류협력을 활성화할 수 있었다. 그러나 북한은 흡수통일을 우려하여 남북한간 관계 정상화에 커다란 관심을 보이지 않을 뿐만 아니라 개혁 개방에도 소극적 자세를 견지하여 남북한간 경제 교류협력에 부정적인 계획경제에 입각한 내수 지향적 수입대체 산업화 전략을 고수하고 있다.

동서독 경제 교류협력 사례가 주는 시사점은 우선 분단국간의 교류협력이 이루어지기 위해서는 당사국들이 교류협력을 통해 흡수통일 되지 않는다는 전제조건이 충족되어야 한다는 것이다.<sup>45)</sup>

그러나 체제비교 관계에서 남북한 경제 교류협력 전망을 고찰할 경우 남북한은 남한에 대한 북한체제의 절대 열위를 감안할 때 교류협력이 진행되면 진행될수록 남한에 의한 북한의 흡수통일 가능성이 증대될 것으로 판단된다. 이에 따라 북한은 체제 수호 상 남한과의 관계 정상화는 물론 남북한 경제 교류협력에 극히 소극적으로 임해 올 수밖에 없다. 그러므로 남북한 경제 교류협력을 활성화시키기 위해서는 무엇보다도 한반도 냉전구조 해체가 필요 불가결한 전제조건이라 할 수 있다.

## (2) 사회·문화분야 교류협력

동서독 사회·문화분야 교류협력이 우리에게 줄 수 있는 시사점을 정리해 보면 먼저, 남북한 관계 전반에 걸쳐 교류협력이 활성화될 수 있는 여건을 한국정부가 국내 외적 차원에서 마련해야 한다는 점을 들 수 있다.

동독정권의 부정적 태도에도 불구하고 서독이 대동독 교류협력정책에서 성과를 거둘 수 있었던 이유는 서독정부가 1960년대 후반부터 시작된 긴장완화란 국제

---

44) 이는 자본주의 세계시장이 미국주도하에 형성·발전되고 있으므로 미국의 대북 경제 체제조치가 해제되지 않을 경우 북한은 수출 지향적 산업화전략을 구사하기가 어렵기 때문이다.

45) 이러한 측면에서 나토와 바르샤조약군으로 대치되어 있는 유럽에서 유럽안보회의(CSCE)는 양독간의 안보문제를 일차적으로 해결했다고 보여진다. 지난 75년 헬싱키 선언을 모태로 설립된 유럽안보회의에 동서독이 동시에 가입함으로써 양독의 대외적 약속 이행을 국제적으로 보장하는 기능을 하였다. 이러한 다자간의 국제회의는 양측의 교류를 제도적으로 보장 촉진시키는 한편, 동독의 외교 안보적 안전관 기능을 수행했다.



정치적 흐름 속에서 동독과 최소한 '적대적 협력' 관계를 이끌어낸다는 전략적 목표를 설정하고, 이를 실천하기 위한 대원칙을 추진했기 때문이다. 동시에 이러한 독일정책을 국제사회, 특히 독일분단의 관리와 극복에 관해 국제법적 권리를 가졌던 전승 4개국이 용인하거나 지지하도록 외교적 노력을 기울였기 때문이다. 교류협력의 제도적 틀을 형성했던 '기본조약'과 동독과의 분야별 협정은 서독정부의 이러한 국내외적인 정치적 노력의 산물이었으며, 동서독간의 교류협력은 이러한 제도적 틀의 확립에 따라 활성화 될 수 있었다.

따라서 남북관계에서 교류협력이 활성화되기 위해서는 한국정부가 한반도 냉전구조 해체라는 포괄적 구도 내에서 남북한 화해 협력을 이끌어내기 위한 대북포용정책이 국내외적 차원에서 일관성 있게 추진될 수 있는 종합적이고도 단계적인 전략을 모색하여 교류협력을 위한 정치적 여건을 성숙시켜 나가야 할 것이다.

다음으로는 독일의 사례는 동서독과 남북한 상황의 차이를 감안하여 한국정부가 사회·문화 교류협력정책의 세부지침을 구체적으로 마련해야 한다는 시사점을 준다. 동서독간 교류협력의 활성화를 위해 법적·제도화가 마련되었다는 것을 고려할 때 남북 간에도 향후 협의될 수 있는 사회·문화분야 교류협력의 중추적 역할을 하게 될 협정이 체결 되어야 할 것이다.

물론 남북한의 통합이 사회·문화적이고 심리적인 융화만으로 해소되는 것은 아니다 보다 실질적으로는 경제적 여건과 제도적 조건 등 실생활에 밀접한 욕구도 함께 충족되어야 공동체의식이 확보될 수 있다. 그럼에도 불구하고 사회·문화통합이 중요시되어야 하는 이유는 여타의 제도적 통합에 비하여 사회·문화통합은 장시간에 걸친 노력을 필요로 한다는 점이다. 사회·문화적 통합이 완결될 때까지 통일과정은 지속되는 것이며, 이는 대북포용정책에 기초한 남북한 사회·문화분야 교류협력이 부단히 추진되어야 함을 의미한다.

### 3) 국제적 차원에서의 시사점

신동방정책과 대북포용정책은 독일과 한반도의 국제환경 및 분단구조를 각각 반영하고 있다는 점을 알 수 있다. 즉 양 정책의 유사성과 상이성은 각 지역의 환경 및 분단구조와 밀접한 관련을 맺고 있다는 것이다. 그렇지만 유사성이 있더라도

독일의 정책을 한반도에 그대로 적용할 때 반드시 성공적 결과를 얻을 수 있다는 보장은 없다. 무엇보다 정책적 유사성에도 불구하고 정책진압 및 추진과정의 맥락이 다르기 때문이다.

그렇다면 독일의 국제환경 및 분단구조와 신동방정책의 추진전략 및 성과들의 연관관계가 한반도 상황 및 대북포용정책에 어떠한 시사점을 제공하는 지를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국제환경 변화에 능동적으로 대응해야 한다는 것이다.

1960년대 유럽에서 국제 정치적 위상이 상대적으로 약했던 서독은 당시 분단문제와 국제환경의 연관성에 대한 정확한 판단을 바탕으로 현실주의적 입장에서 명분과 실리의 적절한 균형을 유지한 신동방정책을 추진함으로써 성공적인 결과를 얻었다. 즉 브란트 정부는 당시 국제환경 변화의 방향이 세계적 차원에서는 미·소 긴장완화, 지역적 차원에서는 유럽평화질서 확립, 민족적 차원에서는 동서독관계 정상화 및 개선으로 전개되고 있다는 사실을 명확히 인식하고 각 차원의 요구가 서로 충족될 수 있도록 정책방향을 설정했다. 이에 따라 비현실적인 통일정책을 추진하는 대신 장기적 시각에서 통일의 당위성을 강조하되 일단 분단현실을 인정함으로써 현상유지 인정을 바탕으로 통일여건을 조성하는 데 주력했다.

현재 한반도를 둘러싼 국제환경 변화는 1960년대 독일의 그것과 비교하여 훨씬 복잡하지만 구조적으로는 역시 세계적 차원, 지역적 차원, 민족적 차원으로 나눌 수 있다. 세계적 차원에서는 탈냉전기 세계화 추세 속에서도 안보적으로는 미국이 초강대국의 지위를 누리고 있고, 지역적 차원에서는 지역 강대국들간의 협조와 경쟁이 교차하는 가운데 평화 지향적 안보질서의 재편이 진행되고 있다. 그리고 민족적 차원에서는 평화정착을 통한 남북관계 개선이 당면 현안으로 등장하고 있다.

따라서 냉철하게 판단하면 분단문제의 국제적 성격 측면에서 독일과 한반도의 차이는 그리 크지 않다. 차이가 있다면 독일은 처음부터 국제 정치적 요인의 중요성을 인정하고 정책의 초점을 국제적 차원에 맞추었던 반면 우리는 잠재적·현실적으로 한반도 문제의 민족적 해결이라는 당위성에 너무 집착하여 국제환경을 통일의 제약요인으로 간주하고 수동적으로 대응하는 경향이 없지 않다는 것이다.

이제 한반도 문제의 국제적 성격이 중요성을 인식했다면 북한이 국제사회 편입될 수 있도록 한국정부도 더욱 현실주의적이고 능동적인 대북포용정책을 추진함

으로써 통일지향적인 국제환경을 조성하는 데 주력해 정책비중을 높이는 것이 필요하다.<sup>46)</sup>

둘째, 국제환경변화에 대한 현실주의적이고 능동적 대응이 성공적인 결과를 얻기 위해서는 정책의 효율적 추진이 요구된다.

독일의 경우 신동방정책의 궁극적 목표는 서독 기본법의 전문에 명시된 바와 같이 '민족자결원칙에 따른 통일의 실현'이었다. 브란트 정부는 신동방정책을 통해 통일에 이르는 과정에서 유럽평화확립이라는 당면목표를 실현시키는데 주력하는 한편 '유럽분단의 극복을 통한 독일 분단의 극복'이라는 명제를 통해 당면 목표와 최종목표의 관계를 정립했다. 이러한 목표 설정을 통해 신동방정책은 국내적으로는 물론, 국제적으로도 명분과 실리를 동시에 얻을 수 있었다.

유럽평화질서 정착이라는 당면목표와 관련하여 1975년 <sup>47)</sup>헬싱키선언과 유럽안보 및 협력회의(CSCE)의 출범을 신동방정책의 성과로 들 수 있다면 신동방정책은 짧게는 6년, 길게는 9년 동안 서독의 당면 현안 과제들을 국제 정치적 상황과 연계해 한 가지씩 단계적으로 해결해 나갔다고 할 수 있다.

대북포용정책의 경우 과거와 달리 통일을 당면목표로 간주하고 있지 않다는 점에서 신동방정책과 유사하지만 통일이라는 당위적·궁극적 목표와 냉전구조해체를 통한 한반도 평화체제 구축이라는 당면목표간의 연관관계가 명확하게 드러나지 못하고 있다. 그러므로 대북포용정책이 과연 통일정책인지 아니면 통일을 상정하지 않는 대북정책인지에 대한 인식적 혼란이 야기되고 있다.<sup>48)</sup>

따라서 대북포용정책의 효율적 추진을 위해서는 명분과 실리를 두루 갖춘 그리고 통일목표와 당면목표의 연관성이 부각되는 목표설정이 시급하다. 다만 목표설

---

46) 상계서, pp.493~501.

47) 헬싱키 협약은 동독을 포함한 동구권 국가들이 1975년 8월 1일 조인함으로써 결정하게 된다. 헬싱키협정은 ① 주권의 평등과 존중 ② 무력에 의한 위협 또는 행사의 억제 ③ 국경불가침 ④ 영토 주권존중 ⑤ 분쟁의 평화적 해결 ⑥ 내정 불간섭 ⑦ 기본적인 자유와 인권의 존중 ⑧ 인민의 평등과 자결권 ⑨ 국가 간의 협력의무 ⑩ 국제법의 성실한 이행 등 국가 간 관계에 관한 10대 원칙을 망라하고 있다. 이 협정이 발효되고 난 후 서독의 브란트 수상은 독일에 두 개의 국가가 존재함을 인정하고 무력을 행사하지 않을 것을 선언하였다. 그는 그 대가로 독일민족분단의 비극을 극복하기 위해 이산가족재회, 여행왕래의 자유, 인권존중, 언론 집회의 자유, 언론인들의 자유로운 취재와 무력에 의하지 않고 국경선의 평화적 변경 승인 등의 조항을 헬싱키 협정에 삽입시킴으로써 동서독의 자유로운 왕래와 교류증대를 가능케 하였다.

48) 상계서, pp.500~501.

정 시 유의해야 할 점은 독일과 달리 분단문제에 대한 민족주의적 의식이 강한 한반도의 현실을 무시할 수 없다는 점이다. 이러한 맥락에서 “한반도 평화구축과 동북아의 평화적 공동번영을 바탕으로 민족자결에 의한 통일실현”이라는 포괄적 의미를 내포한 대원칙의 표명은 현실적 대안으로 충분히 고려할 만하다.

셋째, 당면목표인 냉전구조해체를 통한 한반도 평화체제 구축을 실현시키기 위해서는 대북정책과 4강외교의 효율적 연계방안 마련이 시급하다.

단기적으로 강력한 수단을 갖고 있지 못한 상황에서도 우리가 할 수 있는 것은 이미 앞에서 언급했던 것처럼 주어진 국제환경에 대해 현실주의적이며 능동적인 대응전략을 마련 추진하는 것이다. 이와 관련 대동독화해정책과 주변강대국 및 블록외교를 효율적으로 연계시켰던 신동방정책의 추진전략은 세 가지 구체적 시사점을 제공한다.

첫째, 모스크바조약, 4대전승국의 베를린협정, 동서독 기본조약, 바르샤바조약, 프라하조약, 헬싱키선언 등 일련의 동방조약들을 하나의 포괄적 협상틀로 간주하고 각 조약의 협상과정을 다른 협상과 순차적·교차적으로 연계시키는 포괄적 협상전략을 추진했다. 물론 이러한 전략은 주변강대국들의 이해관계 및 국제정세에 능동적으로 순응하는 현실주의적 접근을 전제로 성공할 수 있었다.

둘째, 동방조약들의 협상과정에서 군사안보 차원과 함께 경제협력을 강조하는 포괄적 접근전략을 통하여 소련 및 동유럽공산권 국가들에 대한 협상력을 제고할 수 있었다.

셋째, 헬싱키선언이 나오기까지 다자적 안보협력을 위한 각 국가들의 이해관계를 조율하기 힘들었지만 다자협력틀은 초강대국의 독주를 어느 정도 견제할 수 있는 기제로 작용했다. 특히 헬싱키 선언 이후 슈미트정부는 다자간 안보협력을 배경으로 서방정책과 동방정책의 균형을 유지함으로써 서독의 외교적 위상을 제고하려 했다. 그러나 1970년대 말 미국과 소련간 안보적 갈등이 재현되자 균형외교의 한계가 곧바로 노정되었다. 여기서 지역강대국이 초강대국의 역학관계를 활용하는 것은 한계가 있으며 자칫하면 외교적 어려움을 자초할 수 있다는 시사점을 얻을 수 있다.<sup>49)</sup>

---

49) 상계서, pp.502~503.

## IV. 대북포용정책의 성공적 추진을 위한 실천과제

### 1. 대북포용정책의 국민적 합의 기반 조성

남북정상회담과 그 후의 남북대화가 가지고 있는 지대한 민족사적 의의와 성과에도 불구하고 회담 초기 흥분으로 설레던 한국민들 간에는 점차 지지와 반대의 갈등이 심화되고 있다.

조성일보갤럽 여론조사에 의하면, 한국정부의 대북정책에 대한 지지도는 급락한 것으로 나타났다. 지난 해 8월 23일 조사시에는 대북정책에 대하여 ‘잘해 왔다’가 86.7%였고, ‘잘해 오지 못했다’는 8.0%에 불과하였다. 그러나 4개월 후 12월 26일 조사에서 ‘남북정상회담 이후 지난 6개월간 우리 정부의 대북정책이 올바르게 진행되고 있느냐, 혹은 그렇지 못하다고 보느냐’는 질문에 대하여 긍정적인 평가는 45.5%로 급락하였고 부정적인 평가는 46.4%로 급등 찬반이 팽팽한 것으로 나타났다.<sup>50)</sup> 중앙일보와 한국통일 포럼이 지난해 12월 13일부터 22일까지 열흘간 공동으로 실시한 ‘국민통일의식조사’에 의하면 북한에 대한 인식도 지난해 8월 15일 조사시에는 북한을 도와 주어야 할 대상이 44.0%, 적대관계에 있는 대상이 4.6%였으나 12월 조사시에는 각각 32.7%, 22.1%로 악화되었다.<sup>51)</sup>

이와 같이 한국 정부의 대북정책에 대한 국민적 지지율이 급락하고 북한에 대한 인식을 악화시킨 원인과 논쟁들을 거론하자면 셀 수 없을 정도이나 여기서 주요 논쟁들을 종합 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 북한의 개혁개방과 변화 여부와 연방제, 주한미군 철수 주장 포기 여부에 관한 것이다. 한국 정부측이 변화하고 있고 ‘높은 단계의 연방제’와 주한미군 철수

50) 조선일보, “신년특집 새해 정국 전망 여론 조사,” 2001년 1월 3일, p.3.

51) 김행, “국민통일의식조사,” 중앙일보, 2001. 1. 3; 8.

주장을 사실상 포기하였다고 주장하고 있는데 야당을 비롯한 보수진영은 전혀 그러하지 않다는 견해를 견지하고 있다.

둘째, 남북자, 국군 포로문제를 해결하지 못한 채 비전향 장기수를 송환하고 '일방적으로 대북지원'을 하여 상호주의를 지키지 못하였다는 것이다. 지난해 12월에 있는 조선일보갤럽 여론조사에서도 대북정책의 문제점으로 '무분별한 대북 지원'이란 응답이 54.5%로 가장 많았다. 북한이 「로동당규약」을 개정하지 않더라도 국가보안법을 개정하겠다는 한국 정부측의 연초공언<sup>52)</sup>에 대하여 "만약 이를 추진할 경우 심각한 남남 갈등이 발생하고 김정일 위원장의 답방 자체가 무산될 수도 있다"고 한 재향군인회 회장의 주장이 보여주는 바와 같이 한국 정부의 국가보안법 개정 추진은 남북대화에서의 상호주의에 대한 논란을 또다시 뜨겁게 할 가능성이 크다.

셋째, 야당은 정상회담을 계기로 한국 사회의 자유민주주의적 정체성에 일대 혼란이 오고 가치의 전도현상이 일어나고 있다고 주장하고 있고 여당은 이에 반대하는 입장을 견지하고 있다.

넷째, 보수진영은 6·15 남북공동선언에 남북화해를 위하여 가장 긴요한 군사적 긴장완화와 평화정착을 위한 실질적 조치가 포함되어 있지 않으며 그 후의 남북대화에서도 동 문제와 관련하여 아무런 가시적 조치가 논의되고 있지 않다는 것이다.

다섯째, 정부가 추진하고 있는 남북화해협력의 정책의 속도가 지나치게 빨라서 국민혼란을 일으키고 있으니 이를 조절해야 한다는 주장도 강해지고 있다. 이 주장은 정부가 이산가족문제 해결의 제도화를 위한 실질적 합의를 추진하지 못하고 비용이 과다하게 소요되는 이벤트성 행사만을 개최하고 있다는 주장과 함께 국민들 사이에서 공감을 일으키고 있다.

6·15 남북공동선언과 그 후의 남북대화가 그 정신에 합당한 범국민적 지지를 충분히 받지 못하는 원인과 논쟁을 위에서 지적한 것처럼 여러 가지가 있을 수 있다. 그러나 남북정상회담과 6·15 남북공동선언이 민족사적 의미보다 김대중 대통령과 현 정부가 추진해 온 새로운 대북정책이 정치적 성공만이 부각되도록 추

---

52) 정재용, "민주-자민, 국가보안법 개정 이견," 조선일보 2001. 1. 1; 13.

진되고 있는 가장 근본적 원인이라는 학계의 지적도 있다.<sup>53)</sup>

따라서 대북정책에서 중요한 것은 포용정책의 국민적 지지를 확대 강화하는 일이다. 우리 사회처럼 이념적 포용성이 낮은 사회에서 탈냉정적 지향의 포용정책을 수행해 나가기 위해서는 무엇보다도 국민적 합의 기반 형성에 큰 관심을 보여야 한다. 우리는 서해교전사태와 민영미씨 억류사건, 차관급회담 결렬로 이어진 일련의 상황전개를 보면서 대북정책의 국민적 지지기반을 확대하는 일이 얼마나 중요한 일인지를 새삼 절감하였다.<sup>54)</sup> 지금은 북한을 상대로 한 대북정책보다 시민사회를 상대로 한 대북정책의 공감대와 지지기반확산이 더욱 필요한 때라고 느껴질 정도이다. 이러한 맥락에서 대북정책의 국민적 합의기반 확대를 위해서 정부와 시민사회가 해야 할 일이 무엇인지 살펴보기로 하겠다.

## 1) 통일정책의 중도성 확보

통일정책과 같은 중요한 정책에 대해서 국민합의를 형성하려면 지엽적인 것들까지도 설득하는 노력에 앞서 국민의 지지를 받을 수 있는 정책노선을 잘 세워 이를 유지해 나가고, 그러한 정책노선에 맞게 구체적인 정책을 실행하며, 국민 특히 통일정책 여론지도층에게 납득할 수 있게 진실하고 성실하게 이해와 협조를 구해야 할 것이다.

국민의 지지를 받을 수 있고 우방의 지지를 받을 수 있으려면 중도적 통일정책 노선을 유지해야 한다. 이념적으로 양극단을 피하고 중도적 노선이라야 안정적인 국민지지를 받을 수 있다는 것은 하나의 상식이라 할 수 있다. 중도적 노선이란 정치적 스펙트럼상에 있어서 급진노선과 강경 보수노선을 견제하고 좌우의 온건 노선을 아우를 수 있는 좌우 균형된 노선을 말한다.

현재 정부의 대북정책이 너무 보수적이라거나 너무 급진적이라고 볼 수는 없다. 문제는 사람들이 너무 빠르다고 본다는 데 있다. 이런 점에서 본다면 대북정책에 대한 국민합의를 형성하기 위해서 가장 필요한 것은 정부의 균형 잡힌 정책노선이라고 할 수 있다. 그러나 정책노선에 대한 지지도는 정책자체의 건전성을 떠나

53) 송종환(2001), 전계논문, pp.51~53.

54) 이종식(1999), "대북포용정책의 국민합의 창출방안", 평화통일 자문회의 주최 21세기 통일을 위한 「국민대통합」의 과제에 관한 세미나 주제 발표 자료, p.14.

정책노선이 국민들에게 어떻게 비쳐지느냐에 적지 않은 영향을 받는 것이 사실이다. 여기에 홍보의 중요성이 있다. 정부의 정책은 급진적이거나 보수적이 아니라 정부가 해야 할 일은 시기 적절하게 잘하고 있다는 인식을 심어주는 것이 필요하다. 국민정서와는 상관없이 통일문제를 한건주의 식으로 정부의 각 관련부처에서 다투어 새 정책을 발표한다든지 공을 내세우게 되면 반드시 이에 대한 부작용이 따를 것이기 때문에 통일관련 부서간 정책조정을 긴밀히 해야 한다.

정부관료나 통일전문가의 통일관련 발언이나 강연내용에 있어서도 개인적으로 선호하는 노선보다는 온건중도라 할 수 있는 합의된 기본노선을 가지고 여러 가지 사례에 적용해 나가는 것이 필요할 것이다.

## 2) 통일정책의 경제적 실리성 제고

통일정책은 민족의 장래를 좌우하는 국가의 제일 중요한 정책임에는 틀림없다. 그러나 아무리 통일정책이 중요하다더라도 그것은 다른 부분에서의 지원과 협조 없이는 제대로 추진되기 어렵다. 동서독의 통일은 서독의 막강한 경제력과 안전보장, 그리고 외교력을 토대로 해서 가능했으며, 우리 역사상에서 신라의 삼국통일과 고려의 후삼국 통일도 경제적 군사적 능력이 뒷받침되지 않았다면 불가능했다.

따라서 우리의 통일정책은 우리의 경제상황 및 안보태세와 분리될 수 없다. 특히 경제와 통일문제의 연관성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 경제사정이 나빠지면 같은 정책이라도 특히 지원정책인 경우 지지율에 영향을 줄 수 있다. 대북 식량지원이 지나친 규모라고 생각하는 국민들이 이외로 많은 것도 국내 경제사정의 악화를 반영한 것이라고 본다.

그러니까 경제가 어려워서 남한에서도 주민생활에 어려움을 겪는 상황이라면 돈이 많이 드는 대북정책을 추진하는데 신중을 기해야 통일정책에 대한 국민의 지지하락을 막을 수 있다고 본다.<sup>55)</sup>

## 3) 효율적인 통일교육의 홍보방안 마련

---

55) 정천구(2001), “통일정책의 국민적 합의형성 과제와 방안”, 민주평화통일자문회의 주최 통일정책의 국민적 합의형성 과제와 방안에 관한 세미나 주제 발표 자료, pp.6~9.



평화와 화해의 시대에 부응하는 통일교육을 강화하여 국민통합과 남북동질성 회복과 남북관계 개선에 기여하는 민족공동체 의식을 배양해야 하겠다.

○ 여론지도층 초청 보고회 개최 및 자유로운 토론과 여론 형성

먼저, NGO나 각급 사회단체, 종교, 문화 경제단체 등 여론 관리 인사들을 초청하여 통일관련 중요 상황발생 및 주요 쟁점, 취약 여론에 대한 정책 설명회 등을 개최하여 여론을 수렴하고 의견을 반영하며, 민간차원의 통일교육 협의회를 중심으로 통일교육연계망을 구축할 필요가 있다.

○ 자료은행 운영

자문위원 소속기관, 단체 중심으로 각종 기관지 자료지원을 통해 '북한에 관한 난'(통일관광, 통일포럼, 남북의 창)등을 설치하여 각종자료, 소식, 원고 등을 지원 게재토록 유도해 홍보한다.

○ 지역 연계 세미나 개최 및 지역언론 활용

지역협의회는 지역소재 대학연구소와 연계하여 년 1회 정도 통일에 관한 학술회의나 토론회를 개최 지역통일문화의 활성화 정착에 기여하게 하며, 지역신문 '칼럼' 난이나 여론 독자란을 이용하여 여론을 반영한다.

○ 인터넷 통한 대국민 교육홍보망 구축

'무엇이든 물어봅시다' '통일문제 바로 압시다.'등이 코너를 마련해 대북정책에 대한 확실한 정보와 소식을 전할 필요가 있다.<sup>56)</sup>

대북정책에 대한 지지율이 하락된 주된 원인이 경제문제와 직결되는 만큼 요즘 가장 널리 이용되고 있으며, 효과도 큰 인터넷을 통해 대북정책에 실제로 많은 비용이 든 것이 아니라는 점을 설득하고 화해협력정책이 성공해서 얻을 수 있는 장래 이익을 홍보함으로써 대북사업과 대북지원에 대한 이해를 구하는 노력이 필요하다고 할 수 있다. 또한 이와 관련하여 실제로 현정부의 대북지원이 어느 정도인지를 과거 정부와 비교해 구체적으로 밝히고 막연히 지나친 규모라는 인식도 불식시키는 노력이 필요하다.<sup>57)</sup>

○ 대북관, 통일관에 대한 홍보

56) 정석홍(2001), "대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 및 공감대 형성 방안 -효율적인 통일교육홍보 방법론을 중심으로-", 민주평화통일 자문회의 주최 교육홍보분과위원회 제 47차 회의자료, pp.7~9.

57) 정천구(2001), 전개논문, p.10.

이는 대북문제와 관련해서 불필요한 혼란을 방지하기 위해서 필요하다. 오늘날 우리 사회에서는 정부가 대북포용정책을 발표함에도 불구하고 통일과 북한에 대한 이해에서 상당한 인식의 격차를 보이고 있으며, 어느 정도 혼란스러움마저 느끼게 하고 있다.

아직도 북한을 보는 시각은 주적에서 동반자까지, 그리고 통일을 보는 관점은 흡수통일에서 연방제까지 너무 광범하며 모순되므로 한 인식이 난무하고 있다. 이러한 상황에서 우리의 대북관과 통일관에 대한 바른 인식을 심어줄 필요가 있다.

예를 들어 북한 주적론(主敵論) 문제에 대해서는 “북한이 우리를 적으로 간주하고 있으며, 그들이 전쟁을 구사할 군사능력을 충분히 보유하고 있는 상태에서 군사적으로 우리의 적”임에 틀림없으나, 한편으로는 통일공동체를 이루어나가야 할 형제라는 이중적 현실인식이 필요하다. 아울러 바로 이러한 북한의 적대성을 감소시켜가며 공존과 동반자관계로 이끌어나가고, 궁극적으로 평화통일을 달성하는 것이 우리의 전략이라는 점을 상기시키며, “적대적 형제”라는 현실과 “동반자관계로의 유도”라는 미래 인식 위에 대북관이 자리잡게 하는 것이 필요하다.<sup>58)</sup>

#### 4) 안보 불안감의 해소

안보문제는 통일정책과 떼어놓을 수 없다. 우리의 대북포용정책의 3원칙에 있어서도 북한의 도발 불용이 강조되어 안보를 튼튼히 하면서 대북포용정책을 추구하겠다는 점을 분명히 하고 있다. 그러나 국민들 중에는 현정부가 안보문제를 소홀히 하고 있다는 여론이 있다. 남북화해 진전에 비례하여 국민의 안보의식은 해이해지고 조명록 특사의 방미 등 북미접근이 진행되고 있는데 남북한간의 긴장완화와 군사적 신뢰구축 성과는 미미하다는 인식으로 인한 불안의 표출이라 할 수 있다.

단순 논리상으로 볼 때 군사적 대치라는 측면을 강조하면 화해와 교류협력의 진전에 장애가 되기 쉽고, 화해·협력만을 강조하다 보면 안보가 해이해 지기 쉽다. 그러나 안보와 화해·협력의 이중적 구조를 가진 것이 한반도의 현실이며, 그것을 모순으로 인식하지 말고 상호 보완적인 관계로 인식하는 것이 필요하다. 안보상의

58) 이종석(1999), 전계논문, p.17.내용을 재구성함

정세가 안정되어야 남북양측이 서로 안심하고 화해와 협력을 진전시킬 수 있다. 다른 한편으로 화해·협력이 진전되면 군사적 대결의식도 쌍방간에 완화되고 군사적 신뢰구축 조치를 발전시킬 수 있어서 안보에 도움이 된다.

냉전시대의 안보가 최대한의 억지력을 확보하여 전쟁을 저지하는 것이었다면 화해협력시대의 안보는 상호위협을 감소시켜 안보를 증진한다는 것이다. 이러한 새 안보개념에 대한 국민적 이해를 넓히는 것이 부분적으로 안보불안감을 해소하는데 도움이 될 것이다.

따라서 안보문제에 있어서 긴장완화 조치를 취할 때 우리는 반드시 북한에 이에 상응하는 조치를 요구해야 하고, 국민들이 볼 때 그러한 조치가 상호적이어서 전쟁위협을 줄이고 안보를 증진시키는 것이라고 납득이 가도록 해야 한다.<sup>59)</sup>

## 5) 자유로운 토론과 여론 형성 분위기 조성

최근 한국 사회에서 지식인은 물론 언론이 북한체제와 인권을 비판하고 북한의 대남정책과 6·15 남북공동선언의 문제점을 지적하면 남북화해, 협력과 통일을 반대하는 세력으로 비난을 받는 경향이 있다. 그러나 정부가 대북정책에 대한 지지를 얻기 위해서는 자유로운 토론과 여론 형성이 보장되어야 한다. 만약 정부가 한국 사회에서의 비판에 대한 북한의 과잉반응만을 우려한 나머지 활발한 토론과 비판을 꺼려한다면 이는 스스로 자유민주주의 체제의 우월성을 부정하는 결과를 가져오고야 말 것이다. 한국 사회의 건전한 비판정신은 오히려 한국 정부의 대북 협상력을 강화시킬 것이다.<sup>60)</sup>

## 6) 초당적 협력

대북정책은 어느 분야보다도 국민적 합의 형성과 초당적 협력이 필요한 분야이다. 특히 야당의 협조는 필수적이다. 지금처럼 포용정책이 본격적으로 가동되고 있으며, 주변국가들도 폭넓은 지지를 보내고 있는 상황에서 야당이 이를 강력하게 반대하고 있는 것은 불행한 일이다. 이러한 현상은 야당설득에 실패한 정부에게 1

---

59) 정친구(2001), 전계논문, pp.11~12.

60) 송종환(2001), 전계논문, pp.53~54.

차적 책임이 있다. 이 현상을 극복하기 위해서 정부는 보다 적극적으로 야당에게 정책협조를 요청하고, 충분한 대북정보를 제공하여야 한다. 특히 대북문제에서 야당이 일정한 역할을 할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 요컨대 대북포용정책은 특정 지도자나 특정 정파의 소유물이 아니라 이 시대의 우리가 달리 선택할 수밖에 없는 모든 정치세력이 공유하는 최대공약수가 되어야 한다. 이렇게 됨으로써 포용정책의 성과가 특정 정치세력의 정치적 승리가 아닌 모든 정치세력과 사회세력의 공동의 결실이 될 것이라는 믿음이 일반화 될 수 있도록 해야한다.<sup>61)</sup>

## 2. 2차 정상회담의 개최 및 후속 대화진전

### 1) 제 2차 정상회담의 전망과 과제

제1차 정상회담 이후 남북은 남북공동선언을 충실히 이해하였으며 그 내용을 일관성 있게 추진하여 국내외적으로 많은 성과와 긍정적인 평가를 받았다. 그런데 2001년에 들어오면서 대북포용정책 및 접근속도에 제동이 걸렸다.<sup>62)</sup> 그런 이유는 여러 가지로 평가할 수 있으나 가장 대표적인 것이 미국의 보수정책을 들 수 있다. 최근 국제정세가 역동적으로 변하고 있으며 특히 한반도 주변 4강의 외교전이 활발하게 전개되고 있다. 역내 국가들간의 정상회담이 빈번해졌고 새로 등장한 부시 행정부는 클린턴 행정부와 달리, 미국의 국익 우선과 '힘에 입각한 외교'를 강조하면서 북한에 대한 보수·강경책을 주장하면서 남북관계에 영향을 미쳐 대북정책을 어둡게 하고 있다는 주장이다.<sup>63)</sup>

그렇다면 이런 상황에서 대북정책의 희망을 밝게 할 수 있는 것은 제 2차 정상회담이 개최이다. 그러나 제2차 정상회담을 놓고 많은 말들이 오가고 있는 것이 사실이다. 김정일 위원장이 서울 답방과 제2차 남북정상회담이 과연 이루어질 것인가? 김정일 위원장은 남북한 국민 모두와 전세계 사람들에게 한 약속을 지킬

61) 이종석(1999), 전개논문, p.16.

62) 백학순(2001), "제2차 남북정상회담과 남북관계 변화 전망",민주평화통일자문회의주최 새로운 남북관계 어떻게 대처할 것인가에 관한 세미나 주제 발표 자료, p.11.

63) 전인영(2001), "한반도 평화체제 구축을 위한 정책과제-변화하는 주변국관계 어떻게 대처할 것인가-", 민주평화통일자문회의 주최 안보환경 변화와 최근의 남북관계 에 관한 세미나 주제 발표 자료, pp.13~14.

것인가? 가 큰 등 여러 이슈가 등장하고 있다. 이 문제와 관련하여 많은 대북관련 학자들이 2차정상회담에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 그 이유로는 다음과 같다.

첫째, 김정일 국방위원장의 서울답방과 제2차 남북정상회담은 우리 국민과 미국 정부가 북한의 행동을 재평가하고 북한에 대한 신뢰를 쌓기 시작할 수 있는 매우 중요한 계기가 될 것이다. 그러므로 북한의 입장에서는 부시정부의 대북 강경발언을 막기 위해서라도 2차 정상회담을 꼭 성사시킬 것으로 본다.

둘째, 북한은 지금 경제회복을 위해 중국 상하이로 방문하는 등 많은 관심이 고조된 있는 상황이다. 이런 이유로서 경제회복을 이룩하고 체제위기를 극복하기 위해서는 적극적인 남북관계 및 대외관계의 개선만이 유일한 해결책을 잘 인식하고 있기 때문 대화에 응하게 될 것이다.

셋째, 우리는 무엇보다도 남북정상회담과 남북공동성명으로 도래한 새로운 시대가 우리 민족에게 역사적으로 드물게 주어진 기회라는 것을 명확히 인식하고 있기 때문 이 기회를 결코 놓치려고 하지 않을 것이다. 그러므로 제2차 정상회담은 반드시 성사될 것이다.

그렇다면 이런 이유로 앞으로 개최될 제2차 남북정상회담은 어떤 목표를 가지고 어떤 방향으로 추진 되어야 하는지 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제2차 남북정상회담의 목표는 '한반도에서 군사적 긴장완화 등을 통한 평화 정착의 틀이 마련해야 하고 남북화해·협력을 심화시키며 남북대화의 제도화를 달성하는 것이어야 한다. 이를 위해 남한은 2차 정상회담에서 한반도 평화·안보 문제에 대해 높은 비중을 두고 김정일 위원장 답방시 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 이룩하고 장차 평화정착의 틀을 마련하는 내용을 공동선언문에 포함시켜야 할 것이다.

둘째, 교류·협력문제에 대해서는 남북관계 진전의 큰 틀 속에서 교류·협력을 발전시키기 위해서는 법적·제도적 장치를 마련하고 파급효과가 큰 사업을 우선적으로 실시해야 할 것이다.

셋째, 인도적 문제에 있어서는 생사확인, 우편물교환, 면회소 설치 등 제도화를 요구해야 할 것이다.

넷째, 대화 제도화에 대해서는 정상회담뿐만 아니라 분야별 장관급회담, 적십자회

담 등 회담의 정례화와 제도화를 통해 남북관계를 제도화하고 이를 통해 남북연합 형성의 기반을 조성할 수 있도록 진행되어야 할 것이다.

만일 김위원장의 서울 답방과 제2차 남북정상회담이 이루어져서 위에서 언급한 여러 분야에서의 진전이 있게 되면 남북관계 개선은 거의 '제도화' 수준에 도달할 것이다. 그렇게 되면 앞으로 한반도에서 전쟁의 위협 제거, 평화 확보 민족의 평화통일을 기약할 수 있을 것이다. 또한 우리는 동북아 지역에서 새로운 국제질서를 형성하는데 중요한 역할을 할 수 있게 될 것이다.<sup>64)</sup>

우리는 한반도와 한반도 주변의 국제사회에 탈냉전시대에 걸맞는 새로운 '21세기 질서'를 창출하는데 있어서 핵심적인 역할을 담당하여, 한반도 주변 강국들간의 관계가 정립되어 그것이 우리민족에게 21세기 질서로서, 즉 '외세'로서 강요되기 전에, 우리는 민족문화와 한반도문제를 해결하는데 주도권을 쥐고 민족의 운명을 개척하여 세계 속에 우뚝 서게 될 것이다.

## 2) 후속대화의 진전을 위한 향후과제

과거 냉전기 북한의 협상은 남한과의 경쟁에서 이기기 위한 공격의 수단이었고, 남한에 대해 협상상대로서의 정당성을 인정하지 않음으로써 북한은 남북한간에 균형협상보다는 불균형협상을 추구하였다. 따라서 협상에 의한 합의도출은 기대하기 어려운 것이었고 북측에 불리한 경우에는 합의한 사항이라도 이를 파기하거나 이행하기를 거부하였다. 그러나 정상회담에서의 북한 협상전략은 고협력과 저갈등을 따르고 있으며 회담은 균형협상의 양상을 띠었다. 협상의제를 조작하는 전술이나 단계별, 상황별로 선택하고 사용하는 전술 등 북한의 협상 전술은 어느 정도 지속성을 보이고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 협상전략에서는 상당한 변화를 보이고 있는 바 남한과의 회담을 정치적으로 이용하고 있지 않으며, 구체적이고 의제 중심적인 진의회담을 진행하면서 협상을 문제해결 또는 실익을 얻기 위한 방편으로 이용하고 있다.<sup>65)</sup>

또한 6·15남북공동선언 이후 지금까지의 대화를 회고해 보면 북한이 원하는 분

64) 백학순(2001), 전계논문, pp.11~13.

65) 정상정(2000), 전계논문, pp.77~78.

야의 대화는 진행되고 그들이 원하지 않는 대화는 진행되지 않는 양상도 전개되었다. 대화와 신뢰의 기초라고 할 수 있는 군사적 긴장완화와 평화체제 구축에 관한 대화는 시작도 되지 않았다.<sup>66)</sup> 이처럼 북측의 협상전략과 태도가 변화하고 있는 상황에서 한국정부가 남북대화를 주도적으로 이끌어가면서 화해협력을 공고화시키기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 점을 고려해야 할 것이다.

첫째, 한국정부는 한 회담에서 남북간의 모든 현안을 의제로 설정하여 단기간 내에 합의를 도출하려는 비전략적 입장에서 벗어나 단기적 및 중장기적 목표를 설정해서 단계적으로 목표를 관철해나가는 전략적 입장을 견지해야 할 것이다. 그러기 위해서는 북한체제의 특성과 기존 전략을 검토하여 단기적으로 풀 수 있는 과제와 중장기적으로 해결해야 할 과제를 명확히 구분하고 현실성 있는 회담 목표를 수립하는 작업이 선행되어야 한다.

둘째, 남북한 체제상의 차이가 상이한 회담전략을 가져온다는 사실을 염두에 두고 북측의 회담전략에 대한 대응방안을 수립해야 할 것이다. 예를 들어 남한 정부는 제1차 장관급 회담의 북측 수석대표로 아시아·태평양평화위원회 김용순 위원장이나 송호경 부위원장이 나올 것을 기대했었다. 그러나 북측이 수석대표로 98년 베이징 '차관급' 회담에 수석대표로 나왔고, 99년 6월에는 남북 차관급 회담을 성사시킨 비공개 접촉을 담당했던 전금진(일명 전금철) 내각 책임참사를 통보하자 그를 장관급으로 볼 수 있느냐를 두고 남한 정부 내에서 논란이 벌어졌었다. 결국 통일부는 7월 27일 오전에 통보한 명단을 오후 늦게 서야 마지못해 공개하면서 "전금진은 72년 남북조절위 북측 대변인을 맡았고, 88년 국회회담 준비접촉 단장을 맡는 등 장관급에 해당한다"고 애써 강조했다. 그런데 통일부이 이 같은 잘못된 상황 인식과 대응 자세는 국내에서 북한당국이 한국정부를 무시하고 한국정부가 북한에 대해 '저자세'로 임한다는 비판을 불러일으킬 소지가 있는 것이었다.

기본적으로 남한은 정부에서 주요 정책을 결정하고 집행하는 시스템을 가지고 있지만 북한은 수령 중심의 당-국가 체제로서 당이 주요 정책을 결정하고 국가는 실무적인 집행을 주로 담당하는 체계를 가지고 있기 때문에 우리 나라의 정부에 상응하는 국가기관이 존재하지 않는다. 보다 구체적으로 지적하면 남한의 장관 또

---

66) 송종환(2001), 전개논문, p.32.

는 차관에 상응하는 권한을 가진 직책이 북한에는 존재하지 않으며 특히 남한의 통일부 장관직처럼 남북한관계를 관장하는 직책은 조선로동당에만 있고 내각에는 존재하지 않는다. 북측 단장인 전금진이 전금철 아태평화위 부위원장겸 조선로동당 중앙위원회 통일전선부 부부장과 동일 인물이라는 사실은 그가 남한의 통일부 장관처럼 대남사업을 실질적으로 관장하는 인사라는 것을 말해준다. 전금진의 위상과 관련하여 중요한 것은 그가 과거에 차관급 회담에 나왔다는 사실이 아니라 2000년 7월말 장관급 회담의 단장으로 나왔다는 사실이다. 이것은 그가 새로이 장관급의 권한을 위임받았음을 말해주는 것이다. 전금진의 위상을 놓고 긴급 관계기관 대책회의를 소집했던 통일부와 일부 언론의 우려는 회담이 진행되면서 곧 사라지게 되었다. 이 같은 사실은 남북한의 체제와 권력체계상의 차이에 대한 물이해가 불필요한 오해를 빚어낼 수 있음을 시사하는 것이다. 북한이 전금진 책임참사를 장관급 회담의 북측 단장으로 내세운 것은 정상회담까지 수용한 상황에서 남한당국을 무시해서가 아니라 전단장이 28년 경력의 베테랑 회담 일꾼이라는 사실을 중요하게 고려한 실용주의적 결정이었다고 보아야 할 것이다. 28년의 협상 경력은 전금진 단장에게 남측의 초보 수석대표인 박재규 통일부 장관과의 회담에서 북측의 남한에 대한 경제적 열세에도 불구하고 회담을 당당하게 이끌어가게 하는 자원이 되었음이 분명하다.

셋째, 남북한의 권력체계와 회담전략이 상이한 상황에서 우리는 대북협상을 이상론 또는 당위론적 입장에서 접근하는 것이 아니라 현실주의적, 실용주의적 입장에서 접근할 필요가 있다. 북측은 전금진의 회담 경력을 고려해서 과거에는 그를 차관급 회담의 대표로 내세웠지만 현재는 장관급 회담의 대표로 내세우고 있고 대남 공작에 관여해 온 김용순 비서에게 특사의 직책을 위임하였다. 이처럼 북측의 유연성에 상응하여 우리측도 유연성을 발휘하는 것이 필요하다. 현재 남북한간에 진행되고 있는 각종 회담의 우리측 수석 대표들을 보면 북측에 비해 상대적으로 남북협상 경력이 크게 뒤떨어지거나 거의 부재한 경우가 많다. 그 결과 북측에 경제적 지원을 하는 쪽은 남측인데도 불구하고 우리의 협상태도는 '저자세'로 비치는 상황이 발생하게 된다. 결국 경제력과 협상력은 비례하지 않는다는 논리를 항상 상기하면서 효율적 협상진행을 위해 우리도 북한처럼 남북협상 전문가와 경력자를 회담 전면에 내세울 필요가 있다.



넷째, 협상 전문가의 적극 활용과 함께 장기적 관점에서 회담 전문가를 양성하는 것도 매우 중요하다. 북측은 이미 장관급 회담과 적십자 회담에 이른바 386세대를 과감하게 포함시켜 미래의 협상에 대비하는 치밀한 준비태도를 보여주었다. 제 1차 남북장관급 회담의 남측 대표단이 모두 50대로 구성된 데 비해 북측 대표단은 30대 후반부터 60대 후반까지 다양한 연령분포를 보였는데 이는 협상 전문가의 양성과 협상 경험의 전수에 있어서 북측이 우리보다 앞서 있음을 입증하는 것이다. 한국정부도 통일부 남북대화사무국이나 국가정보원 해당 부서의 젊은 실무자들을 각종 회담에 참여시켜 훈련시키는 것을 진지하게 검토할 필요가 있다.

다섯째, 남북대화의 순항을 위해서는 회담외적 저해요인도 하나하나 극복해나갈 필요가 있다. 국내의 냉전적 대북 인식을 극복하기 위해서는 북한체제와 사회에 대해 있는 그대로 소개하고 현실적 남북관계 개선 방안을 제시하는 것이 필요하다. 북한에 대해 사실적으로 소개하고 교육하기 위해서는 북한관련 정보와 자료의 보다 과감한 공개가 이루어져야 할 것이다. 한국정부가 통일부 및 국정원과 연관되어 있는 북한·통일 문제 관련 연구기관을 적절히 활용하지 못하고 있는 것도 대북 협상력 부재와 무관하지 않을 것이다.

### 3. 교류협력 활성화와 인도적 문제해결

#### 1) 남북교류협력의 활성화 방안

남북간 경제공동체 구성은 일차로 적극적인 남북간 경제교류와 협력을 전제로 하며 이러한 의미에서 통일로 향하는 피할 수 없는 하나의 과정이다. 이하에서 현재 진행되고 있는 남북간의 경험의 현실을 바탕으로 이를 유지 내지 확대 발전시킬 수 있는 구체적 방안을 중심으로 몇 가지 정책과제를 제시하고자 한다.

##### (1) 제도적 측면의 활성화 방안

남과 북은 서로 상이한 체제를 운영하는 관계로 경험에 대한 규정과 제도가 상이하야 이를 극복해야만 경험이 활성화될 수 있다. 남북경협 활성화를 위한 제도적인 측면을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 관련제도·장치 마련 및 정비를 통한 지원효과의 제고이다. 자본, 설비 등이 이동이 수반되는 협력사업의 경우 문제 발생 시 많은 손실이 발생할 수 있으므로 제도적 장치 마련을 통하여 중소기업에 안정적인 사업여건 제공이 필요하다.

특히 대북 경협사업 추진 시 남북한간에 분쟁이 발생할 경우 이를 해결할 수 있는 방안도 강구되어야 하겠다. 이를 위해서는 남북한 공동으로 분쟁 조정기구를 설립하여 운영하는 것이 바람직하나 북한이 현실적으로 수용하기가 어려울 것이다. 따라서 분쟁조정기구는 현재 대북 투자를 적극적으로 하고 있는 중국, 일본, 러시아 등과 공동으로 구성하는 것이 실현 가능성도 높고 효과적일 것이다.

둘째, 중소기업 대북 경협 추진기구의 조직이다. 단순한 물자교역은 중개상(중국, 홍콩, 일본, 등이 교포)을 통하여 추진해도 가능하기 때문에 별 어려움이 없으나 투자를 중심으로 하는 대북 경협사업은 정보력과 능력이 부족한 중소기업이 독자적으로 추진하기에 많은 한계를 가지고 있으며 이는 경협 활성화를 제약하는 주요한 요인이 되고 있다. 따라서 중소기업의 북한진출과 관련하여 제반업무 수행과 창구 역할을 수행할 수 있는 체제를 구축할 필요가 있겠다.

## (2) 금융·세계상의 촉진방안

남북경협 활성화를 위하여 우리기업의 대북진출을 위한 금융·세계상의 시스템을 구축해야 한다.

첫째, 금융지원을 통한 적극적인 대북경협 활성화 유도이다. 대북경협 사업의 양적인 확대 및 협력형태가 복잡할수록 상대적으로 위험이 높아지는 동시에 우리 중소기업의 자금부담 또한 증대되고 있다. 즉 단순교역에서 위탁가공 교역으로, 다시 투자진출로 협력형태가 발전해가고 있다. 현재의 협력방식 중 가장 활발히 진행되고 있는 위탁가공의 경우도 그 동안의 단순한 '원부자재 제공방식'에서 '설비까지 제공하는 협력'이 증가하는 추세에 있어, 점차 자금수요의 증가가 예상된다.

따라서 대북경협을 추진하는 중소기업체에 금융을 지원할 수 있는 장치가 시급히 마련되어야 한다. 남북경협기금 확대를 위한 재원확충 방안을 적극 검토할 때가 왔다. 중소기업정책자금(중소기업구조조정자금)의 일부를 대북 경협사업 추진업체에 적극 지원하며 북한에서 가공 생산하기 위한 원부자재 구입에 대한 부가세 면제 등 세계지원도 있어야 하며, 아울러 대북사업에 대한 보험혜택도 필요하다. 수출보험공사의 '시장개척보험', '해외투자보험' 대상에 대북 경협사업도 포함되

어야 할 것이다.

둘째, 물류비와 북한의 하역능력 제고를 위한 건설비용의 지원방안이다. 설비를 반출하는 대북경협은 많은 물류비가 소요되고 때로는 신속한 부품과 원자재의 투입이 필요한데 이에 대한 여건이 조성되어 있지 않는 관계로 수송의 신속성과 물류비를 절감할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

물류 문제는 정부의 지원으로 가시적인 효과를 볼 수 있는 가장 현실적인 부분이기도 하다. 물류비와 북한의 하역능력 제고를 위한 건설비용 일부를 「남북경협기금」 등으로 지원해주는 방안을 모색할 필요가 있다. 업계에서는 물 동량이 늘어날 때까지 협력기금으로 운영비의 일정 부분에 대한 한시적 보조금을 지급하거나, 정부 지원 하에 해운회사를 운영하는 방식 등을 적극 요청하고 있는 것이 현실이다.

### (3) 남북경협기금의 활용방안

1999년 8월 1일 제정된 「남북협력기금법」에 의해 설치된 남북협력기금은 남북간 상호 교류와 협력사업을 지원하여 남북경협의 촉진과 민족공동체 회복을 촉진하기 위한 목적을 가진 기금이다. 그런데 1999년 현재 조성된 기금은 약 7천억 정도 되는데 이중 대부분이 정부출연금이고 민간출연금은 불과 5억여원에 불과하며 집행된 기금도 대부분 대북 쌀 지원, 유엔의 대북 지원사업 참여 등 간접적인 방법에 국한되어 있다. 이 때문에 남북경협의 핵심을 이루어야 할 민간분야의 대북 경협사업에는 아무런 촉진효과가 없어서 이 기금의 성격에 대한 논란이 일고 있다.

1998년 우리나라가 IMF 위기로 어려움을 겪음에 따라 남북경협도 주춤하면서 경협활성화를 위한 촉진방안의 하나로 남북경협기금을 활용하자는 논의가 활발해졌다. 남북간 무역협정이나 투자보장협정과 같은 법적·제도적 장치가 마련되지 않은 관계로 대북투자의 위험성이 매우 크고 이러한 장애를 부분적으로나마 해소할 장치로 남북경협기금을 활용하자는 제안도 있다. 또한 해상운송의 구조적인 문제로 인하여 남북간 교역의 물류비가 지나치게 높는데 이에 대한 보조금을 지급하여 남북교역을 촉진하자는 주장도 제기되고 있다.<sup>67)</sup> 남북간 물품의 반출입 자금이

67) 이광희(1994), "경협활성화를 위한 기금 지원 및 활용방안", 「통일경제」, 현대경제연구원, pp.15~20.

나 대북 임가공사업을 추진할 때 이 자금을 활용할 수 있게 하고 민간기업이나 유관관계 등에서 농산물 계약재배, 임가공용 원자재 반출자금, 생산설비 이전자금 등에도 용자를 해주자는 의견이다.

일부에서는 현재 중소기업들이 보유하고 있는 유휴설비를 북한에 이전토록 하면서 여기에 소요되는 경비를 남북경협기금에서 지원하자는 의견도 있다. 이러한 주장들은 모두 남북경협의 중요성을 감안할 때 모두 일리가 있으며 실현만 된다면 획기적인 성과를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 기금확충방안에 대한 논의 못지않게 이 기금의 적정규모를 얼마로 할 것인지, 기금의 성격을 어떻게 규정하고 어떠한 사업을 위해서 활용할 것인지 등이 사실은 아직 명확하게 드러나지 않고 있다.<sup>68)</sup>

정부는 남북교역 참여 중소기업체의 자금난 해소를 위해서 1999년 10월 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」을 마련, 기존의 남북협력기금으로 민간기업의 대북사업도 지원할 수 있는 길을 열어놓았다. 그러나 현재 유일한 장치인 남북경협기금은 그 규모나 기능면에서 지나치게 취약하여 남북경협 활성화에 별반 도움을 주지 못하고 있다 따라서 무상지원이나 사후적인 손실보전 등 수동적인 기능보다는 민간분야의 대북교역과 투자를 실질적으로 지원하는 적극적인 기능전환과 함께 통일에 대비하여 통일비용 조달을 위한 하나의 사전준비로 활용하고 장기적으로는 통일기금으로 확대·개편하는 방안까지도 고려하는 적극적인 자세가 요구된다.<sup>69)</sup>

## 2) 사회·문화 교류 확대 방안

사회·문화 분야에서의 교류는 경제분야에서의 교류·협력처럼 단기적으로 어떤 이득을 가져오는 것을 목표로 하는 것이 아니라 남북한간의 문화적 차이에 대한 이해와 관용의 증진을 통해 장기적으로 통일 이후의 사회·문화 통합에 기여하는 것을 목표로 하는 것이다. 따라서 사회·문화 분야에서의 교류 방향을 모색함에 있어서 경제적 비용과 편익을 가장 중요한 기준으로 고려해서는 안될 것이다. 그

68) 최수영(1999), "남북협력기금 확충을 위한 제언", 「통일경제」, 현대경제연구원, pp.10~14.

69) 안두순(2000), "남북경제공동체 건설방안", 민주평화통일자문회의 주최 민족화합을 위한 남북교류협력 활성화 방안에 관한 세미나 주제 발표 자료, pp.13~18.

러나 그렇다고 비용과 효과에 대한 검토가 일절 배제되어서도 곤란하다.

금년 2월 1일 남원시와 춘향문화 선양회는 평양 봉화극장에서 창극 '춘향전'을 공연하는 대가로 북한에 1백만 달러를 지급하였다. 이 공연은 애초에 남북합동공연으로 계획되었다. 그러나 예술단이 북한에 도착해 공연을 하루 앞둔 시점에서 합동공연은 불가능하다는 입장을 통보해오에 따라 우리측이 북측이 맡기로 한 공연까지 부랴부랴 준비해 공연함으로써 공연의 질은 엄청나게 떨어졌다. 그런데 이처럼 충분한 사전준비와 철저한 협의 없이 한견주의식으로 대북사업을 추진해 큰 낭패를 본 사례를 결코 적지 않다.

물론 북한이 외부세계의 사상적·문화적 침투를 경계하고 있고 경제적 이득을 가져오지 않는 문화적 교류에 소극적이기 때문에 이 같은 결과가 초래되었다고 해석 할 수도 있겠지만 정상회담 이후 남북한간 인적교류가 현저하게 증가된 상황에서 사회·문화 교류의 방식도 바뀔 필요가 있다. 문화교류를 위해 남측이 고비용을 지불하는 만큼 교류 자체가 충실하게 이루어질 수 있도록 북측에 요구해야 하고, 북의 문화교류를 추진하는 주체들간의 협의·조정 기구 구성이 필요하며, 정부가 기구 구성을 위해 일정한 역할을 할 필요가 있다. 남측에서 협의 조정기구가 구성되어 북측과 문화교류를 위한 협상을 진행한다면 교류의 비용을 줄이거나 보다 충실한 교류가 진행될 수 있도록 북측에 압력을 행사할 수 있을 것이다. 남북 사회·문화분야 교류를 위해 정부와 민간단체가 기여할 수 있는 부분이 다르므로 초기에는 반관(半官)·반민(半民) 형태의 기구 구성이 바람직할 수 있다. 과거 동서독간의 교류시에 서독측에서 많은 경제적 부담을 졌다고 하더라도 그것은 서독 경제가 지속적 성장을 유지하면서 이루어진 것이었다. 그러나 현재 남한의 경우 경제적으로 큰 어려움을 겪고 있는 상황에서 고비용 저효율의 문화교류는 바람직하지 않으며 국민적 반발에 부딪칠 수 있다. 정상회담 이후 달라진 남북관계를 반영하여 정부는 남북한 문화교류가 제3국을 거쳐 이루어지는 것이 아니라 직접적인 통신과 왕래 및 경의선 연결지점에서의 접촉을 통해 성사될 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

그 동안 금강산 관광은 계속된 적자 누적으로 인해 많은 사람들의 비난의 표적이 되었지만 남북한의 화해와 협력 증진에 기여해온 점을 부인할 수 없다. 금강산 관광은 단순히 관광 차원에 머문 것이 아니라 남북한간 군사적 긴장완화와 경제

협력 확대 그리고 남한 국민들의 통일교육에 기여하였다. 따라서 금강산 관광을 단지 경제적인 수익성의 관점에서 바라보는 것은 매우 편협한 시각이라고 평가할 수 있을 것이다. 물론 금강산관광 사업이 가져온 남북화해의 기여를 고려하여 언제까지 적자운영을 지속할 수 없을 것이다. 금강산관광 사업에도 다른 경제협력 사업에서처럼 일방적 이익이 아닌 공동이익의 추구되어야 하고 이를 위해 사업 주체인 현대상선이 매달 북한에 지불하는 액수에 대해 북한과 재협상이 이루어져야 할 것이다. 그리고 육로 관광의 조속한 실현으로 관광 경비를 줄이는 한편 대학생들의 금강산 단체관광의 경우 정부가 일정비율의 보조금을 지급함으로써 금강산이 통일교육의 장이 될 수 있도록 정책으로 배려해야 할 것이다.<sup>70)</sup>

### 3) 대북지원 사업

북한이 국제사회에 식량지원을 요청한 이후 한국은 정부차원에서 세계식량기구(WFP)를 통해 국제적 차원의 식량지원을 동참하는 한편 국내에서는 대한 적십자사로 창구를 일원화하여 대북지원을 해왔다.<sup>71)</sup>

그러나 김대중 정부의 이런 적극적인 대북지원 만큼 북한의 태도는 우리가 기대했던 만큼 효과는 주지 못했다. 그래서 최근 국민들 의식 속에는 우리 경제가 거덜나고 있는 판에 무슨 대북지원이냐는 인식이 광범위하게 퍼지고 있고, 상호주의 원칙을 표방하면서 일방적으로 끌려 다니면서 급기야 퍼주기로 일관하고 있는데 불만이 쌓여 대북지원 전망을 어둡게 하고 있다.<sup>72)</sup> 따라서 이런 분위기들은 대북지원에 대한 새로운 방향이 모색하지 않으면 안되게 만들고 있다. 그렇다면 앞으로 대북 지원사업은 어떻게 전개 되어야 하며 이를 활성화하기 위해서는 어떻게 해야 하는지를 다음 4가지 방향으로 살펴보겠다.

첫째, 정부차원의 지원은 분야 및 규모를 한정해서 지원하며, 민간차원의 인도적 사업을 계속해서 활성화시키는 것이 바람직하다. 그리고 정부차원의 대규모 지원

70) 정상정(2001), “향후 남북관계의 발전 방향”, 세종연구소 주최 남북 정상회담과 한반도 평화에 관한 세미나 주제 발표 자료, PP.36~38.

71) 박영규(1999), “최근 북한정세와 남북관계”, 민주평화통일자문회의 주최 '99하반기 통일정세 전망과 대북정책 추진과제에 관한 세미나 주제 발표 자료, p.9.

72) 하태원, “퍼주기 공방 1억1900만 달러 VS 7억달러”, 「신동아」, 2001년 1월호, pp.239~141.

사업인 경우에는 반드시 국민적 합의를 바탕으로 추진 되어 할 것이다.

둘째, 대북 식량 지원과 관련해서는 인도주의적 지원방식에서 벗어나 북한의 잠재력을 향상시키는 발전지원 중심으로 방향을 전환하는 것을 고려해 볼 필요가 있다는 것이다. 즉 북한 식량난이 천연재해로 인한 일시적 현상이라기보다는 북한 농업의 구조적 문제로부터 기인한다는 인식 하에 농업지원 및 농업협력방안을 모색할 필요가 있다. 이와 관련하여 정부는 종자, 비료, 농기구 등 농업지원과 농업협력개발기금 제공, 농사기술이전, 계약재배 등 농업협력방안을 모색하는 방향이 지원이 훨씬 더 바람직이 될 것 같다.

셋째, 두 번째 방안과 연결되는 일환으로 다자협력 방식을 고려할 수 있을 것이다. 예컨대 농지복구, 수리개발, 산림녹화, 집단농장이 시장경제화 등을 지원하기 위해서 한국의 주도하에 미국, 일본, 중국, EU 등이 참여하는 '한반도농업개발기구 (KOREAN Agricultural Development Organization)'(가칭)의 결성을 추진하는 것도 한 방법인 것 같다. 이러한 대북 지원방안이 성사 될 경우 이는 북한문제 해결을 위한 다자주의의 또 다른 유형이 될 수 있을 것이다.<sup>73)</sup>

#### 4) 이산가족 상봉의 과제

이산가족 상봉은 처음부터 두 세번에 걸쳐 시범적으로 실시한다는 단서를 달고 시작한 것이기 때문에 당분간 4차 상봉은 기약이 없는 상태이다.

이산가족 상봉 사업의 향후 과제는 명백하다. 지금까지의 시범사업에서 제도화로 발전하는 것이다. 이를 위해서는 면회소 설치, 우편물 교환소 설치 운영이 필요한 것은 말할 것도 없다.

이산가족 상봉의 당면 과제는 다음과 같이 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 지금까지 시범사업 수준에서 시행해본 것을 정례화, 제도화 해야한다.

둘째, 숫자를 늘리고 상봉과 서신왕래를 희망하는 모든 사람들에게 원하는 때에 방문과 상봉이 이루어지도록 해야 한다. 남쪽에서 생사 및 주소 확인과 상봉을 신청한 사람만도 11만명이 넘는데 상봉자는 300명에 불과하고 생사 및 주소를 확인한 것은 남북한이 합쳐 6천명에 불과하다. 희망자에 비해 상봉 가능한 숫자가 제

73) 박영규(1999), 전개논문, pp.9~10.

한되어 있다는 점이 문제였다.

셋째, 이산가족 사업의 가장 현실적인 지향점은 개별적인 차원의 가정방문이다. 북한의 김정일 위원장은 작년 8월초에 방북한 남한언론사 사장단들에게 “내년부터는 고향방문 및 가정방문도 허용할 것을 검토하겠다”는 말을 하였다.

그밖에 개선되어야 할 문제들을 몇 가지 살펴보면, 단체상봉에서 개별상봉의 방식으로 바뀌어져야 한다는 것을 들 수 있다. 그러기 위해서는 이산가족 면회소 등에서 개별적으로 이루어지는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 그리고 경비문제에 있어서도 지금까지는 정부의 관리하에 단체로 이루어지는 행사였기 때문에 경비문제도 크게 작용하였다. 따라서 행사성이 아니라 제도화되면 판문점이나 편리한 곳에 설치된 장소에서 개별가족끼리 상봉하면 큰 예산이 들 필요가 없어진다. 그리고 북한참여자들이 체제선전에 열을 올리는 경우가 많았는데 이것도 단체 행사로 치러지기 때문에 남의 눈을 의식해서 나오는 행동인 것이다.

결국 상설면회소와 우편물 교환소를 운영하는 방향으로 이산가족사업의 방식을 바꾸어야 한다. 면회소는 지난해 6월 제1차 적십자회담에서 “9월초 적십자회담을 열어 면회소 설치운영을 협의 확정한다”고 합의했는데 아직도 지연되고 협의가 늦어지고 있다.

우편물 교환소도 있어야 한다. 한번 만나고 끝날 일도 아니고 건강 등의 이유로 매번 만나기도 어렵다. 면회소와 보완적인 시설로서의 우편물 교환소는 반드시 설치되어야 한다.<sup>74)</sup>

현재 적십자회담에서 면회소 설치장소가 문제인 것으로 되어 있지만 진짜 원인은 다른데 있다고 보아야 할 것이다. 남쪽과의 협상에서 사용할 카드가 많지 않은 북한으로서는 면회소 설치의 중요한 카드이다. 3차 상봉때 장재언 조선적십자회 중앙위원장이 “조만간 면회소가 설치될 것”이라고 한 만큼 제4차적십자 회담을 기대하지만 어떤 조건에서 북한이 면회소 사업에 적극적으로 나올지를 따져봐야 한다. 북한은 전력지원을 포함하여 대북지원을 크게 기대하고 있다.

---

74) 서재진(2001), 전개논문, pp.14~16.



## 4. 국제사회와의 협력 강화

한반도 평화정착을 위해서는 남과 북 사이의 긴장완화가 가장 핵심이긴 하지만 한반도 문제는 민족내부문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 내포하고 있다.

따라서 대북포용정책이 성공적 추진을 위해서는 우리의 주도적 노력과 함께 국제사회의 적극적인 지지와 협조를 확보하는 것이 중요하다. 이를 위해 우리 정부는 우선 북한과 우리의 우방국인 미국, 일본과의 관계 개선을 지지하며, 또한 중국, 러시아등 주변국과의 협조를 강화할 필요가 있다.<sup>75)</sup>

따라서 여기서는 주변 4강 즉 미국, 일본, 중국, 러시아와의 관계를 어떻게 활용해 한반도 평화체제를 공고히 해야 하는가를 중심으로 살펴보겠다.

### 1) 한·미간의 공조방안

남북관계의 발전과 한반도의 평화와 안정에 영향을 미치는 가장 중요한 요소 중의 하나가 미국의 대북정책이다. 1990년에 들어 북한은 심각한 경제난을 드러내면서도 강력한 정치적 리더십의 승계에 성공하고, 군사적으로 대량살상무기 개발 능력과 그 운반수단 능력을 보유하면서 미국의 군사·안보이익을 위협하는 상황을 연출하였다.<sup>76)</sup>

이에 미국은 북한의 위협에 대해서 억제를 계속하되 북한을 “있는 그대로” 포용하여 국제사회로 이끌어냄으로써 핵무기와 미사일 같은 대량살상무기와 운반수단을 포기케하려는 목표로 1994년 10월 제네바 북미기본합의를 통해 상호간에 접점을 찾기 시작하였다. 미국은 핵확산방지조약(NPT)체제의 연장을 앞두고 북한 핵무기 개발 위험을 봉쇄하는 방안들을 제안하여 관철시키고, 북한은 미국 측이 약속한 내용을 스스로 이행하기까지는 핵을 포기하지 않고 ‘동결’ 시키는 방법을 택해 양국은 ‘상호 신뢰가 없는 상황’에서 핵문제와 관련하여 자신의 국가 이익을 확보하기 위한 ‘상호방어적’이며, ‘상호타협적’인 합의를 도출하면서 클린턴 대통령이 임기를 마칠 때까지 북미관계를 지속하여왔다.<sup>77)</sup>

75) 통일부(2001), “평화와 협력의 시대로”, 남북정상회담 1주년 해설자료, 통일부, p.26.

76) 백학순(2001년 5월), “미국의 대북정책과 우리의 대응 방향”, 세종연구소 주최 남북정상회담과 한반도 평화에 관한 세미나 주제 발표자료, p.63.

그러나 2001년 부시정부가 들어서면서 북미관계를 소강상태를 보이게 된다. 새로 들어선 부시정부는 지금까지의 미북한 간의 대화 진척 사항을 염두에 두고 한반도 정책에 대한 전면 재검을 하되 북한측이 미북 간의 기본합의서를 준수할 경우 미국도 준수할 것이라는 대북강경책을 발표하게 되고, 이런 발표에 북한은 굵지 않은 반응을 보이면서 양국관계를 진전을 보지 못하고 있는 상황이다.<sup>78)</sup>

따라서 이제까지 나타난 부시정부의 대북정책 방향과 내용은 대북포용정책을 기조로 하는 한국 정부의 대북정책 방향과 어긋날 가능성이 있고 또한 부시 신정부에 대한 북한측의 반발로 앞으로 한미 공조체제는 물론 남북대화의 전망도 순탄치 않을 가능성이 예상된다. 이에 한국정부는 미국과 북한의 사이에서 중재자 역할을 잘 수행해할 할 것이다. 그렇다면 앞으로 어떻게 대응해야 할 것인가를 살펴보면

첫째, 한국정부는 6·15 남북공동선언 이후의 남북한간의 긴장완화 동향, 북한의 개혁개방 가능성 등을 이유로 신축성 상호주의를 내세워 부시대통령을 설득할 것이 아니라 차체에 북한측에 제의할 한반도 긴장완화와 평화정착방안을 제시하여 한미간의 공조체제를 협의하는 것이 바람직하다.<sup>79)</sup>

둘째, 남북정상회담에서 논의될 수 있는 안보 및 평화 관련 사항에 대해서 사전에 미국과 충분히 협의하는 것이 필요하며, 특히 북한 핵과 미사일 등 대량살상무기의 위협에 관한 문제에 대해 미국과 충분히 협의하여야 한다 미국의 북한에 대한 요구 사항을 정상회담을 통해 북한에게 충실히 전달하고 북한을 적극 설득할 것임을 미국에게 강조하는 것 또한 필요할 것이다.

셋째, 2001년 4월 1일 미국 첩보기와 중국 전투기의 충돌사건으로 북중관계에 긴장이 고조되고 있듯이 아시아지역은 앞으로 미국이 생각보다 훨씬 더 어렵고 복잡한 지역이라는 것을 미국에게 강조하고, 미국은 북한을 압박하여 북한이 중국과 항상 보조를 같이 하도록 할 필요가 없다는 것을 설득할 필요가 있다 이런 의미에서 미국의 대북정책 검토의 조속한 종결과 대북포용정책의 지속은 매우 중요하다는 것을 미국에게 강조하여야 한다.

77) 백학순(2001), 전계논문, pp.3~4.

78) 송종환(2001), 전계논문, pp.55~57 참조

79) 상계논문, pp.58~60.

넷째, 북미간에 최대 현안은 북한 미사일 문제이므로 북한에게 미사일문제를 해결하지 않고서는 북미관계에 진전이 있을 수 없다는 것을 명확히 인식하도록 강조하여야 하며, 또한 미국측에게 MD<sup>80)</sup>추진은 동북아에서 새로운 군비경쟁을 불러일으키고, 남북화해 협력에 찬물을 끼얹으며, 러시아, 중국 및 북한이 안보적인 면에서 서로 단합하도록 유도하여 장기적으로 미국의 지도력에 상처를 줄 수 있음을 명백히 밝힐 필요가 있다.<sup>81)</sup>

## 2) 일본과의 협조방안

미국에게 있어서 일본은 동북아에서 전략적으로 가장 중요한 국가이다. “쌍무적 관계에서 일본만큼 중요한 나라는 없다”고 누차 강조할 정도로 냉전 후 새로운 동북아 지역 질서를 형성하는 데 있어 일본은 미국의 ‘당연한 동반자’라고 천명되고 있다. 따라서 북한이 미·일과 적대적 관계로 있는 한 북한이 개방과 개혁의 길로 나오는 데 한계가 있을 수밖에 없으며, 남북관계의 실질적인 진전도 어렵다.<sup>82)</sup> 그러나 북일 국교정상화가 되면 북한이 동아시아 국제질서에 책임 있는 일원으로 참가함을 의미하기 때문에 일본의 자본과 기술을 북한에 지원함으로써 북한의 개혁, 개방에 많은 영향을 끼쳐 대북포용정책의 성공적 추진에 기여할 수 있다.

지금까지 북한과 일본은 식민지 지배에 대한 사죄와 보상문제, 관할권 문제, 북한의 핵문제, 납치사건 등 주요 4가지 문제를 놓고 수교의 쟁점이 되어왔다. 북한과

80) 올해 초 부시정부가 등장하면서 미사일방어망 구축(BMD: Ballistic Missile Defense System)을 계획하면서 국제적인 관심이 부상하고 있다. BMD는 사실 지난 1980년 레이건 정부가 추진했던 전략방위구상(SDI: Strategic Defence Initiative)에 기원을 두고 있다.

그러나 클린턴 정부의 전략방위구상은 기본적으로 육상방어망 구축에 한정된 것으로 2000년 7월 제3차 요격 시험이 실패하고 그에 따른 기술적 문제를 해결하지 못한 채, 추진계획을 확정하지 못하고 부시 대통령에게 넘겼다.

새로 등장한 부시정부는 클린턴 정부의 계획을 확대해 육상방어망을 물론 해상 및 우주 방어망 구축도 추진할 것이라고 표명하였다.; 서보혁(2001년 4월), “위협과 방어사이의 국가익: 미국의 미사일방어망 계획과 동북아 정치”, 성공회대 대학교 4월 인권보고서 내용을 참조함

81) 백학순(2001년 5월), 전계논문, pp.80~82.

82) 류길재(1999), “21세기 통일의 전망과 과제”, 민주평화통일 자문회의 주최 「통일」, 21세기 회고와 21세기 전망에 관한 세미나 주제 발표 자료, p.28.

일본은 지금까지 11차에 걸쳐 수교 교섭을 해왔지만 납치 문제로 국내 여론등에 밀려 아직까지 뚜렷한 진전을 보지 못하고 있는 상황이다.<sup>83)</sup>

한국정부가 바라듯이 북일 국교정상화가 진전되어 동북아시아 냉전구조 해체에 많은 기여를 하기에는 아직 넘어야 할 장애요소가 많은 것이 사실이다. 한국정부가 바라는 신속한 북일 수교 교섭이 이루어지기 위해서는

첫째, 한국정부는 한반도 문제에 주도권을 쥐고서 한반도에서의 대북관계 개선 및 관계정상화가 갖는 명분을 계속 키워나가면서 일본정부와 의회 및 여론 지도층을 설득하고, 일본에게 이익이 될 수 있는 것을 제공해 주어야 할 것이다.

둘째, 한국이 조속히 남북관계를 개선하여 북한과 대화통로를 유지해 일본이 압박을 받도록 하여 북한과 일본이 관계가 개선되도록 해야 할 것이다.

셋째, 한국정부는 일본이 북한에 경제적으로 지원할 수 있는 정책을 객관적으로 검증해 보아야 할 것이다. 이를 통하여 일본이외의 현실적인 방안을 마련하고 이러한 방안이 국제사회에서 어떠한 실리를 가지게 될 것인지 정확히 계산하여야 할 것이다.<sup>84)</sup>



### 3) 한·중 협력 체제 구축방안

중국은 어떤 나라보다도 한반도의 안정을 원하며, 현상유지를 선호한다. 한반도와 국경을 접하고 있기 때문에 한반도에서의 혼란은 곧바로 중국에 부담을 줄 수 있기 때문이다. 또한 중국은 한반도를 사이에 두고 미국과 경쟁적 갈등관계에 있으므로 한반도 질서 변동 시 미국과 직접적으로 대치하는 상황이 재연될 수도 있기 때문이다.<sup>85)</sup>

따라서 사회주의권의 붕괴 이후 미국과 함께 북한의 미래를 결정하는 데 가장 큰 영향력을 행사하는 국가로 부각되고 있다. 1990년대 중반에 불어닥친 북한의 대기근시절에 북한을 절대절명의 위기에서 구하려고 사심 없이 손을 내민 나라가 중국이었으며, 김정일 국방위원장이 북한의 개방을 의논하고 배우기 위해 찾은 곳

83) 진창수(2001년 5월), "남북 정상회담이후의 일본의 대북정책", 세종연구소 주최 남북정상회담과 한반도 평화에 관한 세미나 주제 발표 자료, pp.83~88.

84) 상계논문, pp.95~96.

85) 류길재(1999), 전계논문, p.27.

도 중국이었다. 그리고 2000년 6월 남북정상회담 이후 일관되게 남북관계 개선을 지지해왔으며 이 회담 성공에 은근히 자신의 역할을 내비칠 수 있는 나라도 중국 뿐이었다.

이처럼 중국의 대한반도정책은 남북관계와 한반도 정세에 커다란 영향을 미치며 그 형태도 부정적이기보다는 긍정적인 모습을 띠는 경우가 많다. 물론 최근 미-중 갈등이 증대하는 가운데 중국의 한반도에 대한 영향력도 권력 정치적 성격이 짙어지기 시작하여 우려할 부분이 나타나고 있는 것도 사실이다. 바로 이러 저러한 이유로 인해서 남북관계의 개선과 한반도 평화를 증진하기 위해서는 미국 못지않게 중국과의 관계를 잘 활용하는 것이 중요하다.<sup>86)</sup>

따라서 중국과의 협력을 강화하기 위해서는

첫째, 중국의 변화하는 대북정책에 대응하여 우리는 “이해가 일치하는 부분은 확장시키고 우려할만한 부분은 해소한다”는 기초를 확립하고 이에 부합한 대응을 모색하는 것이 바람직하다. 그리고 현재상황에서 북한을 일관되게 대화의 장으로 유도해낼 수 있는 가장 유력한 국가는 중국이며, 한반도 평화를 위해서는 중국과 긴밀한 협력이 불가피하다는 현실 인식을 해야한다.

둘째, 현재 활발한 경제부분을 넘어서서 정치 외교적 차원에서도 긴밀한 한중 협력체제를 구축하기 위해서는 무엇보다도 한미일 공조체제에 대한 중국의 우려를 불식시켜주도록 노력해야 한다. 그리고 군사면에서는 북중 군사협력 증진을 우려하기보다는 그에 대응하는 한중 군사협력을 강화해 나가는 것이 오히려 적극적이며 전향적인 자세라 할 수 있다.

#### 4) 러시아와의 협력 방안

러시아는 푸틴 대통령 등장 이후 어느 정도 체계적 질서를 정비하고 경제적 안정을 달성하는 한편 다극화 실용주의 외교를 가동시키면서 대한반도 정책을 적극 화하고 있다.

러시아는 동북아 전략의 틀 속에서 다음과 같은 네 가지 정책목표를 한반도에서 추구한다. 첫째, 한반도의 비핵화지대를 도모하고 한반도의 평화와 안보유지를 통

---

86) 이종석(2001년 5월), “중국의 대북정책과 우리의 대응 방향”, 세종연구소 주최 남북 정상 회담과 한반도 평화에 관한 세미나 주제 발표 자료, pp.97~98.

하여 동북아 지역에서 강대국간 갈등을 예방하며 연해주 등 러시아 극동지역의 평화, 안정, 치안을 유지한다. 둘째, 남·북한과의 호혜적인 경제협력을 통하여 러시아 특히 극동지역의 경제발전을 도모한다. 셋째, 한국문제 해결을 배타적으로 주도하려는 미국의 태도를 반대하고 미국, 일본, 중국과 세력 균형을 유지하며, 한반도에 대한 영향력을 회복하여 국가적 위상을 높인다. 넷째, 남북한과의 협력을 통해 아·태로 진출하여 강대국 지위를 회복한다. 이런 목표들을 실현하기 위해 현재 러시아는 남북한가의 건설적인 대화를 지지하면서 북한과의 관계 정상화를 추진하는 한편, 한국과는 '건설적이고 상호보완적인 동반자관계'를 추구하고 있다.<sup>87)</sup>

러시아는 사회주의 국가이면서도 중국과는 달리 동북아 다자안보 협력 대화나 협력체제 구축에 대하여 적극성을 띠고 있다. 따라서 한국은 다자안보 협력대화 구축과 평화통일 과정에서 러시아의 협력을 쉽게 도모할 수 있다. 그렇다면 현 단계에서 러시아와의 협력을 어떻게 선용할 것인지를 살펴본다면 우리 정부는 러시아 및 중국과 협력하여 미국의 MD 추진의 명분이 되는 북한의 위협이 근거가 없음을 보여주어야 한다. 그러나 현 단계에서 러시아와의 협력이 한·미 동맹 관계에 충격을 주어서는 결코 안된다. 따라서 현 단계에서 러시아와의 협력은 미국과의 직접 충돌을 피하는 한도 내에서 동북아의 경제 협력 분위기를 조성함으로써 결과적으로 미국의 과도한 행동을 견제하는 기능적 협력을 모색하는 것이 가장 적절한 것으로 보인다. 즉 정체된 남북관계를 진전시키는 돌파구로서 호혜적인 실리추구를 기치로 내세우고 푸틴정부와 협력하여 남·북·러 3자 경제협력을 도모하는 것이 바람직하다고 하겠다.<sup>88)</sup>

---

87) 홍현익(2001년 5월), "러시아의 대북정책과 우리의 대응 방향", 세종연구소 주최 남북정상회담과 한반도 평화에 관한 세미나 주제 발표 자료, pp.119~120.

88) 상계논문, pp.130~132.

## V. 결론

본 연구는 대북포용정책에 대한 오해와 이해부족을 불식시키고, 서독의 신동방정책과의 비교를 통해 적실성 있는 시사점을 찾아내고, 이를 바탕으로 대북포용정책의 성공적 추진을 위한 방향을 제시하는 데 그 목적을 두었다.

대북포용정책은 북한붕괴론에 입각한 과거의 대북정책이 실효성을 상실한 결과 북한정권의 상대적 공고화와 더불어 분단의 고착화를 가져왔다고 인식하여 현 단계에서 당장 통일을 이루기보다는 평화공존실현을 우선적으로 추진함으로써 '평화·화해·협력의 실현을 통한 남북관계의 개선을 대북정책의 목표로 설정하여 '한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용', '흡수통일 배제', '남북간 화해협력의 적극 추진'이라는 3원칙과 안보와 협력의 병행추진, 평화공존과 평화교류의 우선 실현, 화해·협력으로 북한의 변화여건 조성, 남북간 상호이익도모, 남북 당사자 해결 원칙 하에 국제적지지 확보 및 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진 등 6개항의 구체적인 정책추진 기조를 중심으로 추진하고 있다.

그러나 현정부는 이러한 대북정책의 목표를 설정했음에도 불구하고 추진과정에서 많은 난관에 봉착하고 있다. 북한은 한국정부의 대북정책에 극도의 경계심을 보이고 있고 한반도 냉전구조 최대 당사국인 미국도 분명한 태도를 보여 주고 있지 못하고 있다. 이것은 대북포용정책이 서독의 신동방정책과 기본발상에서 있어서 유사성을 보이고 있으나 독일문제와 한반도 문제의 상이성으로 말미암아 정책상의 문제점이 내포하고 있기 때문이다.

따라서 본 논문 III장에서는 대북포용정책과 서독의 신동방정책을 비교해 살펴보았다. 그 결과 정책목표와 추진시기, 추진방향 등에서 유사성을 보이고 있고 또한 정책에 대한 정부와 야당의 반응 또한 유사성이 있다. 그러나 집권여당내의 반응과 통일문제에 대한 접근 방법 등에서는 차이를 보이고 있으며, 비판세력에 대한 정부의 대응과 상호주의의 적용방법 등에서도 차이가 있음을 알 수 있었다. 그래서 III장 마지막 절에서는 앞에서 제시한 비교를 바탕으로 서독의 신동방정책이 대북포용정책에 주는 시사점을 다음 세 가지 방향에서 찾아보았다.

첫째, 국내 정치여건을 조성하기 위한 시사점은 독일은 여야간 의견차이가 적었

던 만큼 국민들도 적극적으로 지지를 함으로써 국민적 합의가 형성되었다는 점이다.

둘째, 동서독 경제교류협력 사례가 주는 시사점은 분단국 사이 경제교류가 이루어지기 위해서는 흡수통일이 되지 않는다는 전제조건이 충족되어야 한다는 점이고 사회·문화 분야에서 시사점은 교류가 활성화되기 위해서는 법적 제도화가 마련되어야 한다는 점을 들 수 있다.

셋째, 국제적 차원에서 시사점은 국제환경에 능동적으로 대응하며 국제환경을 조성하기 위한 정책목표가 선정되어야 하며 주변국과의 효율적 연계 방안이 마련되어야 한다는 것이다.

IV장에서는 앞장에서 찾은 시사점을 바탕으로 대북포용정책의 성공적 추진을 위한 전략을 다음 4가지 방향으로 제시해 보았다.

첫째, 대북포용정책 성공을 위해서는 무엇보다도 국민적 공감대가 필요하다. 국민적 공감대를 형성하기 위해서는 통일정책의 중도성과 경제적 실리성 확보, 효율적인 통일교육 방안이 마련, 안보불안감이 해소 방안, 초당적 협력, 자유로운 토론이 보장 등이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 2차 정상회담은 반드시 성사되어야 하며, 2차 회담에서는 한반도에서 군사적 긴장완화와 평화정착의 틀이 마련되어야 한다.

셋째, 경제교류가 활성화되기 위해서는 제도적 측면, 금융 세계상의 촉진방안, 남북경협기금의 활용방안 등이 마련되어야 하며, 사회·문화적 교류가 활성화되기 위해서는 반관·반민 형태의 협의·조정기구를 만들어 충실히 이행해야 할 것이다. 그리고 대북지원의 방향도 이제는 북한의 잠재력을 키울 수 있는 발전중심의 지원이 되어야 할 것이며, 이산가족문제도 이제는 정례화·제도화되어 단체상봉에서 개별상봉으로 전환되어야 한다.

넷째, 한반도에 평화를 정착하기 위해서는 남과 북 사이의 긴장완화가 가장 핵심이긴 하지만 한반도 문제는 민족 내부 문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 내포하고 있으므로 주변 4강 즉 미국, 일본, 중국, 러시아와의 포괄적 협상을 통한 순차적·교차적 연계 전략을 추진하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

이상으로 살펴 본 바를 중심으로 몇 가지 제언을 해보면

첫째, 앞으로 우리 대북정책이 주류는 당연히 포용정책이어야 하며, 이를 지속적으로 추진해야 한다고 생각한다. 그 이유로는 지금까지 경험으로 볼 때 포용적이



고 협력적인 자세가 더 효과가 있었으며, 비용면에서도 북한을 압박하기 위해서는 엄청난 규모의 국방비과 사회경제적 비용을 지불해야 하므로 경제적 지원과 협력을 모색해 나가는 것이 훨씬 효과가 있기 때문이다.

둘째, 대북포용정책을 추진함에 있어 그 정책이 善意性, 當爲性만 믿고 무한정적으로 북한에 대해서 무조건적 施惠的으로 나아갈 것이 아니라 북한의 반응과 주변여건을 보아가며, 탄력적으로 적용하는 선택적 포용정책이 필요하다고 하겠다.

셋째, 지금 현 상황에서 남북관계를 한 차원 발전시킬 수 있는 것은 김정일 국방위원장이 서울 답방이다. 김위원장은 미 행정부의 대북정책방향과 한국정부의 회담전략 및 남한의 경제사정등 여러 가지 요인들을 감안하여 답방 시기를 결정하려고 하고 있다. 따라서 답방을 준비하는 우리정부도 한반도 평화정착을 위해 무엇을 요구하고 무엇을 양보할 것인가에 내부입장을 미리 명확히 해야하며, 장기적 관점에서 준비를 해야 할 것이다.

넷째, 남북한 관계가 발전을 위해서는 경협 분야에서 민족공조의 심화가 필요하다고 하겠다. 그리고 경협 분야에서 지나치게 정경분리 원칙에 집착하지 말고 남북 공동 이익의 추구가 가능해질 수 있도록 정치가 경제를 지원하는 이원정경(이원정경)원칙으로의 정책전환이 필요하다고 생각한다.

마지막으로 대북포용정책이 성공적 추진을 위해 가장 중요한 것은 국민적 공감대형성이다. 그런데 국민적 공감대 형성에 가장 큰 영향력을 행사하는 것은 경제문제와 안보문제이다. 국내경제가 어렵고, 안보가 위협받는 상황에서는 결코 긍정적인 반응을 기대할 수가 없다. 따라서 국내경제안정화와 안보불안을 해소할 수 있는 방안을 마련하는 것이 중요하다고 하겠다.

**<Abstract>**

**A Study of Tasks of Kim Dae-Jung's Sun Shine Policy toward  
North Korea and solving current disharmonies  
-in relation to the comparison of West Germany's New Ostpolitik -**

**Han Hye-Jeoung**

**National Ethics Education Major  
Graduate School of Education, Cheju National University  
Jeju, Korea**

 제주대학교 중앙도서관  
**Supervised by Professor Ko Seong-Joon**

The aim of this study is to eliminate any misunderstanding of South Korea's Engagement Policy toward North Korea and to develop a new more successful Policy toward North Korea. For this to occur, it is imperative to proceed with a thorough understanding of the background and objectives of West Germany's Ostpolitik.

After Germany was reunited, only our country, Korea remains divided. So many former Korean presidents made promises to realize the reunification Korea, but they fail in their efforts. Our current president, Kim Dae-Jung knows how important reunification efforts are and took a strong engagement

---

※ A thesis submitted to Committee of the Graduate School of Education, Cheju National University in partial fulfillments of the requirements for the degree of Master of Education in August 2001

stance toward North Korea. His policy was different from any former Korean president with regard to the fact that he placed a strong emphasis upon the need for harmony and peace as the most important factors necessary to facilitate reunification. President Kim Dae-Jung's policy toward North Korea became a hot issue all over the world.

Therefore this study compares Kim Dae-Jung's South Korean Engagement Policy toward North Korea in light of West Germany's New Ostpolitik. This is being done in an effort to find similarities and differences between the two policies so a more effective reunification policy can be developed.

In this way, this study will become an effective guide for both understanding the South Korea's Engagement Policy toward North Korea and the New Ostpolitik of West Germany. This concept has been a hot issue for facilitating a new reunification policy. In conclusion, I hope these efforts will produce good teaching materials for Korean reunification Education in our schools.

## 참고문헌

### <단행본>

- 구영록(2000), 「한국과 햇볕정책」, 법문사.
- 김영탁(1997), 「독일통일과 동독재건과정」, 한올아카데미.
- 김일무(1995), 「독일통일과 남북통일」, 문왕사.
- 김학성(1995), 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구」, 민족통일연구원.
- 김학준(1996), 「북한 50년사」, 두산동아.
- 귀도 크눔(2000), 「통일을 이룬 독일의 총리들」, 안병익 역(2000), 한올.
- 동북아평화연구회(1999), 「국민의 정부 대북포용정책」, 밀레니엄북스.
- 빌리브란트(1989), 「빌리 브란트」, 정경섭 역(1990), 하늘땅.
- 안두순(1999), 「한반도 통일·아시아 민주화·세계평화」, 아태평화 아카데미.
- 양영식(1997), 「통일정책론-이승만 정부로부터 김영삼 정부까지」, 박영사.
- 황병덕·김학성·박형중·손기웅(2000), 「신동방정책과 대북포용정책-브란트와 김대중의 민족통일 대구상」, 두리출판사.
- 황병덕(1998), 「분단국 경제교류·협력 비교연구」, 민족통일연구원.
- 김학성(1995), 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구」, 민족통일연구원.
- 김학준(1996), 「북한 50년사」, 두산동아.
- 통일문제연구협의회(1999), 「대북포용정책과 한반도 평화체제의 모색」, 통일문제연구협의회.

### <학위논문>

- 조성달(2000), “김대중정부의 대북포용정책 분석”, 고려대정책대학원 석사학위논문.
- 이주석(2000), “대북포용정책의 추진과 남북한 통일방안”, 인천대학교교육대학원 석사학위논문.
- 박희진(2000), “대북포용정책의 성격과 실천과제에 관한 연구”, 동아대학교교육대학원 석사학위 논문.
- 강용성(2000), “북미간 협상과 한국의 대북포용정책의 관계”, 건국대행정대학원 석

사학위논문.

김경근(2000),“대북포용정책에 관한 연구”, 중앙대학교 행정대학원 석사학위논문.

정홍포(2000),“대북포용정책의 실효적 방안 연구 -레이건·브란트 정부의 성공한 탈냉전 정책과 관련하여-”, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문.

### <학술논문집과 정기간행물>

노경수,“클린턴 행정부의 대북정책: 한계와 전망 「계간 사상」, 1999년 봄호, 사회과학원.

홍용표(2000),“ 대북포용정책을 위한 국내정치 여건 조성 방안에 관한 시사점”, 통일연구원 주최 독일통일 10주년 기념 한·독 워크샵 자료.

고성준(1998),“북한의 사회주의 강성국가 건설과 대북정책의 과제” 민족통일연구원·제주대학교 동아시아연구소 주최 새정부의 통일정책과 통일운동의 대중화에 관한 세미나 자료.

————(2001),“남북정상회담 이후 대외 환경과 제 2기 제주 ‘평화의 섬’ 추진과제”, 제주대학교 동아시아연구소·신아세아 질서연구회 주최 남북정상회담과 동아시아 신질서에 관한 세미나 자료.

정상돈(1999),「브란트·슈미트 정부의 대동독 화해정책과 김대중 정부의 햇볕정책 비교연구」, 세종연구원.

민족통일연구원(1996),「동·서독 인적 교류 실태 연구」, 연구보고서 1996년 3월.

————(1995),「독일의 정치교육 연구-한반도 통일대비 정치교육에의 시사점 분석-」, 연구보고서 1995년 12월.

————(1995),「서독의 분단질서관리 외교정책 연구-한국 통일외교에 대한 시사점 모색-」, 연구보고서 1995년 7월

————(1998),“동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점”, 민족통일연구원·프리드리히 에버트 재단 공동주최 발표논문집.

통일부(2001),“평화와 협력의 시대로”, 남북정상회담 1주년 해설자료, 통일부.

통일원(1993),「통일문제연구」 겨울호, 통일원.

통일연구원(1986)「분단국통합사례연구」, 통일연구원.

————(1999),「통일경제」 4월호, 현대경제연구원.

————(2000),“대북포용정책의 중간평가와 향후과제”, 제 35회 학술회의 자료.

안두순(2000),“남북경제공동체 건설방안을 중심으로”, 민주평화통일 자문회의주최 민족화합을 위한 남북교류 협력활성화 방안에 관한 세미나 자료.

박영규(1999), “최근 북한정세와 남북관계를 중심으로”, 민주평화통일자문회의 주최 '99하반기 통일정세 전망과 대북정책 추진과제에 관한 세미나 자료.

양영식(2001),“남북관계 상황 및 향후 대북정책 추진방향”, 통일부 주최 제9기 해외지역협의회 회장단 회의보고 자료.

류길재(2001),“대북화해협력정책 3년 평가와 향후과제” 민주평화통일자문회의주최 제 5차 정책포럼 세미나 자료.

\_\_\_\_\_ (1999),“21세기 통일의 전망과 과제”, 평화통일자문회의주최 「통일」 20세기 회고와 21세기 전망에 관한 세미나 자료

손혁재(2001),“남북화해시대 시민사회 통일운동의 새로운 방향” 민주평화통일자문회의주최 남북화해협력시대 통일운동의 전개방향에 관한 세미나 자료.

이종석(1999),“대북포용정책의 국민합의 창출방안”,민주평화통일자문회의주최 21세기 통일을 향한 「국민대통합」의 과제에 관한 세미나 자료.

전인영(2001),“안보환경 변화와 최근의 남북관계”, 민주평화통일자문회의주최 주요 언론사 간부초청 통일문제토론회 자료.

김연규(2000),“경의선 철도연결에 따른 현안과제의 극복방안과 파급효과”,민주평화통일자문회의주최 제 4차 전문가 토론회 주제 발표 자료.

한운석(1999),“서독정부의 독일정책과 국민여론-햇볕정책에 주는 시사와 교훈”,아태평화재단.

신동아, 2000년 5월호, 동아일보사.

\_\_\_\_\_, 2000년 10월호, 동아일보사.

\_\_\_\_\_, 2001년 1월호, 동아일보사.

조선일보, “신년특집 새해 국정여론 조사”, 2001년 1월 1일.

\_\_\_\_\_, “민주-자민련, 국가보안법 개정 이견”, 2001년 1월 15일.

중앙일보, “국민통일의식조사”, 2001년 1월 3일.

송종환(2001년),“2001년 남북대화의 전망, 극복과제와 추진방향”, 「신아세아연구」 봄호, 신아세아연구소.

황병덕(1999), “독일 통일이 한반도 통일에 주는 시사점-서독의 신동방정책 중심

으로-”, 통일연구원 주최 제23회 학술회의 ‘새천년을 위한 한국의 비전’에 관한 세미나 자료.

연세대 사회과학연구소(2000), “남북정상회담과 통일전망”, 2000년 춘계학술대회 세미나 자료.

정상정(2000), “남북정상회담 후속대화 평가”, 「북한연구학회보」 제4권 제2회.

\_\_\_\_\_ (2001), “향후 남북관계의 발전 방향”, 세종연구소 제 6차 세종 국가전략 포럼자료.

서재진(2001), “남북정상회담이후 이산가족 상봉의 성과분석 및 향후과제”, 민주평화통일자문회의 주체 인권보장특별위원회 제14차 회의자료.

청천구(2001), “통일정책의 국민적 합의형성 과제와 방안”, 민주평화통일 자문회의 주최 2001년도 제2차 토론회 자료.

김영수(2000), “정상회담 이후 남북관계에 대한 중간평가”, 중앙대학교 교책 민족통일연구소주최 정상회담 후 남북관계의 변화: 중간평가에 관한 세미나 자료.

이정복(1999), “대북햇볕정책의 문제점과 극복방안”, 「21세기 민족통일에 대한 사회적 접근」, 서울대학교 출판부.

