



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2008년 2월
박사학위논문

정책변동과 일관성 영향요인 연구

- 김영삼 · 김대중 · 노무현 정부 대북정책의 비교분석 -

조선대학교 대학원

행정학과

조승연

정책변동과 일관성 영향요인 연구

- 김영삼 · 김대중 · 노무현 정부 대북정책의 비교분석 -

A Study on Influence Factor of Policy Change & Policy Consistency

- *A Comparative analysis North Korea Policy in the Administration of Kim
Yeong-Sam · Kim Dae-Jung · Rho Mu-Hyeon* -

2008년 2월 25일

조선대학교 대학원

행정학과

조승연

정책변동과 일관성 영향요인 연구

- 김영삼 · 김대중 · 노무현 정부 대북정책의 비교분석 -

지도교수 강 인 호

이 논문을 행정학 박사학위신청 논문으로 제출함

2007년 10월

조선대학교 대학원

행 정 학 과

조 승 연

조승연의 박사학위논문을 인준함

위원장 호남대학교 교수 이 원 장 (인)

위 원 조선대학교 교수 이 계 만 (인)

위 원 건국대학교 교수 허 민 형 (인)

위 원 조선대학교 교수 이 민 창 (인)

위 원 조선대학교 교수 강 인 호 (인)

2007년 12월

조선대학교 대학원

목 차

표 목차

ABSTRACT

제1장 서 론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구내용 및 방법	2
제2장 이론적 고찰	4
제1절 정책환경	4
1. 정책개념	4
2. 정책환경	5
제2절 정책과정과 참여자	7
1. 정책과정	7
2. 정책과정 참여자	8
제3절 정책변동	10
1. 정책변동 의의 및 유형	10
2. 정책변동에 관한 이론	20
제4절 대북정책 개념 및 연구경향	31
1. 대북정책 개념	31
2. 연구경향	33
제3장 분석 모형	36
제1절 정책환경	36
1. 국내환경 요인	36
2. 국제환경 요인	39

제2절 정책참여자	40
1. 대통령	41
2. 관계부처	42
3. 국회	45
제3절 대북정책	46
1. 대북정책 기조	46
2. 대북사업	46
제4절 분석틀	47
제4장 대북정책 변동 영향요인 분석	49
제1절 김영삼 정부	49
1. 정책환경	49
2. 정책참여자	62
3. 대북정책	73
제2절 김대중 정부	85
1. 정책환경	85
2. 정책참여자	97
3. 대북정책	107
제3절 노무현 정부	116
1. 정책환경	116
2. 정책참여자	128
3. 대북정책	137
제4절 평가 및 요약	147
1. 김영삼 정부	147
2. 김대중 정부	151
3. 노무현 정부	155
4. 정책변동 영향요인 비교	158

제5장 결 론	162
제1절 연구결과 요약	162
1. 정책환경	162
2. 정책참여자	164
3. 대북정책의 내용	166
제2절 시사점 및 한계	167
1. 연구의 시사점	167
2. 연구의 한계	168
참고문헌	169
부 록	183

표 목 차

표 2-1	정책과정 참여자의 영향력 정도	9
표 2-2	정책변동 유형간 비교	19
표 2-3	집행에 영향을 미치는 요인	24
표 2-4	이슈맥락과 제도적 맥락 및 이익집단 위상변동	27
표 4-1	김영삼 정부 연도별 소득 및 경제성장률	51
표 4-2	김영삼 정부 대북정책 관련 장관	67
표 4-3	국회 정당별 의석	72
표 4-4	역대정부의 대북정책 비교	74
표 4-5	김대중 정부 연도별 소득 및 경제성장률	87
표 4-6	김대중 정부 대북정책 관련 장관	101
표 4-7	김대중 정부 연도별 소득 및 경제성장률	117
표 4-8	노무현 정부 대북정책 관련 장관	133
표 4-9	연도별 쌀 (차관)제공 규모 및 조건	143
표 4-10	경수로 건설 공사비 국가별 분담현황	145
표 4-11	김영삼 정부 영향요인 분석	148
표 4-12	김대중 정부 영향요인 분석	152
표 4-13	노무현 정부 영향요인 분석	156
표 4-14	대북정책 영향요인 분석 종합	160

그림 목차

그림 2-1	정치체제의 특성과 정책	5
그림 2-2	정책변동 원인과 관계집단	13
그림 2-3	정책변동의 유형	20
그림 2-4	<i>Hofferbert</i> 의 모형	21
그림 2-5	정책집행과정 모형	23
그림 2-6	<i>Kingdon</i> 의 모형을 토대로 한 정책흐름모형	30
그림 3-1	분석 틀	48
그림 4-1	김대중 정부 대북정책 결정체제	105

부록 목차

부록 1	역대정부의 통일정책	184
부록 2	김영삼 대통령 연설 발췌문	185
부록 3	김대중 대통령 연설 발췌문	192
부록 4	노무현 대통령 연설 발췌문	201
부록 5	남북 교류협력 현황	209
부록 6	북핵문제의 이슈화단계 및 대북정책	212

ABSTRACT

A Study on Influence Factor of Policy Change & Policy Consistency

- A Comparative analysis North Korea Policy in the Administration of Kim Yeong-Sam · Kim Dae-Jung · Rho Mu-Hyeon -

Seung-Yeon Cho

Advisor: Prof. Kang, In Ho, Ph.D.

Department of Public Administration

Graduate School of Chosun University

This study is the final result about the influence factor of policy change & policy consistency of North Korea Policy. Since 1945, the Korea peninsula is divided into south & north. They had a war for 3 years(1950-1953) and had been standing opposite each other. North Korea Policy is very important policy in South Korea Administration. Because it is a life-or-death question for the South Korea. So North Korea Policy is a matter of common interest for the mostly Korean. Meanwhile, in politics & foreign policy, many scholars have been studying about the policy of unification of Korea peninsula including North Korea Policy and North Korea of the other country. But in a field of policy, the study on the policy of unification & North Korea Policy were rare. Since 2000, the studies about North Korea Policy in a field of policy began partly. But the object of study were restrictive within short period or about one or two Administration. Therefore, the purpose of this study is finding out about influence factor of policy change & policy consistency in North

Korea Policy during three administrations.

For the purpose, I studied the theories of policy change, and examined the results of preceding studies about North Korea Policy. And I checked and found out the policy change & policy consistency of North Korea Policy. The period of case study is from the beginning of Kim Yeong-Sam's administration(2003.3) to the end of Rho Mu-Hyeon's administration(2006.12). The subjects of analysis are influence factor of policy change & policy consistency of North Korea Policy. There were policy environment, policy participation, and the basis of North Korea(objective, means, guideline)Policy. For the analysis the policy change & policy consistency, I investigated the North Korea Programs, exchange -cooperation program and the program of KEDO.

The sequences are as follows: Chapter I is introduction, it includes the objective and means of study. In Chapter II, defined concepts and studied the theories of policy change, and examined the preceding results of studies about North Korea Policy. In Chapter III, investigated the influence factor of policy change & policy consistency for design the analysis model, and shown the framework of analysis. In Chapter IV, analysis about influence factor of policy change & policy consistency of North Korea Policy of each administration, and then compared three administrations. Chapter V is conclusion.

The results of this studies are follows: First of all, policy change & policy consistency of North Korea Policy sides, Kim Yeong-Sam's administration could not maintain policy consistency, because they carried out strong policy and moderate policy by turns according to the politics situations. The other side, Kim Dae-Jung's administration could maintain policy consistency because they carried on 'Sunshine Policy' constantly under the bad condition such as IMF control. Rho Mu-Hyeon's administration have been also maintaining policy consistency to North Korea Policy because they succeeded Kim Dae-Jung's policy, which named 'Peace - Prosperity Policy'.

North Korea Programs sides, such as the program of railroad & road

connection from South Korea to North Korea, the development program of Gae-Seong industrial complex, the program of a tour Geum-Gang mountain, consignment processing trade, coming and going between South Korea to North Korea, etc, have made great progress. In my opinion it's a result of policy consistency of North Korea Policy.

The results of analysis the principle influence primary factor are follow. The primary factor of environmental influence to the change & consistency of North Korea Policy is American's policy toward North Korea. Specially, agreement or not between American's North Korea Policy to nuclear weapon and South Korea's Policy to North Korea are very important factor. In policy participator sides, the will and propensity of president who is the highest policy decision maker is principle influence primary factor. This fact shows us that president view toward North Korea is important point to the North Korea Policy.

Moreover, the basis of North Korea(objective, means, guideline)Policy is principle influence primary factor. Specially, connection between politics and economics policy can not maintain consistency of policy. Separation between politics and economics policy could maintain consistency of policy. For examples, Kim Dae-Jung's administration and Rho Mu-Hyeon's administration policy.

In conclusion, the principle influence primary factor of North Korea Policy are the will and propensity of president, American's policy toward North Korea and basis of North Korea Policy(objective, means, guideline).

Key words: North Korea policy, policy change, policy consistency, policy basis, policy environment, policy participator, exchange-cooperation

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적

1953년 정전 이후 지금까지 북한은 헌법과 노동당 규약¹⁾에 명시된 “한반도 적화통일” 완수를 위해 대남정책을 추진해 왔지만 한국의 역대정부는 북한과는 달리 한반도 평화정착이라는 대북정책을 꾸준히 추진해 왔다. 특히 1988년 2월 출범한 노태우 정부는 북한을 대결상대가 아닌 ‘선의의 동반자’로 간주하는 「7·7 특별선언」을 발표하였다. 또한 「한민족공동체 통일방안」(1989. 9.11)을 발표하고, 「남북교류협력에관한법률」을 제정(1990.9)·시행하였다. 이러한 노력을 바탕으로 제1차 남북 고위급회담이 1990년 9월 서울에서 개최되었고, 1992년 2월 평양에서 개최된 제6차 회담에서는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(기본합의서)와 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」 및 「분과위원회 구성·운영에 관한 합의서」가 발효되었다(통일백서, 2004: 9-10).

1991년 냉전구도의 와해와 미국주도의 세계질서가 재편되는 과정에서 북한은 체제유지와 생존을 위해 핵카드(1993. 3)를 들고 나왔다. 북한의 핵카드는 동북아의 정치·군사정세에 커다란 반향을 일으켰다. 급기야 미국과 북한간의 핵협상을 통해 제네바 협약(1994. 10)을 이끌어내고 대북경수로 사업을 추진하게 되지만, 북한의 핵개발 추진과 미국과 마찰로 핵사찰이 무산되면서 경수로지원 사업은 중단(2006. 5)하기에 이르렀다. 이러한 대내외적 환경변화 속에서 김대중 정부는 대북 포용정책을 일관되게 추진하여 남북 간의 정상회담개최(2002.6.15), 교류협력의 확대, 경의선·경원선 복원(2000.9.18), 금강산관광사업(1998.11.18)등을 추진하여 남·북한간의 화해·협력분위기 조성에 노력을 기울였다. 노무현정부에서도 이러한 분위기는 지속되었다.

1) 북한은 노동당 규약이 최상위법이라고 할 수 있다. 노동당 규약 전문은 통일문제에 대해 “노동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주의 혁명과업을 완수하는데 있으며 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의 사회를 건설하는데 있다”고 선언하고 있다(법무부, 2003: 350-351).

한국의 대북정책의 기초는 평화정책이지만 항상 일관성을 유지해온 것은 아니다. 김영삼 정부이후 한국정부의 대북정책에 대한 평가는 뚜렷한 소신 없이 갈피를 못 잡고 있다는 평가와 비교적 일관성을 유지하고 있다는 평가가 양립하고 있다(이학수, 2001: 79-91; 김기수, 2001: 190-212; 최진하, 2000: 145-149). 즉 김영삼 정부의 대북정책은 뚜렷한 소신 없이 김일성 사망으로 남북정상회담이 무산된 전후 강·온 양론이 교차하면서 갈피를 잡지 못했다는 평가를 받고 있다. 반면에 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책은 추진과정에 있어서 다소 문제가 있지만 일관성을 유지하고, 남북관계를 개선시켰다는 평가를 받고 있다. 그러나 다른 한편에서는 김대중 정부이후 대북정책은 일방적으로 북한에 “퍼주기 식”으로 이루어졌다는 혹평도 있다²⁾.

이러한 배경 하에 본 논문의 연구목적은 역대정부의 대북정책이 일관성을 유지할 수 있었던 주 영향요인은 무엇이며, 만약에 정책변동이 있었다면 그 영향요인은 무엇인가를 규명해 보는 것이다. 첫째, 김영삼 정부부터 노무현 정부까지의 대북정책이 어떠한 환경 하에서 형성되었으며 각 정책들은 일관성을 유지하였는가? 둘째, 환경요인 중에서 가장 많은 영향을 미친 요인은 무엇인가? 셋째, 정책참여자의 영향요인에서 중요한 요인은 무엇인가? 등을 규명하는 것이다. 이러한 연구목적에 토대로 앞으로의 대북정책방향을 예견하고, 대북정책추진에 도움을 줄 수 있는 정책변동과 일관성의 영향요인을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구내용 및 방법

본 논문의 내용은 김영삼·김대중·노무현 정부의 대북정책 사례를 통해 정책의 변동과 일관성 영향요인에 관한 연구이다. 각 정부의 대북정책이 일관성을 유지할 수 있었던 주 영향요인은 무엇이며, 만약에 일관성을 유지 못했다면 그 영향요인은 무엇인가를 살펴보고자 한다. 이를 위해 첫째, 국내환경요인과 국제환경요인 등 정

2) 이러한 대표적 사례로 조선일보 2006년 7월 19일자 김창균 칼럼 “‘햇볕’ 8년이 남긴 자산과 부채” 기사를 들 수 있다.

책환경변수를 분석하였다. 둘째, 대통령, 관계부처, 국회 및 정당 등 정책참여자의 정책성향을 살펴보았다. 마지막으로 대북정책기조와 대북사업 등 대북정책변수를 분석하였다.

이러한 영향요인 분석에는 김영삼·김대중·노무현 정부 기간 중 중점을 두고 추진해온 주요 대북사업들을 대상으로 한다. 즉 대북정책일관성과 정책변동 유무를 살펴볼 수 있는 남북교협력분야와 경수로지원으로 나누어 이들 사안별로 추진과정과 정책변동을 고찰하였다. 연구의 시간적 범위는 김영삼 정부 출범(1993년 3월)부터 북한의 핵실험이 실시되고 북한에 대한 국제적인 제재움직임이 본격화 된 2006년 12월(참여정부의 후반)까지로 하였다.

본 연구를 위한 연구방법은 다음과 같다. 먼저 이론 및 선행연구의 조사와 분석의 틀을 제시하기 위해 문헌연구를 채택하였다. 대북정책에 영향을 주는 정책환경을 분석하기 위한 자료와 정책담당자들의 정책성향을 고찰하기 위한 자료는 청와대, 국정홍보처, 통일부, 국방부 등의 정부간행물 및 정부보고서와, 각 연구기관 및 학술논문, 통일 및 대북정책관련 학위논문, 정치인의 회고록, 여론조사 결과, 각종 신문기사 등을 중심으로 분석하였다. 대북사업들의 사례연구는 각종 정부의 간행물과 통계자료, 연구자료, 사례관련 정책회의록, 인터넷, 대북정책관련 주요 보도자료 등을 중심으로 검토와 분석을 실시하였다.

미국 행정학 교육에서 사례연구는 매우 큰 비중을 차지하고 있지만 한국의 경우 행정학 연구에서 정책사례연구는 미진하다는 평가를 받고 있다. 그 이유는 사례연구에 대한 방법론적 비판이 제기되어왔기 때문이다. 즉 사례조사는 조사과정에서 조사자나 조사대상자의 주관이나 가치가 개입됨으로써 부적절한 조사방법으로 간주 되었고 방법론적으로 확고하게 정립되지 않았기 때문이다. 과학적 조사방법의 평가기준에 따라서 고찰해 보면 구성적 타당성, 내적 타당성, 외적타당성, 신뢰성에서 문제가 제기될 수 있다. 그러나 이러한 방법론적인 문제점에도 불구하고 사례연구를 통해 다양한 행정학의 이론들을 현실 정책문제에 적용해 볼 수가 있고, 현실 정책에 대한 이해의 지평을 넓혀 감으로써 실천적인 측면에서 다양한 정책문제 해결능력을 배양할 수 있다(오연천, 2006: 15-20). 본 연구도 이러한 취지에서 사례연구 방법을 택하였다.

제 2 장 이론적 고찰

제 1 절 정책환경

1. 정책의 개념

정책의 개념에 대해서는 다양한 견해가 있다. Lasswell(1970: 71)은 정책의 개념을 “목적가치와 실행을 투사한 계획”이라고 부르고 이때의 계획은 일련의 행동경로를 의미하는 뜻으로 쓰고 있다. Dror(1983: 12)는 정책이란 “주로 정부기관에 의하여 결정이 되는 미래를 지향하는 행동의 주요지침이며 이 지침(정책)은 최선의 수단에 의하여 공익을 달성할 것을 공식적인 목표로 삼는다”라고 정의하고 있다. 정정길 교수는 Lasswell 교수와 Dror 교수의 정의를 바탕으로 정책을 “바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정할 기본방침”(정정길 외, 2006: 54)이라고 정의하고 있다. 본 논문도 이러한 정정길 교수의 정의를 따르고자 한다.

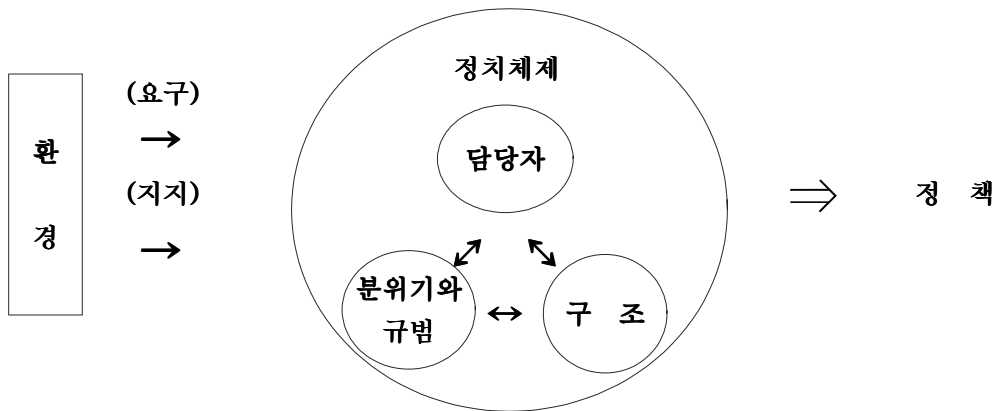
정책유형도 학자들에 따라 여러 가지로 분류하고 있다. Ripley와 Franklin (1980, 72-210)은 Lowi의 이론을 더욱 발전시켜 국내정책을 분배정책, 경쟁적 규제정책, 보호적 규제정책, 재분배정책 등 네 가지로 분류하고, 외교국방정책을 국내정책과 별개의 유형으로 분류하고 있다³⁾(유훈, 2002: 44-47). 이러한 분류의 기준에서 볼 때 대북정책은 국내정책과 외교국방정책이 혼합된 정책으로서의 성격을 갖고 있다고 볼 수 있다.

3) 외교국방정책은 구조정책, 전략정책, 위기정책 등 세 가지로 분류된다. 구조정책은 전략적 단위와 군사력의 행사를 위하여 투입될 인원·장비의 구입·배정·조직 등에 관한 정책을 말한다. 전략정책은 부대의 수, 그 구성, 임진태세, 무기의 종류와 수, 그 개발의 속도, 군사력의 전개·공약 등에 관한 정책이다. 위기정책은 구조정책이나 전략정책이 비위기상황인 평상시에 관한 정책이며 쿠바 미사일기지사건, 이란 인질사건 등과 같은 위기에 관한 정책을 별개의 범주로 삼고 있다(유훈, 2002: 44-47).

2. 정책 환경

정책은 정치체제의 산출물이다. 여기에서 정치체제란 정치활동을 담당하는 정부 기관 등을 의미한다. 모든 체제는 환경과 상호작용을 하는데 이때 환경으로부터 받아들이는 것을 투입이라고 하고 환경으로 내보내는 것을 산출이라고 한다.

<그림 2-1> 정치체제의 특성과 정책



자료: 정정길 외(2006: 113)

<그림2-1>에서와 같이 정치체제는 환경으로부터 요구와 지지라는 두 가지 종류의 투입을 받아들이고, 정치체제는 환경의 요구에 대응하는 산출을 보낸다(정정길 외, 2006: 88-90). 이처럼 정치체제는 정책환경의 영향을 받는다. 따라서 정치체제와 정책환경은 정책내용을 결정하는 가장 중요한 변수가 된다. 정책은 환경에 의해 영향을 받기도 하며 또 환경에 영향을 미치기도 한다.

정책이 환경에 미치는 영향은 정책효과와 정책비용을 통해서이다. 한국의 경우 1962년부터 시행한 경제개발정책은 한국의 정책환경을 크게 바꾸었다. 예를 들어 사회구조를 농업사회에서 공업사회로 바꾸었고, 가족제도를 전통가족제도에서 핵가족제도로 바꾸었다. 또한 한국의 산업구조가 소비재 중심에서 생산재 중심으로, 내수산업 중심에서 수출산업 중심으로 바뀐 원인도 이 기간 동안 입안되어 수행된

경제개발정책 때문이라고 할 수 있다(노시평 외, 2006: 41-42). 정책환경이 정책에 미치는 영향도 두 가지로 나눌 수가 있다. 첫째, 환경이 정치체제를 변화시키고 다시 정책에 영향을 미침으로써 결국 환경이 간접적으로 정책에 영향을 미치는 것이다. 둘째는 정치체제에는 영향을 미치지 않고 직접적으로 정책의 내용에 영향을 미치는 경우이다.

정치체제의 여러 가지 특성에 대한 환경의 영향은 정책담당자, 정치체제의 분위기 및 이념, 정치체제의 구조 등으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 정책 담당자의 능력이나 성향은 정책내용과 추진방법에 큰 영향을 미치는데 이들은 정치체제의 분위기, 구조에 의해서도 영향을 받지만 정치환경에 의해서 결정적 영향을 받는다. 둘째, 정치체제의 분위기 중에서 가장 중요한 정치이념은 정책에 커다란 영향을 미치는데 이들 정치이념은 사회·경제적 환경의 변화에 따라 크게 변화하게 된다. 셋째, 정치체제의 분위기를 좌우하는 정치·행정문화는 정치체제의 환경인 사회·문화적 요소에 의하여 결정적으로 좌우된다. 넷째, 정치체제의 구조도 정책과정의 활동뿐만 아니라 정책내용에도 큰 영향을 미치는데, 이러한 구조도 정치환경에 결정적인 영향을 받는다. 정책환경이 정책에 직접적인 영향을 미치는 것은 정치체제에 대한 투입을 통해서이다. 환경으로부터 투입되는 요구(demand)나 지지(support)는 정치환경에 의존하게 되고 이들 투입의 내용이 달라짐에 따라 정책의 내용도 달라지는 것이다(정정길 외, 2006: 105-108).

정책결정 요인론은 정책의 내용을 결정하는 변수로서 환경적 변수와 정치체제의 특성 중 어느 것이 더욱 중요한가에 대한 논의 내용이 그 중심을 이루고 있다. 그러나 정책결정 요인론은 정치적 변수가 정책에 미치는 영향은 과소평가되고, 사회·경제적 변수가 정책에 미치는 영향은 과대평가되도록 연구가 이루어 졌다고 비판을 받아왔다. 그럼에도 불구하고 정책에서 사회·경제적 환경이 차지하는 비중이 얼마나 중요한가를 보여주고 있다.

제 2 절 정책과정과 참여자

1. 정책과정

정책과정(policy process)에 대한 학자들의 견해는 다양하다.⁴⁾ 정책과정은 일반적으로 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 네 개의 과정으로 분류한다. 이러한 정책과정이 갖는 몇 가지 성격을 다음과 같이 살펴볼 수 있다(정정길 외, 2006: 138). 첫째, 정책과정은 정책연구를 위해서 정책을 중심으로 하여 만들어진 것이다. 따라서 정책대안의 작성, 대안의 비교·평가와 선택이 일어나는 정책결정 활동을 검토하고 결정된 정책을 집행하고 그 결과를 평가하는 활동이 계속된다. 둘째, 정책결정자가 합리적인 정책과정을 운영하기 위해서 필요한 지식을 얻는 것을 목적으로 하여 활동에 초점을 둔다. 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가가 모두 활동이며 정책결정자 스스로의 활동이거나 정책결정자가 크든 작든 영향력을 행사하는 활동이다. 셋째, 정책과정의 모든 단계가 활동들이기 때문에 이를 합리적으로 수행하기 위하여 필요한 지적인 측면과 참여자들이 자신들의 이익을 위해서 현실적으로 수행하는 정치적 측면이 모두 포함된다.

정책과정은 갈등과 타협이 존재하는 정치적 과정⁵⁾이며, 각 정책단계가 상호 연관성을 가지고 영향을 미치는 순환적이고 동태적인 과정이다. 그 중 정책의제형성단

4) Lasswell은 의사결정과정을 ①정보(intelligence)의 수집 및 처리 ②동원(promotion) ③처방(prescription) ④행동화(invocation) ⑤적용(application) ⑥종결(termination) ⑦평가(evaluation) 등의 7단계로 구분하고 있다. Dror는 최적모형(optimal model)을 제시하면서, 정책과정을 기본방침결정단계(meta-policy making Stage), 정책결정단계(policy making Stage), 정책결정이후단계(post-policy making stage) 등 크게 3 단계로 구분하고 있다. Jones는 정책과정을, 정책문제를 정부로 귀속시키는 단계(정책의제설정단계), 정부 내의 행동단계(정책결정단계), 정부가 문제를 해결하는 단계(정책집행), 추진된 사업을 채택하는 단계(정책평가 및 종결) 등 크게 4단계로 나누고 있다. 한편 Anderson은 Jones와 거의 비슷하게 정책과정을 정책의제 설정단계(problem formation), 정책대안 작성단계(formulation), 정책대안의 채택단계(adoption), 정책의 집행단계(implementation), 정책의 평가단계(evaluation) 등 5단계로 구분하고 있다(정정길 외, 2006: 137).

5) 체제이론에서는 정치체제의 산출물이 정책이므로 이와 관련된 정치활동의 과정인 정치과정(political process)도 정책과정과 아주 비슷하다. Almond와 Powell이 주장하는 정치과정이 그렇다고 할 수 있다(정정길 외, 2006: 138).

계는 사회문제가 공식적 문제해결을 위해 정책결정체제에 최초로 진입하는 단계이기 때문에 정치적 역동성은 매우 높다. 즉 누가 정책과정에 얼마만큼, 어떻게 영향을 미치는가 하는 것은 정책과정의 내용을 이해하는데 가장 중요한 요소 중에 하나이다. 그렇기 때문에 “정책과정에서의 참여자에 대한 분석은 연구의 어려움에도 불구하고 정책과정에 대한 연구가 시작되면서 계속 중점연구대상이 되어왔다”(Hofferbert, 1974: 25). 결국 이에 대한 연구야말로 정책참여자, 정책문제와 그 해결책, 그리고 정치와의 관계에 대한 동태적 관계를 규명해줄 수 있다.

2. 정책과정 참여자

정책과정의 참여자는 논자에 따라 다양하게 분류되나 대체로 공식적 참여자와 비공식적 참여자로 구분된다. 공식적 참여자란 정책과정에 참여가 법적·제도적으로 보장된 자들을 말한다. 입법부, 대통령, 행정부처, 사법부 등이 여기에 해당된다. 즉, 입법부는 국민의 선거에 의해서 뽑혀진 기관으로서 민의를 가장 잘 대변할 수 있는 집단으로 정책과정에 참여가 법적으로 보장된다. 대통령 역시 국민에 의해 선출된 행정수반으로서 행정부처를 지휘·감독하여 정책과정을 주도할 책임자로서 정책과정에 참여가 제도적으로 보장된다. 한편 법에 의해 신분보장을 받는 행정부처의 관료들은 정책과정에 필요한 전문성을 제고시키기 위해 참여가 제도적으로 보장된다.

비공식적 참여자(non-governmental policy-maker)란 정책과정에서의 참여가 법적·제도적으로 보장되지는 않지만, 어떠한 방식으로든 정책과정에 참여하여 영향력을 행사하는 자들을 말한다. 이러한 비공식적 참여자들로는 정당, 이익집단, 언론, 전문가 및 학자, 일반국민 등이 있다. 정당은 국민의 정치적 통합의 매개체로서, 이익집단은 그들의 공통이익을 정책과정에 투입하기 위하여 정책과정에 참여하게 된다. 한편 언론기관은 국민의 여론을 정책과정에 전달하는 매개체로서, 전문가들은 정책과정에 필요한 전문적 지식을 제공하기 위해서 정책과정에 참여하며, 일반국민들은 그들의 이해관계를 정책과정에 반영하기 위하여 정책과정에 참여한다

(노시평 외, 2006: 65-88).

정책과정별로 참여자들이 미치는 영향력 정도를 정리해보면 <표2-1>과 같다. 이를 통해 볼 때 정책의제설정이나 정책의 결정, 정책의 집행 등 정책의 일관성에 가장 많은 영향을 미치는 참여자는 대통령과 행정부처임을 알 수 있다.

<표2-1> 정책과정 참여자의 영향력 정도

구 분		정책의제설정	정책결정	정책집행	정책평가
공식적 참여자	입법부	△	△	○	○
	대통령	☆	☆	☆	△
	행정부처	☆	☆	☆	△
비공식적 참여자	정당	△	○	○	△
	이익집단	△	○	☆	○
	언론	☆	△	△	○
	일반국민	○	△	△	△
	전문가	○	○	×	☆

(범례: ☆매우 큼, ○큼, △미미, ×불가)

자료 : 노시평 외(2006: 66-88) 을 재정리

제 3 절 정책변동

1. 정책변동 의의 및 유형

가. 정책변동 및 일관성의 개념

(1) 정책변동의 개념

정책변동(policy change)은 정책 본래의 모습과는 다른 모습으로 변화되어 나타난 것을 의미한다. 따라서 정책변동이란 바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표를 달성하기 위해 필요한 정책수단이 여건변화나 필요에 따라 본래의 정책(original policy)과는 다른 모습으로 바뀌는 것을 말한다. 정책변동은 정책과정을 통하여 일어나는데 일반적으로 정책과정인 의제설정, 정책설정, 정책집행, 정책평가의 하위단계로 구분하여 설명하고 있다. 이것은 정책과정을 단순화함으로써 명료하게 이해할 수 있고, 의사소통을 명확하게 해주는 장점은 있으나 실제로 일어나는 정책변동은 한 단계가 끝나야 다음 단계가 작동되는 단일 방향적·순차적 과정은 아니다. 정책과정은 한 단계가 끝나기도 전에 다음 단계의 활동이 시작될 수도 있고 때로는 둘 또는 그 이상 단계의 정책 활동이 혼합적으로 동시에 이루어지기도 한다. 즉 “한 단계에서 다른 과정에 영향을 주기도 하고 받기도 하는 다방향적이고 순환적 과정”으로 보아야 한다(김문성, 2000: 375).

(2) 일관성의 개념

정책의 일관성이란 결정된 정책에 대해서 원래의 정책목표에 상응하는 집행이 이루어지고 포기, 중단, 지연, 변질되는 현상이 나타나지 않음을 의미한다. 즉 어떤 한 정책을 시계열적으로 보아 그 이전의 정책과 지속성을 유지하고 있고. 또한 어떤 한 시점에서 정책이 동시에 추진되고 있는 다른 정책들과 달성하고자 하는 목표들 간, 목표와 수단들 간, 그리고 수단과 수단들 간에 상호보완 또는 계층적 관

련성을 가지고 있는가 하는 것을 의미한다. 그런데 이런 정책의 일관성 확보는 합리적인 정책조정과 밀접한 관계를 가진다(최병선, 1993: 56).

따라서 정책이 일관성을 상실했다는 것은 다른 정책과 모순 또는 충돌되거나 시간이 흐름에 따라 정책의 내용이 수시로 변화하는 것을 의미한다. 시간이 흐름에 따라 변화하는 환경에 따라 신속적으로 대응한다는 점에서 불가피한 측면이 있기 때문에 항상 바람직하지 않은 결과를 가져오는 것은 아니다. 그러나 정책변동이 단기간에 지나치게 급속하게 일어나는 것은 바람직하지 않다(정정길 외, 2006: 847). 따라서 본 논문에서는 정책이 어느 정도의 변동(정책의 유지)이 있을지라도 정책기조에 합치한다면 일관성을 유지한 것으로 해석한다.

(3) 일관성에 대한 논의

정책 일관성에 대한 논의는 정책의 목표수준에 따라서 차별적으로 이해할 필요가 있다. 특히 통일정책과 같은 광범위하면서도 최종적 목표를 가지는 정책은 수단적 목표를 포함하는 수많은 하위목표와 이를 실현하기 위한 다양한 도구적 수단을 요구한다는 측면에서 더욱 그러하다. 달리 말하면 전략적 목표와 전술적 수단 간의 구분을 통해 정책일관성을 상이하게 이해해야 할 것이다. 상위목표로 갈수록 정책 일관성을 유지하기가 상대적으로 쉽고 하위목표로 갈수록 상황의 변화에 따라 정책의 일관성은 쉽게 도전받을 수 있을 것이다. 이는 정책추진의 전술적 유연성에서 기인한다고 볼 수 있다. 상위목표의 경우 한국의 통일정책이 자주, 민주, 평화를 통해 이루어져야 한다는 원칙은 박정희 정부 이후 지속적으로 추구되었다는 점에서 매우 일관되게 적용되어 왔다고 평가할 수 있다. 다른 한편 통일국가를 이루기 위한 대북정책 추진의 현실적 요구가 중대함에 따라 대북정책은 통일이라는 최종목표에 대한 수단적 목표의 성격을 가지면서도 일관된 정책추진이 요구되고 있다.

정책의 일관성을 유지하기 위해서는 우선 정책목표나 정책수단들이 상호 모순되지 않아야 한다. 정책목표와 수단의 우선순위가 명확하여 정책집행 당사자들이 혼란을 일으키지 않아야 순조로운 정책집행이 가능하다. 다음으로는 공간적으로나 시간적으로 정책내용이 일관되게 집행되어야 한다. 특히 대북정책의 경우 시간적인

일관성 유지 여부가 중요한 요인으로 작용하며, 정책대상자의 정책에 대한 신뢰감을 형성하는 데 크게 작용한다. 정책내용을 정책결정과정이나 집행과정에서 계속 수정하는 경우 혼란을 야기할 뿐 아니라 정책에 대한 신뢰감을 상실하게 된다. 명확한 정책내용을 순응주체에게 정확히 전달하고 이를 시간적으로나 공간적으로 일관성을 유지할 때 정책집행이 성공할 가능성이 높을 수밖에 없다.

다른 한편 대북정책과 같이 여러 가지 수단적 목표를 가지는 정책들로 구성되는 정책은 정책과 정책간의 일관성과 정책의 집행 간에 일관성을 유지하는 것이 매우 중요하다. 여기서 중요한 판단의 준거 틀이 필요하게 되는데 이를 대북정책의 기조라고 본다. 명확하고도 일관된 대북정책기조를 바탕으로 정책들 간의 혼선을 피하고, 정책집행의 혼란을 방지하며 기본적인 정책기조를 유지함으로써 일관성을 유지하는 것이 중요하다. 인도적인 식량지원, 대북 경제협력, 탈북자 대책 등 다양한 정책들의 집행에서 상호 모순되지 않는 목표와 수단의 우선순위를 명확히 하고, 일관된 원칙에 의해 개별정책에 대응할 때 일관성이 유지되고 정책에 대한 신뢰성이 생긴다. 물론 정책의 일관성이 유지된다고 하여 대상집단이 전혀 순응하지 않는 상태에서는 바람직한 결과를 가져오지 못하는 결과를 낳을 수도 있다. 사실 대북정책은 대체로 이러한 결과를 낳을 가능성이 훨씬 높았던 것이 지금까지의 경험이다(김기수, 2001: 24-27).

본 논문에서는 김영삼 정부 이후의 대북정책을 고찰하여 역대정부를 연결하는 대북정책의 일관성과 주요 대북사업들의 일관성에 영향을 주는 주요인이 무엇인지를 알아보고자 한다. 이를 위해 시간적 일관성, 정책과 정책간의 일관성 및 정책집행간의 일관성 유무를 정책변동과 일관성을 파악하는 기본적인 기준으로 삼고자 한다.

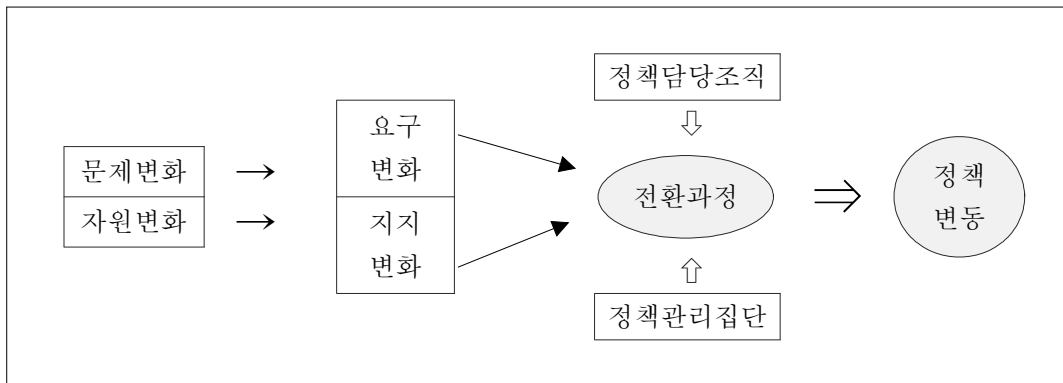
나. 정책변동의 원인

정책변동의 원인은 여러 가지가 있으나⁶⁾ 근본적으로 정책 환경이 변화하면 정치

6) 정책변동의 원인으로 Rose 등은 '환경적 변화'를 Hogwood와 Peters는 '환경적 변화와 정책관련집단'을 제시했으며, Levine 등은 '환경변화와 집행조직의 특성'을, Sabatier는 '환경변화와 정책 하위체제의 신념 구조의 변화'를 지적하고 있다(박해룡, 1990: 128-129).

체제에 대한 투입이 변화하여 이미 결정된 정책의 변화를 일으키게 된다. 투입의 변화가 정책의 변동으로 나타나려면 전환과정을 거쳐야 하는데 이 과정에서 이해 관련자의 투쟁과 갈등이 어떻게 진행되느냐에 따라서 정책변동의 내용은 달라진다. 그러므로 정책변동의 원인은 환경의 변화가 핵심적이지만 정책의 특성, 정책 지지 집단의 성격과 변화 등도 영향을 미친다. 정책변동의 유발요인을 정책환경 변화에 의한 투입의 변화, 정책의 오류와 집행조직의 약점, 정책의 일관성 상실로 구분하여 살펴보면 <그림2-2>와 같다(정정길 외, 2006: 843- 847).

<그림 2-2> 정책변동 원인과 관계집단



첫째, 정책환경 변화에 의한 투입의 변화이다. 정책환경의 변화는 원래 정치체제에 대한 투입의 변화를 가져오는데 이 투입에는 두 가지가 있다. 특정한 정책내용을 추진할 것을 주장하는 요구(demand)와 정치체제에 대한 지지(support)이다.

둘째, 정책의 오류와 집행조직의 약점이다. 논리적으로 보면 정책의 내용이 잘못 결정된 경우에 당연히 변동되어야 한다. 그러나 보통의 경우는 정책의 내용상 오류가 있더라도 그 자체만으로 정책변동을 일으키지 않는다. 그러나 정책환경의 변화와 결합되면 커다란 변동이 일어난다. 또한 담당조직의 약점이 그 조직이 추진하는 정책의 변동원인이 되기도 한다. 여기에는 두 가지가 포함되어 있다(Levine, 1978: 318-319). 하나는 조직이 지니고 있는 대외적 이미지(image)의 약화나 취약성, 조직지도층의 리더십의 약화, 내부적 갈등의 심화 등 정치적 취약성이 그 조직의 정책

변동에 커다란 영향을 미친다는 것이다. 다른 하나는 조직 내의 기술적 측면과 관련된 것으로서 조직이 외부환경으로부터 받아들인 정보를 정확하고 신속하게 분석, 전달하고 효과적인 문제해결 능력을 갖추지 못하기 때문에 변화에 대한 적응이 어렵고 이로 인해 조직의 위축이 일어나는 것이다.

셋째, 정책의 일관성 상실이다. 정책이 일관성을 상실했다는 것은 다른 정책과 모순 또는 충돌되거나 시간이 흐름에 따라 정책의 내용이 수시로 변화하는 것을 의미한다. 그런데 후자의 경우는 시간이 흐름에 따라 변화하는 환경에 신속적으로 대응한다는 점에서 불가피한 측면이 있으므로 항상 바람직하지 않은 결과를 가져오는 것은 아니다. 그러나 정책변동이 단기간 내에 지나치게 급속하게 일어나는 것은 바람직하지 않다. 정책의 일관성이 상실되었을 경우에는, 모순·충돌되는 정책이 동시에 추진됨으로써 사회적인 낭비가 초래될 뿐만 아니라, 정책이 수시로 바뀜으로써 그 정책과 관련된 이해당사자들은 물론이고 국민들 사이에 혼란이 초래될 수 있다(정정길 외, 2006: 847).

정책변동의 연구자들 중에는 위기와 정책변동을 연관 짓는 사람들이 많다. Polsby(1984: 168-170)는 위기가 항상 정책변동으로 연결되는 것이 아니라는 전제하에 위기를 성공적으로 정책변동으로 연결시킨 경우와 위기를 정책변동으로 연결시키는데 실패한 예를 들고 있다. Kingdon(1984: 99-105)은 위기를 관심집중적 사건으로 파악하여 위기와 정책변동의 관련을 고찰하고 있다. Clowse와 Light는 위기와 정책변동의 관계를 사례를 통하여 규명하고 있고, Vergari(1996)는 위기와 정책변동의 관계를 이론적으로 규명하려 하였다(유훈, 2002: 605).

위기상황이 발생하면 반드시 정책변동이 발생하는 것이 아니고 정책이 변동될 개연성이 있다는 것이다. 위기가 정책변동을 초래하기 위해서는 무엇보다 중요한 것이 정책결정자의 위기인지이다. 이익집단·언론·학계 등에서 위기의 도래를 아무리 주장해도 정책결정자들이 특정한 상황을 위기로 인지하지 않는 한 정책변동은 일어나지 않는다. 정책결정자들이 특정한 상황을 위기라고 인지하기 위해서는 첫째, 우선순위 높은 목표에 대한 위협이 있어야 한다. 예를 들어 구소련의 Sputnik발사는 미국보다 우주과학에 있어서 앞섰다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 미국의 정책결정자들에게 미국의 국가안보에 중대한 위협을 주는 사건이라고 단정하

게 하였던 것이다. 또한 둘째로 특정한 상황을 위기라고 인지하기 위해서는 조속한 조치의 필요성도 느껴야 한다(유훈, 2002: 618-634).

외교 국방차원에서의 위기가 정책의 변동을 초래한 대표적인 사례를 살펴보면 다음과 같다(조영갑, 2006: 140-446). 1948년 소련의 베를린 봉쇄로 발생한 제1차 베를린 위기는 북대서양조약기구의 형성과 서방측 방위체제의 견고화를 초래하였다. 1962년 쿠바 미사일 위기는 미·소간의 데탕트 분위로 전환하는 계기를 제공하였다.⁷⁾ 2001년에 발생한 9.11 테러는 미국의 정보조직 개혁과 미국 본토 방어를 위한 조직 개편⁸⁾, 그리고 미국의 세계전략에 변환⁹⁾을 가져왔다. 즉 테러와의 전쟁을 진행하는 등 미국의 외교·국방정책에 획기적인 변화를 초래하였다. 1968년 1월 21일 김신조 일당의 청와대 기습사건과 미국의 정보수집함 프에블로호의 북한군에 의한 남치사건(1968년 1월 23)은 한국의 예비군 창설과 휴전선의 경계시설물 보강 등 국방력 강화에 직접적인 계기를 제공했고, 미국의 한국지원정책의 변화를 초래했다. 이와 같이 위기는 정책변동을 수반하는 것이 통상적이다. 그러나 연평해전(1999년 6월 15일)이나 서해교전(2002년 6월 29일), 북한의 핵실험(2006년 10월9일) 등은 위기사건임에도 불구하고 대북 포용정책이라는 큰 틀에서 대북정책의 변동은 초래하지 않았다. 이처럼 위기의 성격과 그때의 국내외 정세, 대통령을 위시한 최고 정책결정자들의 위기에 대한 의식의 정도 등이 정책변동 여부의 영향요인으로

7) 주요 내용으로는 핫라인설치약속(1963.6), 부분적 핵실험 금지조약(1963.8), 핵확산 방지조약(1968.7), 우발전쟁방지협정(1971.9), 전략적 공격무기 제한협정(1972.5), 핵전쟁 방지협정(1973.6) 등이다(조영갑, 2006: 272)

8) 미국은 9.11 테러 이후 국가 정보장(DNI: Director National Intelligence)를 신설하여 경보공동체의 협력 체계를 강화 하였고, 본토 방위국을 각료급인 국토 안보부로 확대하여 보다 많은 권한을 부여하였으며 대테러 활동을 강화하고 있다(국가정보포럼, 2006: 41)

9) 2001년 9월 발표한 QDR(Quadrennial Defence Review: 4주기 국방검토)에서는 군사변환을 “아군에게 혁명적 또는 비대칭적 우위를 제공해주는 전투능력의 진보와 발전”이라고 정의하고 있다. 미국이 추진하고 있는 국방전략의 핵심내용은 첫째, 작전수행에 핵심기지를 보호하고 위협세력의 생화학, 핵, 고폭 무기 및 투발수단을 무력화하는 것이고 둘째, 미군의 정보체계를 보호하고 효과적인 정보전을 수행하며, 셋째, 원거리 또는 물리적인 접근이 불가능한 환경에서 미군을 보호, 유지함으로써 위협을 억제하며, 넷째, 지속적인 감시, 추적 및 고도의 정밀타결능력을 갖춘 신속개입태세를 확보하고 다섯째, 우주체계의 능력과 생존성을 향상시키고 필요한 기반시설을 조성하며, 여섯째, 정보기술 및 혁신적 사고를 통해 상호 운용이 가능한 C4ISR(command, control, communications, computers, intelligence, surveillance and reconnaissance) 체계와 합동작전능력을 발전시킨다는 것이다(한국 국방연구원, 2007: 233)

작용하였다고 볼 수 있다.

다. 정책변동 유형

일반적으로 정책변동의 유형을 구분하는 기준은 변동에의 의도성, 실적변동이 야기되는 정도, 법률상 변화가 필요한 정도, 예산분배가 달라지는 정도, 정책의 근본 취지의 변화 여부 등 다섯 가지를 들 수 있다. Hogwood와 Peters(1983:26-29)는 정책변동의 유형을 ‘정책의 쇄신 또는 혁신(policy innovation), 정책의 승계(policy succession), 정책의 유지(policy maintenance), 정책의 종결(policy termination)’ 등 네 가지로 분류하고 있다.

첫째, 정책의 혁신은 정부가 관여하지 않고 있던 분야에 개입하기 위해 새로운 정책을 결정하는 것을 의미한다. 이제까지 그 분야에 대한 정부의 개입이 없었기 때문에 하나의 정책이 완전히 새로 만들어지는 것이며 엄격하게 보면 정책의 ‘변동’이 아니라 ‘새로운 정책을 처음으로 만드는’ 것이지만, 다른 변동과 비교하기 위해서 논의하는 것이다. 정책 혁신은 사회문제가 처음으로 정책문제로 전환되고, 이것을 해결하기 위해 정부가 정책을 결정하는 것으로 현재의 정책이나 활동이 없고 이를 담당하는 조직도 없으며 예산이나 사업 활동도 없는 ‘무’에서 새로운 것을 만드는 것이다(정정길 외, 2006: 835-836). 이러한 의미에서 순수한 형태의 정책의 혁신이란 20세기 후반이후 비교적 희귀하다는 것이 Hogwood와 Peters의 주장이다. 한국의 경우 환경청의 설립을 계기로 한 공해방지 정책이나 동자부의 설립을 계기로 한 동력자원정책의 경우도 기존의 환경위생국, 동력 개발국 등을 모체로 했기 때문에 정책의 쇄신이라고 보기 어렵다(유훈, 2002: 515). 반면에 김영삼 정부시절 실시한 금융실명제는 정책의 쇄신에 해당된다고 볼 수 있다(노시평 외, 2006: 516).

둘째, 정책의 유지는 정책의 특성을 그대로 유지시키는 것을 의미한다. 그래서 의견상 정책의 ‘변동’에 포함되지 않는 것 같으나 모든 정책은 그 내용에 있어서 시간이 흐름에 따라 변화되기 마련이다. 정책의 시발점이 되는 문제 상황이 환경의 변화와 더불어 끊임없이 변화하기 때문이다. 내용상으로는 정책의 승계와 명확하게 구분할 수는 없다. 그러나 정책의 기본적 특성이 변경되지 않으면(예를 들면, 법률

이나 기본정책이 변경되지 않으면) 정책을 구성하는 사업내용이나 예산 액수, 집행 절차의 변경은 정책유지라고 보는 것이다. 이러한 정책의 유지는 정책의 결정 후에 집행과정에서 일어나는 변화와 현재의 특수사정 등에 적응하기 위해서 일어나는 경우가 많다(정정길 외, 2006: 836). 정책의 유지는 공장의 생산라인의 유지보수에 비유할 수 있다. 만일에 생산시설에 대한 유지보수를 적극적으로 하지 않으면 생산이 저하되거나 중단되고 제품의 질도 저하될 것이다. 또한 공장의 생산라인의 유지보수는 제품의 수요변동에 맞추어 이루어져야 한다. 이와 마찬가지로 기존 정책을 장기적으로 유지하려는 정부의 경우에 있어서도 인구의 변동이나 경제상황의 변동에 따라 정책을 조정할 필요가 있는 것이다(유훈, 2002: 516).

셋째, 정책의 승계는 정책의 기본적 성격을 바꾸는 것으로서 정책의 근본적인 수정을 하는 경우(정책의 중요한 일부를 없애거나 새로운 부분을 추가하는 경우), 정책을 없애고 새로이 완전히 대체하는 경우 등을 포함한다. 어느 경우이거나 기본정책목표는 변하지 않기 때문에 정책승계라고 부르게 되고 이 점에서 정책의 종결과 차이가 있다. 또 정책목표는 변하지 않지만 정책수단인 사업(program)이나 사업을 담당하는 조직, 예산항목에서도 중대한 변화가 일어난다는 점에서 정책유지와 다르다(정정길 외, 2006: 837). 정책의 승계는 선형적 승계, 정책통합, 정책분할, 부분종결, 비선형적 승계, 우발적 승계, 복합적 승계로 세분할 수 있다. 선형적 승계는 기존의 정책수단이나 사업을 완전히 종결하고, 종전과 동일한 정책목표를 달성하기 위하여 새로운 사업계획을 수립하는 것을 의미한다. 여기에는 전달체계의 수정으로 인한 선형적 승계와 정책 환원, 정책 재도입이 있다. 정책통합이란 두 개 이상의 정책이 완전히 또는 부분적으로 종결되고, 유사한 정책목표를 추구하기 위해 새로운 단일의 정책이 제도화되는 것을 의미한다. 정책분할은 정책통합과는 반대로 기존 정책이나 조직이 두 개 또는 그 이상의 정책이나 조직으로 나누어지는 것을 의미한다. 부분종결은 기존 정책의 일부는 지속하되 일부는 종결하는 형태로서, 정책의 양적인 변동뿐만 아니라 질적인 변동까지를 포함하는 것이라 할 수 있다. 비선형적 승계는 새로 수립되는 정책이 기존의 정책과 어떠한 측면에서는 밀접하게 관련되어 있으나 새로운 정책의 목표·특징·조직형태 등이 기존 정책의 그것과는 크게 다른 것을 의미한다. 우발적 승계는 전혀 예기치 않았던 원인 또는 계기로 인

해 발생한 정책승계를 의미한다. 이러한 정책승계의 유형들은 대부분 이념형이며, 또한 비교적 단순한 범주이기 때문에 실제로 정책승계에서 발생하는 광범위한 특성들을 포괄하고 있지 못하다. 복합적 승계는 전술한 정책 승계의 유형들이 복합적으로 나타나는 것을 의미한다(노시평 외, 2006: 518-523).

넷째, 정책종결은 현존하는 정책을 완전히 소멸시키는 것으로서 정책수단이 되는 사업들, 이들을 지원하는 예산이 완전히 소멸되고 이들을 대체할 다른 정책도 결정하지 않은 경우이다. 정부는 이 분야의 개입을 중단하고 민간부문에 모든 것을 맡기는 경우로서 그 예가 드물다. 미국에서 항공산업에 대한 규제를 제거한 경우가 흔히 이의 예로 거론된다(정정길 외, 2006: 837). 정책의 종결은 소요시간이라는 관점에서 볼 때 폭발형, 점감형, 혼합형으로 분류할 수가 있다. 장기간에 걸친 소요자원의 감축에 의하여 이루어지는 점감형이나 비교적 단기간에 걸쳐 단계적으로 이루어지는 혼합형보다는 정책이 일시 종식되거나 중지되는 것을 말하는 폭발형이 일반적인 형태라고 하겠다(Eugene Bardach, 1976: 124-126). 정책종결의 정도에 따라서는 대체형, 통합형, 분리형, 절감형, 단절형으로 구분되고, 대상에 따른 분류로는 정부기능의 종결, 정부조직의 종결, 특정 정책의 종결, 사업의 종결로 구분된다(노시평 외, 2006: 525).

이러한 정책변동의 4가지 유형의 상호관계를 정리하면 다음과 같다(표2-2참조). 첫째, 4가지 정책변동의 기본적인 성격에 있어서 정책의 혁신, 승계, 종결이 의도적인 성격을 지닌데 대하여 정책의 유지는 적응적인 정책변동이라 할 수 있다. 둘째, 조직적인 측면에서 보면 정책의 혁신은 새로운 정책을 담당할 조직을 신설한다든지 다른 정책을 담당하고 있는 조직으로 하여금 정책을 담당하게 해야 한다. 정책승계의 경우는 기존조직의 개편이 필요하나 정책유지의 경우는 조직의 개편이 불필요하다. 셋째, 법률적 측면에서 본다면 정책의 혁신은 기존의 법률이 없으므로 새로운 법률의 제정이 필요한 경우가 많고, 정책승계는 기존법률의 개정이나, 기존법률을 폐지하고 새로운 법률을 제정하는 경우도 있다. 일반적으로 정책의 유지는 법률의 개정이 불필요하며, 정책의 종결은 관련 법률이 폐지되는 경우가 많다. 넷째, 예산적인 측면에서 보면 정책의 혁신은 기존 예산이 없으므로 새로 예산을 확보해야 한다. 정책의 승계는 기존예산이 있으므로 새로 예산을 확보 할 필요는 없

겠으나 예산의 대체 등의 조치가 필요한 경우가 있다. 정책의 유지는 예산과목에는 변동이 없으나 경우에 따라서는 예산의 증액이나 예비비의 사용이 필요할 것이다. 끝으로 정책의 종결은 일반적으로 당해 연도의 관련 예산이 소멸되거나 불용액으로 처리되어 다음 연도부터는 관련 예산이 전액 소멸될 것이다. 위 표에서 정책변동의 지표로 조직의 변동, 법률의 변동, 예산의 변동을 그 기준으로 제시하고 있으나 정책의 변동이 반드시 조직의 변동을 초래하는 것은 아니다(이병길, 1992: 23).

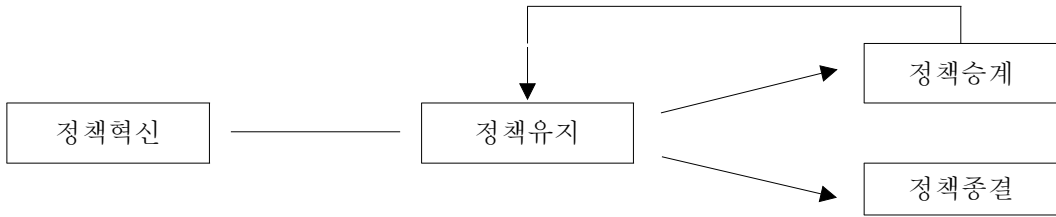
<표 2-2 > 정책변동 유형간의 비교

구분	정책의 혁신	정책의 승계	정책의 유지	정책의 종결
기본성격	의도적	의도적	적응적	의도적
조직적 측면	기존조직 없음	기존조직의 개편이 필요함	일반적으로 조직의 개편이 불필요함	기존조직이 폐지되는 경우 많음
법률적 측면	기존법률 없음	기존법률의 개정, 새로운 법률 제정이 필요함	일반적으로 법률의 개정이 필요함	모든 관련 법률이 폐지됨
예산 측면	기존예산 없음	기존예산 있음	예산과목에는 변동 없음	모든 예산 소멸

자료: 유훈(2002: 518)

정책변동의 세 유형은 상호 유기적인 관계로서 앞에 제기된 네 가지 유형간의 상호관계를 유형화시키면 <그림 2-3>과 같이 나타낼 수 있다. <그림 2-3>에서 보는 바와 같이 처음으로 정책이 만들어지면 환경의 변화가 있어도 정책내용을 변화에 적응시켜 수정·보완하여 정책유지의 형태로 그 기본 골격을 유지하다가, 변화가 누적되면 정책승계로서 정책의 대폭적 수정·변경을 하거나 그것으로 부족하면 정책을 새로운 것으로 대체하게 된다. 이렇게 승계된 정책은 다시 변화에 적응하면서 유지되어 나아간다. 한편 환경의 변화에 따라 필요 없는 정책으로 판단되면 정책은 폐지되어 종결된다(정정길 외, 2006: 836).

<그림 2-3> 정책변동의 유형



자료: 정정길 외(2006: 836)

2. 정책변동에 관한 이론

정책변동의 요인이나 과정에 관해서는 그동안 많은 이론이 제시되어 있다. 이러한 이론들을 종합해보면 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 정책에 영향을 미치는 환경요인과의 상관관계를 계량적으로 접근한 정책 산출 연구(정책결정 요인론)와 둘째, 정책집행과정에서의 정책의 변동 또는 일관성 요인을 설명한 이론, 셋째, 정책변동의 원인을 규명하기 위하여 제시된 정책변동이론 모형 등이다.

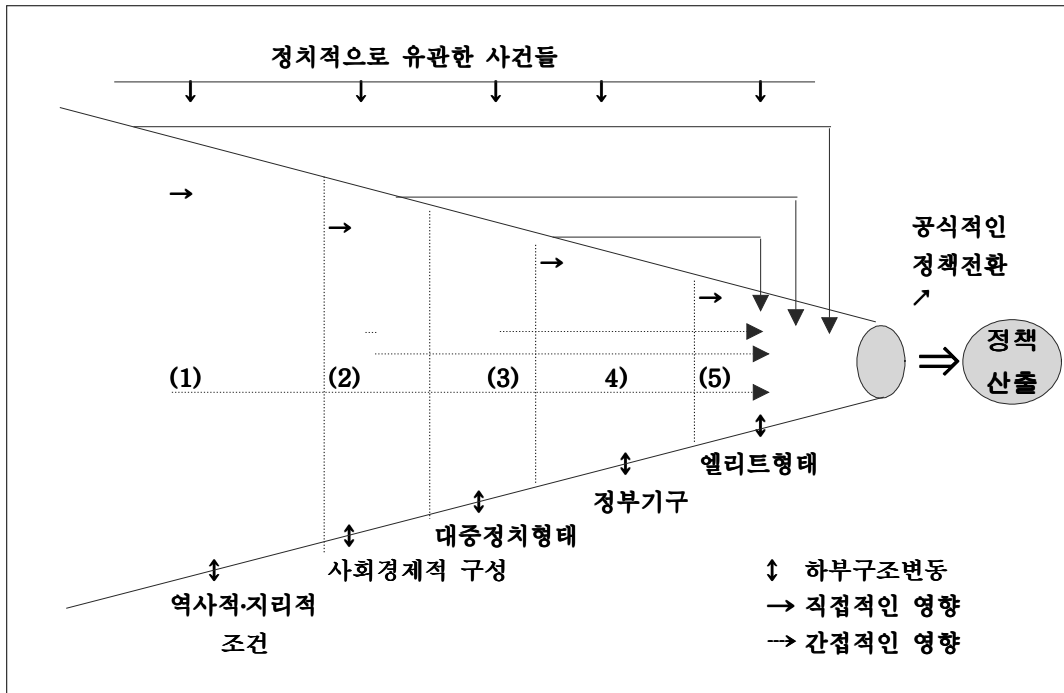
가. 정책산출 관련 변동이론

정책산출연구는 정책변동연구의 기원이 되며, 정책과 환경과의 상관관계를 다루고 있다. 즉 정책에 영향을 미치는 환경요인이 변화하면 정책변동이 있을 것으로 전제한다. 이 연구와 관련하여 Dye(1976)는 정책결정요인론에 입각하여 사회경제적 요인이 정책을 결정한다고 보았다. 반면에 Hofferbert(1974)는 사회경제적 요인이 직접 또는 간접적으로 정책에 영향을 미치는 것이 사실이나 최종적인 단계에 있어서 정책형성에 결정적인 영향을 미치는 것은 정치엘리트(정책결정자)라고 보았다(이학수, 2001: 17-18).

정책형성과정에서 있어서의 인간행태의 중요성을 강조하는 Hofferbert(1974)는 산

출연研究和 엘리트 연구를 통합하여 <그림 2-4>와 같은 모형을 제시했다.

<그림 2-2> Hofferbert의 모형



자료 : 유훈(2002: 116)

그는 정책 산출에 영향을 미치는 요인으로서 역사적·지리적 조건, 경제·사회적 조건, 대중정치 형태, 정부구조, 엘리트 형태 등 다섯 가지 요인을 제시하고 있다. 이러한 요인들이 마치 순차적으로 깔때기 관을 통과하는 과정을 거쳐 직접 또는 간접적으로 정책 산출에 영향을 미친다고 하였다. 그는 이와 같은 다섯 가지 요인 또는 단계는 상호 인접한 요인 또는 단계로부터 직접적인 영향을 받으나 그렇지 않은 경우는 간접적인 영향을 받는다고 하였다. 즉 역사적·지리적 조건은 경제·사회적 조건에 직접적인 영향을 주며, 경제·사회적 조건은 대중정치형태에 직접적인 영향을 주게 된다는 것이다. 그러므로 정책결정은 정부제도 내에서 활동하는 엘

리트에 의해 생산되는 것으로 간주되나, 대중정치형태, 경제·사회적 환경 및 궁극적으로는 역사적·지리적 조건에 의해 영향을 받는다는 것이다(유훈, 2002: 116). Hofferbert의 모형은 정책결정자의 형태가 정책변동 및 일관성에 독자적인 영향을 줄 수 있음을 보여주고 있다. 그러나 정책변동과정에서 나타나는 대립집단간의 영향력은 간과하고 있다.

나. 정책집행 영향요인 이론

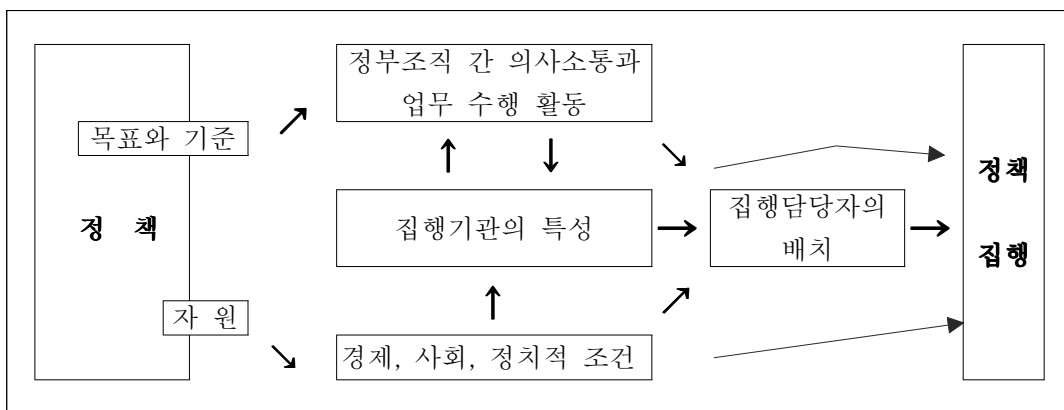
정책의 변동이나 일관성 여부는 정책의 집행을 통해 나타나는 과정과 결과물로서 살펴볼 수 있다. 정책집행이란 단순히 정책결정과 정책결과의 ‘중간’에 위치하는 정책과정으로 이해하기보다는 정책목표와 연계하여 정책이 의도한 바를 궁극적으로 실현시키기 위한 하나의 과정으로 보아야 한다(류지성, 2007: 401). 이러한 면에서 정책집행에 미치는 영향요인이 정책의 변동이나 일관성에 영향을 미치는 것은 당연하다고 본다.

Pressman 과 Wildavsky의 집행연구는 1973년 미국연방정부의 사업이 보잘 것 없는 결과만을 산출하여 충격적으로 실패하게 된 이유를 집행과정의 분석을 통하여 자세히 밝혔다. 이들의 분석에 의하면 이 사업이 집행과정에서 실패한 것은 집행과정에 누구의 고의적인 방해나 잘못이 있어서가 아니라 여러 가지 요인이 결합되어 어쩔 수 없이 나타나게 된 것이고, 이 요인들이 이와 비슷한 다른 사업들에서도 흔히 나타날 수 있다는 점이다. 이들이 지적한 중요한 정책집행 실패요인들을 보면 다음과 같다(정정길 외, 2006: 618-620). 첫째, 집행과정에서 참여기관 및 참여자가 너무 많았다. 둘째, 중요한 위치에 있는 자들의 교체도 집행에 대한 기존의 지지와 협조를 허물어뜨린다. 셋째, 정책의 내용을 결정할 때 집행을 위한 여러 가지 고려를 해야 하며, 특히 집행에서 실현 가능성 있는 수단을 마련하고 정책목표를 달성할 수 있는 수단을 선택하는 것이 중요하다. 넷째, 적절하지 않는 기관이 정책집행을 담당하였다.

Van Meter 와 Van Horn(1975)는 Pressman 과 Wildavsky의 집행현상에 대한 일반적인 접근에서 한 걸음 더 나아가 정책집행 과정을 설명할 수 있는 모형을 제

안 했다. 그리고 그들은 집행과정에 영향을 미치는 중요한 변수로 여섯 가지를 제시했다. 첫째, ‘정책기준과 목표(policy standards and objectives)’이다. 결정된 정책의 목표와 그 목표를 실현시키기 위한 구체적인 집행기준은 집행에 영향을 미치는 중요한 변수이다(Van Meter & Van Horn, 1975: 464). 둘째, 정책집행에 ‘필요한 자원(resources available)’과 ‘부여된 동기(incentives available)’이다. 정책집행에 사용 가능한 자원의 정도와 정책집행을 담당하는 정부기관의 몰입 정도는 정책집행의 성과를 좌우하는 중요한 변수가 된다. 셋째, 집행을 담당하는 ‘부서 간 관계의 질(quality of inter-organizational relationships)’이다. 대부분의 정책집행은 정부의 다양한 부서의 상호 협력 속에 이루어지게 되므로 특정 정책의 집행을 담당하는 기관과 관련기관과의 관계는 매우 중요하다. 넷째, 집행을 담당하는 집행기관의 특성이다. 정책집행을 담당하는 기관의 특성으로는 ‘조직의 통제방법’과 ‘정책집행기관과 정책결정기관’간의 ‘공식적·비공식적 관계’를 말한다. 즉 집행기관이 통제되고 감독되는 방법은 특정 정책의 집행에 큰 영향을 미칠 수 있다. 다섯째, 경제·사회·정치적 환경이다. 특정정책이 집행되는 경제·사회·정치적 맥락은 특정정책

<그림 2-5> 정책집행과정 모형



자료: Van Meter & Van Horn(1975: 463)

집행의 성과를 좌우할 만큼 중요한 의미를 지닌다. 여섯째, ‘정책집행자의 의향(disposition of implementers)’이다. ‘정책집행자의 의향’이란 정책집행자의 ‘반응

‘으로서 그들의 정책에 대한 ’인지(cognition), ’숙지(comprehension)’, ’이해(understanding)’정도로 나타내어진다(Van Meter & Van Horn, 1975: 471-472). 이들 여섯 개의 범주로 구성되어 있는 집행모형을 요약하면 <그림 2-5>와 같다.

한편 Sharkansky(1978; 245-258)는 집행이 잘 안 되는 이유를 충분하지 못한 자

<표 2-3> 집행에 영향을 미치는 요인

변수/저자	Smith	Edwards	Larson	Mazmanian & Sabatier
정책변수	정책의 형태 정책의 유형	정책목표 -명료성 -일관성	모호하고 비현실적인 목표	정책목표의 명확성 적절한 인과관계 모형
집행변수	집행담당조직 -인원 -능력 -담당업무 -리더십 -구조	자원 -인적자원 -권한 -시설 -정보 성향 -충원 -유인 관료제 구조 -할거성 -표준운영절차(SOP)	결합 있는 집행 절차 정부 간 관계의 복잡성	재원 집행담당기관 공무원의 성향 집행기관 책임자의 리더십 우호적 외부인사의 참여 집행기관의 내부구조 집행기관의 규정 집행기관 상호간의 관계
환경적 변수 및 맥락적 변수	환경적 요인 정책의 지원도 정책의 근원	효과적인 커뮤니케이션 -전달	경제적 환경의 변화	사회경제적 상황 관련단체의 적극성과 자원 대중의 지지와 관심 지배기관의 지원
문제 관련 변수	정책의 범위 정책의 이미지 대상집단 -조직화·제도 화의 정도 -리더십 -과거의 경험			정책문제의 성격 -행태변화의 범위 -대상집단 행태의 다양성 -대상집단의 상대적 규모 -타당한 이론 및 기술의 활용 가능성

자료: 유훈(2002: 396).

원(Insufficient resources), 중앙정부와 지방정부간 혼란과 조정 대신 혼란을 창조하는 복잡한 조직, 부적절한 계획(Inadequate planning), 과장된 포부나 소망(Inflated aspirations), 외교집(Perversity), 복잡한 환경을 들고 있다. 또한 Larson(1980: 2-7)은 정책집행에 영향을 미치는 요인으로 모호하거나 비현실적인 목표, 집행절차의 결합, 정부 간 활동의 복잡성, 경제적 환경 등을 들고 있다.

정책집행에 영향을 미치는 주요 요인들을 Alexander의 분류기준에 따라 정책변수, 집행변수, 환경적 및 맥락적 변수, 문제관련변수로 나누어 비교한 것이 <표 2-3>이다. 이를 종합 비교분석해 볼 때 정책집행에 영향을 미치는 주요 요인들은 정책의 기준과 목표, 정책프로그램, 자원 확보, 정치·경제·사회적 환경, 여론 및 국민의 지지와 태도, 집행기관의 조직구조, 정책결정자의 의지, 집행자의 성향, 조직간 의사전달과 추진활동, 정책 내용 등으로 요약된다. 이를 다시 대별해 보면 정책변수(정책기준, 정책목표, 정책프로그램, 정책내용), 환경변수(정치·경제·사회적 환경, 자원, 여론 및 국민의 지지와 태도), 참여자 변수(정책결정자의 의지, 조직 간의 의사전달과 추진활동, 정책집행자의 성향)로 구분할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 이러한 구분과 요인들을 분석요인으로 하였다.

다. 정책변동 이론

(1) 정책변동의 제 이론

앞서 살펴본 Hofferbert의 정책산출 모형과 정책집행 영향요인 이론들과는 달리 최초부터 정책변동을 설명하는 이론으로는 Sabatier(1987)가 정책변동을 설명하기 위해 개발한 '지지연합모형'과, Hall(1993)이 영국의 경제정책 변동을 설명하기 위하여 개발한 '패러다임변동모형', 정책의제설정과 정책대안의 구체화를 위해 Kingdon(1984)이 개발한 '정책흐름모형', Mucciaroni(1995)의 '이익집단의 위상변동모형' 등을 들 수 있다.

Sabatier의 정책지지연합모형은 외생변수의 영향 하에서 정책지지연합들의 상호 작용에 의해서 정책변화가 발생하고, 정책지향적 학습이 신념체계의 수정과 이에

따른 정책변화를 초래한다는 점을 설명하였다. 이모형은 특히 장기간에 걸친 정책변화를 설명하는데 유용성이 크다(정정길 외, 2006: 853). 이러한 지지연합모형에서 가장 중요한 개념 중의 하나가 정책지향학습이다. 정책지향학습은 정책체제 내부적으로도 일어나지만 외부적인 변화에 의해 일어난다. 이러한 학습을 통해 신념체계에 변화가 일어나면 정책변동이 발생하게 된다. 따라서 지지연합모형을 적용하려면 정책하위체계 내에 있어서 정부 내 또는 정부 밖에 일련의 정책신념을 공유하고, 다양한 활동가로 구성된 지지연합이 존재하여야 하고 상호 경쟁하는 것을 전제로 한다(이민창, 2001: 30). 따라서 정부주도하에 추진되는 대북정책과 같은 분야의 정책변동을 분석하는 데에는 한계가 있다.

Hall의 패러다임 변동모형은 패러다임이 변화하면 근본적인 정책변동이 가능하다고 보는 이론이다. 또한 패러다임변동이 한꺼번에 일어나는 것이 아니라 일정한 단계를 거치는 것으로 설명하고 있다. 즉 정책의 변동은 패러다임의 안정기-변이의 축적기-실험기-기존 패러다임의 권위 손상기-새로운 패러다임 경쟁기-새로운 패러다임의 정착 및 안정기 등의 과정을 거쳐 진행되는 것으로 요약할 수 있다. 특이한 것은 Hall도 Sabatier와 같이 정책변동과정에 있어서 정책학습의 중요성을 강조하고 있다. 또한 사회적 학습으로서의 정치와 권력투쟁으로서의 정치가 서로 얽혀 있다는 사실을 강조하고 있다는 점에서 Kingdon의 정책흐름모형과도 일맥상통한 점이 있다(유훈, 2002: 530). 이러한 패러다임 변동 모형도 장기간에 걸친 정책변동을 연구하는 데에 적합하기 때문에 본 논문의 연구(정권의 교체시기마다 또 동일정부 내에서의 정책변동여부를 분석)에는 적용하기에는 한계가 있다.

Mucciaroni의 ‘이익집단의 위상변동모형’은 정책의 형성이 때로는 이익집단의 사적이익과 공적이익간의 선택의 문제로 나타나기도 하는데 이때 정책의 내용은 사적이익을 추구하는 이익집단의 위상이 정책과정에서 어떠한 위치를 차지하고 있느냐에 따라 달라질 수 있다는 것이다. Mucciaroni는 이슈맥락과 제도적 맥락이라는 두 가지 개념으로 이익집단의 위상변동을 설명하고 있다. 이를 도표화하면 <표 2-4>와 같다. 여기서 이슈맥락이란 정책의 유지 또는 변동에 영향을 미치는 요인을 망라한 것으로서, 주로 정치체제 외부의 상황적인 요소들을 의미하며 이슈맥락에서의 선호가 특정 이익집단의 이익 또는 주장을 옹호하는 것인가 아니면 반대하

는 것인가에 따라 정책의 내용이 달라진다. 제도적 맥락이란 입법부나 행정부의 지도자들을 포함한 구성원들이 특정한 정책이나 산업에 대하여 지니고 있는 선호나 행태를 포괄적으로 지칭한다(정정길 외, 2006: 856-857). 이러한 Mucciaroni의 이론도 이익집단간의 위상변동이 주요 변수라는 면에서 대북정책 분석에 적용하기에는 무리가 있다고 판단된다.

<표2-4> 이슈맥락과 제도적 맥락 및 이익집단 위상변동

구분		제도적 맥락	
		유 리	불 리
이슈맥락	유 리	위상의 상승	위상의 저하
	불 리	위상의 유지	위상의 쇠락

자료: 정정길 외(2006: 857)

(2) Kingdon의 ‘정책의 창’ 이론

마지막으로 본 연구에 도움을 줄 Kingdon의 ‘정책의 창’이론¹⁰⁾을 살펴보고자 한다. ‘정책의 흐름모형’이론으로도 불리는 Kingdon의 ‘정책의 창’이론은 당초에는 정책의제 설정과 대안의 구체화 과정을 설명하기 위해 개발된 모형이나 정책변동을 설명하는데 사용되고 있다.

Kingdon에 따르면 정책결정은 정책의제설정과 대안의 구체화를 통해 이루어지며, 여기에 영향을 미치는 요인에는 정책에 능동적으로 참여하는 ‘참여자’와 정책의제와 정책대안이 논의되는 ‘과정’이 있다고 한다. 여기서 말하는 과정이란 문제를 인식하는 과정, 정책대안을 개발하는 과정, 정치과정을 말하는데, 참여자는 각각의 과정에 적극적으로 관여하고 있다. 또한 그는 정책과정을 구성하는 독립적인 3가지 흐름, 즉 문제의 흐름(problems stream)과 정치흐름(political stream) 그리고 정책흐름(policy stream)을 발견하고 이 흐름들이 만나서 정책의 창이 열리고, 정책의

10) 이는 대북정책의 영향변수와 참여자 등의 제도적 요인변수 들의 흐름이 정책변동의 창구를 통해 정책의 변동이 이루어지는 점이 대북정책의 변동(또는 일관성유지) 영향요인 연구에 적용할 수 있다고 판단된다.

창이 열려있는 동안 정책이 결정된다고 보고 있다. 한편, 세 가지 흐름의 결합에 있어 적절한 시간에 등장하는 정책활동가(policy entrepreneurs)가 중요한 역할을 한다고 한다. 어떤 정책 문제가 의제가 되느냐 하는 것은 정책의 창이 열렸을 때 흐름을 결정적으로 결합시키고 정책결정으로 밀어붙이는 일을 담당하는 정책 활동가의 능력과 활동에 달려있다고 할 수 있다고 한다(이민창, 2001: 14-15).

(가) ‘정책의 창’이란

‘정책의 창’은 정책주창자들이 그들의 관심대상인 정책문제에 주의를 집중시키고, 그들이 선호하는 대안을 관철시키기 위해서 열려지는 기회라고 정의할 수 있다. 흐름들이 만나 결합할 수 있는 기회가 조성되는 것을 Kingdon은 ‘정책의 창이 열렸다’고 표현하고 있다. ‘정책의 창’은 참여자들의 의도적 행위의 결과로 열리기도 하지만 우연한 기회에 의해 우발적으로 열리는 경우가 많고, 열려있는 기간도 짧은 것이 일반적인 현상이라고 한다.

(나) 참여자

‘참여자’란 특정한 정책대안을 제시하고 이를 정책으로 구체화시키기 위해 능동적으로 정책과정에 참여하는 사람들을 의미한다. Kingdon은 각 참여자들이 얼마나 자주 그리고 어떤 조건 하에서 중요한 역할을 하는지 확인하고 그들 사이에 어떤 상호작용이 있었는지를 알아보려 하였다. 그의 연구결과를 정리하면 다음과 같다(이민창, 2001, 16-17). 첫째, 선거를 통해 선출된 사람들이 정책의제설정에 중요하다. 정부 내 참여자들 중 Kingdon의 논의에서 핵심이 되고 있는 것은 대통령이나 주지사나 같은 선출된 정책결정자들의 의제설정과 대안의 구체화에 대한 영향력에 관한 것이었다. 그는 정책의 모든 과정을 지배할 수 있는 사람은 없다고 보지만, 상대적으로 선출된 사람들과 그에 의해 정치적으로 임명된 사람들이 정책의제 설정과정을 지배하는 권한을 갖고 있는 경우에 이들이 의제설정에 중요한 역할을 한다고 주장한다. 둘째, 가시적인 참여자는 의제설정에, 비가시적인 참여자는 대안의

구체화에 중요한 역할을 한다. 가시적인 참여자에는 대통령, 고위임명직, 주요 의회 의원, 미디어, 정당 등이 포함되며, 비가시적인 참여자에는 학자 및 연구자와 같은 전문가, 경력직 공무원, 의회 참모, 최고위직 아래 임명된 공무원 등이 속하고, 이익집단은 경우에 따라 가시적인 참여자가 될 수도 있고, 비가시적인 참여자가 될 수도 있다. 각 참여자들이 각자의 임무를 수행하는데 필요로 하는 자원과 임무수행의 유인에서 차이가 나기 때문에 가시적 참여자군과 비가시적 참여자군이 각각의 제설정과 대안의 구체화에 관련을 갖게 된다고 Kingdon은 보고 있다.

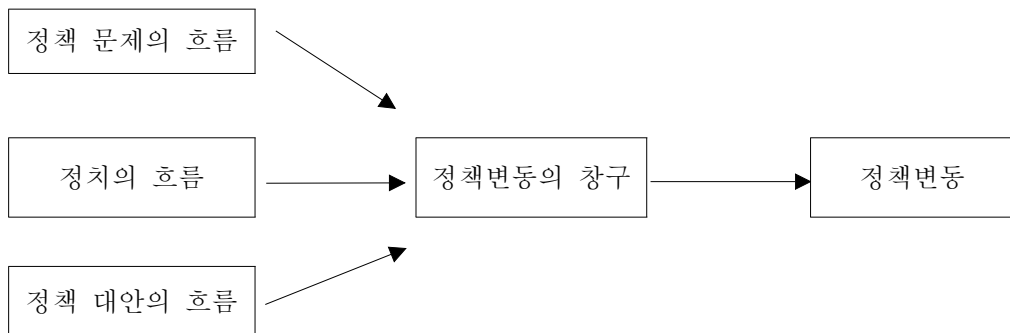
(다) 정책과정의 3가지 흐름

Kingdon의 정책흐름모형의 핵심은, 서로 무관하게 자신의 규칙에 따라 흘러 다니는 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 등 세 가지의 흐름이 결합하여 정책의세 설정이 이루어진다는 것이다.

첫째, 정책문제의 흐름은 어떤 문제는 정책결정자의 관심을 끌게 되며 다른 문제는 왜 그렇지 않은가? 이에 대한 해답으로 그는 정책결정자 또는 정부 관리들이 상황에 대해 알아보는 수단과 문제의 상태가 정의되는 방법에 달려있다고 보고 있다. 이런 상황을 인식하는 데에는 지표(indicator), 중대한 사건이나 위기(crisis), 환류(feedback) 등이 크게 영향을 미친다고 보고 있다. 둘째, 정치의 흐름은 여론의 변화, 정권의 교체, 국회의석수의 변화, 이익집단의 압력 등에 영향을 받는다. 즉 정치인들은 여론에 민감하므로 여론에 부합하는 문제는 쉽게 정치적 관심의 대상이 된다. 정권의 교체와 의석수의 변화는 정책의제의 우선순위를 변경시킬 뿐만 아니라 새로운 의제를 등장시킨다. 이익집단 또한 자신에 유리한 정책문제의 채택을 위해 압력을 행사한다. 셋째, 정책대안의 흐름에는 정책공동체의 존재 및 분화정도, 이익집단의 개입, 정책활동가의 활동 등이 영향을 미친다. 즉 많은 대안들이 정책공동체 내에서 논의되고 제시되므로 정책공동체가 분화되어 있을수록 더욱 다양한 대안의 흐름이 가능해진다. 물론 정책공동체 내의 대안들 중 극히 일부만 고려의 대상이 되고 대부분은 탈락한다. 이 때 정책선도자는 자신들이 선호하는 정책대안이 채택될 수 있도록 적극적으로 활동함으로써 정책대안의 흐름에 영향을 미친다,

이익집단들도 역시 자신들에 유리한 정책대안의 채택을 위해 영향을 미친다(정정길 외, 2006: 858-860). 결국 Kingdon에 의하면 주요한 정책개혁은 ‘기회의 창’(a window of opportunity)이 위에서 말한 세 가지 흐름과 만나는 경우에 이루어지게 된다. 즉 인지된 문제에 대해 전문가 등으로 이루어진 정책공동체가 반응하여 재정적·기술적으로 가능한 대안을 발전시키는 한편, 정치가는 그러한 대안을 승인하는 것이 유리하다는 것을 발견할 때 가능하다는 것이다(권용현, 1995: 20). 이상에서 논의한 Kingdon의 모형을 토대로 정책변동에 적용한 정책흐름모형은 <그림 2-6>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 2-6> Kingdon의 모형을 토대로 한 정책흐름모형



자료: 유훈(2002: 529)

(다) ‘정책의 창’ 이론의 의의와 한계

이러한 Kingdon의 ‘정책의 창’이론은 정책변동의 초기 및 정책변동이 논쟁되고 있는 가운데 정책변동에 대한 찬반세력 간에 힘의 균형이 변동되어 정책의 변화정도 및 방향이 바뀌는 상황에 대한 적절한 설명과 통찰력을 제공하고 있다. 그러나 정책활동가의 역할이 강조되었기 때문에 일단 정책의 창이 열린 다음 정책변동에 대해 여러 이해 집단들이 펼치는 활동들에 대해서는 설명이 부족하며, 구체적으로 문제의 흐름이 각 이해집단들에 미치는 영향과 그로 인한 정책변동의 결과에 대한

설명 역시 미흡한 한계가 있다(이민창, 2001: 21). 대북정책을 분석함에 있어 다른 정책 분야와는 달리 이익집단에 의한 영향력이 상대적으로 약하고 정책문제의 흐름이나 정치의 흐름이 보다 강하게 작용한다는 측면에서 ‘정책의 창’ 이론이 대북 정책 변동 및 일관성분석에 도움을 줄 수 있는 모형으로 판단된다.

제 4 절 대북정책 개념 및 연구경향

여기에서는 정책의 변동 및 일관성 연구를 위해 사례로 선정한 대북정책의 개념을 정의하고 선행연구를 검토한 다음 분석할 범위를 한정하고자 한다.

1. 대북정책의 개념

대북정책과 통일정책을 혼용하여 사용하기도하고 구분하여 사용하기도 한다. 그러나 대북정책과 통일정책에는 다소의 차이가 있다. 두 용어가 통일문제를 궁극적으로 지향하고 있다는 점에 있어서는 상호 유사성을 가지고 있다. 그러나 대북정책은 현재의 남북한 분단 상황을 관리하는 정책적 성격이 강한데 비해, 통일정책은 통일을 목표로 한 장기적이고 한 차원 높은 것으로 정의된다(홍승원, 1994: 38-39). 따라서 두 정책은 정책목표에 있어서 차이가 있다. 대북정책은 평화공존과 안정을 최우선 목표로 하는 정책을 의미하고, 통일정책은 통일국가 달성을 목표로 하는 정책이다. 따라서 후자와 같이 법적인 통일인 국가통일보다는 사실상의 통일인 민족통일을 이룩하려는 점진적 통일정책이 바로 대북정책(황병덕, 1998: 5)이라고 할 수 있다. 실제로 1990년대 이후 역대정부에서 사용하고 있는 대북정책과 통일정책의 개념을 혼용하고 있음을 볼 수 있다. 김영삼 정부에서는 대북정책이라는 용어대신에 통일정책을 사용하였고, 김대중 정부는 대북정책으로 사용하였으며, 노무현 정부에서는 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 개념으로 사용하고 있음을 볼 수

가 있다. 1980년대 이후 한국정부의 통일정책의 기초¹¹⁾는 ‘남북화해협력’이고, 역대 정부가 발전시켜온 한국의 통일방안은 ‘민족공동체 통일방안’이다(통일백서, 2004: 21)¹²⁾.

김영삼 정부는 통일정책으로서 민족공동체 통일방안을 제시하고, 통일추진의 기본철학이 ‘자유민주주의’이며, 통일의 접근방도가 ‘민족공동체’임을 밝혔다. 또한 통일을 추진하는 과정에서 견지해야 할 통일의 기본원칙으로는 ‘자주’ ‘평화’ ‘민주’를 제시하였다(통일백서, 1997: 35-36).

김대중 정부는 통일정책이란 용어 대신에 대북정책이라는 용어를 사용하였으며 대북정책을 ‘대북화해협력정책’(‘대북포용정책’, ‘햇볕정책’ 등 다른 이름으로도 불림)으로 공식화하고 대북화해협력정책의 목표로 ‘평화와 화해협력을 통한 남북관계 개선’에 두었으며, 이러한 목표를 달성하기 위해 무력도발 불용 등 대북정책의 3원칙과, 6개항의 대북정책 추진 기조를 설정하여 추진하였다(통일백서, 2003: 20).

노무현 정부는 대북정책이라는 용어 대신에 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 개념으로 ‘평화번영정책’¹³⁾을 제시하고, 이를 위해 ‘한반도 평화 증진’과 ‘남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구’라는 두 가지 목표를 설정하였다. 또한

11) ‘정책기조’라는 개념은 특정정책이나 정책방안의 일관된 원칙 또는 추진상의 일관된 방향을 의미하는 것으로 이해된다. 일관된 신념체계로서의 ‘주의’(ism)와는 다르면서도 정책목표의 소망성 기준인 적합성과 적절성으로 평가할 수 있는 바람직한 지속적인 정책추진 경향을 의미하는 것으로 본다. 따라서 정책기조는 불변의 개념이 아니라 근본적인 정치정세의 변화가 발생하거나 정책환경의 변화에 따라 변화할 수 있으며, 전략적 기조 또는 전술적 기조와 같이 정책추진의 수준 및 정책목표와 수단 등 적용차원에 따라 다양하게 적용할 수 있는 개념이라고 규정한다. 특히 전술적 차원이나 정책목표 추구를 위한 수단적 차원의 정책기조는 그 필요에 따라 변화하기가 쉽다. 따라서 ‘정책기조’는 지속적인 정책추진방향을 제시하는 정책경향(policy trend)으로 이해할 수 있으며, 정책목표를 제시함과 아울러 이의 성취를 위해 채택하면서도 순수한 의미의 인력·자금 등 낮은 단계의 도구적 수단이 아닌 정책수단의 개별정책기조를 포함하는 중범위 개념으로 이해할 수 있다(김기수, 2001: 10).

12) 민족공동체 통일방안은 1989년 9월 노태우 정부시기에 「한민족공동체 통일방안」이라는 이름으로 처음 제시되었으며, 1994년 8월 김영삼 정부가 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」(민족공동체 통일방안)으로 보완·발전시킨 것이다. 민족공동체 통일방안은 하나의 민족공동체를 건설하는 것을 목표로 점진적·단계적으로 통일을 이루어 나가야 한다는 기조 위에서 통일과정을 ‘화해협력단계’, ‘남북연합단계’, ‘통일국가 완성단계’로 설정하고 있다(통일백서, 2004: 21).

13) 평화번영정책은 한반도 평화증진과 남북공동번영이라는 목표를 달성하여 한반도를 동북아 경제중심으로 만들어 나가기 위한 참여정부의 포괄적인 중장기 국가발전전략이다(통일백서, 2004: 24).

이러한 목표를 달성하기 위하여 대화를 통한 문제 해결 등 네 가지 추진 원칙과 북한 핵 문제의 평화적 해결 등 네 가지의 추진전략을 제시 하였다(통일백서, 2004: 27 - 28). 위에서 살펴본 바와 같이 통일정책과 대북정책의 개념이 명확하게 구분되지 않은 채 해당정부의 정책기조에 따라 용어를 다르게 사용하였음을 알 수가 있다.

정책목표는 정책을 통해 이룩하고자 하는 바람직한 상태이다. 정책목표들은 서로 상·하 관계를 지니며, 이를 ‘목표-수단의 계층제’로 표현하고 있다. 따라서 정책 목표는 하위목표→ 목표→ 상위목표- . . . → 최종목표와 같은 계층을 이루게 된다. 흔히 어떤 요소가 상위목표를 지니면서 하위수단에 대해서는 그 자신이 목표로 서 역할을 하는 경우에 이 목표를 ‘도구적 목표’(instrumental goal)라고 부른다(정정길 외, 2006: 61-62). 이러한 면에서 볼 때 김영삼 정부의 통일정책이나 김대중 정부의 대북정책, 노무현 정부의 평화번영정책은 모두가 도구적 목표임과 동시에 수단적 목표의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다.

이러한 의미에서 본 논문은 ‘대북정책’이라는 용어를 통일부에서 1995년에 규정한 개념을 원용하고자 한다. 통일부에서는 대북정책을 “최종 목표인 통일국가를 달성하기 위한 前 단계에서의 정책목표와 수단선택과 관련한 결정과 집행을 총칭하며, 대내·외적인 경제적·사회적 및 정치적 환경을 유리하게 변화·유도하여, 중국에 가서는 통일된 민족국가를 건설하고 국가와 민족의 목표를 실현하고자 하는 정부의 노력이 구체적으로 표현된 것”(통일원, 1995: 76)이라고 개념 정의하고 있다. 이 개념을 원용한 이유는 김영삼 정부의 통일정책, 김대중 정부의 대북정책, 노무현 정부의 평화번영정책 모두를 본 논문에서 ‘대북정책’이라는 용어로 통일하기 위함이다. 아울러 이러한 정책목표와 추진원칙, 추진전략(방향, 기조)에 따라 각 정부가 추진한 정책의 주요 내용들을(남북교류협력사업, 경수로지원) 정책변동을 고찰하기위한 대북정책의 하위수단(대북사업)들로 삼고자 하기 때문이다.

2. 연구경향

1980년대까지 남북한 통일정책에 관한 논의와 연구가 북한 및 대북정책 관련 연구의 주류를 이루었다. 냉전체제의 직접적인 영향권 하에 있었던 남북한 간에 실질

적인 대북정책이 이루어지기 보다는 교류가 단절된 체 체제경쟁에 몰두할 수밖에 없었던 현실적 여건을 반영한 결과이다(김기수, 2001: 13). 1990년대에 들어오면서 남북관계에 대한 연구가 급속도로 확산되었다. 이는 사회주의체제 붕괴에 따라 분단체제에 대한 새로운 인식제고의 필요성이 제기되었기 때문으로 보인다. 또한 1990년대에 들어 북한핵문제가 대두되자 북핵과 관련된 연구나 미국의 대 북한 정책에 대한 연구, 한반도 평화체제에 대한 연구, 북한의 개혁·개방에 관한 연구가 시작되었으며 현재까지도 활발하게 이루어지고 있다. 이와 병행하여 1990년대 후반 이후 각 정부별 대북정책의 기조나 대통령의 지도력, 또는 각 정책별이나 성격별로 연구하거나, 前정부와의 비교분석 등이 주종을 이루고 있다.

대북정책과 관련된 최근의 연구를 살펴보면 학위논문을 제외하고는 대북정책에 관한 종합적이고 체계적인 연구가 없다. 단지 단편적인 내용으로 학술지에 게재하는 것과 통일연구원에서 매년 발간하는 ‘통일문제의 이해’와 통일부가 발행하는 ‘통일백서’가 전반적인 대북정책의 흐름을 이해할 수 있는 자료이다. 대부분의 연구 내용은 대북정책의 내용 또는 성격에 대한 분석이나 일관성에 관한 내용이다. 대북정책변동의 영향요인에 대한 연구는 매우 제한된 실정이다. 대북정책의 일관성이나 변동에 관한 연구 중 대표적인 학위논문은 이학수(2000), 김기수(2001), 최진하(2001) 등의 연구가 있다. 이학수의 연구는 김영삼 정부와 김대중 정부 출범 초기 1년6개월간의 대북정책일관성 유지 여부를 정책내용, 정책환경, 정책담당자 등을 통해 비교분석하였다. 그의 연구에 따르면 김영삼 정부는 대북정책기조의 미흡, 대통령의 의지 결여, 국제환경의 변화 등으로 인해 일관성을 유지하지 못했고, 김대중 정부는 대통령의 의지가 확고하고 대북정책에 대한 풍부한 지식 보유로 북한이 수용할 수 있는 대북정책을 수립·집행함으로써 정책일관성을 유지할 수 있었다고 주장하고 있다. 김기수는 김영삼 정부의 대북정책기조형성과 일관성 유지여부에 대해 연구를 하였다. 김기수의 연구는 김영삼 정부의 대북정책기조가 전반적으로 체계화는 되었으나 북한 핵문제, 북한의 대남정책(通美封南 政策) 등으로 일관성을 유지할 수 없었다고 분석하고 있다. 최진하는 김영삼 정부와 김대중 정부의 대북정책을 단순 비교하여 일관성여부를 살펴보고 이학수의 연구와 같은 연구결과를 제시하고 있다. 이처럼 김영삼, 김대중 정부에 대한 부분적인 분석은 있으나 노무현 정부에

대한 분석은 아직 없다.

그러나 이러한 선행연구들은 하나 또는 두개 정부의 일부분야(일관성 유지여부, 정책기조, 정책환경) 또는 동일정부 내 일정기간을 대상으로 연구를 함으로써 각 정부 간의 대북정책 변동 및 일관성과 영향요인을 고찰할 수가 없고, 또 여러 정부에 걸친 하위 분야의 대북정책이 정권이 바뀌어도 일관성을 유지하고 있는지를 고찰할 수가 없기 때문에 정책변동에 미치는 영향요인을 제대로 분석하기에는 제한이 있다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 선행연구가 갖고 있는 문제점들을 보완하기 위해 최근 3대에 걸친 정부들의 대북정책을 분석하였고 대북정책 변동의 주 영향요인이 무엇인가를 고찰하였다.

제 3 장 분석모형

제 1 절 정책환경

대북정책은 앞서 살펴본 바와 같이 국내정책적인 특성에 외교국방정책적인 특성이 결합된 성격의 정책이라고 할 수 있다. 즉 대북정책은 국내 정책환경은 물론이고 군사적 정전상태가 유지되고 있는 분단국가로서 한반도를 둘러싼 주변 국제환경에서도 많은 영향을 받게 되어 있다. 왜냐하면 한반도는 미·일·중·러 등 4대 강국의 이해관계가 교차하는 동북아시아의 전략적요충지이기 때문이다. 즉 한반도의 분단은 내재형과 국제형이 복합적으로 작용한 결과라는 것이다. 따라서 한국의 통일문제는 남북한 당사자가 해결해야 한다는 당위성에도 불구하고 남북한 당사자들의 의지만으로 해결하기 어려운 복잡한 문제들이 많다는 것이다. 특히 주변 강대국들이 한반도문제의 남북한 당사자해결구도를 표면적으로는 모두 찬성하는 것 같지만 내면적으로는 현상유지를 바라면서 “2개의 한국정책”을 추진하고 있다는 것이다. 따라서 본 논문에서는 정책 환경변수를 국내환경과 국제환경으로 나누어 고찰 하였다. 정책대상 집단인 북한의 전략이나 태도가 한국의 대북정책에 영향을 미치는 요인이 되는 것은 사실이나 한국의 대북정책과 국제환경 종속변수로서의 성격이라는 측면에서 영향요인 분석에서는 제외를 시켰다.

1. 국내환경 요인

대북정책은 북한을 대상으로 하는 일종의 외교정책이라고 볼 수 있다. 북한을 독립국가로 보느냐 아니냐는 논란의 소지가 있다. 하지만 현실적으로 남북한이 동시에 유엔에 가입되어 있고 주변국의 한반도 정책도 두개의 한국으로 간주하여 관리하고 있는 것이 현실이다. 그렇다고 해서 전적으로 일반적인 타국과 이루어지는 외교정책과 동일시할 수도 없다. 앞서 살펴본 것처럼 대북정책은 “최종 목표인 통일 국가를 달성하기 위한 前 단계에서의 정책목표와 수단선택과 관련한 결정과 집행

을 총칭하며, 대내·외적인 경제적, 사회적 및 정치적 환경을 유리하게 변화·유도하여, 종국에 가서는 통일된 민족국가를 건설하고 국가와 민족의 목표를 실현하고자 하는 정부의 노력이 구체적으로 표현된 것”이다. 따라서 국내환경이 대북정책에 미치는 영향은 대단히 크다고 할 수 있다. 이러한 국내환경 영향요인을 분석하기 위하여 크게 세 가지, 즉 정치 환경·경제 환경·사회 환경으로 나누었다.

가. 정치 환경

대북 및 통일정책에서 주도권을 확보하지 못한다거나 혹은 수동적인 입장으로 전락할 경우 “통일을 염원하는 국민들의 실망감으로 인해 질책의 대상이 되고 이를 감당할 만한 여유가 없다”는 것이었다. 이것은 대통령 선거, 국회의원선거에다 지방자치단체장 및 의회의원선거 등 문민정부 출범이후 부쩍 늘어난 선거에 대북정책을 맞추어 진행시켰다는 것이다. 이처럼 분단이후 계속해서 북한은 물론이고 남한도 일종의 “통일정치게임”을 통해서 각각 자신의 체제내의 반대세력을 억압하며 국민동원과 일체감을 조성해 왔다고 볼 수 있다. 이러한 게임의 일차적 목적은 분단의 해소나 남북관계의 개선보다는 오히려 각 체제나 정권을 안정적으로 유지하는데 있었다. 따라서 대북 및 통일이슈는 종종 각자의 정권안보나 이익에 봉사하는 강력한 정치적 도구로 이용되기도 하였다. 어떤 의미에서 남북한의 지배세력은 분단 하에서 서로 대립과 갈등뿐만 아니라 이해를 공유하는 경우도 있었다(백낙청, 1992: 67-84). 그럼에도 불구하고 통일은 민족적 과업이며, 대북정책은 국가의 사활적 이해가 걸린 정책과제임에는 이론의 여지가 없다. 따라서 역대정부들은 정부출범부터 국민들에게 통일에 대한 비전과 방법을 제시해야만 하고, 집권기간 내내 국가 안보와 평화유지를 위해 적극적인 대북정책을 견지할 수밖에 없었다(부록1참조). 이러한 이유로 인해 대북문제가 본질적으로 국내정치와 연계될 수밖에 없는 것이다.

2장 정책환경에서 전술한 바와 같이 정치체제의 여러 가지 특성에 대한 환경의 영향은 첫째, 정치체제의 분위기와 이념, 둘째, 정치체제의 구조, 셋째, 정책 담당자 등으로 나누어 볼 수 있다(정정길 외, 2006: 105). 여기에서 정치적 환경 분석요인

으로 첫째, 정치체제의 분위기와 이념분야를 분석하기 위해 해당정부의 정권창출의 성격과 집권세력의 정치적 성향을 분석요인으로 선정하였다. 둘째, 정치체제의 구조를 분석하기 위해서는 국회 내 여당과 야당의 구성 비율을 고려하였다. 셋째, 정책담당자를 분석하기 위해서는 ‘정책 참여자’ 항목에서 정책 담당자의 능력이나 성향을 포함하여 분석 하였다.

나. 경제 환경

경제요인은 정책 산출과정과 정책집행에 있어서 ‘자원의 확보’라는 측면에서 중요성을 가지고 국민의 지지기반확보라는 면에서의 중요성을 지닌다. 경제적인 뒷받침을 고려하지 않은 정책의 결정은 그 추진이 불가능하기 때문이다. 2장 3절 정책변동이론에서 살펴본바와 같이 정책 집행과정에서 Larson은 경제적 환경의 변화를, Mazmanian와 Sabatier는 사회경제적 상황을 집행에 영향을 미치는 요인으로 들었다. 또한 남북 관계에 있어서 경제적인 분야는 특별한 의미가 있다. 남북관계를 비교함에 있어 정치, 경제, 군사, 과학기술, 문화 등 여러 요소가 있지만 그중에서 특별히 비교되는 분야가 경제 분야이다. 흔히 ‘잘사는 남한과 못사는 북한’과의 관계에서 남한이 주도권을 가질 수 있는 것이 바로 경제 분야이며 이것이 일정부분 역할을 해온 것이 사실이다.

대북정책의 변동을 분석함에 있어서 경제적 영향요인으로서는 국내경제의 전반적인 흐름과 특징을 고려하였다. 이를 고려한 이유는 어느 특정한 경제 분야 보다는 전반적인 흐름이 대북정책 영향여부를 분석하는데 무리가 없기 때문이다. 이러한 경제 흐름을 고찰하기 위하여 분석기간 동안의 국민총생산, 개인총소득, 경제성장률 등을 분석하였고 기타 경제적인 면에서의 특이사항 유무를 검토하였다.

다. 사회 환경

오랫동안 한국의 대북정책 특히 군사·안보 분야에 있어서 북한에 대한 대응은 이렇다 할 국내 정치적 과정이나 국내적 구조의 영향을 받지 않거나 미약한 가운

데, 한·미 공조를 중심으로 한 대외적 결정구조와 과정에 의해 결정되어 왔다. 장기간 지속되어온 권위주의 체제 하에서 일반 국민들에게는 북한정보에 대한 접근조차 개방되어 있지 않았으며, 정부의 대북정책에 대한 비판 자체가 정권에 대한 도전으로 받아들여져 탄압의 대상이 되었다. 그러므로 대북정보와 대북정책은 정부의 전유물이었다. 그것도 대통령 및 일부 측근 정책결정자들에 한정된 것이었다. 권위주의 체제 하에서는 대북정보가 폐쇄되어 있었고, 대북정책 결정과정도 폐쇄되어 있었다. 이러한 상황 하에서 추진된 민주화는 과거 대통령과 소수 정책결정자들의 전유물이었던 대북이슈의 영역을 허물었다. 뿐만 아니라 대북정책 결정과정에 의회, 시민단체, 여론 등 다양한 정치, 사회적 행위자들의 직·간접적인 경제와 감시 그리고 참여와 개입을 불가피하게 했다(권영진, 1998: 4).

이처럼 민주화로 인해 언론의 자율적 활동공간을 확장시켰으며, 그에 따라 언론이 정권에 대해 독자적인 목소리를 내는 것이 가능해졌다. 언론이 공론형성을 통해 독자적인 목소리를 낼 수 있는 것이 가능해졌다는 점은 언론 자체와 사회적 보수주의 성향이 강했다는 측면에서 ‘국민적 합의’를 통한 화해·협력 정책의 추진이 정권의 힘이 약화될 경우 큰 걸림돌로 작용할 가능성도 동시에 높아진다는 이중적 성격을 지니게 된다. 다른 한편 민주화에 따라 시민사회의 활성화는 매우 큰 것이었다. 국민여론의 광범위한 보수주의화에도 불구하고 활동공간이 확대되면서 극좌적 경향(예, 주사파)은 물론 이념적으로 다양한 스펙트럼을 가진 여론의 백가쟁명의 상황이 도래했다고 볼 수 있다. 그러나 한편으로 이러한 상황의 도래는 오히려 혼란과 가치관의 혼돈을 가져올 가능성을 높이며, 효율적인 대북정책 추진을 방해할 수도 있다(김기수, 2001, 67-68). 이러한 측면에서 대북정책 변동성 분석에 있어 고려하는 사회적 요인으로는 전반적인 사회분위기, 국민들의 북한에 대한 인식, 대북정책에 대한 국민의 지지도와 여론, 정부의 국민여론 수렴을 위한 활동 등을 고려하였다.

2. 국제환경 요인

국가 간의 외교관계는 일반적으로 협력적 관계와 갈등적 관계 그리고 무관심한

관계 등 세 가지로 구분된다(송영우, 1999: 6-8). 협력적 관계란 국가 상호간 물질적 및 정신적 가치의 이해를 나누어 가질 수 있을 정도로 밀접한 관계를 말하고, 갈등적 관계는 국가 간에 상호 배타적으로 정책을 결정하고 행위 하는 관계를 말하고, 무관심한 관계는 공식적인 외교관계는 가지고 있지만 상호간에 일상적인 접촉과 교류만 이루어지는 관계를 말한다. 주변 4강의 대한반도 전략은 남한과 북한을 상대로 각각 협력적 또는 갈등적인 관계를 갖는다. 미국과 일본은 남한에 대해서는 협력적인 관계를 가지며 북한에 대해서는 갈등적인 관계를 가지고, 중국과 러시아는 그 반대 성향의 관계를 갖는다. 남한의 대북정책은 협력적·갈등적 관계가 혼합되어 있는 관계로 볼 수 있다. 미국과 일본과의 관계는 협력적 관계이며, 냉전 시대에 갈등적 관계에 있던 중국과 러시아와의 관계도 협력적 관계로 발전해 가기를 희망하고 이를 위한 외교적 노력을 노태우 정부 이후 역대정부들이 전개하였다.

따라서 대북정책 변동의 국제환경 영향요인으로 미국의 세계전략이 한반도에 미친 영향과 한반도에 대한 미국의 전략, 북한과 미국과의 관계 등을 고려하였다. 그리고 일본·중국·러시아에 대해서도 이들의 한반도 전략과 남북한 관계를 영향요인으로 고려하였다. 이를 통하여 한반도를 둘러싼 미국·일본·중국·러시아 등 4개국의 동북아 전략과 대한반도 정책이 어떠한 흐름으로 변천되어 왔으며, 그것이 한국의 역대 정부 대북정책 결정과 추진에 있어서 어떠한 영향을 미쳤는가에 대해 분석하고자 한다.

제2절 정책참여자

전술한 환경변수와 함께 고려할 변수가 정책참여자 변수이다. 정책의 성패여부는 정책담당자에게 달려있다고 해도 과언이 아닐 정도로 중요하기 때문이다. 정책과정 전반에 걸쳐 가장 중요한 위치에 있으며, 결정된 정책의 구체적인 실현 활동을 사실상 주도하는 입장에 있다. 이에는 집행담당자의 정책의 내용에 대해 가지는 의지

와 태도가 중요하며, 또 그것을 수행할 수 있는 전문적인 능력이 어느 정도냐에 따라 정책의 성공여부가 좌우된다고 볼 수 있다.

정책담당자는 논자에 따라 다양하게 분류되나 2장 2절에서 전술한 바와 같이 대체로 공식적 참여자와 비공식적 참여자로 구분하고 있다. 정책과정에서의 참여가 법적·제도적으로 보장된 공식적 참여자로는 입법부·대통령·행정부처·사법부 등이 여기에 해당되고, 정책과정에서의 참여가 법적·제도적으로 보장되지는 않지만 어떠한 방식으로든 정책과정에 참여하여 영향력을 행사하는 비공식적 참여자들로는 정당, 이익집단, 언론, 전문가 및 학자, 일반국민 등이 포함된다. 이러한 정책담당자들 중에서 대북정책의 특성상 비공식적 참여자들은 제외하고 공식적 참여자 중에서 대북정책에 가장 영향을 크게 미치는 대통령과 관계부처(통일부·외교통상부·국정원), 국회를 영향요인으로 고려하였다.

1. 대통령

대통령의 리더십이 정책결정에 어느 정도 영향을 미치는가에 대한 견해는 매우 상반된다. 외교정책 연구자들 중 정치지도자의 중요성을 반박하는 주장을 살펴보면(이충묵, 1998: 297-298) 첫째, 개인행위자의 영향력은 객관적인 상황에 의해 제한될 수밖에 없으며 객관적인 조건이나 상황이 정책결정자의 의도와 상관없이 외교정책을 구체화하고 한정시킨다고 한다. 둘째, 이에 따라 정치지도자들은 비록 그들이 서로 다른 개인적 특징으로 갖고 있다 하더라도 같은 상황에 처하게 되면 비슷한 외교정책을 취한다는 것이다. 셋째, 대외정책 결정은 복잡한 관료체제 속에서 이루어지기 때문에 정치지도자 개인의 영향력은 미비하다는 견해이다.

반면에 대외정책과 관련한 리더십을 강조하는 Krasner(1972: 168)는 대통령의 주의력과 가치관이 대외정책 형태의 차이를 설명하는 가장 중요한 요인이라고 지적하고 “관료의 독립적인 정책수립능력은 대통령의 주의력에 함수이며 대통령의 관심은 그의 가치의 함수이다”라고 강조하고 있다. 이는 다시 말해 대통령은 그가 원한다면 외교정책결정에 있어서 절대적인 영향력을 행사할 수 있다는 주장이다. 한국의 대북정책 추진에 있어서 대통령의 역할은 Krasner의 주장에 가깝다고 할

수 있다.

국정을 책임지고 있는 대통령의 입장에서 볼 때 대북정책은 중요한 국가정책이며 대통령이 직접 챙겨야 할 정책이다. 물론 대북정책을 대통령이 본인의 의지대로 독단적인 결정을 하는 것이 아니고 통일부, 외교부, 국방부, 국정원 등의 관계부처와 청와대 외교안보수석 등 정책 참여자들로부터 자문을 받아 결정하지만 대통령의 정책의지는 절대적인 영향력을 행사한다고 볼 수 있다. 대통령이 가지고 있는 대북관 내지는 대북정책의 의지가 어떠한가에 따라 대북정책은 크게 영향 받을 수 밖에 없기 때문이다.

이러한 위치에 있는 대통령이 정책과정에 강력한 영향력을 행사할 경우 일관성 있고 혁신적인 정책결정이 가능하고, 결정된 정책을 강력하게 집행할 수 있는 장점이 있으나, 정책과정이 비민주적이거나 합리성을 결여할 수가 있는 단점을 내포하고 있다. 따라서 본 논문에서는 대통령의 리더십 스타일, 대통령의 북한에 대한 인식, 대통령의 정책결정 성향, 대북정책에 대한 대통령의 의지, 북한관련 전문지식 등이 대북정책의 결정과 추진에 있어 얼마만한 영향을 미치는가를 고찰한다.

2. 관계부처

행정부처 본래의 기능은 의회나 대통령이 결정한 정책을 효율적으로 집행하는 것이다. 그러나 한국처럼 상대적으로 의회의 권한이 미약하고, 정당이나 이익집단과 같은 비공식적 참여자들의 정치체제에 대한 투입기능이 활성화 되어 있지 못한 곳에서는 행정부처의 관료들이 정책의제설정 에 미치는 영향은 매우 크다. 행정 관료들은 정책의제설정과정에서 그들이 보유한 전문지식을 활용하여 그 사회에 현안으로 대두한 사회문제가 정책의제화 될 수 있도록 정책결정자에게 정책대안의 존재여부 및 실현가능성을 확인시켜 줌으로써, 정책결정자로 하여금 그 사회문제를 정책문제로 채택하도록 하는 방법으로 이 과정에서 영향력을 행사한다. 정책결정과정에서도 행정부처 역시 중요한 역할을 담당한다. 행정부처에 소속된 관료들이 정책결정과정에서 커다란 영향력을 행사할 수 있는 것은 그들이 지닌 전문적 기술과 지식 때문이다(노시평 외, 2006: 67-75). 이들은 대통령을 포함한 정무직 정책결정

자들에게 구체적인 정책대안을 모색하는 데 유용한 지식과 기술을 제공함으로써 그들의 영향력을 행사할 수 있다. 즉, 정책형성과정에서 전문성을 가진 관료들이 수행하는 가장 주된 역할은 전문직을 가진 정책결정자들에게 그들이 정부기관에서 직면하고 있는 정책문제를 다룸에 있어서 어떠한 행동노선을 따라야 할 것인가 하는데 대해서 자문해 주는 일이다(노화준, 2003: 392). 이처럼 정책결정 과정에서 행정부처 관료들의 이러한 영향력은 현대산업사회에 들어와 그 범위와 정도가 더욱 확대·심화되고 있다.

한편, 정책 집행과정에서도 행정부처 관료들의 영향력은 매우 크다고 할 수 있다. 정책집행을 담당하는 정부기관과 일선관료들은 주어진 정책환경 내에서 목표를 달성해야 할 ‘책임’이 있기 때문이다. 또한 집행을 담당하는 기관과 관료들은 그들의 업무를 수행할 때, 정책관련 집단의 ‘기대에 부응’해야(류지성, 2006: 458-460)하기 때문이다. 특히 집행기관의 책임자들이 정책목표의 실현을 위하여 얼마나 열성적이며 목표의 달성을 위하여 얼마나 리더십을 발휘할 수 있느냐 하는 것이 정책의 집행에 큰 영향을 미친다(유훈, 2002: 404)

대북정책(통일정책)은 김영삼 정부부터 통일부(원)가 주도해 오고 있다. 그러나 통일부 인력과 예산이 타 부처에 비해 제한되어 있고, 북한에 대한 정보획득 측면에서도 외교통상부, 국방부, 국정원과 같은 독자적인 능력을 보유하고 있지 못하기 때문에 국정원 등 타 부처로부터 이에 관한 정보를 획득해야만 한다. 국방부와는 대북한 군사 관계 업무, 외교통상부와는 북한 핵무기 개발 저지와 미·북 관계 등 주변국과의 관계 업무가 중복될 소지가 많고 또 대북정책은 어느 한 부처의 단일 정책이 아니고 여러 부처가 관계된 내용이 대부분이기 때문에 부처 간의 협조관계 또한 대단히 중요한 영향요소가 될 것이다. 예컨대 교류·협력과 관련을 가지는 부처를 살펴보면 재정경제부는 예산과 남북교역을, 외교통상부는 북한과의 국제협력 및 외국과의 협력관계를, 국방부는 항로와 해로를, 농수산부는 농림과 수산에 관한 남북협력력을, 문화관광부는 문화 및 체육과 관광교류를, 정보통신부는 전화 등 통신교류를, 건설교통부는 육교와 해로의 개설과 철도연결 추진 등을 관장하고 있다. 통일부가 지니고 있는 권한이 많지 않기 때문에 타 부처에 대하여 강요할 수는 없는 입장에 있지만 업무의 성격상 상호 긴밀한 협조관계를 유지하여야 한다. 특히

외교통상부, 국방부, 국가정보원 및 외교안보수석 등과는 밀접한 관계를 가지고 있다. 때문에 이들 관계부처 장관들의 정책성향과 대북정책에 대한 전문성 보유여부, 장관의 임기 등이 대북정책에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 판단된다.

대북정책을 결정하는 제도적 장치는 역대정부의 대북정책의지와 전 정부의 대북정책에 대한 학습효과로 정권 교체시마다 어느 부서의 주도하에 할 것인가 또는 어떠한 의사결정체계를 유지할 것인가에 따라 변화되어 왔다. 또한 대북정책을 계획하고 추진하는 과정에서 관계부처의 조직이익과 조직의 목적, 성향이 각기 다른 데서 조직 간의 갈등¹⁴⁾과 경쟁이 나타나기도 하고, 행정관료 조직이 가진 특성의 다름으로 인해서 갈등과 경쟁이 나타나기도 한다. 즉 관련부서들은 각기 다른 영역의 자원(예: 대북 정보, 대북 협상경험, 정치적 지지, 외교·국방 등의 전문지식 등)에서 유리한 위치를 차지하고 있다. 그런데 대북정책은 어느 한쪽만의 자원을 가지고는 제대로 추진될 수가 없기 때문에 이들 기관은 서로가 필요로 하는 지원들을 공유·교환하거나 그 자원의 획득을 놓고 서로 경쟁을 벌여야 하는 입장에 처하게 된다. 그리고 대북정책결정에 있어 핵심부처 외에도 정부의 각 부처 모두가 기회가 있으면 참여하려고 한다. 사실 하나의 정책은 유관부처간의 협의와 조정을 거쳐 결정되고 시행되는 것이 정상이고, 특히 대북정책은 다른 정책문제보다도 더 각 부처가 서로 신경전을 벌이면서 각축하고 있음을 볼 수 있다(송문홍, 1995: 252). 이처럼 정책에 대한 갈등조정은 대북정책의 일관성을 유지하고 정책의 성공을 보장하는데 대단히 중요하다.

따라서 본 논문에서는 외교와 안보에 직접 관계가 있는 통일부(통일원), 외교통상부(외무부), 국가정보원(안기부)으로 한정하여 분석하고자 한다. 세부적인 분석내용으로는 이들 3개부 장관의 정책성향과, 대북정책에 대한 전문성, 장관의 임기, 통일부와 국정원의 기능 및 역할의 정도, 부처 간의 협조체제 등으로 국한 하였다.

14) 갈등이 일어나는 원인은 자기 부처의 정책목표 추구 외에도 기관권력행사와 관할권싸움에서 반드시 일어나게 마련이다(홍승원, 1994: 38).

3. 국회

정책과정에 대한 의회의 역할은 국가에 따라 큰 차이가 있다. 선·후진국간의 차이도 크지만 내각책임제와 대통령중심제에서 차이가 크다. 한국은 미국과 같은 대통령중심제를 오랫동안 채택하여 왔고 여러 가지 정치제도적장치가 미국의 것을 많이 받아들여 왔다. 의회는 국민의 대표기관으로서 중요한 정책을 최종적으로 결정할 권한을 지니고 있다. 예산심의를 무기로 하여 대통령이나 행정부에게 비공식적인 압력을 가할 수도 있으며, 정책평가, 국정조사 등의 방법을 통하여 행정을 통제할 수가 있다. 정책과정에서의 한국 국회의 역할은 집권당의 지배구조와 국회의 의석분포에 따라 달라짐을 보아왔다¹⁵⁾. 즉 여당이 국회의 다수당을 점하는 경우에는 집권당이 대통령으로부터 어느 정도의 자율성을 부여받느냐에 따라 국회의 권한의 정도가 좌우되며, 국회의 의석분포 자체가 야당이 다수당을 점하는 경우에는 상대적으로 국회의 권한이 커진다는 것을 알 수 있다. 이처럼 정책과정에서의 한국의 국회는 그 역할과 기능이 크지 않음을 알 수가 있다.

따라서 국회 및 정당이 미치는 요인으로는 집권당의 지배구조와 국회의 의석분포로 제한하였다.

15) 한국의 경우 국회의 권한이 상대적으로 강화된 경우가 있었는데, 14대 국회 초반과 15대 국회 때 야당이 국회의 다수를 점하였던 여소야대의 시기에 국회주도의 청문회가 열렸고, 추곡 수배가의 결정을 국회의 동의를 받도록 하는 등 정책 결정에서 부분적으로 국회가 행정부 보다 우위에 서는 현상이 발생하였다. 이처럼 정책결정과정에서의 국회의 역할은 첫째, 집권당의 지배구조와 둘째, 국회의 의석분포에 따라 달라진다(정정길 외, 2006: 152).

제 3 절 대북정책

대북정책 영향요인 세 번째 변수로서 대북정책 내용 자체를 고려하였다. 2장 3절에서 살펴본바와 같이 좋은 정책이 정책의 일관성을 유지하며 추진될 수 있기 때문이다. 대북정책은 일반정책과는 달리 매우 복잡하고 역동적이며 그 범위가 광범위 하고 상위정책, 하위정책 등 계층제적 성격의 복합적 정책이다. 따라서 분석의 일관성과 용이성을 위해 그 분석 대상을 한정 하고자 한다. 본 논문에서 적용할 정책변동의 분석대상은 역대정부의 대북정책 기조와 하위 대북정책 중에서 다년간 추진되고 있는 주요 대북사업으로 한정하여 분석하고자 한다.

1. 대북정책 기조

대북정책의 기조는 각 정부 대북정책의 핵심이라고 할 수 있다. 대북정책의 개념을 어떻게 설정하고 정책의 목표를 어디에 두며, 대북정책의 추진원칙과 전략은 무엇인가? 는 이전 정부의 대북정책과 일관성여부를 확인할 수 있는 기준이 됨과 동시에, 추진 중인 정책의 일관성과 정책과 정책간의 일관성을 판단할 수 있는 기준을 제공해 주기 때문이다. 또한 이러한 정책의 기조는 정책 대상집단 특히 북한의 순응여부에 결정적인 영향을 미치게 된다. 왜냐하면 우리가 추구하고자 하는 대북정책의 목적이나 수단 등이 북한이 수용할 수 있는 내용일 때에 대북정책은 일관성을 유지할 수가 있고 정책의 성공을 가져올 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 대북정책의 기조는 대북정책 추진에 영향을 주는 주요 영향요인이기도 하다. 따라서 각 정부 대북정책의 목표, 대북정책의 추진 수단, 추진지침 등을 고찰하여 영향요인을 분석하도록 한다.

2. 대북사업

위에서 살펴본 정책의 기조를 통해서 전체적인 대북정책의 흐름을 분석할 수 있

다. 아울러 이러한 기초위에 추진되는 하위정책 즉 대북사업들을 통하여 보다 구체적인 정책변동 또는 일관성 유지여부를 분석할 수가 있고 영향요인을 분석할 수 있다. 분석대상으로는 남북교류협력사업(경의선·동해선 철도·도로 연결, 금강산 관광, 개성공단 사업, 대북식량차관제공, 남북 물자교역, 인적교류 등)과 대북 경수로사업으로 한정하여 분석하고자 한다. 이는 교류협력의 결과가 정책의 산출물로서 대북정책을 가시적으로 볼 수 있다는 이유와 대북경수로사업은 종결된 정책으로 평가되기 때문에 정책변동의 사례로 선정 하였다. 특히 남북 간의 교류협력 사업은 그 자체가 하나의 영향요인으로 작용하여 대북정책에 긍정적인 요인이 되고 있다고 평가할 수 있기 때문이기도 하다. 분석은 정책추진과정과 결과에서 어떻게 나타나고 있는가를 각종 통계와 분석 자료를 통해 조사해 본다.

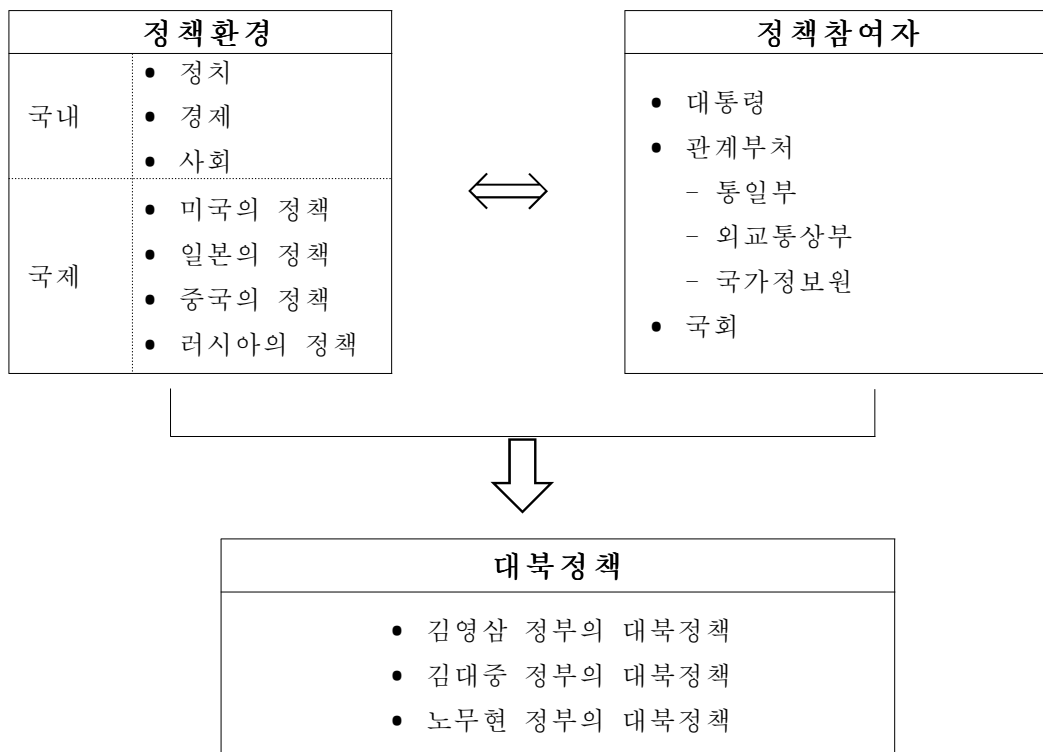
제 4 절 분석틀

본 연구는 역대정부(김영삼, 김대중, 노무현)의 대북정책 변동과 일관성을 검토하여 정책의 변동에 영향을 주는 주요인이 무엇인가를 발견해보고자 하는 것이다. 이와 관련하여 이미 앞에서 정책변동에 대한 기존의 연구를 검토해 보았다. 그 결과 정책 산출과 관련한 Hofferbert의 모형과 정책집행관련 이론모형의 종합결과, 그리고 Kingdon의 정책의 창 이론을 통하여 정책변동의 주요 요인이 정책환경, 정책참여자, 정책내용임을 알게 되었다. 따라서 대북정책변동에 가장 많은 영향을 미치는 정책환경, 정책참여자, 정책내용의 역할관계를 고찰할 수 있도록 Kingdon의 ‘정책의 창’ 이론을 원용하여 분석모형을 구성하였다(그림3-1 참조).

정책 환경변수 면에서는 정치·경제·사회 등의 국내환경요인과 한반도를 둘러싸고 이해관계가 대립되어 영향을 미치는 국제 환경요인을 고려하였다. 이러한 요인들은 직접적으로 대북정책에 영향을 미치기도 하며, 정책참여자들에게 영향을 미쳐 정책의 변동 및 일관성 영향요인으로 작용하게 된다. 정책담당자들은 정책 환경으로부터의 영향에 자신들의 지식과 의지, 국민에 대한 책임과 기대에 대한 부응 등을 고려하여 자신들의 정책성향과 정책 메커니즘에 의해 정책과정에 영향을 미

치게 되며 이러한 결과로서 일관성 있는 정책의 추진이나 정책의 변동(승계, 유지, 종결)을 가져오게 된다.

<그림 3-1> 분석 틀



제 4 장 대북정책 변동 영향요인 분석

이 장에서는 대북정책의 변동 및 일관성의 주된 영향요인이 무엇인지 김영삼, 김대중, 노무현 정부 순으로 정책환경, 정책참여자, 정책내용을 통하여 고찰해 보고자 한다. 분석에 앞서 선행연구 결과를 근거로 각 정부 대북정책의 일관성여부를 개괄해 보면 다음과 같다. 김영삼 정부의 대북정책은 북한 핵문제, 북한의 무력도발 등 외부적인 환경과 국내의 정치·사회적인 환경에 영향을 받아 출범당시의 대북정책 기조를 유지하지 못하고 강경책과 온건책을 오가며 대북정책을 추진하였다. 그러나 김대중 정부는 외부적인 환경의 변화에도 불구하고 비교적 일관된 대북정책을 추진한 것으로 평가하고 있다. 노무현 정부도 김대중 정부에서와 마찬가지로 대내외적인 환경의 변화에도 불구하고 정경분리의 추진지침 하에 일관성을 유지하며 대북정책을 추진한 것으로 분석된다. 물론 대북정책에 있어서 정책의 일관성이 반드시 좋은 것만은 아니다. 상황은 변화하는 것이며, 변화하는 상황에 맞추어 정책도 변화될 수가 있고 또 당연히 그렇게 되어야 하기 때문이다. 여기에서는 정책의 잘잘못을 떠나 대북정책이 어떠한 환경과 요인에 의해 주된 영향을 받았는지 그 영향요인을 분석하는데 목적이 있다.

제1절 김영삼 정부

1. 정책환경

가. 국내환경 요인

김영삼 정부의 대북정책에 영향을 미친 국내환경요인을 정치·경제·사회면으로 구분하여 살펴 볼 때 경제요인이 가장 강하게 작용하였다고 볼 수 있다. 이는 김영삼 정부시기 북한은 최대의 경제위기에 봉착해 있었고, 한국은 안정적인 경제성장

추세 속에서 북한을 경제적으로 도와줄 수 있다는 자신감이 있었기 때문이었다. 쌀 15만 톤 지원이나 대북 경수로지원에서의 주도적 역할 천명 등이 이러한 면을 반영한 결과였다. 그러나 이러한 경제중시의 대북정책은 정경연계의 정책을 추진케 함으로써 오히려 대북정책추진의 발목을 잡는 결과를 초래했다. 정치요인 면에서는 과거 권위주의적인 정권으로부터 3당 합당을 통한 민주적 절차에 의해 출발한 문민정부라는 정권창출 성격을 가지고 출범하였다는 측면이 영향을 미쳤다. 즉 정권의 정통성과 도덕성을 확보할 수가 있었고, 정치성향도 위로부터의 개혁을 통해 국민적 공감대를 형성하여 소신껏 국정을 펼칠 수 있는 여건을 갖추었던 것이다. 반면에 사회요인은 보수적 사고에서 진보적 사고로 전환하는 과도기로서 보·혁 간 갈등이 야기된 시기로 부정적인 영향을 미쳤다. 이러한 정치·사회적 환경이 김영삼 정부로 하여금 대북정책을 추진함에 있어 국민의 여론을 과도하게 의식하게 하는 요인이 되었고, 이것이 대북정책 추진에 부정적인 요인으로 작용하였다. 이를 정치·경제·사회면으로 구분하여 각각의 영향정도를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 정치요인

3당 합당을 통한 문민정부의 성립은 ‘위로부터의 민주화’의 길을 이어 가면서 절차적 민주화의 완성과 실질적 민주화의 토대를 마련하는 역사적 의미를 지닌다. 김영삼 정부의 선거와 경쟁을 통한 집권은 절차적 민주주의의 한 단계 발전을 의미한다. 문민정부 등장 이후 군 개혁, 금융실명제 실시, 안가(安家)철거 등 일련의 개혁은 민주화의 사회적 확산이며, 실질적 민주주의화를 위한 본격적인 시동이었다고 볼 수 있다. 물론 군부세력과 연합하였다는 태생적 한계를 가지기는 하나 점진적인 위로부터의 민주화는 집권 주체세력의 교체를 통해 큰 진전을 이루었던 것이다(김기수, 2001: 64-65). 이러한 김영삼 정부의 출범 성격은 대북정책을 추진함에 있어 소신을 가질 수가 있었으나, 국민의 의식을 너무 의식하게 되어 대북정책의 일관성 측면에서 많은 영향을 받았고, 북한으로부터는 군부정권의 연장이라는 인식을 갖게 함으로써 대북정책 추진의 장애요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

정치성향 면에서 김영삼 정부는 보수·개혁의 혼합으로 표면적으로는 안정된 상태로 나타났으나 대북정책의 경우에 있어서는 사안에 따라 保·革 간 갈등이 자주

나타났다. 이는 김영삼 정부에 있어 대북정책이 대통령에 의해 독단적으로 주도될 수밖에 없었던 정치구조에서 기인한 것이다.¹⁶⁾ 김영삼 정부는 원칙과 명확한 목표 없이 정치적 이권을 유지하기 위해 여론 및 언론에 민감하게 반응했고¹⁷⁾ 이러한 요인이 궁극적으로 정책체계를 불안정하게 했다는 것이다.

특히 “통일=민족 지상과제”라는 명제의 특수성 때문에 대북정책이 여론이라는 국내정치적 요소에 너무 민감하게 반응하여 왔다. 때문에 대북정책의 확고한 방향이 없다는 비난을 받아왔다. 때로는 정책의 추진 초기과정에서 여론으로 인하여 정책방향이 대폭 수정된 경우도 적지 않았다(김용호, 1995: 61-91). 이처럼 김영삼 정부의 정치요인은 대북정책의 일관성 유지에 부정적인 영향을 미쳤다.

(2) 경제요인

김영삼정부의 주요 경제지표는 <표4-1>과 같다. 표에서 보는 것처럼 김영삼 정

<표 4-1> 김영삼 정부 연도별 소득 및 경제성장률

구 분	국민총소득	1인당 국민소득	실질성장률
	억 달러	달러	%
1993 년	3,614	8,177	6.1
1994 년	4,223	9,459	8.5
1995 년	5,155	11,432	9.2
1996 년	5,553	12,197	7.0
1997 년	5,136	11,176	4.7

자료: 한국은행 홈페이지(ECOS, 2007.12.5 검색)

16) 대북정책이 대통령 1인의 의지, 이념적 성향, 의도, 인격 등 한 사람의 사인적 요소에 의존한다는 점은 정책의 일관성 문제와 관련하여 위험성을 내포하는 것이다. 이 위험성은 김영삼 대통령 자신이 분명하고 확고부동한 대북 정책 목표를 가지고 있지 못했기 때문에 보수여론과 집권세력 내부의 반발에 부딪히면 언제든지 현실화 할 수 있는 것이었다(김창수, 1997: 144-151).

17) 김영삼 정부의 국내환경은 북한에 대한 사회적 담론이 정권초기부터 양 갈래의 대립구조로 형성되었다. 즉 보수주의와 온건주의로 구분되었고, 이러한 사회적 담론과 언론 및 대중의 반응에 정부가 정치적 이유에서 너무 민감하게 반응하였던 것이다. 사실상 한국 대북정책의 결정과정에서도 국내정치적 요소는 간과할 수 없는 변수가 되어 왔다.

부 시기는 비교적 안정적인 경제성장을 이룩한 기간이었다.

외형상 국민 총소득의 꾸준한 증가와 함께 1인당 소득 1만 달러 시대를 달성하고 1만 2천불을 넘은 시기였다. 실질적인 경제성장률도 6-9%대를 유지한 시기였다. 이 시기 북한은 최악의 경제난을 겪고 있었다. 그로 인하여 대북우월의식과 함께 경제적인 면에서 북한을 지원할 수 있다는 자신감을 가지고 있었다. 이러한 자신감으로 인하여 대북식량지원과 경수로건설지원의 주도적 역할 등의 대북지원정책을 국민의 별다른 저항감 없이 추진할 수 있었다¹⁸⁾. 그러나 이러한 경제우월의식은 정경연계정책을 택하게 하였고 이것이 김영삼 정부의 대북정책추진의 걸림돌로 작용한 결과를 초래했다. 또한 집권 말기에는 한국 역사상 가장 큰 경제적 위기라고 할 수 있는 IMF지원체제에 들어가게 된다. 이러한 경제위기는 김대중 정부에게 커다란 짐으로 넘어갔다.

(3) 사회요인

소련의 개혁과 개방으로부터 시작된 탈냉전은 동서독의 통일과 동구 공산주의 권 국가들의 자본주의화와 민족주의 표출로 나타났다. 이러한 탈냉전의 국제질서 변화는 남북통일이라는 민족적 과제를 안고 있었던 한국에게 민주주의에 의한 한반도 통일이라는 희망과 꿈을 갖게 하였으며, 북한은 곧 붕괴될 수밖에 없을 것이라는 관측이 제기되고 그러한 기대를 갖게 하였다. 따라서 북한을 적대적 대립의 대상이 아니라 민족적인 관점에서 ‘관리의 대상’으로 상정하고 북한의 개혁과 개방을 통한 점진적인 체제의 개방을 지원하는 대북정책 기조의 형성이 필요한 시점에 도달하고 있었던 것이다. 이러한 시대적 상황 하에서 수립된 김영삼 정부의 대북정책은 정책의 대상자인 북한의 붕괴를 암암리에 전제하고 있는 정책이었다는 측면에서 정책을 추진하는데 많은 장애물에 봉착할 수밖에 없었다.¹⁹⁾

18) 통일연구원에서 실시한 1995년 국민여론조사 설문에서“귀하는 남북한 중 어느 쪽이 경제 분야에서 우월하다고 생각하십니까?” 질문에 99.38%의 응답자가 남한이 경제적으로 우월하다고 답변하고 있다(통일연구원 홈페이지, KINU국민통일여론)

19) 김영삼 정권에서의 흡수통일론의 공문화는 북한이 남한과의 협상 및 교류에 의존하지 않는 근본원인이라 할 수 있다. 즉 정책대상집단인 북한이 불응함에 의해 정책결과는 정해진 방향을 이미 가고 있었다. (최진하, 2001: 78).

또한 김영삼 정부는 보수적 사고에서 진보적 사고로 변하는 과도기적인 과정에 있었다고 볼 수 있다. 즉 민주화로 인해 언론의 자율적 활동공간이 확장되었으며, 그에 따라 언론이 정권에 대해 독자적인 목소리를 내는 것이 가능해졌다. 이러한 환경은 김영삼 정부의 대북정책추진에 불리하게 작용한 것으로 판단된다.

김영삼 정부에서의 국민적 지지와 여론은 김일성의 조문파동²⁰)으로 그 단면을 엿볼 수 있다. 이를 계기로 보수 강경파들의 정부에 대한 비판이 고조되고 조문 찬성과 조문 반대파간의 논쟁이 가열되었던 것이다. 이에 김영삼 정부는 1994년 7월 18일 김일성에 대한 ‘대단히 조심스럽고 신중한 표현’으로 “김일성은 민족분단의 고착과 동족상잔의 전쟁을 비롯한 불행한 사건들의 책임자라는 역사적 평가가 이미 내려져 있다.”는 입장을 밝혀 일단락 지으려 하였다. 하지만 남한 내부의 조문 논쟁은 북·미 협상에서 한국을 배제하고, 김일성 사후 3년상(喪)을 선언하면서 내부 체제정비에 주력해야 할 김정일에게는 남한과의 대화단절에 중요한 구실이 되었다(김기수, 2001: 127-128). 조문파동을 둘러싼 이념논쟁이 ‘친북 주사파’척결 및 조문반대를 내세우는 보수진영의 압도적 우세 속에서 진행되었다는 사실은 대북정책과 관련한 국내 공론형성에 대한 보수진영의 우위를 반영하는 것이기도 하지만, 동시에 김영삼 정부의 대북정책에 대한 보수진영의 누적된 우려와 불만이 이를 계기로 급격히 분출되어 나온 결과라고 볼 수도 있다. 대북정책과 관련한 한국사회 보수층의 위력이 여전히 강력함을 보여주는 사건이었다. 조문에 대해 상대적으로 진보적인 입장을 취했던 민주당조차 결국 ‘조문은 잘못’이며 ‘정부의 허가 없는 조문은 불가’라는 입장으로 당론을 결정한 것에서도 입증된다(권영진, 1998: 253-254). 이러한 보수진영의 강한위상은 김영삼 정부의 대북정책추진에 부정적인 요인으로 작용할 수밖에 없었다.

또한 국민 여론형성을 위한 정부의 노력면에서 보면 김영삼 정부는 국민을 설득하고 여론을 형성하려는 노력이 상대적으로 적었던 반면에 여론에 지나치게 민감

20) 김일성 사망 직후 남북 관계 현황과 대책 방향을 논의하기 위해 모인 국회 외무통일위원회에서 이부영(李富榮) 의원 등 몇몇 민주당 의원들이 정부에 대해 대북 조문 사절단 파견이나 조의(弔意)를 표명할 계획이 없는지를 질의하면서, 이 문제는 언론과 전문가들 사이의 조문 논쟁으로 확대되었고 한국 사회 전체를 이념 논쟁의 소용돌이 속으로 빠져들게 하였다(권영진, 1998: 250).

하다보니 정책변동에 영향을 주었다고 본다. 이러한 여론에 좌우된 정책의 일관성 상실과 혼선이 국민의 지지를 더욱 떨어지는 결과를 초래했다.²¹⁾

나. 국제환경 요인

국제환경 요인에서는 미국의 대북정책이 가장 큰 영향요인으로 작용하고 있음을 확인 하였다. 이는 미국이 세계질서를 주도하고 있는 세계유일의 초강대국일 뿐만 아니라 한국과 동맹관계에 있고 한반도 정전회담의 당사자이기 때문이기도 하다. 또한 북한의 입장에서 그들의 탈냉전으로 인한 심각한 안보위기와 파탄상태의 경제위기를 극복하기 위해서는 초강대국인 미국과의 관계개선이 필수적인 과제로 되어 있었다. 특히 북한의 대량살상무기 개발은 미국의 ‘개입과 확장’의 세계경영전략에 반하는 내용으로서 미국의 적극적인 개입을 야기하였다. 김영삼 정부 출범초기에 불거진 북한의 핵문제는 김영삼 정부뿐만 아니고 뒤이은 김대중, 노무현 정부에서도 미국과 북한 간에 가장 큰 이슈가 되어왔다. 미국은 북한의 핵과 장거리 미사일 개발 저지에 목표를 두었고, 북한은 북·미 정상화를 목표를 두고 상호 줄다리기를 해왔다. 김영삼 정부에서의 미국은 일관되게 북한에 대하여 포용정책을 견지한 반면, 김영삼 정부는 핵문제 해결에 집착하여 강경정책으로 밀고 나가게 되어 미국의 정책과 대치되는 결과를 가져와 한·미간 공조체제가 불안하였고 북한이 미국만을 대화상대로 선택하여 한국은 소외되어 있었다. 따라서 미국의 정책과 공조를 이룰 때는 대북정책 추진에 긍정적인 영향을 받았고, 갈등관계일 때에는 부정적인 영향을 받았다. 주변국의 영향 면에서 볼 때 미국의 대북정책에 적극적으로 동조하며 보조를 맞추고 있는 나라가 일본이었고, 미국의 독주를 견제하려고 하는 국가가 중국과 러시아였다. 중국과 러시아는 원칙적으로 미국의 대북정책(대량살상무기 개발저지)에 동조하면서 자국의 영향력을 확대하려는 정책을 고수했다. 따라서 이들 국가들이 김영삼 정부의 대북정책에 미치는 영향은 대체로 긍정적이었으나 그리 크지는 않았다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

21) 국민의 대북정책 지지도에 대한 여론조사 결과 정부의 대북정책에 대해 잘못하고 있다(또는 반대하고 있다)는 응답이 김영삼(32.3%), 김대중(2.3%), 노무현(27.7%)로 나타났다(통일연구원, 1995, 1998, 2005년 조사 결과)

(1) 미국의 정책

클린턴 행정부가 들어서면서 미국은 국방부 보고서(bottom-up review)를 통해서 중동과 한반도의 전쟁에서 모두 승리한다(win-win)는 전략을 세웠다. 동아시아 태평양 안보전략보고서(EASR; East Asian Reports)를 통해 1990년에 제안, 추진되던 동아시아전략구상(EASI; East Asia Strategic Initiative)에 의하여 주한미군철수를 유보시켰으며, 10만 명의 미군을 아·태지역에 주둔시킴으로써 미국의 영향력을 유지하겠다는 의지를 나타내었다. 이것은 향후 아·태지역에서 일본과 한국과의 동맹 관계를 강화하는 확대전략을 추구하는 동시에 중국과 북한과의 관계개선을 지향하는 개입전략이었다(김일수, 1996: 110-119).

1989년 이후 조성된 탈냉전기는 북방삼각체제가 완전히 해체되면서 미국이 주도하는 남북한과 미국의 삼각관계를 특징으로 하고 있었다. 이러한 구도에서 남북한과 미국은 각각 양궤도접근(Two track approach)을 취했다. 북한은 북·미관계와 남북관계를, 남한은 한·미 공조와 남북관계를 국면에 따라 전략적 우선순위를 달리하면서 이중적으로 접근했다.

이러한 미국의 한반도 정책이 한국의 대북정책에 미친 영향을 보면 다음과 같다. 즉 1991년 남북기본합의서 국면에서는, 남북한 당사자가 관계를 주도했었다. 하지만 그동안 남북관계의 불안정 요소로 잠복해 있던 핵문제가 돌출하면서 한반도 정세는 북·미관계 중심으로 변화했다. 1993년 북한의 핵확산금지조약(NPT; Nuclear nonproliferation treaty)탈퇴 이후 진행된 북한 핵문제 해결과정은 남북한 당사자 관계의 실종과 미국을 통로로 하는 남북한의 우회적 대화 방식의 정착과정이었다. 이렇게 볼 때 북·미관계의 불안정이 남북관계 악화의 배경이 되고 있음을 알 수 있다²²⁾. 이러한 측면이 김영삼 정부를 강경한 방향으로 몰아갔다고 할 수 있다²³⁾.

22) 한·미 공조 문제에 있어 기본적으로 미국의 입장과 한국의 입장이 왜 다른가하는 것은 미국의 프로그램 이해하는데서 출발해야 한다. 북한 핵문제를 놓고 미국의 대북정책은 북한의 미래 핵을 막는 것이고, 한국은 북한의 과거 핵까지 제거하자는 것이다. 결국 한국은 미국의 입장에 맞추어 제네바 핵 타결에 따라서 경수로를 지원하게 되었다. 당초 미국의 입장은 북한이 앞으로 핵 강국이 되는 것을 막자는 것이지, 과거 핵까지 없애자는 것은 아니었기 때문에 여기서도 한·미공조가 잘 안 되는 것처럼 보인 것이다(임광수, 1996: 30-53).

23) 즉 한반도 문제가 국제화되면 될 수록 한국의 정책 개입 여지는 줄어들 수밖에 없는 것이었다. 그러나

클린턴 행정부의 대북정책의 핵심은 1994년 10월 21일 제네바에서 체결한 북한과의 핵협정²⁴⁾ 내용을 순서대로 차질 없이 이행해 가는 것이었고, 미국의 대북정책의 최종적인 목적은 북한을 국제사회로 끌어들이어 위협적요소를 제거하고 나아가 북한의 체제를 미국의 국익과 상충하지 않는 체제로 전환시켜 미국의 영향권 안에 두는 것이라 할 수 있다. 이는 중기적인 위협요인인 중국 견제를 위해서도 필요한 전략이었으며, 제네바 합의 당시 미국이 북한에 대한 양보적 태도를 보인 것은 탈냉전시대를 맞아 미국의 태도 변화를 볼 수 있는 한 측면이었다고 볼 수 있다(최선근, 1998: 212).

이러한 미국의 대북전략의 변화는 탈냉전 이후 북한상황이 최악이라는 점을 전제로 삼고, 궁지에 몰린 북한이 마지막 수단으로 군사적 도발을 택할 수도 있다는 가정 하에 이를 방지하기 위해 대북지원 및 포용정책을 구사하고 있는 것으로 볼 수 있다²⁵⁾. 이러한 사실은 과거 미국의 대북한 및 한반도 정책에서 비중 있게 구사되어온 억제정책으로부터 포용정책으로의 방향선회를 의미하였다. 북한의 입장에서도 동맹국이자 북한을 든든하게 뒷받침해주던 구소련이 붕괴되고 동유럽 공산국가들의 공산체제가 붕괴되는 상황 하에서 북한도 붕괴될지 모른다는 심각한 안보위

여기에는 다른 의견도 있다. 즉 남·북 기본합의서 체제에서 북·미 제네바 합의 체제로의 전환 과정이 갖는 역동성을 주목할 필요가 있다는 것이다. 즉 대결국면에서 협상국면으로의 전환과정에서 한국의 정책개입 여지는 전혀 없었는가라는 문제가 존재한다는 것이다. 비록 핵문제 해결과정이 북·미 중심으로 진행될 수밖에 없는 구조였으나 이 과정에서 한국의 국면 관리 여지는 있었다는 것이다. 특히 경수로 비용의 경우 주부담자로서의 발언권을 행사할 수 있었음에도 불구하고 그렇게 하지 못했다는 것이다. 오히려 김영삼 정부는 관계개선의 기회를 활용하기보다는 강경 정책을 통해 정책적 소외를 선택했다는 것이다. 그리고 이 당시 한국과 북한의 관계악화를 미국의 국내정치의 혼선으로 보는 견해도 있다(최진하, 2001: 71- 72)

24) 제네바 미·북 기본합의서는 북한의 핵 개발 사업을 해체시켜 비핵화의 원상태로 복귀시키기 위한 것으로서 합의의 기본 틀을 보면, 북한이 흑연 감속로 및 관련시설을 동결 후 폐기하고 비핵화 선언을 준수하는데 상응해, 미국은 경수로 및 대체에너지 제공을 보장하는 한편 북한에 대한 핵 위협을 하지 않고 관계 정상화를 약속하는 구도로 되어 있다.

25) 미국이 전통적인 한·미 동맹관계를 훼손할 수 있는 북한과의 관계개선을 하게 된 배경은 무엇인가? 이것은 첫째, 북한의 핵무기 개발을 효과적으로 차단하기 위함인데 이것이 가능하지 않으면 동북아 지역의 국제 정치적 역할관계에 부정적 영향을 미친다고 보았기 때문이다. 예컨대 일본의 군사력 강화, 중국의 부상을 들 수 있다. 둘째, 세계적인 핵확산 운동의 재발방지를 위하여 북한의 요구를 수용하였고, 셋째, 한반도에 일본, 중국의 영향력을 차단하려는 데 궁극적 목적이 있다(이학수, 2000: 130).

기의식이 팽배하였다. 또한 1990년대 접어들어 심각해진 파탄상태의 경제위기를 극복하기 위해서는 초강대국인 미국과의 관계개선이 필수적인 과제로 되어 있었다. 따라서 북한으로서는 미국과의 관계개선이야말로 체제생존전략의 최우선과제라고 할 수 있었다. 그러나 제네바 합의 이후 초기 3-4년간 클린턴 행정부가 북한에 대해 취한 정책은 무관심 정책이라고 평가하는 면도 있다(임원혁, 2006: 2). 북한과의 관계정상화는 적극적이지 않고 대북 중유제공 등 기본적인 '성의표시'만 하면서 북한 핵 프로그램의 동결상태를 유지한 것이다. 미국이 이와 같이 나온 데는 다음과 같은 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 제네바 합의로 북핵위기가 일단락됨에 따라 미국이 북한에 대해 특별히 관심을 가질 이유가 없어졌다. 둘째는 당시 미국에서는 북한체제가 경제난으로 인해 곧 붕괴될 수도 있다는 판단을 하고 있었다. 셋째, 제네바합의에 부정적이었던 공화당이 1994년 11월 미국의 중간선거에서 하원을 장악함에 따라 클린턴 행정부가 북한과의 정상화에 나서기 어렵게 되었다는 것이다. 이러한 미국의 미온적인 태도에 북한은 상당한 불만을 피력했다. 북한은 경수로공사 지연에 대해 미국에 계속 항의하는 한편 '북한체제가 붕괴될 것이라는 착각은 하지 않는 것이 좋을 것'이라고 반박하기도 했다.

이와 같은 미국의 대북정책은 김영삼 정부의 대북정책을 추진하는데 있어 미국의 남북대화지원과 북한과의 관계개선이 긍정적으로 작용하는 면이 있는 반면에 미국과의 대북정책에 대한 마찰²⁶⁾과 북한이 남한을 배제하려는 전략을 택함으로써 부정적으로 작용한 면도 있다. 즉 미국은 일관되게 북한에 대하여 포용정책을 견지하며 포괄적접근안을 제시한 반면, 김영삼 정부는 핵문제 해결에 집착하여 강경정책으로 밀고 나가게 되어 결국 미국의 정책과 대치되는 결과를 가져와 한·미간 공조체제가 불안하였다. 또한 그 당시 북한이 미국만을 대화상대로 선택하여 한국은 소외되어 있었다. 이런 것들이 김영삼 정부의 대북 정책추진에 부정적인 영향을 미쳤다.

26) 김일성 사후 조문논쟁으로 남북관계가 악화되었으며, 대북정책에 대한 미국과 한국의 견해차이가 크게 났다. 그 이후 4년간 계속정책공조에서 심각한 문제를 일으켰다. 예컨대 1993년 11월 워싱턴에서 열린 한미정상회담에서 김영삼 전 대통령은 북한 핵문제에 대한 철저한 해결을 고집한 반면, 미국 측은 포괄적 해결을 모색하여 심한 마찰을 빚었다. 또한 1994년 10월 7일 김영삼 정부는 미국이 북한과의 핵협상에서 너무 유연한 자세를 취한다고 지적한 바도 있다(이학수, 2000: 129).

(2) 일본의 정책

일본의 대한반도 정책은 기본적으로 미국의 대한반도 정책에 보조를 맞추는 지기조를 유지했다고 볼 수 있다. 탈냉전시대를 맞아 일본도 독자적인 대외정책기조를 형성할 필요성을 느끼면서도 동북아정책은 기본적으로 전통적인 미·일 안보조약을 유지하는 가운데 새로운 환경 변화에 따라 이를 보완하는 수준에 머물러 있었다고 볼 수 있다. 1995년 11월 ‘신방위 대강’의 발표에 이어 1996년 4월 17일 ‘미·일 안전보장 공동선언-21세기를 향한 동맹’을 발표하여 변화하는 새로운 환경에 적응하고자 하는 노력을 경주하였다. 또한 1996년의 ‘신안보선언’에는 1978년에 발표된 ‘가이드라인’의 개정작업을 추진할 것과 일본 주변 지역에서 발생할 수 있는 사태가 일본의 평화와 안전이 중요한 영향을 끼칠 경우, 미·일 협력에 관한 연구를 촉진하도록 하는 미·일 양국의 합의가 표명되었다. 제2차 세계대전 이후 선포된 평화헌법의 제약으로 독자적인 군사적 대외정책을 추진할 수 없는 관계로 주변사태에 대한 미국의 활동을 지원하는 것에 초점을 맞추고 있다. 활동분야는 ‘구원활동 및 피난민 대응 조치’, ‘비전투원을 대피시키는 활동’ 및 ‘국제적 경제체제 실효성 확보를 위한 활동’으로 분류된다(이원덕 외, 1998 : 255).

일본과 북한의 관계는 한·일간의 관계와 과거 식민지 통치문제 등과 맞물려서 상당히 복잡하다. 또한 북·일관계의 개선은 북·미 관계의 개선과 밀접한 관련을 가지고 있다. 탈냉전시대의 도래라는 글로벌 수준의 국제환경의 변화와 한국의 전향적인 북방정책은 북한과 일본에게도 적지 않은 영향을 미치게 되었다. 즉 일본으로 하여금 전후처리 외교차원에서 북한과의 관계개선을 통하여 국교정상화를 이룩하도록 노력하게 하였다. 또한 북한으로 하여금 생존전략의 차원에서 일본과의 국교수립에 적극적으로 임하도록 자극하였다. 북·일간의 국교정상화 회담은 1991년 1월 30-31일 제 1차 회담을 평양에서 가진 뒤 제8차 회담에서는 일본 측이 ‘이은혜 조사문제’와 ‘핵문제’를 제기하자 북한은 추후일정을 결정하지 않은 채 일방적으로 회담을 결렬시켰다.²⁷⁾ 1996년 9월에 발생한 ‘북한 잠수함사건’으로 남북관계가 경색

27) 1991년 11월 평양에서 북일 간 수교 교섭 1차 회담 개최를 시작으로 8차 회담까지 계속되었다. 수교회담에서 양측은 한일 합방조약의 효력과 한일 기본조약의 적법성 문제, 일본의 식민지 지배에 대한 북송 문제, 북한의 핵사찰문제, 재일 한인의 법적 지위문제와 북송 일본인 처의 본국 왕래문제, 그리고 이은

됨에 따라 북·일 관계도 다소 영향을 받았지만, 잠수함사건이 해결됨에 따라 북·일간의 주요 현안인 일본의 대북한 쌀 지원문제, 과거청산을 위한 배상금문제²⁸⁾, 국교정상화를 위한 협상의 재개 등이 또 다시 거론되기 시작하였다.

이후 북한에 납북된 요코다 메구미를 목격했다고 한국으로 망명한 북한 공작원 안명진이 1997년 3월 12일 일본의 「산케이신문」과의 인터뷰에서 증언함에 따라 일본정부는 대북한 정책의 전개에서 매우 신중한 자세를 취하였다. 나아가 1997년 4월 9일의 북한선적의 화물선 ‘지성 2호’의 각성제 밀수사건과 4월 11일의 산케이신문과 NHK-TV의 노동 1호의 배치 보도로 한층 신중해졌고, 또 1996년 가을에 배치작업이 중단되었던 북한의 중거리 탄도미사일 노동 1호가 동해안에 재배치되고 있다는 것을 보도함에 따라 더욱 신중해져 정세상태에 빠지게 되었다. 북·일관계가 정세상태에 빠지게 될 때에도 일본과 북한은 1996년 3월 이래 비공식 과장급 실무회담을 계속 가졌다. 그 결과 1997년 8월 21-22일 베이징에서 ‘심의관급 회담’이 개최되었고 이에 따라 1997년 9월 9일 베이징에서 개최된 북·일 적십자사 연락회의에서는 북송 일본인 처 고향방문을 실현키로 합의하였다(배정호, 2005 : 109). 이처럼 김영삼 정부시기의 북·일 관계는 북·일 국교정상화 문제, 일본인 납치문제, 잠수함 사건 등으로 다소의 문제는 있었으나 김영삼 정부의 대북정책에 영향을 주는 요인은 크지 않았다.

(3) 중국의 정책

한반도 분단의 또 다른 관련 당사국인 중국은 일본에 비해 대한반도 정책에 있어서 직접적인 관계를 유지할 수밖에 없다. 무엇보다도 한반도와 중국은 긴 국경을 접하고 있어, 한반도는 중국의 안보에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 전략적 완충

해 문제 등에서 현저한 입장의 차이를 드러냈다. 1992년 6월에 일본이 북한 핵문제의 해결 없이는 수교 교섭의 진전 불가라는 입장을 보였고, 1993년 11월에 북한이 공식적으로 교섭을 중단시켰다(전정환, 2000: 15-16).

28) 일본은 1996년 8월 28~29일 북경에서 개최된 북·일 실무자 접촉에서 50억 달러의 청구권을 인정하겠다는 뜻을 밝혔다고 한다. 이 50억 달러는 한국정부가 지난 1965년 일본으로부터 청구권 협정을 통해 받은 5억 달러를 현재 물가로 환산한 금액에 해당하는 것이다.

지대로서 커다란 중요성을 가지고 있기 때문이다(이홍표, 1998: 270).

중국은 1992년 8월 한국과 외교관계를 수립하는데, 정치·군사적인 전통적 대북한과의 관계를 중심으로 하면서도 자국의 개혁과 개방을 통한 현대화 계획을 위해서 한국과의 경제적 관계를 증진시키는 전략을 구사하였다.

중국은 자국에서 사회주의 체제의 유지 및 지역의 평화와 안정유지의 필요성 측면에서 북한체제의 존립이 매우 중요하다고 인식하고 있었다. 이러한 이유로 한국과의 수교 이후에도 북한과 기존 유대관계를 유지 할 뿐 아니라 북한체제의 붕괴방지를 위해 정치경제적 지원을 계속해 왔다. 중국은 1992년 개혁·개방의 성과를 바탕으로 독립자주적인 신외교정책을 선언하는데, 새로운 외교정책은 한반도에 대해 다음과 같은 몇 가지 점을 시사하였다(이홍표, 1998: 271-280). 첫째, 한국은 더 이상 중국의 침략을 목표로 하는 미국의 전진기지가 될 수 없으며, 둘째, 한반도 문제는 동서 진영 간 문제라기보다는 한반도 내부의 두 개의 이질적인 정치집단간의 문제이고, 셋째, 한국이 경제발전 측면에서 이룩한 성공을 감안할 때, 한국과 선린우호 관계를 유지하는 것이 중국의 개혁과 발전에 큰 도움이 되며, 넷째, 한·중간의 문화적 역사적 연계성으로 인해 한국의 경제발전 과정에서 중국이 배울 것이 많다는 점 등을 적시하였다. 중국의 이러한 대한접근은 민주화와 경제성장의 결과로 한국의 국제적 지위가 급부상하고 있는 현실을 반영하면서도, 다른 한편으로는 자국의 안보 및 경제적 이익에 도움이 되고 또 한반도에서 정치적 영향력을 제고할 수 있다는 전략적 판단에 근거하고 있다.

중국은 북한과 기존의 정치·경제·외교관계를 유지하면서, 한국과는 경제적 이익을 추구하는 등거리정책을 추진해왔다²⁹⁾. 이에 따라 북한이 핵 개발 의사를 표명하고 NPT탈퇴를 선언하자, 이에 따른 대북한 국제적 압력으로 북한의 외교적 고립이 심화될 경우 북한정권의 붕괴를 촉진할 가능성이 있어 국제사회의 대북한 제

29) 중국은 실제적으로 한국의 3단계 평화통일 방안을 긍정적으로 평가하고 있었으며, 민자당과 중국공산당과의 교류·협력을 확대하고 있었다. 또 군사적으로 북한과 달리 주한미군철수를 강력히 요구하지 않고 한국과 같이 한반도 평화체제 전환문제에 중국이 참여할 것을 시사한 점으로 보아 중국이 정치와 경제를 구분하지 않고 사안에 따라 남북한을 지지하고 있는 점을 주시할 필요가 있다. 또한 중국은 평화조약체결이 자국이 당사자임을 명확히 표명하지 않고 있지만, 북한이 중국을 배제한 채, 미국과의 직접협상을 통한 평화조약체결을 우려하고 있을 뿐만 아니라 한국이 조약체결에 적당한 역할을 수행하여야 한다고 표명함으로써 중국의 참여의 뜻을 비치고 있다(박봉석 외 3인, 1994: 40-83).

재에 동참하기보다는 북한의 핵문제가 제재나 압력이 아닌 대화와 협상과 같은 평화적 방법으로 해결돼야 한다고 주장하였다. 이에 따라 북한에 대해서는 핵개발포기를 권유하고, 한국에 대해서는 북한과의 지속적인 대화를 촉구하는 한편, UN에서는 대북 경제제재를 적극 반대하는 등 다중적인 외교전략을 구사하였다(문흥호, 1994: 6).

결국 김영삼 정부에서는 이미 한국과 중국은 한·중 수교(1992.8.24)로 적대관계가 해소되었고, 중국은 한국이나 북한과 우호관계를 계속 유지하기를 원하기 때문에 비록 한·중 수교 직후 북·중 관계가 다소 소원하였으나 다시 혈맹관계는 유지되었고, 4자회담에도 참여하였다. 그 결과 김대중 정부에 들어서 중국은 한국은 물론이고 북한과도 우호적 관계가 유지되었다. 이러한 중국의 한반도 정책은 김영삼 정부의 대북정책에 다소 긍정적인 요인으로 작용하였다.

(4) 러시아의 정책

러시아는 개혁·개방 이후 친 서방 정책기조에서 1992년 후반부터 서방과의 밀월을 재고하기 시작하였다고 볼 수 있다. 우선 종전의 무비판적인 친 서방 일변도를 지양하고 미국을 비롯한 서방국가들과의 관계에서 보다 실리를 중시하는 입장을 취하게 되었고, 소홀히 다루어 왔던 구소련 지역에 대해 영향력을 확보하며, 유고 사태에 대한 개입에서 나타나듯이 동유럽에 대한 관심이 새로이 고개를 들기 시작하였다(정한구, 1998: 319). 1990년 9월 한국과의 국교수립과 양국 정상의 상호 방문 및 차관 등으로 한국을 증시하는 대한반도정책 기조를 유지하는 것처럼 보이던 러시아의 대한반도정책은 1994-1995년으로 들어서면서 북한에 대한 앞서의 방관적인 입장을 지양하고 북한과의 관계 개선에 적극적으로 임하기 시작한다. 즉 남북한 등거리 정책으로 선회하고 있는 것으로 보였다.

북한과 러시아는 1990년 9월 한·소수교가 있기 전까지는 긴밀한 동맹·협력관계를 유지해 왔다. 그러나 한·소 수교와 그 이후 러시아가 취한 일련의 정책, 즉 러시아로 탈출한 북한 벌목공들의 한국에 인도, 북한정권 수립 과정과 한국전쟁 관련자료 공개, 그리고 북한 핵문제와 관련하여 한국 입장에 동조 등으로 러시아와의

관계는 소원해지기 시작하였다³⁰⁾(전정환, 2000: 13). 러시아는 한반도의 안정을 정책의 기본으로 하고 있으며³¹⁾, 또한 북한의 핵 개발에 대해서도 북한의 제재에 반대하는 입장을 견지함으로써 한반도에서 러시아의 영향력을 확대하고자 하는 의도를 나타냈던 것이다. 이러한 러시아의 남북한 등거리외교 및 북한과의 관계회복 정책은 김영삼 정부의 대북정책 추진에 다소 부정적으로 작용하였으나 그 영향은 그리 크지는 않았다고 평가할 수 있다.

2. 정책참여자

정책참여자 면에서 볼 때 김영삼 정부에서는 대북정책에 대한 주도권(initiative)을 대통령이 가지고 있었으나 그 영향력이 크지 않았음을 확인할 수 있었다. 비공식적인 참여자들인 정당이나 이익집단, 언론, 전문가, 일반국민 등의 대북정책 참여는 제한되었다. 공식적인 참여자의 경우에도 입법부와 사법부의 영향력은 미미하였고 대통령과 행정부처의 영향력이 비교적 많이 작용하였으며 특히 대통령의 영향력이 많이 작용하였음을 확인할 수 있었다. 그러나 김대중 정부와 노무현 정부에 비해서는 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면에서 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 대통령이 주도권을 행사하기는 하였으나 여론을 의식한 독선적, 즉흥적인 의사결정성향과 상황에 따라 강경과 온건을 오가는 정책을 추진하였다. 이러한 권위주의적 이분법적 사고는 관료들로 하여금 명확한 판단을 하지 못하게 했고, 측근 및 독자적인 정책결정으로 인해 부처 간의 혼선을 초래하게 하였다. 또한 김영삼 정부에서는 보수진영으로부터 반대에 부딪치곤 했는데 이러한 반대에 대한 설득의 노력이나 지지연합(coalition-building) 형성을 위한 노력도 보이지 않았다. 대통령과 관련부처, 국회에 대한 세부적인 영향요인분석은 다음과 같다.

30) 북한과 러시아의 관계는 고르바초프와 엘친 대통령시기에 소원해 졌고, 그 결정적인 분수령은 1995년 9월 러시아가 '우호협력 및 상호원조조약'의 사문화를 선언한데서 나타난다(우평균, 2005: 97).

31) 이런 맥락에서 북한이 1996년 남북한 사이의 비무장지대를 준수할 의무를 포기한다고 발표한 것과 관련하여 카라신(Grigory Karasin) 러시아 외무부 정보·신문국장은 4월 러시아는 한반도에서 정전 협정에 기초한 평화 및 안전보장을 유지하는 체제는 모든 당사자들의 이익을 고려하여 당사자 모두의 안정을 보장할 새로운 기구가 구축될 때까지 유지되어야 한다고 논평하였다(정한구, 1998: 332-333).

가. 대통령

(1) 대통령의 리더십

김영삼 대통령은 정치엘리트로 성장되는 과정에서 정치체제의 정통성을 놓고 군사정권과 갈등을 경험하면서 국민의 지지를 바탕으로 정권을 창출시킨 것이 특징이라 할 수 있다(이성복, 1996: 51). 이것은 북한이 항상 남북협상시 문제점으로 제기하는 정통성을 어느 정도는 회복한 것이라고 한국에서는 평가했으나, 사실상 북한은 김영삼 정권을 군사파쇼정권의 연장이라고 보았다³²⁾. 김영삼 대통령의 권위주의적 성향은 30여년의 민주화 투쟁과정에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다, 이러한 권위주의적 요소는 이분법적 사고로 민주주의를 반독재 및 권위주의를 타파하는 것과 동일시하였다. 김영삼 대통령의 정치적 리더십의 특징으로는 다음과 같은 점을 들 수 있다(이종범, 1994: 113). 첫째, 권위주의적 민주주의자와 현실주의적 정치가라고 할 수 있고 둘째, 외부의견은 경청하는 편이나 집단적으로 결정하기 보다는 독자적으로 결정하는 편이며³³⁾ 셋째, 그 결과에 대해서도 행동에 옮기기 전까지는 공개하지 않는 성향이 강하고, 넷째, 이분법적 사고가 지배적이고, 초법적인 성향이 있으며, 또한 엘리트 주의자라고 규정할 수 있다.

또한 김영삼 대통령의 업무스타일은 주요 원칙만을 제시하고 세부적인 사항은 아래 사람에게 일임하는 위임형으로 볼 수 있다. 김영삼 대통령의 이러한 하부위임 경향의 업무스타일은 효율적인 통제장치의 부재로 부처들 간의 조정이 잘 되지 못하여 정책혼선을 가져왔고, 대북정책에 악영향을 미친 것으로 분석 된다. 김영삼 대통령의 인사스타일은 거의 단독으로 결정하거나 비밀유지를 하였고, 인사원칙은

32) “남조선의 현 정권은 력대괴뢰정권 가운데서도 가장 외세 의존적이고 반민족적인 매국정권, 분렬정권”이라고 주장했다(로동신문, 1994.7.4)

33) 김영삼 대통령의 “나의 비망록”에서 그의 심정이 잘 표현되고 있듯이, 혼자 결정하는 것이 오래 전부터 습관화 되어 왔다. 그는 여기서 중요한 결정은 혼자서 한다고 표현하고 있는데, 그 이유는 다른 사람과 상의하는 것이 무익하며, 의논 했을 때 반대의견을 받아들이지 않기 때문이다. 또 그는 9선의 국회의원 경륜을 소유한 대중정치인과 현실정치인이라는 대중의 평가가 말해주듯이 국민에게 민감한 정책은 정책의 효과를 극대화시키기 위해 항상 비밀리에 추진했었다(서상원, 1998: 139).

1순위가 신뢰성으로 주변에서 모함이 있어도 한번 신뢰한 사람은 끝까지 신뢰(예컨대 가신그룹 중용- 김덕룡, 최형우)하였다. 그리고 2순위가 능력이었다. 김영삼 정부 집권초기 대북정책 핵심부처의 장을 전부 교수 또는 박사와 같은 학자출신으로 임명하였는데³⁴⁾ 이것은 김영삼 전 대통령의 대북정책에 대한 전문지식의 부족을 극복하기 위한 충원방법 이었다고 생각된다. 그러나 대북정책을 추진하는 과정에서 성향이 서로 다른 교수출신의 학자로 임명한 결과, 핵심부처의 長들간의 업무조정 은 물론이고, 행정조직내의 관료조직 간의 조정에서도 많은 문제가 제기되었다(이학수, 2000: 176). 이러한 문제점들이 실제 대북업무를 결정하거나 집행해 나가는 과정에서 부단히 나타났다.

(2) 대통령의 정책결정 성향

김영삼 대통령의 정책결정성향의 경우 특히 대북정책에서는 강·온의 대립에서 이를 조정함이 없이 이분법적인 사고방식에 의해서 정책을 결정하였다. 그리고 국민에게 민감한 정책은 정책의 효과를 극대화시키기 위해서 항상 비밀리에 추진했고, 하루아침에 갑자기 발표하는 방법을 사용하였다. 이와 같은 김영삼 대통령의 정치적 리더십은 관료들이 명확한 판단을 하지 못하게 했고, 측근 및 독자적인 정책결정으로 인해 부처 간의 혼선을 초래하게 하였다.

또한 김영삼 대통령은 중요한 정치적 결단을 내릴 때 많은 사람들의 의견을 듣고 혼자서 결정을 내리는 것으로 알려졌다. 물론 대부분의 모든 정치지도자가 정책결정을 혼자 하는 것이 일반적이다. 그렇지만 김영삼의 경우 다른 사람의 의견 청취만 하였을 뿐, 결정에 이르기까지 합리적 토의나 논의, 그리고 어떤 정책의 문제점들에 대하여 다방면에 걸친 종합적이고 객관적인 분석과 검토과정은 생략되었다.

34) 관계 장관들의 이력을 살펴보면 한완상(통일원장관, 철학박사, 서울대 교수), 이영덕(통일원장관, 철학박사, 서울대 교수), 이홍구(통일원장관, 정치학 박사, 서울대 교수), 한승주(외무부장관, 정치학 박사, 고려대 교수), 안기부장은 김덕(국제정치학 박사, 외국어대 교수), 외교안보수석은 정종욱(정치학 박사, 서울대 교수)씨였다. 물론 국방부 장관은 권영해, 이병태로서 전문가(군인출신)를 임명하였다. 이들 중 한완상은 대선 당시 「한국사회문제연구소」를 중심으로 자문역할 담당하였고, 김덕은 자문교수단의 일원으로 활약했고, 한승주는 브레인 그룹으로 활동하였으며, 정종욱도 대선자문그룹의 일원이었다(이철, 1993: 134-140).

그리고 개인적 직감에 근거한 결정과 추진이 두드러지게 나타났었다. 특히 김영삼 대통령은 관계 비서관의 배석 없이 보고를 듣거나 지시를 내리는 것으로 알졌다(송문홍, 1995: 261). 결국 정책결정과정에 관련 당사자들이 참여할 수 있는 공식적인 제도장치의 미비가 바로 김영삼 정책결정과정의 특징이고, 대통령이 추진하고 있는 제반 개혁정책이 김영삼 1인극으로 국민들에게 보여 지는 원인중의 하나가 되었다. 이런 결과로 정책의 비체계성·비정상화와 정책혼선·일관성 부재로 이어지게 되었다고 볼 수 있겠다(이강로, 1993: 151 -159). 그리고 김영삼 대통령은 하부 조직에 권한을 위임하여 정책결정과 집행을 하게 한 후 여론에 따라 최종적인 판단을 내렸는데, 이것은 수십 년에 걸친 야당정치생활에서 유래한 것으로 볼 수도 있겠지만 그의 성격과 대북정책에 대한 전문성 결여 때문인 것으로 판단된다. 또한 김영삼 대통령은 여론을 너무 의식하여 그것에 끌려 다녀 정책의 조정이 제대로 이루어지지 않았다. 결국 이러한 모든 형태가 대북정책에 있어 직·간접적인 영향을 미쳐 결과적으로 대북정책의 성과에 악영향을 미쳤다.

(3) 대통령의 대북정책 의지

대통령의 대북관련 연설이나 회견은 통상 그 시점에서의 대북정책에 대한 대통령 의지의 표명이라고 볼 수 있다. 김영삼 대통령의 연설 및 기자회견(부록2 참조)에서 볼 때 김영삼 대통령은 남북한 간의 화해협력과 평화정착, 민족공동체 통일방안, 북한의 핵 투명성 보장, 남북 간 협력방안, 북한의 개방개혁과, 남북기본합의서 이행 등을 지속적으로 주장하고 있음을 볼 수 있다. 이를 분석해보면 먼저 한반도 평화정착을 위한 내용으로는 첫째, 남북정상회담을 제의하여 대화를 통한 남북문제 해결을 제의 했다. 둘째, 동맹보다는 민족을 강조하여 우리는 한 민족이라는 것을 강조하였다. 셋째, 핵투명성 보장과 한반도 비핵화를 주장하고 있다. 이를 위해 남북기본합의서 이행을 촉구하면서 북한의 식량난 해소 등 경제난 극복을 위해 남한에서 적극적으로 도울 준비가 되어 있음을 지속적으로 제기하면서 북한의 개혁과 개방을 촉구 하고 있음을 볼 수 있다.

남북통일문제에 있어서는 평화통일 3단계 제시 시에도 조만간 통일이 이루어질

것을 전제로 하고 있음을 볼 수 있다. 또한 ‘자유 민주체제에 대한 도전의 불용’과 “민주주의식 통일, ‘시대의 흐름에 부합한 통일이 되어야 한다는 점’을 일관되게 주장하였다. 이는 곧 수년 이내에 통일이 될 것이며(해외 한민족 대표집견:1993. 5.12), 통일은 남한의 자유민주주의 체제, 즉 시대의 흐름인 공산권의 몰락(북한의 붕괴)으로 남한에 의한 흡수통일이 될 것임을 내포하고 있음을 볼 수가 있다. 또한 “통일이 언제 어떻게 이루어지더라도 이에 대처할 수 있도록 만반의 준비를 갖추 나가겠습니다.”(국회시정 연설(1994. 10. 8)라고 하여 통일의 임박과 이에 대한 준비의 필요성을 강조하고 있다.

이러한 점에서 일견 대북정책의 일관성을 유지하고 있는 것처럼 보이지만 내용면에서는 상호 모순되는 면을 볼 수가 있다. 표면적으로는 선 평화 후 통일을 주장하며 한반도의 평화정착을 강조하면서 내면적으로는 북한이 거부감을 가질 수밖에 없는 ‘민주주의식 통일’, ‘시대의 흐름’ 언제 닥칠지 모를 통일에 대비’ 등 성급한 감상주의적 통일정책을 추진하였다고 볼 수 있다.³⁵⁾ 결국 이러한 대북정책 기조와 수단의 일관성 상실과 국민여론을 너무 의식한 정치스타일이 대북정책의 변동을 야기했다고 볼 수 있다.

나. 관련부처

(1) 장관의 임기

장관의 임기는 가급적이면 장기간일수록 전문성을 키울 수 있고 정책의 일관성을 유지할 수 있다. 김영삼 정부에서는 <표 4-2>에서 보는바와 같이 통일원장관의 경우 집권 후반기의 권오기 장관을 제외하고는 10개월 미만으로 근무한 인원이 5명이나 되어 일관성 있는 정책수행에는 부정적인 요인으로 작용하였을 것으로 보

35) 김영삼 대통령은 재임기간 중 “ 어느 동맹국도 민족보다는 더 나을 수 없다, ”가진 쌀이 없으면 외국에서 사서라도 줄 것“(조선일보, 1995.6.23), ”통일로 가는 하나의 큰 역사적 전환점이 될 것“(세계일보, 1995. 6.23)이라고 했다. 그러던 김영삼 대통령은 퇴임 후 ”북한은 간단치 않은 상대인데다가 나도 많이 속았다“면서 ”북한은 쉽게 변하지 않을 사람들” 이라고 결론을 내렸다(조선일보, 1999.6.23). 또한 그는 김대중 대통령의 “햇볕정책은 북한을 녹이는 것이 아니라 남한 사람들의 대북경계심만 녹여 우리만 무장해제 되는 것 아니냐”며 깊은 우려를 나타냈다(정용석, 1999: 41)

인다. 그러나 외무부장관의 평균임기는 20개월이고, 안기부장의 평균 임기는 30개월로서 통일부장관에 비하면 비교적 긴 기간 동안 보직되어 근무하였다.

<표 4-2> 김영삼 정부 대북정책 관련 장관

구 분	대 순	성 명	근무월수	재 임 기 간	비고
통일원 장관	18	한 완 상	10	'93.02.26-'93.02.12	
	19	이 영 덕	4	'93.12.22-'94.04.29	
	20	이 흥 구	8	'94.04.30-'94.12.16	
	21	김 덕	2	'94.12.24-'95.02.21	
	22	나 응 배	10	'95.02.22-'95.12.20	
	23	권 오 기	26	'95.12.21-'98.03.02	
외무부 장관	24	한 승 주	22	'93.02.26-'94.12.24	1차
	25	공 로 명	23	'94.12.24-'96.11.07	
	26	유 종 하	16	'96.11.07-'98.03.03	
안기 부장	20	김 덕	22	'93.02.26-'94.12.23	통일원장관
	21	권 영 해	38	'94.12.24-'98.03.04	

자료: 통일부, 외교통상부, 국정원 홈페이지(2007. 7. 15 검색)

(2) 장관의 전문성 및 정책성향

정책담당자의 성향도 정책의 형성과 추진에 있어 중요한 고려요소가 될 수 있다. 정책담당자들의 성향이 비슷한 장관들로 구성할 경우 정책의 일관성 유지뿐만 아니라 정책의 조정도 쉽게 이를 수가 있다. 또한 해당분야에 대한 전문적인 지식이 있느냐 없느냐 하는 것도 정책의 추진과 일관성에는 많은 영향을 미친다.

김영삼 정부 통일원 장관의 경우 비교적 자유주의자로 평가받던 한완상, 비교적 보수 성향을 지닌 것으로 알려진 이영덕, 이흥구로 이어졌다. 이들은 사실 대북정책이나 통일정책과 비교적 관련성이 적은 교수출신임과 동시에 성향도 각각 다르다는 점에서 처음부터 정책의 일관성을 확보하기 어려운 상황이 연출되어졌다고

볼 수 있다. 이후 부임한 김덕 장관은 안기부장출신이나 2개월의 단명으로 끝났고, 이어서 경제통인 나용배 장관, 권오기 장관으로 이어진다.

외무부의 경우 한승주(22개월) 외무장관은 북한 핵문제와 관련하여 대북정책에 주도적인 역할을 하려고 하였으나 번번이 정종욱 외교안보수석과 의견충돌을 가졌다. 이로 인하여 정책의 혼란이 자주 나타났었다. 김덕 안기부장은 개인적으로는 중립적 성향을 지녔다고 볼 수 있으나 안기부 조직의 특성상 강경 성향으로 보였다. 그리고 업무장악력은 다소 약했다고 평가된다(이학수, 2000: 182). 이러한 인물들의 성향으로 볼 때 김영삼 대통령의 의지를 뒷받침해 줄 수 있는 여건이 되지 못함으로써 정책의 일관성 유지에 부정적인 영향을 미친 것으로 판단된다.

(3) 조직 기능과 역할

통일원은 정부조직법상으로 대북정책을 총괄적으로 관장하는 부서이지만, 한국의 대북정책결정과 집행과정에서 미미한 역할에 지나지 않았다는 평가를 받아왔다. 이는 한국에 있어서 대북정책은 본질적으로 국내와 국외의 이원적 성격을 가질 수밖에 없기 때문이다. 그런데 국외의 정책은 외무부가, 국내의 정책은 안기부가 정책의 주도권을 행사하여 온 것이 사실이다. 이러한 현상은 제도와 현실에 괴리가 있어 발생한 현상으로 최고정책결정자인 대통령의 의사결정 스타일과 부서간의 인력, 예산, 정보의 차이에서 발생한다. 제도적으로는 통일원이 대북정책의 주무부서인 것이 사실이지만 현실적으로 예산, 인적자원, 정보력이 미약하여 그 위상에 비해 실질적인 업무능력은 떨어지고 있다.

통일원장관의 가장 대표적인 권한이자 역할은 대북정책에 대한 총괄조정이다. 그러나 전체행정에 대한 총괄기능을 가지고 있는 총리실과의 중첩으로 인해 그 역할 수행이 제약 받을 수밖에 없었고 비효율적 이었다. 통일부총리가 주재하는 통일관계 장관회의가 대북정책을 총괄적으로 조정하도록 되어 있었으나 17개부서가 참석하는 형식이어서 실질적인 조정기능 대신에 보고 위주로 운영되었다. 이와 같은 단점을 보완하기 위해 외무부장관, 국방부장관, 안기부장, 외교안보수석 등이 멤버인 통일관계장관 전략회의 역시 통일부총리가 주재하였으나 유명무실했다. 김영삼 정

부에 들어 한완상 장관이 취임하면서 ‘통일정책의 기관차는 안기부가 아닌 통일원’이라고 천명하면서 진보적인 통일정책을 언급해 변화의 가능성을 보인 적이 있다. 그러나 통일원이 주도적으로 통일정책을 추진하는 과정에서 다른 부서와 여러 번 갈등을 빚은 바 있다.³⁶⁾ 예컨대 김영삼 정부의 초대 통일원의 한완상 장관은 1993년 11월 “대북 대화에서 통일원의 총괄조정기능이 안 지켜져 갈등이 있는 것처럼 보인 것이 사실”이라며 “앞으로 통일원 남북대화에 관한 정부입장표명은 통일원으로 창구를 단일화함으로써 혼선을 없애겠다.”고 천명하였다. 이에 대해 훈령조작사건의 당사자인 이동복 전 안기부장 특보는 “현재 통일정책을 통일부총리가 통괄 조정하게 되어있지만 북측과의 협상전략을 짜려면 외무부, 안기부, 국방부 등 여러 분야와 관련되므로 통일부총리가 조정하기 어렵다.”고 하여 통일원이 주장하는 대북창구의 일원화 논리를 비판한 적이 있다(동아일보, 1993. 6. 29).

남북대화에 관한 정부입장표명을 통일원으로 창구를 단일화하겠다는 통일원 측의 노력에도 불구하고 안기부 등 유관기관들과 견해 차이와 갈등이 발생했다. 통일원은 조직의 생리상 북한을 동포로 인식하고, 정책의 대상을 가급적이면 북한의 집권층이 아닌 민중으로 설정했으며, 실제로 통일원은 가능한 한 남북 간의 대화와 교류를 이끌어 내려고 했다.

대북정책에 관여한 또 하나의 행정부처로서 외무부의 경우는 북핵문제가 국제적 문제로 확산되고 이러한 문제가 국내 대북정책에 영향을 미침으로써 외무부의 역할이 그 이전 정권에 비해 강화되었다. 또한 외무부는 대북정책의 국제적인 측면에 가장 민감한 대북정책 관련부서였다. 사실상 외무부는 대북문제와 관련한 정책결정에 있어서 주변국의 입장을 고려한다든지, 국제적인 공조의 필요성을 역설하는 경우를 상대적으로 많이 보여주었다. 통일원의 입장이 남북 간의 직접적인 접촉이 많을수록 제고되듯이, 제3국이나 국제기구를 통한 남북한 접촉이 많을수록 외무부의 역할과 위상은 높아질 수 있었다(안병준, 1993: 38-51).

과거의 안기부는 권위주의 정권하에서는 대북정책 결정권에서 주도권을 행사해

36) 심지어 한완상 부총리의 견해에 대하여 대통령이 문제를 제기한 적도 있다. 즉 1993. 7. 6 평화통일자문회의 6기 출범식에서 대통령은 “내실 없는 통일을 감상적으로 바라서는 안 된다.”며 자유 없는 통일, 번영 없는 통일, 민족전체의 삶의 질을 높이지 못하는 통일의 문제성을 지적하였는데 이것은 한 부총리의 통일관에 문제점을 제시한 것으로 보인다(조선일보, 1993. 7. 11).

왔다. 그러다가 1993년 김영삼 정부가 들어서면서 대통령의 개혁의지에 따라 안기부의 정책목표를 정치적 엄정중립과 본연의 국가안보업무에 대한 수행역량강화에 두었다. 이러한 목표를 위해 과거 정권의 안보차원 업무와 기구, 그리고 4명의 차장보제를 폐지하고, 사업기구를 통폐합하였다. 그리고 22개 지방출장소도 6개소만 남기고 모두 철수시키는 등 대대적인 개혁을 단행하였다. 또한 안기부법 개정(1993. 12. 7)을 통해 수사권 축소와 정치관여죄를 신설함으로써 안기부의 권한과 업무범위를 대폭 축소하였다. 그러나 안기부의 대북정책 주도권을 되찾으려는 노력의 결과 폐쇄됐던 안기부 지방출장소가 복구되었고(1995년), 안기부법 개정안이 날치기로 통과(1996. 12. 26)되었다. 이로써 제7조(찬양, 고무 등), 제10조(불고지죄)에 규정된 죄에 대한 수사를 허용하게 되면서 안기부의 영향력이 다시 강화되었다. 대북정책에 있어서도 해외 정보조직정비 등을 통해 대북정책환경 변화에 적응해 가면서 세력을 만회하였다(최진하, 2001: 80). 이러한 변화의 과정을 거치면서도 김영삼 정부 기간 중 안기부는 조직의 특성상 정보·인력 면에서 다른 부처보다 비교우위에 있고, 과거부터 계속해서 대북정책을 수행해온 전문 관료들의 역량이 많은 비중을 차지하고 있었기 때문에 대북정책 결정과정에 상당부분 영향력을 행사하였다.

(4) 대북정책 결정 제도적 장치 및 갈등 조정

김영삼 정부초기에는 대북 안보정책조정기구로서 공식, 비공식적인 것을 포함하여 국가안전보장회의, 통일관계장관회의, 전략기획단회의, 통일관계장관 고위전략회의, 안보관계장관회의 등이 있으며 총리실 산하에도 안보정책조정을 담당하는 부서가 있었다. 그러나 이러한 대북정책 조율을 위한 제도적인 장치들은 실제로 만족할 만한 결과를 얻지 못했다. 그 이유는 이들 회의체에 실질적인 권한이 부여되어 있지 못하였기 때문이다. 심지어 이들 중 몇몇은 북한관련 사건이 터질 때 마다 급조된 것도 있고, 국내정치를 염두에 둔 홍보적인 성격을 가진 것도 있었다(송문홍, 1995: 244-261). 사실 김영삼 정부에서는 관련부서들 간의 횡적 협조체제가 제대로 이뤄지지 못했다는 지적은 많았다. 이는 각각의 고유한 업무성격과 조직이익 및 성향에서 비롯되는 문제지만, 특히 대북정책 집행 측면에서 김영삼 정부에 와서 부처

간 대립·갈등 양상이 두드러지게 심화하였다. 예컨대 대북정책은 민족 내부의 문제이므로 통일원이 주도해야 한다는 주장이 있는 반면에, 대북정책의 주된 사안은 북한 핵문제와 경수로 문제였으므로 통일원은 해결능력이 없고, 사안의 성격상 국제문제이므로 외무부가 맡는 게 당연하다는 주장도 있었다. 또 앞으로의 대북정책은 대결·대립이 아니라 화해와 교류가 주된 흐름이 될 것이라는 전제하에 대북정책의 대부분이 경제교류와 관련이 될 전망이므로 재정원 등 경제부처가 주도해야 한다는 주장도 있었다. 사정이 이렇다 보니 부처 간 협조체제가 제대로 이루어질 수가 없었고, 더구나 이를 조정할 수 있는 체계가 사실상 없었다(이학수, 2000: 184). 결국 김영삼 정부 대북정책 조정문제가 과거 정권에 비해 더욱 심화되었고 이러한 문제를 해결하기 위해서 통일안보정책조정회의를 신설하였다. 그러나 그 직접적 원인은 3월 29일 황병태 주중대사의 중국 증시 발언 및 홍순영 외부차관의 ‘선 특사교환 철회검토’ 발언 등 정부 내 북핵문제 조정과정에서 표출된 난맥상을 극복하고자 하는데 있었다(정상우, 1997: 30).

이와 같은 ‘통일안보정책조정회의’는 관련부처장들 간의 신속한 협의를 거쳐 대통령에게 자문할 것을 기본기능으로 하여 1995년 11월 15일까지 총 35회가 소집되었으나 ‘통일안보정책조정회의’는 다음과 같은 문제점을 드러내고 있었다. 첫째, 이 기구는 대통령의 지시 외에 법적, 제도적 기반이 없어 공식화되지 못하였고, 기구의 성격도 임의적이었고 체계적이지도 못하였다. 즉 정책토론과 의견조정 의장이 되지 못했다. 둘째, 장관회의를 실무적으로 뒷받침할 실무자간의 조정회의가 없어 논의자체가 형식화될 우려가 많았고 관계부처장관들 사이의 의사소통이 원활하지 못해 업무 연속성을 띄지 못하는 한계가 있었다. 또한 의제조정, 결정사항의 집행 등이 소홀히 되는 경향도 있었다(박상섭, 1996: 22-23). 이상에서와 같이 김영삼 정부의 대북정책 결정과 관계부처간의 협조 및 갈등 조정체계는 미흡한 점이 많았으며 이로 인하여 대북정책 추진에 많은 부정적인 영향을 받은 것으로 보인다.

다. 국회

국회의 구성 및 태도 면에서 볼 때 사실 대북정책의 결정과 집행에 있어 국회의

역할은 중요하다. 그러나 의회의 대북문제에 대한 전문성 부족과 의원의 구성, 권한, 그들의 역할인지 및 능력이 취약하기 때문에 기대되는 기능을 제대로 소화하지 못했다. 더구나 행정부가 우월한 위치에서 국정을 운영(박동서, 1998: 131)해 나갔고 여당이 다수당으로 되어있었기 때문에 정부에서 결정하거나 집행된 대북정책이 큰 어려움 없이 원안대로 통과되었다.

<표 4-3 > 국회 정당별 의석

구분	임기	의석수	정당별 의석
14대	'92.5.30 -'96.5.29	361	민주자유당(182), 민주당(119), 통일국민당(38) 무소속(21), 신정치개혁당(1)
15대	'96.5.29 -'00.5.29	345	신한국당(157), 새정치국민회의(92), 자유민주연합(59), 무소속(16), 통합민주당(21)
16대	'00.5.30 -'04.5.29	319	한나라당(154), 새정치국민회의(134), 자유민주연합(22), 민주국민당(3), 한국신당(1), 무소속(5)
17대	'04.5.30	299	열린우리당(151), 한나라당(121), 새천년민주당(9), 민주노동당(10), 자유민주연합(4), 국민통합21(1), 무소속(2)

자료: 국회 홈페이지에서 발췌 정리(2007, 6.12검색)

그러므로 전통적으로 국회의 태도가 대북정책에 미치는 영향은 사실상 크지 않았다. 다만 경우에 따라 어떤 안건을 두고 충돌하는 경우는 종종 있었지만³⁷⁾, 결국 정부의 정책에 호응하는 성격의 결의안 형식으로 국회의 태도가 나타났다. 따라서 정책변동에 별 영향을 미치지 못했다. 역대정부의 국회의석 비율은 <표 4-3>과 같다. 김영삼 정부시기의 의석비율은 3당 합당으로 인하여 확실한 여대야소의 의석을 보유함으로써 정부의 대북정책 추진에는 긍정적 이었다.

37) 김영삼 정부에서 1994년 3월 23일 국회의무통일위의 회의에서 북한 핵사찰 수용촉구 결의안을 한 차례 채택한 적이 있다. 예컨대 북핵 대책에 대하여 민자당 안무혁, 김동근 의원들은 일관성이 없다고 질책하여 채택이 필요하다고 주장하였다. 민주당 이부영 의원은 문제는 있지만 대북 제재에는 반대하고 나섰고, 같은 당 남궁진 의원은 대화로 북한을 설득할 필요가 있다고 주장하였다(조선일보, 1994. 3. 24).

3. 대북정책

가. 대북정책 기조

<표4-4>에서 보는 바와 같이 김영삼 정부는 민족공동체 통일방안을 제시하고, 통일추진의 기본철학이 ‘자유민주주의’이며, 통일의 접근방도가 ‘민족공동체’임을 밝혔다. 또한 통일을 추진하는 과정에서 견지해야 할 통일의 기본원칙으로는 ‘자주’ ‘평화’ ‘민주’를 제시하였다. 김대중 정부는 대북정책을 ‘대북화해협력정책’으로 공식화하고 이를 위해 ‘평화와 화해협력을 통한 남북관계 개선’에 목표를 두었으며, 무력도발 불용 등 대북정책의 3원칙과, 6개항의 대북정책 추진 기조를 설정하여 추진하였다. 노무현 정부는 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 개념으로 ‘평화번영정책’을 제시하고, 이를 위해 ‘한반도 평화 증진’과 ‘남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구’라는 두 가지 목표를 설정하였다. 또한 대화를 통한 문제 해결 등 4가지 추진 원칙과 북한 핵문제의 평화적 해결 등 4 가지의 추진전략을 제시 하였다.

또한 정책의 목표와 추진원칙, 추진전략에서 김영삼 정부와 김대중 정부 및 노무현 정부와는 차이가 있다. 즉 김영삼 정부는 정책의 목표나 추진원칙이라는 용어를 사용하지 않고 ‘정책의 기조’ ‘통일의 기본 철학’, ‘통일의 원칙’, ‘통일정책 추진방향’ 등으로 사용 하고 있다. 또 3개 정부가 정책을 추진하는 방향이나 지침, 전략을 각기 다르게 사용하였음을 알 수 있다. 김영삼 정부는 ‘통일정책 추진 전략’으로, 김대중 정부는 ‘대북정책 추진기조’와 ‘대북정책 추진방향’으로, 노무현 정부는 ‘평화번영정책 추진전략’으로 각기 사용하였다. 이러한 현상은 해당 정부의 정책목표가 무엇이나에 따라 그 표현을 달리 한 것으로 해석할 수가 있다.

정책이 일관되게 추진되려면 정책의 기조가 올바르게 설정되어 있어야 한다. 잘못된 정책기조는 정책을 추진해나가는 과정에서 각종 장애요인에 봉착하게 되기 때문이다. 대북정책기조에서 정책의 변동에 영향을 주는 요인들로는 정책목표와 관련

<표 4-4> 역대정부의 정책 비교

구분	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부
통일방안	민족공동체 통일방안		
정책기초	민족공동체 통일	대북 화해협력정책	평화번영정책
정책목표	• 민족공동체통일	• 평화와 화해협력을 통한 남북 관계개선	• 한반도 평화증진 • 남북공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구
추진원칙	• 통일기본철학: 자유민주주의 • 통일 원칙: 자주, 평화, 민주	①한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용 ②일방적 흡수통일 불추구 ③남북 간 화해협력의 적극추진	①대화를 통한 문제 해결 ②상호신뢰 우선과 호혜주의 ③남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력 ④국민과 함께 하는 정책
추진전략 (추진기 조) (추진방 향)	[추진방향] ①한반도평화정착 ②남북간 평화협력을 통한 남북관계 개선 ③민족공동체회복	[추진기초] ①안보와 화해협력의 병행추진, ②평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④남북 간 상호 이익의 도모, ⑤남북 당사자 해결 원칙하에 국제적 지지 확보, ⑥국민적 합의에 의한 대북정책 추진	[추진전략] ①북한 핵문제의 평화적 해결 ②한반도 평화체제 구축 ③동북아 경제중심 추진
추진과제 (사업)	①한반도평화정착 추진 ②북한 핵문제와 경수로 지원 ③남북교류협력 ④남북간 인도적 문제 해결 ⑤남북대화	①남북 간 대화를 통한 남북기본합의서의 이행·실천 ②정경분리원칙에 입각한 남북 경제협력의 활성화 ③남북이산가족문제의 우선적 해결④북한식량문제 해결을 위한 대북지원 ⑤대북경수로지원사업의 차질 없는 추진 ⑥한반도 평화환경의 조성	①다양한 남북대화 진행 ②남북 교류협력의 확대·발전 ③남북 간 인도적 문제 해결노력 ④대북 경수로 지원 사업 추진

출처: 통일백서(1997, 1998, 2003, 2004)에서 발췌정리

하여 평화공존과 통일 환경조성을 들 수 있다. 정책수단과 관련하여서는 교류협력, 대북지원 사업, 남북대화, 외교적 압력, 경제제재, 핵사찰, 군사적 대응 등을 들 수 있다. 집행지침으로는 정경연계, 정경분리, 상호주의, 경험활성화 조치, 남북협력기금지원 등을 들 수 있다. 여기서는 각 정부에서 추진한 대북정책의 목표, 정책수단, 정책지침이 정책의 변동에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석해 보기로 한다.

(1) 정책목표

대북정책의 목표를 남북한 간의 현상유지에 중점을 둔 남북평화공존체제에 둘 것인가 아니면 남북통일의 환경조성에 둘 것인가 하는 문제는 대북정책기조의 근간이 된다. 김영삼 정부까지 역대 한국의 정부들은 兩者를 동시에 추구하는 이중적 목표를 가지고 대북정책을 추진해 온 반면에 김대중 정부와 노무현 정부는 後者에 중점을 두고 대북정책을 추진한 것으로 평가된다.

김영삼 정부는 통일추진의 기본철학으로 ‘자유민주주의’와 ‘민족 공동체’임을 밝혔다. 여기서 자유민주주의 이념은 비록 그것이 모든 인류가 지향하는 보편적 가치이고, 한국의 입장에서 마땅히 자유민주주의 체제로 통일이 이루어져야 함에는 틀림이 없다. 그러나 이것은 남한에 의한 북한의 흡수통일을 의미하고 있기 때문에 그것을 북한이 수용할 것으로 기대할 수는 없다. 또한 통일을 추진하는 과정에서 견지해야 할 기본원칙으로 ‘자주·평화·민주’를 제시하였다. 여기에서도 ‘자주’는 통일을 이루는 과정에서 반드시 지켜져야 할 원칙으로 당연히 인정되고 있지만 현실적으로 한반도 통일은 주변국가와의 이해와 상호협력이 필요한 사안이다. 뿐만 아니라 북한은 ‘자주’를 한국에서 사용하는 뜻과는 다르게 해석하고 있다. 즉, 북한은 ‘자주’라는 용어를 주한 미군의 철수와 미국의 간섭배제로 해석하고 있다. ‘평화’라는 용어도 남한과는 다른 의미(한국의 군사력 현대화와 군사연습의 중지)로 해석하고 있다. 이와 같이 김영삼 정부 통일정책의 기본철학과 원칙이 정책대상 집단인 북한의 입장에서 수용할 수 없는 내용이었기 때문에 순조롭게 이행될 수 없는 모순을 가지고 있었다. 결과적으로 김영삼 정부의 대북정책 목표는 그 자체가 대북정책추진에 부정적인 요인으로 크게 작용하였다고 볼 수 있다.

김영삼 정부의 통일정책은 평화공존을 바탕으로 통일국가완성을 궁극적 목표로 하여 先교류 後통일에 기초한 것이었다.³⁸⁾ 출범초기인 1993년 3월 북한의 핵무기 비확산조약(NPT)탈퇴성명과 서울 불바다, 전쟁불사 등의 발언으로 남북관계는 최악의 위기국면을 맞게 되어 대북강경정책으로 선회하였고, 1994년 10월 제네바 기본합의서가 채택되어 북한의 태도가 바뀔에 따라 온건정책으로 전환되는 등 강경과 온건을 반복하였다.

사실 대통령 취임사의 내용과 여러 차례의 발표를 통하여 볼 때 처음에는 통일에 대하여 상당히 낙관적이고 국민적 합의에 바탕을 둔 대북정책을 일관되게 추진할 수 있을 것으로 보았다. 그러나 북한의 핵문제가 김영삼 정부의 첫 발목을 잡았고, 그 문제와 관련하여 한·미간 공조가 제대로 이루어지지 못한 관계로 김영삼 정부의 대북정책은 처음부터 어긋나기 시작했다. 그 결과 김영삼 정부는 대북정책의 목표를 3단계로 전개해 나갈려는 의도와는 달리 정책의 일관성은커녕 오히려 정책부재라는 평가까지도 받았다(이학수, 2000: 79-82). 그러나 한편에서는 전술적인 면에서는 일관성을 유지하지 못했지만 전략적 기초에서 볼 때 김영삼 정부의 대북정책이 일관성을 유지하였다고 보는 견해도 있다.³⁹⁾

(2) 정책수단

대북정책에 있어서 정책수단은 크게 강제적 수단과 비강제적 수단 두 가지로 나눌 수 있다. 먼저 비강제적 수단으로는 교류협력과 대북지원, 남북대화 등을 들 수 있고, 강제적 수단으로는 외교적 압력, 경제제재, 핵사찰, 군사적 대응 등을 들 수

38) 김영삼 정부는 출범초기에는 제 6공화국의 통일방안인 한민족공동체 통일방안을 계승하다가 1993년 7월 6일 평통자문회의 6기 출범회의에서 처음으로 공식입장을 표명하였으며, 1년이 지난 1994년 8월 15일 통일방안을 천명하여 정책목표의 설정이 늦었다. 김영삼 정부는 이중적인 목표를 동시에 추구하면서 자주·평화·민주를 통한 남북 관계개선을 정책 목표로 하였다.

39) 그럼에도 불구하고 문민정부 대북 정책의 전략적 기초는 지속적으로 유지되었다고 평가할 수 있을 것이다. 정부가 지속적으로 남북대화의 중요성을 강조하고 대화를 통한 핵 문제 해결 및 상호주의에 입각한 대북경협 제의를 해 왔던 것은 이러한 기초가 유지되고 있었음을 반증한다. 즉 전략적 기초에서 본 시간적인 정책 일관성은 지속적으로 유지되었던 것이다. 다만 핵 문제로 인한 긴장 국면의 부침(浮沈)에 따라서 전술적인 기초는 일관성을 유지하는 데 상당한 어려움을 겪었다고 평가할 수 있을 것이다(김기수, 2001: 136).

있다.

김영삼 정부의 대북정책 수단은 주로 남북 대화와 대북 쌀 지원의 수단을 활용하였는데 이러한 면에서는 일관성이 유지되었다고 볼 수 있다. 그러나 정책목표와 수단 간의 일관성은 그렇지 못하였다(이학수, 2000: 86-87). 예컨대 북한의 NPT탈퇴에 대해서 김영삼 정부는 NPT 복귀, 국제원자력기구 특별사찰, 남북 상호사찰이라는 순서적인 세 가지 목표(원칙)를 제시하였다. 그러나 북·미간의 회담에서 북한이 NPT 탈퇴를 유보하는 것으로 결론이 나자, 김영삼 정부가 일단 수용한 것들을 들 수 있다. 또 북한 핵문제를 남북당사자간에 직접 해결해야한다고 보고 남북고위급 회담을 제의하였는데 북한과의 절충과정에서 별다른 진전이 없던 중 대통령 취임 100일 기자회견에서 “핵무기를 가진 상대와는 약속할 수 없다”고 말함으로써 갑자기 포용적 입장에서 강경으로 선회한 것을 들 수 있다. 그밖에도 경수로건설 지원결정이나 쌀 지원 문제, 잠수함침투사건 등 1994년 10월 이후에 일어난 일련의 사안들에서 집권초기보다 훨씬 더 많은 혼란을 볼 수 있다. 다시 말해서 시간이 흐를수록 정책의 일관성유지와는 거리가 멀었다. 이런 점에서 정책목표와 수단 간의 연결 관계에서의 일관성은 지켜지지 않았다. 이처럼 경제제재나 군사적 대응 등의 강제적 수단을 사용할 수 없었기 때문에 정책추진에 미치는 영향은 그리 크지 않았다고 볼 수 있다.

(3) 집행지침

대북정책의 추진에 있어 정경연계, 정경분리, 상호주의⁴⁰⁾ 중 어떤 정책지침을 사용하느냐 하는 것이 정책추진에 영향을 미치는 중요한 요소라고 볼 수 있다. 김영

40) 정경분리원칙은 남북 간 경제교류협력을 정치적 상황에 연계시키지 않고 시장경제원리에 따라 기업이 자율적으로 추진하도록 한다는 것으로, 이 원칙에 의한 대북정책 추진은 남북 경제교류협력을 활성화하여 남북 간의 화해협력을 도모함으로써 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성하는데 기여할 수 있도록 하기 위한 것이다. 상호주의 원칙은 남북관계에 있어서 남과 북이 자신의 일방적인 주장만을 고집하지 말고 상대방의 의사를 이해하고 존중함으로써 상호이익을 증진시켜 나가기 위한 것으로 국제사회에서 일반적으로 확립된 관행일 뿐만 아니라, 그 동안 남북 간의 협상에 있어서도 절차 문제 등과 관련해서 쌍방이 지켜온 원칙이고 남북관계에서 상호주의는 국민의 지지를 확보하기 위해서도 필요하다. 따라서 상호주의는 等價性과는 거리가 멀다(통일 교육원, 1999: 46-47).

삼 정부는 민족의 생존과 직결되고 있는 북한 핵문제의 해결 없이는 실질적인 남북관계의 진전이 있을 수 없다는 인식아래 핵과 경협의 연계정책을 견지하였다(통일백서, 1994: 76-77).⁴¹⁾ 이러한 정경연계정책은 남북관계의 특수성을 고려할 때 정책의 일관성 보다는 정책변동이 예견되는 지침이라고 할 수 있다.⁴²⁾ 북한의 핵문제나, 무장간첩 침투, 잠수함침투 등, 정치·군사적 문제가 발생할 때마다 정경연계의 대북정책은 수시로 중단, 변경될 수밖에 없어 정책의 일관성유지가 어려웠던 것이다.

나. 대북사업

(1) 남북 인적 교류

남북인적교류는 남북한의 주민이 상대측 지역을 방문하는 ‘왕래’와 남북한 및 제3국 등에서 직·간접적인 방법으로 만나거나 교신하는 ‘접촉’으로 대별할 수 있다. 남북왕래는 1989년 6월 12일 「남북교류협력에 관한 지침」 시행 이후 1997년 11월까지 남한주민의 북한방문이 신청 316건(2,814명), 승인 266건(2,579명), 성사 227건(2,340명)이며, 북한주민의 남한방문은 신청 15건(607명), 승인 14건(597명), 성사 12건(575명)으로 집계되었다. 전체적으로 신청·승인·성사 모든 면에서 남한방문보다 북한방문이 훨씬 높게 나타나고 있는데 이는 남북한 인적 왕래가 남한주민의 북한방문 위주로 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

연도별 추이를 살펴보면, 남한주민의 북한방문은 1992년까지는 비교적 활발히 이

41) “북한이 핵 투명성을 보장하고 성실하게 대화에 임한다면 핵에너지를 비롯한 자원의 공동개발과 평화적 이용을 위한 협력에 적극 나설 것이며, 남북사이의 다양한 경제협력은 물론 북한과 우리 우방과의 관계개선을 적극 도울 것이다. ‘북한 핵 활동의 투명성이 보장되면 북한의 경수로 건설지원 등 핵에너지의 평화적 이용과 관련하여 우리의 자본과 기술을 제공할 용의가 있고, 북한에 대한 경수로 건설지원을 민족공동체의 미래를 남북이 함께 설계하는 민족발전계획의 첫 사업으로 추진할 수 있다’(1994년 8.15 경축사).

42) 예를 들면 1993년 6월 제 11차 통일관계 장관회의를 개최하고 여기서 남북경제교류협력을 위한 기업인 방북을 핵문제 해결의 돌파구를 마련할 때까지 유보하는 조치를 취하였다. 그 후 1994년 11월 7일 핵·경협 연계방침을 표명하였고, 11월 9일 남북경제협력 활성화 조치를 발표하였다. 이처럼 김영삼 정부는 1995년까지 정경연계의 정책을 견지해오다가 이후부터는 정경연계의 일관성도 상실하게 된다.

루어지다가 북한 핵문제로 남북관계가 경색되었던 1993년과 1994년에는 현저히 감소하였으나, 1995년에 들어 기업인 방북 등으로 다시 증가하였다. 1996년부터는 기업인 외에도 대북 경수로지원 사업 관련인원의 방북이 대폭 늘어났으며, 1997년에는 남북적십자사간 합의에 의한 대북식량지원 인도요원의 방북도 꾸준히 진행되었다. 반면, 북한주민의 남한방문은 1993년까지는 조금씩 이루어지다가 1994년 이후 1997년 11월까지 한건도 이루어지지 않았다(부록 5-6, 5-7 참조).

남한주민의 북한주민접촉은 1989년 6월 12일 「남북교류협력에 관한 지침」 시행 이후 1997년 11월말까지 신청 7,384건(18,390명), 승인 7,015건(17,262명), 성사 2,553건(7,317명)이었다. 북한주민접촉은 매년 신청과 승인·성사 면에서 증가하다가 1996년 9월에 북한 무장잠수함 침투사건으로 일시 감소하였고, 1997년 들어 다시 추진하였다. 북한주민접촉은 기업인들의 교역·투자 상담, 이산가족들의 재북 가족과의 서신교환, 학자·종교인들의 제3국 개최 학술회의 참석 등의 형태로 주로 이루어졌다(통일백서 1997: 144, 149).

이상에서 살펴본 바와 같이 남북 간 인적 교류 면에서는 주로 남한에서 북한을 방문한 인원이 월등히 많았으며, 건수나 인원 숫자 면에서 년도 별로 차이가 심했다. 즉 매년 균등하거나 점증하는 현상을 보이지 못하고 정치적 상황의 변동에 좌우되는 등 일관성을 유지하지 못했던 것이다. 이는 대북정책이 그만큼 순조롭게 진행되지 못했음을 의미한다고 할 수 있다.

(2) 남북 교역

남북 간의 물자교역은 1988년 ‘7·7선언’의 후속조치로 노태우 정부가 대북한 경제개방 조치를 취한 이후 추진되기 시작하였으며, 조치 발표 후 첫해인 1989년의 교역량은 1천9백만 달러였고 이듬해인 1990년에는 1천3백만 달러로 첫 2년간은 2천만 달러 이하였다. 1990년 8월 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「동 법률시행령」 등이 제정·시행되어 남북 간의 교역을 위한 제도적 장치가 마련됨에 따라 1991년에는 교역량이 1억 달러를 넘어서는 규모로 증가하였으며, 1992년에는 1억7천만 달러를 상회하는 규모로 커졌고 위탁가공교역도 추진되기 시작하였다(부록

5-1, 5-2참조).

1993년과 1994년에는 북한 핵문제로 인한 어려운 남북관계 사정에도 물자교역은 꾸준히 진행되어 교역량이 2억 달러에 근접하였으며, 위탁가공교역도 2천5백만 달러를 상회하는 수준으로 확대되었다. 1994년 11월 김영삼 정부가 남북 간의 시범적 경협과 기술자 방북 등을 포함한 남북경협활성화 조치를 취한 이후에는 남북 간의 교역량이 증가하여 1995년에는 2억9천만 달러를 기록하였다. 1996년에는 북한 잠수함 침투사건 등의 영향으로 2억5천만 달러로 전년에 비해 다소 감소하였으나 1997년 들어 북한으로부터 철강금속류의 반입증가와 위탁가공교역의 확대, 대북경수로지원사업의 진전에 따라 10월까지 교역량은 2억7천6백만 달러 수준으로 전년 동기 대비 27.8% 증가하였다(통일백서, 1997: 156-157). 이처럼 남북 간 교역 면에서는 정치적인 악재에도 불구하고 노태우 정부에 비해 다소 증가하는 등 비교적 안정적인 추세를 유지한 것으로 나타나고 있다. 이는 핵 문제 등 정치적인 상황에 의해 제약을 받아 오락가락 하였지만 교역자체가 단절되지는 않고 유지되었음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

(3) 남북 협력 사업

대북 경제개방 조치 이후 남북 간의 교역이 추진되어 성과를 보임에 따라 한국 기업들은 북한지역 투자에 관심을 보이기 시작하였다. 남북고위급회담이 진전을 보이던 1992년 1월에는 김우중 대우그룹 회장이 북한을 방문한 데 이어 9월에는 장치혁 고합그룹 회장이 방문하였고, 6월에는 북한 정무원 부총리 김달현이 남한을 방문하는 등 남북경협 분위기가 조성됨에 따라 10월 5일 (주)대우가 남북경제협력사업자 승인을 받아 투자대상지역인 남포에 조사단을 파견하기도 하였다. 그러나 이후 북한 핵문제 등으로 남북관계가 경색됨에 따라 투자를 추진할 여건이 마련되지 못하였다. 그러다가 1994년 10월 제네바 미·북한 핵협상 타결로 핵문제가 해결되는 방향으로 전개됨에 따라 김영삼 정부는 그동안 추진되지 못하였던 남북경제 협력을 활성화하기 위하여 1994년 11월 8일 남북경협 활성화조치를 발표하였다. 이후 김영삼 정부는 동 조치를 실질적으로 뒷받침하기 위해 1994년 12월 1일에는

「남북경제협력사업 처리에 관한규정」, 「국내기업및경제단체의북한지역사무소설치에관한지침」을, 1995년 6월28일에는 「대북투자 등에 관한 외국환관리지침」을 마련하였다.

이러한 남북경협 활성화조치에 따라 (주)대우가 1995년 5월 남북경제협력사업 승인을 받고 1996년 1월에 북한 측과 합영회사를 최초로 설립하였다. 그러나 1996년 9월, 북한 측의 의도적인 선별초청으로 인한 남한 측 대표단의 나진·선봉투자설명회 참가가 무산되고 뒤이어 발생한 북한의 잠수함 침투사건으로 남한 기업인의 신변안전보장 문제가 제기되어 기업인의 북한방문과 협력사업(자) 승인이 보류되었다. 그러다가 1996년 말 북한 측의 잠수함사건에 대한 사과와 4자회담 예비회담, 대북식량지원을 위한 적십자회담의 개최 등을 통해 전반적인 남북관계가 개선됨에 따라 김영삼 정부는 남북경협을 재개하기 위해 기업인 방북을 허용하고 협력사업(자) 승인을 확대하였으며, 남북경협을 위한 기업인들의 활동이 다시 활기를 띠었다(통일백서, 1997: 172-173). 이와 같이 남북협력사업 면에서는 김영삼 정부의 의욕과는 달리 정경연계의 정책으로 인하여 정치적상황이 악화되면 중단되었다가 정치적상황이 호전되면 사업추진이 재개되는 현상을 보여주고 있다. 이러한 면에서도 김영삼 정부의 대북정책 일관성 부재의 현상을 볼 수가 있다.

(4) 대북식량지원

북한은 1980년대 후반부터 사회주의 체제의 구조적문제로 매년 200만 톤 정도의 식량이 부족한 상태로 평가 되었으며, 특히 1990년대 중반부터는 식량난이 더욱 심각해 졌다. 김영삼 정부는 북한의 적대적 태도에도 불구하고 남북관계의 진전을 위해 대북지원을 위한 지속적인 노력을 전개하였다. 아무런 전제조건 없는 대북 곡물 제공 용의표명(1995.5.26, 통일부총리 대북성명)에 따라 남북 간 북경회담이 개최되었고, 이 회담의 합의에 따라 1995년 6월부터 1995년 10월까지 국내산 쌀 15만 톤의 지원이 이루어졌다⁴³⁾. 이어 북한 식량난이 국제사회의 관심사로 본격 대두된 이

43) 1995년 3월 김영삼 대통령의 대북 물자 및 곡물 지원 제의를 거부해 오던 북한은 5월 말에 이르러 일본에 쌀 지원을 공식 요청하고 나섰다. 경제난의 심화로 더 이상 버티기 어려운 처지에 빠졌다는 것을 공식화한 것이었다. 이에 정부는 나웅배 통일원장관이 대북 곡물지원을 위한 대표 접촉을 제의한 데 이

후인 1996년 4월 16일 제주도에서 개최된 한·미 정상회담에서 김영삼 정부는 남북한과 미국, 중국이 참여하는 한반도평화정착을 위한 4자회담이 성사될 경우 남북간 긴장완화와 상호 신뢰구축 차원에서 포괄적인 대북지원문제를 논의할 수 있다는 입장을 표명하였다. 아울러 1996년 8·15 광복절 경축사를 통해 한반도의 평화와 남북 간 협력에 관한 입장을 밝히면서 4자회담 제의 시 표명한 바 있는 북한 식량 지원에 대해 보다 구체적이고 적극적인 대북지원 의지를 표명하였다. 이러한 김영삼 정부의 대북지원 의지는 1997년도 광복절 경축사에서도 다시 한 번 구체적으로 제시되었다⁴⁴⁾. 이와 같이 식량지원 면에서도 전제조건 없는 대북지원을 실시하였다가 4자회담과 연계시키는 등 일관성을 유지하지 못하였다.

(5) 대북경수로지원

북한 핵문제가 국제적 문제로 대두된 것은 1992년 1월 북한이 IAEA와 안전조치협정을 체결한 이후 동 협정을 근거로 실시된 사찰결과와 북한이 사전에 동 기구에 신고한 내용 간에 불일치가 발생한 데서 비롯된다. 이러한 불일치 문제를 해결하기 위해 IAEA는 규정에 따라 특별사찰을 요구하였고, 이에 북한이 반발하면서 NPT 탈퇴를 선언(1993.3)하여 국제적 긴장과 불안이 고조되기 시작하였다(통일백서, 1997: 105). 이에 IAEA는 북한 핵문제를 유엔 안보리와 총회에 보고하기로 결의(1993.3.31)하였고, 유엔 안보리는 의장성명(1993.4.8) 및 결의안 채택(825호, 1993.5.11)을 통해 북한의 NPT 복귀와 IAEA 안전조치협정 이행을 요구하였다. 이러한 유엔 안보리 결의에 기초하여 핵비확산체제를 주도해 온 미국이 북한과 핵문제 해결을 위한 협상을 시작하였으나 협상은 원만하게 진행되지 못하였고 난항을 거듭

어 6월 1일에는 통일원차관이 대북 쌀 지원과 관련한 북한 측의 직접적인 호응을 촉구하였다. 이후 6월 17일에서 21일까지 북경에서 열린 남북한 간 회담을 통해 남한은 북한에 쌀 15만 톤을 제공하기로 합의하였다(공보처, 1997: 130).

44) 1997년도 광복절 경축사는 첫째, 북한 식량난을 구조적으로 해결하기 위한 남북 간 실질협력이 필요하며 둘째, ‘민족발전공동계획’을 남북대화를 통해 협의·추진하고, 셋째, 북한의 국제사회 참여 및 국제사회의 대북지원에 대한 협력을 제공하며, 넷째, 북한당국은 변화를 통해 자구적 노력을 기울여야 한다는 대북지원의 4대 방향을 밝히고 있다(통일백서, 1997: 194).

하였다. 1993년 11월 한·미 정상회담의 영향으로 미·북 회담이 재개되어 북한 핵문제 해결을 위한 ‘4개 동시조치’에 합의(1993.12.29)하였다⁴⁵⁾. 그러나 이러한 합의에도 불구하고 일부 핵심시설에 대한 사찰활동 거부와, 북측의 ‘서울 불바다’ 발언 등으로 북한 핵문제 해결 노력은 다시 난관에 부딪치게 되었다. 유엔 안보리에서 대북제재가 본격적으로 논의되자 북한은 외교부 성명을 통하여 IAEA를 탈퇴한다고 선언(1994.6.13)하면서 유엔제재가 취해질 경우 이를 곧 선전포고로 간주할 것이라고 위협하였다.

유엔안보리 제재가 추진되고 한반도의 정세가 점차 급박해지고 있는 가운데 1994년 광복절 경축사를 통해 김영삼 대통령이 “북한이 핵 투명성을 보장한다면, 경수로 건설을 비롯한 북한의 평화적 에너지 개발에 우리의 자본과 기술을 지원할 용의”가 있음을 천명하자 미·북 협상이 급진전하여 미국과 북한은 1994년 10월 21일 북한 핵문제 해결의 기본구도인 「제네바 기본합의」⁴⁶⁾에 서명하게 되었다. 이로써 1993년 3월 12일 북한의 NPT탈퇴 선언으로부터 시작된 북한 핵문제는 수많은 난관과 긴장 속에서 1년 7개월 만에 마침내 일단락되었으며 1994년 11월 4일 UN안보리는 의장 성명을 통해 북·미 기본 합의문을 만장일치로 지지했다.

제네바 합의에 의해 한·미·일 3국의 주도하에 북한에 건설될 경수로의 공급과 재원조달을 담당할 국제기구인 「한반도에너지개발기구」(KEDO)⁴⁷⁾가 1995년 3월 9일 설립되었다. 또한 제네바 협의 이후 약 7개월의 협의 끝에 쿠알라룸푸르 합의

45) 4개 동시조치는 ① 안전조치의 계속성 유지를 위한 IAEA 사찰 개시, ② 특사교환을 위한 남북 실무 접촉 재개, ③ 한국의 1994 팀스피리트 훈련 중단, ④ 미·북한 제3단계 접촉을 1994년 3월 21일 제네바에서 개최 등을 내용으로 하고 있다.

46) 1994북미 제네바 합의는 ①북한 핵 동결과 대북 경수로 지원 ②북미관계 개선 ③한반도 평화를 위한 비핵화 공동선언 이행과 남북대화, 그리고 핵 선제 불사용 보장 ④북한의 NPT 복귀 등 4개항을 주요 내용으로 하는 ‘기본합의문’과 양측의 의무사항의 구체적인 이행일정을 담은 ‘비공개 부속합의서’로 구성되었다(남북대화 61, 1994: 22-24, 권영진, 1998: 271).

47) KEDO(The Korean Peninsula Energy Development Organization)는 최고 의사결정기구인 집행이사회와 이를 실무적으로 뒷받침하는 사무국 및 모든 회원국 대표들로 구성되는 총회로 구성되어 있다. 집행이사회는 종래 원회원국인 한·미·일 각 1인씩 3인의 집행이사로 구성되어 전원 합의형태로 운영되어 오다가 1997년 9월 19일 EU가 집행이사국 자격으로 KEDO에 정식 가입하게 됨에 따라 한·미·일 및 EU의 4개국으로 확대되었으며, 집행이사회 의의결정도 전원합의제 방식을 원칙으로 하되 전원합의가 이루어지지 못하는 경우에는 다수결로 하도록 하였다. 한국 정부에서는 경수로사업지원기획단장이 한국 정부를 대표하여 KEDO의 집행이사로서 활동하였다(통일백서, 1997: 115).

(1995.6.13)에서 경수로 노형과 주계약자를 KEDO가 선정하는 데 합의하였다. 경수로 건설 예정지인 북한의 함경남도 금호지역에 대한 부지조사가 1995년 8월부터 진행되었으며, 1997년 8월 19일 경수로 준비공사 착공식이 거행되었다.

이처럼 대북 경수로지원 사업에서는 김영삼 정부가 주도적으로 참여하였다. 이때에도 김영삼 대통령은 “경수로 건설에는 상당한 시간이 소요되며, 건설 도중 북한이 합의를 무시하는 이중적인 태도로 나올 경우에는 언제라도 지원을 중단할 수 있다”(김영삼, 2001: 343)는 생각을 갖고 있었다. 이와 같이 모든 대북사업에서 정치와 경제를 연계시킴으로써 정치적 상황의 변화에 대북사업들이 중단되기도 하고 또 재개되는 과정을 반복함으로써 일관성을 유지할 수가 없었다.

제2절 김대중 정부

1. 정책환경

가. 국내환경 요인

김대중 정부의 국내환경요인에서는 김영삼 정부에 비해 정치요인이 경제·사회요인보다 많은 영향을 미친 것으로 확인 되었다. 한국의 정치사에서 최초의 여·야간 정권교체라는 정권창출의 성격과 적극적인 대북관계개선을 추구하는 정치성향의 결과였다. 김대중 정부는 김영삼 정부의 말기에 발생한 IMF지원체제로 경제적으로 대단히 어려운 시기였다. 이러한 경제위기의 극복을 위한 외국투자유치 노력과 경제난 극복을 위한 국민적 분위기가 대북온건정책을 채택하게 하는 요인이 되었다고도 볼 수 있다. 이로 인해 북한의 저항도 감소하였고 남한 국민들의 대북정책에 대한 관심도 저조하였다. 또한 경제적 불안은 사회불안을 증폭시켰고 대북정책에 대한 국민의 관심이 저조한 결과를 초래했다. 이러한 국내 환경요인들이 오히려 김대중 정부의 대북정책추진을 방해하지 않고 묵인해주는 결과가 되었던 것이다. 따라서 경제·사회적인 요인이 정치요인을 도와주는 역할을 했다고 볼 수 있다. 위와 같은 내용을 정치·경제·사회면으로 구분하여 각각의 영향정도를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 정치요인

김대중 정부는 민주주의 발전과 심화의 필요성에 대한 국민의 공감대 확산과 지역 간 차별성의 부정적 인식이 확산된 가운데 한국역사상 최초의 여·야간 정권교체로 이어져 탄생했다. 이러한 배경은 국민들의 정치참여에 관한 당위성을 높이는데 영향을 미쳤다. 또한 김대중 정부는 IMF라는 국가적 위기극복의 과제를 안고 출범 하였으며, 이러한 국내적 어려움 속에서 ‘햇볕정책’이라는 이름으로 대북정책을 추진하였다. 특히 김대중 대통령은 과거 3공화국 시절부터 ‘반체제 인사’, ‘좌경

주의자' 등의 평가를 받으며 정치인으로 성장하였기 때문에 대북정책의 추진 면에서는 어느 정도 국민들의 묵시적인 공감대가 작용했다고도 볼 수 있다. 이러한 측면에서 김대중 정부의 대북정책은 용이하게 추진할 수 있었다.

김대중 정부의 정치성향은 개혁적 성격으로 북한과의 대화나 관계개선에 많은 노력을 하였다. 또한 대북정책의 추진에 대한 보수 세력의 반대가 대북정책에 영향을 줄 정도의 수준이 아니었고 국민여론도 비교적 긍정적이었다. 이러한 환경이 김대중 정부의 정치성향에 별다른 영향을 주지 않아 대북정책의 추진에 일관성을 유지할 수 있었다고 볼 수 있다.

(2) 경제요인

<표4-5>에서 보는 바와 같이 김대중 정부 출범초기인 1998년에는 전년대비 경제지표들이 2/3수준 이하로 급격히 감소하였다가 이후 점진적인 회복세로 돌아선다. 그리하여 집권 중반이후에 와서야 국민총생산이나 개인소득 면에서 김영삼 정부시절과 비슷한 위치까지 올라왔다. IMF 경제적 위기를 물려받은 김대중 정부는 경제적 위기를 오히려 남북관계 긴장완화와 대북정책추진의 호기로 활용한 것으로 보인다. 경제적 환경의 변화는 위기극복의 과정에서 정책의 우선순위가 변화될 수 있고 그것이 정책의 일관성을 위협하는 요인으로 작용할 수 있다. 즉 대북지원이나 경제협력과 관련한 정책내용이 국내 경제회생 논리에 밀려 뒷전으로 밀려나고 그로 인해 대북정책에 큰 변화가 생긴다면 정책의 일관성 유지에 부정적 영향을 줄 수 있기 때문이다. 또한 김대중 정부는 정경분리정책을 택했는데 이는 국내의 어려운 경제적인 여건이 일정부분 고려된 것으로 보인다.

김대중 정부는 정책의 일관성을 지킨 것으로 나타나고 있다(이학수, 2001: 162). 그 이유는 IMF위기황하에서 경제회생에 대한 관심증가로 대북정책에는 관심이 덜했고, 북한도 한국의 경제위기 극복의 시간동안 흡수통일에 대한 불안감을 덜 수 있기 때문에 한국의 대북정책에 대한 저항이 적었다. 다른 측면에서는 김대중 정부의 햇볕정책을 북한에 대한 일방적인 시혜와 서두름의 산물로 평가하기도 한다.⁴⁸⁾

48) 대표적인 예로 현대그룹이 금강산 개발 독점권을 갖는 조건으로 1998년 11월 18일부터 2004년 까지 6

IMF 여파로 실업자가 200만 명에 육박하는 등 어려운 경제 상황이었음에도 불구하고 햇볕정책 추진을 위해 막대한 예산을 지출한 것이다.⁴⁹⁾ 이처럼 국가적인 경제 위기하에서도 대북정책이 지속적으로 추진된 것을 볼 때 경제요인이 대북정책 추진에 미치는 영향은 그리 크지 않으나 수단으로서의 경제요인은 영향이 큰 것으로 판단된다.

<표 4-5> 김대중 정부 연도별 소득 및 경제성장률

구 분	국민 총 소득	1인당 국민소득	실질성장률
	억 달러	달러	%
1998 년	3,404	7,355	-6.9
1999 년	4,400	9,438	9.5
2000 년	5,096	10,841	8.5
2001 년	4,811	10,159	3.8
2002 년	5,475	11,497	7.0

자료: 한국은행 홈페이지(ECOS, 2007.12.5 검색)

(3) 사회요인

김대중 정부에서는 경제위기로 인한 사회적 불안이 증가되고 있었다. 이는 사회적 환경이 경제적 환경과 연관하여 움직여지는 자연스러운 현상이었다. 이처럼 사회·경제 안정이 더 절실하였던 김대중 정부시기에 국민의 대북정책 관심도는 낮을 수밖에 없었다. 따라서 정책의 일관성에 저해요인으로 크게 작용하지는 않았다. 대북지원에 대한 국민의 지지와 태도를 크게 두 가지로 나누어볼 수 있다. 하나는 북한을 변화시키고 남북한의 막힌 물꼬를 트기 위해서 우선 지원이 필요하다는 적극적 입장이다. 다른 하나는 북한이 변하지 않는데 왜 앞장서서 우리만 지원하여야 하는가 하는 부정적·소극적 입장이다. 김대중 정부시기의 국민의 지지도는 후자에 가까웠다고 볼 수 있다. 예컨대 1999년 한국적십자의 비료지원모금에 대한 국민의

년간 9억4천 2백만 달러를 분할 송금하기로 계약을 체결한 것이다(정용석, 1999: 125 -126).

49) 김대중 대통령 퇴임 후인 2003년 대북송금 특검을 통해 정상회담 직전 4억 5천만 달러를 북측에 비밀 송금한 ‘대북 뒷거래’가 드러났다.

호응이 거의 없었다는 것을 들 수 있다⁵⁰⁾.

대북인식 면에서는 북한이 조기붕괴를 예상했던 김영삼 정부와는 달리 국내외적인 정세의 변화를 감안하여 김대중 정부의 대북인식은 북한의 체제는 당분간 이어질 것이고 빠른 시일 내의 통일도 없을 것으로 내다보고 있었다. 이러한 대북인식이 바탕이 되어 대북 3원칙⁵¹⁾이 주창된 것이다. 이러한 대북인식하에 추진된 김대중 정부의 대북정책은 정책대상자인 북한으로 하여금 거부감을 느끼게 하는 요인으로 작용하지는 않았던 것으로 보인다.

대북정책 지지와 국민여론⁵²⁾ 면에서는 한국정치사상 이루어진 최초의 여, 야간 정권교체는 국민들의 정치참여에 관한 당위성을 높이는데 영향을 미쳤고, 한국사회에서 보수 세력의 약화현상을 초래했다. 국제사회의 탈 이념적 성향은 북한의 위협을 경시할 수 없는 한국사회에서 단기간에 인식되고 수용되기는 쉬운 일이 아니었다. 그럼에도 불구하고, 북한의 경제난과 식량난의 현실에 대한 동정과 대북협력 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있었다. 이에 따라 남한사회의 보수성향도 남북 상호 간 협력과 화해로 전쟁의 위협을 줄이고 통일의 가능성을 높이자는 현실적 사고로 전환되는 환경으로 변하고 있었다.

이와 같은 상황에서 김대중 정부의 경우 반대세력의 저항 없이 대북정책에서 주도권을 행사할 수 있었다. 그 이유는 1997년 말에 닥친 IMF사태로 한국사회의 담론형성이 구조조정으로 상징되는 개혁이라는 방향에 의해 지배되고 있었다는 사실이다. 이러한 분위기에 편승하여 정부의 대북정책이 기존의 기조에서 벗어나 획기

50) 당초 1999. 3. 15.부터 시작하여 민간모금목표량이 5만 톤(예상가격은 150억 원 이상)이었는데 3주가 지난 4월초에도 겨우 2억 3천 여 만원 밖에 되지 않았다. 이것은 이런 지원을 통하여 얻을 수 있는 남북 관계개선을 기대하지 않고 있기 때문인 것으로 판단된다.(동아일보, 1999. 5. 15) 더욱 큰 문제인 것은 북한 측으로부터 비료제공요청이 없었다고 하는데 결국 우리만 열심히 일방적으로 제공하려고 하고 있었다.(동아일보, 1999. 4. 7)정부는 하는 수 없이 남북협력기금에서 비용을 충당하여 비료를 제공하였다.

51) 대북 3원칙은 첫째, 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않겠다. 둘째, 우리는 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없다. 셋째, 남북 간의 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나갈 것이다 등이다.

52) 통일연구원에서 실시한 국민 여론 조사에서 1999년도에는 김대중 정부가 대북정책을 잘하는 편이다가 69%, 못하는 편이 24.2% 였고, 2003년 조사에서는 대북정책에 찬성이 63.2%, 반대가 36.8%였다(통일연구원, 1999, KINU국민통일여론).

적인 변화를 추구해도 그 사실 자체가 크게 이상하게 보일 것은 없는 상황이었다.⁵³⁾ 이와 같은 개혁이라는 이름은 김대중 정부의 국정장악력을 강화시켜주었고 정권창출에 실패한 야당이 새 정부의 정책추진에 대안을 제시하며 반대할 수 있는 여지를 거의 봉쇄하였다. 이는 그 당시 야당이 엄청난 “선거 후폭풍”을 맞아야 했다는 사실을 말해주는 것으로 이와 같은 수세적 상황에서 특정사안인 정부의 대북정책을 효과적으로 비판하기란 어려웠을 것으로 보는 시각(김도중, 2000: 23)이 이러한 현상을 말해준다. 물론 김대중 정부의 대북정책을 전적으로 묵인하거나 동조해준 것만은 아니다. 특히 정권의 후반부로 갈수록 김대중 정부의 대북정책은 보수진영으로부터 ‘피주기 식’, ‘짜사랑’ 등으로 표현되며 북한을 개방·개혁으로 이끌어내는 것이 아니라 오히려 북한의 체제공고화를 도와주는 일방적인 정책이었다고 평가되기도 하였다.

나. 국제환경 요인

김대중 정부의 국제환경 요인에서도 미국의 대북정책이 가장 큰 영향요인으로 작용하였다. 미국은 한반도 문제해결을 위한 4자회담을 추진하면서 김대중 정부의 대북 포용정책을 지지함으로써 힘을 실어 주었다. 미국은 북한에 대해 대량살상무기 개발과 수출을 포기할 경우 대규모 경제지원을 한다는 포괄적 접근안을 채택하는 등 적극적인 대북정책을 추진하였다. 일본은 이러한 미국의 대북정책에 동조하면서 북한과의 국교정상화를 추진하였으나 진전을 보지는 못하였다. 중국과 러시아도 미국의 대북정책에 동조 하면서도 ‘두개의 한국’정책 하에 북한에 대한 자국의 영향력 확대를 추구하였다. 따라서 김대중 정부 전반기에는 한반도 주변 4강의 지지 또는 묵인 하에 대북정책을 소신껏 추진할 수 있는 여건이 되었다. 그러나 김대중 정부 후반기에 들어 미국 부시정부의 대북 강경정책과 김대중 정부의 ‘햇볕정책’이 불일치함으로써 대북정책추진에 부정적인 요인으로 작용하였다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

53) 여기에는 김대중 정부가 적극적으로 국민을 설득시키면서 정책의 정당성을 알림으로써 국민의 지지를 유도해 나간면도 작용했다고 본다.

(1) 미국의 정책

김대중 정부의 전반기는 미국의 클린턴 행정부의 후반기에 해당하고, 후반기는 부시 행정부의 전반기에 해당되는 기간이다. 따라서 전반기에는 클린턴 행정부의 정책에 영향을 받았고 후반기에는 부시 행정부의 영향을 받은 시기였다. 김영삼 정부에서 살펴본바와 같이 미국의 대북정책은 김영삼 정부의 대북정책을 추진하는데 있어 미국의 남북대화 지원과 북한과의 관계개선이 긍정적으로 작용하는 면이 있었다. 반면에 미국과의 대북정책에 대한 마찰과 북한이 남한을 배제하려는 전략으로 인하여 오히려 대북정책 추진에 부정적인 영향을 미쳤다. 이러한 관계의 진행속에서 북한은 동결되어 있는 플루토늄 프로그램에 대한 대안을 모색하기 시작하였고, 금창리에 거대한 지하시설을 구축하여 미국의 관심을 유도 하였다. 이것이 김대중 정부시기인 1998년 8월 17일 *New York Times*의 보도로 금창리 지하시설에 대한 핵 의혹이 다시 제기되었다. 여기에 설상가상으로 북한이 같은 달 31일 일본영공을 향하여 미사일을 발사하는 사태가 발생하자 미국은 대북정책을 재검토하기에 이르렀다. 미국은 한·미·일간의 안보협의를 토대로 페리 대북정책조정관을 통하여 “포괄적 접근안”(comprehensive approach)⁵⁴⁾을 북한에 제시하여 북한이 대량살상무기의 개발 및 수출을 포기할 경우 대규모의 경제지원을 약속하였다. 이후 북·미간 고위급 회담을 통해 1999년 9월 베를린에서 북한이 미사일 실험발사를 유예하고 미국의 대북한 경제·무역 제재를 완화하는 것을 내용으로 하여 미사일 문제가 타결되었다. 이러한 페리보고서는 북한의 대량살상무기 개발행위 종식, 동맹국들 간의 공동목표 추진 등 여섯 가지 사항⁵⁵⁾이 고려되었다.

54) 그 내용은 다음과 같다. 단기목표로는 북한 미사일 발사 중단(1999년 9월 베를린합의)과 미국의 대북 경제제재 부분 해제를, 중기목표로는 북한 핵 개발 중단과 미사일 시험·생산·배치·수출중단을, 장기목표로는 한반도에 평화정착과 그로 인한 동아시아 냉전종식이다(민주평통, 1999. 4. 30).

55) 첫째, 북한의 핵무기 획득, 장거리 미사일의 지속적인 개발, 시험, 배치 및 수출행위는 한반도에서의 대북 억지력의 안정을 저해할 것이므로 이런 행위의 종식을 목표로 삼아야 한다. 둘째, 한반도의 미군과 동맹국들은 막강한 대북 억지력을 지니고 있다. 따라서 현재 관련된 목표를 계속 추구해 나가야 한다. 셋째, 미·북 협력을 통해 북한의 핵무기와 미사일 관련활동을 종식시키고 안정을 유지할 수 있다면 미·북 관계 정상화 준비와 한국의 대북 포용정책과 공동보조를 취해야 한다. 넷째, 영변 핵시설의 동결 해제는 북한이 핵무기를 확보하는 가장 빠르고 확실한 길이다. 따라서 제네바 합의는 유지 이행되어야 한다. 다섯째, 한국과 일본이 적극 지지하고 협력하지 않는 한 어떤 대북정책도 성공할 수 없다. 여섯째,

이러한 포괄적 접근방식은 당시의 북한정권을 다른 정권으로 대체하는 것은 시간이 많이 걸릴 뿐만 아니라 동맹국의 지지도 얻지 못할 것이기 때문에 결국 현상 유지를 바탕으로 한국과 일본의 긴밀한 협조를 통해 포괄적이고 종합적인 접근으로 북한의 핵·미사일 문제를 해결하겠다는 것이다.⁵⁶⁾ 결국 미국(클린턴 정부)의 대북정책의 당면목표는 북한의 군사적 모험을 억제하는 것이며 장기적으로는 북한 체제의 변화를 유도하는 것이다⁵⁷⁾. 이를 위하여 미국이 추진하는 정책방향은 크게 세 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 북한의 대량살상무기 보유억제 및 북한의 군사능력 약화를 목표로 다양한 군사·정치·외교적 압력을 행사한다. 둘째, 북한의 군사적 행동을 억제하는 정책을 취한다. 셋째, 동북아 주요 국가의 대북정책을 조정하고 이들과 공동보조를⁵⁸⁾ 도출해 내기 위하여 다자주의적 주도권을 취한다는 것이다. 따라서 미국의 대북정책목표는 미·북 제네바 합의이행과 남북대화를 통한 한반도의 긴장완화유도 및 미·북 접촉확대를 통한 한반도의 안보와 안정의 증진이다(박영효, 1998: 19).

이러한 미국의 대북정책과 관련하여 김대중 정부는 포용정책을 일관되게 추진하면서 한·미간공조체제를 다시 복원시켰다. 그리고 한반도 평화를 위한 4자 회담이

북한이 처한 상황, 고립, 의구심 그리고 협상스타일에 따른 위험성을 고려할 때, 미국의 정책은 지속적으로 추진되어야 한다. 그러나 이에 대하여 미국의 동북아 정책적 성격은 강하지만 우리의 기대에는 못 미친다는 평가를 내리고 있다(홍관의, 1999: 2-13).

56) 구체적으로 페리보고서에 의한 한반도 문제 해결, 즉 페리프로세스는 2단계 전략을 제안하였는데, 1단계로 북한이 핵무기와 장거리 미사일 프로그램을 포기할 경우 미국은 북한과의 평화구축을 포함하는 포괄적인 관계 개선을 추진하며, 만약 북한이 핵과 미사일 위협을 제거하지 않을 경우 2단계 전략으로 핵, 미사일 위협을 봉쇄하는 것을 권고하고 있다(전인영, 2000: 207-221).

57) 북한이 1990년대 후반 들어 미국과의 관계 개선을 최우선적인 정책 목표로 추구하고 있는 동기와 목표는 대략 다음과 같은 것으로 볼 수 있다. 첫째, 핵과 미사일 카드를 이용하여 미국으로부터 그들 체제에 대한 보장을 받으려는 것이었다. 둘째, 미국의 대한방위정책의 유명무실화 내지 폐기, 특히 주한미군의 철수와 한국에 대한 미국의 군사장비 무기 및 기술 등의 지원 중단을 기대하였다. 셋째, 미국과의 관계 발전을 통한 그들의 국제적 지위 향상과 다른 서방국가들과의 관계개선을 촉진시키는 것이었다. 넷째, 북한은 제네바합의를 통하여 46억 달러 상당의 경수로와 연 50만 톤의 중유를 10년 동안 제공받을 뿐만 아니라 미국으로부터 경제 기술지원을 획득할 수 있다고 기대하였다. 다섯째, 미국과의 핵과 미사일 교섭의 성공과 미·북 관계개선 등을 통하여 김정일 국방위원장의 정통성과 영도력을 과시하려는 것 등이었다(전정환, 2000: 14 - 15).

58) 공동보조는 중국과의 긴밀한 협조 하에서만 효율적으로 수행될 수 있다고 보고 있는 것이다(Aemitage, 1999).

이루어지면서 북·미 관계가 개선되어 북한이 남한과의 교류협력을 수용하는 계기가 되었다. 즉 김대중 정부의 대북정책 기조가 미국의 대북 포용정책과 정책공조의 성격을 가짐으로서 미국과 대북정책에 있어서 정책이견이 극소화 되었다. 또한 미국이 대북정책에 있어서 장애물이 아니라 김대중 정부의 대북정책을 직·간접적으로 도움을 주는 존재로 인식되어 김대중 정부의 대북정책 일관성에 긍정적인 요소로 작용하였다.⁵⁹⁾

2001년 1월 20일 출범한 부시행정부는 미국과 북한과의 관계를 악화시켰다. 부시행정부의 핵심적인 외교·안보정책 담당자들은 모두 공화당의 보수적인 철학 및 세계관을 공유하고 있었고, 강한 미국을 추구하는 성향을 가진 인물들이었다. 부시행정부가 출범한 이후 미국이 제네바합의의 기본정신을 부정하는 태도를 보이자 북·미간에는 협상에 대한 기본입장에서 현격한 차이를 보이게 되었다. 부시대통령의 대화재개선언에도 불구하고 북한은 미국과 협상을 통해 실익을 확보하기 어렵다고 판단하였다. 그래서 북·미 협상을 서두르기 보다는 중국·러시아와 미국의 미사일방어체제를 반대하는 전략적 제휴 강화에 역점을 두고 외교정책을 추진하였다. 이와 같이 북·미관계가 대화의 접점을 찾지 못하고 교착상태가 지속되는 가운데 2001년 9월 11일 테러가 발생하였고 테러 발생 이후 미국의 대북정책은 테러와의 전쟁분위기가 고조되면서 더욱 강경해 졌다⁶⁰⁾. 이러한 강경대북정책으로 인하여 부시행정부 출범 이후 미국과 북한과의 관계는 급속히 악화되어 갔다.

이후 남북관계가 진전되고 북·일 정상회담이 개최되자, 미국은 켈리 차관보를 특사로 평양에 파견(2002. 10. 3-5)하여 부시행정부 출범 이후 21개월 만에 첫 번째 공식적인 북·미간 대화를 가졌다. 켈리 특사는 방북 시 북한이 우라늄 농축방식으로 핵무기를 개발하고 있다는 증거를 제시하고 핵개발 계획을 폐기하여야 북·미 대화가 재개될 수 있음을 강조하였다. 이에 대해 강석주 북한 외무성 제1부상은 북

59) 즉 군사·안보분야에 초점을 맞춘 미국의 대북 관여정책과 경제·사회부문에 초점을 맞춘 한국의 햇볕 정책이 시너지 효과를 가져왔음을 알 수 있다. 북한의 대량살상무기 통제에 진전을 이루는 한편 북한의 개혁·개방을 촉진하는 역할을 한 것이다.

60) 부시 대통령은 2002년 1월 29일 연두 국정연설에서 전 세계 테러조직 소탕과 대량살상무기 개발 국가들로부터의 위협 방지를 테러와의 전쟁의 2대 목표로 제시하였다. 아울러 북한·이란·이라크를 ‘악의 축(axis of evil)’으로 규정하였다.

한이 핵개발 프로그램을 가지고 있다는 사실을 시인하였다. 그리고 미국이 대북 적대시정책을 포기하고 북한체제안전을 보장해주면 농축 우라늄을 통한 핵개발 계획을 포함한 미국의 ‘안보상 우려사항’을 해결할 수 있다고 주장하였다(김국신, 2005: 36). 미국은 북한의 새로운 핵무기 개발 프로그램을 검증 가능한 방법으로 즉각 폐기할 것을 요구하는 성명을 발표(‘02.10.17)하였다. 김대중 정부도 같은 날 북한의 어떠한 핵 개발에도 반대하며 북한에 대해 남북 및 국제사회와 맺은 협정을 준수할 것을 촉구하고, 북한 핵문제는 대화를 통한 평화적 방법으로 해결해야 한다는 입장을 발표하였다.

앞서 살펴본 바와 같이 김대중 정부의 전반기 대북정책기조가 미국의 포용정책과 상호보완적이었다. 그리고 정책공조의 성격을 띠는 포용정책을 일관되게 추진되면서 미국과 대북정책에 있어서 정책이견은 극소화되었고, 미국이 대북정책 추진에 있어 장애물이 아니라 직·간접적으로 도움을 주는 존재로 인식한 것도 김대중 정부의 일관성 유지에 기여를 하였다(노경수, 1999: 69-75). 그러나 미국의 부시정부 출범 이후부터는 미국의 대북정책⁶¹⁾과 김대중 정부의 햇볕정책⁶²⁾이 상호 충돌하는 양상으로 전개 되었다. 이러한 정책의 차이는 김대중 정부의 대북정책에 부정적인 요인으로 작용하였으며 이것이 노무현 정부로 이어졌다.

(2) 일본의 정책

일본의 대한반도 정책은 김대중 정부에 들어서도 미국의 대한반도 정책에 보조를 맞추면서 지원하는 기조를 유지했다고 볼 수 있다. 즉 ‘두개의 한국’ 정책을 추진하면서 한반도의 안정을 희망하는 정책을 견지하였다. 즉 남한과는 우호관계유지

61) 부시행정부는 북한과의 미사일 협상을 중단하고, 북핵 프로그램의 단계적 폐기에 상응해 대북 지원과 북미 관계정상화를 상정한 제네바합의에 대해서도 부정적인 견해를 보였다. 북한의 악행에 대해 보상은 있을 수 없고, 부도덕한 북한정권은 협상 상대가 아니라 교체의대상이라는 것이 부시대통령을 비롯한 부시 행정부 내 강경파의 입장 이었다(임원혁,2006. 4)

62) 김대중 대통령은 2002년 북한을 ‘악의 축’으로 부른 직후 한국을 방문한 조지부시 미 대통령을 남북분단의 현장인 도라산역에 데리고 갔으나 부시대통령의 생각을 바꾸지는 못했다.

정책을 지속하고 북한과는 국교정상화를 추진하면서 당면하고 있는 일본인 납치문제의 해결과 북한의 대량살상무기 개발에 대한 억제정책을 추진하였다.

고이즈미 총리체제로 들어선 일본은 '보통국가화'를 가속화하는 가운데 2001년 9.11 테러 이후 '테러대책 특별조치법'을 제정하여 자위대의 활동영역을 외국영역까지 확대하였고 북한의 핵개발 의혹과 북한의 장거리미사일 개발 등이 빌미가 되어 자위대의 무력증강과 함께 2002년 6월에는 유사법제의 3법안⁶³⁾이 통과 되었다. 이후에도 계속되는 북한의 핵개발과 미사일 발사실험 등은 미국과 일본의 동맹관계를 더욱 공고히 하면서 일본의 우경화를 자극하여 군사 대국화의 길로 치닫게 함은 물론 북한과의 관계도 악화되었다.

김대중 정부시절의 일본과 북한의 관계는 김대중 정부 전반기에는 최악의 상황으로 치닫다가 김대중 정부 후반기에 와서야 북한의 미사일발사 중단 등의 영향으로 북·일 정상회담을 개최하는 등 양국 관계가 호전 되었다. 일본 내 북한에 대한 여론이 나빠짐에 따라 대북한 식량지원에 냉담한 반응을 보이다가 북송 일본인 처방일 합의 등을 계기로 「세계식량계획」(WFP; World Food Programme)을 통한 2,700만 달러의 대북한 식량지원을 결정하였다. 북·일 관계는 1998년 5-6월경에 들어오면서 북한의 일본인 납치의혹 해명과 북송 일본인 처 제3진의 방일을 둘러싸고 갈등을 겪으면서 또 다시 냉각상태로 빠지기 시작하였다. 게다가 1998년 8월 북한의 미사일운반체계 시험발사 사건을 계기로 하여 최악의 상태로 악화되게 되었다. 이 사건을 계기로 일본 국내에서 대북한 강경론이 확산됨에 따라, 일본정부는 식량지원 중단, 직항 전세기의 운항 중단, 한반도 에너지개발기구(KEDO)에 대한 협력의 일시동결 등의 조치를 취하게 되었고, 북한당국 또한 일체의 대화 창구를 폐쇄하였다.

이처럼 극히 냉각된 북·일 관계는 1999년 3월의 북한 공작선 영해 침투사건, 동년 6-8월의 중장거리 미사일시험 재 발사 움직임 등으로 인하여 지속되다가, 동년 9월에 베를린 미·북 고위급 회담결과 북한이 미사일 발사를 중단하게 됨으로써 다소 완화되기 시작하였다(배정호, 2005: 111). 1999년 12월부터 2001년10월 31일까

63) 유사법제란 유사시를 대비하여 법적으로 만든 체계를 의미하며, 일본의 유사법제 3법안의 내용은 무력 공격사태법안, 안보회의법 개정안 및 자위대법 개정안을 의미한다. 이 법안의 통과를 일본의 보통국가화와 전쟁을 할 수 있는 나라로 발전할 수 있는 법적 기반을 가지는 것을 의미한다.

지 국교정상화를 위한 예비회담과 본회담이 개최 되었지만 별다른 성과 없이 막을 내렸다. 이후 북·일 관계는 국교정상화 회담을 열지 못하고, 제3국에서 대화채널 유지수준의 비공식 접촉만을 하여야 했다. 게다가 2001년 11월 일본 경찰이 1999년 5월에 파산한 ‘조선동경신용조합’의 비리수사와 그와 관련된 조총련 중앙본부의 강제수사를 단행하자 북·일 관계는 급속히 냉각되었다. 아울러 동년 12월 17일 북한 적십자회가 ‘일본인 납치의혹 조사’사업의 중단을 발표함에 따라 한층 악화되었다. 냉각상태의 북·일 관계는 2002년에 들어오면서 4월의 북·일 적십자회담, 7월의 브루나이 북·일 외무장관 회담 등을 계기로 다소 개선되기 시작하였다. 이에 일본은 대사급 회담으로서는 북·일 양측의 쟁점 현안에 대해 타협점을 찾기에 한계가 있을 것으로 평가하였다. 그리하여 북·일 정상회담개최를 시도하여 동년 9월 17일에 평양에서 정상회담을 개최하였다. 9·17평양 공동선언은 2002년 10월 중 국교정상화회담 재개, 일본의 식민지 지배 반성과 대북경협제공, 북한의 피랍일본인 문제 사과와 재발방지, 북한의 미사일 발사의 보류를 2003년 이후에도 유지하는 등을 골자로 하였다. 김정일-고이즈미 정상회담은 주요 현안의 일괄적 타개에 따른 북·일 관계의 정상화를 위한 기반 마련으로 평가되었다(배정호, 2005: 114 - 115). 이와 같은 일본과 북한과의 관계악화관계의 지속은 김대중 정부의 대북정책에 다소 부정적인 요인으로 작용하였다.

(3) 중국의 정책

전통적으로 중국의 한반도정책은 ‘3非 3不願’의 원칙에 근거하고 있다.⁶⁴⁾ 이러한

64) 3비는 한반도의 非핵화, 남북한 간 非전쟁, 북한체제의 非붕괴를 말한다. 3불원은 한반도가 미국과 밀착하는 것, 중국과 경쟁관계에 들어서는 것, 남북한이 민족주의로 뭉치는 것 등을 원하지 않음을 의미한다. 그 이유는 첫째, 한반도에서의 비핵화는 중국으로서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 북한이 어떠한 형태로든 핵을 보유할 경우, 한국, 일본 더 나아가 대만 등에게 핵무기 개발 및 핵무장화의 명분을 줄 수 있기 때문이다. 둘째, 한반도에서 ‘제 2의 한국전쟁’의 발발은 중국에게 막대한 경제적·인적 부담을 줄 수 있기 때문에 현재의 남북한 구조 속에서, 자국의 경제발전을 지속시키는 것이 유리하다고 보고 있다. 셋째, 중국은 어떠한 형태로든 북한체제가 붕괴되는 것을 원하지 않는다. 현실적으로 중국은 북한이 현재의 김정일 체제 이외에는 특별한 대안이 없다고 보고 있다. 중국은 남북한 분단체제의 유지로 중국의 부담을 줄이고 실리를 배가시킬 수 있다는 점에서, 완충지역으로서의 한반도가 갖는 의미를 이용하고 있다. 넷째, 중국은 한반도가 어느 한쪽으로 기울어지거나 남북한이 하나로 뭉쳐 중국과 경쟁세

중국과의 관계는 김대중 정부에서도 우호적인 관계를 지속하였다. 그리고 2000년 1월 5일 국가안전보장회의(NSC)에서 중국에 대해 남북한 간 기존의 등거리 외교에서 '정직한 중개자적 역할자'로의 전환을 요청한 바 있어, 적극적인 외교목표를 설정하고 있었다(중앙일보, 2000. 1. 10).

북·중 관계는 2000년대에 들어 더욱 가까워지는 경향을 보였다. 북한과 중국은 그 동안 표면상 동맹관계를 유지하면서도 내면 상 불편한 관계를 유지해 왔다. 그러나 김정일 국방위원장이 2000년 5월 중국을 비공식 방문한데 이어 2001년 1월 15일부터 20일까지 장쩌민(江澤民) 중국 국가주석의 초청에 의해 또 다시 중국을 비공식 방문하였다. 2001년 9월에는 장쩌민 중국 국가주석의 북한방문으로 쌍방의 친선발전과 공동관심사에 대해 의견의 일치를 보는 등 관계가 발전되어 왔다. 중국은 한반도의 안정과 평화유지가 요구되며, 한반도에 대한 영향력을 행사하기 위하여 북한을 이용하거나, 북한에 정치·경제·군사적 지원을 통한 관계유지가 필요하기 때문이었다. 또한 북한은 한·중 간의 밀착을 견제할 필요가 있고, 대미관계의 개선에도 유리한 협상지위를 확보하기 위하여 중국과의 관계회복에 노력하지 않을 수 없기 때문이었다(시사저널, 2000. 6. 22). 이러한 중국의 두 개의 한국 정책은 김대중 정부의 대북정책 일관성유지에 긍정적 요인으로 작용 하였다.

(4) 러시아의 정책

김대중 정부시절 러시아의 한반도정책은 한반도의 평화와 안정유지, 남한과 경제 교류를 통한 실익추구, 북한에 대한 영향력견지 모색, 일본의 대러시아 접근유도, 아·태 진출의 교두보 확보 등 다섯 가지 목표를 중심으로 추진된 것으로 보인다. 특히 러시아는 북·미 제네바합의 이후 미·일의 대북한 접근이 가속화될 것이라는 인식을 바탕으로, 북한에 대한 기존 우호관계를 지속하고 있는 중국과 미·일이 한반도 문제에 대한 영향력을 강화할 경우, 러시아만 고립된다는 위기감을 강하게 느끼고 있었다. 이에 따라 러시아는 북한과의 관계를 회복하여야 할 필요성을 인식하고 북한의 개방·개혁을 종용하고 대북한 관계를 현실적으로 재조정하였다.

력이 되는 것도 결코 원하지 않는다(김영선, 1999: 14-15).

북한과 러시아는 2000년 2월 9일 평양에서 ‘조·러 우호선린조약’(일명 新條約)⁶⁵⁾을 체결하여 관계정립에 한발을 내딛었다. 러시아가 북한과의 관계회복을 추구하는 배경과 목표는 대략 다음과 같은 것으로 볼 수 있다. 첫째, 북한이 러시아의 안보 문제와 긴밀히 연계되어있고, 무기 수출을 비롯한 상품시장으로서 북한이 가치가 있다. 둘째, 러시아가 강대국으로서의 지위와 역할을 회복하려는 새로운 외교정책의 일환으로 북한의 지지가 필요하다. 셋째, 북한과의 관계악화에 따른 한반도에서의 러시아의 영향력약화를 사전에 예방할 필요가 있다. 넷째, 북한 핵문제 처리과정과 4자회담에서 러시아가 제외된 것에 대한 러시아의 소외감과 불만 등을 들 수 있다. 그리고 북한이 러시아와의 기존관계회복에 관심과 노력을 경주하고 있는 이유는 무엇보다도 무기체계, 자원, 기술 등 여러 면에서 러시아에 대한 북한의 의존도와 여전히 높은 것을 들 수 있다. 그 외에도 한·러 간의 관계발전저지 및 미·일·중에 대한 정책에서 러시아카드를 이용하려는 것으로 볼 수 있다(전정환, 2000: 13). 그러면서 동시에 남북한 간의 직접대화를 통한 평화정착이 중요하다고 보고, 남북대화를 적극 권장하는 동시에 한국과 외교관계를 강화하고 경제교류를 통한 실익추구와 북한에 대해서는 영향력을 가지는 양면적 태도와 대응전략을 추구하였다. 이러한 러시아의 대한반도 전략은 김대중 정부의 대북정책 추진에 긍정적인 요인으로 작용한 것으로 평가되고 있다.

2. 정책참여자

정책참여자 면에서는 김영삼 정부에 비해 대통령이 보다 많은 주도권을 행사했음을 확인할 수 있었다. 대통령 자신이 대북정책에 대한 전문지식을 보유하고 있었고 관계부처 장관들도 관련분야 전문가이면서 대통령과 같은 성향 소유자를 임명

65) 신조약의 주요 내용은 다음과 같다. 상호 주권존중과 내정 불간섭, 동등권 및 국제법 원칙을 기초로 우호관계 발전(제1조), 쌍방 중 일방에 침략당할 위기가 발생할 경우 또는 평화와 안정을 위협하는 상황이 발생하는 경우, 그리고 협의와 협력이 불가피할 경우 쌍방은 즉각 접촉(제2조), 상호 이해가 관계되는 모든 중요한 문제에 대해 정기적 협의(제3조), 자주, 평화통일, 민족대단결 원칙에 따른 한반도 통일 지지(제4조), 통상, 경제, 과학, 기술 분야 협력 발전을 위해 적극 노력(제5조), 양국 의회와 다른 정부기관 및 사회단체 간 관계 심화(제6조), 조약은 10년간 유효하며 일방이 12개월 내에 조약의 연장불가 의사를 통보하지 않을 경우, 5년 단위로 자동연장(제12조) 등(네이버 백과사전).

함으로써 대통령이 주도적으로 대북정책을 추진할 수 있었다. 또한 관계부처의 원활한 협조를 위해 통일부 기능을 강화하는 등의 노력도 기울였으나 때로는 갈등과 혼선이 발생하기도 하였다. 김대중 정부의 대북정책 추진에 반대하는 정책 참여자로는 사회 보수층을 들 수가 있는데 이에 대해서는 여론을 주도하려는 노력을 경주함으로써 해소하려고 하였다. 지지연합(coalition-building) 형성 측면에서는 자유민주연합(자민련)과 공조를 취함으로써 여대야소의 정국을 이룸으로써 정치적 입지를 공고히 하였다. 하위정부모형(sub-system political)⁶⁶⁾ 측면에서도 대북정책이라는 특수성으로 인하여 이익집단의 역할은 미미할 수밖에 없었다. 다음은 각 정책참여자의 영향요인을 분석한 내용이다.

가. 김대중 대통령

(1) 대통령의 리더십

김대중 대통령의 경우 대북정책에 있어 정치적 리더십은 김영삼 대통령의 경우보다는 전문적인 성향이 강하였다고 할 수 있다. 재야시절부터 대북정책에 대한 관심이 많았고, 강경기조의 선택보다는 민족주의적 기조에 의한 온건론자였다. 또한 대북정책에 전문가라는 이미지와 카리스마를 가진 보스정치로 인하여 대북정책 결정 및 집행을 둘러싸고 발생할 수 있는 부작용을 일정부분 통제할 수 있었다(최진하, 2001: 125). 김대중 대통령의 인사 스타일면에서 볼 때 대북정책을 담당하는 핵심부처의 長을 대부분 대통령과 유사한 성향을 지닌 자로 임명하였다.⁶⁷⁾ 따라서 이

66) 하위정부 모형은 의회, 행정부처 등의 공식적인 정책참여자와 함께 비공식적인 참여자로 분류되는 이익집단이 각 정책영역별로 독자적인 일종의 하위정치체제를 형성하여 정책의 결정과 집행에 영향을 미치고 있다는 의미로 이는 정책과정 참여자들 간의 상호작용과 영향력관계를 동태적으로 묘사하고 있는 점에서 의미가 있다(정정길 외, 2006: 236)

67) 그 면모를 보면 다음과 같다. 즉 강인덕(보수적 성향을 지닌 대북 문제 전문가, 중앙정보부 해외정보국장, 북한 정보국장, 극동문제연구소장, 극동문화대표 역임), 임동원(국정원장, 통일부 장관, 외교안보수석, 합참 전략기획과장, 육본 전략기획처장, 외교안보연구원장, 통일원차관, 아태재단사무총장 역임), 박정수(외교통상부장관, 국민회의 부총재, 15대 국회의원, 전국구), 홍순영(외교통상부 장관, 행정가), 조성택(국방부 장관), 이종찬(국정원장, 민정당 원내총무, 사무총장, 정부1장관, 국민회의 부총재), 천용택(국정원장, 장군출신, 국방부장관 역임), 황원탁(외교안보수석)씨로 구성되어 있다(동아일보, 1999: 5. 25).

들은 대북정책에 대한 대통령의 일관된 의지를 뒷받침해 주었기 때문에 김영삼 정부에 비하여 정책의 일관성 유지에 긍정적인 환경을 제공하였다고 볼 수 있다. 이는 김대중 대통령의 인사 스타일이 이미 검증된 사람을 선호하는 데다 정권출범 초부터 “사람을 자주 바꾸지 않겠다.”(동아일보, 1999: 5. 25)는 의지를 일관되게 강조해온 점과 연결시켜 볼 수도 있다.

(2) 대통령의 정책결정 성향

김대중 대통령의 경우 초창기 전 정권에서의 대북정책 실패라는 교훈으로 인하여 정부학습이 되었기 때문에 제도적 장치 및 의견조율기구를 전 정권에 비해서 좀 더 체계화하였다. 김대중 정부의 대북정책 결정방식은 각 부처에서 통일부와 사전 의견조율을 하고 국가안전보장회의에서 통일·외교·안보에 관한 실질적이고 철차화된 종합적인 논의가 이루어지도록 하였다.⁶⁸⁾ 그리고 그 사안에 대해서 최고 통치자에게 보고하는 형식을 취하였다. 그렇게 함으로써 적어도 대북문제의 정책결정방식에 있어서는 하의상달이라고 하는 민주적인 결정과정이 정착되어 가는 과정에 있었다고 할 수 있다(이학수, 2000: 180). 결국 이러한 김대중 대통령의 정책결정방식이 김영삼 정부와는 달리 부처할거주의와 조직 간의 경쟁이 불가피한 정책공간에서 확실한 통합조정으로 인하여 부처 간의 업무조정이 가능하게 되었고, 이것이 대북정책 추진에 영향을 미쳤다고 판단된다.

(3) 대통령의 대북정책 의지

김대중 대통령은 대통령이 되기 이전인 1970년대부터 민족통일 대원칙으로 자주 의 원칙, 평화의 원칙, 민주의 원칙이란 3대 원칙을 주장(이재승, 1998: 107)하는 등

68) 즉 국가안전보장회의에서 대통령의 주관 하에 실질적으로 대북 정책결정을 추구하였다. 그리고 대북 정책을 결정할 때 일정한 범위를 정한 후 이러한 범위 밖의 사안에 대해서는 논의하지 않는 방식을 추구하였다고 할 수 있다. 부연하면 특정사안에 대한 해결 시 일괄타결적인 방식을 사용하였다고 할 수 있다(최진하, 2001: 125).

대북정책과 통일방안에 대한 많은 관심을 가지고 있었고 대북정책에 대한 전문지식을 보유하고 있었던 것으로 보인다. 대통령으로 당선된 후인 1998년 2월 일본 아사히 신문과의 인터뷰에서 “지금은 통일이 아니라 평화와 공존을 정착시킬 단계이며”, “남북기본합의서”를 한 번 더 되살리고자 한다”는 견해를 표명(박영호, 1998: 55)하였다. 이는 대북한 인식에서 기존의 정부와는 달리 통일을 급선무로 한 대북정책을 추진하지 않겠다는 의지의 표현이었다고 볼 수 있다.

김대중 대통령의 대북관련 각종 연설내용을 종합(부록 3 참조)해 보면 취임사에서부터 임기 말까지 동일한 맥락에서 동일한 의지를 표명했다고 볼 수 있다. 먼저 화해와 협력을 통한 평화정착과 대북정책 3원칙을 기회 있을 때마다 강조하였다. 아울러 남북기본합의서의 실천과 교류협력, 이산가족 상봉, 대북지원의지 등을 지속적으로 표명하였다. 이를 위해 특사교환과 남북정상회담을 지속적으로 제의하였다. 남북정상회담이 성사된 이후에도 남북정상회담에서 합의한 내용에 대한 이행의 촉구와 김정일의 답방에 대한 기대를 수차례 걸쳐 언급하는 등 남북 간의 화해협력에 대한 의지와 성과 및 기대를 가지고 있음이 곳곳에서 나타나고 있다. 한편으로는 햇볕정책에 대한 의의를 강조하면서 전 세계적으로 지지를 받고 있음을 강조하는 등 햇볕정책에 대한 강한 자부심을 견지하고 있음을 알 수가 있다. 안보와 관련하여서는 화해협력정책과 병행하여 추진되어야 할 중요성을 강조하면서 한·미 동맹관계 및 주한미군의 중요성, 주변강대국들과의 관계개선 중요성을 일관되게 주장하고 있다. 즉 안보가 뒷받침되는 대북화해협력정책을 계속해서 강조하고 있는 것이다. 위에서 살펴본바와 같이 김대중 대통령의 대북관련 연설내용은 임기 내내 동일한 기조를 유지하였다고 볼 수가 있다. 이것이 김대중 대통령의 대북정책에 대한 심념이며 의지의 표출이라고 평가할 수 있겠다.

또한 대외적인 협조를 위해 한·중, 한·미·일간 일련의 정상회담을 통해 한반도를 둘러싼 주변국과의 협조체제를 공고히 하였다. 특히 대북포용정책에 대한 확고한 지지와 협조를 얻어냈다. 예컨대 한·중 회담에서 중국은 김대중 정부의 대북포용정책을 지지하는 한편 남북교류협력성과 및 북한의 변화가능성에 대한 인식을 공유하였다(유호열, 1999: 139-140). 이와 같은 김대중 대통령의 대북정책에 대한 지식과 확고한 대북정책 의지는 김대중 정부기간동안 펼쳐진 우호적인 대북정책수

행 환경과 더불어 일관성 있게 대북정책을 추진할 수 있는 원동력이었던 것으로 보인다.

나. 관계부처

(1) 장관의 임기

장관의 임기는 김영삼, 노무현 정부에 비해 단명의 장관이 많았다. 통일부장관은 5년 동안 6명이 보직하여 8개월 미만이 3명이나 되었으나 이중 임동원 장관이

<표 4-6> 김대중 정부 대북정책 관련 장관

구 분	대 순	성 명	근무월수	재 임 기 간	비 고
통일부 장 관	24	강 인 덕	15	'98.03.03-'99.05.23	
	25	임 동 원	7	'99.05.24-'99.12.23	1차
	26	박 재 규	15	'99.12.24-'01.03.25	
	27	임 동 원	8	'99.05.24-'99.12.23	2차
	28	홍 순 영	5	'01.09.07-'02.01.28	
	29	정 세 현	13	'02.01.29-'03.02.26	
외 교 통상부 장 관	27	박 정 수	5	'98.03.03-'98.08.04	
	28	홍 순 영	17	'98.08.04-'00.01.04	
	29	이 정 빈	14	'00.01.04-'01.03.26	
	30	한 승 주	11	'01.03.26-'02.02.04	2 차
	31	최 성 홍	13	'02.02.04-'03.02.27	
국 정 원 장	22	이 중 찬	15	'98.03.05-'99.05.25	
	23	천 용 택	7	'99.05.26-'99.12.23	
	24	임 동 원	15	'99.12.24-'01.03.26	
	25	신 건	25	'01.03.27-'03.04.24	

자료: 통일부, 외교통상부, 국정원 홈페이지(2007. 7. 15 검색)

짧은 기간(1차 7개월, 2차 8개월)을 2회에 걸쳐 역임하였다, 외교통상부장관도 5명이 역임하여 평균 1년 내외의 짧은 기간을 보직함으로써 정책의 일관성 면에서는

부정적 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 국정원장도 김영삼 정부에서 2명이 보직된 것과는 달리 4명이 보직하여 잦은 교체가 이루어 졌다. 이처럼 김대중 정부기간 중 관계부처 장관들은 짧은 기간 동안 근무함으로써 대북정책 일관성 유지 면에서는 부정적이었다.

(2) 전문성 및 정책 성향

김대중 정부의 통일부장관 경력을 보면 대북정책에 대한 전문성을 보유하고 있었고, 정치적으로 대통령과 연관되어 있기 때문에 대통령의 의지를 실행해 나갈 수 있는 여건을 갖추고 있었다. 외교통상부장관과 국정원장의 경우에는 대북문제 전문가가 아닌 행정가이거나 전문가가 임명되었는데 대통령의 의지가 강하기 때문에 이들은 개인적인 성향이 나타나지 않고 있었다고 볼 수 있다. 이러한 면에서 볼 때 장관의 임기보다는 전문성과 정책성향, 그리고 대통령과의 코드가 맞는 인사가 더욱 중요한 요소임을 알 수가 있다.

(3) 조직의 기능과 역할

김대중 정부 들어서 대북 총괄부서에서 나타난 큰 변화는 통일원이 통일부로 바뀐 것이라 할 수 있다. 이에 따라 대북정책의 조정·총괄기능에 변화가 나타났다. 먼저 통일부장관은 부총리이기 때문에 권한이 높다고 볼 수 있다. 실질적으로도 대북정책의 총괄·조정권한이 높아졌다고 할 수 있다. 이는 대통령의 정치적 지지 때문으로 “대북문제에 있어서는 통일부가 주도 부서임”을 천명한 것이다. 또한 “대북문제의 경우 주무부처인 통일부의 사전조정을 거쳐야 한다.”는 내용의 대통령 훈령을 통해 대북문제에 관련한 사전적인 정책조정을 강조하고 있다. 또 다른 하나는 법적권한의 확대를 들 수 있다. 즉 통일원장관은 총리령을 통해서만 간접적으로 법 제정이 가능했기 때문에 독자적인 법 제정권한이 없었는데 반해서 통일부장관은 “통일부 령”이라고 하는 독자적인 법 제정권한이 생겼다. 이러한 법 제정이라는 법적기반을 통해 통일부가 할 수 있는 업무영역이 넓어졌다고 할 수 있다. 국가정보

원은 1998년 3월 김대중 정부 출범과 동시 ‘작고 강한 정보기관’의 구조조정을 실시하여 4월에는 국가정보원으로 명칭변경을 결정(시행은 1999년 1월)하였다. 그리고 院訓을 ‘정보는 국력이다’로 바꿈으로서 개혁의 의지를 나타냈다(국정신문, 1998, 5.4). 즉 정보를 독차지하면서 대북정책에 강력하게 영향력을 행사했던 과거 안기부 시절과는 성격이 달라졌고 대국민서비스에서도 많은 변화를 가져왔다. 임무수행은 ‘제1차장’(해외분야), ‘제 2차장’(국내분야), ‘제3차장’(북한분야)으로 나누어 담당하도록 조정하였다. 또한 대북정책에 있어 국가정보원의 역할을 축소하고, 정보의 공급자 측면에서의 역할에 주력하도록 하였다. 국정원장의 역할 면에서 보았을 때는 외교안보수석을 지냈던 임동원이 다시 국정원장으로 보직됨으로써 대북정책에 있어 많은 역할을 했다고 할 수 있다.

(4) 대북정책 결정 제도적 장치 및 갈등조정

김대중 정부시기에 들어서도 대북정책의 한건주의식 발표로 중요한 정책에서 혼란이 일어났고 주무부처인 통일부와 사전협의 없이 발표되어 불협화음을 일으킨 사례들이 발생하였다⁶⁹⁾. 이와 같은 일련의 사례를 볼 때 여러 문제점들이 드러났다. 첫째, 북한 문제를 둘러싼 ‘한건주의’현상이 심하고, 둘째, 북한관련 정보를 독점하려는 부처이기주의가 힘겨루기 양상까지 번졌다. 셋째, 청와대가 포용정책 추진을 실질적으로 독점하여 그 성과에 지나치게 집착하고 있기 때문이었으며, 넷째, 주요 대북정책 추진에 앞서 국민여론 수렴을 소홀히 하고 있는 것도 한 요인이 되었다. 그러나 과거 김영삼 정부와는 달리 대통령의 의지가 확고하였고, 여론도 주도하였으며, 통일부를 통한 정책조정이 이루어지고 있었기 때문에, 전술한 사례가 발생하였지만, 이러한 것들이 정책의 일관성에 상실에 크게 영향을 미치지 않았다. 김대중 정부는 김영삼 정부가 대북정책의 추진에 있어 유관부처의 협조나 사전 조정이 없었던 관계로 대북정책의 일관성을 상실했다는 평가에 대한 반성으로 대북

69) 대표적인 사례로는 북한에 유휴선박 지원(1999년 2월 21일), 미전향 장기수 북송시사(1999년 2월 22일), 화력발전소 지원(1999년 4월 2일), 금강산 솔잎혹파리 방제작업(1999년 4월 6일), 대북 포용정책 보고서 사전공개(1999년 4월 8일) 등 이 있다.

정책에 대한 총괄기구로서 기존에 있던 국가안전보장회의(NSC)를 강화⁷⁰⁾·현실화하여 부처 간 정책조정을 하였다⁷¹⁾. 이러한 국가안전보장회의는 대북정책의 조정기구역할을 담당함으로써 대북정보가 공유되고 대북정책에서 야기되는 혼선의 위험성을 줄여주는 역할을 담당하였다.

김대중 정부에서 통일정책의 추진체계는 통일관계 장관회의와 남북교류협력추진협의회 및 북한 이탈주민대책협의회를 들 수 있다(그림4-1참조). 김대중 정부의 대북정책 결정과 관련된 제도적 장치들은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 통일정책업무를 효율적·체계적으로 추진하기 위하여 통일관계 장관회의를 설치·운영하는 것이다. 둘째, 남북교류협력에 관한 정책조정·협의기구로서 남북교류협력추진협의회를 설치·운영하였고 협의회 아래 통일부차관을 위원장으로 관계부처 3급 이상 공무원을 위원으로 하는 실무협의회를 운영하였다. 셋째, 북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고, 그들의 보호여부결정과 정착지원 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 북한이탈주민대책협의회를 설치·운영하였다.

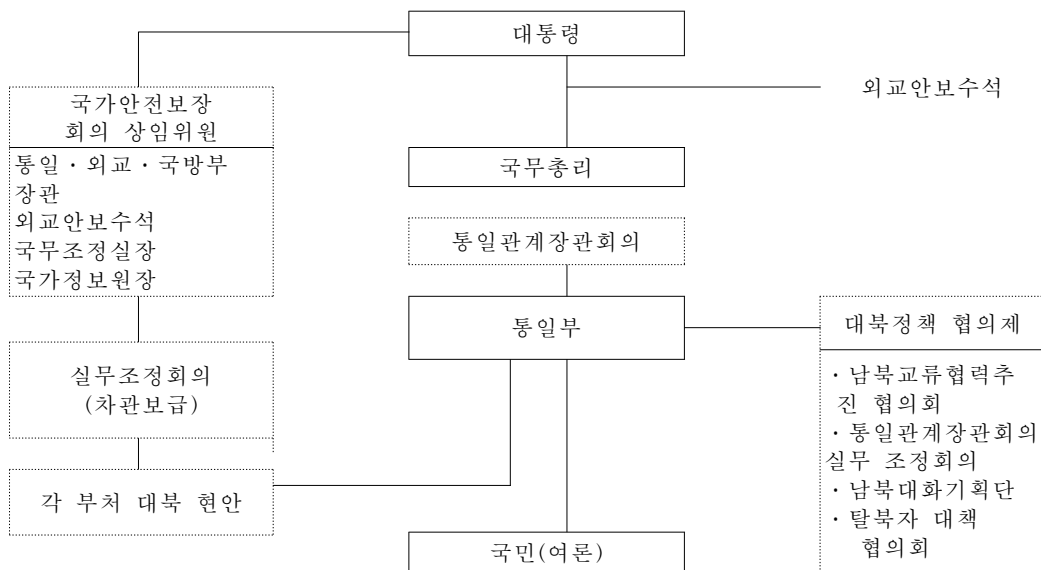
인원의 운용 면에서 볼 때 김대중 정부 초기에는 임동원 수석이 외교, 안보, 통일정책의 총괄 조정역이라면 강인덕 통일부 장관은 통일정책의 구심적 역할을 하였다. 이러한 사실을 미루어 보아 김대중 정부의 초기 대북정책결정구조는 국내보수파의 우려를 불식하고자, 강인덕 전 통일부장관 같은 보수파를 통일부 장관으로 임명했다. 그리고 보수파인 김종필 국무총리와 연합정권을 형성함으로써 김영삼 정부처럼 국내의 정치구조에 의한 영향력을 배제했다. 그러나 초창기와 달리 집권중반기에는 보수주의 세력과의 연대 없이 온건론자들을 대북정책의 전면에 내세웠다

70) '통일안보정책조정회의'를 폐지하고, '국가안정보장회의'에 상임위원회를 두어 매주 정기적으로 회의를 개최하고 있다. 그 구성을 보면 통일부 장관이 의장이 되고, 외교통상부 장관, 국방부 장관, 국가정보원장, 국무조정실장, 대통령 비서실장 및 국가안전보장회의 사무처장이 위원으로 참여하고 있다. 아울러 이것의 운영을 효율적으로 하기 위하여 관련 부처의 차관보 또는 이에 상당하는 공무원이 참여하고 국가안전보장회의 사무처장이 이를 소집·운영 하고 있다. 예컨대 1998. 7. 15 상임위 회의 안건은 북한 잠수정 및 무장간첩 침투사건에 대한 시인사과, 재발 방지를 촉구하는 것이었다(통일백서, 1999: 477).

71) 즉 전술한 바와 같이 헌법기구였으면서도 1년에 1-2회 정도의 비정규적 활동, 그리고 소수의 행정요원으로 유명무실했던 국가안전보장회의는 명실상부한 대북·통일·외교·안보 등의 문제를 통합·사전 조율하는 조정기구로 거듭나게 되었다. 그 특징을 보면 다음과 같다. 먼저 국가안전보장회의 사무처조직의 확대개편이고 둘째로 안전보장회의 상임위를 위한 실무조정회의의 활성화이다. 셋째로 법제화되고 주1회로 정례화 됨으로 인해 공식적으로 절차화되고 현실화되었다는 점이다.

는 것이 전 시기와 다른 정책결정체계였다고 할 수 있다.

<그림 4-1> 김대중 정부 대북 정책 결정체계



자료: 중앙일보(1999.4.8)

김대중 정부의 중반의 내각은 그 구성이 달라진 시기였다. 즉 강인덕 통일부장관에서 온건파로 알려진 임동원 장관, 박재규 장관으로 바뀌었다. 노태우 정부부터 계속해서 대북 온건정책을 주장하던 임동원 외교안보수석이 통일부장관을 거쳐 국가정보원장으로 임용되었다. 즉 대북정책에 있어 주력부서가 모두 온건파였다. 대북정책의 추진 담당세력을 모두 온건세력으로 전면에 내세움으로서 별다른 관료조직 간의 마찰이 없었고, 북한의 반응을 더욱 촉구할 수 있었으며, 결과적으로 6.15 남북정상회담을 개최한 결과를 가져올 수 있었다. 이러한 측면이 김대중 정부가 대북정책에 있어 정책의 일관성을 유지할 수 있게 한 또 하나의 영향요인이 된다고 할 수 있다(최진하, 2001: 131-133).

그러나 이러한 정책결정체계의 보완과 성공에도 불구하고 전문 인력의 확보, 정책의 일관성 유지 및 지속성이라는 측면에서 적절치 못한 면이 있다는 비평을 받

았다. 또한 대북 및 통일정책의 명확한 로드맵 부재, 국가대전략 관련 지침의 부재 그리고 통일논리, 안보논리, 평화논리 등 다양한 정책의 우선순위에 대한 논란과 정책의 병목현상 등이 비평의 대상이 되었다. 더불어 정책조정기능의 미흡으로 인해 부처 이기주의, 정실주의, 비밀주의, 정보교류의 부재, 감시 및 견제기능의 부재 등도 문제시 되었다(김용호, 2002: 135-154).

다. 국회

국회의 구성 및 태도 면에서 볼 때(표4-3참조) 김대중 정부에서 국회구성은 1997년 12월의 대선 당시에는 국민회의(77석)와 자민련(43석)의 의석을 합쳐 과반수에 이르지 못했다. 그러나 2년 뒤인 1999년 12월 말에는 국민회의 103명, 자민련 55명으로 양당을 합하여 과반수에 이르렀다. 이처럼 여소야대를 무리하게 여대야소로 만드는 과정에서 ‘정치적 뒷거래 설’이 만연했고 대야관계는 극도로 악화됐다.

김대중 정부 초반에 세 차례의 대북결의안 채택이 있었다.⁷²⁾ 그런데 이러한 큰 틀인 대북 결의문 채택에 있어서는 안보문제는 국민전체의 관심사로서 여론을 의식하지 않을 수 없기 때문인지 이례적으로 여·야가 같은 목소리를 내고 있어 실제 논쟁이 거의 없는 편에 속한다(이학수, 2000: 161). 결국 여당은 대부분의 경우 정부의 정책을 그대로 따르기 때문에 정부의 정책이 변화될 여지가 없다. 또한 국민의 여론을 의식하여 국가안보에는 여·야가 일치된 의견을 가지는 경향이 있다. 이런 점에서 김대중 정부에서의 국회의 태도도 대북정책에 영향을 크게 미치지 못했다고 평가할 수 있다.

72) 첫 번째 결의안은 1998년 12월 14일 국회의장 대북 서한발송 남북이산가족 생사확인 및 상봉 촉구 국회결의문 전달이다. 두 번째는 1999년 3월 17일 국회의장 대북 서한발송 남북기본합의서 이행 실천촉구 국회결의문 전달이다. 세 번째는 1999년 12월 1일 제 198회 국회 통일외교통상위원회 대북 결의안 채택 남북이산가족의 생사확인 및 상봉촉구 북한의 핵 의혹 지하시설에 대한 즉각적인 현장 사찰 수용 촉구 결의안이다.

3. 대북정책

가. 대북정책 기초

전술한 바와 같이 김대중 정부는 ‘대북포용정책’, ‘햇볕정책’ 이라고 불리는 대북정책을 ‘대북화해협력정책’으로 공식화하여 추진하였다. 이러한 대북화해협력정책의 목표는 ‘평화와 화해협력을 통한 남북관계 개선’이었다(표 4-4참조).

이러한 목표를 달성하기 위한 대북정책 3원칙으로 김대중 정부는 “한반도의 평화를 파괴하는 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않고”, “북한을 해치거나 흡수할 생각이 없으며”, “남북 간의 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나갈 것” 임을 밝혔다. 또한 이러한 대북정책 3원칙에 입각하여 첫째, 안보와 화해협력의 병행추진, 둘째, 평화공존과 평화 교류의 우선 실현, 셋째, 화해협력으로 북한의 변화여건 조성, 넷째, 남북 간 상호이익의 도모, 다섯째, 남북 당사자 해결 원칙 하에 국제적 지지 확보, 여섯째, 국민적 합의에 의한 대북정책 추진 등을 대북정책의 추진기조로 설정하였는데 이는 대북정책의 목표달성을 위한 중간목표의 성격이라고 볼 수 있다.

(1) 정책목표

김대중 정부의 대북정책의 목표는 지금당장 통일을 실현하자는 것이 아니고 화해와 협력을 추구함으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하자는 것이다. 그리고 이를 통해 한반도 평화와 안정을 도모함으로써 남북 간 평화공존을 실현시키자는 단일 목표를 제시함으로써 정책대상 집단인 북한에게 거부감을 주지 않은 목표였다고 볼 수 있다. 이러한 대북정책의 목표가 김대중 정부의 대북정책 일관성 유지에 결정적인 역할을 했다고 볼 수 있다.

(2) 정책수단

김대중 정부에서의 정책수단도 김영삼 정부에서와 마찬가지로 비강제적인 수단들을 사용하였다고 볼 수 있다. 서해교전에서와 같이 북한의 군사적 도발에는 군사적 대응이라는 강제적 수단을 동원하기도 하였지만 그 외 외교적 압력이나 경제적 제재 등은 사용하지 않았다. 김대중 정부의 대북정책 추진방향은 첫째, 남북 간 대화를 통한 남북기본합의서의 이행과 실천, 둘째, 정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화, 셋째, 남북이산가족문제의 우선적 해결, 넷째, 북한 식량문제의 해결을 위한 대북지원, 다섯째, 대북경수로지원사업의 차질 없는 추진, 여섯째, 한반도 평화환경의 조성 등을 구체적인 추진과제로 설정하였다. 이러한 방향과 수단들은 안정적인 대북관계와 북한을 경제적으로 도와주는 내용들이었기 때문에 대북정책의 추진에는 긍정적으로 작용하였다고 평가할 수가 있다.

(3) 정책지침

김영삼 정부의 정경연계정책과는 달리 김대중 정부는 정경분리와 상호주의의 정책지침을 근본으로 하였다. 첫째, 민간 기업이 자기책임 하에 이윤을 추구하는 상업적 거래로서의 남북경제교류협력은 정경분리원칙을 적용하였고, 둘째, 남북당사자간의 협상, 예컨대 북한의 핵 포기와의 연계된 경수로건설 사업은 상호주의를, 셋째, 북한 식량난 해결과 같은 인도적 차원의 지원에서는 햇볕론(비연계 상호주의, 신축적 상호주의)을 적용 하였다(노경수, 1999: 81). 또한 '남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침'의 변경, '남북경협활성화조치'(1999.4.30) 등의 세부지침의 변화와 각종 규제완화 및 절차 간소화 등을 통해 정책수단의 일관성을 유지했다고 볼 수 있다.

나. 대북사업

(1) 경의선·동해선 철도·도로 연결

남북 간 철도·도로 연결 사업은 제1차 남북장관급회담(2000.7.29-31)과 제2차 남북장

관급회담(2000.8.29-9.1)에서 서울-신의주 사이의 철도를 연결하며, 문산-개성사이의 도로를 개설하기로 합의함에 따라 시작되었다. 이 합의에 따라, 2000년 8월 8일「남북철도 연결 사업추진단」을 구성하는 등 철도·도로연결 사업의 효율적인 추진을 위한 내부적인 준비와. 이어 2000년 9월 18일 남한 측 지역 공사를 위한 기공식을 시작으로 경의선 철도·도로 연결공사를 추진하였다. 2001년 12월말에 이르러 경의선 철도는 문산역에서 도라산 역까지 10.2km, 도로는 통일대교 북단에서 비무장지대 앞까지 3.3km구간의 공사를 완료하였다. 2002년 2월 12일, 설날을 맞이하여 실향민의 망배행사를 도라산 역에서 가졌다.

한편 남북관계의 소강국면으로 인하여 남북 간 연결공사가 늦어지던 단계에서 남한 측 제의에 따라 대통령 특사가 방북(2002.4.3-4.6)함으로써 남북 간에 철도·도로 연결에 대한 새로운 계기가 마련되었다. 2002년 9월 18일 남과 북은 경의선·동해선 철도·도로 착공식을 개최하였다. 2002년 수차례 군사실무접촉을 통해 군사보장합의서가 서명·교환(2002.9.17)됨으로써 남북 간 철도·도로 연결을 위한 실질적인 협의가 마무리되었다. 이러한 협의에 기초하여 남북한 공히 공사가 진행되었다. 2003년 대통령 특사방북(1.27-29)에서는 경의선 철도연결 공사를 2월중 완료하기로 합의하였으나 북한 측의 준비부족으로 2007년 초까지도 연결이 되지 않고 있다가 2007년 5월 17일 최초의 시험운행이 있었다. 남북 간 철도·도로 연결 사업은 분단된 한반도의 혈맥을 잇는 상징적 사업으로 남북 간 긴장완화와 남북화해의 실질적인 진전을 가져다준다는 점과 한반도와 유라시아 대륙을 연결하는 면에서 '철의 실크로드'가 구축될 경우 한국은 동북아 물류중심국가로서 우뚝 설 수 있게 될 것이라는 데서 의미를 갖는다. 이러한 사업은 서해교전(2002.6.29)이라는 악재가 있었음에도 불구하고 대통령 특사 방북 등 적극적인 추진으로 정책의 일관성을 유지하며 추진되었다. 이러한 남북 간 철도·육로의 개통사업이 금강산관광, 개성공단개발 등 다른 대북정책 추진의 또 하나의 긍정적인 영향요인이 되고 있는 것으로 판단된다.

(2) 개성공단 개발사업

한국토지공사와 현대아산이 공동으로 추진 중인 개성공단개발 사업은 북한 개성직할

시의 개성시와 판문군 평화리 일대 약2,000만평(공단 800만평, 배후도시 1,200만평)을 개발하는 것으로서 우선 1단계 100만평 규모의 시범공단을 조성하는 것을 목표로 추진하는 사업이다. 2002년 8월 말에 개최된 제2차 남북경제협력추진위원회(경추위)에서 개성공단 건설이 연내 착공되어 원활히 추진될 수 있도록 협력하기로 합의하였다. 남북장관급회담과 경추위의 합의에 따라 2002년 10월 30일부터 11월 2일까지 개최된 제1차 개성공단건설실무협의회에서는 1단계 100만평 개발을 2003년까지 끝내도록 적극 협력키로 합의하였다(통일백서, 2003: 152-157). 이처럼 김대중 정부에서는 개성공단개발 사업을 추진할 수 있는 기반을 조성한 기간이었다.

(3) 금강산관광사업

금강산관광사업은 1998년 10월 현대아산과 북한 조선아세아태평양평화위원회가 「금강산관광사업에 관한 계약서」를 체결하고 1998년 11월 18일 「금강호」를 첫 출항시킴으로써 시작되었다. 2000년도에는 월평균 15,000여명 이상이 금강산을 관광하였으나 2001년부터는 관광객이 월 3천명 수준으로 감소하였다. 금강산관광이 침체에 빠지면서 현대는 북한과의 협상을 통해 육로관광 실시와 관광특구 지정을 추진하기로 하는 등 관광활성화 조치에 합의하였다(2001.6.8). 또한 한국관광공사가 공동사업자로 금강산관광사업에 참여하기로 결정하였다(2001.6.20). 관광공사는 남북협력기금 900억 원을 대출받아 현대가 건설한 금강산 내 시설물 등을 인수하는 방식으로 금강산관광사업에 투자하였다.

2001년 10월에는 육로관광 실시문제를 협의하기 위한 금강산관광 제1차 당국회담이 개최되었으나 뚜렷한 성과를 거두지 못하였다. 2002년 1월에는 관광객이 1천명 수준으로 줄어 더 이상 금강산관광사업을 계속할 수 없는 상황에 이르게 되었다. 이에 김대중 정부는 정부지원을 통해 금강산관광을 중단하지 않고 지속하면서 이를 남북화해협력 증진, 분단고통 완화, 통일교육효과 제고 등의 기회로 활용해 나가기 위해 2002년 1월 23일 금강산 관광사업 지원방침을 발표하였다. 또한 3월 28일에는 「금강산관광객에 대한 경비지원 지침」(통일부고시)을 제정하여 학생·교사·이산가족·국가유공자·장애인·통일교육 강사 등의 금강산 관광경비의 일부를 남북협력기금에서 지원하기로 하였다. 이 지원조치가 실시된 이래, 2002년 4월부터 학생·교사 등 지원대상자를 중심으로 관광객이 꾸준히 늘어

나기 시작하였다. 이에 따라 2002년에는 전년도에 비해 46.4%가 증가한 총 84,727명이 금강산을 관광하는 등 관광이 지속될 수 있는 여건이 마련되었다.

관광특구 지정·육로관광 실시 등 관광활성화 조치 이행을 위해 당국 간, 사업자간 협의가 계속되었다. 2002년 9월에는 제2차 금강산관광 당국회담이 개최되어 관광특구 지정 및 육로관광 실시시기에 원칙적으로 합의하기도 하였으나, 관광활성화를 위한 당국의 역할에 대한 입장차이로 구체적인 합의를 도출하지는 못하였다. 김대중 정부와 사업자가 북측의 관광활성화조치 이행을 지속적으로 촉구하는 가운데, 2002년 11월 13일에는 「금강산관광지구법」을 제정하고 11월 25일 방송을 통해 법 제정 사실을 발표하였다. 한편 2002년 12월 11일 동해선 임시도로 연결공사가 완료되었고, 2003년 1월 27일 제7차 남북 군사실무접촉에서 동·서해 지구 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 합의서가 발표됨에 따라 육로관광이 실시되었다(통일백서, 2003: 157-160).

이상에서와 같이 금강산관광사업은 민간사업으로 출발하였지만 사업추진의 성공을 보장하기 위하여 김대중 정부가 적극적으로 개입한 사업이었다. 또한 금강산관광사업은 두 이해상사자간의 대등한 이윤추구 계약이라기보다는 일방적인 시혜 혹은 조공과 같은 인상을 금치 못한다(정용석, 1999: 125-126)고 혹평하기도 한다. 이처럼 북한에 일방적으로 유리한 금강산관광사업은 북한에게는 경제적인 면에서 가시적인 이익을 주는 사업이었기에 김대중 정부의 노력과 어우러져 사업추진의 일관성을 유지할 수 있었다.

(4) 대북 식량차관제공

김대중 정부는 북한의 공식적인 요청에 따라 2000년과 2002년 두 차례에 걸쳐 차관방식으로 식량을 제공하였다. 차관형식의 식량제공은 상거래적인 의미를 띠고 있어, 남북 간 경제적 거래관계를 정착시키는데 도움을 줄 수 있는 형태로서 남북 간 상호 의존도를 심화시키고 남북경제공동체 형성을 위한 신뢰 분위기를 조성함으로써 남북관계 개선에 기여한 것으로 평가되었다.

2000년 식량차관제공은 제2차 남북장관급회담(2000.8.29-9.1)에서 북측이 식량차관제공을 요청해 온 이래, 제1차 남북경협실무접촉에서 차관제공합의서를 체결(2000.9.26)함

으로써 태국산 쌀 30만 톤, 중국산 옥수수 20만 톤을 제공하였다. 식량차관제공이 비록 유상이지만 분배투명성 보장을 위해 식량포대에 「Republic of Korea」를 표기하도록 하였으며, 제2차 경협실무접촉(2000.11, 평양)에서 남한 측 대표는 북측으로부터 제공 식량 분배내역을 접수하고, 평양 인근 모란봉구역을 방문, 분배과정을 확인한 바 있다. 2002년 들어 남북경제협력추진위원회 제2차 회의(8.30)에서 쌀 40만 톤을 북측에 차관방식으로 제공하기로 함으로써 대북식량차관제공이 재개되었다. 2002년 식량차관은 한국의 식량수급상황, 북한의 식량사정과 요청, 차관이라는 제공 형식, 남북관계 개선에의 기여도, 국민 여론 등을 종합적으로 고려하여 국회 등의 논의를 거쳐 결정되었다(통일백서, 2003: 167-169). 이와 같이 대북식량차관은 북측의 요구에 의해 이루어졌다는 측면과 비록 차관명목이지만 대북지원이라는 성격의 사업으로 인해 대북정책 추진에 긍정적인 요인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

(5) 남북 간 물자교역

남북 간의 물자교역은 1988년 「7.7선언」과 그 후속조치인 「대북한 경제개방조치」에 따라 시작되었다. 남북교역이 시작된 초기에는 2천만 달러에도 미치지 못하였던 교역규모가 1990년 8월 「남북교류협력에 관한 법률」의 제정 등 관련 법제가 마련되면서 교역량이 1억 달러를 넘어서기 시작하였다. 이후 북한의 1993년 NPT탈퇴선언 등 핵문제로 인해 남북관계가 일시 경색되기도 하였으나 1994년의 「남북경협활성화조치」 등에 힘입어 1995년부터는 남북교역규모가 2억 달러 수준을 넘어서기 시작하였다. 1997년에는 북한산 철강금속류의 반입 증가, 위탁가공 교역의 확대, 경수로건설사업의 시작에 따른 공사물자의 반출 증가 등으로 남북교역 규모가 3억 달러를 돌파하였다.

1998년에는 외환위기로 인한 대내외 경제여건의 악화로 남북교역도 위축되어 교역량이 전년보다 28% 감소한 2억 2,194만 달러에 그치기도 하였다. 그러나 1999년에는 국내 경기회복에 따라 위탁가공교역이 확대되고 금강산관광사업 및 경수로건설사업 등 경협사업이 진전됨에 따라 교역량이 다시 3억 달러를 넘어섰다. 2000년에는 농수산물의 반입 증가, 전기·전자제품 등 위탁가공교역의 확대, 대북 비료지원, 경수로 본 공사 착수 등에 따라 남북교역이 사상 처음으로 4억 달러를 넘어섰고, 2001년에는 국내경기 침체, 남

북 간 운송여건 등으로 2000년에 비해서 교역량이 소폭 감소하였으나 2년 연속 4억 달러 선을 계속 유지하였다. 2002년에는 거래성 교역의 꾸준한 증가세와 함께 비거래성 교역인 대북 식량차관, 철도·도로연결공사 관련 자재·장비지원 등에 따라 남북교역 사상 처음으로 6억 달러를 넘어섰다(부록 5-1 참조). 이러한 가시적인 지표는 김대중 정부 대북정책이 중단함이나 변동이 없이 일관성을 유지하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있겠다.

(6) 남북한 인적교류

1989년 6월 12일 「남북교류협력에 관한 기본지침」 시행 이후 남북한 왕래는 주로 남한주민의 북한방문 위주로 이루어져 왔다. 2002년 12월말까지 신청 4,066건(43,751명), 승인 3,885건(41,880명), 성사 3,660건(39,977명)이며, 1998년 이후 2002년 12월말까지 북한을 방문한 남한주민은 총 37,572명으로 1989년부터 1997년까지 9년간 방북인원 2,405명의 15배를 넘어서 남북 간 인적교류가 큰 폭으로 증가 하였다. 1998년 11월 18일 시작된 금강산관광사업은 관광객 감소 등으로 어려움에 처기도 하였으나 2002년에도 금강산관광 활성화조치 등으로 꾸준한 추세를 보여 2002년 12월말 기준 외국인 1,168명, 영주권자 634명을 포함하여 총 514,243명 금강산을 관광했다(통일백서, 2003: 190-193).

한편, 1990년 이후 2002년까지 남한을 방문한 북한주민은 총 2,586명이었다. 연도별로 보면, 1990년에는 291명이 방문하였으나 1994년부터 1998년까지는 남한방문이 없었다. 1999년에는 62명이 방문하였고 2000년에는 남북정상회담을 계기로 706명으로 증가하였다. 2001년에는 이산가족 상봉의 부진 등으로 인해 191명으로 다소 감소하였으나 2002년에는 남북 당국 간 회담 및 부산아시아경기대회 참가 등 1,052명으로 급격히 늘어났다(부록 5-6, 5-7참조).

이와 같이 인적교류에 있어서 남한에서 북한방문은 김대중 정부에 들어 급속히 확대되었고 매년 증가 추세였다. 이는 김대중 정부 대북정책 일관성을 보여주는 단면이라고 할 수 있다. 그러나 북한에서 남한방문은 극소수 인원으로 한정되다가 남북 정상회담이후 다소 증가함을 보여주고 있다. 이는 북한이 어느 정도 대남정책에 적극성을 보이느냐가 수치로 표출된 것이라고 분석 된다.

(7) 대북 경수로지원

1994년 10월 미·북간의 제네바기본합의에 기초하여 시작된 대북경수로사업은 1995년 12월 15일 KEDO와 북한 간에 「경수로공급협정」이 체결되고, 1997년 7월에 경수로공사 착수에 필수적인 후속의정서와 각종 세부절차가 마련되었다. 그리고 1997년 8월 19일 함경남도 금호지구의 경수로 건설부지에서 부지준비공사 착공식이 거행됨으로써 경수로사업은 협상단계에서 시행단계로 접어들게 되었다.

KEDO·북한 간에는 1998년 이후 연간 수차례의 고위전문가 회의를 통해 효율적·경제적 海路이용 문제, 북한 근로자 임금수준, KEDO 인원의 사기진작 방안 등 다양한 제반 현안들을 협의하였다. 이외에도 경수로사업 추진을 위해 필요 문제들은 KEDO·북한 간 실무전문가 협상을 개최하거나, 부지현장의 KEDO 금호사무소, 한전 및 합동시공단의 현장사무소를 통해 북한의 경수로대상사업국과 수시로 협의하여 해결해 나갔다(통일백서, 2003: 280).

KEDO와 한전 간 주계약이 발효됨에 따라 경수로건설 공사는 본 공사 단계로 진입하게 되었다. 부지정지공사는 2001년 8월에 완료하고 취수방파제와 항만시설인 물양장(物揚場) 등 대규모 토목공사도 2002년 상반기에 완공하였다. 그리고 본관 기초굴착공사를 2001년 9월 3일 착공하였다. 2002년에도 발전소 본관 1·2호기에 대한 기초굴착공사를 계속 진행하여 8월 3일부터 1호기에 대한 최초 콘크리트 타설을 시작하고, 8월 7일에는 KEDO 집행이사국 및 북한 측 대표와 세계의 주요언론 등이 참석한 가운데 금호부지에서 최초 콘크리트 타설 기념식을 개최하였다. 2003년 1월말까지 1·2호기 시공은 19.7%의 공정을, 원자로 설계 48.5%, 각종 기자재 제작·구매 34.3% 등을 포함한 종합공정의 진척은 약 28.3%를 보였다.

한편 2000년 12월 체결된 「훈련 의정서」에 따라 2001년 12월에 북한 원자력분야 고위관계자 19명이 약 2주간에 걸쳐 국내 원전 관련시설 및 기관에 대한 현지시찰을 하였다. 2002년에는 북한 측 원전 운영인력에 대한 본격적인 교육을 시작하여, 금호부지 내에 완공된 금호원자력교육원에서 2002년 6월 5일부터 10월 9일까지 4개월 여간 북한인력 123명을 대상으로 이론기초교육을 실시하였다. 또한 원자력 안전규제를 담당할 북한 측 규제요원들에 대한 훈련도 처음으로 실시되어, 2002년 7

월 2일부터 27일까지 대전의 한국원자력안전기술원(KINS)에서 25명의 북한 측 기술진이 원자력 안전규제에 관한 기초교육을 이수하였다(통일백서, 2003: 281-282).

경수로사업을 원활하게 추진하기 위해 KEDO 집행이사국들은 1998년 11월 9일 예상 사업비를 46억 달러(환율 1달러=1,100원, 물가상승률 연 2.1%)로 하는 「재원 분담결의」를 채택하였다. 이에 따라 한국정부는 실제공사비의 70%(예상 사업비 46억 달러 기준 32.2억 달러, 3조 5,420억 원)를 원화로, 일본은 10억 달러(1,165억 엔) 상당을 엔화로 기여하기로 하였으며, 한국과 일본은 약속한 기여금액이 최대치(maximum)임을 명기함으로써 부족분 조달시의 추가적인 부담 가능성을 배제하였다. 미국은 중유비용과 KEDO의 여타 소요재원을 조달하는데 노력하고 KEDO 집행이사국들의 기여금액이 부족할 경우 그 부족분 조달에 있어 지도적인 역할을 수행하기로 하였다. 한편 EU는 1997년 9월 KEDO 가입당시 약속한 7,500만 유로를 이미 기여하고, 2001년 이후 매년 2,000만 유로를 추가로 기여하였다. 2000년 2월 3일 주 계약(TKC)이 발효되고, 본 공사가 착수됨에 따라 경수로건설 공사비를 지급하기 시작하였다(통일백서, 2003: 282-283).

이처럼 김영삼 정부에서 추진된 대북경수로지원 사업을 이어받은 김대중 정부의 대북경수로지원 사업은 KEDO를 통한 북한과의 협의를 통하여 계획대로 순조롭게 추진하였다. 그러나 본 사업은 한국정부 단독으로 추진하는 사업이 아니고 미국을 위시한 관련국들이 동참하는 사업이라는 면이 다른 사업과 차별성을 지닌다. 이러한 한국 주도의 다자관련 대북 경수로지원 사업은 남북관계에 순기능으로 작용하여 한국정부의 대북정책 추진에 긍정적인 요인으로 작용한 것으로 판단된다.

제3절 노무현 정부

1. 정책환경

가. 국내환경 요인

노무현 정부의 국내환경요인에서도 정치요인이 경제·사회요인보다 많은 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 노무현 정부는 김대중 정부를 계승하는 성격으로 출범한 정부였고 정치성향은 좌파 신자유주의로 개혁성향이 강해 적극적인 대북정책을 추진하였다. 경제적으로는 완만한 경제성장 기조를 이루고 있었으나 실업문제 등 민생경제가 침체된 시기로서 대북정책에 미치는 영향은 미미하였다. 사회적인 면에서는 보·혁 간, 좌·우 간 갈등이 심화된 시기였고, 과거사 청산과 국가보안법 폐지 추진 등으로 정체성의 혼란이 극심한 시기였다. 집권층은 북한에 대한 무조건적인 지원이 최상의 대안이라고 생각하는 반면에 보수우익 측에서는 ‘피주기 식’ 대북정책이라고 거세게 반발하였다. 이러한 사회적 분위기가 노무현 정부의 대북정책 추진에는 부정적인 요인으로 작용하였다. 노무현 정부의 대북정책 국내영향요인을 정치·경제·사회면으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

(1) 정치요인

정권창출성격에서 볼 때 노무현 정부는 김대중 정부의 맥을 이어 받아 출범한 정부라고 할 수 있으나 대북정책 추진은 前 정부보다도 더욱더 개방적이고 적극적인 성향을 지녔다. 이러한 정권창출성격은 대북정책추진에 있어 큰 영향요인으로 작용하였다. 노무현 정부는 취임 초기 의욕적으로 개혁을 추진하려했으나 대통령 탄핵으로 위기에 봉착했다. 그러나 헌법재판소의 탄핵기각(2004.5.14)과 총선(2004.4.15)에서 여당이 과반수이상의 다수의석을 차지함으로써 내부개혁과 한반도 냉전 구조 해체 등 노무현 정부의 대북정책인 평화번영정책⁷³⁾을 본격화할 수 있었다. 이

73) 평화번영정책은 여러 가지 점에서 햇볕정책의 전통을 계승하고 있다. 평화번영정책은 북한 실체 인정, 점진적·단계적 통일추구, 사실상의 통일 추구, 가능한 분야의 협력 확대 등의 측면에서 햇볕정책과 기

러한 국내 정치적 요인 이외에 강경보수파인 부시 대통령의 재선은 노무현 정부의 남북관계 개선 노력에 부정적 영향을 주었다. 즉 냉전구조해체라는 현상타파를 통해 동북아 평화와 번영을 추구하려는 노무현 정부와 힘을 통한 패권안정 추구하고 현상유지적인 동북아 질서를 추구하는 부시행정부와의 갈등이 불가피하게 발생한 것이었다(고유환, 2005: 17-18). 이러한 미국과의 갈등과 노무현정부의 개혁성향은 보수주의자들로부터 거센 반발을 불러 일으켰고 대북정책의 추진에서 많은 저항요인으로 작용하였다.

(2) 경제요인

노무현 정부에서의 전반적인 경제의 흐름은 <표 4-7>에서 보는 것처럼 완만한 상승을 이루고 있다.

<표 4-7> 노무현 정부 연도별 소득 및 경제성장률

구 분	국민 총 소득	1인당 국민소득	실질성장률
	억 달러	달러	%
2003 년	6,086	12,717	3.1
2004 년	6,284	14,206	4.7
2005 년	7,901	16,413	4.2
2006 년	8,873	18,372	5.0

자료: 한국은행 홈페이지(ECOS, 2007.12.5 검색)

그러나 이는 수출이 주도하는 한국의 경제구조 특성에서 기인한 사상 최대의 무역역과 원화의 강세로 인한 국민 개인당소득 2만불 시대를 향한 외형상의 지표일 뿐이다. 내면적으로는 청년 실업률의 증가와 서민경제형편이 IMF체제보다 오히려 더

본방향을 공유하고 있다. 그러나 평화번영정책은 평화와 번영이라는 민족 공통의 목표 추구, 동북아차원으로 남북협력의 확대, 대내적 합의기반 중시 등의 측면에서 햇볕정책과 차별성을 지니고 있다. 평화번영정책과 햇볕정책의 유사성에 대한 조사 결과, '비슷하다'는 응답(72.7%)이 '다르다'는 응답(27.8%)보다 높게 나왔다. 국민들의 다수가 평화번영정책을 햇볕정책과 유사한 것으로 인식하고 있다. 이것을 달리 해석하면, 평화번영정책과 햇볕정책의 차별성이 적은 것으로 인식되고 있다고 할 수 있다(통일연구원, 2005: 55-56).

약화되었다고 대다수의 국민들이 느끼고 있다는 것이다. 이러한 상황 하에서 추진된 경제지원 등의 대북정책은 북한 핵과 맞물려 보수층으로부터 심한 저항을 받았다. 그러나 이러한 저항에도 불구하고 노무현 정부는 일관되게 대북정책을 추진하고 있다. 이는 국민들의 의사나 정책반대세력의 주장보다는 집권세력의 의지가 더욱 중요한 요인으로 작용하고 있음을 보여준 예라고 할 수 있다. 따라서 경제적인 요인은 대북정책의 추진에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 분석 된다.

(3) 사회요인

노무현 정부에서의 사회적 현상은 좌 편향적 개혁을 추구하는 정권세력과 이를 저지하려는 우익성향의 보수 세력 간의 투쟁의 시기라고 특징지을 수 있다⁷⁴⁾. 이러한 극단적인 보수와 진보간의 갈등은 노무현 정부의 대북정책 추진에 부정적인 요소로 작용할 수 있는 요인이었다. 그러나 정책의 중심세력이 좌편향적 진보주의자들로 구성되어 있고 대북정책에 대한 대통령의 확고한 의지가 뒷받침되어 대북정책 추진은 오히려 탄력을 받았다.

노무현 정부의 대북인식은 김대중 정부의 대북인식과 크게 다르지 않았다고 볼 수 있다. 김대중 정부 출범 시에는 IMF 체제라는 국가적 위기상황이 있었지만 노무현 정부 출범 시에는 이러한 국가적 위기상황이 없이 어떤 면에서는 대북정책을 소신 있게 추진할 수 있는 상황이었다고 할 수 있다. 노무현 정부는 북한은 곧 붕괴될 정권도 아니고, 우리에게 커다란 위협을 주는 존재도 아니며, 우리가 도와주면 개방과 개혁으로 나올 것이고, 한반도 평화는 정착될 것이라는 인식을 가지고 대북정책을 수행하였다. 즉 북한을 우리와 함께 동북아시아를 개척해야 할 파트너로 인식하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 노무현 정부는 김대중 정부가 추진해온 화해협력 정책을 계속 추진해야할 대상으로서 북한을 인식한 것이다. 이러한 노무현 정부의 대북관은 대북정책의 추진에 걸림돌로 작용하지는 않았지만 북한의 비위

74) 이러한 특징은 일부 보수언론의 특집기사나 사실 등을 통해 파악할 수 있다. 2006년 초 동아일보에서 [경제성 혼란 한국호 어디로 가나?]의 제하로 연재된 이인호 서울대 명예교수와 김수환 추기경의 기고문은 이러한 사회상을 잘 반영한 것이라고 할 수 있다.

맞추기에 급급한 듯한 정책의 추진은 번번이 북한의 트집 잡기에 이용당한 감도 없지 않았다. 이처럼 각 정부 출범 당시에 대통령을 비롯한 국민의식이 어떠한 대북인식을 가지고 있느냐에 따라 그 정부의 대북정책을 결정하는데 결정적인 영향 요인으로 작용하였고 이후 정책추진과정에서도 지속적으로 영향을 미쳤다.

대북정책 지지와 국민여론면에서 살펴보면 노무현 정부에서는 사회 전체가 보수와 진보(좌익)로 크게 양분됨으로써 대북정책에 대한 국민의 지지와 여론도 크게 양분되어 있다. 여론조사결과(통일연구원, 2005: 114; 임원혁, 2006: 7) 등을 통해 나타난 대북정책에 대한 지지도는 많은 국민들이 노무현 정부의 대북정책을 반대하고 있음에도 불구하고 일관되게 추진하고 있다. 즉 국민들의 요구와는 관계없이 정부의 의지대로 밀고나간다는 인상을 주고 있는 것이다. 정부가 정책내용을 국민에게 홍보하여 국민의 지지와 동참을 이끌어 내는 차원에서 볼 때 노무현 정부는 김대중 정부 이상으로 대국민홍보와 여론조성을 위해 노력하였다. 그러나 그 성과는 미미하거나 오히려 역 효과를 내고 있는 것으로 평가⁷⁵⁾하기도 한다. 즉 국민들의 의지와는 상관없이 밀어붙이기식의 대북정책 추진은 반대여론의 당위성을 더욱더 부여해주는 결과를 낳았다고 볼 수 있다. 정책의 일관성은 유지하였으나 대북정책의 추진에는 부담으로 작용하였고 평가할 수 있다.

나. 국제환경 요인

노무현 정부 국제환경요인면에서도 미국의 대북정책이 가장 많은 영향을 미쳤다. 미국은 테러와의 전쟁을 통해 미국주도의 세계질서 구축을 추진하는 가운데 이라크와 전쟁을 치루면서 북한에 대한 강경정책을 고수하였다. 이러한 미국의 대북 강경정책은 노무현 정부의 대북 화해협력정책과 충돌하는 양상을 보임으로써 노무현 정부 대북정책에 부정적인 요인으로 작용하였다. 한편 일본은 일본중시정책을 추진

75) 이러한 대표적 예로 국정홍보처 역할을 들 수 있다. 국정홍보처가 제 기능을 수행하지 않고 정권차원에 동원되고 있다는 비판과 함께 2007년에 접어들어 폐지론 까지 등장하게 된다. “정치권이 국정홍보처를 폐지하거나 기능을 축소하는 쪽으로 가닥을 잡아가고 있다. 한나라당과 민주당, 국민중심당이 아예 국정홍보처를 없애자는 강경한 입장이고 열린우리당과 중도통합신당 민주노동당은 폐지 자체에는 반대하면서도 기능을 조정·축소하자는 쪽으로 당론을 모은 상태다(문화일보, 2007, 5.25).

해은 미국의 동북아 전략과 대북정책에 보조를 맞추면서 북·일관계정상화를 위해 노력하였으나 별다른 진전을 보지 못했고, 한국과는 독도 영유권문제로 갈등이 증폭되었으나 노무현 정부 대북정책에 미치는 영향은 미미하였다. 한편 중국과 러시아는 북핵 관련 6자회담의 일원으로서 이러한 미국의 대북정책에 동조하면서도 미국의 강경정책을 견제하는 등 일정한 거리를 두고 대한반도 정책을 추진하였다. 즉 중국은 한반도 안정화 정책을 추구하면서 남한에 대해서는 경제적 이익추구에, 북한에 대해서는 영향력확대전략을 추구함으로써 노무현 정부의 대북정책에 미치는 영향은 다소 긍정적이었다. 러시아도 남북 간 등거리 외교정책을 추구하면서 한국으로부터는 경제적 실리추구를, 북한에게는 영향력확대정책을 추구함으로써 노무현 정부 대북정책에 미치는 영향은 미미했다. 이들 국가들의 한반도 정책이 노무현 정부의 대북정책에 미치는 영향은 다음과 같다.

(1) 미국의 정책

김대중 정부 말기인 2002년 12월 중순에 한반도에너지개발기구의 중유제공 중단 조치에 반발하여 북한은 외무성대변인 담화를 통해 제네바 기본합의에 따른 핵시설 동결 해제 및 전력생산에 필요한 핵시설들의 가동과 건설을 즉시 재개하기로 하였다고 발표(2002.12.12)하였다. 그리고 제네바 기본합의에 의해 동결되어 있던 각종 핵시설들에 대한 봉인과 감시카메라에 대한 제거작업을 실시(2002 12. 21-24)하였다. 또한 북한은 12월 27일 방사화학실험실 재가동 및 국제원자력기구(IAEA; International Atomic Energy Agency) 사찰요원 추방을 결정한 이후 12월 31일 IAEA 사찰요원을 실제로 철수시켰다. 한 걸음 더 나아가 북한은 정부성명을 통해 NPT 탈퇴를 공식적으로 선언(2003.1.10)하였고 2월부터 5MW 원자로를 재가동하였다. 이에 IAEA 특별이사회는 북한의 핵동결 원상복구 및 핵개발 계획 폐기를 요구하는 결의안을 만장일치로 채택(2003.1.6)하였다. 부시 대통령은 북한이 핵무기 프로그램을 폐기하면 에너지와 식량을 지원할 계획이라고 재강조(2003.1.4)하며, 북핵문제를 북·미양자간 협상이 아니라 중국·러시아·일본·한국 등을 활용한 다자협상을 통해 해결하겠다는 의사를 표명하였다(김국신, 2005: 36-43).

2003년 4월 23일 중국 베이징에서 미국·북한·중국이 참가한 3자회담이 개최(4. 23-25)되었다. 이 회담에서 미국은 북한이 먼저 핵개발을 포기할 경우 이에 상응하는 조치를 취하고, 북·미관계 정상화를 목표로 하여 미사일, 재래식 군사력 등 여타 북한관련 주요 사안해결을 추진한다는 입장을 설명하였다. 이에 대해 북한은 핵 폐기와 동시에 북한의 안보우려사항이 해결되어야 한다는 ‘동시이행’의 문제해결을 강조하였다. 이와 같이 3자회담은 서로가 기존의 입장만을 되풀이함으로써 아무런 성과 없이 끝났다.

이어서 미 상원은 탈북자들의 미국 입국을 허용하기 위한 제도적 개혁의 일환으로 북한난민구호법 수정법안을 통과(2003.7.9) 시켰다. 또한 미국 상·하원은 북한 인권법안(North Korean Human Rights Act)의 법제정을 추진하여 입법절차를 완료(2004.10)하였다. 한편, 2003년 7월 21일자 *U.S. News & World Report* 는 미국방부가 럽스펠드 장관의 지시에 따라 북한정권의 붕괴를 유도하기 위한 작전계획(Operations Plan)5030 초안을 수립했다는 기사를 발표하였다.⁷⁶⁾

남북한과 미·일·중·러시아가 참가한 제 1차 6자회담(2003. 8. 27-29)에서 북한을 상대로 他참가국 모두가 한 목소리로 북한 핵 포기를 요구하고 나섰다. 제 2차 6자회담(2004. 2. 25-28)에서 미국은 북한이 추진하고 있는 고농축 우라늄 프로그램을 폐기하고, 검증가능하며 돌이킬 수 없는 완전한 핵폐기(CVID; complete, verifiable, irreversible dismantlement)를 실시할 것을 강조하였다. 제 3차 6자회담(2004. 6. 23-26)에서 미국은 보다 융통성 있는 2단계 해법을 제시하였다. 먼저 북한이 완전한 핵 폐기원칙에 합의한 뒤 이를 전제로 핵개발을 동결하면, 중유를 공급하고 북한을 침공하거나 김정일 정권을 전복시키지 않겠다는 임시 안전보장안을 제공한다는 것과, 그 후 북한이 핵 프로그램을 완전히 폐기하면 북한체제의 항구적인 안전보장을 제공하고 북·미 국교정상화 및 경제지원을 확대한다는 것이었다. 그러나 북한은 고농축 우라늄 핵 개발 프로그램에 대해서는 여전히 부인하며 ‘핵 동결 대 보상방안’을 강조하였다. 3차 6자회담 이후 부시 행정부는 북한에 대해 대량살상무기 개발을 완전히 포기한 리비아의 사례를 따라 완전한 핵 폐기를 촉구

76) ‘작전계획5030’은 북한 지역에 대한 근접 정찰비행, 공세적인 군사훈련 등을 통해 북한 군부를 긴장시키고 혼란에 빠지게 함으로써 북한군의 부족한 군수물자를 고갈시킨다는 것을 핵심 내용으로 하고 있다 (임원혁, 2006. 11).

하였다. 그러나 북한은 미국 대통령 선거가 다가오자 4차 6자회담 개최를 거부하며 대선결과를 관망하는 자세를 보였다.

부시 대통령은 2기 취임연설(2005.1.20)에서 자유의 확산을 위한 전 세계 민주주의의 성장은 결과적으로 미국에 대한 위협축소로 이어질 것이라고 주장하며, '자유 확산'을 2기 행정부의 대외정책 기조로서 천명하였다. 이에 앞서 라이스 국무장관 지명자는 상원 인준청문회(2005.1.18)에서 미국은 북한을 공격하거나 침공할 의도가 없다고 주장하며, 북한이 검증이 가능하고 돌이킬 수 없는 방법으로 핵 프로그램을 포기한다면 미국도 참여하는 다자 안전보장을 제공할 수 있다고 밝혔다(조선일보, 2005.1.20). 그러나 그는 북한을 쿠바·미얀마·이란·벨로루시·짐바브웨 등과 함께 '폭정의 전초기지(outpost of tyranny)로 표현하는 등 북한에 대한 강한 불신감을 가지고 있었다. 미국은 북한의 6자회담 불참 및 핵무기 보유선언에 대해 비교적 미온적인 반응을 보이면서, 북한의 회담복귀를 위한 외교적 노력을 기울였다. 라이스 미국 국무장관은 3월에, 크리스토퍼 힐 국무부 동아·태 담당 차관보⁷⁷⁾는 4월에 한·중·일 3국을 연쇄 방문하며 6자회담재개에 관해 논의하였으나 구체적인 성과를 거두지 못하였다. 반면, 북한은 영변 원자로 핵물질 재처리, 장거리 미사일 시험발사, 핵실험 가능성 등을 시사하며 벼랑 끝 전술을 전개하자 미국과 일본 내에서는 전반적인 상황인식이 비관적으로 바뀌며 북한 핵과 관련한 한반도 위기설이 제기되었다.

제3차 6자회담 이후 13개월 만에 제4차 6자회담이 개최(2005.7.26)되었고, 9월 13일 개최된 2단계 제 4차 6자회담에서 미국 측이 북한이 NPT에 복귀하고 국제적 우려가 해소되면 평화적 이용을 고려할 수 있다는 선으로 양보함으로써 경수로 문제에 대한 절충점을 찾았다. 그리고 9월 19일 북한 핵 포기, 북·미 관계정상화, 북한체제 안전보장, 대북 경제협력 등을 포괄적으로 담은 공동성명을 발표하였다(외교통상부, 제4차 6자회담 공동성명, 2005. 9. 19)

제5차 6자회담 1단계 회의(2005. 11. 9-11)에서 북한은 대북금융제재 조치들이

77) 2005년 4월 제임스 켈리 동·아태 차관보를 크리스토퍼 힐 주한 미국대사로 바뀌었는데 동·아태 차관보에 임명된 힐은 부시 대통령과 라이스 국무장관의 신임을 바탕으로 부차관보급 이상의 정책라인을 실용주의 성향의 동아시아 전문가들로 교체하였다. 국무부 내의 이러한 인적 변화는 미국의 대북정책을 강경책 일변도에서 벗어나 북핵문제 해결을 위한 외교적 해법에 우선을 두는 쪽으로 변화시켰다(김국신, 2005: 62).

신뢰조성이라는 공동성명 정신에 어긋난다는 논리를 폈고, 미국은 국제 범죄행위에 대한 법 집행문제로 6자회담 틀 밖의 이슈라고 주장하면서 기본적인 신뢰구축을 위해서 북한이 우선적으로 영변원자로 가동을 중단할 것을 촉구하였다. 그러나 북한은 핵동결에 대한 상응조치를 담은 완전한 공동성명 이행계획이 확정되기 전에 핵시설 가동을 중단하지 않겠다는 뜻을 밝혔다. 결국 5차 회담에서 6개국은 의장성명을 통해 공동선언 이행방침을 재확인하였으나, 차기 회의일정을 잡지 못한 채 휴회에 들어갔다. 이처럼 6자회담 재개를 가지고 줄다리기 해오던 차 북한은 2006년 10월 3일 핵실험 실시의사를 밝히고 10월 9일에 전격적으로 핵실험을 단행함으로써 새로운 위기를 조성하였다. 이처럼 미국 부시행정부의 대북정책은 북한 핵을 포함한 대량살상무기 개발의 포기과 폐쇄된 북한사회를 국제사회에 개방하도록 유도하여 한반도에서의 평화가 정착되도록 하는 데에 중점을 두고 추진하고 있다.

노무현 정부와 미국과의 관계는 3대에 걸친 한국정부 중에서 가장 악화된 기간으로 기록될 것이다. 안보자주로 일컬어지는 노무현정부의 대외정책은 굳건하던 한미관계에 이상기류를 형성하였고 부시행정부의 강경대북정책과는 상반되는 대북정책을 견지함으로써 양국 간에는 보이지 않는 불편함이 노정되고 있다. 2006년 북한이 미사일을 발사했을 때 *New York Times* 기사가 이러한 불편한 한미관계를 보여주고 있다.⁷⁸⁾

한국 역대정부가 미국과의 관계에서 가장 민감한 분야가 북한의 핵 문제였다. 북한과 미국과의 관계에서도 가장 중요한 주제는 북한의 핵문제와 북·미 수교다. 미국의 입장에서는 북한의 핵을 어떻게 하면 포기하게 할 것인가가 가장 큰 과제인 것이다. 그런데 역대 한국의 정부는 북한의 핵문제 해결보다는 남북관계에 우선하였다. 북한의 핵개발 능력과 의지를 애써 저평가하면서 문제를 해결하려는 의지도 없이 국내정치적 고려에서 남북대화를 우선하였다. 북핵 사태에도 불구하고 남북대화, 특히 정상회담을 국내정치의 돌파구로 삼으려는 유혹은 북핵문제 해결 없이도 남북대화를 추진할 수 있는 논리를 개발했다. ‘조화와 병행’이다. 북핵문제도 남북

78) *New York Times* 紙(2006.7.7)는 “그동안 미국과 깊은 불화를 야기해온 한국의 대북 원조 및 투자 제 공 정책은 이번 사건으로 지속되기 어려울 것”이라고 전망했다. 한국 정부는 최근 북한의 미사일 발사 위험을 평가 절하해 왔지만, 결국 미사일은 발사됐고, 그에 따라 난처한 입장에 처했으며 이 때문에 정부의 대북 개입정책에 반대해온 사람들이 내년 대선에서 지지를 얻게 될 것이라고 신문은 전망했다.

교류도 병행적으로 추진한다는 것이다. 그러나 조화가 깨졌음에도 남북교류는 포기하지 않았다(임원혁, 2006: 11). 노무현 정부의 대북정책의 핵심은 북한의 핵문제 해결이라고 천명하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 핵문제 해결을 위한 조치는 미국을 위시한 관련 당사국들이 보기에 대단히 미온적인 조치로 인식하기에 충분한 것들이었다. 이러한 북핵문제 접근방식은 미국의 대북정책과 배치되는 결과를 가져왔고 대북정책에서 미국과 공조를 갖지 못한 주요 요인이 되었다. 그러나 이러한 역대정부의 북핵과 분리된 대북정책의 추진은 경제·사회·문화 등의 면에서 양적인 진전을 가져 왔다. 그러한 면에서는 정책의 변동이 없이 일관성이 유지되고 있다고 볼 수 있다. 즉 미사일이나 핵문제와 같이 우리의 생존과 직결되며 북한체제의 유지에 사활이 달려있다고 할 수 있는 대량살상무기와는 별개로 추진되고 있는 대북정책은 별다른 영향 없이 추진이 되고 있는 것이다. 이는 북한이 추진하고 있는 대량살상무기의 개발에 대해 남한이 별 다른 대응을 하지 않으므로 해서 기타분야의 대북정책이 추진되고 있다는 의미로서 대북정책은 정책 대상자인 북한의 태도가 가장 큰 영향요인중 하나라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 대북관계에서 양적인 진전이 한국정부에게 반드시 좋은 것인지는 두고 봐야할 것이라고 생각된다.

(2) 일본의 정책

일본의 대한반도 및 남한에 대한 정책은 기존의 정책을 계속 유지하였다. 그러나 노무현 정부 들어서부터는 그동안 문제가 되어왔던 독도 영유권 문제, 고이즈미 총리의 신사참배, 역사왜곡 등이 발목을 잡아 최악의 외교관계로 치달았다. 일본과 북한과의 관계정상화 추진도 원점으로 돌아갔다. 아베총리 취임 이후에도 이러한 관계가 지속되고 있는 가운데, 일본은 북핵문제에 대한 공동대처 및 한반도 비핵화를 위해 한·미·일 정책 공조 강화 및 6자회담에서의 정책조정 의 긴밀화를 도모하고 있고 미·일 동맹의 재편과 한미동맹의 재조정을 고려한 한·일 안보협력 가능성이 조심스럽게 전망되었다.

김대중 정부와는 반대로 노무현 정부시기의 북·일 관계는 노무현 정부 전반기에는 상호 마찰 요인은 있었으나 고이즈미 총리의 2차 방북 등 비교적 원만하게

유지되다가 노무현 정부 중반 이후부터 악화되기 시작 하였다. 2002년 10월말 말레이시아의 팔라룸프르에서 개최된 제12차 북·일 국교정상화회담은 납치·경협·핵문제 등 주요현안에 대해 상호간의 입장 차이만을 재확인한 채 결렬되어 국교정상화를 지향한 북·일 관계는 전혀 개선되지 못하고 납치자 문제를 둘러싼 갈등·대립에 의해 냉각상태로 빠져들었다. 게다가 북한 핵문제로 2003년 5월 23일의 크로포드 미·일정상회담에서 북한 핵문제의 해법과 관련하여 ‘강경조치’를 취할 것에 합의하고, 일본정부의 압박에 비중을 둔 대북정책을 추진하게 되면서 북·일 관계는 한층 더 악화되어 갔다. 따라서 국교정상화를 위한 회담도 제대로 전개되지 못하였다. 그래서 북·일 양국은 양자 간의 주요현안인 납치문제의 해결을 위해 6자회담 등 다자간회담의 틀 내에서 접촉을 갖거나, 수면아래의 양자 협상을 전개하였다(배정호, 2005 : 118).

고이즈미 총리의 제2차 평양 방문(2004.5.22)도 일본 국내 상황, 한국의 대북정책과 남북관계, 북핵문제에 대한 미국의 입장 등을 고려하면서 이루어졌다. 고이즈미 총리는 국내의 정치적 공세를 상쇄시키면서 7월 참의원 선거의 승리를 위한 전략적 승부수로서 평양방문을 단행하였다고 지적할 수 있다. 또한 미국이 이라크 문제 및 대통령 선거 등으로 북한문제에 깊게 간여할 여유가 적은 상태에서 북·미간의 중재 역할을 수행하고, 아울러 북핵문제로 남북관계의 진전에 한계를 부딪친 한국 정부의 입장을 고려하여 일정 부분의 역할을 수행하기 위해 고이즈미 총리의 평양방문이 전격적으로 이루어졌다고 볼 수 있는 것이다. 고이즈미 총리의 제2차 방문 후, 북·일간에는 공식 및 비공식 실무수준의 접촉이 지속적으로 이루어졌다. 그러나 북·일 관계는 고이즈미 총리의 대화중시 강조에도 불구하고, 일본인 납치문제 및 가짜 유골문제 문제 등으로 심각한 국면을 맞이하게 되었다. 북한 역시 2004년 11월 요코다 메구미의 가짜유골파동 이후 일본에 대해 비판을 계속 가해왔는데, 이와 같은 교착상태의 북·일 관계는 2005년 9월 14일 베이징에서 개최된 제4차 6자회담의 타결을 계기로 새로운 기회를 맞이하였다(배정호, 2005: 122-124).

고이즈미의 뒤를 이은 아베총리(2006.9월 취임)도 고이즈미 못지않게 우경화된 인물로서 고이즈미 시대보다도 더 강한 대북정책을 추진함으로써 종전과 같은 교착상태는 계속되었다. 북한핵실험으로 결의된 유엔 안보리 결의안 1718⁷⁹⁾에 따른

대북 경제제재 지속 및 북한 핵 폐기 압력을 강화하고, 유엔 안보리와 6자회담을 통해 대북발언권을 강화하였다. 특히 일본인 납북문제가 해결되지 않으면 ‘단 한 톨의 쌀도 지원할 수 없다’는 등 강경 일변도의 대북정책을 고수하였다.

앞서 살펴본바와 같이 일본의 대한반도 정책과 대북정책은 김영삼 정부와 김대중 정부 시기에는 한국의 대북정책 추진에 별다른 영향은 미치지 못하였다. 그러나 북한의 핵개발 저지를 위한 대북경수로지원금 분담 등은 긍정적인 영향요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 노무현 정부에 들어와서는 불편한 한·일 관계와 북·일 관계가 지속되다가 고이즈미 총리의 방북으로 다소 긍정적인 영향으로 작용하는 듯 했다. 그러나 일본의 뒤 이은 대북 강경노선으로 인하여 노무현 정부의 대북정책 추진에 다소 부정적인 요인으로 작용하고 있는 것으로 평가된다. 이처럼 일본의 영향력은 한국의 대북정책 추진에 다소의 영향을 미친 것으로 분석 된다.

(3) 중국의 정책

후진타오가 등장(2003년에 국가주석에, 2004년 중앙군사위원회 주석에 취임)한 이후 중국은 ‘소강사회(小康社會)⁸⁰⁾구축을 적극추진하고 있으며 2008년 개최예정인 북경올림픽의 성공적인 개최를 위해 동북아 지역의 안정화 정책을 추진하고 있다. 또한 후진타오 주석이 대외전략으로 제시한 화해(和諧)세계⁸¹⁾ 개념이 동북아 지역 정책에도 그대로 작용하고 있다. 이러한 동북아 정책의 기초 하에 중국의 대한국 정책은 한국과의 정치, 외교, 경제, 문화 교류협력관계의 확대를 지속하고, 한반도

79) 2006년 10월 9일 실시한 북한의 핵실험에 대해 2006년 10월 14일 UN 안보리가 북한 핵실험을 국제사회에 대한 엄연한 위협으로 간주하고, 군사조치 가능성은 배제하나 강한 경제적, 외교적 제재를 실시할 대북제재 결의안을 만장일치로 통과시킨 유엔결의 1718호이다.

80) 소강사회란 옛날 공자가 주창한 “은 백성이 편안하고, 배부르게 잘 사는 사회”를 지칭하며 중국은 2020년 1인당 GNP 3,000불 이상이 되는 ‘지속적인 성장’을 목표로 추진하고 있다. 이를 위해 선진적 사회 생산력의 발전, 선진문화 전진방향 추진, 최다인민의 전체이익 극대화의 3대 목표를 추진하고 있다.

81) 중국의 화해사회란 調和社會를 의미한다. 조화사회는 후진타오 주석이 2004년 9월 4일 중진회의에서 제시한 통치이념으로, 소위 ‘중국 특색 사회주의 건설’을 위한 실질적인 목표개념이라고 할 수 있다. 조화사회에 대한 중국정부의 정책적 강조는 국내 정치뿐만 아니라 중국의 대외관계 운영개념으로도 확장되었다(한국국방연구원, 2007: 23-25)

의 안정을 위해 한국정부의 대북포용정책기조를 지지하면서 한반도의 비핵화를 위한 한국과의 의견교환 및 정책조정을 추진하고 있다.

북한과의 관계에 있어서는 2006년 북한의 미사일 발사와 핵실험 실시로 북한에 대한 중국의 영향력이 상당한 손상을 준 사건이 되었으며 향후 동북아 전략상황 전반에 걸쳐 포괄적인 변화를 예견케 하고 있다. 그러나 이와 같은 사태에도 불구하고 중국은 그 이전부터 견지해 왔던 북한의 생존을 보장하려는 기본전략을 변경시키지 않고 있는 것으로 보이며, 북한의 핵실험 실시와 관련하여 유엔이 결정한 대북 제재조치에 대해서도 유보적인 입장을 견지하였다(한국국방연구원, 2007: 115). 경제적인 면에서는 최근 수년간 중국이 동북지역 3개 성(省)에 대한 개발계획과 연계하여 북한에 대한 경제적 협력관계를 보다 적극적으로 확장해 나가고 있다는 점이다. 특히 이와 같은 협력관계가 주로 중국의 대북투자를 통해 북한 내부에 대한 중국의 전략적 관할권을 확장해 나가는 방식으로 추진되고 있다는 점이다. 이러한 상황은 중국이 자생능력을 거의 상실한 북한을 경제적으로 ‘관리’할 수 있는 입지를 확보하고 있다는 평가마저 가능하게 하고 있다. 예를 들면 나진항에 대한 중국의 개발정책 등은 중국의 경제적 예측정책이 군사적 측면에서 중국의 동해로의 군사적 진출 가능성마저 내포하고 있음(한국국방연구원, 2007: 131)을 보여주고 있다. 이처럼 노무현 정부에 들어 북한의 대중국 경제 의존도는 급속하게 확대되고 있으며 이를 바탕으로 중국은 북한에 대한 영향력을 심화시켜 나가고 있다. 중국의 대 한반도 정책은 역대 정부의 대북정책 추진에 공히 긍정적인 면과 부정적인 면이 상존하고 있으나 긍정적인 요소가 보다 강하다고 볼 수 있다.

(4) 러시아의 정책

노무현 정부시절에 들어서도 러시아는 시베리아 에너지 자원 및 송유관 개발을 통해 한국과 경제협력의 확대를 추진하였다. 동시에 방위산업 및 무기이전 분야에서의 협력(불곰계획)⁸²⁾을 추진하고 있고, 한국정부의 대북 포용정책을 지지하는 입

82) 총 14억7000만 달러인 러시아 경협차관은 당초 1999년까지 모두 돌려받기로 했으나 러시아 측이 자국 사정으로 상환을 미루는 바람에 제대로 회수하지 못했다. 이에 따라 1995년 협상을 벌여 1993년까지 만기가 도래한 4억5,000만 달러를 1998년까지 돌려받기로 했으나 1994년 현물상환에 합의, 이중 3억100만

장을 견지하고 있다. 북한과의 관계에서는 한반도 비핵화 입장을 견지하면서 북한 입장을 상대적으로 중시하여 한반도에 대한 영향력 확대를 시도하고 있고, 한반도 종단철도(TKR: Trans-Korea Railway)노선 합의(2006. 3. 17) 등을 통해 북한과의 경제협력 창구를 유지하면서 군사교류 및 방산협력 등 군사협력관계를 유지하고 있다. 이러한 러시아의 대한반도 정책은 노무현 정부의 대북정책 추진에 별다른 영향요인으로 작용하지는 않은 것으로 분석되고 있다.

2. 정책참여자

노무현 정부의 대북정책참여자 면에서도 김대중 정부 이상으로 대통령의 영향력이 크게 작용하였다. 독단적이며 비타협적인 대통령의 리더십 스타일과 여론을 무시하고 측근 중심의 계몽군주 식 정책추진이 대북정책에 가장 크게 작용한 것으로 분석되었다. 관계부처의 수장들을 대통령 코드에 맞는 인사들로 보직함으로써 대통령의 의지를 관철할 수 있었고, 국회의 구성도 ‘탄핵후폭풍’영향으로 여대야소의 정국이 형성됨으로써 대북정책에 대한 국회의 영향력은 미미한 수준이었다. 반면에 보수우익으로부터는 강한 반발에 직면했고 국민여론도 대북정책에 많은 점수를 주지는 않았다. 이러한 국민적 여론을 고려하여 대북정책에 대한 국민홍보를 강화하였으나 그 효과는 미흡하였다. 또한 지지연합(coalition-building) 형성을 위한 노력도 찾아볼 수가 없고 오히려 비공식참여자인 언론으로부터는 강한 비판을 받는 관계로 악화 되었다. 이처럼 노무현 정부에서의 정책참여자는 대통령이 가장 많은 영향을 미쳤는데 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

달러가 전차, 장갑차, 휴대용 대공화기 등 러시아 무기와, 알루미늄 등 원자재, 그리고 헬기 등 현물로 상환했다(이를 불공계획이라 한다). 이후 만기가 1994년 이후의 나머지 차관에 대해서는 상환방식에 대해 합의를 보지 못하다가 일단 5억 달러 정도를 현물(무기)로 받는 것에 합의했다. 그리고 2003년 9월 한·러 간 상환 협상이 완전 타결됐다. 이에 따라 러시아는 이자가 붙어 늘어난 경험차관 22억4000만 달러 가운데 6억6000만 달러를 탕감하고 나머지 15억8000만 달러를 23년 간 분할 상환해야 한다(네이버 백과사전, 2007. 5.23 검색).

가. 노무현 대통령

(1) 대통령의 리더십

노무현 대통령은 2002년 12월 48.9%의 득표율로 당선됐다. ‘노무현 선택’에서 드러난 국민의 바람은 사회변화와 정치개혁으로 요약됐다. 취임 후 두 달여 뒤인 2003년 4월 노 대통령의 지지율은 75.0%를 기록했다. 이는 같은 시기 김대중 대통령(80.3%)보다는 낮지만 김영삼 대통령(70.0%)보다는 높은 수치다. 그러나 2003년을 관통한 정치 유행어는 민심의 기대와 동떨어진 것으로 채워졌다. ‘코드’ ‘올인’ ‘10분의1’ ‘자주·동맹파’ 등과 같은 조어는 노무현 대통령을 뛰어난 ‘정치적 승부사’로 규정하기에 충분했지만 자질논쟁을 야기했다.

노무현 대통령의 리더십의 이미지는 ‘직접적’, ‘정면돌파’, ‘파격’등을 떠올린다. ‘인사 청탁하다 걸리면 패가망신할 것’, ‘권력에 아부하는 사람은 설 땅이 없게 하겠다.’, ‘파격적이라고 보는 시각 자체가 타성에 젖은 탓’이라는 표현만 보더라도 매우 직설적이고 강한 느낌을 준다. 이렇듯 노무현 대통령은 매사에 적극적이고 자유분방하며 활발한 리더십의 소유자라고 할 수 있다. 치밀하고 조직적으로 행동하기보다 대담하고 파격적으로 행동한다(권환진, 2007: 43-44). 노무현 대통령의 집권 전반기 지지도 하락의 원인은 ‘노무현 코드’와 ‘노무현 정책’이 불일치한 결과였다. 지지기반의 욕구와 노무현 대통령이 추진하는 정책이 일치하지 않은 것이다. 여기에는 노무현 대통령이 추진하는 정책에 발목을 잡는 여당책임도 컸다. 원가연동제, 공정거래법, 종합부동산세 등 사안마다 불거진 당·청간 갈등은 ‘분당’발언으로까지 이어졌다. 과반수 여당의 근본적 무기인 ‘수의 힘’이 무용해지는 상황으로까지 이어졌다. 노무현 대통령의 ‘역발상 국정운영’역시 지지도 변화의 한 요인이다. 조기숙 전 홍보수석이 말한 ‘너무나 상식적인 역발상’은 다른 말로 하면 ‘코드 중심의 회전문 인사’로 압축되는 노 대통령의 고집이다. 이종석 통일부, 유시민 보건복지부 장관의 임명이 대표적 사례이다. 그러나 국민은 ‘너무나 상식적인 역발상’을 인정하지 않았다. 특히 ‘유시민 파동’에 이르러서는 노 대통령의 지지도가 10%대로 추락했다. 노무현 대통령의 인사원칙 중에 하나가 “함께 끝까지 갈사람”을 고르는 것이다.

이해찬 전 총리, 이종석·유시민 장관, 김병준 전 교육부총리, 문재인 전 청와대 민정수석 등이 그들이다. 그러나 그들은 대외적으로 지나치게 ‘계도적 리더십’을 보여주는 특징을 갖고 있다. 또 대내적으로는 과도하게 ‘정치적 리더십’을 보여주는 경향이 있다. 이들이 노무현 정부 지지도의 감점요인으로 작용했다는 지적이다(조선일보, 2006. 9. 8). 이러한 대통령의 리더십은 보수진영으로 하여금 대북정책에 반대하는 요인으로 작용 하였으나 밀어붙이기식의 대북정책 추진은 대북정책 변동에 영향을 주지 않고 오히려 일관성을 유지하는 요인이 되었다.

(2) 대통령의 정책결정 성향

노무현 대통령의 정책결정 스타일은 국민적 논의를 거치지 않고 밀어붙이기식으로 하는 경우가 많다는 것이다. 특히 대북·대외정책을 펼 때 그런 현상이 두드러졌다. 계도적 리더십의 밑바탕에는 노 대통령의 ‘역사에 대한 소명의식’ ‘대의정신’이 깔려 있다. 윤태영 전 청와대 대변인이 쓴 ‘국정일기’에서 자주 나오는 용어를 보면 그를 짐작할 수 있다. 참여정부에 반대하는 세력은 역사에 반역하는 집단으로 치부하는 것이다⁸³). 전시 작전통제권 환수와 관련해 노무현 대통령이 ‘얼굴을 붉히며’ ‘자주’ 라는 의미를 부여하는 것이나, 과거사 왜곡과 독도 영유권 주장으로 한·일 외교 갈등이 일고 있을 때 “일본에 맞설 수 있다” 는 발언은 다 그런 맥락이다(뉴스메이커, 2006.09.15). ‘민족’, ‘반미’, ‘통일’같은 발언이 나올 때마다 노무현 대통령의 지지는 올랐다. 2005년 3월 對日 강경선언을 계기로 그 당시만 해도 30% 대에 머물던 국정수행 지지도를 40% 가까이 끌어올렸다. 그러나 외교적 마찰과 야당의 공세로 그 지지도는 다시 원상으로 되돌아오는 일을 반복했다(뉴스메이커, 2006.09.15).

노무현 대통령의 중국에 대한 태도는 “미국과 얼굴 붉힐 일은 붉힌다.” “할 말은

83) 손호철 교수는 그의 저서 「해방60년의 한국정치」에서 “내가 세계경제를 잘 아니까 내가한 결정에 국민들은 무조건 따라오면 된다는 계몽군주적 정책결정은 박정희 시대와 전혀 달라지지 않았다”며 반대하는 사람은 농민이건, 영화인이건, 교사건‘변화에 반대하는 수구세력’으로 모는 오만은 오히려 군사독재보다 더 심하다“고 꼬집었다(프레시안, 2006.5.22).

한다.”는 대미자세나, “각박한 외교전쟁도 있을 수 있다.”고 한 잦은 대일 비판과는 크게 대비된다. 노무현 대통령은 2003년 중국을 방문, 마오쩌둥을 존경하는 인물로 꼽은 적도 있다. 노무현 대통령의 이 같은 인식은 노무현 정부 출범 이후, 여권 내부에 퍼져있는 脫美親中 분위기와도 무관하지 않다는 지적이 나오고 있다(조선일보, 2006. 9. 8). 이러한 노무현 대통령의 역사관, 대국민관, 미국관, 중국관, 일본관이 대북정책을 포함한 국가 안보정책에서 여론에 귀 기울이고 이를 수렴하려고 하기보다 독선적이고 자기중심적인 결정을 하게하는 배경으로 작용하고 있는 것으로 판단된다. 이러한 성향이 대북정책추진에는 오히려 일관성을 유지할 수 있는 기능으로 작용한 것으로 보인다.

(3) 대통령의 대북정책 의지

노무현 대통령은 “남북관계에서 위기요인을 잘 관리하는 것이 가장 중요하다” “남북관계에서 가장 중요한 것은 평화이며 평화적으로 관계를 진전시키는 방법은 신뢰밖에 없다”면서 “대북지원은 1차적으로 평화의 비용으로, 2차적으로 통일의 비용으로 생각해야 한다”고 밝힌바 있다. “평화를 얘기해도 상대가 믿지 않으면 어려운 일이기 때문에 확실하게 믿도록 신뢰를 확보해 나가야 하고 대북지원이 거기에 해당되는 사안”이라는 것이다(국방부 뉴스, 2006. 6. 22). 이러한 표현이 곧 노무현 대통령의 대북정책의 의지고 방향이라고 할 수 있다.

노무현 대통령의 연설문 및 치사와 대화내용을 살펴보면(부록 3 참조) 노무현 대통령의 대북관, 외교정책은 동일 내용을 일관되게 주장하고 있음을 볼 수가 있으며, 그 내용도 한정되어있다. 또한 김영삼, 김대중 전 대통령들에 비해 대북관련 언급을 자제하고 있음을 볼 수가 있다. 전임 대통령들이 매년 반복되는 신년사, 사관학교 졸업식 치사, 3.1절 기념사, 8.15광복절 경축사, 국군의 날 치사 등에서 통일과 대북관련 분야에 대한 언급을 빠짐없이 언급한 반면에 노무현 대통령은 아예 생략하거나 언급하더라도 간단하게 동일 내용을 언급하고 있는 차이점이 있다. 또한 북한당국에 대해 직접적인 요구나 희망을 나타내는 언급이 거의 없다는 점이다. 북한당국에 대해 언급한 내용은 북한이 핵문제의 평화적 해결시기를 놓치지 말라는 것

과, 핵문제가 평화적으로 해결되면 남한이 충분한 지원을 하겠다는 것, 그리고 6.15 공동성명의 성실한 이행촉구가 전부다.

주요 내용 중 가장 많이 언급하고 있는 단어들은 동북아 중심 국가, 북핵문제, 평화적 해결, 남북대화, 6.15공동선언 이행, 한·미 동맹 등이다. 한반도가 동북아의 중심이 되어야 하며, 이를 위해서는 북핵문제의 평화적 해결이 선행되어야 한다는 것이다. 이를 위해 남북대화, 6자회담 등 대화를 하여야 하며, 6.15 공동선언은 반드시 이행되어야 함을 강조하고 있다. 또한 한·미간의 굳건한 동맹관계가 긴요함도 강조하고 있다. 이러한 노무현 대통령의 연설 요지는 대통령 취임초기에 밝힌 대북정책의 중점이나 전략이 바뀌지 않고 있음을 의미한다. 동북아중심 국가론과 북핵문제의 대화를 통한 평화적 해결에 대한 주장과 일관된 시각은 주변 4강의 한반도 정책에 영향을 미치고 있다. 또한 이러한 일관된 주장은 그대로 대북정책에 반영되고 있으며, 이것이 대북정책에 지대한 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

나. 관계부처

(1) 장관의 임기

장관의 임기 면에서도 김영삼 정부와 김대중 정부에 비해 다소 긴 기간 동안 근무했다. 통일부장관의 경우 정세현 장관이 김대중 정부의 통일부장관에서 그대로 연임되어 대북정책의 일관성을 유지할 수 있었고, 뒤를 이은 정동영 장관도 19개월이라는 평균이상의 기간을 역임하였다. 이종석 장관은 10개월의 단명으로 끝났다. 외교통상부장관은 윤영관 장관이 11개월 근무한 반면, 반기문 장관은 35개월의 비교적 장기간 근무함으로써 상대적으로 앞선 정부들 보다는 정책의 일관성 유지에 보다 유리하였다고 평가할 수 있다. 국정원장들은 김영삼 정부보다는 짧지만 김대중 정부 보다는 약간 긴 기간 동안 근무 하였다. 전반적으로 앞선 정부들보다 상대적으로 긴 기간을 근무하여 일관성 유지 면에서는 유리하다고 판단된다.

<표 4-8 > 노무현 정부 대북정책 관련 장관

구 분	대 순	성 명	근무월수	재 임 기 간	비 고
통일부 장관	30	정 세 현	16	'03.02.27-'04.06.30	연임
	31	정 동 영	19	'04.07.01-'06.02.09	
	32	이 중 석	10	'06.02.06-'06.12.11	
	33	이 재 정		'06.12-	
외교통상부 장관	32	윤 영 관	11	'03.02.27-'04.01.17	
	33	반 기 문	35	'04.01.17-'06.11.10	
	34	송 민 순		'06.12-	
국정원장	26	고 영 구	27	'03.04.25-'05.07.11	
	27	김 승 규	16	'05.07.11-'06.11.23	
	28	김 만 복		'06.11-	

자료: 통일부, 외교통상부, 국정원 홈페이지(2007.7.15 검색)

(2) 전문성 및 정책 성향

노무현 정부에 있어서 통일부장관은 김대중 정부 말기의 통일부장관이었던 정세현 장관이 계속 연임되어 임무를 수행함으로써 이전 정부와의 대북정책일관성에는 유리하게 작용하였다고 평가할 수 있다. 그러나 후임 장관에 언론인 출신 정치인 정동영 장관이 임명됨으로써 대북문제가 정치적으로 영향을 받는 결과를 가져왔다. 정동영 장관의 후임으로 임명된 이종석 장관은 국가안전보장회의 차장을 지낸 자가 임명됨으로써 대통령의 깊은 신뢰를 바탕으로 대통령의 대북정책을 충실하게 수행할 것으로 평가되었다. 그러나 송민순 통일외교안보정책실장에 의해 그의 영향력은 상대적으로 축소되었다. 외교통상부 장관으로는 교수출신 윤영관 장관과 외교관료출신 반기문 장관으로 대북정책추진에는 타 부처와의 갈등은 없었던 것으로 평가되고 있다. 국가안정보장회의 차장에 이종석이 임명되어 한국 외교안보의 기본축을 '한미동맹'중심에서 '남북 민족끼리 공조체제'로 전환시켰고, 이후 통일부장관을 역임하게 된다.

국정원의 수장으로서는 고영구, 김승규, 김만복으로 이어졌다. 헌정사상 최초의 인사청문회를 거친 진보성향의 고영구 국정원장은 '민주사회를 위한 변호사 모임 초

대회장의 변호사 출신으로 국정원의 개혁에 책임자가 아니라는 평을 받으면서 취임하였다. 재임기간 중에도 국가정보원의 위상이 크게 위축되어 정보원으로서의 역할이 미흡하다는 평을 받아오다가 북한의 핵 사태에 대한 책임을 지고 물러나게 되었다. 후임 김승규 국정원장은 법무부 장관을 역임한 보수주의자로 평가받은 자로서 이시기에도 국정원이 대북정책에서 주도적인 역할을 하지 못했고, 결국 '386 간첩 사건'과 관련한 발언 과문으로 물러나고 말았다. 이는 노무현 정부 내에서 이종석 라인을 중심으로 한 386코드와 맥을 같이하지 않은 보수 성향 때문으로 평가되었다.

(3) 조직의 기능과 역할

노무현 정부에서의 통일부의 역할과 위상은 김대중 정부의 통일부와 비교하여 오히려 더 많은 권한을 행사하고 있는 것으로 평가된다. 소위 노무현 정부의 실세라고 할 수 있는 정동영, 이종석 등이 장관으로 재직시 통일부의 위상은 정부 어느 부처보다도 높은 권위와 위상을 지니고 통일부가 대북정책을 주도했다고 볼 수 있다⁸⁴). 정동영 통일부장관이래 통일부는 본래의 고유한 통일업무를 뛰어넘어 무소불위의 정치적인 통일부로 변모되어 上王部 역할을 한다는 평을 받았다(독립신문 2006.11.7). 이러한 통일부의 위상이 대북정책을 주도함으로써 정책을 일관성 있게 추진할 수 있었다고 판단된다.

노무현 정부는 출범 초기에 국정원 개혁을 위해 많이 노력했다. 과거사청산을 위한 위원회를 출범시키고, 특정지역위주의 인사편중을 바로잡기 위한 노력을 많이 했다. 또한 조직슬림화 차원에서 2·3급 정원을 대폭 줄이는 조직개편 조치를 취함으로써 인사적체와 인사경색이 극심해지고, 승진경쟁이 과열되면서 인사를 둘러싼 지역주의 갈등이 증폭되는 부작용이 발생했다. 고영구 국정원장 재임기간 중 국가정보원이 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 평을 받았다. 그리고 역시

84) 예를 들어 법무부가 신원부적격으로 2005년에 24건 237명, 2006년 9월말까지 14건 131명 등 총 368명에 대해서 방북을 불허한다는 의견을 통일부에 제출했었다. 그런데 통일부는 법무부가 제시한 방북 불허 의견대상 368명에 대해서 44명을 뺀 324명을 통일부가 임의로 법무부 의견을 무시하고 통일부 자체의 '방북증'을 발급하였다(독립신문 2006.11.7).

후임 김승규 국정원장 시기에 도 국정원은 대북정책에 주도적인 역할을 하지 못했다고 평가를 받고 있다.

(4) 대북정책 결정 제도적 장치 및 갈등조정

노무현 정부는 출범초기 국가안전보장회의의 기능과 역할을 재조정하고 확대·개편하였다. 국가안전보장회의가 헌법에 의하여 부여된 국가안보관련 대외정책, 군사정책 및 국내정책에 관해 대통령을 자문하는 등의 임무를 수행할 수 있도록 보완 하였다. 국가안전보장회의는 대통령(의장), 국무총리, 통일부장관, 외교통상부장관, 국방부장관, 국정원장, 대통령비서실장, 안보회의 사무처장 및 기타 대통령이 지명하는 인사 등으로 구성되었다. 시기는 대통령이 소집하는 경우와 을지훈련기간 중에 소집된다. 안보회의의 위임에 의해 상임위원회가 대외정책, 대북정책 및 국내정책에 관한 사항을 협의, 그 결과를 대통령에게 보고 후 정책으로 시행한다. 상임위원회는 매주 1회 개최를 원칙으로 정하고 있다. 그 구성은 통일부장관(위원장), 국가안보보좌관(안보회의 사무처장 겸임), 외교통상부장관, 국방부장관, 국정원장, 국무조정실장이 포함되며 상임위 운영의 효율성을 지원하기 위하여 실무조정회의와 정세평가회의를 두고 있다. 국가안전보장회의의 업무분장은 전략기획실은 한·미동맹, 한반도 평화체제 등 국가안보전략의 기획수립을 담당하고, 정책조정실은 통일, 외교 및 국방 분야의 현안조정 및 정상외교관련 업무를 담당하며, 정보관리실은 안보관련 정보의 종합판단 및 공유체계를 관리하고, 위기관리센터는 국가의 각종위기 및 재난재해관리체계의 기획 및 조정업무를 담당한다.

통일관계장관회의는 통일부장관을 의장으로 하고 제정경제부장관, 외교통상부장관, 법무부장관, 국방부장관, 행정자치부장관, 교육부장관, 문화관광부장관, 산업자원부장관, 기획예산처장관, 심의안건에 관계되는 해당 부·처의 장관 또는 처장을 위원으로 한다. 통일관계장관회의는 통일정책의 수립에 관한 주요사항, 남북대화 대책수립에 관한 주요사항, 통일정책의 추진과 관련하여 각 부처의 조정을 요하는 사항, 통일 홍보대책의 수립 및 추진에 관한 사항, 국무회의의 심의를 요하는 통일에 관한 사항 등을 심의·조정하는 기능을 수행한다.

이러한 제도적 장치가 있음에도 불구하고 노무현 정부에서의 부처 간의 협조는 그렇게 순탄하지 못한 것으로 평가된다. 예를 들어 전술한 바와 같이 ‘방북증’을 둘러싼 통일부와 법무부의 갈등과 주요 현안 때마다 외교부와 통일부간의 의견차이가 노정되었다. 예를 들어 북한의 핵무기 실험과 유엔 안전보장 이사회결의 1718호 채택이후 남북경협 축소문제와 ‘대량살상무기 확산방지구상(PSI; Weapons of Mass Destruction Proliferation Security Initiative)’참여문제, 김정일과 탕자수안과의 면담에 대한 반응 등에서 서로 다른 목소리를 냈다(네이버 뉴스, 2006.10.23). 또한 2006년 후반기에 있었던 민노당의 방북과 386간첩단 수사문제, 북한 핵실험 이후의 정책 등에서 국정원과 청와대·통일부의 대립이 있었는데 이는 누적된 갈등의 표출이었으며 결국 김승규 국정원장의 사의로 결말이 났다(국민일보, 2006. 10.31).

다. 국회

국회의 구성 및 태도 면에서 볼 때 노무현 정부에서도 취임초기에는 야대여소 국면으로 다소 제한을 받았으나 2004년 17대 총선에서 ‘탄핵풍’에 힘입어 예상치 않던 과반의석을 여당이 차지함으로써 대북정책에 대한 결정 또는 지지 면에서는 큰 무리가 없었다. 2005년 8월 국회의원들의 북핵 인식 여론조사(신동아 2005년 10월호) 결과를 보면 북핵문제의 해결방안에 대해서는 응답의원의 74.3%가 ‘북한의 핵 포기’와 미국의 체제보장 동시이행’이라고 답했다. ‘북한의 선 핵포기’는 23.8%, ‘미국의 선 체제보장’은 2%로 나타났다. 북핵문제의 해결전망과 관련한 질문에 대해서는 ‘수년 내에 평화적으로 해결될 것’이라는 전망이 38.6%로 가장 많았고, ‘협상 진전과 교착상태가 반복돼 장기화될 것’ 35.6%, ‘빠른 시일 내에 평화적으로 해결될 것’ 24.8%순으로 나타났다. 이처럼 99%가 평화적 해결을 낙관하고 있지만 대부분 다소 시간이 걸릴 것으로 전망하고 있다. 북한에 200만kw의 전력을 공급하겠다는 정부의 ‘중대제안’에 대해서는 ‘국민에게 다소 부담은 되지만 북핵문제의 해결을 위해 감수해야 한다’는 응답이 56%, ‘국회에서 충분한 논의와 토론을 거친 후 결정해야 한다’는 응답이 42%로 의견이 엇갈렸다. 제 2차 남북정상회담은 ‘6자회담의 성공적 진행으로 북한의 핵 포기가 확실해진 이후’에 하는 것이 좋다는 견해가 54%

로 가장 많았고, ‘6자회담 상관없이 하는 것이 좋다는 의견이 36%였다. 위의 세 번째와 네 번째 두 가지 질문에 대한 응답은 열린우리당과 한나라당의 정당 간 견해 차이가 그대로 나타난 결과다.

한반도 평화 방해요인과 관련하여 SBS(2005)가 실시한 국민 여론조사에서 핵무기 개발 등 북한 측 책임론이 33.6%이고 미국이 대북강경책이 27.6%로 나타나는 가운데 국회의원 여론조사에서 남북한 분단 상황 지속에 대한 책임소재와 관련하여 북한의 책임이라는 입장과 미국의 책임이라는 입장이 각각 비슷하게 나타나고 있는 점으로 볼 때 국민들의 여론이 일정부분 정치권에도 반영되고 있음을 알 수가 있다. 정당별로 열린우리당의 66.7%가 미국에 책임이 있다고 보고 있고, 한나라당의 65%가 북한에 책임이 있다고 보고 있다(신기현, 2005: 98-100). 이처럼 정당별 대북정책에 대한 인식의 차이가 있음에도 불구하고 정부의 대북정책 추진에는 커다란 영향을 주지는 않았다.

3. 대북정책

가. 대북정책 기초

(1) 정책목표

노무현 정부의 평화번영정책은 ‘한반도 평화 증진’과 ‘남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구’라는 두 가지 목표를 설정하고 있다. ‘한반도 평화 증진’은 북한 핵문제를 비롯한 안보현안을 해결하는 토대위에서, 남북 간 실질협력을 증진시키면서 군사적 신뢰구축을 통해 불안정한 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환하려는 것이다. ‘남북 공동번영실현 및 동북아 공동번영추구’는 남북 모두의 이익을 창출·확대할 수 있도록 경제협력을 활성화시켜 나감으로써 중장기적으로 남북경제공동체를 건설하고, 이를 통해 동북아 이웃국가들의 번영에도 기여하고자 하는 것을 의미한다(표4-4참조).

이러한 노무현 정부의 대북정책 역시 정책대상 집단인 북한에게 거부감을 주지 않은 목표였기에 대북정책의 일관성유지에는 긍정적으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 또한 노무현 정부의 평화변영정책목표는 이전의 김대중 정부 대북정책 목표인 대북화해협력정책을 계승하고 있다는 측면에서 이전 정부와의 목표의 일관성을 유지하고 있고, 노무현 정부 대북정책의 목표도 일관성을 유지했다고 본다. 물론 김영삼 정부시절이나 김대중 정부시절과 같은 북한의 군사적인 도발이나 대북정책에 악영향을 미칠 정치적인 커다란 악재가 존재하지 않은 탓도 있겠지만, 북핵문제와 미사일 시험발사로 인한 미국·일본과의 관계악화 상황 하에서도 평화변영정책을 실현하기 위한 일련의 정상회담 등 외교적인 노력을 지속하여 왔다고 평가된다. 그러나 과거의 햇볕정책이 ‘대북정책’이었던 반면 평화변영정책은 외교·안보·통일 전반을 포괄하는 기본구상인 탓에 각 영역의 특수성이 때로 상충하게 되고 또 평화변영정책의 목표가 지나치게 포괄적이고 장기적인 과제를 포함하고 있어 대북정책의 일관성에는 다소의 걸림돌로 작용하는 면도 있다고 볼 수 있다.

(2) 정책수단

노무현 정부의 대북정책 수단도 김대중 정부와 마찬가지로 비강제적 수단인 교류협력과 대북지원 사업, 남북대화 등을 일관되게 적용하였다. 남북대화의 확대, 남북 교류협력의 활성화, 인도적 차원의 대북지원 확대 등 대북정책 추진결과들이 정책수단에서의 일관성을 입증하고 있다. 북핵 문제와 관련하여서는 강제적 수단인 외교적인 압력 방법을 미국과의 공조체제 유지 하에 사용할 수도 있으나 이보다는 오히려 북한의 입장을 지원해주는 측면의 외교정책을 전개 하여 주변 관련국들의 대북정책수단을 대화를 통해 해결하도록 유도하였다고 본다.

그러나 이러한 지원과 ‘피주기 식’ 대북정책은 “北에 무시당한 정부, 對北정책 총체적 실패”라는 비난을 받기에 충분한 면이 없지 않았다, 그 예로 정부는 미사일 위기가 불거진 2006년 5월 이후 세 차례나 북한에 미사일 발사 자제를 촉구했다. 당시 이종석 통일부장관은 2006년 6월 21일 한나라당 보고에서 “미사일을 발사할 경우 쌀이나 비료 지원에 영향이 있을 것”이라고 경고하기도 했다. 그러나 북한은

이를 비롯기라도 하듯 미사일을 발사했다. 한국 정부가 갖고 있는 대북 제어력의 한계를 보여준 대목이다⁸⁵⁾. 이처럼 노무현 정부는 북한의 반응이나 태도를 고려하지 않고 비강제적 수단으로 대응하며, 대북지원개념으로 초지일관하겠다는 식의 대북정책을 추진하였다. 이는 김대중 정부의 수단을 계속 계승·확대 했다고 볼 수 있기 때문에 정책의 일관성 면에서는 큰 영향을 주지는 않았다고 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 정책수단 면에서 각 정부는 북한과 대화를 통한 관계모색과 북한을 경제적으로 지원하는 수단을 택했기 때문에 대북정책에 미치는 영향은 대동소이하다고 볼 수 있다.

(3) 정책지침

노무현 정부의 대북정책지침도 김대중 정부와 마찬가지로 정경분리와 상호주의라고 볼 수 있다. 노무현 정부는 2003년 5월 15일에 열린 한·미 정상회담에서 핵문제의 평화적 노력에 북한이 호응하지 않을 경우에 대비한 '추가적 조치(further steps)'의 검토가능성을 열어두고, 핵문제와 남북교류협력을 '조건부로 연계'함으로써 대북 압박의 수위를 한 단계 높였다. 2003년 5월과 6월 한·미·일 3국은 일련의 정상회담과 대북정책조정감독그룹회의(TCOG)등을 통해 '대화와 압력의 병행전략'에 의한 북핵문제의 평화적 해결원칙'을 마련했다. 대화와 압력의 북핵 해법에 따라 국제사회는 한편에서는 3자회담에 이어 6자회담을 진행하는 등 다자대화 틀을 마련했고, 다른 한편에서는 미국주도의 '대량살상무기 확산방지구상(PSI)'을 통한 대북 압박을 지속하였다(고유환, 2005: 7). 그러나 노무현 정부의 대북정책은 '조건부 연계'나 다른 압력수단보다는 대화를 우선으로 하는 '북한 편들기'라는 인식을 심어주고 있다. 2006년 7월 북한의 미사일 발사로 인한 유엔의 제재 결의과정에서도 그랬고, 2006년 10월 북한의 핵실험 이후 국제사회와 국내여론과는 거리가 있는 대북정책기조를 계속 유지하고 있는 것이 모두 북한 편들기라는 인상을 주기에 충분했다. 북한 핵실험 이후 금강산관광보조금 지급중단을 제외하고는 미국이 원하고

85) 남성욱 고려대 교수는 “북한이 미사일 발사를 고집하는 가운데 미국도 대안을 내놓지 못하고 한국은 북·미간 틈바구니에서 시간만 보낸 셈”이라며 “일관된 원칙과 구체적인 콘텐츠 없이 임기응변으로 대응해온 정부 정책이 이런 난맥상을 가져온 것”이라고 말했다(조선일보, 2006. 7. 6).

있는 PSI 미참가 결정과 남북 교류협력의 중단 없는 지속 등이 정경분리 원칙의 정책지침을 유지하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이처럼 대북정책의 추진에 있어서 어떠한 정책지침을 사용하느냐 하는 것은 정책변동 및 일관성 유지에 있어서 주요 영향요인이라고 볼 수 있다.

나. 대북정책 사업

(1) 경의선·동해선 철도 도로연결

김대중 정부의 뒤를 이어 계속된 경의선·동해선 철도 도로연결사업 중 도로는 2004년 11월 남북 모두 공사를 완료하여 2004년 12월부터 정상 활용 하였다. 철도는 남한 측 구간의 경우 경의선은 2002년 12월에 공사를 완료 하였고, 동해선은 2005년 12월에 본선 궤도부설 등 열차운행을 위한 기본 시설공사를 완료하였다. 북측 구간의 철도는 경의선·동해선 모두 궤도부설을 완료하고, 역사공사 등 잔여공정이 진행 되었다.

남북은 남북경제협력추진위원회 제10차 회의 및 남북철도·도로 연결실무협의회 제5차 회의에서 2005년 10월중 열차시험운행 및 도로개통식을 개최하고, 2005년 연내에 철도를 개통기로 합의하였다. 이에 따라 2005년 8월 18일부터 25일에 남북한의 토목·건축·신호·통신·전력 등 분야별 철도전문가들이 참여하여 남북연결구간에 대한 공사실태 공동점검을 실시하기도 하였다. 그러나 북한이 열차·차량운행에 대한 군사적 보장합의가 체결되지 않았다는 이유로 열차시험운행에 대해 다소 소극적인 입장을 보임에 따라, 예정되었던 열차시험운행 및 도로개통식, 철도개통이 모두 연기 되었다(통일백서, 2006: 142). 그러다가 2007년 5월 17일에야 시험운행이 실시되었다. 결국 부분적인 제한요소들은 있었으나 김대중 정부에 시작한 철도·도로연결 사업은 일관성을 유지하며 추진되었다고 평가된다.

이러한 철도, 도로연결에 추가하여 선박, 항공에 의한 남북한 간의 물류체계도 개선되었다. 이러한 물류체계의 개선은 남북 간 경제협력이나 교역은 물론이고 인적자원의 왕래 등 대북정책의 추진에 큰 영향을 미칠 것으로 분석 된다. 이러한 체

계가 본격적으로 가동되면 물류비용의 절감, 수송시간 단축 등이 가능하게 되어 남북 간 경제협력을 보다 확대 발전시켜 나갈 수 있게 될 것이며, 경제협력의 확대는 기타분야에서 상호 교류와 신뢰를 증진시키는 요인으로 작용하여 대북정책 추진에 긍정적으로 작용할 것으로 평가된다.

(2) 개성공단 개발사업

2003년 6월 착공이후 개성공단사업을 위해 남측에서 개성을 왕래한 남한 측 인원은 2003년 841명, 2004년 11,806명, 2005년에는 52,849명, 차량은 2003년 104대, 2004년 4,663대, 2005년에는 20,588대에 이른다. 6천여 명의 남북 근로자가 함께 근무하고, 2005년 10월에 남북경제협력협회사무소가 개설되어 남한의 공무원이 북한 지역에서 북한 공무원과 함께 근무하기 시작했다. 개성공단사업은 '04년부터 공장 건축에 착수, 2006년 10월 현재 시범단지의 입주기업은 총 15개 기업이 가동 중이다.

2005년에는 1,500만 불의 제품을 생산하였으며, 2006년에는 7,400만 달러를 생산하였다. 2006년 11월을 기준하여 개성공단에 근무하는 북한 측 근로자는 10,000명을 돌파하였다. 한편 2004년 12월 개성공단 전력공급을 위한 남북 간 「개성공업지구 전력공급합의서」가 체결됨에 따라 2005년 1월 배전시설(1만5,000kw)공사에 착수하여 2005년 3월 시범단지에 대한 전력공급을 개시하였다(통일백서, 2007: 57).

개성공단 단계별 개발 기대효과는 당초 예상과 달리 2006년 말을 기준해 볼 때 업체 수나 고용인원 면에서 기대에 훨씬 못 미치는 결과를 보여주었다. 그럼에도 불구하고 개성공단 사업은 북한의 군사적 요충지였던 개성지역을 개방하여 공단을 조성하고 단절되었던 도로를 열리게 하여 남한의 인원과 차량들이 비무장지대(DMZ)를 넘나드는 일은 이제 일상의 일이 되었고, 전력과 전화가 연결되는 등 한반도의 군사적 긴장완화와 평화증진에 기여하는 것으로 평가하고 있다. 그러나 이러한 개성공단 사업에 대해 *New York Times*(2006.7.18)는 “한국, 북한에 자본주의 가져가다.” 라는 의미부여와 동시에 개성공단 제품의 한국산 원산지 인정문제가 한미 자유무역협정(FTA)협상에서 걸림돌이 되고 있다고 보도했다. 또한 제이 레프코워츠 미 국무부 대북인권특사가 *Wall Street Journal* 기고문에서 제기한 개성공단

을 ‘김정일 정권을 지탱시켜주는 퍼주기’사례로 비판한 내용과 북한 노동자들이 임금을 실제 수령한다는 보장이 없다고 말하는 사실을 기재하는 등 비판의 목소리도 제기 하였다.

(3) 남북 관광 협력사업

노무현 정부에서도 남북관계를 안정적으로 발전시켜 나가기 위해서는 금강산관광사업이 지속되어야 한다는 인식하에 여러 가지 지원방안을 강구하였다. 김대중 정부 말기인 2002년 12월에 동해선 임시도로 연결공사가 완료되고, 2003년 1월 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」가 타결되었다. 이어서 남북당국 간 회담 등을 통해 육로관광 실시에 합의함으로써 2003년 9월부터 육로관광을 성사시키게 되었다. 2005년 한해 남북관광 사업이 순탄한 것만은 아니었다. 현대아산의 내부 인사문제가 계기가 되어 현대-아·태 간 갈등이 빚어지고, 이로 인해 북한이 9월부터 금강산관광객 수를 1일 600명으로 제한하는 등 어려움이 있었다. 그러나 사업자인 현대아산의 노력과 정부의 중재에 힘입어 금강산관광 7주년을 계기로 금강산관광사업이 다시 정상화되었다(통일백서, 2006: 113-115). 2006년도에도 북한의 미사일 발사와 핵실험 등으로 인해 관광객이 급속히 감소하고 금강산 면세점 등 예정된 투자가 연기되는 등 많은 어려움이 있었으나 이를 극복하였다. 북한도 금강산 호텔 운영개선 등을 통한 적극적인 관광객 유치노력을 전개하였다. 이러한 노력의 결과 2005년 6월 총 관광객 숫자가 100만 명을 넘어섰고, 2006년 말에는 130만 명을 넘어섰다(통일백서, 2007: 49). 이처럼 금강산관광은 정치적인 사건과 운영상의 문제 등으로 어려움을 겪으면서도 꾸준히 추진되었으며 이것이 대북정책 일관성에도 어느 정도 기여하는 면이 있다고 판단된다.

(4) 대북식량 차관 제공

대북식량 지원은 전술한 바와 같이 1995년 15만 톤의 쌀을 무상으로 지원하였고

이후 2000년과 2002년에 차관형식으로 쌀을 지원하였다. 노무현 정부도 전 정부에 이어 북한의 식량난을 덜어준다는 인도적 측면 등을 감안하여 차관방식으로 매년 쌀을 북한에 제공하였다. 이전 정부가 임기 중 1-2회 지원한데 비해 노무현 정부

<표 4-9> 연도별 쌀 (차관)제공 규모 및 조건⁸⁶⁾

구분/연도		1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006
제공규모 (만톤)	국내산	15		40	40	10	40	10
	외국산		50			30	10	
지원형태		무상	차관	차관	차관	차관	차관	무상
금액(억원)		1,854	1,057	1,510	1,510	1,359	1,787	400
차관방식			10년 거치 20년 상환, 이자율 1%					

자료: 통일백서(1995- 2006)에서 정리

는 매년 지원하였다. 이러한 차관형식의 식량제공은 남북신뢰 분위기를 조성함으로써 대북정책 추진과 남북관계 개선에 기여할 것으로 평가된다.

(5) 남북 간 물자교역

남북 물자교역도 지속적으로 증가(1997년 3억 달러, 2003년 7억 달러, 2005년 10.5억 달러, 2006년 13.5억 달러)하여 2005년도에는 중국(17억 달러)에 이어 제2의 교역국으로 부상하였는데, 이는 북한 무역액(40억 달러)의 1/4에 달하는 수준이다. 2006년에는 2005년 대비 27.8% 증가한 13억 4,974만 달러였다.

남북 간 교역 수지는 명목상으로는 남한이 흑자이나 경협사업, 대북지원 등을 제외한 실질교역 수지는 적자이다. 1989년부터 2006년까지 누적 명목수지는 남한이 4억5,085만 달러 흑자이나 누적 실질수지는 23억8,764만 달러 적자이다. 이러한 교역 수지구조는 개성공단개발의 본격화 및 금강산관광사업의 활성화에 따른 물자반출

86) 무상 쌀 25만톤, 차관 쌀 200만톤, 옥수수 20만톤, 민간차원의 소규모 식량지원은 제외된 수치이다. 총 9,477억원 제공되었다. 2000년도 지원에는 옥수수 20만톤이 포함되었다. 2006년 지원은 수해복구지원 명목이다

의 증가, 대북지원 물품의 증가 때문이다. 이러한 실질교역의 불균형은 주로 북한의 구매력 부족 때문으로 북한의 외환사정을 고려할 때 당분간 지속될 것으로 전망된다(통일백서, 2007: 40).

위탁가공교역은 남한에서 원·부자재의 전부 또는 일부를 북한으로 반출하여 가공한 후 국내에 가공제품을 재반입하고 북한 거래 상대방에게 일정액의 가공임을 지급하는 교역 형태이다. 이 중 섬유류 위탁가공이 80%이상을 차지하고 있으며, TV·전화기 등 전기·전자제품과 가스라이터 등 일부생활용품도 위탁가공으로 생산되어 반입되고 있다(통일백서, 2006: 109). 연도별 위탁가공 현황은 꾸준히 증가 추세에 있다(부록 5-2, 5-3참조).

위탁가공교역 참여업체는 2000년 157개에서 2002년 108개로 급격한 감소경향을 보였다. 이는 2000년 6.15공동선언 등으로 인한 남북교역에 대한 관심증대로 많은 업체들이 위탁교역에 참여하였지만 그 후 반출입 교역액 5만 달러 이하의 영세업체들은 사업성 확보에 실패하였기 때문이다. 그러나 2004년을 기점으로 참여업체가 다시 확대되어 2005년 위탁가공교역 참여업체 수는 136개에 이르렀으며(통일백서, 2006: 109) 점차 안정되는 추세를 보여주고 있다. 이처럼 물자교역 측면에서 볼 때에도 노무현 정부의 대북정책은 일관성을 유지하고 있음을 알 수가 있다.

(6) 남북한 인적교류

노무현 정부 들어 남북왕래인원이 급증하여, 2005년에는 한해 왕래인원이 88,341명에 달해 지난 60년간 왕래인원 85,400명을 상회하였고 2006년에는 10만 명을 상회하였다. 금강산 관광객은 연인원이 100만 명을 돌파(2005.6)하는 등 연간 30만 명이 관광하여 2003년 육로관광을 계기로 정상화된 금강산관광사업이 2005년부터 수익성으로 전환되었다. 이러한 인적교류의 증가는 노무현 정부 대북정책의 일관성 있는 추진의 결과물 이라고 판단되며 이것이 대북정책에 긍정적인 영향요인이 되고 있다고 판단된다.

(7) 대북 경수로지원

김영삼 정부부터 추진되어온 대북경수로지원 사업이 순조롭게 진행되어 오다가 김대중 정부 말기인 2002년 10월 북핵문제가 재발되자 2002년 11월 대북 중유공급을 중단하게 되었고, 2003년 2월 공사속도 조절(slow down)에 들어갔다. 이어 2003년 11월부터 2005년 11월까지 2년간 경수로지원 사업이 ‘일시중단’(suspension) 상황을 맞게 되었다(통일백서, 2007: 159). 그러다가 2005년 11월 KEDO 집행이사회에서 경수로사업의 사실상 종료방침이 정해짐에 따라 2006년 1월 8일부로 57명 전원을 선박 편으로 철수완료 하였다. 한편 2005년 말까지 투입된 경수로지원 비용은 총 15억 6,200만 달러로 이중 한국이 11억 3,700만 달러, 일본 4억700만 달러, EU 1,800만 달러를 각각 부담하였다(표 4-10 참조). 구체적인 청산비용을 정밀하게 파악하기 어려우나 대체적으로 2억불 내외일 것으로 한전은 추정하였다(통일부, 2006: 2-3).

<표 4-10> 건설공사비 국가별 부담현황('00.2-'05.11)

국 가	한 국	일 본	E U	합 계
금 액(만 달러)	113,700	40,700	1,800	156.200

자료: 통일부(2006: 2-3)

이와 같이 제네바 합의가 실패로 돌아가게 된 근본적인 원인은 여러 가지 면에서 찾아볼 수 있다. 먼저 북한의 과욕에서 찾을 수 있다. 북한은 핵 개발 동결 카드로 재미를 보자 미사일 카드를 내밀고, 고농축 우라늄 핵개발을 추진하는 등 과욕을 무려 모든 것을 원점으로 되돌리고 말았다. 또한 미국의 정권교체에 따른 대북정책의 변화에서도 원인을 찾을 수 있다. 클린턴 행정부가 북한의 조기붕괴 가능성을 염두에 두고 제네바 합의를 이끌었다는 주장도 있지만, 당시에는 미국의 개입 및 확대전략과 북한의 생존전략 사이에 이익의 조화점이 있었다. 그러나 부시 행정부가 출범 하면서 미국의 세계전략과 북한의 생존전략이 충돌해 양국 사이에 이익의 조화 점을 찾지 못하고 갈등을 지속하고 있다. 특히 ‘불량국가론’ 과 ‘악의 축’의 논리에 따른 대북 압박정책은 북한의 일방적인 굴욕을 요구하는 것으로 공존에 기

초한 협상이 이루어지기 어려운 상황을 조성했다(동아일보, 2006. 6. 5).

2006년 말 현재 대북경수로지원 사업은 한국정부가 추진하고 있는 많은 대북사업 중에서 종결된 정책의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 그러나 사업자체가 한국정부 단독으로 추진하는 것이 아니고 북한 핵과 관련되어 미국을 위시한 관련국들의 이해가 맞물려 있는 성격의 사업이기 때문에 북한핵문제의 진전에 따라 정책의 승계로 이어질 수도 있는 사업이다.

제 5 절 평가 및 요약

지금까지 역대 정부의 대북정책영향요인을 고찰해 보았는데 이를 종합 분석해보면 아래와 같다.

1. 김영삼 정부

김영삼 정부 대북정책 영향요인을 먼저 국내환경(정치·경제·사회)면에서 살펴볼 때 경제요인이 가장 강하게 작용하였다고 볼 수 있다. 이는 김영삼 정부시기 북한은 최대의 경제위기에 봉착해 있었고, 한국은 안정적인 경제성장추세 속에서 북한을 경제적으로 도와줄 수 있다는 자신감이 있었기 때문이었다. 그러나 이러한 경제중시의 대북정책은 정경연계 정책을 추진케 함으로써 오히려 대북정책추진의 발목을 잡는 결과를 초래했다. 정치요인 면에서는 과거 권위주의적인 정권으로부터 3당 합당을 통한 민주적 절차에 의해 출발한 문민정부라는 정권창출 성격 측면이 영향을 미쳤다. 사회요인은 보수적 사고에서 진보적 사고로 전환하는 과도기로서 보·혁 간 갈등이 야기된 시기로 부정적인 영향을 미쳤다. 이러한 정치·사회적 환경이 김영삼 정부로 하여금 대북정책을 추진함에 있어 국민의 여론을 과도하게 의식하게 하는 요인이 되었고, 이것이 대북정책 추진에 부정적인 요인으로 작용하였다.

국제환경 요인에서는 미국의 대북정책이 가장 큰 영향요인으로 작용하였다. 이는 미국이 한국과 혈맹관계에 있고 한반도 정전회담의 당사자이기 때문이기도 하다. 특히 북한의 대량살상무기 개발은 미국의 '개입과 확장'의 세계경영전략에 반하는 내용으로서 미국의 적극적인 개입을 야기하였다. 김영삼 정부에서의 한·미관계는 갈등과 공조가 병행되는 기간이었다. 따라서 미국의 정책과 공조를 이룰 때는 대북정책 추진에 긍정적인 영향을 받았고, 갈등관계일 때는 부정적인 영향을 받았다. 주변국의 영향 면에서 볼 때 일본은 미국의 대북정책에 적극 동조하며 보조를 맞췄다. 중국과 러시아는 원칙적으로 미국의 대북정책(대량살상무기 개발저지)에 동

조하면서 자국의 영향력을 확대하려는 정책을 고수했다. 따라서 이들 국가들이 김영삼 정부 대북정책에 미치는 영향은 대체로 긍정적이었으나 그리 크지는 않았다.

정책참여자 면에서 볼 때 대북정책에 대한 주도권(initiative)을 대통령이 가지고 있었으나 그 영향력이 크지 않았다. 김대중·노무현 정부에 비해서는 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면에서 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 대통령이 주도권을 행사하기는 하였으나 여론을 의식한 독선적, 즉흥적인 의사결정성향과 상황에 따라 강경과 온건을 오가는 정책을 추진한 결과였다. 대통령의 리더십 스타일, 정책결정성향, 대북정책의지 등이 모두 부정적 요인이었고, 대북정책 관련 부처의 정책성향이나 부처 간의 협조체제 등도 부정적인 요인이었다.

대북정책 내용 면에서 볼 때에도 한반도 평화정착이라는 정책기조와 대북지원이라는 정책수단 면에서는 긍정적이었으나 북한이 수용할 수 없는 자주·평화·통일의 정책목표나 정치적 상황에 따라 바뀔 수밖에 없는 정경연계의 정책지침은 대북정책의 일관성 유지에 부정적인 요인으로 작용하였다. 주요 대북사업 중 경수로지원 사업은 긍정적인 요인으로 작용하였으나 기타 대부분은 영향력이 미미 했다. 요약하면 대내적인 환경은 경제요인을 제외하고 부정적인 영향요인이었으며, 대외적인 환경면에서는 미국의 대북정책에 영향을 많이 받았고 일본, 중국, 러시아의 한반도 정책도 긍정적인 요인이 있었다. 그러나 대북정책 내용과 정책결정자들의 정책성향이 가장 큰 부정적인 요인이었다.

<표 4-11> 김영삼 정부 영향요인 분석

영향 요인			일관성 추이	
국 내 환 경	정 치	정권창출 성격	· 3당 합당을 통한 정권 창출(보수와 개혁의 혼합) · 정권의 정통성과 도덕성 확보	△ ○
		정치성향	· 강력한 위로부터의 민주화 추진: 군 개혁, 금융실명 제, 안가칠거 등 · 대북정책에 보·혁 갈등 노정, 과도한 여론 의식	△ ×
	경 제	경제 환경	· 안정적인 성장/정권후반부 경제위기 도래 · 북한의 경제난, 대북지원(경제)에 대한 자신감	★

사 회	사회 환경	· 탈 이데올로기적 사조 대두(보수적 사고에서 진보적 사고로 변화 과정) - 혼돈	×	
	대북인식	· 북한 조기붕괴론 대두, 북한을 관리대상으로 인식	×	
	대북정책 지지	· 보수·개혁의 혼합: 보·혁 간 갈등 내재 · 북핵 위기에 대한 한·미·일 공조 및 강경 대응 요구	×	
	국민여론	· 보수층의 영향력 강력	×	
국 제 환 경	미 국	세계전략	· ‘개입과 확장의 국가안보전략’ 채택 · ‘동아시아-태평양 안보전략’ 추진	×
		한반도	· 한반도 긴장완화 정책 / 비핵화 추진 · 한·미동맹과 미·일 동맹을 통한 동북아 안정 도모	○ △
		남한	· 한·미간 갈등, 정책공조 미흡, 남북대화 지원	×
		북한	· 핵개발 포기정책 - 미·북간 제네바 핵 협의(‘94.10)/ 대북 포용정책 추진 · 관계개선 추진, 경수로 지원, 경유/식량지원, 기타 인도적 지원 등	○
	일 본	한반도	· 미국의 대한반도 정책에 보조(‘95년 신방위대강, ‘96년 미·일 안전보장 공동선언/ 신 안보선언)	△
		남한	· 두개의 한국정책 추진	△
		북한	· 북·일 교섭추진, 미국과 한국을 통한 영향력 추구 · 핵개발 저지를 위해 경수로 비용 일부 부담	○ ○
	중 국	한반도	· 三非, 三不願 원칙에 근거한 한반도 안정유지	○
		남한	· 한·중 수교 이후 경제적 이익 추구	○
		북한	· 기존의 정치, 경제, 외교관계 유지 · 북한 NPT탈퇴 이후 관계소원, ‘95년 이후 관계 회복 (동맹 관계, 전략물자 의존, 후견인 역할)	△
	러시아	한반도	· 한·러 수교(‘90.9)이후 한국 중시 정책, ‘95년부터 남북한 등거리 외교로 전환	△

		남한	· 경제적 실리추구, 영향력 확대 시도	
		북한	· 한·소 수교('90.6)이후 북한과의 관계 소원, '94이후 관계회복 모색 시작 · 북한 핵관련 국제제재 반대 등 영향력 확대기도	
정책 참여 자	대통령	리더십	· 강력한 리더십, 업무 위임형, 관료-학자 임명	×
		정책결정 성향	· 여론을 의식한 즉흥적, 독선적 정책결정성향	×
		대북정책 의지	· 강경과 포용정책의 혼용 - 초기: 화해·협력을 통한 평화공존의 유화책 - 핵 위기 이후 강경책으로 선회 ※북한의 태도에 따라 강경과 온건정책 전환 · 통일에 대한 가시적 효과를 기대하는 과욕	×
	관계 부처	장관 임기	· 임기 10개월 미만 통일부장관 5명 (한완상, 이영덕, 이홍구, 김덕, 나용배) · 외무(한승주), 안보수석(정종욱), 안기부(김덕): 22개월	×
		전문성 및 정책성향	· 실무형이 아닌 대학교수(부처별 성향 상이)	△
			· 한완상(자유주의), 이영덕/ 이홍구(보수주의) · 외무부장관과 외교안보수석의 잦은 의견충돌 · 강경파와 온건파 혼재	×
		조직의 기능과 역할	· 통일원에서 통일업무 전담하도록 일원화 조치 · 통일원의 총괄조정기능 미약 · 안기부의 권한과 업무범위를 대폭 축소	△ ×
		부처 간 협조	· 민주화로 인한 안기부의 입지 약화, 통일원과 대북 정책 주도권 문제로 갈등·혼선 · '통일관계 장관회의', '실무조정회의', '통일안보정책 조정회의' 등 정부 내 심의·조정 기능 재정비 ※ 관련부처 간 횡적 협조체제 미흡, 대립과 갈등심화	×
	국회	· 여대 야소 국회구성	○	

대 북 정 책	정책기조	· 민족 공동체 통일방안, 한반도 평화정착	○
	정책목표	· 자주 · 평화 · 민주를 통한 남북관계개선	×
	정책수단	· 남북대화, 대북지원(식량)	○
	정책지침	· 정경연계, 상호주의	×
	주요 대북사업	· 남북한 인적 교류	△
		· 남북 간 교역	△
		· 남북 협력사업	△
· 대북 식량차관제공		△	
· 대북 경수로지원		○	

범례: ★적극적 요인, ○긍정적 요인, △ 영향미미, ×부정적 요인

2. 김대중 정부

김대중 정부의 국내환경요인에서는 김영삼 정부에 비해 정치요인이 경제·사회 요인보다 많은 영향을 미쳤다. 최초의 여·야간 정권교체라는 정권창출의 성격과 적극적인 대북 관계개선을 추구하는 정치성향의 결과였다. IMF로 인한 국가적 위기는 북한의 저항 감소요인과 남한 국민들의 대북정책에 대한 관심저조로 나타나 오히려 긍정적인 요소로 작용 하였다. 또한 경제적 불안은 사회불안을 증폭시켰고 대북정책에 대한 국민의 관심이 저조하였다. 이러한 요인들이 오히려 김대중 정부의 대북정책추진을 묵인해주는 결과가 되었던 것이다.

국제환경 요인에서는 미국의 대북정책이 가장 큰 영향요인으로 작용하였다. 미국은 4자회담을 추진하면서 김대중 정부의 대북 포용정책을 지지하였고 북한에 대해 대량살상무기 개발과 수출을 포기할 경우 대규모 경제지원을 한다는 포괄적 접근안을 채택하는 등 적극적인 대북정책을 추진하였다. 일본은 이러한 미국의 대북정책에 동조하면서 대북정책을 추진하였으나 별다른 진전을 이루지는 못하였다. 중국과 러시아도 미국의 대북정책에 동조 하면서도 ‘두개의 한국’정책 하에 북한에 대

한 자국의 영향력 확대를 추구하였다. 따라서 김대중 정부 전반기에는 한반도 주변 4강의 지지 또는 묵인 하에 대북정책을 추진할 수 있는 여건이 되었다. 그러나 김대중 정부 후반기에 들어 미국 부시정부의 대북 강경정책이 김대중 정부의 대북정책 추진에 부정적인 요인으로 작용하였다.

정책참여자 면에서는 김영삼 정부에 비해 대통령이 보다 많은 주도권을 행사하였다. 대통령 자신이 대북정책에 대한 전문지식을 보유하고 있었고 관계부처 장관들도 대통령과 같은 성향을 소유한 전문가를 임명함으로써 대통령이 주도적으로 대북정책을 추진할 수 있었다. 또한 관계부처의 원활한 협조를 위해 통일부 기능을 강화하고 다원적 의사결정 체제를 구축하는 등의 노력도 기울였다.

정책내용 면에서는 화해협력을 표방한 정책의 기초와 대북포용의 정책목표, 남북 대화, 경제지원 등의 정책수단, 정경분리와 상호주의의 정책지침 등은 대북정책에 적극적인 요인으로 작용하였다. 대북사업들도 김대중 대북정책 자체에 긍정적 요인으로 작용하였다. 요약하면 김대중 정부시기의 대내외적인 요인들이 대북정책에 긍정적인 요인들이었으며 여기에 김대중 대통령의 정책성향과 여기에 맞는 정책 내용이 대북정책의 일관성을 유지한 요인들이었다.

<표 4-12> 김대중 정부 영향요인 분석

영향 요인				일관성 추이
국내 환경	정치	정권 창출 성격	· 여·야간 정권 교체	★
		정치성향	· 개혁성향, 적극적 대북 관계개선노력 추구· 포용정책	★
	경제	경제 환경	· 경제위기(IMF) 및 극복과정, 외국투자유치 노력 · 대북정책에 대한 북한의 저항감소, 국민관심 저조	△
		사회 환경	· 경제 불안으로 사회불안 증가, 국민의 대북정책 관심 저조	△
사회	대북인식	· 북한체제 당분간 존속 전망, 지원해야 할 대상으로 인식 · 북한의 경제난과 식량난의 현실에 대한 동정과 대북	○	

			협력 필요성에 대한 공감대 형성	
		대북정책 지지	· 남한사회에서 보수 성향의 퇴조 및 정부정책 수용자 세로 전환	△
		국민여론	· IMF로 인한 구조조정 추진으로 야당의 비판 불가 상황	○
국제환경	미 국	세계전략	· 세계 군사패권 유지와 경제패권 탈환 지속 추구	△
		한반도	· 4자회담 개최('97-'99, 남북한, 미, 중)	○
		남한	· 클린턴행정부: 대북포용정책에 동조 · 부시행정부: 대북강경정책이 '햇볕정책'과 불일치	○ ×
		북한	· 북한의 군사적 모험 억제(단기), 북한체제변화유도(장기) · 페리보고서와 포괄적 접근안('99) - 대량살상무기의 개발과 수출 포기할 경우 대규모 경제지원 약속	○
	일 본	한반도	· '두개의 한국'정책 추진, 한반도 안정 희망	○
		남한	· 한·일 우호협력관계 유지	○
		북한	· 북핵/미사일에 대한 경계와 불신, 북·일 관계 악화 후 관계 개선 추진	×
	중 국	한반도	· 한반도 안정적 관리, 미국역할 견제 · 남북 간 등거리 외교정책 추진	○
		남한	· 경제적 실리 추구	
		북한	· 북한의 경제난 해결, 관계개선 진전	
	러 시 아	한반도	· 남북 등거리 외교정책 추진, 남북대화 강조	△
		남한	· 외교관계 강화노력	
북한		· 북·러 관계회복모색(조·러 우호선린조약 체결:'00.2) · 위성발사지원 조건, 미사일 개발포기약속		
정책 참여자	대통령	리더십	· 업무 위임형, 대북관계 전문가 임명	★
		정책 결정성향	· 여론주도, 하의상달식 민주적 정책 결정	★
		대북 정책의지	· 관련국과 정상회담을 통해 대북정책 지지 획득 노력 · 대북정책에 대한 관심과 전문지식 보유 · 남북 정상회담 성사	★ ★ ★

관계 부처	장관 임기	· 김영삼 정부에 비해 짧은 임기(통일부 제외)	×
	전문성 및 정책성향	· 통일부장관 대북정책 전문가 임명(강인덕, 임동원)	★
		· 대통령의 의지를 실천할 수 있는 성향자	
	조직의 기능과 역할	· 통일원을 통일부로 조정: 실질적인 총괄·조정권한 강화 · 국정원의 역할 약화	△
	부처 간 협조	· 각 부처의 성향- 문민정부와 유사 · 다원적 의사결정체제 구축: 대통령과 안기부 위주 에서 관련부처 동참, 정보공유, 결정권한 분산 → 갈등 발생, 정책 혼선 발생	△
국회	· 자민당과 공조 여대 야소형성	△	

대 북 정 책	정책기초	· 화해협력 정책	★
	정책목표	· 대북 포용정책-대북정책 3원칙(무력도발 불용, 흡수 통일 배제, 화해협력 적극 추진)	★
	정책수단	· 남북정상회담, 남북대화, 인도적 차원의 교류	★
	정책지침	· 정경분리와 상호주의('98.4 경험 활성화 조치)	★
	주요대북사업	· 경의선·동해선 철도·도로 연결	★
		· 개성공단개발사업	○
		· 금강산관광사업	★
		· 대북 식량차관제공	○
		· 남북 간 물자교역	△
· 남북 인적교류		○	
· 대북 경수로지원	○		

범례: ★적극적 요인, ○긍정적 요인, △영향미미, ×부정적 요인

3. 노무현 정부

노무현 정부의 국내환경요인에서도 정치요인이 경제·사회요인보다 많은 영향을 미치고 있다. 이는 노무현 정부가 좌파적 개혁성향으로 적극적인 대북정책을 추진할 수 있는 여건을 갖추었기 때문이다. 경제적으로는 완만한 경제성장 기조를 이루고 있었으나 실업문제 등 민생경제가 침체되어 대북정책에 미치는 영향력은 미미하였다. 사회적인 면에서는 보·혁 간, 좌·우 간 갈등이 심화된 시기였고, 과거사 청산과 국가보안법 폐지 추진 등으로 정체성의 혼란이 극심한 시기였다. 이러한 사회적 분위기가 노무현 정부의 대북정책 추진에는 부정적인 요인으로 작용하였다. 특히 ‘퍼주기 식’ 대북지원에 대한 보수 우익의 반발과 일방적으로 무시당하고 있다고 생각하는 국민의 여론 등은 부정적 요인으로 판단된다.

국제환경요인면에서도 김영삼, 김대중 정부에서와 마찬가지로 미국의 대북정책이 가장 많은 영향을 미쳤다. 특히 미국의 테러와의 전쟁과 대량살상무기 확산방지구상 등의 세계전략과 관련한 대북 강경노선이 노무현 정부의 대북정책에 강한 부정적 요인이 되었다. 한편 일본은 일본중시정책을 추진해온 미국의 동북아 전략과 대북정책에 보조를 맞추면서 한국과는 독도 영유권문제로 갈등이 증폭되어 노무현 정부 대북정책에 미치는 영향은 다소 부정적이었다. 한편 중국과 러시아는 북핵관련 6자회담의 일원으로서 이러한 미국의 대북정책에 동조하면서도 미국의 강경정책을 견제하는 등 일정한 거리를 두고 대한반도정책을 추진하였다. 즉 중국과 러시아는 한반도 안정화정책을 추구하면서 남한에 대해서는 경제적 이익추구에, 북한에 대해서는 영향력확대전략을 추구함으로써 노무현 정부의 대북정책에 미치는 영향은 다소 긍정적이었다.

정책참여자 면에서는 김대중 정부 이상으로 노무현 대통령의 영향력이 크게 작용하였다. 독단적인 대통령의 리더십스타일과 여론을 무시한 측근중심의 정책결정성향, 대북정책의지 등이 적극적 요인으로 작용하였다. 또한 코드중심의 회전문인사로 일컬어지는 각료들의 순환보직도 대북정책의 일관성 유지에 적극적인 요인으로 평가된다. 국회의 구성도 ‘탄핵후폭풍’으로 여대야소의 정국이 형성됨으로써 대북정책에 대한 국회의 영향력은 미미한 수준이었다.

대북정책의 내용 면에서도 김대중 정부와 마찬가지로 정책기조, 정책목표, 정책수단, 정책지침, 대북사업 등 모든 분야가 적극적 요인으로 판단된다. 이상을 요약해보면 노무현 정부에서도 김대중 정부에서와 같이 대내외적인 요인들이 대북정책에 긍정적인 요인들이었으며 여기에 노무현 대통령의 정책성행과 여기에 맞는 정책 내용이 대북정책의 일관성을 유지한 요인들이었다.

<표 4-13> 노무현 정부 영향요인 분석

영향 요인			일관성 추이
국내 환경	정치	정권창출 성격	· 국민의 정부 계승, ★
		정치성향	· 좌파 신자유주의, 개혁성향, 적극적 대북정책 추구 ★
	경제	경제 환경	· 경제 회복 단계, 민생경제 침체 △
	사회	사회 환경	· 보·혁, 좌·우 갈등 심화(이념 갈등) · 과거사 청산, 국보법 폐지추진 등으로 정체성 혼란 ×
		대북인식	· 북한의 개방, 개혁을 위해 우리가 도와주어야 할 대상(대북지원은 통일비용) ○
		대북정책 지지	· 퍼주기 식 대북지원에 대한 보수 우익의 반발 × · 일반적 국민 여론은 무시되고 있다는 의식 ×
		국민여론	· 초반- 보·혁 갈등, 후반 동조 △
국제 환경	미국	세계전략	· 테러와의 전쟁, 점의 전략/개입형 네트워크전략 × · 미국주도의 세계질서 개편 중, 이라크 전쟁 ×
		한반도	· 한·미 동맹을 통한 한반도에서의 영향력 유지 ×
		남한	· 일본중시 전략, 한·미 동맹관계의 약화 ×
		북한	· 테러국가, 폭정의 전초기지로 규정 × · 대량살상무기의 폐기추진(6자 회담) ×
	일본	한반도	· ‘두개의 한국’정책 추진 △
		남한	· 선린우호관계 노력, 독도 영유권 문제 마찰 △

정책 참여 자		북한	· 대량살상무기에 대한 경계, 강경 대응	×
	중 국	한반도	· 한반도 안정화 추구	○
		남한	· 경제적 실리 추구	
		북한	· 영향력 행사 증대 노력(경제적, 외교적 대북지원)	
	러시아	한반도	· 남북 등거리 외교정책	△
		남한	· 경제적 실리 추구	
		북한	· 영향력 증대 노력, 과거의 동맹관계 회복 추진	
	대통령	리더십 스타일	· 독단적, 비타협적, 국민이 나를 따라야한다는 생각 · 대통령탄핵('04.12)	△
		정책 결정성향	· 여론 무시, 측근(코드)에 의한 의사결정 - 계몽군주 식 정책 결정	★
		대북정책 의지	· 남북 당사자 원칙과 대화에 의한 문제 해결 · 대북지원을 통한 관계개선/평화유지	★
장관 임기		· 자주파 이종석의 장기 보직(NSC차장, 통일부장관) · 통일부: 정세현(13월+16월), 정동영(18월), 이종석	★	
		전문성	· 실무경험 부족한 교수, 정치인 위주 · 좌 편향적 코드인사(자리 바꾸기 식 보직)	×
관계 부처	조직의 기능과 역할	· 통일부의 위상강화 · 국정원의 위상 약화	○	
	부처 간 협조	· 코드 인사로 부처 간 협조 비교적 원활 · 통일부 독주 경향	○	
국회	· 여대야소, 지방선거 참패('06'5.31)	×		

대북 정책	정책기조	· 평화번영정책	★
	정책목표	· 한반도 평화 증진 · 남북 공동번영실현 및 동북아 공동번영 추구	★
	정책수단	· 남북대화를 통한 문제 해결	★
	정책지침	· 상호 신뢰 우선과 호혜주의, 남북 당사자 원칙	★

주요대북사업	· 경의선·동해선 철도 도로연결	★
	· 개성공단 개발사업	★
	· 남북관광협력 사업	★
	· 대북 식량차관제공	○
	· 남북 간 물자교역	○
	· 남북한인적교류	○
	· 대북경수로지원	×

범례: ★적극적 요인, ○긍정적 요인, △ 영향미미, ×부정적 요인

4. 정책변동 영향요인 비교

이상을 종합해 볼 때 국내환경 면에서 김영삼 정부에서는 경제요인이 주요 영향 요인이었고 김대중, 노무현 정부에서는 정치요인이 주요 영향요인이었다. 정치요인은 정권출범시의 성격과 정치성향이 주요 변수로 작용하였다. 즉 전통 보수 세력인 김영삼 정부보다 진보세력인 김대중·노무현 정부가 대북정책 추진에는 유리한 입장이었다. 경제요인은 김영삼 정부를 제외하고 별다른 영향을 주지는 않았다. IMF 체제하에서도 대북정책은 무리 없이 추진되었던 사례가 이를 증명한다. 사회요인은 불안정한 사회 환경이 대북정책에 부정적 요인으로 작용함을 알 수가 있다. 따라서 국민여론을 끌어들이려는 적극적인 노력이 필요하다고 판단된다.

국제환경면에서는 세 정부 모두 미국의 대북정책에 가장 크게 영향을 받았다, 특히 북핵문제를 포함한 대량살상무기와 관련한 북·미관계와 이와 관련한 한·미양국의 의견 불일치 등이 대북정책 추진에 걸림돌로 작용하였다. 일본과의 관계는 일관성에 부분적인 영향을 미치는 요인 이었다. 즉 북·일관계가 원만할 때는 한국의 대북정책에 긍정적인 요인으로 작용하였고 북·일관계가 냉각될 때는 한국의 대북정책에 부정적인 요인으로 작용하였다. 두 개의 한국정책과 북한에 대한 영향력 확대를 추진하고 있는 중국과 러시아는 한국의 대북정책에 긍정적 영향을 미친 것으

로 분석된다. 특히 중국의 대 한반도 정책은 러시아보다는 긍정적으로 작용한 것으로 판단된다.

정책참여자 면에서는 세 정부 모두 대통령이 가장 큰 영향요인이었다. 대통령의 리더십과 대통령의 정책결정 성향, 대통령의 대북정책 의지 등이 대북정책에 절대적인 요소로 작용하고 있음을 알 수가 있다. 특히 보·혁 간의 갈등이 심한 노무현 정부에서 이를 살펴볼 수 있다. 북한 핵개발 등의 악재에도 불구하고 밀어붙이기식으로 추진한 노무현 정부의 대북정책은 우익보수 측의 강한 불만과 반대에 직면했다. 그럼에도 불구하고 정책의 일관성을 유지하며 지속적으로 추진하였다. 이것이 대통령의 의지가 절대적인 요인임을 보여주고 있는 것이다. 기타 관계부처의 성향도 주 영향요인으로 분석되었다. 즉 대통령 코드에 맞는 인사와 대북정책에 관한 전문가를 기용하는 인사체계가 대북정책의 일관성 주요 영향요인이 되고 있다. 역대정부 모두가 대부분의 기간 동안 여대야소의 국회구성 이었으며 이러한 국회구성은 대북정책 일관성에 긍정적으로 작용한 요인이었다. 이는 대북정책이 국내의 다른 정책과는 달리 국회의원들의 출신지역과는 무관한 국민전체의 소망성이 담겨 있는 정책의 특성에서도 기인한다고 볼 수 있다.

또한 중요한 영향요인으로 대북정책 자체를 들 수 있다. 이는 정책 대상자인 북한의 대북정책에 대한 순응성 확보여부가 중요하기 때문이다. 김영삼 정부의 대북정책 일관성 상실은 북한의 입장에서 수용할 수 없는 정책의 목표와 수단과 지침이 큰 몫을 차지했다고 할 수 있기 때문이다. 대북사업들도 김대중 노무현 정부에서 대북정책에 긍정적인 역할을 한 것으로 판단된다. 특히 정경분리원칙의 대북정책 추진은 긍정적인 요인으로 작용한 것으로 판단된다.

이상을 요약하면 김영삼 정부에서는 경제요인이 적극적 요인이었고, 정권창출 성격, 경제 환경, 중국의 전략, 국회, 대북경수로지원 등이 대북정책 추진에 긍정적인 요인이었으나 정치성향, 보·혁 간의 갈등, 대통령의 성향, 관련부처 장관들의 성향, 대북정책의 목표와 수단 등이 부정적인 요인들로 작용함으로써, 정책의 일관성을 유지하지 못하였다. 반면에 김대중 정부는 정권창출성격, 정치성향, 대통령의 성향, 관련 장관의 전문성, 대북정책 자체 등이 대북정책 일관성 유지에 적극적인 요인들이었다. 기타 요인들도 대부분 긍정적이거나 미미한 수준으로 영향을 미치지

다. 노무현 정부도 김대중 정부와 비슷하다. 즉 정치 환경과 대통령의 성향, 관련부처 장관의 성향, 대북정책 내용 등이 적극적인 요인들 이었다. 부정적인 요인으로 는 보·혁 간의 갈등, 미국과의 정책의견 불일치 등을 들 수 있다.

<표 4-14> 대북정책 영향요인 분석 종합

영향 요인		김영삼	김대중	노무현	시사점		
국내 환경	정치 환경	정권창출성격	○	★	★	· 정권출범시의 성격, 정치성향이 주요변수	
		정치성향	×	★	★		
	경제 환경		★	△	△	· 불안정한 사회 환경은 부정적으로 작용	
	사회 환경	사회 환경	×	△	×	· 국민여론을 끌어들이려는 노력이 필요	
		국민여론	×	○	△		
국제 환경	미국의 정책		△	★	×	· 미국의 대북정책에 크게 영향 받음	
	일본의 정책		△	△	△	· 일본과의 관계는 부분적인 영향	
	중국의 정책		○	○	○		
	러시아 정책		△	△	△	· 중국과 러시아는 일관성형성에 긍정적 영향	
정책 참여자	대통령	리더십 스타일	×	★	△	· 대통령의 리더십, 정책성향/의지가 가장 큰 영향 요인으로 작용	
		정책결정 성향	×	★	★		
		대북정책 의지	×	★	★		
	관련 부처	장관임기		×	×	★	· 관계부처 장관들의 전문성과 성향이 일관성에 큰 영향을 주는 요인임
		전문성/성향		×	★	★	
		기능과 역할		×	△	○	
		협조체제		×	△	△	

	국회	○	○	○	· 여대 야소는 일관성에 긍정적으로 작용
대 북 정 책	정책기조	○	★	★	· 대북정책 자체가 대북정책의 일관성에 지대한 영향을 미치는 요인임 · 정책 대상자인 북한의 대북정책에 대한 순응성 확보여부가 일관성에 크게 영향을 미침
	정책목표	×	★	★	
	정책지침	×	★	★	
	정책수단	×	★	★	
	남북교류협력	△	★	★	· 대북사업들이 원만하게 진행될 때 정책 자체가 타 정책에 긍정적인 영향요인으로 작용
	경수로 지원	○	○	×	

범례: ★적극적 요인, ○긍정적 요인, △ 영향미미, ×부정적 요인

제 5 장 결 론

본 논문은 대북정책이 어떠한 요인들에 의해 지배적인 영향을 받고 있는가에 대한 연구결과이다. 지금까지의 대북정책에 대한 연구내용들을 살펴보면 한 개의 정부 또는 일정기간에 대한 부분적인 정책성격이나 정책의 변동, 정책의 일관성 유지 여부 측면에서만 접근하고 있음을 알 수 있었다. 따라서 본 논문은 비교적 장기간, 3대에 걸친 역대정부의 대북정책의 변동과 일관성여부를 고찰하여 대북정책에 영향을 미치는 주요인들이 무엇인지에 대해서 분석을 시도 하였다.

본 논문에서 영향요인의 주요대상을 국내외 환경적인 요인과 정책참여자, 그리고 대북정책(목표, 지침, 수단)으로 구분하였다. 지금까지의 연구결과에 대한 요약과 연구결과가 주는 시사점, 그리고 연구의 한계에 대하여 다음과 같이 정리할 수 있다.

제 1 절 연구결과 요약

1. 정책환경

대북정책에서의 정책환경은 매우 많고 복잡하다. 먼저 국내환경면에서 볼 때 각 정부의 정치환경이 어떠한 것 이었냐가 중요하다. 정치환경에는 정권창출의 성격과 정부 핵심 구성요원의 정치성향으로 구분해 볼 수 있다. 김영삼 정부는 보수와 개혁의 3당 합당에 의한 정권창출로서 정통성과 도덕성을 확보한 정부였으나 이로 인해 오히려 국민의 여론을 과도하게 의식하는 경향이 있어 대북정책의 추진에는 다소 부정적인 요인으로 작용하였다. 김대중 정부는 최초의 여야 간 정권교체를 이룬 정부로서 개혁성향이 강해, 북한과 적극적인 관계개선 정책에 힘을 실을 수 있었다. 노무현 정부는 김대중 정부의 뒤를 이은 정부로서 좌편향 신자유주의 개혁세

력으로서 대북정책의 추진에 긍정적인 요인으로 작용하였다.

경제환경면에서 김영삼 정부기간은 비교적 안정정인 경제여건으로서 대북정책에 많은 영향요인으로 작용하였다. 김영삼 정부시기 북한은 최대의 경제위기에 봉착해 있었고, 한국은 안정적인 경제성장추세 속에서 북한을 경제적으로 도와줄 수 있다는 자신감이 있었기 때문이었다. 쌀 15만 톤 지원이나 대북경수로지원에서의 주도적 역할 천명 등이 이러한 면을 반영한 결과였다. 그러나 이러한 경제중시의 대북정책은 정경연계의 정책을 추진케 함으로써 오히려 대북정책추진의 발목을 잡는 결과를 초래했다. 김영삼 정부 말기에 닥친 IMF체제는 김대중 정부에게 무거운 짐으로 인계되었다. 그러나 이러한 국가적 역량집중이 요구되는 상황이 김대중 정부의 대북정책 추진에 악영향을 미치지 않고 오히려 긍정적인 요인으로 작용하는 여건이 되었다. 즉 대북정책 보다는 경제회생이 더 시급한 현안과제로 인식된 분위기였던 것이다. 따라서 경제적인 면은 대북정책 추진에 큰 영향력을 미치는 요인이 되지 못했다. 물론 현격한 남북한 간의 경제력의 차이와 남한의 어느 정도의 경제성장이 이러한 환경을 조성하고 있다는 측면도 있다.

사회면에서 볼 때 남한사회의 안정성 여부와 국민들의 대북인식과 대북정책지지 정도 등이 영향을 미치는 것으로 분석이 되었다. 김영삼 정부 시기에는 탈 이데올로기 사조의 대두로 보수와 진보간의 갈등이 내재된 사회분위기속에서 북한의 조기붕괴와 흡수통일론이 대세를 이루었고, 정부의 대북정책에 대해서는 보수의 목소리가 높아 강력한 대북정책을 추진케 하는 요인으로 작용하였다. 김대중 정부시기에는 경제적 불안으로 사회불안이 증가하였으며, 국민의 대북정책에 대한 관심이 저조하였다. 북한을 당분간 공존하여야할 존재로 인식함으로써 김대중 정부의 대북정책에 긍정적인 요인으로 작용하였다. 노무현 정부에서는 보·혁 간의 갈등이 첨예하게 대립된 시기이며, 북한에 대한 인식은 우리가 도와주어야할 대상으로 인식이 되었고, 국민의 여론은 양분되어 대북정책을 적극 지지하는 세력과, 강경한 대북정책을 추진해야한다는 보수 세력 간에 의견이 충돌하는 등 대북정책 추진에는 다소 부정적인 요인으로 작용하였다. 이처럼 남한사회의 불안정한 요인은 대북정책 추진에 부정적인 요인으로 작용하였다.

국제환경면에서 볼 때 한국의 대북정책은 주변 4강이 영향요인으로 작용할 수

있다. 이중 가장 많은 영향을 미친것은 미국의 대북정책이다. 김영삼 정부시기 세계정세는 탈냉전과 새로운 세계질서가 개편되는 과정이 있었으며 이때 미국은 ‘개입과 확장’의 안보전략을 채택하여 북한과는 핵무기 개발계획의 철회와 관련하여 북미관계가 새로운 이슈로 부각된 시기였다. 이러한 미국의 한반도정책은 김영삼 정부의 대북정책 추진에 부정적인 요인으로 작용하였다. 김대중 정부시기 미국 클린턴 정부는 북한에 대한 무관심정책을 견지함으로써 김대중 정부의 대북정책 추진에 별다른 영향요인으로 작용하지 않았다. 그러나 김대중 정부 후반, 미국의 부시행정부 출범 이후에는 부시의 강경정책으로 인하여 김대중 정부의 대북정책에 부정적인 요인으로 작용하였다. 노무현 정부 시기는 미국의 부시 행정부가 강경한 북한 핵 해결정책을 추진함으로써 노무현 정부의 대북정책과 상호 불일치하는 면이 노정됨으로써 노무현 정부의 대북정책 추진에 부정적인 요인으로 작용하였다.

일본의 대북정책은 미국의 대북정책 추진과 비슷한 면에서 역대정부의 대북정책에 영향을 미쳤다. 즉 일본의 대북정책은 미국의 대북정책에 동조하면서 추진되었다. 따라서 김영삼 정부와 김대중 정부시기에는 별다른 영향요인이 되지 못하였으나 노무현 정부에서는 북핵문제와 북한의 장거리 미사일 개발, 일본인 납치문제의 미해결 등으로 양국 간의 관계가 소원해짐에 따라 노무현정부의 대북정책에도 부정적인 요인으로 작용하였다. 북한과 동맹관계를 유지하고 있는 중국의 한반도 현상유지정책과 북한을 사실상 지원 및 관리하고 있는 관계 등이 역대정부의 대북정책에 긍정적으로 작용하였다. 러시아의 한반도 정책은 각 정부의 대북정책에 별다른 영향을 미치지 않은 것으로 분석 되었다. 이상에서 본바와 같이 주변4강이 우리의 대북정책에 미치는 영향은 미국의 대 북한관계가 어떠한가에 크게 영향을 받고 기타국가로 부터는 별다른 영향을 받지 않음을 알 수가 있다.

2. 정책참여자

정책참여자는 대북정책에 가장 많은 영향을 미치는 공식적 참여자를 대상으로 분석하였다. 공식적 참여자 중에서 가장 큰 영향을 미치는 참여자는 세 정부 모두 대통령이다. 먼저 대통령의 경우 대통령의 리더십스타일과 정책결정성향, 대북정책

의지가 어떠한가가 가장 중요한 요인임이 확인 되었다. 김영삼 대통령의 경우 강력한 리더십에 업무를 위임하는 스타일이나 여론을 의식한 즉흥적인 결정과 독선적인 의사결정 성향을 가지고 있었다. 이러한 성향으로 인하여 일정한 기준이 없이 그때그때의 상황과 북한의 태도에 따라 대북정책이 강경과 온건을 반복하는 정책을 구사함으로써 정책의 일관성을 유지할 수 없었다. 반면 김대중 대통령은 업무 위임 형으로 해당관료에 대북전문가를 임명하였다. 또한 하의상달식 의사결정 방식을 선호하였으며, 대북정책에 대한 확고하고 일관된 의지를 가지고 있었다. 이러한 김대중 대통령의 의지와 성향이 대북정책을 추진하는데 긍정적인 요인으로 작용하였다. 노무현 대통령은 독단적이고 비타협적이며, 여론을 무시하고 측근들 중심의 계몽군주식 의사 결정형 이었다. 또한 무조건적인 대북지원만이 최상의 대북정책 수단이라는 신념(즉 대북지원 사업이 통일비용이라는 생각)을 가지고 있었다. 이러한 노무현 대통령의 대북정책의지와 성향이 대북정책 추진에 있어서 매우 긍정적인 요인으로 작용한 것으로 분석된다. 이상에서와 같이 대통령의 대북정책에 대한 지식이나 국민의 여론보다는 대통령이 얼마나 일관된 대북정책의지를 가지고 있고, 과감하게 추진하느냐가 가장 중요한 영향요인으로 분석되었다.

관계부처의 영향요인에서는 관계부처(장)의 정책성향과 전문성, 장관의 임기, 부처 간의 협조 등을 영향요인으로 분석했다. 김영삼 정부 시기에는 관련부처인 통일원, 외교통상부, 안기부 등의 수장들이 강경파와 온건파가 혼재되어 있었고 김대중 정부에 비해 장관의 임기는 상대적으로 길었으나 비전문가인 교수출신들이 대부분을 차지하였다. 부처 간의 업무협조도 통일원에서 업무를 일원화하도록 조치하였으나 원활한 협조는 이루어지지 못하였다. 결국 이러한 요인들이 복합되어 대북정책의 추진에는 부정적인 요인으로 작용하였다. 김대중 정부에서는 대통령의 의지를 실천할 수 있는 대통령 성향과 일치하는 자들과 전문가들이 임명되었고, 다원적인 의사결정 체제를 구축하였으나 갈등의 발생과 정책의 혼선을 가져오기도 하였다. 이러한 김대중 정부에서의 관계부처의 역할은 다소 긍정적인 요인으로 작용한 것으로 분석 되었다. 노무현 정부에서는 아마추어적인 386 운동권세력이 중심으로 등장하였다. 이들은 대북정책에 대한 비전문성과 좌파적인 성향의 소유자들로서 실무경험은 부족하였으나 대통령의 의중을 충실하게 수행하는 측근들이었기 때문에 대

북정책 추진에는 커다란 영향력을 발휘한 것으로 분석 된다.

그리고 국회의 구성이나 역할 면에서는 각 정부 공히 일부기간을 제외하고는 여대야소의 구성으로 정부의 정책에 방패역할을 해준 여건이 되어 국회의 역할이 미미하거나 긍정적으로 작용하였다.

3. 대북정책의 내용

좋은 정책이란 그 정책에 직접 대상이 되는 정책대상자에게 저항감 없이 받아들여질 수 있는 내용 이어야 하며, 정책을 추진함에 있어 별다른 장애요인이 없어야 한다. 대북정책에 있어서는 우선 대북정책이 국민들로부터 지지를 받을 수 있는 내용이어야 하고, 이를 추진함에 있어 국내외적으로 저항이나 간섭이 없어야 하며, 특히 정책대상인 북한이 수용할 수 있는 내용이어야 한다.

김영삼 정부의 '민족공동체 통일방안'은 남한에 의한 북한의 흡수통일을 암암리에 내포하고 있었으며, 정책의 목표(자주·평화·민주)에서 민주주의에 의한 통일을 내세우므로 해서 북한이 수용할 수 없는 내용이었고, 정책지침 면에서도 정경연계방침을 견지함으로써 정치적인 문제가 발생할 시마다 대북관계가 중단 되는 등 일관성을 유지할 수가 없었다. 반면에 김대중 정부의 '화해협력 정책'과 노무현 정부의 '평화번영정책'은 조급한 통일을 지향하기 보다는 시간적인 여유를 가지고 상대방을 인정해주며 경제적인 지원을 통한 상호신뢰를 구축해 나가는 정책목표와, 정치와 경제를 분리한 정경분리정책을 택함으로써 정치적인 악재가 돌출하더라도 대북정책이 지속적으로 추진될 수가 있었다. 여기서 지배적인 요소는 대북정책을 추진하는 지침이 정경분리냐 아니면 정경연계냐에 있음을 알 수가 있었다. 무장공비 침투, 서해교전, 장거리 미사일 개발, 북핵문제 등의 정치적문제와는 별개로 대북정책으로 구분지어 추진할 때 대북정책은 일관성을 유지할 수가 있었다. 물론 대북정책의 일관성이 꼭 좋은 것일 수만은 없다. 소위 보수진영에서 이야기하는 퍼주기 식 대북정책이 성공적인 대북정책이냐는 논제와는 별개의 문제이다.

이상을 종합해 볼 때 김영삼 정부는 정책의 일관성을 유지하지 못하였고 상황에 따라 강경정책과 온건정책을 번갈아 추진하였다. 즉 환경적인 요인에 많은 영향을

받아 정책의 일관성을 유지하지 못하였다. 반면에 김대중 정부와 노무현 정부는 상황과 관계없이 정책의 일관성을 유지한 것으로 분석 되었다. 이는 상황적인 요인보다는 정책 참여자에 의한 영향요인이 더 많은 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다. 결론적으로 각 정부의 대북정책변동 및 일관성 유지에 영향을 주는 요인 면에서 볼 때 가장 중요한 요인은 첫째, 대통령의 대북정책 의지, 둘째, 미국의 대북정책, 셋째, 대북정책의 내용과 지침 등이라고 할 수 있겠다.

제 2 절 시사점 및 한계

1. 연구의 시사점

본 논문은 정책의 변동과 일관성에 영향을 주는 주요 요인이 무엇인가에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 대북정책을 사례로 연구 하였다. 대북정책은 일반 국내정책과는 다르며 외교정책과도 다르다. 이는 정책 환경면에서 많은 고려요소들이 있기 때문이다. 본 논문은 이러한 대북정책의 영향요인들을 구체적으로 분석하는 틀을 제공하였기 때문에 앞으로 대북정책을 결정하거나 집행하는 관계자들이나 대북정책을 연구하는 자들에게 몇 가지 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

첫째는 대북정책에서 고려해야할 우선순위가 무엇일까를 식별하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 우선순위는 그때그때의 상황에 따라 변할 수는 있겠지만 기본적인 틀에서는 변화의 폭이 크지 않을 것으로 생각된다.

둘째는 본 논문 4장 말미에 제시한 영향요인 분석의 틀을 대북정책의 일관성 유지 또는 성공 가능성을 예견해 보는 점검 리스트로 활용할 수 있을 것이다.

셋째는 정책의 일관성 유지나 성공적인 집행을 위해서는 정책환경과 정책참여자의 의지도 중요하지만 정책 성향(기조, 목표, 수단, 지침)도 중요함을 지적하였다. 따라

서 정책 수립과정에서 이러한 중요도가 고려될 수 있을 것이다.

끝으로 본 논문은 대북정책과 관련한 연구자들에게도 영향요인에 대한 계량화 방안, 영향요인의 어느 한 분야에 대한 심층연구 등의 연구소재를 제공할 수 있을 것이다.

2. 연구의 한계

본 논문은 지금까지의 대북정책에 대한 연구들이 어느 한 정부에 국한 하거나 어느 한 주제에 국한하여 연구함으로써 오는 대북정책에 대한 단편적인 것에서 탈피하고자 3개 정부에 걸쳐 모든 영향요인을 분석하고자 시도하였다. 단편적인 흐름을 보다 더 종합적인 시각에서 바라볼 수는 있었으나, 시간적인 제약과 자료획득의 어려움 등으로 깊이 있는 연구에는 한계가 있음을 아쉽게 생각한다. 특히 많은 분야를 분석대상에 포함시킴으로 해서 부분적으로 심층 분석이 미흡했음을 인정하지 않을 수 없다. 또한 대북정책은 종결된 정책이 아니고 현재 진행형인 정책으로서 대북정책에 영향요인들은 연구를 하고 있는 현시점에서도 계속 변화되기 때문에 거기에서 오는 연구의 한계점이 있었음을 인정하지 않을 수 없다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

가. 단행본

- 강신태.(1981). 「사회과학연구의 논리」. 서울: 박영사.
- 경수로사업지원기획단.(1997). 「대북경수로지원 사업 개관」. 서울: 경수로사업지원
기획단.
- 국가정보포럼.(2006). 「국가 정보학」. 서울: 박영사.
- 국가홍보처.(2005). 「노무현 대통령 연설문」 1,2,3집. 서울: 국가홍보처.
- 국방부.(1996-2007). 「국방백서」. 서울: 국방부.
- 권만학.(2000). 「분단과 통일의 변증법」, 서울: 양지.
- 김태영 외.(2003). 「사회과학 논문작성과 통계자료 분석」. 서울: 대영문화사.
- 김영수 외 편.(1998). 「김정일 시대의 북한」. 서울: 삼성경제연구소.
- 김명섭 역.(2003). 「거대한 체스판」(Z 브레진스키 저). 서울: 도서출판 삼인.
- 김병화 외.(2001). 「정책일관성에 대한 연구」. 서울: 한국은행 특별연구실.
- 김홍일.(2005). 「여론조사 보고서: 국가안보와 국방 및 대북정책에 관한 국민의식」.
서울: 국회의원실.
- 노화준.(1995). 「정책학원론」. 서울: 박영사.
- 노시평 외.(2006). 「정책학의 이해」. 서울: 비·앤·엠·북스.
- 류지성.(2007). 「정책학」, 서울: 대영문화사.
- 민족통일연구원.(1991). 「북한체제의 실상과 변화 전망」. 서울: 민족통일연구원.
- _____.(1993). 「남북한 국력추세 비교 연구」. 서울: 민족통일연구원.
- _____.(1998). 「남북한관계와 주변 4국의 대한반도정책」. 서울: 민족통일
연구원.
- 민주평화통일자문회의사무처.(2004). 「참여정부 대북정책 2년: 평가와 과제」.
- 민주통일원.(1990). 「1990년도 북한 및 주변 정세동향」. 서울: 민주통일원.

- 박건영.(1999). 「한반도의 국제정치」. 서울: 오름사.
- 박동서.(1996). 「시민과 함께하는 행정개선: 행정쇄신」. 서울: 미래미디어.
- 박승복.(2005). 「후진타오체제하의 중·북한 관계: 발전추세와 우리의 정책선택」. 서울: 외교안보연구원.
- 박종철.(2005). 「6자회담의 협상연합: 형성, 작동, 과제」. 서울: 통일연구원.
- 박종철 외.(2005). 「2005년도 통일문제 국민여론조사」. 서울: 통일연구원.
- 박희서 외.(2004). 「사회조사방법론」. 광주: 조선대학교 출판부.
- 배기찬.(2005). 「코리아 다시 생존의 기로에 서다」. 서울: 위즈덤 하우스.
- 백낙청.(1993). 「분단체제 변혁의 공부길」. 서울: 창작과 비평사.
- 백완기.(1986). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 배정호.(2005). 「탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략」. 서울: 통일연구원.
- 법무부.(2003). 「통일법무기본자료」. 서울: 법무부 법무실.
- 서재진.(1995). 「또 하나의 북한 사회」. 서울: 나남.
- 송영우.(1999). 「국제 정치학」. 서울: 건국대출판부.
- 안병준.(1993). 「탈냉전기의 국제정치와 한반도 통일」. 서울: 법문사.
- _____.(1999). 「1999년 북한 대외관계」. 경남대 극동문제연구소.
- 안해균.(1986). 「정책학원론」 (제3 판). 서울: 다산출판사.
- 오연천.(2006). 「정책사례연구」. 서울: 대영문화사.
- 유 훈.(2002). 「정책학원론」. 서울: 법문사.
- 외교통상부.(1996-2004). 「외교 백서」. 서울: 외교통상부.
- 이계만 외 편.(1999). 「동북아 정치경제 협력론」. 광주: 조선대출판부.
- 이교덕.(2007). 「‘2.13 합의’ 전후의 북한동향」. 서울: 통일연구원.
- 이기중.(1999). 「남북한의 국제관계와 안보외교」. 서울: 동림사.
- 이동휘.(2005). 「북핵 6자회담의 과제: 다자협상분석을 바탕으로」. 서울: 외교안보연구원.
- 이삼성.(1994). 「한반도 핵문제와 미국외교」. 서울: 한길사.
- 이성복.(1996). 「한국현대정치사」. 서울: 법문사.

- 이원덕.(1998). 「동북아 지역안보와 일본의 역할」. 서울: 세종연구소.
- 이종범.(1994). 「딜레마 이론」. 서울: 나남.
- 이충묵.(1998). 「리더십과 외교정책」. 김달중 편저 "외교정책의 이론과 실제". 서울: 오름사.
- 이헌경.(1996). 「북미관계 개선과 북한의 대남정책 변화전망」. 서울: 민족통일연구원.
- 이현홍.(1993). 「동구권 개혁추진 현황과 전망」. 서울: 외교안보연구원.
- 이효성(1996). 「한국 언론의 좌표」, 서울: 커뮤니케이션스 북스.
- 정용덕 외 편.(1999). 「합리적 선택과 신제도주의」. 서울: 대영출판사.
- 정용석.(1999). 「햇볕정책 기대와 좌절」. 서울: 자유사
- 정정길.(1988). 「정책결정론」. 서울: 대명출판사.
- _____.(2006). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 정진위.(1995). 「북방삼각관계: 북한의 대중·대소의 관계」. 서울: 법문사.
- 조석준.1984). 「한국 행정학」. 서울: 박영사.
- 조영갑.(2006). 「국가위기관리론」. 서울: 선학사.
- 최평길.(1998). 「대통령학」. 서울: 박영사.
- 통일원.(1997). 「통일백서」. 서울: 통일원.
- _____.(1995). 「통일교육 기본방향」. 서울: 통일원.
- 통일부.(1998-2006). 「통일백서」. 서울: 통일부.
- _____.(2003). 『참여정부의 평화변영정책』. 서울: 통일부.
- 통일교육원.(1999). 「통일문제 이해」. 서울: 통일교육원.
- _____.(2000). 「북한이해」. 서울: 통일교육원.
- _____.(2003). "통일환경 및 남북한 관계전망: 2003-2004".
- _____.(2005). "미국과 중국의 대북 핵정책 및 한반도 구상과 한국의정책공간".
- _____.(2006). "주변국가의 한반도 정책". 「통일문제 이해」, 2006년 기본교재.
- 평화나눔센터.(2004). 「참여정부 1년, 남북관계진단과 발전방향」. 우리민족 서로
 돕기 운동 평화 나눔 센터 [편].
- 한국국방연구원.(2007). 「2006-2007 동북아 군사력」. 서울: 한국국방연구원.

황병덕 외.(2006). 「한반도 평화·번영·거버넌스 실태조사」. 서울: 통일연구원.

나. 논문

- 강석승.(2003). 참여정부하의 대북정책기조와 남북관계 변화실상. 「공안논총」, 15.
- 강임구.(2003). 「미국의 대외정책 변동요인에 관한 연구: 대북한 핵·미사일 정책 대응을 중심으로」. 박사학위 논문, 대전대학교 대학원.
- 강은숙.(2001). 정책변동의 정책네트워크이론적 고찰: 그린벨트 정책을 중심으로. 「한국 행정학회 하계학술대회 발표논문」.
- 권정호.(1999). 정경분리원칙을 통한 남북교류 활성화방안. 「인천대 평화통일연구소 학술세미나」.
- 권영준.(1998). 합리적 보수주의자인가, 극우 반동인가. 월간 사회평론 「길」, 4월호.
- 권영진.(1998). 「북한 핵 문제에 대한 한국의 정책결정과정 연구: 대외환경과 국내 정치의 갈등을 중심으로」. 박사학위 논문, 고려대학교 대학원.
- 고유환.(1996). 북한 사회주의 체제의 구조적 위기와 김정일 정권의 진로. 「한국정치학회보」, 30(2).
- _____.(2000). 김대중 정부의 대북정책 성과와 전망. 「통일 문제연구」, 14, 배재대학교통일문제연구소.
- _____.(2005). 노무현 정부의 대북정책 2년 평가와 과제. 「통일문제연구」, 43: 7-18.
- 김근식.(2004). 노무현 정부의 평화번영 정책 구상의 현실 그리고 과제: 동북아 안보 전략의 변화와 북한 핵문제. 「통일문제 연구」, 16(1).
- 길병욱.(2005). 참여정부 대북정책의 효율적 결정 체제 구축방안에 대한 논고. 「통일문제 연구」, 14(1), 통일 연구원.
- 김경호.(2002). 북한의 핵문제와 참여정부의 대북정책. 「통일전략」, 2(2), 한국통일전략학회.
- 김국신.(2005). 부시행정부의 대북정책추진 현황과 전망. 통일연구원. 36-62.
- 김국진.(1999). 대북 정책에 대한 한·미·일 공조체제 강화방안. 외교안보연구원.

- 김기수.(2001). 「문민정부의 대북정책 기조와 성격에 관한 연구」. 박사학위 논문, 한양대학교 대학원.
- 김기정.(1999). 김대중 정부의 과제: 4강 외교를 중심으로. 「외교」, 50.
- 김기정.(1998). 한국의 대북 정책과 관료정치. 「국가전략」, 4(1).
- 김도중.(2000). 햇볕정책과 국내정치적 역학: 대북포용정책의 정치적 함의. 「국가전략」, 봄호, 23.
- 김병로.(1995). 남북한 화해·협력단계에서의 실천적 과제. 구영록·임용순(공편), 「한국의 통일정책」, 서울: 나남.
- 김성형 외.(2005). 북핵 6자회담 교착과 한국의 대응정책. 「한국정책학회보」, 14(2).
- 김연철.(2003). 김대중 정부의 대북정책 평가와 남북관계의 전망. 「통일문제연구」 16(19), 조선대학교 통일문제연구소.
- 김연철.(2004). 참여정부 대북정책 평가 및 전망. 「민주사회와 정책연구」. 6.
- 김영목.(1999). 한국의 안보와 한·미·일 협력. 「외교」, 50.
- 김영선.(1999). 북한체제의 변혁과 남북교류의 전망. 「통일연구논집」, 2, 대학통일문제 연구소협의회. 14-15.
- 김영재.(1999). 국민의 정부 대북정책: 분석과 평가. 「한국정치연구」, 우석대 인문사회과학연구소.
- 김용복.(2003). 김대중 정부의 대북정책과 남북관계: 쟁점과 평가. 「동북아연구」, 8, 경남대학교 극동문제연구소.
- 김용호.(1995). 정부의 대북 정책에 있어 핵문제와 경협 의 상호연관성 고찰 국내 정치적 요인을 중심으로. 「한국과 국제정치」, 11(2): 61-154.
- 김일수.(2000). 남북정상회담이 한반도 평화체제 구축에 미치는 영향. 「경산대 통일문제 학술세미나」, 110-119.
- 김진우.(1994). 북핵타결이 남긴 딜레마: 대미·대북 지렛대는 무엇인가. 「자유공론」, 12월호.
- 김차수.(1994). 북한정책의 혼선과 갈등. 「신동아」, 10월호.
- 김창수.(1997). 북·미 관계 변화에 따른 전략적 대응방향. 한국국방연구원, 144-151.

- 김학준.(1999). 남·북한 교류와 정경분리원칙. 통일문제연구협의회.
- 노경수.(1999). 클린턴 행정부의 대북정책. 「사상」, 봄호: 69-81.
- 동아시아전략연구센터.(2004). 참여정부, 대북정책의 근본은무엇인가. 「동북아포럼」, 2. 동아시아 전략 연구센터.
- 동용승.(1997). 대북경제협력 보다 신중해져야 한다. 「새 물결」, 2월호.
- 라미경 외.(2005). 참여정부 대북정책의 효율적 결정체계 구축방안에 대한 논고. 「통일정책연구」, 14(1).
- 문대현.(2005). 정책담론과정에서의 권력불균형 통제방안. 「한국정책학회보」, 14(3).
- 문홍호.(1994). 북한 핵문제에 대한 중국의 입장과 우리의 대중정책. 민족통일연구원. 6.
- 박건영.(1996). 탈 냉전기 미국의 대북한 정책. 「국가전략」, 2(2).
- 박병남.(2005). 「한반도 평화체제에 관한 연구: 다차원적 접근과 단계별 추진방향을 중심으로」, 박사학위 논문, 명지대학교 대학원.
- 박보식.(2004). 「정책변동과 거버넌스의 변화: 시화호 개발사업을 중심으로」. 박사학위 논문, 국민대학교 대학원.
- 박영만.(2005). 「미 클린턴 행정부의 대북‘포용정책’연구: 2005년 시점에서의 분석과 평가」. 박사학위 논문, 건국대학교 대학원.
- 박광득.(2003). 참여정부의 대북정책과 북핵 문제: 햇볕정책과의 비교를 중심으로. 「영남정치학회보」, 14.
- 박봉식 외.(1994). 북핵타결 이후 한반도의 기류. 「신동아」. 12월호, 40-83.
- 박상섭.(1996). 대북정책의 부처 간 조정방안. 「정책포럼」, 3월호, 22-23.
- 박영효.(1998). 미·북 관계의 변화와 한국의 대북정책 방향. 「통일연구논총」, 7(1): 19-55.
- 박홍순.(1999). 민간차원에서의 대북한 지원 및 교류방안. 「통일연구논집」, 2, 전국대학 통일문제연구소 협의회.
- 배한동.(1999). 한반도 안보와 안보의식 교육. 「대구대 통일문제 학술세미나 발표논문집」.

- 백낙청.(1992). 분단체제의 인식을 위하여. 「창작과 비평」, 78(여름), 67-84.
- 백학순.(1998). 베이징 남북한 차관회담: 의의, 쟁점 및 대책. 「정세와 정책」 4 월호
- 서상원.(1998). 「금융실명제 결정과정 분석: 전두환, 노태우, 김영삼 정부의 비교」. 박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 송문홍.(1995). 졸속·한건주의·불협화. 대북정책 결정과정 문제 있다. 「신동아」, 10 월호. 244-261.
- 송영대.(1998). 대북 정책, 일관된 목표 하에 추진되어야 한다. 「새물결」 3월호.
- 신기현.(2005). 한국정치와 북핵문제. 「통일문제 연구」, 20(2), 조선대학교, 98-100.
- 안보문제연구원 편.(1998). 국민의정부 대북정책 기조와 추진방향. 「통일로」, 121.
- 염재호.(2000). 김정일 정권의 대외정책. 「경상대 통일문제 학술세미나」.
- 오기성.(1999). 남북교류활성화를 위한 민간단체의 역할-사회문화 교류를 중심으로. 「학술세미나 발표 논문집」, 인천대 평화통일연구소.
- 우평균.(2005). 북·러 관계 연구의 성과와 지향성: 한·소 수교를 기준으로 한 연구 동향비교. 「통일문제연구」, 2005년 상반기호, 97.
- 유광진.(1997). 북한의 대남정책기조와 변화 가능성. 「행정 논문집」. 25, 동국대학교 행정대학원.
- 유석렬.(1998). 북한의 대남 전략 변화전망. 「사회과학연구」, 15(1), 충북대 사회과학연구소.
- 유호열.(1999). 북한의 현실과 대북포용정책: 교류협력과 대북억지력 유지를 중심으로. 「계간사상」 봄호, 139-140.
- 윤덕민.(2003). 북핵문제의 평화적 해결을 위한 6자회담의 역할과 전망, 「한반도 군비통제」, 군비통제 자료 34, 국방부.
- 이강로.(1993). 김영삼의 지도력 유형. 「한국정치학회보」, 27(2): 151-159.
- 이계만.(2005). 북한의 대중동맹관계 균열과 회복원인에 관한 연구. 「한국 동북아 논총」, 10(4), 한국 동북아학회.
- 이민창.(2001). 「정책변동의 제도론적 분석: 그린벨트와 영월댐 사례를 중심으로」, 박사학위 논문, 서울대학교 대학원.
- 이병길.(1992). 「정책변동의 요인과 과정에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울대학교

대학원.

- 이 석.(2005). 북한의 경제개혁과 이행. 통일연구원.
- 이 철.(1993). 김영삼의 정실인사가 개혁의 걸림돌이다. 「월간조선」, 5월호.
134-143.
- 이정진.(2003). 대북정책 결정과정에 나타난 대통령과 여론의 영향력 변화. 「국제정치논총」, 43(1).
- 이인호.(1999). 한국의 미·일 공조체제 발전방향. 「국제정치학회 학술발표」.
- 이재승.(1998). 김대중 당선자의 대북 시각 및 통일정책분석. 「북한」 2월호, 107.
- 이종범.(1994). 김영삼 대통령의 리더십 특성과 국정관리유형: 문민정부 1년의 정책 평가. 「한국행정학보」, 28(4).
- 이종석.(1999). 대북 포용정책 18개월. 평가와 과제. 「국가전략」. 5(2), 세종연구소.
- 이학수.(2000). 「대북정책의 일관성 연구」. 박사학위 논문, 서울대학교 대학원.
- 이현경.(1997). 클린턴 2기 미국의 대북정책. 민족통일연구원.
- 이홍표.(1998). 탈 냉전기 주변강국의 대외정책 및 대한반도 정책의 전개: 중국.
「탈냉전기 한국 대외정책의 분석과 평가」, 세종연구소. 270-289.
- 임광수.(1996). 대북정책, 무엇이 교훈인가: 정치적 처방에서 벗어나 실질적인 역
제의 해볼만. 「자유공론」, 12월호: 36-117.
- 임동원.(1996). 전환기의 남북관계와 대북 정책(1988-1996). 「평화통일연구」. 제
6월호. 세종대학교 통일문제연구소.
- _____.(1999). 국민의 정부의 대북정책. 「통일로」, 129.
- 임원혁.(2006). 미국 협조 없이는 포용정책도 한계. 「프레시안」, 2-11.
- 장영수.(2000). 대통령의 정책의지와 부처 예산형성에 관한 연구-문민정부 농림수
산부를 중심으로. 「한국행정학보」, 34(4).
- 장정호.(2004). 한국의 안보와 한반도 평화체제구축에 관한 연구, 박사학위논문.
동국대학교 대학원.
- 전미영.(2006). 북한 김정일 정권의 대남·통일정책 변화: 『로동신문』 분석을 중
심으로. 「통일정책연구」, 15(1).
- 전인영.(2000). 북·미 베를린 협상타결과 남북관계 전망. 「통일연구논집」, 3: 207

- 전정환.(1999). 김대중 정부 대북정책의 문제점과 개선방향”, 「21 정치학 회보」 9(2).
- 전정환.(1999). 한반도 주변국가의 대한반도 정책. 「북한학」, 24: 13-16.
- 전진석.(2003). 의약분업 정책변화에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 12(2): 59-87.
- 정현수.(2005). 김정일 시대의 대외개방과 체제변동. 「통일정책연구」, 14(1), 통일연구원.
- 전현준.(2006). 6.15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향. 「정책연구 시리즈」, 통일연구원.
- 정규섭.(2002). 대북정책 재정립 방향과 정치·군사 분야의 과제. 「통일 정책연구」, 11(2), 통일연구원.
- 정상우.(1997). 「정책의 일관성에 대한 평가: 김영삼 정부의 대북정책을 중심으로」, 석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 정성장.(2001). 김정일 체제의 지도이념과 성격. 「21세기 남북한과 미국」, 한국정치학회.
- 정세현.(1998). 새 정부의 통일·대북 정책의 향방. 「통일전략포럼 보고서」, 경남대 극동문제연구소.
- _____.(2004). 참여정부의 대북정책과 남북관계전망: 화해협력은 국가이익과 민족이익 동시 추구: 북한의 변화와 재외동포 사회의 역할. 「통일한국」, 22(6), 평화문제 연구소.
- _____.(2004). 참여정부의 대북정책. 「국제문제」, 37(7), 국제문제 연구원.
- 정경길.(1993). 바람직한 대통령의 정책관리: 경제정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 27(1).
- 정한구.(1998). 탈냉전기 주변강국의 대외정책 및 대한반도 정책의 전개: 러시아. 「탈냉전기 한국대외정책의 분석과 평가」, 세종연구소. 319-333.
- 정현수.(2005). 김정일 시대의 대외개방과 체제변동. 「통일정책연구」, 14(1).
- 조광희.(2001). 「한국 정부의 대북정책과 언론의 의제설정에 관한 연구」, 박사학위논문. 중앙대학교 대학원.
- 조성렬.(2005). 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵-6자회담 공동성명-이후

의 과제. 통일연구원.

- 조영국.(2004). 「탈 냉전기 북한의 개혁·개방 성격에 관한 연구: 국가발전전략을 중심으로」. 박사학위 논문, 한국외국어대학교 대학원.
- 최병선.(1993). 제도개혁과 민주적 정책조정의 역설. 「한국정책학보」, 2: 55
- 최선근.(1998). 탈 냉전기 주변강국의 대외정책 미 대한반도 정책의 전개: 미국. 백
종천·김대현 편, 「탈냉전기 한국 대외정책의 분석과 평가」, 세종연구소,
212.
- 최완규.(1998). Icarus의 비운 : 김영삼 정부의 대북 정책 실패요인 분석. 「한국과
국제정치」, 14(2), 경남대 극동문제연구소.
- 최연홍.(1997). 미국의 대북 정책평가. 「극동문제」, 7월호.
- 최진하.(2001). 「대북정책의 변화와 일관성에 관한 연구: 김영삼 정권과 김대중 정
권의 대북정책비교」, 석사학위 논문, 고려대학교 대학원.
- 통일부 교류협력국.(1999). 「월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향」. 제80-97호
- 허만형.(1995). 사회복지법규 입안과정에서 정책형성 게임의 비교분석. 「의정연
구」, 1(1) 184-211.
- 허문영 외.(2006). 북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책. 통일연구원.
- 허 출.(2004). 미국의 대한반도 군사정책 결정과정 분석. 「한국정책학회보」, 13(3).
- 홍관희.(1999). 페리보고서 이후 대북 정책 현황과 정책방안. 「통일전략포럼
보고서」, 17권, 경남대 극동문제연구소, 2-13.
- 홍승원.(1994). 대북정책의 일관성결여 한미공조체제도 부실: 허점 드러낸 대북정책
조정 기능. 「민족정론」,17: 38-39.
- 홍응표.(1999). 김대중 정부 출범이후 북한 대남 정책의 동향과 실상. 「국제정치학
회 학술발표 논문집」, 한국국제정치학회.
- 황병덕.(1998). 국민의 정부 대북정책: 구조와 기본방향. 「남북 간 관계와 주변 4
국의 대 한반도 정책」, 민족통일연구원, 5.

다. 기타자료

국민일보, 국방뉴스, 네이버 뉴스, 뉴스메이커, 대한매일, 독립신문, 동아일보
로동신문, 문화일보, 시사저널, 신동아(2005 10월호), 연합뉴스, 조선일보
주간북한동향, 중앙일보, 프레시안, 한겨레신문

<http://www.assembly.go.kr/>(국회)

<http://www.bok.or.kr/index.jsp>(한국은행)

<http://www.kida.re.kr/>(한국국방연구원)

<http://www.kinu.or.kr/kinu/main.csp>(통일연구원)

<http://www.kndu.ac.kr/rinsa/>(국방대학교 안보문제연구소)

<http://www.mnd.go.kr/>(국방부)

<http://www.mofat.go.kr/index.jsp>(외교통상부)

<http://www.nis.go.kr/newindex.htm>(국가정보원)

<http://www.nso.go.kr/>(통계청)

<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>(통일부)

http://nkis.ipa.re.kr/ipa/introduction/Foundation/ipa_int_found.aspx(평화문제연구소)

2. 외국 문헌

가. 단행본

Appleby, Paul H.(1949). *Policy and Administration*, Alabama: University. of
Alabama Press.

Dror, Yehezkel.(1968). *Public Policymaking Reexamined*, Scrantion: Chandler
Pub. Co.

_____(1971). *Design for Policy Sciences*, New York: Elsevier.

_____(1983). *Public Policymaking Re-examined*, N. Y: Transaction Inc.

- Dye, Thomas R.(1976). *Policy Analysis*, University of Alabama Press.
- Etzioni, Amitai.(1964). *Modern Organizations*, N. Y.: Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs.
- Hargrove, Erwin C.(1975). *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*, Washington D. C.; The Urban Institute.
- Hofferbert, Richard.(1974). *The Study of Public Policy*, Indianapolis: Bobbs - Merrill.
- Hogwood, Brian W.&B.(1983). Guy Peters, *Policy Dynamics*, Y.:St. Martins Press.
- Kaufman, Herbert.(1976). *Are Government Organizations Immortal?* Washington: Brookings Institution.
- Kingdon, John W.(1984). *Analysis, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and company.
- Lasswell, Harold D. and Abraham Kaplan.(1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Lasswell, Harold D.(1971). *A Preview of Policy Sciences*. N. Y.: American Elsevier.
- Larson, James S.(1980). *Why Government Program Fail: Improving Policy Implementation*. Yew York: Press.
- Mazamanian, Daniel A. and Paul A.(1981). Sabatier, *Effective Policy Implementation*, Massachusettes. D. C. Heath & Co.
- Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood.(1980). *The Politics of Policy Implementation*. N. Y. : St, Martin, 1980.
- Polsby, Nelson. W.(1984). *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*, New Haven: Yale University Press.
- Pressman, Jeffrey L. & Aron Wildavsky.(1973). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin.(1980). *Congress, the Bureaucracy,*

- and Public Policy, 2nd ed.* Homewood, III.; Dorsey Press.
- Sabatier, Paul A. (ed.).(1999). *Theories of Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smiths(eds.).(1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Scott, Richard W.(1981). *Organizations*. N. J.: Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs.
- Sharkansky. Ira and George Edwards III.(1978). *The Policy Predicament* San Francisco. W. H. freeman Company.

나. 논문

- Alexander, Ernest R.(1985). "From Idea to Action: Note for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process." *Administration and Society*. February.
- Armitage, Richard L.(1999). "A Comprehensive Approach to North Korea", *Strategic Forum*, No.159. March.
- Bardach, Eugene.(1976). "Policy Termination as a Political Process," *Policy Sciences*, June. 7(2).
- Levine, Charles.(1978). "Organizational Decline and Cutback Management," *Public Administration Review*, July-August.
- Rawson, George E.(1980)."Organizational Goals and their Impact on the Policy Implementation Process." *Policy Studies Journal*, 8(2).
- Rose, Richard.(1976). " Models of Change." in R. Rose(ed.) *The Dynamics of Public Policy* Beverly Hills; SAGE.
- Smith, Thomas.(1973). "The Policy Implementation Process," *Policy Sciences*,

4(2). June.

Stephen D. Krasner.(1972). "Are Bureaucracies Important?" *Foreign Policy*.

7. Summer.

Van Meter, Donald & Carl Van Horn.(1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society*, 6(4).

Vergari, Sandra M.(1996)."Policy Crises and Policy Change: Toward Theory of Crisis Policymaking," unpublished Ph.D. dissertation, University of Michigan.

White House.(1997). "*A National Security Strategy for a New Century*" , Washington D.C.: US. G.P.O. May.

다. 기타자료

New York Times.

U.S. News & World Report.

부 록

1. 역대정부의 통일정책

시대	대북 인식	통일 접근 방식	주요 발표 계기
제 1 공화국	○실체 불인정 ○실지회복의 대상	○유엔결의에 의한 북한 지역에서만의 총선거 ○유엔감시하의 남북한 자유총선거	○제헌국회, 「북한 동포에 보내는 결의문」('48.6.12) ○변영태 외무장관 「제네바정치회의 연설」('54.5.22)
제 2 공화국	○실체 불인정 ○실지회복의 대상	○유엔 감시하의 남북한 자유총선거	○민주당 「통일외무 정책 쇄신방안」('60.7.26)
제 3 공화국	○실체 불인정 ○실지회복의 대상	○유엔감시하의 남북한 인구비례에 의한 자유 총선거 ※ 선 건설 후 통일	○제6대 국회 제25차 본회의 결의안('64.11.29) ○「평화통일구상선언」('70. 8. 15)
제 4 공화국	○실체 인정 ○평화공존의 대상	○토착인구 비례에 의한 남북한 총선거	○「6.23 선언」('73.6.23) ○「평화통일 3대 기본원칙」 천명('74.8.15)
제 5 공화국	○실체 인정 ○평화공존의 대상	○통일헌법에 따른 총선거 실시 - 남북한 기본관계에 관한 잠정 협정 체결	○「민족화합민주통일방안」 천명('82.1.22)
제 6 공화국	○상호체제인정 ○선의의 동반자	○남북연합의 과도단계를 거쳐 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거 실시	○「7.7특별선언」('88.7.7) ○「한민족공동체통일방안」 천명('89.9.11)

2. 김영삼 대통령 연설 발췌문

시기	성명 내용 요약
<p>대통령 취임사 (1993. 2.25)</p>	<p>“어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수는 없습니다. 어떤 이념이나 어떤 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다주지 못합니다. 김 주석이 참으로 민족을 더 중요하게 생각한다면 그리고 남북한동포의 진정한 화해와 통일을 원한다면 이를 논의하기 위해 우리는 언제 어디서라도 만날 수 있습니다. 따뜻한 봄날 한라산 기슭에서도 좋고 여름날 백두산 천지못가에서도 좋습니다. 거기서 가슴을 터놓고 민족의 장래를 의논해 봅시다. 그때 우리는 같은 민족이라는 원점에서서 모든 문제를 풀어나갈 수 있을 것입니다“.</p>
<p>해외 한민족 대표 접견 (1993. 5.12)</p>	<p>“우리가 많은 문제에도 불구하고 이인모 노인을 송환한 것은 천만 이산가족의 재회를 그 어떤 정책보다 우위에 두었기 때문입니다. 북한도 이산가족 상봉문제를 다른 어떠한 이유를 들어 거부해서는 안 될 것입니다. 우리는 온 겨레의 염원인 통일된 조국을 금세기 내에 맞이하게 될 것입니다. 그러나 조국통일은 아무런 준비와 노력 없이 이루어지지 않습니다.”</p>
<p>제6기 민주 평화통일 자문회의 개회사</p>	<p>평화통일 3단계 방안 “우리의 조국은 반드시 통일되어야 합니다. (중략) 그러나 우리는 내실없는 통일을 감상적으로 바라서는 안 됩니다. 통일 없는 자유가 불완전하다면, 자유 없는 통일은 더 불완전합니다. 통일 없는 번영에 문제가 있다면, 번영 없는 통일에는 더 문제가 많습니다. 통일된 조국에서는 정치적, 경제적 자유가 보장되고 복지와 인권이 존중되어야 합니다.</p>

<p>(1993. 7. 6)</p>	<p>통일로 가는 과정은 민주적이어야 하며, 통일의 길은 바로 민족번영의 길이 되어야 합니다. 통일은 먼저 화해와 협력의 단계를 거쳐 「남북연합」 단계로 발전되어야 할 것입니다. 「남북연합」 단계에서 남북 간의 교류·협력은 더욱 활발해지고 제도화될 것입니다. 이 과정에서 남북 간 냉전구조와 대결 의식은 서서히 사라질 것입니다. 이를 통해 남과 북은 점차 1민족 1국가의 통일조국으로 나아가게 될 것입니다. 이것이 바로 우리의 3단계 통일방안입니다“.</p>
<p>제 48 주년 광복절 경축사 (1993, 8, 15)</p>	<p>“지난해 7천만 거래 앞에서 약속했던 남북 간의 기본합의는 아직까지 지켜지지 않고 있습니다. 북한은 오히려 핵무기개발 의혹으로 긴장을 고조시키고 있습니다(중략). 이 모든 것은 북한의 대남적화통일 노선에 아무런 변화도 없음을 뜻하는 것입니다. 핵무기와 미사일, 선동과 공작으로는 결코 민족통일이 이뤄질 수 없습니다. 그들의 핵무기와 미사일은 누구를 겨냥하고 있는 것입니까? 바로 같은 핏줄의 동포를 겨누고 있는 것이 아닙니까? 핵무기는 민족공멸만을 가져올 뿐입니다. 나는 이 자리에서 북한당국이 핵무기 개발 의혹을 해소할 것을 강력히 촉구합니다. 이제 남북기본합의서는 당장 실천에 옮겨야 합니다.(중략) 북한이 핵 투명성을 보장하고 성실하게 대화에 임한다면, 우리는 핵에너지를 비롯한 자원의 공동개발과 평화적 이용을 위한 협력에 적극 나설 것입니다. 또한 남북 사이에 다양한 경제협력은 물론 북한과 우리 우방과의 관계개선을 적극 도울 것입니다“.</p>
<p>3.1절 기념사</p>	<p>“통일 없이는 자주독립국가 건설이 완성될 수 없습니다. 민족분단은 청산되어야 할 과거 역사의 유산입니다. 민족의 앞날을 가로막고 있는 분단의 벽을 허물었을 때, 우리는 진정한 민족의 영광을 노래할 수 있을 것입니다.</p>

<p>(1994. 3. 1)</p>	<p>인류의 공영과 세계평화에 더욱 기여할 수 있는 책임 있는 국가가 될 수 있습니다. 통일은 세계사적 조류에 부응하는 방향으로 이루어져야 합니다. 세계는 불신과 대립의 시대에 종말을 고하고, 개방과 협력의 시대로 나아가고 있습니다. 북한은 개혁과 개방만이 민족을 하나 되게 하며, 민족의 복리를 보장하는 첩경이라는 것을 깨달아야 할 것입니다“.</p>
<p>광복절 경축사 (1994. 8. 15)</p>	<p>“나는 자유민주주의 체제에 대한 도전은 결코 용납될 수 없다는 것을 다시 한 번 분명히 밝힙니다. 통일을 추진하는 우리의 기본철학 역시 자유와 민주를 핵심으로 하고 있습니다. 자유 없는 민주가 있을 수 없고, 민주 없이는 진정한 자유와 평화도 있을 수 없습니다. 우리는 민주주의의 굳건한 토대 위에서, 민족의 자주적 역량으로 냉전과 분단을 극복하고, 민족의 숙원인 평화통일을 반드시 이룩해야 합니다. 통일은 어떻게 권력을 분배하느냐보다는, 우리 민족이 어떻게 함께 살아가느냐에 초점이 맞추어져야 합니다. 통일은 계급이나 집단중심의 이념보다는 인간 중심의 자유민주주의가 바탕이 되어야 합니다. 그리고 통일은 가공적인 국가체제의 조립보다도, 더불어 살아가는 민족공동체 건설에 우선을 두어야 합니다. 통일은 우리 민족의 뜻에 따라, 우리 민족의 역량에 의해 자주적으로 이루어져야 합니다. 통일은 오직 평화적으로 이루어져야 합니다. 전쟁이나 상대방에 대한 전복을 통해 이루어질 수는 없습니다. 통일은 민족구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 이루어지는 민주적 통합이어야 합니다.“</p>
<p>국군의 날 치사</p>	<p>“민주주의가 한반도 전역에 꽃피는 민족 공동체를 건설하는 것이 바로 「통일의 길」입니다. 그것은 누가 이기고 지는 것이 아니라, 남북이 다 같이 걸어가야 할 길입니다. 7천만 민족구성원 모두가 주인이 되며, 인간의 자유와 복지와 존엄성이 보장되는 민주주의 통일조국을 이룩하는 것이 나와 우리 국민의 변하지 않는 목표이자 꿈입니다.(중략)</p>

<p>(1994. 10. 1)</p>	<p>북한이 진실로 한반도의 평화와 통일을 원한다면 하루속히 개방과 개혁의 길로 나와야 합니다. 북한의 개방과 개혁 없이는 한반도의 평화도, 민족의 통일도 진전될 수가 없습니다. 북한이 핵 투명성을 보장하고 개방과 개혁의 길을 택한다면 우리는 북한에 자본과 기술을 제공할 것입니다. 그렇게 되면 북한은 후발 신흥공업 국가로서 빠른 성장을 할 수 있을 것입니다“.</p>
<p>국회 시정 연설 (1994. 10. 8)</p>	<p>“통일은 점진적이고 단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 이루어 나가야 한다는 입장을 분명히 하였습니다. (중략)</p> <p>내년이면 광복 50주년을 맞이하게 됩니다. 이를 계기로 국민 모두가 뜻을 모아 「7천만의 한민족시대」를 열어 나가야 하겠습니다. 작년 3월 북한의 NPT탈퇴선언 이래 북한 핵문제는 한반도는 물론 국제사회의 평화와 안전을 위협하는 요인으로서 남·북간의 화해와 협력에 가장 큰 걸림돌이 되어왔습니다. 이번에 이루어진 미·북한 간 합의는 대화에 의한 핵문제 해결이라는 기본목표 하에 한·미 양국이 일관성 있게 기울여 온 공동노력과 유엔을 비롯한 국제사회의 적극적인 지원과 협조의 결과입니다.(중략) 정부는 앞으로도 한·미간에 긴밀한 공조체제를 유지하면서 이번 합의가 충실히 이행되어 북한 핵문제가 완전히 해결되는 것은 물론 남북관계에도 획기적인 진전이 이루어질 수 있도록 강화해 나갈 것입니다.(중략) 통일을 위해서는 남북관계 개선을 위한 노력 못지않게 통일에 대비하는 실질적인 준비를 갖추어 나가는 노력이 중요합니다. 정부는 통일이 언제 어떻게 이루어지더라도 이에 대처할 수 있도록 만반의 준비를 갖추 나가겠습니다.“</p>

<p>광복절 경축사 (1995. 8.15)</p>	<p>“평화 없이는 통일된 조국은 물론, 민족의 장래 또한 기약할 수 없습니다. 나는 민족의 안전과 한반도의 평화정착을 위해 다음과 같은 기본원칙을 제시하는 바입니다. 한반도 평화체제 구축문제는 반드시 남북 당사자 간에 협의, 해결되어야 합니다.(중략) 아울러 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언을 비롯한 모든 남북 간의 합의사항은 존중되어야 합니다. 평화의 첫 걸음은 신뢰구축이며, 신뢰는 서로 약속한 것들을 지키고 실천에 옮기는 데서 생기기 때문입니다“.</p>
<p>광복절 경축사 (1996. 8.15)</p>	<p>“저는 ‘한반도 평화와 남북간 협력’을 위한 우리의 입장을 분명히 밝힙니다. 첫째, 우리는 북한의 안정을 원합니다. 지금 북한이 겪고 있는 어려움이 북한의 안정에 영향을 줄 사태로 비화되는 것은 바람직하지 않습니다. 둘째, 우리는 북한의 고립을 원치 않습니다. 우리는 북한이 국제사회의 온전한 성원이 되어 우리와 함께 민족의 역량을 키우고, 세계에 공헌하게 되기를 바랍니다. 셋째, 우리는 일방적인 통일을 추구하지 않을 것입니다. 한반도 문제는 남과 북 상호간의 자유로운 합의에 따라 평화적이고 현실적인 방법으로 풀어가야 합니다. 남북한은 이미 기본합의서를 통해, 남북한이 한반도 문제의 당사자로서 평화를 정착시키고 서로 교류·협력해 나가기로 세계와 민족 앞에 약속한 바 있습니다. 이제 더 이상 이 약속의 이행이 지연되어서는 안 됩니다. 저는 이와 같은 기본정신에 바탕을 두고 남북관계를 이끌어 나갈 것입니다.</p> <p>저는 이 자리를 빌려 특히 4자회담에서 논의될 경제협력문제에 관해 우리의 생각을 밝히고자 합니다. 먼저 식량문제입니다.(중략) 먼저 우리는 다양한 방법으로 북한의 농업생산성을 제고하고 장비대여 등을 통해 수해 농지를 복구하는 데 도움을 줄 수 있을 것입니다. 우리는 또한 나진·선봉지역에 투자하고 남북교역을 확대하여 북한에 필요한 물자를 공급하며, 한국 관광객의 북한방문을 허용할 용의가 있습니다. “</p>

<p>경제인 초청 만찬 대통령 연설문 (1994. 11. 7)</p>	<p>“한반도에서 진정한 평화가 이룩되기 위해서는 북한의 핵 투명성이 반드시 보장되어야 합니다. 그러기 위해서는 제네바의 미·북 합의가 충실히 이행되어져야 합니다. (중략) 북한은 하루속히 우리와 함께 하나의 민족공동체를 건설하는 길에 나서야 할 것입니다. 특히 민족경제의 균형적인 발전과 민족전체의 복리증진을 위해 경제공동체를 이룩하는데 서로 협력해야 할 때입니다. 저는 지난 8.15광복절 경축사를 통해 민족공동체의 미래를 함께 설계하기 위한 「민족발전공동계획」 구상을 밝힌 바 있습니다. 저는 광복 50주년이 되는 내년을 계기로 그 구체적 사업에 착수할 수 있게 되기를 바랍니다. 지난번 합의된 경수로 사업에 우리가 적극 참여하기로 한 것도 바로 이 같은 민족발전의 미래구상에서 비롯된 것입니다. 그동안 남북관계는 핵문제에 얽매어 여러 가지 어려운 국면을 겪어 온 것이 사실입니다. 그러나 우리는 남북 간에 경제협력을 진지하게 검토하고, 진전시켜 나갈 시점에 이르렀습니다. 앞으로 남북관계는 창조적이고 실질적인 협력관계로 접근되어야 합니다. 이를 위해서는 남과 북이 상부상조의 정신아래 당국 간의 협의를 거쳐 경제협력의 기본틀을 마련하는 것이 필요하다고 생각합니다. 저는, 이러한 여건조성을 위하여 우리 기업들이 참여하는 남북 경제협력 사업을 활성화 하는 단계적 조치를 취할 것입니다“.</p>
<p>광복절 경축사 (1997. 8.15)</p>	<p>평화정착 4원칙, 남북협력 4원칙 제시 “통일은 어떠한 경우에도 평화의 바탕 위에서 이루어져야 합니다.(중략) 평화는 무엇보다 ‘무력포기’를 의미합니다. 북한은 민족적 범죄행위인 무력도발은 물론 대남 무력 적화노선 자체를 완전히 포기해야 합니다. 평화는 ‘상호존중’을 전제로 합니다. 남과 북은 상호 실체를 존중하는 바탕 위에서, 진정으로 머리를 맞대고 민족의 모든 문제를 함께 풀어 나가야 할 것입니다.</p>

<p>광복절 경축사 (1997. 8.15)</p>	<p>평화는 ‘신뢰구축’을 뜻합니다. 4자회담은 남과 북이 약속한 기본합의서를 지키고 새로운 합의를 이끌어 내는 상호 신뢰의 대화마당이 되어야 할 것입니다. 나아가 평화는 ‘상호협력’ 위에 이루어집니다. 북한을 실질적으로 도울 수 있는 주체는 바로 동족인 우리뿐이라는 사실을 북한당국은 받아들여야 할 것입니다.</p> <p>우리는 북한의 어려움을 진정으로 돕는 길을 찾아내고 실천하고자 합니다. 이를 위해 첫째, 북한의 식량난을 구조적으로 해결할 수 있는 실질협력이 필요합니다. 북한의 만성적인 식량부족을 구호사업으로만 땀질하는 것은 사태를 더욱 악화시킬 수도 있을 것입니다. 둘째, 우리 정부가 그동안 준비해온 ‘민족발전 공동계획’을 남북대화를 통해 협의·추진해 나가야 합니다. 이 공동발전계획은 북한경제의 구조적 문제를 해결하고 남과 북이 함께 번영하는 시대를 열어줄 것입니다. 셋째, 북한이 우리의 우방과 관계를 개선하고 국제기구에도 참여하며, 국제사회의 지원을 받도록 우리가 도움을 주어야 합니다. 물론 이를 위해서는 북한이 국제사회의 책임 있는 일원으로서 합리적으로 행동하는 자세변화가 앞서야 할 것입니다. 넷째, 북한당국은 변화를 통해 스스로를 돕는 길을 택해야 합니다. 우선 자원을 합리적으로 배분함으로써 북한주민들을 굶주림으로부터 해방시켜야 합니다. 우리는 북한이 변화의 길에 나온다면 얼마든지 협력할 의지와 능력이 있습니다. 우리는 그동안 북한이 당면한 어려움을 극복할 수 있도록 적극적으로 지원해 왔으며, 앞으로도 그러할 것입니다“.</p>
---	---

3. 김대중 대통령 연설 발췌문

<p>대통령 취임사 (1998. 2. 25)</p>	<p>남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 합니다. 분단 반세기가 넘도록 대화와 교류는커녕 이산가족이 서로 부모형제의 생사조차 알지 못하는 냉전적 남북관계는 하루빨리 청산되어야 합니다. (중략) 남북문제 해결의 길은 이미 열려 있습니다. 1991년 12월 13일에 채택된 남북기본합의서의 실천이 바로 그것입니다. 남북 간의 화해와 교류협력과 불가침, 이 세 가지 사항에 대한 완전한 합의가 이미 남북한 당국 간에 이루어져 있습니다. 이것을 그대로 실천만 하면 남북문제를 성공적으로 해결하고 통일의 대로를 열어 나갈 수 있습니다. 저는 이 자리에서 북한에 대해 당면한 3원칙을 밝히고자 합니다. 첫째, 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않겠습니다. 둘째, 우리는 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없습니다. 셋째, 남북 간의 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나갈 것입니다.</p> <p>남북 간에 교류협력이 이루어질 경우, 우리는 북한이 미국·일본 등 우리의 우방국가나 국제기구와 교류협력을 추진해도 이를 지원할 용의가 있습니다. 새 정부는 현재와 같은 경제적 어려움에도 불구하고 북한의 경수로 건설과 관련한 약속을 이행할 것입니다. 식량도 정부와 민간이 합리적인 방법을 통해서 지원하는데 인색하지 않겠습니다. 저는 북한 당국에게 간곡히 호소합니다. 수많은 이산가족들이 나이 들어 차츰 세상을 떠나고 있습니다. 하루빨리 남북의 가족들이 만나고 서로 소식을 전하도록 해야 합니다. (중략)</p> <p>저는 남북기본합의서에 의한 남북 간의 여러 분야에서의 교류가 실현되기를 바랍니다. 우선 남북기본합의서의 이행을 위한 특사의 교환을 제의합니다. 북한이 원한다면 정상회담에도 응할 용의가 있습니다.</p>
<p>3·1절</p>	<p>튼튼한 안보 위에 변화를 위한 노력도 해야 합니다. 어떠한 변화를 해야 하겠습니까. 지금 당장 통일은 어렵습니다. 그러나 전쟁의 가능성을 제거하는 것과 서로 교류하고 협력하는 이러한 변화는 남북 쌍방이 결심만 하면 할 수 있습니다.</p>

<p>기념사 (1998. 3.1)</p>	<p>남북기본합의서에서 합의된 화해와 협력, 불가침의 관계가 반드시 이루어져야 하겠습니다. 우선 최소한도의 대화는 이루어져야 합니다. 최소한도의 교류도 이루어져야 합니다. 저는 오늘 이 자리에서 북한 당국에 대해 다시 한 번 남북기본합의서의 이행을 위한 특사의 교환을 제의하는 바입니다. 무엇보다도 이산가족의 상봉 내지는 생사확인만이라도 서둘러야겠습니다. 고령에 있는 그들은 천추의 한을 품고 매일같이 이 세상을 떠나고 있습니다. 더 이상의 불행은 막아야 합니다.(중략) 그리고 이를 위해서 우리는 어떠한 수준의 대화에도 응할 준비를 갖추고 있습니다. 또한 우리는 한반도의 긴장을 완화하고 남북 간의 항구적인 평화체제를 구축하기 위해 남북대화와 병행해서 4자회담을 꼭 성사시켜야 하겠습니다.</p>
<p>광복절 경축사 (1998. 8.15)</p>	<p>‘국민의 정부’는 남북기본합의서의 정신에 입각하여 북한의 안정과 발전을 지원할 용의가 있습니다. 우리는 금강산 개발과 농업개발을 포함한 모든 경제협력을 지원하고 권장할 것입니다. 특별히 강조할 것은 남북 양측이 모두 인도적 정신과 동포애로서 이산가족 상봉을 위한 조치를 취해야 한다는 것입니다. (중략)</p> <p>이렇듯 지금 남북 간에는 서로 협의하고 논의할 일들이 너무도 많습니다. 이미 남북 간 합의로 구성되어 있는 분야별 공동위원회들을 하루속히 가동시켜야 합니다. 공동위원회의 정상운영에 앞서 우리는 장차관급을 대표로 하는 남북 상설 대화기구를 창설하여 성실한 대화의 장을 갖기를 제안하는 바입니다. 저는 북한이 원한다면 이 모든 문제를 협의하기 위하여 대통령 특사를 평양에 보낼 용의가 있습니다.</p>
<p>1999년 대통령 신년사</p>	<p>남북관계에 있어서는 안보와 화해·협력의 병행추진을 확고히 고수해야 합니다. 또한 우리 모두는 세계를 받아들이고 세계로 진출하는 세계인이 되어야 합니다. 다가오는 21세기는 열린 세계화시대이기 때문입니다.</p>

<p>80주년 3·1절 기념사 (1999. 3.1)</p>	<p>국민의 정부'는 대북정책의 기본으로 3대 원칙을 천명한 바가 있습니다.(중략) 이렇게 안보와 화해·협력을 병행하는 우리의 대북정책을 미국, 일본, 중국, 러시아 등 한반도 주변 4대국을 비롯하여 전 세계가 지지하고 있습니다. 이제 우리는 미국, 일본 등과 긴밀하게 협의하고 협력하면서, 세계에서 유일하게 남아 있는 한반도의 냉전을 종식시켜야 합니다.(중략) 아울러 한반도 분단에 책임 있는 강대국들이 한반도 평화에 적극 협력해야 할 것입니다. '국민의 정부'가 햇볕정책을 추진한 이후, 남북관계에는 부정적인 면과 긍정적인 면이 모두 나타나고 있습니다. 부정적인 것으로는 북한 간첩선 출몰과 금창리 지하의혹시설 문제, 그리고 북한의 미사일 문제 등이 있을 것입니다. 그러나 긍정적인 면도 많습니다. 4자회담 재개와 약간의 진전을 보이고 있는 미·북 협상, 7년 만에 재개된 장성급회담, 그리고 무엇보다도 금강산 관광으로 이미 3만 명의 사람이 다녀왔다는 사실이 그것입니다. 또한 개정된 북한 헌법에 시장경제의 원리가 일부 도입되었다는 사실도 주목할 만한 일이라 할 것입니다.</p>
<p>54주년 광복절 경축사 (1999. 8.15)</p>	<p>한반도의 평화실현을 위해서는 안보와 화해가 같이 정착돼야 합니다. 저는 전쟁억지를 위해서 안보를 무엇보다 철저히 하겠습니다. 서해교전에서 입증된 바와 같이 포용정책은 안보를 경시하는 유화정책이 아닙니다. 안보를 위해서 한미공동방위체제를 굳건히 유지해 나가야 합니다. 한편 남북 간의 평화와 협력을 위한 포용정책을 계속해서 추진하겠습니다. 「국민의 정부」가 들어선 이래 몇 차례에 걸친 북한의 도발이 있었지만, 정부는 한반도의 평화를 위한 남북 간 교류협력 정책을 흔들림 없이 유지해왔습니다. 그 결과, 오늘날 상당한 수준의 남북교류의 성과를 거두고 있습니다. (중략) 「국민의 정부」는 남북 간 정부차원의 교류가 이루어질 것을 희망합니다. 북한은 동족끼리의 대화는 거부하면서 미국과의 협상만 고집하는 불합리한 태도를 버려야 합니다. 한반도문제는 남북당사자간에 해결되어야 합니다. 미국 중국 등 전 세계가 이를 주장하고 있습니다. 우리는 언제든지 남북당국자 간의 대화에 응할 용의가 있고, 북한을 물심양면으로 지원할 용의가 있습니다.</p>

<p>2000년 대통령 신년사</p>	<p>올해에는 한반도에서의 냉전을 종식시킬 수 있도록 남북한 간 화해 및 협력관계도 촉진해 나가겠습니다. 북한에 대한 인도적인 도움은 성의껏 제공하되 경제적인 교류는 상호이익이 되는 공존공영의 틀에서 이루어져야 합니다. 남북은 서로 협력함으로써 경제적 이득을 크게 얻을 수 있습니다. 저는 오늘 이 자리를 빌려 북한에 대해서 「남북경제공동체」 구성을 위한 국책연구기관간의 협의를 갖자고 제의하는 바입니다.(중략)</p> <p>새해에는 무엇보다 우선해서 민족의 염원인 이산가족의 상봉이 실현 되어야 합니다. 이제 대부분의 이산가족이 고령화하고 계속해서 이 세상을 뜨고 있습니다. 시간이 없습니다. 이산가족 상봉은 인도적 견지에서 하루도 늦출 수 없는 문제입니다. 저는 이 자리에서 저의 취임사에서 천명한 대북 3원칙을 다시 한 번 강조하고자 합니다. 첫째, 북한의 어떠한 도발도 용납하지 않는다. 둘째, 우리는 북한을 해치지 않겠다. 셋째, 남북은 서로 화해·협력하자-는 것입니다.</p> <p>지난 한 해 동안 남북 간의 긴장은 상당히 완화되었고 각종교류도 크게 증가했습니다. 우리가 평화리에 남북교류를 증진시키는 데에는 우리 국군의 노고가 크게 이바지하고 있습니다. 지난해 6월 '연평해전'에서의 승리는 국군의 사기를 크게 양양시켰고 국민의 안보에 대한 신뢰를 크게 높였습니다. 저는 이 자리를 빌려 우리 국군장병에게 국민적 격려와 감사의 마음을 전하고자 합니다.</p>
<p>81주년</p>	<p>햇볕정책에 대해서는 미·일과의 합의 아래 긴밀히 공조하고 있습니다. 그것도 우리 대한민국이 주도하고 있는 것입니다. 유럽의 나라들과 아시아, 중남미, 아프리카 모두가 지지합니다. 북한과 전통적인 우방인 중국과 러시아, 몽골, 베트남, 이집트까지도 정상회담을 통해서 이를 공식적으로 지지하고 있습니다. 한 나라의 외교정책이 이처럼 전 세계로부터 지지를 받는 것은 드문 일이 아닐 수 없습니다.</p>

<p>3.1절 기념사 (2000. 3.1)</p>	<p>햇볕정책은 북한에 대해서 그 안전을 보장하고 경제회복을 도와주며 국제적 진출을 지원하겠다고 약속하고 있습니다. 동시에 북한은 대남 무력도발을 포기하고 핵무기와 미사일에 대한 야망을 완전히 버려야 합니다. 이렇게 서로 주고받는 가운데서 양쪽이 다 같이 이익을 얻는 소위 말하는 '윈-윈 정책'을 우리는 주장하고 있는 것입니다. 그러나 우리는 햇볕정책이라 해서 결코 안보를 소홀히 하지 않습니다. 연평해전이 그 좋은 예입니다.</p> <p>저는 연평해전이 일어났을 때 국방장관에게 네 가지 사항을 지시했습니다. 그 내용은 '북방한계선은 꼭 지키시오, 우리가 먼저 발포하지 마시오, 북한이 발포하면 이를 단호히 분쇄하시오, 그러나 전쟁으로 확대되지 않도록 유의하시오'라는 것이었습니다. 우리 군은 군의 최고 사령관인 대통령의 지시를 효과적이고도 충실하게 이행해서 혁혁한 성과를 이룩하였습니다. 거꾸로 우리가 만일 승리하지 못했다면 지금 어떻게 되었겠습니까. 나는 자랑스러운 승리를 우리에게 가져다준 국군에게 국민 여러분과 함께 감사와 격려의 박수를 보내고자 하는 바입니다.</p> <p>국민 여러분! 지난 1년 동안 북한은 의미 있는 두 가지 변화를 보였습니다. 하나는 금창리 지하 핵의혹 시설에 대한 사찰을 수용한 것이고, 다른 하나는 미사일 제2차 발사를 중지한 것입니다. 이로써 전쟁의 위협이 크게 감소되었습니다. 또 하나는 금강산 관광을 위시한 남북 간의 문화·스포츠교류는 물론, 경제교류가 상당히 활발하게 이루어지고 있다는 점입니다.(중략) 우리가 인내와 일관성과 성의를 가지고 노력하면 저의 임기 중에 냉전종식이라는 목표는 반드시 달성할 수 있다고 저는 확신해 마지않습니다. 지금은 통일을 추구할 단계가 못됩니다. 우리는 경제적으로도 그러한 힘이 없고, 또 경제적으로 감당할 수 있더라도 남북간에 전쟁을 하고 50년 이상 무장대결을 한 처지에서 정신적 갈등을 쉽게 극복할 수 없습니다.</p>
---	--

<p>베를린 자유 대학 연설문 (2000. 3.9)</p>	<p>나는 1995년에 「한반도 3단계 통일론」을 저술한 바 있습니다. 1단계는 일종의 독립국가연합의 단계이고, 2단계는 연방체제아래 남북이 광범위한 지방자치권을 실시하는 것이요, 3단계는 완전통일의 단계인 것입니다. (중략) 이와 같은 햇볕정책의 기초 위에서 우리는 북한에게 세 가지를 보장하고 있습니다. 첫째, 우리는 북한의 안전을 보장한다. 둘째, 북한의 경제회복을 돕는다. 셋째, 북한의 국제적 진출에 협력한다. 그 대신 북한도 세 가지를 보장해야 한다고 우리는 주장하고 있습니다. 첫째, 대남 무력도발을 절대 포기해야 한다. 둘째, 핵무기 포기에 대한 약속을 준수해야 한다. 셋째, 장거리 미사일에 대한 야망을 버려야 한다는 것입니다. 즉, 이는 줄 것은 주고, 받을 것은 받자고 하는 상호주의에 입각한 포괄적 접근 방안입니다. 우리는 이를 한·미·일 3국의 긴밀한 공조 속에 북한에 제시했습니다. 이러한 제안은 북한에게도 도움이 되고 우리에게 이익이 되는 WIN-WIN정책인 것입니다. 우리는 북한과의 전쟁을 결코 원치 않습니다.</p>
<p>남북 정상 회담 성과 보고 연설 (2000. 6.15)</p>	<p>이제 여러분께 남북공동선언서에 대해서 간단히 말씀드리겠습니다. 첫째는 민족 문제를 자주적으로 해결해 나가기로 했습니다. 이것은 7·4공동성명에도 있습니다. (중략) 2체제 2정부를 현재대로 놓아두고 남북 양쪽에서 각료급 회의를 구성하고 국회 회의를 구성해 서로 합의기관을 만들어서 차츰차츰 모든 문제를 풀어 나가자 하는 것이 우리의 연합제입니다. 그에 비해 북한은 1980년 연방제를 주장했습니다. “처음부터 바로 중앙정부가 외교권과 군대통솔권을 다 가져야 한다. 남북 양쪽의 지방정부는 내 정권만 가져야 한다”는 것인데 이것은 전혀 이행 불가능한 것입니다. 그러나 근자에 북한은 이 점을 수정했습니다. 그래서 ‘낮은 단계’의 연방제라는 이름으로 중앙연방이 갖겠다는 외교와 군사권을 지방정부가 그대로 가져도 좋다고 하고 있습니다. 이것은 실제로 우리가 주장한대로입니다. (중략) 셋째는 남과 북은 오는 8·15에 즈음하여 이산가족 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결한다는 것입니다. (중략) 그리고 넷째로 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야에서도 교류·협력을 증대시키기로 했습니다.</p>

<p>제55주년 광복절 경축사 (2000. 8.15)</p>	<p>이번 정상회담의 공동선언에 있는 바와 같이 우리의 남북연합과 북의 낮은 단계의 연방제에는 상당한 공통성이 있습니다. 우리는 이를 토대로 평화공존, 평화교류를 확립하는 통일의 제1단계를 실현시켜 나가도록 노력할 것입니다. 앞으로의 장관급 회담을 통하여 군사, 경제, 사회·문화의 3개 공동위원회를 구성하겠습니다. 아울러 남북 간의 군사직통전화의 설치, 국방장관급 회담 등 긴장완화를 위한 조치를 추진하겠습니다. 경제적으로는 투자보장, 이중과세방지 합의서 등 안전하고 효율적인 협력의 길을 마련하겠습니다. 남북 간의 평화와 동북아시아에서의 안정을 이룩하는 데는 국제사회의 협력이 대단히 중요하다는 것을 우리는 인식하고 있습니다. 이를 위하여 우리는 미·일·중·러 등 주변 4대국과의 협력관계를 더욱 강화해 나가겠습니다. 또한 미국·일본과의 긴밀한 공조관계도 흔들림 없이 유지해 나갈 것입니다. 주한미군은 한반도에서의 전쟁역지는 물론 동북아의 안정에도 매우 중요한 역할을 수행하고 있습니다. 동유럽에서 공산위협이 사라진 이후에도 유럽사회의 안정을 위해서 NATO와 미군이 존속하고 있듯이 한반도와 일본에서의 미군의 존속은 동북아시아의 안정과 평화를 위해 매우 중요한 역할을 하고 있는 것입니다.</p>
<p>경의선 철도· 도로 연결 기공식 연설 (2000. 9.18)</p>	<p>김정일 국방위원장의 서울 방문도 내년 봄에 있을 것입니다. 남북의 화해·협력은 착실히 진행되고 있습니다. 이러한 가운데 오늘 우리는 경의선을 55년 만에 다시 잇는 역사적인 기공식을 갖게 된 것입니다. 이것이야말로 민족이 우리에게 요구하는 소명에 부응하는 것으로서 저는 온 국민과 함께 자랑스럽게 생각하는 바입니다. 사랑하는 국민 여러분! 경의선의 복원은 남과 북 모두에게 커다란 도약의 기회가 될 것입니다. 우리 민족의 평화와 번영을 이끄는 견인차가 될 것입니다. 우리나라가 극동의 작은 주변국가에서 동북아의 물류 중심국가, 나아가 세계의 중심국가의 하나로 당당히 도약하는 발판이 될 것입니다. 경제적인 측면에서 경의선의 복원은 남북 간 교류·협력을 크게 활성화시킬 것입니다.(중략) 그곳에서 북한 인력을 활용해 제품이 생산되어 남한과 전 세계로 퍼져 나갈 것입니다. 생산 원가도 저렴해져서 그만큼 경쟁력이 높아지게 됩니다. 북한도 남한과 협력을 통해 많은 이득을 얻게 될 것입니다.</p>

<p>2001년 대통령 신년사 (2001. 1. 1)</p>	<p>남북 간의 긴장완화와 교류협력을 착실히 추진해서 평화와 번영의 한 반도 시대를 열어가겠습니다. 대북정책에 대한 국민적 합의기반을 더욱 공고히 하고, 초당적 협력을 통해서 국민이 신뢰하는 남북관계가 되도록 노력하겠습니다. 한편, 완전한 평화체제가 이루어질 때까지 확고한 안보 체제를 계속 유지해 나가겠습니다.</p>
<p>82주년 3·1절 연설문 (2001. 3. 1)</p>	<p>지난해는 우리 민족에게 참으로 역사적인 해가 아닐 수 없습니다. 분단 이후 처음으로 남북정상회담을 개최했고, 6.15 남북공동선언을 천명함으로써 대결과 불신의 반세기를 청산하고 화해와 협력으로 나아가는 토대를 마련했습니다. 이를 바탕으로 올해는 한반도의 냉전구조를 해체하고 평화체제를 구축하기 위한 전기를 마련해야 합니다. 여기에서 중요한 것은 우리 스스로의 안보태세를 더욱 굳건히 하는 것입니다. 한·미 연합방위태세 또한 확고하게 유지해야 할 것입니다. 이를 위해 미국과의 협력을 강화하고, 한·미·일 3국 공조를 더욱 긴밀하게 유지하며, 중국·러시아와의 우호관계를 확고히 지속해 나갈 것입니다.</p>
<p>56주년 광복절 경축사 (2001. 8.15)</p>	<p>햇볕정책은 확고한 안보의 바탕 위에 북한과 평화공존·평화교류를 추진해 나가면서 장차 서로가 안심할 수 있을 때 평화통일을 이룩하자는 정책입니다. 이러한 우리의 정책은 우리 국민은 물론 미·일·중·러 등 주변 4대국과 전 세계의 적극적인 지지를 받고 있습니다. 북한도 작년 6.15 남북공동선언을 통해서 이러한 남북 공생의 대원칙을 수용했습니다. 6.15 남북정상회담은 역사적 대사건이었습니다. 세계가 이를 지지하고 평화에 대한 큰 희망을 나타냈습니다. 그러나 지금 상황은 뜻하지 않은 정체상태를 맞이하고 있습니다. 금년 들어 북·미 회담이 열리지 않고 남북회담의 진전도 중단되고 있습니다. 남북관계와 북·미 관계는 불가피하게 서로 함수관계를 가지고 있습니다. 그러나 햇볕정책은 반드시 실현될 것입니다. 미국은 북한과의 대화재개에 최선의 노력을 다해줄 것을 바랍니다.</p>

<p>56주년 광복절 경축사 (2001. 8.15)</p>	<p>또한 북한은 6.15 남북공동선언을 준수하고 이미 합의된 사항들에 대한 계속적인 추진의 책임을 다해야 할 것입니다. 그리고 미국과의 대화재개에도 좀 더 적극적인 자세로 임해줄 것을 바랍니다. 주한미군의 주둔은 현재의 분단 상태에서는 물론 통일 이후에도 한반도와 동북아시아의 평화와 안전을 위해서 절대로 필요합니다. (중략)</p> <p>지금 이 단계는 남북이 평화공존과 평화 교류의 관계를 발전시키는 데 주력할 단계입니다. 이러한 기반 위에 우리는 평화적 통일을 이룩하는 민족적 위업을 달성해야 할 것입니다.</p>
<p>민주 평통 제10기 전체 회의 연설문 (2001. 9. 6)</p>	<p>햇볕정책은 한마디로 남북 간 평화공존과 평화교류를 통해서 장차 평화통일을 준비하자는 것입니다. 무엇보다 한반도에서 다시는 전쟁이 재발하지 않도록 하자는 것입니다. 10년이 걸리든, 20년이 걸리든, 모든 것을 평화적으로 이루어가자는 것입니다. 이러한 햇볕정책을 미 일 중 러 4대국과 유럽을 비롯한 전 세계가 적극 지지하고 있습니다.</p> <p>만일에 한반도에서 또다시 전쟁이 일어난다면, 승자도 없고 패자도 없습니다. 민족의 공멸을 초래할 따름입니다. 이러한 전쟁을 막으려면 두 가지 노력을 병행해야 합니다. 첫째는, 당장의 평화를 유지하기 위한 방책으로서 튼튼한 안보체제를 확고히 하는 것입니다. 둘째는 바로, 전쟁의 원인을 제거함으로써 평화를 항구적으로 만드는 햇볕정책의 추진입니다.</p> <p>남북이 화해하고 협력하는 과실이 크고, 그러한 가운데 공동번영의 길이 열린다면 전쟁의 이유가 없어지는 것입니다. 어떤 일이 있어도 한반도에서의 전쟁재발은 막아야 합니다. 여기에 우리 민주평통의 임무가 있는 것입니다. 평화는 역사와 국민이 저와 여러분에게 부여한 책무입니다. 우리 모두는 이러한 확고한 인식을 가지고 햇볕정책을 흔들림 없이 추진해 나가야 하겠습니다.</p>

4. 노무현 대통령 연설문 발췌

<p>대통령 취임사 (2003. 2. 25)</p>	<p>진정한 동북아 시대를 열자면 먼저 한반도에 평화가 제도적으로 정착되어야 합니다. 한반도가 지구상의 마지막 냉전지대로 남은 것은 20세기의 불행한 유산입니다. 그런 한반도가 21세기에는 세계를 향해 평화의 신호를 발신하는 평화지대로 바뀌어야 합니다. 유라시아 대륙과 태평양을 잇는 동북아의 평화로운 관문으로 새롭게 태어나야 합니다. 부산에서 파리 행 기차표를 사서 평양, 신의주, 중국, 몽골, 러시아를 거쳐 유럽의 한복판에 도착하는 날을 앞당겨야 합니다.</p>
<p>84주년 3.1절 기념사 (2003. 3. 1)</p>	<p>우리는 동북아 시대의 중심국가로 도약할 수 있는 충분한 조건을 갖추고 있습니다. 우선, 지리적으로 중심에 자리 잡고 있습니다. 서울에서 3시간의 비행거리 안에 인구 100만 이상의 도시가 마흔 개나 됩니다. 중국과 러시아의 인력과 자원, 그리고 일본의 기술을 접목할 수 있는 유리한 위치입니다.(중략) 한반도는 더 이상 세계의 변방이 아닙니다. 남북 철도가 연결되고 철의 실크로드가 열리면 광활한 대륙을 향해 나아갈 수 있습니다. 그 곳에는 중국대륙이라는 새로운 기회가 기다리고 있습니다. 시베리아와 중앙아시아의 무한한 자원도 있습니다.(중략) 그러나 동북아 중심국가로 나아가기 위해서는 반드시 해야 할 일이 있습니다. 한반도에 평화를 정착시키는 일입니다. 남북이 대립하며 한반도에 긴장이 고조되는 한, 동북아 중심국가의 꿈은 실현될 수 없습니다. 동북아의 평화와 번영도 기대하기 어렵습니다. 그동안 우리는 한반도에 평화를 정착시키기 위해 많은 노력을 기울여 왔습니다.(중략) 특히 북핵 문제는 시급히 해결해야 할 과제입니다. 저는 북한의 핵개발에 단호히 반대합니다. 그러나 이 문제는 반드시 평화적으로 해결되어야 합니다. 어떠한 이유로든 한반도의 평화가 깨어진다면, 우리는 그 엄청난 재앙을 감당할 수 없습니다. 한반도의 평화와 국민의 안전을 지키는 것은 대통령의 가장 큰 책무입니다.</p>

58주년
광복절
경축사
(2003.
8. 15)

평화와 번영의 동북아 시대로 가는 길목에 북한 핵문제와 남북관계가 가로놓여 있습니다. 이 문제를 풀지 않고는 평화와 번영의 동북아 시대도 없습니다. 잘못하면 한반도 문제가 동북아시아의 새로운 갈등의 빌미가 될 수도 있습니다. 그것은 우리 모두를 불행에 빠뜨리는 결과가 될 것입니다. 북한 핵문제는 조속히 해결되어야 합니다. 그리고 반드시 평화적으로 해결되어야 합니다. 우리는 전쟁이 끝난 지 50년이 지난 오늘까지도 동족상잔의 상처를 치유하지 못하고 고통을 겪고 있습니다. 또다시 불행한 일이 반복된다면 우리민족은 상상하기조차 어려운 상처를 입게 될 것입니다. 저는 이러한 사정을 우방국의 지도자들에게 간곡히 설득했습니다. 다행히 북핵 문제는 이제 해결의 실마리가 보이기 시작합니다. 북한은 이 기회를 놓치지 말아야 합니다. 핵을 포기하고 개혁과 개방을 성공시켜야 합니다. 핵무기는 결코 체제보장의 안전판이 될 수가 없습니다. 오히려 고립과 위기를 자초하는 화근일 뿐입니다. 이제 북한이 핵을 포기하면 우리는 북한의 경제개발을 위해서 앞장설 것입니다. 이웃나라들과 협력해서 국제기구와 국제자본의 협력도 아울러 끌어들이겠습니다. 그렇게 하면 새로운 동북아 시대가 열리고 북한은 빠른 속도로 발전하여 평화와 번영을 함께 나누게 될 것입니다.

지난 2000년 6.15 남북공동선언은 남북한만의 합의가 아닙니다. 세계를 향한 평화의 약속이었습니다. 이 약속은 반드시 지켜져야 합니다. 우리는 현재 추진 중인 각종 협력 사업을 계속 추진해 나갈 것입니다. 금강산 관광사업도 반드시 계속되도록 하겠습니다. 앞으로 북핵 문제가 해결되면 남과 북은 평화체제 구축과 군사적 신뢰 구축을 위한 협의를 본격적으로 추진해야 할 것입니다.

<p>55주년 국군의 날 기념식 (2003. 10. 1)</p>	<p>북핵 문제를 평화적으로 해결하는 것이 최우선 과제입니다. 나는 취임 이후 미국과 일본·중국을 방문해서 북핵 문제는 반드시 대화로 풀어야 한다는 점을 역설했습니다. 그 이후 베이징에서 6자 회담이 열렸습니다. 머지않아 2차 회담이 열리고 좋은 결과가 나오게 되기를 기대하고 있습니다. 북한도 우리와 국제사회가 마련한 이 기회를 놓쳐서는 안 됩니다. 하루빨리 핵개발을 포기하고 평화와 공존의 길로 나올 것을 거듭 촉구합니다. 북핵 문제가 해결되면 우리는 북한과 군사적 신뢰를 구축하기 위한 협의를 본격적으로 추진할 수 있을 것입니다. 북한의 개혁과 개방을 성공시키기 위한 다양한 지원방안도 추진해 나갈 것입니다. 남북한이 ‘평화와 번영의 동북아 시대’를 함께 열고, 그 혜택도 함께 누리게 되기를 진심으로 바랍니다.</p>
<p>ROTC 42기 입관식 치사 (2004. 2. 26)</p>	<p>무엇보다 취임 당시 전쟁위기설까지 공공연히 나돌던 북핵문제를 해결하는 것이 급선무였습니다. 북핵문제는 한반도는 물론 동북아시아의 평화와 안정을 가로막는 가장 큰 걸림돌 이었습니다. 국제질서에 대한 도전이자 위협요인이 되었습니다.</p> <p>나는 작년 이 자리에서 북핵문제를 미·일과의 공조, 국제사회와의 협력, 그리고 북한과의 대화를 통해서 평화적으로 풀어나갈 것임을 강조했습니다. 5월부터는 미국·일본·중국을 차례로 방문해서 대화를 통한 해결의 가닥을 잡기 위해 노력했습니다. 그리고 6자회담이 시작되었습니다. 어제부터 베이징에서는 제 2차 6자회담이 개최되고 있습니다. 이번 회담에서 북핵문제의 평화적인 해결을 위해 보다 진전된 결과가 나올 수 있기를 기대합니다. 이달 초에 열린 남북장관급회담에서도 남과 북은 베이징 회담이 ‘결실 있는 회담’이 되도록 협력하기로 약속한 바 있습니다. 남북관계 또한 착실히 진전되고 있습니다. 지난해 남북 간 회담은 모두 38회에 걸쳐 106일 동안 열렸습니다. 일과성 행사가 아니라 상시적인 대화의 채널이 가동되고 있습니다. 남북 간 교역과 인적교류도 지속적으로 늘어나고 있습니다.</p>

<p>85주년 3.1절 기념사 (2004. 3. 1)</p>	<p>북한에 대해서는 설명이 어렵습니다. 상식이 통하지 않는 많은 부분이 있습니다. 그럼에도 불구하고 결국 한 민족으로서 보듬어 가야하고 끝내 우리가 책임져 가야 될 사람들이라는 생각으로 따뜻하게 문을 열고 대화로써 풀어 나갑시다.</p>
<p>세계한 인회장 대회 참가자 초청 다과회 (2004. 6. 1)</p>	<p>지금 ‘동북아 중심국가’목표를 세우고 노력하고 있습니다. 우리가 경제적으로나 정치적으로 중심이 되는 국가가 한 번 되어 보자, 무엇보다 경제적으로 좀 중심이 되어 보자. 그런 목표로 여러분은 받아들여질 것입니다. 물론 그것이 목표입니다. 그러나 그것만은 아닙니다. 처음에 제가 동북아 얘기를 했을 때 ‘동북아 중심국가’가 아니고 ‘동북아 시대’였습니다. 정책을 실질적으로 다루는 분들이 동북아 시대라고 하니까 무슨 말인지 잘 와 닿지 않는다고 했습니다. 그래서 동북아시아에서 제일 부자가 되는 그런 목표를 좀 구체적으로 넣자고 ‘동북아 경제 중심’이라고 썼습니다. 근데 ‘동북아 경제중심’을 빼고 ‘동북아 시대’라고 얘기를 해 보면, 결국 우리가 추구하는 목표가 단지 경제적으로 부자가 되는 것 그 이상의 목표를 지향하고 있다는 말씀을 드릴 수가 있습니다.(중략)</p> <p>우리도 중국의 영향을 받으면서, 일본의 영향을 받으면서 살아왔던 역사를 극복하기 위해서는 동북아시아 질서 전체가 달라져야 한다는 것입니다. 과거의 일을 극복하고 서로 화해하고 협력하고, 나아가서는 시장과 제도, 여러 가지 질서들을 서로 통합시켜 나가야 합니다. 개성과 다양성을 가진 가운데서 필요한 공동의 질서들을 같이 구축해 나가는 것입니다.</p>
<p>59주년</p>	<p>당장 통일이 이루어지기는 어려울 것입니다. 그러나 통일이 되는 그날까지, 전쟁의 위협을 없애고 남북 교류와 협력을 확대해 가는 일은 한시도 멈출 수 없습니다.</p>

<p>광복절 경축사 (2004. 8. 15)</p>	<p>참여정부는 역사적인 6.15공동선언의 정신을 하나하나 착실하게 실천해 나가고 있습니다. 분단 이후 처음으로 남북 장성급 군사회담이 열려 군사적 신뢰구축을 위한 토대를 마련해 가고 있습니다. 밤낮 없이 올려대던 비무장지대 선전방송도 휴전 50여년 만에 사라졌습니다. 올림픽에서 남과 북이 손에 손을 잡고 입장하는 모습도 더 이상 낯설지 않습니다. 얼마 전 개성에서는 남북이 힘을 모아 민족의 대역사를 새로이 시작했습니다. 올해 말 시범 가동되는 개성공단 건설이 2012년 모두 마무리되면 여의도 면적의 열 배나 되는 남북 공동번영의 터전이 마련됩니다. 그렇게 되면 남북 모두가 커다란 경제적 이익을 얻을 수 있을 것입니다. 나아가 한반도에서 전쟁위험이 감소되고, 우리 경제의 대외신인도도 높아지는 일석삼조의 효과를 거둘 수 있게 됩니다. 올 가을에는 경의선이 연결되기도 도로도 개통됩니다. 지난 반세기 동안 끊어졌던 민족의 혈맥이 다시 이어지고, 장차 육로를 통해 중국과 러시아, 유럽까지 가는 시대가 열리는 것입니다. 이렇게 펼쳐질 밝은 미래를 위해서도 북핵문제는 반드시 평화적으로, 그리고 조속히 해결되어야 합니다. 우리는 북핵문제가 해결되면 북한의 개혁·개방을 지원하기 위한 포괄적이고도 구체적인 계획이 있음을 이미 밝혔습니다. 이제 북한당국이 결단을 내려야 할 단계입니다.</p>
<p>MBC 시사매 거진 2580 특별 대담 (2004. 9. 5)</p>	<p>여러 환경요인들이 겹쳐서 북한은 개혁·개방의 길로 확실히 들어섰고 미국도 이제 확실히 대화의 기로 들어섰습니다. 북한이 처음에는 주로 무력행사에 의지할 것처럼 가다가 그 다음에 평화적 해결이라고만 얘기했지 대화라고는 얘기하지 않았습니다. 평화적 해결이라고 쪽 가다가 마침내 대화로써 해결하겠다고 생각하게 되었습니다. 그 다음에 작년 APEC때 미국도 한국 정부가 남북 간 교류를 점점 더 발전시키는 것은 결국 북핵문제 해결에 해롭지 않고 오히려 도움이 된다고 하고 나왔습니다.</p>

<p>250회 정기 국회 시정 연설 (2004. 10.25)</p>	<p>북핵문제는 6자회담 등을 통해 평화적으로 해결되어야 합니다. 이를 위해 정부는 한·미·일 공조를 보다 공고히 하고, 중국·러시아·EU 등 국제사회와도 협력을 강화해 나갈 것입니다. 또한 남북대화를 통해서도 북한의 태도 변화를 계속 촉구하겠습니다. 6.15공동선언 이후 남북관계는 큰 변화의 길로 들어섰습니다.(중략)정부는 인내심과 일관성을 가지고 지속적으로 남북관계를 발전시켜 나갈 것입니다. 남북관계의 발전에 있어 중요한 것은 국민적 합의입니다. 여야를 떠나 초당적 협력을 기대합니다.</p>
<p>공사 제53기 졸업 및 입관식 (2005. 3. 8)</p>	<p>이제 우리 군은 한반도뿐만 아니라 동북아시아의 평화와 번영을 지키는 것을 목표로 하고 있습니다. 동북아시아의 세력균형자로서 이 지역의 평화를 굳건히 지켜 낼 것입니다. 이를 위해 동북아시아의 안보협력 구조를 만드는 데 앞장서고, 한·미동맹의 토대 위에서 주변국들과의 협력을 더욱 강화해 나갈 것입니다. 이러한 협력과 병행해서 자주국방역량을 갖추어 나가야 합니다. 앞으로 10년 이내에 스스로 작전권을 가진 자주군대로서 발전해 나갈 것입니다.</p>
<p>6.15 공동 선언 5주년 기념 국제 학술 회의 (2005. 6. 15)</p>	<p>합의한 사항들을 반드시 이행해 나가는 것이 남북관계를 발전시키는 가장 확실한 길입니다. 관계발전은 신뢰 위에서 가능하고 그 신뢰는 약속을 지키는 데서 비롯되기 때문입니다. 물론 북핵문제가 해결되지 않고서는 남북관계가 획기적으로 발전하기 어렵다는 사실은 누구도 부인하기 어려울 것입니다. 그러나 북핵문제 해결을 위해서도 대화는 계속되어야 하고, 남북대화가 북핵문제 해결에 기여하도록 해야 합니다. 남북한이 민족문제 해결의 당사자임을 천명한 6.15공동선언의 의미를 되새길 필요가 있습니다. 북한도 기회 있을 때마다 민족공조와 한반도 비핵화를 강조해 왔습니다. 북핵문제야말로 우리 민족의 사활이 걸린 문제입니다. 이제 남북한이 북핵문제 해결의 중요한 당사자로서 적극적인 열학을 해 나가야 합니다. 그랬을 때 6자회담을 통한 북핵문제 해결에도 보다 좋은 여건이 조성될 것입니다.</p>

<p>KBS 특 별방송 '참여정 부 2년 6개월 '(2005. 8. 25)</p>	<p>북한 핵문제 말씀 나왔는데 핵문제를 해결해 가는 과정에서 한국의 발언권이 좀 있는 것 같지 않습니까? 저는 그렇게 생각합니다. 싸움을 했던 안 했던 간에, 한국이 아이디어가 좋아서 그렇든 또 고집이 좀 있어서 그렇든 간에, 어쨌든 ‘그것은 안 됩니다.’하면 안 되는 것입니다. 한 때 무력행사 얘기가 나왔지만 ‘무슨 소리 하십니까? 안됩니다. 그것을 어림도 없습니다.’이렇게 돼서 그냥 평화적 해결로 갔고, 평화적 해결로 한참 가다가 대화에 의한 해결로 또 바뀌었습니다. 북한 핵문제를 풀어 가는 과정에서 우리 정부의 한·미관계 역량을 증명해 나가고 있다고 봅니다. 이 문제는 여기까지 온 게 아까워서 아무도 뒤로 돌아가지 못할 것입니다. 그 문제는 반드시 풀립니다. 그렇게 저도 믿고 또 그렇게 믿기 때문에 여러 가지 지표들이 그렇게 나오고 있는 것입니다.</p>
<p>57주년 국군의 날 기념사 (2005. 10. 1)</p>	<p>지금 한·미동맹은 그 어느 때보다 건강하게 발전하고 있습니다. 참여정부 출범 이후 용산기지 이전, 주한미군 재배치와 감축 문제, 그리고 이라크 파병에 이르기까지 여러 현안들을 하나하나 풀어 왔습니다. 과거 수십 년 동안 미루어 왔던 일들이 양국 간의 긴밀한 협의를 통해 대부분 해결되고 있는 것입니다. 특히 북핵문제를 풀어 오는 과정에서 이를 거듭 확인했습니다. 많은 우려가 있었지만, 더욱 공고해진 한·미동맹이 북핵문제 해결의 실마리를 찾고, 동북아 평화와 번영의 토대를 만드는 데 큰 힘이 되었습니다. 한·미동맹은 앞으로도 포괄적이고 역동적이며 호혜적인 동맹으로 더욱 발전해 나갈 것입니다.</p>

노무현 대통령 북핵 관련 발언	“북은 핵 포기할 용의가 있다. 결국 이 문제는 풀린다”	2004. 4. 12 독일방문 중
	“북핵이 자위적 수단이라는데 일리가 있다.”	2004. 11. 12 LA발언
	“김정일 위원장이 한반도 비핵화는 김일성 주석의 유훈이라고 한 데 유의 한다”	2005. 6. 23 북한 대표단 면담
	“북한 핵 문제는 잘 관리해 나갈 수 있다.”	2006. 5. 9 몽골 발언
	“북핵에 대해 중국은 그리 심각하게 생각하지 않으며 핵무기 기술도 높게 보지 않는 것 같다”	2006. 8. 13 일부 언론사 간부 면담
	“북한 핵실험에 대해 근거 없이 이야기하는 것은 여러 사람을 불편하게 할뿐더러 남북관계도 해롭게 만들 우려 있다”	2006. 9. 8 핀란드 방문 중
	“그런(핵실험 가능성) 예측하는 것이 적절하진 않다”	2006. 9. 28 MBC출연

자료: 조선일보 (2006.10.10), 편집

5. 남북 교류협력 현황 (자료: <http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>)

[5-1] 연도별 남북교역액 추이

연도	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
백만 불	111	173	187	195	287	252	308	222	333	425	403	642	724	697	1055	1350

[5-2] 연도별 위탁가공교역 현황 (단위 : 백만 달러)

연도	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
교역액	0.8	7	26	46	74	79	71	100	129	125	171	185	176	210

[5-3] 연도별 위탁가공 참여업체 및 품목 현황

연도	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
품목 수	9	35	63	83	118	108	157	216	257	284	311	217	215	243	248
업체 수	4	12	11	24	70	64	66	131	157	147	108	109	117	136	123

[5-4] 사회문화협력사업자 승인 추이(누계)

연도	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
명						1	7	7	8	4	5	12	14	47	24
누계	2	2	2	2	2	3	10	17	25	29	34	46	60	107	131

[5-5] 사회문화협력사업 승인 추이(누계)

연도	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
명						1	5	5	5	6	7	13	16	47	25
누계	2	2	2	2	2	3	8	13	18	24	31	44	60	107	132

[5-6] 연도별 방북인원 변화추이

연도	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
명	257	18	12	536	146	1015	3317	5599	7280	8551	12825	15280	26213	87028

[5-7] 연도별 남한방문 추이

연도	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
명	103	6	0	0	0	0	0	62	706	191	1052	1023	321	1313	870

[5-8] 경제협력사업자 승인 추이

연도	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
명	7	4	16	13	2	1	6	3	4	28	29	24
누계	7	11	27	40	42	43	49	52	56	84	113	137

[5-9] 경제협력사업 승인 추이(누계)

연도	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
명			5	9	1	2	5	2	2	26	32	23
누계	1	1	6	15	16	18	23	25	27	53	85	108

[5-10] 이산가족 상봉일지

년 도	상 봉 내 용
1985년	- 남북한 고향방문 및 예술 공연단 서울, 평양 교환방문
2000년	- 1차(8월 15-18일), - 2차(11월30일-12월2일)이산가족방문단교환
2001년	- 3차(2월26-28일, 2000년 12월 개최 합의 후 북측 내부사정을 이유로 지연 개최)이산가족방문단 교환
2002년	- 4차(4월28일-5월3일, 2001년 10월 개최 합의 후 남측의 9.11테러 관련 경계태세 강화 이유로 지연 개최), - 5차(9월13-18일)이산가족 순차상봉
2003년	- 6차(2월20-25일), - 7차(6월27-7월2일), - 8차(9월20-25일)이산가족순차 상봉
2004년	- 9차(3월29일-4월3일), - 10차(7월11-16일)이산가족 순차상봉
2005년	- 남북이산가족 화상상봉센터 개소식(8월12일), 1차(8월15일), 2차(11월 24-25일), 3차(12월8-9일) 이산가족 화상상봉. - 11차(8월26-31일), - 12차(11월5-10일)이산가족 순차상봉
2006년	- 4차(2월27-28일)이산가족 화상상봉, - 13차(3월20-25일, ‘남북’용어 사용 문제로 남측 취재단 전원 철수), - 14차(6월 19-30일, 남북자 김영남 씨 가족 상봉)이산가족 순차상봉

자료: 동아일보(2006. 7. 20)

6. 북핵문제의 이슈화단계 및 대북정책

구분	북핵이슈/북한의태도	주요 정책 환경	대북정책/기타	
	'92.01	한반도 비핵화 공식 서명		
김영삼정부	'93.03	NPT탈퇴	문민정부 출범 민족공동체 통일방안제시	
	'93.11		한·미 정상회담	
	'94.05	원자로연료봉교체작업진행		
	'94.06	IAEA탈퇴선언	카터 전 대통령 방북	IAEA대북제재결의안채택
	'94.07		김일성 사망	
	'94.08			비핵화공동선언이행촉구
	'94.09		미국대통령에게 친서 (경수로사업 중심역할의사)	3단계 북미회담 진행
	'94.10	북·미 제네바 합의 타결		
	'94.12		경수로사업 지원기획단 설치	
	'95.08			경수로 공사착공
	'95.09		북, 대량수재민 발생 (50만명)	
	'96.09		북 잠수함침투(26명)	
	'97.11		IMF체제 돌입	
	'97.09		미·일 신방위협력지침 합의	
김대중정부	'98.02		국민의정부 출범	대북화해협력정책 제시
	'98.11			금강산 관광사업 개시
	'01.01		미국 부시행정부 출범	
	'01.06		부시행정부 대북정책	북한 측 반발

부			발표	
	'01.09		9.11 테러발생	미 대통령특사 방북
	'02.01		부시'악의 축'발언	
	'02.06		남북정상회담	6.15공동선언
	'02.10	핵 프로그램 시인	켈리특사 방북	한미일 공동대응 합의
	'02.11			대북 중유제공 중단
	'02.12	핵동결 해제 선언		
'03.01	NPT탈퇴 재 선언			IAEA 특별이사회 개최
노무현정부	'03.02	5mw 원자로 재가동확인	참여정부 출범	평화변영정책 제시
	'03.03		미·이라크 전쟁 발발	
	'03.04	폐연료봉 재처리재확인	미·중·북한 3자회담	
	'03.05			부시대통령 PSI 발표
	'03.08		1차 6자회담	
	'03.09			IAEA 북핵 결의안 채택
	'03.10			한중일정상 공동성명발표
	'04.02		2차 6자회담	
	'04.05		북·일 정상회담	
	'04.06		3차 6자회담	
	'05.01		부시 2기 행정부 출범	
	'05.02	6자회담참가중단 및 핵무기 보유선언		
	'05.06	폐연료봉인출 완료(5월)	정동영-김정일 면담	대북송전제외(5월)
	'05.07		4차 6자회담1단계회의	북한 미사일 발사 실험
	'05.09		9·19공동성명채택	
	'06.01			경수로관리인원 철수
	'06.05			경수로사업 종결
'06.10	핵실험추진선언(3일) 핵실험 실시(9일)	5차 6자회담 2단계 개최(12월)	유엔 대북제재 결의	

자료: 통일백서(1993-2006)에서 발췌 정리