

제2장 「국민의 정부」 출범과 대북 포용정책의 추진

제1절 「국민의 정부」 대북정책 추진배경

세계는 21세기를 눈앞에 두고 급격한 변화를 거듭하고 있다. 구소련을 비롯한 동구 사회주의권의 붕괴는 동·서 진영간 냉전적 대립구조의 와해를 초래하였으며, 전세계적 차원에서 국제질서 재편을 촉진하고 있다. 탈냉전의 과도기적 상황속에서 형성되고 있는 새로운 국제질서의 주요 특징은 이념·체제·제도간의 갈등과 대립이 현저하게 감소된 반면, 평화와 경제발전의 중요성이 크게 부각되고 있다는 점이다. 이제 세계는 이념과 체제, 인종, 종교 등의 장벽을 넘어 ‘하나의 지구촌’이 되고 있으며, 국가간의 상호의존성은 더욱 높아져 가고 있다. 경제적 분야에서는 물론 우리의 일상적인 활동 자체가 한 국가의 영역을 벗어나고 있으며, 환경·보건·기아문제 등과 같이 유관국가들의 협력이 없이는 해결할 수 없는 과제들이 늘어가고 있는 것이다.

동북아 지역에서도 많은 변화가 이루어지고 있다. 무엇보다 구소련이 해체되었으며, 우리나라와 러시아 및 중국과의 수교가 이루어졌다. 한반도 주변4국은 활발한 교차 정상회담을 통해 ‘전략적 파트너십’을 추구하면서 자신의 실리를 극대화해 가고 있으며, 이를 위해 한반도의 평화와 안정에 깊은 관심을 표명하고 있다.

한편 국제적인 탈냉전 흐름에도 불구하고 한반도에서는 여전히 냉전적 대결과 반목이 지속되고 있다. 이는 무엇보다 북한이 체제유지 차원에서 폐쇄적인 대외정책과 대남 적대노선을 고수하고 있기 때문이다. 만약 앞으로도 남북간에 소모적인 대결구도가 계속된다면 우리민족은 21세기의 밝은 장래를 기대하기 어려울 것이다.

또한 우리 스스로 문제를 해결하지 못하고, 한반도에서 긴장이 고조될 경우 한반도 문제의 국제화 현상이 더욱 심화될 것이다. 따라서 한반도 문제는 남북 당사자 해결원칙에 입각하여 우리 스스로 해결해 나가야 한다. 우리는 우리의 우월한 국력을 바탕으로 자신감을 갖고 주도적 입장에서 한반도 냉전구도를 해체하고 화해협력의 남북관계를 정착시킴으로써 상호이익과 민족의 복리를 도모해 나가야 한다.

북한이 심각한 경제난 등으로 체제위기를 겪고는 있으나 단기간내에 붕괴될 가능성은 적으며, 따라서 북한의 붕괴를 촉진하기보다는 확고한 안보를 바탕으로 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 조성해 나가는 것이 가장 현실적인 대안이라고 하겠다.

결론적으로 「국민의 정부」가 대북 포용정책을 일관되게 추진하고 있는 것은 이같은 국제적인 탈냉전 흐름, 북한정권의 상당기간 존속 가능성 그리고 남북한 역학관계에 기반한 자신감 등에 바탕을 두고 있다.

제2절 대북 포용정책 추진기조 및 방향

1. 대북정책 목표 및 3원칙

김대중 대통령은 취임사를 통해 “남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 할 것”임을 밝혔다. 이는 현단계에서 당장 통일을 서두르기 보다는 우선 한반도의 냉전적 대결구도를 화해협력 구도로 전환하는 데 주력하겠다는 것이다.

또한 대북정책 3원칙으로 “한반도의 평화를 파괴하는 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않고”, “북한을 해치거나 흡수할 생각이 없으며”, “남북간의 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나갈 것”임을 밝혔다. 이러한 대북정책 3원칙은 「국민의 정부」 대북정책의 기본철학으로서, 확고한 안보태세를 바탕으로 남북간 교류와 협력을 적극 활성화해 나감으로써, 포용적인 입장에서 북한의 긍정적인 변화를 지원하고 남북관계를 개선해 나가겠다는 의지를 표명한 것이다.

가. 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용

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

북한의 도발에 감정적으로 대응하는 것은 긴장을 확대 재생산하게 되어 남북관계 개선에 도움이 되지 않음은 물론, 우리의 안보상황만 더욱 악화시킬 우려가 있다. 그런 점에서 북한의 도발을 사전에 억지시키는 것이 중요하다. 이를 위해서는 우선 확고한 안보태세를 유지하면서, 공고한 평화를 보장할 수 있는 제도적 장치를 마련해 나가야 할 것이다. 아울러 남북관계를 호혜적인 상호의존적 관계로 만들어 나가는 노력을 기울여야 한다. 정부가 북한의 잠수정 침투사건에 대해 시인·사과를 요구하면서 한편으로는 남북간 교류와 협력을 꾸준히 추진하고 있는 이유 중의 하나도 바로 여기에 있다.

나. 흡수통일 배제

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

통일은 과거로 회귀하거나 단순히 체제나 영토를 통합하는 데 그치는 것이 아니다. 자유와 인권 등 인류의 보편가치가 구현되는 하나의 민족공동체를 이루어가는 것이다. 따라서 통일은 어느 한 순간에 이루어지는 것이 아니라, 필요한 여건을 꾸준히 만들어 가는 긴 과정으로 이해되어야 한다. 이러한 점에서 정부는 통일을 서두르기보다는 우선 평화공존의 관계를 정착시키고 교류와 협력을 통해 민족의 동질성을 회복하는 데 주력해 나가려는 것이다.

다. 남북간 화해협력의 적극추진

반세기에 걸친 남북간의 불신과 적대감을 해소하고, 민족의 동질성을 회복해 나가는 것이 남북관계 개선과 통일을 이루는 지름길이며, 이를 위해서는 남북간의 보다 많은 대화와 접촉, 그리고 협력이 이루어져야 한다. 특히 남북 쌍방이 필요로 하고 파급효과가 큰 분야부터 남북간 교류협력을 활성화해 나가는 것이 중요하다. 금강산관광·개발사업은 이러한 대표적인 사례라고 하겠다. 정부가 민간차원의 교류협력 활성화를 도모하고, 특히 남북간 경제협력에 ‘정경분리’ 원칙을 적용하고 있는 것도 이같은 취지에서이다.

또한 이는 그동안 주로 군사분야를 중심으로 전개되어 온 남북간 대결관계를 경제분야를 중심으로 하는 협력관계로 바꾸어 나가려는 의미도 담고 있다. 남북간에 화해협력은 상호이익과 민족의 복리를 도모할 수 있음은 물론 남북간에 호혜적인 의존관계를 형성함으로써 북한의 무력도발 위협도 근원적으로 해소시킬 수 있다는 점에서 안보에도 도움이 될 것이다.

2. 대북정책 추진기조

정부는 대북정책 3원칙에 입각하여 ① 안보와 화해협력의 병행추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선실현, ③ 화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④ 남북간 상호이익의 도모, ⑤ 남북 당사자해결 원칙하에 국제적 지지 확보, ⑥ 국민적 합의에 의한 대북정책의 추진 등을 대북정책의 추진기조로 설정하였다.

가. 안보와 화해협력의 병행추진

북한은 우리의 안보를 위협하는 적대적 존재이지만, 다른 한편으로는 화해협력을 통해 통일을 함께 이루어 나가야 할 동반자이기도 하다. 이러한 북한의 양면성에 따라 우리의 대북정책 또한 이중성을 띠 수밖에 없다. 그렇기 때문에 정부의 대북정책은 확고한 안보태세를 바탕으로 화해협력을 병행추진하자는 것이다.

지금 한반도에서 무엇보다 시급한 과제는 북한의 군사적 모험주의와 긴장의 확산을 방지하면서, 한반도에 공고한 평화를 정착시켜 나가는 것이다. 북한이 군사적 모험주의를 포기하지 않는 한, 한반도에서 공고한 평화의 길은 기대하기 어렵기 때문에 북한의 무력적화통일 의지를 약화시키는 것이 한반도의 평화를 확보하는 근원적인 길이라고 할 수 있다.

확고한 안보를 통한 평화정착은 남북간 화해협력을 추진하기 위한 중요한 기반이기도 하다. 확고한 안보와 함께 우리는 화해협력을 통해 북한의 변화를 지원하고 민족 동질성의 회복을 도모해 나가야 한다. 남과 북이 교류와 협력을 통해 호혜적인 의존관계를 이루어가는 것은 장기적으로 한반도의 평화를 확보하는 방안이기도 하다.

이러한 점들을 종합해 볼 때 확고한 안보태세를 유지하면서, 보다 유연한 입장에서 교류와 협력을 도모해 나감으로써 남북관계를 호혜적인 상호의존적 관계로 만들어 나가려는 노력이 필요하다고 하겠다.

나. 평화공존과 평화교류의 우선실현

정부가 ‘평화공존’을 대북정책 추진기조의 하나로 설정한 것은 당장 실현이 어려운 통일은 시간을 두고 달성해 가더라도, 무력대결의 위험을 제거하고 공존의 남북관계를 이루어 나가는 것이 시급한 과제라는 인식에 바탕을 두고 있다. 이는 우선 평화공존의 남북관계를 정착시켜 분단상황을 평화적·안정적으로 관리하는 것이 남북간 대결구도를 화해협력의 구도로 전환하기 위한 첫걸음이라고 보는 것이다.

한편 분단상황의 안정적 관리에만 머물러서는 안될 것이다. 분단상황을 변화시키기 위한 노력, 즉 남북관계를 개선하고 통일을 이루어 나가는 노력이 병행되어야 한다. 정부가 ‘평화공존’과 함께 ‘평화교류’를 병행추진함은 평화의 바탕위에서 교류와 협력을 적극 활성화해 나감으로써 북한의 변화를 유도하고 남북관계를 개선, 통일을 지향해 나가자는 의미를 담고 있다. 즉 분단상황을 평화적으로 관리하면서, 점진적으로 통일을 지향하는 남북관계를 이루어 나가자는 것이다.

다. 화해협력으로 북한의 변화여건 조성

북한의 변화가 전제되지 않고서는 우리가 추구하는 인류의 보편가치가 구현되는 통일국가를 이루기는 어려울 것이다. 이런 점에서 북한의 변화는 남북관계를 개선하고 통일을 이루기 위한 가장 중요한 관건이라고 할 수 있다. 민주주의와 시장경제체제의 우월성은 이미 역사적으로 증명되었으며, 많은 사회주의 국가들이 개혁과 개방 등 긍정적인 변화의 길을 걷고 있다. 북한도 그들 체제의 문제점과 한계를 극복하기 위한 변화의 필요성을 인식하고 있으며, 실제로 북한내부에서도 이미 부분적인 변화의 조짐들이 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다.

문제는 그같은 북한의 변화를 어떻게 촉진할 것인가 하는 것이다. 북한체제의 특성상 변화를 강요하는 것은 그들 체제의 붕괴를 의도하는 것으로 인식되어 오히려 반발을 불러 일으킬 수 있기 때문에 북한 스스로 변화의 필요성을 느끼고 개혁과 개방의 길로 나오도록 하는 것이 중요하다. 정부가 화해협력을 통해 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 적극적으로 조성해 나가기로 한 것도 바로 이같은 이유에서이다. 정부는 앞으로 북한의 대남도발, 선전선동, 억지주장 등 부정적 행동에 대해서는 단호하고도 의연히 대처하는 한편, 보다 많은 접촉과 보다 많은 대화 그리고 보다 많은 협력을 추진하여, 북한이 변화할 수 있는 여건을 만들어 나갈 것이다.

라. 남북간 상호이익의 도모

남북간의 교류와 협력은 북한에 대한 일방적인 지원이나 시혜의 차원을 벗어나, 남북 상호간의 이익이 됨은 물론 나아가 민족 전체의 공동발전과 번영이라는 대승적인 목표에 부합되어야 한다. 장기적인 안목에서 남북관계 발전을 도모하기 위해서는 서로 도움을 주고 받는 것이 중요하다. 정부가 당국간 대화에서 ‘상호주의’를 강조하고 있는 것이나, 민간차원에서 시장경제원리에 따른 ‘정경분리’ 원칙을 적용하고 있는 것도 같은 맥락이라 할 수 있다. 물론 남과 북의 상황과 여건으로 볼 때, 주고 받는 양과 종류 그리고 시기 등이 동일할 수는 없으나 상대방에 대한 성의를 보이는 자세가 필요하다. 나아가 남북간의 교류와 협력은 경제적 상호 보완성에 기초하여 민족 경제공동체의 형성을 도모하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

마. 남북 당사자해결 원칙하에 국제적 지지 확보

남북문제는 우리 자신의 삶과 민족의 장래에 직결되는 문제로서, 당연히 우리 7천만 겨레의 뜻을 바탕으로 남북간의 대화와 협상을 통해 해결되어야 한다. 특히 권한과 책임을 가진 남북 당국간의 대화야말로 남북문제를 해결해 나가는 지름길일 것이다. 정부가 남북 당국간의 대화 재개를 위해 노력하고 있는 것도 바로 이 때문이다.

아울러 한반도문제의 특수성으로 인해 우리의 노력이 보다 실질적인 결과로 이어지기 위해서는 국제사회의 지지와 협조가 뒷받침되어야 한다. 특히 한반도의 평화와 안정은 우리 자신뿐만 아니라, 동북아 전체의 안녕과도 밀접히 연관되어 있다. 이러한 점에서 정부는 한반도의 공고한 평화정착과 긴장완화를 위한 4자회담을 꾸준히 추진해 나가고 있다.

바. 국민적 합의에 의한 대북정책의 추진

우리의 대북정책이 효율적으로 추진되고 실질적인 성과를 거양하기 위해서는 국민들의 확고한 지지가 뒷받침되어야 한다. 정부는 대북정책에 대한 국민들의 합의기반 조성을 위해 꾸준히 노력을 기울이고 있으며, 이를 위해 투명성있게 정책을 추진하는 한편, 국민들의 다양한 의견을 지속적으로 수렴, 정책에 반영해 나가고 있다. 아울러 국민들의 뜻과 역량을 한줄기로 결집시킴으로써 통일역량을 배양하기 위한 노력도 지속해 나가고 있다.

3. 대북정책 추진방향

정부는 대북정책 목표·3원칙 및 추진기조에 입각하여 ① 남북간 대화를 통한 남북기본합의서의 이행·실천, ② 정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화, ③ 남북이산가족문제의 우선적 해결, ④, 북한 식량문제의 해결을 위한 대북지원, ⑤ 대북 경수로 지원사업의 차질없는 추진, ⑥ 한반도 평화환경의 조성을 구체적인 추진과제로 설정하였다.

가. 남북간 대화를 통한 남북기본합의서의 이행·실천

남북문제는 당사자인 남북간의 대화, 특히 권한과 책임을 가진 당국간의 대화를 통해 협의·해결되어야 한다. 남과 북은 지난 1971년부터 남북 적십자회담을 비롯하여 많은 대화를 가져왔으며, 1992년에는 남북고위급회담을 통해 역사적인 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 기본합의서」(이하 「남북기본합의서」)와 분야별 「부속합의서」를 채택·서명하고 이행을 약속하였다. 「남북기본합의서」에는 남북관계를 개선하고 통일을 앞당기는 데 필요한 모든 사항이 망라되어 있다. 따라서 「남북기본합의서」를 성실히 이행하는 것이야말로 남북관계를 개선하고 통일을 이루어가는 지름길이라고 할 수 있다. 이런 점에서 정부는 남북 당국간 대화를 통해 「남북기본합의서」를 이행·실천해 나가는 데 최선을 다할 것이다. 정부는 우선 실천 가능한 분야부터 이행해 나가면서 점차 전면 이행을 추진할 방침이다.

나. 정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화

남북간의 교류협력은 상호 이익을 도모함은 물론, 반세기에 걸친 불신을 해소하고 민족의 동질성을 회복해 나가는 실질적인 견인차이다. 특히 남북경제협력은 북한에 시장경제원리의 효용성을 자연스럽게 인식시키고, 민족 경제공동체의 형성을 이루어 민족의 복리를 도모하는 길이기도 하다. 정부가 ‘정경분리’ 원칙에 입각하여 남북경협 활성화를 추진하는 것도 민간차원의 경협이 남북한간의 정치적 상황보다는 시장경제원리에 따라 기업인의 자율적 판단 하에 이루어지도록 하자는 것이다. 정부는 앞으로도 ‘정경분리’ 원칙에 입각하여 남북경협을 활성화시켜 나가는 한편, 과당경쟁 방지 등 경협 질서유지를 위해 필요한 조정역할을 수행해 나갈 것이다. 아울러 남북간의 경제협력이 본격적으로 추진되기 위해서는 남북당국간에 투자보장협정, 이중과세방지협정 등이 체결되어야 한다. 향후 정부는 남북경협이 안정적으로 추진될 수 있도록 법적·제도적 장치 마련에 노력해 나갈 것이다.

다. 남북이산가족문제의 우선적 해결

남북이산가족은 분단에 따른 고통을 직접 겪고 있는 희생자이다. 남북이산가족들이 반세기가 지나는 동안 편지 한통 제대로 주고 받지 못하면서, 생사조차 확인하지 못하고 있는 현실은 그 어떤 이유나 명분으로도 합리화될 수 없다. 더욱이 분단 반세기가 지나면서 상당수의 이산가족이 유명을 달리 하거나 고령화됨에 따라 하루속히 해결해야 할 과제로 대두되고 있다. 이런 점에서 정부는 남북 이산가족문제의 해결을 대북정책의 최우선 과제로 설정하였으며 이의 해결을 위해 남북 당국간회담 또는 적십자회담을 통해 생사 및 주소 확인, 서신교환·상봉 등의 실현을 추진해 나갈 것이다. 또한 정부는 이산가족 교류를 지원하기 위한 다각적인 행정적·제도적 방안도 강구·시행해 나갈 것이다.

라. 북한 식량문제의 해결을 위한 대북지원

1990년대에 들어 북한은 동구 공산권의 붕괴로 인한 시장의 상실과 체제 자체의 구조적 요인으로 경제난이 심화되었으며, 1995년부터는 수해 등 자연재해로 인하여 식량 생산이 더욱 감소하여 심각한 식량난이 국제사회의 관심을 끌게 되었다.

정부는 북한동포의 식량난을 덜어주기 위한 인도적 차원의 지원은 계속 추진해 나가는 한편, 민간차원의 대북지원 노력도 민간의 자율성을 존중하면서 꾸준히 활성화시켜 나갈 것이다. 아울러 북한의 식량난이 구조적 요인에 기인하고 있는 만큼 북한의 농업 생산성 향상 등을 위한 남북 농업개발 협력도 병행해 나갈 것이다. 한편 정부차원의 대규모 직접지원은 ‘상호주의’ 원칙하에 탄력적으로 전개해 나갈 것이다.

마. 대북 경수로 지원사업의 차질없는 추진

대북 경수로 지원사업은 북한의 핵개발 저지를 위해 추진되고 있는 만큼 그 자체로도 중요한 의미를 지니고 있을 뿐만 아니라, 사업추진과정에서 남북간의 많은 인적·물적 교류를 수반하기 때문에 남북관계의 개선에도 기여할 것이다. 정부의 기본입장은 남북간의 화해협력을 실현하고 국제적 약속을 이행한다는 점에서 대북 경수로 지원사업을 성실히 추진해 나

간다는 것이다.

바. 한반도 평화환경의 조성

한반도에서 평화적인 환경을 조성해 나가는 것은 한반도의 안정은 물론, 남북관계의 개선에 있어서도 매우 중요하다. 한반도를 비롯한 동북아에서 긴장이 고조되고 평화가 위협받는다면, 우리가 추구하는 화해협력의 남북관계 정착 노력도 그만큼 어려워질 것이기 때문이다. 이런 점에서 동북아 전체의 지역안보와 협력을 도모해 나가는 것은 중요한 과제라 하지 않을 수 없다.

정부는 앞으로 긴 안목에서 동북아 지역의 평화와 안정 그리고 협력을 위한 노력을 꾸준히 전개해 나갈 것이다. 특히 관련 당사국들의 참여와 협력을 통해 호혜적 상호의존의 폭을 넓혀 갈 때 적극적 의미의 평화, 진정한 평화가 실현될 수 있다는 점에서 단순히 안보만이 아닌 지역협력을 강화하는 데에도 역점을 두고 있다. 정부는 이러한 점들에 유의하면서 유관국들과의 협의를 통해 동북아 안보와 협력을 위한 지역협력체의 구성을 모색해 나갈 방침이다.

제3절 대북 포용정책 추진경과

「국민의 정부」는 국제정세의 흐름과 북한의 상황으로 볼 때, 대북 포용정책이 한반도에서 평화와 안정을 확보하고, 남북관계를 개선해 나가는 가장 현실적인 대안이라는 확신아래 대북 포용정책을 일관성있게 추진해 왔다. 그 결과 여러가지 우여곡절이 있기도 했지만, 남북간 교류협력이 활발해지고 한반도 평화유지 환경이 개선되는 등 남북관계가 반세기의 대결과 반목에서 벗어나 화해협력의 관계로 전환될 수 있는 기반이 조성되고 있다.

정부는 우선 남북당국간 대화를 통한 「남북기본합의서」의 이행이 남북관계의 안정적 발전과 한반도 평화정착의 지름길이라는 인식하에 무엇보다 남북간 대화의 재개를 위해 노력하였다. 우리는 대통령 취임사 및 3·1절 기념사 등 기회가 있을 때마다 「남북기본합의서」의 전면적 이행·실천을 북한에 제의하였으며, 동 합의서의 이행을 국정과제의 하나로 설정하였다. 이같은 정부의 적극적인 남북대화 재개 노력에 힘입어 1998년 4월 중단된지 3년 9개월만에 남북당국대표회담이 중국 북경에서 개최되었다. 동 회담에서 우리측은 비료 20만톤 제공 의사 표명과 함께, 이산가족문제에 대한 북측의 성의있는 태도를 촉구하였으나, 북측이 끝내 이를 거부함으로써 동 회담은 가시적 성과없이 끝나고 말았다. 그러나 이 회담은 「국민의 정부」의 대북정책 기조와 남북관계 개선에 대한 우리의 의지를 북한측에 분명히 인식시키는 계기가 되었다는 점에서 의미가 있다고 하겠다.

김대중 대통령은 1998년 8월 15일 ‘대한민국 50년’ 경축사를 통해 이미 구성된 분야별 공동위원회의 조속한 가동과 장·차관급을 대표로 하는 남북상설대화기구의 창설을 제의하고, 북한이 원한다면 이러한 문제를 협의하기 위하여 대통령 특사를 평양에 보낼 용의가 있음을 표명하였다. 이는 남북관계의 실질적인 개선을 위해서는 분야별 공동위를 하루속히 가동시

켜 「남북기본합의서」를 이행해 나가는 것이 중요하나, 만약 북측이 당장 이를 실천하기가 어렵다면 남북간에 시급히 해결해야 할 주요 현안문제를 지속적으로 협의하고 풀어나가는 남북간 상설대화기구를 창설하는 것이 필요하다는 인식에 바탕을 두고 있다.

당국간 대화재개 노력과 함께 정부는 이산가족이 고령화되고 있는 현실을 감안하여 이산가족문제의 해결을 대북정책의 최우선 과제로 추진하고 있다. 생사확인, 상봉 등 이산가족문제의 해결을 위해서는 남북당국간 회담 또는 적십자회담 등을 통한 남북간 합의가 이루어져야 하는 만큼 정부는 북한측에 이산가족문제의 조속한 해결을 촉구해 오고 있다.

이와 함께 이산가족의 교류를 지원하는 다각적인 방법을 강구, 추진하고 있다. 1998년 9월 1일 이후 고령 이산가족의 경우, 신고만으로 북한을 방문할 수 있게 하였다. 또한 제3국에서의 이산가족 교류시 필요한 경비를 일부 지원해 주고 있다. 아울러 민간차원의 이산가족교류 지원기구로서 ‘남북이산가족교류협의회’가 지난 5월 28일 발족하였고, 이산가족 관련 정보를 통합관리하고 이산가족들에게 편의를 제공하기 위해 지난 12월 18일에는 ‘이산가족 정보통합센터’가 설치되었다. 이와 같은 정부의 적극적인 지원의 결과 1998년에는 전년에 비해 이산가족의 북한주민 접촉승인 신청은 4.9배(3,726명), 생사확인은 2.3배(377명), 제3국 상봉은 1.8배(108명) 등으로 대폭 증가하였으며, 처음으로 이산가족 상봉 목적의 방북도 성사되었다.

반세기에 걸친 남북간의 불신과 적대감을 해소하고, 민족의 동질성을 회복해 나가기 위해서는 남북간에 ‘보다 많은 접촉’, ‘보다 많은 대화’, ‘보다 많은 협력’이 이루어지는 것이 중요하다. 특히 남북간 경제협력은 남과 북이 상호이익과 민족의 복리를 도모함은 물론, 하나의 경제공동체를 만들어 가는 길이기도 하다. 이러한 점에서 정부는 남북교류협력의 활성화를 적극 추진하여 왔다. 1998년 4월 30일에는 ‘정경분리’ 원칙에 입각한 「남북경제협력 활성화조치」를 발표하였는데, 이는 시장경제원리에 따른 기업인의 자율적인 판단에 따라 남북간 경제협력이 이루어지도록 하려는 것이다.

이러한 정부의 남북교류협력 활성화 노력에 힘입어 역사적인 금강산 관광사업이 성사되었다. 1998년 11월 18일 현대 금강호가 첫 출항을 한 이래 12월 말까지 두달도 안되는 기간 동안 10,554명이 금강산을 관광하였다. 그 밖에도 현재 부두 및 편의시설 공사 등을 위해 400여명의 인원이 현지에 머무르면서 북한 근로자와 함께 작업을 하고 있다.

그런가 하면 금강산 관광객을 제외하고도 1998년 한해동안 경제협력문제 등을 협의하기 위해 3,317명이 북한을 방문하였으며, 이 숫자는 민간인의 방북이 허용된 1989년 이후 1997년까지 9년간의 총 방북인원 2,408명을 훨씬 웃도는 것이다. 또 교류협력이 이루어지고 있는 분야도 경제는 물론, 예술·학술·언론 등으로 다양해졌다. 이와 같이 남북간에 교류협력이 크게 늘어난 것은 무엇보다 실사구시적 차원에서 민간차원의 남북간 접촉을 적극 확대해 나가려는 정부의 대북 포용정책이 중요한 배경이 되었다.

정부는 북한주민의 식량난을 덜어주기 위한 인도적 차원의 대북지원도 꾸준히 추진하였다. 정부는 남북주민들간의 접촉을 증대시키고, 민간단체의 활발한 참여 속에 대북지원을 추진하는 것이 바람직하다는 판단 아래, 1998년 2차례에 걸쳐 민간차원 대북지원 활성화 조치를 발표하였다. 3월 18일 1단계로 대북지원 관련 방북 및 협력사업 방식의 대북지원을 허용하였으며, 9월 18일에는 2단계로 대한적십자사를 통한 민간단체 개별지원을 허용하였다. 우리의 어려운 경제여건에도 불구하고 1998년 정부차원에서 1,100만달러, 민간차원에서 2,085만달러 등 총 3,185만달러 상당의 대북지원을 전개하였다.

북한의 핵개발 저지를 위한 대북 경수로 지원사업도 추진하였다. 1998년 11월 9일 ‘한반도

에너지개발기구(KEDO)' 집행이사회에서 「재원분담결의」가 채택됨으로써 경수로사업이 본격 추진될 수 있는 재정적 기반이 마련되었다. 우리측은 실제공사비의 70%를 기여하되, 우리의 어려운 외환사정을 고려하여 전액 원화로 부담기로 하였다. 현재 부지준비공사를 완료하고 부지정지작업을 진행하고 있다.

이와 함께 정부는 대북정책의 추진체계의 정비 및 대내외적 지지 기반 조성을 위해서도 노력하였다. 정부는 정책결정 및 추진과정에서의 투명성을 보장하면서 복잡하고 다양하게 제기되는 안보 및 대북정책 관련 현안문제에 신속하고 효율적으로 대처하기 위해 대북정책 추진체계를 정비하였다. 그 일환으로 '국가안전보장회의'를 활성화하고, 동 회의의 효율적인 운영을 위해 산하에 상임위원회를 설치하였다. 1998년 한해동안 국가안전보장회의는 2차례, 상임위원회는 총 36차례 개최되었다.

또한 대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성을 위해 여론조사, 정책자문기구 등을 통해 전문가 및 국민여론을 수렴, 정책에 반영하였다. 이와 병행하여 정부의 대북정책을 알리기 위한 노력의 일환으로서 정책설명회 및 강연회의 개최, 해설자료 발간 등을 실시하였다.

정부의 이같은 노력으로 대북 포용정책에 대한 국민적 지지기반이 확산되고 있다. 「국민의 정부」 출범 이후 통일부는 대북정책 추진에 대한 국민들의 의견을 수렴하고자 19차례에 걸쳐 여론조사를 실시하였다. 1998년 6월 북한 잠수정의 동해안 침투사건 직후에도 국민의 62%는 포용정책의 기초가 유지되어야 한다고 응답하였으며, 동년 8월에 실시한 여론조사에서도 국민의 72.6%가 포용정책을 실사구시적 방안으로 신뢰한다는 반응을 보였다.

대북 포용정책에 대한 국제사회의 폭넓은 지지를 이끌어 낸 것도 1998년도의 큰 성과라고 하겠다. 김대중 대통령의 미국, 일본, 중국 국빈방문, 그리고 아시아유럽정상회담(ASEM), 아·태경제협력체(APEC), 동남아국가연합(ASEAN) 정상회담 참석 등을 계기로 주변국가들은 물론, 전세계가 우리의 대북 포용정책에 대해 적극적인 지지와 협조를 약속한 바 있다.

한편 북한의 8·15 통일대축전 제의를 계기로 국민의 통일의지를 결집, 민간통일운동의 중심체 역할을 수행할 수 있는 '민족화해협력 범국민협의회' (이하 '민화협')가 결성되었다. '민화협'은 분단 이후 처음으로 통일·대북문제와 관련하여 다양한 견해를 가진 민간단체들이 하나의 회의체를 결성한 것으로서 향후 통일문제와 관련한 국민합의 구성에 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

정부는 대북 포용정책이 다소 시간이 걸리기는 하겠지만 장기적 안목에서 반드시 좋은 결실을 거둘 수 있을 것으로 확신하고 있으며, 앞으로도 확고한 안보를 바탕으로 대북 포용정책을 일관성있게 추진하여 남북화해협력의 시대를 열어 나갈 것이다.