

## 제1장 대북포용정책의 추진

### 제 1 절 통일정책의 역사적 전개

분단이후 우리정부는 북한의 대남도발을 억제하는 한편, 분단을 극복하고 통일을 이루어 나가기 위해 부단히 노력해 왔다. 그러나 그 구체적인 통일정책이나 대북정책의 내용은 당시의 국제정세와 남북간 역학관계 등의 환경적 요소에 따라 달라져 왔으며, 특히 다소 시차는 있지만 크게 볼 때 국제냉전의 확산·조정·해체 등의 변화과정과 궤를 같이해 왔다.

우선 분단이후 '70년대 초반까지는 국제냉전의 확산과 함께 남북한이 상대방의 체제를 부정하는 가운데 치열한 대결로 일관했던 기간이라 하겠다. 1948년 8월 15일 대한민국 초대정부로 출범한 이승만 정부는 대한민국 정부가 한반도에서 유일한 합법정부이며, 북한은 UN 결의에 따라 자유선거를 실시하여 대한민국에 합류해야 함을 선언하였다. 또한 만일 북한이 이를 수락하지 않는다면 통일을 위해서 무력을 포함한 모든 수단을 사용하는 것도 정당화된다고 보았다. 이는 정부수립 당시의 국제법적, 도덕적 우월성에 기초하여 북한당국을 철저히 부정하는 인식에서 출발한 것으로서 방법론적으로는 한반도문제의 국제화, 특히 UN을 통한 해결방법을 모색하고 북한지역에서의 자유선거 실시를 가장 중요한 수단으로 보았다.

1960년 4·19혁명으로 출범한 장면 정부도 'UN 감시하의 남북 자유총선거'를 통일정책의 기조로 제시하는 등 약간의 변화는 보였으나, 기본적으로 이승만 정부와 같은 맥락을 유지하였다.

박정희정부는 초기 '반공태세의 재정비·강화'와 '통일을 위한 실력배양'에 주력한다는 즉, 「선 건설, 후 통일」의 입장을 분명히 하였다. 박정희 대통령은 1964년 1월 10일 연두교서를 통해 정부의 통일방안은 UN을 통한 자유민주주의 원칙에 따른 통일, 실지회복에 의한 국토통일임을 밝히고, 통일에 대비하기 위한 태세를 갖추어 나갈 것임을 강조하였다. 또한 1966년 1월 18일 국회에 보낸 연두교서에서는 “우리가 지향하는 조국근대화야말로 남북 통일을 위한 대전제요, 중간목표이다. 통일의 길이 근대화에 있고 근대화의 길이 경제자립에 있는 것이라면 자립은 통일의 첫 단계가 된다”고 밝혔다.

그러나 '70년대 초반 국제냉전이 조정기에 접어들면서 남북관계도 새로운 변화를 맞게 된다. 1968년 7월 닉슨독트린이 발표되고, 1970년대에 들어 미·중, 일·중의 접촉, 미·소·일·중 4국간 새로운 세력균형이 형성되기 시작하는 등 국제적으로 긴장완화와 평화공존의 분위기가 조성되었다. 또한 1960년대 우리 경제성장에 힘입어 남북간 역학관계가 어느 정도 균형을 갖게 됨에 따라 대북정책도 적극성을 띠게 되었다. 1970년 8월 15일 박정희 대통령은 제25주년 광복절 경축사를 통해 남북한간 선의의 경쟁을 촉구하는 「평화통일구상선언」을 발표하였다. 이어 1971년 8월 12일 대한적십자사 총재는 남북적십자회담의 개최를 제의하였다. 이를 북한적십자회가 수락함으로써 분단 26년만에 인도적 문제에서부터 남북대화의 통로가 열리게 되었다. 이와 함께 1972년 7월 4일에는 남북 양측의 당국자간 비공개 접촉과 상호방문을 거쳐 분단 이후 최초의 남북한간 합의문서라 할 수 있는 「7·4 남북공동성명」이 서울과 평양에서 동시에 발표되었다. 그러나 남북대화 진행과정에서 북한은 「7·4 남북공동성명」의 통일 3원칙을 자의적으로 해석하는가 하면, 이른바 대화환경의 개선, 군사문제의 우선해결 등을 요구하며 통일전선전략을 노골화함으로써 남북대화는 교착상태에 빠지게 되었고 남북관계도 답보상태에 머물렀다.

1981년 3월 출범한 전두환 정부는 1982년 1월 22일 국정연설을 통하여 「민족화합 민주통일

방안」을 발표하고, 1982년 2월 1일 후속 실천조치로서 20개항에 걸친 구체적 시범사업을 함께 추진해 나갈 것을 북한에 제의하는 등 적극적인 대북정책을 전개하게 된다. 특히 1984년 9월 8일 북한의 대남수재물자 제공 제의를 우리측이 수락함에 따라 교착상태에 빠져 있던 남북관계도 새로운 국면을 맞게 되었다. 1984년 11월 15일 남북경제회담을 필두로 적십자회담, 국회회담, 체육회담 등 일련의 회담이 열리고, 특히 1985년 9월에는 남북이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문이 성사되었다. 이후에도 남북간 대화는 계속되었으나, 북한이 팀스피리트 훈련 중지·국가보안법 폐지 등을 내세우며 대화를 회피함으로써 별다른 진전을 이루지는 못했다.

이처럼 이 시기 남북관계는 국제냉전이 조정국면에 들어섬과 함께 남북관계도 새로운 관계 설정을 모색한 시기로 규정할 수 있는 바, 기본적으로 체제경쟁에 주력하면서 다른 한편으로 대화를 모색하였던 시기로 규정할 수 있다. 그 결과 때로는 대화를 통한 화해분위기가, 때로는 북한의 도발에 따라 긴장이 고조되는 ‘대결과 대화가 교차되는 관계’가 1980년대 후반까지 지속되었다.

1980년대 후반 국제냉전이 해체국면에 접어들면서 남북관계도 또 한번 중요한 전기를 맞았다. 우선 소련의 개혁·개방정책에 힘입어 동구 공산권 국가들의 개혁과 개방이 급속히 진전되는 등 세계적으로 화해·협력의 분위기가 형성되었다. 이러한 변화속에서 1988년 2월 출범한 노태우 정부는 국제 냉전의 해체 분위기에 부응하기 위한 대북정책을 추진하게 된다. 먼저 1988년 「7·7 특별선언」을 발표하였는데, 이는 북한을 대결의 상대가 아니라 ‘선의의 동반자’로 간주하고, 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체적인 관계로 발전시켜 나가자는 것이었다. 또한 그 실천조치의 일환으로 1990년 8월 1일에는 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정, 시행함으로써 남북교류협력시대의 개막을 가능하게 하였다.

또한 노태우 정부는 「한민족공동체 통일방안」을 1989년 9월 11일 대통령의 국회연설을 통해 발표하였다. 이러한 노력을 바탕으로 역사적인 남북고위급회담이 1990년 9월 4일 서울에서 개최되었으며, 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 회담에서는 「남북기본합의서」와 「비핵화 공동선언」 및 「분과위원회 구성·운영에 관한 합의서」가 발효되었다. 또한 제7차 회담에서는 「남북군사공동위원회」와 「남북교류·협력 공동위원회」 구성·운영에 관한 합의서와 「남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서」를 채택·발효시켰다. 제8차 남북고위급회담에서는 「남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」와 분야별 부속합의서를 채택·발효시켰다. 그러나 이후 북한의 핵무기개발 의혹이 증폭되고, 북한이 우리의 팀스피리트훈련을 구실로 1993년 1월 29일 모든 남북당국 사이의 대화를 재개할 의사가 없음을 선언함으로써 남북관계는 교착상태에 빠지게 되었다.

1993년 2월 25일 출범한 김영삼 정부도 정상회담 추진 의지를 천명하는 등 적극적인 대북정책을 모색하였으나, 1993년 3월 12일 북한이 「핵비확산조약(NPT)」 탈퇴를 선언하고 핵무기 개발 의혹에 대한 제재조치에 ‘서울 불바다’, ‘전쟁 불사’ 등의 발언으로 위협함으로써 남북관계는 위기국면으로 치닫게 되었다. 이후 미·북한간에 고위급회담이 개최되고 ‘제네바 기본합의서’가 채택('94.10.21)됨으로써 북한 핵문제는 일단 고비를 넘기게 되었다.

한편, 1994년 6월 지미 카터 전 미국 대통령의 방북을 계기로 북한이 남북정상회담 개최에 호응할 의사가 있음이 확인됨에 따라, 김영삼 대통령은 남북정상회담을 제의하였다. 그 결과 남북정상회담을 위한 부총리급 예비접촉이 이루어졌고, 여기서 「남북정상회담 개최를 위한 합의서」가 채택되었다. 그러나 남북정상회담을 며칠 앞둔 1994년 7월 8일 북한의 김일성이

사망함으로써 남북정상회담은 개최되지 못하였다. 이후 김영삼 정부는 1995년 6월부터 10월 까지 국내산 쌀 15만톤 직접지원 등 북한동포의 식량난을 덜어주기 위한 지원을 전개하고 대북 경수로지원사업도 꾸준히 추진하였으나, 북한의 회피적인 자세로 남북관계는 경색상태를 벗어나지 못했다.

## 제 2 절 대북포용정책 추진 배경

### 1. 탈냉전과 한반도 주변정세 변화

1980년대말 구 소련이 개혁·개방정책을 추진하고 동구 공산권이 몰락하면서 20세기 후반 세계를 동서로 갈라 서로 대립케 했던 국제냉전이 종식되었다. 이후 지난 10년 동안 세계는 새로운 국제질서를 모색해 왔는 바, 이는 세계화와 정보화, 개방과 협력이라는 말로 대표될 수 있을 것이다. 지금 세계는 과학·기술의 눈부신 발전을 바탕으로 하나의 지구촌을 이루어 가고 있다. 그런가 하면 기아·환경오염·테러·마약 등 한 국가의 영역을 넘어 역내국가 내지 전 세계가 협력해야 할 사안들이 날로 늘어나는 상황이다. 이제 어느 나라도 혼자 고립되어서는 살아갈 수 없게 되었으며, 세계 모든 나라는 이념과 체제, 인종과 종교 등 장벽을 넘어 화해하고 협력하면서 상호 실리를 극대화해 나가고 있다.

한반도 주변정세에도 많은 변화가 일어났다. 미·일·중·러 등 주변 4국은 협력이 가능한 사안을 중심으로 상호 실리를 극대화해 나가는 ‘전략적 동반자 관계’를 형성하는 한편, 한반도에서 평화와 안정을 유지하는 것이 그들의 국가이익에 긴요하다는 입장에서 대한반도 정책을 추진하고 있다.

이러한 국제정세의 변화는 우리에게 있어 도전과 기회라는 양면적인 의미를 지닌다. 먼저 국제냉전의 종식은 한반도 분단을 초래하고 지난 반세기 동안 대결과 반목을 강요해 왔던 외적 요인이 없어진 것을 의미한다. 이제 우리의 의지와 역량에 따라 반세기에 걸친 분단을 극복하고 통일된 한반도를 바탕으로 민족의 번영을 도모할 기회를 맞이하고 있다. 그러나, 다른 한편으로, 만약 우리가 이러한 시대 흐름을 능동적으로 활용하지 못한 채 대결과 반목의 역사를 되풀이한다면, 21세기 우리민족의 장래는 어두울 수밖에 없을 것이다.

정부가 대북포용정책을 추진하고 있는 것은 이같은 역사적 인식에 기초하여 한반도 주변정세의 변화를 능동적으로 활용, 한반도문제 해결의 모든 장애요소를 제거함으로써 한반도 냉전을 종식시키고 남북관계의 기본틀을 불신과 대결이 아닌 화해와 협력의 관계로 전환시켜 나가려는 것이다.

### 2. 현실적 대북 인식

정부는 북한에 대한 현실적 인식을 바탕으로 대북포용정책을 추진하고 있는 바 이는 다음과 같이 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 북한체제는 이미 실패했고 변화 없이는 회생이 불가능하지만 북한이 조만간 붕괴할 가능성은 희박하다는 것이다. 이미 구소련과 동구 공산권의 붕괴로 사회주의체제의 구조적 한계와 문제점은 역사적으로 입증되었다. 특히 북한은 탈냉전의 정세변화에 합류하지 못한 채, 폐쇄와 통제의 길을 택함으로써 냉전종식 이후 국제적으로 고립이 심화되고 경제적으로도 이른바 식량난·에너지난·외화난 등 심각한 파탄상태에 직면해 있다. 그럼에도 불구하고, 여러 가지 여건을 종합해 볼 때, 조만간 붕괴할 가능성은 적다고 본다. 먼저 북한주민들의 경우 폐쇄체제하에서 외부세계와 단절되어 있으며, 철저한 통제하에 있다. 또한 민주사회를 경험한 적이 없을 뿐만 아니라, 정치적 변화를 주도할 세력이 형성되어 있지 않다. 이와 함께 국제적으로도 중국 등 한반도 주변국가들은 한반도의 안정을 유지하는 차원에서 북한의 급격한 붕괴를 원치 않고 있으며, 북한의 안정을 지원하고 있는 것이 사실이다. 이러한 점들을 종합해 볼 때 북한이 경제적 어려움 때문에 조만간 붕괴되지는 않을 것이다.

두 번째 시각은 북한이 중국이나 베트남과 같이 점진적 변화의 길을 걸을 수밖에 없으며, 이미 그같은 변화가 시작되고 있다는 것이다. 북한의 변화조짐은 최근 여러 곳에서 포착되고 있다. 우선 대외적으로 ‘철천지 원수’라고 하던 미국과의 관계개선을 추구하고, 경제특구를 설치하여 서방의 자본과 기술을 도입하는가 하면, 자존심을 꺾고 외부에 식량지원을 요청하고 있다. 또한 금강산 관광사업 등 남북간 교류협력에 호응해 오고 있다. 북한의 이러한 실리추구적인 태도는 대외관계에서 특히 두드러지게 나타나고 있는데, 금창리 지하 핵의혹 시설문제의 해결, 미사일발사의 잠정유예, UN총회에서의 적극적 외교활동 전개 등이 그 대표적인 예가 될 것이다.

이와 함께 내부적으로도 중요한 변화가 진행되고 있는데, ‘98년 9월 헌법개정시 부분적으로 사유재산을 인정하고, 독립채산제 및 시장경제 원리의 기본핵심을 이루고 있는 원가·가격·수익성에 대한 개념을 도입했다. 그런가 하면 간부들을 해외에 파견하여 자본주의 경영방식을 연수케 하고있다. 북한이 현재 보이고 있는 변화가 본질적인 것이라고는 할 수 없으나, 일단 그 흐름이 시작된 만큼 앞으로 변화의 속도와 폭이 더욱 커질 것으로 보이며, 또한 이러한 양적 변화가 축적되면 결국 질적 변화가 불가피하게 될 것이다.

세 번째 시각은 이러한 긍정적인 변화에도 불구하고 북한이 근본적인 체제개혁을 할 때까지는 대남혁명전략과 군사노선을 포기할 가능성이 매우 적다는 점이다. 대남혁명전략과 군사제일주의는 지난 50년 동안 북한체제를 지탱시켜준 가장 중요한 논리였으며, 주민의 희생을 강요하고 정당화하는 도구가 되어 왔다. 또한 북한은 군사력마저 약하면 대남관계나 대외관계에서 입지가 급격히 저하될 것이며, 내부의 불만을 통제하기도 어려워질 것이라는 우려를 가지고 있다. 특히 재래식 군사력 경쟁에서 열세를 보이고 있는 북한이 대량살상무기 개발에 주력하고 있는 점은 새로운 위협이 되고 있다. 북한이 붕괴위기에 직면하거나 궁지에 몰리게 된다면 체제위기에 대한 절망감으로 ‘자살적 전쟁’을 도발할 가능성도 배제할 수 없다. 또한 우리사회의 정치사회적 불안정을 이용한 통일전선전술 차원의 기도도 포기하지 않을 것이기 때문에 이에 대해서도 만전을 기해야 할 것이다.

결론적으로, 대북포용정책은 ‘북한의 변화는 불가피하다’는 점과 ‘안보위협은 상존하고 있다’는 현실인식에 기초하고 있다. 그렇기 때문에 우리는 북한의 변화를 적극적으로 유도하면서, 다른 한편으로는 안보위협을 억제하고 제거하는 대북정책을 추진해야 한다. 즉, 대북포용정책은 북한의 부정적인 행태에 대해서는 단호히 대처하고 긍정적인 변화에 대해서는 인센티브를 줌으로써 한반도의 평화를 유지하는 바탕위에서 북한의 변화를 촉진시켜 나가려는 것이다.

### 3. 남북간 국력격차의 심화

분단이후 '70년대 초반까지 풍부한 천연자원 등을 바탕으로 북한은 우리에게 비해 상대적으로 우월한 입장에 있었으나, 우리의 경제개발이 본격화되면서 '70년대 중반에는 남북한 국력이 균형을 이루게 되었다. 이후 점차 남북간 국력격차가 커져 작금에 이르러서는 더 이상 남북간 체제경쟁을 논의하는 것이 아무런 의미를 갖지 못하게 되었다.

우선 경제적으로 남북간의 격차는 실로 엄청나다. 북한 최고인민회의 발표에 따르면 북한의 1999년도 정부예산은 5년전 예산의 절반으로 줄어든 94억달러 수준이다. 1998년 북한의 무역고는 16억 6천만 달러인데 이는 북한이 가장 많은 무역고를 올렸던 '80년대 후반 50억 달러의 1/3 수준으로 떨어진 것으로서, 우리 무역고 2,265억 달러와 비교한다면 1/136밖에 되지 않는다.

경제적 침체는 군사력에도 영향을 미쳐 '90년대에 들어와서 군사력 증강이 정체상태에 빠졌다. 특히 장비의 노후화로 북한의 전쟁지속능력이 현격히 떨어지고 있다. 반면 우리의 경우는 한미 안보동맹의 굳건한 토대위에서 전쟁억제력을 꾸준히 증강시켜 왔기 때문에 양적으로는 북한측 장비의 수가 많다고 하지만, 질적으로는 우리가 우세한 전력을 확보하고 있는 것으로 평가된다.

물론 북한의 대남적화노선에 아직 근본적인 변화가 없으며, 자포자기식 도발의 가능성도 있기 때문에 확고한 안보태세의 유지는 가장 중요한 기본 과제이다. 그렇지만 우리의 안보환경이 과거와는 달라졌으며 시간이 갈수록 우리의 우위는 더욱 확고해 질 것이라는 점에서 단순히 평화를 지키는 데에만 주력할 것이 아니라, 적극적으로 안보환경을 개선해 나가는 대북정책을 추진할 때가 되었다고 판단된다.

즉 「평화를 지키는 정책」과 함께 「평화를 만들어 가는 정책」을 추진할 때가 되었다는 것이다.

### 제 3 절 대북포용정책 목표, 원칙, 역사적 의미

## 1. 목표 및 원칙

대북포용정책의 목표는 ‘평화와 화해협력을 통한 남북관계의 개선’이다. 이는 튼튼한 안보태세를 통해 평화를 유지하면서, 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한으로 하여금 스스로 변화와 개혁의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고 한반도 평화와 남북간 평화공존을 실현시키자는 것이다. 즉, 평화의 토대를 확고히 유지하는 가운데, 교류와 협력을 꾸준히 활성화해 나감으로써 닫힌 북한사회를 열고 북한주민들의 대남 적대의식을 약화시켜 궁극적으로는 대남 적대정책을 포기케 하고 반세기에 걸친 대결과 불신의 관계를 화해와 협력의 관계로 전환시켜 나가자는 것이다.

이러한 목표를 달성하기 위해 정부는 ① 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용 ② 흡수통일 배제 ③ 남북간 화해협력 적극추진을 대북정책의 3원칙으로 천명하고 이에 입각하여 대북포용정책을 일관되게 추진하고 있다.

### 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.

1999년 북한의 서해 해상경계선 침범시 우리의 대응은 이같은 안보의지와 단호한 자세를 보여준 것이다. 다만, 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.

### 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.

정부는 이러한 대북3원칙에 입각하여 ‘안보와 협력의 병행 추진’을 대북정책의 기조로 하여, 튼튼한 안보태세를 바탕으로 북한의 도발을 철저히 억제하면서, 다른 한편으로는 남북관계에서 화해·협력을 확대시켜 나가기 위한 노력을 일관되게 추진하고 있다.

## 2. 역사적 의미

정부가 대북포용정책을 추진하고 있는 것은 안보와 화해·협력을 병행추진해야 할 역사적 시점에 도달했으며 이를 위한 가장 현실적인 대안은 포용정책 외에는 없다고 판단하고 있기 때문이다.

현 시점에서 우리가 고려 가능한 정책대안은 봉쇄정책(containment policy), 불개입 정책(benign neglect policy), 그리고 포용정책 등 세 가지를 상정할 수 있다. 북한의 봉괴 가능성을 전제로 하고 있는 봉쇄정책 또는 압박정책은 남북간에 대결과 대치상황을 더욱 격화시켜 군비경쟁을 유발하고 상호불신과 의혹을 증폭시키는 결과를 야기할 수 있다. 아울러 쿠바나 이라크의 사례에서 볼 수 있듯이 봉쇄정책은 폐쇄성을 강화시켜 주고 대내적 단결을 촉진하여 독재체제를 장기화시켜 주는 반면, 주민의 고통을 가중시키는 결과를 초래할 가능성이 높다. 또한 대북정책이 국제사회와 상호 작용하면서 추진될 수 밖에 없다는 점에서, 국제냉전이 종식된 오늘날에는 우리가 봉쇄정책을 추진하더라도 주변국의 협조를 얻기가 어렵다는 점을 감안해야 할 것이다.

불개입정책 또는 무관심정책도 남북관계 현실을 고려해 볼 때바람직하지 않다. 북한이 대남혁명전략과 군사노선을 계속 추구하면서 미사일을 발사하고 도발을 자행하는가 하면, 핵개발을 지속하고 있는 상황에서 이를 무시한다는 것이 사실상 불가능하기 때문이다. 또한 같은 동포인 북한주민들이 식량난을 겪고 있는 현실을 지켜만 보고 있는 것은 인도주의적인 면에서, 또 우리가 남북관계를 주도해야한다는 면에서 책임있는 자세라고 할 수 없다.

포용정책은 한반도 평화와 남북간 화해·협력을 실현하기 위한 세 가지의 전략적 요소를 포함하고 있다.

첫째는 ‘전쟁억제’이다. 한반도 평화가 유지되지 않는 한 우리가 추구하는 어떠한 국가목표도 달성할 수 없으며, 민족 절멸의 위험이 있다는 점에서 대북정책의 최우선 과제는 평화이다. 이러한 점에서 자주적 안보태세와 한·미 연합전력을 바탕으로 전쟁재발을 억제하고 어떠한 무력도발에 대해서도 단호하게 대처함으로써 북한이 감히 도발하지 못하도록 해야한다는 것이다.

둘째는 ‘전략적 포용’이다. 인도적 대북지원 및 ‘보다 많은 접촉과 대화와 협력’을 실현하여 남북간 화해·협력관계를 구축해 나가면서 북한의 대외의존도를 제고하여 개방과 체제전환을 유도함으로써 궁극적으로는 대남도발 의지를 스스로 포기시키자는 것이다.

세번째는 ‘남북관계의 평화적 관리’이다. 남북대화, 국제협력, 군비통제, 평화체제전환 등을 통해서 분단상황을 평화적으로 관리해 나가자는 것이다.

우리의 포용정책과 유사한 사례로서 미국이 유럽에서 사용한 데탕트 정책이 있다. 미국은 1975년 헬싱키 조약을 통해서 유럽 동서 진영간의 화해협력을 추진했다. 그 결과 데탕트 정책은 15년 후에 유럽에서의 냉전을 종식시키고 동구 공산권의 체제를 변화시키는 원동력으로 작용했다. 동구권의 변화는 저절로 이룩된 것이 아니라 바로 데탕트 정책의 결과인 것이다.

이렇게 볼 때 대북포용정책은 현시점에서 한반도 평화를 관리하고 북한을 변화의 길로 이끌면서 통일의 기반을 마련해 나가기 위한 최선의 대안이며, 역사의 큰 흐름에도 부합된다고 하겠다.

#### 제 4 절 대북포용정책 주요 과제 및 추진 성과

##### 1. 주요 과제

정부가 그 동안 대북포용정책의 주요과제로 추진해 온 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, ‘정경분리’에 입각하여 남북간 교역이나 경협 등 민간기업의 상업적 거래는 시장원리에 따라 기업이 자신의 판단과 책임하에 추진하도록 개방하고 있다. 이렇게 함으로써 남북간에 보다 많은 접촉과 대화·협력이 이루어지도록 함은 물론, 북한으로 하여금 시장경제의 장점과 남북협력의 필요성을 자연스럽게 인식토록 하자는 것이다. 나아가 남북경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하는 ‘남북경제공동체 건설’도 추진해 나갈 수 있을 것이다.

둘째, ‘상호주의’ 원칙하에 정부간 협력에서는 남북이 주고받는 방식의 사업을 추진한다

는 것이다. 남북간 상호주의가 적용된 대표적인 사례로는 북한의 핵개발 포기과 연계된 경수로건설 지원사업을 들 수 있다. 그러나 아직까지 상호주의에 입각하여 정부차원에서 본격적인 대규모 지원이 이루어질 정도로 남북관계가 진전되지 못한 것이 사실이다. 장기적인 안목에서 남북관계의 정상적인 발전을 위해서 서로 주고받는 관계를 정립해 나가는 것이 바람직하다. 그러나 남북의 국력격차가 현격한 현실과 우리가 남북관계를 주도할 수 밖에 없다는 점을 감안하여 상호주의를 신축적으로 적용해 나가는 것이 필요하다.

셋째, 인도적 차원에서 북한동포의 식량난 해결을 돕기위한 대북지원은 아무런 조건없이 제공한다는 것이다. 북한은 농업생산성의 저하 등 구조적인 요인으로 만성적인 식량난을 겪어 오고 있다. 특히 '95년 대규모 수해가 발생하면서 식량부족이 가중되었다. 인도적 견지에서, 그리고 같은 동포의 입장에서 북한주민의 식량난을 덜어 주기 위한 노력을 전개하는 것은 당연한 일이다. 더욱이 국제사회가 대북지원을 전개하면서 우리의 동참을 요구하고 있다는 점도 고려해야 할 것이다. 다만, 국제기구를 통한 간접지원보다는 직접지원을 통해 우리의 지원사실을 북한주민에게 알리고 남북관계 발전에 기여하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다. 또한 식량 지원보다는 투명성과 효과면에서 월등한 비료지원 등 농업생산기반을 증대시켜 나가는 것이 합리적일 것이다.

넷째, 남북당국간 대화를 통해 남북간 주요 현안문제를 해결하고, 남북기본합의서를 성실히 이행해 나가는 것이다. 남북이 정치적 화해, 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 교류협력을 넓혀 나가기 위해서는 당국간 대화가 필요하다. 특히 남북기본합의서는 남북고위급회담에서 채택되고, 쌍방의 최고당국자가 성실히 이행을 약속한 민족의 장전으로서, 남북관계를 개선하고 통일을 이루는 데 필요한 모든 내용들이 담겨져 있다. 따라서 이를 이행·실천하는 것이야말로 한반도에서 냉전을 종식시키고 남북간 평화공존을 통해 민족의 복리를 도모해 나가는 가장 빠른 길이 될 것이다. 그러나 북한측이 당국간 대화에 소극적인 태도를 보이고 있고, 과거의 사례를 보더라도, 당국간 대화의 성사만으로 모든 문제가 해결되는 것은 아니라는 점에서 당국간 대화 성사에 연연하기보다는 남북간 인적·물적 교류, 특히 경제협력을 꾸준히 활성화해 나감으로써 남북관계의 실질적인 진전을 이루는 데 주력할 방침이다. 이를 통해 남북간 실질관계가 구축되면 북한도 남북대화의 필요성을 느낄 것이며, 자연스럽게 당국간 대화가 열릴 수 있을 것이다.

다섯째, 이산가족문제의 해결이다. 이산가족문제는 인도적 차원에서 가장 우선적으로 해결되어야 할 과제이다. 분단 반세기가 지나면서 당사자들이 고령화되고, 특히 이산의 한(恨)을 안은 채 유명을 달리하는 분들이 늘어가고 있다는 점에서 하루속히 해결되어야 한다. 정부는 빠른 시일내 이 문제를 해결하기 위해 다각적인 노력을 기울여 오고 있다. 이산가족 문제의 성격상, 생사확인·상봉 등 본격적인 해결이 이루어지기 위해서는 당국간 대화를 통해 '이산가족면회소'의 설치 등이 필요하다. 이런 점에서 정부는 당국간 합의를 통한 해결을 추진하는 한편, 제3국을 통한 이산가족 교류를 늘려나가기 위해 행정적·재정적으로 지원하고 있다.

## 2. 추진 성과

정부가 대북포용정책을 일관되게 추진해 온 결과, 우여곡절도 있었지만, 많은 의미있는 성과를 거두었다.

무엇보다 가장 큰 성과는 한반도 긴장고조를 방지하고 평화를 정착시킨 것이며, 이는 또한 외환위기 등 경제난 극복에 유리한 환경을 조성하였다. 북한의 도발에 대해서는 단호하게 대처하는 동시에 이것이 불필요한 긴장으로 확대되지 않도록 노력하였다. 또한 미·일 등 우방국에 한반도 문제의 평화적 해결과 대북관계 개선을 추구하도록 권고하여 한반도 냉전 종식을 추진해 나가는 전기를 마련한 것도 중요한 성과라고 하겠다. 이와 함께 판문점 장성급회담이 성사됨으로써 7년 동안 그 기능이 중단되었던 정전관리체제가 복원되는 효과도 거두었다. 한반도의 공고한 평화체제 구축을 위한 4자회담도 분과위원회를 구성·운영하는 등 꾸준히 지속되고 있다.

남북간 화해·협력의 흐름이 형성되고 있는 것도 큰 성과중의 하나다. 1998년 2월 국민의 정부 출범 이후 1999년 말까지 북한을 방문한 우리측 인원은 금강산 관광객을 제외하고도 약 9,000명에 이르렀다. 이는 1998년 이전 9년 동안 방북인원이 약 2,400명이었던 점을 감안한다면 큰 변화라 하겠다. 금강산관광이 실현된 것도 성과중 하나이며, 1998년 11월 금강산 관광 개시이후 1999년 말까지 약 16만명이 군사분계선을 넘어 금강산을 관광하였다. 남북간 교역도 1999년에 3억3천만 달러를 넘어 사상최고치를 기록하였고 특히 위탁가공교역은 처음으로 1억달러에 이르렀다. 제3국을 통한 이산가족 교류도 크게 늘어나고 있으며, 1998년부터 1999년 12월 말까지 약 300여건의 가족상봉과 850여건의 생사확인이 이루어졌다.

민간부분에서의 활발한 교류와 함께 당국간에도 1998년에 차관급회담이 개최되었다. 또한, 1999년에도 비공식 접촉과 공식 차관급회담이 각각 열렸다. 비록 성공적인 결실을 맺지는 못했으나, 이러한 회담은 이전 몇년 동안과 비교해 볼 때, 진일보한 것으로 볼 수 있다. 더욱이 1999년의 차관급당국회담은 서해교전사태로 결렬되기는 했으나 남북이 의제로 기본합의서 이행문제를 상정하는 데까지 의견접근을 보았다는 점에서 의미가 있었다.

정부는 이러한 성과를 토대로, 앞으로도 안보와 화해·협력을 병행하는 포용정책을 일관성 있게 추진할 것이다. 확고한 안보를 바탕으로 한반도 평화를 공고히 유지하는 가운데 당국간 대화를 통해 남북기본합의서 이행체제를 구축해 나갈 것이다. 또한 여러 분야에서의 남북간 교류·협력을 확대시킴으로써 남북간 상호 의존도를 제고해 나갈 것이다. 특히, 남북간 경제 협력을 적극 추진함으로써 상호 실리를 확보하고 남북경제공동체 기반을 마련하는데 주력할 방침이다. 아울러 이산가족문제 해결을 위해 모든 노력을 기울이는 한편, 식량난 등 북한동포의 어려움을 덜어주기 위한 인도적 지원도 계속해 나갈 것이다.

## 제 5 절 한반도 냉전종식을 위한 노력

## 1. 추진 배경

한반도문제를 해결해 나감에 있어서 가장 핵심이 되는 것은 남북관계의 개선이다. 그러나 한반도문제는 민족내부문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 띠고 있다. 따라서 한반도문제를 해결하기 위해서는 우리의 주도적인 노력과 함께 국제사회의 적극적인 지지와 협조를 확보하는 노력을 병행해야 한다.

특히 북한은 국제냉전의 종식에 따라 국제적 고립과 경제난이 심화되면서, 미국 등 우리 우방들의 대북정책을 그들에 대한 이른바 압살정책으로 이해하고 폐쇄와 통제 속에 안주한 채, 대량살상무기 개발과 같은 대결정책을 통해 체제보장을 추구하고 있다. 그 결과 1998년 북한의 금창리 지하의혹시설과 대포동 1호 미사일 시험발사로 인해 북한에 대한 국제사회의 불신이 고조되었다. 당시 미국 의회 등 일부에서는 만일 북한이 제네바 합의를 파기하고 핵개발을 재개할 경우 이라크 방식처럼 공중공격이 불가피하다는 주장이 대두되는 등 이른바 ‘한반도 위기설’이 나오기 시작했다.

이러한 상황에서 우리 정부는 북한의 핵무기를 포함한 대량살상무기 개발을 결코 용인할 수 없다는 확고한 입장과 함께, 이 문제가 전쟁이 아닌 평화적 방법으로 해결되어야 한다는 입장을 분명히 했다.

한반도 문제는 이라크 방식으로 해결할 것이 아니라 ‘한반도 방식’으로 해결해야 하는 바, 그것은 당면한 현안문제와 함께 그 근본 원인에 대한 해결도 병행해야 한다는 것이다. 북한의 대량살상무기 개발 기도는 한반도 냉전이 지속되고 있는데 그 근본 원인이 있는 만큼, 문제가 발생할 때마다 대중적인 방식으로 대처한다면, 대결과 협상이라는 악순환이 반복될 가능성이 높다. 따라서 북한의 대량살상무기 개발문제를 해결하기 위해서는 모든 수단을 동원하여 북한의 위협을 철저하게 억제해 나가는 한편, 이와 병행하여 한반도 냉전구조를 해체해 나가는 것이 가장 현실적이고 합리적인 방안이라 하겠다.

## 2. 추진 경과

정부는 이처럼 한반도 문제의 근본적인 해결을 위해 그 동안 적극적인 노력을 기울여 왔다. 먼저 1998년 12월 김대중 대통령은 페리 미 대북정책조정관과의 면담시 북한의 대량살상무기 개발 기도는 용납할 수 없으며, 이를 해결하기 위해 포괄적 접근을 추진해 나갈 것을 제의하였다. 또한 대통령 외교안보수석비서관이 미국과 일본을 방문하여 이 같은 우리의 입장을 설명하였으며, 미국과 일본은 이에 적극적인 동의를 표시하였다. 이에 따라, 한·미·일 3국은 고위급 정책협의회와 대북정책조정회의(TCOG)를 통해, 대북 포괄적 접근의 구체적인 내용과 추진방법 등을 협의해 왔다. 또한 페리 미 대북정책조정관이 북한을 직접 방문하여 포괄적 접근에 호응해 나올 것을 설득하였다.

1999년 9월 미·북 베를린 회담을 계기로, 미국은 지난 반세기동안 지속해 온 대북 경제제재를 일부 완화하는 한편, 북한도 장거리 미사일 발사의 유예를 공식 선언하였다. 이로써 대

북포괄적 접근을 구체적으로 실천할 토대가 마련되었다. 이에 따라 미국은 페리보고서를 공개하고 미·북 고위급회담 개최 등 북한과의 관계 개선을 추진하고 있다.

일본도 1999년 12월 무라야마 전 총리 등 초당파의원 대표단의 방북을 계기로, 북한에 대한 식량지원 중단 등 제재 조치를 해제하고 북한과의 관계개선에 나설 준비를 하고 있다.

### 3. 주요 과제

한반도 냉전구조 해체는 남북한 및 관련 당사국들 사이에 ‘상호위협 감소’와 ‘호혜관계 구축’이 이루어져야 한다는 점에서 다음과 같은 과제들이 해결되어야 한다.

첫째, 남북관계를 불신과 대결이 아닌, 화해와 협력의 관계로 전환시켜 나가는 것이다. 남북 관계는 한반도 문제의 핵심으로서 남북간 대결과 반목이 계속되는 한 한반도 냉전의 종식은 사실상 불가능하다. 이러한 점에서 남북관계의 개선은 한반도 냉전종식에 있어 가장 중요한 과제라고 하지 않을 수 없다. 특히 남북당국간 대화를 재개하여 주요 현안문제들을 해결하고, 나아가 분야별 공동위원회를 가동하여 남북기본합의서를 성실히 이행·실천해야 할 것이다.

두 번째 과제는 미국과 일본이 북한과의 관계를 개선하고 정상화하는 것이다. 북한과 우리 우방국인 미·일 사이에 적대적인 관계가 지속된다면, 북한이 개방과 협력의 길로 나오는데에는 한계가 있을 수 밖에 없으며, 남북관계의 실질적인 진전도 기대하기 어렵다. 따라서 북한이 미국·일본 등 우리 우방국과의 관계를 개선하고 정상화하는 것은 한반도 냉전의 종식을 위한 중요한 과제중의 하나이다. 이러한 견지에서 정부는 우리 우방에 대해 북한과의 관계개선을 권고하고 있는 것이다.

세 번째로 한반도에서 대량살상무기를 제거하고 군비통제를 실현해야 한다. 핵·미사일 등 대량살상무기는 한반도는 물론 동북아 전체의 안보에 중대한 위협으로서, 당연히 억제되어야 하며 나아가 근원적으로 해소되어야 한다. 북한이 대량살상무기 개발을 기도할 경우, 한반도에서 긴장이 고조되고 역내 국가들의 군비경쟁 등을 초래함으로써 동북아 전체에서 긴장의 확대재생산으로 이어질 가능성이 높다. 이와 함께 남북한의 군사력 경쟁은 한반도에서 무력충돌의 가능성을 높이고 우리 민족의 역량을 낭비하는 것으로서 마땅히 지양되어야 한다. 또한 군비통제는 한반도 평화체제 구축의 중요한 조건이기도 하다. 이런 점에서 남북한 군비통제는 한반도의 냉전 종식과 민족의 번영을 위해서도 중요한 과제가 될 것이다. 남과 북은 이미 남북기본합의서에서 군사공동위원회를 통해 상호 신뢰를 구축하고 이를 바탕으로 군비통제를 추진해 나가기로 합의한 바 있다.

네 번째 과제는 북한이 책임있는 성원으로서 국제사회에 참여하는 것이다. 우리를 비롯한 관련국들은 이를 위한 여건과 환경을 조성해 줄 필요가 있다. 북한은 체제붕괴에 대한 우려로 개방과 협력을 추구하는 국제사회의 흐름에 동참하지 못하고 있다. 특히 1993년 북한의 핵비확산조약 탈퇴, 국제테러 등에 관련되어 있다는 의혹으로 인해 국제적 고립이 심화되어 왔다. 그 결과 북한의 경제난과 체제 불안은 더욱 심화되었으며, 이는 한반도의 안정에 잠재적인 위협이 되고 있다. 따라서 북한이 국제사회에 정상적인 일원으로서 참여하는 것은 한반도 냉전 종식을 위한 중요한 과제라고 할 것이며, 북한의 개방과 변화를 촉진하는 계기가

될 것이다. 이러한 견지에서 정부는 북한의 ADB·IBRD 등 국제기구 가입을 지원한다는 입장이다.

다섯 번째 과제는 현재의 정전체제를 공고한 평화체제로 전환하고, 한반도에서 ‘법적 통일(de jure unification)’에 앞서 ‘사실상의 통일(de facto unification) 상황’을 실현하는 것이다. 6.25 전쟁이 발발한지 반세기가 지나고 있지만 아직도 평화상태를 회복하지 못한 채, 한반도에서는 불안한 정전체제가 유지되고 있다. 따라서 하루속히 불안한 정전체제를 공고한 남북간의 평화체제로 전환하고, 이를 토대로 남북한이 각자의 체제를 그대로 유지하는 가운데 서로 자유로이 오고 가면서 돕고 나누는 평화적 공존을 이루어야 한다.

정부는 앞으로도 미국·일본과의 공조, 중국·러시아의 협조하에 한반도 냉전구조 해체를 적극 추진해 나갈 것이다.

이러한 우리의 노력이 성공적으로 추진되기 위해서는 포괄적으로 접근할 필요가 있다. 즉, 미·일을 포함해 한반도문제 당사자들이 안보문제와 함께 정치·외교·경제 문제 등을 포괄적으로 협의·해결해야 한다는 것이다.

또한, 냉전구조의 해체는 장기적인 과정인 만큼 우선 순위를 설정하고 실천 가능한 분야부터 단계적으로 추진하되 줄 것은 주고, 받을 것은 받는 일괄타결 방식이 바람직하다.

우리의 포괄적 접근에 대해 북한의 공식적인 반응은 아직 없으나 미·일과의 관계 개선을 추진하는 등 사실상 호응하고 있는 것으로 평가된다.