

평화와 화해 · 협력을 위한

# 대북정책과 남북연안에 대한 입장

KOREAN  
UNIFICATION

1999

이  
의  
구



# 대북정책과 남북연안에 대한 입장

## 목차

<b>I</b>	<b>평화와 화해 · 협력을 위한 대북정책</b>	<b>05</b>
	1. 북한을 보는 시각	05
	2. 1990년대 한반도 안보환경	07
	3. 대북정책의 선택	09
	4. 대북포용정책의 기조와 원칙	11
	5. 대북포용정책 16개월의 주요성과	14
	6. 한반도문제의 근본적 해결을 위한 포괄적 접근방안	16
<b>II</b>	<b>남북간 연안에 대한 입장</b>	<b>19</b>
	1. 남북차관급 당국회담	19
	2. 대북비료지원문제	21
	3. 서해교전사건	22
	4. 금강산관광사업재개 문제	24
<b>III</b>	<b>맺음말</b>	<b>27</b>



# I. 평화와 화해 · 협력을 위한 대북정책

## I. 북한을 보는 시각

대북정책을 수립하는데 있어서 북한을 어떻게 보는가의 문제, 즉 북한의 현실과 장래에 대한 판단이 필요하며 이는 또한 대북정책을 이해하는데도 중요한 요소이다. 정부가 북한을 보는 시각은 다음과 같이 4가지로 요약할 수 있다.

첫째, 북한체제가 이미 실패했고, 변화없이의 퇴생이 불가능할 뿐만 아니라 현 체제가 오래 지속될 수는 없다고 보고 있다.

둘째, 북한체제는 실패한 체제이고 어려움에 직면해 있지만 북한이 조만간 붕괴할 가능성이 희박하다고 보고 있다. 북한의 붕괴를 촉진할 내외여건이 성숙되어 있지 않았다고 판단되며, 북한체제의 특성상 경제적 어려움 때문에 붕괴되지는 않을 것으로 보인다.

셋째, 북한은 붕괴되지는 않겠지만 변화할 수밖에 없는 상황에 처해 있으며, 이미 변화가 시작되고 있다는 점이다. 북한의 변화조짐은 여러 곳에서 포착되고 있다. '철천지 원수'라고 하던 미국과의 관계개선을 추구하고, 「두개의 조선책동」이라면서 끝까지 반대하던 유엔에 공동 가입하여 사실상 「하나의 조선」 깃발을 내렸고, 경제특구를 설치하여 서방의 자본과 기술을 도입하고자 하며, 화해협력을 추구하는 남북기본합의서에 동의했고, 자존심을 꺾고 외부의 식량지원을 요청하고 있다.

내부적으로도 중요한 변화가 진행되고 있다. 지난해에는 헌법을 개정해서 사회주의적 시장경제요소를 도입했다. 부분적으로 사유재산을 인정하기 시작했으며, 독립채산제를 도입했고, 시장경제 원리의 기본핵심을 이루고 있는 원가·가격·수익성에 대한 개념을 헌법에 도입했다. 시장경제 원리와 자본주의 경제학을 연구하기 위해서 간부들에게 해외연수를 시키고 있다. 1998년에는 중국을 제외하고도 호주, 스위스, 싱가포르 등 서방국가에 UNDP의 지원을 얻어 110명 이상의 중견간부들이 자본주의 경제학, 경영학, 국제법 등을 주요 관심사로 연수하였다.

또한 계속되는 식량난으로 사회주의제도의 버팀목인 배급제도가 제 기능을 발휘하지 못하면서 북한 전역에는 300곳 이상의 시장이 운영되어 시장경제 원리가 사회저변에 퍼지고 있고, 통행규제도 사실상 불가능하게 되었다. 북한이 현재 보이고 있는 변화가 본질적인 변화라고는 할 수 없으나, 구 공산권의 예에서 보듯이 양적 변화가 축적되면 질적 변화가 불가피하게 될 것이다.

따라서 북한이 변화를 시작했다는 사실이 무엇보다도 중요하며, 또한 중요한 것은 북한도 변화가 불가피하다는 점을 인식하고 있기 때문에 변화추세가 계속 될 것이라는 점이다. 여러 정황을 감안해 볼 때 머지않아 북한도 중국이나 베트남처럼 점진적 체제변화의 과정에 진입하게 될 것으로 전망된다.

넷째, 정부가 북한을 보는 또 하나의 중요한 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 군사력마저 약하면 북한은 대남관계에서나 대외관계에서 입지가 급격히 저하될 것이라고 믿고 있으며, 내부의 불만을 통제하기도 어려워질 것이라는 우려 때문에 자신들이 보유하고 있는 군사적 우위를 포기하지 않으려 한다는 것은 너무도 자명한 일이고, 이러한 맥락에서 대량살상무기 개발에 주력하면서 「군사의 강국」, 「사상의 강국」을 내걸고 있다. 북한이 가진 군사력과 함께 체제위기에 대한 절망감도 중대한 위협요소이며, 군사력과 절망감이 결합할 때 자살적 전쟁도발 가능성도 배제할 수 없다고 본다.

이러한 관점에서 대북정책의 현실적 기초가 되는 대북시각을 두 가지로 요약한다면 「북한의 변화는 불가피」하다는 점과 「안보위협은 상존」하고 있다는 모순된 현실이다. 즉, 우리는 북한의 변화가능성을 인정하고 이를 유도해야 하며, 다른 한편으로는 안보위협을 억제하고 제거해야 하는 모순되는 현실에 기초를 두고 대북정책을 추진할 수밖에 없다. 이러한 남북관계 상황의 이중성은 민·관, 여·야를 불문하고 북한에 관심을 갖고 있는 모든 사람이 공감하고 있다.

## 2. 1990년대 한반도 안보환경

여기에서 우리가 유념할 것은 국제냉전이 종식된 '90년대의 안보환경은 '70년대나 '80년대와는 현저히 다르다는 점이다. 북한은 냉전종식 이후 국제적으로 고립되어 있고 식량난·에너지난 등으로 경제적 파탄에 직면해 있다. 북한 최

고인민회의 발표에 따르면 북한의 금년도 정부예산은 5년 전 예산의 절반으로 줄어든 94억 달러 수준이다.

작년도 북한의 무역고를 보면 16억 6천만 달러이다. 이것을 우리의 무역고 2,265억 달러와 비교한다면 1/136밖에 되지 않으며, 북한이 가장 많은 무역고를 올렸던 '80년대 후반 50억 달러의 1/3 수준으로 떨어졌다. 경제적 침체는 군사력에도 영향을 미쳐 '90년대에 들어와서 군사력 증강이 정체상태에 빠졌다. 더 중요한 사실은 대부분의 장비들이 노후화되고 후원세력도 존재하지 않음으로 해서 현재 북한의 전쟁지속능력이 현격히 떨어지고 있다는 점이다.

이렇게 남북의 전반적 국력격차가 아주 극심하게 벌어지고 있는 데다가 우리의 경우는 한미 안보동맹의 굳건한 토대 위에서 전쟁억제력을 꾸준히 증강시켜왔기 때문에 양적으로는 북한측 장비의 수가 조금 많다고 하지만, 질적으로는 비교가 안될 정도로 우세한 전력을 확보하고 있다는 것이 한미 양국의 공동 판단이다.

그러나 재래식 군사력 경쟁이 불가해진 북한이 대량살상무기 개발에 주력하고 있는 점이 새로운 위협으로 되고 있으며 북한이 붕괴위기에 직면하거나 궁지에 몰리게 된다면 자살적 공격, 이판사판식 공격을 해 올 가능성을 배제할 수 없기 때문에 안보위협은 여전히 존재하고 있는 것이다.

또한 남한에서의 정치사회적 불안정을 이용한 대남혁명전략을 결코 포기하지 않을 것이기 때문에 이런 측면에서의 안보위협에 대해서도 만전을 기하도록 해야 한다는 것은 절대적 명제이다. 그렇지만 우리의 안보환경은 과거와는 달라졌으며, 시간이 갈수록 우리의 우위는 더욱 확고해 진다는 점을 감안해서 우리가 피해의식에 젖어 여전히 소극적·수동적으로 북한에 대응하기 보다는 보다 적극적으로 안보환경을 개선하기 위한 대북정책을 추진할 때가 되었다고 판단된다. 우리의 대북정책은 이와 같이 안보에 대한 확고한 대비태세와 자신감을 밑바탕으로 하고 있다.



### 3. 대북정책의 선택

북한을 다루어나가는 기본방향을 선택함에 있어서 대북정책은 봉쇄정책, 불개입정책, 포용정책 등의 세 가지를 고려할 수 있다. 우선 우리가 봉쇄정책을 선택할 것인가 하는 문제이다. 봉쇄정책에는 많은 문제점들이 내재되어 있다. 쿠바나 이라크에서 본 바와 같이 봉쇄정책은 폐쇄성을 강화시켜 주고 대내적 단결을 촉진하여 독재체제를 장기화시켜 주는 반면, 주민의 고통을 가중시키는 결과를 초래할 가능성이 높다.

또한 봉쇄정책이 대결과 대치상황을 더욱 격화시켜 군비경쟁을 유발하고 상호불신과 의혹을 증폭시키는 결과를 야기할 수 있다. 우리의 대북정책은 국제사회의 동향과 상호 작용하면서 추진된다는 점에서 국제정세에 역행할 경우, 국력의 손실과 외교적 고립을 초래할 수 있다. 국제냉전이 종식된 오늘날에는 봉쇄정책을 추진하더라도 주변국의 협조를 얻기가 힘들기 때문에 기대하는 효과를 거둘 수 없다는 점도 고려해야 할 것이다.

그리고 불개입정책 또는 무관심정책은 현실적으로 불가능하다. 북한이 계속 대남혁명전략과 군사노선을 추구하면서, 미사일을 발사하고 도발을 자행하며 핵개발을 지속하고 있는 상황에서 이를 무시하고만 있다는 것이 사실상 불가능하기 때문이다.

또한 같은 동포인 북한주민들이 식량난으로 굶주리고 죽어 가는 현실을 지켜만 보고 있는 것이 인도주의적인 면에서나 남북관계를 주도해야 하는 우리로서는 책임 있는 자세라고 할 수 없다. 남북한은 운명적으로 상호작용할 수밖에 없다.

이러한 대전제 아래서 남북간 상호작용의 성격과 어느 쪽이 남북관계를 주도할 것이냐 하는 선택의 문제가 정책차원에서 본질적 문제이다. 포용정책은 객관적 상황의 변화를 감안하여, 첫째는 굳건한 안보태세를 유지하여 전쟁을 방지하면서, 둘째는 남북관계를 화해와 협력의 관계로 전환하여 북한이 개방과 변화의 길로 나아갈 수 있는 환경과 여건을 조성해 줌으로써 안보위협을 근원을 제거하고 평화통일의 기틀을 마련하기 위한 「선택」이다.

정부로서는 안보와 화해 · 협력을 병행 추진해야 할 역사적 시점에 도달했다고 판단하고 있다. 포용정책은 「한반도 평화」와 남북간 「화해 · 협력」을 실현하기 위한 세 가지의 중요한 요소를 포함하고 있다.

첫째는 전쟁억제이다. 한반도 평화가 유지되지 않는 한 우리가 추구하는 어떠한 국가목표도 달성할 수 없으며, 민족 전멸의 위험이 있다는 점에서 대북정책에 있어서 평화는 최우선의 과제이다. 이러한 점에서 자주적 안보태세와 한 · 미연합전력의 강력한 힘을 바탕으로 전쟁재발을 억제하며, 또한 어떠한 무력도발에 대해서도 단호하게 대처함으로써 북한의 도발의지를 꺾어 나가야 한다는 것이다.

둘째는 전략적 포용이다. 인도적 대북지원 및 보다 많은 접촉과 대화와 협력을 실현하여 남북간 화해 · 협력관계를 구축해 나가면서 북한의 대외의존도를 제고하여 개방과 체제전환을 유도함으로써 궁극적으로는 대남도발 의지를 포기시키고자 하는 것이다.

세번째는 남북관계의 평화적 관리이다. 남북대화, 국제협력, 군비통제, 평화체제전환 협상 등을 통해서 분단상황의 평화적 관리를 도모해 나가자는 것이다. 이렇게 함으로써 한반도 문제를 평화적으로 해결하는 한편, 한반도에 반세기동안 지속된 냉전구조의 해체를 통해 한반도문제를 근본적으로 해결해 나가고자 하는 것이다.

## 4. 대북포용정책의 기조와 원칙

포용정책은 한편으로는 튼튼한 안보태세를 통해 평화를 유지하면서 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한으로 하여금 스스로 변화와 개혁의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고 추구하는 전략이다. 이렇게 함으로써 닫힌 사회를 열게 하고 서로 오가고 돕고 나눔으로써 북한주민들의 대남 적대의식을 변화시켜 궁극적으로는 대남적대정책을 포기시키려는 목적으로 추진되고 있다.

따라서 포용정책은 「평화를 지키는 정책」임과 동시에 여기에 그치지 않고 「평화를 만들어 나가는 정책」이며, 북한의 변화를 통해 평화적 통일의 기반을 닦고자 하는 정책이다. 즉 싸우지 않고 우리의 목표를 달성하려는 전략이다. 이러한 전략은 미국이 냉전시대에 유럽에서 사용한 대탕트 전략을 참고하고 있다.

즉, 미국은 1975년 헬싱키 조약을 통해서 동서 진영간의 화해협력 프로세스로서 대탕트 정책을 추진했다. 「유럽의 안보와 협력의 프로세스」가 15년 후에 냉전을 종식시키게 되었고, 동구 공산권의 체제를 변화시키게 하는 원동력이 되었던 것이다. 즉 동구권의 변화는 저절로 이룩된 것이 아니라 이런 정책의 소산이라고 할 수 있다.

이 프로세스는 동서 진영간의 교류가 없고 접촉이 없던 상황에서 철의 장막을 걷어내기 위해 첫째, 동서 양 진영이 먼저 서로 상대방의 존재를 인정하고 군비통제를 포함한 정치·군사분야에서 화해협력을 추구하고 둘째, 경제 과학 기술 분야에서의 협력을 추진하며 셋째, 인도주의적 접촉과 정보, 문화, 교육의 교류를 추진하는 등 세 가지 중요한 요소를 포함하고 있다.

이 프로세스가 가동된 결과 10년 후 고르바초프와 같은 개혁지향적인 실용주의 지도자들이 등장하기 시작했고 15년 후에는 공산권의 체제변환과 냉전종식을 초래하게 된 것이다. 한반도에서는 이제까지 이와 같은 대탕트 과정이 본격적으로 시작되지 못했다. 화해협력과정이 없었으니 「북한의 고르바초프」 등장이나 북한의 체제변화와 한반도 냉전종식을 기대할 수 없었던 것이다.

이제부터라도 한반도에서 이와 같은 과정이 시작되어야 할 것이다. 그리고 이 과정은 우리가 주도해야 한다. 한반도의 주인으로서 우리가 우리의 운명을 개척해 나가야 할 것이며, 북한에 비해 국력의 우위에 있는 우리가 앞서 나가지 않으면 누구도 이 과정을 시작할 수 없다.

이러한 취지에서 우리는 강력한 대북 억제력을 바탕으로 안보에 충실하면서 포용정책을 통해 남북간에 전쟁이 아닌 평화, 대결이 아닌 화해, 반목이 아닌 협력을 적극 추구하고 있는 것이다. 정부는 이러한 목표달성을 위해 몇 가지 핵심적인 과제들을 추진해 왔다.

첫째, 정경분리원칙하에 남북간 교역이나 경협 등 민간기업의 상업적 거래는 기업이 자기책임하에 이윤을 추구하도록 개방하고 있다. 이러한 입장에 따라 당국간 대화가 되지 않는 상황에서 민간이 먼저 접촉하고 교류하는 것을 권장해 왔다. 이렇게 함으로써 남북간 보다 많은 접촉과 대화와 협력이 이루어지도록 하고 북한 땅에 시장경제의 씨앗을 심고 가꾸어 자라나게 하여 북한으로 하여금 불가피하게 당국간 회담으로 나오도록 유도하자는 것이다.

둘째, 상호주의 원칙하에 남북이 주고 받는 방식의 사업을 추진하고자 하는 것이다. 대표적인 사례로 북한의 핵개발 포기과 연계된 경수로건설 지원사업이 있으나, 아직까지 상호주의원칙에 의해 정부차원에서 본격적인 대규모 지원이 이루어질 정도로 남북관계가 진전되지 못했다.

정부는 앞으로도 상호주의 원칙하에 남북이 서로 돕고 나누는 관계를 형성하고자 하며, 다만 남북의 국력격차가 현격한 현실에서 우리가 남북관계를 주도할 수밖에 없다는 점을 감안, 상호주의를 신축적으로 적용하는 전술적 융통성을 발휘한다는 입장을 갖고 있다.

셋째, 인도적 차원에서 아무런 조건 없이 북한동포의 식량난 해결을 지원하고 있다. 국제사회가 북한을 지원하면서 우리의 참여를 권고하고 있는 상황에서 국제사회의 일원으로서, 또한 같은 동포로서 북한주민을 돕는 일을 외면할 수 없는 것이 현실이다. 다만, 정부는 국제기구를 통한 간접지원보다는 직접지원을 통해 남북관계 발전에 기여하는 방향으로, 또한 식량지원보다는 투명성 면에서나 효과면에서 월등한 비료지원 등 농업생산기반을 증대시키는 방향으로 추진하고 있다. 이러한 인도적 차원의 대북지원은 상호주의가 적용되지 않는다.

넷째, 이와 같은 세 가지 유형의 대북거래를 추진하면서 기본합의서 이행체제를 조속히 확립하기 위하여 남북대화를 개최하기 위해 꾸준히 노력하여 왔다. 인도적 차원의 대북지원을 추진하고 경험을 권장하는 한편, 한반도 냉전구조 해체를 주도함으로써 분위기를 조성해 왔고 그 결과 차관급 당국회담을 개최하기에 이르렀다.

다섯째, 이산가족문제의 시급성을 감안, 빠른 시일 내에 해결하기 위해 다각적으로 노력하고 있다. 남북간 합의에 의해 이산가족문제 해결을 추구하는 한편, 제3국을 통한 이산가족의 상봉을 늘려 나가기 위해 다각적으로 지원하고 있다.

정부는 포용정책을 추진하는 데 있어 자신감과 인내심을 갖고 일관성을 유지하고 있지만, 집행과정에서는 사안에 따라 신축적으로 융통성을 발휘하여 대처해 왔으며, 앞으로도 이러한 입장은 변함이 없을 것이다.

즉 서해사태와 같이 북한의 무력도발에 대해서는 단호히 대처하였으며, 금강산 관광객 억류사건이 일어나자 국민의 신변안전을 해치는 일은 결코 용납할 수 없다는 입장에 따라 금강산 관광사업을 일시 중단시킨 것이 그 좋은 예이다. 이것은 바로 강경과 온건을 병행하는 신축성을 발휘하는 정책적 대응이라고 할 수 있다. 이러한 대처방식은 기본적으로 우리의 대북정책 3원칙에 따른 것이다.

정부의 대북정책 원칙은 첫째, 북한의 어떠한 무력도발도 용납하지 않는다. 둘째, 그렇다고 우리가 북한을 해치거나 강제적으로 흡수통일하려 하지 않는다. 셋째, 화해 · 협력을 통해 남북한 평화공존을 이룩하고 남북합의서를 지켜 나간다는 것이다. 이것은 곧 「안보와 화해협력을 병행」하는 정책을 말한다. 포용정책에 대해 유화정책이 아니냐하며 비판하는 의견이 일부 있지만 결코 그렇지 않다.

포용정책은 유화정책과는 근본적으로 다른 개념이다. 유화정책은 힘을 배경으로 하지 못할 때 쓰는 정책이고 포용정책은 강력한 힘을 뒷받침으로 해서 쓰는, 오히려 어떤 의미에서 공세적인 정책이다. 포용정책은 약자는 사용할 수 없는 강자의 정책이며 우리로서는 전쟁억제력과 경제력, 외교력 등 북한에 대한 우월한 힘을 바탕으로 우리의 국가목표를 달성하기 위해서 쓰고 있는 정책이라는 점을 확실히 인식할 필요가 있다.

## 5. 대북포용정책 16개월의 주요성과

지난 16개월간 정부는 앞에서 본 바와 같은 목표와 기초, 원칙에 따라 포용정책을 추진해 온 결과, 작지만 소중한 성과를 거두었다. 포용정책을 적극 추진한 이후 '99년 6월말까지 방북인사가 5,600명을 넘었다.

이는 지난 9년간의 방북인사가 2,400명이었다는 점을 감안한다면 큰 변화라 하겠다. 북한이 그만큼 문을 열고 받아들였기 때문에 가능한 것이었다. 또한 현 시점에도 북녘 땅에는 약 550명의 우리 근로자들이 장기 체류하며 일하고 있다. 금강산관광의 실행 역시 지난해에 이룩한 주요 성과이다.

지난해 11월 금강산관광이 시작된 이래 최초 7개월간의 관광객이 8만6천명을 넘고 있는데, 이는 불과 1년 전만 해도 상상할 수 없었던 일이다. 또한 이산가족 상봉이 한반도 내에서 성사되지는 못했지만, 제3국에서 200여건의 가족상봉이 이루어졌고, 700여건의 생사확인이 이루어진 것으로 신고되었는데 이 또한 소중한 진전이라 할 수 있다.

경제협력분야에 있어서도 임가공 교역 등이 증가되고 경협 논의가 활성화되었다는 점이 긍정적으로 평가된다. 각종 대화채널이 복원되거나 진전되는 성과도 거두었다. 우선, 지난 7년 동안 그 기능이 마비되었던 군사정전위원회가 「판문점 장성급회담」이라는 이름으로 재개되어 정전관리체제가 복원되었다. 「4자회담」이 열려 한반도 긴장완화와 평화체제구축 문제를 협의하는 장으로서 역할을 하고 있다.

또한 미·북간에는 핵시설 의혹과 관련된 회담이 성과를 거두어 금창리 지하시설 방문이 실현되어 핵의혹이 풀렸으며, 미사일회담, 그리고 미군유해 발굴·송환문제에 관한 회담이 열리는 등 다차원의 대화채널이 지속적으로 유지되고 있다. 남북대화 역시 지난해 4월에 이어 올해 6월에 차관급회담이 북경에서 열렸고, 적십자 접촉도 계속 유지되는 등 일정한 진전이 있었다.

정부는 이러한 성과를 토대로 앞으로도 안보와 화해·협력을 병행하는 포용정책을 일관성 있게 추진할 것이다. 여러 분야에서의 민간교류·협력 확대에 주력하여 상호 의존도를 제고하는 한편 당국간 대화를 통해 「남북기본합의서」 이행체

제를 구축하려고 한다. 특히, 이산가족문제 해결노력을 지속한 것이며 북한동포의 식량난 해결에 기여하도록 인도주의적 지원사업과 농업개발 지원사업도 계속해 나갈 것이다.

## 6. 한반도문제의 근본적 해결을 위한 포괄적 접근방안

한반도문제 해결에 있어서 가장 핵심이 되는 것은 물론 남북관계의 개선이다. 그러나 한반도문제는 민족내부문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 띠고 있다. 남북관계를 국제사회와 분리하여 해결한다는 것이 용이하지 않음을 역사는 말해주고 있다.

1992년에 「남북기본합의서」를 채택하고 남북관계 개선을 약속했지만, 그것은 핵문제 때문에 좌초당했고, 미·북 관계 진전 없이는 한계가 있음을 경험했다. 최근에 북한의 금창리 지하의혹시설과 대포동 1호 미사일 발사는 국제사회에서 대북 불신을 고조시켰고, 제네바 합의 파탄의 우려를 자아냈다.

미국의 일부 강경론자들은 「제네바 합의」가 파탄되면 북한에 대한 이라크식 공중공격이 불가피하다는 주장을 폈고, 「한반도 위기설」이 공공연히 떠돌았다. 이러한 상황에서 우리 정부는 북한의 핵무기를 포함한 대량살상무기 개발을 결코 용인할 수 없다는 확고한 입장과 함께 전쟁도 반대한다는 입장을 분명히 했다.

한반도문제는 「이라크식」으로 해결할 것이 아니라 「한반도 방식」으로 해결해야 한다는 것이다. 한반도 방식의 문제의식은 '숲'을 보고 '나무'를 보고 '가지'를 다루어야 하며, 현안문제 해결만이 아니라 근본문제 해결을 병행해야 현안문제도 해결할 수 있다는 것이다.



근본적인 문제란 현안문제들이 뿌리 내리고 있는 한반도 냉전구조 해체를 말한다. 한반도 냉전구조 해체는 남북한과 한반도 관련당사국들이 「상호위협 감소」와 「호혜관계 구축」을 통해 이루어질 수 있다고 보며 다음과 같은 5가지 요소가 포함될 수 있을 것이다.

첫째, 남북한간의 불신과 대결을 화해 · 협력관계로 전환시켜 나가는 것이다. 「남북기본합의서」의 성실한 이행은 불신과 대결의 관계를 화해와 협력의 관계로 전환시키는 요체이다.

둘째, 미국과 일본이 북한과의 관계를 개선하고 정상화하는 것이다.

셋째, 한반도에서 대량살상무기를 제거하고 군비통제를 실현하는 문제이며, 이것은 냉전구조 해체에 있어서 가장 중요한 요소중의 하나이다.

넷째, 북한이 개방과 시장경제로 전환하고 책임있는 성원으로 국제사회에 참여하는 것이다. 주변국들은 북한이 그렇게 될 수 있도록 여건과 환경을 조성해 줄 필요가 있다.

다섯째, 정진체제를 평화체제로 전환하고, 한반도에서 「법적 통일(de jure unification)」에 앞서 「사실상의 통일(de facto unification) 상황」을 실현하는 것이다. 「사실상의 통일상황」이란 남북한이 각자의 아이덴티티를 그대로 유지하면서 서로 오고 가고 돕고 나누는 상황을 의미하는 것으로, 이는 법적으로는 통일이 되지 않는다고 하더라도, 사실상 통일이 된 것과 비슷한 상황을 말한다.

정부는 한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄적 접근을 추진하기 위해 우리만이 아니라 미국, 일본과 더불어 국제공조하에서 다음과 같이 접근하고 있다.

첫째, 우선 대량살상무기 위협 등 당면한 현안문제 해결노력과 함께 이러한 북한의 위협이 뿌리내리고 있는 한반도 냉전구조를 해체하는 근본적 해결노력을 병행 추진하자는 것이다.

둘째, 대북포용정책을 일관성 있게 추진하는 것이다. 북한의 위협을 제거하고 북한이 스스로 변화를 추구할 수 있도록 환경과 여건을 조성하는 등 화해와 협력을 증진해야 한다.

셋째, 포괄적 접근을 시도한다는 것이다. 즉 미·일을 포함해 한반도문제 당사자들이 안보문제와 함께 정치·외교·경제·통상문제 등을 포괄적으로 접근하는 것이다.

넷째, 단계적인 접근을 추구한다는 것이다. 냉전구조의 해체는 장기적인 프로세스인 만큼 문제의 우선 순위를 설정하고 실천 가능한 분야부터 이정표에 따라 추진하되 「줄 것은 주고, 받을 것은 받는」 일관타결 방식을 따라야 한다.

다섯째, 한·미·일 3국이 긴밀한 공조와 중국과 러시아와의 협력을 얻어 추진해야 한다. 한·미·일 3국은 포괄적 접근방안에 합의하고 지난 5월 페리 조 장관이 북한을 방문하여 한·미·일 3국의 공동구상을 북한 당국자들에게 설명하였다. 한·미·일 3국은 현재 북한의 반응을 기다리고 있으나 포괄적 접근구상이 북한의 장래를 좌우할 수 있는 중대한 제안인 만큼 북한도 신중한 검토가 필요할 것이다.

## II. 남북간 현안에 대한 입장

### 1. 남북차관급 당국회담

지난 6월 22일부터 북경에서 차관급 당국회담이 열려 이산가족문제와 공동의 관심사를 의제로 회담을 진행시켰다. 그러나 서해사태 이후 북한이 큰 충격을 받고 정책결정에 혼선을 빚고 있는 상황이어서 이렇다 할 진전을 보지 못했다.

남북관계에서 실질적 진전을 위해서는 남북대화를 통한 문제해결이 필수적이다. 그러나 북한이 남북대화에 호응해 오지 않았기 때문에 정부는 출범이래 정경분리에 의한 경협 추진, 인도적 차원에서 대북지원, 선 민간활동의 장려를 통한 보다 많은 접촉 추진 등 남북관계 개선을 위한 분위기 조성작업을 꾸준히 해왔다.

이러한 분위기 조성 결과 북한측이 금년 4월말에 남북대화에 대해 긍정적으로 호응해 오기 시작했다. 그래서 북경에서 약 한달여에 걸쳐 네 차례 차관급 비공

개 회담을 하였다. 비공개 회담에서 북한은 한반도의 평화와 안정의 필요성을 절실히 느끼고 또한 남북경제협력의 필요성을 인정하면서 이제는 남북간에 마주앉아야 할 때가 되었다는 입장을 밝혔다.

북한은 비료지원을 요청하면서 우리측의 관심사인 이산가족문제 해결을 위한 새로운 정책을 제시하겠으니 회담을 열어 이산가족문제를 협의하고 그밖에 공동의 관심사에 대해서도 논의하자고 제의했다. 이렇게 한달여 동안 구체적 논의를 거친 후에 6월 3일 비료지원, 차관급 당국회담 개최, 이산가족문제를 최우선적으로 협의하기로 한 합의서에 서명함으로써 6월 22일 북경에서 차관급 당국회담이 열리게 된 것이다.

우리측은 이 회담에서 이산가족문제부터 먼저 다루기로 한 남북간의 합의에 따라 이산가족의 생사·주소확인을 위한 명단교환이라든가 서신거래·상봉의 실현을 위한 규모와 시기·방법 등 구체적인 실천방안을 제시하였으며, 당국회담에서 이산가족문제 해결의 기본골격에 합의하고, 이행문제는 적십자사에 맡겨서 곧 이행에 들어가도록 하자는 방안을 제시했다.

그리고 남북 공동관심사로서 가장 중요한 것이 남북기본합의서 이행체제를 확립하는 문제라고 보기 때문에 판문점 연락사무소 기능을 정상화하는 문제, 기본합의서에 합의된 4개의 공동위원회를 조속히 가동하는 문제, 그리고 차관급회담을 고위급회담으로 발전시켜 나가는 문제를 제의했다.

그러나 북한측은 이산가족문제에 대한 구체적인 언급은 하지 않고 서해교전 사건을 우리측의 군사도발이라고 집중적으로 거론하면서 우리에게 책임을 전가하는 동시에 사과를 요구하고 납득할만한 조치를 취할 것을 요구하는 발언을 반복했다. 우리측은 서해교전사건이 명백히 남북기본합의서를 위반한 것으로서 재발방지를 위한 필요한 조치를 취해야 한다.

그리고 이 문제는 앞으로 대화를 통해 평화적으로 해결해야 한다. 또 정전 관리 차원에서 우선 판문점 장성급회담에서 논의가 되어야 한다는 입장으로 대처했다. 정부는 북한이 서해사태로 인해 이산가족문제를 협의할 수 있는 사정에 있지 못하다고 판단, 일단 냉각기를 갖되 북한의 태도변화를 촉구하면서 6.3 합의에 따라 이산가족문제 해결에 우선권을 두고 대화를 추진해 나가려고 한다.

## 2. 대북비료지원문제

우리는 1995년부터 국제사회가 북한에 대한 인도주의적인 식량지원을 시작한 이래 매년 빠짐없이 인도주의적 지원을 계속해 왔다. 지난 4년 동안에 3,050억원 규모를 제공했는데 1년 평균 750억원 규모를 제공한 셈이다. 그러나 새 정부가 들어선 후 IMF 사태로 인해 작년에는 민간부문까지 합쳐서 평균수치보다 훨씬 적은 400억원 규모를 지원했다.

지금까지 북한에 제공한 것은 세계식량기구(WFP)나 국제적십자사 이름으로 전달되었기 때문에 우리가 지원했다는 사실이 북한주민에게 알려지지 않는 문제점이 있었다. 남북관계 발전을 위해 북한 주민들이 남쪽에서 동포애적인 차원에서 보내주는 것을 알게 하는 것은 대단히 중요한 의미가 있다.

그래서 금년부터는 이왕에 지원할 바에는 국제기구를 통해서 제공하는 것보다 우리가 직접 제공하기로 한 것이며, 분배투명성에서나 지원의 효과면에서 월등한 비료를 제공하기로 했고 우리 상표를 그대로 붙여서 우리가 지원한다는 사실을 북한주민들이 알 수 있도록 한다는 것이다.

이러한 입장에 따라 직접 지원하는 방식을 택함으로써 남북대화의 물꼬를 트는 동시에 이산가족문제 해결의 실마리를 풀어보자는 입장을 가지고 노력을 해왔는데, 마침 이것이 북한측 이해와 맞았던 것이다. 즉 북한이 당국회답에 나오겠다, 비료를 더 지원해 달라, 그리고 이산가족문제를 해결하겠다고 한 점을 감안해서 우리는 예년의 지원수준인 규모, 비료로 대략 25만 톤, 금액으로는 750억 원 정도를 지원하기로 했다.

5만 톤은 이미 적십자 모금운동을 통해서 인도주의 차원에서 보냈고, 북경 비공개 회담에서 차관급 당국회답을 열어 이산가족문제를 먼저 협의·해결하기로 합의한 후 우선 10만 톤을 더 제공했으며, 차관급 당국회답에서 이산가족문제의 가시적 성과가 있으면 나머지 10만 톤을 추가로 제공하고자 하였다. 앞에서도 밝힌 바와 같이 인도적 차원의 대북지원은 상호주의를 적용하지 않는다는 입장이며, 이번 '6.3 합의' 도 상호주의라는 표현을 쓰지 않았다.

그렇지만 실제로는 상호주의적인 방식의 해결을 추구했다. 이것은 미국이 급창리 지하시설을 방문·조사하면서 식량을 제공하기로 한 방식과 유사한 것으로서, 연계시키지 않은 방식을 취하면서 실제로는 연계시키는 접근방법이다. 정부는 이산가족문제의 가시적인 진전이 이루어 질때 나머지 10만톤을 보내주겠다는 입장을 유지하고 있다. 즉 남북간 합의를 합의한대로 이행하자는 입장이다.

### 3. 서해교전사건

정부는 서해사건을 일으킨 북한측의 의도를 세가지로 판단했다.

첫째, 북방한계선(NLL)을 무실화하고 이 해역을 분쟁구역화함으로써 북한이 주장하는 12해리 영해를 기정사실화하려는 것이다.

둘째, 어장확보와 어로활동을 보호하겠다는 경제적 실리추구에 그 목적이 있다고 본다. 직접적인 발단은 여기에서 비롯되었다고 판단된다. 6월이 꽃게잡이 계절인데 북한은 서해안 연평도 일대에서 군인들이 꽃게잡이를 하고 있으며, 할당량을 달성하기 위해서 어로작전을 했던 것이다. 북한은 꽃게를 잡아서 거의 전량을 일본에 수출하고 있다. 즉 중요한 외화벌이 원천이 되고 있는 것이다.

통계에 의하면 작년 수출량이 3천톤 규모, 액수로 약 3백만 달러 정도가 되는데 금년에는 1월부터 4월까지 일본에 수출한 것이 작년 1년에 수출한 양과 거의 맞먹을 정도로 급증한 것이 특징이다. 즉 더 많은 꽃게를 잡기 위해 우리측의 대응을 시험하면서 남북의 어부들이 들어가지 못하기 때문에 다른 지역보다 세배나 어획량이 많은 북방한계선 지역에 들어와 어로작전을 전개했다는 판단이다.

셋째, 남북 당국간 회담이나 대미협상에서 협상력을 제고하려는 목적도 있었다고 분석된다. 종전에는 북한 어선을 퇴거시키면 나갔으나 이번에는 나가지 않고 함정의 보호하에 꽃게잡이 전투를 하는 것이 예년과는 달라 국가안전보장회의 상임위원회는 과거와는 다른 북한의 행태에 대한 조치가 필요하다는 판단을 하게 된 것이다.

국가안전보장회의 상임위원회가 북한의 행태에 대응하기 위하여 내린 결정은 북한의 의도가 무엇이든 이는 분명한 침범이며, 북방한계선은 지상의 경계선과 같이 확고하게 지킨다. 절대로 침범을 용납하지 않는다. 그리고 우리 해군력을 이 해역에 증강 투입해서 침범자를 몰아낸다는 것이었다. 즉 대북정책 3원칙 중 첫째 북한에 도발은 절대로 용납하지 않는다는 원칙을 철저히 적용한다는 것이 국가안전보장회의 상임위원회의 결정사항이었다.

앞으로도 이러한 침범행위에 대해서는 어떤 경우에도 단호하게 조치할 것이다. 그럼에도 불구하고 긴장이 고조되는 것은 바람직하지 않다는 점을 고려하여 신중하게 대처해 나갈 것이다.

그러면 앞으로 북방한계선 문제를 어떻게 할 것인가 하는 문제가 있다. 이 북방한계선은 1953년 휴전 이후 유엔군사령관이 선포한 이래 남북 양측이 지켜온 선이다. 즉 우리측이 실효적으로 지배해 왔고(실효성의 원칙) 북측도 사실상 인정해 왔으며, 장기간에 걸쳐 공고화되어 이제 완전히 굳어진 선이라는 것이다. 그런데 북한은 오래 전부터 문제를 제기해 왔으며 국제해양법이 영해를 3해리로부터 12해리로 바뀐 이후, 또 다시 12해리 영해를 주장하면서 1973-1975년에는 서해 지역에서 무력충돌을 일으켜 긴장을 고조시키기도 했다.

지난 1990년대 초 남북고위급회담에서 남북기본합의서를 만들 때에도 이 문제가 오랫동안 논쟁이 되었다. 논쟁의 결과는 남북기본합의서 제11조로 정리가 되었다. 즉, “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”는 것이었다. 이것은 곧 지상에서는 지금까지 유지되어 온 군사분계선을 경계선으로 하고 해상에 있어서는 지금까지 관할하여 오던 구역으로 한다는 것이다.

그리고 불가침에 관한 부속합의서 제10조에서 이 문제를 다시 규정했는데, “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다.”고 합의했다. 그래서 다음 어느 시기에 남북회담이 열려 새로운 합의가 될 때까지는 북방한계선을 그대로 지킬 것이며, 다른 논의가 있을 수 없다는 것이 정부의 확고한 입장이다.

## 4. 금강산 관광사업 재개문제

관광객 역류사건이 발생한 후 6월 21일부터 금강산 관광이 중단되고 있다. 금강산 관광사업은 금강산에 가서 관광하는 것에만 의미가 있는 것이 아니라, 남



북간의 긴장을 완화하고 화해협력의 길을 연다는 점에서 유형·무형으로 대단히 중요한 의미를 갖고 있다.

가까운 예로 1998년말 한반도 위기설이 증폭되고 있는 시점에서 시작된 금강산 관광선 출항은 한반도 위기설을 가라앉히는데 크게 기여함으로써 IMF 위기 상황 극복에도 도움이 되었다. 그러나 관광객 억류사건이 발생한데 대하여 정부로서는 국민들에게 불안을 초래하게 한데 대해 대단히 죄송하게 생각하며, 근본적인 해결을 위해 더욱 노력하려고 한다.

관광객의 신변안전과 관련하여 세 가지의 조치가 마련되어 있다. 하나는 현대와 북한의 「아·태」간 계약서인데, 그 계약서 제10조에 어떠한 경우에도 “억류하지 않는다” 하는 조항이 들어 있다. 정부는 그것만으로는 충분치 않으며, 북한당국의 보장이 필요하다는 입장을 가지고 있었다. 그래서 북한 사회안전부장 명의로 관광객의 신변안전 무사귀환을 보장한다는 각서를 확보하도록 하였다. 이것이 두 번째이다. 다른 하나는 1992년 남북당국간에 합의한 교류협력에 관한 부속합의서이다. 제10조 3항에는 “남과 북은 민족구성원들이 방문지역에서 자유로운 활동을 하도록 하며 신변안전과 무사귀환을 보장한다”고 합의되어 있다.

이렇게 세가지 장치가 마련되어 있는데 북한은 이를 지키지 않은 것이다. 반세기동안 불신과 대결의 관계를 유지해 오다가 갑자기 모든 것이 완벽하게 지켜지겠는가 하는 의문이 있을 수 있지만, 정부로서는 국민의 신변안전에 대한 책임이 있기 때문에 북한에게 약속을 지켜야 한다는 점을 요구하고 미흡한 부분은 더 보완할 생각이다.

그래서 이번 기회에 양측이 합의하는 관광세칙과 보다 보완된 신변안전조치를 마련하고 일단 문제가 생기면 북한측이 일방적으로 처리하지 않고 양측이 협의의 통틀어 처리하는 방향으로 합의한 다음, 관광선을 운항시키겠다는 것이 현재 정부의 입장이다.

아울러 증가되고 있는 남북왕래인원의 신변안전보장에 관한 약속을 이행하기 위해 남북당국간에 「신변안전보장 특별위원회」를 구성하는 문제를 북한에 제기해 놓고 있다. 여하한 경우에도 국민의 신변안전이 위협을 느끼는 상황에서는 대북사업을 추진할 수 없다는 것이 기본방침이다.

### III. 맺음말

대북정책과 관련하여 아직까지도 논란이 계속되고 있다. 포용정책에 대하여는 '북한이 변하지 않은 상태에서 북한을 이롭게 하고 우리의 안보를 취약하게 한다' '너무 서두르는 게 아니냐' 하는 비판에서부터 '보다 과감하고 적극적으로 추진해야 한다'는 의견까지 다양한 의견이 나오고 있다.

이러한 다양한 의견은 기본적으로 남북관계의 이중성, 즉 적대관계인 동시에 통일을 지향하는 특수한 성격 때문에 나올 수 있는 의견들이며 나름대로 근거를 가지고 있다. 또한 포용정책의 성과에 대한 성급한 기대와 현실의 차이에 따른 실망도 있을 수 있다.

그러나 분명한 것은 적대관계는 축소시켜 나가면서 화해·협력관계를 확대시켜 나가야 한다는 점이며, 남북관계의 이중성을 감안, 이중적 대북정책이 불가피하다는 점이다. 이러한 전환과정에서 지난 50년 이상 지속된 적대관계에서 발원하는 우여곡절이 많이 나올 것임은 분명한 사실인데 이러한 우여곡절 때문에 우리가 좌절해서는 안될 것이다.

이러한 점을 인식하면서 민족내부적으로는 포용정책을, 국제적으로는 포괄적 접근을 통해 북한의 변화를 유도하고 한반도 냉전구조 해체를 꾸준히 추구해나가야 하며, 이러한 기초하에 북한을 다루어 나가는데 있어서 다음과 같은 자세를 견지할 필요가 있다.

첫째, 자신감을 갖는 것이 중요하다. 보다 의연한 자세를 가지고 북한을 다루어야 할 것이다. 이제 우리는 북한에 대하여 월등한 위치에 있으며, 북한이 한반도 질서를 그들이 원하는 방향으로 끌고 갈 수 없다는 점을 중요하게 생각해야 하겠다.

둘째, 인내심이 필요하다. 정책의 결과가 바로 나타나지 않는다고 해서 조바심을 갖거나, 조급함을 보이는 것은 바람직하지 않다. 우리는 인내심을 갖고 변화의 분위기가 확산되도록 환경을 조성해 나가야 한다. 독일통일은 동방정책이 추진된 지 20년만에 이루어졌으며, 동구 사회주의권의 체제변환도 대탕트가 시작된 후 15년 후에 나타났음을 알아야 한다.

셋째, 정책의 일관성을 유지해야 한다. 정책의 성과는 축적됨으로써 질적 전환을 이룰 수 있는 만큼 꾸준한 추진이 필요하며, 그렇지 못할 때 기왕의 투자가 소모되어 버린다는 점을 간과해서는 안되겠다.

넷째, 정책을 이행하는데 있어서는 신축성을 발휘할 필요가 있다. 일관성은 정책의 경직성을 의미하는 것이 아니다. 상황의 변화에 따라 신축성을 발휘하는 것은 목표달성을 촉진하게 될 것이다. 국제질서의 전환기, 세기의 전환기에 우리는 국민의 힘과 슬기를 모아 남북관계를 전환시킴으로써 우리 민족이 “불신으로부터 해방, 전쟁공포로부터 해방, 기아로부터 해방”을 이룩하고, “민족자존에 대한 희망, 공동번영에 대한 희망, 통일조국에 대한 희망”을 실현할 수 있도록 해야 할 것이다.

---

**평화와 화해 · 협력을 위한  
대북정책과 남북연안에 대한 입장**

발행처 : 통일부

통일정책실 정책2담당관실 (Tel. 02-722-0390)

[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)

발행일 : 1999년 7월 30일

기획 · 디자인 : 케이프로 (Tel. 02-2265-1100)

인쇄 : 오성사 (Tel. 02-2266-0795)

---

-

—