

포용정책은

안보와 협력입니다

1999.7  
통일부



**1** 포용정책이란 무엇인가요? ----- 5

- 평화정책과 남북관계 개선을 이룩하자는 정책입니다 / 5
- 현재 남북관계 상황에서 가장 현실적인 정책입니다 / 6
- '강자'의 입장에서 펼치는 정책입니다 / 8
- 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건을 만들어 가는 정책입니다 / 9

**2** 포용정책은 어떻게 추진되고 있나요? ---- 10

- 남북경제협력을 활성화해 나가고 있습니다 / 10
- 남북사회문화 교류가 확대되고 있습니다 / 12
- 인도적 차원에서 대북지원을 하고 있습니다 / 12
- 남북대화를 꾸준히 추진하고 있습니다 / 14
- 이산가족문제 해결에 최선을 다하고 있습니다 / 15
- 한반도 평화체제 구축을 위해 노력하고 있습니다 / 16
- 경수로 사업은 착실히 진행하고 있습니다 / 17

**3** 포용정책은 왜 지속되어야 하나요? ----- 19

- 화해협력만이 남북이 평화공존을 할 수 있는 길이기 때문입니다 / 19
- 민족공동의 이익을 증대시킬 수 있기 때문입니다 / 20
- 북한의 변화가 시작되고 있기 때문입니다 / 21
- 한반도 남전구조를 없애야 하기 때문입니다 / 22
- 주변국가들의 대한반도정책과 맥을 같이 하기 때문입니다 / 23

**4** 포용정책을 좀 더 알고 싶어요 ----- 25



# 1. 포용정책이란 무엇인가요?

평화정착과 남북관계 개선을 이룩하자는  
정책입니다

포용정책은 국제정세의 변화, 북한의 현실, 남북한 국력 격차 등을 종합적으로 고려해 가면서 '한반도 평화정착'과 '남북관계 개선'을 추진하는 정책입니다.

세계적으로 냉전이 끝나고 민주주의와 시장경제체제가 확산되고 있는 상황이지만 북한은 아직도 폐쇄사회를 고집하고 있고, 이로 인해 식량난, 경제난 등으로 심각한 체제존립의 위기를 맞고 있습니다.

살아 남기 위해서라도 변할 수밖에 없는 위기에 처한 북한. 그러나 대남 혁명전략을 포기하지 않고 언제라도 자살적 공격을 해올 수 있는 북한. 이러한 북한을 개방과 개혁으로 유도함으로써 한반도에 평화를 정착시키고 남북관계를 개선해 나가고자 하는 것이 바로 포용정책입니다.

튼튼한 안보를 바탕으로 북한의 무력도발을 억제하는 동시에 남북간 화해와 교류협력을 통해 남북관계를 개선해 나가려는 포용정책은 '싸우지 않고 평화적으로 통일을 이룩하자'는 전략인 것입니다.

## 현재 남북관계 상황에서 가장 현실적인 정책입니다

현 남북관계 상황을 평화와 협력의 공존관계로 전환시켜 나가기 위해서는 3가지 대안을 생각해 볼 수 있습니다.

먼저 대결과 봉쇄정책(Containment Policy)입니다. 이 정책은 대치상황을 격화시켜 군비경쟁을 부추기고, 남북간의 불신과 적대감을 증폭시키는 결과를 낳을 수가 있습니다.

봉쇄정책이 폐쇄성과 독재체제를 더욱 강화시킨다는 것은 쿠바, 이라크 등에서도 입증된 바 있습니다.

둘째, 불개입정책 또는 무관심정책입니다. 북한이 무슨 짓을 하든, 어떤 상황에 처해 있든 관심을 갖지 말자는 정책입니다. 이 정책은 북한이 위협적인 군사력을 갖고 대남혁명전략을 지속하고 있는 현 상황에서 자칫 국가안보를 위협에 빠뜨릴 가능성이 있습니다.

또한 같은 동포인 북한주민이 굶주리고 죽어가는 현실을 알면서 모르는 척 하는 것은 인도적, 동포애적 견지에서도 옳은 태도라고 할 수 없겠지요.

셋째, 포용정책입니다. 체제위기를 맞고 있는 북한이 개방과 변화의 길로 나올 수 있는 환경과 여건을 만들어 줌으로써 전쟁을 방지하고, 평화통일의 기틀을 마련하자는 정책입니다. 이 포용정책이야말로 현재의 남북관계 상황에서 유일한 현실적 선택인 것입니다.

## '강자'의 입장에서 펼치는 정책입니다

1998년 북한의 무역고는 16억 6천만 달러로 같은 해 우리의 무역고 2,256억 달러에 비교하면 1/136에 지나지 않습니다. 북한의 군사력 증강도 1990년대에 들어와서 정체 상태에 빠졌습니다.

북한군이 가지고 있는 대부분의 장비는 낡았으며 국제적 후원세력도 존재하지 않습니다. 이에 비해 우리는 한미안보 동맹의 굳건한 토대 위에서 전쟁억제력이 날로 증가되고 있습니다.

비록 양적으로는 북한군이 앞서고 있지만 질적으로는 우리가 우세한 전력을 보유하고 있습니다.

포용정책은 모든 면에서 월등히 앞선 우리의 힘을 배경으로 추진하고 있습니다. 국력이 약한 국가가 중요한 국익을 희생하면서까지 평화를 유지하려는 유화정책과는 다릅니다.



## 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건을 만들어 가는 정책입니다

현재 북한은 국제적 고립과 경제적 파탄으로 주민들조차 먹이지 못하는 위기국면에 처해 있습니다. 북한이 살아남기 위해서는 변화는 불가피한 상황입니다.

북한의 변화모색은 북한이 스스로 해야 할 일지만 현재 북한이 처해 있는 여러가지 내부의 어려움과 한계 때문에 결코 쉽지 않은 선택입니다.

포용정책은 북한의 변화를 강요하는 것이 아니라 북한이 스스로 문을 열고 변화할 수 있도록 여건과 환경을 마련해 주고자 하는 정책입니다. 변화의 여건은 만들어 주되, 북한을 해치거나 흡수통일하지 않겠다는 것을 정부는 확실하게 밝혀 두고 있습니다.

북한이 남북간 화해와 교류협력에 호응해 나온다면 경제 회생에 필요한 기술과 자금 등의 지원을 받게 될 것이고, 이러한 지원은 북한의 안정과 주민생활 향상에 큰 도움이 될 것입니다.

## 2. 포용정책은 어떻게 추진되고 있나요?

남북경제협력을 활성화해 나가고 있습니다

정부는 '남북당국간 대화나 합의가 없더라도 민간의 경제협력은 기업의 자율적 판단에 따라 추진한다'는 정경분리 원칙에 입각하여 민간기업의 경제협력을 촉진시키는 노력을 기울여 왔습니다.

이를 위해 대북투자규모 제한을 철폐하고 방북절차를 간소화하는 등 남북경협활성화조치(1998. 4. 30)를 취했습니다.

남북교역은 1998년의 경우 2억 2,119만 달러였으나, 올해 상반기에는 작년 상반기에 비해 117% 증가한 1억 6,496만 달러를 기록하여 점차 활성화되고 있습니다.

전체교역액의 약 30%를 차지하고 있는 임가공 교역은 작년부터 올해 상반기까지 1억 907만 달러로 증가추세를 보이고 있습니다. 품목 또한 신발, 섬유류 위주에서 칼라 TV, 컴퓨터 부품, 전기·전자 제품 등으로 다양화되고 있습니다.

아직 교역규모는 작지만, 중국, 일본에 이어 우리가 북한의 세번째 큰 교역대상입니다.

한편 대우 남포공단사업으로 시작된 남북경협사업은 작년에 이어 올해 상반기까지 8개의 협력사업이 승인되어 남북한 실질적인 경제협력의 가능성을 높이고 있습니다.

또한 1998년 11월 18일 시작된 금강산관광으로 분단 이후 처음으로 대규모의 국민들이 북한을 방문할 수 있게 되었으며, 1999년 6월말 현재 금강산 관광객의 수는 8만 6천명에 달하고 있습니다.

## 남북사회문화 교류가 확대되고 있습니다

정부는 남북간 접촉과 교류가 남북관계 발전에 도움이 될 것으로 보고 민간차원의 순수한 교류를 적극 허용하고 지원해왔습니다. 1998년에는 리틀엔젤스 평양공연, 윤이상음악제 참가, 3개대학 총장단 방북 등 사회문화분야의 교류가 적극적으로 이루어 졌으며, 언론사와 종교단체의 방북도 활기를 띄기 시작했습니다.

1998년 이후 올해 상반기까지 북한을 방문한 사람의 수는 약 5,700명에 이르고 있는데, 이 숫자는 정부가 민간인 방북을 허용한 1989년 이후 1997년까지 9년간 총 방북인원 약 2,400명보다 훨씬 많은 것입니다.

## 인도적 차원에서 대북지원을 해오고 있습니다

정부는 '정부차원의 대규모 지원에는 이에 상응하는 북한측의 조치가 있어야 한다'는 상호주의원칙을 지키고 있습

니다. 북한의 핵개발계획 포기과 연계된 경수로건설 지원사업이 그 대표적인 예입니다.

그러나 극심한 식량난을 겪고 있는 북한주민에 대한 인도적 지원은 상호주의 원칙에 상관없이 허용해왔습니다. 우선 1998년 3월에 민간차원의 대북지원모금 등을 허용하였고, 1999년 2월에는 민간단체들이 대한적십자사를 통하지 않고도 개별적 지원을 할 수 있도록 하였습니다.

이러한 정책으로 1998년 이후 1999년 상반기까지 총 2,615만 달러 상당의 식량과 의류 및 의약품이 대한적십자사와 9개의 민간단체들에 의해 북한에 전달되었습니다.

정부지원분 5,100만 달러까지 합치면 7,715만 달러가 됩니다. 1995년 6월부터 1998년 2월까지 전 정부시기에는 2억 8,408만 달러를 지원했습니다.

정부는 앞으로도 인도적 차원에서 이루어지는 민간차원의 지원은 조건없이 허용하되, 당국간 대규모 지원에는 상호주의 원칙을 신축적으로 적용하여 남북간 현안해결 및 관계 개선에 도움을 주는 방향으로 나아갈 것입니다.

## 남북대화를 꾸준히 추진하고 있습니다

정부는 '당사자 해결원칙'에 따라 이산가족문제 해결과 남북기본합의서 이행 문제 등 남북한 현안문제를 협의하기 위해 북한과 다양한 대화를 시도해 왔습니다.

작년 중국 베이징에서 개최된 남북적십자대표접촉(3월)과 남북당국대표회담(4월)에 이어 올해 6월에 남북차관급당국 회담이 개최되었습니다.

정부는 이러한 남북회담을 통해 이산가족문제를 어떻게 해결해 나갈 것인지에 대한 구체적인 방안들을 제시하였지만, 안타깝게도 북한은 아직까지 성의를 보이지 않고 있습니다.

특히 올해 남북차관급당국회담은 사전 비공개 접촉을 통해 이산가족문제를 우선적으로 협의하기로 합의함에 따라 큰 기대를 모았으나, 서해교전사건으로 큰 충격을 받은 북한측 내부사정으로 인해 회담재개가 지연되고 있습니다.

그러나 정부는 앞으로도 남북간 현안문제를 풀어나가기 위해 남북대화의 문을 활짝 열어놓고 북한의 호응을 유도해 나갈 것입니다.

## 이산가족문제 해결에 최선을 다하고 있습니다

정부는 이산가족문제만큼은 어떠한 이념이나 이해관계에 우선하는 숭고한 인도적 차원의 문제로 보고, 이 문제의 해결을 대북정책 최우선과제로 추진해오고 있습니다.

특히, 이산 1세대들의 수명이 얼마 남지 않았다는 현실을 감안할 때 이산가족문제는 더더욱 시급한 일이 아닐 수 없습니다.

1998년 4월과 1999년 6월 중국 베이징에서 각각 개최된 남북당국회담에서 정부는 이산가족의 생사확인, 주소교환 및 면회소 설치 등 이산가족 상봉을 위한 구체적 실천방안들을 북측에 제의하였으나 북한은 이산가족문제 협의에 성의를 보이지 않았습니다.

한편 정부는 비록 제3국을 통해서이기는 하지만 민간 차원의 이산가족 교류를 더욱 활성화시키기 위해 교류절차를 간소화하고 소요경비의 일부를 지원하는 등 다각적인 노력을 기울이고 있습니다.

1999년 6월말 까지 1년 반 동안에 제 3국에서 213건의 상봉, 707건의 생사확인이 실현된 것으로 신고되었습니다.

또한 이산가족정보통합센터를 설치하였으며 올해 6월부터는 이산가족 인터넷정보망(<http://reunion.unikorea.go.kr>)을 개설하여 이산가족찾기 신청과 정부정책 및 법률검색 서비스를 제공하고 있습니다.

## 한반도 평화체제 구축을 위해 노력하고 있습니다

한반도에 항구적인 평화체제를 구축하기 위해 1996년 한·미 정상외교장관 공동 제의한 4자회담이 스위스 제네바에서 5차례 개최되었습니다.

1998년 10월 제3차 회담에서 2개의 분과위원회를 구성하여 '한반도 긴장완화 문제'와 '한반도 평화체제 구축문제'를 각각 논의하기로 합의하는 등의 진전을 보았습니다.



북한이 주한미군철수와 미·북평화협정체결이라는 기존 입장을 고수하고 있기 때문에 논의를 진전시키는데 어려움을 겪고 있기는 하지만, 정부는 4자회담을 통해 한반도의 평화문제와 긴장완화문제를 장기적 구도를 가지고 지속적으로 추진해 나갈 것입니다.

그리하여 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하여 안정적인 평화를 확보해 나갈 것입니다. 이와 함께 군사정전위원회의 기능으로 복원된 판문점 장성급 회담을 통해서도 정전협정을 유지, 준수하는데 따르는 문제를 꾸준히 협의해 나갈 것입니다.

## 경수로 사업은 착실히 진행하고 있습니다

'경수로사업'은 북한 핵동결의 대가로 한국표준형 원자력발전소를 북한에 유상으로 공급하는 사업을 말합니다. 우리 정부는 미국·일본·유럽연합(EU)과 함께 한반도에너지개발기구(KEDO)에 참여하여 중심적 역할을 수행하고 있습니다.

경수로 사업비 조달을 위한 한반도 에너지개발기구 집행 이사국의 재원분담 결의에 따라 한국은 경수로 사업비의 70% 부담을 약속하였습니다. 정부는 우리의 부담금을 전액 원화로 제공하기로 하였으며, 또 경수로 완공 이후 북한이 상환하도록 되어있으므로 KEDO와 차관공여협정을 체결하여 KEDO에 융자하는 방식으로 진행될 것입니다.

우리가 부담하는 경수로 비용은 대부분이 한국전력 공사와 시공업체의 설계비, 자재비 및 근로자 인건비 등으로 되돌아오게 되어 고용창출과 내수확대에 기여하게 될 것입니다.

정부는 경수로 사업비의 재원조달을 위해 다양한 방법들을 찾아보았으나 어려운 재정형편으로 인해 불가피하게 전기요금에 납부금을 부과하는 방안을 추진하게 되었습니다.

최근 국민경제의 어려움을 감안하여 전기요금 납부금 제도는 경제가 호전되는 때에 시행할 것이며, 저소득층에 대해서는 부담을 줄이는 방안도 강구해 나갈 것입니다.

또한 경수로 사업이 끝나고 상환된 자금은 전기요금 안정화 재원과 전기안전시설의 설치와 같이 전기사용자를 위한 사업에만 사용하도록 할 것입니다.

### 3. 포용정책은 왜 지속 되어야 하나요?

화해협력만이 남북이 평화공존을 할 수  
있는 길이기 때문입니다

세계적인 탈냉전의 시대인 지금, 반세기 이상 지속되어  
온 남북간의 적대관계를 청산하고 평화를 확고히 정착시키는  
일은 시급하지 않을 수 없습니다. 남북이 계속 불신과 대결을  
벌인다면 우리 민족은 세계역사의 주무대에서 뒤쳐지게 될 것  
입니다.

북한은 지난 50년 동안 대남혁명전략을 체제 생존과 주민의 희생강요를 합법화하는데 가장 중요한 논리로 이용해 왔기 때문에 지금도 여전히 대남적화 노선과 군사제일주의를 버리지 않고 있습니다.

그럼에도 우리는 화해와 협력을 통한 평화공존의 길을 모색해야 합니다. 우리에게서 과거 북한에 대해 취했던 압박과 봉쇄정책이 오히려 독재체제를 강화시키고, 남북관계 개선에 도움이 되지 못한 역사적 경험이 있습니다.

포용정책은 미국이 1975년 헬싱키조약을 통해 동서독 진영간 화해협력을 추진한 데탕트정책과 맥을 같이하고 있습니다.

## 민족공동의 이익을 증대시킬 수 있기 때문입니다

21세기를 눈앞에 두고 지금 세계는 국가와 민족의 이익을 극대화하는 무한경쟁의 시대를 맞이하고 있습니다. 이러한 시대흐름에 역행하여 남과 북이 여전히 소모적인 경쟁을 벌이면서 민족의 역량을 낭비한다면 우리 민족의 미래는 어두울 수 밖에 없을 것입니다.

중국과 대만이 경제·사회적으로는 서로 교류하고 협력하는 것도 민족 전체의 이익 때문입니다. 이제 남북한도 대결·경쟁의 남북관계로부터 벗어나 서로 협력하면서 민족의 이익을 추구해야 할 때입니다.

## 북한의 변화가 시작되고 있기 때문입니다

북한의 현체제는 변화하지 않고서는 오래 지속될 수 없습니다. 북한은 변화해야만 하는 상황에 직면하여 조금씩 변화해 나가고 있습니다. '철천지 원수'라고 비난하던 미국과 관계개선을 위해 노력하고 있고, 경제특구를 설치해서 서방의 자본과 기술을 도입하려고 하며, 화해협력을 추구하는 남북기본합의서에 동의하기도 했습니다.

특히 지난해에는 헌법개정을 통해 사유재산을 부분적으로 인정했고, 독립채산제와 원가·가격·수익성 등 시장경제 요소를 도입했습니다. 그리고 자본주의 경제학을 연구시키기 위해 간부 110명 이상을 해외에 연수시켰습니다. 이와 같이 북한에도 제한적이거나 변화의 싹이 돋고 있으며, 우리는 이 싹을 키워 나가야만 하는 것입니다.

## 한반도 냉전구조를 없애야 하기 때문 입니다

남북문제의 근본적 해결을 위해서는 국제적으로 냉전이 끝났음에도 불구하고 계속되고 있는 한반도의 냉전구조를 해체해야 합니다. 이를 위해서는 다섯 가지 사항이 실천되어야 합니다.

첫째, 남북관계를 화해협력의 관계로 전환해야 합니다. 이를 위해서는 남북기본합의서와 그 부속합의서가 전면적으로 이행되어야 합니다.

둘째, 미·일과 북한이 관계를 정상화해야 합니다. 주변국과 북한간의 관계 개선 없이는 진정한 남북관계 개선도 어렵기 때문입니다.

셋째, 한반도에서 대량살상무기를 제거하고 군비통제를 실현해야 합니다. 북한의 핵무기와 미사일 개발의혹은 한반도 위기의 진원이 되고 있습니다. 한반도에서 대량살상무기를 비롯한 군비통제를 실현해야 평화를 유지할 수 있게 됩니다.

넷째, 북한이 개방과 시장경제로의 전환을 통해 국제사회의 책임있는 성원으로 참여하도록 해야 합니다.

다섯째, 정전체제를 평화체제로 전환하고 '사실상의 통일 상황'을 실현해야 합니다. 남북의 주민이 자유롭게 서로 오고 가고 돕고 나눌 수 있는 상황을 이룩한다면 그것은 법적 통일에 앞서 사실상 통일된 것이나 다름없다고 할 것입니다.

## 주변국가들의 대한반도정책과 맥을 같이 하기 때문입니다

국제적으로 냉전구도는 오래 전에 끝이 났습니다. 한반도 주변국들은 한반도의 정세 불안정을 바라지 않고 있으며 남북한이 현안문제를 평화적으로 협의·해결하며 서로 협력해 나가기를 기대하고 있습니다.

미국과 일본은 북한의 급격한 붕괴로 인한 동북아의 긴장고조를 방지하기 위해 개입·확장전략(Engagement & Enlargement Strategy)을 통해 북한의 호전성을 순화시키고 연착륙을 유도하고 있습니다.

중국과 러시아도 동북아의 정세안정에 한반도의 평화가 중요하다는 점을 여러 차례 강조한 바 있습니다. 주변국들의 대한반도 정책은 한반도 안보와 평화에 큰 영향을 미치게 됩니다. 우리의 포용정책에 대해 주변국 모두는 적극적인 지지와 함께 협력을 약속하고 있습니다.



# 4. 포용정책을 좀 더 알고 싶어요

- Q1. 우리도 살기 어려운데 북한을 계속 도울 필요가 있을까요?
- Q2. 포용정책 이후 북한은 과연 얼마나 변했을까요?
- Q3. 북한은 포용정책을 어떻게 받아들이고 있습니까?
- Q4. 포용정책은 북한의 변화를 유도하는 정책인데 상호주의는 북한이 가장 기피하는 이산가족문제를 대가로 요구한다는 점에서 서로 모순이 아닌가요?
- Q5. 포용정책으로 국민들의 안보의식이 해이하게 된 것은 아닌가요?
- Q6. 서해사건, 금강산관광객 억류 및 베이징 남북차관급 당국회담에서 보여준 북한의 성실하지 못한 태도로 볼 때 포용정책은 실패한 정책이 아닌가요?
- Q7. 포용정책은 과거정부의 대북정책과 아무런 관련이 없는 정책인가요?
- Q8. 북한이 금강산관광 수익금을 대남도발용 무기제작에 사용하는 것은 아닌가요?
- Q9. 정부가 금강산 관광을 사업주체간의 신분보장만으로 허용함으로써 관광객 보호를 소홀히 한 것은 아닌가요?
- Q10. 북방한계선에 대한 정부의 입장은 무엇인가요?

# Q1

## 우리도 살기 어려운데 북한을 계속 도움 필요가 있을까요?

IMF 구제금융 이후 우리 경제가 어려워져 많은 국민들이 고통받고 있는 것은 사실입니다. 그러나 직면한 경제난을 극복하는 노력도 중요하지만 민족의 먼 장래를 위한 투자도 결코 소홀히 할 수 없는 중요한 문제입니다.

가령 북한의 식량난이 장기화되어 북한 어린이의 영양 결핍으로 인한 발육부진이 만연하게 되는 결과를 낳았다고 합시다. 이러한 결과는 통일 후 민족의 장래에도 큰 부담이 될 것입니다. 대북지원은 이와 같이 동포애·인도적 견지에서 굶주리고 있는 북한주민을 돕는 것인 동시에 민족의 장래를 생각해야 하는 차원에서 이루어져야 할 것입니다.

또한 북한이 생존의 위기에서 벗어나기 위해 전쟁과 같은 극단적인 방법을 쓰지 않도록 적절히 지원함으로써 한반도의 긴장을 관리해 나간다는 측면도 있습니다.

뿐만 아니라 한반도의 정세안정은 우리의 경제난 극복에 필요한 외자의 안정적 유치에도 큰 도움이 되고, 남북관계 개선에도 긍정적으로 기여하게 됩니다.

## Q2

### 포용정책 이후 북한은 과연 얼마나 변했을까요?

포용정책을 추진한 이후인 1998년 9월 북한은 사회주의 시장경제를 도입하는 헌법개정을 단행하고, 독립채산제, 원가, 가격, 수익성 개념을 받아들였습니다.

주민들이 여행할 수 있는 자유도 허용했으며, 북한 전역에는 300곳 이상의 '장마당'이라는 시장도 열리고 있습니다. 또 자본주의 시장경제를 연구시키기 위해 중견간부 110명 이상을 유엔개발계획(UNDP)의 지원을 얻어 호주, 스위스, 싱가포르 등 서방국가에 연수시키기도 했습니다.

북한이 보이고 있는 이러한 변화들은 아직까지는 작지만, 북한에 변화가 시작되었다는 점만으로도 의미있게 받아들여지고 있습니다. 이러한 '작은 변화'가 쌓이면 언젠가 개방과 개혁으로 자연스럽게 연결될 것이기 때문입니다.

그리고 포용정책은 북한이 변했기 때문에 추진하는 것이 아니라, 앞으로 변할 수 있도록 도와주고 촉진하기 위해서 추진하는 것입니다.

### Q3

## 북한은 포용정책을 어떻게 받아들이고 있습니까?

북한은 표면적으로는 포용정책을 ‘방법이 다른 흡수 통일론’, ‘새로운 대결노선’ 등으로 비난하고 있습니다. 북한이 이러한 태도를 보이는 것은 개방·개혁으로 자본주의적 사조가 유입되면 북한체제 유지에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 보기 때문입니다.

그러면서도 북한이 남북경협에 적극적인 자세로 임하는 것은 왜일까요? 그것은 경제회생을 위해서는 남측의 협력과 지원을 수용할 수밖에 없다는 현실 인식에서 비롯된 것입니다.

북한은 머지않아 포용정책이 북한의 생존에 도움을 주고 남북이 평화롭게 공존할 수 있도록 하자는 목표를 추구하고 있음을 깨닫게 될 것입니다.

포용정책은 북한을 흡수한다든지 일방적으로 변화시키겠다는 것이 아니라 북한이 스스로 변할 수 있도록 도와주겠다는 정책이기 때문입니다.

## Q4

**포용정책은 북한의 변화를 유도하는 정책인데 상호주의는 북한이 가장 기피하는 이산가족문제를 대가로 요구한다는 점에서 서로 모순이 아닌가요?**

정부가 표방하고 있는 상호주의는 '준만큼 똑같이 받겠다'는 것이 아니라 '우리의 지원에 대해 북한이 최소한의 성의를 보여야 한다'는 뜻입니다.

다만 정부는 남북관계 개선에 도움이 되는 방향으로 상호주의를 신축적이고 탄력적으로 적용하고 있습니다.

이산가족문제는 이산 1세대들의 삶이 얼마 남지 않았다는 점에서 그 어떤 이념과 이해관계보다 우선하는 숭고한 인도적 문제이며 시급한 문제입니다. 그러므로 이산가족 문제가 북한정권에 부담이 된다면 이를 줄일 수 있는 방안들을 남북이 협의해서 찾아야지 이를 빌미로 회피해서는 안될 것입니다.

정부는 이산가족의 아픔을 풀어주고 민족전체가 잘 살 수 있도록 북한이 하루빨리 이산가족문제 해결에 호응해 나오도록 유도해 나갈 것입니다.

## Q5

### 포용정책으로 국민들의 안보의식이 해이하게 된 것은 아닌가요?

포용정책은 무엇보다도 튼튼한 안보를 토대로 추진하고 있습니다. 이러한 확고한 안보태세를 기반으로 북한의 변화를 유도함으로써 궁극적으로 북한의 안보위협을 근원적으로 제거한다는 목표를 추구하고 있습니다.

따라서 포용정책을 펴고 있기 때문에 국민들의 안보의식이 약해졌다고 생각하는 것은 튼튼한 안보를 강조하고 있는 포용정책의 내용과 정부의 의지를 잘못 이해한 것이라 할 수 있습니다.

포용정책은 평화를 파괴하는 일체의 도발을 용납하지 않겠다는 점을 제1의 원칙으로 삼고 있으며, 이러한 정부의 의지는 서해교전에서 실증된 바 있지 않습니까? 그리고 포용정책 실시 이후 국민들은 북한의 실상과 남북관계의 현실을 더 잘 이해할 수 있게 되었습니다.

## Q6

### 서해사건, 금강산관광객 억류 및 베이징 남북차관급 당국회담에서 보여준 북한의 성실하지 못한 태도로 볼 때 포용정책은 실패한 정책이 아닌가요?

대북포용정책은 장기적인 목표와 전략을 가지고 추진되고 있습니다. 따라서 정책의 성과를 종합적으로 판단하기에는 지금은 적절한 시점이 아닙니다. 미국의 데탕트 정책이 결실을 맺기까지 15년의 오랜 세월이 걸렸습니다.

우리가 포용정책을 펴기 시작한지 이제 1년 6개월. 그동안 북한이 포용정책에 대해 표면적으로 비난했던 것과는 달리 금강산관광과 남북경협 등에 적극적으로 호응해 나오는 것은 포용정책의 성과로 봐야 할 것입니다. 다시 말해 북한의 대남의존도가 조금씩 증가하고 있는 것입니다.

따라서 포용정책은 서해교전사건, 금강산관광객 억류사건 등 돌발적으로 발생하는 사건 때문에 흔들려서는 안되며, 장기적인 전략과 목표를 갖고 일관성 있게 추진해 나갈 때 비로소 북한의 개방과 변화라는 큰 결실을 보게 될 것입니다.

## Q7

### 포용정책은 과거정부의 대북정책과 아무런 관련이 없는 정책인가요?

포용정책은 과거정부의 평화공존을 추구하는 대북정책과 기본적으로 맥락을 같이 하고 있습니다. 7·4남북공동성명, 남북 유엔동시 가입, 남북기본합의서와 부속합의서 채택 등은 과거 정부의 평화공존정책의 좋은 사례들입니다.

포용정책이 과거정부의 평화공존정책과 다른 점이 있다면 전반적인 우리의 안보환경이 달라진 속에서 추진되고 있으며, 북한을 보는 시각이 다르다는 점일 것입니다.

포용정책은 북한이 변화하지 않으면 오래 버티지 못할 정권이라는 점은 인정하지만 그렇다고 조기에 붕괴되지도 않을 것으로 평가하고 자신감과 인내심을 갖고 북한의 개방과 변화를 위한 여건과 환경을 적극 조성함으로써 남북관계 개선을 이룩하자는 것입니다.



# Q8

## 북한이 금강산관광 수익금을 대남도발용 무기제작에 사용하는 것은 아닌가요?

북한이 다른 외국과의 교역에서 생기는 수익금과 마찬가지로 금강산 관광 수익금을 군사비로 전용할 가능성을 완전히 배제할 수는 없습니다.

그러나 정부는 북한이 체제존립을 위협할 정도의 심각한 경제난을 방치하고 군사비로 전용할 가능성은 그리 높지 않을 것으로 보고 있습니다.

다만, 정부는 북한이 군사비로 전용할 가능성을 예의 주시하고 있으며, 우방국들과 긴밀히 협조하면서 예방적인 노력을 기울이고 있습니다.

# Q9

## 정부가 금강산 관광을 사업주체간의 신분보장만으로 허용함으로써 관광객 보호를 소홀히 한 것은 아닌가요?

일반적으로 외국을 여행하는 우리 국민은 당사국의 법 적용을 받으며, 자국민의 신분안전은 “영사관계에 관한 비엔나 협약” 등 다자조약과 국제관례상 인정되는 자국민에 대한 영사 보호권에 의해 보장됩니다.

금강산관광객들에 대한 신분안전은 북한에 대해 국제관례를 적용하기 어려운 현실과 북한이 당국간 대화를 회피하는 점을 고려하여 우선 사업자간의 합의를 통해 보장받도록 하고, 남북한 당국이 이를 확인하는 방식을 취하고 있습니다.

금강산관광객에 대한 신분안전과 무사귀환은 ‘남북교류 협력에 관한 부속합의서’, ‘현대와 아태간 관광계약서’, ‘북한 사회안전부장 명의의 신분안전보장각서’ 를 통해 3중으로 보장 받고 있는 것입니다.

정부는 우리 관광객의 억류 발생 직후 관광선 출항을 중단시키고, 북한측에 강력히 항의하는 한편 즉시 석방할 것을 요구하였습니다.

또 다시 관광객신변에 문제가 발생할 경우 금강산 관광사업은 중단될 것이라는 강한 의지를 북측에 전달하기도 했습니다. 그 결과 억류발생 5일만에 민씨가 석방될 수 있었습니다.

정부는 남북차관급당국회담을 통해 다시는 민씨와 같은 불행한 사건이 일어나지 않도록 남북을 오고가는 사람들의 신변안전보장을 위한 특별위원회 설치를 제의하는 한편 앞으로 관광객에 대한 확실한 신변안전 보장 없이는 금강산 관광을 재개할 수 없다는 방침을 확고히 하고 있습니다.

## Q10

### 북방한계선에 대한 정부의 입장은 무엇인가요?

정부는 북방한계선을 지상의 군사분계선과 같이 확고히 지켜나간다는 단호한 입장을 취하고 있습니다.

현 북방한계선은 1953년 유엔군사령관이 선포한 이후 46년간 남북 쌍방이 지켜왔습니다. 그래서 국제법상 실효성의 원칙에 따라 실효적으로 인정되어 왔고 공고화되어 이제는 굳어진 선이 된 것입니다.

그런데 1973년 국제해양법이 영해를 3해리에서 12해리로 확장하면서 북한도 영해 12리를 주장하게 되었고, 이로 인해 1973~1975년에 서해지역에서 무력충돌이 일어나고 긴장이 고조되기도 했습니다.

따라서 이 문제는 지난 1990년대초 남북고위급회담에서 아주 오랫동안 논쟁이 되었습니다. 그 결과 남북기본합의서로 합의되었습니다.

남북기본합의서 제11조는 ‘남과 북의 불가침 경계선과 구역은 정전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할해온 구역으로 한다’고 규정되어 있습니다.

그리고 불가침부속합의서에는 ‘해상불가침경계선은 앞으로 계속 협의하며, 해상불가침경계선이 확정될 때까지는 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다’고 되어 있습니다.

그래서 정부는 앞으로 남북기본합의서의 전반적 이행이 이루어지는 단계에 가서 남북기본합의서 합의에 따라 군사공동위원회에서 새로운 해상불가침 경계선 문제가 협의·합의될 때까지는 북방한계선을 확고히 지켜나간다는 입장입니다.

따라서 현 단계에서는 북방한계선 문제를 협의의 대상으로 삼지 않는다는 것이 정부의 확고한 방침입니다.



---

## 포용정책은 안보와 협력입니다

---

발행처 : 통일부

통일정책실 정책2담당관실 (Tel. 02-722-0390)

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

발행일 : 1999년 7월 31일

기획·디자인 : 케이프로 (Tel. 02-2285-1100)

인쇄 : 양동문화사 (Tel. 02-2272-1767)

---

