

# 동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교분석

황 병 덕\*

## ◁ 목 차 ▷

- |               |          |
|---------------|----------|
| I. 서 론        | IV. 비교분석 |
| II. 동독의 대서독정책 | V. 결 론   |
| III. 북한의 대남정책 |          |

## I. 서 론

「국민의 정부」는 1998년 2월 출범 이후 과거 정부와는 달리 대북정책을 전향적으로 추진하기 시작하였다. 새정부는 대북정책의 목표를 「평화·화해·협력」의 실현을 통해 남북관계 개선을 대북정책의 목표로 설정하였다. 또한 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극 추진 등의 대북정책 3대 원칙을 발표하였다. 이러한 대북정책의 일환으로 정부는 정경분리원칙에 입각, 대북경제정책을 전향적으로 추진하고 있으며, 이러한 정책의 일환으로 대북경제제재조치 완화 등 북·미관계

\* 민족통일연구원, 연구위원

개선도 용인할 의사를 밝히기도 하였다. 우리사회 일각에서는 이러한 정부의 정책이 분단의 고착화를 가져올 뿐만 아니라 북한에 의해 이용만 당한다는 우려가 있는 것도 부인할 수 없는 사실이다.

그러므로 본고에서는 한국의 대북정책의 주요변수로서 작용하고 있는 북한의 대남정책을 분석하기 위해 동독의 대서독정책을 북한의 대남정책과 비교·분석하고자 한다. 특히 동독의 대서독정책과 북한의 대남정책의 비교 분석을 통해 상이점과 유사성을 추론할 경우 북한의 대남정책에 가장 유효한 우리의 대북정책의 좌표가 설정될 수 있을 것이다.

## II. 동독의 대서독정책

### 1. 공세적 정책 추진기(1946~1952)

1950년대 초기까지만 해도 동독은 서독의 사회주의화를 통해 통일국가 수립을 추진하였다. 이러한 정책의 일환으로 소련이 동독지역을 점령하고 난 후 독일 통일을 반대하지 않는다는 입장을 천명한 후 소련 망명으로부터 돌아온 독일공산당 지도자 울브리히트는 전 독일에 모든 민주적 권리와 자유가 보장되는 의회민주주의 공화국 건설을 주장하였다. 동독지역에서 독일사민당(SPD)과 독일공산당(KPD)이 독일사회주의통일당(SED)으로 통합된 후 1946년 개최된 제1차 SED 전당대회에서는 「독일식 사회주의의 길」(deutscher Weg zum Sozialismus)을 당의 주요 강령으로 채택, 통일 독일의 미래상을 레닌주의적 소련 모델을 채택하지 않는 융통성을 보이고 독일 통일을 외세의 간섭을 배제한 체 전독 총선을 통해 달성해야 한다고 주장하였다.<sup>1)</sup>

1) Kuppe, J. "Die deutsch-deutschen Beziehungen aus der Sicht der DDR," in : Weidenfeld, W.(Hg.), *Deutschlandhandbuch*, München, 1989) p. 560.

이 시기 동독의 대서독정책은 서독 각 정당에게 보내는 편지, 언론매체, 선동적인 인쇄물, 친동독적인 각종 조직들과의 연대를 통한 통일전선 구축, 대서독 첩보활동 등 다양한 방법으로 구사되는 등 통일전선전술로 구체화되었다. 예컨대 동독은 서독 노동자들에 대한 SPD(사민당) 및 DGB(독일노동조합총연맹)의 영향력을 차단하기 위해 서독에서 민주적 대안과 사회주의적 미래는 동독 사회주의에서 찾아야 한다는 점을 서독내 친동독 조직을 통해 선전·선동하였다. 특히 서독 KPD(독일공산당)는 동독 SED의 조정을 받으면서 공개적·비공개적으로 서독 체제 전복을 시도했다. 예컨대 서독 KPD는 1949년 처음 실시된 연방의회 선거에서 5.7%를 득표하여 15명의 의원을 연방의회에 진출시켰으나, 1953년 실시된 두번째 선거에서는 한국전쟁 등의 영향으로 정치적 영향력이 급속하게 줄어들어 2.2% 지지율로 의회진출이 좌절되었다.<sup>2)</sup> 이와 같이 동서독간 체제 우열이 분명하게 드러나지 않았던 1950년대 초까지 동독의 대서독정책은 적극적 공세로 치중하면서 자매정당인 독일공산당(KPD), 사회주의적 성향의 노동조합 등을 활용하여 서독의 국내정치에 자신의 영향력을 상당 정도 행사하였던 것이다. 그러나 연방헌법재판소가 1956년 KPD 조직 및 활동을 위헌으로 간주하고 서독에서 정당 해산 및 활동 금지를 판결하자<sup>3)</sup> 동독 SED는 서독 내의 친동독 정당을 상실함으로써 자신의 정책을 전파하는 데 있어서 구심점을 잃게 되었다.<sup>4)</sup>

2) Kleßmann, *Zweistaaten, eine Nation*, (Bonn, 1989), p. 460.

3) 서독 연방정부가 연방헌법재판소에 KPD를 재소한 1951년부터 1958년까지 서독에서는 80개의 정치단체들이 KPD의 조정을 받고 있는 것으로 드러나 활동이 금지되었으며, 약 3,000명의 공산주의자들과 동조자들이 구속 기소되었다.

4) 물론 동독은 반체제 조직을 조정하고 의회 대표권을 획득함으로써 서독에서의 정치적 영향력을 행사하기 위해 1968년 독일 공산당을 서독 지역에 DKP 형태로 재건하였다. DKP당 강령은 위헌 조항을 피하기 위해 프롤레타리아트 독재와 공산당의 영도성에 관한 명제는 구체적으로 언급하지 않고 있으며, 동독의 「대서독 차단분리정책」 추진을 반영하여 서독 단독 대표권의 포기, 유럽안보체제 형성, 동독의 국제법적 인정 등을 명시하였다. 그러나 DKP를 내세워 서독 국내 정치에 영향력 행사를 기도하였던 동독은 서독 정부의 공산당원의 공무원 임용 금지 등의 조치와 더불어 국민들의 미미한 지지로 인해 소기의 목적을 달성하는데 실패하였다.

이러한 동독의 대서독정책에 대해 서독의 초대수상 아데나워는 자유민주주의체제에 의해 통일을 달성하겠다는 신념으로 서독 외교정책의 최고 목표를 독일 통일에 두었으며, 동독은 국제법적 의미의 국가가 아니라는 입장에서 서독이 동독을 병합하는 합병통일을 추구하였다. 또한 아데나워는 「힘의 우위정책」(Machtpolitik)에 입각하여 통일정책을 추진하였다. 이러한 정책의 일환으로 아데나워는 서방측과의 결속력을 강화하여 소련과 동구 공산주의의 위협에 대처하는 한편, 강력한 서독의 경제력 및 국방력을 바탕으로 동독 국가존재를 부인하고 서독정부의 유일 합법성을 강조하는 「단독대표권」과 더불어 동독을 승인한 국가와는 외교관계를 수립하지 않는다는 「할쉬타인 독트린」을 일관성 있게 추진하였다. 또한 이 시기의 통일방안으로 아데나워는 연합국과 유엔 감시 하의 전독 총선거를 주장하였다.<sup>5)</sup>

## 2. 수세적 정책 추진기 : 대서독 「분리차단정책」(1952~1971)

「독일식 사회주의의 길」에서 민주사회주의적 통일 독일의 수립을 표방했던 SED 통일정책의 성격은 1948년 동서냉전이 심화됨에 따라 점차 변질되어 갔다. 울브리히트 동독 사회주의통일당 제1서기는 동서냉전에 적응하기 위해 당을 레닌주의 정당 구조로 전환하고 소련식 사회주의 모델을 동독사회주의 발전모델로 채택하는 등 「독일식 사회주의의 길」을 포기하였다. 또한 울브리히트는 1956년 통일정책으로 연방제 통일방안을 서독에게 제안하였다. 울브리히트는 자신이 제안한 통일방안에서 우선 먼저 독일 양국이 서로 접근하는 것이 필요하며, 그 다음 전독 총선거로 최종 통일국가를 수립하기 전까지의 중간 단계로 연방제 또는 국가연합 형태를 채택하는 것이 요구된다고 주장하였다. 그러나 동독이 연방제 통일방안에서 제시한 통일국가의 최종형태는 사회주의국가로 전제되었기 때문에 이 통일방안이 서독에 의해 거부된 것은 당연한 일이었다. 울브리히트의 통일정책은 소련의

5) K. Gotto, "Adenauers Deutschland-Ostpolitik 1954~1963, in R.Morsey/K. Repgen, Adenauer-Studien, (Mainz, 1974), p. 366.

독일 양분정책과는 위배되는 것이었다. 그러나 동독은 타율적인 국토분단 상황을 극복하는 것이 최대의 정치목표로 간주했을 뿐만 아니라 동독국민들의 통일 염원도 지대했기 때문에 일정 한도 내에서 통일정책을 추구하지 않을 수 없는 상황에 봉착하였다. 따라서 동독의 통일정책은 내용 면에서 소련의 의도에 부합되었으나, 형식적인 면에서는 국민들의 통일염원에 부응하는 형태를 갖추었다.

또한 동독의 통일정책이 수세적으로 전환하게 된 원인은 무엇보다도 1953년 발생한 노동자 폭동과 더불어 지속적으로 증가하고 있는 탈주민 문제로 인해 서독체제에 대한 체제 비교 상의 절대열위를 절감한 데 기인한다. 이외에도 동독의 연방제 통일방안은 1954년 파리조약에 의한 서독의 서방권 귀속, 나토 가입 등의 상황 변화에 따라 서독의 대서방 결속 방지를 목적으로 함과 동시에, 동독에 대한 서독정부의 국제법적 불승인정책을 간접적으로 포기하게 하려는 의도를 지닌 정책이었다.<sup>6)</sup>

1950년대 중반 이후 체제경쟁에서 불리함을 감지한 동독은 서독의 영향력을 차단하고 동독 주민들을 통합하기 위해 사회적 불평등, 실업문제, 독점자본 문제 등 서독 자본주의의 폐해를 집중적으로 선전하고 베를린 봉쇄, 베를린 장벽 구축을 단행하는 등 대서독 「분리차단정책」을 대서독정책의 근간으로 추진하였다. 더욱이 동독은 SPD가 1959년 고데스베르그 강령에서 보수적으로 당 강령을 개정함으로써 동독 노동운동과 서독 노동운동의 통일전선 구축을 통한 사회주의 혁명을 이룬다는 최소한의 희망마저도 포기할 수밖에 없었다.

동독의 대서독 분리차단정책(Abgrenzungspolitik)의 정점은 역시 베를린 장벽 건설임을 부인할 수 없다. 베를린 장벽 건설 원인으로는 체제 경쟁에서 동독이 점차 낙오하게 되면서 서베를린으로 동독주민들이 탈출하는 경향이 높아지게 된 것을 들 수 있다. 특히 베를린 장벽 구축을 계기로 독일분단 구조는 완전히 정착되었는데, 동독은 독일 분단을 아데나워의 대동

6) 1950년대 이후 동독은 연방제 통일을 위한 전제조건으로 동독의 국제법적 승인을 들고 나오는 등 체제 유지 차원에서 서독이 국제법적으로 동독을 승인하도록 온갖 노력을 경주하였으나 허사로 돌아갔다.

독 강경노선에 입각한 통일정책으로 돌리지 않고 동독사회주의 역사적 발전경향으로 치부하는 등 대서독 「분리차단정책」을 구사하고 「선 사회주의 건설, 후 사회주의 통일」로 통일정책 방향을 선회하였다.<sup>7)</sup>

### 3. 동서독 관계 정상화정책 시기(1972~1989)

대서독 「차단분리정책」으로 규정할 수 있는 1950~60년대의 동독의 대서독정책은 서독이 대동독정책으로 할슈타인 원칙을 폐기하고 소련이 동독에게 양독관계 개선을 종용함에 따라 점차 변모되었다. 키징거 수상의 기민당과 사민당간 대연정(1966~1969)의 대동독정책은 과거 아데나워 시대와는 달리 당시 긴장완화 추세의 국제정세에 적극 적응하기 위해 실리적이고 적극적인 외교노선을 확립하고 에르하르트 정부에 의해 약화된 서독의 국제적 지위 향상을 우선 과제로 삼았다. 이러한 목표 달성을 위해 동독을 고립시키겠다는 과거 서독정부의 외교노선에서 진일보하여 군사안보문제와 통일문제를 결부시키지 않고 별도로 추진하는 한편, 동독을 사실상 존재하는 정권으로 수락할 용의가 있다고 선언하였고 동구권에 대한 할슈타인 원칙 적용도 배제하였다.<sup>8)</sup>

아데나워의 「힘의 우위정책」(Machtpolitik)에 대해 동독이 베를린 장벽 구축, 통신, 상호방문 및 여행 봉쇄 등 대서독 「분리차단정책」으로 응수함에 따라 분단의 장기화와 동독체제의 안정성이 제고되는 결과가 초래되었다. 이러한 극한적 체제대립을 직시한 사민당 브란트 수상은 적극적인 신동방정책을 통해 대동구권과 관계 개선을 추구함과 동시에, 대동독협상에 있어서도 아데나워 이래 지속되어 온 동독 불승인정책을 수정하여 1970년 두차례에 걸쳐 동·서독 정상회담을 개최하는 한편, 베를린에 대한 4대국 협정(1971.9) 및 양독간 일반통행협정(1972.5), 양독간 관계 정상화를 명

7) Jesse, Eckhard/ Mitter A.(hg.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit*, (Bonn, 1988), p. 463 참조.

8) Chr. Hacke, *Weltmacht wider Willen. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland* (Stuttgart, 1988) pp. 251 참조.

문화한 기본조약(1972.12) 등을 체결하였다. 또한 동·서독은 1973년 유엔에 동시에 가입하고, 1974년 본과 베를린에 상주대표부를 설치하였다. 브란트 신동정책 및 대동독 정책은 독일 통일이 단기간에 달성될 수 없다는 유럽 분단의 상황적 인식 아래 동독과의 화해·협력을 통해 분단 고통을 줄이면서 독일의 단일성을 회복하는 데에 기본목표를 두었다. 그러나 브란트는 평화공존을 바탕으로 한 신동방정책에 따라 동독정부의 실체만은 인정한다는 합리론에 기초하여 독일내 두개의 국가가 존재함은 인정하나 하나의 민족이라는 시각에서 동독이 외국이 아니라는 점을 강조하고 동독에 대한 국제법상의 불승인 입장을 견지하였다.

서독의 대동독정책이 화해협력관계로 전환되자 동독도 서독의 사회적 법치국가 체제의 영향력이 동독 주민들에게 지대한 영향력을 행사할 것이라는 점을 인지했음에도 불구하고 소련의 압력에 의해 서독의 대동독정책을 수용하였다. 동독은 동서독간 교류협력의 심화로 인한 부정적 효과를 잘 인식하고 있었으나, 동서 냉전 체제하의 「유럽의 분단」이 지속되는 한 소련의 영향력이 지속되고 주변국들이 독일 통일을 반대하고 있으므로 동독 체제가 서독으로 흡수 병합되는 일은 결코 없을 것으로 간주하였다. 동독은 당시 경제 상황이나 생활 수준이 이웃 다른 사회주의 국가보다 월등하다는 현실에 자족하여 양독간 교류협력의 부정적 효과를 과소 평가하고 서독과의 교류협력을 통한 경제적 실리를 추구하고 국제법적 인정을 간접적으로 확보함으로써 체제 안정을 도모하였던 것이다.

한편, 동독은 사회주의체제의 절대열위로 인해 서독으로 흡수병합되는 사태를 미연에 방지하기 위해 「물과 불의 이론」에 따른 통일불가정책을 추진하였다. 호네커는 1971년 SED 제8차 전당대회에서 동독과 서독은 물과 불의 관계이므로 통일불가를 선언하고, 1976년 제9차 전당대회에서는 당강령 중 독일통일 조항을 삭제하면서 독일민족을 「사회주의적 독일민족」과 「자본주의적 독일민족」으로 구분하고 2민족 2국가 체제를 표명하였다.<sup>9)</sup> 호네커가 통일정책을 공식적으로 포기한 것은 소련의 2개 독일원

9) J. Hofmann, *Ein neues Deutschland soll es sein. Zur Frage nach der Nation in der Geschichte der DDR und der Politik der SED* (Berlin, 1989), p. 413.

칙과 브레즈네프 독트린에 호응함으로써 지속적인 소련의 지원을 획득하는 한편, 양독간 체결된 기본조약의 2개 독일론에 이론적 바탕을 마련하고자 한 것으로 분석된다.

### Ⅲ. 북한의 대남정책

북한의 대남전략<sup>10)</sup>은 「체제유지 발전 및 공산화 통일」이라는 국가목표 달성을 위해 한국에 대해 전개하는 일련의 공식적 정책 및 비공식적 술책으로 정의할 수 있다. 남한과 북한의 분단체제는 흔히 1 민족, 2 국가, 2 체제로 한 민족이 2 국가, 2 체제로 분단된 형태를 이루는 반면, 남북한 통일은 1 민족, 1 국가, 1 체제로 공히 한 민족이 하나의 국가체제 아래에서 하나의 체제로 통합되는 것을 의미한다. 이 경우 북한이 대남전략에서 최상의 국가목표를 통일에 두는 것은 자명한 사실이다. 우선 북한의 대남전략을 남북한 체제의 우열 정도 및 국제환경 등의 상황 변화에 따라<sup>11)</sup> 시기별로 분석해 보면 다음과 같다.

제1기(1945~1953) : 무력통일 전략기

제2기(1954~1987) : 남조선혁명 전략기

제3기(1988~현재) : 분리차단 전략기

10) 북한의 대남전략에 대해서는 허문영, “북한의 변화와 대남정책 전망”, 「전략연구」 1996년 제2호, 정규섭, 「김정일체제의 대남정책 전망」, (서울: 민족통일연구원, 1994) 참조.

11) 북한은 대남전략으로 국제혁명역량, 북한혁명역량, 남한혁명역량 등의 「3대혁명역량 강화」노선을 추구해 왔다. 「3대혁명역량 강화」노선은 1965년 4월 14일 김일성연설(“조선민주주의인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 대하여”)에서 논리적으로 완성되었다.



## 1. 무력통일 전략기(1945~1953)

분단이 확정되기 전까지 북한의 대남전략은 민주기지론에 입각하여 북한 사회주의 혁명역량 강화를 도모하는 한편, 남한내 친북적인 조직과 연계, 통일전선을 결성한 다음 남한에서 인민민주주의 혁명을 일으켜서 북한과의 합작통일을 도모하는 것으로 되어 있다. 이러한 북한의 대남전략은 북한에 우선적으로 공산정권을 수립하려는 소련의 「적극적 최소전략」에 따라 북한에 확실한 정치·군사적 기반을 마련한 후 남한사회의 「반제 반봉건 인민민주주의 혁명」에 의해 한반도 전체를 공산화하겠다는 의도였다.

소련은 북한정권 수립 후 대한반도 정책을 한반도 전체를 목적으로 하는 공세적 최대전략으로 전환하였다. 이에 편승하여 북한은 냉전이 고착화되는 국제환경, 주한 미군철수 및 남한 군사력의 미약, 북한의 군사력 우위 등을 기반으로 무력통일을 시도하였다. 북한은 무력통일을 위장하기 위해 전쟁도발 직전에 「선 주한 미군 철수 및 유엔조선위원단 해체, 후 남북한 자유 총선거 실시와 전조선 입법기관 수립」 등을 포함한 8개항의 통일방안을 제안하기도 하였다. 또한 북한은 남침 준비의 일환으로 제주폭동 사건, 여순반란 사건, 대구폭동 사건 등을 획책하여 남한 사회의 혼란 조성에도 전력을 다하였다. 6.25 남침전쟁으로 표현된 북한의 대남전략은 남한 사회의 혼란 및 북한 군사력의 우위 등 남한체제의 불안정성, 미군의 단계적 철수 및 소련의 군사지원 등의 국제환경 등과 같은 요인이 상호 결합되어 구체화된 가장 공격적인 대남정책이었다.

## 2. 남조선혁명 전략기(1954~1987)

이 시기 북한은 한·미방위조약의 체결(1954) 및 중공군의 단계적 철수 완료 등에 따른 전면전에 의한 한반도 공산화 통일전략을 추진하기 보다는, 북한의 「민주기지」와 남한내부의 친북적인 조직과 통일전선을 결성·강화하여 남한에서 인민민주주의 혁명을 이룬 다음, 북한 공산정권과 연합

하여 한반도 통일을 이루는 대남전략을 기본노선으로 정하였다. 따라서 북한은 1955년 4월 남한사회 성격을 「식민지반봉건사회」로 규정하고 「남조선 혁명」의 성격을 「반제반봉건민주주의혁명」, 또는 「민족해방 인민주주의혁명」으로 설정하였다.

이러한 남한사회의 성격 규정과 혁명전략에 의해 북한은 「반제국주의」 투쟁의 일환으로 주한미군 철수를 지속적으로 주장하는 한편, 미국에 대해 공격적인 정책을 구사하였다. 북한의 입장에서 볼 때 남한에 주둔하고 있는 미군은 한반도 적화통일을 달성하는 데 있어서 가장 커다란 걸림돌이었던 것이다. 이러한 북한의 대미강경정책은 미해군함정 “프에블로”호 나포(1968), 미해군 정찰기 EC-121 격추(1969), 관문점 도끼만행 사건 등으로 나타났다.

한국전쟁 후 북한의 대남전략은 경제재건에 총력을 기울이면서 「선건설 후통일론」의 한 형태인 「민주기지론」을 통일정책의 기본으로 내세웠다. 이 정책은 혁명과 통일이라는 적극적 의미보다 사회주의 건설이라는 방어적 의미를 지닌다. 휴전 후 어느 정도 체제정비에 성공한 북한은 체제 우위 및 남한내 정치적 위기 발생(4.19혁명) 등을 기회로 1960년 연방제 및 교류·협력을 통하여 남북한을 통합하려는 의도를 담은 통일방안을 제시한다. 이 시기 기능주의적 성격이 강한 북한의 연방제 통일방안은 남한에 의해 거부되고, 남한에 반공적 성격이 강한 군사정권이 남한에 들어서자 북한은 대남전략으로 남한 내의 반체제 세력을 결집하여 남한체제 전복을 도모하는 「지역혁명노선」인 「남조선혁명론」에 입각하여 「패권적 혁명전략」을 추진하였다. 북한의 패권적 혁명전략은 1964년 2월 제시된 「3대 혁명 역량 강화노선」에 의해 「북조선의 혁명력량, 남조선의 혁명력량, 국제적 혁명력량의 강화」로 구체화되었다. 북한은 패권적 혁명전략에 따라 남한이 공산화되면 북한과 과도적 연방제 하에서 합작통일이 달성되는 것으로 간주하였다. 예컨대 김일성은 1966년 10월 제2차 당대표자회의에서 남조선 혁명을 「민족해방민주주의혁명」으로 규정하고 남조선 혁명의 기본 임무가 미국의 식민지 통치를 청산하고 남조선 사회의 민주주의적 발전을 보장하며 북반부의 사회주의 역량과 단합하여 나라의 통일을 달성하는 데 있다고

주장하였다.<sup>12)</sup>

북한은 「패권적 남조선혁명 전략」을 위해 통일전선 사업, 게릴라전, 대남 선전전 및 테러 등을 사용하였다. 남한에서 혁명을 주도할 수 있는 조직 건설을 위해 북한은 통일전선 사업으로 다양한 지하조직 구축(통혁당, 동백림사건 등)을 시도하는 한편, 다양한 매체를 통하여 반정부 및 반체제 시위를 선동하였으며, 월남전을 전후로 게릴라전에 의한 남한체제 전복을 시험한 바도 있다(울진·삼척지구 무장 게릴라 침투). 더욱이 북한은 남한의 「민주주의 혁명」을 추진한다는 미명 아래 남한 요인을 암살하기 위해 북한 게릴라 청와대 기습사건(1968), 박정희 대통령 저격 사건(1974), 버마 아웅산 폭파 테러(1983) 등도 감행하였다.

북한은 한국전쟁 이후 노태우 정부가 들어서기 전까지의 기간 동안 남한에서 사회주의 혁명을 일으키기 위해 온갖 노력을 경주했지만, 대남 적대공세를 펴기에는 국제환경이 불리하게 전개될 경우 이에 대한 적응 차원으로 남북대화에 임하기도 하였다. 예컨대 1970년대초 미·소 데탕트, 미·중, 일·중 화해에 따라 동북아 국제질서가 변화를 보이게 되자 북한은 남북대화에 임해 1972년 7월 4일 「자주·평화통일·민족대단결」이라는 통일 3원칙을 기본내용으로 하는 「7.4 남북공동성명」을 남한과 합의·발표하였다. 이를 계기로 1972년 남북조절위원회가 설치되어 남북관계가 논의되고 남북적십자회담이 진행되었다. 그러나 1970년대 중반 이후 월남으로부터 미군 퇴각, 제3세계에서의 반미성향 증대, 주한미군 일부 철수 등 국제정세가 북한의 대남전략 추진에 유리하게 반전되자 북한은 남북대화를 중단한 후 관문점 도끼만행, 땅굴굴착 등을 감행하는 등 대남전략을 원래의 「패권적 혁명전략」으로 선회하였다. 이러한 북한의 대남전략은 「7.4 남북공동성명」의 통일 3원칙의 해석에서도 그대로 표현되고 있다. 북한에 의하면 자주원칙은 주한미군의 철수와 외세의 간섭배제, 평화통일원칙은 남한의 군사시설 보강, 장비현대화 중지 등이며, 민족대단결은 남한의 반공

12) 조선중앙통신사, 「조선중앙연감 1966~1967」 (평양: 조선중앙통신사, 1949), p. 31 참조.

법 및 국가보안법의 철폐를 의미한다.

한국전쟁 후 1987년까지 북한의 대남전략은 주한미군의 방위력, 경제성장에 의한 남한체제의 상대적 안정화 등에 의해 전면적인 무력도발을 감행하지 못하고 남한혁명을 통한 합작통일을 기본전략으로 추구하였던 것이다.

### 3. 분리차단 전략기(1988~현재)

1980년대 말 이후 북한은 소련 및 동유럽 사회주의권의 급격한 변혁, 비동맹 국가들의 탈이념·실용주의화, 가중되는 경제난, 남한의 눈부신 경제성장, 전향적 북방정책 및 민주화 등의 요인으로 인하여 지금까지의 대남정책을 상당 정도 수정하지 않으면 안되었다. 1980년대로 들어와서 한국경제는 비약적인 발전을 하여, 예컨대 1990년에는 남한의 일인당 GNP가 북한의 5배 이상에 이르게 되는 등 남북 체제간 우열관계는 극명하게 북한에게 불리하게 나타났다. 또한 1985년 고르바초프의 등장으로 냉전체제가 붕괴되고 한국이 1988년 「7.7선언」에서 천명한 북방정책을 추진함에 따라 북한은 외교적으로도 고립을 면치 못하게 되었다. 이외에도 1988년부터 선거를 통한 정부가 한국에서 출범하게 됨으로써 북한이 대남전략으로 내세운 민주주의혁명론은 그 적용대상이 사라지게 되었다.

남한체제에 대한 북한체제의 상대적 우위 상실, 북한을 둘러싸고 전개되는 불리한 국제환경 등의 변화된 상황을 반영하여 북한은 한반도의 공산화 통일보다 북한체제의 수호에 보다 큰 비중을 두기 시작하였다. 김일성은 1988년 신년사에서 “조국통일문제는 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우는 문제가 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는 문제도 아니다”라고 주장하고 “북과 남이 서로 상대방의 존재를 인정하는 기초 위에서 중립적이며 빨럭불가담적인 하나의 연방국가를 창설하는 것이라고 인정합니다”<sup>13)</sup>라고 언급하는 등 해방 후 최초로 남북한 공존의 필요성을 표명

13) 「로동신문」, 1989년 1월 1일.

하였다.

이러한 수세적 입장을 반영하여 북한은 1991년 생존전략 차원에서 기존의 「고려민주연방공화국안」을 수정·제기하기에 이르렀다. 북한의 통일방안은 남북체제간의 우열, 국제환경 등에 의해 영향을 받으면서 기본구조가 변모되어 왔다. 북한은 사회주의 경제확립에 따른 대남한 체제우위를 점하게 되면서 1960년 연방제 및 교류·협력을 통하여 남북한 통일을 달성하려는 기능주의적 성격이 강한 통일방안을 제시하였다.<sup>14)</sup> 이 통일방안은 정치문제를 차후로 하고 경제교류를 우선시함으로써 체제 역량이 강한 북한이 자연적으로 남한을 흡수 통일하는 기능주의적 통일방안이었다. 그러나 1960년대 향유했던 남한체제에 대한 체제상의 절대우위가 상실됨에 따라 북한은 1973년 정치·군사문제의 일괄 타결을 이룬 후 경제·문화교류를 한다는 연방주의적 통일방안인 「고려연방공화국안」을 남한에 제안하였다. 북한은 「고려연방공화국안」을 1980년 「고려민주연방공화국」으로 수정·제안한 후 1991년 통일방안을 1민족1국가2체제2정부 형태의 국가연합식 통일방안을 제시하였다. 이 방안에서 김일성은 “하나의 국가, 하나의 제도에 의한 체도통일론을 주장하는 것은 나라의 분열을 끊임없이 지속시키자는 것이며 결국 통일을 하지 말자는 것”이라고 말하고 “서로 다른 체도를 하나의 체도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어 나가도록 후대들에게 맡겨도 된다”<sup>15)</sup>고 말함으로써 실제로 연방제에 의한 완전한 통일을 포기하고 현존하는 두 체제의 잠정적인 유지를 주장하고 있다. 이처럼 북한은 체제비교에서 절대열위에 처하게 되자 수정된 통일방안을 제안한 것은 남한의 기능주의적 접근법이 담고 있는 교류·협력의 확대가 가져올 수 있는 흡수통합의 위험에 대한 방어적 조치라고 해석할 수 있다.

북한의 체제수호적 조치는 북한의 핵문제가 국제문제로 대두된 이후 남북관계 개선 요구는 무시한채 미국과의 평화협정 체결을 요구하는 등 「주대미회담, 종 남북대화」로 표현되는 대외정책을 추진하는 데에서도 잘 나

14) 박순성·최진욱, 「통일논의의 변천과정 1945~1993」, (서울: 민족통일연구원, 1993) p. 60.

15) 로동신문 1994년, 1월 1일.

타나 있다. 탈냉전시대의 도래, 한국의 북방정책 추진 등에 의한 국제환경의 급격한 변화는 북한의 체제유지에 극히 부정적으로 작용하여 북한은 국제적으로 고립을 면치 못했을 뿐만 아니라 군사적으로도 한반도 유사시 중국과 러시아의 자동적 군사 개입을 기대하기가 쉽지 않게 되었다. 이러한 상황에서 북한이 군사적 안보를 확보하기 위해 미국에게 평화협정 체결을 끈질기게 요구하고 있는 것은 결코 우연이 아니다.<sup>16)</sup>

더욱이 북한이 사회주의 경제체제의 비효율성, 사회주의 국제분업체제 붕괴 등에 의해 야기되고 있는 경제위기를 극복하기 위해서는 최소한 개혁·개방을 통해 국제분업 체제에 편입되어야 한다. 그러나 북한이 경제위기를 해소하고 이를 통해 체제 정당성을 확보하기 위해 개혁과 개방을 추진한다면 체제붕괴의 위험도 감수해야 한다는 것을 동독 붕괴와 독일의 흡수통일의 사례로부터 많은 시사점을 얻었을 것이다. 그러므로 대외 개방의 후유증을 최소화하고 경제위기를 풀기 위해 북한은 남한과 확대된 규모의 교류협력을 추진하기 보다는 극히 통제 가능한 실리적인 경제협력 관계를 모색하는 「제한된 개방정책」을 추진하고 있는 것이다.

이러한 측면에서 고찰할 때 체제 유지를 최소 목표로, 공산화 혁명을 최대 국가 목표로 삼고 있는 북한은 체제 경쟁 상의 열위, 국제환경의 열악성 등으로 말미암아 체제 안정과 내부 결속을 위해 남한의 정치·경제·사회·문화적 영향력을 가능한 한 배제하는 체제수호적 「분리차단정책」(Abgrenzungspolitik)을 취하고 있다고 말할 수 있다. 이러한 북한의 「분리차단정책」은 한국정부의 힘의 우위정책에 기반을 둔 기능주의적 교류·협력을 기반으로 하는 통일정책에 대항하기 위해 남북간 갈등을 부추겨서 남한의 대북정책을 무력화시키는 성격도 지니고 있다.

이러한 측면에서 북한의 대남전략을 고찰해 볼 경우 북한은 한국의 대북

16) 이러한 측면을 반영하여 북한은 대외정책 상의 이념적 우선 순위를 「자주-친선-평화」에서 「자주-평화-친선」의 순으로 바꾸었을 뿐만 아니라 미국과 일본을 군사적 주적 개념에서 안보문제를 대화로 풀어가는 상대국으로 규정하였다. 북한의 대외정책 상의 이념 변화에 대해서는 허문영, 「북한의 대외정책 이념:형성과 적응」, 「통일연구논총」, (서울:민족통일연구원, 1996), 제5권 1호 참조.

정책에 따라 자신의 대남전략을 추진해 온 것이 아니라, 남북한 체제의 우열 및 남북한의 국내정치적 상황, 한반도를 둘러싼 국제적 환경 등을 충분히 고려하여 대남전략을 무력·혁명·대화·분리차단 등의 방식을 배합하여 활용한 것으로 분석된다.

## IV. 비교분석

### 1. 정책비교

동독의 대서독정책과 북한의 대남전략은 여러 면에서 상이성을 보이고 있으나, 보다 추상적인 수준에서 문제의 소재를 고찰해 보면 동일한 구조를 갖고 있는 것으로 분석된다. 동독이나 북한은 자기 체제가 상대방 체제보다 우위에 있고 대외적 여건이 유리한 것으로 판단하면 사회주의 민족국가 건설이라는 시각에서 극히 공세적인 대서독정책과 대남정책을 구사하였다.

사회주의 통일이라는 목표를 달성하기 위해 북한은 자체 사회주의 역량을 강화하고 남한의 정치·사회·경제적 혼란 및 미군 철수 등의 국제적 상황을 고려하여 군사적 수단에 의거한 무력통일(6.25)을 추진한 바 있다. 그러나 동독은 동서방간의 군사적 균형 및 억제력과 더불어 서독경제의 부흥 등으로 인해 무력에 의한 통일은 추구하지 못하였다. 특히 북한의 대남정책이 동독의 대서독정책 보다 공격적으로 수행된 원인은 남한의 경우 신생독립국으로서 저발전된 자본주의체제로 인해 사회적 갈등이 심화되어 사회주의 혁명이 가능한 것으로 간주하였기 때문이다.

북한이 남조선 혁명을 통해 연방제 합작통일을 추진하는 경우는 남한체제에 대한 북한 사회주의체제의 상대적 우위를 확보하였으나 국제적 환경이 전면전을 벌이기에는 북한 자신에게 불리한 것으로 간주할 때이다. 이 경우 남한 내의 체제 불안을 부추기고 산발적인 무력도발과 더불어 남한

내에 친북적인 조직 육성을 통해 남한체제를 약화시키고 사회주의 혁명을 통해 체제 전복을 기도하는 「통일전선전술」을 지속적으로 추진해 왔다. 따라서 북한이 연방제 합작통일을 추구하는 경우 북한 대남전략의 주요 정책 수단은 군사력이 아니라 남한 내부를 교란시키기 위한 테러, 무장 게릴라 침투 등의 물리력과 더불어 남한 내부에 친북조직의 활성화를 통해 남한 공산화혁명을 추진하는 「통일전선」의 구축 등을 들 수 있다.

북한의 대남정책과 유사하게 과거 동독은 체제경쟁의 우열이 드러나지 않았던 1950년대 초까지 서독내 친 동독 조직과의 통일전선 구축을 통해 「독일식 사회주의 길」이라는 명제 아래 공세적 대서독정책을 행하였다. 이처럼 북한과 동독은 공히 체제 우위를 점할 경우 친북조직이나 친동독조직과 통일전선을 구축하여 남한 및 서독주민들에게 사회주의의 우월성을 선전·선동하는 등 「선 남조선·서독 사회주의혁명, 후 합작통일」이라는 평화적 수단에 의한 전략을 구사하였다.

무력통일이나 합작통일이 국내외적 여건상 모두 불가능할 경우 동독과 북한은 체제정비를 통한 체제 안정화를 꾀하는 한편, 상대방의 체제우위로 인한 영향력을 차단하기 위해 「분리차단정책」을 구사하였다. 예컨대 동독은 체제경쟁에서 낙오하게 된 1950년대 중반 이후 점차 대서독 「분리차단정책」으로 정책 방향을 선회하였다. 이와 유사하게 북한의 경우도 대남정책을 변화시켰다. 체제 우위가 북한에게 극히 유리하게 작용한 1950년대 초까지 무력수단에 의한 공산화 통일을 목적으로 하는 폭력적인 대남정책을 취하다가 남북한 체제 우위가 분명하게 드러나지 않았던 1980년대까지는 「남조선 혁명」이라는 공세적인 대남전략을 구사하였다. 그러나 남북간 체제우위가 한국의 절대우위로 노정되는 시점인 1990년대부터 북한은 점차 수세적이고 체제수호적인 대남 「분리차단정책」으로 대남정책의 기본방향을 전환하였다.

남한체제의 우위가 드러난 1990년대 이후부터 북한은 체제 안정을 도모하고 북한 주민들에 대한 남한의 영향력을 배제하기 위한 정책의 일환으로 북·미 관계 개선을 기본으로 하는 대서방 접근정책을 도모함과 동시에, 남북관계 개선은 회피하는 대남 「분리차단전략」을 취하고 있는 것이다. 이러



한 북한 대남전략의 질적 변화는 남북한 체제의 발전상의 우위가 극도로 북한에게 불리하게 전개되어 북한 사회주의체제는 남한 자본주의 체제에 대한 대안이 되지 못할 뿐만 아니라, 북한주민들에 대한 남한체제의 영향력을 차단하지 않을 경우 동독의 경우처럼 흡수통일을 당할 수 있다는 우려에서 나타난 것으로 추정된다.

## 2. 정책효과 비교

1970년대 초 동서독 관계가 정상화되기 이전 양독관계는 서독의 힘의 우위정책에 의한 동독 고립봉쇄정책과 동독의 대서독 분리차단정책의 충돌로 인해 군사적 대결, 체제경쟁 등의 적대적 갈등관계를 맺고 있었다. 1950년대 중반 이후 대서독 「분리차단정책」의 일환으로 실시된 베를린 봉쇄, 베를린 장벽 구축 등의 조치는 동·서독 주민들에게 동독 사회주의 체제의 패배를 각인시켜주는 계기가 되었으며, 서독 주민들의 반공의식을 계고하는 결과를 초래하였다. 따라서 1950년대 초부터 1966년 대연정이 시작되기 전까지 동독은 적대적 공존관계를 기반으로 국내정치적 안정을 취하게 되었고, 서독도 동서독간 대결구도 및 반공 이데올로기에 편승한 보수적 사회 분위기로 인해 보수당의 장기집권이 가능하게 되었다. 더욱이 서독의 「힘의 우위정책」과 동독의 대서독 「분리차단정책」의 충돌로 인해 양독관계는 경색되었을 뿐만 아니라 분단고통은 배가되었다.

한편, 1970년대 이전 정치 분야와 교류·협력 분야에서 서독과의 협력관계가 별로 없었던 동독은 대서독 「분리차단정책」을 통해 자신의 체제를 유지하였을 뿐만 아니라 서독내의 반체제 인사들에게 동독 사회주의에 대한 신비감을 제공함으로써 이들이 서독 국내정치에서 동독 입장을 대변하게 하였다. 이러한 측면에서 볼 때 동독의 대서독 분리차단정책은 체제유지 관점에서 실효성이 있었다고 판단되어진다.

북한의 공격적인 대남전략은 한국사회의 민주화를 후퇴시키고 권위주의 체제의 유지에 결정적인 역할을 하였다. 북한의 공세적인 대남전략이 한국 국내정치 구조에 결정적으로 작용한 대표적인 사건을 굳이 열거한다면 이

승만 정권 하의 조봉암 사건, 박정희 정권 하의 7.4남북 공동성명에 이은 유신 선포, 전두환 정권 하의 평화의 댐 사건, 선거시 색깔시비론 등을 들 수 있을 것이다. 한국전쟁 이후 북한의 「남조선 혁명」이라는 공격적인 대남전략과 한국의 반공 일변도의 대북정책이 충돌하여 빚어진 결과는 국내 정치적 갈등을 적대적 남북관계로 돌림으로써 북한에서는 유일지배 체제를 강화시켰으며, 남한에서는 권위주의 정권의 존속·유지라는 적대적 공존관계로 나타났다.

1970년대 초부터 동서독 관계는 기본조약의 체결로 인해 정상화되었다. 따라서 동서독 관계는 적대적 갈등관계에서 협력, 대결, 경쟁으로 표현되는 경쟁적 협력관계로 전환되었다. 즉, 동서독 양국은 정치적으로 대화를 지속하고 각종 교류·협력 분야에서 상호 협력을 증진시키는 협력관계에 있었다. 그러나 양국은 이념적인 면에서 서로 화해하지 않을 뿐만 아니라, 군사안보를 위해 군비경쟁을 지속하는 대결관계를 갖고 있었다. 또한 동서독 양국은 자신의 체제가 상대편 체제에 영향을 줄 것으로 생각하고 체제 경쟁을 하는 경쟁 관계에도 있었다. 협력, 대결, 경쟁 등으로 표시되는 경쟁적 협력관계 시기 동안 동독은 체제 경쟁에서 극히 열등한 위치에 처하게 되었다. 더욱이 동독체제의 열위는 교류협력을 통한 정보교환으로 인하여 서독 주민들은 물론 친동독 조직 및 인사들도 인지하게 되었다.

동독은 내독간 교류협력관계를 지속하면서도 유럽분단 구조가 동독의 흡수통일을 막아 줄 것을 기대하였다. 그러나 예상외로 고르바초프의 개혁으로 인해 유럽분단이 해소되자 체제비교상 절대열위를 면치 못했던 동독은 곧 붕괴의 길로 들어섰다. 이러한 동독 붕괴가 북한에게 주는 시사점은 한국의 성공적인 북방외교로 초래된 외교군사적인 고립을 만회하고 정치군사적 안보를 확보하기 위해 대서방관계를 개선하는 한편, 대남 「분리차단정책」을 구사해야 한다는 점을 들 수 있다.

1988년 이후 남한체제에 대한 북한체제의 우위 상실, 탈냉전적 국제환경, 남한정부의 대북 고립봉쇄정책 등으로 인해 북한은 한반도의 공산화 통일보다 북한체제 수호에 보다 많은 비중을 두는 대남 「분리차단정책」을 구사하기 시작하였다. 현재 북한은 체제수호정책의 일환으로 소련의 붕괴

로 기반이 허약해진 정치군사안보체제를 대미·일 수교 및 미국과의 직접적인 평화협정 체결로 보완하려는 대서방 접근외교정책을 펴는 한편, 남한의 힘의 우위에 입각한 남북간 교류협력을 가능한 한 배제하되 실리적 차원에서 제한된 규모의 경제교류협력을 허용하는 대남 「분리차단정책」을 구사하고 있다.

이러한 북한의 대서방 접근정책은 한반도의 안정과 세력균형의 파괴를 원치 않는 주변 4강에 의해 어느 정도 허용되고 있으며, 특히 미국은 북한 체제를 연착륙시키기 위해 북한과 직접 협상에 나서고 있는 실정이다. 그러나 남북간 체제 대결과 체제 경쟁에 익숙해 있는 대북 관련 여론주도층의 일반적 정서는 북한의 대서방 접근 허용이 북한정권의 강화와 더불어 통일의 장애로 등장할 것으로 간주하여 북한의 대서방 관계 개선을 허용해서는 안된다는 입장에 서있다. 남북간 교류협력 확대에 의한 파급효과를 방지하기 위해 북한이 실시하고 있는 대남 「분리차단정책」은 북한에 대한 지원이 북한체제의 강화로 귀결될 것으로 우려하는 보수적 여론주도층의 정서와 커다란 무리없이 상당 정도 부합되는 이율배반적인 현상도 야기되고 있는 실정이다. 현재 북한의 대남 「분리차단정책」은 한국의 대북 고립 봉쇄정책과 맞서 단기적으로는 수동적인 체제 유지 효과를 지니고 있지만, 중·장기적으로는 경제회생을 통한 체제발전의 측면에서는 별반 효과가 없는 정책이다.

## V. 결 론

우리의 입장에서 북한의 대남전략을 봉쇄하고 한국의 민주화는 물론 평화통일을 달성하기 위해 무엇을 해야 하는가?

이 점에서 우리는 현재 북한이 추진하고 있는 대남전략에 대해 현실성 있는 대응전략을 세우는 것이 필요하다. 우리의 대응전략으로는 ① 힘의 우위를 통한 북한 봉쇄정책, ② 북한의 대서방 접근을 배제하면서 남북한

교류·협력을 추진하는 부분적인 개입정책, ③ 한반도 평화정착을 추진하면서 남북한 교류·협력을 추진하는 전면적인 개입정책, ④ 한반도 평화정착을 적극 추진하면서 점진적인 남북간 교류·협력 확대추진정책 등이 있을 수 있다.

과거 우리정부의 대북정책은 「힘의 우위정책」에 입각, 정치군사적으로는 북한을 고립시키는 북한봉쇄정책을 추진하였고, 사회경제적으로는 북한체제 개혁·개방을 유도하는 개입정책을 추진함으로써 북한붕괴를 촉발하는 양면정책을 취하였다. 현 상황에서 이러한 대북정책을 추진하기에는 한반도 전쟁까지도 각오해야 하는 위험이 도사리고 있다.<sup>17)</sup> 이에 맞서 북한은 남한체제에 대한 우위 상실, 탈냉전적 국제환경 등의 변화된 상황으로 인해 북한은 한반도의 공산화통일보다 북한체제 수호에 보다 많은 비중을 두는 대남분리차단정책을 구사하고 있다. 예컨대 북한은 대외정책으로는 통미·봉남정책을 구사하면서 한국의 사회경제적 영향력을 차단하기 위해 당국간의 대화는 회피하고 극히 제한적 범위에서 남북간 경제교류를 행하고 있다. 북한의 이러한 대남정책 구사로 인해 「힘의 우위정책」에 입각한 우리정부의 대북정책은 실효성을 상실, 북한을 개혁개방으로 유인하기 보다는 북한정권의 상대적 공고화와 더불어 분단의 고착화를 가져왔다.

북한의 대서방 접근을 배제하면서 남북한 교류·협력을 추진하는 부분적인 개입정책은 북한의 반대는 물론 미국의 북한 연착륙정책에도 배치되어 그 효율성이 극히 의문시된다. 북한의 정치군사적 안보를 보장하면서 남북한 교류·협력을 추진하는 전면적인 개입정책은 북한의 대남 「분리차단정책」에 의해 커다란 효과를 기대할 수 없을 것이다.

마지막으로 우리가 취할 수 있는 대북정책으로는 한반도 평화정착을 적극 추진하면서 점진적인 남북간 교류·협력 확대를 추진하는 대북정책을 들 수 있다. 이 점에 있어서는 서독의 대동독 화해·협력정책이 시사하는

17) 1994년 남북한 특사 교환을 위한 실무협상 과정에서 박영수 북한대표의 「서울 불바다」 발언은 한·미간 팀스피리트 훈련 재개에 대해 군사적 위협을 느낀 북한 측의 반응이었으며, 그 후 북한 최고인민회의 양형섭의장의 전쟁불가피론은 한·미의 「북한붕괴전략」에 대한 대응으로 나온 것으로 보인다.

바가 크다. 서독이 1970년대 초부터 체제상의 절대우위를 확보했음에도 불구하고 「힘의 우위정책」에 입각한 통일이 아니라 교류협력에 중점을 두고 분단질서의 평화적 관리에 중점을 둔 대동독정책을 취하였다. 서독은 신동방정책과 전향적인 독일정책을 통해 동독의 대서독 분리차단정책에 효과적으로 대응함으로써 유럽평화가 유지되는 외적 조건 하에서 양독간의 관계를 정상화시키고, 독일민족으로 하여금 체제 비교를 통하여 통일 독일의 정치경제 체제를 자유롭게 선택하게 하였다.<sup>18)</sup> 동서독의 사례가 우리에게 시사하듯이 통일이 직접적인 목적이 아닌 남북관계의 정상화야말로 한국 민주주의 발전에 결정적인 요인으로 작용할 것이며, 궁극적으로는 평화통일의 초석이 될 것이다.

과거 우리 정부의 북한 고립봉쇄정책과 북한의 대남 분리차단정책의 충돌로 남북관계는 군사적 대결, 체제경쟁 등의 적대적 갈등관계를 맺고 있었으나, 신정부는 이념적 대결로 인한 군사적 대결 및 체제경쟁 관계에 있으면서 정치적 대화와 사회경제적 교류·협력을 추진하는 경쟁적 협력관계 형성을 추진해야 한다. 이러한 측면에서 「국민의 정부」의 대북정책은 과거 우리정부 대북정책의 한계를 제대로 인식하고 새로운 대북정책의 방향을 수립·추진하고 있는 것으로 파악된다. 우리 정부는 평화를 파괴하는 무력도발은 불용하고, 흡수통일은 배제하며, 화해협력을 적극 추진한다는 대북정책의 3대 원칙을 발표하는 등 현단계 대북정책의 목표를 평화정착을 통한 남북한 평화공존 실현에 두고 있다. 정부의 새로운 대북정책은 북한의 대남분리차단에 대한 합리적이고 효율적인 정책대안이 될 것으로 분석된다.

정부의 새로운 대북정책은 북한의 대남정책에 의해 추진방향 및 성공여

18) 서독 사민당의 「선평화 후통일정책」은 초기에 보수당으로부터 통일을 포기하고 분단 고착화를 가져온다고 비판받았다. 그러나 이처럼 비통일지향적인 사민당의 신동방정책 및 독일정책은 동독정권을 안심시켜 독일통일을 단기간에 평화적으로 이끌어 냈다는 점에서 이울배반적으로 오히려 긍정적인 효과를 가져왔다. 이러한 측면에서 본다면 독일 통일은 서독의 대동독정책의 직접적인 목표가 아니라 단지 부산물로 노획되었던 것이다.

부가 영향을 받는다. 남한이 대북정책을 정경분리 원칙에 입각한 경제교류·협력을 추진하고 북·미관계 진전 등 북한에 대한 외교·군사적 고립봉쇄 정책을 수정할 경우 북한은 3대 혁명역량의 약화 추세 속에서 대내통제를 위해 이데올로기적 자세는 유지하되, 외교·군사적 안전관 확보 및 경제난 타개를 위해 현실타협적 정책을 보다 많이 수용할 것으로 보인다.

그러나 「햇볕론」으로 불리는 정부의 대북정책이 엄격한 상호주의 원칙하에서 북한이 받을 수 없는 조건을 내거는 「강성 햇볕론」 입장에서 추진될 경우 결코 정부가 의도하는 한반도 평화·화해·협력을 이룰 수 없다. 이는 북한이 「강성 햇볕론」에 의한 체제붕괴 위협을 감지하면 정부의 대북정책을 거부할 것이기 때문이다. 그러므로 정부는 체제우위에 따른 「힘」의 행사를 가능한 한 자제하면서 북한과의 타협가능한 분야부터 화해·협력을 추구해나가는 「연성 햇볕론」에 의한 대북정책을 구사해야 한다. 북한의 개혁·개방을 강요하는 대북정책은 북한의 대남분리차단정책으로 인해 실효성이 없기 때문에 정부의 대북정책은 단기적으로 북한의 변화와 개혁을 유도해나가는 정책이 아니라 중장기적으로 북한 스스로 변화하도록 주변 여건을 조성해주는 역할을 해야 한다.

이와 같이 새 정부의 대북정책이 성공적으로 추진될 경우 기존의 대북정책은 분단고통의 증대, 남북대치 상태의 국내정치적 이용, 민족동질성 파괴, 한반도 평화 위협 등을 초래하였으나, 신정부의 대북정책은 교류협력을 통한 분단고통의 감소 및 민족동질성 증대, 한반도 평화 정착, 평화통일 기반 조성 등의 긍정적인 효과를 가져올 것이다.