

연구총서 99-16

전환기의 대북정책 :
포용과 억지의 병행전략

홍 관 희

통일연구원

요약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님
을 밝힙니다.

본 연구는 한반도 안보정세가 급변하고 있는 전환기적 시점에서 대북 포용정책의 의미를 재검토하고, 보다 적실성있고 효율적인 대북정책으로 만들기 위한 다각도의 방안을 강구하였다. 이를 위해 대북 포용정책이 한·미·일 3국간의 긴밀한 정책조율을 거쳐 「포괄적 접근방안」으로 구체화되고, 대북 협상과정의 우여곡절 끝에 미·북 미사일합의를 거쳐 한·미 공조의 바탕 위에 「페리보고서」 형태로 집약되게 된 과정을 검토하였다.

대북 포용정책에 대한 북한의 호응과 태도가 매우 불확실하며, 향후 북한행동의 상반되는 가능성이 혼재하고 있는 상황에서, 본 연구는 대북 포용정책의 원칙을 견지하되, 실제 운영에 있어서는 북한의 호응과 태도에 따라 정책의 방향을 결정하고 그 속도와 범위를 조절하는, 대북 ‘포용’과 ‘억지’의 병행추진 전략을 제시하였다.

I. 대북 포용정책의 배경과 전개

1998년 「국민의 정부」가 출범한 이후 한국은 대북정책의 기조로서 ‘햇볕정책’이라 불리는 대북 포용정책을 천명하여 지금까지 추진해오고 있다. 포용정책의 배경으로서는 북한현실에 대한 인식과 그에 따른 대응전략의 변화를 들 수 있다. 요컨대, 북한은 과거 예상되어 온 것처럼 쉽게 붕괴되지 않을 수도 있으며, 북한의 불안정과 내부위기를 고려할 때, 대결과 봉쇄가 더 이상 북한을 다루는 효과적인 방법이 아니라는 판단인 것이다. 그리하여 북한의 붕괴를 추구하기보다는 북한체제의 변화(개혁·개방)를 통해 남북한의 평화공존과 남북상호간 교류·협력의 증대를 우선적으로 도모하려는 것이다. 따라서 통일은

장기적이고 점진적인 과제로서 남북간 '사실상의(de facto)' 통합을 거쳐 평화적으로 추구된다.

이러한 정책 기초에 입각하여 「국민의 정부」는 '정경분리' 원칙을 채택하여, 남북한간 군사·안보 문제와 민간의 대북 경제협력·교류를 분리하면서 과감한 대북교류 확대를 추진하였다. 이에 힘입어 지난 1998~1999년에 이르는 2년 동안 대북 교류·협력 실적은 적어도 양적인 측면에서 전례 없는 가시적 성과를 시현하였다. 1998년 후반기와 1999년 전반기에 이르는 북한 핵·미사일 위기에도 불구하고, 한국 정부는 '정경분리' 원칙의 지속적인 운용과 상호주의의 신축적 운용에 입각하여 포용정책을 지속적으로 추진하여왔다. 또한 정부는 대북 포용정책이 튼튼한 안보와 국방의 토대 위에 이루어지고 있음을 항상 강조하여왔다.

그러나 북한이 핵·미사일 등 전략무기개발 기도를 포기하지 않음에 따라 포용정책의 효용성과 적실성(適實性)을 우려하는 의견이 국내외에서 적지 않게 일어나왔다. 특히 '포괄적 해법'에 대한 북한의 호응이 만족스럽게 나타나지 않음에 따라 향후 대북 포용의 지속성 여부와 강도에 관하여 논란이 지속되고 있는 상황이다.

II. 북한의 핵·미사일 위협

대북 포용정책은 1998년 8월 북한의 금창리 핵시설 의혹이 제기되고 북한이 장거리 미사일을 시험발사함으로써 역사적인 시험대에 오르게 된다. 북한은 미국과의 제네바핵합의에 의거, 영변지역의 플루토늄 생산을 동결하였으나, 또 다른 핵무기 관련 시설 의혹이 금창리에서 제기되었다. 이어 실시된 금창리 시설 방문 조사(1999년 5월)는 북한이 핵개발 야망을 완전히 포기한 것으로 가정할 수는 없을지라

도, 북한이 최소한 제네바핵합의를 위반하지는 않고 있다는 결론에 이르게 하였다. 한편, 미사일 문제에 관하여 북한은 제2차 시험발사를 지속적으로 추진함으로써 한·미·일 3국을 긴장시켰다. 비록 미·북 미사일 합의로 시험발사가 유예되기는 하였으나, 예상했던 것 보다 훨씬 더 발전된 미사일 기술을 북한이 보유하고 있다는 사실이 동북아의 안보를 위협하고 긴장을 고조시키는 요인이 되고 있다.

북한 핵·미사일 위협에 대한 한·미 양국의 반응은 처음 서로 다른 방향으로 나타났다. 한국은 '햇볕정책'의 기초 하에 대북한 포용과 화해·협력을 지속적으로 추진할 것과 단기적 관점에서 북한의 대량살상 무기 개발 능력에 회의적인 입장을 표명하였다. 이에 대해 미국은 북한이 대량살상무기 개발을 지속하는 한, 인도주의적 지원을 제외한 대북 경제지원을 보류해 주기를 원하였고, 북한의 대량살상무기 개발에 즉각적으로 대처하지 않으면 수년 후에 엄청난 대가를 치러야 할 것을 경고하였다. 그리하여 선제공격을 포함하는 초강경 대응책까지도 검토하는 입장이었다.

이러한 와중에서 한·미 양국은 대북 핵·미사일협상의 부진과 장기화에 대비하여 다각적인 대비책을 마련하여왔다. 그리하여 북한에 대한 강력한 안보체제와 방위협력을 강조하고 이에 대비하는 것을 게을리 하지 않았다. 특히 대북 핵·미사일 「공조」 원칙을 재확인하면서, 합의 성립의 단초를 마련하였다.

III. 한·미 공조와 「포괄적 해법」의 제시

한·미 양국은 끊임없는 일련의 정책협의를 통해, 북한이 핵·미사일 개발을 포기할 경우 북한의 외교적 고립 탈피를 지원하고 북한에 대규모 경제지원 제공을 약속하는 이른 바 「포괄적 접근안(Comprehensive

Approach)」을 제시하였다.

「포괄적 접근안」의 작성과정에서, 한국은 제반 이슈를 함께 다루고자 하는 포괄적 방법과 또한 동시에 다루고자 하는 일괄타결 방안을 제시하였다. 이에 대해 미국은 사안(事案) 별, 그리고 단계적 접근방법을 선호하였다. 이런 견해 차이는 오랜 접촉과 대화, 그리고 상호 이해를 위한 양측의 노력에 의하여 극복되었는데, 정책조정을 위한 노력의 산물로서 한·미·일 3국간에 「3자 조정감독그룹회의(TCOG)」가 설립되었다.

「포괄적 해법」에 대한 북한의 반응을 기다리던 중 미·북협상의 초점은 미사일 문제로 집중되었으며, 수개월간 지속된 미·북간의 협상 끝에 북한이 제2차 미사일 시험 발사를 유예하고 미국이 대북 경제 제재를 약속하는 베를린합의(1999.9)가 이루어졌다. 또한 이를 토대로 「페리보고서」가 완성됨으로써, 북한의 대량살상무기 개발 기도로 촉발된 한반도 안보위기는 일단 해소되게 되었다.

오랫동안의 협상 끝에 북한을 타결 쪽으로 유도할 수 있었던 근본 배경은 무엇보다도 한·미 군사동맹에 입각한 연합방위태세와 한·미·일 3국의 안보협력체제를 바탕으로 북한 미사일 문제에 대한 확고한 억지 의지를 천명했기 때문으로 풀이된다.

미사일합의 이후 완성된 「페리보고서」의 주요한 특징 중의 하나는, 한국의 대북 포용정책(곧, 햇볕정책)을 궁극적으로 수용하였다는 점이다. 이러한 미국의 변용(變容)의 기저에는 미국의 맹방인 한국 및 일본과의 정책조율 없이 어떠한 대북정책도 성공할 수 없다는 미국의 판단이 자리잡고 있다.

이에 따라, 「페리보고서」는 북한에 대하여 이른 바 “이중전략(Two Path Strategy)”을 제시하고 있다. 먼저, 북한이 베를린합의를 준수하는 한, 곧 제2차 장거리 미사일 실험발사를 중지하고 미사일 개발과

수출을 포기하는 한, 미국은 미·북관계 정상화와 대북 경제제재 완화 등을 통한 평화적 방법으로서의 문제 해결을 추구하되, 만약 북한이 위의 방안을 거부한다면, 미국과 동맹국들은 대북정책에 있어 다른 “대안(代案)”, 곧 대북 강경책을 추구할 것임을 강력히 시사하였다.

IV. 북한의 반응

페리 방북과 「포괄적 접근안」의 제시, 그리고 베를린 미사일합의와 「페리보고서」에 이르기까지 한·미양국의 대북 포용정책에 대한 북한의 반응은 한마디로 미온적이며 불투명한 것이었다. 북한은 한·미 양국의 ‘평화적 해법’에 대하여 명백한 의사표명을 회피한 채, 자국의 이익에 따라 사안별로 선별 대응해 오는 자세를 취했다. 비당국자-민간교류(현대와의 금강산사업, 종교, 언론, 스포츠 등)에는 적극적이고, 미·북간 협상(미·북간 직접 평화협정 체결 주장 고수, 주한미군 철수 주장 계속)에는 우호적이되, 남북간 당국자회담이나 남북정상회담은 수용하지 않는 것이 그 예이다.

북한의 반응은 대체로 2가지 방향으로 나타나고 있는 것으로 판단된다. 첫째는, “자주권(sovcreignty)” 논리의 천명에서 간파할 수 있듯이 장기적으로 대량살상무기(특히, 미사일)의 지속적인 개발을 위한 명분을 축적하려는 움직임이며, 둘째는 북한체제의 내부 핵심으로부터 감지되는 몇 가지 변화의 조짐이다. 김정일 자신이 「개발독재」 모델에 관심을 보인 점이라든가 최근 북한 경제가 회복되고 있는 조짐 등이 그 예이다.

현 시점에서, 한·미 양국의 포괄적 해법에 대한 북한의 반응은 복합적이며, 상반된 징후가 혼재(混在)한다. 그만큼, 북한정권의 진정한 의도와 북한내부의 실제상황을 파악하기가 쉽지 않다. 분명히 북한의

태도와 반응 자체에 양면성이 동시에 존재한다고 할 수 있다. 북한은 도발적 태도를 견지하면서, 포괄적 제안에 대해 머뭇거리고 있으며, 포괄적 해법에 대한 손익과 결과를 분석하고 있는 것처럼 보인다.

이러한 상황에서 향후 정세를 전망해 볼 때, 크게 3가지의 시나리오를 상정해 볼 수 있을 것이다: ①북한이 포괄적 해법을 수용함으로써, 미·북, 북·일관계 증진과 그에 따른 대북 제재완화와 대북 경제지원 확대, 그리고 남한의 민간기업의 대북경협 확대가 이루어지고, 이를 통한 인적·물적 교류 확대를 거쳐 북한이 개혁·개방의 길로 들어서고 남북관계도 크게 개선되는 경우 ②북한이 핵·미사일 개발 포기를 사실상 거부함으로써 위기가 재연되고 대결구도로 이어짐으로써, 다시 대북 군사적 압박, 북한고립화, 경제침체 등의 악순환으로 이어지는 경우 ③북한이 「포괄적 접근안」의 수용(受容) 여부를 명백히 밝히지 않으면서, 협상력을 제고시켜 외부 지원을 극대화하면서 그럭저럭 버티어 가는(muddle through) 경우. 현재 북한 지도부도 고뇌에 빠져있는 것으로 보인다. 북한도 역시 엄청난 도전과 기회를 맞고 있으며 선택을 요구받고 있다는 사실은 분명하다.

V. 대북정책 방안: '포용'과 '억지'의 병행전략

대북 포용정책(곧, 햇볕정책)의 목표와 취지는 '한반도 평화관리, 북한과의 평화공존, 남북간 교류·화해·협력 증진, 북한의 점진적 변화 등을 통해 한반도 냉전구조를 해체하여 평화통일의 기반을 조성해 나아간다'는 것으로 요약된다. 이는 기본적으로 명분과 타당성이 있으나, 현실적으로는 보다 신중하게 점진적으로 접근해야 할 측면이 있다고 여겨진다. 무엇보다도 북한의 호응과 태도 변화 여부를 주목해야 하기 때문이다. 따라서, 대북 포용정책의 원칙적이고 지속적인

추진을 견지하되, 북한의 태도변화와 반응 여부에 따라 정책수단의 현실적이고 유연한 선택과 활용이 필요하다고 판단된다. 북한을 우리의 희망대호가 아닌, 있는 그대로 파악하는 것이 필요하며, 북한이 우리의 예상대로 움직이지 않을 경우에 대한 대비책 마련도 필요하다. 예상 밖의 시나리오에 대한 대응방안을 마련하는 것이 대북 포용 정책의 명분과 타당성을 훼손하지는 않을 것이다.

북한의 반응을 주시하면서, (1)대북 포용의 견지 또는 확대·강화와 (2)대북 군사적·안보적 억지력의 확보·강화라는 ‘포용(engagement)’과 ‘억지(deterrence)’의 병행전략을 지속적으로 추진해 나가는 것이 필요한 시점이라고 판단된다. 먼저, 포용정책 추진방안으로서는 「페리 보고서」 발표 이후 한·미·일 3국공조의 틀 안에서 한국이 취할 수 있는 포용정책 확대방안을 모색하되, 북한의 반응여하에 따라 점진적, 단계적인 실천방안을 강구하도록 해야 할 것이다. 구체적으로, 인도적 대북지원은 어떠한 경우에도 지속되어야 한다. 인도주의 범위를 넘어서는 거래의 경우, ‘상호주의’ 원칙의 보다 엄격한 적용이 요구된다. 이는 대북 포용정책을 확대하기 위한 조건으로서 북한의 상응하는 호응을 필요로 하기 때문이다. 한편 남북 당국자 회담, 남북기본합의서 이행, 한반도 평화체제 구축 방안 강구 및 4자회담 등은 단기 간내 가시적 성과를 기대하기 어렵다 하더라도 지속적으로 추진되어야 할 과제이다. KEDO사업은 적어도 현재까지 북한핵을 동결하는 가장 효과적인 장치라는 사실에 변동이 없으므로, 제네바핵합의의 이행사항을 북한이 위반하지 않는 한, 주변정세 변화로부터 큰 영향을 받음이 없이 지속적으로 추진할 필요가 있다. 한편 향후 점차적으로 북한 인권 문제에 대한 논의의 확대와 원칙적인 대응이 필요하리라 본다.

그러나 북한이 포괄적 해법을 수용하지 않을 경우, 한국정부는 북

한의 대량살상무기 개발에 대한 입장을 보다 분명히 해야 할 것이다. 이 경우에 대비하여, 대북 억지전략 방안을 마련해야 할 것이다. 먼저 강력한 안보태세 확립을 위한 국방력 강화 및 현대화 정책 추진, 한·미·일 3국의 연합안보 및 북한도발 억지태세의 재확립이 필요하다. 또한 북방한계선(NLL) 문제의 원칙 있는 대응이 요구된다. 아울러 미사일 사정거리의 확대 노력이 필요하다. 특히 북한의 미사일 개발이 지속되는 경우, 이를 저지할 수 있는 억지 방안을 미·일과 협의하여 마련할 필요가 있다. 전역미사일체계(TMD)에의 가입도 재검토할 수 있을 것이다. 북한의 대량살상무기 개발이 지속된다면 북한으로의 경제적 투자 및 현금 유입을 통제할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 요컨대, 북한이 미사일 합의 사항을 이행하지 않을 경우 한·미 공조를 토대로 한반도에 핵우산과 미사일 방어체제를 확립하여, 북한 핵과 미사일에 대한 군사적 억지력을 확보케 함으로써, 한반도의 안전을 유지하면서, 북한의 핵·미사일 개발 포기를 압박하며, 외교적·경제적 고립을 추진해 나가야 한다.

본 논문이 제시한 '포용'과 '억지'를 병행 추진하는 2중전략은 북한 정세에 대한 냉철한 현실인식을 바탕으로 향후 전개될 상황의 불투명성에 대처하여 정책추진에 있어 고도의 유연성을 확보하기 위한 것이다. 이는 또한 한반도의 안보와 평화를 유지함으로써 경제적 번영을 이룩하고 평화통일을 준비하려는 한국의 국가목적에 부합하는 것이며, 대량살상무기(WMD) 억제에 관심을 갖는 주변 동맹국들의 대한반도정책에 부응하는 것이기도 하다. 아울러, 대북정책의 원칙이 다시 한 번 확립되어야 할 시점이 아닌가 한다. 자유민주주의와 시장경제, 그리고 인권함양 등의 가치와 규범이 대북정책의 가이드-라인이 되어야 한다. 또한, 북한체제는 기본적으로 정치적 불안정과 심각한 경제난에 시달리고 있고, 최근에 이는 사회적 불안과 치안 및 질

서의 혼돈에까지 이를 가능성을 보이고 있음을 감안하여, 북한체제의 급격한 변화에 항상 유의하고 대비하면서 통일의 기회를 놓치지 말아야 할 것이다.

목 차

I. 서론	1
II. 대북 포용정책의 전개와 평가	8
1. 대북 포용정책의 배경과 전개	8
2. 페리조정관의 평양방문과 「포괄적 접근방안」의 제시	13
3. 포용정책의 時限(time limit) 논쟁	17
4. 미·북 미사일 합의	19
5. 「페리보고서」	21
6. 대북 포용정책의 평가	23
III. 대북 포용정책과 한반도 안보정세	26
1. 포용정책에 대한 북한의 대응	26
2. 미국의 대한반도정책 동향	37
3. 일본의 대한반도정책 동향	40
4. 중국의 대한반도정책 동향	42
5. 향후 정세와 대북 포용정책 전망	44
IV. 대북 포용정책과 억지전략의 병행추진 방안	50
1. 병행전략의 필요성	50
2. 포용정책 추진방안	51
3. 억지전략 강화방안	53
4. 한·미공조 방안	56
5. 대북 포용정책과 통일정책	57
V. 결론	61
참고문헌	66

I. 서론

1998년 「국민의 정부」가 출범한 이후 한국은 대북정책의 기초로서 ‘햇볕정책’이라 불리는 대북 포용정책을 천명하였다. 대북 ‘포용(engagement)’의 개념이 새로운 것은 아닐지라도 김대중 정부의 대북정책은 종래 한국의 대북정책과 비교하여 볼 때 그 강도와 방법에 있어 유의할만한 차이점이 있다.¹⁾ 무엇보다도 본질적인 차이는 현정부의 북한현실에 대한 인식과 이에 대한 대응전략의 차이로부터 기인한다.²⁾ 요컨대, 한국의 대북 포용정책 기초는 북한이 과거 예상되어 온 것처럼 쉽게 붕괴되지 않을 수도 있다는 현실진단과 설사 조기 붕괴의 가능성이 있다손 치더라도 북한의 불안정과 내부위기를 고려할 때, 대결과 봉쇄가 더 이상 북한을 다루는 효과적인 방법이 아니라는 대응전략, 그리고 무엇보다도 북한의 붕괴를 추구하기보다는 북한체제의 전반적 변화, 또는 북한의 ‘현대화’를 통해 남북한의 평화공존과 남북상호간 교류·협력의 증대를 도모하여 장기적이고 점진적인 민족통일을 추구해야 한다는 통일정책에 기초해 있다.

이러한 원칙에 입각하여 「국민의 정부」는 대북 포용정책의 효과적인 수행을 위해 정경분리 원칙을 채택하여, 과거 군사·안보 등 남북한간 민감한 핫이슈 등과 연계되어 있던 대북 민간 경제협력·교류의 빚장을 풀고 과감한 대북교류 확대를 추진하였다. 이에 힘입어 지난 1998~1999년에 이르는 2년 동안 대북 교류·협력 실적은 적어도 양적인 측면에서 전혀 없는 가시적 성과를 시현하였다.³⁾ 1998년 1년 동

1) 백진현, “한국의 대북한 안보정책과 전망,” 1999.3.20 한·미 안보연구회와 한국국제정치학회가 공동 주최한 학술회의(「한반도의 안보정세와 전망」) 참조.

2) Kwanhee Hong, “ROK-US-Japan Ties in Changing Security Situation,” *Korea Focus* (Korea Foundation), Nov-Dec., vol. 6, no. 6, 1998.

안 이룩한 대북·외교정책의 성과에 대한 자신감을 토대로, 한국정부는 이른 바 '냉전구조의 해체'를 1999년의 새로운 정책과제로 제시하고 실천해왔다.⁴⁾ 그 내용을 보면, 남북간의 불신·대결을 화해·협력구조로 전환하고, 미국·일본과 북한간의 관계정상화를 적극 권장·추진하며, (이에는 북·미관계 개선 없이 남북관계 개선이 어렵다는 현실인식이 자리잡고 있음) 북한을 국제사회와 시장경제에 참여토록 유도하고, 한반도 군비통제 및 대량살상무기를 제거하여, 정전체제의 평화체제로의 전환 및 사실상의 통일을 달성한다는 것이다. 이를 위해 정경분리 원칙의 지속적인 운용과 상호주의의 신축적 운용 등에 입각하여 포용정책을 지속하되, 안보뿐만 아니라 정치·외교·경제·통상 등 현안을 모두 포함하여 일괄적으로 접근하는 포괄적 접근방법을 택하는 것이 효율적이라는 것이다. 물론 한국정부는 이러한 대북정책을 추진함에 있어 한·미 양국의 안보동맹과 한·미·일 3국의 대북 대량살상무기 억제 안보전략이 토대가 되어야 함을 분명히 하고 있다.

-
- 3) 남북 민간교류·협력의 대표적 사례로 꼽히고 있는 금강산관광사업의 경우, 방북인원은 1999년 9월 15일 현재 1998.11.18 첫 출항 이후 10만 9천여 명에 이르고 있는 바, 이는 1989~1998년 기간동안의 방북인 5천7백여 명과는 비교할 나위 없는 대규모 숫자이다. 현재 금강산 작업 현장에서는 현대 직원 250명과 북한인부 400명, 그리고 조선족 90명이 함께 작업을 하고 있다. 최근 남북교역 규모도 급증세를 보이고 있는 데, 1999년 9월 동안 2천 9백만 달러에 달하여 전년 동기 대비 83.5%의 신장세를 나타내고 있다. 북한방문자의 수(數)도 9월 들어 7월의 2배에 달하고 있다. 분단 이후 처음으로 남북 노동자들간 축구경기가 평양에서 개최되었고, 친선농구 경기도 역시 평양에서 개최되었다.
- 4) 한반도 냉전구조 해체 문제와 관련하여, 김대중 대통령이 제시한 5대 과제 참조(1999.5.5. CNN과의 회견). 그 주요 내용으로서는 ①남북간 화해와 협력의 관계로 전환 ②미·일과 북한간 관계개선 및 정상화 ③북한의 개방개혁 여건 조성 ④한반도 군비통제 실현 ⑤정전체제의 남북간 평화체제로의 대체 등이다. 박영규·이교덕 「한반도 냉전구조 해체의 과제와 추진방안」(통일연구원, 1999.12) 참조. 또한, 허문영 "한반도 냉전구조 해체방안—장기·포괄적 접근전략" (시론) (1999.2.26 제29차 국내학술회의 발표논문) 참조. 역시 「한반도 냉전구조 해체방안 (II)」 (1999.4.8 제8차 통일연구원 창립 8주년 기념 국제학술회의) 과 「한반도 냉전구조 해체방안 (III)—장기·포괄적 접근전략」 (1999.8.11 제30회 국내학술회의: 통일연구원) 참조.

그러나 핵·미사일 등 북한의 지속적인 전략무기개발 기도에 따라 포용정책의 효용성과 적실성(適實性)을 우려하는 의견이 국내외에서 결코 적은 것이 아니다. 1998년 후반기 이후 북한의 금창리 지하 핵 의혹 시설과 장거리 미사일 실험·발사는 수년간 한반도 안보의 근간으로서 작동해 온 제네바핵합의 체제를 근본적으로 동요시키면서, 한국의 대북 안보전략에 있어 최대의 현안문제로 대두되어왔다. 그리하여 북한의 핵·미사일 개발을 놓고 한·미·일 3국과 북한간의 탐색과 협상 노력이 지속되어 온 가운데, 1999년 5월 금창리 시설 방문 조사가 이루어져 핵의혹이 해소된 바 있고, 또한 9월의 미·북간 미사일회담 타결로 한반도 안보상황은 긴장완화를 위한 중요한转机(轉機)가 이루어지는 모습을 보여주고 있다. 그러나 다른 한편에서는 북한이 핵·미사일 무기 개발을 지속하고 있는 “중요한 증거(significant evidence)”가 있다는 주장도 제기되고 있어,⁵⁾ 북한이 핵·미사일·화생방 등의 대량살상무기 개발 야심을 완전히 포기했다고 결론짓기는 매우 이른 상황이라고 하겠다.

어쨌든, 1999년 9월 미사일합의와 「페리보고서」의 완성으로 한반도 안보상황은 제네바 핵합의(Agreed Framework) 이후 최대의 전환점을 맞고 있다. 우리 정부는 그 동안 ‘평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선’이라는 대북정책을 목표로 정경분리 원칙에 입각하여 남북 교류·협력상의 커다란 성과를 거두어왔으나, 남북관계의 지속적인 개선과 확대를 위해서는 북한 핵·미사일 문제라고 하는 커다란 암초와 장벽을 어떻게든 극복하지 않으면 안되며, 이제 한반도 안보환경이 새롭게 변화되고 있는 시점에서 대북정책을 재검토하고 방향정립을 해야만 하는 중요한 계기가 마련되었다고 보겠다.

5) North Korea Advisory Group, *Report to the Speaker, US House of Representatives*, (November 1999) 참조.

요컨대, 북한이 한·미의 '포괄적 해법(解法)'에 긍정적으로 호응해 줄 경우 대북 포용정책을 확대·심화해야 할 것이라는 데 이론의 여지가 없지만, 북한의 반응이 불투명한 경우 우리의 대응방안은 북한의 진의(眞意)와 태도에 따라 달라질 다양한 시나리오를 고려하는 매우 유연성 있는 것이어야만 한다. 특히 우리의 관심을 끄는 것은 베를린 합의 이후 과연 북한의 '통미봉남' 대외정책 노선이 변화를 가져올 수 있을까 하는 것이다. 그 동안 북한은 국제적 차원에서는 남한배제-대미직접 협상 노선과 한반도 차원에서는 당국자회담 회피-민간 우선 정책을 추구하여 남북대화를 어떻게든지 증진시키려는 남한의 노력을 사실상 좌절시켜왔고, 이러한 북한의 정책이 수정될 때 비로소 남북한간 화해·협력은 본 궤도에 오를 수 있을 것이기 때문이다.

북한의 진의를 파악할 수 있는 일례(一例)로서, 미·북간 미사일 회담이 타결의 실마리를 잡아가던 9월초 북한이 미사일 문제에 대한 양보를 서해 북방한계선(NLL, Northern Limit Line)에서의 한국의 양보로 보충하려는 시도를 보여 한국정부를 당혹케 한 일은 주목할 만 하다.⁶⁾ 주지하는 바와 같이, 북한은 한국전쟁 이후 남북간에 유지되어 온 기존의 북방한계선을 전적으로 무시하고 새로운 남북 해상 경계선을 일방적으로 설정, 이를 자위권 차원에서 수호할 것을 선포함으로써, 남북관계의 새로운 불씨를 만들어낸 바 있다. 남북공존과 긴장완화 및 신뢰회복, 그리고 한반도의 평화적 분단관리와 한반도 냉전구조 해체의 바탕 위에 장기적으로 평화통일을 추구하려는 한국의 대북 포용정책에 핵·미사일 등 대량살상무기 개발 문제에 이어 또 하나의 새로운 장벽이 등장한 셈이다. 북한체제의 내부 구조상 체제 유지를 위해 항상 한반도의 긴장상태가 필요하리라는 점은 충분히

6) 북방한계선(NLL)에 관한 북한 총참모부 성명, 북한 「중앙방송」 보도 (1999.9.2) 참조.

이해가 가는 바이지만, 미사일 문제가 타결을 보이려는 시점에 또 하나의 새로운 남북관계, 미·북관계의 쟁점 이슈를 만들어 한반도의 긴장상태를 유지하려 시도하고 있는 북한의 모습을 볼 때, 이러한 북한을 상대로 대화와 화해·협력을 증진시키고자 하는 남한의 대북 포용정책이 얼마나 험난한 것인가를 새삼 되새기면서, 차제에 대북 포용정책의 의미를 재차 검토하고 방향 재정립을 위한 노력이 필요한 시점이 아닌가 판단된다.

그 동안 대북 포용정책의 시한(time limit)과 북한이 한·미 양국의 포괄적 접근방안을 수용하지 않을 경우 강경정책으로 전환하는 시점(red line)을 놓고 의견 차이를 보였던 한·미 양국은 미국이 현안문제 우선 해결 입장에서 한국의 포괄적 접근방안을 수용함으로써 상당부분 의견 조율에 성공한 것으로 판단된다. 이에 따라 윌리엄 페리(William Perry) 대한반도정책 조정관의 평양방문이 이루어졌고 「포괄적 협상안(Comprehensive Approach)」이 북한에 제시되었으며, 마침내 미·북간 미사일 회담이 타결됨으로써, 미대통령과 의회에 보고되어 향후 미국의 대북정책의 진로를 결정하게 될 「페리보고서」가 발표되게 된 것이다. 제네바핵합의 이후 격변하는 한반도 안보정세 속에서 미국의 대북정책 전반의 지침이 될 「페리보고서」는 ‘포용정책 기초하의 포괄적 접근’에 입각하여 작성된 것이 특징이라고 할 수 있다.

그러나, 앞서 언급한 바와 같이, 대북포용 및 화해·협력 정책의 일관성 있는 추진을 가능케 하기 위해서는 무엇보다도 강력한 대북 안보적 토대가 요구되고 있는 것이 사실이다. 특히 미·북 미사일회담의 타결에도 불구하고 북한의 대남 적대정책이 근본적으로 수정되지 않고 있고, 전략무기개발(핵·미사일·화생방) 기도가 지속되고 있는 상황에서 안보태세의 확립은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 한국정부는 누차에 걸쳐 대북 포용정책이 “튼튼한 안보와 국방”의 토대 위에

서 이루어지고 있음을 강조해왔으나,⁷⁾ 미·북 미사일 회담의 타결로 급변이 예상되는 한반도 안보정세 속에서 우리의 대북정책은 일종의 전환기를 맞고 있으며, 어느 때보다도 대북 포용정책의 확대를 위한 강력한 안보와 북한의 전략무기개발 억지전략의 강화라고 하는 포용과 억지의 이중적·병행추진이 필요한 시점이라 하겠다.

본 연구는 냉전구도의 해체와 한반도 평화관리, 그리고 장기적으로는 한반도 통일의 토대 구축을 위한 대북 포용과 안보, 대화와 억지의 병행추진 전략에 입각한 시의 적절한 대북정책을 발전시키는 방안에 초점을 두고자 한다. 이 연구를 통해서 한반도 냉전구조 해체와 대북 화해·협력의 증진을 목표로, 효과적인 안보전략의 바탕 위에 획기적인 대북 포용정책 방안을 마련함으로써, 한반도 평화의 안정적 관리와 평화통일의 장기적 토대를 마련하는데 기여할 수 있을 것이다.

II장에서는 「국민의 정부」출범 이후 전개된 대북 포용정책의 배경과 추진과정을 상세히 고찰하고, 한·미 양국간 '대북 포용정책에 입각한 포괄적 접근'방안에 이르게 된 과정과 동 방안의 핵심내용을 분석하며, 특히 미·북 미사일 회담 타결과 이어 발표된 「페리보고서」의 내용을 분석하고, 이어서 변화하는 국내의 정치·안보정세에 입각, 지금까지의 대북 포용정책을 평가하고 앞으로의 전개방향을 전망하게 될 것이다. III장에서는 대북정책을 발전시키기 위해 고려해야 할 최근의 한반도 안보정세 변화를 약술하고자 한다. 1998년 헌법개정과 내부정비, 핵·미사일 개발 기도, 한·미 양국의 포용정책에 대한 북한의 대응자세, 특히 금강산 사업에 따른 경제적 이득과 이에 대한 북

7) 특히 김대중 대통령은 제50주년 국군의 날 기념식에서(1998.10.2) “한반도에서의 평화와 안전을 보장할 강력한 국가안보 태세의 확립이야말로 국가정책의 최우선 과제”임을 역설하였다. 김대중 대통령은 또한 미·북간의 미사일 문제 타결에도 불구하고, 대북 접촉확대를 서두르지 않겠다고 강조한 바 있다 (1999.9).

한의 입장변화 등이 기술되고, 페리 정책조정관의 방북과 미·북 미사일 회담 타결, 그리고 「페리보고서」 발표에 이르는 미국의 대한반도정책 추이를 상술하며, 아울러 중·일의 대한반도정책 동향을 약술하게 될 것이다. IV장에서는 대북 화해·협력의 지속적인 추진과 안보태세의 확립 및 대북 핵·미사일 대응전략을 동시에 추구하는 병행전략의 구체적인 방안 마련에 초점을 두어 기술하고자 한다. 특히 페리 정책조정관 방북과 「페리보고서」 작성 이후의 남북한과 미국의 정책 동향을 면밀히 분석하여 우리 정부가 발전시켜야 할 대북정책 추진방향을 마련하고자 한다. 그 동안 대북 포용정책의 커다란 걸림돌이 되어왔던 북한의 미사일 개발 문제가 해결의 가닥을 잡아가게 됨에 따라 향후 한반도 안보정세는 급류를 타게 될 전망이며, 앞서 언급한 바와 같이 대북 포용정책의 활성화 여부는 북한의 대남정책 변화 여부에 크게 좌우될 것으로 보인다. 북한이 만족할 만큼 긍정적인 자세를 보이지 않을 경우 한국의 대북 포용정책은 또 한 차례 선택의 기로에 직면하게 될 것인 바, 본 보고서는 무엇보다도 이 경우 한국의 대북정책의 선택방안과 대안제시가 그 주요 내용이 될 것이다.

II. 대북 포용정책의 전개와 평가

1. 대북 포용정책의 배경과 전개

앞서 언급하였듯이, 김대중 정부의 대북정책과 종래 한국의 대북정책과의 본질적인 차이는 현정부의 북한현실에 대한 인식과 이에 대한 대응전략의 차이로부터 기인한다. 한국의 대북 포용정책은 대체로 다음과 같은 몇 가지 가정 위에 추진되고 있음을 알 수 있다. 첫째, 북한은 과거 예상되어 온 것처럼 쉽게 붕괴되지 않을 수도 있으며, 설사 가까운 장래에 붕괴하는 경우에도 종래의 억지(deterrence)에 입각한 봉쇄 및 대결정책은 북한을 다루는데 있어 별로 효과적이지 못하다는 것이다. 북한의 갑작스러운 붕괴는 한반도에 극도의 혼란상태를 야기할 지 모른다는 우려가 포용정책의 기저(基底)에 짙게 깔려 있다. 그러므로 한국정부의 대북 포용정책은 예상되는 북한의 불안정을 극소화하고, 북한의 점진적인 변화를 유도하고자 하는 것이다. 또한 북한에 대한 대결정책은 북한을 불필요하게 자극하여 뜻밖의 대남도발을 야기할 가능성도 있다고 보는 것이다. 북한 당국의 고집스러움과 이데올로기적 경직성을 감안할 때, 충동적이고 자살적인 도발을 감행할만한 절박한 상황을 만들어 주지 않는 것이 중요하리라는 판단이다. 요컨대, 북한 문제는 북한체제를 사실상 인정하면서 대화를 통하여 해결되도록 노력해야 한다는 시각이다.

둘째, 한국의 포용정책이 종래의 그것과 다른 점은 급격한 통일을 추구하기보다는 가능한 한 북한과의 군사적 충돌을 회피하면서 일단 어떠한 형태로든 북한과의 평화공존을 추구한다는 점이다. 한반도의 평화적 통일은 분명히 한국정부의 장기적 정책목표이긴 하지만, 한반

도의 안정이야말로 이를 위한 선결요건이라고 보기 때문이다. 셋째, 따라서 ‘햇볕정책’의 우선적인 목적은 동북아시아와 한반도에 평화와 안정을 이룩하는 것이며, 오직 그렇게 함으로써만이 북한의 개혁·개방을 위한 외부여건을 조성할 수 있다는 것이다. 이와 같은 근거 하에서 한국정부가 강력히 대북 포용정책을 추진해오고 있음에도 불구하고 한국의 보수계층이 ‘햇볕정책’의 효율성과 적실성에 대해서 우려를 표명해오고 있음은 결코 놀랄만한 일이 아니다. 특히 한국정부가 ‘햇볕정책’이 강력한 안보와 국방에 기초해 있고 북한의 어떠한 도발과 침투에도 대처할 수 있는 상시(常時) 방위체제를 강조하고 있음에도 불구하고, 북한이 최근 장거리 미사일 개발을 지속하는 등 대량살상무기 개발 프로그램을 중지하지 않고, 특히 서해안에서의 도발을 계속 자행함으로써 해서 이러한 우려와 염려는 사라지지 않고 있는 형편이다.

위에 언급된 가정과 현실인식의 기초 위에 형성된 김대중 정부의 대북정책 방향은 출범후 밝힌 「대북정책 3대원칙」과⁸⁾ 「안보정책 3대원칙」등⁹⁾ 일련의 정책방향 표명에 잘 나타나 있다.¹⁰⁾ 이를 실현하기 위한 정책수단으로서 김대중 정부는 출범초기 ‘정경분리’와 ‘상호주의’ 원칙을 제시하였으나, 북한의 호응 결여로 상호주의 원칙은 다소 퇴색하여 이른 바 ‘신축적 상호주의’로 완화되었다.¹¹⁾ 이후 ‘한반도

8) 김대중 대통령이 취임 직후 밝힌 대북정책 3대 원칙은 첫째 평화를 파괴하는 일체의 무력도발을 용납하지 않고, 둘째 북한의 흡수통일을 배제하며, 셋째 남북 화해·협력력을 적극적으로 추진한다는 것으로 되어있다.

9) 김대중 대통령이 국가안보회의에서(1999.1.4) 밝힌 “안보정책 3대원칙” 참조: 1) 한반도에서의 평화와 안보의 증진, 2) 남북화해·협력의 지속적인 추구, 3) 대북안보와 정책에 있어서 국제적인 지지와 협력의 강화 등으로 요약된다.

10) ‘국민의 정부’의 대북정책 기본방향에 대해서는 김영재·이승현 “남북한 신정부의 대북·대남정책,” 「한국의 대외정책과 대북정책」, 국가안보정책연구소-한국국제정치학회 공동주최 세미나(1999.5.29) 참조.

냉전구조 해체'의 정책 목표가 설정되어 추진되어오고 있다.

김대중 정부의 대북 포용정책은 1998년 8월 북한의 금창리 핵시설 의혹이 제기되고 북한이 장거리 미사일을 실험·발사함으로써 역사적인 시험대에 오르게 된다. 이 무렵 조성된 한반도 위기는 지난 수년간 한반도 평화와 안정을 유지해 온 기존의 제네바핵합의 체제(Agreed Framework)를 넘어서는 새로운 것이었으므로, 이에 대한 초기의 한·미·양국의 반응은 서로 다른 방향으로 나타났다. 한국은 '햇볕정책'의 기조 하에 대북한 포용과 화해·협력을 지속적으로 추진할 것과 단기적 관점에서 북한의 대량살상무기 개발 능력에 회의적인 입장을 표명하였다. 북한이 핵개발을 시도하고는 있으나, 핵실험을 하지 못했고, 그 실용화를 위해서는 수년간이 필요할 것이라는 점이 지적되었다. 이에 대해 미국은 북한이 대량살상무기 개발을 지속하는 한, 인도주의적 지원을 제외한 대북 경제지원을 보류해 주기를 원하였고, 북한의 대량살상무기 개발에 즉각적으로 대처하지 않으면 수년 후에 엄청난 대가를 치러야 할 것을 경고하였다. 그리하여 선제공격을 포함하는 초강경 대응책까지도 검토하는 입장이었다. 북한의 핵개발 의혹에 대하여 국내외 전문가들은 ①북한 핵개발을 거의 확실한 것으로 보고, 단지 시간 문제일 뿐인 것이라는 견해와 ②실제로 핵개발 능력을 보유하지 못했으며, 외교·안보적 카드로 사용하고 있을 뿐이라는 견해로 나누어져 있었다. 앞의 주장은 미의회 보수파들을 중

-
- 11) 1998년 4월 북경에서 개최된 북한과의 "비료회담"이 이산가족 문제에 대한 북한의 호응 부족으로 실패로 끝나자, '상호주의'에 대한 신축적 적용의 필요성이 제기된 것이 사실이다. 그러나, 1999년 봄 이산가족 문제 해결을 위한 2차회담에서 10만t의 비료를 북한에 먼저 제공하고 나머지 10만t의 비료를 이산가족 문제 해결 여부에 연계시킨 바 있는 한국정부는 끝내 북한의 무성의(당시 북한은 서해교전 사태에의 사과를 요구하였음)로 회담이 결렬되자, 다시 '상호주의'를 강화하고 있다. 관련 내용은 미 CFR (Council on Foreign Relations)이 펴낸 *US Policy Toward North Korea: A Second Look* (1999.7.27) 에도 언급되어 있다.

심으로 형성되어 있었고 북한 핵개발의 강력한 증거를 거론, 수년 후에 대처하는 것은 위험을 가중시키고, 북한에 시간 벌기를 허용하는 것으로 간주되었다. 두 번째 주장의 논거로서는 북한이 항상 많은 공사를 벌이고 있고, 금창리도 그 중의 하나일 뿐이라는 점, 북한이 아직 핵실험을 하지 않았다는 점, 미 공화당내 보수파들이 클린턴행정부 공격하기 위한 명분일 수 있다는 점, 전역미사일방위체제(TMD, Theater Missile Defense) 개발예산과 관련 북한-이라크 등의 위협요인을 과장하는 측면이 있다는 점등이 제시되었다.

한국정부는 현대그룹과 북한간 금강산 개발사업 문제가 비교적 순조롭게 타결된 것을 계기로 남북간 경협 분위기가 확대되고 있고, 1999년 들어서서는 '냉전체제의 구조적 해체'의 기조 하에 '상호주의'의 신축적 운용을 통해 당국자간 대화를 조심스럽게 북한 측에 타진하고 있는 상황에서, 핵의혹에 대한 미국의 강경 대응방안이 남북간 화해 기조에 부정적 영향을 끼치지 않을까 하는 일종의 정책적 고민을 안고 있었다고 할 수 있겠다.

이러한 와중에서 한·미 양국은 북한에 대한 강력한 안보체제와 방위협력을 강조하고 이에 대비하는 것을 게을리 하지 않았다.¹²⁾ 특히 한·미·일 3국 실무자들간의 한반도 정책협의회(1999.2.9)를 통해, 대북 핵·미사일 「공조」 원칙을 재확인하면서, 합의 성립의 단초를 마련하였다. 특히 한·미 양국은 대북 핵·미사일협상의 부진과 장기화에 대비하여 다각적인 대비책을 마련하여왔다. 그 주요한 것으로서는 대한민국 핵우산 제공과 미사일 체계 강화, 한·미 안보협력체제 강화(한·미 합

12) 제30차 한·미 안보협의회의(SCM)(1999.1.15)를 통해 남한에 '핵우산'의 제공 및 미사일 사정거리 확대(180Km에서 300Km로)에 합의하였다. 미·일 양국은 전역미사일방위체제(TMD) 구상을 2~3년 앞당기는데 합의(1999.1.13)하였다. 한·일 양국은 또한 대북한 한·일 안보협력을 방안 강구하고, 군사당국자간 핫라인 설치 등에 합의하였다.

동군사훈련 강화, 대북 군사첩보활동 강화 등)를 통한 단호한 군사태세로 대북 군사적 압력 가중, 대북한 경제봉쇄 및 외교적 압력 배가, 미국내 국가미사일방어망(NMD, National Missile Defense), 미·일 공동의 전역미사일방어체제(TMD) 조기추진 등을 들 수 있다.¹³⁾

또한, 그 동안 종종 언급되어왔던, 북한 핵시설에 대한 '선제공격'론이 배제된 것도 한·미 양국의 정책공조의 결과라 할 만 하다. 이른바 '선제공격' 또는 '예방공격' 문제는 미의회내 보수파를 중심으로 제기된 것으로 북한으로부터의 대응공격을 필연적으로 유발하여 국지전·전면전으로 확전, 결국 한반도에서의 제2의 전면전이 불가피하고, 특히 주권국가로서 그리고 한반도문제의 당사자로서 한국정부의 동의 없이 그 실사가 불가능한 사안이다. 북한의 반격에 대한 한·미양국의 완벽한 군사적 준비가 없이는 고려하기 어려운 사안이라 하겠다.

1999년 5월 금창리 핵의혹 시설에 대한 방문사찰 결과 의혹이 거의 사라졌고,¹⁴⁾ 5월말에는 윌리엄 페리 대북정책 조정관의 평양 방문을 통해 북한이 핵·미사일 개발을 포기할 경우 북한의 외교적 고립 탈피를 지원하고 북한에 대규모 경제지원 제공을 약속하는 이른 바

13) 미하원의 House Armed Services Committee는 NMD System을 설치하는 법안을 압도적으로 승인하였다(1999.3.4).

14) 미국과 북한은 제3차 미·북 고위급 회담(1.16~17, 1.23~24)을 통해 금창리 현장조사의 필요성과 「정치·경제적,보상에 합의하면서, 협상을 통한 문제해결에 합의한 데 이어, 제4차 회담에서 금창리 핵현상을 완전 타결하였다(1999.3.16). 이에 따라 미·북 양국은 체네바핵합의의 준수를 재확인하면서, 북한의 핵개발을 동결하고, 정치·경제적 관계 개선에 합의하였다. 금창리 시설에 대한 무제한(만족할만한 접근) 현장사찰이 허용되었고, 대신 미국은 식량 60만t과 씨감자 10만t을 지원하기로 하였다. 이로써 미국은 이미 약속한 30만t의 식량지원을 합하여 대략 100만t의 식량을 북한에 지원하게 되어 북한의 식량난 해소에 크게 기여하게 되었다. 찰스 카트만의 방북(1999.5.14)을 통해 금창리 방문 사찰 일정 및 페리 조정관의 방북 일정에 합의한 데 이어, 6월 이전 금창리 시설에 대한 현장접근을 하기로 합의한 데 따라 전문가 기술단 15명이 금창리 사찰을 위해 방북(1999.5.18)하여 사찰을 완료하였다.

‘포괄적 접근안(Comprehensive Approach)’을 제시하여 이에 대한 북한의 반응을 기다려왔다. 이후 미·북협상의 초점은 미사일 문제로 집중되었으며, 수개월간 지속된 미·북간의 협상 끝에 북한이 제2차 미사일 실험 발사를 연기 또는 보류하고 미국이 대북 경제제재를 약속하는 베를린합의(1999.9.12)가 이루어졌고, 이를 토대로 「페리보고서」(1999.9.15)가 완성됨으로써, 북한의 대량살상무기(핵·미사일 등) 개발 기도로 촉발된 한반도 안보위기는 평화를 향한 대반전(大反轉)의 기회를 맞게 된 것이다.¹⁵⁾

이 과정에서 미국은 한국과의 끊임없는 일련의 정책협의를 통해 한국의 포괄적 접근구도의 ‘일괄타결(package deal)’안을 신축적으로 수용하면서, 기존의 포용정책을 대폭 확대하는 방향으로 대한반도정책을 선회하였다. 단, 이는 핵·미사일 문제에 대한 북한의 태도변화를 전제로 하고 있음은 물론이다. 북한을 어떻게 다루어 나갈 것인가 하는 문제에 대해 한·미 양국은 많은 고비와 우여곡절을 극복하고 견해차이와 이해갈등을 뛰어넘어 정책공조에 성공하여 오고 있다. 이는 어디까지나 합리적인 판단에 기초하여 대화와 타협을 통해 문제해결을 추구하고, 상호의존과 협력을 바탕으로 공동선(共同善)을 추구하는 자유민주주의 국가의 관행과 철학에 연유하는 바 크다는 것을 다시 한 번 실감하게 된다.

2. 페리조정관의 평양방문과 「포괄적 접근방안」의 제시

앞서 언급한 바와 같이, 윌리엄 페리 대북정책조정관이 평양을 방문(1999.5.25~28)하여, 한·미·일 3국의 심도 있는 정책협의를 결과 완

15) 베를린회담 결과, 미·북 양측은 미사일 회담의 타결을 공표 하였다(1999.9.12).

성된 「포괄적 접근방안(Comprehensive Approach)」을 북한에 제시하였다.¹⁶⁾ 최근 발표된 「페리보고서」 역시 페리 방북을 통해 얻어진 수백 페이지에 달하는 북한 인사들과의 대화기록을 토대로 만들어진 것이다. 페리는 방북시 북한 관리들에게 북한의 전략무기(핵·미사일) 개발에 대한 한·미 및 한·미·일 동맹국들의 ‘분명하고 확고한’ 입장을 전달한 것으로 보이며, 이후 북한의 반응을 기다리면서, 대북정책 전반에 걸쳐 심사숙고해 왔다.¹⁷⁾

포괄적 접근안의 작성과정에서, 한·미 양국간 견해 차이가 있었음을 부정할 수 없다. 주지하는 바와 같이, 한국은 제반 이슈를 함께 다루고자 하는 포괄적(comprehensive) 해법과 또한 동시에 다루고자 하는 일괄타결(package deal) 방안을 제시하였다. 이에 대해 미국은 사안(事案) 별(issue-by-issue), 그리고 단계적(step-by-step) 접근방법을 선호하였다. 이런 견해 차이는 오랜 접촉과 대화, 그리고 상호 이해를 위한 양측의 노력에 의하여 극복되었는데, 정책조정을 위한 노력의 산물로서 한·미·일 3국간에 「3자 조정감독·그룹회의(TCOG,

16) 그 주요내용으로서는 북한이 핵·미사일 개발을 동결할 경우, 북한의 농업과 사회간접자본 개발에 대한 한·미·일의 대규모 지원방안이 포함되어 있다고 보도되었다. (100억 달러에 이르는 대규모인 것으로 관측되고 있음.) 이 규모에는 북·일간 수교협상과정에서 교섭중인 배상금(식민지 지배와 6·25전쟁)이 포함된 것이다. 「조선일보」 보도(1999.5.15) 참조.

17) 페리가 평양을 방문하여 북한에 ‘포괄적 접근안’을 제시한 이후에도 한미양국은 북한의 향후 대응을 놓고 약간의 이견을 보인 것이 사실이다. 특히 미국의 많은 한반도 전문가들은 북한의 『포괄적 접근안』 수용 가능성에懷疑를 표명했던 것이 사실이다. (Benjamin Gilman, Robert Manning, James Liley, Bates Gill 등이 그 대표적인 예임)

이와 관련, 美의회조사국보고서(Congressional Research Service, 5.27)는 포용정책에 관한 다음과 같은 비판적 의견을 개진하고 있어 주목을 받은 바 있다: 한국정부의 대북한 포용정책(“햇볕정책”)이 초당적인 지지의 결여로 김대중 대통령 임기후 지지 여부가 의문시되고 있다면서, 대북 ‘당근’과 ‘채찍’ 정책의 균형이 필요함을 지적함; 동 보고서는 북한의 호의적인 반응에 대한 막연한 기대가 현재의 대북 지원정책의 토대가 되고 있으며, 대북정책의 성과에 조급함을 보이고 있고, 한·미간 정책 우선 순위에 대한 합의가 이루어지지 않고 있음을 지적함.

Trilateral Coordination and Oversight Group)가 설립되었다.¹⁸⁾ 1999년 4월 하와이에서 결성된 이 회의에서 대북 포용정책을 둘러싼 한·미 양국의 견해 차가 조율되어, 페리 미국 대북정책조정관이 평壤을 방문(1999. 5. 25~28)하여 제시한 바 있는 「포괄적 접근」에 최종 합의하게 된 것으로 보인다. 이런 점에서 베를린합의 이후 공개된 「페리보고서」에서, 미국이 아직도 단계적 접근(step-by-step)과 상호주의(reciprocity)를 강조하고 있는 점은 우리가 주목해야 할 부분이다.¹⁹⁾

그러나 페리 방북(訪北)에 대한 북한의 반응은 애매모호한 것이었다. 북한은 페리 일행의 방북을 미국 정부대표의 공식방문으로 간주하여, 각종 의전행사 등을 통해 환대하였으나, 「포괄적 접근안」 수용 여부에 대한 의사표명은 보류하였다. 북한은 페리 조정을 「특사」라 호칭하며, 각종 매체를 통해 페리 일행의 동정(動靜)을 비교적 자세히 보도하였다.²⁰⁾ 특히 당(黨)·정(政)·군(軍)의 고위인사들—김영남(최고인민회의 상임위원장), 강석주(외무성 제1부상), 이용철(당 조직지도부 군사담당 제1부부장) 등—을 페리와 회담 및 면담케 하여, 미국과의 관계개선을 위한 대화 용의를 표명하였다. 그러나 북한은 미·북 관계가 개선되려면 미국이 북한의 “제도와 자주권”을 인정하고 “평

18) 1999.4.23~25 하와이에서 한·미·일 3국 대북정책 실무조정회의가 결성되었다. 「3자 조정감독·그룹회의(TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group)」이라고 불리는 이 회의에서 그 동안 대북 포용정책을 둘러싼 한·미 양국의 견해차가 조율된 것으로 판단된다. 양국은 대북 포용정책에 입각한 「포괄적 접근(comprehensive approach)」에 최종 합의한 것으로 보인다. 이후 이 기구는 한·미·일 3국의 포괄협상안을 수립·지휘하는 사령탑 역할을 하고 있으며, 출범 이후 동경·서울·워싱턴을 돌며 회의를 열고 있다.

19) 「페리보고서」 참조.

20) 「조선중앙 TV」는 페리-강석주 회담이 “진지하고 솔직하고 상호존중의 분위기”에 진행됐으며, “조·미 쌍무관계” 현안문제와 “아·태지역에서의 평화와 안전보장문제를 깊이 있게 논의”하였다고 보도(5.28)함으로써, 페리방북에 대한 긍정적이고 우호적인 입장을 표명함. 「중앙방송」(5.29)도 같은 내용 보도. 페리 특사가 클린턴 대통령의 친서를 김영남을 통해 김정일에게 전달한 사실을 강조하였음(「중앙방송」, 5.27).

등”하게 대하여, 대북 적대정책을 철회해야 한다고 강조함으로써, 북한이 핵 및 미사일 문제 해결의 대가로 북한에 대한 체제보장 및 경제재조치 완화 등을 확보하려 노력하고 있는 모습을 보여주었다. 한편, 제네바핵합의에 미사일 규정이 없음을 지적하고, 미(美)보수층의 “새로운 틀거리 외교” 필요 주장을 비난하면서, 제네바핵합의 준수를 주장하고 나섰던 것은 주목할 만 하다.²¹⁾

북한은 페리의 방북을 미·북 양자간의 채널로 국한시키려는 태도를 보였으며, 페리 특사의 방북 예정 보도에서 페리가 “두나라 사이의 관계문제에 대한 의견을 교환할 예정”이라고 보도하였다.²²⁾ 강석주와의 회담관련 보도에서도 미·북 현안과 함께 “아시아·태평양지역에서의 평화와 안전보장에 나서는 문제들”을 논의하였으며, 한·미·일이 제안한 「포괄적 접근안」을 우회적으로만 언급하였을 뿐, 전체적인 내용은 미·북관계에 초점을 맞추었다. 이와 같은 태도는 북한이 체제보장 및 경제지원을 확약 받기 위한 미국과의 양자(兩者) 협상에 주력하며, 그 진행 여부에 따라서 남북관계 및 북·일관계를 진전시켜 나가고자 하는 북한의 의도를 다시 한번 보여준 것이라 할 수 있을 것이다.

페리 방북과 포괄적 해법의 제시 이후 9월의 미사일합의에 이르기까지 많은 우여곡절이 있었다. 그 동안 한·미·일 3국은 북한의 미사일 개발 프로그램을 저지하기 위해 억지와 협상, 강경과 온건의 가능한 모든 정책수단을 강구해왔다. 특히 북한이 미사일 실험발사를 지속할 경우에 대비, 한·미·일 3국이 연합하여 엄청난 군사적 압력을 행사하

21) “틀거리 외교”란 최근 미국의 ‘제네바핵합의를 넘어서는’ 대북정책 전반의 재검토(new framework beyond Geneva Agreement) 노력을 의미하는 것으로 추정됨. 특히, 경수로사업의 지연과 중유제공의 차질을 들어 미국에 의한 제네바핵합의 파기를 비난함. 페리방북을 통해 전달된 「포괄적 접근안」에 대한 수용의사가 크지 않음을 암시한 것으로 추정됨. 「로동신문」 논평(1999.6.1) 참조.

22) 북한 「중앙방송」(1999.5.23) 참조

였다. 북한의 반응을 기다리는 와중에서 서해사태와 금강산관광객 억류, 베이징 차관급 회담 결렬 등 남북관계에 부정적인 사건들이 발생하였고, 북한이 기어이 장거리 미사일을 재실험 발사하려는 움직임이 포착되자, 1999년 7월 29일에는 미국의 국방장관이 한·일양국을 순회하며, 북한의 미사일 발사에 대응하여 한반도에 핵항모 배치를 포함하는 강력한 군사적 대응조치를 한·일양국에 독려하는 등 한반도 정세는 숨가쁘게 돌아간 바 있다. 돌이켜 볼 때, 미흡하나마 북한이 미사일 재실험 발사를 유예토록, 베를린 합의를 이룩하는 성과를 가져오게 된 원인은 무엇보다도 한·미 군사동맹에 입각한 연합방위태세와 한·미·일 3국의 안보협력체제에 의한 대북 군사적 억지, 특히 북한이 미사일을 재실험 발사할 경우 예상되는 한·미·일 3국의 대북 억지·봉쇄정책이 북한에 가져다 줄 엄청난 손실을 북한이 이해했기 때문임을 부인하기 어렵다. 동시에 「포괄적 접근안」을 수용할 경우 제공되는 대규모 지원이 매력적인 ‘당근(carrot)’으로서 북한의 의사결정, 곧 협상 쪽으로의 북한의 정책선회를 유도하게 된 배경이 아닌가 판단된다.

3. 포용정책의 時限(time limit) 논쟁

포용정책의 시한은 북한이 한·미의 포괄적 방안을 수용하지 않을 경우, 강경정책(use of force)으로 전환하는 한계선(red line), 곧 포괄적 협상을 북한이 거부했을 경우 적용할 2단계 전략의 개시 시점을 의미한다. 시한의 개념은 대북 포용정책을 거두고 경제제재 등 대북 압박을 시작하는 기준 시점이다. 시한의 상정과 정책의 전환에는 한·미간의 화합(harmony)과 공조가 필수적이다. 현 한반도상황에서 한·미 양국 어느 쪽도 독자적으로는 정책수행이 불가능하기 때문이다.

당시 한·미 양국은 시한에 대한 암시를 주면서, 북한의 포괄적 접근 안에 대한 수용을 촉구하는 단계였다.²³⁾ 당국자들은 조심스럽게 포용정책 중단 한계선(red line)에 대한 언급해왔다. 곧 북한이 한·미양국의 포괄적 접근에 대해 전향적 자세를 보이지 않는다면, 지속적인 국민적 지지를 얻어내는 일이 불투명하며, 포용정책에 시한을 두어야 한다는 미·일의 입장에 우리가 언제까지나 마냥 버티기가 어렵다는 것이다. 한반도 안보에 있어서 한·미·일 3국의 공조가 매우 중요하기 때문에, 어떠한 형태로든 의견조율이 시급한 것이 사실이다. 북한의 호응이 없을 경우, 대북 포용정책의 성과에 대한 기대가 무너져 정책 전환의 요구에 직면하게 될 가능성이 높다는 것은 부인하기 어려운 점이다.²⁴⁾

이에 따라 북한이 핵 및 미사일 개발을 추진하는 상황에 대한 대응조치로서 한·미·일 3국은 UN안보리를 통한 결의안 채택, 대북제재 방안을 동원한 대북 압력 등을 검토하였다. 북한에 대한 군사행동은 더 이상 협상의 여지가 없을 경우에 한해 검토하기로 제한하였다. 북한에 대한 선제공격은 한반도에서의 전쟁을 의미하므로 신중할 필요가 있다는 점에도 의견을 같이 하였다. 강경정책으로 선회하는 경우

-
- 23) 홍순영 외교통상부 장관이 시한에 대해 최초로 언급하였던 바, 그 주요한 것으로서는 “민주국가의 외교는 국민의 지지와 여론을 염두에 두어야 하는 바, 한·미 양국은 내년에 선거를 앞두고 있어, 포용정책은 그 성과가 나올 때까지 무한정 기다릴 수는 없다. 선거전에 돌입하게 되면, 한·미 양국 공히 대북 포용정책이 평가 대상에 오르게 될 것은 명약관화하다. 양국정부의 대북 협상력은 현저히 약화될 것이다” 등이다. 이는 햇볕정책의 시간적 한계선(red line)의 설정을 시사한 발언이라 하겠다. 지금까지 정부가 견지해 온 “포용정책에 시한은 없다. 장기적으로 추진해야 하고, 꾸준히 인내심을 갖고 기다려야 한다.”는 원칙적 입장과 대조를 보였다고 하겠다.
- 24) 홍순영 외교통상부 장관은 워싱턴 조지타운대 연설(1999.5.18)에서 “북한이 제네바협합의를 파기하고 핵무기 및 미사일을 본격 개발하거나 한국에 대한 공격을 감행할 경우” 한계선을 넘은 것으로 간주한다고 언급하였다. 『세계일보』 (1999.5.18) 참조.

에도 우선적으로는 외교적 압박과 경제제재로 한정할 것과 군사적 조치는 매우 부득이한 경우 (북한의 도발이나 도발에 준하는 전략무기개발 위협의 직접적 인식 등)에 취해야 한다는데 의견의 일치를 보아왔다.

또한 일단 시간적 한계를 설정하지 않고²⁵⁾ 북한에 모든 매력적(attractive)인 조건을 제시하여, 포괄적 협상안을 실현할 수 있도록 노력하되, 군사적 조치는 모든 외교적 수단을 사용한 다음, 가장 마지막에 검토해 볼 수 있는 정책 수단으로 간주되었다. 이는 경우에 따라 군사적 조치가 매우 심각한 결과를 초래할 수 있으므로, 모든 가능한 정책수단이 발휘된 이후(after exhausting all the available policy instruments), '최후의 조치'로 설정한 것이다.

4. 미·북 미사일 합의

「포괄적 접근안」에 대한 북한의 반응을 기다리던 중, 북한이 제2차 미사일 실험발사 의도를 포기하지 않음에 따라, 앞서 언급한 바와 같이 대북 군사적 압박조치가 따랐고 이어 미·북간 고위급 회담이 재개되었으며, 8개월 여만의 협상 끝에 미·북 양측은 마침내 미사일 문제의 타결에 도달하였다(1999.9.12). 그 주요 내용은 i)북한이 제2차 장거리 미사일 실험발사를 유예(suspension) 하는 대신 ii)미국은 대북한 경제·무역 제재를 부분적으로 완화한다는 것이다. 북한의 미사일 실험 재발사 유보 또는 중단 약속은 수개월간 지속된 한반도위기를 해소하는데 기여하게 되었고, 미국은 한국전쟁 이후 최초로 의미 있는 대북 경제제재를 완화하는 계기를 마련하였다.²⁶⁾ 그러나 미국의

25) 미국의 대북정책조정관 페리도 「페리보고서」에 時限에 관한 내용은 포함되지 않을 것으로 천명한 바 있음. 정치학회 기초연설(1999.3.26) 참조.

대북제재 완화는 부분적이고 1단계적인 것으로 미국내 북한 자산동결 해제는 포함되지 않았고, 테러지원국과 적성국가에 대한 제재조치도 지속됨으로써 군사적 또는 군사적 용도로 사용될 수 있는 품목의 교역금지도 아직도 유효하다. 이어 1999년 9월 15일에는 향후 미국의 대북정책의 기초가 될 「페리보고서」가 의회에 제출되었고 또 부분적으로 공개되었다.

오랫동안의 협상 끝에 북한을 타결 쪽으로 유도할 수 있었던 근본 배경은 무엇보다도 한·미 군사동맹에 입각한 연합방위태세와 한·미·일 3국의 안보협력체제를 바탕으로 북한 미사일 문제에 대한 확고한 억지 의지를 천명했기 때문으로 풀이된다. 이런 점에서 페리는 그의 보고서에서 현재의 한반도 안보상황을 “상대적 안정(relative stability)”의 개념으로 파악하고 있어 주목을 끈다.²⁷⁾ 즉, 한·미와 북한 양측은 공히 한반도에 또 다시 전쟁이 발발할 경우 엄청난 재앙이 초래될 것을 예상하고 있는 바, 북한에게는 체제의 종말을 의미하며, 한·미 양국에게는 엄청난 인명과 재산의 손실을 의미한다는 것이다. 재앙에 대한 공통된 이해와 예상, 바로 이점이 현재 한반도에서의 또 다른 무력충돌을 성공적으로 방지하고 억지(deterrence)를 가능케 하는 주요 요인이라는 것이다. 그만큼, 현재의 한반도 안보상황은 일종의 「무장평화(armed peace)」이며, 현 상황에서 한반도의 안정과 평화는 기본적으로 매우 취약한 것임을 일깨워주고 있는 점이라 하겠다.

26) 미정부는 베를린 합의 이후 며칠 뒤인 1999년 9월 17일 대북 경제·무역제재 완화 제1단계 조치를 발표했다.

27) 「페리보고서」 참조.

5. 「페리보고서」

「페리보고서」는 1994년 제네바핵합의 이후 미국의 대북정책 전반에 걸친 재검토이며 새로운 정책지표라고 할 수 있다. 사실상, 한반도 안보환경은 1994년 이후 지난 수년간 격변을 거듭해 왔는데, 그 주요요인은 앞서 언급한 바와 같이 북한의 장거리 미사일 개발로부터 연유한다. 그리하여 한·미 양국은 급변하는 안보환경에 맞추어 대북정책을 조정할 필요를 느끼고 있었다. 특히 “제네바핵합의를 넘어서는(beyond Agreed Framework)” 대북정책 재검토의 필요성이 미(美)정책입안자들 사이에서 지적되어왔다. 그리하여 미국은 미·북 베를린 합의를 토대로 「페리보고서」를 의회에 제출하고 부분적으로 이를 공개하면서, 향후 대북정책 방향의 기본 골격을 마련하게 된 것이다. 이런 점에서 「페리보고서」는 1994년의 제네바핵합의를 보완하는 향후 대북정책의 새로운 틀로서 작성된 것이라 볼 수 있겠다.

「페리보고서」는 1999년 5월 작성된 「포괄적 접근」의 연장선상에 있으며, 그 주요한 특징 중의 하나는, 미국 측의 이견이 없었던 것은 아니지만 한국의 대북 포용정책(곧, 햇볕정책)을 궁극적으로 수용하고, 그 기초 위에서 작성되었다는 점이라 하겠다.²⁸⁾ 이러한 미측(美側)의 변용(變容)의 기저에는 미국의 맹방인 한국 및 일본과의 정책 조율 없이 어떠한 대북정책도 성공할 수 없다는 미국의 판단이 자리 잡고 있음을 발견할 수 있다.²⁹⁾ 「페리보고서」는 이 점을 수차례 걸쳐

28) 1단계에서 북한은 단기적으로 미사일 재발사를 자제하며, 미국은 부분적인 경제제재 해제 조치를 취하며, 2단계에서는 북한이 핵·미사일 개발 및 수출을 동결·중단하고 미국은 외교관계 수립을 위한 조치를 취하며, 마지막 3단계에서 북한을 국제사회의 일원으로 포함시켜 궁극적으로 한반도 냉전구조를 해체한다는 것이다.

29) 이러한 지적은 「페리보고서」 내용 중 여러 곳에서 발견된다.

강조하고 있다.

이에 따라, 「페리보고서」는 북한에 대하여 이른 바 “이중전략(Two Path Strategy)”을 제시하고 있다. 먼저, 북한이 베를린합의를 준수하는 한, 곧 제2차 장거리 미사일 실험발사를 중지하고 미사일 개발과 수출을 포기하는 한, 미국은 미·북관계 정상화와 대북 경제제재 완화 등을 통한 평화적 방법으로의 문제 해결을 추구하되; 만약 북한이 위의 방안을 거부한다면, 곧 북한이 핵·미사일 개발 계획을 “중단할 용의가 없음을 행동으로 보인다면,” 미국과 동맹국들은 대북정책에 있어 다른 “대안(代案)”을 추구해야 하며, 이미 이러한 대안이 수립되어 있음을 언명하였다. 다만 대북 전략·전술상 이를 공개하지 않을 뿐이라는 것이다.³⁰⁾ 이는 「페리보고서」를 통해 북한이 넘어서서는 안 될 한계를 분명히 하는 ‘한계선(red line)’ 개념을 미국의 대북정책에 반영하였음을 시사하는 것이다. 북한도 이러한 미국의 확고한 결의를 충분히 이해하고 있는 것으로 관측된다. 이러한 연유로 북한은 미국과의 베를린 회담에서 미사일 재발사 유보(“suspension”) 입장을 “의문의 여지없이” 분명히 밝힌 것으로 보인다.³¹⁾ 적어도 협상을 통해 평화적으로 북한 핵·미사일 문제를 해결하기로 결정한 미국의 입장은 북한과의 정면 대결을 통한 해결방안이 1994년 한반도 위기 때와 마찬가지로 고위험, 고비용을 수반하리라 판단한 데서 기인한 것으로 보인다.

한편 「페리보고서」는 대북정책이 포괄적(comprehensive)이긴 하되, 일괄타결(package)식이 아닌, 단계적이고 점진적이어야 한다는 점을 강조함으로써 한국정부의 입장과 약간의 방법상의 차이가 있을 수 있다는 여지를 남겼다. 기본적으로 대북 포용의 기조에 있어서는 한

30) 1999년 9월 17일 페리 대북정책조정관 기자회견 내용 참조.

31) 1999년 9월 17일 페리 조정관의 기자회견에서 확인된 내용들이다.

국과 이견의 여지가 있을 수 없으나, 북한의 반응 여하에 따라 행동을 취한다는 유연성을 강화한 부분이라 하겠다. 그러나 한국정부 역시 북한 행동이 구체적으로 호응하는 정도에 따라 단계적으로 대응 조치를 취할 것임을 밝히고 있어,³²⁾ 양국간—표현상, 수사상의 차이 인지는 몰라도—근본적인 차이는 발견되지 않고 있다.

「페리보고서」에서 미국은 북한의 '조미평화협정' 주장과 '주한미군 철수' 주장을 일축하고, 미·북관계에 상응한 남북관계 개선—특히 남북기본합의서의 이행 촉구와 이산가족 문제 해결 등—문제를 포함시켰으며, 특히 한국정부와 김대중 대통령이 제시한 북한의 급격한 변화 내지 붕괴유도보다는 점진적 변화를 통해 남북연합 단계로 발전시킨다는 구상을 포용한 것으로 보인다.³³⁾

6. 대북 포용정책의 평가

포용정책을 옹호하는 사람들은 무엇보다도 포용정책이 대북정책에 있어서의 마스터 플랜(Master Plan)이며, 거시(巨視)·장기적(a macro, long-term) 대북정책임을 강조한다. 그리하여 단(短)기간의 가시적 성과를 기대하는 것은 성급하다고 주장한다. 또한 포용정책의 목표는 김정일 정권을 살리는데 있지 않고, 한반도의 항구적 평화(durable peace)를 이룩하는데 있는 바, 대북 화해·협력이 김정일정권의 생존을 돕고 있다는 비판은 적절치 않다고 주장한다. 북한의 내부 불안정과 위기상황을 고려할 때, 북한상황에 적극 개입하여 북한을 다루는

32) 이는 미·북 베를린 합의와, 미국의 대북 경제제재 완화 조치 발표, 그리고 페리보고서의 부분적 공개 등 1999년 9월초 일련의 급격한 정세변동 이후 나온 한국정부의 최초의 반응이라는 점에서 의미가 있다. 「조선일보」(1999.9.19) 참조.

33) 1999년 9월 16일 「페리보고서」에 대한 주요 일간지 분석 내용 참조.

방법을 익혀 나가야 한다는 것이다. 이른바 선의의 무관심(benign neglect)이 최상은 아니라는 견해이다. 한편, 지금까지 국민의 정부의 대북정책이 성공한 이유는 정경분리(政經分離) 정책을 정치·군사적 이유로 중단하지 않고 일관성 있게 추진해 온 결과라고 자부한다.

이에 대해 포용정책을 비판하는 의견도 만만치 않다. 대북 포용정책의 비판자들은 기본적으로 제네바핵합의는 실패로 판명된 것으로 보고 있다. 따라서 대북정책의 새로운 틀(Framework)이 필요한 시점이라는 것이다. 제네바핵합의가 북한핵을 동결시키는데 실패한 것과 미사일 문제를 다루지 못한 것이 이를 증명한다는 것이다. 또한 남북 간 상호주의(reciprocity) 없이 얼마나 멀리, 얼마나 오래 대북 포용정책을 지속할 수 있을 것인가 하는 것도 포용정책의 효율성을 의심케 하는 가장 큰 요소라고 본다. 북한의 적극적인 대응 없이 얼마나 오래 일방적인 대북 포용정책을 지속할 수 있을 것인가 하는 것이다. 포용정책의 옹호론자들은 포용정책이 대북정책의 장기전략(long-term strategy)으로 설정되어야 하는데 동의하나, 비판론자들은 현재 당면한 문제(핵 및 미사일 문제 등)를 다루지 않고 어떻게 근본적인 문제로 비약할 수 있을 것인가 하는데 의문을 갖고 있다. 국제정치의 경험을 토대로 판단할 때, 현실을 무시한 이러한 접근방법이 과연 현실적인 적실성을 갖는다고 할 수 있는가 하는 것이다. 또한 북한의 오판(誤判, miscalculation)을 경계해야 할 필요가 있다는 점도 거론되고 있다. 오판이 축적되면 예상치 않은 사고로 발전할 수 있다는 것이다. 한국의 유약한 자세는 북한의 오판을 유발할 가능성을 배제할 수 없다는 것이다. 코소보 사태의 경우도 하루 아침에 일어난 것이 아니라, 수개월간 상호불신과 오판이 축적된 결과임이 지적되었다.

국민의 정부 출범 이후 지금까지 대북 포용정책의 공과(功過)를 분석하고 평가하는 것은 매우 중요하다. 비록 미·북 미사일 회담의 타

결로 한반도 안보정세가 새로운 전기를 맞고 있는 것은 분명하지만, 앞서 언급한 대로 북한을 다루어 나가는 데 있어서 차체에 포용정책의 적실성을 짚어보는 것은 국가이익을 위해 매우 필요한 과제라고 보기 때문이다.

먼저 포용정책이 전례 없는 남북교류 확대 실적(현대 금강산관광사업 등)과 긴장완화를 통해 북한에 변화를 가져올 수 있을 것이라는 기대를 제고시킨 점이 인정된다. '통일'보다 '남북관계 개선'과 '분단의 평화적 관리'라고 하는 현실적 목표를 제시함으로써 통일정책에 있어 새로운 차원의 접근을 시도한 것으로 평가받을 만하다. 다만 지금까지 북한의 호응이 별로 나타나지 않았다는 점에서 북한 설득에는 별 성과를 거두지 못한 점은 인정되어야 할 것이다. 또한 정경분리 원칙에 입각, 민간접촉에는 획기적인 성과를 거두었으나, 향후 현대그룹의 "금강산사업"으로 대표되는 북한-민간간 접촉 확대가 향후 남북관계에 어떠한 영향을 미칠 지는 미지수로 남아 있다. 일반적으로 교류·협력의 증대가 목표로 하는 '동질성의 확대'와 북한 개방을 위한 '파급효과'라는 측면에서는 별 기여가 없는 대신, 막대한 현금지원으로 북한의 군사비 전용 가능성을 배제할 수 없는 점도 지적되어야 한다.

대북 포용정책이 '남북 화해·협력'을 지나치게 강조하다 보니, '유화(宥和)'정책으로 비쳐짐으로써 국민들, 특히 보수계층의 여론이 악화된 점도 부인할 수 없다. 성과가 약할 때는 정책의 수정이 필요하고, 북한의 반응 여하에 따라 정책을 집행하는 고도의 유연성이 요구된다. 정부가 대북 포용정책을 북한 문제의 단기적 성과 획득을 위한 방책으로 삼는다면, 커다란 오류를 범할 가능성이 있다고 보겠다. 정부의 대북 포용정책은 정부가 제시하는 대로 장기적이고 기본적인 정책 목표일 뿐, 단기적으로는 성과에 연연하지 말고, 원칙을 준수하는 자세가 필요하다고 할 것이다.

Ⅲ. 대북 포용정책과 한반도 안보정세

1. 포용정책에 대한 북한의 대응

가. 최근의 북한정세

북한은 김일성 사후 3년간의 유훈(遺訓)통치 끝에 1997년 김정일이 당(黨)총비서에 취임한 데 이어, 1998년 국가주석제를 폐지하고 김정일이 국방위원장으로 재추대됨으로써 명실공히 북한 최고권력을 장악하는 계기를 마련하였으며, 「김일성헌법」을 개정하여(1998.9.5) 경제관련 조항을 수정하고 지방 행정조직을 일원화하였다. 또한 「강성대국(強盛大國)론」을 주창하며(1998.8.22), 군사력 강화 및 군부 우대정책을 지속적으로 추진하여 왔다.

경제적으로 북한은 지난 수년간 심각한 침체를 경험해왔다. 북한의 국민총생산은 1990년 이후 연속적인 감소를 면치 못했다. 다소 호전의 기미를 보인 1999년의 경우에도 마이너스 성장만을 피할 수 있었을 뿐, 실제로는 제로(zero) 성장에 머문 것으로 추정되고 있다. 약 30만에서 80만에 이르는 북한 주민들이 매년 기아와 관련하여 사망하고 있는 것으로 보도되고 있으며, 기아와 관련된 북한 주민의 사망자 총 수는 최악의 경우 300만에 이르는 것으로 추정되고 있다. 이는 2천 1백만 정도의 북한 인구수에 비하여 볼 때 가공(可恐)할 만한 숫자이다. 식량난은 외부 원조로 다소 개선의 기미를 보이고 있는 것으로 관측된다. 특히 한국의 IMF경제위기로 북한경제는 더욱 위축을 피할 수 없었고 1998년 1~11월 기간중 남북교역도 전년대비 31.2% 감소라는 급격한 감소폭을 보인 바 있었으나, 남북 교역규모는 1999

년 들어 국내 경제성장의 호전에 따라 IMF이전 수준을 회복하였다.³⁴⁾ 아마도 경수로물자 지원, KEDO를 통한 중유 제공, 금강산 개발사업으로 인한 현대그룹의 현금지원, 기타 다양한 채널을 통한 대북지원 등이 북한경제 지탱에 커다란 일조를 하였음을 부인할 수 없다. 지금까지 김대중정부하에서 약 2억6천만 달러가 북한에 지원된 것으로 추정되고 있고, 금강산사업으로부터만 약 1억8천만 달러가 북한에 제공되었다.

최근 북한 경제상황에 대한 상반되는 주장과 근거들이 제시되고 있어 주목을 끈다. 북한경제가 바닥을 친 징후를 보이고 있으며, 2000년에는 경제분야에서 크게 달라진 모습을 보일 것이라는 전망³⁵⁾이 있는가 하면, 북한체제가 점차적으로 주민통제력을 상실하여, 탈북자 및 난민의 증가, 식량난과 질병만연 등으로 체제쇠퇴 및 도산의 징조가 증가하고 있다는 북한의 장래에 대한 비관적인 관측이 지속적으로 나타나고 있다.³⁶⁾ 최근에는 중국 동북부 3성(省) 지역에서 탈북자 중심의 반체제운동에 대한 보도도 나타나고 있다.³⁷⁾ 전반적으로 북한상황은 각종 외부 지원의 덕택으로 최악의 상태는 벗어나고 있는 것으로 판단된다. 물론 이러한 사태 호전이 얼마나 지속될 수 있을 것인가는 좀 더 유의 깊은 관찰을 요하는 부분이다.³⁸⁾

대남 및 대외 정책방향에 있어서 북한은 지금까지 대체로 i)전략무기개발 지속 ii)민간경협 적극대응 iii)미·북대화 적극 추진 iv)남북 당

34) 1999년말까지 남북 교역규모는 3억 달러로 예상된다.

35) 찰스 카트만 한반도평화회담 특사, 뉴욕의 아시아소사이어티 주최 “한국의 의제: 구조조정과 개혁, 통일” 세미나 연설(1999.5.3). 북한경제 반전의 주요 요인으로 국제사회의 인도적 지원을 언급.

36) 「르몽드」紙, (1999.4.27) 참조.

37) 「조선일보」(1999.9.30) 참조.

38) 상기 *Washington Times* 기사 내용 참조. 또한 *International Herald Tribune* (1999.12.6) 참조.

국가간 회담 기피 등의 정책노선을 견지해왔다. 대남정책에 있어서 현대그룹과 금강산 관광 및 개발사업에 합의하고 비정부 차원에서의 다양한 남북교류 및 민간경제협력에 적극적으로 임하는 대신 남북 당국자회담을 극력 회피해왔으며, 대미정책에 있어서는 제3차 4차회담 본 회담 이전부터 일련의 미·북 고위급 회담을 수용하며 대규모 식량지원 획득을 위한 경제적 실용주의를 추구하는 이중적인 모습을 보여왔다. 또한 한·미·일 및 세계기구로부터 가능한 많은 식량과 비료를 제공받으면서도 한반도에서의 지속적인 긴장조성을 시도해왔다. 비료회담이 진행되고 있던 시점에서의 서해사태 유발과, 서해사태 와중에서도 금강산사업을 ‘민족적 사업’이라 호칭하며 지속적인 추진을 천명하였으며, 미사일 회담이 타결 쪽으로 가닥을 잡아가는 시점에서의 북방한계선(NLL)무효화를 선언하고 ‘자위권’을 선포하기도 하였다.

한편 북한은 지난 수년간 대량살상무기(WMD) 개발을 지속적으로 추진해온 바, 현재 러시아와 중국에 이어 세계 제3위의 대량살상무기 확산국으로 분류되고 있으며, 특히 미사일의 경우 파키스탄과 이란은 그 주요 수입국이기도 하다.³⁹⁾ 잘 알려진 대로 경제난이 지속되고 있는 와중에서도 북한은 지난 수년간 핵무기와 장거리 미사일 개발에 열중해 왔으며, 이미 그 기술면에서 가공할 능력을 확보한 것으로 알려지고 있다.

현재 동북아시아의 정치·경제적 안정과 안보에 대한 최대 위협은 북한으로부터 나오고 있음은 주지의 사실이다. 수년 전에 비해 지금은 북한체제 내부의 급변사태 가능성이 수그러들긴 했지만, 북한의 경제적 침체와 외교적 고립으로 인한 내부체제의 불안정은 여전히 지속되고 있으며, 이러한 내부 불안정이 북한체제의 성격을 급진적으로 만들고 또한 그 대외정책을 과격하게 만들고 있는 것이다.

39) George J. Tenet, "Statement of the Director of Central Intelligence," for the Senate Armed Services, Feb. 2, 1999.

나. 북한의 핵·미사일 위협

(1) 북한의 핵개발

역사적으로 북한의 핵개발 시도를 추적해보면 1970년대까지 거슬러 올라가지만, 40) 국제사회에서 문제화되기 시작한 것은 북한이 1993년 3월 핵확산금지조약(NPT)으로부터의 탈퇴를 선언하면서 부터이다. 이 시기, 북한의 핵개발에 대한 국제사회의 강력한 의혹이 제기되면서 1992년의 남북기본합의서 이후 잠시나마 희망에 휩싸였던 남북 화해·협력 분위기는 다시 오랜 교착상태에 빠져들기 시작했으며, 이는 또한 미국이 북한 핵의혹 시설에 대한 예방공격 계획까지 수립하게 된 이른 바 1994년 봄 한반도 핵위기의 서곡(序曲)이었다.

북한의 핵위기는 역설적으로 미국과 북한간의 직접적인 대화와 거래를 가져오는 중요한 계기로 작용하게 된다. 일련의 계속된 협상 끝에, 미·북 양측은 1994년 10월 제네바핵합의에 서명하였다. 핵합의 체제하에서, 북한은 모든 플루토늄 생산을 포기하고 완전한 핵안전조치(nuclear safety measures)를 이행하기로 약속하였으며, 이에 대해 미국은 경수로(light-water reactors) 건설과 중유 제공을 약속하였다.

이후 북한의 핵개발 능력을 동결하려는 정책목표는 달성되었다. 제네바핵합의는 북한영변의 플루토늄 생산을 동결하고 이를 검증하는데 성공하였다. 그러나 또 다른 핵무기 관련 시설 의혹이 금창리에서 제기되었다. 41) 1998년 8월의 금창리 지하 핵의혹 시설 문제제기는 북

40) 양성철, “북한핵과 대북정책,” 통일연구원 국내학술회의 발표 논문 (1994.1.25) 참조.

41) 앞서 언급하였듯이, 1998년 8월 17일 *New York Times*는 “영변 북방 40km 지점인 금창리에서 핵무기 개발의 ‘중심(heart)’으로 사용될 수 있는 대규모 지하시설이 포착되었다”고 보도하였다.

한이 미국과의 제네바핵합의를 위반하고 있다는 비난으로 이어졌으며, 미국은 금창리 시설이 플루토늄 생산을 위해 영변에 대한 대체(代替) 시설로서 계획된 것이 아닌가 하는 우려를 갖게 되었다. 이어 실시된 미국 전문가들에 의한 금창리 시설 방문 조사(1999년 5월)는 북한이 핵개발 야망을 완전히 포기한 것으로 가정할 수는 없을지라도, 북한이 최소한 제네바핵합의를 위반하지는 않고 있다는 결론에 이르게 하였다.

북한 핵문제를 전반적으로 검토해 볼 때, 제네바핵합의와 금창리 시설 방문 조사에도 불구하고, 북한이 핵개발을 추구하고 있을지도 모른다는 우려가 완전히 가시지는 않고 있다. 꽤나 많은 전문가들은 북한이 제네바핵합의에도 불구하고 핵야심을 결코 포기하지 않으리라는 데 동의하고 있다. 최근 미(美)의회의 한 보고서는 북한이 “우라늄 농축 기술(uranium enrichment technologies)을 획득하고 고도의 핵관련 폭발실험을 위한 노력을 지속”함으로써 핵개발 야욕을 버리지 않고 있다는 “중요한 증거(significant evidence)”를 확보하였다고 주장하여 주목을 끌고 있다.⁴²⁾ 이 시점에서 과연 북한이 핵개발 계획의 동결을 규정하고 있는 제네바핵합의를 성실하게 이행하고 있는가 라는 문제는 참으로 의문시된다고 하겠다.

(2) 북한의 미사일 위협

북한의 미사일 역량은 1994년 이후 지난 5년간 극적인 발전을 거듭해왔던 바, 특히 장거리 탄도 미사일을 발전, 실험발사, 배치, 그리고 수출하려는 지속적인 노력을 전개해왔으며, 사정거리를 확대시켜왔다. 주지하는 바와 같이, 북한은 1998년 8월 31일 사정거리 1,700~

42) North Korea Advisory Group, *Report to the Speaker, US House of Representatives*, (November 1999).

2,200km에 이르는 대포동 1호 장거리미사일을 발사, 일본전역을 넘어서는 광범한 지역을 사정거리 안에 넣었으며, 현재 개발 중인 것으로 관측되는 대포동 2호는 알래스카와 하와이까지 도달 가능한 것으로 추정되고 있다. 현재 미국은 북한의 이러한 미사일 위협을 방어할 효과적인 무기체계를 확보하지 못한 것으로 알려지고 있으며, 그리하여 미국의 정책입안자들은 북한의 이러한 미사일 위협에 어떻게 효과적으로 대처할 것인지에 대해 심각한 논의를 진행 중인 것으로 보인다.⁴³⁾

미사일 개발을 추구하는 북한의 정책목표는 다목적적(多目的的)인 것으로 판단된다. 먼저, 한·미 양국에 대하여 그에 필적하는 군사적 능력을 과시함으로써 “억지” 효과를 노릴 수도 있을 것이다. 또한 북한 주민들에게 체제의 위용(偉容)을 과시할 수 있을 것이다. 중동(中東)의 미사일 수입국들에게 북한의 미사일 개발 수준을 과시하고자 하는 욕구가 있을 수 있다. 잘 알려진 대로 미사일 수출은 북한에게 있어 가장 중요한 외화 획득원(源)이다. 그리고 핵개발과 더불어 “벼랑외교”와 “협박외교”를 위한 토대를 마련할 수 있을 것이다.

한편 북한의 미사일 개발 문제는 제네바핵합의에 포함되어 있지 않으며, 바로 이 점이 북한으로 하여금 미국의 대북한 미사일 견제 움직임을 “새로운 틀거리 외교”라고 비난하게 만드는 이유라고 하겠다.⁴⁴⁾ 북한은 한·미·일 3국의 대북한 미사일 개발 억지 노력에 대해 “자주권(sovvereign right)”의 논리로 대응해 오고 있다.

지금까지 예상했던 것 훨씬 이상으로 발전된 미사일 기술을 북한이 보유하고 있다는 사실이 동북아의 안보를 위협하고 긴장을 고조

43) 상기 미의회 보고서(North Korea Advisory Group's study) 참조.

44) 북한은 제네바핵합의에 미사일 규정이 없음을 지적하고, 미국의 미사일 억지 노력을 美보수층의 “새로운 틀거리 외교”라고 비난하면서, 제네바핵합의 준수를 주장하고 나선 바 있다. (『로동신문』 논평, 1999.6.1).

시키는 요인이라고 할 수 있다. 더 나아가, 한·미·일 3국의 보다 큰 우려는 북한이 핵개발 프로그램을 장거리 미사일 개발 프로그램과 결합할 가능성이 높다는 점에 있다. 재래식 전력에 있어서 북한이 한·미 연합군에 분명한 열세에 있다 하더라도, 북한의 대량살상무기 사용 가능성은 장차 일어날지도 모르는 무력충돌 상황에서 전쟁의 참화를 훨씬 더 증대시킬 것이라는 데 문제의 심각성이 있다. 한반도에 전쟁이 다시 발발할 경우, 약 5,000t에 달하는 북한의 화학병기와 적어도 10여가지의 생화학 무기가 북한의 장거리 포와 다양한 미사일을 통해 남한을 공격하는데 사용될 것으로 추정되고 있다. 문제는 이러한 북한의 공격을 효과적으로 저지할 미사일 방어체계가 남한에 존재하지 않고 있다는 점이다.⁴⁵⁾

북한에 의한 대량살상무기 획득은 한반도의 안정을 근본적으로 위협할 뿐만 아니라, 한반도에 새로운 형태의 군비경쟁을 유발할 수 있을 것이라는 데 문제가 있다.⁴⁶⁾ 한반도에 있어서의 대량살상무기 억제는 한반도의 안보를 확보함에 있어 본질적으로 중요할 뿐만 아니라, 한국정부가 열광적으로 추진하고 있는 대북 포용정책의 지속적인 추진을 위해서도 필수적인 과제라 하겠다.

다. 포용정책에 대한 북한의 입장과 대응

페리 방북과 「포괄적 접근안」의 제시, 그리고 베를린 미사일 합의와 「페리보고서」에 이르기까지 한·미양국의 지속적인 대북 포용정책

45) William J. Taylor and Glenn Baek, "North Korea after the Perry Review: Back to Square One," Paper for the 1999 CSIS-KINU Exchange Workshop, Nov. 1-2, 1999, Washington, D.C.

46) 「페리보고서」 참조.

에 대한 북한의 반응은 어떠하며, 「페리보고서」에 입각한 향후 대북 정책에 대한 북한의 입장변화 내지 수용 전망은 어떠한가?

먼저, 「포괄적 접근안」에 대한 북한의 반응은 한마디로 미온적이며, 불투명한 것이었다. 북한은 한·미 양국의 '평화적 해법'에 대하여 명백한 의사표명을 회피한 채, 자국의 이익에 따라 사안별로 선별 대응해 오는 자세를 취했다. 비당국자-민간교류(현대와의 금강산사업, 종교, 언론, 민노총 축구경기 등)에는 적극적이고, 미·북간 협상(미·북간 직접 평화협정 체결 주장 고수, 주한미군 철수 주장 계속)에는 우호적이되, 남북간 당국자회담이나 남북정상회담은 수용하지 않는 것이 그 예이다.

이제, 미·북간 미사일 회담이 타결되고, 「페리보고서」가 완성된 시점에서 미·북합의 내용의 이행 여부와 북한의 반응여하에 따라 한·미 양국의 대북정책에 커다란 전환점이 될 전망이다. 과연 대북 포용정책의 성패는 북한의 반응여부에 달려있다고 하겠다. 「페리보고서」이후 관심의 초점은 과연 북한이 외부세계에 대한 종전의 정책과 자세를 변화할 수 있을까 라는 사안에 모아진다. 특히 남한에 대한 정책, 곧 대남전략에 관한 북한의 태도변화 여부가 주목된다.

현재 북한의 반응은 대체로 2가지 방향으로 나타나고 있는 것으로 판단된다. 첫째는, “자주권(sovcreignty)” 논리의 천명에서 간파할 수 있듯이 장기적으로 대량살상무기(특히, 미사일)의 지속적인 개발을 위한 명분을 축적하려는 움직임이며, 둘째는 북한체제의 내부 핵심으로부터 감지되는 몇 가지 변화의 조짐이다.

먼저, 북한은 여러 기회를 통해 미사일 실험·발사에 대한 자주적 권리를 보유함을 주장해오고 있다. 베를린합의 직후, 중앙방송(9.15)을 통해 “외부로부터의 위협에 대처해 자위력을 강화하는 것은 응당한 자주권 행사”이며, 북한은 “필요하다고 판단될 때는 언제나 미사

일과 인공위성을 발사할 것”임을 언명한 것이 그 단적인 예이다.⁴⁷⁾ 또한 북한은 “미국과의 고위급 회담이 진행되는 기간 중 미사일 실험발사를 중단할 것”이라고 주장하면서,⁴⁸⁾ 미국의 “모든 제재 해제 조치”를 요구함으로써, 미사일 개발 중단에 대한 완전 합의를 이루기까지 먼 길이 될 것임을 예고하였다.⁴⁹⁾ 더 나아가, 오랫동안의 한반도 안보상의 현안문제라 할 주한미군 문제와 평화체제 수립 문제에 대하여 종전의 주한미군 철수와 미국과의 단독 평화협정, 그리고 남한의 국가보안법의 철폐 등을 반복 주장하였다. 북한은 남한의 햇볕정책을 북한체제를 전복하기 위한 음모라고 비난하였다. 북한의 한 UN 관리는 남한의 국가보안법이 존재하는 한, 남북한간 화해는 있을 수 없다고 단언하였다.⁵⁰⁾

니콜라스 에버스타트(Nicholas Eberstadt)는 북한의 “지도이념(ruling philosophy)”의 성격과 미사일 개발의 주요 동기를 들어 베를린협약에 대한 북한의 호응이 기대에 미치지 못할 것이라는 부정적인 전망을 내놓고 있다. 그에 의하면, 북한의 지도이념은 중국의 그것과 달리 그 자체에 내재하는 자력갱생 이데올로기와 폐쇄성으로 인하여 쉽사리 대외관계의 개방과 외부의 국제체제와의 접촉을 기대하기 어려우며, 또한 미사일 동기만 하더라도 여러 분석가들이 진단

47) 북한 「노동신문」(1999.9.29) 참조.

48) 1999년 9월 24일의 외교부 성명과 1999년 9월 27일의 백남순 북한 외무상의 UN총회 연설도 같은 내용이다.

49) 북한의 노동신문은 「논평」을 통해(10.5), 미국의 대북 경제제재 완화는 “수혜도 선물도 아니라”고 주장하였다: “제재완화를 ‘양보’라고 주장하면서 미사일 개발을 완전히 중지하라고 요구하는 것은 문제의 본질을 인식하지 못하는 사람들만이 할 수 있는 일이다. 만약 미국이 북한과의 관계개선을 진정 원한다면, 미국은 대북한 경제제재를 완전히 해제하고, 북한과의 평화조약을 체결하며, 주한미군을 철수해야 할 것이다.”

50) The DPRK Charges d’Affaires to the UN, 김창국은 한국의 햇볕정책을 비난한 바 있다. 「조선일보」(1999.10.1) 참조.

하는 것처럼 단순히 좀 더 많은 경제원조를 얻기 위한 협상용이 아니라, 자국의 국가안보를 위한 필사의 생존전략이라는 점을 간과해서는 안된다는 것이다.⁵¹⁾ 사실 북한은 외부의 도움 없이 수십 년간 고립체제 속에서 살아왔고, 적대적인 대외정책을 견지해왔다. 따라서 외부의 도움(경제적)이 그들의 이데올로기와 행동을 바꿀 만한 유인책이 되지는 못하고 있는 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고, 북한이 미국과의 베를린합의에서 미사일 실험·발사의 유보를 합의한 것은 “의문의 여지없는” 사실이다.⁵²⁾ 또한 미·북 양측은 베를린합의와 「페리보고서」 발표 이후 상호 연락사무소를 개설하기 위한 협의를 계속하고 있으며, 북한의 고위관리(공, 강석주)의 방미(訪美)를 계획하는 등 머지않은 장래에 양국관계에 가시적인 성과가 있을 것임을 예고하고 있다. 이렇듯 북한으로부터 서로 상반되는 태도가 감지되는 상황에서, 미사일 문제를 중심으로 한 미·북 합의 내용에 대한 북한의 이행 여부에 대해 단기적으로는 낙관적이며, 중·장기적으로는 불안정한 것으로 전망하는 것이 적절해 보인다.

한편, 최근에 북한의 변화 또는 적어도 북한의 변화 가능성을 암시하는 몇 가지 징후들이 감지되고 있어 주목되고 있다. 먼저, 1999년 9월말 김정일·정주영 회담에서 김정일이 고(故) 박정희 전대통령에 대하여 언급하면서, 그의 “새마을 운동”에 대하여 긍정적으로 평가한 것은 김정일 자신이 「개발독재」모델에 관심을 보인 것이 아닌가 하는 추론을 가능케 한다. 이는 또한 김정일 자신의 변화 욕구와 제한된 범위에서나마 실용주의적 방향으로의 태도 변화를 암시한 것이 아닌가 하는 추측을 불러일으킨다. 이는 종래의 ‘폐쇄(autarky)’와 ‘자

51) NAPSNet@nautilus.org(NAPSNet), September 18, 1999 참조.

52) 페리 조정관은 「페리보고서」 발표 이후 기자회견에서 북한이 베를린 회담에서 미사일 발사 유보에 합의한 사실을 상기시킨 바 있다.

력갱생(self-reliance)'에 기초한 오랫동안의 북한의 지도 이데올로기인 “주체”사상 기조(基調)와는 차별성을 보이는 부분이라 분석할 수 있겠다.

이와 함께 북한 외무상 백남순이 “1국(國) 양제(兩制)”를 거론하며 “한반도 통일을 위한 모델로서 검토 가능”⁵³⁾하다고 언급한 것도 전에 보기 힘든 현상이라 하겠다. 북한의 중앙통제식 체제를 고려할 때, 이런 정도의 중요한 이슈가 북한의 최고지도자 김정일과의 협의 없이 일개 각료 수준에서 단독으로 언급될 수 있다고 보기는 어렵기 때문이다.

둘째, 최근 북한의 경제가 회복되고 있다는 조짐이 나타나고 있는데, 이는 국내외의 각종 경제적 지원, 곧 인도적 지원, KEDO 사업을 통한 지원, 현대그룹의 금강산사업을 통한 현금 유입 등에 힘입은 바 큰 것으로 보인다. 또한 북한은 1998년 가을 이후 이른바 “강성대국(強盛大國)” 건설의 슬로건 하에 정치체제를 안정시키려는 노력을 전개해 왔던 바, 정치·경제면에서의 다각적인 북한의 체제안정화 노력은 단기적으로는 일정한 성과를 거두고 있는 것으로 관측되며, 이는 남북관계와 한반도 안보상황에 어떠한 형태로든 일정한 영향—긍정적이든, 부정적이든—을 미칠 것이 확실하다.

현 시점에서, 한·미 양국의 포괄적 해법에 대한 북한의 반응은 복합적이며, 상반된 징후가 혼재(混在)한다. 그만큼, 북한정권의 진정한 의도와 북한내부의 실제상황을 파악하기가 쉽지 않다. 분명히 북한의 태도와 반응 자체에 양면성이 동시에 존재한다고 할 수 있다. 이런 점에서 페리의 “이중전략(Two Path Strategy)”은 북한의 현실을 감안하려 한 노력이 엿보인다고 하겠다.

53) UN총회 기간 중 뉴욕 CFR (Council on Foreign Relations) 모임에서의 회견.

2. 미국의 대한반도정책 동향

기본적으로, 미국의 대한반도 정책은 한반도의 긴장완화와 안정이 동북아시아의 안정에 핵심이 된다는 전제에서 출발하고 있다. 북한이 직면한 내부위기와 북한이 보유하고 있는 엄청난 무장력으로 인해 북한을 동북아의 안정을 위협하는 최대의 잠재요인으로 파악하고 있다. 그리하여 한반도 문제의 평화적 해결과 한반도에 있어서의 대량살상무기의 제거가 구체적인 정책목표로서 제시되고 있다.

미국은 한반도의 안정을 위하여 종래의 대북한 군사적 억지를 지속하면서도, 클린턴 행정부 이후 북한의 연착륙을 주요 정책목표로 하는 대북 포용정책을 추진해왔다. 지난 수년간 미국의 대북한 '포용·개입정책'은 ①1994년 10월의 미·북간 제네바 핵합의를 통해 북한핵을 동결하는 대신 경수로 사업을 추진하고, ②한·미 양국에 의하여 제기된 4자회담구도를 지속적으로 추진하는 것을 2대 골간으로 삼아 수행되어왔다.

미국은 남북대화의 증진이 자국의 한반도 정책목표에 부합한다고 보고 이를 적극 유도하고 있으며, 한국의 평화적이고 점진적인 통일 정책을 지지하고 있다. 제네바 핵합의 과정에서 미·북 단독대화의 진전과 더불어 한국이 배제됨으로 인해 한국에서 불만이 표출된 바 있음을 인식, 북한의 '통미봉남(通美封南)' 정책을 경계하고, 북한이 노리는 한·미 균열을 방지할 수 있도록 한국과의 사전협의를 위해 노력하고 있다. 특히 북한이 제기한 평화협정이나 군사회담에 한국을 결코 배제하지 않는다는 원칙을 확약하고 있다.⁵⁴⁾

54) 윈스턴 로드 전 미국무부 동아태 담당 차관보, 위성화상통신 대담 참조, 「중앙일보」(1996.3.30). 또한 1997년 7월 11일의 미상원 외교위원회 동아태

이러한 미국의 대북정책 기조는 최근 상당한 변화를 겪고 있는 것으로 판단된다. 우선, 북한의 미사일 개발로 제네바핵합의를 보완하여 미사일까지 포괄할 수 있는 북한과의 새로운 안보합의의 틀이 필요하게 되었고, 4자회담이 점차 유명무실(有名無實)해지고 있다는 인식이다. 따라서 미국은 최근 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기(WMD) 개발을 억제하여, 동아시아·태평양 지역에서의 핵확산 금지를 위해 NPT(Non-Proliferation Treaty)의 효율적 유지·관리와 미사일 개발을 억제시키는데 외교정책의 주안점을 두어왔다. 그리하여 동북아의 안정과 평화를 위해 북한의 핵동결과 미사일 개발 및 판매금지를 대북정책의 최우선 과제로 삼고 있다.⁵⁵⁾

지금까지 미행정부는 포용정책의 기조 하에 북한 문제를 다루는데 있어 1994년 제네바핵합의 외(外) “현실적 대안(代案)은 없다”라는 기본입장을 견지해왔다.⁵⁶⁾ 그러나 1998년 하반기 이후 미국의 대북정책은 커다란 동요와 변화를 겪어왔으며, 특히 북한의 핵개발 의도와 미사일 개발수준이—특히 1998년 8월 31일 북한의 3단계 로켓 발사를 목격하고—예상보다 위협적이라는 인식과 북한 핵문제가 미·북간 협상에 의해 간단히 해결되기 어렵다는 판단 하에, 윌리엄 페리(William Perry) 대북정책조정관의 한반도문제 보고를 토대로 “제네바핵합의를 넘어서는(Beyond Geneva Agreement)” 한반도정책 전반의 다각적이고 근본적인 정책 재검토에 착수한 것으로 보인다.⁵⁷⁾ 페

분과 소위원회 청문회에서의 찰스 카트만(Charles Kartman) 미국무부 동아태 담당 차관보의 증언 참조.

- 55) 미국은 제네바핵합의를 통해 영변지구의 핵동결을 완료하였고, 이후 금창리지하시설의 투명성 확보가 제네바 핵합의의 필수조건임을 강조하며, 북한 핵 문제가 타협의 대상이 될 수 없음을 분명히 하고 있다. 미국무성 대변인 성명(1998.11.10.)을 시작으로, 미국은 이러한 단호한 입장을 수차례에 걸쳐 표명해오고 있다.
- 56) 1999년 9월 10일 미상원 외교위 동아태 小委會 북한 관련 청문회에서 찰스 카트만(Charles Kartman) 미·북 고위급회담 대표의 언급.

리방북 이후까지만 해도—아마도 현재에 이르기까지—美의회 및 주요 언론, 기타 정책수립에 관련된 많은 전문가들은 대북관계 개선에 대해 비교적 비판적 정책구도를 그리고 있는 것으로 판단된다.⁵⁸⁾

제네바협약의 이후 새로운 대북정책 지침서라 할 「페리보고서」에 나타난 바와 같이, 클린턴행정부는 한국정부의 강력한 대북 포용정책 추진의지에 힘입어 대북 포용을 확대하는 방향으로 정책노선을 결정 하였으나, 미의회와 정책전문가 집단에는 아직도 북한과의 대화에 비판적 견해를 가진 많은 인사가 포진해 있어 미행정부의 대북정책 노선에 영향을 미치고 있다.⁵⁹⁾ 과거 대북정책에 있어 ‘초점의 상실’⁶⁰⁾

- 57) 사무엘 버거(Samuel R. Berger) 백악관 안보보좌관, 카네기재단 주최 연례 국제핵비확산회의 연설, “Northeast Asia Peace and Security Network: Special Report,”(1999.1.12) 참조. 미의회는 대북 예산지출을 조건으로 1999년 6월 1일 이전 미·북 핵협상에 대한 가시적 성과를 요구한 바 있으며, 이라크에 대한 미국의 강경노선에 비해 인권침해 정도가 훨씬 더 큰 북한에게 지나치게 유화적인 것이 아닌가 하는 미국 여론이 이러한 정책 재검토를 가져오는데 일조한 것이 아닌가 보여진다.
- 58) 페리 방북 이후 미언론이 보인 태도는 다양하다. *Washington Post*는 페리 일행에 대한 북한의 환대, “솔직하고 성실한” 회담 분위기, 북한 관영언론의 보도, “제국주의자” 또는 “침략주의자” 등의 표현 사용 배제, 특히 금창리 사찰 결과 핵개발의 단서를 발견할 수 없었던 점등이 북한의 태도를 긍정적으로 보게 하는 요인으로 꼽았다.(1999.5.30) 한편, *New York Times*는 비교적 비판적 입장을 개진하였던 바(1999.5.30), 페리와 김정일과의 면담 불발을 한반도 평화와 안정, 그리고 미·북관계의 새로운 출발을 위한 중요한 “기회의 상실”로 보고 북한문제 해결에 있어 미·북간 커다란 불신(distrust)이 존재하고 있음을 인정하면서 이의 극복의 필요성을 지적하였다.
- 59) 그 대표적 인사는 미하원 국제관계위원장 벤자민 길먼(Benjamin Gilman) 의원으로, 그는 “미국의 국가이익을 해칠 수 있는 북한의 능력을 증대시킬 우려가 있다”는 이유로 「페리보고서」 내용에 반대의사를 표명하였다. 그는 야만적인 북한체제 지원은 미국의 국가목표와 국가이익에 위배된다고 지적하였다. 길먼 의원은 대북제재 완화가 북한으로 하여금 미사일 실험 발사를 유예시키는 양보를 주는 한편, 북한에 장기적 혜택을 부여하게 될 것이라고 경고하면서, 「페리보고서」가 미의회 of 지지를 받고 있지 못하며, 다음 미행정부하에서는 유지되기 힘들 것이라고 언급하였다. 미ABS News 보도(1999.9.17). 또한 NAPSNet@nautilus.org(NAPSNet), May 5, 1999 (Special Report) 참조.
- 60) 제네바협약의 이행에 실패하여 북한의 대량살상무기 개발을 억제하지 못한 점이 주로 지적되어왔다.

을 비난해 온 의회 중심의 보수파들은 미·북 미사일 합의와 「페리보고서」 이후 이에 반대하는 의사를 표명하였다. 그리하여 2000년 대통령 선거를 앞두고 미국의 대북정책에 있어 많은 파란을 예고하고 있다. 물론, 현재의 민주당이 계속 집권할 경우 「페리보고서」에 나타난 내용을 토대로 대북 포용정책을 지속해 나갈 것이 예상된다. 그러나 공화당이 집권하는 경우는 상황이 매우 달라질 것을 예상할 수 있다. 미국의 대북정책의 관점에서 2000년 미대통령 선거 과정과 결과를 주목해야 할 필요가 있다. 북한체제 자체에 대한 신뢰와 '포괄적 해법'에 대한 북한의 호응에 관하여 비관적 견해를 가진 정책입안자가 다수 있다는 사실에 비추어 볼 때, 향후 미행정부가 한국정부의 대북 포용정책을 지속적으로 지지할 수 있을지도 의문시된다고 하겠다.

향후, 미국의 대북한 정책을 결정하는 변수들로는, ①북한의 반응 ②동맹국들, 특히 한국정부와의 정책조율 문제 ③의회의 대북견해 및 내년의 대통령 선거, 그리고 ④미·중관계의 악화와 북·중관계의 밀착 등이 될 것으로 보인다.

3. 일본의 대한반도정책 동향

일본은 북한의 제1차 장거리 미사일 실험·발사(1998.8.31) 이후 국내적으로 엄청난 쇼크와 파장을 경험하였으며, 이후 제2차 실험·발사 가능성을 우려해왔다. 일본은 2차 미사일이 발사될 경우 경수로 분담금 제공(\$10억) 철회 의사를 강력히 시사한 바 있으나,⁶¹⁾ 최근 한·미·일 안보공조체제의 형성을 통해 억지와 대화의 병행전략과 한·미의

61) 1998년 12월 22일 게이조 외무성 정무차관 '경수로 분담금 국회비준 난망' 발언. 미·일 국방장관 회담시 노로타 호세이 일본 방위청장관이 미국측에 전달.

대북 포괄적 접근방안을 지지하며, 경수로사업을 지속적으로 추진하는데 합의하였다. 일본은 북한의 미사일 발사 사건을 자국의 안전보장에 대한 심각한 위협으로 인식하여, 생존권 차원에서 군사적 대응 가능성까지 시사하는 강경한 태도를 보인 바 있다. 일본은 무엇보다도 북한의 미사일 개발에 민감한 태도를 보이고 있으며,⁶²⁾ 정찰 인공위성을 도입하고, 전역미사일방어체제(TMD: Theater Missile Defense) 조기구축에 합의하는 등 군사적 대비태세를 강화하고 있다.

대북 안보전략에 있어 한·미 양국, 한·미·일 3국의 연합공조 또는 공동대응에 적극 참여하고 있으며, 특히 대북 핵·미사일 억지력을 강화하는 연합 방위체제에 적극 가담하고 있다. 오히려 북한의 핵·미사일 개발을 빌미로 군국주의화·우경화 하는 것이 아닌가 하는 국제적 우려를 불러일으킬 정도이다. 미국과의 전역미사일방어체제(TMD) 구상을 2~3년 앞당기기로 합의(1999.1.13)한 데 이어, 한국과 군사당국자간 핫라인 설치, 군사교류확대, 한·일 해군 공동훈련 등 전례 없는 대북한 한·일 안보협력 방안을 강구하고 있다.⁶³⁾ 특히 한·일 양국 정상의 상호방문 및 전화통화 등을 통해 양국의 안보공조 태세를 강화해왔다. 일본은 1999년 9월의 미·북 미사일 합의에도 전적인 지지의사를 표명하였으며, 북한이 미사일 개발을 동결할 경우 대북 식량 지원 등 경제제재 완화를 포함한 다각적인 대북 우호 조치를 취할 의사가 있음을 밝히고 있다.

62) 일본정부는 북한의 미사일 능력이 상상 이상이며, 10개 이상의 기지에 미사일을 실전 배치했거나, 할 계획인 것으로 파악(『동료신문』, 1999.1.6 보도)하고 있음.

63) 한·일 양국 국방장관 회담(1999.1.7~8) 참조.

4. 중국의 대한반도정책 동향

중국은 자국의 지속적인 경제발전을 위해 동북아 안보환경의 안정이 필수적이라는 인식을 갖고 있다. 따라서 한반도 평화유지를 위한 '건설적 역할'을 수행하는 것을 대한반도정책의 주요 목표로 설정하고 있다.⁶⁴⁾

역사적으로 한반도에 대한 중국의 역할은 한반도 안보상황의 변화에 따라 부침(浮沈)을 거듭해왔다. 한국전쟁 당시 북한을 지원·참전하여, 한·미와 적대적 위치에서 휴전을 맞았고, 이후 북한과의 전통적 맹방관계가 유지되었다. 1980년대 근대화 바람을 일으키며, 실용주의적 외교를 전개하였고, 1992년 한·중수교를 통해 남한과는 실리외교를, 북한과는 혈맹외교를 유지하며 한반도에서 등거리 외교를 전개해왔다. 과거 사회주의혈맹 개념에 입각한 북한 일변도 지원에서 북한과는 정치·군사, 남한과는 경제·사회 분야의 관계증진을 도모하는 남북한 등거리외교로 변화하는 모습을 보였으나, 최근에는 남한우위의 정책전환 가능성을 보여왔던 것도 사실이다. 다만 중국은 타이완 지위를 둘러싼 미국과의 논란, 북한의 장거리 미사일 발사로 인한 동북아 안보환경 불안과 그에 따른 한·미·일의 안보 공동대응(특히, TMD구축 논의) 등 급변하는 동북아 정세에 불안을 느껴왔다.

1998년 11월 김대중 대통령의 방중(訪中)을 계기로 한국과 '21세기 포괄적 동반자관계'(「협력적 동반자관계」)를 형성한 데 이어, 이후 4자회담 등에서 객관적이고 합리적인 태도로 남한에 대한 지지 경향을 확인해 주고 있다. 한·중간 정치·군사·안보 협력증진을 도모하고, 대북 포용정책과 통일정책 구도에 대하여도 원천적 지지를 표명하고

64) 신상진, 「한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략」(통일연구원, 1998. 12) 참조.

있다.

그러나, 「페리보고서」이후 북·중관계와 중국의 대한반도정책에 일정한 변화가 일고 있는 것으로 판단된다. 북한 미사일 문제에 관한 한, 중국은 기본적으로 북한의 “자주권(sovvereign right)” 논리를 지지하고 있으며, 동시에 한반도의 안정을 해쳐서는 안된다는 점을 강조하는, 다소 양면적이며 애매모호한 입장을 견지하고 있다.⁶⁵⁾ 특히 베를린 합의와 「페리보고서」 이후 중국의 대한반도 정책은 북한에 대한 영향력을 보다 확대하는 방향으로 선회하고 있는 것처럼 보인다. 1999년 10월 중국 외교부장 당자셴(唐家璇)이 북한을 방문, 백남순 외무상과 외교관계 수립 50주년을 기념하는 회담을 갖고⁶⁶⁾ 양국 간 우호관계를 다짐하였으며, 특히 중국은 북한에 대해 에너지, 식품 등의 원조를 대규모로 지원하고 있는 것으로 보도되고 있다.⁶⁷⁾

북한의 장래에 대해, 중국은 북한의 조기 붕괴나 북한내부로부터의 급변사태 등을 자국의 이익의 관점에서 결코 바람직하지 못하다고 보는 것 같다. 중국이 종래의 방관적 태도에서 벗어나 대북지원을 강화하면서, 중국개혁을 모델로 북한체제의 생존을 목표로 하고 있는 인상을 주고 있다. 이는 중국이 북한과는 정(情)을, 남한과는 실리(實利)로 등거리 외교를 추구하고 있음을 뜻하며, 대한반도 정책에 있어서 탈북자들의 인권문제를 외면하는 등 원칙적인 접근을 회피하고, “힘의 균형(balance of power)” 논리에 입각한 접근방법을 취하고 있

65) 중국은 북한의 미사일 개발 억지를 위한 영향력을 행사해 달라는 미국의 요청에 대해, 오히려 미·일이 미사일 문제를 빌미로 북한과의 “인위적” 긴장을 조성하지 말라고 반박하곤 했다. 상기 CFR Report 참조.

66) 이 자리에서 두 나라 외무장관들은 양국 정상의 교환방문을 논의했을 가능성이 높다. 중국과 북한의 지도자들은 양국 외교관계 수립 50주년을 기념하는 메시지를 교환하였다.(10.5). *Washington Times* (1999.10.6) 보도.

67) NAPSNet@nautilus.org(NAPSNet), October 6, 1999. 중국은 대체로 연간 1백만t에 달하는 식량을 북한에 지원하는 것으로 알려지고 있다.

음을 보여주는 것이다.

한반도 안보상황의 전환기적 시점에서 북한에 대한 중국의 영향력 확대는 한반도 장래에 심대한 영향을 미칠 것이 확실하다. 아마도 중국의 대북한 지원 강화는 북한에 대한 중국의 개입과 영향력을 확대함으로써 북한을 좀 더 보수화 시키고, 한·미 양국에 대하여 보다 강경한 노선으로 가게 하는데 기여할 것으로 관측된다.⁶⁸⁾ 북한의 대량 살상무기 개발을 억제시키고 한반도의 평화와 안정을 증진시키는 방향으로 중국의 대북 영향력을 확대시킬 수 있도록, 한국이 주도하는 한반도 안보구도에 중국을 포함시키도록 한국의 외교 역량이 필요한 시점이 아닌가 한다.

5. 향후 정세와 대북 포용정책 전망

미·북 미사일 합의 이후 포용정책(구체적으로 「포괄적 접근방안」)의 성패(成敗)는 ①북한의 대응 ②우리의 효과적인 정책대안 개발과 협상 능력 ③미·일과의 공조에 달려있다고 볼 수 있다. 최근 한반도 국제환경은 포용정책 추진에 긍정적으로 작용하고 있다. 미·북 미사일 회담 타결 및 「페리보고서」 발표, 「포용」을 중심으로 한 한·미공조의 강화, 한·미·일 3국 안보협의체제 확립, 한·중관계 및 한·러관계 강화 등이 그 주요 요인이다.⁶⁹⁾

그러나, 북한 내부정세는 기본적으로 여전히 불안하며, 불투명하고

68) 1999년 6월 북한 김영남 인솔하의 대규모 고위관리들의 중국방문은 양국 쌍무관계를 증진시킴과 동시에 북한의 보수화·강경화에 기여하였을 것으로 판단된다.

69) 중국은 訪中한 김영남 인솔하의 북한 사절단에게 경제개발의 중요성과 남북관계 정상화, 對미·일 개방의 중요성을 설득한 것으로 알려짐. 단, 최근 미·중관계 변화가 한반도 정세에 미치는 영향에 대한 면밀한 추적과 분석이 필요함.

향후 변화의 폭과 범위를 예측하기가 매우 어려운 상황이다. 김정일은 여전히 체제 장악력을 발휘하고 있으나, 체제운영에 있어 군부의 역할을 증대시킴으로 인하여 정치안정의 차원에서 불안요인이 증가하고 있음이 사실이다. 식량생산이 다소 증가하고 외부로부터의 지속적인 도입으로 식량사정이 낫아지고 있다는 분석이 있으나, '구조적인' 요인으로 인하여 경제적 난관이 쉽게 극복되기 어려울 것이다. 1998년의 북한 신헌법은 농업개혁과, 제한된 범위에서의 시장제도 및 사유재산, 그리고 이동의 자유를 다소 허용한 것이 사실이지만, 이것이 북한 지도부의 의미 있는 개혁·개방 정책으로 연결되지는 않고 있다. 사회불안도 고조되고 있다. 체제에 대한 북한 주민들의 환멸과 좌절은 예상외로 크게 심화되고 있고 또한 빠르게 확산되고 있는 것으로 보인다.⁷⁰⁾ 따라서 북한상황에 대한 지속적인 파악과 연구, 경계가 요구된다. 평화에 대한 기대에도 불구하고, 현재 한반도 안보상황은 「페리보고서」의 대북정책 방안 중 아직 제1단계, 곧 북한의 미사일 재실험 발사 중단과 미국의 대북 경제제재 완화에 머물러 있는 단계이다. 더욱이 북한은 북·중관계 강화를 통하여 對한·미 또는 對한·미·일 연합전선 구축 전략을 추구하고 있는 것으로 판단된다.

앞서 언급하였듯이, 한국의 대북 포용정책과 「페리보고서」를 통한 한·미 양국의 대북 포괄적 해법 제안에 대한 북한의 반응은 이렇듯 이중적이며, 모순되고, 양면성이 혼재된 것으로 나타나고 있다. 북한은 도발적 태도를 견지하면서, 포괄적 제안에 대해 머뭇거리고 있으며, 포괄적 해법에 대한 손익과 결과를 분석하고 있는 것처럼 보인다.

이러한 상황에서 향후 정세를 전망해 볼 때, 크게 3가지의 시나리

70) 보다 자세한 내용은 서재진의 "Impacts of the Comprehensive Approach on North Korea's System Substantiality," (Paper prepared to be delivered at the KINU-CSIS workshop on November 1-2, 1999 at Washington, D.C.)

오를 상정해 볼 수 있을 것이다: ①북한이 포괄적 해법을 수용함으로써, 미·북, 북·일관계 증진과 그에 따른 대북 제재완화와 대북 경제지원 확대, 그리고 남한의 민간기업의 대북경협 확대가 이루어지고, 이를 통한 인적·물적 교류 확대를 거쳐 북한이 개혁·개방의 길로 들어서고 남북관계도 크게 개선되는 경우 ②북한이 핵·미사일 개발 포기를 사실상 거부함으로써 위기가 재연되고 대결구도로 이어짐으로써, 다시 대북 군사적 압박, 북한고립화, 경제침체 등의 악순환으로 이어지는 경우 ③북한이 「포괄적 접근안」의 수용(受容) 여부를 명백히 밝히지 않으면서, 협상력을 제고시켜 외부 지원을 극대화하면서 그럭저럭 버티어 가는(muddle through) 경우.

첫째, 북한이 한·미 양국의 포괄적 해법을 궁극적으로 수용하고, 대북 경제제재 완화 및 다양한 형태의 대북 경제지원이 확대되어 북한의 개방이 불가피해지는 경우를 상정해 볼 수 있다. 이 경우를 촉진할 수 있는 구체적 사례로서는 (1)민간기업, 특히 현대그룹의 금강산 지역 개발사업 확대, 서해공단 건설사업 착수, 삼성그룹의 소프트웨어(SW) 보급사업 진전, 북한의 자유무역지대와 같은 특구 지정 등 다양한 형태의 경협사업을 통한 인적·물적 교류 확대가 가져 올 대북한 주민 및 사회전반에 미칠 파급(spilled-over)효과 (2)미국의 대북 경제·무역제재 완화 및 연락사무소 개설, 미기업의 대북 진출, 일본의 대북제재 완화 및 식량지원, 일본 기업의 대북진출에 따른 다양한 형태의 인적·물적 교류 확대 등 북한개방의 불가피한 부수 효과 (3)한전-KEDO간 본 공사 계약이 체결됨(1999.12.15)에 따른 경수로사업 본 공사 착수로, 금호·신포지구에서의 대규모 남북한 공동작업이 기대되며, 그에 따른 대규모 인적·물적 교류 확대 4)중국의 대규모 북한 지원과 북한에 대한 중국식 개방모델 권유로 인한 북한 개방 효과와 북·중간 인적·물적 교류 확대 등을 들 수 있을 것이다. 이 경우

북한에 대한 대외개방의 파급효과가 증대됨에 따라 북한 주민들의 점진적 의식변화 및 자본주의체제에 대한 현실 인식이 뒤따르고, 특히 이러한 변화는 외부와의 접촉이 잦고 정보 접촉 기회가 많은 북한체제내 엘리트 집단에서 두드러질 것으로 전망된다. 그러나 북한의 경제상황이 호전되면 군사력 강화를 위한 새로운 조치들을 북한당국이 취할 것으로 예상되므로, 남북관계가 역설적으로 악영향을 받을 가능성을 완전히 배제할 수 없을 것이다.

둘째, 북한체제의 속성상 외부지원 없이 수십 년을 견디어왔고, 핵·미사일 개발이 단순히 외부지원을 보다 많이 획득하기 위한 협상카드로서가 아닌 체제생존 전략의 일환으로 시도된 점을 감안하고, 더욱이 북한체제가 갖고 있는 내재적(內在的)인 고립성과 폐쇄성—체제 철학과 정치관행에서 모두 나타나는 현상인 바—을 고려할 때, 북한이 그 동안 한·미·일의 군사적 압력과 압박한 경제위기를 타개해 나가기 위한 제한적 실용주의의 관점에서 미사일 재실험 발사 유보에 동의하였다 하더라도, 핵·미사일 개발을 완전히 동결하라는 한·미(한·미·일)의 요구를 쉽게 받아들이지는 않을 전망이 우세하다. 특히 김정일을 위시한 북한의 지도층은 사회주의 모순과 자본주의의 효율성 및 그에 따른 자본주의체제 전환의 역사적 불가피성을 인식하지 못하고 있으며, 오히려 개혁·개방이 진행됨에 따라 북한체제가 흔들리고 와해될 가능성을 보다 우려하고 경계하고 있다. 이러한 북한 지도부의 인식의 한계가 순조로운 북한체제의 개혁·개방 시나리오를 비판적인 것으로 만드는 근본 이유라 할 것이다.

셋째, 북한이 포괄적 해법에 대한 수용 여부를 명백히 하지 않은 상태에서 미사일 재발사만을 보류시킨 채, 외부로부터의 경제적 지원만을 받아들이고 그럭저럭 버티어 나가려(muddle through) 한다면, 한·미 양국은 북한의 대량살상무기 개발에 대한 의구심을 버릴 수 없

게 되고, 머지 않아 정책전환의 시점(時點, red line) 논쟁에 다시 휘말리게 되고, 결국 대북 포용정책의 적실성에 대한 논쟁이 재연될 것이다. 이러한 애매모호한 상황은 그리 오래 가지 않을 것으로 전망된다. 한국은 북한이 대량살상무기 억제에 대한 명백한 의사를 밝히지 않는 한, 그리고 이를 행동으로 보여주지 않는 한, 대북정책에 대한 여론이 악화될 가능성이 높으며 정책재고를 회피하기 어렵게 될 전망이다. 특히 한국의 경우 2000년 총선과 2002년의 대선을 통해 포용정책에 대한 수정을 요구할 가능성이 높다. 미국도 핵·미사일 확산 금지에 대한 정책 우선 순위를 고려할 때, 2000년 대통령 선거가 대북정책의 분수령이 될 가능성이 높다고 하겠다. 특히 공화당 후보가 집권하는 경우 변화의 가능성은 매우 높아진다.

유고사태에 대한 북한의 대응은 한·미양국이 대북 포용정책으로부터 강경정책으로 전환할 경우, 북한의 대응자세를 엿볼 수 있는 단서가 될 수 있다는 점에서 관심을 끌었다. 북한은 NATO의 유고공습 전략과 유고의 대응 및 피해상황을 정밀 분석하기 위하여 전문실사단을 파견하기까지 하였다. 당시만 해도 북한이 핵·미사일 개발 포기를 전제로 하는 한·미 양국의 포용정책을 쉽게 수락할 것인지에 대하여 많은 의문이 제기되던 시점이었다. 당시 북한은 내부적으로 대결을 각오하고 있었던 것으로 추정된다.

현재 북한 지도부도 고뇌에 빠져있는 것으로 보인다. 북한도 역시 엄청난 도전과 기회를 맞고 있으며 선택을 요구받고 있다는 사실은 분명하다. 결국 한반도에 핵·미사일 문제가 다시 불거질 경우, 북한은 한·미·일의 연합된 대북 압박과 억지력에 대항하여 외부세계에 대한 도전적 행동으로 나올 가능성이 큰 것으로 보인다. 한·미·일 3국과 북한의 대결상황은 북한을 다시 고립화시키고 잠시나마 호전되던 북한 경제를 다시 침체에 빠뜨리게 할 것이며, 본 연구에서 정리한 두 번

째 시나리오로 귀결될 것으로 전망된다.

IV. 대북 포용정책과 억지전략의 병행추진 방안

1. 병행전략의 필요성

대북 포용정책(곧, 햇볕정책)의 목표와 취지는 ‘한반도 평화관리, 북한과의 평화공존, 남북간 교류·화해·협력 증진, 북한의 점진적 변화 등을 통해 한반도 냉전구조를 해체하여 평화통일의 기반을 조성해 나아간다’는 것으로 요약된다. 이는 기본적으로 명분과 타당성이 있으나, 현실적으로는 보다 신중하게 점진적으로 접근해야 할 측면이 있다고 여겨진다. 무엇보다도 북한의 호응과 태도 변화 여부를 주목해야 하기 때문이다. 따라서, 대북 포용정책의 원칙적이고 지속적인 추진을 견지하되, 북한의 태도변화와 반응 여부에 따라 정책수단의 현실적이고 유연한 선택과 활용이 필요하다고 판단된다. 북한을 우리의 희망대호가 아닌, 있는 그대로 파악하는 것이 필요하며,⁷¹⁾ 북한이 우리의 예상대로 움직이지 않을 경우에 대한 대비책 마련도 필요하다. 예상 밖의 시나리오에 대한 대응방안을 마련하는 것이 대북 포용정책의 명분과 타당성을 훼손하지는 않을 것이다.

대북 포용정책에 대한 북한의 불분명한 태도, 한·미 양국이 반대하는 전략무기개발의 지속적인 기도와 실리만을 추구하는 북한의 전략, 그리고 대북 선제공격의 어려움으로 인한 적절한 대북 응징조치의 결여는 한·미 양국으로 하여금 한편으로 북한 달래기와 다른 한편으로 강력한 대북 안보·억지태세 확립을 추구하는 포용과 억지의 병행 전략을 불가피하게 한다. 따라서 현시점에서는 북한이 「페리보고서」

71) 「페리보고서」도 이 점을 언급하고 있다. “US policy must deal with North Korea as it is, not as we wish it to be.” 보고서 내용 참조.

와 「포괄적 협상안」에 호응해 올 경우 대북 포용정책의 확대방안을 강구하되, 북한이 전략무기 개발 중단 요구를 선뜻 수용하지 않고 「통미봉남」과 대남 「민간교류확대-정부당국 배제」전략을 지속할 경우, 대북한 포용과 억지, 곧 ‘당근’과 ‘채찍’의 균형된 정책구사가 필요하다고 판단된다. 물론 이것이 포용정책의 수정을 의미하는 것은 아닐 것이다.

곧, 북한의 반응을 주시하면서, (1)대북 포용의 견지 또는 확대·강화와 (2)대북 군사적·안보적 억지력의 확보·강화라는 ‘포용(engagement)’과 ‘억지(deterrence)’의 병행전략을 지속적으로 추진해 나가는 것이 필요한 시점이라고 판단된다. 먼저, ①포용의 차원에서는 「페리보고서」와 「포괄적 접근안」에 기초하여, 북한과 합의한 대로 단계적으로 대북 지원을 이행하되, 다음 ②억지의 차원에서는 북한이 단계별로 미사일 합의 사항을 이행하지 않을 경우 한·미 공조를 토대로 한반도에 핵우산과 미사일 방어체제를 확립하여, 북한핵과 미사일에 대한 군사적 억지력을 확보케 함으로써, 한반도의 안전을 유지하면서, 북한의 핵·미사일 개발 포기를 압박하며, 외교적·경제적 고립을 추진해 나가야 한다.

2. 포용정책 추진방안

먼저, 포용정책 추진방안으로서는 「페리보고서」 발표 이후 한·미·일 3국공조의 틀 안에서 한국이 취할 수 있는 포용정책 확대방안을 모색하되, 북한의 반응여하에 따라 점진적, 단계적인 실천방안을 강구하도록 해야 할 것이다. 구체적으로, 인도적 대북지원은 어떠한 경우에도 지속되어야 한다. 인도주의 범위를 넘어서는 거래의 경우, ‘상

호주의' 원칙의 보다 엄격한 적용이 요구된다. 이는 대북 포용정책을 확대하기 위한 조건으로서 북한의 상응하는 호응을 필요로 하기 때문이다. 한편 남북 당국자 회담, 남북기본합의서 이행, 한반도 평화체제 구축 방안 강구 및 4자회담 등은 단기간내 가시적 성과를 기대하기 어렵다 하더라도 지속적으로 추진되어야 할 과제이다. KEDO사업은 적어도 현재까지 북한핵을 동결하는 가장 효과적인 장치라는 사실에 변동이 없으므로, 제네바핵합의의 이행사항을 북한이 위반하지 않는 한, 주변정세 변화로부터 큰 영향을 받음이 없이 지속적으로 추진할 필요가 있다. 한편 향후 점차적으로 북한 인권 문제에 대한 논의의 확대와 원칙적인 대응이 필요하리라 본다. 주한미군 문제와 관련하여, 「페리보고서」에서 언급하고 있는 주한미군의 위상변화 가능성 문제는 북한이 1,2단계의 필요조건(미사일 생산·수출 등의 완전 동결 및 대외개방)을 완전히 충족시킨 이후 고려할 수 있는 사항이므로, 아직은 이 문제를 우리가 먼저 논의할 단계가 아닐 것이다.

현재 '정경분리' 원칙에 입각한 대북 민간교류가 활발히 이루어지고 있으므로 이를 확대·지원할 경우 이에 대한 보다 심도 있는 검토가 필요하다. 1999년 9월말 정주영 현대그룹 명예회장의 방북과 김정일과의 회담은 남북관계에 있어서 새로운 도전이자 기회를 제공해 준다고 할 수 있다. 먼저 현대그룹의 대북 경험 확대는 북한을 변화로 유도하고 남북간 당국자 회담 가능성을 높여 줄 수 있다는 점에서 훌륭한 기회라고 볼 수 있다. 현대·북한 접촉이 남북한 당국자 회담으로 진전될 수 있도록 유도해야 할 것이다. 또한 지속적인 대북지원은 북한의 대외 의존도를 높여서 향후 일정 시점에서는 체제생존을 위해 외부와의 교류 확대 외에 다른 대안이 없을 것이라는 전망도 적어도 논리적으로는 가능하다. 특히, 서해 공단(工團) 등 경제협력 프로젝트가 현실화될 경우, 남북관계는 엄청난 변화의 계기를 맞

이할 수 있을 것이다. 공단 지역의 특구화(特區化)는 북한의 중국식 변화모델 수용 가능성을 제시하고 있으며, 이에 따라 남북관계의 확대·심화가 수반될 것이다. 그리하여 북한체제 내부변화에 폭발적인 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 이러한 시나리오가 현실화될 경우, 남북한간 어떠한 형태로든 군비통제, 군축, 불가침 합의 등 긴장완화 조치가 불가피할 전망이다.

그러나 동시에, 현대와 북한간 직접적인 경제거래의 확대는 남한의 정부 당국이 배제된 상황에서 북한에게 막대한 현금 제공 등 경제적으로 과구만을 제공함으로써, 북한으로 하여금 남한의 '정경분리' 원칙을 역(逆)이용하게 할 가능성이 높다는 점에서 새로운 도전이다. 이 경우 일반적으로 "기능이론"에서 제시하는 "경제·문화 등 비쟁점 분야의 협력"을 통한 타쟁점 분야로의 "과급효과(spilled-over)"는 북한의 철저한 주민통제로 기대하기 어렵게 된다. 또한 현대그룹에 의한 막대한 규모의 대북 외화공급은 북한의 군비 전용 가능성을 결코 배제할 수 없게 하는 중대한 사안이다. 북한의 의도가 불분명한 경우, 현대·북한 접촉을 통한 현금 및 전략물자의 대북 유출을 통제할 필요가 있을 것이다. 향후 지속적인 현대-북한간 경제협력 직거래는 한반도 안보에 장기적으로 커다란 영향을 미칠 것이 확실하다. 그 영향과 효과의 파장(波長)이 어떻게 미칠 것인가에 대하여 전반적인 연구와 정책적 검토가 절실히 요청되는 시점이 아닌가 한다.

3. 억지전략 강화방안

북한의 장거리 미사일 개발 계획 및 실험발사와 관련, 한국은 그동안 미국이나 일본 보다 비교적 덜 관심을 보여 온 것이 사실이다. 그

주요한 이유는 무엇보다도 한국에 대한 북한의 주요 위협이 장거리 미사일보다는 북한의 다양한 야포공격으로부터 나온다는 사실에서 찾아야 할 것 같다. 남한의 전 지역은 북한의 스커드(SCUD) 미사일의 공격범위 안에 놓여 있으며, 따라서 남한의 보다 큰 관심은 장거리 미사일에 대응하는 전역미사일체계(TMD) 보다는 미국에 의하여 일부 배치된 패트리엇(Patriot) 미사일 방어망에 있다는 점이다. 그러나 패트리엇 미사일의 구입에는 막대한 비용이 소요된다. 한편 한국은 미·일의 전역미사일체계(TMD) 참가 제의에 대하여 반대 의사를 표명해 왔는데, 이는 역시 막대한 비용이 소요된다는 점과 동북아 지역에 전역미사일체계(TMD)를 실현시킬 경우 예상되는 중국의 강력한 반대를 고려한 때문으로 풀이된다.

계속되는 북한의 핵 및 미사일 위협과 서해교전과 같은 북한의 군사도발에도 불구하고, 한국정부는 대북 포용정책의 일관성 있는 추진을 강조해 왔는데, 이는 무엇보다도 남북관계의 교착과 단절이 한반도의 안정과 평화를 증진하고자 하는 정책목표에 이롭지 않다는 판단에 따른 것이다. 한국정부는 대북 포용정책의 일관되고 지속적인 추진이야말로 장기적으로 남북관계 증진에 효과를 발휘할 것으로 믿고 있다.

그리하여 한국정부는 미·북간 제네바핵합의와 베를린 미사일합의를 강력히 지원해왔고, 한국의 대북 포용정책 취지가 「페리보고서」에 반영되도록 힘썼으며, 미국의 대북 대량살상무기 억제 정책과 공동 보조를 취해왔다. 이는 북한의 핵동결과 미사일 포기야말로 한반도의 안보를 위협하는 요인들을 결정적으로 제거하는 데 기여할 수 있으리라는 믿음과, 핵·미사일 이슈가 비록 미·북간 대화에 의하여 다루어지고 있더라도 한반도 평화정착과 냉전구조 해체에 크게 도움이 되리라는 정책적 판단에 따른 것이다. 이는 또한 오랫동안 유지되어 온 남한의 대북정책 방향과 기본적으로 일치하는 것이기 때문이다.

그러나 북한이 포괄적 해법을 수용하지 않을 경우, 한국정부는 북한의 대량살상무기 개발에 대한 입장을 보다 분명히 해야 할 것이다. 이 경우에 대비하여, 대북 억지전략 방안을 마련해야 할 것이다. 먼저 강력한 안보태세 확립을 위한 국방력 강화 및 현대화 정책 추진, 한·미·일 3국의 연합안보 및 북한도발 억지태세의 재확립이 필요하다. 이를 위해 3국간 실무 정책협의회(TCOG) 외에, 국방장관 회담 또는 고위실무급 회담 등을 개최하는 등의 조치가 필요하리라 판단된다. 또한 북방한계선(NLL) 문제의 원칙 있는 대응이 요구된다. 북한의 북방한계선(NLL) 무효화 선언과 새로운 해상경계선 선포 조치에 원칙 있는 확고한 안보적 대응이 요망된다. 아울러 미사일 사정거리를 300Km를 넘어서서 적어도 500Km 까지 확대할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 특히 북한의 미사일 개발이 지속되는 경우, 이를 저지할 수 있는 억지 방안을 미·일과 협의하여 마련할 필요가 있다. 전역미사일체계(TMD)에의 가입도 재검토할 수 있을 것이다. 북한의 대량살상무기 개발이 지속된다면 북한으로의 경제적 투자 및 현금 유입을 통제할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 북한과의 대화 채널을 유지하고 항상 대화의 문은 열어 놓되, 포괄적 해법에 대한 북한의 긍정적 자세와 반응이 분명히 나타날 때 비로소 적극적인 대화와 지원에 나서야 할 것이다. 북한의 긍정적 반응에 대한 인센티브를 제공함으로써 북한의 변화를 유도할 수 있을 것이기 때문이다. 현재 미사일 협상은 미·북대화에서 이루어지고 있고 미국이 전담하고 있으므로, 밀접한 한·미 공조를 통해 이를 지원하고 우리의 의견을 경우에 따라 개진하며, 기본적으로는 미·북 미사일 협상이 북한의 미사일 개발을 동결시켜, 한반도 평화증진에 기여하도록 유도해야 할 것이다.

4. 한·미공조 방안

한반도의 제반문제들을 근본적으로 당사자인 남북한이 주도가 되어 해결해야 한다는 데는 원칙적으로 이론의 여지가 없을 것이다. 그러나 지금까지 남북한은 평화적으로 한반도 문제를 해결하는데 성공적이지 못했으며, 더욱이 북한은 대량살상무기 개발을 추구함으로써 한반도의 안정과 평화를 근본적으로 위협하고 있는 것이 오늘의 현실이다.

페리 자신이 그의 보고서에서 수 차례 지적하였듯이, 현 상황에서 한국 또는 미국의 어떠한 대북정책도 한·미 양국의 공조 없이 성공할 수 없음을 인식하는 것이 중요하다. 현재 한·미의 연합방위력은 북한의 공격을 효과적으로 저지하고, 한반도의 안정과 평화를 유지하는 가장 효과적인 정책도구임이 분명하다. 「페리보고서」와 「포괄적 접근안」에 나타난 미국의 기본 인식은 핵·미사일 문제 해결을 목표로, 단계적으로(step-by-step) 추진하는 것이라 볼 수 있다. 북한 문제와 관련, 미국의 주된 관심은 전략무기(핵·미사일)개발 억제라는 정책 목표를 달성하는 것이며, 그 수단으로 '포괄협상'을 수용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 동시에 「페리보고서」에는 남북관계, 곧 남북기본합의서의 이행과 이산가족문제의 해결을 언급함으로써, 한국의 관심과 이해를 수용하고 양국간 정책공조를 기하고자 하는 의도가 확연히 나타나 있다. 페리 자신은 보고서에서 한국과의 공조 필요성을 수차례에 걸쳐 강조하고 있다.

한편, 「페리보고서」 작성과정에서 얻어진 중요한 결실 중의 하나는 「한·미·일 3각 안보협의체제」의 형성과 그 “제도화(institutionalization)”라고 할 수 있겠는데, 역설적으로 북한의 미사일 개발은 한·미·일 3

국의 정책조율을 보다 공고히 하고 그 외교정책 방향을 수렴하도록 하는 역할을 하였다.⁷²⁾ 그 결과 한반도 안보에서 일본의 역할이 증대된 것을 발견할 수 있는 바, 한편으로는 일본의 군비증강에 대한 우려와 전통적인 한·일 감정, 그리고 다른 한편으로는 대미·일 안보협력의 강화 필요 사이에서 한층 균형된 시각과 정책방안을 모색하는 일이 요청된다고 하겠다.

동시에, 한국은 북한의 미사일 개발과 관련, 남북간 군사균형을 유지토록 지속적인 노력을 전개할 필요가 있으며, 특히 미사일 사거리(射距離) 문제에 대하여 미국과의 협상을 통해 이미 합의된 300km 뿐만 아니라, 500km 또는 1,000km까지 연장할 수 있도록 외교역량을 집중해야 할 것이다.

5. 대북 포용정책과 통일정책

앞서 언급하였듯이, 국민의 정부의 대북 포용정책은 급격한 통일을 추구하지 않고 한반도의 분단과 평화관리, 그리고 북한과의 평화공존을 거쳐 남북간 교류·협력의 확대를 통해 사실상의(de facto) 통일을 먼저 추구한다는 것으로 이해된다. 따라서 법적·정치적 통일은 장기적 목표로서 설정되고, 먼저 한반도의 긴장완화와 평화정착이 통일을 위한 선결과제로서 그리고 당면과제로서 인식되고 있다. 통일의 방법에 관해서도 우리 국민과 역대 정부는 “평화통일”을 통일정책의 기초로 삼아왔다. 이는 무엇보다도 현대의 발달된 무기로 인한 전쟁의 폐해, 특히 한반도에 고도로 집중된 남북간의 무장력을 고려할 때,

72) L. Gordon Flake, "The Perry Process: North Korea as an impetus for a stronger Trilateral Relationships," paper for the KINU-CSIS workshop, Nov. 1-2, 1999, Washington, D.C.

전쟁의 참화는 통일 그 자체를 무의미하게 할만큼 참혹하리라 예상되기 때문이다. 따라서 평화통일의 원칙은 굳건히 지켜져야 한다.

“평화적 방법에 의한” 통일이 강조되는 또 하나의 이유는 카알 도이치(Karl Deutsch)가 지적한 것처럼, 힘의 사용은 적대감을 야기시킴으로써 진정한 통일—곧, 문화적 동질화라는 의미에서의 통합(integration)—을 저해하는 요인이 될 수 있기 때문이다.⁷³⁾ 인간은 접촉과 거래, 커뮤니케이션 과정에서 갖게 되는 정서(情緒)의 좋고 나쁨에 따라 상대방에 대한 우의(友誼) 또는 적대감을 갖게 된다고 한다.⁷⁴⁾ 강제력에 의한 통합은 문화적 동질화 과정이 결여된 경우 많은 부작용과 후유증을 일으킨다. 소련이나 유고연방이 해체되는 모습은 문화적 동질화 과정이 결여된 통일이 장기간 지속될 수 없음을 보여주고 있다.

1989년 독일통일 과정과 통일의 후유증을 목도하면서 한반도 통일의 가능성과 원칙 및 방법에 대한 많은 논의가 있어왔다. 통일비용의 측면에서 조기통일을 반대하는 의견도 있었고, 고통이 있더라도 가능한 한 이를 감내하여 통일을 이룩함으로써 민족적 숙원(宿願)을 달성하고 남북주민이 함께 살고 공존 공영하는 길을 마련해야 한다는 의견도 제시되었다. 수년전 우리 사회내부에서는 ‘흡수통일’ 가능성에 대하여도 논의가 분분했던 것이 사실이다. 국민의 정부의 대북 포용정책은 주지하는 바와 같이 ‘흡수통일’ 가능성을 전면 배제하면서, 앞서 언급한 남북한 평화공존에 입각한 장기적이고 점진적인 남북합의에 의한 평화통일을 상정하고 있다.

73) Karl Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957).

74) 홍관희, “남북한 문화적 동질화를 위한 인적교류 확대방안,” 「통일과 북한 사회문화」(下) (통일연구원, 1995) 참조.

역사적으로 살펴 볼 때, 상이한 정치체제의 통합을 이룩하는 방법 으로서는 대체로 힘 곧 군사력에 의한 통일과 사람들간의 공통된 유대와 가치관의 일치, 곧 문화적 동질성을 확보함으로써 진정한 통합을 이룩하는 '사실상의(de facto) 통일' 두 가지로 압축된다. 많은 경우에 통일은 무력적 수단에 의하여 가능하였다. 한국사에서 고대의 삼국통일은 무력적인 방법에 의하여 가능하였으나, 통일신라 말기 후 삼국 통일과정에서 태조 왕건은 후백제는 무력으로, 신라는 평화적인 방법으로 통일하였다. 미국 남북전쟁의 경우는 무력에 의하여 해결되었으나, 이후 미국사회는 남북간 문화적 동질화 과정을 거침으로써 전쟁의 후유증이 거의 남아있지 않은 상태이며 통합에 성공한 사례라고 하겠다. 남북전쟁 이전 연방정부와 남부 지방정부간 노예문제와 연방의 존속을 둘러싸고 도저히 의견의 합치를 볼 수 없었고, 결국 무력에 의한 해결이 불가피하였다. 때때로 정의(正義)는 무력을 통하여 구현된다는 점을 보여주는 실례라고 하겠다. 주지하는 바와 같이 독일 통일은 평화통일의 보기 드문 선례이자 귀감이다. 요컨대, 통일의 방법은 경우에 따라 달라진다고 할 수 있다. 어떠한 방법이 적절하다고 단언하여 말하기 어렵다. 구체적인 형편과 상황에 따라 달라질 수 있다.

현재의 한반도 안보정세를 고려할 때 유의해야 할 점은 북한의 심각한 국력침체로 인해 북한지역에 한반도 국제질서 차원의 "힘의 공백" 상태가 야기될 수 있다는 점이다. 북한에 "힘의 공백"이 계속될 경우 우려되는 것은 북한에 대한 주변국가들의 영향력 확대이다. 최근 베를린 미사일합의와 「페리보고서」 이후 미사일 위기가 잠시나마 진정되고 미·북간의 관계가 강화되는 조짐을 보이자, 중국이 대북한 관계를 확대·강화하고 있는 것은 이러한 점에서 주목을 요하는 부분이다. 중국은 북한의 대량살상무기 개발로 한반도 긴장이 격화되는

것을 원하지 않아 북한을 자제시켜왔으나, 북한 국력의 현저한 약화와 미·북관계 강화로 초대되는 한반도에서의 미국의 영향력 확대나 남한에 의한 한반도 조기통일을 원치 않고 있다. 그리하여 최근의 한반도 안보가 급격히 전환하고 있는 상황에서 대북지원을 대규모로 확대하는 등 북한에 대한 영향력 확대를 기도하고 있는 것이다.

통일문제에 관한 한, 대북 포용정책에서 제시된 제(諸)원칙을 견지하되, 북한의 불안한 정치·경제적 정세 발전의 결과 발생하는 내부 혼란 등으로 인한 통일의 가능성과 기회마저 부인할 필요는 없을 것이다. 평화통일을 기본적으로 추구하되, 통일의 기회가 오는 경우에는 이를 능동적으로 포착하여 통일을 성취하고자 하는 노력을 기울여야 한다. 많은 외국의 전문가들은 현재처럼 한반도에 통일을 달성할 수 있는 유리한 여건이 형성된 적이 역사적으로 거의 없었다는 점을 강조하고 있다. 통일을 위한 역사적 계기가 마련될 경우, 한국은 민족의 동질성과 역사적 단일성, 그리고 경제력에 기초한 강력한 국력을 바탕으로 통일에 우호적인 국가와 연합하여 덜 우호적인 국가의 방해를 이겨내고 민족통일을 이룩하기 위한 만반의 대책을 수립해 나가야 할 것이다. 또한, 통일의 기본원칙에 관해서는 국민적 합의가 필요하며, 이것이 통일을 위한 중요한 준비중의 하나라고 하겠다. 현재, 상당한 정도로 국민적 합의가 이루어진 통일에의 원칙 몇 가지를 든다면, ①평화적 통일 ②자유민주주의와 시장경제의 정치·경제체제 수립 ③국제사회와의 공조와 대외개방 등을 들 수 있을 것이다.

V. 결론

북한은 '우리식 사회주의'로 대변되는 주체사상에 입각, 자력갱생 (self-reliance)과 고립정책(autarky)을 추구해왔으며, 김일성 치하에서 당과 인민 위에 수령제를 신설, 이른 바 '유일(monolithic)체제'를 건설하였고, 김일성 사후 권력을 세습하여 50여 년간의 전제(專制)와 철권통치를 유지해왔다. 현대사회의 보편적인 상식과 합리성으로는 이해하기 어려운 극도의 폐쇄체제로서, 전세계적으로 오늘날 통용되고 있는 사고방식과 행동 규범—민주주의, 시장경제, 인권, 개성의 존중 등—이 북한에서는 외면되고 있다. 현재 북한은 사회주의체제 모순과 자본주의 효율성에 대한 인식 부족에 따라 개혁·개방이 지연되고 있는 가운데, 외부정보의 차단과 '주체'의 지속적인 내면교육(indoctrination)으로 우민화(愚民化)현상이 가속화되고 있다. 장기 독재권력에 따른 관료화 및 부정·부패 현상이 증대되고 있고, 군사력 강화정책 지속에 따른 자원배분의 왜곡 및 군·민의 사기저하와 특히 기아의 심화로 주민들의 정신적 피해 현상이 심각한 것으로 판단된다.

김정일치하의 북한정권은 이러한 대내적 모순을 극복하기 위하여 국제사회에 대한 도전적·모험적 정책을 지속해온 바, 핵·미사일 개발 위협과 자살적 전쟁도발을 감수하는 줄타기식 벼랑외교(brinkmanship)를 감행함으로써 협상력(bargaining power)을 제고시켜, 그 대가로 남한과 미국 및 일본, 그리고 국제사회로부터 막대한 식량과 현금 및 기타 다양한 지원을 얻어내는데 성공한 것이다. 이러한 북한의 모험 외교는 최근 커다란 성공을 거두고 있으며, 바로 이 점이 극도로 취약한 상태에 다다른 북한체제를 살려내고 안정시키며 더 나아가 강화시키는 요인이 되고 있다.

이러한 북한을 상대로 대화와 화해·협력을 증진시키고자 하는 남한의 대북 포용정책이 얼마나 지난(至難)한 과제인가를 새삼 되새기면서, 본 연구는 한반도 안보정세가 급변하고 있는 전환기적 시점에서 대북 포용정책의 의미를 재검토하고, 보다 적실성있고 효율적인 대북 정책으로 만들기 위한 다각도의 방안을 강구하였다. 이를 위해 「국민의 정부」 출범 이후 표방된 대북 포용정책이 한·미·일 3국간의 긴밀한 정책조율을 거쳐 「포괄적 접근방안」으로서 구체화되고, 많은 대북 협상과정의 우여곡절 끝에 미·북 미사일합의를 거쳐 한·미 공조의 바탕 위에 「페리보고서」 형태로 집약되게 된 과정을 검토하였다. 1999년은 한반도 안보정세의 관점에서 다사다난했던 한 해로서, 대북정책의 변화와 지속성이라는 측면에서 큰 획을 긋는 전환점이 되는 해였다.

「국민의 정부」가 출범 직후 대북 포용정책을 의욕적이고 지속적으로 추진함으로써 지난 2년간 이룩한 남북 교류·협력상 많은 성과들은 남북관계사에 있어 획기적인 것이었다. 그러나, 한반도 평화를 이룩하려는 한국정부의 열망과 노력에도 불구하고 북한의 호응은 기대에 미치지 못하였다. 「포괄적 접근방안」과 「페리보고서」에 집약된 대북 포용정책에 대한 북한의 호응과 태도는 아직도 불확실하며 극도의 낙관과 비관 모두를 불허하는 가운데, 매우 애매모호한 상태에 머물러 있다. 향후 북한이 취할 입장과 태도에 관한 한, 상반되는 가능성과 전망이 혼재하고 있다는 것이 본 연구분석의 결론이다.

북한체제의 모순과 문제점이 구조적인 이유로 인하여 어떠한 치유 방안도 근본적 해결책이 되지 못할 것으로 전망하면서도, 현재 북한이 커다란 기회와 도전을 동시에 맞는 시험대 위에 놓여있다는 점 또한 부인할 수 없을 것이다. 어떤 의미에서 현재 북한은 호기(好機)를 맞이하고 있다. 남한의 강력하고 지속적인 대북 포용정책은 미국의 강경화를 막아주면서, 역설적으로 더 이상의 북한체제의 추락을

저지해 주는 역할을 하고 있다. 북한이 이러한 호기를 유용하게 활용하여 개혁·개방과 남북대화 증진에 성과를 보일 수 있을지는 미지수이다. 북한이 남한과 미국, 일본, 중국 및 기타 국제기구로부터의 각종 지원을 군사력 강화와 대량살상무기 개발을 위해 활용할 때, 남한과 미국의 대북 포용정책은 지속되기 어려울 것이고 변화를 강요받게 될 것이기 때문이다. 그러나 적어도 북한이 미사일 발사 유보에 분명한 합의를 하였고, 향후 이 합의를 이행하는 한, 최소한 단기적으로는—중·장기적으로는 많은 불안 요소를 내포하고 있음에도—조심스런 낙관이 가능해 보인다. 또한 북한 권력핵심으로부터 많은 변화의 조짐이 감지되고 있음을 부인하기 어렵다. 한국·미국·일본 및 중국 등으로부터 최대한의 경제원조를 이끌어내어 경제위기를 탈피하기 위해, 제한된 범위에서나마 실용주의적 방향으로 정책선회를 시도하는 상황이 아닌가 한다. 이를 위해 김정일 자신이 「개발독재」모델에까지 관심을 보이는 등 변화를 시도하고 있으며, 이는 분명히 종래의 ‘폐쇄(autarky)’와 ‘자력갱생(self-reliance)’에 기초한 오랜동안의 “주체” 기조(基調)로부터는 커다란 변화이며 차별성을 보이는 부분이라 분석할 수 있겠다. 그러나 이 정도의 변화로 북한체제의 개방을 확신하기는 어렵고, 또한 개방을 시도한다고 해서 반드시 성공하는 것도 아니다. 북한은 핵·미사일 개발을 완전히 포기하지 않고 유예시키면서, 개방으로 야기될지 모르는 체제와해 내지 붕괴에 대한 강한 두려움과 경계를 감추지 못하고 있다. 해주 근방에서의 서해공단 창설을 머뭇거리는 이유가 여기에 있을 것이다.

한반도 안보정세의 전환기적 시점에서 복합적인 반응을 보이고 있는 북한을 상대로 적실성있고 효율적인 대북정책을 강구하기 위한 노력으로, 본 논문은 ‘포용’과 ‘억지’를 병행 추진하는 2중전략을 제시하였다. 이는 북한정세에 대한 냉철한 현실인식을 바탕으로 향후 전

개될 상황의 불투명성에 대처하여 정책추진에 있어 고도의 유연성을 확보하기 위한 것이다. 이는 또한 한반도의 안보와 평화를 유지함으로써 경제적 번영을 이룩하고 평화통일을 준비하려는 한국의 국가목적에 부합하는 것이며, 대량살상무기(WMD) 억제에 관심을 갖는 주변 동맹국들의 대한반도정책에 부응하는 것이기도 하다. 본 연구를 마무리하면서, 다음 몇 가지의 정책제언을 함께 제시해 본다.

첫째, 한반도의 긴장완화와 평화정착, 북한과의 평화공존을 우선적으로 추구하는 대북 포용정책의 명분과 제(諸)원칙은 대북정책의 기초로서 확립되고 지속적으로 천명되어야 한다. 둘째, 다만 대북 포용의 범위와 한계는 북한의 호응정도에 따라 결정되어야 한다. 현 정부는 역대 정부와 달리 한반도의 평화와 남북관계 개선을 위해 많은 노력을 했으며 어떤 의미에서 최선의 노력을 다했다고 볼 수 있다. 이제는 북한을 변화의 흐름 속으로 인도하기 위한 유연성 있는 정책대안 마련이 시급한 시점이 아닌가 한다. 변화에 대한 인센티브(incentive)와 도전에 대한 억지를 함께 제공하는 병행전략이 필요한 것이다. 따라서 북한의 호응이 따르지 않는 일방적 지원은 유화 appeasement)로서 비쳐질 우려가 있다. 미사일합의 이후 상호주의가 새삼 강조되는 이유가 여기에 있다. 셋째, 대북정책의 원칙이 다시 한 번 확립되어야 할 시점이 아닌가 한다. 자유민주주의와 시장경제, 그리고 인권함양 등의 가치와 규범이 대북정책의 가이드-라인이 되어야 한다. 넷째, 북한의 군비증강 기도를 경계하고 억지 시켜야 한다. 제네바핵합의와 베를린 미사일합의에도 불구하고 북한의 대량살상무기(핵·미사일·화생방) 개발 기도는 결코 포기되지 않고 있다는 것이 전문가들의 공통된 견해이다. 북한의 지속적인 무력증강 기도는 한반도의 긴장을 고조시키는 요인이 되고 있다. 한·미의 노력에도 불구하고 북한의 군비증강 기도가 억지 되지 못할 때, 한국은 미사일

사정거리 확대 및 전역미사일방어체제(TMD) 가입 재고 등 자체 방위 노력을 기울여야만 할 것이다. 끝으로, 북한체제는 기본적으로 정치적 불안정과 심각한 경제난에 시달리고 있고, 최근에 이는 사회적 불안과 치안 및 질서의 혼돈에까지 이를 가능성을 보이고 있음을 감안하여, 북한체제의 급격한 변화에 항상 유의하고 대비하면서 통일의 기회를 놓치지 말아야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 김영재·이승현. “남북한 신정부의 대북·대남정책.” 「한국의 대외정책과 대북정책」(국가안보정책연구소-한국국제정치학회 공동주최 세미나, 1999.5.29).
- 박영규·이교덕. 「한반도 냉전구조 해체의 과제와 추진방안」. 통일연구원, 1999.12.
- 백진현. “한국의 대북한 안보정책과 전망.” 「한반도의 안보정세와 전망」(한·미 안보연구회·한국국제정치학회 공동 주최 학술회의, 1993.3.20).
- 신상진. 「한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략」. 통일연구원, 1998.12.
- 양성철. “북한핵과 대북정책.”(통일연구원 국내학술회의, 1994.1.25).
- 통일연구원. 「한반도 냉전구조 해체방안(Ⅱ): 장기·포괄적 접근전략」(통일연구원 창립 8주년기념 국제학술회의 논문집, 1999.4.8).
- _____. 「한반도 냉전구조 해체방안(Ⅲ): 장기·포괄적 접근전략」(통일연구원 국내학술회의 논문집, 1999.8.11).
- 허문영. “한반도 냉전구조 해체방안: 장기·포괄적 접근(시론).” 「한반도 냉전구조 해체방안(Ⅰ): 장기·포괄적 접근전략」(통일연구원 국내학술회의 논문집, 1999.2.26).
- 홍관희. “남북한 문화적 동질화를 위한 인적교류 확대방안.” 「통일과 북한 사회문화」(下). 통일연구원, 1995.

- Deutsch, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- Flake, L. Gordon. "The Perry Process: North Korea as an impetus for a stronger Trilateral Relationships." paper for the KINU-CSIS workshop, Nov. 1~2, 1999, Washington, D.C.
- Hong, Kwanhee. "ROK-US-Japan Ties in Changing Security Situation." *Korea Focus* (Korea Foundation). Nov-Dec., vol. 6, no. 6, 1998.
- Suh, Jae-jin. "Impacts of the Comprehensive Approach on North Korea's System Substantiality." Paper prepared to be delivered at the KINU-CSIS workshop on November 1~2, 1999 at Washington, D.C.
- Taylor, William J. and Glenn Baek, "North Korea after the Perry Review: Back to Square One." Paper for the 1999 CSIS-KINU Exchange Workshop, Nov. 1~2, 1999, Washington, D.C.
- Tenet, George J. "Statement of the Director of Central Intelligence." for the Senate Armed Services, Feb. 2, 1999.

2. 기타

- 「도오쿄오 신문」.
「르몽드」.
「로동신문」.

「세계일보」.

「조선일보」.

「조선중앙 TV」.

「중앙방송」.

「페리보고서」.

美의회조사국보고서(Congressional Research Service, 5.27).

International Herald Tribune.

NAPSNet@nautilus.org(NAPSNet)

New York Times.

North Korea Advisory Group. *Report to the Speaker, US House of Representatives.* November 1999.

Washington Post.

Washington Times.

US CFR (Council on Foreign Relations). *US Policy Toward North Korea: A Second Look* (1999.7.27)

최근 발간자료 안내

■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	저	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	저	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	저	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	저	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	저	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	정영태	저	6,000원
96-07	한·미 안보협력 증진방안 연구	김국신	저	4,000원
96-08	동북아 평화체제 조성방안	여인곤·김영춘·신상진의 공저		10,000원
96-09	북한 경제개혁의 최적방안 연구	오승렬	저	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	저	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	저	5,000원
96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	제성호	저	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	저	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	저	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	저	5,000원

96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	저	4,000원
96-18 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철·김영운·이우영	공저	7,000원
96-19 북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	저	5,500원
96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	저	3,500원
96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	저	6,000원
96-22 한·러 안보협력 방안 연구	강원식	저	8,500원
96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철·정영태·오승렬의 공저	공저	8,500원
96-24 북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	저	4,500원
96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	저	4,000원
96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	이현경	저	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	저	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	저	5,500원
96-29 한·중 안보협력방안 연구	최춘흙	저	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	저	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	저	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	저	7,000원
97-04 중·북관계 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	저	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	저	5,000원

97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호·배정호·신상진·조한범 공저	5,500원
97-07	통일한국의 위상	옥태환·김수암 공저	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화	김성철 저	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범 저	4,500원
97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책	홍용표 저	4,000원
97-11	북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로	최진욱 저	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력	김병로 저	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례	이금순 저	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망	김규륜 저	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구	황병덕 저	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구	조민 저	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화	이우영 저	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체계	정영태 저	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화	박형중 저	4,500원
97-20	북한의 제2경제	최수영 저	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향	박영호 저	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각	김영춘 저	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류 협력방안	김영운 저	6,000원

97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책	이현경	저	4,000원
97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철	저	5,500원
97-26	북한외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영	저	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의	김병로·김성철	공저	6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희	저	4,000원
98-05	북한 의자유치 법령의 문제점	제성호	저	6,500원
98-06	미국의 대중대베트남 관계정상화 과정 비교: 북미관계 개선에 대한 함의	이교덕	저	4,500원
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희	저	4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철	저	6,000원
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진	저	4,000원
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택	저	7,500원
98-12	한국의 대미 통일외교전략	박영호	저	5,500원
98-13	통일독일의 균통합 사례연구	손기웅	저	5,500원
98-14	한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등	육태환	저	4,500원
98-15	NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구	조한범	저	4,000원
98-16	남북한 통신분야 교류·협력 방안 연구	김규륜	저	3,500원
98-17	분단국 경제교류·협력 비교연구	황병덕	저	6,000원

98-18	북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북한 협력 방안	김영운	저	6,000원
98-19	중·대만 비정치 분야 교류·협력 실태에 관한 연구	최춘흠	저	3,000원
98-20	조총련계 기업의 대북투자 실태	배정호	저	4,000원
98-21	일본의 대외원조 정책 연구: 북·일관계정상화와 남북한관계	김영춘	저	3,500원
98-22	한반도의 군사적 투명성 재고전략: 점진적·포괄적 구상	전성훈	저	7,500원
98-23	미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책	이헌경	저	5,000원
99-01	미귀환 국군포로문제 해결방안	제성호	저	5,000원
99-02	탈북자 문제 해결방안	이금순	저	5,000원
99-03	한반도의 비핵화실현과 남북한·일본 3국비핵지대창설	전성훈	저	6,000원
99-04	탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책	배정호	저	6,500원
99-05	남북 경제교류·협력 발전방안 연구: 추진성과 평가 및 발전대책	김규륜	저	5,500원
99-06	북한의 인사행정	최진욱	저	4,500원
99-07	「사회적 시장경제질서」의 구동동 지역 적용에 관한 연구	김영운	저	7,000원
99-08	김정일의 퍼스널리티·카리스마·통치스타일	김성철	저	5,000원
99-09	북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁 전망	오승렬	저	5,500원
99-10	북한의 강성대국 건설: 경제부문 중심	최수영	저	5,000원
99-11	전환기의 북한 사회통제체제	이우영	저	5,000원

99-12	북한의 지역자립체제	김병로	저	7,000원
99-13	남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향	조한범	저	4,500원
99-14	클린턴 행정부와 의회 관계: 대북정책을 중심으로	김국신	저	4,000원
99-15	북한의 사회심리 연구	서재진	저	5,000원
99-16	전환기의 대북정책: 포용과 억지의 병행전략	홍관희	저	4,000원
■ 북한인권백서				
	북한인권백서 1996	옥태환·전현준·계성호의	공저	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1996</i>	옥태환·전현준·계성호의	공저	10,000원
	북한인권백서 1997	김병로·송정호	공저	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1997</i>	김병로·송정호	공저	\$11.95
	북한인권백서 1998	최의철·송정호	공저	7,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1998</i>	최의철·송정호	공저	\$11.95
	북한인권백서 1999	최의철·서재진·계성호의	공저	7,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1999</i>	최의철·서재진·계성호의	공저	\$9.90
	북한인권백서 2000	계성호·최의철·서재진의	공저	7,000원

■ 연례정세보고서

96	통일환경과 남북한 관계: 1996~1997	6,000원
97	통일환경과 남북한 관계: 1997~1998	5,000원
98	통일환경과 남북한 관계: 1998~1999	5,000원
99	통일환경과 남북한 관계: 1999~2000	6,500원

■ 학술회의 총서

96-01	북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책	7,000원
96-02	탈냉전기 한반도의 전쟁과 평화	9,000원
96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	남북한관계 현황 및 '97년 정세 전망	7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01	4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02	분단비용과 통일비용	7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
98-01	남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02	대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
98-03	동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04	동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05	남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
98-06	법적 관점에서 본 독일 통일	2,500원

99-01 한반도 냉전구조 해체방안(I): 장기·포괄적 접근 전략	5,500원
99-02 한반도 냉전구조 해체방안(II): 장기·포괄적 접근 전략	7,000원
99-03 한반도 냉전구조 해체방안(III): 장기·포괄적 접근 전략	6,500원
99-04 남북이산가족문제 해결방향	5,500원
99-05 탈북자의 보호 및 국내적응 개선방안	5,000원
■ 통일문화시리즈	
96-01 통일과 북한 사회문화(상)	10,000원
96-02 통일과 북한 사회문화(하)	9,500원
97 바람직한 통일문화	9,500원
■ 논총	
통일연구논총, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
통일연구논총, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
통일연구논총, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
통일연구논총, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
통일연구논총, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
통일연구논총, 제7권 2호 (1998.12)	10,000원
통일정책연구, 제8권 1호 (1999)	7,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 7 (1998)	8,000원
■ Translation Series	
97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability	7,000원

97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, 6,500원
and Proposals

■ 기타

북한의 위기상황인식에 관한 연구

목정균 저 5,500원

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법 : ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://ku.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.
(재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 본원 홈페이지에서 모든 발간물에 대한 초록검색 서비스를 제공하며, 1997년 이후 발간물은 원문을 온라인 상으로 다운로드 받으실 수 있습니다.
단, 기관회원의 경우 담당자 1인만 가능합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)
통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, 901-2529 FAX:901-2547)

전환기의 대북정책 : 포용과 억지의 병행전략

인쇄/1999년 12월 26일

발행/1999년 12월 29일

발행처/통일연구원

발행인/곽태환

편집인/통일정책연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2523 팩시밀리 901-2544

© 통일연구원, 1999

통일연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(판매처) 정부간행물판매센터

매장 : 734-6818 · 사무실 : 394-0337

ISBN 89-87509-94-×

4,000원