2026

통일문제 이해

Understanding Korean Unification

국립평화통일민주교육원

2026
통일문제 이해

국립평화통일민주교육원은 통일문제 및 북한, 한반도 주변 정세에 대한 이해를 돕기 위해 『통일문제 이해』, 『북한 이해』를 발간해 오고 있습니다.

이 책자가 각급 교육기관 및 통일교육 현장에서 통일문제와 북한에 대한 올바른 이해를 돕는 데 보탬이 되기를 바랍니다.

국립평화통일민주교육원

CONTENTS

PART I | 통일, 어떻게 볼 것인가

제1절 통일의 의미 8
제2절 통일의 필요성 14

PART II | 한반도 분단과 남북관계의 전개

제1절 분단과 남북한 정부 수립 20
1. 남북한 분단 20
2. 남북한 정부 수립 24
3. 6·25전쟁과 정전협정 26
제2절 남북관계의 흐름 30
1. 갈등과 긴장의 남북관계 30
2. 대화와 협력의 남북관계 42
제3절 남북간 인도적 문제 해결 노력 74
1. 이산가족 74
2. 납북자·억류자·국군포로 77
3. 인도 분야 교류·협력 81
4. 북향민 정착지원 84
5. 남북인권협력 91

PART III | 국제질서의 변화와 한반도 통일 환경

제1절 국제정세의 변화 96
1. 미중 전략경쟁의 구조화 96
2. 우크라이나 전쟁의 장기화와 국제 분쟁의 확산 100
3. 글로벌 사우스의 부상과 국제 질서의 다극화 103
4. 비전통 안보 위협의 다양화 106
제2절 주변 국가의 한반도 정책 110
1. 미국의 한반도 정책 110
2. 중국의 한반도 정책 114
3. 일본의 한반도 정책 117
4. 러시아의 한반도 정책 119
제3절 통일을 위한 국제사회와의 협력 124
1. 국제협력의 방향 124
2. 국제협력의 과제 126

PART IV | 통일정책과 통일방안

제1절 정부의 대북·통일정책 130
1. 역대 정부의 대북·통일정책 131
2. 이재명 정부의 한반도정책 139
제2절 남북한의 통일방안 154
1. 남한의 통일방안: 「민족공동체통일방안」 156
2. 북한의 대남전략과 통일방안의 변천 160
3. 남북한 통일방안의 비교 170

PART

V | 통일 비전과 과제

제1절 통일 한반도의 비전 176
1. 정치적 비전 177
2. 경제적 비전 178
3. 사회·문화적 비전 182

제2절 통일 비전 실현을 위한 과제 185
1. 국민의 평화·통일·민주시민 인식 제고 185
2. 통일을 위한 경제·사회 기반 구축 188
3. 통일 관련 법·제도 정비 190
4. 북향민 정착지원 192
5. 평화·통일 외교 강화 193

그림

그림 2-1 | 6·25전쟁 경과 27
그림 2-2 | 「남북기본합의서」 구성 및 이행체계 50
그림 2-3 | 개성공단 입지 64
그림 2-4 | 비무장지대 지역 73
그림 2-5 | 「제4차 남북 이산가족 실태조사」 정책수요 조사 결과(2024년) 76
그림 4-1 | 이재명 정부의 「한반도 평화공존 정책」 추진 체계도 143

표

표 2-1 | 우리나라의 독립을 논의한 국제회의 22
표 2-2 | 대한민국 정부·조선민주주의인민공화국 정부 수립 과정 25
표 2-3 | 분야별 남북회담 개최 현황 43
표 2-4 | 개성공단 북한 근로자 인원 65
표 2-5 | 개성공단 생산액 65
표 2-6 | 이산가족 생존자 연령별 현황(2025년 12월 기준) 75
표 2-7 | 전후 납북자 현황(추정) 78
표 2-8 | 정부별 대북 인도지원 현황(2026년 2월 기준) 81
표 2-9 | 북향민 입국 추이(2025년 12월 기준) 85
표 2-10 | 북향민 국내정착 제도 87
표 2-11 | 북향민 의료비 지원 현황 및 추이 90
표 2-12 | 유엔의 북한인권 결의 관련 우리 정부의 입장 93
표 4-1 | 역대 정부의 대북·통일정책 138
표 4-2 | 「민족공동체통일방안」 159
표 4-3 | 남북한 통일방안의 변천 과정 171
표 4-4 | 민족공동체통일방안(남한)과 고려민주연방공화국 창립방안(북한) 비교 172

부록

민족공동체통일방안

민족공동체통일방안(광복절 경축사, 1994년) 196

주요남북합의서

1. 7·4 남북공동성명 203
2. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서) 205
3. 한반도 비핵화 공동선언 209
4. 6·15 남북공동선언 210
5. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언) 212
6. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(판문점선언) 216
7. 평양공동선언 221

I

통일, 어떻게 볼 것인가

제1절 통일의 의미

제2절 통일의 필요성

제 1 절

통일의 의미

분단 80년을 넘어서고 있는 현재, 우리 국민 대부분은 분단 상황을 일종의 '주어진 현실'로 받아들이며 일상 속에서 통일의 필요성을 느끼지 못한 채 살아가고 있다. 분단은 지속적인 안보 불안과 구조적 위험을 초래하고, 장기적으로는 국민의 생명과 안전, 사회의 지속 가능성에 부정적인 영향을 미친다. 그럼에도 불구하고, 분단의 장기화는 통일문제를 점차 일상의 관심사로부터 멀어지게 만들었고, 통일은 추상적이고 먼 미래의 과제로 인식되는 경향이 강화되어 왔다. 이러한 현실에서 통일이란 무엇이며, 통일은 반드시 이루어져야 하는 과제인지, 만일 그렇다면 그 이유는 무엇인지에 대해 근본적으로 성찰할 필요가 있다. 통일은 단순한 민족적 염원이나 역사적 과제가 아니라, 국민의 삶의 질과 안전, 그리고 경제적 기회와 직결된 현실적 정책 과제로 재인식되어야 한다. 따라서 통일 담론 역시 국민의 일상과 민생에 어떠한 실질적 변화를 가져올 수 있는지를 구체적으로 설명하는 방향으로 제시될 필요가 있다.

인간은 보다 평화롭고 안정적이며 풍요롭고 행복한 삶을 추구한다. 국가는 이러한 삶의 조건을 보장할 수 있는 환경을 조성할 책임을 지니며, 통일은 이를 실현하는 하나의 중요한 방식이다. 역사적 사례가 보여주듯이, 분단은 대체로 군사적 긴장과 정치적 제약을 동반하며 막대한 국가적·사회적 비용을 발생시켜 왔고, 국가 발전의 잠재력을 제약하는 구조적 요인으로 작용해 왔다. 이러한 문제를 극복하기 위해 분단을 극복하고 통일을 이루어야 한다는 교훈은 여러 분단국가의 경험에서도 확인된다. 이러한 점에서 한반도의 통일은 분단으로 인해 누적된 대립과 갈등, 상처와 폐해를 극복하고 국민이 일상적인 삶 속에서 평화와 번영을 누릴 수 있는 조건을 마련하는 것을 의미한다. 분단이 지속될수록 심화되는 안보 불안, 경제적 손실, 외교적 제약은 결국 국민 개개인의 삶에 직접적인 부담으로 전가된다. 따라서 통일은 장기적 이상이나 추상적인 목표에 머무는 것이 아니라, 현재의 구조적 불안정을 완화하기 위한 현실적 정책 수단으로 이해될 필요가 있다.

한반도 통일은 단순히 국토를 분단 이전의 상태로 회복하는 데 그치는 것이 아니라 새로운 하나의 공동체로 거듭나는 과정이다. 따라서 통일은 과거로의 회귀가 아닌 미래를 향한 새로운 역사의 창조 작업이다. 통일을 국토의 통합이나 체제의 단일화라는 최종 상태로만 이해할 경우, 그 복합적 의미를 충분히 설명하기 어렵다. 통일은 하나의 공동체가 완성되는 결과인 동시에, 우리 모두가 각자의 삶과 꿈을 보장받을 수 있는 평화롭고 안전한 한반도를 만들어나가는 지속적인 과정을 포함한다. 즉 통일은 단번에 달성되는 사건이 아니라, 관리·조정·신뢰 축적이 요구되는 장기적 과정이다. 이러한 관점

은 급격한 체제 변화로 인한 사회적 혼란을 최소화하고, 국민이 부담해야 할 비용과 위험을 단계적으로 분산시키는 데에도 유리하다. 결국 통일은 속도의 문제가 아니라 지속 가능성과 사회적 수용성의 문제로 다루어져야 하며, 분단된 한반도에 평화를 정착시키고 남북 주민 간의 분리를 점진적으로 극복해 나가는 지속적인 과정으로 이해되어야 하는 것이다.

이와 같은 통일관은 통일을 '화해·협력–남북연합–통일국가'의 단계적 접근으로 제시해 온 정부의 「민족공동체통일방안」에서도 확인할 수 있다. 이러한 단계적 과정으로서의 통일은 특히 군사적 긴장 완화, 인도적 교류, 경제·환경 협력 등 실현 가능한 영역부터 신뢰를 축적해 나가는데 중점을 둔다. 남북 간 교류와 협력이 확대되고 인적·물적 왕래가 일상화되는 상황을 '사실상의 통일'로 설명하는 이유도 여기에 있다. 우리는 통일은 미래의 목표이면서 동시에 현재의 삶 속에서 단계적으로 구현되는 과정이라는 점을 분명히 이해할 필요가 있다.

이러한 관점에서 한반도 통일의 의미를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지리적 측면에서 통일은 국토의 통일을 의미한다. 국토의 통일은 통일국가 건설의 물리적 기반을 형성하는 것으로, 한반도라는 지리적 공간에서 하나의 생활권을 형성해 온 우리 민족의 역사적 경험과도 맞닿아 있다. 국토의 통일은 한반도 전역에서 자유로운 이동과 평화로운 거주가 가능해지는 것을 뜻하며, 우리의 활동 영역을 한반도를 넘어 동북아시아 전반으로 넓히는 계기가 될 수 있다.

둘째, 정치적·법적 측면에서 통일은 체제의 단일화를 의미한다. 통일은 남북한에 각각 존재하는 정치체제를 통합해 단일 헌법, 단일 정부, 단일 국가를 수립하는 과정을 의미한다. 이런 점에서 통일은 분단으로 인한 체제와 이념의 갈등 그리고 전쟁의 위협을 구조적으로 해소하는 의미가 있다. 나아가 남북한 전역에 평화가 정착됨으로써 보편적 가치와 인권이 확대되고 민주주의가 더욱 성숙할 수 있는 토대를 제공한다는 점에서도 중요하다.

셋째, 경제적 측면에서 통일은 서로 다른 두 경제권의 통합을 의미한다. 남과 북은 분단 이후 각각 시장경제와 계획경제를 선택하면서 경제 체제도 서로 분리되어 왔다. 이는 남북한 경제의 상호 연계와 공동 발전을 구조적으로 제약해 왔으며, 통일은 이러한 단절을 해소하고 평화로운 교류와 협력을 바탕으로 한반도 경제의 지속적 발전을 도모할 수 있는 계기를 제공한다. 더 나아가 이는 한반도 경제권을 동북아, 나아가 환태평양 경제권으로 확장하는 기반이 될 수 있다.

넷째, 사회·문화적 측면에서 통일은 하나의 사회·문화 공동체를 형성하는 것을 의미한다. 영토와 체제 분단은 시간이 지나면서 심리적·정서적 분단으로까지 확장되었고, 남북이 하나였던 기억을 공유하는 세대도 점차 줄어들고 있다. 이러한 상황에서 통일의 의미는 단순한 제도적 통합을 넘어, 한반도의 모든 구성원이 하나의 공동체에 속해 있다는 소속감을 회복하는 데 있다. 즉 통일은 오랫동안 나뉘어 살아온 남북한 주민들 사이의 마음의 장벽을 허물고, 하나의 평화로운 통일국가 안에서 공동체 의식을 공유하며 새로운 문화와 미래를 함께 만들어 갈 수 있는 기반을 마련하는 과정이다.

남과 북은 전쟁과 분단으로 인한 아픔을 겪으면서 상호 적대적 관계를 형성해 왔다. 따라서 한반도 분단 극복은 평화가 무엇보다 소

중하다는 인식에 기초해야 하며, 그 과정과 절차 역시 평화롭게 이루어져야 한다. 또한 통일은 영토나 정치적인 문제일 뿐 아니라 남북 모든 구성원의 삶과 직결된 문제인 만큼, 분단 극복의 과정은 남북의 합의에 기초해 평화적이고 민주적인 방식으로 이루어져야 할 것이다.

통일의 과정에서 고려해야 할 핵심 사항은 다음과 같다.

첫째, 평화는 한반도 통일에서 가장 우선되어야 할 가치이다. 우리는 어떤 방식으로든 통일이 이루어지기만 하면 된다는 통일 지상주의를 추구하지 않는다. 우리가 지향하는 통일은 한반도에 실질적이고 항구적인 평화가 정착되고, 남북 구성원 모두가 보다 자유롭고 안전하며 풍요로운 삶을 누릴 수 있는 미래이다. 그러므로 통일의 전 과정은 반드시 평화로운 방식으로 추진되어야 한다. 우리가 추구하는 평화는 단순히 전쟁이 없는 상태를 넘어 남북 간 긴장이 구조적으로 해소되고, 항구적이고 적극적인 평화가 제도적으로 보장되는 상태를 뜻한다. 이를 위해 통일에 앞서 남북 간 신뢰를 바탕으로 한반도 평화체제를 구축하려는 노력이 필요하며, 이는 통일의 핵심적인 전제 조건이 된다.

둘째, 통일은 튼튼한 안보를 기반으로 추진되어야 한다. 항구적 평화가 완전히 정착되기까지 굳건한 안보는 평화를 지키는 토대가 된다. 국제정세의 변화에 따른 다양한 안보위협이 존재하는 현실에서 우리의 안보를 확보하는 것은 한반도의 평화와 안정 유지를 위한 중요한 조건으로 기능해 왔다. 또한 강한 안보 억지력과 적극적인 대화는 상호 배타적 개념이 아닌 상호 보완적 수단이다. 안정된 안보는 대화를 가로막는 장애물이 아니라 평화를 가능하게 하는 조건이다. 따라서 안보 정책 역시 군사·외교·경제안보를 포괄하는 복합안보 전략 속에서 통일 문제와 유기적으로 연계되어야 한다.

셋째, 통일은 민족문제이자 동시에 국제문제라는 점을 고려해야 한다. 남북 분단은 제2차 세계대전 종전 이후 미소의 한반도 분할 점령에서 비롯되었고, 6·25전쟁을 통해 남북 간 갈등과 대립이 심화함으로써 더욱 고착화되었다. 분단 구조는 전쟁 이후에도 주변국들의 이해관계가 지속적으로 개입되면서 유지되어 왔으며, 세계적 차원의 냉전이 종식된 이후에도 해소되지 않고 있다. 통일은 국제질서를 위협하는 변수가 아니라 지역 안정과 번영에 기여하는 공공재로 설명되어야 하며, 통일 과정은 국제 규범과 책임 있는 국가 행위에 부합하는 과정임을 지속적으로 설득할 필요가 있다. 이를 위해 통일 외교는 이념이 아닌 국익과 신뢰를 중심으로 전개되어야 하며, 평화적이고 점진적인 통일 추진 원칙을 분명히 하고, 다자 협의와 외교적 소통을 통해 주변국들의 건설적 참여를 이끌어 내야 한다.

넷째, 통일은 국민적 합의를 바탕으로 평화적이고 민주적인 절차에 따라 추진되어야 한다. 통일은 단순히 국가 차원의 정책 과제에 그치지 않고, 정치·사회·경제 전반의 구조적 변화를 수반하며 국민 개개인의 삶과 이해관계에도 직접적인 영향을 미친다. 따라서 통일은 특정 집단이나 계층의 관점만으로 추진될 수 없고, 추진 방향과 과정에 대한 폭넓은 사회적 공감대와 참여가 전제되어야 한다. 또한 통일이 가져오는 성과를 함께 향유하기 위해서는 통일 과정에서 요구되는 역할과 책무를 국민 모두가 함께 인식하고 준비하는 노력이 필요하다.

제 2 절

통일의 필요성

우리가 통일을 해야 하는 이유는 민족사적 당위성에서부터 공공의 이익이라는 공리公利적인 차원에 이르기까지 다양하다. 그러나 세계화와 다문화가 일상화된 오늘날의 환경에서는, 과거와 같은 민족이나 당위 중심의 논의를 넘어서는 통일의 필요성에 대한 논의가 요구된다. 이제 통일의 필요성은 민족의 숙원이라는 상징적 의미를 넘어, 남북 주민 모두가 지금보다 더 평화롭고 안전하며 인간다운 삶을 보장받기 위한 현실적 과제로 설명될 필요가 있다.

그러나 분단이 장기화하면서 많은 국민들은 분단의 고통과 구조적인 폐해에 점차 무감각해지거나 통일문제 자체에 무관심해 보이기도 한다. 또한 적지 않은 국민이 통일을 기대하기보다는 통일 과정에서 예상되는 경제적 부담과 사회 혼란 등을 우려하면서 회의감을 가지기도 한다. 실제로 통일의식과 관련된 여러 조사에서 국민 다수는 통일의 필요성과 당위성 자체에는 대체로 공감하면서도, 동시에 남북 간 이질화나 경제적 격차, 통일비용 등 현실적인 문제를 고려할 때 통일에 대한 의구심과 부담감을 드러내기도 한다.

이런 상황에서 국민들의 관심과 참여 속에 통일을 실현하기 위해서는 무엇보다도 국민의 통일에 대한 인식이 긍정적으로 바뀌어야 한다. 즉 통일이 단기적으로는 비용을 수반할 수 있으나 장기적으로는 그 비용보다 훨씬 큰 이익을 가져온다는 점, 그리고 통일이 개인의 삶의 질 향상과 행복 등을 실질적으로 향상시키는 선택이라는 인식이 확산될 필요가 있다. 이러한 관점에서 통일의 필요성을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 통일은 남북 구성원 모두에게 자유, 인권 그리고 행복한 삶을 보장하기 위해 필요하다. 특히 남북 이산가족 등이 분단으로 인해 겪고 있는 고통을 해소하고 인도주의를 실현하여, 남북한 주민의 삶을 개선하기 위해서도 통일이 필요하다. 통일은 분단의 후유증을 극복함으로써 국가와 사회뿐 아니라 개인의 삶의 질도 한층 향상시킬 것이다.

둘째, 통일은 분단 구조가 지닌 불안정성과 비정상성을 극복하고 지속가능한 발전을 이루기 위해 필요하다. 정전체제에 의해 유지되고 있는 현재의 분단 구조는 사소한 계기로도 긴장이 고조되고 언제든지 무력 충돌이 발생할 수 있는 불안정성을 지니고 있다. 또한 분단 구조는 군사적 대결과 소모적인 경쟁을 지속시키며 막대한 자원을 낭비하게 할 뿐 아니라 사회 구성원의 고통과 손실 등 상당한 사회적 비용까지 유발시키고 있다. 따라서 분단 구조에 따른 불안정성을 극복하고 소모적인 자원의 낭비를 방지하며, 사회적 비용을 절감시켜 장기적이고 지속가능한 발전을 도모하기 위해서는 통일은 불가피한 선택이다.

셋째, 통일은 민족공동체의 회복을 위해 필요하다. 남북한 주민은

한민족이라는 정체성을 기초로 하나의 민족공동체를 이루며 살아왔으며, 동일한 언어와 문화, 역사적 경험을 공유해 왔다. 그러나 지난 80여 년의 분단으로 인한 민족 간 대결과 갈등은 오랜 기간 같은 민족으로 간직해 왔던 공통의 민족정체성을 크게 약화시켰다. 따라서 통일은 분단으로 인해 왜곡되고 단절된 역사를 바로잡고 민족의 잠재적 역량을 회복하여 새로운 공동체를 형성하는 과정이라 할 수 있다.

아울러 분단 이후 남북은 서로 다른 체제와 사회로 나뉘어 살아오면서 문화적으로도 점차 이질화되고 있다. 이러한 이질화를 극복하고 민족적 동질성을 회복하기 위해서도 통일은 필요하다. 동시에 통일은 한반도에 살고 있는 사람들의 다양한 다문화적 가치를 수용하는 열린 방식이라는 점에서, 새로운 시대에 적합한 미래지향적 한반도 공동체를 건설할 수 있게 한다.

넷째, 통일은 국민 모두에게 다양한 실질적 편익을 제공한다. 통일은 전쟁 위협을 해소해 항구적인 평화를 가져올 뿐 아니라 내부의 이념적 대립을 완화함으로써 사회 통합과 국론 결집을 가능하게 한다. 또한 통일로 인한 안보 위협의 해소는 국가 신용도와 국가브랜드 가치를 제고하여 이른바 한반도 리스크[1]를 한반도 프리미엄[2]으로 전환시키는 효과를 가져올 수 있다. 이는 외국인 투자 확대와 한국 경제에 대한 신뢰 회복으로 이어져 경제 전반에 긍정적인 영향을 미친다.

현재 우리나라는 세계 10위권의 경제 규모를 갖추었지만 성장 동력의 확보라는 과제에 직면해 있다. 통일은 국토 확장과 인구 증가를 통해 내수시장을 확대하고 남한의 자본과 기술이 북한의 노동력 및 자원과 결합함으로써 새로운 성장 동력을 창출할 수 있는 기회를 제공한다. 또한 통일 한반도는 해양과 대륙을 연결하는 지정학적 요충지로서 태평양과 유라시아를 연결하는 물류와 교통의 중심 지역이 될 수 있다.

다섯째, 통일은 한반도의 전쟁위협 제거와 평화 정착을 통해 동북아시아와 세계 평화에 기여한다. 북한의 핵 개발과 군사적 긴장이 지속되는 한반도의 불안정한 정세는 동북아 지역의 평화와 안정을 저해하는 요소로 작용해 왔다. 통일은 한반도에서의 전쟁 위험을 근원적으로 제거하고 핵과 미사일 위협을 해소함으로써 한반도에 항구적 평화를 정착시킬 수 있다. 나아가 한반도 통일은 지역 차원을 넘어 국제사회의 평화와 안정에도 기여하는 의미를 지닌다. 평화와 인권 등 인류 보편적 가치와 원칙을 존중하는 책임 있는 국가로서 한반도 통일은 세계 평화와 인류 공영에 기여하는 중요한 계기가 될 것이다.

1 한반도 리스크는 한국 경제의 불투명성, 불확실성을 근거로 외국인들이 한국의 주가를 실제 가치보다 낮게 평가하는 것을 말한다. 주로 남북 분단으로 인한 불안정성, 유동성 등이 경제상황의 불확실성으로 연계되어 실제보다 한국의 주가 가치를 낮게 책정하며 한국의 제품 및 한국 브랜드의 질을 신뢰하지 않고 낮게 평가하는 현상을 의미한다.

2 한반도 프리미엄은 한국 증시에 외국인의 투자가 급격히 늘어나고, 한국의 대외적 국가브랜드 가치 상승에 따라 한국 제품에 대한 신뢰가 높아지는 등 경제 분야에서 나타나는 한국에 대한 선호현상을 말한다.

Ⅱ

한반도 분단과 남북관계의 전개

제1절 분단과 남북한 정부 수립

제2절 남북관계의 흐름

제3절 남북간 인도적 문제 해결 노력

제 1 절

분단과 남북한 정부 수립

1 남북한 분단

1) 분단의 배경

남북관계의 전개 과정에서 출발점이 되는 것은 바로 남북 분단이다. 분단은 한반도에 사는 우리 민족에게 지속적이고 강력한 영향을 미치고 있는 역사적인 구조라고 할 수 있다. 분단의 계기는 1945년 8~9월에 시작된 미국과 소련의 한반도 분할 점령, 1946년 초의 신탁통치를 둘러싼 한반도 내의 균열 구조, 세계적 차원에서 전개된 미소 간의 냉전 대결 심화와 1946년 및 1947년에 개최된 미·소 공동위원회의 결렬이다.

1945년 8월 15일 일본은 연합국에 무조건 항복을 선언했고, 한반도는 일제의 식민지 지배로부터 해방되었다. 한반도의 독립에 관한


포츠담 회담(1945.7.17.~8.2.)


광복(1945.8.15.)

문제는 1945년 이전부터 열강들 사이에서 논의되고 있었다. 제2차 세계대전이 한창이던 1943년에 미국의 루스벨트, 영국의 처칠, 중국의 장제스 등은 이집트 카이로에서 회담을 갖고 적절한 경로로 한국을 독립시킬 것을 결의했고, 독일 항복 이후 1945년에 개최된 포츠담 회담에서도 한국의 독립을 재확인했다. 하지만 광복 직후 한반도 문제는 연합국의 이해관계에 따라 독립과는 다른 방향으로 처리되었다.

제2차 세계대전 종결 직후에 미국과 소련의 군대가 한반도의 남쪽과 북쪽에 각각 진주하면서 해방과 독립정부 수립의 희망에 들떠 있던 한반도의 초기 지형은 급변하기 시작했다.

먼저 얄타 회담의 결정에 따라 1945년 8월 9일에 참전한 소련군이 북한 지역을 점령했으며, 미군은 1945년 9월 8일에 남한 지역에 들어왔다. 미국 측은 소련이 한반도를 단독으로 점령하는 것을 막고 한반도에 잔류해 있던 일본군 무장을 해제하기 위하여 38도선을 기준으로 분할 점령할 것을 제안했다. 소련이 이에 동의하여 한반도는 광복과 동시에 미국과 소련의 영향력 아래에 들어가게 되었다. 미국과 소련의 군사적 주둔은 한반도를 20세기 중반 세계에서 가

장 격렬한 정치적 소용돌이의 장으로 만들었다. 이렇듯 광복 국면에서 한반도의 분단은 한반도가 지니는 지정학적 위치의 중요성과 함께 일제의 식민지 지배가 간접적인 원인이 되어 이루어졌다고 볼 수 있다.

표 2-1 우리나라의 독립을 논의한 국제회의

구분	카이로 회담	얄타 회담	포츠담 회담
기간	1943.11.22.~26.	1945.2.4.~11.	1945.7.17.~ 8.2.
개최지	이집트 카이로	소련 얄타	독일 포츠담
참석국	미국, 영국, 중국	미국, 영국, 소련	미국, 영국, 소련, 중국 (전보로 참여)
논의 내용	대일본전쟁 협력과 패전 일본 영토의 처리에 대한 연합국의 기본 방침이 담긴 '카이로 선언' 발표 "현재 한국민이 노예 상태 아래 놓여 있음을 유의해 앞으로 적절한 경로(In due course)에 따라 한국에 자유와 독립을 줄 것…"	해당지역(패전국 또는 광복을 맞은 민족)의 모든 민주세력을 폭넓게 대표하는 인사들로 임시 정부를 구성한 후 가능한 이른 시일 내에 자유 선거를 통해 국민의 뜻과 합치되는 책임 있는 정부를 수립한다고 합의	일본의 무조건 항복을 권고함과 동시에 제2차 세계대전 후 일본에 대한 전후 처리 방침을 표명, 한국의 자유와 독립을 규정한 카이로 선언의 이행 촉구

남한 지역에 진주한 미군은 군정을 선포하고 직접 통치의 방식을 취했다. 미군은 한국민주당을 중심으로 하는 국내 세력을 지원하여 자유민주주의 체제인 대한민국 정부 수립을 후원했다. 북한 지역에 진주한 소련군은 군정을 통해 김일성 세력을 집중적으로 지원하여 1946년 2월 '북조선임시인민위원회'라는 정권 기관을 세운 이후 토지개혁과 산업국유화 등 소련이 입안한 조치들을 실시해 나갔다. 그 결과 남북한에는 각각 미국과 소련에 우호적인 정권이 수립되고 남북은 분단되었다.

2) 분단의 과정

제2차 세계대전 이후 냉전이 시작되었다. 냉전Cold War[1]이라는 용어는 제2차 세계대전 이후 유럽에서 미국과 소련의 대결(이른바 얄타 체제의 성립)을 묘사하기 위해 사용된 것이다. 이처럼 냉전은 1948년 여름까지만 해도 근본적으로 유럽에만 국한된 '유럽적' 현상이었으나, 점차 범세계적인 성격을 띠게 되었다. 특히 1949년 중국의 공산화는 전 세계적 냉전의 격화를 가져왔고 한반도의 분단은 이러한 냉전이 본격화되면서 진행되었다.

광복 직후부터 6·25전쟁 직전까지 한반도의 분단은 세 가지 성격을 갖고 순차적으로 진행되었다. 첫째, 1945년 해방과 동시에 전개된 초기 분단은 강대국의 군사적 편의에 의해 강요된 지정학적·외부적 분단의 성격을 갖는다. 일본군의 무장 해제를 명분으로 설정된 38도선은 한반도 구성원의 자발적 의사와 무관하게 미소 양군이 분할 점령하는 경계선이 되었다. 이 시기의 분단은 일시적인 군사적 조치로 여겨졌으나, 전 세계적으로 냉전 질서가 태동함에 따라 한반도를 국제적 대립의 전초기지로 만드는 결정적 계기가 되었다.

둘째, 1946년부터 1947년 사이 미·소 공동위원회의 결렬과 냉전의 본격화는 분단을 지리적 경계를 넘어선 정치적·행정적 단절로 심화시켰다. 모스크바 3국 외상회의 결정에 대한 찬탁과 반탁의 극심한 이념 대립은 남북 간의 정치적 소통을 차단했으며, 각 점령 지역 내에서 독자적인 행정 체계와 권력 기반이 구축되기 시작했다. 이는

1 냉전이란 제2차 세계대전 이후 미국과 소련을 중심으로 한 양대 진영이 직접적인 무력 충돌을 피하면서도, 정치·경제·이념 등 모든 영역에서 적대적 경쟁을 벌인 상황을 의미한다.

분단이 점차 되돌리기 어려운 내부적 갈등 구조로 내면화되고 고착화되는 과정이었다.

셋째, 1948년 남북한에 각각 정부가 수립되었다. 유엔의 개입과 단독 선거를 거쳐 대한민국 정부가 수립되고 이어 북한 정권이 선포됨에 따라, 분단은 서로 다른 법체계와 사회 제도를 가진 완전한 두 체제의 대결로 공식화되었다. 6·25전쟁 직전의 이러한 상태는 한반도가 평화적 통합의 동력을 잃고, 서로를 부정하는 적대적 경쟁 관계가 구조적으로 안착되었음을 의미했다.

이후 이러한 분단 과정을 돌이킬 수 없는 성격의 구조로 만든 것이 바로 6·25전쟁이다. 6·25전쟁이 휴전으로 끝나면서 분단은 더욱 고착되었다.

2 남북한 정부 수립

1945년 8월 15일 광복 이후 당시 한반도 질서에 큰 영향력을 갖고 있던 미국, 영국, 소련의 외상들은 1945년 12월 모스크바에서 회담을 개최해 한반도에서의 임시정부 수립과 신탁통치 실시를 합의했다.[2] 이후 한반도 문제가 2차례에 걸친 미·소 공동위원회에서 해결되지 않자, 1947년 9월 미국은 이 문제를 유엔에 상정했다. 같은 해 11월 유엔 총회에서는 신탁통치를 거치지 않은 한국의 독립과 유엔 감시하의 인구 비례에 따른 남북 총선거 실시 및 통일 정부 수립안이 결의되었다.

그러나 당시 소련은 유엔 결의(자유총선거)를 거부했다. 이에 따라 선거가 가능한 남쪽에서만 1948년 5월 10일 한반도 역사상 최초로 총선거가 실시되었다. 5·10총선거로 선출된 제헌 국회의원들은 국호를 대한민국으로 결정했다. 이후 7월 17일에는 대한민국 임시정부의

표 2-2 대한민국 정부·조선민주주의인민공화국 정부 수립 과정

연도	남	북
1945.8.15.	광복	
1945.12.16.~25.	모스크바 3국 외상회의, 한반도 임시정부 수립 및 5년간 신탁통치 결의	
1946.3.20.(제1차)	미·소 공동위원회, 임시정부 수립 문제 논의(결렬)	
1947.5.21.(제2차)		
1947.9.17.	유엔 총회, 한국임시위원단 구성	
1947.11.14.	유엔 총회, 유엔 감시 하에 인구 비례에 의한 남북한 총선거 실시 결의	
1947.12.20.		북조선인민회의, 헌법 초안 확정
1948.1.9.		소련, 유엔 한국임시위원단의 38도선 이북 지역 입북 거부
1948.2.26.	유엔 소총회, 선거가 가능한 남한 지역만 총선거 실시 결의	
1948.4.29.		「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」 초안 승인
1948.5.10.	총선거 실시	
1948.7.17.	대한민국 헌법 제정·공포	
1948.8.15.	대한민국 정부 수립	
1948.8.25.		최고인민회의 대의원 선거 실시
1948.9.8.		최고인민회의, 「조선민주주의 인민공화국 사회주의 헌법」 채택
1948.9.9.		조선민주주의인민공화국 정부 수립

2 1945년 12월 미·영·소 3국 외상은 모스크바에서 한국에 미·소 공동위원회를 설치하고 최장 5년 동안 미·영·중·소 4개국이 신탁통치하기로 결정했다.

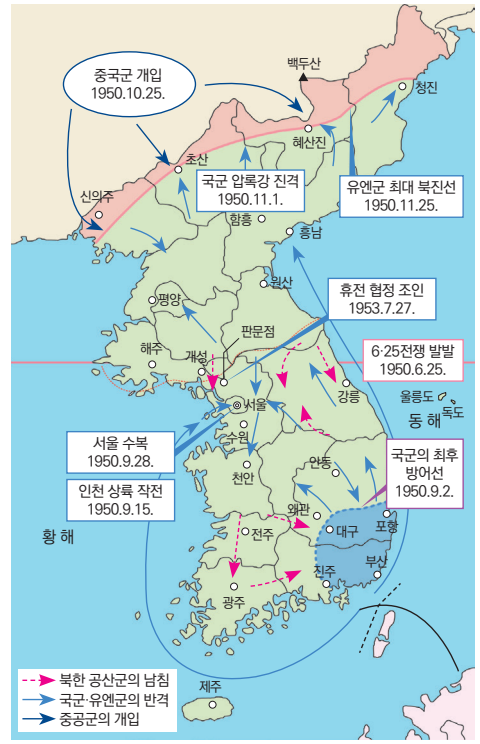
법통을 계승한 민주공화국 체제의 헌법을 제정했다. 이 헌법에 따라 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립되었다. 같은 해 12월 유엔 총회는 결의 제195호를 통해 대한민국 정부가 합법적으로 수립되었음을 선언했다.[3] 한편 북쪽에서는 남북 총선거를 통해 통일 정부를 수립하기로 한 유엔 결의를 무시하고, 분할 점령과 동시에 소련이 추진했던 단독 정부 '조선민주주의인민공화국'을 1948년 9월 9일에 독자적으로 수립했다.[4]

3 6·25전쟁과 정전협정

남북 간의 갈등에서 가장 기본적인 축으로 작용해 왔던 것은 1950년 6월 25일부터 북한의 남침으로 시작된 6·25전쟁이다. 6·25전쟁은 1945년 이후 지역적·체제적으로 분단된 남북 간 갈등의 결과이자, 이후에 전개된 남북 간 갈등의 기본적인 요인이기도 했다.

북한은 1950년 6월 25일 새벽에 38도선 전역에 걸쳐서 남침을 개시했다. 대한민국 국군은 북한군의 월등한 화력에 밀려 서울을 빼앗기고 낙동강 전선까지 후퇴했다. 미국은 즉시 유엔 안전보장이사회를 소집하여 북한군의 불법 남침을 침략행위로 규정하고 미국을 비롯한 16개국으로 구성된 유엔군을 조직하여 한국에 파병했다. 이후 국군과 유엔군은 1950년 9월 15일에 인천상륙작전을 성공시켜 전세를 역전시켰고 9월 28일에는 서울을 수복한 후 38도선을 넘어 북진했다. 국군과 유엔군은 평양을 함락하고 10월 말경에는 압록강까지 진격했다.

그림 2-1 6·25전쟁 경과



하지만 1950년 10월 25일[5] 중국에서 인민지원군이 참전함으로써 전세는 역전되었고, 1951년 1월 4일에 서울은 다시 북한군에게 점령당했다. 1951년 초여름부터 38도선 일대에서 전투가 교착 상태에 빠져들게 됐다. 이러한 교착 상황에서 소련은 유엔을 통하여 휴전을 제의했고 유엔군이 이에 응함으로써 1951년 7월에 한국군과 유엔군

3 유엔 총회 결의 제195호 제2항은 다음과 같이 규정했다. "임시위원단의 감시와 협의가 가능했으며 또 한국 국민의 대다수가 거주하고 있는 한국의 지역에 대해 실효적 지배권과 관할권을 가진 합법정부가 수립되었다는 것과, 동 정부는 한국의 동 지역의 유권자의 자유의사의 정당한 표현이자 임시위원단에 의해 감시된 선거에 기초를 두었다는 것과, 또한 동 정부가 한국 내의 유일한 정부라는 것을 선언한다."

4 북한지역에서는 1945년 10월 10일 소련의 지시에 따라 조선공산당 북조선분국에 이어 1946년 2월 북조선임시인민위원회 등이 수립되었다. 당시의 북조선분국은 일국일당제 원칙에 의해 남한에 이미 조직되어 있던 조선공산당의 분국 형태로 설립되어 사실상의 분단을 상징했다.

5 중국 인민지원군이 압록강을 넘은 날은 1950년 10월 19일이다. 그러나 중국과 북한은 국군과 첫 전투를 치른 10월 25일을 항미원조기념일(중국), 중국 참전기념일(북한)로 규정했다.

을 대표한 미군과 북한 인민군, 중국 인민지원군 사이에 휴전 회담이 개최되었다. 2년여의 장기간 협상 끝에 1953년 7월 27일에 최종적으로 정전협정이 체결되었다.

정전협정은 1953년 7월 27일 판문점에서 국제연합군 총사령관 클라크Mark Wayne Clark, 북한군 최고사령관 김일성, 중국 인민지원군 사령관 펑더화이彭德懷 사이에 맺은 한국 군사정전에 관한 협정이다. 정전협정의 정식 명칭은 '국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선민주주의인민공화국 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정'이다. 영문·한글·중문으로 작성된 이 협정은 '6·25전쟁의 정지, 평화적 해결이 이뤄질 때까지 한국에서의 적대행위와 모든 무장행동의 완전한 정지'를 내용으로 하고 있다.

이후 협정에 따라 군사분계선에서 남북으로 각각 2km씩 구간에 비무장지대DMZ가 설치되고, 판문점에는 국제연합군과 공산군 장교로 구성되는 군사정전위원회 본부와 스위스·스웨덴·체코슬로바키아·폴란드로 구성된 중립국 감시위원단이 설치되었다.

6·25전쟁으로 인한 국군 전사·부상자는 59만여 명, 유엔군 전사·부상·실종자는 15만여 명이며, 민간인 사망자는 약 130만 명(남한 약 60만 명, 북한 약 70만 명), 북한군 사망자는 60만여 명으로 추정된다. 최소 70만 명 이상의 이산가족 문제는 전쟁의 후유증이며, 아직도 해결되지 못하고 있다. 6·25전쟁은 물적으로도 막대한 손실을 초래했고 국토 주요 지역을 황폐화하여, 전후 복구에는 막대한 재원과 시간이 소요되었다.



정전협정 조인(1953.7.27., 판문점)

제 2 절

남북관계의 흐름

남북관계에서 발생해 왔던 갈등과 대결의 사례들은 남북한 주민들에게 많은 상처와 절망을 안겨 주었다. 북한이 남침하여 개시된 동족상잔의 6·25전쟁, 1960년대의 무장공비 침투사건들, 1970년대의 도발과 1980년대의 아웅산 및 KAL기 폭파 테러사건들, 1990년대 이후의 서해교전들이 그러했으며, 21세기에 들어와서는 북한의 핵·미사일 개발, 천안함 피격 사건과 연평도 포격전 등이 그러했다.

1 갈등과 긴장의 남북관계

1) 북한의 군사적 도발

(1) 1960년대

1960년대에 북한은 '남조선 혁명론'에 근거하여 대남 전략을 공세적으로 구사했다. 이 전략에 따라 북한은 남한에서의 지하당 건설 시도와 함께 수차례에 걸쳐 국지적인 군사적 도발을 감행했다. 군사 모험주의를 지향했던 북한 지도부는 남조선 혁명 운동을 위한 방편으로 군사적 도발을 일으켰다.

먼저 북한은 1960년대에 무장한 게릴라를 침투시켜 박정희 대통령 등 남한의 요인을 암살하려 했던 이른바 '1·21사태'라고 불리는 청와대 기습 미수 사건을 일으켰다. 1968년 1월 21일에 북한군 제124군부대 소속 무장공비 31명이 휴전선을 넘어 침투하여 대통령 관저인 청와대 습격을 시도한 사건으로 7명의 군경과 민간인이 북한의 무장공비들에 의해 살해당했다. 이 사건은 남한에 커다란 충격을 주어 남한이 국방력을 강화하고 향토예비군을 창설하는 계기가 되었다. 또한 이후 북한의 남파 게릴라 침투에 대비하여 군대 내에 공비 전담 특수부대가 편성되었고 전방에는 248km 휴전선 전역에 걸쳐 철책선을 구축했다. 이 철책선은 지금도 여전히 한반도 분단의 비극을 보여주는 냉전의 상징이 되고 있다.

북한은 같은 해인 1968년 1월 23일 북한 원산항 앞 공해상에서 미 해군 정보수집함AGER-2 USS 푸에블로호를 나포하여 승조원 83명을 억류했고, 나포 과정에서 1명이 사망했다. 또한 같은 해 10월 30일부터 11월 2일까지 3차례에 걸쳐 울진·삼척 지구에 무장공비 120명을 침투시켰다. 이 사건으로 남한 측에서도 군경과 일반인을 포함하여 총 60여 명이 사망하는 등 많은 희생을 치렀다. 이후 북한은 1969년 4월 15일 미 해군 전자정찰기 EC-121기를 동해상에서 격추해 승무원 31명 전원이 사망 했다.

(2) 1970년대

1970년대 초반의 국제적인 해빙 무드와 닉슨 독트린으로 긴장이 완화되는 상황에서도 북한의 도발은 이어졌다.

대표적인 사건은 1976년 8월 18일에 발생한 '판문점 도끼 만행 사건'이다. 당시 북한은 판문점 공동경비구역JSA에서 미루나무 가지치기 작업을 하던 유엔군 소속 미군 장교 2명을 도끼로 살해하고 한국과 미군 병사 9명에게 중경상을 입히는 한편, 유엔군 트럭 3대와 초소를 모두 파괴했다.

사건 발생 후 주한 미군사령부는 전투준비태세 데프콘 3DEFCON3를 발령했으며, 오키나와 등지의 전폭기 대대 및 해병대를 한국에 급파하고 항공모함 레인저호와 미드웨이호를 한국 해역으로 이동시키는 등 강경한 대응태세를 취했다. 한미 양국의 강경한 태세에 북한의 김일성은 8월 21일에 유엔군 사령관에게 사과 통지문을 전달했다.

(3) 1980년대

1980년대에 들어 북한은 이전의 게릴라 침투 방식과는 달리 잇따른 폭탄 테러를 가하며 남북관계를 극도로 긴장시키고 악화시켰다. 대표적인 사건이 1983년 '미얀마 아웅산 묘소 폭파 사건'과 1987년 '대한항공KAL 858기 폭파 사건'이다.

북한은 1983년 10월 9일 미얀마를 친선 방문 중이던 전두환 대통령 및 수행원들의 아웅산 국립묘소 참배 때에 폭탄 테러를 감행하여, 우리 부총리와 장관 등 수행원 17명이 사망하고, 14명이 부상당했다. 당시 이 사건은 북한군 정찰총국 소속 군인들이 저지른 것으로 밝혀졌다. 미얀마 정부는 이 사건 직후 북한과 외교관계를 단절하고, 북한 대사관 직원들을 추방했다. 이 사건으로 코스타리카, 코모로, 서사모아 등 3개국이 북한과의 외교를 단절했으며, 미국과 일본 등 세계 69개국이 북한에 대한 규탄 성명을 발표했다.

한편, KAL 858기 폭파 사건은 1987년 11월 29일 남한에서 제13대 대통령 선거를 불과 10여 일 앞두고 북한 공작원 김현희 등에 의해 발생했다. 이 사건은 1987년 11월 28일 밤 이라크 바그다드를 출발한 KAL 858기가 11월 29일 공중에서 폭파된 사건이었다. 이 여객기에는 중동에서 귀국하던 한국인 근로자를 포함한 승객 93명과 외국인 2명, 승무원 20명 등 모두 115명이 탑승하고 있었고 전원 사망했다. 이 사건은 1988 서울 올림픽을 방해하기 위해 대한민국 국적기를 폭파하라는 북한 지도부의 명령을 받고 김현희 등이 자행한 것으로 밝혀졌으며, 이에 대해 미국은 1988년 1월 20일 북한을 테러지원국으로 규정했다.

(4) 1990년대

1980년대 말과 1990년대 초 냉전의 한 축이었던 사회주의 체제가 붕괴하면서 중국과 베트남 등 잔존 사회주의 국가는 개혁·개방이라는 커다란 흐름의 변화를 수용했다. 하지만 북한은 탈냉전 시대에도 개혁·개방을 수용하지 않고 독재체제를 계속 유지하기 위해서 도처로부터 제기되는 위기에 대하여 냉전적 방식으로 대응했다. 이는 한반도가 탈냉전 시대에도 '냉전의 고도孤島'로 남을 수밖에 없는 하나의 요인이 되었다.

1991년 9월 남북한이 유엔에 동시 가입하고, 12월 채택한 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(이하 「남북기본합

의서」)」와 「한반도 비핵화 공동선언」이 1992년 2월 발효되면서 남북 간 해빙의 분위기가 만들어졌으나, 1993년 제1차 북핵 위기로 다시 긴장 국면이 조성되었다. 1994년 10월에는 북미 간의 「제네바 기본합의」에 의해 북한 핵문제 해결 절차가 합의되고, 한국이 핵심 참여국으로 함경남도 신포에 경수로 원전 2기를 건설하기 위한 한반도에너지개발기구KEDO가 추진되어 한국전력공사가 사업에 참여했다.

그러나 1996년 4월 국회의원 총선거를 불과 20여 일 앞두고 북한은 비무장지대 유지관리 임무의 포기를 선언하고 북한군을 판문점에 일시적으로 진입시키면서 남한에 전쟁 위기론이 급속도로 확산되었다. 게다가 같은 해 9월 강릉시 해안가에서 좌초한 북한의 소형 잠수함이 발견되는 사건이 발생했다. 군경과 예비군은 도주한 북한군을 추적하여 13명을 교전 끝에 사살했으나 남한 측에서도 군인 11명, 경찰·예비군 2명, 민간인 4명이 피살되었다. 또한 1998년 6월 강원도 속초시 영해에서 북한의 유고급 잠수정 1척이 표류하다 우리 해군 함정에 의해 동해안으로 예인되었다. 이 잠수정에서는 승조원과 공작원 등으로 추정되는 9구의 시신이 발견되었다.

(5) 2000년대

2000년대 들어 북한은 이전과는 또 다른 양상의 갈등과 긴장을 조성했다. 북한은 서해상에서 북방한계선NLL을 침범하고 우리 해군 함정을 공격하여 해상전투가 발생했고, 미사일과 핵실험 등으로 한반도뿐 아니라 동북아와 세계를 긴장시켰다.

제1연평해전은 1999년 6월 15일 북한 경비정 6척이 연평도 서방 10km 지점에서 북방한계선을 넘어 남한 영해를 침범해 들어와 우리 해군의 경고를 무시하고 선제 사격을 가함으로써 남북 함정 간에 치열한 포격전이 벌어진 사건이다. 이 해전은 6·25전쟁 이후 남북한 정규군 간의 첫 해상 전투였다. 북한의 북방한계선 무단 침범은 정전협정의 정신과 「남북기본합의서」를 정면으로 위반한 행위였다.

제2연평해전은 2002년 6월 29일 연평도 근해 북방한계선에서 남북한 해군 사이에 벌어진 두 번째 해전이다. 이 해전은 제1연평해전에서 대패한 북한이 계획적으로 북방한계선을 침범하여 우리 해군을 의도적으로 선제공격한 사건으로, 우리 해군 6명이 전사하고 18명이 부상당했으며 북한도 해군 30여 명의 사상자가 발생했다.

대청해전은 2009년 11월 10일 서해 북방한계선 부근인 대청도 동쪽 약 9km 지점에서 발생했다. 이번에도 북한은 북방한계선을 무단 침범하여 남하했고 우리 해군의 경고에도 불구하고 사격을 개시하여 교전이 이루어졌다. 우리 해군의 인명 피해는 없었지만, 북한은 남북관계에 또 다른 상처를 만들어 내면서 갈등을 유발했다.

또한 북한은 2008년 7월 11일 북한군 초병이 우리 측 금강산 관광객에게 총격을 가해 사망에 이르게 한 사건을 자행했으며, 우리 정부는 이에 대한 대응으로 같은 달 12일부터 금강산관광을 중단했다. 그리고 북한은 2008년 12월 1일 남북한 간 육로 통행 제한조치를 취한 데 이어, 개성공단에서 근무하고 있던 우리측 근로자를 2009년 3월부터 8월까지 136일간 억류함으로써 남북교류협력의 안정적 추진에 장애를 조성하고, 남북관계도 경색시켰다.

(6) 2010년 이후

2010년 3월 26일 북한 잠수정이 기습적인 어뢰 공격을 감행해 우리 해군 초계함인 천안함을 침몰시켜 우리 해군 46명이 전사했다. 북한군에 의한 천안함 피격 사건은 대한민국을 공격한 명백한 군사적 도발로서 무력위협과 무력행사를 금지하는 유엔 헌장 제2조 제4항과 일체 적대행위의 정지를 보장하는 정전협정 제2조 제12항, 그리고 상대방에 대한 무력 사용을 금지하는 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 「남북기본합의서」) 제2장 제9조를 정면으로 위반하는 것이었다. 그러나 6·25전쟁, 미얀마 아웅산 묘소 폭파 사건, KAL 858기 폭파 사건 등이 자신의 소행이 아니라고 부인해 왔던 북한은 이 사건도 자신의 소행이 아니라고 주장했다. 이에 대한 대응으로 당시 정부는 5월 24일 대통령 담화를 통해 남북 간의 교역과 교류의 전면 중단 및 북한 선박의 우리 영해 항행 금지 등을 내용으로 하는 '5·24 조치'를 발표했다.

북한은 2010년 11월 23일 우리 지역인 연평도에 대해 포격 도발을 감행했다. 이에 우리군도 즉각적인 대응사격을 실시했다. 북한의 연평도 포격 도발은 연평도 내의 군부대뿐만 아니라 민간시설에까지 무차별적으로 이뤄졌다. 이 포격 도발로 우리 해병 2명이 전사하고 16명이 중경상을 입었으며 민간인은 2명이 사망하고 다수의 부상자가 발생했다. 또한 건물도 133개 동이 파손되는 등 큰 피해를 입었으며, 주민들은 하루아침에 삶의 터전을 잃게 되었다. 정부는 북한의 연평도 포격 도발은 '대한민국에 대한 명백한 무력도발'로 '민간인에 대해서까지 무차별 포격을 가한 것은 결코 용납할 수 없다'는 사실을 북한에 분명히 밝히고 이에 대해 '책임 있는 조치를 취



북한에 의해 폭침된 후 인양된 천안함
(2010.4.15.)



북한의 연평도 포격으로 파손된 민가
(2010.11.23.)

할 것'을 강력히 요구했다.

또한 2015년 8월 4일 북한이 서부 전선 일대에서 비무장지대 지뢰 도발을 감행하자, 정부는 대북 경고 성명을 발표하고 응징 차원에서 11년 만에 대북 확성기 방송을 재개했다. 북한은 이에 대응해서 8월 20일에 최전방 서부 전선인 경기도 연천지역에 포격 도발을 했으며, 우리군도 대응사격을 실시했다. 남북은 북한의 지뢰 도발과 포격으로 촉발된 군사 대치 상황을 해소하기 위해 8월 22일부터 3일간 남북고위당국자접촉을 개최하여 「8.25 합의」를 도출함으로써 위기가 일단락되었다. 이 접촉에서는 군사적 긴장 완화 조치뿐만 아니라 남북당국회담 및 이산가족 상봉행사 개최 등 남북관계 개선과 교류 활성화를 위한 일부 합의도 이루어졌다.

이후 2018년 남과 북의 정상이 만나 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(이하 판문점선언)과 「평양공동선언」을 채택했으나, 2019년 2월 북미 하노이 정상회담 결렬 이후 소강 국면이 조성된 가운데 북한은 2020년 6월 우리 민간단체의 대북전단 살포를 구실로 개성 남북공동연락사무소를 폭파했다.

2020년 이후 북한은 핵무기 투발 능력 확대를 위한 탄도미사일

시험 강행에 주력하면서도 서해 NLL 인근 포사격 도발, 위성항법장치GPS 교란 및 대남 주요기관 사이버 해킹, 무인기 침범 등 다양한 재래식 도발을 지속하여 한반도의 긴장을 고조시켰다.

2025년 6월 출범한 이재명 정부는 단계적·실용적 접근을 통해 '전쟁 걱정 없는 평화체제'를 실현하겠다는 기조하에, 군사 대비 태세를 훼손하지 않는 범위에서 우발 충돌 위험을 낮추는 조치를 취했다. 특히 강대강으로 치닫던 남북관계 갈등 국면을 상호 신뢰에 기반한 화해와 협력국면으로 전환한다는 기조 아래 대북전단 살포 중단 촉구 및 단속, 대북 확성기 방송 중단, 대북 확성기 철거 등의 실질적 긴장완화 조치를 단계적으로 추진했다. 북한 역시 이에 호응하여 강화도 접경 지역의 대남 소음 방송을 중단하고, 오물·쓰레기 풍선을 보내지 않고 있다.

2) 북한의 핵·미사일 개발

(1) 1990년대

북한은 2006년 10월 첫 번째 핵실험을 감행하면서 한반도와 세계에 충격을 주었다. 북핵 위기는 1990년대로 거슬러 올라가는데, 1992년에 남북한이 합의했던 「한반도 비핵화 공동선언」에도 불구하고 1993년에 제1차 북핵 위기가 발생했다. 국제원자력기구IAEA는 북한의 무기급 플루토늄 추출량에 대한 신고 불일치 문제 해결을 위해 1992년 영변 핵 단지의 미신고된 2개 시설에 대해 특별사찰을 요구했으나 북한은 이를 거부했다. 북한은 1993년 3월 핵확산금지조약NPT 탈퇴 의사를 통보하고 6월에 이를 다시 유예했으며, 1994년

에는 국제원자력기구 회원국 지위에서 탈퇴했으며 이후 사찰·검증 체계는 작동 불능 상태가 되었다. 이에 따라 북한 핵문제 해결을 위해 대북제재를 추진해야 한다는 국제사회의 공감대가 형성되었고, 북한이 유엔 제재가 취해질 경우 이를 선전포고로 간주할 것이라고 위협하면서 한반도의 긴장이 격화되었다. 이후 북한의 흑연감속 원자로를 경수로 발전소로 대체하고, 원전 완공 전까지 대체 에너지로 연간 50만 톤의 중유를 지원하며 북미 관계 정상화를 추진한다는 내용의 「제네바 기본합의」(1994)가 이루어지면서 북핵 문제 해결을 위한 토대가 마련되었고, 한반도를 둘러싼 긴장도 완화되었다.

(2) 2000년대

2002년부터 본격화된 제2차 북핵 위기의 직접적인 발단은 2002년 10월 북한이 우라늄 농축 프로그램을 통해 무기급 핵물질 추출을 시도하고 있다는 의혹이었다. 2003년 1월 북한이 핵확산금지조약 탈퇴 효력 발생을 주장하면서 위기가 재점화되었다. 북핵 문제를 풀기 위해 6자회담이라는 다자간 협의 틀이 만들어졌고 2003년 8월에 첫 회의를 시작했다. 2005년 9월에는 6자회담에서 북한 핵프로그램 포기와 안전보장 및 경제지원을 내용으로 하는 「9·19 공동성명」을 도출했다. 그러나 북한은 미국의 불법 자금 제한에 따른 북한 비자금 동결(BDA사건)에 반발하여 2006년 10월 9일에 제1차 핵실험을 감행했다. 이에 국제사회는 북한의 핵실험을 규탄하며 유엔 안보리 결의 제1718호를 만장일치로 채택했다. 2007년 2월 13일 6자회담에서 「9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치」, 10월 3일 「9·19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치」에 합의하면서 다시 협상의 길로

들어섰으나 핵프로그램의 신고·검증 문제에 부딪혀 더 이상 진전이 없었다.

북한은 2009년 5월 25일 제2차 핵실험을 감행하여 북핵 위기를 다시금 고조시켰다. 북한은 2009년 4월 5일부터 미사일을 연속으로 발사하며 대외에 긴장을 고조시켰다. 북한의 제2차 핵실험과 그로 인해 발생한 북핵 위기는 북한을 더욱더 고립시켰는데, 국제사회는 북한의 핵실험을 규탄했으며, 유엔 안보리에서는 2009년 6월 대북제재 결의 제1874호를 채택했다.

또한, 북한은 핵실험 외에도 핵무기 투발수단으로 중·장거리 미사일 개발을 병행했다. 2000년대에 들어 이러한 북한의 군사적 도발 중지 및 대화 복귀를 촉구하는 국제사회의 외교적 대응도 이어졌으나, 북한은 2006년 7월 5일 장거리 미사일 발사를 강행했고, 유엔 안보리는 이를 규탄하면서 미사일 관련 물자 등의 북한 이전을 금지하는 유엔 안보리 결의 제1695호를 만장일치로 채택하는 등 대북제재를 강화했다.

(3) 2010년 이후

북한은 2013년 2월 12일 유엔 안보리와 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 제3차 핵실험을 강행했다. 이는 유엔 안보리의 관련 결의 제1718호, 제1874호 등에 대한 명백한 위반으로 한반도와 동북아의 평화와 안전에 대한 위협이었을 뿐 아니라 국제사회 전체에 대한 정면 도전 행위였다. 국제사회는 2013년 3월 안보리 결의 제2094호를 통해 북한에 강도 높은 제재를 가하기로 했으며, 중국을 포함한 대부분의 국가들이 북한의 핵실험을 규탄하고 대북제재에 동참했다.

2013년 3월 북한은 당중앙위원회 제6기 제23차 전원회의를 통해 '경제·핵무력 병진노선'을 채택했다. 북한은 핵무력을 '민족의 생명', '통일조선의 국보'라고 하면서 '질량적으로 확대 강화한다'는 입장을 표명했다. 북한은 핵 개발을 지속했고 2016년 1월 6일 제4차 핵실험을 감행했다. 그리고 1달여 만에 장거리 미사일 발사 등 도발을 이어 갔고, 이에 국제사회는 2016년 3월 유엔 안보리 결의 제2270호를 채택해 주요 민수 부문 수출입을 통제하는 강력한 제재를 부과했다. 북한이 8개월 만인 9월 9일 추가로 제5차 핵실험을 강행하자 유엔 안보리는 2016년 11월 결의 제2321호를 만장일치로 채택했다.

이후 2017년 9월 3일 북한은 제6차 핵실험을 감행했고 스스로 수소탄 시험을 성공적으로 마쳤다고 조선중앙TV를 통해 즉각 발표했다. 국제사회는 기존의 안보리 결의를 철저히 이행하는 것에 더해 추가 대북제재 조치를 담은 안보리 결의 제2375호를 핵실험 8일 만에 신속히 발표하는 등 북핵 문제 해결을 위한 노력을 지속했다.

북한은 핵실험 뿐 아니라 미사일 개발 역시 계속했다. 또한 국제사회는 2012년 12월 12일 북한의 장거리 미사일 발사를 중대한 도발행위로 간주하고 2013년 1월 유엔 안보리 결의 제2087호를 채택했다. 북한이 계속 탄도미사일 발사를 감행하자 유엔을 비롯한 국제사회는 2017년 6월 2일 유엔 안보리결의 제2356호를 채택했고, 같은 해 7월 4일과 28일 북한이 대륙간탄도미사일 화성-14형을 발사하자 8월 5일 안보리 결의 제2371호를 채택했다. 또한 같은 해 9월 북한의 제6차 핵실험에 이은 11월 29일 대륙간탄도미사일 화성-15형 발사에 대응하여 2017년 12월 안보리 결의 제2397호를 채택하기도 했다.

이후 남북은 2018년 4월 27일 「판문점선언」, 9월 19일 「평양공동선언」 및 「9·19 군사합의」를 채택했으나 북한은 2019년 2월 하노이 북미정상회담 이후 수차례 단거리 발사체를 발사했다.

또한 북한은 2022년 3월 24일 대륙간탄도미사일을 발사하여 모라토리엄 선언을 파기하고, 같은 해 9월 8일 핵무력 정책 법제화를 통해 확고한 '핵포기 불가' 의사를 대내외에 천명했으며, 2023년 9월 최고인민회의 제14기 제9차 회의에서는 개정 헌법에 '핵무력정책'을 명기했다. 2023년에는 1월 1일부터 미사일 발사를 감행했으며, 11월 21일에는 군사정찰위성 '만리경-1호'를 발사했다. 2024년 들어 북한은 9월에 핵탄두 원료인 고농축 우라늄 제조시설을 처음으로 대외에 공개하고, 10월 31일에는 '화성-19형' 대륙간탄도미사일 ICBM을 발사했다. 2025년 이후에도 1월 6일 중거리탄도미사일 발사를 시작으로 도발을 지속했다.

2 대화와 협력의 남북관계

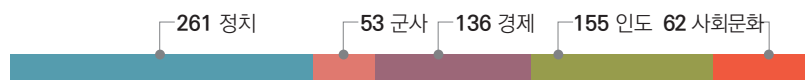
남북은 오랜 분단구조 속에서 많은 갈등을 경험했으나, 남북 간 대화를 통해 분단으로 인해 발생한 비극과 갈등을 제거하기 위해서도 노력했다. 남북대화가 처음으로 시작된 것은 1970년대부터이며, 남북 간 본격적인 대화 국면은 1990년대부터 시작되어 2000년 이후에는 정상회담, 총리·장관급회담 등 여러 분야로 확대되었다.

1) 남북대화

남북대화는 1971년 8월 20일 이산가족 문제 해결을 위한 적십자회담 파견원 접촉이 성사되면서 시작되었다. 1971년 8월 12일 대한적십자사는 이산가족 문제 해결을 위한 남북적십자회담을 북한에 제의하고 북한은 이에 동의했다. 이를 계기로 이산가족들의 주소와 생사 확인, 방문과 상봉, 서신왕래, 재결합, 기타 인도주의적 문제 해결 등 5개 항을 의제로 해 1972년 8월부터 다음해 7월까지 남북적십자 본회담이 7차례 개최되었다.

한편 1972년 5월 2일부터 4일간 남과 북의 당국 대표는 평양과 서울을 오가며 회담을 가졌다. 그 결과로 「7·4 남북공동성명」이 발표되었고, 남북조절위원회가 발족되었다. 그러나 북한은 1973년 8월 우리의 내정불간섭·남북 유엔 동시가입·모든 국가에 문호개방 등을 골자로 한 「6·23 선언」을 이유로 일방적으로 대화 중단을 선언했다.

표 2-3 분야별 남북회담 개최 현황



(단위: 회)

구분	'71~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19~'25	계
정치	197	4	5	2	10	5	13	-	-	-	-	-	1	2	3	-	-	19	-	261
군사	6	9	6	5	3	4	11	2	-	1	1	-	-	1	-	-	-	4	-	53
경제	11	14	17	13	11	8	22	3	4	3	-	-	22	3	1	-	-	4	-	136
인도	122	3	7	2	4	3	3	-	2	4	-	-	1	1	1	-	-	2	-	155
사회문화	34	2	1	1	6	3	6	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	7	-	62
합계	370	32	36	23	34	23	55	6	6	8	1	-	24	8	5	-	-	36	-	667

※ 통일부, 남북회담본부(https://dialogue.unikorea.go.kr)

1979년 2월 17일부터 남북조절위원회 대표 간에 3차례 접촉이 있었으나 냉전체제를 기반으로 한 적대적 대결 구도라는 근본적인 제약을 극복하지 못했다.

1980년대 중반에는 남북회담이 경제·체육 분야로도 확대되었다. 1985년에는 5월 제8차 남북적십자 본회담이 개최되었다. 1973년 7월의 제7차 회담 이후 12년 만이었다. 이 회담에서 남북은 분단 40년 만에 처음으로 이산가족 상봉에 합의했고, 9월 20일부터 23일까지 이산가족 고향 방문 및 예술 공연단의 서울·평양 동시 교환방문이 이루어졌다.

1990년대에 들어 남북대화가 활발히 추진되었다. 남과 북은 총리를 수석대표로 하는 고위급회담을 개최해 전반적인 남북관계 발전 문제를 협의하고 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」을 채택했다. 2000년 이후에는 5차례의 남북정상회담이 개최되고 다양한 분야에서 남북대화가 진행되었다.

(1) 남북정상회담

남북 간 정상회담 역사의 시작은 김영삼 대통령 시절인 1994년으로, 남북은 수차례 예비접촉을 통해 7월 25일부터 27일까지 평양에서 첫 남북정상회담을 개최하기로 합의했다. 그러나 김일성 주석이 7월 8일 사망함에 따라 남북정상회담은 개최되지 못했다.

2000년 이후 남북정상회담은 모두 5차례 개최되었다. 첫 번째 정상회담은 2000년 김대중 대통령과 김정일 위원장 간에, 그리고 두 번째 정상회담은 2007년 노무현 대통령과 김정일 위원장 간에 개최되었다. 2018년에는 문재인 대통령과 김정은 위원장 간에 정상회담이 3차례 개최되었다. 이후 남북 정상은 2019년 6월 30일 판문점에서 남·북·미 3자회동을 갖기도 했다

2000년 「6·15 남북공동선언」

1998년 2월 25일, 김대중 대통령은 취임사에서 남북정상회담 개최 용의를 밝혔으며, 2000년 3월 9일 독일 베를린 자유대학에서 「한반도 평화와 통일을 위한 남북화해협력선언(베를린선언)」을 천명했다. 이에 대해 북한은 다양한 경로로 정상회담 개최 논의 의사를 표명했고 3차례 남북 특사 접촉을 통해 6월에 평양에서 남북정상회담을 개최했다. 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 개최된 제1차 남북정상회담에서 김대중 대통령은 김정일 위원장과 「6·15 남북공동선언」에 합의했다.

「6·15 남북공동선언」에서 양측은 통일문제의 자주적 해결에 합의했으며, 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 공통성이 있음을 확인하고 향후 같은 방향에서 통일을 지향하기로 했다. 또한 8·15에 즈음한 이산가족 방문단 교환, 비전향장기수 문제 해결 등을 합의하고, 합의사항 이행을 위한 당국자 간 회담을 조속히 개최하기로 했다. 아울러 김정일 위원장이 향후 적절한 시기에 서울을 방문하기로 했다.

「6·15 남북공동선언」은 분단 55년 만에 처음으로 양측 정상이 만나 도출한 합의로서, 한반도 문제를 당사자 간 해결하겠다는 양측의 의지를 구현했으며, 남북관계 발전과 교류협력 활성화를 위한 기반을 마련했다.

2007년 「10·4 선언」

2007년 7월초, 우리 측은 남북관계 진전 및 현안사항 협의를 위해 고위급 접촉을 제안했다. 양측이 10월 중 남북정상회담을 개최하기로 합의하면서, 10월 2일부터 4일까지 평양에서 「2007 남북정상회담」이 개최되었다. 노무현 대통령은 대한민국 대통령으로서는 분단 이래 최초로 도보로 군사분계선을 통과했고, 개성~평양 고속도로를 이용하여 평양에 도착했다. 남북 정상은 10월 3일 오전과 오후 2차례에 걸쳐 정상회담을 개최하고 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언)」을 발표했다.

남북 정상은 「10·4 선언」에서 「6·15 남북공동선언」을 적극 구현하고 기념하는 방안을 강구하기로 했다. 남북관계를 상호 존중과 신뢰의 관계로 전환하고, 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축을 위해 국방장관회담을 개최하기로 했다. 또한 평화체제 구축과 종전선언 논의를 실현하기 위해 노력하기로 했고, 남북 경제협력의 확대·발전, 서해평화협력특별지대 설치, 부총리급 경제협력공동위원회 개최를 합의했다. 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류협력을 발전시키고, 남북 간 인도적 사업에 협력하기로 했다. 또한 국제무대에서의 협력을 강화하기로 했으며, 남북총리회담의 개최와 정상회담 수시 개최에 합의했다.

「10·4 선언」은 「6·15 남북공동선언」 이후 7년간의 남북관계 성과를 토대로 한 차원 높은 미래 비전을 포괄적으로 제시했다. 양측은 6자회담 진전에 발맞추어 남북관계 발전을 가속화, 북핵문제 해결 및 한반도 평화의 제도화를 선순환적으로 촉진하기로 했으며, 남북 경협을 활성화하고 지속적으로 확대·발전시킴으로써 경협을 '경제공동체'로 한 단계 도약시키기로 했다. 또한 당국 차원의 포괄적 사회문화협력에 합의하고 안정적 추진 기반을 마련했으며, 남북정상회담의 사실상 정례화에 합의했다는 의미가 있다.

2018년 「판문점선언」

북한은 2016년 1월 6일 제4차 핵실험과 2월 7일 장거리 탄도미사일 시험발사를 강행했고, 우리 정부가 이에 대응하여 2월 10일 개성공단 전면 중단을 결정하면서 이후 약 2년 간 남북회담의 공백기가 지속되었다. 이와 같은 상황에서 문재인 대통령은 2017년 7월 베를린에서 대북정책 기조와 실천 과제들을 담은 「베를린 구상」을 발표했다. 2018년 1월 1일 김정은 위원장은 신년사를 통해 평창 동계올림픽 참가 의사와 남한 당국과의 대화 의지를 표명했고, 양측 합의에 따라 2018년 4월 27일 판문점 평화의 집에서 2018 제1차 남북정상회담이 개최되었다.

양 정상은 「판문점선언」을 통해 한반도에 전쟁 없는 새로운 평화시대 개막을 천명하고 화해와 평화번영의 남북관계를 선언했다. 양측은 남북관계의 전면적이고 획기적인 개선과 발전을 추진하고, 군사적 긴장완화와 전쟁위험 해소를 위해 함께 노력하기로 했다. 또한 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위해 적극 협력하고, 정상회담 정례화 및 직통전화를 통한 상시소통을 실시하기로 했다.

「판문점선언」은 남북관계 발전 및 비핵화, 항구적 평화정착을 위한 기틀을 마련했다는 의의가 있다. 회담이 이루어지는 과정에서 분단 이후 최초로 북한 최고지도자의 우리측 방문이 기획되었다. 양측은 남북 간 우발적 무력충돌을 방지하기 위한 실천적 조치에 합의했

고, 한반도의 완전한 비핵화와 핵 없는 한반도를 명시적으로 확인했다. 또한 차기 정상회담을 2018년 가을 평양에서 개최하는 데 합의함으로써 양 정상 간의 지속적인 대화 모멘텀을 확보했다.

2018년 「평양공동선언」

2018년 8월 양측은 9월 안에 평양에서 남북정상회담을 열기로 합의했다. 같은 해 9월 정의용 국가안보실장을 수석특사로 하는 특사 대표단 방북을 통해 9월 18일부터 20일까지 남북정상회담을 개최하기로 합의함에 따라, 9월 18일부터 2박 3일 간 평양에서 「2018 남북정상회담 평양」이 개최되었다. 양 정상은 1일차 오후, 2일차 오전 등 2차례 회담을 진행하여, 「판문점선언」 이행 상황을 평가하고 남북관계 발전 방안 논의했으며, 이에 따라 9월 「평양공동선언」과 「판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서(이하 「판문점선언 군사분야 이행합의서」)를 합의하고 발표했다.

「평양공동선언」에서는 비무장지대에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전역으로 확대하는 데 합의했다. 양측은 교류협력을 증대하고, 민족경제의 균형적 발전을 위한 실질적 대책을 강구하는 한편, 이산가족 문제의 근본적 해결을 위해 인도적 협력을 강화하고, 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진하기로 했다. 아울러 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 조성해나가기 위해 필요한 실질적 진전을 조속히 이루어 가야 한다는 인식을 공유했으며, 김정은 위원장이 가까운 시일 내 서울을 방문하기로 했다.

양측은 또한 「판문점선언 군사분야 이행합의서」를 「평양공동선언」의 부속합의서로 채택하고 이행의지를 천명함으로써 '전쟁 없는 한반도' 비전을 명시했다. 「평양공동선언」은 한반도의 완전한 비핵화 목표와 구체적 실천조치를 명문화함으로써 남북관계 발전과 비핵화의 선순환을 강화하고, 남북 정상간 소통을 한 차원 높게 도약시키고 신뢰를 공고화했다는 의의가 있다.

(2) 남북고위급회담

1980년대~1990년대

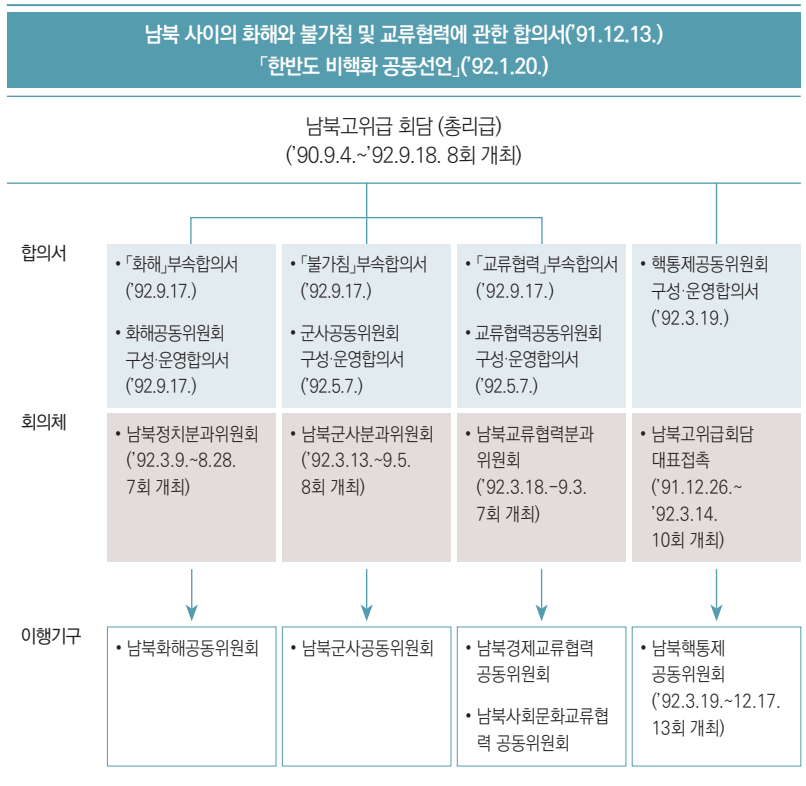
남북 간의 고위급회담은 주로 총리회담과 장관급회담의 형식으로 운영되었다. 먼저 남북 간 총리회담은 1988년에 우리 정부의 제안으로 처음 성사되었다. 1988년 12월 28일 강영훈 국무총리는 연형묵 북한 정무원 총리에게 서한을 보내 남북 간의 상호 신뢰 구축과 긴장 완화 문제를 포괄적으로 협의·해결하기 위한 남북총리회담 개최를 제의했다. 이에 대해 북한은 남북 고위급 정치·군사회담을 개최하자고 역으로 제의하면서, 이를 위한 예비회담을 1989년 2월 8일에 열 것을 제안해 왔다.

쌍방은 1989년 2월부터 1990년 7월까지 판문점에서 8차례의 예비회담과 2차례의 실무접촉을 통해 남북고위급회담 개최에 합의했다. 이에 따라 남북고위급회담은 1990년 9월부터 1992년 9월까지 서울과 평양에서 총 8차례 개최되었다. 1991년 10월 22일부터 25일까지 평양에서 열린 제4차 회담에서 쌍방은 「남북기본합의서」의 채택과 합의서 내용의 구성에 대해 합의했다. 남북은 이를 토대로 1991년 12월 10일부터 13일까지 서울에서 열린 제5차 회담에서 기존 쟁점 사항들에 대한 조정을 거쳐 전문과 25개 항으로 된 「남북기본합의서」를 채택했다.

제5차 회담에서 남과 북은 한반도 핵문제를 협의하기 위한 대표접촉을 같은 해 12월 안에 개최하기로 하는 등 3개 항의 공동발표문도 채택했다. 이 합의에 따라 남과 북은 1991년 12월 26일부터 31일까지 판문점에서 3차례 대표접촉을 거쳐 「한반도 비핵화 공동선언」에 합의하고, 1992년 1월 20일 남과 북의 총리가 서명했다. 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」은 1992년 2월 19일 제6차 남북고위급회담에서 정식 발효되었다.

1992년 5월 5일부터 8일까지 서울에서 열린 제7차 회담에서는

그림 2-2 「남북기본합의서」 구성 및 이행체계



「남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서」와 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북교류협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 발효시키고, 남북화해공동위원회를 구성·운영하기로 합의했다.

또한 1992년 9월 15일부터 18일까지 평양에서 열린 제8차 회담에서 남북은 「남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서」, 「남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」, 「남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」를 발효시켰으며, 「남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」의 발효와 함께 4개 공동위원회의 제1차 회의 일자와 장소를 합의했다.

그러나 북한이 같은 해 10월 31일 화랑훈련과 한미 연합 독수리훈련, 팀스피리트 훈련 등 우리의 연례적인 군사훈련을 구실로 제9차 회담에 불참함으로써 남북고위급회담은 중단되었다.

2000년대 이후 회담

2000년 남북정상회담 이후 고위급회담은 장관급회담을 중심으로 개최되었다. 남북장관급회담은 2000년 7월의 제1차 회담을 시작으로 2007년 6월까지 총 21차례 진행되었다. 초기에는 주로 남북정상회담에서 합의한 사항의 이행 문제를 해결하는 데 주력했지만, 2002년에 북한 핵 개발 의혹이 쟁점으로 재부상하면서 북핵 문제 해결과 남북관계 병행 발전이라는 기조를 바탕으로 회담이 진행되었다.

2007년 남북정상회담 이후 총리급회담, 장관급회담, 그리고 실무급회담이 각각 개최되었다. 남북총리회담은 2007년 11월 14일부터 16일까지 서울에서 열려 「10·4 선언」의 전반적인 이행을 위한 합의

문을 채택했다. 남북장관급회담에서는 제반 현안을 협의했으며, 남북경제협력추진위원회 등 실무회담에서는 합의사항의 구체적 이행 문제에 대해 협의한 바 있다.

2018년에는 남측 통일부 장관과 북측 조국평화통일위원회 위원장을 수석대표로 하는 남북고위급회담이 5차례 개최되어 군사적 긴장 완화 및 후속회담 개최 등에 대해 협의했다.

(3) 분야별 회담

1970년대와 1980년대에 개최된 남북 간의 분야별 회담들은 주로 사회문화 및 인도주의 분야에서 이뤄졌으나 2000년 이후에는 각종 분야에서 다양하게 개최되었다.

군사 분야 회담

2000년 남북정상회담 이후 남북국방장관회담, 남북군사실무회담 등 군사대화와 실무접촉이 이루어졌다. 이 같은 군사 분야 회담은 2000년부터 2018년 10월까지 총 53회 개최되었다.

2004년 6월 3일부터 4일까지 개최된 제2차 남북장성급군사회담에서 「서해 해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(6·4 합의)」가 채택·발효되었다. 회담에서 쌍방은 서해 해상에서 우발적 충돌을 방지하기 위해 국제상선공통망 활용, 불법조업 선박 정보교환 등의 조치들을 취하고, 군사분계선 지역에서의 선전활동을 중지하고 선전수단을 제거하기로 합의했다.

2006년 제3~4차 남북장성급군사회담 실무대표회담을 통해 우리

측이 서해 해상 충돌 방지와 공동 어로수역 설정 문제를 제기했으나, 북한 측이 새로운 서해 해상경계선을 주장함에 따라 합의는 도출되지 못했다. 그 후 2007년 12월 12일부터 14일까지 열린 제7차 남북장성급군사회담에서 「동·서해 지구 남북관리구역의 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」를 채택하는 등 2000년 이후 남북군사회담에서 11건의 합의서와 4건의 공동보도문을 채택했다. 2011년 2월 개최된 제39차 남북군사실무회담에서 천안함 피격 사건과 연평도 포격전 문제를 논의하기 위한 고위급군사회담 개최 절차 문제를 협의하고자 했으나 입장 차이로 결렬되었다. 2015년 8월 4일 비무장지대 남측 지역에서 북한 측의 지뢰 도발로 인해 남북 간에 군사적 긴장이 고조되었고, 이 문제를 해결하기 위해 2015년 8월 22일부터 24일까지 남북고위당국자접촉이 판문점에서 개최되었다.

2018년 4월 27일 남북정상회담 후속조치로 남북 군사당국 간 대화가 재개되었다. 6월 14일 판문점 통일각에서 열린 제8차 남북장성급군사회담에서 남북은 서해 우발적 충돌방지를 위한 「6·4 합의」의 복원 및 동서해지구 군 통신선 복구에 합의했다. 7월 31일에 열린 제9차 남북장성급군사회담에서는 판문점 공동경비구역 비무장화, 비무장지대 내 남북 공동 유해 발굴과 상호 감시초소GP 시범 철수, 지상·해상·공중 적대행위 중지 등 세부 추진 방향을 협의했다. 9월 평양정상회담에서 상기 협의사항 등을 내용으로 하는 「판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서」(이하 「9·19 군사합의」)가 채택되었다. 이후 10월 26일에 열린 제10차 남북장성급군사회담에서는 동 군사 분야 합의서의 이행 상황을 중간 평가하고 연말까지 전방 감시초소를 시범철수하는 등의 일정에 대해 논의했다. 그러나 북한

은 2023년 11월 「9·19 군사합의」를 반복적으로 위반했고, 2023년 11월에는 「9·19 군사합의」의 사실상 전면 파기를 선언했다. 이에 정부는 2024년 6월 4일부로 남북 간 상호 신뢰가 회복될 때까지 「9·19 군사합의」 전부효력정지를 결정했다. 이러한 상황에서 2025년 6월 출범한 이재명 정부는 평화로운 한반도의 새 시대를 열어가기 위해 실질적 긴장 완화와 신뢰 회복을 위한 「9·19 군사합의」의 선제적·단계적 복원을 추진하고 있다.

경제 분야 회담

남과 북은 2000년 12월 16일 제4차 남북장관급회담 합의에 따라 경제협력 분야 총괄 회의체로서 남북경제협력추진위원회를 운영하기로 합의하고 제1차 회의를 2000년 12월 평양에서 개최했다. 이후 2007년 4월까지 총 13차례 회의를 개최하여 경제 분야 협의를 진행했다. 차관급으로 운영되어 오던 남북경제협력추진위원회는 2007년 남북정상회담 이후 부총리급의 남북경제협력공동위원회로 격상되었으며 제1차 회의는 2007년 12월 서울에서 개최되었다.

2000년대에는 철도·도로, 금강산 관광, 개성공단 건설, 임진강 수해 방지, 경공업 및 지하자원 개발 등 분야별 실무회담도 진행되었다. 특히 2000년부터 남북 경제협력실무접촉 및 경제협력제도 실무협의회 등이 이루어져 투자보장, 이중과세 방지, 남북 사이의 상사분쟁 해결절차, 청산결제, 개성공업지구와 금강산관광지구 출입·체류에 대한 합의서 등이 채택되었다.

2010년대 남북 경제회담에서는 개성공단이 주요 의제로 다루어졌다. 개성공단 남북공동위원회는 2015년까지 6차례 개최되었으나, 2016년 개성공단 전면중단 이후 경제 분야 남북대화도 한동안 중단되었다.

2018년 「판문점선언」, 「평양공동선언」 합의에 따라, 분과회담에서 남북은 철도·도로 공동연구조사단 구성, 산림협력방안 등에 합의했고, 남북 철도·도로 연결 및 현대화를 위한 현지조사와 산림 병해충 공동방제 등이 실시되었다. 2019년에도 1월 31일에는 남북도로협력실무접촉이, 2월 25일에는 철도·도로 협력 관련 자료 교환이 개성 남북공동연락사무소에서 이루어졌다. 한편 북한은 금강산 관광이 재개되지 않자 2019년 10월 25일 일방적으로 금강산 관광시설 철거를 요구했다. 이에 우리 측이 금강산관광 문제 협의를 위한 실무회담을 제안했으나, 북측은 거부했다. 한편, 북한은 2024년 2월 7일 최고인민회의 상임위원회에서 「북남경제협력법」, 「금강산국제관광특구법」 등 자체 법규와 함께 남북경제협력 관련 합의서 폐지를 결정했다.

인도주의 분야 회담

인도주의 분야 회담은 남북적십자 간 회담이 가장 대표적이라고 할 수 있다. 1971년 8월 남북적십자 파견원 접촉으로 시작된 남북적십자회담은 25회의 예비회담을 거쳐 1972년 8월 제1차 적십자 본회담에서 생사·주소확인, 자유로운 방문과 상봉, 서신교환, 재결합, 인도적 협력 등 의제 5개 항에 합의했으나, 1973년까지 7차례 진행된 적십자 본회담에서 별다른 성과를 거두지 못했다.

1984년 우리 측에 발생한 수재에 북한이 구호물자를 지원하면서 인도 분야에서 유의미한 남북 간 대화가 재개되었고, 1985년 5월 개최된 제8차 남북적십자 본회담에서 남과 북은 이산가족 고향 방

문단 및 예술 공연단 교환방문에 합의하여 9월에는 65가족, 92명의 이산가족이 서울과 평양에서 상봉했다.

2000년 「6·15 남북공동선언」 이후 이산가족 문제를 해결하기 위한 남북적십자회담과 남북적십자 실무접촉 등이 활발히 진행되었고, 이를 통해 2007년까지 16번의 이산가족 상봉이 이루어졌다. 2007년 제9차 남북적십자회담에서는 이산가족의 정례상봉, 화상상봉, 영상편지 교환 등 다양한 이산가족 교류에 합의했고, 2008년에는 금강산 이산가족 면회소가 완공되었다.

그러나 북한이 이명박 정부 출범 이후 2008년 3월 29일 남북 당국 간 대화와 접촉 중단을 일방적으로 선언함으로써 남북대화는 사실상 단절 상태가 되었다. 2009년 개성공단 문제를 해결하기 위한 당국 간 실무회담을 계기로 남북적십자 실무접촉이 재개되어 금강산에서 2차례 이산가족 상봉이 이루어졌다. 그러나 2010년 북한의 천안함 피격 사건과 연평도 포격전 등 무력도발로 인해 대화는 중단되었으며, 이명박 정부 임기 내 남북대화는 더 이상 재개되지 못했다.

2013년 박근혜 대통령은 광복절 경축사에서 남북 이산가족 상봉을 제의했고, 북한이 이를 수용하여 8월 23일 판문점 평화의 집에서 남북적십자 실무접촉이 개최되었다. 이 회담에서 추석 계기 이산가족 상봉과 화상상봉에 합의했으나, 북한의 일방적인 상봉행사 연기로 이행되지 못했고 이듬해 설 계기 이산가족 상봉행사가 금강산에서 진행되었다.

2015년 8월 4일 비무장지대 남측 지역에서의 북한 측 지뢰 도발로 인한 문제 해결을 위해 2015년 8월 22일부터 24일까지 남북고위당국자접촉이 판문점에서 개최되었다. 남과 북은 「8·25 합의」를 통해 이산가족 상봉행사와 남북당국회담을 열기로 하고 민간 차원의 교류협력도 지원하기로 합의했다.

2015년 9월 8일에는 이산가족 상봉행사에 전격 합의해 10월 20일부터 26일까지 남북 이산가족 상봉이 성사되었다. 11월 26일에는 남북당국회담 개최를 위한 실무접촉을 열어 당국회담의 형식과 의제 등 제반 문제들에 합의함으로써 12월 개성에서 남북당국회담이 열렸지만 입장 차를 좁히지 못하고 결국 결렬되었다.

2018년 4월 27일 남북 정상이 공동으로 발표한 「판문점선언」에서 남과 북은 민족 분단으로 발생된 인도적 문제를 시급히 해결하기로 했다. 이에 따라 8월 20일부터 26일까지 금강산에서 이산가족 상봉행사가 진행되었다.

한편 남북은 보건의료 회담을 통해 당국 간 보건, 의료, 방역 등의 협력사업을 구체적으로 협의했다. 2007년에는 11월 16일 제1차 남북총리회담, 12월 21일 보건의료·환경보호협력분과위원회 등을 개최하여 북한 병원의 현대화, 원료 의약품 지원 및 실태조사 자료 교환 등에 합의했다. 이후 이 분야의 회담은 2018년 11월 7일 개성 남북공동연락사무소에서 개최되었다. 이 회담을 통해 남북은 보건의료 협력, 특히 전염병 상호유입 및 확산 방지를 위한 이행 방안을 논의했다.

사회문화·예술·체육 분야 회담

1970년 이후 남북 간 개최된 사회문화 분야 회담은 총 62회이며, 그중 체육회담이 52회로 84%를 차지한다. 남북체육회담에서는 국제경기대회 개·폐회식에 남북 공동입장과 단일팀 구성이 주로 논의되었다. 남북 공동입장은 2000년 시드니 올림픽을 시작으로 2018년

자카르타·팔렘방 장애인 아시안게임에 이르기까지 총 12회 이루어졌다. 남북 단일팀 구성은 총 13회 성사되었는데, 국제 단일 스포츠 대회에서는 1991년 탁구를 시작으로 10회 이루어졌으며 국제 종합 스포츠 대회에서는 자카르타·팔렘방 아시안게임 여자 농구·카누·조정 종목과 장애인 아시안게임 수영·탁구 등의 종목에서 3회 이루어졌다. 남과 북은 2018년 체육분과회담을 2회 개최하여 2032 하계올림픽 남북 공동개최를 위한 공동 유치 활동에 협력하기로 합의했다.

그 밖에 사회문화 분야의 회담으로는 '안중근 의사 유해 공동발굴 및 봉환을 위한 실무접촉'이 2005년부터 2007년까지 4회 개최되었으며, 2018년에는 '남북 예술단 교환을 위한 실무접촉'이 2회 개최되었다.

2) 남북교류협력

남북 간에는 1990년대 이후 철도·도로 연결, 금강산 관광, 개성공단 등의 경제 분야 협력과 언어·역사·체육·예술 등 사회문화 분야 교류협력 등이 정부와 민간 차원에서 다양하게 전개되어 왔다.

(1) 남북교류협력 기반 조성

노태우 정부는 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7 선언)」을 통해 "남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것"을 발표하고, 그해 10월 '남북 경제개방 조치'를 실시했으며, 1989년 6월에는 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정했다. 정부는 남북교류협력 관계를 더욱 체계적으로 정착·제도화시키기 위해 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정함으로써 남북교류협력이 우리 법의 테두리 내에서 안정적으로 이뤄질 수 있는 여건을 마련했다.

김영삼 정부는 1994년 10월 북미 간의 「제네바 기본합의」로 북핵 문제 해결의 실마리가 풀림에 따라 1994년 11월 남북 경협사업 추진을 시범적으로 허용하는 '남북 경제협력 활성화 조치'(제1차)를 통해 남북 경제협력의 토대를 마련했다.

김대중 정부는 '정경분리 원칙하의 남북 경제협력 적극 추진'을 국정과제의 하나로 채택했고, 1998년 4월에는 대기업 총수 방북 허용, 대북 투자규모 제한 폐지 등을 골자로 하는 '남북 경제협력 활성화 조치'(제2차)를 발표했다. 1999년 10월에 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」을 제정해 기금 지원의 객관적 기준을 마련했다.

노무현 정부는 「6·15 남북공동선언」 이후 남북교류협력의 변화 상황을 반영하기 위해 2005년 5월 31일 북한 주민 접촉승인을 신고제로 완화하는 등 「남북교류협력에 관한 법률」을 개정했다. 또한 2005년 12월 「남북관계 발전에 관한 법률」이 국회에서 제정되어 2006년 6월 발효되었다. 2007년 남북정상회담의 성과였던 「10·4 선언」은 「6·15 남북공동선언」의 구체적 사항에 대한 세부 이행 합의를 다루었다. 양측은 남북관계 발전 가속화, 북핵문제 해결 및 한반도 평화의 제도화를 선순환적으로 촉진하기로 했으며, 남북 경협을 활성화하고 지속적으로 확대·발전시킴으로써 경협을 '경제공동체'로 한 단계 도약시키기로 했다.

이명박·박근혜 정부는 과거 김대중·노무현 정부 시기 교류협력의 추진 결과를 바탕으로 교류협력의 질서를 확립하고 내실 있는 추진

을 위한 기반 조성에 주력했다. 이 당시 교류협력 절차 간소화와 질서 확립을 위해 2009년 7월 「남북교류협력에 관한 법률」 개정 등 법제를 정비하고, 2010년 2월에는 대북 물자 반출입에 대한 투명성을 강화하기 위해 '남북교류협력시스템'을 구축했으나, 2008년 7월 금강산 관광객 피격 사건과 2010년 3월 천안함 피격 사건 및 그해 11월 연평도 포격전으로 인해 실질적인 남북 간 교류협력이 이루어지는 데에는 한계가 있었다.

문재인 정부는 2021년 3월 9일 「남북교류협력에 관한 법률」 개정을 통해 중앙·지자체·민간을 포괄하는 분권·협치형 교류협력 기반을 조성했다. 지자체 교류협력 정책협의회·실무협의회 등 중앙-지자체 협의체 및 광역·기초 지자체 공식협의체 등을 통해 교류협력사업이 추진될 수 있도록 했다.

윤석열 정부는 2023년 6월 「북한주민 접촉신고 처리 지침」을 제정하고 8월에는 남북교류협력 위반신고센터를 설치하여 운영하는 등 교류협력 관리 강화 기조를 유지했다.

이재명 정부는 남북교류협력의 기반을 재건하고 민간의 자율성과 주도성을 지원하고 촉진하는 방향으로 정책 기조를 전환했다. 2025년 7월 북한주민 접촉을 사실상 허가제로 운영하는 근거가 된 「북한 주민 접촉신고 처리 지침」을 폐지하고 단순 접촉신고는 원칙적으로 전면 수리하는 방식으로 제도를 정상화했다. 또한 남북교류협력 위반신고센터의 운영을 중단했다.

(2) 철도·도로 연결

2000년 남북정상회담 이후 추진된 남북 철도·도로 연결 사업은 2002년 9월 18일 착공식을 개최하면서 공식적으로 착수되었다. 도로의 경우 2004년 10월 경의선과 동해선의 남북 연결공사가 완료되어 개성공단과 금강산관광지구 방문 등 남북 왕래 시에 이용되었다.

철도의 경우 2007년 5월 17일 남북 열차 시험운행이 실시되었으며, 2007년 남북정상회담과 남북총리회담 합의에 따라 2007년 12월 11일부터 경의선 우리 측 도라산역과 북측 판문역 간에 남북 화물열차를 정례적으로 운행했다. 그러나 2008년 11월 28일 남북 간 화물열차 운행을 마지막으로 북한의 육로통행 제한조치에 따라 같은 해 12월 1일부터 중단되었다.

2015년에는 경원선 단절 구간 연결을 위해 우선 우리 측 구간부터 복원 작업을 추진했으나, 이듬해인 2016년 1월 북한의 제4차 핵실험 등으로 인해 잠정 중단된 바 있다.

2018년 남북은 「판문점선언」에서 동해선·경의선 철도·도로 연결 및 현대화에 합의하고, 후속조치로 열린 철도협력 분과회담, 도로협력 분과회담에서 '남북철도 연결구간'에 대한 공동점검 및 철도·도로 '북측구간 현지 공동조사' 등에 합의했다. 이후 합의사항 이행을 위해 같은 해에 경의선·동해선 철도와 도로에 대한 현지 공동조사를 실시했다.

또한 남북은 「평양공동선언」에서 연내 '철도·도로 연결 착공식 개최'에 합의했으며 10월 15일 남북고위급회담에서 시기 등을 협의한 후 12월 26일 북측 판문역에서 '경의선·동해선 철도·도로 연결 및

현대화 착공식'을 개최했다. 남북은 2019년 2월 25일 경의선·동해선 철도 현지 공동조사 결과보고서, 철길 관련 종합 자료 등 철도·도로 협력 관련 자료를 남북공동연락사무소를 통해 교환했다.

한편, 2018년 6월 7일 한국은 국제철도협력기구OSJD 29번째 회원국이 되었다. 이를 통해 대륙철도 진출의 교두보를 확보했으며, 향후 남북 간 실질적 경제협력이 이루어지고 한반도 종단철도가 현실화되면 유라시아 철도망과 서로 연결하여 주변국과의 경제협력을 강화할 수 있는 기반을 마련했다.

2020년 들어 정부는 남북 철도 연결 및 동해선의 유일한 단절 구간인 동해 북부선(강릉~제진 간) 철도 복원을 추진하여, 2022년 1월 착공식을 개최했다. 그러나 북한은 2024년 10월 15일 남북을 잇는 경의선·동해선 철도·도로를 폭파한 이후 해당 지점에 추가로 방벽을 세웠다.

이재명 정부는 출범 이후 남북 교류 재개를 위한 호혜적·다자적 협력방안을 검토하고 있으며, 서울-베이징을 연결하는 고속철도 구상 등 국제사회와의 협력을 통한 남북 철도 연결방안을 모색하고 있다.

(3) 금강산·개성 관광

금강산 관광은 1998년 11월 18일 금강호가 동해항에서 북한의 장전항을 향해 출항하면서 시작되었으며, 2003년에는 육로관광이, 2007년에는 내금강 관광이 실시되어 2008년 7월 11일까지 누적 관광객이 193만 명을 기록했다.

그러나 2008년 7월 11일 북한군의 총격에 의해 우리 측 관광객이 사망하는 사건이 발생해, 7월 12일부터 금강산 관광은 잠정 중단되었다. 이후 북한은 2010년 금강산 지구 내 우리 측 자산을 몰수·동결하고, 2011년 「금강산 국제관광특구법」을 제정했으며, 우리 측 체류인원을 전원 추방했다.

개성 관광은 2005년에 3차례 시범관광이 실시된 후 2007년 12월 5일부터 본격적으로 시작되었으며, 2008년 11월 28일까지 누적 관광객 11만 명을 기록했지만 북한의 일방적인 중단조치로 11월 29일 중단되었다. 이후 2010년 2월 금강산·개성 관광 재개를 위한 남북당국 간 실무회담, 2015년 12월 남북당국회담 등에서 관광 재개 문제를 논의했지만 진전은 없었다.

한편, 북한은 2019년 10월 25일 금강산의 우리 시설 철거를 요구해 왔다. 이에 정부는 남북 간 협의를 제안하는 한편, 남북 개별방문 구상 제안 등으로 대응했다. 남북 간에 문서 협의가 진행되던 중 2020년 1월 30일 북한은 코로나19를 이유로 철거 협의 연기를 통보함에 따라 협의가 중단되었다. 북한은 2022년 3월부터 해금강호텔을 비롯해[6], 금강산지역에 있는 우리 측 시설을 일방적으로 철거하기 시작했고, 우리 정부는 북한의 재산권 침해 행위 중단 및 대화를 통한 문제 해결을 요구했다.

이재명 정부는 재외동포 고향방문, 남북중 환승관광 등의 방식을 통한 원산갈마지구 개별관광, 남북·북미 대화 재개시 금강산 관광 추진 등 관광재개와 관련한 다각적인 방안을 검토하고 있다.

6 2025년 2월에는 금강산 이산가족면회소를 철거 중인 것이 확인되었다.

(4) 개성공단 사업

개성공단 사업은 2000년 8월 우리 측 기업 (주)현대아산과 북한 측 기구 조선아시아태평양평화위원회 간 체결한 개발합의서를 계기로 시작되었다. 그러나 북한 지역에 위치한 곳에서 공단을 개발하기 위해서는 남북 당국 간 협조가 반드시 필요했기 때문에 정부 차원의 사업으로 성격이 변화했다.

북한은 2002년 11월 「조선민주주주의인민공화국 개성공업지구법」(이하 개성공업지구법)을 제정했으며 「개성공업지구 개발규정」 등 하위규정을 지속 정비했다. 아울러 남북은 통행, 통관, 검역, 통신 및 투자보장 등 개성공단 개발과 경제협력에 관한 합의서들을 체결했다. 우리 정부도 2007년 5월 「개성공업지구 지원에 관한 법률」을 제정하여 공단 개발과 입주기업 지원의 법적 기반을 마련했다. 2003년 6월 30일 개성공단 1단계(공장구역 100만 평 규모) 착공식을 거행했고, 2004년 6월 시범단지 입주를 시작하여 12월에는 개성공단에서 첫 제품을 생산했다. 이후 2005년 본단지 제1차 분양, 2007년 본단지 제2차 분양을 실시했다.

그림 2-3 개성공단 입지



2012년 12월 북한의 장거리미사일 발사와 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험 강행 등 도발에 대한 정부의 항의와 대응조치를 빌미로 북한은 3월 말 개성공단 입·출경을 중단하고 남북 간 군 통신선을 차단했으며 4월 9일 북한 근로자를 전면 철수시키면서 개성공단의 가동이 일시 중단되었다. 그러나 남북은 회담을 통해 8월 14일 「개성공단 정상화를 위한 합의서」를 채택했고 9월 16일부터 공단을 다시 가동했다.

북한은 2016년 1월 6일 제4차 핵실험 및 2월 7일 장거리 미사일 발사를 또다시 감행했다. 정부는 북한의 계속되는 도발에 대처하기 위해 2월 10일 개성공단 가동 중단을 결정했다. 이에 북한은 2월 11일 일방적으로 우리 측 인원을 추방했다.

개성공단 가동이 중단된 2016년 2월 기준으로 개성공단에는 총 125개 기업이 입주했으며, 이 중 123개 기업이 생산시설을 가동하고 있었다. 개성공단에 입주한 기업들은 주로 섬유, 신발, 기계금속, 전기전자 등 노동집약적인 산업 분야의 기업이었다. 2016년 2월 가

표 2-4 개성공단 북한 근로자 인원

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
근로자 수 (명)	6,013	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	49,866	53,448	52,329	53,947	54,988

표 2-5 개성공단 생산액

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	계
생산액 (만$)	1,491	7,373	18,478	25,142	25,647	32,332	40,185	46,950	22,378	46,997	56,330	323,304

동이 중단된 시점에 개성공단 내에서 근무하는 북한 근로자는 5만 5,000여 명, 상주하는 우리 측 근로자도 820여 명이었다. 개성공단의 기업들은 가동 중단 전년도에 연간 약 5억 6,000만 달러의 생산액을 기록했고 공단 개발 착수 이후 누적 총 32.3억 달러 이상의 생산을 달성했다.

정부는 개성공단 중단으로 피해를 입게 된 개성공단 기업들에게 손실을 최소화하고 조속히 경영을 정상화할 수 있도록 지원했다. 실태조사를 통해 피해금액을 확정하고 북한 투자의 리스크를 보완하기 위해 운영해 온 경협보험과 교역보험 제도를 근간으로 경협보험금 및 피해지원금을 지급했다. 아울러 부처 간 협의를 통해 금융, 세제, 대체 생산기반 마련, 정부 조달, 근로자 고용안정 등 분야별로 경영정상화 지원 대책을 마련하여 지원했다.

2018년 9월 평양에서 열린 남북정상회담에서 남북 정상은 "조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산 관광 사업을 우선 정상화"(「평양공동선언」 제2조 제2항) 하기로 합의했다. 그러나 이후 북한은 2020년 6월 개성에 있던 남북공동연락사무소를 폭파하는 등 남북관계를 경색시키고 개성공단 내 우리측 생산시설 일부를 무단 가동했다. 정부는 북한의 이러한 행위는 우리 재산권의 명백한 침해



개성공단 전경

임을 밝히고 북한에 대해 합의 위반 행위의 즉각적인 중지를 촉구하면서 우리의 재산권을 침해하는 행위에 대해 책임을 묻고 필요한 조치를 취할 것임을 분명히 했다.

이재명 정부는 한반도 정세 변화에 대비하여 개성공단의 발전적 재개를 준비하고 있다. 여건이 조성되면 정부는 남북 당국간 회담을 통해 개성공단 재가동 및 발전 방안에 대해 신속하게 논의할 계획이다.

(5) 사회문화 분야 교류협력

사회문화교류는 1985년 이산가족 고향 방문 시 남북 예술단이 상호 방문공연을 함으로써 시작되었다.

방송 분야에서는 2002년 9월 KBS 교향악단의 평양 공연, 2003년 8월 KBS 전국노래자랑 평양편 공동 제작·방영, 2005년 8월 SBS 조용필 평양 공연 등의 교류가 있었으며, 2007년에도 조선중앙TV와 공동 제작한 KBS 드라마 「사육신」이 방영된 바 있다.

학술·문화재 분야에서는 2004년 2월 평양에서 개최된 일제 약탈 문화재 반환 공동 학술토론회를 계기로 '남북역사학자협의회'가 구성되어 평양 일대 고구려 고분군에 대한 공동 실태조사 등 남북공동 문화재 교류를 추진했다. 2007년부터 개성 만월대 남북공동발굴 사업을 추진하여 2018년까지 다수의 건물지를 확인하고 1만



개성 만월대 공동발굴 사업

7,900여 점의 유물을 발굴했으나 2019년 이후 남북관계 단절로 발굴조사가 중단되었다.

또한 남북은 '안중근 의사 유해발굴 및 봉환사업'을 위해 2006년 6월부터 2008년 4월까지 중국 뤼순 감옥 공동묘지 공동조사 및 발굴작업을 진행했으며, 남북의 언어 동질성을 회복하기 위해 2005년부터 '겨레말큰사전 남북공동편찬사업'을 추진해 오고 있다.

종교 분야에서는 천태종이 2003년부터 추진했던 개성 영통사 복원사업이 2005년 10월 완료되었다. 조계종에서 2004년부터 추진했던 금강산 신계사 복원사업도 2007년 10월 낙성식 개최와 함께 완료되었다. 2007년 5월에는 한국종교인평화회의와 조선종교인협의회가 양 단체 간 교류 10주년 공동행사를 평양에서 개최했다. 개신교계의 (사)기쁜소식은 북한의 조선그리스도교연맹과 공동으로 봉수교회 재건축 사업을 실시해 2008년 7월에는 준공기념 헌당 예배를 개최했다. 2008년에는 한국기독교교회협의회가 북한 조선그리스도교연맹과 공동으로 '2008 평화통일 남북교회 기도회'를 평양 봉수교회에서 개최했으며, 천주교도 장충성당 복원 점검을 위한 방북 계기에 남북 공동 평화통일 기원미사를 개최했다.

한편 5·24 조치로 중단되었던 종교 교류는 2011년 하반기부터 순수 종교 교류에 한해 각 종단별로 추진되었다. 이에 따라 같은 해 9월 3일부터 7일까지 조계종의 '팔만대장경 판각 1000년 기념 조국통일 기원 남북불교도 합동법회'가 봉헌되었고, 같은 해 9월 21일부터 24일까지 한국종교인평화회의 공동의장단이 방북하는 등 부분적으로 교류가 재개되었다. 2015년에는 「8·25 합의」를 계기로 한국종교인평화회의와 조선종교인협의회 간 '남북종교인협의회'가 11월 9일부터 10일까지 금강산에서 개최되는 등 남북 종교 교류가 진행되었다.

체육 분야에서는 1990년 남북통일축구대회가 평양과 서울에서 개최되었으며, 1991년 세계탁구선수권대회와 세계청소년축구대회에 남북 단일팀을 구성해 참가했다. 2002년 부산 아시안게임과 2003년 대구 유니버시아드대회에는 북한의 선수단과 응원단이 참가하기도 했다. 2000년 이후 시드니 올림픽 개막식(2000년), 아테네 올림픽 개·폐막식(2004년), 장춘 동계아시안게임(2007년), 평창 동계올림픽(2018년), 자카르타·팔렘방 아시안게임(2018년), 자카르타·팔렘방 장애인 아시안게임(2018년) 등 국제 스포츠대회에서 남북이 12차례 공동으로 입장했다.

2013년 9월에는 평양에서 개최된 아시안컵 및 클럽 역도 선수권대회에 남한 선수단이 참가했다. 2014년 9월 개최된 인천 아시안게임에 북한이 참가했는데, 10월 4일 폐막식에 북한의 고위급 인사가 전격 방문하면서 남북 접촉이 진행되었다. 2014년 10월 개최된 인천 장애인 아시안게임에도 북한 선수단이 참가했다.

2018년 2월 평창 동계올림픽에서 남북 개회식 공동입장과 함께 여자 아이스하키 종목에서 국제 종합스포츠 대회 사상 첫 남북 단일팀 구성이 성사되었다. 7월에는 평양 류경 정주영 체육관에서 15년 만에 남북 통일 농구경기가



2018년 평창 동계올림픽 공동입장

열렸고 대전에서 열린 '2018 코리아오픈 국제 탁구대회'에 남북 단일팀이 참가했다. 8월에는 2018 자카르타·팔렘방 아시안게임에서 여자농구 남북 단일팀이 출전했다. 2019년 4월에는 남북 태권도 시범단의 유럽 합동공연(빈·로잔·제네바)이 진행되었고, 같은 해 10월 15일 '2022 FIFA 카타르 월드컵' 아시아 예선 남북 축구전이 평양에서 개최되었으며, 10월 19일부터 27일까지 평양에서 열린 2019 아시아 유소년·주니어 역도 선수권대회에 우리 역도선수단이 출전했다.

이처럼 사회문화 분야 교류협력은 오랜 기간 다양한 방식으로 이루어져 왔으나, 현재는 남북관계 경색 등으로 실질적인 교류는 없는 상태이다.

2026년 1월, 정부는 남북교류협력추진협의회 등을 통해 교류협력을 비정치적 영역부터 단계적으로 재개하는 기조 아래, 일부 남북 교류 협력 사업에 대한 예산 지원을 승인했다. 구체적으로는 남북 공동의 언어 유산을 보존하기 위한 '겨레말큰사전 남북공동편찬사업', '개성만월대 남북공동발굴조사 관련 사업', '남북 이산가족 유전자검사사업' 등이 포함되었다. 이러한 조치는 경색된 남북관계 속에서도 남북 교류협력 생태계를 복원하고 발전시켜 나가기 위한 노력으로 볼 수 있다.

(6) 산림·환경 분야 교류협력

2018년 국립산림과학원에 따르면, 북한 전체 면적의 76%인 939만㏊(남한의 1.5배)가 산림이며, 그중 28%인 262만㏊가 황폐화된 것으로 나타났다. 북한의 산림 황폐화는 북한 주민의 사회·경제적 피해를 가중시키고 삶의 질도 저하시키고 있어, 복구가 시급한 실정이다.

2007년 12월 남북경제공동위원회 제1차 회의에서 남북은 보건의료 및 환경보호 협력에 합의하고 2008년부터 환경보호 협력을 위해 양묘장 조성, 산림녹화, 병충해 방지 등을 추진하기로 했다. 같은 해 12월 개성에서 보건의료·환경보호 분과위원회를 개최하여 환경 분야에서 백두산 화산활동 공동연구, 대기오염 피해감소를 위한 공동협력, 한반도 생물지 사업 등 3개 항, 산림녹화 분야에서 시범 양묘장 조성 및 산림병해충 공동방제 등 2개 항에 합의하는 등 총 10개 사업에 합의했다. 그러나 2008년 남북관계가 경색 국면에 접어들면서 합의사항이 추진되지 못했다.

2010년 이명박 정부는 '녹색 한반도 구현'을 중점과제로 설정하고 북한 지역 산림녹화를 위해 노력했으나 천안함 피격 사건에 따른 5.24 조치로 중단되었다. 2011년에는 백두산 화산 공동연구를 위한 남북 전문가 회의를 2차례 개최하여 백두산 현지답사에 대한 합의서를 체결했으나, 북한의 추가적인 호응이 없어 무산되었다.

2013년 5월 박근혜 정부는 남북한과 국제사회가 함께 비무장지대 내에 세계평화공원을 조성하여 비무장지대를 생태·협력·평화가 어우러진 공간으로 발전시켜 나가려는 'DMZ 세계평화공원 구상'을 제안했다.

문재인 정부는 2018년 남북 산림협력 분과회담을 7월 4일, 10월 22일 2회 개최했으며, 양묘장 현대화, 산림병해충 공동방제, 자연생태계 보호 및 복원에 합의했다. 북한 산림 복구 및 접경지역 산림 병해충 방제의 중요성을 감안하여, 같은 해 금강산지역 산림병해충 공동조사, 개성지역 산림병해충 공동방제, 평양 양묘장 및 산림기자재 공장 방문이 이루어졌으나, 이후 남북관계 악화 등으로 중단되었다.

이재명 정부는 기후변화로 인한 위기로부터 남북 주민의 생명과 안전을 보호하기 위해 남북 및 다자 간 협력에 기반한 산림협력 사업을 추진하고 있다. 정부는 이를 통해 한반도 기후위기 대응 역량을 제고하는 한편, 남북 간 신뢰를 회복하고 평화공존 기반을 조성하기 위한 노력을 지속하고 있다.

(7) 비무장지대의 평화적 이용

남북은 2018년 「판문점선언」에서 군사분계선 일대에서 모든 적대행위를 중지하고 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 최초로 합의했다. 또한 「9·19 군사합의」를 체결하여 양측 비무장지대 안에 있는 감시초소를 전부 철수하기 위한 시범적 조치로 상호 1km 이내 근접해 있는 감시초소를 철수하고, 판문점 JSA를 비무장화하며, 비무장지대 내에서 남북공동유해발굴을 진행하기로 했다. 이에 따라 2018년 상호 11개 감시초소에 대한 화기 및 장비, 근무 인원 철수를 완료했으며, 판문점 JSA 내 지뢰를 제거하고 감시초소와 화기를 철수했다. 또한 철원군 '화살머리 고지'에서는 유해발굴 작업도 추진하여, 2019년에는 총 2,030점의 유골(잠정 유해 261구)과 6만 7,476점의 유품을, 2020년에는 유골 330점, 유해 143구, 유품 1만 7,476점을 발굴했다.

정부는 감시초소 철수, 남북공동유해발굴 등 「9·19 군사합의」 이행 현장을 통해 국민들이 직접 평화를 체감할 수 있도록 비무장지대 일부 구간을 개방하기로 결정했다. 유관기관 간 협업 및 역할 분담을 통해 감시초소가 철수된 곳에 둘레길을 조성, 2019년 4월 27일 고성 구간을 시작으로 6월 1일에는 철원 구간, 8월 10일에는 파주 구간 'DMZ 평화의 길'을 개방했다. 이후 민간인통제선을 넘나드는 테마노선을 추가로 조성하여 10개 지역에서 운영했다. 그러나, 테마노선 중 비무장지대 내부까지 들어가는 구간의 일부가 2024년 4월에 중단되었다.

그림 2-4 비무장지대 지역



2020년에는 유네스코 세계유산 남북 공동등재를 포함한 비무장지대 평화적 이용 사업의 기초자료 확보를 위해 통일부, 환경부, 산림청, 문화재청 등이 비무장지대 우리측 지역의 역사, 문화, 환경, 산림 등 다양한 분야의 실태 조사에 착수했다. 이재명 정부는 비무장지대를 단순한 군사적 완충지대가 아니라, 평화·생태·역사적 가치가 결합된 국제적 공공공간으로 전환하고자 하는 정책적 구상을 제시하고 있다. 이를 위해 'DMZ 평화의 길' 재개방 및 생태·문화 탐방 프로그램 확대 등을 통해 민간의 접근성을 제고하고자 한다. 아울러 DMZ와 인접 지역에 분포한 생태·역사 자산을 유네스코 세계유산 등재 및 국제적 보호 체계와 연계함으로써, 한반도 분단의 상처를 인류 공동의 평화유산으로 전환하려는 구상도 병행하여 제시하고 있다.

제 3 절

남북간 인도적 문제 해결 노력

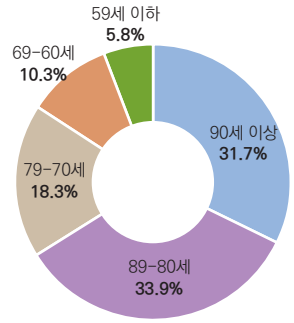
1 이산가족

이산가족 문제는 정치적 이념과 제도를 뛰어넘는 인도주의적 사안이자 보편적 인륜의 문제이다. 특히 이산가족의 고령화로 인해 서로 만나지 못한 채 사망하는 사례가 증가하고 있어, 이산가족 문제 해결은 더욱 절박하고 시급해지고 있다.

남북은 2000년부터 총 21차례 이산가족 상봉행사를 실시했으며, 2005년부터는 이산가족 고령화 문제의 시급성을 감안해 새롭게 화상상봉을 도입하고 총 7차례 시행했다.[7]

7 2000년 이후 2018년까지 대면상봉 총 4,290가족 2만 604명, 화상상봉 총 557가족 3,748명이 상봉했다.

표 2-6 이산가족 생존자 연령별 현황(2025년 12월 기준)



구분	90세 이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세 이하	계
인원수(명)	10,885	11,655	6,277	3,554	1,997	34,368
비율(%)	31.7	33.9	18.3	10.3	5.8	100

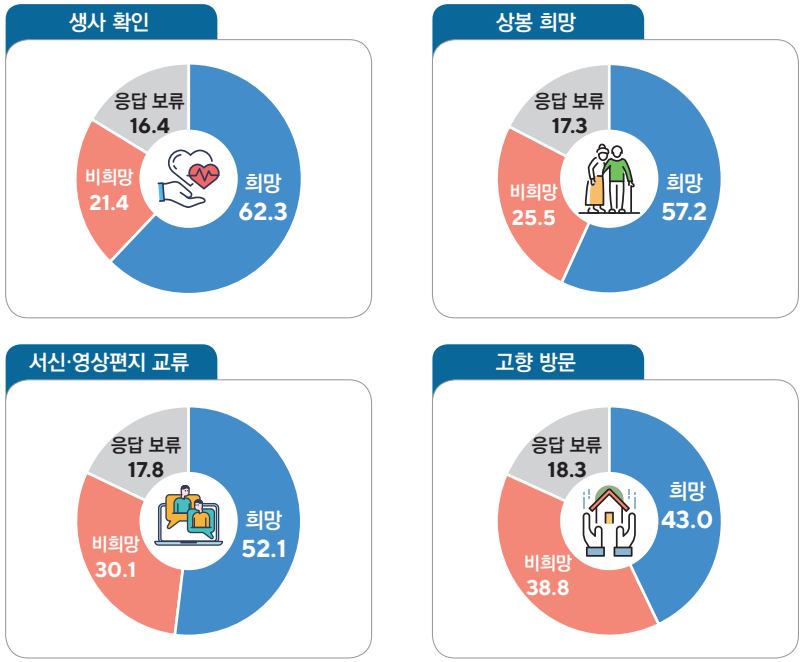
※ 통일부, 「남북이산가족찾기(이산가족정보통합시스템)」(https://reunion.unikorea.go.kr)

2009년 3월에는 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률(이산가족법)」을 제정해 이산가족 교류 활성화에 대비한 제도적 기반 구축에도 노력을 기울이고 있다. 「이산가족법」에 따라 3년마다 「남북 이산가족 교류촉진 기본계획」을 수립·시행하고 있으며, 2025년 12월에는 민간교류 활성화, 이산가족 생애기록물 수집·디지털화 등을 내용으로 하는 제5차 기본계획을 수립·시행 중이다. 이산가족의 고령화에 따라 2024년에는 「이산가족법」 시행령을 개정하여 이산가족 실태조사 실시 주기를 5년에서 3년으로 단축했다.

정부는 이산가족이 사망하더라도 가족관계를 확인할 수 있도록 2014년부터 이산가족 유전자 검사 및 유전정보 데이터베이스DB 구축 사업을 추진하고 있다.[8] 또한 고령 이산가족들의 기록 보존 및 남

8 2025년까지 희망자 3만 887명에 대해 유전자를 검사했고 검사 결과 등 관련 자료는 2015년에 구축한 이산가족 유전정보 DB에 보관하고 있다.

그림 2-5 「제4차 남북 이산가족 실태조사」 정책수요 조사 결과(2024년)



※ 국내 거주 이산가족 신청자 25,282명 대상(단위: %)

북 간 교환에 대비하기 위해 영상편지도 제작했다.[9] 제작된 영상편지는 '이산가족정보통합시스템'에 보관되며, 당사자가 공개에 동의한 영상편지는 「남북이산가족찾기」 사이트를 통해 공개된다. 2025년부터 해외 거주 이산가족에 대한 영상편지 제작 시범사업도 추진하고 있다.

정부는 당국 차원의 교류와 함께, 제3국을 통한 생사 확인, 상봉 등 민간 차원의 이산가족 교류 촉진을 위해서도 노력해 왔다. 1998년부터 「이산가족 교류경비 지원에 관한 지침」을 제정하여 민간 차원에서 이산가족 교류를 실시하는 경우 경비를 지원할 수 있는 근거를 마련했다.[10]

정부는 이산가족들을 위로하고 이산가족 문제에 대한 공감대를 확산하기 위한 사업도 꾸준히 추진하고 있다. 먼저 2008년부터 매년 국내에 거주하는 고령 이산가족들을 대상으로 하는 초청·위로 행사를 실시하고 있다. 2023년 3월에는 '이산가족의 날'(음력 8월 13일)을 국가기념일로 지정하여 국가와 지자체가 기념행사 등을 개최할 수 있도록 하는 내용으로 「이산가족법」을 개정했다. 2025년 제3회 이산가족의 날 기념행사는 '광복의 빛, 평화와 만남의 길을 비추다'라는 주제로 개최하여, 이산가족 문제의 역사적 의미를 되새겼다.

2 납북자·억류자·국군포로

납북자는 북한에 의해 강제로 납치되어 북한에 억류 또는 거주하게 된 사람으로, 6·25전쟁 중 납북자(전시 납북자)와 정전협정 체결 이후 납북자(전후 납북자)로 구분된다. 2010년 제정된 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률(6·25 납북자법)」에 따라 설치된 6·25전쟁납북진상규명위원회는 정부 차원에서 작성된 납북자 명부 등을 토대로 전시 납북자 전체 규모를

9 2005년부터 2025년까지 총 2만 8,112편의 영상편지를 제작했다.

10 정부는 2017년 민간 차원의 이산가족 교류 활성화를 위해 민간 차원에서 생사확인 시 300만 원, 상봉 시 600만 원, 서신교환 등 교류 지속 시 80만 원 내에서 경비를 지원할 수 있도록 금액 기준을 상향했다.

10만 명 내외로 추정했다.[11] 정부가 추정하고 있는 전후 납북자는 총 3,835명이며, 이 중 3,319명은 귀환했다. 정부는 2025년 12월 말 기준 북한에 억류된 전후 납북자를 516명으로 추정하고 있다.

표 2-7 전후 납북자 현황(추정)

(단위: 명)

구분		선원	대한항공 납치	군·경	기 타	계
피랍자		3,729	50	30	26	3,835
귀환자	송환	3,263	39	-	8	3,310
	탈북·귀환	9	-	-	-	9
미귀환자		457	11	30	18	516

※ 통일부, 『2025 통일백서』

정부는 분단 과정과 그 이후의 지속되는 분단 상황에서 전시·전후 납북자들이 겪고 있는 아픔을 위로하고 이들의 명예 회복과 생활 안정 등을 위한 사업을 추진하고 있다.

전시 납북자 명예 회복사업의 일환으로는 2017년 국립6·25전쟁납북자기념관(이하 기념관)을 설립하여 운영하고 있다. 기념관은 특별전시회 개최, 유물 구입, 도록圖錄 발간 등 다양한 사업을 통해 전시 납북 사건의 실상을 널리 알리고 평화통일의 가치를 고찰해 보는 기회를 제공하고 있다. 또한 정부는 전시 납북자의 명예 회복과 권익 신장을 위해 매년 국고보조금을 편성하여 (사)6·25전쟁납북인사가족협의회 활동을 지원하고 있다. 2024년 정부는 「6·25납북자법」을 개정하여 매년 6월 28일을 '6·25전쟁 납북자 기억의 날'로 지정했다. 이에 따라 2025년 6월 28일, 파주 임진각 평화누리공원에서 제1회 기념식이 정부 주최로 개최되었다.

정부는 전후 납북피해자의 권익 향상과 명예 회복을 위한 지원도 지속했다. 2007년 4월 27일 「군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」을 제정했으며, 납북피해자 보상 및 지원 심의위원회의 심의를 거쳐 납북피해자 및 그 가족에게 피해위로금 등을 지급하고 있다.[12] 또한 법정단체인 전후납북자피해가족연합회에 매년 국고보조금을 지급하고, 고령 납북피해자에게 의료비 및 생계비 지원 등을 실시하고 있다. 무주택 납북피해자에 대한 주거 지원, 귀환 납북자의 사회 정착을 위한 사례관리와 생활안정 지원사업도 추진하고 있다.

남북관계 차원에서는 남북적십자회담 개최 시마다 국군포로·납북자 등 문제의 조속한 해결을 북한 측에 지속적으로 촉구해 왔다. 2000년 6월 정상회담 이후 개최된 남북적십자회담과 남북장관급회담에서는 국군포로·납북자 문제를 이산가족 문제와 함께 협의해 나가기로 했다. 특히, 2002년 9월 제4차 남북적십자회담 합의문에 '전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 자들에 대한 생사·주소 확인 문제 협의·해결'을 최초로 명시했고, 2006년 2월 제7차 남북적십자회담에서는 이를 '이산가족 문제에 포함하여 협의·해결'하기로 합의했다. 정부는

11 6·25전쟁납북진상규명위원회에서 전시납북자로 최종 결정한 인원은 4,777명에 불과했다. 정부의 적극적인 납북피해신고 홍보에도 불구하고 2011년부터 2015년까지 약 5년간 신고 접수된 납북피해 사건은 5,505건에 그쳤다.

12 정부는 2024년 10월 말까지 납북피해자에게 피해위로금 등 약 154억 원을 지급했다. 특히 2023년 11월 북한에 강제 억류된 6명의 가족 중 납북피해사실 인정 및 보상을 신청한 5가족을 납북피해자로 공식 인정하면서 약 8,900만 원의 피해위로금을 지급했으며, 2024년 9월에는 거주지 불명 등으로 과거 납북피해자 보상이 누락된 가족의 소재를 파악하여 납북피해자로 인정하고 피해위로금 약 7,400만 원을 지원했다.

이산가족 상봉행사 개최 계기에 생사 확인 및 가족 상봉을 추진해 왔으며, 이를 통해 현재까지 국군포로·납북자 133명의 생사가 확인되었고, 60가족이 상봉했다. 한편, 2018년 4.27 판문점 남북정상회담에서는 정상 차원에서 억류자 문제 해결 필요성을 제기했다. 이에 대해 북한측이 2018년 6월 1일 고위급회담에서 "관련 기관에서 검토중"이라는 답변을 한 바 있으나 후속조치는 추진되지 못했다.

정부는 국제기구를 통해 억류자[13]의 석방 및 송환을 위한 노력도 지속하고 있다. 2025년 3월 14일, 유엔인권이사회는 북한에 억류된 김정욱, 김국기, 최춘길 선교사에 대한 구금이 '자의적 구금Arbitrary Detention'이라는 결정을 내렸다.

정부는 국군포로 송환 문제에 힘을 쏟고 있다. 6·25전쟁에서 교전했던 유엔군과 공산군은 정전협정 체결을 전후해 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸쳐 전쟁포로를 상호 교환했다. 당시 유엔군 측은 국군 실종자 수를 8만 2,000여 명으로 추정했으나, 공산군 측으로부터 최종 인도된 국군포로는 8,343명에 불과했다.

정부는 2006년 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」을 제정하여 범정부 차원의 국군포로 송환 대책을 마련했다. 국군포로와 그 가족의 탈북 사실이 확인되면 '범정부 국군포로대책반'을 구성하여 신변 보장과 국내 송환을 추진하고, 유해 송환도 지원해 오고 있다. 또한 귀환 국군포로가 조기에 안정적으로 국내에 정착할 수 있도록 지원하고 있다.

13 북한은 2013년 김정욱 씨에 이어 2014년에는 김국기 씨와 최춘길 씨를 억류하고 이들의 재판 과정을 조선중앙통신으로 공개했다. 북한에 억류된 우리 국민은 북향민 4명을 포함한 7명인 것으로 추정된다.

3 인도 분야 교류·협력

정부는 북한 주민의 열악한 인도주의적 상황을 개선하기 위해 인도적 지원은 정치적 상황과 분리하여 추진한다는 입장을 견지해 왔다. 이러한 입장에 따라 1995년 식량지원을 시작으로 인도적 지원을 지속 추진해 왔다.

그동안 우리의 대북지원은 정부 차원(당국 차원, 민간단체에 대한 기금 지원, 국제기구 등을 통한 지원, 식량차관), 민간 차원 등을 통해 이루어져 왔다.[14]

표 2-8 정부별 대북 인도지원 현황(2026년 2월 기준)

(단위: 억 원)

정부 구분		김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	문재인	윤석열	계
정부 차원	당국 차원 *식량차관 포함	1,854.00	5,365.73	12,569.91	183.37	-	12.20	-	19,985.21
	민간단체를 통한 지원	-	161.22	695.76	299.89	24.09	11.39	10.69	1,203.04
	국제기구 등을 통한 지원	264.38	625.79	960.24	503.16	390.91	224.72	-	2,969.20
민간 차원		196.42	2,405.76	4,608.57	1,507.30	252.33	306.42	9.79	9,286.59
합계		2,314.8	8,558.50	18,834.48	2,493.73	667.33	554.73	20.48	33,444.05

※ 통일부, 「대북지원정보시스템」(https://hairo.unikorea.go.kr)

14 1995년 국내산 쌀 15만 톤을 비롯하여 2006년 10만 톤, 2010년 5,000톤 등 총 쌀 25만 5,000톤을 무상 지원했다. 2000년 태국산 쌀 30만 톤, 중국산 옥수수 20만 톤을 차관 형태로 지원한 것을 시작으로 2007년까지 총 쌀 240만 톤, 옥수수 20만 톤을 차관 형태로 지원했다. 대북 비료지원은 1999년에 15만 5,000톤(민간 4만 톤 포함)을 지원한 이후 매년 20만~30만 톤씩 2007년까지 총 255만 5,000톤을 지원했다.

정부는 2000년부터 민간단체의 인도주의적 대북지원 사업에도 남북협력기금을 지원했다. 민간단체에 대한 지원은 민간단체의 자체재원에 비례하여 기금을 지원하되 각 민간단체의 사업에 기금을 지원하는 개별사업, 농업이나 보건의료 등 동일한 분야에서 2개 이상의 민간단체가 공동으로 추진하는 합동사업, 그리고 사업의 의의나 중요성을 고려하여 정부가 재원의 전부를 부담하는 정책사업 등 여러 형태로 진행되었다.[15] 정책사업의 경우 북한의 인도적 상황 등을 고려하여 정책적으로 지원할 필요가 있다고 판단되는 분야를 사전 선정하고 공모를 통해 추진했다.[16]

또한 정부는 세계식량계획WFP, 유엔아동기금UNICEF, 세계보건기구WHO 등 주요 유엔 기구들과도 협력하여 대북 인도적 지원 사업을 추진해 왔으며, 1996년부터 2020년까지 국제기구를 통한 대북지원 사업에 남북협력기금 총 2,969억 원을 지원했다. 북한 주민의 식량 상황 개선을 위한 지원 등은 세계식량기구를 통해 추진했다.[17] 북한 아동의 사망률 감소를 위해서는 유엔아동기금을 통해 신생아 대상 백신, 의약품 등을 지원했다.[18] 정부는 세계보건기구의 말라리아 방역, 홍역 등 질병 치료 지원, 영유아와 임산부 등을 위한 북한 보건의료 체계 개선 및 의료인력 교육 등 사업도 남북협력기금을 통해 지원했다.[19]

당국 차원에서는 2007년 12월에 남북보건의료·환경보호협력분과위원회를 개최하여 북한 도道병원 현대화 등을 합의한 바 있으며, 2018년 11월 7일 남북보건의료분과회담을 개최하여 감염병 정보교환 시범실시 및 대응체계 구축, 기술협력, 감염병 진단과 예방치료 협력, 중장기적인 방역 및 보건의료협력 등에 합의하고, 「남북보건의료분과회담 공동보도문」을 채택했다. 2018년 12월 12일 남북보건의료 실무회의를 개최하여 인플루엔자 정보를 시범교환하고, 향후 감염병 정보교환 계획 등도 협의했다.

2022년 5월 북한이 코로나19 발생을 처음 공개했을 당시 우리 정부는 백신을 포함한 의약품, 마스크, 진단도구, 보건인력 등의 지원을 제안했고, 2024년 8월 북한 신의주 등 지역에 발생한 수해와 관련하여 필요한 지원을 신속히 지원할 의향을 밝혔으나 북한이 호응하지 않아 성사되지 못했다.

현장 모니터링을 통한 투명성 확보는 국제 인도주의 활동의 기본 원칙이나 현재 북한에서는 이 원칙이 보장되지 못하여 북한 대상 국제 공여는 과거 대비 지속 줄어들고 있다.[20] 그럼에도 불구하고 우리 정부는 매년 인도적 지원을 위한 기금을 편성하고 있다.[21]

한편, 정부는 대북 인도적 지원이 보다 효율적으로 이루어질 수

15 정부는 2000년부터 민간단체의 개별사업에 총 983억 원을 지원했고, 단체 간 합동사업에 2005년부터 2009년까지 총 131억 원을 지원했다.

16 2007년부터 2010년까지 비닐하우스, 제약공장 원료, 산림녹화 분야를 지원했고, 2014년부터 2015년까지 진료소·온실·낙농, 장애인, 산림·환경 등 분야를, 2021년부터 2022년까지는 영양·보건 분야를 정책사업으로 추진했다.

17 WFP를 통해 1996년부터 2007년까지 8차례 1억 2,770만 달러 상당의 식량을 지원했다. 또한 영유아 및 임산부 대상 영양강화 식품을 제공하는 사업에 2014년부터 2020년까지 2,360만 달러를 지원했다.

18 1996년 100만 달러 지원을 시작으로 2019년까지 4,014만 달러를 지원했다.

19 1997년부터 2019년까지 6,648만 달러를 지원했다.

20 유엔 인도주의 조정국(UNOCHA)이 집계한 통계에 따르면 2025년 북한 대상 국제사회의 공여는 238만 달러에 불과했는데, 이는 2001년 3억 7,760만 달러와 대비하여 급격히 감소한 것이다.

21 2026년 기준 남북협력기금 사업비 총편성액 1조 1억 원 중 영양아 영양, 보건의료 지원 등 인도적 협력을 위한 예산이 전체의 56%(5,554억 원)를 차지한다.

있도록 관련 제도를 개선하고 있다. 2023년에는 민간단체 등의 인도협력 사업 추진 간소화를 위해 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정(통일부 고시)」을 개정하여 '대북지원사업자 지정 제도'를 폐지했으며, 남북협력기금으로 사업을 추진할 때에는 사업 내용을 투명하게 공개하고, 지방자치단체의 사업 추진시 정부와 사전협의하도록 하는 등 협업체계도 정비했다.

정부는 인도적 상황에 대한 모니터링을 지속하면서, 여건이 재개되면 적시 추진할 수 있도록 국제기구, 민간단체, 전문가 등과 지속 협력체계를 유지하고 있다. 또한, 보건의료· 기후환경· 감염병 등 남북주민의 생명과 안전을 위해 공동으로 대응해야 하는 분야에 대한 상호 호혜적인 협력 방안을 모색하고 있다.

4 북향민 정착지원

2025년 12월 말 기준 국내 입국한 북향민은 총 3만 4,537명이다. 입국 인원은 2000년대 이후 점차 증가하여 2006~2011년에는 연간 입국 인원이 2,000~3,000명 수준이었으며, 2012년 이후 2019년까지 입국 인원이 점차 줄어들어 연간 평균 1,300여 명 수준을 유지했다. 다만, 2021년에는 63명, 2022년에는 67명으로 입국 인원이 대폭 감소했는데, 이는 코로나19로 인한 국경통제 및 제3국 이동제한 등에 기인한 것으로 보인다. 2023년부터는 코로나19 팬데믹 종료 등으로 입국 인원이 다소 증가했다.

표 2-9 북향민 입국 추이(2025년 12월 기준)

(단위: 명)

구분	~'98	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
남	831	565	510	474	626	424	515	573	608	662	591	795	404	369
여	116	478	632	811	1,272	960	1,513	1,981	2,195	2,252	1,811	1,911	1,098	1,145
계	947	1,043	1,142	1,285	1,898	1,384	2,028	2,554	2,803	2,914	2,402	2,706	1,502	1,514

구분	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25	합계
남	305	251	302	188	168	202	72	40	35	32	26	25	9,593
여	1,092	1,024	1,116	939	969	845	157	23	32	164	210	198	24,944
계	1,397	1,275	1,418	1,127	1,137	1,047	229	63	67	196	236	223	34,537

우리 정부는 '먼저 온 통일'인 북향민의 신속하고 안정적인 우리 사회 정착을 통해 통일 기반을 조성하고자 노력하고 있다. 북향민의 수요에 부응하여 정착지원 체계를 개편하고, 북향민 취약·위기계층에 대한 지원을 확대하고 있다. 이를 통해 북향민들의 삶의 질을 지속적으로 개선하여, 궁극적으로는 모든 북향민들이 일방적인 수혜와 지원의 대상이 아닌 우리 사회에 기여하는 당당한 주체로 자리매김할 수 있도록 제도를 개선하고 강화해 나가고 있다.

1997년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(이하 북한이탈주민법)」이 제정되었다. 현재 21개 정부 부처 및 17개 광역지방자치단체가 위원으로 참여하는 범정부 협의체인 '북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회(구 북한이탈주민대책협의회)'를 통해 북향민에 대한 정책을 협의·조정하고 있으며, 3년마다 「북한이탈주민 정착지원 기본계획」을 수립[22]하고, 연도별 시행계획을 수립·시행하고 있다.

22 2024년 수립된 「제4차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2024~2026)」은 "북한이탈주민과 함께하는 통일 한반도 구현"을 비전으로 ① 실질적 포용·융합을 위한 사회적 기반 마련, ② 우리 사회 건설적 기여자로 성장 촉진, ③ 자유평화통일을 위한 선도적 역할 제고라는 세 가지 목표를 제시하고, 이를 6대 전략, 25개 정책과제로 구체화했다.

2024년에는 「북한이탈주민법」이 최초로 시행된 날인 7월 14일을 '북한이탈주민의 날'로 제정했다.

북향민에 대한 지원과정은 초기 입국지원, 정착지원시설에서의 보호지원, 거주지 전입·적응지원 등 크게 세 가지 영역으로 구분할 수 있다. 먼저 해외에 체류하고 있는 북향민이 한국행 희망 의사를 표명하는 경우 재외공관 등이 신변안전을 위해 필요한 조치를 취하고 주재국과의 교섭 등 국내 입국을 지원한다.

북향민이 입국하게 되면 사회적응 교육, 정착지원금 및 주거알선 등 초기 자립지원을 받게 된다. 북향민이 우리 사회에 적응해 생활하는 데 필요한 기본적인 소양을 갖출 수 있도록 북한이탈주민정착지원사무소(1999년 7월 개소, 이하 하나원)에서 12주 동안 사회적응 교육을 진행하고 있다. 하나원 교육 프로그램은 우리 사회 이해 증진, 진로지도 및 직업탐색, 정착지원제도 이해, 양성평등·법정교육, 정서안정 및 건강증진으로 구성되어 있다. 하나원에서 사회적응 교육을 마치고 전입하는 북향민이 초기 정착에 필요한 자립 기반을 마련할 수 있도록 정부는 정착기본금 등을 지원하고 있다.[23] 2009년부터는 지역적응센터(이하 하나센터)가 신설되어 초기 집중교육과 취업·교육·의료·생계 등 개인별 맞춤형 지원서비스를 제공하고 있다.[24]

23 2022년까지는 1인 세대 기준 800만 원을 지급했으나, 2023년과 2024년 연속으로 세대당 100만 원을 인상했으며, 2025년에는 '북한이탈주민의 날' 국가기념일 제정 후속조치로 정착기본금을 1인 기준 기존 1,000만 원에서 1,500만 원으로 대폭 인상했다.

24 2009년 6개 지역에 시범 운영한 후 2010년 전국 16개 시·도에 30개 센터를 운영했으며, 2025년 기준 전국 25개 센터를 운영하고 있다.

표 2-10 북향민 국내정착 제도

보호요청 및 국내이송	• 해외체류 북향민이 재외공관에 보호신청 • 재외공관 또는 주재국 시설 내 보호 • 주재국과 입국교섭 및 국내입국 지원
국내 입국	
조사 및 임시보호 조치	• 입국 후 국정원이 보호결정 여부를 위한 조사 및 긴급한 치료 등 임시보호조치 실시 • 조사종료 후 사회적응교육시설인 하나원으로 이송
보호결정	• 「북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회」 심의를 거쳐 보호여부 및 보호결정(세대단위 결정)
하나원 정착준비	• 사회적응교육(12주, 400시간) – 심리 안정, 우리사회 이해증진, 진로지도 상담, 기초 직업훈련 • 초기정착지원 : 가족관계 창설, 주거알선, 정착금·장려금 지원 등
거주지 전입	
거주지 보호 (5년)	• 사회적 안전망 편입(생계·의료급여 지급) • 취업지원 : 미래행복통장, 취업장려금, 새출발 장려금, 자격인정 등 • 교육지원 : 특례 편입학 및 등록금 지원 • 보호담당관 : 거주지·취업·신변보호 담당관 제도 운영
민간 참여	• 북한이탈주민지원재단을 통한 종합서비스 제공 • 지역적응센터(전국 25곳) 지정·운영 • 정착도우미 제도: 민간자원봉사자 연계 • 북한이탈주민 전문상담사(86명, 정원기준) – 종합상담 및 애로사항 해결 등 찾아가는 상담서비스 제공

정부는 사회에 진출한 북향민을 위해 직업훈련, 취업, 교육 등 다양한 지원제도를 마련하고 있다. 우선 직업교육의 취업 연계효과 등을 고려해 직종별 단기집중 직업훈련을 실시하고 있다.[25] 한편 북향민의 취업을 촉진하기 위해 전국 71개 고용센터에 취업보호 담당관을 지정해 진로지도, 직업훈련 안내, 취업상담 및 취업알선을 하고 있다. 직업훈련에 참가하는 북향민은 훈련비 및 훈련수당을 지원받고, 6개월 이상 동일한 업체에서 근무하는 경우 취업장려금을 지급받을 수 있다.

정부는 북향민의 사회적 기업 설립·운영 지원, 창업 지원 등을 통해 북향민을 위한 맞춤형 일자리를 창출하기 위해서도 노력하고 있다.[26] 전문상담사를 하나센터에 배치하여 1:1 맞춤형 취업상담을 실시하는 한편, 구직준비과정 통합지원 프로그램 '일자리 성공 패키지' 사업도 운영하고 있다. 2025년에는 북향민들이 든든한 일자리를 가질 수 있도록 북향민 고용 기업에 우대 세액공제 제공 등 인센티브를 강화했으며, 정부·지자체·공공기관 북향민 채용 확대 등을 추진하고 있다.

또한 2015년 5월부터 북향민 자산 형성 지원을 위해서 '미래행복통장' 제도[27]를 운영해 왔으며, 2025년 2월부터는 기존에 가입이 제한되었던 북향민으로까지 그 대상을 확대했다.[28]

아울러 북향민을 포용하는 사회적 환경을 조성하기 위해 .2020년 5월 통일부 남북통합문화센터를 개관했으며, 북향민과 일반 주민들 간의 소통·교류·이해를 확대하기 위한 다양한 프로그램을 개발·운영하고 있다.

한편, 북향민청소년들이 학교생활에 적응하고 학습능력을 제고함으로써 우리 사회에 안착할 뿐만 아니라 통일미래를 선도할 수 있는 인재로 성장할 수 있도록 다양한 교육지원제도를 마련·시행하고 있다.

교육 지원 대상도 2025.4월부터 기존 북향민에서 북향민의 자녀로까지 확대되었으며, 북향민 자녀에 대한 대학 등록금 등 교육 지원은 준비기간을 거쳐 2025년 2학기부터 시작했다. 이와 더불어 북향민 자녀 중 제3국 출생의 비중이 높다는 점을 고려, 2011년부터 북한이탈주민지원재단(이하 남북하나재단)이 민간 기부금을 활용해 장학금을 지원하고 있다. 최근에는 북향민의 디지털 격차 해소를 위해 하나원 교육과정에 이동통신, 누리망인터넷, 생성형 인공지능AI 활용 교육을 확대했다.

한편 정부는 유관기관과의 협업을 통해 북향민들의 복지 사각지대를 해소하고자 노력하고 있다. 이와 함께 국내 입국 과정에서의

25 하나원에서는 2020년부터 수료생을 대상으로 실질적 취업역량 배양을 위한 '심화 직업훈련교육' 과정을 운영하고 있으며, 매년 노동시장 수요와 북향민 요구를 반영한 맞춤형 교육과정으로 개편, 내실화하고 있다. 2025년에는 13개 과정을 운영하여 233명이 참여했고 90% 이상의 교육생이 자격증을 취득했다.

26 2025년 11월 10일, 남북하나재단 창업디딤돌센터 입주기업인 '주식회사 여명거리'가 중소벤처기업부의 기술창업 투자 프로그램인 '팁스(TIPS, Tech Incubator Program for Startup Korea)'에 선정되었다. 이는 창업디딤돌센터 입주기업 중 최초로 팁스에 선정된 사례로, 북향민의 경제적 자립과 창업 생태계 진입을 보여주는 상징적인 성과로 평가된다.

27 미래행복통장은 2014년 11월 29일 이후에 입국하여 보호결정된 북향민이 신청할 수 있으며, 북향민 소득의 30% 이내(10만~50만 원) 중 본인의 저축액에 대해 정부가 동일한 금액을 매칭 적립하여 자산형성을 지원하는 제도이다.

28 입국 당시 미성년(학업), 출산 등 사유에 따른 거주지보호기간 경과자 등 기존에 가입이 제한되었던 북향민의 가입을 허용하는 내용의 「북한이탈주민법 시행령」 및 「미래행복통장 운영 지침」이 2025년 2월 11일 개정, 시행되었다.

어려움과 인권침해로 인한 마음건강 문제 해결을 위해 전문상담사가 상담을 진행해 왔으며 북향민들이 이용할 수 있는 전문 상담·치료기관도 설치·운영하고 있다.

정부는 한국에 입국하기 전 열악한 보건의료 환경에 놓여 있던 북향민에 대한 의료지원도 체계적으로 실시하고 있다. 정부는 「북한이탈주민법」과 「의료급여법」에 따른 의료급여 대상자에게 의료지원을 실시하고 있다. 또한 북향민에게 임시보호시설 또는 하나원 입소 중 의료급여 자격을 부여하여 관리하고 있다.

상기 의료급여 이외에 정부는 남북하나재단을 통해 추가적인 의료지원도 실시하고 있다.

북향민에게 직접 제공되는 의료비로는 질병치료비, 장기 이식 수술비, 치과치료지원(임플란트, 틀니) 등이 있다. 의료비 지원 예산도 점차 확대되고 있다.[29] 제도적 측면에서도 질적 개선 노력을 꾸준하게 지속하고 있다.[30]

표 2-11 북향민 의료비 지원 현황 및 추이

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
예산(백만 원)	627	698	698	735	795	931	947	896	907	962	1,202	884	817	1,043	1,643
인원(명)	2,075	2,195	2,015	1,857	1,939	2,264	1,828	1,691	1,387	1,488	1,506	887	797	927	1,006

29 의료비 지원 예산은 2011년 6억 2,700만 원에서 2025년 16억 4,300만 원으로 확대되었다.

30 2019년부터 일반 질환자는 본인 부담금의 50%, 만성·중증·희귀난치 질환자는 본인 부담금의 100%로 지원 비율을 확대하여 1인당 평균지원금이 향상되도록 했다.

5 남북인권협력

북한인권 문제가 국제사회의 주요 관심 사안으로 등장하게 된 시기는 1990년대 중반으로, 북한의 대기근과 극심한 식량난 등으로 북한 주민의 열악한 인권 상황이 국제적으로 널리 알려지면서부터다. 그간 유엔을 비롯한 국제적 차원에서 북한인권 개선을 위한 다양한 논의가 지속되어왔으며, 우리 사회에서도 북한인권 문제가 중요하게 다루어지기 시작했다. 이러한 흐름 속에서 정부는 북한주민의 인권이 실질적으로 개선될 수 있도록 국제사회와 협력한다는 기본 방침 아래 북한인권 상황 개선을 위한 국제사회의 노력에 동참하고, 민간부문과의 협력도 확대하고 있다.

우리 정부가 북한인권 문제에 본격적으로 관심을 가지게 된 것은 김영삼 정부 때부터이다. 1995년 유엔총회 연설을 통해 국제무대에서 최초로 북한인권문제를 공식 언급했다. 1990년대 중후반 대기근 이후 북향민이 급증하고 인권 실태 증언이 이어지자, 김대중 정부 시기인 1999년 통일부 인도지원국 내에 북한인권을 전담하는 북한인권환경팀을 설치하고 본격적인 북한인권 정책을 다루기 시작했다. 국회 차원에서도 2005년 최초로 북한인권법안이 발의된 이후 여야 의원들에 의해 제도적 차원에서 다양한 북한인권 개선을 위한 논의가 이루어졌으며, 북한인권 상황 개선을 위한 노력의 일환으로 2016년 3월 「북한인권법」이 제정되었다.

정부는 인류 보편적 가치의 실현이라는 차원에서 「북한인권법」 등에 따라 북한의 인권상황을 개선하기 위해 노력하고 있다. 정부는

북한 주민의 인권보호와 증진을 위한 「북한인권증진기본계획」을 수립해오고 있으며, 정부는 북한 주민의 인권실태를 조사 및 연구하는 '북한인권기록센터'를 통일부에 설치하고, 2017년부터 북한주민의 인권실태를 조사하고 있다. 북한인권기록센터는 2017년 1월 공식적으로 조사활동을 개시한 이후 법령에 따라 분기별로 조사기록 등의 원본을 법무부 '북한인권기록보존소'로 이관하고 있다.

국제사회 차원에서도 북한인권 개선을 위한 노력이 지속되고 있다. 유엔 총회 및 인권이사회는 매년 북한인권결의를 채택하고 있고, 유엔 북한인권 특별보고관이 북한 주민의 인권 상황을 매년 조사하여 보고서를 발표하고 있다. 2015년 6월 23일에는 서울에 유엔 북한인권사무소를 개소했다. 유엔 인권이사회에서는 2009년, 2014년, 2019년, 2024년 4차례에 걸쳐 북한인권 상황에 대한 보편적 정례인권검토UPR: Universal Periodic Review가 진행되었다.[31] 보편적 정례인권검토 과정에서 북한은 인권 개선을 위한 국제사회와의 대화와 협력, 소수자와 취약계층 인권 개선을 위한 조치, 교육과 보건 등 사회권 관련 개선 조치 등에 대한 권고를 수용하기도 했다. 연례적으로 채택되어 온 북한인권결의는 2025년에도 4월 4일 제58차 유엔 인권이사회 및 12월 18일 제80차 유엔 총회에서 채택되었다.

우리 정부는 북한 주민의 인권이 실질적으로 개선될 수 있도록 국제사회와 협력한다는 기본 방침하에 북한인권 상황 개선을 위해 국제사회와 협력하고 있다. 또한 정부는 북한 인권의 실질적 개선을 위해서는 남북관계 개선과 항구적 평화 정착 노력도 함께 진전될 필요가 있다는 입장을 바탕으로, 한반도 평화 정착과 남북관계 발전, 북한 주민의 인권 개선을 조화롭게 추진할 수 있는 북한인권 정책을 정립하고자 다각적인 노력을 기울이고 있다.

31 유엔 차원에서 이루어지는 동료심사의 일환으로 모든 유엔 회원국의 인권 상황을 4~5년 주기로 검토한다.

표 2-12 유엔의 북한인권 결의 관련 우리 정부의 입장

구분	유엔 인권위원회/이사회		유엔 총회	
연도	채택 방식	입장	채택 방식	입장
2003	투표	불참	-	-
2004	투표	기권	-	-
2005	투표	기권	투표	기권
2006	-	-	투표	찬성
2007	-	-	투표	기권
2008	투표	찬성	투표	공동제안 및 찬성
2009	투표	공동제안 및 찬성	투표	공동제안 및 찬성
2010	투표	공동제안 및 찬성	투표	공동제안 및 찬성
2011	투표	공동제안 및 찬성	투표	공동제안 및 찬성
2012	무투표	공동제안	무투표	공동제안
2013	무투표	공동제안	무투표	공동제안
2014	투표	공동제안 및 찬성	투표	공동제안 및 찬성
2015	투표	공동제안 및 찬성	투표	공동제안 및 찬성
2016	무투표	공동제안	무투표	공동제안
2017	무투표	공동제안	무투표	공동제안
2018	무투표	공동제안	무투표	공동제안
2019	무투표	공동제안 불참	무투표	공동제안 불참
2020	무투표	공동제안 불참	무투표	공동제안 불참
2021	무투표	공동제안 불참	무투표	공동제안 불참
2022	무투표	공동제안 불참	무투표	공동제안
2023	무투표	공동제안	무투표	공동제안
2024	무투표	공동제안	무투표	공동제안
2025	무투표	공동제안	무투표	공동제안

III

국제질서의 변화와 한반도 통일 환경

제1절 국제정세의 변화

제2절 주변 국가의 한반도 정책

제3절 통일을 위한 국제사회와의 협력

제 1 절

국제정세의 변화

1 미중 전략경쟁의 구조화

미중 전략경쟁은 2010년대 후반 이후 본격화되어 2020년대에 접어들며 21세기 국제정치의 가장 핵심적인 구조 변수로서 자리잡았다. 특히 2018년 트럼프 1기 행정부 시기의 미중 무역분쟁을 계기로 촉발된 양국 간의 갈등은 단순한 무역 불균형 문제를 넘어 기술, 공급망, 군사, 이념 등 다방면에 걸친 포괄적 패권 경쟁으로 심화되고 있으며, 이는 국제질서의 분절화와 경제 블록화를 가속화하고 있다.

미국은 공급망 안정, 친환경 전환, 디지털 무역 규범을 중심으로 한 새로운 경제질서 구축을 추진해 왔다. 이 과정에서 미국은 반도체·배터리·희토류 공급망을 동맹국 중심으로 재편하는 전략을 본격화했다. 특히 2025년 출범한 트럼프 2기 행정부는 관세정책과 첨단 기술 수출 통제를 미중 전략 경쟁의 핵심 정책 수단으로 재차 강조했다. 미중 관세 분쟁은 2020년대 초 일부 완화 국면을 보였으나, 미국의 무역법 301조 관세와 대중 기술 수출통제는 2025년 이후에도 유지되고 있어 구조적 경제 갈등은 여전히 지속되고 있다.

중국은 2013년 시진핑 주석이 '일대일로一帶一路 구상'을 공식 발표한 이후 유라시아와 아프리카, 유럽을 잇는 광범위한 인프라 및 경제 네트워크를 구축하며 대외 영향력을 확대해 왔다. 2015년 아시아인프라투자은행AIIB: Asia Infrastructure Investment Bank 설립 및 2020년대 초반까지 150여 개국과 체결된 협력 협정은 중국이 공급망·인프라를 중심으로 하는 지경학적 질서를 확장하는 제도적 기반이 되었다. 시진핑 정부는 2023~2025년 국가 경제 운영 기조로 '안정 속 성장'을 강조하며 내수 시장 확대와 AI, 반도체, 전기차 등 핵심 전략기술의 국산화를 최우선 정책으로 내걸었다. 특히 2020년 이후 미국의 대중국 기술 관련 제재가 단계적으로 강화되면서 중국의 기술 자립화 전략은 더욱 가속화되고 있다.

미중 전략경쟁의 핵심 분야는 2020년대 들어 첨단기술과 공급망으로 집중되고 있다. 미국은 중국의 '기술 굴기'를 견제하고자 2020년 제정된 「반도체 및 과학법CHIPS and Science Act」을 통해 자국 내 반도체 생산을 장려하고, 2023~2024년 일본, 네덜란드와의 공조를 통해 첨단 반도체 장비의 대중국 수출을 엄격히 통제하고 있다.

이에 맞서 중국은 2020년대 초반부터 본격화한 '쌍순환雙循環 전략'을[1] 통해 내수 시장과 해외 시장을 병행 활성화하는 성장 모델을

1 내수시장과 해외 시장을 모두 활성화하여 지속 가능한 성장을 추구하는 경제 발전 전략

추구하고 있으며, 2025년을 전후해 희토류를 포함하는 핵심 광물의 수출 통제를 대미 레버리지로 활용하고 있다. 이 과정에서 글로벌 공급망은 2020년대 중반을 기점으로 효율성 중심에서 안보와 가치 중심으로 변화하는 현상을 보이며, 미국 주도의 '프렌드쇼어링friend-shoring'과 중국 중심의 자립형 공급망이라는 이중 구조로 재편되고 있다. 특히 반도체, 배터리, 희토류 등 전략물자를 중심으로 공급망 재편이 가속화되면서 관련 산업 전반의 불확실성은 더욱 커지고 있다.

이러한 흐름은 2025년 12월 발표된 미국의 「국가안보전략National Security Strategy」[2]에서 명확히 드러난다. 해당 보고서는 중국의 산업 보조금, 지식재산권 침해, 불공정 무역 관행이 2020년대 중반 미국 경제의 지속가능성을 위협하는 구조적 요인이라고 평가하며, 미중 경제 관계를 공정성과 비민감 분야를 중심으로 재조정하는 것을 경제 안보의 핵심 과제로 제시했다. 또한 2025년 이후 국가안보 차원에서 반도체와 핵심 광물 공급망에서의 중국 의존도 축소, 인공지능과 양자컴퓨팅 등 미래 기술 분야에서의 우위 확보를 중대한 전략 목표로 명시했다.

미중 전략경쟁의 심화는 1990년대 이후 자유무역을 기반으로 작동해 온 기존의 다자무역체제에도 변화를 가져오고 있다. 2019년 이후 WTO의 분쟁해결기능이 사실상 마비된 상황에서, 양국은 반도체·배터리와 같은 첨단산업을 중심으로 글로벌 공급망 주도권 경쟁을 본격화하고 있으며, 이로 인해 2020년대 중반 국제 경제 질서 전반에 분절화와 경제 블록화 현상이 강화되고 있다. 미국은 2022년 이후 동맹·우방국 중심 공급망을 구축하려는 움직임을 보이고 있으며, 중국은 2010년대 중반부터 '일대일로' 구상과 2020년대 브릭스BRICS 확대를 병행하며 비서방 국가들과의 경제적 연계를 넓히는 방식으로 대응하고 있다. 이러한 흐름은 중견 제조국들에게 대해 2020년대 들어 특정 진영 선택을 요구하는 구조적 압력으로 작용하고 있다.

미중 전략경쟁의 심화는 대외 의존도가 높은 한국 경제에도 2020년대의 구조적 요인으로 작용하고 있다. 특히 반도체와 배터리 산업은 글로벌 공급망과 밀접하게 연계되어 있어, 미국의 대중국 수출통제 강화나 중국 시장의 정책 불확실성 증가는 2020년대 중반 이후 한국 기업의 경영 환경에 직접적인 직·간접적인 영향을 미칠 수 있다. 동시에 한국은 높은 제조 역량과 견고한 기술 기반을 바탕으로 2020년대 공급망 재편 과정에서 새로운 기회를 확보할 여지도 존재한다. 이러한 복합적 환경 속에서 한국은 2020년대 들어 '국익' 중심의 실용외교를 강화하며 미국과는 안보·통상, 첨단기술 등 분야별 협력을 뛰어넘어 포괄적 틀에서 상호이익확대의 균형을 확보하고, 중국과의 관계에서는 공급망 안정화를 도모하고 신성장동력 창출 노력을 강화하는 한편 전략적 소통을 통해 한반도의 평화와 안정을 도모하고 있다.

2 The White House, National Security Strategy (Washington, D.C., December 2025).

2 우크라이나 전쟁의 장기화와 국제 분쟁의 확산

2022년 시작된 우크라이나 전쟁은 단기간 내 종결되지 못한 채 장기 소모전으로 양상으로 전개되면서 국제 안보 환경 전반에 구조적 변화를 초래하고 있다. 이 전쟁은 냉전 종식 이후 국제사회가 유지해 온 주권 존중, 무력 사용 금지, 집단안보 체제라는 핵심 규범과 제도가 실제 분쟁 억지 기능을 충분히 수행하지 못하고 있음을 드러낸 상징적 사건으로 평가된다. 특히 유엔 안보리는 상임이사국인 러시아가 분쟁의 직접당사자로 참여하게 되면서 실질적 조정 및 중재 기능이 사실상 마비되었고, 국제 사회의 집단적 안보 보장 능력 또한 근본적 한계를 노출했다.

전쟁의 장기화 과정에서 러시아와 북한의 군사 협력이 확대되면서 새로운 안보 우려가 제기되고 있다. 북한이 러시아에 병력을 파견하고 포탄과 미사일 등 군수 물자를 제공한 사실은 러시아의 전쟁 지속 능력에 일정한 영향을 기여를 한 것으로 평가되며, 북러 협력 강화는 한반도 안보 환경에도 직접적인 불안 요인으로 작용하고 있다. 이는 우크라이나 전쟁이 지역 분쟁에 머무르지 않고 동북아 안보 질서와 연계된 문제로 확장되고 있음을 보여준다.

국제사회는 전쟁 장기화에 따른 불안정을 완화하기 위해 다양한 외교적 중재와 협상 노력을 기울이고 있으나,실질적 진전은 제한적이다. 미국과 유럽 국가들은 외교적 해법을 제시하고 있으나, 우크라이나는 영토 보전과 안보 보장을 협상의 전제로 강조하는 반면 러시아는 점령 지역에 대한 통제 유지를 고수하고 있어 협상 조건의 간극이 쉽게 좁혀지지 않고 있다.

이와 동시에 다른 지역 분쟁들도 연쇄적으로 격화되며 국제 안보 불안을 증폭시키고 있다. 유럽에서는 민족주의 및 국가주의 성향의 정치세력 부상이 두드러지고 있다. 2024년 6월 유럽의회 선거 결과는 이러한 추세를 명확히 보여주었다. 프랑스의 국민연합RN은 약 30%의 득표율로 약진하며 반이민·반이슬람 기조와 함께 유럽연합UN 개혁을 했다. 국민연합은 2017년 대선 당시 프랑스의 유럽연합 탈퇴, 즉 '프렉시트Frexit'를 주장하기도 했다.[3] 독일에서는 '독일을 위한 대안AfD'이 약 16%의 득표율을 기록하며 2위를 차지했고, 이탈리아에서는 조르자 멜로니 총리가 이끄는 '이탈리아 형제당Fratelli d'Italia'이 강세를 보였다. 이러한 극우·포퓰리즘 정당들의 부상은 각국의 고유한 문화와 주권을 강조하는 국가주의적 정체성의 강화라는 유럽 정치의 구조적 변화를 반영한다.

중동에서는 2023년 시작된 이스라엘-하마스 전쟁이 2025년에도 완전히 종결되지 않은 채 레바논, 시리아, 예멘 등 주변 지역으로 긴장을 확산시키고 있다. 2025년 10월 가자지구에서 휴전 1단계가 합의되고 이스라엘이 철수했으나, 이후에도 무력충돌이 반복되면서 전쟁 재개 가능성에 대한 우려가 지속되고 있다. 여기에 미국과 이란의 전략적 갈등이 중첩되면서 중동 정세의 안정화는 여전히 쉽지 않은 상황이다. 더불어 아프리카와 남아시아에서도 쿠데타, 내전, 국경 분쟁이 잇따라 발생하며 국제 안보 전반의 불안정성을 가중시키고 있다.

3 국민연합은 2024년 대선에서는 유럽연합 탈퇴를 언급하지 않고, 프랑스의 국익을 추구하기 위한 유럽연합 개혁을 공약으로 내세웠다.

2025년 6월 이후 본격화된 이스라엘-이란 간 무력 충돌에서는 1천 명 이상이 사망하고, 민간인 수용시설까지 군사적 공격을 받았다. 이 분쟁은 종교적·민족적 정체성의 충돌이 폭력적으로 표출된 사례로서, 중동 지역의 불안정을 심화시키는 요인으로 작용했다. 또한, 같은 해 7월 태국-캄보디아 국경 지역에서 발생한 군사적 충돌로 인해 수십 명의 사상자와 수십만 명의 피난민이 발생했다.

동아시아에서는 남중국해와 대만해협의 군사적 긴장이 지속되고 있다. 중국은 남중국해 대부분에 대한 영유권 주장을 바탕으로 인공섬의 군사기지화를 강행하고 있으며, 필리핀 등 주변국과 빈번한 마찰을 빚고 있다. 대만해협에서는 2024년 5월 대만의 라이칭더 정부 출범 이후 중국의 군사적 압박이 더욱 거세지고 있으며, 중국은 '해협 천둥-2025'와 같은 대규모 군사훈련을 정례화하고 있다. 이와 관련하여 2025년 11월, 일본의 다카이치 총리가 중국의 대만에 대한 무력 사용 가능성이 일본의 생존을 위협할 수 있다는 우려를 밝히자, 중국이 이를 강하게 비판하면서 중일 양국 간 긴장도 고조되고 있다.

이처럼 국제 분쟁의 동시다발적 확산과 강대국 간 대립 구도의 심화는 국제 안보 질서를 점차 분절화된 진영 구조로 재편하고 있다. 동북아에서도 진영 간 협력 구조가 고착되며 한반도 안보 환경에 직접적인 영향을 미치고 있다. 우크라이나 전쟁 이후 북한·중국·러시아가 전략적 연계를 강화하는 가운데, 한국·미국·일본은 연합 방위체계를 제도화하며 대응 협력을 확대하고 있다. 이와 같은 대립 구도는 한반도 주변의 군사 활동을 증가시키고 우발적 충돌의 위험을 높이는 등 지역 긴장을 구조적으로 고조시키는 요인이 될 수 있다.

나아가 국제사회의 분열과 유엔 안보리의 조정 기능 약화는 북한의 도발을 억제하고 관리할 수단을 제약하는 요인으로 작용하며, 한반도 안보 환경의 불확실성을 더욱 심화시키고 있다

3 글로벌 사우스의 부상과 국제 질서의 다극화

냉전 종식 이후 국제 질서는 한동안 미국 중심의 일극 체제, 그리고 2010년대 이후에는 미중 전략경쟁 구도로 설명되어 왔으나, 최근에는 다양한 행위자들이 영향력을 확대하는 다극화된 구조로 점차 전환되고 있다. 이러한 변화는 기존 강대국 중심 질서의 구속력이 느슨해지는 가운데, 글로벌 사우스 국가Global South로 통칭되는 개발도상국 및 신흥경제국들이 국제 무대에서 독자적인 이해관계와 정책 노선을 적극적으로 표출하고 있는 흐름과 맞물려 있다. 즉, 국제 질서는 더 이상 소수 강대국에 의해 일방적으로 규정되기보다는, 다수의 중견·신흥 국가들이 복합적으로 작동하는 구조로 재편되고 있는 것이다.

이 같은 구조적 전환을 가장 선명하게 보여주는 사례가 브릭스의 확장과 위상 강화이다. 브릭스는 브라질·러시아·인도·중국·남아프리카공화국을 중심으로 한 신흥경제국 협력체에서 출발했으나, 최근에는 글로벌 사우스 국가들의 정치·경제적 이해를 포괄하는 다자 협력체로 성격이 변화하고 있다. 2024년 이집트, 에티오피아, 이란, 아랍에미리트UAE가 정식 회원으로 가입하고, 2025년에는 인도네시

아가 합류하면서 브릭스는 정치적·지리적 외연을 크게 넓혔다. 그 결과 브릭스는 세계 인구와 자원의 상당 부분을 포괄하는 협력체로 자리매김했으며, 국제 경제에서 차지하는 비중 또한 빠르게 증가하고 있다.

2024년 기준 브릭스 회원국들은 전 세계 인구의 56%에 해당하는 약 45억 명을 대표하고 있으며[4], 전 세계 석유 생산량의 40% 이상을 차지하고 있다.[5] 나아가 구매력평가PPP 기준으로 산출한 2025년 10월 기준 브릭스 플러스BRICS+ 11개국의 GDP는 85.3조 달러로, G7의 규모인 59조 달러를 초과했다.[6] 국제통화기금IMF의 예측에 따르면, 2028년까지 브릭스의 GDP는 전 세계 GDP의 31% 이상을 차지할 것으로 예상되며, 같은 기간 G7의 비중은 30% 이하로 하락할 것으로 전망된다. 이는 국제 경제 질서의 중심이 서방에서 글로벌 사우스로 이동하고 있음을 보여준다.

최근 브릭스는 단순한 경제 협력을 넘어 정치적 연대의 성격을 강화하는 방향으로 진화하고 있다. 2025년 브라질에서 열린 '인민 브릭스 정상회의People's BRICS Summit'는 브릭스 회원국 간의 공식 정상회의와는 별도로 시민사회, 노동단체, 학계, NGO 등이 참여하는 포럼 형태로 운영되었는데, 이는 브릭스가 단순한 정부 간 협의체를 넘어 글로벌 사우스의 폭넓은 정치·사회적 의제를 논의하는 장으로 확대되고 있음을 보여준다.

동시에 브릭스는 개발, 에너지, 금융, 기술 등으로 협력 분야를 확대하며 협력의 우선순위를 보다 구체적이고 실질적인 과제로 전환하고 있다. 특히 신개발은행NDB을 중심으로 개발 금융을 제공하는 데 중점을 두고 있으며, 이를 통해 글로벌 사우스 국가들의 경제적 역량 강화를 지원하고 있다. 나아가 브릭스는 전략적 자율성과 다극화 흐름을 중시하는 국가들의 요구를 수용하며, 미중 양극 체제에 일방적으로 종속되지 않는 독자적 외교·경제 노선을 모색하는 협력체로 자리매김하고 있다. 이러한 흐름은 브릭스가 점차 국제 정치 질서에서 규범적·전략적 대안을 제시하는 집단 행위자로 기능하고 있음을 보여준다.

이 같은 변화는 안보 영역에서도 관찰되고 있다. 2026년 1월 남아프리카공화국 사이먼스타운 해군기지 및 인근 해역에서 실시된 '평화를 위한 의지 2026' 해군 연합훈련은 브릭스가 경제 협력체를 넘어 군사적 협력 가능성까지 탐색하고 있음을 보여주는 사례로 평가된다. 브릭스의 이러한 행보는 국제사회는 물론 한반도에서도 복합적인 안보 변수로 작용할 전망이다. 특히 글로벌 사우스 국가들의 집단적 행보가 안보 영역으로 확장될 경우, 기존 동맹 중심 질서와의 긴장은 더욱 심화될 가능성이 있다.

글로벌 사우스의 부상과 국제질서의 다극화는 한국 외교에 새로운 기회와 동시에 복합적인 도전을 제기하고 있다. 다극화가 진행되면서 미중을 넘어서는 다양한 행위자들이 국제 무대에서 영향력을 확대하고 있어, 한국 역시 미국과의 동맹과 중국과의 경제 관계뿐 아니라 여러 국가 및 협력체와의 관계를 함께 조정해야 하는 상황에 놓이고 있다. 이로 인해 외교적 고려 대상이 증가하며 조정의

4 United Nations Population Fund (2024). State of World Population; https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL

5 Energy Institute (2025). Statistical Review of World Energy; https://www.energyinst.org/statistical-review

6 IMF World Economic Outlook

복잡성도 높아지고 있다. 이러한 환경 속에서 한국은 글로벌 사우스의 확대된 역할을 한반도 평화 구축과 경제 협력 확대를 위한 외교적 자산으로 활용하는 한편, 변화하는 국제질서 속에서 전략적 이익을 효과적으로 추구할 수 있는 다변화된 외교정책을 추진할 필요가 있다. 즉, 다극화된 국제 정치·경제·안보 환경 속에서 전략적 자율성을 확보하고 외교적 지평을 확장함으로써, 한국의 국익을 보다 효과적으로 실현하는 방향으로 외교 정책을 정교화해 나가야 할 것이다.

4 비전통 안보 위협의 다양화

오늘날 세계 안보 환경은 전통적인 군사적 위협을 넘어, 기술·환경·보건·정보 영역을 포괄하는 비전통 안보 위협의 확산이라는 새로운 국면에 진입하고 있다. 이러한 위협들은 단일 국가의 대응 능력을 넘어서는 성격을 지니며, 정치·경제·사회·기술 전반에 걸쳐 국제질서의 안정성을 다층적으로 흔들고 있다. 특히 비전통 안보 위협은 군사 충돌과 달리 일상적이고 구조적인 방식으로 국가의 취약성을 누적시킨다는 점에서 그 위험성이 더욱 크다.

먼저 인공지능AI 기술의 급속한 발전은 새로운 안보 기회와 동시에 심각한 불균형을 초래하고 있다. 미국과 중국이 AI 연구 및 투자에서 압도적 우위를 점하고있는 반면, 남아시아·라틴아메리카·아프리카 등 개발도상국의 AI 연구 참여와 특허 비중은 1% 미만에 머무르고 있다. 또한 사하라 이남 아프리카의 인터넷 보급률 역시 40%에도 미치지 못하는 현실은 기술 접근성 격차가 곧 사회·경제적 불평등의 구조적 고착으로 이어질 가능성을 보여준다. 이러한 상황은 기술·자본을 보유한 글로벌 빅테크 기업의 AI기술 독점이 저개발국의 발전을 제약할 가능성도 함께 보여준다. 이는 기술 격차가 새로운 형태의 안보 불균형으로 전환될 위험을 내포하고 있다.

한편 전 세계적으로 사이버 안보 위협이 급증하면서 공격 양상도 더욱 복잡해지고 있다. 특히 우크라이나 전쟁과 중동 지역 분쟁이 장기화되면서 사이버 공간이 새로운 전장으로 부상하고 있으며, 국가 간 사이버 공격은 물리적 충돌과 결합된 하이브리드 위협의 형태로 진화하고 있다. 이에 대응하여 국제사회는 사이버 안보 협력을 강화하고 있으나, 국가 간 이해관계의 차이로 효과적인 대응에는 한계가 있다.

기후변화는 비전통 안보 위협 가운데 가장 광범위하고 장기적인 영향을 미치는 요인으로 평가된다. 유엔 재난위험경감사무국UNDRR의 2023년 보고서[7]는 "현재 탄소 배출로 인한 기후변화가 극심한 이상기후의 약 75%와 관련되어" 있다고 지적했다. 더 나아가 2030년까지 전 세계가 연간 약 600건의 심각한 재해에 직면할 것이며, 기후변화와 재해의 영향으로 최대 1억 2,000만 명이 극심한 빈곤 상태에 놓일 수 있다고 경고했다. 2024년 북아프리카에서 발생한 대규모 가뭄은 약 1,000만 명의 이주민을 발생시켰으며, 이로 인한 사회

7 United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *International Day for Disaster Risk Reductiona*, 2023, p.3.

적 불안정이 지역 전체로 확산된 바 있다.

이러한 흐름은 2025년 유럽 전역을 강타한 이례적 폭염과 대규모 산불에서도 확인된다. 2025년 들어 유럽에서는 이례적인 폭염이 이어지며 포르투갈을 비롯한 여러 지역에서 기록적인 고온 현상이 관측되었다. 폭염의 확산과 함께 유로존 전역에서는 대규모 산불이 발생해 평년 대비 크게 증가한 산림 피해가 보고되었으며, 이러한 기후 현상은 농업 생산 감소, 대기 오염 심화, 전력 수급 불안정 등 다양한 영향을 미쳤다. 그 결과 유럽 내부의 사회·경제적 부담뿐 아니라 전 세계적인 식량 및 보건안보 우려가 이어지고 있다.기후위기는 더 이상 환경 문제에 국한되지 않고, 경제·사회·안보를 포괄하는 복합 위기multidimensional crisis로 작동하고 있다.

팬데믹 또한 대표적인 비전통 안보위협으로 자리 잡았다. 2019년 말 발생한 코로나19는 급격히 확산되어 전 세계적으로 7억 7,200만 명의 감염사례가 보고되었고, 700만 명 이상의 사망자가 발생했다.[8] 대규모 감염병 확산은 보건 체계의 마비뿐 아니라 필수 물자 공급망 붕괴, 경제 활동 중단, 갈등 심화 등 사회 안정과 국가 기능 유지 전반에 걸친 복합적 위험을 초래했다. 과거의 홍콩 독감H3N2이나 신종플루H1N1 사례와 비교하더라도, 현대의 팬데믹은 글로벌 이동성과 상호의존성의 심화로 인해 훨씬 광범위한 안보 파급 효과를 지닌다는 점이 분명해졌다.

그럼에도 불구하고 비전통 안보 위협에 대응하기 위한 국제협력의 기반은 오히려 약화되는 역설적 상황이 나타나고 있다. 유엔기후변화협약 당사국총회COP에서는 탄소 감축 목표와 기후재원 분담을 둘러싼 선진국과 개발도상국 간 견해차가 좁혀지지 않고 있으며, WHO 국제보건규약IHR 개정과 신종 감염병 대응 협약 논의도 책임 분담 문제로 진전을 보이지 못하고 있다. 사이버 안보 분야에서도 국가별 이해관계 충돌로 유엔 차원의 행동규범 마련이 지연되고 있다.

비전통 안보 위협은 국경을 초월한 공동 대응이 요구되는 영역이지만, 군사적 긴장과 진영 대립이 지속되는 한반도에서는 이러한 위협이 더욱 관리하기 어려운 형태로 나타날 수 있다. 기후 재난과 감염병은 남북한 모두에 영향을 미치는 공동의 위험 요인이며, 이에 대한 협력의 필요성은 점차 커지고 있다. 특히 기후와 보건 분야에서의 협력은 상대적으로 실질적 효과가 큰 영역으로 경직된 남북 관계 속에서도 새로운 협력의 접점이 될 수 있다. 이러한 비전통 안보 협력은 한반도 평화 구축을 위한 보완적이자 대안적인 접근방식으로서 중요한 의미를 지닌다.

8 세계보건기구 통계에 따르면, 1968년 홍콩 독감(H3N2)으로 약 100만 명의 사망자가 발생했고, 2009년 신종 플루(H1N1)는 전 세계적으로 약 18만 4,449명의 사망자를 낳았다.

제 2 절

주변 국가의 한반도 정책

1 미국의 한반도 정책

미국의 한반도 정책에서 일관되게 제기되어 온 핵심 과제는 북핵 문제의 해결과 한미동맹 유지·강화이다. 1990년대 초 북핵 문제가 제기된 이래 미국은 북한 핵의 완전한 폐기를 목표로 다양한 외교적·제도적 수단을 동원해 왔다. 1990년대 중반부터 2000년대 초반까지 미국은 1994년 「제네바 기본합의」를 비롯해 고위급 회담 등 북미 양자대화로 해법을 모색했으나, 북한의 고농축우라늄HEU 개발 사실이 드러나면서 성과를 내지 못했다. 이에 따라 미국은 2003년 8월 제1차 6자회담을 기점으로 다자 협상의 틀을 통해 북핵 문제를 관리·해결하려는 전략으로 전환했다. 2007년 「2·13합의」 등 부분적인 성과를 내기도 했지만 북한의 완전하고 검증 가능한 비핵화CVID에는 이르지 못했다는 점에서 근본적 성과로 이어지지는 못했다.

미국은 2009년 오바마 행정부 정부 출범 직후 북미 양자접촉을 통해 북핵 문제 해결을 시도했다. 그러나 같은 해 5월 북한의 제2차 핵실험 실시로 인해 압박과 제재를 골자로 한 대북정책으로 선회했다. 이른바 '전략적 인내strategic patience'로 불린 이 접근은 북한의 도발을 억제하면서 대회 재개 조건이 성숙되기를 기다리는 전략이었으나, 그 기간 동안 북한은 2013년 제3차 핵실험, 2016년 제4~5차 핵실험을 감행하며, 핵·미사일 능력을 지속적으로 고도화했다.

2017년 출범한 트럼프 1기 행정부는 기존 정책과 차별화된 대북 접근을 제시했다. 트럼프 행정부는 2017년 4월 '최고의 압박과 관여maximum pressure and engagement'라는 대북정책을 발표했다. 이는 북한을 최대한 압박해 비핵화 테이블에 앉도록 하겠다는 전략이었다. 그러나 2017년 9월 북한은 제6차 핵실험을 감행했고, 미국은 유엔 안전보장이사회 결의 제2375호를 포함한 국제 제재 및 자국의 독자 제재를 단계적으로 강화해 나갔다.

이와 같이 2017년에는 한반도 정세가 위기로 치달았으나, 2018년 들어 평창 동계올림픽을 계기로 새로운 정세가 조성되었다. 트럼프 행정부는 정상 간 직접 외교를 활용하는 톱다운Top-down 방식으로 문제 해결을 시도했으며, 그 결과 2018년 6월 12일 싱가포르에서 역사상 처음으로 북미 정상회담이 개최되었다. 이 회담에서 양국은 새로운 북미 관계 수립, 미군 유해 송환 등에 합의함으로써 북한의 비핵화 논의를 위한 가능성을 열었다. 그러나 2019년 2월 27~28일에 베트남의 하노이에서 개최된 제2차 북미 정상회담은 북한이 완전한 비핵화를 거부하고 영변 핵시설 해체와 포괄적 제재 해제 교환을

고수함으로써 결렬되었다. 이후 2019년 6월 판문점에서의 정상회동, 2019년 10월 스웨덴 스톡홀름에서의 실무회담 개최 등 북미 간에 간헐적으로 대화가 지속되었지만, 실질적인 대화의 진전은 이루어지지 못했다.

2021년에 출범한 바이든 행정부는 한미일 공조를 중시하는 가운데, 북한에 대해서는 '조정되고 실용적인 접근a calibrated practical approach'을 표방했다. 바이든 행정부는 2022년 10월 『국가안보전략NSS: National Security Strategy』에서 '한반도의 완전한 비핵화를 목표로 외교적 관여를 지속하겠다는 입장을 밝히는 동시에, 북한의 핵·미사일 위협에 대응해 확장억제 강화를 병행하겠다고 명시했다.

이와 병행해 한미동맹은 질적으로 심화되었다. 2022년 5월 21일 한미 정상은 한미동맹을 '글로벌 포괄적 전략동맹'으로 격상했다. 2023년 4월 한미 정상회담에서는 확장억제 실행력 강화 방안을 담은 「워싱턴 선언」을 채택했다. 또한 캠프 데이비드 정상회의에서 한미일 3국 협력을 제도화하고, 경제안보·첨단기술·지역 및 글로벌 현안·인적 교류 등으로 협력의 외연을 넓혔다.

2025년 출범한 트럼프 2기 행정부는 '미국 우선주의America First'와 '힘을 통한 평화Peace through Strength'라는 기존의 기조를 재확인했다. 트럼프 대통령은 취임사에서 미국의 이익을 최우선에 둘 것임을 강조했으며, 피트 헤그세스 국방장관은 2025년 1월의 인사청문회에서 동맹국의 국방비 분담과 책임 증대를 강조하며 동맹 관계의 상호성을 분명히 했다.

이러한 기조 아래 한미 관계는 군사·경제·기술을 아우르는 복합적인 협력 관계로 확장되고 있다. 2025년 7월 체결된 한미 관세 협정을 통해 미국은 한국산 수입품에 15% 관세를 적용하는 한편, 한국은 3,500억 달러 규모의 투자와 1,000억 달러 규모의 미국산 에너지 제품을 구매하기로 합의했다. 이어서 2025년 10월 경주에서 열린 APEC 정상회의에서 한미 양국은 공급망 회복력, 디지털 무역 규범, 인공지능 안전성 등을 포함한 '미래 산업 협력 패키지'를 논의했다. 양국은 11월 공개된 공동 팩트시트Joint Fact Sheet를 통해 미국의 전략적 산업 분야에 대한 한국의 투자, 자동차 등 한국의 수출품에 대한 관세 일부 인하, 핵추진 잠수함 등을 포함한 고도 군사기술 협력에 한국이 참여하는 방안을 합의했다.

대북 정책과 관련해서는 압박과 유인을 병행하는 이중적 메시지가 나타나고 있다. 트럼프 대통령은 취임 직후 북한을 '뉴클리어 파워nuclear power'로 언급했으나, 백악관은 2025년 1월 28일 NSC 대변인 성명을 통해 미국의 목표는 여전히 북한의 완전한 비핵화임을 분명히 했다. 이어 2025년 APEC 정상회의 계기 발언에서 트럼프 대통령은 북한의 핵 능력을 인정할 수 없다는 입장을 유지하면서도, 조건이 맞을 경우 협상이 이전보다 빠르게 진전될 수 있음을 언급하며 협상의 여지를 열어두는 트럼프식 '거래 가능성deal-making' 접근을 다시 한번 드러냈다.

2 중국의 한반도 정책

중국의 한반도 정책은 오랫동안 자국의 안정적이고 지속적인 경제 발전을 위해 주변 지역의 평화와 안정 유지라는 대외전략의 기본 목표에 기초해 전개되어 왔다. 이러한 정책기조는 일관되게 유지되어 왔으며, 중국은 1992년 한중 수교 이후 한국과의 관계를 제도화하는 한편, 북한과는 전통적 우호관계를 관리·유지하며 역내 영향력의 균형을 모색해 왔다. 비록 북한의 핵실험 등으로 북중 간 갈등 국면이 발생하기도 했으나, 중국은 대체로 한반도에서의 급격한 불안정이나 체제 붕괴를 경계하며 현상 안정status quo 관리를 중시해 왔다.

2012년 시진핑 주석 취임 이후 중국의 한반도 정책은 세계평화발전, 인류운명공동체 건설, 주변국 및 개발도상국과의 연대 강화 등 '시진핑 사상'의 대외정책 노선 속에서 재정립되었다. 중국은 한반도 문제와 관련해서도 한반도 비핵화 실현, 평화와 안정 유지, 대화와 협상을 통한 문제 해결이라는 기존의 3대 원칙을 재확인하며, 한반도 문제의 정치적 해결과 중국의 건설적 역할을 강조하고 있다. 2023년 7월 아세안 외교장관 회의를 계기로 이루어진 한중 외교장관 회담에서 양국은 북핵 문제 관련 소통을 강화하고, 외교안보대화·차관급 전략대화 등 협의 채널을 활성화하기로 합의했다.

중국은 북한과의 관계에서도 전통적인 협력 틀을 유지해 왔다. 2001년 장쩌민 중국 주석이 북한 방문 시 북중관계 원칙으로 밝혔던 16자 방침(전통계승·미래지향·선린우호·협조강화)은 여전히 북중관계의 기본 원칙으로 기능하고 있다. 김정은 집권 초기 북중관계는 대체로 소원한 상태였으나, 2018년 북미 정상 외교가 본격화되면서 시진핑 주석과 김정은 위원장 간의 정상회담이 2018년에 3차례(3월, 5월, 6월), 2019년에 2차례(1월, 6월) 진행되었고, 특히 2019년 6월 시진핑 주석이 평양을 방문하여 개최된 제5차 북중 정상회담은 양국이 전통적인 우호관계를 복원하려는 상징적 계기로 평가된다.

다만 우크라이나 전쟁 이후 북한과 러시아의 전략적 밀착이 심화되면서, 중국은 한반도에서의 전략적 균형을 유지하기 위해 한국과의 관계를 적극적으로 관리·강화하는 방향으로 정책적 무게중심을 조정하고 있다. 중국은 북한의 대러시아 의존이 과도하게 심화되는 것을 견제하는 동시에, 한국과의 경제 및 외교 협력을 확대함으로써 한반도 문제에서의 발언권과 중재 여지를 확보하려는 전략을 취하고 있다. 이러한 맥락에서 중국은 2024년 11월 한국인에 대한 무비자 입국 정책을 도입하여 양국 간 관광 및 비즈니스 교류를 촉진했으며, 이는 내수 진작과 더불어 한중 관계의 실질적 밀착을 통해 동북아에서의 영향력을 유지하려는 조치로 해석된다. 또한, 2024년 9월 유엔 총회를 계기로 열린 한중 외교장관 회담에서 중국은 한국의 APEC 의장국 역할을 전폭 지지하고 적극 협력하겠다는 입장을 밝혔다.

2025년 이후 중국은 한중관계의 유화적 기조를 한층 강화하고 있다. 시진핑 주석은 이데올로기와 사회제도의 차이를 넘어 한중관계 발전을 중시한다는 점을 분명히 했으며, 정상 간 통화를 통해 교류 확대, 자유무역 질서 유지, 다자주의 수호에 대한 중국의 의지를 재확인했다. 특히 2025년 11월 1일 경주에서 개최된 한중정상회담에서 이재명 대통령과 시진핑 주석은 '민생 우선'이라는 공감대를 바탕으로 한중 관계의 전면적 복원을 선언했으며, 5년 만기 70조 원 규

모의 원-위안 통화스와프 계약 체결을 포함한 7건의 양해각서MOU에 합의했다.

이어 2026년 1월 4일부터 7일까지 대한민국 대통령의 중국 국빈 방문을 계기로 베이징 인민대회당에서 열린 한중 정상회담에서는 2026년을 '한중 관계 전면 복원의 원년'으로 선포하고, 글로벌 공급망 안정, 디지털 경제 전환, 기후 위기 대응 등 실질적 경제 협력을 중심으로 총 14 건의 양해각서가 체결되었다. 특히 한반도 문제와 관련하여 양측은 북한과의 대화 재개 필요성을 확인하고, 한반도 긴장 완화 및 평화 구축을 위한 '창의적 방안'을 지속적으로 모색하기로 합의했다. 이는 한반도 평화와 안정이 한중 양국의 공동 이익이라는 인식을 재확인하고, 이를 위한 중국의 건설적인 역할 수행의지를 확인하는 계기가 되었다.

한편, 중국은 이러한 한중관계 관리와 병행하여 북한과의 경제·정치 협력 관계도 유지하고 있다. 2025년 북한의 대중 수입액은 전년 대비 25.2%, 대중 수출액은 26.7% 증가했다.[9] 이는 북중 경제 협력이 제재 환경 속에서도 꾸준히 확대되고 있음을 보여준다. 또한 2025년 9월 3일 중국 베이징에서 개최된 제2차 세계대전 승전 80주년 기념 전승절 행사에서 시진핑 주석을 중심으로 푸틴 러시아 대통령과 김정은 위원장이 천안문 망루에 함께 등장한 장면은 1959년 이후 66년 만의 북중러 정상 동시 등장으로서 각국의 전략적 이해관계가 반영된 '반서방 연대' 결속의 상징적 장면으로 해석되고 있다.

9 최장호, 최유정, "2025년 북중 북러 무역분," 『KDI 북한경제리뷰』, 28권 1호, pp. 48-61.

3 일본의 한반도 정책

1965년 한일 국교 정상화 이후 양국 관계는 역사 문제를 둘러싼 갈등과 협력이 교차하는 가운데 전반적으로 관리·유지되어 왔다. 그러나 2012년 제2차 아베 신조 내각 출범 이후 일본 정부의 수정주의적 역사 인식 및 관련 언행은 한일 관계의 구조적 긴장을 심화시키는 요인으로 작용했다. 특히 2018년 강제징용 피해자 관련 한국의 대법원 판결을 계기로 한일 양국 간 입장 차가 첨예화되었고, 이에 대한 대응으로 일본 정부는 2019년 한국에 대한 경제보복 조치를 단행했다.[10]

2020년 9월에 취임한 스가 요시히데 총리도 아베 전 총리의 외교·안보 기조를 대부분 계승하면서 한일 관계는 뚜렷한 돌파구를 찾지 못한 채 정체상태에 머물렀다. 2021년 10월 출범한 기시다 후미오 내각 또한 강제징용 대법원 판결, 일본군 위안부 문제 등에 대해 한국의 '적절한 대응'을 지속적으로 요구함으로써 과거사 문제를 둘러싼 갈등 구조는 유지되었다.

다만 북한의 핵·미사일 능력 고도화와 역내 안보 환경의 변화는 한일 관계의 전략적 재조정을 촉진하는 요인으로 작용했다. 2022년 9월 뉴욕에서 열린 한일 정상회의에서 양국은 북핵 문제 대응, 양국 관계 회복 및 개선, 정상 간 소통을 지속하기 위한 노력에 합의했고,

10 2019년 일본은 불화수소, 극자외선(EUV)용 포토레지스트, 불화폴리이미드 등 3개 품목의 한국에 대한 포괄적 수출허가를 취소하고, 수출 우대국가(백색국가) 목록에서 한국을 제외하는 조치를 발표했다.

2023년 3월과 5월 도쿄와 서울에서 연이어 한일 정상회담을 개최함으로써 2011년 이후 12년 만에 셔틀 외교를 복원했다. 이후 다수의 고위급 교류 등을 통해 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하기 위해 한일 및 한미일 차원의 안보협력을 제도적으로 강화해 나가기로 했다.

2025년 10월 말 출범한 다카이치 내각은 취임 직후 국회 정책연설을 통해 역내 안보 환경의 급변을 강조하며 방위력 강화와 동맹 중시 노선을 분명히 했다. 다카이치 총리는 "미일동맹을 일본 외교 안보 정책의 최우선 과제로 삼겠다"면서 'GDP 대비 2% 방위비 목표'를 조기에 달성하겠다고 밝혔다. 또한 2026년 1월 한일 정상회담에서 한일 및 한미일 안전보장 협력을 포함한 전략적 공조가 그 어느때보다 중요하다고 언급했다.

대북 정책과 관련해 일본은 강경 대응과 제한적 관여를 병행하는 이중적 접근을 유지해 왔다. 일본은 북한의 핵·미사일 도발에는 유엔 대북제재 결의에 적극 동참하고 독자 제재를 실시하는 등 강경하게 대처하면서도, 일본인 납치피해자 문제 해결을 위해서는 북한과의 접촉도 모색해 왔다. 이러한 맥락에서 '스톡홀름 합의'를 통해 북한이 특별조사위원회 설치 및 납치 재조사 합의를 약속하면서 일본의 대북 독자 제재가 일부 해제되기도 했다. 그러나 이후 북한의 추가 도발과 일본의 제재 유지로 인해 양국 관계는 다시 경색되었다.

기시다 전 총리는 납치 문제 해결을 위한 조건 없는 양국 정상회담 추진 의사를 표명한 바 있으며, 2024년 3월 북한 김여정의 담화를 통해 북·일 간 비공식 접촉 가능성이 거론되었으나, 납치 문제를 둘러싼 근본적 입장 차를 극복하지 못한 채 관계 개선은 실질적 진전으로 이어지지 못했다. 이러한 흐름 속에서 다카이치 총리 역시 일본인 납치 문제 해결을 일본 외교의 핵심 과제로 재확인하며, 국제사회와의 공조를 통한 압박과 외교적 노력을 병행하겠다는 입장을 분명히 하고 있다.

4 러시아의 한반도 정책

러시아의 한반도 정책은 공식적으로 유관국과의 협력을 통한 정치·외교적 해결방안 모색, 북핵 문제를 포함한 포괄적 접근 그리고 한반도의 평화와 안정 유지를 기본 원칙으로 표방해 왔다. 러시아는 과거 6자회담 당사국이자 유엔 안보리 상임이사국으로서 북핵 문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축에 적극적으로 역할을 하겠다는 입장을 지속적으로 강조해 왔다. 이러한 입장은 러시아가 한반도 문제를 단순한 남북 간 사안이 아니라 동북아 및 국제 안보 질서와 연계된 전략적 사안으로 인식해 왔음을 보여준다.

러시아는 1990년 한국과의 수교 이래 양국 정상 간 상호방문과 다양한 국제회의 계기 정상회담 등을 통해 한러 관계를 점진적으로 심화시켜 왔다. 특히 2008년 9월 한러 양국은 정상회담에서 양국 관계를 '상호 신뢰의 포괄적 동반자 관계'에서 '전략적 협력의 동반자 관계'로 격상시키는 데 합의했다. 이어 2013년 11월 한러 정상회담에서 푸틴 대통령은 남북한 간 신뢰 구축을 통해 평화를 확보하기 위한 한국의 노력에 공감을 표하면서, 러시아는 한국의 남북관계 정상화와 역내 안보 및 안정의 중요한 조건인 한반도 신뢰구축 노력

을 적극 지지한다고 밝혔다.

이러한 외교적 기조는 남북러 3각 경제협력 구상으로 구체화되었다. 2013년 정상회담에서 한러는 러시아 철도공사의 한반도 종단철도와 시베리아 횡단철도 연결 시범사업인 나진(북한)-하산(러시아) 철도 구간 복구와 나진항 제3부두의 현대화를 계기로 양국 기업이 추진하고 있는 관련 철도 및 항만 협력사업이 원활히 추진되도록 장려해 나가기로 했다. 이를 위해 양국은 우리 기업이 남북러를 잇는 나진-하산 물류협력사업에 참여할 수 있도록 하는 양해각서MOU를 체결했다. 이에 따라 2015년 11월까지 러시아산 유연탄을 시베리아 쿠즈바스 탄전에서 북한 나진까지 철도로 운송한 뒤, 나진항에서 선박에 실어 한국으로 옮기는 시범사업이 3차례 추진되었다. 그러나 2016년 북한의 제4차 핵실험에 따른 대북제재로 한러 간 사업 협상은 중단되었다.

그럼에도 러시아는 한러 협력의 확대 가능성을 지속적으로 모색해 왔다. 2017년 9월 제3회 동방경제포럼을 계기로 한러 정상회담이 개최되었는데, 양국은 자유무역협정FTA 체결 추진 및 가스관, 전력망, 철도 연계 등 경제 분야에서 남북러 협력을 위한 기반을 준비해 나가기로 했다. 2018년 6월에 개최된 한러 정상회담에서는 서비스·투자 자유무역협정 체결 협상 개시, 미래 성장 동력 확충을 위한 과학기술 혁신 및 보건의료 협력 등에 합의했다.

한편 러시아는 북한과도 전통적 협력 관계를 유지·조정해 왔다. 2019년 4월 북러 수교 70주년을 맞아 김정은 집권 이후 최초로 북러 정상회담을 개최했으며, 푸틴 대통령은 2021년 6월 상트페테르부르크 국제경제포럼 기간 중 언론사 대표들과의 화상토론회에서 북핵 문제를 해결할 방안으로 남북러 3각 협력을 언급하기도 했다. 이는 러시아가 한반도 문제에서 중재자이자 균형자 역할을 자임해 왔음을 보여준다.

그러나 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공 이후 러시아의 한반도 정책은 질적으로 중요한 전환을 맞이했다. 국제 제재 속에서 외교·군사적 고립이 심화되자 러시아는 북한과의 정치·군사·경제 협력을 전략적으로 강화하기 시작했다. 2023년 7월 러시아 국방장관의 평양 방문, 같은 해 9월 보스토치니 우주비행장에서 진행된 북러 정상회담은 이러한 전환을 상징적으로 보여준다. 이 회담에서 양국 정상은 정치·경제·군사·문화 모든 분야의 발전방안에 대한 의견을 교환하고, 북러 간 전략전술적 협력 강화에 대해 논의했다. 그리고 김정은이 콤소몰스크나아무레 항공기 생산 공장과 블라디보스토크 태평양함대 사령부를 방문함으로써 군사협력 심화 가능성을 공개적으로 시사했다.[11] 러시아는 양국 협력이 군사기술 협력과 안보 관련 민감한 분야까지 포괄하고 있음을 인정했다.

2024년 이후 북러 군사 협력은 더욱 노골화되었다. 2024년 1월에는 최선희 외무상이 방러하여 푸틴 대통령을 예방했다. 이후 조선노동당 대표단 방러, 러시아 제1차 관광단 방북 등이 이어지며 정치·관광·농업 등 다양한 분야에서의 교류가 진행되었다. 한편, 북한은 유엔 안보리 결의 위반 사항인 러시아와의 무기거래에 대해 여러

11 드미트리 페스코프 크렘린궁 대변인은 "북러 간 협력은 군사기술 협력 분야의 상호 작용, 가장 시급한 안보 문제 등 민감한 분야에서의 대화를 의미"하며, "공개나 발표해선 안 되는 민감한 분야에서 협력"하고 있다고 밝혔다. Rossiya TV, 2023.9.13.

차례 부인해 왔으나, 미국 정부의 발표 등[12]을 통해 북한이 러시아에 군사장비를 제공한 정황이 드러났다. 우리 국방부 역시 2024년 2월 북한이 컨테이너 수천 개 분량의 군사 장비와 탄약을 러시아에 제공한 정황을 공개했다.

이러한 흐름은 2024년 6월 김정은 위원장과 푸틴 대통령이 평양에서 세 번째 정상회담을 열고 체결한 「포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약」을 통해 제도화되었다. 이 조약은 '양국 중 일방이 무력침공을 받아 전쟁상태에 처하게 된 경우 타방은 지체없이 자기가 보유하고 있는 모든 수단으로 군사적 및 기타 원조를 제공'하는 조항(제4조)을 포함하고 있다. 이후 북한의 우크라이나 전쟁 파병은 이러한 조약상의 내용이 선언적 내용에 그치지 않음을 보여주었고, 이에 따라 북러 간 군사적 밀착에 대한 국제사회의 우려는 한층 심화되었다.

경제적으로도 북러 간 협력은 확대되고 있다. 2024년 북러 교역액은 약 3,400만 달러로 전년 대비 크게 증가했다. 2025년 4월에는 러시아 하산과 북한 나진을 연결하는 도로 교량 건설이 본격화되었다. 이로 인해 양국 간 물류, 무역, 관광 분야에서의 연계 확대가 예상되고 있다. 2025년 들어 북러 밀착은 더욱 강화되고 있다. 2025년 4월 28일 북한이 러시아 파병을 공식 인정한 데 이어, 푸틴 대통령은 이에 감사를 표하며 북한군을 '합법적 전투원'으로 규정했다. 이는 북러 밀착이 단기적 이해를 넘어 전략적 동맹 수준으로 진화하고 있음을 시사한다.

12 미 백악관 국가안전보장회의 전략소통관은 2023년 10월 13일 브리핑을 통해 "최근 몇 주 동안 북한은 러시아에 컨테이너 1,000개 이상 분량의 군사장비와 탄약을 제공했다. 북한은 대가로 러시아로부터 전투기와 지대공 미사일, 전차, 탄도미사일 생산장비, 기타 물자 및 첨단 기술을 포함한 군사적 지원을 받고자 하는 것으로 평가한다"고 발표했다. 2024년 1월 4일 브리핑에서는 "러시아군이 2023년 12월 30일 북한산 탄도미사일 최소 1발을 우크라이나로 발사했다"고 발표했으며, 1월 9일에는 "러시아군이 2024년 1월 6일 또다시 우크라이나로 북한산 탄도미사일을 여러 발 발사했다"라고 발표했다. 2024년 2월에는 우리 국방부장관이 기자회견을 통해 북한이 컨테이너 6,700개 분량의 군사장비와 탄약을 러시아에 제공한 정황을 공개했다.

제 3 절

통일을 위한 국제사회와의 협력

1 국제협력의 방향

한반도 통일을 실현하기 위해서는 한반도 평화체제 구축과 핵 없는 한반도 실현을 병행적으로 추구할 필요가 있으며, 이를 안정적으로 뒷받침하는 국제적 환경 조성이 필수적이다. 핵 없는 한반도에 대한 국제사회의 일관된 지지와 공조를 확보하는 한편, 한반도에서 항구적인 평화를 정착시키기 위한 평화체제 구축을 함께 추진해 나갈 필요가 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 국제협력은 통일을 둘러싼 외부 환경을 안정적이고 예측 가능하게 조성하는 방향으로 전개되어야 한다.

우선 한반도 문제에 큰 영향을 미치는 주요 국가들과의 협력을 통해 통일에 우호적인 국제 여건을 형성해 나가야 한다. 특히 미국과 중국은 한반도 정세와 동북아 질서 전반에 중요한 영향을 미치는 핵심 국가로서, 이들 국가의 정책 방향과 상호 관계는 통일 환경 조성에 중요한 변수로 작용한다. 따라서 국제협력은 미국과 중국이 한반도 문제를 상호 갈등의 대상으로 인식하기보다, 동북아의 평화와 안정이라는 공동의 이익에 부합하는 사안으로 인식하도록 유도하는 데 초점을 두어야 한다.

아울러 동북아 지역의 안정은 한반도 통일 환경 조성의 중요한 전제 조건이다. 역내의 영토 분쟁이나 과거사 문제로 인해 긴장이 고조될 경우, 한반도 통일을 둘러싼 국제 환경 역시 불안정해질 수 있다. 이에 따라 이러한 갈등 요인을 평화로운 방법과 관련국 간의 협력을 통해 완화·관리·해결할 수 있도록 능동적인 외교적 노력을 경주해야 한다. 이는 국제사회에서의 위상과 신뢰 제고를 통해 한반도 통일 논의 과정에서 우리의 입장이 보다 충분히 반영될 수 있는 외교적 여건을 조성하는 데에도 중요한 의미를 갖는다.

또한 한반도 평화 정착과 북한 핵 문제 해결을 위한 국제 공조는 국제협력의 핵심 축이다. 북핵 문제는 한반도의 평화와 안정은 물론 통일 환경 조성의 가장 중대한 제약 가운데 하나이므로, 이에 대한 국제사회의 일관된 대응과 협력은 통일을 위한 국제 환경을 개선하는 데 중요한 역할을 한다. 따라서 국제협력은 한반도 평화정착과 핵 없는 한반도를 위한 공조 체제를 유지·강화하는 방향으로 지속적으로 추진되어야 한다.

2 국제협력의 과제

국제협력의 핵심 과제는 주요 국가 및 국제사회와의 관계 속에서 한반도 통일에 우호적인 환경을 조성하기 위한 협력을 구체적으로 추진하는 데 있다. 이를 위해서는 국가별·지역별 특성을 고려한 외교적 접근과 함께, 양자·다자 협의체, 고위급 교류, 제도적 협력 채널 등 다양한 외교 수단을 종합적으로 활용할 필요가 있다.

미국과의 협력은 한반도 통일을 위한 국제협력의 핵심 축으로서, 한미 간 정책 공조를 안정적으로 유지·발전시키는 방향으로 추진되어야 한다. 이를 위해 정상회담과 외교·안보 고위급 협의체를 통해 한반도 정세와 대북 정책에 대한 긴밀한 협의를 지속하고, 핵 없는 한반도와 평화체제 구축과 관련한 공통의 인식을 강화해 나갈 필요가 있다. 아울러 정부 차원의 협력과 함께 미국 의회, 싱크탱크, 전문가 집단과의 소통을 확대하여, 한반도 평화와 통일에 대한 이해가 미국 내 정책 결정과 입법, 예산 논의 과정에 반영될 수 있도록 하는 다중적 외교 노력이 요구된다.

중국과의 관계에서는 정상 및 고위급 교류를 중심으로 한 지속적인 대화 채널을 유지하며, 한반도 정세와 북핵 문제에 대한 전략적 소통을 강화해 나가야 한다. 특히 북핵 문제와 관련하여 중국이 한반도 안정과 평화에 건설적인 역할을 할 수 있도록 외교적 협의를 지속하는 한편, 기후·환경, 재난 대응 등 비전통적 안보 분야까지 협력의 범위를 확대할 필요가 있다. 이러한 다층적 협력은 한중 간 상호 신뢰를 축적하고, 한반도 문제에 대한 중국의 책임 있는 관여를 유도하는 데 기여할 수 있다.

한일 관계에서는 양국 간 외교·안보 대화를 정례화하고, 인적 교류와 정책 소통을 확대함으로써 상호 신뢰 회복을 도모할 필요가 있다. 한일 간 협력은 핵 없는 한반도와 한반도 평화 정착을 위한 국제 공조를 강화하는 데 중요한 역할을 할 수 있으며, 이를 통해 통일에 대한 국제적 지지를 넓혀 나갈 수 있다. 또한 변화하는 안보 환경 속에서 한일 간 전략적 협력을 바탕으로 한미일 협의 틀을 안정적으로 유지·관리함으로써, 한반도 문제에 대한 공조가 지속될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

아세안 국가들과는 아세안 정상회의와 한-아세안 협의체, 아세안 지역포럼ARF 등 다양한 다자 협의 틀을 활용하여 한반도 문제에 대한 지속적인 소통과 협력을 강화할 필요가 있다. 이를 통해 한반도의 평화와 안정, 비핵화 문제에 대한 아세안 국가들의 이해와 관심을 제고하고, 국제사회 차원의 지지를 확대해 나가야 한다. 특히 ARF를 중심으로 신뢰 구축과 예방외교 차원의 논의에 적극 참여함으로써, 아세안 국가들이 핵 없는 한반도와 평화 구축, 나아가 통일을 위한 협력 파트너로서 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 여건을 조성할 필요가 있다.

유럽연합과는 정치·인권 대화, 인도적 지원, 비정치적 분야의 교류 협력을 중심으로 협력 채널을 지속적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 유럽연합이 추진해 온 북한 주민에 대한 인도적 지원과 인권 증진 활동은 북한 사회의 점진적 변화를 유도하고, 남북 간 대화·협력의 여건을 조성하는 데 기여할 수 있다. 따라서 유럽연합의 활동이 한반도 평화와 안정에 긍정적으로 작용하도록 유럽연합과의 정보

교환과 정책 협의를 강화해야 한다.

한편 '공공외교'[13]는 국가 간 전통 외교를 보완하는 중요한 수단이다. 공공외교란 국가가 직접 또는 지방자치단체·민간 부문과 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 매개로 외국 국민의 이해와 신뢰를 증진하는 외교 활동을 의미한다. 시민사회, 학계, 언론, 청년 교류 등을 활용한 공공외교는 세대별·분야별 네트워크를 형성하고 확장함으로써, 한반도 통일에 대한 국제사회의 이해와 인식을 높이는 데 기여할 수 있다. 또한 재외동포 사회와의 연계를 통해 각국 내에서 평화와 통일에 대한 공감대를 넓히는 한편, 한반도 문제를 연구하는 국제 전문가들과의 네트워크를 강화하여 지속적인 담론 형성과 정책 논의를 체계적으로 뒷받침할 필요가 있다.

13 공공외교(public diplomacy)란 국가가 직접 또는 지방자치단체·민간 부문과 협력하여 문화·지식·정책 등을 매개로 외국 국민의 이해와 신뢰를 증진하는 외교활동을 말한다.

Ⅳ

통일정책과 통일방안

제1절 정부의 대북·통일정책

제2절 남북한의 통일방안

제 1 절

정부의 대북·통일정책

대한민국은 식민통치, 6·25전쟁과 국토분단 등의 역경 속에서도 짧은 기간에 산업화와 민주화를 동시에 달성한 국가로 인정받고 있다. 그러나 분단체제의 지속에 따른 불안정성은 한반도의 지속가능한 발전에 장애를 초래하고 있어 분단의 극복은 더 이상 미룰 수 없는 과제이다. 분단을 극복하고 평화적 통일을 달성하기 위해서는 통일의 상대인 북한의 우호적 협력을 유도해야 한다. 그러나 남북한은 분단체제 속에 전쟁으로 인해 오랜 기간 적대감과 상호 불신을 키워 왔다. 따라서 남북한이 상호 이해와 신뢰를 구축하기 위해서는 상당한 시간이 소요되며, 상호 입장 차이를 좁히기 위한 노력이 필요하다.

통일정책은 통일을 목표로 남북관계를 안정적으로 관리하고 개선하기 위해 정부가 설정한 기본 방향과 정책 수단의 총체를 의미한다. 통일방안은 통일에 대한 정부의 입장, 통일의 원칙, 통일에 대한 접근방식 등을 포괄해 행동지침으로 구체화한 밑그림이다. 통일정책과 방안은 국가의 다른 정책들과 마찬가지로 시대적 상황이나 국민적인 요구, 정부의 정책적 의지 등에 따라 변화되어 왔다. 대한민국 역대 정부의 통일정책은 원칙을 유지하는 가운데 시대와 환경의 변화에 따라 보다 현실에 부합되는 방향으로 보완·발전되어 온 것이다.

그동안 우리 정부의 통일정책이 견지해 온 일관된 기조는 평화적 통일과 민족구성원 모두의 자유와 인권 및 번영이 보장되는 통일로 요약할 수 있다. 이러한 기조 위에서 통일에 대한 인식은 당위론적 차원에서 점차 현실적 차원으로 변화되어 왔다. 분단 직후에는 북한 지역에 대한 자유총선거론이나 남북 자유총선거론, 국토통일을 위한 실력배양론, '선先 건설 후後 통일론' 등의 정책이 제시되다가, 1970년대 이후 미소 데탕트, 미중 화해, 중일 국교 수립 등 국제정세의 변화 속에 북한에 대한 현실적 인식을 토대로 통일정책의 새로운 방향이 모색되었다. 그리고 1974년 '평화통일 3대 기본원칙'을 계기로 '선 평화 후 통일'의 정책기조를 바탕으로 북한 체제의 존재를 인정하고 북한을 대화상대로 받아들이면서 통일정책을 추진하게 된다. 1980년대 후반 들어 탈냉전과 민주화의 흐름 속에서 새로운 남북관계의 정립을 위한 노력들이 계속되었으며, 1994년 대한민국의 공식적인 통일방안인 「민족공동체통일방안」이 발표되었다.

1 역대 정부의 대북·통일정책

대한민국은 유엔 감시하의 남북 총선거 실시 및 평화통일 추진을 권고한 유엔 총회 결의(1947년 11월 14일)에 따라 유엔 한국 임시위

원단의 감시 아래 자유총선거를 실시한 후 헌법 공포에 이어 정부 수립을 내외에 선포했다. 그러나 북한 지역에서는 북한 측의 거부로 자유총선거가 실시되지 못함으로써 국회 의석 중 북한 몫으로 배정한 잔여 의석은 공석이 되고 말았다. 이러한 과정을 거쳐 탄생한 이승만 정부는 유엔이 승인한 한반도에서 유일한 합법정부로서, 불법단체인 북한이 잠정적으로 점령하고 있는 실지를 원상회복하겠다는 것을 통일의 핵심 내용으로 삼고 있었다. 그에 따라 실지회복失地回復과 협상불가론이 제1공화국 통일정책 기조를 이루게 되었으며, '유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북 총선거'를 통일방안으로 제시했다.

'유엔 감시하의 남북 자유총선거'에 의한 통일방안은 제2공화국에서도 계승되었으며 제2공화국의 '선 경제건설 후 통일' 원칙은 다음 정부의 통일정책 기조로 계승되었다. 제3공화국의 박정희 정부는 유엔을 통한 자유민주주의 원칙에 의한 통일, 실지회복에 의한 통일, 통일을 위한 제반 문제에 대비하기 위한 연구와 태세의 정비 등을 주요 내용으로 하는 통일정책을 제시했다. 이 같은 실력배양론과 자유민주주의 원칙에 의한 국토통일론은 '선 건설 후 통일'의 정책 기조 속에 추진되었다.

1969년 닉슨 독트린과 미중 접촉, 중일 접촉 등으로 인한 국제정세의 변화 속에서 우리 정부는 북한에 대한 현실적 인식을 토대로 통일정책의 새로운 방향을 모색하기 시작했다. 박정희 대통령은 1970년 8월 15일 광복절 경축사에서 '평화통일구상 선언'을 통해 북한 정권의 실체를 인정하고 대화와 협상, 교류와 협력을 통해 평화통일의 여건을 조성해 나가겠다고 천명했다.

'평화통일구상 선언' 이후 1971년 우리 측이 이산가족 찾기를 위한 남북적십자회담을 제의하고 북한이 이를 수용하면서 분단 26년 만에 이산가족 찾기를 위한 남북대화가 개최되었다. 당시 우리 정부가 제시한 '인도적 문제의 해결, 비정치적 문제의 해결, 정치적 문제의 해결'이라는 남북문제 해결의 3단계론은 1970년대 이후 정부 통일 접근의 주요 시각이 되었다. 또한 남북적십자회담과 병행해 분단 이후 최초의 남북 당국 간 공식문서라 할 수 있는 「7·4 남북공동성명」이 1972년 7월 4일 발표되었다. 이 공동성명의 핵심은 통일의 세 가지 원칙, 즉 자주, 평화, 민족대단결에 대한 남북 간의 합의였다.

「7·4 남북공동성명」 발표 이후 남북관계는 인도적 차원의 대화인 적십자회담과 함께 정치적 차원의 대화인 남북조절위원회 회의가 진행되는 새로운 단계로 발전했다. 그러나 「7·4 남북공동성명」은 북한이 1973년 6월, 우리 정부의 평화통일 의지를 표명한 「평화통일 외교정책에 관한 특별선언(6·23 선언)」[1] 등을 이유로 남북조절위원회 회의를 일방적으로 중단함으로써 유명무실화되었다.

또한 정부는 1974년 1월 18일에는 북한에 '남북불가침협정 체결'을 제의한 데 이어 1974년 8월 15일 남북 간의 평화공존과 평화통일을 위한 '평화통일 3대 기본원칙'을 제안했다. 이 원칙의 내용은 첫째, 평화통일을 위해서 한반도의 평화 정착과 남북 간의 대화와 교류가 필수적 과정이라는 점, 둘째, 남북 총선거를 위해서 남북 간의 신뢰 조성과 동질화가 촉진되어야 한다는 점, 셋째, 총선거 실시와 관련

1 「6·23 선언」의 주요 내용은 다음과 같다. ▲ 조국의 평화적 통일을 우리 민족의 지상과업으로 규정 ▲ 한반도 평화 유지의 필요성, 남북한 내정불간섭 및 불침략 ▲ 남북공동성명에 입각한 남북대화를 위해 지속 노력 ▲ 북한의 국제기구 참여 불반대 ▲ 남북 유엔 동시가입 불반대 ▲ 모든 국가와의 상호 문호개방 ▲ 평화선린에 입각한 대외정책 및 우방국들과의 유대관계 공고화 재천명.

해 정부수립 후 지속되어 온 '유엔 감시하'라는 조건을 '공정한 선거 관리와 감시'로 변화시킨 것이다. '평화통일 3대 기본원칙'은 종전의 '선 건설 후 통일'에서 '선 평화 후 통일'로 정책기조를 전환하는 계기가 되었으며 이 기조는 우리 정부 통일정책의 기본이 되고 있다.

제5공화국은 '남북한 당국 최고책임자 회담' 개최를 북한에 촉구하는 한편 「민족화합 민주통일방안」을 제시했다. 이 통일방안은 "통일은 민족자결의 원칙에 의거해 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다"라는 기본 원칙에 입각해 통일헌법의 제정으로부터 남북 총선거를 통한 통일 민주공화국 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시했다. 이어 전두환 정부는 「민족화합 민주통일방안」의 실천 차원에서 민족화합 촉진조치의 하나로 1982년 2월 1일 20개 항의 구체적인 시범사업 추진을 북한 당국에 제의했다.[2]

또한 1987년 개헌을 통해, 우리 헌정사에서 처음으로 통일과 관련한 내용을 헌법에 규정했다. 헌법 전문에서는 '조국의 평화통일 사명'을 천명하고 제4조에서 '자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책의 수립과 추진'을 명시했다. 또한 제66조 제3항에서는 "대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다"라고 규정했다.

2 20개 시범실천사업의 주요 내용은 다음과 같다. ▲ 서울·평양 간 도로 연결·개통 ▲ 이산가족들 간의 편지 교류 및 상봉 실현 ▲ 설악산 이북과 금강산 이남 지역의 자유 관광 공동지역화 ▲ 해외동포들의 쌍방지역 자유 방문 ▲ 인천항과 진남포항 우선 개방 ▲ 쌍방 정규방송의 자유 청취 ▲ 1986년 아시아 경기대회 및 1988년 올림픽대회에 북한 선수단의 판문점 통과·참가 ▲ 외국인들의 쌍방지역 자유 왕래 ▲ 공동어로구역 설정 ▲ 남북 각계인사 간의 상호 친선방문 ▲ 쌍방 기자들의 상대방 지역 내에서의 자유로운 취재활동 보장 ▲ 민족사 공동연구 ▲ 교환경기 개최 및 각종 국제경기대회 단일팀 구성·참가 ▲ 일용생산품의 교역 ▲ 남북 간 자연 자원의 공동개발 및 공동이용 실현 ▲ 동일제조 업체 간의 남북기술자 교류 및 생산품 전시회 교환·개최 ▲ 비무장지대 내 공동경기장 시설 마련 ▲ 비무장지대 내 공동학술조사 ▲ 비무장지대 군사시설 철거 ▲ 군사책임자 간 직통전화 개설 등.

새로운 남북관계의 정립을 위한 노력은 노태우 정부에 들어 전환기를 맞게 된다. 노태우 정부는 탈냉전과 민주화의 흐름 속에서 '북방정책'을 추진하고, 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7 선언)」과 1989년 9월 11일 「한민족공동체통일방안」을 발표했다.

「7·7 선언」은 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체 관계를 발전시켜 나가는 것이 통일을 실현하는 지름길이라는 인식을 바탕으로 북한에 대한 문호개방과 주변 4국의 남북한 교차승인을 주요 내용으로 하고 있다. 즉 남북 간의 화해구조를 만드는 데 필요한 조치의 기본방향을 제시한 정책선언이라 할 수 있다. 다음 해에는 「7·7 선언」을 구체화한 「한민족공동체통일방안」을 발표했는데, 이 통일방안은 남북 간의 교류와 협력을 통해 먼저 민족공동체를 회복·발전시키고 이를 바탕으로 정치적 통일이 이뤄질 수 있는 상태를 만들어 간다는 것을 주요 내용으로 하며, 당시 국회에서 여야 4당의 초당적 합의로 채택되었다. 「한민족공동체통일방안」 발표 이후 남북 교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정되었다.

이러한 노력을 바탕으로 제1차 남북고위급회담이 1990년 9월 서울에서 개최되었고, 1991년 9월 17일에는 남북한 유엔 동시가입이 이루어졌다. 1991년 12월 13일 서울에서 열린 제5차 남북고위급회담에서 남북한은 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」에 합의하면서 '정전상태'를 남북 간 '공고한 평화상태'로 만들 때까지 정전협정을 준수할 것을 약속했다. 12월 31일에는 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언(한반도 비핵화 공동선언)」에

도 합의하여 남북한 간 군비통제에 관한 최초의 구체적인 합의를 이루었다. 그러나 북핵 문제가 대두되면서 북한이 남북대화를 일방적으로 중단시킴으로써 「남북기본합의서」는 제대로 이행되지 못했다.

「한민족공동체통일방안」은 김영삼 정부에 의해 「민족공동체통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)」으로 계승·보완되었다. 이 통일방안은 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성단계라는 점진적이고 단계적인 실천과정을 거쳐 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 통일을 이루어 나간다는 입장을 재확인하고 있다. 「민족공동체통일방안」은 지금까지 대한민국의 공식적 통일방안으로 계승·발전되고 있다.

김대중 정부는 남북관계 개선을 우선적 목표로 설정하고 대북화해협력정책을 추진했다. '햇볕정책'이라고도 불린 대북화해협력정책은 우리가 먼저 남북관계 개선에 전향적인 자세를 보임으로써 북한 스스로 변화의 길로 나올 수 있도록 한다는 것이다. 이런 입장에서 김대중 정부는 분단 상황을 평화적·통일지향적으로 관리해 간다는 인식하에 공존공영의 협력을 바탕으로 남북관계 개선에 역점을 둔 대북정책을 추진했다. 2000년 6월 처음으로 남북정상회담을 개최해 남북관계 개선방향과 당면 실천과제 5개항을 담은 「6·15 남북공동선언」을 채택했다. 이후 남북관계는 분야별 남북회담 추진을 통해 인적·물적 교류를 증대시킴으로써 한반도 평화와 화해 분위기를 모색하는 방향으로 전개되었다.

노무현 정부는 핵문제의 평화적 해결을 기초로 한 평화번영정책을 추진했다. 북한을 화해·협력의 동반자로 규정하고, 금강산관광·개성관광 사업과 개성공단 추진 등 남북교류를 통해 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반과 동북아 경제중심국가로의 발전 토대를 마련하고자 했다. 2007년 10월에는 제2차 남북정상회담을 개최하여 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언)」을 채택하고, 남북 간 상호 존중을 토대로 정치, 군사, 경제, 사회문화, 인도주의 등의 영역에서 통일을 위한 공동 사업을 추진할 것에 합의했다.

이명박 정부는 '상생·공영의 대북정책'과 구체적 추진전략으로서 '비핵·개방·3000' 구상을 제시했다. 이를 통해 한반도의 평화와 안정을 위해 필수적인 북핵 문제 해결을 국제사회와의 긴밀한 협조 속에 우선적으로 추진하고, 북한의 무력도발에 단호히 대응하면서 정상적 남북관계 정립 및 실질적인 관계 발전을 통해 통일의 기반을 마련하고자 했다. 또한 '3대 공동체 통일구상' 즉, 평화·경제·민족공동체를 제시하며 우리 사회의 통일 준비 공론화를 제안했다.

박근혜 정부는 남북 간 신뢰 형성을 핵심으로 하는 '한반도 신뢰프로세스'와 실행계획으로 '한반도 평화통일을 위한 구상' 및 '3대 통로'를 제안했다. '한반도 신뢰프로세스'는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰 형성을 통해 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시켜 통일 기반을 구축하고자 한 정책이다. '한반도 평화통일을 위한 구상(드레스덴 구상)'과 '3대 통로'는 환경·민생·문화 분야 등 남과 북이 현재 여건에서 함께 추진할 수 있는 사업을 통해 남북 간 신뢰에 기반한 공동체를 형성해 나가고자 한 것이다.

문재인 정부는 '평화공존'과 '공동번영'을 정책 비전으로 하는 '문재인의 한반도정책'을 추진했다. 문재인 대통령은 2017년 7월 독일 쾨르버재단 초청연설을 통해 북한에 대화 재개와 한반도의 항구적

평화 정착을 위한 노력을 제안하는 '베를린 구상'을 발표했으며, 이후 북한의 2018년 평창 동계올림픽 참가와 남북고위급회담 등을 계기로 남북대화가 재개되었다. 남북한은 2018년 모두 3차례의 남북정상회담(4월 27일, 5월 26일, 9월 18~20일)을 개최했으며 「판문점선언」과 「평양공동선언」에 합의했다. 2018년 「9·19 남북군사합의(판문점선언 군사분야 이행합의서)」 채택 이후에는 이를 이행하기 위해 군사분계선 일대 지상·해상·공중에서 적대행위를 중지하고 감시초소GP 시범철수, 공동경비구역 비무장화, 남북공동유해발굴, 한강하구 공동 수로조사 등이 추진되기도 했다.

윤석열 정부는 '비핵·평화·번영의 한반도'를 구현해 나가는 것을 비전으로 하는 대북·통일정책을 추진했으며, 북한의 완전한 비핵화를 위한 '담대한 구상'을 제안했다. 윤석열 대통령은 2024년 8월 15일 제79주년 광복절 경축사를 통해 '자유 평화 번영의 통일 대한민국'으로 나아가기 위한 통일 비전과 추진전략을 담은 '8·15 통일 독트린'을 제시하기도 했다.

표 4-1 역대 정부의 대북·통일정책

이승만 정부	실지회복 차원의 '북진 통일론' 유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거
장면 정부	'선 경제건설 후 통일론' 유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거
박정희 정부 (1960년대)	'선 건설 후 통일론' 자유민주주의 원칙에 의한 국토통일론
박정희 정부 (1970년대)	'평화통일 3대 기본원칙'(평화정착과 대화교류, 신뢰 조성과 동질화 촉진, 총선거) 아래 선 평화 후 통일
전두환 정부	'민족화합 민주통일방안'
노태우 정부	'민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7 선언)', 「한민족공동체통일방안」
김영삼 정부	「민족공동체통일방안(한 민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)」
김대중 정부	'대북화해협력정책'
노무현 정부	'평화번영정책'
이명박 정부	'상생·공영의 대북정책'과 '비핵·개방·3000' 구상
박근혜 정부	'한반도 신뢰프로세스'와 '한반도 평화통일을 위한 구상', '3대 통로' 제안
문재인 정부	'문재인의 한반도정책'과 '한반도 평화프로세스'
윤석열 정부	'비핵·평화·번영의 한반도'와 '8·15 통일 독트린'

2 이재명 정부의 한반도정책

이재명 정부는 출범 이후 남북 간의 신뢰 회복과 한반도 평화 조성을 국정의 중요한 과제로 제시하며, 여러 차례에 걸쳐 그 의지를 분명히 밝혀 왔다. 이재명 대통령은 2025년 제80주년 광복절 경축사에서 '남과 북은 서로의 체제를 존중하고 인정하되 평화적 통일을 지향하는 특수관계'라고 규정한 「남북기본합의서」의 정신이 「6·15 공동선언」, 「10·4 선언」, 「판문점 선언」, 「평양공동선언」에 이르기까지 남북 간 모든 합의를 관통하고 있다고 강조했다. 아울러 정부는 북한의 체제를 존중하고 어떠한 형태의 흡수통일도 추구하지 않을 것이며, 일체의 적대행위를 할 뜻도 없음을 분명히 밝혔다. 또한 2026년 제107주년 3.1절 기념사에서도 이재명 대통령은 북측의 체제를 존중하며 일체의 적대행위도 어떠한 흡수통일도 추구하지 않을 것을 다시 한번 강조하며, 한반도 평화와 남북 간 신뢰 회복을 위해 필요한 일들을 일관되게 지속적으로 추진해 나갈 것임을 분명히 했다. 이와 함께 '페이스메이커'로서 북미 대화가 조속히 재개될 수

있도록 미국은 물론 주변국과 소통할 것이라고 밝혔다.

이러한 평화 조성 의지는 출범 직후부터 구체적인 정책 조치로 이어졌다. 이재명 정부는 남북 간의 실질적 긴장 완화와 신뢰 회복을 위해 전단 살포 금지, 대북 방송 중단, 확성기 철거 등 선제적인 조치를 취했다. 이에 북한 역시 강화도 접경 지역의 대남 소음 방송을 중단하고 오물·쓰레기 풍선을 보내지 않는 등 일정 부분 호응하는 모습을 보였다. 이는 남북 간 우발적 충돌 위험을 낮추고 상호 적대 행위를 완화하기 위한 초기 조치로서, 관계 복원의 가능성을 확인하게 하는 신호라고 할 수 있다.

이처럼 평화에 대한 인식과 실천을 토대로 정립된 이재명 정부의 한반도 정책의 기본 방향이 바로 「한반도 평화공존 정책」이다. 이 정책은 단기적인 긴장 완화에 머무르지 않고, 중장기적으로 남북 간 상호 신뢰를 회복하며 대화와 협력의 기반을 복원하는 데 목적을 두고 있다. 특히 남북 간 우발적 충돌 방지와 군사적 신뢰 구축을 위해 「9·19 군사합의」를 선제적으로 그리고 단계적으로 복원해 나가겠다는 방침은 평화공존 정책의 핵심적 실천 과제로 제시되고 있다.

「한반도 평화공존 정책」의 배경에는 평화가 있어야 국민의 안전과 행복, 그리고 미래의 번영이 가능하다는 인식이 자리하고 있다. 평화는 안전한 일상의 기본이며 민주주의의 토대이고, 경제 발전의 필수조건이다. 즉, 한반도의 평화는 남북 간 공존과 협력, 공동성장의 미래를 그리기 위한 기반인 것이다. 따라서 우리에게 가장 확실한 안보는 평화라고 할 수 있으며, 갈등의 원인을 제거해 싸울 필요가 없도록 만드는 것이 항구적 평화를 위한 최선의 방법이다.

오늘날 한반도의 평화는 그 어느 때보다도 중요한 문제이다. 북한이 2023년 말 '적대적 두 국가관계'를 제기하고 대남기구 폐지, 군사분계선 방벽 설치 등 남북관계 단절 조치를 지속하고 있는 가운데, 남북대화는 유례없이 장기간 중단되는 등 중대한 난관에 처해 있다. 남북 당국 간 대화는 2018년 12월 4일 평양선언 이행을 위한 실무 차원의 체육분과회담을 마지막으로 현재까지 단절되어 있다. 이는 1971년 남북 적십자 회담을 시작으로 이루어진 남북 대화의 역사에서 가장 긴 대화 중단 상태이다.

이처럼 남북 간 대화와 협력이 이루어지지 못한 기간 동안 북한은 불안정한 국제정세 속에서 핵과 미사일 능력을 더욱 고도화하고 있다. 대화의 부재가 곧 군사적 긴장의 지속과 상호 불신의 고착으로 이어지는 가운데, 이러한 악순환을 방치할 경우 한반도의 안보 환경은 더욱 불안정해질 수밖에 없다. 따라서 지금 우리에게 놓인 시대적 과제는 남북 간 적대와 대결을 종식하고, 평화공존의 새로운 관계로 나아가는 것이다. 이를 위해 군사적 긴장 완화 및 신뢰 구축을 병행하는 한편, 남북대화와 교류협력을 조속히 재개해야 한다.

「한반도 평화공존 정책」은 안중근 의사의 '동양평화론'에 철학적 뿌리를 두고 있다. 안중근 의사는 뤼순 감옥에서 집필한 '동양평화론'을 통해 한중일 삼국이 연대하여 평화적인 동양의 질서를 만들어 나가야 한다는 동북아 평화 공동체의 청사진을 제시했는데, 이는 공동 은행 설립과 공용 화폐 발행 등 동북아의 평화공존을 위한 구체적인 협력방안까지 제시한 선구적인 평화구상이었다.

그리고 「한반도 평화공존 정책」은 1991년 「남북기본합의서」 체결 이래 역대 정부가 35년 동안 지속해 온 평화공존 정책을 계승하는 것이기도 하다. 남북 간 평화공존의 기본적인 틀은 서로의 정치

적 실체를 인정하고, 체제 존중과 내부 불간섭, 불가침 등 평화공존을 위한 원칙에 합의한 1991년 「남북기본합의서」에서 이미 마련되었다.[3] 그리고 「남북기본합의서」는 1994년 「민족공동체통일방안」, 2000년 「6·15 공동선언」, 2007년 「10·4 선언」, 2018년 「판문점선언」과 「평양공동선언」으로 계승·발전되었다. 우리 정부의 공식 통일방안인 「민족공동체통일방안」은 남북 간 평화공존을 제도화하는 중간 과정으로서의 '남북연합'을 설정했고, 지난 네 차례의 남북 정상 간의 공동선언은 「남북기본합의서」를 계승하며 '통일지향의 평화공존'을 일관되게 추구했다.

또한 2005년 남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아는 6자 회담에서 한반도와 동북아의 평화공존에 합의하고 「9·19 공동성명」을 도출했는데, 이는 유관국을 상대로 한반도 평화에 대한 국제적 합의를 이끌어낸 최초의 성과이다. 우리가 주도해서 불안정한 정전체제를 종식시키고, 항구적인 평화체제로 나아갈 수 있는 토대를 마련한 것이다. 이처럼 「한반도 평화공존 정책」은 「남북기본합의서」 체결 이래 역대 정부가 지속해 온 평화공존 정책을 계승한 것이다.

그리고 「한반도 평화공존 정책」은 한반도와 동북아 평화, 공동성장을 지향하는 국민적 염원을 실현하려는 것이다. 전쟁의 참화를 겪은 비극적 상처를 극복하고 평화롭게 잘 살자는 온 민족의 열망을 바탕으로, 공동성장을 통해 다 함께 풍요롭게 번영하는 길을 열어가자는 국민들의 소망을 반영하고 있다.

이처럼 '싸울 필요가 없는 상태'를 만들기 위한 이재명 정부의 '평화공존' 정책은 단순한 지역 전략이 아니라, 철학적이고 역사적인 뿌리를 바탕으로 '한반도 평화 공동체'와 '동북아 평화 공동체'를 지향하는 국민적 염원이 담겨진 것이다.

그림 4-1 이재명 정부의 「한반도 평화공존 정책」 추진 체계도



3 「남북기본합의서」(1991.12.13. 채택)에서 남북은 남북 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하면서, 평화통일을 위해 공동의 노력을 경주할 것을 합의했다. 주요 내용은 다음과 같다. (제1조) 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다. (제2조) 남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다. (제3조) 남과 북은 상대방에 대한 비방·중상을 하지 아니한다. (제4조) 남과 북은 상대방을 파괴·전복하려는 일체 행위를 하지 아니한다.

이재명 정부의 「한반도 평화공존 정책」은 남북 간 평화공존 제도화, 한반도 공동성장 기반 구축, 전쟁과 핵 없는 한반도 실현이라는 세 가지 목표 아래 이를 달성하기 위한 세 가지 추진 원칙과 두 가지 추진 전략, 그리고 여섯 가지 중점 추진 과제로 구성되어 있다. 「한반도 평화공존 정책」의 추진 체계를 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

1) 목표

이재명 정부의 「한반도 평화공존 정책」은 남북 간 평화공존 제도화, 한반도 공동성장 기반 구축, 전쟁과 핵 없는 한반도 실현이라는 세 가지 목표를 제시하고 있다.

(1) 남북 간 평화공존 제도화

이재명 정부는 견고하고 지속 가능한 한반도 평화구조를 정착시켜 나가고자 한다. 남북이 사실상의 두 국가로 존재하는 현실을 고려하여, 남북관계를 통일을 지향하면서 평화롭게 공존하는 관계로 만들어 나가야 한다. 1991년 남북 유엔 동시 가입 당시 우리는 사실상의 두 국가로서 유엔 동시 가입을 제기했으나, 북한은 이를 반대한 바 있다. 그러나 최근 북한은 전략적 고려 하에 입장을 변경하여 '적대적 두 국가관계'를 주장하고 있다. 이러한 상황에서 우리 국민들 사이에서도 북한과 평화롭게 공존할 필요가 있다는 논의가 제기되고 있다.[4] 이제 남북은 평화와 공존을 추구하면서 남북 간 적대와 대결을 화해와 협력으로 전환하여야 하는 것이다.

이를 위해 정부는 남북 간 군사적 긴장을 완화하기 위한 조치를 일관되게 추진하고, 상호 신뢰를 바탕으로 한반도 리스크를 해소해 나가고자 한다. 그리고 남북 간 대화를 통해 평화공존의 원칙을 담은 합의를 도출하고, 이행함으로써 지속 가능한 평화공존 체제를 확립할 것이다.

(2) 한반도 공동성장 기반 구축

정부는 한반도의 평화를 바탕으로 남과 북, 그리고 국제사회가 모두 번영할 수 있는 공동성장 전략을 추진해 나갈 것이다. 정부는 평화가 경제협력을 촉진하고 경제협력이 평화를 공고히 하는 '평화경제'의 선순환 구조를 구축하고, 이를 통해 남북 간 공동의 이익을 창출하고 남북 주민에게 실질적인 도움이 되는 호혜적 교류협력을 추진하고자 한다. 더 나아가 유관국과 함께 다자협력을 추진하여 한반도를 상생의 무대로 전환하고, 남과 북이 함께 성장하는 경제공동체를 실현해 나갈 것이다.

(3) 전쟁과 핵 없는 한반도 실현

단계적·실용적 접근을 통해 '전쟁 걱정 없는 평화체제'와 '핵 없는 한반도'를 실현해 나가야 한다. 정부는 한반도 평화체제 구축과 핵 없는 한반도 실현 과정이 서로 견인하는 유기적 구조를 만들어, 한반도에서 전쟁 위협을 근본적으로 제거해 나가고자 한다. 남북 간 실질적 긴장 완화와 유관국 협력을 통해, 70여 년간 지속된 정전체제를 평화체제로 전환해 나갈 것이다. 그리고 북한 핵 문제의 경우

4 2025년 12월 통일부-갤럽 여론조사(2025.12.2.~12.8.) 결과에 따르면, 국민들은 '북한도 하나의 국가이다'라는 의견에 대해서는 64.6%가 동의했으며, 남북이 사실상의 두 국가로 서로를 인정하면서 평화롭게 공존해야 한다는 '통일 지향의 평화적 두 국가 관계'에 대해서는 69.9%가 찬성했다. 통일부 보도자료(2025.12.11.).

'중단-축소-폐기'의 단계적 접근을 중심으로, 국제사회와 협력하여 현실적이고 합리적인 방안을 마련하여 추진해 나갈 것이다.

2) 추진 원칙

이재명 정부의 「한반도 평화공존 정책」은 세 가지 목표를 달성하기 위해 북한체제 존중, 흡수통일 불추구, 적대행위 불추진이라는 세 가지 추진 원칙을 제시하고 있다.

(1) 북한체제 존중

정치적 실체로서의 북한을 인정하고, 남북관계 발전과 평화통일을 위한 상대방으로 존중한다. 상대에 대한 인정과 존중은 남북관계를 적대와 대결로부터 화해와 협력, 평화적인 공존으로 재정립하기 위한 필수 전제이다. 정부는 북한 체제를 인정·존중한 1991년 「남북기본합의서」 등 역대 정부의 남북 합의에 담긴 평화공존 정신을 계승·발전해 나가고자 한다.

(2) 흡수통일 불추구

일방의 체제 흡수나 인위적 방식의 통일을 배제하고, 평화공존을 바탕으로 통일을 추구한다. 한반도의 통일은 단계적이고 점진적이며, 무엇보다 남북 간 합의와 국민적 공감대를 바탕으로 평화적으로 이루어 나가야 한다. 통일은 남북 간 체제 대결과 적대의 결과가 아니라, 두 체제의 평화적 공존이 만들어내는 공동의 성취여야 하는 것이다.

(3) 적대행위 불추진

한반도에서 불필요한 긴장을 고조시킬 수 있는 일체의 적대행위를 하지 않는다. 정부는 남북 간 신뢰 회복을 위한 구체적인 조치를 선제적으로 시행해 나갈 것이다. 남북 간 긴장 완화를 위한 적대행위 중단 조치를 일관되게 추진하여, 적대와 대결이라는 악순환의 고리를 끊어낼 것이다.

3) 추진 전략

이재명 정부의 「한반도 평화공존 정책」은 세 가지 목표와 세 가지 추진 원칙 아래 적대와 대결 종식을 위한 포괄적 접근, 국민·국제사회와 함께하는 열린 정책 추구라는 두 가지 추진 전략을 제시하고 있다.

(1) 교류-관계정상화-비핵화의 포괄적 접근

남북관계 발전과 한반도 평화를 위한 다각적인 대화와 협력을 통해 한반도 평화공존 및 공동성장의 새 시대를 열어 나가고자 한다. 정부는 남북 간 교류협력을 재개하여 상호신뢰를 회복하고 공동성장의 기반을 마련하며, 특히 선민후관(先民後官) 및 다자협력 등을 통해 다방면의 남북 호혜적 교류협력을 추진할 것이다. 또한 우리 정부의 '페이스메이커' 역할을 토대로 국제사회와 함께 한반도 평화를 만들어 나가며, 북미관계 정상화를 비롯하여 북한과 국제사회와의 관계를 개선하기 위한 노력을 적극적으로 지지하고 협력하고자 한다. 무엇보다 핵 없는 한반도를 장기적인 목표로 두고 단계적이고 실현 가능한 핵문제 해법을 모색하고자 한다. 단기적으로 현 상태에

서의 '중단'부터 시작하여, 중기적으로 '축소'의 과정을 거쳐 장기적으로 핵 없는 한반도를 실현해 나가고자 한다.

(2) 국민·국제사회와 함께하는 열린 정책 추구

국민주권정부인 이재명 정부는 우리 국민들의 동의와 참여는 물론, 국제사회와 함께하는 「한반도 평화공존 정책」을 추진해 나가고자 한다. 국민의 참여 확대와 견고한 지지를 바탕으로 지속 가능한 정책 추진 기반을 마련하고, 이를 위해 정부는 열린 자세로 다양한 의견을 경청하고 수렴하는 노력을 멈추지 않을 것이다. 또한 한반도에서 공고한 평화를 구축하기 위한 우리의 주도적인 노력에 더해 주변국 및 국제사회와 긴밀히 협력해 나가며, 국제사회의 공감과 연대를 바탕으로 한반도의 평화공존이 동북아 지역의 평화·번영으로 확산될 수 있도록 노력해 나가고자 한다.

4) 중점 추진 과제

이재명 정부의 「한반도 평화공존 정책」은 여섯 가지의 중점 추진 과제를 제시하고 있다.

(1) 화해·협력의 남북관계 재정립 및 평화공존 제도화

정부는 남북 간 연락 채널을 복원하고, 남북대화를 재개하고자 한다. 남북 간 우발적 충돌을 방지하고 재난 및 인도적 사안 등을 해결하기 위한 연락 채널을 가동하며, 남북대화 재개 및 제도화를 추진하고 남북 합의사항을 실효적으로 이행할 수 있는 방안을 마련할 것이다. 그리고 남북 간 적대적·대결적 행위를 청산하고 「9·19 군사합의」의 선제적·단계적 복원 등 군사적 긴장 완화 조치를 추진하여, 남북 간 군사적 긴장을 완화하고 신뢰를 쌓아 나가고자 한다.

정부는 남북대화를 통해 평화공존의 원칙과 규범을 규정한 「남북기본협정」을 체결함으로써, 새로운 남북관계를 위한 굳건한 토대를 마련하고자 한다. 「민족공동체통일방안」의 발전안을 마련하고, 평화통일 기반 조성에 관한 법률 제정 등을 통해 대북·통일정책 추진 기반을 제도화하고자 한다. 이를 통해 지속 가능한 한반도 평호공존을 위한 기반을 구축할 수 있을 것이다.

정부의 이러한 노력들은 '한반도 리스크'를 '한반도 프리미엄'으로 전환하여, 국민의 안보 불안을 해소하고 일상의 평화를 회복하는 효과를 가져올 수 있다.

(2) 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 진전 추구

정부는 정전체제 해소와 핵 없는 한반도를 위한 대화 여건을 조성해 나가고자 한다. 긴장 완화 조치와 한미 간 협의를 바탕으로 남북·북미 간 대화 여건을 조성하고, 북미협상을 촉진하며, 한미동맹의 기반 위에서 주변국을 포함한 국제사회의 지지와 협력을 견인해 나가고자 한다.

그리고 단계적·실용적 접근을 통해 핵문제의 실질적 진전을 이루어 내고자 한다. 북핵 현실을 고려하여 '중단-축소-폐기'로 이어지는 단계적인 문제 해결 전략을 마련하고, 이를 이행해 나가고자 한다. 단계적 합의와 동시 행동을 통해 합의 이행을 촉진하고, 한반도 평화공존을 위한 국제사회와의 공조를 강화하고자 한다.

정부는 이러한 과정을 한반도 평화체제 구축과 병행하여 추진하

고자 한다. 남북대화와 북미협상의 선순환적 발전을 통해, 평화협정 체결과 핵위협이 사라진 한반도 실현을 위한 여건을 조성하고, 한반도와 동북아 평화·협력을 위한 4자·6자 협력 틀의 가동을 추진할 것이다.

정부의 이러한 노력들은 한반도에서 핵 위협을 실질적으로 감축하고, 장기적으로는 핵 없는 한반도를 지향하며, 지속 가능한 평화체제 구축으로 전쟁 위협을 근본적으로 제거하는 효과를 가져올 수 있다.

(3) 국민이 공감하는 호혜적 남북 교류협력 추진

정부는 호혜적·안정적 남북 교류협력을 뒷받침하기 위해 관련 제도를 개선하고자 한다. 남북 교류협력 관련 민-관 협업체계와 중앙-지방정부 간 네트워크를 제도화하고 활성화해 나가고자 한다. 또 민간의 남북교류를 지원하고 자율성을 확대하는 방향으로 남북 교류협력 관련 법·제도를 정비하고 개선해 나가고자 한다.

이를 통해 다양한 분야의 민간교류 활성화를 지원하고자 한다. 체육, 종교 등 국제행사와 문화예술 분야를 접목하여 다층적·융합적 교류협력으로 발전시켜 나가며, 역사·문화 분야 교류협력을 재개·확대하고 청년 등 미래세대 대상 교류 프로그램을 적극 지원할 것이다.

정부는 기후변화 공동대응과 인도적 상황 개선을 위한 협력을 추진해 나가고자 한다. 기후 재난 등 초국경 위기로부터 남북 주민의 생명과 안전을 보호하기 위한 남북·다자 간 공동 대응 방안을 모색하고, 민간·국제기구와 협업하여 남북 간 인도적 협력 통로를 복원하고, 보건·의료, 물·위생, 농·축산 등 다방면의 인도적 협력을 일관되게 추진해나갈 것이다.

정부의 이러한 노력들은 민간이 주도적·안정적으로 남북 교류협력을 추진할 수 있는 여건을 조성하고, 다방면의 남북교류로 남북 간 화해 협력을 증진하고 동질성을 회복하는 효과를 가져올 것이다.

(4) 분단고통 해소와 인도적 문제 해결

정부는 남북 간 대화와 협력을 통해 이산가족·납북자·억류자·국군포로 등 인도적 문제의 근본적 해결을 추진하고자 한다. 생사 확인 및 상봉 등 이산가족 교류를 추진하고, 이산가족 문제에 대한 국내·외 공감대를 확산시켜 나가고자 한다. 또 남북 간 대화를 통해 납북자·억류자·국군포로 문제의 해결 방안을 모색하고자 한다.

정부는 남북 인권 협력 정책을 한반도 평화공존과 조화를 이루는 방향으로 추진하고자 한다. 상호 존중 원칙을 견지하면서 인권의 실질적인 증진을 도모하고, 북한 주민의 삶의 질 향상을 위해 국제사회, 시민사회와 소통하고 협력해 나가고자 한다.

정부는 북향민 정착지원 및 사회통합을 강화하고자 한다. 교육, 일자리, 심리 안정 등 분야별 지원을 통해 이들의 자립·자활 능력을 강화하고, 지역사회 주민들과의 사회통합을 촉진하고자 한다. 지역사회 자조·자립 커뮤니티 지원을 확대하여 취약계층 안전망을 구축하고자 한다.

정부의 이러한 노력들은 분단으로 인한 우리 국민의 고통을 해소하고 북한주민 삶의 실질적 개선을 가져올 수 있을 것이다. 또한 북향민이 우리 사회 일원으로 안착·통합될 수 있는 여건을 개선할 수 있다.

(5) 한반도 평화경제 및 공동성장의 미래 준비

정부는 평화경제를 구현하기 위한 남북 경협 사업의 발전적 정상화를 추진하고자 한다. 관광협력, 철도·도로 연결, 개성공단 등 주요 남북 경협 사업을 재개하고, 유관국이 함께 참여하는 생산적인 다자 협력을 적극 모색하여 미래기술·산업을 접목한 새로운 경협 모델을 개발해 나가고자 한다.

정부는 한반도 평화경제 및 공동성장의 청사진을 마련하고자 한다. 남북의 여건과 수요, 글로벌 차원의 변화를 반영하여 공동성장 및 경제공동체 형성을 위한 비전을 마련하고자 한다. 또한 남북 간 협력의 우선순위가 높은 기후·환경, 관광, 인프라 분야를 중심을 사업별 추진방안을 구체화해 나가고자 한다.

정부는 접경지역 내 평화·경제특구에 대한 다양한 지원 방안을 마련하고, DMZ는 국제 생태·평화관광 협력지구로 개발해 나가고자 한다. 평화경제특구[5]의 신속한 조성을 통해 남북경제공동체를 구현하고 접경지역의 균형발전을 도모해 나가고자 한다. DMZ의 보전과 평화적 이용을 위한 추진 기반을 구축하고, DMZ의 생태적·평화적 가치를 활용하여 '평화관광' 명소로 개발하고자 한다.

정부의 이러한 노력들은 남북 주민 모두에게 이익이 되는 남북경제공동체를 형성하고, 접경지역을 평화경제 거점으로 전환하여 신성장 동력을 창출하는 효과를 가져올 수 있다.

5 「평화경제특구법」(2023년 6월 제정)에 따라 남북교류협력 확대 및 남북경제공동체 형성 촉진에 기여하기 위하여 북한 인접지역에 지정하는 특별경제구역

(6) 평화·통일 공감대를 위한 국민참여 및 국제협력 활성화

정부는 국민과 함께 한반도 평화·통일정책을 추진해 나가고자 한다. 평화·통일정책에 대한 국민의 직접 참여를 확대할 수 있도록 협력과 소통의 기반을 마련해 나가고자 한다. 평화·통일 관련 사회적 대화 활성화를 추진하고, 지역별 통일플러스센터를 설치·운영하고, 통일·북한 연구 생태계를 강화하여 민간에서 평화·통일 담론을 주도할 수 있도록 지원하고자 한다.

정부는 한반도 평화·통일에 대한 국제사회의 공감대를 넓히기 위해 노력할 것이다. 미국·중국 등 주요국 대상 협력을 내실화하고, 재외동포·국제사민사회 등으로 평화·통일 공공외교의 외연을 확장하고자 한다.

정부는 통일교육을 평화·통일·민주시민교육으로 발전시켜 나가고자 한다. 자유·안보 중심의 주입식 통일교육에서 평화공존·민주시민 참여형 평화·통일·민주시민교육으로 전환해 나가고자 한다.

정부는 북한자료의 대국민 공개를 확대해 주권자인 국민의 알권리를 보장하고자 한다. 과거 국가 안전 위해 등을 고려하여 국민들의 열람이 제한되어 왔던 노동신문을 공개함으로써 주권자의 알권리를 보장할 것이다. 또 북한방송 등 북한자료 공개를 확대해 나가고자 한다.

정부의 이러한 노력들은 한반도 평화·통일에 대한 국민 통합과 국제 연대를 강화하는 효과를 가져올 수 있다. 또 국민의 평화·통일·민주시민 역량을 제고하고, 북한 자료에 대한 접근권을 확대할 수 있다.

제 2 절

남북한의 통일방안

남북한은 모두 통일을 중요한 전략 목표로 삼고 일련의 정책과 방안을 마련해 왔다. 남북한은 한반도 통일을 목표로 하고 있으나 이를 실현하기 위한 구체적인 방식과 통일 이후의 국가설계에 대한 통일 미래상 등에 있어 차이를 지니고 있다.

남한은 헌법 제4조에 '대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다'고 명시하고 있다. 이에, 민족구성원 모두가 주인이 되고 개개인의 자유, 복지와 인간의 존엄성이 보장되며 자유롭고 풍요로운 삶을 누릴 수 있는 민족공동체 형성을 통일 미래상으로 구상하고 있다. 이에 따라 정부는 통일을 국민적 합의에 기초하여 민주적이고 평화적인 방법에 의해 점진적·단계적으로 이루어 나간다는 접근방식을 추구한다. 역대 정부는 「민족공동체통일방안」을 공식적인 통일방안으로 계승하고 있다.

한편 북한은 공산화 통일을 목표로 대내외 상황의 변화에 따라 그 정도와 내용에 수정을 가하면서 연방제를 지속적으로 추진해 왔다. 북한은 '선 남조선 혁명 후 공산화 통일' 노선을 기초로 처음 '남북연방제'를 제안한 데 이어 '고려연방제'를 거쳐 '고려민주연방공화국 창립방안'을 공식 통일방안으로 제시해 왔다. 북한의 통일방안인 '연방제'는 남북한이 각기 다른 이념과 제도를 그대로 두고 정치와 외교, 군사권을 보유한 하나의 연방정부를 구성하는 것을 의미한다. 1990년대 들어서면서 북한은 국내외 환경의 변화 속에 남과 북의 두 정부가 정치, 군사, 외교 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖고 점진적으로 통일을 추구해 나가자는 '느슨한 연방제', '낮은 단계의 연방제' 등을 주장했다.

그러나 북한은 2023년 12월 제8기 제9차 당 전원회의를 통해 남북관계를 '적대국·교전국 관계'로 규정했고, 2024년 1월 최고인민회의에서 김정은은 '무력통일' 기조의 헌법 반영과 '통일, 화해, 동족' 개념 제거를 지시했다. 이에 대한 후속조치들이 헌법화 되었는지의 여부는 아직 확인되지 않고 있지만, 10월 17일 경의선·동해선 남북 연결도로 폭파 소식을 전하면서 "대한민국을 철저한 적대국가로 규제한 공화국헌법의 요구"[6]라고 밝힌 점을 볼 때 헌법이 개정되어 통일 조항이 삭제되었을 가능성도 배제할 수 없다.

6 "조선중앙통신사 보도," 『조선중앙통신』, 2024.10.17.

1 남한의 통일방안: 「민족공동체통일방안」

우리 정부는 남북한 화해와 교류협력의 확대를 통한 민족공동체의 건설과 그에 기초한 점진적이고 단계적인 통일을 지향하는 접근방법을 취해 왔다. 분단 이후 남북관계의 경험은 한반도의 평화정착을 위한 남북관계의 핵심이 상호 신뢰 구축에 있다는 것을 인식하게 했다.

우리 정부는 이런 점을 고려하여 점진적 방법을 통해 상호 신뢰를 조성할 수 있는 과도기를 거쳐 기능적으로 통합되면서 궁극적으로 통일을 실현하고자 했고, 이는 「민족화합 민주통일방안」(1982년)에 이어 「한민족공동체통일방안」(1989년)을 거쳐 「민족공동체통일방안」(1994년)으로 공식화되어 계승되고 있다. 전두환 정부가 1982년 1월 발표한 「민족화합 민주통일방안」은 남북한 대표들로 '민족통일협의회의'를 구성하여 통일헌법의 초안을 마련하고, 자유 국민투표를 통해 헌법안을 확정·공포한 후, 확정된 통일헌법에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 정부를 구성하자는 방안이다. 노태우 정부가 1989년 9월 제시한 「한민족공동체통일방안」은 남북정상회담을 통해 민족공동체 헌장을 채택하고, 남북연합을 형성한 후, 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국가를 수립하자는 방안이다. 그리고 이를 계승한 「민족공동체통일방안」은 선 평화, 후 통일의 입장을 체계화하는 것으로서 남북한이 우선 화해협력을 통해 상호 신뢰를 형성, 민족공동체를 건설해 가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다.

역대 정부는 「민족공동체통일방안」에 기반한 통일 노력을 지속하는 한편, 이를 보완·발전시키려는 노력을 계속해 왔다. 박근혜 정부는 한반도 평화통일을 체계적으로 준비하기 위해 2014년 7월 대통령 소속 통일준비위원회를 출범시켰으며, 문재인 정부는 사회적 합의를 바탕으로 대북·통일정책을 추진하기 위해 2018년부터 4년간의 사회적 대화를 통해 2021년 6월 「통일국민협약」을 채택했다. 그리고 윤석열 정부는 민·관 협업을 통한 통일미래 준비를 위해 2023년 2월 통일부장관 자문기구인 통일미래기획위원회를 설립했다.

1) 통일의 기본철학과 접근시각

「민족공동체통일방안」은 통일철학으로서의 자유민주주의와 통일 접근시각으로서의 민족공동체 건설에 기초하고 있다.

자유민주주의는 구성원 각자의 권리·자유 보장, 사회적 배제의 배격, 남북한의 다양성 존중 등을 주요 내용으로 하며, 통일의 과정과 절차에서만이 아니라 통일국가에서도 일관되게 추구해야 할 가치이다.

통일은 분단된 민족이 다시금 하나의 민족공동체로 거듭나게 하는 과정으로, 민족공동체란 민족을 하나로 묶는 뿌리이며, 우리 민족이 재결합하게 하는 힘의 원천이다.

「민족공동체통일방안」에서 제시하고 있는 통일에의 접근 방법은 남북이 같은 민족으로서 경제·사회·문화공동체를 형성하고, 궁극적으로는 정치적 통합을 통해 정치공동체를 달성함으로써 1민족 1국가의 통일국가를 완성한다는 것이다.

2) 통일의 원칙

「민족공동체통일방안」은 통일의 기본원칙으로 '자주·평화·민주'를 제시하고 있다.

'자주'의 원칙은 남북 당사자 간의 상호 협의 등을 통해 우리 민족이 주도적으로 통일을 이뤄야 한다는 것을 의미한다. 그러나 국제사회와의 협력을 배제한다는 것이 아닌 이들과의 협력 추구 속에 우리의 의지와 역량이 발휘되어야 한다는 것이다.

'평화'의 원칙은 통일이 오직 평화적으로 이뤄져야 한다는 점을 강조한 것이다. 아무리 통일이 민족의 지상 과제라 하더라도 무력이나 폭력을 통해 달성하고자 해서는 안 된다.

'민주'의 원칙이란 통일이 민족구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 이뤄지는 민주적 통합 방식이어야 한다는 것이다. 이는 통일에 이르는 과정과 절차가 '민주' 원칙에 입각해야 함은 물론 통일한국은 민족구성원 모두가 주인이 되는 자유민주국가여야 함을 의미한다.

3) 통일의 과정

「민족공동체통일방안」은 통일을 점진적이고 단계적으로 이뤄 나가야 한다는 기조하에 '화해협력 단계'와 '남북연합 단계'를 거쳐 궁극적으로 '1민족 1국가'의 통일국가를 완성해 나간다는 3단계로 통일의 과정을 설정하고 있다.

'화해협력 단계'는 남북 간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호 협력의 장을 열어 가는 단계다. 분야별로 교류와 협력을 활성화하면서 남북이 각기 현존하는 두 체제와 두 정부를 그대로 유지한 채 분단상태를 평화적으로 관리하는 단계를 의미한다. 즉 남북한이 상호체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제·사회·문화 등 각 분야의 교류협력을 통해 상호 적대감과 불신을 해소해 나가는 단계라고 할 수 있다.

'남북연합 단계'는 화해협력 단계에서 구축된 상호 신뢰를 바탕으로 남북 간의 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화되는 단계다. 이 단계는 통일로 가는 중간 과정으로, 남북은 상호 신뢰를 구축하면서 평화 정착과 민족의 동질화를 촉진해 나가는 한편, 남북한의 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되고 남북한이 공동으로 구성하는 기구인 남북 정상회의, 남북 각료회의, 남북 평의회, 공동사무처 등에서 국가통합을 위한 여러 가지 방안들이 논의된다. 한마디로 이 단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부하에서 통일 지향적인 협력 관계를 통해 통합 과정을 관리해 나가는 단계라고 할 수 있다.

'1민족 1국가'의 통일국가 완성단계는 남북연합 단계에서 제정한 통일헌법에 따라 남북 자유총선거를 실시해 통일국회를 구성하고 통일정부를 수립하는 단계이다.

표 4-2 「민족공동체통일방안」

1 화해협력 단계	• 분야별 교류협력 활성화 • 분단상태 평화적 관리
2 남북연합 단계	• 교류협력 제도화 • 상호 신뢰 구축 • 민족 동질화 추진
3 1민족 1국가의 통일국가 완성단계	• 통일헌법에 따른 총선 실시 • 통일국회 구성 및 통일정부 수립

「민족공동체통일방안」은 남북이 우선 화해협력을 통해 상호 신뢰를 쌓고 민족공동체를 건설해 나가면서 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다. 반세기 이상의 분단 상황에서 형성된 상호 불신과 차이를 해소하고 이해하기 위해 중간 과정이 필요하여 과도적 통일 체제로서 남북연합의 단계를 설정한 것이다. 이와 같이 「민족공동체통일방안」은 점진적이고 단계적인 접근을 통해 남과 북의 이질화된 사회를 하나의 공동체로 회복·발전시켜 '1민족 1국가'의 통일국가를 건설하려는 것이다.

2 북한의 대남전략과 통일방안의 변천

북한에게 있어 통일은 사회주의, 공산주의 혁명과 건설의 완수를 의미한다. 북한은 '하나의 조선'이라는 통일관에 기초해 통일문제를 '해방과 혁명'의 논리에서 접근해 왔다. 북한의 논리에 따르면 북한은 '전全 조선혁명'을 위한 혁명기지이고, 남한은 미 제국주의자들의 강점 하에 있는 '미未해방지구'이다. 따라서 북한에 있어서 조국통일은 남조선 혁명을 전제로 하는 통일이며, '조선민주주의인민공화국' 기치 아래의 통일을 의미한다. 북한은 한반도 적화통일 달성을 목표로 통일 및 대남전략을 지속하고 있으나, 그것을 실현하기 위한 대남전략과 통일방안은 대내외 정세 변화에 따라 다양한 변화를 보여왔다.

북한은 1960년 처음 연방제 통일방안을 제기하기에 앞서 '하나의 조선' 논리에 입각한 '민주기지론'에 의한 무력·적화 통일을 내세웠다. '민주기지론'은 1960년 4.19 혁명 이후에 '남조선 혁명론'으로 발전되었고, 이 시기 북한은 과도적 조치로서 '남북연방제'를 제기했다. 북한은 1960년 '8·15 해방 15주년 경축대회'에서 처음으로 남북한 제도의 유지 속에 과도적 형태인 '남북연방제' 통일방안을 제기했고, 1973년 '고려연방공화국'이라는 단일 국호에 의한 연방제를 실시하는 '고려연방제'를 주장했다. 1980년 10월 10일 노동당 제6차 당대회에서는 '고려민주연방공화국 창립방안'을 제시하면서 과도적 조치로서의 연방제가 아닌 완성된 통일국가 형태로서의 연방제를 주장했다.

1990년대부터 북한의 연방제는 약간의 전술적 변화를 보였다. 북한은 1980년대 말 소련 붕괴와 동유럽 사회주의권 민주화로 인한 외교적 고립과 경제난 등으로 체제 유지에 불안을 느끼게 되자 1991년 신년사에서 잠정적으로는 지역자치 정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차 중앙정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 완성하는 '1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제'를 주장했다.

2000년대에 들어서는 '낮은 단계의 연방제'를 제기했다. 북한은 2000년 10월 '고려민주연방공화국 창립방안 제시 20주년 기념 평양시 보고대회'에서 '낮은 단계의 연방제'는 '1민족 1국가 2제도 2정부' 원칙에 기초하되 남북한 정부가 현재의 기능과 권한을 그대로 갖는 것이라고 설명했다.

북한은 2021년 1월 제8차 당대회에서 당규약을 개정하면서 통일과업 관련 내용을 수정했는데, 당규약 서문에는 "조선노동당의 당면 목적은 공화국 북반부에서 '부강하고 문명한 사회주의 사회를 건설'

하며 전국적 범위에서 '사회의 자주적이며 민주주의적인 발전을 실현'하는 데 있으며, 최종목적은 '인민의 이상이 완전히 실현된 공산주의 사회를 건설'하는 데 있다"고 명시하고 있다.[7] 또한 "남조선인민들의 투쟁을 적극 지지성원"한다는 내용과 "우리민족끼리" 힘을 합쳐 통일한다는 내용이 삭제되었으며, 당원의 의무 중에서는 "조국통일을 앞당기기 위해 적극 투쟁하여야 한다"라는 내용이 삭제되었다.

북한은 2023년 12월 26일부터 30일까지 개최된 제8기 제9차 당 전원회의에서 남북관계를 교전국 관계로 규정했다. 당 전원회의 결과 보도를 통해 북한 당국은 "남북관계는 동족관계·동질관계가 아닌 교전국 관계로 완전히 고착화"되었고 "유사시 핵무력을 포함한 모든 물리적 수단과 역량을 동원해 남조선 전 영토를 평정하기 위한 대사변을 준비해야 한다"라며 남북 간 전쟁 등 상황이 발생할 경우의 핵무력 사용 가능성을 포함한 강경 노선을 공식화했다. 더 나아가 "흡수·체제 통일이 국책인 대한민국과 그 언제도 통일이 성사될 수 없다"며 우리 정부의 평화통일을 위한 노력을 거부했다.[8] 김정은은 2024년 1월 15일 최고인민회의 제14기 제10차 회의에서 '조국통일3대헌장기념탑'을 철거하고 민족역사에서 '통일', '화해', '동족'이라는 개념 자체를 완전히 제거해 버려야 한다고 했으며, 2월 8일 인민군 설립 제76주년 연설에서는 남한을 "가장 위해로운 제1의 적대국가, 불변의 주적으로 규정"했다.[9]

7 2016년 제7차 당대회에서 개정된 기존의 당규약 서문에는 "조선노동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 '사회주의 강성국가를 건설'하여 전국적 범위에서 '민족해방민주주의혁명의 과업을 수행'하는데 있으며 최종목적은 '온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현'하는데 있다"고 밝히고 있다.

8 "조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의에 관한 보도," 『노동신문』, 2023.12.31.

9 "경애하는 김정은동지께서 국방성을 축하방문하시여 하신 연설," 『노동신문』, 2024.2.9.

1) 민주기지론과 무력통일 추구

남조선 혁명을 위한 북한의 대남전략은 광복 직후인 1945년에 '민주기지론'이라는 형태로 처음 제시되었다. 이것은 북한 지역의 혁명역량을 먼저 강화하고, 그 역량을 바탕으로 전全 한반도의 공산혁명을 완수한다는 전략이다.

북한이 '민주기지론'을 기본 대남혁명 전략으로 채택한 것은 광복 직후 여러 면에서 북한지역이 남한지역에 비해 우세했던 유리한 조건을 활용해 한반도 전체의 공산화 통일을 실현하기 위한 것이었다.

그리고 광복 이후 6·25전쟁까지 북한의 통일방안은 '민주기지론'에 입각한 무력통일 방안이었다. 김일성은 1945년 12월 "북조선을 통일된 민주국가를 위한 강력한 민주기지로 전변시킬 것"을 선언한 이래 한반도 전체를 공산화하기 위해 무력통일을 시도했다.

1960년대에 들어와 북한은 '민주기지론'을 견지하면서 평화통일 제안과 '남조선 혁명'이라는 이중전략을 구사했다. 남조선 혁명의 실천수단으로 제기된 것이 바로 '남북연방제'이다. 북한의 연방제안은 김일성의 1960년 8월 '8·15 해방 15주년 경축대회' 기념연설에서 처음으로 제의되었는데, 당시 북한은 상대적인 경제역량의 우위를 바탕으로 4·19 혁명으로 혼란한 상황에 처한 남한사회에 통일의 과도적 형태로서의 연방제를 제안했다. 하지만 당시 북한의 제의는 지방정부의 내정·외교·군사권을 그대로 존속시키고 정부당국의 대

표들로 일종의 협의기구를 구성하여 경제와 문화 등 분야에서 교류 협력하자는 것으로, 표면상으로는 연방제였으나 실제로는 국가연합에 가까운 것이었다.

2) 민족해방 인민민주주의 혁명론과 연방제

북한은 1970년대 초 남한의 혁명 세력이 주체가 되어 남조선 혁명을 수행해야 한다는 '민족해방 인민민주주의 혁명' 전략을 공식 채택했다. 이는 남과 북에 서로 다른 체제가 공고화되면서 무력을 앞세운 공산화 통일이 점차 어려워질 것이라는 인식하에, 우선 남한에서 미군 철수·정권 타도 혁명을 수행한 이후 사회주의 혁명을 진행시킨다는 '단계적 혁명론'이다.

또한 북한은 남조선 혁명을 완성하는 실천 요소로서 북한 체제의 혁명역량, 남조선 혁명역량, 그리고 국제적 혁명역량의 강화 등 '3대 혁명역량 강화'를 내세웠다. 즉 '3대 혁명역량 강화' 노선은 남조선 혁명 수행을 위한 전초적 혁명기지로서의 북한의 능력과 역할을 우선적으로 제고시킨다는 것이다. 이를 위한 수단으로 주체사상에 의한 북한 주민들의 정치사상적 무장 강화, 자립적 민족경제 건설을 통한 경제역량 강화, 혁명의 승리를 보장하는 수단으로서의 군사역량 강화 등을 강조하고 있다. 나아가 이러한 북한 정권의 대남 혁명론을 지지하는 우호 세력을 국제사회에서 최대한 확보하는 국제적 혁명 역량을 강화한다는 것이다.

북한은 1973년 '조국통일 5대 강령'을 발표하면서 고려연방공화국 국호에 의한 '남북연방제'('고려연방제')를 제시했다. '조국통일 5대 강령'의 요지는 ① 남북 간의 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태 완화, ② 남북 간의 다방면적인 합작과 교류의 실현, ③ 남북의 각계각층 인민들과 각 정당 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, ④ 고려연방공화국을 국호로 하는 남북연방제(고려연방제)의 실시, ⑤ 고려연방공화국이라는 단일 국호에 의한 유엔 가입 등이었다.

1980년 북한은 '고려민주연방공화국 창립방안(고려민주연방제)'을 제시했다. 1980년 10월 10일 노동당 제6차 당대회에서 북한은 김일성의 사업총화 보고를 통해 기존의 통일방안과 제안들을 재정리한 '고려민주연방제'를 제시하고, 연방제의 구성 원칙으로 ① 남과 북이 사상과 제도를 인정하는 기초 위에서 같은 권한과 의무를 지닌 각각의 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립, ② 남과 북이 동수의 대표로 연방 국가의 최고민족연방회의를 구성하고 그 상임기구로 연방상설위원회를 조직해 남과 북의 지역 정부를 지도하는 것 등을 제안했다.

북한의 '고려민주연방제'는 '남조선 혁명론' 발상에 기초하고 있다는 점에서 문제점을 지니고 있다. 남북의 사상과 제도를 그대로 유지한 상태에서 연방제를 하자고 했으나 두 제도에 의한 연방제는 현실적으로 불가능하며, 국호·국가형태·대외정책 노선 등을 일방적으로 결정하고 있을 뿐 아니라 연방헌법 등 연방의 형성에 따르는 구체적 절차에 대한 설명이 전혀 제시되지 않고 있는 것이다.

1990년대에 들어오면서 북한의 연방제는 약간의 전술적 변화를 보였다. 북한은 소련의 해체와 동유럽 사회주의권의 붕괴로 외교적 고립과 경제난에 처하자, 체제 유지 차원에서 남북공존을 모색했다. 이러한 상황에서 북한은 1991년 신년사를 통해 '1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제를 제기했다.

북한은 잠정적으로는 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하되 점차 중앙정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일안을 점차적으로 완성할 것임을 밝혔다. 북한이 이처럼 외교권, 군사권, 내치권을 갖는 '지역자치정부 권한 강화론'을 들고 나온 것은 통일에 앞서 체제 보전에 더 역점을 두고 있다는 것을 보여준다. 이런 점에서 '1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제 주장은 '고려민주연방공화국 창립방안'보다 수세적·방어적 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다.

3) 민족공조론과 낮은 단계의 연방제

북한은 2000년 「6·15 남북공동선언」에서 '낮은 단계의 연방제' 안을 제기했다. '낮은 단계의 연방제'는 "1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치·군사·외교를 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 그 위에 민족통일 기구를 구성하는 것"이라고 했다. 그리고 남북은 당시 남한의 '연합제'와 북한의 '낮은 단계의 연방제'가 공통점이 있음을 인정한 바 있다.

북한은 2002년 5월 30일 『노동신문』 논평을 통해 「6·15 남북공동선언」이 연방제 방식의 통일을 지향하는 것으로서, '낮은 단계의 연방제'는 "북과 남이 통일방안에 대해 완전히 합의했다는 의미가 아니라 서로의 통일방안의 공통점을 인식한데 기초해 그것을 적극 살려 통일을 지향해 나가기로 했다는 의미"라고 규정하고 있다.

이 시기 북한은 2001년 1월 개최한 '우리민족끼리 통일의 문을 여는 2001년 대회'에서 "외세와의 공조를 배격하고 민족공조로 통일문제를 우리민족 자체의 힘에 의거하여 해결해 나가자"[10]고 제의하는 등 '민족공조', '우리민족끼리'를 통일운동의 핵심용어로 사용하기 시작했다.

'민족공조론'은 탈냉전 이후 대외적 고립과 경제위기 등이 심화되어 북한 정권에게 체제 유지가 최우선 관건으로 되면서 북한의 핵심 대남전략으로 제시되기도 했다. 북한의 '민족공조론'은 우리 사회 내 남남갈등을 조장하는 동시에 우리의 대북 지원이 민족의 상부상조 전통에 의한 것이라는 내부 선전논리로 활용되기도 했다.

그리고 김정은 집권 이후에도 상당 기간 동안 북한의 대남전략과 통일전선전략의 기조는 지속되어 왔다. 2014년 국방위원회 명의의 '특별제안'과 '조선민주주의인민공화국 정부 성명'을 통해 느슨한 연방제, 낮은 단계 연방제로 불리던 통일방안을 '연방연합제'로 공론화했으며, 2019년 개정 헌법에서도 "자주·평화통일·민족대단결을 위해 투쟁한다"(제9조)를 유지함으로써 김일성과 김정일의 통일전략을 그대로 이어받는 듯한 모습을 보였다.

4) 두 국가론의 등장

최근 북한의 대남전략에는 급격한 변화가 나타나고 있다. 북한은 2021년 제8차 당대회를 통해 당규약을 개정하면서 대남전략과 관련한 문구에 변화를 가져왔다. 노동당의 당면목적을 '전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행'하는 것에서 '전국적 범위

10 "우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적평화통일의 획기적국면을 열어 나갈데 대하여," 『노동신문』, 2001. 1.11.

에서 사회의 자주적이며 민주주의적인 발전을 실현'하는 것으로 변경했으며, '우리민족끼리 힘을 합쳐' '통일적 발전을 이룩하기 위해 투쟁한다'는 표현도 삭제했다. 이는 대남전략에 대한 인식 변화가 당규약의 변화 등 정책 변화로 이어진 것을 보여준다. 그리고 2022년 9월에는 「핵무력정책법」을 제정하고, 2023년 9월 개정 헌법에 국가 핵무력 정책을 헌법 차원으로 명시했다. 그리고 2023년 하반기부터 김정은과 김여정이 공식적인 담화에서 '대한민국'을 언급한 것도 대남전략의 변화를 보여주는 것이라 할 수 있다.

2023년 12월 김정은은 당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의에서 남북관계를 "적대적인 두 국가 관계, 전쟁중에 있는 두 교전국 관계"로 규정했다.[11] 이는 그동안 같은 민족이라는 관점에서 통일을 지향해 온 '특수관계'를 부정하고 남북관계를 '국가 대 국가'의 관계, 더 나아가 언제든 전쟁을 할 수 있는 적대적인 관계로 규정한 것이라 할 수 있다.

이후 북한은 2024년 연초부터 외무성 주도하에 전원회의에서 제시된 과업 관철을 위한 협의회를 진행하고, '조선의 오늘', '우리민족끼리', '메아리' 등 대남 선전매체들의 웹페이지에서 통일 관련 부분들을 삭제하거나 접속불가 상태로 만드는 등 개편을 추진했다. 또한 2024년 1월 12일 '대적 부문 일꾼들의 궐기모임'을 개최하여 6·15공동선언실천 북측위원회, 조국통일범민족연합 북측본부, 민족화해협의회, 단군민족통일협의회 등 남북 간 교류를 위해 만들어진 단체들을 정리하기로 했다고 밝히는 등 후속조치를 이어 갔다.

11 "조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의에 관한 보도," 『노동신문』, 2023.12.31.

그리고 김정은은 2024년 1월 15일 제14기 제10차 최고인민회의 시정연설에서 남북관계를 '교전 중인 국가관계'로 재차 규정하면서 관련 후속조치를 발표했다. 김정은은 대남기구인 조국평화통일위원회와 민족경제협력국, 금강산국제관광국을 폐지하고, '조국통일3대헌장기념탑'을 철거하라고 지시했다. 또한 대한민국을 "제1의 적대국", "불변의 주적"으로 명기하고 "북반부", "자주, 평화통일, 민족대단결"이라는 표현을 삭제하는 헌법 개정을 지시했다.[12]

그러나 북한은 영토 및 통일조항의 개헌 여부를 공개하지 않고 있다. 2024년 10월 17일 조선중앙통신 보도를 통해 10월 15일 경의선·동해선 도로와 철도를 폭파한 사실을 공개하면서 "대한민국을 철저한 적대국가로 규제한 공화국 헌법의 요구"에 따른 것이라고 밝혀, 남한을 적대국가로 규정하는 헌법 개정을 시사했다. 2025년 9월 20~21일 제14기 제13차 최고인민회의에서도 김정은은 연설을 통해 '적대적인 두 국가'를 강조하며 "결단코 통일은 불필요하다"라고 말하기도 했다. 2026년 2월 열린 제9차 당대회에서도 남한을 "가장 적대적인 실체", "철저한 적대국"으로 규정하고 적대적인 국가 대 국가 관계임을 다시 한 번 강조했다.

12 "경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시였다," 『노동신문』, 2024.1.16.

3 남북한 통일방안의 비교

우리 정부는 그동안 일관되게 남북한 화해와 교류협력의 확대를 통한 민족공동체의 건설과 그에 기초한 점진적이고 단계적인 통일을 지향해 왔다. 진정한 통일은 영토와 제도의 통일을 넘어 민족구성원 모두가 공동체적 가치관을 가질 때 달성되는 것으로, 점진적 방법을 통해 상호 신뢰를 조성하면서 이루어져야 하는 장기적인 과정이라는 것이다. 이에 정부의 통일방안은 「민족화합 민주통일방안」(1982년), 「한민족공동체통일방안」(1989년)을 거쳐 「민족공동체통일방안」(1994년)으로 공식화되어 지금까지 계승되고 있다. 우리 정부의 공식 통일방안은 선 평화, 후 통일의 입장을 체계화한 것으로서, 남북한이 우선 화해협력을 통해 상호 신뢰를 형성하고 민족공동체를 건설해 가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 것이다.

북한의 통일방안은 초기에는 '남조선 혁명론'에 바탕을 두고 있었으나, 1960년대 들어 연방제 통일방안으로 정책적 전환을 했다. 이후 남북한의 정치상황과 국제정세의 변화 등에 따라 그 내용이 약간씩 변경되었던 북한의 연방제 통일방안은 1980년 제6차 당대회에서 「고려민주연방공화국 창립방안」으로 공식화되었다. 이는 외교·군사권을 중앙정부가 갖는 완성형 연방국가를 바로 창립하자는 것인데, 이를 위해 국가보안법 폐지, 주한미군 철수 등의 선결조건을 내걸었다. 1990년대 들어 사회주의권 붕괴와 남한으로의 흡수통일 위협이 높아짐에 따라 북한은 남북한의 체제를 인정하는 가운데, 지

표 4-3 남북한 통일방안의 변천 과정

구분	남한		북한	
1948년~1960년	이승만 정부	유엔 감시하 남북한 자유총선거에 의한 통일론	김일성 정권	민주기지론(민족해방론)에 의한 무력·적화통일론
1960년대	장면 정부	유엔 감시하 남북자유총선거론		
	박정희 정부	선 건설 후 통일론(1966)		남북연방제(1960)
1970년대	박정희 정부	평화통일외교정책선언 (1973.6.23.) 선 평화 후 통일론(1974)		고려연방제(1973) 조국통일 5대 강령
1980년대	전두환 정부	민족화합 민주통일방안 (1982)		고려민주연방공화국 창립방안 (1980) (고려민주연방제 통일방안)
1990년대	노태우 정부	한민족공동체통일방안 (1989)		'1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제(1991)
1994년~2000년대	김영삼 정부	민족공동체통일방안 (1994)	김정일 정권	낮은 단계의 연방제(2000)
	김대중 정부			
	노무현 정부			
2010년대	이명박 정부		김정은 정권	연방연합제(2014)
	박근혜 정부			
	문재인 정부			
2020년대	윤석열 정부			통일논의 중단 공식화 (2023.12.)
	이재명 정부			

역정부의 권한을 점차 중앙정부로 옮겨가자는 '느슨한 연방제'를 제의했다. 이는 2000년대 들어 남북한 정부가 현재의 기능과 권한을 그대로 갖는 연합 형태의 「낮은 단계의 연방제」로 구체화되었다. 김정은 시기 들어서도 연방제에 기반한 통일정책의 기조는 한동안 이어졌으나 2023년 12월 당 전원회의 이후로는 남북관계를 '교전 중인 국가관계'로 규정, 통일노선의 전면 전환을 선언했다.

2024년 일방적으로 통일논의 중단을 공식화하기 전까지 북한의 통일방안은 1980년 구체화된 「고려민주연방공화국 창립방안」의 기본골격을 유지했다고 할 수 있다. [표 4-4]은 우리 정부의 「민족공동체통일방안」과 북한의 「고려민주연방공화국 창립방안」을 비교한 것이다. 통일에 대한 접근방식에서 「민족공동체통일방안」은 점진적 통합을 목표로 하지만 「고려민주연방공화국 창립방안」은 연방제를 통한 즉각적인 통합을 제시하고 있다는 점과, 통일국가의 정치체제에서 「민족공동체통일방안」은 자유민주주의를 기반으로 한 단일 국가를 지향하며 「고려민주연방공화국 창립방안」은 남북의 체제를 그대로 유지한 상태에서 연방정부를 구성한다는 점은 두 통일방안의 가장 큰 차이점이라 할 수 있다.

표 4-4 민족공동체통일방안(남한)과 고려민주연방공화국 창립방안(북한) 비교

구분	민족공동체통일방안	고려민주연방공화국 창립방안
통일철학	자유민주주의	주체사상
통일원칙	자주, 평화, 민주	자주, 평화, 민족대단결 (남조선 혁명, 연공합작, 통일 후 교류협력)
통일주체	민족 구성원 모두	프롤레타리아 계급
전제조건	-	국가보안법 폐지, 공산주의 활동 합법화, 주한미군 철수
통일과정	화해협력 → 남북연합 → 1민족 1국가의 통일국가 완성 (3단계)	즉각적인 1연방 구성 2자치정부 ※ 연방국가의 점진적 완성 (1990년대)
과도통일 체제	남북연합 - 정상회담에서 「남북연합헌장」을 채택, 남북연합 기구 구성·운영 ※ 남북합의로 통일헌법 초안 작성 - 국민투표로 확정	-
통일국가 실현절차	통일헌법에 의한 민주적 남북한 총선거	연석회의 방식에 의한 정치협상
통일국가의 형태	1민족 1국가의 통일국가	1민족 1국가 2제도 2정부의 연방국가
통일국가의 기구	통일정부, 통일국회(양원제)	최고민족연방회의, 연방상설위원회
통일국가의 미래상	자유·복지·인간존엄성이 보장되는 선진 민주국가	-

V

통일 비전과 과제

제1절 통일 한반도의 비전

제2절 통일 비전 실현을 위한 과제

제 1 절

통일 한반도의 비전

'통일 비전'은 통일이라는 미래 상황에 대한 구상이다. 통일 비전은 국민들이 통일을 선택하고 이를 위한 적극적인 행동에 나서게 한다. 통일이 필요하다고 생각하는 국민이 점차 감소하는 상황에서, 통일에 대한 설득력 있고 체계적인 구상을 제시해야 할 필요성은 오히려 더 커지고 있다. 또한 한반도 통일에 대해 서로 다른 입장과 이해를 가진 국제사회를 설득하고, 한반도 통일을 적극적으로 지지하는 국가들을 늘리기 위해서도 구체적인 통일 비전이 필요하다.

우리의 통일 비전은 '자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일'(헌법 제4조)이라는 헌법적 가치에 기반을 두며, 1994년 발표된 「민족공동체통일방안」을 계승한다. 통일은 단순히 정치·행정 제도를 하나로 통합하는 과정에 그치지 않고, 분단의 역사 속에서 형성된 인식과 경험의 차이를 조정하며 사람 사이의 관계를 회복하는 사회 통합의 과정이다. 정치적, 경제적, 사회·문화적 차원에서 우리가 구상하는 통일 비전을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1 정치적 비전

정치적 차원에서 통일은 일제강점기와 분단이라는 비극적 역사를 극복하고, 현대적 민족국가 건설을 완성한다는 의미를 지닌다. 통일을 통해 완성되는 현대적 민족국가는 폐쇄적인 민족주의나 자민족중심주의ethnocentrism를 추구하지 않고, 문화적 다양성을 존중하는 열린 민족주의를 지향해야 한다. 동시에 자유, 평등, 인권 등 인류의 보편적 가치를 존중하는 민주주의 국가로서의 정체성을 확고히 해야 한다.

통일 한반도는 동북아시아와 세계의 평화·번영을 선도하는 국가로 도약할 수 있는 정치적 잠재력을 지닌다. 현재 대한민국은 북핵 문제를 비롯해 분단으로 파생된 다양한 현안을 관리·해결하기 위해 상당한 외교적 자원을 투입하고 있다. 그러나 통일이 된다면 남북 간에 진행돼 온 소모적 외교전을 종결하고 통일 한반도의 장기적 이익과 전략적 목표를 중심으로 한 한반도 정책으로 전환할 수 있을 것이다.

통일 한반도는 분단 시대의 대립과 갈등을 평화적으로 극복해 낸 경험과, 그 과정에서 축적된 정치·외교적 역량을 바탕으로 동북아시아 및 세계의 평화·번영에 기여할 수 있다. 통일 한반도는 미국·일본 등 해양세력과 중국·러시아 등 대륙세력의 이해관계가 첨예하게 교차하는 21세기 동북아시아에서 갈등을 완화하고 협력을 촉진함으로써, 우리의 국가이익을 확보함과 동시에 지역의 공동 번영을 선도해 나갈 수 있다. 또한 통일 한반도는 핵 없는·평화국가로 나아간다는

방향을 명백히 제시함으로써 세계 평화에 기여할 수 있다.

이와 같은 통일 한반도의 정치적 비전은 주변 국가들의 이해관계와 역학관계를 면밀히 분석·활용하는 지정학적 전략을 통해 실현될 수 있다. 통일 한반도가 가져다주는 이익이 남북한은 물론 주변 국가들에게도 공유될 수 있다는 점을 설득력 있게 제시함으로써, 주변국가의 정책 결정 과정 속에서 한반도 통일을 지지하는 국제적 동력을 형성할 수 있을 것이다.

2 경제적 비전

통일 한반도는 남북이 보유한 상이하면서도 상호보완적인 경쟁력을 결합함으로써 산업 구조를 재편하고, 새로운 미래 성장 동력을 창출할 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 한국은 전후 폐허를 딛고 단기간에 최빈국에서 선진국으로 도약한 경험을 가지고 있다. 그러나 오늘날의 경제 환경은 과거와 현저히 달라졌다. 원자재·에너지 확보 비용과 물류 비용이 증대하고, 글로벌 공급망 재편, 기술 경쟁의 심화 등 구조적 변화 속에서 기존 성장 모델은 한계에 직면해 있다. 여기에 더해 급속한 출생률 저하와 고령화, 청년실업 문제는 한국 경제의 중장기 성장 전망을 어둡게 하고 있으며, 그동안 성장의 견인차 역할을 했던 제조업 경쟁력 역시 후발 국가들의 추격으로 점차 위협받고 있다.

이러한 구조적 제약 속에서 남북이 하나의 경제공동체로 통합될 경우, 평화와 경제 발전이 선순환하는 새로운 성장 경로를 모색할 수 있다. 무엇보다 남한과 북한의 서로 다른 경쟁력과 산업 구조는 상호보완적 협력을 통해 효율적으로 결합할 수 있으며, 이는 기존 한국 경제가 직면한 성장 한계를 완화하는 데 중요한 계기로 작용할 수 있다.

물론 남북한의 상이한 체제와 제도, 생활수준을 통합하는 과정에서 상당한 규모의 '통일비용'이 발생할 수 있다. 통일비용에 대한 우려는 통일 논의에서 중요한 고려 요소이지만, 비용 부담에 대한 강조가 통일이 제공할 장기적 편익과 사회적 가치를 상대적으로 축소시키는 경향 또한 존재한다. 그러나 통일비용은 단순히 소모적인 비용이 아니라, 미래의 더 큰 이익을 창출하기 위한 선제적 투자로 이해할 필요가 있다. 이는 남북 간 격차를 줄이고, 남북한이 각기 보유한 자원과 역량을 연계·결합해 시너지 효과를 창출하는 과정에서 필연적으로 수반되는 비용이다. 이러한 점에서 통일비용은 미래세대를 위해 미리 지불하는 보험이자 투자라고 볼 수 있다.

이에 대비되는 개념으로서의 분단비용은 남북이 분단되어 있는 동안 지속적으로 지출해야 하는 기회비용을 의미한다. 분단비용에는 체제 경쟁을 위한 외교·안보비용, 사회 내부의 이념 갈등과 사회적 분열, 불필요한 군사적 긴장과 전쟁에 대한 불안 등 다양한 요소가 포함된다. 이러한 분단비용은 통일에 이르는 기간이 길어질수록 점점 커질 수밖에 없다. 반면, 통일비용은 통일 과정에서 한시적으로 발생하는 비용이라는 점에서 분단비용과 성격이 다르다.

'통일편익'은 이러한 통일비용을 상쇄하고도 남을 만큼 장기적이고 지속적인 혜택을 제공한다. 통일편익에는 통일로 인한 분단비용

해소, 시장 확대, 산업 및 생산요소의 보완성 증대 등의 경제적 이익뿐만 아니라, 이산가족 문제 해결, 국제사회에서의 위상 제고, 전쟁 위험 감소 등 비경제적 이익도 포함된다.

통일편익은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 한반도의 전체 경제 규모를 확대하고 다양한 산업 분야에서 새로운 성장 동력을 창출할 수 있다. 남북이 역량을 합치면 약 8,000만 명 규모의 단일시장이 형성되어 기업들에게 새로운 기회를 제공할 수 있다. 안정적인 내수시장 확보, 규모의 경제를 통한 생산성과 수익 증대, 대외 협상력 제고 등을 통해 한반도의 경제적 위상을 강화하고, 미래 성장을 위한 중요한 발판을 마련할 수 있다. 남북의 비교우위를 결합한 산업협력을 본격화할 경우 상호보완적 효과를 통해 한국경제의 성장 한계를 극복하고 다양한 산업 분야에서 시너지 효과를 기대할 수 있다.

둘째, 대륙과 해양을 연결하는 한반도 교통·물류망을 구축함으로써 동북아 경제의 허브로 도약할 수 있다. 우리나라는 반도 국가이자 유라시아 대륙의 일원이지만, 분단으로 인해 지경학地經學적 이점을 충분히 활용하지 못하고 있다. 그러나 한반도를 관통하는 남북 철도·도로를 연결하고 동·서해 국제항공로 및 해상항로를 복원하는 등 유라시아 대륙 교통망과 연계하면 한반도는 대륙과 해양을 연결하는 교통의 요지이자 동북아 무역과 물류 기지로 부상하게 될 것이다. 장기적으로 한반도 고속철도망이 구축될 경우, 서울에서 베이징·하얼빈 등 주요 도시 간 이동이 획기적으로 단축되는 '동북아 일일생활권' 구상도 현실성을 갖게 될 수 있다.

셋째, '한반도 리스크'를 해소하고 '한반도 프리미엄'을 창출함으로써 국가 경쟁력을 높일 수 있다. 그동안 남북 대치와 긴장으로 인한 안보 불안은 한국 경제와 금융시장의 역량을 저평가하는 요인으로 작용해 왔다. 남북 관계의 안정과 교류 확대는 전쟁 위험을 낮추고 시장의 불확실성을 완화함으로써 자본과 생산시장의 안정성을 높일 수 있다. 이는 민간 투자와 경제 교류 활성화로 이어져 국가 신용도 상승과 해외 투자 유치 확대를 가능하게 할 것이다.

구체적으로는 한반도에 신규 인프라가 구축되고 다양한 산업이 성장함에 따라 외국 자본과 설비 투자가 확대되고 해외 우수 인력의 유입도 증가할 수 있다. 남북의 토지와 인력을 종합적이고 효율적으로 활용하고, 대륙으로 연결되는 물류망이 본격 가동되면 해외로 떠났던 국내 기업이 한반도로 되돌아오는 '리쇼어링' 현상 역시 촉진될 가능성이 있다.

넷째, 긴장 완화로 인해 절감된 분단비용을 복지·교육 등 사회적 투자로 전환함으로써 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있다. 전쟁 가능성에 대한 일상적 공포가 사라진다면, 남북 간 소모적인 군비 경쟁에 지출되던 분단비용을 사회안전망 확충과 복지 향상을 위해 전환할 수 있다. 이는 교육·보건·사회복지 등 다른 분야에 투자할 수 있는 기회를 제공하며, 통일 한반도 구성원들이 보다 안정적인 환경에서 미래를 설계할 수 있도록 지원한다. 나아가 계층 간 격차 완화와 장애인, 외국인 노동자, 다문화가정 등 다양한 사회적 소수자에 대한 포용을 확대함으로써 사회 통합과 삶의 질 제고에 기여할 수 있다.

분단 상황에서 지속적으로 지불되고 있는 '분단비용'은 통일이 완성되기 전이라 하더라도 남북 간 교류·협력 과정이 본격적으로 시작되면 상당 부분 줄어들 수 있다. 평화가 경제협력을 가능하게 하고,

활발하게 확대된 경제협력이 다시 평화를 굳건하게 만드는 선순환 구조가 정착되면 한반도 경제는 새로운 재도약의 기회를 맞이할 것이다.

3 사회·문화적 비전

사회·문화적 측면에서 통일은 이산가족의 고통, 전쟁 가능성에 대한 일상적 공포, 남북 군비경쟁에 따른 복지재원 부족, 이념적 갈등과 대립, 민족문화유산의 분단, 재외동포 사회의 분열과 같은 문제들을 점진적으로 해소할 수 있는 계기가 된다.

첫째, 통일은 민족 구성원이 분단으로 인해 겪고 있는 이산의 아픔을 치유할 수 있는 계기가 된다. 이산가족 문제는 당사자들의 고령화로 인해 해결 가능한 시간이 빠르게 줄어들고 있다는 점에서 더 이상 미룰 수 없는 시급한 인도적 과제로 인식되고 있다. 2025년 12월 31일 기준 통일부 이산가족정보통합시스템에 등록된 이산가족 상봉 신청자 13만 4,516명 중 생존자는 3만 4,368명, 사망자는 10만 148명으로, 이미 사망자 수가 생존자의 3배 가까이 된다. 6·25전쟁 시기 발생한 이산가족의 고령화로 향후 생존자 대비 사망자 비율은 계속 높아질 것이다. 이와 함께 납북자 가족, 북한에 가족을 둔 북향민 등도 여전히 큰 고통을 겪고 있다. 통일은 이들의 고통을 근본적으로 해소하고 치유할 수 있는 길이다.

둘째, 통일은 분단 시대가 낳은 이념 대립, 권위주의, 사고의 획일성, 편견 등에서 벗어나, 개인의 가치관과 생활양식이 존중되는 다원 사회의 실현을 촉진한다. 분단은 우리 사회 내부에 이념적 대립과 집단 간 편견·차별의식을 심화시켜 개인의 사고와 사회의 다양성을 제약해 왔다. 통일시대에는 상호 신뢰와 존중의 정신이 확산되고, 다양성이 조화를 이루는 가운데 개인의 자율성과 창의성이 더욱 증진될 수 있다.

셋째, 통일은 우리 민족의 전통문화를 전면적으로 보존·활용해 나가는 계기가 되는 동시에, 새로운 통일시대 문화를 풍부하게 만듦으로써 인류 문화 발전에 기여하는 계기도 될 것이다. 2025년 기준 유네스코 등록 유산 현황을 보면, 남한은 세계유산 17개, 인류무형문화유산 23개, 세계기록유산 20개가 등재되어 있으며, 북한은 세계유산 3개, 인류무형문화유산 5개, 세계기록유산 2개가 등재되어 있다.[1] 특히 2018년에는 씨름이 처음으로 남북 공동의 유네스코 인류무형문화유산으로 등재되었으며, 2025년에는 금강산이 세계유산으로 신규 등재되었다. 통일 한반도는 이처럼 세계적으로 가치를 인정받고 있는 다양한 문화유산을 보존·활용하는 한편, 남북 주민이 따로 살면서 독자적으로 만들어 온 의식주, 언어, 예술 같은 현대문화를 문화적 자산으로 삼아 전통문화와 현대문화가 조화를 이룬 세계적인 문화국가로 나아가게 될 것이다.

넷째, 통일은 재외동포의 삶에도 긍정적 영향을 줄 것이다. 재외동포청이 2025년 12월 발표한 재외동포현황(2024년 12월 31일 기

1 북한의 세계유산은 「고구려 고분군」, 「개성 역사유적지구」, 「금강산」 이며, 인류무형문화유산은 민요 「아리랑」, 「김치담그기 풍습」, 「씨름」, 「평양랭면풍습」, 「조선옷차림 풍습」이고, 세계기록유산은 『무예도보통지』, 『혼천전도』 이다.

준)에 따르면 해외에 거주하는 재외동포는 181개국 700만 6,703명이다.[2] 현재는 남북 분단과 국제사회에서의 경쟁, 동포사회 내부의 이념적 분열 등으로 인해 해외에서 우리 민족의 역량이 분산·위축된 측면이 있다. 재외동포는 통일 과정에서 남북 간 가교 역할을 수행하고, 거주국에서 통일에 대한 우호적 여론을 조성하는 민간외교관으로도 활약할 수 있다. 통일이 실현되면 재외동포는 분단으로 인한 갈등과 분열에서 벗어나, 거주국에서 민족공동체의 일원으로서 보다 큰 자부심을 가지고 살아갈 수 있을 것이다.

2 국가별로는 미국 255만 7,047명, 중국 184만 8,241명, 일본 96만 970명, 캐나다 26만 3,153명, 베트남 19만 2,683명, 우즈베키스탄 17만 5,338명, 호주 17만 215명, 카자흐스탄 12만 2,554명, 러시아 11만 3,042명 순으로 많이 거주한다.

제 2 절

통일 비전 실현을 위한 과제

통일 한반도의 비전을 현실화하기 위해서는 다양한 실천이 중요하다. 통일 한반도의 비전은 저절로 주어지는 미래가 아니라, 우리가 일상 속에서 축적하는 지속적 실천의 결과이다. 통일 비전은 국민 모두가 함께 한 걸음씩 다가가야 할 공동의 목표라고 말할 수 있다.

1 국민의 평화·통일·민주시민 인식 제고

국민의 평화·통일·민주시민 인식을 제고하기 위해서는 정부, 학교, 시민사회 등 사회 전반에서 통일 문제에 대한 이해를 높이기 위한 지속적이고 체계적인 노력이 병행될 필요가 있다. 정부 주도의 정책 추진을 넘어서 시민사회·교육 현장·지역사회가 함께 참여하는 장기적이고 지속적인 사회적 과정으로 추진될 필요가 있다. 이러한

노력은 국민 인식 형성에 중요한 영향을 미치는 만큼 통일 인식을 제고하기 위한 접근 방향을 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 통일에 대한 긍정적 인식을 확산시키려는 노력이 요구된다. 분단이 장기화되면서 국민들 사이에서는 통일에 무관심하거나 현 상태에 안주하려는 경향이 나타나고 있다. 특히 분단이 일상적 현실로 고착된 상황에서 성장한 젊은 세대일수록 통일을 개인의 삶과 직접적으로 연결된 과제로 인식하지 않는 경향이 나타나고 있으며, 이로 인해 통일의 필요성에 대한 공감대도 상대적으로 약화되고 있다. 이를 완화하기 위해서는 통일이 왜 필요한지, 통일이 개인과 사회에 어떤 의미를 갖는지를 다양한 관점에서 설득력 있게 제시할 필요가 있다.

둘째, 통일은 단기간에 완성되는 사건이 아니라 점진적·단계적으로 도달해야 할 목표라는 점을 명확히 해야 한다. 오랜 체제 경쟁과 군사적 대립은 남북 주민 간에 깊은 불신과 적대감을 남겨 왔으며, 이러한 상태에서의 성급한 통합은 오히려 갈등을 증폭시킬 수 있다. 한반도에 평화가 정착되고 상호 신뢰가 축적되는 과정은 남북 공동번영과 통일을 위한 필수 조건이며, 점진적 접근에 대한 사회적 이해가 확산될수록 통일에 대한 부담과 우려도 완화될 수 있다.

셋째, 북한에 대한 객관적 이해, 곧 '있는 그대로의' 북한 이해를 추구해야 한다. 오랫동안 계속된 남북 갈등으로 인해 우리 사회에는 북한사회에 대한 부정적인 선입관과 편견이 형성되어 왔다. 이러한 인식이 강할수록 우리 국민의 통일의지는 낮아질 수밖에 없다. 또한 남북 주민은 서로 다른 정치·경제 제도 아래에서 오랜 기간 분리되어 살아온 만큼, 가치관과 정서, 생활문화 전반에서 상당한 차이를 지니고 있다. 남북의 공통점만을 강조하는 접근은 오히려 북한 사회에 대한 현실적인 이해를 저해할 수 있다. 따라서 북한 사회를 '있는 그대로' 이해하려는 노력을 통해 부정적 선입관과 편견을 완화하고, 남북의 차이를 존중하면서도 공통점과 차이점을 함께 인식하는 태도를 확산시켜 나갈 필요가 있다. 북한 사회에 대한 균형 잡힌 인식은 남북 간 상호 이해를 높이고, 통일에 대한 사회적 공감대를 형성하는 데 중요한 기반이 된다.

넷째, '통일비용'에 대한 접근방식에도 주의를 기울여야 한다. 독일 통일 이후 부각된 통일비용 문제는 한국사회에서 통일에 대한 회의적 시각이 늘어나는 데 영향을 미치고 있다. 하지만 화폐·경제통합을 이루어내느라 단기간에 큰 비용을 지출했던 통일 독일과 달리, 남북은 경제협력을 통한 점진적·단계적 통일을 추구하고 있다. 따라서 통일 과정에서 남북 간 경제적 격차는 줄어들 수 있고, 그만큼 통일비용도 줄어들게 된다는 점을 인식할 필요가 있다. 나아가 한반도에 평화가 정착되면 남북 대결에 쓰이던 비용을 통일비용으로 돌릴 수 있고, 이를 통해 통일비용 부담을 줄일 수 있다는 점도 인식할 필요가 있다.

다섯째, 통일로 나아가기 위해서는 남북 간 군사적 갈등과 긴장관계 해소, 한반도 평화협정 체결 같은 '평화의 제도화'와 함께, 분단과 오랜 갈등으로 초래된 남북 적대 의식을 화해와 협력, 평화공존 의식으로 바꾸는 '평화의 내면화'가 절실하다. 특히, 변화된 한반도 상황 속에서 평화·통일·민주시민교육의 중요성이 부각되고 있다. 평화·통일·민주시민교육은 우리 사회 구성원들이 평화적 통일과 그 이후의 사회통합 과정에 필요한 역량을 민주적 방식으로 함양하는 것을 지향하는 교육으로, 평화의식 함양과 평화통일 실현 의지 및 태

도 확립, 그리고 민주시민의식 함양을 목표로 한다. 이러한 교육이 이루어질 때 남북 주민은 마음과 생각의 장벽을 넘어 평화와 통일로 함께 나아갈 수 있을 것이다.

2 통일을 위한 경제·사회 기반 구축

통일 한반도의 비전을 현실화하고 다양한 이점을 누리기 위해서는 지금부터 통일의 경제·사회·문화적 기반을 튼튼히 쌓아 가는 노력이 필요하다. 특히 남북 관계에서 평화가 경제적 번영으로 이어지고, 경제 협력이 다시 평화를 더욱 공고히 하는 선순환 구조를 만들어 나가는 이른바 '평화경제Peace Economy'의 구현은 통일을 준비하는 데 있어 중요한 비전이라 할 수 있다. 평화경제는 단기적인 교류 확대에 그치지 않고, 남북이 상호 의존과 협력을 통해 안정적인 관계를 형성하며 공동의 번영을 추구해 나가는 과정을 의미한다.

평화와 경제가 선순환하는 비전은 이미 남북 간 합의를 통해 그 방향성이 제시된 바 있다. 남북은 1991년 채택한 「남북기본합의서」에서 "민족경제의 균형적 발전과 민족 전체의 복리 향상을 도모하기 위해 자원의 공동개발, 민족 내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다"라고 합의했다. 이후 2000년대 들어 정상회담과 다양한 당국 간 회담을 통해 금강산·개성 관광, 개성공단 조성, 경의선·동해선 철도·도로 연결 등 상징적이면서도 실질적인 경제협력 사례들이 추진되었다. 협력의 경험은 평화와 협력이

경제적 성과로 이어질 수 있으며, 그 성과가 다시 남북 관계의 안정에 기여할 수 있음을 보여준다.

이러한 맥락에서 남북이 경제적 협력을 확대해 나가는 과정은 통일의 경제적 기반을 점진적으로 형성해 나가는 과정으로 이해할 수 있다. 이를 위해서는 그동안 축적된 성과와 경험을 토대로 다양한 분야에서 남북 산업 및 인프라 협력의 가능성을 모색해 나갈 필요가 있다. 다양한 협력은 남북 간 생산 분업의 여건을 조성하고, 남북 모두의 국제적 비교우위 강화에 기여하는 한편, 남북 간 경제적 격차를 점진적으로 완화하는 데에도 일정한 역할을 할 수 있을 것이다. 남북 경제 격차가 완화될수록 통일의 경제적 부담과 통일비용에 대한 국민적 우려 역시 점차 완화될 수 있을 것으로 기대된다.

남북 간 경제적 연계가 심화될 경우, 산업 및 인프라 협력 단계를 넘어 무역과 투자, 제반 생산요소의 이동이 가능한 단일시장까지 발전할 수 있다. 이 단계에서는 남북이 상품 및 서비스의 반·출입, 인력 이동, 자본 이동과 관련한 규범을 마련하고, 경제공동체 운영에 필요한 재원과 제도적 기반을 함께 구축해 나가야 한다. 이러한 과정은 국제 규범을 존중하면서 단계적이고 실천적인 방식으로 추진될 필요가 있다.

한편 평화경제는 전통적인 산업 및 인프라 협력에만 머무르지 않는다. 4차 산업혁명과 기후위기 등 전 지구적 변화에 대응하기 위해 인공지능AI, 정보통신기술ICT 등 첨단 기술 분야를 비롯한 미래지향적 협력을 모색할 필요가 있다. 또한 탄소중립과 기후변화 대응은 남북 모두에게 시급한 생존 과제인 만큼, 중장기적 관점에서 협력의 가능성을 확대해 나가야 한다. 미래지향적 협력은 한반도의 지속 가

능한 발전을 도모하는 동시에, 평화경제의 질적 고도화를 뒷받침하는 중요한 요소가 될 것이다.

남북 주민 간 상호 신뢰와 이해 역시 평화와 통일의 필수적 기반이다. 상호 신뢰와 이해를 위해서는 무엇보다 남북 주민 간 만남과 교류가 활발히 이루어져야 한다. 남북 주민 간의 지속적인 만남과 교류는 상호 인식의 격차를 완화하고 신뢰를 축적하는 데 필수적인 요소이다. 특히 체육·문화·학술·종교 등 비정치적 영역에서의 교류 확대는 제도적 대화의 한계를 보완하면서 일상적 차원의 통합 기반을 형성하는 데 기여할 수 있다.

남북 사회문화교류가 앞으로 한반도 평화와 통일에 한층 더 기여하려면 다음과 같은 방향 설정이 필요하다. 첫째, 남북 주민 간 만남과 교류의 장은 남북 사회·문화의 '같음'뿐 아니라 '다름'에 대한 이해와 존중을 심화시키는 장이 되어야 한다. 둘째, 상호 신뢰와 이해를 높이는 데 그치지 않고, 새로운 문화적 공통성을 창출하는 데까지 나아갈 필요가 있다. 남북 주민간 상호 신뢰와 이해가 깊어지고, 남북 주민이 공유하는 문화적 요소가 많아질수록 평화와 통일로 가는 길에 발생할 수 있는 다양한 갈등을 줄일 수 있을 것이다.

3 통일 관련 법·제도 정비

통일이 질서 있게 이루어지도록 하기 위해서는 통일과 관련된 법·제도를 미리 정비하는 노력이 중요하다. 통일은 결과뿐 아니라 과정도 중요하다. 통일 과정에서 발생하는 다양한 문제들은 '법과 질서'에 따라 처리되어야 하며, 이런 맥락에서 통일 관련 법률과 제도 정비가 필수적이다. 독일의 통일이 평화적으로, 그리고 국내외적으로 폭넓은 지지를 받으며 진행될 수 있었던 배경에도 이러한 법과 절차의 존중이 있었다.

대한민국 공식 통일방안인 「민족공동체통일방안」을 따를 경우 화해·협력 단계, 남북연합 단계, 통일국가 완성 단계 등 각 단계별로 필요한 법과 제도가 마련돼야 한다. 예를 들어, 화해·협력 단계에는 남북 왕래와 교류·협력에 관한 제반 법률, 남북연합 단계에는 남북 각료회의·남북평의회·남북사법재판소 등에 관한 법률, 통일국가 완성 단계에는 화폐·교육·복지·사법·군사 통합 등 다양한 통합 관련 법률이 요구된다.

또한 통일 과정을 국제사회의 지지 속에서 안정적이고 원활하게 진행하기 위해 다음과 같은 원칙과 방향을 유지해야 한다. 첫째, 통일 한반도의 법·제도가 국제법과 국제 규범에 저촉되지 않도록 해야 한다. 남북이 각각 체결한 조약·협정의 효력 및 승계 문제, 국경선 획정 문제 등과 관련해 국제법적 검토와 준비가 필요하다. 둘째, 통일과 관련된 법·제도 정비는 인간의 존엄성과 자유, 평등 등 인류 보편의 가치를 존중하고, 한반도의 평화와 사회 안정을 보장하는 원칙 아래 이루어져야 한다.

이러한 법·제도 정비는 정부와 국회의 주도적 노력과 더불어 민간 영역에서의 다양한 논의와 실천을 통해 이루어져야 한다. 정부는 통일 과정과 통일 이후 통합 과정에 대비한 법·제도 정비를 위해 유관 부처와 민간 전문가가 참여하는 '통일법제추진협의회'를 운영해 왔

다. 앞으로도 통일 법제 연구, 해외 통일 사례 연구, 통일 법률전문가 양성 등 다양한 노력이 계속되어야 할 것이다.

4 북향민 정착지원

'먼저 온 통일'이라고 불리는 북향민은 통일과 관련해 우리에게 도전이자 기회를 제공한다. 전후 북한을 떠나 대한민국에 입국한 북향민은 2025년 12월 기준으로 3만 4,000명을 넘는다.

북향민이 우리 사회에 정착하는 과정에서는 여러 측면에서 어려움이 발생할 수 있다. 탈북 과정에서 겪은 신체적·경제적 고통, 새로운 체제와 환경에 대한 적응, 남북의 생활문화 차이 등으로 인해 다양한 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다.

북향민의 성공적 정착은 향후 남북 사회통합과 관련해 중요한 의의를 지닌다. 우리의 통일은 제도 통합의 과정인 동시에, 남북 주민이 부정적 선입관·편견·차별의식을 극복하고 신뢰를 쌓아 공존하는 사회통합 과정이기도 하다. 이런 맥락에서 북향민과의 소통과 교류는 북한 주민에 대한 이해를 넓히고, 향후 남북 사회통합을 촉진하는 데 도움을 줄 수 있다.

북향민의 성공적 정착은 북향민 개인의 노력만으로는 가능하지 않다. 정부와 민간단체의 각종 정착지원 정책과 프로그램이 효과적으로 운영되어야 하며, 동시에 남한 주민이 먼저 북향민과의 접촉을 확대하고, 그들의 문화를 그들이 살아온 환경과 경험 속에서 이해하려는 노력이 필요하다. 이를 통해 북한 주민에 대한 이해의 폭을 넓히고, 나아가 통일에 대한 긍정적 인식도 함께 형성해 나갈 수 있을 것이다.

5 평화·통일 외교 강화

한반도는 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주요 강대국들의 전략적 이해가 중층적으로 교차하는 지역으로, 통일을 둘러싼 주변국의 인식과 태도는 통일의 가능성과 과정에 중대한 영향을 미친다. 한반도 통일은 단순히 남북 분단체제의 해체에 그치는 것이 아니라, 20세기 냉전 질서 속에서 형성되어 현재까지 지속되어 온 동북아시아 국제질서의 구조적 변화를 수반하는 사건이다. 이러한 점에서 통일은 민족 내부의 과제이면서 동시에 국제정치적 사안이라는 이중적 성격을 지닌다.

따라서 평화·통일 외교의 핵심 목표는 한반도 평화와 통일에 대한 국제사회의 공감대를 형성하고, 이를 바탕으로 주변국의 지지와 협력을 제도화하는 데 있다. 이를 위해서는 한반도 평화와 통일이 특정 국가의 이익을 침해하는 불안정 요인이 아니라, 오히려 동북아 지역 전체의 안정과 번영에 기여한다는 점을 지속적이고 체계적으로 설득해야 한다. 평화롭고 통합된 한반도가 군사적 긴장을 완화하고 역내 갈등 가능성을 낮추는 동시에, 경제협력 확대와 상호 의존성 증대를 통해 주변국 모두에게 실질적인 이익을 제공할 수 있음을

분명히 인식시키는 것이 중요하다.

나아가 한반도 평화와 통일이 동북아시아의 평화·협력 질서를 완성하는 핵심 요소라는 점을 강조할 필요가 있다. 분단 상태가 지속되는 한, 한반도는 역내 갈등과 불안정의 잠재적 진원지로 남을 수밖에 없지만, 통일은 이러한 구조적 불안을 해소하고 동북아 협력 질서의 제도적 안정을 뒷받침하는 계기가 될 수 있다. 이러한 인식이 주변국에 확산될 때, 통일은 경쟁과 견제의 대상이 아니라 공동의 이익을 증진하는 협력의 계기로 자리매김할 수 있다.

이와 함께 한반도 평화와 통일에 대한 국제적 지지를 확대하기 위해서는 전통적인 '정부 대 정부' 외교를 넘어 공공외교를 적극적으로 강화할 필요가 있다. 공공외교란 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체와 민간 부문이 함께 참여하여 문화, 지식, 정책 담론 등을 매개로 외국 국민의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교 활동을 의미한다. 한반도 평화 정착과 통일이 국제사회의 이해와 공감을 필요로 하는 국제적 과제라는 점을 고려할 때, 외교 당국 간 협상에만 의존하기보다는 세계 시민사회를 대상으로 한 다층적 소통 전략이 요구된다.

특히 학술·문화 교류, 국제 포럼과 네트워크, 글로벌 미디어를 통한 담론 확산 등을 통해 한반도 평화와 통일의 당위성과 현실적 이점을 공유하는 것은 장기적인 외교 자산이 될 수 있다. 이러한 공공외교는 단기적인 정책 성과를 넘어, 국제사회 전반에 한반도 통일에 대한 우호적 인식과 신뢰를 축적함으로써 평화·통일 외교의 지속 가능성을 높이는 데 기여할 것이다.

부록

민족공동체통일방안(1994년)

주요남북합의서

1. 7·4 남북공동성명
2. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 (남북기본합의서)
3. 한반도 비핵화 공동선언
4. 6·15 남북공동선언
5. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언)
6. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언 (판문점선언)
7. 평양공동선언

민족공동체통일방안

민족공동체통일방안(광복절 경축사, 1994년)

친애하는 국민 여러분!
제49주년 광복절을 국민과 더불어 경축합니다. 문민정부 출범 후 두 번째 광복절을 맞아, 우리는 과거 어느 때보다 조국의 장래에 대해 희망과 용기에 차 있습니다. 그동안 우리 국민은 변화와 개혁, 개방과 전진을 향해 함께 노력해 왔습니다.

'깨끗한 정부'를 바탕으로 국가경쟁력을 강화해 왔습니다.
상해 림정 청사를 복원하고, 애국 선열들의 유해를 고국 땅에 모셨습니다. 대한민국의 정통성은 그 어느 때보다 확고해졌습니다. 민족의 정기는 되살아나고 있으며, 우리는 민족진운의 역사를 당당하게 개척해 나가고 있습니다. 때맞추어, 새로운 문명의 중심축이 아시아, 태평양 지역으로 이동하고 있습니다. 우리 민족에게 아시아, 태평양 시대, 새로운 문명의 주역이 될 수 있는 기회가 다가오고 있는 것입니다.

우리 민족은 언제까지나 헤어져 살 수는 없습니다.
우리 민족의 뜻과 원기를 한 군데로 모아야 합니다. 우리 민족이 하나되어, 새로운 문명을 선도하는 위대한 한민족 시대를 열어나가야 합니다.

7천만 내외동포 여러분!
나는 대한민국 대통령으로서 7천만 민족의 안전과 생존, 그리고 통일과 번영에 대한 책임을 한시도 잊어본 적이 없습니다. 지난 7월, 남북 정상회담을 추진했던 것도 바로 이러한 책임을 통감했기 때문이었습니다.
세계사와 남북관계의 흐름이 새로운 국면으로 접어드는 이 시점에서, 나는 통일에 대한 우리 정부의 기본 입장을 다시 한번 가다듬고자 합니다.

지난 1세기 동안 우리는 민족의 자주독립과 자유민주주의를 위하여 부단히 노력해 왔습니다. 진정한 의미의 광복은 민주주의가 꽃피고, 번영이 넘치는 통일된 나라를 이룩할 때 완성됩니다. 세계사는 이미 자유민주주의의 승리를 선언하였고, 우리는 현재 민주주의의 시대에 살고 있습니다.

우리 국민은 오랫동안 민주화를 위해 함께 노력해 왔습니다. 문민정부의 출범으로 민주주의의 기틀이 이 땅에 확고하게 자리잡았습니다. 국민과 더불어 이렇듯 어렵게 이룩한 우리의 자유민주주의는 어떠한 희생을 치르더라도 반드시 수호될 것입니다. 나는 자유민주주의 체제에 대한 도전은 결코 용납될 수 없다는 것을 다시 한번 분명히 합니다.

통일을 추진하는 우리의 기본 철학 역시 자유와 민주를 핵심으로 하고 있습니다. 자유 없는 민주가 있을 수 없고, 민주 없이는 진정한 자유와 평화도 있을 수 없습니다. 우리는 민주주의의 굳건한 토대 위에서 민족의 자주적 역량으로 냉전과 분단을 극복하고, 민족의 숙원인 평화통일을 반드시 이룩해야만 합니다.

통일은 어떻게 권력을 분배하느냐보다는 우리 민족이 어떻게 함께 살아가느냐에 초점이 맞추어져야 합니다. 통일은 계급이나 집단 중심의 이념보다도 인간중심의 자유민주주의가 바탕이 되어야 합니다.

그리고 통일은 가공적인 국가 체제의 조립보다도 더불어 살아가는 민족공동체 건설에 우선을 두어야 합니다. 통일은 우리 민족의 뜻에 따라, 우리 민족의 역량에 의해 자주적으로 이루어져야 합니다. 통일은 오직 평화적으로 이루어져야 합니다. 전쟁이나 상대방에 대한 전복을 통해 이루어질 수는 없습니다. 통일은 민족구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 이루어지는 민주적 통일이어야 합니다.

서로 다른 이념과 체제 아래서 반목과 불신을 쌓아온 남과 북이 하루아침에 통일을 이룰 수는 없습니다. 통일은 점진적이고, 단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 이루어 나가야 합니다.

정부는 이미 하나의 민족공동체 건설을 위해 '화해, 협력 단계'와 '남북연합단계'를 거쳐, '1민족 1국가의 통일국가를 완성'하는 3단계 통일방안을 제시한 바 있습니다.

우선, 남과 북은 적대와 대립의 남북 관계를 화해와 협력의 관계로 바꾸어 나가야 합니다. 예멘이 정치적 통일을 이루고도 내전을 치를 수밖에 없었던 것은 화해와 협력의 과정을 거치지 않고, 성급하게 외형만의 통일을 이루었기 때문입니다.

남과 북은 화해와 협력을 바탕으로 공존공영하면서 평화를 정착시키는 남북연합단계로 나아가야 합니다. 남북연합단계에서는 남과 북이 경제, 사회 공동체를 형성해 발전시킴으로써 정치적 통합을 위한 여건을 성숙시켜 나가야 합니다.

정부의 '한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안'은 통일의 중간 과정을 거쳐, 궁극적으로는 1민족 1국가로 통일을 완성해 나가는 것입니다.

통일의 길은 민주와 번영의 길이 되어야 합니다. 통일된 조국은 7천만 민족 구성원 모두가 주인이 되며, 개개인의 자유와 복지와 인간 존엄성이 보장되는 민족공동체를 토대로 건설되어야 합니다.

내외 동포 여러분!
이제 한반도에서도 냉전의 시대는 지나갔습니다. 남, 북한 사이의 체제 경쟁도 이미 끝났습니다. 사회주의, 공산주의의 실험이 실패로 귀결된 20세기의 역사가 그것을 증명하고 있습니다. 전 세계와 인류는 이미 냉전 대신에 자유화, 복지화, 개방화의 길을 걷고 있습니다. 이 역사적 대세 앞에 한반도만이 예외가 될 수 없습니다.

북한 당국은 구시대적 대남 적화전략을 마땅히 포기해야 합니다. 또한 인권을 개선하는 과감한 개혁을 시도해야 합니다.

이산가족 문제를 기본적인 인권 문제로 인식하는 것은 물론, 억류자 문제의 해결에도 지체없이 협력해야 할 것입니다. 공허한 이념의 대결 대신에 민족의 복리 증진을 남북관계의 중심으로 삼아야 합니다.

지금은 시대의 변화를 읽고, 평화와 협력으로 나아갈 수 있는 실질적인 준비를 하나씩 갖추어 나가야 할 때입니다.

최근 북한에서는 정권 탄생 이후 처음으로 권력승계 작업을 진행하는 커다란 변화가 일고 있습니다. 우리는 북한이 안정 속에서 개혁과 개방의 길로 나오기를 바라 마지않습니다. 한국 정부와 국민은 같은 민족으로서 할 수 있는 협력과 지원을 아끼지 않을 것입니다.

남북이 협력 속에 경제적 번영을 이룩하여 하나의 경제공동체가 형성될 때, 자연스런 통일, 바람직한 통일이 이루어질 수 있기 때문입니다.

통일은 결코 민족공동체의 선진국 진입에 장애가 되는 것이 아니라 민족의 창의와 능력을 보완, 발전시키는 것이 되어야 합니다. 우리가 흡수 통일을 원하지 않는 까닭이 바로 여기에 있습니다.

남북 관계 개선의 첫걸음은 신뢰에서부터 출발해야 합니다. 신뢰는 서로가 약속한 것을 성실하게 실천에 옮기는 데서 생겨납니다.

'남북 기본합의서'와 '한반도 비핵화공동선언'은 남과 북이 세계와 민족 앞에 그 실천을 약속한 화해와 협력의 대장전입니다.

지난 1년여 동안 한반도의 긴장을 고조시킨 핵문제도 '한반도 비핵화공동선언'의 준수로부터 그 해결의 실마리를 찾아야 합니다.

남북 간의 화해 분위기를 위배하는 상호 비방은 중지되어야 하며, 군사적 대결을 종식시킬 수 있는 군사적 신뢰 구축이 하루속히 이루어져야 합니다.

우리는 언제 어디서나 대화의 문을 활짝 열어놓고 있습니다. 북한은 세계 속으로 나와야 합니다. 우리는 결코 북한의 고립을 원하지 않습니다.

또한 북한은 핵을 무기로 하는 폐쇄 지향의 모험을 중지해야 합니다.

우리는 북한이 핵활동의 투명성을 보장한다면, 북한의 경수로 건설을 비롯한 평화적 핵 에너지의 개발에 우리의 자본과 기술을 지원할 용의가 있습니다.

이것은 우리 민족공동체의 미래를 함께 설계하는 '민족 발전 공동계획'의 첫 사업이 될 수 있을 것입니다.

국민 여러분!
거듭 강조하지만, 우리는 점진적이고 단계적인 통일을 희망하고 있습니다. 그러나 통일은 예기치 않은 순간에 갑자기 닥쳐올 수도 있습니다.

우리는 모든 가능성을 점검하고 충분히 준비해야 합니다. 통일이 언제, 어떻게 오더라도 통일은 결국 남과 북의 이질화된 민족사회를 하나의 공동체로 회복, 발전시키는 일로부터 시작해야 합니다. 이를 위해서는 우리 국민 모두가 우리 사회부터 모범적인 민주공동체로 키워나가야 합니다. 우리는 통일에의 영광과 환희뿐만이 아니라, 그에 수반되는 고통과 희생도 함께 나눌 수 있는 힘과 용기를 가져야 합니다.

우리는 언제나 북한 주민이 겪고 있는 생활상의 어려움을 생각해야 합니다.

북한의 문제는 곧 우리 자신의 문제입니다.
우리는 항상 같은 민족으로서 협력할 수 있는 길을 모색하고 준비해야 합니다. 우리는 이처럼 의연하고 한결같은 자세로 민족의 화해와 통일에 임해야 할 것입니다.

내외 동포 여러분!
우리가 살아온 반세기를 돌아볼 때, 우리는 벅찬 감동과 함께 부끄러운 반성을 거듭하지 않을 수 없습니다. 해외에서, 그리고 남북에서 우리 민족이 걸어온 고난의 역정을 생각할 때 더욱 그렇습니다. 내년에 맞는 광복 50주년은 우리 민족사에서 중요한 의미를 지니는 해가 되도록 해야 합니다. 우리가 광복 50주년 기념사업을 지금부터

준비하는 것도 이 때문입니다. 나는 광복 50주년을 한마음 한뜻으로 '7천만의 한민족 시대'를 여는 계기로 삼을 것을 내외 동포 앞에 제의하는 바입니다.

우리 민족은 식민시대의 압제를 뚫고 민족의 광복을 성취해 냈습니다. 우리 국민은 독재에 항거하여 민주주의를 쟁취해 냈습니다. 전쟁의 폐허에서 일어나 한강의 기적을 이룩해 냈습니다. 그 연장선 위에서, 이제 우리는 민주와 번영이 넘쳐흐르는 통일조국, 신한국을 기필코 창조해 내야 합니다.

선열들이 조국의 광복을 위해 피를 흘린 것처럼 우리는 제2의 광복을 위해 땀을 흘려야 합니다. 그리하여 우리의 선열과 우리들이 그토록 간절하게 꿈꾸어 왔던 통일되고 번영된 조국을 우리의 후손들에게 자랑스럽게 물려줄 수 있게 되기를 바랍니다.

우리 민족은 반드시 새로운 세계문명의 중심에 우뚝 서게 될 것입니다.

제2의 광복을 위해서 우리 다 함께 힘을 모읍시다. 우리 모두 위대한 한민족시대를 열어 나갑시다.

감사합니다.

1994년 8월 15일

대 통 령 김 영 삼

주요남북합의서

1. 7·4 남북공동성명

최근 평양과 서울에서 남북관계를 개선하며 갈라진 조국을 통일하는 문제를 협의하기 위한 회담이 있었다.
서울의 이후락 중앙정보부장이 1972년 5월 2일부터 5월 5일까지 평양을 방문하여 평양의 김영주 조직지도부장과 회담을 진행하였으며, 김영주 부장을 대신한 박성철 제2부수상이 1972년 5월 29일부터 6월 1일까지 서울을 방문하여 이후락 부장과 회담을 진행하였다.

이 회담들에서 쌍방은 조국의 평화적 통일을 하루빨리 가져와야 한다는 공통된 염원을 안고 허심탄회하게 의견을 교환하였으며 서로의 이해를 증진시키는 데서 큰 성과를 거두었다.

이 과정에서 쌍방은 오랫동안 서로 만나보지 못한 결과로 생긴 남북사이의 오해와 불신을 풀고 긴장의 고조를 완화시키며 나아가서 조국통일을 촉진시키기 위하여 다음과 같은 문제들에 완전한 견해의 일치를 보았다.

1. 쌍방은 다음과 같은 조국통일원칙들에 합의를 보았다. 첫째, 통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야 한다. 둘째, 통일은 서로 상대를 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다. 셋째, 사상과 이념·제도의 차이를 초월하여 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다.

2. 쌍방은 남북 사이의 긴장상태를 완화하고 신뢰의 분위기를 조성하기 위하여 서로 상대방을 중상 비방하지 않으며 크고 작은 것을 막론하고 무장도발을 하지 않으며 불의의 군사적 충돌사건을 방지하기 위한 적극적인 조치를 취하기로 합의하였다.

3. 쌍방은 끊어졌던 민족적 연계를 회복하며 서로의 이해를 증진시키고 자주적 평화 통일을 촉진시키기 위하여 남북 사이에 다방면적인 제반교류를 실시하기로 합의하였다.

4. 쌍방은 지금 온 민족의 거대한 기대 속에 진행되고 있는 남북적십자회담이 하루빨리 성사되도록 적극 협조하는 데 합의하였다.

5. 쌍방은 돌발적 군사사고를 방지하고 남북 사이에 제기되는 문제들을 직접, 신속 정확히 처리하기 위하여 서울과 평양 사이에 상설 직통전화를 놓기로 합의하였다.

6. 쌍방은 이러한 합의사항을 추진시킴과 함께 남북 사이의 제반문제를 개선 해결하며 또 합의된 조국통일 원칙에 기초하여 나라의 통일문제를 해결할 목적으로 이후락 부장과 김영주 부장을 공동위원장으로 하는 남북조절위원회를 구성, 운영하기로 합의하였다.

7. 쌍방은 이상의 합의사항이 조국통일을 일일천추로 갈망하는 온 겨레의 한결같은 염원에 부합된다고 확신하면서 이 합의사항을 성실히 이행할 것을 온 민족 앞에 엄숙히 약속한다.

서로 상부의 뜻을 받들어

이후락　김영주

1972년 7월 4일

2. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 (남북기본합의서)

남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하고, 정치 군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며, 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서, 다음과 같이 합의하였다.

제1장 남북화해

제1조 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.

제2조 남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다.

제3조 남과 북은 상대방에 대한 비방·중상을 하지 아니한다.

제4조 남과 북은 상대방을 파괴·전복하려는 일체 행위를 하지 아니한다.

제5조 남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다.

제6조 남과 북은 국제무대에서 대결과 경쟁을 중지하고 서로 협력하며 민족의 존엄과 이익을 위하여 공동으로 노력한다.

제7조 남과 북은 서로의 긴밀한 연락과 협의를 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 판문점에 남북연락사무소를 설치·운영한다.

제8조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북정치분과 위원회를 구성하여 남북화해에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다.

제2장 남북불가침

제9조 남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다.

제10조 남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.

제11조 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.

제12조 남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.

제13조 남과 북은 우발적인 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사당국자 사이에 직통 전화를 설치·운영한다.

제14조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북군사분과위원회를 구성하여 불가침에 관한 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결상태를 해소하기 위한 구체적 대책을 협의한다.

제3장 남북교류·협력

제15조 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족 내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다.

제16조 남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.

제17조 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

제18조 남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다.

제19조 남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설한다.

제20조 남과 북은 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치·연결하며, 우편·전기통신 교류의 비밀을 보장한다.

제21조 남과 북은 국제무대에서 경제와 문화 등 여러 분야에서 서로 협력하며 대외에 공동으로 진출한다.

제22조 남과 북은 경제와 문화 등 각 분야의 교류와 협력을 실현하기 위한 합의의 이행을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북경제교류·협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회들을 구성·운영한다.

제23조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북교류·협력분과 위원회를 구성하여 남북교류·협력에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다.

제4장 수정 및 발효

제24조 이 합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다.

제25조 이 합의서는 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 서로 교환한 날부터 효력을 발생한다.

1991년 12월 13일

남 북 고 위 급 회 담	북남 고위급 회 담
남측 대표단 수석대표	북 측 대 표 단 단 장
대 한 민 국	조선민주주의인민공화국
국 무 총 리 정 원 식	정 무 원 총 리 연 형 묵

3. 한반도 비핵화 공동선언

남과 북은 한반도를 비핵화함으로써 핵전쟁 위험을 제거하고 우리나라의 평화와 평화통일에 유리한 조건과 환경을 조성하며 아시아와 세계의 평화와 안전에 이바지하기 위하여 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다.
2. 남과 북은 핵에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다.
3. 남과 북은 핵 재처리 시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한다.
4. 남과 북은 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북 핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다.
5. 남과 북은 이 공동선언의 이행을 위하여 공동선언이 발효된 후 1개월 동안 남북핵통제공동위원회를 구성·운영한다.
6. 이 공동선언은 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

1992년 1월 20일

남 북 고 위 급 회 담	북남 고위급 회 담
남측 대표단 수석대표	북 측 대 표 단 단 장
대 한 민 국	조선민주주의인민공화국
국 무 총 리 정 원 식	정 무 원 총 리 연 형 묵

4. 6·15 남북공동선언

조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 숭고한 뜻에 따라 대한민국 김대중 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장은 2000년 6월 13일부터 6월 15일까지 평양에서 역사적인 상봉을 하였으며 정상회담을 가졌다.

남북 정상들은 분단 역사상 처음으로 열린 이번 상봉과 회담이 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화통일을 실현하는데 중대한 의의를 가진다고 평가하고 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.

2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.

3. 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.

4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.

5. 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 이른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

김대중 대통령은 김정일 국방위원장이 서울을 방문하도록 정중히 초청하였으며, 김정일 국방위원장은 앞으로 적절한 시기에 서울을 방문하기로 하였다.

2000년 6월 15일

대 한 민 국	조선민주주의인민공화국
대 통 령	국 방 위 원 장
김 대 중	김 정 일

5. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언)

대한민국 노무현 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장 사이의 합의에 따라 노무현 대통령이 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양을 방문하였다.

방문기간 중 역사적인 상봉과 회담들이 있었다.

상봉과 회담에서는 6·15 공동선언의 정신을 재확인하고 남북관계발전과 한반도 평화, 민족공동의 번영과 통일을 실현하는 데 따른 제반 문제들을 허심탄회하게 협의하였다.

쌍방은 우리민족끼리 뜻과 힘을 합치면 민족번영의 시대, 자주통일의 새시대를 열어나갈 수 있다는 확신을 표명하면서 6·15 공동선언에 기초하여 남북관계를 확대·발전시켜 나가기 위하여 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 6·15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다. 남과 북은 우리민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주적으로 해결해 나가며 민족의 존엄과 이익을 중시하고 모든 것을 이에 지향시켜 나가기로 하였다. 남과 북은 6·15 공동선언을 변함없이 이행해 나가려는 의지를 반영하여 6월 15일을 기념하는 방안을 강구하기로 하였다.

2. 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다. 남과 북은 내부문제에 간섭하지 않으며 남북관계 문제들을 화해와 협력, 통일에 부합되게 해결해 나가기로 하였다. 남과 북은 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률적·제도적 장치들을 정비해 나가기로 하였다. 남과 북은 남북관계 확대와 발전을 위한 문제들을 민족의 염원에 맞게 해결하기 위해 양측 의회 등 각 분야의 대화와 접촉을 적극 추진해 나가기로 하였다.

3. 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다. 남과 북은 서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다. 남과 북은 한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수하기로 하였다. 남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰 구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장 간 회담을 금년 11월 중에 평양에서 개최하기로 하였다.

4. 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다. 남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 「9·19 공동성명」과 「2.13 합의」가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.

5. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다. 남과 북은 경제협력

을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부 협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다. 남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 서해 평화협력 특별지대를 설치하고 공동 어로구역과 평화수역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다. 남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동 간 철도화물수송을 시작하고, 통행 통신 통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다. 남과 북은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진해 가기로 하였다. 남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다. 남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 「남북경제협력추진위원회」를 부총리급 「남북경제협력공동위원회」로 격상하기로 하였다.

6. 남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다. 남과 북은 백두산 관광을 실시하며 이를 위해 백두산-서울 직항로를 개설하기로 하였다. 남과 북은 2008년 북경 올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 처음으로 이용하여 참가하기로 하였다.

7. 남과 북은 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나가기로 하였다. 남과 북은 흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하며 영상 편지 교환사업을 추진하기로 하였다. 이를 위해 금강산면회소가 완공되는 데 따라 쌍방 대표를 상주시키고 흩어진 가족과 친척의 상봉을 상시적으로 진행하기로 하였다. 남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.

8. 남과 북은 국제무대에서 민족의 이익과 해외 동포들의 권리와 이익을 위한 협력을 강화해 나가기로 하였다. 남과 북은 이 선언의 이행을 위하여 남북총리회담을 개최하기로 하고, 제1차회의를 금년 11월 중 서울에서 갖기로 하였다. 남과 북은 남북관계 발전을 위해 정상들이 수시로 만나 현안 문제들을 협의하기로 하였다.

2007년 10월 4일

대	한	민	국		조선민주주의인민공화국				
대		통		령	국	방	위	원	장
노		무		현	김		정		일

6. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(판문점선언)

대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 평화와 번영, 통일을 염원하는 온 겨레의 한결같은 지향을 담아 한반도에서 역사적인 전환이 일어나고 있는 뜻깊은 시기에 2018년 4월 27일 판문점 평화의집에서 남북정상회담을 진행하였다.

양 정상은 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었음을 8천만 우리 겨레와 전 세계에 엄숙히 천명하였다.

양 정상은 냉전의 산물인 오랜 분단과 대결을 하루 빨리 종식시키고 민족적 화해와 평화번영의 새로운 시대를 과감하게 열어 나가며 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 확고한 의지를 담아 역사의 땅 판문점에서 다음과 같이 선언하였다.

1. 남과 북은 남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩함으로써 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨 나갈 것이다. 남북관계를 개선하고 발전시키는 것은 온 겨레의 한결같은 소망이며 더 이상 미룰 수 없는 시대의 절박한 요구이다.

   ① 남과 북은 우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정한다는 민족자주의 원칙을 확인하였으며 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계 개선과 발전의 전환적 국면을 열어 나가기로 하였다.

   ② 남과 북은 고위급회담을 비롯한 각 분야의 대화와 협상을 빠른 시일 안에 개최하여 정상회담에서 합의된 문제들을 실천하기 위한 적극적인 대책을 세워 나가기로 하였다.

   ③ 남과 북은 당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 하였다.

   ④ 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다.

   안으로는 6·15를 비롯하여 남과 북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아경기 대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다.

   ⑤ 남과 북은 민족 분단으로 발생된 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북적십자회담을 개최하여 이산가족·친척 상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해 나가기로 하였다.

   당면하여 오는 8·15를 계기로 이산가족·친척 상봉을 진행하기로 하였다.

   ⑥ 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화

하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다.

2. 남과 북은 한반도에서 첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해 나갈 것이다.

한반도의 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 해소하는 것은 민족의 운명과 관련되는 매우 중대한 문제이며 우리 겨레의 평화롭고 안정된 삶을 보장하기 위한 관건적인 문제이다.

① 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다. 당면하여 5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며, 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 하였다.

② 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워 나가기로 하였다.

③ 남과 북은 상호 협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화되는 데 따른 여러 가지 군사적 보장대책을 취하기로 하였다.

남과 북은 쌍방 사이에 제기되는 군사적 문제를 지체없이 협의해결하기 위하여 국방부장관회담을 비롯한 군사당국자회담을 자주 개최하며 5월 중에 먼저 장성급 군사회담을 열기로 하였다.

3. 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다.

한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제이다.

① 남과 북은 그 어떤 형태의 무력도 서로 사용하지 않을 데 대한 불가침 합의를 재확인하고 엄격히 준수해 나가기로 하였다.

② 남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다.

③ 남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다.

④ 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.

남과 북은 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치라는 데 인식을 같이하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다.
남과 북은 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극 노력해 나가기로 하였다.

양 정상은 정기적인 회담과 직통전화를 통하여 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논의하고 신뢰를 굳건히 하며, 남북관계의 지속적인 발전과 한반도의 평화와 번영, 통일을 향한 좋은 흐름을 더욱 확대해 나가기 위하여 함께 노력하기로 하였다.

당면하여 문재인 대통령은 올해 가을 평양을 방문하기로 하였다.

2018년 4월 27일

판문점

대 한 민 국	조선민주주의인민공화국
대 통 령	국 무 위 원 회 위 원 장
문 재 인	김 정 은

7. 평양공동선언

대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 2018년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 남북정상회담을 진행하였다.

양 정상은 역사적인 판문점선언 이후 남북 당국 간 긴밀한 대화와 소통, 다방면적 민간교류와 협력이 진행되고, 군사적 긴장완화를 위한 획기적인 조치들이 취해지는 등 훌륭한 성과들이 있었다고 평가하였다.

양 정상은 민족자주와 민족자결의 원칙을 재확인하고, 남북관계를 민족적 화해와 협력, 확고한 평화와 공동번영을 위해 일관되고 지속적으로 발전시켜 나가기로 하였으며, 현재의 남북관계 발전을 통일로 이어갈 것을 바라는 온 겨레의 지향과 여망을 정책적으로 실현하기 위하여 노력해 나가기로 하였다.

양 정상은 판문점선언을 철저히 이행하여 남북관계를 새로운 높은 단계로 진전시켜 나가기 위한 제반 문제들과 실천적 대책들을 허심탄회하고 심도 있게 논의하였으며, 이번 평양정상회담이 중요한 역사적 전기가 될 것이라는 데 인식을 같이 하고 다음과 같이 선언하였다.

1. 남과 북은 비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어 나가기로 하였다.

   ① 남과 북은 이번 평양정상회담을 계기로 체결한 〈판문점선언

군사분야 이행합의서〉를 평양공동선언의 부속합의서로 채택하고 이를 철저히 준수하고 성실히 이행하며, 한반도를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 실천적 조치들을 적극 취해 나가기로 하였다.

② 남과 북은 남북군사공동위원회를 조속히 가동하여 군사분야 합의서의 이행실태를 점검하고 우발적 무력충돌 방지를 위한 상시적 소통과 긴밀한 협의를 진행하기로 하였다.

2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕 위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해 나가기로 하였다.

① 남과 북은 금년 내 동·서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 하였다.

② 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해 나가기로 하였다.

③ 남과 북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림 분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다.

④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.

3. 남과 북은 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력을 더욱 강화해 나가기로 하였다.

① 남과 북은 금강산 지역의 이산가족 상설면회소를 빠른 시일

내 개소하기로 하였으며, 이를 위해 면회소 시설을 조속히 복구하기로 하였다.

② 남과 북은 적십자 회담을 통해 이산가족의 화상상봉과 영상편지 교환 문제를 우선적으로 해결해 나가기로 하였다.

4. 남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진하기로 하였다.

① 남과 북은 문화 및 예술 분야의 교류를 더욱 증진시켜 나가기로 하였으며, 우선적으로 10월 중에 평양예술단의 서울공연을 진행하기로 하였다.

② 남과 북은 2020년 하계올림픽경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 적극 진출하며, 2032년 하계올림픽의 남북공동개최를 유치하는 데 협력하기로 하였다.

③ 남과 북은 10·4 선언 11주년을 뜻깊게 기념하기 위한 행사들을 의의 있게 개최하며, 3.1운동 100주년을 남북이 공동으로 기념하기로 하고, 그를 위한 실무적인 방안을 협의해 나가기로 하였다.

5. 남과 북은 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어 나가야 하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어 나가야 한다는 데 인식을 같이 하였다.

① 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관하에 우선 영구적으로 폐기하기로 하였다.

② 북측은 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를

취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다.

③ 남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해 나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해 나가기로 하였다.

6. 김정은 국무위원장은 문재인 대통령의 초청에 따라 가까운 시일 내로 서울을 방문하기로 하였다.

2018년 9월 19일

대 한 민 국	조선민주주의인민공화국
대 통 령	국 무 위 원 장
문 재 인	김 정 은

찾아보기 및 참고문헌

찾아보기

ㄱ

개성공단 35, 47, 54, 55, 56, 58, 61, 64, 65, 66, 67, 136, 152, 188, 222
개성공단 남북공동위원회 54
개성공업지구 54, 64, 214
개성 관광 62, 63, 188
고려민주연방공화국 창립방안 155, 161, 165, 166, 170, 171, 172, 173
고려연방공화국 161, 164, 165
고려연방제 155, 161, 164, 165, 171
공급망 96, 97, 98, 99, 108, 113, 116, 178
공산주의 160, 162, 172, 199
교전국 관계 155, 162, 168
9·19 공동성명 39, 142, 213
9·19 군사합의 42, 53, 54, 72, 140, 148
국군포로 77, 79, 80, 151
군사분계선 28, 46, 52, 72, 138, 141, 206, 218
글로벌 사우스 103, 104, 105, 106
금강산 관광객 피격 사건 60
금강산관광지구 54, 61
금강산 국제관광특구법 63

ㄴ

나진-하산 물류협력사업 120
남북경제협력공동위원회 54, 214
남북경제협력추진위원회 52, 54, 214
남북 경제협력 활성화 조치 59
남북고위급회담 49, 50, 51, 52, 61, 135, 138
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (10·4 선언) 46, 137, 212
남북관계 발전에 관한 법률 59
남북교류협력에 관한 법률 58, 59, 60, 135
남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 51
남북기본합의서 33, 35, 36, 44, 49, 50, 135, 136, 139, 141, 142, 146, 188, 205
남북러 3각 협력 121
남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 51
남북불가침협정 133
남북연방제 155, 161, 163, 164, 165, 171
남북연합 10, 136, 142, 156, 158, 159, 160, 172, 191, 198
남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 75
남북적십자회담 43, 55, 56, 79, 133, 204, 217
남북정상회담 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 59, 61, 66, 80, 136, 137, 138, 156, 216, 221
남북조절위원회 43, 44, 133, 204
남북총리회담 46, 49, 51, 57, 61, 215
남북 총선거 25, 26, 131, 132, 133, 134
남북협력기금 59, 82, 83, 84
남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서 51
남조선 혁명론 30, 161, 165, 170
납북자 77, 78, 79, 80, 151, 182
납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 79
낮은 단계의 연방제 45, 155, 161, 166, 171, 210
냉전체제 44
닉슨 독트린 32, 132

ㄷ

담대한 구상 139
대륙간탄도미사일(ICBM) 41, 42
대청해전 35
대한항공(KAL) 858기 폭파 사건 32, 33, 36
독일 통일 187
두 국가 141, 144, 167, 168, 169

ㅁ

무력통일 155, 163
미국 우선주의 112
미얀마 아웅산 묘소 폭파 사건 32, 36
민족공동체 15, 16, 131, 137, 184, 198, 199, 200
민족공동체통일방안 10, 131, 136, 138, 142, 149, 154, 156, 157, 158, 159, 160, 170, 171, 172, 173, 176, 191, 196
민족자존과 통일번영을 위한 특별선언 (7·7 선언) 58, 135, 138
민족주의 101, 177
민족화합 민주통일방안 134, 138, 156, 170, 171
민주기지론 160, 161, 163, 171
민주주의 11, 140, 162, 168, 177, 197, 202
민주화 130, 131, 135, 161, 197

ㅂ

북러 정상회담 120, 121
북미 정상회담 111
북방한계선(NLL) 34, 35, 218
북중 정상회담 115
북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 85

북한이탈주민지원재단 87, 89
북한인권 결의 93
북한인권기록센터 92
북한인권법 91
북핵 문제 39, 41, 51, 59, 110, 111, 114, 117, 119, 121, 125, 126, 136, 137, 177
북향민 80, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 151, 182, 192
분단비용 179, 181
비무장지대(DMZ) 28, 34, 37, 48, 53, 56, 71, 72, 73, 134, 206, 218, 221
비핵·개방·3000 137, 138

ㅅ

4.19 혁명 161
사회적 비용 9, 15
사회주의 25, 33, 160, 161, 162, 164, 199
산업국유화 22
산업화 130
3대 혁명역량 강화 164
38도선 21, 23, 25, 26, 27
선 건설 후 통일 132, 134, 138, 171
선 평화 후 통일 131, 134, 138, 171
세계보건기구(WHO) 82, 108
세계식량계획(WFP) 82
스톡홀름 합의 118
시베리아 횡단철도(TSR) 120
시장경제 11
식량지원 81
신탁통치 20, 24, 25
10·4 선언 46, 51, 59, 137, 139, 142, 212, 217, 223

ㅇ

아세안 114, 127
얄타 회담 21, 22
억류자 77, 80, 151, 199
연방제 45, 155, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 170, 171, 172, 210
연평도 포격전 30, 53, 56, 60
5.24 조치 71
우크라이나 전쟁 100, 102, 107, 115, 122
워싱턴 선언 112
유럽연합(EU) 101, 127
유엔 안보리 결의 39, 40, 41, 121
유엔 인권이사회 92
6·15 남북공동선언 45, 46, 56, 59, 136, 166, 210
6·25전쟁 13, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 35, 36, 77, 78, 79, 80, 130, 163, 182
6자회담 39, 46, 110, 119, 213
이산가족 상봉행사 37, 56, 57, 74, 80
일대일로 97, 99

ㅈ

자민족 중심주의 177
자유민주적 기본질서 134, 154, 176
자유민주주의 22, 132, 138, 157, 172, 173, 197
장거리 미사일 발사 40, 41, 65
전략적 인내 111
정전체제 15, 142, 145, 149, 213
정전협정 26, 28, 35, 36, 77, 80, 135, 205, 219
제1차 북핵 위기 34, 38
제2차 북핵 위기 39
제2차 세계대전 13, 21, 22, 23, 116
제네바 기본합의 34, 39, 59, 110

ㅊ

7·4 남북공동성명 43, 133, 203, 205
7·7 선언 58, 135, 138

ㅋ

카이로 회담 22
캠프 데이비드 112
코로나19 63, 83, 84, 108

ㅌ

통일교육 153
통일비용 14, 179, 187, 189
통일 비전 139, 176, 185
통일외교 171
통일 지상주의 12

ㅍ

판문점 공동경비구역 32, 53
판문점 도끼 만행 사건 32
판문점선언 37, 42, 47, 48, 53, 55, 57, 61, 72, 138, 142, 216, 221
평양공동선언 37, 42, 48, 49, 55, 61, 66, 138, 139, 142, 221, 222
평화체제 12, 38, 46, 47, 119, 124, 126, 142, 143, 145, 149, 150, 213, 218, 219
평화통일 3대 기본원칙 131, 133, 134, 138

평화통일구상 선언 132
평화통일 외교정책에 관한 특별선언 133
평화협정 150, 187, 219
포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약 122
포츠담 회담 21, 22

ㅎ

한러 정상회담 119, 120
한미동맹 110, 112, 149
한미 정상회담 112
한민족공동체통일방안 135, 136, 138, 156, 170, 171
한반도 리스크 16, 145, 149, 180
한반도 비핵화 공동선언 34, 38, 44, 50, 135, 209
한반도에너지개발기구(KEDO) 34
한반도 프리미엄 16, 149, 180
해상경계선 53
핵실험 34, 38, 39, 40, 41, 47, 61, 65, 111, 114, 120
핵확산금지조약(NPT) 38, 39
화상상봉 56, 74, 223
휴전선 31

참고문헌

통일부. 『제4차 남북관계발전기본계획(2023~2027)』. 2023.
. 『제4차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2024~2026)』. 2024.
. 『통일백서』. 각 연도.
국가안보전략연구원. 『2024 유럽의회 선거 결과 분석과 전망』. 2024.
국방부. 『국방백서』. 격 연도.
국방부 군사편찬연구소. 『6·25전쟁 통계 자료집』. 2023.
국립외교원. 『국제정세전망』. 각 연도.
. 『주요국제문제분석』(계간). 각 연도.
외교부. 『외교백서』. 각 연도.
통일연구원. 『연례 정세전망』. 각 연도.
. 『정치·사회·경제분야 통일비용 편익 연구』. 2013.
. 『KINU 한반도 동향』(월간). 각 연도.
한국개발연구원. 『KDI 북한경제리뷰』(월간). 각 연도.

『노동신문』
『조선중앙통신』

The White House. *National Security Strategy*. 2025.
UNDRR. *International day for disaster risk reduction*. 2023.
WHO. *Learnings from COVID-19 for future respiratory pathogen pandemic preparedness: a summary of the literature*. 2024.

통일부 남북회담본부. https://dialogue.unikorea.go.kr.

통일부 대북지원정보시스템. https://hairo.unikorea.go.kr.

통일부 이산가족정보통합시스템. https://reunion.unikorea.go.kr.

외교부. https://www.mofa.go.kr.

재외동포청. https://www.oka.go.kr.

2026
통일문제 이해

발행처 통일부 국립평화통일민주교육원
서울시 강북구 4.19로 123(수유동)
TEL 02)901-7166 FAX 02)901-7088
발행일 2026년 3월
디자인 (주)늘품플러스 070-7090-1177
인쇄 (사)한국장애인문화인쇄협회 02)2683-0955
홈페이지 www.uniedu.go.kr [비매품]
* **사진출처** 연합뉴스, 통일부, 대한적십자사