2016

통일문제 이해

통일부 통일교육원

통일교육원은 한반도 주변정세와 통일문제 및 북한에 대한 이해를 돕기 위해 매년 『통일문제 이해』와 『북한 이해』를 발간해 오고 있습니다.

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

Ⅰ 통일문제, 어떻게 볼 것인가?

제1절 통일의 의미와 필요성 11
1. 통일의 의미 11
2. 통일의 필요성 14

제2절 통일의 기본구상과 미래상 20
1. 통일의 기본구상 20
2. 통일의 미래상 22

Ⅱ 역사 속에서의 통일

제1절 우리 역사를 통해서 본 통일 29
1. 우리 민족의 역사와 전통문화 29
2. 신라와 고려의 통일과 민족사적 의미 35
3. 민족사적 과제로서의 통일 42

제2절 분단국 사례를 통해서 본 통일 46
1. 분단국 통일사례 46
2. 분단국 통일의 교훈 54

Ⅲ 남북관계의 전개: 갈등과 협력의 남북관계

제1절 남북의 분단과 대한민국 건국 59
1. 광복과 분단 60
2. 대한민국 건국 68

제2절 대한민국의 발전 72
1. 자유민주주의와 시장경제 체제 73
2. 경제발전과 민주화 76

제3절 남북관계의 이중성 81
1. 남북관계의 형성 81
2. 남북관계의 성격과 법적 지위 83
3. 남북관계의 전개 양상 84

제4절 갈등의 남북관계 87
1. 6·25 전쟁 88
2. 북한의 도발 92

제5절 협력의 남북관계 105
1. 남북 간의 대화 105
2. 남북 교류협력과 인도적 문제 해결 추진 118

제6절 남북관계의 발전방향 150
1. 탈냉전 시대의 남북관계 150
2. 남북관계의 발전방향과 과제 152

Ⅳ 주변국과 한반도 통일

제1절 국제질서와 동북아 정세 159
1. 탈냉전과 21세기 국제질서 159
2. 동북아시아의 정세 161

제2절 주변국가의 한반도 정책 167
1. 미국 167
2. 일본 172
3. 중국 176
4. 러시아 182

제3절 통일을 위한 외교적 과제 188

V 우리의 통일노력: 정책과 방안

제1절 우리의 통일정책과 통일방안의 발전 197
1. 통일정책 기조 197
2. 역대 정부의 통일정책 199
3. 민족공동체 통일방안 210

제2절 박근혜 정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스 215
1. 한반도 신뢰프로세스 215
2. '한반도 평화통일 구상'과 '3대 통로' 226
3. 통일 준비 231

제3절 북한의 통일방안 232
1. 북한의 대남전략 233
2. 북한 통일방안의 변천 237
3. 북한 통일방안의 평가 243

Ⅵ 통일미래 비전과 통일준비

제1절 통일비용과 통일편익 249

1. 분단비용과 통일비용 249
2. 통일편익 256

제2절 통일한국의 미래비전 263

1. 정치적 차원 264
2. 경제적 차원 266
3. 사회·문화적 차원 271

제3절 통일준비 274

1. 국민의 통일의식 제고 275
2. 통일재원 마련 277
3. 북한이탈주민의 정착 지원 279
4. 법적·제도적 정비 280
5. 국제협력 강화 282

부록

1. 7·4 남북공동성명 286
2. 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 288
3. 한반도의 비핵화에 관한 공동선언 291
4. 6·15 남북공동선언 292
5. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 293
6. 남북관계 발전에 관한 법률 296

표 Tables

표 1-1. 통일의 필요성 인식 14
표 1-2. 통일이 불필요하다고 생각하는 이유 14
표 1-3. 통일의 필요성 18
표 3-1. 우리 민족의 주요 의병 활동과 독립 운동 63
표 3-2. 대한민국 건국 과정 71
표 3-3. 유엔 안보리 대북 제재 결의 104
표 3-4. 남북기본합의서 구성 및 이행체계 111
표 3-5. 남북교역액 현황 121
표 3-6. UNICEF를 통한 영유아 등 취약계층 지원 139
표 3-7. 북한이탈주민 입국 추이 141
표 3-8. 유엔의 북한 인권 결의 관련 우리 정부의 입장 146
표 4-1. 세계 주요 국가의 국방비 비교 177
표 5-1. 한반도 신뢰프로세스 개념 217
표 5-2. 한반도 신뢰프로세스 추진 방향과 과제 226
표 5-3. 남북한 통일방안 변천 243
표 5-4. 남북한 통일방안 비교 246
표 6-1. 국내외 주요 기관의 통일비용 추정 결과 255
표 6-2. 분단비용, 통일비용, 통일편익 261
표 6-3. 우리나라의 주요 경제 및 사회간접자본 지표 변화 266

I

통일문제, 어떻게 볼 것인가?

제1절 통일의 의미와 필요성

제2절 통일의 기본구상과 미래상

Key Point

01

통일이란 분단 이전 상태로의 회귀가 아니라 서로 다른 두 체제를 하나로 통합해 자유민주주의와 시장경제, 인간의 존엄과 가치 존중 등을 기반으로 하는 민족공동체를 건설하는 것을 의미한다. 이런 의미에서 통일은 민족구성원 모두에게 열린 자유롭고 인간다운 삶을 위한 기회의 창이라고 볼 수 있다.

02

통일은 분단으로 인해 굴절된 우리의 역사를 바로잡고, 민족공동체 건설을 통해 우리 민족의 총체적 역량을 극대화하기 위해 필요하다. 이뿐만 아니라 다양한 정치·경제·사회문화적 편익의 창출, 이산가족의 고통 해소, 한반도의 전쟁 위험 제거를 통한 동북아의 평화 증진을 위해서도 남북통일은 절실하다.

03

통일국가의 미래상은 우리의 통일방안에서도 제시하고 있듯이 자유, 복지, 인간의 존엄성이 보장되는 행복한 국가다. 통일한국은 우리에게 보다 많은 선택의 기회와 한 차원 더 확대된 활동공간을 제공하며, 세계평화와 인류공영에 이바지하게 될 것이다.

제1절 통일의 의미와 필요성

1. 통일의 의미

(1) 통일의 의의

우리는 오랜 기간 분단의 고통 속에 통일된 민족국가를 확립하지 못한 채 살아왔다. 일제강점으로부터의 독립이 민족국가 수립으로 이어지지 못한 채 북위 38도선을 경계로 국토가 분단된 데 이어 6·25 전쟁을 겪으면서 분단이 고착화됐다. 이 같은 고통의 역사 속에서도 대한민국은 짧은 기간에 놀라운 경제성장과 민주화를 이룩함으로써 산업화와 민주화를 성공적으로 달성한 국가로 국제사회에서 인정받고 있다.

그러나 분단 상황의 지속은 불필요한 국력 낭비와 이산가족의 고통, 자원의 분할 사용 등 여러 측면에서의 폐해를 낳고 이로 인해 민족의 발전과 번영을 저해하고 있다. 또한 분단의 장기화는 남북 간 이질화, 경제 격차 등의 심화로 민족의 정체성을 훼손시키는 한편 통일에 대한 부정적인 인식으로까지 이어지고 있다.

21세기에 들어선 이후 국제사회는 탈냉전, 세계화의 흐름 속에 자국의 실리추구를 위한 무한경쟁 시대에 돌입했다. 이 같은 추세 속에서, 통일은 우리 민족의 생존과 번영을 위한 시대적 과제이다. 통일은 분단의 고통과 폐해를 극복하고 국가의 지속가능한 발전을 위해 달성해야 할 과제라 할 것이다.

(2) 통일의 의미

통일은 구체적으로 무엇을 의미하는가? 통일은 일차적으로 분단 극복을 의미하지만 단순히 분단 이전의 상태로 돌아가는 것만을 의미하지 않는다. 그것은 국토를 분단 이전의 상태로 회복하는 동시에 서로 다른 두 체제를 자유민주주의와 시장경제의 기반 위에 하나로 통합해 새로운 민족공동체를 건설하는 것이다. 이러한 의미에서 통일은 과거로의 회귀가 아니라 미래를 향한 새로운 역사의 창조 작업이라고 할 수 있다.

통일의 의미를 보다 다양한 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지리적 측면에서의 통일은 국토의 통일을 의미한다. 국토의 통일은 통일국가 건설의 물리적 기반을 제공한다. 우리 민족은 오랫동안 한반도라는 지리적 공간 속에서 하나의 생활권을 이루면서 살아왔기에 국토의 통일은 구성원 모두가 한반도 내의 어느 곳이든 자유롭게 왕래하고 거주할 수 있는 터전을 마련하는 것을 의미한다. 이런 점에서 통일은 단순히 국토 면적의 합계가 늘어나는 것뿐만 아니라 생활권의 확대도 가져올 것이다.

둘째, 정치적 측면에서의 통일은 체제의 단일화를 뜻한다. 통일은 남북한에 세워진 두 개의 정치 체제를 통합해 하나의 국가로 만드는 것이다. 통일은 단일 헌법, 단일 정부, 단일 국가를 수립하는 것을 의미한다. 남북 간에 단일한 정치 체제를

만드는 것은 분단 극복을 위한 핵심요소이며 통일의 최종 상태라 할 수 있다.

셋째, 경제적 측면에서의 통일은 서로 다른 두 경제권의 통합을 의미한다. 남과 북은 분단과 함께 자유민주주의 시장경제 체제와 사회주의 계획경제 체제로 나누어졌고 경제생활권 또한 남북으로 단절됐다. 국가 간 경제통합이 진행되고 있는 오늘날의 국제적 상황에 비추어 볼 때 보다 풍요로운 복지국가를 건설하기 위해서는 시장경제 체제로의 민족경제 통합이 시급하다.

넷째, 사회문화적 측면에서의 통일은 민족동질성을 회복하는 것이다. 우리 민족은 동일한 언어와 문화, 생활방식을 공유하며 살아왔다. 그러나 분단의 장기화로 남북 간 이질화가 심화돼 한민족으로서의 일체감이 점점 약해지고 있는 실정이다. 진정한 의미의 통일은 이질화된 남북 주민들의 내면적인 의식과 가치관, 생활방식을 하나로 동화시키는 내적 통합이 이뤄질 때 완성될 것이다.

이와 같이 통일은 두 개의 남북한 체제가 하나로 통합되는 것을 의미하지만 진정한 의미의 통일은 남북한 주민들이 민족적 일체감을 가지고 하나의 국가 테두리 안에서 소속감을 공유하는 상태를 의미한다. 즉 통일은 분단된 국토가 하나로 통합되는 것은 물론 정치적으로 대립됐던 체제를 하나로 만드는 것이고, 경제적으로는 서로 다른 제도를 하나로 거듭나게 하는 것이며, 남북 주민 사이에 내면화된 이질적인 문화를 하나로 다시 탄생시키는 것이다.

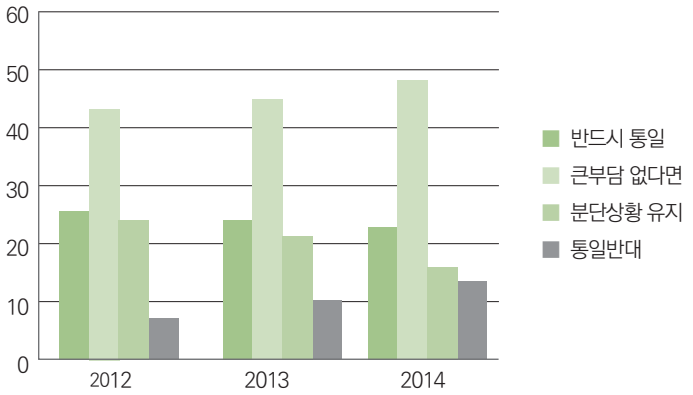
이런 점에서 통일은 둘로 나누어진 국토와 제도 그리고 민족과 생활이 하나로 거듭나는 과정으로서, 새로운 역사를 만들어나가는 창조적인 작업이라고 할 수 있다. 본래 남북한은 동일한 언어와 문화, 혈통을 지닌 민족으로서 수많은 어려움 속에서도 공동체 의식을 바탕으로 통일국가를 이루며 살아온 역사를 지니고 있다. 그러나 70년 가까이 지속돼 온 분단 체제는 대립과 갈등 등으로 민족의 번영과 발전을 저해했을 뿐 아니라 민족의 동질성과 역사적 정통성을 훼손시켰다. 따라서

우리는 민족의 분열을 극복하고 평화롭고 번영된 민족공동체를 이루는 통일을 실현하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

2. 통일의 필요성

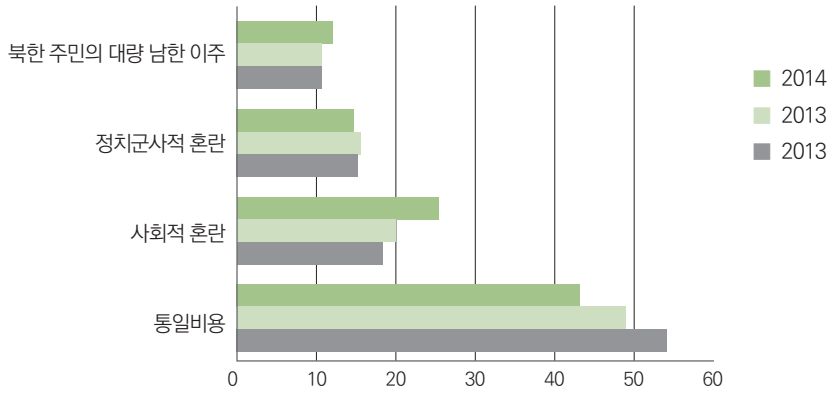
우리에게 통일은 왜 필요할까? 통일을 해야 하는 이유는 민족사적 당위성에서

표 1-1. 통일의 필요성 인식



출처: 'KBS 2012~2014 국민통일의식조사' 결과 참조

표 1-2. 통일이 불필요하다고 생각하는 이유



출처: 'KBS 2012~2014 국민통일의식조사' 결과 참조

부터 공리(公利)적인 이유에 이르기까지 여러 가지가 있으나 지금보다 더 평화롭고 풍요로운 환경 속에 인간다운 삶을 보장받을 수 있다는 데 주된 이유가 있다. 그러나 적지 않은 국민들이 통일에 대한 기대보다는 통일과정에서 예상되는 경제적 부담과 사회혼란 등을 더 많이 우려하고 있다. 이에 따라 통일에 대한 회의감이 확산되고 있는 상황이다. 다수의 통일 관련 여론조사에 따르면 대체로 우리 국민들은 통일의 필요성과 당위성에 대해서는 긍정하는 것으로 나타났다. 그러나 통일의 혜택보다는 비용이 더 클 것이라는 우려 때문에 큰 부담이 발생하지 않는다는 전제 아래 통일이 이뤄지기를 바라고 있다.

위의 여론조사 결과에서 나타나듯이 국민들 가운데 통일에 대한 부정적인 인식은 증가 추세에 있다. 이런 점에서 국민들의 관심과 참여 속에 통일을 실현하기 위해서는 무엇보다도 국민들의 통일에 대한 인식이 긍정적으로 바뀌어야 한다. 즉 통일이 사회·경제적 혼란으로 야기되는 비용보다 훨씬 큰 이득을 가져다준다는 확신과 함께 21세기 민족의 번영과 발전, 개인의 삶의 질 향상과 행복 등을 위해 반드시 필요하다는 인식이 요구된다. 이를 바탕으로 통일의 필요성을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 분단구조의 불안정성과 비정상성을 극복하고 지속가능한 발전을 이룩하기 위해서이다. 정전 체제에 의해 유지되고 있는 분단구조는 사소한 계기로 긴장이 고조되고 언제든지 전쟁이 재발될 수 있는 불안정성을 지니고 있다. 분단구조는 소모적인 경쟁과 대결로 인해 엄청난 자원을 낭비시킬 뿐 아니라 구성원의 고통과 손실 등 상당한 비용을 유발시켜 발전을 저해하고 있다. 따라서 통일을 이루어 분단의 구조에 따른 상황의 불안정성을 극복하고 소모적인 자원낭비와 비용의 절감을 통해 지속가능한 발전을 모색해야 할 것이다.

둘째, 남북한 주민이 같은 민족이라는 정체성을 기초로 하나의 민족공동체를 이루며 살아왔기 때문이다. 남북한이 통일을 해야 하는 원초적인 이유는 남과 북

이 언어, 문화, 역사 등을 공유한 하나의 민족공동체를 이뤄왔다는 사실에 뿌리를 두고 있다. 본래 우리 민족은 동일한 언어와 문화, 혈통을 지닌 단일민족으로 수많은 국난을 겪으면서도 공동체 의식을 갖고 단결해 통일국가를 발전시켜 온 역사를 지니고 있다. 그러나 지난 70년의 분단으로 인한 민족간 대결과 갈등은 오랜 기간 같은 민족으로 간직해왔던 정체성을 크게 훼손시켰다.

따라서 분단으로 인해 굴절된 역사를 바로잡고 민족의 역량을 극대화하는 새로운 민족공동체를 건설해야 한다는 점에서 통일은 반드시 실현돼야 한다. 우리 민족은 오랜 시간 동안 같은 문화와 전통을 유지해왔으나 분단 이후 다른 체제와 사회로 나누어져 살아오면서 문화적으로도 점차 이질화되고 있다. 통일은 이러한 이질화를 극복하고 우리 민족의 동질성을 회복하는 것이다.

셋째, 통일이 되면 다양한 편익을 누릴 수 있기 때문이다. 통일은 전쟁 위협을 해소해 항구적인 평화를 가져올 뿐 아니라 내부의 이념적 대립을 종결함으로써 사회통합과 국론결집을 가능하게 한다. 또한 통일로 인한 안보위협의 해소는 국가 신용등급과 국가 브랜드 가치를 높여 코리아 디스카운트(Korea discount)[1]를 코리아 프리미엄(Korea premium)[2]으로 전환시킬 것이다. 현재 우리나라는 세계 10위권의 경제대국이지만 성장속도가 둔화되고 있는 상황이다. 통일은 새로운 성장동력과 시장의 확보를 통해 비약적 성장을 가능하게 할 것이다.

통일은 일차적으로 국토 면적의 확장 및 인구 증가로 인한 내수시장 확대를 가져온다. 이와 더불어 남한의 자본과 기술이 북한의 노동력 및 지하자원과 결합해

1) 코리아 디스카운트(Korea discount)는 한국경제의 불투명성, 불확실성을 근거로 외국인들이 한국의 주가를 실제 가치보다 낮게 평가하는 것을 말한다. 주로 남북 분단으로 인한 불안정성, 유동성 등이 경제상황의 불확실성으로 연계돼 실제보다 한국의 주가 가치를 낮게 책정하며 한국의 제품 및 한국 브랜드의 질을 신뢰하지 않고 낮게 평가하는 현상을 의미한다.

2) 코리아 프리미엄(Korea premium)은 한국 증시에 외국인의 투자가 급격히 늘어나고, 한국의 대외적 국가 브랜드 가치 상승에 따라 한국 제품에 대한 신뢰가 높아지는 등 경제 분야에서 나타나는 한국에 대한 선호현상을 말한다.

시너지 효과를 창출함으로써 새로운 성장 동력을 확보하게 된다. 또한 통일한국은 해양과 대륙 진출의 요충지에 있는 한반도의 지정학적 특성을 살려 태평양과 유라시아를 연결하는 물류와 교통의 중심지역으로 부상할 것이다. 통일은 내수시장의 확대와 대륙으로의 진출 등을 통해 기업에는 새로운 성장활로를, 개인에게는 다양한 직업 선택과 취업의 기회를 제공하게 될 것이다.

넷째, 남북 구성원 모두에게 자유와 인권과 행복한 삶을 보장하기 위해 통일이 필요하다. 특히, 남북이산가족과 북한이탈주민 등이 분단으로 인해 겪고 있는 고통을 해소하고 북한 주민의 삶을 개선하는 차원에서도 통일이 필요하다. 통일은 북한 주민도 우리와 마찬가지로 자유와 복지, 인간의 존엄과 가치 존중이라는 혜택을 누릴 수 있게 해 준다. 우리가 통일을 해야만 하는 또다른 이유는 분단으로 인해 지불하고 있는 비용과 폐해를 없애고 보다 나은 삶을 보장받기 위한 것이다. 통일은 분단에 따른 유·무형의 비용을 없애고 새로운 이익을 창출함으로써 국가·사회뿐 아니라 개인의 삶의 질도 향상시킬 것이다.

이상에서 설명된 통일의 필요성을 다시 개인적 차원과 국가적 차원, 그리고 민족적 차원과 국제적 차원에서 재구성해 보면 다음과 같다.

우선 개인적 차원에서 통일은 남북으로 갈라진 이산가족의 고통을 해소하고 남북 간에 자유롭게 오가며 살 수 있는 등 다양한 선택의 기회를 부여할 것이다. 통일은 남북 구성원 모두가 전쟁의 위협으로부터 벗어나 자유롭고 평화로운 삶을 향유할 수 있게 해주며 자유와 복지, 인간의 존엄과 가치, 인권 존중이라는 혜택을 누릴 수 있게 해줄 것이다.

국가적 차원에서 통일은 전쟁 위협을 근원적으로 제거하고 소모적인 경쟁과 대결로 인해 지불하고 있는 자원과 민족적 역량의 낭비를 없애준다. 통일로 인한 군사비 감소, 자연 자원과 인적 자원의 상호 보완적 활용 등을 통해 비약적 발전을

기대할 수 있다. 통일은 한반도에 단일 경제권을 형성함으로써 인적·물적 자원을 확대하고 경제규모를 키워 강대국으로 나아갈 초석을 마련해 줄 것이다. 또한 통일을 이룩한다면 민족의 활동무대가 한반도 전역으로 확장되고, 나아가 유라시아대륙과 태평양을 연결함으로써 막대한 경제적 이득도 확보할 수 있을 것이다.

민족적 차원에서 통일은 역사적 정통성과 민족의 동질성 회복을 위해 필요하다. 우리 민족은 한반도를 중심으로 같은 문화와 전통을 간직한 민족국가를 이뤄왔으나 분단·전쟁으로 인해 민족의 역사적인 정통성이 약화됐다. 통일은 분단으로 인해 굴절된 역사를 바로 세우고 민족공동체를 구현하며, 민족문화를 발전시키기 위해 실현돼야 한다.

표 1-3. 통일의 필요성

개인적 차원	● 분단 고통 해소(이산가족, 납북자 문제 해결 등) ● 자유 확산 및 기회 확대(취업 및 소득 증대) ● 평화롭고 풍요로운 삶 향유
국가적 차원	● 전쟁 위협 및 자원과 민족적 역량 낭비 제거 ● 자원의 상호 보완적 활용, 규모의 제효과(단일경제권 형성) ● 활동영역 확대(유라시아 대륙과 태평양 연결)
민족적 차원	● 역사적 정통성 및 동질성 회복 ● 민족공동체 구현 ● 민족문화 융성
국제적 차원	● '북한문제' 해결(한반도 전쟁 위협 제거) ● 동북아 및 세계평화에 기여

국제적 차원에서 통일은 한반도에서의 전쟁 위협을 제거해 동북아와 세계평화에 기여할 수 있다. 핵과 인권문제 등 '북한문제'가 그동안 한반도와 동북아 정세의 불안정한 요소로 작용해 온 점을 고려하면 남북통일은 한반도의 평화뿐만 아니라 동북아 지역의 안정과 세계평화에 기여할 것이다.

이처럼 통일은 우리 민족의 번영과 발전을 가져올 뿐 아니라 한반도를 태평양, 시베리아, 유럽과 연결하고, 동북아 지역에서의 평화 및 공동발전을 선도할 국가로 발전시켜 국제적 위상을 높여줄 것이다. 이는 통일 후 독일이 유럽의 중심국가라는 위상을 확보하고 유럽통합을 가속화해 유럽 경제발전의 시너지 효과를 가져온 것과 매우 비슷하게 될 것이다. 이상에서 볼 때 통일은 21세기 한민족의 새로운 비상과 행복한 통일국가로의 도약을 위해 반드시 필요하다. 통일을 통해 우리 민족은 훼손된 민족적 정체성을 회복하고 분단의 고통을 극복해 정신적·물질적으로 행복한 삶이 보장되는 민족공동체를 건설할 수 있을 것이다.

제2절 통일의 기본구상과 미래상

1. 통일의 기본구상

우리 민족의 지상과제인 통일은 어떻게 이룩해 나가야 할 것인가? 우리가 지향하는 통일국가는 민족구성원 모두에게 자유와 행복, 민족의 생존과 번영이 보장되는 국가라는 점은 분명하다. 이러한 통일국가를 건설하기 위해 우리 정부가 추구하고 있는 통일의 접근방식은 국민적 합의에 기초해 민주적이고 평화적인 방법에 의해 점진적·단계적으로 이뤄 나가는 것이다.

통일을 국민적 합의에 기초해 추진해야 하는 이유는 통일이 기본적으로 한국사회의 질적 변화를 수반하는 것이기 때문이다. 따라서 한국사회의 변화 방향과 통일 미래상에 대한 국민적 합의가 중요하다. 통일이 수반하는 사회적 혼란, 경제적 비용, 정치적 부담 등의 문제는 폭넓은 국민적 공감대 없이는 해결하기 어렵기 때문이다.

또한 통일의 목표가 민족구성원 모두의 자유와 인권, 행복이 보장되는 민주국

가 건설이므로, 통일에 이르는 과정과 절차도 민주적이어야 함은 자명하다. 즉 통일 시기, 통일 절차, 통일국가의 미래상 등의 문제에 대해 국민 모두의 견해가 민주적으로 수렴되는 절차가 필요하다. 이러한 민주적 절차에 따르는 국민적 합의에 의해 추진되는 통일은 반드시 평화적인 방식으로 이뤄져야 한다는 것은 더 말할 나위가 없다.

우리는 통일을 염원하지만, 수단과 방법을 가리지 않는 통일지상주의가 아니라 정당한 방식과 평화적 절차에 의한 통일을 추구한다. 평화통일에 대한 염원은 반세기가 넘는 분단 속에서 우리 민족구성원의 합의사항으로 자리 잡고 있다. 이는 분단, 전쟁 등의 고통을 경험하면서 평화정착이 민족생존을 위한 당연하고 절대적인 과제라고 인식하게 된 데 따른 것이다. 따라서 남북이 평화정착과 통일을 지향한다면 우선 생산적인 대화와 호혜적인 교류협력을 추진해 상호 신뢰를 구축해야 한다. 분단 이후 경쟁과 대립 속에 축적된 상호 불신을 해소하고 진정한 평화를 이루기까지는 오랜 시간과 노력이 필요하다.

우리는 이상과 같은 점을 고려해 서로 다른 성격을 지닌 두 체제가 점진적 방법을 통해 상호 신뢰를 조성하는 과도기를 거쳐 기능적으로 통합되면서 궁극적으로 통일에 이르는 접근방법을 선택했다. 이러한 우리의 단계적·점진적 통일정책은 1989년에 「한민족공동체 통일방안」으로 공식화됐으며, 이 통일방안은 1994년에 「민족공동체 통일방안」으로 발전됐다. 이후 역대 정부는 「민족공동체 통일방안」의 기조를 계승하고 있다.

「민족공동체 통일방안」에서 제시한 '민족공동체'는 민족구성원 전체의 결합과 공동생활의 방식과 권역을 포괄하는 개념이다. 민족공동체는 우리 민족을 하나로 통합하는 당위이며 통일을 가능하게 하는 힘의 원천이다. 민족공동체가 지향하는 통합의 개념은 남북이 같은 민족으로서 공동체 의식을 기반으로 해 경제, 사회, 문화공동체를 발전시키고 궁극적으로 하나의 정치공동체를 형성해 통일국가를 완

성한다는 것이다.

「민족공동체 통일방안」은 통일을 점진적이고 단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 이뤄나간다는 기조 하에 통일과정을 '화해협력 단계', '남북연합 단계', '통일국가 완성'의 3단계로 설정하고 있다. 남북은 경제·사회·문화 등 각 분야의 교류협력을 통해 상호 적대감과 불신을 해소해 나가는 '화해 협력 단계'와 평화를 제도화하고 민족공동체를 형성해 나가는 과도기적 통일체제인 '남북연합 단계'를 거쳐 하나의 정치공동체로 통합을 실현하는 '통일국가 완성'을 이룬다는 것이다.

이같이 우리의 통일방안은 민족사회의 통합이 국가통일의 성취로 이어진다는 '선 민족공동체 건설, 후 통일국가 수립'으로 요약되는 통일의 기본 구상과 원칙에 기초하고 있다. 이는 역사적으로 사회공동체의 형성이 국가 체제의 성립보다 선행하며 현실적으로 진정한 통일은 체제통합만이 아닌 민족의 동질성 회복과 사회통합이 이루어질 때 가능하다는 관점에 입각한 것이다.

또한 우리의 통일방안은 점진적 접근방법이 보다 합리적이고 효과적이라는 전제하에 이 땅에 평화를 정착시킨 후 통일을 추구한다는 입장을 체계화한 것이다. 남북이 화해협력을 통해 상호 신뢰를 쌓아 민족공동체를 건설해 나가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나간다는 방안이다.

2. 통일의 미래상

통일한국은 한민족 모두에게 자유, 평등, 민주, 복지, 정의 등 인류의 보편적인 가치를 구현하는 국가 체제여야 한다. 이런 점에서 통일한국의 미래상은 보편적 가치가 존중되고 풍요로운 삶이 보장되는 자유민주주의와 시장경제 체제를 근간으

로 삼는 민족공동체 건설이다.

우선 통일한국이 지향하는 기본 이념은 자유민주주의이다. 우리가 건설할 통일국가는 근본적으로 인류 역사에서 보편적으로 추구해 온 기본 가치들을 구현하는 것이어야 한다. 모든 인류가 근대국가의 발전과 함께 추구해 온 '자유', '평등', '복지'라는 보편적이고 핵심적인 가치들을 구현해나가는 가장 효과적인 체제 이념은 자유민주주의이다. 자유와 평등의 조화, 절차적 민주주의와 실질적 민주주의의 균형, 자유주의와 민주주의의 조화로 표현되는 자유민주주의는 지금까지 인류가 지향하는 어느 정치이념보다 상대적으로 우월하다는 것이 역사적으로 입증되고 있다.

자유민주주의는 인간 개개인의 존엄성을 최고의 가치로 존중하는 정치이념이다. 또한 정치적으로 투표권, 참정권, 정부 선택권 등 정치적 권리를 보장하고 경제적으로 자유로운 경제활동을 보장하는 시장경제의 원리에 바탕을 두고 있는 이념이다.

통일한국이 지향해 나갈 또 다른 기본 이념은 민족주의이다. 여기서 말하는 민족주의는 다른 민족과의 공존공영을 추구하는 '열린 민족주의'[3]를 의미한다. 남북통일의 정당성은 무엇보다 분단돼 있는 한민족의 정치적·문화적 공간을 통합시키는 통일된 민족국가의 형성에 근거하고 있다. 또한 통일한국의 민족주의는 우리 사회 내 다양한 소수 인종과 문화를 인정하고 공존하는 열린 민족주의를 지향한다.

우리 사회는 세계화의 대세 속에서 점차 다문화 사회로 변화되고 있어 통일한국에 형성할 민족공동체는 혈연적 의미의 폐쇄적 민족 개념을 넘어 열린 민족의

3) 민족주의는 자민족의 번영과 발전을 기하고자 하는 이데올로기로 다소 배타적인 특징을 지니고 있으나, 열린 민족주의는 타 민족과의 공존공영 속에 자민족의 발전을 모색하는 것을 의미한다. 따라서 통일을 지향하는 민족주의는 배타적이고 폐쇄적인 것이 아닌 다른 민족, 다른 집단과의 호혜적 교류와 평화 모색을 보장하는 열린 민족주의다.

개념을 수용해야 한다. 이런 점에서 우리가 지향하는 통일한국의 민족공동체는 혈연에 기초한 폐쇄적 민족주의가 아니라 다른 민족과 그들의 문화도 이해하고 존중하는, 개방적이며 열린 민족주의에 바탕을 두고 있는 것이다.

이상의 가치와 이념에 따라 각 분야에서 구현해 나갈 통일한국의 구체적인 모습은 다음과 같다.

첫째, 통일한국의 정치 체제는 국민의 선거에 의해 선출되는 의회와 복수정당제를 갖춘 대의제 민주주의가 될 것이다. 통일 직후 남북한 주민들 사이에는 정치적 이념의 차이, 경제력의 격차, 사회·문화적 가치 및 관습의 차이 등 다양한 차이가 존재할 것이다. 통일국가에는 이러한 격차로 인한 갈등을 해소하고, 남북 주민의 자발적 참여의식을 제고하며, 국민의 다양한 이익을 반영하고, 정치세력 간의 이견과 갈등을 해결할 수 있는 제도적 장치가 마련돼야 한다. 대의제 민주주의 정치제도와 지방자치제, 복수정당제 등이 이에 해당될 것이다.

둘째, 통일한국의 경제 체제는 고도의 경제성장을 통해 국민복지 증진에 상대적으로 우월한 체제임이 입증된 시장경제 체제가 돼야 할 것이다. 1980년대 말 동유럽 사회주의 국가들의 몰락과 체제전환에서도 알 수 있듯이 사유재산 제도와 자유로운 경제활동이 보장된 시장경제 체제는 국가를 부강하게 하고 국민을 잘 살게 하는 제도임이 입증됐다. 통일한국은 시장경제를 바탕으로 자유경제, 개방경제를 지향하며, 이를 통해 번영과 복지를 실현하여 국민 모두가 풍요로운 삶을 영위하도록 보장하는 국가여야 한다.

셋째, 통일한국의 사회 체제는 정치, 경제 체제와 같이 민주적이고 개방적이며 인간중심적인 체제를 지향해야 할 것이다. 인간중심적인 사회 체제란 인간 존엄성을 최고의 중심 가치로 삼아 모든 제도와 정책의 중점을 인간 존중의 가치를 실현하는데 두는 체제다. 이에 따라 통일한국의 사회는 민주적이고 개방적이며 자유,

인권, 평등, 복지라는 보편적 가치를 지향하는 사회여야 한다.

넷째, 통일한국의 문화는 인간의 가치를 존중하는 문화, 즉 인본주의로서 민족의 전통문화에 뿌리를 두는 것이어야 한다. 통일한국은 전통문화 속에서 민족의 동질성을 추구하면서 민족문화를 발전시켜 나가야 한다. 또한 통일한국의 문화는 개방적이고 진취적인 것이 돼야 한다. 폐쇄적, 획일적 문화 체제로는 다문화의 시대상황과 국제환경 속에 민족문화의 발전을 도모해 나갈 수 없게 될 것이다.

다섯째, 대외적으로 통일한국은 평화를 지향하는 비핵 국가여야 한다. 통일한국은 북한의 비핵화 및 한반도 평화정착을 통해 동북아 평화공동체 건설에 기여하며 세계국가로 나아가기 위한 국가역량을 강화해야 한다. 또한 한반도에 항구적인 평화를 가져오기 위해서는 주변 강대국과의 관계 속에서 이해의 균형점과 조화를 모색해야 한다. 강화된 국가역량을 바탕으로 평화 생산자의 역할과 책임을 다할 때 통일한국은 국제 평화와 인권 등의 보편적 가치 수호에 적극 기여하는 국가로서의 이미지를 제고시킬 수 있을 것이다.

통일한국의 미래상

① 정치 체제 – 의회와 복수 정당제도를 갖춘 대의제 민주주의제
② 경제 체제 – 자유경제·개방경제를 지향하는 시장경제
③ 사회 체제 – 민주적이고 개방적이며 인간중심적인 체제
④ 문화적 측면 – 전통문화에 뿌리를 둔 개방적·진취적인 문화
⑤ 대외적 측면 – 평화를 지향하는 비핵 국가

Ⅱ

역사 속에서의 통일

제1절 우리 역사를 통해서 본 통일

제2절 분단국 사례를 통해서 본 통일

Key Point

01

우리 민족은 오랜 역사 동안 민족의 동질성을 유지하고 고유한 민족의식을 형성하면서 찬란한 전통 문화를 이어 왔다. 우리 민족이 공유하고 있는 고유의 역사와 전통문화는 오늘날 남북 분단을 극복하고 민족공동체를 건설하기 위한 원동력이 될 수 있다.

02

우리 민족은 신라의 삼국 통일을 통해 처음으로 단일한 민족국가를 수립했으며, 이후 분열됐던 우리 민족은 고려의 후삼국 통일로 다시 하나로 통합됐다. 신라와 고려의 통일은 민족사적 정통성을 확립하고 민족정신과 민족문화를 형성·발전시키는 계기가 됐다. 역사 속에 드러난 신라와 고려의 통일 과정과 통일 노력은 오늘날 우리에게 남북 통일을 위한 중요한 교훈을 주고 있다.

03

독일, 베트남, 예멘의 분단국 통일 사례에서 볼 때, 통일은 국민적 합의에 기초해 평화적 방법으로 이뤄야 한다. 또한 올바른 통일을 이루기 위해서는 경제력과 안보 역량 등 대내적 기반, 국제협력을 통한 대외적 기반, 그리고 자유민주주의 체제에 대한 확고한 신념과 통일의지 등 정신적 기반을 구축해야 한다.

제1절 우리 역사를 통해서 본 통일

1. 우리 민족의 역사와 전통문화

우리 민족은 유구한 역사 속에서 한민족으로서의 의식과 우리 고유의 전통을 이어왔다. 민족이란 조상이나 혈통으로 연결돼 역사와 전통을 공유하고, 같은 민족에 속한다는 일체감을 지닌 집단이다. 또한 민족은 자연공동체를 기초로 공통의 운명을 체험하면서 지속적인 상호작용 속에서 발생하고 존속하는 운명공동체이자 문화공동체다. 이 과정에서 각 민족이 지니게 되는 민족성이란 단순한 신체나 정신적인 특징을 넘어서는 것으로, 민족구성원이 공유해 온 역사와 환경을 통해 다른 민족과 구분되는 민족 고유의 속성이라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 우리 민족공동체의 원형은 원시적인 협동 노동을 비롯한 고대 사회에서부터 발견할 수 있다. 그리고 한민족공동체로서 국가의 역사는 고조선에서 시작해 삼한(三韓)을 거쳐 신라와 고려의 삼국 통일로 이어져 오늘에 이르고 있다. 이러한 과정을 거쳐 형성된 한민족으로서의 공동체 의식은 삼국유사나 제왕운기에 나타난 '단군의 자손'으로서의 공통된 의식으로 확고해졌다.

우리 민족은 공통의 민족의식을 토대로 민족적 결속과 발전을 추구해 왔다. 우리의 민족의식은 역사 속에서 외세의 침략으로 민족이 위기에 처할 때마다 뚜렷이 드러났다. 우리는 구한말과 일제 식민 치하에서도 민족의 자존과 독립을 위해 민족 공동체 의식으로 결속했다. 그리고 오늘날 우리의 민족의식은 남북한 분단을 극복하기 위한 통일 의식으로 작용하고 있다.

(1) 우리 민족의 역사적 의미

우리 민족은 역사, 풍습, 언어, 전통 등을 공유해 오면서 민족 공동체 의식을 형성해 왔다. 우리 민족의 역사는 구석기 시대에까지 거슬러 올라가는데, 당시 우리 민족은 한반도와 요동을 근거지로 삼아 고유한 문화를 이루며 생활해 왔다. 신석기 시대 말기에는 청동기 문화를 지닌 집단이 한반도로 이주하면서 토착민을 흡수해 지금의 한민족의 원류가 형성되기 시작한 것으로 알려지고 있다.

우리 민족은 농경 정착생활을 통해 집단을 형성하고, 공동체 생활을 통해 집단 고유의 특성과 전통을 형성해 나갔다. 우리 민족은 오랜 시간에 걸쳐 다양한 문화적 공통성을 축적해 나갔으며, 여기에서 형성된 공동체 의식을 기초로 한민족이 성립할 수 있는 토대를 마련해 왔다.

우리 민족이 국가를 이룬 역사는 기원전 2333년, 단군왕검(檀君王儉)이 수도 아사달을 중심으로 고조선(古朝鮮)을 창건한 데서 시작됐다. 단군신화는 우리의 건국이념을 담고 있는 개국 신화이자 살아 있는 역사로 기능해 왔다. 우리 민족은 단군을 민족의 시조로 여기고, 단군의 통치 철학인 "널리 세상을 이롭게 한다"는 홍익인간(弘益人間)의 이념을 중시해 왔다. 그리고 단군신화에 담긴 건국이념 중 하나인 '재세이화(在世理化)'는 세상을 질서 있게 다스린다는 뜻이다.

단군신화는 민족의식의 원형으로서 우리 민족의 윤리 의식에도 영향을 미쳐 왔다. 우리 민족은 천신인 환인(桓仁)의 '밝고 넓으며 착한' 마음을 기본적인 도덕적 바탕으로 삼고 있다. 단군신화는 인본주의, 천·지·인(天·地·人)의 조화와 통일적 세계관, 천인합일(天人合一), 자연과의 조화 사상, 홍익인간, 평화 애호 등의 윤리적 의의를 지닌다. 단군신화에 담긴 인본사상을 바탕으로 우리 민족은 고유한 사회 질서와 문화를 발전시키면서 한민족의 정통성을 형성해 왔다.

한민족의 의식의 원형인 단군신화는 몽골 등 외적의 침입이나 구한말의 혼란, 그리고 일제 식민지 등 민족의 위기 때마다 민족정체성의 구심점이 되어 왔다. 단군신화에 담긴 민족의식은 의병활동, 동학혁명, 3·1 운동 등으로 이어져 위기를 극복하기 위해 한민족의 역량을 하나로 모으는 역할을 했다.

고조선 시대에서부터 고구려, 백제, 신라의 삼국시대를 거쳐 오늘에 이르기까지 우리 민족을 지칭하는 대표적 표현은 한민족(韓民族)이다. 한민족을 뜻하는 '한(韓)'이라는 용어는 '크다', '높다' 등의 의미가 있다. '한(韓)'이 지니는 이러한 의미는 1897년 대한제국(大韓帝國)이나 1919년 상하이의 대한민국 임시정부, 1948년 대한민국(大韓民國) 국호에서도 계승되고 있다.

고조선은 기원전 108년 한(漢)나라에 의해 멸망했지만, 우리 민족은 부여, 옥저, 예맥 및 삼한(三韓) 등으로 이어져 왔다. 우리 민족은 고구려, 신라, 백제라는 고대국가를 형성하면서 한민족의 역사와 문화를 계승해 왔다. 고구려, 백제, 신라는 서로 경쟁하며 대립하다가 7세기 후반에 신라로 통합되면서 통일국가를 이뤘다. 이후 신라 말에 이르러 후삼국으로 분열됐다가, 10세기 초반 고려가 후삼국을 통일하고 발해 유민을 흡수하면서 다시금 통합됐다. 이어 조선시대 초에는 압록강과 두만강 등 오늘날 한반도로 국경선이 확장되었고, 우리 한민족은 신라가 통일을 이룬 668년 이후 무려 1,300여 년이나 통일국가를 유지해 왔다.

그동안 우리 민족은 수많은 외부 침략을 받았으며, 이로 인해 민족 고유의 전통이 훼손되기도 했다. 고조선 때에는 한나라의 침략을 받았고, 삼국시대에는 수나라와 당나라의 침략에 맞서 싸웠다. 또한 고려시대에는 거란족, 왜구, 몽골 등의 침입을 겪었으며, 조선왕조에 이르러서는 임진왜란, 병자호란 등 수많은 외세의 침략에 맞서 왔다. 그러나 역사적으로 우리 민족은 다른 민족을 침략한 일이 없으며, 다른 민족으로부터의 침략에는 민족의 단합된 힘으로 끝까지 항쟁해 왔다. 또한 우리 민족은 타 민족으로부터 침략을 당하더라도 타민족 문화에 흡수되거나 동화되지 않고 민족성을 이어왔다.

우리 선조들이 경험했던 민족의 위기는 우리의 민족의식을 더욱 뚜렷이 드러나도록 하는 계기가 됐다. 우리 민족이 위기를 극복하고 오늘날까지 공동운명체로서의 민족적 정통성을 유지해올 수 있었던 것은 우리의 민족의식이 있었기 때문이다. 우리 민족 고유의 공통된 의식과 정신은 후일 중국을 비롯한 외부 문물들을 주체적으로 수용할 수 있게 했고, 우리 민족의 찬란한 전통문화를 더욱 발전시키고 계승할 수 있도록 하였다.

(2) 우리 민족의 전통문화

전통이란 과거에서부터 전해져 내려온 정신적, 물질적 가치 일체를 의미한다. 전통문화란 세대를 거쳐 계승·존속되면서 한 사회에서 정당성을 획득한 일련의 문화체계이다. 오랜 시간 전승돼 이어진 전통문화는 그 자체로 강인한 문화적 생명력과 가치를 지니고 있다.

우리 조상들이 오랜 역사 동안 민족공동체 의식과 고유한 민족의식을 이어올 수 있었던 것은 바로 우리 민족의 전통문화가 있었기 때문이다. 오랜 역사 동안 우리 민족은 외부세계의 문화를 비판적으로 또는 발전적으로 수용하면서 민족의 전

통을 이어왔다.

우리 민족은 고유한 언어를 지니고 있으며, 스스로 만들어낸 독창적인 문자 체계를 지니고 있는 자랑스러운 민족이다. 우리 민족은 역사 속에서 서로 분열돼 있을 때에도, 외적의 침략이나 지배를 받았을 때에도 우리의 언어와 문자를 잃지 않고 소중히 지켜왔다. 우리 민족의 말과 글은 한민족의 정통성과 민족의식을 확고히 만들었고, 민족동질성을 바탕으로 독자적인 문화 체계를 발전시킬 수 있게 했다.

또한 우리 민족은 공동체를 중시하는 고유한 생활문화를 지니고 있다. 우리 민족은 함께 모여 한마음으로 협동하는 전통을 지니고 있으며, 좋은 일이나 슬픈 일에 서로 돕는 전통을 이어왔다. 우리 선조들의 공동체 의식은 두레, 향약(鄕約), 동약(洞約), 울력, 계(契), 품앗이 등의 전통으로 이어지고 있다. 특히 '두레'는 우리 민족의 벼농사 문화와 밀접한 관련을 지니고 형성·발전된 것으로, 상부상조(相扶相助)하는 전통의 대표적인 형태다.

한편 우리 민족은 예로부터 동방에 있는 군자(君子)의 나라 또는 동방예의지국(東方禮義之國)으로 불려왔다. 우리민족은 오랫동안 민족 고유의 생활풍속으로서의 예의범절을 발전시켜 왔고, 고유한 관혼상제(冠婚喪祭)의 전통을 형성해 왔다.

나아가 우리 선조들은 고유한 세시풍속을 발전시켜 왔다. 이러한 세시풍속으로 농악, 가면극, 민속무용, 민속놀이, 민요 등이 있다. 농악은 토착신앙과 결부돼 생산의 풍요를 기원하면서 흥겨운 가락으로 공동체 의식을 고취했다. 그리고 모심기 노래, 김매기 노래, 타작 노래 등 농사와 관련이 깊은 고유의 민요들을 특색 있게 발전시켜 왔다.

대한민국 100대 민족문화 상징

2006년 문화관광부는 관련 전문가들의 연구조사 및 국민 여론조사를 통해 한국을 상징하는 유산 100개를 선정했다. 민족, 자연, 역사, 생활, 신화, 언어·예술 등 6개 분야에서 한국을 상징하는 민족문화는 다음과 같다.

태극기, 무궁화, 독도, 백두대간, 백두산, 금강산, 동해, 대동여지도, 황토, 갯벌, 풍수, 소나무, 진돗개, 호랑이, 한우, 천상열차분야지도, 거북선, 측우기, 물시계와 해시계(자격루와 앙부일구), 수원화성, 정보기술(IT), 고인돌, 빗살무늬토기, 서울, 경주(서라벌), 평양(아사달), 단군, 광개토대왕, 원효, 세종대왕, 퇴계(이황), 이순신, 정약용, 안중근, 유관순, 석굴암, 비무장지대(DMZ), 길거리 응원, 오일장(장날), 잠녀(해녀), 강릉 단오제, 영산 줄다리기, 솟대와 장승, 두레, 정자나무, 돌하르방, 한복, 색동, 다듬이질, 김치, 떡, 전주비빔밥, 고추장, 된장·청국장, 삼계탕, 옹기, 불고기, 소주와 막걸리, 냉면, 자장면, 한옥, 온돌, 제주도 돌담, 초가집, 동의보감, 인삼, 태권도, 씨름, 활, 윷놀이, 서당, 한석봉과 어머니, 선(禪), 미륵, 효, 선비, 종묘와 종묘대제, 굿, 서낭당, 도깨비, 금줄, 한글(훈민정음), 한지, 조선왕조실록, 팔만대장경, 직지심체요절, 고구려 고분벽화, 반가사유상, 백제의 미소(서산마애삼존불), 고려청자, 백자, 분청사기, 막사발, 풍물굿 (농악), 탈춤, 판소리, 아리랑, 거문고, 대금, 춘향전

한민족과 같이 단일민족 구성원들을 중심으로 이뤄진 전통문화는 그 문화 자체가 곧 민족의 정체성을 상징한다. 따라서 우리 민족의 전통문화를 소중히 여기고 계승하는 것은 민족의 동질성을 확고히 하는 데 있어서 매우 중요한 의미를 지닌다. 또한 전통문화는 공동체 의식을 강화해 민족구성원의 통합적 역량을 증대함으로써 국가와 민족의 발전을 도모하는 데도 중요한 역할을 할 수 있다.

나아가 전통문화는 우리 민족과 국가가 처한 위기를 극복하는 중요한 양식이 돼 왔다. 구한말 서구 문물을 비롯한 외부적 문화 사조가 밀려들 때, 우리 선조들이 지켜내고자 했던 민족문화는 그 자체로 응전(應戰)의 방식이 됐다. 가령 일제강

점기에서 우리 민족의 말과 글을 비롯해 고유의 문화를 수호하는 것이 하나의 저항의 역할을 했다.

오늘날 70년에 가깝도록 장기화되고 있는 민족 분단 역시 우리 민족이 처한 중대한 위기라고 할 수 있다. 남북한 간 이념과 체제의 차이로 인한 이질화 경향에도 불구하고, 우리 민족은 단군을 시조로 한 단일민족으로서의 역사의식을 지니고 있다. 남북한에 공통적인 언어와 문자 역시 남북이 하나의 민족공동체임을 인식하게 해 준다. 또한 오랜 역사를 통해 전승돼 온 전통적인 생활양식, 민속 명절과 민속 예술 등의 전통문화 역시 남북한 간 민족동질성을 드러내는 요소다. 오랜 분단 속에서도 잔존하고 있는 역사와 전통문화의 공통성은 남북한 분단을 극복하고 하나 된 민족공동체를 건설하기 위한 중요한 동력이 될 수 있다.

2. 신라와 고려의 통일과 민족사적 의미

역사 속에 드러난 우리 민족의 통일 과정과 통일 노력은 오늘날 우리에게 남북한 통일을 위한 중요한 교훈을 주고 있다. 우리 민족은 고조선이 멸망한 이후 약 반세기 동안 한(漢)의 통치를 받았다. 우리 조상들은 한나라의 지배를 피해 한반도 내륙으로 남하해 마한(馬韓), 진한(辰韓), 변한(弁韓)의 부족연맹을 구성하고 생활해 왔다. 이러한 삼한(三韓)이 고구려, 신라, 백제라는 3개 국가로 나뉘어 건국된 뒤, 우리 민족은 약 7세기 동안 분열된 상태로 지내 왔다.

분열됐던 우리 민족의 역사가 하나의 정통성으로 이어진 계기는 신라의 삼국 통일이었다. 신라가 통일한 이후 우리 민족은 고유의 전통문화를 발전시키며 민족사적 정통성을 이어올 수 있었다. 신라는 능동적 통일외교와 함께 민족문화를 복원하고 통일을 위한 기반을 조성한 결과 통일의 여망을 달성할 수 있었다.

그러나 신라 말기 집권세력들의 부패로 사회질서가 혼란해지면서, 우리 민족은 또다시 후삼국으로 갈라졌다. 분열됐던 우리 민족은 936년의 고려 후삼국 통일을 통해 재결합됐다. 고려의 후삼국 통합으로 신라가 삼국을 통일하면서 확립했던 우리의 민족정신과 전통문화, 그리고 민족공동체 의식이 고려로 옮겨지게 되었다.

신라와 고려의 삼국 통일의 원동력은 우리 민족이 지니고 있는 동류의식에 기인한다. 우리 민족의 동류의식은 혈통, 문화, 습관의 동질성과 언어의 유사성, 공통의 역사의식에 기인하고 있다. 이러한 민족적 동류의식은 통일신라와 고려를 거쳐 조선의 500여 년 역사에서도 이어져 오늘에 이르고 있다.

(1) 신라의 삼국 통일

우리 민족이 한반도에서 고구려, 신라, 백제로 나뉘어 서로 경쟁하고 있을 때, 한반도의 북방에서는 618년에 수나라가 멸망한 뒤 당나라가 등장했다. 당나라는 그 세력을 확장하기 위해 한반도의 북쪽에 위치한 고구려와 대립하기 시작했다. 이 시기 신라는 고구려나 백제에 비해 다소 뒤늦은 시기에 왕권을 확립하고, 대내적으로 국력을 배양하면서 국가로서의 체계를 갖추어 나갔다.

지증왕은 국호를 신라(新羅)로 정한 뒤 가야를 비롯한 주변 부족연맹체들을 통합하면서 그 영역을 넓혀 나갔다. 이후 법흥왕은 법령을 제정·반포하면서 지도 체계를 갖췄다. 이차돈의 죽음을 계기로 신라는 호국 불교사상을 수용하면서 민족 전통의 조상숭배 사상을 복원해 접목했다. 전통과의 조화를 강조하는 신라 불교사상은 각 사찰에 전통 신앙을 수용한 전각인 '산신각'과 '칠성각'을 두는 데로 이어졌다.

신라가 수용해 발전시킨 호국 불교의 전통은 이후 진흥왕 때 국가적 차원의 화

랑도 정신과 결합해 사회 안정과 삼국 통일의 원동력으로 작용했다. 신라의 화랑도는 삼한(三韓)시대에서부터 전해져 온 민족 전통이자 호국정신인 오계(五戒 또는 五常; 忠, 孝, 信, 勇, 仁)를 덕목으로 하는 자율적 단체였던 화랑도를 발전시킨 것이다. 신라의 화랑도는 귀족과 서민을 가리지 않고 뛰어난 청소년들을 뽑아 국가의 인재로 등용했다. 이로써 화랑도는 국가 안보와 발전을 위한 인적 자원을 확보하고, 사회 통합과 국력을 결집할 수 있게 했다.

이러한 가운데 신라는 '삼한일통(三韓一統)'의 대업을 내걸고 통일의식을 고취하기 시작했다. 신라는 우선 전통적인 민족정신을 재건하고 고유의 민족 전통을 계승하기 위해 적극적인 노력을 기울였다. 그리고 한민족의 부족연맹이었던 마한, 진한, 변한이 모두 '하나의 민족'이라는 것을 강조했다. 이를 통해 신라는 민족의 분열과 갈등을 극복하고 민족공동체를 이뤄야 한다는 민족 통일의 당위성을 강조해 나갔다.

신라의 삼국 통일 노력은 선덕여왕이 즉위하면서 '신라 중심 사상'으로 드러났다. 신라는 먼저 하늘에 제사를 지내는 의식을 통해 민족 전통의 조상숭배 사상을 계승했다. 이어 이를 불교 사상에 접목해 불교의 이상세계인 불국정토(佛國淨土)가 신라에서 현실화된다고 주장했다. 또한 신라는 황룡사 9층탑을 건립하면서 신라가 한민족의 공동체 정신을 계승 발전하는 중심에 위치하며, 신라를 중심으로 삼국을 통합한다는 것을 강조했다. 이러한 신라중심 사상은 애국심을 고취해 통일의 기반을 구축하는 동시에, 삼한(三韓) 통일의 정당성과 공감대를 확산했다.

이처럼 신라는 화랑도를 비롯해 전통 사상과 호국 불교를 통해 삼국 통일의 당위성을 확립하고 통일을 위한 의지와 역량을 강화해 나갔다. 민족정신의 재현은 사회 통합력을 높이고 한민족의 긍지와 자부심을 일깨웠으며, 삼국 통일을 위한 민족의 역량을 더욱 높일 수 있었다.

또한 신라는 삼한(三韓)이 하나의 민족공동체라는 의식을 확산해 나갔다. 이를 통해 민족의 정통성을 회복해야 한다는 인식이 증대되면서 '삼한일통(三韓一統)'을 향한 백성들의 관심과 통일 의지를 높일 수 있었다. 나아가 민족의 정신문화를 소중히 여기고 잘 계승하고 있는 신라를 중심으로 삼국을 통일해야 한다는 당위성과 사회적 공감대를 구축할 수 있게 했다.

마지막으로 신라는 삼국 통일 과정과 통일 이후에도 민족 통합을 위한 노력을 적극적으로 기울였다. 신라는 통일 이전부터 백제인과 고구려인에 대해 자신들이 같은 민족이라는 점을 내세웠고, 전란으로 인한 유민들을 적극적으로 포용하고 정착시켰다. 통일 직후에도 신라는 백제 및 고구려의 구 지배층 및 유민들과 합심하여 당나라를 물리쳤다. 통일 이후 신라는 전국적으로 단일 행정조직 체제를 구축했고, 백제인과 고구려인 중에서 인재를 선별해 관리와 군인으로 등용하는 등 적극적인 민족 융합 정책을 추진했다. 또한 백제와 고구려 지역의 자연신에게도 함께 국가적 제사를 지내는 등 정신적인 융합 노력을 기울였다.

물론 신라의 삼국 통일에는 몇 가지 한계가 있다. 우선 고구려의 옛 영토를 상당 부분 상실하면서 평양 이남 지역에 그침으로써 민족의 활동 영역이 축소됐다는 아쉬움이 있다. 또한 당(唐)이라는 외세를 이용해 동족의 나라인 백제와 고구려를 멸망시킨 통일이라는 비판도 있다.

그럼에도 불구하고 신라의 삼국 통일이 지니는 의의는 무엇보다도 한민족이 하나의 나라에서 평화롭게 살아 갈 수 있는 터전을 마련했다는 점이다. 한민족이 서로 분열돼 있을 때에는 수세기에 걸쳐 골육상쟁으로 인해 생명과 역량을 낭비할 수밖에 없었다. 그러나 통일 이후에는 전쟁의 불안감에서 벗어나 화합과 발전을 위해 민족의 역량을 집중할 수 있게 됐다.

다음으로 신라의 삼국 통일은 한민족이 통합돼 하나의 민족국가를 건설함으로

써 단일민족으로서의 면모를 갖출 수 있게 했다. 삼국 통일은 한민족이 다시금 하나의 민족이라는 정체성을 지닐 수 있게 함으로써 우리의 민족사적 정통성을 확고히 했다. 이는 단일민족으로서의 고유한 정신과 민족 정서를 회복하고 한민족으로서의 긍지와 자부심을 고취할 수 있게 했다.

또한 삼국 통일은 우리 민족 고유의 문화공동체를 형성·발전시킬 수 있게 했다. 신라는 삼국 통일 이전에서부터 우리 민족의 고유한 역사적 전통문화를 바탕으로 민족공동체 의식을 재현해 나갔다. 신라의 삼국통일 이후 우리 민족은 하나의 문화공동체 속에서 찬란한 민족 문화적 전통을 계승할 수 있게 됐으며, 민족 고유의 생활 문화를 더욱 발전시켜 후대에 전승할 수 있게 됐다.

마지막으로 삼국 통일은 한민족의 역량을 통합함으로써 민족 국가의 위상을 높일 수 있는 토대를 마련했다. 신라가 삼국을 통일할 수 있었던 배경으로서는 대내외적 통일기반을 조성하기 위한 인내와 노력을 들 수 있다. 신라는 삼국 통일 과정에서 안으로는 국력을 배양하는 동시에, 밖으로는 국제 정세를 파악하고 능동적인 통일 외교를 진행했다. 신라의 삼국 통일 이후 한민족은 국가적 위상을 더욱 증대함으로써 국제 관계를 보다 적극적으로 전개할 수 있게 됐다.

(2) 고려의 후삼국 통일

삼국 통일을 이뤘던 신라는 하대에 접어들면서 왕권이 점차 약해지고 왕위를 둘러싼 권력쟁탈전이 심화됐다. 더욱이 가뭄과 흉년이 이어지면서 국가의 재정은 물론 백성들의 삶이 극도로 어려워졌다. 여기에 귀족들의 농민 수탈이 이어지면서 백성의 불만과 원성이 높아졌고, 도처에서 농민 봉기와 반란이 일어나고 있었다. 이러한 정치적·사회적 혼란을 배경으로 우리 민족의 통일의 원동력이었던 호국불교 정신과 화랑도의 충효정신이 약화되고, 민족정체성이나 민족공동체 의식에도 금

이 가기 시작했다.

이러한 상황에서 중앙 귀족 간의 권력투쟁에 대한 비판 의식이 대두되고, 골품제도에 따른 신분적 차별대우에 불만을 품은 다양한 신흥 세력들이 생겨났다. 당나라에서 유학을 한 유생들이나 관리들 중 일부 비판적 지식인들은 과감한 사회개혁을 요구하기도 했다. 이들은 신라가 계승해 발전시켰던 민족정신과 민족공동체 의식, 그리고 민족사적 정통성을 회복하기 위해 부패한 신라 정권을 타도하겠다는 명분을 세웠다. 결국 후백제와 후고구려가 건국돼 후삼국(後三國)시대가 시작되었다.

먼저, 신라 상주 출신으로 신라 관리로 성장한 견훤은 900년에 옛 백제 지역민들의 향수를 배경으로 무진주(광주)에서 후백제를 건국했다. 견훤은 건국 초기부터 고려와 신라를 위협할 정도의 강한 군사력을 확보하고 중국 대륙과 적극적인 외교관계를 맺기도 했으나, 왕실과 백성들의 생명을 해치고 재물을 약탈하면서 민심을 잃었다.

한편 신라 왕실 출신으로 승려로 성장한 궁예는 901년에 옛 고구려 지역민들의 향수를 이용해 원주, 철원, 강릉 등지에 후고구려(마진, 태봉)를 세웠다. 옛 백제 지역에서 견훤에 대한 민심이 악화되던 시기에, 궁예의 수하에 있던 왕건은 점차 그 지지기반이 증대돼 갔다. 918년에 왕건은 궁예를 제거한 후 민족의 정신과 가치관을 내걸고 고려를 창건했다. 견훤이 신라 왕실과 백성에 대한 살육과 약탈을 반복하면서 백성들의 반감이 증대된 반면 왕건에 대한 신라의 믿음은 더욱 늘어 갔다. 이러한 과정에서 신라와 후백제의 많은 지역이 고려에 투항하고 견훤과 신라 경순왕마저 왕건에 귀순했다. 이러한 과정을 거쳐 고려에 의해 후삼국 통일이 이뤄지면서 우리 민족은 다시금 통일된 민족 국가를 형성하게 됐다.

7세기에 신라는 삼국을 통일함으로써 민족을 통합했지만 점차 부패하면서 민

족공동체를 분열시켰다. 또한 후백제는 건국 초기의 개혁 의지를 상실하고 동족에 대한 폭력을 일삼는 등 도덕성 문제를 드러냈다. 이에 비해 고려 왕건은 민족의 정서를 결집해 나가면서 통일국가를 이룩함으로써 한민족의 정통성을 승계했다.

고려 왕건이 후삼국 통일의 주역이 될 수 있었던 것은 골품제를 비롯한 당대의 모순을 극복하고 새로운 민족공동체 건설을 지향했던 데 있다. 왕건은 호족세력을 적극적으로 포섭했고, 신흥 불교세력을 회유하고 결집함으로써 고려중심의 새로운 민족공동체의 형성을 지향했다. 또한 왕건은 지도자의 도덕성과 신뢰성을 기반으로 해 민심을 수습하고 사회의 안정을 이끌어내기 위한 노력을 기울였다.

고려는 통일 이후에도 적극적인 통합 노력과 포용 정책을 시도했다. 먼저 불교를 장려하는 숭불(崇佛) 정책을 통해 민심을 안정시키고 사회 통합을 이루고자 했다. 이어 민족 융합 정책을 통해 통일된 지역 모든 주민들을 비롯해 발해 유민들을 받아들여 하나의 백성으로 포용했다. 또한 고려 왕건은 전국의 호족들을 회유하고 중앙관료로 대우하면서 융합 노력을 기울였다.

고려의 후삼국 통일은 우리 민족 스스로의 노력으로 옛 고구려 영토 일부를 회복한 통일이라는 데 의의가 있다. 후삼국 통일이 이뤄지던 당시는 당나라 멸망 후 중국 북방 지역이 매우 혼란스러웠던 시기다. 이러한 국제 정세를 배경으로 고려는 별다른 외부 세력의 영향과 간섭 없이 한반도 내에서 통일을 이룰 수 있었다. 이로써 당나라에 막혀 대동강 이남 지역에 국한됐던 신라의 삼국 통일과는 달리, 고려는 옛 고구려 영토의 일부인 청천강 유역까지 영토를 넓힐 수 있었다.

물론 고려의 후삼국 통일에도 한계가 존재한다. 고려가 옛 고구려의 회복을 명분으로 삼고 건국됐으나, 통일 이후 요동이나 만주 등 옛 고구려 지역에 대한 회복 노력이 부족했다는 점이다. 또한 발해가 926년에 멸망한 뒤 불과 10년 후인 936년에 고려가 후삼국을 통일했음에도 불구하고, 인접 지역인 발해의 옛 영토와 발

해 유민들에 대해 적극적인 관심을 기울이지 못했다는 아쉬움이 있다.

그럼에도 불구하고 고려의 후삼국 통일은 신라가 이뤄낸 한민족의 정통성을 회복·계승함으로써 우리 민족이 재도약하는 계기를 마련했다는 중요한 의미를 지닌다. 수십 년에 걸쳤던 후삼국 시기의 동족상쟁은 한민족의 정체성과 정통성을 손상시키는 민족의 중대한 위기를 가져왔다. 그러나 고려의 후삼국 통일로 인해 신라가 이뤘던 민족사적 정통성과 한민족의 공동체 정신 및 민족문화가 다시 계승될 수 있었다.

3. 민족사적 과제로서의 통일

한민족은 한반도에서 반만 년이라는 장구한 역사와 고유한 전통문화를 공유해 왔다. 우리 민족은 신라가 삼국을 통일한 이후 지금까지 약 1,300년 동안 단일한 민족 국가를 형성하고 민족사적 정통성을 이어왔다. 오랜 역사 속에서 왕조와 정권이 바뀌고 숱한 외부 침략에 직면하면서도 우리 민족은 한민족으로서의 자주권과 민족의식을 일관되게 지녀 왔다. 우리의 민족사 속에 드러나는 신라의 삼국 통일과 고려의 후삼국 통일은 남북한 분단에 처해 있는 오늘날의 현실 속에서 매우 중요한 의미를 지니고 있다.

첫째, 역사 속의 민족 분단과 통일의 교훈은 우리로 하여금 분단 극복과 통일을 위한 당위성을 지니도록 해 준다. 우리 민족의 분단 역사는 민족 분단이 장기화될수록 그 상처가 깊어지고 고통이 길어질 수 있음을 보여주고 있다. 이는 오늘날 70년 가까이 장기화되고 있는 남북 분단을 극복하는 데 중요한 교훈이 될 수 있다. 우리는 민족의 과거사를 통해 분단으로 인한 상처와 폐해를 되돌아보고, 민족사와 민족 전통을 온전하게 계승하기 위한 선조들의 지혜와 노력을 되새겨야 할 것이다.

둘째, 우리 역사 속의 통일은 민족정통성의 회복이라는 의미를 지니고 있다. 우리 선조들이 이뤄낸 통일은 단순한 정치 체제의 통합이나 영토 확장의 의미를 넘어, 분리된 민족의 정통성을 하나로 결합시키는 대업이었다. 삼국 통일을 통해 이뤄낸 민족사적 정통성은 고려에 의해 계승돼 우리에게로 이어지고 있다. 역사 속에 드러난 민족사적 정통성의 확보와 계승은 오늘날 우리에게 중요한 민족사적 과업으로 다가오고 있다. 우리는 남북 분단의 역사를 극복하고 남북한 통일을 이룩함으로써 민족사적 정통성을 온전히 회복해야 할 것이다.

셋째, 삼국 통일은 우리가 한민족으로서의 확고한 민족의식을 지닐 수 있는 토대를 제공해 줬다. 우리 민족은 신라와 고려라는 단일 국가로 통합되면서 민족구성원 간 교류와 상호작용을 더욱 증대할 수 있었다. 또한 삼국으로 나누어져 살면서 생겨났던 문화적 이질성들을 점차 융합해 나갈 수 있게 됐다. 하나의 단일 국가 속에서 하나의 민족정체성을 지니고 생활하는 과정에서 우리 민족은 공동운명체로서의 공동체 의식을 뚜렷이 지닐 수 있게 됐다. 이는 13세기 이후 몽골의 침입 속에서 대두된 단군의 건국 신화로 이어져, 구한말과 일제강점기를 거쳐 오늘에 이르기까지 우리 민족이 하나의 '단군의 자손'이라는 의식을 확고히 해줬다.

넷째, 신라와 고려의 통일은 민족구성원으로 하여금 민족동질성을 확고하게 인식할 수 있도록 했다. 민족동질성이란 문화적 공동체로서의 의식을 공유하고 사회적, 정치적, 경제적 영역에 있어서 민족 고유의 보편적 가치들에 근거한 공동 인식을 갖는 상태다. 오늘날 남북한 간 민족동질성을 회복하는 것은 분단으로 약화된 우리 민족의 소중한 가치를 다시금 확보하는 것이다. 또한 남북한 민족동질성의 회복은 장기화된 분단으로 점차 이질화되고 있는 남북한 간 보편적 가치를 만들어 가는 것이다. 이런 의미에서 남북한의 통일은 남과 북의 단순한 체제 통합을 넘어, 민족의 소중한 가치를 회복하고 새로운 민족사를 창조하는 과정을 의미한다고 볼 수 있다.

다섯째, 역사 속에 드러난 통일의 교훈은 민족공동체 의식과 민족 정서의 회복이 중요함을 인식하게 한다. 과거 우리 민족의 분열은 한민족으로서의 공동체의식과 민족 정서가 훼손을 가져왔다. 남북 분단을 극복하고 통일을 이룩하는 문제 역시 분단의 장기화로 인한 이질감과 적개심을 극복하고 오랜 역사를 통해 형성해 온 민족으로서의 의식과 정서를 회복하는 문제다. 따라서 우리는 민족의 전통을 복원하고 계승했던 신라의 통일 노력이나, 민족 정서의 회복을 중시했던 고려의 통일 노력을 되돌아봐야 할 것이다. 아울러 신라와 고려의 통일 이후 사회 통합 과정에서 민족의 정서와 전통을 통한 내적 통합 노력을 깊이 새겨야 할 것이다.

여섯째, 신라와 고려의 통일은 우리 민족 고유의 문화적 전통을 온전히 계승할 수 있게 했다. 우리 민족은 전쟁을 비롯한 국가적, 민족적 위기 속에서도 세계에 내세울 수 있는 자랑스러운 민족문화를 창달한 민족이다. 그러나 민족의 분단은 공동체를 파괴하고 민족 구성원들의 문화 또한 변질시켜 왔다. 오늘날 우리는 민족의 고유한 문화를 기초로 민족 공동체를 형성하고 발전시켜 나가는 데서 통일의 기초를 다져나가야 할 것이다. 반만 년 동안 이어온 우리 민족의 전통은 민족동질성을 확보하고 민족공동체를 건설하기 위한 중요한 동력이 될 수 있다. 남북 통일은 한민족공동체를 복원함으로써 민족의 정신과 고유한 문화를 회복할 수 있게 할 것이다. 또한 남북 통일은 우리 민족으로 하여금 찬란한 문화민족으로서의 긍지와 자부심을 더욱 극대화하는 계기를 마련해 줄 것이다.

일곱째, 신라와 고려의 통일은 경쟁과 갈등으로 인한 민족 역량의 낭비를 막고 민족의 역량을 하나로 모을 수 있게 했다. 삼국 통일은 더 이상 동족상쟁으로 인한 소모적인 고통을 겪지 않고, 우리 민족으로 하여금 안정과 평화를 누릴 수 있는 확고한 기반을 구축해줬다. 이로써 우리 민족은 평화로운 민족공동체 속에서 민족의 번영과 발전을 위해 민족의 역량을 결집할 수 있게 됐다. 오늘날 우리는 6·25 전쟁을 비롯한 북한의 대남 무력 도발로 인해 고통과 불안을 겪고 있으며, 남북한 간 군사적 대치로 인해 민족 역량을 낭비해 왔다. 남북한 통일은 우리 민족의 역량

을 결집함으로써 민족구성원 모두에게 행복하고 평화로운 환경을 지속적으로 가져다줄 수 있을 것이다.

마지막으로, 신라와 고려의 통일은 통일 기반을 구축하기 위한 민족구성원의 통합된 노력이 얼마나 중요한지를 보여주고 있다. 역사 속의 통일에서는 민족 고유의 전통을 통한 공동체 의식의 고취, 화랑도와 같은 통일 주역의 육성, '삼한일통'으로서의 통일 비전, 범국민적인 통일의식 고취와 국력 배양, 전란으로 인한 유민에 대한 포용, 통일 후의 적극적인 민족 융합 정책, 그리고 중국을 비롯한 주변 국가들의 정세 변화에 대한 냉철한 인식과 적극적이고 능동적인 통일외교, 동아시아 및 세계와 외국문화에 대한 개방적이고 융합적인 태도 등이 드러나고 있다. 이러한 역사 속의 교훈들은 오늘날 한반도 평화통일 기반 구축을 위해 노력하는 우리에게 시사하는 바가 크다.

이상에서 본 것처럼 우리 민족은 오랜 역사 속에서 때로는 분열하기도 하고 갈등하기도 해 왔다. 그렇지만 우리 민족은 하나의 민족으로서의 의식을 잃지 않았다. 이러한 민족의식을 통해 우리 민족은 분열과 갈등을 극복해 하나의 민족공동체를 건설했고, 민족사적 정통성과 찬란한 전통문화를 이어왔다. 우리는 이러한 역사적 교훈을 바탕으로 해 오늘날의 분단 현실을 바라보고, 통일을 이루기 위한 기반을 구축하기 위해 적극적으로 노력해야 할 것이다. 우리는 역사 속에서 선조들이 보여 준 통일국가 건설과 공동체 유지를 위한 노력을 마음에 새기고, 통일을 향한 원대한 꿈을 지녀야 할 것이다.

제2절 분단국 사례를 통해서 본 통일

제2차 세계대전 후 동서 냉전 체제하에서 분단·대립해 오던 독일, 베트남, 예멘 등 3개의 국가가 통일을 성취했다. 이들 국가들은 국내외적 상황과 통일 방식은 서로 달랐지만, 베트남은 1975년, 독일은 1990년, 예멘은 1994년에 각각 통일을 이뤘다. 독일은 동독이 자발적으로 서독에 편입된 평화적 통일이고, 베트남은 일방적인 무력통일의 사례이며, 예멘은 합의통일 후 무력에 의한 재통합의 사례다. 이러한 외국의 통일사례들은 아직 분단 상태를 벗어나지 못한 우리 민족에게 있어서 체계적으로 통일을 준비하기 위한 '후발자의 이점'을 제공한다.

1. 분단국 통일사례

(1) 독일

독일은 동독이 서독 체제로의 편입을 스스로 결정하고 서독이 이를 받아들임으로써 평화적으로 통일을 이룩한 사례에 속한다. 소련의 마지막 지도자였던 고르바



베를린 장벽 붕괴

초프의 개혁·개방 정책의 결과 동서 냉전 체제가 와해됐고, 이에 따라 동유럽권 국가들이 변화를 모색함에 따라 동독 주민들도 개혁을 요구했다. 동독 정권은 초기에는 지도층을 교체하는 등 소극적인 대처를 했다. 당시까지 동독을 철권통치하던 공산당 서기장 호네커가 실각하고 크렌츠로 교체됐지만, 개혁과 통일을 염원하는 동독 주민들의 시위는 더욱 확산됐다. 급기야 1989년 11월 9일 동서 분단의 상징이었던 베를린 장벽이 붕괴됐다.

이어 동독에 새로운 정치세력이 들어서고, 1990년 3월 동독에서 역사적인 자유총선거를 실시했다. 여기서 선출된 드메지어 수상을 수반으로 하는 연립정부는 서독의 콜정부와 신속하고 집중적인 협상을 전개해 1990년 10월 3일 공식적으로 통일을 이루게 됐다.

독일 통일 조약에서는 서독의 법체계를 동독 지역에 확대하고, 동독이 서독의 기본법을 준수하기로 합의하면서 서독이 동독을 편입하는 형태로 통일이 이뤄졌다. 독일의 통일은 서독 정부의 통일을 위한 꾸준한 노력, 동독 정부와 주민들의 변화, 집단안보 체제를 통한 안보 불안요소의 제거, 냉전 체제의 붕괴 등이 복합적으로 작용함으로써 가능했다.

서독은 1969년 브란트 수상이 '신동방정책'을 추진하면서 동독과의 교류협력을 적극 추진했다. 1972년에는 동서독 기본조약을 체결해 경제, 과학·기술, 문화, 통신, 스포츠, 환경보호 분야의 교류에 합의하고 각각 상주대표부를 설치했다. 서독 정부의 이러한 노력은 동서독 간 교류협력의 활성화를 가져왔다. 동서독 간 경제교류는 1970년대 초 50억 마르크 수준이던 것이 통일 직전에는 200억 마르크를 넘

어섰다. 동서독 간 경제교류의 활성화는 사회문화적 교류를 주저했던 동독 정부가 방문협정, 교통협정, 우편 및 통신협정 체결에 동의하게 하는 요인이 됐다. 1973~1985년 사이 서독을 방문한 동독 주민은 매년 130만~150만 명에 달했으며, 베를린 장벽이 붕괴되기 직전 해인 1988년에는 거의 700만 명에 달했다.

서독 정부가 동독과의 교류와 협력을 적극적으로 추진할 수 있었던 것은 서독의 경제 성장으로 동독에 대해 경제적 우위를 확보한 데서 출발했다. 또한 이는 북대서양조약기구(NATO) 등 집단안보 체제가 확립되면서 안보 불안요소가 감소했기 때문에 가능했다. 서독은 동독이 소련의 승인 없이 서독의 정책을 수용하는 데는 한계가 있다고 보고, 소련 뿐 아니라 동유럽 국가와의 관계 개선을 위해 적극 노력했다. 특히 1975년에는 유럽안보협력회의(CSCE)가 개최되고 '헬싱키 의정서'가 채택되면서, 참가국의 주권 및 영토 존중에 대한 합의가 이루어진 것도 중요한 배경이 됐다.

독일이 통일을 이룰 수 있었던 결정적 계기는 제2차 세계대전 후 독일을 분할 점령했던 미국, 소련, 영국, 프랑스의 동의를 이끌어낼 수 있었기 때문이다. 미국을 제외한 승전국들은 베를린 장벽이 무너지는 순간에도 통일된 독일의 국제적 위상이 강화될 것을 경계하면서 독일의 통일에 반대했다. 특히 소련은 독일이 통일될 경우 NATO의 병력이 동쪽으로 진출하면서 자국의 안보를 저해할 것으로 판단했다. 그러나 서독은 독일 통일에 찬성하고 있던 미국과의 협력을 강화하면서, 점차 다른 국가들을 설득하는 데 성공했다. 1990년 9월 동서독과 승전 4개국 외상이 참여한 '2+4 회담'에서는 '독일문제의 최종 해결에 관한 조약'에 합의했으며, 이로써 독일 통일에 대한 국제적 장애가 완전히 제거됐다.

독일의 통일에 있어서는 서독 정치교육의 역할도 간과할 수 없다. 서독은 정치교육을 통해 민주주의 체제의 우수성에 대한 인식을 공고히 했고, 시민들의 관심을 독일 중심에서 유럽의 평화와 안보 등 국제적 차원으로 확대했다. 또한 서독의 정

치교육은 동독에 대한 이해를 증진하고 통일의식을 고취함으로써 독일 통일의 내적 기반을 축적했다. 결국 서독의 정치교육은 국제환경이 변화하던 결정적 시기에 독일의 통일을 성취해 내는 데 중대한 기반이 되었다.

물론 독일 통일은 통일에 대한 체계적인 준비가 부족한 상태에서 갑자기 이뤄졌기 때문에 통일 후 통합과정에서 여러 가지 시행착오와 갈등을 겪기도 했다. 이 때문에 불법행위 청산 작업, 재산권 문제, 동독 경제를 재건하기 위한 통일비용 문제, 동서독 주민 간 갈등과 같은 여러 문제가 발생했다. 그러나 이러한 문제들은 연방정부의 노력에 의해 통합과정에서 점차 해소돼 나갔다.

통일 이후 서서히 회복기에 들어선 동독 경제는 실질 국내 총생산이 매년 7~9% 정도 성장했다. 동독 지역의 1인당 소득수준은 1991년에 서독의 47%였던 것이 지금은 80%를 상회하고 있다. 통일 초기 동독 지역의 괄목할 만한 경제성장은 자생적 시장질서에 의한 것이라기보다는 주로 서독으로부터의 재정 이전을 통해 달성됐다. 그러나 점차 서독의 재정 이전은 줄어드는 반면 동독의 경제가 자생력을 찾고 있다. 이제 독일은 통일을 통해 경제규모가 더욱 확대됐고 유럽통합 과정에서도 주도적 역할을 담당했다.

독일의 통일은 제도나 영토의 통일 뿐 아니라 사회통합이 중요한 과제라는 사실을 인식하게 해줬다. 통일이 이뤄지던 순간에는 '우리는 하나의 독일'이라는 동류의식이 지배적이었다. 그러나 통합이 진척되면서 동서독 주민 간 편견과 차별의식, 그리고 갈등이 나타났다. 서독인들이 동독인을 비하하는 '게으른 동쪽 것(Ossi)', 그리고 동독인들이 서독인들을 비하하는 '거만한 서쪽 것(Wessi)'이라는 용어는 동서독 주민 간 편견과 갈등을 보여주는 대표적 사례다.

서독 주민들은 조세 부담률 증대, 실업 증가, 물가 상승, 재정적자 확대, 국제수지 악화, 외채 증가 등으로 인해 불만을 나타내기 시작했다. 동독인들은 통일 이후

새로운 가치와 생활양식을 접하면서 정신적 혼란을 경험했다. 그리고 통일로 인한 경제적 풍요의 기대가 충족되지 않으면서 오히려 과거를 그리워하는 '오스탈기(Ostalgie)' 현상도 나타났다.

그러나 점차 동독 지역의 경제가 점차 활성화되고, 동독 출신의 정치인이 총리가 되면서 독일은 정치적·경제적 안정을 찾아 갔다. 이에 따라 동서독 주민 간 '마음의 벽'도 점차 허물어지고 있다. 물론 독일의 내적 통합은 정치적·경제적 기회의 균등으로만 이뤄졌던 것은 아니었다. 독일의 통일에서는 인간존중의 가치와 사회적 유대감을 강화시키려는 제반 사회단체 또한 중요한 역할을 했다. 특히 연방정치교육센터가 '독일의 분단, 통일, 역사'라는 복합적 주제로 실시한 정치교육 역시 동서독 주민 간 갈등을 완화시키는 데 상당한 역할을 했다.

(2) 베트남

장기간 프랑스의 지배 아래 있던 베트남은 1954년 '제네바 협정'에 의해 남쪽과 북쪽으로 분할됐다. 북쪽에는 마르크스-레닌주의에 입각한 베트남민주공화국(북베트남)이 세워졌고, 남쪽은 미국의 지원을 받아 베트남공화국(남베트남)이 수립됐다.

분단 후 북베트남은 남베트남을 적화통일하기 위해 테러·파괴·게릴라 활동을 지속적으로 전개했다. 그리고 남베트남에서 활동하고 있던 사회주의 세력을 규합해 1960년 '남베트남민족해방전선(베트콩)'을 결성했다. 북베트남이 구축한 통일전선으로 인해 남베트남 정권에 대한 국민의 지지가 무력화되고 국론이 분열됐다. 이어 베트콩의 게릴라 전술로 인해 남베트남의 전 지역은 전쟁터로 변했다.

남베트남은 미국의 막대한 지원을 받으면서 전쟁을 수행했지만, 북베트남과 베

트콩의 조직적 공세로 인해 많은 피해를 입었다. 결국 미국은 남·북 베트남 정부 및 베트콩 대표자들과 함께 1973년 파리조약을 체결했다. 이 조약에 의해 미군이 철수하면서 남베트남의 전쟁수행 능력이 현저히 저하됐고, 남베트남 주민들의 안보의식이 약화되었으며 사회혼란이 만연했다. 이후 북베트남이 1974년 전면전을 재개해 1975년 4월 남베트남 정부를 붕괴시켰다.

그런데 남베트남 지역이 공산화되자 남부의 문화가 북부로 스며들면서 북부 주민들은 사회주의 체제에 대한 의구심을 표출하기 시작했다. 반대로 남부 사람들은 자유가 없고 경제가 열악한 북부의 상황에 대해 회의를 느끼기 시작했다. 이에 공산당 지도자들은 남부 주민에게 사회주의의 우수성을 적극 홍보하면서 사회주의 체제를 급격히 도입했다. 생산수단을 서둘러 국유화·집단화했으며, 경제활동을 강력히 통제하기 시작했다. 주요 당 조직과 행정조직을 북부 공산당의 통제 하에 두고, 주민들의 이동이나 종교 활동을 제한했다.

이어 북부의 지도자들은 남부 주민들을 '사회주의적 인간형'으로 만들기 위해 대대적인 사상교육을 실시했다. 학생들에게는 교육과정을 개편해 개인주의 및 자본주의의 잔재를 제거하고 사회주의 의식화를 시도하는 데 중점을 뒀다. 성인들에게는 과거 남베트남 정부의 부당성을 비판하고 사회주의 체제의 합리성을 주입시키는 데 초점을 맞췄다. 정치인, 군인, 관료, 교사 등 이른바 '특수계층'들은 수용소에 구금해 재교육을 실시했다. 사회와 격리된 재교육 캠프에서는 비위생적 환경, 공포심 조성, 배고픔, 의료보호의 박탈, 고문, 처형 등 심각한 인권유린이 만연했다. 그 결과 '보트피플(boat people)'이 발생하는 등 90만여 명의 베트남인들이 조국을 버리고 자유를 찾아 탈출했다.

베트남의 통일은 전쟁이라는 방식으로 이루어졌다는 점에서 통일 이후 사회통합에 어려움을 초래했다. 또한 베트남은 공산주의 체제로 인해 경제 발전에 한계를 드러냈고, 1980년대 중반까지 다양한 사회문제와 대규모 난민 발생, 자연재해

와 급격한 인플레이션 등으로 많은 어려움을 겪었다. 이에 베트남 정부는 1986년에 모든 부문에 걸친 개혁 정책인 '도이 머이(쇄신)' 정책을 실시하기 시작했다. 베트남은 도이 머이 정책을 통해 정당과 국가의 구조를 개편하고 시장경제를 가능하게 하는 다양한 제도를 수립하는 등 개혁을 실시했다. 베트남 정부의 이러한 개혁 노력은 1990년대 이후 베트남의 높은 경제성장을 이루게 했다. 베트남은 2000년대 들어 미국과의 무역협정을 체결하고 2007년에는 세계무역기구(WTO)에 가입하는 등 개방 노력을 가속화하고 있다.

(3) 예멘

예멘은 사우디 반도 남쪽에 위치한 국가로서 유럽-아시아-아프리카를 연결하는 지정학적으로 중요한 위치에 있다. 오랫동안 외세의 지배를 받았던 예멘은 1960년대에 남북으로 분단된 상태에서 각각 독립을 이루게 됐다. 북예멘에는 이슬람교를 중심으로 하는 자본주의 체제가, 남예멘에는 마르크스-레닌주의를 표방하는 사회주의 체제가 자리 잡게 됐다.

남북 예멘은 서로 정통성을 주장하면서 무력으로 통일을 이루려고 했다. 무력 충돌이 있을 때마다 남북 예멘은 아랍권 국가들의 중재 하에 정상회담을 갖고 평화협정을 체결했다. 이러한 무력 충돌-평화협정 체결-통일원칙 합의를 반복하다가 남북 예멘은 1989년 정상회담을 갖고 통일헌법안에 합의했으며, 1990년 5월 통일을 이뤘다.

예멘이 합의로 통일을 이룰 수 있었던 결정적 이유는 남북 예멘 간 권력배분 때문이었다. 예멘 통일조약에서는 남북 예멘 간 대등한 권력 배분을 그 특징으로 한다. 예를 들면, 북예멘은 대통령, 국방장관을, 남예멘은 부통령, 총리, 내무장관, 외무장관을 맡게 됐다. 그러나 남북 예멘의 지도자들은 기득권 유지에만 관심을

가졌을 뿐, 통일 후를 대비하기 위한 통합정책에는 거의 신경쓰지 않았다. 결과적으로 정부기구가 확대돼 비효율적으로 운영됐으며, 관료나 군인의 명령계통과 책임 소재도 불명확했다.

또한 통일 이후 사회 통합의 기조로 내세운 이슬람 교리에 대해 남북 예멘 간 갈등이 존재했다. 북예멘 보수주의자들은 이슬람 율법을 '모든 법의 유일한 근원'으로 삼길 원했지만, 남예멘의 중산층들은 이슬람 율법의 불합리성을 주장했다. 남북 예멘은 일부다처제, 여성의 사회활동 문제, 음주 허용 여부 등 다양한 사회적 이슈에 대해서도 계속적으로 대립했다.

한편 통일 예멘의 수도인 사나(Sanaa)에 걸프전 이후 귀환한 해외 근로자들이 늘어나면서 인구가 폭증했다. 이로 인해 사무실 및 주택 부족 문제가 대두되었고, 식수 및 전력 등이 부족해지면서 주민들은 큰 불편을 겪었다. 더불어 주민 간 불신과 갈등은 반정부 시위, 노동자 파업, 주민 폭동으로도 연결됐다. 남북 예멘 정치인들은 자신들의 세력을 과시하기 위해 사회집단들의 시위를 부추겨 사회혼란을 가중시켰다. 일부 남예멘의 지도자들은 집무를 거부하고 과거 남예멘의 수도였던 아덴(Aden)으로 돌아가기도 했다.

남북 예멘 간 위기가 확대되자, 1994년에 남북 예멘의 지도자들이 다시 모여 권력 배분 문제를 비롯해 예멘의 위기를 종식하기 위한 평화협정에 서명했다. 그러나 남북 예멘 간에는 무력충돌이 재발됐고, 여기서 북예멘이 승리함으로써 예멘은 무력에 의해 재통합됐다. 하지만 통일된 지 22년 만에 내부 갈등으로 재분열의 조짐을 보이고 있다. 이처럼 예멘은 일단 합의에 의해 통일을 이뤘지만, 결과적으로는 전쟁을 통해 통일을 달성한 사례다. 예멘의 통일은 제도적 통일을 이뤘더라도 국민적 합의가 부족한 상태에서 이루어진 통일은 사회 통합 단계에서 어려움을 낳게 된다는 것을 보여주고 있다.

2. 분단국 통일의 교훈

우리의 통일이 독일, 베트남, 예멘 등과 같은 방식으로 이뤄진다는 보장은 없다. 이들 국가는 다양한 방식으로 통일을 이뤘으며, 그 문제점 또한 다양하게 드러나고 있다. 그러나 이들 국가의 통일은 경험적으로 관찰할 수 있는 구체적 사건이라는 점에서 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.

첫째, 통일은 평화적인 방법으로 이뤄야 하며, 평화적 통일을 이루기 위해서는 우선적으로 안보가 수반돼야 한다. 독일 통일의 사례에서 서독이 동독과의 교류와 협력을 적극적으로 추진할 수 있었던 것은 북대서양조약기구(NATO) 및 유럽안보협력회의(CSCE)를 통해 안보 불안이 상당부분 해소됐기 때문이다. 이러한 사례를 볼 때 우리는 안보역량을 강화하고 한반도에 실질적 평화 체제가 수립될 수 있도록 노력해야 한다. 특히 북한은 6·25 전쟁을 일으켜 전면적인 남침을 한 전력이 있다. 또한 북한 주민들이 식량난에 허덕이는 이 순간에도 핵무기를 개발하는 등 우리의 안보를 위협하고 있음을 명심해야 한다. 베트남은 평화를 보장할 수 있는 제도적 장치가 없는 상태에서 평화협정을 체결했고, 이는 결국 북베트남의 통일전선전술에 의해 사회 혼란과 전쟁으로 귀결됐다. 베트남의 사례에서 알 수 있듯이, 전쟁에 의한 무력통일은 국토를 황폐화하고 막대한 인명과 재산 피해를 가져온다. 또한 전쟁으로 인해 주민 간에 적대감과 이질감이 더욱 커지게 된다. 더욱이 통일 이후 강압적인 사회통합은 주민들의 자발적 동의를 얻기 힘들다는 문제점을 지닌다.

둘째, 통일은 국민적 합의를 바탕으로 투명하게 추진돼야 한다. '어떻게든 통일만 되면 된다'는 통일지상주의는 위험한 발상이다. 예멘의 통일에서 알 수 있듯이, 통일정부 조직을 기계적으로 통합하는 것은 정부 조직이 비대해지고 조직의 통제가 불명확해지는 문제를 가져왔다. 소수의 권력층에 의한 '나눠먹기식' 통일은 기득권층의 권력을 지속시키기 위한 방편이었을 뿐, 통일 이후에 발생할 수 있는 사

회문제에는 관심을 가지지 못했다. 북예멘의 이슬람 율법과 남예멘의 마르크스-레닌주의는 결코 병존하지 못했으며 예멘의 통일은 결국 내전으로 끝나고 말았다. 따라서 통일도 중요하지만 통일 후의 사회상에 대한 명확한 합의가 전제돼야 하며, 인류의 보편적 가치로 볼 때 자유민주주의 체제에 대한 신념이 필요하다.

셋째, 통일을 준비하기 위해서는 국민들의 올바른 통일의식과 실질적 통일준비가 이루어져야 한다. 서독이 정치교육을 통해 '독일문제의 해결', 즉 통일을 달성할 수 있었듯이 우리도 통일교육을 활성화·내실화해 통일의 정신적 기반을 강화해 나가야 한다. 독일의 경우 통일이 이뤄지기 불과 1년 전까지도 통일을 예상하지 못했듯이, 남북한 통일의 기회는 예기치 않은 순간에 찾아올 수 있다. 남북한 통합 과정을 원활히 수행해 나가기 위해서는 이에 대한 체계적인 준비를 통해 통일에 대비하는 내적 기반을 확충해야 한다. 우리는 통일된 사회에서 발생할 수 있는 남북 주민 간, 그리고 계층 간 편견과 차별을 극복하기 위한 준비를 해야 한다. 또한 '더불어' 생활하는 민족공동체 사회를 건설할 수 있도록 사전 준비를 철저히 하면서 통합역량을 갖춰 나가야 한다.

넷째, 통일에 우호적인 환경을 조성하기 위해 주변국과의 협력을 강화해 나가야 한다. 통일은 민족 내부의 문제일 뿐 아니라 국제적 이해관계가 걸린 문제다. 독일은 통일 독일이 주변 국가들에 안보 위협이 되기보다는 유럽 전체의 평화와 번영을 촉진시킬 것임을 설득하는 데 성공함으로써 통일을 성취할 수 있었다. 특히 독일 통일에 적극적이었던 미국과 긴밀히 협조하면서 통일에 미온적이었던 소련, 영국, 프랑스의 양보를 얻어낸 서독 정부의 업적은 당시 콜 총리의 '외교적 승리'라고 할 수 있다. 우리도 남북한 통일에 우호적인 국제환경을 조성해 나가기 위한 외교적 노력을 강화해 나가야 한다. 미국과는 동맹 관계를 지속·발전시켜 나가야 하며 중국, 일본, 러시아 등에는 통일한국이 자국의 안보, 그리고 동북아의 평화와 번영에 긍정적으로 기여할 것이라는 점을 설득해 나가야 할 것이다.

III

남북관계의 전개: 갈등과 협력의 남북관계

제1절 남북의 분단과 대한민국 건국

제2절 대한민국의 발전

제3절 남북관계의 이중성

제4절 갈등의 남북관계

제5절 협력의 남북관계

제6절 남북관계의 발전방향

Key Point

01

1945년 광복을 맞이하기까지 우리 민족은 일제 치하에서 활발하게 독립 운동을 전개했다. 그러나 광복 이후 한반도는 대내외적인 요인에 의해 단일국가를 형성하지 못하고 남북으로 분단됐다. 6·25 전쟁으로 남북 분단은 더욱 고착화됐으며, 냉전이 끝난 오늘날에도 한반도는 여전히 분단된 상태로 남아 있다.

02

1948년에 대한민국은 임시정부의 법통을 계승한 민주공화국 체제로 출범했다. 제3차 유엔 총회에서 대한민국은 민주적인 절차에 의해 수립된 한반도 내의 유일한 합법 정부로 승인됐다. 대한민국은 자유민주주의와 시장경제 체제를 채택하면서 성공적인 경제발전을 이뤄내고 민주화를 성숙시켜 왔다.

03

남북관계는 갈등과 대결 속에서 대화와 협력이 공존하는 이중성을 보여 왔다. 남북관계의 한 축인 북한은 우리에게 군사적 대치 상대방이면서도 남북관계발전의 동반자라는 이중성을 갖는다. 또한 남북관계는 국제적으로는 국가 간의 관계이면서도 민족 내부 관계라는 두 가지 성격을 동시에 갖고 있으며, 이러한 남북관계를 '특수관계'로 규정했다.

04

남북관계에서 갈등과 대결 국면은 북한의 지속적인 도발로 인해 형성됐다. 분단 이후 북한은 동족상잔의 6·25 전쟁을 시작으로 무장간첩, KAL기 폭파 등 대남도발을 지속함으로써 남북관계를 갈등과 대결 구도로 만들었다. 최근에도 북한은 천안함 폭침과 연평도 포격 도발을 감행했으며, 3차례에 걸친 핵실험을 실시하는 등 남북관계에서 갈등과 긴장을 더욱 고조시켰다.

05

남북 간에는 1970년대 초 남북적십자회담을 시작으로 대화가 진행됐으며, 이후 남북고위급회담, 두 차례의 정상회담과 21차례의 장관급회담 등 다양한 수준과 분야의 회담이 개최된 바 있다. 남북 간 교류협력은 1990년대부터 시작돼 2000년 이후에는 여러 분야로 확대됐다. 남북이 상호존중을 바탕으로 진정성 있는 대화를 통해 문제를 해결하고, 합의사항을 성실히 이행해 나가며, 호혜적인 교류협력이 이뤄질 때 남북관계는 신뢰를 기반으로 한 차원 높게 발전해 나갈 수 있다.

06

우리가 지향하는 남북관계는 북한 핵 문제를 해결하고 정상적인 남북관계발전을 통해 한반도에 지속가능한 평화를 정착하고 궁극적으로 평화통일을 실현하는 것이다. 이를 위해 정부는 튼튼한 안보를 바탕으로 한반도 신뢰프로세스를 통해 북한의 바람직한 변화를 유도해 나가고 있다.

제1절 남북의 분단과 대한민국 건국

18세기 중반 이후 우리나라는 안으로부터 싹트기 시작한 근대적인 개혁요소를 충분히 발전시키지 못한 채 1876년 일본에 의한 강압적 개항을 하게 됐다. 이후 열강의 침략이 잇달았으며, 마침내 무력을 앞세운 일제의 침략으로 나라를 강점당했다. 이로 인해 민족 지도자들이 체포되거나 투옥됐고, 민족의 생존마저 침해당했다. 그러나 우리 민족은 일제에 대항하기 위해 독립 운동을 활발하게 전개했다. 특히 3·1 운동 이후에는 대한민국 임시정부를 중심으로 독립 운동이 보다 체계화되고 활성화됐다.

1945년 8월 제2차 세계대전의 종결과 함께 과거 식민 지배를 받았던 많은 민족이 독립했다. 한반도 역시 일본 군국주의가 패망하면서 1910년 이래 35년 동안의 고통스러운 식민 지배로부터 벗어났다. 하지만 한반도에서는 식민 지배가 끝나고도 그것이 곧바로 단일국가의 수립으로 연결되지 못했다. 이는 20세기 후반기의 세계를 지배하게 될 냉전의 급류가 한반도를 뒤덮어 버렸기 때문이었다. 이로 인해 한반도는 북위 38도선을 기준으로 남과 북으로 분단됐으며, 6·25 전쟁 이후 군사분계선으로 한반도 분단이 고착됐다.

광복 직후 북한에서는 소련군에 의해 군정이 실시됐고, 남한에서는 미군에 의해 군정이 실시됐다. 한반도 문제를 협의하던 미·소 공동위원회 회의가 결렬되자, 미국은 1947년 9월 한반도 문제를 유엔에 상정했다. 유엔은 한국의 독립과 유엔 감시하에 인구 비례에 따른 남북 총선거를 실시하여 통일정부를 수립할 것을 결의했다. 그러나 소련과 북한 측의 반대로 인해 1948년 5월 10일에 남한 지역에서만 총선거가 실시되고 8월 15일 대한민국 정부가 수립되었다. 이런 과정을 거쳐 대한민국은 대한민국 임시정부의 법통을 계승하면서 한반도에서 유일한 합법정부로서의 정통성을 가지게 됐다. 북한은 대한민국 정부가 수립되기 이전부터 독자적인 정권 수립을 준비하고 있다가 9월 9일에 공산정권을 수립했다.

1. 광복과 분단

(1) 독립 운동과 광복

우리 민족의 분단 배경은 19세기 후반 이후 한반도와 동아시아가 직면했던 혼란스러운 국제 환경을 통해 살펴볼 수 있다. 메이지 유신으로 근대화를 거친 일본은 본격적인 세력 확장을 위해 우리나라를 침략하기 시작했다. 1894년의 청·일 전쟁과 1904년의 러·일 전쟁에서 승리한 일본은 무력을 앞세워 우리나라의 정치와 각종 경제적 이권에 개입했다.

일본은 1905년에 강제로 을사늑약을 맺고 우리나라의 외교권까지 빼앗았으며, 1910년에 불법적으로 우리나라의 주권을 완전히 빼앗고 식민지화했다. 우리 민족은 일제의 억압 속에서도 독립의군부, 대한광복회 등의 비밀 결사를 중심으로 독립 운동을 전개했다. 또한 1911년에는 북간도와 연해주 블라디보스토크에서 독립 운동 기지가 설립됐으며, 1914년에는 만주, 시베리아, 미주지역 단체들이 모여 효과적인 독립 전쟁을 전개하고자 블라디보스토크에 '대한 광복군 정부'를 수립했다.

1919년에는 미국 대통령 윌슨이 제창한 민족자결주의에 고무돼, 일본 도쿄에서 2·8 독립선언이 있었다. 국내에서는 3월 1일에 손병희, 이승훈, 한용운 등 민족대표 33인이 독립 선언식을 거행하고, 탑골 공원에 모인 학생들이 태극기를 들고 독립 만세를 외치는 3·1 운동이 일어났다. 일제는 헌병 경찰은 물론 군대까지 동원해 우리 민족의 평화적 만세 시위를 무력으로 탄압했다. 3·1 운동은 만주의 간도, 연해주 블라디보스토크, 미국 필라델피아 등으로 확산됐다.

3·1 운동은 우리의 민족의식을 더욱 고양시켰고, 이는 6·10 만세운동과 광주학생항일운동 같은 대규모 시위와 항일 운동으로 이어졌다. 우리 민족은 1926년 6월 10일에 서울 시내 곳곳에서 만세 시위를 벌였다. 6·10 만세운동에 참가했던 학생들은 1927년 이후 각 학교에 독서회를 조직하기도 했다. 이후 1929년에는 광주학생항일운동이 일어나 항일 시위와 동맹 휴학 투쟁이 전국으로 확대됐다.

3·1 운동 이후에는 계층에 따라 여러 갈래로 전개돼 왔던 우리 민족의 독립 노력이 결집되기 시작했다. 이에 상하이에서는 이승만을 임시 대통령, 이동휘를 국무총리로 하는 민주 공화제 정부인 대한민국 임시정부가 수립되기에 이르렀다. 임시정부는 대한민국 임시헌장[4]을 선포하고, 파리 강화 회의에 김규식을 파견하는 등 활발한 외교 활동을 벌였다. 또한 대한민국 임시정부는 민족의 독립을 위한 자금 마련을 비롯해 무장 투쟁을 준비했다. 그러나 대한민국 임시정부는 재정적 곤란에 직면하게 됐고, 국내 조직이 발각되는 어려움을 겪었다. 더욱이 사회주의 무장 투쟁을 주장하는 이동휘가 탈퇴하면서 대한민국 임시정부는 위기에 봉착했다. 이후 대한민국 임시정부는 상하이에서 소집된 국민 대표 회의를 통해 이동녕과 김구 중심으로 조직을 재정비하고 항일 독립 투쟁을 전개해 나갔다.

4) 대한민국 임시헌장은 1919년 4월 11일에 공포된 상하이 임시정부의 첫 헌법이다. 신익희, 조소앙 등 27명이 참석한 제1차 대한민국 임시의정원 회의에서는 국호가 대한민국으로 가결되고 전문 10조의 임시헌장이 심의 통과됐다. 임시헌장 10조의 내용은 대한민국은 민주공화제로 하고 대한민국은 임시정부가 통치한다는 것과 평등권과 자유권(종교, 언론출판, 거주이전, 신체, 소유), 참정권과 국민의 의무(교육, 납세, 병역) 등으로 규정돼 있다.

대한민국 임시정부의 항일 독립 투쟁은 1930년대에 빛을 발했다. 1932년에는 이봉창이 일본 도쿄에서 일본 왕에게 수류탄을 투척했으며, 윤봉길 역시 상하이 훙커우 공원에서 일본 왕 생일을 축하하는 기념식 단상에 폭탄을 던졌다. 두 한인 애국단원의 의거는 중국 국민당 정부의 대한민국 임시정부 활동 지원에 영향을 주었고, 이는 중국 내 우리 민족의 무장 독립 투쟁에 유리한 환경을 조성했다.

일제의 탄압이 심해지자 우리 민족은 적극적인 해외 무장 투쟁을 벌여, 홍범도의 봉오동 전투와 김좌진의 청산리 전투 등에서 무장 독립군이 활약했다. 1920년대 중반 이후에는 통합 운동이 이뤄지면서 국민부의 조선혁명군과 혁신 의회의 한국독립군이 활발한 무장 독립 전쟁을 전개했다.

국내의 독립 운동 세력 내부에는 민족주의와 공산주의를 비롯해 다양한 이념적 분열이 존재했다. 이로 인해 우리 민족은 스스로의 힘으로 독립을 성취하기 위한 민족 역량을 결집하는 데 어려움이 있었다. 그럼에도 우리 민족은 일제 치하에서 민족주의와 공산주의를 비롯해 이념과 노선의 분열을 극복하고 민족 역량을 극대화하기 위한 노력을 꾸준히 기울여 왔다. 1940년대에 들어와 민족주의 계열의 3대 정당이 합당해 한국독립당을 결성하고 한국광복군을 창설했으며, 이후 사회주의 세력까지 통합하고자 노력했다. 이에 1942년에는 조선의용대가 한국광복군에 합류하면서 민족주의계와 사회주의계가 힘을 결집했다. 이러한 노력을 바탕으로 한국광복군은 1945년 8월 20일에 국내에 진입할 계획을 수립했다. 그러나 8월 15일에 일본이 연합국에 무조건 항복함으로써 광복군의 국내 진입 작전은 실행되지 못했다. 결국 제2차 세계대전에서 일본이 연합국에 패전을 선언함으로써 우리 민족은 광복을 맞이하게 됐다.



광복(1945.8.15.)

표 3-1. 우리 민족의 주요 의병 활동과 독립 운동

연도	내용
1895년	을미사변
1905년	을사늑약 반대 상소투쟁, 구국계몽운동, 항일 의병활동
1907년	헤이그 특사 파견, 국채 보상 운동, 신민회 결성
1909년	안중근 의거
1911년	북간도, 연해주 등 독립 운동 기지 건설
1912년	독립의군부 조직
1914년	대한광복군 정부 수립
1919년	2·8 독립선언, 3·1 운동, 대한민국 임시정부 수립
1926년	6·10 만세운동
1929년	광주학생항일운동
1932년	이봉창·윤봉길 의거
1940년	한국광복군 창설

(2) 분단의 원인과 과정



카이로 회담 (1943.11)

남북 분단은 70년이 흐른 지금까지도 한반도에 사는 우리에게 강력한 영향을 지속적으로 미치고 있다. 그렇다면 한반도 분단의 원인은 무엇인가? 첫째, 1945년 8월과 9월에 시작된 소련과 미국의 한반도 분할 점령이다. 둘째, 1946년 초에 신탁통치를 둘러싸고 발생한 한반도 내의 균열 구조다. 셋째, 한반도 독립 국가 수립 문제를 논의하기 위해 1946년과 1947년에 개최된 미·소 공동위원회의 결렬이다.

한반도의 독립에 관한 문제는 열강들 사이에서 광복 이전부터 논의돼 왔다. 제2차 세계대전이 한창이던 1943년에 미국의 루스벨트, 영국의 처칠, 중국의 장제스는 이집트의 카이로에서 회담을 갖고 적절한 절차에 따라 한국을 독립시킬 것을 결의했다. 이후 1945년에 개최된 포츠담 회담에서도 한국의 독립을 재확인했다.



포츠담 회담 (1945.7)

이후 얄타 회담의 결정에 따라 전쟁의 막바지인 1945년 8월 9일에 참전한 소련군은 한반도의 북쪽 지역을 점령하면서 빠르게 남하했다. 1945년 8월 11일 미국은 소련이 한반도 전체를 단독으로 점령하는 것을 막고 한반도에 잔류해 있던 일본군의 무장을 해제하기 위해 38도선의 분할 점령을 제안했다. 소련이 이에 동의하면서, 한반도는 광복과 동시에 미국과 소련의 영향력 아래에 들어가게 됐다.



38도선

1945년 8월 15일 일본은 연합군 측에 무조건 항복을 선언했다. 이로써 한반도는 일제의 식민지 지배로부터 벗어났지만, 한국은 전승국의 입장에 서지 못했다. 소련과 미국의 군대가 한반도의 북쪽과 남쪽에 각각 진주하면서, 광복과 독립 정부 수립의 희망에 차 있던 한반도의 초기 지형은 급격하게 변화하기 시작했다. 소련과 미국의 군사적 주둔은 한반도를 세계에서 가장 격렬한 정치적 소용돌이의 장으로 만들었다.

소련과 미국의 진주는 한반도 내 사회 체제와 국가수립 방향에 결정적인 영향

우리나라의 독립을 논의한 국제회의

카이로 회담

1943년 11월 22일부터 26일까지 미국 루스벨트, 영국 처칠, 중국 장제스가 이집트 수도 카이로에서 개최한 회담이다. 여기서는 대일본전쟁 협력과 패전 일본 영토의 처리에 대한 연합국의 기본방침이 담긴 '카이로선언'을 발표했다. 특별조항에서는 "현재 한국민이 노예상태 아래 놓여 있음을 유의해 앞으로 적절한 절차에 따라 한국에 자유와 독립을 줄 것(… in due course Korea shall become free and independent …)"이라고 밝혔다.

얄타 회담

1945년 2월 4일부터 11일까지 소련 흑해 연안 크림 반도 얄타에서 미국 루스벨트, 영국 처칠, 소련 스탈린이 모여 개최한 회담이다. 여기서는 "해당지역(패전국 또는 광복을 맞은 민족)의 모든 민주 세력을 폭넓게 대표하는 인사들로 임시정부를 구성한 후, 가능한 한 빠른 시일 내에 자유선거를 통해 국민의 뜻과 합치되는 책임 있는 정부를 수립한다."고 합의했다. 또한 태평양과 만주에서의 승리를 위해 소련이 대일본전쟁에 참가하는 대신 러·일 전쟁 때 잃은 영토를 반환받고 중국과 동맹·우호 조약을 맺는다는 비밀 의정서가 채택됐다. 소련은 미국의 원폭이 투하(1945.8.6)된 뒤에야 참전(1945.8.8)했고, 그 직후 일본은 항복했다.

포츠담 회담

1945년 7월 26일, 독일 포츠담에서 미국 트루먼, 영국 처칠, 중국 장제스가 모여 개최한 회담이다. 회담에서는 일본의 무조건 항복을 권고함과 동시에 제2차 세계대전 후 일본에 대한 전후 처리 방침을 표명했다. 그 내용에서는 한국의 자유와 독립을 규정한 카이로 선언의 이행을 촉구했다.

을 미쳤다. 소련군은 일본의 패망을 눈앞에 둔 1945년 8월 9일에 뒤늦게 대일전에 참전해 8월 말까지 북위 38도선 이북 지역에 진주했다. 이후 소련 군정은 김일성

세력을 집중 지원하면서 토지개혁[5]과 산업국유화 등 소련이 만든 조치들을 실시해 나갔다. 나아가 한반도에 대한 소련의 노선에 입각해서 한반도의 북쪽에 공산주의 정부 수립을 지원했다. 반면 1945년 9월 초에 북위 38도선 이남 지역에 들어온 미군은 군정을 선포하고 직접 통치 방식을 취했다. 미군은 한국민주당을 중심으로 하는 국내 세력을 지원해 자유민주주의 체제인 대한민국 정부 수립을 후원했다.

한반도의 분단은 다양한 과정을 거치면서 진행됐고, 더욱 공고화되는 경향을 보였다. 한반도의 분단은 역사적으로 볼 때 국제적인 상황에 의해 시작됐다고 할 수 있다. 1945년 8월 15일 일본의 항복 이후, 미국과 소련을 양대 축으로 하는 냉전이 본격적으로 시작됐다. 세계적 냉전 구조와 국내의 이념적 갈등이 결합하면서 발생한 한반도의 냉전은 북위 38도선을 경계로 분단을 초래했다.

광복 직후부터 6·25 전쟁 직전까지 한반도의 분단은 세 가지 차원에서 순차적으로 진행됐다. 먼저 첫 번째 분단은 지역적인 분단이라고 할 수 있다. 1945년 광복 직후부터 한반도는 미국과 소련에 의해 38도선을 중심으로 남북으로 분단됐다. 한반도의 지역적 분단은 남과 북으로 나뉜 각각의 지역이 각기 다른 정치적 구조 속에서 작동하면서 분단이라는 역사적 과정을 걸어가게 만들었다.

두 번째 분단은 이른바 체제상의 분단이라고 할 수 있다. 미국과 소련 군정은 남쪽과 북쪽에서 각각 상이한 정책들을 실시했다. 북쪽에서는 산업국유화 등의 사회주의 정책이 실시되면서 소련에 우호적인 사회주의 체제가 수립된 반면, 남쪽에서는 자유민주주의를 기반으로 하는 자본주의 체제가 수립됐다. 이로써 한반도에

5) 북한은 1946년 3월 5일 북조선임시인민위원회를 통해 '북조선토지개혁법'을 발표했다. 무상몰수·무상분배 원칙에 따른 북한의 토지개혁 이후 많은 지주들이 남쪽 지역으로 내려오면서, 북한에는 빈농 중심의 당과 정권의 지지기반이 구축됐다. 그러나 북한의 토지개혁을 통해 분배받은 토지들은 매매와 저당이 금지돼 있어서, 북한의 농민들은 토지 소유권을 인정받지 못하고 경작만 허용됐고 현물세율은 27%이나 됐다.

는 북위 38도선을 경계로 각기 다른 체제가 형성되면서 체제상의 분단이 초래되었다.

세 번째 분단은 광복 이후 남과 북에 각기 상이한 정부가 수립된 것이다. 당시 소련과 북한은 남북 총선거를 통해 통일정부를 수립하기로 한 유엔 결의를 거부했다. 이에 따라 선거가 가능한 남쪽에서만 총선거가 실시돼 1948년 8월 15일 대한민국이 수립됐으며, 유엔은 이를 한반도 내 유일한 합법 정부로 승인했다. 한편 북쪽에서는 이러한 유엔 결의를 무시하고 일방적으로 1948년 9월 9일에 조선민주주의인민공화국을 수립했다.

이러한 남북 분단을 고착화한 것은 1950년 북한의 기습적인 남침으로 시작된 6·25 전쟁이다. 1953년 7월 27일 정전협정[6] 체결로 6·25 전쟁이 휴전으로 끝나면서 분단은 결과적으로 더욱 고착화됐다. 6·25 전쟁은 향후 남북관계의 기본 성격을 규정하는 주된 요인으로 작용했다. 이처럼 한반도의 분단은 냉전에서 연상할 수 있는 모든 적대적인 정치적·이념적 분단에 의해서 발생한 것이었다. 그 분단은



정전협정 조인 (1953.7.27 판문점)

6) 정전협정은 1953년 7월 27일 판문점에서 국제연합군 총사령관 클라크, 북한군 최고사령관 김일성, 중공인민지원군 사령관 펑더화이 사이에 맺은 한국 군사정전에 관한 협정이다. 정식 명칭은 '국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선민주주의인민공화국 최고사령관 및 중공인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정'이다. 영문·한글·한문으로 작성된 협정의 내용은 '6·25 전쟁의 정지, 평화적 해결이 이뤄질 때까지 한국에서의 적대행위와 모든 무장행동의 완전한 정지'이다. 이후 협정에 따라 군사분계선과 4km 너비의 비무장지대가 설치되고, 판문점에는 국제연합군과 공산군 장교로 구성되는 군사정전위원회 본부와 스위스·스웨덴·체코슬로바키아·폴란드로 구성된 중립국 감시위원단이 설치됐다.

냉전이 전 지구적으로 개시되기 이전에 한반도에 찾아왔으며, 다른 모든 곳에서 냉전이 끝난 오늘날에도 한반도에 여전히 계속 남아 있다.

2. 대한민국 건국

광복 당시 한반도 질서를 규정하는 힘을 가지고 있던 강대국인 미국, 영국, 소련의 외상들은 1945년 12월 모스크바에서 회담을 개최해 한반도에서의 임시정부 수립과 신탁통치안을 가결했다. 그러나 우리 민족에게 당시 신탁통치[7]는 곧 식민지 상태로 되돌아가는 것으로 받아들여졌다. 이에 일제로부터 벗어나면서 독립 정부 수립을 기대해 왔던 우리 민족은 한반도 신탁통치에 거세게 반발했다.

김구와 임시정부계는 반탁 운동에 나섰고, 전국적으로 반탁 운동을 전개했다. 반면 좌익 계열은 처음에는 신탁통치안에 반대해 반탁 운동에 동참했으나, 소련의 지시에 따라 곧바로 찬탁으로 태도를 바꿨다. 결국 1945년 8월 광복 국면에서 미·소 양군의 주둔이 잠정적인 영토적 분단에 해당하는 것이라면, 1946년 1월의 찬탁·반탁을 둘러싼 갈등은 정신적이고 이념적인 분단에 해당하는 것이었다.

한반도 문제가 두 차례에 걸친 미·소 공동위원회에서 해결되지 않자, 미국은 이 문제를 1947년 9월 유엔에 상정했다. 그해 11월 유엔 총회에서는 미국이 제안한 대로 신탁통치를 거치지 않는 한국의 독립과, 유엔 감시하에 인구 비례에 따른 남북 총선거를 실시하여 통일정부를 수립하는 방안이 결의됐다.

그런데 한반도 문제를 유엔에 이관하는 것에 반대했던 소련은 유엔 한국임시

7) 1945년 12월 미·영·소 3국 외상은 모스크바에서 한국에 미·소공동위원회를 설치하고 최장 5년 동안 미·영·중·소 4개국이 신탁통치하기로 결정했다.

위원단[8]의 북한 입국을 막았다. 이로 인해 인구 비례에 의한 남북 총선거를 실시하고 통일된 정부를 수립하고자 했던 유엔의 결의는 소련과 북한 공산주의자들의 반대에 부딪혀 불가능해졌다. 소련의 반대에 직면한 유엔 소총회는 1948년 2월 유엔 한국임시위원단이 임무를 수행할 수 있는 지역에서 총선거를 실시하기로 결정했다.

하지만 남한만의 총선거를 실시하는 안과 관련해, 반탁 운동을 전개해 온 세력은 다시 크게 둘로 나뉘어 대립했다. 이승만과 한국민주당은 남한만의 단독 정부 수립을 주장하며, 남한만이라도 즉각 총선거를 실시해야 한다고 주장했다. 반면 김구를 중심으로 한 한국독립당 계열은 단독 정부 수립을 반대하며, 미국과 소련 양군의 철수와 남북지도자의 협상에 의한 총선거를 주장했다.

김구와 김규식은 남북지도자회의를 소집하자는 내용의 서한을 평양에 보내고, 김두봉과 김일성이 이를 수락하면서 남북연석회의(전조선 제정당 사회단체 대표자 연석회의)가 1948년 4월 19일부터 23일까지 평양에서 개최됐다. 그러나 김구와 김규식은 22일에야 평양에 도착해 짧은 연설만 했을 뿐 실질적인 통일 논의를 진행하지 못했다. 북한은 연석회의를 수락하기 전인 이미 1948년 2월 8일 조선인민군을 창설했고, 의회 기능을 하는 최고인민회의를 구성하면서 독자적인 정권 수립을 준비하고 있었다. 결국 김구와 김규식 등이 전개한 남북 협상이 실패로 끝남에 따라 통일된 정부 수립을 위한 노력이 무산되고 말았다.

그리하여 1948년 5월 10일에 한반도 역사상 최초로 민주적인 보통선거에 의해

8) 유엔 한국임시위원단은 1947년 11월 14일, 유엔 총회에서 채택된 '유엔 한국임시위원단 설치와 한국의 총선거에 관한 결의'에 따라 구성됐다. 이는 호주·캐나다·중국·엘살바도르·인도·필리핀·시리아·우크라이나 등 8개국으로 구성했고, 우크라이나는 대표 파견을 거부해 프랑스가 참여했다. 유엔 한국임시위원단은 1948년 1월 8일 서울에 도착한 뒤 선거 관련 조사 활동을 위해 38도선 이북 지역에 들어가고자 했지만 소련과 북한 측의 거부로 인해 북한 지역에 들어가지 못했다. 이후 2월 26일 유엔 소총회에서 "위원단이 접근 가능한 지역만이라도 총회의 결의안이 수행돼야 한다"는 결의에 따라, 위원단의 접근이 가능한 지역에서 선거를 실시하겠다는 성명서를 발표했다.

서 남한만의 총선거가 실시됐다. 5·10 총선거[9]로 선출된 제헌 국회의원들은 국호를 대한민국으로 결정했다. 이후 7월 17일에는 대한민국 임시정부의 법통을 계승한 민주공화국 체제의 헌법을 제정했다. 이 헌법은 대한민국이 3·1 정신을 계승한 민주국가임을 확인했다. 제헌 국회는 7월 20일 대통령에 이승만, 부통령에 이시영을 선출했다. 이승만 대통령은 정부를 구성하고 광복 3주기가 되는 1948년 8월 15일에 대한민국의 건국을 국내외에 선포했다.

이승만 대통령은 조병옥, 장면, 장기영 등을 파리에서 개최되는 제3차 유엔 총회에 파견했다. 그해 12월 8일의 유엔 총회에서 41대6, 기권 2로 대한민국 승인이 정식 안건으로 채택됐고, 12월 12일 속개된 유엔 총회에서는 48대6으로 가결됐다. 유엔 총회는 같은 날 유엔 총회 결의 195호를 통해서 대한민국 정부가 합법적으로 수립됐음을 선언했다. 이에 따라 대한민국은 유엔 총회의 승인을 받아 민주적인 절차에 의해 수립된 한반도 내의 유일한 합법 정부로 출범하게 됐다.



대한민국 정부수립 선포(1948.8.15)

9) 5·10 총선거는 1947년 11월 14일 유엔 총회에서 의결된 남북한 대표의 선출을 위한 한국임시위원단의 설치와 총선거 실시에 대한 결정에 따른 선거다. 소련과 북한이 남북한 총선거안을 거부한 뒤 남한만의 단독 총선거가 발표되자, 남로당 등 좌익세력의 선거 거부 및 저지투쟁이 있었다. 이 선거는 총 의원 수 300명 중 북한 지역에 100명을 배당하고 200명을 선출했다.

표 3-2. 대한민국 건국 과정

일자	내용
1945. 8. 15	광복
1945. 12. 16~25	모스크바 3국 외상회의, 한반도 임시정부 수립 및 5년간 신탁통치 결의
1946. 3. 20(1차)	미·소공동위원회, 임시정부 수립 문제 논의(결렬)
1947. 5. 21(2차)	
1947. 9. 17	유엔 총회, 한국임시위원단 구성
1947. 11. 14	유엔 총회, 유엔 감시 하에 인구 비례에 의한 남북한 총선거 실시 결의
1948. 1. 9	소련, 유엔 한국임시위원단의 38도선 이북 지역 입북 거부
1948. 2. 26	유엔 소총회, 선거가 가능한 남한 지역만 총선거 실시 결의
1948. 5. 10	총선거 실시
1948. 7. 17	대한민국 헌법 제정·공포
1948. 8. 15	대한민국 정부수립 선포
1948. 12. 12	유엔 총회, 대한민국 정부가 한반도 내의 유일한 합법정부임을 승인

제2절 대한민국의 발전

일제 치하에서 우리 민족은 독립과 민족국가 건설을 위해 끊임없는 노력을 기울였다. 하지만 우리 민족은 광복 이후 대내외적 요인으로 인해 남북으로 분단됐다. 더욱이 북한의 남침으로 시작된 6·25 전쟁으로 인해 전 국토가 황폐화되고 수많은 인명피해를 입었다. 그러나 이러한 폐허를 딛고 오늘날 대한민국은 성공적인 경제발전을 이뤄내고 민주화를 성숙시켜 왔다.

대한민국은 임시정부의 법통을 계승한 민주공화국 체제로 출범해 자유민주주의와 시장경제 체제를 채택했다. 이후 세계적으로 유례없는 경제 발전과 민주화를 이룩함으로써, 오늘날 세계 속의 대한민국으로 우뚝 서게 됐다.

1. 자유민주주의와 시장경제 체제

(1) 대한민국의 체제

대한민국은 자유민주주의와 시장경제 체제를 채택하고 있으며, 이는 헌법에도 잘 나타나 있다. 대한민국 헌법 전문에는 "유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1 운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19 민주이념을 계승하고 있다"고 드러나 있다. 이어 대한민국 헌법 제1조 제1항에서는 "대한민국은 민주공화국이다"라고 규정했다. 또한 제4조에서 "대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다"고 하고 있다. 한편 대한민국 헌법 제119조에서는 "① 대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. ② 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위해 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다"라고 밝히고 있다.

자유민주주의는 우리가 평화통일을 실현해 가는 과정에 있어서도 기본으로 삼아야 할 가치이다. 자유민주주의 이념은 민주적 절차와 합의과정을 중시한다. 자유민주주의에 대한 확고한 신념은 우리 민족의 합의에 의해 통일 방식을 선택할 수 있게 하는 민주적 절차를 보장해 준다. 또한 자유민주주의 이념은 남북한 통일 과정에서 발생할 수 있는 집단 간, 계층 간 대립과 갈등을 민주적으로 해결하는 데에도 기여할 수 있다. 나아가 통일 이후에 발생할 수 있는 여러 문제 역시 민족구성원 전체의 참여와 합의를 바탕으로 해결해 나가야 한다.

한편 자유민주주의는 자본주의 시장경제라는 경제 체제와 동전의 양면과 같은 관계를 유지하면서 발전해 왔다. 우리나라는 시장경제 체제를 채택하고, 국가 주도의 경제발전 계획을 수립해 강력한 근대화를 추진했다. 우리는 서구 선진국들

이 200년 이상에 걸쳐 이뤄낸 근대화를 짧은 기간에 달성함으로써 전 세계로부터 '한강의 기적'이라는 찬사를 받았다. 우리나라의 자유민주주의와 시장경제 체제는 정부와 국민 모두의 노력에 힘입어 성공적으로 발전해 왔다.

이와 같이 대한민국은 분단으로 인한 여러 가지 제약과 한계 속에서도 성장과 발전을 지속해 왔다. 우리나라가 채택하고 발전시켜 온 자유민주주의와 시장경제 체제는 향후 통일한국의 미래상을 구축하는 데 있어서도 기본적인 토대가 된다. 통일국가의 이념체계는 '인간 존엄성'의 가치에서 출발해야 할 것이며, 자유, 평등, 복지 등의 보편적 가치를 구현할 수 있어야 한다. 자유민주주의는 지금까지 인류가 지향하는 어느 이념보다도 개인의 자유와 권리 보장에 상대적으로 우월하다는 것이 역사적으로 입증돼 왔다. 사회주의권의 붕괴로 사회주의 실험이 실패로 드러난 현대 사회에서 자유민주주의와 시장경제 체제는 가장 보편적인 가치로 자리 잡았다.



6·25 전쟁으로 파괴된 건물의 모습



오늘날 대한민국의 모습

(2) 자유민주주의와 시장경제 체제의 특징

자유민주주의는 자유주의와 민주주의가 결합한 정치 이념이다. 자유주의는 17~18세기에 시민계급들이 봉건제적 사회질서와 절대주의 왕정질서에 저항하면서 등장했다. 자유주의에 따르면 모든 사람은 인격에 있어 평등하며, 생명과 재산을 포함하는 기본권으로서의 자유를 지니고 있다. 당시 시민계급들은 개인의 노동에 기초한 사유재산권과 자유로운 계약에 의거하는 시장경제 질서의 보장을 요구했다.

한편 민주주의는 그 어원이 '국민에 의한 지배'에서 비롯된 것으로, 시민들이 정치적 권력을 지니고 스스로 행사하는 것을 의미한다. 민주주의는 자유롭고 평등한 개인들이 다수결의 절차에 의해서 실현되는 정치과정에 적극 참여하는 체계다.

자유민주주의는 인류 역사상 가장 지속적이고 보편적인 이념으로서, '인간 존엄성'을 가장 중요한 기본적 가치로 인정하고 있다. 자유민주주의는 자율적 이성을 갖춘 자유로운 개인들의 권리를 중시하며, 자유와 평등을 보편적 가치로 삼고 있다. 자유민주주의는 국가권력을 수립하고 유지하기 위한 정당성을 국민 개개인의 정치적 합의에 둔다. 자유민주주의는 국민의 의사에 따라 국가의 모든 정책이 결정되며, 국민을 위한 정치가 이뤄지는 정책결정 형태다. 따라서 자유민주주의는 기본권 보장, 법치주의, 의회제도, 삼권분립, 복수 정당제, 선거의 자유, 집회와 결사의 자유 등을 중시하고 있다. 오늘날 자유민주주의는 인류의 행복을 보장해 줄 수 있는 최선의 이념이자 가장 현실적인 정치적 대안으로 자리 잡고 있다.

한편 시장경제 체제는 사유 재산의 소유와 자유로운 경제 활동을 보장함으로써 근로 의욕을 높이고 생산성을 향상시키고자 하는 자본주의 이념을 바탕으로 한다. 자유민주주의는 시장경제와 밀접한 친화력을 지니고 있으며, 각자의 안정적인 유지와 작동을 위해 서로를 필요로 한다. 시장경제 체제가 반드시 자유민주주의를 가져오는 것은 아니지만, 모든 자유민주주의는 시장경제 체제에서 발전되며 성숙된다.

그러나 자유를 매개로 한 친화력에도 불구하고 자유민주주의와 시장경제 체제 간에는 내적 갈등이 존재하기도 한다. 정치적 자유주의로서의 자유민주주의는 모든 사람에게 평등한 시민적 지위를 부여하는 것을 바탕으로 한다. 반면 경제적 자유주의로서의 시장경제 체제는 빈부 격차를 심화하거나 황금만능주의, 물신 숭배, 가치 전도 현상 등을 초래하기도 한다.

결국 현대 국가는 자유 경쟁의 보장이라는 소극적인 역할로부터 국민의 인간다운 삶을 보장하기 위한 적극적 입장으로 변화해 왔다. 자유민주주의가 지니는 높은 개방성은 여러 이념과 체제들을 수렴하면서 자기쇄신을 통한 발전과 존속을 가능하게 했다. 오늘날 현대 자유민주주의와 시장경제 체제는 내적 갈등을 극복하면서 꾸준한 자기 갱신과 인간화 노력을 기울이며 발전해 오고 있다.

2. 경제발전과 민주화

(1) 경제발전과 민주화의 추진

대한민국은 세계사에서 그 유례를 찾아보기 힘든 짧은 기간에 경제발전과 민주화를 동시에 이뤄낸 국가이다. 우리나라는 일제 식민지에서 벗어난 이후, 국제적 냉전 질서 속에서 민족의 분단과 6·25 전쟁이라는 동족상잔의 비극을 경험했다. 6·25 전쟁은 많은 인명피해와 국토의 황폐화를 가져왔다. 또한 전쟁 이후 남북한 간 이데올로기의 극단적인 대립은 권위주의적인 정권을 자리 잡게 했다.

우리나라는 시장원리와 사유재산 제도를 인정하는 시장경제를 채택했고, 1962년부터 정부 주도로 본격적인 근대화와 산업화를 추진했다. 우리나라는 1960년대 초까지 농업 중심의 전통적인 사회로서, 자연 자원과 자본 및 기술이 부족한 반면 인구가 많아 경제 성장에 어려움이 있었다. 이에 우리 정부는 대외 지향적인 경제 성장 전략을 수립해 수출 산업 육성에 주력했다. 우리 정부는 우선적으로 발전시킬 전략산업 분야를 정해 집중적으로 자원을 배분하며 경제발전을 이끌



경부고속도로 (1968년 착공, 1970년 완공)

었다. 이러한 경제 개발 계획이 큰 성공을 거두면서 우리나라의 경제 규모는 비약적으로 성장했다.

우리나라의 국내 총생산은 1960년에 약 20억 달러에 불과했으나, 1974년에 100억 달러, 1986년에 1,000억 달러를 돌파한 이후, 2012년에는 1조 달러를 돌파했다. 우리의 1인당 국민소득은 1960년에 약 80달러에 불과했으나, 1995년에 1만 달러를 달성한 뒤 2014년에는 약 2만 8,000달러 수준으로 늘었다. 6·25 전쟁 직후에는 미국에서 받는 원조가 우리나라의 거의 유일한 대외 거래였으나, 2000년 이후 우리나라의 무역 총액은 국내총생산의 70%를 넘어서고 있다. 우리나라의 무역액은 1962년에는 4억 8,000만 달러에 수출액은 5,500만 달러에 불과했다. 그러나 오늘날 우리나라는 2011년 세계에서 9번째로 무역 1조 달러를 달성한 데 이어 2012년에는 세계 8대 무역대국, 2013년에는 7대 수출대국이 됐다.



수출 100억 달러 달성 (1977)

한편 우리나라는 권위주의 체제를 탈피하고 민주주의 체제를 공고화하는 데 많은 노력을 기울여 왔다. 우리는 4·19 혁명, 5·18 광주민주화운동, 6월 민주항쟁 등을 거치면서 꾸준히 민주화를 진전시켜 왔다. 우리나라는 대통령을 비롯해 국회의원들을 국민들의 자유로운 투표에 의해 선출하고 있으며, 우리의 자유민주주의 체제는 정당을 비롯한 이익 집단들의 자유로운 활동을 보장하고 있다. 이로 인해 우리 국민들은 다양한 방법을 통해 정치 과정에 참여하고 있다.


6월 민주항쟁 (1987)

우리나라는 자신과 다른 이해관계 및 가치를 인정하는 다원주의 사회다. 1980

년대 후반 이후 우리 사회가 다원화되면서 시민사회가 양적·질적으로 성장했다. 이로써 시민들의 정치참여가 증대되고 시민의식 역시 성숙해지고 있다. 성숙한 시민 문화는 법과 질서를 존중하면서 대화와 타협을 중시하는 태도를 필요로 한다. 우리나라는 다원주의 사회에서 발생할 수 있는 다양한 사회적 갈등을 효과적으로 조정하기 위해 노력하고 있다.

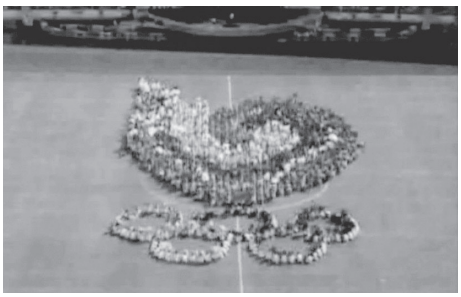
이처럼 우리 사회는 짧은 기간에 산업화와 민주화를 이룩하면서 도시화, 핵가족화, 고학력화, 고령화, 정보화 등의 특징을 지니는 현대 사회로 변모했다. 오늘날 대한민국은 자유민주주의 체제와 시장경제 체제를 공고화하는 가운데, 모든 국민이 인간다운 삶을 살 수 있도록 각종 불균형과 사회적 격차를 해소하기 위해 노력하고 있다.

(2) 세계 속의 한국의 위상과 역할

대한민국은 세계적으로 유례가 없는 고도성장을 이룩해, 불과 한 세대만에 세계 최빈국에서 경제선진국 모임인 경제협력개발기구(OECD)[10] 대열에 올랐다. 우리의 성공적인 경제발전은 한강의 기적, 아시아의 용, 신흥공업국(NICs) 등으로 불리며 전 세계로부터 개발도상국 경제발전의 성공적인 모델로 인정받고 있다. 6·25 전쟁의 폐허 위에서 이룩한 우리의 자랑스러운 발전과 변화상은 우리나라 국민, 기업, 근로자, 공직자 등 사회의 모든 계층이 힘을 모아 이룬 성과다. 대한민국은 높은 교육수준과 검소하고 근면한 국민성 등이 있었기에 자원이 빈약한 나라임에도 놀라운 발전을 할 수 있었다.

10) 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)는 다원적 민주주의와 개방적 시장경제 가치를 공유하는 국가 간 경제발전과 세계무역 촉진을 위해 발족된 국제기구다. 제2차 세계대전 뒤 유럽경제협력기구(OEEC)에서 출발해, 1961년 9월 30일 파리에서 20개국을 회원국으로 한 경제협력개발기구로 확대·개편됐다. 1990년대 이후 회원국 및 협력관계가 확대돼 34개국이 됐으며, 대한민국은 1996년 12월 12일 29번째 회원국으로 가입했다.

오늘날 대한민국은 경제 규모가 크게 확대되고 국민들의 생활수준도 비약적으로 향상됐다. 우리나라는 1인당 국민소득 2만 달러에 인구 5,000만 명을 충족하는 '20-50클럽'[11]에 세계 7번째로 올랐다. 1997년 말에는 외화 부족으로 인해 국제통화기금(IMF)의 구제 금융 지원을 받으면서 경기 침체를 겪기도 했으나, 우리나라는 그 어느 나라보다도 빠르게 경제 위기를 극복했다. 현재 대한민국은 2000년대 중후반의 글로벌 경제위기 속에서도 OECD 국가들 중 상위권의 경제성장을 지속적으로 기록하고 있다. 또한 산업통상자원부가 발표한 2014년 말 기준 우리나라의 세계시장 점유율 1위 품목은 154개에 달하고 있다.



88서울올림픽(1988)

우리나라는 경제부문을 비롯해 문화·예술·스포츠 분야에 있어서도 높은 위상과 경쟁력을 자랑하고 있다. 올림픽과 월드컵을 성공적으로 개최하였으며, 음악·드라마·영화 등의 한류열풍을 만들어내고 있다.

이렇게 발전된 우리나라의 역량은 국제사회에서의 대한민국 위상과 역할을 증대시키고 있다. 우리는 아시아 국가 가운데 처음으로 G20 주요 경제국 정상들의 협의기구인 'G20 정상회의'를 2010년 서울에서 개최하였다. 또한 불과 50년 만에 국제원조 수혜국에서 원조 공여국으로 발전하였다.

이렇게 대한민국을 발전시켜 온 자유민주주의와 시장경제 체제는 향후 통일한국의 미래상을 구축하는 데 있어서도 기본적인 토대가 된다. 통일국가의 이념체계는 '인간 존엄성'의 가치에서 출발해야 할 것이며, 자유·평등·복지 등의 인류 보편

11) 20-50클럽은 선진국 진입의 기준이 되는 1인당 국민소득 2만 달러(20K) 이상, 인구 5,000만 명(50M) 이상의 기준을 동시에 충족한 국가를 지칭한다. 일본(1987년), 미국(1988년), 프랑스(1990년), 이탈리아(1990년), 독일(1991년), 영국(1996년)에 이어 대한민국은 2012년에 세계 7번째로 가입했다.

적 가치를 구현할 수 있어야 한다.

특히 자유민주주의는 우리가 평화통일을 실현해 가는 과정에 있어서도 기본으로 삼아야 할 가치이다. 자유민주주의 이념은 민주적 절차와 합의과정을 중시한다. 통일 이후에 발생할 수 있는 여러 문제들 역시 민족 구성원 전체의 참여와 합의를 바탕으로 해결해 나아가야 할 것이다.

제3절 남북관계의 이중성

광복 이후 우리 민족이 단일국가로 계속 살아왔다면, 남북관계라는 말도 존재하지 않았을 것이다. 그러나 아쉽게도 우리는 광복과 동시에 남과 북으로 나뉘어 살게 됐다. 분단과 더불어 시작된 남북관계는 우리 민족에게 가슴 아픈 일들을 안겨 준 역사로 얼룩져 있다.

지난 70년 동안의 남북관계에서 벌어진 비극적인 갈등으로 많은 사람들이 가족을 잃고 고향을 잃고 희망을 잃었다. 그렇지만 간헐적으로 서로 만나 기쁨을 나눴고, 교류와 협력을 통해 통일된 미래의 실낱같은 희망을 봤을 때도 있었다. 이것이 남북관계의 이중성이다.

1. 남북관계의 형성

남북관계는 애초에 어떻게 만들어진 것일까? 남북관계의 기원은 다름 아닌 분단이다. 분단이 없었다면 남북관계라는 용어는 성립하지 않기 때문에 결국 남북관

계는 한반도 분단의 결과물이다. 남북관계는 1945년 광복 직후 외세에 의해 한반도가 분단되고 1948년에 남북한에 각각 단독정부가 수립되면서 본격적으로 시작됐다.

남북관계 역사에서 가장 비극적인 경험은 바로 1950년에 발생한 6·25 전쟁이었다. 남북한으로 분단된 지 5년 만에 발생한 6·25 전쟁은 1945년 이후에 시작된 분단 상태를 더욱 확고한 것으로 고착시켰으며, 동족상잔과 그 비극성으로 인해 그 이전과 이후의 남북관계의 성격을 완전히 바꿔 놓았다. 사실상 6·25 전쟁은 1953년 7월 27일에 정전협정을 통해 중지됐지만, 그것은 이 전쟁의 완전한 종식을 의미하는 것이 아니었다. 정전 상태에서 남한과 북한은 같은 민족이라는 인식보다는 오히려 서로에게 '군사적으로 대치하고 있는 상대방'이라는 인식을 더 강하게 갖게 됐다. 이것이 바로 남북관계의 이중성을 작동시키는 요인이 됐다.

그렇다면, 남북관계의 이중성이란 무엇인가? 6·25 전쟁 이후 오늘날까지 남북관계는 갈등과 대결, 대화와 협력이 공존하는 관계로 이어져 왔다. 이것이 바로 남북관계의 이중성이다. 다시 말해서 분단과 6·25 전쟁 이후 남북관계는 한편으로는 갈등과 긴장을 한 축으로 하고, 다른 한편으로는 대화와 교류를 한 축으로 하면서 이 두 축의 성격이 순차적으로 교차하거나 역설적으로 공존하는 가운데 진행돼 왔다는 것이다. 이는 세계적 냉전 체제와 한반도의 남북 분단구조가 조우함으로써 필연적으로 나타나게 된 '한반도적 현상'이라고 할 수 있다.

세계적 냉전 체제가 해체돼 세계가 탈냉전 시대에 접어들었음에도 불구하고 한반도의 분단구조는 여전히 자생력을 가지고 있으며 이 이중성을 발생시키는 구조로 온존하고 있다는 점에서 특수하다. 한반도의 이러한 비극적이고 특수한 현상은 남북 분단 이후 남북관계가 진행돼 온 역사적 과정, 북한의 퇴행적 체제, 주변 강대국들의 역학과 영향력 등을 감안해야만 종합적으로 이해할 수 있다.

2. 남북관계의 성격과 법적 지위

같은 민족이지만 분단으로 인해 형성된 남북관계는 어떤 성격을 갖고 있는가? 사실 남북관계는 어떤 하나의 성격으로 규정하기 힘든 매우 복합적인 성격을 갖고 있다. 거기에는 다양한 이유가 존재한다.

남북관계의 이중성을 좀 더 쉽게 이해할 수 있는 방법은 무엇보다도 먼저 남북한 각각의 다양한 법적, 제도적 규정과 남북한 간에 합의된 규정들을 통해 남북관계의 성격을 이해하는 것이다. 남북관계의 성격을 규정하는 이러한 다양한 법적, 제도적 구조들이 복잡하게 얽혀 남북관계에 대한 특수한 인식론을 만들어 내었으며 현실의 남북관계에 결과적으로 영향을 미쳐왔다. 따라서 남북관계의 이중성이 발생하는 맥락을 올바로 이해하기 위해서는 남북관계의 성격과 법적 지위를 잘 이해할 필요가 있다.

첫째, 우리의 헌법 조항에서 남북관계의 성격을 유추할 수 있다. 우리의 헌법 제3조 영토조항에서는 "대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다"는 점을 명확히 하고 있다. 대한민국의 헌법은 남한뿐만 아니라 북한을 포함한 한반도 전체가 대한민국의 영토라는 점을 명시하고 있다. 그리고 헌법 제4조 평화통일조항에서는 "대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다"라고 규정하여 대한민국이 한반도에서 유일한 합법정부라는 사실을 헌법적으로 분명히 밝히고 있다.

둘째, 남북관계의 한 주체인 북한은 우리에게 이중적인 성격을 지닌 존재다. 즉 북한은 우리와 함께 한반도에서 통일을 이룰 때까지 남북관계를 함께 발전시켜 나가야 할 동반자이지만, 동시에 전쟁이 아직 끝나지 않은 한반도에서 군사적으로 대치하고 있는 대상이기도 하다. 따라서 동반자이면서도 군사적 대치 상대방이기도 한 남북한이 형성하는 관계란 당연히 이중성을 띨 수밖에 없는 구조다.

셋째, 남북관계는 국가 간 관계와 민족 내부 관계라는 두 가지 성격을 동시에 가지고 있다. 남한과 북한은 1991년에 유엔에 동시 가입해 국제사회로부터 주권을 가진 국가로 인정받았다. 이는 국제법적으로 한반도에 두 개의 국가가 실재하는 현실을 반영한 것이다. 국제적인 측면에서 보면 남북한은 국가 간의 관계라는 사실을 부정하기 어렵다. 하지만 헌법적인 측면에서 보면 남과 북은 국가 간 관계이기 이전에 하나의 국가 혹은 민족이라는 사실을 헌법에서 천명하고 있으며, 분단으로 인해 남북 통일을 미래 과제로 삼을 수밖에 없는 특수한 관계이자, 민족 내부 관계라는 사실도 인식해야 한다.

남북한은 남북관계를 규범적으로 민족 내부 관계로 정리하고 통일을 목표로 상호 간에 협력적인 관계를 형성해 나갈 것을 합의하기도 했다. 남북한은 1991년에 합의된 '남북기본합의서'를 통해 남북관계를 "나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"로 규정한 바 있다. 또한 2005년에 제정된 「남북관계 발전에 관한 법률」을 통해서 국내법적으로도 남북관계가 "남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"임을 재차 확인했다. 이와 같이 '남북기본합의서'와 「남북관계 발전에 관한 법률」에서 규정하고 있는 특수관계는 통일까지의 과도기 간 동안 남북관계를 규율하는 대원칙인 동시에 모든 남북한 합의사항 이행·실천의 기준이라고 할 수 있다.

3. 남북관계의 전개 양상

남북관계의 이중성은 남북관계가 전개돼 왔던 양상에서 뚜렷이 나타난다. 여기서는 남북관계가 전개돼 왔던 양상을 시기별로 정리해 본다. 사실 남북관계의 전개 과정을 보면 다음과 같은 두 가지 특징이 나타난다. 하나는 분단 이후 남북관계의 전개 양상이 시기별로 뚜렷한 특징을 보여주고 있다는 점이다. 가령, 북한의 도

발은 남북관계가 형성된 이래 모든 시기에 지속적으로 나타나는 반면에, 남북한 교류와 대화 협력은 특정한 시기 이후에 집중적으로 나타나는 경향을 보이고 있다. 다른 하나는, 모든 시기를 통틀어 남북관계의 이중성 중에서 갈등과 대결 양상은 주로 북한이 감행한 도발에 의해 나타났다는 점이다.

분단 이래로 남북한 관계의 전개 양상을 시기별로 구분해 보면 다음과 같다. 첫 번째 시기는 광복 이후 1960년대까지이다. 이 시기에 남북한은 서로의 체제를 부정하고 적대했다. 이러한 성격은 6·25 전쟁을 거치면서 격화됐고 이에 따라 분단도 고착화됐다. 전쟁으로 인한 상호 적개심과 체제 대결 의식의 격화가 복합적으로 작용해 남북관계의 이중성 중에서 갈등과 대결 양상이 가장 두드러졌던 시기였다고 할 수 있다. 한편, 1960년대에 북한은 '남조선혁명론' 등에 입각해서 남한에 대한 무력도발을 감행했다. 북한은 무장간첩을 남한에 침투시켜 양민을 학살하는 등 비극적인 사건을 많이 일으켜 이 시기 남북관계는 사실상 암흑기였다고 할 수 있다.

두 번째 시기는 1970년대와 1980년대이다. 남북관계에서 1970년대는 커다란 이정표가 세워지는 시기였다. 1970년대 세계는 냉전 중에도 데탕트 분위기가 형성됐다. 한반도에서도 남북적십자회담등 남북대화가 이뤄지고 '7·4 남북공동성명'이 발표되는 등 남북관계의 역사상 처음으로 대화와 협력이라는 긍정적인 요소들이 대두하기 시작했다. 한편, 1980년대는 남북한이 자신의 통일방안을 본격적으로 제기했던 시기였다. 남한은 '민족화합 민주통일방안'을, 북한은 '고려민주연방공화국 창립방안'을 발표함으로써 남북한 간에 통일방안을 놓고 경쟁했다. 1970년대와 1980년대를 놓고 보면 남북관계에서 비록 체제대결이 지속되기는 했지만 대화도 성사됐던 시기라고 할 수 있다.

세 번째 시기는 1990년대이다. 1990년대는 사회주의권의 붕괴와 북한의 심각한 체제위기로 남북한 체제대결 양상이 사실상 와해되면서 남북관계의 주도권을

남한이 쥐게 되는 질적 전환기였다고 할 수 있다. 그러나 북한이 체제유지와 생존을 위해 '남북기본합의서' 등에 동의한 한편 북핵 위기 국면을 조성해 남북관계는 새로운 문제에 직면하게 됐다.

마지막으로 2000년대이다. 남북관계의 이중성이 2000년대만큼 두드러지게 부각된 시기는 없었을 것이다. 2000년과 2007년 두 차례의 남북정상회담이 이뤄져 과거의 남북관계와는 전혀 다른 새로운 국면이 형성됐고 개성공단 사업 및 금강산 관광 등 남북 화해협력과 상호 교류가 급격히 증대했다. 하지만 그와 동시에 서해 교전, 북핵 실험, 천안함 폭침 및 연평도 포격 등 북한의 지속적인 대남도발로 인해 남북관계는 여전히 냉전 상황의 비극적 사건들을 겪었다.

이와 같이 광복 이후 지난 70년 동안 남북관계는 갈등과 협력이라는 이중성의 양극단을 오가며 진자(振子) 운동을 해 왔다. 이하에서는 지금까지 남북관계가 전개돼 왔던 역사적 흐름과 사건들을 갈등과 협력의 남북관계로 나눠서 고찰해 본다.

제4절 갈등의 남북관계

이제 우리는 남북관계에서 과연 어떤 갈등들이 나타났는지, 결코 겪지 말아야 할 비극들을 왜 겪게 됐는지를 살펴봐야 한다. 사실 남북관계에서 이러한 갈등과 비극을 근본적으로 없애는 것만으로도 한반도에서 화해와 협력, 평화 체제, 그리고 나아가서는 통일의 기반조성에 유리한 환경을 만드는 데 기여할 것이다.

남북관계에서 발생해 왔던 갈등과 대결의 역사적 사건들은 우리 민족에게 많은 상처와 절망을 안겨줬다. 특히 1950년의 6·25 전쟁을 시작으로 남북관계에서 발생한 갈등의 원인은 대부분 북한의 공세적인 대남전략에서 비롯됐다. 북한의 남침으로 개시된 6·25 전쟁, 1960년대의 무장공비 침투사건들, 1970년대의 도발과 1980년대의 아웅산 및 KAL기 폭파 사건들, 1990년대 이후의 서해교전들이 그러했으며, 21세기에 들어와서는 북한의 미사일 발사와 핵실험, 천안함 폭침 사건과 연평도 포격 도발 사건이 그러했다.

1. 6·25 전쟁

남북관계에서 가장 근본적인 갈등의 원인이자 비극의 시작은 1950년 6월 25일 북한의 남침으로 시작된 6·25 전쟁이다. 북한은 대한민국을 공산화시키기 위해 치밀한 계획 하에 남침 전쟁준비에 들어갔다. 김일성은 소련과 중국을 비밀리에 방문해 군사 비밀 협정을 맺었고 남침을 위한 북한군의 역량을 강화했다. 북한은 소련으로부터 탱크와 야포, 항공기 등 당시의 최신 무기를 도입해 전면 공격을 준비했고, 중국으로부터는 1949년과 1950년 사이에 중국의 국·공 내전 등의 전투 경험이 있는 조선인 수만 명을 북한군에 편입시켜서 북한군의 전력을 강화해 나갔다.



소련을 방문한 김일성 (1949.3)

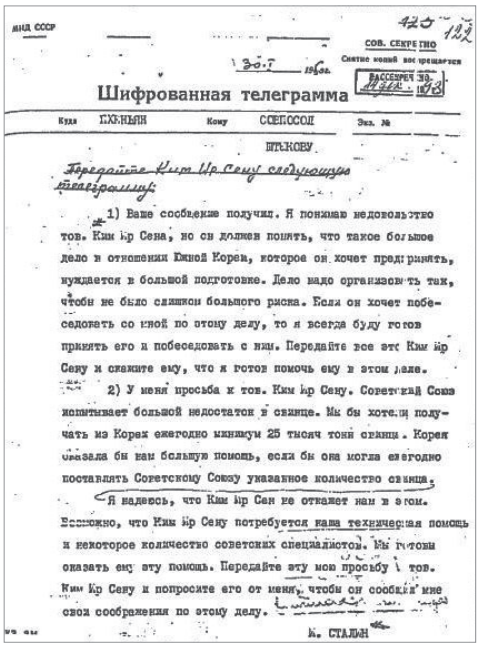
한편, 북한은 남침을 위해 군사력을 대대적으로 증강시키는 한편, 전쟁을 일으키기 위한 대내외적 여건을 조성하는 데 주력했다. 특히 남북 지도자들 사이의 협상을 주장하거나 평화통일 선언서를 유엔에 보내는 등 '위장평화 공세'를 펼치면서 남침 시점을 계산하고 있었다. 당시 동북아시아에서는 중국이 내전을 통해서 중국대륙을 공산화하고 소련과 북한은 한반도의 공산화 시도를 논의하는 등 국제 정세의 불안정성이 가중되고 있었다. 반면 미국은 아시아 지역에서의 방위 개입선을 후퇴시키고 한국에 주둔하고 있던 전투 부대를 철수시켰으며, 1950년 1월 12일에는 한반도와 타이완을 미국의 태평양 방위선에서 제외한다는 '애치슨 라인(Acheson Line)'을 발표했다.

이 시기를 무력통일 전쟁의 호기로 판단한 북한은 1950년 6월 25일 휴일 새벽, 선전포고도 없이 38도선 전역에 걸쳐서 전차를 앞세운 기습 남침을 개시했다. 국군은 북한군의 월등한 화력과 전투력에 밀려 침공 사흘째인 6월 28일 서울을 완

전히 빼앗기고 후퇴를 거듭했고, 8월에는 낙동강 이남까지 후퇴해 부산일대를 제외한 모든 지역이 북한의 수중에 떨어지게 된다. 이후 미군과 국군은 낙동강 전선에 최후 방어선을 형성하고 전투를 벌이게 된다.

한편, 북한의 침략에 따라 미국은 1950년 6월 26일, 유엔 안전보장이사회를 소집해 북한의 불법 남침을 '침략행위'로 규정하고 북한군의 군사공격을 격퇴하며 한반도의 평화와 안전을 회복하는 데 필요한 원조를 대한민국에 제공할 것을 요청하는 결의안을 통과시켰다. 그 목적을 달성하기 위해 유엔군 총사령부를 설치하기로 했으며, 미국 극동군 사령관 맥아더 원수가 총사령관에 임명돼 대한민국에 대한 군사지원을 개시했다. 이리하여 미국을 비롯한 16개국으로 구성된 유엔군이 조직돼 한국에 파견됐다.

이후 국군과 유엔군은 북한군을 격퇴하고 1950년 9월 15일에는 국군 해병대와 유엔군이 인천상륙 작전을 성공시켜 전세를 뒤집었으며 9월 28일에는 서울을 수복했다. 국군 1사단은 10월 1일 38도선을 넘어 북진에 들어섰고 10월 2일에는 유엔군도 38도선을 넘었다.



Шифрованная телеграмма

Кодя ГЛХ:НЫЯН Кому СОПРОСОЛ Экз. №

ШТЫКОВУ

Передайте Ким Ир Сену следующую телеграмму:

1) Ваше сообщение получил. Я понимаю недовольство тов. Ким Ир Сена, но он должен понять, что такое большое дело в отношении Южной Кореи, которое он хочет предпринять, нуждается в большой подготовке. Дело надо организовать так, чтобы не было слишком большого риска. Если он хочет побеседовать со мной по этому делу, то я всегда буду готов принять его и побеседовать с ним. Передайте все это Ким Ир Сену и скажите ему, что я готов помочь ему в этом деле.

2) У меня просьба к тов. Ким Ир Сену. Советский Союз испытывает большой недостаток в свинце. Мы бы хотели получать из Кореи ежегодно минимум 25 тысяч тонн свинца. Корея оказала бы нам большую помощь, если бы она могла ежегодно поставлять Советскому Союзу указанное количество свинца.

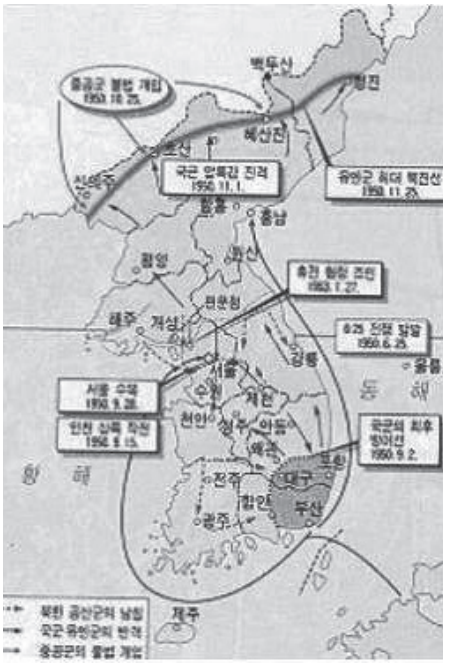
Я надеюсь, что Ким Ир Сен не откажет нам в этом. Возможно, что Ким Ир Сену потребуется наша техническая помощь и некоторое количество советских специалистов. Мы готовы оказать ему эту помощь. Передайте эту мою просьбу тов. Ким Ир Сену и попросите его от меня, чтобы он сообщил мне свои соображения по этому делу.

И. СТАЛИН

남침을 승인한 소련 문서 (1950.1.30)

하지만 그해 10월 19일 중공군이 압록강을 건너 6·25 전쟁에 불법적으로 참전했다. 중공군의 참전으로 초기에는 전세가 다시 역전됐으나 이후 일진일퇴의 공방전이 장기간 계속됐다. 6·25 전쟁 중반부인 1951년 초여름부터 전선은 교착상태에 빠져들었고, 소련은

유엔을 통해 휴전을 제의하였다. 이에 유엔군이 응함으로써 1951년 7월부터 판문점에서 본격적인 휴전회담이 열렸고 장기간의 협상 끝에 1953년 7월 27일에 정전협정이 체결됐다.



6·25 전쟁 경과

6·25 전쟁은 엄청난 인적·물적 손실을 초래했다. 군인으로만 추정할 때, 대한민국에서는 6·25 전쟁으로 약 14만 명이 전사했고, 약 45만 명이 부상당했으며, 행방불명 및 포로가 3만 명 발생했다. 연합군에서는 전사자 약 4만 명, 부상자 약 10만 명, 행방불명 및 포로 약 1만 명이 발생했다. 북한군과 중공군 등 공산군 측의 인명피해는 약 180만 명에 달하는 것으로 추정된다. 한편, 민간인 사망자는 약 37만 명, 부상자는 약 23만 명, 납치 및 행방불명자는 약 39만 명에 달했으며, 이 외에도 다수의 피란민과 전쟁미망인, 전쟁고아 등이 발생했다.

한편, 6·25 전쟁으로 인해 국토의 주요 지역이 황폐화됐으며, 도로, 항만, 토지

등 산업 기반과 상하수도, 주택, 학교 등 생활기반을 포함한 사회자본이 대부분 파괴됨으로써 막대한 재산상의 피해를 입었다. 남한의 경우 생산 시설의 40% 이상이 파괴돼 경제가 거의 마비됐으며, 공업부문에서만 입은 피해액이 1억 2,000만여 달러에 달했다. 전쟁을 일으킨 북한 역시 대부분의 주요 산업 기반과 자원생산시설이 잿더미가 됐다.

이렇듯 6·25 전쟁은 남북관계에 중요한 영향을 미쳤다. 첫째, 6·25 전쟁은 북한이 한반도의 공산화 무력통일 노선을 실현하기 위해서 철저하게 계획한 남침 전쟁으로서 동족상잔의 비극을 가져왔다.

둘째, 6·25 전쟁은 남북관계에 있어서 북한의 이중적인 행태를 체득한 사건이다. 김일성은 평화통일을 내세우며 협상회담을 제안해 놓고 침략전쟁을 벌였다.

셋째, 6·25 전쟁은 1945년 이후 진행 중이던 세계적 규모의 냉전 체제 구축의 가장 뚜렷한 상징적 역할을 함으로써 미국과 소련 중심의 냉전 체제를 고착화하는 계기가 됐다. 냉전 시기에 이 정도 규모의 전쟁은 6·25 전쟁이 유일했을 정도로 냉전기간 최대의 전쟁이었다. 전쟁으로 남북 간에는 적대의식이 강화됐고 극도의 증오감이 상호 간에 내면화됐다. 이로써 남북은 서로 이질적인 사회로 나아가면서 대립했고 분단은 더욱 공고화됐다.

6·25 전쟁으로 인한 인명 피해는 국군의 사망자·실종자가 약 621,479명에 이르며, 유엔군의 사망자·실종자가 약 154,881명에 이른다. 민간인 피해는 사망·행방불명자가 990,968명에 이르며, 피난민 320만 명, 전쟁미망인 30만 명, 전쟁고아 10만여 명, 인명피해는 300만여 명으로 파악된다. 당시 북한군의 피해는 사망·부상 1,646,000명, 실종·포로 127,600명으로 1,773,600여 명에 이르며, 민간인 피

해는 150만여 명으로 추정된다.[12)]

그리고 6·25 전쟁 이후 한반도의 남과 북에는 매우 상이한 체제가 성립하게 됐다. 남쪽의 대한민국에서는 자유민주주의를 바탕으로 시장경제가 확립된 반면, 북한에서는 무력 통일노선에 기반을 둔 공산독재와 계획경제 체제가 형성됐다.

마지막으로 6·25 전쟁은 세계적인 차원에서 냉전의 개막을 알리는 전쟁이었으며 역설적으로 우리 국민에게 자유민주주의와 국가의 소중함을 일깨워 주는 계기가 됐다. 이와 더불어 대한민국이 유엔 참전국들과 함께 공산주의 확산을 저지한 '세계 자유수호 전쟁'이며, '자유민주주의가 승리한 전쟁'이라는 세계사적 의의도 간과할 수 없다.

2. 북한의 도발

(1) 1960년대와 1970년대의 도발: 청와대 기습사건과 무장공비 침투, 판문점 도끼 만행 사건 등

1960년대에 북한은 남조선혁명론에 근거해 대남 전략을 공세적으로 구사했다. 이 전략에 따라 북한은 대한민국에서의 지하당 건설 시도와 남조선 혁명 운동을 위한 방편으로 수차례에 걸쳐 국지적인 군사적 모험을 감행했다.

먼저 북한은 1960년대에 무장한 게릴라를 침투시켜 박정희 대통령 등 우리 측의 요인을 암살하고자 이른바 청와대 기습 사건을 일으켰다. 이는 1968년 1월 21일, 북한군 제124군부대 소속 무장공비 31명이 휴전선을 넘어 침투해 대통령 관

12) 국방부, 「2010 국방백서」, 2010, p.249.

저인 청와대를 습격하려 한 사건이었다. 이들은 경찰 검문에 걸리자 기관단총을 난사하고 4대의 시내버스에 수류탄을 던져 무고한 시민들을 살상했다. 이 사건으로 7명의 군경과 민간인이 무장공비들에 의해 살해됐다. 군경수색대는 2월 3일까지 31명의 공비 중 1명을 생포하고 도주한 2명을 제외한 28명을 사살했다.

이 사건은 우리 측에 커다란 충격을 줘 우리 측이 국방력을 강화하고 향토예비군을 창설하는 계기가 됐다. 또한 이후의 북한 게릴라 침투에 대비해 군대 내에 공비전담 특수부대가 편성됐고 전방에는 155마일 휴전선 전역에 걸쳐 철책선이 구축됐다. 이 철책선은 지금도 한반도 분단과 냉전의 상징이 되고 있다. 북한은 같은 해인 1968년 10월 30일부터 11월 2일까지 3차례에 걸쳐 울진·삼척지구에 무장공비 120명을 침투시켰다. 침투한 무장공비들은 11월 3일 새벽 주민들을 모아놓고 대검으로 찌르는 등 만행을 저지르고 뒤늦게 도착한 주민들은 돌로 때려 살해하기도 했다. 군경과 예비군이 본격적인 토벌에 착수해 12월 28일까지 약 2개월간 계속된 작전에서 공비 113명을 사살하고 7명을 생포했다. 이 사건으로 우리 측에서도 군경과 민간인 60여 명이 사망하는 등 많은 희생을 치렀다.

북한은 1970년대에 들어와서도 초반까지는 남조선혁명론에 기반을 둔 대남정책을 계속 구사했다. 물론 1970년대 초반의 국제적인 해빙 무드와 닉슨 독트린으로 분단 상황 속에서도 어느 정도 긴장완화가 이뤄지기도 했지만 북한은 간헐적으로 도발을 일으켜 남북관계에서 갈등을 유발했다.

대표적인 사건은 1976년 8월 18일에 발생한 판문점 도끼 만행 사건이다. 당시 북한은 판문점 공동경비구역(JSA)에서 가지치기 작업을 하던 유엔군 소속 미군 장교 2명을 도끼로 살해하고 국군과 미군 병사 9명에게 중경상을 입히는 한편, 유엔군 트럭 3대와 초소를 모두 파괴했다. 사건 발생 후 주한 미군사령부는 전투준비 태세 명령을 내렸으며, 오키나와 등지의 전폭기 대대 및 해병대를 한국에 급파하고 항공모함 레인저호와 미드웨이호를 한국 해역으로 이동시키는 등 강경한 대

응태세를 취했다. 한·미 양국의 강경한 태도에 북한의 김일성은 8월 21일 유엔군 사령관에게 사과 메시지를 보냈다.


북한의 판문점 도끼 만행 사건(1976.8.18)

1960년대와 1970년대에 발생한 북한의 무장 게릴라 침투 사건 및 판문점 도끼 만행 사건 등은 우리 사회에 대북한 위기의식과 반공 분위기를 확산시켰다. 나아가 남북관계에 커다란 상처를 남기면서 분단의 고통을 한층 심화시켰다.

(2) 1980년대와 1990년대의 도발: 아웅산 테러 및 KAL기 폭파, 잠수함 침투 등

1980년대에 들어와 북한은 이전의 게릴라 침투방식과는 달리 폭탄테러를 잇달아 가하면서 남북관계를 극도로 긴장시키고 악화시켰다. 대표적인 사건이 1983년의 미얀마 아웅산 묘소 폭파사건과 1987년의 KAL기 폭파 사건이다.

북한은 1983년 10월 9일 미얀마를 친선 방문 중이던 전두환 대통령 및 수행원들의 아웅산 국립묘소 참배 때 이들을 암살하기 위해 폭탄을 폭발시켜 부총리와 장관 등 수행원 17명을 사망케 하고 14명을 부상시키는 테러를 감행했다. 당


북한에 의해 폭파된 미얀마 아웅산 묘소(1983.10.9)

시 이 사건은 북한군 정찰국 특공대 소속 군인들이 저지른 것으로 밝혀졌다. 미얀마 정부는 이 사건 직후 북한과 외교 관계를 단절하는 한편, 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, KAL기 폭파사건은 제13대 대통령 선거를 앞둔 시점인 1987년 11월 29일 발생했다. 이는 1987년 11월 28일 밤 이라크의 바그다드를 출발한 대한항공 858기가 11월 29일 북한 공작원에 의해 공중에서 폭파된 사건이었다. 이 여객기에는 중동에서 귀국하던 한국인 근로자 93명과 외국인 2명을 포함한 승객 95명과 승무원 20명 등 모두 115명이 탑승하고 있었고 전원이 사망했다.

1980년대 말과 1990년대 초 20세기 세계의 한 축을 구성하던 사회주의 체제가 세계적인 차원에서 붕괴했고, 중국과 베트남 등 잔존 사회주의 체제는 개혁·개방이라는 변화를 추구하고 있었다. 하지만 탈냉전 시대에도 북한은 여전히 개혁·개방을 수용하지 않고 고전적 독재 체제를 계속 유지하기 위해서 도처로부터 제기되는 위기 상황에 대해 냉전적 방식으로 대응해 나가고 있었다. 이는 남북관계에도 좋지 못한 영향을 미쳤으며, 한반도가 여전히 탈냉전 시대에 냉전의 고도(孤島)로 남게 될 수밖에 없는 하나의 요인이 됐다.

1991년과 1992년에는 남북 간에 남북기본합의서, 한반도 비핵화 공동선언, 남북한 유엔 동시 가입 등 해빙의 분위기가 조성되고 있었지만 다음 해인 1993년부터 곧바로 제1차 북핵 위기에 돌입하는 등 긴장 국면이 조성됐다. 1994년 10월에 '미·북 제네바 합의'[13]에 의해 북한 핵문제 해결 절차가 합의됐지만, 북한은 1996

13) 미·북 제네바 합의는 북한이 핵비확산조약(NPT) 탈퇴를 선언(1993.3)한 이후 미국과 북한이 핵문제해결을 위한 협상을 진행해 1994년 10월에 채택됐다. 주요 내용으로 북한은 국제원자력기구(IAEA) 안전조치협정 이행 및 특별사찰 수용, 5MWe 원자로의 폐연료봉 봉인 후 제3국으로 이전, 북한 지역 내 경수로 발전소 제공, 경수로 1기 완성 시까지 연간 중유 50만 톤 제공 등이다. 그러나 북한이 2002년 10월 농축우라늄 핵 프로그램의 추진으로 미·북 제네바 합의를 위반함으로써 합의사항 이행이 중단됐다.

년 4월 우리 측의 국회의원 총선거를 앞두고 비무장지대 유지·관리 임무포기를 선언하고 북한군을 판문점에 일시적으로 진입시켰다. 이 사건은 우리 사회에서 전쟁 위기론을 급속도로 확산시켰다. 이후 2002년 10월 북한이 농축우라늄 핵 프로그램을 추진하여 미·북 제네바 합의를 위반함으로써 합의사항 이행이 중단됐다.

게다가 같은 해 1996년 9월 18일 강릉시 해안가에 북한의 소형 잠수함이 좌초돼 발견되는 사건이 발생했다. 군경과 예비군이 소탕작전에 돌입했고, 이후 사살당한 것으로 추정되는 11명의 북한군 사체를 발견했다. 도주한 북한군을 추적해 13명을 교전 끝에 사살했으나 우리 측에서도 군인 11명, 경찰·예비군 2명, 민간인 4명이 피살되는 등 인명 피해를 입었다. 또 1998년 6월 22일 강원도 속초시 앞바다에서 북한의 유고급 잠수정 1척이 표류하다 우리 해군 함정에 의해 6월 23일 새벽 동해안으로 예인됐다. 이 잠수정에서는 승조원과 공작원 등으로 추정되는 9구의 시신이 자폭한 채 발견됐다.



강릉에 침투한 북한 잠수함(1996.9.18)

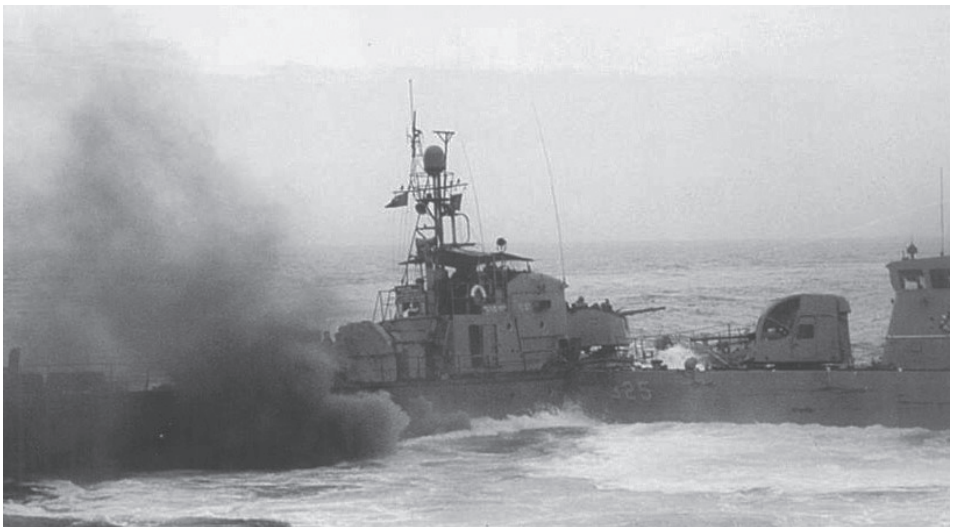
(3) 2000년대 이후의 도발: 서해 NLL 침범, 핵실험, 장거리 미사일 발사 등

2000년대 이후 북한이 조장했던 갈등과 긴장은 이전과는 다른 양상으로 이뤄졌다. 북한은 서해상에서 북방한계선(NLL)을 침범함으로써 세 차례에 걸쳐 남북 간 교전을 야기했고 미사일과 장거리 미사일 발사, 핵실험, 천안함 폭침 사건, 연평도 포격 도발 사건 등으로 한반도뿐만 아니라 동아시아와 세계를 긴장시켰다.

서해 NLL 침범과 서해교전

북한은 1999년부터 2009년까지 서해상에서 북방한계선을 침범함으로써 세 차례의 군사적 충돌을 일으켰다. 제1차 연평해전은 1999년 6월 15일 북한 경비정 6척이 연평도 서방 10km 지점에서 북방한계선을 넘어 우리 측 영해를 침범해 들어와 우리 해군의 경고를 무시하고 우리 측 함정에 선제사격을 가함으로써 결국 남북 함정 간의 치열한 포격전으로 발전했다. 북한의 북방한계선 무단침범은 정전협정의 정신과 "쌍방이 지금까지 관할한 구역을 인정"키로 한 남북기본합의서를 정면으로 위반한 행위였다. 이 전투는 6·25 전쟁 이후 남북의 정규군 간에 벌어진 첫 해상 전투였다.

제2차 연평해전은 2002년 6월 29일 연평도 근해 북방한계선에서 남북 사이에 또다시 벌어진 전투다. 이 전투는 1999년의 제1차 연평해전에서 대패한 북한이 계획적으로 북방한계선을 침범해 우리 해군을 의도적으로 공격해 발생했다. 이 전투에서 우리 해군 6명이 전사하고 18명이 부상을 당했으며 북한 해군 중 30여 명의 사상자가 발생했다.



대청해전(2009.11.10)

대청해전은 2009년 11월 10일 서해 북방한계선 부근인 대청도 동쪽 약 9km 지점에서 발생했다. 이번에도 북한은 북방한계선을 무단 침범해 남하했고 우리 해군의 경고에도 불구하고 사격을 개시해 전투가 이뤄졌다. 다행히 우리 해군의 인명 피해는 없었지만, 북한은 남북관계에 또 다른 상처를 만들어내면서 갈등을 조장했다.

핵실험

북한은 2006년 10월, 2009년 5월, 그리고 2013년 2월 세 차례의 핵실험을 감행하면서 한반도와 세계에 큰 충격을 줬다. 북한 핵문제는 1990년대로 거슬러 올라가는데, 1992년 남북이 합의했던 '한반도 비핵화 공동선언'에도 불구하고 1993년 제1차 북핵 위기가 발생했다. 국제원자력기구(IAEA)는 1992년 영변 핵단지의 미신고된 2개의 시설에 대해 특별사찰을 요구했으나 북한은 이를 거부하고 1993년 3월 핵비확산조약(NPT)을 탈퇴했으며, 1994년에는 IAEA에서 공식 탈퇴했다. 이에 미국의 클린턴 정부는 영변 핵 시설 폭격까지 검토하는 등 상황은 최악의 위기로 치달았다. 한반도에서 6·25 전쟁 이후 최대의 안보위기가 조성된 것이다. 다행히 카터 전 미국 대통령의 방북, 그리고 북한의 핵동결 대가로 경수로 2기를 건립하고 연간 50만 톤의 중유를 지원하며 미·북 관계 정상화를 추진한다는 내용의 '제네바 합의'를 통해서 위기를 가까스로 모면했다.

2002년부터 본격화된 제2차 북핵 위기의 직접적인 발단은 2002년 10월 북한이 고농축 우라늄을 이용한 핵 프로그램 개발을 시도하고 있다는 의혹이었다. 북핵문제를 풀기 위해 6자 회담이라는 다자간 협의 틀이 만들어졌고 2003년 8월에 첫 회의를 시작했다. 2005년 9월 개최된 제4차 6자 회담에서는 '9·19 공동성명'이 도출되었다. 하지만 방코델타아시아(BDA)문제로 미·북 간 입장이 대립하면서 6자 회담은 장기간 지체됐고 교착상황이 지속되는 가운데 북한은 2006년 10월 9

일에 제1차 핵실험을 단행했다. 이에 대해 유엔의 안보리는 10월 14일에 북한의 핵실험을 비난하면서 추가 핵실험 및 탄도미사일 발사 중지를 요구하고 포괄적인 제재를 가하는 내용의 결의안 1718호를 가결했다. 이후 2007년 2월 13일 '9·19 공동성명'을 이행하기 위한 초기 조치(2·13 합의)에, 그리고 같은 해 10월 3일 추가 조치에 합의(10·3 합의)하면서 다시 협상의 길로 들어섰으나 검증문제로 비핵화 대화가 교착되는 등 더 이상 진행되지 못했다.

그러한 가운데 2009년 5월 25일 북한은 제2차 핵실험을 감행했다. 당시 북한은 4월 5일부터 미사일을 연속으로 발사해 대외에 긴장을 고조시키고 있었다. 국제사회는 북한의 핵실험을 규탄했으며, 유엔은 대북 제재 결의안 1874호[14]를 가결했다.

2013년 2월 12일 북한은 유엔 안보리와 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 제3차 핵실험을 감행했다. 북한이 핵실험을 감행한 것은 유엔 안보리의 관련 결의 1718호, 1874호에 대한 명백한 위반으로 한반도와 동북아의 평화와 안전에 대한 위협일 뿐 아니라 국제사회 전체에 대한 정면 도전 행위였다. 유엔은 결의안 2094호를 가결해 북한에 대한 강도 높은 제재를 가하기로 했으며 중국을 포함한 대부분의 국가들이 북한의 핵실험을 규탄하고 대북 제재에 동참했다.

이에 대해 북한은 2014년 3월 30일 외무성 성명을 통해 "새로운 형태의 핵실험"을 몇 차례 거론하였으나 특이 동향이 없다가, 2015년 9월 15일 원자력연구원장 기자 문답을 통해 "각종 핵무기들의 질량적 수준을 끊임없이 높여 핵억제력의 신뢰성을 백방으로 담보하기 위한 연구와 생산에서 연일 혁신을 창조"하고 있음을 강조했다.

14) 유엔 안보리 결의 1874호는 북한의 2차 핵실험(2009.5.25)에 대응하기 위해 2009년 6월 12일 유엔 안보리가 만장일치로 채택한 대북제재 결의를 말한다. 이 결의안은 소형무기를 제외한 북한의 무기 관련 물자의 대외수출 금지, 인도주의적 개발 목적 등을 제외한 금융지원 금지 및 북한 국적 화물선에 대한 공해상의 검색 조치 등에 관한 내용을 담고 있다.

금강산 관광객 피격 사망 사건, 천안함 폭침 및 연평도 포격 사건

북한군은 2008년 7월 11일 우리 측 금강산 관광객에게 총격을 가해 사망에 이르게 한 비인도적인 사건을 저질렀다. 그리고 북한은 2008년 12월 1일 육로 통행 제한조치를 취한 데 이어, 2009년 3월 30일부터 8월 13일까지 136일간 개성공단에서 근무하고 있던 우리 측 근로자를 억류함으로써 개성공단의 안정적 발전을 저해했다.

2010년 북한은 위협이 아니라 실제로 군사적 도발을 감행했다. 가장 충격적인 반인도적 도발 사건은 3월 26일의 천안함 폭침 사건과 11월 23일의 연평도 포격도발 사건이다. 이 두 사건으로 우리 장병들과 무고한 민간인들이 북한의 도발에 희생됐다.



북한에 의해 폭침 후 인양된 천안함

북한은 2010년 3월 26일 잠수함정의 기습적인 어뢰 공격을 감행해 우리 해군 초계함 천안함을 폭침시켰다. 이 도발 사건으로 우리 해군 46명이 희생됐다. 북한의 천안함 폭침 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 남북기본합의서 제2장 제9조를 정면으로 위배하는 것이었다. 그러나 6·25 전쟁, 아웅산 폭파 사건, KAL기 폭파 사건 등이 자신의 소행이 아니라고 부인해 왔던 북한은 이 사건도 자신의 소행이 아니라 오히려 남한 측이 날조했다고 주장하면서 오히려 남북관계에 긴장과 전쟁 위협을 더욱 고조시켰다. 이에 이명박 대통령은 5월 24일 대국민 담화를 통해 "북한은 대한민국과 국제사회 앞에서 사과하고 사건 관련자를 처

벌할 것"을 요구했고, 남북 간의 교역과 교류의 전면 중단과 북한 선박의 우리 영해 항행 금지 등을 내용으로 하는 '5·24 조치'를 발표했다.

5·24 대북조치 주요내용

- 제주해협 포함, 우리 측 해역 북한선박의 운항과 입항 금지
- 남북 간 일반교역은 물론 위탁가공교역을 위한 모든 물품의 반출·반입 금지
- 개성공단과 금강산 지구를 제외한 북한 지역에 대한 우리 국민의 방북 불허 및 북한 주민과의 접촉 제한
- 북한에 대한 신규투자 불허, 현재 진행 중인 사업의 투자확대도 금지. 개성공단의 생산활동은 지속되도록 하되 체류인원은 축소 운영
- 대북지원 사업은 원칙적으로 보류, 다만 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지

한편, 국제사회에서도 북한의 천안함 만행 사건을 강력하게 규탄했는데, 유럽의회는 6월 17일 북한을 규탄하는 결의안을 내놓았고, G8 정상회의에서도 북한을 규탄하는 공동성명을 발표했다. 그리고 우리 정부는 6월 14일 유엔 안전보장이사회에 천안함 폭침 사건에 대한 조사 결과를 설명했으며 유엔은 7월 9일 안전보장이사회의 의장성명이라는 형식을 통해서 천안함 폭침 사건을 규탄했다.

북한은 2010년 11월 23일 우리 영토인 연평도에 대해 포격 도발을 감행했다. 이에 우리군도 대응사격을 실시했다. 북한의 연평도 포격도발은 연평도 내의 군부대뿐 아니라 민가를 구별하지 않고 무차별적으로 이뤄졌다. 이 포격 도발로 우리 해병 2명이 전사하고 16명이 중경상을 입었으며 민간인은 2명이 사망하고 다수의 부상자가 발생했다. 또한 건물도 133동이 파손되는 등 큰 피해를 입었으며, 주민들은 하루아침에 삶의 터전을 잃게 됐다.

연평도 포격 도발 사건은 6·25 전쟁 이래 한국 영토에 대한 북한의 첫 번째 공격이라는 점과 민간인을 가리지 않고 무차별적으로 공격했다는 점에서 한반도평화를 근저에서 파괴한 매우 중대한 도발 사건이라고 할 수 있다. 한반도의 평화를 염원하는 국제사회도 커다란 충격에 빠졌다. 미국, 영국, 일본, 독일 등 세계 각국은 북한의 비인간적 도발행위에 대해 분노하고 이를 규탄했다.



북한의 연평도 포격으로 파손된 민가

천안함 폭침 사건과 마찬가지로 연평도 포격 도발 역시 정전협정, 유엔 헌장, 남북기본합의서 등을 위반한 군사적 도발이다. 정부는 북한의 연평도 포격 도발행위는 "대한민국에 대한 명백한 무력 도발"이며 민간인에 대해서까지 무차별 포격을 가한 것은 결코 용납할 수 없다는 사실을 북한에 분명히 밝히고 이에 대해 책임있는 조치를 취할 것을 강력히 요구했다. 우리 국회도 11월 24일 '북한의 무력도발행위 규탄 결의안'을 채택해 "민간인 거주 지역을 포함한 연평도 일대에 북한의 불법적이고도 비인도적인 포사격행위로 무고한 인명피해가 있었으며, 이는 대한민국에 대한 중대한 무력도발행위"로 규정하고 강력히 규탄했다. 이명박 대통령도 11월 29일 대국민 담화를 통해 "북한도 변할 것이라는 일말의 기대를 갖고 북한의 도발을 인내해 왔지만 돌아온 것은 핵 개발과 천안함 폭침에 이은 연평도 포격이었다"면서 북한에 대해서 강력히 규탄하고 국방력 강화와 국민의 안전을 강조했다.

최근 정부는 2015년 8월 4일 북한이 서부전선 일대 DMZ 지뢰도발을 감행하자 대북경고 성명을 발표하고 응징 차원에서 11년 만에 대북 확성기 방송을 재개했다. 북한은 이에 대응해서 8월 20일에 최전방 서부전선인 경기도 연천지역에 포격도발을 했으며, 우리군도 대응사격을 실시했다. 북한의 지뢰도발과 포격으로 촉발된 군사 대치 상황을 해소하기 위해 8월 22일부터 4일간 남북 고위급 접촉에서 극

적으로 '8·25 합의'를 도출함으로써 위기가 일단락되었다. 이 접촉에서는 군사적 긴장 완화 조치뿐 아니라 남북관계 개선과 교류 활성화를 위한 일부 합의도 이루어졌다.

장거리 미사일 발사

2000년대에 들어와 북한은 2006년, 2009년, 그리고 2012년 4월과 12월 네 차례에 걸쳐 장거리 미사일을 발사했다. 먼저 2006년 7월 5일 북한은 장거리 미사일 발사를 감행했고 이에 유엔 안보리는 북한을 규탄하면서 미사일 관련 물자 등의 북한 이전을 금지하는 유엔 안보리 결의 1695호를 만장일치로 가결했다.

2009년에도 북한은 4월에 장거리 미사일을 발사함으로써 한반도를 긴장시켰다. 유엔은 탄도미사일 기술을 이용한 모든 발사행위의 중단을 요구하며 유엔 안보리 결의 1874호를 만장일치로 채택했다.

또한 2012년에 북한은 4월과 12월 두 차례 장거리 미사일을 발사해 한반도 및 국제사회를 긴장시켰다. 4월 13일 북한이 발사한 장거리 미사일은 발사 직후 폭발해 실패로 돌아갔지만 이는 북한의 탄도미사일 시험발사를 금지한 유엔 안보리 결의 1874호를 명백하게 위반한 것이자, 한반도와 동북아의 평화와 안정을 위협하는 도발적 행위였다. 유엔 안보리는 4월 16일, 유엔 안보리 의장 성명을 만장일치로 채택해 북한 장거리 미사일 발사 규탄과 대북 제재 강화를 결의했다. 또한 북한은 12월 12일에도 장거리 미사일을 발사했다. 유엔과 국제사회는 이를 중대한 도발 행위로 간주하고 강력하게 규탄했으며 대북제재를 확대한 유엔 안보리 결의 제2087호를 채택했다.

표 3-3. 유엔 안보리 대북 제재 결의

구분	원인	주요 내용
825호 (1993.5.11)	북한의 NPT 탈퇴 (1993.3.12)	북한에 NPT 탈퇴 선언 재고를 촉구
1695호 (2006.7.15)	북한 미사일 발사 (2006.7.5)	북한의 도발을 규탄하면서 미사일 관련 물자·상품·기술·재원의 북한 이전을 금지
1718호 (2006.10.13)	북한 1차 핵실험 (2006.10.9)	물적 규제(재래식 무기, WMD 관련 물자, 사치품 등), 금융 규제, 출입국 규제, 화물 검색 등 대북 제재 조치
1874호 (2009.6.12)	북한 2차 핵실험 (2009.5.25)	기존 안보리 결의 1718호에 화물 및 해상 검색 강화, 금융·경제 제재 강화, 무기 금수 조치 확대 등 강력한 추가 제재 조치 포함
2087호 (2013.1.22)	북한 장거리 미사일 발사 (2012.12.12)	기존 안보리 결의 1718호 및 1874호에 제재 대상의 확대, 금융기관 활동 감시 강화, 대북 수출 통제 강화 등 추가적인 대북제재 조치
2094호 (2013.3.7)	북한 3차 핵실험 (2013.2.12)	제재 대상과 통제 품목 확대, 금융제재, 화물 검색, 선박·항공기 차단, 금수조치(catch-all 시행 촉구 등) 분야에서 제재 조치의 실질적 강화

이렇듯 세계적 차원에서 탈냉전이 진행된 지 20여 년이 경과한 21세기에도 한반도는 여전히 긴장과 도발의 악순환에서 헤어나지 못하고 있다. 북한은 분단 이후 전쟁, 긴장, 도발을 끊임없이 일으키면서 이러한 악순환을 지속시키고 있는 것이다. 북한은 세습 독재 체제의 안정과 유지를 목표로 하는 위기관리 체제를 운용하면서 세 차례의 핵실험, 수차례의 장거리 미사일 발사, 비인도적인 군사도발 등으로 한반도 평화를 근본적으로 와해시켜 왔다. 이러한 북한의 도발행위는 남북관계에서 긴장과 갈등을 더욱 고조시키고 있다.

제5절 협력의 남북관계

우리는 70년 가까이 암울한 분단구조 속에서 숱한 비극과 갈등을 경험하였다. 이제 우리는 남북한이 상호 신뢰의 바탕 위에서 화해와 협력을 통해 분단이 발생시키는 비극과 갈등을 제거하기 위해 노력해야 한다.

남북한의 협력은 분단의 비극을 제거하고 통일을 앞당기는 기반이 된다. 남북한이 지금까지 갈등과 비극 속에서도 어떻게 협력의 노력을 기울여 왔는지를 알아보면 통일한국이 나아가야 할 바람직한 미래를 상상하는 데 도움이 될 것이다.

1. 남북 간의 대화

남북한 간의 대화는 언제부터 시작됐을까? 사실 6·25 전쟁 이후 남북 간에는 적대의식과 대립의 심화로 대화나 교류가 이뤄지지 않았다. 남북 사이에 갈등 국면과는 다른 분위기가 조성되기 시작한 것은 바로 1970년대부터였다. 1970년대에 들어 국제적인 냉전의 완화를 배경으로 남북 사이에는 제한적이기는 하지만 대화

와 교류가 시작됐다.

남북대화는 1972년 이산가족 문제 해결을 위한 적십자회담이 개최되면서 시작됐다. 1971년 8월 12일 대한적십자사는 이산가족 문제 해결을 위한 남북적십자회담을 북한에 제의했다. 이를 계기로 이산가족들의 주소와 생사확인, 방문과 상봉, 서신왕래, 재결합, 기타 인도적 문제해결 등 5개항을 의제로 해 1972년 8월부터 7차에 걸쳐 남북적십자 본회담이 개최됐다.

한편 1972년 '7·4 남북공동성명' 발표 이후 남북조절위원회 등 정치 분야 회담이 이어졌다. 1972년 5월 2일부터 4일간 이후락 당시 중앙정보부장이 평양을 방문해 김일성 수상과 회담을 가진 데 이어 북한의 부수상 박성철이 서울을 방문해 박정희 대통령과 회담을 가졌다. 이 결과로 '7·4 남북공동성명'이 발표되고, 남북조절위원회가 발족됐다. 남북조절위원회는 각각 3차례의 공동위원장회의와 본회의 및 간사회의를 개최했다. 그러나 북한은 1973년 8월 우리의 '6·23선언'을 이유로 일방적으로 대화 중단을 선언했으며, 이후 1979년 2월 17일부터 남북조절위원회 대표 간에 세 차례 접촉이 있었으나 아무런 성과를 거두지 못했다.

1985년 5월 제8차 남북적십자 본회담이 개최됐다. 1973년 7월의 제7차 회담 이후 12년 만이었다. 이 회담에서 남북은 분단 40년 만에 처음으로 이산가족 상봉에 합의했고, 9월 20일부터 23일까지 이산가족 고향방문 및 예술 공연단의 서울·평양 동시 교환방문이 이뤄졌다.

1980년대 중반에는 남북회담이 경제, 체육 분야로도 확대됐다. 그러나 1970~1980년대의 남북대화는 냉전 체제를 기반으로 한 적대적 대결구도라는 근본적인 제약을 극복하지 못함으로써 남북 간의 화해와 협력으로 이어지지는 못했다.

1990년대에 들어와 남북대화는 활발히 추진됐다. 남북의 총리를 수석대표로

하는 고위급회담을 개최해 전반적인 남북관계 발전 문제를 협의하고 남북기본합의서를 채택했다. 또한, 1990년대 중반 이후에는 계속된 북한의 식량난을 돕기 위해 1997년 남북적십자 간의 5차례 접촉이 베이징에서 이뤄져 「남북적십자간 구호물자 전달절차에 관한 합의서」가 채택됐고, 이에 따라 대북구호 물자의 전달이 이뤄졌다.

2000년 이후에는 두 차례의 남북정상회담이 개최되고 각종 각급의 남북대화가 활발히 진행됐다. 그러나 2000년대 후반부터 북한은 남북대화에 진정성 있는 태도를 보이지 않았으며, 급기야 천안함 폭침과 연평도 포격, DMZ 지뢰도발 등 연이은 대남 군사 도발과 핵 개발을 지속함으로써 남북 간의 실질적 대화에 장애를 조성했다. 이하에서는 지금까지의 남북대화의 현황과 주요 내용들을 정리하고 그 의미를 살펴본다.

(1) 정상회담

남북한의 최고 지도자가 직접 만나서 대화를 통해 남북관계와 통일문제를 논의한다는 것은 매우 의미 있는 일이다. 남북 최고 지도자의 만남은 민족의 화합과 한반도 평화를 위한 노력을 상징하기 때문에 남북 협력과 평화구조의 정착에 좋은 계기가 될 수 있는 것이다.

지금까지 남북 간의 정상회담은 모두 두 차례 개최됐다. 첫 번째 정상회담은 2000년 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 간에, 그리고 두 번째 정상회담은 2007년 노무현 대통령과 김정일 국방위원장 간에 개최됐다.

남북정상회담에 대한 우리 정부의 노력은 1990년대 중반으로 거슬러 올라간다. 김영삼 대통령은 취임 1주년에 즈음한 기자회견(1994.2.25)에서 "북한의 핵 개발

을 저지하는 데 도움이 된다고 판단될 경우 남북정상회담을 추진하겠다"고 밝혔다. 이에 따라 정부는 1994년 6월 20일 국무총리 명의의 전화통지문을 북한 정무원 총리 앞으로 보내 남북정상회담 개최 문제를 협의하기 위해 부총리급을 수석대표로 하는 예비접촉을 가질 것을 제의했고, 북한이 이에 호응함으로써 1994년 6월 28일 판문점 '평화의 집'에서 정상회담 예비접촉이 이뤄졌다.

이 예비접촉에서 남북한은 정상회담을 1994년 7월 25~29일 평양에서 개최하기로 하는 「남북정상회담 개최를 위한 합의서」를 채택했다. 이후 남북정상회담 실무절차를 협의하기 위한 제1차 대표접촉이 1994년 7월 1일 판문점 '통일각'에서, 제2차 대표접촉이 7월 2일 판문점 '평화의 집'에서 개최돼 남북정상회담 개최를 위한 실무절차 합의서가 채택됐다. 그러나 김일성이 사망(1994.7.8)함에 따라 7월 11일 북한은 "우리 측 유고(有故)로 예정된 북남최고위급회담을 연기하지 않을 수 없게 됐음을 위임에 의해 통지한다"는 서한을 보내옴으로써 남북정상회담은 무기 연기되었다.

이후 김대중 대통령이 1998년 2월 취임사에서 "북한이 원한다면 정상회담을 개최할 용의가 있다"고 한 이후로, 당시 정부는 기회가 있을 때마다 남북정상회담과 특사교환을 제의하면서 북한의 호응을 촉구했다.

이러한 과정에서 한반도 냉전구도 해체와 항구적인 평화 및 남북 화해협력을 촉구하는 베를린 선언(2000.3.9)이 나왔고, 이후 북한이 남북정상회담을 개최할 수 있다는 의사를 표명해 옴에 따라 2000년 3월 17일 중국 상하이에서 남북당국자 간 첫 접촉을 가졌으며, 그 후 베이징에서 수차례 협의를 가졌다. 그 결과 4월 8일 남북한은 "김정일 국방위원장의 초청에 따라 김대중 대통령이 평양을 방문해 남북정상회담을 개최한다"는 데 합의했다.

이후 5차례의 남북 간 판문점 준비접촉 과정에서 절차 관련 문제와 항목별 구체

적 내용은 1994년 남북정상회담 절차 합의서를 기준으로 하기로 했으며, 경호·통신 등 실무접촉과 체류 일정 및 선발대 방북 등의 일정도 합의했다.

김대중 대통령은 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 김정일 국방위원장과 처음으로 남북정상회담을 갖고 이산가족 문제, 경제 및 사회·문화교류 문제 등 5개항을 담고 있는 '6·15 남북공동선언(부록4)'을 채택했다.

그리고 노무현 대통령은 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양에서 김정일 국방위원장과 남북정상회담을 가졌다. 정상회담에서 남북은 정전 체제의 종식과 항구적인 평화 체제 구축의 필요성에 대해 공감하고, 직접 관련된 3자 혹은 4자 정상들이 한반도 지역 내에서 만나 종전을 선언하는 문제를 협력적으로 추진하는데 합의했다. 또한 정치, 군사, 경제, 사회문화 분야에서 여러 가지 공동사업을 하기로 했다. 정상회담 결과 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언, 부록5)'이 채택되었다.

(2) 남북고위급회담

남북 간의 고위급회담은 주로 총리회담과 장관급회담의 형식을 취했다. 먼저 남북 간 총리회담은 1988년에 우리 정부가 제안했다. 1988년 12월 28일 강영훈 국무총리는 연형묵 북한 정무원 총리에게 서한을 보내 남북 간의 상호 신뢰구축과 긴장완화 문제를 포괄적으로 협의·해결하기 위한 남북총리회담 개최를 제의했다. 이에 대해 북한은 남북고위급 정치·군사회담 개최를 제의하면서, 이를 위한 예비회담을 1989년 2월 8일에 열 것을 제안해 왔다.

쌍방은 1989년 2월부터 1990년 7월까지 판문점에서 여덟 차례의 예비회담과 두차례의 실무접촉을 통해 남북고위급회담 개최에 관한 합의서를 채택했다. 이에

따라 1990년 9월 4일부터 7일까지 서울에서 제1차 회담이 개최됐으며 1992년 9월까지 서울과 평양에서 총 8차례의 회담이 진행됐다. 제4차 회담(1991.10.22~25, 평양)에서 쌍방은 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(남북기본합의서)를 채택할 것과 합의서 내용의 구성에 대해 합의했다. 남북은 이같은 합의를 토대로 제5차 회담(1991.12.10~13, 서울)에서 기존 쟁점사항들에 대한 조정을 거쳐 전문과 25개항으로 된 남북기본합의서(부록2)를 채택했다.

이와 함께 한반도 핵문제를 협의하기 위한 대표접촉을 12월 안에 개최하기로 하는 등 3개항의 공동발표문을 채택했다. 이 합의에 따라 1991년 12월 26일부터 31일까지 판문점에서 세 차례에 걸쳐 대표접촉이 진행돼 「한반도 비핵화 공동선언」이 채택됐다. 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언은 1992년 2월 18일부터 21일까지 평양에서 진행된 제6차 남북고위급회담에서 정식 발효됐다.

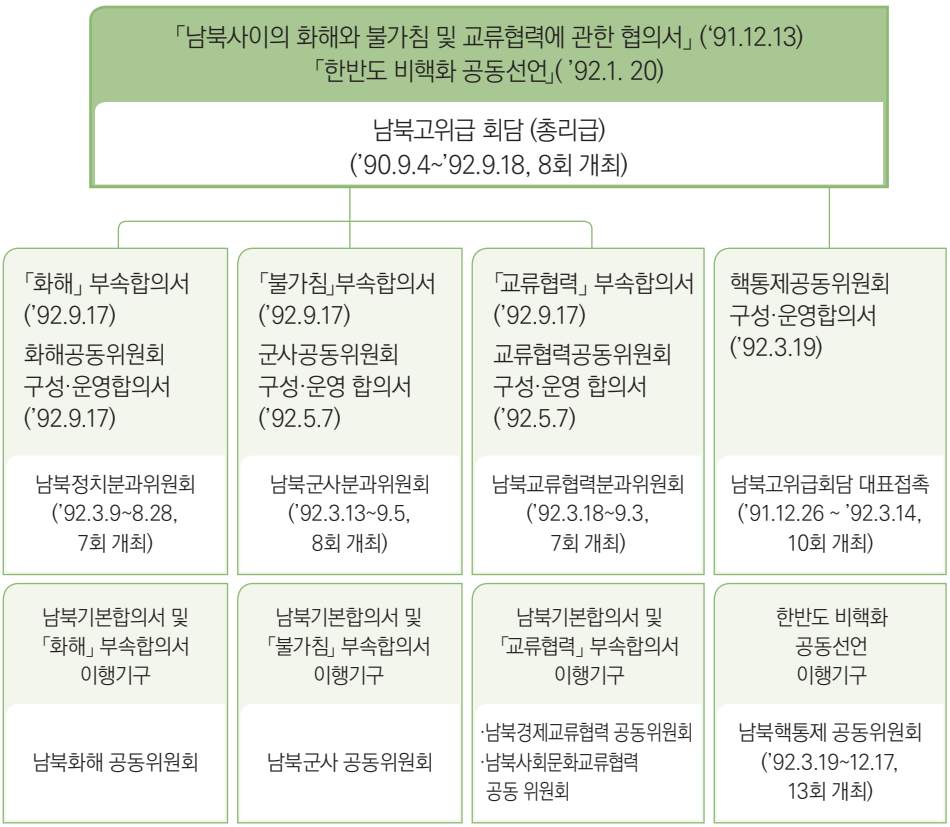
제7차 회담(1992.5.5~8, 서울)에서는 「남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서」와 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북교류협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 발효시키고, 남북화해공동위원회를 구성·운영하기로 합의했다. 한편 제7차 남북고위급회담에서 남북은 8·15를 계기로 '이산가족 노부모 방문단 및 예술단의 서울·평양 동시교환'을 실시하기로 합의했으나 북한이 정치적 색채가 강한 혁명 가극 공연을 고집함으로써 성사되지 못했다.

또한 제8차 회담(1992.9.15~18, 평양)에서 남북은 「남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서」, 「남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」, 「남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」를 발효시켰으며, 「남북화해공동위원회구성·운영에 관한 합의서」의 발효와 함께 4개 공동위원회의 제1차 회의 일자와 장소를 합의했다.

그러나 북한은 같은 해 10월 31일 화랑훈련과 한·미 연합 독수리훈련, 팀스피리

트 훈련 등 우리의 연례적인 군사훈련을 구실로 11월 5일부터 1주일 간격으로 열릴 예정이던 4개의 공동위원회의 참석을 일방적으로 거부하고 제9차 회담에도 불참함으로써 남북고위급회담은 중단됐다.

표 3-4. 남북기본합의서 구성 및 이행체계



한편, 2000년 남북정상회담 이후 남북 당국 간 고위 협의기구인 남북장관급회담을 중심으로 각 분야별 회담이 개최됐다. 장관급회담은 2000년 7월의 제1차 회담을 시작으로 2008년 2월까지 총 21차례 진행됐다. 초기에는 주로 정상회담에서 합의한 사항의 이행 문제를 해결하는 데 주력했지만, 2002년에 북한 핵 개발 의혹이 제기되면서 남북장관급회담에서는 북핵문제 해결과 남북관계 병행발전이라는 기조를 바탕으로 회담을 진행했다.

경제 분야에서는 경제협력 사업추진(제16차)과 상호이익을 낼 수 있는 새로운 경협모델의 발굴(제18차)에 합의했다. 인도분야에서 이산가족 화상상봉 및 면회소 착공(제15차), 국군포로 및 납북자 문제의 실질적 해결을 위한 협력(제18차), 군사 분야에서는 남북군사당국자회담 개최(제14, 15차) 등에 합의했다.

또한 남북 간에는 2000년 9월 남북국방장관회담이 제주도에서 개최돼 민간인들의 왕래와 교류협력 보장을 위한 군사적 문제해결을 위해 협력하기로 했다. 그리고 제1차 회담 이후 7년 만인 2007년 11월에 제2차 남북국방장관회담이 평양에서 개최됐다. 여기서는 2007년 정상회담 합의사항 이행을 위한 7개항의 합의문을 채택했다.

한편 2007년 정상회담 이후 장관급회담은 총리회담으로 격상됐다. 그리하여 총리회담, 장관급회담, 그리고 실무회담이 각각 개최되게 됐다. 남북총리회담은 2007년 11월 14일부터 16일까지 서울에서 열려 정상회담 합의사항의 전반적인 이행을 위한 합의문을 채택했다. 그리고 장관급회담을 통해서는 남북관계 주요일정을 조정하고 제반 현안을 협의했으며, 경제협력추진위원회 등 실무회담에서는 합의사항의 구체적 이행문제에 대해 협의했다.

(3) 분야별 회담

여기서는 2000년 이후에 개최된 분야별 회담을 중심으로 설명하고자 한다. 분야별 회담은 한편으로는 정상회담 및 장관급회담을 전후로 해 해당 분야의 의제를 다루기 위해 이뤄지기도 하며, 다른 한편으로는 남북관계의 당면한 현안을 다루기 위해 회담이 이뤄지기도 한다. 남북경제협력추진위원회 등 경제 분야, 장성급회담 등 군사 분야, 체육회담 등 사회문화 분야의 회담 등이 그것이다.

1970년대와 1980년대에 개최된 남북 간의 분야별 회담들은 주로 사회문화 및 인도적 분야에서 이뤄졌으나 2000년 이후에는 각종 분야에서 다양하게 개최됐다. 먼저 군사 부문의 경우, 2000년 남북정상회담 이후 남북국방장관회담과 병행해서 군사실무회담이 이뤄졌다. 2000년 9월의 남북국방장관회담에서의 합의에 따라 장성급회담을 포함해 남북군사실무회담이 개최됐다.

특히 2004년에는 2차례의 남북장성급 군사회담을 개최해 「서해상 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」를 체결했다. 2006년에는 2차례, 2007년에는 3차례 남북장성급 군사회담이 개최돼 각종 화해협력을 뒷받침하는 문제를 협의했다.

경제 부문의 경우, 제4차 남북장관급회담 합의에 따라 남북경제협력추진위원회 제1차 회의가 2000년 12월에 개최됐으며, 남북 간 경제교류와 협력 사업을 적극 추진하기로 합의했다. 차관급으로 운영돼 오던 남북경제협력추진위원회는 2007년 남북정상회담 이후 부총리급의 남북경제협력공동위원회로 격상됐으며, 1차 회의는 2007년 12월에 서울에서 개최됐다.

또한 2003년부터는 남북경제협력제도 실무협의회 및 실무접촉이 이뤄져, 남북 식량차관, 투자보장, 남북 사이의 상사분쟁 해결절차, 청산결제, 개성공업지구와 금강산관광지구 출입·체류 등에 대한 광범위한 합의가 이뤄졌다. 이에 따라 남북 철도·도로 연결 실무협의회 및 실무접촉, 개성공단건설 실무협의회 및 실무접촉, 남북해운협력 실무접촉, 임진강수해방지 실무협의회, 남북원산지확인 실무협의회, 남북청산결제 실무협의 등이 이뤄졌다.

인도 분야의 경우 남북적십자 간 회담이 이뤄졌다. 2000년부터 2010년까지 남북 간에는 이산가족 상봉과 방문 문제 등을 협의하기 위해 11차례의 적십자회담이 개최됐으며, 실무적 문제를 협의하는 적십자 실무접촉도 이뤄졌다.

사회문화 분야의 경우, 남북 간 체육회담을 위한 실무접촉도 2002년에 제14회 부산아시아경기대회에 이어 대구유니버시아드대회(2003), 제28회 아테네올림픽(2004) 남북공동입장 문제를 협의하기 위해서 이뤄지기도 했다. 이후 2005년 말부터 2008년 2월까지 2008년 베이징올림픽 단일팀 구성 및 남북응원단 참가문제 협의를 위한 실무접촉이 개최된 바 있으나 합의에 이르지는 못했다. 또한 안중근 의사 유해 공동 발굴 및 봉환을 위한 실무접촉도 진행했다.

이명박 정부 출범 이후 북한이 2008년 3월 29일 남북 당국 간 대화와 접촉 중단을 일방적으로 선언함으로써 남북대화가 사실상 단절상태에 이르게 됐다. 남북 간 실무접촉이 다시 시작된 것은 2008년 10월이었다. 10월 2일 제37차 남북군사실무회담이 판문점에서 개최됐으나, 남북 간 대화를 복원시키는 계기가 되지 못한 채 종료됐다.

북한에 의해 일방적으로 중단됐던 남북대화는 2009년 4월 들어 재개됐다. 개성공단 문제를 해결하기 위한 당국 간 실무회담, 남북적십자 실무접촉, 임진강 수해방지 실무회담, 금강산 관광 및 개성 관광 문제와 관련한 남북 당국 간 실무회담 등이 개성에서 개최됐다. 그러나 2010년 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 등 전례 없는 무력도발로 인해 대화는 중단됐으며, 북한이 남북 간 비공개 접촉을 폭로(2011.6)하는 등 남북대화를 거부하는 태도를 보임에 따라 이명박 정부 임기 내 남북대화가 재개되지 못했다.

(4) 최근의 남북대화

2013년 2월 박근혜 정부 출범 후에도 정부의 진정성 있는 남북대화 노력은 계속됐다. 박근혜 대통령은 2월 25일 취임사에서 남북 간 상호 신뢰구축 필요성과 함께 대화와 협력을 강조했다. "서로 대화하고 약속을 지킬 때 신뢰는 쌓일 수 있

다. 북한이 국제사회의 규범을 준수하고 올바른 선택을 해서 '한반도 신뢰프로세스'가 진전될 수 있기를 바란다"고 언급했다. 그러나 북한은 핵실험 등 무력도발에 대한 책임을 회피하고 남북대화와 노력에 소극적인 태도를 보였다. 그리고 4월에는 개성공단의 북측 노동자들을 철수시키고 공단의 잠정 중단을 선언했다. 정부는 "한반도 신뢰프로세스는 반드시 가동돼야 한다"는 기본 입장에서 지속적으로 북한에 대화를 제의했으나 북한은 호응하지 않았다.

이후 미·중 정상회담(2013.6.7)과 한·중 정상회담(2013.6.27)을 앞둔 2013년 6월 6일 북한은 조국평화통일위원회 대변인 특별담화문을 통해 6·15 공동선언 발표 13주년을 계기로 개성공단 정상화와 금강산 관광 재개를 위한 남북 당국 간 회담을 제의했다. 이에 우리 정부가 북한의 회담 제의를 수용함에 따라 6월 12일 남북 장관급 회담 개최를 위한 실무접촉이 6월 9일부터 10일까지 판문점 남측 지역 「평화의 집」에서 진행됐다. 그러나 양측 수석대표의 격(格) 문제에 대한 이견을 좁히지 못해 남북 당국 간 회담은 무산됐다.

2013년 4월 8일에는 북한의 근로자 전원 철수 발표로 개성공단이 가동 중단된 사태를 해결하기 위한 당국 간 회담이 추진되었다. 4월 25일 우리 측의 당국 간 실무회담 제의에 대해 북한은 거부 입장을 취하다가 7월 초 수용의사를 표명해 왔다. 이에 따라 2013년 7월 6일 개성공단 시설 및 장비 점검, 완제품 및 원부자재 반출, 개성공단의 발전적 정상화 문제 등을 협의하기 위한 당국 간 실무회담이 개최됐다. 6차례 협의가 진행된 이후 8월 14일 개최된 제7차 실무회담에서 남북은 5개항으로 된 「개성공단 정상화를 위한 합의서」를 채택했으며, 이후 남북 당국이 동 합의서의 이행을 위한 실무기구로 '개성공단 공동위원회'를 구성·운영하기로 합의했다. 이후 진행된 제2차 개성공단 남북공동위원회에서 남북은 개성공단 남북 「개성공단 남북공동위원회 사무처 구성 및 운영에 관한 합의서」를 채택했다.

한편, 2013년 8월 23일 남과 북은 남북적십자 실무접촉을 열어 추석계기 이산

가족 상봉행사를 9월 25일부터 30일까지 실시하기로 합의했다. 하지만 9월 21일 북측은 일방적으로 이산가족 상봉행사 연기를 통보해 왔고 결국 상봉행사는 무산됐다. 2014년 새해 들어 우리 측은 설을 계기로 이산가족 상봉행사를 북측에 제의했다. 북측의 호응으로 남북적십자 실무접촉이 2월 5일 열려 2014년 2월 20일부터 25일까지 금강산에서 이산가족 상봉행사를 실시하기로 합의했다.

한편, 남북 간 현안을 논의하기 위한 남북고위급 접촉도 2월 12일과 14일 열렸다. 남과 북은 이산가족 상봉행사를 예정대로 진행하고, 상호 이해와 신뢰를 증진시키기 위해 상대방에 대한 비방과 중상을 중단하며, 상호 관심사를 계속 협의하며 남북관계를 발전시키기 위해 적극 노력한다는 3개 사항에 합의했다.

또한 2014년 6월 26일에는 중단된 지 6개월 만에 개성공단 남북공동위원회 제5차 회의가 재개됐다. 제5차 회의를 통해 남북은 3통(통행·통신·통관) 문제 등 당면한 현안과 공단의 발전적 정상화에 필요한 향후 과제들에 대해 상호 입장을 교환했고, 관련 사안을 지속 협의해 나가기로 했다.

2014년 12월에는 북한이 「개성공업지구 노동규정」의 임금 관련 조항의 일방 개정 사실을 통보해 왔고, 이에 대해 우리 정부는 동 사안이 남북 당국 간 협의를 통해 해결되어야 함을 밝히면서 개성공단 남북공동위원회 재개를 촉구했다. 당초 북한은 우리 정부의 대화 제의에 대해 주권사항임을 내세워 반발했지만, 우리 정부의 원칙 견지와 정부와 기업들의 일치된 목소리에 태도를 바꾸어 2015년 7월 9일에 개성공단 남북공동위원회 제6차 회의에 호응해 왔다. 우리 정부는 북한 근로자 임금문제 등 북한 측 관심사항에 유연한 입장으로 대응하며 협의를 진전시키고자 했으나, 북한은 우리 정부가 요구한 3통 문제 개선 등에 호응하지 않음으로써 제6차 회의는 구체적 합의 없이 종료됐다.

그러나 우리 정부는 남북 간 합의를 통해 임금문제를 해결해 나간다는 원칙하

에 공동위원회 제6차 회의 이후 개성공단관리위원회와 북한 중앙개발지도총국 간의 협의를 계속 진행시켜, 8월 17일에 관리위-총국 간 개성공단 최저임금 등 관련 합의서를 체결했다. 이를 통해 남북은 2015년 근로자 최저임금을 73.87달러로 인상하고 사회보험료는 각종 가급금을 노임에 포함해 계산하기로 했다. 아울러 최저노임 추가 인상과 노임체계 개편문제 등을 개성공단 남북공동위원회에서 협의·해결하기로 합의했다.

한편, 2014년 9월 19일부터 10월 4일까지 인천아시안게임이 진행되었는데, 인천안시안게임에 북한 선수단이 참가하는 문제를 논의하기 위한 남북 실무접촉이 2014년 7월 17일에 개최됐다. 또한 북한은 아시안게임 폐회식 참석을 위해 황병서 총정치국장, 최룡해 비서, 김양건 비서 등을 파견해 이를 계기로 남북 간 접촉(10.4)이 이뤄졌다. 이때 제2차 남북 고위급접촉 개최에 합의했으나 성사되지 못했다.



인천아시안게임 폐회식 계기 남북고위급회담(2014.10.4)

2015년 8월 4일 비무장지대(DMZ) 남측 지역에서 북한 측 소행의 지뢰 도발로 인해 남북 간에 군사적 긴장이 고조되었으나 2015년 8월 21일부터 24일까지 남북 고위당국자 접촉이 판문점에서 개최됨으로써 긴장 상태를 해소할 수 있었다. 이를 통해 남북은 6개항의 공동보도문을 극적으로 이끌어 냄으로써 북한은 비무장지대 남측지역 지뢰 폭발에 대한 유감을 표명하고 우리 측은 확성기 방송을 중단하기로 했으며 북한 측은 '준전시 상태'를 해제했다. 또한, 빠른 시일 내 당국회담 개최를 비롯하여 이산가족 상봉 진행과 향후 정례화에 합의하였으며 다양한 분야에서의 민간교류를 활성화하기로 합의하였다.

'8.25 합의'에 따라 남과 북은 9월 7일부터 8일까지 판문점 「평화의집」에서 남

북적십자 실무접촉을 갖고, 추석계기 이산가족 상봉행사와 향후 남북적십자회담 개최에 합의하였으며, 이에 따라 10월 20일부터 26일까지 금강산에서 이산가족 상봉행사가 진행되었다.

그리고 11월 26일에는 남북당국회담 개최를 위한 실무접촉을 열어 당국회담 형식과 의제 등 제반 문제들에 합의함으로써 12월 11일 개성공단에서 제1차 남북당국회담이 개최되었다. 이틀간 개최된 회담에서 우리측은 이산가족 전면적 생사확인과 서신교환, 상봉 정례화 등 근본적 해결, 민생·환경·체육·문화 등 다양한 분야에서의 교류협력을 활성화하는 문제, DMZ 세계생태평화공원 조성, 개성공단 3통 문제 등 남북관계 개선을 위한 추진 과제들을 포괄적으로 논의하고자 한 반면 북한은 금강산 관광 재개 문제를 집중적으로 제기하였다. 특히, 북한이 금강산 관광 재개에 대한 우선적 합의 없이는 여타 문제도 논의할 수 없다는 태도를 취함에 따라 회담은 합의에 이르지 못하고 종료되었다.

2. 남북 교류협력과 인도적 문제 해결 추진

엄중한 분단 상황 하에서 이뤄지는 남북한 간의 교류와 협력은 상호 신뢰를 쌓고 한반도의 평화와 안정에도 기여할 것이다. 물론 교류협력이 합의사항을 바탕으로 질서 있고 호혜적으로 추진돼야 함이 전제돼야 가능할 것이다. 이는 남북간의 갈등을 완화하고 상호의존적인 관계로 만들어 화해와 협력을 심화시킴으로써 평화구조를 만드는 데 도움이 될 뿐 아니라, 결국에는 통일의 기반을 다질 수 있는 중요한 사업이다.

그렇다면 남북한 간에 교류와 협력은 언제, 어떻게 시작된 것일까? 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 발표했다. 이는

과거 냉전 시대에서의 남북한 대결구도를 청산하고 개방과 화해를 위한 남북 교류협력 시대의 개막을 예고한 것이었다. 이 선언의 정신에 따라 그해 10월에는 '남북경제개방 조치'를 통해 남북 간 교역을 인정하고, 이듬해 6월에는 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정해 북한과의 교역과 북한 주민과의 접촉이 합법적으로 추진될 수 있도록 했다. 정부는 이러한 남북교류협력 관계를 더욱 체계적으로 정착·제도화시키기 위해 「남북교류협력에 관한 법률」(1990.8.1) 등을 제정함으로써 남북교류협력이 우리법의 테두리 내에서 안정적으로 이뤄질 수 있는 여건을 마련했다.

이러한 노력은 1993년 3월 북한의 핵비확산조약(NPT) 탈퇴 선언으로 인해 일시적으로 위기를 맞기도 했다. 그러나 1994년 10월 '미·북 제네바 합의'로 핵문제 해결의 실마리가 풀림에 따라 정부는 1994년 11월 '남북경제협력 활성화 조치'(제1차)를 통해 위탁가공교역을 위한 시설 재반출, 식음료·제조업 등 소규모 시범적 경협사업 추진 등 남북경제협력의 확대를 위한 토대를 마련했다.

김대중 정부는 '정경분리 원칙하의 남북경제협력 적극 추진'을 국정과제의 하나로 채택했고, 1998년 4월에는 대기업 총수 방북 허용, 대북 투자규모 제한 폐지 등을 골자로 하는 '남북경제협력 활성화 조치'(제2차)를 발표했다. 그리고 1999년 10월에 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」을 제정해 대북 투자, 반출입, 위탁가공 교역에 대한 기금 지원의 객관적 기준을 마련하고 중소기업 위주로 유상대출을 지원하도록 했다.

한편, 노무현 정부는 2000년 '6·15 남북공동선언' 이후 남북교류협력의 변화 상황을 반영하기 위해 「남북교류협력에 관한 법률」을 개정(2005.5.31)해 북한 주민 접촉승인을 신고제로 완화하는 등 교류협력 절차를 간소화했다. 또한, 2005년 12월 「남북관계 발전에 관한 법률」이 국회에서 제정돼 2006년 6월 발효됐으며, 동법 시행령과 시행규칙이 제정됐다.

이명박 정부는 지난 시기 교류협력의 추진결과를 바탕으로 교류협력의 내실 있고 안정적인 발전을 위한 기반조성에 주력했다. 교류협력 절차 간소화와 질서 확립을 위해 「남북교류협력에 관한 법률」 등 법제를 정비했고(2009.7), 대북 물자 반출입에 대한 투명성을 강화하기 위해 '교역물자 관리 시스템'도 구축했다(2010.2).

현 정부 들어 2014년 3월 11일 「남북교류협력에 관한 법률」을 현실성 있게 개정할 필요성이 제기되어 벌금액을 징역 1년당 1천만원의 비율로 현실화하고, 형벌로서의 기능을 회복시켜 일반인에 대한 범죄억지력을 확보하기 위해 일부 개정하였다.

(1) 남북 교류협력 현황

1988년 '7·7 선언' 이후 공식적으로 추진된 남북교류협력은 1990년 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정되면서 제도적 기반이 마련됐으며, 이후 1994년과 1998년 두 차례에 걸쳐 발표된 '남북경제협력 활성화 조치' 등 정부의 제도 마련에 힘입어 안정적인 확대 추세를 이어갔다.

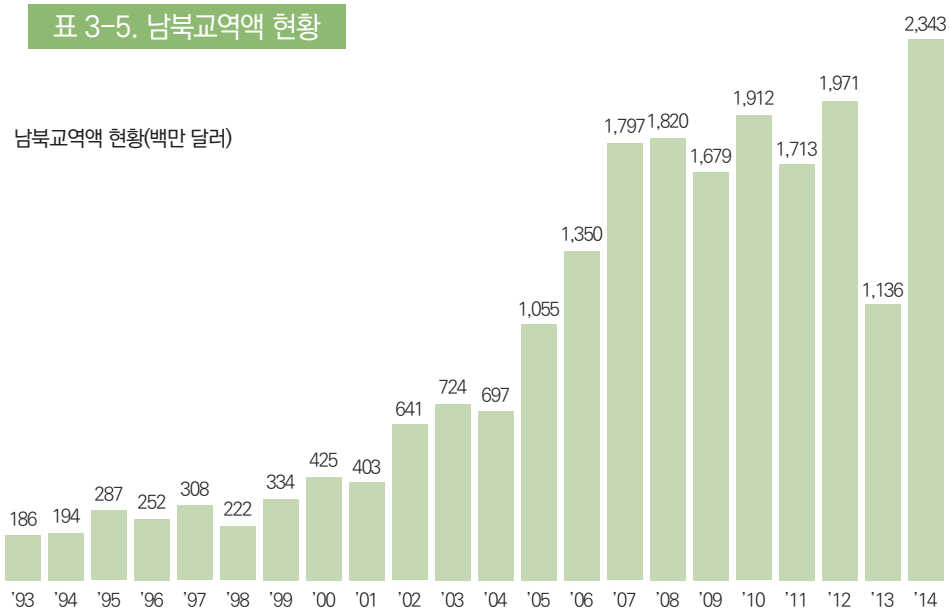
남북교류협력은 크게 인적 교류와 물적 교류로 나눌 수 있다. 인적 교류는 남북한의 주민이 상대측 지역을 방문하는 왕래와 남북한 및 제3국 등에서 직간접적인 방법에 의한 접촉으로 대별된다. 현재 남북 주민의 왕래 경로는 육로를 통한 왕래(판문점 및 경의선·동해선 연결도로), 해로를 통한 왕래, 항로를 통한 왕래(직항로, 제3국 경유)가 있으며, 주로 경의선·동해선 연결도로를 통해 인적 왕래가 이뤄지고 있다.

1989년 6월 12일 「남북교류협력에 관한 지침」 시행 이후 시작된 남북 인적 왕래는 남북도로 연결 및 개성공단 개발 등을 계기로 큰 폭으로 증가해, 2006년에

는 연간 왕래인원이 10만 명을 돌파했다. 2015년 8월말 기준으로 남북 인적 왕래 내역 중 남한 주민의 북한 방문(금강산·개성 관광객 제외)은 139만 2,065명이며, 북한 주민의 남한 방문은 8,291명으로 집계됐다. 2014년에는 12만 9,394명이 왕래했으며, 2015년에는 8월말까지 8만 5,447명이 왕래했다.

한편, 남북 교역의 연도별 추세를 보면, 교역이 시작된 1988년부터 2000년대 초반까지 완만하게 증가하다가 개성공단 조성 및 가동이 본격화된 2005년부터 큰 폭으로 증가했으며, 2007년 이후 남북관계 악화에 따라 정체 상태를 보이기도 했다. 2005년에는 최초로 연간 교역 규모가 10억 달러를 넘어섰으며, 2013년에는 개성공단의 잠정 중단으로 남북 교역액이 11억 3,600만 달러로 감소했다. 2014년에는 남북 교역액은 23억 4,264만 달러였으며, 2015년 8월말까지 총 교역액은 235억 340만 달러에 이른다.

표 3-5. 남북교역액 현황



(2) 경협사업의 진행

2000년 이후 남북 간의 경제협력은 개성공단 사업, 철도·도로 연결사업, 금강산 관광사업 등 이른바 3대 경협사업을 중심으로 이뤄져 왔다.

개성공단 사업

개성공단 건설과 관련된 협의는 2000년 8월 현대와 북한의 합의서 체결을 계기로 시작됐다. 민간 차원에서 시작된 개성공단 사업은 2002년 8월 제7차 남북장관급회담에서 구체적으로 거론되기 시작했다. 남북은 제2차 남북경제협력추진위원회에서 북한의 「개성공업지구법」 제정에 합의했으며, 제5차 경추위에서 2003년 6월 개성공단 착공식 개최에 합의했다.

개성공단 사업이 남북관계에서 갖는 의미

개성공단은 남북협력을 상징하는 사업으로 한반도 평화와 번영을 구가할 수 있는 통로이기도 하다. 개성공단 사업을 통해서 지속적인 남북협력의 기반을 다지고 남북관계 발전을 위한 토대를 구축할 수 있다. 개성공단은 남북한이 협력해 제품을 생산하는 경제적 공간이라는 의미를 넘어서, 한반도 평화에 기여하는 작은 통일공간이기도 하다. 즉 개성공단은 남북한이 통일을 실험하는 공간이며, 한반도 평화 분위기를 조성하고 전쟁을 억지하는 기능도 하고 있다.

그런 의미에서 개성공단 사업은 남북 간의 평화를 위한 안전장치라고 할 수 있으며, 통일을 위한 마중물이라고 할 수 있다. 더불어 북한으로 하여금 외부세계에 대한 수용 능력을 증가시켜 다른 경제특구를 만들어내는 밑거름이 되면서, 동시에 북한의 경제개방에 실질적 도움을 줘 국제사회로의 편입을 준비하는 계기가 될 수 있다.

북한은 투자와 공단 운영의 안정성을 보장하기 위해 2002년 최고인민회의 상임위원회 정령(2002.11.20)으로 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」(이하 개성공업지구법)을 제정했다. 개성공업지구법은 개성공단의 개발 및 운영에 대해 우리 측 개발업자 및 관리기관 등 남측과의 협의를 통해 진행한다는 점을 분명히 했다. 또한, 개성공업지구법은 투자재산의 상속권을 보장하고 국유화를 금지하고 있으며, 외화의 자유로운 반출입 등을 규정하는 등 투자자의 권리보호에 관해서 진전된 규정을 두고 있다.

2003년 6월 30일 개성공단 착공식이 거행됐고, 착공식 이후 개성공단 설계를 위한 지형측량과 토질조사가 진행됐다. 개성공단 1단계 부지 조성공사는 2004년 4월 시작돼 2006년 6월에 완공됐으며, 용수와 환경 기초시설 및 전력·통신 등 개성공단 1단계의 주요 기반시설이 2007년 10월에 모두 완공됐다.

2004년 6월 시범단지 9만 3,000㎡를 대상으로 15개 기업이 분양 계약을 체결했고 2004년 12월 시범단지에서 첫 제품이 생산됐다. 본 단지 분양은 두 차례(제1차 : 16만 9,000㎡, 2005년 8월, 제2차 : 175만㎡, 2007년 6월)에 걸쳐 실시됐다.

개성공단 사업은 순탄치만은 않았는데, 2008년 12월 1일 북한은 일방적으로 통행제한 조치를 발표했다. 이 조치는 모든 남북 간의 교류협력과 경제거래 목적의 인원의 육로 통행 제한, 육로 통행 시간대와 인원수 축소, 개성공단 상주인원 감축, 개성 관광 중단, 그리고 남북경제협력협의사무소 폐쇄 등을 포함하고 있었다. 이에 따라 개성공단 사업은 위기를 맞았으나, 2009년 8월 20일 북한이 동조치를 해제한다고 발표해 일단 위기 상황은 완화됐다. 또한 북한은 2009년 3월 30일부터 8월 13



개성공단 북한 근로자들의 작업 모습

일까지 136일간 개성공단에서 근무하고 있던 우리 측 근로자를 억류하기도 했다.

2010년 3월의 천안함 폭침 사건이 북한의 소행으로 밝혀짐에 따라 정부는 2010년 5월 24일 대북 조치를 발표했다. 이에 따라 개성공단에 대한 신규진출과 투자확대를 금지하고 우리 국민의 신변안전을 고려해 체류하는 인원을 평소의 50~60% 수준으로 축소 조정하기로 했다. 또한 2010년 11월 23일 북한의 연평도 포격 도발 직후 급격한 상황악화 가능성에 대비해 11월 24일 개성공단 체류인원에 대한 신변안전 조치를 실시했다. 그러나 남북관계에서 차지하는 특수성을 고려해 기존의 생산활동은 유지해 왔다. 2011년 10월부터는 개성공단 애로해소를 위한 소방시설과 의료시설 건립 및 출퇴근 도로보수를 추진했다.

그러나 2013년 3월 말 북한은 개성공단 입·출경을 중단하고 남북 간 군 통신선을 차단한 데 이어 2013년 4월 9일 북한 근로자를 전면 철수시켜 사실상 공단의 가동이 중단됐다. 이에 우리 정부는 대화를 통한 문제해결을 촉구했으나 북한이 거부함으로써 4월 26일 우리 측 잔류 인원의 전원 귀환을 결정했고, 5월 3일 우리 측 최종 잔류인원 7명이 모두 귀환함으로써 개성공단 내 남측 인원은 한 명도 없게 됐다. 이후 우리 정부는 북한과의 대화를 통한 문제해결을 위해 지속적으로 노력해 왔으며, 7월 6일부터 8월 14일까지 7차례의 개성공단 남북당국 실무회담을 개최해 5개항으로 구성된 「개성공단 정상화를 위한 합의서」를 채택하게 됐다. 8월 28일 남북한은 동 합의서의 이행을 위해 '개성공단 공동위원회'를 구성해 운영하기로 합의했고, 9월 10~11일 「개성공단 남북공동위원회 제2차 회의」에서 「개성공단 남북공동위원회 사무처 구성 및 운영에 관한 합의서」를 채택하였으며, 9월 16일부터 개성공단을 재가동하기로 하였다.

개성공단에는 2015년 8월 기준 현재 총 124개 우리 기업이 입주해 있으며, 이들 기업은 5만 4,702명의 북한 근로자들을 고용하고 있다. 2015년 8월 기준 총 30억 4,329만 달러의 제품 생산이 이뤄졌다.

경의선·경원선·동해선 철도 및 도로 연결

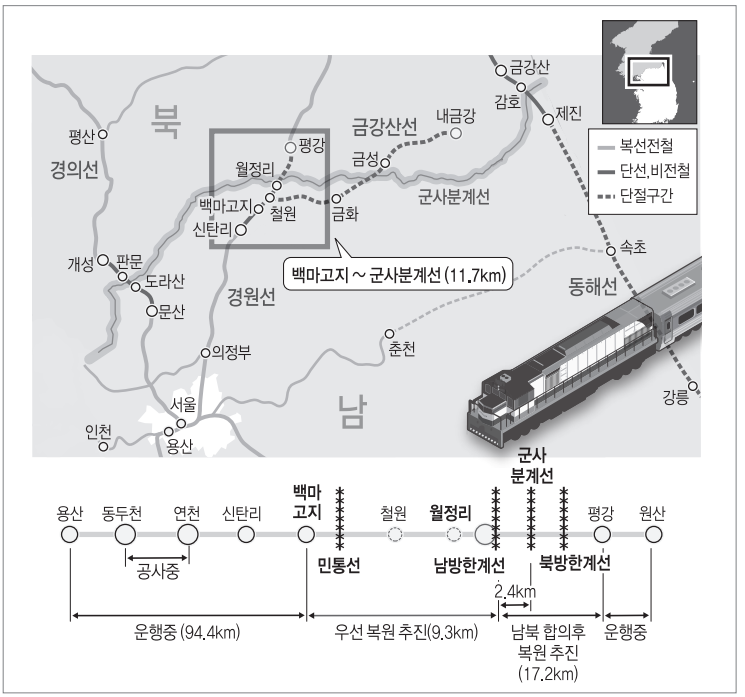
2000년 남북정상회담 이후 추진된 남북 철도·도로 연결 사업은 2000년 9월 18일 착공식을 개최하면서 공식적으로 착수됐다. 도로의 경우 2003년 10월 경의선 우리 측 구간 공사가 완료됐고, 2004년 10월 경의선과 동해선의 남북 연결공사가 완료돼 그해 12월부터 남북 왕래 시에 이용되고 있다.

철도의 경우, 2002년 12월에 경의선 우리 측 구간 공사가 완료됐으며, 2005년 12월 말에 경의선과 동해선의 본선 궤도 부설공사가 완료됐다. 이로써 열차운행을 위한 기본 시설을 갖추게 됐으며, 2007년 5월 17일 남북 열차시험운행이 실시됐다.

이후 2007년 남북정상회담과 총리회담 합의에 따라 2007년 12월 11일부터 경의선 우리 측 도라산역과 북측 판문역 간에 남북 화물열차를 정례적으로 운행하게 됐다.

그러나 2008년 12월 1일 북한의 육로통행 제한조치에 따라 남북 간 화물 열차 운행이 2008년 11월 28일 이후 중단됐다. 화물 열차는 2007년 12월 11일부터 2008년 11월 28일까지 총 222회(왕복 444회) 남북을 운행했으며, 주로 개성공단 관련 반출입 물자를 수송했다. 2009년 8월 20일 북한은 육로통행 제한조치를 해제하면서 남북 화물열차 운행을 재개한다고 통보했으나, 우리 측은 구체적인 운행 재개 여부·시점은 물동량 등 화물 수요를 봐가면서 결정한다는 방침이다.

현 정부는 2015년 8월 5일 경원선 기공식을 개최로 '실질적 통일준비' 및 '유라시아 이니셔티브' 실현을 위해 경원선 남측 구간 복원을 추진 중이다. 우선 1단계로 우리측 구간(백마고지역-월정리역, 9.3km) 연결로 2017년 11월 준공을 목표로 건설사업을 진행 중이다.



경원선 철도복원공사 남측 추진 구간(국토교통부)

금강산·개성 관광

금강산 관광은 1998년 11월 18일 금강호가 동해항에서 북한의 장전항을 향해 출항하면서 시작됐다. 2000년에 20만여 명의 관광객이 방문하는 등 순조롭게 진행되던 금강산 관광사업은 2001년에 이르러 위기에 직면했다. 관광사업 초기에 과도한 투자비용이 소요돼 사업자가 자금난을 겪게 되고, 해로 관광에 따른 긴 이동시간 및 관광과정의 통제로 인해 관광객이 줄어든 것이 원인이었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 육로관광을 조속히 실시할 것을 북한에 촉구해 2003년 9월부터 육로관광을 실시했다. 관광사업자인 현대아산도 관광상품 다양화, 관광코스 개발 및 프로그램 개선 등 자구노력을 진행해 금강산 관광사업이 정상화됐다.

2006년에는 외금강호텔이 개장(2006.7)되고, 농협중앙회 금강산지점이 개설

(2006.10)되는 등 관광 인프라가 확충됐으며, 2007년에는 내금강 관광이 시행(2007.6)되는 등 관광 사업이 지속적으로 확대됐다. 2008년에는 7월 11일까지 관광객이 20만여 명을 기록했으며, 누적 관광객은 193만 명을 넘어섰다.

그러나 2008년 7월 11일 북한군의 총격에 의해 우리 측 금강산 관광객이 사망하는 사건이 발생해, 7월 12일부터 금강산 관광은 잠정 중단됐다. 이 사건은 아무런 무장도 하지 않았고 저항 의사도 없는 여성 관광객에게 총격을 가해 사망에 이르게 한 비인도적이고 충격적인 사건으로 어떠한 이유로도 정당화될 수 없으며, 남북 간 합의서 등에 대한 명백한 위반이었다. 또한 북한은 2010년 4월 금강산지구 내 우리 측 자산을 몰수·동결하고, 2011년 4월 현대아산의 금강산 관광사업 독점권을 취소했다. 2011년 5월에는 우리 측 재산권을 침해하는 「금강산국제관광특구법」을 제정하는 등 불법적 조치를 지속해왔으며, 2011년 8월에는 우리 측 재산에 대한 처분 단행을 통보하고, 우리 측의 체류인력을 전원 추방했다. 이러한 북한의 조치는 남북 간 계약과 합의를 일방적으로 뒤집고 부정하는 것으로 결코 용납할 수 없는 것이다.

개성 관광은 2005년에 현대아산과 아시아태평양평화위원회가 개성 시범관광에 합의해 세 차례에 걸쳐 시범관광이 실시됐다. 2007년 11월 3일 현대아산과 아시아태평양평화위원회 간에 「남북관광협력에 관한 합의서」를 체결해 2007년 12월 5일부터 개성 관광이 본격적으로 시작됐다. 개성은 서울에서 70여km밖에 떨어져 있지 않아 당일 관광이 가능하고 북한 주민들의 생활을 직접 볼 수 있는 등 금강산 관광과 차별화돼 새로운 북한 관광 수요를 창출했다. 2008년 10월 15일에는 개성 관광객이 누계 10만 명을 돌파했으며, 2008년 11월 28일까지 누적 관광객은 11만여 명에 달했다. 하지만 개성 관광도 북한의 일방적인 중단조치로 2008년 11월 29일 중단됐다.

관광사업이 재개되기 위해서는 무엇보다도 우리 국민의 신변안전 문제가 우선적

으로 해결돼야 하며, 유사한 사건의 재발방지를 위해 남북 당국 사이에 확실한 신변안전 보장장치가 마련돼야 한다. 아울러 정부는 이런 문제를 포함해, 금강산 관광 재개와 관련해 국민들이 갖고 있는 우려를 해소할 방안을 강구해 나갈 것이다.

나진-하산 물류사업

정부는 나진-하산 물류사업을 통한 유라시아 진출 거점 확보를 추진 중이다. 2014년 11월 1차 시범운송에 이어 2015년 4월 2차 시범운송을 진행했고, 13.4만 톤의 러시아산 석탄을 TSR-나진항을 경유하여 국내로 반입했다. 현재 한-러 사업자 간 사업 경제성 확보를 위한 투자협상을 진행 중이며, 정부는 우리기업과 러시아 철도공사 간 협상 경과를 보아가며 동 사업의 성공적 추진을 지원해 나갈 예정이다.

(3) 사회문화 분야의 교류협력

사회문화교류는 1985년 이산가족 고향방문 시 남북예술단이 이에 상호 동행해 방문공연을 함으로써 시작됐다.

방송 분야에서는 2002년 9월 KBS 교향악단의 평양 공연, 2003년 8월 KBS의 전국노래자랑 평양편 공동 제작·방영, 2004년 6월 MBC 취재팀이 직접 평양을 방문해 제작한 '살아 있는 고구려' 방영, 2005년 8월 SBS 조용필 평양 공연 등의 교류가 있었으며, 2007년에도 조선중앙TV와 공동 제작한 KBS 드라마 '사육신'이 방영된 바 있다. 또한 방송위원회는 2004년 아테네 올림픽, 2005년 동아시아 축구대회에 이어 2006년 독일월드컵경기 대북 위성중계를 지원하여, 개·폐막식과 한국 선수들이 출전한 경기를 포함한 전 경기 화면을 북한에 송출했다. 한편

2008년 2월에는 뉴욕 필하모닉의 공연이 평양에서 있었으며 MBC는 동 공연에 중계 장비를 지원했다.

학술·문화 분야에서는 2004년 2월 평양에서 개최된 일제 약탈 문화재 반환 공동학술토론회를 계기로 '남북역사학자협의회'가 구성됐다. 남북역사학자협의회는 평양 일대 고구려 고분군에 대한 공동 실태조사(2006년 4~5월)를 했으며, 개성 만월대 공동발굴사업을 추진하고 있다. 이 사업은 2007년 착수된 후 2010년 5·24 조치로 잠정 중단됐다가 2011년 하반기 집중호우로 인한 피해부분 복구작업이 실시(11.14~12.19)됐으며, 2015년 10월에는 서울과 개성에서 개성 만월대 공동전시회가 개최되기도 했다. 또한, 남북은 '안중근 의사 유해 발굴 및 봉환사업'을 위해 중국 뤼순시 뤼순감옥 공동묘지를 함께 조사(2006.6~2008.5)했으며, 2008년 4월과 6월, 2009년 12월에는 남북 역사학자 공동학술회의를 개성에서 개최했다.

남북의 언어 동질성을 회복하기 위해 2005년 시작된 「겨레말큰사전 남북공동편찬사업」은 5·24 조치 이후 남북이 각각 사전 집필 및 새 어휘 조사를 진행하는 방향으로 추진했다. 2014년 6월 25일에 남북이 개성에서 실무접촉을 갖고 남북공동회의 재개 등을 논의했다. 2014년 6월 말 현재 약 20만개의 새 어휘를 발굴하고, 28만개의 1차 올림말을 선정했다. 그리고 2011년 정명훈 서울시향 예술감독은 9월 12~15일 평양을 방문해 남북한 음악교류 등을 논의했고, 2012년 2월에도 평양을 찾아 북한의 은하수 관현악단과 리허설을 진행했다. 한편, 2012년 10월에 개최된 부산국제영화제에 북한영화인 '김동무, 날아가다'(유럽·북한 합작), 11월에 개최된 광주국제영화제에 '평양에서의 약속'이 상영됐다.



겨레말큰사전 공동편찬사업

종교 분야에서는 대한불교 조계종이 2004년부터 추진했던 금강산 신계사 복원사업이 2007년 말 남북공동 낙성식 개최와 함께 최종 완료됐다. 천태종에서도 개성 영통사 복원사업을 2005년 10월 완료했다. 2007년 5월에는 한국종교인평화회의와 조선종교인협의회가 남북 종교교류 10주년 공동행사를 평양에서 개최했다. 개신교계의 (사)기쁜소식이 북한의 조선그리스도교연맹과 공동으로 봉수교회 재건축 사업을 실시해 2007년 말 완공했고, 2008년 7월에는 준공기념 헌당 예배를 개최했다. 2008년에는 한국기독교교회협의회가 북한 조선그리스도교연맹과 공동으로 '2008 평화통일 남북교회 기도회'를 평양 봉수교회에서 개최했으며, 천주교도 남북공동으로 평화통일 기원미사를 개최했다. 한편 5·24 조치로 중단됐던 종교교류는 2011년 하반기부터 순수 종교교류에 한해 대표성과 종단별 형평성 등을 고려해 허용되고 있다. 이에 따라 조계종의 팔만대장경 판각 1000년 고불법회 참석(9.3~7), 한국종교인평화회의 의장단 방북(9.21~24) 등 부분적으로 교류가 재개됐다.

2012년에는 3월과 9월 중국 베이징, 선양에서 남북 종교인 사이의 접촉이 이뤄져 20개 단체가 실무협의를 진행해 10월 이후에 남북 공동행사가 개최됐다. 불교계에서는 2012년 10월 13일 조계종이 신계사에서 법회를, 11월 15일에는 천태종이 영통사에서 법회를 각각 개최했다. 한편 '안중근의사기념사업회'는 2012년 11월 13일에서 17일까지 신천군 청계동 생가, 남흥중학교(전 삼흥학교) 등 안중근 의사 유적지를 방문하고 평양 장충성당에서 미사를 개최했으며 대북지원 사업자인 (사)평화3000은 11월 17일에서 21일까지 평양을 방문해 장충성당에서 합동미사를 개최했다.

체육 분야에서는 1990년 남북통일축구대회가 평양과 서울에서 개최됐으며, 1991년 세계탁구선수권대회와 세계청소년 축구대회에 남북 단일팀을 구성해 참가했다. 2002년 부산아시아경기대회와 2003년 대구유니버시아드대회에는 북한의 선수단과 응원단이 참가하기도 했다. 2000년 이후 시드니 올림픽 개막식, 아테

네 올림픽 개·폐막식, 장춘 동계 아시안게임 등 국제 스포츠대회에서 남북이 9차례 공동으로 입장했다.

2007년 3월에는 북한의 17세 이하 청소년 축구팀이 제주도 등 우리 측 지역에서 전지훈련을 했고 4월에는 북한 태권도 시범단의 방한 경기가 있었다. 같은 해 6월과 11월에는 남북 유소년 축구팀 친선경기가 평양에서, 10월에는 남북 프로권투대회가 금강산에서 개최되었다. 2008년 3월과 4월에 각각 제주도에서 개최된 아시아 시니어레슬링 선수권 대회와 아시아 유도 선수권 대회에 북한 선수단이 참가했으며, 6월과 10월에는 남북 유소년 축구팀 친선경기가 평양에서 개최되었다. 또한 2010년 남아공 월드컵 아시아 지역 1차 예선(2008년 6월)과 최종 예선(2009년 4월)이 서울에서 개최되어 북한팀이 참가했다. 2012년 1월 31일 중국 쿤밍과 2013년 1월 24일 중국 하이난에서 인천시가 개최한 「인천평화컵 국제 유소년축구대회」, 강원도가 개최한 「강원도컵 국제 여자축구대회」에 남북 간 경기가 예상됐으나, 각각 북한의 불참으로 무산됐다.

2013년 4월에 세계태권도연맹은 태권도 올림픽 종목 유지 문제를 협의하기 위해 중국 톈진에서 접촉했다. 그리고 7월 20일부터 28일까지 서울과 경기도 화성에서 열린 '2013년 동아시안컵 축구대회'에 북한 여자선수단 39명과 조총련 응원단 23명이 참가했다. 그리고 8월 22일부터 13일 동안 광주에서 개최된 유엔의 청소년리더십프로그램(YLP)에 북한 청소년 3명과 인솔자 1명이 참여했으며, 9월 12일부터 17일까지 평양에서 개최된 2013년 아시아클럽역도선수권 대회[15]에 한국 역


아시아클럽역도선수권대회 (2013.9 평양)

15) 2013년 9월 14일 평양의 유경정주영체육관에서 열린 아시아클럽역도선수권대회에서 한국선수가 나란히 금메달과 은메달을 땄다. 시상식에 두 개의 태극기가 올라가고 애국가가 울려 퍼졌다. 북한 땅에 대한민국 태극기가 공식 게양되고 애국가가 울려 퍼진 것은 분단 이후 처음이었다.

도선수단이 출전했다.

지방자치단체의 대북 교류사업은 1999년 제주도의 감귤지원을 시작으로 구호물자 및 보건의료물자 지원, 산림 병해충 방제 등 인도적 지원사업과 농축산업, 체육 등 사회문화 협력사업 위주로 추진돼왔다. 지자체는 자체 조례제정 및 기금조성을 통해 대북 교류사업을 지원하고 있다.

정부는 지자체 간 대북 교류사업의 정보공유 및 중복 방지, 중앙과 지방 간 효율적인 협력체계 구축을 위해 2006년도부터 「지자체 남북교류실무협의회」를 구성해 지자체 간 남북교류 정보를 교환하며 남북교류협력 사업 추진에 따른 애로 및 건의사항을 수렴해 왔다. 그동안 남북관계 경색으로 지방자치단체 교류가 활성화되지는 못했지만 지방자치단체별로 교류 재개에 대한 준비는 진행돼 왔다. 충청북도에서는 2012년 11월 남북교류협력 조례를 제정했으며, 이로써 16개 광역시·도 전체가 남북교류협력 조례를 제정·운용하게 됐다. 또한 자치단체에서는 자체적으로 남북협력기금도 조성해 남북 교류사업에 대비하고 있다.

(4) 인도적 문제의 해결 노력

이산가족 상봉

이산가족 문제는 정치적 이념과 제도를 뛰어넘는 인권의 문제이자 인도주의적 문제다. 특히 이산가족의 고령화로 인해 만나지 못한 가족을 가슴에 품은 채 사망하는 경우가 점차 증가하고 있어 이산가족 문제해결이 매우 절박하고 시급한 상황에 있다.

남북은 2000년부터 2015년까지 총 20차례의 이산가족 상봉행사를 실시했으

며, 2005년부터는 이산가족의 고령화로 인한 문제해결의 시급성을 감안해 새로이 화상상봉을 도입해 7차례 시행했다. 이에 따라 2000년 이후 2015년까지 총 4,120가족 1만 9,771명이 상봉기회를 가졌다.

정부는 당국 차원의 교류와 병행해 제3국을 통한 생사확인, 상봉 등 민간 차원의 이산가족교류 촉진을 위해서도 노력해 왔다. 1998년부터 경제적으로 어려운 이산가족들에 대해 교류 소요경비를 부분적으로 지원해 왔으며, 2012년 2월부터는 민간 차원의 이산가족 교류를 보다 활성화하기 위해 지원금을 생사확인 200만 원, 상봉 500만 원, 교류지속 50만 원으로 인상했다.

또한 이산가족 관련 자료의 체계적 관리·보존을 위해 '이산가족 정보통합시스템'을 설치·운영하고 있으며, 이곳에 등록된 이산가족을 대상으로 컴퓨터 추첨을 통해 이산가족 상봉 대상자를 선정하고 있다.

2009년 3월에는 「남북이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」을 제정해 이산가족 교류활성화에 대비한 제도적 인프라 구축에도 노력을 기울이고 있다. 동법에 따라 2011년 4월부터 11월까지 이산가족 찾기 신청을 한 생존자 전원인 8만 1,800명을 대상으로 전면적 실태조사를 처음으로 진행했다. 이러한 실태조사 결과는 전면적 생사확인과 상봉 정례화에 필요한 기본자료 및 이산가족 정책수립에 필요한 기초자료로 활용될 예정이다. 또한 2014년 이후 이산가족 유전자검사 및 유전정보 DB구축 사업에 착수하였으며, 2015년에 총 1만 건의 유전자 검사가 추진 중이다.


금강산 이산가족면회소

한편, 정부는 이산가족 상봉을 보다 확대하고 정례화하기 위해 북한에 이산가족

면회소 설치문제를 꾸준히 제기해 왔다. 남북은 제4차 남북적십자회담(2002.9.6~8)에서 이산가족면회소 설치에 합의한 이후 여러 차례의 실무접촉을 거쳐 2003년 제5차 적십자회담에서 1만 9,835㎡(6,000평) 규모의 금강산면회소를 건설·운영하기로 합의했다. 이후 2005년 8월에 착공해 2007년 12월 7일 금강산면회사무소 준공식을 거쳐 2008년 7월 12일 면회소를 완공했으나, 북한 측이 2010년 4월 27일 금강산 관광 재개를 압박하는 과정에서 일방적으로 몰수한 상태다.

이산가족 상봉행사는 2007년 10월 제16차 이후 북한 측의 일방적인 파기로 약 2년간 중단됐다가 2009년 9월 26일부터 10월 1일까지, 그리고 1년 후인 2010년 10월 30일부터 11월 5일까지 추석을 계기로 금강산에서 개최되었다. 2010년 상봉행사부터 단체상봉은 이산가족면회소가 북한 측에 의해 몰수된 상황에서도 이산가족면회소를 활용했다.

2009년 상봉인원은 남북을 합쳐 195가족 888명으로 이 중 남측 가족이 554명, 북측 가족이 334명이었다. 2010년 상봉인원은 남북을 합쳐 191가족 886명으로 이 중 남측 가족은 573명, 북측 가족은 313명이었다. 2010년 상봉행사 이후 북한의 연평도 포격 등 대남도발로 인해 남북 간 이산가족 교류가 중단됐다. 정부는 2012년 2월 14일과 8월 8일 이산가족 상봉문제 협의를 위한 남북적십자 실무접촉을 제의했으나 북한은 이를 거부했다.

한편, 2013년 8월 23일에 남과 북은 남북적십자 실무접촉을 통해서 추석을 계기로 이산가족 상봉행사를 9월 25일부터 30일까지 실시하기로 했다. 하지만 9월 21일 조국평화통일위원회는 이산가족 상봉행사를 연기한다고 일방적으로 통보했고, 이로 인해 이산가족 상봉행사는 계획대로 진행되지 못했다.

2014년에 들어와 남과 북은 다시 남북적십자 실무접촉을 갖고 2014년 2월 20일부터 25일까지 금강산에서 이산가족 상봉행사를 진행하기로 합의했다. 이에 따

라 개최된 19차 이산가족 상봉행사에서 남측 상봉대상자 82명과 북측 가족 178명, 북측 상봉대상자 88명과 남측 가족 357명이 상봉했다.

2015년 추석 계기 이산가족상봉 행사는 남북 간 군사 충돌 위기 속에서 극적으로 타결된 8·25 합의의 결과로 성사되어 10월 20~22일 북측 가족 96명(동반 45명)과 우리 측 가족 389명, 10월 24일~26일 2차 우리 측 가족 90명(동반 165명)과 북측 가족 188명이 상봉했다.



남북이산가족 상봉(2015.10.20~26)

한편 정부는 2012년 8월 6일부터 9월 28일까지 영상편지 제작을 위한 수요조사를 통해 1만 6,800여 명의 희망자를 파악하고, 2012년부터 2014년까지 4,030편의 영상편지를 제작했다. 이는 '이산가족 정보통합시스템' 등에 보관하고, 향후 남북적십자 간 합의를 통해 북한에 있는 가족들에게 영상편지를 전달할 예정이다.

국군포로 및 납북자 문제

6·25 전쟁에서 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. 실종된 국군의 상당수는 송환되지 못한 채 북한에 강제 억류된 것으로 추정된다. 1994년 10월 조창호 중위의 귀환 이후 2013년 12월 말까지 총 80명의 국군포로가 탈북 귀환했고, 국방부는 귀환한 국군포로와 탈북자의 진술을 바탕으로 2015년 말 현재 500여 명의 국군포로가 생존해 있는 것으로 추정하고 있다.

납북자는 크게 6·25 전쟁 중 납북자와 정전협정 체결 이후 납북자로 구분된다. 전시 납북자는 조사 시기와 주체에 따라 큰 차이를 보이는데, 전체 명부가 발견된 1952년의 『대한민국 통계연감』에 따르면 8만 2,959명에 이른다.

정전협정 체결 이후 납북자는 1955년 대성호 납북을 시작으로 2013년 12월까지 총 3,835명이며, 이 중 87%인 3,310명이 1년 이내에 송환됐고, 9명이 자진 탈북·귀환해 총 귀환자는 3,319명이다. 2013년 12월 말까지 북한에 억류된 납북자는 516명으로 추정되었다.

2000년 이후 정부는 국군포로와 납북자 문제의 해결을 위해 지속적으로 북한과의 협의를 시도했다. 그러나 북한은 국군포로의 경우 이미 정전협정에 따른 포로교환으로 해결됐고, 납북자는 존재하지 않는다고 강변하며 협의 자체를 거부했다. 이에 정부는 불가피하게 국군포로와 납북자를 이산가족의 범주에 포함해 생사를 확인하고 상봉하는 방식으로 북한과 협의했다. 이에 따라 2000년 8월의 제2차 이산가족 상봉행사부터 2010년 추석 계기 상봉행사까지 17명의 국군포로와 16명의 납북자가 가족을 상봉했다. 그러나 이러한 접근방식은 근본적인 문제해결과는 거리가 먼 것으로 국민적 공감을 얻는 데 한계가 있었다.

정부는 국군포로와 납북자 문제를 자국민 보호차원에서 국가의 기본적인 책무로 인식하고, 이산가족 범주 내의 접근이 아니라 송환 등을 통한 근본적인 해결을 추진한다는 입장을 견지하고 있다. 이런 차원에서 2009년 8월 금강산 및 2010년 10월 개성에서 열린 남북적십자회담에서 북측에 국군포로와 납북자 문제의 근본적인 해결을 촉구했으나 논의를 회피하려는 북한 측의 태도로 인해 진전된 합의는 도출되지 않았다.

2010년 추석 계기 이산가족 상봉행사 시 우리 측은 국군포로 10명과 납북자 16명 등 총 26명에 대해 생사확인을 의뢰했으나 북한 측은 '국군포로 1명 사망,

나머지 25명은 확인불가'로 회신했다. 우리 측은 상봉행사를 앞두고 개최된 남북 적십자회담(2010.10.26~27)에서 북한 측에 생사확인 결과에 유감을 표명하면서 성의 있는 확인을 요구했으며, 북한 측은 2010년 상봉행사에 국군 출신 4명을 방문단에 포함시켜 남측 가족을 상봉하도록 했다.

2007년 10월부터 시행된 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법」에 따른 국무총리 소속 '납북피해자 보상 및 지원 심의위원회'의 심의·의결을 통해, 2011년 말까지 총 425건, 약 145억 원(피해위로금 416건 129억 원, 정착금·주거지원금 8건 15억 원, 보상금 1건 7,000만 원)의 피해위로금이 지원됐다.

한편, 2010년 9월 27일에는 「6·25 전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」이 시행됐고, 정부차원에서 본격적으로 6·25 전쟁 중 납북피해의 진상규명과 납북자 및 납북자 가족들의 피해조사, 명예회복을 위한 업무에 착수했다. 이에 따라 12월 13일에 6·25 전쟁 납북진상규명위원회와 사무국이 출범해 본격적인 활동에 들어갔다. 위원회는 납북피해 신고를 접수해 2015년 4월 기준으로 총 3,835명을 6·25 전쟁 납북자로 공식 인정했다.

대북지원

최근 북한은 2년째 세계식량계획기구(WFP)의 식량보유 현황을 위한 방북 조사를 허가하지 않고 있다. 북한의 식량난은 일시적 현상이 아닌 영농체계의 비효율성, 비료와 농약 부족, 경제 체제의 모순 등 복합적 요인에서 비롯된 구조적인 문제라는 점에서 당분간 지속될 것으로 보인다. 정부는 인도주의와 동포애적 차원에서 대북지원을 해오고 있다.

그동안 우리의 대북지원은 정부 차원과 민간 차원, 국제기구 등을 통해 이뤄져 왔다. 1999년에 15만 5,000톤의 비료지원을 시작한 이후 매년 20만~30만 톤씩 2007년까지 총 255만 5,000톤의 비료를 당국 차원에서 지원했다.



대북 비료지원

한편, 식량은 1995년 쌀 15만 톤을 무상 지원한 이래 2000년부터는 차관방식(10년 거치, 20년 상환, 이자율 연 1%)으로 지원해왔다. 1995년부터 2010년까지 정부는 쌀 265.5만 톤, 옥수수 20만 톤 등 총 285.5만 톤을 국제기구를 경유하지 않고 제공했다. 또한 정부는 대북지원의 절차와 방법을 개선해 나감으로써 대북지원의 투명성, 실효성을 확보하고자 노력하고 있다. 남북은 1997년 베이징에서 적십자사 간 접촉을 갖고, 「구호물자 전달·절차에 관한 합의서」를 채택함으로써 국제적십자연맹을 통한 간접 지원방식에서 남북 간 직접 전달방식으로 전환했다. 이와 함께 남북적십자 간 구호물자 전달에 관한 합의, 남북 간 구호물자의 직접 전달, 수송경로와 대상지역 확대, 지원주체 명기 및 지정기탁 허용, 분배 투명성 제고 등에 합의함으로써 대북 지원과 관련된 제도적인 틀을 마련했다.

민간 차원과 국제기구(WHO, UNICEF)를 통해서도 2008년 이후 영유아·임신부 등 취약계층을 대상으로 보건의료 분야 지원을 지속해왔으나, 2010년 북한의 천안함 폭침 및 연평도 포격 도발 사건으로 지원이 중단됐다. 그러나 정부는 순수 인도적 지원은 동포애와 인도주의 차원에서 조건 없이 추진한다는 원칙 아래 2011년 국제기구(UNICEF)를 통해 취약계층에 대한 영유아 사업(영양개선, 보건)을 지원했다. 2012년에는 민간 차원에서 영유아·임신부 등 취약계층에 대한 의약품, 영양식, 의류 등 총 46건 118억 원 규모의 인도적 물자가 지원됐다. 특히 북한 수해와 관련해 대북협력민간단체협의회, 월드비전, 한국 JTS(Joint Together

Society) 등에서 밀가루 1,500톤과 의약품 등을 지원했다.

또한 2012년 9월 국제백신연구소(IVI)를 통한 북한어린이 백신지원 및 백신 능력 강화사업에 210만 달러(23억 원 상당)를 지원했다. 정부는 2013년 3월 유진벨재단의 결핵약 반출을 승인했고, 7월에는 5개 민간단체의 영유아 등 취약계층 대상 약 15억 원 규모의 대북지원을 승인했다. 이와 더불어 8월에 총 604만 달러 규모의 UNICEF 영유아 사업을 지원하기로 결정했고, 9월에는 '세계보건기구(WHO)의 북한 영유아 지원 사업에 630만 달러를 지원하기로 결정했다.

표 3-6. UNICEF를 통한 영유아 등 취약계층 지원

연 도	내 역	지원액
1996	영유아지원(영양)	100만불 (8억원)
1997	영유아지원(보건, 영양)	394만불 (35.4억원)
2003	취약계층 지원	50만불 (6억원)
2004	취약계층 지원	100만불 (12억원)
2005	취약계층 지원	100만불 (10억원)
2006	영유아지원(백신, 영양)	230만불 (23억원)
2007	영유아지원(백신, 영양)	315만불 (29억원)
2008	영유아지원(백신, 영양)	408만불 (47억원)
2009	영유아지원(백신, 보건, 영양)	398만불 (46.6억원)
2011	영유아지원(백신, 보건, 영양)	565만불 (65.4억원)
2013	영유아지원(백신, 보건, 영양)	604만불 (67.4억원)
2014	-	- -
2015	영유아지원(백신, 보건)	400만불 (44.6억원)
계		3,664만불 (394.4억원)

※ 출처: 통일부

북한이탈주민 정착지원

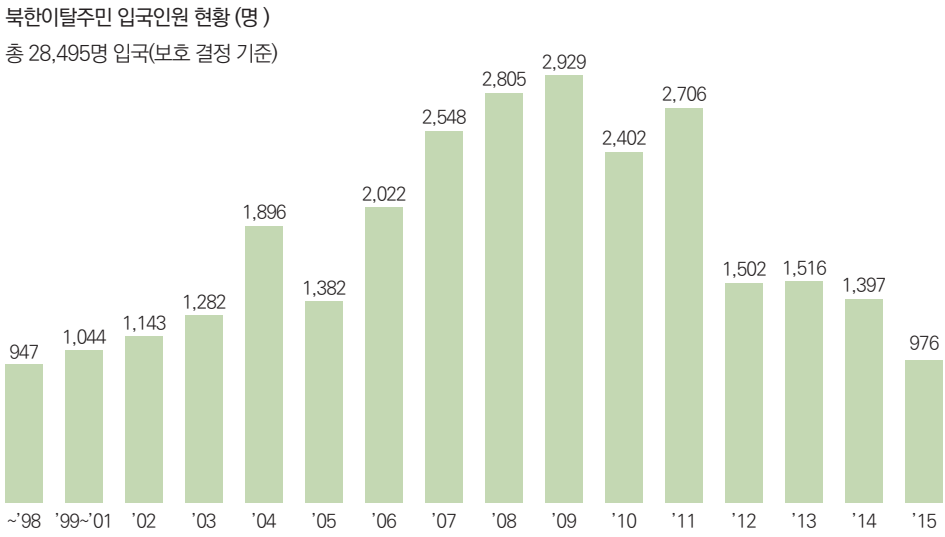
북한이탈주민은 '먼저 온 미래', 즉 '먼저 온 통일'이다. 그러므로 북한이탈주민들과 함께 사는 것은 '통일 연습'이자 통일의 역량을 키우는 것이다. 이들의 성공적인 정착이야말로 한반도 통일을 앞당기는 길이다.

1990년대 중반에 접어들면서 북한 식량난 심화와 함께 북한이탈주민의 국내 입국이 증가했으며, 입국 경로도 다양화되고 가족을 동반한 집단 탈북 경향도 보이고 있다. 북한이탈주민의 입국 규모는 1990년대 초반에는 10명 내외로 비교적 적은 인원이었으나 1990년대 중반부터는 연 50명을 상회했고, 1990년대 후반에 들어서는 100명 이상으로 증가했다. 특히 2002년에는 연간 입국인원이 1,000명에 이르렀고, 2006년에는 2,000명을 넘어섰다. 2015년 10월 현재까지 입국한 북한이탈주민은 총 28,495명이다.

정부는 북한이탈주민의 성공적인 국내 정착이 우리의 통일의지와 능력을 보여주는 시금석이라는 판단 아래 북한이탈주민이 건전한 민주시민으로 우리 사회에 적응할 수 있도록 자립기반 조성 및 자활능력배양에 주안점을 두고 단계적인 정착지원 체계를 구축하고 있다.

북한이탈주민에 대한 지원은 초기 입국지원, 보호지원, 거주지 편입지원 등 크게 세 가지 영역으로 구분할 수 있는데, 먼저 해외에 체류하고 있는 북한이탈주민은 한국행 희망 의사를 표명하는 경우 현지공관 등이 임시보호조치를 취하고 입국 방안을 모색하게 된다.

표 3-7. 북한이탈주민 입국 추이



북한이탈주민이 입국하게 되면 사회적응교육, 정착지원금 지급 및 주거알선 등 자립·자활에 필요한 초기 자립지원을 받게 된다. 사회적응교육은 북한이탈주민이 우리 사회에 적응해 생활하는데 필요한 기본적인 소양을 갖출 수 있도록 정착지원시설인 '북한이탈주민정착지원사무소(1999.7 개소)'와 동 사무소의 '화천 분소(2012.12.5 개소)'에서 12주 동안 집중적이고 체계적인 교육훈련으로 진행되고 있다. 교육 프로그램은 정서안정 및 건강증진, 진로지도 및 직업훈련, 그리고 우리 사회의 이해 증진, 초기정착 지원 등으로 구성돼 있다. 또한 정부는 '북한이탈주민정착지원사무소'에서 사회적응 교육을 마치고 사회로 진출하는 북한이탈주민이 초기정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 정착기본금, 정착장려금 및 주거지원금 등을 지원하고 있다.

사회에 진출한 북한이탈주민은 직업훈련, 취업, 교육 등에서 제도적 지원을 받는다. 정부는 직업교육의 취업연계효과 등을 고려해 요양보호사, 기초전자조립, 품질관리기초, 봉제, 용접, 중장비(지게차), 자동차정비 등 직종별 단기집중 직업훈련을 실시하고 있다. 아울러 훈련기관도 두원공대, 한경대, 대우직업능력개발원, 청강문

화산업대 등으로 확대했다. 한편 북한이탈주민의 취업을 촉진하기 위해 2015년 9월 현재 56개 고용센터에 취업보호담당관도 지정해 운영 중이다. 취업보호담당관을 통해 진로지도, 직업훈련 안내 및 취업을 알선하고 있으며, 직업훈련에 참가하는 북한이탈주민에게는 훈련비 및 훈련수당을 지원한다. 또한 북한이탈주민이 일정시간 직업훈련 이수 시 직업훈련장려금, 국가자격 등 취득 시 자격취득장려금을 지급하고, 장기근속을 장려하기 위해 6개월 이상 취업을 유지하는 경우 취업장려금을 지급한다. 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게는 일정한 범위 내에서 임금의 절반을 3년까지 지원하고 있다. 2010년부터는 북한이탈주민 사회적 기업 설립·운영 지원, 창업지원, 영농정착 지원 등을 통해 북한이탈주민을 위한 맞춤형 일자리 창출에 노력 중이다. 2012년 3월에는 '취업지원센터'를 개소해 북한이탈주민 1:1 맞춤형 취업상담을 통해 정부·공공기관 및 우수 기업체에 취업을 연계하고 있다.

그리고 각 지방자치단체별로 거주지보호담당관이 지정돼 북한이탈주민의 거주지 편입과정에서부터 주민등록, 생계급여 지급, 의료급여 대상자 지정 등 사회보장제도의 편입을 지원하고 있다. 2015년 3월 현재 전국적으로 230개 지자체에서 거주지보호담당관이 북한이탈주민의 거주지 정착지원과 각종 행정지원업무를 담당하고 있다.

정부는 북한이탈주민의 학습능력 개발을 위한 교육지원도 꾸준히 강화했다. 중·고등학교 및 국·공립대학교에 편입학한 북한이탈주민에게는 학비 전액을 면제해 주고, 사립대학인 경우 학비의 반액은 정부가 보조하고 반액은 본인이 부담하고 있다. 2006년 3월에는 탈북 청소년들의 정규학교 편입학 촉진을 위한 디딤돌 학교로서 중·고교 과정이 통합된 기숙형 학교인 '한겨레중고등학교'를 개교했으며, 2015년 9월말 현재 159명의 학생이 교육받고 있다.

2010년 3월에 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 개정해 공무원 특별임용 시 조건을 완화하는 등 북한이탈주민이 안정적으로 우리 사회에 정착

할 수 있도록 제도를 개선했다. 또한 기존 북한이탈주민후원회를 확대 개편해 북한이탈주민 2만 명 시대의 정책 수요에 대응하기 위해 '북한이탈주민지원재단'을 2010년 9월 27일 설립했다. 북한이탈주민지원재단은 민간차원에서 북한이탈주민이 하나원 수료 후에 필요로 하는 다양한 정착지원 서비스를 체계적으로 제공하고 있다.

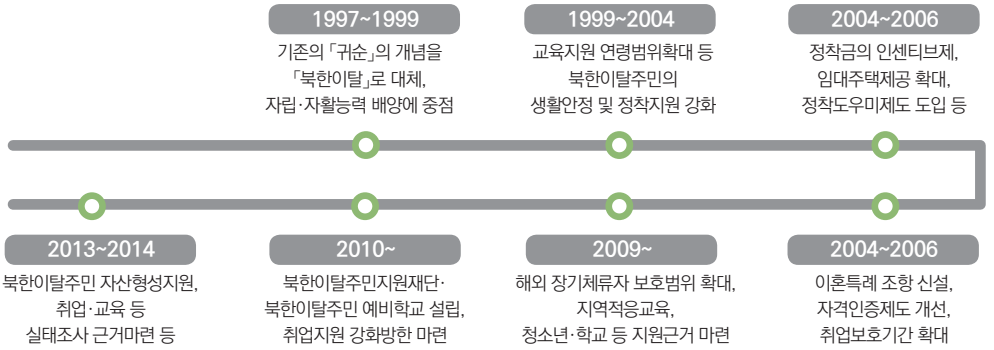
2009년에 들어와 북한이탈주민 정착지원 제도에 대해 인도주의와 인권, 선진화와 복지, 통일과 미래와 관련된 문제라는 3대 기본방향을 정립했으며, 북한이탈주민의 지역사회 조기 적응을 지원했다. 먼저 하나원 교육 기간을 2009년 3월 이후 8주에서 12주로 확대했고 전일제 교육을 위한 '청소년반(하나둘학교)'을 9월 30일부터 운영했다. 그리고 2009년에는 6곳의 '북한이탈주민 지역적응센터(하나센터)'[16]를 개설하기 시작하여 2015년 현재는 전국적으로 29개의 하나센터를 지정·운영해 오고 있다.

또한, 2010년 9월 27일에 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 시행령과 시행규칙을 개정 및 시행했다. 이를 통해서 정착도우미운영법 마련, 취업지원 강화방안 수립, 공무원 특별임용 범위 확대, 하나원 퇴소 후 주택배정 지연자 지원, 교육지원 범위확대 등 관련 제도를 포괄적으로 개선했다.

정부는 2015년 5월 금융기관과 북한이탈주민의 자산형성지원 업무 협약을 체결함으로써 '미래행복통장' 제도를 추진하고 있다. 미래행복통장은 북한이탈주민의 근로소득 중 저축액에 대해 정부가 동일한 금액을 매칭 적립하여 취업률을 제고하고 장기근속을 통한 자산 형성을 지원하는 제도이다.

16) 북한이탈주민 지역적응센터(하나센터)는 하나원에서 거주지역으로 전입하는 북한이탈주민을 대상으로 3주간의 초기집중교육과 1년간의 밀착된 사후 지원 서비스를 통해 신속하고 안정된 정착기반 조성에 기여하도록 통일부와 지자체가 협력해 선정·지정한 곳을 말한다. 하나센터는 북한이탈주민의 자립·자활을 돕는 종합적인 지원 서비스와 지역역량의 통합을 통해 지역에서 북한이탈주민 정착지원의 중심 역할을 수행하고 있다.

북한이탈주민 지원정책의 변천과정



* 출처: 통일부

북한인권 문제

민주국가에서는 인간의 존엄성을 가장 중요시해 인권의 개념을 "인간이 태어나면서부터 가지게 되는 천부적인 권리"로 정의한다. 또한, 우리가 지향하는 통일국가도 개개인의 자유와 보편적 인권이 존중되는 자유민주주의 국가다. 그러나 북한에서는 개개인을 단지 전체 조직의 일부분으로 간주하기 때문에 개인의 권리보다는 '공민'으로서의 의무만을 강조하고 있는 실정이다. 또한 유일사상 지배체제로 인해 주민들의 언론·출판·집회·결사 및 종교의 자유 등 정치적·시민적 자유권이 열악한 상황에 놓여 있다.

매년 국제사회에서 발표되고 있는 각종 인권보고서와 관련 인사들의 증언 등에 따르면, 북한 주민의 인권상황은 매우 열악한 것으로 파악되고 있다. 이에 따라 북한인권 문제는 국제사회의 주요 현안으로 떠올랐으며 북한인권 실태의 개선을 위한 유엔 및 국제사회의 관심과 우려, 그리고 그에 따른 대북 압력은 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

우리 정부는 인권이 인류 보편적 가치라는 측면에서 북한 주민의 인권상황에 대해 심각한 우려를 가지고 이의 실질적 개선을 위해 노력해 왔으며, 이에 따라 매년 통일연구원과 협조해 「북한인권백서」를 발간해 왔다. 특히 정부가 2006년 제61차 유엔 총회에서 북한인권 결의에 찬성입장을 표명한 것은 식량권을 비롯한 북한의 실질적 인권 개선에 대한 국제사회의 관심과 협력을 촉구하는 한편, 핵실험 이후 더욱 절실하게 요구되는 북한과 국제사회와의 대화와 협력을 촉진하는 계기로 삼기 위해서였다.

이후 2008년 우리 정부는 3월의 제7차 유엔 인권이사회에서 북한인권 개선을 촉구했고, 11월에 열린 제63차 유엔 총회에서는 일본과 유럽연합이 주도한 북한인권 결의에 공동 제안국으로 참여했다. 2009년에는 제64차 유엔 총회 3위원회가 북한인권 결의를 가결했는데, 여기서 우리 정부는 북한인권 결의 공동제안국으로 참여하고 이에 찬성입장을 표명했다. 그리고 2010년에는 3월 제13차 유엔 인권이사회 및 11월 제65차 유엔 총회에서 북한인권 결의를 채택했다.

2011년 3월 제16차 유엔 인권이사회에서는 북한에 대한 인도적 접근 지원 보장과 적절한 모니터링을 촉구하는 내용의 북한인권 결의를 채택했고, 11월의 제66차 유엔 총회는 북한인권 결의를 채택했다. 2012년 3월에는 유엔 인권이사회가 북한인권 결의를 만장일치로 채택했고, 12월의 제67차 유엔 총회는 북한정치범 수용소에서의 심각한 인권침해를 별도항목으로 추가하는 등 2011년에 비해 강화된 북한인권 결의를 채택했다. 한편 11월에는 한국정부가 제67차 유엔 총회에서 유엔 인권이사회 이사국에 당선됨으로써 북한인권 문제에 대한 보다 적극적인 활동이 가능해졌다. 그리고 2013년 3월 21일 유엔 인권이사회는 북한인권에 관해 진상조사를 실시할 조사위원회 설치(1년) 결의를 만장일치로 채택했다.

2014년 3월 28일 유엔 인권이사회는 북한인권 결의를 채택하였으며, 지난 1년간의 조사위원회의 보고와 관련하여 북한이 인권침해를 중단하고 조사위원회의

권고를 이행할 것 등을 촉구하였다. 2015년 3월 유엔 인권이사회는 북한인권 결의를 채택하였으며, 6월 23일 서울 유엔 북한인권사무소를 개소하여 국제사회 및 민간과의 협력을 확대해 북한인권 개선에도 노력하고 있다.

앞으로 정부는 북한인권 문제를 정치적 차원이 아닌, 인류 보편적 가치의 실현 차원에서 접근해 북한 주민의 인권상황이 실질적으로 개선되도록 노력할 것이다.

표 3-8. 유엔의 북한 인권 결의 관련 우리 정부의 입장

연도	정부 입장
2003년	제59차 유엔 인권위원회에서 북한인권 결의 불참
2004년	제60차 유엔 인권위원회에서 북한인권 결의 기권
2005년	제60차 유엔 총회에서 북한인권 결의 기권 제61차 유엔 인권위원회 북한인권 결의 기권
2006년	제61차 유엔 총회에서 북한인권 결의 찬성
2007년	제62차 유엔 총회에서 북한인권 결의 기권
2008년	제7차 유엔 인권이사회에서 북한인권 결의 찬성 제63차 유엔 총회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성
2009년	제10차 유엔 인권이사회 북한인권 결의 공동제안 및 찬성 제64차 유엔 총회 3위원회, 북한인권 결의 공동제안 및 찬성
2010년	제13차 유엔 인권이사회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성 제65차 유엔 총회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성
2011년	제16차 유엔 인권이사회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성 제66차 유엔 총회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성
2012년	제19차 유엔 인권이사회에서 북한인권 결의 공동제안(무투표) 제67차 유엔 총회에서 북한인권 결의 공동제안(무투표)
2013년	제22차 유엔 인권이사회에서 북한인권 조사위원회 설치 결의 공동제안 및 찬성 제68차 유엔 총회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성
2014년	제25차 유엔 인권이사회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성
2015년	제30차 유엔 인권이사회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성

이러한 노력의 일환으로 현재 국회에서 논의 중인 북한인권법의 제정을 지원하고 있다. 또한, 정부는 북한의 인권상황 개선이 결국 북한에도 도움이 된다는 점을 지속적으로 설득해 나갈 것이며, 북한인권 관련 자료와 정보를 체계화해 우리 국민들에게 북한인권의 실상을 제대로 알리는 노력을 기울일 것이다. 즉 향후 북한인권법 제정, 북한인권재단 설립 및 북한인권기록보존소 설치 등을 추진해 나갈 것이다.

북한 환경개선

오늘날 환경문제는 전 지구적 관점에서 논의되는 중요한 현안이다. 북한의 환경문제는 북한만의 문제를 넘어서 한반도 전체의 문제로 대두되고 있다. 우리는 북한의 경제난 속에서 악화되고 있는 환경문제를 개선하기 위해, 장기적으로는 북한 경제의 지속 가능한 발전과 민족공동체 형성을 위해, 궁극적으로는 통일에 대비하기 위해 북한 환경문제에 대처해 나가야 한다.



북한의 황폐화된 산

북한의 환경문제는 북한당국의 환경의식 부재와 부적절한 개발정책, 환경개선 투자 부족 등에서 비롯되었다. 특히 석탄연료 사용으로 인한 대기오염, 계단밭 개간과 연료 채취에 따른 산림황폐, 광산·공장의 폐수와 해안 간척이 초래한 수질오염 등이 심각한 상태에 있는 것으로 평가되고 있다. 2013년 3월 유엔 세계식량농업기구(FAO)의 통계에 따르면, 2012년 현재 북한의 전체 산림 면적은 541만ha로 1990년의 820만ha에서 약 3분의 1이 줄었다. 매년 약 12만 7000ha의 토지가 황폐화되고 있는데, 이는 평양시 면적만큼의 산림이 사라지고 있는 셈이다.

우리 정부와 민간단체는 최근 북한의 환경문제에 깊은 관심을 가지고 이를 개선하기 위해 다각적인 방안을 모색·추진하고 있다. 민간 차원에서는 1999년 '평화의 숲' 묘목·종자지원 사업을 시작으로 산림병해충 방제 및 양묘장 조성사업 등이 추진돼 왔다.

정부 차원에서는 경의선·동해선 등 남북 철도·도로 연결과정에서 환경영향 평가를 실시했으며, 개성공단 입주업체 선정 등 제반 남북경협 사업이 환경 친화적인 방향으로 추진될 수 있도록 지속적인 주의를 기울이고 있다. 또한 임진강 수해방지의 일환으로 임진강 주변 산림복구 지원 사업을 위한 묘목 지원 문제를 협의했으며, 이는 남북당국 차원의 최초의 산림복구 사업이라는 데 의의가 있다.

2007년 12월 남북경제공동위원회 제1차 회의에서 남북은 보건의료 및 환경보호 협력에 합의하고 2008년부터는 환경보호 협력을 위해 양묘장 조성, 산림녹화, 병충해 방지 등을 추진하기로 했다. 같은 해 12월 20일부터 21일까지 개성에서 보건의료·환경보호 분과위원회를 개최해 환경 분야에서 백두산 화산활동 공동연구, 대기오염 피해감소를 위한 공동협력, 한반도 생물지 사업 등 3개항, 산림녹화 분야에서 시범 양묘장 조성 및 산림병해충 공동방제 등 2개항 등 총 10개 사업에 합의했다. 그러나 2008년 남북관계가 경색 국면에 접어들면서 합의사항이 추진되지 못했다.

이후 우리 정부는 산림녹화, 병충해 공동방제, 청정개발 체제(Clean Development Mechanism, CDM) 협력사업, 비무장지대 생태계 보전 등의 사업이 실행될 수 있도록 지속적으로 노력해 왔다. 특히 정부는 2010년의 중점 과제 중 하나로 '녹색 한반도 구현'을 설정하고 북한 지역 산림녹화를 위해 노력했으나 북한의 천안함 폭침사건에 따른 5·24 조치로 중단됐다. 이와 더불어 지금까지 분단의 상징이었던 비무장지대를 녹색 한반도의 상징으로 발전시키는 방안을 추진함으로써 북한 지역의 환경문제를 개선하기 위해 지속적으로 노력하고 있다.

2013년 5월 9일 박근혜 대통령은 미 상하원의회 연설에서 DMZ 세계평화공원 구상을 최초 제의하였으며, 2014년 9월 25일 제69차 유엔총회 연설에서 DMZ 세계생태평화공원으로 재명명하였다. 이는 남북한과 국제사회가 함께 비무장지대 내에 세계생태평화공원을 조성하여 DMZ를 생태·협력·평화가 어우러진 세계적인 공간으로 발전시켜 나가려는 구상이다.



비무장지대

2011년에는 북한이 백두산 화산 공동연구를 위한 남북전문가 회의를 제의해 와서 2회(제1차 3.29, 제2차 4.12)에 걸쳐 개최했다. 제2차 회의 시 학술토론회 개최 및 백두산 현지답사에 대한 합의서를 체결했으나, 이후 남북전문가 학술토론회 개최에 대한 북한의 추가적인 답변이 없어 무산되기도 했다.

제6절 남북관계의 발전방향

남북 분단으로 인해 야기되는 각종 사건은 우리 민족의 삶과 현실을 옥죄고 있다. 이제 우리는 분단의 비극과 아픔을 극복하기 위해, 불신의 한반도에 신뢰의 씨앗을 뿌려야 할 때가 됐다. 남북관계를 올바른 방향으로 발전시키는 것은 행복한 통일시대를 앞당기기 위해 우리에게 맡겨진 중대한 과제다.

이를 위해서 우선 20세기 말 이후 남북관계는 과연 어떠한 구도와 성격으로 변화됐는지를 검토해 보고, 향후 남북관계의 발전 방향과 과제는 무엇인지를 살펴본다.

1. 탈냉전 시대의 남북관계

1990년대 이후 사회주의 체제가 붕괴되고 탈냉전 시대에 접어들면서 북한 체제는 총체적 위기에 직면하게 됐다. 이는 냉전에 토대를 두고 있던 진영 간의 대결구도가 와해됐다는 것을 의미하며 더 이상 사회주의가 존재하지 않는다는 것을 의

미한다. 이는 한편으로는 한반도에서 자유민주주의와 시장경제에 기초한 통일에 유리한 환경이 조성되고 있다는 것을 의미한다.

이러한 세계적 탈냉전 시대에 한반도는 지난 20여 년간 진행된 세계사적 사건에 많은 영향을 받아왔다. 북한 체제의 총체적 위기와 우리나라의 정치·경제적 위상 제고에 따라 남북관계의 성격도 변화됐다. 그럼에도 불구하고 남북관계는 여전히 군사적 대치 관계에 있으며 특히 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 도발 등 북한의 계속되는 도발로 긴장이 계속되고 있다.

남북관계에서 나타난 특징으로 들 수 있는 것은 첫째, 우리 측이 우위를 확보하게 됐다는 점이다. 냉전 시기에는 북한이 자신의 체제의 우월성을 자신해 통일 논의 등을 공세적으로 전개해 왔다. 하지만 20세기 말 이후에는 우리 측이 우월한 경제력과 민주주의 발전, 그리고 국제사회에서의 위상 강화를 바탕으로 남북관계에서 주도권을 가지게 됐다.

둘째, 우리 정부가 남북관계의 개선을 위해 여러모로 노력해 왔으나 북한의 도발과 강경 조치로 실질적 진전을 이루지 못하고 있다는 점이다. 특히 북한이 감행한 천안함 폭침 사건이나 연평도 포격 도발 사건은 남북관계에서 대화와 협력은 커녕 오히려 긴장과 갈등을 증폭시키는 원인이 되고 있다.

셋째, 남북관계가 보다 국제화됐다는 것이다. 이러한 남북관계의 국제화 현상은 북한 체제가 스스로를 유지할 수 있는 능력이 소진되고, 그에 따라 발생시킨 핵문제가 국제적인 핵심 이슈로 등장하면서 나타나기 시작했다. 실제로 북한이 2006년, 2009년, 그리고 2013년 2월 세 차례의 핵실험을 감행함으로써 북한 핵문제가 한반도와 동북아는 물론 세계평화를 위협하는 요인으로 부각되었고, 이에 따라 남북관계가 더욱더 국제화되는 경향을 보이고 있다.

이처럼 북한의 지속적인 도발로 남북관계는 불안정하다. 향후 남북관계는 북한의 도발을 방지하고 '어떻게 한반도 평화를 만들어 갈 것인가'라는 과제를 안고 있다.

2. 남북관계의 발전방향과 과제

우리가 지향하고 있는 남북관계의 목표는 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 정상적인 남북관계 발전을 통해 한반도의 진정한 평화를 실현하는 것이다. 이를 위해 우리 정부는 남북관계에 대한 장기적인 구상 아래 차분하면서도 내실있는 실천을 통해 한반도 긴장 완화와 평화 정착을 위해 노력하고 있다. 이러한 견지에서 정부는 튼튼한 안보를 바탕으로 북한의 도발 행위에는 강력하게 대처하는 가운데 북한의 비핵화 추진과 함께 북한의 바람직한 변화를 유도해 나가고 있다.

물론 지금까지 남북관계의 전개 역사를 돌이켜 보면, 단순히 남북 간의 대화와 교류 협력의 양적·질적 증가가 곧바로 통일로 연결된다거나 통일의 실현에 불가역적이고 결정적인 영향을 미친다고 단정할 수는 없다.

광복 이후 남북한은 세계적 냉전이라는 환경 속에서 분단되었고 그 분단이 북한의 6·25 남침전쟁을 통해서 더욱 고착화됐으며, 이후의 남북관계는 갈등과 대결, 대화와 협력이 공존하는 관계로 이어져 왔다.

우리 정부는 정상적인 남북관계 정립을 위해 그동안 국민합의에 기초한 일관된 대북정책을 추진해 왔다. 또한 북한의 비핵화를 위한 대북정책을 흔들림 없이 추진하면서 북한의 바람직한 변화를 유도하고 정상적인 남북관계 정립을 위해 노력했다. 보편적 가치와 질서, 국민합의 등에 기초한 남북관계를 만들어 가는 것은 미래 한반도 평화통일 준비 차원에서도 매우 중요한 과제다. 지금 우리가 추구하고

있는 정상적인 남북관계의 범주는 크게 세 가지 과제의 수행으로 달성할 수 있다.

첫째, 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계의 정상화다. 남북한 간 신뢰형성을 통해서 남북관계를 안정적으로 관리하고 발전시키는 것이다. 확고한 억지와 안보를 토대로 남북관계를 정상화하고 지속가능한 평화를 실현해야 한다. 이를 위해 북한의 영유아·임신부 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원을 추진하고, 남북한 간 대화채널 개설로 대화를 재개해 핵문제 등 현안 해결을 추진해야 한다. 그리고 북핵 상황의 진전 등을 고려하면서 호혜적 교류협력을 활성화하려는 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 바탕으로 남북한 간에 정치군사적 신뢰구축과 교류협력 진전을 상호 보완적으로 균형 있게 추진해 나가야 한다.

둘째, 작은 통일에서 큰 통일을 지향해 나가야 할 것이다. 한반도 통일에 대한 비전을 재정립하고 경제·환경공동체 등을 추진함으로써 행복한 통일 시대를 열기 위한 기반을 조성해야 한다. 이를 위해서는 북핵 상황 진전을 감안하면서 남북환경공동체 건설 즉 그린 데탕트를 추진하고, 북한 인권 개선 등을 통한 '행복한 통일'의 여건을 조성해야 한다. 그리고 남북 간의 신뢰와 비핵화 진전에 따라 경제공동체 건설을 추진해야 한다. 또한 민족공동체 통일방안을 계승해 발전시켜 나가는 가운데 우리 통일방안의 발전 방향을 공론화하고 국민적 공감대를 형성해 나가야 할 것이다.

셋째, 상호 존중에 기초한 호혜적 남북관계의 발전이다. 남북관계가 북한의 의도대로 끌려가는 일방적 관계가 된다면 남북관계의 실질적 발전이 어려움은 물론 한반도의 진정한 평화가 정착될 수 없다. 특히 막대한 인명을 희생시킨 군사적 도발 등 명백한 잘못에 대해 아무런 책임을 지지 않으려는 북한의 태도는 반드시 바뀌어야 한다. 그러한 관행이 계속돼서는 정상적인 남북관계를 만들어 나갈 수 없을 것이다. 이러한 잘못된 관행을 극복하고 상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계를 발전시켜 나가야 한다.

이를 위해서는 무엇보다 북한의 책임 있고 진정성 있는 변화가 필요하며, 그 변화의 방향은 다음 3가지로 제시할 수 있다.

첫째, 북한은 핵 보유 노선을 버리고 비핵·평화 노선을 채택해야 한다. 북한이 핵 개발을 고수하는 한 북한경제는 발전할 수 없고, 북한 주민들의 삶은 개선될 수 없다. 북한이 핵 포기라는 정치적 결단을 내려야만 북한의 안보환경이 개선되고 국제사회의 지원과 협력을 통한 경제 회생의 기회가 마련될 것이다. 아울러 북한 핵은 우리의 안전과 생명을 직접적으로 위협하는 최대의 안보위협 요인이라는 점에서 북한의 비핵화 문제는 남북관계의 핵심적인 과제로 삼아야 할 것이다.

둘째, 북한은 폐쇄고립 노선이 아니라 개혁·개방의 길로 나와야 한다. 자력갱생과 폐쇄노선은 이미 실패한 정책임이 확인됐다. 북한은 체제유지를 위해 개혁·개방을 거부하고 있지만, 과감한 개혁·개방을 통해 성공적 경제발전의 길을 가고 있는 중국·베트남 등의 국가들로부터 경험을 배워야 할 것이다. 북한의 경제회복은 대외개방 없이는 불가능한 일이다. 북한의 대외개방은 비핵화와 함께 향후 북한의 바람직한 변화를 가늠하는 시금석이 될 것이다.

셋째, 북한은 선군노선을 버리고 민생 우선 노선을 채택해야 한다. 핵무기를 비롯한 대량살상무기 개발과 선군 우선 노선은 북한 주민들을 가난과 궁핍으로 내몰고 있는 근본적 원인 중 하나다. 이는 남북관계의 군사적 긴장을 초래하고 한반도의 평화를 위협하는 요인이기도 하다. 만성적 식량난에 빠져 있는 북한 주민들의 삶의 질 개선과 북한경제의 회생을 위해서라도 북한은 주민우선 정책으로 전환하려는 노력을 지속해 나가야 할 것이다.

북한이 이러한 방향으로 책임성과 진정성을 가지고 움직일 때 남북 간 신뢰가 쌓일 수 있으며, 남북관계는 그 이전보다 더욱 폭넓게 발전해 대립과 대결이 아닌 대화와 협력의 미래가 열릴 것이다. 앞으로도 정부는 튼튼한 안보를 토대로 남북

관계를 발전시켜 나갈 것이다. 북한이 진정성 있는 변화를 보여 준다면 우리는 국제사회와 함께 북한에 대한 경제협력을 획기적으로 발전시켜 나갈 의지와 계획을 갖고 있다.

이를 위해 정부는 튼튼한 안보를 바탕으로 북한의 정치·군사적 대남 동향을 예의 주시하면서 차분하게 남북관계 상황을 안정적 관리에 만전을 기할 것이며, 남북대화의 문도 열어 놓고 언제든지 대화할 준비가 마련돼 있다. 다만 앞으로의 남북대화에는 대화를 위한 대화가 아니라, 현존하는 남북문제를 꼭 풀어보겠다는 의지와 진정성이 담겨 있어야 할 것이다. 이러한 진정성 있는 대화를 통해 남북관계를 획기적으로 발전시키고 한반도 평화를 실질적으로 정착시켜 나감으로써 평화통일에 한걸음 다가설 수 있을 것이다.

Ⅳ

주변국과 한반도 통일

제1절 국제질서와 동북아 정세

제2절 주변국가의 한반도 정책

제3절 통일을 위한 외교적 과제

Key Point

01

21세기 신국제질서는 냉전 시대에 비해서 복합적이고 유동적이다. 기본적으로 미국 주도의 국제질서하에 영국과 프랑스, 유럽연합(EU), 러시아 등 전통적인 강대국들이 국제문제를 두고 협력과 경쟁 관계를 유지하고 있다. 한편, 중국과 인도, 브라질 등 신흥국들의 부상으로 오늘날 국제질서의 모습은 다극화의 양상을 보이기도 한다.

02

동북아에서는 미국의 힘의 우위와 중국의 부상이라는 변수가 생겼으며, 주요 국가 간의 상호경쟁과 협력이 교차되고 있다. 미국은 일본 등 전통적인 우방국과의 동맹 체제를 유지·강화하는 한편, 다자주의적인 협력을 추진하고 있다. 일본은 미·일 동맹을 강화하면서 자국의 독자적 역할을 강화시키려고 노력하고 있다. 한편 중국은 급속하게 성장하는 경제력을 바탕으로 정치적 영향력의 확대를 추구하고 있으며, 러시아 역시 국력 강화를 바탕으로 한반도에서 전통적인 영향력을 회복하고자 한다.

03

한반도 통일 환경은 국제 체제의 변화에 크게 영향을 받으며 상호작용한다. 이러한 국제적 변수의 영향을 감안할 때 국제질서와 동북아 정세의 변화에 대한 이해와 유연한 대응이 필요하다. 또한 한반도 통일을 달성하기 위해서 우리는 주변국의 협력을 얻고 국제사회의 지지를 통해서 우호적인 통일 환경을 조성하도록 노력해야 한다.

제1절 국제질서와 동북아 정세

1. 탈냉전과 21세기 국제질서

1980년대 말 냉전이 끝나면서 국제질서는 근본적인 재편 과정을 밟게 됐다. 냉전의 종식으로 20세기 후반 국제질서의 큰 축을 이뤘던 양극 체제는 붕괴되고 동서 진영 간 대립구도도 종식됐다. 탈냉전기 과도적 상황 속에서 형성된 새로운 국제질서의 주요 특징은 이념과 체제 간의 대립이 현저히 감소한 반면, 평화와 경제발전의 중요성이 크게 부각되고 있다는 것이다. 냉전 종식 후 동유럽 국가들을 휩쓴 자유민주주의 혁명의 결과 상당수의 공산권 국가들이 체제전환에 성공하고 자유민주주의와 시장경제가 세계사의 보편적인 추세로 자리 잡게 됐다.

탈냉전 시대의 국제질서의 개념은 몇 가지 측면에서 냉전 시대와 구별된다. 첫째, 냉전의 종식과 더불어 미국을 중심으로 국제문제를 해결하고 협력하는 지도체제가 형성됐다. 과거 냉전 시기 미·소 초강대국 간의 양극 체제가 해체된 이후, 국제질서는 미국 중심으로 형성·조정돼 왔다. 특히 국제분쟁 조정능력, 경제력, 군사력 등 유일 강대국으로서의 미국의 국가역량은 부인하기 어렵다. 또한 미국의 경

제규모 및 보유 자본량, 생산력과 소비의 규모, 자본의 조정력을 가진 국제경제력은 여타 국가가 갖고 있는 능력을 상회한다.

둘째, 탈냉전 시대에는 국제 체제의 주요 행위자와 갈등의 요인이 변화했다. 냉전 시기 국제안보의 문제가 국가 단위와 체제를 중심으로 형성됐다면 탈냉전 이후에는 다양한 비국가 행위자와 집단들이 국제문제의 행위자로 등장했다. 또한, 과거 국제문제의 갈등과 이슈가 이념과 체제와 같은 정치·군사적 요인이었다면 탈냉전 이후의 국제문제는 경제적 이슈와 종교, 민족, 자원 등을 둘러싸고 일어나는 다양한 형태로 변했다.

셋째, 탈냉전 시기에는 국제질서의 중심축 변화가 수반됐다. 우선 제2차 세계대전 이후 국제관계를 지배해온 강대국 간 전략적 관계의 변화를 들 수 있다. 냉전의 종식으로 미·러 전략 관계가 재정립됨에 따라 유럽이 상대적으로 평화로워졌고, 그 결과 국제정치의 중심축이 유럽으로부터 아시아·태평양으로 이전하게 됐다. 이에 따라 미국의 세계전략에서 아시아의 중요성이 상대적으로 커졌으며, 아시아에서는 중국의 부상에 대한 경계와 일본의 안보역할 증대를 추구하는 경향이 두드러졌다.

한편, 21세기 국제질서 자체도 지속적으로 변화하고 있다. 이러한 변화의 핵심은 냉전 시대 강대국 간의 대결 구도 대신 더 복합적이고 다극적인 질서가 혼재한다는 것이다. 중국, 인도, 브라질 등 그동안 경제적으로 두각을 나타내지 못했던 거대 규모의 국가들이 급속하게 성장하면서 미국 중심의 국제질서에 영향을 미치고 있다. 엄밀하게 말하면 미국의 쇠퇴라기 보다는 중국, 인도, 브라질 등 신흥 국가들의 부상이다.

21세기 국제질서의 가장 커다란 특징은 '복합성'이다. 21세기의 신 국제질서 역시 미국 중심으로 형성되고 있다. 하지만 다른 한편으로는 경제력과 힘을 가진 여

타 국가들의 조정과 협력이 요구되는 다원화·다극화된 질서도 형성되고 있다. 정치·군사적 측면에서는 여전히 미국이 지배하는 단극적 질서가 유지되고 있지만, 경제, 산업, 금융, 사회, 문화 측면에서는 힘의 분포가 미국의 주도로부터 분산되는 방향으로 변화하고 있다.[17] 세계화와 시장경제의 확산 결과 신흥부상국, 특히 중국, 인도, 브라질 등의 경제성장과 다양한 민족적 관점의 분출은 정보혁명으로 더욱 확대 재생산되고 있으며, 이로 인하여 주요 국제문제에 대한 합의도 갈수록 어려워지는 양상을 보이고 있다. 이는 곧 미국이 여전히 초강대국이기는 하지만 혼자 힘으로 국제문제를 리드하거나 해결하는 데는 한계가 있다는 것을 의미한다.

결론적으로 현재의 국제 체제는 미국 주도의 체제이기는 하지만, 미국 주도의 헤게모니와 주요 국가들의 역할, 그리고 다극화된 행위자들이 상호작용하면서 국제문제를 조정하고 해결해 나가고 있다. 중국과 러시아의 부상, 유럽연합(EU)의 영향력 확대에도 불구하고 미국의 협력과 상호작용이 없이는 국제정치와 시장의 문제를 효과적으로 조정해 나갈 수 없다. 그러나 미국도 이들 국가의 협조와 지원 없이 독자적인 힘만으로는 정치와 외교, 교역과 환율, 테러와 분쟁과 같은 국제문제의 요인들을 제어하기 어려운 국제환경에 놓여 있다.

2. 동북아시아의 정세

동북아 지역에서는 최근 들어 중요한 정세 변화가 진행되고 있다. 그 변화의 중심에는 중국의 부상과 일본, 그리고 한반도 문제가 있다. 지난 10여 년 사이에 아태지역의 정치경제적 위상은 크게 강화됐다. 동아시아 지역은 세계의 다른 지역에

17) 미국 국가정보위원회(NIC)가 펴낸 「글로벌트렌즈 2025」 보고서도 2025년까지는 국제질서가 더욱 복합적으로 변하고, 미국이 여전히 초강대국으로 남겠지만 지금보다는 '덜 지배적인 국가'로 변모할 것으로 예측하고 있다. 2025년경 국제질서는 중국, 인도, 러시아 등의 부상과 함께 세계화로 인한 경제발전, 인구증가, 지역적 발전 격차 등으로 인해 더욱 다극화될 것이라고 보고 있다. 그리고 새로운 초국가적 안보 어젠다가 등장하는데 식량, 에너지, 물 등이 고도의 신전략자원으로 등장하면서 이를 둘러싼 각축이 심화될 것으로 전망하고 있다.

비해 유례없이 역동적 특성을 보여주면서 세계경제의 발전을 견인하고 있다.

그러나 동북아 정세는 기본적으로 냉전적 요인을 완전히 탈피하지 못하고 있는 불안정한 상태다. 이 지역은 세계 군사비 지출의 상당부분을 차지하고 군사비 증가율도 연 8% 이상으로 연평균 3~4%인 다른 지역보다 두 배 이상 높다. 이는 동북아가 세계 어느 지역보다도 냉전적 대립과 갈등이 첨예한 데다 강대국 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 지역이기 때문이다. 거기에다 북한의 군사도발이 지속되고 있어 동북아 국제 체제의 안정성을 취약하게 만들고 있다. 최근에도 북한은 천안함 폭침 사건과 연평도 포격 도발 사건에 이어 장거리 미사일 발사와 핵실험 등 도발을 일으켜 긴장을 크게 고조시킨 바 있다.

동북아 지역에서는 중국이 영향력을 지속적으로 증대해 나가고 있는 가운데 미국이 여전히 주도적 역할을 하고 있다. 이를 위해 미국은 한국 및 일본과의 동맹 체제 유지, 중국과 러시아와의 정치·경제적 협조관계 발전, 북한과의 관계개선 등을 도모하며 유일 초강대국으로서의 지위를 바탕으로 역내 영향력을 계속 유지하려 하고 있다. 특히 9·11 테러 이후에는 아프가니스탄 및 이라크에서의 반테러 전쟁에서 보듯이 테러세력이나 테러를 지원하는 국가를 선제공격함으로써 사전에 위협을 제거하고자 했다. 미국 정부는 기본적으로 국제협력과 다자적 접근을 중시하는 가운데 미국의 리더십 회복을 모토로 동맹국, 우방국, 국제기구 등과의 다양한 파트너십을 강화하기 위해 노력하고 있다. 최근의 이슬람국가(IS) 테러 단체에 대한 대응이 이러한 점을 잘 보여주고 있다.

일본의 대외정책은 미·일 동맹 중심의 국익추구를 목표로 외교, 안보, 경제정책 등을 구현해 왔으며, 경제대국 지위에 상응하는 정치·군사대국의 면모를 갖추려 하고 있다. 일본은 미·일 안보동맹의 기본 틀을 유지하는 것을 전제로 군사력 증

강, 유엔 평화유지활동(PKO)[18] 참여, 자위대의 해외파병, 유엔 안보리 상임이사국 지위 획득 추진, 대외원조의 전략적 이용 등을 통해 입지를 강화하고 있다. 또한, 북핵문제와 북한의 도발에 대해서 한·미·일 공조 체제의 한 축으로서의 역할을 하고 있다. 아베 내각은 '강한 외교', '주장하는 외교' 등을 표방하면서 미국과는 동맹을 강화하고 있으며, 중국과는 정치적 긴장관계 속에서도 경제 협력을 지속하고 있다.

동북아 국제정세에서 주목해야 할 가장 큰 변화는 중국의 부상이다. 중국은 급격하게 신장된 국력을 바탕으로 탈냉전 이후 국제 체제를 미국 중심의 단극 체제가 아닌 강대국 간 힘의 균형을 이룬 다극 체제로 재편하고자 한다. 국제연합(UN), 아시아태평양경제협력체(APEC)[19], G20, 상하이협력기구(SCO)[20] 등 다자외교 무대에 적극 참여해 영향력을 강화하는 동시에 국제사회의 다양한 문제해결에 동참하고 있는 것도 같은 맥락이다. 또한 2002년 11월 제16차 공산당 전국대표대회에서 목표로 제시한 2020년까지 샤오캉(小康)사회[21]의 전면적 건설을 위해 유리하고 안정적인 주변 환경을 조성하는 데 외교력을 집중한다는 것이 중국의 대외정책 기조다.

18) 평화유지활동(Peace Keeping Operation, PKO)은 국지적인 분쟁과 사태의 확대를 방지하기 위해 유엔이 관계당사국의 동의를 얻어 평화유지군(PKF: Peace Keeping Forces) 또는 정전감시단을 현지에 파견해 교전자 간의 정전 유지, 치안 유지를 비롯한 일정의 임무를 수행해 국제평화와 안전을 유지하는 국제연합의 활동이다. 평화유지군은 팔레스타인 지역에서 치안 유지 활동을 시작해 이후 키프로스, 레바논, 코소보, 수단, 동티모르 등에서 평화유지활동을 전개해 왔다. 한국도 1993년 소말리아에 상록수부대를 파견한 것을 비롯해 여러 분쟁지역에서 평화유지 활동을 수행해 왔다.

19) 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)는 1989년 11월 아시아·태평양 지역의 경제협력을 위해 한국·미국·일본·호주·캐나다·뉴질랜드와 동남아시아국가연합 6개국이 참여해 출범했다. 아시아태평양경제협력체(APEC)은 개방적 지역주의와 아시아·태평양 지역 간 경제공동체의 점진적 달성, 역내 무역·투자 자유화, 경제·기술협력을 통한 공동 번영을 주요 목표로 하고 있다. 1980년대 말 세계적으로 무역 경쟁이 격화되고 유럽연합(EU)과 북미자유무역협정(NAFTA) 등 지역주의로 블록화 추세가 가속화하면서 APEC이 확대됐다. 세계 최대 규모의 지역협력체인 APEC은 우리나라의 무역·투자 자유화 촉진, 새로운 시장 확대에 크게 기여하고 있다.

20) 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)는 1996년 역내 평화와 안보, 안정을 위한 공조 체제 구축 등을 목적으로 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄이 참가한 가운데 상하이에서 열린 5개국 회담에서 처음 거론됐고, 이어 2000년에 우즈베키스탄이 합류해 2001년 6월 상하이에서 정식 출범한 기구다. 이 기구는 정치·경제·무역·과학·기술·문화·에너지 등 광범위한 분야의 협력관계 구축을 위해 노력하고 있다.

21) 샤오캉(小康) 사회는 덩샤오핑이 중국 현대화의 목표로 제기했으며, 모든 국민이 편안하고 풍족한 생활을 누리는 사회를 뜻한다.

이를 위해 중국은 동북아시아 각국을 포함한 국제사회 구성원과의 장기적이고 안정적인 우호적 협력관계를 지속하는 데 외교력을 집중하고 있다. 이와 함께 2013년 출범한 시진핑(習近平) 체제는 급격한 중국의 성장세를 견제하는 국제사회와 주변국의 우려를 해소하기 위해 지금까지 도광양회(韜光養晦)[22]라는 기조를 취해 왔다. 그러나 최근 동중국해에 방공식별구역(ADIA)[23]의 선포를 계기로 주동작위(主動作爲)[24]라는 입장에서 대외정책을 보다 적극적으로 추진하고 있다.

소련이 해체돼 초강대국으로서의 지위와 영향력을 상실한 러시아는 자원과 에너지, 군사력을 바탕으로 국력을 회복하고 있으며, 정치력을 확대해 나가려는 대외정책을 추진하고 있다. 러시아는 동북아시아에서도 중국 및 북한과의 기존관계를 유지하는 동시에 한국·미국·일본과의 관계발전을 통해 한반도를 포함한 동북아 지역에서도 영향력을 회복하고자 한다.

러시아는 중국과의 '전략적 동반자 관계' 속에서 미국의 독주에 대한 견제, 무기 수출, 상하이협력기구(SCO)를 통한 중앙아시아의 안정화를 도모하고 있다. 이러한 배경에서 러시아는 대외적으로는 '유라시아주의' 노선 하에 실리와 안보 중시의 실용주의적 전방위 외교를 견지해 왔다. 또한, 러시아는 동북아와 한반도의 현

22) 도광양회(韜光養晦)는 '빛을 감추고 어둠 속에서 힘을 기른다'는 뜻이다. 덩샤오핑은 대외적으로 불필요한 마찰을 줄이고 내부적으로 국력을 발전시키는 것을 외교정책의 기본으로 삼았는데, 이를 '도광양회'라고 표현했다. 이후 중국은 국제사회에서 자신의 위상에 걸맞은 역할을 하기 위한 새로운 대외정책의 방향을 '세계평화를 지지하면서 대국으로 발전하겠다'는 뜻의 화평굴기(和平崛起)로 바꿔 표현했다.

23) 방공식별구역(Air Defense Identification Zone, ADIZ)은 국가 방공상의 요구에 의해 비행물체를 식별해 위치를 확인하고, 필요시 군사상의 위협을 평가하기 위해 영공 외곽 공해 상공에 설정되는 공중구역을 말한다. 방공부대는 담당 방위구역에 침입하는 항공기를 식별해 무 통보의 영공 침범기를 강제 착륙시킨다든지 영공으로부터 퇴거시키기 때문에 ADIZ 내를 비행하는 모든 항공기는 비행계획의 제출, 위치통보 등 정해진 비행절차가 요구된다. 방공식별구역은 영공과 별개의 개념으로, 이를 명시한 국제법 규정은 존재하지 않는다는 점에서 해당국이 가지고 있는 국제법상 자위권에 근거한 일방적인 조치다.

대한민국 정부는 2013년 12월 8일 방공식별구역 관련 법령을 근거로, 군 항공작전의 특수성, 항공법에 따른 비행정보구역의 범위, 국제관례 등을 고려해 한국방공식별구역(Korea Air Defense Identification Zone, KADIZ)의 범위를 마라도와 홍도 남쪽의 대한민국 영공과 이어도 수역 상공이 모두 포함되도록 조정했다.

24) 주동작위(主動作爲)는 '할 일을 주도적으로 한다'는 뜻이며, 강대국으로서 국가 위상을 높이고 국익을 극대화하는 시진핑의 대외정책이 가지고 있는 성격을 말하는 것으로 쓰이고 있다.

안에 대해서 전략적인 반대 또는 지지를 표명하는 방식으로 영향력 확대를 꾀하고 있다. 일부 사안에 대해서는 특정 국가와 협력관계를 형성하지만 또 다른 현안에 대해서는 외교적 입장을 달리한다.

동북아 지역에는 역내 강대국 간의 역학관계에서 파생하는 문제 이외에도 몇 가지 불안정 요인이 있다. 첫째, 동북아 지역에서는 남북관계와 중국·대만 관계 등 분단국의 통일문제뿐만 아니라 영토와 자원 문제를 둘러싸고 역내 국가들의 이해관계가 첨예하게 대립되고 있다. 둘째, 제2차 세계대전 이후 동북아는 세계에서 가장 빠른 경제성장을 경험했으나, 1990년대 말 '동아시아 외환위기'를 겪은바 있다. 이러한 위기는 경제성장 이면에 잠재돼 있던 국가 간 문제와 국가 내부의 사회적 문제라는 불안정성을 드러내고 있다. 셋째, 동북아 지역에서는 국가간 갈등요인의 표면화와 경제력 향상을 통한 군비증강 추세가 지속되고 있다.

동북아 지역에는 안보와 경제 부문에서 여러 협의채널이 있으나 지역안보 문제를 조율할 구속력 있는 실질적인 안전장치가 마련돼 있지 않다. 안보 부문에서는 아세안지역안보포럼(ARF)[25], 아태안보협력회의(CSCAP)[26], 동북아협력대화

25) 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)은 아세안(ASEAN)의 확대 외무장관 회의(PMC)를 모태로 1994년 창설된 아시아-태평양지역의 유일한 정부 간 다자간 안전보장 협의체다. ARF는 아태지역의 포괄적인 안보현안에 대해 각 정부 간 대화 및 협의를 통한 지역의 안보와 안정성을 추구하고 있다. 2012년 현재 ASEAN 10개국(인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 태국, 브루나이, 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아) + ASEAN 대화상대국 10개국(한국, 미국, 일본, 중국, 러시아, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 인도, 유럽연합 의장국) + 기타 7개국(몽골, 파푸아뉴기니, 북한, 스리랑카, 파키스탄, 방글라데시, 동티모르) 등 총 27개국가 참가하고 있다. ARF는 분쟁에 공동대응하는 집단안전보장 체제와는 다르지만, 대규모 군사훈련에 대한 사전정보 제공과 같은 다자안보대화를 통해 군사적 신뢰를 구축해 군비통제 분쟁방지 효과를 거둘 수 있다.

26) 아시아태평양안보협력회의(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)는 1993년부터 시작된 아·태지역 비정부 민간 차원의 다자안보협의기구로 아시아 태평양 지역에 있는 국가들 간 신뢰구축과 안보협력을 위한 구조화된 과정을 제공하기 위해 조직됐다. 창설 회원국은 호주, 캐나다, 인도네시아, 일본, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 미국, 한국 등 10개국이었으나, 현재 중국, EU, 북한, 몽골, 뉴질랜드, 베트남, 캄보디아, 파푸아뉴기니, 브루나이, 인도 등 11국이 추가 참여로 회원국은 21개국으로 확대됐다.

(NEACD)[27] 등과 같은 협의채널이 있으며, 경제 부문에서는 아시아태평양경제협력체(APEC) 같은 협의기구가 있고 환태평양경제동반자협정(TPP)[28] 등과 같은 다자 협정 등이 태동하고 있는 수준이다. 동북아 지역의 다자간 협력기구 창설은 이 지역이 안고 있는 영토·국경분쟁 및 군비경쟁 등 안보 위협요인에 적극적으로 대처하고 경제협력을 증진한다는 차원에서 필요한 것이며, 이 점에 대해서는 역내 국가들이 공통된 인식을 가지고 있는 것으로 평가된다.

결론적으로 탈냉전 이후 동북아 정세의 중요한 변화는 중국의 부상, 미국 중심의 동맹 강화, 일본의 집단적 자위권 추구, 러시아의 재등장으로 요약할 수 있다. 이러한 동북아의 정세변화는 한국의 대내외 정책과 상호 영향을 미치며 한반도 통일 환경에 중요한 변수로 작용하고 있다.

27) 동북아협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue, NEACD)는 미국 캘리포니아 대학 산하 '세계분쟁 및 협력연구소(IGCC)'가 미·일·중·러 및 남북한 등 6개국 외교부 관리·군 인사·학자들을 초청해 개최하고 각국의 외교부 산하 연구기관과 1993년 이래로 매년 공동개최하는 다자간 포럼이다. 6개국의 외교부·국방부 관료와 학자들이 한데 모여 동북아 안보에 관한 각국의 시각 등에 대해 자유롭게 의견을 교환하는 이른바 '1.5트랙'의 반관·반민 성격 안보대화로, 동북아 국가 간 대화를 통한 상호이해, 신뢰구축, 협력증진에 그 목적이 있다.

28) 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)은 아시아-태평양 지역 경제의 통합을 목표로 공산품, 농업 제품을 포함해 모든 품목의 관세와, 정부 조달, 지적 재산권, 노동 규제, 금융, 의료 서비스 등의 모든 비관세 장벽을 철폐하고 자유화하는 다자간 자유무역협정이다. 2005년 6월에 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 4개국 체제로 출범했으나, 2008년 미국이 적극적으로 참여를 선언하면서 그 이후 말레이시아, 베트남, 페루, 호주, 멕시코, 캐나다, 일본이 교섭에 참가하고 있으며, 12개 참가국 간에는 2015년 10월 5일 TPP 협정이 실무적으로 타결되었다. 이러한 아태지역에서 미국 중심의 TPP에 대응해 중국은 FTA보다 넓은 경제교류협정인 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)을 한·중·일 3개국과 아세안 10개국, 호주, 뉴질랜드, 인도를 대상으로 추진하고 있다.

제2절 주변국가의 한반도 정책

1. 미국

(1) 동북아 정책

미국의 동아시아 정책기조는 기존의 양자동맹 체제 강화와 더불어 범지역적 안보 체제 추진에 중점을 두고 있다. 이러한 정책기조에 따라 한국, 일본, 호주와의 동맹을 강화하고 이들이 안정과 번영을 지속할 수 있도록 동맹 인프라를 구축하기 위한 노력을 전개해 왔다.

미국은 클린턴 정부 이후 북한 핵문제와 중국, 일본 등 지역 세력 간 패권 경쟁 가능성 등 냉전 이후 동아시아의 새로운 안보위협 요인에 대응해 왔다. 또한 21세기 아시아태평양 시대를 주도하기 위해 동아시아를 중시하는 정책을 추구하면서, 미국 중심의 전략구도를 정착시키려고 노력해 왔다. 경제적으로는 역동적으로 발전하고 있는 동아시아 지역에서 자국의 경제이익을 보호하기 위한 지역시장으로의 접근을 확보하려 하였다. 또한 미국은 기존의 양자 간 안보 체제를 중심축으로

동아시아 지역 내 전진 배치를 계속 유지함과 동시에 아시아·태평양 지역에서의 다자간 안보대화와 협력을 추진했다.

오바마 정부는 동아시아 지역을 미국의 미래 번영과 안보를 위한 군사안보 및 정치경제적 이해관계 측면에서 핵심지역으로 간주하는 '아시아 회귀정책' 혹은 '아시아로의 중심축 이동'(pivot to Asia)을 추진해 왔다. 이러한 연장선상에서 오바마 정부는 아시아에 대해 적극적으로 개입하는 전략적 재균형전략을 지속적으로 추진하고 있다.

미국의 아시아 정책에서 가장 중요한 부분은 대중국 정책이다. 미국으로서는 중국을 국제사회에서 보편적 규범을 준수하는 책임 있는 파트너로 끌어들이면서도 중국의 급속한 군사적 팽창에는 압박을 가해야 할 필요가 있기 때문이다. 중국을 대하는 최선의 방법은 중국을 국제 체제 속으로 더 깊이 끌어들여 정치, 경제, 환경, 안보 등 전 분야에서 공동의 목표를 추구하는 것이다. 중국을 '책임 있는 이익상관자'로 규정한 부시 정부의 대중국 정책의 연장선상에서 오바마 정부는 중국에 국제규범을 준수하는 국가로서의 역할과 책임을 요구했다.

미국은 북한 핵문제 해결과 관련해 중국의 지원과 협조를 필요로 한다. 그러나 미국은 중국과의 관계에 있어 무역불균형 문제, 티베트 문제, 중국의 인권 문제, 동중국해의 방공식별구역 설정 문제 등과 같은 과제도 안고 있다. 이러한 점에서 미·중 관계는 복잡하고 미묘하며, 이들의 미래는 분명히 불확실한 요인들을 안고 있다. 미국과 중국은 대외정책의 경우 일부 선언적인 목표에 있어서는 공감대를 표시하면서도 실질적 이익 문제에서는 다른 입장을 취하고 있다.

미국의 동아시아 정책에서 한때 난관을 조성했던 것은 미·일 동맹의 조정문제였

다. 민주당 하토야마 정부는 '동아시아공동체론'[29]과 '대등한 미·일 관계' 구축을 주장하면서 미국과 갈등을 빚었다. 그러나 간 나오토 정부에 들어와 미일 동맹을 우선하는 차원에서 미국과 관계를 다시 회복하고, 노다 요시히코 정부는 미·일 동맹이 외교의 축이라고 공언하면서 양국의 동맹 관계를 강화했다. 현재 아베 총리는 2015년 4월의 미·일 정상회담을 계기로 미·일 동맹을 가치동맹의 성격에서 공동운명체의 성격으로 변화시키면서 양국의 동맹관계를 더욱 심화시켰다.

미국의 아시아 회귀정책과 재균형전략

아시아·태평양지역에서 패권유지와 영향력을 지속시키기 위해 미국은 아시아 회귀(pivot to Asia) 정책과 재균형 전략을 채택했다. 아시아 회귀정책은 미국 외교안보정책의 중심을 아시아로 이전시킨다는 것으로 힐러리 클린턴 전 국무장관에 의해 2011년에 제기됐다. 이 정책에 따라 미국은 국제정치의 미래가 아시아에 의해 결정될 것으로 보고 미국 해군력의 60%를 아태지역에 집중배치하며, 해당 지역의 동맹국 및 우방국과의 관계를 강화하려고 하고 있다. 이에 대해 중국은 자국을 견제하기 위한 포위 및 봉쇄전략으로 파악하고, 이에 대비하고 있다.

(2) 한반도 정책

미국의 한반도 정책에서 가장 중요하고 시급한 문제는 북한의 핵문제 해결과 한반도의 안정이다. 첫째로 미국은 북한 핵의 완전한 폐기를 요구하면서 동시에 6자회담과 같은 다자주의적인 방식의 평화적 해결을 추진해 왔다. 이에 미국은 중국

29) 동아시아공동체론은 아시아 경제위기를 계기로 등장한 아시아 협력을 중시하는 외교노선으로, 2009년 민주당 하토야마 총리에 의해 대미 일변도의 외교에서 탈피해 아시아 국가로서의 정체성을 가지고 동아시아의 평화와 번영을 위해 이웃국가들과 협력해야 한다는 취지에서 제기됐다. 동아시아공동체론은 안정적인 미국 패권질서 속에서 대미 중심적 외교노선과 달리 미국 패권질서의 장기적 해체과정에 대응하기 위해 일본이 상대적으로 아시아 협력을 통해 적극적인 지역 신질서를 형성하려는 전략이다. 그러나 동아시아공동체론은 중국의 부상과 미국의 아시아로의 복귀라는 환경변화에 의해 동력을 상실했다.

과의 협조, 유엔 안보리 결의와 같은 국제제재, 동맹국들과의 공조를 통해서 북핵 문제 해결을 시도해왔으며, 앞으로도 이 문제는 동아시아 정책의 핵심적인 요인이 될 것으로 보인다.

북한 핵문제와 관련해 오바마 1기 정부는 대화를 통한 북핵문제의 해결, 북한 핵에 대한 '완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 폐기(CVID: Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement)'를 강조하면서 '강인하고 직접적인 외교(tough and direct diplomacy)'를 전개했었다. 이후 미국은 대화를 통한 북핵 문제의 해결 가능성을 전제로 한 '선의의 무시(benign neglect)' 입장으로 선회했다가, 2009년 4월 5일 장거리 미사일 발사와 5월 25일 제2차 핵실험으로 인해 대북제재를 강화하는 동시에 대화를 시도하는 '전략적 인내(strategic patience)' 정책을 추진했다.

북한이 장거리 미사일 발사(2012.12.12)와 제3차 핵실험(2013.2.12)을 감행한 이후 미국은 다시 대북제재를 강화했다. 미국은 북한의 장거리 미사일 발사에 대한 유엔 안보리 결의안 제2087호와 제3차 핵실험 단행에 대한 유엔 안보리 결의안 제2094호 제재조치 결의를 주도하고 이와 별도로 대량파괴무기 확산 방지를 위한 행정명령에 따라 북한의 대외금융 거래 및 외국환 담당은행인 조선무역은행을 제재목록에 올리는 독자적인 대북 금융제재를 강화했다. 또한 미국은 유엔 제재조치에 대한 중국의 적극적인 동참을 촉구해 실질적인 대북제재 조치를 유도했다.

둘째로 미·북 간에는 한반도 평화 체제 논의 문제가 남아있다. 북한이 말하는 한반도 평화체제는 미국의 대북 적대시 정책 폐기가 핵심이다. 그것은 곧 미국과의 평화협정 체결과 한·미 동맹의 해체 및 주한 미군의 철수를 요구하는 것으로서, 비핵화 진전 없이 섣불리 평화 체제를 추진하다가는 평화를 가장한 북한의 전술에 끌려갈 개연성이 크다. 미국은 과거부터 평화적 절차와 협상에 의한 평화 체제 구축을 지지해 왔다. 그리고 남북 당사자들이 합의해 공고한 평화 체제를 구축하기

전까지는 정전협정을 준수해야 한다는 입장을 표방해 왔다. 더구나 북한의 계속되는 장거리 미사일 발사와 핵실험 감행으로 한반도에 긴장이 고조된 상태에서 단기간 내에 미·북 간 평화 체제를 논의할 가능성은 적어 보인다.

마지막으로 한·미 동맹은 미·일 동맹과 더불어 미국의 동북아 동맹의 주축이다. 미국은 동아시아에서 전통적인 한·미 동맹 관계를 통해서 북핵문제와 한반도 현안에 대처하고 있다. 미국으로서도 남북관계의 경색, 특히 한반도의 불안정성을 가중시키는 북한의 행태를 막는 첫 번째 관건은 한·미 간의 군사적 공조다. 오바마 정부 출범 이후, 북한의 도발로 증대된 한반도의 불안정성 해소와 한국의 대북정책 추진에 있어서 미국과의 동맹 체제는 유기적으로 작동해 왔다. 이 같은 한·미 동맹 체제는 2013년의 한·미 정상회담(2013.5.8)에서 확인된 바 있다. 박근혜 대통령과 버락 오바마 대통령은 '한·미 동맹 60주년 기념 공동선언'을 채택하고 한·미 동맹이 아태지역의 평화번영의 핵심축임을 재확인했다. 이와 함께 오바마 대통령은 박근혜 정부의 대북정책인



한미 정상회담(2015.10.16)

한미동맹

한·미 동맹은 북한의 남침과 군사적 위협에 대응하기 위해 대한민국과 미국사이에 1953년 10월 1일 체결되고 1954년 11월 18일 발효된 한·미 상호방위조약을 기초로 한 동맹이다. 이후 한·미 간에는 한·미 주둔군 지위협정(SOFA, 1967) 체결, 한·미 안보협의회(SCM)와 한·미 군사위원회회의(MCM) 등을 설치해 실질적인 안보협력 관계를 강화해 왔다. 한·미 동맹은 한국에는 안보뿐만 아니라 경제발전을 이룩할 수 있는 여유를 제공했다. 이러한 점에서 한·미 동맹은 그 효율성과 정합성으로 한반도 평화와 안전을 위한 제도적 장치로서 성공적인 동맹으로 평가받고 있다. 한·미 동맹의 한 축인 주한미군은 대한민국의 안보에 기여했을 뿐만 아니라 동북아 지역에서 실질적인 전쟁 억지력을 발휘해왔다.

'한반도 신뢰프로세스'에 대해서도 공감과 지지를 표명했다. 또한 2015년 한·미 정상회담(2015.10.16)에서도 양국은 한반도 평화와 북핵·북한 문제에 대한 공동 대처를 강조하는 '2015 북한에 관한 한미 공동성명'을 채택하는 등 21세기 양국관계의 새로운 발전 방향을 제시했다.

2. 일본

(1) 동북아 정책

동북아 지역에서 일본은 미·일 동맹 체제 하에서 안보 강화, 자원 및 시장의 안정적인 확보, 해상 수송로의 보호를 국가이익으로 해 글로벌 차원에서의 안보역할 증대, 잠재적 위협에 대한 방어 및 견제, 동아시아 경제의 주도 등과 같은 정책목표를 추구해 왔다.

첫째, 안보적 측면에서 일본은 미·일 동맹 체제 하에서 안전보장을 확보하면서도 자국의 경제력에 걸맞게 안보역할을 증대함으로써 정치·군사적 영향력을 확대하려는 노력을 기울여 왔다. 2012년 출범한 아베 정권은 미·일 동맹의 복원이라는 정책 기조 아래 집단적 자위권 행사, 주일미군의 재편, 새로운 미·일 가이드라인 책정 등 미·일 동맹 강화정책을 적극적으로 추진하여 왔다. 아베 총리는 2013년 9월 유엔 총회 연설에서 군사력을 확대해 평화를 지킨다는 '적극적 평화주의'를 내세우고, 2014년 7월 평화헌법(1945년 제정)에 대한 새로운 해석을 통해 집단적 자위권을 제한적으로 인정키로 결정했으며, 결국 2015년에 9월에 국내외의 반대 여론에도 불구하고 이를



미일 정상회담(2015.4.28)

법제화하였다.

둘째, 일본은 지역강국으로서 중국과의 경쟁이 불가피한 것으로 인식하고 있다. 일본은 중국의 해군력 증강이 남중국해에 대한 장악력을 강화해 동남아를 사실상 중국의 동맹권으로 만들 가능성을 우려해 왔다. 일본은 이러한 인식을 바탕으로 미·일 동맹 체제를 동아시아 지역안정의 기초로, 아세안지역안보포럼(ARF)을 신뢰조성과 다자외교의 장으로 활용한다는 구상을 추진해 왔다.

셋째, 일본은 적극적인 대외경제 정책을 추진하고 있다. 미·일 무역마찰 해소, 수출 및 첨단산업 주도의 비교우위 확대 등 기존의 경제적 우위를 유지하면서도, 세계경제의 블록화 추세에 대비해 자원과 시장을 안정적으로 확보하기 위해 정부의 공적개발원조(ODA)[30]를 전략적으로 이용해, 일본 주도의 지역경제권 구축을 추구했다. 특히 중국의 경제적 부상에 맞서 화교 경제권의 영향력 확대를 견제하기 위해 싱가포르에 이어 한국 및 아세안과 자유무역협정을 추진하고, 중국을 포함한 동아시아 자유무역 협정도 제안했다. 기본적으로 한국·아세안·싱가포르와의 연계를 통해 중국을 견제한다는 것이 일본의 전략적 입장인 것으로 보인다.

일본은 중국의 지속적인 경제성장과 군사력 증강에 따른 지역 대국화를 경계하면서도 경제 분야에서 일·중 협력의 필요성을 인정하고 있다. 하지만 최근 들어 일·중 관계는 다시 하향곡선을 그리는 추세다. 2010년 일본 해상보안청 순시선과 중국 어선 간의 충돌사고가 발생한 센카쿠열도를 둘러싸고 양국 간 갈등이 지속되고 있으며, 2013년에는 중국의 방공식별구역(ADIA) 선포 이후 동북아시아 지역

30) 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)는 선진국에서 개발도상국이나 국제기관에 하는 정부개발원조로, 증여·차관·배상·기술원조 등의 형태를 갖는다. 개발도상국에 대한 공적자금은 개발도상국에 부담되지 않도록 무상 부분을 일정 비율 이상으로 한다는 조건 속에서 정부 또는 정부의 원조기관에 의해 공여돼, 개발도상국의 경제발전과 복지향상에 기여하고 있다. 우리나라는 개도국에 대한 양허성 차관을 지원코자 정부가 출연, 한국수출입은행에 대외경제협력기금을 설치하고 유상협력을 집행하고 있다. 또한 1991년에 외교통상부 산하기관으로 설립된 한국국제협력단(KOICA)을 통해 무상협력사업을 수행하고 있다.

에서 긴장이 고조되어 왔다.

21세기 새로운 국제정치와 경제적 환경 속에서 일본이 취하고 있는 동북아 정책을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 일본은 동북아 지역에서 세력균형의 다원화 현상에 따른 갈등 및 위협 증대 가능성 억지, 일본의 군비증강에 대한 역내 국가들의 우려 불식 등을 주요 정책기조로 하고 있다. 둘째, 일본과 중국은 다양한 분야에서 상호 협력관계를 심화시켜 왔다. 경제면에서 중국은 일본의 최대 교역상대국이며, 일본 역시 중국의 제3의 교역상대국으로, 양국은 서로의 협력을 필요로 하고 있다. 그러나 일본은 최근 수년간 지속된 중국의 방위비 급증, 동중국해에서의 중국군 활동증가 등 중국의 군사대국화를 경계하고 있다. 셋째, 일본은 동북아 지역에서 자국의 경제력에 상응하는 영향력 확보를 위해 자위대의 활동영역을 확대하는 등 '보통국가'[31]로 나아가려 하고 있다. 이는 9·11테러 이후의 각종 테러위협, 중국의 부상과 북한의 위협 등 전 세계적이고 지역적인 새로운 안보환경의 변화를 반영하고 있다.

(2) 한반도 정책

일본은 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할 증대를 통해 한반도에 대한 영향력을 확대하려 하고 있다. 일본의 한반도 정책목표는 한반도의 위기상황 발생을 방지하면서 한반도에 대한 정치·경제적 영향력을 확보하는 것으로 요약될 수 있다. 이러한 목표에 따라 그간 일본은 한국에 대한 공식 지지를 표명하면서도 북한과

31) 보통국가론은 1990년대 초 보수파의 대표적 정객인 오자와 이치로(小澤一郎)가 주장했다. 일본이 군대를 보유하고 외국과 자유로이 동맹을 맺어 집단자위권을 행사할 수 있는 보통국가론을 제기했다. 일본은 경제적 번영을 유지하기 위해서는 미국과 협력해 세계질서 유지에 참여해야 하며, 이를 위한 군사력 확보를 위해 개헌을 해야 한다는 것이다. 1947년 연합군 점령하에서 시행된 바 있는 강요된 평화헌법 체제를 정상적인 헌법 체제로 보지 않고 이로부터 벗어나 평화헌법과 비핵 3원칙으로부터 탈피해 군사적 정상국가로 가고자 하는 것이 이른바 일본의 보통국가론이다.

의 관계 개선에도 관심을 기울여 왔다. 일본은 한반도에서의 군사적 충돌 내지는 북한의 체제 붕괴는 동아시아의 안정과 번영에 치명적일 수 있으므로 핵을 포함한 북한 군사력의 점진적 제거와 개혁·개방 유도를 통한 체제전환이 한반도 평화정착의 최선책이라고 보고 있다.

일본은 근본적인 안보문제 차원에서 한반도의 평화와 안정이 동북아의 안정에 중요하며, 북한이 한국에 대해 위협요인으로 존재하는 한 일본에 대해서도 잠재적인 위협요인이 된다고 인식하고 있다. 이러한 인식에 기초해 일본정부는 한·일 우호협력 관계를 한반도 정책의 기조로 삼고 있다. 일본은 냉전구조의 와해와 한·러 및 한·중 수교에 자극받아 북한과의 수교를 추진해 왔으나 핵, 미사일 및 납치문제를 둘러싸고 양자 간 대립이 계속되고 있으며, 국교정상화 협상은 정체된 상태다. 일·북 수교협상 재개에 최대의 관건은 북한의 일본인 납치자 문제다. 소강상태였던 일·북 간 협상은 2013년 5월 이지마 이사오 내각관방참여의 방북을 계기로 재개되었다. 2014년에는 양국간에 수차례 국장급 회담이 진행되어 스톡홀름 합의가 도출되었고, 2015년에도 일본과 북한은 납치자 문제를 중심으로 계속 협상하고 있다.

중국의 부상과 북한의 도발로 인해서 증대된 동북아의 불안정성은 한·일 간 안보 관계의 강화요인으로도 작용하고 있다. 한·일 관계에서는 경제교류의 활성화, 자유무역협정 협상진전, 북한 비핵화 등 양국 간 교류가 긴밀히 진행돼 왔다. 그러나 독도 문제, 교과서 문제, 위안부 문제 등으로 인한 갈등도 지속되고 있다.

한·일 협력을 제약하는 또 다른 요인은 과거사에 대한 적절한 자성 없이 자위대의 해외군사 활동을 확대하려는 일본의 움직임이다. 일본은 지난 2010년 12월, '신방위대강'[32]을 발표하면서 자위대의 활동을 확대하고 방어군사력의 범위를 폭

32) 2010년 12월 발표된 일본의 '신 방위대강'의 핵심은 2011년 기존의 '전수(專守)방어'에서 동적(動的) 방위력 개념을 도입해 자위대를 지역적으로 유연하고 폭넓게 운용하겠다는 것이다. 전수방어는 자위대의 목적에 걸맞게 주변지역에 불안정 요인이 되지 않을 최소한의 방위력만을 갖추는 기반적 방위력을 의미한다.

넓게 운용하겠다는 의지를 표명했다. 2014년 6월 20일 아베 정부는 과거 일본군 위안부의 강제성을 인정하고 공식 사과한 고노 담화[33](1993.8.3)의 작성 경위를 다시 검증해 작성 과정에서 한·일 정부 간 문안 조정이 있었다는 결론을 발표했다. 나아가 2015년 8월 아베 총리는 역사 문제에 대해 사죄할 필요가 없다는 발언을 함으로써 한·일 간의 갈등은 더욱 증폭되었다.

3. 중국

(1) 동북아 정책

21세기 중국의 국가전략 목표는 지속적인 경제성장을 위해 국내외적 균형을 유지하면서 경제발전에 도움이 되는 대외환경을 조성하는 것이다. 중국의 국가전략이나 동북아 전략에 대한 논의는 중국의 부상과 밀접히 연관돼 있다. 중국은 이제 동아시아 국제질서에서는 물론 글로벌 질서에서도 강대국으로의 변환을 모색하고 있다. 21세기 국제질서에서 중국의 부상은 외형적으로 관찰 가능한 각종 지표에서 명확히 드러난다. 중국은 1978년에 개혁·개방 정책을 실행한 이래, 세계에서 가장 경제성장이 빠른 국가 가운데 하나가 됐다.

지난 10년간 중국경제의 외형적 팽창은 놀라울 정도다. 중국의 부상은 경제와 군사 양 측면에서 진행되고 있다. 2010년부터 중국은 무역규모 면에서 세계 2위로 성장했으며, 외국인 직접투자는 단연 세계 제일이다. 중국은 현재 한국의 최대 수출시장이면서 최대 수입시장이다. 나아가 2005년부터 중국은 미국을 제치고 일본의 최대 무역상대국이 됐다.

33) 고노(河野)담화는 1993년 8월 3일 고노 요헤이(河野洋平) 당시 관방장관이 일본군 위안부에 대한 일본군과 군의 강제성을 최초로 인정한 담화다. 고노 관방장관은 위안소는 당시 군당국의 요청에 의해 설치된 것이며, 위안소의 설치관리 및 위안부 이송에 관해서는 구 일본군이 관여했다고 발표했으며, 일본군 위안부들에게 사과와 반성의 마음을 올린다고 말했다.

중국은 군사 측면에서도 부상하고 있다고 평가된다. 2000년대 들어 동아시아의 군사비는 전통의 강대국이 밀집한 유럽과 절대액수에서 점차 대등해지는 모습을 보여준다. 전 세계 군사비의 비중으로 보면 2001년과 2011년 사이에 유럽의 군사비 비중이 31%에서 22%로 줄어든 반면, 아시아의 비중은 16%에서 19%로 증가했다. 또 지난 10년간 아시아 지역의 군사비 증가율은 1.7배로 미국과 동일한 수준이다. 세계 군사비 증가율이 1.5배임을 감안하면 아시아의 군사비 증가율이 다른 지역에 비해 매우 높다는 것을 알 수 있다.

이러한 중국의 부상에 대해 동아시아 국가들은 대부분 우려를 갖고 있다. 중국은 이러한 우려에 대응하여 평화부상론[34]을 내세우고 있다. 중국은 미국의 아시아·태평양 군사력 증강, 미·일 군사동맹의 강화, 일본의 헌법 개정 움직임과 해외 군사활동 증가, 북한의 장거리 미사일 발사와 핵실험에 따른 한반도와 동북아 정세불안 등을 주된 위협요인으로 인식하고 있다. 중국의 입장에서 볼 때 동북아는 지정학적으로 중국의 주변지역이면서 동시에 미국, 러시아, 일본 등 강대국과의 이해관계가 교차하는 특수한 위치에 있기 때문에 중국의 책임대국외교와 선린외교가

표 4-1. 세계 주요 국가의 국방비 비교 (2014년 기준)

(단위: 억 달러/%)

순위	국가명	액수	GDP에서 차지하는 비중
1	미국	6100	3.5
2	중국	2160	2.1
3	러시아	845	4.5
4	사우디아라비아	808	10.4
5	프랑스	623	2.2
6	영국	605	2.2
7	인도	500	2.4
8	독일	465	1.2
9	일본	458	1.0
10	한국	367	2.6

자료제공 : SIPRI

34) 평화부상론은 중국의 성장과 발전이 주변국가와 국제사회에 위협적 존재가 아니며 모든 나라들과 평화를 증진시키면서 발전할 것이라는 주장이다. 평화부상론의 주창자는 중국 중공중앙당학교 전임 교장이며 중국개혁개방논단 이사장인 정비젠이다. 그는 미국방문 중 친중국파 속에 퍼진 '중국위협론'에 대한 불안을 읽고, 2003년 이개념을 제시했다.

복합적으로 적용되는 지역이다. 또한 이 지역은 중국에 있어 자국의 경제성장은 물론 중국위협론을 불식시키기 위해 경제협력을 적극 추진하고 있는 중요한 지역이기도 하다.

2012년에 출범한 시진핑 체제는 중국의 팽창정책을 견제하는 미국과의 충돌 가능성을 우려해 '신형대국관계(新型大國關係)'[35]를 강조하는 한편, 평화적으로 협력을 확대해 공존공영하는 미·중 관계의 정립을 주장하고 있다. 따라서 시진핑 체제는 중화민족주의를 위한 공세적 외교를 표방하면서도 지속적 경제성장을 위한 안정적인 국제환경을 조성하기 위해 미국과 협력하는 기조를 유지할 것으로 보인다.

따라서 중국은 동아시아를 대국외교, 선린외교, 경제외교, 개도국(開途國)외교 등이 복합적으로 적용되는 전략지역으로 인식하고 있다. 여기에다 미국, 일본, 러시아 등 강대국의 이해관계가 복합적으로 작용하고 있고 냉전의 유산과 이에 따른 전통 안보위협과 탈냉전의 특징인 비전통 안보위협도 공존하는 것으로 인식한다. 이러한 정세인식과 대외전략을 감안하면 중국의 동아시아 정책목표는 역내 불안요인을 안정적으로 관리함으로써 경제발전에 주력할 수 있는 평화로운 환경을 창출하는 한편, 경제협력을 통해 자국에 유리한 동아시아 질서를 구축하는 것으로 요약할 수 있다.

35) 2012년 2월 방미 중이었던 시진핑 부주석은 중국이 신흥강대국으로 부상했음을 스스로 인정하고 미국을 기존 강대국으로 규정하면서 과거 역사에서 반복됐던 신흥강대국과 기존 강대국 간의 대립과 충돌을 피하려면 평등에 기초한 상호호혜적인 새로운 대국 관계(新型大國關係) 구축이 필요하다는 것을 제기했다. 신형대국관계는 미국과의 교류와 협력을 강조하고 국제적 책임을 분담하고 솔직한 대화를 통해 신뢰를 증진하는 새로운 대국 관계의 원칙 속에서 미·중 관계를 발전시킬 것을 강조하고 있다. 또한 중국의 핵심이익과 합리적 관심을 미국이 존중해 줄 것을 요구하면서 상호 존중 속에서 윈윈하는 관계를 만들자고 주장하고 있다. 이러한 신형대국관계는 미국의 아시아로의 회귀와 재균형전략에 대응하는 시진핑 체제의 외교노선으로 자리 잡고 있다. 시진핑 체제는 신형대국관계를 역설하면서도 미국의 아시아 중시전략을 중국 포위 전략으로 인식해 자체 군사력 강화 등을 통해 대처하고 있다.

(2) 한반도 정책

중국은 기본적으로 한반도의 평화와 안정을 원한다. 이는 중국의 경제발전을 위해 평화로운 주변 환경이 필요하다는 인식에서 나온 것이다. 중국은 한반도의 비핵화와 북한 체제의 안정화를 추구하고 있고, 이 과정에서 중국의 전략적 우위를 통한 한반도에서의 영향력 확대를 도모해 왔다. 이러한 전략기조에 불안요인이 되는 것은 북한의 핵 개발이다.

중국은 북한 핵문제에 대해 원칙적으로 북한과 미국 양자 간 협상을 통한 해결을 주장해 왔다. 중국은 과거 6자 회담 개최와 진전에 있어서 주도적인 역할을 하고 미국과 협조를 통해 북핵문제 해결에 협조하는 행동을 보였다. 하지만 중국은 북한의 핵 보유를 원하지 않는 동시에 북한 체제의 불안정화 역시 원하지 않는다는 평가를 받는다. 특히 중국은 천안함 폭침 사건 관련 유엔 안보리 성명에 동의했음에도 불구하고 공격의 주체로서 북한을 명기하는 것에는 반대했으며, 오히려 여러 차례의 북·중 정상회담(2010년 5월과 8월, 2011년 5월)을 통해 북한에 경제적 지원을 하기도 했다.

또한 중국은 연평도 포격 도발 사건과 관련해서도 한반도 문제가 유엔 안보리에 회부되는 것에 반대하는 입장을 보였다. 그리고 2012년 12월 북한의 장거리미사일 발사에 대한 유엔 안보리의 대북제재 결의안 채택에 찬성하면서도 모든 당사국에 역내 긴장을 강화시킬 수 있는 행동을 자제할 것을 촉구했다. 하지만, 2013년 2월 북한이 제3차 핵실험을 실시하자 이전과는 달리 유엔 안보리의 대북제재에 적극적으로 동참했다.

6자 회담

북한의 핵문제를 해결하는 방안을 논의하기 위해 남북한과 한반도 주변국인 미국·중국·러시아·일본 등 6개국이 참가하는 다자회담이다. 6자 회담은 2003년 8월 1차 회담을 시작으로 2007년 9월 6차 회담 2단계 회의까지 진행됐다. 6자 회담이 진행되는 과정에서 도출된 주요 합의는 9·19 공동성명, 2·13 합의, 10·3 합의 등이 있다.

9·19 공동성명은 제4차 회담(2005)에서 합의한 것으로, 북한은 모든 핵무기와 핵 프로그램 포기, 핵비확산조약(NPT) 및 국제원자력기구(IAEA) 안전조치에 복귀하고 미국은 북한 공격 의사 부재 확인, 미·북 및 일·북 관계 정상화 조치 약속 등을 주요 내용으로 하고 있다.

2·13 합의는 제5차 회담(2007)에서 합의한 것으로, 60일 이내 북한 내 핵시설 폐쇄·봉인 및 핵 프로그램 목록 작성 협의, 중유 5만 톤 상당 긴급 에너지 대북 지원, 미·북 및 일·북 양자 대화 개시 등을 주요 내용으로 하고 있다.

10·3 합의는 제6차 2단계 회담(2007)에서 합의한 것으로, 2007년 말까지 북한은 핵시설 불능화 및 핵 프로그램 신고 완료, 미국은 북한의 테러지원국 지정 해제 과정 개시 및 적성국교역법 적용 종료과정 진전, 중유 100만 톤 상당 대북 경제·에너지·인도적 지원 등을 주요 내용으로 하고 있다.

한편 2013년 6월 중국을 방문한 박근혜 대통령은 한·중 정상회담(6.27)에서 북핵문제 해결에 대한 양국 간 공조를 확인했다. 양국 정상은 '한·중 미래비전 공동성명'에서 북한의 비핵화, 한반도의 평화와 안정 유지, 대화와 협상을 통한 문제해결에 대한 인식을 공유하면서 양국 간 전략적 소통과 협조를 강화해나가기로 했다. 또한 우리 정부의 대북정책인 '한반도 신뢰프로세스'에 대해



한중 정상회담(2015.9.2)

서도 시진핑 주석은 지지 입장을 밝혔다. 또한 2014년 7월에는 시진핑 주석이 한국을 방문해 박근혜 대통령과 정상회담(7.4)을 갖고 공동성명을 발표했다. 공동성명에는 한반도에서의 핵무기 개발 반대, '드레스덴 구상'의 핵심요소에 대한 중국 측의 지지, 한·중 자유무역협정(FTA) 협상 타결 노력 등의 내용이 포함됐다. 2015년 9월 2일에는 중국의 전승절 행사에 박근혜 대통령이 참가하는 것을 계기로 한·중 정상회담이 실시되었다. 양국은 한반도 긴장 사태에 반대하고, 북핵 문제 해결을 위한 6자회담을 조속히 재개하도록 하며, 또한 한반도의 평화 통일에 대해서도 논의하였다.

한-중 정상회담 주요 논의 사항

한반도 정세	● 최근 긴장 상태가 남북간 협의를 통해 완화된 것을 평가 합의 이행으로 한반도 신로 프로세스 가속화 희망 ● 긴장을 고조시키는 어떠한 행동에도 반대
북핵	● 최근 이란 핵협상 타결에 주목, 의미있는 6자회담 조속 재개돼야
통일	● 한국 쪽은 '조속히 평화롭게 통일' 강조, 중국 쪽은 '장래에 한민족에 의해 평화적으로 통일' 지지 ● 양국 정상간 한반도 통일 문제에 대해서 심도있는 논의
한-중-일 정상회의	● 올해 10월말~11월초 한국에서 3국 정상회의 개최

중국은 한반도와 주변 정세의 안정이 중국의 이익에 유리하다고 보고 이를 위해서는 북한 체제의 안정화를 추구하는 한편, 동시에 미국과 한반도 문제에는 선택적으로 협력하며, 한반도의 안정을 위해 필요한 외부환경을 만들어야 한다는 입장을 견지하고 있다.

4. 러시아

(1) 동북아 정책

역사적으로 러시아는 안보 차원에서 동북아의 전략적 중요성을 충분히 인식해 왔다. 이는 러시아가 동북아 지역의 세력균형 관계를 자국에 유리한 방향으로 이끌지 못하면 아·태지역 전체에 대한 영향력 행사가 어렵다는 것을 잘 알고 있기 때문이다.

러시아의 동북아 안보정책은 역내 전략 환경을 자국에 불리하지 않도록 전체적인 균형이 이뤄지는 방향으로 조성해 역내 문제에 심도 있게 관여한다는 입장 하에 추진되고 있다. 러시아의 동북아 정책 목표는 역내 신국제질서 재편과정에 적극 동참, 일본의 재무장 및 군사 대국화 견제, 중국과의 전략적 동반자 관계 유지, 한반도 문제에 대한 영향력 확대, 다자간 안보협력기구 창설 등으로 요약된다.

러시아는 '유라시아주의'[36]와 '신동방정책'이라는 대외정책 노선 하에서 실리와 안보 중심의 실용주의적 전방위 외교를 지속하면서 신 국제질서 재편과정에 적극 동참하고 있다. 러시아는 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의 및 G20 정상회의 등을 통해 경제발전과 안보증진을 위한 국제협력을 강화해 왔다. 또한 미국 견제를 겨냥한 중·러 전략적 동반자 관계 유지, 유럽연합(EU) 관계 강화, 북핵문제 해결의 중재자적 역할 강화, 이라크전쟁 반대와 국제연합(UN)의 역할 확대 주장 등 독자적인 국제적 영향력 제고를 위해 노력하고 있다. 동시에 러시아는 한반도를 둘러싼 동북아 지역에 대한 영향력 확대를 위해 러시아가 참여하는 다자간 안보협력 체제 구축을 지지하고 있는 입장이다.

36) 유라시아주의는 러시아가 서구보다 동방적 성격의 아시아에 가까운 유라시아 국가라는 내용을 가진 주장이다.

또한 러시아는 종전의 '강한 러시아'에서 '잘사는 러시아, 비전 있는 러시아'로 정책을 선회하면서 동북아 국가들과 군사적 동맹보다는 경제협력의 파트너로서 관계 맺기를 희망하고 있다. 러시아는 동북아 지역에서 시베리아 및 극동지역 개발과 관련해 중요한 경제적 이해관계를 갖고 있으며 동북아 지역 국가, 특히 미국·일본·한국의 경제력이 시베리아 개발 뿐만 아니라 러시아의 전반적인 경제발전에 기여할 수 있는 부분이 적지 않다고 생각하고 있다.

푸틴 대통령은 2012년 5월 극동러시아 지역의 개발 없이는 러시아가 유럽의 변방에 머물 것이라면서 '극동발전전략 2025'를 발표했다. 이는 2025년까지 3단계(1단계: 2009-2015년, 2단계: 2016-2020년, 3단계: 2021-2025년)로 추진되는 종합적인 극동 지역 개발 계획이다. 이 발전전략은 플랜트 및 수송망 건설을 통해 첨단 과학기술 중심의 고부가가치 제품을 생산하고, 아태지역에서 극동아시아의 전략적·지정학적 위상을 강화하기 위한 것이다.

푸틴 대통령은 '신동방정책'의 기조 아래 극동개발부의 신설을 통해 중국의 성장에 대응하고 중국 주변국가와의 협력관계를 강화하고 있다. 이와 함께 2013년 4월 말 개최된 러·일 정상회담에서 푸틴 대통령과 아베 총리는 평화조약 체결 협상 재개, 양국 간 영토 분쟁 대상인 쿠릴열도 반환 교섭 추진 합의, 북한 문제를 포함하는 외교 협력 등의 내용을 담은 6개 항의 공동성명을 발표했다. 하지만 2014년 일본이 우크라이나 사태에 대해 미국지지 입장을 발표한 이후 양국은 긴장 관계에 돌입하였다.

한편 러시아는 조지아와의 전쟁(2008년), 우크라이나 사태(2014년)를 계기로 유럽연합(EU)의 대러시아 에너지 의존도를 줄이기 위한 정책에 대응해 동북아 국가들과의 에너지 협력을 강화시키는 정책을 펴고 있다. 이처럼 러시아의 동북아 정책은 향후 이 지역 국가와의 경제협력, 역내 국가들의 시베리아 개발 참여 유도, 역내 경제협력기구에의 참가, 동북아 경제권에의 참여 등과 같이 경제적 고려를

우선하는 목표를 당분간 지속할 것으로 보인다.

쿠릴열도 분쟁

일본의 홋카이도와 러시아의 캄차카반도를 잇는 쿠릴열도 도서 중 최남단의 2개 섬(에토로후, 쿠나시르)과 홋카이도 북쪽의 2개 섬(하보마이, 시코탄)에 대한 일본과 러시아 간의 영유권 분쟁을 말한다. 제2차 세계대전 이후 소련이 전후 점령한 쿠릴열도 북방 4개 섬에 대해 일본은 러시아에 대해 반환을 강력히 요청하고 있다.

일·러 간 최초의 국경협정인 1855년 2월 일·러 통상우호조약 이후 북방 4개 섬은 일본령이 됐고, 1875년 일·러 쿠릴 및 사할린 교환조약 체결로 당시 양국이 공동관리하던 사할린이 러시아에 양도되면서, 그 대신 일본은 쿠릴열도 전체를 차지하게 됐다. 이후 1905년 러·일 전쟁에서 일본이 승리한 후 일본은 사할린 남부지역(북위 50도 이남)까지 차지하게 됐다.

그러나 이 지역은 제2차 세계대전 중 카이로 선언에서 '1차대전 후 일본이 약취한 모든 지역에서 일본세력을 축출한다.'는 규정에 의거해 1945년 2월 얄타협정에서 '사할린 남부와 인접한 제도를 소련에 반환한다.'고 규정하면서 전쟁 후 소련에 양도됐다. 1951년 샌프란시스코 강화조약에 의거해 제2차 세계대전 이후 전승국인 러시아가 이 지역을 실효지배 중이나, 일본은 역사적인 권리를 주장하며 계속 반환을 요구하고 있다. 소련은 1956년 일·소 공동선언으로 시코탄과 하보마이 등 2개 섬을 양도한다고 약속한 적 있으나 실현되지 않았고, 1997년에는 2000년까지 영토문제 해결을 통해 평화조약 체결 노력을 선언한 바 있으나 이 또한 아직까지 해결되지 않고 있다.

(2) 한반도 정책

러시아의 한반도 정책 목표는 한반도의 평화와 안정 유지, 한국과의 경제교류와 협력을 통한 실익 추구, 북한에 대한 영향력 복원, 한반도에 대한 영향력 확보 등이다. 이에 따른 러시아의 한반도 정책의 양상을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 러시아는 국내 정치안정과 경제발전을 도모하기 위한 주변 환경 조성 차

원에서 한반도의 평화와 안정 유지를 지원하고 있다. 이에 따라 러시아는 남북 간의 대화를 통한 평화정착이 무엇보다도 긴요하다고 인식하고 있다. 2013년 11월 한·러 정상회담에서 푸틴 대통령은 국제사회의 요구와 유엔 안보리 관련 결의에 반하는 북한의 독자적인 핵·미사일 능력 구축 노선을 용인할 수 없음을 확인했다. 특히 푸틴 대통령은 남북한 간 신뢰구축을 통해 평화를 확보하기 위한 한국의 노력에 공감을 표하면서, 러시아는 남북관계 정상화와 역내 안보 및 안정의 중요한 조건인 한반도 신뢰구축 노력을 적극 지지한다고 밝혔다.

둘째, 러시아는 한국의 자본을 유치해 시베리아와 극동지역의 경제발전을 도모하기 위해 경제교류와 협력을 추진해 왔다. 2008년 9월 한·러 정상회담에서 한·러는 양국 관계를 '상호 신뢰의 포괄적 동반자 관계'에서 '전략적 협력의 동반자 관계'로 발전시켜 나가기로 합의했다. 이후 양국은 에너지, 자원, 나노, IT, 우주, 원자력 분야에서의 협력과 러시아 석유·가스·광물자원의 공동개발, 그리고 러시아산 천연가스 한국 공급 및 러시아 전력망 현대화 사업에 대한 협력을 강화하기로 했다. 또한 2013년 11월의 한·러 정상회담에서 한·러는 나진-하산 사업을 계기로 철도 및 항만 협력 사업이 원활히 추진되도록 장려해 나가기로 합의했다. 이를 위해 한·러는 한국-북한-러시아를 잇는 나진-하산 물류협력 사업에 참여하는 양해각서(MOU)를 체결했다. 이러한 과정에서 양국은 한반도 종단철도, 시베리아 횡단철도를 연결하면 한반도와 동북아, 유라시아 협력 발전에 기여한다는 인식을 같이 갖고 있다는 점이 확인됐다. 이러한 점에서 한국의 유라시아 이니셔티브와 러시아의 신동방정책의 시너지효과를 거둘 수 있는 기반이 마련됐다고 평가받고 있다.



한러 정상회담 (2013.11.12)

셋째, 러시아는 남북한 균형접근을 지속하는 가운데 지난 2000년대 초반에는 북한과의 관계를 회복하기 위해서 노력했지만, 최근 수년간 정상급 상호 방문은 물론 총리급 이상의 고위급 회담도 이뤄지지 않았다. 그러나 최근 우크라이나 사태에 대한 미국과 유럽연합의 경제 제재 이후 러시아는 북한과 새로이 유대관계를 구축하기 위해 노력하고 있다. 2014년 4월 유리 트루트네프(Yuri Trutnev) 러시아 부총리 겸 극동연방지구 대통령 전권대표가 방북해 경제와 철도·운수 분야 협력 합의서를 체결했고, 5월에는 북한의 대러 채무 약 110억 달러 중 90%를 탕감하는 비준안에 최종 서명했다. 그리고 제7차 북·러 경제공동위원회를 개최해 무역대금의 루블화 결제를 확대하고 공동으로 자원을 개발할 것 등에 합의했다.

이와 함께 러시아는 북한과 연해주·극동지역을 중심으로 경제협력도 강화해 나가고 있다. 경제 분야에서는 나진항 조차를 통한 항만·철도 등 물류협력 사업을 지속적으로 추진해 왔으며, 2013년 9월에는 나진과 하산을 연결하는 철도를 개통했다.

나진-하산 개발 프로젝트

북한 나진에서 러시아 하산에 이르는 지역을 개발하는 사업으로. 러시아는 3,000억 원 정도를 투자해 총 54km 길이의 나진~하산 철도 개보수를 마쳤으며, 북측으로부터 50년간 사용권을 확보한 제3부두를 나진항에 건설 중이다. 나진항 관련 주요 사업이 마무리되면 동북아 국가의 대유럽 수출 물량이 나진항~하산~시베리아횡단철도(TSR)를 통해 운송될 수 있다. 우리나라는 유라시아 이니셔티브 등 국익 차원의 종합적 고려하에 한·러 정상회담(2013.11.12)에서 나진-하산 물류사업을 추진키로 합의하고 우리 기업들의 참여를 지원해 나가고 있다.

넷째, 러시아는 한반도를 포함한 동북아 지역에 대한 러시아의 전통적 영향력을 회복하기 위해서 북·러 관계를 정상화하고 이를 통해 남북한 균형정책을 유지하려 하고 있다. 이러한 입장은 푸틴 대통령의 취임 이후 2013년 2월 13일 새로운 러시

아 외교정책 보고서인 '대외정책개념'[37]에서도 한반도 비핵화 지지, 6자 회담 내에서 북핵문제 해결과 유엔 안보리에서의 점진적인 노력 지지 등으로 한반도에 대한 러시아의 외교방향이 다시 한번 확인됐다. 이처럼 러시아는 한반도 문제와 관련해 러시아의 전략적 가치를 최대한 높이고 이를 활용하려는 현실주의적 국제정치의 양태를 보이고 있다.

이러한 러시아의 대한반도 정책은 한반도 및 주변 환경의 변화에 대응해 기존의 경제·통상이익 우선주의에서 벗어나 외교·안보 이익도 중시하는 정책으로 전환해 왔다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 이러한 점에서 향후 러시아의 한반도 정책은 북한 동향, 한·러 관계, 중·러 관계, 미·러 관계 등에 따라 변화해 나갈 것으로 예상되는 한편, 북한의 핵 보유에 반대하며 동북아 정세의 악화 방지를 위해 관련국들의 자제와 책임을 촉구할 것으로 보인다. 또한 한국과 일본에 대해서는 경제협력을 병행하면서도 국제현안에 대해서는 철저한 이익 확대 개념에 의거해, 전략적 반대 또는 선택적 공조의 입장을 취할 것으로 전망된다.

37) 대외정책개념은 2013년 2월 13일에 나온 제3기 푸틴 대통령의 새로운 대외정책을 담고있는 보고서로서, 푸틴 체제의 대외정책 강령의 성격을 갖고 있다. 세계 금융 및 경제위기로 야기된 지정학적인 변동의 시기에 러시아는 다중심적인 체제를 지향하는 방향성을 제시하고 있다. 지정학에 바탕을 둔 러시아 대외정책의 중요성과 지역수준에서의 이익을 분명하게 명시한 점에서 러시아 대외정책의 정체성을 부각시켰다는 평가를 받고 있다.

제3절 통일을 위한 외교적 과제

한반도 통일은 한민족의 안정과 평화를 위한 민족적 사명이며 동북아의 협력과 번영을 위한 시대적 과제다. 한반도 통일은 한반도에 살고 있는 남북한 주민들이 전쟁의 위협과 불안에서 벗어나 평화와 안전 속에서 인간적 기본권을 영유하면서 살기 위해 반드시 달성해야 할 과업이다. 또한 한반도 통일은 동북아 국가들이 갈등과 대립을 극복하고 협력과 번영으로 나아가기 위한 기본적 토대이기도 하다.

21세기 국제질서 속에서 동북아 지역의 질서도 관련국의 이해관계에 따라 복잡하게 변화하고 있으며, 이에 따라 한반도 통일 환경도 변화하고 있다. 한반도 통일은 민족문제인 동시에 국제문제다. 한반도의 통일은 남북한 분단 체제에서 남북한 통일 체제로의 전환이며 동북아 지역에서 한반도 질서의 변화이기도 하다. 한반도 질서의 변화는 한반도 주변 관련국의 전략적 이해에 직간접적으로 영향을 미친다. 또한 한반도 주변국의 전략적 이해가 한반도 질서의 변화에 직간접적으로 영향을 미치기도 한다. 특히 강대국인 미국, 중국, 일본, 러시아 4강에 둘러싸인 지정학적 위치로 인해 한반도 정세는 국제정세와 밀접한 관계가 있다. 따라서 한반도 통일을 위해서는 국제질서와 동북아 정세의 변화에 지속적인 관심을 가지고 대응하는 것

이 중요하다.

최근 한반도 주변 관련국의 지도부가 동시다발적으로 교체된 이후 동북아 정세는 유동성이 심화되고 있다. 미국의 힘의 우위가 여전한 가운데 중국의 부상이라는 변수가 작용하면서, 동북아시아에서 주요 국가 간의 상호경쟁과 협력이 교차되고 있다. 미국은 아시아로의 회귀와 전략적 재균형을 통해 전통적인 우방국과의 동맹 체제를 유지·강화하는 한편, 다자주의적인 협력을 추진하고 있다.

일본은 미·일 동맹을 더욱 강화하면서 집단적 자위권 확보와 같은 자국의 독자적 역할을 강화시켜 나가고 있다. 한편 중국은 급속히 성장한 경제력을 바탕으로 군사대국화를 추진하면서 동북아시아에서 자국의 정치적 영향력 확대를 추구하고 있다. 러시아 역시 회복된 국력을 바탕으로 동북아시아에서 자국의 전략적 가치를 증대시키기 위해 한반도 문제에 적극적으로 개입하려 하고 있다.

실제로 미·중 양국은 한반도를 포함한 동북아시아에서 자국의 영향력을 강화하고 상대의 영향력을 견제하는 노력을 지속적으로 전개해 왔다. 오바마 정부는 우방국 동맹 체제와 다자주의적 동맹 체제를 강화해 왔다. 특히 유로존의 위기와 미국의 경제위기 이후 아베노믹스를 용인하고 일본의 집단적 자위권을 허용하는 입장을 보여 왔다. 이에 시진핑 체제는 신형대국관계를 내세워 미국과의 협력적인 관계를 유지하면서 강대국으로서 중국의 영향력 강화를 위해 노력하고 있다. 특히 방공식별구역(ADIA) 설정에서 보는 바와 같이 중국은 동북아시아에서의 자국의 위상 강화를 시도하고 있다.

미·중은 대만문제, 중국의 군사적 팽창, 자원 확보 및 위안화 절상문제 등을 놓고 대립하고 있으나, 양국의 안보와 경제의 상호 의존으로 인해 오바마 정부 이후 여러 차례의 미·중 전략 및 경제대화를 개최하는 등 기본적으로 협조 체제를 유지하고 있다. 이를 한반도와 관련해 보면, 우리는 미국과 중국이 한반도의 긴장완화,

평화유지, 한반도 비핵화라는 공통된 전략적 목표를 가지고 있다는 점을 감안해 적어도 북한 핵문제에 있어 한·미·중 공조 체제가 구축될 수 있도록 최대한의 노력을 전개해야 할 것이다.

특히 북한 핵문제의 해결은 주변국들의 공통된 관심사이며, 북핵문제의 평화적 해결을 위해서는 국제협력과 다자주의적인 해결이 필수적이기 때문이다. 북핵문제의 다자주의적 해결을 위한 주요국들의 역할은 매우 중요하다. 실제로 한반도 관련국가 모두가 한반도의 비핵화에 뜻을 같이하고, 이를 위해 6자 회담을 비롯한 다양한 노력을 전개해 왔다. 그러나 6자 회담은 북한의 비핵화에 대한 진정성 있는 태도를 촉구하는 미국의 입장과 핵 보유국으로 인정받은 후 협상에 참여하겠다는 북한의 입장 간 차이로 답보 상태에 머물러 왔다. 또한 북한이 계속해서 장거리 미사일 발사와 핵실험을 감행함으로써 미·중을 비롯한 관련국과의 국제공조가 더욱 중요한 상황이 전개되고 있다.

한반도는 미국, 중국, 일본, 러시아와 같은 강대국들의 국가이익이 표출되는 지역이다. 동북아의 안정성과 불안정성을 교차하게 만드는 북한의 핵문제와 군사도발에 어떻게 대처해야 하는가에 대해서도 각국의 입장은 상이하다. 이는 기본적으로 각국 대외정책의 기본개념과 국가이익에 의해서 정책방향이 결정되기 때문이다. 이러한 정책이 표출되고 조정되는 결과에 의해서 동북아 국제질서와 성격은 영향을 받을 수 밖에 없다. 이러한 현상을 놓고 볼 때, 우리는 대외관계는 물론 통일정책과 남북관계를 구상하고 실행함에 있어서도 반드시 한반도와 동북아 국제체제의 성격과 특성을 잘 이해하고 고려해야 한다. 국제 체제의 특성을 잘 이해해야만 각국을 설득하고 유리한 통일 여건을 조성할 수 있기 때문이다.

동북아시아 지역에서 미·중 관계의 구도, 영토분쟁과 과거사 문제, 북한 핵문제 등의 이슈는 이 지역의 평화와 안정에 중요한 요인으로 작용하고 있다. 동북아 외교에서 한반도의 우호적인 통일 환경 조성을 위해 우리가 고려해야 하는 점은 다

음과 같다.

첫째, 미국과 중국은 한반도의 현재와 미래의 운명에 상대적으로 영향력을 크게 행사할 수 있는 나라들이다. 그런 면에서 미·중 관계는 한반도 통일 환경에도 결정적인 영향을 미치지 않을 수 없다. 양국의 관계가 대결 국면과 협력 국면 중 상대적으로 어느 방향으로 기울어지는가에 따라 한반도의 통일 환경은 영향을 받는 것이다. 미·중 관계가 대결 국면으로 전개될 경우, 한국은 미국과 중국에 대한 대외정책에서 선택의 폭이 제한될 가능성이 크고, 이러한 상황에서는 한반도의 우호적인 통일 환경을 조성하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없다.

따라서 우리는 한반도와 동북아에서 미국과 중국의 전략적 이해관계를 조화시키도록 해야 한다. 한국은 미국의 오랜 동맹국이기도 하지만 중국의 중요한 전략적 파트너이기도 하기 때문이다. 여기서 더 나아가 한반도 통일이야말로 미국과 중국의 대결과 갈등을 포함한 동북아시아의 불안정한 구조를 근원적으로 해결할 수 있는 첩경임을 인식하고, 한반도 통일에 우호적인 방향으로 대미 관계와 대중 관계를 설정해 나가야 한다. 그러기 위해서는 미국과 중국이 한반도에서 이익 갈등과 대립이 아니라 오히려 동일한 이해관계를 갖고 있음을 발견하도록 하고, 그들이 같은 운명의 배에 타고 있음을 인식하도록 하는 외교적 노력이 절실히 필요하다.

둘째, 동북아시아의 영토분쟁과 과거사 문제가 악화 국면과 해소 국면 중에서 상대적으로 어느 방향으로 가는가에 따라 한반도의 통일 환경은 영향을 받는다. 현재 동북아시아에서는 영토 문제와 과거사 문제가 각국 간에 민족주의를 부추기고 갈등과 대립을 확대 재생산하고 있다. 이러한 갈등 국면이 극단으로 치달을 경우, 한국은 기존의 동맹 체제가 가하는 압박과 새로운 평화적 질서 창출의 요구 사이에서 크게 동요할 수밖에 없다. 이는 결과적으로 한반도에서 우호적인 통일 환경을 조성하는 것을 심각하게 저해하게 될 것이다.

따라서 우리가 해야 할 가장 우선적인 역할은 현 상황의 악화를 방지하고, 평화와 협력의 질서를 만들 수 있는 장을 세우는 것이다. 더욱더 중요한 것은 평화와 협력의 질서는 궁극적으로는 한반도 통일을 통해서만 가능하다는 점을 주변국들에게 인식시켜야 한다는 사실이다. 즉 통일한국은 한반도 주변 정세에서 갈등과 대립을 제어하고 완화하는 완충지 역할을 할 뿐만 아니라, 동북아지역에서 평화롭고 조화로운 질서를 새롭게 수립하는 데 촉진자 역할을 할 수 있기 때문이다.

셋째, 북한 핵문제가 악화 국면과 해소 국면 중에서 상대적으로 어느 방향으로 가는가에 따라 한반도의 통일 환경은 큰 영향을 받는다. 북한의 핵문제는 한반도 통일을 위한 우리의 노력에 결정적인 장애물이 돼 왔다. 우리는 '핵 없는 세상의 비전은 한반도에서 출발해야 한다'는 인식 아래 비핵화 노력을 더욱 강화해 주변국의 모범이 돼야 한다. 핵문제가 근본적으로 해결되지 않는다면 한반도 통일에 대한 주변국의 지지를 얻을 수 없을 것이다. 따라서 주변국들의 지지 속에서 통일에 우호적인 환경을 만들기 위해서는 무엇보다도 핵 없는 한반도를 만드는 노력이 필요하다.

현재 우리를 포함해 미국과 중국, 일본과 러시아 모두 한반도 비핵화를 주장하며 북한의 핵 보유를 반대하고 있다. 이들 주변국들과 비핵화를 위한 긴밀한 협력과 공조 노력을 강화하고 한국이 이러한 노력에 앞장서는 자세가 필요하다. 이러한 움직임 속에서 한반도 통일 환경은 바람직한 방향으로 한걸음씩 체계적으로 구축될 것이다.

한편 우리는 국제공조를 강화해 북한의 도발에 강력하게 대응하면서, 주변국과 긴밀한 협조를 통해 우호적인 통일 환경 구축에 힘써야 할 것이다. 계속되는 북한의 장거리 미사일 발사와 핵실험의 감행은 한반도의 평화와 안정을 위협함은 물론 우호적인 통일 환경의 조성에 커다란 장애가 되고 있다. 우리는 튼튼한 안보를 바탕으로 북한의 무력도발을 억지하면서 남북 간의 대화와 협력을 통해 남북관계를

발전시켜나가고, 국제사회와의 협력 하에 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 나오게 함으로써 평화통일의 기반을 구축해 나가야 할 것이다. 이 또한 한반도 통일 환경의 구축에 없어서는 안 되는 중요한 과제라고 할 수 있다.

우리 정부는 동북아의 평화와 남북관계의 정상화, 그리고 주변국과 국제사회와의 협력을 추구하면서 한반도 통일에 대한 국제사회의 신뢰를 확보하기 위해 적극적으로 노력하고 있다. 이러한 노력은 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력 구상, 그리고 유라시아 이니셔티브 등을 통해서 나타나고 있다.

먼저 한반도 신뢰프로세스는 남북한 간 신뢰를 쌓아 남북관계를 발전시키고 평화를 정착시켜 궁극적으로 한반도 주민 모두가 행복한 통일 시대를 열겠다는 구상이다. 남북한 간의 '신뢰'를 토대로 남북관계를 지속가능한 발전의 궤도에 올려놓으려는 것이다.

동북아평화협력구상은 박근혜정부의 '신뢰외교(Trustpolitik)' 일환으로, 동북아에서 경제적 상호의존은 확대되고 있지만 정치·안보 협력은 이에 못 미치는 부조화 현상을 극복하고, 역내 대화와 협력의 질서를 만들어 나가기 위한 미래지향적 노력이다. 이는 동북아 지역에서 비교적 덜 민감하고 참여부담이 적은 원자력 안전, 에너지 안보, 기후변화와 환경, 재난관리 등의 분야부터 협력과 대화의 관행을 축적시킴으로써 다자간 협력프로세스로 발전시켜 나가고자 하는 계획이다. 동북아의 지속가능한 평화 발전과 한반도 문제는 상호 불가분의 관계에 있는 만큼, 동북아에서 평화롭고 협력적인 환경을 조성하는 것이야말로 종국적으로 한반도의 통일 환경 구축에 중요한 밑거름이 될 것이다.

유라시아 이니셔티브는 유라시아의 평화와 협력을 증진시켜 역내의 역동성을 강화하고 유라시아 지역과 글로벌 사회의 지속가능한 번영과 평화를 이룩하고자 하는 구상이다. 역내 교통물류의 연계성을 증진시켜 유라시아 역내 단절을 극복하

는 '하나의 대륙', 주요 파트너와의 호혜적 교류협력을 통해 혁신과 성장을 촉진하는 '창조의 대륙', 다자간 협력을 통하여 신뢰와 협화의 통로를 구축하는 '평화의 대륙'을 지향한다. 통일 환경의 구축이라는 측면에서 볼 때 유라시아 이니셔티브는 북한의 개방을 유도할 수 있는 본격적인 기회를 창출할 것이며, 이는 한반도 통일의 가능성을 높여 우호적인 통일 환경 형성에 이바지하게 될 것이다.

우리는 한반도에서 평화통일을 이룸으로써 냉전적 갈등과 대립, 긴장과 위협을 씻어내고 미완성된 광복을 완성해야 하는 시대적 과제를 안고 있다. 이러한 과제는 안보와 평화, 그리고 통일에 대한 관점의 균형과 조화를 필요로 하고 있다. 이 모든 것들은 통일 환경을 올바르게 구축해 나가는 과제와 직접적으로 연결돼 있다. 즉 비정상적인 남북관계를 올바른 방향으로 이끌어감으로써 통일에 우호적인 기반을 조성해 나가고, 미국과 중국 등 주변강국들이 한반도 통일에서 서로 공통의 이익을 발견하도록 하는 외교적 노력을 경주해야 한다. 이러한 노력을 통해 우호적인 통일 환경이 강화될 때 비로소 우리는 국제적 지지와 국민적 염원 속에서 행복한 통일 시대를 열어갈 수 있을 것이다.

V

우리의 통일노력: 정책과 방안

제1절 우리의 통일정책과 통일방안의 발전

제2절 박근혜 정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스

제3절 북한의 통일방안

Key Point

01

우리의 통일방안은 『민족공동체 통일방안』이다. 이 통일방안은 남북한이 화해협력 단계와 남북연합 단계를 거쳐 1민족, 1국가, 1체제, 1정부의 통일국가를 수립한다는 단계적, 점진적 통일을 추구하고 있다. 1970년대 이래 줄곧 '선 평화 후 통일'의 기조를 견지해 온 우리의 통일정책은 민주적 절차에 의한 평화적 통일, 민족성원 모두의 자유와 인권 및 민족의 번영이 보장되는 통일 등으로 요약할 수 있다.

02

박근혜 정부는 과거 대북정책의 장점을 수용한 통합적 접근법인 '한반도 신뢰프로세스'를 추진하고 있다. '한반도 신뢰프로세스'는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계 발전과 한반도 평화정착, 그리고 통일기반 구축을 목표로 하는 정책이다. 이에 따라 정부는 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 변화하도록 견인하고, 남북관계 정상화를 통한 평화통일의 기반을 구축하며, 동북아 평화 및 공동 번영의 토대를 마련하고자 노력하고 있다.

03

북한은 통일을 '하나의 조선' 논리에 기초해 오직 '해방과 혁명'의 차원에서만 접근해 왔다. '선 남조선 혁명 후 공산화통일' 노선으로 일관해 온 북한은 이러한 논리를 기초로 연방제 통일을 주장하고 있다. 기본적으로 적화통일 전략을 실현하기 위해 제시된 북한의 통일방안은 1990년대 이래 1민족, 1국가, 2제도, 2정부라는 기본원칙을 유지하면서 시대의 흐름에 따라 전술상의 변화를 꾀하고 있다.

제1절 우리의 통일정책과 통일방안의 발전

1. 통일정책 기조

광복 70주년을 맞은 우리 대한민국은 식민통치와 국토분단에 이어 전쟁을 통한 민족분단 등의 고난과 역경 속에서도 민주화와 산업화를 동시에 달성한 '미라클 대한민국' 으로 국제사회에 자리매김되고 있다. 그러나 분단체제의 지속에 따른 불안정성과 비정상성은 우리 민족의 발전과 번영에 지체를 초래하고 있어 분단극복은 더 이상 미룰 수 없는 과제이다. 분단으로 인한 고통과 피해는 치유받고 극복되어야 하며 이는 우리 민족의 더 나은 삶을 위해 반드시 달성돼야 하는 과제이다. 따라서 우리 민족과 대한민국의 미래 설계는 남북관계발전 및 통일달성과 함께 해야 할 것이다.

그러나 문제는 통일문제에 대해 상반된 생각을 가지고 있는 우리와 북한이 어떻게 새로운 민족공동체 건설을 위한 공통분모를 함께 찾아내느냐 하는 점에 있다. 민족 간 전쟁으로 인한 상처와 불신 속에 적대관계가 지속되고 있는 현실에서 전혀 다른 정체성을 지닌 두 체제가 상호이해와 신뢰를 구축하기 위해서는 시간이

필요할 뿐만 아니라 입장 차이를 좁히기 위한 남북 간의 만남과 대화도 절대적으로 필요하다. 바로 그러한 인식을 바탕으로 남과 북이 새로운 남북관계를 정립하기 위해 대화의 시대를 연 지도 어느덧 40여 년이 흘렀다. 물론 그동안 남북관계는 갈등과 협력이 교차하는 어려운 여건 속에서 우여곡절을 겪어온 것이 사실이다. 그럼에도 우리 정부의 평화공존과 통일을 향한 의지와 노력은 긍정적인 방향으로의 지평을 넓히는 가운데 지속되고 있다.

통일정책은 국익과 합리성에 기초한 정치적 선택이라고 할 수 있다. 말하자면 통일정책은 통일된 민족국가의 확립과 함께, 이를 위하여 새로운 남북관계 및 민족통일을 향한 구상과 전략에 대해 국민적 합의를 형성하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 기초로 통일정책은 통일에 유리한 환경을 조성하면서 남북관계를 관리하고 개선해 나가려는 정부의 정치적 선택인 동시에 그것의 구체적 표현이다.

통일방안은 통일에 대한 정부의 입장, 통일의 원칙, 통일에 대한 접근방식 등을 포괄해 행동지침으로 구체화한 밑그림이다. 그 밑그림은 기본적으로 '어떤 통일인가?'에 대한 구상이라는 점에서 다양하게 제시될 수 있겠지만, 그 중에서 어떤 것이 행복한 삶을 위한 나라 만들기에 가장 적합한 방법인가를 선택하는 지혜가 필요하다. 문제는 정당성을 지닌 선택의 기준을 어떻게 설정하느냐에 있다. 그 기준은 우리 민족이 추구해 나가야 할 가치인 자유와 복지, 그리고 인간의 존엄성이다. 이러한 가치들이 통일국가의 비전에 포함돼야 한다. 우리가 맹목적인 통일지상주의를 배격하는 이유도 여기에 있다.

대체로 공익에 기초한 국가의 다른 정책과 마찬가지로 통일정책과 방안도 시대적 상황, 국민의 여망, 정부의 정책적 의지 등에 따라 변화되기 마련이다. 그러나 우리의 통일정책은 시대와 환경의 변화에 따라 이전과 다른 단절된 형태로 제시됐다는 것이 아니라 통일정책의 기본을 분명히 견지하는 가운데, 보다 현실에 부합되는 방향으로 보완·발전돼 왔다고 할 수 있다.

우리의 통일정책에서 견지해 온 일관된 기조는 ① 민주적 절차에 의한 평화적 통일, ② 민족성원 모두의 자유와 인권 및 민족의 번영이 보장되는 통일 등으로 요약할 수 있다. 그러나 통일에 대한 인식은 당위론적 차원에서 현실적 차원으로 변화돼 왔다. 이러한 변화는 '선 평화, 후 통일'의 정책기조를 수립한 1970년대를 분기점으로 북한 체제의 존재에 관한 현실을 인정한 것과, 북한을 대화상대로 인정한 것에 기초해서 나타났다. 특히 냉전 이후의 국제정세를 배경으로 해 1989년에 『한민족공동체 통일방안』을 제시함으로써 우리는 '민족공동체'라는 개념을 핵심기조로 하는 새로운 통일방안을 확립하게 됐다. 그리고 1991년에 남과 북은 남북관계 좌표를 규정하는 『남북기본합의서』(구체적인 내용은 부록2 참고)를 채택함으로써 남북관계 발전의 토대를 마련했다.

2. 역대 정부의 통일정책

정부의 통일정책은 1970년대를 분기점으로 북한체제에 대한 현실인식여부에 기초하여 변화되어 왔다. 1970년대 이전에는 북한지역 자유총선거론, 남북 자유총선거론, 국토통일을 위한 실력배양론, 선 건설 후 통일론 등의 정책이 제시되다 1970년대 들어 미-소 데탕뜨, 미-중 화해, 일-중 국교수립 등 국제정세의 변화 속에 북한에 대한 현실적 인식을 토대로 통일정책의 새로운 방향을 모색했다.

(1) 1970년대 이전의 통일정책

대한민국은 유엔 감시하의 남북 총선거 실시 및 평화통일 추진을 권고한 유엔 총회의 결의(1947.11.14)를 받아들여 1948년 5월 10일 유엔 한국임시위원단의 감시하에 자유총선거를 실시해 7월 17일 헌법을 공포하고 8월 15일 정부수립을 내외에 선포했다. 그러나 북한 측의 거부로 북한 지역에서는 자유총선거가 실시되지

못함으로써 국회의석 중 북한 측 몫으로 배정한 잔여의석 100석은 공석이 되고 말았다.

이에 제헌국회는 1948년 6월 11일 "북한 동포는 우리와 같이 유엔 결의에 의해 자유로운 분위기 속에서 속히 총선거를 실시함으로써 진정한 민중대표를 선출해 국회에 보내기를 바란다"는 요지의 북한동포에게 보내는 결의문을 채택했다. 대한민국 정부 출범 이후 우리 정부가 공식적 입장을 처음 밝힌 것은 유엔의 대한민국 승인(1948.12.12) 후에 있었던 제1회 제헌국회 폐회식에서였다. 그것은 이승만 대통령이, 우리가 유엔과 협의해 이북에 자유선거를 진행해서 100명 내외의 이북의 원들을 선출해 국회의 비워둔 자리를 보충하도록 할 것임을 천명한 '북한 지역 자유총선거론'이었다.

당시 대한민국은 유엔이 승인한 한반도의 유일 합법정부라는 입장에서 불법단체인 북한이 잠정적으로 점령하고 있는 실지를 원상회복해야겠다는 것을 통일의 핵심내용으로 삼고 있었다. 그에 따라 이후로는 실지회복과 협상불가론이 제1공화국의 통일정책의 기조를 이루게 됐으며, 북한의 '남북협상론'에 대한 대응논리로서 이른바 '북진통일론'을 개진하기에 이른다. 그런 맥락에서 '유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거'가 우리의 궁극적인 통일방안으로 나타나게 됐다. 그 계기가 된 것은 1954년 4월 26일 개최된 제네바 정치회담이었다. 당시 변영태 외무부 장관은 14개 조항의 통일방안을 제시했는데, 그것은 "통일 독립 민주한국을 수립할 목적으로 종전의 유엔의 제(諸) 결의에 의거해 유엔 감시하에 자유선거를 실시한다. 현재까지 자유선거가 불가능했던 북한에서 자유선거를 실시한다. 그리고 남한 역시 대한민국 헌법이 정하는 절차에 따라 선거를 실시한다"는 내용을 골자로 하는 것이었다.

이후 1960년 4·19 혁명으로 이승만 정부가 무너진 후 '7.9 선거'에서 집권하게 된 윤보선 정부는 '유엔 감시하의 남북 자유총선거'에 의한 통일을 주장했다는 점에서

기존 통일정책의 틀을 벗어나지 않았다. 달라진 것은 외무장관 성명을 통해 북진통일론을 공식 부인한 것과 총리 연설을 통해 '선 경제건설 후 통일'의 원칙을 밝힌 것인데, 그러한 정책기조는 이후 정부의 통일정책으로 계승됐다. 다른 한편으로는 정부의 우려에도 불구하고 4·19 혁명 이후 혁신계를 비롯한 일부 학생들의 통일논의와 운동이 남북협상론, 중립화통일론 등 다양한 형태로 전개되기도 했다.

이처럼 4·19 혁명 이후의 위기와 혼돈 속에서 환상적인 통일 논의가 검증되지 않은 채 전개되던 시기에 5·16 군사정변이 일어났다. 당시 군사혁명위원회는 6개항의 혁명공약을 발표했다. 그중 제1항에서 "반공을 국시(國是)의 제일의(第一義)로 삼고 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공태세를 재정비 강화한다"고 천명했다. 또한 제5항에서 "민족적 숙원인 국토통일을 위해 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양에 전력을 기울인다"고 밝힘으로써 '반공 체제의 재정비 강화'와 '국토통일을 위한 실력배양'을 통일의 기본방향으로 제시했다.

제3공화국 출범(1963.12.17) 이후 박정희 정부는 1964년 1월 10일 대통령 연두교서를 통해 ① 유엔을 통한 자유민주주의 원칙에 의한 통일 ② 실지회복에 의한 통일 ③ 통일을 위한 제반 문제에 대비하기 위한 연구와 태세의 정비 등을 주요내용으로 하는 통일정책을 제시했다. 같은 맥락에서 국회는 1964년 11월 29일 국토통일방안에 관한 결의안을 채택함으로써 유엔 감시하의 남북 자유총선거에 의한 자유민주주의 통일을 재확인했다.

이상과 같은 실력배양론과 자유민주주의 원칙에 의한 국토통일론을 거쳐 1966년 1월 18일 국회에 보낸 대통령 연두교서에서 박정희 대통령은 우리의 지상명제를 조국통일로 규정하고, 그 전제로서 조국 근대화를 강조함으로써 '선 건설, 후 통일'의 정책기조를 분명히 했다.

(2) 1970년대 이후의 통일정책

1969년 닉슨 독트린과 미·중 접촉, 일·중 접촉 등으로 인한 국제정세의 변화 속에서 우리 정부는 북한에 대한 현실적 인식을 토대로 통일정책의 새로운 방향을 모색하기 시작했다. 그 직접적 출발점이 바로 1970년 8월 15일 광복절 제25주년 대통령 경축사에서 발표된 '평화통일구상 선언'이다. 이 선언을 계기로 북한 지역에도 공산정권이라는 사실상의 정권이 있다는 현실을 인정하고 그러한 바탕 위에서 남북 간의 대화와 협상, 교류와 협력을 통해 평화통일의 여건을 조성해나가겠다고 천명한 점은 주목할 만하다.

「평화통일구상 선언」의 주요 내용

- 긴장상태 완화를 통한 평화적 방법에 의한 통일 접근 강조
- 북한에 대해 무력에 의한 적화통일이나 폭력혁명에 의한 대한민국 전복 기도 포기 촉구
- 남북한 사이의 인위적 장벽 단계적 제거 용의
- 북한의 유엔 참석 불반대
- 남북한 간 선의의 경쟁 다짐

'평화통일구상 선언'의 기본정신에 따라 대한적십자사는 1971년 8월 12일 '일천만 남북이산가족 찾기 운동'을 제의했고, 북한적십자회가 8월 14일 이에 동의함으로써 분단 26년 만에 인도적 차원에서 남북대화가 개최되기에 이른다. 특히 당시의 우리 정부가 제시한 '인도적 문제의 해결, 비정치적 문제의 해결, 정치적 문제의 해결'이라는 남북문제 해결의 3단계론은 1970년대 이후 정부의 통일 접근의 주요 시각이 돼 왔다. 그리고 이러한 인도적 차원에서 진행된 남북적십자회담과 병행해 남북 분단 이후 최초의 남북 당국 간 공식문서라 할 수 있는 '7·4남북공동성명'(구체적인 내용은 부록1 참고)이 1972년 7월 4일 발표됐다. 공동성명의 핵심은 통일의 세 가지 원칙, 즉 자주, 평화, 민족대단결에 대한 남북 간의 합의였다.

7·4 남북공동성명 발표 이후 남북관계는 인도적 차원의 적십자회담과 함께 정치적 차원의 대화인 남북조절위원회 회의가 진행되는 새로운 단계로 발전했다. 그러나 7·4 남북공동성명은 북한이 1973년 8월, 우리의 '평화통일 외교정책에 관한 특별선언(6·23 선언)'을 이유로 남북조절위원회 회의를 일방적으로 중단함으로써 유명무실화되고 말았다. 1973년 6월 23일 박정희 대통령이 발표한 6·23선언은 평화통일에 대한 강력한 의지를 표방하고 통일 환경 개선을 위한 개방적이고 실리적인 통일외교정책을 천명한 것으로, 총 7개 항으로 구성돼 있다.

「6·23 선언」의 주요 내용

- 조국의 평화적 통일을 우리 민족의 지상과업으로 규정
- 한반도 평화 유지의 필요성 및 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

또한 1974년 1월 18일에는 북한에 '남북불가침협정 체결'을 제의했다. 그 연장선상에서 우리 정부가 1974년 8월 15일 북한에 제안한 것이 남북 간의 평화공존과 평화통일을 위한 '평화통일 3대 기본원칙'이다. 이 원칙의 내용은 첫째, 평화통일을 위해서 한반도의 평화 정착과 남북 간의 대화와 교류가 필수적 과정이라는 점, 둘째, 남북 총선거를 위해서 남북 간의 신뢰조성과 동질화가 촉진돼야 한다는 점, 셋째, 총선거 실시와 관련해 정부수립 후 지속돼 온 '유엔 감시하'라는 조건을 '공정한 선거관리와 감시'로 변화시켰다는 점이다.

'평화통일 3대 기본원칙'은 종전의 '선 건설, 후 통일'에서 '선 평화, 후 통일'로 정책기조를 전환하는 계기가 됐다. 그 후 '평화를 버리면서 통일을 할 수는 없다'는

'선 평화, 후 통일'의 통일정책 기조는 우리 정부 통일정책의 기본이 되고 있다.

1981년에 출범한 제5공화국의 전두환 정부는 '남북한 당국 최고 책임자 회담' 개최를 북측에 촉구하는 한편 1982년 1월 22일 대통령 국정연설을 통해 통일정책의 기본구상을 담은 '민족화합 민주통일방안'을 제시했다. 기능적 접근을 통한 민족화합 부분과 제도적 접근을 통한 통일방안 부분으로 구성된 이 통일방안은 "통일은 민족자결의 원칙에 의거해 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취돼야 한다"는 기본 원칙에 입각해 통일헌법의 제정으로부터 남북총선거를 통한 통일 민주공화국 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시했다.

'민족화합 민주통일방안'의 특징은 다음과 같다. 첫째, 평화통일의 원칙을 재확인하고 민족·민주·자유·복지를 목표로 하는 통일국가의 미래상을 제시하고 있다. 둘째, 통일을 과정으로 보고 분단의 현실로부터 출발해 통일의 완성에 이르는 과정을 제시하고 있다. 셋째, 완전한 통일국가를 이루려면 그 과정에서 민족화합이 선행돼야 함을 제시하고 있다. 넷째, 남북한 총선거의 규범으로서 남북한 대표가 협의해 제정하게 될 통일헌법 및 이 헌법에 따라 통일 민주국가를 완성시키는 과정과 절차를 처음으로 제시했다.

이어 정부는 '민족화합 민주통일방안'의 실천정신에 입각해 북한의 한반도 무력적화노선 추구로 비롯된 비정상적인 남북관계에 종지부를 찍고 민족화합을 실현함으로써 민족통일의 염원에 부응하고자 민족화합 촉진조치의 하나로 1982년 2월 1일 20개항의 구체적인 시범사업 추진을 북한 당국에 제의했다.[38)]

38) 「20개시범실천사업」 주요내용
- 서울·평양 간 도로 연결·개통
- 설악산 이북과 금강산 이남지역의 자유관광 공동지역화
- 인천항과 진남포항 우선 개방
- 외국인들의 쌍방지역 자유 왕래
- 남북 각계인사 간의 상호 친선방문
- 1986년 아시아경기대회, 1988년 올림픽대회에 북한선수단의 판문점 통과·참가
- 이산가족들 간의 편지 교류 및 상봉 실현
- 해외동포들의 쌍방지역 자유 방문
- 쌍방 정규방송의 자유 청취
- 공동어로구역 설정

우리 헌정사에서 처음으로 통일과 관련한 내용을 규정한 헌법은 1987년 개정헌법이었다. 헌법전문에서는 '조국의 평화통일 사명'을 천명하고 제4조에서 '자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책의 수립과 추진'을 명시했다. 또한 제66조 제3항에서는 "대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다"고 규정했다. 이처럼 헌법에 통일 관련 조항을 규정함으로써 통일이 관념의 문제가 아닌 현실적 실천과제임을 확인했던 것이다.

1988년 2월 25일 출범한 노태우 정부는 과거와 다른 차원에서 새로운 남북관계의 정립을 위한 노력을 전개했으며, 그러한 노력은 1988년 7월 7일 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7 선언)'과 1989년 9월 11일 『한민족공동체 통일방안』으로 구체화됐다.

「7·7 선언」 주요 내용

- 남북동포의 상호교류 및 해외동포의 남북 자유왕래 개방
- 이산가족 생사·주소 확인, 서신왕래, 상호방문 적극 주선
- 남북한 간 교역 및 문호개방
- 민족경제의 균형적 발전 및 비군사적 물자에 대한 우방국과 북한 간 교역 용인
- 남북 간 소모적 경쟁 및 대결외교 종결, 국제무대 상호 협력
- 북한과 미국 및 일본, 한국과 소련 및 중국과의 관계개선

'7·7 선언'은 북한을 대결의 상대가 아니라 선의의 동반자로 간주하고, 남과 북

- 쌍방 기자들의 상대방 지역 내에서의 자유로운 취재활동 보장
- 교환경기 개최 및 각종 국제경기대회 단일팀 구성·참가
- 남북 간 자연 자원의 공동개발 및 공동이용 실현
- 동일제조업체 간의 남북기술자 교류 및 생산품 전시회 교환·개최
- 비무장지대 내 공동경기장 시설 마련
- 민족사 공동연구
- 일용생산품의 교역
- 비무장지대 내 공동학술조

이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체 관계를 발전시켜 나가는 것이 통일조국을 실현하는 지름길이라는 인식을 바탕으로 남북 간의 대결구조를 화해의 구조로 전환해 나가는 데 필요한 조치의 기본방향을 제시한 정책선언이었다.

남북 간의 상호교류·개방·협력 및 주변 4강과의 교차승인을 전제로 한 국제적 협력을 제시한 7·7 선언의 후속조치로서 『한민족공동체 통일방안』이 1989년 9월 11일 국회에서 노태우 대통령의 특별선언을 통해 발표됐다. 국회에서 여야 4당 합의로 채택된 이 방안은 남북 간의 교류와 협력을 통해 먼저 민족공동체를 회복·발전시키고, 이를 바탕으로 정치적 통일이 이뤄질 수 있는 상태를 만들어 나가야 한다는 점을 강조한다.

통일의 원칙으로 '자주·평화·민주'를 제시하고 통일국가의 미래상으로는 '자유·인권·행복'이 보장되는 민주국가를 제시했다. 통일국가의 수립 절차는 남북대화의 추진으로 신뢰를 회복해 나가는 가운데 남북정상회담을 통해 '민족공동체 헌장'을 채택하고, 남북의 공존공영과 민족사회의 동질화, 민족공동생활권의 형성 등을 추구하는 과도적 통일 체제인 '남북연합(The Korean Commonwealth)'을 거쳐, 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시해 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일 민주공화국을 수립하는 것으로 돼 있다.

『한민족공동체 통일방안』의 특징은 다음과 같다. 첫째, 자주·평화·민주의 통일 3원칙을 재확인하고 있다. 둘째, 분단 현실을 인정하는 바탕에서 민족공동체 회복이라는 중간과정을 거쳐 최종 통일을 실현한다. 셋째, 남북 간의 상호협력과 공존공영의 관계를 증진해 통일기반을 조성해 나가는 과도적 통일 체제인 '남북연합'을 제시하고 있다. 넷째, 남북 간의 모든 현안문제를 협의·해결해 나간다는 입장에서 민족동질성의 회복을 위한 교류협력의 추진과 병행해 정치·군사문제도 함께 해결해 나간다. 다섯째, 자유·인권·행복이 보장되는 민주국가 건설이라는 통일국가의 미래상을 구체적으로 제시하고 있다.

'연합'과 '연방'

일반적으로 국가연합은 국제법상 주권의 독립성을 전제로 형성되는 국가 간의 상호작용의 형태를 말하는 반면, 통합된 연방국가는 단위국가로부터 중앙정부로의 통합을 위해 각국의 주권을 포기한 상태를 말한다. 그 점에서 연합(confederation)은 '국가들의 연합(a union of states)'인 데 반해, 연방(federation)은 주권국가의 형태를 취하는 하나의 정치체제에 속한 '개별국가들의 연합(a union of individuals)'이라고 할 수 있다.
이렇게 볼 때 '한민족공동체 통일방안'에서 제시된 남북연합은 국가 간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계를 유지하면서 상호 간의 관계를 협의·조절하고 민족이익을 추구해 간다는 점에서 국가연합과 다르며, 대외적으로 남과 북이 각기 주권국가의 지위를 보유한다는 점에서는 연방국가와도 다르다. 기능적 측면에서 보면, 여러 국가가 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치통합을 지향해 나가고 있는 '유럽연합'과 유사한 개념이다.

이러한 노력을 바탕으로 제1차 남북고위급회담이 1990년 9월 서울에서 개최됐고, 1992년 2월 평양에서 개최된 제6차 회담에서는 '남북기본합의서'와 '한반도 비핵화 공동선언'(구체적인 내용은 부록3 참고) 및 '분과위원회 구성·운영에 관한 합의서'가 발효됐다. 또한, 같은 해 5월과 9월에 개최된 제7차, 제8차 회담에서는 각종 분야별 부속합의서를 채택·발효시켰다. 그러나 북한이 이러한 합의사항 이행 문제를 협의하기 위한 남북대화를 일방적으로 중단시킴으로써 남북기본합의서는 실천되지 못했다.

1993년 2월 출범한 김영삼 정부는 남북정상회담 추진 의사를 천명하는 등 적극적인 대북정책을 모색했다. 또한 지난 정부의 통일방안을 계승하고 보완해, 1994년 8월 광복절 경축사를 통해 『민족공동체 통일방안』(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)을 제시했다. 이 통일방안은 점진적·단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 통일을 이뤄나간다는 입장을 재확인하고 있다. 이는 통일 환경의 급격한 변화 속에서 "이미 사회주의와 공산주의의 실험은 실패로 끝

났고 남북 사이의 체제경쟁도 사실상 종결됐다"는 인식을 밑바탕에 깔고 있다. 그 점에서 우리는 『민족공동체 통일방안』이 당시 세계사의 대전환기를 맞아 평화통일의 궤도 위에서 민족사의 진전을 모색하는 데 기여했다는 역사적 의의를 찾아볼 수 있다.

사회주의 체제의 구조적 모순과 세계질서의 재편에 주목해 제시된 『민족공동체 통일방안』은 통일정책의 추진방향을 다음과 같이 구체화하고 있다. 첫째, 통일은 자유민주주의를 바탕으로 해 이뤄져야 한다는 통일의 기본철학과 원칙, 통일조국의 미래상을 밝혔다. 둘째, 통일은 7천만 민족이 다 함께 잘 살기 위한 것이며, 그러기 위해서 민족공동체의 건설을 통해 국가통일을 실현해가야 한다는 것을 분명히 했다. 셋째, 통일의 주체는 민족구성원 모두임을 강조했다. 넷째, 북한 내 급변사태 발생 등 예기치 않은 통일 상황에도 대처할 수 있는 사전준비를 철저히 해야 한다는 것을 지적했다. 다섯째, 북한의 대남혁명전략의 포기와 개혁·개방을 촉구했다. 여섯째, 민족분단의 종식에 있어서 우리가 주도적 역할을 해야 한다는 점을 강조했다. 일곱째, 통일에 따르는 부담과 고통을 분담해야 한다는 국민의 자세를 일깨우고 있다.

1987년 개정헌법과 1988년 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7 선언)', 그리고 1989년 9월 11일 『한민족공동체 통일방안』을 제시한 이래 역대 정부는 '민족공동체 통일방안'을 대한민국의 통일방안으로 계승·발전시키고 있다. 김대중 정부는 남북관계 개선을 우선적 목표로 설정하고 대북 화해협력 정책을 추진했다. 화해협력 정책은 우리가 먼저 선의(善意)를 갖고 남북관계 개선에 전향적인 자세를 보임으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있도록 도와줘야 한다는 정책이다. 즉 우리의 선의(善意)에 북한의 선의가 이어져 선순환적인 남북관계를 만든다는 것이다.

이러한 입장에서 통일을 이루기 위해 남과 북이 특수관계 속에서 공존공영하며

협력을 통해 분단 상황을 평화적으로, 통일 지향적으로 관리해 나가야 한다는 인식 하에 남북관계 개선에 최대 역점을 두고 대북정책을 추진했다. 김대중 정부는 2000년 6월 처음으로 남북정상회담을 개최해 남북관계 개선방향과 당면 실천과제 5개항을 담은 '6·15 남북공동선언'(구체적인 내용은 부록4 참고)을 채택했다. 그 점에서 김대중 정부의 대북정책은 성급한 통일의 추진이 아니라 평화통일 기반 조성을 위해 안보와 화해협력을 병행 추진하면서 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가려는 정책이었다고 할 수 있다.

6·15 남북공동선언 이후 남북관계는 합의 이행 차원에서 분야별 남북회담 추진을 통해 인적·물적 교류를 증대시킴으로써 한반도 평화와 화해 분위기를 모색하는 방향으로 전개됐다. 그러나 이 같은 남북교류의 양적 증가에도 불구하고 2002년 10월 제2차 북핵 위기의 발발로 인해 남북관계의 실질적 진전은 심각한 도전에 직면하게 됐다. 당시 안보환경은 9·11 테러 이후 대량살상무기에 대한 미국의 인식이 미국 국내안보에 대한 직접적 위협으로 바뀐 상황이었고, 그런 맥락에서 제기된 북핵문제는 한반도 평화뿐만 아니라 동북아의 안보와 직결되는 중대한 문제로 간주됐기 때문이다.

2003년 출범한 노무현 정부는 한반도 평화증진과 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구를 목표로 하는 평화번영 정책을 추진했다. 그리고 정책목표의 달성을 위해 ① 대화를 통한 문제해결, ② 상호신뢰 우선과 호혜주의, ③ 남북당사자 원칙에 기초한 국제협력, ④ 국민과 함께하는 정책을 추진원칙으로 제시했다. 2007년 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언)'(구체적인 내용은 부록5 참고)을 통해 남북은 상이한 체제에 대한 상호 존중을 토대로 정치, 군사, 경제, 사회문화, 인도주의, 외교 등의 영역에서 통일을 위한 공동 사업을 추진할 것에 합의했다.

그러나 당시 남북 교류협력, 대북지원 등이 합의·추진된 시기에는 북핵문제가 여

전히 해결되지 않았고, 북한의 변화도 기대에 미치지 못한 상황이었다. 따라서 국민들이 우려하는 사항을 감안해 비핵화의 진전과 함께 남북협의를 통해 실천 가능한 방안을 검토해 나갈 필요성이 제기됐다.

2008년 출범한 이명박 정부는 정상적 남북관계 정립 및 실질적 관계발전 추진의 관점에서 남북한 주민의 행복한 삶과 통일기반 마련을 궁극적 목표로 하여 ① 실용과 생산성에 기초한 정책추진 ② 원칙에는 철저하되 유연한 접근 ③ 국민적 합의에 기초한 정책추진 ④ 남북협력과 국제협력의 조화를 추진원칙으로 하는 '상생·공영의 대북정책'과 그 구체적 추진전략으로서의 '비핵·개방·3000' 구상을 제시했다. 한반도의 평화와 안정을 위해 필수적인 북한 비핵화를 국제사회와의 긴밀한 협조 속에 우선적으로 추진하고, 북한의 무력도발에 단호히 대응하면서 남북대화의 복원을 위해 지속적으로 정책적 노력을 기울였다.

그러나 북한의 제2차 핵실험, 천안함 폭침, 연평도 포격 도발, 제3차 핵실험 강행 등으로 말미암아 한반도 정세는 좀처럼 호전될 기미를 보이지 못했다. 지금 우리는 이러한 한반도 안보위기를 극복하기 위해 한반도의 진정한 평화와 지속 가능한 남북관계 발전을 위한 새로운 해법을 모색하고 있다.

3. 민족공동체 통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)

(1) 통일의 기본철학과 접근시각

『민족공동체 통일방안』은 통일철학으로서의 자유민주주의와 통일 접근시각으로서의 민족공동체 건설을 2대 지주로 삼고 있다.

첫째, 민족공동체 통일방안에서는 우리의 통일정책이 자유민주주의의 철학적 바탕 위에 서 있음을 분명히 했다. 그것은 대한민국 헌법 제4조에 반영돼 있다. 통일철학으로서의 자유민주주의는 구성원 각자의 권리·자유 보장, 사회적 배제의 배격, 남북한의 다양성 존중 등을 주요 내용으로 담고 있다. 이는 자유민주주의가 통일로 가는 과정이나 절차에서뿐만 아니라 통일국가에서도 일관되게 추구돼야 할 가치여야 한다는 점을 확고히 했다는 의미가 있다.

둘째, 민족공동체 통일방안에서는 통일의 접근시각으로서 '민족공동체' 개념을 제시하고 있다. 상호 부조를 중심가치로 하는 공동체는 사적인 것과 공적인 것에 대한 인식을 공유하는 개인들의 결사체를 의미한다. 민족정체성은 민족의 안정과 정착 욕구를 충족시키기 위한 필수요소라고 할 수 있다. 이러한 점에서 민족공동체 통일방안에서 제시된 '민족공동체'는 동일한 혈연을 가진 우리 한민족 구성원 전체의 운명적 결합과 공동생활 양태 및 권역을 포괄하는 개념이다.

민족공동체란 민족을 하나로 묶는 뿌리이며, 우리 민족이 재결합할 수밖에 없는 당위일 뿐만 아니라 그 자체가 통일을 가능하게 하는 힘의 원천이다. 따라서 민족공동체 통일방안에서 제시하고 있는 통일에의 접근방법은 남북이 같은 민족으로서 경제·사회·문화공동체를 형성하고 궁극적으로는 정치적 통합을 통해 정치공동체를 달성함으로써 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성한다는 것이다.

한마디로 민족공동체 정신은 '우리 민족이 어떻게 함께 살아가느냐'에 초점을 맞춘 것으로 민족통일을 통해 국가통일로 나아가자는 것이다. 이처럼 민족공동체 개념은 통일을 특정 집단 또는 계급의 문제로 보거나, '어떻게 권력을 배분하느냐'에 초점을 맞춘 북한의 연방제와 확연히 구별된다.

(2) 통일의 원칙

민족공동체 통일방안은 통일을 추진함에 있어서 '자주·평화·민주'를 통일의 기본원칙으로 제시하고 있다.

첫째, '자주'의 원칙은 우리 민족 스스로의 뜻과 힘으로, 그리고 남북당사자 간의 상호 협의를 통해 통일이 이뤄져야 한다는 것을 의미한다. 여기서 '자주'는 북한이 주장하는 '반외세' 논리에 기초한 폐쇄적 자주가 아니라 국제적 협력관계 속에서의 개방적 자주를 말하며, 지구촌의 공동목표를 실현하는 과정에서 세계와의 조화 속에 우리의 입장을 자주적으로 선택함을 의미한다.

둘째, '평화'의 원칙은 통일이 전쟁이나 상대방에 대한 전복을 통해서 이루어질 수 없으며, 오직 평화적으로 이뤄져야 한다는 점을 강조한다. 아무리 통일이 민족의 지상과제라 하더라도 무력이나 폭력을 통해 달성하고자 해서는 안 된다는 점을 강조한 것이다. 동족상잔의 비극을 초래한 6·25 전쟁이나 베트남, 예멘 사례의 교훈을 상기할 필요가 있다.

셋째, '민주'의 원칙이란 통일은 민족구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 이뤄지는 민주적 통합 방식으로 이뤄져야 한다는 원칙이다. 이는 통일에 이르는 과정과 절차가 '민주' 원칙에 입각해야 함은 물론 통일된 조국 또한 7천만 민족구성원 모두가 주인이 되는 민주국가여야 함을 의미한다.

(3) 통일의 과정

민족공동체 통일방안은 통일은 하루아침에 이룰 수 없기 때문에 하나의 민족공동체를 건설하는 방향에서 점진적이고 단계적으로 이뤄나가야 한다는 기조 하에

통일의 과정을 3단계로 설정하고 있다. 즉 화해협력 단계와 남북연합 단계를 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성해 나가야 한다는 것이다.

첫째, 화해협력 단계는 남북 간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호 협력의 장을 열어가는 단계다. 이 단계는 분야별로 교류와 협력을 활성화하면서 '남북기본합의서'를 규범으로 해 남북이 각기 현존하는 두 체제와 두 정부를 그대로 유지한 채 분단 상태를 평화적으로 관리하는 단계를 의미한다.

둘째, 남북연합 단계는 화해협력 단계에서 구축된 상호 신뢰를 바탕으로 남북 간의 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화되는 단계다. 이 단계에서 남북은 상호 신뢰를 더욱 다지면서 평화정착과 민족의 동질화를 촉진해 나가게 될 것이다. 한마디로 이 단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부하에서 통일 지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계라고 할 수 있다.

셋째, 1민족 1국가의 통일국가 완성단계는 남북연합 단계에서 제정한 통일헌법에 따라 남북 자유총선거를 실시해 통일국회를 구성하고 통일정부를 수립해 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성하는 단계다. 이 단계에서는 민족통일과 국가통일을 동시에 이루는 것을 목표로 한다. 따라서 통일된 국가는 민족구성원 모두에게 정치적·경제적 자유가 보장되고 복지와 인간의 존엄성이 존중되는 국가가 된다.

그러나 통일국가의 수립이 모든 문제의 종결을 의미하는 것은 아니다. 같은 민족이 하나의 국가를 이룩했다고 하더라도 오랜 분단상태의 지속에서 비롯된 이질성으로 인해 여러 가지 부작용이 생겨날 수 있다. 따라서 민족구성원 모두가 하나의 공동체로 통합되도록 지속적으로 노력해야 할 필요성은 여전히 남아 있다.

한마디로 우리의 통일방안은 남북이 우선 화해협력을 통해 상호신뢰를 쌓고 민

족공동체를 건설해 나가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다. 반세기 이상의 분단 상황하에서 형성된 상호 불신과 차이를 해소하고 이해하기 위해 우리에게 과도적 중간과정이 필요한 것은 분명하다. 그러한 맥락에서 볼 때, 과도적 통일 체제로서 남북연합의 단계를 설정한 것은 비교적 실현 가능성이 높은 접근이라고 볼 수 있다.

이와 같이 민족공동체 통일방안은 남과 북의 이질화된 사회를 하나의 공동체로 회복·발전시켜 나가는 가운데 점진적이고 단계적인 접근을 통해 1민족 1국가의 통일조국을 건설하고자 하는 데 그 정당성과 합리성이 있다. 또한 민족공동체 통일방안은 자유민주주의에 기초한 통일국가의 미래상에 따라 남북이 하나되는 것이 가장 바람직한 통일이라는 것을 확인해 주고 있다.

제2절 박근혜 정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스

1. 한반도 신뢰프로세스

(1) 추진 배경

1989년 '한민족공동체 통일방안'이 제시되고, 1992년 민족공동체 건설의 추진 구조를 명문화한 '남북기본합의서'가 발효된 이래, 우리의 대북정책은 남북관계 개선을 통해 한반도 평화정착의 토대를 마련하는 데 주력해 왔다. 이는 남북관계의 지속적 발전을 통해 한반도에서 평화와 안정을 유지하고, 평화통일을 위한 여건과 환경을 조성하기 위한 것이었다.

그러나 한반도의 평화와 북한 핵문제 해결, 그리고 남북관계 발전을 위한 그동안의 노력에도 불구하고, 핵보유국의 지위를 확보하려는 북한의 정면도전으로 인해 남북 간의 신뢰형성은 좀처럼 이뤄지지 못한 채 불안한 평화가 지속되고 있다. 특히 2006년 10월과 2009년 5월 두 차례에 걸친 핵실험에 이어 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험을 계기로 국제사회의 북한 비핵화 노력은 전략적 한계에 직면해

있다. 기본적으로 북한의 핵실험은 우리의 안보에 대한 중대한 위협인 동시에 국제적 비확산 질서에 대한 심각한 도전이다. 특히 북한의 핵실험은 어려운 대내외적 여건 속에서도 남북관계 발전을 위해 지속적으로 추진해 온 남북 교류협력의 확대와 남북 간의 신뢰구축 노력에도 커다란 손상을 입힌 것이 사실이다.

이처럼 북한 핵문제는 지난 20여 년간 우리 정부와 국제사회의 노력에도 불구하고 한반도와 동북아, 나아가 세계평화에 대한 지속적인 위협이 돼 왔다. 남북 간, 북한과 국제사회 간 신뢰가 부재한 상황에서 일시적 해법으로는 북한 핵 문제를 해결하는 데 한계가 있었다. 여기서 북한의 핵 보유국 추구를 근원적으로 해결해야 할 새로운 대북 접근법의 필요성이 제기된다.



18대 대통령 취임식 (2013.2.25)

한편, 그동안의 남북관계를 보면, 북한의 '도발→위기→타협→보상→도발'의 악순환 패턴이 반복됨으로써 불안정성과 불확실성의 흐름을 벗어나지 못하고 있다. 그 점에서 「남북관계 발전에 관한 법률」(구체적인 내용은 부록6 참고)을 통해 "통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"로 개념 정의된 남북관계는 복잡성과 불확실성을 지닌 '전략적 관계'라고 할 수 있다. 문제는 대북지원과 남북대화에 관계없이 북한의 도발은 되풀이될 수 있고, 북한을 전략적 자산으로 생각하는 중국의 대북지원으로 인해 기존의 대북 접근법이 북한의 비핵화를 실현하는 데 한계를 지닌다는 점에 있다. 이처럼 합리적 타협이 어렵고 조화를 이뤄내기 어려운 남북관계이기에 그동안의 악순환 고리를 끊기 위해 도발에는 강력히 대응하고, 국제적 기준과 합의를 준수하는 관행을 만들어 지속가능한 평화를 구축할 필요가 있다고 보는 것이다.

그런 맥락에서 정부는 과거 남북대화와 교류 중심의 포용 정책과 원칙 중심의

대북정책이 모두 북한의 의미 있는 변화를 견인하지 못했으며, 핵 개발 및 도발 저지에 한계를 드러낸 점에 주목했다. 그러한 문제의식은 기존 대북정책의 한계를 극복하고 대북정책을 둘러싼 갈등을 해소하는 데 기여할 새로운 대북정책에 대한 국민적 여망에 부응하는 것이기도 했다. 이러한 인식에 입각해 박근혜정부는 과거 대북정책의 장점을 수용해 통합적으로 접근하면서 남북 간 신뢰형성을 핵심으로 하는 '한반도 신뢰프로세스'를 제시했다.

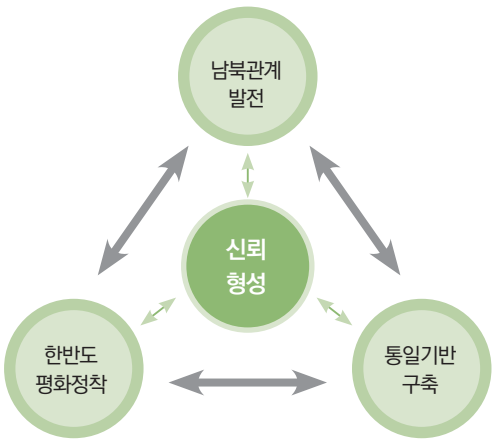
(2) 추진 방향

1) 한반도 신뢰프로세스의 개념

2013년 2월 25일 출범한 박근혜 정부는 '희망의 새 시대'를 국정비전으로 확정하고, '평화통일 기반구축'을 4대 국정기조의 하나로 제시하고 있다. 아울러 이를 위한 전략의 하나로 '한반도 신뢰프로세스'를 제시하고, 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화를 주요 국정과제로 설정했다. 지나온 남북관계의 역사로부터 신뢰형성과 균형모색의 필요성을 절감하는 우리에게 신뢰형성이 남북관계 발전의 핵심변수임은 두말할 필요도 없다.

신뢰는 서로 대화하고, 약속을 지키며, 호혜적으로 교류·협력하는 과정을 통해 점진적으로 축적된다. 다른 한편으로 평화를 파괴하는 행위에 대해서는 반드시 대가를 치르도록 함으로써 태도변화를 유도하고 협력의 길로 나오도록 하는 것도 신뢰를 쌓아가는 과정의 일부분이라고 할 수 있다. 신뢰는 남북관계 발전과

표 5-1. 한반도 신뢰프로세스 개념



한반도 평화정착, 통일기반 구축을 가능케 하는 동시에 국민적 지지와 국제사회와의 협력 하에 대북·외교정책을 강력하게 추진할 수 있는 사회적 자본이라고 할 수 있다. 그런 점에서 신뢰형성에 초점을 맞춘 '한반도 신뢰프로세스'는 남북 간 신뢰, 국민적 신뢰, 국제사회의 신뢰를 모두 포괄하는 의미를 지닌다.

그런 맥락에서 한반도 신뢰프로세스는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가서 통일기반을 구축하려는 정책이다. 이는 북한의 무력도발을 용인하지 않는 튼튼한 안보태세를 구축함으로써 평화를 지키고, 나아가 북한이 신뢰형성의 길로 나오게 견인함으로써 보다 근본적인 남북관계의 변화를 이끌어 지속가능한 평화를 만들어 나가고자 하는 것이다. 이러한 인식에서 출발한 것이기에 한반도 신뢰프로세스는 남북 간의 신뢰형성을 최우선적으로 추진하면서, 신뢰형성과 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축과의 선순환을 추구한다.

2) 목표

신뢰에 입각해 새로운 남북관계 질서를 정립하려는 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스의 목표로 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축 등 세 가지를 제시하고 있다.

첫째는 남북관계의 발전이다. 남북관계 발전은 상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계 정립을 지향한다. 이뿐만 아니라 이는 호혜적 교류협력과 남북간 공동이익의 확대를 통해 궁극적으로 경제·사회·문화공동체의 건설을 추구한다.

둘째는 한반도 평화정착이다. 남북협력과 국제협력의 균형을 통해 북한의 비핵화를 달성하고 나아가 남북 간 정치·군사적 신뢰를 증진시킴으로써 지속가능한 한반도 평화정착을 이루고자 한다. 이처럼 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스를 통해 지속가능한 평화를 만들어 군사적 대결을 완화하고, 경제·문화공동체를 건

설해 '작은 통일'을 먼저 이루어 궁극적으로 제도적·정치적 통합을 통한 '큰 통일'로 나가는 단계적인 통일을 지향하고 있다. 이는 1989년 이래 역대정부로부터 현 정부까지 유지·계승돼 온 '민족공동체 통일방안'이 지향하는 점진적·단계적인 통일추진 구상과 같은 맥락에 있음을 의미한다.

셋째는 통일기반 구축이다. 앞으로 통일을 주도하고 실질적으로 통일에 대비할 수 있는 우리 사회의 역량을 확충함과 동시에 한반도와 국제사회가 윈-윈(win-win) 할 수 있도록 국제사회와의 협력을 강화함으로써 통일기반을 구축하고자 한다.

3) 추진 원칙

박근혜 정부의 대북정책은 위의 목표를 달성하기 위해 다음과 같은 세 가지 추진원칙을 제시하고 있다.

첫째, 균형 있는 접근을 추진한다는 원칙이다. 균형정책은 한반도를 갈등공간에서 신뢰공간으로 변화시키기 위해서는 국제적 규범에 근거한 '신뢰외교'가 필요하다는 인식 아래 제시되었고, 강력한 억지력을 바탕으로 한 '안보와 교류협력,' '남북관계와 국제공조'의 균형적인 추진을 특징으로 한다. 이는 단호한 입장이 요구될 때는 더욱 단호하게 대응하고, 유연할 때는 더 유연하게 정책의 중요한 요소들을 긴밀히 조율해 정책을 추진해 나간다는 것이다.

둘째, 진화하는 대북정책을 추진한다는 원칙이다. 진화하는 대북정책은 한반도 안보환경의 변화와 기존 대북정책의 한계를 고려해 대북정책을 새롭게 발전시켜야 한다는 시대적 요구와 국민적 여망에 부응해 제시된 원칙이다. 이는 북한의 올바른 선택을 견인하고, 남북 간 공동발전을 구현하는 방향으로 대북정책을 지속적으로 보완·발전시켜 나간다는 의미를 담고 있다. 또한 한반도를 둘러싸고 전개되는 주변 정세의 변화에 맞춰 대북정책을 추진함으로써 한반도 상황을 능동적으

로 관리해 나간다는 것이다.

셋째, 국제사회와의 협력을 통해 대북정책을 추진한다는 원칙이다. 한반도 문제는 남북문제임과 동시에 국제문제이기도 한 현실에서 남북협력이 국제협력과 조화를 이룰 때 우리의 국익 실현은 물론 남북관계 발전에도 기여할 수 있다. 특히, 북한 비핵화를 위해 국제사회와의 협력이 더욱 중요해진 상황에서 한반도 안보위기를 해결할 수 있도록 국제사회와의 긴밀한 다자협력을 통해 한반도 문제해결과 동북아 평화협력 증진의 선순환을 추구함으로써 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 유도하고자 하는 것이다.

4) 추진 기조

박근혜 정부는 앞에서 제시된 정책목표 및 추진원칙 외에도 한반도 신뢰프로세스를 추진함에 있어서 다음과 같은 기조들에 중점을 두고자 한다.

첫째는 튼튼한 안보에 기초한 정책추진이다. 강력한 억지력을 토대로 북한의 도발을 억지하고, 도발에 대해서는 응분의 대가를 치르도록 단호히 대응하면서도 다른 한편으로는 대화와 교류협력의 창을 열어두고 남북관계 발전을 위해 지속적으로 노력해 나갈 것이다.

둘째는 합의이행을 통한 신뢰 쌓기다. 남북 간 합의와 국제사회와의 합의를 존중하고 이행하는 것으로부터 신뢰를 축적해 나갈 것이다. 아울러 실천할 수 있는 내용에 합의하고 합의된 내용은 반드시 이행함으로써 신뢰를 다져나갈 것이다.

셋째는 북한의 '올바른' 선택을 위한 여건 조성이다. 북한이 핵을 포기하고 국제규범과 의무를 준수하도록 견인하는 동시에 남북 간 신뢰에 기반을 둔 대화와 교류·협력을 통해 북한이 변화할 수 있는 여건을 지속적으로 조성해 나갈 것이다.

넷째는 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반을 둔 정책추진이다. 시민사회로부터의 의견수렴과 합의에 기초한 정책추진, 그리고 투명한 정보공개를 통한 국민적 신뢰에 바탕을 둔 정책추진으로 국민적 공감대를 강화해 나갈 것이다. 또한 국제사회와의 긴밀한 협력을 통해 정책의 실효성 및 북한의 수용성을 제고해 나갈 것이다.

(3) 추진 과제

향후 남북관계 발전을 위해서는 대북 억지력을 확보하는 한편 북한의 국제적 약속이행을 이끌어내는 것이 중요하다. 우리 정부가 북한에 비핵화에 대한 진정성을 보일 것과 무력도발에 대한 책임 있는 조치, 재발방지를 지속적으로 요구하면서 '올바른' 선택을 일관되게 촉구하는 이유도 여기에 있다.

박근혜 정부는 원칙과 신뢰에 입각해 새로운 남북관계 질서를 정립하기 위해 다음과 같은 추진과제들에 중점을 두고자 한다.

1) 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화

남북관계 정상화를 위해서는 남북 간의 불신을 해소하는 일이 급선무라는 점에서 신뢰형성을 위한 정책적 노력의 필요성이 강조되고 있다. 이와 관련해 정부는 인도적 문제의 지속적 해결, 상시적 대화채널 구축과 합의정신 실천, 호혜적 교류협력의 심화·확대, '비전 코리아 프로젝트' 등을 추진해 나갈 것이다.

우선 북한의 영유아·임신부 등 취약계층을 대상으로 한 순수 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속적으로 추진함과 동시에 이산가족 및 국군포로·납북자 문제의 실질적 해결 노력을 지속함으로써 신뢰형성과 남북관계 정상화의 기반을 마련해 나갈 것이다.

소통의 경로로서의 대화와 교류·협력을 통한 신뢰형성은 남북관계 발전 및 민족공동체 건설을 위한 중심 틀로서 인식돼 왔다. 따라서 남북 간 상시적인 대화채널을 구축하고 국제기준에 기초한 남북대화의 관행을 정립해 나가고자 한다. '상호존중과 평화'의 합의정신을 존중하되 구체적 이행은 국민합의와 안보상황 등을 고려해 검토해 나갈 것이다.

또한 남북 간 호혜적 교류·협력의 확대·심화와 관련해 개성공단의 발전적 정상화와 국제화를 추진하고 남북 간 학술·종교 등 사회문화교류를 내실화하는 한편, 북한 지하자원 공동개발 등 남북이 윈-윈(win-win)할 수 있는 경협사업과 함께 농업 및 환경협력 등 그린 데탕트를 통한 환경공동체 건설을 추진해나갈 것이다.

남북한 신뢰형성과 북한 핵문제 해결의 진전에 따라 '비전 코리아 프로젝트'를 추진해 나갈 것이다. 북한의 자생력 제고를 위한 전력·교통·통신 등 인프라 확충, 북한의 국제금융기구 가입 지원, 북한 경제특구 진출 모색, 서울·평양 남북교류협력사무소 설치 등을 추진해 나갈 것이다.

2) 한반도의 지속가능한 평화 추구

지속가능한 평화를 구축하기 위해 확고한 안보태세 완비, 북핵문제 해결을 위한 다각적인 노력, 비무장지대(DMZ) 세계생태평화공원 조성, 정치·군사적 신뢰구축 등을 추진해 나갈 것이다.

한반도의 평화를 지키기 위해서는 무엇보다도 강력한 억지력과 튼튼한 안보구축을 통해 북한의 도발을 차단하는 동시에 북한의 도발을 억지하기 위해 한·미 연합억지력을 포함한 포괄적 방위역량을 강화함으로써 확고한 안보태세를 완비해 나갈 것이다.

또한 북한의 비핵화 실현을 위해 남북협력과 국제협력의 균형을 취하면서 설득

과 압박을 병행하는 한편, 6자 회담 및 한·미·중 전략대화 등을 통한 비핵화 협상 동력 강화, 비핵화 진전에 상응하는 정치·경제·외교조치 등을 강구해 나갈 것이다.

한반도 신뢰프로세스와 궤를 같이하는 과제로서 비무장지대(DMZ) 세계생태평화공원 조성은 한반도 긴장완화와 평화정착을 위한 정치적, 상징적 의미를 담고 있다. 유엔 및 유관국과 함께 비무장지대 내에 조성될 이 구상이 구체화될 경우 남북한과 국제사회가 참여하는 새로운 협력모델로서 세계평화의 랜드마크가 될 수 있을 것으로 기대된다.

한편, 남북 간 정치·군사적 신뢰구축 문제는 상호 체제인정 및 무력도발 중단 등 기본적 조치부터 실천해 나가고, 분쟁의 평화적 해결·우발적 무력충돌 방지 등 정치·군사 분야에서의 추가적 신뢰구축 조치를 교류협력 활성화와 균형적으로 추진해 나갈 것이다.

3) 통일 인프라 강화

통일 준비를 위한 장기적 안목에서 통일 인프라를 강화하기 위해 민족공동체 통일방안의 발전적 계승, 국민과 함께하는 통일 추진, 북한 주민의 삶의 질 개선 추구 등의 과제를 추진해 나갈 것이다.

민족공동체 통일방안은 통일을 위한 평화적이며 점진적인 원칙을 명문화한 밑그림이다. 이것의 발전적 계승을 위해 '작은 통일(경제·문화공동체)에서 시작해 큰 통일(제도적·정치적 통합)을 지향'한다는 국정과제와 연계해 폭넓은 의견수렴을 거치는 공론화작업을 추진하는 한편, 국내외 통일 및 북한 관련 연구를 활성화하고 연구기관 간 협조체계를 구축해 나갈 것이다.

또한 통일논의를 둘러싼 국민통합을 위한 초당적 협력 강화, 국민 통일의식 제고와 역량 결집을 위한 통일교육 강화, 탈북민의 정착지원 인프라 및 보호·지원체

계 강화 등을 통해 국민과 함께하는 통일을 추진해 나갈 것이다.

그리고 북한 인권법 제정 등 북한인권 개선을 위한 대내외 환경조성 및 북한의 경제성장과 빈곤감소를 위한 다각적 협력 추진을 통해 북한 주민의 삶의 질 개선을 추구해 나갈 것이다.

4) 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색

한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환을 위해 통일에 대한 국제사회의 지지를 확대하고, 동북아의 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한문제해결에 기여하면서 북방 3각 협력 등을 추진해 나갈 것이다.

한반도 평화통일에 대한 국제적 이해와 지지를 제고하기 위해서는 '지구촌 행복시대' 건설에 기여하는 큰 틀에서 접근해 동북아 공동발전과 세계 평화에 기여하는 통일비전을 적극 제시하는 한편 국제적 통일 공감대를 확산시키는 통일외교를 능동적으로 추진해 나갈 것이다.

또한 동북아의 지속가능한 평화를 위해 환경, 인도주의, 재난대응 등 협력이 용이한 비전통적 안보분야에 대한 협력을 추진해 나가는 한편, 남북협력과 동북아의 갈등구조 완화를 위해 다자간 상호협력의 틀을 마련해 동북아 차원의 신뢰를 구축해 새로운 질서를 창출해 나갈 것이다.

그리고 한반도와 동북아의 공동이익과 평화조성을 위해 에너지·물류 등의 분야에서 남·북·러 및 남·북·중 북방 3각 협력을 추진하고, 이 과정에서 관련 국제기구와의 협력도 적극 모색해 나갈 것이다.

국제사회와 한반도신뢰프로세스

• 미국

미국은 “박근혜대통령의 드레스덴 선언에서 구체화된 바 있는, 핵무기와 전쟁의 공포로부터 벗어나 민주주의와 자유시장경제 원칙을 기반으로 평화적으로 통일된 한반도에 대한 박대통령의 비전을 지지합니다”라고 언급하였다.(2014.4.25, 한미관계 현황 공동설명서)

• 중국

중국은 “ 남북관계 개선을 위해 기울인 한국 측의 노력을 적극적으로 평가하였다. 또한 남북이 대화를 통해 관계를 개선하고 화해와 협력을 해 나가는 것을 지지하고, 한반도의 평화적 통일에 대한 한민족의 염원을 존중하며, 궁극적으로 한반도의 평화적 통일이 실현되기를 지지하였다”고 언급하였다.(2014.7.3, 한중 공동성명)

• 러시아

푸틴 대통령은 “남북한 간 신뢰 구축을 통하여 평화를 확보하기 위한 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대해 공감을 표하고, 러시아연방이 남북관계 정상화와 역내 안보 및 안정의 중요한 조건인 한반도 신뢰구축 노력을 적극 지지한다”고 언급하였다. (2013.11.13, 한러 정상 공동성명)

• EU

“EU는 통일을 이루려는 한국정부의 노력과 대화제의를 평가한다. 이런 관점에서 EU는 한국 정부의 한반도 신뢰 프로세스에 대한 지지를 재확인하는 동시에 남북 관계 개선에 기초한 한반도의 평화통일을 지지하였다”(2015.9.5, 한-EU 정상회담 공동언론발표문)

• ASEAN

한국과 ASEAN 정상들은 “한반도와 동북아의 지속가능한 평화와 안정의 유지가 중요하다는 데 의견을 같이한다.... 한반도의 영구적 평화와 동북아의 협력 및 신뢰를 증진함에 있어 한국의 한반도 신뢰프로세스 및 한반도 평화통일구상, 동북아 평화협력구상을 환영한다.”고 언급하였다.(2014.12.12, 한-ASEAN 특별정상회의 공동성명)

표 5-2. 한반도 신뢰프로세스 추진 방향과 과제

목 표	• 남북관계 발전 • 한반도 평화정착 • 통일기반 구축	
추진원칙	• 균형 있는 접근 • 진화하는 대북정책 • 국제사회와의 협력	
추진기조	① 튼튼한 안보에 기초한 정책 추진 ② 합의 이행을 통한 신뢰 쌓기 ③ 북한의'올바른'선택 여건 조성 ④ 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반	
추진과제	① 신뢰 형성을 통한 남북관계 정상화	• 인도적 문제 지속적 해결 추구 • 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천 • 호혜적 교류·협력 확대·심화 • '비전 코리아 프로젝트'추진
	② 한반도의 지속가능한 평화 추구	• 평화를 지키기 위한 확고한 안보태세 완비 • 북핵문제 해결을 위한 다각적 노력 • DMZ 세계평화공원 조성 • 정치·군사적 신뢰구축 추진
	③ 통일 인프라 강화	• '민족공동체 통일방안'발전적 계승 • 국민과 함께하는 통일 추진 • 북한 주민의 삶의 질 개선 추구
	④ 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의선순환 모색	• 통일에 대한 국제사회의 지지 확대 • 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한문제 해결에 기여 • 북방 3각 협력 추진

2. '한반도 평화통일 구상'과 '3대 통로'

(1) 주요 내용

박근혜정부는 비핵화의 실현 속에 자유·평화·번영이 보장되는 새로운 한반도를 구현하기 위해 북한에 '한반도 평화통일을 위한 구상' 과 ' 3대 통로' 를 제안했다.

이 제안들은 '한반도 신뢰프로세스'에 입각하여 '작은 통일'을 통해 '큰 통일'에 이르기 위한 구체적인 실행계획이라 할 수 있다.

'한반도 평화통일을 위한 구상' 주요 내용

- 평화통일의 기반 구축을 위해 북한 당국에 '3대 제안'

① 남북한 주민들의 인도적 문제 해결
- 이산가족 상봉의 정례화 등 이산가족 문제의 해결
- 북한의 산모와 유아를 지원하는 '모자 패키지(1,000days) 사업' 등 인도적 지원 확대

② 남북 공동번영을 위한 민생인프라 구축
- 북한 농업·축산·산림 개발을 위한 복합농촌단지 조성
- 교통, 통신 등 인프라 건설 투자 및 지하자원 개발
- 나진-하산 물류사업 등 남-북-러 협력사업 및 신의주 등을 중심으로 남-북-중 3각 협력사업 추진

③ 남북 주민간 동질성 회복
- 역사·문화예술·스포츠 분야 교류 등을 장려하여 순수 민간접촉 확대
- 경제운용 및 경제특구 개발관련 경험, 금융, 조세관리, 통계 등 교육훈련 지원
- 미래세대 교육프로그램 공동개발

- 남북한과 UN이 함께 DMZ세계생태평화공원 조성
- 북한의 비핵화 촉구
  - 북한의 핵포기 결단시 국제금융기구 가입 및 국제투자 유치 지원
  - 동북아 개발은행 설립 및 동북아 다자안보협의체 추진

'한반도 평화통일을 위한 구상(드레스덴 구상)'은 2014년 3월 28일 박근혜대통령이 독일 드레스덴에서 "남북한 주민이 서로를 이해하고 한데 어울릴 수 있어야 한반도가 진정 새로운 하나로 거듭날 수 있다"면서 평화통일 기반 구축을 위한 3대 제안과 DMZ세계생태평화공원 조성, 북한의 비핵화 촉구 등을 제안한 것이다. 이것의 주요 내용은 ① 남북한 주민들의 인도적 문제 우선적 해결(이산가족 상봉 정례화, 산모와 2세까지의 유아 동시지원) ② 남북한 공동번영을 위한 민생 인프라

구축(남북이 공동으로 북에 복합농촌단지 건설, 교통·통신 등 인프라 건설, 지하자원 개발) ③ 남북 주민 간 동질성 회복(민간접촉 확대, 북한에 대한 경제·금융 등의 교육과 훈련 지원, 인재양성 교육프로그램 공동개발, '남북교류협력사무소' 설치) 등 대북 3대 제안이다. 이 구상은 평화통일 기반을 구축하기 위한 준비과제로 제안된 것이다.

'3대 통로'는 '드레스덴 구상'의 연장선상에서 남과 북이 현재 여건에서 함께 추진할 수 있는 구체적인 사업들의 추진 구상을 제시한 것이다. 박근혜 대통령은 2014년 8월 15일 광복절 경축사에서 남과 북이 서로 만나 소통할 수 있는 '작은 통로'를 열어가고 이 통로를 통해 사고방식과 생활양식부터 하나로 융합해 나가는 것이 필요하다는 것을 강조하며 구체적인 과제로서 남북 간에 '환경·민생·문화의 3대 통로'를 열어 나가자고 북한에 제안하였다. 이 안은 남북한 주민들이 작은 것부터 소통하면서 동질성을 회복하고, 공동 발전을 위한 작은 통로들이 하나 둘씩 모이게 된다면, 남북간에 신뢰에 기반한 공동체를 형성해 나갈 수 있을 것을 기대한 것이다. 이를 위해 박근혜정부는 민간단체와 국제기구와 함께 남북한이 실천 가능한 사업부터 행동으로 하나씩 옮겨나가는 노력을 계속해 나가고자 했다.

'3대 통로' 주요 내용

- 환경협력 통로: 한반도의 생태계 연결·복원-환경공동체 형성
  - 하천과 산림 공동 관리 등
- 민생 통로: 이산가족 상봉 및 인도적 지원 - 민생인프라 구축
  - 생활환경 개선을 위한 민생인프라 협력 본격 시작
  - 장기적으로 경제개발 노하우 공유 및 북한의 지하자원과 노동력을 성장동력으로 활용
- 문화 통로: 문화유산 남북 공동 발굴·보존-남북주민동질성강화
  - 광복 70주년 기념 남북 공동 문화사업 준비

2) 추진 현황

① 환경공동체 형성을 위한 환경통로 개척

박근혜정부는 남북 간 환경 공동체 형성을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 민간단체를 통해 묘목·종자·방제약품 등 북한의 산림복구에 필수적인 물품들이 지원될 수 있도록 노력하고 있으며, 세계식량농업기구(FAO), 유엔개발계획(UNDP), 유엔환경계획(UNEP) 등 국제기구와 함께 북한의 산림·환경 보호를 위한 구체적인 사업을 협의하고 있다.

② 북한 주민생활 개선을 위한 민생 인프라 구축

박근혜정부는 북한 내 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 구분해 지속한다는 입장아래 국제기구 및 민간단체와 협력하여 북한 영유아·산모 등을 대상으로 한 모자보건사업을 지원하고 있다. 세계보건기구(WHO) 및 유엔아동기금(UNICEF)의 영유아 사업, 세계식량계획(WFP) 영양공급 사업을 지원하고 있으며, 대북사업을 하는 국내 민간단체에 대한 정부 지원도 진행 중이다.

한편, 산림의 황폐화로 고통 받는 북한 주민들을 위해 지역차원에서 농업·축산·산림을 함께 개발하는 「복합농촌단지」를 조성할 수 있도록 북한의 영농개선을 위한 민간단체의 온실자재·장비 등의 지원을 허용하였다. 앞으로도 민간단체들을 통해 다양한 농·축산 분야의 협력을 진행할 계획이다.

③ 남북 주민간 동질성 강화를 위한 문화통로 확대

박근혜정부는 남북 간 언어나 생활양식 등의 이질화되는 현상을 극복하기 위해 문화·종교·스포츠 등 순수 사회문화교류를 점진적으로 확대하려고 노력하고 있다. 남북한 공통의 국어사전 편찬을 위한 남북공동회의와 개성지역의 고려시대 왕궁터를 공동으로 발굴·조사하는 사업 등이 지속되고 있다.

또한 남북 체육인·청소년간의 교류를 장려해 왔으며 2014년 인천에서 개최된 아시아경기대회(9.19-10.4)와 인천 장애인 아시아경기대회(10.18-24), 인천 국제유소년 축구대회(11.7-9)에 북한선수단이 참여했고 2015년 평양에서 개최된 제 2차 국제유소년축구대회(8.21-24)에는 강원도와 경기도 선발팀이 참가하였다.

④ 이산가족 문제의 해결

박근혜정부는 이산가족 문제 해결을 위해 이산가족 상봉 정례화, 전면적 생사확인, 서신 및 영상편지 교환 등 다각적인 노력을 기울이고 있다. 남북은 지금까지 대면상봉을 20차례, 화상상봉을 7차례 진행한 바 있으며, 박근혜정부 출범이후로는 2014년 2월에 이어 2015년 10월 이산가족 상봉행사를 개최하였다.

⑤ 'DMZ 세계생태평화공원' 조성 추진

'DMZ 세계생태평화공원'은 분단과 대결의 상징인 비무장지대를 생명과 평화의 공간으로 변화시킴으로써 한반도 긴장완화와 평화통일의 출발점으로 삼고자 추진하는 사업이다. DMZ 세계생태평화공원은 비무장지대 군사분계선을 중심으로 남북한을 모두 포함하는 지역에 남북한과 국제사회의 협력 속에 공원을 조성하고 운영할 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 분야별 연구용역과 두 차례에 걸친 현장조사를 통해 「종합계획」을 수립하는 등 체계적으로 준비해 나가고 있다. 또한 DMZ 국제심포지엄('14.10), '국민공감 심포지엄'('15.2) 등을 개최하여 공원에 대한 국민적 공감대를 확산하였으며, 대외적으로도 유엔을 방문하여 공원 구상을 설명('13.9, '15.4)하고 제48차 람사르협약 상임위('15.1) 등의 주요 국제행사에 참여하는 등 국제사회의 DMZ 세계생태평화공원에 대한 이해를 높이기 위해 노력하고 있다.

3. 통일 준비

박근혜정부는 평화통일기반 구축을 국정기조의 하나로 설정하고 실질적인 통일준비의 중요성을 강조하였다. 통일의 실질적 준비차원에서 2014년 7월에 대통령 직속의 '통일준비위원회'를 출범시켰다. 통일준비위원회는 민·관 협력 거버넌스를 구축하여 통일에 대한 청사진을 제공하고, 국민적 공감대를 확산하는 한편, 국제사회의 지지와 협력을 확보하기 위한 여러 활동을 해나가고 있다.

통일준비위원회는 정기적으로 위원장인 대통령이 직접 회의를 주재하면서 통일준비에 필요한 문제들에 대해 토론하고 대안을 마련하는 한편 일반인을 대상으로 다양한 공청회와 세미나를 개최하여 통일준비를 위한 국민들의 소통 창구가 되고 있다. 정부차원에서도 통일준비위원회에서 제시한 아이디어들을 정책에 반영해 나가고 있다.

〈 통일준비위원회 〉

(구성) 위원장(대통령)과 부위원장(민간, 정부)을 포함한 50명의 위원으로 구성
(조직) △ 외교안보, 경제, 사회문화, 정치·법제도 등 전문성을 갖춘 분과위원회를 설치
△ 다양한 여론수렴을 위해 국회협의체, 시민자문단, 언론자문단, 교육자문단 등을 운영
(운영) 전체회의는 분기마다 1회 개최, 분과위원회는 월 1회 개최, 자문단과도 정례 협의

제3절 북한의 통일방안

북한에게 있어 통일은 외세에 의해 인위적으로 갈라진 국토와 민족을 하나로 합치는 것이다. 북한은 전국적 범위에서 민족의 자주권 확립을 주장하고 있으나 실질적으로는 사회주의, 공산주의 혁명과 건설을 완수한다는 데 목표를 두고 있다. 북한은 미국이 남북분단의 원인임과 동시에 통일의 장애가 된다고 주장하고, 반미자주화투쟁을 내세우며 한반도 적화통일 달성을 궁극적 목표로 삼고 있다. 이를 목표로 한 북한의 통일 및 대남전략은 변함이 없으나 통일방안은 시대적 환경에 따라 변화해 왔다.

북한은 1960년 8·15 광복 15주년 경축대회에서 처음으로 남북의 제도를 그대로 두는 과도적 형태인 '남북연방제' 통일방안을 제기했고, 1973년 '고려연방공화국'이라는 단일 국호에 의한 연방제 실시를 골자로 하는 '고려연방제'를 주장했다. 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서는 '고려민주연방공화국 창립방안'을 제시하면서 종전처럼 통일까지의 과도적 조치로서의 연방제가 아니라 완성된 통일국가 형태로서의 연방제를 주장했다.

1990년대부터 북한의 연방제는 약간의 전술적 변화를 보였다. 북한은 1980년대 말 소련 해체와 동유럽 사회주의권 붕괴로 인한 외교적 고립과 경제난 등으로 체제 유지에 불안을 느끼게 되자 남북공존을 모색했다. 북한은 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 들어와서는 '낮은 단계의 연방제'를 제기했다. 북한은 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20주년 기념 평양시 보고대회(2000.10)에서 '낮은 단계의 연방제'는 '1민족, 1국가, 2제도, 2정부' 원칙에 기초하되 남북한 정부가 현재의 기능과 권한을 그대로 가지게 하는 것이라고 설명했다.

1. 북한의 대남전략

북한의 대남전략은 한반도에서 남한과의 체제경쟁에서 승리하여 자신이 원하는 통일국가-한반도 공산화-를 형성하려는 목표를 가지고 있다. 북한은 '하나의 조선'이라는 통일관에 기초해 통일문제를 오직 '해방과 혁명'의 논리에서만 접근하고 있다. 그들의 논리에 따르면 북한은 '전 조선혁명'을 위한 혁명기지이고, 남한은 미 제국주의자들의 강점하에 있는 미(未)해방지구로서 혁명투쟁의 장으로 인식하고 있는 것이다. 따라서 북한에 있어서 조국통일은 남조선혁명을 전제로 하는 통일이며, '조선민주주의인민공화국' 기치하의 통일을 의미한다.

이런 북한의 대남전략은 지속적으로 추구되고 있으나 그 구체적인 모습은 통일역량과 통일환경조성 여부 및 시대별 통일추구전략과 방법에 따라 변화를 보여왔다. 북한의 대남전략은 대내외 정세변화에 따라 '민주기지론'에서 '민족공조론'에 이르기까지 조금씩 그 형태를 달리해 왔다.

(1) '민주기지론'

남조선혁명을 위한 북한의 대남전략은 광복 직후인 1945년에 '민주기지론'이란 형태로 처음 제시됐다. 이것은 미군의 남한 점령으로 전국적 범위에서 혁명을 추진할 수 없는 상황에서 북한지역의 혁명역량을 먼저 강화하고, 그 역량을 바탕으로 전 한반도의 공산혁명을 완수한다는 전략이다.

북한이 '민주기지론'을 기본적인 대남혁명 전략으로 채택한 것은 광복 직후 여러 면에서 북한 지역이 남한 지역에 비해 우세했던 유리한 조건을 활용해 전 한반도의 공산화 통일을 실현하기 위한 것이었다.

(2) '민족해방 인민민주주의혁명' 전략

북한은 1970년에 초창기의 '민주기지론'에서 한 단계 발전된 '민족해방 인민민주주의혁명' 전략을 공식 채택했다. 이는 "남조선혁명은 남한의 혁명세력이 주체가 돼 수행해야 한다"는 것으로, 우선 남한에서 민족해방 인민민주주의혁명을 수행한 다음 2단계로 사회주의 혁명을 진행시킨다는 '단계적 혁명론'이다.

북한이 '민족해방 인민민주주의 혁명전략'을 주장하게 된 것은 6·25전쟁 이후 분단이 장기화됨으로써 남과 북에 서로 상반된 정치·사회체제가 고착화돼 무력 적화통일이 점점 어려워질 것이라는 인식에서 비롯됐다. 북한이 남한 혁명의 성격을 '민족해방 인민민주주의 혁명'으로 규정하고 혁명의 주인을 남한 인민 자신이라고 선동하는 것은 이러한 인식의 구체적 표현이라고 할 수 있다.

또한 북한은 1964년 남조선혁명을 완성하는 실천 요소로서 이른바 '3대 혁명역량 강화'를 내세웠다. 즉 북한 체제의 혁명역량, 남조선 혁명역량, 그리고 국제적 혁

명역량의 강화를 내용으로 하는 '3대 혁명역량 강화' 노선이다.

'3대 혁명역량 강화' 노선은 대내적으로는 민주혁명기지 노선에 기초해 남조선혁명을 수행하기 위한 혁명기지로서의 북한의 능력과 역할을 제고시킨다는 것이다. 이를 위해서는 주체사상에 의한 북한주민들의 정치사상적 무장 강화, 자립적 민족경제 건설을 통한 경제역량 강화, 혁명의 승리를 보장하는 수단으로서의 군사역량 강화 등을 강조하고 있다.

대남 차원에서는 우리 사회 내부의 모순을 최대한 첨예화하고 지하당 조직의 확대, 다양한 형태의 통일전선 형성 등으로 사회혼란을 유도해 우리 사회 내부에서 인민혁명이 일어날 수 있도록 유도해야 한다는 것이다. 대외적으로는 국제혁명 차원에서 한반도 공산화 통일을 용이하게 할 수 있는 여건을 조성하기 위한 외교적 노력을 병행한다는 것이다.

(3) '민족공조'론

북한은 2001년 1월 개최한 '우리 민족끼리 통일의 문을 여는 2001년 대회'에서 "외세와의 공조를 배격하고 민족공조로 통일문제를 우리 민족 자체의 힘에 의해 해결해 나가자"고 제의하는 등 '민족공조'를 통일운동의 핵심용어로 사용하기 시작했다.

2002년 10월 제2차 북핵 위기가 대두되면서부터 북한은 "민족공조로 조·미 불가침조약 체결을 위한 운동과 투쟁을 벌이는 것은 핵전쟁 위험을 막고 민족자주통일을 가져올 수 있다"고 주장했다. 2003년 신년 공동사설을 통해서도 한반도 정세를 '조선민족 대 미국 간의 대결'이라고 규정하면서 "민족공조를 통해 미국의 대북 압살책동을 분쇄해 나갈 것"이라고 강조했다.

이와 같이 북한이 '민족공조'를 내세우고 있는 것은 우리 사회 내 남남갈등을 조장하고 동시에 우리 측의 대북 지원이 민족의 상부상조 전통에 의한 것이라는 대주민 선전논리로 활용하기 위한 것이라고 평가된다.

북한의 대남전략은 우리 사회의 반미 자주화와 친북 연공화(聯共化)를 통해 한반도 적화통일을 이뤄낸다는 궁극적 목표에 있어서 기본적으로 불변이다. 바로 이러한 대남전략을 기초로 한 북한의 통일방안은 시대적 조건과 환경에 따라 변화를 거듭해 왔다.

북한의 대남전략

민주기지론	• 보다 유리한 조건이 형성된 북한지역의 혁명역량을 강화하고 그 역량을 바탕으로 전 한반도의 공산혁명을 완수한다는 전략임 • 민주기지란 스탈린의 혁명전략에서 유래한 것으로, 어떤 지역을 확보한 후 그 지역을 사회주의적 방식에 의한 정치, 경제, 군사적으로 확고히 한 다음 세계혁명을 위한 수출기지로 삼는 것임
민족해방 인민민주주의 혁명전략	• 조선혁명은 남한의 혁명세력이 주체가 되어 수행해야 한다는 일종의 지역혁명론으로서 우선 1단계로 남한에서 민족해방 인민민주주의혁명을 수행한 다음 2단계로 사회주의 혁명을 진행시킨다는 단계적 혁명론임 • 민족해방은 남한이 미 제국주의의 식민지적 지배로부터 벗어나는 것을 의미하고 인민민주주의란 남한 내 노동자, 농민 등 피압박 근로인민들이 주체가 되어 인민정권을 수립하는 것을 의미함
민족 대단결 및 민족공조론	• 1990년대 이후 북한의 대남전략 수행과정에서 핵심은 '반미자주와 연공연북'을 핵심으로 하는 민족대단결 • 1972년 7.4 채택한 남북공동성명에서 처음 거론 이후 1990년 5월 최고인민회의 제 9기 1차 회의에서 김일성이 시정연설에서 제시한 조국 통일 5대 방침에서 다시 거론되었고, 1991.8.1 조국평화통일위원화와 조국통일 범민족연합측본부간부들과 담화를 통해 보다 구체적으로 제시됨 • 이후 1993.4.6 김일성이 제시한 조국통일위한 전 민족 대단결 10대 강령과 1998.4.18 김정일의 민족대단결 5대 방침을 통해 이를 이론적으로 체계화함 • "동족끼리 적대시하지 말고 민족의 힘을 합쳐 외세의 침략과 간섭에 공동으로 대처해야 한다"라는 민족대 단결 및 민족공조에 대한 주장은 동구 사회주의가 몰락하면서 발생한 체제 위기를 돌파하기 위한 것으로 진정한 남북관계의 발전을 도모하기보다는 대남전략 차원의 구호에 불과한 것임

2. 북한 통일방안의 변천

북한의 통일방안은 시대적 조건과 환경에 따라 변화를 거듭해왔다. 북한의 통일방안의 변천을 시기별로 간략히 정리해 보면, 북한은 초기 통일방안으로 '하나의 조선' 논리에 입각하여 '민주기지론'에 의한 무력·적화 통일을 내세웠다. 그것을 대남 위장평화 공세 속에서 실행에 옮긴 것이 6·25 남침이었다. 민주기지론은 1960년 4·19 혁명 이후에 '남조선혁명론'으로 발전됐고, 이때 북한은 과도적 조치로서 '남북연방제'를 처음으로 제기했다(1960.8.14). 1970년대 이래 대남 적화통일의 기본전략은 '남조선 혁명전략'과 '조국통일전략'으로 구성되며, 북한은 그러한 전략기조 하에 '남북대화와 대남공작' 또는 '평화공세와 대남공작강화'를 병진·배합하는 전술을 추구했다.

그리고 그 전략에 기초해 남조선혁명론과 '연방제 통일방안'은 1973년의 '고려연방제'를 거쳐 1980년 '고려민주연방공화국 창립방안'으로 구체화되었다. 1980년대 말 이래로는 체제방어 논리에 입각한 '당국 간 대화와 통일전선 구축'을 통해 위기극복과 함께 적화통일 전략을 지속적으로 추구하면서 1991년 '1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제로 전환됐다.

(1) 1950년대: '민주기지론'에 입각한 무력통일방안

광복 후 6·25 전쟁까지 북한의 통일방안은 '민주기지론'에 입각한 무력 통일방안이라고 할 수 있다. 김일성은 이미 1945년 12월 17일 "북조선을 통일된 민주국가를 위한 강력한 민주기지로 전변시킬 것"을 선언했다. 여기서 '민주기지'란 전 한반도를 볼셰비키화하기 위한 공산주의의 기지를 의미한다. 그러한 북한의 기본입장은 김일성이 1955년 4월 '모든 힘을 조국의 통일독립과 공화국 북반부에서의 사회주의 건설을 위해'라는 테제를 통해 민주기지 건설의 중요성을 강조한 데서 드러났다.

(2) 1960년대: 남북연방제

북한은 1960년대에 들어와 '민주기지론'을 견지하면서 평화통일 제안과 '남조선혁명'이라는 이중전략을 구사했다. 남조선 혁명의 실천수단으로 제기된 것이 '남북연방제'라 할 수 있다. 남북연방제에 관한 구상을 최초로 북한에 제공한 인물은 쿠즈네소프 소련 외무성 부상이었다. 4·19 혁명 직후 한반도 정세를 논의하기 위해 북한을 방문한 그는 연방제 구상을 제기했다.

그 구상에 고무된 김일성은 '연방제로 남조선을 끌어안아 소화시킬 수 있다'고 보고 1960년 5월 20일 노동당 정치위원회에서 연방제 연구의 필요성을 제안했다. 그 후 약 3개월 간의 연구·토론 기간을 거쳐 김일성은 1960년 8월 14일 '8·15 광복 15주년 기념연설'에서 처음으로 연방제를 제의했다. 김일성은 이 연설에서 "어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주의적 기초 위에서 자유로운 남북총선거를 실시하는 것이 평화적 조국통일의 가장 합리적이고 현실적인 방편"이라고 하면서 "만일 그래도 남조선 당국이…… 아직은 자유로운 남북총선거를 받아들일 수 없다면…… 과도적인 대책으로서 남북 조선의 련방제를 제의한다"고 했다.

그 내용은 당분간 남북의 현재 정치제도를 그대로 두고 "조선민주주의인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직해 남북 조선의 경제·문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자"는 것이었다. 이렇게 볼 때, 당시 북한의 제의는 표면상으로는 연방제를 나타냈으나 실제로는 국가연합에 가까운 것이었다.

(3) 1970년대: 고려연방제

'남북연방제'는 1971년 4월 최고인민회의 제4기 5차 회의 시 '현 정세와 조국

의 자주적 통일을 촉진시킬 데 대해'라는 북한 외상 허담의 보고에서 8개항의 대남 제의를 통해 다시 제시됐고, 그 후 김일성은 우리의 '6·23 선언'의 발표가 있은 당일인 1973년 6월 23일 체코슬로바키아 공산당 총서기 구스타프 후사크 환영대회 연설을 통해 '조국통일 5대강령'을 내놓았다. 이는 허담의 8개항을 단순화한 것인데 그 요지는 ① 남북 간의 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 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 단일국호에 의한 유엔 가입 등이었다.

(4) 1980년대: '고려민주연방공화국 창립방안' (고려민주연방제)

북한은 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서 김일성의 사업 총화보고를 통해 기존의 통일방안과 제안들을 다시 정리한 '고려민주연방공화국 창립방안'(고려민주연방제)을 제시했다. 그 내용은 자주적 평화통일을 위한 선결조건, 연방제의 구성 원칙, 10대 시정방침으로 나눌 수 있다.

고려민주연방제 통일방안의 특징은 첫째, '고려'에다 '민주'를 첨가해 선전효과를 극대화하고 있다는 점이다. 둘째, '과도적 대책' 또는 '당분간'이라는 용어를 쓰지 않음으로써 외형상 완성된 형태의 연방국가를 표방한다는 점이다. 셋째, 한국에 대해 무장해제에 가까운 선결조건을 제시하고 있는 점이다. 넷째, 민족·자주 등의 개념을 이용하는 용어 혼란 전술을 포함한 심리전적인 '10대 시정방침'을 제시한 점이다.

여기서 특히 주목해야 할 것은 '자주적 평화통일을 위한 선결조건'으로 그 내용을 보면 남한에서의 '군사파쇼통치'의 청산과 민주화 실현이라는 명분으로 반공

법·국가보안법 등 파쇼악법의 폐지 및 폭압 통치기구의 제거, 모든 정당 사회단체들의 합법화 및 모든 정당 사회단체 개별인사들의 자유로운 정치활동 보장, 민주인사·애국인사들의 석방, 군사파쇼 정권의 민주정권으로의 교체 등을 제시하고 있다. 또한 긴장상태의 완화 및 전쟁위험의 제거라는 명분으로 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 미국과의 협상, 주한미군의 조속한 철수, 조선의 내정에 대한 미국의 불간섭 및 '두 개의 조선' 조작책동의 중지 등을 제시하고 있다.

그리고 연방제의 구성 원칙을 보면 ① 남과 북이 사상과 제도를 인정하는 기초 위에서 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립, ② 남과 북이 동수의 대표로 연방 국가의 최고 민족연방회의를 구성하고 그 상임기구로 연방 상설위원회를 조직해 남과 북의 지역 정부를 지도하는 것 등을 제시하고 있다.

고려민주연방제 통일방안의 문제점으로 지적할 수 있는 것은 첫째, 이른바 '자주적 평화통일을 위한 선결조건'으로서 이는 '남조선혁명론' 발상에 기초하고 있다는 점이다. 둘째, 남북이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 연방제를 하자고 했으나 두 제도에 의한 연방제는 현실적으로 불가능하다는 점이다. 셋째, 국호·국가형태·대외정책의 노선 등을 일방적으로 결정하고 있다는 점이다. 넷째, 통일 이전에 남북 간에 실시해야 할 사항들을 연방제가 실현됐을 때의 시정방침으로 제시함으로써 남북 간의 교류와 협력의 실시를 기피하고 있다는 점이다. 다섯째, 연방헌법 등 연방의 형성에 따르는 구체적 절차에 대한 설명이 전혀 없다는 점이다.

(5) 1990년대: '1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제

1990년대에 들어오면서 북한의 연방제는 약간의 전술적 변화를 보였다. 소련의

해체와 동유럽 사회주의권의 붕괴로 외교적 고립과 경제난에 처하자 북한은 체제 유지에 불안을 느끼고 남북공존을 모색했다. 이러한 상황에서 북한은 1991년 신년사를 통해 『1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제』를 제기했다.

북한은 "잠정적으로는 지역자치 정부에 더 많은 권한을 부여하되 점차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여나가는 방향에서 연방제 통일안을 점차적으로 완성할 것"임을 밝혔다. 북한이 이처럼 지역자치 정부가 외교권, 군사권, 내치권을 갖는 '지역자치 정부 권한강화론'을 들고 나온 것은 사실상 동독이 서독에 흡수된 통일에 충격을 받았기 때문인 것으로 보인다. 이렇게 볼 때 북한이 제기한 '1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제 주장은 통일보다는 체제 보전에 더 역점을 두고 있어 '고려민주연방공화국 창립방안'보다 수세적·방어적 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다.

1990년대 북한의 통일방안은 '하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부'에 기초한 '고려민주연방공화국'을 창설해 통일을 이루자는 것으로 요약된다. 이를 상술하면, 첫째, 통일국가의 형태는 남북 두 지역 정부가 동등하게 참가하는 '1민족 1국가 2제도 2정부'의 연방 국가이며, 제도통일은 후대에 일임한다는 입장을 취하고 있다. 통일국가의 성격은 자주·평화·비동맹의 독립국가로 규정해 놓았다.

둘째, 통일과정과 관련해 북한은 연방제 실현의 선결조건을 계속 주장하고 있다. 북한은 '고려민주연방공화국 창립방안'을 표명하면서 '자주적 평화통일을 위한 선결조건'을 제시했으며, '조국의 자주적 평화통일을 위한 전 민족 대단결 10대 강령'을 채택하면서도 우리 측에 대해 외세의존 정책 포기, 미군 철수 의지표명, 외국 군대와의 합동 군사연습 영구 중지, 미국의 핵우산 탈피 등 4가지 사항을 요구조건으로 제시했다.

셋째, 통일원칙과 관련해 북한은 7·4 공동성명의 '통일 3원칙'을 자의적으로 해석하고 있다. 북한은 자주원칙을 주한 미군 철수와 미국의 간섭배제로, 평화원칙을 한국의 군사력 현대화와 군사연습 중지로, 민족대단결 원칙을 국가보안법의 폐지와 공산당의 합법화 등으로 해석하고 있다.

넷째, 통일이념에 있어서 북한은 주체사상과 공산주의를 내세우고 있으며, 통일의 주체는 인민임을 강조하고 있다.

다섯째, 통일과정과 관련해 고려연방제안은 과도적 기구를 상정하지 않고 '민족통일 정치협상회의 개최 → 통일방안 협의결정 → 고려민주연방공화국 선포' 등의 과정만을 제시하고 있을 뿐이며, 통일국가의 기구로서 최고민족연방회의, 연방상설위원회를 내세우고 있다.

(6) 2000년대: '낮은 단계의 연방제'

북한은 2000년 '6·15 남북공동선언'에서 '낮은 단계의 연방제'를 제시했다. '낮은 단계의 연방제'의 정확한 의미에 대해서는 안경호 조국평화통일위원회 서기국장이 2000년 10월 6일 '고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양시보고대회'를 통해 처음으로 밝혔다. 즉 "1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 그 위에 민족통일기구를 구성하는 것"이라고 했다. 이 내용은 2000년 12월 15일자 노동신문을 통해서 다시 확인됐다.

이후 북한은 2001년 12월 9일 노동신문과 2002년 1월 7일 평양방송을 통해 '6·15 공동선언'이 연방제 방식의 통일을 지향하는 것이라고 주장함으로써 이를 연방제 통일의 당위성에 맞춰 해석하려 했다. 그러나 이의 해석을 둘러싼 논란이

확대되자, 북한은 2002년 5월 30일자 노동신문 논평을 통해 "북과 남이 통일방안에 대해 완전히 합의했다는 의미가 아니라 서로의 통일방안의 공통점을 인식한 데 기초해 그것을 적극 살려 통일을 지향해 나가기로 했다는 의미"라고 해명했다.

표 5-3. 남북한 통일방안 변천

구분	남한		북한	
1948~1960년	제1공화국 (이승만 정부)	유엔 감시하 남북한 자유총선거에 의한 통일론	김일성 정권	민주기지론(민족해방론)에 의한 무력적화통일론
1960년대	제2공화국 (장면 정부)	남북자유총선거론 (유엔 감시하)	〃	남북연방제(1960)
	제3공화국 (박정희 정부)	선 건설 후 통일론(1966)		
1970년대	제4공화국 (〃)	평화통일외교정책선언 (1973.6.23) 선 평화 후 통일론(1974)	〃	고려연방제(1973) 조국통일 5대강령
1980년대	제5공화국 (전두환 정부)	민족화합 민주통일방안 (1982)	〃	고려민주연방공화국 창립 방안 (1980) (고려민주연방제 통일방안)
1990년대	제6공화국 (노태우 정부)	한민족공동체 통일방안 (1989)	〃	'1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제 (1991)
2000년대	김영삼 정부	민족공동체 통일방안 (1민족 1국가 1체제 1정부) (1994)	김정일 정권	낮은 단계의 연방제(2000)
	김대중 정부			
	노무현 정부			
2010년대	이명박 정부		김정은 정권	
	박근혜 정부			

3. 북한 통일방안의 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 통일전략은 '선 남조선 혁명, 후 공산화 통일' 노선으로 체계화해 전개돼 왔고, 사회주의 체제에 의한 조국통일이라는 북한의 전략이 쉽게 변화되기는 어려울 것이다.

김일성 사후 발표된 김정일의 통일 관련 논문 및 서한을 살펴보면, 북한은 대남 전략 차원에서 남한의 통일역량 강화를 저해하는 한편 남한정부를 배제하려는 기존의 통일전선전술을 지속적으로 추진해 왔다고 볼 수 있다.[39]

또한 2002년 10월 제2차 북한 핵문제 대두와 함께 소위 '민족공조'를 본격적으로 제기한 북한은 2003년 신년공동사설에서 한반도 정세를 '조선민족 대 미국의 대결'로 규정함으로써 핵문제와 관련한 미국의 대북 압박정책에 맞서 남북이 공동대처해야 한다고 주장했다. 이러한 민족공조론은 우리 내부에 반미 분위기를 조성하고 내부 분열을 조장해 남남갈등을 유발시키며, 다른 한편으로는 우리 측으로부터 지원을 확보하려는 의도도 내포하고 있는 것으로 보인다.

북한의 통일방안은 기본적으로 적화통일전략을 실현하기 위한 전술적 방안에 불과하며 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 연방제의 선결조건을 요구함으로써 상대방의 실체에 대해 부정하고 있다. 사실상 '남조선 혁명'을 의미하는 남한 내 인민민주주의 정권 수립과 함께 국가보안법 철폐, 주한 미군 철수 등을 연방제의 선결조건으로 요구하는 것은 상대방의 실체를 부정하는 것으로서, 양측의 현실을 인정한다는 남북기본합의서의 기본 취지에도 맞지 않는다. 이처럼 논리적 차원에서 지나치게 자기중심적이며 자신의 주장을 보편적으로 적용시키려는 문제를 안고 있다.

둘째, 선결조건과 연방구성 원칙 사이에 논리적 일관성이 결여돼 있다. 선결조건

39) 김정일은 1997년 6월 19일 논문 "혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대해"와 1997년 8월 4일 논문 "위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자", 그리고 1998년 4월 18일 서한 "온 민족이 대단결해 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자"를 통해 자신의 통일노선과 대남정책을 발표했다.
특히 4월 18일 서한에서 제시한 민족대단결 5대 방침은 기본적으로 '하나의 조선' 논리와 남한의 '연북 화해 정책'을 주장하는 것으로서, 다음과 같은 내용을 담고 있다. ① 민족의 대단결은 철저히 민족자주의 원칙에 기초 ② 애국애족의 기치, 조국 통일의 기치 밑에 온 민족이 단결 ③ 우리 민족의 대단결을 이룩하려면 북과 남 사이의 관계를 개선 ④ 외세의 지배와 간섭을 반대하고 외세와 결탁한 민족 반역자들, 반통일세력을 반대해 투쟁 ⑤ 북과 남, 해외의 온 민족이 서로 내왕하고 접촉하며 대화를 발전시키고 연대와 연합을 강화

에서는 상대방의 이념과 체제를 부정하면서도 연방제의 구성 원칙에서는 남북의 사상·제도의 차이를 상호 인정하는 기초 위에서 하나의 연방국가를 형성하자고 주장하는 모순이 드러난다. 또한, "사상과 제도의 차이를 상호 인정한다"는 연방제의 구성 원칙도 우리 측의 자유민주주의 체제를 인정하는 것이 아니라 연방제의 '선결조건'이 충족된 상태인 남쪽의 인민민주주의와 북쪽의 사회주의 체제를 상호 인정하는 것임에 유의할 필요가 있다.

셋째, 연방정부와 지역정부 간의 관계설정이나 연방정부의 구성방법 등에서 비현실성을 드러내고 있다. 원래 연방제란 자치권을 가진 복수의 지방정부들이 연방헌법을 통해 주권을 독점하는 중앙(연방)정부를 구성하는 통합 형태를 의미하나, 북한의 연방제는 중앙정부와 이념과 체제가 다른 남과 북의 지역정부로 구성돼 있다. 역사상 이념과 체제가 다르면서 연방의 방식으로 통일을 이룩한 사례가 없는 바, 현실적으로는 지역정부 간 이념과 체제가 다른 경우에 연방의 실현 가능성은 거의 없다고 하겠다. 또한, 연방정부의 구성과 관련해 이질적인 이념과 체제의 대표로 연방정부를 구성할 경우, 상호 간의 대립이나 입장차이로 전반적인 의사결정에 실패할 수밖에 없는 한계를 지닌다.

여기서 우리가 주목해야 할 것은 북한이 1991년에 내세운 '1민족, 1국가, 2제도, 2정부에 기초한 연방제'와 2000년에 제시한 '낮은 단계의 연방제'는 대내외적 상황에 따른 전술적 변화에 불과한 것으로, 결국 연방 창설을 예정하고 있다는 점에서 1980년의 '고려민주연방공화국 창립방안'의 연속선상에 있다는 사실이다. 이와 같이 북한의 통일방안은 북한 체제의 규범적 당위성에만 기초한 것으로서 비현실적일 뿐만 아니라 남북공통의 가치나 행동양식에 기반을 둔 합리적 통일방안이라고 보기 어렵다.

이상의 논의를 통해 볼 때, 남북 양측의 통일방안은 〈표 5-4〉에서와 같이 기본적으로 통일의 기본철학, 통일의 원칙, 전제조건 존재 여부, 통일과정, 통일 실현절

차, 통일국가의 형태와 기구, 미래상 등에서 차이를 나타내고 있다.

표 5-4. 남북한 통일방안 비교

구분	민족공동체 통일방안	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, 주한미군철수
통일과정	화해·협력 → 남북연합 → 통일국가 완성 (3단계) ※ 민족사회 건설 우선 (민족통일 → 국가통일)	연방국가의 점차적 완성 (제도통일은 후대에) ※ 국가 체제 존립우선 (국가통일 → 민족통일)
과도통일 체제	남북연합 - 정상회담에서 「남북연합헌장」을 채택, 남북연합 기구 구성·운영 ※ 남북합의로 통일헌법초안 → 국민투표로 확정	-
통일국가 실현절차	통일헌법에 의한 민주적 남북한 총선거	연석회의 방식에 의한 정치협상
통일국가의 형태	1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가	1민족 1국가 2제도 2정부의 연방국가
통일국가의 기구	통일정부, 통일국회(양원제)	최고민족연방회의, 연방상설위원회
통일국가의 미래상	자유·복지·인간존엄성이 보장되는 선진 민주국가	-

VI

통일미래 비전과 통일준비

제1절 통일비용과 통일편익

제2절 통일한국의 미래비전

제3절 통일준비

Key Point

01

통일을 하는 데는 일정한 비용이 든다. 그러나 통일비용에 대해 지나친 두려움을 가질 필요는 없다. 통일이 되면 분단관리 비용이 즉각적으로 소멸되고 통일비용을 상쇄하고도 남을 막대한 유·무형의 통일편익이 창출되기 때문이다. 특히 통일비용은 한시적으로 지출되는 비용인 반면 통일편익은 영구히 발생한다는 점에 유의해야 한다.

02

통일은 우리의 생활기회를 확대하고 삶의 질을 향상시킬 것이다. 통일이 되면 정치적으로는 보다 자유롭고, 경제적으로는 풍요로우며, 사회적으로는 서로 믿고 더불어 살아가고, 문화적으로는 더욱 풍성한 공동체가 만들어질 것이다. 국제적으로는 동북아는 물론 세계의 평화와 번영을 선도하는 세계 중심국가로 거듭나게 될 것이다.

03

통일은 먼 훗날의 문제이거나 상상 속의 문제가 아니라 현실의 문제다. 우리의 노력과 준비 정도에 따라 통일비용을 줄이고 통일편익을 더욱 늘릴 수 있다. 따라서 우리는 지금부터 통일준비를 착실히 진행해 나가야 할 것이다.

제1절 통일비용과 통일편익

1. 분단비용과 통일비용

독일에서는 통일 이후의 통합 과정에서 이른바 '통일비용'의 문제가 발생했고, 이 사례는 통일에 대한 우리 국민의 의지를 약화시키는 요인으로 작용해 왔다. 사실 통일은 상이한 체제 및 제도와 이질적인 주민의 삶을 통합하는 과정으로서, 여기에는 일정한 비용과 노력이 수반된다. 그러나 통일은 비용만 초래하는 것이 아니라 이를 상쇄하고도 남을 정도의 편익과 혜택을 가져올 것이다. 일차적으로 분단관리에 소요되는 노력과 비용이 소멸되며, 또한 통일을 통해 얻을 수 있는 유·무형의 이익이 창출된다. 이런 점에서 통일비용의 문제를 논할 때는 분단비용이나 통일편익을 함께 고려해야 한다.

(1) 소모성의 분단비용

우리는 분단국가에 살고 있으며 이로 인해 다양한 문제를 안고 있다. 이산가족

의 생사확인·상봉·재결합 등 인도적 문제, 북한의 도발로부터 우리 국민의 생명과 재산 그리고 가치를 보호해야 하는 안보 문제, 대륙의 일원이지만 육로를 통해서는 대륙으로 진출할 수 없는 지정학적 문제, 그리고 국제사회에서 소모적으로 대결해야 하는 외교적 문제 등 분단이 가져온 고통과 병폐는 다양하다. 이와 같이 분단이 지속되는 한 우리가 떠안아야 할 부담이 발생하며, 이런 부담을 총칭해 '분단비용'이라고 한다. 다시 말해 분단비용은 남북한의 분단 상태가 지속되는 동안 불가피하게 발생하는 비용을 말한다.

그러면 분단비용에 대해 좀 더 구체적으로 알아보기로 하자. 먼저 개념적으로, 분단비용은 눈에 보이는 '유형적 비용'과 눈으로 직접 확인하기 어려운 '무형적 비용'으로 구분할 수 있다. 유형적 비용은 병력과 무기 등 국방에 소요되는 안보비용, 북한에 대한 외교적 우위를 점하는 데 소요되는 외교비용, 그리고 정치교육 실시와 보안기관 유지 등 체제를 유지하는 데 소요되는 이념 및 체제유지비를 들 수 있다. 이들 비용은 비교적 쉽게 계량화가 가능할 뿐 아니라 금전적 부담을 수반한다는 점에서 경제적 비용이라고 할 수 있다.

분단이 수반하는 비용 중에는 금전적으로 추산할 수 없는 것도 많다. 전쟁 가능성에 대한 공포, 이산가족의 고통, 이념적 갈등과 대립, 국토이용의 제한과 국토의 불균형 발전 등 지리적 제약으로 인한 기회비용이 이에 포함된다. 이러한 비용들은 구체적으로 드러나지 않는다는 점에서 무형적 비용이라고 할 수 있다. 또한 직접적인 경제비용이라기보다는 사회문제와 연관돼 있다는 점에서 '사회적 비용'이라고도 할 수 있다.

개념적으로는 유형적 분단비용과 무형적 분단비용을 구분할 수 있지만 실제에 있어서는 그 구분이 불명확할 뿐 아니라 중첩돼 나타나는 경우가 많다. 예를 들어, 안보 불안으로 인해 군 병력을 양성하고 유지하며 무기를 구입하고 운영하는 데 소요되는 비용은 비교적 쉽게 산출할 수 있다. 그러나 전쟁에 대한 공포를 비용으

로 환산하는 것은 쉽지 않다. 그리고 대북정책과 관련해서 발생하는 이른바 '남남갈등'도 돈으로 환산하기가 쉽지 않다. 결국 분단비용은 추정하는 것이 사실상 불가능할 정도로 막대할 뿐 아니라 분단이 지속되는 한 끊임없이 지출돼야 하는 소모성 비용이라고 할 수 있다.

분단비용은 얼마나 될까? 앞서 언급했듯이, 분단비용에는 분단으로 인해 추가적으로 지불해야 하는 국방비와 외교비 등 가시적인 비용은 물론 이산가족의 아픔, 안보 불안, 이념적 갈등 등 쉽게 계량화할 수 없는 비용이 섞여 있다. 이런 면에서 분단비용을 기술적으로 추정하는 것은 사실상 불가능한 작업에 가까우며, 일부 연구에서 분단비용을 국방비로 한정해 추산을 시도한 적이 있을 따름이다. 분단으로 인해 추가적으로 소요되는 국방비도 적지 않을뿐더러 분단비용 전체가 종합적으로 추정된다면 그 액수는 문자 그대로 천문학적 액수가 될 것이다. 그리고 분단비용은 분단이 유지되는 한 지속적으로 발생하기 때문에 국가의 발전을 가로막는 가장 큰 장애물 중 하나라고 할 수 있다.

분단비용은 우리에게만 발생하는 것이 아니다. 북한은 통일을 명분으로 내부자원을 군사력 증강과 세습독재 체제 구축에 집중해 왔다. 특히 핵 개발을 지속하면서 주민생활의 궁핍을 가져 왔으며, 국제사회와 대결하면서 민족의 역량을 낭비하고 있다. 이런 맥락에서 북한 주민도 상당한 정도의 분단비용을 치르고 있는 셈이다.

(2) 투자성격의 통일비용

우리는 일제로부터 벗어나면서 '근대적 민족국가 건설'이라는 벅찬 희망을 안고 정부 수립을 추진했다. 그러나 우리 민족의 의사와는 관계없이 한반도의 중심을 가로지르는 38선이 그어졌고, 남과 북에는 각기 서로 다른 정부가 들어섰다. 우리

가 세운 대한민국 정부는 유엔 결의에 따라 총선거를 통해 수립됐고 한반도의 유일한 합법 정부로 인정 받았으나, 북한은 유엔 결의를 거부하고 독자적인 정부를 수립했다. 북한 지역에 우리의 행정권이 미치지 못했다는 사실은 대한민국이 불완전한 상태에서 출발했음을 의미한다. 이런 맥락에서 볼때 통일은 '완전한 대한민국'을 만들어 가는 과정이라고 할 수 있다.

통일은 우리 민족의 염원이다. 그러나 통일은 거저 오는 것이 아니며, 통일이 됐다고 해서 분단으로 인한 문제들이 자연적으로 해소되는 것도 아니다. 북한 체제의 특수성, 남북한 간 경제적 격차, 그리고 남북한 주민의 이질성을 감안해 볼 때 통일은 다양한 유형의 부담을 수반하게 된다. 이를 테면, 통일과정에서 발생할 수 있는 무질서 극복, 북한 주민에 대한 최소한도의 의식주 제공, 북한의 생산시설 복구, 남북 간 철도·도로망 연결, 남북한 주민 간 편견과 차별의식 등 사회적 갈등의 해결은 일부의 예에 불과할 따름이다. 통일비용은 이처럼 통일에 필요한 경제적·경제 외적 비용의 총체를 일컫는다.

일부 국민들이 통일에 대해 부정적 인식을 갖는 가장 큰 이유 중 하나는 통일비용에 대한 잘못된 인식 때문이다. 통일비용은 우리가 감당하기에 너무 막대할 뿐 아니라 통일이 되면 국민적 부담이 급증하리라는 우려가 있는 것이다. 통일비용에 대한 이 같은 부정적 인식은 통일비용의 기본적 성격을 이해한다면 상당히 약화될 것으로 보인다.

통일비용은 일반적으로는 남북통합 과정에서 소요되는 비용의 총체를 의미하지만, 구체적으로 살펴보면 복합적 차원에서 설명할 수 있다.

첫째, 통일비용도 유형적 비용과 무형적 비용으로 나눌 수 있다. 유형적 통일비용이란 북한 주민에 대한 긴급구호 비용과 북한의 낙후된 경제를 발전시키는데 필요한 공장과 사회간접자본 투자비용 등 대체로 경제적 비용을 일컫는다. 무형적

비용이란 북한 주민이 가질 수 있는 심리적 박탈감, 남북한 주민 간 상이한 가치관과 이해관계에 따른 갈등, 범죄 및 사회적 일탈 등 무질서, 서울 등 특정 도시의 인구과밀로 인한 혼잡문제 등이 여기에 속한다. 유형적 비용이 비교적 쉽게 추정 가능한 데 비해 무형적 비용은 금전적으로 환산하는 작업이 상대적으로 힘들다.

둘째, 통일에 따르는 유형적 비용은 크게 제도통합 비용, 위기관리 비용, 그리고 경제적 투자비용으로 나눌 수 있다. 제도통합 비용이란 정치 및 행정제도, 그리고 금융과 화폐통합 등 상이한 두 개의 체제를 통합하는 데 소요되는 비용이다. 여기에는 북한의 체제전환을 위한 공무원 재교육 비용과 주민의 재사회화 및 기술교육 비용이 포함된다. 위기관리 비용이란 통일과정에서 혼란을 수습하기 위해 치안 및 인도적 차원의 긴급구호 등 초기 사회문제 처리에 소요되는 비용이다. 여기에는 북한 주민의 복지를 증진시키기 위한 사회보장성 비용이 포함된다. 그리고 경제적 투자비용이란 인프라와 생산시설 구축 등 북한 지역의 경제 활성화를 추진하고 북한 주민의 생활수준을 확충하는 데 소요되는 투자다.

통일비용에 대한 가장 흔한 오해는 통일비용이 소모성 비용이라는 인식이다. 즉 통일이 되면 막대한 돈만 지출될 것으로 우려하는 경우가 있다. 그러나 통일비용은 부강한 선진 대한민국을 건설하기 위한 밑거름이다. 통일비용은 통일한국의 기반 구축을 위한 '생산비용'이며, 북한 동포를 구출하는 데 사용되는 '생명비용'이고, 북한 경제를 되살리는 '재건비용'이며, 또한 우리 민족의 생활기회를 확충하기 위한 '투자비용'이다.[40]

첫째, 남북통일은 서로 다른 체제와 이념을 하나의 체제와 이념으로 통합하는 새로운 국가건설의 과정이다. 새로운 통일국가를 건설하는 데는 당연히 비용이 수반된다. 정부조직을 통합하고 화폐와 노동시장도 통합해야 한다. 그리고 복지제도

40) 고성준, 『통일필요성의 재인식』, (통일교육원, 2011), pp. 55-57

도 새로운 환경에 걸맞게 개편돼야 한다. 이와 같이 통일비용은 통일국가를 건설하기 위해 사용되는 '생산비용'이다.

둘째, 많은 북한 동포들은 우리 국민들이 상상하기조차 어려울 만큼 심각한 인권침해와 절대빈곤에 허덕이고 있다. 통일이 된다면 북한 주민도 우리처럼 인간으로서의 존엄과 자유, 그리고 풍요를 누려야 한다. 이처럼 통일비용은 북한 동포에게 새로운 생명을 불어넣는 데 사용되는 '생명비용'이다.

셋째, 북한 경제는 자력으로 회복하기가 거의 불가능할 만큼 피폐한 상태에 빠져 있다. 북한의 경제회생을 위해서는 생산시설을 확충하고 인프라를 개선해야하는데, 여기에는 외부 자원이 동원돼야 한다. 이같이 통일이 돼 북한의 경제회생을 위해 소요되는 비용은 낙후된 북한 지역을 발전시키기 위한 '재건비용'이다.

넷째, 북한이 보유하고 있는 풍부한 지하자원과 인적 자원이 우리의 자본 및 기술과 결합한다면 우리의 경제는 한 번 더 도약할 수 있다. 통일을 통해 경제적 시너지 효과가 창출된다면 우리 국민들은 보다 많은 고용 기회와 소득을 얻게 될 것이다. 이처럼 통일비용은 남북한이 모두 잘 살기 위한 '투자비용'이다.

그렇다면 통일비용은 얼마나 될까? 분단비용에 대한 추정이 힘든 것처럼, 통일비용에 대한 추정도 결코 만만한 작업은 아니다. 통일비용에 대한 국내외 주요 기관의 추정 결과는 〈표 6-1〉에 제시돼 있다. 표에 제시된 통일비용의 가장 큰 특징 중 하나는 추정치의 편차다. 구체적으로 통일비용 추정치가 적게는 약 500억 달러에서 많게는 1조 달러 넘게 나타나고 있다. 이처럼 통일비용에 큰 편차를 보이는 것은 통일의 시기와 방법, 가정된 북한 주민의 소득수준, 설정된 비용지출기간 등에서 차이가 있기 때문이다.

표 6-1. 국내외 주요 기관의 통일비용 추정 결과

추정 기관	통일 시기	통일비용 개념	추정비용 (달러)
한국개발연구원 (1991)	2000년	• 남북한 소득격차 해소비용 • 2010년 북한 1인당 소득 남한의 60%	2,632억~2,736억
Economic Intelligence Unit (1992)	2000년	• 남북 간 소득격차 해소비용 • 2000년 북한 1인당 소득 남한과 동일	1조 897억
한국산업은행 (1994)	1994년	• 남북한 소득격차 해소비용 • 2004년 북한 1인당 소득 남한의 60%	8,050억
Rand Institute (2005)	-	• 북한 GDP를 2배로 올리는 비용	500억~6,700억
한국조세연구원 (2009)	2011년	• 국민기초생활보장제도를 제외한 급속한 통합 비용	남한 GDP의 12%

출처 : 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』, 통일교육원, 2011, p. 47과 49.

통일비용이 막대하다는 고정관념을 극복하기 위해서는 두 가지 점에 유의할 필요가 있다. 첫째, 통일비용은 고정돼 있는 것이 아니라 우리가 어떻게 통일을 준비해 나가느냐에 따라 액수가 감소될 수 있다는 점이다. 독일에서는 예기치 못한 통일로 인해 불필요한 비용이 투입됐다. 동독 주민의 마음을 얻기 위해 동독 화폐를 서독 화폐와 1:1로 교환해 준 것이 대표적 사례다. 이런 맥락에서 우리는 통일준비를 철저히 해야 한다. 독일이 먼저 통일됐다는 점은 부럽지만, 독일 통일 과정에서 교훈을 얻어 통일비용을 줄일 수 있다는 점은 큰 이득이라고 할 것이다. 통일을 준비하면서 후발자의 이익(advantages of late comers)을 극대화해 나가는 지혜가 필요하다고 할 것이다.

둘째, 통일비용은 다양한 방법으로 충당될 수 있다. 통일비용의 조달은 국내 차원에서는 정부와 민간 부문으로 구분할 수 있으며, 정부 부문은 어느 정도 국민의 세부담을 수반하게 되는 것이 사실이다. 그리고 국제 차원에서는 외국인투자 유치를 통해 상당부분 충당할 수 있다. 앞서 언급했듯이, 통일비용의 상당부분은 북한

독일 통일 당시 동독 화폐 교환

동서독 간 화폐교환은 보유 현금, 은행 예금, 기업의 채무, 그리고 현행 소득 등 크게 4가지 분야에서 서로 다르게 그 비율이 조정됐다. 현금의 교환율은 원칙적으로 1:1로 규정됐다. 저축예금의 교환율은 원칙적으로 2:1이었다. 다만 연령에 따라 차등을 두었는데, 어린이는 2천 독일마르크까지, 15-59세 성인은 4천 독일마르크까지, 그리고 60세 이상 노인은 6천 독일마르크까지 그 비율에 따라 교환됐으며, 나이를 감안한 평균 교환율은 서독의 1마르크당 동독의 1.475마르크였다. 그리고 기업의 채무는 원칙적으로 2:1로 교환됐으며, 현행 소득도 유사한 방식인 2:1로 교환됐다.
이와 같은 교환율은 당시 생산성을 고려하더라고 동독의 마르크가 서독 마르크의 1/3에 불과했으며, 암시장 가격은 1/10까지 떨어졌다는 점에서 동독 주민에게 상당히 유리한 '정치적 교환비율'이라고 할 수 있다.(Jan Priewe and Rudolf Hickel, Der Preis des Einheit--Bilanz und Perspektiven der Deutschen Vereinigung. 한종만(역), 독일 통일비용. 대륙연구소 출판부, 1994, pp.124-132)

의 경제 회생을 위한 투자다. 다시 말해, 국내외 기업의 투자를 통해 조달되는 것이기 때문에 통일준비를 철저히 해 나간다면 국민의 세부담은 상당히 줄어들 수도 있다. 통일비용 재원 조달과 관련해서는 제3절에서 보다 상세히 다룰 것이다.

2. 통일편익

(1) 통일비용보다 더 큰 통일편익

통일에는 어느 정도의 비용이 수반될 수밖에 없지만, 통일은 그 비용을 상쇄하고도 남을 정도의 막대한 편익을 창출할 것이다. "통일은 대박"이라는 박근혜 대통령의 언급은 통일비용에 대한 국민적 우려를 감안하여 통일이 가져올 수 있는 막

대한 편익을 함축적으로 표현한 것이라고 할 수 있다.[41)]

통일편익이란 통일이 가져다 줄 경제적·경제외적 보상과 혜택의 총체를 의미한다. 통일이 되면 이산가족 문제나 전쟁에 대한 두려움 등 분단에서 오는 불편은 사라지고 시장의 확대와 국제적 지위 향상 등 다양한 혜택이 발생할 것이다. 통일편익도 유형적 편익과 무형적 편익으로 나눌 수 있다. 국방비 감축 및 외교적 경쟁 비용의 해소 등은 유형적 편익으로 계량화가 비교적 쉽다. 그리고 남북한 경제통합이 수반하는 내수시장의 확대 및 남북 경제의 보완성 증대도 유형의 편익에 해당한다.

무형의 편익으로는 이산가족 문제의 해결 등 인도적 편익, 전쟁 가능성의 소실과 국제적 지위 향상 등 정치적·군사적 편익, 자율성의 신장과 생활반경의 확산 등 사회적 편익, 그리고 자유롭고 관용적인 다원화된 문화의 확산 등 문화적 편익을 들 수 있다. 그리고 국민들 사이에서 이념적 갈등이 사라지고 대신 기술혁신 등 보다 생산적인 차원에 사고를 집중하게 되는 것은 경제적 차원의 무형적 편익이라고 할 수 있다.

'통일편익은 얼마나 될까?'라는 질문은 적절한 질문이라고 하기 힘들다. 통일비용의 경우 일정한 기간에 소요되는 비용으로 한계가 있지만, 통일의 편익은 영구히 발생해 추정이 불가하기 때문이다. 이런 맥락에서 보면, 통일편익은 무한하다고 할 수 있다.

다만 통일이 가져다 줄 편익의 성격에 대해 아래와 같이 개략적으로 살펴볼 수 있다.

41) 박근혜 대통령은 2014년 1월 6일 신년 기자회견에서 "통일은 대박이다. 한반도 통일은 우리 경제가 대도약할 수 있는 기회"라고 말했다.

첫째, 통일은 분단비용을 소멸시킨다. 70년 가까이 분단 상태로 살아오면서 우리는 많은 분단비용을 지불해왔으나 분단의 장기화로 인해 이를 체감하지 못했다. 이러한 유·무형의 분단비용은 통일로 인해 모두 소멸된다. 분단비용의 해소는 통일 이후 즉각적으로 얻어지는 이익이며, 이는 통일비용을 충당하는 데로 전환돼 통일비용의 부담을 덜어주게 된다. 분단이 지속되는 한 영원히 부담해야 할 소모적인 분단비용이 소멸된다는 점에서 통일의 필요성은 더욱 절실하다.

둘째, 경제규모의 확대에 따른 규모의 경제가 실현되고 경제 통합에 따른 새로운 성장동력을 확보하게 될 것이다. 규모의 경제란 경제활동 규모가 증대됨에 따라 생산단가가 절약되고 이익이 증대하는 경향을 의미한다. 통일한국의 총인구는 8,000만 명에 가까울 것으로 예측되며 노동과 소비시장도 확대될 것이다. 규모의 경제로 인해 생산비가 하락하고, 우리 상품의 국제경쟁력도 제고될 것이다. 2014년 국회예산정책처 보고서에서 통일 이후 45년간의 경제적 편익규모를 추산한 바에 따르면 통일한국의 GDP 규모는 2013년 1,135조원(세계 12위)에서 2060년 4,320조원(세계 10위)으로 상승할 것으로 예측되었다. 또한 북한 지역 개발에 따라 남한 지역에 파급되는 생산유발효과는 3,650조원(연평균 81조원), 부가가치 유발효과는 1,683조원(연평균 37.4조원), 취업유발효과는 2,953만여 명(연평균 65.6만여 명)으로 예측되었다.

셋째, 남북한 공간통합으로 인해 우리의 생활공간을 대륙으로 확장할 수 있다. 남북 간 철도와 도로가 연결되면, 육로를 통해 중국과 시베리아 진출이 가능해지면서 우리의 생활반경과 사고 영역이 확장될 것이다. 공간통합은 수송비와 수송시간을 크게 절감하는 등 경제적 편익도 창출할 것이다. 일례로 부산에서 벨라루스까지 선박으로 수송할 경우 26일이 소요되며 수송비용은 약 2,100$/TEU[42]이나 철도를 이용할 경우 16일에 1,300$/TEU가 소요될 것으로 추정되고 있다. 마찬가

42) TEU는 일반적으로 많이 볼 수 있는 길이 20피트 상당의 컨테이너 박스 1개를 나타내는 단위를 말한다.

지로 시베리아의 천연가스를 송유관을 통해 도입한다면 에너지를 보다 저렴한 가격에 안정적으로 확보할 수 있다.

넷째, 통일은 이 밖에 경제적으로 추정할 수 없는 무형의 이익을 가져오게 된다. 우선 통일은 식민지 지배, 분단, 그리고 전쟁과 대결로 이어져온 굴절된 민족의 역사를 바로잡는 계기가 된다. 우리 국민들이 통일을 이루었다는 성취감과 자부심은 국민적 일체감을 고취시킬 것이다.

다섯째, 통일은 '더 큰 대한민국'으로 진입하는 초석이 될 것이다. 대한민국의 역사는 건국 후 산업화와 민주화를 단기간에 이뤄낸 자랑스러운 역사를 가지고 있지만, 통일을 통해 부강한 선진일류국가를 창출해야 하는 과제도 안고 있다. 통일은 불필요한 이념 논쟁을 종결하고 국민의 힘을 국가 발전에 결집하는 기반이 된다. 그동안 불가피하게 부분적으로 제한돼 왔던 자유도 신장되고 사회문화적 다양성이 증진되면서 우리 내부의 편견과 차별의식도 상당히 약화될 것으로 보인다. 이와 같이 통일은 국민의식의 성숙을 통해 국가 발전과 더불어 국격의 향상을 가져올 것으로 기대된다.

여섯째, 통일은 북한 주민들에게 인간답고 풍요로운 삶의 기회를 제공하고, 세계 평화와 번영에 기여할 것이다. 통일은 남한 주민들의 경제적 이해를 관철하기 위한 방편이 아니다. 통일은 왜곡된 체제에서 신음하는 북한 주민에게 보다 풍요로운 경제생활을 보장하고 자유와 인권을 획기적으로 신장시키는 계기가 될 것이다. 또한 한반도의 불안정을 극복하고 국제협력을 증진함으로써 동북아 지역은 물론 나아가 세계의 평화와 번영에도 기여할 수 있을 것이다.

이런 맥락에서 2010년 2월 방한한 호르스트 쾰러 독일 대통령이 "통일비용 문제로 다른 결정적인 점을 보지 못해서는 안 된다. 독일이 유럽 심장부에서 평화와 자유를 누리고 산다는 사실은 돈으로 계산할 수 있는 것이 아니다. 독일 통일로

1,700만 명의 동독주민이 수십 년의 독재를 뒤로하고 안정적인 민주주의 법치국가에서 살 수 있게 됐고, 유럽 분단이 종식돼 냉전이 전쟁으로 번질 수 있는 위험이 사라졌다"고 말한 것은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다.

(2) 비용과 편익과의 관계

분단비용, 통일비용, 그리고 통일편익은 어떤 관계일까? 분단비용을 기회비용적인 차원, 즉 분단이 됨으로써 실현시킬 수 없는 보상과 혜택으로 규정하면 분단비용과 통일편익은 일치한다. 즉 두 개념은 분석적으로 다르지만 실제에 있어서는 동전의 앞뒤와 같다.

분단비용은 분단 상황이 지속됨으로써 발생하는 경제적·경제외적 비용으로, 통일이 되면 거의 즉각적으로 소멸된다. 통일비용은 제도통합 비용, 위기관리 비용, 그리고 경제적 투자비용 등 통일에 따르는 경제적·경제외적 비용의 총체로 정의되며, 일정한 기간을 전제로 하는 한시적 비용이다. 그리고 통일편익은 통일로 인해 얻게 되는 경제적·경제외적 보상과 혜택의 총체로서, 통일 이후 영구적으로 지속되는 특징을 가지고 있다.

종합적으로 볼 때, 통일은 우리에게 일정한 부담으로 작용하는 것이 사실이지만, 막대한 편익도 가져다 줄 것이다. 통일로 분단비용은 즉각 소멸하게 되며 초기 일정 기간 통일비용이 발생할 것이다. 하지만 통일비용은 한시적이며 통일로 인한 편익은 거의 영구적으로 창출된다. 이런 맥락에서 분단비용, 통일비용, 그리고 통일편익 간의 관계를 요약하면 다음과 같다.

표 6-2. 분단비용, 통일비용, 통일편익

구분	분단비용	통일비용	통일편익
개념	● 분단 상태가 지속됨으로써 발생하는 경제적·경제외적 비용의 총체 • 경제적 비용: 국방비 지출, 외교비용, 이념교육 비용 등 • 경제외적 비용: 전쟁 가능성에 대한 공포, 이산가족 고통, 이념적 갈등과 대립, 국토의 불균형 발전 등	● 통일에 수반되는 경제적·경제외적 비용의 총체 • 제도통합비용: 정치·행정 제도, 금융·화폐 통합비용 등 • 위기관리비용: 치안, 인도적 차원의 긴급구호, 실업 등 초기 사회문제 처리 비용 • 경제적 투자비용: 인프라, 생산시설 구축비용 등	● 통일로 인해 얻게 되는 경제적·경제외적 보상과 혜택 • 경제적 편익: 분단비용 해소, 규모의 경제 실현, 시장의 확대, 산업 및 생산요소의 보완성 증대 등 • 경제외적 편익: 이산가족 문제 해결, 국제사회에서의 위상 제고, 전쟁 위험의 해소 등
특징	● 분단 기간 중 지속 발생 ● 통일과 동시에 소멸(통일의 기회비용	● 통일의 시기, 방법 등에 따라 비용의 차이가 발생 ● 통일 후 일정기간 한시적 발생 ● 투자비용 성격 ● 경제적 능력에 따라 신축적으로 조절 가능	● 통일편익이 통일비용보다 훨씬 큼 ● 통일 이후 영구적으로 발생

첫째, 분단비용은 통일의 기회비용으로서 통일편익의 발생은 곧 분단비용의 소멸을 의미한다. 분단비용과 통일비용은 각각 '분단 기간'과 '통일 초기'라는 특정 기간에만 발생하지만, 통일편익은 통일 이후 지속적으로 발생한다.

둘째, 항구적으로 발생하는 통일편익은 한시적 성격의 통일비용을 상쇄하고도 남는다. 더욱이 통일비용은 추산액이 고정돼 있는 것이 아니다. 우리의 통일 대비 노력과 정책적 대응에 따라 줄어들 가능성이 있기 때문이다. 특히 독일의 통일 경험에서 교훈을 얻는 등 '후발자의 이익'을 잘 활용해 나간다면 통일비용을 최소화할 수 있을 것이다.

셋째, 분단비용은 소모성 성격을 지니는 반면 통일비용은 우리 민족의 생활수

준과 삶의 질을 향상시키는 데 소요되는 생산적 비용이다. 통일한국의 각종 인프라 건설에 필요한 비용은 미래의 생산을 위한 투자다. 부분적으로 볼 때, 공공질서 유지 및 북한주민에 대한 긴급구호 등 위기관리 비용은 소모적 비용으로 해석될 수 있지만 다른 한편으로는 북한 주민의 복지를 향상시키고 노동력을 재생산하는 데 기여하는 긍정적 기능을 할 것으로 기대된다.

제2절 통일한국의 미래비전

통일한국은 어떤 나라가 될 것인가? 일부 국민들 사이에서 보이고 있는 통일에 대한 회의적인 시각은 희망찬 통일한국의 모습을 제대로 그려보지 못했기 때문이 아닐까? 사실 우리가 그토록 고대해 온 통일이 됐을 때 나타날 수 있는 통일한국의 모습을 그려보는 것만 해도 가슴 벅찬 일이라 할 수 있다.

통일한국은 정치적으로 자유롭고 민주적이며, 경제적으로 풍요로운 공동체가 되어야 한다. 다시 말해, 자유민주주의와 시장경제 토대 위에서 정치적 자유가 보장되고 경제적 풍요가 증진되며 다양성과 자율성이 신장되는 사회가 통일한국이 지향하는 미래비전이다. 역사는 자유민주주의와 시장경제야말로 인류가 만들어 낸 가장 이상적 제도임을 보여주고 있다. 통일한국은 이러한 제도의 장점을 극대화하여, 우리 민족의 잠재력이 최대한 발휘되는 기회를 제공할 것이다.

1. 정치적 차원

우리는 삼국 통일 이후 수많은 외침을 받으면서도 통일국가 체제를 유지해 왔다. 고려와 조선을 거치면서 1,300여 년을 통일국가 체제에서 살아 온 것을 고려하면, 광복이후 약 70년의 분단은 우리 역사에서 예외적 기간이라고 할 수 있다.

정치적 차원에서 통일한국은 분단이라는 왜곡된 역사를 바로잡고 근대적 민족국가의 수립을 완성한다는 의미를 지니고 있다. 통일한국은 민족공동체 통일방안에 제시된 1민족 1국가 1체제 1정부를 형성함으로써 분단체제를 종결하고 남북 간 갈등과 대결을 해소하며, 한민족 구성원 모두의 역량을 결집해 발전해 나갈 것이다. 통일한국은 자유와 평등, 인권 등 인류의 보편적 가치를 존중하는 민주주의 국가가 되어야 한다. 또한 통일로 완성될 근대적 민족국가는 결코 폐쇄적 민족주의 자민족중심주의(ethnocentrism)를 추구하지 않는다. 통일한국은 문화적 다양성에 기반을 둔 열린 민족주의를 지향하게 될 것이다.

분단은 단순히 이질적인 정치 체제의 수립만을 의미하는 것은 아니었다. 북한은 1인 독재 체제를 유지하면서 주민에 대한 가혹한 통제를 지속하고 있으며, 급기야는 퇴행적인 3대 세습 체제를 구축하기까지 했다. 2000년대 들어서는 3차례에 걸쳐 핵실험을 단행하면서 한반도에 불안을 야기하고 국제적 고립을 자초하고 있다. 이러한 체제 하에서 북한주민은 정치·경제적 자유와 권리를 억압당한 채 통제와 착취에 신음하고 있다. 통일은 북한 주민에게도 자유민주국가의 일원이 되어 인간으로서의 존엄을 누리며 자유와 인권 등 기본적 권리를 보장받을 기회를 제공할 것이다.

또한 통일은 우리 민족의 국제적 위상을 제고시킬 것이며, 통일한국은 '세계 속의 대한민국'으로 거듭나게 될 것이다. 분단 기간 우리의 외교적 노력은 북핵문제의 해결, 북한의 도발 저지 등 분단문제의 해결에 우선순위를 둘 수 밖에 없었다.

그러나 통일이 된다면 남북 간에 진행돼 온 소모적 외교전을 종결하고 국가 이익을 최우선시하는 외교 정책으로 전환할 수 있는 기회가 된다.

통일한국의 인구는 약 8,000만 명으로 예측되며, 이는 프랑스(6,400만 명), 영국(6,100만 명), 이탈리아(5,899만 명) 보다 많은 숫자이다. 통일한국은 확대된 민족적 역량을 결집하여 세계 평화와 번영, 인권 증진에 기여하는 역할을 수행할 것이다. 이와 더불어 통일은 불안정한 동북아의 정치지형을 변화시키고 역내 평화와 안정에 기여하게 된다. 통일을 통해 우리는 미·중·일·러 등 주변국의 이해관계를 조정함은 물론 주변국과의 공존과 공동 번영을 추구할 것이다.

2. 경제적 차원

통일한국은 시장경제 질서를 바탕으로 성장과 분배가 조화롭게 이루어지는 풍요로운 국가가 될 것이다. 시장경제는 경제 분야에서 개인의 자율성과 합리적 선택을 보장함으로써 물질적 풍요를 가져 올 수 있는 최선의 제도다. 대한민국은 전후 폐허를 딛고 단기간 내에 최빈국에서 선진국으로 발전함으로써 시장경제의 우월성을 입증했다.

〈표 6-3〉에 제시된 우리나라의 주요 경제 및 사회간접자본 지표의 변화를 통해, 이러한 대한민국의 경제 성장을 확인할 수 있다.

표 6-3. 우리나라의 주요 경제 및 사회간접자본 지표 변화

구분	1965	1990	2010	비고
국민총생산/소득 (억 달러)(1인당 달러)	30 (105)	2,518 (5,883)	10,146 (20,959)	북한 주민의 1인당 소득이 남한과 동일하다고 가정할 경우, 통일한국의 국민총소득은 세계 6~8위
발전량(억 kwh)	33	1,077	4,739	-
고속도로 길이(km)	0	1,551	3,859	-
자동차 보유대수(천 대)	39	3,395	17,941	-
무역총액(억 달러)	6.39	1,349	8,916	북한의 1인당 무역액을 남한과 동일하다고 가정할 경우, 통일한국의 무역총액은 중국·미국·독일에 이어 세계 4위

출처: 통계청, 「남북한 경제사회상 비교」, 「북한의 주요 통계지표」

위의 표에 제시돼 있듯이 우리나라는 1960년대 이후 괄목할 만한 성장을 달성했다. 통일한국의 경우 다른 조건이 일정하다고 할 때 경제규모가 이보다 훨씬 커질 수 있음은 자명하다. 일례로 북한 주민의 1인당 소득이 남한과 동일해진다고 가정할 경우, 통일한국의 국민총소득(GNI)은 세계 6~8위에 해당한다(World Bank, 2010). 그리고 마찬가지로 북한의 1인당 무역액을 남한과 동일하다고 가정할 경우, 통일한국의 무역총액은 중국·미국·독일에 이어 세계 4위가 된다. 게다가 통일의 경제적 시너지 효과가 발생한다면 세계 속에서 차지하는 통일한국의 경제적 지위는 상당하게 될 것이다.

통일이 되면 이른바 '코리아 디스카운트(Korea discount)'가 사라지고 시장의 규모가 확대되면서 경제의 비약적 발전을 이룰 수 있을 것이다. 일례로 영국의 이코노미스트(Economist)지는 '한국의 기회(Korea Opportunities)' 기사(2015.2)에서, 대한민국의 생산가능인구가 2017년부터 감소하기 시작함을 감안할 때 대한민국은 통일 이후 현재의 2배 규모의 영유아 인구를 확보하고 군대 통합 등을 통해 총 1,700만 명의 생산가능인구가 증가하는 등 인구학적 이득을 얻

을 수 있다고 설명했다. 또한 북한에 분포하는 희토류도 큰 혜택이 될 것이며, 북한의 광물 자원은 약 10조 달러의 가치가 있는 것으로 평가되고 있다고 언급했다. 한편 미국의 투자회사인 골드먼 삭스(Goldman Sachs, 2009: 9-11)는 북한은 리스크가 아니라 통일한국의 '자산'이라고 분석했다.[43] 그 근거로 북한의 풍부하고 경쟁력 있는 노동력, 지하자원과 인구 구조의 시너지 효과, 그리고 북한의 높은 성장 잠재력을 들었다. 통일한국의 경제 규모는 30~40년 후에 이르면 독일과 일본을 능가해 세계 8위에 도달할 것이라고 전망하기도 했다.

통일 이후에는 북한 지역의 노동력을 활용해 경제적 활력을 창출할 수 있게 된다. 북한의 노동력은 1/3 이상이 농촌지역에 거주함으로써 산업인력으로 전환될 잠재력이 높다. 또한 북한은 상대적으로 '젊은 인구구조'를 갖고 있기 때문에 저출산·고령화에 직면한 우리 경제에 활력을 가져다 줄 수 있다. 인센티브가 결여된 북한의 동원경제 하에서는 노동력이 잠재력을 발휘하기 어려웠으나, 통일한국의 시장경제 하에서는 풍부한 노동력과 자본이 시너지 효과를 일으킬 것이다.

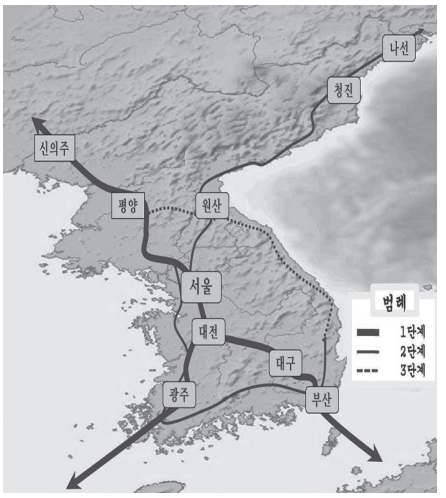
통일 이후에는 북한 지역의 지하자원 활용 가능성이 높아진다. 북한은 남한과 달리 마그네사이트, 석탄, 우라늄, 그리고 철광석이 풍부하다. 우리나라가 대부분 수입에 의존하고 있는 6대전략광물(역청탄, 우라늄, 철광석, 구리, 아연, 니켈)의 상당량을 북한에서 얻을 수 있다. 우리가 에너지와 지하자원의 97%를 수입에 의존하고 있다는 점에서 통일한국은 상당한 시너지 효과를 누리게 될 것이다.

통일한국은 한반도의 공간 통합을 의미한다. 주지하다시피 한반도는 '국토의 허리'가 잘림으로써 토지 이용이 왜곡됐다. 휴전선에 인접한 경기도와 강원도의 북부 지역은 민간인 통행이 제한되거나 개발이 되지 않고 있다. 인구가 1,000만 명에 달하는 서울은 한반도 전체에서 보면 중앙에 위치해 있지만, 분단으로 인해 남

43) Goldman Sachs, "A United Korea? Reassessing North Korea Risks," Goldman Sachs Global Economics Paper, 2009, No. 188.

한의 북쪽에 위치함으로써 안보에도 취약한 실정이다. 북한도 분단으로 인해 토지 이용에 제한을 받고 있음은 마찬가지다. 통일한국은 휴전선으로 인한 국토의 불균형 발전이 청산되면서 한반도의 남과 북, 그리고 동과 서가 유기적으로 결합해 지역적으로 균형발전을 도모할 수 있다.

통일한국의 공간구조는 중단기적으로는 X자형을 형성하면서 한반도의 발전축을 형성하게 된다. X자형 공간구조는 남으로는 부산과 목포, 그리고 북으로는 신의주와 나선을 꼭짓점으로 하고, 서울을 중앙의 결절점으로 한반도를 묶어주는 발전축이다. 부산-서울-개성-신의주의 간선축과 목포-서울-원산-나선의 간선축이 서울에서 교차하는 형태가 통일한국의 중단기적 발전축을 형성하게 된다.



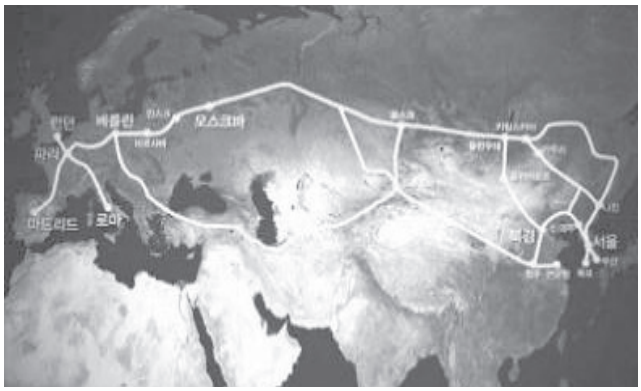
통일한국의 발전축

중장기적으로는 해안권의 거점도시들이 신성장 클러스터로 확대 발전되면서 국토의 공간활용이 분산되고 새로운 U자형 발전축이 형성된다. 부산에서 목포 사이의 남해안축이 더욱 발전하게 되며, 서해안으로는 목포-인천-신의주 축이 연결되고, 또한 동해안으로는 부산-강릉-원산-나선 축이 연결된다. 그리고 내륙의 도시들도 성장거점을 형성하면서 발전적으로 연결된다. 그렇게 되면 한반도의 공간구조는 잘 짜인 '바구니 형태'로 엮이며, 이는 국토이용의 효율성을 극대화하면서 지역의 균형적 발전이 이루어짐을 의미한다.

한반도의 공간통합은 폐쇄적 공간구조가 개방적 공간구조로 발전돼 감을 의미한다. 우리나라는 반도국가이며, 광활한 유라시아대륙의 일원이다. 분단으로 인해 우리는 '섬 아닌 섬' 생활을 해 왔지만, 통일한국은 남으로는 바다를 통해 미국

과 일본 등 해양국가들과 연결되고 북으로는 중국과 러시아 등 대륙국가들과 연결된다. 이렇게 되면 통일한국은 문자 그대로 반도국가로서의 이점을 극대화할 수 있다.

또 통일한국은 중국·러시아 등 대륙국가와 미국·일본 등 해양국가를 연결하는 교통의 요지가 될 것이다. 중국·일본·러시아 등을 포함하는 동아시아 경제권은 그 규모가 확대일로에 있으며, 향후 세계 경제 속에서 위상을 높여 갈 것으로 전망되고 있다. 동아시아권 경제가 팽창하면 이에 비례해 한반도를 중심으로 한 교역 물동량도 함께 증대할 것이다. 동아시아 내 경제협력이 가속화될 경우, 통일된 한반도는 유라시아 대륙과 태평양 연안국을 연결하는 무역의 요충지이자 중개수송의 교량으로서 동북아의 무역 및 물류기지로 부상할 수 있다. 그뿐 아니라 문화·예술·관광 등 사회문화적 중심으로도 발전해 나갈 것이다. 결국 통일한국의 미래비전은 한반도의 공간통합과 더불어 대륙경제와 해양경제를 접목하는 허브국가가 되는 것이다.



대륙을 통한 신성장 잠재력

3. 사회·문화적 차원

통일한국은 국민 모두가 더불어 살아가는 사회를 만들 것이다. 통일이 되면 사회적 자원과 시설, 그리고 역할이 공정하게 배분되는 복지정책과 분배제도가 정착된다. 부와 소득의 편재, 사회적 낙오자의 생성, 그리고 이로 인한 계층의 양극화는 우리가 극복해야 할 시대적 과제다. 일을 할 수 있는 사람에게는 적절한 일자리

가 주어지고 능력이 부족한 사람에게는 최소한도의 인간다운 생활이 보장돼야 한다. 통일이 되면 분단비용으로 지출되던 재원을 사회적 안전망을 구축하는 데 전환함으로써 국민 생활수준의 균등한 향상이 이루어질 것이다.

사실 통일의 궁극적 목적은 통일한국 구성원인 우리 모두의 삶의 질을 향상시키는 데 있다. 통일한국은 경제성장을 통해 생활기회를 확충해 보다 인간답고 풍요로운 삶의 터전을 만들어 나가게 될 것이다. 불공정한 부의 분배나 계층에 따른 사회적 소외를 극복하고, 장애인·외국인 노동자·다문화 가족 등 소수자에게도 관심과 배려를 늘려 나가게 될 것이다.

통일이 되면 사회적으로는 보다 다원화되고 자율적인 사회로 진입하게 된다. 분단은 우리 국민들 사이에 이념적 대립을 가져왔고, 이에 따라 제반 집단 간 불신과 대립 그리고 갈등을 초래했다. 통일한국은 국민적 일체감을 바탕으로 상호신뢰와 존중의 정신이 발현되고, 성숙된 시민의식을 통해 조화로운 공동체로 거듭나게 될 것이다.

통일한국은 세계 각지에 흩어져 살고 있는 우리 민족을 하나로 엮는 구심체로서의 역할을 수행하게 될 것이다. 우리 민족은 남북한을 합쳐 한반도에 약 7,500만 명이 거주하고 해외에 약 720만 명이 거주하고 있다. 지역별 재외동포 현황을 보면 2015년 기준으로 중국 259만 명, 미국 224만 명, 일본 8986만 명, 기타 지역 약 149만 명이 거주하고 있다(외교부, 2015). 그러나 남북의 분단과 국제사회에서의 경쟁, 그리고 동포 사회의 이념적 분열로 인해 우리 민족의 힘이 분산돼 있는 상황이다. 통일한국은 8,200만 한민족의 힘을 결집해 '글로벌 통일한국'으로 발전해 나갈 것이다.

분단은 우리의 생활반경을 한반도의 남쪽으로 제한했지만, 통일한국은 우리의 생활공간도 대폭 확장시켜 줄 것이다. 육로를 통한 우리의 생활환경은 기껏해야 500km에 불과하며, 이는 고속열차를 기준으로 할 때 2시간 남짓의 거리에 불과

한 실정이다. 통일한국은 그 자체로 육로의 길이가 두 배가 되며, 육로를 통한 대륙 여행 거리는 '무한'하다고 할 수 있다. 일례로 우리나라에서 시베리아 횡단열차를 타고 모스크바까지 가려면 그 거리가 약 1만 km에 달한다. 이는 밤낮 없이 시속 100km로 달린다 해도 100시간, 즉 4일이 넘는 여정이 됨을 의미한다. 통일한국은 육로를 통한 생활 반경을 크게 확산시켜 줄 것이다.

통일한국에서는 구성원 개개인의 가치관과 생활양식이 존중되는 문화적 다원주의가 정착될 것이다. 분단은 권위주의, 집단 간 편견과 차별의식, 그리고 사고의 획일화를 가져오는 등 개인의 사고와 사회의 다양성을 일정 부분 제한하고 있는 것이 사실이다. 그러나 통일한국에서는 다양한 문화가 조화를 이룬 가운데 개인의 자율성과 창의성이 확대 재생산되는 다원주의 사회가 정착될 것이다.

통일한국은 8,000만 겨레의 일체감을 높여 주게 된다. 통일을 이루었다는 사실 하나만으로도 민족적 자부심은 고양될 것이다. 북한 주민도 전체주의 사회의 '신민적' 인성에서 자유민주주의 사회의 '시민적' 인성을 발달시켜 나갈 수 있다. 물론 통일이 될 경우, 독일의 경우에서 보듯이 남북한 주민 간 편견과 차별의식을 보일 수도 있다. 그러나 이런 갈등은 긴 역사적 안목에서 보면 지엽적이고 부차적인 것일 수밖에 없다. 우리의 역사에 비춰 볼 때 분단의 역사는 순간이며, 통일은 새로운 민족의식을 일깨워 줄 것이기 때문이다.

통일한국 시대에는 고양된 민족적 일체감과 자부심을 바탕으로 우리 민족의 우수한 전통문화를 계승·발전시키는 한편 보편적 세계주의에 입각해 보다 개방적이고 진취적인 문화를 발달시키게 될 것이다. 통일한국은 문화적 편견을 극복하고 열린 민족주의에 입각해 선진 문화를 적극 도입하게 될 것이다. 또한 민족 고유의 전통 문화를 지속적으로 발굴·보존하고 세계적 추세에 맞춰 재구성함으로써 문화의 정통성과 개방성을 접목하게 될 것이다. 결국 성숙한 시민의식, 그리고 문화적 융합을 통한 다원적 대한민국과 개방적 대한민국은 문화적 차원에서 예견할 수

있는 통일한국의 미래비전이다.

우리 민족은 풍부한 역사적 전통과 우수한 문화를 발전시켜 왔다. 경주, 부여와 공주, 평양, 그리고 서울은 대표적인 왕조시대의 도읍지였다. 숭례문과 경복궁, 석굴암과 불국사, 그리고 무열왕릉과 동명왕릉은 우리의 대표적인 문화유산이다. 통일이 되면 북한에 있는 문화재를 포함해 우리의 우수한 문화재를 유네스코의 세계문화유산으로 등재하고 체계적으로 관리할 수 있다. 통일한국은 '문화재 강국'으로 도약할 수도 있다는 의미이다.

신민적 인성과 시민적 인성

신민은 봉건국가에서 신하와 일반 백성을 의미한다. 특히 신하는 지위에 따라 상당한 권한을 행사하기도 하지만, 자신의 권한이 전적으로 왕(군주)에게 달려 있기 때문에, 왕의 의사를 무조건적으로 받아들여야 한다.
신민형 인성이란 이와 같이 무비판적·묵종적·순종적 인성을 의미한다. 신민형 인성은 책임감을 갖고 자율적·비판적·능동적으로 참여하는 시민형 인성과 대비된다.

통일은 북한의 왜곡된 역사인식을 바로잡고 역사적 동질성을 회복하는 계기가 될 것이다. 북한은 역사 교육을 등한시해 왔을 뿐 아니라 근세사의 경우 철저히 김일성 일가를 중심으로 편향적으로 기술해 왔다. 김일성의 항일투쟁이 과장됐으며, 김정일의 출생지도 러시아의 하바롭스크에서 백두산의 밀영으로 왜곡해 왔다. 김일성 일가의 우상화를 목적으로 왜곡 서술된 북한의 역사관은 통일 이후 올바르게 재정립될 것이다.

요약컨대 우리는 통일을 통해 자유민주주의와 시장경제 체제에서 개인의 존엄성과 행복이 보장되는 사회를 꿈꾼다. 통일한국은 8,000만 겨레가 안전하고 풍요로우며 또한 더불어 살아가는 민족공동체다. 통일이 되면 민족통일국가가 완성되

면서 안으로는 사회 구성원 개개인의 자유와 인권이 신장되고, 밖으로는 국제사회의 평화와 번영에 기여하게 될 것이다. 통일이 되면 남북의 경제적 보완성, 국토의 균형적 발전, 그리고 대륙과 해양을 잇는 동북아 경제 허브가 구축되면서 물질적으로 풍요로운 국가가 될 것이다. 사회적으로는 성숙한 시민의식과 공동체적 미덕을 접목해 국민의 생활수준이 향상되는 복지국가가 될 것이 분명하다. 그리고 문화적으로는 국민적 일체감을 바탕으로 민족의 전통문화와 세계의 보편적 문화가 융합되는 문화적 다원주의 국가가 될 것이다. 결국 우리가 꿈꾸는 통일한국의 미래비전은 정치적 자유, 경제적 풍요, 사회적 신뢰, 그리고 문화적 다원성이 보장되는 선진 일류국가다.

제3절 통일준비

통일이 우리 겨레 전체의 존엄성과 행복이 실현되는 부강한 선진 일류국가의 토대가 된다면, 우리는 적극적으로 통일에 임해야 한다. 우리나라를 방문(2010.2)했던 쾰러 전 독일 대통령이 언급한 "생각보다 통일이 빨리 올 수 있기 때문에 미리 계획을 세우고 준비하는 것이 필요하다"는 말을 상기해 볼 때 더욱 그러하다. 특히 통일이 언제 어떤 방식으로 이루어질지 모르는 상황에서 통일이 가져올 수 있는 편익을 극대화하고 폐해를 최소화하기 위해서라도 미리미리 준비를 해 나갈 필요가 있다.

통일준비란 통일을 이루어 나가는 과정에서, 그리고 통일 이후에 통합과정을 원활히 하기 위해 사전에 계획·실천하는 제반 대책을 말한다. 통일문제가 국가적 차원의 문제라는 점에서 통일준비는 일차적으로 정부의 몫이라고 할 수 있다. 정부가 대통령 직속으로 '통일준비위원회'를 발족시킨 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 제5장에서 언급하였듯이, 통일준비위원회는 통일 추진의 구체적 방향을 제시하고 체계적으로 준비하기 위하여 설립된 민관 협의기구이다.

통일문제는 온 국민의 관심사이며 국민의 단합된 힘을 요구한다는 점에서 국민적 참여가 절실하다. 통일미래 비전을 확신하면서 통일의지를 확산시켜 나가는 것이 하나의 예이다. 이런 맥락에서 통일준비에는 통일의식 제고, 통일재원 마련, 북한이탈주민의 정착 지원, 법적·제도적 정비, 그리고 국제협력 강화가 포함된다.

1. 국민의 통일의식 제고

분단이 장기화되면서 어느덧 일부 국민들 사이에서는 분단 상황이 오히려 자연스럽게 여겨지고 통일이 마치 거추장스러운 것으로 여기는 경향이 나타나고 있다. 특히 독일이 통일된 이후 이른바 '통일비용'의 문제가 제기되면서 통일에 대한 회의적인 시각이 증가했다. 국민의 통일의식이 통일에 큰 영향을 미친다는 점에서 이러한 현상은 안타까운 일이다.

사실 통일문제는 국가적 문제일 뿐 아니라 개인적 문제라는 점을 인식해야 한다. 모든 국민이 개인적 이익만 좇고 국가적 관심사인 통일에 관심이 없다면 우리는 영원히 분단 상태로 남을 것이다. 이른바 '공유물의 비극'(tragedy of the commons)[44]은 개인적 차원에서는 합리적 결정을 내린다 해도 국가적 차원에서는 파멸적 결과를 가져올 수 있음을 보여준다. 국민 모두가 통일 전문가가 될 필요는 없겠지만, 최소한으로나마 통일에 대한 의지와 태도를 갖는 것이 중요하다.

통일은 정부나 특정 전문가 집단의 몫이 아니라 우리 온 겨레가 만들어 가는 것이다. 우리 국민이 통일에 무관심하거나 통일을 불필요하게 여긴다면 통일의 기회를 만들기 힘들 뿐 아니라 통일의 기회가 찾아온다고 해도 통일을 성취하기 힘들

44) 공유물의 비극은 개인적 차원에서는 이익이 되는 합리적 행위도 집단적 차원에서는 파멸적 결과를 가져올 수 있다는 개념이다. 예를 들어 목동들이 각자 양의 수를 늘려 나가면 목동 개개인의 이익은 늘어나지만 결국은 목장이 황폐화됨으로써 모두 손해를 보게 된다. 미국의 생태학자 하딘(G. Hardin)이 제시한 개념이다.

며, 통일이 성취된다 해도 통합과정이 부담스럽게 된다. 그리고 주변국의 지지와 협조를 얻는 데도 한계가 있게 될 것이다. 통일을 빨리 그리고 바르게 하기 위해서는 온 국민의 참여와 협조가 필요하며, 이런 맥락에서 국민의 통일의식 제고는 시대적 소명이라고 할 수 있다.

통일의식의 제고는 통일의 부담을 앞세우기보다는 통일의 긍정적 혜택을 생각하는 데서 나온다. 제2절에서 언급했듯이 통일은 통일비용을 상쇄하고도 남을 실로 엄청난 편익을 가져온다. 경제적 편익만 하더라도 '규모의 경제(economies of scale)'를 통한 생산성의 향상과 남북 간 경제적 보완성, 그리고 국토공간의 효율적 이용 등 다양하다. 또한 박근혜 대통령이 언급한 '통일 대박'에는 단지 통일의 경제적 차원을 넘어 평화와 자유, 인권은 물론 남북한이 함께 누리는 번영의 가치가 모두 함축돼 있다. 통일은 개인이나 민족의 차원을 넘어 국제적이며 인류애적인 차원을 내포한다는 점을 이해해야 한다.

국민의 통일의식 제고를 위해서는 일차적으로 통일교육의 확산이 필요하다. 통일교육의 궁극적 목적은 국민들로 하여금 올바른 통일관을 갖도록 함으로써 통일의 정신적 기반을 구축하는 데 있다. 우리 국민들은 「통일교육지원법」에 명시돼 있듯이, 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식, 그리고 건전한 안보관에 바탕을 두고 평화적으로 통일을 성취하고자 하는 가치관과 태도를 배양해야 한다. 통일교육의 확산을 위해서는 다른 분야도 마찬가지이지만 정부와 민간이 보다 긴밀히 협조해야 한다.

그리고 통일교육의 내용과 방법에 있어 사회적·문화적 전달을 강화하는 등 '감성적' 접근을 병행해 나간다면 젊은 세대의 통일 무관심을 극복하는 데 도움이 될 듯하다. 더불어 분단 이후 70년 가까이 통일을 위해 우리 정부와 국민이 쏟아 부은 노력의 과정을 살펴보고 미래 세대와 함께 우리 민족의 통일을 생각해볼 수 있는 통일역사자료관을 만드는 방안도 생각해 볼 필요가 있겠다.

국민적 차원에서의 통일의식 제고와 더불어 통일 대비 인재육성에도 관심을 가져야 한다. 통일 대비 요원은 통일과정에서 통일의 당위성에 대한 국민적 공감대를 확산하고, 통일과정을 평화적·안정적으로 관리하며, 통일 후 예견되는 문제들을 해결할 수 있는 전문 인력이다. 여기에는 공무원·교사·공기업 직원 등이 포함되며, 통일 후 예상되는 전문 인력의 부족을 감안해 북한이탈주민과 통일단체 등 민간인도 포함될 수 있다.

2. 통일재원 마련

통일준비의 경제적 기반은 통일재원이라고 할 수 있다. 통일은 여러 가지 불확실성을 내포하며 더욱이 남북 간 경제적 격차를 극복하기 위해서는 일정한 비용이 소요될 것이다. 이른바 '통일비용'은 통일 대비 위기관리, 제도통합, 그리고 경제적 투자에 소요되는 일체의 재원을 포함한다. 통일비용은 통일과정은 물론이고 통일이 된 이후에도 들어간다. 특히 북한에 사회간접시설을 확충하고 공장 등 생산시설을 늘려 나가야 한다. 이들 통일비용은 성격상 생산적 비용이라는 점에서 통일의 편익을 극대화하기 위해서라도 차근차근 준비해 나가야 할 것이다.

통일비용을 준비하는 데는 현실적으로 여러 문제가 내포돼 있다. 첫째, 추정된 통일비용 자체가 일정하지 않은 데다 어느 정도 준비해야 적절한지를 결정하기 힘들다. 둘째, 통일의 시기가 불확실한 상황에서 국민적 동의를 구하기 쉽지 않다. 특히 통일 대비 목적세의 신설이 그렇다고 할 것이다.

그렇다고 통일비용을 준비하지 않는다면 통일 상황에 적극 대처하기 힘들게 된다. 독일은 예상보다 빨리 급작스럽게 통일이 이루어짐에 따라 통일재원을 마련하는 데 많은 어려움을 겪었다. 통일비용은 그 비용의 적립을 포함해 다양한 확보방안이 마련된다면 통일과정을 질서 있게 인도하는 수단이 될 것이다. 이런 맥락에

서 “통일의 기회가 왔는데 돈이 없어서 또는 돈이 걱정돼서 그 기회를 놓친다면 역사에 죄를 짓는 일이 될 것”이라고 한 헬무트 콜 전 서독 총리의 언급은 의미가 크다고 할 것이다.

통일비용에 대한 국민적 우려는 세금인상 가능성 때문이다. 그러나 통일비용의 조달은 반드시 국민세금으로만 충당되는 것이 아니다. 또 우리가 통일에 대해 철저히 준비해 나간다면 통일비용을 최소화할 수도 있다. 통일비용의 재원조달은 국내 부문과 국제 부문으로 나눌 수 있으며, 국내 부문은 다시 정부 부문과 민간 부문으로 나눌 수 있다. 사실 국내 부문과 국제 부문, 그리고 정부 부문과 민간 부문은 상호 중첩된다는 점에서, 통일비용 재원 조달방안을 종합적으로 보면 다음과 같이 제시할 수 있다. 즉 남북협력기금, 민간부담금, 채권 및 복권발행, 북한토지의 사유화, 조세, 국제구호기금, 그리고 해외차입이다. 이른바 ‘통일세’는 통일비용을 조달하는 여러 방법 중 하나일 따름이다.

여러 가지 통일비용 조달방안 가운데 현 시점에서 바람직한 방안 중 하나는 남북협력기금을 확충해 통일기금으로 활용하는 방안이다. 남북협력기금은 이미 법적 기반이 갖추어져 있고, 해마다 조성돼 오기도 했다. 다만 연말에 불용처리되던 미집행 기금을 이월하는 등 부분적 보완작업이 필요하다.

통일의 시점이 불명확한 상황에서 통일재원 마련 문제를 공론화하는 데는 한계가 있을 수밖에 없지만, 통일 대비 재원조달 방안을 사전에 준비하는 일은 필요하다. 민간기업의 경우 통일이 되면 자연스럽게 북한 지역에 대한 투자를 늘려나갈 것으로 기대된다. 정부도 해외투자 비용을 북한 지역으로 전환해 투자하도록 장려하는 제도적 장치(세금 감면 등)를 준비할 수 있다.

통일은 국제적 관심사이기도 하다. 세계적 투자가인 짐 로저스(Jim Rogers)는 “가능하면 북한에 모든 재산을 투자하겠다”고 할 정도로 통일한국이 유망한 투자

처가 될 것으로 전망한 바 있다. 충분히 활용되지 못하고 있는 북한의 인적자원과 지하자원을 감안하고 통일한국의 잠재력을 감안할 때, 통일이 되면 세계 도처에서 투자가 이루어질 것으로 전망된다. 정부에서는 보다 좋은 조건으로 채권을 매각할 수도 있다. 그리고 세계보건기구(WHO)나 세계식량계획(WFP) 등 유엔 산하의 단체들이 북한 주민의 구호에 나설 수도 있다. 이런 맥락에서 통일 대비 해외자본을 유치할 수 있는 방안도 사전에 마련해야 할 것이다.

3. 북한이탈주민의 정착 지원

북한이탈주민은 통일과 관련해 우리에게 또 하나의 도전이며 기회를 제공한다. 전후 북한을 벗어나 대한민국에 입국한 북한이탈주민은 2015년 상반기에 2만8천 명을 넘어섰다. 이들은 대부분 2000년 이후 입국한 사람들이다.

북한이탈주민이 우리 사회에 정착하는 데 어려움이 많다는 점은 여러 측면에서 나타나고 있다. 우선 취업률과 평균 소득이 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다. 이들은 경제적 적응 못지않게 북에 두고 온 가족에 대한 그리움과 죄책감, 그리고 새로운 환경에서 살아 나가야 한다는 두려움 등 심리적 문제도 안고 있다. 그리고 우리 국민이 갖고 있는 편견과 차별의식은 이들의 지역사회 편입을 힘들게 하고 있다.

북한이탈주민의 성공적 정착은 통일을 준비하는 과정에서 중요한 함의를 가지고 있다. 첫째는 통일 후 사회통합에 기여할 수 있다. 통일은 남북한 주민이 편견과 차별의식을 극복하고 신뢰를 통해 상호작용하는 사회통합의 과정이라고도 할 수 있다. 통일을 대비하기 위해 남북한 주민은 '마음의 통일'을 달성할 수 있도록 준비를 해야 한다. 이런 맥락에서 북한이탈주민은 통일을 대비하는 상호교류와 사회통합의 연습장을 제공한다. 우리가 소수의 북한이탈주민과 더불어 살아갈 수 없다

면, 통일 후 다수의 북한 주민들과 어떻게 살아갈 수 있겠는가?

북한이탈주민의 성공적 정착이 갖는 두 번째 함의는 그들이 통일을 대비하는 소중한 인적자원이 된다는 점이다. 통일은 북한 사람들에게도 하나의 도전이다. 경제적·물질적 풍요도 중요하지만 새로운 가치관을 발전시키는 등 자유민주주의 체제에도 적응해야 한다. 북한이탈주민은 우리 사회의 가치와 삶의 방식을 북한 주민들에게 전달하는 매개자 역할을 할 수 있으며, 통일 후 북한 주민들의 적응을 돕는 조력자로서의 역할도 할 수 있다. 따라서 북한이탈주민의 성공적 정착은 우리에게 인도적 차원의 문제일 뿐 아니라 통일준비 차원에서도 그 의미가 크다고 할 것이다.

4. 법적·제도적 정비

통일은 결과도 중요하지만 과정도 중요하다. 통일과정에 따르는 제반 문제들은 '법과 질서'에 따라 처리돼야 하며, 이런 맥락에서 통일 대비 법적·제도적 정비가 요구된다. 독일의 통일이 평화적으로, 그리고 내외적으로 광범위한 지지를 받으며 진행될 수 있었던 것은 철저히 법과 절차를 준수한 결과다.

사실 남과 북은 분단 이후 서로 다른 체제가 도입됐기 때문에 법의 정신과 내용이 큰 차이를 보이고 있다. 일례로 우리의 법은 자유민주의 시장경제 원칙을 기반으로 발전했다면 북한의 법은 수령 중심의 주체사상과 계획·명령경제를 기반으로 발전했다. 더욱이 북한은 당-국가 체제를 발전시키면서 노동당 규약이 헌법이나 다른 법에 우선하는 법체계를 발전시켰다. 통일이 하나의 체제로 통합하는 과정이라면, 통일과정은 상이한 법체계와 내용의 통합과정이라고도 할 수 있다.

통일과정을 규제할 법적·제도적 정비도 요구된다. 민족공동체 통일방안에 따른

다 하더라도 화해협력 단계, 남북연합 단계, 완전한 통일 단계 등 각 단계에 적용될 수 있는 법과 제도가 마련돼야 한다. 예를 들어 화해협력 단계의 경우 교류협력에 관한 법률, 남북연합 단계의 경우 남북각료회의에 관한 법률 등이 여기에 속한다. 화폐통합, 노동시장의 통합, 남북왕래에 관한 법률 등도 마련돼야 한다. 특히 통일은 질서정연하게 이루어지지 않을 수도 있다는 점에서 통일 시나리오를 면밀히 작성하고 단계별로 적용해야 할 매뉴얼의 작성도 요구된다.

통일과정에서 안정적이며 일관성 있는 대응과 통일 대비 제반 분야의 통합을 원활히 추진하기 위해서는 법적·제도적 정비가 일정한 원칙과 방향을 유지해야 한다. 첫째는 우리의 법체계 및 국제법에 저촉되지 않도록 법적 일관성을 유지해야 한다. 또한 남북통일이 독일과는 달리 국제적 승인을 요하는 사항은 아니지만, 정전협정이나 북한이 체결한 국제조약 및 협정의 효력 문제, 북한의 국경선 문제, 과거사에 대한 법적 해결 등 국제법적 고찰이 요구된다.

둘째, 법적·제도적 정비는 세계사적 추세와 인류의 보편적 가치를 존중하는 방향에서 이루어져야 한다. 통일이 이런 방향에서 이루어져야 하는 것과 같은 이치다. 합의에 의한 통일의 경우라도 자유민주주의 시장경제의 근간을 훼손해서는 안 되며, 자유·민주·법치 등 법의 기본 정신이 폄하돼서도 안 된다. 인간의 존엄성과 자유, 인권, 그리고 평등과 복지는 통일과 관계없이 존중돼야 하는 인류의 보편적 가치다. 통일이 급하다고 해서 우리가 지향하는 보편적 가치가 훼손돼서는 안 된다. 이런 맥락에서 통일한국이 지향해야 하는 법적·제도적 기반은 우리의 헌법을 기반으로 하는 것이 바람직하다.

셋째, 통일 이후 과도기 기간에 적용될 수 있는 법률 제정도 고려해볼 필요가 있다. 남북 간 경제적 격차, 북한의 열악한 생산시설과 인프라, 그리고 북한 주민의 경제적·인적 자본을 감안해 볼 때 일정 기간 북한 지역에 대한 우호적 투자가 요구된다. 이른바 '통일비용'의 문제는 이와 같이 대부분 북한 지역으로 이전되는 비용이

며, 이를 규제할 장치가 마련돼야 한다. 이처럼 과도기에 적용되는 법률에는 북한의 치안유지, 사회복지, 그리고 경제적 투자에 관한 내용은 물론 이산가족의 중혼 문제와 상속 문제, 북한 당국에 의한 몰수 토지의 원소유주 반환 문제 등 통일과정에서 표출될 문제들도 다루어져야 한다.

5. 국제협력 강화

통일은 민족 내부의 문제일 뿐 아니라 국제적 문제이기도 하다. 독일 통일의 사례에서 알 수 있듯이, 독일 통일은 단순히 동서독 간 인적·물적 교류의 증대로 이루어진 것이 아니다. 오히려 서독의 지원에 대한 동독의 변화, 그리고 보다 결정적으로는 제2차 세계대전 이후 독일을 분할 점령하고 있던 미국·소련·영국·프랑스 등의 동의가 통일의 밑바탕이 됐다고 할 수 있다. 미국과 협력을 강화하면서 점차 다른 국가들의 동의를 이끌어 낸 서독 콜 정부의 역할은 통일외교의 중요성을 잘 보여준다.

우리의 경우는 법적으로 주변국의 동의를 요하지 않는다는 점에서 독일과는 다르다. 그러함에도 한반도는 미국·일본·중국·러시아 등 주변국의 이해가 교차하는 지역이며, 이들 국가들은 통일에 직·간접적으로 영향을 행사할 것이다. 원론적 차원에서 볼 때 이들 어느 국가도 한반도의 통일을 위해 적극적으로 노력하지는 않을 것이다. 반면 한반도의 통일이 자국의 이해에 부합된다고 여길 때 통일을 지지하고 협조할 것이다. 이런 맥락에서 통일외교는 한반도의 통일이 관련국의 이해에 부합될 것이라는 점을 설득하는 데 노력해야 한다.

통일외교는 크게 몇 가지 방향에서 전개할 수 있다. 첫째는 한반도 통일에 대한 공감대 형성과 협력을 유도할 수 있는 통일 촉진 외교의 전개다. 여기에는 우리의 통일이 동북아의 불안정을 극복하고 세계평화에 기여할 수 있다는 대의명분과 더

불어 역내 경제협력의 증진 및 경제적 이익의 증대 등 해당국의 이해에 부합된다는 실리적 접근이 병행돼야 한다. 통일 촉진 외교는 남북협력을 병행할 때 그 효과를 높일 수 있을 것이다. 최근 논의되고 있는 러시아 가스관 연결 사업과 나진-하산 물류사업은 '남북협력과 국제협력'이 가져올 수 있는 시너지 효과의 대표적 사례다.

둘째, 통일 대비 국제적 협력 네트워크의 구축이다. 현재 동북아시아는 중국의 부상과 이에 대한 미국의 대응, 그리고 국가 간 과거사 문제와 영토 분쟁 등 다양한 갈등 요소가 있다. 그러함에도 경제적 상호 의존도가 증대되고 있으며 사회적 교류도 증대되고 있는 것이 사실이다. 동북아에서 보이고 있는 갈등과 협력의 역학관계를 외교적으로 적절히 활용해 나간다면 통일과정은 물론 통일 이후 우리의 국제적 위상 제고에도 일정 부분 기여하게 될 것이다. 덧붙여 독일 등 통일 경험국과의 협력을 강화해 통일 대비 정보 및 정책적 조언을 얻는 데도 소홀해서는 안 된다.

셋째, 다자주의적 협력외교를 강화하는 한편 한·미 동맹의 지속성을 유지해 나가야 한다. 미국·중국·일본·러시아 등은 모두가 세계적 국가이며, 어느 한 나라도 소홀히 할 수는 없다. 그러나 독일의 통일 사례를 볼 때, 모든 나라가 적극적으로 통일을 지원해 줄 것으로 기대하기는 힘들다. 독일의 통일은 당초 소련·영국·프랑스가 반대했음에도 불구하고 미국의 전폭적인 지원으로 달성됐다. 그런 측면에서 한반도 통일 과정에서 한·미 동맹은 우리의 소중한 자산이라고 할 수 있다.

넷째, 공공 통일외교의 강화이다. 공공외교(public diplomacy)란 외국 국민들과의 직접적인 소통을 통해 자국의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등에 대한 공감대를 확보함으로써 외교관계를 증진시키고 국가이미지와 국가브랜드를 높여 국제사회에서 자국의 영향력을 높이는 외교활동을 말한다. 최근 국가 간에 공공외교가 활발히 추진되는 상황에서 우리나라도 세계 각국과 공공외교를 적

극 추진해야 한다. 통일문제의 복합성을 감안할 때 '정부 대 정부'의 전통적 외교는 공공외교를 통해 보완되어야 할 것이다. 다시 말해, 우리의 국제적 통일노력은 이해 당사국의 정부만이 아니라 그 나라 국민의 마음도 얻을 수 있도록 해야 한다는 것이다.

특히 통일을 향한 우리의 노력에 대해 NGO 종사자, 학자, 언론인, 그리고 예술인 등 여론주도층과 공감대를 형성해 나간다면 국제적 통일 기반을 구축하는데 의미 있는 기여를 하게 될 것이다.

부록

1. 7·4 남북공동성명

2. 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서

3. 한반도의 비핵화에 관한 공동선언

4. 6·15 남북공동선언

5. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언

6. 남북관계 발전에 관한 법률

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 증진시키는데서 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 상대방을 반대하는 무력 행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다. 셋째, 사상과 이념·제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다.

2. 쌍방은 남북사이의 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 평화통일을 촉진시키기 위하여 남북사이에 다방면적인 제반교류를 실시하기로 합의하였다.

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

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

6. 쌍방은 이러한 합의사항을 추진시킴과 함께 남북사이의 제반문제를 개선 해결하며 또 합의된 조국통일원칙에 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

이 후 락 김 영 주

1972년 7월 4일

2. 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서

남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대 원칙을 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, 평화 통일을 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 남북사이의 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 남북정치분과위원회를 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 부대 이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인 사교류 및 정보교환문제, 대량 살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실현문제, 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 여러분야에서 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 전기통신 교류에 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 발표 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	북 남 고 위 급 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. 한반도의 비핵화에 관한 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 핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한다.
4. 남과 북은 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다.
5. 남과 북은 이 공동선언의 이행을 위하여 공동선언이 발효된 후 1개월 안에 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	북 남 고 위 급 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.

남북정상들은 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 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
5. 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

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

2000년 6월 15일

대한민국	조선민주주의인민공화국
대통령	국방위원장
김대중	김정일

5. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언

대한민국 노무현 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장 사이의 합의에 따라 노무현 대통령이 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양을 방문하였다.
방문기간중 역사적인 상봉과 회담들이 있었다.
상봉과 회담에서는 6·15 공동선언의 정신을 재확인하고 남북관계발전과 한반도 평화, 민족공동의 번영과 통일을 실현하는데 따른 제반 문제들을 허심탄회하게 협의하였다.
쌍방은 우리민족끼리 뜻과 힘을 합치면 민족번영의 시대, 자주통일의 새시대를 열어 나갈수 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 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장간 회담을 금년 11월중에 평양에서 개최하기로 하였다.

4. 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 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 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다. 남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 「서해평화협력특별지대」를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다. 남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동간 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 안변

과 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 백두산관광을 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 완공되는데 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, 제 1차회의를 금년 11월중 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. 남북관계 발전에 관한 법률

[법률 제7763호, 2005.12.29 제정]

제1장 총 칙

제1조 (목적) 이 법은 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (기본원칙) ① 남북관계의 발전은 자주·평화·민주의 원칙에 입각하여 남북공동번영과 한반도의 평화통일을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다.

② 남북관계의 발전은 국민적 합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야 하며, 남북관계는 정치적·파당적 목적을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다.

제3조 (남한과 북한의 관계) ① 남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.

② 남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.

제4조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. '남북회담대표'라 함은 특정한 목적을 위하여 정부를 대표하여 북한과의 교섭 또는 회담에 참석하거나 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 권한을 가진 자를 말한다.
2. '대북 특별사절'이라 함은 북한에서 행하여지는 주요 의식에 참석하거나 특정한 목적을 위하여 정부의 입장과 인식을 북한에 전하거나 이러한 행위와 관련하여 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 권한을 가진 자를 말한다.

3. '남북합의서'라 함은 정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다.

제5조 (다른 법률과의 관계) 이 법 중 남북회담 대표, 대북 특별사절 및 파견공무원에 관한 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제2장 남북관계 발전과 정부의 책무

제6조 (한반도 평화증진) ① 정부는 남북화해와 한반도의 평화를 증진시키기 위하여 노력한다.

② 정부는 한반도 긴장완화와 남한과 북한간 정치·군사적 신뢰구축을 위한 시책을 수립·시행한다.

제7조 (남북경제공동체 구현) ① 정부는 민족경제의 균형적 발전을 통하여 남북경제공동체를 건설하도록 노력한다.

② 정부는 남북경제협력을 활성화하고 이를 위한 제도적 기반을 구축하는 등 남한과 북한 공동의 경제적 이익을 증진시키기 위한 시책을 수립·시행한다.

제8조 (민족동질성 회복) ① 정부는 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다.

② 정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호 이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.

제9조 (인도적문제 해결) ① 정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제 해결과 인권개선을 위하여 노력한다.

② 정부는 이산가족의 생사·주소확인, 서신교환 및 상봉을 활성화하고 장기적으로 자유로운 왕래와 접촉이 가능하도록 시책을 수립·시행한다.

제10조 (북한에 대한 지원) ① 정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다.

② 정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다.

제11조 (국제사회에서의 협력증진) 정부는 국제기구나 국제회의 등을통하여 국제사회에서 남북공동의 이익을 증진시킬 수 있도록 노력한다.

제12조 (재정상의 책무) 정부는 이 법에 규정된 정부의 책무를 이행하기 위하여 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 노력한다.

제13조 (남북관계발전기본계획의 수립) ① 정부는 남북관계발전에 관한 기본계획(이하 '기본계획'이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획은 통일부장관이 남북관계발전위원회의 심의를 거쳐 이를 확정한다. 다만, 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻어야 한다.

③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 남북관계 발전의 기본방향
2. 한반도 평화증진에 관한 사항
3. 남한과 북한간 교류·협력에 관한 사항
4. 그 밖에 남북관계발전에 필요한 사항

④ 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하여야 한다.

⑤ 기본계획 및 연도별 시행계획을 수립한 경우 통일부장관은 이를 국회에 보고하여야 한다.

제14조 (남북관계발전위원회) ① 기본계획, 그 밖에 남북관계 발전을 위한 중요사항을 심의하기 위하여 통일부에 남북관계발전위원회(이하 '위원회'라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성하며, 제3항 제2호의 위원의 임기는 2년으로 한다.

③ 위원장은 통일부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 다만, 제2호의 위원 중 7인은 국회의장이 추천하는 자로 한다.

1. 대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원
2. 남북관계에 대한 전문지식 및 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자

④ 위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 통일부 소속 공무원 중에서 위원장이 지명하는 자가 된다.

⑤ 위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 남북회담 대표 등

제15조 (남북회담 대표의 임명 등) ① 북한과 중요사항에 관하여 교섭 또는 회담에 참석하거나 중요한 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 남북회담 대표의 경우에는 통일부장관이 관계 기관의 장과 협의한 후 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

② 통일부장관은 북한과의 교섭 또는 회담 참석, 남북합의서의 서명 또는 가서명에 있어 남북회담 대표가 된다.

③ 제1항 및 제2항의 경우를 제외한 남북회담대표는 통일부장관이 임명한다.④ 대북 특별사절은 대통령이 임명한다.

⑤ 2인 이상의 남북회담 대표 또는 대북 특별사절을 임명할 경우에는 서열을 정하고 수석 남북회담 대표 또는 수석 대북 특별사절을 지정하여야 한다.

⑥ 그 밖에 남북회담 대표 및 대북 특별사절의 임명 등에 관하여 필요한 사항

은 대통령령으로 정한다.

제16조 (공무원의 파견) ① 정부는 남북관계의 발전을 위하여 필요한 경우 공무원을 일정기간 북한에 파견하여 근무하도록 할 수 있다.

② 공무원의 파견과 근무 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조 (정부를 대표하는 행위금지) 이 법에 의하지 아니하고는 누구든지 정부를 대표하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다.

1. 북한과 교섭 또는 회담하는 행위
2. 북한의 주요 의식에 참석하는 행위
3. 북한에 정부입장과 인식을 전달하는 행위
4. 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 행위

제18조 (지휘·감독 등) ① 통일부장관은 남북회담 대표 및 파견공무원의 임무수행, 남북회담 운영에 관하여 필요한 지휘·감독을 한다.

② 남북회담 대표 및 파견공무원의 임무수행, 남북회담 운영 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조 (공무원이 아닌 남북회담 대표 등에 대한 예우) 정부는 공무원이 아닌자를 남북회담 대표 또는 대북 특별사절로 임명한 때에는 대통령령에 의하여 예우를 하고 수당을 지급할 수 있다.

제20조 (벌칙 적용에 있어서의 공무원 의제)공무원이 아닌 자가 남북회담 대표 또는 대북 특별사절로 임명되어 이 법에 의한 직무를 수행하는 때에는 「형법」 제127조 및 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.

제4장 남북합의서 체결

제21조 (남북합의서의 체결·비준) ① 대통령은 남북합의서를 체결·비준하며, 통일부장관은 이와 관련된 대통령의 업무를 보좌한다.

② 대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

③ 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

④ 대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담 대표 또는 대북 특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다.

제22조 (남북합의서의 공포) 제21조의 규정에 의하여 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 남북합의서는 「법령등공포에관한법률」의 규정에 따라 대통령이 공포한다.

제23조 (남북합의서의 효력범위 등) ① 남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다.

② 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다.

③ 대통령은 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서에 대하여 제 2항의 규정에 따라 그 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다.

부 칙

① (시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

② (경과조치) 이 법 시행 전에 국회의 동의를 받아 체결·비준한 남북합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 본다.

찾아보기

ㄱ

개방경제 24, 25
개성공단건설 실무협의회 113
개성공단 공동위원회 115, 124
개성공단 사업 86, 112, 122, 123
개성공단 정상화를 위한 합의서 115, 124
개성공업지구법 122, 123
개성 관광 114, 123, 126, 127
개성 만월대 공동발굴사업 129
거주지보호담당관 142
건국이념 30
겨레말큰사전 남북공동편찬사업 129
경제발전 계획 73
경제적 투자비용 253, 260, 261
경제통합 13, 257
경제협력개발기구(OECD) 78
경제협력추진위원회 112
경제·환경공동체 153
계획경제 체제 13, 92
고노 담화 176
고려민주연방공화국 창립방안 232, 233, 237, 239, 241, 242, 245, 246
고려연방공화국 232, 239
고려연방제 232, 237, 238, 239, 242, 243
골드먼 삭스 267
공간통합 258, 268, 269
공공외교 283, 284
공동경비구역(JSA) 93
공동체 의식 13, 16, 21, 29, 30, 33, 34, 43, 45
공산주의 51, 62, 66, 69, 92, 201, 207, 232, 237, 242, 246
공유물의 비극 275
공적개발원조(ODA) 173
광주학생항일운동 61, 63
교역물자 관리 시스템 120
교통협정 48
구국계몽운동 63
9·11 테러 162, 209
9·19 공동성명 98, 99, 180, 294
구호물자 전달·절차에 관한 합의서 138
국가브랜드 283
국가이미지 283
국군포로 112, 135, 136, 221
국유화 51, 123
국제연합(UN) 163, 182
국제원자력기구(IAEA) 95, 98, 180
국제적십자연맹 138
국제통화기금(IMF) 79
군국주의 59
군사대국화 174, 189
군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법 137
권위주의 체제 77
규모의 경제 258, 261, 276
그린 데탕트 153, 222
극동발전전략 2025 183
근대화 60, 73, 74, 76, 201
금강산 관광객 피격 사망 사건 100
금강산국제관광특구법 127
기회비용 250, 260, 261

ㄴ

나진-하산 개발 프로젝트 186
나진-하산 물류사업 128, 186, 227, 283
남남갈등 236, 244, 251
남베트남민족해방전선(베트콩) 50

남북 경제개방 조치 119
남북경제공동위원회 148
남북경제협력공동위원회 113, 295
남북경제협력제도 실무협의회 113
남북경제협력추진위원회 112, 113, 122, 295
남북경제협력협의사무소 123
남북경제협력 활성화 조치 119, 120
남북고위급 접촉 116
남북고위급회담 58, 109, 110, 111, 117, 207
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언) 109, 209, 293
남북관계 발전에 관한 법률 84, 119, 216, 297
남북관계의 이중성 81, 82, 83, 84, 85, 86
남북관광협력에 관한 합의서 127
남북교류협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 110, 111
남북교류협력사무소 222, 228
남북교류협력에 관한 법률 119, 120
남북교류협력에 관한 지침 119, 120
남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서 110
남북국방장관회담 112, 113
남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 110
남북기본합의서 84, 86, 95, 97,100, 102, 107, 110, 111, 199, 207, 213, 215, 244, 288
남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 110
남북불가침협정 체결 203
남북역사학자협의회 129
남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서 110
남북연방제 232, 237, 238, 239, 243
남북연석회의 69
남북연합 22, 196, 206, 207, 213, 214, 246, 281
남북연합 단계 22, 196, 213, 214, 281
남북 열차시험운행 125
남북원산지확인 실무협의회 113
남북이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 133
남북장관급회담 111, 113, 122
남북장성급 군사회담 113
남북적십자회담 58, 85, 106, 134, 136, 137, 202, 287
남북정상회담 86, 107, 108, 109, 111, 113, 125, 206, 207, 209
남북조절위원회 106, 203, 287
남북지도자회의 69
남북 철도·도로 연결 사업 125
남북 철도·도로 연결 실무협의회 113
남북청산결제 실무협의 113
남북총리회담 109, 112, 295
남북 총선거 60, 67, 68, 69, 199, 203, 204
남북통일축구대회 130
남북한 당국 최고 책임자 회담 204
남북한 유엔 동시 가입 95
남북해운협력 실무접촉 113
남북협력기금 119, 132, 278
남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 110
남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서 110
남예멘 52, 53, 55
남조선 혁명 92, 196, 234, 237, 238, 243, 244, 246
남조선혁명론 85, 92, 93, 237, 240
납북자 18, 112, 135, 136, 137, 221
납북피해자 보상 및 지원 심의위원회 137
낮은 단계의 연방제 233, 242, 243, 245, 292
냉전 체제 46, 47, 82, 91, 106
닉슨 독트린 93, 202

ㄷ

다문화 사회 23
다원주의 사회 77, 78, 271
다자주의적 협력외교 283
단군신화 30, 31
단일 경제권 18

단일국가 58, 59, 81
단일민족 11, 16, 34, 35, 39
대국외교 177, 178
대남혁명전략 208
대량살상무기 154, 209
대북협력민간단체협의회 138
대외정책개념 187
대의제 민주주의 24, 25
대청해전 97, 98
대한 광복군 정부 60
대한광복회 60
대한민국 임시정부 31, 59, 60, 61, 62, 63, 70, 73
대한민국 임시헌장 61
대한제국 31
도광양회 164
도이 머이 정책 52
독립 운동 58, 59, 60, 62, 63
독립의군부 60, 63
독일 통일 46, 47, 48, 49, 54, 55, 255, 256, 259, 282
동독 화폐 교환 256
동류의식 36, 49
동북아 평화협력 구상 193, 225
동북아협력대화(NEACD) 165, 166
동서독 기본조약 47
동아시아공동체론 169
동아시아 외환위기 165
동족상쟁 42, 44

ㄹ

러·일 전쟁 60, 65, 184

ㅁ

마르크스-레닌주의 50, 52, 55
무력통일 46, 54, 88, 91, 237
무형적 비용 250, 252, 253
무형적 편익 257
문화공동체 21, 29, 39, 211, 218, 223
문화적 다원주의 271, 273
미·북 제네바 합의 95, 96, 119
미·소 공동위원회 60, 63, 68
미얀마 아웅산 묘소 폭파사건 94
미·일 동맹 158, 162, 168, 169, 171, 172, 173, 189
미·중 정상회담 115
민족공동체 10, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 55, 147, 197, 199, 206, 207, 208, 210, 211, 215, 222, 272, 276
민족공동체 통일방안 21, 22, 153, 196, 207, 208, 210, 211, 212, 214, 219, 223, 226, 243, 246, 264, 280
민족공동체 헌장 206
민족공조 235, 236, 244
민족공조론 233, 235, 236, 244
민족국가 11, 18, 23, 28, 39, 72, 198, 251, 264
민족 내부 관계 58, 84
민족동질성 13, 33, 35, 43, 44, 206, 297
민족문화 18, 25, 28, 34, 35, 42, 44
민족문화 상징 34
민족 융합 정책 38, 41, 45
민족의식 28, 30, 31, 32, 33, 42, 43, 45, 61, 271
민족자결주의 61
민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7 선언) 118, 205, 208
민족정신 28, 36, 37, 40
민족정체성 31, 39, 43, 211
민족정통성 43
민족주의 23, 24, 62, 178, 191, 264, 271
민족통일 198, 204, 211, 213, 242, 246, 272
민족해방 인민민주주의 혁명 234, 236

민족화합 민주통일방안 85, 204, 243
민주기지론 233, 234, 236, 237, 238, 243
민주주의 23, 24, 48, 74, 75, 77, 78, 151, 225, 260, 264
민주주의 체제 48, 77
민주화 11, 58, 72, 73, 76, 77, 78, 197, 259

ㅂ

반탁 운동 68, 69
방공식별구역(ADIA) 164, 168, 173, 189
방문협정 48
법치주의 75
베를린 선언 108
베를린 장벽 47, 48
베트남민주공화국(북베트남) 50, 51, 54
보통국가 174
보트피플 51
보편적 세계주의 271
복수정당제 24
봉오동 전투 62
북대서양조약기구(NATO) 48, 54
북·러 경제공동위원회 186
북방 3각 협력 224, 226
북방한계선(NLL) 96, 97, 98
북예멘 52, 53, 55
북·중 정상회담 179
북진통일론 200, 201
북한이탈주민 17, 140, 141, 142, 143, 144, 275, 277, 279, 280
북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 142, 143
북한이탈주민정착지원사무소 141
북한이탈주민지원재단 143, 144
북한인권 결의 145, 146
북한인권백서 145
북한인권법 147
북한지역 자유총선거론 199
분단비용 249, 250, 251, 254, 258, 260, 261, 270
비료지원 138
비무장지대(DMZ) 세계생태평화공원 149, 222, 223, 227, 230
비전 코리아 프로젝트 221, 222, 226
비전통적 안보 224
비핵·개방·3000 210
비핵 국가 25

ㅅ

사나(Sanaa) 53
사유재산권 74
사유재산 제도 24, 76
4·19 혁명 77, 200, 201, 237, 238
사회·문화공동체 211, 218
사회적 비용 250
사회주의적 인간형 51
사회주의 체제 51, 52, 66, 95, 150, 208, 243, 245
사회통합 16, 49, 51, 54, 279
산업국유화 66
산업화 11, 76, 78, 197, 259
삼권분립 75
3대 혁명역량 강화 234, 235
3·1 운동 31, 59, 61, 63, 73
3·1 정신 70
38도선 11, 59, 64, 65, 66, 67, 71, 88, 89
삼한일통 37, 38, 45
상소투쟁 63
상하이협력기구(SCO) 163, 164
샤오캉사회 163
서해교전 86, 87, 97
선 건설, 후 통일 203

선린외교 177, 178
선의의 무시 170
선 평화, 후 통일 199, 203, 204
세계무역기구(WTO) 52
세계보건기구(WHO) 139, 229, 279
세계식량계획(WFP) 137, 229, 279
세계청소년 축구대회 130
세계탁구선수권대회 130
세습 독재 체제 104
세시풍속 33
센카쿠열도 173
시민사회 78 ,221
시민의식 78, 270, 271, 273
시민적 인성 271, 272
시베리아 횡단철도 185, 186
시장경제 10, 12, 13, 22, 23, 24, 25, 52, 58, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 92, 151, 159, 161, 263, 265, 267, 272, 280, 281
시장경제 체제 13, 22, 24, 58, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 272
식량 지원 138
신동방정책 47, 182, 183, 185
신뢰외교 193, 219
신민적 인성 272
신민회 63
신 방위대강 175
신성장 클러스터 268
신탁통치 63, 68, 71
신형대국관계 178, 189
신흥공업국(NICs) 78
10대 시정방침 239
10·3 합의 99 180

ㅇ

아베노믹스 189
아세안지역안보포럼(ARF) 165, 173
아시아태평양경제협력체(APEC) 163, 166, 182
아시아 회귀정책 168, 169
아태안보협력회의(CSCAP) 165
안중근의사기념사업회 130
안중근 의사 유해 발굴 및 봉환사업 129
애치슨 라인 88
얄타 회담 64, 65
양극 체제 159
APEC 정상회의 182
연방제 196, 211, 232, 233, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 244, 245
연방제 통일방안 237
연평도 포격 도발 사건 87, 96, 102, 138, 151, 162, 179
열린 민족주의 23, 24, 264, 271
영토조항 83
오스탈기 50
5·10 총선거 70
5·16 군사정변 201
5·18 광주민주화운동 77
5·24 조치 101, 129, 130, 148
우편 및 통신협정 48
운명공동체 29, 31
6·10 만세운동 61, 63
6·15 남북공동선언 109, 119, 209, 242, 292
6·23 선언 203, 239
6·25 전쟁 11, 44, 54, 58, 59, 66, 67, 72, 74, 76, 77, 78, 82, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 97, 98, 100, 102, 105, 135, 136, 137, 212, 237
6·25 전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률 137
6월 민주항쟁 77

6자 회담 98, 169, 179, 180, 187, 190, 223
원조 공여국 79
위기관리 비용 253, 260, 262
위장평화 공세 88, 237
유라시아 이니셔티브 125, 185, 186, 193, 194
유라시아주의 164, 182
유럽안보협력회의(CSCE) 48, 54
유럽통합 19, 49
유엔 세계식량농업기구(FAO) 147
유엔 안보리 결의 1695호 103, 104
유엔 안보리 결의 1874호 99, 103, 104
유엔 안보리 결의 2087호 103, 104, 170
유엔 안보리 결의 2094호 99, 104, 170
유엔 안전보장이사회 89, 101
유엔 인권이사회 145, 146
유엔 평화유지활동(PKO) 163
유엔 한국임시위원단 69, 71, 199
유엔 헌장 100, 102
유일사상 지배체제 144
유형적 비용 250, 252, 253
유형적 편익 257
을사늑약 60, 63
의병활동 31, 63
2+4 회담 48
이산가족면회소 133, 134
이산가족 상봉행사 116, 117, 132, 134, 135, 136, 230
이산가족 정보통합시스템 133, 135
20-50클럽 79
20개 시범실천사업 204
2·13 합의 99, 180, 295
2·8 독립선언 61, 63
인민민주주의혁명 234, 235, 236
인본사상 31
인본주의 25, 31
인천상륙 작전 89
1인 독재 체제 264
일·북 수교협상 175
일천만 남북이산가족 찾기 운동 202
임시정부 58, 65, 68, 71, 72
임진강수해방지 실무협의회 113

ㅈ

자민족중심주의 264
자본주의 이념 75
자본주의 체제 52, 66
자연공동체 29
자유무역협정 166, 173, 175, 181
자유민주주의 10, 12, 13, 22, 23, 28, 55, 58, 66, 72. 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 92, 144, 151, 159, 201, 208, 210 ,211, 214, 245, 246, 263, 271, 272, 276, 280, 281
자유주의 23, 74, 75
작은 통일 153, 219, 223, 227
장거리 미사일 발사 96, 103, 104, 162, 170, 171, 177, 190, 192
재균형전략 168, 169, 178
적극적 평화주의 172
전략적 인내 170
전체주의 271
전통문화 25, 28, 29, 32, 34, 35, 36, 39, 42, 45, 271, 273, 297
정보혁명 161
정신문화 37, 38
정전 체제 15, 109
정전협정 67, 82, 90, 97, 100, 102, 135, 136, 171, 240, 281, 288
정치공동체 21, 22, 211
정치교육 48, 49, 50, 55, 250
정치통합 22, 207, 214

제1차 북핵 위기 95, 98
제1차 연평해전 97
제2차 북핵 위기 98, 209, 235
제2차 세계대전 46, 48, 59, 62, 64, 65, 160, 165, 184, 282
제2차 연평해전 97
제2차 핵실험 99, 170, 210
제3차 핵실험 99, 170, 179, 210, 215
제네바 정치회담 200
제도통합 비용 253, 260
조국통일 5대강령 239, 243
조국통일전략 237
조선의용대 62
주동작위 164
G8 정상회의 101
G20 정상회의 79, 182
중립화통일론 201
집단안보 체제 47, 48
집단적 자위권 166, 172, 189

ㅊ

차별의식 49, 252, 259, 271, 279
책임 있는 이익 상관자 168
천안함 폭침 사건 87, 96, 100, 101, 102, 124, 151, 162, 179
청산리 전투 62
청와대 기습 사건 92
청·일 전쟁 60
최고민족위원회 238
취업보호담당관 142
취업지원센터 142
친북 연공화 236
7·4 남북공동성명 85, 106, 203, 286, 288
7·7 선언 118, 120, 205, 206, 208

ㅋ

카이로 회담 63, 65
KAL기 폭파 사건 87, 94, 100
코리아 디스카운트 16, 266
코리아 프리미엄 16
쿠릴열도 183, 184
큰 통일 153, 219, 223, 227

ㅌ

토지개혁 66
통일 3원칙 206, 242
통일각 108
통일교육지원법 276
통일국가의 미래상 10, 21, 204, 206, 214, 246
통일 대박 276
통일비용 14, 49, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 258, 259, 260, 261, 275, 276, 277, 278
통일비전 224
통일의식 14, 37, 45, 49, 55, 223, 275, 276, 277
통일 인프라 223, 226
통일재원 275, 277, 278
통일전선전술 54, 244
통일조약 52
통일준비위원회 231, 274
통일지상주의 21, 54, 198
통일편익 248, 249, 256, 257, 260, 261
특수관계 58, 84, 207, 208, 216, 288, 296

ㅍ

파리 강화 회의 61
파리조약 51

판문점 도끼 만행 사건 92, 93, 94
88서울올림픽 79
평화공동체 25
평화번영 정책 209
평화부상론 177
평화의 집 108, 115, 117
평화 체제 54, 87, 109, 170, 171
평화통일 3대 기본원칙 203
평화통일구상 선언 202
평화통일 외교정책에 관한 특별선언(6·23 선언) 203, 239
평화헌법 172
평화협정 52, 53, 54, 170, 240
폐쇄적 민족주의 24, 264
포용 정책 41, 216
포츠담 회담 64, 65

ㅎ

한강의 기적 74, 78
한겨레중고등학교 142
한국광복군 62, 63
한국독립당 62, 69
한국민주당 66, 69
한·러 정상회담 185, 186
한류 79
한·미 동맹 170, 171, 283
한·미·일 공조 체제 163
한·미 정상회담 171, 172
한·미·중 전략대화 223
한민족공동체 통일방안 21, 199, 205, 206, 207, 208, 215, 243
한반도 비핵화 공동선언 95, 98, 110, 111, 207, 291
한반도 신뢰프로세스 58, 115, 153, 172, 180, 193, 196, 215, 217, 218, 220, 223, 225, 226, 227
한반도 종단철도 185
한반도 평화통일을 위한 구상 226, 227
한·중 미래비전 공동성명 180
한·중 자유무역협정(FTA) 181
한·중 정상회담 115, 180, 181
핵비확산조약(NPT) 95, 98, 119, 180
핵실험 87, 96, 98, 99, 104, 115, 145, 151, 162, 170, 171, 177, 190, 192, 215, 216, 264
헬싱키 의정서 48
호국 불교 36, 37
호혜적 남북관계 153
홍익인간 30, 31
화랑도 37, 39, 45
화상상봉 112, 133, 230
화천 분소 141
화폐통합 253, 281
화해협력 단계 22, 196, 213, 281
화해협력 정책 208
환경공동체 153, 222, 228, 229
환태평양경제동반자협정(TPP) 166
후발자의 이익 255, 261
휴전 67, 90
휴전선 92, 93, 267, 268

참고문헌

통일부, 『통일백서』, 각 연도

, 『2000 북한개요』, 1999.

, 『2004 북한개요』, 2003.

, 『남북한 통일정책과 통일방안 비교』, 2006.

, 『남북한 교육 비교』, 2006.

, 『북한의 대남전략』, 2010.

, 『남북관계 지식 사전』, 2011.

, 『문화예술에 비친 북한의 일상』, 2011.

, 『변하는 북한 변하지 않는 북한』, 2011.

, 『북한 여성의 일상생활』, 2011.

, 『통일 필요성의 재인식』, 2011.

, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』, 2011.

, 『강성대국론의 허와 실』, 2012.

, 『권력이 세습되는 북한』, 2012.

, 『북한 주요기관·단체 인명록』, 2015.

, 『북한 주요인사 인물정보』, 2015.

, 『준비된 통일은 축복이다』, 2013.

, 『북한권력기구도』, 2015.

통일연구원, 『북한인권백서』, 각 연도

, 『월간북한동향』, 각 연도

, 『통일정책연구』, 각 연도

, 『통일환경 및 남북한 관계 전망』, 각 연도

, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, 2005.

, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』, 2007.

, 『북핵문제의 해결방향과 북한체제의 변화 전망』, 2009.

, 『2009 북한개요』, 2009.

, 『북한주민의 삶의 질 : 실태와 인식』, 2011.

, 『북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향』, 2012.

, 『북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응』, 2012.

, 『2011년 북한경제 종합평가 및 향후 전망』, 2012.

, 『정치·사회·경제분야 통일비용 편익 연구』, 2013.

, 『한반도 통일공공외교 추진전략(II) : 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태연구』, 2013.

외교통상부, 『외교백서』, 각 연도

국립외교원, 『주요국제문제분석』(계간), 각 연도

, 『국제정세전망』, 2014.

국방부, 『국방백서』, 격 연도(2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014)

, 『한반도 군비통제』, 2013.

한국국방연구원, 『국방정책연구』(계간), 각 연도

, 『북한의 핵개발과 북한군』, 2008.

, 『북핵문제와 한반도 안보』, 2008.

, 『김정일체제의 핵전략 딜레마』, 2009.

, 『2012 동북아 군사력과 전략동향』, 2013.

국방대학교, 『정보시대 전쟁의 이해』, 2004.

, 『2014년도 안보정세 전망』, 2014.

한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』(월간), 각 연도

통계청, 『북한의 주요 통계지표』, 각 연도

한국은행, 『북한 경제성장률 추정 결과』, 각 연도

대한무역투자진흥공사, 『북한의 대외무역동향』, 각 연도

무역협회, 『북중무역동향』, 각 연도

북한연구소, 『북한총람, 1993년~2002년』, 2003.

, 『북한총람, 2003년~2010년』, 2011.

연합뉴스, 『 북한연감』, 각 연도

2016

통일문제 이해

발행처 : 통일교육원 교육개발과
01018 서울시 강북구 4.19로 123(수유동)
전화 02-901-7166 팩스 02-901-7088

발행일 : 2015년 12월

디자인 : 웃고문화사 (Tel. 02-2267-3956)
인 쇄 : 상현 D&P (Tel. 031-955-1872~3)

통일교육원 홈페이지 www.uniedu.go.kr

〈비매품〉