2017

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.

CONTENTS | 목차

I 통일문제, 어떻게 볼 것인가?

제1절 통일의 의미와 필요성 ····· 11
1. 통일의 의미 ····· 11
2. 통일의 필요성 ····· 13

제2절 통일의 기본구상과 미래상 ····· 17
1. 통일의 기본구상 ····· 17
2. 통일의 미래상 ····· 19

II 역사 속에서의 통일

제1절 우리 역사를 통해서 본 통일 ····· 25
1. 우리 민족의 역사와 전통문화 ····· 25
2. 신라와 고려의 통일과 민족사적 의미 ····· 28
3. 민족사적 과제로서의 통일 ····· 32

제2절 분단국 사례를 통해서 본 통일 ····· 35
1. 분단국 통일사례 ····· 36
2. 분단국 통일의 교훈 ····· 42

III 남북관계의 전개: 갈등과 협력의 남북관계

제1절 남북의 분단과 대한민국의 발전 ····· 47
1. 광복과 분단 ····· 47
2. 대한민국 수립과 발전 ····· 53

제2절 남북관계의 특성 ····· 58

제3절 남북관계의 전개 ····· 61
1. 갈등과 긴장의 남북관계 ····· 61
2. 협력과 대화의 남북관계 ····· 74
3. 인도적 문제 ····· 91

제4절 남북관계의 발전방향 ····· 102

Ⅳ 주변국과 한반도 통일

제1절 국제질서와 동북아 정세 ····· 107
1. 21세기 글로벌 국제질서 ····· 107
2. 동북아의 정세 ····· 108

제2절 주변국가의 한반도 정책 ····· 112
1. 미국 ····· 112
2. 중국 ····· 116
3. 일본 ····· 120
4. 러시아 ····· 124

제3절 통일을 위한 외교적 과제 ····· 128

Ⅴ 우리의 통일노력

제1절 우리의 통일방안 ····· 135
1. 통일정책 기조 ····· 135
2. 역대 정부의 통일정책 ····· 136
3. 민족공동체 통일방안 ····· 143

제2절 북한의 통일방안 ····· 146
1. 북한의 대남전략 ····· 147
2. 북한 통일방안의 변천 ····· 149
3. 북한 통일방안의 평가 ····· 155

제3절 박근혜 정부의 통일정책 ····· 157
1. 한반도 신뢰프로세스 ····· 157
2. '한반도 평화통일 구상'과 '3대 통로' ····· 165
3. 정책 추진 현황 ····· 167

Ⅵ 통일 비전과 통일준비

제1절 통일한국의 비전 ····· 171
1. 정치적 비전 ····· 171
2. 경제적 비전 ····· 172
3. 사회·문화적 비전 ····· 174

제2절 통일비용과 통일편익 ····· 177
1. 분단비용과 통일비용 ····· 177
2. 통일편익 ····· 183

제3절 통일준비 ····· 190
1. 국민의 통일의식 제고 ····· 190
2. 통일재원 방안 마련 ····· 192
3. 북한이탈주민 정착지원 ····· 194
4. 법적·제도적 정비 ····· 195
5. 통일을 위한 국제협력 강화 ····· 197

표 Tables

[표 1-1] 통일의 필요성 15

[표 2-1] 분단국 통일 유형 35

[표 3-1] 대한민국 수립 과정 54
[표 3-2] 유엔 안보리 대북제재 결의 73
[표 3-3] 남북기본합의서 구성 및 이행체계 78
[표 3-4] 분야별 남북회담 개최 현황표 81
[표 3-5] 전후 납북자 현황 94
[표 3-6] 식량지원 현황 95
[표 3-7] 비료지원 현황 96
[표 3-8] 민간의 대북지원 현황 97
[표 3-9] 북한이탈주민 입국 추이 98
[표 3-10] 유엔의 북한인권 결의 관련 우리 정부의 입장 101

[표 5-1] 역대 남북한 통일방안 비교 154
[표 5-2] 남북한 통일방안 비교 156
[표 5-3] 한반도 신뢰프로세스 추진 방향과 과제 164

[표 6-1] 남북한 지하자원 규모 174
[표 6-2] 국내외 주요 연구기관의 통일비용 및 편익 추산치 182
[표 6-3] 이산가족 생존자 연령별 현황 185
[표 6-4] 분단비용, 통일비용, 통일편익 189
[표 6-5] 독일 통일 총서 발간 결과 및 향후 계획 197

그림 Figures

[그림 3-1] 당국 차원의 이산가족 상봉 현황 92
[그림 3-2] 북한이탈주민 지원정책의 변천과정 99

[그림 4-1] 중국과 미국의 국방예산 비교 117

[그림 5-1] 한반도 신뢰프로세스 기본 구상 159

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 국가이다. 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 국가를 확립하지 못한 채 살아왔다. 일제강점으로부터의 독립이 단일국가 수립으로 이어지지 못한 채 북위 38도선을 경계로 국토가 분단된 데 이어 6.25전쟁을 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 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 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 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 정치체제를 통합해 하나의 국가로 만드는 것이다. 통일은 단일 헌법, 단일 정부, 단일 국가를 수립하는 것을 의미한다. 남북 간에 단일한 정치체제를 만드는 것은 분단 극복을 위한 핵심요소이며 통일의 중요한 과정이라 할 수 있다.

셋째, 경제적 측면에서의 통일은 서로 다른 두 경제권의 통합을 의미한다. 남과 북은 분단과 함께 자유민주주의 시장경제체제와 사회주의 계획경제체제로 나누어졌고 경제생활권 또한 남북으로 단절됐다. 국가 간 경제통합이 진행되고 있는 오늘날의 국제적 상황에 비추어 볼 때 보다 풍요로운 복지국가를 건설하기 위해서는 시장경제체제로의 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 실정

이다. 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.

2. 통일의 필요성

우리가 통일을 해야 하는 이유는 민족사적 당위성에서부터 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.

국민의 통일의식은 분단의 장기화에 따라 통일문제에 대한 무관심 등 부정적인 인식이 증가되고 있다. 대체로 우리 국민들은 분단국의 구성원으로서 통일의 필요성과 당위성에 대해서는 긍정적이나 남북 간 차이와 격차 등의 현실적인 고려에서 통일을 부담으로 인식하는 경향이 늘어나고 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 이룩하

기 위해서이다. 정전체제에 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 분단 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 북이 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 민족 간 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 성장 속도가 둔화되고 있는 상황이다. 통일은 새로

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.

운 성장 동력과 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 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 성장 활로를, 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 또 다른 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 민족적 차원, 그리고 국가적 차원과 국제적 차원에서 재구성해 보면 [표 1-1]과 같다.

[표 1-1] 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
민족적 차원	• 역사적 정통성 및 동질성 회복 • 민족공동체 구현 • 민족문화 융성
국가적 차원	• 전쟁 위협 소멸 • 자원과 민족적 역량 낭비 제거 • 자원의 상호 보완적 활용, 규모의 효과(단일경제권 형성) • 활동영역 확대(유라시아 대륙과 태평양 연결)
국제적 차원	• '북한 문제' 해결(한반도 전쟁 위협 제거) • 동북아 및 세계평화에 기여

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

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 민주국가 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 완성한다는 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 '화해협력 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 선

행하며 현실적으로 진정한 통일은 체제통합만이 아닌 민족의 동질성 회복과 사회통합이 이루어질 때 가능하다는 관점에 입각한 것이다.

또한 우리의 통일방안은 점진적 접근방법이 보다 합리적이고 효과적이라는 전제 하에 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 시장경제체제를 근간으로 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 체제이념은 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 민

족주의는 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.

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

첫째, 통일한국의 정치체제는 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 경제체제는 고도의 경제성장을 통해 국민복지 증진에 상대적으로 우월한 체제임이 입증된 시장경제체제가 돼야 할 것이다. 1980년대 말 동유럽 사회주의 국가들의 몰락과 체제전환에서도 알 수 있듯이 사유재산 제도와 자유로운 경제활동이 보장된 시장경제체제는 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 사회체제는 정치, 경제체제와 같이 민주적이고 개방적이며 인간중심적인 체제를 지향해야 할 것이다. 인간중심적인 사회체제란 인간 존엄성을 최고의 중심 가치로 삼아 모든 제도와 정책의 중점을 인간 존중의 가치를 실현

3) 민족주의는 자민족의 번영과 발전을 기하고자 하는 이데올로기로 다소 배타적인 특징을 지니고 있으나, 열린 민족주의는 타민족과의 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.

하는데 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 되어야 한다.

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



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 이어왔다. 우리 민족이 공유하고 있는 고유한 역사와 전통문화는 오늘날 남북한 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 남북한 통일을 위한 교훈을 주고 있다.

03

독일, 베트남, 예멘의 분단국 통일 사례에서 볼 때, 통일은 국민적 합의에 기초해 평화적 방법으로 이뤄야 한다. 또한 바람직한 통일을 이루기 위해서는 경제력과 안보 역량 등 대내적 기반, 국제협력을 통한 대외적 기반, 그리고 자유민주주의에 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 한민족(韓民族)[4]으로서의 의식과 우리 고유의 전통을 이어왔다. 우리 민족공동체의 원형은 원시적인 협동 노동을 비롯한 고대 사회에서부터 발견할 수 있다. 그리고 국가공동체로서의 민족 역사는 고조선에서 시작해 삼한(三韓)을 거쳐 신라와 고려의 삼국 통일로 이어져 오늘에 이르고 있다.

이러한 과정을 거쳐 우리가 형성한 한민족으로서의 공통의 의식은 민족의 결속과 발전에 기여해 왔다. 우리의 민족의식은 구한말과 일제 식민 치하에서 민족의 자존과 독립을 위한 공동체 의식으로 기능했다. 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 민족공동체 의식을 형성해 왔다. 우리 민족의 역사는 구석기 시대에까지 거슬러 올라가는데, 당시 우리 민족은 한반도와 요동을 근거지로 삼아 고유한 문화를 이루며 생활해 왔다. 이후 신석기 시대 말기에 청동기 문화를 지닌 집단이 한반도로 이주하면서 토착민을 흡수해 지금의 한민족의 원류가 형성되기 시작한 것으로 알려지고 있다.

4) 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(大韓民國) 임시정부, 1948년 대한민국(大韓民國) 국호에서도 계승되고 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, 여기서 형성된 공동체 의식을 기초로 한민족이 성립할 수 있는 토대를 마련해 왔다.

우리 민족이 국가를 이뤘던 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. 단군의 통치철학인 홍익인간(弘益人間)의 이념은 "널리 세상을 이롭게 한다."는 의미이며, 단군신화에 담긴 건국이념 중 하나인 '재세이화(在世理化)'는 세상을 질서 있게 다스린다는 뜻이다. 단군신화는 몽골 등 외적의 침입이나 구한말의 혼란, 그리고 일제 식민지 등 민족의 위기 때마다 민족정체성을 확고히 했다. 단군신화에 담긴 민족의식은 의병활동, 동학혁명, 3.1운동 등으로 이어져 위기를 극복하기 위해 한민족의 역량을 하나로 모으는 역할을 했다.

고조선이 기원전 108년 한(漢)나라에 의해 멸망한 이후에도 우리 민족은 부여, 옥저, 예맥 및 삼한(三韓) 등으로 이어졌다. 이후 우리 민족은 고구려, 백제, 신라라는 고대 국가를 형성하면서 한민족의 역사와 문화를 계승해 왔다. 우리 민족이 세운 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 그 영토가 압록강과 두만강 등 오늘날 한반도의 국경선으로 확장됐다.

한민족은 신라가 통일을 이룬 668년 이후 무려 1,300여 년이나 운명공동체이자 역사공동체로서 이어져 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 역사 속에 드러난 우리 민족은 다른 민족을 침략한 일이 없으며, 다른 민족으로부터의 침략에는 민족의

단합된 힘으로 끝까지 항쟁해 왔다. 또한 우리 민족은 타 민족으로부터 침략을 당하더라도 타민족문화에 흡수되거나 동화되지 않고 민족문화의 전통을 이어왔다.

우리 선조들이 경험해 온 민족의 위기는 우리로 하여금 민족의식을 더욱 뚜렷이 드러나도록 하는 배경이 됐다. 우리 민족이 위기를 극복하고 오늘날까지 공동운명체로서의 민족적 정통성을 계승해올 수 있었던 것은 우리 민족이 지닌 민족의식이 있었기 때문이다. 우리 민족 고유의 공통된 의식과 정신은 중국을 비롯한 외부 문물들을 주체적으로 수용할 수 있게 했고, 이로써 우리 민족은 찬란한 전통문화를 더욱 발전시키고 계승해올 수 있었다.

(2) 우리 민족의 전통문화

오랜 시간 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.

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

우리 민족은 예로부터 동방에 있는 군자(君子)의 나라 또는 동방예의지국(東方禮義之國)으로 불려왔다. 우리 민족은 오랫동안 민족 고유의 생활풍속으로서의 예의범절을 발전시켜왔다. 또한 우리 민족은 공동체를 중시하는 고유한 생활문화를 지니고 있다. 우리 선조들의 공동체 의식은 두레, 향약(鄕約), 동약(洞約), 울력, 계(契), 품앗이 등의 협동 노동 전통으로 이어지고 있다. 우리 선조들이 발전시켜 온 고유한 세시풍속은 농악, 가면극, 민속무용, 민속놀이, 민요 등 다양한 민속 예술을 발달시켰다. 농악은 토착신앙과 결부돼 생산의 풍요를 기원하면서 흥겨운 가락으로 공동체 의식을 고취했다.

전통문화는 그 문화 자체가 곧 민족의 정체성을 상징하고 있다. 따라서 우리 민족의 전통문화를 소중히 여기고 계승하는 것은 민족의 동질성을 확고히 하는 데 있어서 매우 중요한 의미를 지닌다. 또한 전통문화는 공동체 의식을 강화해 민족 구성원의 통합적 역량을 증대함으로써 국가와 민족의 발전을 도모하는 데도 중요한 역할을 할 수 있다.

오늘날 70년을 넘어 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 하나의 민족이라는 역사의식을 지니고 있다. 그리고 남북한에 공통적인 언어와 문자 역시 남북이 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 남북이 공유하고 있는 역사와 전통문화의 공통성은 남북한 분단을 극복하고 하나 된 민족공동체를 건설하기 위한 중요한 기반이 된다.

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. 고구려, 백제, 신라라는 3개 국가로 나뉘어 건국된 뒤, 우리 민족은 약 7세기 동안 분열된 상태로 지내 왔다.

분열됐던 우리 민족의 역사가 하나의 정통성으로 이어진 시기는 신라의 삼국통일이었다. 신라가 통일한 이후 우리 민족은 민족공동체를 회복하고 고유의 전통문화를 발전시키며 민족사적 정통성을 계승할 수 있었다. 신라는 능동적 통일외교와 함께 민족문화를 복원하고 통일을 위한 기반을 조성한 결과 통일의 여망을 달성할 수 있었다.

신라와 고려의 삼국 통일의 원동력은 우리 민족이 지니고 있는 동류의식에 기인한다. 혈통, 언어, 문화의 유사성, 공통의 역사의식에 근거하고 있는 우리 민족

의 동류의식은 통일신라와 고려를 거쳐 조선의 500여년 역사에서도 이어져 오늘에 이르고 있다.

(1) 신라의 삼국 통일

우리 민족이 한반도에서 고구려, 백제, 신라로 나뉘어 서로 경쟁하고 있을 때, 한반도의 북방에서는 618년에 수나라가 멸망한 뒤 당나라가 등장했다. 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 신라는 호국(護國) 불교사상을 수용하면서 민족 전통의 조상숭배 사상을 복원해 조화시켰다.

신라 호국 불교의 전통은 진흥왕 때 국가적 차원의 화랑도 정신과 결합해 사회 안정과 삼국 통일의 원동력으로 작용했다. 신라의 화랑도는 귀족과 서민을 가리지 않고 뛰어난 청소년들을 뽑아 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 한민족의 부족연맹이었던 마한, 진한, 변한이 모두 '하나의 민족'이라는 것을 부각했다. 이를 통해 신라는 민족의 분열과 갈등을 극복하고 민족공동체를 재현해야 한다는 민족 통일의 당위성을 강조해 나갔다.

신라의 삼국 통일 노력은 선덕여왕이 즉위하면서 '신라 중심 사상'으로 드러났다. 신라는 하늘에 제사를 지내는 의식을 통해 민족 전통의 조상숭배 사상을 계승했다. 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 통일의 정당성과 공감대를 확산했다.

이상과 같이 신라는 화랑도를 비롯해 전통 사상과 호국 불교를 통해 삼국 통일의 당위성을 확립하고 통일을 위한 의지와 역량을 강화해 나갔다. 신라가 삼국 통일을 할 수 있었던 것은 전통적인 조상 숭배 사상을 비롯한 한민족의 정신문화를 소중히 여겼던 것과 관련이 깊다. 민족정신의 재현은 사회 통합력을 높이고 한민족의 긍지와 자부심을 일깨웠으며, 원효의 화쟁론 등의 조화 정신 역시 삼국 통일을 위한 민족의 역량을 높일 수 있었다.

신라의 삼국 통일은 한민족이 통합돼 하나의 민족국가를 건설함으로써 단일민족으로서의 면모를 갖출 수 있게 했다. 삼국 통일은 한민족이 하나의 민족이라는 정체성을 지닐 수 있게 함으로써 우리의 민족사적 정통성을 확고히 했다. 이는 단일민족으로서의 고유한 정신과 민족 정서를 회복하고 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 형성해 나갔다. 신라의 삼국통일 이후 우리 민족은 하나의 문화공동체 속에서 찬란한 민족문화를 계승하고 더욱 발전시켜 후대에 전승할 수 있게 됐다.

마지막으로 삼국 통일은 한민족의 역량을 통합함으로써 민족 국가의 위상을 높일 수 있는 토대를 마련했다. 신라는 삼국 통일 과정에서 안으로는 국력을 배양하는 동시에, 밖으로는 국제 정세를 파악하고 능동적인 통일 외교를 진행하는 등 대내외적 통일기반을 조성해 나갔다. 신라의 삼국 통일 이후 한민족은 국가적 위상을 더욱 증대함으로써 국제관계를 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 이어지면

서 백성의 불만과 원성이 높아졌고, 도처에서 농민 봉기와 반란이 일어나고 있었다. 이러한 정치적·사회적 혼란을 배경으로 통일의 원동력이었던 호국불교 정신과 화랑도정신이 약화되고, 민족정체성이나 민족공동체 의식에도 금이 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.

먼저 신라 출신 관리였던 견훤은 900년에 옛 백제 지역민들의 향수를 배경으로 무진주(광주)에서 후백제를 건국했다. 견훤은 강한 군사력을 확보하고 중국과 적극적인 외교관계를 맺기도 했으나, 왕실과 백성들의 생명을 해치고 재물을 약탈하면서 점차 민심을 잃었다.

한편 신라 왕실 출신 승려였던 궁예는 901년에 옛 고구려 지역에 후고구려(마진, 태봉)를 세웠다. 옛 백제 지역에서 견훤에 대한 민심이 하락하던 시기에, 궁예의 수하에 있던 왕건은 점차 그 지지기반이 증대돼 갔다. 918년에 왕건은 궁예를 제거한 후 민족의 정신과 가치관을 내걸고 고려를 창건했다. 이후 신라와 후백제의 많은 지역이 고려에 투항하고 견훤과 신라 경순왕마저 귀순했다.

이러한 과정을 거쳐 고려에 의해 민족의 정서가 결집되고 후삼국 통일이 이뤄지면서 우리 민족은 다시금 통일된 민족국가를 형성하게 됐다. 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 결집하면서 고려 중심의 새로운 민족공동체의 형성을 지향했다. 또한 왕건은 지도자의 도덕성과 신뢰성을 기반으로 민심을 수습하고 사회의 안정을 이끌어내기 위한 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 이루고, 옛 고구려 영토의 일부인 청천강 유역까지 영토를 넓힐 수 있었다.

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

우리의 민족사 속에 드러나는 신라의 삼국 통일과 고려의 후삼국 통일은 남북한 분단에 처해 있는 오늘날의 현실 속에서 중요한 의미를 지니고 있다. 우리 민족의 역사는 분단과 갈등이 우리 민족에게 많은 상처와 고통을 겪게 함을 보여주고 있다. 우리는 70여 년이나 이어지고 있는 분단의 상처와 폐해를 되돌아보고, 민족사와 민족 전통을 온전하게 계승하기 위한 선조들의 지혜와 노력을 되새겨야 할 것이다.

첫째, 우리 역사 속의 통일은 민족의 역사와 정통성의 회복이라는 의미를 지니고 있다. 우리 선조들이 이뤄낸 통일은 단순한 정치체제의 통합이나 영토 확장의 의미를 넘어, 분리된 민족의 정통성을 하나로 결합시켰다. 신라와 고려의 통일은 삼국으로 분리되면서 훼손됐던 민족 공통의 경험과 정서를 회복하게 했다. 오늘날 남북한의 통일 역시 오랜 분단으로 인해 단절됐던 민족사를 회복하고, 민족의 정통성을 새롭게 이어나가는 과정이다.

둘째, 삼국 통일은 민족의 동질성을 회복하고 민족공동체 의식을 확고하게 했다. 신라와 고려라는 단일 국가로의 통합은 구성원 간 교류와 상호작용을 확대했

고, 삼국으로 나누어져 살면서 생겨났던 문화적 이질성들을 점차 융합해 나갈 수 있게 했다. 하나의 단일 국가 속에서 하나의 민족정체성을 지니고 생활하는 과정에서 이로써 우리 민족은 공동운명체로서의 공동체 의식을 더욱 뚜렷이 지닐 수 있게 됐다. 오늘날 남북한의 통일은 분단으로 약화된 민족동질성을 회복하고 민족공동체 의식 가운데 민족의 새로운 가치를 창조해 나갈 수 있게 할 것이다.

셋째, 신라와 고려의 통일은 우리 민족 고유의 문화적 전통을 온전히 계승할 수 있게 했다. 민족의 분단은 공동체를 파괴하고 민족문화의 발전을 왜곡하고 제한했다. 이에 우리는 민족 전통 문화를 복원하고 공통의 정서를 회복하고자 했던 신라와 고려의 통일 노력을 되돌아봐야 할 것이다. 아울러 신라와 고려의 통일 이후 사회 통합 과정에서 민족의 정서와 전통을 통한 내적 통합 노력의 의미를 깊이 새겨야 할 것이다. 남북한 간에 잔존하고 있는 공통의 요소로서의 민족 전통은 통일을 이룩하기 위한 중요한 기반이 될 수 있다. 또한 남북한의 통일은 민족의 정신과 고유한 문화를 회복하고 더욱 발전시킴으로써 찬란한 문화민족으로서의 긍지와 자부심을 더욱 높이는 계기를 마련해 줄 것이다.

넷째, 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 구축했다. 우리는 6.25전쟁을 비롯해 북한의 지속적인 대남 무력도발로 인해 고통과 불안을 겪고 있다. 또한 남북한 간 군사적 대치로 인해 민족 역량을 소모해왔다. 남북한 통일은 민족 구성원 모두에게 평화로운 환경을 가져다주고, 민족의 역량을 모아 더 큰 발전과 번영을 도모할 수 있게 할 것이다.

다섯째, 신라와 고려의 통일은 통일 기반을 구축하기 위한 구성원의 통합된 노력이 얼마나 중요한지를 보여주고 있다. 역사 속의 통일에서 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 정책은 오늘날 한반도 평화통일 기반 구축을 위해 노력하는 우리에게 시사점을 준다.

이상에서 본 것처럼 우리 민족은 오랜 역사 속에서 때로는 분열하기도 하고 갈등하기도 해 왔지만, 하나의 민족으로서의 의식을 계속 지녀 왔다. 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 조성하고 구축하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 우리는 역사 속에서 선조들이 보여 준 통일국가 건설과 공동체 유지를 위한 노력을 마음에 새기고, 민족의 통일을 또다시 이뤄내기 위한 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 시사점을 제공한다.

[표 2-1] 분단국 통일 유형

	독일	베트남	예멘
분단 기간 (분단~통일)	1945-1989, 1990	1955-1975	1967-1990, 1994
양국 관계	경쟁적 대립 및 협력 관계	적대적 대립 관계	적대와 협력의 반복
교류·협력	원활한 추진	실행되지 않음	인적 교류, 간헐적 협력
체제 간 이질성	매우 큼	매우 큼	약함
발전 격차	매우 큼	거의 없음	약간 존재
통일 방식	평화적 흡수 통일	무력적 흡수 통일	정치적 합의 통일
통일 이후 체제	자본주의	공산주의	이슬람 공화국
통일 이후 문제점	통일비용, 사회적 갈등	전후 재건, 경제 침체	전후 재건, 사회 혼란
통일의 시사점	• 교류협력의 중요성 • 통일비용 준비의 필요성 • 사회적·내적 통합의 중요성	• 무력 통일로 인한 사회 통합의 한계 • 공산주의 체제로의 통일로 인한 경제 침체	• 국민적 합의가 부재한 정치적 통일의 한계 • 무력 통일로 인한 사회 통합의 한계

1. 분단국 통일사례

(1) 독일

독일은 동독 국민의 자율적 결정에 따라 서독 체제로의 편입을 희망하고 서독이 이를 받아들임으로써 평화적으로 통일을 이룩한 사례에 속한다. 소련의 마지막 지도자였던 고르바초프의 개혁·개방 정책의 결과 동서 냉전 체제가 와해됐고, 이에 따라 동유럽권 국가들이 변화를 모색하면서 동독 주민들도 개혁을 요구했다. 동독 정권은 지도층 교체로 대처했지만, 개혁과 통일을 염원하는 동독 주민들의 꾸준한 민주화 운동은 계속 이어졌다. 급기야 1989년 11월 9일 동서 분단의 상징이었던 베를린 장벽이 붕괴됐다.



베를린 장벽 붕괴

이어 1990년 3월 동독에서 역사적인 자유 총선거가 이뤄지면서 드메지어 수상을 수반으로 하는 연립정부는 서독의 콜 정부와 신속하고 집중적인 협상을 전개했다. 이로써 동·서독은 1990년 10월 3일 공식적으로 통일을 이루게 됐다.

독일 통일조약에서는 서독의 법체계를 동독 지역에 확대한다는 원칙을 세우고, 동독이 서독의 기본법을 준수하기로 합의하면서 통일이 이뤄졌다. 독일의 통일은 통일을 위한 서독 정부의 꾸준한 노력, 동독 정부와 주민들의 변화, 집단안보 체제를 통한 안보 불안요소의 제거, 냉전 체제의 붕괴 등 통일 환경의 변화가 복합적으로 작용함으로써 가능했다.

서독은 1969년 브란트 수상이 '동방정책'을 추진하면서 동독과의 교류협력을 적극 추진했다. 1972년에는 동·서독 기본조약을 체결해 경제, 과학·기술, 문화, 통신, 스포츠, 환경보호 분야의 교류에 합의하고 각각 상주대표부를 설치했다. 서

독 정부의 이러한 노력은 동·서독 간 교류협력의 활성화를 가져왔다. 이는 사회문화적 교류를 주저했던 동독 정부로 하여금 방문협정, 교통협정, 우편 및 통신협정 체결에 동의하게 하는 요인이 됐다. 1973~1985년 사이 서독을 방문하는 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 소련 뿐 아니라 동유럽 국가와의 관계 개선을 위해서도 적극 노력했다.

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 통일독일의 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 개최된 '2+4 회담'에서 동서독과 승전 4개국 외상은 '독일문제의 최종 해결에 관한 조약'에 합의했으며, 이로써 독일 통일에 대한 국제적 장애가 완전히 제거됐다.

독일의 통일에 있어서는 서독의 정치교육의 역할을 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 정치교육은 동독에 대한 이해를 증진하고 통일의식을 고취함으로써 독일 통일의 내적 기반을 축적했다. 결국 서독의 정치교육은 국제환경이 변화하던 결정적 시기에 독일의 통일을 성취해 내는 데 중대한 기반을 조성했다.

물론 독일 통일은 통일에 대한 체계적인 준비가 부족한 상태에서 이뤄졌기 때문에 통일 후 통합과정에서 여러 가지 시행착오와 갈등을 겪기도 했다. 이 때문에

불법행위 청산 작업, 재산권 문제, 동독 경제를 재건하기 위한 통일비용 문제, 동·서독 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. 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 찾아갔다. 이제 독일은 통일을 통해 경제규모가 더욱 확대됐고 유럽통합 과정에서도 주도적 역할을 담당했다.

독일의 통일은 제도나 영토의 통일 뿐 아니라 사회통합이 중요한 과제라는 사실을 인식하게 했다. 통일이 이뤄지던 순간에는 '우리는 하나의 독일'이라는 동류의식이 지배적이었다. 그러나 통합이 진척되면서 동·서독 주민 간 편견과 차별의식, 그리고 갈등이 심화됐다. 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 조세부담률 증대, 실업 증가, 물가 상승, 재정적자 확대, 국제수지 악화, 외채 증가 등으로 인해 불만을 나타내기 시작했다. 반면 동독 주민들은 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 통일 이후 동독 지역의 경제가 점차 활성화되고, 동독 출신의 정치인이 총리가 되는 등 독일은 정치적·경제적 안정을 찾아 갔다. 이에 따라 동·서독 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 정치교육은 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 결성하는 데 성공했다. 북베트남이 구축한 통일전선으로 인해 남베트남 정권에 대한 국민의 지지가 무력화되고 국론이 분열됐다. 이어 베트콩의 게릴라 전술로 인해 남베트남의 전 지역은 전쟁터로 변했다.

남베트남은 미국의 지원을 받으면서 전쟁을 수행했지만, 북베트남과 베트콩의 조직적 공세로 인해 많은 피해를 입었다. 결국 미국은 남·북베트남 정부 및 베트콩 대표자들과 함께 1973년 파리조약을 체결했다. 이 조약에 의해 미군이 철수하면서 남베트남의 전쟁수행 능력이 현저히 약화됐고, 남베트남 주민들의 안보의식이 약화되고 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 자

본주의의 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 명이 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, 자연재해와 급격한 인플레이션 등 많은 어려움을 겪었다. 이에 베트남 정부는 1986년에 모든 부문에 걸친 개혁 정책안인 '도이 머이(쇄신)' 정책을 통해 정당과 국가의 구조를 개편하고 시장경제를 가능하게 하는 다양한 제도를 수립해 나갔다. 베트남 정부의 이러한 개혁 노력은 1990년대 이후 높은 경제성장을 이루게 했고, 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. 이로써 북예멘에는 이슬람교를 중심으로 하는 자본주의 체제가, 남예멘에는 마르크스-레닌주의를 표방하는 사회주의 체제가 자리 잡게 됐다.

남북 예멘은 서로 정통성을 주장하면서 상대방을 통합하려 했다. 무력 충돌이 있을 때마다 남북 예멘은 아랍권 국가들의 중재 하에 정상회담을 갖고 평화협정을 체결했다. 이러한 무력 충돌-평화협정 체결-통일원칙 합의가 반복되던 중, 남북 예멘은 1989년 정상회담을 갖고 통일헌법안에 합의했으며, 1990년 5월 통일

을 이뤘다.

예멘 통일조약에서는 남북 예멘 간 대등한 권력 배분을 그 특징으로 했는데, 예를 들면, 북예멘은 대통령, 국방장관을, 남예멘은 부통령, 총리, 내무장관, 외무장관을 맡게 됐다. 그러나 결과적으로 정부기구가 확대돼 비효율적으로 운영됐으며, 관료나 군인의 명령계통과 책임 소재도 불명확했다.

또한 통일 이후 사회통합의 기조로 내세운 이슬람 교리에 대해 남북 예멘 간 갈등이 존재했다. 북예멘 보수주의자들은 이슬람 율법을 '모든 법의 유일한 근원'으로 추구했지만, 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)는 정부 기구가 팽창한 것과 더불어 걸프전 이후 귀환한 해외 근로자들이 늘어나면서 인구가 폭증했다. 이로 인해 사무실 및 주택 부족 문제가 대두되고, 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 부추기면서 사회혼란이 가중됐다.

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 재개됐고, 여기서 북예멘이 승리함으로써 예멘은 무력에 의해 재통합됐다. 이처럼 예멘은 일단 합의에 의해 통일을 이뤘지만, 결과적으로는 전쟁을 통해 통일을 달성한 사례다. 예멘의 통일은 국민적 합의가 부족한 상태에서 이루어진 통일은 사회통합에 한계가 있음을 보여주고 있다.

2. 분단국 통일의 교훈

독일, 베트남, 예멘의 통일이 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 통일은 평화적인 방법으로 이뤄야 한다. 독일 통일의 사례에서 서독이 동독에 대한 교류와 협력을 적극적으로 추진할 수 있었던 것은 북대서양조약기구(NATO) 및 유럽안보협력회의(CSCE)를 통해 안보 불안이 상당부분 해소됐기 때문이다. 베트남은 평화를 보장할 수 있는 제도적 장치가 없는 상태에서 평화협정을 체결했고, 이는 결국 북베트남의 통일전선전술에 의해 사회 혼란과 전쟁으로 귀결됐다. 베트남과 예멘의 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. 예멘의 통일에서 알 수 있듯이, 통일정부 조직을 기계적으로 통합하거나 소수의 권력층에 의한 권력 배분 방식의 통일은 바람직하지 않다. 북예멘의 이슬람 문화와 남예멘의 공산주의는 결코 병존하지 못했으며 예멘의 통일은 결국 내전으로 끝나고 말았다. 따라서 통일도 중요하지만 통일 후의 사회상에 대한 명확한 합의가 전제돼야 한다.

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 내적·정신적 기반을 강화해 나가야 한다. 독일 통일과 같이 남북한 통일의 기회는 갑자기 찾아올 수 있다. 우리는 통일된 사회에서 발생할 수 있는 남북 주민 간, 그리고 계층 간 편견과 차별을 극복하기 위한 준비를 비롯해 우리 사회의 통합역량을 갖춰 나가야 한다.

넷째, 통일에 우호적인 환경을 조성하기 위해 주변국과의 협력을 강화해 나가야 한다. 통일은 민족 내부의 문제일 뿐 아니라 국제적 이해관계가 걸린 문제이다. 독일은 통일독일이 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 얻어냈다. 우리도 남북한 통일에 우호적인 국제환경을 조성해 나가기 위한 외교적 노력을 강화해 나가야 할 것이다.

III

남북관계의 전개:
갈등과 협력의 남북관계

제1절 남북의 분단과 대한민국의 발전

제2절 남북관계의 특성

제3절 남북관계의 전개

제4절 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. 6.25전쟁으로 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 시장경제체제를 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 남북관계 발전의 동반자라는 이중성을 갖는다. 또한 남북관계는 국제적으로는 국가 간의 관계이면서도 민족 내부관계라는 두 가지 성격을 동시에 갖고 있는 '특수관계'이다.

04
남북관계에서 갈등과 대결 국면은 북한의 지속적인 도발로 인해 형성됐다. 분단 이후 북한은 동족상잔의 6.25전쟁을 시작으로 무장간첩, KAL기 폭파 등 대남도발을 지속함으로써 남북관계를 갈등과 대결 구도로 만들었다. 최근에도 북한은 천안함 폭침과 연평도 포격도발을 감행했으며, 5차례에 걸쳐 핵실험을 실시하는 등 남북관계에서 갈등과 긴장을 더욱 고조시켰다.

05
남북 간 교류협력은 1990년대부터 시작돼 2000년 이후에는 여러 분야로 확대됐다. 특히 남북교류협력의 상징인 개성공단은 2016년 1월 북한의 4차 핵실험과 2월 장거리 미사일 도발로 인해 개성공단이 중단되었다. 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 있다는 것이 정부의 기본적 입장이다.

06
우리가 지향하는 남북관계는 북한 핵 문제를 해결하고 정상적인 남북관계 발전을 통해 한반도에 지속가능한 평화를 정착하고 궁극적으로 평화통일을 실현하는 것이다. 이를 위해 정부는 튼튼한 안보를 바탕으로 한반도 신뢰프로세스를 통해 국제사회와의 공감대를 형성하면서 북한의 바람직한 변화를 유도해 나가고 있다.

제1절 남북의 분단과 대한민국의 발전

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, 6.25전쟁 이후 군사분계선으로 한반도 분단이 고착됐다.

현재에도 한반도에서 지속되고 있는 남북분단과 대립은 해방 이후 6.25전쟁을 계기로 고착화 되었다. 한반도 분단 구조의 형성과 그것의 정치적 효과는 이 시기의 사건들에 의해서 비로소 이해할 수 있다.

1. 광복과 분단

(1) 독립 운동과 광복

일본은 1905년에 강제로 을사늑약을 맺고 우리나라의 외교권까지 빼앗았으며, 1910년에 불법적으로 우리나라의 주권을 완전히 빼앗고 식민지화했다. 1905년 을사늑약이 체결되자 국권회복이 가장 큰 과제로 떠올랐고 전국 각지에서 다시 의병이 봉기하였다. 이 시기 의병 역시 초기에는 최익현 등 지방의 명망있는 유생에 의해 시작되었으나 투쟁 대열에서 곧 탈락되었다. 최익현은 관군이 진압하자 국왕에게 칼을 겨눌 수 없다는 봉건 윤리에 의해 스스로 투항하였고, 이 대신에

무명의 유생과 농민이 의병의 주축이 되었다. 1907년 군대의 해산 이후 상당수의 군인이 의병에 합류하기도 했다. 당시 의병장은 안계홍과 같은 몰락 양반이거나 신돌석과 같은 평민이었다. 이들의 요구 역시 을미의병의 위정척사라는 명분보다는 공평한 토지의 분배와 같은 봉건 수탈의 해체를 포함한 것이었다. 이 해 일어난 의병을 정미의병이라 한다. 이 시기의 유명한 의병 활동가로 홍범도, 김상한, 신돌석, 안중근 등이 있다. 특히 1907년과 1910년 사이의 의병투쟁은 매우 격렬해서 일본 측의 공식통계에 의하면 15만여 명의 봉기와 5만 3천여 명의 의병 사상자가 발생한 것으로 발표됐다.

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 '대한광복군정부'를 수립했다.

1919년에는 미국 대통령 윌슨이 제창한 민족자결주의에 고무돼, 일본 도쿄에서 2.8독립선언이 있었다. 국내에서는 3월 1일에 손병희, 이승훈, 한용운 등 민족대표 33인이 독립 선언식을 거행하고, 탑골 공원에 모인 학생들이 태극기를 들고 독립 만세를 외치는 3.1운동이 일어났다. 3.1운동은 만주의 간도, 연해주 블라디보스토크, 미국 필라델피아 등으로 확산됐다.

3.1운동 이후 중국 상하이에서는 이승만을 임시 대통령, 이동휘를 국무총리로 하는 민주공화제 정부인 대한민국 임시정부가 수립되기에 이르렀다. 임시정부는 대한민국 임시헌장[5]을 선포하고, 파리 강화 회의에 김규식을 파견하는 등 활발한 외교 활동을 벌였다. 또한 대한민국 임시정부는 상하이에서 소집된 국민대표회의를 통해 이동녕과 김구 중심으로 조직을 재정비하고 항일 독립 투쟁을 전개해 나갔다.

5) 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.



광복(1945.8.15.)

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 국내로 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.

(2) 분단의 원인과 과정

남북 분단은 70여 년이 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, 1946



카이로 회담 (1943.11.)

년 초에 신탁통치를 둘러싸고 발생한 한반도 내의 균열 구조다. 셋째, 한반도 독립 국가 수립 문제를 논의하기 위해 1946년과 1947년에 개최된 미·소 공동위원회의 결렬이다.



포츠담 회담 (1945.7.)



38도선

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.

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 한 분단을 초래했다.

광복 직후부터 6.25전쟁 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.

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 '카이로 선언'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.

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 한반도에는 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.



정전협정 조인 (1953.7.27., 판문점)

이러한 남북 분단을 고착화한 것은 1950년 북한의 기습적인 남침으로 시작된 6.25전쟁이다. 1953년 7월 27일 정전협정[6] 체결로 6.25전쟁이 휴전으로 끝나면서 분단은 결과적으로 더욱 고착화됐다. 6.25전쟁은 향후 남북관계의 기본 성격을 규정하는 주된 요인으로 작용했다. 이처럼 한반도의 분단은 냉전에서 연상할

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 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정'이다. 영문·한글·한문으로 작성된 협정의 내용은 '6.25전쟁의 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.

수 있는 모든 적대적인 정치적·이념적 분단에 의해서 발생한 것이었다. 그 분단은 냉전이 전 지구적으로 개시되기 이전에 한반도에 찾아왔으며, 다른 모든 곳에서 냉전이 끝난 오늘날에도 한반도에 여전히 계속 남아 있다.

2. 대한민국 수립과 발전

(1) 대한민국의 수립

1945년 8월 15일 광복 이후, 당시 한반도 질서에 큰 영향력을 갖고 있던 미국, 영국, 소련의 외상들은 1945년 12월 모스크바에서 회담을 개최해 한반도에서의 임시정부 수립과 신탁통치안을 가결했다. 그러나 우리 민족에게 당시 신탁통치[7]는 곧 식민지 상태로 되돌아가는 것으로 받아들여졌다. 이에 일제로부터 벗어나면서 독립정부 수립을 기대해 왔던 우리 민족은 한반도 신탁통치에 거세게 반발했다.

김구와 임시정부계가 반탁 운동에 나서면서 전국적으로 전개되었으나, 반면 좌익 계열은 찬탁으로 태도를 바꾸는 등 이념적 갈등이 지속되었다. 이후 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.

그리하여 1948년 5월 10일에 한반도 역사상 최초로 민주적인 보통선거에 의해서 남한만의 총선거가 실시됐다. 5.10총선거[8]로 선출된 제헌 국회의원들은 국호를 대한민국으로 결정했다. 이후 7월 17일에는 대한민국 임시정부의 법통을 계승

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

8) 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.

한 민주공화국 체제의 헌법을 제정했다. 이 헌법은 대한민국이 3.1정신을 계승한 민주국가임을 확인했다. 제헌국회는 7월 20일 대통령에 이승만, 부통령에 이시영을 선출했다. 이승만 대통령은 정부를 구성하고 광복 3주기가 되는 1948년 8월 15일에 대한민국의 수립을 국내외에 선포했다.



'대한민국 정부 수립 국민 축하식'(1948.8.15.)

이승만 대통령은 조병옥, 장면, 장기영 등을 파리에서 개최되는 제3차 유엔 총회에 파견했다. 그해 12월 8일의 유엔 총회에서 41대 6, 기권 2로 대한민국 승인이 정식 안건으로 채택됐고, 12월 12일 속개된 유엔 총회에서는 48대 6으로 가결됐다. 유엔 총회는 같은 날 유엔 총회 결의 제195호를 통해서 대한민국 정부가 합법적으로 수립됐음을 선언했다. 이에 따라 대한민국은 유엔 총회의 승인을 받아 민주적인 절차에 의해 수립된 한반도 내의 유일한 합법 정부로 출범하게 됐다.

[표 3-1] 대한민국 수립 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) 1947.5.21.(2차)	미·소공동위원회, 임시정부 수립 문제 논의(결렬)
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 정부 수립 선포
1948.12.12.	유엔 총회, 대한민국 정부가 한반도 내의 유일한 합법 정부임을 승인

(2) 대한민국의 발전

산업화와 경제발전

대한민국은 세계사에서 그 유례를 찾아보기 힘든 짧은 기간에 경제발전과 민주화를 동시에 이뤄낸 국가이다. 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 6.25전쟁으로 인해 전 국토가 황폐화되고 수많은 인명피해를 입었다. 그러나 이러한 폐허를 딛고 오늘날 대한민국은 성공적인 경제발전을 이뤄냈다.

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 이끌었다. 이러한 경제개발 계획이 큰 성공을 거두면서 우리나라의 경제 규모는 비약적으로 성장했다.

오늘날 대한민국은 경제 규모가 크게 확대되고 국민들의 생활수준도 비약적으로 향상됐다. 우리나라는 1인당 국민소득 2만 달러에 인구 5,000만 명을 충족하는 '20-50클럽'[9]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 경제 위기 속에서도 경제성장을 지속적으로 기록하고 있다. 또한 산업통상자원부가 발표한 2015년 1월 기준 우리나라의 세계 수출시장 점유율 1위 품목은 65개에 달하고 있다.

9) 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.

민주화

우리나라는 권위주의 체제를 탈피하고 민주주의체제를 공고화하는데 많은 노력을 기울여 왔다. 일제 식민지에서 벗어난 이후, 국제적 냉전 질서 속에서 민족의 분단과 6.25전쟁이라는 동족상잔의 비극을 경험했다. 전쟁 이후 남북한 간 이데올로기의 극단적인 대립은 권위주의적인 정권을 자리 잡게 했다. 우리는 4.19혁명, 5.18광주민주화운동, 6월 민주항쟁 등을 거치면서 꾸준히 민주화를 진전시켜 왔다. 우리나라는 대통령을 비롯해 국회의원들을 국민들의 자유로운 투표에 의해 선출하고 있으며, 우리의 자유민주주의 체제는 정당을 비롯한 이익집단들의 자유로운 활동을 보장하고 있다. 이로 인해 우리 국민들은 다양한 방법을 통해 정치과정에 참여하고 있다.

우리나라는 자신과 다른 이해관계 및 가치를 인정하는 다원주의 사회다. 1980년대 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.

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. 6.25전쟁의 폐허 위에서 이룩한 우리의 자랑스러운 발전과 변화상은 우리나라 국민, 기업, 근로자, 공직자 등 사회의 모든 계층이 힘을 모아 이룬 성과다. 대한민국

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 2016년 7월 기준 35개국이 됐으며, 대한민국은 1996년 12월 12일 29번째 회원국으로 가입했다.

은 높은 교육수준과 검소하고 근면한 국민성 등이 있었기에 자원이 빈약한 나라임에도 놀라운 발전을 할 수 있었다.

박근혜 정부 들어 2015년 5월까지 무역투자진흥회의를 총 7차례 개최하여 선제적으로 중소·중견기업들의 수출에 주력해 나가고 정부의 모든 역량을 집중하고 있다. 그 결과 2014년에는 무역규모가 2011년 이래 4년 간 1조 달러를 돌파하였다. 그 동안 우리 무역은 1994년 최초로 수출 1억 달러를 돌파한 이후 2012년까지 연평균 19.2%의 놀라운 속도로 증가하였다. 같은 기간 동안 전 세계 수출 증가율이 10.2%에 불과하다는 점에서 놀라운 성과가 아닐 수 없다. 또한 우리 무역은 1997년 외환위기, 2001년 정보통신기술(IT) 버블 붕괴, 2008년 금융위기 등 경제위기 때마다 우리 경제 회복의 원동력이 되었고, 금융위기 이후에도 지속적인 수출 확대와 무역수지 흑자를 통해 경제성장을 선도하고 경제의 안전판 역할을 하였다.

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 세계 주요 경제국 정상들의 협의기구인 'G20 정상회의'를 2010년 서울에서 개최하였다. 또한 불과 50년 만에 국제원조 수혜국에서 원조 공여국으로 발전하였다.

제2절 남북관계의 특성

남북관계는 어떻게 만들어진 것일까? 남북관계의 기원은 다름 아닌 분단으로부터 시작된 것이다. 분단이 없었다면 남북관계라는 용어 자체가 성립되지도 않았을 것이다. 남북관계는 1945년 광복 직후 외세에 의해 한반도가 분단되고 1948년에 남북한에 각각 단독 정부가 수립되면서 본격적으로 시작됐다.

그렇다면, 같은 민족이지만 분단으로 인해 형성된 남북관계는 어떤 성격을 갖고 있는가? 사실 남북관계는 어떤 하나의 성격으로 규정하기 힘든 매우 복합적인 성격을 갖고 있다.

남북관계의 특성을 좀 더 쉽게 이해할 수 있는 방법은 무엇보다 남북한 각각의 다양한 법적, 제도적 규정과 남북한 간에 합의된 여러 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 특성이 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.

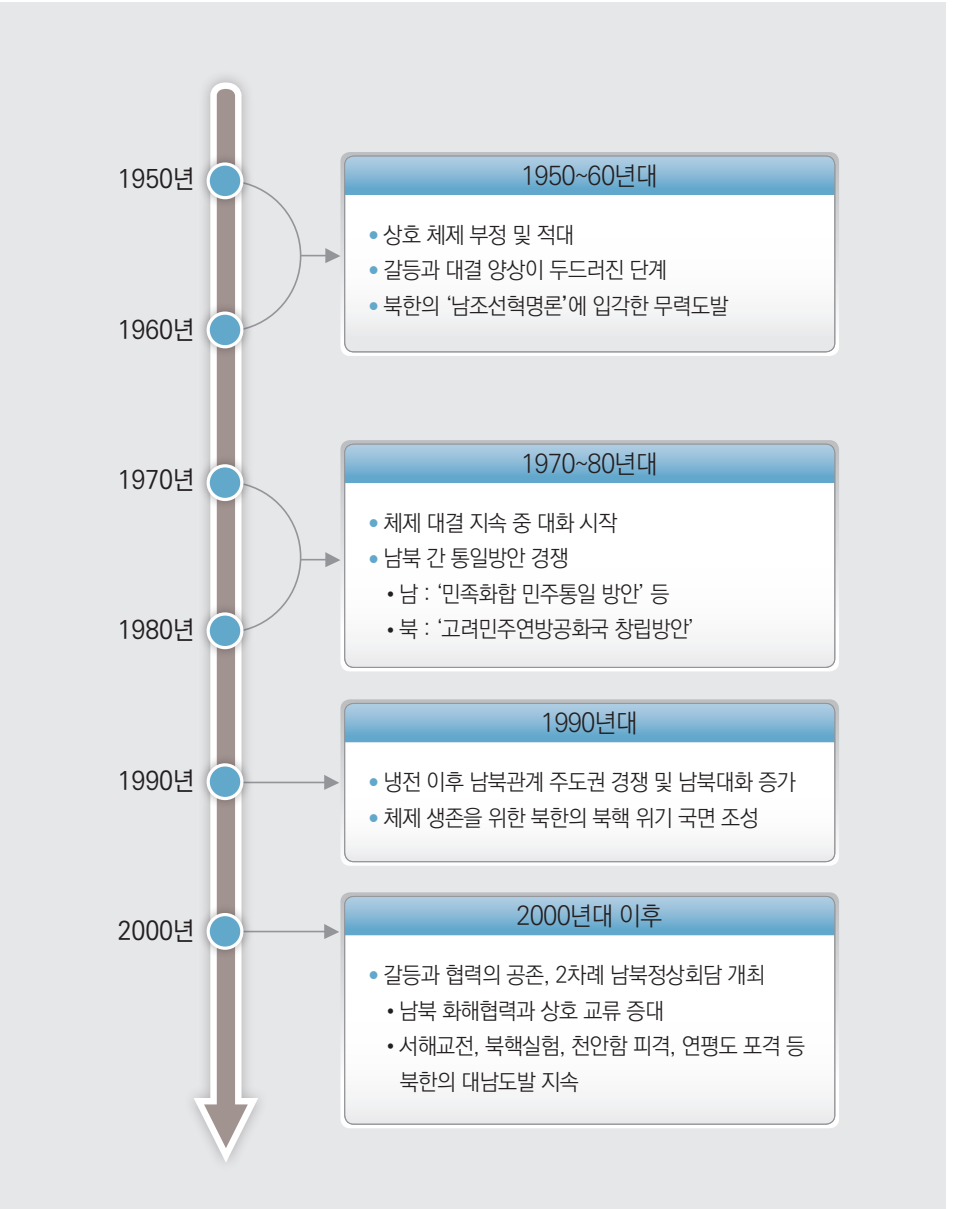
둘째, 남북관계의 한 주체인 북한은 우리에게 이중적인 성격을 지닌 존재다. 즉 북한은 우리와 함께 한반도에서 통일을 이룰 때까지 남북관계를 함께 발전시켜 나가야 할 동반자이지만, 동시에 전쟁이 아직 끝나지 않은 한반도에서 군사적으로 대치하고 있는 대상이기도 하다. 따라서 동반자이면서도 군사적으로 대치하고 있는 상대방이기도 한 남북한이 형성하는 관계란 당연히 협력과 갈등이라는 이중성을 띨 수밖에 없는 구조다.

셋째, 남북관계는 국가 간 관계와 민족 내부관계라는 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 민족이며, 분단으로 인해 남북 통일을 미래 과제로 삼을 수밖에 없는 특수한 관계이자, 민족 내부관계이기도 하다.

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 과도기간 동안 남북관계를 규율하는 대원칙인 동시에 모든 남북한 합의사항 이행·실천의 기준이라고 할 수 있다.

광복 이후 지난 70년 동안 남북관계는 갈등과 협력이라는 양극단을 오가며 진자(振子) 운동을 해 왔다.

시기별로 구분한 남북한 관계의 전개양상은 아래와 같다.



제3절 남북관계의 전개

1. 갈등과 긴장의 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, 평화체제, 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 6.25전쟁을 시작으로 남북관계에서 발생한 갈등의 원인은 대부분 북한의 공세적인 대남전략에서 비롯됐다. 북한의 남침으로 개시된 6.25전쟁, 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 포격도발 사건이 그러했다.

(1) 6.25전쟁

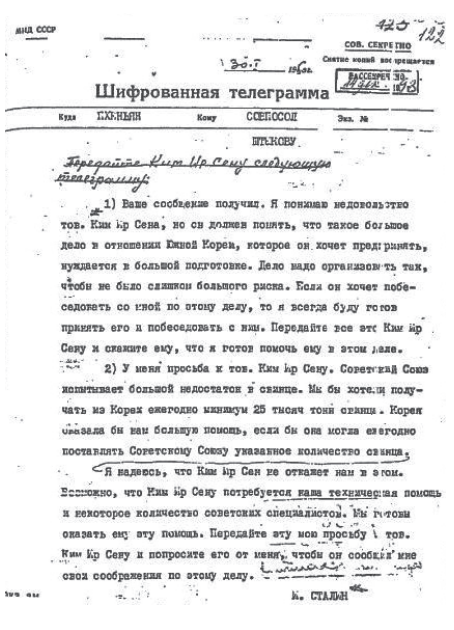
남북관계에서 가장 근본적인 갈등의 원인이자 비극의 시작은 1950년 6월 25일 북한의 남침으로 시작된 6.25전쟁이다. 북한은 대한민국을 공산화시키기 위해 치밀한 계획 하에 남침 전쟁준비에 들어갔다. 김일성은 소련과 중국을 비밀리에 방문해 군사 비밀 협정을 맺었고 남침을 위한 북한군의 역량을 강화했다.

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 동북아에서는 중국이 내전을 통해서 중국 대륙을 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.



소련을 방문한 김일성 (1949.3.)

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



МИД СССР

420 12/2

СОВ. СЕКРЕТНО

Шифрованная телеграмма

Кузя ГХХ-НЬЯН Кому СОЕПССОЕ 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

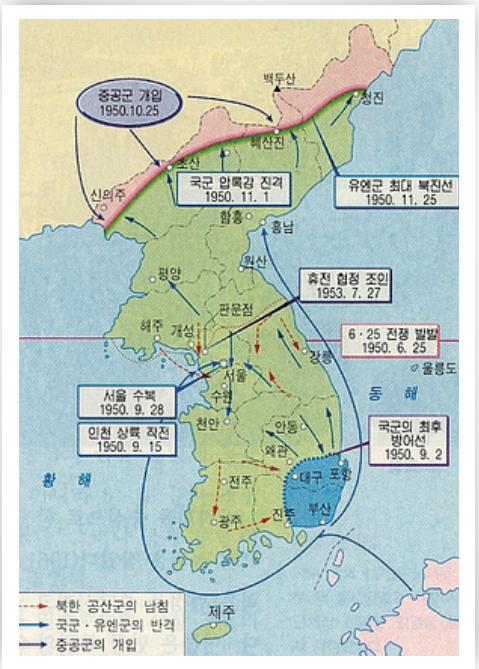
남침을 승인한 소련 문서 (1950.1.30.)

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.

하지만 그해 10월 19일 중공군이 압록강을 건너 6.25전쟁에 불법적으로 참전하여 전세가 다시 역전됐으나 이후 일진일퇴의 공방전이 장기간 계속됐다. 6.25전쟁 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.



6.25전쟁 경과

뜻하지 않은 6.25전쟁은 엄청난 인적·물적 손실과 함께 국토의 주요 지역이 황폐화되어 남북관계에 중요한 영향을 미쳤다. 첫째, 6.25전쟁은 북한이 한반도의 공산화 무력통일 노선을 실현하기 위해서 철저하게 계획한 남침 전쟁으로서 동족상잔의 비극을 가져왔다.

둘째, 6.25전쟁은 남북관계에 있어서 북한의 이중적인 행태를 체득한 사건이

다. 김일성은 평화통일을 내세우며 협상회담을 제안해 놓고 침략전쟁을 벌였다.

셋째, 6.25전쟁은 1945년 이후 진행 중이던 세계적 규모의 냉전체제 구축의 가장 뚜렷한 상징적 역할을 함으로써 미국과 소련 중심의 냉전체제를 고착화하는 계기가 됐다. 냉전 시기에 이 정도 규모의 전쟁은 6.25전쟁이 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.

6.25전쟁으로 인한 인명 피해는 국군의 사망자·실종자가 621,479명에 이르며, 유엔군의 사망자·실종자가 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 피해는 150만여 명으로 추정된다.[11)]

마지막으로 6.25전쟁은 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

1960년대와 1970년대 도발: 청와대 기습 사건 및 판문점 도끼 만행 사건 등

1960년대에 북한은 남조선혁명론에 근거해 대남 전략을 공세적으로 구사했다. 이 전략에 따라 북한은 대한민국에서의 지하당 건설 시도와 남조선혁명 운동을

11) 국방부, 「2010 국방백서」, 2010, p.249.

위한 방편으로 수차례에 걸쳐 국지적인 군사적 모험을 감행했다.

먼저 북한은 1960년대에 무장한 게릴라를 침투시켜 박정희 대통령 등 우리측의 요인을 암살하고자 이른바 청와대 기습 사건을 일으켰다. 이는 1968년 1월 21일 북한군 제124군부대 소속 무장공비 31명이 휴전선을 넘어 침투해 대통령 관저인 청와대를 습격하려 한 사건이었다. 이들은 무고한 시민들을 살상했고, 군경 수색대는 2월 3일까지 31명의 공비 중 1명을 생포하고 도주한 2명을 제외한 28명을 사살했다.

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 우리측에서도 군경과 민간인 60여 명이 사망하는 등 많은 희생을 치렀다.



북한의 판문점 도끼 만행 사건(1976.8.18.)

북한은 1970년대에 들어와서도 초반까지는 남조선혁명론에 기반을 둔 대남정책을 계속 구사했다. 대표적인 사건은 1976년 8월 18일에 발생한 판문점 도끼 만행 사건이다. 당시 북한은 판문점 공동경비구역(JSA)에서 가지치기 작업을 하던 유엔군 소속 미군장교 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 대응태세를 취했다. 한·미 양국의 강경한 태도에 북한의 김일성은 8월 21일 유엔군 사령관에게 사과 메시지를 보냈다.

1980년대와 1990년대 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.



북한에 의해 폭파된 미얀마 아웅산 묘소(1983.10.9.)

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. 당시 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.



강릉에 침투한 북한 잠수함(1996.9.18.)

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 95명

과 승무원 20명 등 모두 115명이 탑승하고 있었고, 전원이 사망했다.

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 우리측에서도 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.

2000년대 이후 도발: 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 우리측 영해를 침범해 들어와 우리 해군의 경고를 무시하고 우리측 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 6.25전쟁 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.

핵개발

북한은 2006년 10월 이후 다섯 차례 핵실험을 감행하면서 한반도와 세계에 큰 충격을 줬다. 북한 핵문제는 1990년대로 거슬러 올라가는데, 1991년 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 6.25전쟁 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.

2002년 발생한 2차 북핵 위기를 풀기 위해 6자 회담이라는 다자간 협의 틀이 만들어졌고 2003년 8월에 첫 회의를 시작했다. 2005년 9월 개최된 제4차 6자 회담에서는 '9.19공동성명'이 도출되었다. 하지만 방코델타아시아(BDA)문제로 미·북 간 입장이 대립하면서 6자 회담은 장기간 지체됐고 교착상황이 지속되는 가운데 북한은 2006년 10월 9일에 1차 핵실험을 단행했다. 이에 대해 유엔의 안보리는 10월 14일에 북한의 핵실험을 비난하면서 추가 핵실험 및 탄도미사일 발사 중지를 요구하고 포괄적인 제재를 가하는 내용의 결의안 제1718호를 가결했다. 이후 2007년 2월 13일 '9.19공동성명'을 이행하기 위한 초기 조치(2.13합의)에, 그리고 같은 해 10월 3일 추가 조치에 합의(10.3합의)하면서 다시 협상의 길로 들어섰으나, 검증문제로 북핵문제도 더 이상 해결되지 못했다.

그러한 가운데 2009년 5월 25일 북한은 2차 핵실험을 감행했다. 당시 북한은 4월 5일부터 미사일을 연속으로 발사해 대외에 긴장을 고조시키고 있었다. 국제사회는 북한의 핵실험을 규탄했으며, 유엔은 대북제재 결의안 제1874호[12]를 가결했다.

2013년 2월 12일 북한은 유엔 안보리와 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 3차 핵실험을 감행했다. 북한이 핵실험을 감행한 것은 유엔 안보리의 관련 결의 제1718호, 제1874호에 대한 명백한 위반으로 한반도와 동북아의 평화와 안전에 대한 위협일 뿐 아니라 국제사회 전체에 대한 정면 도전 행위였다. 유엔은 결의안 2094호를 통해 북한에 대한 강도 높은 제재를 가하기로 했으며 중국을 포함한 대부분의 국가들이 북한의 핵실험을 규탄하고 대북제재에 동참했다.

이에 대해 북한은 2014년 3월 30일 외무성 성명을 통해 '새로운 형태의 핵실험'을 몇 차례 거론하였으나 특이 동향이 없다가, 2016년 1월 6일 전격 4차 핵실험을 감행했다. 그리고 1달여 만에 장거리 미사일 발사 등 도발을 이어갔고, 이에 우리와 국제사회는 유엔 안보리 결의안 제2270호를 채택해 역대 가장 강력한 제재를 진행 중이었으나, 북한은 8개월 만인 9월 9일 추가로 5차 핵실험을 했다. 우

12) 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.

리와 국제사회는 기존 안보리 결의를 철저히 이행해 나가면서 추가 압박조치를 담은 결의안 제2321호와 독자제재를 발표하는 등 북핵문제 해결을 위한 노력을 지속하고 있다.

금강산 관광객 피격 사망 사건, 천안함 폭침 및 연평도 포격 사건

북한군은 2008년 7월 11일 우리측 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 우리측 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 잠수정의 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 6.25전쟁, 아웅산 폭파사건, 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 정부는 5월 24일 대통령의 대국민 담화를 통해 “북한은 대한민국과 국제사회 앞에서 사과하고 사건 관련자를

처벌할 것"을 요구했고, 남북 간의 교역과 교류의 전면 중단과 북한 선박의 우리 영해 항행 금지 등을 내용으로 하는 '5.24조치'를 발표했다.

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.



북한의 연평도 포격으로 파손된 민가

천안함 폭침 사건과 마찬가지로 연평도 포격도발 역시 정전협정, 유엔 헌장, 남북기본합의서 등을 위반한 군사적 도발이다. 정부는 북한의 연평도 포격도발행위는 "대한민국에 대한 명백한 무력 도발이며 민간인에 대해서까지 무차별 포격을 가한 것은 결코 용납할 수 없다는 사실을 북한에 분명히 밝히고 이에 대해 책임있는 조치를 취할 것"을 강력히 요구했다.

또한 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 3일간 남북 고위당국자접촉에서 극적으로 '8.25합의'를 도출함으로써 위기가 일단락되었다. 이 접촉에서는 군사적 긴장 완화 조치뿐 아니라 남북 당국회담 및 이산가족상봉행사 개최 등 남북관계 개선과 교류 활성화를 위한 일부 합의도 이루어졌다.

그러나 '8.25합의'가 있었음에도 불구하고 북한은 2016년 1월 6일 4차 핵실험

과 9월 9일 5차 핵실험을 도발하는 등 국제사회에 도발을 감행했다. 또한 2016년 5월 제7차 당대회 개최 이후 평화를 가장한 진정성 없는 대화 공세를 강화하고 나섰다. 우리 정부의 일관된 북핵불용 입장 견지에 대해 북한은 대남 비난 수위를 고조시키면서 우리의 태도 전환을 압박하고 우리사회의 국론 분열을 조장하는 등 남북관계 상황이 악화되었다.

장거리 미사일 발사

2000년대에 들어와 북한은 2006년, 2009년, 그리고 2012년 4월과 12월, 2016년 2월 다섯 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 제1695호를 만장일치로 가결했다.

2009년에도 북한은 4월에 장거리 미사일을 발사함으로써 한반도를 긴장시켰다. 유엔은 탄도미사일 기술을 이용한 모든 발사행위의 중단을 요구하며 유엔 안보리 결의 제1874호를 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 12월 12일 장거리 미사일 발사는 성공했다고 북한이 발표하기도 했다. 이에 따라 유엔과 국제사회는 이를 중대한 도발행위로 간주하고 유엔 안보리 결의 제2087호를 채택해 강력하게 규탄했다.

2015년 '8.25합의'가 있었음에도 불구하고 북한은 대외적으로 핵보유국 지위 확보 및 한·미·일에 대한 실질적 타격 능력을 선전하고 북한체제의 건재를 과시하기 위해 2016년 2월 장거리 미사일 발사와 2016년 8월 잠수함발사 탄도미사일(SLBM) 시험 발사 등 직접적 군사적 도발을 통한 위협을 가했다.

[표 3-2] 유엔 안보리 대북제재 결의

구분	원인	주요 내용
제825호 (1993.5.11.)	북한의 NPT 탈퇴 (1993.3.12.)	북한에 NPT 탈퇴 선언 재고를 촉구
제1695호 (2006.7.15.)	북한 미사일 발사 (2006.7.5.)	북한의 도발을 규탄하면서 미사일 관련 물자·상품·기술·재원의 북한 이전을 금지
제1718호 (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 대북제재 조치
제1874호 (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
제2087호 (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
제2094호 (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
제2270호 (2016.3.3.)	북한 4차 핵실험 (2016.1.6.) 및 장거리 미사일 발사 (2016.2.7.)	북한의 수출입 화물 전수 검색 및 운송봉쇄, 선박입항 및 항공기 영공통과 금지, 금융제재, 무역제재(민생 제외), 핵·미사일 관련 용도로 전용 가능한 무기 금수 및 모든 물품 금수
제2321호 (2016.11.30.)	북한 5차 핵실험 (2016.9.9.)	북한의 석탄 수출 상한제 도입, 북한의 수출금지 광물(은, 동, 아연, 니켈) 추가 및 조형물 공급·판매·이용 금지, 회원국 금융기관의 북한내 사무소 및 은행계좌 개설 활동 금지, 회원국내 북한 공관규모 축소, 북한에 대한 항공기 및 선박대여, 승무원 제공 금지(민생 목적 예외조항 삭제), 제재대상 개인 및 단체 추가, 북한과의 과학기술협력 금지

2. 협력과 대화의 남북관계

우리는 70여 년 가까이 암울한 분단구조 속에서 숱한 비극과 갈등을 경험하였다. 이제 우리는 남북한이 상호 신뢰의 바탕 위에서 화해와 협력을 통해 분단으로 인해 발생되는 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 대화

남북대화는 1971년 8월 20일 이산가족 문제 해결을 위한 적십자회담의 파견원 접촉이 성사되면서 시작됐다. 1971년 8월 12일 대한적십자사는 이산가족 문제 해결을 위한 남북적십자회담을 북한에 제의하고 북한은 이에 동의하였다. 이를 계기로 이산가족들의 주소와 생사확인, 방문과 상봉, 서신왕래, 재결합, 기타 인도적 문제해결 등 5개항을 의제로 해 1972년 8월부터 다음해 7월까지 남북적십자 본회담이 7차례 개최됐다.

한편 1972년 5월 2일부터 4일간 이후락 당시 중앙정보부장이 평양을 방문해 김일성 수상과 비밀회담을 가진 데 이어 북한의 부수상 박성철이 서울을 방문해 박정희 대통령과 회담을 가졌다. 이 결과로 '7.4남북공동성명'이 발표되고, 남북조절위원회가 발족됐다. 남과 북은 각각 3차례의 남북조절위원회 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.

1980년대 중반에는 남북회담이 경제·체육 분야로도 확대됐다. 1985년에는 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.

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. 남과 북은 총리를 수석대표로 하는 고위급회담을 개최해 전반적인 남북관계 발전 문제를 협의하고 남북기본합의서를 채택했다. 남과 북은 1997년 북한의 식량난이 가중됨에 따라 5차례 남북 적십자실무접촉을 열어 대북구호물자 전달에 관해 합의하였고, 이에 따라 북측에 구호물자가 전달되었다.

2000년 이후에는 두 차례의 남북정상회담이 개최되고 다양한 분야에서 남북대화가 활발히 진행됐다. 그러나 북한은 대화를 하면서도 도발을 감행하는 등 남북대화에 진정성 있는 태도를 보이지 않았으며, 급기야 천안함 폭침과 연평도 포격, DMZ 지뢰도발 등 연이은 대남 군사 도발과 핵개발을 지속함으로써 남북 간의 실질적 대화에 장애를 조성했다.

남북정상회담

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.

1994년 남북한은 수차례 예비접촉을 통해 7월 25일부터 29일까지 남북정상회담을 평양에서 개최하기로 합의하였다. 이후 남북정상회담 실무절차를 협의하기 위한 제1차 대표접촉이 1994년 7월 두차례 개최돼 남북정상회담 개최를 위한 실무절차 문제를 협의하였다. 그러나 김일성이 사망(1994.7.8.)함에 따라 7월 11일 북한은 “우리측 유고(有故)로 예정된 북남최고위급회담을 연기하지 않을 수 없게 됐음을 위임에 의해 통지한다.”는 서한을 보내옴으로써 남북정상회담은 무기연기되었다.

이후 김대중 대통령이 1998년 2월 취임사에서 “북한이 원한다면 정상회담을 개최할 용의가 있다.”고 천명하였다. 이후 정부는 기회가 있을 때마다 남북정상회담과 특사교환을 제의하였고, 북한이 이에 호응해 옴에 따라 2000년 6월 제1차 남북정상회담이 개최되었다.

김대중 대통령은 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 김정일 국방위원장과 처음으로 남북정상회담을 갖고 이산가족 문제, 경제 및 사회·문화교류 문제 해결을 위한 「6.15남북공동선언」(부록4)에 합의하였다.

노무현 대통령은 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양에서 김정일 국방위원장과 남북정상회담을 가졌다. 정상회담에서 남북은 정전체제의 종식과 항구적인 평화체제 구축의 필요성에 대해 공감하고, 직접 관련된 3자 혹은 4자 정상들이 한반도 지역 내에서 만나 종전을 선언하는 문제를 협력적으로 추진하는 데 합의했다. 또한 정치, 군사, 경제, 사회문화 분야에서 여러 가지 공동사업을 하기로 했다. 정상회담 결과 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4선언)」(부록5)이 채택되었다.

남북고위급회담

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

쌍방은 1989년 2월부터 1990년 7월까지 판문점에서 8차례의 예비회담과 두 차례의 실무접촉을 통해 남북고위급회담을 개최할 것에 합의하였다. 이에 따라 남북고위급회담은 1990년 9월부터 1992년 9월까지 서울과 평양에서 총 8차례 개최되었다. 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 25개 항으로 된 남북기본합의서(부록2)를 채택했다.

제5차 회담에서 남과 북은 한반도 핵문제를 협의하기 위한 대표접촉을 12월 안에 개최하기로 하는 등 3개항의 공동발표문도 채택했다. 이 합의에 따라 남과 북은 1991년 12월 26일부터 31일까지 판문점에서 세 차례에 걸쳐 대표접촉을 가지고 「한반도 비핵화 공동선언」을 채택했다. 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언은 1992년 2월 19일 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.

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 북한이 같은 해 10월 31일 화랑훈련과 한·미 연합 독수리훈련, 팀스피리트 훈련 등 우리의 연례적인 군사훈련을 구실로 제9차 회담에 불참함으로써 남북고위급회담은 중단됐다.

[표 3-3] 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 핵개발 의혹이 제기되면서 남북장관급회담에서는 북핵문제 해결과 남북관계 병행발전이라는 기조를 바탕으로 회담을 진행했다.

분야별 회담

1970년대와 1980년대에 개최된 남북 간의 분야별 회담들은 주로 사회문화 및 인도적 분야에서 이뤄졌으나 2000년 이후에는 각종 분야에서 다양하게 개최됐다. 군사 부문에서는 2000년 남북정상회담 이후 남북국방장관회담과 병행해서

군사실무회담이 수차례 개최되었다.

특히 2004년 6월 남과 북은 남북장성급 군사회담을 개최해 '서해상 우발적 충돌방지와 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, 남과 북은 남북 간 경제교류와 협력사업을 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 분야에서는 남북적십자 간 회담이 이뤄졌다. 2000년부터 2010년까지 남북 간에는 이산가족 상봉과 방문 문제 등을 협의하기 위해 11차례의 적십자회담과 수차례의 적십자 실무접촉도 이뤄졌다.

체육분야에서는 국제경기대회에서의 남북한 공동입장 문제 협의를 위해 남북은 체육회담실무접촉을 개최하였다. 2002년 제14회 부산아시아경기대회, 2003년 대구유니버시아드대회, 2004년 제28회 아테네올림픽 참가 문제와 관련해 실무문제를 협의하고 이후 2005년 말부터 2008년 2월까지 2008년 베이징올림픽 단일팀 구성 및 남북응원단 참가문제 협의를 위한 실무접촉을 개최한 바 있으나 합의에 이르지는 못했다. 사회문화분야에서는 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.

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.

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 있다. 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.

2013년 4월 8일에는 북한의 근로자 전원 철수 발표로 개성공단이 가동 중단되었고 이를 해결하기 위한 당국 간 회담이 7월에 개최되었다. 남과 북은 접촉에서 개성공단을 재개하기로 합의하였다. 2014년 신년 초 우리측은 설을 계기로 이산가족 상봉행사를 가질 것을 북측에 제의했다. 이에 북측이 호응하여 남북적십자 실무접촉이 2월 5일 개최되었고 2014년 2월 20일부터 25일까지 금강산에서 이산가족 상봉행사를 실시하기로 합의했다.

2015년은 광복 70주년을 맞는 해로서 남북은 남북대화 추진에 대한 의지와 기

대감을 피력했다. 그러나 북한측은 1월 7일 국방위 대변인 담화에서 남북관계 개선의 전제조건으로 대북전단 살포 중단, 한미합동군사훈련 중단, 제도통일·체제대결에 대한 우리 정부의 '책임적 입장 표명'을 요구하였다. 우리 정부는 즉각 남북대화에 도움이 되지 않는 주장을 그만두고 대화의 장으로 조속히 나올 것을 촉구하였으나, 북한은 이러한 입장을 상반기 내내 지속해 왔다. 2015년 7월 개성공단 남북공동위원회 제6차 회의를 시작으로 판문점에서 남북고위당국자 접촉, 남북적십자 실무접촉, 남북당국회담 실무접촉에 이어 남북당국회담 등 총 5회의 남북회담이 개최됐다.

[표 3-4] 분야별 남북회담 개최 현황표

(단위 : 회)

구분	'71 ~ '01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	계
정치	209	4	5	2	10	5	13	–	–	–	–	–	1	2	3	–	254
군사	6	9	6	5	3	4	11	2	–	1	1	–	–	1	–	–	49
경제	11	14	17	13	11	8	22	3	4	3	–	–	22	3	1	–	132
인도	122	3	7	2	4	3	3	–	2	4	–	–	1	1	1	–	153
사회문화	34	2	1	1	6	3	6	1	–	–	–	–	–	1	–	–	55
합계	382	32	36	23	34	23	55	6	6	8	1	–	24	8	5	–	643

* 출처: 통일부 홈페이지

2015년 8월 4일 비무장지대(DMZ) 남측 지역에서 북한 측의 지뢰 도발로 인해 남북 간에 군사적 긴장이 고조되었고 이 문제 해결을 위해 2015년 8월 22일부터 24일까지 남북 고위당국자 접촉이 판문점에서 개최되었다. 남과 북은 접촉에서 「8.25합의」를 통해 이산가족 상봉행사와 고위 당국회담을 열기로 하고 민간차원의 교류협력도 지원하기로 합의하였다.

정부는 도발에는 단호하게 대응한다는 원칙을 지키되 다른 한편으로 대화의 문을 열고 문제의 해결을 위해 노력했다. 이 결과 대화를 통해 남북간 긴장 해소 및 한반도 평화와 발전을 위한 전기가 마련되는 성과가 있었다. 다만, 이후 개최된 '제1차 남북당국회담'이 합의없이 종료되어 대화의 모멘텀이 지속되지 못해 아쉬움을 남겼다.



남북 고위당국자 접촉(2015.8.22.~24.)

(2) 남북 교류협력과 인도적 문제 해결 추진

남북 교류협력

엄중한 분단 상황 하에서 이뤄지는 남북한 간의 교류와 협력은 상호 신뢰를 쌓고 한반도의 평화와 안정에도 기여할 것이다. 물론 교류협력이 남북 간 합의사항을 바탕으로 질서 있고 호혜적으로 추진돼야 함이 전제돼야 할 것이다.

노태우 정부는 1988년 7월 7일 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7선언)'을 통해 "남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것"을 발표하고, 그해 10월 '남북 경제개방 조치' 이듬해 6월에는 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정했다. 정부는 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.

1994년 10월 '미·북 제네바 합의'로 북핵문제 해결의 실마리가 풀림에 따라

1994년 11월 남북경협사업 추진을 시범적으로 허용하는 '남북경제협력 활성화 조치'(제1차)를 통해 남북경제협력의 토대를 마련했다. 김대중 정부는 '정경분리 원칙 하의 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 등에 대한 기금 지원의 객관적 기준을 마련했다.

한편, 노무현 정부는 「6.15남북공동선언」 이후 남북교류협력의 변화 상황을 반영하기 위해 북한 주민 접촉승인을 신고제로 완화하는 등 「남북교류협력에 관한 법률」을 개정(2005.5.31.)했다. 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 정비하고(2009.7.), 대북 물자 반출입에 대한 투명성을 강화하기 위해 '남북교류협력 시스템'도 구축(2010.2.)했다.

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

또한 현 정부는 질서 있고 호혜적인 남북교류협력 추진을 통해 남북간 상호 신뢰를 쌓고 갈등을 완화하여 통일을 준비하기 위한 토대를 마련하고자 노력했다. 정부는 비정치적인 분야인 사회문화교류 확대를 위해 꾸준히 노력했다. 이와 관련하여 정부는 2015년 광복 70년을 계기로 남북공동사업을 선정하고 추진했다. 2015년 상반기에는 북측의 소극적인 태도로 큰 성과가 없었으나, '8.25합의'를 계기로 정부 및 민간차원에서 여러 사업과 행사가 성사됐다.

철도·도로 연결

2000년 남북정상회담 이후 추진된 남북 철도·도로 연결 사업은 2000년 9월 18일 착공식을 개최하면서 공식적으로 착수됐다. 도로의 경우 2004년 10월 경의선과 동해선의 남북 연결공사가 완료돼 남북 왕래 시에 이용되었다.

철도의 경우 2007년 5월 17일 남북 열차시험운행이 실시됐으며, 2007년 남북정상회담과 총리회담 합의에 따라 2007년 12월 11일부터 경의선 우리측 도라산역과 북측 판문역 간에 남북 화물열차를 정례적으로 운행하였다. 그러나 2008년 12월 1일 북한의 육로통행 제한조치에 따라 남북 간 화물열차 운행이 2008년 11월 28일 이후 중단됐다.



경의선남북출입사무소 도라산역 전경

현 정부는 2015년 8월 5일 경원선 기공식을 개최하여 경원선 남측구간 복원을 추진하는 등 실질적 통일준비 및 '유라시아 이니셔티브' 실현을 위해 노력하였다.

금강산·개성 관광



금강산 관광



개성 관광

금강산 관광은 1998년 11월 18일 금강호가 동해항에서 북한의 장전항을 향해

출항하면서 시작됐으며, 2003년 9월부터는 육로관광이 실시됐다. 2007년에는 내금강 관광이 시작되는 등 사업이 지속적으로 확대되었으며, 2008년 7월 11일까지 누적 관광객이 193만 명을 기록했다.

그러나 2008년 7월 11일 북한군의 총격에 의해 우리측 금강산 관광객이 사망하는 사건이 발생해, 7월 12일부터 금강산 관광은 잠정 중단됐다. 이후 북한은 2010년 금강산지구 내 우리측 자산을 몰수·동결하고, 우리측 재산권을 침해하는 「금강산국제관광특구법」을 제정하는 등 불법적 조치를 지속했으며, 2011년 8월에는 우리측 체류인원을 전원 추방했다.

개성 관광은 2005년에 세 차례에 걸쳐 시범관광이 실시된 후 2007년 5일부터 본격적으로 시작되었으며, 2008년 11월 28일까지 누적 관광객 11만 명을 기록했다. 하지만 북한의 일방적인 중단조치로 2008년 11월 29일 개성 관광도 중단되었다.

개성공단 사업

개성공단 사업은 2000년 8월 현대와 북한의 합의서 체결을 계기로 시작됐다. 개성공단은 남북협력을 상징하는 사업으로 한반도 평화와 번영을 구가할 수 있는 통로이기도 하다. 북한은 투자와 공단 운영의 안정성을 보장하기 위해 2002년 최고인민회의 상임위원회 정령(2002.11.20.)으로 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」(이하 개성공업지구법)을 제정했다. 2003년 6월 30일 개성공단 착공식이 거행됐고, 개성공단 1단계 기반시설이 2007년 10월에 모두 완공됐다. 개성공단 사업은 순탄치만은 않았는데, 2008년 12월 1일 북한은 일방적으로 통행제한 조치를 발표했다. 이에 따라 개성공단 사업은 위기를 맞았으나, 2009년 8월 20일 북한이 동 조치를 해제한다고 발표해 일단 위기 상황은 완화됐다.



개성공업지구 전경

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 상황 악화 가능성에 대비해 11월 24일 개성공단 체류 인원에 대한 신변안전 조치를 실시했다. 그러나 남북관계에서 차지하는 특수성을 고려해 기존의 생산활동은 유지해 왔다.

그러나 2013년 3월 말 북한은 개성공단 입·출경을 중단하고 남북 간 군 통신선을 차단한 데 이어 2013년 4월 9일 북한 근로자를 일방적으로 전면 철수시켜 사실상 공단의 가동이 중단됐다. 이후 8월 28일 남북한은 「개성공단 정상화를 위한 합의서」를 채택하면서 9월 16일부터 재가동했다. 개성공단에는 2016년 2월 전면 중단 시까지 총 124개 우리 기업이 입주해 있었으며, 이들 기업은 5만 4,763명의 북한 근로자들을 고용했다.

그러나 2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험과 연이은 2월 7일 장거리 미사일 발사 이후 한반도의 진정한 평화와 우리 민족의 장래를 위해 불가피하게 2월 10일 국가안전보장회의 상임위원회를 개최하여 개성공단 전면 중단을 최종 결정했다. 이에 북한은 2월 11일 일방적으로 우리측 인원을 강제 추방함에 따라 우리 국민의 신변안전을 최우선으로 고려하여 신속한 귀환을 추진했으며, 체류 인원 280명 전원이 무사히 귀환했다. 정부의 이러한 조치는 계속되는 북한의 도발로 개성공단의 정상적 가동이 어렵고, 국민의 신변안전이 불안한 상태를 지속할 수 없는 상황에서 내린 정치적 결단에 의한 행정조치였다.

그 후 3월 3일 유엔과 국제사회는 대북제재 결의 제2270호를 만장일치로 채택했음에도 불구하고 북한이 8개월여 만에 9월 9일 5차 핵실험을 강행하게 된 데에 대해 한반도와 세계평화에 생존을 위협하는 핵실험, 미사일 발사 등 극단적 도발을 막기 위한 보다 강력한 대북제재 조치인 대북제재 결의 제2321호를 발표하였다.

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 '살아오는 고구려' 방영, 2005년 8월 SBS 조용필 평양 공연 등의 교류가 있었으며, 2007년에도 조선중앙TV와 공동 제작한 KBS 드라마 '사육신'이 방영된 바 있다.

학술·문화재 분야에서는 2004년 2월 평양에서 개최된 일제 약탈 문화재 반환 공동학술토론회를 계기로 '남북역사학자협의회'가 구성됐다. 남북역사학자협의회는 평양 일대 고구려 고분군에 대한 공동 실태조사(2006.4.~5.)를 했으며, 개성 만월대 공동발굴사업을 추진하고 있다. 이 사업은 2007년 착수된 후 2010년 5.24조치로 잠정 중단됐다가 2011년 하반기 집중호우로 인한 피해부분 복구작업(11.14.~12.19.)이 실시됐으며, 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 「겨레말큰사전 남북공동편찬사업」을 추진했다. 2005년부터 총 25



겨레말큰사전 공동편찬사업



개성 만월대 공동전시회 개최(2015.10.)

회의 남북공동편찬회의가 개최되어 2015년 말까지 올림말 30만 개를 선정하고 125,000개의 어휘를 공동 집필했다.

종교 분야에서는 대한불교 천태종이 추진했던 개성 영통사 복원사업을 2005년 10월 완료했다. 조계종에서 2004년부터 추진했던 금강산 신계사 복원사업도 2007년 10월 남북공동 낙성식 개최와 함께 완료됐다. 2007년 5월에는 한국종교인평화회의와 조선종교인협의회가 남북 종교교류 10주년 공동행사를 평양에서 개최했다. 개신교계의 (사)기쁜소식이 북한의 조선그리스도교연맹과 공동으로 봉수교회 재건축 사업을 실시해, 2008년 7월에는 준공기념 헌당 예배를 개최했다. 2008년에는 한국기독교교회협의회가 북한 조선그리스도교연맹과 공동으로 '2008 평화통일 남북교회 기도회'를 평양 봉수교회에서 개최했으며, 천주교도 남북 공동으로 평화통일 기원미사를 개최했다.

한편 5.24조치로 중단됐던 종교교류는 2011년 하반기부터 순수 종교교류에 한해 대표성과 종단별 형평성 등을 고려하여 추진되고 있다. 이에 따라 조계종의 팔만대장경 판각 1000년 고불법회 참석(9.3.~7.), 한국종교인평화회의 의장단 방북(9.21.~24.) 등 부분적으로 교류가 재개됐다. 2015년에는 4년 만에 한국종교인평화회의와 조선종교인협회 간 '남북종교인모임'이 11월 9일부터 10일까지 금강산에서 개최되는 등 '8.25합의'를 계기로 남북종교교류가 활발하게 진행됐다.

체육·분야에서는 1990년 남북통일축구대회가 평양과 서울에서 개최됐으며, 1991년 세계탁구선수권대회와 세계청소년축구대회에 남북 단일팀을 구성해 참가했다. 2002년 부산아시아경기대회와 2003년 대구유니버시아드대회에는 북한의 선수단과 응원단이 참가하기도 했다. 2000년 이후 시드니 올림픽 개막식, 아테네 올림픽 개·폐막식, 장춘 동계 아시안게임 등 국제스포츠대회에서 남북이 9차례 공동으로 입장했다.



2004년 아테네 올림픽 공동입장

2007년 3월 북한 청소년 축구팀 제주도 전지훈련을 비롯해 2008년 3월과 4월에 제주도에서 개최된 아시아 시니어레슬링 선수권 대회와 아시아 유도 선수권대회에 북한 선수단이 참가했으며, 2010년 남아공 월드컵 아시아 지역 1차 예선과 최종 예선전이 서울에서 개최되어 남북 간 대표팀 경기가 이루어졌다. 2013년 9월에는 평양에서 개최된 아시안컵 및 클럽 역도 선수권대회에 남한 선수단이 참가하였다. 2014년 9월 19일~10월 4일 인천 아시안게임에 북한이 참가했는데, 10월 4일 폐막식에 북한의 황병서, 최룡해, 김양건 등 고위급 인사가 인천에 전격 방문하면서 남북 인사 접촉이 진행됐다.

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

정부는 지자체 간 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. 세종특별자치시에서 2015년 7월 조례를 제정하였다. 이로써 17개 광역시·도 전체가 남북교류협력 조례를 제정·운용하게 됐다. 또한 자치단체에서는 자체적으로 남북협력기금도 조성해 남북 교류사업에 대비하고 있다.

환경 분야의 교류협력

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

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 산림면적은 541만 ha로 1990년의 820만 ha에서 약 3분의 1이 줄었다. 매년 약 12만 7,000 ha의 토지가 황폐화되고 있는데, 이는 평양시 면적만큼의 산림이 사라지고 있는 셈이다.



북한의 황폐화된 산

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. 이후 우리 정부는 산림녹화, 병충해 공동방제, 청정개발 체제(Clean Development Mechanism, CDM) 협력사업, 비무장지대(DMZ) 생태계 보전 등의 사업이 실행될 수 있도록 지속적으로 노력해 왔다.

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 상·하원 연설에서 DMZ 세계평화공원 구상을 최초 제의하였으며, 2014년 9월 25일 제69차 유엔총회 연설에서 DMZ 세계생태평화공원으로 재명명하였다. 이는 남북한과 국제사회가 함께 비무장지대 내에 세



비무장지대 전경

계생태평화공원을 조성하여 DMZ를 생태·협력·평화가 어우러진 세계적인 공간으로 발전시켜 나가려는 구상이다.

2011년에는 북한이 백두산 화산 공동연구를 위한 남북전문가회의를 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 무산되었다.

3. 인도적 문제

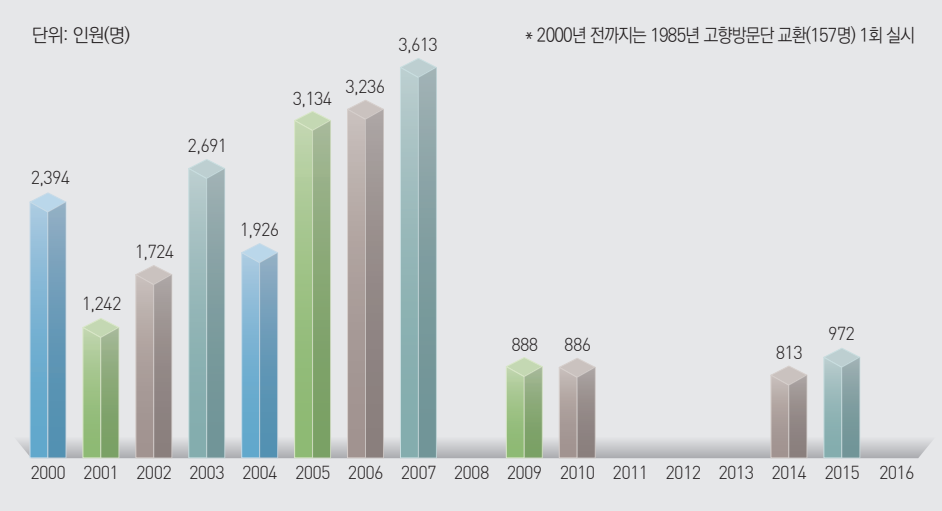
이산가족 상봉

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 문제 해결이 매우 절박하고 시급한 상황에 있다.

남북은 2000년부터 2015년까지 총 20차례의 이산가족 상봉행사를 실시했으며, 2005년부터는 이산가족의 고령화로 인한 문제 해결의 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 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.

[그림 3-1] 당국 차원의 이산가족 상봉 현황



* 출처: 통일부 홈페이지

2014년에 들어와 남과 북은 다시 남북적십자 실무접촉을 갖고 2014년 2월 20일부터 25일까지 금강산에서 이산가족 상봉행사를 진행하기로 합의했다. 이에 따라 개최된 19차 이산가족 상봉행사에서 남측 상봉대상자 82명과 북측 가족 178명, 북측 상봉대상자 88명과 남측 가족 357명이 상봉했다.



금강산 이산가족면회소

2015년 추석 계기 이산가족상봉 행사는 남북 간 군사 충돌 위기 속에서 극적으로 타결된 8.25합의의 결과로 성사되어 10월 20~22일 북측 가족 96명(동반 45명)과 우리측 가족 389명, 10월 24일~26일 2차 우리측 가족 90명(동반 164명)과 북측 가족 188명이 상봉했다.



남북이산가족 상봉(2015.10.20.~26.)

한편 정부는 2012년 8월부터 9월까지 영상편지 제작을 위한 수요조사를 통해 희망자를 파악하고, 2012년부터 2015년까지 14,027편의 영상편지를 제작했다. 이를 '이산가족 정보통합시스템' 등에 보관하여, 이산 1세대의 기록을 보존하고, 향후 남북 대화를 통해 북한에 있는 가족들에게 영상편지를 전달하는 방안을 추진할 예정이다.

2009년 3월에는 「남북이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」을 제정해 이산가족 교류활성화에 대비한 제도적 인프라 구축에도 노력을 기울이고 있다. 동 법에 따라 2011년 4월부터 11월까지 이산가족 찾기 신청을 한 생존자 전원을 대상으로 한 전면적 실태조사를 처음으로 진행하였고, 2016년 4월부터 10월까지 두 번째 이산가족 실태조사를 실시하였다. 또한 2014년 이후 이산가족 유전자검사 및 유전정보 DB구축 사업에 착수하였으며, 2014년 1,211건, 2015년 10,274건, 2016년은 총 1만 건의 유전자 검사가 추진 중이다.

국군포로 및 납북자 문제

6.25전쟁에서 교전했던 유엔군과 공산군은 정전협정 체결을 전후해 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸쳐 전쟁포로를 상호 교환했다. 당시 유엔군 측은 국군 실종자 수를 8만 2,000여 명으로 추정했으나, 공산군 측으로부터 최종 인도된 국군포로는 8,343명에 불과했다. 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 기준 500여 명의 국군포로가 생존해 있는 것으로 추정하고 있다.

납북자는 크게 6.25전쟁 중 납북자(전시 납북자)와 정전협정 체결 이후 납북자(전후 납북자)로 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 12월까

지 총 3,835명이며, 이 중 87%인 3,310명이 1년 이내에 송환됐고, 9명이 자진 탈북·귀환해 총 귀환자는 3,319명이다. 2015년 12월 말 기준 북한에 억류된 납북자는 516명으로 추정되고 있다.

[표 3-5] 전후 납북자 현황(추정)

구 분		선 원	대한항공 납 치	군·경	기 타		계
					국 내	해 외	
피랍자		3,729	50	30	6	20	3,835
귀환자	송 환	3,263	39	-	-	8	3,310
	탈북·귀환	9	-	-	-	-	9
미귀환자		457	11	30	6	12	516

* 출처: 「2016 통일백서」, 통일부, 2016, p.111.

2007년 10월 28일부터 시행된 「군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」에 따라 국무총리 소속의 '납북피해자 보상 및 지원 심의위원회'가 설치됐다. '남북피해자 보상 및 지원 심의위원회'는 2015년 12월까지 전체회의를 47회 개최해 피해위로금 등 147억9천9백만 원을 납북피해자에게 지급했다. 또한 정부는 납북피해자 지원정책의 일환으로 연말연시, 명절 등 기회가 있을 때마다 생활이 어려운 납북자 가족을 직접 방문해 애로사항을 청취하고 아픔을 위로하고 있다. 2015년에는 8차례에 걸쳐 납북자 가족을 방문해 생필품과 소정의 위로금을 전달했다.

한편, 2010년 9월 27일에는 「6.25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」이 시행됐고, 정부차원에서 본격적으로 6.25전쟁 중 납북피해의 진상규명과 납북자 및 납북자 가족들의 피해조사, 명예회복을 위한 업무에 착수했다. 이에 따라 12월 13일에 6.25전쟁 납북진상규명위원회와 사무국이 출범해 본격적인 활동에 들어갔다. 위원회는 납북피해 신고를 접수해 2016년 9월 기준으로 총 3,835명을 6.25전쟁 납북자로 공식 인정했다.

인도적 대북지원

정부는 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속하되, 구체적인 지원 시기와 규모 등은 지원의 필요성과 시급성, 투명성 확보 방안 등을 종합적으로 고려하면서 신중하게 검토해 나간다는 입장을 견지하고 있다.



대북 비료지원

그동안 우리의 대북지원은 정부차원(당국차원, 민간단체에 대한 기금 지원, 국제기구 등을 통한 지원, 식량차관), 민간차원 등을 통해 이루어져 왔다.

[표 3-6] 식량지원 현황

연도	지원 규모	지원 금액	구분
1995년	국내쌀 15만톤	1,854억원	무상
2000년	외국산 쌀 30만톤 중국산 옥수수 20만톤	1,057억원	차관
2002년	국내쌀 40만톤	1,510억원	차관
2003년	국내쌀 40만톤	1,510억원	차관
2004년	국내쌀 10만톤 외국산 쌀 30만톤	1,359억원	차관
2005년	국내쌀 40만톤 외국산 쌀 10만톤	1,787억원	차관
2006년	국내쌀 10만톤	394억원	무상
2007년	국내쌀 15만톤 외국산 쌀 25만톤	1,505억원	차관
2010년	국내쌀 5천톤	40억원	무상
계	쌀(국내외) 265.5만톤 중국산 옥수수 20만톤	11,016억원	(무상 2,288억원 차관 8,728억원)

* 출처: 통일부

[표 3-7] 비료지원 현황

연도	규 모	금 액
1999년	11.5만톤(민간 4만톤)	339억원(민간 4만톤 포함시 462억원)
2000년	30만톤	944억원
2001년	20만톤	638억원
2002년	30만톤	832억원
2003년	30만톤	811억원
2004년	30만톤	940억원
2005년	35만톤	1,207억원
2006년	35만톤	1,200억원
2007년	30만톤	961억원
합계	251.5만톤(255.5만톤)	7,872억원(7,995억원)

* 출처: 통일부

1995년 국내산 쌀 15만 톤을 비롯하여 2006년 10만 톤, 2010년 5,000톤 등 총 쌀 25만 5,000톤을 무상 지원하였다. 2000년 태국산 쌀 30만 톤을 비롯하여 총 쌀 240만 톤, 옥수수 20만 톤을 차관 형태로 지원하였다. 1999년에 15만 5,000톤의 비료지원을 시작한 이후 매년 20만~30만 톤씩 2007년까지 총 255만 5,000톤의 비료를 지원했다.

정부는 2000년부터 민간단체 인도적 대북지원사업에 남북협력기금을 지원하였다. 2010년 북한의 천안함 폭침 및 연평도 포격도발 사건으로 지원이 중단되었으나, 2014년부터 다시 기금 지원이 재개되었다. 2014년도 진료소 및 온실 낙농 분야, 2015년 장애인 분야, 산림 환경 분야 등의 공모사업을 통하여 민간의 대북 지원 활동을 장려하였다.

정부는 UNICEF, WHO, WFP 등 국제기구를 통해서 북한 취약계층 지원 사업을 추진하고 있다. 2012년 9월 국제백신연구소(IVI)를 통한 북한어린이 백신지원 및 백신능력 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 604

만 달러 규모의 UNICEF 영유아 사업을 지원하기로 결정했고, 9월에는 세계보건기구(WHO)의 북한 영유아 지원 사업에 630만 달러를 지원하기로 결정했다.

또한 2014년 3월 28일 「한반도 평화통일을 위한 구상」에 따라 국제기구와 협력하여 북한의 영유아 및 임산부를 위한 모자보건사업을 추진하고 있다. 정부는 유엔아동기금(UNICEF)를 통해 1세 미만 영유아 및 임산부 대상 주요 질병에 대한 필수백신 지원 사업에 기금을 지원하였다. 또한 영유아 및 임산부의 영양실조를 예방하기 위해 세계식량계획(WFP)을 통해 영양성분이 강화된 슈퍼씨리얼과 비스킷 등을 지원하였다. 이외에도 국제 NGO와도 협력의 범위를 확대하여 2015년에는 북한 어린이 백신 지원사업을 공동으로 실시하기도 하였다.

[표 3-8] 민간의 대북지원 현황

(단위 : 억원)

구분		'95~'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	계
한적		14	182	275	157	113	286	90	70	441	46	44	40	4	0	16	0	0	0	2	4	-	1,784
민간단체	단체	-	-	-	10	12	19	25	29	33	44	58	66	64	59	42	35	16	15	17	21	2	
	금액	-	-	-	66	274	496	486	696	1,117	733	665	869	721	377	184	131	118	51	52	110	28	7,174
합계		14	182	275	223	387	782	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200	131	118	51	54	114	28	8,958

* 반출기준(수송비 및 부대경비 미포함) * 세부항목 금액의 단수 반올림 처리로 합계의 차이가 발생할 수 있음

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 1,000여

명에 이르렀고, 2006년에는 2,000명을 넘어섰다. 2016년 11월 북한이탈주민은 3만 명을 넘었으며 2016년 12월 말 현재 30,211명에 이르고 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 준비하게 된다.

[표 3-9] 북한이탈주민 입국 추이

구분	~'98	~'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	합계
남(명)	831	1,549	626	424	515	573	608	662	591	795	404	369	305	251	298	8,801
여(명)	116	1,921	1,272	960	1,513	1,981	2,195	2,252	1,811	1,911	1,098	1,145	1,092	1,024	1,119	21,410
합계(명)	947	3,470	1,898	1,384	2,028	2,554	2,803	2,914	2,402	2,706	1,502	1,514	1,397	1,275	1,417	30,211
여성비율	12%	55%	67%	69%	75%	78%	78%	77%	75%	70%	72%	76%	78%	80%	79%	71%

* 출처: 통일부 홈페이지 참조

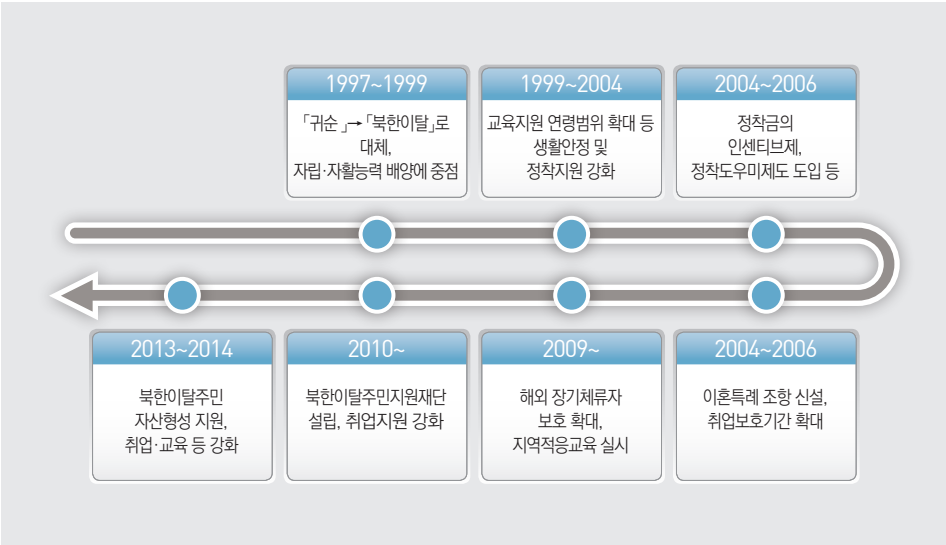
북한이탈주민이 입국하게 되면 사회적응교육, 정착지원금 지급 및 주거알선 등 자립·자활에 필요한 초기 자립지원을 받게 된다. 사회적응교육은 북한이탈주민이 우리 사회에 적응해 생활하는데 필요한 기본적인 소양을 갖출 수 있도록 정착지원시설인 '북한이탈주민정착지원사무소(1999.7. 개소, 통칭 하나원)'와 동 사무소의 '화천분소(2012.12. 개소)'에서 12주 동안 집중적이고 체계적인 교육훈련으로 진행되고 있다. 교육 프로그램은 정서안정 및 건강증진, 진로지도 및 직업훈련, 그리고 우리 사회의 이해 증진, 초기 정착지원 등으로 구성돼 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 직종별 단기집중 직업훈련을 실시하고 있다. 한편 북한이탈주민의 취업을 촉진하기 위해 2016년 5월 현재 60개 고용센터에 취업보호담당관도 지정해 운영 중이다. 취업보호담당관을 통

해 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, 창업 지원, 영농정착 지원 등을 통해 북한이탈주민을 위한 맞춤형 일자리 창출에 노력 중이다. 2012년 3월에는 북한이탈주민지원재단에 '취업지원센터'를 개소해 북한이탈주민 1:1 맞춤형 취업상담을 통해 정부·공공기관 및 우수기업체에 취업을 연계하고 있다.

2010년 3월에 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 개정해 공무원 특별임용 시 조건을 완화하는 등 북한이탈주민이 안정적으로 우리 사회에 정착할 수 있도록 제도를 개선했다. 또한 기존 북한이탈주민후원회를 확대 개편해 늘어나는 정책 수요에 대응하기 위해 '북한이탈주민지원재단'을 2010년 9월 27일 설립했다. 북한이탈주민지원재단은 민간차원에서 북한이탈주민이 하나원 수료 후에 필요로 하는 다양한 정착지원 서비스를 체계적으로 제공하고 있다.

[그림 3-2] 북한이탈주민 지원정책의 변천과정



* 출처: 통일부 홈페이지

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

북한인권 문제

북한인권 문제가 국제사회의 주요 관심 사안으로 등장한 1990년대 중반 이후 유엔, EU를 비롯한 국제사회, 미국 정부 및 의회, 인권 NGO들의 다양한 노력이 전개돼 왔다. 북한인권 문제가 우리사회에서 중요 화두로 등장하고 있는 이유는 북한주민의 인권문제가 날로 심각해져 가고 있는 데서 비롯된다.

그동안 우리 정부는 유엔에서 북한인권 개선을 촉구하는 북한인권 결의가 채택되는 것 이외에는 실질적인 북한의 인권 개선을 이루지 못했다. 이러한 북한인권 문제 해결을 위해 국회에서 그동안 북한인권법 제정 논의가 진행되어 왔지만, 큰 진척을 이루지 못했다. 17대 국회에서 「북한인권법안」을 발의한 이래 제19대까지 동 제정안을 포함하여 총 19개의 법안이 발의됐다. 「북한인권법」은 결국 2016년 3월 3일 제정되어 같은 해 9월 4일 시행되었으며, 북한주민의 인권보호 및 증진을 위하여 '북한인권증진기본계획' 수립(매 3년) 및 '집행계획' 수립(매년), 시민사회단체 지원 등을 위해 '북한인권재단' 설치, '북한인권기록센터' 등 북한인권 기록 기구 설치 관련 내용을 규정했다.

2015년 3월 유엔은 북한인권 결의를 채택하였으며, 6월 23일 서울 유엔 북한인권사무소를 개소하고 2016년 12월에도 북한인권 결의를 채택, 국제사회 및 민간과의 협력을 확대해 북한인권 개선에 노력하고 있다. 앞으로 정부는 북한인권 문제를 인류 보편적 가치의 실현차원에서 접근해 북한 주민의 인권상황이 실질적으로 개선되도록 노력할 것이다.

[표 3-10] 유엔의 북한인권 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 인권위원회에서 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 인권이사회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성 제64차 유엔 총회에서 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(무투표) 제68차 유엔 총회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성(무투표)
2014년	제25차 유엔 인권이사회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성 제69차 유엔 총회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성
2015년	제28차 유엔 인권이사회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성 제70차 유엔 총회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성
2016년	제31차 유엔 인권이사회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성 제71차 유엔 총회에서 북한인권 결의 공동제안 및 찬성(무투표)

「북한인권법」이 시행되고 있는 만큼 정부는 「북한인권법」이 정하고 있는 법적 테두리 내에서 북한의 인권상황이 개선되도록 노력해 나갈 것이며, 정부는 북한 인권상황 개선이 결국 북한에도 도움이 된다는 점을 지속적으로 설득해 나갈 예정이다. 또한 북한인권 관련 자료와 정보를 체계화해 우리 국민들에게 북한인권의 실상을 제대로 알리는 노력을 기울여 나갈 것이다. 또한 「북한인권법」 후속 조치로 북한인권재단 및 북한인권기록센터 운영을 통해 법률에 규정된 사항을 성실하게 이행하여 보다 실효적인 인권개선이 이루어질 수 있도록 할 것이다.

제4절 남북관계의 발전방향

우리가 지향하고 있는 남북관계의 목표는 기본적으로 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. 그리고 북한 비핵화와 한반도 통일에 대한 국제사회의 공감대 확산과 협력기반 구축에 최선을 다할 것이다.

또한 「북한인권법」 제정을 계기로 북한 주민의 인권 증진에 도움이 되는 정책을 하나하나 수립하고, 일관되게 추진해 나갈 것이다. 이를 통해 남과 북의 주민 모두가 자유·평화·행복을 누리는 행복한 통일로 가는 기반을 마련해 갈 수 있을 것으로 기대한다.

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 신뢰프로세스'를 통한 남북관계의 정상화다. 남북한 간 신뢰형성을 통해서 남북관계를 안정적으로 관리하고 발전시키는 것이다. 확고한 억지

와 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. 정부는 '한반도 신뢰프로세스'의 기조를 일관되게 견지하면서, 북한의 5차 핵실험으로 조성된 엄중한 정세에 맞게 대북정책을 추진해 나갈 것이다.

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 남북 환경공동체 건설을 추진하고, 북한인권 개선 등을 통한 '행복한 통일'의 여건을 조성해야 한다. 그리고 남북 간의 신뢰와 비핵화 진전에 따라 경제공동체 건설을 추진해야 한다. 정부는 1994년 통일방안 발표 후 변화된 환경을 반영하여 통일방안의 계승·발전이 필요하다는 인식하에서 2013년부터 국정과제로 '민족공동체통일방안 계승·발전'을 추진해 오고 있다. 이를 위해 통일방안 관련 이론적 연구와 함께 각계, 지역별 의견수렴을 진행하였으며, 국민적 공감대를 형성해 나갈 것이다. 2014년부터는 통일준비위원회-통일부-민주평화통일자문회의와 함께 공론화를 실시해 오고 있다.

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 남북관계로 발전시켜 나가야 한다.

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

첫째, 북한은 핵 보유 노선을 버리고 비핵·평화 노선을 채택해야 한다. 북한이 핵개발을 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 민생우선 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 남북관계를 발전시켜 나갈 것이다. 북한이 진정성 있는 변화를 보여 준다면 우리는 국제사회와 함께 북한에 대한 경제협력을 획기적으로 발전시켜 나갈 의지와 계획을 갖고 있다.

Ⅳ

주변국과 한반도 통일

제1절 국제질서와 동북아 정세

제2절 주변국가의 한반도 정책

제3절 통일을 위한 외교적 과제





Key Point

01

21세기 글로벌 국제질서는 매우 복합적이고 유동적이다. 기본적으로 미국 주도의 국제질서 하에 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 특징을 보이고 있으며, 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 국제정세와 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. 21세기 글로벌 국제질서

21세기 국제사회는 다양하고 새로운 요소들의 등장으로 질적인 변화를 겪고 있다. 군사·영토 등 전통적 안보문제 이외 폭력적 극단주의, 테러, 사이버안보, 기후변화 등 비전통적 안보이슈가 국가와 지역을 넘어 세계적인 불안정 요인으로 부상하였다.

한편, 미국과 중국 G2 이외 러시아·영국 등 전통적인 강대국들과 브라질·인도 등 신흥 강국들의 역학관계가 다층적으로 전개되고 있다.

21세기 글로벌 국제질서는 다음과 같은 특징을 보이고 있다. 첫째, 미국 우위가 유지되고 있으나, 주요 국가와 다극화된 행위자들이 상호작용하면서 국제문제를 조정하고 해결하는 추세를 보여주고 있다. 둘째, 글로벌 수준에서 중국의 부상, EU의 영향력 확대 등이 두드러지고 있으나 미국과의 협력과 상호작용 속에서 이들의 영향력들이 조정되고 있으며, 미국 역시 이들과의 협력 속에서만 헤게모니를 행사할 수 있는 환경을 보여주고 있다. 셋째, 신흥강국들의 부상과 이로 인한 국제적 역학관계의 변화, 새로운 국제질서와 규범을 둘러싼 경쟁, 배타적 지역주의, 글로벌 거버넌스의 구조 변화 등의 경향이 강화되는 추세를 보여주고 있다.

따라서 21세기 글로벌 국제질서는 경쟁과 협력의 공존, 글로벌 세력 균형의 변화, 국제적 불안정 요인의 증가, 안보·경제 헤게모니의 지리적 분산 등의 양상을 중심으로 전개될 것으로 보인다. 한편 21세기 국제사회에서는 새로운 글로벌 이슈와 어젠더가 등장하고 있다. 국제 사회의 주요 어젠더(agenda)와 이슈(issue)가

안보와 경제뿐만 아니라 테러, 난민, 종교, 기후변화 등 다양한 사안을 포함하고 있다. 특히 '이슬람국가(Islamic State)' 등 테러 문제는 지구적 수준에서 발생하고 있으며, 난민 문제도 또한 특정 지역을 넘어 국제적 문제로 부상하였다. 나아가 기후 변화, 환경 문제는 국제사회에 새로운 도전 요소로 부상하였다.

2. 동북아의 정세

동북아 지역에서는 최근 들어 중요한 정세 변화가 진행되고 있다. 그 변화의 중심에는 중국의 부상과 일본의 정상국가화, 그리고 한반도 문제가 있다. 지난 10여 년 사이에 아태지역의 정치경제적 위상은 크게 강화됐다. 동아시아 지역은 세계의 다른 지역에 비해 유례 없이 역동적 특성을 보여주면서 세계 경제의 발전을 견인하고 있다.

동북아 지역의 핵심적인 행위자는 미국과 중국이며, 미국이 여전히 주도적인 역할을 하는 가운데 중국의 영향력이 증대하고 있는 추세에 있다. 동북아 지역에서 미국의 헤게모니는 중국의 급격한 부상으로 도전받고 있으며, 중국·일본의 관계 등 동북아 주요 국가 간의 관계도 변화하는 과정에 있다.

동북아 지역에서 북한 문제는 역내의 군사적 위협과 불안정을 생산하는 주요한 요인이 되고 있다. 북한은 2016년 9월까지 5차례의 핵실험을 진행했으며, 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM)을 포함한 각종 미사일을 발사하고 있다. 이러한 북한의 군사적 도발은 동북아에서의 군사적 긴장을 지속적으로 고조시키고 있다.

(1) 아시아 패러독스

동북아 정세의 바탕을 이루고 있는 것은 '아시아 패러독스(Asia Paradox)' 현상이다. '아시아 패러독스'는 동아시아에서 경제·사회 분야에서의 복합적 상호 의

존이 심화되고 있는 상황과는 달리 정치·안보 분야에서 갈등이 증가하는 현상을 의미한다.

일본의 우경화 경향과 중국의 세력 확장 시도 등 동북아 국가들 사이에 역사와 영토 문제를 둘러싼 대립이 심화되고 있다. 동북아 지역에서 국가 간 갈등 요인의 증가와 함께 군비 경쟁이 심화되고 있는 추세에 있다. 그럼에도 불구하고 동북아 지역에는 안보와 경제 부문에서의 여러 다자협의 채널이 존재하고 있으나 지역안보 문제를 조율할 수 있는 구속력 있는 협의체는 존재하지 않고 있다.

(2) 동북아 국가 간의 관계

미국과 중국은 다양한 분야에서 전략적 경쟁을 지속하고 있지만, 동북아 지역 안정에 대한 공동의 이익을 기초로 협력관계도 강화해 나가고 있다. 여전히 전 세계의 유일 강대국으로 남아있는 미국이 균형자로서 지역 안정을 유지해 나가고 있으며, 미국의 유일한 경쟁국으로 부상하고 있는 중국도 점차 그 영향력을 확대하고 있는 상황이 전개되고 있다.

미국은 오바마 정부 들어 아시아 중시정책을 지속적으로 추구하고 있으며, 한국·일본 등 동북아지역의 동맹국들을 중심으로 미국의 패권을 유지하고 지역 안정을 추구하고 있다. 이러한 차원에서 미국은 중국의 역할과 미·중간 상호의존성을 인정하면서도 중국을 압박하는 등 포용과 견제를 동시에 추구하는 복합적인 정책을 추진하고 있다.

중국은 세계 경제체제에서 '최대 발전 도상국'으로서의 역할과 책임을 확대하는 가운데 미국과의 동등한 관계 구축을 모색하고 있다. 또한 아시아인프라투자은행(AIIB)설립, G20정상회의 개최 등을 통해 국제사회에서 자국의 영향력 증진도 역점적으로 추진하고 있다. 한편 중국의 부상에 대한 일본의 견제 강화와 중국의 대일 역사적 적대감에서 기인하는 중·일간 갈등은 계속되고 있다.

일본은 미·일 동맹을 바탕으로 동북아 및 글로벌 차원에서 유엔평화유지활동

참가, 자위대의 해외파병, 유엔안보리 상임이사국 지위 획득 등 일본의 안보역할 확대를 추구하고 있다. 일·중 관계는 전략적 갈등과 긴장이 지속되면서도 경제 등 협력이 필요한 분야에서는 실리적으로 접근하는 이중적인 상태가 계속되고 있다.

러시아는 푸틴 정부 출범 이후 아시아 국가들과의 협력 확대, 즉 '신동방정책'을 지속적으로 추진해왔다. 러·미 관계는 크림반도 합병, 우크라이나 반군 지원 등 갈등이 고조되고 있으나, 러·중 간에는 전략적 동반자 관계를 공고화시켜 나가고 있다.

(3) 새로운 대립 축의 전개

동북아에서 한국·미국·일본 대 북한·중국·러시아가 대립하는 상황이 전개되기 시작했다는 인식이 있으나, 이를 '북방 3각 관계' 대 '남방 3각 관계'가 대립하는 새로운 냉전체제라고 지칭하는 것은 부적절하다. 한국은 중국·러시아와 우호적인 동반자 관계에 있으며 특히 북방 3각 관계는 동맹관계로 볼 수 없기 때문이다.

최근 들어 미국과 일본의 동맹관계는 한층 긴밀해졌다. 미국과 일본은 현재 양국 관계를 '운명공동체'로 표현할 정도로 관계가 격상되고 긴밀화되었다. 2015년 4월 미·일정상회담을 계기로 미·일 동맹을 가치동맹의 성격에서 공동운명체의 성격으로 변화시키면서 양국의 동맹관계를 더욱 심화시켰다. 일본은 미국의 아시아 재균형 전략을 구현할 역내 대리자의 역할을 맡아서 서태평양으로 진출하려는 중국의 패권 확장을 저지하는 역할을 구현하고자 한다. 미국과 일본은 미·일 동맹을 중심으로 미국(하와이)-일본-호주-인도를 연결하는 '다이아몬드 안보구상(Democratic Security Diamond)'을 추진하고 있다.

한편 중국과 러시아도 양국 간의 안보협력을 강화하고 있다. 2015년~2016년에 중국과 러시아는 전통적인 우호협력 관계 복원을 추진하였다. 우크라이나 사태 등을 통해서 러시아가 미국과 대립하는 가운데 중국과 러시아의 관계는 밀접한 전략적 관계로 변화하였다. 미·중 간, 미·러 간 경쟁 구도가 심화되고, 중·일 간 갈등이 고조되면서 중·러의 군사협력도 강화되는 추세에 있다.

결론적으로 탈냉전 이후 동북아 정세의 중요한 변화는 중국의 부상, 미국 중심의 동맹(미·일 동맹과 한·미 동맹) 강화, 일본의 정상국가화 추구, 러시아의 재등장, 중국과 러시아의 관계 밀착 등으로 요약할 수 있다. 이러한 동북아의 정세 변화는 한국의 대외 정책과 상호 영향을 미치며 한반도 통일 환경에 중요한 변수로 작용하고 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 접근성을 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 동아시아 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 이해관계자'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, 그 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 난관이 조성되었던 것은 미·일 동맹의 조정문제였다. 민주당 하토야마 정부는 '동아시아공동체론'[13]과 '대등한 미·일 관계' 구축을 주장하면서 미국과 갈등을 빚었다. 그러나 간 나오토 정부에 들어와 미·일 동맹을 우선하는 차원에서 미국과 관계를 다시 회복하고, 노다 요시히코 정부는 미·일 동맹이 외교의 축이라고 공언하면서 양국의 동맹관계를 강화했다. 2015년 4월의 미·일 정상회담에서 미·일 동맹은 '민주주의와 시장경제를 공유하는 가치동맹'의 성격에서 '전략적 이해를 공유하는 공동운명체'의 성격으로 변화되었다.

13) 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.

미국의 아시아 회귀정책과 재균형전략

아시아·태평양지역에서 패권유지와 영향력을 지속시키기 위해 미국은 아시아 회귀(pivot to Asia) 정책과 재균형전략을 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 중요한 것은 북핵문제 해결과 한·미 동맹 강화이다. 1990년대 초 북핵문제가 제기된 이래 미국은 오랜 기간 다양한 정책들을 통해 북한 핵의 완전한 폐기를 추진해 왔다. 2000년대 초까지는 미·북 양자대화로 해법을 모색하였으나, 2003년 6자회담이 개최된 이후에는 양자 및 다자 대화, 국제제재 등 강온 양면전략 등을 진행해 왔다.

오바마 정부는 2009년 출범 직후 미·북 양자접촉을 통해 검증문제로 정체되어 있던 북핵문제 해결을 시도하였으나, 북한의 2차 핵실험(2009.5.25.)실시로 대북정책의 중심축을 대화와 협상에서 압박과 제재로 옮길 수밖에 없었다. 그럼에도 미·북은 지속적인 접촉을 통해 2012년 미국의 대북지원과 북한의 핵·미사일 개발 중단을 주요 내용으로 하는 '2.29합의'를 도출하였다. 그러나 북한은 합의 2달도 지나기 전인 2012년 4월 13일 장거리 로켓(은하3호)을 발사하였고, 결국 '2.29합의'는 파기되었다.

이후 미국은 북한이 핵문제 해결의 진정성을 먼저 증명해야만 대화와 협상에 나설 수 있으며, 이를 위해 국제적인 공조 하의 대북제재를 통해 북한을 압박하는

'전략적 인내(strategic patience)'정책을 견지하고 있다. 북한은 미국의 전략적 인내 정책에 핵·미사일 개발로 대응하였으며, 2013년 3차 핵실험까지 감행하였다. 북한의 잇따른 군사도발에 미국은 유엔안보리 및 독자 제재를 단계적으로 강화해 나갔다. 2016년 북한의 4차·5차 핵실험에도 대북제재 수위 강화로 대응하였다. 구체적으로는 북한의 대외 금융거래 및 외국환 담당은행인 조선무역은행을 제재하였고, 지속적으로 중국에 대북제재 동참을 요구하는 등 국제사회의 대북제재가 실질적으로 이루어질 수 있도록 노력하고 있다.

미국은 한·미 동맹을 미·일 동맹과 더불어 미국의 동북아 동맹의 주축으로 여기고 있다. 미국은 동아시아에서 전통적인 한·미 동맹관계를 통해서 북핵문제와 한반도 현안에 대처하고 있다. 즉 남북관계의 경색, 특히 한반도의 불안정성을 가중시키는 북한의 행태를 막는 관건은 한·미간의 군사적 공조라는 것이다. 오바마 정부 출범 이후, 북한의 도발로 증대된 한반도의 불안정성을 해소하는데 있어 한·미 동맹은 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. 또한 2015년 한·미 정상회담(2015.10.16.)에서도 양국은 한반도 평화와 북핵·북한 문제에 대한 공동 대처를 강조하는 '2015 북한에 관한 한·미 공동성명'을 채택하는 등 21세기 양국관계의 새로운 발전방향을 제시했다. 2016년 9월 6일 한·미 정상회담이 개최되었고 대북 공조체제와 양국의 안보협력 의지를 재확인하였다.



한·미 정상회담(2015.10.16.)

한·미 동맹

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, 1967년) 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 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 발휘해 왔다.

2. 중국

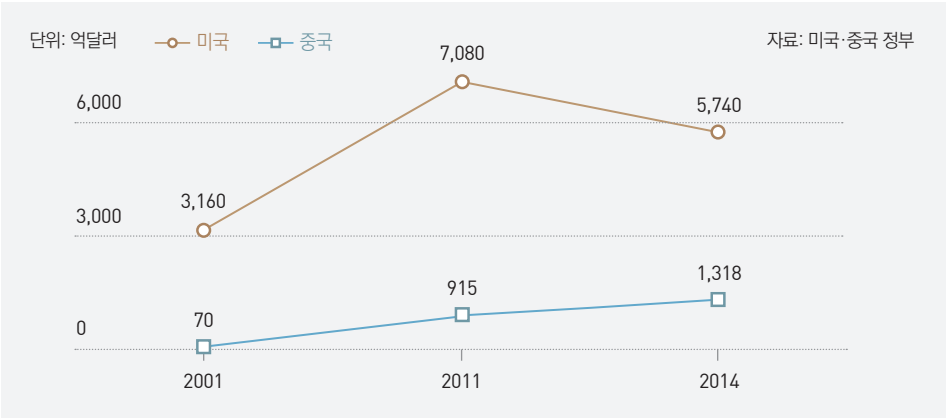
(1) 동북아 정책

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 동아시아에서는 물론 글로벌 차원에서도 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 십여 년간 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. 중국은 군사 측면에서도 부상하고 있다고 평가된다. 중국은 2015년에 국방비를 1,458억 달러를 지출하여 세계 국방비 지출 순위에서 미국 다음으로 2위를 차지하였다.

이러한 중국의 부상에 대해 동아시아 국가들은 대부분 우려를 갖고 있다. 중국은 이러한 우려에 대응하여 평화부상론[14]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 복합적으로 적용되는 지역이다. 또한 이 지역은 중국에 있어 자국의 경제성장은 물론 중국위협론을 불식시키기 위해 경제협력을 적극 추진하고 있는 중요한 지역이기도 하다.

[그림 4-1] 중국과 미국의 국방예산 비교



2012년에 출범한 시진핑 체제는 중국의 팽창정책을 견제하는 미국과의 충돌 가능성을 우려해 '신형대국관계(新型大國關係)'[15]를 강조하는 한편, 평화적으로

14) 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 이 개념을 제시했다.

15) 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.

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.

시진핑 주석은 2013년 중앙·동남아시아 순방에서 '일대일로(一帶一路)'정책을 발표하였다. 이는 중국이 추진중인 신 실크로드전략으로 중앙아시아와 유럽을 잇는 육상실크로드(일대)와 동남아와 유럽, 아프리카를 연결하는 해상실크로드(일로)를 만든다는 것이다. 이 일대일로가 구축되면 중국을 중심으로 육·해상 실크로드 주변의 60여개국을 포함한 거대 경제권이 구성되는 것으로 아시아인프라투자은행(AIIB) 설립, 아·태 자유무역지대(FTAAP) 창설 등 중국의 대외경제 영향력 확대 정책의 하나이다.

따라서 중국은 동아시아를 대국외교, 선린외교, 경제외교, 개도국(開途國)외교 등이 복합적으로 적용되는 전략지역으로 인식하고 있다. 중국의 동아시아 정책목표는 역내 불안요인을 안정적으로 관리함으로써 경제발전에 주력할 수 있는 평화로운 환경을 창출하는 한편, 경제협력을 통해 자국에 유리한 동아시아 질서를 구축하는 것으로 요약될 수 있다.

(2) 한반도 정책

중국은 오랫동안 자국의 안정적이고 지속적인 경제발전을 위해 주변지역의 평화와 안정을 대외관계의 최우선 목표로 유지해왔다. 이러한 정책기조는 한반도에서도 계속되었다. 중국은 북한과의 전통적 우호관계를 유지·강화함과 동시에 한반도에서의 영향력 확대를 모색하고 있다.

중국은 북한의 혈맹국가이자 든든한 후원국으로 긴밀한 관계를 유지해 왔으며, 이는 2001년 장쩌민 중국 주석이 북한 방문시 밝혔던 16자 방침 '전통계승·미래지향·선린우호·협조강화' 방침에서 알 수 있다. 중·북 관계는 김정일의 사망, 김정은의 장성택 숙청, 북한의 3·4·5차 핵실험 및 장거리 미사일 발사 등으로 위

기 국면을 맞이하기도 했지만, 중국은 여전히 대북정책의 중심축을 강경·압박이 아닌 우호지원에 두고 있다. 이는 중국이 미·중의 전략적 경쟁구도에서 상당한 유용성을 가진 북한을 '전략적 자산'으로 활용하고 있다는 것으로서, 중국이 북한을 통해 동북아에서의 영향력을 확대하면서 북한의 핵·미사일 개발로 인한 부담을 최소화하려는 것으로 볼 수 있다. 중국이 북한에 대한 유엔의 제재에는 원칙적으로 찬성하면서도 실질적인 대북 압박조치에는 적극적이지 않은 것도 이러한 정책기조 때문이다.



한·중 정상회담(2015.9.2.)

6자회담

북한의 핵문제를 해결하는 방안을 논의하기 위해 남북한과 한반도 주변국인 미국·중국·러시아·일본 등 6개국이 참가하는 다자회담이다. 6자 회담은 2003년 8월 제1차 회담을 시작으로 2007년 9월 제6차 회담 2단계 회의까지 진행됐다. 6자회담이 진행되는 과정에서 도출된 주요 합의는 9.19공동성명과 2.13합의, 10.3합의 등이 있다.

9.19공동성명은 제4차 회담(2005)에서 합의한 것으로, 북한은 모든 핵무기와 핵 프로그램 포기, 핵비확산조약(NPT) 및 국제원자력기구(IAEA) 안전조치에 복귀하고 미국은 북한 공격의사 부재 확인, 미·북 및 일·북 관계 정상화 조치 약속 등을 주요 내용으로 하고 있다.

2.13합의는 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. 10.3합의는 제6차 2단계 회담(2007)에서 합의한 것으로, 2007년 말까지 북한은 핵시설 불능화 및 핵 프로그램 신고 완료, 미국은 북한의 테러지원국 지정 해제 및 적성국교역법 적용 종료, 중유 100만 톤 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 공

동성명'에서 북한의 비핵화, 한반도의 평화와 안정 유지, 대화와 협상을 통한 문제해결에 대한 인식을 공유하면서 양국 간 전략적 소통과 협조를 강화해 나가기로 했다. 또한 우리 정부의 대북정책인 '한반도 신뢰프로세스'에 대해서도 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 중국측의 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 개최되었다. 양국은 한반도 긴장 사태에 반대하고, 북핵 문제 해결을 위한 6자회담을 조속히 재개하도록 하며, 또한 한반도의 평화통일에 대해서도 논의하였다.

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

2016년 현재 한·중 관계는 새로운 도전에 직면하였다. 2016년 7월 한반도 사드(THAAD) 체계 배치 결정은 양국 관계의 진전에 중요한 의제가 되었다. 중국은 사드의 한국 배치가 중국의 안보 이익을 침해한다는 점을 들어 강력하게 반발하고 있다.

3. 일본

(1) 동북아 정책

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

첫째, 안보적 측면에서 일본은 미·일 동맹체제 하에서 안전보장을 확보하면서도 자국의 경제력에 걸맞게 안보역할을 증대함으로써 정치·군사적 영향력을 확대하려는 노력을 기울여 왔다. 2012년 출범한 아베 정권은 미·일 동맹의 복원이라는 정책기조 아래 집단적 자위권 행사, 주일미군의 재편, 새로운 미·일 가이드라인 설정 등 미·일 동맹 강화를 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 자위권'을 제한적으로 인정키로 결정했으며, 결국 2015년에 9월에 국내외의 반대 여론에도 불구하고 이를 법제화하였다.



미일 정상회담(2015.4.28.)

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)[16]를 전략적으로 이용해, 일본 주도의 지역경제권 구축을

16) 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.

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.

21세기 새로운 국제정치와 경제적 환경 속에서 일본이 취하고 있는 동북아 정책을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 일본은 동북아 지역에서 세력균형의 변화에 따른 갈등 및 위협 억지, 일본의 군비증강에 대한 역내 국가들의 우려 불식 등을 주요 정책기조로 하고 있다. 둘째, 일본은 최근 수년간 지속된 중국의 방위비 급증, 동중국해에서의 중국군 활동 증가 등 중국의 군사대국화를 경계하고 있다. 셋째, 일본은 동북아 지역에서 자국의 경제력에 상응하는 영향력 확보를 위해 자위대의 활동영역을 확대하는 등 '보통국가'[17]로 나아가려 하고 있다. 이는 9.11테러 이후의 각종 테러위협, 중국의 부상과 북한의 위협 등 전세계적 새로운 안보환경의 변화를 반영하고 있다.

(2) 한반도 정책

일본은 아베 정부 출범 이후 세계 3위의 경제력에 상응하는 정치·군사적 영향력을 확보하기 위해 지속적으로 노력하고 있으며, 한반도 정책도 이러한 기조 하에서 수립·추진하고 있다.

일본의 한반도 정책목표는 한반도에 대한 영향력을 확보·증대시키면서 정치·군사적 위협을 최소화하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 목표에 따라 일본은 소원해진 한·일 관계의 복원을 추진하면서 핵·미사일 등 북한 문제에 대해 지속적으로 관여하려고 시도하고 있다. 일본은 한반도에서의 군사적 충돌 내지는 북한의 체제 붕괴는 동아시아의 안정과 번영에 치명적일 수 있으므로, 핵을 포함한 북한 군사적 위

17) 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.

협의 점진적 제거와 개혁·개방을 통한 한반도 평화정착이 최선책이라고 보고 있다.

일본은 오래 전부터 북한과의 관계 개선을 통해 한반도에서의 영향력을 확보하기 위해 노력해 왔으며, 1990년대 초부터 여러 차례 수교회담을 진행하기도 하였다. 2002~2004년 고이즈미 총리의 방북과 일·북 정상회담이 개최되어 납치자 문제 해결 등에 합의하기도 하였으나, 일본에 반환된 유골의 진위 여부 논란과 2006년 북한의 1차 핵실험으로 일·북 대화는 중단되었다.

일본은 북한의 핵·미사일 개발에는 유엔 대북결의를 주도하고 독자제재를 실시하는 등 강경하게 대처하면서도 납치자 문제 해결을 위해서는 실무접촉을 끊임없이 추진하고 있다. 북한의 잇따른 도발과 일본의 대북제재로 소강상태였던 일·북 간 협상은 2013년 5월 이지마 이사오 내각관방참여의 방북을 계기로 재개되었다. 2014년에는 양국간에 수차례 국장급회담이 진행되어 스톡홀름 합의가 도출되었고, 2015~2016년에도 일본과 북한은 납치자 문제를 중심으로 간헐적으로 협상을 이어 왔다.

일본은 기본적으로 동북아의 평화와 번영을 위해서는 굳건한 한·미·일 협력관계가 구축·운영되어야 하며, 한·일 관계도 긴밀히 유지되어야 한다는 정책목표를 갖고 있다.

1965년 수교 이래 한·일 관계는 전반적으로 협력 관계가 꾸준히 진전되었으나, 아베 정부 출범이후 역사문제, 집단적 자위권행사 시도 등으로 인해 소원해진 상태이다.

일본은 지난 2010년 12월, '신방위대강'[18]을 발표하면서 자위대의 활동을 확대하고 군사력의 범위를 폭넓게 운용하겠다는 의지를 표명했다. 그 이후 2014년 7월에 각의 결정을 통해 집단적 자위권을 용인하는 헌법 해석을 단행하였다. 2015

18) 2010년 12월 발표된 일본의 '신방위대강'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.

년 4월 미·일 방위협력지침을 개정하고 각종 안보 관련 법안도 개정하였다. 또한 독도 문제, 교과서 문제, 위안부 문제 등 양국 간 민감한 문제도 여전히 갈등요인으로 남아있으나, 2015~2016년에 ASEAN 정상회의 기간 중 개최된 한·일 정상회담과 위안부합의, 군사정보교류협정 체결 등으로 양국관계는 다소 회복되었다.

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 환경을 자국에 불리하지 않도록 전체적인 균형이 이뤄지는 방향으로 조성해 역내 문제에 심도 있게 관여한다는 입장 하에 추진되고 있다. 러시아의 동북아 정책 목표는 역내 신 국제질서 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'[19]와 '신동방정책'이라는 대외정책 노선 하에서 실리와 안보 중심의 실용주의적 전방위 외교를 지속하면서 신 국제질서 재편 과정에 적극 동참하고 있다. 러시아는 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의 및 G20 정상회의 개최 등을 통해 경제발전과 안보증진을 위한 국제협력을 강화해 왔다. 또한 미



2012년 블라디보스토크 APEC 개최

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

국 견제를 겨냥한 중·러 전략적 동반자 관계 유지, 유럽연합(EU) 관계 강화, 북핵 문제 해결의 중재자적 역할 강화, 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 안보협력체제 구축을 지지하고 있는 입장이다.

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 3단계로 추진되는 종합적인 극동 지역개발 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. 2014년 일본이 우크라이나 사태에 대해 미국 지지 입장을 발표한 이래 양국은 긴장 관계에 돌입하기도 하였으나, 2016년 말 정상회담을 개최하여 쿠릴열도 문제 등을 협의하였다. 한편 2015년 이래 중·러 관계는 긴밀한 경제 및 안보협력 구조를 형성하면서 공조 협력 관계를 형성하였다.

러시아는 조지아와의 전쟁(2008년), 우크라이나 사태(2014년)를 계기로 유럽연합(EU)의 대러시아 에너지 의존도를 줄이기 위한 정책에 대응해 동북아 국가들

과의 에너지 협력을 강화시키고 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 이익을 우선하는 정책을 당분간 지속할 것으로 보인다.

(2) 한반도 정책

러시아도 미국, 중국, 일본 등 한반도 주변 강대국들과 마찬가지로 한반도의 평화와 안정을 최우선 목표로 추진하고 있으며, 상대적으로 낙후된 극동지역 개발을 위한 경제협력과 북핵문제 해결을 통한 한반도에 대한 영향력 복원도 주요 목표로 삼고 있다. 이를 위해 6자회담 당사국이자 유엔안보리 상임이사국으로서 북핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화정착에 적극적으로 관여하고 있다.

러시아는 1990년 우리나라와의 수교 이래 20여 차례의 정상회담을 개최하면서 한·러 관계를 심화시켜 나가고 있다. 2008년 9월 한·러 정상회담에서 한·러는 양국관계를 '상호 신뢰의 포괄적 동반자관계'에서 '전략적 협력의 동반자관계'로 발전시켜 나가기로 합의했다. 또한 2013년 11월 한·러 정상회담에서 푸틴 대통령은 국제사회의 요구와 유엔안보리 관련 결의에 반하는 북한의 독자적인 핵·미사일 능력 구축을 용인할 수 없음을 확인했다. 특히 푸틴 대통령은 남북한 간 신뢰구축을 통해 평화를 확보하기 위한 한국의 노력에 공감을 표하면서, 러시아는 한국의 남북관계 정상화와 역내 안보 및 안정의 중요한 조건인 한반도 신뢰구축 노력을 적극 지지한다고 밝혔다.



한·러 정상회담 (2013.11.12.)

그리고 한·러는 나진-하산 사업을 계기로 철도 및 항만 협력 사업이 원활히 추진되도록 장려해 나가기로 합의했다. 이를 위해 한·러는 한국-북한-러시아를 잇

는 나진-하산 물류협력사업에 참여하는 양해각서(MOU)를 체결했다. 이러한 과정에서 양국은 한반도 종단철도, 시베리아횡단철도를 연결하면 한반도와 동북아, 유라시아 협력 발전에 기여한다는 인식을 같이 갖고 있다는 점이 확인되었다. 이러한 점에서 한국의 유라시아 이니셔티브와 러시아의 신동방정책의 시너지효과를 거둘 수 있는 기반이 마련됐다고 평가받고 있다. 하지만, 2016년 북한의 4·5차 핵실험에 따른 유엔 결의안 제2270·제2321호에 따라 한국과 러시아는 이 사업을 잠정 중단하였다.

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.

러시아는 구소련 시절 북한의 최대 후원국가였으나, 1990년대 구소련의 체제변화로 관계가 소원해졌다. 2000년 푸틴 대통령 집권 이후 2001년 '러·북 신우호선린협약'이 체결되는 등 다소 회복되었으나 대러 채무 미상환 문제 등으로 실질협력 확대에는 이르지 못하고 있다. 즉, 과거 냉전시대의 이념적·군사적 동맹에서 일반적인 국가 간의 관계로 재정립되었던 것이다. 2011년 김정일 위원장의 방러 및 정상회담 개최로 관계복원 분위기가 조성되었고, 러시아는 남·북·러 3각 경협확대 차원에서 2013년 나진-하산간 도로개통 등 러·북 경제협력을 추진하였으나, 2013년 북한의 3차 핵실험 이후 러시아가 국제사회의 대북제재에 동참하면서 다시 소강상태에 접어들었다.

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 국제문제이다. 한반도의 통일은 남북 분단체제에서 통일체제로의 전환이며 동북아 지역에서 한반도 질서의 변화이기도 하다. 따라서 한반도 통일을 위해서는 국제질서와 동북아 정세의 변화에 지속적인 관심을 가지고 대응하는 것이 중요하다.

최근 동북아 정세는 유동성이 심화되고 있다. 미국의 힘의 우위가 유지되는 가운데 중국의 부상이라는 변수가 작용하면서, 동북아에서 주요 국가 간의 상호경쟁과 협력이 교차되고 있다. 미국은 아시아로의 회귀와 재균형전략을 통해 전통적인 우방국과의 동맹체제를 유지·강화하는 한편, 다자간 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 동북아에서 자국의 정치적 영향력 확대를 추구하고 있다. 러시아 역시 회복된 국력을 바탕으로 동북아에서 자국의 전략적 가치를 증대시키기 위해 한반도 문제에 적극적으로 개입하려 하고 있다.

실제로 미·중 양국은 한반도를 포함한 동북아에서 자국의 영향력을 강화하고 상대의 영향력을 견제하는 노력을 지속적으로 전개해 왔다. 이에 우리는 미국과 중국이 한반도의 긴장완화, 평화유지, 한반도 비핵화라는 공통된 전략적 목표를 가지고 있다는 점을 감안해 적어도 북한 핵문제에 있어 한·미·중 공조체제가 구축될 수 있도록 최대한의 노력을 전개해야 할 것이다. 특히 북한 핵문제의 해결은 주변국들의 공통된 관심사이며, 북핵문제의 평화적 해결을 위해서는 국제협력과 다자주의적인 해결이 필수적이기 때문이다.

우리의 대외관계는 물론 통일정책과 남북관계를 구상하고 실행함에 있어서도 반드시 한반도와 동북아 국제체제의 성격과 특성을 잘 이해하고 고려해야 한다. 국제체제의 특성을 잘 이해해야만 각국을 설득하고 유리한 통일 여건을 조성할 수 있기 때문이다. 동북아 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 다음과 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 동북아의 불안정한 구조를 근원적으로 해결할 수 있는 첩경임을 인식하고, 한반도 통일에 우호적인 방향으로 대미 관계와 대중 관계를 설정해 나가야 한다. 그러기 위해서는 미국과 중국이 한반도에서 이익갈등과 대립이 아니라 오히려 동일한 이해관계를 갖고 있음을 발견하도록 하고, 그들

이 같은 운명을 공유하고 있음을 인식하도록 하는 외교적 노력이 절실히 필요하다.

둘째, 동북아의 영토분쟁과 과거사 문제가 악화 국면과 해소 국면 중에서 상대적으로 어느 방향으로 가는가에 따라 한반도의 통일 환경은 영향을 받는다. 현재 동북아에서는 영토 문제와 과거사 문제가 각국 간에 민족주의를 부추기고 갈등과 대립을 확대·재생산하고 있다. 이러한 갈등 국면이 극단으로 치달을 경우 결과적으로 한반도에서 우호적인 통일 환경을 조성하는 것이 불가능해 질 것이다.

따라서 우리는 상황의 악화를 방지하고, 평화와 협력의 질서를 만들 수 있는 장을 만들어야 한다. 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, 동북아 지역에서 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 되어 왔다. 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 개선되어 나갈 수 있을 것이다.

한편, 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 추진되고 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.

동북아 평화협력구상은 박근혜 정부의 '신뢰외교(Trustpolitik)' 일환으로, 동북아에서 경제·사회적 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 극복하는 '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 조성에 이바지하게 될 것이다.

우리는 한반도에서 평화통일을 이룸으로써 냉전적 갈등과 대립, 긴장과 위협을 씻어내고 비핵·평화국가를 완성해야 하는 시대적 과제를 안고 있다. 이 모든 것들은 통일 환경을 올바르게 구축해 나가는 과제와 직접적으로 연결되어 있다. 이러한 과제를 달성하기 위해서 비정상적인 남북관계를 올바른 방향으로 이끌어감으로써 통일에 우호적인 기반을 조성해 나가고, 미국과 중국 등 주변 강국들이 한반도 통일에서 서로 공통의 이익을 발견하도록 하는 외교적 노력을 경주해야 한다. 이러한 노력을 통해 한반도 내외의 우호적인 통일 환경이 조성될 때 비로소 우리는 국제적 지지와 국민적 염원 속에서 행복한 통일시대를 열어갈 수 있을 것이다.

V

우리의 통일노력

제1절 우리의 통일방안

제2절 북한의 통일방안

제3절 박근혜 정부의 통일정책







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

북한은 통일을 '하나의 조선' 논리에 기초해 오직 '해방과 혁명'의 차원에서만 접근해 왔다. '선 남조선혁명 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.

03

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.

제1절 우리의 통일방안

1. 통일정책 기조

우리 대한민국은 식민통치와 국토분단에 이어 전쟁을 통한 민족분단 등의 고난과 역경 속에서도 민주화와 산업화를 동시에 달성한 '기적의 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 치유하고 극복해야 하며 우리 민족의 더 나은 삶을 위해 반드시 달성돼야 할 과제이다.

그러나 문제는 통일에 대해 서로 다른 생각을 가지고 있는 우리와 북한이 "어떻게 새로운 민족공동체 건설을 위한 공통분모를 함께 찾아내느냐?"하는 점에 있다. 민족 간 전쟁으로 인한 상처와 불신 속에 다른 정체성을 지닌 두 체제가 상호이해와 신뢰를 구축하기 위해서는 상당한 시간과 입장 차이를 좁히기 위한 남북간의 대화와 같은 일련의 노력도 필요하다. 이런 인식을 바탕으로 그 동안 새로운 남북관계를 정립하기 위한 다각적인 시도를 해왔으나 남북관계는 갈등과 협력이 교차하는 어려움이 지속되고 있다.

통일정책은 통일에 유리한 환경을 조성하면서 남북관계를 관리하고 개선하려는 정부의 정치적 선택인 동시에 그것의 구체적 표현이다. 통일방안은 통일에 대한 정부의 입장, 통일의 원칙, 통일에 대한 접근방식 등을 포괄해 행동지침으로 구체화한 밑그림이다. 통일정책과 방안은 대체로 공익에 기초한 국가의 다른 정책과 마찬가지로 시대적 상황, 국민의 요구, 정부의 정책적 의지 등에 따라 변화되어 왔다. 우리의 통일정책도 원칙을 유지하는 가운데 시대와 환경의 변화에 따라 보다 현실에 부합되는 방향으로 보완·발전돼 왔다.

우리의 통일정책에서 견지해 온 일관된 기조는 민주적 절차에 의한 평화적 통일과 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 북한체제의 존재에 관한 현실 인정 및 대화상대로 인정한 것에 기초해서 나타났다. 특히 냉전 이후의 국제정세를 배경으로1989년에 『한민족공동체 통일방안』을 제시함으로써 '민족공동체'라는 개념을 핵심기조로 하는 새로운 통일방안을 확립하게 됐다. 이후 민족공동체 통일방안은 1994년 남과 북이 '화해·협력 단계'와 '남북연합 단계'를 거쳐 궁극적으로 '1민족 1국가의 통일국가를 완성'하는 민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안으로 정립된 후 정부의 공식적인 통일방안으로 계승·발전되고 있다.

2. 역대 정부의 통일정책

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



(1) 1970년 이전의 통일정책

대한민국은 유엔 감시하의 남북 총선거 실시 및 평화통일 추진을 권고한 유엔 총회의 결의(1947.11.14.)에 따라 유엔 한국임시위원단의 감시 아래 자유총선거를 실시한 후 헌법 공포에 이어 정부수립을 내외에 선포했다. 그러나 북한 측의 거부로 북한 지역에서는 자유총선거가 실시되지 못함으로써 국회의석 중 북한 측 몫으로 배정한 잔여의석은 공석이 되고 말았다.

당시 대한민국은 유엔이 승인한 한반도의 유일 합법정부라는 입장에서 불법단체인 북한이 잠정적으로 점령하고 있는 실지를 원상회복해야겠다는 것을 통일의 핵심내용으로 삼고 있었다. 그에 따라 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'를 통일방안으로 제시하였다.

'유엔 감시하의 남북 자유총선거'에 의한 통일방안은 제2공화국에서도 계승됐으며 제2공화국의 '선 경제건설 후 통일'의 원칙은 다음 정부의 통일정책의 기조로 계승되었다. 제3공화국의 박정희 정부는 유엔을 통한 자유민주주의 원칙에 의한 통일, 실지회복에 의한 통일, 통일을 위한 제반 문제에 대비하기 위한 연구와 태세의 정비 등을 주요내용으로 하는 통일정책을 제시했다. 이같은 실력배양론과 자유민주주의 원칙에 의한 국토통일론은 '선 건설 후 통일'의 정책기조 속에 추진되었다.

(2) 1970년 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. 정부는 1970년 8월 15일 광복절 경축사에서 '평화통일구상 선언'을 통해 북한정권의 실체를 인정하고 그들과 대화와 협상, 교류와 협력을 통해 평화통일의 여건을 조성해 나가겠다고 천명하였다.

'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' 이후 분단 26년 만에 '일천만 남북이산가족 찾기운동'을 위한 남북대화가 개최되었다. 당시 우리 정부가 제시한 '인도적 문제의 해결, 비정치적 문제의 해결, 정치적 문제의 해결'이라는 남북문제 해결의 3단계론은 1970년대 이후 정부의 통일 접근의 주요 시각이 됐다. 또한 남북적십자회담과 병행해 남북분단 이후 최초의 남북 당국 간 공식문서라 할 수 있는 「7.4남북공동성명」(부록1)이 1972년 7월 4일 발표됐다. 이 공동성명의 핵심은 통일의 세 가지 원칙, 즉 자주, 평화, 민족대단결에 대한 남북 간의 합의였다.

7.4남북공동성명 발표 이후 남북관계는 인도적 차원의 적십자회담과 함께 정치적 차원의 대화인 남북조절위원회 회의가 진행되는 새로운 단계로 발전했다. 그러나 7.4남북공동성명은 북한이 1973년 8월, 우리 정부의 평화통일의 의지를 표명한 '평화통일 외교정책에 관한 특별선언(6.23선언)' 등을 이유로 남북조절위원회 회의를 일방적으로 중단함으로써 유명무실화되었다.

'6.23선언'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 정부는 1974년 1월 18일에는 북한에 '남북불가침협정 체결' 제의에 이어 1974년 8월 15일 남북 간의 평화공존과 평화통일을 위한 '평화통일 3대 기본원칙'을 제안하였다. 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 변화시켰다. '평화통일 3대 기본원칙'은 종전의 '선 건설 후 통일'에서 '선 평화 후 통일'로 정책기조를 전환하는 계기가 됐으며 이 기조는 우리 정부 통일정책의 기본이 되고 있다.

제5공화국의 전두환 정부는 '남북한 당국 최고책임자 회담' 개최를 북측에 촉구하는 한편 '민족화합 민주통일방안'을 제시했다. 이 통일방안은 "통일은 민족자결의 원칙에 의거해 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취돼야 한다."는 기본 원칙에 입각해 통일헌법의 제정으로부터 남북 총선거를 통한 통일 민주공화국 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시했다. 이어 정부는 '민족화합 민주통일방안'의 실천차원에서 민족화합 촉진조치의 하나로 1982년 2월 1일 20개항의 구체적인 시범사업 추진을 북한 당국에 제의했다.[20)]

또한 1987년 우리 헌정사에서 처음으로 통일과 관련한 내용을 헌법에 규정하였다. 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.

20) 「20개시범실천사업」주요내용
- 서울·평양 간 도로 연결·개통
- 이산가족들 간의 편지 교류 및 상봉 실현
- 설악산 이북과 금강산 이남지역의 자유관광 공동지역화
- 해외동포들의 쌍방지역 자유 방문
- 인천항과 진남포항 우선 개방
- 쌍방 정규방송의 자유 청취
- 1986년 아시아경기대회, 1988년 올림픽대회에 북한선수단의 판문점 통과·참가
- 외국인들의 쌍방지역 자유 왕래
- 공동어로구역 설정
- 남북 각계인사 간의 상호 친선방문
- 쌍방 기자들의 상대방 지역 내에서의 자유로운 취재활동 보장
- 민족사 공동연구
- 교환경기 개최 및 각종 국제경기대회 단일팀 구성·참가
- 일용생산품의 교역
- 남북 간 자연 자원의 공동개발 및 공동이용 실현
- 동일제조업체 간의 남북기술자 교류 및 생산품 전시회 교환·개최
- 비무장지대 내 공동경기장 시설 마련
- 비무장지대 내 공동학술조사

새로운 남북관계의 정립을 위한 노력은 노태우 정부에 들어 1988년 7월 7일 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7선언)'과 1989년 9월 11일 『한민족공동체 통일방안』으로 구체화됐다.

'7.7선언' 주요 내용

- 남북동포의 상호교류 및 해외동포의 남북 자유왕래 개방
- 이산가족 생사·주소 확인, 서신왕래, 상호방문 적극 주선
- 남북 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 관계 개선

'7.7선언'은 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체 관계를 발전시켜 나가는 것이 통일을 실현하는 지름길이라는 인식을 바탕으로 남북 간의 화해구조로 만드는데 필요한 조치의 기본방향을 제시한 정책선언이었다. 한민족공동체 통일방안은 남북 간의 교류와 협력을 통해 먼저 민족공동체를 회복·발전시키고, 이를 바탕으로 정치적 통일이 이뤄질 수 있는 상태를 만들어 간다는 것을 주요 내용으로 국회에서 여야 4당 합의로 채택되었다.

'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 '개별주체들의 연합(a union of individuals)'이라고 할 수 있다.

한민족공동체 통일방안은 '자주·평화·민주'를 통일의 원칙으로 '자유·인권·행복'이 보장되는 민주국가를 통일국가의 미래상으로 제시했다. 통일국가의 수립

절차는 남북대화의 추진으로 신뢰 회복과 남북정상회담을 통해 '민족공동체 헌장'을 채택하고, 남북의 공존공영과 민족공동생활권의 형성 등을 추구하는 과도적 통일 체제인 '남북연합(The Korean Commonwealth)'을 거쳐, 통일헌법에 따른 총선거로 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일 민주공화국을 수립하는 것으로 돼 있다.

이러한 노력을 바탕으로 제1차 남북고위급회담이 1990년 9월 서울에서 개최됐고, 1992년 2월 평양에서 개최된 제6차 회담에서는 「남북기본합의서」(부록2)와 「한반도 비핵화 공동선언」(부록3) 및 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서가 발효됐다. 또한 같은 해 5월과 9월에 개최된 제7차, 제8차 회담에서는 각종 분야별 부속합의서를 채택·발효시켰다. 그러나 북한이 남북대화를 일방적으로 중단시킴으로써 남북기본합의서는 실천되지 못했다.

한민족공동체 통일방안은 김영삼 정부에 의해 민족공동체 통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)으로 계승·보완되었다. 이 통일방안은 점진적·단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 통일을 이뤄나간다는 입장을 재확인하고 있다.



김영삼 대통령, 민족공동체 통일방안 제시 (1994.8.15.)

『민족공동체 통일방안』은 이후의 정부에 있어 대한민국의 통일방안으로 계승·발전되고 있다. 김대중 정부는 남북관계 개선을 우선적 목표로 설정하고 대북 화해협력 정책을 추진했다. 화해협력 정책은 우리가 먼저 남북관계 개선에 전향적인 자세를 보임으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있도록 도와줘야 한다는 것이다.

이런 입장에서 통일을 이루기 위해 남과 북이 공존공영 속에 협력을 통해 분단상황을 평화적·통일지향적으로 관리해 간다는 인식 하에 남북관계 개선에 역점을 두고 대북정책을 추진했다. 2000년 6월 처음으로 남북정상회담을 개최해 남북관

계 개선방향과 당면 실천과제 5개항을 담은 「6.15남북공동선언」(부록4)을 채택했다.

6.15남북공동선언 이후 남북관계는 합의 이행차원에서 분야별 남북회담 추진을 통해 인적·물적 교류를 증대시킴으로써 한반도 평화와 화해 분위기를 모색하는 방향으로 전개됐다. 그러나 남북교류의 양적 증가에도 불구하고 2002년 10월 제2차 북핵 위기의 발발로 인해 남북관계의 실질적 진전은 심각한 도전에 직면하게 됐다.

노무현 정부는 한반도 평화증진과 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구를 목표로 하는 평화번영정책을 추진했다. 2007년 제2차 남북정상회담을 개최하여 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4선언)」(부록5)을 채택하고, 남북의 상호 존중을 토대로 정치, 군사, 경제, 사회문화, 인도주의, 외교 등의 영역에서 통일을 위한 공동 사업을 추진할 것에 합의했다. 그러나 북핵문제가 해결되지 않은 상황에서 합의·추진된 남북 교류협력, 대북지원 등은 국민적 합의와 지지를 이끌어내기에 미흡한 것이었다.

이에 이명박 정부는 기존 정책의 성과와 한계를 바탕으로 '상생·공영의 대북정책'과 구체적 추진전략으로서의 '비핵·개방·3000' 구상을 제시했다. '상생·공영의 대북정책'과 '비핵·개방·3000' 구상은 한반도의 평화와 안정을 위해 필수적인 북한 비핵화를 국제사회와의 긴밀한 협조 속에 우선적으로 추진하고, 북한의 무력도발에 단호히 대응하면서 정상적 남북관계 정립 및 실질적인 관계 발전을 통해 통일의 기반을 마련하고자 했다.

이런 노력에도 불구하고 북한의 지속적인 핵실험과 장거리 미사일 발사와 같은 무력시위와 무력 도발 등으로 안보위기가 고조되고 있다. 그럼에도 우리 정부는 한반도의 평화를 위해 남북관계 발전을 위한 노력을 지속하고 있다.

3. 민족공동체 통일방안

(1) 통일의 기본철학과 접근시각

『민족공동체 통일방안』은 통일철학으로서의 자유민주주의와 통일 접근시각으로서의 민족공동체 건설을 제시하고 있다.

첫째, 우리의 통일정책은 자유민주주의의 철학적 바탕 위에 있다. 통일철학으로서의 자유민주주의는 구성원 각자의 권리·자유 보장, 사회적 배제의 배격, 남북한의 다양성 존중 등을 주요 내용으로 담고 있다. 이런 점에서 자유민주주의는 통일의 과정과 절차에서 뿐만 아니라 통일국가에서도 일관되게 추구돼야 할 가치이다.

둘째, 우리의 통일달성은 분단된 민족이 다시금 하나의 민족공동체로 거듭나고자 함이다. 민족공동체란 민족을 하나로 묶는 뿌리이며, 우리 민족이 재결합하게 하는 힘의 원천이다. 한마디로 민족공동체 정신은 "우리 민족이 어떻게 함께 살아가느냐"에 초점을 맞춘 것으로 민족통일을 통해 국가통일로 나아가자는 것이다.

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.

(2) 통일의 원칙

『민족공동체 통일방안』은 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 국제적 협력관계 속에서의 개방적 자주를 말하며, 지구촌의 공동목표를 실현하는

과정에서 세계와의 조화 속에 우리의 입장을 자주적으로 선택함을 의미한다.

둘째, '평화'의 원칙은 통일이 오직 평화적으로 이뤄져야 한다는 점을 강조한다. 아무리 통일이 민족의 지상과제라 하더라도 무력이나 폭력을 통해 달성하고자 해서는 안 된다는 점을 강조한 것이다.

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 민족구성원 모두가 주인이 되는 민주국가여야 함을 의미한다.

(3) 통일의 과정

『민족공동체 통일방안』은 통일은 하나의 민족공동체를 건설하는 방향에서 점진적이고 단계적으로 이뤄나가야 한다는 기조하에 통일의 과정을 3단계로 설정하고 있다. 즉 화해협력 단계와 남북연합 단계를 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성해 나가야 한다는 것이다.

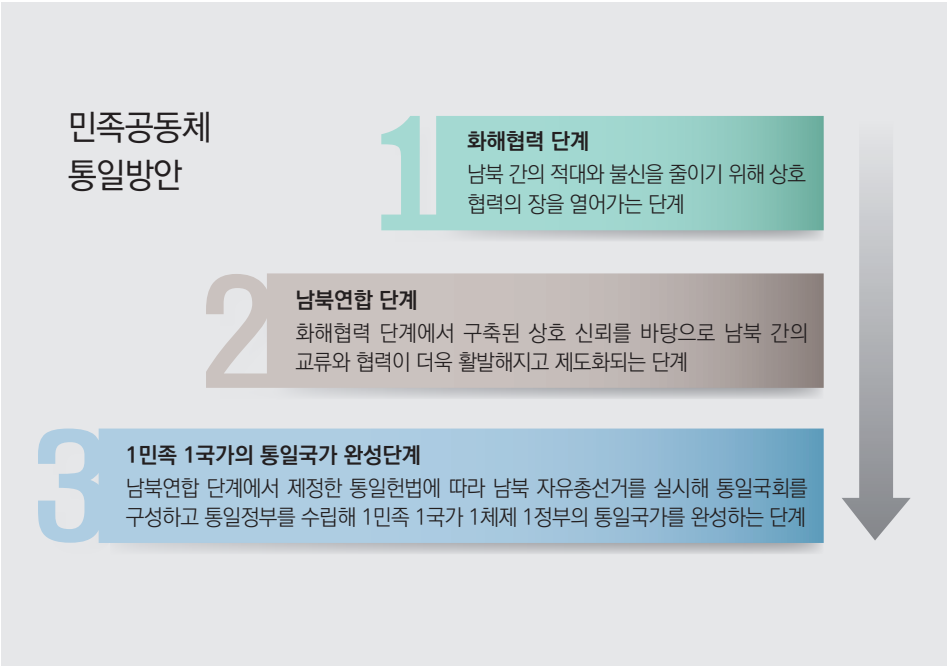
첫째, 화해협력 단계는 남북 간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호 협력의 장을 열어가는 단계다. 분야별로 교류와 협력을 활성화하면서 남북이 각기 현존하는 두 체제와 두 정부를 그대로 유지한 채 분단 상태를 평화적으로 관리하는 단계를 의미한다.

둘째, 남북연합 단계는 화해협력 단계에서 구축된 상호 신뢰를 바탕으로 남북 간의 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화되는 단계다. 이 단계에서 남북은 상호 신뢰를 구축하면서 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 통일헌

법에 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.

한마디로 우리의 통일방안은 남북이 우선 화해협력을 통해 상호 신뢰를 쌓고 민족공동체를 건설해 나가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다. 반세기 이상의 분단 상황에서 형성된 상호 불신과 차이를 해소하고 이해하기 위해 과도적인 중간과정이 필요하여 과도적 통일체제로서 남북연합의 단계를 설정한 것이다. 이와 같이 민족공동체 통일방안은 점진적이고 단계적인 접근을 통해 남과 북의 이질화된 사회를 하나의 공동체로 회복·발전시켜 1민족 1국가의 통일조국을 건설하고자 하는 데 그 정당성과 합리성이 있다.



제2절 북한의 통일방안

북한에게 있어 통일은 외세에 의해 갈라진 국토와 민족을 하나로 합치는 것으로서 전국적 범위에서 민족의 자주권 확립을 주장하고 있으나 실질적으로는 사회주의, 공산주의 혁명과 건설을 완수한다는 데 있다. 북한은 남북분단의 원인이자 통일의 장애인 미국에 대한 반미자주화투쟁을 내세우며 한반도 적화통일 달성을 목표로 삼고 있다. 이를 목표로 한 북한의 통일 및 대남전략은 지속되고 있으나 통일방안은 시대적 환경에 따라 변화해 왔다.

북한은 1960년 8.15 광복 15주년 경축대회에서 처음으로 남북한의 제도의 유지 속에 과도적 형태인 '남북연방제' 통일방안을 제기했고, 1973년 '고려연방공화국'이라는 단일 국호에 의한 연방제 실시의 '고려연방제'를 주장했다. 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서는 '고려민주연방공화국 창립방안'을 제시하면서 과도적 조치로서의 연방제가 아닌 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 단계

의 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 공산화된 통일국가를 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 북한 지역의 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 1970년 초 남한의 혁명세력이 주체가 돼 남조선혁명을 수행해야 한다는 '민족해방 인민민주주의혁명' 전략을 공식 채택했다. 이는 분단이 장기화됨으로써 남과 북에 서로 상반된 정치·사회체제가 고착화돼 무력 적화통일이 점점 어려워질 것이라는 인식에서 우선 남한에서 민족해방 인민민주주의혁명을 수행한 이후 사회주의 혁명을 진행시킨다는 '단계적 혁명론'이다.

또한 북한은 남조선혁명을 완성하는 실천 요소로서 북한체제의 혁명역량, 남조선혁명역량, 그리고 국제적 혁명역량의 강화 등의 '3대 혁명역량 강화'를 내세웠다. '3대 혁명역량 강화' 노선은 대내적으로는 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) 민족공조론

북한은 2001년 1월 개최한 '우리민족끼리 통일의 문을 여는 2001년 대회'에서 "외세와의 공조를 배격하고 민족공조로 통일문제를 우리 민족 자체의 힘에 의해 해결해 나가자."고 제의하는 등 '민족공조', '우리민족끼리'를 통일운동의 핵심용어로 사용하기 시작했다.

2002년 10월 제2차 북핵 위기가 대두되면서부터 북한은 "민족공조로 조·미 불

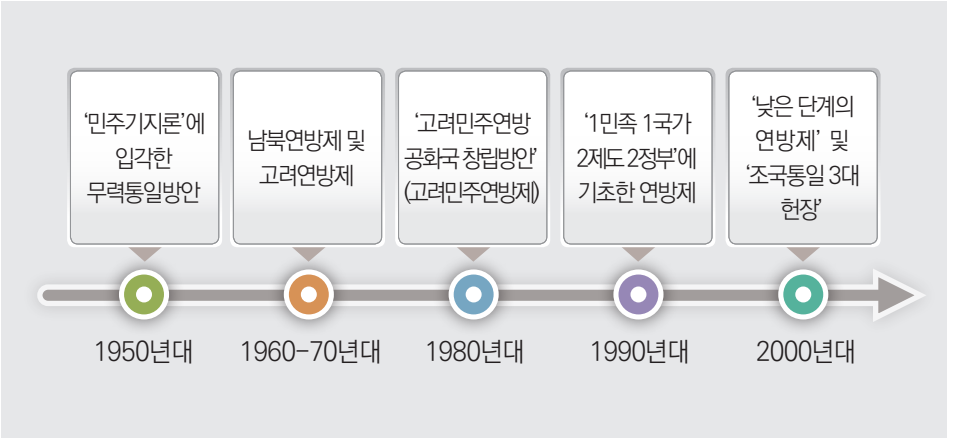
가침조약 체결을 위한 운동과 투쟁을 벌이는 것은 핵전쟁 위험을 막고 민족자주 통일을 가져올 수 있다."고 주장했다. '민족공조론'은 이후 북한의 대표적인 대남 전략으로 제시되고 있으며 이에 대한 북한의 강조는 우리 사회 내 남남갈등을 조장하고 동시에 우리측의 대북 지원이 민족의 상부상조 전통에 의한 것이라는 대주민 선전논리로 활용하기 위한 목적 등으로 활용되고 있다.

이와 같이 북한의 대남전략은 환경변화에 따라 약간씩 변화해왔으나 우리 사회의 반미 자주화와 친북 연공화(聯共化)를 통해 한반도 적화통일을 이뤄낸다는 궁극적 목표에 있어서 기본적으로 불변이다.

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. 민주기지론은 1960년 4.19혁명 이후에 '남조선혁명론'으로 발전됐고, 이때 북한은 과도적 조치로서 '남북연방제'를 처음으로 제기했다(1960.8.14.). 1970년대 이래 대남 적화통일의 기본전략은 '남조선혁명전략'과 '조국통일전략'으로 구성되며, 북한은 그러한 전략기조하에 '남북대화와 대남공작' 또는 '평화공세와 대남공작 강화'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 6.25전쟁까지 북한의 통일방안은 '민주기지론'에 입각한 무력 통일방안이었다. 김일성은 1945년 12월 17일 "북조선을 통일된 민주국가를 위한 강력한 민주기지로 전변시킬 것"을 선언한 이래 한반도 전체를 공산화하기 위해 무력통일을 시도했다.

(2) 1960-70년대: 남북연방제 및 고려연방제

북한은 1960년대에 들어와 '민주기지론'을 견지하면서 평화통일 제안과 '남조선혁명'이라는 이중전략을 구사했다. 남조선혁명의 실천수단으로 제기된 것이 '남북연방제'라 할 수 있다. 북한의 연방제안은 김일성의 1960년 8월 14일 '8.15 광복 15주년 기념연설'에서 처음으로 제의됐다. 김일성은 이 연설에서 "어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주의적 기초 우에서 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 "… 두 정부의 대표들로

구성되는 최고민족위원회를 조직해 남북 조선의 경제·문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자."는 것이었다. 당시 북한의 제의는 표면상으로는 연방제를 나타냈으나 실제로는 국가연합에 가까운 것이었다.

'남북연방제'에 이어 북한은 '조국통일 5대 강령'을 내놓았다. 이 강령의 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.

(3) 1980년대: '고려민주연방공화국 창립방안' (고려민주연방제)

북한은 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서 김일성의 사업 총화보고를 통해 기존의 통일방안과 제안들을 재정리한 '고려민주연방공화국 창립방안'(고려민주연방제)을 제시했다. 고려민주연방제 통일방안의 특징은 첫째, '과도적 대책' 또는 '당분간'이라는 용어를 쓰지 않음으로써 외형상 완성된 형태의 연방국가를 표방한다는 점이다. 둘째, 한국에 대해 무장해제에 가까운 선결조건을 제시하고 있는 점이다.

북한이 제안한 연방제의 구성 원칙을 보면 ① 남과 북이 사상과 제도를 인정하는 기초 위에서 같은 권한과 의무를 지닌 각각의 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 등이다.

한편 북한이 내건 '자주적 평화통일을 위한 선결조건'은 남한에서의 민주화 실현이라는 명분으로 반공법·국가보안법 등 폐지, 모든 정당·사회단체들의 합법화 및 모든 정당 사회단체 개별인사들의 자유로운 정치활동 보장, 민주인사·애국인사들의 석방 등이었다. 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.

결국 북한의 '자주적 평화통일을 위한 선결조건'은 '남조선혁명론' 발상에 기초하고 있다. 이런 점에서 북한의 '고려민주연방제'는 문제점을 지니고 있다. 또한 남북의 사상과 제도를 그대로 유지한 상태에서 연방제를 하자고 했으나 두 제도에 의한 연방제는 현실적으로 불가능하다. 그 밖에 '고려민주연방제' 안은 국호·국가형태·대외정책의 노선 등을 일방적으로 결정하고 있으며 연방헌법 등 연방의 형성에 따르는 구체적 절차에 대한 설명이 전혀 제시되지 않았다.

(4) 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 체제유지에 불안을 느끼고 남북공존을 모색했다. 이러한 상황에서 북한은 1991년 신년사를 통해 '1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제를 제기했다.

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

그러나 통일과정과 관련해 북한은 연방제 실현의 선결조건을 계속 주장하고 있다. 북한은 '고려민주연방공화국 창립방안'을 표명하면서 "자주적 평화통일을 이룩하기 위해 전 민족이 대단결하여 자주적이고 평화적이며 중립적인 통일국가를 창립해야 한다." 는 '전민족대단결 10대 강령'을 채택하였다. 그런 가운데서도 우리측에 대해 외세의존 정책 포기, 미군 철수 의지 표명, 외국 군대와의 합동군사연습 영구 중지, 미국의 핵우산 탈피 등 4가지 사항을 요구조건으로 제시했다.

한편 통일원칙과 관련해 북한은 7.4공동성명의 '통일 3원칙'을 자의적으로 해석하고 있다. 북한은 자주원칙을 주한미군 철수와 미국의 간섭 배제로, 평화원칙을 한국의 군사력 현대화와 군사연습 중지로, 민족대단결 원칙을 국가보안법의 폐지와 공산당의 합법화 등으로 해석하고 있다.

(5) 2000년대: '낮은 단계의 연방제' 및 '조국통일 3대 헌장'

북한은 2000년 '6.15남북공동선언'에서 '낮은 단계의 연방제'를 제시했다. '낮은 단계의 연방제'는 "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.

북한은 2002년 5월 30일 노동신문 논평을 통해 '6.15공동선언'이 연방제 방식의 통일을 지향하는 것으로서 '낮은 단계의 연방제'는 "북과 남이 통일방안에 대해 완전히 합의했다는 의미가 아니라 서로의 통일방안의 공통점을 인식한 데 기초해 그것을 적극 살려 통일을 지향해 나가기로 했다는 의미"라고 규정하고 있다.

김정은 집권 이후에도 북한의 대남전략과 통일전선전략의 기조는 지속적으로 추진되고 있다. 김정은은 2016년 신년사에 이어 7차 당대회에서 김일성과 김정일의 통일의 전략을 그대로 이어받아 통일문제를 '자주, 평화, 민족대단결'의 '조국통일 3대 원칙'과 '고려민주연방공화국 창립방안'(연방제), '전민족대단결 10대 강령' 등 조국통일 3대 헌장을 기준으로 풀어가야 한다고 주장하였다.

[표 5-1] 역대 남북한 통일방안 비교

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="2">남한</th><th colspan="2">북한</th></tr>
<tr><td>1948년
~
1960년</td><td>제1공화국
(이승만 정부)</td><td>유엔 감시하 남북한
자유총선거에 의한 통일론</td><td rowspan="6">김일성
정권</td><td>민주기지론(민족해방론)에
의한 무력적화통일론</td></tr>
<tr><td rowspan="2">1960
년대</td><td>제2공화국
(장면 정부)</td><td>남북자유총선거론
(유엔 감시하)</td><td rowspan="2">남북연방제(1960)</td></tr>
<tr><td>제3공화국
(박정희 정부)</td><td>선 건설 후 통일론(1966)</td></tr>
<tr><td>1970
년대</td><td>제4공화국
(박정희 정부)</td><td>평화통일외교정책선언
(1973.6.23.)
선 평화 후 통일론(1974)</td><td>고려연방제(1973)
조국통일 5대 강령</td></tr>
<tr><td>1980
년대</td><td>제5공화국
(전두환 정부)</td><td>민족화합 민주통일방안
(1982)</td><td>고려민주연방공화국
창립방안 (1980)
(고려민주연방제 통일방안)</td></tr>
<tr><td>1990
년대</td><td>제6공화국
(노태우 정부)</td><td>한민족공동체 통일방안
(1989)</td><td>‘1민족 1국가 2제도 2정부’에
기초한 연방제 (1991)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">2000
년대</td><td>김영삼 정부</td><td rowspan="5">민족공동체 통일방안
(1민족 1국가 1체제 1정부)
(1994)</td><td rowspan="2">김정일
정권</td><td rowspan="2">낮은 단계의 연방제(2000)</td></tr>
<tr><td>김대중 정부</td></tr>
<tr><td>노무현 정부</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2010
년대</td><td>이명박 정부</td><td rowspan="2">김정은
정권</td><td rowspan="2">조국통일 3대 헌장
(조국통일 3대 원칙,
고려민주연방공화국창립방안,
전민족 대단결 10대 강령)</td></tr>
<tr><td>박근혜 정부</td></tr>
</table>

3. 북한 통일방안의 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 통일전략은 '선 남조선혁명 후 공산화 통일' 노선으로 체계화해 전개돼 왔고, 사회주의 체제에 의한 조국통일이라는 북한의 전략이 쉽게 변화되기는 어려울 것이다.

북한의 통일방안은 기본적으로 적화통일전략을 실현하기 위한 전술적 방안에 불과하며 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 연방제의 선결조건을 요구함으로써 상대방의 실체에 대해 부정하고 있다. 남한 내 인민민주주의 정권 수립과 함께 국가보안법 철폐, 주한미군 철수 등을 연방제의 선결조건으로 요구하는 것은 상대방의 실체를 부정하는 것으로서, 양측의 현실을 인정한다는 남북기본합의서의 기본 취지에도 맞지 않는다.

둘째, 선결조건과 연방구성 원칙 사이에 논리적 일관성이 결여돼 있다. 선결조건에서는 상대방의 이념과 체제를 부정하면서도 연방제의 구성 원칙에서는 남북의 사상·제도의 차이를 상호 인정하는 기초 위에서 하나의 연방국가를 형성하자고 주장하는 모순을 드러내고 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 입장 차이로 전반적인 의사결정에 실패할 수밖에 없는 한계를 지닌다.

이상의 논의를 통해 볼 때, 남북 양측의 통일방안은 〈표 5-2〉에서와 같이 기본적으로 통일의 기본철학, 통일의 원칙, 전제조건 존재 여부, 통일과정, 통일 실현 절차, 통일국가의 형태와 기구, 미래상 등에서 많은 차이를 보이고 있다.

[표 5-2] 남북한 통일방안 비교

구분	민족공동체 통일방안	고려민주연방공화국 창립방안
통일철학	자유민주주의	주체사상
통일원칙	자주, 평화, 민주	자주, 평화, 민족대단결 (남조선혁명, 연공합작, 통일 후 교류협력)
통일주체	민족 구성원 모두	프롤레타리아 계급
전제조건	-	국가보안법 폐지, 공산주의 활동 합법화, 주한미군 철수
통일과정	화해·협력 → 남북연합 → 통일국가 완성 (3단계) ※ 민족사회 건설 우선 (민족통일 → 국가통일)	연방국가의 점차적 완성 (제도통일은 후대에) ※ 국가 체제 존립 우선 (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	-

제3절 박근혜 정부의 통일정책

1. 한반도 신뢰프로세스

(1) 추진 배경

우리의 대북정책은 남북관계의 지속적 발전을 통해 한반도에서 평화와 안정을 유지하고, 평화통일을 위한 여건과 환경을 조성하기 위해 주력해왔다. 그러나 한반도의 평화와 북한 핵문제 해결, 그리고 남북관계 발전을 위한 일련의 노력에도 불구하고, 북한의 지속적인 핵실험과 미사일발사와 같은 무력시위와 도발로 인해 불안한 평화가 지속되고 있다. 북한의 핵실험은 우리의 안보의 중대한 위협인 동시에 국제적 비확산 질서에 대한 심각한 도전이며 남북관계 발전을 위한 남북 간 교류협력의 확대와 신뢰구축 노력에도 커다란 손상을 입히고 있다.

이처럼 북한 핵문제는 지난 우리 정부와 국제사회의 노력에도 불구하고 한반도와 동북아, 나아가 세계평화에 대한 지속적인 위협이 되고 있어 이를 해결해야 할 새로운 대북 접근법의 필요성이 제기되어 왔다.



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. 이 같은 악순환 고리를 끊기 위해 도발에는 강력히 대응하고, 국제적 기준과 합의를 준수하는 관행을 만들어 지속가능한 평화를 구축할 필요가 있다.

이에 박근혜 정부는 과거 남북대화와 교류 중심의 포용정책과 원칙 중심의 대북정책 등의 장단점을 고려, 통합적으로 접근하면서 남북 간 신뢰형성을 핵심으로 하는 '한반도 신뢰프로세스'를 제시했다.

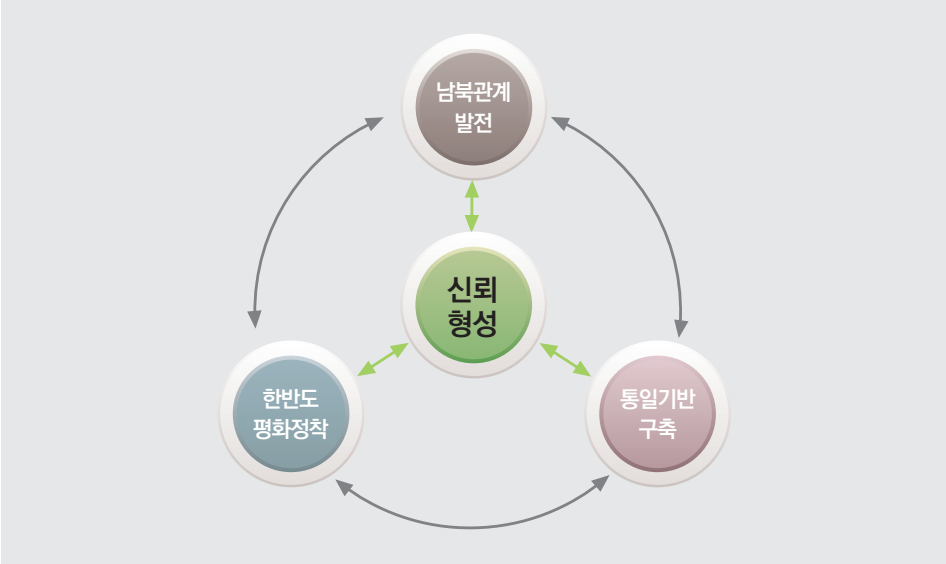
(2) 추진 방향

1) 한반도 신뢰프로세스의 개념

박근혜 정부는 '희망의 새 시대'를 국정비전으로, '평화통일 기반 구축'을 4대 국정기조의 하나로 제시하고 있다. 이를 위한 전략의 하나로 '한반도 신뢰프로세스'와 이를 통한 남북관계 정상화를 주요 국정과제로 설정했다.

남북 간 신뢰는 서로 대화하고, 약속을 지키며, 호혜적으로 교류·협력하는 과정을 통해 점진적으로 축적된다. 그러나 신뢰를 쌓아가는 과정에서 북한의 평화를 파괴하는 행위에 대해서는 대가를 치르게 함으로써 북한이 올바른 변화를 선택하고 협력의 길로 나올 수 있도록 해야 할 것이다. 신뢰는 남북관계 발전과 한반도 평화정착, 통일기반 구축을 가능케 하는 동시에 국민적 지지와 국제사회와의 협력 하에 대북·외교정책을 강력하게 추진할 수 있는 사회적 자본이라고 할 수 있다. 이런 점에서 신뢰형성에 초점을 맞춘 '한반도 신뢰프로세스'는 남북 간 신뢰, 국민적 신뢰, 국제사회의 신뢰를 모두 포괄하며 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가서 통일기반을 구축하려는 정책이다.

[그림 5-1] 한반도 신뢰프로세스 기본 구상



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. 이런 인식에서 출발한 한반도 신뢰프로세스는 남북 간의 신뢰형성을 최우선적으로 추진하면서, 신뢰형성과 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축과의 선순환을 추구한다.

2) 목표

한반도 신뢰프로세스는 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축 등을 목표로 하고 있다.

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

둘째는 한반도 평화정착이다. 남북협력과 국제협력의 균형을 통해 북한의 비핵

화를 달성하고 나아가 남북 간 정치·군사적 신뢰를 증진시킴으로써 지속가능한 한반도 평화정착을 이루고자 한다. 이는 한반도 신뢰프로세스를 통해 지속가능한 평화를 만들어 군사적 대결을 완화하고 경제·문화공동체를 건설해 '작은 통일'을 먼저 이루고 궁극적으로 제도적·정치적 통합을 통한 '큰 통일'로 나가는 단계적인 통일을 지향하고 있다.

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

첫째, 균형 있는 접근을 추진하는 것이다. 한반도를 갈등공간에서 신뢰공간으로 변화시키기 위해서는 강력한 억지력을 바탕으로 '안보와 교류협력', '남북관계와 국제공조'의 균형적인 추진을 하고 있다. 이는 단호한 입장이 요구될 때는 단호하게 대응하고, 유연할 때는 유연하게 정책의 중요한 요소들을 긴밀히 조율해 정책을 추진해 나간다는 것이다.

둘째, 진화하는 대북정책을 추진하는 것이다. 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.

셋째, 국제사회와의 협력을 통해 대북정책을 추진하는 것이다. 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

첫째는 튼튼한 안보에 기초한 정책 추진이다. 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 정책 추진이다. 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

박근혜 정부는 원칙과 신뢰에 입각해 새로운 남북관계 질서를 정립하기 위해 다음과 같은 추진과제들에 중점을 두고 있다.

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 왔다.

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.

또한 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 정립하기 위한 노력도 계속 해왔다.

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 과제로 설정·추진하였다.

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

또한 북한의 비핵화 실현을 위해 남북협력과 국제협력의 균형을 취하면서 설득과 압박을 병행하는 한편, 6자회담 및 한·미·중 전략대화 등을 통한 비핵화 협상 동력 강화, 비핵화 진전에 상응하는 정치·경제·외교조치 등을 강구하는 노력을 기울여왔다.

DMZ 세계생태평화공원 조성은 한반도 긴장완화와 평화정착을 위한 정치적, 상징적 의미를 담고 있다. 남북한은 물론 유엔 및 유관국과 함께 비무장지대 내에 생태와 협력, 평화가 어우러진 공간을 조성하려는 것으로 이 구상이 구체화될 경

우 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 추진한다는 입장하에서 필요한 조치를 수행해 왔다.

3) 통일 인프라 강화

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

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 지향한다."는 국정과제와 연계해 폭넓은 의견수렴을 거치는 공론화작업을 추진하는 한편 국내외 통일 및 북한 관련 연구를 활성화하고 연구기관 간 협조체계를 구축하는 노력을 계속하고 있다.

또한 통일논의를 둘러싼 국민통합을 위한 초당적 협력 강화, 국민 통일의식 제고와 역량 결집을 위한 통일교육 강화, 탈북민의 정착지원 인프라 및 보호·지원체계 강화 등을 통해 국민과 함께하는 통일을 추진해 나갈 것이다.

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

[표 5-3] 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 세계생태평화공원 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 평화협력의 선순환 모색 • 통일에 대한 국제사회의 지지 확대 • 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한 문제 해결에 기여 • 북방 3각 협력 추진

4) 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색

한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환을 위해 통일에 대한 국제사회의 지지를 확대하고, 동북아의 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한 문제 해결에 기여하면서 북방 3각 협력 등의 노력을 이어오고 있다.

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 전개해 오고 있다.

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 형성해 나갈 것이다.

그리고 한반도와 동북아의 공동이익과 평화정책을 위해 에너지·물류 등의 분야에서 남·북·러 및 남·북·중 북방 3각 협력을 추진, 관련 국제기구와의 협력 모색 등을 추진해왔다.

2. '한반도 평화통일 구상'과 '3대 통로'

박근혜 정부는 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'(드레스덴 구상)은 2014년 3월 28일 박근혜 대통령이 독일 드레스덴에서 "남북한 주민이 서로를 이해하고 한데 어울릴 수 있어야 한반도가 진정 새로운 하나로 거듭날 수 있다."면서 평화통일 기반 구축을 위

한 3대 제안과 DMZ 세계생태평화공원 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 민생인프라 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.

'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(母子) 패키지(1,000 days) 사업' 등 인도적 지원 확대
  - ② 남북 공동번영을 위한 민생인프라 구축
    - 북한 농업·축산·산림 개발을 위한 복합농촌단지 조성
    - 교통, 통신 등 인프라 건설 투자와 지하자원 개발
    - 나진-하산 물류사업 등 남-북-러 협력사업과 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 DMZ 세계생태평화공원 조성
- 북한의 비핵화 촉구
  - 북한의 핵포기 결단시 국제금융기구 가입과 국제투자 유치 지원
  - 동북아 개발은행 설립 및 동북아 다자안보협의체 추진

'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, 남북 간에 신뢰에 기반한 공동체를 형성해 나갈 수 있을 것을 기대한 것이다. 이를 위해 박근혜 정부는 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 – 남북주민 동질성 강화
  - 광복 70주년 기념 남북 공동 문화사업 준비

3. 정책 추진 현황

정부는 지난 4년간 '한반도 신뢰프로세스' 기조 하에 우리의 원칙에 맞게 남북 간 대화와 협력의 관행을 개선하고, 민족 동질성 회복과 북한 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 실질적 협력의 통로를 개설하는 한편, 통일준비를 체계화·내실화하기 위해 노력해 왔다.

그러나 북한은 우리와 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 2016년에만 두

차례 핵실험(1.6., 9.9.)을 감행하고 장거리 미사일을 발사(2.7.)하는 등 극단적인 도발을 지속하고 있다. 정부는 북핵불용 원칙을 확고하게 견지하면서 국제사회와 함께 북한의 핵포기를 끌어내기 위한 강력한 제재·압박에 총력을 기울이고 있다. 이를 위해 역대 가장 강력한 유엔 안전보장이사회 제재결의 제2270호(3.2.)와 제2321호(11.30.)를 이끌어 내는데 기여하였으며, 개성공단 가동을 전면중단(2.10.)하는 등 우리 정부 차원의 조치들도 추진하였다.

정부는 '한반도 신뢰프로세스'를 일관되게 견지하면서 확고한 안보태세와 긴밀한 국제공조를 바탕으로 북한이 핵·미사일 개발을 포기할 수밖에 없도록 압박하고 있다. 한편 북한인권법 시행을 계기로 북한 당국의 인권 침해 공론화, 북한 주민의 외부정보 접근 확대와 인권의식 형성 지원 등 올바른 변화를 끌어내기 위한 노력도 지속하고 있다.

VI

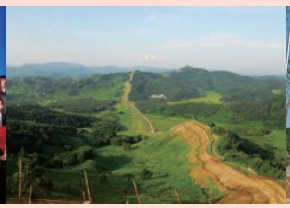
통일 비전과 통일준비

제1절 통일한국의 비전

제2절 통일비용과 통일편익

제3절 통일준비






Key Point

01

통일한국은 정치적으로는 자유롭고 민주적이며, 동북아와 세계의 평화와 번영을 선도하게 될 것이다. 경제적으로는 시장경제 질서를 바탕으로 성장과 분배가 조화롭게 이루어지는 풍요로운 국가가 될 것이다. 사회적으로는 분단의 아픔을 치유하고 사회적 불평등을 극복하며 다원주의를 정착시켜나갈 것이다. 문화적으로는 전통문화와 현대문화가 조화를 이룬 세계적인 문화국가로 부상할 것이다.

02

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 점을 인식해야 한다.

03

우리의 노력과 준비 정도에 따라 통일비용을 줄이고 통일편익을 더욱 늘릴 수 있다. 따라서 우리는 지금부터 국민의 통일의식 제고, 통일재원 마련, 북한이탈주민 정착지원, 법적·제도적 정비, 통일을 위한 국제협력 강화 같은 통일준비를 착실히 진행해 나가야 할 것이다.

제1절 통일한국의 비전

비전(vision)의 사전적 정의는 '장래에 대한 구상'이다. 따라서 '통일 비전'은 통일이라는 미래 상황에 대한 구상이라고 정의할 수 있다. 일반적으로 비전은 행위자의 행위를 추동하는 역할을 한다. 국민의 통일 열망이 저하되고 있는 상황 속에서 통일에 대한 설득력 있고, 체계적인 구상의 필요성은 날이 갈수록 커지고 있다. 앞으로 통일시대를 이끌어갈 주역인 청년세대의 통일 열망이 다른 세대에 비해 더 낮은 것으로 드러나고 있다.[21] 따라서, 이들에게 통일미래 비전을 제시하고, 함께 통일 비전을 모색하는 일이 시급하다.

또한 대한민국의 미래와 관련해서 보면, 경제발전과 민주주의 정착이라는 양대 과제를 달성한 이후 무한경쟁의 세계화 시대에 대한민국의 새로운 진로를 '통일'과의 연관성 속에서 구상하고 실천해 갈 필요성도 날로 커지고 있다. 끝으로 한반도 통일에 대해 여러 입장과 이해를 가지고 있는 주변국들과 국제사회를 설득하고, 한반도 통일을 적극적으로 지지할 국가들을 만들어내기 위해서도 구체적 통일 비전이 필요하다.

1. 정치적 비전

우리 민족은 오랜 기간 수많은 외침을 받으면서도 통일국가를 유지해 왔다.

21) 서울대학교 통일평화연구원이 한국갤럽조사연구소에 의뢰해 2015년 7월에 실시한 '2015년 통일의식조사' 결과를 보면, "님은 남북한 통일이 얼마나 필요하다고 생각하십니까? 혹은 필요하지 않다고 생각하십니까?"라는 질문에 '필요하다(매우 필요하다+약간 필요하다)'고 응답한 비율이 19~29세 30.7%, 30대 36.2%, 40대 52.0%, 50대 63.8%, 60대 이상 73.1%로 나타났다. 나이가 많을수록 통일 열망이 높고, 20대의 통일 열망은 50대나 60대 통일 열망의 절반 수준도 안 되는 셈이다.

고려와 조선을 거치면서 1,300여 년을 통일국가에서 살아 온 것을 생각해보면, 1945년 이후 70년을 이제 막 넘어선 분단은 우리 민족의 역사에서 예외적 기간이라고 할 수 있다.

정치적 차원에서 통일한국 수립은 분단이라는 왜곡된 역사를 바로잡고 근대적 민족국가 수립을 완성한다는 의미를 지니고 있다. 통일로 완성될 근대적 민족국가는 폐쇄적 민족주의나 자민족중심주의(ethnocentrism)를 추구하지 않고, 문화적 다양성을 존중하는 열린 민족주의를 지향해야 하며, 한반도 전 지역에서 자유와 평등, 인권 등 인류의 보편적 가치를 존중하는 민주주의 국가가 되어야 한다.

또한 통일은 우리 민족의 국제적 위상을 높일 것이며, 통일한국은 동북아와 세계를 선도하는 대한민국으로 거듭나야한다. 통일한국은 결집된 민족적 역량을 토대로 세계 평화와 번영, 인권 증진에 기여하는 역할을 수행할 것이다. 특히 통일한국은 비핵평화국가로서의 지향을 명백히 함으로써 세계평화에 기여해야 한다. 또한 통일한국은 미국, 일본 등 해양세력과 중국, 러시아 등 대륙세력의 대립이 갈수록 첨예화되고 있는 21세기 동북아에 다자안보체제를 정착시키는 '평화의 가교' 역할을 하면서, 동북아 지역의 공동번영을 선도해 나가야 한다.

2. 경제적 비전

통일한국은 시장경제 질서를 바탕으로 성장과 분배가 조화롭게 이루어지는 풍요로운 국가가 될 것이다. 대한민국은 전후 폐허를 딛고 단기간 내에 최빈국에서 선진국으로 발전한 자랑스러운 경험이 있다. 아래에서 소개할 통일의 경제적 기회를 잘 활용한다면, 세계 속에서 차지하는 통일한국의 경제적 위상은 상당히 높아질 것이다.

첫째, 우리나라는 반도 국가이자 유라시아 대륙의 일원이면서도 분단으로 인해 지경학(地經學)적 이점을 충분히 누리지 못하고 있다. 그러나 통일한국은 중국, 러시아 등 대륙국가와 미국, 일본, 동남아시아 등 해양국가를 연결하는 교통의 요지가 되면서 동북아 무역·물류기지로 부상할 수 있는 기회를 갖게 된다. 남북은

2000년대 들어 분단 이후 끊어져 있던 경의선·동해선 철도·도로 연결 사업을 마무리함으로써 동북아 무역·물류기지로 부상할 수 있는 물적 기반을 갖춰나가기 시작했다. 최근 중국은 신(新)실크로드 개척 전략인 '일대일로(一帶一路)' 전략을 펼치면서 동북 3성 지역 인프라 구축에 주력하고 있고, 러시아도 '신동방 정책'을 통해 연해주 개발에 적극 나서고 있으므로, 유라시아 대륙 동쪽 끝에 위치한 통일한국이 대륙경제와 해양경제를 접목하는 허브국가로 부상할 가능성은 점점 더 커지고 있다.

둘째, 통일한국은 북한 지역 관광 수요 급증, 대륙과 해양 모두 용이한 접근성 등으로 동북아의 연계관광 중심지, 관광대국으로 부상할 수 있다. 과거 독일도 통일 이후 외국인 관광객이 크게 늘어났던 것처럼 통일한국 역시 '평화관광의 메카'로 거듭날 수 있다. 특히 북한 지역은 오랜 기간 외국인의 접근이 어려웠던 곳이라서 통일 이후 전 세계인의 관심이 집중될 것이다. 부산, 원산, 나진, 인천 같은 동·서해안 항구도시들은 해상 크루즈 관광과 시베리아횡단철도(TSR)를 이용한 유럽으로의 철도여행이 모두 가능한 관광허브가 될 수 있으며, 비무장지대(DMZ), 백두대간 등도 새로운 생태·평화관광지로 거듭나게 될 것이다.

셋째, 통일한국은 그동안 개발이 정체되어 있던 지역을 획기적으로 발전시켜 나감으로써 이 지역들을 통일한국 경제성장의 동력으로 삼을 수 있다. 분단시대의 한반도는 '국토의 허리'가 잘림으로써 토지 이용이 왜곡됐다. 군사분계선에 인접한 경기도와 강원도의 북부 지역은 민간인 통행이 제한되거나 개발이 제한되고 있다. 북한도 남한과 마찬가지로 분단으로 인해 토지 이용에 제한을 받고 있다. 통일한국은 군사분계선으로 인한 국토의 불균형 발전을 청산하면서 한반도의 남과 북, 동과 서가 유기적으로 결합해 지역적으로 균형발전을 도모할 수 있다. 특히 서울-인천-해주-개성 등이 연계되는 경기만 일대, 중국으로 진출하는 신의주 일대, 속초에서 원산까지 이어지는 동해안 지역, 통일한국과 중국·러시아의 국경이 만나는 두만강 하구 지역 등은 많은 전문가들이 통일한국의 경제적 이익을 극대화해 줄 수 있는 핵심 개발 지역으로 꼽는 지역들이다.

넷째, 북한 지역에 매장된 엄청난 양의 지하자원으로 인해 통일한국은 '지하자원 빈국'에서 '지하자원 부국'으로 변모하게 될 것이다. 대부분의 지하자원을 수

입에 의존하고 있는 남한과 달리 북한에는 마그네사이트(세계 1위), 석탄, 철광석, 우라늄, 금 등이 풍부하게 매장되어 있으며, 특히 컴퓨터, 스마트폰, 모니터, 카메라, 하이브리드 자동차 같은 첨단제품 생산에 필요한 희토류도 매장되어 있다. 이러한 북한 지하자원을 효과적으로 활용한다면 현재 90%가 넘는 에너지·자원 수입의존도를 크게 낮출 수 있고, 나아가 북한 중국, 러시아 등으로의 자원 수출도 기대해 볼 수 있다.

[표 6-1] 남북한 지하자원 규모

광종	한국			북한	내수의 50% 북측 조달시 가용 연한
	보유규모 (억 달러)	내수규모 (억 달러)	지급률 (%)	보유규모 (억 달러)	
금	18	14.1	4	857	122년
아연	3	13.1	0	185	28년
철	7	231.6	1	8,775	76년
동	1	42.5	0	73	3년
몰리브덴	5	4.0	4	11	6년
마그네사이트	–	0.8	0	24,048	60,120년
인상흑연	2	0.2	0	30	300년
인회석	–	1.5	0	270	360년
총계	36	307.8		34,249	

* 지식경제부·한국지질자원연구원, 「광산물 수급 현황, 2011」, 2012.6.
* 보유 규모 및 내수 규모는 2011년 수입단가 기준.

3. 사회·문화적 비전

첫째, 통일한국은 분단시대가 낳은 이념 대립, 권위주의, 사고의 획일화, 편견 등에서 벗어나 민족구성원 개개인의 가치관과 생활양식이 존중되는 다원주의 사회를 추구해야



세계로 뻗어가는 한류문화

한다. 분단은 우리 민족 간에 이념 대립을 가져오는 한편 권위주의, 집단 간 편견과 차별의식, 사고의 획일화 등 개인의 사고와 사회의 다양성을 일정 부분 제한해 왔던 것이 사실이다. 그러나 통일한국에서는 상호 신뢰와 존중의 정신이 발현되고, 다양한 문화가 조화를 이룬 가운데 개인의 자율성과 창의성이 확대·재생산되는 다원주의 사회가 정착될 것이다.

둘째, 통일은 우리 민족의 전통문화를 전면적으로 회복·보존해나갈 수 있는 계기가 될 뿐 아니라, 남북이 분단시대에 각각 만들고 누려온 현대문화를 창조적으로 융합하고 풍부하게 만드는 계기가 될 것이다. 2016년 현재 유네스코 등록 유산 현황을 보면, 남한은 세계유산 12개, 인류무형문화유산 19개, 세계기록유산 13개가 등재돼 있으며, 북한은 세계유산 2개(고구려 고분군, 개성 역사유적지구), 인류무형유산 2개(아리랑 민요, 김치 담그기 풍습)가 등재돼 있다. 통일한국은 이처럼 세계적으로 가치를 인정받고 있는 다양한 문화유산을 보존·활용하는 한편, 남북한이 따로 살면서 독자적으로 만들어 온 의·식·주, 언어, 예술 같은 현대문화를 통일한국의 문화적 자산으로 삼아 전통문화와 현대문화가 조화를 이룬 세계적인 문화국가로 부상하게 될 것이다.



박영석, 김토일 기자 / 20150704
트위터 @yonhap_graphics, 페이스북 tuney.kr/LeYN1

* 제공: 연합뉴스

셋째, 통일한국은 한반도와 전 세계에 흩어져 살고 있는 우리 민족의 힘을 결집해 '글로벌 통일한국'으로 발전해 나가야 한다. 통일이 되면 현재 700만 명 넘는 재외동포가 더 이상 분단으로 인한 갈등과 분열 없이, 거주국에서 민족공동체의 일원으로서 자부심을 가지고 살아갈 수 있을 것이다. 외교부의 공식 집계에 따르면 2014년 12월 현재 해외에 거주하는 재외동포는 181개국 718만 4,872명이다. 지역별로는 중국 258만 5,993명, 미국 223만 8,989명, 일본 85만 5,725명, 캐나다 22만 4,054명, 우즈베키스탄 18만 6,168명, 러시아 16만 6,956명 순으로 많이 거주하고 있다. 그러나 남북 분단과 국제사회에서의 경쟁, 그리고 동포 사회의 이념적 분열 등으로 인해 우리 민족의 힘이 분산돼 있는 상황이다. 재외동포는 통일로 가는 과정에서 남북 간 가교 역할을 통해 통일을 촉진하는 한편 거주국에서 통일에 우호적 여론을 만드는 민간외교관으로도 활약할 수 있다.[22)]



2015 세계한인차세대대회(2015.11.2.~6.)

22) 이와 관련해 정부는 2013년 카자흐스탄을 시범지역으로 중앙아시아 고려인들을 위한 통일정책설명회를 시작해 2015년에는 우즈베키스탄, 키르키즈스탄까지 확대했다. 『2016 통일백서』, 통일부, p. 46.

제2절 통일비용과 통일편익

독일에서는 통일 이후 통합 과정에서 이른바 '통일비용' 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. 분단비용과 통일비용

(1) 소모성 분단비용

우리는 분단국가에 살고 있으며 이로 인해 다양한 문제를 안고 있다. 이산가족의 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 어느 정도 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 비용으로 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. 그리

고 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) 투자 성격의 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. 우리가 세운 대한민국 정부는 유엔 결의에 따라 총선거를 통해 수립됐고 한반도의 유일한 합법 정부로 인정받았으나, 북한은 유엔 결의를 거부하고 독자적인 정부를 수립했다. 북한 지역에 우리의 행정권이 미치지 못했다는 사실은 대한민국이 불완전한 상태에서 출발했음을 의미한다. 이런 맥락에서 볼 때 통일은 '완전한 대한민국'을 만들어 가는 과정이라고 할 수 있다.

통일은 우리 민족의 염원이다. 그러나 통일은 저절로 오는 것이 아니며, 통일이 됐다고 해서 분단으로 인한 문제들이 자연적으로 해소되는 것도 아니다. 북한체제의 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 일부 사례에 불과하다. '통일비용'은 이처럼 통일에 필요한 경제적·경제 외적 비용의 총체를 일컫는다.

일부 국민들이 통일에 대해 부정적 인식을 갖는 가장 큰 이유 중 하나는 통일비

용에 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, 통일비용은 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 위해 사용되는 '생명비용'이고, 북한 경제를 되살리는 '재건비용'이며, 또한 우리 민족의 생활기회를 확충하기 위한

'투자비용'이다.[23]

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 복지제도도 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 개선해야 하는데, 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 6-2]에 제시돼 있다. 표에 제시된 통일비용의 가장 큰 특징 중 하나는 추정치의 편차다. 이처럼 통일비용에 큰 편차를 보이는 것은 통일의 시기와 방법, 가정된 북한 주민의 소득수준, 설정된 비용지출기간 등에서 차이가 있기 때문이다.

23) 고성준, 『통일필요성의 재인식』, 통일교육원, 2011, pp. 55.-57.

[표 6-2] 국내외 주요 연구기관의 통일비용 및 편익 추산치

기관	통일시점 (지출기간)	비용 및 편익 (억 달러)	추계 방법 및 기준
조세연구원(2010년)	2011(10년)	비용: GDP 7~12%	통합 후 50~60년 내 북한의 생산성을 남한의 80~90%로 증대
미래기획위원회 연구용역 (2010년)	(30년)	비용: 2조 1,400	급진적 통일
		비용: 3,220	점진적 개방 후 통일
Rand 연구소 (2010년)	(5~6년)	비용: 620	북한 GDP 2배 증대
		비용: 1조 7,000	북한 1인당 GDP를 남한 수준으로 증대
현대경제연구원 (2010년)	10년	비용: 1,570 편익: 2,197	북한 1인당 GDP를 3천 달러로 증대
고려대 아세아문제연구소 (2013년)	2025(35년)	비용: 3,102조~4,737조 원 편익: 4,900조 원	점진적 개방 후 통일
국회 예산정책처 (2014년)	2015(45년)	비용: 4,657조 원 편익: 1경 4,451조 원	평화통일

* 출처 : 정규득, "통일은 과연 대박일까 희망적 보고서 잇따라", 『MIDAS』 2015년 7월호, 연합뉴스.

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.[24] 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 나가

24) 동서독 간 화폐교환은 보유 현금, 은행 예금, 기업의 채무, 그리고 현행 소득 등 크게 4가지 분야에서 서로 다르게 비율이 조정됐다. 현금 교환율은 원칙적으로 1:1로 규정됐다. 저축예금 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. (얀 프리베·루돌프 히켈 지음, 한종만 옮김, 『독일 통일비용』, 대륙연구소 출판부, 1994, pp. 124.-132.).

는 지혜가 필요하다고 할 것이다.

둘째, 통일비용은 다양한 방법으로 충당될 수 있다. 통일비용 조달은 국내 차원에서는 정부와 민간 부문으로 구분할 수 있으며, 정부 부문은 어느 정도 국민의 세금 부담을 수반하게 되는 것이 사실이다. 그리고 국제 차원에서는 외국인투자 유치를 통해 상당 부분 충당할 수 있다. 앞서 언급했듯이, 통일비용의 상당 부분은 북한의 경제 회생을 위한 투자다. 다시 말해, 국내외 기업의 투자를 통해 조달되는 것이기 때문에 통일준비를 철저히 해 나간다면 국민의 세금 부담은 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 막대한 편익을 함축적으로 표현한 것이라고 할 수 있다.[25]

통일편익이란 통일이 가져다 줄 경제적·비경제적 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.

통일편익은 유형적 편익과 무형적 편익으로도 나눌 수 있다. 국방비 감축 및 외교적 경쟁 비용 해소 등은 유형적 편익으로 계량화가 비교적 쉽다. 그리고 남북한 경제통합이 수반하는 내수시장 확대 및 남북 경제의 보완성 증대도 유형의 편익

25) "지금 국민 중에는 통일비용이 너무 많이 들지 않겠느냐 그래서 굳이 통일할 필요가 있겠냐 생각하는 분들도 계시는 걸로 안다. 그러나 저는 한마디로 통일은 대박이다 이렇게 생각한다. (…) 저는 한반도의 통일은 우리 경제가 실제로 대도약을 할 수 있는 기회라고 생각한다." 박근혜 대통령의 2014년 1월 6일 신년 기자회견 답변 중에서.

에 해당한다. 반면 무형의 편익으로는 이산가족 문제 해결 등 인도적 편익, 전쟁 가능성의 소실과 국제적 지위 향상 등 정치적·군사적 편익, 자율성의 신장과 생활 반경의 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 질문에 답하는 것은 쉽지 않다. 통일비용의 경우 일정한 기간에 소요되는 비용으로 한계가 있지만, 통일의 편익은 영구히 발생해 정확한 추정이 불가하기 때문이다. 그럼에도 통일편익의 내용을 유추해 본다면 비경제적 측면과 경제적 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다.

비경제적 편익

첫째, 통일이 북한 주민들에게 인간답고 풍요로운 삶의 기회를 제공할 수 있다. 통일은 가난과 억압에 시달리는 북한 주민에게 좀 더 풍요로운 경제생활을 보장하고, 자유와 인권을 획기적으로 신장시키는 계기가 될 것이다. 그로 인해 통일한국은 민주주의와 인권 증진이라는 인류보편적 가치를 전세계적으로 확산시키는 데 기여할 것이다. 통일한국은 분단시대에 지출되던 분단비용을 사회안전망을 확충하는 방향으로 전환해 국민의 복지 수준을 지속적으로 높여나가고, 사회적 불평등을 해소해 나갈 수 있다. 통일한국에서는 새롭게 확보한 복지재원과 경제성장의 과실을 토대로 불공정한 부의 분배나 계층에 따른 사회적 소외를 극복하고, 장애인·외국인 노동자·다문화 가족 등 소수자에 대한 관심과 배려도 늘려나갈 수 있다.

둘째, 통일은 민족구성원이 분단으로 인해 받았던 이산의 아픔을 치유할 수 있는 계기가 될 것이다. 2016년 12월 31일 현재 통일부 이산가족정보통합시스템에 등록된 이산가족 상봉 신청자는 총 131,143명이고, 이 중 생존자는 62,631명, 사망자는 68,512명으로 사망자 숫자가 더 많다. 6.25전쟁 시기 발생한 이산가족들의 고령화로 사망자 비율이 갈수록 증가하고 있고, 80세 이상 초고령자가 생존자의 70% 정도를 차지하고 있다. 또한 납북자 가족, 북한에 가족을 두고 온 북한이

탈주민 등도 이산가족으로서 고통 받고 있다. 통일과정에서 이산가족 문제는 무엇보다 시급히 해결해야 할 과제다.

[표 6-3] '이산가족통합정보시스템' 등록 이산가족 생존자 연령별 현황

(기준: 2016년 12월 말 현재)

구분	90세 이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세 이하	계
인원수(명)	10,001	27,258	15,234	5,725	4,413	62,631
비율(%)	16.0	43.5	24.3	9.1	7.1	100

셋째, 안보불안이 해소될 수 있다. 분단상황에서 북한의 도발 위협은 지속되고 있고, 실제 북한의 도발로 인한 무력충돌이 여러 차례 벌어지기도 하였다. 더욱이 북한은 핵과 미사일 개발을 지속하면서 한반도의 불안정성을 가중시키고 있다. 북핵문제를 해결하고, 전쟁의 위협을 제거하는 궁극적인 길은 한반도의 통일이다. 결국 분단비용의 소멸로도 볼 수 있다. 70년 넘게 분단 상태로 살아오면서 우리는 많은 분단비용을 지불해 왔으나 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.

넷째, 민족문화가 회복될 수 있다. 우리 민족은 수많은 국난을 겪으면서도 공동체 의식을 바탕으로 단일국가를 유지·발전시켜온 유구한 역사를 가지고 있다. 이러한 역사를 감안할 때 지난 70년간 분단으로 인한 대결과 갈등은 우리 민족사에 있어 매우 비정상적인 상태라 할 수 있다. 나아가 성숙한 민주주의 문화를 바탕으로 남북 간에 단절되었던 공동체의식과 생활양식들이 하나로 융합됨으로써 통일은 한민족의 동질성을 회복하고 새로운 민족문화를 발전시키는 계기가 된다. 즉 통일은 헤어진 가족이 다시 만나고, 남북한주민이 함께 자유와 복지, 인간존엄의 가치를 향유하는 단일공동체의 회복을 의미한다.

다섯째, 한반도 통일은 동북아 평화공동체 형성을 촉진한다. 독일 통일이 유럽통합의 핵심고리였듯이 통일한국은 동북아 통합의 연결고리 역할을 하게 될 것이다. 통일한국은 비핵평화국가로서 인적·물적 교류 및 상호 이해와 신뢰구축의 거

점이 됨으로써 동북아에서 다자협력을 촉진하는데 기여할 것이다. 통일된 한반도는 핵무기 없는 세계의 출발점이 될 것이다. 북핵문제의 근본적 해결을 통해 동아시아의 핵도미노 현상을 방지하고, 군비축소와 군사적 신뢰구축 등을 통해 동북아는 물론 세계 평화에 기여할 것이다.

경제적 편익

첫째, 한반도의 통일은 우리 경제에 새로운 성장동력을 제공할 것이다. 통일이 되면 한반도의 내수시장은 8천만 명 규모로 커지고, 경제활동 범위는 한반도 전역으로 확대된다. 남한의 자본과 기술이 북한의 노동력과 지하자원과 결합됨으로써 시너지 효과를 극대화 할 수 있을 것이다. 한반도의 통일로 그동안 단절되었던 교통과 물류의 축이 연결된다. 유라시아대륙과 태평양이 연결됨으로써 한반도를 구심점으로 무역과 물류·에너지·관광 산업 등이 비약적으로 발달하게 될 것이다.

둘째, 이러한 생산 동력은 더 많은 일자리와 소득 증대 등 경제 발전을 가져올 것이다. 미국 투자은행 골드만삭스는 2009년 발표한 "통일한국? 북한 리스크에 대한 재평가"라는 보고서에서[26] 남한의 자본, 기술력이 이러한 북한의 지하자원, 그리고 노동력과 결합할 경우 통일한국의 국내총생산(GDP) 규모는 30~40년 안에 프랑스, 독일, 일본 등을 추월할 것이라고 전망하기도 했다.

국회 예산정책처가 2014년에 통일 이후 45년 간 경제적 편익규모를 추산한 바에 따르면 통일한국의 GDP 규모는 2013년 1,135조 원(세계 12위)에서 2060년 4,320조 원(세계 10위)으로 상승할 것으로 예측됐다. 또한 북한 지역 개발에 따라 남한 지역에 파급되는 생산유발효과는 3,650조 원(연평균 81조 원), 부가가치 유발효과는 1,683조 원(연평균 37.4조 원), 취업유발효과는 2,953만여 명(연평균 65.6만여 명)으로 예측됐다.[27] 통일준비위원회도 2014년에 2050년 통일한국의 1인당 GDP가 7만 달러에 달하고, 주요 20개국(G20)

26) Goohoon Kwon, "A United Korea? Reassessing North Korea Risks(Part 1)", Goldman Sachs Global Economics Paper, No. 188, 2009.

27) 「한반도 통일의 경제적 효과」, 국회예산정책처, 2014.

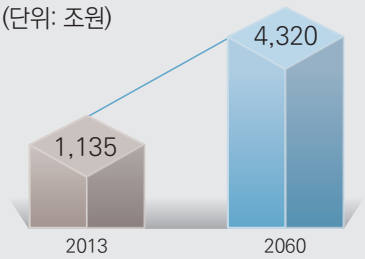
가운데 2위를 기록할 것이라는 전망을 내놓았다. 또한 환율절상 효과를 감안해 G20 국가들과 1인당 GDP를 비교했을 경우 통일한국의 GDP는 2030년 11위(3만5천718 달러)이지만, 2050년에는 미국(9만4천264 달러)에 이어 2위(8만3천808 달러)를 기록할 것으로 전망됐다.[28)]

통일 이후 45년간 경제적 편익규모 추산

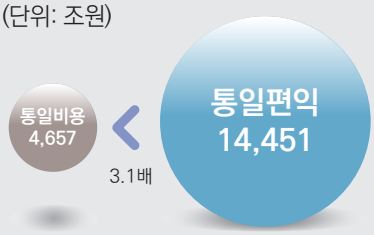
(2014년 국회예산정책처 보고서)

- 통일한국의 GDP 규모를 2013년 1,135조원(세계 12위)에서 2060년 4,320조원(세계 10위)으로 상승할 것으로 예측
- 실질가격으로 환산한 통일비용 추산액은 4,657조원이지만 순편익은 1경 4,451조원으로 통일편익은 통일비용의 3.1배
- 북한지역 개발에 따라 남한지역에 파급되는 생산유발효과는 3,650조원(연평균 81조원), 부가가치 유발 효과는 1,683조원(연평균 37.4조원), 취업유발효과는 2,953만여명(연평균 65.6만여명)

통일한국의 GDP
(단위: 조원)



통일비용 대비 통일편익
(단위: 조원)



셋째, 국민들의 생활공간이 크게 확대될 것이다. 통일 이후 남북한 공간통합으로 인해 우리의 생활공간을 대륙으로 확장할 수 있다. 남북 간 철도와 도로가 연결되면, 육로를 통해 중국과 시베리아, 나아가 유럽으로의 진출이 가능해지면서

28) 김병연, 「통일의 경제적 효과: 경제적 시너지의 원천」, 통일준비위원회 편, 『통일대박 가능하다』, 통일준비위원회, 2014.

우리의 생활반경과 사고 영역이 확장될 것이다. 공간통합은 수송비와 수송시간을 크게 절감하는 등 경제적 편익도 창출할 것이다. 또한 시베리아의 천연가스를 송유관을 통해 도입한다면 에너지를 좀 더 저렴한 가격에 안정적으로 확보할 수 있다. 한반도는 유라시아 대륙과 아·태지역을 연결하는 중심지역이다. 남북한 통일로 대륙과 해양의 축이 연결되면 환황해경제권, 환동해경제권, 환태평양경제권이 활성화되고, 동아시아 경제공동체 건설도 촉진될 것이다.

(2) 비용과 편익과의 관계

'분단비용, 통일비용, 그리고 통일편익은 어떤 관계일까?' 분단비용을 기회비용적인 차원, 즉 분단된 상태 탓에 실현시킬 수 없는 보상과 혜택으로 규정하면 분단비용과 통일편익은 일치한다. 곧 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 [표 6-4]와 같다.

[표 6-4] 분단비용, 통일비용, 통일편익

구분	분단비용	통일비용	통일편익
개념	● 분단상태가 지속됨으로써 발생하는 경제적·경제외적 비용의 총체 • 경제적 비용: 국방비 지출, 외교 비용, 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·행정제도, 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·비경제적 보상과 혜택 • 비경제적 편익: 북한 주민의 인간다운 삶 보장, 이산가족 문제 해결, 안보불안 해소, 민족문화 회복, 동북아·세계평화 기여 등 • 경제적 편익: 새로운 성장동력 제공, 경제발전, 국민생활공간 확대 등
특징	● 분단 기간 중 지속 발생 ● 통일과 동시에 소멸 (통일의 기회비용)	● 통일의 시기, 방법, 준비 등에 따라 비용의 차이가 발생 ● 통일 후 일정기간 한시적 발생 ● 투자비용 성격 ● 다양한 방법으로 조달 가능	● 통일편익이 통일비용보다 훨씬 큼 ● 통일 이후 영구적으로 발생

제3절 통일준비

통일이 우리 민족 전체의 존엄성과 행복이 실현되는 부강한 선진 일류국가의 토대가 된다면, 우리는 적극적으로 통일에 임해야 한다. 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 진행하기 위해 사전에 계획·실천하는 제반 대책을 말한다. 통일문제가 국가적 차원의 문제라는 점에서 통일준비는 일차적으로 정부의 몫이지만, 통일문제가 온 국민의 관심사이며 국민의 단합된 힘을 요구하기 때문에 정부와 민간의 협의, 민간의 참여도 중요하고 절실한 과제라고 할 수 있다. 또한 통일에 대한 국제사회의 여론과 환경을 유리하게 만들어가는 것도 필수적 통일준비라고 할 수 있다.

1. 국민의 통일의식 제고

통일 비전 교육을 중심으로 국민적 차원의 통일교육을 강화해 국민의 통일열망을 높여나가는 한편, 통일을 대비하는 핵심 인재육성에도 주력해야 한다.

분단이 장기화되면서 어느덧 일부 국민들 사이에서는 분단 상황이 오히려 자연스럽게 여겨지고 통일을 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 쫓고 국가적 관심사인 통일에 관심이 없다면 우리는 영원히 분단 상태로 남을 것이다. 또한 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 힘들며, 통일이 성취된다 해도 통합과정이 부담스럽게 된다. 그리고 주변국의 지지와 협조를 얻는 데도 한계가 있게 될 것이다. 조속하고 올바른 통일을 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 긴밀히 협조해야 한다.

국민적 차원에서의 통일의식 제고와 더불어 통일 대비 인재육성에도 관심을 가져야 한다. 통일과정에서 통일의 당위성에 대한 국민적 공감대를 확산하고, 통일과정을 평화적·안정적으로 관리하며, 통일 후 예견되는 문제들을 해결할 수 있는 전문인력이 필요하다. 여기에는 공무원·교사·공기업 직원 등이 포함되며, 통일

후 예상되는 전문 인력 부족을 감안해 북한이탈주민과 통일단체 등 민간인도 포함될 수 있다.

박근혜 정부는 청소년 통일교육 내실화를 중심으로 통일교육을 강화하고 있다. 통일부는 2013년부터 매년 5월 넷째 주를 '통일교육주간'으로 설정하고, 국무조정실, 교육부, 각 시·도 교육청, 지자체는 물론 지역통일교육센터 및 민간단체 등과 협력해 청소년들을 대상으로 통일교육 사업을 진행하고 있다. 또한 2014년부터 통일문화주간 행사의 일환으로 '대학생 모의국무회의', '청소년 통일문화경연대회'를 새롭게 진행 중이다. 이 밖에도 2014년 11월 '한반도통일미래센터'(경기도 연천 소재)를 개관해 강의식 교육을 지양하고 청소년들이 직접 통일을 체험할 수 있는 여러 가지 프로그램을 운영하고 있다.

박근혜 정부는 문화를 통한 통일의식 제고, 통일공감대 확산을 목표로 다양한 사업들을 진행하고 있다. 2014년부터 매년 10월 마지막 주를 '통일문화주간'으로 정해, 다양한 문화예술 분야에서 통일을 주제로 공연·전시 등을 진행하고 있고, 광복 70주년인 2015년부터는 통일의 필요성과 통일미래에 대한 국민적 인식을 확산시키기 위해 '통일박람회'를 개최하고 있다.

2. 통일재원 방안 마련

통일비용에 대한 국민적 우려를 최소화하면서, 지속적인 경제성장을 밑받침 삼아 통일재원을 확충해 가야 한다.

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 확보 방안이 마련된다면 통일과정을 질서 있게 인도하는 수단이 될 것이다. 이런 맥락에서 "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 재원조달 방안을 종합적으로 보면 다음과 같이 제시할 수 있다. 곧 남북협력기금, 민간부담금, 채권 및 복권발행, 북한토지의 사유화, 조세, 국제구호기금, 그리고 해외차입이다. 이른바 '통일세'는 통일비용을 조달하는 여러 방법 중 하나일 따름이다.

통일비용을 조달하기 위해서는 여러 가지 방안이 모두 고려되어야 할 것으로 보이며, 정부는 다각도의 검토를 통해 효과적인 통일재원 마련 방안을 만들어 나가야 한다. 아울러 민간기업의 경우 통일이 되면 자연스럽게 북한 지역에 대한 투자를 늘려나갈 것으로 기대된다. 정부는 기업들의 북한 지역 투자를 장려하는 제도적 장치(세금 감면 등)도 준비해야 할 것이다.

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 인적 자원과 지하자원을 감안하고 통일한국의 잠재력을 감안할 때, 통일이 되면 세계 도처에서 투자가 이루어질 것으로 전망된다. 이렇게 된다면 정부에서는 좀 더 좋은 조건으로 채권을 매각할 수도 있다. 그리고 세계보건기구(WHO)나 세계식량계획(WFP) 등 유엔 산하 단체들이 북한 주민의 구호에 나설 수도 있다. 따라서 정부는 통일 대비 해외자본을 유치할 수 있는 방안도 사전에 마련해야 할 것이다.

3. 북한이탈주민 정착지원

'먼저 온 통일'이라고 불리는 북한이탈주민의 성공적 정착지원, 이들과의 소통과 교류 등을 통해, 앞으로 진행할 '사람의 통일', 곧 문화적 다양성이 존중되는 사회문화적 통일을 준비해야 한다.

북한이탈주민은 통일과 관련해 우리에게 또 하나의 도전이며 기회를 제공한다. 전후 북한을 벗어나 대한민국에 입국한 북한이탈주민은 2016년 11월 13일에 '3만 명 시대'에 접어들었다.

북한이탈주민이 우리 사회에 정착하는 데 어려움이 많다는 점은 여러 측면에서 나타나고 있다. 예를 들어 기초생활보장 수급자 비율은 2015년 현재 25.3%이고, 초·중·고 중도 탈락율은 2008년에 10.8%를 기록한 뒤 점차 낮아져 2015년 현재는 2.2%를 기록했다. 북한이탈주민지원재단의 2015년 실태조사 결과를 보면, 북한이탈주민의 월평균 임금은 154.6만 원으로 일반 국민 229.7만 원과 큰 차이를 보여주고 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. 첫번째는 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 없다면, 통일 후 다수의 북한 주민들과 어떻게 살아갈 수 있겠는가?

북한이탈주민의 성공적 정착이 갖는 두 번째 함의는 그들이 통일을 대비하는 소중한 인적 자원이 양성된다는 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.

정부는 북한이탈주민을 분단으로 고통 받는 분단이재민 중 하나로 보고 이들이 본인의 자유의사에 따라 대한민국의 보호와 지원을 희망하는 경우 이들을 전원 받아들이는 원칙을 견지해 오고 있다. 또한 국내 입국 후에는 우리 사회에서 자유와 인권을 누리며 살아갈 수 있는 최소한의 출발선을 맞춰주기 위해 각종 지원제도를 운영[29]하는 한편, 북한이탈주민들의 역량을 제고하여 통일미래 시대에 기여할 수 있는 인적 자원으로 육성하기 위한 노력도 병행하고 있다.

4. 법적·제도적 정비

통일이 질서정연하게 이루어질 수 있도록 통일과 관련된 법적·제도적 정비에 주력해야 한다. 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.

29) 통일부, 『2016 통일백서』, pp. 162.~194.

사실 남과 북은 분단 이후 서로 다른 체제가 도입됐기 때문에 법의 정신과 내용이 큰 차이를 보이고 있다. 예를 들어 우리의 법은 자유민주주의 시장경제 원칙을 기반으로 발전했다면 북한의 법은 수령 중심의 주체사상과 계획·명령경제를 기반으로 발전했다. 더욱이 북한은 당-국가 체제를 발전시키면서 조선로동당 규약이 헌법이나 다른 법에 우선하는 법체계를 발전시켰다. 통일이 하나의 체제로 통합하는 과정이라면, 통일과정은 상이한 법체계와 내용의 통합과정이라고도 할 수 있다.

따라서 통일과정 및 통일 이후 법·제도 정비를 위한 준비를 하여야 한다. 민족공동체 통일방안을 따를 경우 화해협력 단계, 남북연합 단계, 완전한 통일 단계 등 각 단계에 적용될 수 있는 법과 제도가 마련되어야 한다. 북한의 국경선 문제, 북한의 치안유지, 사회복지, 그리고 경제적 투자에 관한 내용은 물론 이산가족의 중혼 문제와 상속 문제, 북한내 토지에 대한 처리문제 등에 대한 법·제도적 정비도 필요할 것이다. 예를 들어 화해협력 단계의 경우에는 교류협력에 관한 제반 법률들, 남북연합 단계의 경우에는 남북각료회의에 관한 법률 등이 필요하다. 또한 화폐통합, 노동시장의 통합, 남북왕래에 관한 법률 등도 마련되어야 한다.

통일과정에서 안정적이며 일관성 있는 대응과 통일 대비 제반 분야의 통합을 원활히 추진하기 위해서는 법적·제도적 정비가 일정한 원칙과 방향 하에서 추진되어야 한다. 우선 국제적인 보편타당한 원칙과 우리의 헌법적 기본원리에 저촉되지 않아야 할 것이다. 또한 남북통일이 독일과는 달리 국제적 승인을 요하는 사항은 아니지만, 정전협정이나 남북한이 체결한 국제조약 및 협정의 효력 문제, 과거사에 대한 법적 해결 등 국제법적 고찰도 요구된다.

그리고 자유민주주의 시장경제의 근간을 훼손해서는 안되며, 자유·민주·법치 등 법의 기본 정신이 폄하돼서도 안 된다. 인간의 존엄성과 자유, 인권, 평등과 복지는 통일과 관계없이 존중돼야 하는 인류의 보편적 가치다. 통일이 급하다고 해서 우리가 지향하는 보편적 가치를 훼손해서는 안될 것이다.

정부는 통일 대비 법·제도적 정비를 위해 유관부처와 민간전문가가 참여하는 '통일법제추진위원회'를 지속적으로 개최하고, 통일법제 관련 학술회의 개최 등

을 통해 통일에 대비한 남북법제 연구와 법률전문가 양성을 위한 노력을 기울이고 있다. 또한 정부는 독일 통일 관련 자료들을 수집하여 남북 간 통일정책과 통일 과정에서의 법·제도 마련을 위한 기초자료로 활용하고 있다.[30]

[표 6-5] 독일 통일 총서 발간 결과 및 향후 계획

연도	발간 분야	비고
2013	군사, 행정, 특임관, 인프라 개선	4권
2014	경찰, 정당, 과거청산, 여성, 가족	5권
2015	통일비용 및 재정정책, 신탁청, 건강·보건, 연금·사회복지, 노동·실업	5권
2016	화폐통합, 외교(조약 및 국제환경 포함), 교육	5권
2017	사법, 건설, 주거, 문화, 이주민 정책, 내적통합	6권
2018	농업경제, 환경, 주정부간 협력(2권)	4권

* 발간계획은 독일 현지 사정에 따라 변경될 수 있음.
* 『2016 통일백서』, 통일부, p. 48.

5. 통일을 위한 국제협력 강화

한반도는 미국, 중국, 일본, 러시아 같은 강대국의 이해가 첨예하게 대치하고 있는 지역이므로 한반도 통일에 대한 주변국들의 지지와 협력을 이끌어내는 일이 매우 중요하다.

통일은 민족 내부의 문제일 뿐 아니라 국제적 문제이기도 하다. 독일 통일 사례에서 알 수 있듯이, 독일 통일은 단순히 동서독 간 인적·물적 교류의 증대로 이루어진 것이 아니다. 오히려 서독의 지원에 따른 동독의 변화, 그리고 결정적으로는 제2차 세계대전 이후 독일을 분할 점령했던 미국·소련·영국·프랑스 등 주변 강대국들의 동의가 통일의 밑바탕이 됐다고 할 수 있다. 미국과 협력을 강화하면서 점차 다른 국가들의 동의를 이끌어 낸 서독 헬무트 콜 정부의 역할은 통일외교의 중요성을 잘 보여준다.

30) 『2016 통일백서』, 통일부, pp. 244.~246.

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 중 어느 국가도 한반도 통일을 위해 적극적으로 노력하지는 않을 것이다. 반면 한반도 통일이 자국의 이해에 부합된다고 여길 때 통일을 지지하고 협조할 것이다. 이런 맥락에서 주변국을 상대로 한 통일외교의 핵심 과제는 통일한국 출현이 주변국들의 핵심 국익과 충돌하지 않고 나아가 통일 비전이 주변국들의 성장과 안전에 도움이 된다는 점을 설득하는 것이라고 할 수 있다.

구체적인 통일외교는 크게 다음과 같은 몇 가지 방향에서 전개할 수 있다. 첫째, 한반도 통일에 대한 공감대 형성과 협력을 유도할 수 있는 통일 촉진 외교를 전개해야 한다. 여기에는 우리의 통일이 동북아의 불안정을 극복하고 세계평화에 기여할 수 있다는 안보적 이익과 더불어 역내 경제협력의 활성화에 따른 경제적 이익의 증대 등 해당국의 이해에 부합된다는 실리적 접근이 병행되어야 한다. 통일 촉진 외교는 남북협력을 병행할 때 그 효과를 높일 수 있을 것이다.

둘째, 통일을 대비한 국제적 협력 네트워크를 구축해야 한다. 현재 동북아에는 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 통일과정에서 맞이할 수 있는 제반 국제적 문제해결에도 많은 도움이 될 것이다. 이를 위해서 주변 국가와의 양자 및 다자간, 공식·비공식의 다양한 대화 채널을 마련하고 운영해 나가야 한다. 이는 통일 이후 우리의 국제적 위상 제고에도 일정 부분 기여하게 될 것이다.

특히, 다자주의적 협력외교를 강화하는 동시에 굳건한 한·미 동맹을 바탕으로 미국과의 협력을 강화해 나가야 한다. 독일의 통일 사례를 볼 때 모든 나라가 적극적으로 통일을 지원해 줄 것으로 기대하기는 힘들다. 소련·영국·프랑스·폴란드 등이 소극적 입장이었음에도 불구하고 미국의 전폭적인 지원이 국제사회의 동의를 얻는데 큰 원동력이 되었다. 덧붙여 독일 등 통일 경험국과의 협력을 강화해 통일 대비 정보 및 정책적 조언을 얻는 데도 소홀해서는 안 된다.

셋째, 한반도 통일에 대한 국제적 지지 확대를 위해 전통적인 '정부 대 정부' 외교와 함께, '통일을 위한 공공외교'를 강화해나가야 한다. 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 국제적으로 공공외교가 활발히 추진되는 상황에서 우리나라도 세계 각국의 국민들을 대상으로 공공외교를 적극 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 각국의 한반도 전문가, NGO관계자, 학자, 언론인, 예술인 등 여론주도층과 한반도 통일공감대를 형성해 나간다면 국제적 통일 기반 구축에 의미 있는 기여를 하게 될 것이다.



제70차 유엔총회기조연설(2015.9.)



2016 한반도 국제포럼(2016.11.)

박근혜 정부는 국제사회에서 우호적 통일 여론을 조성하기 위해 노력하고 있다. 박근혜 대통령은 2013년 12월 18일 '유라시아 시대의 국제협력' 컨퍼런스 기조연설을 통해 유라시아 대륙을 '하나의 대륙', '창조의 대륙', '평화의 대륙'으로 만들어가자는 구상, 곧 '유라시아 이니셔티브'를 제시했다.

이 밖에 정부는 미국, 일본, 중국, 유럽 등 주요국을 대상으로 당국자가 직접 방문해 통일정책을 설명하는 '국제통일전략대화'와 국내 외교사절을 대상으로 '주한공관 정책설명회' 등을 매년 개최하여 주요국 대상 한반도 통일에 대한 협력을 강화해 나가고 있다. 또한 매년 각국 정부관계자와 한반도 전문가가 참여하는 '한

반도 국제포럼' 세미나를 개최하여, 한반도 통일문제에 대한 국제사회 공감대를 높이기 위해 노력하고 있다. 더불어 세계에서 가장 중무장된 비무장지대를 '생명과 평화의 통로'로 만들어 나가기 위한 'DMZ 세계생태평화공원' 조성사업의 성공적 추진을 위해 유엔 · 유관국 · 국제기구와 협력관계를 강화하고, 이에 대한 국제사회의 이해 및 지지 확보를 위한 다양한 노력을 전개하고 있다.

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

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

찾아보기

ㄱ

개방경제 20, 21
개성공단건설 실무협의회 79
개성공단 사업 85
개성공단 정상화를 위한 합의서 86
개성 관광 80, 84, 85
개성 만월대 공동발굴사업 87
건국이념 26
겨레말큰사전 남북공동편찬사업 87
경제·사회·문화공동체 18, 143, 159
경제적 투자비용 180, 188, 189
경제통합 12, 183
경제협력개발기구(OECD) 56
경제·환경공동체 103
계획경제체제 12
고려민주연방공화국 창립방안 60, 146, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 156
고려연방공화국 146, 151
고려연방제 146, 149, 150, 151, 154
공간통합 187, 188
공공외교 199
공동경비구역(JSA) 65
공동체 의식 14, 18, 25, 26, 27, 28, 33, 185
공산주의 35, 42, 64, 146, 156
공적개발원조(ODA) 121
교통협정 37
9.11테러 122
9.19공동성명 69, 119
국가브랜드 199
국가이미지 199
국군포로 93, 162
국유화 39
국제원자력기구(IAEA) 68, 119
국제통화기금(IMF) 55
군국주의 47
군사대국화 122, 128
군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 94
권위주의 체제 56
규모의 경제 191
극동발전전략 2025 125
근대화 55
금강산 관광객 피격 사망 사건 70
금강산국제관광특구법 85
기회비용 178, 188, 189

ㄴ

나진-하산 개발 프로젝트 127
나진-하산 물류사업 127, 166
남남갈등 149, 178
남베트남민족해방전선(베트콩) 39

남북 경제개방 조치 82
남북경제협력공동위원회 79
남북경제협력제도 실무협의회 79
남북경제협력추진위원회 79
남북경제협력 활성화 조치 83
남북고위급회담 76, 77, 78, 141
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언) 76, 142
남북관계 발전에 관한 법률 59, 83
남북교류협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 77
남북교류협력사무소 166
남북교류협력에 관한 법률 82, 83
남북교류협력에 관한 지침 82
남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서 77
남북국방장관회담 78
남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 77
남북기본합의서 59, 67, 70, 71, 75, 76, 77, 78, 141, 155
남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 77
남북불가침협정 체결 139
남북역사학자협의회 87
남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서 77
남북연방제 146, 149, 150, 151, 154
남북연합 141, 156
남북연합 단계 18, 134, 136, 144, 145, 196
남북 열차시험운행 84
남북원산지확인 실무협의회 79
남북이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 93
남북장관급회담 78, 79
남북장성급 군사회담 79
남북적십자회담 74, 138
남북 철도·도로 연결 사업 84
남북 철도·도로 연결 실무협의회 79
남북총리회담 76
남북 총선거 52, 53, 137, 139
남북통일축구대회 88
남북해운협력 실무접촉 79
남북협력기금 83, 89, 96, 193
남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서 77
남예멘 40, 41, 42
남조선혁명 64, 147, 148, 150, 156
남조선혁명론 60, 64, 65, 149, 152
납북자 15, 93, 94, 162, 184
납북피해자 보상 및 지원 심의위원회 94
낮은 단계의 연방제 146, 150, 153, 154
냉전 체제 35, 36, 75
닉슨 독트린 137

ㄷ

다원주의 사회 56, 174, 175
다자주의적 협력외교 198
단군신화 26
단일경제권 15
단일국가 11, 46, 47, 185
단일민족 14, 30

대국외교 118
대남혁명 전략 147
대량살상무기 104
대의제 민주주의 20
대청해전 68
대한광복군정부 48
대한광복회 48
대한민국 임시정부 48, 49, 53
대한민국 임시헌장 48
대한제국 25
독립 운동 46, 47, 48
독립의군부 48
독일 통일 37, 42, 182, 185, 197
동류의식 28, 29, 38
동북아 평화협력 구상 130
동아시아공동체론 113
동족상쟁 32, 33

ㄹ

러·일 전쟁 51

ㅁ

마르크스-레닌주의 39, 40
무력통일 35, 42, 62, 63, 150
무형적 비용 178, 180
무형적 편익 183, 184
문화공동체 30
미·북 제네바 합의 82
미·소공동위원회 53, 54
미얀마 아웅산 묘소 폭파사건 66
미·일 동맹 106, 109, 110, 111, 113, 115, 120, 121, 128
민족공동체 10, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 89, 135, 136, 140, 141, 143, 144, 145, 162, 176, 191
민족공동체 통일방안 18, 134, 136, 141, 143, 144, 145, 154, 156, 163, 164, 196
민족공조 148
민족공조론 147, 148, 149
민족국가 20, 24, 30, 31, 55, 172, 179
민족 내부관계 46, 59
민족동질성 12, 27, 28, 33
민족문화 15, 21, 24, 27, 28, 30, 32, 33, 185, 189
민족 융합 정책 33
민족의식 24, 25, 26, 27, 34
민족자결주의 48
민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7선언) 82, 140
민족정신 24, 31
민족정체성 26, 31, 33
민족주의 19, 20, 49, 130, 172
민족통일 143, 145, 156
민족해방 인민민주주의혁명 148
민족화합 민주통일방안 139, 154
민주기지론 147, 149, 150, 154

민주주의 19, 37, 113, 150, 171, 172, 184, 185
민주화 11, 46, 55, 56, 135, 151

ㅂ

반탁 운동 53
방공식별구역(ADIA) 113
방문협정 37
베를린 장벽 36, 37
베트남민주공화국(북베트남) 39
보통국가 122
보트피플 40
복수정당제 20
북대서양조약기구(NATO) 37, 42
북방 3각 협력 164, 165
북방한계선(NLL) 67, 68
북예멘 40, 41, 42
북진통일론 137
북한이탈주민 15, 97, 98, 99, 100, 184, 192, 194, 195
북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 99
북한이탈주민정착지원사무소 98
북한이탈주민지원재단 99, 194
북한인권 결의 100, 101
북한인권법 100, 101, 102, 163, 168
북한지역 자유총선거론 136
분단비용 177, 178, 179, 181, 184, 185, 188, 189
비료지원 95, 96
비무장지대(DMZ) 세계생태평화공원 162, 164
비전 코리아 프로젝트 162, 164
비전통적 안보 107, 165
비핵·개방·3000 142
비핵 국가 21

ㅅ

사나(Sanaa) 41
사유재산 제도 20, 55
4.19혁명 56, 149
사회적 비용 178
사회주의적 인간형 39
사회주의 체제 39, 40, 52, 155
사회통합 14, 35, 38, 40, 41, 42, 194, 195
산업국유화 52
산업화 11, 55, 135
3대 혁명역량 강화 148
3.1운동 26, 48
3.1정신 54
38도선 11, 47, 50, 52, 54, 62, 63
삼한일통 29, 33
서해교전 60, 61, 67
선 건설 후 통일 136, 137, 139, 154
선린외교 117, 118
선 평화 후 통일 134, 136, 139, 154
세계무역기구(WTO) 40

세계보건기구(WHO) 97, 194
세계식량계획(WFP) 97, 194
세계청소년축구대회 88
세계탁구선수권대회 88
세시풍속 27
시민사회 56, 161
시민의식 56
시베리아횡단철도 127, 173
시장경제 10, 12, 19, 20, 21, 40, 55, 56, 113, 170, 172, 196
시장경제체제 12, 19, 20, 46
식량지원 95
신동방정책 110, 124, 125, 127
신뢰외교 131
신방위대강 123
신탁통치 50, 53, 54
신형대국관계 117
신흥공업국(NICs) 56
10.3합의 69, 119

ㅇ

아세안지역안보포럼(ARF) 121
아시아태평양경제협력체(APEC) 124
아시아 회귀정책 112, 114
안중근 의사 유해 발굴 및 봉환사업 87
애치슨 라인 62
얄타 회담 51
연방제 134, 146, 147, 149, 151, 152, 153, 154, 155
연방제 통일방안 149
연평도 포격도발 사건 61, 70, 96
열린 민족주의 20, 172
영토조항 58
오스탈기 38
5.10총선거 53
5.18광주민주화운동 56
5.24조치 71, 87, 88
우편 및 통신협정 37
운명공동체 26, 110
6.15남북공동선언 76, 83, 142, 153
6.23선언 74, 138
6.25전쟁 11, 33, 46, 47, 50, 52, 55, 56, 61, 63, 64, 67, 68, 70, 93, 94, 150, 184
6.25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률 94
6월 민주항쟁 56
6자 회담 69, 119
원조 공여국 57
위기관리 비용 180, 188
위장평화 공세 62
유라시아 이니셔티브 84, 127, 130, 131, 199
유라시아주의 124
유럽안보협력회의(CSCE) 42
유럽통합 16, 38, 185
유엔(UN) 53, 54, 125
유엔 세계식량농업기구(FAO) 90
유엔 안보리 결의 제1695호 72

유엔 안보리 결의 제1874호 72
유엔 안전보장이사회 62, 168
유엔 인권이사회 101
유엔평화유지활동(PKO) 109
유엔 한국임시위원단 54, 137
유엔 헌장 70, 71
유형적 비용 178, 180
유형적 편익 183
을사늑약 47
의병활동 26
2+4 회담 37
이산가족면회소 92
이산가족 상봉행사 80, 81, 91, 92
이산가족 정보통합시스템 93
20-50클럽 55
20개시범실천사업 139
2.13합의 69, 119
2.8독립선언 48
인본주의 21
인천상륙 작전 63
일천만 남북이산가족 찾기운동 138
임시정부 46, 48, 51, 53, 54
임진강수해방지 실무협의회 79

ㅈ

자민족중심주의 172
자본주의 체제 40, 52
자유무역협정 120, 122
자유민주주의 10, 12, 19, 24, 46, 52, 56, 64, 137, 143, 156, 191, 195, 196
자유주의 19
작은 통일 103, 160, 163, 165
장거리 미사일 발사 69, 72, 73, 86, 117, 118, 142
재균형전략 112, 114, 117, 128
적극적 평화주의 121
전략적 인내 115
전통문화 21, 24, 25, 27, 28, 30, 34, 170, 175
정신문화 30
정전체제 14, 76
정전협정 52, 63, 67, 70, 71, 93, 151, 196
정치공동체 18, 143
정치교육 37, 38, 42, 178
정치통합 19, 145
제1차 북핵 위기 68
제1차 연평해전 67
제2차 북핵 위기 142, 148
제2차 세계대전 35, 37, 47, 49, 50, 51, 56, 197
제2차 연평해전 67
제도통합 비용 180, 188
조국통일전략 149
조선의용대 49
G20 정상회의 57, 124
집단안보 체제 36, 37
집단적 자위권 121, 123, 128

ㅊ

차별의식 38, 175, 179, 194
천안함 폭침 사건 61, 70, 71, 86
청와대 기습 사건 64, 65
최고민족위원회 151
취업보호담당관 98
취업지원센터 99
친북 연공화 149
7.4남북공동성명 74, 138
7.7선언 82, 136, 140

ㅋ

카이로 회담 49, 51
KAL기 폭파 사건 61, 66, 70
코리아 디스카운트 14
코리아 프리미엄 14
쿠릴열도 125
큰 통일 103, 160, 163, 165

ㅌ

통일 3원칙 153
통일교육지원법 191
통일국가의 미래상 10, 17, 140, 156
통일 대박 191
통일비용 35, 38, 170, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 197
통일비전 165
통일의식 13, 29, 33, 37, 42, 163, 170, 171, 190, 191, 192
통일 인프라 163, 164
통일재원 170, 192, 193
통일전선전술 42
통일조약 36, 41
통일준비위원회 103, 186, 187
통일지상주의 17
통일편익 169, 170, 177, 183, 184, 187, 188, 189
특수관계 46, 59

ㅍ

파리 강화 회의 48
파리조약 39
판문점 도끼 만행 사건 64, 65
평화공동체 21, 185

평화번영정책 142
평화부상론 117
평화체제 61, 76
평화통일 3대 기본원칙 139
평화통일구상 선언 137, 138
평화통일 외교정책에 관한 특별선언(6.23선언) 138
평화헌법 121, 122
평화협정 40, 41, 42, 151
폐쇄적 민족주의 172
포용정책 158
포츠담 회담 50, 51

ㅎ

한강의 기적 56
한국광복군 49
한국독립당 49
한·러 정상회담 126, 127
한류 57, 174
한·미 동맹 111, 114, 115, 116, 198
한·미 정상회담 115
한·미·중 전략대화 162
한민족공동체 통일방안 18, 136, 140, 141, 154
한반도 비핵화 공동선언 68, 77, 78, 141
한반도 신뢰프로세스 46, 80, 102, 103, 120, 130, 131, 134, 157, 158, 159, 160, 164, 165, 167, 168
한반도 종단철도 127
한반도 평화통일을 위한 구상 97, 165, 166
한·중 미래비전 공동성명 119
한·중 자유무역협정(FTA) 120
한·중 정상회담 119, 120
핵비확산조약(NPT) 68, 119
핵실험 46, 60, 61, 68, 69, 71, 72, 73, 80, 86, 103, 108, 114, 115, 117, 118, 123, 127, 142, 157, 168
호국 불교 29, 30
호혜적 남북관계 103
홍익인간 26
화랑도 29, 30, 31, 33
화상상봉 91
화천분소 98
화폐통합 180, 196, 197
화해협력 단계 18, 134, 144, 145, 196
화해협력 정책 141
환경공동체 103, 167
휴전 52, 63, 65
휴전선 65

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』, 2015.

, 『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』, 2016.

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, 2016)

, 『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

2017
통일문제 이해

발행처 : 통일교육원 교육개발과
01018 서울시 강북구 4.19로 123(수유동)
전화 02-901-7166 팩스 02-901-7088

발행일 : 2016년 12월

디자인 : 웃고문화사 (Tel. 02-2267-3956)
인 쇄 : 삼우인쇄공사 (Tel. 02-2274-9100)

통일교육원 홈페이지 www.uniedu.go.kr

〈비매품〉