2025

통일문제 이해

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

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

국립통일교육원

CONTENTS

Ⅰ 통일, 어떻게 볼 것인가

제1절 통일의 의미 8

제2절 통일의 필요성 14

제3절 분단국 통일의 교훈 19

Ⅱ 세계정세와 한반도 통일 환경

제1절 세계정세의 변화 24
1. 미중 전략경쟁의 심화 24
2. 지정학적 갈등의 심화 28
3. 경제안보 위협과 보호무역주의 33
4. 신안보 위협의 다양화 35

제2절 주변 국가의 한반도 정책 38
1. 미국의 한반도 정책 38
2. 일본의 한반도 정책 41
3. 중국의 한반도 정책 44
4. 러시아의 한반도 정책 46

제3절 통일을 위한 국제사회와의 협력 50
1. 국제협력의 방향 50
2. 국제협력의 과제 52

Ⅲ 통일정책과 통일방안

제1절 정부의 통일·대북정책 56
1. 역대 정부의 통일·대북정책 57
2. 윤석열 정부의 통일·대북정책 65

제2절 남북한의 통일방안 75
1. 남한의 통일방안: 「민족공동체 통일방안」 77
2. 북한의 대남전략과 통일방안의 변천 81
3. 남북한 통일방안의 비교 90

Ⅳ 한반도 분단과 남북관계의 전개

제1절 분단과 대한민국 정부 수립 96
1. 남북한 분단 96
2. 대한민국 정부 수립 100

제2절 남북관계의 흐름 104
1. 갈등과 긴장의 남북관계 104
2. 대화와 협력의 남북관계 121

제3절 남북간 인도적 문제 144
1. 이산가족 144
2. 국군포로·납북자·억류자 148
3. 인도적 대북지원 153

제4절 북한이탈주민 정착지원 158
1. 북한이탈주민 현황 158
2. 북한이탈주민 정착지원 체계 159

제5절 북한 인권 168
1. 국제사회의 북한인권 개선 노력 170
2. 정부의 북한인권 개선 노력 174

V
자유민주적 통일 비전과 과제

제1절 통일 한반도의 비전 180
1. 정치적 비전 181
2. 경제적 비전 182
3. 사회·문화적 비전 186

제2절 통일 비전 실현을 위한 과제 190
1. 국민의 통일인식 제고 190
2. 통일 관련 법·제도 정비 193
3. 북한이탈주민 정착지원 194
4. 국제사회와의 협력 강화 195
5. 통일을 주도할 미래세대 양성 196

그림

[그림 2-1] 오커스, 쿼드, 한미일 안보협력 체계 25
[그림 2-2] 중국의 일대일로 정책 26
[그림 4-1] 6·25전쟁 경과 106
[그림 4-2] 「제4차 남북 이산가족 실태조사」 정책수요 조사 결과(2024년) 146
[그림 4-3] '북한이탈주민의 날' 후속조치 3대 분야 10대 중점과제 160

표

[표 3-1] 역대 정부의 통일·대북정책 64
[표 3-2] 윤석열 정부의 통일·대북정책 체계도 66
[표 3-3] 「8.15 통일 독트린」 체계도 72
[표 3-4] 「민족공동체 통일방안」 80
[표 3-5] 남북한 통일방안의 변천 과정 91
[표 3-6] 민족공동체 통일방안(남한)과 고려민주연방공화국 창립방안(북한) 비교 93
[표 4-1] 우리나라의 독립을 논의한 국제회의 98
[표 4-2] 대한민국 정부·조선민주주의인민공화국 정부 수립 과정 103
[표 4-3] 분야별 남북회담 개최 현황 122
[표 4-4] 이산가족 생존자 연령별 현황(2024년 12월 기준) 145
[표 4-5] 전후 납북자 현황(추정, 2024년 12월 기준) 149
[표 4-6] 정부별 대북 인도지원 현황(2024년 12월 기준) 153
[표 4-7] 대북 식량지원 현황(2024년 12월 기준) 154
[표 4-8] 대북 비료지원 현황(2024년 12월 기준) 155
[표 4-9] 북한이탈주민 입국 추이(2024년 12월 기준) 159
[표 4-10] 북한이탈주민 국내정착 과정 및 지원 정책 162
[표 4-11] 북한이탈주민 의료비 지원 현황 및 추이 166
[표 4-12] 북한의 국제인권조약 가입 현황 169

부록

민족공동체 통일방안

주요남북합의서

1. 7.4 남북공동성명 205
2. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서) 207
3. 한반도 비핵화 공동선언 211
4. 6.15 남북공동선언 212
5. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언) 214
6. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(판문점선언) 218
7. 평양공동선언 223

8.15 통일 독트린

I 통일, 어떻게 볼 것인가

제1절 통일의 의미

제2절 통일의 필요성

제3절 분단국 통일의 교훈

제 1 절

통일의 의미

분단 80년을 지나고 있는 현재, 우리 국민 대부분은 분단 상황을 당연한 것으로 인식하며 일상을 살아가고 있다. 분단국가에서 통일은 국민의 생존과 밀접히 연관됨에도 불구하고, 한반도 분단이 장기화됨에 따라 통일에 대한 국민들의 직접적인 관심은 점점 낮아지고 있다. 이러한 현실에서 우리에게 통일은 어떤 의미를 가지는지, 그리고 우리는 왜 반드시 통일을 해야 하는지 생각해 볼 필요가 있다.

우리는 보다 자유롭고 평화로운 삶, 안전한 삶, 풍요로운 삶, 행복한 삶을 바란다. 한반도에서 살아가는 모든 국민들이 이러한 삶을 영위할 수 있게 하는 것이 바로 통일이다. 분단 상황의 지속은 한반도에 불안한 평화를 강요하고 막대한 분단비용을 지불하게 하여 국력을 낭비하며, 이산가족의 고통과 같은 분단 폐해로 민족의 발전과 번영을 저해한다. 또한 분단의 장기화는 남북 간 이질성, 경제 격차 등을 심화시켜 민족의 정체성을 훼손시키는 한편 통일에 대한 부정적인 인식을 확산시키고 있다.

한반도 통일은 국토를 분단 이전의 상태로 회복하는 것을 넘어서 서로 다른 두 체제를 자유민주적 기본질서와 시장경제의 기반 위에서 하나로 통합하는 것을 의미한다. 따라서 통일은 단순히 과거로의 회귀가 아닌 미래를 향한 새로운 역사의 창조 작업이다.

한반도 통일의 의미는 다음과 같다.

첫째, 역사적 측면에서 통일은 3.1운동을 비롯한 독립운동의 완성을 의미한다. 통일은 자유와 인권이라는 인류보편의 가치를 확산하는 것이어야 하며, 모든 국민이 주인인 자유로운 통일 한반도를 이루는 것이다. 또한 3.1운동이 미래지향적 자유주의 운동임을 감안할 때, 전체주의 억압 하에 있는 북한 주민 한 명 한 명의 자유를 확대하여 통일을 이루는 것이야말로 100년 넘게 이어져 온 독립운동의 완결이라고 할 것이다.

둘째, 지리적 측면에서 통일은 국토의 통일을 의미한다. 국토의 통일은 통일국가 건설의 물리적·공간적 기반을 제공한다. 우리 민족은 오랫동안 한반도라는 지리적 공간 속에서 하나의 생활권을 이루면서 살아왔다. 따라서 국토의 통일은 구성원 모두가 한반도 내 어느 곳이든 자유롭게 왕래하고 평화롭게 거주할 수 있는 터전을 마련하는 것을 의미한다. 통일은 단순히 국토 면적의 합계가 늘어나는 것을 넘어 유라시아 대륙과 육상으로 연결된다는 것을 의미한다.

셋째, 정치적·법적 측면에서 통일은 체제의 단일화를 의미한다. 통일은 남북한에 세워진 2개의 정치체제를 통합해 하나의 정치공동체로 결합하는 것이다. 정치적·법적 측면에서 통일은 대립해 왔던 남북의 정치체제를 통합하여 단일 헌법, 단일 정부, 단일 국가를 수립하는 것을 의미한다. 이런 점에서 통일은 분단으로 인한 체제와 이념의 갈

등, 그리고 전쟁의 위협을 극복하여 한반도의 평화를 항구적으로 확보하는 의미가 있다. 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 추진하여 남북한 지역 모두에 평화가 정착됨으로써, 보편적 가치와 인권이 확대되고 민주주의가 더욱 성숙될 수 있을 것이다.

넷째, 경제적 측면에서 통일은 서로 다른 두 경제권의 통합을 의미한다. 남과 북은 분단과 함께 자유로운 시장경제 체제와 사회주의 계획경제 체제로 나누어졌고 경제 생활권 또한 남북으로 단절되었다. 국가 간 경제적 의존성과 통합성이 증대되고 있는 오늘날의 국제적 흐름에 비추어 볼 때, 보다 풍요로운 선진 일류국가로 발전하기 위해서는 시장경제 체제로 통합이 이루어져야 한다. 남북 경제권의 통합은 미래 한반도의 경제적 삶과 경제 발전에 획기적인 진전을 가져다 줄 것이다. 더욱이 남북 경제권의 통합은 우리의 경제 영역을 한반도 전역뿐만 아니라 북방 경제권과 동북아 경제권, 환태평양 경제권 등으로 범위를 확대하여, 더 큰 경제 발전의 기반을 마련한다는 의미도 지닌다.

다섯째, 사회·문화적 측면에서 통일은 하나의 사회·문화공동체를 형성하여 민족적 동질성을 회복하게 하는 것을 의미한다. 남북 간 영토와 체제의 장기적인 분단은 남북한 주민들의 마음의 분단으로까지 이어지고 있으며, 남북이 하나였던 기억마저 사라지게 하고 있다. 진정한 의미의 통일은 한반도의 모든 구성원들이 '우리'라는 의식을 가지고 하나의 국가 테두리 안에서 소속감을 공유하는 상태라고 할 수 있다. 즉 통일은 오랫동안 나뉘어 살아온 남북한 주민들 간의 마음의 분단을 극복하고 하나의 평화로운 통일국가 내에서 공동체 의식을 갖고 살아가면서 새로운 문화와 미래를 함께 만들어 나갈 수 있는 기반을 마련한다는 의미가 있다.

통일의 의미를 한반도의 분단 현실에서 올바르게 실현해 나가기 위해서는 통일 과정에서 다음과 같은 사항을 고려해야 한다.

첫째, 우리가 지향해야 할 통일은 자유민주적 기본질서에 입각한 통일이 되어야 한다. 우리 헌법 제4조에서는 "대한민국은 통일을 지향하며 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다"라고 명시하고 있다. 우리가 지향하는 통일은 자유와 인권, 국민주권주의와 대의정치, 법치주의, 공화주의, 다원주의, 견제와 균형 등 자유민주주의의 가치와 제도가 중심이 되어야 한다. 특히 통일 과정에서 전체 주민의 자유 의사에 따른 선택이 실현되어야 한다.

둘째, 한반도에서의 통일은 평화로운 방식과 평화로운 과정으로 이루어져야 한다. 우리는 통일을 원하지만 어떠한 방식으로든지 통일이 되기만 하면 된다는 통일 지상주의를 추구하지는 않는다. 우리가 추구하는 통일은 한반도의 진정한 평화와 민족의 공동 번영이 보장되는 미래를 지향하고 있다. 그리고 한반도 통일의 전 과정 역시 평화로운 방식으로 이루어져야 할 것이다. 헌법 전문에는 '평화적 통일의 사명, 세계 평화와 인류공영에 이바지' 등이 규정되었고, 제5조에서는 '국제평화 유지 노력, 침략적 전쟁 부인' 등을 제시하며 평화에의 지향성을 뚜렷하게 명시하고 있다. 따라서 우리가 추구하는 한반도 통일은 한반도에 진정한 평화가 정착되고 한반도와 동북아시아의 공동번영이 보장되는 미래를 지향한다. 이를 위해서 남북한은 통일에 앞서 남북한 간 신뢰를 기반으로 한반도에 평화를 구축하기 위한 노력을 해야 한다.

셋째, 통일은 튼튼한 안보에 기초해야 한다. 평화는 최선의 안보 상태를 의미하지만 평화가 정착되기까지 굳건한 안보는 평화를 지키는 토대가 된다. 오늘날 북한의 핵·미사일 위협이 갈수록 고도화되고 있는 현실에서 우리의 안보를 확보하는 것은 무엇보다 중요한 일이다. 탄탄한 국방력을 바탕으로 굳건한 안보체제와 확고한 한미동맹을 유지함으로써 한반도에 평화를 정착시켜야 한다.

넷째, 통일은 국민적 합의 아래 민주적인 절차에 따라 추진되어야 한다. 통일은 국가적 차원의 이해관계에 그치지 않고 개인적 차원의 이해와도 직결되는 우리 시대의 과제이다. 즉, 통일은 특정 집단이나 계층의 문제가 아니라 분단된 한반도에서 살아가는 우리 국민 모두의 삶과 직접 연결되어 있는 문제이다. 따라서, 통일에 이르는 과정도 국민의 뜻을 모아 나가는 민주적 과정이 되어야 할 것이다.

다섯째, 통일은 민족문제이자 국제문제라는 점도 고려해야 한다. 남북 분단은 제2차 세계대전의 종식과 함께 미소 양국의 한반도 분할 점령에 의해 시작되었다. 이후 북한의 남침으로 시작된 6·25전쟁을 통해 남북 간 갈등과 대립이 심화함으로써 분단은 더욱 공고화되었다. 한반도 분단은 전쟁 이후에도 지속적으로 주변국들의 이해관계가 깊숙이 개입하여 진행되었고, 한반도는 세계적 차원의 냉전이 종식된 이후에도 '냉전의 섬'으로 남았다.

이처럼 한반도 분단은 민족문제이자 국제문제라는 점을 인식할 때, 한반도 분단 극복과 통일 역시 남북한만의 문제가 아니라 한반도를 둘러싼 주변국과 긴밀한 연관이 있음을 알 수 있다. 따라서 통일을 이루기 위해서는 남북 간의 협력뿐만 아니라 주변국의 지지와 협력을 이끌어 내야 한다. 이를 위해서는 주변국들을 향해 한반도 통일의 필요성과 정당성을 알리고 지지와 협조를 촉구하는 노력을 기울여야 할 것이다. 특히 한반도 통일의 지향점과 가치를 전 세계에 분명히 알리고, 국제사회가 함께 책임 있게 협력해야 함을 분명히 할 필요가 있다. 또한 북핵 문제의 해결과 한반도의 평화적 통일이 동북아 지역과 세계의 평화와 번영에 기여할 수 있음을 인식시켜야 할 것이다.

제 2 절

통일의 필요성

우리가 통일을 해야 하는 이유는 민족사적 당위성에서부터 공리功利적인 이유에 이르기까지 다양하게 존재한다. 특히 오늘날에는 과거와 같은 민족이나 당위 중심의 논의를 넘어서는 실천적 통일 인식이 요구된다. 통일은 민족의 숙원이나 당위일 뿐만 아니라 우리 삶의 문제로, 남북한 주민 모두가 지금보다 더 평화롭고 풍요로운 환경 속에서 인간다운 삶을 보장받고 공동번영의 삶을 누리기 위해 필요하다.

그러나 분단이 장기화되면서 많은 국민이 분단의 고통과 폐해에 대해 점차 무감각해지고 있으며, 통일에 대해서도 무관심해지고 있다. 또한 적지 않은 국민이 통일에 대한 기대보다는 통일 과정에서 예상되는 경제적 부담과 사회 혼란 등을 우려하고 있으며, 심지어 통일에 대한 회의감을 가지기도 한다.

이런 상황에서 우리에게 통일이 왜 필요한지를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 개인적·기회적 차원에서 볼 때, 통일은 남북으로 갈라진 이산가족의 고통을 해소하고 남북 간에 자유롭게 오가며 살 수 있게 하는 등 다양한 선택의 기회를 부여할 것이다. 통일은 남북 구성원 모두에게 전쟁의 위협에서 벗어나 자유롭고 평화로운 삶을 향유할 수 있게 해주며, 동시에 분단비용의 해소를 통해 자유와 복지, 인간의 존엄과 가치, 인권 존중이라는 혜택을 더 크게 누릴 수 있게 해 줄 것이다. 한반도 분단은 막대한 분단비용의 지출과 국가 역량의 소모를 가져왔으며 많은 기회비용을 지불하게 해 왔다. 남북이 군사분계선으로 나뉘어 대치 상태에 놓이면서 접경지역의 개발과 주민의 권리가 심각하게 제한되어 왔고, 남북관계가 경색되거나 북한의 도발이 있을 때마다 국민들의 불안감은 늘어날 수밖에 없었다. 그러나 남북 대결 구도가 해소되고 평화가 정착되면 한반도의 모든 구성원들은 다양한 기회와 혜택을 누릴 수 있게 될 것이다.

둘째, 역사적·문화적 차원에서 볼 때, 통일은 남북이 공유하고 있는 역사와 문화의 회복 및 미래지향적 계승을 위해 필요하다. 남북한 주민은 한민족이라는 정체성을 기초로 하나의 민족공동체를 이루며 살아왔다. 우리 민족은 동일한 언어와 문화, 혈통을 지녔으며, 수많은 국난을 겪으면서도 공동체 의식을 갖고 단결해 통일국가를 유지·발전시켜 온 공동의 역사를 지니고 있다. 그러나 지난 80여 년의 분단으로 인한 대결과 갈등은 오랜 기간 같은 민족으로 간직해 왔던 정체성을 크게 훼손시켰다. 따라서 분단으로 인해 굴절된 역사를 바로잡고 민족의 역량을 극대화하는 새로운 민족공동체를 건설하기 위해 통일은 반드시 실현되어야 한다. 다만, 오늘날 국가 간 이동이 증가하면서 우리 사회 역시 다문화 사회로 나아가고 있음을 고려할 때, 민족공동체는 혈연적 의미에 한정하기보다는 한반도의 삶

의 양식을 공유하는 문화적 측면도 함께 담아내는 열린 공동체를 지향할 필요가 있다.

셋째, 지리적·공간적 차원에서 볼 때, 통일은 한반도 모든 구성원의 삶의 공간을 확대하고 더 큰 자유와 더 많은 기회를 제공한다는 점에서 필요하다. 분단은 지금까지 남북 주민들의 왕래와 소통을 극단적으로 제약함으로써 삶의 공간을 크게 제한했을 뿐 아니라, 생각과 감정, 행동의 측면에 있어서도 커다란 제약을 가해 왔다. 따라서 한반도에 평화가 정착되고 통일이 이루어지면 우리의 삶의 공간이 남북 모든 곳으로 확대되어 한반도 전체가 자유로운 생활무대가 될 것이다. 무엇보다 유라시아 대륙과의 연결이 어려웠던 지정학적 여건이 개선됨으로써 대륙과 해양이 한반도를 통해서 연결될 수 있다.

넷째, 사회적·경제적 차원에서 볼 때, 통일은 우리 사회의 성숙한 발전을 가능하게 하며, 민족공동체를 발전시키고 우리의 국제적 위상을 제고할 수 있게 할 것이다. 한반도의 분단과 6·25전쟁은 수많은 인명 피해와 국토의 손실을 가져왔고, 오늘날까지도 국민들의 삶 속에서 전쟁의 상처와 흔적을 드리우고 있다. 분단은 우리의 행위와 사고마저 부자유스럽게 만들었고, 통일문제를 둘러싼 내부 갈등은 우리 사회의 발전과 성숙을 제한하고 있다.

분단은 남북 간에 소모적인 경쟁과 대결을 부르고, 이에 따른 막대한 군사비로 자원을 낭비하게 할 뿐 아니라 구성원의 고통과 손실 등 상당한 사회적 비용까지 유발한다. 따라서 분단에 따른 안보 불안을 극복하고 소모적인 자원의 낭비를 막고, 사회적 비용을 절감하여 지속가능한 발전을 하기 위해서는 한반도의 평화적 통일은 반드시 필요하다. 또한 통일로 인해 안보 위협이 해소되면 국가 신용등급과 국가 브랜드 가치가 높아져 코리아 디스카운트Korea discount[1]가 코리아 프리미엄Korea premium[2]으로 전환될 것이다.

한반도의 평화적 통일은 한반도 전체에 새로운 성장 동력을 가져오고 새로운 시장을 확보함으로써 더 큰 경제적 성장을 기대할 수 있게 할 것이다. 남북한 지역 경제권의 통합은 남북이 공동으로 누릴 수 있는 번영의 기회를 가져올 것이며, 이는 한반도뿐만 아니라 동북아시아 전체에 성장 동력을 제공할 수 있다. 또한 한반도가 태평양과 유라시아를 연결하는 물류와 교통의 중심 지역으로 부상하기 위해서라도 통일은 반드시 필요하다.

다섯째, 거시적·종합적 차원에서 볼 때 한반도 통일은 전쟁이 없는 평화로운 삶을 위해서 필요하다. 통일은 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 한반도의 전쟁 상태 혹은 전쟁 위협을 제거하고 평화로운 삶과 공동체를 실현하는 데 필요하다. 그리고 통일은 한반도 냉전 잔재의 해소를 통해 동북아 국가들 간의 장벽을 허물게 할 것이다. 통일은 근본적인 의미에서 남북한 주민 개개인의 자유로운 삶을 지향한다. 즉, 통일은 북한 주민들이 북한 체제의 억압과 통제에서 벗어나 우리와 함께 자유와 평화를 누리는 상태를 의미한다. 한반도에서 우리 국민이 전쟁의 위험에서 벗어나 평화로운 삶을 살아가기

1 코리아 디스카운트는 한국 경제의 불투명성, 불확실성을 근거로 외국인들이 한국에 대한 경제적 투자를 회피하는 현상을 말한다. 남북 분단으로 인한 불안정성, 유동성 등이 경제상황의 불확실성으로 연계되어 실제보다 한국에 대한 투자 가치를 낮게 책정하며 한국의 제품 및 한국 브랜드의 질을 신뢰하지 않고 낮게 평가하게 되는 것이다.

2 코리아 프리미엄은 한국에 대한 외국인의 투자가 급격히 늘어나고, 한국의 대외적 국가 브랜드 가치가 상승함에 따라 한국 제품에 대한 신뢰가 높아지는 등 경제 분야에서 나타나는 한국에 대한 선호 현상을 말한다.

위해서는 분단을 극복하고 자유·평화·번영의 통일 대한민국을 이루어야 한다.

제 3 절

분단국 통일의 교훈

분단국은 정치적·이념적 갈등 또는 외세의 간섭으로 인해 하나의 민족이나 영토가 갈라진 상태를 의미한다. 분단은 단순히 지리적 경계의 문제를 넘어 정치적·경제적·사회문화적 갈등을 동반하며, 이는 해당 국가들뿐 아니라 국제사회에도 심각한 영향을 미친다. 제2차 세계대전 후 동서 냉전체제하에서 분단·대립해 오던 베트남, 예멘, 독일은 분단과 통일, 혹은 재분열을 경험하며 각기 다른 교훈을 남겼다. 1975년 통일된 베트남의 사례는 일방적인 무력통일의 사례이고, 1990년 동서독의 통일은 동독 주민들이 자발적으로 서독과의 통일을 선택한 평화적 통일의 사례이며, 예멘의 경우는 합의통일 후 재분열과 재통합을 이루었으나 지속적으로 갈등을 이어 가고 있다. 이 사례들은 통일문제를 단순한 정치적 사건이 아닌 복합적이고 총체적인 과정으로 접근해야 함을 보여준다. 한반도는 세계에서 가장 오래된 분단 상태를 유지하고 있으며, 이는 남북한만의 문제를 넘어 동북아 및 국제사회의 안정을 좌우하는 중요한 사안이다. 이러한 맥락에서, 이들 국가의 경험을 비교 분석하여 한반도 통일에 대한 교

훈과 시사점을 모색할 필요가 있다.

첫째, 통일은 강제적 방식이 아니라 상호 합의에 의한 점진적이고 평화적인 절차와 방법에 기반해야 한다. 베트남 통일 과정은 전쟁을 수반했으며, 그 과정에서 희생자와 난민들이 대거 발생함으로써 오랜 복구 과정을 거쳐야 했다. 반면에 독일 통일 과정에서 나타난 서독의 지속적인 교류협력 노력은 남북 간 교류협력을 통한 상호 신뢰 구축과 단계적 접근이 중요함을 보여준다. 한반도의 통일은 주민 간의 자발적 참여와 동의가 전제되는 자유민주적 질서를 기반으로 해야 하며, 이를 위한 투명한 과정과 대화가 필요하다.

둘째, 통일은 일시적 사건이 아니라 지속적인 사회통합의 과정이다. 즉, 체제통합 이후 경제적 격차 해소와 주민 간의 신뢰 구축이 무엇보다 중요하다. 예멘 사례는 국민적 합의가 미진한 상태에서 정치권력 중심의 통일을 추진할 때 주민들의 반발에 따른 재분열을 초래할 수 있다는 교훈을 준다. 독일 통일 과정에서도 초기에는 동서독 간의 경제적 불균형이 심각한 사회적 불만을 초래했다. 이러한 문제를 미연에 방지하기 위해서는 남북한 간 경제적 격차 해소를 위한 체계적 계획이 필요하며, 이를 통해 갈등 요소를 최소화해야 한다.

셋째, 위와 연관되어, 통일은 주민 개개인이 주체가 되어 새로운 사회를 만들어 가는 합의와 협력을 필요로 한다. 서로 다른 체제에서 형성된 이질적 정체성을 인정하고, 다양한 문화가 공존하는 포용적 시민성과 민족공동체를 추구하는 노력을 수반하는 것이 통일인 것이다. 이러한 노력은 통일 이후부터 실천하는 것이 아니라, 미래지향적 관점으로 현재부터 실천해 가야 한다. 북한이탈주민의 안정적 정착, 재외동포 사회에 대한 이해와 소통, 국내 이주민들과 사회적 약자들을 위한 따뜻한 사회를 만드는 과정 속에 통일의 미래가 담겨 있는 것이다. 또한 통일 이후에도, 남북한 주민 간의 문화적 융합과 상호 이해를 증진하기 위한 교육과 교류 프로그램을 시행하는 것이 필수적이다.

넷째, 국제사회의 지지와 협력은 통일의 성공을 좌우하는 중요한 요소이다. 독일은 통일 독일이 주변 국가들에 안보 위협이 되기보다는 유럽 전체의 평화와 번영을 촉진시킬 것임을 설득하는 데 성공함으로써, 미국, 영국, 프랑스, 소련 등 독일 분할에 관여한 전승 4개국은 물론 주변 국가들로부터 국제적 신뢰를 끌어냈다. 이와 마찬가지로 한반도 역시 미국, 일본, 중국, 러시아 등과의 외교적 협력을 강화하여 통일의 외교적 기반을 마련해야 한다. 이는 단기적인 정치적 목표를 넘어 장기적으로 평화와 번영을 실현하기 위한 필수 조건이다.

결론적으로, 분단국의 통일 사례들은 한반도 통일이 단기적 성과를 넘어 장기적 안정과 평화를 지향해야 함을 시사한다. 이를 위해서는 정치적·경제적·사회적·문화적 측면에서 총체적인 접근이 필요하다. 또한 통일 과정에서 남북 주민뿐 아니라 재외동포와 주변국과의 협력과 공존을 포함하는 포괄적인 비전을 가져야 한다. 이러한 통일 미래를 준비하는 일은 곧 올바른 통일의식을 함양하고 실질적인 통일역량을 양성하하기 위한 통일교육의 활성화와 내실화를 의미한다. 서독이 '보이텔스바흐 협약Beutelsbacher Konsens' 및 '독일문제에 관한 교육지침' 등을 통해 정치교육의 방향과 민주시민교육의 기본원리를 수립하고 추진했듯이, 우리도 시대정신과 첨단기술을 융합한 미래지향적 통일교육을 통해 통일 한국의 내적·정신적 기반을 강화해 나가야 할 것이다.

Ⅱ 세계정세와 한반도 통일 환경

제1절 세계정세의 변화

제2절 주변 국가의 한반도 정책

제3절 통일을 위한 국제사회와의 협력

제 1 절

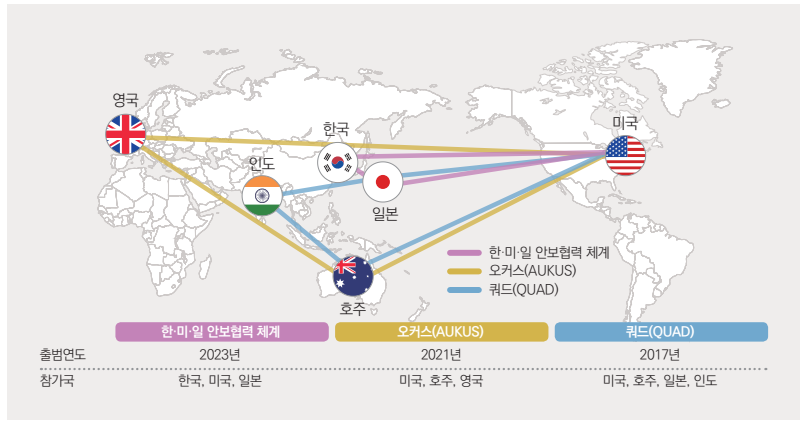
세계정세의 변화

1 미중 전략경쟁의 심화

미국은 국제사회에서 자국 주도의 리더십을 강화하고 중국과의 전략적 경쟁에서 우위를 점하기 위해 인도-태평양 지역에 적극적으로 관여하고 있다. 미국의 인도-태평양 전략은 자유롭고 개방적이며, 연결되고, 번영하며, 안전하고 회복력 있는 인도-태평양 지역을 구축하는 것을 목표로 한다. 이 전략은 중국의 영향력 확대를 견제하고 미국의 역내 리더십을 유지하기 위해 가치를 공유하는 동맹 및 파트너 국가들과의 협력을 강조한다.[1] 또한, 인도-태평양 경제 프레임워크IPEF를 통한 경제협력과 '더 나은 세계 재건' 프로젝트를 통한 인프라 개발 지원 등 경제적 측면에서도 적극적인 관여를 추진하고 있다.

이를 위해 미국은 한국·일본·호주와의 동맹을 강화하고, 인도 및 아세안ASEAN 국가들과의 파트너십을 재활성화해 나가고 있다. 미국은 2021~2024년간 총 6차례의 쿼드QUAD[2] 정상회의를 개최하는 등 미국·일본·인도·호주 4개국 간의 역내 협력도 강화해 나가고 있으며, 2023년 8월 한미일은 3국 간 협력 체제를 크게 강화했다.[3] 한편, 트럼프 2기 행정부는 경제 안보를 강조하는 '미국 우선주의America First' 정책을 강화하고 있다.

[그림 2-1] 오커스, 쿼드, 한미일 안보협력 체계



미국은 자국 내 초당적 합의를 바탕으로 중국을 전략적 경쟁자로 규정하고, 국제사회에서 미국의 우위를 유지한다는 목표 아래 사안에 따라 중국과 경쟁, 대립 또는 협력한다는 원칙을 표명했다. 공급망, 첨단기술 등 분야에서는 중국을 경쟁국으로 규정하는 한편, 정

1 미국은 ▲통합억지력 강화, ▲동맹 및 파트너 국가들과의 협력 심화, ▲대만해협의 평화와 안정 유지, ▲우주, 사이버 공간, 핵심 기술 분야에서의 혁신, ▲한반도의 완전한 비핵화 추구 등을 통해 지역 안보를 강화하고자 한다.

2 미국, 호주, 인도, 일본을 중심으로 구성되어 있는 4개국 안보협의체(Quadrilateral Security Dialogue)를 말하며 쿼드(Quad) 혹은 쿼드 블록(Quad Bloc)이라 약칭한다.

3 2023년 8월 한미일은 캠프 데이비드 한미일 3국 정상회의를 통해 3국 간 협력을 새로운 수준으로 제도화했다.

치체제, 민주주의·인권 침해, 대만 문제, 동·남중국해 분쟁, 불공정 무역 관행 등의 사안에 대해서는 중국과 대립하고 있다. 한편, 양국은 마약, 기후변화, 식량안보 등 초국가적 도전 대응에 있어서는 협력 필요성에 공감하며, 양국관계를 책임 있게 관리해 나갈 것이라는 입장을 견지해 오고 있다.

중국은 서태평양에서의 우위를 확보하기 위해 '신형대국관계新型大國關係'를 제시하는 한편, 평화적으로 협력을 확대해 공존·공영하는 미중 관계의 정립을 주장해 왔다. 21세기 중국의 국가전략 목표는 지속적인 경제성장을 위한 대외환경을 조성하는 것을 넘어 2049년(중국 수립 100주년)까지 사회주의 현대화 강국을 달성하고 중국의 핵심이익을 유지·확대하는 것이다. 중국의 관점에서 동북아는 지정학적으로 중국의 주변 지역이면서 동시에 미국, 일본, 러시아 등 강대국과의 이해관계가 교차하는 특수한 위치에 있기 때문에 자국의 강대국 외교와 주변국 외교가 복합적으로 적용되는 지역이다.

[그림 2-2] 중국의 일대일로 정책



중국은 2013년 '일대일로一帶一路' 정책을 발표했다. 이 정책은 중앙아시아와 유럽을 잇는 실크로드 경제벨트일대와 동남아와 유럽, 아프리카를 연결하는 21세기 해상 실크로드일로를 만든다는 구상이다. 중국은 2015년 아시아인프라투자은행AIIB을 설립하여 아시아 기반시설 개발을 위한 역내 다자협력을 주도하는 한편, 150여 개 국가 및 30여 개 국제기구와 일대일로 업무협약을 체결했다.

일대일로의 추진과 함께, 중국 시진핑 정부는 '신형국제관계'를 표방하며 글로벌 사우스Global South[4]에 대한 영향력을 확대해 나가고 있다. 2025년 신년사에서 시진핑 주석은 중국은 책임 있는 대국으로서 글로벌 거버넌스 변화를 적극 추진하고 있으며 글로벌 사우스의 단결과 협력을 심화시키고 있다고 밝혔다.

중국 시진핑 3기 지도부는 다극화 질서 하에서 미국과의 중장기 경쟁을 준비한다고 밝히고 있다. 2023년과 2024년 중국 양회에서는 '안정 속 성장'이라는 기조 아래 경제 안정화와 질적 성장을 동시에 추구하는 정책 방향이 제시되었다. 2023년에는 5% 내외의 안정적인 경제성장률 목표를 설정하고 과학기술 분야에 대한 당의 영향력 확대를 위한 조직개편을 단행했으며, 2024년에는 '새로운 질적 생산력' 개념을 강조하며 산업 혁신과 고도화를 통한 질적 성장에 집중하는 동시에 미국의 기술 견제에 대응하기 위한 전략을 제시했다.

미중 양국은 2023년과 2024년 아시아태평양 경제협력체APEC 정상회의를 계기로 양국 관계 개선을 위해 협의했다. 2023년 회담에

4 주로 남반구나 북반구의 저위도에 위치한 아시아, 아프리카, 남아메리카 등의 개발도상국을 일컫는다.

서 양국 정상은 마약, 국방 당국 간 협의, 인공지능, 인적 교류, 기후변화 대응 분야의 협력 재개 및 추진에 합의하고 고위급 교류 지속을 약속했다. 2024년 회담에서 바이든 대통령과 시진핑 주석은 경쟁이 과도한 갈등으로 확대되는 것을 방지하고자 했으며, 기후변화, 마약 퇴치, 인공지능 문제 등에서 협력 의지를 재확인했다. 그러나 대만 문제와 첨단 기술 수출 통제 등 핵심 현안에 대해서는 여전히 의견 차이를 좁히지 못했다. 미중 간의 전략경쟁은 무역과 경제 전반에서 정치·군사·안보 문제, 글로벌 공급망, 기술 경쟁, 남중국해 및 홍콩 국가안전법, 대만 문제 등을 포함한 광범위한 의제로 확대되고 있다.

2 지정학적 갈등의 심화

1) 지정학적 갈등과 정체성의 충돌

국제질서에서 지정학적 영향력이 급격히 증대되고 있으며, 지정학적 갈등과 정체성의 충돌은 국제질서를 더욱 복잡하게 만들고 있다. 특히 미국과 중국의 전략적 경쟁이 심화하면서, 양국의 정책이 지정학적 성격을 강하게 띠고 있다. 이는 영토 확장, 해상교통로 통제, 세력권 형성 등 전통적인 지정학 논리에 기반을 두고 있다.

대표적인 지정학적 갈등 사례로는 2022년 2월에 발발하여 3년 이상 지속되고 있는 우크라이나 전쟁이 있다. 이 전쟁은 유라시아 국제질서의 변동을 촉발한 중대한 지정학적 사건이다. 이 전쟁은 단순한 영토 분쟁을 넘어 서방과 러시아 간의 지정학적 대결 구도를 심화시켰다. 러시아는 북대서양조약기구NATO의 확대에 대해 불만을 제기해 왔으나, 오히려 우크라이나 전쟁으로 인해 NATO는 스웨덴과 핀란드를 받아들이며 더욱 강해졌다. 그리고, 우크라이나 전쟁으로 인해 러시아는 강력한 국제제재를 받게 되었다. 우크라이나 전쟁의 장기화로 인해 유럽의 안보 구조가 재편되고 있으며, 중앙아시아를 비롯한 주변 지역의 전략적 가치가 상승하고 있다.

동아시아에서는 대만해협과 남중국해를 둘러싼 긴장이 고조되고 있다. 2024년 5월 대만 라이칭더 정부 출범 이후 중국은 대만 포위 훈련인 '연합리젠聯合利劍'을 정례화하면서 대만해협에서의 군사적 긴장 상태가 지속되고 있다. 일본과 중국 간의 갈등도 심화하고 있다. 일본이 실효 지배 중인 센카쿠 열도중국명 댜오위다오 인근에서 중국 해경이 순찰·감시를 강화하면서 일본 영해를 침범하는 상황이 잇따라 발생하고 있다. 이로 인해 동중국해에서의 우발적 충돌 가능성이 커지고 있다. 한편, 남중국해에서는 스카보러 암초를 둘러싸고 중국과 필리핀의 해경선이 충돌하는 등 대립이 점차 격화되고 있다.

국가 정체성과 가치 및 규범 요인 또한 더욱 중요하게 부각되고 있다. 2025년 1월 취임한 트럼프 대통령은 '미국 우선주의 2.0'을 선언했고, 중국 시진핑 정부는 지속적으로 '중국몽'과 함께 민족주의를 강조하고 있다. 2025년 1월, 시진핑 주석은 신년사에서 "중화민족의 위대한 부흥을 위해 모든 중국인이 하나로 뭉쳐야 한다"라고 강조했다.

유럽에서는 민족주의적 경향이 강화되면서 국가정체성과 규범에 대한 논의가 활발해지고 있다. 2024년 6월 유럽의회 선거 결과는

이러한 추세를 명확히 보여주었다. 극우정당들의 약진으로 유럽연합EU의 결속력이 크게 약화되고 있으며, 이는 유럽의 정체성과 가치관에 대한 근본적인 질문을 제기하고 있다.[5]

프랑스의 경우, 2024년 6월 유럽의회 선거에서 마린 르펜이 이끄는 국민연합RN이 의석의 30%를 차지하며 큰 성과를 거두었다. 국민연합은 반이민·반이슬람 입장과 함께 유럽연합 개혁을 주장하고 있으며, 2017년 대선 당시 프랑스의 유럽연합 탈퇴, 즉 '프렉시트Frexit'를 주장하기도 했다.[6] 독일에서도 '독일을 위한 대안'AfD이 약 15%의 득표율을 기록하며 성장세를 보였다. 이탈리아에서는 조르자 멜로니 총리가 이끄는 '이탈리아 형제당'Fratelli d'Italia이 강세를 보인다. 이러한 극우 정당들의 부상은 각국의 고유한 문화와 전통을 강조하는 국가주의적 정체성의 강화를 반영한다.

이러한 변화는 유럽연합의 기본 가치와 규범에 도전을 제기하고 있다. 극우 정당들은 대체로 이민 제한, 유럽연합 권한 축소, 국가 주권 강화 등을 주장하며, 이는 유럽연합이 추구해 온 개방성, 다양성, 통합이라는 가치와 충돌한다. 특히 난민 문제, 경제정책, 기후변화 대응 등에서 유럽연합 차원의 공동 대응이 어려워질 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

다시 정리하면, 국제질서는 지정학적 갈등과 국가 정체성의 충돌로 인해 그 어느 때보다 불안정하다. 각국의 자국 우선주의 경향이 강화되면서 국제협력의 기반이 약화되고 있으며, 이는 향후 글로벌 차원의 문제 해결을 더욱 어렵게 만들 것으로 예상된다.

5 국가안보전략연구원, 『2024 유럽의회 선거 결과 분석과 전망』, 2024, p.1.

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

2) 인도-태평양 지역의 부상

인도-태평양 지역은 세계 인구의 대다수를 포함하며, 세계 경제와 무역의 중심지로 자리매김하고 있다. 인도-태평양 지역은 세계 인구의 65%, GDP의 62%, 무역의 46%를 차지하고 있으며, 주요 해상 물류 통로가 지나가는 핵심지역이다.[7] 이 지역은 경제·군사적 전략산업, 특히 반도체, 2차 전지, 의약품 분야에서 중요한 협력 파트너를 보유하고 있어, 경제 및 기술 분야에서의 역동성이 두드러진다. 이러한 인도-태평양 지역의 중요성은 다양한 국가들에 의해 인식되고 있으며, 각국은 자체적인 인도-태평양 전략 및 정책을 발표하며 이 지역에 대한 관여를 확대하고 있다.

미국과 중국의 경쟁이 치열해지면서 인도-태평양 지역은 이 두 강대국의 갈등과 경쟁의 중심으로 부상하고 있다. 중국의 급격한 부상에 대해 미국은 전략적 우선 지역인 인도-태평양 지역 내 동맹 및 파트너 국가들과의 협력을 적극적으로 강화하고 있다. 중국은 아세안과의 관계를 강화하고, 역내 포괄적 경제동반자협정RCEP을 통해 지역 경제를 자국 중심으로 통합하려는 노력을 강화하고 있다. 반면, 미국은 인도-태평양 전략과 인도-태평양 경제 프레임워크를 통해 역내 동맹국 및 민주주의 가치를 공유하는 국가들과의 경제 및 안보 협력을 강화하고 있다. 이 과정에서 미중 간 군사적 긴장도 증가하고 있다. 중국은 해양안보 전략을 방어적에서 공세적으로 전환

7 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, 2023, p.21.

하고 있으며, 이에 대응하여 미국은 해상연합훈련 및 쿼드와 오커스AUKUS를 활용한 소다자 협력을 증진하고 있다.

인도-태평양 국가들은 이러한 미중 경쟁 속에서 실리외교를 추구하고 있다. 아세안 국가들은 미국과 중국 사이에서 선택적 연대와 협력을 추진하며, 아세안 중심성을 유지하고 지역의 자율성을 확보하기 위해 노력하고 있다. 인도는 브릭스BRICS 회원국으로 중국·러시아와의 경제협력을 강화하면서도 미국 주도의 쿼드 및 인도-태평양 경제 프레임워크에 참여하는 등 주요국들과의 경제 및 안보 연계를 강화하고 있다. 앤서니 앨버니지 호주 총리는 7년 만에 방중하여 2023년 11월 중국과의 정상회담을 통해 양국의 무역 관계를 회복했으며, 쿼드와 오커스에 참여하며 미국과의 안보 협력을 강화하는 동시에 아세안 및 태평양 도서국들과 민주주의 가치 연대를 확대하고 있다. 일본 역시 호주와 공동으로 신안보공동선언을 발표하고, NATO 등 유사 입장 국가들과의 연대를 강화하며 방위 전략을 재정립하고 있다.

3 경제안보 위협과 보호무역주의

포스트 코로나 시대 미중 전략경쟁이 가속화되면서 공급망 재편 현상이 급격히 진행되고 있다. 과거 국제사회는 세계화로 인해 촘촘히 연결되어 온 국제 공급망을 바탕으로 국가 간 상호의존성을 도모하며 고도의 경제성장을 이룩해 왔으나, 최근에는 국가들이 상호의존성을 무기화하여 정치적 목적으로 국제공급망을 흔드는 추세가 강화되고 있다. 이에 따라 오늘날 국가들은 전략적 차원에서 국제사회와 연결되어 있는 자국의 공급망을 탈동조화하거나 재동조화하는 과정을 거치고 있고, 이는 국제적 공급망이 재편되는 결과를 초래하고 있다. 특히 이 과정에서 두드러지게 나타나는 특징은 자유주의 국가와 권위주의 국가들이 진영별로 결집하여 글로벌 공급망에서 각각 재편되는 경향을 보이고 있다는 점이며, 이는 실질적으로 군사안보와 경제 문제가 결부된 경제안보를 중시하는 방식으로 진행되고 있다.

우크라이나 전쟁의 영향으로 국제 교역이 감소하고 원자재 가격이 상승함에 따라, 경제안보 환경은 급격히 악화되었다. 특히, 러시아와 사우디아라비아 등 오펙플러스OPEC+가 에너지 자원을 무기화하고 주요 곡물 생산국들이 수출을 통제함에 따라, 글로벌 식량 위기가 심화되고 있다. 공급망에 대한 충격을 경험한 국가들은 경제블록화를 통해 자립을 추진하고 있다. 미국은 '리쇼어링reshoring'[8]과

8 '제조업의 본국 회귀'를 의미하는 용어로 인건비 등 각종 비용 절감을 이유로 해외에 나간 자국 기업이 다시 국내에 돌아오는 현상을 말한다.

'프렌드 쇼어링friend-shoring'[9]과 같은 정책을 통해 생산시설을 국내 또는 동맹국으로 이전하는 정책을 추진하고 있다. 경제안보를 이유로 한 보호무역으로의 기조 전환은 자유무역을 기반으로 한 글로벌 가치 사슬에 영향을 미치고 있다.

한편, 전 세계적으로 첨단기술이 국가안보의 영역으로 취급되면서 기술 탈취와 인재 유출에 대한 보호 경향이 강화되고 있다. 미국과 중국 간의 첨단기술을 둘러싼 기술패권 경쟁이 심화하고 있으며, 이는 글로벌 반도체 및 배터리 관련 산업의 재편을 촉진하고 있다. 미국과 중국에서 경제안보는 경제적 이익 보호뿐만 아니라 기술 발전 및 지적 재산 보호와 관련된 복잡성을 포함한다. 이러한 경제안보 위협에 대한 반응으로 보호무역정책이 강화되고 있으며 관세, 쿼터, 규제, 보조금 지급을 통해 국가들은 국내 산업을 외국 경쟁으로부터 보호하고 기술적 우위를 유지하려 한다.

미중 관계에서 경제안보와 보호무역주의의 상호 작용은 다양한 전략과 정책을 포함하며 지정학적 충돌과 세력균형을 반영하는 복잡한 문제이다. 이러한 상호 작용은 신흥 기술, 글로벌 동맹의 변화, 각국의 국내 정치적 압력에 의해 새로운 국제 경제관계를 만들어 내고 있다.

9 기업이 생산이나 서비스 등의 기업 활동 일부를 우방국으로 이전하는 것을 의미한다.

4 신안보 위협의 다양화

세계 안보 환경이 변화하고 있으며, 전통적인 군사 대결에서 벗어나 더 다양하고 복잡한 도전에 직면하고 있다. 이러한 위협들은 국제질서의 안정성에 다면적인 영향을 미친다. 신안보의 개념은 전통적인 국가 중심적 군사 위협의 초점을 넘어서, 사회의 안전과 복지에 영향을 미치는 다양한 위험까지 포함한다. 이는 사이버 안보, 기후변화 대응, 공중보건 이니셔티브를 안보 프레임워크에 통합하는 종합적인 전략을 요구한다. 전통적인 안보 위협 요인들이 여전히 존재하지만, 글로벌 사회는 이제 사이버 공격, 기후 변화, 보건 위기와 같은 비전통적 도전에 더 많은 주목을 기울여야 한다.

인공지능AI 기술의 급속한 발전은 선진국과 개발도상국 간의 경제적 격차를 심화시키고 있다. 선진국은 AI 인프라와 연구, 투자 면에서 개발도상국보다 월등히 앞서 있으며, 미국과 중국이 AI 기술 투자를 주도하고 있으나, 아프리카 사하라 이남 지역에서는 인터넷 보급률이 40% 미만으로 낮고, AI 연구와 특허 비중에서도 남아시아와 라틴아메리카, 아프리카 지역의 비율은 1% 미만이다. 따라서, AI 기술은 개발도상국에 발전 기회가 될 수도 있지만, 빅테크 기업의 독점적 지위가 저개발국의 발전을 저해할 가능성도 있다.

전 세계적으로 사이버 위협이 급증하고 있으며, 그 양상도 더욱 복잡해지고 있다. 한국인터넷진흥원의 보고서[10]에 따르면, 2024년 랜섬웨어 침해 사고는 전년 대비 24% 감소한 것으로 나타났지만,

10 한국인터넷진흥원, 『2024년 하반기 사이버 위협 동향 보고서』, 2024, p.5.

여전히 심각한 위협으로 남아 있다. 특히 중소기업과 중견기업이 전체 랜섬웨어 피해의 94%를 차지하고 있어, 이들 기업의 취약성이 두드러진다. 또한, 2024년 하반기에는 디도스DDoS 공격 신고가 132건으로 증가했으며, 특히 연말에는 사회 공학적 피싱 공격이 증가하는 추세를 보였다.

국제적으로는 사이버 공격의 규모와 영향력이 확대되고 있다. 미 중앙정보국CIA의 분석[11]에 따르면, 2024년 공공 분야가 전체 보안 사고의 21%를 차지했으며, 데이터 관리 업체 NPD에서 약 29억 건, 통신기업 AT&T에서 1억여 명에 달하는 개인정보가 유출되는 등 대규모 정보 유출 사고가 발생했다. 특히 미국이 전체 사이버 공격의 46%로 가장 큰 피해를 입었으며, 영국(8%), 캐나다(5%)가 그 뒤를 이었다. 우크라이나 전쟁과 중동 지역 분쟁 등 국가 간 갈등으로 인한 사이버 공격도 지속되고 있다.

2025년에는 생성형 AI를 악용한 사이버 위협이 본격화될 것으로 예상된다. 국가정보원은 AI 에이전트AI Agent가 설계하는 자동화된 공격이 전례 없는 수준의 정교함과 규모를 보일 것으로 전망하고 있다. 또한, 제조업이 랜섬웨어 공격의 주요 타깃이 되고 있으며, 2024년 2분기에는 국내 랜섬웨어 피해의 50%가 제조업에서 발생했다. 이에 대응하여 국제사회는 사이버 안보 협력을 강화하고 있으나, 국가 간 이해관계의 차이로 효과적인 대응에는 어려움을 겪고 있다.

기후변화에의 대응 필요성도 커지고 있다. 유엔 재난위험경감사무국UNDRR의 2023년 보고서[12]는 "현재 탄소 배출로 인한 기후변화가 극심한 이상기후의 약 75%와 관련되어 있다"고 지적했다. 더 나아가 2030년까지 전 세계가 연간 약 600건의 심각한 재해에 직면할 것이며, 기후변화와 재해의 영향으로 최대 1억 2,000만 명이 극심한 빈곤 상태에 놓일 수 있다고 경고했다. 기후변화는 비전통적 안보 위협으로, 해수면 상승, 극단적 기상 현상, 자원 및 식량 부족 등으로 인한 사회 불안과 대량 이주를 유발한다. 2024년 북아프리카에서 발생한 대규모 가뭄은 약 1,000만 명의 이주민을 발생시켰으며, 이로 인한 사회적 불안정이 지역 전체로 확산되고 있다.

기후 위기와 함께 팬데믹도 새로운 안보 위협으로 주목받고 있다. 코로나19는 2019년 12월 중국 우한에서 확진자가 발생한 이후 무서운 속도로 확산되었다. 세계보건기구WHO는 사상 세 번째로 2020년 3월 11일 팬데믹을 선언했다. 2023년 세계보건기구 통계에 따르면, 전 세계적으로 7억 7,200만 명의 감염사례가 보고되었고, 700만 명 이상의 사망자가 발생했다.[13] 2024년 세계보건기구는 코로나19 팬데믹 대응 과정 중 얻은 교훈을 토대로 향후 팬데믹 가능성이 높은 호흡기감염병 대유행에 대비할 수 있도록『미래 호흡기감염병 팬데믹 대비를 위한 코로나19 대응 교훈 보고서』[14]를 발표했다.

11 CIA, *Global Cyber Threat Report 2024*, 2025.

12 United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *International day for disaster risk reduction*, 2023, p.3.

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

14 World Health Organization, *Learnings from COVID-19 for future respiratory pathogen pandemic preparedness: a summary of the literature*, 7 March 2024, https://www.who.int/publications/i/item/9789240086531.

제 2 절

주변 국가의 한반도 정책

1 미국의 한반도 정책

미국의 한반도 정책에서 중요한 현안 과제는 북핵 문제 해결과 한미동맹 강화이다. 1990년대 초 북핵 문제가 제기된 이래 미국은 다양한 정책들을 통해 북한 핵의 완전한 폐기를 추진해 왔다. 2000년 초까지는 1994년 「제네바 기본합의」를 비롯해 고위급 회담 등 미북 양자대화로 해법을 모색했으나, 북한의 고농축우라늄 개발이 드러나면서 성과를 내지 못했다. 2003년 8월 제1차 6자회담을 시작으로 다자회담의 틀 속에서 북핵 문제를 해결하려는 노력이 전개되어 왔으며 2007년 「2.13합의」 등 성과를 내기도 했지만 북한의 완전한 비핵화까지는 진전되지 못했다.

미국은 2009년 오바마 정부 출범 직후 미북 양자접촉을 통해 북핵 문제 해결을 시도했다. 그러나 같은 해 5월 북한의 제2차 핵실험 실시로 인해 압박과 제재를 골자로 한 대북정책으로 선회하면서 이른바 '전략적 인내strategic patience'를 지속했다. 이후에도 북한은 핵무기와 대륙간탄도미사일ICBM 개발을 멈추지 않았고, 2013년 제3차 핵실험, 2016년 제4~5차 핵실험을 감행했다.

2017년 출범한 트럼프 정부는 2017년 4월 '최고의 압박과 관여maximum pressure and engagement'라는 대북정책을 발표했다. 이는 북한 핵을 제거하기 위해 북한을 최대한 압박해 비핵화 테이블에 앉도록 하겠다는 것이다. 그러나 2017년 9월 북한은 제6차 핵실험을 감행했고, 미국은 유엔UN 안전보장이사회안보리 결의 제2375호를 통한 제재 및 자국의 독자 제재를 단계적으로 강화해 나갔다. 이와 같이 2017년에는 한반도 정세가 위기로 치달았으나, 2018년 들어 평창 동계올림픽을 계기로 새로운 정세가 조성되었다. 트럼프 정부는 정상 간 외교Top-down를 통한 문제 해결을 시도했으며, 2018년 6월 12일 싱가포르에서 사상 처음으로 미북 정상회담이 개최되어 새로운 미북 관계, 미군 유해 송환 등에 양국이 합의함으로써 북한의 비핵화를 위한 새로운 가능성을 여는 계기가 되었다. 2019년 2월 27~28일에 베트남의 하노이에서 개최된 제2차 미북 정상회담은 많은 기대 속에서 열렸으나 북한이 완전한 비핵화를 거부하고 영변 핵시설 해체와 포괄적 제재 해제 교환을 고수함으로써 결렬되었다. 이후 2019년 6월 판문점에서의 정상회동, 2019년 10월 스웨덴 스톡홀름에서의 실무회담 개최 등 미북 간에 간헐적으로 대화가 지속되었지만, 실질적인 대화의 진전은 이루어지지 못했다.

2021년에 출범한 바이든 행정부는 한미일 간의 협의를 지속하며 북한과는 '조정되고 실용적인 접근a calibrated practical approach'을 표방했다. 바이든 행정부는 2022년 10월 『국가안보전략NSS: National

Security Strategy』 보고서에서 '한반도의 완전한 비핵화'를 향한 실질적 진전을 만들기 위해 북한과의 외교적 노력을 지속 추구할 것이며, 동시에 북한의 대량살상무기와 미사일 위협에 대해 확장억제를 강화할 것이라고 밝혔다.

2022년 5월 21일 한미 정상은 한미동맹을 '글로벌 포괄적 전략동맹'으로 격상했다. 한미 양 정상은 한미동맹이 자유, 민주주의, 인권 등 공동의 가치에 기반함을 재확인했으며, 역내 평화·번영의 핵심 축으로서 경제안보, 첨단기술, 지역 및 글로벌 현안 등으로 동맹 성격을 복합적으로 확대했다. 2023년 한미 양국은 한미 정상회담(4월)을 통해 한미간 포괄적 분야에서의 협력을 확대했고, 확장억제 실행력 강화 방안을 담은 「워싱턴 선언」을 채택했다. 또한 캠프 데이비드 정상회의에서 한미일 3국 협력을 제도화하고, 경제안보, 첨단기술, 지역 및 글로벌 현안, 인적 교류 등으로 협력의 외연을 넓혔다.

트럼프 2기 행정부는 '미국 우선주의America First'와 '힘을 통한 평화Peace through Strength' 기조를 재확인했다. 트럼프 대통령은 취임사에서 "우리는 더 이상 (다른 나라에) 이용당하지 않을 것"이라며 "트럼프 정부에서 저는 하루도 빠짐없이every single day 미국을 최우선에 둘 것"이라고 밝혔다. 피트 헤그세스 국방장관은 인사청문회에서 "동맹과 파트너의 국방비 지출 증대와 부담 공유는 우리의 관계가 일방적이지 않게끔 하는 데 중요하다"라며 "강력하고 건강한 동맹은 일방적일 수 없음을 계속 강조할 것"이라고 밝혔다.[15]

15 U.S. Senate Committee on Armed Services, *Nomination Hearing for Pete Hegseth to be Secretary of Defense*, January 14, 2025.

트럼프 2기 행정부의 북핵 정책은 아직 선명하게 드러나지 않았다. 트럼프 대통령은 취임 첫날 북한을 '뉴클리어 파워nuclear power'로 언급했다. 그러나 이후 백악관은 "트럼프 대통령이 첫 임기 때와 마찬가지로 북한의 완전한 비핵화를 추구할 것"이라고 밝혔다.[16] 브라이언 휴스 백악관 국가안전보장회의NSC 대변인은 "트럼프 대통령은 김정은과 좋은 관계를 유지하고 있으며, 그의 강인함과 외교력을 결합해 완전한 비핵화에 대한 사상 최초의 지도자급 약속을 이끌어냈다"고 강조했다.

2 일본의 한반도 정책

1965년 수교 이래 한일 관계는 부침 속에서도 전반적으로 협력 관계가 꾸준히 진전되었으나, 2012년 제2차 아베 내각 출범 이후 일본의 역사 수정주의적 인식 및 언행은 양국 관계 진전을 가로막는 장애로 작용해 왔다. 특히 2018년 강제징용 피해자 관련 우리 대법원 판결에 대한 한일 양국 간 입장 차가 지속되는 가운데 일본 정부는 한국에 대한 강력한 경제규제 조치를 취했다.[17] 2020년 9월에 취임한 스가 요시히데 총리도 아베 전 총리의 대외정책 기조를 대부분 계승하면서 한일 관계는 정체상태에 머물렀다. 2021년 10월 취임

16 백악관 국가안전보장회의(NSC) 브라이언 휴스 대변인의 성명, 2025.1.28.

17 2019년 일본은 불화수소, 극자외선(EUV)용 포토레지스트, 불화폴리이미드 등 3개 품목의 한국에 대한 포괄적 수출허가를 취소하고, 수출 우대국가(백색국가) 목록에서 한국을 제외하는 조치를 발표했다.

한 기시다 후미오 총리도 전임 총리와 마찬가지로 강제징용 대법원 판결, 일본군 위안부 문제 등에 대해 한국의 적절한 대응을 요구하여 한일 관계 개선은 진척을 보이지 못했다.

그러나 윤석열 정부 출범 이후 2022년 9월 뉴욕에서 양국 정상은 서로 협력해야 할 '중요한 이웃'으로서 양국이 북핵 문제, 양국 관계 회복 및 개선, 정상 간 소통을 지속하기 위해 노력하기로 합의했다. 이후 11월 13일 프놈펜에서 열린 한일 정상회담에서는 북핵 위협에 긴밀히 연계하여 대처하며, 상호 긴밀한 의사소통을 해 나갈 것임을 다시 확인했다.

2023년 3월 6일 우리 정부의 강제징용 판결 해법 발표를 계기로, 한일 양국은 3월 16일 도쿄와 5월 7일 서울에서 열린 정상회담을 통해 2011년 이후 12년 만에 셔틀 외교를 재개했다. 이후 12차례의 정상회담을 비롯한 다수의 고위급 교류 등을 통해 양국은 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하기 위해 한일, 한미일 차원의 안보협력을 증진하기로 했다.

일본 정부가 2022년 12월에 발표한 『국가안보전략』에 따르면, 일본은 2002년 고이즈미 총리의 북한 방문을 계기로 합의된 「일북평양선언」에 입각하여 납치, 핵, 미사일 등의 제반 현안을 포괄적으로 해결하는 한편, 북한과의 국교정상화 실현을 추구하고 있다.

일본은 북한의 핵·미사일 도발에는 유엔 대북제재 결의에 적극 동참하고 독자 제재를 실시하는 등 강경하게 대처하면서도, 일본인 납치피해자 문제 해결을 위해서는 북한과의 접촉도 모색해 왔다. 북한의 잇따른 도발과 일본의 대북제재로 일북 간에는 갈등이 고조되었으나, 2014년 5월 북한의 특별조사위원회 설치 및 납치 재조사 합의스톡홀름 합의에 따라 일본의 대북 독자 제재가 일부 해제되기도 했다. 기시다 전 총리는 납치 문제 해결을 위한 조건 없는 일북 정상회담 추진 의사를 표명한 바 있으며, 2024년 3월 북한 김여정이 일본과 접촉한 사실을 언급한 담화를 발표하는 등 양측 간 접촉 동향이 관찰되기도 했으나, 결국 기시다 총리 사임 시까지 납치 문제 등에 대한 입장 차로 일북관계는 큰 진전을 이루지 못했다. 한편, 2024년 10월 취임한 이시바 시게루 총리 또한 납치 문제는 본질적으로 국가주권의 침해이며 한시도 소홀히 할 수 없는 인도적 문제이자 정권의 최우선 과제라고 표명했다. 그러나 이에 대해 북한은 납치 문제는 이미 해결되었다는 입장을 고수하고 있다.

이시바 시게루 내각은 2025년 신년사를 통해 동아시아에서의 안보와 평화를 강화하기 위한 적극적인 외교 및 안보 전략을 제시했다.[18] 이시바 총리는 "외교와 방위를 두 축으로 삼아 일본의 국익을 지키겠다"고 강조했다. 그는 "러시아의 우크라이나 침공, 북한의 거듭되는 미사일 발사 등 국제정세는 엄중하고 복잡하다"라며 "외교와 방위를 차의 양쪽 바퀴로 삼아 우리나라(일본) 국익을 지켜낼 것"이라고 강조했다.

대북정책의 측면에서 이시바 총리는 북한의 핵·미사일 위협에 대한 강력한 정책을 지향하며, 일본의 안보를 강화하기 위해 국제사회와의 협력을 도모하고 있다. 그는 한미일 협력 체제를 바탕으로 북한 문제 해결을 추구하면서도, 일본인 납치 문제와 북한인권 문제와 같은 현안에도 초점을 맞출 것으로 전망된다.

18 "日이시바, 신년사서 국제정세 엄중 강조…'외교방위로 국익수호'," 『연합뉴스』, 2025.1.1.

3 중국의 한반도 정책

중국은 오랫동안 자국의 안정적이고 지속적인 경제 발전을 위해 주변지역의 평화와 안정을 대외관계의 최우선 목표로 유지해 왔다. 이러한 정책기조는 한반도에서도 지속되어 왔다. 중국은 1992년 한중 수교, 북한의 핵실험 등으로 북한과 갈등을 빚기도 했으나 대체적으로 전통적 우호관계를 유지·강화하며 지역 내 영향력 확대를 모색해 왔다.

2022년 11월 15일 윤석열 대통령은 시진핑 국가주석과 인도네시아 발리에서 취임 후 첫 한중 정상회담을 개최했다. 정상회담에서 윤석열 대통령은 보편적 가치와 규범에 기반해 국제사회의 자유·평화·번영을 추구하는 것이 우리 정부의 외교 목표라는 점과, 동아시아와 국제사회의 자유·평화·번영을 증진하는 데 있어 중국의 역할을 강조했다. 시진핑 주석은 한중 양국이 한반도 문제에 공동 이익을 가진다면서 한국이 남북관계를 적극적으로 개선해 나가기를 희망한다고 밝혔다.



한중 정상회담(2022.11.15., 발리)

한편 중국은 대외정책과 관련하여 2022년 10월 16~22일간 개최한 제20차 당대회를 통해 새로운 정책 방향을 제시하기보다는 세계평화발전, 인류운명공동체 건설, 개발도상국과의 관계 강화 등 기존 '시진핑 사상'의 정책 방향을 견지하고 있다. 중국은 한반도 비핵화, 평화와 안정 유지, 대화와 협상을 통한 문제 해결이라는 기존의 3원칙을 유지한 채 한반도 문제의 정치적 해결을 주장하고 중국의 건설적 역할을 재확인했다.

2023년 중국 왕이 외교부장은 7월 아세안 외교장관 회의를 계기로 박진 외교부장관과 만났다. 이 회담에서 양국 외교 수장은 북핵 문제 관련 소통을 강화해 나가는 데 공감하고, 외교안보대화·차관급 전략대화 등 다양한 방식의 교류를 강화하기로 했다. 2024년 5월 27일에는 우리나라 윤석열 대통령, 일본 기시다 총리, 중국 리창 총리가 참석한 가운데 서울에서 제9차 한일중 정상회의가 개최되었다. 정상회의에서 한일중 3국은 '3국 협력의 제도화', '3국 국민을 위한 3국 협력사업 추진', '지역 및 국제 평화와 번영' 등을 내용으로 하는 공동선언을 발표했다.

중국과 북한과의 관계를 살펴보면, 2001년 장쩌민 중국 주석이 북한 방문 시 중북관계 원칙으로 밝혔던 16자 방침(전통계승·미래지향·선린우호·협조강화)이 여전히 유효한 상황이다. 김정은 시기에 들어 중북관계는 대체로 소원한 상태였으나, 2018년 미북 정상 대화가 이루어지면서 시진핑 주석과 김정은 위원장 간의 정상회담은 2018년에 3차례(3월, 5월, 6월), 2019년에 2차례(1월, 6월) 진행되었고, 특히 2019년 6월 시진핑 주석이 평양을 방문하여 개최된 제5차 중북 정상회담에서는 양국 간에 전통적인 우호관계를 복원하려

는 시도가 이루어졌다. 2020년에 들어 코로나19 사태에 대한 상호 지원, 홍콩 국가안전법 문제에 대한 북한의 지지 등을 계기로 중국과 북한 간 관계는 더욱 긴밀해졌다.

2024년 북한과 러시아의 밀착이 심화되는 가운데, 중국은 한반도에서의 전략적 균형을 유지하기 위해 한국과의 관계를 강화하는 구체적인 조치를 취하고 있다. 중국은 북한의 러시아 의존도를 견제하기 위해 한국과의 경제 및 외교 협력을 강화하는 한편, 인적 교류 활성화를 위한 실질적 조치를 시행하고 있다. 중국은 2024년 11월 한국인에 대한 무비자 입국 정책을 도입하여 양국 간 관광 및 비즈니스 교류를 촉진했다. 이는 중국이 내수 진작과 더불어 동북아 지역에서 한국과의 관계를 더욱 밀착시켜 한반도에서 영향력을 유지하려는 의도로 풀이된다. 또한, 2024년 9월 유엔총회 계기 한중 외교장관 회담에서 중국은 우리의 APEC 의장국 역할을 전적으로 지지하면서 성과를 거둘 수 있도록 적극 협력할 것이라고 밝혔다.

4 러시아의 한반도 정책

러시아의 한반도 정책은 유관국과의 협력을 통한 정치·외교적 해결방안 모색, 북핵 문제를 포함한 포괄적 해결 등 공식적으로는 여전히 한반도의 평화와 안정을 내세우고 있다. 이를 위해 러시아는 과거 6자회담 당사국이자 유엔 안보리 상임이사국으로서 북핵 문제의 평화적 해결과 한반도 평화정착에 적극적으로 역할을 한다는 입장이었다.

러시아는 1990년 우리와의 수교 이래 양국 정상 간 상호방문과 다양한 국제회의 계기 정상회담 등을 통해 한러 관계를 심화시켜 나간 바 있다. 2008년 9월 한러 양국은 정상회담에서 양국 관계를 '상호 신뢰의 포괄적 동반자 관계'에서 '전략적 협력의 동반자 관계'로 발전시켜 나가기로 합의했다. 또한 2013년 11월 한러 정상회담에서 블라디미르 푸틴 대통령은 남북한 간 신뢰 구축을 통해 평화를 확보하기 위한 한국의 노력에 공감을 표하면서, 러시아는 한국의 남북관계 정상화와 역내 안보 및 안정의 중요한 조건인 한반도 신뢰구축 노력을 적극 지지한다고 밝혔다.

2013년 정상회담에서 한러는 러시아 철도공사의 한반도 종단철도와 시베리아 횡단철도 연결 시범사업인 나진(북한)-하산(러시아) 철도 구간 복구와 나진항 제3부두의 현대화를 계기로 양국 기업이 추진하고 있는 관련 철도 및 항만 협력사업이 원활히 추진되도록 장려해 나가기로 했다. 이를 위해 양국은 우리 기업이 남북러를 잇는 나진-하산 물류협력사업에 참여할 수 있도록 하는 양해각서MOU를 체결했다. 이에 따라 2015년 11월까지 러시아산 유연탄을 시베리아 쿠즈바스 탄전에서 북한 나진까지 철도로 운송한 뒤, 나진항에서 선박에 실어 국내로 옮기는 시범사업이 3차례 추진되었다. 이러한 과정에서 양국은 한반도 종단철도와 시베리아 횡단철도를 연결하면 한반도와 동북아, 유라시아 협력 발전에 기여한다는 인식을 같이 갖고 있다는 점이 확인되었다. 그러나 2016년 북한의 제4차 핵실험에 따른 대북제재로 한러 간 사업 협상은 중단되었다.

2017년 9월 제3회 동방경제포럼을 계기로 한러 정상회담이 개최되었는데, 양국은 자유무역협정FTA 체결 추진 및 가스관, 전력망, 철

도 연계 등 경제 분야에서 남북러 협력을 위한 기반을 준비해 나가기로 했다. 2018년 6월에 개최된 한러 정상회담에서는 서비스·투자 FTA 체결 협상 개시, 미래 성장 동력 확충을 위한 과학기술 혁신 및 보건의료 협력 등에 합의했다.

한편 러시아는 북한과도 협력 관계를 유지하고 있다. 2019년 4월 러북 수교 70주년을 맞아 김정은 집권 이후 최초로 러북 정상회담을 개최했으며, 푸틴 대통령은 2021년 6월 상트페테르부르크 국제경제 포럼 기간 중 언론사 대표들과의 화상토론회에서 북핵 문제를 해결할 방안으로 남북러 3각 협력을 언급하기도 했다.

2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공 이후 북한과의 경제·군사적 관계는 강화되고 있다. 러시아 국방장관이 2023년 7월 평양에서 개최된 6·25전쟁 정전 기념행사에 참석했고, 같은 해 9월에는 러북 정상회담이 열렸다. 보스토치니 우주비행장에서 진행된 러북 정상회담에서 양 정상은 정치·경제·군사·문화 모든 분야의 발전방안에 대한 의견을 교환하고, 러북 간 전략전술적 협력 강화에 대해 논의했다. 그리고 김정은이 콤소몰스크나아무레 항공기 생산 공장과 블라디보스토크 태평양 함대 사령부를 방문함으로써 러북 간 군사협력 확대를 시사했다.[19]

2024년 1월에는 최선희 외무상이 방러하여 푸틴 대통령을 예방했다. 이후 조선노동당 대표단 방러, 러시아 제1차 관광단 방북 등이 이어지며 정치·관광·농업 등 다양한 분야에서의 교류가 진행되었다.

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

한편, 북한은 유엔 안보리 결의 위반 사항인 러시아와의 무기거래에 대해 여러 차례 부인해 왔으나, 미국 정부의 발표 등[20]을 통해 북한이 러시아에 군사장비를 제공한 정황이 드러났다. 2024년 6월에는 김정은 위원장과 푸틴 대통령이 평양에서 세 번째 정상회담을 열고 「포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약」을 체결했다. 이 조약은 양국 중 일방이 무력침공을 받아 전쟁상태에 처하게 된 경우 타방은 지체 없이 군사적 및 기타 원조를 제공하는 조항(제4조)을 포함하고 있다. 10월 북한의 우크라이나 전쟁 파병은 이러한 조약상의 내용이 선언적 내용에 그치지 않음을 보여주었고, 이와 같은 러북 간의 군사적 밀착에 대한 국제사회의 우려가 깊어지고 있다.

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

제 3 절

통일을 위한 국제사회와의 협력

1 국제협력의 방향

한반도 통일을 위해서는 북한 비핵화와 평화 구축이 무엇보다 중요하다. 우리 정부는 북한의 완전한 비핵화를 통해 한반도에 지속가능한 평화를 구현한다는 목표 아래, 북한의 핵 위협을 억제하고 제재와 압박으로 핵 개발을 단념시키며 대화와 외교로 북한의 비핵화를 추진하고자 한다. 정부의 이러한 통일·대북정책이 성공하려면 국제사회의 강력한 지지와 공조가 뒷받침되어야 한다. 국제사회와의 협력 방향은 다음과 같다.

첫째, 우리 외교안보의 기축인 한미동맹을 중심으로 미국과의 협력을 강화해 나가면서, 중국과의 관계도 전략적으로 관리해야 한다. 미국과 중국은 한반도의 현재와 미래에 상대적으로 영향력을 크게 행사할 수 있는 국가들이기 때문이다. 우선, 미국과는 굳건한 한미동맹을 토대로 한반도와 관련된 주요 현안에 대한 양국 간 협력을 강화해야 한다. 중국의 경우 북한에 대해 일정한 영향력이 있음을 감안하면서 중국이 한반도 안정과 평화에 있어서 건설적인 역할을 할 수 있도록 한중관계를 관리해야 한다. 이러한 정책을 원활하게 추진하기 위해서는 한반도와 동북아에서 미국과 중국의 역할과 이해관계도 고려되어야 할 것이다.

둘째, 북한 핵문제를 해결하기 위해 당사국으로서 선도적 노력을 기울여야 한다. 우리는 물론 세계 평화를 위협하고 있는 북핵 문제는 한반도의 통일 환경에 결정적인 장애물이라고 할 수 있다. 즉, 주변국과 국제사회의 지지 속에서 통일에 우호적인 환경을 조성하기 위해서는 북핵 문제 해결이 필수적이다. 이를 위해 우리는 미국과의 긴밀한 공조를 바탕으로 북한의 비핵화를 위한 국제적 협력을 강화해야 할 것이다. 이러한 움직임 속에서 한반도의 통일환경은 개선되어 나갈 수 있을 것이다.

셋째, 동북아 역내의 영토 분쟁이나 과거사 문제 등과 관련하여, 관련국 간 협력을 통해 상황 악화를 방지하고 문제를 해결해 나갈 수 있도록 외교적 노력을 경주해야 한다. 현재 동북아에서는 영토 문제와 과거사 문제가 각국의 민족주의를 부추기고 갈등과 대립을 확대·재생산하고 있는데, 이러한 갈등 국면이 심화될 경우 동북아에서 우호적인 통일 환경을 조성하는 데 부정적 영향을 미칠 것이기 때문이다.

2 국제협력의 과제

국제협력에 있어서는 우선 한미 간 협력을 통한 적극적인 통일외교가 중요하다. 한미 간 정책 공조를 바탕으로 주요국을 포함한 국제사회와의 긴밀한 협력을 통해 한반도 평화통일의 여건을 마련해 나가야 한다. 아울러, 한미 간 신뢰와 협력을 바탕으로 포괄적이고 성숙한 동맹관계를 구축하고, 이를 통해 북한의 비핵화와 변화를 이끌어 내야 한다. 한반도 문제와 관련한 양국 정부 차원의 협력뿐만 아니라 미국 의회와의 협력도 강화해야 한다. 우리 정부 및 국회는 미국 의회가 한반도 평화와 안정에 관심을 가지고 관련 예산이나 입법 활동 등 실질적인 협력을 할 수 있도록 전방위적 노력을 기울여야 할 것이다.

미국과의 협력과 함께, 역내 가치공유국으로서 한미일 간의 협력도 강조되고 있다. 2023년 캠프 데이비드 정상회의에서 3국 정상은 최초로 '자유롭고 평화로운 통일 한반도'에 대한 지지를 표명했고, 북한의 완전한 비핵화와 한반도 평화를 달성하기 위한 3국의 공동의 가치와 이익을 재확인한 바 있다. 이러한 방향에서, 일본과도 북한의 핵·미사일 문제 및 북한인권 문제 등과 관련하여 정보를 공유하고 양국 기관 간 협조 체제를 구축해 나갈 필요가 있다.

중국에 대해서는 한중 양국 정상 및 고위급 간의 교류와 대화를 필두로 다양한 현안에 관한 소통을 강화해야 한다. 이를 통해서 실질적으로 북핵 문제를 해결하기 위한 한중 간의 전략적 관계를 강화하고, 한반도 전역에 영향을 미치는 기후와 환경에 대해서도 공동대응을 추진할 수 있다.

아세안, 유럽연합 등 국제사회 주요 행위자들과의 소통과 협력도 강화해야 한다. 아세안 국가들은 한반도 문제에 대해 지속적으로 관심을 두고 있다. 아세안 국가들이 운영하는 아세안지역포럼ARF은 아시아태평양 지역의 신뢰구축과 예방외교를 목표로 하며, 북한의 비핵화 문제를 평화적으로 해결하기 위한 다자적 협력을 지원할 수 있다. 따라서 한국은 아세안 국가들이 한반도의 비핵화 및 평화구축과 궁극적인 통일을 위해서 중요한 동반자가 될 수 있도록 이들 국가와의 외교를 강화해야 한다.

유럽연합도 북한과의 정치·인권대화, 비정치적 분야의 교류협력, 북한 주민에 대한 인도지원 및 인권 증진 등 인도적 문제와 관련하여 다각적인 역할을 수행해 왔다. 유럽연합의 이러한 활동은 북한인권 상황 개선과 남북 간 대화·협력의 기반 마련 등을 지원할 수 있으며, 장기적으로는 한반도의 통일에 도움이 될 수 있다. 따라서 통일외교의 일환으로 이러한 유럽연합의 정책을 촉진할 수 있도록 정보교환 및 협력을 추진할 수 있다.

한편, 주요 국가들과의 통일외교뿐 아니라 한반도 통일에 대한 긍정적인 인식을 확산하기 위한 공공외교도 중요하다. 공공외교의 주체로서 시민사회는 세대별, 분야별 다양한 방식으로 국제사회 네트워크와 협력할 수 있어 파급효과를 확대해 나갈 수 있다. 또한, 주요국 내 재외동포의 다양한 평화·통일 공감대 확산 활동을 지원하는 것도 효과적일 수 있으며, 한반도를 둘러싼 국제정세 및 한반도 문제 해결을 위한 국제사회의 역할 등에 대해 연구하는 한반도 문제 전문가들을 지원하고 담론의 장을 마련해 주는 것도 중요한 과제이다.

2025
통일문제 이해

Ⅲ 통일정책과 통일방안

제1절 정부의 통일·대북정책

제2절 남북한의 통일방안

제 1 절

정부의 통일·대북정책

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

통일정책은 통일에 유리한 환경을 조성하면서 남북관계를 관리하고 개선하려는 정부의 의지이자 그것의 구체적 표현이다. 통일방안은 통일에 대한 정부의 입장, 통일의 원칙, 통일에 대한 접근방식 등을 포괄해 행동지침으로 구체화한 밑그림이다. 통일정책과 방안은 국가의 다른 정책들과 마찬가지로 시대적 상황이나 국민적인 요구, 정부의 정책적 의지 등에 따라 변화되어 왔다. 대한민국 역대 정부의 통일정책은 원칙을 유지하는 가운데 시대와 환경의 변화에 따라 보다 현실에 부합되는 방향으로 보완·발전되어 온 것이다.

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

1 역대 정부의 통일·대북정책

대한민국은 유엔 감시하의 남북 총선거 실시 및 평화통일 추진을 권고한 유엔 총회 결의(1947년 11월 14일)에 따라 유엔 한국 임시위원단의 감시 아래 자유총선거를 실시한 후 헌법 공포에 이어 정부

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

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

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

'평화통일구상 선언' 이후 1971년 우리 측이 이산가족 찾기를 위한 남북적십자회담을 제의하고 북한이 이를 수용하면서 분단 26년 만에 이산가족 찾기를 위한 남북대화가 개최되었다. 당시 우리 정부가 제시한 '인도적 문제의 해결, 비정치적 문제의 해결, 정치적 문제의 해결'이라는 남북문제 해결의 3단계론은 1970년대 이후 정부 통일 접근의 주요 시각이 되었다. 또한 남북적십자회담과 병행해 분단 이후 최초의 남북 당국 간 공식문서라 할 수 있는 「7.4 남북공동성명」(부록 1)이 1972년 7월 4일 발표되었다. 이 공동성명의 핵심은 통일의 세 가지 원칙, 즉 자주, 평화, 민족대단결에 대한 남북 간의 합의였다.

「7.4 남북공동성명」 발표 이후 남북관계는 인도적 차원의 대화인 적십자회담과 함께 정치적 차원의 대화인 남북조절위원회 회의가 진행되는 새로운 단계로 발전했다. 그러나 「7.4 남북공동성명」은 북한이 1973년 6월, 우리 정부의 평화통일 의지를 표명한 「평화통일 외교정책에 관한 특별선언(6.23 선언)」[1] 등을 이유로 남북조절위원회 회의를 일방적으로 중단함으로써 유명무실화되었다.

또한 정부는 1974년 1월 18일에는 북한에 '남북불가침협정 체결'을 제의한 데 이어 1974년 8월 15일 남북 간의 평화공존과 평화통일을 위한 '평화통일 3대 기본원칙'을 제안했다. 이 원칙의 내용은 첫째, 평화통일을 위해서 한반도의 평화정착과 남북 간의 대화와 교류가 필수적 과정이라는 점, 둘째, 남북 총선거를 위해서 남북 간의 신

1 「6.23 선언」의 주요 내용은 다음과 같다. ▲ 조국의 평화적 통일을 우리 민족의 지상과업으로 규정 ▲ 한반도 평화 유지의 필요성, 남북한 내정불간섭 및 불침략 ▲ 남북공동성명에 입각한 남북대화를 위해 지속 노력 ▲ 북한의 국제기구 참여 불반대 ▲ 남북 유엔 동시가입 불반대 ▲ 모든 국가와의 상호 문호개방 ▲ 평화선린에 입각한 대외정책 및 우방국들과의 유대관계 공고화 재천명.

뢰 조성과 동질화가 촉진되어야 한다는 점, 셋째, 총선거 실시와 관련해 정부수립 후 지속되어 온 '유엔 감시하'라는 조건을 '공정한 선거 관리와 감시'로 변화시킨 것이다. '평화통일 3대 기본원칙'은 종전의 '선 건설 후 통일'에서 '선 평화 후 통일'로 정책기조를 전환하는 계기가 되었으며 이 기조는 우리 정부 통일정책의 기본이 되고 있다.

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

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

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

은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다"라고 규정했다.

새로운 남북관계의 정립을 위한 노력은 노태우 정부에 들어 전환기를 맞게 된다. 노태우 정부는 탈냉전과 민주화의 흐름 속에서 '북방정책'을 추진하고, 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)」과 1989년 9월 11일 「한민족공동체 통일방안」(부록 2)을 발표했다.

「7.7 선언」은 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체 관계를 발전시켜 나가는 것이 통일을 실현하는 지름길이라는 인식을 바탕으로 북한에 대한 문호개방과 주변 4국의 남북한 교차승인을 주요 내용으로 하고 있다. 즉 남북 간의 화해구조를 만드는 데 필요한 조치의 기본방향을 제시한 정책선언이라 할 수 있다. 다음 해에는 「7.7 선언」을 구체화한 「한민족공동체 통일방안」을 발표했는데, 이 통일방안은 남북 간의 교류와 협력을 통해 먼저 민족공동체를 회복·발전시키고 이를 바탕으로 정치적 통일이 이뤄질 수 있는 상태를 만들어 간다는 것을 주요 내용으로 하며, 당시 국회에서 여야 4당의 초당적 합의로 채택되었다. 「한민족공동체 통일방안」 발표 이후 남북교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정되었다.

이러한 노력을 바탕으로 제1차 남북고위급회담이 1990년 9월 서울에서 개최되었고, 1991년 9월 17일에는 남북한 유엔 동시가입이 이루어졌다. 1991년 12월 12일 서울에서 열린 제5차 남북고위급회담에서 남북한은 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」(부록 3)에 합의하면서 '정전상태'를 남북 간 '공고한 평화상태'로 만들 때까지 정전협정을 준수할 것을 약속

했다. 12월 31일에는 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언(한반도 비핵화 공동선언)」(부록 4)에도 합의하여 남북한 간 군비통제에 관한 최초의 구체적인 합의를 이루었다. 그러나 북핵 문제가 대두되면서 북한이 남북대화를 일방적으로 중단시킴으로써 「남북기본합의서」는 제대로 이행되지 못했다.

「한민족공동체 통일방안」은 김영삼 정부에 의해 「민족공동체 통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)」(부록 5)으로 계승·보완되었다. 이 통일방안은 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성단계라는 점진적이고 단계적인 실천과정을 거쳐 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 통일을 이루어 나간다는 입장을 재확인하고 있다. 「민족공동체 통일방안」은 이후 역대 정부에서 대한민국의 통일방안으로 계승·발전되고 있다.

김대중 정부는 남북관계 개선을 우선적 목표로 설정하고 대북화해협력정책을 추진했다. '햇볕정책'이라고도 불린 대북화해협력정책은 우리가 먼저 남북관계 개선에 전향적인 자세를 보임으로써 북한 스스로 변화의 길로 나올 수 있도록 한다는 것이다. 이런 입장에서 김대중 정부는 분단 상황을 평화적·통일지향적으로 관리해 간다는 인식하에 공존공영의 협력을 바탕으로 남북관계 개선에 역점을 둔 대북정책을 추진했다. 2000년 6월 처음으로 남북정상회담을 개최해 남북관계 개선방향과 당면 실천과제 5개항을 담은 「6.15 남북공동선언」(부록 6)을 채택했다. 이후 남북관계는 분야별 남북회담 추진을 통해 인적·물적 교류를 증대시킴으로써 한반도 평화와 화해 분위기를 모색하는 방향으로 전개되었다.

노무현 정부는 핵문제의 평화적 해결을 기초로 한 평화번영정책을 추진했다. 북한을 화해·협력의 동반자로 규정하고, 금강산관광·개성관광 사업과 개성공단 추진 등 남북교류를 통해 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반과 동북아 경제중심국가로의 발전 토대를 마련하고자 했다. 2007년 10월에는 제2차 남북정상회담을 개최하여 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)」(부록 7)을 채택하고, 남북 간 상호존중을 토대로 정치, 군사, 경제, 사회문화, 인도주의 등의 영역에서 통일을 위한 공동 사업을 추진할 것에 합의했다.

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

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

문재인 정부는 '평화공존'과 '공동번영'을 정책 비전으로 하는 '문재인의 한반도정책'을 추진했다. 문재인 대통령은 2017년 7월 독일 쾨르버재단 초청연설을 통해 북한에 대화 재개와 한반도의 항구적 평화정착을 위한 노력을 제안하는 '베를린 구상'을 발표했으며, 이후 북한의 2018년 평창 동계올림픽 참가와 남북고위급회담 등을 계기로 남북대화가 재개되었다. 남북한은 2018년 모두 3차례의 남북정상회담(4월 27일, 5월 26일, 9월 18~20일)을 개최했으며 「판문점선언」(부록 8)과 「평양공동선언」(부록 9)에 합의했다. 그러나 북한은 2019년 2월 미북 하노이 정상회담 결렬 이후 남북 간 합의사항을 이행하지 않았으며 핵·미사일 고도화를 추구하면서 남북관계를 단절했다. 북한은 2020년 6월 9일 남북 간 모든 통신선을 차단하고 대남사업을 '대적사업'으로 전환한다고 천명했으며, 6월 16일 개성공단 내 남북공동연락사무소를 폭파했다. 이후 2020년 9월 서해 공무원 피살 사건 및 북한의 지속적인 무력도발 등으로 남북관계 경색 국면이 지속되었다.

[표 3-1] 역대 정부의 통일·대북정책

이승만 정부	실지회복 차원의 '북진 통일론' 유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거
장면 정부	'선 경제건설 후 통일론' 유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거
박정희 정부 (1960년대)	'선 건설 후 통일론' 자유민주주의 원칙에 의한 국토통일론
박정희 정부 (1970년대)	'평화통일 3대 기본원칙'(평화정착과 대화교류, 신뢰조성과 동질화 촉진, 총선거) 아래 선 평화 후 통일론
전두환 정부	'민족화합 민주통일방안'
노태우 정부	'민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)', 「한민족공동체 통일방안」
김영삼 정부	「민족공동체 통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)」
김대중 정부	'대북화해협력정책'
노무현 정부	'평화번영정책'
이명박 정부	'상생·공영의 대북정책'과 '비핵·개방·3000' 구상
박근혜 정부	'한반도 신뢰프로세스'와 '한반도 평화통일을 위한 구상', '3대 통로' 제안
문재인 정부	'문재인의 한반도정책'과 '한반도 평화프로세스'

2 윤석열 정부의 통일·대북정책

윤석열 정부 출범 이후에도 한반도를 둘러싼 국제정세는 여전히 엄중한 상황이다. 한미일 3국은 안보협력을 넘어 자유민주주의 가치 연합으로 발전하고 있으며, 중러북 3국 관계도 긴밀해지면서 동북아시아에서 중층적 대립 구도가 형성되고 있다. 북한은 2023년 12월 당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의와 2024년 1월 제14기 제10차 최고인민회의 시정연설을 통해 남북관계를 "더 이상 동족관계가 아닌… 적대적인 두 국가 관계, 전쟁 중에 있는 완전한 두 교전국관계"[3]로 규정하였다. 또한 러시아와의 밀착을 강화하여 2024년 6월 「포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약」을 체결하고, 2024년 10월부터 우크라이나 전쟁에 북한군을 파병했다. 이런 상황에서 북한의 비핵화와 한반도 평화 구축의 필요성은 더욱 커지고 있다.

1) 비핵·평화·번영의 한반도

윤석열 정부는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 추구하

3 "경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시였다," 『조선중앙통신』, 2024.1.16.

여 「비핵·평화·번영의 한반도」를 구현해 나가는 것을 비전으로 하는 통일·대북정책을 추진하고 있다. 이러한 비전은 우리나라 헌법 제4조 "대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다"를 실질적으로 구현하는 것이다.

[표 3-2] 윤석열 정부의 통일·대북정책 체계도

비전	»	**자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일** – 비핵·평화·번영의 한반도 –
추진 원칙	»	① 일체의 무력도발 불용 ② 호혜적 남북관계 발전 ③ 자유민주적 통일기반 구축
중점 추진과제	»	① 북한 비핵화 추진과 한반도 평화정착 ② 원칙 있는 남북관계 정상화 추진 ③ 북한인권 및 남북 간 인도적 문제 해결 ④ 북한 정보분석 강화 ⑤ 국민·국제사회와 함께하는 통일준비

※ 통일부, 「제4차 남북관계발전기본계획(2023~2027)」

윤석열 정부의 통일·대북정책은 「비핵·평화·번영의 한반도」 구현이라는 비전 아래 세 가지 추진원칙과 다섯 가지 중점 추진과제로 이루어져 있다.

첫 번째 추진원칙은 일체의 무력도발 불용이다. 이는 힘에 의한 현상변경을 원하지 않고 북한에 적대 의사를 가지고 있지 않으며, 북한의 핵 위협이나 무력도발은 용납할 수 없다는 입장이다. 견고한 한미동맹을 바탕으로 북한의 무력도발을 실효적으로 억제해 가면서, 북한이 도발할 경우에는 단호한 대응과 함께 국제사회와 공조하여 도발에 상응하는 실질적인 대응 조치를 취하고자 하는 것이다.

두 번째 추진원칙은 호혜적 남북관계 발전이다. 남북 간 갈등 사안을 대화를 통해 해결하면서 상호주의에 기반한 호혜적 남북관계를 정착시켜 나가고, 우리의 원칙을 견지하면서도 남북 상호 관심사 및 차이도 고려하는 실용적 접근을 통해 새로운 남북관계 질서를 확립하고자 하는 것이다.

세 번째 추진원칙은 자유민주적 통일기반 구축이다. 헌법 제4조가 부여한 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책 추진 의무를 충실히 수행해 나가고자 한다. 통일을 궁극적 목표로 두고 비핵·평화·번영의 한반도 실현을 위해 노력하면서, 국내외 소통과 협력을 강화하여 한반도 평화통일의 기반을 차근차근 조성해 나가고자 하는 것이다.

윤석열 정부는 이러한 비전과 추진원칙 아래 다섯 가지 중점 추진과제를 설정하고 있다. 첫 번째 중점 추진과제는 북한 비핵화 추진과 한반도 평화정착이다. 이를 위해 윤석열 정부는 북핵 문제의 당사자로서 북한의 완전한 비핵화와 한반도의 지속 가능한 평화·번영 구현을 위한 핵심적 방안으로 「담대한 구상」을 제안했다. 「담대한 구상」에서는 북한이 비핵화 협상에 복귀하면 우선 민생개선 사업을 중심으로 초기조치를 취해 나가며, 이후 비핵화 로드맵이 마련되면 북한의 비핵화 진전에 발맞추어 경제·정치·군사 분야의 포괄적 조치를 동시적·단계적으로 추진해 나가고자 한다. 이처럼 정부는 북한이 비핵화 협상의 장으로 나오도록 하는 전략적 환경을 조성하는 데 주력하고 있는데, 이를 위해 강력한 한미동맹을 중심으로 북한의 핵 위협을 억제하고Deterrence, 제재 등을 통해 핵 개발을 단념시키며

Dissuasion, 외교와 대화를 통해Dialogue 비핵화를 추진하는 '3D'의 종합적 접근 방식을 추진하고 있다. 윤석열 대통령은 2023년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 「담대한 구상」을 흔들림 없이 추진할 것임을 재확인했다.

두 번째 중점 추진과제는 원칙 있는 남북관계 정상화를 추진해 나가는 것이다. 정부는 남북관계 추진 과정에서 실용적으로 접근하되, 북한의 잘못된 행태에 대해서는 분명히 지적하고 되풀이 되지 않도록 당당히 요구하는 일관된 원칙하에 의연하게 남북관계를 추진하고 있다. 그리고 남북대화가 재개되면 북한 비핵화에서부터 이산가족·납북자·억류자·국군포로 등 남북이 상호 원하는 의제를 균형 있게 협의해 나가며, 법과 원칙에 따른 교류협력 추진 질서를 확립하고자 한다.

세 번째 중점 추진과제는 북한인권 문제와 남북 간 인도적 문제를 해결하는 것이다. 정부는 북한인권의 실질적 개선을 위해 북한인권재단 출범을 준비하면서 재단이 정식 출범하기 전까지 자문 역할을 수행할 북한인권증진위원회를 2023년 3월 6일 발족했다. 그리고 2023년 『북한인권보고서』를 최초로 공개 발간하여 북한인권 실태를 국내외에 알렸으며, 2024년 두 번째 『북한인권보고서』를 발간했다. 정부는 2024년 4월 제55차 유엔 인권이사회, 같은 해 12월 제79차 유엔 총회에서 「북한인권 결의」 공동제안국에 동참하는 등 국제사회에서도 북한인권 개선 활동과 협력을 강화하여 국제규범에 따른 보편적 가치를 실현해 나가고 있다.

이산가족 등 분단로 초래된 인도적 문제도 적극적으로 해결해 나가고자 한다. 이산가족 전원에 대한 생사확인과 상봉 정례화 등 근본적인 해결을 모색하고, 영상편지 제작, 유전자 검사 등 미래 교류에도 대비해 나가고 있다. 대내적으로는 이산가족 문제의 중요성에 대한 인식 제고를 위해 2023년부터 추석 이틀 전인 음력 8월 13일을 국가기념일인 '이산가족의 날'로 지정했다. 또한 국군포로·납북자·억류자 문제 해결을 위해 통일부 장관 직속으로 납북자대책팀을 설치하여 지속적·체계적 대응을 추진하고 납북자·억류자 가족과 단체를 지원하고 있으며, 양력 6월 28일을 법정기념일인 '6.25전쟁 납북자 기억의 날'로 지정하는 등 귀환 국군포로 예우와 정착지원 등 피해자 지원과 기념사업을 추진하고 있다. 그리고 국제사회와의 협력을 강화하여 유엔 인권기구 및 관련국과의 협의 등 기회가 될 때마다 결과 문서 등에 국군포로·납북자·억류자 관련 문안을 반영할 수 있도록 노력하고 있다.

또한 '먼저 온 통일'인 북한이탈주민이 우리 사회의 당당한 구성원으로서 자립하여 통일의 희망이자 자산이 될 수 있도록 초기지원 체계를 튼튼히 하고, 맞춤형 일자리와 교육 프로그램을 연계하여 고용과 삶의 질을 개선해 나가고 있다. 2022년 11월부터 위기에 처한 고위험군 북한이탈주민 7,000여 명을 상시 모니터링하고 있으며, 이들의 효율적 지원 연계를 위한 통합 전산시스템인 '북한이탈주민 통합지원시스템'을 2024년 1월부터 운영하고 있다. 2024년 7월 14일을 제1회 '북한이탈주민의 날'로 제정하여 북한이탈주민에 대한 체계적 지원을 넘어 통일 준비 차원에서의 사회적 통합을 제고하는 정책을 강화하고 있다.

그뿐 아니라 정부는 북한 주민의 인도적 상황 개선을 위한 인도적 협력은 정치·군사적 고려 없이 일관되게 추진되어야 한다는 입장이다. 2024년 7월 말 북한의 평안도, 자강도 지역에 폭우로 상당한 피

해가 발생하자 정부는 '대북 수해 지원 발표문'을 통해 긴급구호 지원을 제안하기도 했으며, 앞으로도 취약계층 우선으로 투명성 확보 원칙이 보장될 수 있도록 제도와 추진체계를 정비하고 주요 국제기구와의 협력을 강화할 것이다.

네 번째 중점 추진과제는 북한정보에 대한 수집 및 관리, 분석 역량을 강화하는 것이다. 시시각각 변화하는 한반도 정세를 판단하고 통일·대북정책을 추진하기 위해서는 북한에 관한 정보와 자료를 체계적으로 관리하고 분석하는 것이 무엇보다 중요하다. 2023년 12월 정보기술을 기반으로 하는 '북한정보 AI·빅데이터 분석시스템' 구축 사업을 완료했으며, 국민이 쉽고 편리하게 북한정보를 이용할 수 있도록 「북한정보포털」 사이트를 지속적으로 개선하고 있다. 아울러, 2024년 2월 북한이탈주민 6,000여 명을 대상으로 실시한 설문결과를 집대성한 『북한 경제·사회 실태 인식보고서』를 발간하여, 북한의 전반적인 제도 운영 실태뿐 아니라 주민의 생활상과 사회 변화상 등을 생생하게 전달하고 있다.

마지막 다섯 번째 중점 추진과제는 국민·국제사회와 함께 통일을 준비해 나가는 것이다. 통일 공감대를 형성해 나가기 위해 각계각층 국민들이 참여할 수 있는 행사들을 실시하고 있으며, 뉴미디어 및 증강현실AR 기술 등을 활용한 다양한 콘텐츠를 통해 청소년 통일교육을 강화해 나갈 것이다. 그뿐 아니라 유관국과의 긴밀한 정책 공조와 협력을 통해 한반도 평화통일에 대한 국제사회의 공감대와 지지를 확보해 나갈 것이다.

2) 「8.15 통일 독트린」

정부는 2024년 3.1절 윤석열 대통령 기념사에서 대한민국 주도의 자유민주통일 의지를 공표하면서 통일을 향한 국민 의지 결집과 연대를 바탕으로 한 국제협력을 강조한 바 있다. 그리고 2024년 8월 15일 제79주년 광복절 경축사를 통해 헌법적 책무에 의거하여 '자유평화 번영의 통일 대한민국'으로 나아가기 위한 우리의 통일 비전과 추진전략을 제시했는데, 이것이 「8.15 통일 독트린」이다. 이는 최근 미중 전략경쟁 심화, 우크라이나 전쟁 장기화 등 국제정세의 불안정성이 지속되고, 북한이 핵·미사일 개발에 몰두하며 민족과 통일을 부정하고 우리를 군사적으로 위협하고 있는 상황에서 제안되었다. 또한 북한 주민들이 통제와 억압 속에서도 시장을 활성화시키고 외부정보를 접하며 바깥 세상에 눈을 뜨고 있는 현실과, 「민족공동체 통일방안」이 발표된 지 30년이 경과함에 따라 변화된 환경을 반영한 새로운 정책 수립 요구가 증대되고 있는 점도 고려되었다.

「8.15 통일 독트린」은 크게 네 가지 의의를 지닌다. 첫 번째는 통일의 지향점을 대한민국의 정체성과 헌법 가치에 따라 '자유 통일'로 명확히 했다는 점이며, 두 번째는 통일의 행동주체를 우리 국민과 북한 주민으로 분명히 했다는 점이다. 세 번째는 한반도 구성원 모두의 자유와 인권을 보장하고 확대하는 것이 통일의 목적이자 이유이며, 통일은 한반도 구성원 모두의 자유와 인권을 증진해 나가는 민주적 절차를 추구하고 있음을 분명히 하면서 통일의 과정을 제시했다는 점이다. 마지막 네 번째는 국제사회와 함께 우리의 통일 비전을 실현하고, 통일을 통해 국제사회의 평화와 번영에 기여한다는 의지를 표명하면서 통일을 위한 국제사회와의 연대를 명시하고 있다는 점이다.

「8.15 통일 독트린」은 통일 대한민국의 미래상으로 국민의 자유와 안전이 보장되는 행복한 나라, 창의와 혁신으로 도약하는 강하고 풍요로운 나라, 세계 평화와 번영에 기여하는 나라를 제시하고 있다.

[표 3-3] 「8.15 통일 독트린」 체계도



그리고 이러한 3대 비전을 실현하기 위해 국내적으로는 자유통일을 추진할 자유의 가치관과 역량 배양이 필요하며, 북한에 대해서는 북한 주민들의 자유 통일에 대한 열망을 촉진시켜 나가야 하며, 국제적으로는 자유 통일 대한민국에 대한 국제 연대와 지지를 확보해 나가야 한다는 국내·북한·국제 차원의 3대 통일 추진전략을 제시하고 있다.

이를 위해 정부는 7대 통일 추진방안을 중심으로 후속조치를 추진해 나가고자 한다. 첫 번째로 통일 시대의 주인인 청년들이 통일에 대한 상상과 희망을 가질 수 있도록 미래지향적인 통일 교육 프로그램을 활성화시켜 나가고, 통일이 가져올 기회와 변화를 가상공간에서 미리 체험할 수 있도록 할 것이다. 두 번째로 북한인권 개선을 위한 다차원적 노력을 전개해 나갈 것이다. 정부는 북한인권 실상을 우리 국민과 국제사회에 있는 그대로 정확히 알리고, 북한 인권 담론을 대내외에 확산하는 데 주력할 계획이다. 세 번째로 정치·군사적 상황에 관계없이 북한 주민의 생존권 보장을 위한 인도적 지원은 언제라도 적극적으로 추진해 나가고자 한다. 북한의 영유아, 여성, 고령자, 장애인 등 취약 계층에 대해 인도적 지원을 적극 추진할 것이다.

네 번째로 북한 주민들이 다양한 경로로 외부 정보를 접할 수 있도록 '정보접근권'을 확대해 북한 주민의 인식 개선과 역량 강화를 가져오도록 하고, 북한의 미래 세대에게 자유 통일의 꿈과 희망을 심어주고자 한다. 다섯 번째로 '먼저 온 통일'인 북한이탈주민의 경험과 지식을 통일 역량에 반영해 나가며, 북한이탈주민들이 한반도 통일 미래에 기여할 수 있도록 각별한 지원을 할 계획이다. 여섯 번째로 남북 당국 간 실무 차원의 '대화협의체' 설치를 제안하고 북한 당

국의 호응을 촉구하고자 한다. 대화 협의체에서 긴장 완화를 포함해 경제 협력, 인적 왕래 등 어떠한 문제라도 다룰 것이다.

마지막으로 '국제 한반도 포럼' 창설을 통해 국제사회의 자유 통일 지지를 견인해 가고자 한다. 통일 대한민국이 세계의 평화와 번영에 기여하는 나라가 될 것이라는 믿음을 국제사회에 널리 확산시킬 것이다.

제 2 절

남북한의 통일방안

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

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

한편 북한은 공산화 통일을 목표로 대내외 상황의 변화에 따라

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

그러나 최근 북한은 2023년 12월 당 전원회의를 통해 남북관계를 '적대국·교전국 관계'로 규정했고, 2024년 1월 최고인민회의에서 김정은은 '무력·적화통일' 기조의 헌법 반영과 '통일, 화해, 동족' 개념 제거를 지시했다. 2024년 10월 최고인민회의에서 이에 대한 후속조치들이 헌법화 되었는지의 여부는 아직 확인되지 않고 있지만, 10월 17일 경의선·동해선 남북 연결도로 폭파 소식을 전하면서 "대한민국을 철저한 적대국가로 규제한 공화국헌법의 요구"[4]라고 밝힌 점을 볼 때 헌법이 개정되어 통일 조항이 삭제되었을 가능성도 배제할 수 없다. 2025년 1월 최고인민회의에서도 헌법 개정과 관련한 내용은 공개되지 않고 있다.

4 "조선중앙통신사 보도," 『조선중앙통신』, 2024.10.17.

1 남한의 통일방안: 「민족공동체 통일방안」

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

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

역대 정부는 「민족공동체 통일방안」에 기반한 통일 노력을 지속하는 한편, 이를 보완·발전시키려는 노력을 계속해 왔다. 박근혜 정부

는 한반도 평화통일을 체계적으로 준비하기 위해 2014년 7월 대통령 소속 통일준비위원회를 출범시켰으며, 문재인 정부는 사회적 합의를 바탕으로 통일·대북정책을 추진하기 위해 2018년부터 4년간의 사회적 대화를 통해 2021년 6월 「통일국민협약」을 채택했다. 그리고 윤석열 정부는 민·관 협업을 통한 통일미래 준비를 위해 2023년 2월 통일부장관 자문기구인 통일미래기획위원회를 설립했다.

1) 통일의 기본철학과 접근시각

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

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

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

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

2) 통일의 원칙

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

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

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

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

3) 통일의 과정

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

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

을 해소해 나가는 단계라고 할 수 있다.

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

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

[표 3-4] 「민족공동체 통일방안」

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

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

2 북한의 대남전략과 통일방안의 변천

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

북한은 1960년 처음 연방제 통일방안을 제기하기에 앞서 '하나의 조선' 논리에 입각한 '민주기지론'에 의한 무력·적화 통일을 내세

웠다. '민주기지론'은 1960년 4.19 혁명 이후에 '남조선 혁명론'으로 발전되었고, 이 시기 북한은 과도적 조치로서 '남북연방제'를 제기했다. 북한은 1960년 '8.15 해방 15주년 경축대회'에서 처음으로 남북한 제도의 유지 속에 과도적 형태인 '남북연방제' 통일방안을 제기했고, 1973년 '고려연방공화국'이라는 단일 국호에 의한 연방제를 실시하는 '고려연방제'를 주장했다. 1980년 10월 10일 노동당 제6차 당대회에서는 '고려민주연방공화국 창립방안'을 제시하면서 과도적 조치로서의 연방제가 아닌 완성된 통일국가 형태로서의 연방제를 주장했다.

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

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

북한은 2021년 1월 제8차 당대회에서 당규약을 개정하면서 통일 과업 관련 내용을 수정했는데, 당규약 서문에는 "조선노동당의 당면 목적은 공화국 북반부에서 '부강하고 문명한 사회주의 사회를 건설'하며 전국적 범위에서 '사회의 자주적이며 민주주의적인 발전을 실현'하는 데 있으며, 최종목적은 '인민의 이상이 완전히 실현된 공산주의 사회를 건설'하는 데 있다"고 명시하고 있다.[5] 또한 "남조선인민들의 투쟁을 적극 지지성원"한다는 내용과 "우리민족끼리" 힘을 합쳐 통일한다는 내용이 삭제되었으며, 당원의 의무 중에서는 "조국통일을 앞당기기 위해 적극 투쟁하여야 한다"라는 내용이 삭제되었다.

북한은 2023년 12월 26일부터 30일까지 개최된 제8기 제9차 당 전원회의에서 남북관계를 교전국 관계로 규정했다. 당 전원회의 결과 보도를 통해 북한 당국은 "남북관계는 동족관계·동질관계가 아닌 교전국 관계로 완전히 고착화"되었고 "유사시 핵무력을 포함한 모든 물리적 수단과 역량을 동원해 남조선 전 영토를 평정하기 위한 대사변을 준비해야 한다"라며 핵 선제공격을 통한 무력통일 방침을 노골화했다. 더 나아가 "흡수·체제 통일이 국책인 대한민국과 그 언제도 통일이 성사될 수 없다"며 우리 정부의 평화통일을 위한 노력을 거부했다.[6] 김정은은 2024년 1월 15일 최고인민회의 제14기 제10차 회의에서 '조국통일3대헌장기념탑'을 철거하고 민족역사에서 '통일', '화해', '동족'이라는 개념 자체를 완전히 제거해 버려야 한다고 했으며, 2월 8일 인민군 설립 제76주년 연설에서는 남한을 "가장 위해로운 제1의 적대국가, 불변의 주적으로 규정"했다.[7]

5 2016년 제7차 당대회에서 개정된 기존의 당규약 서문에는 "조선노동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 '사회주의 강성국가를 건설'하여 전국적 범위에서 '민족해방민주주의혁명의 과업을 수행'하는데 있으며 최종목적은 '온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현'하는데 있다"고 밝히고 있다.

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

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

1) 민주기지론과 무력통일 추구

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

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

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

1960년대에 들어와 북한은 '민주기지론'을 견지하면서 평화통일 제안과 '남조선 혁명'이라는 이중전략을 구사했다. 남조선 혁명의 실천수단으로 제기된 것이 바로 '남북연방제'이다. 북한의 연방제안은 김일성의 1960년 8월 '8.15 해방 15주년 경축대회' 기념연설에서 처음으로 제의되었는데, 당시 북한은 상대적인 경제역량의 우위를 바탕으로 4.19 혁명으로 혼란한 상황에 처한 남한사회에 통일의 과도적 형태로서의 연방제를 제안했다. 하지만 당시 북한의 제의는 지방정부의 내정·외교·군사권을 그대로 존속시키고 정부당국의 대표들로 일종의 협의기구를 구성하여 경제와 문화 등 분야에서 교류협력하자는 것으로, 표면상으로는 연방제였으나 실제로는 국가연합에 가까운 것이었다.

2) 민족해방 인민민주주의 혁명론과 연방제

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

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

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

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

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

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

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

3) 민족공조론과 낮은 단계의 연방제

북한은 2000년 「6.15 남북공동선언」에서 '낮은 단계의 연방제' 안을 제기했다. '낮은 단계의 연방제'는 "1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치·군사·외교를 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 그 위에 민족통일 기구를 구성하는 것"이라고 했다. 그리고 남북은 당시 남한의 '연합제'와 북한의 '낮은 단계의 연방제'가 공통점이 있음을 인정한 바 있다.

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

이 시기 북한은 2001년 1월 개최한 '우리민족끼리 통일의 문을 여는 2001년 대회'에서 "외세와의 공조를 배격하고 민족공조로 통일문제를 우리민족 자체의 힘에 의거하여 해결해 나가자"[8]고 제의하는 등 '민족공조', '우리민족끼리'를 통일운동의 핵심용어로 사용하기 시작했다.

8 "우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적평화통일의 획기적국면을 열어 나갈데 대하여," 『노동신문』, 2001.1.11.

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

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

4) '두 국가론'의 등장

최근 북한의 대남전략에는 급격한 변화가 나타나고 있다. 북한은 2021년 제8차 당대회를 통해 당규약을 개정하면서 대남전략과 관련한 문구에 변화를 가져왔다. 노동당의 당면목적을 '전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행'하는 것에서 '전국적 범위에서 사회의 자주적이며 민주주의적인 발전을 실현'하는 것으로 변경했으며, '우리민족끼리 힘을 합쳐' '통일적 발전을 이룩하기 위해 투쟁한다'는 표현도 삭제했다. 이는 대남전략에 대한 인식 변화가 당규약의 변화 등 정책 변화로 이어진 것을 보여준다. 그리고 2022년 9월에는 「핵무력정책법」을 제정하고, 2023년 9월 개정 헌법에 '핵무력을 통한 영토완정'을 규정함으로써 '핵무력 기반 통일론'도 법제화했다. 2023년 하반기부터 김정은과 김여정이 공식적인 담화에서 '대한민국'을 언급한 것도 대남전략의 변화를 보여주는 것이라 할 수 있다.

2023년 12월 김정은은 당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의에서 그동안 한국의 보수나 진보 정권은 모두 '대북정책'이나 '통일정책'의 이름으로 사실은 '흡수통일'이나 '정권붕괴'를 구축해 왔으므로 자신들의 "하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도에 기초한 조국 통일로선"과 충돌한다고 주장하며, 남북관계를 "적대적인 두 국가 관계, 전쟁중에 있는 두 교전국 관계"로 규정했다.[9] 이는 그동안 같은 민족이라는 관점에서 통일을 지향해 온 '특수관계'를 부정하고 남북관계를 '국가 대 국가'의 관계, 더 나아가 언제든 전쟁을 할 수 있는 적대적인 관계로 규정한 것이라 할 수 있다.

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

그리고 김정은은 2024년 1월 15일 제14기 제10차 최고인민회의 시정연설에서 남북관계를 '교전 중인 국가관계'로 재차 규정하면서

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

관련 후속조치를 발표했다. 김정은은 대남기구인 조국평화통일위원회와 민족경제협력국, 금강산국제관광국을 폐지하고, '조국통일3대헌장기념탑'을 철거하라고 지시했다. 또한 대한민국을 "제1의 적대국", "불변의 주적"으로 명기하고 "북반부", "자주, 평화통일, 민족대단결"이라는 표현을 삭제하는 헌법 개정을 지시했다.[10]

그리고 2024년 10월 최고인민회의가 개최되었으나, 북한은 영토 및 통일조항의 개헌 여부를 공개하지 않았다. 다만, 북한은 2024년 10월 17일 조선중앙통신 보도를 통해 10월 15일 경의선·동해선 도로와 철도를 폭파한 사실을 공개하면서 "대한민국을 철저한 적대국가로 규제한 공화국 헌법의 요구"에 따른 것이라고 밝혀, 남한을 적대국가로 규정하는 헌법 개정을 시사했다. 북한의 이러한 조치에 정부는 통일에 대한 우리 국민과 북한 주민들의 염원을 저버리는 반통일적이고 반민족적인 행위라는 점을 분명히 했다.

3 남북한 통일방안의 비교

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

[표 3-5] 남북한 통일방안의 변천 과정

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

10 "경애하는 김정은동지께서조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서강령적인 시정연설을 하시였다," 『노동신문』, 2024.1.16.

북한의 통일방안은 초기에는 '남조선 혁명론'에 바탕을 두고 있었으나, 1960년대 들어 연방제 통일방안으로 정책적 전환을 했다. 이후 남북한의 정치상황과 국제정세의 변화 등에 따라 그 내용이 약간씩 변경되었던 북한의 연방제 통일방안은 1980년 제6차 당대회에서 「고려민주연방공화국 창립방안」으로 공식화되었다. 이는 외교·군사권을 중앙정부가 갖는 완성형 연방국가를 바로 창립하자는 것인데, 이를 위해 국가보안법 폐지, 주한미군 철수 등의 선결조건을 내걸었다. 1990년대 들어 사회주의권 붕괴와 남한으로의 흡수통일 위협이 높아짐에 따라 북한은 남북한의 체제를 인정하는 가운데, 지역정부의 권한을 점차 중앙정부로 옮겨가자는 '느슨한 연방제'를 제의했다. 이는 2000년대 들어 남북한 정부가 현재의 기능과 권한을 그대로 갖는 연합 형태의 「낮은 단계의 연방제」로 구체화되었다. 김정은 시기 들어서도 연방제에 기반한 통일정책의 기조는 한동안 이어졌으나 2023년 12월 당 전원회의 이후로는 남북관계를 '교전 중인 국가관계'로 규정, 통일노선의 전면 전환을 선언했다.

2024년 일방적으로 통일논의 중단을 공식화하기 전까지 북한의 통일방안은 1980년 구체화된 「고려민주연방공화국 창립방안」의 기본골격을 유지했다고 할 수 있다. [표 3-6]은 우리 정부의 「민족공동체 통일방안」과 북한의 「고려민주연방공화국 창립방안」을 비교한 것이다. 통일에 대한 접근방식에서 「민족공동체 통일방안」은 점진적 통합을 목표로 하지만 「고려민주연방공화국 창립방안」은 연방제를 통한 즉각적인 통합을 제시하고 있다는 점과, 통일국가의 정치체제에서 「민족공동체 통일방안」은 자유민주주의를 기반으로 한 단일 국가를 지향하며 「고려민주연방공화국 창립방안」은 남북의 체제를 그대로 유지한 상태에서 연방정부를 구성한다는 점은 두 통일방안의 가장 큰 차이점이라 할 수 있다. 북한의 주장대로 이념과 체제가 다른 남북한이 연방정부를 구성한다 하더라도 상호 입장 차이가 뚜렷할 수밖에 없기 때문에 결국 북한의 연방제 통일방안은 현실성이 부족한 통일방안이라 할 수 있다. 이는 화해와 협력을 통해 민족공동체를 회복하면서 남북연합을 거쳐 통일국가를 완성하자는 우리 정부의 단계적 통일방안과 근본적인 차이를 보인다.

[표 3-6] 민족공동체 통일방안(남한)과 고려민주연방공화국 창립방안(북한) 비교

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

2025
통일문제 이해

Ⅳ 한반도 분단과 남북관계의 전개

제1절 분단과 대한민국 정부 수립

제2절 남북관계의 흐름

제3절 남북간 인도적 문제

제4절 북한이탈주민 정착지원

제5절 북한인권

제 1 절

분단과 대한민국 정부 수립

1 남북한 분단

1) 분단의 배경

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

1945년 8월 15일 일본은 연합국에 무조건 항복을 선언했고, 한반도는 일제의 식민지 지배로부터 해방되었다. 한반도의 독립에 관한 문제는 1945년 이전부터 이미 열강들 사이에서 논의되었다. 제2



포츠담 회담(1945.7.17.~8.2.)



광복(1945.8.15.)

차 세계대전이 한창이던 1943년에 미국의 루스벨트, 영국의 처칠, 중국의 장제스 등은 이집트 카이로에서 회담을 갖고 적절한 경로로 한국을 독립시킬 것을 결의했고, 독일이 항복한 이후인 1945년에 개최된 포츠담 회담에서도 한국의 독립을 재확인했다. 하지만 광복 직후 한반도 문제는 연합국의 이해관계에 따라 독립과는 다른 방향으로 처리되었다.

제2차 세계대전 종결 직후에 미국과 소련의 군대가 한반도의 남쪽과 북쪽에 각각 진주하면서부터 해방과 독립정부 수립의 희망에 들떠 있던 한반도의 초기 지형은 급격하게 변화하기 시작했다. 미국과 소련의 진주는 그것이 어떤 형태였든지 간에 사회체제의 속성과 국가 수립의 방향에 결정적인 영향을 끼칠 것이 분명했다.

먼저 얄타 회담의 결정에 따라 1945년 8월 9일에 참전한 소련군이 북한 지역을 점령했으며, 미군은 1945년 9월 8일에 남한 지역에 들어왔다. 미국 측은 소련이 한반도를 단독으로 점령하는 것을 막고 한반도에 잔류해 있던 일본군 무장을 해제하기 위하여 38도선의 분할 점령을 제안했다. 소련이 이에 동의하여 한반도는 광복과 동시에 미국과 소련의 영향력 아래에 들어가게 되었다. 미국과 소련의 군사

적 주둔은 한반도를 20세기 중반 세계에서 가장 격렬한 정치적 소용돌이의 장으로 만들었다. 이렇듯 광복 국면에서 한반도의 분단은 한반도가 지니는 지정학적 위치의 중요성과 함께 일제의 식민지 지배가 간접적인 원인이 되어 이루어졌다고 볼 수 있다.

[표 4-1] 우리나라의 독립을 논의한 국제회의

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

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

2) 분단의 과정

냉전은 제2차 세계대전 이후 국제체제를 자신에게 유리한 방향으로 재구성하려는 소련과 미국의 경쟁을 의미했다. 냉전Cold War이라는 용어도 제2차 세계대전 이후 유럽에서 미국과 소련의 대결(이른바 얄타 체제의 성립)을 묘사하기 위해 사용된 것이다. 따라서 냉전 현상은 1948년 여름까지만 해도 근본적으로 유럽에만 국한된 '유럽적' 현상이었으나, 점차 범세계적인 성격을 띠게 되었다. 특히 1949년 중국의 공산화는 전 세계적 냉전의 격화를 가져왔고 한반도의 분단은 이러한 냉전이 본격화되면서 진행되었다. 한반도 분단은 세계적 냉전 구조와 국내의 이념적 갈등이 결합하면서 시작되었으며 북한의 6·25 남침으로 인하여 고착되었다.

광복 직후부터 6·25전쟁 직전까지 한반도의 분단은 세 가지 성격을 갖고 순차적으로 진행되었다. 먼저 첫 번째 분단은 지역적인 분단이라고 할 수 있다. 1945년 광복 직후부터 한반도는 미국과 소련에 의해 38도선을 기준으로 분단되었다.

두 번째 분단은 이른바 체제의 분단이라고 할 수 있다. 미국과 소련 군정은 남북한에서 각각 상이한 정책들을 실행했다. 북한에서는 토지개혁과 산업국유화 등의 정책이 실시되면서 소련식 사회주의 체제가 수립되고 있었고, 남한에서는 자유민주주의를 기반으로 하는 자본주의 체제가 수립되고 있었다. 이로써 남북한은 북위 38도선을 경계로 상이한 체제가 형성되어 체제상으로 분단되게 되었다.

세 번째 분단은 정부의 분단이라고 할 수 있다. 광복 이후 한반도에 하나의 정부가 수립되지 못하고, 갈등 속에서 남북한에 각기 상이한 정부가 수립된 것이다. 당시 소련은 남북 총선거를 통해 통일

정부를 수립하기로 한 유엔 총회 결의를 거부했다. 이에 따라 남쪽에서만 총선거가 실시되어 1948년 8월 15일 유엔이 인정한 한반도 내 유일한 합법정부가 수립되었다. 대한민국이 한반도의 서울에서 공식적으로 출범한 이후, 북쪽 평양에서는 유엔 결의를 무시하고 1948년 9월 9일 '조선민주주의인민공화국'이 수립되어, 비로소 한반도는 공식적으로 분단되었다. 대한민국은 상해 임시정부를 계승한다고 천명했을 뿐만 아니라, 국호(대한민국), 국기(태극기), 국가(애국가), 수도(서울) 등 국가상징도 모두 계승했다. 북한도 분단 초기에는 대한민국의 국가상징을 사용했으나 국가(북한 애국가, 1947년), 국기(인공기, 1948년), 국호(조선민주주의인민공화국, 1948년), 수도(평양, 1972년) 등을 점진적으로 변경하여 한반도의 정통성을 계승한 대한민국에서 분리되어 나갔다.

이후 한반도 분단을 돌이킬 수 없는 구조로 만든 것이 북한이 치밀하게 준비하여 일으킨 6·25전쟁이다. 6·25전쟁이 1953년 7월 27일 종전이 아닌 휴전으로 끝나면서 분단은 더욱 고착되었고, 이후 6·25전쟁은 남북관계의 모든 분야에 심대한 영향을 주었다.

2 대한민국 정부 수립

1945년 8월 15일 광복 이후 당시 한반도 질서에 큰 영향력을 갖고 있던 미국, 영국, 소련의 외상들은 1945년 12월 모스크바에서 회담을 개최해 한반도에서의 임시정부 수립과 신탁통치 실시를 합의했다.[1] 이후 한반도 문제가 2차례에 걸친 미·소 공동위원회에서 해결되지 않자, 1947년 9월 미국은 이 문제를 유엔에 상정했다. 같은 해 11월 유엔 총회에서는 신탁통치를 거치지 않고 한국의 독립과 유엔 감시하의 인구 비례에 따른 남북 총선거 실시 및 통일 정부 수립안이 결의되었다.

그러나 당시 소련은 유엔 결의(자유총선거)를 거부했다. 이에 따라 선거가 가능한 남쪽에서만 1948년 5월 10일 한반도 역사상 최초로 총선거가 실시되었다. 5.10총선거로 선출된 제헌 국회의원들은 국호를 대한민국으로 결정했다. 이후 7월 17일에는 대한민국 임시정부의 법통을 계승한 민주공화국 체제의 헌법을 제정했다. 이 헌법에 따라 1948년 8월 15일 대한민국이 수립되었다. 같은 해 12월 유엔 총회는 결의 제195호를 통해 대한민국 정부가 합법적으로 수립되었음을 선언했다.[2] 이에 따라 대한민국은 유엔 총회의 승인을 받아 민주적인 절차에 의해 수립된 한반도 내의 유일한 합법정부로 출범하게 되었다. 한편 북쪽에서는 남북 총선거를 통해 통일 정부를 수립하기로 한 유엔 결의를 무시하고, 분할 점령과 동시에 소련이 추진했던 단독정부 '조선민주주의인민공화국'을 1948년 9월 9일에 독자적으로 수립했다.[3]

1 1945년 12월 미·영·소 3국 외상은 모스크바에서 한국에 미·소 공동위원회를 설치하고 최장 5년 동안 미·영·중·소 4개국이 신탁통치하기로 결정했다.

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

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

대한민국 정부는 분단된 남쪽의 정부가 아니라, 전체 한반도의 정통성을 가진 정부이며, 유엔 결의를 통해 그 합법성을 인정받은 정부이다. 당시 북한은 1948년 9월 8일 제정한 헌법 제103조에서 "조선민주주의인민공화국의 수부首府, 수도는 서울시다"라고 명시했다. 또한 공식행사에서 남측과 같이 태극기를 게양했으며, 실제 김일성은 태극기를 배경으로 한 연단에서 연설을 했다. 국화도 무궁화로 대한민국의 국가상징을 사용했다. 북한이 태극기 대신 인공기를 공식 국기로 사용하기 시작한 것은 독자적인 정부를 수립하면서부터였다. 북한은 1972년 「7.4 남북공동성명」 합의 이후 12월 헌법을 개정하여 수도를 평양으로 변경했다. 국화도 무궁화에서 목란꽃함박꽃나무, 일명 산목련으로 지정했다.

북한에서도 상해 임시정부의 법통을 이은 대한민국의 국기를 항일 독립운동가들에 이어 북조선인민위원회 설립 이후 사용했던 점, 헌법에 수도를 서울로 명시했던 사실 등은 한반도 내에서 대한민국 정부만이 유일하게 정통성과 합법성을 인정받았음을 입증한다.

[표 4-2] 대한민국 정부·조선민주주의인민공화국 정부 수립 과정

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

제 2 절

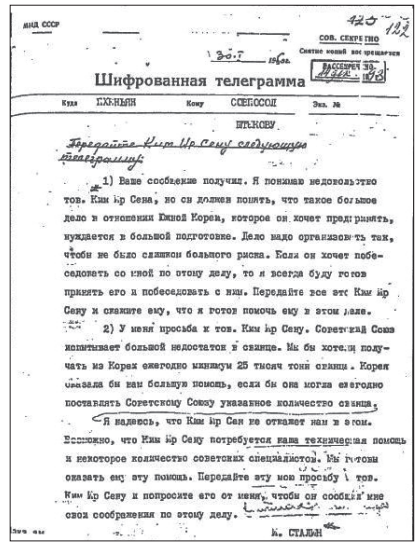
남북관계의 흐름

1 갈등과 긴장의 남북관계

북한의 기습적인 남침으로 시작된 6·25전쟁은 남북한 주민들에게 많은 상처와 절망을 안겨주었다. 이후에도 북한은 1960년대의 울진·삼척 무장공비 침투 사건, 1970년대의 판문점 도끼만행 사건, 1980년대의 아웅산 및 KAL기 폭파 사건, 1990년대 이후의 연평·대청해전, 천안함 피격 사건 및 연평도 포격전과 국제사회의 반대 속에 핵·미사일 고도화 등 각종 테러와 도발을 통해 한반도의 긴장을 고조시켜 왔다. 남북한이 1991년 「남북기본합의서」 채택, 2000년대 이후 수차례 남북정상회담 등을 통해 한반도 평화정착에 거듭 합의했지만, 한반도에는 여전히 갈등과 긴장이 상존하고 있다.

1) 6·25전쟁과 정전협정

남북관계에서 가장 근본적인 갈등의 원인이자 분단을 심화시킨 것은 북한의 기습남침으로 시작된 6·25전쟁이다. 김일성은 소련과 중국을 비밀리에 방문해 군사 비밀 협정을 맺으며 대한민국을 공산화하기 위해 치밀한 계획 하에 남침 전쟁을 준비했다.[4] 북한은 소련으로부터 탱크와 야포, 항공기 등 당시의 최신 무기를 도입했으며, 중국으로부터는 국·공 내전의 전투 경험이 있는 병사 수만 명을 북한군에 편입시키는 등 북한군의 전력을 대대적으로 증강했다. 또한 남북 지도자들 사이의 협상을 주장하거나 평화통일 선언서를 유엔에 보내는 등 '위장평화 공세'를 펼치면서 전쟁을 일으키기 위한 대내외적 여론을 조성하는 데에도 주력했다. 한편 1949년 9월 한국 주둔 미군의 철수, 10월 중국의 공산화, 1950년 1월 미국 극동방어선에서 한국과 대만을 제외한 애치슨 미 국무장관의 성명 등으로 당시 동북아 정세는 김일성의 무력적화통일 야욕에 유리한 방향으로 전개되었다.


МИД СССР

СОВ. СЕКРЕТНО

Шифрованная телеграмма

Кузя ГХХ-НЫЙН Кому СОВЕТСОЮЗ 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

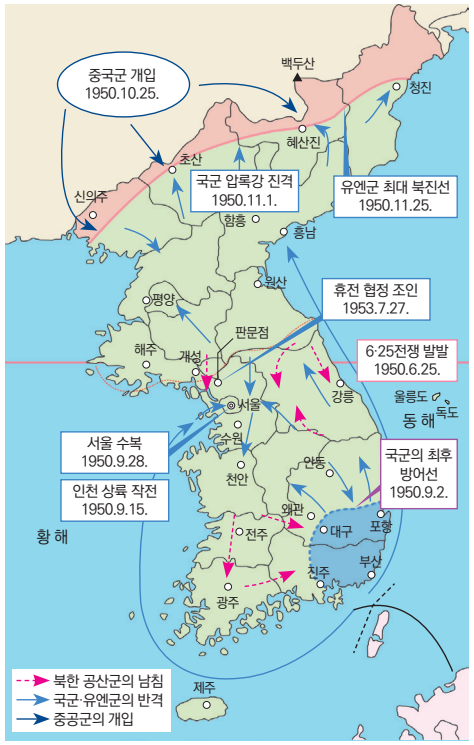
남침을 승인한 소련 문서(1950.1.30.)

북한은 1950년 6월 25일 새벽에 38도선 전역에 걸쳐서 남침을 개시했다. 대한민국 국군은 북한군의 월등한 화력에 밀려 서울을 빼

4 6·25전쟁은 스탈린의 국제공산주의, 마오쩌뚱의 대한반도 공산화, 김일성의 무력통일론이 결합되어 개시된 북한의 남한에 대한 침략 전쟁이다. 김일성은 1949~1950년 5월까지 스탈린과 마오쩌뚱을 적극 설득했고 소련과 중국을 비밀리에 방문하여 군사비밀 협정을 맺고 남침을 준비했다.

앗기고 낙동강 전선까지 후퇴했다. 미국은 즉시 유엔 안전보장이사회를 소집하여 북한군의 불법 남침을 침략행위로 규정하고 미국을 비롯한 16개국으로 구성된 유엔군을 조직하여 한국에 파병했다. 이후 국군과 유엔군은 1950년 9월 15일에 인천상륙작전을 성공시켜 전세를 역전시켰고 9월 28일에는 서울을 수복한 후 38도선을 넘어 북진했다. 국군과 유엔군은 평양을 함락하고 10월 말 경에는 압록강까지 진격했다.

[그림 4-1] 6·25전쟁 경과



하지만 1950년 10월 25일[5] 중국에서 인민지원군이 참전함으로써 전세는 역전되었고, 1951년 1월 4일에 서울은 다시 북한군에게 점령당했다. 1951년 초여름부터 38도선 일대에서 전투가 교착 상태에 빠져들게 됐다. 이러한 교착 상황에서 소련은 유엔을 통하여 휴전을 제의했고 유엔군이 이에 응함으로써 1951년 7월에 한국군과 유엔군을 대표한 미군과 북한 인민군, 중국 인민지원군 사이에 휴전 회담이 개최되었다. 2년여의 장기간 협상 끝에 1953년 7월 27일에 최종적으로 정전협정이 체결되었다.

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

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

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

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

6·25전쟁의 수행과 재건을 위해 미국을 비롯한 16개국이 전투부대를 파병하고 서독 등 6개국이 의료지원단을 파견했으며 38개국은 유엔을 통해 각종 물자를 지원하여 대한민국을 지원한 국가는 당시 전 세계 독립국(93개국) 중 64%에 해당하는 60개국에 달했다. 6·25전쟁은 북한의 한반도 공산화와 이에 동조한 소련과 중국 등을 자유민주주의 진영이 방어한 냉전 시기 가장 첨예한 열전으로 냉전 체제를 더욱 견고히 했다. 6·25전쟁은 대한민국이 유엔 참전국들과 함께 공산주의 확산을 저지한 '세계 자유 수호 전쟁'으로 우리 국민들에게 자유민주주의와 국가의 소중함을 일깨워 주는 계기가 되었다.



정전협정 조인(1953.7.27., 판문점)

2) 북한의 도발과 우리의 대응

(1) 1960년대

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

먼저 북한은 1960년대에 무장한 게릴라를 침투시켜 박정희 대통령 등 남한의 요인을 암살하려 했던 이른바 '1.21사태'라고 불리는 청와대 기습 미수 사건을 일으켰다. 1968년 1월 21일에 북한군 제124군부대 소속 무장공비 31명이 휴전선을 넘어 침투하여 대통령 관저인 청와대 습격을 시도한 사건으로 7명의 군경과 민간인이 북한의 무장공비들에 의해 살해당했다. 이 사건은 남한에 커다란 충격을 주어 남한이 국방력을 강화하고 향토예비군을 창설하는 계기가 되었다. 또한 이후 북한의 남파 게릴라 침투에 대비하여 군대 내에 공비 전담 특수부대가 편성되었고 전방에는 248킬로미터 휴전선 전역에 걸쳐 철책선을 구축했다. 이 철책선은 지금도 여전히 한반도 분단의 비극을 보여주는 냉전의 상징이 되고 있다.

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

(2) 1970년대

1970년대 초반의 국제적인 해빙 무드와 닉슨 독트린으로 분단 상황 속에서도 긴장완화가 이루어지기도 했지만 북한은 간헐적으로 도발적 행동을 일으켜 남북관계에 갈등을 초래했다.

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

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

(3) 1980년대

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

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

성명을 발표했다.

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

(4) 1990년대

1980년대 말과 1990년대 초 냉전의 한 축이었던 사회주의 체제가 붕괴하면서 중국과 베트남 등 잔존 사회주의 국가는 개혁·개방이라는 커다란 흐름의 변화를 수용했다. 하지만 북한은 여전히 탈냉전 시대에도 개혁·개방을 수용하지 않고 독재체제를 계속 유지하기 위해서 도처로부터 제기되는 위기에 대하여 냉전적 방식으로 대응해 나가고 있었다. 이는 한반도가 여전히 탈냉전 시대의 '냉전의 고도孤島'라는 아픔과 상처를 유지해 나갈 수밖에 없는 하나의 요인이 되었다.

1991년 9월 남북한이 유엔에 동시 가입하고, 12월 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」을 채택하여 1992년 2월 발효되면서 남북 간 해빙의 분위기가 만들어졌으나 1993년 제1차 북핵 위기로 다시 긴장 국면이 조성되었다. 1994년 10월에 미북 간의 「제

네바 기본합의」에 의해 북한 핵문제 해결 절차가 합의되고, 우리의 기업인 한국전력공사가 주가 되어 함경남도 신포에 경수로 원전 2기를 건설하기 위한 한반도에너지개발기구KEDO 사업이 진행되었다.

그러나 1996년 4월에 국회의원 총선거를 불과 20여 일 앞두고 북한이 비무장 지대 유지관리 임무의 포기를 선언하고 북한군을 판문점에 일시적으로 진입시킨 사건이 발생했다. 이 사건은 남한에 전쟁 위기론을 급속도로 확산시켰다. 게다가 같은 해 9월 강릉시 해안가에 북한의 소형 잠수함이 좌초되어 발견되는 사건이 발생했다. 군경과 예비군이 소탕 작전에 돌입했고, 이후 사살당한 것으로 추정되는 11명의 사체를 발견했다. 도주한 북한군을 추적하여 13명을 교전 끝에 사살했으나 남한 측에서도 군인 11명, 경찰·예비군 2명, 민간인 4명이 피살되는 인명 피해를 입었다. 또한 1998년 6월 강원도 속초시 영해에서 북한의 유고급 잠수정 1척이 표류하다 우리 해군 함정에 의해 동해안으로 예인되었다. 이 잠수정에서는 승조원과 공작원 등으로 추정되는 9구의 시신이 발견되었다.

(5) 2000년대

2000년대 이후 북한이 조장한 갈등과 긴장은 이전과는 또 다른 양상으로 이루어졌다. 북한은 서해상에서 북방한계선NLL을 침범하고 우리 해군 함정을 공격하여 남북한 해군 사이에 해상전투가 발생했고, 미사일과 핵실험 등으로 한반도뿐 아니라 동북아와 세계를 긴장시켰다.

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

제2연평해전은 2002년 6월 29일 연평도 근해 북방한계선에서 남북한 해군 사이에 벌어진 두 번째 해전이다. 이 해전은 1999년의 제1연평해전에서 대패한 북한이 계획적으로 북방한계선을 침범하여 남한 해군을 의도적으로 선제 공격한 해전이었다. 이 해전에서 남한 해군 6명이 전사하고 18명이 부상당했으며 북한도 해군 30여 명의 사상자가 발생했다.

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

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

(6) 2010년대 이후

2010년 3월 26일 북한 잠수정이 기습적인 어뢰 공격을 감행해 우리 해군 초계함인 천안함을 침몰시켜 우리 해군 46명이 전사했다. 북한군에 의한 천안함 피격 사건은 대한민국을 공격한 명백한 군사적 도발로서 무력위협과 무력행사를 금지하는 유엔 헌장 제2조 제4항과 일체 적대행위의 정지를 보장하는 정전협정 제2조 제12항, 그리고 상대방에 대한 무력 사용을 금지하는 「남북기본합의서」 제2장 제9조를 정면으로 위반하는 것이었다. 그러나 6·25전쟁, 미얀마 아웅산 묘소 폭파 사건, KAL 858기 폭파 사건 등이 자신의 소행이 아니라고 부인해 왔던 북한은 이 사건도 자신의 소행이 아니라고 주장했다. 이에 대한 대응으로 당시 정부는 5월 24일 이명박 대통령의 대국민 담화문 발표를 통해 남북 간의 교역과 교류의 전면 중단 및 북한 선박의 우리 영해 항행 금지 등을 내용으로 하는 '5.24 조치'를 단행했다.

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


북한에 의해 폭침된 후 인양된 천안함(2010.4.15.)

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

이후 2018년 남과 북의 정상이 만나 「판문점선언」과 「평양공동선언」을 채택했으나, 2019년 2월 미북 하노이 정상회담 결렬 이후 소강 국면이 조성된 가운데 북한은 2020년 6월 우리 민간단체의 대북전단 살포를 구실로 개성 남북공동연락사무소를 폭파했다. 2020년 이후 북한은 핵무기 투발 능력 확대를 위한 탄도미사일 시험 강행에 주력하면


북한의 연평도 포격으로 파손된 민가(2010.11.23.)

서도 서해 NLL 인근 포사격 도발, 위성항법장치GPS 교란 및 대남 주요기관 사이버 해킹, 무인기 침범 등 다양한 재래식 도발을 지속하여 한반도의 긴장을 고조시켰다. 2024년 북한의 대남 도발은 미사일 발사와 오물·쓰레기 풍선 살포, GPS 교란 공격 등으로 더욱 심화되었다. 우리 정부는 북한의 오물·쓰레기 풍선 도발에 대응하여 같은 해 6월 대북 확성기 방송을 재개하고, 국제사회와의 협력을 통해 북한의 도발을 강력히 규탄했다.

3) 북한의 핵·미사일 개발

(1) 제1~2차 핵실험과 북핵 위기

북한은 2006년 10월 첫 번째 핵실험을 감행하면서 한반도와 세계에 충격을 주었다. 북핵 위기는 1990년대로 거슬러 올라가는데, 1992년에 남북한이 합의했던 「한반도 비핵화 공동선언」에도 불구하고 1993년에 제1차 북핵 위기가 발생했다. 국제원자력기구IAEA는 북한의 무기급 플루토늄 추출량에 대한 신고 불일치 문제 해결을 위해 1992년 영변 핵 단지의 미신고된 2개 시설에 대해 특별사찰을 요구했으나 북한은 이를 거부하고 1993년 핵확산금지조약NPT 탈퇴를 선언했으며, 1994년에는 국제원자력기구에서 공식 탈퇴했다. 이에 따라 북한 핵문제 해결을 위해 대북제재를 추진해야 한다는 국제사회의 공감대가 형성되었고, 북한이 유엔 제재가 취해질 경우 이를 선전포고로 간주할 것이라고 위협하면서 한반도의 긴장이 격화되었다. 이후 북한의 흑연감속 원자로를 경수로 발전소로 대체하고, 원전 완공 전까지 연간 50만 톤의 중유를 지원하며 미북 관계 정상화를 추진한다는 내용의 「제네바 기본합의」가 이루어지면서 북핵 문제 해결을 위한 토대가 마련되었고, 한반도를 둘러싼 긴장도 완화되었다.

2002년부터 본격화된 제2차 북핵 위기의 직접적인 발단은 2002년 10월 북한이 우라늄 농축 프로그램을 통해 무기급 핵물질 추출을 시도하고 있다는 의혹이었다. 북핵 문제를 풀기 위해 6자회담이라는 다자간 협의 틀이 만들어졌고 2003년 8월에 첫 회의를 시작했다. 2005년 9월에는 6자회담에서 북한 핵프로그램 포기와 안전보장 및 경제지원을 내용으로 하는 「9.19 공동성명」을 도출했다. 그러나 북한은 미국의 불법 자금 제한에 따른 북한 비자금 동결BDA사건에 반발하여 2006년 10월 9일에 제1차 핵실험을 감행했다. 이에 국제사회는 북한의 핵실험을 규탄하며 유엔 안보리 결의 제1718호를 만장일치로 채택했다. 2007년 2월 13일 6자회담에서 「9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치」, 10월 3일 「9.19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치」에 합의하면서 다시 협상의 길로 들어섰으나 핵프로그램의 신고·검증 문제에 부딪혀 더 이상 진전이 없었다.

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

(2) 김정은 집권 이후 핵·미사일 개발

김정은 집권 이후 북한은 유엔 안보리 대북제재 하에서도 전략무

기 확보를 위해 핵·미사일 개발을 본격화하며 4차례의 핵실험과 미사일 도발을 지속했다.

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

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

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

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

또한 국제사회는 2012년 12월 12일 북한의 장거리 미사일 발사를 중대한 도발행위로 간주하고 2013년 1월 유엔 안보리 결의 제2087호를 채택해 강력하게 규탄했다.

북한이 계속 탄도미사일 발사를 감행하자 유엔을 비롯한 국제사회는 2017년 6월 2일 유엔 안보리결의 제2356호를 채택했고, 같은 해 7월 4일과 28일 북한이 대륙간탄도미사일 화성-14형을 발사하자 8월 5일 안보리 결의 제2371호를 채택했다. 또한 같은 해 9월 북한의 제6차 핵실험에 이은 11월 29일 대륙간탄도미사일 화성-15형 발사에 대응하여 2017년 12월 안보리 결의 제2397호를 채택하기도 했다.

이후 남북은 2018년 4월 27일 「판문점선언」, 9월 19일 「평양공동선언」 및 「9.19 군사합의」 등을 연이어 채택하며 남북 간 군사적 긴장 완화와 교류협력의 분위기를 고조시켰으나, 북한은 2019년 2월 미북 하노이 정상회담 결렬 이후 2019년 5월 단거리 탄도미사일 발사를 재개했다. 이후 2021년 1월 8차 당대회를 통해 '핵무력 고도화를 위한 투쟁'을 선언하고 '국방과학발전 및 무기체계개발 5개

년 계획'의 전략무기 부문 5대 최우선과제를 제시하는 등 '핵·미사일 능력 고도화'를 지속하고 있다.

북한은 2022년 3월 24일 대륙간탄도미사일을 발사하여 2018년 4월의 핵·미사일 모라토리엄 선언을 스스로 파기하고, 같은 해 9월 8일 핵무력 정책 법제화를 통해 확고한 '핵포기 불가' 의사를 대내외에 천명했다. 역대 최대 빈도의 탄도미사일 발사, 반복적인 「9.19 군사합의」 위반, 무인기 침범 등 다양한 전략·전술적 도발을 감행한 북한은 2023년 9월 최고인민회의 제14기 제9차 회의에서 개정 헌법에 '핵무력정책'을 명기했다. 특히 2023년에는 1월 1일부터 이례적으로 미사일 발사를 감행했으며, 11월 21일에는 군사정찰위성 '만리경-1호'를 발사하여 한반도 정세를 긴장시켰다. 2024년에도 13차례에 걸쳐 탄도미사일과 순항미사일을 발사하였다. 5월 27일에는 소위 '군사정찰위성'을 발사했고, 10월 31일에는 '화성-19형' 대륙간탄도미사일(ICBM)을 발사하였다. 아울러, 9월에는 핵탄두 원료인 고농축 우라늄 제조시설을 대외적으로 처음 공개하기도 했다.

북한의 도발에 대응한 조치로서 우리 정부는 2023년 11월 22일 「9.19 군사합의」 제1조 제3항의 비행금지구역 설정에 대한 효력정지를 의결하고 최전방에 감시정찰자산을 투입하여 대북정찰을 재개했다. 또한, 12월 2일에는 한국의 첫 군사정찰위성을 발사하여 북한의 군사도발에 대응했고, 2024년 9월 13일에는 북한의 고농축 우라늄 제조시설 공개에 대응한 정부 입장 발표를 통해 북한 핵무기 개발의 불법성을 지적하고 비핵화 대화에 임할 것을 촉구했다.

2 대화와 협력의 남북관계

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

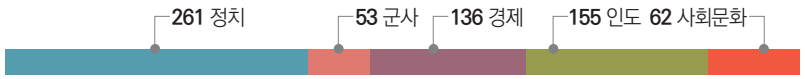
1) 남북대화

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

한편 1972년 5월 2일부터 4일간 남과 북의 당국 대표는 평양과 서울을 오가며 회담을 가졌다. 그 결과로 「7.4 남북공동성명」(부록 1)이 발표되었고, 남북조절위원회가 발족되었다. 그러나 북한은 1973년 8월 우리의 내정불간섭·남북 UN 동시가입·모든 국가에 문호개방 등을 골자로 한 「6.23 선언」을 이유로 일방적으로 대화 중단을 선언했다. 1979년 2월 17일부터 남북조절위원회 대표 간에 3차례 접촉이 있었으나 냉전체제를 기반으로 한 적대적 대결 구도라는 근본적인 제약을 극복하지 못했다.

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

[표 4-3] 분야별 남북회담 개최 현황



(단위: 회)

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

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

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

윤석열 정부는 북한과의 대화에 항상 열려 있다는 입장을 견지하고 있다. 2022년 5월 보건의료협력을 위한 대화를 제의했고, 같은 해 8월에는 북한의 비핵화를 위한 「담대한 구상」을 제안했다. 이어 9월에는 이산가족 문제 해결을 위한 대화를 제의했으며, 2023년에는 한미일 캠프 데이비드 정상회의를 통해서도 3국이 북한에 전제조건 없는 대화를 촉구하는 공동의 입장을 표명했다. 2024년에는 제79년 광복절 경축식에서 남북 당국 간 실무 차원의 대화협의체 설치를 제안했다. 그러나 북한은 2019년 미북 하노이 정상회담이 결렬된 이래 대외 협력에 소극적인 입장을 보이고 있으며, 우리와의 대화와 협력도 거부하고 있는 상황이다.

(1) 남북정상회담

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

2000년 이후 남북정상회담은 모두 5차례 개최되었다. 첫 번째 정상회담은 2000년 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 간에, 그리고 두 번째 정상회담은 2007년 노무현 대통령과 김정일 국방위원장 간에 개최되었다.

2018년에는 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간에 정상회담이 3차례 개최되었다. 이후 남북 정상은 2019년 6월 30일 판문점에서 남·미·북 3자회동을 갖기도 했다

2000년 「6.15 남북공동선언」

2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 개최된 제1차 남북정상회담에서 김대중 대통령은 북한의 김정일 국방위원장과 이산가족 문제, 경제 및 사회·문화 등 제 분야의 협력과 교류 활성화 등에 대한 「6.15 남북공동선언」(부록 6)에 합의했다.

2007년 「10.4 선언」

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. 이와 같은 내용을 담아 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)」(부록 7)이 채택되었다.

2018년 「판문점선언」과 「평양공동선언」

2018년 4월 27일 남북정상회담에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(판문점선언)」(부록 8)을 발표했다. 양 정상은 「판문점선언」을 통해 화해와 평화번영의 남북관계로 나아가기 위한 방안에 합의했다.

한 달 후인 5월 26일, 판문점 통일각에서 열린 제2차 남북정상회담에서 양 정상은 미북 정상회담의 성공과 「판문점선언」의 조속한 이행을 재확인했다. 이어서 9월 18일에서 20일까지 2박 3일간 개최된 평양정상회담에서 남북 정상은 「판문점선언」의 이행 성과를 평가하고, 향후 남북관계를 지속적으로 발전시켜 나가기 위해 「평양공동선언」(부록 9)에 합의했다.

(2) 남북고위급회담

1980년대 이후 회담

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

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

제5차 회담에서 남과 북은 한반도 핵문제를 협의하기 위한 대표

접촉을 같은 해 12월 안에 개최하기로 하는 등 3개 항의 공동발표문도 채택했다. 이 합의에 따라 남과 북은 1991년 12월 26일부터 31일까지 판문점에서 3차례 대표접촉을 거쳐 「한반도 비핵화 공동선언」(부록 4)에 합의하고, 1992년 1월 10일 남과 북의 총리가 서명했다. 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」은 1992년 2월 19일 제6차 남북고위급회담에서 정식 발효되었다.

1992년 5월 5일부터 8일까지 서울에서 열린 제7차 회담에서는 「남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서」와 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북교류협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 발효시키고, 남북화해공동위원회를 구성·운영하기로 합의했다.

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

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

2000년대 이후 회담

2000년 남북정상회담 이후 고위급회담은 장관급회담을 중심으로 개최되었다. 남북장관급회담은 2000년 7월의 제1차 회담을 시작으로 2008년 2월까지 총 21차례 진행되었다. 초기에는 주로 남북정상회담에서 합의한 사항의 이행 문제를 해결하는 데 주력했지만, 2002년에 북한 핵 개발 의혹이 제기되면서 북핵 문제 해결과 남북관계 병행 발전이라는 기조를 바탕으로 회담이 진행되었다.

2007년 남북정상회담 이후 총리급회담, 장관급회담, 그리고 실무급회담이 각각 개최되었다. 남북총리회담은 2007년 11월 14일부터 16일까지 서울에서 열려 「10.4 선언」의 전반적인 이행을 위한 합의문을 채택했다. 남북장관급회담에서는 제반 현안을 협의했으며, 남북경제협력추진위원회 등 실무회담에서는 합의사항의 구체적 이행 문제에 대해 협의한 바 있다.

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

(3) 분야별 회담

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

군사 분야 회담

2000년 남북정상회담 이후 남북국방장관회담, 남북군사실무회담 등 군사대화와 실무접촉이 이루어졌다. 이 같은 군사 분야 회담은 2000년부터 2022년 12월 말까지 총 53회 개최되었다.

2004년 6월 3일부터 4일까지 개최된 제2차 남북장성급군사회담

에서 「서해 해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(6.4 합의)」가 채택·발효되었다. 회담에서 쌍방은 서해 해상에서 우발적 충돌을 방지하기 위해 국제상선공통망 활용, 불법조업 선박 정보교환 등의 조치들을 취하고, 군사분계선 지역에서의 선전활동을 중지하고 선전수단을 제거하기로 합의했다.

2006년 제3~4차 남북장성급군사회담 실무대표회담을 통해 우리 측이 서해 해상 충돌 방지와 공동 어로수역 설정 문제를 제기했으나, 북한 측이 새로운 서해 해상경계선을 주장함에 따라 합의는 도출되지 못했다. 그 후 2007년 12월 12일부터 14일까지 열린 제7차 남북장성급군사회담에서 「동·서해 지구 남북관리구역의 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」를 채택하는 등 2000년 이후 남북군사회담에서 11건의 합의서와 4건의 공동보도문을 채택했다. 2011년 2월 개최된 제39차 남북군사실무회담에서 천안함 피격 사건과 연평도 포격전 문제를 논의하기 위한 고위급군사회담 개최 절차 문제를 협의하고자 했으나 입장 차이로 결렬되었다. 2015년 8월 4일 비무장지대 남측 지역에서 북한 측의 지뢰 도발로 인해 남북 간에 군사적 긴장이 고조되었고, 이 문제를 해결하기 위해 2015년 8월 22일부터 24일까지 남북고위당국자접촉이 판문점에서 개최되었다.

2018년 4월 27일 남북정상회담 후속조치로 남북 군사당국 간 대화가 재개되었다. 6월 14일 판문점 통일각에서 열린 제8차 남북장성급군사회담에서 남북은 서해 우발적 충돌방지를 위한 「6.4 합의」의 복원 및 동서해지구 군 통신선 복구에 합의했다. 7월 31일에 열린 제9차 남북장성급군사회담에서는 판문점 공동경비구역JSA 비무장화, 비무장지대 내 남북 공동 유해 발굴과 상호 감시초소GP 시범 철수, 지상·해상·공중 적대행위 중지 등 세부 추진방향을 협의했다. 9월 평양정상회담에서 상기 협의사항 등을 내용으로 하는 「판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서」(9.19 군사합의)가 채택되었다. 그러나 북한은 「9.19 군사합의」를 반복적으로 위반하면서 도발을 지속했고, 2023년 11월에는 「9.19 군사합의」의 사실상 전면 파기를 선언했다. 정부는 우리 군이 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 군사 활동에 더 이상 제약을 받지 않도록 2024년 6월 4일부로 남북 간 상호 신뢰가 회복될 때까지 「9.19 군사합의」 전부효력정지를 결정했다.

경제 분야 회담

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

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

류에 대한 합의서 등이 채택되었다.

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

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

인도주의 분야 회담

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

1984년 우리 측에 발생한 수재에 북한이 구호물자를 지원하면서 남북 간 대화가 재개되었고, 1985년 5월 개최된 제8차 남북적십자 본회담에서 남과 북은 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환방문에 합의하여 9월에는 65가족, 92명의 이산가족이 서울과 평양에서 상봉했다.

2000년 「6.15 남북공동선언」 이후 이산가족 문제를 해결하기 위한 남북적십자회담과 남북적십자 실무접촉 등이 활발히 진행되었고, 이를 통해 2007년까지 16번의 이산가족 상봉이 이루어졌다. 2007년 제9차 남북적십자회담에서는 이산가족의 정례상봉, 화상상봉, 영상편지 교환 등 다양한 이산가족 교류에 합의했고, 2008년에는 금강산 이산가족 면회소가 완공되었다.

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

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

2015년 8월 4일 비무장지대 남측 지역에서의 북한 측 지뢰 도발로 인한 문제 해결을 위해 2015년 8월 22일부터 24일까지 남북고위당국자접촉이 판문점에서 개최되었다. 남과 북은 「8.25 합의」를 통해 이산가족 상봉행사와 고위당국회담을 열기로 하고 민간 차원의 교류협력도 지원하기로 합의했다.

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

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

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

사회문화·예술·체육 분야 회담

1970년 이후 남북 간 개최된 사회문화 분야 회담은 총 62회이며, 그중 체육회담이 52회로 84%를 차지한다. 남북체육회담에서는 국제경기대회 개·폐회식에 남북 공동입장과 단일팀 구성이 주로 논의되었다. 남북 공동입장은 2000년 시드니 올림픽을 시작으로 2018년 자카르타·팔렘방 장애인 아시안게임에 이르기까지 총 12회 이루어졌다. 남북 단일팀 구성은 총 13회 성사되었는데, 국제 단일 스포츠 대회에서는 1991년 탁구를 시작으로 10회 이루어졌으며 국제종합 스포츠대회에서는 자카르타·팔렘방 아시안 게임 여자 농구·카누·조정 종목과 장애인 아시안게임 수영·탁구 등의 종목에서 3회 이루어졌다. 남과 북은 2018년 체육분과회담을 2회 개최하여 2032하계올림픽 남북 공동개최를 위한 공동 유치 활동에 협력하기로 합의했다.

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

2) 남북교류협력

남북 간에는 1990년대 이후 철도·도로 연결, 금강산 관광, 개성공단 등의 경제 분야 협력과 언어·역사·체육·예술 등 사회문화 분야 교류협력 등이 정부와 민간 차원에서 다양하게 전개되어 왔다. 그러나 현재 북한은 2019년 이후 남북대화뿐만 아니라 교류협력에 대해서도 비협조와 거부로 일관하고 있다.

(1) 남북교류협력 기반 조성

노태우 정부는 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)」을 통해 "남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것"을 발표하고, 그해 10월 '남북 경제개방 조치'를 실시했으며, 1989년 6월에는 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정했다. 정부는 남북교류협력 관계를 더욱 체계적으로 정착·제도화시키기 위해 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정함으로써 남북교류협력이 우리 법의 테두리 내에서 안정적으로 이뤄질 수 있는 여건을 마련했다.

김영삼 정부는 1994년 10월 미북 간의 「제네바 기본합의」로 북핵 문제 해결의 실마리가 풀림에 따라 1994년 11월 남북 경협사업 추진을 시범적으로 허용하는 '남북 경제협력 활성화 조치'(제1차)를 통해 남북 경제협력의 토대를 마련했다. 김대중 정부는 '정경분리 원칙하의 남북 경제협력 적극 추진'을 국정과제의 하나로 채택했고, 1998년 4월에는 대기업 총수 방북 허용, 대북 투자규모 제한 폐지 등을 골자로 하는 '남북 경제협력 활성화 조치'(제2차)를 발표했다. 1999년 10월에 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」을 제정해 기금 지원의 객관적 기준을 마련했다.

노무현 정부는 2005년 5월 31일 북한 주민 접촉승인을 신고제로 완화하는 등 「남북교류협력에 관한 법률」을 개정했다. 또한 2005년 12월 「남북관계 발전에 관한 법률」이 국회에서 제정되어 2006년 6월 발효되었다.

이명박·박근혜 정부는 과거 김대중·노무현 정부 시기 교류협력의 추진 결과를 바탕으로 교류협력의 질서를 확립하고 내실 있는 추진을 위한 기반 조성에 주력했다. 이 당시 교류협력 절차 간소화와 질서 확립을 위해 2009년 7월 「남북교류협력에 관한 법률」 개정 등 법제를 정비하고, 2010년 2월에는 대북 물자 반출입에 대한 투명성을 강화하기 위해 '남북교류협력시스템'을 구축했으나, 2008년 7월 금강산 관광객 피격 사건과 2010년 3월 천안함 피격 사건 및 그 해 11월 연평도 포격전으로 인해 실질적인 남북 간 교류협력이 이루어지는 데에는 한계가 있었다.

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

윤석열 정부는 법과 원칙에 기반한 교류협력 질서를 확립하기 위해 노력하고 있다. 2023년 8월 남북교류협력 위반신고센터를 설치하여 운영하고 있으며, 9월에는 「남북교류협력에 관한 법률에 따른 과태료 부과징수 업무 처리에 관한 규정」을 제정하는 등 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 사전·사후 관리 체계를 강화했다.

(2) 철도·도로 연결

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

철도의 경우 2007년 5월 17일 남북 열차 시험운행이 실시되었으

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

2015년에는 경원선 단절 구간 연결을 위해 우선 우리 측 구간부터 복원 작업을 추진했으나, 이듬해인 2016년 1월 북한의 제4차 핵실험 등으로 인해 잠정 중단된 바 있다. 2018년 남북은 「판문점선언」에서 동해선·경의선 철도·도로 연결 및 현대화에 합의하고, 후속조치로 열린 철도협력 분과회담, 도로협력 분과회담에서 '남북철도 연결구간'에 대한 공동점검 및 철도·도로 '북측구간 현지 공동조사' 등에 합의했다. 이후 합의사항 이행을 위한 2018년 동해선·경의선 철도·도로 현장점검 및 현지 공동조사만 실시되었다.

2020년 들어 정부는 남북 철도 연결 및 동해선의 유일한 단절 구간인 동해 북부선(강릉~제진 간) 철도 복원을 추진하여, 2022년 1월 착공식을 개최했다. 그러나 이러한 정부의 노력에도 불구하고 북한은 2024년 10월 15일 남북을 잇는 경의선·동해선 철도·도로를 폭파한 이후 해당 지점에 추가로 방벽을 세웠다. 이에 정부는 북한의 폭파 행위를 강력히 규탄하고, 철도·도로 관련 차관의 상환 의무가 북한에 있음을 분명히 했다.

(3) 금강산·개성 관광

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

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

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

한편, 북한은 2019년 10월 25일 금강산의 우리 시설 철거를 요구해 왔다. 이에 정부는 남북 간 협의를 제안하는 한편, 남북 개별 방문 구상 제안 등으로 대응했다. 남북 간에 문서 협의가 진행되던 중 2020년 1월 30일 북한은 코로나19 상황을 이유로 철거 협의 연기를 통보함에 따라 협의가 중단되었다. 북한은 2022년 3월부터 금강산 지역에 있는 우리측 시설을 일방적으로 철거하고 있으며, 우리 정부는 북한의 재산권 침해 행위 중단 및 대화를 통한 문제 해결을 요구했으나, 북한은 아무런 반응을 하지 않고 무단 철거를 지속하고 있다.[6]

6 북한은 2025년 2월 현재 금강산 이산가족면회소도 일방 철거하고 있으며, 우리 정부는 철거행위를 즉각 중단할 것을 엄중히 촉구하였다.

(4) 개성공단 사업

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

북한은 2002년 11월 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」을 제정했으며 「개성공업지구 개발규정」 등 하위규정을 지속 정비했다. 아울러 남북은 통행, 통관, 검역, 통신 및 투자보장 등 개성공단 개발과 경제협력에 관한 합의서들을 체결했다. 2003년 6월 30일 개성공단 1단계(공장구역 100만 평 규모) 착공식을 거행했고, 2004년 6월 시범단지 입주를 시작하여 12월에는 첫 제품이 생산되었다.

개성공단이 가동 중단된 2016년 2월 기준으로 123개 기업이 생산시설을 가동하고 있었다. 개성공단에 입주한 기업들은 섬유, 신발, 기계금속, 전기전자 등 노동집약적인 산업이 주를 이루었다. 2016년 2월 가동이 중단된 시점에 개성공단 내에서 근무하는 북한 근로자는 5만 5,000여 명, 상주하는 우리 측 근로자도 820여 명이었다. 개성공단의 기업들은 개발 착수 이후 누적 총 32.3억 달러 이상의 생산을 달성했다.

북한이 2012년 12월 장거리 미사일을 발사하고 2013년 2월 제3차 핵실험을 강행하면서, 이러한 도발에 대한 정부의 항의와 대응조치를 빌미로 북한은 3월 말 개성공단 입·출경을 중단하고 남북 간 군통신선을 차단했으며 4월 9일 북한 근로자를 전면 철수시킴으로써 개성공단의 가동이 일시 중단되었다. 그러나 남북은 회담을 통해 8월 14일 「개성공단 정상화를 위한 합의서」를 채택했고 9월 16일부터 공단을 다시 가동했다.

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

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

2018년 9월 남북 정상은 "조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산 관광 사업을 우선 정상화"(「평양공동선언」 제2조 제2항) 하기로 합의했다. 그러나 이후 북한은 개성에 위치하고 있던 남북공동연락사무소를 2020년 폭파하는 등 남북관계를 경색시키고 개성공단 내 우리측 생산시설 일부를 무단 가동하고 있다. 윤석열 정부는 북한의 이러한 행위는 우리 재산권의 명백한 침해임을 밝히고 북한에 대해 합의 위반 행위의 즉각적인 중지를 촉구하면서 우리의 재산권을 침해하는 행위에 대해 책임을 묻고 필요한 조치를 취할 것임을 분명히 했다. 실제 정부는 북한의 불법적인 남북공동연락사무소 폭파로 발생한 피해와 관련하여 2023년 6월 북한 당국을 상대로 손해

배상 청구 소송을 제기했다.

(5) 사회문화 분야 교류협력

사회문화교류는 1985년 이산가족 고향방문 시 남북예술단이 상호 방문공연을 함으로써 시작되었다.

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

학술·문화재 분야에서는 2004년 2월 평양에서 개최된 일제 약탈 문화재 반환 공동 학술토론회를 계기로 '남북역사학자협의회'가 구성되어 평양 일대 고구려 고분군에 대한 공동 실태조사 등 남북공동 문화재 교류를 추진했다. 2007년부터 개성 만월대 남북공동발굴 사업을 추진하여 2018년까지 다수의 건물지를 확인하고 1만 7,900여 점의 유물을 발굴했으나 2019년 이후 남북관계 단절로 발굴조사가 중단되었다. 또한 남북은 '안중근 의사 유해발굴 및 봉환사업'을 위해 2006년 6월부터 2008년 4월까지 중국 뤼순 감옥 공동묘지 공동조사 및 발굴작업을 진행했으며, 남북의 언어 동질성을 회복하기 위해 '겨레말큰사전 남북공동편찬사업'을 추진해 오고 있다.

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

한편 5.24 조치로 중단되었던 종교 교류는 2011년 하반기부터 순수 종교 교류에 한해 각 종단별로 추진되었다. 이에 따라 같은 해 9월 3일부터 7일까지 조계종의 '팔만대장경 판각 1000년 기념 조국통일 기원 남북불교도 합동법회'가 봉헌되었고, 같은 해 9월 21일부터 24일까지 한국종교인평화회의 공동의장단이 방북하는 등 부분적으로 교류가 재개되었다. 2015년에는 「8.25 합의」를 계기로 한국종교인평화회의와 조선종교인협의회 간 '남북종교인협의회'가 11월 9일부터 10일까지 금강산에서 개최되는 등 남북 종교 교류가 진행되었다.

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

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

2018년 2월 평창 동계올림픽에서 남북 개회식 공동입장과 함께 여자 아이스하키 종목에서 국제 종합스포츠 대회 사상 첫 남북 단일팀 구성이 성사되었다. 7월에는 평양 류경 정주영체육관에서 15년 만에 남북 통일 농구경기가 열렸고 대전에서 열린 '2018 코리아 오픈 국제 탁구대회'에 남북 단일팀이 참가했다. 8월에는 2018 자카르타·팔렘방 아시안게임에서 여자농구 남북 단일팀이 출전했다. 2019년 4월에는 남북 태권도 시범단의 유럽 합동공연(빈·로잔·제네바)이 진행되었고, 같은 해 10월 15일 '2022 FIFA 카타르 월드컵' 아시아 예선 남북 축구전이 평양에서 개최되었으며, 10월 19일부터 27일까지 평양에서 열린 2019 아시아 유소년·주니어 역도 선수권대회에 우리 역도선수단이 출전했다.

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

(6) 산림·환경 분야 교류협력

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

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

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

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

문재인 정부는 2018년 남북 산림협력 분과회담을 7월 4일, 10월 22일 2회 개최했으며, 당국자 및 전문가가 12월 11일부터 13일까지 평양 양묘장 및 산림기자재 공장을 방문하여 산림협력 방안에 관한 실무적인 협의를 진행했으나, 이후 남북관계 악화 등으로 중단되었다.

제 3 절

남북간 인도적 문제

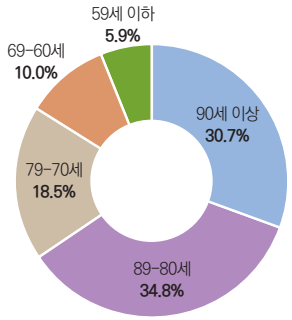
1 이산가족

이산가족 문제는 정치적 이념과 제도를 뛰어넘는 인도주의적 사안이며 보편적 인권의 문제이다. 이산가족의 고령화가 심화되고 있으나 상봉행사 등 남북 당국 간 이산가족 교류는 북한의 거부로 2018년 이후 중단된 상황이다. 정부는 이산가족 상봉 등 문제 해결을 위해 최우선적으로 노력하고 있으며, 2022년 9월 이산가족 문제의 근본적인 해결을 위한 남북 당국 간 회담 제안 등을 통해 계기마다 북한의 호응을 지속적으로 촉구하고 있지만, 북한은 우리의 제안에 응답하지 않고 있다.

남북은 2000년부터 총 21차례 이산가족 상봉행사를 실시했으며, 2005년부터는 이산가족의 고령화로 인한 문제 해결의 시급성을 감안해 새롭게 화상상봉을 도입해 7차례 시행했다.[7]

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

[표 4-4] 이산가족 생존자 연령별 현황(2024년 12월 기준)

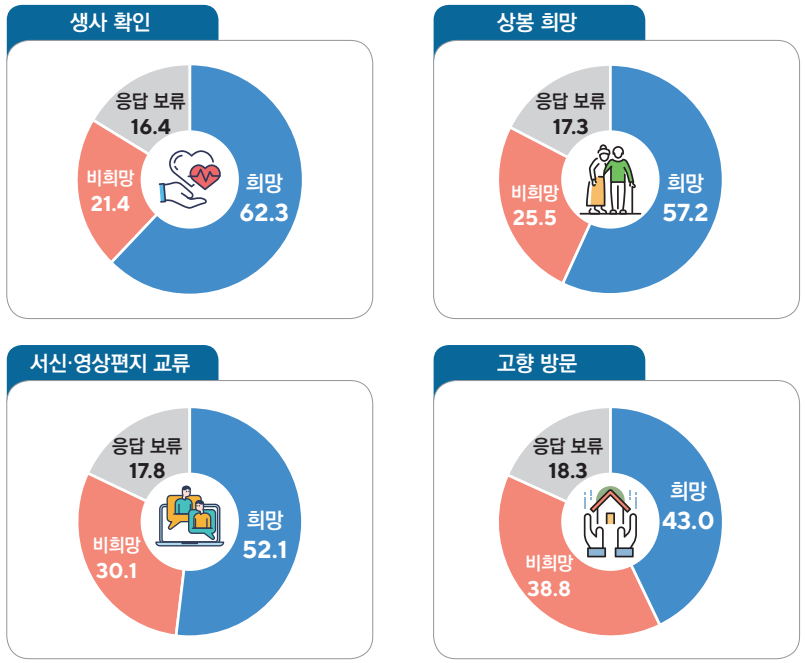


구분	90세 이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세 이하	계
인원수(명)	11,349	12,845	6,827	3,751	2,169	36,941
비율(%)	30.7	34.8	18.5	10.0	5.9	100.0

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

2009년 3월에는 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률(이산가족법)」을 제정해 이산가족 교류 활성화에 대비한 제도적 기반 구축에도 노력을 기울이고 있다. 「이산가족법」에 따라 3년마다 「남북 이산가족 교류촉진 기본계획」을 수립·시행하고 있으며, 2023년 2월에는 이산가족 2~3세대 참여 및 이산가족 기록·기념사업 등을 내용으로 하는 제4차 기본계획을 수립하여 시행하고 있다. 이산가족의 고령화에 따라 2024년에는 「이산가족법」 시행령을 개정하여 이산가족 실태조사 실시주기를 5년에서 3년으로 단축했다. 이에 따라 2024년에 제4차 남북 이산가족 실태조사를 실시하여 국내외 이산가족 찾기 신청자 중 생존자의 신청정보를 현행화하고 이산가족 정책 수요 등을 조사했다. 그 결과 이산가족들은 생사확인, 대면·화상상봉, 서신·영상편지 교류, 고향방문 순으로 교류사업 참여를 희망하고 있음이 확인되었다.

[그림 4-2] 「제4차 남북 이산가족 실태조사」 정책수요 조사 결과(2024년)



※ 국내 거주 이산가족 신청자 25,282명 대상(단위: %)

정부는 추후 이산가족이 사망하더라도 가족관계를 확인할 수 있도록 2014년부터 이산가족 유전자 검사 및 유전정보 데이터베이스 DB 구축 사업을 추진하고 있다.[8] 또한 고령 이산가족들의 기록 보존 및 남북 간 교환에 대비하기 위해 영상편지도 제작했다.[9] 제작된 영상편지는 '이산가족정보통합시스템'에 보관하고 있으며, 당사자가 인터넷 공개에 동의한 영상편지는 「남북이산가족찾기」 사이트를 통해 공개하고 있다.

8 2024년까지 2만 9,319명의 희망자에 대해 유전자를 검사했고 검사 결과 등 관련 자료는 2015년에 구축한 이산가족 유전정보 DB에 보관하고 있다.

9 2005년부터 2024년까지 총 2만 7,102편의 영상편지를 제작했다.

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

정부는 이산가족들을 위로하고 이산가족 문제에 대한 공감대를 확산하기 위한 사업도 꾸준히 추진하고 있다. 2023년 3월에는 '이산가족의 날'(음력 8월 13일)을 국가기념일로 지정하여 국가와 지자체가 기념행사 등을 개최할 수 있도록 하는 내용으로 「이산가족법」을 개정했다. 2024년 9월 15일에는 제2회 '이산가족의 날' 기념식과 문화행사를 서울특별시와 공동으로 개최했다.

또한 2008년부터 매년 국내에 거주하는 고령 이산가족들을 대상으로 하는 초청·위로 행사도 실시하고 있다. 2024년에는 '이산가족의 날'과 연계하여 6개 도시(서울·부산·인천·대전·춘천·목포)에서 고령 이산가족들을 초청하여 '이산가족의 날' 기념식을 인터넷 생중계를 통해 함께 했고, 다양한 문화행사를 진행했다.



제2회 이산가족의 날 기념식(2024.9.15.)

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

2 국군포로·납북자·억류자

정부는 국군포로 송환 문제에 힘을 쏟고 있다. 6·25전쟁에서 교전했던 유엔군과 공산군은 정전협정 체결을 전후해 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸쳐 전쟁포로를 상호 교환했다. 당시 유엔군 측은 국군 실종자 수를 8만 2,000여 명으로 추정했으나, 공산군 측으로부터 최종 인도된 국군포로는 8,343명에 불과했으며, 실종된 국군의 상당수는 송환되지 못한 채 북한에 강제 억류된 것으로 추정된다. 북한 내 생존 국군포로는 귀환자의 증언 등을 토대로 500여 명으로 추정되나, 현 시점에서 정확한 규모를 파악하는 것은 어려운 상황이다. 1994년 10월 조창호 중위의 귀환 이후 현재까지 총 80명의 국군포로가 탈북 귀환했으나, 2011년 이후부터는 국군포로의 고령화, 북한의 탈북 감시 강화 등으로 국군포로의 귀환이 이루어지지 않고 있다.

정부는 2006년 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」을 제정하여 범정부 차원의 국군포로 송환 대책을 마련했다. 국군포로와 그 가족의 탈북 사실이 확인되면 '범정부 국군포로대책반'을 구성하여 재외국민 보호 차원에서 신변 안전을 보장하고, 이들을 조속히 국내로 송환해 오고 있으며, 유해 송환의 경우도 정부가 지원해 오고 있다. 또한 귀환 국군포로가 조기에 안정적으로 국내에 정착할 수 있도록 지원하고 있으며 북한에서 사망한 국군포로의 귀환 가족도 억류지 출신 포로가족으로 등록하여 북한이탈주민으로서의 대우와 지원 이외에 세대별로 별도의 지원금을 받을 수 있도록 했다.

납북자는 북한에 의해 강제로 납치되어 북한에 억류 또는 거주하게 된 사람으로, 6·25전쟁 중 납북자(전시납북자)와 정전협정 체결 이후 납북자(전후납북자)로 구분된다. 2010년 제정된 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률(6·25납북자법)」에 따라 설치된 6·25전쟁납북진상규명위원회는 정부 차원에서 작성된 납북자 명부 등을 토대로 전시납북자 전체 규모를 10만 명 내외로 추정했다.[11] 정부가 추정하고 있는 전후납북자는 총 3,835명이며, 이 중 3,319명은 귀환했다. 귀환자 중 3,310명은 북한이 송환했고, 9명은 2000년 이후 북한을 탈출하여 귀환했다. 정부는 2024년 12월 말 기준 북한에 억류된 전후납북자를 516명으로 추정하고 있다.

[표 4-5] 전후 납북자 현황(추정, 2024년 12월 기준)

(단위: 명)

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

※ 통일부, 『2024 통일백서』, p. 65.

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

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

전시납북자 명예 회복사업의 일환으로는 2017년 국립6·25전쟁납북자기념관(이하 기념관)을 설립하여 운영하고 있다. 기념관은 전시납북의 참상을 국민과 함께 나누고 우리의 가족이자 이웃이었던 납북자들을 기억하기 위한 공간으로, 특별전시회 개최, 유물 구입, 도록圖錄 발간 등 다양한 사업을 통해 전시 납북 사건의 실상을 널리 알리고 평화통일의 가치를 고찰해 보는 기회를 제공하고 있다. 또한 정부는 전시납북자의 명예 회복과 권익 신장을 위해 매년 국고보조금을 편성하여 (사)6·25전쟁납북인사가족협의회 활동을 지원하고 있다. 2024년 정부는 6·25전쟁 납북자를 기억하고 납북피해에 대한 국민적 관심을 높이기 위해 「6·25납북자법」을 개정하여 매년 6월 28일을 '6·25전쟁 납북자 기억의 날'로 지정했다.

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

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

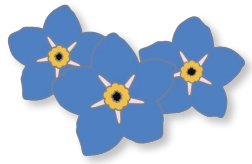
남북관계 차원에서는 남북적십자회담 개최 시마다 국군포로·납북자 등 문제의 조속한 해결을 북한 측에 지속적으로 촉구해 오고 있다. 2000년 6월 정상회담 이후 개최된 남북적십자회담과 남북장관급회담에서는 국군포로·납북자 문제를 이산가족 문제와 함께 협의해 나가기로 했다. 특히, 2002년 9월 제4차 남북적십자회담 합의문에 '전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 자들에 대한 생사·주소 확인 문제 협의·해결'을 최초로 명시했고, 2006년 2월 제7차 남북적십자회담에서는 이를 '이산가족 문제에 포함하여 협의·해결'하기로 합의했다. 정부는 이산가족 상봉행사 개최 계기에 이들의 생사확인 및 가족 상봉을 추진해 오고 있으며, 이를 통해 현재까지 국군포로·납북자 133명의 생사가 확인되었고 60가족이 상봉했다. 한편, 2018년 4.27 판문점 남북정상회담에서는 정상 차원에서 억류자 문제 해결 필요성을 제기했다. 이에 대해 북한측이 2018년 6월 1일 고위급회담에서 "관련 기관에서 검토 중"이라는 답변을 한 바 있으나 후속조치에는 진척이 없다.

정부는 북한에 억류되어 있는 우리 국민 억류자 6명[13]의 석방 및 송환을 위한 노력도 지속하고 있다. 2023년 10월 김정욱 선교사 북한 억류 10년을 계기로 정부는 통일부 대변인 성명을 통해 김정욱 선교사를 포함한 우리 국민 6명을 불법적·반인도적으로 억류하고 있는 북한의 처사를 규탄하고, 하루 속히 가족의 품으로 돌려보낼 것을 촉구했다. 북한이 억류자 문제에 대해 묵묵부답으로 일관하고 있

13 북한은 2013년 김정욱 씨에 이어 2014년에는 김국기 씨와 최춘길 씨를 억류하고 이들의 재판 과정을 조선중앙통신을 통해 공개했다. 북한에 억류된 우리 국민은 북한이탈주민 3명을 포함한 6명이다.

는 가운데 정부는 국제적 연대를 강화하기 위해 최선의 노력을 기울이고 있다. 미국과 일본을 비롯한 여러 국가와의 정상회담을 계기로 미송환 국군포로·납북자·억류자 문제 해결에 대한 관심과 지지를 촉구하고 협력을 강화[14]하고 납북피해 당사자들이 직접 증언할 수 있는 기회도 확대해나가는 한편, 유엔 「북한인권 결의」에 국군포로·납북자·억류자 관련 내용이 반영될 수 있도록 국제사회와 공조를 지속하고 있다. 이러한 노력의 결과, 2024년 11월 7일 유엔에서 개최한 「북한 제4주기 보편적 정례인권검토UPR: Universal Periodic Review」에서 억류자 문제 해결에 대한 국제사회의 지지와 공조를 확보하는 성과[15]를 거두었다.

정부는 국군포로·납북자·억류자 및 그 가족들에 대한 위로와 국민적 공감대를 형성하고 확산하기 위해 '세송이물망초' 상징사업을 추진했다. '나를 잊지 마세요'라는 꽃말을 가진 물망초를 모티브로 만들어진 상징은 국군포로·납북자·억류자를 결코 잊지 않겠다는 의미를 담고 있다.



국군포로·납북자·억류자를 상징하는 '세송이물망초'

14 2023년 4월 한미 정상회담, 2023년 8월 캠프 데이비드 한미일 정상회담, 2024년 4월 한-루마니아 정상회담, 2024년 9월 한-뉴질랜드 및 한-슬로바키아 정상회담, 2024년 10월 한-필리핀 정상회담, 2024년 11월 한-말레이시아 정상회담에서 미송환 국군포로·납북자·억류자 문제 해결을 위한 협력을 강화하기로 했다.

15 「북한 제4주기 UPR」에서 우리 정부와 미국은 역대 UPR 처음으로 서면질의에 억류 선교사 3명의 이름을 언급했고, 구두권고에서도 억류자 및 국군포로·납북자 문제 해결을 촉구했다. 또한 이탈리아·멕시코·우크라이나·이스라엘을 포함한 유럽과 중남미 등의 여러 국가에서도 납북문제 해결에 대한 지지를 표명하고 권고에 동참했다.

3 인도적 대북지원

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

그동안 우리의 대북지원은 정부 차원(당국 차원, 민간단체에 대한 기금 지원, 국제기구 등을 통한 지원, 식량차관), 민간 차원 등을 통해 이루어져 왔다.[16]

[표 4-6] 정부별 대북 인도지원 현황(2024년 12월 기준)

(단위: 억 원)

정부 구분		김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	문재인	윤석열	계
정부 차원	당국 차원 *식량차관 포함	1,854	5,366	12,570	183	-	12	-	19,986
	민간단체를 통한 지원	-	161	696	300	24	11	8	1,200
	국제기구 등을 통한 지원	264	626	960	503	391	225	-	2,969
민간 차원		196	2,406	4,609	1,507	252	306	9	9,285
합계		2,315	8,558	18,834	2,494	667	555	17	33,440

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

* 합계 금액 차이 발생 원인은 소수점 이하 수치의 반올림과정에서 발생한 차이임.

16 1995년 국내산 쌀 15만 톤을 비롯하여 2006년 10만 톤, 2010년 5,000톤 등 총 쌀 25만 5,000톤을 무상 지원했다. 2000년 태국산 쌀 30만 톤, 중국산 옥수수 20만 톤을 차관 형태로 지원한 것을 시작으로 2007년까지 총 쌀 240만 톤, 옥수수 20만 톤을 차관 형태로 지원했다. 대북 비료지원은 1999년에 15만 5,000톤(민간 4만 톤 포함)을 지원한 이후 매년 20만~30만 톤씩 2007년까지 총 255만 5,000톤을 지원했다.

정부는 2000년부터 민간단체의 인도주의적 대북지원 사업에도 남북협력기금을 지원했다. 민간단체에 대한 지원은 민간단체의 자체재원에 비례하여 기금을 지원하되 각 민간단체의 사업에 기금을 지원하는 개별사업, 농업이나 보건의료 등 동일한 분야에서 2개 이상의 민간단체가 공동으로 추진하는 합동사업, 그리고 사업의 의의나 중요성을 고려하여 정부가 재원의 전부를 부담하는 정책사업 등 여러 형태로 진행되었다.[17] 정책사업의 경우 북한의 인도적 상황 등을 고려하여 정책적으로 지원할 필요가 있다고 판단되는 분야를 사전 선정하고 공모를 통해 추진했다.[18]

[표 4-7] 대북 식량지원 현황(2024년 12월 기준)

총 285.5만 톤			
연 도	지원 규모	지원 금액	구분
1995년	국내 쌀 15만 톤	1,854억 원	무상
2000년	외국산 쌀 30만 톤, 중국산 옥수수 20만 톤	1,057억 원	차관
2002년	국내 쌀 40만 톤	1,510억 원	차관
2003년	국내 쌀 40만 톤	1,510억 원	차관
2004년	국내 쌀 10만 톤, 외국산 쌀 30만 톤	1,359억 원	차관
2005년	국내 쌀 40만 톤, 외국산 쌀 10만 톤	1,787억 원	차관
2006년	국내 쌀 10만 톤	394억 원	무상
2007년	국내 쌀 15만 톤, 외국산 쌀 25만 톤	1,505억 원	차관
2010년	국내 쌀 5천 톤	40억 원	무상
합계	쌀(국내외) 265.5만 톤, 중국산 옥수수 20만 톤	11,016억 원	무상 2,288억 원 차관 8,728억 원

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

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

18 2007년부터 2010년까지 비닐하우스, 제약공장 원료, 산림녹화 분야를 지원했고, 2014년부터 2015년까지 진료소·온실·낙농, 장애인, 산림·환경 등 분야를, 2021년부터 2022년까지는 영양·보건 분야를 정책사업으로 추진했다.

[표 4-8] 대북 비료지원 현황(2024년 12월 기준)

연도	규 모	금 액
1999년	11.5만 톤(민간 4만 톤 포함 시 15.5만 톤)	339억 원(민간 4만 톤 포함 시 462억 원)
2000년	30만 톤	944억 원
2001년	20만 톤	638억 원
2002년	30만 톤	832억 원
2003년	30만 톤	811억 원
2004년	30만 톤	940억 원
2005년	35만 톤	1,207억 원
2006년	35만 톤	1,200억 원
2007년	30만 톤	961억 원
합계	251.5만 톤 (민간 4만 톤 포함 시 255.5만 톤)	7,872억 원 (민간 4만 톤 포함 시 7,995억 원)

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

또한 정부는 세계식량계획WFP, 유엔아동기금UNICEF, 세계보건기구WHO 등 주요 유엔 기구들과도 협력하여 대북 인도적 지원 사업을 추진해 오고 있으며, 1996년부터 2020년까지 국제기구를 통한 대북지원 사업에 남북협력기금 총 2,969억 원을 지원했다. 북한 주민의 식량 상황 개선을 위한 지원 등은 세계식량기구를 통해 추진했다.[19] 북한 아동의 사망률 감소를 위해서는 유엔아동기금을 통해 신생아 대상 백신, 의약품 등을 지원했다.[20] 정부는 세계보건기구의 말라리아 방역, 홍역 등 질병 치료 지원, 영유아와 임산부 등을 위한

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

20 1996년 100만 달러 지원을 시작으로 2019년까지 4,014만 달러를 지원했다.

북한 보건의료 체계 개선 및 의료인력 교육 등 사업도 남북협력기금을 통해 지원했다.[21]

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

2022년 5월 북한이 코로나19 발생을 처음 공개했을 당시 우리 정부는 백신을 포함한 의약품, 마스크, 진단도구, 보건인력 등을 지원하겠다고 제안한 바 있으나 북한은 호응하지 않았다. 아울러 2024년 8월에는 북한 신의주 등 지역에 발생한 수해와 관련하여 피해를 입은 북한 주민들에게 필요한 지원을 신속히 지원할 의향을 밝혔으나, 북한은 이에 호응하지 않았다.

현장 모니터링을 통한 투명성 확보는 국제 인도주의 활동의 기본 원칙이나 현재 북한에서는 이 원칙이 보장되지 못하여 북한 대상 국제 공여는 과거 대비 지속 줄어들고 있다.[22] 그럼에도 불구하고 우리 정부는 매년 인도적 지원을 위한 기금을 편성하고 있다.[23]

21 1997년부터 2019년까지 6,648만 달러를 지원했다.

22 유엔 인도주의 조정국(UNOCHA)이 집계한 통계에 따르면 2023년 북한 대상 국제사회의 공여는 150만 달러에 불과했는데, 이는 2001년 3억 7,760만 달러와 대비하여 급격히 감소한 것이다.

23 2024년 기준 남북협력기금 사업비 총편성액 8,722억 원 중 영유아 영양, 보건의료 지원 등 인도적 협력을 위한 예산이 전체의 66%(5,716억 원)를 차지한다.

한편, 정부는 대북 인도적 지원이 보다 효과적이고 투명하게 이루어질 수 있도록 관련 제도를 개선하고 있다. 취약계층 우선, 투명성 확보 등의 원칙이 보장될 수 있도록 2023년 2차례 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정(통일부 고시)」을 개정하여, 남북협력기금으로 대북 인도적 지원사업을 추진할 때에는 사업내용을 투명하게 공개하고, 현장 접근과 분배 투명성이 확보되는 여건 하에서 기금이 지원되도록 했으며, 지방자치단체가 대북 지원시 정부와 사전협의하도록 하는 등 협업체계도 정비했다.

제 4 절

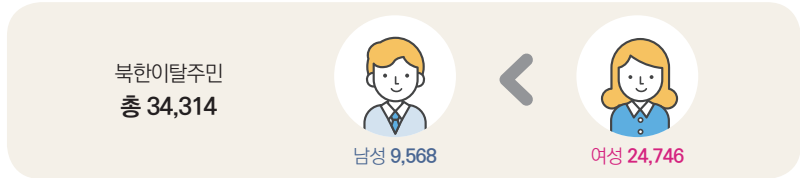
북한이탈주민 정착지원

1 북한이탈주민 현황

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

2024년 12월 말 기준 국내 입국한 북한이탈주민은 총 3만 4,314명이다. 입국 인원은 2000년대 이후 지속 증가하여 2006~2011년에는 연간 입국 인원이 2,000~3,000명 수준이었으며, 2012년 이후 2019년까지 입국 인원이 점차 줄어들어 연간 평균 1,300여 명 수준을 유지했다. 다만, 2021년에는 63명, 2022년에는 67명으로 입국 인원이 대폭 감소했는데, 이는 코로나19로 인한 국경통제 및 제3국 이동제한 등에 기인한 것으로 보인다. 2023년부터는 코로나19 팬데믹 종료 등으로 입국 인원이 다소 증가했다. 탈북 동기는 경제적 어려움, 체제 및 현실 불만, 더 나은 삶의 조건 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하고 있다.

[표 4-9] 북한이탈주민 입국 추이(2024년 12월 기준)



구분	~'98	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	합계
남	831	565	510	474	626	424	515	573	608	662	591	795	404	369	305	251	302	188	168	202	72	40	35	32	26	9,568
여	116	478	632	811	1,272	960	1,513	1,981	2,195	2,252	1,811	1,911	1,098	1,145	1,092	1,024	1,116	939	969	845	157	23	32	164	210	24,746
계	947	1,043	1,142	1,285	1,898	1,384	2,028	2,554	2,803	2,914	2,402	2,706	1,502	1,514	1,397	1,275	1,418	1,127	1,137	1,047	229	63	67	196	236	34,314

2 북한이탈주민 정착지원 체계

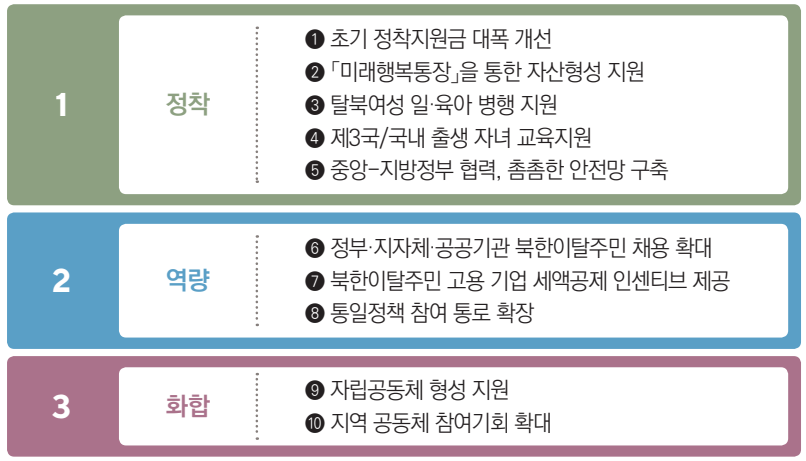
1) 북한이탈주민 정착지원 정책

정부는 1997년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(이하 북한이탈주민법)」을 제정하여 북한이탈주민의 우리 사회 정착을 지원하고 있다. 현재 21개 정부 부처 및 17개 광역지방자치단체가 위원으로 참여하는 범정부 협의체인 '북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회(구 북한이탈주민대책협의회)'를 통해 북한이탈주민에

대한 정책을 협의·조정하고 있으며, 3년마다 「북한이탈주민 정착지원 기본계획」을 수립하고, 연도별 시행계획을 수립·시행[24]하고 있다.

2024년에는 「북한이탈주민법」이 최초로 시행된 날인 7월 14일을 '북한이탈주민의 날'로 제정했다. 이를 통해 북한이탈주민의 자유와 인권 보호 및 정착지원에 관한 대한민국 정부의 정책 의지를 국내 및 국제사회에 적극적으로 알리고, 북한이탈주민들이 우리 사회의 각 분야에서 성공을 이루어 통일 준비에 기여하도록 독려했다. 특히, '북한이탈주민의 날' 후속조치로 '정착', '역량', '화합'의 세 가지 분야별로 10대 중점과제를 선정함으로써 북한이탈주민 정착지원 정책이 한 단계 도약하는 계기를 마련했다.

[그림 4-3] '북한이탈주민의 날' 후속조치 3대 분야 10대 중점과제



24 2024년 수립된 「제4차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2024~2026)」은 "북한이탈주민과 함께하는 통일 한반도 구현"을 비전으로 ① 실질적 포용·융합을 위한 사회적 기반 마련, ② 우리 사회 건설적 기여자로 성장 촉진, ③ 자유평화통일을 위한 선도적 역할 제고라는 세 가지 목표를 제시하고, 이를 6대 전략, 25개 정책과제로 구체화했다.

2) 북한이탈주민 정착지원 프로세스

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

북한이탈주민이 입국하게 되면 사회적응 교육, 정착지원금 및 주거알선 등 초기 자립지원을 받게 된다. 북한이탈주민이 우리 사회에 적응해 생활하는 데 필요한 기본적인 소양을 갖출 수 있도록 북한이탈주민정착지원사무소(1999년 7월 개소, 이하 하나원)에서 12주 동안 집중적이고 체계적인 사회적응 교육을 진행하고 있다. 하나원 교육 프로그램은 우리 사회 이해 증진, 진로지도 및 직업탐색, 정착지원제도 이해, 양성평등·법정교육, 정서안정 및 건강증진으로 구성되어 있다. 하나원에서 사회적응 교육을 마치고 거주지로 전입하는 북한이탈주민이 초기 정착에 필요한 자립 기반을 마련할 수 있도록 정부는 정착기본금, 정착장려금 및 주거지원금 등을 지원하고 있다. 정착금 중 정착기본금은 세대를 단위로 세대원 수에 따라 차등 지급하고 있다.[25] 2009년부터는 지역적응센터(이하 하나센터)가 신설되었으며, 하나센터는 초기 집중교육과 취업·교육·의료·생계 등 개인별 맞춤형 지원서비스를 제공하고 있다.[26]

25 2022년까지는 1인 세대 기준 800만 원을 지급했으나, 정부는 북한이탈주민 초기 정착지원을 강화하기 위해 2023년과 2024년 연속으로 세대당 100만 원을 인상했으며, 2025년에는 '북한이탈주민의 날' 국가기념일 제정 후속조치로 정착기본금을 세대별 50% 증액, 1인 기준 기존 1,000만 원에서 1,500만 원으로 대폭 인상했다.

26 2009년 6개 지역에 시범 운영한 후 2010년 전국 16개 시·도에 30개 센터를 운영했으며, 2024년 기준 전국 25개 센터를 운영하고 있다.

[표 4-10] 북한이탈주민 국내정착 과정 및 지원 정책

보호요청 및 국내이송	• 보호요청 시 외교부, 관계부처에 상황보고 및 전파 • 해외공관 또는 주재국 임시보호시설 수용 • 신원확인 후 주재국과 입국교섭 및 국내입국 지원
국내 입국	
조사 및 임시보호 조치	• 입국 후 국정원이 보호결정 여부를 위한 조사 및 긴급한 치료 등 임시보호조치 실시 • 조사종료 후 사회적응교육시설인 하나원으로 이송
보호결정	• 「북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회」 심의를 거쳐 보호 여부 결정 • 세대단위 보호결정
하나원 정착준비	• 사회적응교육(12주, 400시간) – 심리안정, 우리사회 이해 증진, 진로지도 상담, 기초 직업훈련 • 초기정착지원: 가족관계 창설, 주거알선, 정착금·장려금 지원 등
거주지 전입	
거주지 보호 (5년)	• 사회적 안전망 편입(생계·의료급여 지급) • 일자리 지원: 취업·창업·영농 관련 교육훈련, 취업알선, 자격인정 등 • 교육지원: 특례 편입학 및 등록금 지원 • 보호담당관: 거주지·취업·신변보호 담당관 제도 운영
민간 참여	• 북한이탈주민지원재단을 통한 종합서비스 제공 • 지역적응센터(전국 25곳) 지정·운영 • 정착도우미 제도: 민간 자원봉사자 연계 • 북한이탈주민 전문상담사 84명(정원 기준) – 종합상담 및 애로사항 해결 등 찾아가는 상담서비스 제공

정부는 사회에 진출한 북한이탈주민을 위해 직업훈련, 취업, 교육 등 다양한 지원제도를 마련하고 있다. 우선 직업교육의 취업 연계효과 등을 고려해 직종별 단기집중 직업훈련을 실시하고 있다.[27] 한편 북한이탈주민의 취업을 촉진하기 위해 전국 71개 고용센터에 취업보호 담당관을 지정해 진로지도, 직업훈련 안내, 취업상담 및 취업알선을 하고 있다. 직업훈련에 참가하는 북한이탈주민은 훈련비 및 훈련수당을 지원받고, 6개월 이상 동일한 업체에서 근무하는 경우 취업장려금을 지급받을 수 있다.

정부는 북한이탈주민의 사회적 기업 설립·운영 지원, 창업 지원, 영농정착 지원 등을 통해 북한이탈주민을 위한 맞춤형 일자리를 창출하기 위해서도 노력하고 있다. 전문상담사를 하나센터에 배치하여 1:1 맞춤형 취업상담을 실시, 정부·공공기관 및 우수 기업체 등에 취업하는 것을 지원하는 한편, 개인의 관심과 적성에 맞는 일자리 지원을 위한 구직준비과정 통합지원 프로그램 '일자리 성공 패키지' 사업도 운영하고 있다. 2024년에는 교육 및 취업 등 탈북민들의 우리 사회 자립지원을 더욱 강화하기 위해 통일부에 자립지원과를 신설하였다. 2025년에는 북한이탈주민들이 든든한 일자리를 가질 수 있도록 지원하기 위해 북한이탈주민 고용 기업에 우대 세액공제 제공 등 인센티브를 강화했으며, 정부·지자체·공공기관 북한이탈주민 채용 확대 등을 추진해 나가고 있다.

또한 2015년 5월부터 금융기관과 업무협약을 체결하여 북한이탈주민 자산 형성 지원을 위해서 '미래행복통장' 제도[28]를 운영해 왔으

27 하나원에서는 2020년부터 수료생을 대상으로 실질적 취업역량 배양을 위한 '심화 직업훈련교육' 과정을 운영하고 있으며, 매년 노동시장 수요와 탈북민 요구를 반영한 맞춤형 교육과정으로 개편, 내실화하고 있다. 2024년에는 13개 과정을 운영하여 284명이 참여했고 90% 이상의 교육생이 자격증을 취득했다.

28 미래행복통장은 2014년 11월 29일 이후에 입국하여 보호결정된 북한이탈주민이 신청할 수 있으며,

며, 2025년 2월부터 입국 당시 미성년(학업), 출산 등 사유에 따른 거주지보호기간 경과자 등 기존에 가입이 제한되었던 북한이탈주민으로까지 그 대상을 확대했다.[29]

정부는 북한이탈주민을 포용하는 사회적 환경을 조성하기 위해 노력하고 있으며, 우리 사회 구성원으로의 안착을 지원하는 통합지향형 정착지원 정책을 추진하고 있다. 2020년 5월 통일부 남북통합문화센터를 개관했으며, 북한이탈주민과 일반 주민들 간의 소통·교류·이해를 확대하기 위한 다양한 프로그램을 개발·운영하고 있다. 2024년에는 민주평화통일자문회의 멘토링 사업을 신설하여 북한이탈주민의 지역사회 내 안정적인 정착과 성공 사례를 만들어 나가고 있다. 또한 북한이탈주민의 수요를 고려한 맞춤형 일자리와 교육정책을 통해 북한이탈주민의 삶의 질을 높이고, 중앙-지방-민간 간 협업을 강화하여 정착지원체계를 보다 효과적으로 개선하기 위해 노력하고 있다.

한편, 탈북청소년들이 학교생활에 적응하고 학습능력을 제고함으로써 우리 사회에 안착할 뿐만 아니라 통일미래를 선도할 수 있는 인재로 성장할 수 있도록 다양한 교육지원제도를 마련·시행하고 있다. 기존에는 북한이탈주민만이 이러한 교육지원의 대상이 되었지만, 2024년 10월에 북한이탈주민의 자녀로까지 그 대상을 확대함으로써[30] 탈북가정 자녀들에 대한 교육지원의 법적 근거가 마련되었다. 이와 더불어 북한이탈주민 자녀 중 제3국 출생의 비중이 높다는 점을 고려, 2011년부터 남북하나재단이 민간 기부금을 활용해 장학금을 지원하고 있으며 2024학년도 대입부터 정원 내 '사회통합전형' 대상에 북한이탈주민의 제3국 출생 자녀가 포함되었다.

3) 위기·취약 북한이탈주민 보호 및 지원

정부는 유관기관과의 협업을 통해 위기의심 가구에 대한 정보를 통합·분석하여 북한이탈주민들의 복지 사각지대를 해소하고자 노력하고 있다. 이와 함께 탈북 과정에서의 어려움과 인권침해로 인한 마음건강 문제 해결을 위해 전문상담사가 전화 및 대면상담을 진행해 오고 있으며 북한이탈주민들이 이용할 수 있는 전문 상담·치료기관인 '마음숲'(서울)과 '마음소리공감상담센터'(인천)를 각각 2020년, 2023년에 설치·운영하고 있다. 특히, 2024년에는 통일부 제2하나원에 '하나마음쉼터'를 설치했다.

정부는 한국에 입국하기 전 열악한 보건의료 환경에 놓여 있던 북한이탈주민에 대한 의료지원도 체계적으로 실시하고 있다. 정부는 「북한이탈주민법」의 적용을 받는 사람과 그 가족으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람에 대해서는 「북한이탈주민법」 제25조(의료급여 등) 및 「의료급여법」 제3조(수급권자)에 따라 의료급여 대상자로 선정하여 의료지원을 실시하고 있다. 또한

북한이탈주민 소득의 30% 이내(10~50만 원) 중 본인의 저축액에 대해 정부가 동일한 금액을 매칭 적립하여 자산형성을 지원하는 제도이다.

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

30 교육지원 대상을 북한이탈주민의 자녀로 확대하는 내용의 「북한이탈주민법」 개정안은 2025년 4월 23일부터 시행될 예정이다.

정부는 북한이탈주민에게 임시보호시설 또는 하나원 입소 중 의료급여 자격을 부여하여 관리하고 있으며, 가구원 또는 일부 신규 전입 가구원에 대해 근로능력 유무에 따라 1·2종 의료급여 대상자 자격을 부여하고 있다.

상기 의료급여 이외에 정부는 북한이탈주민지원재단(이하 남북하나재단)을 통해 추가적인 의료지원도 실시하고 있다. 남북하나재단의 의료지원은 북한이탈주민에게 직접 지원하는 '의료비 지원 사업'과 공공의료기관과 연계하여 치료를 제공한 의료기관을 지원하는 '공공의료체계 연계 지원'으로 구분할 수 있다.

북한이탈주민에게 직접 제공되는 의료비로는 질병치료비, 장기이식 수술비, 치과치료지원(임플란트, 틀니) 등이 있다. 의료비 지원 예산도 점차 확대되고 있다.[31] 제도적 측면에서도 질적 개선 노력을 꾸준하게 지속하여, 2019년부터 일반 질환자는 본인 부담금의 50%, 만성·중증·희귀난치 질환자는 본인 부담금의 100%로 지원 비율을 확대하여 1인당 평균지원금이 향상되도록 했다.

[표 4-11] 북한이탈주민 의료비 지원 현황 및 추이

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
예산(백만)	627	698	698	735	795	931	947	896	907	962	1,202	884	817	1,124
인원(명)	2,075	2,195	2,015	1,857	1,939	2,264	1,828	1,691	1,387	1,488	1,506	887	797	927

한편 공공의료체계 연계지원 사업은 만성·중증·희귀난치 질환 등의 치료를 위해 시·군 의료원, 대학병원 등 협력병원과 연계하여 지원하는 사업이다. 치료를 받아야 하는 북한이탈주민이 사전 신청을 하면 지원 대상으로 확정된 대상자의 진료비를 남북하나재단에서 의료기관으로 지급하는 방식으로 운영한다.[32] 특히 2023년부터는 지원대상을 기존 북한이탈주민 개인에서 가족구성원까지 확대하고, 지원한도를 일반질환은 200만 원에서 300만 원으로, 중증질환은 700만 원에서 800만 원으로 각각 상향했으며, 북한이탈주민의 의료수요가 높은 임플란트를 지원 범위에 신규로 포함했다. 특히 2025년도부터는 의료비 온라인 신청 시스템을 구축하여 더 신속한 의료지원이 이루어지도록 하고, '신청-진행-지원' 결과를 공개함으로써 신청자가 서비스 진행 상황을 편리하게 확인할 수 있도록 했다.

31 의료비 지원 예산은 2011년 6억 2,700만 원에서 2024년 11억 2,400만 원으로 확대되었다.

32 공공의료 협약 의료기관은 2025년 2월 기준 총 65개 기관이다.

제 5 절

북한 인권

북한인권 문제가 국제사회의 주요 관심 사안으로 등장하게 된 계기는 1990년대 중반으로, 북한의 대기근과 극심한 식량난 등으로 북한 주민의 열악한 인권 상황이 국제적으로 널리 알려지면서부터이다. 그간 유엔을 비롯하여, 미국, 유럽연합, 국제 인권 비정부기구NGO 등 국제적 차원에서 북한인권 개선을 위한 다양한 노력을 기울여 왔고, 우리 사회에서도 북한인권 문제가 중요 화두로 대두되었다.

그동안 북한은 중국과 함께 인권에 대해 보편성보다는 특수성과 문화 상대주의를 강조하는 입장을 취해 왔다. 국제사회의 인권 개선 요구에 대해서도 '우리식 인권'을 정당화하며 주권우선 원칙과 내정불간섭을 강조했으며, '북한 체제 전복을 위한 정치적 모략', '대북 적대시정책'으로 간주해 왔다. 그러나, 선택적으로 국제사회 요구에 반응을 보이기도 했다. 헌법과 형법 등 일부 법률을 개정했고, 여성, 아동, 장애인 등 취약계층의 인권과 관련된 법과 제도를 개선했으며, 정책적 차원에서 보건과 교육 부문에서도 일부 개선 의지를 보였다.

유엔 무대에서도 북한은 「북한인권 결의」 채택과 북한인권 특별보고관 활동 등에 대해서 강한 거부감을 드러내고 있으나, 개별 조약기구 활동 및 「보편적 정례인권검토」에는 어느 정도 호응하는 태도를 보여 왔다. 현재 북한은 자유권 규약과 사회권 규약, 아동, 여성, 장애인 권리협약 등 총 6개 국제인권조약에 가입하고 있다.

[표 4-12] 북한의 국제인권조약 가입 현황

조약명	상태	가입/비준일	발효일	유보
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 (자유권규약)	가입	1981.9.14.	1981.12.14.	
경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 (사회권규약)	가입	1981.9.14.	1981.12.14.	
아동권리협약	비준	1990.9.21.	1990.10.21.	
아동의 매매·성매매·아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서	가입	2014.11.10.	2014.12.10.	
여성차별철폐협약	가입	2001.2.27.	2001.3.29.	제29조 제1항
장애인권리협약	비준	2016.12.6.	2017.1.15.	

그러나 여전히 북한의 인권 상황은 매우 심각한 상황으로 평가되고 있다. 사상, 종교, 양심, 표현 등 기본적인 자유는 물론 거주이전, 이동, 직업선택의 자유가 보장되지 않고 있으며, 불법적인 체포와 감금, 고문, 강제노동은 물론 일부 공개처형 사례도 계속 조사되고 있다. 또한 배급제·무상치료제 등 사회권 분야에서는 북한이 주장하는 제도와 현실 간 괴리가 지속되고 있다.

특히 북한은 핵과 미사일 개발에 따라 국제사회로부터 오랫동안 경제제재를 받아오고 있으며, 이러한 대북제재 여파와 코로나19로

인한 국경통제, 그리고 만성적인 자연재해로 인해 노약자, 영유아, 장애인 등 취약계층은 더욱 심각한 어려움을 겪고 있는 것으로 평가되고 있다.

한편 북한은 최근 급증하는 외부 문화 콘텐츠 유입에 따른 주민들의 생활과 인식 변화에 대한 우려로, 지난 2020년 「반동사상문화배격법」, 2021년 「청년교양보장법」, 2023년 「평양문화어보호법」을 잇달아 제정하여 주민들의 외부정보 접근 등 생활과 문화에 대한 통제와 처벌을 대폭 강화해 오고 있으며, 이러한 법은 사상 및 표현의 자유의 본질적인 내용을 침해하는 반인권적 법으로 평가된다.

1 국제사회의 북한인권 개선 노력

그동안 국제사회는 유엔을 중심으로 북한인권 개선을 위해 지속적이고 다양한 노력을 기울여 왔다. 유엔 인권위원회(현 인권이사회 전신)는 2003년 최초로 「북한인권 결의」를 채택한 이후 2005년부터 2024년까지 연속으로 유엔 총회 차원에서 「북한인권 결의」를 꾸준하게 채택해 왔다. 유엔 인권위원회는 2004년 제60차 회의 결의를 통해 북한인권 특별보고관 제도를 도입했다. 유엔 북한인권 특별보고관은 북한 주민의 인권 상황에 대한 조사를 거쳐, 매년 북한인권 실태와 관련 국가들에 대한 권고사항을 유엔에 보고해 오고 있다.

2013년 3월 유엔 인권이사회는 북한인권조사위원회COI: Commission of Inquiry 설립을 결정했다. 유엔 북한인권조사위원회는 마이클 커비를 위원장으로 하여 1년간 조사 활동을 거쳐, 2014년 2월 유엔 인권이사회에 '유엔 북한인권조사위원회 보고서'를 제출했다. 이 보고서는 "조직적이고 광범위하며 중대한 인권 침해가 북한의 정부, 기관 및 당국자들에 의해 이루어졌고 현재도 이루어지고 있다. 많은 경우 인권 침해는 조선민주주의인민공화국 정책에 기반을 둔 반인도범죄에 해당한다"[33]라고 결론을 내리고, 유엔 안전보장이사회가 북한인권 문제를 국제형사재판소에 제소할 것을 권고했다. 북한인권조사위원회의 활동은 국제사회에 북한인권 문제의 심각성을 다시금 환기시키는 중대한 전환점이 되었다.

이후 2014년 3월 유엔 인권이사회는 결의를 통해 북한인권 상황에 대한 체계적인 조사와 책임규명 활동을 위해 현장사무소를 설치하기로 했고, 2015년 6월 23일 서울에 유엔 북한인권사무소를 개소했다. 유엔 북한인권사무소는 북한인권 상황에 대한 모니터링 및 문서화를 통해 책임규명이 이루어질 수 있도록 하고, 관련국 정부 및 시민사회, 기타 이해당사자와 협력을 확대하며, 북한인권 문제에 대한 국제사회 인식을 제고하는 임무를 수행하고 있다.

유엔 인권이사회는 2016년 3월 결의를 통해 인권최고대표가 독립전문가 2명을 임명하고, 북한인권 침해, 특히 북한인권조사위원회가 반인도범죄에 준한다고 결론을 내린 인권 침해에 대한 책임규명에 초점을 두고 조사하는 임무를 부여했다. 책임규명에 관한 독립전문가 그룹GIE: Group of Independent Experts on Accountability은 북한인권 상황

33 "V. Conclusions and recommendations. … 80. Systematic, widespread and gross human rights violations have been and are being committed by the Democratic People's Republic of Korea, its institutions and officials," UNHRC, *Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea*, Feb 2. 2014, p.15.

관련 정보와 증거를 보존하는 중앙 증거 보존소를 설치하고, 국제형사법 전문가가 증거 평가 및 소추전략을 고안하며, 북한인권 침해의 국제형사재판소 회부 및 임시재판소 설치 고려 등 다양한 책임규명 방안을 제안하는 내용을 담은 보고서를 2017년 3월 유엔 인권이사회에 제출했다.

이러한 국제사회의 노력과 함께 개별 국가 차원에서도 북한인권 문제에 대한 관심과 정책적인 노력이 이어졌다. 미국은 2004년 「북한인권법」을 제정하여 북한인권 문제의 국제적 공론화와 제도화를 촉진했다. 이 법은 대북정보 유입, 북한인권특사, 북한난민 보호, 북한 주민에 대한 인도적 지원 등을 규정하고 있다. 2023년 미국은 6년 동안 공석이었던 북한인권특사를 임명하는 등 북한인권 개선을 위한 국제적 협력을 강화했다. 일본은 2006년 일본인 납치자 문제 중심의 「납치 문제 및 기타 북한 당국에 의한 인권 침해 문제 대처에 관한 법」을 제정하고, 유엔의 「북한인권 결의」 초안 작성에 관여하는 등 국제사회에서 북한인권 문제 제기에 일정한 역할을 하고 있다. 유럽연합은 대외관계에서 인권 문제를 반드시 고려하도록 하고 있으며, 2000년부터 '유럽연합 인권대화 가이드라인'을 채택하기도 했다. 북한인권 문제와 관련해서는 유엔 「북한인권 결의」 초안을 작성·상정하는 등 결의 채택을 주도해 왔고, 북한과 인권대화 추진, 대북 인도적 지원 등 북한인권 개선을 위해 적극적 개입을 추구하고 있다. 유럽연합과 북한 간 인권 대화는 2001년과 2002년 개최되었으나, 북한이 2003년 유럽연합의 유엔 「북한인권 결의」 지속 상정을 문제 삼으면서 2004년 이후 중단되었다.

유엔 인권이사회가 2008년 「보편적 정례인권검토」를 시작한 후 2009년, 2014년, 2019년, 2024년 4차례에 걸쳐 북한인권 상황에 대한 정례검토가 진행되었다. 「보편적 정례인권검토」는 유엔 인권이사회가 2008년부터 4년 6개월 주기로 모든 유엔 회원국 인권 상황을 정기적으로 검토하고 권고사항을 제시하는 제도로, 강제성이 없다는 근본적 한계가 존재하지만 공개적 비판과 대화를 통해서 북한의 인권 개선을 압박하고 유도하는 효과를 발휘하고 있다. 2024년 11월 7일 개최한 「북한 제4주기 보편적 정례인권검토」에서 주로 서구 국가들은 유엔 북한인권조사위원회 보고서 발간 10주년에도 불구하고 북한인권 상황이 악화된 것을 우려하고, 표현·이동·종교의 자유 보장, 정치범수용소 폐쇄와 정치범 석방, 사형제 폐지, 고문방지협약 비준, 유엔기구 접근 보장 등 자유권 분야를 중심으로 인권 개선을 권고했다. 우크라이나, 라트비아 등은 북한군 러시아 파병으로 인한 인권 유린을 우려하며 강력히 규탄했고, 캐나다, 핀란드 등은 한국과 함께 북한으로 강제송환된 사람들에 대한 인권 침해 중단 및 생사확인을 권고했다. 크로아티아는 북한의 18세 미만 미성년자 및 임산부에 대한 사형을 중지할 것을 촉구했다. 이스라엘, 호주, 미국, 벨기에 등은 한국과 함께 표현의 자유를 위해 「반동사상문화배격법」, 「청년교양보장법」과 「평양문화어보호법」 의 폐지를 촉구했다. 이는 우리 정부와 다수 국가들이 연대하여 북한정권의 정보통제 및 표현의 자유 억압에 대해 한 목소리로 문제를 제기했다는 데 의의가 있다.

북한은 유엔 인권이사회와 유엔 총회의 「북한인권 결의」 채택, 결의에 기초한 북한인권특별보고관의 활동 및 북한인권조사위원회의 활동 등에 대해서는 불인정 및 반발을 지속하며, 이와 관련된 유엔의 활동에 대해서는 전면 거부해 왔다. 그러나 북한인권 개선을 위

한 국제사회의 노력은 북한 당국의 반응을 견인해 내기도 했다. 북한은 유엔 인권이사회의 「보편적 정례인권검토」에 참여하여, 2009년, 2014년, 2019년, 2024년 총 4차례 심의에 응했다. 「보편적 정례인권검토」 과정에서 북한은 인권 개선을 위한 국제사회와의 대화와 협력, 소수자와 취약계층 인권 개선을 위한 조치, 교육과 보건 등 사회권 관련 개선 조치 등에 대한 권고를 주로 수용했다. 이에 따라 북한은 인권 관련 국내 법제 개선, 인권 관련 기구 신설, 일부 국제인권규약에 대한 추가 가입 등에서 건설적으로 반응했다. 국제규약 중에서는 2014년 11월 「아동매매·성매매 및 아동음란물에 관한 선택 의정서」를 비준하고, 2016년 12월 「장애인권리협약」을 비준했으며, 2016년 2월 「시각장애인 저작물 접근권 개선을 위한 마라케시 조약」에 가입하고, 2016년 6월에는 「UN 초국적 조직범죄 방지협약」에 가입했다.

그러나 아직도 북한 당국은 북한 체제에 위협이 되는 민감한 사안에 대해서는 사실에 대한 인정 자체를 거부하고 있고, 국제사회의 북한인권 개선 요구에 대해 내정간섭이라고 주장하며 반발하고 있다.

2 정부의 북한인권 개선 노력

우리 정부가 북한인권 문제에 대해 정책적으로 관심을 갖게 된 것은 김영삼 정부 때부터이다. 1995년 9월 28일 대한민국 외무부장관은 유엔 총회 연설에서 "북한 주민은 같은 동포로서 누구나가 누릴 권리가 있는 보편적 인권을 향유해야 하며, 개혁·개방을 통한 인권

보호를 요구하는 국제사회의 호소에 북한 당국이 긍정적으로 호응해 줄 것"을 촉구, 전후 최초로 국제무대에서 북한인권 문제를 공식 언급했다.

국내적으로도, 1990년대 중후반 대기근 이후 북한이탈주민의 국내입국이 크게 증가했고, 동시에 북한인권의 참상에 대한 북한이탈주민들의 증언도 늘어남에 따라, 통일부 차원에서는 김대중 정부 시기인 1999년 5월 인도지원국 내에 북한인권을 전담하는 북한인권환경팀을 설치하고 본격적으로 북한인권 정책을 다루기 시작했다.

국회 차원에서도 2005년 최초로 북한인권법안이 발의된 이후 여야 의원들에 의해 제도적 차원에서 북한인권 개선을 위한 다양한 논의가 이루어졌으며, 2016년 3월 여야 간 합의에 따라 재석 236명, 찬성 212명, 반대 0명, 기권 24명으로 「북한인권법」이 제정되었다. 이 법에 따라, 2016년 9월 28일 통일부에 북한인권 실태에 대한 조사 기록 업무를 수행하는 북한인권기록센터가 설치되었다.

그러나 「북한인권법」에서 북한인권 실태 조사 등 관련 연구 및 정책 개발을 수행하기 위해 설립하도록 규정한 북한인권재단은 법 시행 9년이 지난 시점까지도 국회의 이사 추천 지연으로 아직 출범하지 못하고 있다. 정부는 국회와의 협력 등을 통해 북한인권재단의 조속한 출범을 위해 노력하고 있다.

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 자유와 인권, 연대를 국정운영의 핵심 가치로 제시했으며, 북한인권 문제를 대북정책의 최우선 과제로 삼고, 북한 주민의 인권 상황을 실질적으로 개선하기 위해 국내외로 다각도의 노력을 기울이고 있다.

정부는 북한인권의 정확한 실상을 국내외에 널리 알려 북한인권

문제에 대한 공감대를 확산하는 것이 중요하다는 인식하에, 2023년에 이어 『2023 북한인권보고서』(국문판, 영문판)를 공개 발간했다. 또한 북한인권 실상을 알리는 핵심 허브인 국립북한인권센터 건립(2024~2026년)을 추진하고 있다. 국립북한인권센터는 북한인권 자료를 전시하고 북한인권의 열악한 실상을 간접적으로 경험해 보는 공간이자 시민사회 및 국제사회와의 협력을 강화하는 플랫폼 역할을 할 계획이다. 2023년 12월에는 북한인권 증진을 위한 로드맵으로서 「북한인권 증진 종합계획」을 수립·발표했다. 2024년 6월에는 북한인권 문제의 심각성에 대한 공감대를 국내외에 효과적으로 확산시키기 위해 통일부 북한인권홍보대사를 위촉했다.

정부는 인권이 인류 보편적 가치인 만큼 북한인권 증진을 위한 국제사회와의 협력도 강화하고 있다. 정부 출범 직후, 지난 5년간 공석이었던 북한인권국제협력대사를 2022년 7월 19일 임명했고, 2022년 유엔 총회 「북한인권 결의」 공동제안국으로 다시 참여한 이래 지속 동참하고 있다. 2023년 8월에는 6년 만에 북한인권 관련 유엔 안보리 브리핑 공식회의가 개최되었고, 정부는 회의 직후 52개 회원국 및 유럽연합과 함께 공동선언문 발표에 동참했다. 2024년 6월에는 유엔 안보리 의장국으로서 브리핑 공식회의 개최를 통해 북한인권 상황의 심각성 및 북한인권과 국제 평화·안보의 연계 등에 대한 유엔 회원국의 인식을 제고했다.[34] 2024년 안보리 브리핑 공식회의 계기 약식 기자회견 공동발언문에는 57개 회원국 및 유럽연합이 동참했다. 2023년 12월 유엔 총회 「북한인권 결의」에는 모든 회원국들이 「고문방지협약」 상 강제송환 금지 원칙을 준수할 것을 촉구하는 문안이 신규 반영되었다. 2024년 4월 유엔 인권이사회 「북한인권 결의」에는, 북한이탈주민 강제북송 관련 고문방지협약 의무 준수, 기존 「반동사상문화배격법」에 더해 「청년교양보장법」과 「평양문화어보호법」 폐지 촉구 등의 문안이 신규 반영되었다.

북한인권 개선을 위한 유관국과의 공조도 강화했다. 한미 정상회담(2022년 5월, 2023년 4월) 공동성명에 북한인권 문제가 포함되었고, 한미일 정상회의(2023년 8월) 공동성명과 「캠프 데이비드 원칙」에는 북한인권 증진을 위한 협력을 강화하고 미송환 국군포로·납북자·억류자 문제의 즉각적 해결을 위한 공동의 의지를 재확인한다는 문안이 담겼다. 2023년 11월에는 6년 만에 한미 북한인권 협의체를 재개했다. 또한 캐나다(2023년 5월), 영국(2023년 11월), 네덜란드(2023년 12월), 루마니아(2024년 4월) 등 정상 간 공동성명에도 북한인권 문제가 포함되었다. 한국과 캐나다는 2024년 5월 '북한인권 협의'를 출범하고 연례 개최를 합의했다.

정부는 민간 북한인권 생태계 강화를 통한 인권 담론의 지속 가능성 제고를 위해 시민사회의 북한인권 증진 활동을 적극 지원하고 소통을 강화하고 있다. 2023년부터 민간단체 공모 북한인권 증진활동 지원사업[35]을 실시하고 있으며, 이 사업에 참여한 단체들은 활동가

34 정부는 2025 개최된 제58차 유엔인권이사회 고위급 회기 연설에서 "The DPRK's deployment of its troops to Russia once again highlights the linkage between the DPRK's human rights abuses and its ramifications for international peace and security, like two sides of the same coin."이라며 북한인권과 안보의 연계에 대해 다시금 강조했다. "제2차관, 제58차 유엔 인권이사회 고위급회기 기조연설(2.25)," 외교부.

35 2023년에는 공모를 통해 18개 민간단체에 총 20억 원의 보조금을 지원했고, 2024년에는 공모를 통해 19개 민간단체에 총 18억 원의 보조금을 지원했다.

양성 및 역량 강화 사업, 국내외 북한인권 공론화 행사 및 문화예술 행사 등 다양한 분야에서 북한인권 증진활동을 추진했다. 또한 북한인권 관련 학계와 시민사회의 상호 이해 증진을 위해 '2023 북한인권 상호대화'를 총 8차례 진행했다. 이 대화에서는 국내외 북한인권 전문가들이 모여 재중 북한이탈주민 북송 위기와 대응 방안, 북한인권 조사기록을 위한 정부와 민간의 역할 및 과제, 북한 주민들의 외부 세계 정보 접근 여건과 증대 방안, 북한인권 교육의 목표와 추진 방향 등을 논의했다. 2024년에도 젊은 세대의 접근성을 높이는 데 중점을 두고 문화·예술 영역의 다양한 주제로 총 4차례 '2024 북한인권 상호대화'가 진행되었다.

정부는 '책임규명과 관여'라는 유엔과 국제사회의 인권 개선 전략에 호응하여, 북한인권 실상에 대해서 국제사회에 널리 정확하게 알리는 노력을 지속하는 한편, 북한인권 개선을 위해 국제사회는 물론, 국내외 시민사회와 다양한 층위에서 협력과 연대를 지속해 나갈 예정이다. 이를 통해, 인권문제에 대한 북한의 태도 변화를 견인하고, 필요한 경우 원칙에 입각한 관여를 통해 북한인권 개선을 촉진해 나가고자 한다. 동시에 국내적으로 북한인권 문제에 관한 인식과 저변을 확대하고, 북한인권 개선에 대한 공감대를 형성하기 위해 다양한 노력을 지속해 나갈 예정이다.

V 자유민주적 통일 비전과 과제

제1절 통일 한반도의 비전

제2절 통일 비전 실현을 위한 과제

제 1 절

통일 한반도의 비전

'통일 비전'은 통일이라는 미래 상황에 대한 구상이다. 일반적으로 비전은 행위자의 행위를 추동하는 역할을 한다. 통일이 필요하다고 생각하는 국민이 감소하고 있는 상황에서 통일에 대한 설득력 있고 체계적인 구상을 제시해야 할 필요성은 날이 갈수록 커지고 있다. 또한 한반도 통일에 대해 여러 입장과 이해를 지닌 국제사회를 설득하고, 한반도 통일을 적극적으로 지지할 국가들을 만들어 내기 위해서도 구체적인 통일 비전이 필요하다.

아울러 통일 비전은 통일을 이룩한 시점에서 비로소 얻을 수 있는 상태를 지향하는 것이 아니라, 통일로 향해 가는 과정에서부터 얻을 수 있는 다양한 혜택을 포함한다는 점을 인식할 필요가 있다. 즉, 남북이 서로 긴장을 완화하고 상호보완적 교류협력을 진행하기 시작하면서부터 정치적, 경제적, 사회·문화적 측면에서 기대할 수 있는 모든 긍정적 효과를 포괄적으로 포함하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 통일 비전은 통일로 향해 가는 과정 전체에 적용되는 개념으로 이해할 필요가 있다.

우리의 통일 비전은 '자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일'(헌법 제4조)이라는 헌법적 가치에 기반하고 있으며, 1994년 발표된 「민족공동체 통일방안」을 계승하고 있다. 정치적, 경제적, 사회·문화적 차원에서 통일 비전을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1 정치적 비전

정치적 차원에서 통일은 일제강점기와 분단이라는 비극적 역사를 청산하고 현대적 민족국가 건설을 완성한다는 의미를 지니고 있다. 통일로 완성될 현대적 민족국가는 폐쇄적 민족주의나 자민족 중심주의ethnocentrism를 추구하지 않고, 문화적 다양성을 존중하는 열린 민족주의를 지향하며, 자유, 평등, 인권 등 인류의 보편적 가치를 존중하는 민주주의 국가가 될 것이다.

우리가 지향하는 통일 한반도의 미래는 개개인의 자유와 인권, 법치, 복지, 민주주의와 시장경제 등이 보장되는 자유민주주의 국가이다. 이를 실현하기 위해서는 통일 정부의 형태와 제도에 대한 국민의 이해를 높이고 일상에서 자유민주주의 가치를 함양하는 것이 필요하다. 민주주의 원리와 절차에 따른 의사 결정 및 통합적인 문제해결 능력을 기르는 것이 자유민주주의 통일을 준비하는 바탕이 될 것이다.

현재 대한민국은 북핵 문제를 비롯해 분단으로 초래된 문제들의 해결에 많은 외교적 노력을 기울이고 있다. 그러나 통일이 된다면

남북 간에 진행되어 온 소모적 외교전을 종결하고 통일 한반도의 이익을 추구할 수 있을 뿐 아니라, 동북아시아는 물론 세계 평화와 번영을 위한 선도국가로 거듭나게 될 것이다.

통일 한반도는 분단시대의 대립과 갈등을 평화적으로 극복해 낸 저력과 결집된 민족적 역량을 토대로 동북아시아와 세계 평화·번영에 기여하는 역할을 수행할 수 있다. 통일 한반도는 미국, 일본 등 해양세력과 중국, 러시아 등 대륙세력의 대립이 갈수록 첨예화되고 있는 21세기 동북아시아에서 선도적으로 갈등을 해결함으로써 국가 이익을 확보할 뿐만 아니라 동북아시아 지역의 공동번영도 선도해 나갈 것이다. 또한 통일 한국은 비핵·평화국가로의 지향을 명백히 함으로써 세계 평화에 기여할 수 있다.

이와 같은 통일 한반도의 정치적 비전은 주변 국가들의 이해관계와 역학관계를 잘 활용하는 지정학 전략을 통해 실현될 수 있다. 즉, 통일 한반도가 가져다주는 혜택이 남북한은 물론 주변 국가들에도 공유될 수 있다는 점을 널리 알리고 설득함으로써, 한반도 주변국들의 정책 결정 과정에서 한반도 통일을 지지하는 동력을 끌어낼 수 있다.

2 경제적 비전

통일 한반도에서는 남북의 상호보완적 경쟁력을 활용해 산업구조를 재편함으로써 새로운 미래 성장 동력을 창출하는 계기가 마련될 것이다. 한국은 전후 폐허를 딛고 단기간에 최빈국에서 선진국으로 발전한 자랑스러운 경험이 있다. 그러나 오늘날에는 원자재·에너지 확보 비용 및 물류 비용이 증대하는 등 과거와 다른 글로벌 경제 환경으로 인해 새로운 성장 동력 마련이 절실한 상황이다. 게다가 빠른 속도의 출생률 저하와 고령화, 청년실업률 증가 등은 한국경제의 전망을 어둡게 하고 있으며, 그동안 경제성장을 이끌어왔던 제조업 경쟁력도 후발 국가들의 추격으로 위협받고 있다.

남북이 하나의 경제공동체가 된다면 다양한 경제적 이점을 기대할 수 있다. 우선 남한과 북한의 서로 다른 경쟁력과 산업구조는 상호보완적 협력의 효용성을 극대화할 수 있게 해 준다. 분단 상황에서 지불하고 있는 여러 가지 '분단비용'은 통일이 완성되기 전에도 남북의 교류협력 과정이 시작되면 크게 감소할 수 있다. 아울러 유라시아와 한국이 직접 육로로 연결되는 교통망을 구축하게 되면, 한반도 내의 경제협력 효과를 뛰어넘어 대륙과 해양을 연결하는 한반도의 지리경제학적 잠재력과 경쟁력을 회복하여 동북아의 허브로 부상하는 계기로 활용할 수 있다.

남북한의 상이한 체제와 제도, 생활수준을 통합하는 과정에서 상당한 규모의 '통일비용'이 발생할 수 있다. 하지만 통일비용은 소모적인 비용이 아니라 더 큰 미래의 이익을 창출하기 위한 투자로 이해할 필요가 있다. 통일비용은 남북 간 격차를 줄이고 남북한이 각각 보유한 자원의 연계와 결합을 통해 시너지 효과를 창출할 수 있다는 점에서 미래세대를 위해 지불하는 보험이자 투자이다.

분단비용은 남북이 분단되어 있는 동안 지속적으로 지출해야 하는 기회비용으로, 체제 경쟁을 위한 외교비, 우리 사회 내부의 이념 갈등, 북한의 도발에 따른 국민의 피해 등을 모두 포함한다. 이러한 분단비용은 통일에 이르는 기간이 길어질수록 점점 커질 수밖에 없

는 반면, 통일비용은 통일 과정에서 한시적으로 발생하는 비용이다.

아울러 '통일편익'은 통일비용을 상쇄하고도 남을 만큼 장기적이고 지속적인 혜택을 기대할 수 있다. 통일편익에는 통일로 인한 분단비용 해소, 시장의 확대, 산업 및 생산요소의 보완성 증대 등 경제적 이익뿐만 아니라 이산가족 문제 해결, 국제사회에서의 위상 제고, 전쟁 위험 감소 등 비경제적 이익도 모두 포함된다.

통일편익을 세 가지 방향에서 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한반도의 전체 경제 규모를 확대하고 다양한 산업분야에서 새로운 성장 동력을 창출할 수 있다. 남북이 서로 역량을 합친다면 인구 약 8,000만 명의 단일시장이 형성되어 기업들에게 새로운 기회를 제공할 수 있다. 안정적인 내수시장 확보, 규모의 경제를 통한 수익 상승, 대외 협상력 제고 등을 통해 한반도의 입지를 강화하고 미래 성장의 동력으로 활용하게 될 것이다. 아울러 남북의 장점을 활용한 경제협력을 추진하면 한국은 북한 경제와의 상호보완적 효과를 통해 경제성장의 한계를 극복하고 다양한 산업 분야에서 시너지 효과를 기대할 수 있다.

둘째, 대륙과 해양을 연결하는 한반도 교통·물류망 구축을 통해 동북아 경제의 허브로 도약할 수 있다. 우리나라는 반도 국가이자 유라시아 대륙의 일원이면서도 지경학地經學적 이점을 충분히 누리지 못하고 있다. 그러나 한반도를 관통하는 남북 철도·도로를 연결하고 동·서해 국제항공로 및 해상항로를 복원하는 등 유라시아 대륙 교통망과 연계하면 한반도는 대륙과 해양을 연결하는 교통의 요지이자 동북아 무역과 물류 기지로 부상하게 될 것이다. 철도는 시베리아 횡단철도TSR 및 중국 횡단철도TCR로 연결되고, 도로는 아시안 하이웨이AH1, AH6로 연결됨으로써 '섬 아닌 섬'과 같았던 한국은 비로소 유라시아 대륙과 육로로 직결되게 될 것이다. 한반도 고속철도망이 구축되면 서울에서 베이징·하얼빈까지 약 5시간 정도면 이동이 가능한 '동북아 일일생활권' 시대가 열리게 된다. 한반도는 전 세계 관광객이 유라시아 철도나 크루즈 선박을 타고 와서 서울과 평양을 함께 방문하는 관광 허브로 도약할 수 있다.

셋째, '코리아 디스카운트'가 아닌 '코리아 프리미엄'을 통해 국가 경쟁력을 높일 수 있다. 그동안 남북 간 대치와 긴장으로 인해 안보가 불안한 상황은 한국 경제와 시장 역량을 저평가하는 '코리아 디스카운트' 요인으로 작용했다. 남북 간 통일로 인해 전쟁 위험과 불확실성이 해소되면 자본·생산시장의 안정성이 확보되면서 민간투자와 경제교류가 더욱 활성화될 것이다. 이를 통해 무형의 분단비용을 감축하고 국가 신용도 상승을 기대해 볼 수 있다. 국제사회에서 동북아 진출의 주요 거점으로 한반도가 부각될 수 있으며, 해외투자 수요가 창출되어 한국의 매력도가 상승되는 '코리아 프리미엄'을 기대할 수 있다. 한반도에 신규 인프라가 구축되고 다양한 산업의 성장이 진행됨에 따라 외국 자본과 설비가 투자되면서 해외 우수인력의 유입도 증가하게 될 것이다. 북한 토지와 인력 활용이 가능해지고 대륙으로 연결되는 물류망이 가동되기 시작하면 수출을 위해 해외로 이전했던 우리 기업들이 한반도로 되돌아오는 '리쇼어링'이 나타날 수 있다. 아울러 한반도에 긴장이 완화되면서 그동안 투입해야만 했던 분단비용을 복지와 교육 등 다른 사회 문제 해결에 활용하고, 청년 세대가 미래의 꿈을 설계하는 데 집중하도록 지원할 수 있게 될 것이다.

3 사회·문화적 비전

사회·문화적 측면에서 볼 때, 통일은 이산가족의 고통, 전쟁 가능성에 대한 일상적 공포, 남북 군비경쟁에 따른 복지재원 부족, 이념적 갈등과 대립, 민족문화유산의 분단, 재외동포 사회의 분열 같은 문제를 풀어갈 수 있으며 다음과 같은 편익과 새로운 기회를 제공해 준다.

첫째, 통일은 민족 구성원이 분단으로 인해 겪고 있는 이산의 아픔을 치유할 수 있는 계기가 될 것이다. 2024년 12월 31일 기준 통일부 이산가족정보통합시스템에 등록된 이산가족 상봉 신청자 총 13만 4,291명 중 생존자는 3만 6,941명, 사망자는 9만 7,350명으로 사망자 숫자가 생존자의 2배를 넘는다. 2023년 12월 31일 당시 사망자 총계는 9만 4,391명이었으므로, 불과 1년 만에 무려 2,959명이 끝내 가족을 못 만난 채 사망한 셈이다. 6·25전쟁 시기 발생한 이산가족들의 고령화로 생존자 대비 사망자 비율이 갈수록 증가할 것이다. 또한 납북자 가족, 북한에 가족을 두고 온 북한이탈주민 등도 고통받고 있다. 통일은 이들의 고통을 해소하고 치유하는 길이다.

둘째, 통일로 전쟁 가능성에 대한 일상적 공포가 사라진다면, 남북 간 소모적 군비경쟁에 지출되던 분단비용을 사회안전망을 확충하는 방향으로 전환해 국민의 복지 수준을 지속적으로 높이고, 사회적 격차를 완화할 수 있다. 통일을 통한 항구적 평화를 확보함으로써 안보비용을 절감하고, 국가의 자원을 교육, 보건, 사회복지 등 다른 분야로 재분배하는 기회를 제공할 수 있다. 통일 한반도에서는 새롭게 확보한 복지재원과 경제성장의 과실을 토대로 계층에 따른 사회적 소외를 극복하고, 장애인, 외국인 노동자, 다문화 가족 등 소수자에 관한 관심과 배려도 늘어날 것이다. 이러한 변화는 국민의 삶의 질을 개선하고 한반도 및 동북아 지역의 장기적 안정과 번영에 기여할 것이다.

셋째, 통일은 분단시대가 낳은 이념 대립, 권위주의, 사고의 획일화, 편견 등에서 벗어나 민족 구성원 개개인의 가치관과 생활양식이 존중되는 다원적 사회의 실현을 촉진할 것이다. 분단은 우리 민족 내부의 이념 대립을 가져오는 한편, 권위주의, 집단 간 편견과 차별의식, 사고의 획일화 등을 낳아 개인의 사고와 사회의 다양성을 제한해 왔다. 그러나 통일시대에는 상호 신뢰와 존중의 정신이 발현되고, 다양성이 조화를 이룬 가운데 개인의 자율성과 창의성이 증진될 것이다.

넷째, 통일은 우리 민족의 전통문화를 전면적으로 보존·활용해 나가는 계기가 되는 동시에, 남북이 분단시대에 각각 만들고 누려 온 현대문화를 창조적으로 융합해 새로운 통일시대 문화를 풍부하게 만듦으로써 인류 문화 발전에 기여하는 계기도 될 것이다. 2024년 기준 유네스코 등록 유산 현황을 보면, 남한은 세계유산 16개, 인류무형문화유산 23개, 세계기록유산 18개가 등재되어 있으며, 북한은 세계유산 2개, 인류무형문화유산 5개, 세계기록유산 2개가 등재되어 있다.[1] 특히 2018년에는 씨름이 처음으로 남북 공동의 유네스

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



'씨름' 남북 공동등재 발표
(유네스코 무형유산위원회, 2018.11.26.)

코 인류무형문화유산으로 등재되었다. 통일 한반도는 이처럼 세계적으로 가치를 인정받고 있는 다양한 문화유산을 보존·활용하는 한편, 남북 주민이 따로 살면서 독자적으로 만들어 온 의식주, 언어, 예술 같은 현대문화를 문화적 자산으로 삼아 전통문화와 현대문화가 조화를 이룬 세계적인 문화국가로 나아가게 될 것이다.

다섯째, 통일은 재외동포의 삶에도 긍정적 영향을 줄 것이다. 대한민국 외교부 공식 집계에 따르면 2022년 12월 기준 해외에 거주하는 재외동포는 193개국 708만 1,510명이다.[2] 현재는 남북 분단과 국제사회에서의 경쟁, 동포사회의 이념적 분열 등으로 인해 해외에서 우리 민족의 역량이 분산되고 위축된 상황이다. 재외동포는 통일로 가는 과정에서 남북 간 가교 역할을 하여 통일을 촉진하는 한편, 거주국에서 통일에 대한 우호적 여론을 만드는 민간 외교관으로도 활약할 수 있다. 통일이 되면 재외동포가 더 이상 분단으로 인한 갈등과 분열 없이, 거주국에서 민족공동체의 일원으로서 자부심을 가지고 살아갈 수 있을 것이다.

2 국가별로는 미국 261만 5,419명, 중국 210만 9,727명, 일본 80만 2,118명, 캐나다 24만 7,362명, 베트남 17만 8,122명, 우즈베키스탄 17만 4,490명, 호주 15만 9,771명, 러시아 12만 4,811명, 카자흐스탄 12만 1,130명 순으로 많이 거주한다.

통일 한반도의 비전을 현실화시키기 위해서는 다양한 실천이 중요하다. 통일 한반도의 비전은 당연히 예정되어 있거나, 누군가 우리에게 가져다주는 미래가 아니다. 통일 한반도의 비전은 우리가 지속적 실천을 통해 한 걸음씩 다가가야 할 목표라고 말할 수 있다.

제 2 절

통일 비전 실현을 위한 과제

1 국민의 통일인식 제고

국민의 통일문제에 대한 인식이 낮은 상황에서는 통일 한반도로 나아가기 위한 실천적 동력을 만들기 어렵다. 정부, 학교, 시민사회 등에서 통일교육 등을 지속적으로 강화함으로써 국민의 통일인식을 높여야 한다. 국민의 통일인식을 높이기 위해 지향하거나 보완할 점은 다음과 같다.

첫째, 우리가 구상하는 통일 한반도는 국가 구성원 모두가 주인이 되고 구성원 개개인의 자유와 복지, 존엄성이 보장되는 자유민주주의 국가라는 점을 명확히 해야 한다. 또한 자유민주주의 통일을 실현하기 위해 국민이 자유와 인권, 법치, 민주주의와 시장경제 등 보편적 가치와 질서를 폭넓게 이해하도록 해야 한다. 나아가 생활방식으로서의 자유민주주의 가치를 깨닫게 하고, 이를 기초로 민주적 의사결정과 문제해결 능력, 그리고 민주적 원리와 절차에 따라 행동할 수 있는 능력을 통합적으로 갖도록 해야 한다.

둘째, 통일에 대한 긍정적 인식을 확대해야 한다. 분단의 장기화로 인해 국민들 사이에서는 통일에 무관심하거나 현재 상황에 만족하며 통일을 기피하는 경향이 나타나고 있다. 특히, 청년 세대 안에서 통일에 대한 회의적인 시각이 많아지고 있는 것이 사실이다. 이러한 상황을 바꾸기 위해서는 통일을 해야 하는 이유를 앞서 설명했듯이 여러 방향에서 설득력 있게 제시해야 한다. 특히 북한 정권이 2023년 말부터 이른바 '적대적 두 국가론'[3]을 주장하며 통일을 부정하는 태도를 보이고 있는 상황에서 더욱 적극적이고 설득력 있게 통일 필요성을 알려야 한다.

셋째, 다양한 통일 시나리오에 대한 대비가 필요하다는 점을 인식시키는 가운데, 무엇보다 통일이 점진적·단계적으로 도달해야 할 목표라는 점을 이해시키기 위해 노력해야 한다. 오랜 체제 경쟁과 군사적 충돌은 남한 주민과 북한 주민의 마음속에 상대에 대한 적대감과 불신을 새겨놓았다. 남북 간 적대감과 불신의 해소 없이 경제공동체 실현, 정치적 통합 추진은 모래 위에 집짓기나 다름없다. 남한과 북한의 경제적 격차를 방치한 채 성급한 통일을 추진할 경우 경제적 부담이 대단히 크다는 점까지 고려하면 통일은 차근차근 순차적으로 이루어 나가는 것이 합리적이고 바람직하다. 이러한 인식이 국민들 사이에서 확산한다면 통일에 대한 부담감과 우려도 줄어들 것이다.

3 김정은은 2023년 12월 30일 노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에서 "북남관계는 더 이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가관계, 전쟁 중에 있는 두 교전국관계로 완전히 고착"됐다고 발언했다. 『노동신문』, 2023.12.31.

넷째, 북한 사회에 대한 객관적 이해, 곧 '있는 그대로의' 북한 사회 이해를 추구해야 한다. 오랜 남북 갈등으로 인해 남한 주민의 북한 사회 인식에는 선입관과 편견이 많이 개입되고 있다. 북한 사회에 대한 선입관과 편견이 강할수록 객관적인 북한 사회 이해가 어렵고 국민의 통일 의지 역시 낮아질 수밖에 없다. 한편 남북 주민은 매우 이질적인 정치·경제제도 아래에서 수십 년간 떨어져 살아왔기 때문에 서로 다른 가치관, 정서, 생활문화 등을 많이 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 남북의 공통점만을 강조한다면 이는 오히려 북한 사회에 대한 객관적 이해를 방해할 수 있다. 따라서 북한 사회에 대한 선입관과 편견을 극복하고, 남북의 차이를 존중하면서 남북의 '같음'과 '다름'을 함께 인식하는 데 주력할 필요가 있다.

다섯째, '통일비용'에 대한 접근방식에도 주의를 기울여야 한다. 독일 통일 이후 부각된 통일비용 문제는 한국 사회에서 통일에 대한 회의적 시각이 늘어나는 데 영향을 미치고 있다. 하지만 화폐·경제통합을 이루어내느라 단기간에 큰 비용을 지출했던 통일 독일과 달리, 남북은 경제협력을 통한 점진적·단계적 통일을 추구하고 있다. 나아가 한반도에 평화가 정착되면 북한의 핵무기 개발과 남한의 대응 과정에서 형성된 고비용 분단구조가 해소될 수 있고, 이를 통해 통일비용 부담을 줄일 수 있다는 점을 인식시킬 필요가 있다.

2 통일 관련 법·제도 정비

통일이 질서정연하게 이루어질 수 있도록 통일과 관련된 법적·제도적 정비에 주력해야 한다. 통일은 결과와 과정 모두 중요하다. 통일 과정에 따르는 제반 문제들은 '법과 질서'에 따라 처리되어야 하며, 이런 맥락에서 통일 관련 법률과 제도 정비가 요구된다. 독일의 통일이 평화적으로, 그리고 대내외적으로 광범위한 지지를 받으며 진행될 수 있었던 것은 법과 절차를 준수하려 노력했기 때문이다.

한편, 통일 과정을 국제사회의 지지 속에서 안정적이고 원활하게 진행하기 위해서는 아래와 같은 원칙과 방향을 유지할 필요가 있다. 첫째, 통일 한반도의 법·제도가 국제적인 법·제도에 저촉되지 않도록 해야 한다. 예를 들어 남북이 각각 체결한 조약·협정의 효력 및 승계 문제, 국경선 획정 문제 등에 대한 국제법적 고찰과 준비가 요구된다. 둘째, 통일과 관련된 법적·제도적 정비는 인간의 존엄성과 자유, 평등 등 인류의 보편적 가치를 존중하고, 한반도 평화와 사회안정을 보장하면서 이루어져야 한다.

이러한 법적·제도적 정비는 정부와 국회의 주도적 노력, 민간에서의 다양한 논의와 실천 등을 통해 이루어져야 한다. 정부는 통일 과정과 통일 이후 통합 과정에 대비한 법·제도 정비를 위해 유관 부처와 민간 전문가가 참여하는 '통일법제추진협의회'를 운영해 왔다. 앞으로도 통일 법제 연구, 해외 통일 사례 연구, 통일 법률전문가 양성 등을 위한 노력이 계속되어야 할 것이다.

3 북한이탈주민 정착지원

'먼저 온 통일'이라고 불리는 북한이탈주민은 통일과 관련해 우리에게 또 하나의 도전이며 기회를 제공한다. 전후 북한을 벗어나 대한민국에 입국한 북한이탈주민은 2024년 12월 기준으로 3만 4,000명이 넘는다.

북한이탈주민이 우리 사회에 정착하는 데 여러 측면에서 어려움이 발생할 수 있다. 북한이탈주민은 탈북 과정에서 겪는 신체적·경제적 고통, 새로운 체제와 환경에 대한 적응, 남북의 생활문화 차이 등으로 인해 어려움을 겪고 있다.

북한이탈주민의 성공적 정착은 향후 남북 사회통합과 관련해 중요한 의의를 가지고 있다. 우리의 통일은 남북 제도통합의 과정인 동시에 남북 주민이 부정적 선입관, 편견, 차별의식 등을 극복하고 신뢰를 쌓아가며 공존하는 사회통합 과정이기도 하다. 이런 맥락에서 북한이탈주민과의 소통과 교류는 북한 주민에 대한 이해를 돕고, 향후 남북 사회통합을 증진하는 데 도움이 될 것이다.

북한이탈주민의 성공적 정착은 북한이탈주민 스스로의 노력만으로는 가능하지 않다. 정부와 민간단체의 각종 정착지원과 함께 남한 주민이 먼저 북한이탈주민과의 접촉을 확대하고, 북한이탈주민의 문화를 그들이 살아온 환경과 경험 속에서 이해하려는 노력을 계속해야 한다. 이를 통해 북한 주민에 대한 이해의 폭이 넓어지고, 나아가 통일에 대한 긍정적 인식도 가질 수 있을 것이다.

4 국제사회와의 협력 강화

오늘날 한반도는 미국, 일본, 중국, 러시아 같은 강대국의 이해가 얽혀 있는 지역이므로 통일에 대한 주변국들의 지지와 협력을 끌어내는 일이 중요하다. 통일은 남북 분단체제의 해체인 동시에, 20세기 냉전기부터 현재까지 이어져 온 동북아시아 질서의 대변화를 의미한다. 따라서 통일은 민족 내부의 문제일 뿐 아니라 국제문제라는 성격도 갖는다.

국제협력의 핵심 목표는 한반도 평화·통일에 대한 국제사회의 공감대 형성과 협력을 유도하는 것이다. 한반도 주변국들의 지지와 협조를 받기 위해서는 한반도 평화·통일이 자국의 이해에 반하지 않을 뿐만 아니라, 나아가 주변국들의 안전과 번영에 도움이 된다는 점을 지속적으로 설득해 나가야 한다. 우리는 동북아시아의 평화협력 질서가 궁극적으로 한반도 평화와 통일을 통해서 가능하다는 점, 자유·인권·법치에 기반한 하나 된 한반도는 동북아시아 역내 경제협력과 경제적 이익 증대를 촉진해 줄 것이라는 점 등을 주변국에게 인식시켜야 한다.

한편 통일에 대한 국제적 지지 확대를 위해 '정부 대 정부' 협력과 함께 '공공외교'를 강화할 필요가 있다. 공공외교public diplomacy란 문화, 지식, 정책 등을 통하여 대한민국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진하는 외교활동을 말한다. 한반도 평화정착과 통일이 국제문제로서의 성격을 지니고 있으며, 그에 따라 국제사회의 지지가 점점 더 중요해지고 있는 현실을 감안할 때 '정부 대 정부'로 행해지는 전통적 외교 외에 공공외교라는 수단도 적극 활용해야 한다.

5 통일을 주도할 미래세대 양성

통일로 인한 혜택을 가장 크게 누릴 수 있는 미래세대가 통일과 남북관계에 관심을 가지고 미래 한반도의 비전을 품을 수 있어야 통일을 추진하는 동력이 될 수 있다. 미래세대가 북한 사회에 대한 선입관과 편견, 통일비용에 대한 오해 등으로 인해 통일의 부정적 영향을 우려하고 통일의 혜택이 자신과는 무관하다고 인식하는 상황에서는 통일 추진 동력이 약화할 수 있다. 따라서 미래세대가 북한 사회의 현실을 객관적으로 이해하고, 통일로 인한 혜택을 직접 실감할 수 있는 체험 기회를 확대하는 등 다양한 방안을 강구할 필요가 있다.

특히, 통일교육의 내용과 기법을 미래세대의 눈높이에 맞춰 개발하고, 통일의 과정과 미래상을 스스로 그려 볼 수 있는 참여형 방식을 폭넓게 도입하는 등 미래세대가 흥미롭게 통일을 인식할 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 이 과정에서 최근 급속도로 발전하고 있는 인공지능AI, 가상현실VR, 증강현실AR 같은 첨단 교육 기술을 접목하여 새로운 통일교육 프로그램과 콘텐츠를 개발한다면 통일에 대한 미래세대의 관심을 높이는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

부록

민족공동체 통일방안(1994년)

주요남북합의서

1. 7.4 남북공동성명
2. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 (남북기본합의서)
3. 한반도 비핵화 공동선언
4. 6.15 남북공동선언
5. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)
6. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언 (판문점선언)
7. 평양공동선언

8.15 통일 독트린(2024년)

민족공동체 통일방안

민족공동체 통일방안(광복절 경축사, 1994년)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

또한 북한은 핵을 무기로 하는 폐쇄 지향의 모험을 중지해야 합니다.

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

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

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

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

우리는 언제나 북한 주민이 겪고 있는 생활상의 어려움을 생각해야 합니다.

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

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

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

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

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

우리 민족은 반드시 새로운 세계문명의 중심에 우뚝 서게 될 것입니다.

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

감사합니다.

1994년 8월 15일

대 통 령 김 영 삼

주요남북합의서

1. 7.4 남북공동성명

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

서로 상부의 뜻을 받들어
이후락　김영주
1972년 7월 4일

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

남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7.4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하고, 정치 군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며, 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서, 다음과 같이 합의하였다.

제1장 남북화해

제1조 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.

제2조 남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다.

제3조 남과 북은 상대방에 대한 비방·중상을 하지 아니한다.

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

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

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

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

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

제2장 남북불가침

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

제10조 남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.

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

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

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

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

제3장 남북교류·협력

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

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

제17조 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

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

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

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

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

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

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

제4장 수정 및 발효

제24조 이 합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다.

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

1991년 12월 13일

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

3. 한반도 비핵화 공동선언

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

1. 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다.

2. 남과 북은 핵에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다.

3. 남과 북은 핵 재처리 시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한다.

4. 남과 북은 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북 핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다.

5. 남과 북은 이 공동선언의 이행을 위하여 공동선언이 발효된 후 1개월 동안 남북핵통제공동위원회를 구성·운영한다.

6. 이 공동선언은 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

1992년 1월 20일

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

4. 6.15 남북공동선언

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

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

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

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

3. 남과 북은 올해 8.15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.

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

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

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

2000년 6월 15일

대한민국	조선민주주의인민공화국
대통령	국방위원장
김대중	김정일

5. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)

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

방문기간 중 역사적인 상봉과 회담들이 있었다.

상봉과 회담에서는 6.15 공동선언의 정신을 재확인하고 남북관계발전과 한반도 평화, 민족공동의 번영과 통일을 실현하는 데 따른 제반 문제들을 허심탄회하게 협의하였다.

쌍방은 우리민족끼리 뜻과 힘을 합치면 민족번영의 시대, 자주통일의 새시대를 열어나갈 수 있다는 확신을 표명하면서 6.15 공동선언에 기초하여 남북관계를 확대·발전시켜 나가기 위하여 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 6.15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다. 남과 북은 우리민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주적으로 해결해 나가며 민족의 존엄과 이익을 중시하고 모든 것을 이에 지향시켜 나가기로 하였다. 남과 북은 6.15 공동선언을 변함없이 이행해 나가려는 의지를 반영하여 6월 15일을 기념하는 방안을 강구하기로 하였다.

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

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

4. 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다. 남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 「9.19 공동성명」과 「2.13 합의」가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.

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

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

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

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

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

2007년 10월 4일

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

6. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(판문점선언)

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

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

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

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

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

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

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

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

안으로는 6.15를 비롯하여 남과 북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아경기 대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다.

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

당면하여 오는 8.15를 계기로 이산가족·친척 상봉을 진행하기로 하였다.

   ⑥ 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화

하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

당면하여 문재인 대통령은 올해 가을 평양을 방문하기로 하였다.

2018년 4월 27일

판문점

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

7. 평양공동선언

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

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

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

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

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

   ① 남과 북은 이번 평양정상회담을 계기로 체결한 〈판문점선언

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

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

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

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

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

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

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

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

① 남과 북은 금강산 지역의 이산가족 상설면회소를 빠른 시일

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

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

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

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

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

③ 남과 북은 10.4 선언 11주년을 뜻깊게 기념하기 위한 행사들을 의의 있게 개최하며, 3.1운동 100주년을 남북이 공동으로 기념하기로 하고, 그를 위한 실무적인 방안을 협의해 나가기로 하였다.

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

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

② 북측은 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를

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

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

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

2018년 9월 19일

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

8.15 통일 독트린(2024년)

의의

- 대한민국 정체성과 헌법 가치에 따른 '자유 통일'이라는 통일의 지향점을 명확히 했습니다.
- 우리 국민과 북한 주민이 주체가 되는 통일을 위한 대한민국 주도의 행동계획을 제시했습니다.
- 통일 과정에서 한반도 구성원 모두의 자유와 인권을 증진해 나가는 민주적 절차를 추구합니다.
- 국제사회와 함께 우리의 통일 비전을 실현하고, 국제사회의 평화와 번영에 기여하고자 합니다.

3대 통일 비전

개인 | 국민의 자유와 안전이 보장되는 행복한 나라

- 통일은 자유의 단절, 안전의 위협을 제거하여 모든 한반도 구성원들에게 더 나은 미래를 보장합니다.
- 북한 주민들은 자유 통일을 통해 억압과 빈곤으로부터 자유로워지고, 인간의 존엄성을 온전히 누리게 될 것입니다.

국가 | 창의와 혁신으로 도약하는 강하고 풍요로운 나라

- 통일은 대한민국이 공고한 자유와 평화 위에 더 크게 도약할 수 있는 국운 융성의 미래 국가발전 전략입니다.
- 통일로 경제영토가 한반도 전역으로 확대되고 신성장 동력을 창출하면서, 미래 세대에게 더욱 큰 기회와 번영을 보장할 것입니다.

세계 | 국제사회의 화합과 발전을 선도하며 세계 평화와 번영에 기여하는 나라

- 자유 통일 대한민국은 동북아시아, 인도태평양 지역, 나아가 국제사회의 평화와 번영의 기폭제가 되는 세계사적 쾌거가 될 것입니다.
- 통일 대한민국은 세계시민들과 인류 보편가치를 공유하고, 정의와 법치가 구현된 국제질서를 선도할 것입니다.

3대 통일 추진전략

국내 | 자유 통일을 추진할 자유의 가치관과 역량 배양

- 우리 모두가 자유인이 되고, 우리의 자유가 서로 공존하기 위해서는 책임과 배려, 질서와 규범이 전제되어야 합니다.
- 자유 통일에 대한 국민적 지지를 강화하고 우리 안의 자유를 굳건히 지켜야만, 자유 통일을 주도해 낼 수 있습니다.

북한 | 북한 주민들의 자유 통일에 대한 열망 촉진

- 북한 주민들이 자유 통일을 강력히 열망하도록, 배려하고 변화시켜 나가야 합니다.
- 자유 통일이 삶을 개선할 유일한 길임을 북한 주민들이 깨닫게 되면, 이들은 자유 통일의 강력한 우군이 될 것입니다.

국제 | 자유 통일 대한민국에 대한 국제 연대와 지지 확보

- 우리가 추구하는 통일은 자유와 인권의 인류 보편가치를 확장하는 일인 만큼, 국제사회가 책임있는 자세로 함께 힘을 모아야 합니다.
- 대한민국은 국제사회의 평화와 번영을 증진하는 데 책임있는 기여를 하면서, 국제사회와 연대하고 협력하여 우리의 통일 기반을 다져 나갈 것입니다.

7대 통일 추진방안 (Action Plan)

1. 통일 교육 프로그램 활성화
2. 북한 인권 개선을 위한 다차원적 노력 전개
3. 북한 주민의 생존권 보장을 위한 인도적 지원 추진
4. 북한 주민의 '정보접근권' 확대
5. 북한이탈주민의 역할을 통일 역량에 반영
6. 남북 당국 간 <대화협의체> 설치 제안
7. <국제 한반도 포럼> 창설로 국제사회의 자유 통일 지지 견인

1 통일 교육 프로그램 활성화

- 우리 국민들이 자유의 가치를 공고히 하고 이에 대한 책임의식으로 무장해야 한반도 자유 통일을 주도할 수 있습니다.
- 정부는 구체적인 통일미래 비전을 제시하고, 미래지향적인 〈첨단 현장형 통일 교육 프로그램〉을 제공하겠습니다.

2 북한 인권 개선을 위한 다차원적 노력 전개

- 북한 인권의 개선은 한반도 평화와 통일 대한민국으로 나아가는 중요한 토대입니다.
- 정부는 〈북한 인권 국제회의〉를 개최하며, 지속적인 민간활동 지원을 위한 〈북한 자유 인권 펀드〉 조성을 추진하겠습니다.

3 북한 주민의 생존권 보장을 위한 인도적 지원 추진

- 정부는 정치, 군사적 상황과 관계없이 북한 주민에 대한 인도적 지원을 추진한다는 일관된 입장을 견지하고 있습니다.
- 정부는 가장 열악한 상황에 처해있는 영유아, 여성, 고령자, 장애인 등 북한의 취약계층에 대한 인도적 지원을 적극 추진하겠습니다.

4 북한 주민의 '정보접근권' 확대

- 북한 주민이 여러 경로로 다양한 외부 정보를 접하게 하며, 북한 미래 세대에게 자유 통일의 꿈과 희망을 선사해야 합니다.
- 정부는 시민사회 및 국제사회와의 협력을 통해 북한 주민의 '알 권리'를 보장하도록 적극 노력해 나갈 것입니다.

5 북한이탈주민의 역할을 통일 역량에 반영

- 북한이탈주민들이 성공적으로 정착해서 대한민국과 하나가 될 때 진정한 통일이 시작됩니다.
- 정부는 우리 사회가 북한이탈주민들을 따뜻하게 포용하도록 각별히 지원하고, 이들의 경험과 지식을 통일 역량에 적극 반영하겠습니다.

6 남북 당국 간 <대화협의체> 설치 제안

- 정부는 북한과의 대화에 열려있다는 입장을 일관되게 유지해 왔습니다.
- 남북대화는 실질적 문제를 논의하는 장이 되어야 하며, 남북 간 관심사항에 대해 어떤 문제라도 논의할 수 있습니다.

  * △긴장 완화 △경제 협력 △인적 왕래 △문화 교류 △재난·기후변화 대응 △인도적 현안(이산가족, 국군포로, 납북자, 억류자) 등

7 <국제 한반도 포럼> 창설로 국제사회의 자유 통일 지지 견인

- 통일 대한민국이 세계의 평화와 번영에 기여할 것이라는 믿음을 심어 주면서 국제사회와 연대해 나가야 합니다.
- 자유 통일에 대한 지지를 확산하기 위해 〈국제 한반도 포럼〉을 창설하고, 통일외교를 강화해 나갈 것입니다.

찾아보기 및 참고문헌

찾아보기

ㄱ

개성공단 63, 64, 113, 129, 130, 131, 133, 135, 138, 139, 224
개성공단 남북공동위원회 130
개성공업지구 129, 138, 216
개성 관광 136, 137
고려민주연방공화국 창립방안 76, 82, 86, 87, 91, 92, 93
고려연방공화국 82, 85
고려연방제 76, 82, 85, 91
공급망 25, 28, 33
공산주의 81, 83, 93, 105, 108, 201
교전국 관계 76, 83, 89
9.19 공동성명 117, 215
9.19 군사합의 119, 120, 129
국군포로 68, 69, 148, 151, 152, 177
국제원자력기구(IAEA) 116
군사분계선 15, 107, 128, 208, 220
글로벌 사우스 27
금강산 관광객 피격 사건 113, 135
금강산관광지구 129, 135
금강산 국제관광특구법 137

ㄴ

나진-하산 물류협력사업 47
남북경제협력공동위원회 129, 216
남북경제협력추진위원회 127, 129, 216
남북 경제협력 활성화 조치 134
남북고위급회담 61, 64, 125, 126, 127
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언) 63, 124, 214
남북관계 발전에 관한 법률 134
남북교류협력에 관한 법률 61, 134, 135
남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 126
남북기본합의서 61, 62, 104, 111, 113, 114, 122, 125, 126, 207
남북러 3각 협력 48
남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 126
남북불가침협정 59
남북연방제 76, 82, 84, 85, 91
남북연합 62, 77, 79, 80, 81, 93, 200
남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 145
남북적십자회담 59, 121, 130, 131, 151, 206, 219
남북정상회담 62, 63, 64, 77, 104, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 135, 136, 151, 218, 223
남북조절위원회 59, 121, 206
남북총리회담 125, 127, 132, 136, 217
남북 총선거 57, 58, 59, 60, 99, 101
남북협력기금 134, 154, 155, 156, 157
남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서 126
남조선 혁명론 82, 86, 92, 108
납북자 68, 69, 148, 149, 150, 151, 152, 177, 186
납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 150
낮은 단계의 연방제 76, 82, 87, 91, 92, 212
냉전체제 19, 121
닉슨 독트린 58, 109

ㄷ

담대한 구상 67, 68, 123
대륙간탄도미사일(ICBM) 39, 119, 120
대청해전 104, 113
대한항공(KAL) 858기 폭파 사건 110, 111, 114
독일 통일 20, 192
두 국가 65, 88, 89, 191

ㄹ

러북 정상회담 48

ㅁ

무력통일 19, 83, 84, 105
미국 우선주의 25, 29, 40
미북 정상회담 39, 124
미얀마 아웅산 묘소 폭파 사건 110, 114
민족공동체 15, 16, 20, 57, 61, 62, 63, 64, 71, 75, 77, 78, 79, 80, 81,

90, 91, 92, 93, 181, 188
민족공동체 통일방안 57, 61, 62, 64, 71, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 91, 92, 93, 181
민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언) 61, 64, 134
민족주의 29, 51, 181
민족화합 민주통일방안 60, 64, 77, 91
민주기지론 81, 82, 84, 91
민주주의 10, 26, 31, 32, 40, 83, 88, 181, 190
민주화 56, 57, 61, 82

ㅂ

북대서양조약기구(NATO) 29
북방한계선(NLL) 112, 113, 220
북한이탈주민 20, 69, 70, 72, 73, 148, 151, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 175, 177, 186, 194
북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 159
북한이탈주민지원재단 162, 166
북한인권 결의 68, 152, 169, 170, 172, 173, 176, 177
북한인권기록센터 175
북한인권법 172, 175
북한인권보고서 68, 176
북한인권조사위원회 170, 171, 173
북핵 문제 13, 38, 42, 45, 46, 48, 51, 52, 62, 63, 67, 117, 119, 127, 134, 181
분단비용 8, 15, 183, 184, 185, 186
비무장지대(DMZ) 60, 107, 115, 128, 129, 132, 143, 208, 220, 223
비핵·개방·3000 63, 65

ㅅ

4.19 혁명 82, 84
사회적 비용 16
사회주의 10, 26, 81, 82, 83, 85, 86, 92, 99, 103, 111, 201
산업국유화 98, 99
산업화 56
3대 혁명역량 강화 85
38도선 97, 99, 103, 105, 106
선 건설 후 통일 58, 60, 64, 91
선 평화 후 통일 57, 60, 64, 91
세계보건기구(WHO) 37, 155
세계식량계획(WFP) 155
스톡홀름 합의 43
시베리아 횡단철도(TSR) 47, 184
시장경제 9, 10, 181, 190
식량지원 153, 154
신탁통치 96, 100, 101, 103
신형대국관계 26
10.4 선언 63, 124, 127, 214, 219, 225

ㅇ

아세안(ASEAN) 25, 31, 32, 45, 53
얄타 회담 97, 98
억류자 68, 69, 151, 152, 177, 201
연방제 76, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 93, 212
연평도 포격전 104, 128, 131, 135
5.24 조치 114, 141, 143
오물·쓰레기 풍선 116
오커스(AUKUS) 25, 32
우리식 인권 168
우크라이나 전쟁 28, 29, 33, 36, 49, 65, 71
워싱턴 선언 40
유럽연합(EU) 30, 53, 168, 172, 176, 177
유엔 안보리 결의 49, 117, 118, 119
유엔 인권이사회 68, 170, 171, 172, 173, 174, 177
6.15 남북공동선언 62, 87, 124, 131, 212
6·25전쟁 12, 16, 48, 56, 84, 99, 100, 104, 105, 106, 107, 108, 113, 114, 148, 149, 150, 186
6자회담 38, 46, 117, 215
이산가족 상봉행사 115, 131, 132, 144, 151
인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF) 24, 31, 32
인도-태평양 전략 24, 31
인도-태평양 지역 24, 31
일대일로 26, 27

ㅈ

자민족 중심주의 181

자본주의 99
자유민주적 기본질서 9, 10, 11, 60, 65, 66, 67, 75, 181
자유민주주의 11, 58, 64, 65, 78, 92, 93, 98, 99, 108, 181, 190, 199
장거리 미사일 발사 118, 119, 139
전략적 인내 39
정전체제 124, 215
정전협정 61, 104, 107, 108, 113, 114, 148, 149, 207, 221
제1차 북핵 위기 111, 116
제2차 북핵 위기 117
제2차 세계대전 12, 19, 96, 97, 98, 99
제네바 기본합의 38, 111, 117, 134
중북 정상회담 45

ㅋ

카이로 회담 98
캠프 데이비드 25, 40, 52, 123, 152, 177
코로나19 37, 46, 137, 156, 159, 169
코리아 디스카운트(Korea discount) 17, 185
코리아 프리미엄(Korea premium) 17, 185
쿼드(QUAD) 25, 32

ㅌ

통일교육 21, 70, 190, 196
통일비용 183, 184, 192, 196
통일 비전 71, 72, 180, 181, 190
통일외교 52, 53, 91
통일 지상주의 11

ㅊ

최고의 압박과 관여 39
7.4 남북공동성명 59, 102, 121, 205, 207
7.7 선언 61, 64, 134

ㅍ

판문점 공동경비구역(JSA) 110, 128
판문점 도끼 만행 사건 110
판문점선언 64, 115, 119, 124, 125, 129, 130, 132, 136, 218, 223
평양공동선언 64, 115, 119, 124, 125, 130, 139, 223, 224
평화체제 124, 215, 220, 221
평화통일 3대 기본원칙 57, 59, 60, 64
평화통일구상 선언 58
평화통일 외교정책에 관한 특별선언 59
평화협정 221
포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약 49, 65
포츠담 회담 97, 98

ㅎ

한러 정상회담 47, 48
한미동맹 12, 38, 40, 50, 66, 67
한미 정상회담 40, 152, 177
한민족공동체 통일방안 61, 62, 64, 77, 91
한반도 비핵화 공동선언 62, 111, 116, 122, 126, 211
한반도에너지개발기구(KEDO) 112
한중 정상회담 44
합법정부 58, 100, 101
해상경계선 128
핵실험 38, 39, 44, 47, 112, 116, 117, 118, 119, 136, 138, 139
핵확산금지조약(NPT) 116
화상상봉 131, 144, 145, 225
휴전선 109

참고문헌

통일부. 『북한 경제·사회 실태 인식보고서』. 2024.

. 『비핵 평화 번영의 한반도, 윤석열 정부의 통일·대북정책』. 2022.

. 『제4차 남북관계발전기본계획(2023~2027)』. 2023.

. 『제4차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2024~2026)』. 2024.

. 『통일백서』. 각 연도.

. 『8.15 통일 독트린』. 2024.

통일부 북한인권기록센터. 『2023 북한인권보고서』. 2023.

. 『2024 북한인권보고서』. 2024.

국가안보실. 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』. 2023.

국가안보전략연구원. 『2024 유럽의회 선거 결과 분석과 전망』. 2024.

국방부. 『국방백서』. 격 연도.

국방부 군사편찬연구소. 『6·25전쟁 통계 자료집』. 2023.

국립외교원. 『국제정세전망』. 각 연도.

. 『주요국제문제분석』(계간). 각 연도.

외교부. 『외교백서』. 각 연도.

통일연구원. 『북한인권백서』. 각 연도.

. 『연례 정세전망』. 각 연도.

. 『정치·사회·경제분야 통일비용 편익 연구』. 2013.

. 『KINU 한반도 동향』(월간). 각 연도.

한국인터넷진흥원. 『2024년 하반기 사이버 위협 동향 보고서』. 2024.

CIA. Global Cyber Threat Report 2024. 2025.

UNDRR. International day for disaster risk reduction. 2023.

UNHRC. Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea. 2014.

WHO. Learnings from COVID-19 for future respiratory pathogen pandemic preparedness: a summary of the literature. 2024.

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

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

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

외교부. https://www.mofa.go.kr.

2025
통일문제 이해

발행처 통일부 국립통일교육원
서울시 강북구 4.19로 123(수유동)
TEL 02)901-7166 FAX 02)901-7088
발행일 2025년 4월
디자인 (주)늘품플러스 070-7090-1177
인쇄 (사)한국장애인문화인쇄협회 02-2683-0955
홈페이지 www.uniedu.go.kr [비매품]

* **사진출처** 연합뉴스, 대통령실, 통일부, 옹진군, 대한적십자사