





2019

통일문제 이해

통일부

통일교육원

2019
통일문제 이해

통일교육원은 한반도 주변정세와 통일문제 및 북한에 대한 이해를 돕기 위해 매년 『통일문제 이해』와 『북한 이해』를 발간해 오고 있습니다.
이 책자가 각급 교육기관 및 통일교육 현장에서 통일문제와 북한에 대한 올바른 이해를 돕는 데 보탬이 되기를 바랍니다.

통일부
통일교육원

CONTENTS

Ⅰ 통일문제, 어떻게 볼 것인가?

제1절 통일의 의미 8

제2절 통일의 필요성 13

제3절 통일과 평화·번영 16

Ⅱ 남북관계의 전개

제1절 분단과 남북한 정부 수립 20

1. 분단의 배경과 과정 20
2. 남북한 정부 수립 24
3. 6.25전쟁 25

제2절 갈등과 긴장의 남북관계 27

1. 1960년대 27
2. 1970년대 28
3. 1980년대 29
4. 1990년대 30
5. 2000년대 이후 31
6. 북한의 핵·미사일 개발 34

제3절 협력과 대화의 남북관계 37

1. 남북대화 38
2. 남북 교류협력과 인도주의적 문제 해결 추진 51

Ⅲ 국제질서와 한반도 평화·통일

제1절 21세기 국제질서 82

제2절 동북아 정세 85

제3절 주변 국가의 한반도 정책 91

1. 미국의 한반도 정책 91
2. 중국의 한반도 정책 93
3. 일본의 한반도 정책 95
4. 러시아의 한반도 정책 96

제4절 통일을 위한 외교적 과제 98

1. 통일외교의 관점과 방향 98
2. 통일외교의 당면 과제 99

Ⅳ 통일정책과 통일방안

제1절 역대 정부의 통일정책 106

제2절 문재인 정부의 통일정책: '문재인의 한반도정책' 114

1. 정책 비전 118
2. 정책목표 119
3. 추진 전략 121
4. 추진 원칙 123
5. 추진 현황 125

제3절 남북한 통일방안 128

1. 남한의 통일방안 129
2. 북한의 통일방안 133

V 평화와 번영의 한반도 경제

제1절 한반도 경제공동체의 비전 144
1. 평화와 번영의 한반도 시대 144
2. 한반도 평화와 경제 150

제2절 한반도 경제공동체의 길 156
1. 남북 경제협력의 잠재력 156
2. 한반도 경제공동체의 개념과 방향 157
3. 한반도 경제공동체의 추진 과제 161

부록

1. 7.4 남북공동성명 164
2. 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 166
3. 한반도의 비핵화에 관한 공동선언 169
4. 6.15 남북공동선언 170
5. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언) 171
6. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(판문점선언) 174
7. 9월 평양공동선언 178
8. 역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서 181

그림

[그림 2-1] 6.25전쟁 경과 25
[그림 2-2] 개성공단의 입지 57
[그림 2-3] 당국 차원의 이산가족 상봉(직접·화상) 현황 66
[그림 2-4] 북한이탈주민 정착지원 제도 현황 77
[그림 3-1] 북·미 정상회담 공동성명 내용 92
[그림 4-1] 1970년 전후 정부의 통일정책 변화 112
[그림 4-2] '문재인의 한반도정책' 체계도 117
[그림 4-3] 3대 경제벨트 120
[그림 4-4] 문재인 대통령의 베를린 구상 125

[그림 4-5] 판문점선언 주요 내용 126
[그림 4-6] 평양공동선언 주요 내용 127
[그림 4-7] 북한 통일방안의 변천 136

표

[표 2-1] 우리나라의 독립을 논의한 국제회의 21
[표 2-2] 대한민국 정부, 조선민주주의인민공화국 정부 수립 과정 24
[표 2-3] 남북기본합의서 구성 및 이행체계 44
[표 2-4] 분야별 남북회담 개최 현황표 46
[표 2-5] 개성공단 북한 근로자 인원 58
[표 2-6] 개성공단 생산액 58
[표 2-7] '이산가족통합정보시스템' 등록 이산가족 생존자 연령별 현황 66
[표 2-8] 전후 납북자 현황(추정) 69
[표 2-9] 정부별 대북 인도지원 현황 70
[표 2-10] 비료지원 현황 71
[표 2-11] 식량지원 현황 72
[표 2-12] 북한이탈주민 입국 추이 74
[표 2-13] 북한이탈주민 지원정책의 변천 과정 76
[표 2-14] 유엔의 북한인권결의 관련 우리 정부의 입장 79
[표 4-1] 남북한 통일정책 변천 과정(Ⅰ) 108
[표 4-2] 남북한 통일정책 변천 과정(Ⅱ) 113
[표 4-3] 민족공동체 통일방안 132
[표 4-4] 역대 남북한 통일방안 비교 140
[표 4-5] 남북한 통일방안 비교 141
[표 5-1] 국가별 경제규모 순위 148

2019 통일문제 이해

I

통일문제, 어떻게 볼 것인가?

제1절 통일의 의미
제2절 통일의 필요성
제3절 통일과 평화·번영

제1절
통일의 의미

분단 70여 년을 넘어서고 있는 현재, 우리 국민 대부분은 분단 상황을 주어진 것으로 인식하며 일상 속에서 통일의 필요성을 느끼지 못한 채 살아가고 있다. 분단국가에서 통일문제는 국민의 생존과 밀접히 연관됨에도 불구하고, 분단의 장기화로 통일은 국민의 관심사로부터 멀어지고 있다. 이러한 현실에서 통일이란 무엇이며, 반드시 해야 하는 과제인지, 만일 그렇다면 그 이유는 무엇인지 생각해 볼 필요가 있다.

역사는 단순히 지나간 과거가 아니다. 따라서 많은 국가와 민족이 분열과 통합의 반복 속에 흥망성쇠를 거듭한 역사적 사례들은 통일의 의미와 필요성에 대해 말해줄 수 있을 것이다. 역사 속 수많은 통일 사례들은 국가의 생존 및 부국강병을 위한 선택이었으며 대체로 국가와 민족의 번영과 발전을 가져왔다. 통일신라와 고려의 통일 등 우리 민족의 경우도 예외는 아니었다. 역사 속 대부분의 통일은 특별한 사유를 지닌 계획된 사건이기보다 생존의 문제와 직결되어 있었던 것이다.

우리는 보다 안정된 삶, 풍요로운 삶, 행복한 삶을 바란다. 국가는 이를 보장할 수 있는 환경을 조성하기 위해 부강한 나라 건설을 추구하며, 이를 달성하기 위한 방식 가운데 하나가 통일이었다. 대체로 분단 상황은 대립과 갈등을 야기하며 번영과 발전에 장애를 조성하고 있었고, 이를 해결하기 위해 통일을 해야 한다는 것을 역사적 사례들에서 배울 수 있다. 이러한 점에서 우리의 통일 또한 분단으로 인한 상처와 폐해를

극복하고 평화와 번영의 일상적인 삶을 향유하는 것을 의미한다.

한반도 통일이란 기본적으로 분단된 남북한이 합해지는 것이지만, 분단되기 이전으로 돌아가는 것이 아니라 새롭게 하나의 공동체로 거듭나는 것이다. 통일은 국토를 분단 이전의 상태로 회복하는 동시에 서로 다른 두 체제를 자유민주주의와 시장경제의 기반 위에서 하나로 통합하여 새로운 민족공동체를 건설하는 것을 뜻한다. 따라서 통일은 과거로의 회귀가 아닌 미래를 향한 새로운 역사의 창조 작업이다.

통일의 의미를 여러 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지리적 측면에서의 통일은 국토의 통일을 의미한다. 국토의 통일은 통일국가 건설의 물리적 기반을 제공한다. 우리 민족은 오랫동안 한반도라는 지리적 공간 속에서 하나의 생활권을 이루면서 살아왔다. 따라서 국토의 통일은 구성원 모두가 한반도 내의 어느 곳이든 자유롭게 왕래하고 거주할 수 있는 터전을 마련하는 것을 의미한다. 이러한 점에서 통일은 단순히 국토 면적의 합계가 늘어나는 것을 의미하지 않으며, 한반도와 동북아시아 전체로 우리의 생활권을 확대시킬 것이다. 우리는 분단으로 인해 대륙과 해양으로의 진출이 가로막힌 '섬나라'와 같은 지리적 한계를 겪어 왔다. 그러나 통일은 우리로 하여금 한반도 전체를 효율적으로 이용하게 할 뿐 아니라 대륙과 해양을 연결하는 한반도의 지리적 이점을 회복하고 극대화할 수 있게 할 것이다.

둘째, 정치적·법적 측면에서의 통일은 체제의 단일화를 뜻한다. 통일은 남북한에 세워진 두 개의 정치체제를 통합해 하나의 공동체로 결합하는 것이다. 통일은 대립해 왔던 남북의 정치체제를 통합하여 단일 헌법, 단일 정부, 단일 국가를 수립하는 것을 의미한다. 이런 점에서 통일은 분단으로 인한 체제와 이념의 갈등, 그리고 전쟁의 위협을 극복하게 한다는 의미가 있다. 또한 통일로 인해 남북한 지역 모두에 평화가 정착됨으로써 보편적 가치와 인권이 확대되고 진정한 민주주의가 더욱 성숙할 수 있다는 점에서 그 의미가 있다.

셋째, 경제적 측면에서의 통일은 서로 다른 두 경제권의 통합을 의미한다. 남과 북은 분단과 함께 자유로운 시장경제체제와 사회주의 계획경제체제로 나누어졌고 경제

생활권 또한 남북으로 단절되었다. 국가 간 경제적 의존성과 통합성이 증대되고 있는 오늘날의 국제적 상황에 비추어 볼 때, 남북 경제권의 통합은 미래 한반도의 경제발전을 위한 바람직한 환경을 형성할 수 있을 것이다. 더욱이 남북 경제권의 통합은 한반도 전역뿐 아니라 북방 경제권과 동북아 경제권, 환태평양 경제권 등으로 범위를 확대하고 더 큰 경제발전의 기반이 마련된다는 의미를 지닌다.

넷째, 사회적·문화적 측면에서의 통일은 다양하고 풍부한 사회·문화적 공동체로 발전됨을 의미한다. 남북한 간 영토와 체제의 분단은 오늘날 마음의 분단으로까지 이어지고 있으며, 남북이 하나였던 기억을 공유하고 있는 세대들은 점차 줄어들고 있다. 진정한 의미의 통일은 남북한 주민들이 '우리 의식(we-feeling)'을 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 새로운 문화와 미래를 함께 만들어 나간다는 의미가 있다.

남과 북은 오랜 분단과 전쟁으로 인한 아픔을 겪으면서 상호 적대시해 왔다. 따라서 한반도 분단 극복은 평화가 무엇보다 소중하다는 인식에 기초해야 하며, 그 과정과 절차 역시 평화롭게 이루어져야 한다. 또한 통일은 영토나 정치적인 문제일 뿐 아니라 남북 모든 구성원의 삶과 직결된 문제라는 점에서, 분단 극복의 과정은 남북의 합의에 기초해 평화적이고 민주적인 방식으로 이루어져야 할 것이다.

통일의 과정에서 고려해야 할 바를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 평화는 한반도 통일에 있어서 가장 우선시해야 할 가치이다. 우리는 통일을 원하지만 어떠한 형태로든지 통일이 되기만 하면 된다는 통일지상주의를 추구하지 않는다. 우리가 추구하는 통일은 한반도의 진정한 평화와 민족의 공동번영이 보장되는 미래이다. 우리가 지향하는 통일의 모습은 한반도의 평화와 번영이라는 점에서, 통일을 통해 남북 구성원 모두가 더욱 평화롭고 자유로우며 풍요로운 삶을 추구할 수 있어야 한다. 따라서 한반도 통일의 전 과정 역시 평화로운 방식으로 이루어져야 할 것이다.

평화는 단순히 전쟁이 없는 상태뿐만 아니라, 그 상태가 적극적이며 항구적인 것을 의미한다. 이를 위해서 남북한은 통일에 앞서 남북한 간 신뢰를 기반으로 하는 한반도 평화체제를 구축하려 노력해야 한다. 한반도 평화체제는 항구적인 평화를 실질적이고 제도적으로 보장하게 될 것이다.

둘째, 통일은 민족문제이자 국제문제이다. 남북 분단은 제2차 세계대전의 종식과 함께 미·소 양국의 한반도 분할 점령에 의해 시작되었다. 이후 북한의 남침으로 시작된 6.25전쟁으로 인하여 민족 간 갈등, 대립이 심화됨으로써 분단은 공고화되었다. 한반도 분단은 주변국들의 이해관계가 깊숙이 개입되면서 진행되었다. 따라서 분단 및 통일의 문제는 민족문제이자 국제문제라는 이중적 성격을 띠고 있으며, 남북 분단의 극복만이 아닌 동아시아와 전 세계적 냉전구조 해체 및 평화체제의 구축 등과도 관련되어 있다.

무엇보다 통일은 남북한의 협력 속에서 우리가 주도하여 이루어야 한다. 남북관계가 발전되고 긴밀한 협력이 이루어지는 것은 남북의 평화로운 공존을 가능하게 하는 동시에, 한반도에 평화를 정착시키고 통일을 이루는 밑바탕이 될 수 있을 것이다.

이와 동시에 통일은 주변국들의 이해관계가 반영된 국제 이슈라는 점에서 주변국들의 지지와 협력이 필요하다. 구체적으로는 남북한 통일이 한반도의 평화와 안정 유지를 넘어 동아시아의 평화와 번영을 가져올 것이라는 사실을 주변국들에게 인식시켜야 한다. 따라서, 분단을 극복하고 평화통일을 만들어 가기 위해 우리는 북한과 화해 및 교류·협력을 도모하면서, 동시에 주변국들에게 우리 통일의 정당성과 필요성에 대해 지지와 협조를 구하는 노력도 병행해야 한다.

셋째, 통일은 튼튼한 안보에 기초하여 평화와 번영을 구현하는 방향으로 추진되어야 한다. 평화는 최선의 안보 상태를 의미하지만 항구적인 평화가 정착되기까지 굳건한 안보는 평화를 지키는 토대가 된다. 오늘날 안전이 다각적으로 위협받는 현실에서 우리의 안보를 확보하는 것은 무엇보다 중요한 일이다.

평화통일은 남북 간의 화해와 협력을 통한 공존·공영과 평화정착을 통해 달성될 수

있다. 남북한이 평화적으로 통일을 이루기 위해서는 우선 통일을 함께할 상대로서 서로의 실체를 인정하고 호혜 협력의 관계로 발전해 가야 한다. 오랜 분단 시기 남북한은 대립과 갈등 속에 상호 불신과 적대의식을 강화시켜 왔기 때문에 이를 극복하는 노력이 통일에 앞서 선행되어야 한다. 그 과정에서 확고한 한·미동맹과 국방력을 바탕으로 굳건한 안보체제를 유지함으로써 한반도에 평화를 정착시켜야 한다.

넷째, 통일은 국민적 합의하에 평화적이고 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 문제라는 것을 국민들에게 이해시켜야 한다. 통일이 가져오는 이익을 향유하기 위해서는 국민 각자의 일련의 책임과 의무가 따른다는 것도 인식해야 한다.

제2절
통일의 필요성

우리가 통일을 해야 하는 이유는 민족사적 당위성에서부터 공리(公利)적인 이유에 이르기까지 여러 가지가 있다. 그러나 오늘날의 세계화·다문화 추세를 감안할 때, 과거와 같은 민족이나 당위 중심의 통일 논의를 넘어서는 것이 요구된다. 통일은 비단 민족의 숙원이나 당위일 뿐만 아니라 생존의 문제로, 남북 주민 모두가 지금보다 더 평화롭고 풍요로운 환경 속에서 인간다운 삶을 보장받고 공동번영을 누리기 위해 반드시 필요하다.

그러나 분단이 장기화되면서 많은 국민들은 분단의 고통과 폐해에 대해 무감각해지거나 통일문제에 대해 무관심을 보이기도 한다. 또한 적지 않은 국민들이 통일에 대한 기대보다는 통일과정에서 예상되는 경제적 부담과 사회 혼란 등을 우려하면서 통일에 대한 회의감을 가지기도 한다. 통일의식과 관련된 많은 조사들의 결과를 보면, 우리 국민들은 통일의 필요성과 당위성에 대해서는 대체로 긍정적이지만, 남북 간 이질화나 경제적 격차 등 현실적인 측면을 고려하여 통일과정에서의 사회적 혼란, 경제적 손실을 우려하기도 한다.

이런 상황에서 통일의 필요성을 여러 차원으로 구분해 정리하면 다음과 같다.

첫째, 역사적 차원에서 볼 때, 통일은 남북이 공유하고 있는 역사와 문화의 복원과

미래지향적 계승을 위해 필요하다. 남북한 주민은 한민족이라는 정체성을 기초로 하나의 민족공동체를 이루며 살아왔다. 우리 민족은 동일한 언어와 문화, 혈통을 지녀왔으며, 수많은 국난을 겪으면서도 공동체 의식을 갖고 단결해 통일국가를 발전시켜온 역사를 지니고 있다. 그러나 지난 70년의 분단으로 인한 민족 간 대결과 갈등은 오랜 기간 같은 민족으로 간직해 왔던 공통의 민족정체성을 크게 훼손시켰다. 따라서 분단으로 인해 굴절된 역사를 바로잡고 민족의 역량을 극대화하는 새로운 민족공동체를 건설하기 위해서 통일은 반드시 실현되어야 한다.

둘째, 지리적 차원에서 볼 때, 통일은 한반도 구성원 모두의 삶의 공간을 확대하고 더 큰 자유와 더 많은 기회를 제공한다는 점에서 필요하다. 분단은 남북 주민들의 왕래를 제한했을 뿐 아니라 생각과 감정, 행동의 측면에 있어서 커다란 제약을 가져왔으며, 더 많은 역량을 발휘할 수 있는 기회를 제한해 왔다. 통일을 통해 '섬나라'에 갇혀 있는 우리의 사고와 감정, 행위를 대륙과 해양 모두에로 확장해 나갈 수 있으며, 우리에게 더 큰 자유와 역량을 발휘할 수 있는 더 넓은 공간을 제공할 수 있다.

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

분단으로 인하여 우리는 막대한 역량을 소모해온 것은 물론이고, 분단비용을 포함한 많은 기회비용을 지불해 왔다. 군사분계선으로 나뉘어 대치 상태에 놓이면서 접경지역의 개발이 제한돼 왔고, 남북관계가 경색되거나 도발 등이 이루어질 때마다 국민들의 불안감은 늘어날 수밖에 없었다. 그러나 남북 대결 구도가 해소되고 한반도가 통일되면 평화정착과 더불어 모든 구성원들이 다양한 편익을 기대할 수 있게 된다. 통일로 인해 우리 경제는 새롭게 도약할 수 있으며, 남북 주민 모두가 일상 속에서 통일로 인한 번영을 누릴 수 있는 기회가 열릴 것이다.

넷째, 사회적·경제적 차원에서 볼 때, 통일은 우리 사회의 성숙한 발전을 가능하게 하며, 국가 공동체의 번영과 국제적 위상을 제고하게 할 것이다. 한반도의 분단과 6.25 전쟁은 수많은 인명 피해와 국토의 손실을 가져왔고, 오늘날까지도 국민들의 삶 속에서 전쟁의 공포를 일상화해 왔다. 분단은 우리의 행위와 사고마저도 부자유스럽게 만들었고, 통일문제를 둘러싼 내적 갈등은 우리 사회의 발전과 성숙을 제한하고 있다.

분단은 소모적인 경쟁과 대결을 야기해 많은 자원을 낭비시킬 뿐 아니라 구성원의 고통과 손실 등 상당한 사회적 비용까지 유발시키고 있다. 따라서 분단에 따른 불안정성을 극복하고 소모적인 자원의 낭비를 막고, 사회적 비용을 절감시켜 지속가능한 발전을 하기 위해서는 통일이 반드시 필요하다. 또한 통일로 인한 안보위협의 해소는 국가 신용등급과 국가브랜드 가치를 높여 코리아 디스카운트(Korea discount)[1]를 코리아 프리미엄(Korea premium)[2]으로 전환시킬 것이다.

통일은 새로운 성장 동력과 시장의 확보를 통해 비약적 성장을 가능하게 할 것이다. 통일은 일차적으로 국토 면적의 확장과 인구 증가로 인한 내수 시장 확대를 가져온다. 남북 경제권의 결합은 남북이 공동으로 누릴 수 있는 공동번영의 기회를 가져올 것이며, 이는 한반도뿐 아니라 동북아시아 전체에 새로운 성장동력을 제공할 것이다. 또한 해양과 대륙 진출의 요충지라는 지정학적 특성을 살려 한반도가 태평양과 유라시아를 연결하는 물류와 교통의 중심지역으로 부상하기 위해서라도 통일은 반드시 필요하다.

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

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

제3절
통일과 평화·번영

한반도의 통일은 남북한의 평화공존 및 공동번영의 문제와 밀접히 관련되어 있으며, 항구적인 평화정착을 바탕으로 이루어질 수 있다. 따라서 정치적·영토적 통일 이전에 우선적으로 남북 간에 긴장을 완화해 평화를 정착시키고 자유롭게 오가며 소통하는 평화로운 공동체를 형성하는 것이 중요하다.

분단을 극복하고 통일을 이룩하기 위해서는 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(부록6)과 「9월 평양공동선언」(부록7)을 비롯한 남북 간 합의에 입각해 상호 일체의 적대행위를 중단하고 평화를 정착시켜 나가기 위해 노력해야 한다. 우리는 한반도 상황을 안정적으로 관리하고 남북관계를 지속적으로 발전시켜 나가는 동시에 국제사회와의 협력을 기초로 하여 평화적인 방식으로 북핵문제를 해결함으로써 한반도에 항구적인 평화를 정착시켜야 한다. 우리가 주도하고 주변국이 협력한다면 한반도의 평화는 공고하게 자리잡을 것이며, 주변국과의 동반자 관계 역시 더욱 심화 발전시키는 기회가 된다. 한반도의 평화정착은 주변국 모두가 더불어 잘 사는 평화 공동체를 형성하는 시발점이자, 동아시아 전체에 평화와 번영의 공동체를 이룩해 나가는 길이 될 수 있다.

평화와 경제적 번영은 불가분의 관계에 있으며, 서로 긍정적인 영향을 미친다. 평화는 경제적 번영을 위한 기본 토대가 되며, 경제적 번영은 평화를 촉진시킨다. 따라서 평

화와 경제는 선순환하는 관계이다. 또한 한반도의 긴장 완화와 평화정착은 곧 한반도와 주변국의 경제적 번영으로 이어질 수 있다.

한편 경제적 이해관계로 얽혀 있는 나라들끼리는 갈등과 분쟁을 해결하는 데 있어서 무력보다는 협상과 같은 평화적인 방법을 사용하는 경향이 있다. 따라서 남북한 간 경제협력은 한반도의 지속 가능한 평화를 유지하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 또한 남북한뿐 아니라 주변국들 간 긴밀한 경제적 이해관계가 심화된다면 비핵화를 비롯한 한반도 문제를 평화적인 방식으로 해결하는 것이 가능해질 수 있다. 나아가 한반도의 평화정착은 남북한의 공동번영을 넘어 동북아 전체의 평화번영에 이바지하고 동북아의 냉전구조 해체에도 기여할 수 있다.

평화와 경제가 지니는 상호 발전적 관계의 사례는 이미 유럽에서 찾아볼 수 있다. 1951년에 전쟁방지, 평화구축, 경제재건이라는 목표 아래 '유럽석탄철강공동체'가 창설되었고, 이 공동체는 유럽연합의 모체가 되었다. 마찬가지로 남북 철도와 도로의 연결 사업 역시 경제와 평화의 선순환 구조를 만들어 한반도 공동번영과 통일을 도모할 수 있다는 중요한 의미를 가진다. 2018년 8월 15일 우리가 제안한 동북아 6개국과 미국이 함께 하는 '동아시아철도공동체'를 통한 협력이 활성화된다면, 우리나라는 경제지평을 북방대륙까지 넓히는 효과를 얻을 수 있다. 나아가 철도 분야에서의 경제협력이 동아시아 에너지공동체와 경제공동체로 확대될 수 있으며, 이는 동북아 다자평화안보체제와 같은 평화, 안보, 번영의 통로가 될 수 있을 것이다.

2019 통일문제 이해

II

남북관계의 전개

제1절 분단과 남북한 정부 수립

제2절 갈등과 긴장의 남북관계

제3절 협력과 대화의 남북관계

제1절 분단과 남북한 정부 수립

1. 분단의 배경과 과정

(1) 분단의 배경

남북한 관계는 남북한 분단에서 시작된다. 남북한 분단은 한반도를 사는 우리 민족에게 가장 지속적이고도 강력하게 영향을 미치고 있는 역사적인 구조라고 할 수 있다. 그렇다면 분단의 결정적인 계기는 무엇인가? 첫째, 1945년 8~9월에 시작된 미국과 소련의 한반도 분할 점령이다. 둘째, 1946년 초의 신탁통치를 둘러싼 한반도 내의 균열 구조이다. 셋째, 세계적 차원에서 전개된 미·소 간의 냉전 대결 심화와 함께 1946년과 1947년에 개최된 미·소 공동위원회가 결렬되었기 때문이다.

1945년 8월 15일 일본은 연합국에게 무조건 항복을 선언하였고, 한반도는 일제의 식민지 지배로부터 해방되었다. 해방 이후 한반도의 독립에 관한 문제는 이미 열강들 사이에서 논의되었다. 제2차 세계대전이 한창이던 1943년에 미국의 루스벨트, 영국의 처칠, 중국의 장제스 등은 이집트의 카이로에서 회담을 갖고 적절한 시기에 한국을 독립시킬 것을 결의하였고, 독일이 항복한 이후인 1945년에 개최된 포츠담 회담에서도 한국의 독립을 재확인하였다. 하지만 해방 직후 한국은 전승국의 입장에 서지 못하고 한반도의 독특한 지정학적 위치 때문에 연합국의 이해관계가 첨예하게 대립하는 지역이 되었다.



▶ 포츠담 회담(1945.7.26.)



▶ 광복(1945.8.15.)

[표 2-1] 우리나라의 독립을 논의한 국제회의

구분	카이로 회담	얄타 회담	포츠담 회담
기간	1943.11.22.~26.	1945.2.4.~11.	1945.7.26.
개최지	이집트 카이로	소련 얄타	독일 포츠담
참석국	미국(루스벨트), 영국(처칠), 중국(장제스)	미국(루스벨트), 영국(처칠), 소련(스탈린)	미국(트루먼), 영국(처칠), 중국(장제스)
논의 내용	대일본전쟁 협력과 패전 일본 영토의 처리에 대한 연합국의 기본 방침이 담긴 '카이로 선언' 발표 "현재 한국민이 노예상태 아래 놓여 있음을 유의해 앞으로 적절한 절차에 따라 한국에 자유와 독립을 줄 것..."	해당지역(패전국 또는 광복을 맞은 민족)의 모든 민주세력을 폭넓게 대표하는 인사들로 임시정부를 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

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 국가수립의 방향에 결정적인 영향을 끼칠 것이 분명했다.

먼저 얄타 회담의 결정에 따라 1945년 8월 9일에 참전한 소련군이 북한 지역을 점령하였으며, 미군은 1945년 9월 8일에 남한 지역에 들어왔다. 미국 측은 소련이 한반도를 단독으로 점령하는 것을 막고 한반도에 잔류해 있던 일본군의 무장을 해제하기 위하여 38도선의 분할 점령을 제안했다. 소련이 이에 동의하여 한반도는 광복과 동시

에 미국과 소련의 영향력 아래에 들어가게 되었다. 미국과 소련의 군사적 주둔은 한반도를 20세기 중반의 세계에서 가장 격렬한 정치적 소용돌이의 장으로 만들었다. 이렇듯 해방 국면에서 한반도의 분단은 한반도가 지니는 지정학적 위치의 중요성과 더불어 일제의 식민지 지배가 간접적인 원인이 되어 이루어졌다고 볼 수 있다.

남측에 진주한 미군은 군정을 선포하고 직접 통치의 방식을 취하였다. 미군은 주둔하자마자 조선건국준비위원회의 활동과 조선인민공화국 수립을 부정하고, 한국민주당을 중심으로 하는 국내 세력을 지원하여 자유민주주의 체제인 대한민국 정부 수립을 후원하였다. 북측에 진주한 소련군은 군정을 통해 김일성 세력을 집중 지원하면서 토지개혁과 산업국유화 등 소련이 입안한 조치들을 실시해 나갔으며, 나아가 한반도에 대한 소련의 노선에 입각하여 북측에 공산주의 정부 수립을 지원하였다. 결과적으로 미국과 소련 양국 군대의 주둔과 군정의 실시는 남북한에서 각각 미국과 소련에 우호적인 정권이 수립되어 남북이 분단되는데 결정적인 역할을 하였다.

(2) 분단의 과정

이후 한반도의 분단은 국내외의 다양한 변수에 의해 영향을 받으면서 진행되었고, 더욱 더 공고화되었다. 역사적으로 보았을 때 한반도의 분단은 무엇보다도 국제적인 조건에 의해 시작되었다고 할 수 있다. 제2차 세계대전이 종료되고 냉전이 본격적으로 개시되면서 한반도는 지역적으로 분단되었다. 한반도의 북위 38도선을 경계로 지역적으로 나누게 된 이 분단은 세계적 냉전 구조와 국내의 이념적 갈등이 결합하면서 냉전의 한반도화와 종국적인 분단을 초래하였다.

개디스(J.L.Gaddis)에 따르면, 냉전은 제2차 대전 이후 국제체제를 자신에게 유리한 방향으로 재구성하려는 소련과 미국의 경쟁을 의미하였다. 냉전(Cold War)이라는 용어도 제2차 대전 이후 유럽에서의 미국과 소련의 대결(이른바 얄타체제의 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 이윽고 이 세계적 냉전의 축소판이 한반도에 자리잡게 되었던 것이다.

그렇다면 냉전과 한반도 분단은 어떻게 관련되어 있을까? 말하자면 냉전체제라는 큰 톱니바퀴가 한반도 분단이라는 작은 톱니바퀴를 돌리고 있는 구조로 이해할 수 있는데, 이러한 맥락에서 보면 한반도 분단은 냉전의 한국화를 의미한다고 볼 수 있을 것이다. 이리하여 세계적 수준에서의 냉전과 한반도에서의 분단, 1940년대 말에 나타난 이 두 과정은 동일한 속도와 정도는 아니었지만 동시에 진행되었다.

해방 직후부터 6.25전쟁 직전까지 한반도의 분단은 세 가지 성격으로 순차적으로 진행되게 된다. 먼저 첫 번째 분단은 지역적인 분단이라고 할 수 있다. 1945년 해방 직후부터 한반도는 미국과 소련에 의해 38도선을 중심으로 지역적으로 분단되었다. 한반도의 남북 분단은 이 분단으로 구획된 각각의 지역이 이후 자체적인 동학과 정치적 구조 속에서 분단의 역사적 과정을 걸어가게 만들었다.

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

세 번째 분단은 정부상의 분단이라고 할 수 있다. 광복 이후 하나의 한국이 이루어지지 않고, 갈등과 아픔 속에서 남북한에 각기 상이한 정부가 수립되었다.

이후 이러한 분단 과정을 돌이킬 수 없는 성격의 구조로 만든 것이 바로 6.25전쟁이다. 6.25전쟁이 휴전으로 끝나면서 분단은 결과적으로 더욱 고착화되었고, 이 전쟁은 향후 남북관계의 모든 성격을 근저에서 규정하게 되었다.

2. 남북한 정부 수립

광복 이후 남과 북에는 각기 상이한 정부가 수립되었다. 당시 소련과 북한은 남북 총선거를 통해 통일정부를 수립하기로 한 유엔 결의를 거부했다. 이에 따라 선거가 가능한 남쪽에서만 총선거가 실시되어 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립되었다. 한편 북쪽에서는 이러한 유엔 결의를 무시하고, 1948년 9월 9일에 조선민주주의인민공화국을 수립했다.



[표 2-2] 대한민국 정부, 조선민주주의인민공화국 정부 수립 과정

연도	남	북
1945.8.15.	광복	
1945.12.16.~25.	모스크바 3국 외상회의, 한반도 임시정부 수립 및 5년간 신탁통치 결의	
1946.3.10.(1차)	미·소 공동위원회, 임시정부 수립 문제 논의(결렬)	
1947.5.21.(2차)		
1947.9.17.	유엔 총회, 한국임시위원단 구성	
1947.11.14.	유엔 총회, 유엔 감시하에 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 사회주의헌법」 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, 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」 채택
1948.9.9.		조선민주주의인민공화국 정부 수립

3. 6.25전쟁

남북간의 갈등에서 가장 기본적인 축으로 작용해 왔던 것은 1950년 6월 25일부터 북한의 남침으로 시작된 6.25 전쟁이다. 6.25전쟁은 1945년 이후 지역적·체제적으로 분단된 남북한 간 갈등의 폭력적인 결과이자, 이후에 전개될 남북한 간 갈등의 기본적인 요인이기도 했다.

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

[그림 2-1] 6.25전쟁 경과



하지만 그해 10월 19일 압록강을 넘어 중국에서 인민지원군이 참전함으로써 전세는 역전되었고, 1951년 1월 4일에 서울은 다시 인민군에게 점령당했다. 1951년 초여름부터 38도선 일대에서 전투가 교착 상태에 빠져들게 되었다. 이러한 교착 상황에서 소련은 유엔을 통하여 휴전을 제의하였고 유엔군이 이에 응함으로써 1951년 7월에 유엔군을 대표한 미군과 북한 인민군, 중국 인민지원군 사이에 휴전 회담이 개최되었다. 장기간의 협상 끝에 1953년 7월 27일에 최종적으로 정전협정이 체결되었다.

정전협정은 1953년 7월 27일 판문점에서 국제연합군 총사령관 클라크, 북한군 최고사령관 김일성, 중공인민지원군 사령관 펑더화이 사이에 맺은 한국 군사정전에 관한 협정이다. 정전협정의 정식 명칭은 '국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선민주주의인민공화국 최고사령관 및 중공인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정'이다. 영문·한글·한문으로 작성된 협정의 내용은 '6.25전쟁의 정지, 평화적 해결이 이뤄질 때까지 한국에서의 적대행위와 모든 무장행동의 완전한 정지'이다. 이후 협정에 따라 군사분계선과 4km 너비의 비무장지대가 설치되고, 판문점에는 국제연합군과 공산군 장교로 구성되는 군사정전위원회 본부와 스위스·스웨덴·체코슬로바키아·폴란드로 구성된 중립국 감시위원단이 설치되었다.



▶ 정전협정 조인(1953.7.27., 판문점)

6.25전쟁은 엄청난 인적·물적 손실과 함께 국토 주요 지역을 황폐화시켰으며 이후, 남북관계에도 중대한 영향을 미쳤다. 6.25전쟁은 세계적인 차원에서 냉전의 개막을 알리는 전쟁이었으며, 역설적으로 우리 국민에게 자유민주주의와 국가의 소중함을 일깨워 주는 계기가 되었다.

제2절
갈등과 긴장의 남북관계

남북한 관계에서 발생해 왔던 갈등과 대결들은 남북한 주민들에게 많은 상처와 절망을 안겨주었다. 특히 1950년의 6.25전쟁을 필두로 하여 남북한 관계에서 발생한 갈등은 대부분 북한의 공세적인 대남전략에서 비롯되는 경향이 강했다. 북한이 남침하여 개시된 동족상잔의 6.25전쟁, 1960년대의 무장공비 침투사건들, 1970년대의 도발과 1980년대의 아웅산 및 KAL기 폭파 테러사건들, 1990년대 이후의 서해교전들이 그러했으며, 21세기에 들어와서는 북한의 핵·미사일 개발, 천안함 사건과 연평도 포격도발이 그러했다.

1. 1960년대

1960년대에 북한은 남조선혁명론에 근거하여 대남전략을 공세적으로 구사하였다. 이 전략에 따라 북한은 남한에서의 지하당 건설 시도와 더불어 수차례에 걸쳐 국지적인 군사적 모험을 감행하였다. 이 사건들은 단순 사건이 아니라 군사 모험주의로 흐르고 있던 북한 지도부가 남조선혁명 운동을 위한 방편으로 시도한 것이었다. 그럼으로써 이 시기 북한은 남한에 대해 일방적으로 갈등을 야기하여 6.25전쟁 이후 갈등과 긴장으로 뒤범벅이 된 남북관계를 더욱 악화시켰다.

먼저 북한은 1960년대에 무장한 게릴라를 침투시켜 박정희 대통령 등 남한의 요인을 암살하려 했던 이른바 '청와대 기습 사건'을 일으켰다. 1968년 1월 21일에 북한군 제124군부대 소속 무장공비 31명이 휴전선을 넘어 침투하여 대통령 관저인 청와대를 습격한 사건이었다. 이들은 경찰 검문에 걸리자 기관단총을 난사하고 4대의 시내버스에 수류탄을 던져 무고한 승객들을 살상하였다. 이 사건으로 7명의 군경과 민간인이 북한이 침투시킨 무장공비들에 의해 살해당하였다. 군경 수색대는 2월 3일까지 31명의 공비 중 1명(김신조)을 생포하고 도주한 2명을 제외한 28명을 사살하였다.

이 사건은 남한에 커다란 충격을 주어 남한이 국방력을 강화하고 향토예비군을 창설하는 계기가 되었다. 또한 이후의 북한의 남파 게릴라 침투에 대비하여 군대 내에 공비전담 특수부대가 편성되었고 전방에는 155마일 휴전선 전역에 걸쳐 철책선을 구축하였다. 이 철책선은 지금도 여전히 한반도 분단의 비극을 보여주는 냉전의 상징이 되고 있다.

북한은 같은 해인 1968년 10월 30일부터 11월 2일까지 3차례에 걸쳐 울진·삼척 지구에 무장공비 120명을 15명씩 조를 편성하여 침투시켰다. 침투한 무장공비들은 11월 3일 새벽 주민들을 모아놓고 대검으로 찌르는 등 만행을 저지르고 뒤늦게 도착한 주민은 돌로 때려 살해하기도 했다. 군경과 예비군이 본격적인 토벌에 착수하여 12월 28일까지 약 2개월간 계속된 작전에서 공비 113명을 사살하고 7명을 생포하였다. 이 사건으로 남한 측에서도 군경과 일반인 등 60여 명이 사망하는 등 많은 희생을 치렀다.

2. 1970년대

북한은 1970년대에 들어와서도 초반까지는 남조선혁명론에 기반한 대남정책을 계속 강하게 구사하였다. 물론 1970년대 초반의 국제적인 해빙 무드와 닉슨 독트린으로 분단 상황 속에서도 긴장 완화가 이루어지기도 했지만 북한은 간헐적으로 도발적 행동을 일으켜 남북관계에서 갈등을 유발하였다.

대표적인 사건은 1976년 8월 18일에 발생한 판문점 도끼 만행 사건이다. 당시 북한은 판문점 공동경비구역(JSA)에서 나뭇가지 치기 작업을 하던 유엔군 소속 미군 장교 2명을 도끼로 살해하고 한국과 미국 병사 9명에게 중경상을 입히는 한편, 유엔군 트럭 3대와 초소를 모두 파괴하였다. 사건 발생 후 주한 미군사령부는 전투준비 태세 명령(데프콘3)을 내렸으며, 오키나와 등지의 전폭기 대대 및 해병대를 한국에 급파하고 항공모함 레인저호와 미드웨이호를 한국 해역으로 이동시키는 등 강경한 대응태세를 취하였다. 한·미 양국의 강경한 태세에 북한의 김일성은 8월 21일 유엔군 사령관에게 사과 메시지를 보냈다.

3. 1980년대

1980년대에 들어와 북한은 이전의 게릴라 침투방식과는 달리 연달아 폭탄테러를 가하면서 남북한 관계를 극도로 긴장시키고 악화시켰다. 대표적인 사건이 1983년의 미얀마 아웅산 묘소 폭파 사건과 1987년의 KAL기 폭파 사건이다.

북한은 1983년 10월 9일 미얀마를 친선 방문 중이던 전두환 대통령 및 수행원들의 아웅산 국립묘소 참배 때에 이들을 암살하기 위해 폭탄을 폭발시켜 부총리와 장관 등 수행원 17명을 사망케 하고 14명을 부상시키는 테러를 감행했다. 당시 이 사건은 북한군 정찰국 특공대 소속 군인들이 저지른 것으로 밝혀졌다. 미얀마 정부는 이 사건 직후 북한과 외교 관계를 단절하는 한편, 북한 대사관 직원들을 추방하였다. 이 사건으로 코스타리카, 코모로, 서사모아 등 3개국이 북한과의 외교를 단절하였으며, 미국과 일본 등 세계 69개국이 북한에 대한 규탄 성명을 발표하였다.

한편, KAL기 폭파 사건은 남한의 제13대 대통령 선거를 불과 10여일 앞둔 1987년 11월 29일에 북한 공작원 김현희 등에 의해 발생했다. 1987년 11월 28일 밤 이라크의 바그다드를 출발한 대한항공 858기가 11월 29일 공중에서 폭파된 사건이었다. 이 여객기에는 중동에서 귀국하던 한국인 근로자를 포함한 승객 93명과 외국인 2명, 승무

원 20명 등 모두 115명이 탑승하고 있었고 전원 사망하였다. 이 사건은 공작원 김현희와 김승일이 88서울올림픽 개최를 방해하기 위해 KAL기를 폭파하라는 명령을 받고 폭발시킨 것으로 밝혀졌다.

4. 1990년대

1980년대 말과 1990년대 초 20세기 세계의 한 축을 구성하던 사회주의 체제가 세계적인 차원에서 붕괴하였고, 중국과 베트남 등 잔존 사회주의 체제는 개혁·개방이라는 커다란 실험에 나서고 있었다. 하지만 북한은 탈냉전 시대에도 여전히 개혁·개방을 수용하지 않고 고전적 독재체제를 계속 유지하기 위해서 도처로부터 제기되는 위기에 대하여 냉전적 방식으로 대응해 나가고 있었다. 이는 남북한 관계에도 좋지 못한 영향을 미쳤으며, 한반도가 여전히 탈냉전 시대의 냉전의 고도(孤島)로써 아픔과 상처를 계속 유지해 나갈 수밖에 없는 하나의 요인이 되었다.

1991년과 1992년은 남북한 간에 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」, 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」이 채택되고, 남북한이 유엔에 동시 가입하는 등 해빙의 분위기가 압도하고 있었지만 다음해인 1993년부터 곧바로 제1차 북핵 위기에 돌입하는 등 긴장 국면이 조성되었다. 1994년 10월에 북·미 간의 「제네바 합의」에 의해 북한 핵문제 해결 절차가 합의되었지만, 한반도에서는 1996년 4월에 국회의원 총선거를 불과 20여 일 앞두고 북한이 비무장지대 유지관리 임무의 포기를 선언하고 북한군을 판문점에 일시적으로 진입시킨 사건이 발생했다. 이 사건은 남한에서 전쟁 위기론을 급속도로 확산시켰다.

게다가 같은 해 9월 18일 강릉시 해안가에 북한의 소형 잠수함이 좌초되어 발견되는 사건이 발생했다. 군경과 예비군이 소탕 작전에 돌입하였고, 이후 사살당한 것으로 추정되는 11명의 사체를 발견하였다. 도주한 북한군을 추적하여 13명을 교전 끝에 사살하였으나 남한 측에서도 군인 11명, 경찰·예비군 2명, 민간인 4명이 피살되는 인명

피해를 당했다. 또한 1998년 6월 22일에 강원도 속초시 영해에서 북한의 유고급 잠수정 1척이 표류하다 해군 함정에 의해 6월 23일 새벽 동해안으로 예인됐다. 이 잠수정에서는 승조원과 공작원 등으로 추정되는 9구의 시신이 자폭한 채 발견됐다. 당시 1996년의 강릉 잠수함 사건에도 불구하고 「제네바 합의」에 따라 대북 경수로 건설사업 등 남북한 간의 경제협력은 계속되던 상황이었다.

5. 2000년대 이후

2000년대 이후 북한이 조장했던 갈등과 긴장은 이전과는 또 다른 양상을 통해서 이루어졌다. 북한은 서해상에서 북방한계선(NLL)을 침범함으로써 남북한 해군 사이에 해전을 발생시켰고 미사일과 핵실험으로 한반도뿐 아니라 동아시아와 세계를 긴장시켰다.

먼저, 북한은 1999년부터 2009년까지 서해상에서 북방한계선을 침범함으로써 세 차례의 군사적 충돌을 발생시켰다. 제1차 연평해전은 1999년 6월 15일 북한 경비정 6척이 연평도 서방 10km 지점에서 북방한계선을 넘어 남한 영해를 침범해 들어와 한국 해군의 경고를 무시하고 '충돌식 밀어내기' 전술로 저지하는 남한 함정에 선제사격을 가함으로써 결국 남북 함정 간의 치열한 포격전으로 발전하였다. 북한의 북방한계선 무단 침범은 정전협정의 정신과 "쌍방이 지금까지 관할한 구역을 인정"키로 한 「남북기본합의서」(1992년)의 합의를 정면으로 위반한 행위였다. 이 전투는 6.25전쟁 이후 남북한 정규군 간의 첫 해상 전투였다. 하지만 이러한 교전 사태에도 불구하고 남한 정부는 대북 비료 수송선을 예정대로 북한으로 출항시켰으며 금강산 관광과 베이징 차관급회담을 계획대로 진행시킴으로써 대북 포용정책의 기조에는 변함이 없다는 것을 보여주었다.

제2차 연평해전은 2002년 6월 29일 연평도 근해 북방한계선에서 남북한 해군 사이에 다시 벌어진 전투이다. 이 전투는 1999년의 제1차 연평해전에서 대패한 북한이 계획

적으로 북방한계선을 침범하여 남한 해군을 의도적으로 공격한 전투였다. 이 전투에서 미처 북한의 의도를 파악하지 못했던 남한 해군 6명이 전사하고 18명이 부상하였으며 북한 해군도 30여 명의 사상자가 발생했다.

제3차 서해교전인 대청해전은 2009년 11월 10일 서해 북방한계선 부근인 대청도 동쪽 약 9km 지점에서 발생했다. 이번에도 북한은 북방한계선을 무단 침범하여 남하하였고 남한 해군의 경고에도 불구하고 사격을 개시하여 전투가 이루어졌다. 다행히 남한 해군에 인명 피해는 없었지만, 북한은 남북관계에 또 다른 상처를 만들어 내면서 갈등을 조장하였다.

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

북한은 2010년 3월 26일 잠수정의 기습적인 어뢰 공격을 감행해 남한 해군의 초계함인 천안함을 폭침시켰다. 이 도발 사건으로 남한 해군 46명이 희생되었다. 북한의 천안함 폭침 사건은 대한민국을 공격한 명백한 군사적 도발로서 무력위협과 무력행사를 금지하는 유엔 헌장 제2조 제4항과 일체 적대행위의 정지를 보장하는 정전협정 제2조 제12항, 그리고 상대방에 대한 무력 사용을 금지하는 「남북기본합의서」 제2장 제9조를 정면으로 위배하는 것이었다. 그러나 6.25전쟁, 아웅산 폭파 사건, KAL기 폭파 사건 등이 자신의 소행이 아니라고 부인해 왔던 북한은 이 사건도 자신의 소행이 아니라고 주장했다. 이에 당시 정부는 5월 24일 대통령의 대국민 담화를 통해 남북 간의 교역과 교류의 전면 중단 및 북한 선박의 우리 영해 항행 금지 등을 내용으로 하는 '5.24 조치'를 발표하였다.



▶ 북한에 의해 폭침 후 인양된 천안함

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


▶ 북한의 연평도 포격으로 파손된 민가

정부는 북한의 연평도 포격도발은 "대한민국에 대한 명백한 무력 도발이며 민간인에 대해서까지 무차별 포격을 가한 것은 결코 용납할 수 없다."는 사실을 북한에 분명히 밝히고, 이에 대해 책임 있는 조치를 취할 것을 강력히 요구했다.

또한 정부는 2015년 8월 4일 북한이 서부전선 일대 DMZ 지뢰도발을 감행하자 대북경고 성명을 발표하고 응징 차원에서 11년 만에 대북 확성기 방송을 재개했다. 북한은 이에 대응해서 8월 20일에 최전방 서부전선인 경기도 연천지역에 포격도발을 했으며, 우리군도 대응사격을 실시하였다. 북한의 지뢰도발과 포격으로 촉발된 군사 대치 상황을 해소하기 위해 8월 22일부터 3일간 열린 남북 고위당국자접촉에서 극적으로 「8.25 합의」를 도출함으로써 위기가 일단락되었다. 이 접촉에서는 군사적 긴장 완화 조치뿐 아니라 남북 당국회담 및 이산가족 상봉행사 개최 등 남북관계 개선과 교류 활성화를 위한 일부 합의도 이루어졌다.

6. 북한의 핵·미사일 개발

북한은 2006년 10월과 2009년 5월 두 차례의 핵실험을 감행하면서 한반도와 세계에 충격을 주었다. 이미 핵위기는 1990년대로 거슬러 올라가는데, 1992년에 남북한이 합의하였던 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」에도 불구하고 1993년에 제1차 북핵 위기가 발생하였다. 국제원자력기구(IAEA)는 1992년 영변 핵단지의 미신고된 2개의 시설에 대해 특별사찰을 요구하였으나 북한은 이를 거부하고 1993년 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하였으며, 1994년에는 IAEA에서 공식 탈퇴하였다. 이에 미국 클린턴 정부는 영변 핵시설 폭격까지 검토하는 등 상황은 최악의 위기로 치달았다. 한반도에서 6.25전쟁 이후 최대의 안보위기가 조성된 것이다. 다행히 카터 전 대통령의 방북, 그리고 북한의 핵동결 대가로 경수로 2기를 건립하고 연간 50만 톤의 중유를 지원하며 북·미 관계 정상화를 추진한다는 내용의 「제네바 합의」를 통해서 위기를 모면하였다.

2002년부터 본격화된 제2차 북핵 위기의 직접적인 발단은 2002년 10월 북한이 우라늄 농축 프로그램을 통해 핵연료 추출을 시도하고 있다는 의혹이었다. 북핵문제를 풀기 위해 6자회담이라는 다자간 협의 틀이 만들어졌고 2003년 8월에 첫 회의를 시작했다. 2005년 9월에는 6자회담에서 「9.19 공동성명」 6개 항을 도출하였다. 하지만 방코델타아시아(BDA)문제로 미·북 간 입장이 대립하면서 6자회담은 장기간 지체되었고, 교착상황이 지속되는 가운데 북한은 2006년 10월 9일에 1차 핵실험을 단행하였다. 이로써 제2차 북핵 위기가 발생하였다. 그 이후 2007년 2월 13일 「9.19 공동성명」을 이행하기 위한 초기 조치에, 그리고 같은 해 10월 3일 추가 조치에 합의하면서 다시 협상의 길로 들어섰다.

북한은 2009년 5월 25일 제2차 핵실험을 감행하여 제3차 북핵 위기를 일으켰다. 당시 북한은 4월 5일부터 미사일을 연속으로 발사하여 대외에 긴장을 고조시키고 있었다. 북한의 제2차 핵실험과 그로 인해 발생한 제3차 북핵 위기는 북한을 더욱 더 고립시켰는데, 국제사회는 북한의 핵실험에 대해서 규탄하였으며, 유엔은 대북제재 결의안 제1874호를 가결하였다. 이로 인해 한반도와 동아시아에서 긴장은 극도로 고조

되었다.

2013년 2월 12일 북한은 유엔 안보리와 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 제3차 핵실험을 감행했다. 북한이 핵실험을 감행한 것은 유엔 안보리의 관련 결의 제1718호, 제1874호에 대한 명백한 위반으로 한반도와 동북아의 평화와 안전에 대한 위협일 뿐 아니라 국제사회 전체에 대한 정면 도전 행위였다. 유엔은 결의안 제2094호를 통해 북한에 대한 강도 높은 제재를 가하기로 했으며, 중국을 포함한 대부분의 국가들이 북한의 핵실험을 규탄하고 대북제재에 동참했다.

이에 대해 북한은 2014년 3월 30일 외무성 성명을 통해 '새로운 형태의 핵실험'을 몇 차례 거론하였으나 특이 동향이 없다가, 2016년 1월 6일 전격적으로 제4차 핵실험을 감행했다. 그리고 1달여 만에 장거리 미사일 발사 등 도발을 이어갔고, 이에 국제사회는 유엔 안보리 결의안 제2270호를 채택해 강력한 제재를 부과하였다. 북한이 8개월 만인 9월 9일 추가로 제5차 핵실험을 강행하자 국제사회는 결의안 제2321호를 만장일치로 채택했다.

북한이 2017년 초 중·장거리 미사일 발사를 감행하자 유엔을 비롯한 국제사회는 2017년 6월 2일 유엔 결의안 제2356호를 채택했고, 같은 해 7월 4일과 28일 북한이 ICBM이라고 발표한 탄도미사일을 발사하자 8월 5일 유엔 결의안 제2371호를 채택했다. 이후 한 달여 만인 9월 3일 북한은 제6차 핵실험을 강행하였고 이와 함께 수소탄 시험을 성공적으로 마쳤다고 조선중앙TV를 통해 즉각 발표했다. 이에 국제사회는 기존의 안보리 결의를 철저히 이행해 나가면서 추가 대북제재 조치를 담은 결의안 제2375호를 핵실험 8일 만에 신속히 발표하는 등 북핵문제 해결을 위한 노력을 지속하고 있다.

특히 북한의 중 장거리 미사일 개발은 2000년대에 들어와 더욱 활발해졌는데, 북한은 2006년, 2009년, 그리고 2012년 4월과 12월, 2016년 2월, 2017년 4월과 11월에 장거리 미사일을 발사했다. 먼저 2006년 7월 5일 북한은 장거리 미사일 발사를 감행했고 이에 유엔 안보리는 북한을 규탄하면서 미사일 관련 물자 등의 북한 이전을 금지

하는 유엔 안보리 결의 제1695호를 만장일치로 가결했다.

북한은 2012년 4월과 12월에 두 차례 장거리 미사일을 발사해 한반도 및 국제사회를 긴장시켰다. 4월 13일 북한이 발사한 장거리 미사일은 발사 직후 폭발해 실패로 돌아갔지만, 12월 12일의 장거리 미사일 발사는 성공했다고 북한이 발표하기도 했다. 이에 따라 국제사회는 이를 중대한 도발행위로 간주하고 유엔 안보리 결의 제2087호를 채택해 강력하게 규탄했다.

북한은 계속해서 대외적으로 핵보유국의 지위를 확보하고 한·미·일에 대한 실질적 타격 능력을 선전하는 한편, 북한체제의 건재를 과시하기 위해 2016년 2월 장거리 미사일 발사와 2016년 8월 전략잠수함 탄도미사일(SLBM) '북극성'의 시험 발사를 감행했다. 이를 통해 무기체계 사거리를 연장한 '북극성-2형'을 개발했고, 2017년 2월 12일 평북 방현 일대에서 동해상으로 시험발사를 완성시켰다고 다음날인 13일에 공식 보도했다. 이어 3월 2차례, 4월 2차례 미사일을 발사했으며 문재인 정부 출범 4일 만인 5월 14일에는 탄도미사일 '화성-12형' 시험발사를 단행했다. 7월 28일에는 장거리 탄도미사일 '화성-14형'을, 11월 29일에는 '화성-15형'을 발사하고 핵무력 완성을 선언했다.

제3절
협력과 대화의 남북관계

남과 북은 오랜 분단구조 속에서 많은 갈등을 경험하였으나, 남북한 상호 간의 신뢰를 바탕으로 서로 화해와 협력을 통해 분단으로 인해 발생되는 비극과 갈등을 제거하기 위해 노력하기도 하였다. 남북관계는 교류와 협력의 범위 내에서 그 상대방인 북한의 지위가 무엇인가에 따라 다르게 접근할 수 있는데, 현재 남북 간의 교류와 협력은 서로 대등한 지위에서 상대방의 정치적 실체를 인정하는 전제하에 이루어지고 있다.

남북 간 대화가 처음으로 시작된 것은 1970년대부터이다. 1971년 8월 21일 대한적십자사가 이산가족 문제 해결을 위한 남북적십자회담을 북측에 제의한 것을 계기로 1972년 8월부터 7회에 걸쳐 이산가족들의 주소와 생사 확인, 방문과 상봉, 서신 왕래, 재결합, 기타 인도주의적 문제 해결 등 5개 항을 의제로 하는 남북적십자 본회담이 개최되었다. 1985년 5월 제8차 본회담에서는 분단 40년 만에 처음으로 이산가족 상봉 합의라는 기록을 남겼다.

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 동의하였다. 이를 계기로 이산가족들의 주소와 생사확인, 방문과 상봉, 서신 왕래, 재결합, 기타 인도주의적 문제 해결 등 5개 항을 의제로 해 1972년 8월부터 다음해 7월까지 남북적십자 본회담이 7차례 개최되었다.

한편 1972년 5월 2일부터 4일간 남과 북 대표는 평양과 서울을 오가며 회담을 가졌다. 이 결과로 「7.4 남북공동성명」(부록1)이 발표되었고, 남북조절위원회가 발족되었다. 남북조절위원회 회의는 세 차례의 공동위원장회의, 세 차례의 남북조절위원회 본회의와 함께 세 차례의 간사회의가 개최되었다. 그러나 북한은 1973년 8월 우리의 '6.23 특별선언'을 이유로 일방적으로 대화 중단을 선언하였다. 1979년 2월 17일부터 남북조절위원회 대표 간에 세 차례 접촉이 있었으나 냉전체제를 기반으로 한 적대적 대결 구도라는 근본적인 제약을 극복하지 못함으로써 남북 간의 화해와 협력으로 이어지지 못했다.

1980년대 중반에는 남북회담이 경제·체육 분야로도 확대되었다. 1985년 5월에는 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 이뤄졌다.

1990년대에 들어와 남북대화는 활발히 추진되었다. 남과 북은 총리를 수석대표로 하는 고위급회담을 개최해 전반적인 남북관계 발전 문제를 협의하고 「남북기본합의서」를 채택했다. 2000년 이후에는 다섯 차례의 남북정상회담이 개최되고 다양한 분야에서 남북대화가 활발히 진행되었다.

(1) 남북정상회담

남북 간의 정상회담은 모두 다섯 차례 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 세 차례 개최되면서, 남북 정상 간 소통이 한 차원 높게 도약하였다. 남북 정상은 4월 27일 판문점 평화의 집, 5월 26일 북측 통일각, 그리고 9월 18일부터 20일까지 2박 3일간 평양에서 정상회담을 개최하였다. 세 차례의 정상회담을 통해 「판문점선언」 및 「평양공동선언」이 채택되어 남북 정상이 남북관계 발전, 한반도의 완전한 비핵화 및 항구적 평화정착에 합의하고, 수시로 소통하며 이행하는 체계가 정립되었다.

이전에도 남북한은 1994년 수차례 예비접촉을 통해 7월 25일부터 29일까지 평양에서 첫 남북정상회담을 개최하기로 합의하였다. 이후 남북정상회담 실무절차를 협의하기 위한 대표접촉 및 경호·통신 실무 접촉을 개최하는 등 본격적으로 남북정상회담 준비에 착수했다. 그러나 김일성 주석이 사망(1994.7.8.)함에 따라 7월 11일 북한은 "우리 측 유고(有故)로 예정된 북남최고위급회담을 연기하지 않을 수 없게 됐음을 위임에 의해 통지한다."는 서한을 보내옴으로써 남북정상회담은 무기한 연기되었다.

2000년 「6·15 남북공동선언」

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

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

정책은 이른바 '햇볕정책'으로 불리며 민족자주를 전면에 표방하는 「6.15 남북공동선언」으로 나타났다. 「6.15 남북공동선언」은 남측의 '연합제안'과 북측의 '낮은 단계의 연방제안'의 공통점을 확인하고 이를 통해서 통일문제에 대한 논의를 계속해 나가기로 하였다. 즉, 남북한이 당장 제도적·법적 통일을 실현하는 것이 아니라, 서로 현 체제를 인정하고 평화적으로 공존하면서 교류협력을 통해 점진적·단계적으로 사실상의 통일을 실현해 나간다는 데 합의한 것이었다.

2007년 「10·4 선언」

노무현 정부의 '평화번영정책'은 김대중 정부의 포용정책을 계승하여 북한과 경제협력을 확대함으로써 군사분야에서 긴장을 완화하고 한반도의 평화를 달성하고자 하였다. 노무현 대통령은 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양에서 김정일 국방위원장과 남북정상회담을 가졌다. 정상회담에서 남북은 정전체제의 종식과 항구적인 평화체제 구축의 필요성에 대해 공감하고, 직접 관련된 3자 혹은 4자 정상들이 한반도 지역 내에서 만나 종전을 선언하는 문제를 협력적으로 추진하는 데 합의했다. 또한 정치, 군사, 경제, 사회문화 분야에서 여러 가지 공동사업을 하기로 했다. 정상회담 결과 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)」(부록5)이 채택되었다. 「10.4 선언」은 2000년 「6.15 남북공동선언」의 세부 사항에 대한 구체적 이행과 관련된 합의서였다.

「판문점선언」과 「평양공동선언」

문재인 정부는 남북관계 단절 상황을 극복하고 화해·협력 및 평화·번영의 구조를 복원하며 북핵문제를 평화적으로 해결하는 데 주력해 왔다. 특히 대북정책의 동력과 지속성 확보를 위해 국민적 공감대 형성을 중시하고 우리 사회의 세대·이념 갈등 완화와 한반도의 평화·번영을 달성하고자 하였다. 따라서 평화공존과 공동번영을 정책 비전으로 제시하고 우리 주도의 한반도 문제 해결, 강한 안보를 통한 평화유지, 상호 존중에 기초한 남북관계 발전, 국민과의 소통과 합의 중시, 국제사회 협력을 통한 정책

추진에 힘썼다. 추진 전략을 구사함에 있어 북한에 대한 제재와 대화를 선후관계의 문제로 볼 것이 아니라, 제재와 대화를 동시에 추진할 때 북핵문제 해결의 단초가 열릴 것이라고 인식하고 제재·압박 역시 북한을 대화로 유도하는 수단으로 활용했다. 과거 남북관계가 좋았을 때 북핵문제에서 진전이 있었고, 한반도 상황도 안정적으로 관리되었음을 인식하고 남북관계·북핵문제의 상호 진전을 위한 노력에 집중했다. 아울러, 국민적 합의에 기반한 일관성 있는 대북정책을 추진하고 남북 간 합의를 법제화함으로써 제도화를 통한 지속 가능성을 확보하는 한편, 다양한 교류협력 사업의 확대를 통해 평화적 통일기반을 조성하고자 하였다.

2018년 4월 27일 남북정상회담에서 양 정상은 남북관계 개선, 군사적 긴장완화, 한반도 비핵화 및 평화체제 구축 등 남북관계 제반 현안에 대해 허심탄회하게 대화를 나누고, 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」을 발표하였다. 양 정상은 「판문점선언」을 통해 한반도에 전쟁 없는 새로운 평화시대의 개막을 천명하고, 화해와 평화·번영의 남북관계로 나아가기 위한 방안에 합의하였다. 첫째, 남북관계의 획기적 개선을 위해 남북공동연락사무소 설치, 분야별 대화 개최, 다방면적 교류·협력 활성화, 이산가족 상봉행사 진행, 철도·도로 연결 및 현대화 등에 합의하였다. 둘째, 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위해 적대행위 전면 중지, 서해 평화수역화, 교류·협력 활성화에 따른 군사적 보장 대책 마련 등에 합의하였다. 셋째, 한반도 비핵화와 평화정착을 위해 연내 종전선언 및 항구적 평화체제 구축을 위한 3자 또는 4자회담 개최를 추진하기로 하였으며, 한반도의 완전한 비핵화가 남북의 공동 목표임을 확인하였다.

첫 만남 이후 한 달 만인 5월 26일, 판문점 통일각에서 문재인정부 제2차 남북정상회담이 열렸다. 회담에서 양 정상은 북·미 정상회담의 성공과 「판문점선언」의 조속한 이행을 재확인하고, 앞으로도 필요한 경우 격의없이 소통하기로 합의하였다.

9월 18일에서 20일까지 2박 3일간 개최된 평양정상회담에서 남북 정상은 「판문점선언」의 이행 성과를 평가하고, 향후 남북관계를 지속적으로 발전시켜 나가기 위해 9월 「평양공동선언」에 합의했다. 첫째, 비무장지대 등 대치지역에서의 군사적 적대관계

종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 확대하기로 하고, 군사분야 합의서의 채택·이행 및 남북군사공동위원회 가동 등에 합의하였다. 둘째, 교류와 협력을 더욱 증대시키고 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적 대책으로서 동·서해선 철도·도로 연결 착공식 개최, 여건 조성시 개성공단과 금강산관광 정상화, 환경·보건의료 분야 협력 강화 등에 합의하였다. 셋째, 이산가족 상설면회소 개소 및 적십자회담 개최 등 인도적 협력을 더욱 강화하기로 하였다. 넷째, 문화예술 교류 증진, 2020 하계올림픽 등 국제경기 공동진출 및 2032 하계올림픽 공동개최 유치 협력, 「10.4선언」 11주년 기념행사 개최 등 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진하기로 하였다. 다섯째, 북측은 동창리 미사일 시설을 영구적으로 폐기하고, 한반도를 핵무기와 위협이 없는 평화의 터전으로 만들어 나가기 위해 남북이 함께 긴밀히 협력하기로 하였다. 아울러, 김정은 국무위원장은 가까운 시일 내에 서울을 방문하기로 약속하였다.

(2) 남북고위급회담

1980년대 이후 회담

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

쌍방은 1989년 2월부터 1990년 7월까지 판문점에서 8차례의 예비회담과 두 차례의 실무접촉을 통해 남북고위급회담을 개최할 것에 합의하였다. 이에 따라 남북고위

급회담은 1990년 9월부터 1992년 9월까지 서울과 평양에서 총 8차례 개최되었다. 제4차 회담(1991.10.22.~25., 평양)에서 쌍방은 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」를 채택할 것과 합의서 내용의 구성에 대해 합의했다. 남북은 이같은 합의를 토대로 제5차 회담(1991.12.10.~13., 서울)에서 기존 쟁점 사항들에 대한 조정을 거쳐 전문과 25개 항으로 된 「남북기본합의서」 (부록2)를 채택했다.

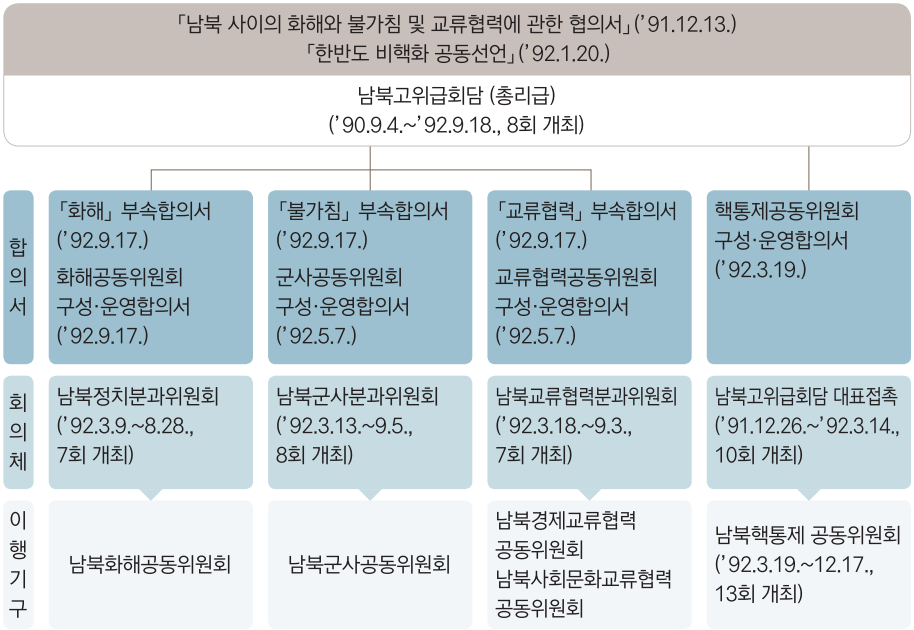
제5차 회담에서 남과 북은 한반도 핵문제를 협의하기 위한 대표접촉을 12월 안에 개최하기로 하는 등 3개 항의 공동발표문도 채택했다. 이 합의에 따라 남과 북은 1991년 12월 26일부터 31일까지 판문점에서 세 차례 대표접촉을 거쳐 「한반도 비핵화 공동선언」(부록3)에 합의하였고, 이를 채택(1992.1.20.)하였다. 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」은 1992년 2월 19일 제6차 남북고위급회담에서 정식 발효되었다.

제7차 회담(1992.5.5.~8., 서울)에서는 「남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서」와 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북 교류협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 발효시키고, 남북화해공동위원회를 구성·운영하기로 합의했다.

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

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

[표 2-3] 남북기본합의서 구성 및 이행체계



2000년 이후 회담

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

2007년 정상회담 이후 남북장관급회담은 총리회담으로 격상되었다. 그리하여 총리급회담, 장관급회담, 그리고 실무회담이 각각 개최되었다. 남북총리회담은 2007년 11월 14일부터 16일까지 서울에서 열려 정상회담 합의사항의 전반적인 이행을 위한 합의문을 채택했다. 그리고 장관급회담을 통해서는 남북관계 주요 일정을 조정하고

제반 현안을 협의했으며, 경제협력추진위원회 등 실무회담에서는 합의사항의 구체적 이행문제에 대해 협의했다.

2018년 들어 본격적으로 남북대화가 재개되면서, 남측 통일부장관과 북측 조국평화통일위원회 위원장을 수석대표로 하는 남북고위급회담이 5차례 개최되었다. 1월 9일 판문점 평화의 집에서 열린 제1차 남북고위급회담에서는 북측의 평창 동계올림픽·패럴림픽 참가 문제를 포함하여 군사적 긴장완화, 각 분야 회담 개최 등 남북관계 개선과 관련된 사안들에 대해 합의하였다. 3월 29일 제2차 남북고위급회담에서는 2018 남북정상회담을 4월 27일 판문점 평화의 집에서 개최하기로 하고, 정상회담 준비를 위한 의전·경호·보도 실무회담과 통신 실무회담을 진행하기로 합의하였다. 6월 1일에 열린 제3차 남북고위급회담에서는 남북공동연락사무소를 개성공업지구에 개설하기로 하고, 군사·체육·철도·도로·산림·적십자 회담 등 분야별 후속회담 개최 등에 합의하였다. 8월 13일 제4차 남북고위급회담에서는 「판문점선언」의 이행상황을 종합 점검하고, 남북정상회담을 9월 안에 평양에서 개최하기로 합의하였다. 9월 평양정상회담 이후 10월 15일에 개최된 제5차 남북고위급회담에서는 분야별 후속회담 개최 및 철도 현지 공동조사 일정 등 「평양공동선언」의 세부 이행방안을 합의하였다.

(3) 분야별 회담

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

[표 2-4] 분야별 남북회담 개최 현황표 (단위: 회)



구분	'71~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	계
정치	209	4	5	2	10	5	13	-	-	-	-	-	1	2	3	-	-	18	272
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	-	-	5	137
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	382	32	36	23	34	23	55	6	6	8	1	-	24	8	5	-	-	36	679

* 출처: 통일부 홈페이지

군사 분야 회담

2000년 남북정상회담 이후 남북국방장관회담, 군사실무회담 등 군사대화와 실무 접촉이 이루어졌다. 2004년부터 2007년까지 총 23회 개최되었으며, 2004년 6월 3~4일 개최된 제2차 남북장성급 군사회담에서 「서해 해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」가 채택·발효되었다. 회담에서 쌍방은 서해해상에서 우발적 충돌을 방지하기 위해 국제상선공통망 활용, 불법조업선박 정보교환 등의 조치들을 취하고, 군사분계선 지역에서의 선전활동을 중지하고 선전수단을 제거하기로 합의하였다.

2005년과 2006년 제3·4차 남북장성급 군사회담 실무대표회담을 통해 우리 측이 서해 해상 충돌 방지와 공동 어로수역 설정 문제를 제기하였으나, 북한 측이 새로운 서해 해상경계선을 주장함에 따라 합의는 도출되지 못하였다. 그 후 2007년 12월 제7차 남북장성급회담(12.12.~14.)에서 「동·서해 지구 남북관리구역의 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」를 채택하는 등 2000년 이후 남북군사회담에서 12건의 합의서를 채택했다. 2011년 2월 개최된 제39차 남북군사실무회담에서 천안함 폭침, 연평도 포격도발 문제를 논의하기 위한 고위급 군사회담 개최 절차 문제를 협의하고

자 했으나 입장 차이로 결렬되었다. 2015년 8월 4일 비무장지대(DMZ) 남측 지역에서 발생한 북한 측의 지뢰 도발로 인해 남북 간에 군사적 긴장이 고조되었고, 이 문제 해결을 위해 2015년 8월 22일부터 24일까지 남북 고위당국자 접촉이 판문점에서 개최되었다.


▶ 제40차 남북군사실무회담(2018.9.13.~14.)

2018년 4월 27일 남북정상회담에서 군사적 긴장완화와 신뢰구축에 합의함에 따라, 남북 군사 당국 간 대화가 재개되었다. 6월 14일 판문점 통일각에서 열린 제8차 장성급 군사회담에서 남북은 판문점선언의 군사분야 합의사항 이행 의지를 확인하고, 서해 해상 충돌방지를 위한 2004년 6월 4일 남북장성급 군사회담 합의의 복원 및 동서해지구 군 통신선 복구에 합의하였다. 7월 31일에 열린 제9차 장성급 군사회담에서는 판문점 공동경비구역(JSA) 비무장화, 비무장지대 내 남북 공동 유해발굴, 상호 시범적 감시초소(GP) 철수, 서해 해상 적대행위 중지 등 세부 추진방향을 협의하였다. 9월 13일~14일에 개최된 제40차 군사실무회담에서는 사안별 이행시기, 방법 등을 담은 군사분야 합의서 체결과 관련해 서로 최종 입장을 확인하고 문안조율을 진행하였으며, 평양정상회담에서 「역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」(2018.9.19.) (부록8)가 채택되었다. 이후 제10차 남북장성급 군사회담을 개최하여 동 군사분야 합의의 이행상황을 중간 평가하고 향후 추진일정에 대해 논의했다.

경제 분야 회담

남과 북은 제4차 남북장관급회담(2000.12.16) 합의에 따라 경제협력 분야 총괄 회의체로서 남북경제협력추진위원회를 운영하기로 합의하고 제1차 회의를 2000년 12월에 평양에서 개최하였다. 이 회의에서 남과 북은 남북 경제협력사업을 적극 추진해 나가기로 하였고 이후 2007년 4월까지 총 13차 회의를 개최하여 경제 분야 협의를 진행하였다. 차관급으로 운영되어 오던 남북경제협력추진위원회는 2007년 남북정상회담

이후 부총리급의 남북경제협력공동위원회로 격상되었으며 제1차 회의는 2007년 12월에 서울에서 개최되었다.

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

2010년대 들어서 남북 경제회담은 개성공단을 주요 의제로 다루었다. 2013년 개성공단이 일시 중단되었을 때 개성공단 남북당국실무회담을 7차례 개최하여 개성공단을 재가동시키고, 개성공단 남북공동위원회를 구성하는 등 개성공단의 발전적 정상화를 위한 제도적 기반을 구축하였다. 개성공단 남북공동위원회는 2015년까지 6차례 개최되었으나, 2016년 개성공단 전면중단 이후 경제 분야 남북대화는 더 이상 이루어지지 못하였다.

2018년 평창올림픽을 계기로 남북대화가 재개되었고, 세 차례 정상회담을 통해 「판문점선언」, 「평양공동선언」이 채택되었다. 이에 따라 정상회담 이행 차원에서 6~7월 남북철도협력분과회담, 남북도로협력분과회담, 남북산림협력분과회담이 차례로 개최되었다. 이러한 분과회담에서는 철도·도로 공동연구조사단 구성, 남북한 산림협력 방안 등에 합의하였고, 이후 남북은 남북 철도·도로 연결 및 현대화를 위한 현지조사를 실시하고 산림병해충 공동방제를 실시하는 등 경제 분야 합의사항을 이행하기 위해 체계적인 노력을 기울이고 있다.

인도주의 협력 분야 회담

인도 분야에서는 남북적십자 간 회담이 이뤄졌다. 1971년 8월 남북적십자 파견원 접촉으로 시작된 남북적십자회담은 25회의 예비회담을 거쳐 1972년 8월 제1차 적십자본회담에서 생사·주소확인, 자유로운 방문과 상봉, 서신교환, 재결합, 인도적 협력

등 의제 5개 항에 합의하였으나, 1973년까지 7차례 진행된 적십자본회담에서 별다른 성과를 거두지 못하였다.

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

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

그러나 이명박 정부 출범 이후 북한이 2008년 3월 29일 남북 당국 간 대화와 접촉 중단을 일방적으로 선언함으로써 남북대화가 사실상 단절상태에 이르게 됐다. 2009년 개성공단 문제를 해결하기 위한 당국 간 실무회담을 계기로 남북적십자 실무접촉이 재개되어 금강산에서 2차례 이산가족 상봉이 이루어졌다. 그러나 2010년 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 등 무력도발로 인해 대화는 중단되었으며, 이명박 정부 임기내 남북대화는 더 이상 재개되지 못했다.

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

2015년 8월 4일 비무장지대 남측 지역에서 발생한 북한 측의 지뢰 도발로 인한 문제 해결을 위해 2015년 8월 22일부터 24일까지 남북 고위당국자 접촉이 판문점에서

개최되었다. 남과 북은 「8.25 합의」를 통해 이산가족 상봉행사와 고위 당국회담을 열기로 하고 민간 차원의 교류협력도 지원하기로 합의하였다.

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

2018년 4월 27일 남북 정상이 공동으로 발표한 「판문점선언」에서 남과 북은 민족 분단으로 발생된 인도적 문제를 시급히 해결하기로 하고, 당면하여 8.15를 계기로 이산가족 상봉을 진행하기로 합의하였다. 이에 따라 6월 22일 개최된 남북적십자회담에서 8.15 계기 이산가족상봉에 합의하고 8월 20일부터 26일까지 금강산에서 이산가족 상봉행사가 진행되었다. 이후 남북 정상은 「평양공동선언」에서 이산가족문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력을 더욱 강화해 나가기로 합의하였고, 「평양공동선언」을 이행하기 위한 남북고위급회담이 10월 15일 판문점에서 개최되었다. 이 회담에서 남과 북은 금강산 지역 이산가족면회소의 복구와 화상상봉, 영상편지 교환을 위한 실무적 문제들을 문서교환 방식으로 협의한데 따라 남북적십자회담을 11월 중 개최하기로 합의하였으나, 문서협의가 지체되면서 남북적십자회담도 순연되었다.

한편, 남북보건의료 분과회담은 2018년 11월 7일 개성 남북공동연락사무소에서 개최되었다. 이는 2007년 12월 이후 약 11년 만에 개최된 당국 간 회담으로서 남과 북 주민 모두의 생명과 건강을 지키기 위한 남북 보건의료협력에 첫 발을 내딛었다는 점에서 의미가 크다. 이 회담을 통해 남북 보건의료협력, 특히 전염병 상호 유입 및 확산 방지를 위한 구체적이고 실질적인 이행방안을 논의하였는 바, 2018년도 연내에 전염병 정보교환을 시범 실시하고, 결핵·말라리아 등을 비롯한 전염병 진단과 예방·치료를 위한 실무적인 문제들은 문서교환 방식으로 협의해 나가기로 하였다.

사회문화·예술·체육 분야 회담

1970년 이후 남북 간 개최된 사회문화회담은 총 62회이며, 그 중 체육회담이 52회로 84%를 차지하고 있다. 남북 체육회담에서는 국제경기대회 개·폐회식에 남북 공동입장과 단일팀 구성이 주로 논의되었다. 남북 공동입장은 2000년 시드니 하계올림픽을 시작으로 2018년 자카르타 장애인아시안게임에 이르기까지 총 12회 이루어졌다. 남북 단일팀 구성은 총 8회 성사되었는데, 1991년 탁구와 청소년축구에서 처음으로 2회 이루어졌으며, 2018년 평창 동계올림픽 여자아이스하키 단일팀을 시작으로 아시아경기대회 카누, 조정 등의 종목에서 6회 이루어졌다. 남과 북은 2018년 체육분과회담을 2회 개최하여 2020년 도쿄 하계올림픽 남북 공동진출과 2032년 하계올림픽 남북 공동개최를 위한 공동 유치 활동에 협력하기로 합의하였다.

그 밖에 사회문화분야의 회담으로 '안중근의사 유해공동발굴 및 봉환을 위한 실무접촉'이 2005년부터 2007년까지 4회, 기타 산림병충해방제, 기상협력, 조류인플루엔자, 구제역 등의 회담이 각 1회 개최되었고, 2018년에는 남북 예술단 교환을 위한 실무접촉이 2회 개최되었다.

2. 남북 교류협력과 인도주의적 문제 해결 추진

(1) 남북 교류협력

엄중한 분단 상황하에서 이뤄지는 남북한 간의 교류와 협력은 상호 신뢰를 쌓고 한반도의 평화와 안정에도 기여해 왔다. 물론 교류협력이 남북 간 합의사항을 바탕으로 질서 있고 호혜적으로 추진되어야 함이 전제되어야 할 것이다.

남북 교류협력의 경과

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 발표하

고, 그해 10월 '남북 경제개방 조치', 이듬해 6월에는 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정했다. 정부는 남북 교류협력 관계를 더욱 체계적으로 정착·제도화시키기 위해 「남북교류협력에 관한 법률」(1990.8.1.) 등을 제정함으로써 남북 교류협력이 우리 법의 테두리 내에서 안정적으로 이뤄질 수 있는 여건을 마련했다.

1994년 10월 북·미 「제네바 합의」로 북핵문제 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. 그리고 1999년 10월에 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」을 제정해 대북 투자 등에 대한 기금 지원의 객관적 기준을 마련했다.

한편, 노무현 정부는 「6.15 남북공동선언」 이후 남북 교류협력의 변화 상황을 반영하기 위해 북한 주민 접촉승인을 신고제로 완화하는 등 「남북교류협력에 관한 법률」을 개정(2005.5.31.)했다. 또한 2005년 12월 「남북관계 발전에 관한 법률」이 국회에서 제정되어 2006년 6월 발효되었으며, 동법 시행령과 시행규칙이 제정되었다. 2007년 10월 노무현 대통령은 육로를 통해 개성을 거쳐 평양을 방문했다. 제2차 남북정상회담의 성과였던 「10.4 선언」은 「6.15 남북공동선언」의 구체적 사항에 대한 세부 이행 합의를 다루고 있었다. 당시 남북 경제협력 활성화를 위한 장기적인 계획이 발표되었다. 이와 같이 남북교류를 통해 궁극적으로 군사적 긴장을 완화하고 북한의 비핵화를 달성하겠다는 전략으로 북한이 스스로 개혁·개방을 통해 경제적 번영과 함께 한반도에 평화를 구축한다는 원칙을 견지했다.

이명박 정부는 과거 김대중·노무현 정부 시기 교류협력의 추진 결과를 바탕으로 교류협력의 질서를 확립하고 내실있는 추진을 위한 기반조성에 주력했다. 이 당시 교류협력 절차 간소화와 질서 확립을 위해 「남북교류협력에 관한 법률」 등 법제를 정비하

고(2009.7.), 대북 물자 반출입에 대한 투명성을 강화하기 위해 '남북 교류협력 시스템'도 구축(2010.2.)했으나, 북한의 2008년 7월 금강산 관광객 피격 사건과 2010년 3월 천안함 사건 및 그 해 11월 연평도 포격 사건으로 남북 교류협력의 냉각기를 맞게 되었다.

박근혜 정부는 2014년 3월 11일 「남북교류협력에 관한 법률」을 현실성 있게 개정하기 위하여 벌금액을 징역 1년당 1천만 원의 비율로 현실화하고, 형벌로서의 기능을 회복시켰다.

문재인 정부는 2017년 5월 10일 출범한 이후 중단된 남북 교류협력 재개를 위해 노력했다. 문재인 정부의 대북정책은 남북대화와 교류를 재개해 남북 합의를 법제화하고, 남북관계를 새롭게 정립하며 '한반도 신경제구상'을 본격 추진해 우리 경제의 미래 성장 동력을 창출한다는 것이다. 한반도 신경제구상은 북핵문제 해결을 염두에 둔 대북정책의 핵심으로서 한반도 경제통합과 동북아 평화와 번영의 비전을 담고 있다. 동해축과 서해축, 그리고 접경지역의 동서를 잇는 'H 경제벨트'를 조성해서 장기적으로는 남북 시장통합, 즉 경제통합을 이룬다는 구상이다. 이 구상은 분단으로 갇혀 있는 우리 경제의 영역을 북한으로, 대륙으로 확장하여 대한민국 경제 활로를 개척하여 새로운 성장 동력을 찾아내고, 이를 토대로 동북아 평화정착과 공동번영을 달성하자는 것으로 통일비전이자 경제비전으로 제시되었다. 이는 한반도가 나아가야 할 미래에 대한 청사진의 성격을 내포하고 있다.

또한 문재인 대통령은 2017년 7월 6일 독일 쾨르버 재단 연설을 통해 한반도 평화에 관한 5대 원칙[3]을 담은 '베를린 구상'을 밝히면서 비정치적 남북 교류협력 사업은 일관되게 추진하겠다는 의지를 보였다.

3 ①한반도의 평화 추구 ②북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화 추진 ③항구적인 평화체제 구축 ④'한반도 신경제구상' 추진 ⑤비정치적 교류협력은 정치·군사적 상황과 분리해 일관되게 추진

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 남북 왕래 시에 이용되었다.



▶ 남북화물열차 정기 운행 시작(2007.12.11.)

철도의 경우 2007년 5월 17일 남북 열차 시험운행이 실시되었으며, 2007년 남북정상회담과 총리회담 합의에 따라 2007년 12월 11일부터 경의선 우리 측 도라산역과 북측 판문역 간에 남북 화물열차를 정례적으로 운행하였다. 그러나 2008년 12월 1일 북한의 육로통행 제한조치에 따라 남북 간 화물열차 운행이 2008년 11월 28일 이후 중단되었다.

2015년부터 남북 간 단절된 경원선 철도의 우리 측 구간부터 복구하여 한반도 철도 연결기반을 조성하고 향후 남북합의를 통한 남북철도 및 대륙철도와의 연계를 위해 노력하였다.

2018년 남북은 4.27 「판문점선언」에서 동해선·경의선 철도·도로 연결 및 현대화에 합의하고, 후속조치로 열린 철도협력분과회담(6.26), 도로협력분과회담(6.28)에서 '남북철도 연결구간'에 대한 공동점검 및 철도·도로 '북측 구간 현지공동조사' 등에 합의하였다.

합의사항 이행을 위하여 철도의 경우 동해선은 7월 20일, 경의선은 7월 24일에 공동점검을, 11월 30일부터 12월 17일까지 경의선·동해선에 대한 현지 공동조사를 실시하였다. 도로의 경우에는 8월 13일부터 8월 20일까지 경의선 현지 공동조사를, 12월 21일부터 12월 23일까지 동해선 현장점검, 12월 24일 경의선 현장점검을 진행하였다.

또한 남북은 9.19 「평양공동선언」에서 연내 '철도·도로 연결착공식 개최'에 합의하

고 10월 15일 남북고위급회담에서 시기 등을 협의한 후 12월 26일 북측 판문역에서 '경의선·동해선 철도·도로 연결 및 현대화 착공식'을 개최하였다.

정부는 향후 철도·도로 현지공동조사결과를 토대로 기본계획 수립, 추가조사, 설계 등을 진행해 나갈 예정이다. 본격 공사는 북한의 비핵화 진전과 국제사회의 대북제재 상황을 보면서 추진해 나갈 것이다.

남북 간 철도·도로 연결은 '섬' 형태로 갇혔던 우리나라의 공간을 대륙으로 확장할 수 있는 계기를 마련해줄 것이다. 또한 남북 간 인적·물적 왕래에 획기적 변화를 가져올 것이며, 이는 남북이 하나의 경제공동체로 나아가기 위한 토대가 될 것이다.

지난 6월 7일 한국은 남한-북한-중국 간 열차의 국경통과 절차 협의에 서명함으로써 국제철도협력기구(OSJD) 29번째 회원국이 되었다. OSJD는 1956년 폴란드, 러시아, 중국, 북한 등 동유럽 및 아시아 국가를 중심으로 창설된 국제기구로 회원국을 관통하는 시베리아 횡단철도(TSR), 중국 횡단철도(TCR) 등 국제철도의 여객과 국제운송기준 원칙 등 제정을 책임지고 있다. 금번 OSJD 회원국 가입은 우리의 대륙철도 진출의 교두보를 확보한 것으로, 향후 남북 간 실질적 경제협력이 이루어지고 한반도 횡단철도가 현실화되면 유라시아 철도망과 서로 연결되어 주변국과의 경제협력이 더욱 강화될 것으로 기대된다.

금강산·개성 관광

금강산 관광은 1998년 11월 18일 금강호가 동해항에서 북한의 장전항을 향해 출항하면서 시작되었으며, 2003년 9월부터는 육로관광이 실시되었다. 2007년에는 내금강 관광이 시작되는 등 사업이 지속적으로 확대되었으며, 2008년 7월 11일까지 누적 관광객이 193만 명을 기록했다.

그러나 2008년 7월 11일 북한군의 총격에 의해 우리 측 금강산 관광객이 사망하는 사건이 발생해, 7월 12일부터 금강산 관광은 잠정 중단되었다. 이후 북한은 2010년 금강산지구 내 우리 측 자산을 몰수·동결하고, 우리 측 재산권을 침해하는 「금강산국

제관광특구법」을 제정하는 등 불법적 조치를 지속했으며, 2011년 8월에는 우리 측 체류인원을 전원 추방했다.

개성 관광은 2005년에 세 차례에 걸쳐 시범관광이 실시된 후 2007년 12월 5일부터 본격적으로 시작되었으며, 2008년 11월 28일까지 누적 관광객 11만 명을 기록했다. 하지만 북한의 일방적인 중단조치로 2008년 11월 29일 개성 관광도 중단되었다.



▶ 금강산 관광


▶ 개성 관광

개성공단 사업

개성공단 사업은 2000년 8월 우리 측 기업 현대아산㈜과 북한 측 기구 조선아시아태평양평화위원회 간 체결한 개발합의서를 계기로 시작되었다. 그러나 북한 지역에 위치한 곳에서 공단을 개발하기 위해서는 상당한 자금이 수반될 뿐만 아니라 남북 당국 간 협조가 반드시 필요했기 때문에 사업의 경제성과 의의를 감안하여 정부 차원의 사업으로 그 성격이 변화하였다. 개성공단 사업은 남북 간 협력을 상징하는 대표적 경제협력사업으로서 한반도 평화와 번영의 통로 역할을 수행해 왔다.

북한은 합의서 체결 이후 우리 측의 투자와 개성공단 운영의 안정성을 보장하기 위해 2002년 11월 최고인민회의에서 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」(이하 개성공업지구법)을 제정하였으며 「개성공업지구 개발규정」 등 하위규정을 지속 정비하였다. 아울러 남북은 통행, 통관, 검역, 통신 및 투자보장 등 개성공단 개발과 경제협력에 관한 합의서들을 체결하며 제도적으로 뒷받침하였다. 2003년 6월 30일 개성공단 1단계(공장구역 100만 평 규모) 착공식을 거행하였고, 2006년 6월 1단계 사업구역의 부지조성을 완료하였으며 2007년 10월에는 1단계 기반시설을 준공하였다.

[그림 2-2] 개성공단의 입지



법제도적·물적 기반이 구축되어 감에 따라, 2004년 6월 시범단지 입주를 시작으로 공단 내에서 생산활동을 희망하는 기업들이 속속 입주하였다. 2004년 12월에는 개성공단에서 첫 제품을 생산하였으며, 2005년 본단지 1차 분양, 2007년 본단지 2차 분양을 성공적으로 실시하였다. 개성공단이 가동 중단된 2016년 2월 기준으로 개성공단에는 총 125개 기업이 입주하였으며 이 중 123개 기업이 생산시설을 가동하고 있었다. 개성공단에 입주한 기업들은 주로 섬유, 신발, 기계금속, 전기전자 등 노동집약적인 산업이 주를 이루었다. 2016년 2월 가동 중단 시점에 개성공단 내에서 근무하는 북한 측 근로자는 약 5만 5천 명에 달했고 개성공단에 상주하는 우리 측 근로자 주재원도 약 820여 명 수준이었다. 가동 중단 직전인 2015년에 적용된 기준으로 볼 때, 개성공단에서 근무하는 북한 근로자 1인당 월 최저임금은 약 73.9달러였으며 월 평균 인건비(기업이 부담하는 사회보험료 포함)는 약 188달러 수준으로 다른 해외 투자 대상국 대비 상당히 저렴하였다. 개성공단의 기업들은 연간 약 5억 6천만 달러의 생산액을 기록하였고 개발 착수 이후 누적 총 32.3억 달러 이상의 생산을 달성함으로써, 우리 측의 자본과 기술, 북한 측의 토지(자원)와 노동력 등 상호 비교우위에 입각한 경제협력의 성공 가능성 및 호혜적 발전 가능성을 보여주었다.



▶ 개성공단 전경

[표 2-5] 개성공단 북한 근로자 인원

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

[표 2-6] 개성공단 생산액

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

개성공단 사업은 순탄치만은 않았다. 금강산 관광객 피격 사건 등 남북관계가 악화되던 2008년에는 12월 1일 북한이 통행제한 조치를 발표함에 따라 위기를 맞기도 하였으나, 2009년 8월 20일 북한이 동 조치를 해제하면서 상황이 다소 완화되었다. 2010년에는 3월 26일 서해 백령도 근처 해상에서 천안함 폭침 사건이 발생함에 따라 5월 24일 정부는 남북 간 교역 중단, 방북 불허, 대북 신규 투자 금지 등을 골자로 하는 5.24 조치를 발표하였다. 이 조치의 일환으로 개성공단 신규 진출, 투자 확대를 금지하고 우리 국민의 신변 안전을 고려해 개성공단 체류 인원을 평소의 50~60% 수준으로 축소 조정하였다. 또한 11월 23일 북한의 서해 연평도 포격도발 직후에는 급격한 상황 악화 가능성에 대비해 개성공단 체류인원에 대한 신변 안전 조치를 실시하였다. 다만 개성공단이 남북관계에서 차지하는 특수성 등을 고려하여 기존의 생산활동은 유지하였다.

북한이 2012년 12월 장거리 미사일을 발사하고 2013년 2월 제3차 핵실험을 강행하면서 다시 한반도에 위기가 고조되었다. 이러한 도발에 대한 정부의 항의와 대응조치를 빌미로 북한은 3월 말 개성공단 입·출경을 중단하고 남북 간 군 통신선을 차단하

였으며 4월 9일 북한 근로자를 전면 철수시킴으로써 개성공단의 가동이 일시 중단되었다. 그러나 남북은 회담을 통해 8월 28일 「개성공단 정상화를 위한 합의서」를 채택하였고 9월 16일부터 공단을 다시 가동하였다.

이후에도 북한은 핵·미사일 개발을 멈추지 않았으며, 2016년 1월 6일 제4차 핵실험 및 2월 7일 장거리 미사일 발사를 또다시 강행하였다. 정부는 북한의 계속되는 도발에 대처하기 위해 2월 10일 국가안전보장회의 상임위원회를 개최하여 개성공단 전면 중단을 결정하였다. 이에 북한이 2월 11일 일방적으로 우리 측 인원을 추방하였다.

정부의 정책 변경에 따라 피해를 입게 된 개성공단 기업들에 대해서는 그 피해를 최소화하고 조속히 경영을 정상화할 수 있도록 지원을 실시하였다. 실태 조사를 통해 피해금액을 확정하고 북한 투자의 리스크를 보완하기 위해 운영해온 경협보험과 교역보험 제도를 근간으로 하여 경협보험금 및 피해지원금을 지급하였다. 아울러 부처 간 협의를 통해 금융, 세제, 대체생산기반 마련, 정부 조달, 근로자 고용안정 등 분야별로 경영정상화 지원 대책을 마련하여 현재까지 지원해오고 있다.

2017년 5월 문재인 정부 출범 이후 2018년 평창 동계올림픽 등 남북관계가 진전되고 북·미 대화도 시작되면서 개성공단 기업인들은 북핵문제 진전 등 여건이 조성되어 개성공단이 재가동될 수 있기를 기대하고 있다. 2018년 9월 평양에서 열린 남북정상회담에서도 남북의 양 정상은 "조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화"(「평양공동선언」 제2조 제2항)하기로 합의하였다. 정부는 북한의 비핵화 조치 및 대북제재의 완화 등 상황을 주시하면서 개성공단 재개를 검토할 수 있는 여건이 조성될 수 있도록 노력하고 있다.

사회문화 분야 교류협력

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

방송 분야에서는 2002년 9월 KBS 교향악단의 평양 공연, 2003년 8월 KBS의 전국 노래자랑 평양편 공동 제작·방영, 2004년 6월 MBC 취재팀이 직접 평양을 방문해 제작한 '살아오는 고구려' 방영, 2005년 8월 SBS 조용필 평양 공연 등의 교류가 있었으며, 2007년에도 조선중앙TV와 공동 제작한 KBS 드라마 '사육신'이 방영된 바 있다.



▶ 개성 만월대 공동발굴 사업



▶ 겨레말큰사전 공동편찬사업

*출처: 겨레말큰사전 남북공동편찬사업회

학술·문화재 분야에서는 2004년 2월 평양에서 개최된 일제 약탈 문화재 반환 공동 학술토론회를 계기로 '남북역사학자협의회'가 구성되었다. 남북역사학자협의회는 평양 일대 고구려 고분군에 대한 공동 실태조사(2006.4.~5.)를 했으며, 개성 만월대 공동발굴사업을 추진하고 있다. 이 사업은 2007년 착수된 후 2015년까지 다수의 건물지를 확인하고 13,500여 점의 유물을 발굴하였다. 2015년 이후 중지되었던 발굴사업은 2018년 다시 재개되었으며, 2015년 10월 서울과 개성, 2018년 평창 동계올림픽 기간 동안 평창에서 개성 만월대 전시회가 개최되었다.

또한 남북은 '안중근 의사 유해 발굴 및 봉환사업'을 위해 중국 뤼순시 뤼순감옥 공동묘지를 함께 조사(2006.6.~2008.5.)했으며, 2008년 4월과 6월, 2009년 12월에는 남북 역사학자 공동학술회의를 개성에서 개최했다. 남북의 언어 동질성을 회복하기 위해 '겨레말큰사전 남북공동편찬사업'을 추진했다. 2005년부터 총 25회의 남북공동편찬회의가 개최되어 2015년 말까지 올림말 30만 개를 선정하고 125,000개의 어휘를 공동 집필했다.

종교 분야에서는 대한불교 천태종이 추진했던 개성 영통사 복원사업이 2005년 10

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


▶ 2018년 평창 동계올림픽 공동입장

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

체육 분야에서는 1990년 남북통일축구대회가 평양과 서울에서 개최되었으며, 1991년 세계탁구선수권대회와 세계청소년축구대회에 남북 단일팀을 구성해 참가했다. 2002년 부산아시아경기대회와 2003년 대구유니버시아드대회에는 북한의 선수단과 응원단이 참가하기도 했다. 2000년 이후 시드니 올림픽 개막식(2000년), 아테네 올림픽 개·폐막식(2004년), 장춘 동계 아시안게임(2007년), 평창 동계올림픽(2018년), 인도네시아아시안게임(2018년), 인도네시아장애인아시아게임(2018년) 등 국제 스포츠대회에서 남북이 12차례 공동으로 입장했다.

2007년 3월 북한 청소년 축구팀 제주도 전지훈련을 비롯해 2008년 3월과 4월에 제주도에서 개최된 아시아 시니어레슬링 선수권대회와 아시아 유도 선수권대회에 북한 선수단이 참가했으며, 2010년 남아공 월드컵 아시아 지역 제1차 예선과 최종 예선전이 서울에서 개최되어 남북 간 대표팀 경기가 이루어졌다. 2013년 9월에는 평양에서 개최된 아시안컵 및 클럽 역도 선수권대회에 남한 선수단이 참가하였다. 2014년 9월 19일~10월 4일 인천 아시안게임에 북한이 참가했는데, 10월 4일 폐막식에 북한의 황병서, 최룡해, 김양건 등 고위급 인사가 인천에 전격 방문하면서 남북 인사 접촉이 진행되었다. 2014년 10월 18일~24일 개최된 인천 장애인아시안게임에도 북한선수단이 참가하였다. 2015년 10월 28일~31일까지 평양에서 개최된 민족의 화해와 단합, 평화와 통일을 위한 남북노동자축구대회가 민간 차원에서 진행되기도 했다.

이후 2017년 4월 6일 강릉하키센터에서 아이스하키 경기로 남과 북이 하나가 되었고, 4월 7일에는 평양 김일성 경기장에서 아시안컵 예선 여자축구 남북경기가 열렸다. 6월 24일부터 30일까지 무주에서 열린 세계태권도선수권 대회에 북한 태권도 시범단이 참가하여 북한 태권도 시범을 4차례 선보였다.

2018년 2월 평창 동계올림픽에서 이루어낸 평화의 시작이 15년 만에 2018년 7월 4일~5일 평양 류경정주영체육관에서 남북통일농구경기로 이어졌다. 이 경기는 2018년 8월 18일~9월 2일 2018 자카르타-팔렘방 아시안게임 여자농구 남북 단일팀이 출전하여 남북 선수들이 기량을 확인하는 자리가 되었다. 뿐만 아니라, 2018년 7월 17일~22일 2018 코리아오픈 국제탁구대회가 대전에서 열렸다. 탁구에서 남북단일팀 결성은 3번째로 혼합복식 경기에서 남북 선수가 한 팀을 이뤄 참가한 것은 이번이 처음이다.

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

정부는 지자체 간 교류사업의 정보공유 및 중복 방지, 중앙과 지방 간 효율적인 협력체계 구축을 위해 2006년도부터 '지자체 남북교류실무협의회'를 구성해 지자체 간 남북교류 정보를 교환하며 남북 교류협력 사업 추진에 따른 애로 및 건의사항을 수렴해 왔다. 그동안 남북관계 경색으로 지방자치단체 교류가 활성화되지는 못했지만 지방자치단체별로 교류 재개에 대한 준비는 진행되어 왔다. 세종특별자치시에서 2015년 7월 조례를 제정함으로써 17개 광역시·도 전체가 남북 교류협력 조례를 제정·운용하게 되었다. 또한 자치단체에서는 자체적으로 남북협력기금도 조성해 남북 교류사업에 대비하고 있다. 2018년부터는 지자체 남북 교류협력 추진방향 공유 및 중앙-지방 간 소통강화를 위해 '지자체 남북교류정책협의회'를 정례화하고 있다.

최근 「남북교류협력에 관한 법률」 개정과 관련하여, 지방자치단체가 남북 교류협력사업의 주체가 되어 시의성 있게 사업이 추진될 수 있도록 하는 내용의 법률 개정을 추진하고 있다. 사업의 주체에 지방자치단체를 명시함으로써 남북 교류협력사업의 인적·물적 자원을 다양하게 활용할 수 있고, 정치·군사적 변동에 비교적 영향을 적게 받으면서 공익사업을 안정적으로 추진할 수 있다면 관련법 개정으로 향후 남북 경제공동체 달성과 평화통일의 기반이 조성될 것이라 기대한다.

산림 환경 분야 교류협력

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



▶ 북한의 황폐화된 산

2013년 3월 유엔 세계식량농업기구(FAO)의 통계에 따르면, 2012년 현재 북한의 전체 산림면적은 541만 ha로 1990년의 820만 ha에서 약 3분의 1이 줄었다. 매년 약 12만 7,000 ha의 토지가 황폐화되고 있는데, 이는 평양시 면적만큼의 산림이 사라지고 있는 셈이다.

결국 이러한 환경문제는 북한 내 식량 부족과 관련되는데, 최근 유엔 산하 식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)이 공동 발표한 '2017 세계 식량위기 보고서'는 북한을 동아시아에서 유일하게 식량 문제가 심각한 나라로 분류했다. 북한은 전체 인구 2천 530만 명의 17%에 해당하는 440만 명이 식량 부족의 '위기' 상태인 '통합식량안보단계'의 3단계 또는 그 보다 심각한 상황으로 발표하기도 했다.

따라서 우리 정부와 민간단체는 최근 북한의 환경문제에 깊은 관심을 가지고 이를 개선하기 위해 다각적인 방안을 모색·추진하고 있다. 민간 차원에서는 1999년 '평화의 숲'에서 추진한 묘목·종자지원 사업을 시작으로 산림병해충 방제 및 양묘장 조성사업 등이 추진되어 왔다. 이후 우리 정부는 산림녹화, 병충해 공동방제, 청정개발 체제(Clean Development Mechanism, CDM) 협력사업, 비무장지대(DMZ) 생태계 보전 등의 사업이 실행될 수 있도록 지속적으로 노력해 왔다.

이와 더불어 지금까지 분단의 상징이었던 비무장지대를 녹색 한반도의 상징으로 발전시키는 방안을 추진함으로써 북한 지역의 환경문제를 개선하기 위해 지속적으로 노력하고 있다.

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

2018년에는 「판문점선언」 및 고위급회담 결과에 따라, 남북산림협력 분과회담이 2회(제1차 7.4., 제2차 10.22.) 개최되었다. 북한산림 복구 및 접경지역 산림병해충 방제의 중요성을 감안하여, 금강산 현장방문(8.8.) 및 개성 산림병해충 공동방제(11.29.)가 우선 추진되었다. 또한, 당국자 및 전문가가 방북하여 평양 양묘장 및 산림기자재공장을 방문하고, 향후 산림협력방안에 관한 실무적인 협의를 진행하였다.


▶ 비무장지대 전경

(2) 인도주의 문제 해결 추진

이산가족 상봉

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

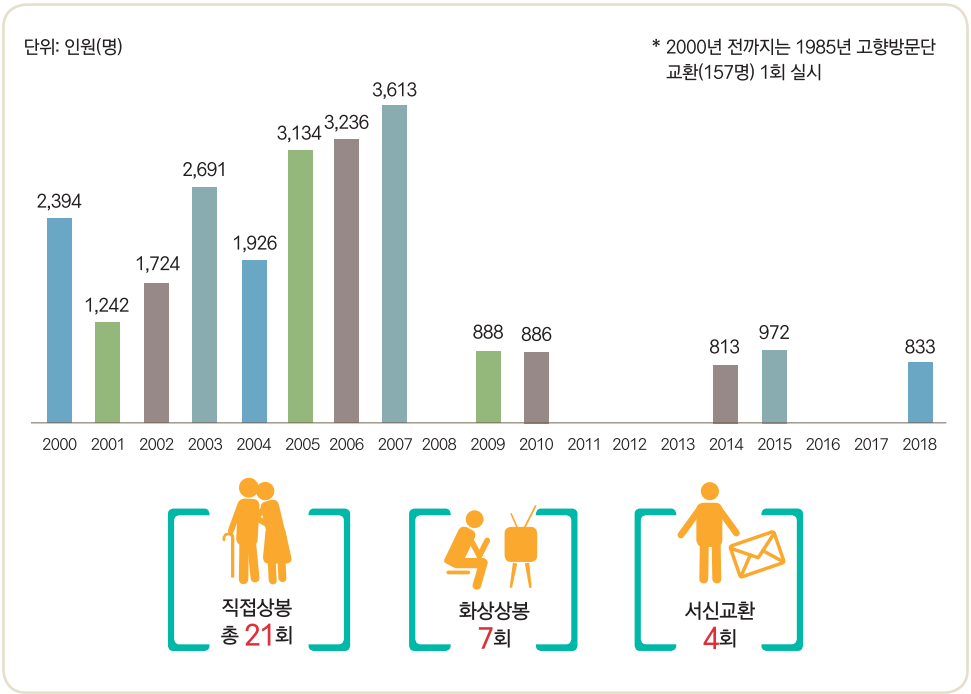
[표 2-7] '이산가족통합정보시스템' 등록 이산가족 생존자 연령별 현황(2018.12.31.)



구분	90세 이상	89~80세	79~70세	69~60세	59세 이하	계
인원수(명)	11,533	23,013	12,850	4,655	3,936	55,987
비율(%)	20.6	41.1	23.0	8.3	7.0	100

남북은 2000년부터 2018년까지 총 21차례의 이산가족 상봉행사를 실시했으며, 2005년부터는 이산가족의 고령화로 인한 문제 해결의 시급성을 감안해 새로이 화상상봉을 도입해 7차례 시행했다. 이에 따라 2000년 이후 2018년까지 대면상봉 총 4,290가족 2만 604명, 화상상봉 557가족 3,748명이 상봉기회를 가졌다.

[그림 2-3] 당국 차원의 이산가족 상봉(직접·화상) 현황



정부는 당국 차원의 교류와 병행해 제3국을 통한 생사확인, 상봉 등 민간 차원의 이산가족교류 촉진을 위해서도 노력해 왔다. 1998년부터 이산가족들에 대해 교류 소요경비를 부분적으로 지원해 왔으며, 2017년 2월부터는 민간 차원의 이산가족 교류를 보다 활성화하기 위해 지원금을 생사확인 300만 원, 상봉 600만 원, 교류지속 80만 원으로 인상했다.

2014년에는 다시 남북적십자 실무접촉을 갖고 2월 20일부터 25일까지 금강산에서 이산가족 상봉행사를 진행하기로 합의했다. 이에 따라 개최된 제19차 이산가족 상봉행사에서 남측 상봉대상자 82명과 북측 가족 178명, 북측 상봉대상자 88명과 남측 가족 357명이 상봉했다.



▶ 금강산 이산가족면회소



▶ 남북이산가족 상봉(2018.8.20.~26.)

2015년 추석 계기 이산가족 상봉행사는 남북 간 군사 충돌 위기 속에서 극적으로 타결된 「8.25 합의」의 결과로 성사되어 10월 20일부터 26일까지 남측 이산가족 643명과 북측 이산가족 329명 등 총 186가족 972명이 상봉했다. 새 정부 출범 이후 2018년 8월 20일부터 26일까지 8.15계기 이산가족 상봉행사가 북측 금강산에서 진행되었다. 3년 만에 다시 열린 8.15계기 이산가족 상봉행사는 「판문점선언」의 중점과제 이행 차원에서 개최됐고, 남측 이산가족 523명과 북측 이산가족 310명 등 총 170가족 833명의 상봉이 이뤄졌다.

한편 정부는 영상편지 제작을 희망하는 이산가족들을 대상으로 2005년부터 2018년 까지 21,040여 편의 영상편지를 제작했다. 이를 '이산가족정보통합시스템' 등에 보관하여 이산 1세대의 기록을 보존하고, 향후 남북대화를 통해 북한에 있는 가족들에

게 영상편지를 전달하는 방안을 추진하고 있다.

2009년 3월에는 「남북이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」을 제정해 이산가족 교류활성화에 대비한 제도적 인프라 구축에도 노력을 기울이고 있다. 이산가족 찾기 신청을 한 생존자 전원을 대상으로 2011년과 2016년에는 이산가족 실태조사를, 2018년에는 남북 이산가족 전면적 생사확인 대비 전수 수요조사를 실시하였다. 또한 2014년 이후 이산가족 유전자검사 및 유전정보 DB구축 사업에 착수하였다. 2014년 1,211건, 2015년 10,274건, 2016년 10,030건, 2017년 1천 건, 2018년 11,245건 등 총 34,000여 건의 유전자 검사를 추진하였으며, 질병관리본부에 위탁하여 보관하는 방안을 추진하고 있다. 2017년부터 이산가족 기록물 수집·전시 사업과 디지털 박물관 사업을 추진하였으며, 이를 통해 이산가족의 사연·역사가 담긴 기록물을 수집·보존하였다.

국군포로 및 납북자 문제

6.25전쟁에서 교전했던 유엔군과 공산군은 정전협정 체결을 전후해 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸쳐 전쟁포로를 상호 교환했다. 당시 유엔군 측은 국군 실종자 수를 8만 2,000여 명으로 추정했으나, 공산군 측으로부터 최종 인도된 국군포로는 8,343명에 불과했다. 실종된 국군의 상당수는 송환되지 못한 채 북한에 강제 억류된 것으로 추정된다. 1994년 10월 조창호 중위의 귀환 이후 현재까지 총 80명의 국군포로가 탈북 귀환했고, 국방부는 귀환한 국군포로와 탈북자의 진술을 바탕으로 2015년 말 기준 500여 명의 국군포로가 생존해 있는 것으로 추정하고 있다.

납북자는 크게 6.25전쟁 중 납북자(전시 납북자)와 정전협정 체결 이후 납북자(전후 납북자)로 구분된다. 전시 납북자는 조사 시기와 주체에 따라 큰 차이를 보이는데, 전체 명부가 발견된 1952년의 『대한민국 통계연감』에 따르면 8만 2,959명에 이른다.

정전협정 체결 이후 납북자는 총 3,835명이며, 이 중 87%인 3,310명이 1년 이내에 송환되었고, 9명이 자진 탈북·귀환해 총 귀환자는 3,319명이다. 2018년 말 현재 북한에 억류된 납북자는 516명으로 추정되고 있다.

[표 2-8] 전후 납북자 현황(추정)

구분		선 원	대한항공 납치	군·경	기 타		계
					국내	해외	
피랍자		3,729	50	30	6	20	3,835
귀환자	송 환	3,263	39	-	-	8	3,310
	탈북·귀환	9	-	-	-	-	9
미귀환자		457	11	30	6	12	516

* 출처: 「2018 통일백서」, 통일부, 2018, p.103.

2007년 10월 28일부터 시행된 「군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」에 따라 국무총리 소속의 '납북피해자 보상 및 지원 심의위원회'가 설치되었다. 심의위원회는 2018년 12월까지 전체회의를 49회 개최해 피해위로금 등 149억 1,200만 원을 납북피해자에게 지급했다. 한편, 총리실 위원회 정비계획에 따라 2019년부터 「납북피해자보상 및 지원심의위원회」 소속이 국무총리 소속에서 통일부장관 소속으로 바뀌게 된다.

또한 정부는 납북피해자 지원정책의 일환으로 연말연시, 명절 등 기회가 있을 때마다 생활이 어려운 납북자 가족을 직접 방문해 애로사항을 청취하고 아픔을 위로하고 있으며, 2012년부터 납북피해자 단체에 보조금을 지원하여 권익옹호와 자활능력 제고 활동을 지원하고 있다.

정부는 북한에 억류되어 있는 억류자 석방 및 송환을 위한 노력도 지속하고 있다. 지난 4.27 판문점 남북정상회담 시 정상 차원에서 억류자 문제 해결 필요성을 제기하였고, 이에 대해 북측이 2018년 6월 1일 고위급회담에서 "관련 기관에서 검토 중"이라는 답변을 내놓는 등 진전을 이뤄가고 있다. 또한, 국제기구를 통한 억류자 생사확인과 송환을 위한 외교 노력도 지속하고 있다.

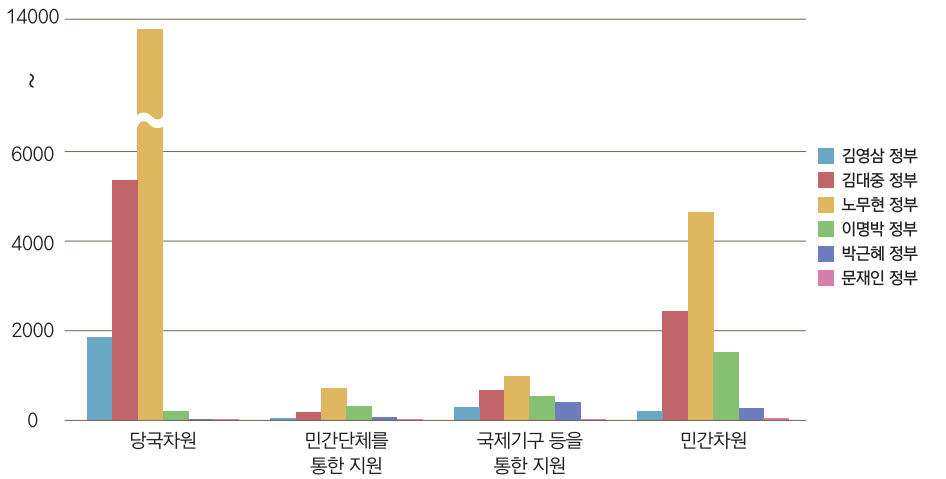
인도주의 대북지원

정부는 북한 주민의 열악한 인도주의적 상황 개선을 위해 인도지원은 정치적 상황과 분리하여 추진한다는 입장을 견지해 왔다. 이러한 입장에 따라 1995년 식량지원을

시작으로 인도지원을 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.(〈표 2-9〉 참조)

[표 2-9] 정부별 대북 인도지원 현황 (단위: 억)



구분		김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	계
정부 차원	당국 차원 *식량차관 포함	1,854	5,366	12,574	183	-	-	19,977
	민간단체를 통한 지원	-	161	692	300	24	-	1,177
	국제기구 등을 통한 지원	264	626	960	503	391	-	2,744
민간 차원		196	2,406	4,609	1,507	252	49	9,020
합계		2,315	8,558	18,834	2,494	667	49	32,918

* 출처: 통일부

1995년 국내산 쌀 15만 톤을 비롯하여 2006년 10만 톤, 2010년 5,000톤 등 총 쌀 25만 5,000톤을 무상 지원하였다. 2000년 태국산 쌀 30만 톤을 비롯하여 총 쌀 240만 톤, 옥수수 20만 톤을 차관 형태로 지원하였다. 1999년에 15만 5,000톤의 비료지원을 시작한 이후 매년 20만~30만 톤씩 2007년까지 총 255만 5,000톤의 비료를 지원했다.(〈표 2-10〉 참조)

[표 2-10] 비료지원 현황



연도	규 모	금 액
1999년	11.5만 톤(민간 4만 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(255.5만 톤)	7,872억 원(7,995억 원)

* 출처: 통일부

정부는 2000년부터 민간단체의 인도주의적 대북지원 사업에 남북협력기금을 지원하였다. 2007년에는 정부와 민간의 지원을 포함해 총 4,397억 원 상당을 지원하였고, 정부 차원에서는 북한 주민의 식량난 해소를 위한 비료 30만 톤과 쌀 차관 40만 톤을 비롯하여 8월에 발생한 대규모 수해에 대한 긴급구호 및 복구용 자재장비를 지원하였다. 그 밖에도 성홍열, 산림병해충 방제, 구제역 방제 등을 지원하였다.

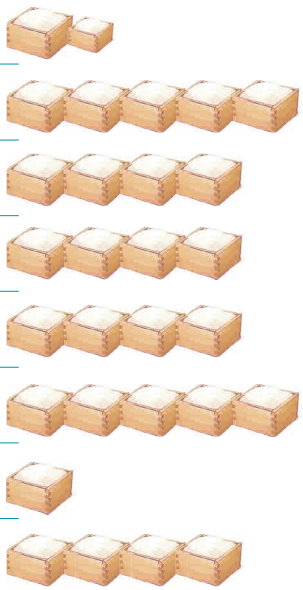


▶ 대북 비료지원

[표 2-11] 식량지원 현황

총 285.5 만 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)



* 출처: 통일부

또한 2005년에 북한 영유아에 대한 특별지원 장기계획을 수립한 이후 2006년과 2007년, UNICEF(유엔아동기금)와 WHO(세계보건기구) 등 국제기구를 통해 100억 원 내외 규모의 영유아 지원 사업을 시작하였다. 특히 2007년부터 한국제이티에스, 남북어린이어깨동무 등 국내 민간단체를 중심으로 구성된 5개 컨소시엄의 영유아 지원 사업에 총 105억 원을 지원하였다.

이후 2010년 5.24 조치 이후 지원이 중단되었으나, 2014년부터 다시 기금지원이 재개되었다. 2014년도 진료소 및 온실 낙농 분야, 2015년 장애인 분야, 산림 환경 분야 등의 공모사업을 통하여 민간의 대북지원 활동을 장려하였다.

1996년부터 2018년 12월 현재까지 국제기구 대북지원 사업에 남북협력기금 총 24,766만 달러(약 2,744억 원)를 지원하였다. 북한 주민의 식량 상황 개선을 위해 WFP(세계식량계획)에 1996년부터 2007년까지 8차례 곡물을 지원하였다. 또한 북한 영유아 및 임산부 대상 슈퍼시리얼 및 슈퍼비스킷, 즉 영양강화식품을 제공하는 사업에 2014년 700만 달러, 2015년 210만 달러를 지원하였다. 북한 아동의 사망률 감소를 위해 신생아 대상 백신, 의약품 등을 지원하는 UNICEF 영유아 사업에는 1996년부터 2015년까지 거의 매년 지원하였다. WHO와는 말라리아 방역, 홍역 등 질병 치료 지원 이외에도 중장기 영유아 지원 사업 등을 추진하면서 보건의료 분야에서 협력관계를 구축해 왔다.

2017년에는 북한 영유아 및 임산부 등 취약계층 대상 백신, 의약품, 영양 지원 등을 위해 UNICEF와 WFP에 각각 350만 달러, 450만 달러 지원 방침을 결정하였으나 집행하지 못하였다.

민간 차원의 인도지원은 1995년 대한적십자사의 지원으로 시작되었으며, 1997년 3월 31일 대북지원 확대 허용으로 본격화되었다. 민간 차원 지원은 총 9,020억 원이며 대북지원사업자는 112개 단체이다.

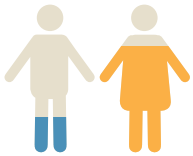
2018년 9월 「평양공동선언」에서 전염병 공동 대응 등 시급한 방역 분야를 비롯하여 남북 보건의료 분야의 협력 강화를 남북 정상 간에 합의하였다. 이에 따라 2018년 11월 7일 남북보건의료 분과회담을 개최하여 전염병 정보교환 시범실시 및 기술협력 등 필요 대책 수립, 전염병 진단과 예방치료 협력, 중장기적인 사업 적극 협의, 정례적 협의 등에 합의하고, 「남북 보건의료 분과회담 공동보도문」을 채택하였다. 2018년 12월 12일 남북 보건의료 실무회의를 개최하여 인플루엔자 정보를 시범교환하고, 인플루엔자 및 결핵·말라리아 등 감염병 정보를 정기 또는 수시로 교환하는 방안을 협의하였다. 정부는 이를 토대로 내년도부터 정례적인 감염병 정보교환을 실시하고, 결핵과 말라리아 등 감염병 협력으로 범위를 확장해 나갈 계획이다.

북한이탈주민 정착지원

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

2018년 12월 말 기준 국내 입국한 북한이탈주민은 총 32,476명이다. 입국 인원은 2000년대 이후 지속 증가하여 2006년에는 연간 입국 인원이 2,000~3,000명 수준에 이르렀으나, 2012년 김정은 정권 집권 이후 국경통제 강화 등으로 입국 인원이 줄어들었다. 탈북 동기는 다양한 요인이 복합적으로 작용하고 있으나, 기본적으로는 경제적 어려움이 주된 동기라 할 수 있으며, 이외에도 체제 불만이나 자유에 대한 동경 또는 더 나은 삶의 조건을 찾아 탈북하는 경우도 증가하고 있다.

[표 2-12] 북한이탈주민 입국 추이



남성 9,161명 여성 23,315명

북한이탈주민 총 32,476명

여성 72%

('18.12월말 입국자 기준)

구분	~'98	~'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	합계
남(명)	831	1,549	626	424	515	573	608	662	591	795	404	369	305	251	302	188	168	9,161
여(명)	116	1,921	1,272	960	1,513	1,981	2,195	2,252	1,811	1,911	1,098	1,145	1,092	1,024	1,116	939	969	23,315
합계(명)	947	3,470	1,898	1,384	2,028	2,554	2,803	2,914	2,402	2,706	1,502	1,514	1,397	1,275	1,418	1,127	1,137	32,476
여성비율	12%	55%	67%	69%	75%	78%	78%	77%	75%	70%	72%	76%	78%	80%	79%	83%	85%	72%

* 출처: 통일부

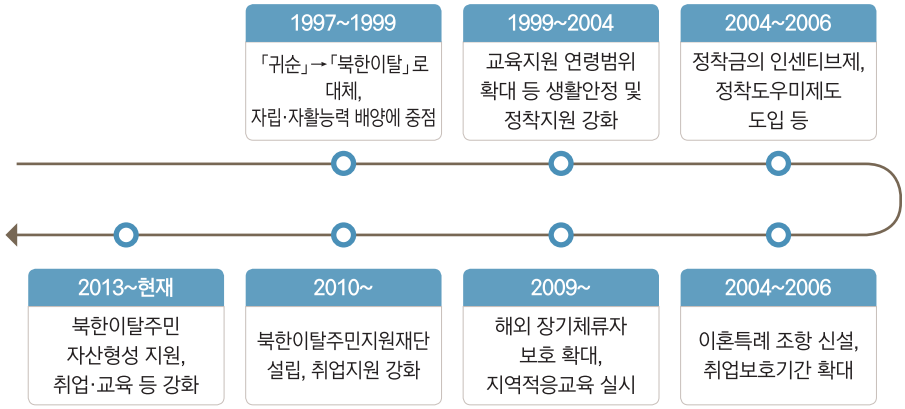
북한이탈주민에 대한 지원은 초기 입국지원, 보호지원, 거주지 편입지원 등 크게 세 가지 영역으로 구분할 수 있는데, 먼저 해외에 체류하고 있는 북한이탈주민은 한국행 희망 의사를 표명하는 경우 현지공관 등이 임시보호조치를 취하고 입국 방안을 준비하게 된다.

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

2009년부터는 지역적응센터(하나센터)를 신설해 북한이탈주민이 자신의 거주지에서 신속히 적응할 수 있도록 하나원을 수료하고 거주지로 전입한 직후 초기집중교육과 취업·교육·의료·생계 등 개인별 맞춤형 지원서비스를 제공한다. 2009년 총 6개 지역을 시작으로, 2010년부터 전국 16개 시도 30여 곳을 운영하였으며, 2018년 12월 말 기준 25개 센터를 운영하고 있다.

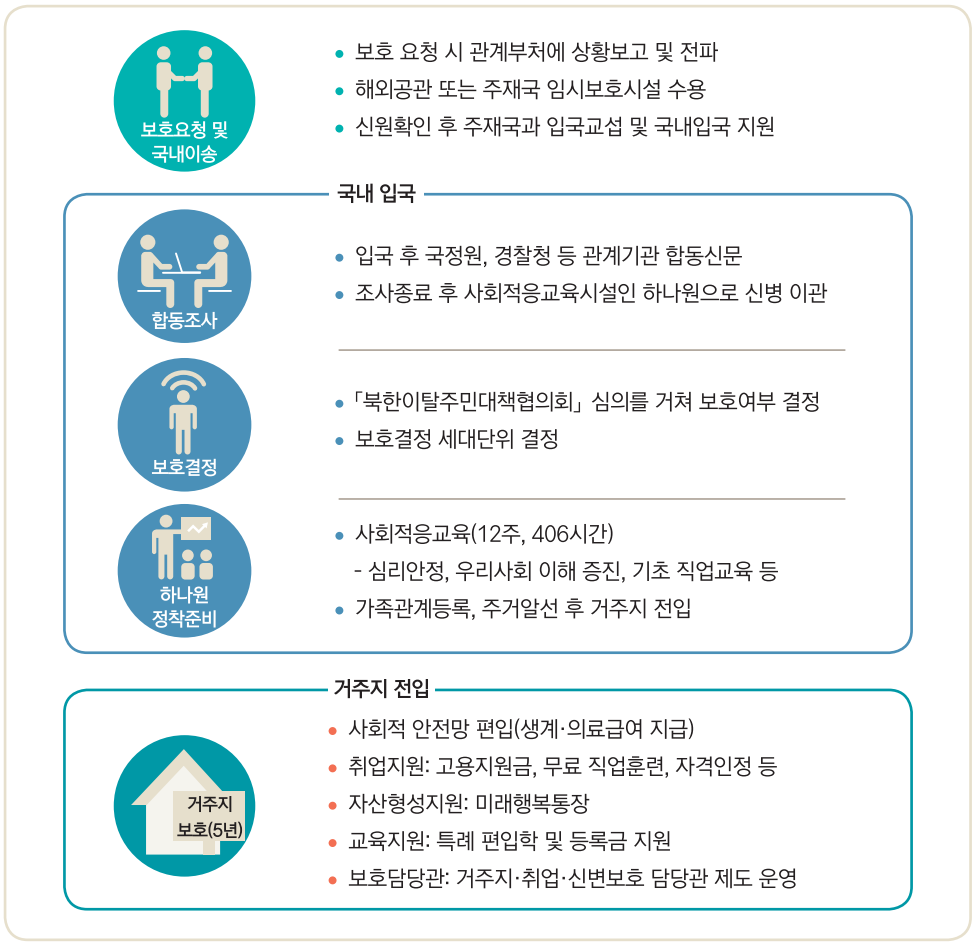
정부는 1997년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 제정하여 북한이탈주민의 우리 사회 정착을 지원하고 있다. 현재 20개 정부 부처 및 3개 지자체가 위원으로 참여하는 북한이탈주민대책협의회를 통해 주요 북한이탈주민 정책에 대한 협의를 실시하고 있으며, 2015년 제1차 북한이탈주민정착지원 기본계획(2015~2017)에 이어 2018년 제2차 북한이탈주민정착지원 기본계획(2018~2020) 및 연도별로 시행계획을 수립하여 체계적이고 효과적인 지원 정책을 추진해 나가고 있다.

[표 2-13] 북한이탈주민 지원정책의 변천 과정



사회에 진출한 북한이탈주민은 직업훈련, 취업, 교육 등에서 제도적 지원을 받는다. 정부는 직업교육의 취업연계효과 등을 고려해 직종별 단기집중 직업훈련을 실시하고 있다. 한편 북한이탈주민의 취업을 촉진하기 위해 2018년 12월 현재 전국 60개 고용지원센터에 취업보호담당관을 지정해 진로지도, 직업훈련 안내, 취업상담 및 취업알선을 주선해 주고 있다. 직업훈련에 참가하는 북한이탈주민에게는 훈련비 및 훈련수당을 지원한다. 또한 북한이탈주민이 일정시간 직업훈련 이수 시 직업훈련장려금, 국가자격 등 취득 시 자격취득장려금을 지급하고, 장기근속을 장려하기 위해 6개월 이상 취업을 유지하는 경우 취업장려금을 지급한다. 또한 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게는 일정한 범위 내에서 임금의 절반을 3년까지 지원하는 고용지원금 제도를 운영하고 있다. 다만, 직업훈련장려금, 자격취득장려금, 고용지원금은 2014년 11월 28일 이전에 입국하여 보호결정된 북한이탈주민이 신청할 수 있다. 2010년부터는 북한이탈주민 사회적 기업 설립·운영 지원, 창업 지원, 영농 정착지원 등을 통해 북한이탈주민을 위한 맞춤형 일자리 창출에 노력 중이다. 2012년 3월에는 북한이탈주민지원재단에 '취업지원센터'를 개소해 북한이탈주민 1:1 맞춤형 취업상담을 통해 정부·공공기관 및 우수 기업체에 취업을 연계하고 있다.

[그림 2-4] 북한이탈주민 정착지원 제도 현황



2010년 3월에 관련 법률을 개정해 공무원 특별임용 시 조건을 완화하는 등 제도를 개선했다. 또한 늘어나는 정책 수요에 대응하기 위해 '북한이탈주민지원재단(남북하나재단)'을 2010년 9월 27일 설립했다. 북한이탈주민지원재단은 민간 차원에서 북한이탈주민이 하나원 수료 후에 필요로 하는 다양한 정착지원 서비스를 체계적으로 제공하고 있다.

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

문재인 정부는 북한이탈주민의 실생활 수요에 부합하는 '생활밀착형 지원정책'을 추진해 나가고 있다. 생활밀착형 지원정책은 맞춤형 일자리와 교육 정책을 통해 북한이탈주민의 삶의 질을 높이고, 중앙-지방-민간 간 협업을 통해 효과적인 지원체계를 구축하는 방향으로 추진하고 있으며, 지원 사각지대를 없애면서 지역 주민과의 소통-교류 기회 또한 확대하고 있다.

북한 인권 문제

북한 인권 문제가 국제사회의 주요 관심 사안으로 등장한 1990년대 중반 이후 유엔, EU를 비롯한 국제사회, 미국 정부 및 의회, 인권 NGO들의 다양한 노력이 전개되어 왔고, 우리 사회에서도 북한 인권 문제가 중요 화두로 등장하고 있다.

그동안 유엔에서 북한 인권 개선을 촉구하는 북한인권결의가 채택되는 등 국제사회와 우리 정부의 노력이 있어 왔으나 실질적인 북한의 인권 개선에 큰 진전이 없었다. 이러한 북한 인권 문제 해결을 위해 17대 국회에서 북한인권법안을 발의한 이래 제19대까지 동 제정안을 포함하여 총 19개의 법안이 발의되었다.

「북한인권법」은 제19대 국회 당시 2016년 3월 3일 제정되어 같은 해 9월 4일 시행되었으며, 북한 주민의 인권보호 및 증진을 위하여 북한인권증진기본계획(매 3년) 및 집행계획(매년) 수립, 시민사회단체 지원 등을 위해 '북한인권재단' 설치, '북한인권기록센터' 등 북한 인권 기록 기구 설치 관련 내용을 규정하고 있다. 북한인권재단은 북한인권 실태를 조사하고 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권 증진과 관련된 연구와 정책개발 등을 수행하기 위해 설립되는 법정재단이다. 그러나 재단 이사진 구성에 대한 국회 내 협의가 이루어지지 않아 출범이 지연되고 있다. 정부는 재단의 조속한 출범을 위해서 노력한다는 기본입장을 갖고 있으며 이사진 구성이 완료되면 재단을 조속히 출범시킬 수 있도록 준비하고 있다.

정부는 인류 보편적 가치의 실현이라는 차원에서 「북한인권법」 등에 따라 북한의 인권상황이 개선되도록 노력해 나갈 것이다. 문재인 정부 역시 '북한 주민의 실질적 인권 개선'을 100대 국정과제의 하나로 정하고 북한 인권 개선에 노력해 나가고 있다.

2016년에는 「북한인권법」 이행조치로 북한인권기록센터를 설립하고, 북한 주민의 인권 실태를 조사하고 있다. 조사한 자료는 매 분기마다 법무부 '북한인권기록보존소'로 이관하며, 2017년 9월에는 그간의 업무수행 경과 및 조사·기록 방법 등을 담은 '북한인권기록센터 1주년 보고서'를 발간하였다. 2017년에는 법에 따라 '제1차 북한인권증진기본계획(2017~2019)'을 수립하였고, 3개년 기본계획에 따라 2017년과 2018년에 각각 북한인권증진집행계획'을 수립하고 국회에 보고하였다.

국제사회 차원에서도 북한 인권 개선을 위한 노력이 지속되고 있다. 유엔 총회 및 인권이사회에서 매년 북한인권결의를 채택하고 있고, 유엔 북한인권특별보고관이 북한 주민의 인권 실태에 대해 매년 조사를 거쳐 보고서를 발표하고 있다. 2015년 6월 23일에는 서울에 유엔 북한 인권사무소를 개소하였다. 우리 정부 또한 이러한 국제사회의 노력에 동참하고, 북한 인권 문제를 인류 보편적 차원에서 해결하고자 국제사회 및 민간 부문과 협력을 확대하고 있다.

[표 2-14] 유엔의 북한인권결의 관련 우리 정부의 입장

연도	유엔 인권위원회/이사회		유엔 총회	
	공동제안	입장	공동제안	입장
2003		불참		
2004		기권		
2005		기권		기권
2006				찬성
2007				기권
2008		찬성	○	찬성
2009	○	찬성	○	찬성
2010	○	찬성	○	찬성
2011	○	찬성	○	찬성
2013	○	찬성(무투표)	○	찬성(무투표)
2014	○	찬성	○	찬성
2015	○	찬성	○	찬성
2016	○	찬성	○	찬성(무투표)
2017	○	찬성	○	찬성(무투표)
2018	○	찬성(무투표)	○	찬성(무투표)

2019 통일문제 이해

III

국제질서와 한반도 평화·통일

제1절 21세기 국제질서
제2절 동북아 정세
제3절 주변 국가의 한반도 정책
제4절 통일을 위한 외교적 과제

제1절
21세기 국제질서

2018년 국제질서에서 가장 커다란 흐름은 자유주의 국제질서의 약화와 이로 인한 글로벌 초불확실성 현상이다. 지난 70년 동안 미국이 주도했던 자유주의 국제질서의 약화가 진행되고 있지만 그 대안적인 국제질서가 아직 형성되지 못하고 있어 글로벌 질서에서 초불확실성의 분위기가 강하게 나타나고 있다.

20세기 중반 이후의 국제질서는 미국이 주도하는 이른바 자유주의적 국제질서라고 할 수 있다. 이 질서는 국제사회에서 자유주의가 전체주의에 승리한 1945년을 기점으로 유엔, 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB), 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT) 등과 같은 국제제도를 통해 구축되었다.

자유주의적 국제질서의 가장 큰 특징은 제2차 세계대전 이후 미국이 인권과 민주주의 발전, 자유주의적 가치 공유국에 대한 지원 등 미국의 힘을 정당화한 것이다. 특히 경제적으로는 자유주의 국제 무역 질서와 함께 구축되었던 탓에 소위 '세계화(globalization)'의 길을 촉진했다.

자유주의적 국제 질서는 2001년 9.11테러를 계기로 커다란 도전에 직면했으며, 2008년 금융위기를 맞이하여 크게 흔들렸다. 이에 대해 트럼프 미행정부에 들어 '미국우선주의(America First)'와 '힘을 통한 평화(peace through strength)'를 내세워 미국

주도의 국제질서를 재구축하려는 의지를 표명하기 시작했다.

한편 자유주의 국제질서와 세계화의 가장 큰 수혜자였던 중국 또한 이 질서의 약화에 일조하고 있다. 중국은 급격하게 증가한 경제력과 군사안보 능력에 바탕을 두고 세계적으로 굴기(崛起)하고 있다. 중국은 21세기 '중국몽(中國夢)'과 '일대일로(一帶一路) 이니셔티브'를 앞세워 미국이 주도해 왔던 자유주의 국제질서를 약화시키고 있다. 중국은 현재 미국 주도의 국제질서에 대안적인 질서를 모색하려는 움직임을 조심스럽게 보이고 있어 미국과의 갈등을 격화시키고 있다.

자유주의 국제질서의 약화가 진행되고 있으면서도 이에 대한 대안적인 질서가 아직 형성되지 못한 상황에서 초불확실성이 탄생하고 있다. 중동과 북아프리카의 내전, 세계적 빈부격차의 확대 등으로 예전에 보기 어려운 이민행렬이 발생하는 가운데 서구 민주주의 국가에서 극우 민족주의가 발흥하는 현상은 지난 70여 년 동안 확대와 심화를 거듭했던 유럽통합을 위협하고 있다. 나아가 국제협력보다 자국의 이익을 중시하는 중상주의적 경향이 다시 드러나는 근래의 국제사회는 새로운 불확실성에 직면하고 있으며, 새로운 국제질서의 도래 가능성을 한층 높이고 있다.

2018년 글로벌 질서는 구조적으로 몇 가지 특징을 보인다. 첫째, 전체적으로 미국이 여전히 주도하는 바가 크지만, 중국이 경제력의 급격한 발전에 바탕을 두고 미국 주도의 질서에 근본적인 변경을 가하려는 노력을 하고 있다.

미국은 글로벌 차원에서 여전히 패권을 유지하고 확대하는 데 주력하고 있다. 하지만 중국 또한 급격하게 부상하고 있으며, 2018년 이후 좀 더 공세적으로 미국주도의 세계에서 굴기하고 있다. 특히 중국은 세계 정치경제체제에서 강대국 정체성에 걸맞은 역할과 책임을 확대하려 하고 있으며, 미국과의 동등한 관계 구축을 모색하고 있다. 또한 아시아인프라투자은행(AIIB) 설립과 이의 공세적인 추진 등을 통해 국제사회에서 자국의 영향력 증진도 역점적으로 추진하고 있다.

둘째, 21세기 글로벌 수준에서 전통적 강대국들과 신흥 강대국들이 재차 혹은 새로이 부상함으로써 국제적 역학관계에서 변화가 발생하고 있다. 중국의 부상뿐 아니라,

특히 21세기에 들어와 EU의 영향력 확대와 세계의 각 지역에서 지역적 신흥강국들이 부상함으로써 국제적 역학관계의 변화도 존재하고 있다. 미국과의 협력과 상호작용 속에서 이들의 영향력들이 조정되고 있다.

미국과 중국 이외에도 러시아와 영국 등 전통적인 강대국들이 다시 한 번 국제적으로 영향력을 재획득하고 있다. 나아가 브라질과 인도 등 지역적으로 새로운 신흥 지역 강국들의 등장이 목도되고 있으며, 이들 간의 역학관계가 다층적으로 전개되고 있다.

셋째, 21세기 글로벌 질서에서 배타적 경쟁과 대립을 한 축으로, 또한 협력과 거버넌스를 다른 한 축으로 하는 경향이 강하게 존재한다. 21세기 국제질서는 다양한 변화 양상과 추세 속에서 자유주의적 국제질서의 공백 속에 새로이 형성되고 있는 글로벌 질서와 규범을 둘러싼 경쟁, 배타적 지역주의의 움직임을 보여주고 있지만, 협력을 위한 글로벌 거버넌스에서의 구조 변화 등의 경향도 나타나고 있다.

21세기 글로벌 질서는 국가주의와 민족주의의 재등장으로 인한 국가적 경쟁의 강화 현상뿐 아니라 난민 문제와 환경 문제 등 다양한 국제력 협력 이슈와 아젠더의 등장으로 인한 글로벌 협력 현상이 동시에 나타나고 있다. 그러면서도 글로벌 세력 균형의 변화, 국제적 불안정 요인의 지속적 증가, 안보·경제 헤게모니의 지리적 분산 등의 양상은 글로벌 수준에서의 대립과 협력의 이중성을 당분간 강화시키게 될 것으로 보인다.

제2절
동북아 정세

동북아 정세에서는 최근 들어 중요한 변화가 진행되고 있다. 지난 20년 사이에 아시아 태평양 지역의 정치경제적 위상은 세계적으로 크게 강화되었다. 동북아시아 지역은 세계의 다른 지역에 비해 유례없이 역동적 특성을 보여주면서 특히 세계 경제의 발전을 견인하고 있다. 2018년 현재 동북아시아는 특유의 역동성과 복잡성을 보여주고 있다.

(1) 동북아 역내에서 미·중 간 경쟁 격화

동북아 지역의 핵심적인 행위자는 미국과 중국이다. 동북아 지역에서 미국의 헤게모니는 중국의 급격한 부상으로 도전받고 있으며, 미국과 중국은 다양한 분야에서 전략적 경쟁을 진행하고 있다.

미국의 동북아시아 정책 기조는 미·일 동맹 등 기존의 양자동맹 체제 강화와 더불어 범지역적 안보 체제 추진에 중점을 두고 있다. 트럼프 정부는 역대 정부와 마찬가지로 동아시아 지역을 군사안보 및 정치경제적 이해관계 측면에서 미국의 미래 번영과 안보를 위한 핵심지역으로 간주하고 있다.

미국의 동북아시아 정책에서 가장 중요한 부분은 대중국 정책이다. 미국으로서는 중국을 국제사회에서 보편적 규범을 준수하는 책임 있는 파트너로 끌어들이면서도, 중국의 급속한 군사적 팽창에는 압박을 가해야 할 필요가 있기 때문이다. 미국은 2017년 이후 트럼프 정부의 주도 아래 중국을 겨냥한 '인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)'을 실행하고 있다. '자유롭고 열려있는 인도-태평양' 개념에 기초해서 지리적으로 인도, 동남아시아, 동북아시아, 그리고 미국까지 포괄하여 중국을 에워싸 압박하는 전략이다.

21세기 중국의 국가전략 목표는 지속적인 경제성장을 위한 대외환경을 조성하는 것을 넘어 글로벌 강대국에 걸맞는 역할을 맡아 중국의 핵심이익을 유지·확대하는 것이다. 중국의 입장에서 볼 때 동북아는 지정학적으로 중국의 주변지역이면서 동시에 미국, 러시아, 일본 등 강대국과의 이해관계가 교차하는 특수한 위치에 있기 때문에 중국의 책임대국외교와 선린외교가 복합적으로 적용되는 지역이다.

2012년에 출범한 시진핑 체제는 중국의 팽창정책을 견제하는 미국과의 충돌 가능성을 우려해 '신형대국관계(新型大國關係)'[4]를 강조하는 한편, 평화적으로 협력을 확대해 공존·공영하는 미·중 관계의 정립을 주장해 왔다. 2017년 10월 제19차 당 대회 이후에는 이를 '신형국제관계'로 지칭했다. 시진핑 체제는 중화민족주의를 위한 공세적 외교를 표방하면서도 지속적 경제성장을 위한 안정적인 국제환경을 조성하기 위해 미국과 협력하는 기조를 유지해 나가고 있다.

시진핑 주석은 2013년 중앙·동남아시아 순방에서 '일대일로(一帶一路)'정책을 발표하였다. 이는 중국이 추진 중인 신 실크로드전략으로 중앙아시아와 유럽을 잇는 육상 실크로드(일대)와 동남아와 유럽, 아프리카를 연결하는 해상실크로드(일로)를 만든다는 것이다. 이 일대일로의 구축은 중국을 중심으로 육·해상 실크로드 주변의 60여 개국을 포함한 거대 경제권을 구성하는 것을 목표로 삼는 것이다. 이를 위한 아시아인

4 2012년 2월 방미 중이었던 시진핑 부주석은 중국이 신흥강대국으로 부상했음을 스스로 인정하고 미국을 기존 강대국으로 규정하면서 과거 역사에서 반복되었던 신흥강대국과 기존 강대국 간의 대립과 충돌을 피하려면 평등에 기초한 상호 호혜적인 새로운 대국 관계 구축이 필요하다는 것을 제기했다.

프라투자은행(AIIB) 설립, 아태 자유무역지대(FTAAP) 창설 등은 중국의 대외경제 영향력 확대 정책의 하나이다.

2018년에 들어와 미국의 대중국 압박은 더욱 거세졌다. 미국은 중국을 미국이 주도하는 세계와 미국 주도력을 방해하는 수정주의 세력으로 간주하고 있다. 중국 또한 중국 주도의 인류운명공동체를 제시하고 군사안보 분야에서 '강군몽(强軍夢)'을 내세우는 등 미국에 적극적으로 대응하고 있다. 양국 간의 동북아 역내에서의 경쟁은 더욱 격화되는 경향이 있다.

또한 2018년에 들어와 이른바 미·중 간의 무역 분쟁이 본격적으로 개시됨으로써 양국 간에는 기존의 정치, 군사, 안보적인 경쟁 및 대립에 그치지 않고, 경제와 무역 등을 포함한 전방위적 경쟁과 대립으로 진행되고 있다. 이러한 미·중 간의 대립과 경쟁의 격화는 향후 동북아 질서의 가장 실질적이고 커다란 변동의 요인이 되고 있다.

(2) 중·일 간 경쟁 격화와 미·일 동맹의 강화

동북아 지역에서 일본은 미·일 동맹 체제하에서 안보 강화, 자원 및 시장의 안정적인 확보, 해상 수송로의 보호를 국가이익으로 인식하고 글로벌 차원에서의 안보역할 증대, 잠재적 위협에 대한 방어 및 견제, 동아시아 경제의 주도 등과 같은 정책목표를 추구해 왔다. 일본은 특히 지역강국으로서 중국과의 경쟁이 불가피한 것으로 인식하고 있다. 일본은 중국의 해군력 증강이 남중국해에 대한 장악력을 강화해 동남아를 사실상 중국의 동맹권으로 만들 가능성을 우려해 왔다. 일본은 이러한 인식을 바탕으로 미·일 동맹 체제를 동아시아 지역안정의 기초로, 아세안지역안보포럼(ARF)을 신뢰조성과 다자외교의 장으로 활용한다는 구상을 추진해 왔다.

일본은 동북아 지역에서 세력균형의 변화에 따른 갈등 및 위협 억지, 일본의 군비증강에 대한 역내 국가들의 우려 불식 등을 주요 정책기조로 하고 있다. 또한 일본은 최근 수년간 지속된 중국의 방위비 급증, 남중국해에서의 중국군 활동 증가 등 중국의

군사대국화를 경계하고 있다. 따라서 일본은 총체적으로 동북아 지역에서 자국의 경제력에 상응하는 영향력 확보를 위해 '보통국가'[5]로 나아가려 하고 있다.

(3) 러시아의 정치경제적 부상

역사적으로 러시아는 안보 차원에서 동북아의 전략적 중요성을 충분히 인식해 왔다. 이는 러시아가 동북아 지역의 세력균형 관계를 자국에 유리한 방향으로 이끌지 못하면 아·태지역 전체에 대한 영향력 행사가 어렵다는 것을 잘 알고 있기 때문이다. 러시아는 역내 신 국제질서 재편과정에 적극 동참, 일본의 재무장 및 군사대국화 견제, 중국과의 전략적 동반자 관계 유지, 한반도 문제에 대한 영향력 확대, 다자간 안보협력기구 창설 등을 목표로 움직이고 있다.

러시아는 '유라시아주의'[6]와 '신동방정책'이라는 대외정책 노선하에서 실리와 안보 중심의 실용주의적 전방위 외교를 지속하면서 신 국제질서 재편과정에 적극 동참하고 있다. 러시아는 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의 및 G20 정상회의 개최 등을 통해 경제발전과 안보증진을 위한 국제협력을 강화해 왔다. 또한 미국 견제를 겨냥한 중·러 전략적 동반자 관계 유지, 유럽연합(EU) 관계 강화, 북핵문제 해결의 중재자적 역할 강화, 유엔의 역할 확대 주장 등 독자적인 국제적 영향력 제고를 위해 노력하고 있다. 동시에 러시아는 한반도를 둘러싼 동북아 지역에 대한 영향력 확대를 위해 러시아가 참여하는 다자간 안보협력체제 구축을 지지하고 있다.

또한 러시아는 종전의 '강한 러시아'에서 '잘사는 러시아, 비전 있는 러시아'로 정책

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

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

을 선회하면서 동북아 국가들과 군사적 동맹보다는 경제협력의 파트너로서 관계를 강조하고 있다. 러시아는 동북아 지역에서 시베리아 및 극동지역 개발과 관련해 중요한 경제적 이해관계를 갖고 있으며 동북아 지역 국가, 특히 미국·일본·한국의 경제력이 시베리아 개발뿐만 아니라 러시아의 전반적인 경제발전에 기여할 수 있는 부분이 적지 않다고 생각하고 있다.

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

(4) 동북아 역내 대화분위기 고조

2017년 동북아와 한반도 상황은 긴장이 격화되고 위기가 고조되는 등 매우 엄중하였다. 미·중 간의 격화된 경쟁과 대립 분위기 속에서 2017년 9월 북한이 제6차 핵실험을 감행하고 11월 화성-15형 장거리 미사일을 발사함으로써 동북아와 한반도 정세는 급속하게 긴장되었다. 유엔과 국제사회는 유엔 안보리 결의 제2375호를 통해 대북한 제재를 강화하였으며 한반도 주변국들도 북한의 비핵화를 목표로 강도 높은 대북 압박을 실행하였다. 이에 북한이 대대적으로 반발하면서 2017년 한반도는 위기가 지속적으로 강화되는 정세 속에 있었다.

2018년에 들어와 평창 동계올림픽을 계기로 한반도에서는 남북관계의 개선과 남북대화를 통한 대화분위기가 지배적인 분위기로 전환되었다. 2018년 4월 27일 판문점에서 남북정상회담이 진행되는 것을 계기로 동북아에서 각국 간의 정상회담이 의제로 설정되는 등 대화분위기는 동북아 역내로 확산되었다.

특히 동북아 역내에서 중요한 문제 중 하나인 북핵문제에 대한 역내 국가들의 상이한 해법을 둘러싼 갈등은 2017년까지 격화되는 양상에 있었으나, 2018년에 들어와 한국 정부의 노력과 중재로 이루어진 북·미 정상회담(2018.6.12.)에서 그 해결의 계기를 찾기 시작했다. 이 과정에서 북·중 정상회담(3월, 5월, 6월)이 개최되었고, 다시 남북 정상회담이 진행되면서 동북아의 대화분위기는 고조되었다.

2018년 12월 현재 북·미 간에 북한의 비핵화 문제를 해결하기 위한 지속적인 대화 계기들이 만들어 지고 있다. 제2차 북·미 정상회담이 거론되고 있으며, 일본과 북한 간의 북·일 수교를 포함한 다양한 정상회담 의제 교환 가능성, 러시아와 북한 간의 더욱 긴밀한 관계를 위한 정상회담 의제 설정 가능성 등 각국 간의 정상회담이 언급되고 있다. 2018년 말에 이르러 동북아 역내 국가들 간의 대화 분위기는 점차 고조되는 상황에 있으며, 한국 정부의 역할도 이에 따라 제고되고 있다.

제3절
주변 국가의 한반도 정책

1. 미국의 한반도 정책

미국의 한반도 정책에서 가장 중요한 것은 북핵문제 해결과 한·미 동맹 강화이다. 1990년대 초 북핵문제가 제기된 이래 미국은 오랜 기간 다양한 정책들을 통해 북한 핵의 완전한 폐기를 추진해 왔다. 2000년대 초까지는 북·미 양자대화로 해법을 모색하였으나, 2003년 6자회담이 개최된 이후에는 양자 및 다자대화, 국제 제재 등 강온 양면전략 등을 진행해 왔다.

미국은 2009년 오바마 정부 출범 직후 북·미 양자접촉을 통해 북핵문제 해결을 시도하였으나 북한의 제2차 핵실험 실시(2009.5.25.)로 대북정책의 중심축을 대화와 협상에서 압박과 제재로 옮겨 '전략적 인내(strategic patience)' 정책을 실시하였다. 이후 북한은 핵개발을 멈추지 않고, 2013년 제3차 핵실험, 2016~2017년 제4~6차 핵실험을 감행하였다.

트럼프 정부는 2017년 4월 '최고의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)'라는 새로운 대북정책을 발표하였다. 이는 북한 핵을 제거하기 위해 북한을 최대한 압박해 비핵화 테이블에 앉도록 하겠다는 것이다. 그러나 9월 3일 북한은 제6차 핵실험을 감행하였고, 미국은 유엔 안보리(결의안 제2375호)를 통한 제재 및 독자 제재를 단계적으로 강화해 나갔다. 미국은 북핵문제 해결을 위해 지속적으로 중

국에 대북제재 강화를 요구하는 등 국제사회의 대북제재가 실질적으로 이루어질 수 있도록 노력하고 있다. 동시에 2018년 6월 12일 싱가포르에서 사상 처음으로 북·미 정상회담을 개최하여 새로운 북·미관계, 평화체제, 북한 비핵화, 미군유해 송환 등에 합의함으로써 한반도 평화체제와 비핵화를 위한 새로운 가능성을 열어놓았다.

미국은 한·미 동맹[7]을 미·일 동맹과 더불어 미국의 동북아 동맹의 주축으로 여기고 있다. 미국은 동아시아에서 한·미 동맹관계를 통해서 북핵문제와 한반도 현안에 대처하고 있다. 즉 남북관계의 경색, 특히 한반도의 불안정성을 가중시키는 북한의 행태를 막는 관건은 한·미 간의 군사적 공조로 보고 있다. 트럼프 정부가 출범한 이후에도 북한의 도발로 증대된 한반도의 불안정성을 해소하는데 있어 한·미 동맹은 유기적으로 작동해 왔다.

[그림 3-1] 북·미 정상회담 공동성명 내용



북한

- 1항 "미국과 북한은 평화와 번영을 위한 두 국가 국민의 바람에 맞춰 미국과 북한의 새로운 관계를 수립하기로 약속한다"
- 2항 "두 국가는 한반도의 지속적이고 안정적인 평화를 구축하기 위해 함께 노력한다"
- 3항 "2018년 4월 27일 판문점 선언을 재확인하며, 북한은 한반도의 완전한 비핵화를 향한 작업을 할 것을 약속한다"
- 4항 "미국과 북한은 신원이 이미 확인된 전쟁포로, 전쟁실종자들의 유해를 즉각 송환하는 것을 포함해 유해 수습을 약속한다"

미국

7 한·미 동맹은 북한의 남침과 군사적 위협에 대응하기 위해 대한민국과 미국 사이에 1953년 10월 1일 체결되고 1954년 11월 18일 발효된 한·미 상호방위조약을 기초로 한 동맹이다. 이후 한·미 간에는 한·미 주둔군 지위협정(SOFA, 1967년) 체결, 한·미 안보협의회(SCM)와 한·미 군사위원회회의(MCM) 등을 설치해 실질적인 안보협력 관계를 강화해 왔다.

이 같은 한·미 동맹 체제는 2017년 두 차례(6.30., 11.7.), 2018년 세 차례(5.22., 9.19., 11.29.)의 한·미 정상회담에서 확인된 바 있다. 문재인 대통령과 트럼프 대통령은 정상회담에서 한·미 동맹이 아태지역의 핵심 축임을 재확인했다. 2017년 6월 정상회담에서 양국은 한·미 동맹 강화와 대북정책 공조 등을 포함한 6개 항의 「2017년 한·미 정상회담 공동성명」을 발표하였다. 11월 정상회담에서는 평화적 북핵문제 해결 원칙에 합의하는 등 양국의 굳건한 동맹 체제를 재확인하였다.


▶ 한·미 정상회담(2018.9.19.)

2018년 5월 정상회담에서 두 정상은 6월 북·미 정상회담에서 실질적인 비핵화를 위한 구체적 합의를 이루어내기 위해 한·미 간 긴밀히 공조해 나가기로 하였다. 또한, 11월 정상회담에서는 한반도 비핵화와 평화정착 프로세스가 올바른 방향으로 진전되고 있다는 데 의견을 같이하고, 공동목표를 조기에 달성하기 위해 노력하기로 하였다.

2. 중국의 한반도 정책

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

중국은 지금까지 북한과 대체로 긴밀한 관계를 유지해 왔다. 이는 2001년 장쩌민 중국 주석이 북한 방문시 밝혔던 16자 방침 '전통계승·미래지향·선린우호·협조강화' 방침에서 알 수 있다. 중·북 관계는 김정일 사망, 김정은의 장성택 숙청, 북한의 6차례 핵실험 및 장거리 미사일 발사 등으로 위기 국면을 맞이하기도 했지만, 중국은 여전히 대북정책의 중심축을 강경·압박보다는 우호·지원에 두고 있는 것으로 알려져 있다. 이는 중국이 미·중의 전략적 경쟁구도에서 북한을 상당한 유용성을 가진 '전략적 자산'

으로 여기고 있다는 것을 의미한다. 중국은 북한을 통해 동북아에서의 영향력을 확대하면서도 북한의 핵·미사일 개발로 인한 부담을 최소화하려는 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 중국은 북한에 대한 유엔의 제재에 동참하면서 중국 내 북한 사업장을 폐쇄하고, 근로자를 복귀시키는 등 보다 적극적인 모습을 보이기도 하였다. 하지만 2018년에 들어와 3차례 북·중 정상회담(3.25.~28., 5.7.~8., 6.19.)이 진행되었고 양국 간에 관계를 복원하려는 시도가 이루어졌다.


▶ 한·중 정상회담(2017.12.14.)

2016년 이후 한·중 관계는 새로운 도전에 직면하였다. 2016년 7월 사드(THAAD) 체계 배치 결정은 양국 관계의 진전에 중요한 의제가 되었다. 중국은 사드의 한국 배치가 중국의 안보 이익을 침해한다는 점을 들어 강력하게 반발하였고 한한령(限韓令)[8]을 통해 한국을 압박하였다. 그러나 2017년 10월 31일 양국은 '한·중 관계 개선 관련 양국 간 협의 결과'를 발표함으로써 사드 체계 배치 문제와 관련된 양국의 갈등을 봉합하고 향후 한·중 전략적 협력동반자 관계 발전을 추진해 나가기로 하였다. 또한 12월 14일에 개최된 한·중 정상회담에서는 한반도 평화를 위한 4가지 원칙[9]에 대해 합의함으로써 양국 간의 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 공동 노력의 기반을 굳혔다.

중국은 한반도 정세의 안정이 중국의 이익에 유리하다고 보고, 이를 위해서는 북한 체제의 안정화를 추구하는 한편, 동시에 미국과 한반도 문제에는 선택적으로 협력하며, 한반도의 안정을 위해 필요한 외부환경을 만들어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 이를 위해 2016년 이후 '쌍궤병행(雙軌竝行)'과 '쌍잠정(雙暫停)'을 중국의 공식적인

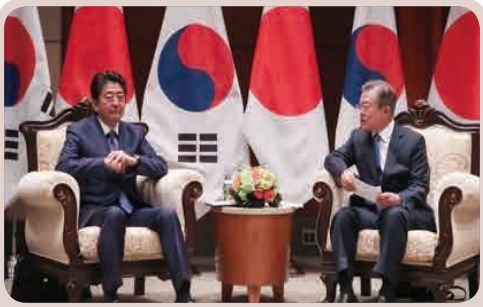
8 한한령은 2016년 7월 한반도 사드체계 배치 문제 결정 이후 중국 정부가 자국 내 중국인들에게 한국에서 제작한 콘텐츠 등의 송출을 금지하도록 명한 한류 금지령이다. 금한령(禁韓令)이라고도 한다.

9 2017년 12월 14일 한·중 정삼회담에서 합의한 한반도 평화를 위한 4원칙은 첫째, 한반도에서의 전쟁은 절대 반대, 둘째, 한반도 비핵화 원칙의 확고한 견지, 셋째, 북한의 비핵화를 포함한 모든 문제는 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결, 넷째, 남북한 관계 개선과 한반도 문제 해결이다.

견해로 주장하였다. 쌍궤병행은 한반도 비핵화와 북·미 평화협정체제 구축을 병행해서 추진하는 것을 의미하며, 쌍잠정은 북한의 핵·미사일 개발활동과 대규모 한·미 연합훈련을 동시에 중단해 대화의 계기를 마련하자는 것을 의미한다.

3. 일본의 한반도 정책

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


▶ 한·일 정상회담(2018.9.25.)

일본의 한반도 정책목표는 한반도에 대한 영향력을 확보·증대시키면서 자국의 정치적·군사적 위협을 최소화하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 목표에 따라 일본은 소원해진 한·일 관계의 복원을 추진하면서 핵·미사일 등 북한 문제에 대해 지속적으로 관여하려고 시도하고 있다. 일본은 한반도에서의 군사적 충돌 내지는 북한의 체제 붕괴는 동아시아의 안정과 번영에 치명적일 수 있으므로, 핵을 포함한 북한 군사적 위협의 점진적 제거와 개혁·개방을 통한 한반도 평화정착이 최선책이라고 보고 있다.

일본은 북한의 핵·미사일 개발에는 유엔 대북결의를 주도하고 독자제재를 실시하는 등 강경하게 대처하면서도 납치자 문제 해결을 위해서는 실무접촉을 끊임없이 추진해 왔다. 북한의 잇따른 도발과 일본의 대북제재로 소강상태였던 일·북 간 협상은 2013년 5월 이지마 내각관방참여의 방북을 계기로 재개되었다. 2014년에는 양국 간에 스톡홀름 합의가 도출되었고, 2015~2016년에도 양국은 납치자 문제를 중심으로 간헐적으로 협상을 이어 왔다. 2017년 이후 일본은 한편으로는 납치자 문제보다는 북한의 핵실험과 미사일 발사에 대한 대북제재에 집중하고 있지만, 다른 한편으로는 특

히 2018년에 들어와서 북·일 관계 개선을 중심으로 한 대북정책도 모색하고 있다.

일본은 기본적으로 동북아의 평화와 번영을 위해서는 굳건한 한·미·일 협력관계가 구축·운영되어야 하며, 한·일 관계도 긴밀히 유지되어야 한다는 정책목표를 갖고 있다. 1965년 수교 이래 한·일 관계는 전반적으로 협력 관계가 꾸준히 진전되었으나, 아베 정부 출범 이후 일본군 위안부 문제를 포함한 역사문제 등으로 인해 소원해진 상태이다. 특히 2018년 이후 한·일 관계는 개선을 위한 노력이 대대적으로 필요한 상황에 놓여있다.

4. 러시아의 한반도 정책

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

러시아는 1990년 우리나라와의 수교 이래 20여 차례의 정상회담을 개최하면서 한·러 관계를 심화시켜 나가고 있다. 2008년 9월 한·러 정상회담에서 양국관계를 '상호신뢰의 포괄적 동반자관계'에서 '전략적 협력의 동반자관계'로 발전시켜 나가기로 합의했다. 또한 2013년 11월 한·러 정상회담에서 푸틴 대통령은 남북한 간 신뢰구축을 통해 평화를 확보하기 위한 한국의 노력에 공감을 표하면서, 러시아는 한국의 남북관계 정상화와 역내 안보 및 안정의 중요한 조건인 한반도 신뢰구축 노력을 적극 지지한다고 밝혔다.

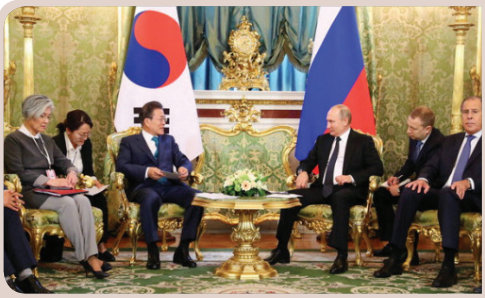
2013년 정상회담에서 한·러는 나진-하산 사업을 계기로 철도 및 항만 협력 사업이 원활히 추진되도록 장려해 나가기로 합의했다. 이를 위해 한·러는 한국-북한-러

시아를 잇는 나진-하산 물류협력사업에 참여하는 양해각서(MOU)를 체결했다. 이러한 과정에서 양국은 한반도 종단철도, 시베리아 횡단철도를 연결하면 한반도와 동북아, 유라시아 협력 발전에 기여한다는 인식을 같이 갖고 있다는 점이 확인되었다. 하지만, 2016년 북한의 제4·5차 핵실험에 따른 대북제재에 따라 한·러 간 사업협상이 중단되었다.

2017년 문재인 정부에 들어와 7월 G20 정상회의를 계기로 첫 한·러 정상회담이 이루어졌고, 9월의 동방경제포럼을 계기로 정상회담이 실시되었는데, 여기서 한국과 러시아의 FTA 체결 추진 및 가스관, 전력망, 철도 연계 등 다양한 경제협력 방안을 추진하기로 합의하였다.

2018년에 들어와 문재인 대통령은 6월에 러시아를 국빈 방문하여 푸틴 대통령과 정상회담을 가졌으며, 11월에는 ASEAN 관련 정상회의 참석차 싱가포르에서 한·러 정상회담을 진행했다. 6월 정상회담에서는 서비스·투자 FTA체결 협상 개시, 러시아 극동지역 개발협력을 위한 9개 다리(9-Bridge) 분야와 미래 성장 동력 확충을 위한 과학기술 혁신 및 보건의료 협력 등에 합의하였다. 11월 정상회담에서는 양국이 국제무대에서 긴밀하게 협력할 것과 6월 정상회담 합의사항을 충실히 이행해 나가는데 협력하기로 하였다.

한편 2018년 러시아는 한국과의 다양한 영역의 경제협력을 진행하는 가운데, 북한의 최대 후원국가로도 부상하고 있다. 러시아는 현재 국제사회의 대북제재에도 불구하고 북한에 대한 경제협력과 인도적 지원을 확대하고 있다.



▶ 한·러 정상회담(모스크바, 2018.6.22.)



▶ 한·러 정상회담(싱가포르, 2018.11.14.)

제4절
통일을 위한 외교적 과제

1. 통일외교의 관점과 방향

한반도 통일은 민족문제인 동시에 국제문제이다. 따라서 한반도 통일을 위해서는 국제질서와 동북아 정세의 변화에 지속적인 관심을 가지고 대응하는 것이 중요하다. 21세기 글로벌 질서 속에서 동북아 지역의 질서도 관련국의 이해관계에 따라 복잡하게 변화하고 있으며, 이에 따라 한반도 통일환경도 바뀌고 있다.

우리의 대외관계는 물론 통일정책과 남북관계를 구상하고 실행함에 있어서도 반드시 한반도와 동북아 국제체제의 성격과 특성을 잘 이해하고 고려해야 한다. 동북아 외교에서 한반도의 우호적인 통일환경 조성을 위해 우리가 고려해야 하는 점은 다음과 같다.

첫째, 미국과 중국은 한반도의 현재와 미래의 운명에 상대적으로 영향력을 크게 행사할 수 있는 나라들이다. 따라서 우리는 한반도와 동북아에서 미국과 중국의 전략적 이해관계를 조화시키도록 해야 한다. 미국은 우리의 오랜 동맹국이기도 하지만 동시에 중국도 우리의 중요한 전략적 파트너이기 때문이다. 그러므로 한반도 통일에 우호적인 방향으로 대미 관계와 대중 관계를 설정해 나가야 한다. 그러기 위해서는 미국과 중국이 한반도에서 이익갈등과 대립이 아니라 오히려 동일한 이해관계를 갖고 있음을

발견하도록 하고, 그들이 같은 운명을 공유하고 있음을 인식하도록 하는 외교적 노력이 절실히 필요하다.

둘째, 동북아의 영토분쟁과 과거사 문제는 그 진행 양상과 해결 과정이 한반도의 통일환경에 중대한 영향을 미치게 된다. 현재 동북아에서는 영토 문제와 과거사 문제가 각국 간에 민족주의를 부추기고 갈등과 대립을 확대·재생산하고 있다. 이러한 갈등 국면이 극단으로 치달을 경우 결과적으로 한반도에서 우호적인 통일환경을 조성하는 것이 불가능해질 것이다. 따라서 우리는 상황의 악화를 방지하고, 이러한 문제들이 평화로운 방법와 협력을 통해 해결될 수 있도록 능동적인 외교적 노력을 경주해야 한다.

셋째, 북한 핵문제는 장차 한반도의 통일환경에 중요한 영향을 미친다. 북핵문제는 한반도 통일을 위한 우리의 노력에 결정적인 장애물이 되어 왔다. 북핵문제가 근본적으로 해결되지 않는다면 한반도 통일에 대한 주변국의 지지를 얻을 수 없을 것이다. 따라서 주변국들의 지지 속에서 통일에 우호적인 환경을 만들기 위해서는 무엇보다도 북핵문제 해결이 필수적이다. 현재 우리를 포함해 미국과 중국, 일본과 러시아 모두 한반도 비핵화를 주장하며 북한의 핵 보유를 반대하고 있다. 이들 주변국들과 비핵화를 위한 긴밀한 협력과 공조 노력을 강화하고 한국이 이러한 노력에 앞장서는 자세가 필요하다. 이러한 움직임 속에서 한반도 통일환경은 개선되어 나갈 수 있을 것이다.

2. 통일외교의 당면 과제

(1) 비핵화와 평화체제

통일외교의 당면 과제로는 북한 핵무기의 완전한 폐기가 무엇보다도 중요하다. 완전한 북핵 폐기를 목표로 하여 북한이 비핵화의 길로 나오도록 다각적 노력을 집중할 필요가 있다. 북한의 비핵화는 한반도 평화체제 구축의 핵심 조건으로 평화로운 한반도를 구현하기 위해서 반드시 실현되어야 한다. 이러한 맥락에서 관련된 외교적 과제는 다음과 같다.

첫째, 완전한 북핵 폐기를 위한 외교적 노력이다. 멀지 않은 시기 내에 북·미 간 합의가 도출될 수 있도록 동결에서 완전한 핵 폐기로 이어지는 포괄적인 비핵화 협상 방안을 마련하고, 비핵화 초기의 조치를 확보하는 등 포괄적 비핵화 협상을 진행하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 굳건한 한·미 동맹, 국제사회와의 공조를 바탕으로 북한의 추가 도발을 억제하는 것이 중요하다. 그리고 의미있는 비핵화 협상을 재개함으로써 실질적인 진전을 확보해야 한다. 나아가 제재와 대화 등 모든 수단을 활용하여 북한의 비핵화를 견인하여야 한다.

둘째, 북한의 비핵화를 촉진할 수 있는 여건 조성 차원에서 남북한 정치적·군사적 신뢰 구축을 심화해야 한다. 우선 대북제재 상황을 감안하면서 남북대화, 교류협력 등 남북관계 차원의 북한 비핵화를 견인하는 것이 중요하다. 그리고 북한 비핵화 추진과 함께 남북대화를 통해 초보적인 신뢰구축 조치부터 단계적으로 심화해 나갈 필요가 있다. 이러한 노력은 한·미 간의 상호 이해를 전제로 가능하기 때문에 대미 동맹외교에 전력을 기울일 필요가 있다.

셋째, 평화체제를 구축해야 한다. 한반도 평화체제를 구축하기 위한 로드맵을 마련하고 비핵화 진전에 따라 평화체제를 구축하기 위한 협상을 추진해 나가야 한다. 북한의 핵문제를 완전히 해결하는 단계에서 평화협정 체결 및 평화체제를 안정적으로 관리할 수 있는 조치를 강구해야 한다. 이러한 과제의 실현을 위해서는 주요국을 포함하여 국제사회의 지지가 필수적이기 때문에 외교적 총력을 다하는 것이 요구된다. 요컨대 북한의 비핵화가 진전되면, 한반도 평화체제가 구축됨으로써 평화통일의 토대가 마련될 수 있다.

(2) 한반도 주변 4강 외교의 강화

통일을 위한 외교 노력을 위해서는 큰 틀에서 신뢰와 협력을 바탕으로 한 한·미 동맹, 한·중 간 신뢰 회복, 미래지향적 성숙한 협력동반자 관계로서 한·일 관계, 한·러 간의 전략적 협력 등을 도모해 나가야 한다.

첫째, 대미외교와 관련해서는 한·미 정상회담과 고위급 방미를 포함한 활발한 고위급 외교 전개를 통하여 한·미 동맹을 호혜적 책임동맹관계로 지속적으로 심화·발전시켜나갈 필요가 있다. 미국의 조야를 대상으로 한 활발한 대미외교를 전개함으로써 한·미 동맹 저변의 공고화를 꾀하고, 한·미 연합방위태세를 강화하는 등 한·미 간 현안을 합리적으로 해결해 나가는 것도 중요한 과제가 된다.

둘째, 중국에 대해서는 한·중 양국 정상 및 고위급 간의 활발한 교류와 대화를 필두로 사드 문제 등에 관한 소통을 강화함으로써 양국 간 신뢰를 회복하고 이를 통해서 실질적으로 한·중 전략적 협력 동반자 관계를 내실화시킬 필요가 있다. 또한 북핵문제 해결을 위한 한·중 협력의 강화, 경제협력 확대, 미세먼지 대응 등 국민체감형 사안과 관련한 협력 강화 등도 중요하다.

셋째, 대일 외교에서는 일본의 독도 문제의 제기 및 역사 왜곡에 대해서는 단호히 대응하는 등 역사를 직시하면서 동시에 한·일 간의 미래지향적이고 성숙한 협력 동반자 관계를 발전시켜 나가야 한다. 과거사 문제와 북한 핵·미사일에 대한 대응 및 양국 간의 실질적인 협력은 분리해서 대응하는 것이 필요하다. 또한 일본군 위안부 문제는 피해자와 국민들이 동의할 수 있는 해결 방안을 한·일 간에 도출하는 노력이 필요하다.

넷째, 러시아와는 북핵문제 해결을 위한 전략적 소통을 강화하고 한·러 경제협력을 강화함으로써 한·러 간의 전략적 협력동반자 관계를 실질적으로 발전시켜 나가야 할 것이다. 한·러 정상 간 교류를 포함하여, 고위급 교류를 활성화하고, 극동지역 개발의 협력을 확대하며, 북극·에너지·FTA 등 미래 성장 동력을 확충해 나가는 다양한 노력이 필요하다.

이러한 한반도 주변의 4대 강국과의 협력적 외교를 강화함으로써 한반도의 평화와 안정, 나아가 유라시아 공동번영에 기여하도록 해야 한다.

(3) 동북아 책임공동체 형성

한반도 통일을 위한 외교에서 제기되는 중요한 과제 중의 하나는 동북아 공동체 형성에서 주도적이고 적극적인 역할을 하는 것이다. 무엇보다도 동북아 지역 내의 지정학적 긴장과 경쟁구도 속에서 장기적으로 한국의 생존 및 번영에 우호적인 평화·협력적 환경을 조성하는 것이 중요하다.

또한 한반도 평화의 기반을 확대하는 '평화의 축'으로서 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고, 동북아를 넘어서는 남방 및 북방 지역을 '번영의 축'으로 삼는 신남방정책과 신북방정책을 추진할 필요가 있다.

먼저 동북아 평화협력을 위한 과제와 관련하여 동북아 역내에서 대화와 협력의 관행을 축적하고 동북아 주요 국가 간의 소다자 협력을 제도화할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 동북아 다자 안보협력 진전을 위한 정부 간 협의회를 정례화하고 제도화하는 길을 모색해야 한다. 그리고 한·중·일의 3국 협력 강화를 비롯한 소다자 협력을 추진할 필요가 있으며, 나아가 중견국 모임인 믹타(MIKTA)를 지속적으로 추진·강화하며, 동아시아 내 다양한 형태의 지역 강국들 사이의 협력 구조를 시도할 필요가 있다.

이러한 협력구조를 종합적으로 추진하기 위한 전략의 일환으로서 문재인 대통령은 2018년 8.15경축사에서 동아시아철도공동체를 제안하였다. 남북한, 일본, 중국, 러시아, 몽골의 동북아 6개국과 미국이 함께 하는 동아시아철도공동체는 "우리의 경제지평을 북방대륙까지 넓히고 동북아시아 상생번영의 대동맥이 되어 동아시아 에너지공동체와 경제공동체로 이어질 것"이며, 이는 "동북아 다자평화안보체제로 가는 출발점이 될 것"이라고 언급하였다.

나아가 아세안 및 인도와의 관계를 강화하는 등 해상전략으로서의 신남방정책을 추진할 필요가 있다. 우선 아세안의 수요에 기반한 실질적 협력을 강화하며, 인도와의 전략적 공조의 강화 및 실질적 경제협력의 확대(특별 전략적 동반자관계)를 꾀할 필요가 있다.

이와 더불어 이미 오래전부터 강조되어왔던 유라시아 역내의 협력을 강화하는 등 대륙전략으로서의 신북방정책을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 무엇보다도 남·북·러 3각 협력(나진-하산 물류사업, 철도, 전력망 등)을 추진할 수 있는 기반을 마련하고, 한·유라시아경제연합(EAEU) 간에 FTA를 추진하고 중국의 일대일로 구상에 참여하는 방안도 모색해야 할 것이다.

요컨대, 동북아 주요국들과의 다자간 협력의 제도화를 모색하고 아세안 및 인도와의 관계 격상을 통해 평화·번영의 공간을 확대해 나가는 것이 매우 중요하다. 또한 한반도와 유라시아에서 지역 연계성을 증진시키는 노력도 중요하다.

2019 통일문제 이해

Ⅳ

통일정책과 통일방안

제1절 역대 정부의 통일정책

제2절 문재인 정부의 통일정책: '문재인의 한반도정책'

제3절 남북한 통일방안

제1절
역대 정부의 통일정책

대한민국은 식민통치와 민족분단 등의 역경 속에서도 짧은 기간에 민주화와 산업화를 동시에 달성한 국가로 인정되고 있으나 분단체제의 지속에 따른 불안정성은 우리 민족의 지속 가능한 발전의 지체를 초래 하고 있어 분단 극복은 더 이상 미룰 수 없는 과제이다. 분단을 극복하고 평화와 통일을 달성하기 위해서는 통일의 상대인 북한과 협력을 모색해야 한다. 그러나 남북한은 분단체제 속에 민족 간 전쟁으로 인해 오랜 기간 적대감과 상호 불신을 키워왔다. 따라서 남북한이 상호 이해와 신뢰를 구축하기 위해서는 상당한 시간과 입장 차이를 좁히기 위한 대화와 교류협력 등 일련의 노력이 필요하다. 이런 인식을 바탕으로 그 동안 새로운 남북관계를 정립하기 위해 정부는 다각적인 시도를 해왔다.

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

우리의 통일정책에서 견지해 온 일관된 기조는 민주적 절차에 의한 평화적 통일과 민족성원 모두의 자유와 인권 및 민족의 번영이 보장되는 통일 등으로 요약할 수 있다. 그러나 통일에 대한 인식은 당위론적 차원에서 현실적 차원으로 변화되어 왔다. 이러한 변화는 '선 평화 후 통일'의 정책기조를 수립한 1970년대를 분기점으로 북한체제의 존재 및 대화상대로 인정한 것에 기초해서 나타났다.

1970년 이전에는 북한 지역 자유총선거론, 남북 자유총선거론, 국토통일을 위한 실력배양론, 선 건설 후 통일론 등의 정책이 제시되다 1970년 들어 미·소 데탕트, 미·중 화해, 일·중 국교 수립 등 국제정세의 변화 속에 북한에 대한 현실적 인식을 토대로 통일정책의 새로운 방향을 모색했다.

(1) 1970년 이전의 통일정책

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

당시 대한민국은 유엔이 승인한 한반도의 유일 합법정부라는 입장에서 불법단체인 북한이 잠정적으로 점령하고 있는 실지를 원상회복해야겠다는 것을 통일의 핵심내용으로 삼고 있었다. 그에 따라 실지회복과 협상불가론이 제1공화국의 통일정책의 기조를 이루게 되었으며, 북한의 '남북협상론'에 대한 대응논리로서 이른바 '북진 통일론'을 개진하기에 이른다. 그런 맥락에서 '유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거'를 통일방안으로 제시하였다.

유엔 감시하의 남북 자유총선거에 의한 통일방안은 제2공화국에서도 계승되었으며 제2공화국의 '선 경제건설 후 통일'의 원칙은 다음 정부의 통일정책의 기조로 계승

되었다. 제3공화국의 박정희 정부는 유엔을 통한 자유민주주의 원칙에 의한 통일, 실지회복에 의한 통일, 통일을 위한 제반 문제에 대비하기 위한 연구와 태세의 정비 등을 주요내용으로 하는 통일정책을 제시했다. 이 같은 실력배양론과 자유민주주의 원칙에 의한 국토통일론은 '선 건설 후 통일'의 정책기조 속에 추진되었다.

[표 4-1] 남북한 통일정책 변천 과정(Ⅰ)

제1공화국	이승만 정부	• 실지 회복 차원의 '북진 통일론' • '유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거'
제2공화국	장면 정부	• '선 경제건설 후 통일'론 • '유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거'
제3공화국	박정희 정부	• '선 건설 후 통일'의 정책기조 속 실력 배양론과 자유민주주의 원칙에 의한 국토통일론

(2) 1970년 이후의 통일정책

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

평화통일구상 선언 이후 분단 26년 만에 '일천만 남북이산가족 찾기 운동'을 위한 남북대화가 개최되었다. 당시 우리 정부가 제시한 '인도적 문제의 해결, 비정치적 문제의 해결, 정치적 문제의 해결'이라는 남북문제 해결의 3단계론은 1970년대 이후 정부의 통일 접근의 주요 시각이 되었다. 또한 남북적십자회담과 병행해 남북 분단 이후 최초의 남북 당국 간 공식문서라 할 수 있는 「7.4 남북공동성명」이 1972년 7월 4일 발

표되었다. 이 공동성명의 핵심은 통일의 세 가지 원칙, 즉 자주, 평화, 민족대단결에 대한 남북 간의 합의였다.

「7.4 남북공동성명」 발표 이후 남북관계는 인도적 차원의 적십자회담과 함께 정치적 차원의 대화인 남북조절위원회 회의가 진행되는 새로운 단계로 발전했다. 그러나 「7.4 남북공동성명」은 북한이 1973년 8월, 우리 정부의 평화통일의 의지를 표명한 '평화통일 외교정책에 관한 특별선언(6.23 선언)'[10] 등을 이유로 남북조절위원회 회의를 일방적으로 중단함으로써 유명무실화되었다.

또한 정부는 1974년 1월 18일 북한에 '남북불가침협정 체결' 제의에 이어 1974년 8월 15일 남북 간의 평화공존과 평화통일을 위한 '평화통일 3대 기본원칙'을 제안하였다. 이 원칙의 내용은 첫째, 평화통일을 위해서 한반도의 평화정착과 남북 간의 대화와 교류가 필수적 과정이라는 점, 둘째, 남북 총선거를 위해서 남북 간의 신뢰조성과 동질화가 촉진되어야 한다는 점, 셋째, 총선거 실시와 관련해 정부 수립 후 지속되어 온 '유엔 감시하'라는 조건을 '공정한 선거관리와 감시'로 변화시켰다. 평화통일 3대 기본원칙은 종전의 '선 건설 후 통일'에서 '선 평화 후 통일'로 정책기조를 전환하는 계기가 되었으며 이 기조는 우리 정부 통일정책의 기본이 되고 있다.

제5공화국의 전두환 정부는 '남북한 당국 최고책임자 회담' 개최를 북측에 촉구하는 한편 '민족화합 민주통일방안'을 제시했다. 이 통일방안은 "통일은 민족자결의 원칙에 의거해 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다."는 기본 원칙에 입각해 통일헌법의 제정으로부터 남북 총선거를 통한 통일 민주공화국 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시했다. 이어 정부는 민족화합 민주통일방안의 실천 차원에서 민족화합 촉진조치의 하나로 1982년 2월

10 '6.23 선언' 주요 내용
•조국의 평화적 통일을 우리 민족의 지상과업으로 규정 •한반도 평화 유지의 필요성 및 남북한 내정불간섭 및 불침략 •남북공동성명에 입각한 남북대화를 위해 지속 노력 •북한의 국제기구 참여 불반대 •남북 유엔 동시가입 불반대 •모든 국가와의 상호 문호개방 •평화선린에 입각한 대외정책 및 우방국들과의 유대관계 공고화 재천명

1일 20개 항의 구체적인 시범사업 추진을 북한 당국에 제의했다.[11]

또한 1987년 우리 헌정사에서 처음으로 통일과 관련한 내용을 헌법에 규정하였다. 헌법전문에서는 '조국의 평화통일 사명'을 천명하고 제4조에서 '자유민주적 기본 질서에 입각한 평화적 통일정책의 수립과 추진'을 명시했다. 또한 제66조 제3항에서는 "대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다."고 규정했다.

새로운 남북관계의 정립을 위한 노력은 노태우 정부에 들어 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)」[12]과 1989년 9월 11일 '한민족공동체 통일방안'으로 구체화되었다.

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

이러한 노력을 바탕으로 제1차 남북고위급회담이 1990년 9월 서울에서 개최되었고, 1992년 2월 평양에서 개최된 제6차 회담에서는 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」및 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서가 발효되었다. 또한 같은 해 5월과 9월에 개최된 제7차, 제8차 회담에서는 각종 분야별 부속합의서를 채택·발효

11 20개 시범실천사업' 주요 내용
• 서울·평양 간 도로 연결·개통 • 이산가족들 간의 편지 교류 및 상봉 실현 • 설악산 이북과 금강산 이남지역의 자유 관광 공동지역화 • 해외동포들의 쌍방지역 자유 방문 • 인천항과 진남포항 우선 개방 • 쌍방 정규방송의 자유 청취 등

12 「7.7 선언」 주요 내용
• 1986년 아시아경기대회, 1988년 올림픽대회에 북한선수단의 판문점 통과·참가 • 외국인들의 쌍방지역 자유왕래 • 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 등

시켰다. 그러나 북한이 남북대화를 일방적으로 중단시킴으로써 「남북기본합의서」는 실천되지 못했다.

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

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

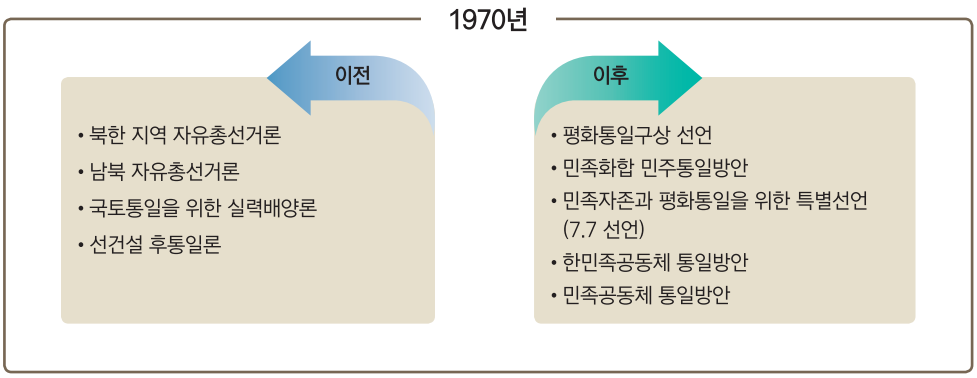
이런 입장에서 통일을 이루기 위해 남과 북이 공존·공영 속에 협력을 통해 분단 상황을 평화적·통일지향적으로 관리해 간다는 인식하에 남북관계 개선에 역점을 두고 대북정책을 추진했다. 2000년 6월 처음으로 남북정상회담을 개최해 남북관계 개선방향과 당면 실천과제 5개 항을 담은 「6.15 남북공동선언」을 채택했다.

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

노무현 정부는 한반도 평화증진과 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구를 목표로 하는 평화번영정책을 추진했다. 2007년 제2차 남북정상회담을 개최하여 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)」을 채택하고, 남북의 상호 존중을 토대로 정치, 군사, 경제, 사회문화, 인도주의, 외교 등의 영역에서 통일을 위한 공동사업을 추진할 것에 합의했다.

이명박 정부는 '상생·공영의 대북정책' 과 구체적 추진 전략으로서의 '비핵·개방·3000' 구상을 제시했다. 상생·공영의 대북정책과 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.

[그림 4-1] 1970년 전후 정부의 통일정책 변화



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

[표 4-2] 남북한 통일정책 변천 과정(Ⅱ)

제4공화국	박정희 정부	• 평화통일 3대 기본원칙(평화정착과 대화교류, 신뢰조성과 동질화 촉진, 총선거) 아래 선 평화 후 통일정책
제5공화국	전두환 정부	• '민족화합 민주통일방안' • 민족자결원칙 아래 민주적 절차와 평화적 방식에 의한 통일(통일 헌법 제정→남북한 총선거→통일정부 구성)
제6공화국	노태우 정부	• 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7선언)」, '한민족공동체 통일방안'
	김영삼 정부	• 『민족공동체 통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)』
	김대중 정부	• '대북 화해 협력정책'
	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

제2절 문재인 정부의 통일정책: '문재인의 한반도 정책'

북한의 핵개발 이후 우리 정부의 통일·대북정책은 핵문제 해결에 노력하면서 통일의 기반을 마련하는 방향으로 추진되었다. 북한의 핵개발을 저지하기 위해 지난 정부들이 다양한 노력을 기울였음에도 불구하고 북핵문제의 미해결 등 한반도의 냉전구조가 해소되지 않은 상황에서 불안한 평화가 지속되고 있다. 또한 정권의 교체에 따라 대북정책의 일관성과 지속성이 유지되지 않아 남북관계도 부침을 되풀이해 왔다.

이에 문재인 정부는 한반도의 항구적인 평화정착을 위한 새로운 전략적 요구를 반영하여 '평화'를 최우선으로, '상호 존중'의 정신에 입각하여, '일관성과 지속성' 및 정책의 영역을 동북아와 국제사회로의 확장을 통해 평화와 번영을 추구하는 '문재인의 한반도정책'을 마련하였다.

문재인의 한반도정책은 다음 네 가지 배경과 특징 속에 추진되었다. 첫째, 문재인의 한반도정책은 한반도의 평화실현을 최우선으로 강조하고 있다. 현재 한반도는 불안정한 정전체제와 동북아에 남아있는 냉전적 갈등구조에 북한의 핵과 미사일 문제까지 중첩되면서 긴장과 위기가 상시화되고 있다. 이런 상황에서 평화는 가장 절실한 문제로, 평화가 보장되지 않고는 우리 사회의 안정도 경제성장도 이뤄지기 어렵기 때문에 평화실현을 최우선으로 추구하게 된 것이다.

둘째, 문재인의 한반도정책은 상호 존중 속에 한반도문제와 통일문제를 풀어가고자 한다. 남북한은 평화통일의 파트너로서 상호 인정과 존중이 남북관계 발전에 기초라는 점에서 상호 존중 속에 북핵문제를 비롯한 남북 간 현안 해결과 호혜 협력의 남북관계를 발전시키고자 한다.

셋째, 문재인의 한반도정책은 정책 시행의 일관성과 지속성을 추구하고 있다. 그동안의 남북 간에는 많은 대화와 합의가 이루어졌음에도 불구하고 남북관계가 전진과 후퇴의 반복 속에 지속적으로 발전하지 못했다. 이에는 북한의 소극적이고 비타협적인 태도 이외에 우리 정부의 교체에 따른 변화된 정책 시행에서 연유된 측면도 있다. 독일 통일의 성공에는 '동방정책'의 일관된 추진이 한 몫을 담당했다는 측면에서 지속가능한 대북정책을 국민적 합의와 지지 속에 추진하고자 한다.

넷째, 문재인의 한반도정책은 정책의 영역을 동북아와 국제사회로 확장하고 있다. 우리 경제는 압축적 성장모델의 구조적 한계와 저성장, 저출산, 고령화시대 진입 등의 경제발전의 지체로 새로운 성장 동력의 확보가 요구되는 상황이다. 이에 남북을 하나의 경제로 연결하고 한반도를 넘어 동북아, 유라시아 지역까지 경제협력의 범위를 확장하여 새로운 성장 동력과 기회를 창출하고자 하는 것이다. 또한 북핵문제를 비롯한 통일문제 해결에는 주변 국가와 국제사회와의 협력이 필요하다는 측면에서 남북한을 넘어 이들과 평화공존과 공동번영을 모색하는 새로운 질서를 창출하고자 한다. 대북정책이 아닌 '한반도정책'이라고 명명한 것도 남북관계 차원에서 벗어나, 지역적 범위·시야를 넓혀, 동북아 주변 국가와 국제사회까지 고려하면서 정책을 추진해 나가겠다는 의지를 반영한 것이다.

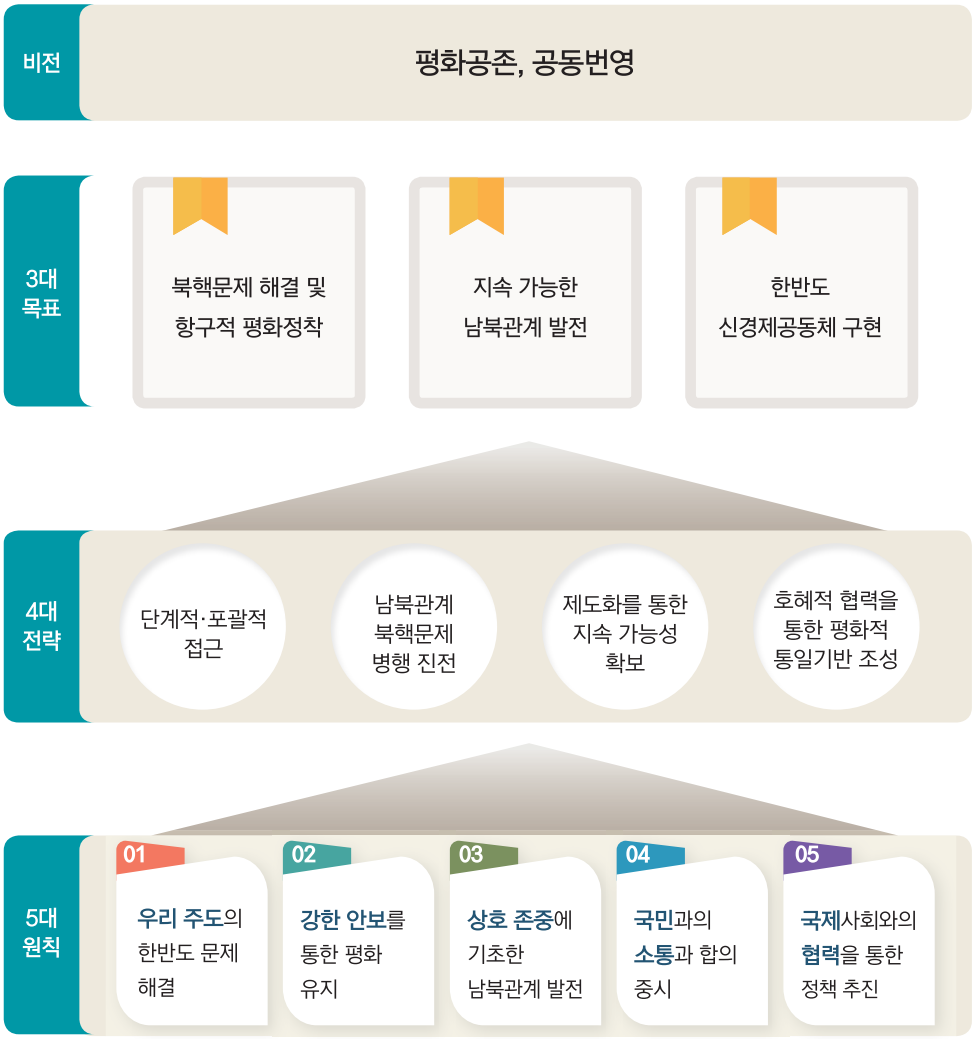
이상의 특징을 지닌 문재인의 한반도정책은 국민과의 쌍방향 소통으로 완성되는 '열린 정책'을 지향하고 있다. 과거와 같이 정부가 일방적으로 정책을 결정하고 확정된 내용을 발표하는 형식이 아닌, 국민들의 참여와 소통을 통해 구체적인 정책 내용을 채워 나가고자 한다.

우리가 추구하는 것은 오직 평화입니다.
평화로운 한반도는 핵과 전쟁의 위협이 없는 한반도입니다. 남과 북이 서로를 인정하고 존중하며, 함께 잘 사는 한반도입니다.
우리는 이미 평화로운 한반도로 가는 길을 알고 있습니다.
「6.15 남북공동선언」과 「10.4 선언」으로 돌아가는 것입니다. 남과 북은 두 선언을 통해 남북 문제의 주인이 우리 민족임을 천명했고 한반도에서 긴장완화와 평화보장을 위한 긴밀한 협력을 약속했습니다.
경제 분야를 비롯한 사회 각 분야의 협력사업을 통해 남북이 공동번영의 길로 나아가자고 약속했습니다. 남과 북이 상호 존중의 토대 위에 맺은 이 합의의 정신은 여전히 유효합니다. 그리고 절실합니다. 남과 북이 함께 평화로운 한반도를 실현하고자 했던 그 정신으로 돌아가야 합니다.
나는 이 자리에서 분명히 말합니다.
우리는 북한의 붕괴를 바라지 않으며, 어떤 형태의 흡수통일도 추진하지 않을 것입니다. 우리는 인위적인 통일을 추구하지도 않을 것입니다.
통일은 쌍방이 공존·공영하면서 민족공동체를 회복해 나가는 과정입니다.
통일은 평화가 정착되면 언젠가 남북 간의 합의에 의해 자연스럽게 이루어질 일입니다.
나와 우리 정부가 실현하고자 하는 것은 오직 평화입니다.

문재인 대통령의 독일 쾨르버재단 초청연설 中
(2017. 7. 6.)

문재인의 한반도정책은 북핵문제를 해결하고 한반도에 항구적인 평화를 정착시켜 남북이 함께 번영하는 새로운 한반도를 만들어 가고자하는 '평화공존'과 '공동번영'의 전략적 비전과 이를 달성하기 위한 3대 정책목표와 4대 전략, 5대 원칙의 체계로 구성되어 있다.

[그림 4-2] '문재인의 한반도정책' 체계도



1. 정책 비전

문재인의 한반도정책은 평화공존과 공동번영을 양대 비전으로 제시하고 있다.

(1) 평화공존

한반도의 불안정한 분단구조 속에 평화공존은 우리 민족의 생존 문제이자 국익의 문제로 최우선으로 만들어가야 할 과제이자 비전이다. 평화는 단순히 전쟁이 없는 상태유지를 넘어 한반도 평화의 최대 위협 요인인 북핵문제를 해결하고 평화체제의 구축을 통해 제도적으로 보장되는 평화구조의 정착을 의미한다.

남북이 평화롭게 공존하는 상태를 실현해 나가는 것은 평화통일로 나아가는 과정이다. 남북이 함께 협력하여 평화를 제도화하고 평화롭게 살아가는 과정에서 민족의 동질성과 공동체 의식의 회복 등을 통해 평화적으로 통일을 이룰 수 있을 것이다.

(2) 공동번영

남과 북은 서로에게 이익이 되는 호혜협력의 관계형성을 통해 함께 번영하는 한반도를 만들어 가고자 한다. 이를 통해 우리 경제의 성장 동력을 창출함과 동시에, 남북 주민 모두 혜택을 누리는 새로운 경제공동체를 형성해 나갈 것이다.

우리가 추구하는 공동번영은 남북관계에 국한된 것이 아닌 한반도를 넘어 주변국가 지역까지 확장된 비전으로, 경제협력의 범위를 한반도를 넘어 동북아 등으로 확 장시켜 이들과 함께 공동번영을 추구하고자 한다.

공동번영은 평화와 경제가 선순환되는 관계 속에서 이뤄나갈 것이다. 평화가 경제협력을 보장하고, 경제협력이 평화를 한 단계 더 발전시키는 관계 속에 평화와 번영을 달성하고 촉진시켜 나갈 것이다.

2. 정책목표

문재인의 한반도정책은 평화공존과 공동번영의 비전을 실현하기 위해 3대 목표를 설정하고 있다. 북핵문제 해결 및 항구적 평화정착, 지속 가능한 남북관계 발전, 한반도 신경제공동체 구현 등 이 세 가지 목표는 서로 연관되어 있으며, 서로를 촉진시키는 관계에 있다.

(1) 북핵문제 해결 및 항구적 평화정착

한반도에 항구적 평화를 정착시키기 위해서는 우선 우리 민족의 생명과 안전은 물론 국제사회의 평화와 안정을 위협하고 있는 북한 핵문제를 평화적으로 해결해야 한다. 북핵문제는 국제사회의 협력 속에 우리가 주도적인 자세로, 제재·압박과 대화·협상의 병행 등 포괄적인 접근을 통해 해결해 나가고자 한다.

또한 북핵문제 해결과정에서 불안정한 정전체제를 항구적 평화체제로 전환해 나가고자 한다. 한반도 평화체제는 남북 간은 물론, 국제적으로도 평화가 실질적·제도적으로 보장된 상태가 되므로 한반도는 물론, 동북아 전체의 평화와 공동번영에 기여할 것이다.

(2) 지속 가능한 남북관계 발전

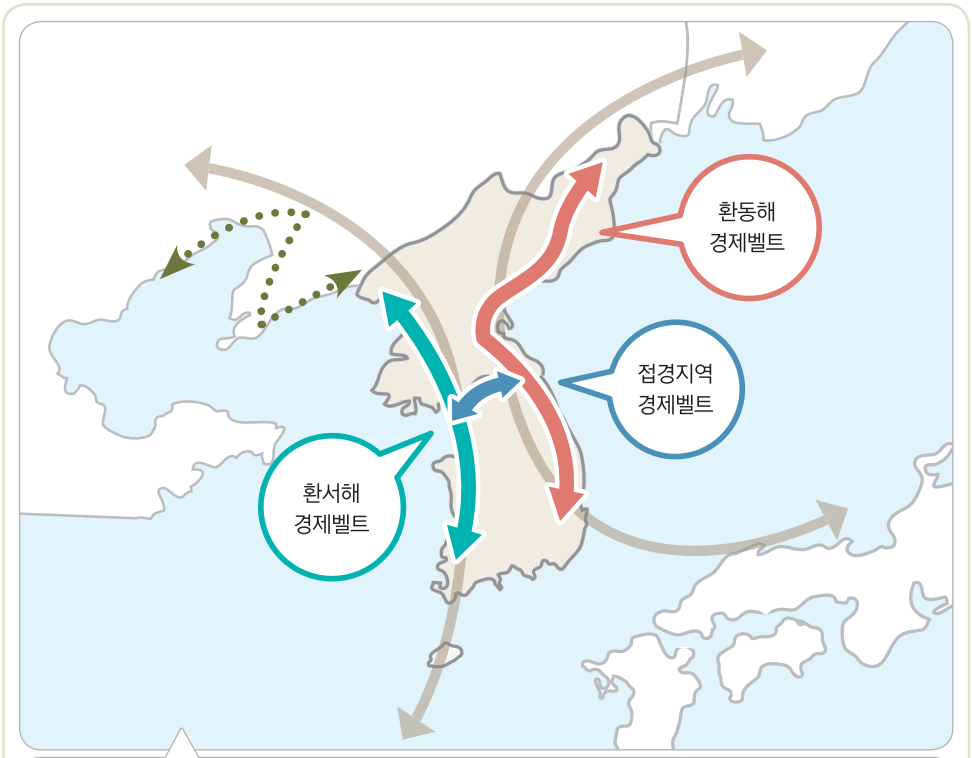
남북관계가 지속적으로 발전할 수 있는 기반을 구축하고자 한다. 국내외 정치 환경의 변화에 따라 기존 남북 간의 합의가 지켜지지 않았던 경우가 있었고, 그 결과 남북관계는 진전과 후퇴의 과정을 거쳐 왔다. 남북 간 합의의 기본정신인 상호 존중·화해 협력·신뢰 증진이 계승되고 발전되어야 남북관계의 지속적인 발전이 가능할 것이다.

남북관계의 지속가능한 발전을 위해서는 무엇보다 국민적 합의와 지지가 필요하다. 이를 위해 정파와 이념을 초월한 시민들의 참여와 숙의를 통해 통일·대북정책의 사회적 합의형성의 '통일국민협약'을 추진할 것이다. 나아가 남북관계의 지속발전의 토대마련을 위해 남북관계에서는 새로운 '남북기본협정'을, 국제적 차원에서는 '한반도 평화협정'을 체결해 나갈 것이다.

(3) 한반도 신경제공동체 구현

남북이 공존·공영하는 하나의 시장을 형성하고 3대 경협벨트를 통해 새로운 경제성장 동력을 창출하고, 더불어 잘사는 남북 경제공동체를 만들고자 한다. 남북 간 상호 신뢰와 호혜성에 기반한 경제협력은 우리 경제의 새로운 활력을 확보하고 북한의 변화와 북한 주민의 삶을 실질적으로 개선하는 등 남북 공동번영과 경제통합의 기반을 다져나갈 것이다.

[그림 4-3] 3대 경제벨트



3대 경제벨트란?

- 환동해권: 원산·함흥, 단천, 나선, 러시아를 연결하는 에너지·자원벨트
- 환서해권: 수도권, 개성·해주, 평양·남포, 신의주, 중국을 연결하는 교통·물류·산업벨트
- 접경지역: DMZ 생태평화안보관광지구, 통일경제특구를 연결하는 환경·관광벨트

3대 경협벨트는 동해권의 에너지·자원 벨트, 서해권의 교통·물류·산업 벨트, 접경 지역의 환경·관광 벨트 등으로 남북을 넘어 동해 쪽의 러시아와 서해 쪽의 중국 등 이웃 국가들과 경제협력을 연계시켜 우리의 경제영역을 대륙을 넘어 세계로 도약하 는 새로운 경제 질서를 구축하려는 것이다.

한반도 신경제공동체는 남북한과 동북아 국가들 간 상호 경제적 이해관계를 높임으로써 다자간 안보협력의 증진에도 기여하게 되어, 한반도 평화정착은 물론, 동북아의 평화와 번영을 촉진하게 될 것이다.

3. 추진 전략

문재인의 한반도정책은 3대 목표를 달성하기 위해 단계적·포괄적 접근, 남북관계와 북핵문제의 병행진전, 제도화를 통한 지속 가능성 확보, 호혜 협력을 통한 평화통일 기반 조성 등 구체적인 4가지 전략을 제시하고 있다.

(1) 단계적·포괄적 접근

북핵문제와 관련하여 제재·압박과 대화·협상을 병행함으로써, 평화적인 방법으로 해결해 나가고자 한다. 북핵문제를 단계적으로 해결해 나가는 과정에서, 북한의 체제 안전에 대한 우려를 고려하여 관련된 현안들을 포괄적으로 협의해 나갈 것이다. 즉 남북 간 군사적 신뢰구축, 한반도 평화체제 구축, 북한과 국제사회와의 관계 개선 등을 병행하여, 한반도와 동북아의 안보위협을 근원적으로 해소해 나갈 것이다.

(2) 남북관계와 북핵문제 병행 진전

북핵문제 해결과 남북관계 개선은 상호 보완을 통한 선순환 구도 속에서 진전이

가능하므로 이를 병행 추진하고자 한다. 과거 남북관계가 활발할 때, 북핵문제 해결을 위한 다자간 협의 시 우리가 북한을 설득하면서, 참여 국가들과 합의를 도출할 수 있는 대안을 적극적으로 제시하는 등 한반도 상황의 안정적인 관리에 기여했던 경험을 기초로 남북관계와 북핵문제의 상호 진전을 추진하고자 하는 것이다.

남북 간에 대화와 협력을 통해 기본적인 신뢰관계가 구축되면, 북핵문제 해결과정에서 우리가 주도적으로 미국, 중국 등 주변국들의 협조를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

(3) 제도화를 통한 지속 가능성 확보

지속가능한 남북관계의 발전을 위해 제도화를 통한 지속가능한 정책 추진의 기반을 확보하고자 한다. 이를 위해 국내적으로는 남북관계와 통일문제에 대한 사회적 공감대를 제고하고 국민적 합의형성에 기반한 통일국민협약을 추진함으로써 일관성 있는 대북정책의 추진여건을 조성해 나갈 것이다.

남북관계에서는 가능한 남북 간 합의를 법제화하는 한편, 남북기본협정을 체결함으로써, 정권이 바뀌어도 합의가 지켜질 수 있는 지속가능한 관계를 정립하고자 한다.

국제적인 차원에서는 관련 당사국들이 참여하는 한반도 평화협정을 체결하여 한반도에 항구적으로 지속가능한 평화를 제도화할 것이다.

(4) 호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반 조성

남북 주민 모두에게 도움이 되는 다양한 교류협력을 확대함으로써 남북 공동체를 만들어 나가고자 한다. 이산가족문제는 어떠한 정치적 고려보다 우선하여 해결하고 영유아 등 북한 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속 추진할 것이다. 북한 주민의 자유권과 생존권을 통합적으로 고려하여 북한 인권을 실질적으로 개선해 나가며 북한이탈주민을 우리 사회의 일원으로서 포용하고 생활밀착형 정

착지원을 강화할 것이다. 또한 민간과 지방자체단체 교류 등 다방면의 교류협력을 확대 장려하여 남북관계를 복원하고 민족동질성을 회복해 나갈 것이다.

통일은 남북 모든 구성원들이 합의하는 평화적·민주적 방식을 지향하며 남북이 공존·공영하며 민족공동체를 회복하는 '과정으로서의 자연스러운 통일'을 추구할 것이다.

4. 추진 원칙

문재인의 한반도정책은 우리 주도, 강한 안보, 상호 존중, 국민 소통, 국제 협력 등의 5가지 원칙을 견지하며 이를 기초로 정책을 추진하고자 한다.

(1) '우리 주도'의 한반도 문제 해결

한반도 문제의 직접 당사자로서 남북 화해협력과 한반도 평화·번영을 위한 노력을 주도하고자 한다. 한반도 문제는 남북 간 협력을 통해 해결해야만 하는 민족문제이면서 동시에 주변국의 협력이 필요한 국제문제이므로 우리가 주도하는 가운데, 개방과 협력을 기본으로 하는 '열린 자세'로 국제사회의 협력을 이끌어 내고자 한다.

(2) '강한 안보'를 통한 평화 유지

국방력과 확고한 한·미 동맹을 바탕으로 굳건한 안보태세를 유지함으로써, 북한의 도발을 억제하여 견고한 평화를 유지해 나가고자 한다. 강한 안보는 평화를 지키는 기본 토대로서 '평화 지키기'를 넘어, 북핵문제의 근원적 해결과 항구적 평화정착 등 '평화 만들기'를 포괄하는 것이다.

(3) '상호 존중'에 기초한 남북관계 발전

남북이 상호 존중의 토대 위에 맺은 「남북기본합의서」, 「6.15 남북공동선언」, 「10.4 선언」 등 남북 간 기존 합의를 계승·발전시키고자 한다. 이와 함께 북한붕괴 불원, 흡수통일 및 인위적 통일 불추구의 3노(3-No) 기조를 바탕으로 남북 간 교류·협력을 증진시켜 나감으로써, 함께 번영하는 남북 생활공동체를 만들어 나갈 것이다.

(4) '국민 소통'과 합의 중시

정부가 일방적으로 정책을 추진하는 것이 아닌, 국민들의 참여와 쌍방향 소통을통해 함께 정책을 만들고 완성해 나가고자 한다. 국회, 지자체, 시민단체, 전문가 등 다양한 주체들의 참여와 소통을 확대하고, 이를 제도화하여 통일문제에 대한 국민적 공감대와 사회적 합의를 만들어 가는 열린 정책을 실현하고자 한다.

(5) '국제 협력'을 통한 정책 추진

'평화와 번영의 한반도' 구현을 위해 국제사회와의 협력을 강화해 나가고자 한다. 북한의 핵·미사일 문제는 우리 문제인 동시에 국제적 문제인 만큼, 북핵문제 해결 등 한반도 평화정착 과정에 있어 국제사회와 긴밀히 협력해 나갈 것이다. 나아가 한반도 신경제구상을 통해 이웃나라와 함께 번영을 추구하고, 한반도 평화통일에 대한 국제사회의 지지를 이끌어 내고자 한다.

5. 추진 현황

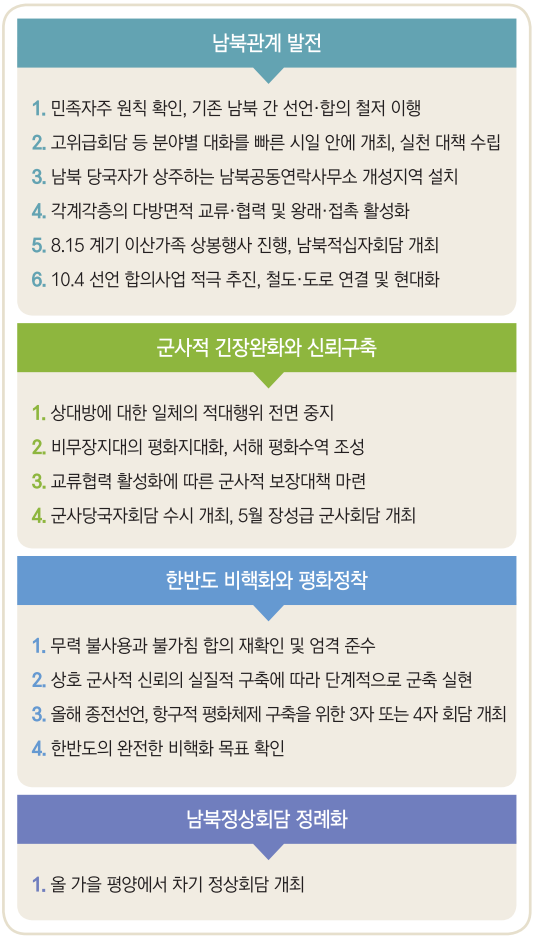
평화공존과 공동번영 실현을 위한 한반도정책은 남북정상 간 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」에 이어 구체적인 이행방안을 합의한 「평양공동선언」 등을 이끌며 '갈등과 대립'의 남북관계에서 '화해와 협력'의 남북관계로의 패러다임의 전환 속에 한반도의 평화와 번영의 새 시대를 열어나가고 있다.

"한반도에서의 긴장고조를 방지하고 모든 문제를 평화적으로 해결해 나간다."는 입장을 발표한 베를린 구상을 시작으로 북한의 평창 동계올림픽 참가와 남북관계 개선의 의지표명 이후 남북고위급회담과 남북예술단 공연 관련 실무회담 등 일련의 남북대화 재개로 이어져 남북관계는 정상화의 토대를 마련하였다. 이후 세 차례의 남북정상회담(4.27., 5.26., 9.18.~20.)과 「판문점선언」, 「평양공동선언」 등을 통해 항구적 평화정착과 지속가능한 남북관계 발전을 위한 기틀을 확립하였다.

[그림 4-4] 문재인 대통령의 베를린 구상



[그림 4-5] 판문점선언 주요 내용



「판문점선언」과 「평양공동선언」은 한반도에서 더 이상의 전쟁은 없을 것임을 선언한 것으로 남북관계의 발전과 군사적 긴장완화와 한반도의 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현해 가기 위한 남북정상 간 합의였다. 「판문점선언」에서 합의된 사항에 대한 구체적인 이행방안을 마련하기 위해 후속 남북고위급회담과 장성급 군사회담, 체육회담, 적십자회담, 철도·도로, 산림협력 분과회담 등 분야별 회담의 개최 및 정례화 등을 통해 남북 간 대화와 협의의 틀이 제도화되고 있다.

남북 당국자가 개성에 상주하여 상시적으로 소통하고 협의할 수 있는 제도적 장치인 '남북연락사무소'의 설치가 합의되어 시설 개보수 공사 진행 이후 정식 가동되고 있으며, 남북 간에는 다방면의 교류협력 및 왕래접촉이 확대되었다. 남북통일농구대회, 국제탁구대회 남북 단일팀 참가, 2018 아시안 경기대회 남북 단일팀 구성·공동훈련 및 공동입장에 이어 2020년 도쿄올림픽 공동진출 및 2032년 올림픽 공동개최 유치 협력, 남북노동자축구대회, 국제유소년축구대회 등 체육 분야를 중심으로 남북 교류협력이 활성화되고 종교, 민간단체, 언론, 교육 등 다양한 분야에서의 방북과 접촉을 통해 분야별 교류도 확대되었다.

또한 남북도로·철도연결과 현대화를 위한 공동조사와 착공식이 추진되고 있고, 전염성 질병유입확산방지를 위한 방역·보건·의료분야의 협력 및 남북자연생태계 보호·복

원을 위한 환경협력과 북한 지역 산림 조성과 보호를 위한 협력 추진 등 한반도 공동번영을 위한 노력도 전개되고 있다. 인도적 문제해결을 위해 '8.15 계기 이산가족 상봉행사'를 진행하는 한편 이산가족의 전면적 생사확인 및 고향방문, 상봉정례화에 이어 「평양공동선언」에서 금강산 이산가족상설면회소 개소 및 화상상봉과 영상편지 교환 문제의 우선 해결 등이 합의되면서 인도적 문제의 근본적 해결방안이 마련되고 있다.

[그림 4-6] 평양공동선언 주요 내용

- 군사적 긴장 완화를 위한 이행조치 착수
- 연내 동·서해선 철도·도로 연결 착공식 추진
- 여건 조성 시 개성공단·금강산 관광 사업 정상화
- 서해경제공동특구·동해관광공동특구 조성 협의
- 금강산 이산가족상설면회소 개소
- 10월 중 평양예술단 서울 공연
- 2032년 하계올림픽 남북공동개최 유치 협력
- 3.1운동 100주년, 남북 공동 기념
- 동창리 엔진시험장·미사일 발사대 영구적 폐기
- 미국 상응조치 시 영변 핵시설 영구 폐기 추진
- 김정은 위원장, 연내 서울 답방

한편 전쟁 없는 한반도 구현을 위한 무력충돌의 요인 철폐를 위해 남북 군 당국 간 연락채널 복원 등 우발적인 충돌 방지 체계를 구축하는 한편 남북장성급 군사회담 등 남북군사 당국대화의 정례화를 통해 한반도 평화질서의 구축을 견인하고 있다. 「판문점선언 군사분야 이행합의서」 채택 이후 이를 이행하기 위해, 군사분계선 일대 지상·해상·공중에서 적대행위가 중지되고 감시초소(GP) 시범철수, 공동경비구역(JSA) 비무장화, 남북 공동 유해발굴, 한강하구 공동 수로조사 등이 추진되었다. 또한, 한반도 비핵화 및 평화체제 구축을 위해 북·미 정상회담이 개최되고 북·미 간 회담이 이어지고 있으며, 여기서 남북관계는 비핵화 및 북·미관계와 병행 진전하며 때로는 이들을 견인해나가는 선순환 구조가 구축되고 있다.

이와 함께 한반도 평화정착과 남북관계 발전을 위한 지속적인 정책 추진을 위해 주변국 및 국제사회 지지 확보와 시민사회의 온·오프라인 사회적 대화 플랫폼 구축·운영을 통한 국민 여론 수렴 노력 등 통일정책에 대한 국민적 합의 조성 노력을 기울이고 있다.

제3절
남북한 통일방안

분단국가인 남북한은 모두 통일달성을 중요한 국가목표 가운데 하나로 삼고 일련의 정책과 방안을 마련해 왔다. 남북한은 한반도 통일달성을 목표로 하고 있으나 이를 실현하기 위한 구체적인 방식과 통일 이후의 국가설계에 대한 통일미래상 등에 있어 차이를 지니고 있다.

남한은 민족구성원 모두가 주인이 되고 개개인의 자유, 복지와 인간의 존엄성이 보장되며 자유롭고 풍요로운 삶을 누릴 수 있는 민족공동체 형성을 통일미래상으로 구상하고 있다. 이에 따라 정부가 추구하고 있는 통일의 접근방식은 통일을 국민적 합의에 기초하여 민주적이고 평화적인 방법에 의해 점진적·단계적으로 이루어 나간다는 것으로 『민족공동체 통일방안』을 공식적인 통일방안으로 삼고 있다.

한편 북한은 공산화 통일을 목표로 대내외 상황의 변화에 따라 그 정도와 내용에 수정을 가하면서 연방제를 지속적으로 추진해 왔다. 북한은 '선 남조선혁명 후 공산화 통일' 노선을 기초로 처음 '남북연방제'를 제안한데 이어 '고려연방제'를 거쳐 '고려민주연방공화국 창립방안'을 공식 통일방안으로 제시하고 있다. 북한의 통일방안인 연방제는 남북한이 각기 다른 이념과 제도를 그대로 두고 정치와 외교, 군사권을 보유한 하나의 연방정부를 구성하는 것을 의미한다. 그러나 북한은 1990년대 들어 국내외 환경의 변화 속에 남과 북의 두 개의 정부가 정치, 군사, 외교권 등 현재의 기능과 권한을

그대로 갖고 점진적으로 통일을 추구해 나가자는 '느슨한 연방제', '낮은 단계의 연방제' 등을 주장하고 있다.

이와 같이 남북한의 통일방안은 각기 다른 통일의 미래상 구상 속에 통일의 방식과 국가 결합의 형태로 연합과 연방제를 각각 상정하고 있는 점에서 차이를 갖고 있지만[13] 북한이 주장하는 연방제는 주권의 문제에서만 연방의 성격을 갖추고 실질적인 제도나 정책집행의 측면에서는 국가연합의 특징을 보이고 있다.

남북 양측의 통일방안은 양 체제를 유지하면서 남북 간 교류와 협력을 통해 통일을 지향하고 있다는 점에서 협의 가능성을 찾아볼 수 있으며 지난 2000년 「6.15 남북공동선언」에서 이 사실을 확인한 바 있다. 「6.15 남북공동선언」의 제2항인 "남과 북은 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜나가기로 함"은 남북이 체제인정과 공존·공영의 단계를 통해 통일을 지향한다는 것으로서 통일방안이 아닌 통일과정의 절차, 및 접근방식에 합의한 것을 의미한다.

1. 남한의 통일방안: 민족공동체 통일방안

우리 정부는 남북한 화해와 교류협력의 확대를 통한 민족공동체의 건설과 그에 기초한 점진적이고 단계적인 통일을 지향하는 접근방법을 취하고 있다. 분단 이후 남북관계의 경험은 한반도의 평화정착을 위한 남북관계의 핵심이 상호 신뢰구축에 있다는 것을 인식하게 하였다. 또한 진정한 통일은 영토와 제도의 통일을 넘어 민족구성원 모두가 문화와 의식 면에서 공동체적 가치관을 가질 때

13 일반적으로 연합(confederation)은 복수의 국가가 개별적인 주권을 유지하면서 특정한 권한을 보유하는 연합기구를 구성하여 특정한 영역의 사항에 대해 협의하여 공동의 기능을 수행하는 국가결합을 뜻한다. 이에 반해 연방(federation)은 일반적인 의미에서 구성국 정부들이 국제법상 국가로서의 자격을 잃고 연방국가 만이 국가의 자격을 갖게 되는 국가결합을 의미한다. 결국 복수의 국가가 단일한 통합을 이루는 정치적 국가결합의 형태로서 국가연합과 연방의 차이는 본질적으로 주권을 구성국 각자가 보유하느냐 연방국가가 보유하느냐의 문제이다.

달성되는 것이므로, 점진적으로 이룩되는 장기적인 과정으로 인식되어야 한다.

우리 정부는 이런 점을 고려하여 점진적 방법을 통해 상호 신뢰를 조성할 수 있는 과도기를 거쳐 기능적으로 통합되면서 궁극적으로 통일을 실현하려는 접근방법에 의해 민족화합 민주통일방안에 이어 한민족공동체 통일방안, 『민족공동체 통일방안』으로 공식화하여 현 문재인 정부에 이르기까지 정부의 공식적인 통일방안으로 계승되고 있다. 이 통일방안은 '선 평화정착 후 평화통일'의 입장을 체계화하는 것으로서 남북한이 우선 화해·협력을 통해 상호 신뢰를 형성, 민족공동체를 건설해가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다.

(1) 통일의 기본철학과 접근시각

『민족공동체 통일방안』은 통일철학으로서의 자유민주주의와 통일 접근시각으로서의 민족공동체 건설에 기초하고 있다.

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

우리의 통일달성은 분단된 민족이 다시금 하나의 민족공동체로 거듭나고자 함이다. 민족공동체란 민족을 하나로 묶는 뿌리이며, 우리 민족이 재결합하게 하는 힘의 원천이다.

『민족공동체 통일방안』에서 제시하고 있는 통일에의 접근방법은 남북이 같은 민족으로서 경제·사회·문화공동체를 형성하고 궁극적으로는 정치적 통합을 통해 정치공동체를 달성함으로써 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성한다는 것이다.

(2) 통일의 원칙

『민족공동체 통일방안』은 통일을 추진함에 있어서 '자주·평화·민주'를 통일의 기본 원칙으로 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 이들과 협력 추구 속에 우리의 의지와 역량이 발휘되어야 한다는 것이다.

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

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

(3) 통일의 과정

『민족공동체 통일방안』은 통일을 점진적이고 단계적으로 이뤄나가야 한다는 기조하에 '화해협력' 단계와 '남북연합' 단계를 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성해 나간다는 3단계로 통일의 과정을 설정하고 있다.

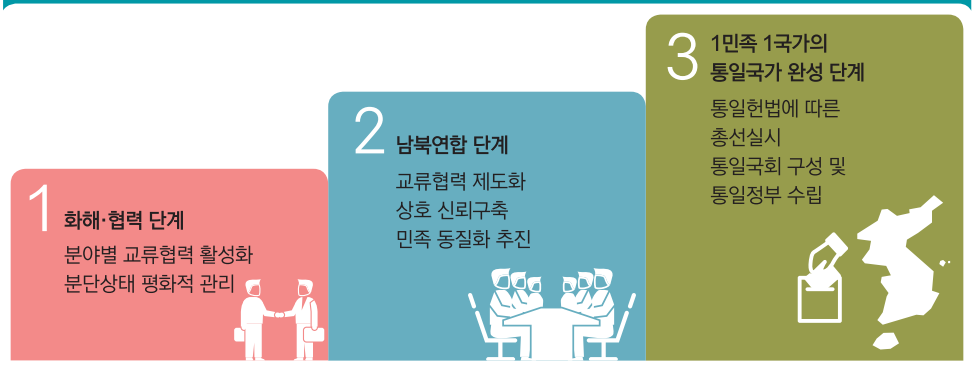
화해협력 단계는 남북 간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호 협력의 장을 열어가는 단계다. 분야별로 교류와 협력을 활성화하면서 남북이 각기 현존하는 두 체제와 두 정부를 그대로 유지한 채 분단 상태를 평화적으로 관리하는 단계를 의미한다. 즉 남북한이 상호 체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제·사회·문화 등 각 분야의 교류협력을 통해 상호 적대감과 불신을 해소해나가는 단계라고 할 수 있다.

남북연합 단계는 화해협력 단계에서 구축된 상호 신뢰를 바탕으로 남북 간의 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화되는 단계다. 이 단계는 통일로 가는 중간과정으로 남북은 상호 신뢰를 구축하면서 평화정착과 민족의 동질화를 촉진해 나가는 한편, 남북한의 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되고 남북한이 공동으로 구성하는 기구–남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등–에서 국가통합을 위한 여러 가지 방안들이 논의된다. 한마디로 이 단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부하에서 통일 지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계라고 할 수 있다.

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

우리의 통일방안은 남북이 우선 화해·협력을 통해 상호 신뢰를 쌓고 민족공동체를 건설해 나가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다. 반세기 이상의 분단 상황에서 형성된 상호 불신과 차이를 해소하고 이해하기 위해 과도적인 중간과정이 필요하여 과도적 통일 체제로서 남북연합의 단계를 설정한 것이다. 이와 같이 『민족공동체 통일방안』은 점진적이고 단계적인 접근을 통해 남과 북의 이질화된 사회를 하나의 공동체로 회복·발전시켜 1민족 1국가의 통일조국을 건설하려는 것이다.

[표 4-3] 민족공동체 통일방안



2. 북한의 통일방안

북한에게 있어 통일은 외세에 의해 갈라진 국토와 민족을 하나로 합치는 것으로서 민족의 자주권 확립을 내세우고 있지만 실질적으로는 사회주의, 공산주의 혁명과 건설의 완수이다. 북한은 한반도 적화통일 달성을 목표로 통일 및 대남전략을 지속하고 있으나 그것을 실현하기 위한 통일방안은 시대적 환경에 따라 변화시켜왔다.

북한은 1960년 8.15 광복 15주년 경축대회에서 처음으로 남북한의 제도의 유지 속에 과도적 형태인 남북연방제 통일방안을 제기했고, 1973년 '고려연방공화국'이라는 단일 국호에 의한 연방제 실시의 고려연방제를 주장했다. 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서는 고려민주연방공화국 창립방안을 제시하면서 과도적 조치로서의 연방제가 아닌 완성된 통일국가 형태로서의 연방제를 주장했다.

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

2000년대에 들어와서는 낮은 단계의 연방제를 제기했다. 북한은 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20주년 기념 평양시 보고대회(2000.10.)에서 낮은 단계의 연방제는 1민족 1국가 2제도 2정부 원칙에 기초하되 남북한 정부가 현재의 기능과 권한을 그대로 하는 것이라고 설명했다.

(1) 북한의 대남전략

북한은 '하나의 조선'이라는 통일관에 기초해 통일문제를 '해방과 혁명'의 논리에서 접근하고 있다. 그들의 논리에 따르면 북한은 '전 조선혁명'을 위한 혁명기지이고, 남한은 미 제국주의자들의 강점하에 있는 미(未)해방지구이다. 따라서 북한에 있어서 조국통일은 남조선혁명을 전제로 하는 통일이며, '조선민주주의인민공화국' 기치하의 통일을 의미한다.

한반도 공산화 통일을 위한 북한의 대남전략은 지속적으로 추구되고 있으나, 그 구체적인 양상은 대내외 정세변화에 따라 '민주기지론'에서 '민족공조론'에 이르기까지 변화를 보여왔다.

1) 민주기지론

남조선혁명을 위한 북한의 대남전략은 광복 직후인 1945년에 민주기지론이란 형태로 처음 제시됐다. 이것은 미군의 남한 점령으로 전국적 범위에서 혁명을 추진할 수 없는 상황에서 북한 지역의 혁명역량을 먼저 강화하고, 그 역량을 바탕으로 전 한반도의 공산혁명을 완수한다는 전략이다.

북한이 민주기지론을 기본적인 대남혁명 전략으로 채택한 것은 광복 직후 여러 면에서 북한 지역이 남한 지역에 비해 우세했던 유리한 조건을 활용해 전 한반도의 공산화 통일을 실현하기 위한 것이었다.

2) '민족해방 인민민주주의혁명' 전략

북한은 1970년 초 남한의 혁명세력이 주체가 돼 남조선혁명을 수행해야 한다는 민족해방 인민민주주의혁명 전략을 공식 채택했다. 이는 남과 북에 서로 다른 체제가 공고화되면서 공산화 통일이 점차 어려워질 것이라는 인식아래 우선 남한에서 민족해방 인민민주주의혁명을 수행한 이후 사회주의 혁명을 진행시킨다는 '단계적 혁명론'이다.

또한 북한은 남조선혁명을 완성하는 실천 요소로서 북한체제의 혁명역량, 남조선 혁명역량, 그리고 국제적 혁명역량의 강화 등의 '3대혁명역량 강화'를 내세웠다. 3대혁명역량 강화 노선은 대내적으로 남조선혁명 수행을 위한 혁명기지로서의 북한의 능력과 역할을 제고시킨다는 것이다. 이를 위해서는 주체사상에 의한 북한 주민들의 정치사상적 무장 강화, 자립적 민족경제 건설을 통한 경제역량 강화, 혁명의 승리를 보장하는 수단으로서의 군사역량 강화 등을 강조하고 있다.

대남 차원에서는 우리 사회 내부의 모순을 최대한 첨예화하고 지하당 조직의 확대, 다양한 형태의 통일전선 형성 등으로 사회혼란을 유도해 우리 사회 내부에서 인민혁명이 일어날 수 있도록 유도해야 한다는 것이다. 대외적으로는 한반도 공산화 통일을 용이하게 할 수 있는 여건을 조성하기 위한 외교적 노력을 병행한다는 것이다.

3) 민족공조론

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

민족공조론은 탈냉전 이후 대외적 고립과 경제위기 등의 심화로 체제 유지가 최우선 과제로 되면서 북한의 대표적인 대남전략으로 제시되고 있다. 북한의 민족공조론과 이에 대한 강조는 우리 사회 내 남남갈등을 조장하고 동시에 우리의 대북 지원이 민족의 상부상조 전통에 의한 것이라는 대주민 선전논리로 활용되기도 한다.

이와 같이 북한의 대남전략은 환경변화에 따라 약간씩 변화해 왔으나 우리 사회의 반미 자주화와 친북 연공화(聯共化) 등을 통해 한반도의 공산화 통일을 달성한다는 목표에 있어서는 변화가 없다고 할 수 있다.

(2) 북한 통일방안의 변천

북한은 한반도 공산화 통일을 목표로 연방제안을 통일방안으로 제시하면서 시대적 조건과 환경에 따라 그 특징을 변화시켜 왔다. 북한은 1960년 처음 연방제 통일방안을 제기하기에 앞서 '하나의 조선' 논리에 입각한 민주기지론에 의한 무력·적화통일을 내세웠다. 민주기지론은 1960년 4.19 혁명 이후에 남조선혁명론으로 발전됐고, 이 시기 북한은 과도적 조치로서 남북연방제를 제기했다. 이후 남조선혁명론과 연방제 통일방안은 1973년의 고려연방제를 거쳐 1980년 고려민주연방공화국 창립방안으로 구체화되었다. 1990년대 들어서면서 체제방어 논리에 입각한 1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제, 2000년대 낮은 단계의 연방제로 전환됐다.

[그림 4-7] 북한 통일방안의 변천



1) 1950년대: 민주기지론에 입각한 무력통일방안

광복 후 6.25전쟁까지 북한의 통일방안은 민주기지론에 입각한 무력통일 방안이었다. 김일성은 1945년 12월 17일 "북조선을 통일된 민주국가를 위한 강력한 민주기지로 전변시킬 것"을 선언한 이래 한반도 전체를 공산화하기 위해 무력통일을 시도했다.

2) 1960~70년대: 남북연방제 및 고려연방제

북한은 1960년대에 들어와 민주기지론을 견지하면서 평화통일 제안과 남조선혁명이라는 이중전략을 구사했다. 남조선혁명의 실천수단으로 제기된 것이 남북연방제라

할 수 있다. 북한의 연방제안은 김일성의 1960년 8월 14일 '8.15 광복 15주년 기념연설'에서 처음으로 제의되었다. 김일성은 이 연설에서 "어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주의적 기초 우에서 자유로운 남북 총선거를 실시하는 것이 평화적 조국통일의 가장 합리적이고 현실적인 방편"이라고 하면서 "만일 그래도 남조선 당국이…… 아직은 자유로운 남북 총선거를 받아들일 수 없다면…… 과도적인 대책으로서 남북 조선의 련방제를 제의한다."고 했다.

그 내용은 당분간 남북의 현재 정치제도를 그대로 두고 "… 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직해 남북 조선의 경제·문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자."는 것이었다. 당시 북한의 제의는 표면상으로는 연방제를 나타냈으나 실제로는 국가연합에 가까운 것이었다.

남북연방제에 이어 북한은 '조국통일 5대 강령'을 내놓았다. 이 강령의 요지는 ①남북 간의 군사적 대치 상태의 해소와 긴장상태의 완화, ②남북 간의 다방면적인 합작과 교류의 실현, ③남북의 각계각층 인민들과 각 정당 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, ④고려연방공화국을 국호로 하는 남북연방제(고려연방제)의 실시, ⑤고려연방공화국이라는 단일국호에 의한 유엔 가입 등이었다.

3) 1980년대: 고려민주연방공화국 창립방안(고려민주연방제)

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

북한이 제안한 연방제의 구성 원칙을 보면 ①남과 북이 사상과 제도를 인정하는 기초 위에서 같은 권한과 의무를 지닌 각각의 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립, ②남과 북이 동수의 대표로 연방 국가의 최고 민족연방회의를 구성하고 그 상임기

구로 연방 상설위원회를 조직해 남과 북의 지역 정부를 지도하는 것 등이다.

한편 북한이 내건 '자주적 평화통일을 위한 선결조건'은 남한에서의 민주화 실현이라는 명분으로 반공법·국가보안법 등 폐지, 모든 정당·사회단체들의 합법화 및 모든 정당 사회단체 개별 인사들의 자유로운 정치활동 보장, 민주인사·애국인사들의 석방 등이었다. 또한 긴장상태의 완화 및 전쟁위험의 제거라는 명분으로 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 미국과의 협상, 주한미군의 조속한 철수, 조선의 내정에 대한 미국의 불간섭 및 '두 개의 조선' 조작책동의 중지 등을 제시하고 있다.

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

4) 1990년대: 1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제

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

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

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

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

5) 2000년대: 낮은 단계의 연방제 및 '조국통일 3대 헌장'

북한은 2000년 「6.15 남북공동선언」에서 낮은 단계의 연방제를 제시했다. 낮은 단계의 연방제는 "1민족 1국가 2제도 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 그 위에 민족통일기구를 구성하는 것"이라고 했다.

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

김정은 집권 이후에도 북한의 대남전략과 통일전선전략의 기조는 지속적으로 추진되고 있다. 김정은은 2016년 신년사에 이어 제7차 당대회에서 김일성과 김정일의 통일의 전략을 그대로 이어받아 통일문제를 '자주, 평화, 민족대단결'의 조국통일 3대 원칙과 고려민주연방공화국 창립방안(연방제), 전민족대단결 10대 강령 등 조국통일 3대 헌장을 기준으로 풀어가야 한다고 주장하였다.

[표 4-4] 역대 남북한 통일방안 비교

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

(3) 북한 통일방안의 평가

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

공산화 통일이라는 북한의 통일전략을 실현하기 위한 북한의 연방제 통일방안은 시기별로 변화를 가하고 있으나 다음과 같은 문제점이 지니고 있다. 첫째, 연방제의 선결조건을 요구함으로써 상대방의 실체에 대해 부정하고 있다. 남한 내 인민민주주의 정권 수립과 함께 국가보안법 철폐, 주한미군 철수 등을 연방제의 선결조건으로 요구하는 것은 상대방의 실체를 부정하는 것으로서, 양측의 현실을 인정한다는 「남북기본합의서」의 기본 취지에도 맞지 않는다.

둘째, 선결조건과 연방구성 원칙 사이에 논리적 일관성이 결여되어 있다. 선결조건에서는 상대방의 이념과 체제를 부정하면서도 연방제의 구성 원칙에서는 남북의 사상·제도의 차이를 상호 인정하는 기초 위에서 하나의 연방국가를 형성하자고 주장하는 모순을 드러내고 있다.

셋째, 연방정부와 지역정부 간의 관계설정이나 연방정부의 구성방법 등에서 비현실성을 드러내고 있다. 원래 연방제란 자치권을 가진 복수의 지방정부들이 연방헌법을 통해 주권을 독점하는 중앙(연방)정부를 구성하는 통합 형태를 의미하나, 북한의 연방제는 중앙정부와 이념과 체제가 다른 남과 북의 지역정부로 구성돼 있다. 역사상 이념과 체제가 다르면서 연방의 방식으로 통일을 이룩한 사례가 없는 바, 현실적으로는 지역정부 간 이념과 체제가 다른 경우에 연방의 실현 가능성은 거의 없다고 하겠다. 또한 연방정부의 구성과 관련해 이질적인 이념과 체제의 대표로 연방정부를 구성할 경우, 상호 간의 대립이나 입장 차이로 전반적인 의사결정에 실패할 수밖에 없는 한계를 지닌다.

[표 4-5] 남북한 통일방안 비교

구분	민족공동체 통일방안	고려민주연방공화국 창립방안
통일철학	자유민주주의	주체사상
통일원칙	자주, 평화, 민주	자주, 평화, 민족대단결 (남조선혁명, 연공합작, 통일 후 교류협력)
통일주체	민족 구성원 모두	프롤레타리아 계급
전제조건	-	국가보안법 폐지, 공산주의 활동 합법화, 주한미군 철수
통일과정	화해·협력 → 남북연합 → 통일국가 완성 (3단계) ※ 민족사회 건설 우선 (민족통일 → 국가통일)	연방국가의 점차적 완성 (제도통일은 후대에) ※ 국가체제 존립 우선 (국가통일 → 민족통일)
과도통일 체제	남북연합 - 정상회담에서 「남북연합헌장」을 채택, 남북연합 기구 구성·운영 ※ 남북합의로 통일헌법초안 → 국민투표로 확정	-
통일국가 실현절차	통일헌법에 의한 민주적 남북한 총선거	연석회의 방식에 의한 정치협상
통일국가의 형태	통일정부, 통일국회(양원제)	최고민족연방회의, 연방상설위원회
통일국가의 미래상	자유·복지·인간존엄성이 보장되는 선진 민주국가	-

2019 통일문제 이해

V

평화와 번영의 한반도 경제

제1절 한반도 경제공동체의 비전
제2절 한반도 경제공동체의 길

제1절 한반도 경제공동체의 비전

1. 평화와 번영의 한반도 시대

2018년 광복절 경축사에서 문재인 대통령은 남북 경제공동체의 추진을 선언하였다. 이는 '한반도 경제공동체'라는 이름으로 한반도 구성원이 자유로이 교류하는 경제적 터전을 만들고자 하는 남북협력의 비전이다. 한반도 경제공동체는 궁극적으로 하나의 경제권 형성을 목표로 하고 있으나 경제협력의 기반확보에 이어 남북이 공존·공영하는 하나의 시장 형성의 단계를 거쳐 경제공동체로 나아가는 등의 단계적 과정이 필요하다. 또한 북한의 비핵화의 진전과 국제사회의 대북제재 여건 등을 고려하면서 철도·도로, 산림 등 현재 진행 중인 협력을 점차 확대시켜 나가는 방향에서 추진되어야 한다. 이러한 고려 속에 한반도의 평화적 정세가 보다 구체적으로 진전될 경우, 한반도 경제공동체는 평화와 경제의 선순환 효과를 통하여 한민족의 번영을 이끌어내고 이는 다시 사실상의 통일 상태를 실현할 수 있게 될 것이다.

(1) 한반도 평화와 번영의 비전

2018년 한반도에서는 분단과 대립을 극복하고 남북협력을 통하여 평화와 번영을 추구할 수 있는 계기가 조성되었다. 평화체제는 한반도의 질곡을 극복하기 위한 기초

일 뿐만 아니라 남북이 공동번영으로 나아가는 원동력이다. 한반도에는 전쟁과 그 이후의 군사안보적 긴장관계 때문에 불안정한 평화상태가 유지되어 왔다. 국민의 일상 및 국가 발전 가능성도 크게 제약되었다. 첨예한 군사적 대치가 지속되면서 안보불안이 일상화되어 자유로운 사고체계를 제약하고 평화로운 일상을 위협하였다. 이는 성장 잠재력과 사회발전의 근원인 개인의 역량을 억제하는 결과로 이어졌다. 또한 분단은 한반도를 국제적으로도 항상 안보위기가 잠재된 지역으로 인식하게 만들었다. 동북아의 냉전적 갈등구도에 북핵문제까지 더해지면서 긴장은 상시화되고 간헐적 충돌도 겪었다. 특히 북한의 핵개발로 인해 한반도 문제가 국제화됨에 따라 한반도 문제의 당사자인 우리의 주도권은 제한되어 왔다.

2018년 대통령은 광복절 경축사를 통해 평화와 경제의 상관관계를 강조하고 동북아 경제공동체 비전을 천명하였다. 이는 완전한 비핵화와 함께 본격적인 경제협력을 통해 '평화경제, 경제공동체'의 실현을 추구하고 이 과정에서 한반도 경제의 새로운 도약과 한민족 공동번영의 가능성을 제시한 것이다. 동 비전의 또 다른 의미는 한반도의 평화·번영이 갖는 국제적 확장 가능성이다. 한반도뿐만 아니라 동북아를 아우르는 경제공동체를 통하여 역내 국가들 간 협력적 관계를 증진시키고 동북아의 다자간 평화안보체제를 만드는 출발점임을 강조하고 있다. 따라서 동 비전은 남북이 스스로 냉전의 마지막 유물을 청산하여 대결의 시대를 끝내고 세계 평화에 기여하는 의미를 갖는 것으로 평가할 수 있다.

(2) 평화체제와 한반도 번영

분단으로 인한 대립과 갈등구조는 남북한 모두에게 비용을 치르게 만들었다. 분단의 비용은 막대한 군사지출이라는 직접적 비용에 그치지 않는다. 남북한의 지평에서 북쪽으로는 대륙을, 남쪽으로는 대양으로의 연결을 단절시키는 유무형의 손실을 초래하였다. 이러한 제약조건을 해소하는 일 자체가 한반도 구성원 모두에게 성숙과 번영의 기회를 제공한다. 그것은 지리적 확대를 넘어 사고의 지평을 넓히는 질적 변화

를 가져올 것이다. 긴장과 불안정한 평화의 유지를 위하여 불필요하게 지출하였던 사회경제적 자원이 보다 나은 삶과 인류사회에 대한 기여라는 보편적 가치를 위하여 투자될 것이다.

「판문점선언」과 북·미 간 「센토사 합의」(6.12.)로 한반도의 항구적인 평화정착과 남북 공동번영을 향한 과정이 본격화되었다. 「판문점선언」으로 남북 정상은 전면적·획기적인 남북관계 개선, 군사적 긴장상태 해소, 완전한 비핵화와 항구적인 평화체제 구축에 합의하였다. 한반도의 당사자가 비핵화를 스스로 천명하고 평화적 체제를 건설해 나가겠다는 사상 최초의 선언이다. 북·미 정상회담에서 새로운 북·미관계 수립, 한반도 평화체제와 완전한 비핵화 추진 등에 합의함으로써 구체적 성과를 이룰 가능성이 높아졌다. 사실상의 남북간 종전선언이라고 평가되는 「평양공동선언」은 평화체제의 실현을 위한 실천계획을 담은 의미 있는 진전이다. 「판문점선언 군사분야 이행합의서」를 「평양공동선언」의 부속합의서로 채택하여 한반도를 항구적 평화지대로 만들기 위한 실천적 조치들이 진행되도록 하였다.

「판문점선언」을 충실하게 이행하여 남북관계의 발전·확대를 위한 출발점이 될 수 있도록 하여야 한다. 실제로 남북 간에는 단계적으로 군사적 긴장완화 및 신뢰구축을 위한 실질적 조치가 이행되고 있다. 남북공동연락사무소 개소를 통해 남북이 24시간 365일 소통하는 시대를 열었다. 남북 간 동질성 회복을 위한 다방면의 교류협력을 확대하기로 하는 한편, 철도·도로, 산림, 보건 분야의 공동연구조사 등 현 시점에서 가능한 사업부터 단계적으로 추진되고 있다. 비무장지대의 지뢰가 제거되고 있고 공동경비구역의 비무장화도 이루어졌다. 이와 같은 남북협력 사업들은 비핵화·평화정착 프로세스 진전을 추동하고, 이를 통해 남북관계의 지속 발전을 위한 능동적인 환경을 조성해 나가는데 기여할 것이다. 나아가 주요 국가들과 호혜적 이익을 나누는 경제협력의 확대는 남북한의 공동번영을 넘어 동북아 전체의 평화번영 실현에 실질적 기여를 할 수 있다. 물류, 에너지, 자원을 매개로, 관련국 모두가 '번영'의 수혜자가 되는 경제협력 관계를 형성해 나가야 한다. 이 과정에서 해묵은 동북아의 냉전구조를 해체하고 역내 국가들간의 다자간 안보협력을 증진함으로써 동북아 지역의 다자평화안보체제

로 발전도 가능할 것이다.

(3) 한반도 경제의 위상 제고

남과 북이 교류협력을 통하여 경제공동체를 이루어 나갈 경우 한반도의 세계적 위상은 크게 제고될 것이다. 한국은 5,000만이 넘는 인구, 1인당 GDP가 30,000달러에 달하는 세계 12위(2017년 기준, 〈표 5-1〉)의 경제규모, 10위권 이내의 무역규모를 갖고 있다. 이는 세계 상위권에 속하는 경제규모이나, 한반도에 경제공동체가 형성될 경우 우리 경제가 한층 더 도약할 수 있을 것이다. 한반도에 경제공동체가 형성되고 이 과정에서 남북 간의 경제력 격차가 성공적으로 해소될 경우, 한반도는 인구 8,000만에, 세계 10위권 안에 포함되는 경제규모를 갖추게 되는 등 명실상부한 경제대국의 지위에 올라설 것으로 기대된다.

[표 5-1] 국가별 경제규모 순위

순위	국가명	GDP(100만 달러)
1	미국	19,390,600
2	중국	12,237,747
3	일본	4,872,136
4	독일	3,677,439
5	영국	2,622,433
6	인도	2,597,491
7	프랑스	2,582,501
8	브라질	2,055,505
9	이탈리아	1,934,797
10	캐나다	1,653,042
11	러시아	1,577,524
12	한국	1,530,269
13	오스트레일리아	1,323,421
14	스페인	1,311,320
15	멕시코	1,149,918

* 출처: 2017, 통계청

이러한 위상을 확보해 나가기 위한 관건은 북한 경제의 순조로운 산업화를 통한 북한의 경제발전이다. 특히 북한의 경제가 동아시아권 경제의 분업구조에 성공적으로 편입되는 것이 중요하다. 세계경제에서 동아시아 지역의 발전은 매우 특별한 의미를 갖고 있다. 일본-한국-중국의 순서로 순차적인 산업화 과정이 성공적으로 진행된 지역이기 때

문이다. 역사적·정치적 갈등요인에도 불구하고 이들 국가 간의 산업경제적 분업구조는 유례를 찾기 힘들 정도로 긴밀하고 특수한 유형을 구축하였다. 동아시아 지역에서 북한만이 이러한 과정에 참가하지 못하고 저개발국으로 남았다. 동북아시아 3국의 산업화 과정은 이들 국가의 경제적 발전과 동일한 의미를 갖는다. 따라서 북한의 경제발전도 남북한 간의 경제협력을 기반으로 한 동아시아 국가 간 분업체계에 적극 참여하여, 산업발전을 이룩할 때에 가능하다. 이 과정에서 남한은 새로운 성장과 발전의 동력을 확보하게 될 것이며, 북한은 주민이 당연히 누려야 할 삶의 조건을 제공할 능력을 갖추어 나갈 것이다.

(4) 한반도 경제공동체와 사실상의 통일

한반도 경제공동체를 한반도 공동번영을 위한 실질적인 수단이자 제도적 기반으로 설정하고 단계적으로 추진해야 한다. 경제공동체의 형성은 남북 간의 정상적인 물적, 인적교류를 가능케 하고 과거의 비정상적 관계를 보통의 관계로 전환하는 것에서 출발한다. 이 과정은 사회적, 제도적 조화를 위한 협력을 필수적으로 수반하게 될 것이다. 따라서 남북 간 협력이 한반도 경제공동체로 성공적으로 이행하는 것은 오랜 기간 형성된 남북 간 이질성을 해소하고 상호 조화롭게 살아갈 수 있는 기반을 구축해 나가는 과정으로 이해되어야 한다.

한반도 경제공동체의 추진은 북한이 개혁·개방의 길로 나아간다는 과제를 포함한다. 이러한 전환은 선언으로만 가능한 일이 아니다. 수많은 정책적·제도적 기반의 구축이라는 진화 과정을 이루어내야 하는 험난한 과정이다. 추상적인 제도의 도입이 아니라 개방과 경제협력이 이행되는 과정에서 개혁·개방 정책들이 현실적인 수요에 맞추어 적절히 공급되어야 한다. 시장의 발전은 개인 또는 기업 간의 자유로운 거래를 뒷받침하는 각종 금융제도, 법률, 행정 등 제도적 기반에 대한 수요를 발생시킨다. 이러한 수요에 부응하는 제도적 발전이 있을 때 효율적인 사회경제적 시스템의 성립이 가능하다.

한반도 경제공동체는 남북의 경제협력뿐만 아니라 사회경제적 조화를 이루어가기 위한 매우 유효한 기제이다. 한반도 경제공동체를 성공적으로 이룩하는 것은 '사실상의 통일'을 실현하는 것과 같다. 남북 간 평화가 정착되고 남북 주민들이 자유롭게 교류할 수 있다는 것은 실질적으로 평화통일과 다름없는 상태에 도달한 것과 같은 것이다. 법적·제도적 통일은 한반도 구성원의 자유로운 의사와 수요에 따라 준비되어 나가는 것이 바람직하다. 한반도 경제공동체는 이의 원활한 이행을 위한 핵심적 추진체로서의 역할을 담당한다.

2. 한반도 평화와 경제

(1) 분단의 경제, 평화의 경제

평화는 경제협력을 위한 기본 토대이며, 경제협력의 확대는 평화를 촉진시킨다. 따라서 평화와 경제의 상호 긍정적 관계에 주목하고 '경제협력을 통한 평화 조성'과 '평화를 통한 경제협력의 확대'의 선순환에 주목할 필요가 있다. 즉, 평화와 경제는 단순한 선후 또는 일방적 관계가 아니며, 상호 상승작용을 통해 발전하는 선순환의 관계에 있다. 평화는 어떻게 경제와 선순환을 형성하는가?

첫째, 평화는 사회의 다수 구성원들이 경제활동에 참여할 수 있는 기회를 상대적으로 '공평'하게 제공한다. 이는 전쟁과 갈등의 상황과 비교하면 명백한 사실이다.

둘째, 평화는 경제성장에 필요한 투자와 인적 자본의 형성, 그리고 경제적 효율성 확보에 유리한 환경을 제공한다. 투자의 원천이 민간의 저축임을 감안할 때 평화는 미래에 대한 불확실성을 줄임으로써 사람들로 하여금 보다 안정적으로 저축의 비중을 늘리게 만든다. 같은 이유로 기업이 투자에 대한 결정을 안정적으로 내릴 수 있게 된다. 뿐만 아니라, 평화는 자본이 부족한 국가에 대해서 외국으로부터의 투자를 유치하기에 유리한 환경을 제공한다. 평화는 보편적인 소비를 촉진함으로써 장기적으로 안정적인 경제발전의 기초를 제공한다. 정부가 전쟁과 안보를 위한 투자가 아니라 보편

적 경제활동을 위한 사회간접자본의 비중을 높이게 만든다. 이는 당연히 전반적인 경제활동의 효율성을 높이게 된다.

마지막으로 가장 중요한 사실은 평화는 시장경제의 가장 중요한 기반인 사회구성원 간의 '신뢰'라는 공공재를 제공한다. 이러한 신뢰는 개인적 차원의 도덕적 문제가 아니다. 다양한 법적·제도적 장치, 그리고 이의 운영경험을 통하여 사회구성원 간의 신뢰에 대한 유인체계를 확보함으로써 가능하다. 이로써 성립된 높은 신뢰 수준은 한 사회의 경제활동에 수반하는 거래비용을 절감시키고, 이는 다시 전반적으로 높은 사회경제적 투명성과 효율성으로 이어질 수 있다.

> 지금 우리는 우리의 운명을 스스로 책임지며 한반도의 평화와 번영을 향해가고 있습니다.
> 분단을 극복하기 위한 길입니다.
> 분단은 전쟁 이후에도 국민들의 삶 속에서 전쟁의 공포를 일상화했습니다.
> 많은 젊은이들의 목숨을 앗아갔고 막대한 경제적 비용과 역량 소모를 가져왔습니다.
> 경기도와 강원도의 북부지역은 개발이 제한되었고 서해 5도의 주민들은 풍요의 바다를
> 눈앞에 두고도 조업할 수 없었습니다.
> 분단은 대한민국을 대륙으로부터 단절된 섬으로 만들었습니다.
> 분단은 우리의 사고까지 분단시켰습니다.
> 많은 금기들이 자유로운 사고를 막았습니다.
> 분단은 안보를 내세운 군부 독재의 명분이 되었고 국민을 편 가르는 이념갈등과 색깔론 정치,
> 지역주의 정치의 빌미가 되었으며 특권과 부정부패의 온상이 되었습니다.
> 우리의 생존과 번영을 위해 반드시 분단을 극복해야 합니다.
> 정치적 통일은 멀었더라도 남북 간에 평화를 정착시키고 자유롭게 오가며
> 하나의 경제공동체를 이루는 것, 그것이 우리에게 진정한 광복입니다.
>
> 문재인 대통령의 광복절 경축사 中
> (2018.8.15.)

> 한반도에 완전한 비핵화와 항구적인 평화가 정착되면 평화가 번영을 이끄는
> 한반도 시대를 열어갈 수 있을 것입니다.
> 한반도 신경제구상을 실현하고, 북방으로 러시아, 유럽까지 철도를 연결하고,
> 남방으로 아세안, 인도와 '평화와 번영의 공동체'를 만들어갈 것입니다.
> 평화가 우리 경제에 큰 힘이 되는 시대를 반드시 만들겠습니다.
>
> 문재인 대통령의 2019 신년사 中
> (2019.1.1.)
>
> 평화가 곧 경제입니다. …
> 남북 철도, 도로 연결은 우리 경제의 새로운 활로가 될 것입니다.
> 문재인 대통령의 신년 기자연설 中
> (2019.1.10.)

오랜 시간 '긴장 속의 불안한 평화' 상태를 유지할 수밖에 없었던 현실에서 한반도는 많은 비용을 치러왔다. 이러한 비용은 한국이 성공적 경제성장에도 불구하고 그 잠재력을 충분히 발휘하지 못하게 하는 장애요인이 되어왔다. 오랜 기간의 분단으로 인하여 분단체제를 마치 정상적인 상황으로 여기게 된 사회풍조는 그 자체로 퇴행이자 엄청난 손실이 아닐 수 없다. 또한 체제경쟁을 경제적 성과로만 평가함에 따라 사회구성원의 전반적 복지후생에는 상대적으로 덜 관심을 갖게 만들었다. 과도한 경쟁을 부추기는 사회적 유인체계는 오히려 시장기반을 침식하고 있다. 자유로운 사고와 창의성발휘가 억제됨으로써 결과적으로 사회경제적 발전을 둔화시켰다. 오늘날 한국의 빠른 성장이 멈추자 이러한 부정적 요인이 두드러지고 있는 것처럼 보인다. 오늘날 한국 내 사회구성원 간의 불평등과 갈등의 심화, 사회 계층 간의 이동성 약화 등으로 인하여 장기적 사회발전의 지속성에 대한 우려마저 증폭되는 현상으로 이어지고 있다. 한반도 경제공동체는 이러한 비정상적 상황을 개선하는 데 기여하게 될 것이다.

(2) 한반도 평화정착의 경제적 효과

한반도 정세의 긍정적 변화는 평화와 경제의 선순환 구도를 창출할 때 그 지속성이 담보된다. 한반도의 평화정착이 가져올 효과는 다음과 같이 매우 구체적이다.

첫째, 남북이 경제공동체를 형성할 경우 경제규모만으로도 세계강국의 반열에 올라선다. 인구 8,000만 규모의 경제는 풍부한 내수를 기반으로 안정적으로 성장할 수 있는 여건을 제공한다. 남북의 보완적 산업경제적 구조는 적절한 분업구조의 창출을 통한 시너지 효과를 크게 기대할 수 있다. 이러한 구조를 완성시켜 나가는 과정에서 한반도 경제 전반의 효율성 증진시키고 남북 간의 경제력 격차는 효과적으로 해소되어 나갈 것이다.

둘째, 남북 경제협력은 우리 경제의 새로운 성장 동력이자, 동북아 협력으로의 확장을 위한 디딤돌이 될 것이다. 우리 경제는 구조적 한계에 봉착하여 새로운 성장 동력 확보가 절실한 상황이다. 저출산·고령화, 내수 시장 규모의 한계 등으로 성장 동력이 지속적으로 약화되는 구조적 한계에 직면하고 있으며 새로운 성장 동력 확보로 우리 경제의 지속 가능한 성장의 견인차가 필요한 상황이다. 남북 경협은 신규 투자 확대, 일자리 창출, 남북 간 시장 통합(하나의 시장)을 통한 규모의 경제 실현 등 우리 경제에 새로운 활력을 제공할 것이다.[14] 남북 간 경제협력의 혜택은 협력의 범위와 수준이 확대될수록 증가할 가능성이 높다. 한반도 경제의 지평을 대륙과 해양으로 확장하고 나아가 동북아 경제공동체 형성을 촉진할 수 있다. 전면적인 남북 경제협력과 경제통합은 한반도가 대륙과 해양의 '교량국가'로 발전할 수 있는 기회를 제공한다. 우리 정부가 제시한 남북경제협력을 위한 한반도 신경제구상을 본격적으로 추진할 경우, 주변국들과 경제적으로 연계되는 물류·교통·에너지·자원 벨트를 구축할 수 있다. 특히 철도·도로 등 남북 교통망 연결은 동북아와 유라시아에 걸친 복합 물류 교통망 형성을

14 ※ 향후 30년간 남북 경협 및 경제통합에 따른 경제적 효과
- 7대 경협사업 : (南) 169조원(이 중 개성공단 사업 159조원), (北) 249조원
- 점진적 경제통합 : (南) 346.6조원(연평균 14.2조원), (北) 416.9조원(연평균 27.6조원)(최장호·김범환, "남북한 경제통합 분석모형 구축과 성장효과 분석", 대외경제정책연구원, 2017.)

촉진하여 철도·물류공동체로 발전시킬 수 있다.

셋째, 코리아 디스카운트 해소와 군축 실현을 통한 경제효과이다. 한반도의 긴장완화와 평화정착은 그 자체로 지정학적 리스크를 해소한다. 이는 국가신용등급 상승에 따른 해외자금 조달비용 절감, 해외투자 증대, 기업 가치 상승 등 경제적 효과로 연결될 것이다. 평화체제 수립 과정에서 남북 간 단계적 군축 이행시, 절감된 예산만큼 국가전략산업, 미래첨단산업 등 경제 부문으로의 투자 확대가 가능하다. 특히 군사적 밀집도가 높고 국방비 지출 규모가 큰 한반도의 경우 군축의 경제적 효과가 보다 크고 직접적으로 나타날 가능성이 크다. 그리고 한반도 긴장완화가 동북아 군비축소로 이어질 경우 파급효과는 더욱 증대할 것이다. 우리나라의 국방비 지출은 368억 달러로 세계 10위(2017 세계 방산시장 연감) 수준이며 북한은 GDP대비 국방비 지출에서 세계 1위 (美국무부 2016 세계군비지출 보고서)이다. 군축과 별개로 국방개혁과 한·미 동맹을 통해 안보태세는 굳건하게 유지될 것이라는 점에서 남북이 그동안 과도하게 지출했던 국방비는 보다 안정적으로 사회경제적 분야로 전환될 수 있을 것이다.

넷째, 마지막으로 가장 중요한 효과는 남북 경제협력과 한반도 평화정착의 선순환 과정에서 남남갈등이 완화되고 남북통일에 우호적인 여건을 조성할 수 있다는 것이다. 평화가 제도화되는 과정에서 고착화된 이분법적 갈등이 자연스럽게 완화되어 사회통합 제고에 기여할 수 있다. 이는 사회전반의 갈등 비용[15]을 줄임으로써, 성장 잠재력을 높일 뿐만 아니라 사회 발전을 가져올 것이다. 남북 경제협력과 경제통합은 북한의 경제발전에도 기여할 것이다. 남북 간 경제력 격차의 해소는 한반도 경제공동체의 실현을 앞당기고 이는 한국사회에 잠재해 있는 통일비용에 대한 우려를 불식시키는

15 ※ 우리나라 사회갈등지수는 연평균 0.62로 OECD 29개국 중 7번째로 높은 수준이며, 국내총생산(GDP)의 27%가 갈등관리에 소요(매년 82조 원~246조 원)(이부형 외, "사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점", 현대경제연구원, 2016.)
※ 사회적 갈등 수준이 OECD 평균 수준으로 개선시 실질 GDP는 0.2%P 추가 상승, 3%대 잠재성장률 달성 가능(이부형 외, "사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점", 현대경제연구원, 2016.)

결과로 이어질 것이다.[16] 당연히 통일에 대한 우리 사회 내부의 부정적 인식 해소에도 기여할 수 있다.

16 ※ 2026년 통일 가정시, 남북간 교류협력이 없는 급격한 통일시 통일비용은 4,822조 원, 전면적 경제협력시 통일비용은 2,316조 원으로 50% 이상 감소("남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 시사점", 국회예산정책처, 2015.)

제2절 한반도 경제공동체의 길

1. 남북 경제협력의 잠재력

남북 경제협력은 경제활동에 질적 변화를 가져올 것으로 예상된다. 첫째, 남북한 경제 간의 산업보완성은 비교우위의 활용을 통한 생산, 교역 그리고 소비 등 경제활동 전반에 걸쳐 새로운 동력을 부여할 것임은 자명하다. 둘째, 하나의 시장으로서 한반도 경제는 규모의 경제를 통한 전반적인 효율성과 경제의 안정성을 향상시킨다. 특히, 남북한 경제의 동반성장과 이를 통한 경제력 격차의 해소는 한반도가 새로운 경제 강국이 되도록 하는 데 기여할 것이다. 셋째, 대륙과 해양을 향한 지리적 이점을 통하여 한반도에 새로운 산업 및 물류 클러스터를 형성시킴으로써 한반도가 유라시아 대륙과 해양을 연결하는 경제중심지로 도약하는 기회를 갖게 될 것이다.

이러한 잠재력의 현실화를 위해서는 북한의 경제발전을 위한 정책목표를 효과적으로 지원하고 남한의 경제에도 긍정적인 효과를 가져오는 방향으로 경제협력이 모색되어야 한다.

일부에서는 남북 경제협력만으로 우리 경제가 발전하는 것은 어렵다고 주장하기도 하지만, 남북 경제협력이 우리 경제 발전의 새로운 경로를 확보할 수 있는 가능성을 제공하는 것은 사실이다. 특히 남한의 입장에서 볼 때에도, 산업협력을 위한 정책적

수요가 적지 않다. 장기적인 관점에서 볼 때, 한국 경제는 선진국을 추격하는 산업화 전략을 채택하여 성공적으로 이행하였다. 그러나 이러한 전략의 유효성이 한계에 이른 징후가 곳곳에서 드러나고 있다. 특히 제조업의 중요성에도 불구하고 수출이 국내 생산에 기여하지 못하는 현상이 뚜렷해지고 있다. 또한 성장잠재력의 둔화 속에 경제의 역동성이 떨어짐에 따라 고용불안, 저출산 고령화, 사회안전망에 대한 수요 증대 등 다양한 사회경제적 문제가 표출되고 있다. 한국 경제가 성장과 발전의 새로운 동력을 찾아야 할 시점임이 분명하다. 남북한 간의 산업 협력을 통하여 과도한 제조업 비중을 줄이고 구조 고도화의 계기로 활용함으로써 남북한 경제의 상생효과를 도출할 필요가 있는 것이다.

2. 한반도 경제공동체의 개념과 방향

(1) 통일 지향의 한반도 경제공동체

경제공동체는 독립된 경제권이 일정한 수준의 경제통합을 실행하는 것이다. 일반적으로 실증적 공동체와 규범적 공동체로 구분한다. 실증적 의미에서 경제공동체는 경제적 이해관계를 추구하는 낮은 수준의 시장통합 모형이다. 가장 쉬운 예로는 회원국 간의 무역과 투자를 자유화하는 자유무역협정 또는 관세동맹을 들 수 있다. 이러한 형태의 경제통합은 즉각적인 경제적 이해관계의 증진 이외에 다른 가치의 달성과 무관하다. 따라서 실증적 차원의 경제통합 또는 경제공동체는 시간의 변화에 따라 그 성격이 변하지 않는다. 반면에, 규범적 의미에서의 경제공동체는 가치 지향적이다. 경제적 이해관계의 차원을 뛰어넘는 '공동의 목적'을 실현하기 위한 수단으로서, 경제활동의 '단일 공간'을 구축한 경제공동체가 경제 이외의 정치적·사회적 가치를 달성하는데 봉사하는 수단으로서의 역할을 담당하는 것이다.

이와 같은 구분을 한반도에 적용한다면 공동의 목적은 평화와 번영의 생활공동체 형성을 넘어 한반도의 통일로 이해할 수 있다. 따라서 남북한 경제공동체는 통일이라는

'규범적 목표'의 달성을 위한 수단으로서의 남북 경제협력을 위한 제도적 장치로 이해되어야 한다. 이런 측면에서 한반도 경제공동체는 국제적인 유사 사례에서 교훈을 찾는 동시에 한반도 정세에 적합한 모형을 창조해 나가야 할 과제를 안고 있다.

(2) 가치 지향적 경제공동체의 사례: 유럽공동체 사례

가치 지향적인 규범적 경제공동체의 사례는 바로 유럽연합(European Union, EU)에서 찾아볼 수 있다. 유럽연합은 유럽의 정치적·사회적 통일을 통한 항구적 평화체제의 구축이라는 규범적 목표를 지향하는 동시에 이 과정에서 평화와 경제의 선순환 구조를 이룩한 사례라는 점에서 시사하는 바가 크다. 유럽과 한반도의 역사적·정치적 배경의 차이가 존재하지만 유럽의 모형은 '공동체의 목표'가 존재하였고 이를 추구하는 과정이 '평화와 번영'의 선순환 구조 창출이라는 방식을 채택하고 있기 때문이다.

유럽에서도 항구적 평화를 위해 제도적 통일을 우선적으로 추구한 유럽연방주의자(European Federalist)들이 초기에는 단기간에 정치적 통합을 이루기 위한 다양한 정책을 추진하였다. 그러나 회원국들의 반대로 좌절됨에 따라 경제적 통합이라는 우회적 경로를 밟게 되었다. 결과적으로 경제적 통합은 다시 경제를 포함한 정치적·사회적 통합을 촉진하는 결과로 이어지는 선순환 구조를 낳았다. 왜냐하면 경제적 통합은 물자와 인적교류의 자유화를 내용으로 하기 때문에 국가 간의 상이한 정책과 제도의 조화 내지 통합이 뒷받침되어야 하기 때문이다. 오늘날 유럽은 완전한 통일로 보기는 힘들지만 단일통화 '유로'로 대표되는 경제적 통합, 정치적 의사결정을 위한 제도적 통합, 경제정책적 통합, 법률·교육 등 사회제도적 기반 등 전반적으로 한 나라와 매우 가까운 형태에 접근한 수준에 와 있다. 뿐만 아니라, 유럽의 각국은 제2차 세계대전의 참상에서 벗어나 지난 반세기 세계 최고의 선진국으로 성장하는 성과를 달성하였다.

평화와 경제의 선순환 구조, '유럽석탄철강공동체(ECSC)'와 EU의 성립

- 제1·2차 세계대전시 적대국이었던 프랑스와 독일은 1951년 석탄, 철강을 공동 관리하기 위한 국제기구인 ECSC 창설
  - 분쟁의 원인이 될 수 있는 전략물자를 공동 관리함으로써 '경제협력을 통해 평화'를 추구하는 전략적 역발상 선택
- ECSC가 단계적으로 확대되는 과정에서 유럽 국가들 간 협력 수준이 높아지면서, 하나의 공동체(Community)로서의 유대감 형성
- 유럽경제공동체(EEC, '57년)를 거쳐 유럽연합(EU, '93년)으로 발전, 전쟁과 대립의 역사로 점철된 유럽을 하나의 정치·경제공동체로 통합
  - 유럽이사회 (European Council)
  - 유럽집행부 (European Commission)
  - 유럽의회 (European Parliament)
  - 유럽재판부 (European Court of Justice)
  - 단일통화 (Euro)
  - 유럽중앙은행 (European Central Bank)
  - 기타 각종 제도의 조화

이와 같은 유럽의 경험을 한반도의 경제통합 과정에 그대로 적용시키기에는 적합하지 않은 측면도 있을 것이다. 그러나 유럽의 통합과정은 한반도 경제공동체의 성립과정에 다음과 같이 분명한 시사점을 주는 것도 사실이다. 첫째, 통일과 같이 규범적 가치를 직접적으로 실현하기 위한 접근은 현실적 제약에 부딪힐 가능성이 높다는 사실이다. 이러한 접근은 오히려 실질적 교류를 위한 제반 협력사업의 구상과 추진에 제약조건으로 작용함은 우리도 오랫동안 경험하였다. 북한의 제도적 변화를 경제협력의 조건으로 삼는 것은 결국 협력을 통해서 제도적 변화를 유도하는 경로를 포기함과 다름이 없었다. 따라서 유럽과 같이 경제적 통합이라는 우회로를 활용하는 것이 현실적인 접근임을 교훈으로 삼을 필요가 있다. 둘째, 법적·제도적 통합은 경제적 통합에 의하여 추진력을 얻을 수 있다는 사실이다. 인적·물적 교류의 확대는 이를 뒷받침하기 위하여 수많은 법적·제도적 장치를 필요로 한다. 유럽의 경우, 경제의 통합이 교육제도의 조화와 나아가서 정치제도, 그리고 정책적 통합으로 이어진 사실에서 잘 알 수 있다. 따라서 경제를 중심으로 한 교류의 확대 그 자체가 양 체제의 조화를 이끌어내는 강력한 추동력이 있음을 인식하는 것이 중요하다.

(3) 한반도 경제공동체 구상

평화와 번영, 그리고 궁극적으로 통일이라는 한반도의 공동체적 목표를 달성하기 위한 수단으로서 한반도 경제공동체란 구체적으로 어떤 것일까? 이러한 질문에 답하기 위해서는 남북한의 분단이 갖는 의미를 경제적 측면에서 다시 짚어볼 필요가 있다.

분단은 세계사적으로도 희귀한 사례이다. 남한이 지난 70년 이상 마치 섬나라와 같은 상태에 있었다는 것은 상투적인 표현이 되었다. 남한의 입장에서 북쪽 지역은 존재하지 않은 것과 마찬가지이다. 지리적으로 접해 있으면서 전혀 교류가 존재하지 않은 사례를 찾아보기는 쉽지 않다. 경제적인 측면만 보더라도, 남북 간의 교역과 투자 그리고 개성공단과 같이 정세에 따라 부분적으로 진행된 경우를 제외하고는 한국의 경제활동은 북쪽으로는 확장되지 않았다. 경제적 측면에서 볼 때, 전 세계 시장에서 북측만 빠져 있었던 것과 같다. 북한 역시 남쪽으로의 통로가 막혀 있었기 때문에 대양으로 통하지 못하였다. 이러한 상황은 폐쇄적인 경제체제의 구조를 물리적으로 더욱 강화하는 결과를 낳았다.

이러한 상황에서 남북한 경제의 물리적 통합이 엄청난 변화이자 충격을 가져올 것임은 짐작하기 어렵지 않다. 동서독의 통일과 달리 점진적 교류를 통하여 남북이 공동의 경제권을 창출한다는 것은 세계적으로도 그 사례가 없는 실험의 과정이 될 것이다. 경제공동체란 유럽의 사례에서 살펴볼 수 있듯이 상품과 서비스의 이동이 자유로울 뿐만 아니라 노동과 자본의 이동에도 제한이 없는 단일 경제권의 창출이다. 그리고 국가 간 이질성이 거의 없는 유럽의 경우에서조차 경제통합을 뒷받침하기 위하여 사회경제적 제도의 조화 및 통합에 상당한 시간을 필요로 하였다. 뿐만 아니라, 경제이론에 따르면 경제력 격차가 큰 경제권이 통합될 경우, 경제적 편익을 누릴 가능성이 낮고 경제력이 낮은 국가의 피해가 크다고 알려져 있다. 경제체제와 경제력이 극단적으로 다른 남북한의 경우 유럽보다 더 많은 시간과 노력이 필요할 수도 있다는 말이다.

따라서 한반도 경제공동체는 궁극적으로 하나의 경제권 형성을 목표로 해 나가되 남북한의 경제력과 체제상의 차이를 완화해 나가는 단계적 과정을 밟는 것은 불가피

한 선택으로 보인다. 급작스러운 통합으로 인한 단기적 혼란과 비용이 장기적 편익을 초과함으로써 경제공동체의 구상 그 자체에 커다란 장애로 작용할 가능성도 있다. 경제공동체의 성공적 성립을 위해서는 순차적으로 이를 이행하는 것이 바람직하다.

3. 한반도 경제공동체의 추진 과제

한반도 경제공동체를 달성하기 위해서는 장기적인 시각에서 준비하여 단계적으로 이행해 나가야 할 것이다. 여러 정치적·경제적인 변수들을 고려해야 하는 만큼, 한반도 경제공동체 달성을 위해 필요한 과제들을 현 시점에서 단정할 수는 없으나, 관련 사항들을 예상하여 준비하는 것은 의미 있는 일이다. 한반도 경제공동체의 구체적인 모습은 이를 준비하고 이행해 나가는 과정에 따라 결정될 것이기 때문이다. 아래에서는 한반도 경제공동체를 이룩하기 위해 필요한 사항들을 예시적으로 간략하게 살펴보고자 한다.

우선, 경제공동체 추진을 위한 산업경제적 기반을 확충하는 노력이 필요하다. 남북한 산업 및 인프라 공동체 형성이라는 과정을 통하여 상호 이해관계를 증진하면서 남북한 경제력 격차를 빠른 시간에 해소할 수 있도록 해야 한다. 이를 위하여 정부의 신경제구상의 실천과 함께 북한의 산업생산력 증진을 위한 남북협력을 모색해야 한다. 산업부문의 협력은 북한의 산업생산력을 직접적으로 강화시킬 뿐만 아니라 남북간의 생산분업을 통하여 남북 모두 국제적으로 비교우위를 강화시키는 유효한 수단이 될 수 있다는 점에서 가장 우선적으로 추진되어야 할 분야이다. 특히, 산업생산 분야 협력은 북한의 산업생산력 확대 지원에 초점을 맞추고 빠른 속도로 산업화 과정의 이행을 지원할 필요가 있다. 이를 위하여 북한 기업소에 대한 남한의 지분투자 형식으로 자본 및 기술을 제공하거나, 중소기업 중심 남북한 합작기업 설립 등의 방안을 고려할 수 있다. 이 과정에서 중소기업에 대한 국내의 다양한 정책자원을 원용할 수 있을 것이다.

다음으로, 단일 경제권 형성을 위한 제도적 통합을 준비할 필요가 있다. 산업 및 인프라 협력의 성숙을 통하여 양자 간의 경제력 격차를 완화한 이후, 무역과 투자 그리고 제반 생산요소의 자유로운 이동이 가능한 단일시장의 수준으로 나아가야 한다. 다만 단일시장 단계로의 진입은 북한이 저개발국에서 벗어나 중소득 국가수준으로 성장하는 과정을 성공적으로 이행함을 전제로 해야 하는 만큼, 적어도 중기적 목표로 설정하고 준비해 나가야 한다. 단일시장으로 진입한다면 남북이 보다 높은 수준의 경제규약 제정이 가능할 것으로 보이는데, 여기에는 남북한 상품 및 서비스 반출입, 인력이동, 자본이동 등과 관련한 규범과 정책이행에 필요한 재원의 공동 확보 방안이 포함되어야 할 것이다. 대외적으로는 한반도 경제권을 독립적 관세구역으로 설정하고 이를 바탕으로 WTO, IMF 등과 같은 국제기구 가입을 적극 검토할 수 있는 여건도 마련해 나가야 할 것이다.

이러한 과정들을 성공적으로 거친다면 한반도 경제공동체도 어느 정도 완성된 모습을 보일 것으로 기대한다. 이러한 수준까지 진행이 된다면 남북간에는 단일 시장을 관리하기 위한 공동의 정책적 공간을 구축하고 이를 집행하기 위한 공동집행기관의 설립이 가능한 매우 높은 수준의 통합이 이루어지게 된다. 공동의 정책적 공간에 포함되는 분야는 화폐, 거시금융 및 조세재정정책, 대외통상정책, 이민정책 등을 예로 들 수 있다. 이러한 정책적 공간에는 남북이 공동으로 정책적 주권을 행사하게 된다는 점에서 이는 실질적인 통일에 근접한 상황으로 규정할 수 있다.

부 록

1. 7.4 남북공동성명(1972)
2. 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991)
3. 한반도의 비핵화에 관한 공동선언(1992)
4. 6.15 남북공동선언(2000)
5. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(2007)(10.4 선언)
6. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(2018)(판문점선언)
7. 9월 평양공동선언(2018)
8. 역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서(2018)

1. 7.4 남북공동성명

최근 평양과 서울에서 남북관계를 개선하며 갈라진 조국을 통일하는 문제를 협의하기 위한 회담이 있었다.

서울의 이후락 중앙정보부장이 1972년 5월 2일부터 5월 5일까지 평양을 방문하여 평양의 김영주 조직지도부장과 회담을 진행하였으며, 김영주 부장을 대신한 박성철 제2부수상이 1972년 5월 29일부터 6월 1일까지 서울을 방문하여 이후락 부장과 회담을 진행하였다.

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

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

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

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

3. 쌍방은 끊어졌던 민족적 연계를 회복하며 서로의 이해를 증진시키고 자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 남북사이에 다방면적인 제반교류를 실시하기로 합의하였다.

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

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

6. 쌍방은 이러한 합의사항을 추진시킴과 함께 남북사이의 제반문제를 개선 해결하며 또 합의된 조국통일원칙에 기초하여 나라의 통일문제를 해결할 목적으로 이후락 부장과 김영주 부장을 공동위원장으로 하는 남북조절위원회를 구성·운영하기로 합의하였다.

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

서로 상부의 뜻을 받들어

이 후 락 김 영 주

1972년 7월 4일

2. 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서

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

제1장 남북화해

제1조 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.

제2조 남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다.

제3조 남과 북은 상대방에 대한 비방·중상을 하지 아니한다.

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

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

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

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

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

제2장 남북불가침

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

제10조 남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.

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

제12조 남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대 이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환문제, 대량 살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.

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

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

제3장 남북교류·협력

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

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

제17조 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

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

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

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

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

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

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

제4장 수정 및 발효

제24조 이 합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다.

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

1991년 12월 13일

남 북 고 위 급 회 담	북 남 고 위 급 회 담
남측 대표단 수석대표	북측 대표단 단장
대 한 민 국	조선민주주의인민공화국
국 무 총 리 정 원 식	정 무 원 총 리 연 형 묵

3. 한반도의 비핵화에 관한 공동선언

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

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

2. 남과 북은 핵에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다.

3. 남과 북은 핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한다.

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

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

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

1992년 1월 20일

남 북 고 위 급 회 담
남측 대표단 수석대표
대 한 민 국
국 무 총 리 정 원 식

북 남 고 위 급 회 담
북측 대 표 단 단 장
조선민주주의인민공화국
정 무 원 총 리 연 형 묵

4. 6.15 남북공동선언

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

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

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

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

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

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

5. 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

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

2000년 6월 15일

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

5. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)

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

방문기간중 역사적인 상봉과 회담들이 있었다.

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

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

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

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

3. 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다. 남과 북은 서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을

완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다. 남과 북은 한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수하기로 하였다. 남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장간 회담을 금년 11월중에 평양에서 개최하기로 하였다.

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

5. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다. 남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다. 남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 「서해평화협력특별지대」를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다. 남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-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 백두산관광을 실시하며 이를 위해 백두산-서울 직항로를 개설하기로 하였다. 남과 북은 2008년 북경 올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 처음으로 이용하여 참가하기로 하였다.

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

8. 남과 북은 국제무대에서 민족의 이익과 해외 동포들의 권리와 이익을 위한 협력을 강화해 나가기로 하였다. 남과 북은 이 선언의 이행을 위하여 남북총리회담을 개최하기로 하고, 제 1차회의를 금년 11월중 서울에서 갖기로 하였다. 남과 북은 남북관계 발전을 위해 정상들이 수시로 만나 현안 문제들을 협의하기로 하였다.

2007년 10월 4일

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

6. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(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 평화의 집에서 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 열어나가며 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 확고한 의지를 담아 역사의 땅 판문점에서 다음과 같이 선언하였다.

1. 남과 북은 남북 관계의 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 민족 자주의 원칙을 확인하였으며 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계 개선과 발전의 전환적 국면을 열어나가기로 하였다.
   ② 남과 북은 고위급 회담을 비롯한 각 분야의 대화와 협상을 빠른 시일 안에 개최하여 정상회담에서 합의된 문제들을 실천하기 위한 적극적인 대책을 세워나가기로 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 아시아경기대회를 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, 남북 적십자회담을 개최하여 이산가족·친척상봉을 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 10.4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해나가기로 하였다.

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

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 전단 살포를 비롯한 모든 적대 행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 하였다.

② 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로 하였다.

③ 남과 북은 상호협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화 되는 데 따른 여러 가지 군사적 보장대책을 취하기로 하였다.

남과 북은 쌍방 사이에 제기되는 군사적 문제를 지체 없이 협의 해결하기 위하여 국방부장관회담을 비롯한 군사당국자회담을 자주개최하며 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 때 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 정전협정 체결 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 조치라는데 인식을 같이 하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다.

남과 북은 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극 노력하기로 하였다.

양 정상은 정기적인 회담과 직통전화를 통하여 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논

의하고 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

판 문 점

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

7. 9월 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 제반문제들과 실천적 대책들을 허심탄회하고 심도있게 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 이어나가기로 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 강구해나가기로 하였다.

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

② 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 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 산림분야 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 시일내 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 예술분야의 교류를 더욱 증진시켜 나가기로 하였으며, 우선적으로 10월 중에 평양예술단의 서울 공연을 진행하기로 하였다.

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

③ 남과 북은 10·4 선언 11주년을 뜻깊게 기념하기 위한 행사들을 의의있게 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 참관 하에 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 추진해나가는 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. 역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서

남과 북은 한반도에서 군사적 긴장 상태를 완화하고 신뢰를 구축하는 것이 항구적이며 공고한 평화를 보장하는 데 필수적이라는 공통된 인식으로부터 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언을 군사적으로 철저히 이행하기 위하여 다음과 같이 포괄적으로 합의하였다.

1. 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다.

① 쌍방은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 무력충돌을 방지하기 위해 다양한 대책을 강구하였다. 쌍방은 군사적 충돌을 야기할 수 있는 모든 문제를 평화적 방법으로 협의·해결하며, 어떤 경우에도 무력을 사용하지 않기로 하였다. 쌍방은 어떠한 수단과 방법으로도 상대방의 관할구역을 침입 또는 공격하거나 점령하는 행위를 하지 않기로 하였다. 쌍방은 상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제, 다양한 형태의 봉쇄 차단 및 항행방해 문제, 상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등에 대해 '남북군사공동위원회'를 가동하여 협의해 나가기로 하였다. 쌍방은 군사적 긴장 해소 및 신뢰구축에 따라 단계적 군축을 실현해 나가기로 합의한 판문점선언을 구현하기 위해 이와 관련된 다양한 실행 대책들을 계속 협의하기로 하였다.

② 쌍방은 2018년 11월 1일부터 군사분계선 일대에서 상대방을 겨냥한 각종 군사연습을 중지하기로 하였다. 지상에서는 군사분계선으로부터 5km 안에서 포병 사격훈련 및 연대급 이상 야외기동훈련을 전면 중지하기로 하였다. 해상에서는 서해 남측 덕적도 이북으로부터 북측 초도 이남까지의 수역, 동해 남측 속초 이북으로부터 북측 통천 이남까지의 수역에서 포사격 및 해상 기동훈련을 중지하고 해안포와 함포의 포구 포신 덮개 설치 및 포문폐쇄 조치를 취하기로 하였다. 공중에서는 군사분계선 동서부 지역 상공에 설정된 비행 금지구역 내에서 고정익항공기

의 공대지유도무기사격 등 실탄사격을 동반한 전술훈련을 금지하기로 하였다.

③ 쌍방은 2018년 11월 1일부터 군사분계선 상공에서 모든 기종들의 비행금지구역을 다음과 같이 설정하기로 하였다. 고정익항공기는 군사분계선으로부터 동부지역(군사분계선표식물 제0646호부터 제1292호까지의 구간)은 40km, 서부지역(군사 분계선 표식물 제0001호부터 제0646호까지의 구간)은 20km를 적용하여 비행금지구역을 설정한다. 회전익항공기는 군사분계선으로부터 10km로, 무인기는 동부지역에서 15km, 서부지역에서 10km로, 기구는 25km로 적용한다. 다만, 산불 진화, 지 해상 조난 구조, 환자 후송, 기상 관측, 영농지원 등으로 비행기 운용이 필요한 경우에는 상대측에 사전 통보하고 비행할 수 있도록 한다. 민간 여객기(화물기 포함)에 대해서는 상기 비행금지구역을 적용하지 않는다.

④ 쌍방은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 어떠한 경우에도 우발적인 무력충돌 상황이 발생하지 않도록 대책을 취하기로 하였다. 이를 위해 지상과 해상에서는 경고방송 → 2차 경고방송 → 경고사격 → 2차 경고사격 → 군사적 조치의 5개 단계로, 공중에서는 경고교신 및 신호 → 차단비행 → 경고사격 → 군사적 조치의 4개 단계의 절차를 적용하기로 하였다. 쌍방은 수정된 절차를 2018년 11월 1일부터 시행하기로 하였다.

⑤ 쌍방은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 어떠한 경우에도 우발적 충돌이 발생하지 않도록 상시 연락체계를 가동하며, 비정상적인 상황이 발생하는 경우 즉시 통보하는 등 모든 군사적 문제를 평화적으로 협의하여 해결하기로 하였다.

2. 남과 북은 비무장지대를 평화지대로 만들어 나가기 위한 실질적인 군사적 대책을 강구하기로 하였다.

① 쌍방은 비무장지대 안에 감시초소(GP)를 전부 철수하기 위한 시범적 조치로 상호 1km 이내 근접해 있는 남북 감시초소들을 완전히 철수하기로 하였다.

② 쌍방은 판문점 공동경비구역을 비무장화하기로 하였다.

③ 쌍방은 비무장지대 내에서 시범적 남북공동유해발굴을 진행하기로 하였다.

④ 쌍방은 비무장지대 안의 역사유적에 대한 공동조사 및 발굴과 관련한 군사적 보장대책을 계속 협의하기로 하였다.

3. 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가기로 하였다.

① 쌍방은 2004년 6월 4일 제2차 남북장성급군사회담에서 서명한 '서해 해상에서의 우발적 충돌 방지' 관련 합의를 재확인하고, 전면적으로 복원 이행해 나가기로 하였다.

② 쌍방은 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 하였다.

③ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역에 출입하는 인원 및 선박에 대한 안전을 철저히 보장하기로 하였다.

④ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역 내에서 불법어로 차단 및 남북 어민들의 안전한 어로활동 보장을 위하여 남북 공동순찰 방안을 마련하여 시행하기로 하였다.

4. 남과 북은 교류협력 및 접촉 왕래 활성화에 필요한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다.

① 쌍방은 남북관리구역에서의 통행 통신 통관(3통)을 군사적으로 보장하기 위한 대책을 마련하기로 하였다.

② 쌍방은 동 서해선 철도 도로 연결과 현대화를 위한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다.

③ 쌍방은 북측 선박들의 해주직항로 이용과 제주해협 통과 문제 등을 남북군사공동위에서 협의하여 대책을 마련하기로 하였다.

④ 쌍방은 한강(임진강) 하구 공동이용을 위한 군사적 보장 대책을 강구하기로 하였다.

5. 남과 북은 상호 군사적 신뢰구축을 위한 다양한 조치들을 강구해 나가기로 하였다.

① 쌍방은 남북군사당국자사이에 직통전화 설치 및 운영 문제를 계속 협의해 나가

기로 하였다.

② 쌍방은 남북군사공동위원회 구성 및 운영과 관련한 문제를 구체적으로 협의·해결해 나가기로 하였다.

③ 쌍방은 남북군사당국간 채택한 모든 합의들을 철저히 이행하며, 그 이행 상태를 정기적으로 점검 평가해 나가기로 하였다.

6. 이 합의서는 쌍방이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

① 합의서는 쌍방의 합의에 따라 수정 및 보충할 수 있다.

② 합의서는 2부 작성되었으며, 같은 효력을 가진다.

2018년 9월 19일

대 한 민 국	조선민주주의인민공화국
국 방 부 장 관	인민무력상 조선인민군 대장
송 영 무	노 광 철

찾아보기 및 참고문헌

찾아보기

ㄱ

개성공단 사업 56, 58
개성공단 정상화를 위한 합의서 59
개성 관광 55, 56
개성 만월대 공동발굴 사업 60
겨레말큰사전 남북공동편찬사업 60
경제·사회·문화공동체 130
경제통합 53, 120, 153, 154, 157, 159, 160
계획경제체제 9
고려민주연방공화국 창립방안 133, 136, 137, 138, 139
고려연방공화국 133, 137
고려연방제 128, 133, 136, 137
공동경비구역(JSA) 29, 47, 127, 146, 182
공동체 의식 14, 118
공산주의 22, 133
9.11 테러 82
9.19 공동성명 34, 172
국가브랜드 15
국군포로 68
국제원자력기구(IAEA) 34
군사대국화 88
군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 69
금강산 관광객 피격 사건 53, 58
금강산국제관광특구법 55, 56

ㄴ

나진-하산 물류협력사업 97
남남갈등 135, 154
남북 경제개방 조치 52
남북경제협력공동위원회 48, 172
남북경제협력추진위원회 47, 172
남북 경제협력제도실무협의회 48
남북고위급회담 42, 43, 45, 50, 55, 110, 125, 126
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언) 40, 111, 171
남북관계 발전에 관한 법률 52
남북교류협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 43
남북교류협력에 관한 법률 52, 53, 63
남북교류협력에 관한 지침 52
남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서 43
남북국방장관회담 46
남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 43
남북기본합의서 31, 32, 38, 43, 110, 111, 124, 140
남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 43
남북불가침협정 체결 109
남북역사학자협의회 60
남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서 43
남북연방제 128, 133, 136, 137
남북연합 132
남북연합 단계 131, 132
남북 열차 시험운행 54
남북이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 68

남북장관급회담 44, 47
남북장성급 군사회담 46, 47, 127, 182
남북적십자회담 37, 38, 48, 49, 50, 108, 165, 175
남북 철도·도로 연결 사업 54
남북총리회담 42, 44, 173
남북 총선거 24, 107, 109, 137
남북통일축구대회 61
남북협력기금 52, 63, 71, 73
남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서 43
남조선혁명론 27, 28, 136, 138
납북자 68, 69
납북피해자 보상 및 지원 심의위원회 69
낮은 단계의 연방제 40, 129, 133, 136, 139, 170
냉전체제 23, 38
닉슨 독트린 28, 108

ㄷ

단일 국가 9
단계적 혁명론 134
대국외교 86
대남혁명 전략 134
대청해전 32
독일 통일 115

ㅁ

무력통일 136
문재인의 한반도정책 114, 115, 116, 118, 119, 121, 123
미·소 공동위원회 20
미얀마 아웅산 묘소 폭파 사건 29
미·일 동맹 85, 87, 92
민족공동체 9, 14, 63, 110, 111, 116, 123, 128, 129, 130, 132
민족공동체 통일방안 111, 128, 129, 130, 131, 132
민족공조 135
민족공조론 134, 135
민족동질성 123
민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언) 51, 110
민족정체성 14
민족주의 83, 84, 86, 99
민족통일 132, 139
민족해방 인민민주주의혁명 134
민족화합 민주통일방안 109, 130
민주기지론 134, 136
민주주의 9, 82, 83, 137
민주화 106, 138

ㅂ

베를린 구상 53, 125
보통국가 88
북·미 제네바 합의 52

북방한계선(NLL) 31, 32, 175, 182
북진 통일론 107
북한이탈주민 74, 75, 76, 77, 78, 122
북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 75
북한이탈주민정착지원사무소 75
북한이탈주민지원재단 76, 77
북한인권기록센터 78, 79
북한인권결의 78, 79
북한인권법 78, 79
북한 지역 자유총선거론 107
분단비용 14
비무장지대(DMZ) 26, 30, 33, 41, 47, 49, 64, 146, 167, 175, 178, 182
비핵·개방·3000 112

ㅅ

4.19 혁명 136
쌍궤병행 94, 95
쌍잠정 94, 95
사드(THAAD) 94, 101
사회적 비용 15
사회주의 체제 23, 30, 140
사회통합 154
산업국유화 22, 23
산업화 106, 148, 149, 157, 161
3대 경제벨트 120, 121
3대혁명역량 강화 135
3.1 운동 179
38도선 21, 22, 23, 25
서해교전 27, 32
선 건설 후 통일 107, 108, 109
선린외교 86
선평화 후통일 107, 109
세계보건기구(WHO) 72, 73
세계식량계획(WFP) 64, 73
세계청소년축구대회 61
세계탁구선수권대회 61
시베리아 횡단철도(TSR) 55, 97
시장경제 9, 151
시장경제체제 9
식량지원 69, 72
신동방정책 88
신탁통치 20
신형대국관계 86

ㅇ

아세안지역안보포럼(ARF) 87
아시아인프라투자은행(AIIB) 83, 86, 87
아시아태평양경제협력체(APEC) 88
안중근 의사 유해 발굴 및 봉환사업 60
얄타 회담 21
연방제 128, 129, 133, 136, 137, 138, 139, 140, 141
연방제 통일방안 133, 136, 137, 140
연평도 포격도발 27, 33, 46, 58
5.24 조치 32, 58, 61, 72
우리 의식(we-feeling) 10
우크라이나 사태 89
6.15 남북공동선언 39, 40, 49, 52, 111, 116,

124, 129, 139, 170, 171
6.23 선언 38, 109
6.25전쟁 11, 15, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 34, 68, 136
6자회담 34, 91, 96, 172
유라시아주의 88
유엔 세계식량농업기구(FAO) 64
유엔 안보리 결의 제1695호 36
유엔 안보리 결의 제1874호 34, 35
유엔 안보리 결의 제2356호 35
유엔 안보리 결의 제2371호 35
유엔 안보리 결의 제2375호 89, 91
유엔 안전보장이사회 25
유엔 한국임시위원단 107
유엔 헌장 32
이산가족면회소 49, 50
이산가족 상봉행사 33, 41, 49, 50, 66, 67, 127
이산가족정보통합시스템 67
20개 시범실천사업 110
2.13 합의 172
일대일로 83, 86, 103
인권이사회 79
인천 상륙 작전 25
일천만 남북이산가족 찾기 운동 108

ㅈ

자본주의 체제 23
자유무역협정 157
자유민주주의 9, 22, 23, 26, 108, 130
장거리 미사일 발사 35, 36, 58, 59, 89, 93
전략적 인내 91
정전체제 40, 114, 119, 172
정전협정 25, 26, 31, 32, 68, 138, 166, 176
정치공동체 130
정치통합 130, 132
제1차 북핵 위기 30, 34
제1차 연평해전 31
제2차 북핵 위기 34, 111
제2차 세계대전 11, 20, 21, 22, 82, 158
제2차 연평해전 31
제도적 통합 158, 159, 162
G20 정상회의 88, 97

ㅊ

천안함 폭침 사건 32, 58
청와대 기습 사건 28
최고민족위원회 137
취업보호담당관 76
취업지원센터 76
친북 연공화 135
7.4 남북공동성명 38, 108, 109, 139, 164, 166
7.7 선언 51, 110

ㅋ

카이로 회담 20, 21
KAL기 폭파 사건 27, 29, 32
코리아 디스카운트(Korea discount) 15, 154
코리아 프리미엄(Korea premium) 15

ㅌ

통일 3원칙 139
통일국가의 미래상 141
통일비용 154
통일비전 53
통일의식 13
통일지상주의 10
특수관계 166

ㅍ

판문점 도끼 만행 사건 29
평화번영정책 40, 111
평화체제 11, 40, 41, 92, 99, 100, 118, 119, 121, 127, 144, 145, 146, 154, 158, 172, 176
평화통일 3대 기본원칙 109
평화통일구상 선언 108
평화통일 외교정책에 관한 특별선언(6.23 선언) 38, 109
평화협정 95, 100, 119, 122, 138, 176
포용정책 31, 40
포츠담 회담 20, 21

ㅎ

한·러 정상회담 96, 97
한·미 동맹 12, 91, 92, 93, 100, 101, 123, 154
한·미 정상회담 93, 101
한민족공동체 통일방안 110, 111, 130
한반도 비핵화 공동선언 43, 44, 110
한반도 신경제구상 53, 124, 152, 153
한반도 신뢰프로세스 112
한반도 종단철도 97
한반도 평화통일을 위한 구상 112
한·중 정상회담 94
핵확산금지조약(NPT) 34
핵실험 31, 34, 35, 58, 59, 89, 91, 93, 95, 97
화상상봉 49, 50, 66, 127, 179
화성-12형 36
화성-14형 36
화성-15형 36, 89
화해협력 단계 131, 132
화해·협력 정책 111
휴전선 28

참고문헌

통일부, 『통일백서』, 각 연도,

, 『2000 북한개요』, 1999.

, 『2004 북한개요』, 2003.

, 『남북한 통일정책과 통일방안 비교』, 2006.

, 『남북한 교육 비교』, 2006.

, 『북한의 대남전략』, 2010.

, 『남북관계 지식 사전』, 2015.

, 『문화예술에 비친 북한의 일상』, 2011.

, 『변하는 북한 변하지 않는 북한』, 2011.

, 『북한 여성의 일상생활』, 2011.

, 『북한이탈주민 정착지원 실무편람』, 2015.9.

, 『통일 필요성의 재인식』, 2011.

, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』, 2011.

, 『강성대국론의 허와 실』, 2012.

, 『권력이 세습되는 북한』, 2012.

, 『북한 주요기관·단체 인명록』, 2015.

, 『북한 주요인사 인물정보』, 2015.

, 『준비된 통일은 축복이다』, 2013.

, 『북한권력기구도』, 2016.

통일연구원, 『북한인권백서』, 각 연도

, 『월간북한동향』, 각 연도

, 『통일정책연구』, 각 연도

, 『통일환경 및 남북한 관계 전망』, 각 연도

, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, 2005.

, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』, 2007.

, 『북핵문제의 해결방향과 북한체제의 변화 전망』, 2009.

, 『2009 북한개요』, 2009.

, 『북한주민의 삶의 질 : 실태와 인식』, 2011.
, 『북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향』, 2012.
, 『북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응』, 2012.
, 『2011년 북한경제 종합평가 및 향후 전망』, 2012.
, 『정치·사회·경제분야 통일비용 편익 연구』, 2013.
, 『한반도 통일공공외교 추진전략(II) : 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태연구』, 2013.
외교통상부, 『외교백서』, 각 연도
국립외교원, 『주요국제문제분석』(계간), 각 연도,
, 『국제정세전망』, 2014.
국방부, 『국방백서』, 격 연도(2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018)
, 『한반도 군비통제』, 2013.
한국국방연구원, 『국방정책연구』(계간), 각 연도
, 『북한의 핵개발과 북한군』, 2008.
, 『북핵문제와 한반도 안보』, 2008.
, 『김정일체제의 핵전략 딜레마』, 2009.
, 『2012 동북아 군사력과 전략동향』, 2013.
국방대학교, 『정보시대 전쟁의 이해』, 2004.
, 『2014년도 안보정세 전망』, 2014.
한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』(월간), 각 연도
통계청, 『북한의 주요 통계지표』, 각 연도
한국은행, 『북한 경제성장률 추정 결과』, 각 연도
대한무역투자진흥공사, 『북한의 대외무역동향』, 각 연도
무역협회, 『북중무역동향』, 각 연도
북한연구소, 『북한총람, 1993년~2002년』, 2003.
, 『북한총람, 2003년~2010년』, 2011.
연합뉴스, 『북한연감』, 각 연도
법무부, 『통일법무 기본자료』, 2012.12.
남북하나재단, 『북한이탈주민 정착 지표 연구』, 2017.6.
국회예산정책처, 『남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 시사점』, 2015.
최장호·김범환, 『남북한 경제통합 분석모형 구축과 성장효과 분석』, 대외경제정책연구원, 2017.
이부형 외, 『사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점』, 현대경제연구원, 2016.

MEMO

2019

통일문제 이해

발행처 통일교육원 연구개발과
서울시 강북구 4.19로 123(수유동)
TEL 02) 901-7164 **FAX** 02) 901-7029

발행일 2018년 12월

디자인 (주)늘품플러스 070-7090-1177

인 쇄 삼영문화사(02-2274-1381)·범진문화인쇄사(02-2274-2300)

통일교육원 홈페이지 www.uniedu.go.kr [비매품]

발 간 등 록 번 호
11-1250054-000005-10

2019

통일문제이해

통일부
통일교육원