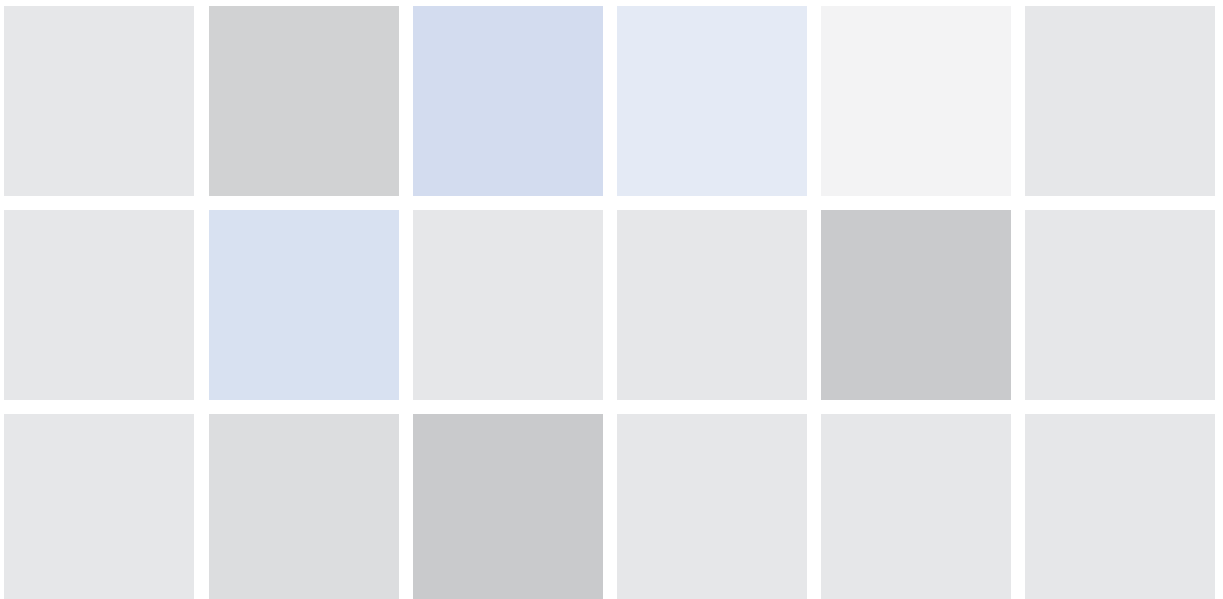




통일문제 이해 2010

 통일부 통일교육원





통일문제 이해 2010

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.

제1장

통일문제에 대한 인식

제1절 통일의 의미와 필요성	009
1. 통일의 의미	009
2. 통일의 필요성	013
제2절 통일의 기본구상과 미래상	017
1. 통일의 기본구상	017
2. 통일국가의 미래상	020

제2장

주변정세의 변화와 통일환경

제1절 국제질서와 동북아 정세	027
1. 국제질서의 변화	027
2. 최근 동북아 정세	033
제2절 주변국가의 한반도 정책	039
1. 미국	039
2. 일본	045
3. 중국	049
4. 러시아	054
제3절 통일환경의 변화와 우리의 대응	058



제3장

통일정책과 통일방안

제1절 우리의 통일정책과 통일방안의 발전	065
1. 통일정책 기초	065
2. 역대 정부의 통일정책	066
3. 민족공동체 통일방안	073
제2절 상생공영과 비핵·개방·3000	077
1. 상생공영 정책	077
2. 비핵·개방·3000	086
제3절 북한의 통일방안	090
1. 북한의 대남전략	090
2. 북한 통일방안의 변천	094
3. 북한 통일방안의 평가	099

제4장

남북관계의 전개

제1절 남북분단과 대한민국의 건국	107
1. 분단과 한반도	108
2. 대한민국의 건국	111
3. 6.25 전쟁과 한반도	114
제2절 남북관계의 전개 : 갈등과 협력	117
1. 갈등과 긴장의 남북관계	117
2. 대화와 협력의 남북관계	124
3. 남북 교류협력과 인도적 문제 해결 추진	132
제3절 남북관계의 발전방향	153
1. 탈냉전 시대의 남북관계 변화	154
2. 남북관계의 발전방향과 과제	155



제5장

통일미래의
비전과
과제

제1절	분단국의 통일사례와 교훈	161
1.	분단국 통일사례	161
2.	분단국 통일의 교훈	168
제2절	통일의 편익과 미래 비전	171
1.	통일의 편익	171
2.	통일미래 비전	176
제3절	통일을 위한 우리의 과제	177

부록

1.	7.4 남북공동성명	182
2.	남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서	184
3.	한반도의 비핵화에 관한 공동선언	187
4.	6.15 남북공동선언	188
5.	남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언	189
6.	남북관계 발전에 관한 법률	192



표 Tables

표 3-1	상생공영 정책의 체계	085
표 3-2	남북한 통일방안 변천(1948~현재)	102
표 3-3	남북한 통일방안 비교	103
표 4-1	대한민국 건국 과정	113
표 4-2	남북기본합의서 구성 및 이행 체계	127
표 4-3	1993~2009 남북교역액 현황	134
표 4-4	2000~2009 당국 차원의 이산가족 교류	141
표 4-5	1993~2009 북한이탈주민 입국 추이	146



1

통일문제에 대한 인식

제1절 통일의 의미와 필요성 | 제2절 통일의 기본구상과 미래상

Key Point

01

통일이란 분단 이전 상태로의 회귀가 아니라 서로 다른 두 체제를 하나로 통합하여 자유민주주의와 시장경제, 인간의 존엄과 가치 존중 등을 기반으로 하는 민족공동체의 건설을 의미한다. 이런 의미에서 통일은 민족구성원 모두에게 자유롭고 인간다운 삶을 위한 미래의 기회라고 볼 수 있다.

02

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

03

통일국가의 미래상은 우리의 통일방안에서도 제시하고 있듯이 자유·복지·인간의 존엄성이 보장되는 선진일류국가의 실현이다. 통일국가는 우리에게 선택의 기회와 활동영역의 확대를 제공하며, 세계평화와 인류공영에 이바지하게 될 것이다.

통일의 의미와 필요성

1

통일의 의미

오늘날 우리는 변화와 통합을 강조하는 역사적 전환기에 살고 있다. 돌이켜 보면, 지난 20세기는 명암이 엇갈린 격동의 한 세기였다. 전반기에는 두 차례의 세계대전과 파시즘, 나치즘의 흥망을 경험하였고, 후반기에는 냉전질서 속에서 동서 양대 진영이 대립하였다. 또한, 20세기는 아시아와 아프리카가 식민지의 고통에서 해방되는 세기였고 비약적인 경제성장을 이루어낸 시기이기도 하였다.

20세기 말 세계는 베를린 장벽 붕괴와 사회주의권의 몰락과 함께 거대한 변화를 시작하였다. 냉전은 역사 속으로 사라지고 세계화의 도래와 함께 인간의 자유와 존엄성이 보편적 가치로 존중되는 시대가 열렸다. 21세기의 문턱을 넘어선 현시점에서 국제사회는 '9.11 테러'와 이라크전쟁 이후 국제질서의 재편과 안보환경의 변화, 그리고 이로 인한 국가주권의 개념 변화와 같은 새로운 문제에 직면하고 있다. 한 가지 다행스러운 것은 무력이 결코 평화를 가져다 줄 수 없다는 인식 아래 국제적 상호 협력만이 세계를 폭력으로부터 구제할 것이라는 공감대가 점차 확산되어 가고 있다는 점이다. 이러한 지구적 차원의 변화에 슬기롭게 대처해 나감으로써, 그동안 모색해 온 한반도 평화정착 및

통일의 실현 가능성을 높이기 위해 국민적 역량을 결집시키는 일은 우리의 시대적 과제가 아닐 수 없다.

어떤 민족이나 국가를 막론하고 냉전 이후의 새로운 질서가 형성되는 과정에서 미래를 위한 선택을 하게 된다. 물론 선택은 결과를 미리 알 수 없다는 점에서 새로운 도전이기도 하다. 선택의 기로에 선 우리의 입장에서 주목해야 할 점은 냉전질서가 해체된 이후, 미국이 중심적 역할을 하고 있는 가운데 최근 중국, 러시아, 유럽연합(EU) 등의 역할이 커지고는 있지만, 그것을 대체할 새로운 세계질서는 아직 확고하게 구축되지 못하였다는 사실이다. 그것은 한반도 문제 해결과 관련하여 주변 강대국의 영향력이 냉전시대에 비해 상대적으로 감소됨을 의미한다. 다른 한편으로는 우리들의 선택의 폭이 그만큼 넓어질 수 있다는 기대로 연결됨을 의미하기도 한다. 분명한 것은 우리가 21세기를 새롭게 열어갈 절호의 기회를 맞고 있다는 점이다.

물론 그렇다고 해서 세계화의 공간 자체가 미래를 보장해 주는 것은 아니다. 그것은 단지 조건일 뿐 결정은 한반도 문제 해결의 당사자인 우리의 몫이라는 점에서 결국 우리의 의지와 역량에 기대를 걸게 되는 것이다. 현재 우리가 처한 분단 상황을 적극적으로 극복해 나가지 않는 한 우리의 밝은 미래를 생각하기는 어려운 일이기 때문이다.

우리는 국권상실 이후 한 세기가 지나는 동안 일제의 식민지 지배와 분단의 고통 속에서 통일된 근대 민족국가를 확립하지 못한 채 살아왔다. 우리 민족에게 있어서 1945년 8월 15일은 ‘해방’이라는 혁명적 조건을 어떻게 새로운 국가수립으로 연결시키느냐 하는 역사적 의미를 지닌 날이었다. 그러나 불행히도 8.15 해방은 일제의 무조건 항복으로 발생한 한반도의 주권 공백상태를 대체하기 위해 북위 38도선을 경계로 미군과 소련군이 분할 점령함으로써 국토가 분단되는 결과를 낳고 말았다. 문제는 여기에 그치지 않고 북한이 1948년 유엔 감시 하에 남북 자유 총선거를 실시하여 한반도 통일정부를 수립하자는 유엔 결의를 무시하고 소련의 지원 하에 일방적으로 독자적인 정부를 수립함으로써 분단이 초래되었다. 더욱이 북한의 남침으로 시작된

6.25 전쟁으로 분단은 고착화되어 급기야는 민족분열을 초래하기에 이르렀다.

한반도는 지정학적 위치로 인해 주변국들의 이해가 충돌하는 동북아의 국제정치적 요충지가 되어 왔고, 한반도의 통일문제에도 이들 주변 국가들의 이해관계가 얽혀 있다. 여기서 우리는 통일문제가 민족 내부 문제인 동시에 국제문제라는 이중성을 지니기 때문에 남북 당사자 간의 노력뿐만 아니라 국제적 협력을 필요로 한다는 점을 확인하게 된다.

이제 우리는 세계사적 전환기를 맞이하여 식민지 시대와 분단 시대를 거치면서 훼손되었던 민족 정체성을 새롭게 정립하고 민족통일을 완성해야 할 과제를 안고 있다. 이 과제를 실현하기 위해서는 우리가 처해 있는 지정학적 한계를 운명으로 받아들이는 소극적인 자세를 버리고, 우리가 추구하는 미래를 과감하게 선택함으로써 우리 민족의 새로운 가능성을 열어 가는 적극적인 자세가 무엇보다도 필요하다. 중요한 것은 이러한 적극적인 자세가 역사적 선택의 갈림길에서 민족공동체 건설을 도모하는 우리에게 큰 힘이 될 수 있다는 사실이다.

그렇다면 남북이 반세기 이상 분단된 채 오늘에 이르기까지 각자의 길을 걸어오면서 축적되어 온 상대방에 대한 적대감을 극복하고 하나의 민족공동체를 키워나갈 방법은 무엇일까? 이를 알아보기 위해서 우선 우리가 지향하는 통일이 무엇이나 하는 문제부터 검토해야 할 것이다.

오늘날 통일은 우리에게 기회이자 도전이며 행복하고 안전한 삶을 위한 미래의 실존방식으로서의 의미를 갖는다고 할 수 있다. 그 점에서, 통일은 단순히 분단 이전 상태로 되돌아감을 의미한다기보다 서로 다른 두 체제를 하나로 통합하여 자유민주주의와 시장경제, 인간의 존엄과 가치의 존중 등에 기초한 민족공동체의 건설을 의미한다.

사람은 누구나 자신이 살아 온 환경 속에서 역사를 만들어가는 존재이다. 민족공동체는 오랜 전통을 지닌 채 특정한 지역에 터를 잡고 살아온 사람들의 정신 속에 면면히 이어져 온 역사와 신화를 간직하고 있다. 뿐만 아니라 민족공동체의 밑바탕에는 민족사를 공유하는 과정에서 형성된 민족 문화와 민족 정체성이 자리 잡고 있다.

우리 민족은 한반도에 살면서 공통된 문화와 역사적 기반을 간직하고 있다. 오늘날 우리가 지향하는 공동체는 모든 국민의 참여가 실제로 이루어지는 민주사회이며, 나아가 남과 북의 모든 구성원이 함께 복지를 증진하는 민족공동체의 발전을 의미한다. 이를 위해서는 단일성의 신화에서 벗어나 다양성을 인정하고 계속 새로운 화합을 추구하는 창조적 능동성이 필요하다. 오늘날 세계는 혈연 중심의 폐쇄적, 배타적 민족주의에서 다양한 민족들이 평화롭게 공존하고 함께 발전하는 개방적 민족주의로 나아가고 있다. 새로운 민족공동체를 건설하는 것은 우리 민족의 분단된 역사를 복원하는 과정인 동시에 국제사회의 지지와 협력을 바탕으로 세계사의 발전에 기여할 수 있는 미래지향적이고 창조적인 과정이 되어야 한다.

애당초 분단 이후 오랫동안 우리는 통일의 개념을 분단 이전으로 돌아가는 것으로 이해하였다. 특히 실향민들에게는 통일이 곧 “고향에 돌아가서 헤어졌던 가족을 상봉하는 것”으로 생각되었다. 그러나 분단 반세기가 지난 지금은 남과 북에 엄연히 다른 두 체제가 존재하고 있는 것이 현실이다. 따라서 이제 우리가 할 일은 휴전선을 경계로 남과 북으로 나누어진 분단구조를 극복하고 21세기 우리 민족의 생존과 번영을 위한 청사진을 남북이 함께 만들어가는 것이다. 그 점에서 통일은 남과 북이 자유민주주의에 기초한 하나의 민족공동체를 건설하는 이행과정이며 궁극적으로는 하나의 헌법에 기초한 주권국가가 되는 것을 의미한다.

그러나 60년 이상 서로 다른 체제에서 살아온 남북의 구성원들이 서로 동화되는 것은 쉽지 않은 일이다. 그렇기 때문에 남과 북이 믿음을 쌓아가면서 민족통일의 의지를 다지는 일이 무엇보다도 중요하다. 대화를 통해 서로 상대방의 입장을 확인하는 소통의 과정 속에서 상호간의 문제를 해결하고 불신을 해소할 수 있을 때 비로소 새로운 민족공동체를 건설할 수 있기 때문이다. 남북의 구성원들 간에 좋은 기억을 만들어가는 일은 서로 믿음을 쌓아가는 데 있어 필수불가결한 일이다. 그것은 곧 분단과 전쟁으로 인한 불행한 과거를 극복하고 새로운 역사를 창조해가는 과정이기 때문이다.

1970년대 이래의 남북관계를 회고해 볼 때, 대화가 시작된 1970년대부터 1980년대까지는 남북이 묵시적으로 상대방의 실체를 인정하면서 체제경쟁을 벌였다면, 1990년대에는 탈냉전과 국제질서의 재편과정 속에서 ‘남북기본합의서’ 채택과 함께 남북 교류협력이 증가되었고, 2000년대에는 두 차례의 정상회담을 포함한 각종 남북 대화와 교류협력이 진행되었다.

이러한 그동안의 남북관계 경험을 통해 우리는 한반도의 긴장완화와 평화정착을 위한 남북관계의 핵심이 상호 신뢰구축에 있다는 점을 분명히 깨닫게 되었다. 향후 우리는 남북관계 발전을 위해 남북 간 상호 이해증진과 신뢰형성을 도모하고 이를 통해 갈등을 최소화하는 등 상생과 공존공영을 모색하기 위한 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다.

2

통일의 필요성

다음으로 검토해야 할 것은 우리에게 통일이 왜 필요한 것인가의 문제이다. 이는 통일과 관련된 가장 근본적이고 원초적인 질문이다. 왜냐하면 통일이 필요하지 않다면 통일문제를 고민하거나 논의할 필요가 없으며, 정책을 입안해서 추진할 이유도 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지난 시기 우리 사회에서 이에 대한 논의가 충분히 이루어지지 못하였다. 그러나 탈냉전 이후 특히, 독일 통일 이후 우리 사회에서 통일에 대한 관심이 증대된 반면, 통일과정에서 예상되는 경제적 부담과 혼란 등으로 통일에 대한 회의론(懷疑論)이 확산되면서 통일의 필요성에 대한 논의가 점차 본격화되고 있다. 우리 민족이 한반도 통일을 주도하고 실현시키기 위해서는 우리 스스로 이러한 질문에 대해 고민하는 적극적 자세가 요구된다. 통일의 필요성에 대한 여러 가지 논의들을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 당위론적 차원의 논리이다. 우리 민족은 천 년 이상 하나의 나

라를 지키면서 살아왔기 때문에 민족의 통일은 너무나 당연하다고 보는 논리이다. 우리 민족의 유구한 역사 속에서 지난 60여 년 동안 분단으로 인해 민족 구성원들이 서로 불신하고 반목과 갈등을 반복하면서 살아 온 것이 사실이다. 당위론은 우리 민족이 통일을 이룩하여 분단으로 인해 굴절된 역사를 바로잡고, 민족의 역량을 극대화하는 새롭고 조화로운 민족공동체를 건설해야 한다는 측면에서 논리적 타당성이 있다.

다음은 통일에 따른 편익을 강조하는 논리이다. 남북이 하나로 통합될 경우 한반도 및 동북아 불안요소 제거, 내수시장의 확대 및 단일경제권 형성, 국내적 이념 갈등의 감소 등 다양한 정치, 경제 및 사회적 이익이 창출되는 반면, 남북 간의 갈등과 대결로 인해 지불해야 하는 여러 가지 비용은 줄어들기 때문에 통일이 필요하다고 보는 논리이다.

여기서 통일로 인해 얻게 되는 이익은 분단비용의 해소에 따른 이익과 함께 통일한국의 비전과 관련된 미래에 발생할 예상이익을 포함한다. 이는 미래에 공유할 민족적 자산의 확대라는 인식론에 기초한 논리로서 안보·경제 영역에서의 통일은 다양한 형태의 효과와 편익을 국내·외적, 장·단기적으로 산출해 낼 것이라는 기대를 담고 있다. 이 논리는 통일이 가져다 줄 실질적 이익을 강조하고 있어 탈냉전 이후 통일 필요성의 논리로서 상당한 설득력을 갖고 있다.

그밖에 남북 구성원 모두의 자유와 복지, 인간의 존엄과 가치 존중 측면에서 접근하는 논리가 있다. 이는 남북 이산가족과 북한이탈주민의 고통해소, 북한 주민의 삶의 개선 차원에서 접근하는 논리이다. 여기서 북한 주민의 삶의 개선은 북한 주민도 우리와 마찬가지로 자유와 복지, 인간의 존엄과 가치 존중이라는 혜택을 누릴 수 있게 하기 위해 필요하다는 것이다.

위에서 살펴본 논리들은 모두 통일의 필요성을 설명하는 논리로서 나름대로 타당성을 제공하고 있다. 따라서 우리는 한반도 통일의 필요성을 당위적, 공리적, 인도적 차원에서 뿐 아니라 개인적, 국가적 및 세계적 차원에서 종합적으로 접근하여 국내외적인 설득과 지지 도출을 위

해 힘써야 할 것이다.

이와 같이 통일은 그 필요성이 크에도 불구하고 쉬운 일이 아니다. 그러나 역사적으로 볼 때 불가능한 일도 아님을 인식할 필요가 있다. 독일의 경험에서 보듯이 오늘날 독일인들은 국제 경쟁력을 지닌 통일국가에서 자유와 평화를 누리며 살고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 따라서 통일은 반드시 우리가 이루어야 할 민족적 자존심이 걸린 역사적 과제라고 할 수 있다.

이제 문제는 통일과정에서 수반하게 될 희생을 우리의 민족적 과제로 인식해야 한다는 점이다. 이를 위해 우리는 삶의 조건에 주목하여 논의를 시작할 필요가 있다. 그것은 행복한 삶을 위해 노력하는 우리들의 존재 이유이며, 우리가 추구하는 민족공동체의 존재 이유이기 때문이다.

우리가 통일국가를 건설하려는 것도 한 마디로 행복하게 살기 위한 새로운 공간을 만들기 위한 것이다. 행복하게 산다는 것은 우리 인생에서 그만큼 소중한 것이기 때문이다. 그러나 행복한 삶은 저절로 보장되는 것이 아니라 안정·평화·자유와 같은 조건이 충족되었을 때 가능한 일이며, 또한 이를 위해서는 갈등을 최소화하는 것이 필요하다. 따라서 갈등의 최소화는 남과 북이 합의를 거쳐 안정과 평화를 이루어 내고 궁극적으로는 공존과 통합을 모색한다는 틀에서 볼 때 매우 중요한 출발점이 된다.

오늘날 남북 간 긴장완화 및 평화정착을 토대로 분단을 극복하고 정상적인 공동체로 생존하려는 것은 우리의 당위명제이다. 평화와 자유에 기초한 통일은 역사의 순리인 동시에 국민의 희망에 부응하는 것이기 때문이다. 정상적인 공동체로 생존하기 위한 우리의 통일노력은 분단의 고통을 극복하고 정신적으로나 물질적으로 행복한 삶이 보장되는 살기 좋은 사회를 만들기 위한 것이라고 할 수 있다. 살기 좋은 사회를 만들기 위해서는 정의와 민주주의가 실현될 수 있는 객관적 조건이 구비되어야 한다. 살기 좋은 사회는 사람이 누구나 사람으로 대접받는 사회, 노력한 만큼 대가를 받는 사회, 인간다운 삶의 기회가

누구에게나 제공되는 사회, 어린이와 노약자들이 빈곤 속에 내버려지지 않는 사회, 품위를 지킬 수 있는 거주 공간과 의료혜택이 보장되는 사회를 가리킨다.

자유와 평화는 인간다운 삶을 보장하고 인간의 존엄성을 지키는 데 필요한 기본조건이다. 그 점에서 자유와 평화가 모든 국민이 추구하는 가치라는 것은 당연하다.

그러나 실제로 평화를 이루어낸다는 것이 결코 쉬운 일은 아니다. 평화를 이루어내기 위해서는 무엇보다도 새로운 역사를 만들어내는 용기와 새로운 사고방식이 필요하다. 예컨대 유럽의 역사적 경험에서 보듯이 군사적, 경제적 차원에서의 유기적 협력과 통합이라는 토대가 없었다면 유럽의 평화정착은 불가능한 일이었을 것이다.

평화가 그러하듯 자유 역시 우리가 일상생활 속에서 경험하고 있는 구체적 현실이며, 양보할 수 없는 소중한 가치임에 틀림없다. 또한 개인의 자유는 공동체 틀 안에서 존재한다. 공동체는 우리의 개인적 이상과 가치를 자유롭게 실현할 수 있는 사회적 토대라고 할 수 있다. 말하자면 공동체는 자유로운 시민이 선택의 지혜를 갖도록 이끌어주는 협동공간인 셈이다. 따라서 행복을 추구하는 개인이 자신의 삶을 자유롭게 영위하기 위해서는 객관적 규범과 민주적 소통에 기초한 공동체와의 조화를 유지하는 것이 매우 중요하다고 하겠다.

통일의 기본구상과 미래상

1

통일의 기본구상

통일이라는 역사적 과제를 어떻게 풀어가야 할 것인가? 우리가 지향하는 통일국가는 민족구성원 모두에게 자유와 행복, 민족의 생존과 번영이 보장되는 국가라는 점은 분명하다. 실천적 차원에서 통일은 우리의 역사적 경험이나 가치관에 부합해야 하고, 실현될 수 있는 것이어야 한다. 그리고 무엇보다도 폭넓은 국민적 공감대를 형성할 수 있어야 한다.

반세기가 넘는 분단 속에서 평화통일이 민족 구성원 그 누구도 거부할 수 없는 합의사항으로 자리 잡은 것은 어떠한 경우에도 이 땅에서 전쟁이 재발되어서는 안 되겠다는 교훈 때문이라고 할 수 있다. 전쟁을 경험하면서 우리는 민족생존을 위한 평화정착 노력이 너무나 당연하고 절대적인 과제라고 생각하게 되었다. 따라서 남북이 평화정착과 통일을 지향한다면 남북이 가능한 한 여러 차원에서 대화와 교류협력을 확대하는 것이 필요하다.

분쟁이 그칠 줄 모르는 지역에서도 평화에 대한 합의를 도출해 내려는 대화는 지속되는 법이다. 평화를 위해 당사자 간 합의를 늘려 가는 방식은 실질적인 현안들을 해결함으로써 상호 신뢰를 구축하기 위

한 것이다. 이렇게 볼 때, 상호 불신을 해소하고 진정한 평화를 이루기까지는 긴 과정이 불가피하다. 그리고 그 과정에서 긴장을 고조시키는 사태도 발생할 수 있다는 점을 감안하면 문제해결을 위한 진정성 있는 남북대화의 중요성은 두말할 필요도 없다.

우리는 이상과 같은 점을 고려하여 서로 다른 성격을 지닌 두 체제가 점진적 방법을 통해 상호 신뢰를 조성할 수 있는 과도기를 거쳐 기능적으로 통합되면서 궁극적으로 통일에 이르는 접근방법을 선택하게 되었다. 이러한 우리의 단계적·점진적 통일정책은 1989년에 「한민족공동체 통일방안」으로 공식화하였으며, 이 통일방안은 1994년에 「민족공동체 통일방안」(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)으로 재확인되었다. 이후의 정부에서도 「민족공동체 통일방안」의 정책기조를 계승하고 있다.

「민족공동체 통일방안」에서 제시한 ‘남북연합’(The Korean Commonwealth)은 민족공동체를 만들어 가는 중간과정으로 남과 북이 상호 협력과 공존공영의 관계를 도모하면서 통일기반을 조성해 나가는 ‘과도적 통일체제’이다. 남북연합은 그 자체로서 통일된 국가의 최종형태가 아닌 통일을 지향하는 과도적 체제이다.

우리는 현실적으로 통일을 지향하는 과정에서 남과 북이 각기 체제를 유지하는 가운데 교류협력을 통해 민족공동체 형성의 기반을 마련하고 그것을 토대로 통일국가를 만들어 가야 한다는 ‘선 민족공동체 건설, 후 통일국가 수립’의 기본구상 하에 남북연합을 제안하였다. 그리고 통일의 기본구상과 원칙을 이렇게 설정한 것은 두 가지 전제에 입각한 것이었다. 첫째, 역사적 차원에서 사회공동체의 생성이 국가체제의 성립보다 선행한다는 전제이다. 둘째, 가까운 시일 내에 통일국가체제의 평화적 수립은 달성하기 어렵고 민족사회의 이질화는 더욱 심화될 가능성이 있다는 현실을 감안할 때 민족공동체 건설을 위한 노력을 선행시키는 것이 바람직하다는 전제이다.

요컨대, 우리의 통일방안에는 민족사회의 통합이 국가통일의 성취로 이어진다는 기본구상이 포함되어 있다. 그러기에 우리는 남북관계를

민족내부의 두 체제 사이의 특수 관계로 보며 국가 대 국가의 관계가 아니라고 해석하는 것이다. 이는 북한의 정치적 실체성을 인정하되, 헌법상 국가 간의 관계로 볼 수 없고 현실적으로 내국관계로도 보기 어려운 점을 고려한 것으로서, 1992년 ‘남북기본합의서’ 발효 이후 이를 규정해 오고 있다.



남북고위급회담

일반적으로 국가연합은 국제법상 주권의 독립성을 전제로 형성되는 국가 간의 상호작용의 형태를 말하며, 여기서 각 국가는 상호 대등한 국제법적 지위를 보유한다. 즉 국가연합의 구성국은 자국의 주권과 독립권을 국가연합에 이양하지 않고 주권을 보존하게 된다. 그러나 남북연합은 국가 간의 관계가 아닌 민족내부의 특수 관계를 유지하면서 상호 간의 관계를 협의·조절하고 민족 공동의 이익을 추구한다는 점에서 일반적 의미의 국가연합과 다르다. 또한, 남북연합은 남과 북이 대외적으로 주권국가의 지위를 보유한다는 점에서 연방국가와도 다르다.

우리의 통일방안은 점진적 접근방법이 통일을 위해 효과적일 수 있다는 전제 하에 우선 이 땅에 평화를 정착시킨 후 이를 토대로 통일을 추구한다는 입장을 체계화한 것으로서, 기능주의적 접근방법에 기초한 통합방안이라고 할 수 있다. 남북이 화해협력을 통해 상호 신뢰를 쌓아 민족공동체를 건설해 나가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다. 더욱이 남북 간의 협력은 이미 ‘남북기본합의서’와 같이 남북관계의 발전을 위한 합의들이 마련되어 있는 상황이기 때문에 확고한 실천의지에 기초해 이러한 합의들을 이행한다면 신뢰구축과 함께 민족공동체 건설을 원만히 이루어낼 수 있을 것이다. 결국 문제는 진정성에 기초한 합의의 실천과 그에 따른 상호 간의 신뢰구축 여부에 있다고 하겠다.

2

통일국가의 미래상

이상에서 살펴본 우리의 통일방안을 실현해 나가기 위해서는 국가의 비전과 철학을 바탕으로 민족공동체를 건설해 나가야 할 것이다. 여기서 우리는 미래의 통일을 위해 제시하는 국가비전에 주목하게 된다.

21세기의 새로운 도전 속에서 자유와 행복한 삶을 보장받기 위해 민주주의의 이상과 민족공동체 건설을 연계시켜야 할 과제를 안고 있는 우리는 역사적 비전을 가져야 한다. 역사적 비전을 통해 우리는 미래에 대한 새로운 가능성을 찾을 수 있다. 그 점에서 이러한 비전은 통일이라는 창조적 작업을 위해 필요한 전제조건임에 틀림없다. 비전 없는 역사가 맹목적인 것처럼 역사 없는 비전은 공허할 뿐이다.

그런 맥락에서 볼 때 통일국가의 미래상은 우리의 통일방안에서도 제시한 자유·복지·인간의 존엄성이 보장되는 사회의 구현이며, 선진 일류 국가의 실현이라고 할 수 있다. 여기서 선진 일류국가는 성숙한 세계 국가, 부드럽고 강한 나라를 지향한다. 또한, 이를 위해 우리는 세계화, 정보화, 민주화의 대세를 적극적으로 활용하고 국가역량을 고양함으로써 국제사회가 필요로 하는 매력적인 국가를 새롭게 만들어야 할 것이다.

오늘날 폭력과 빈곤으로부터의 공포를 최소화하고 인간의 자유와 행복을 확대함에 있어서 국제사회는 자유민주주의, 시장경제, 인도주의 가치 등에 대한 공감대의 형성과 확산을 필요로 한다. 예컨대, 2009년 6월 16일 한·미 정상회담을 통



한·미 정상회담 결과 발표(2009.6.16)

해 발표된 ‘한·미동맹을 위한 공동비전’(the Joint Vision for the Alliance of the ROK and US)에 자유민주주의와 시장경제에 입각한 평화통일을 지향한다는 내용이 포함된 것은 이 점을 반영하고 있다. 이상과 같은 배경에서 우리는 다음과 같은 내용의 통일국가의 미래상을 지향한다.

첫째, 민족공동체 건설을 위한 전제조건으로서의 자유민주주의는 자유와 평등을 기본으로 삼권분립, 법치주의, 의회제도, 시장경제, 시민사회 등을 근간으로 이루어져 있다. 자유민주주의를 제대로 작동시키기 위해서는 이와 같은 민주적 기본원칙을 준수하는 규범적 토대가 마련되어야 한다. 특히, 헌법에서는 조화의 정신을 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 해 나갈 것과 다양성을 위한 관용의 정신을 바탕으로 하는 신앙과 양심의 자유를 명시하고 있다. 관용과 조화는 다름을 인정하는 상호 존중의 마음가짐에서 출발하며, 관용은 다른 사람과의 차이를 인정한다는 적극적 의미로 해석됨으로써 다원적 민주주의의 이념적 기초가 되고 있다.

그러므로 다양성 속에서 통일을 추구하며 우리가 지향하는 목표를 실현하기 위해서는 지역·계층·성·세대 간의 차이를 인정하고 공존할 수 있도록 관용의 정신을 키워나가야 할 것이다. 또한, 자유민주주의를 바탕으로 변영해 나갈 수 있는 우리 사회의 목표와 비전 그리고 그것을 실현할 방법 등에 대한 국민적 합의와 공감대가 형성되어야 한다.

둘째, 경제적으로는 시장경제를 바탕으로 모든 국민이 잘사는 국가, 소외된 계층에게는 따뜻한 사회, 국제사회의 공동번영에 기여하는 나라가 되어야 한다. 이러한 선진 일류국가 달성을 위해서는 ‘이념의 시대’를 넘어 ‘실용의 시대’로 나아가야 할 것이다. 실용정신은 동서양의 역사를 관통하는 합리적 원리이자 세계화의 물결을 헤쳐 나가는 데 유효한 실천적 지혜이기도 하기 때문이다. 또한, 현재 세계는 국가나 지역단위의 경계선이 희미해지는 세계화 시대에 진입하고 있지만, 모든 국가가 자국의 이익을 위해 국가역량을 결집하는 무한 경쟁의 시기이기도 하다. 선진 일류국가 구현을 위한 실용주의는 주변 환

경에 대한 냉철하고 치밀한 평가에 기초하여 실천 가능한 목표에 대한 구체적인 행동계획을 세워 투입한 노력과 비용에 대한 최대의 성과를 거두는 행동규범을 뜻한다.

이러한 시대에 남과 북 모두가 평안과 행복을 누리기 위해서는 우리의 이익만을 추구하는 폐쇄적 민족주의나 제로섬 게임식의 현실 인식으로는 한계가 있음을 직시할 필요가 있다. 이제는 개방된 사고로 교류하면서 한민족과 국제사회가 함께 이익을 누리고 공감하는 윈-윈 게임식의 현실인식이 필요하다. 국익의 극대화를 위해서는 국제적 협력 속에서 세계가 공감하고 함께 추구해야 할 보편타당성을 지향함으로써 우리의 국익을 확보해야 하기 때문이다. 그렇지 않을 경우, 우리가 목표로 하는 선진 일류국가 달성은 요원한 것이 될 것이다.

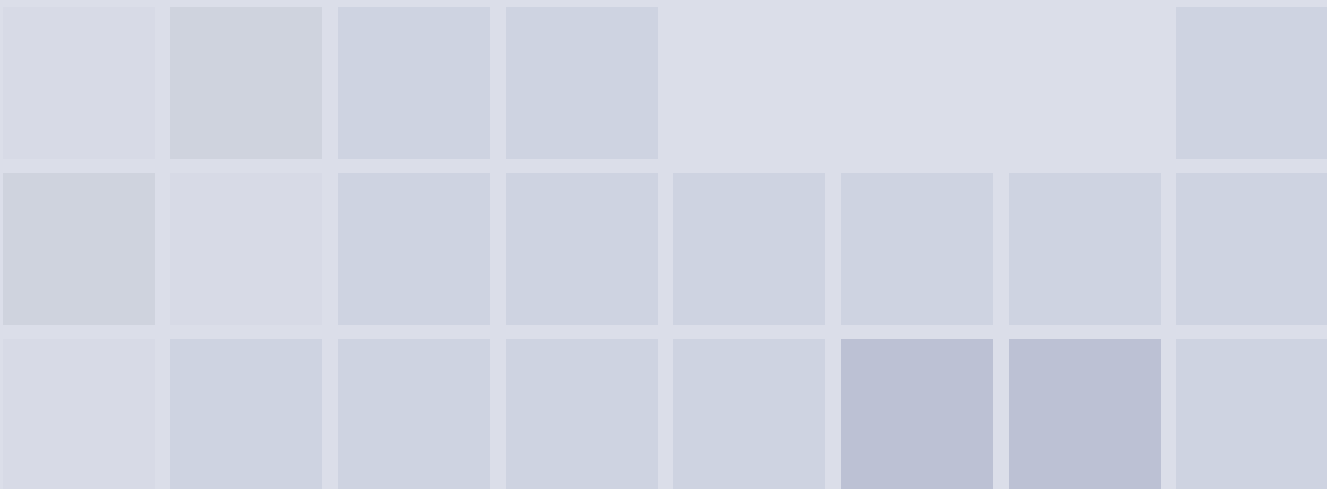
셋째, 대외적으로는 성숙한 세계국가로 나아가기 위한 국가역량을 구축함에 있어 강하면서도 부드러운 나라(연성강국, Soft Strong Power)의 모습을 갖추어야 한다. 연성강국이란 선진 복지경제와 확고한 국가안보 역량을 갖추었으면서도 교육·문화·예술 등 문화적 국력의 극대화를 지향하는 국가를 의미한다.

이를 위해서는 우선 국내적 차원에서 통합에 기초한 선진 민주주의와 시장경제 체제를 갖추어야 할 것이다. 그리고 한반도 평화정착 및 동북아 공동체 기반 조성을 위한 조건들을 만들어 가야 할 것이다. 나아가 한반도가 항구적 평화로 가기 위해서는 국가역량을 배양하여 주변 강대국과의 관계 속에서 이해의 균형점과 조화를 모색함으로써 평화를 만들어내는 역할을 해 나가야 할 것이다. 테러리즘, 국제난민, 기후변화, 질병 등으로 인해 인간안보의 영역이 중요시되는 국제사회의 흐름 속에서 통일한국은 국제 평화와 인권 등의 보편적 가치 수호에 적극 기여함으로써 책임있는 국가로서의 이미지를 제고시키는 방향으로 나아가야 할 것이다.

국제평화와 인권을 어떻게 추구할 것인가 하는 것인데, 갈등을 해결하기 위한 여러 가지 방법 가운데 중요한 것은 바로 의사소통과 타자에 대한 존중을 들 수 있다. 신뢰구축과 공동체 구축을 모색하는 것은

한반도의 평화와 번영을 위해서도 필요한 접근일 것이다.

역사는 변화하고 그 역사의 흐름 속에서 우리는 언제나 행복을 추구하며 미래를 설계한다. 한반도 평화는 남북 간의 의지와 노력이 중요하지만 국제적인 관심과 지지도 필요하다. 한반도를 둘러싼 복잡하고 유동적인 국제환경의 변화와 주변국의 국가이익을 정확하게 이해하고 국제사회의 확고한 지지와 협력을 이끌어내는 노력이 매우 중요하다.



2

주변정세의 변화와 통일환경

제1절 국제질서와 동북아 정세 | 제2절 주변국가의 한반도 정책
제3절 통일환경의 변화와 우리의 대응

Key Point

01

탈냉전 이후 형성되고 있는 신 국제질서는 냉전시대에 비해 복잡적이고 유동적이다. 냉전 종식 이후 미국은 세계 유일의 초강대국으로 남게 되었으나, 중국, 인도 등 신흥국들의 부상에 따라 국제질서의 복잡성은 더욱 심화되고 있다. 중국의 부상과 미·일 동맹의 조정 움직임에 따라 동북아 정세도 더욱 복잡한 양상으로 전개되고 있다.

02

미국은 동아시아에서 기존의 양자동맹 체제를 유지·강화하면서 이를 다자협력 체제로 보완하려고 한다. 일본은 하토야마 정부 하에서 미·일 동맹의 조정과 함께 동아시아 공동체론을 구현하고자 한다. 중국은 동아시아의 경제강국으로 부상하는 한편, '평화발전론'을 내세워 중국의 부상에 대한 이웃 국가들의 우려를 불식시키려 한다. 러시아 또한 동아시아의 역동적 발전에서 배제되지 않기 위해 노력하고 있다.

03

글로벌 질서와 동북아 안보환경의 변화에 따라 북핵문제 해결은 물론 통일여건의 조성을 위해 국제협력과 조정이 더욱 중요해지고 있다. 한국의 입장에서는 주변국들의 협력을 유도해 우리에게 유리한 통일환경을 조성하는 노력이 중요하다.

국제질서와 동북아 정세

1

국제질서의 변화

(1) 탈냉전 질서

1980년대 말 냉전이 끝나면서 국제질서는 근본적인 재편의 과정을 밟게 되었다. 냉전의 종식으로 20세기 후반 국제질서의 큰 축을 이루었던 양극체제는 붕괴되고 동서 진영 간 대립구도도 종말을 고하였다. 냉전이 끝나면서 탈냉전기 과도적 상황 속에서 형성된 새로운 국제질서의 주요특징은 이념, 체제, 제도 간의 대립이 현저히 감소된 반면, 평화와 경제발전의 중요성이 크게 부각되고 있다는 점이다. 냉전 종식 후 동유럽 국가들을 휩쓴 자유민주주의 혁명의 결과 공산권 국가들은 체제전환에 성공하고 자유민주주의가 세계사의 보편적 추세로 확고히 자리 잡게 되었다. 그루지야 공화국에서 세바르드나제 대통령을 축출한 2003년의 벨벳(장미)혁명, 2004년 우크라이나 대통령 선거에서 여당 후보의 개표 조작에 항의하는 민중 시위가 결국 야당 후보로의 정권교체를 이뤄낸 오렌지혁명, 그리고 2005년 3월 중앙아시아 키르기스스탄에서 15년 독재자 아카예프 대통령을 내쫓은 레몬혁명은 냉전 후 민주화 물결의 대표적인 사례들이다.

탈냉전기를 거쳐 21세기에 들어선 지금 국제무대에서의 전쟁과 평화는

단순히 전쟁의 결여나 물질적 풍요를 넘어서는 매우 포괄적이고 복합적 양상으로 전개되고 있다. 21세기 세계평화는 테러와 반테러간의 전쟁, 인종·종교·문화 등 인간의 정체성과 관련된 갈등, 경제적 빈부 격차, 정치적 억압과 폭력, 실패한 국가들의 인권 및 참상 같은 눈에 보이는 반평화의 요소들 뿐 아니라, 지구 온난화, 에너지와 물 부족, 도시화·정보화의 심화에 따른 인간소외와 비인간화 등 인간문명의 모든 측면과 직·간접적으로 연관되어 있다. 그 결과 탈냉전기 국제질서는 과거에 비해 더욱 복합적인 특성을 지닌다.

냉전종식 이후 국제질서는 몇 가지 측면에서 이전과는 구별된다. 첫째는 냉전의 종식과 더불어 미국이 유일한 초강대국으로 남게 되었다는 점이다. 오늘날 국제질서에서 미국이 차지하는 비중은 각종 수치로도 잘 드러난다. 예를 들면 미국은 전 세계 군사비의 대략 절반을 혼자 사용하고 있다. 또한 단순히 수치로 비교할 수 없는 무형의 리더십, 혹은 소프트파워가 미국의 지위를 현재의 국제질서에서 돋보이게 한다. 국제정치적 관점에서 중요한 사실은 미국의 이러한 지위가 앞으로 상당 기간 계속 유지될 것으로 전망된다는 점이다.

둘째는 세계화와 정보혁명의 영향으로서 21세기 안보환경은 그 이전과는 여러 면에서 질적으로 다른 차원과 이슈를 포함할 것으로 예상된다. 세계화는 근대국가 체제가 형성된 이래 국제관계 논의의 중앙에 위치해온 영토 단위의 국가 개념을 약화시킴으로써, 전통적 국제관계 연구나 안보 연구의 틀로는 적절하게 설명될 수 없는 새로운 정치적 현상들을 초래하고 있다.

세계화의 본질은 국가 간 상호작용, 조직 및 협력의 형태가 점진적으로 확대되는 공간적 현상으로서 단순히 상품 교환의 공간이 확대되는 것뿐만 아니라 인간과 사물의 교류 및 상호 침투를 포함한다. 즉 세계화는 생산, 산업, 재정 및 기타 분야에서의 공간적 재조정을 통해 지구 한 부분에서의 결정이 전 세계 모든 사람들의 일상생활에 지구적 영향을 미치게 됨을 의미한다. 미래의 세계질서에 큰 영향을 미칠 또 다른 요소는 과학기술의 급격한 발달로서, 특히 정보기술의 비약

적 발달을 지칭하는 정보혁명은 미래 국제질서에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

세계화 및 정보혁명의 가장 큰 영향은 이로 인해 국제관계에서 가장 기본적인 위협의 개념이 복잡화된다는 점, 즉 안보 어젠다의 복잡화와 안보주체의 다양화라 할 수 있다. 안보 위협의 주체 면에서 세계화는 다양한 비국가 행위자들을 국제관계의 전면에 등장시켜 기존의 안보 논의가 주로 영토국가를 중심으로 전개되었던 것과 큰 대조를 이룬다. 예를 들면 각종 국제기구, 인종 및 문화에 근거한 집단, 테러 집단, 심지어 범죄 조직에 이르기까지 국제관계의 새로운 행위자들은 때때로 국가를 능가하는 무력 수준을 구비함으로써 비대칭 위협이라는 안보의 새로운 차원을 열고 있다.

또한, 탈냉전기 안보 위협의 범위 역시 단순히 군사적 안보를 넘어 다양한 이슈를 포함하는 방향으로 다원화되고 있다. 특히 전통적 의미에서 영토와 주권을 보호한다는 의미의 안보는 이제 정보와 기술적 자산의 보호까지를 의미하는 폭넓은 의미로 확대되고 있다.

셋째는 제2차 세계대전 이후 국제관계를 지배해온 강대국간 전략적 관계의 변화를 들 수 있다. 우선 냉전의 종식으로 미·러 전략관계가 재정립됨에 따라 유럽이 상대적으로 평화로워졌고, 그 결과 국제정치의 중심축이 유럽으로부터 아시아·태평양으로 이전하게 되었다. 이에 따라 미국의 세계전략에서 아시아의 상대적 중요성이 증대되었으며, 아시아에서 중국의 부상에 대한 경계와 일본의 안보역할 증대를 추구하는 경향이 두드러져 보인다. 이처럼 일본을 끌어안고 중국을 견제하기 위해 미국은 주력 군사력 배치의 중심을 유럽에서 아시아로 옮기고 있다. 미국은 일본을 아시아의 영국으로 키우는 반면 중국을 잠재적 경쟁자로 규정하고 중국의 정치, 군사적 팽창이 아시아 태평양 지역에서 미국의 이익을 침해할 수 있는 가장 큰 잠재적 위협으로 여기고 있다.

이러한 특징을 지니는 탈냉전 시대도 9.11 테러라는 충격적 사건 이후 새로운 국면으로 접어들게 되었다. 9.11 테러 이후 미국은 전 세계적인 반테러 전쟁을 선포하고 아프가니스탄과 이라크에서 전쟁을 벌여 압도

적 군사력으로 손쉽게 승리를 거두었다. 그러나 미국의 의도와는 달리 아프가니스탄과 이라크 재건은 답보상태를 면하지 못하고 있다. 중동평화 로드맵은 거듭되는 테러로 원점으로 되돌아갔고 이슬람권의 반미감정은 더욱 깊어졌다. 이라크 전후처리 문제를 둘러싸고 미국과 유럽 간의 전통적 우호관계도 상당히 손상되었다.

(2) 신 국제질서로의 변화

21세기 국제질서는 근본적 변화의 과정을 겪고 있다. 변화의 핵심은 냉전시대의 양강 구도 대신 더 복합적이고 다극적인 질서가 서서히 정착되는 것이다. 현재 국제체제는 국제관계의 행위자 간 뿐만 아니라 지역 간 힘의 배분이 변화를 겪는 중이다. 중국, 인도 등 국제정치에서 규모는 크지만 그동안 경제적으로 침체해 있었던 거대국가들이 세계화의 영향으로 급격한 경제성장을 경험하면서 국제질서에서 미국 패권의 상대적 위축을 초래하고 있다. 이는 정확히 말하면 미국의 쇠퇴가 아니라 중국, 인도 등 신흥 국가들의 부상이다.

21세기 세계질서의 특징을 한마디로 말하자면 ‘복합성’이다. 정치·군사 질서는 여전히 미국이 지배하는 단극적 질서가 유지되겠지만 정치·군사 외의 경제, 산업, 금융, 사회, 문화 등에서는 힘의 분포가 미국 지배로부터 이탈하는 변화가 진행되고 있다.

1980년대 중반 이후 정치·군사적 폭력은 전 세계적으로 감소하는 추세이지만 정보혁명의 결과 군사안보의 충돌 양상은 과거에 비해 실시간으로 지구촌 주민들에게 전달되면서 과대 포장되고 더 큰 충격으로 전해진다. 따라서 군사력을 앞세워 국제문제를 일방적으로 해결하기는 갈수록 어려워지는 추세이다. 정치·군사적 혼란에도 불구하고 세계경제 총량규모는 지난 15년간 두 배 이상 팽창했고 동 기간 무역은 133% 증가하였다. 전쟁, 테러, 내전은 일시적으로 국제경제 침체를 초래할 수 있었지만 장기적으로 세계화의 물결에 압도당한 것이 현실이다.

세계화와 국제경제의 팽창의 결과 신흥부상국, 특히 중국, 인도, 브라질 등의 경제성장에 고취된 신 민족주의가 분출하고 있다. 다양한 민족적 관점의 분출은 정보혁명 덕분에 더욱 확대 재생산되고, 이들의 주장이 커지고 있다는 것은 곧 주요 국제문제에 있어서 갈수록 합의가 어려워짐을 의미한다. 이는 곧 미국이 여전히 초강대국이지만 혼자 힘으로 국제문제를 리드하거나 문제를 해결할 수 없다는 것을 의미한다.

미국 국가정보위원회(NIC)가 펴낸 「Global Trends 2025」보고서도 2025년까지의 향후 국제질서가 더욱 복잡적으로 변하고, 미국이 여전히 초강대국이겠지만 지금보다는 ‘덜 지배적인 국가’로 변모할 것으로 예상된다. 2025년경 국제질서는 중국, 인도, 러시아 등의 부상과 함께 세계화로 인한 경제발전, 인구 증가, 지역적 발전 격차 등으로 인해 더욱 다극화될 것이다. 그리고 새로운 초국가적 안보 어젠다가 등장하는데, 식량, 에너지, 물 등이 고도의 신 전략자원으로 등장하면서 이를 둘러싼 각축이 심화될 것으로 전망된다.

또한, 기후변화, 신기술, 에너지 배분 등을 둘러싼 대립도 심화될 것으로 예상된다. 테러, 국제 갈등 및 대량살상무기(WMD) 확산은 여전히 중요한 국제안보의 문제로 남을 것이고, 세계화에 따른 양극화의 결과 테러조직은 존속할 것이며, 첨단기술의 손쉬운 획득으로 이들의 테러역량도 강화될 것이다. 하지만 이념적 대결은 사라지고 세계화의 후유증과 글로벌 세력판도 변화가 갈등의 주된 원인이 될 것이다.

21세의 국제질서는 군사력, 정치력과 같은 ‘전통적 안보’의 개념뿐만 아니라 경제력과 자원, 테러, 국제범죄, 기후변화, 인간안보와 같은 ‘비전통적 안보’의 요소들이 복합적으로 나타나고 있다. 또한, 현재의 국제체제의 성격도 강대국에 의한 단극 및 양극 체제, 혹은 다른 국가 또는 요소들에 의한 다극 체제의 성격을 모두 나타나고 있고 이를 종합하자면 다차원적인 국제질서로 이해할 수 있다. 따라서 각국들은 다차원적 국제질서와 안보환경에 적절히 대응하기 위해서 국가단위에 집중하는 ‘전통적 안보’의 방편인 군사적 해결방안 뿐만 아니라 초국

가적 이슈를 다루는 ‘비전통적 안보’를 이해하고 소프트파워 등을 함께 활용해야만 하는 국제환경에 처해 있는 것이다.

국제질서의 변화에 따라 국제안보의 위협요인도 변하고 있다. 오바마 행정부가 발표한 「4개년국방검토보고서(QDR)」는 21세기 국제안보의 핵심 위협을 ‘하이브리드 위협(hybrid threats)’이라고 규정하고 있다. 하이브리드 위협은 광범위한 능력과 위협 유형, 포괄적 스펙트럼이 특징이며, 전면전, 비정규전, 테러 및 범죄활동까지도 전쟁수단으로 포함하는 개념이다. 이러한 하이브리드 전쟁 상황에서는 전쟁의 유형이 과거처럼 분명히 구분되지 않는다. 과거에는 전쟁의 양상을 첨단전과 비첨단전, 재래전과 비정규전, 혹은 기동전 대 게릴라전 등으로 구분하는 것이 통상적인 방법이었다. 오늘날의 전쟁은 비정규전의 광기에 정규전의 파괴성이 더해진 양상으로 전개되고, 마이크로소프트와 마세티(정글용 칼), 혹은 스텔스폭격기와 자살폭탄테러가 함께 동원되는 전쟁이다.

그만큼 오늘날의 안보환경은 매우 복잡적이다. 글로벌 차원에서 정치·경제·군사적 힘의 분산, 새로운 강대국의 부상, 대량살상무기(WMD) 확산, 비국가 행위자의 영향력 증대 등은 전쟁양상의 복잡성을 초래하고, 다양한 행위자의 개입, 전통적·비전통적 분쟁의 경계를 허문다. 특히 WMD로 무장한 국가의 붕괴나 불안정은 WMD 물질, 무기, 기술의 급속한 확산을 초래하고 국제적 위기로 비화할 가능성이 크다.

2

최근 동북아 정세

동북아 지역의 정세에도 최근 들어 중요한 변화가 진행되고 있다. 그 변화의 중심에는 중국의 부상과 일본의 보통국가화, 그리고 한반도 문제가 있다. 지난 10여 년 사이에 아태지역의 정치경제적 위상은 크게 강화되었다. 그리고 중국의 부상이라는 새로운 현실이 대두되었고, 인도, 파키스탄, 북한 등을 중심으로 대량살상무기의 확산위협이 현격히 증가하였다. 또한, 다자주의 혹은 다자적 협력에 대한 역내의 관심이 크게 증대하였다. 이러한 변화 가운데서도 동아시아 지역은 세계의 다른 지역에 비해 유례없이 역동적이고 통합적인 특성을 보여주면서 세계경제의 발전을 견인하고 있다.

글로벌 금융 위기 이후 동북아 국가들은 양자관계의 재조정, 다자간 경제·안보협력 논의 등 평화와 번영을 위한 긍정적인 변화를 모색하고 있다. 특히 세계경제위기 극복을 위한 아시아 국가들 간의 금융협력이 주목을 끌고 있다. 2008년 5월 제11차 ASEAN+3 재무장관 회의에서 회원국들은 800억 달러의 공동펀드 조성에 합의하였고, 추후 기존의 양국 간 통화스와프 계약을 다자간 협약으로 발전시켜 나아가는데 원칙적으로 합의함으로써, 아시아에서는 금융위기 대응체제인 치앙마이 이니셔티브(CMI)¹의 확대방안이 구체화되어 가고 있다. 따라서 국제적 경제위기를 극복하기 위해 아시아 주요국들의 정책공조와 협력이 점차 강화될 것으로 기대된다.

그러나 동북아 정세는 기본적으로 냉전적 요인을 완전히 탈피하지 못하고 있는 불안정한 상태이다. 이 지역은 세계 군사비 지출의 상당부분을 차지하고 군사비 증가율도 8%이상으로 연평균 3~4%인 다른 지역보다 두 배 이상 높다. 이는 동북아가 세계 어느 지역보다도 냉전적 대립과 갈등이 첨예했던 지역이었으며, 현재도 강대국 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀있기 때문이다. 거기에도 북한의 장거리 로켓 발사(2009.4) 및 2차 핵실험(2009.5)은 역내 안보정세를 더욱 복잡하게 만

¹ 치앙마이 이니셔티브(CMI)는 2000년 5월 태국 치앙마이에서 개최된 ASEAN+3(한국, 중국, 일본) 재무장관회의에서 외환위기 재발 방지를 위해 동아시아 국가의 외환위기에 자국통화를 상대국에 맡기고 외국 통화를 단기 차입하는 중앙은행간 통화스와프 계약을 확대하기로 합의한 것을 말한다.

들고 있다. 특히 동북아 지역에서는 미국이 여전히 주도적 역할을 하고 있기는 하지만 일본과 중국이 영향력을 지속적으로 증대해 나가고 있으며, 최근 러시아도 과학기술, 석유와 가스 등 인적·물적 자원을 바탕으로 영향력을 강화하려고 노력하는 상황이다.

과거 클린턴 행정부는 탈냉전 이후 동북아 지역에서 ‘개입(engagement)과 확대(enlargement)’ 정책을 통해 자국의 국익을 수호하면서 보다 적은 비용으로 균형자 역할을 수행하고자 하였다. 이를 위해 미국은 한국 및 일본과의 동맹체제 유지, 중국과 러시아와의 정치·경제적 협조관계 발전, 북한과의 관계개선 등을 도모하여 유일 초강대국으로서의 지위를 바탕으로 역내 영향력을 계속 유지하려 하였다. 특히 미국은 중국과의 관계에 있어 경제적 관계 심화와 전략적 대립의 딜레마 속에서 일본과의 안보관계 강화를 통한 중국 견제, 동북아에서의 안보비용 절감 등을 도모해 왔다.

부시 행정부는 ‘힘을 통한 평화’를 추구하는 등 미국 주도의 외교정책을 추진하였으며, 특히 9.11 테러 이후에는 아프가니스탄 및 이라크에서의 반테러 전쟁에 영국·일본 등이 적극 공조하였다. 그러나 국제협력을 중시하며 미국의 리더십 회복을 모토로 내세운 오바마 행정부의 출범으로 적어도 부시 행정부의 일방주의 정책에서 비롯된 갈등은 완화될 가능성이 높다.

일본은 경제대국 지위에 상응하는 정치·군사대국의 면모를 갖추려 하고 있다. 일본은 미·일 안보동맹의 기본 틀을 유지하는 것을 전제로 군사력 증강, 유엔 평화유지군활동(PKO) 참여, 자위대의 해외파병, 유엔 안보리 상임이사국 지위 획득 추진, 대외원조의 전략적 이용 등을 통해 정치·군사대국으로 부상하려는 목표를 실현하려 하고 있다. 일본은 9.11 테러 직후인 2001년 「테러대책 특별조치법」을 제정하고, 같은 해 11월 25일 처음으로 해외파병을 단행하였다. 특히 미국의 해외미군 재조정 계획에 발맞춰 중기 방위력 정비계획(2000~2005)을 1년 앞당겨 2004년 12월 완료하고 「신방위계획대강」 개정을 마무리 지었으며, 2006년 5월 ‘주일미군 재편 로드맵’의 합의가 이루어져 자위

대와 미군과의 제휴가 세계적 규모로 확대·강화되었다. 특히 2007년 12월 해상 자위대의 SM3에 의한 요격실험 성공은 일본의 탄도미사일 요격능력이 미국에 이어 세계 정상급임을 보여준 것이다.

2009년 9월에 출범한 하토야마 정권은 ‘열린 국익, 평화 지향’을 기치로 하여 대등한 미·일 관계, UN중심 외교, 동아시아공동체 구상을 천명하는 한편, 아프간 국제안보지원군에 대한 해상 유류공급 중단을 결정하였다. 55년 만에 출범하는 일본 민주당 정부는 안정적인 정권기반을 갖추기 전까지는 기존 외교·안보 정책 방향에서 크게 벗어나지는 않겠지만 환경, 핵 비확산, 인간안보, 유엔개혁 문제 등에 대해서는 영향력을 행사하려고 할 것이다.

중국은 2007년 10월 제17차 당 대회에서 평화, 공동번영, 조화로운 세계 건설 등 향후 5년간 대외정책의 근간을 천명하였으며, 2008년 10월 양제츠(楊潔篪) 외교부장이 중앙당교에서 행한 ‘올림픽 이후 국제형세와 공작 보고’에서도 중국외교의 목표는 국내경제 발전에 유리한 국제환경을 조성하는 것임을 재확인하였다. 중국은 러시아의 영향력 감소를 자국의 영향력 확대로 연결하고, 일본과 경제적 협조를 유지하되 일본의 정치·군사적 팽창에 대해서는 지속적으로 견제함으로써 자국의 역할 및 국익 확대에 유리한 동북아 신 국제질서를 창출하는 데 주안점을 두고 있다.

특히 중국은 미국의 오바마 행정부 출범과 더불어 강대국 중심의 ‘대국외교’(大國外交)에 보다 적극적인 자세를 취할 것으로 보인다. 중국도 미국과 협력하지 않고서는 글로벌 금융위기와 경제침체 위기를 벗어나기 어렵다고 보기 때문에 협조적인 자세를 취할 것이다. 미·중의 협력은 경제적인 데만 그치는 것이 아니라 군사안보적인 차원에서도 확대될 것으로 전망된다. 이는 중국이 2008년 12월 소말리아 지역에 해적을 소탕하기 위해 전함을 파견함으로써 미국과 주변국들에게 위협인식을 주지 않으면서 전 세계적으로 군사력을 투사할 수 있는 기회를 얻은 데서도 나타나고 있다. 미국이 중국의 파병을 용인한 것은 그만큼 중국의 협력이 필요하고 이를 인정한다는 의미이기도 하다.

그런가 하면 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담의 의장국 역할을 맡음으로써 한반도와 동북아에서 중국의 발언권을 강화하여 왔으며, '책임 있는 강대국(負責任大國)'으로서 미국과 대등한 위치에서 지역문제 해결을 주도하는 국가 이미지 고양에 주력하고 있다. 즉 전 지구적으로 미국과 협력하면서 동북아 지역에서 중국의 역할 확대를 도모하고 있다.

러시아는 소련 해체 이후 세계 초강대국으로서의 지위와 영향력을 상실하고, 정치·경제적인 불안정으로 인해 신 국제질서 형성과정에서 주도적인 역할을 수행하지 못하고 있었다. 그러나 러시아는 여전히 강대국임을 강조하면서 국제무대에서 강대국에 합당한 지위의 확보와 외교적 자율성 확립을 위해 노력하고 있다. 러시아는 1996년 6월 열린 대통령이 발표한 '국가안보보고서'를 통해 동아시아와의 관계강화를 천명하였으며, 중국 및 북한과의 기존 관계를 유지하는 동시에 한국·미국·일본과의 관계발전을 통하여 한반도를 포함한 동북아 지역에서 영향력을 회복하고자 노력하고 있다.

특히 2004년 3월 푸틴이 러시아 대통령으로 재선된 직후인 7월 중순 연해주에서 '기동 2004년'으로 불리는 대규모 군사훈련을 통해 유럽 지역의 러시아군을 극동지역에 신속히 배치하는 훈련을 실시함으로써, 러시아의 전략중심이 동북아로 이전될 수 있음을 상징적으로 보여주었다. 나아가 2008년 8월 그루지야 군사작전으로 서방세계와의 관계가 냉각되자 같은 해 9월 대통령이었던 푸틴이 총리로서 블라디보스토크를 방문, 2012년 APEC정상회의 준비상황을 살펴보는 등 동북아에 대한 영향력 복원 의도를 시사하였다.

또한, 러시아는 중국과의 '전략적 동반자 관계'속에서 미국의 독주에 대한 견제, 무기 수출, 상하이협력기구(SCO)²를 통한 중앙아시아 지역의 안정화를 꾀할 것으로 보인다. 이 같은 배경에서 러시아는 대외적으로 '유라시아주의' 노선 하에 실리와 안보 중시의 실용주의적 전방위 외교를 견지하고 있다. 러시아는 시베리아와 극동지역 개발을 국가의 큰 목표로 설정하고 있으며 2012년 블라디보스토크에서 개최될 아

2

상하이협력기구(SCO)는 1996년 역내 평화와 안보, 안정을 위한 공조체제 구축 등을 목적으로 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지크스탄이 참가한 가운데 상하이에서 열린 5개국 회담에서 처음 거론되었고, 이어 2000년에 우즈베키스탄이 합류하여 2001년 6월 상하이에서 정식 출범한 기구이다. 그밖에도 이 기구는 정치·경제·무역·과학기술·문화·에너지 등 광범위한 분야의 협력관계 구축을 위해 노력하고 있다.

시아태평양 경제협력(APEC) 정상회의에 대비하고 있다.

이와 같이 동북아 지역의 강대국간 세력관계는 매우 유동적인 상황에 있다. 일본과 중국은 냉전기에 미·소의 주도적 역할로 인해 동북아의 지역강국으로서 상응한 역할을 수행하지 못했기 때문에, 새로운 동북아 국제질서가 형성되는 과정에서 자국의 정치·경제·군사적 영향력을 확대하려 하고 있다. 이러한 일·중의 움직임은 동북아 지역에서 기득권을 고수하려는 미국, 냉전시대의 정치·군사적 영향력을 회복하려는 러시아의 이익과 상충될 수밖에 없다. 또한 일본과 중국이 협력관계를 유지하더라도 동북아에서 중국의 역사적·지정학적 위상은 일본과의 갈등을 유발할 요인으로 작용할 가능성이 크다.

동북아 지역에서는 강대국 간의 이해관계가 상호 대립·교차하고 있으며, 이는 역내의 정치·군사적 불안정 요인으로 작용하고 있다. 예컨대 미·일 동맹 강화와 미국의 탄도요격미사일방어조약(ABM) 탈퇴(2002.6), 미사일방어(MD)체제 구축 및 대량살상무기(WMD) 확산방지구상(PSI)이 추진되는 가운데, 이에 대응하여 중·러는 전략적 동반자 관계를 강화하고 있다. 중·러는 2005년 8월 러시아에서 「평화의 사명-2005」로 명명된 사상 첫 합동군사훈련을 실시한 데 이어, 2007년 8월에는 두 번째로 「평화이니셔티브-2007」을 실시하였다.

동북아 지역에는 역내 강대국 간의 역학관계에서 파생하는 문제 이외에도 몇 가지 불안정 요인이 있다. 첫째, 동북아 지역에는 남북관계와 중국·대만 관계 등 분단국의 통일문제뿐만 아니라 영토와 자원 문제를 둘러싸고 역내 국가들의 이해관계가 첨예하게 대립될 가능성이 상존하고 있다. 둘째, 제2차 세계대전 이후 동북아는 세계에서 가장 빠른 경제성장을 경험하였으나, 1990년대 말 ‘동아시아 경제위기’를 겪은 바 있고, 이러한 위기는 경제성장 이면에 잠재되어 있던 국가 간 문제와 국가 내부의 사회적 문제라는 불안정성을 드러내고 있다. 셋째, 동북아 지역은 국가 간 갈등요인의 표면화와 경제력 향상을 통한 군비증강 추세가 지속되고 있다.

이러한 불안정 요인이 존재함에도 불구하고 동북아 지역에는 지역안



동북아협력대화(NEACD) 회의

보에 대한 안전장치가 마련되어 있지 않다. 안보 부문에서는 아세안지역포럼(ARF), 아태안보협력이사회(CSCAP), 동북아협력대화(NEACD) 등과 같은 협력조직이 있으며, 경제 부문에서는 아태경제협력회의(APEC)가 있으나 구속력 있는 협력기구로 기능하지는 못하는 상황이다. 동북아 지역의 다자 간 협력기구

창설은 이 지역이 안고 있는 영토·국경분쟁 및 군비경쟁 등 안보 위협 요인에 적극적으로 대처하고, 경제협력을 증진한다는 차원에서 필요한 것이며, 이 점에 대해서는 역내 국가들이 공통된 인식을 가지고 있는 것으로 평가된다.

결론적으로 탈냉전 이후 동북아 정세의 중요한 변화는 중국의 부상 및 미·일 동맹 강화와 함께 안정적인 국내정치와 경제성장을 배경으로 한 러시아의 재등장으로 요약할 수 있다. 이러한 동북아의 정세변화는 한국의 대내외 정책과 상호 영향을 미치며 한반도 통일 환경에 중요한 변수로 작용하고 있다.

주변국가의 한반도 정책

1

미국

(1) 동북아 정책

오바마 시대의 대외정책에서 예상되는 변화의 방향은 대체로 통합과 균형, 국제기구의 위상 회복, 다자적 접근 강조 등으로 요약할 수 있다. 동북아 정책도 대체로 그러한 큰 틀에서 크게 벗어나지 않는다. 오바마 행정부의 동아시아 정책 기조는 기존의 양자동맹 체제 강화와 더불어 범지역적 지역안보 체제의 추진이라고 요약할 수 있다. 후보 시절 오바마는 21세기의 새로운 안보위협에 대처하기 위해 NATO를 강화시켜야 한다고 견해를 피력한 바 있다. 그는 동맹의 중요성은 아시아 지역도 예외가 될 수 없다는 것을 밝혔다. 그는 한국, 일본, 호주와의 동맹도 강화하고 이들이 안정과 번영을 지속할 수 있도록 동맹 인프라를 구축할 것을 지향하고 있다. 그러나 오바마 대통령은 동아시아에서 기존의 양자동맹 관계를 넘어 각국의 대표들이 모여 대화하는 6자회담과 같은 보다 효율적인 프레임워크를 구축해야 한다고 보고 있다.

미국의 동아태 전략은 이른바 동아시아전략구상(EASI : East Asia Strategic Initiative) 및 동아시아전략보고(EASR : East Asia Strategic Report)에 잘 요약되어 있다. EASI는 1990년과 1992년,



6자회담

EASR은 1995년과 1998년에 각각 발간된 바 있다. 미국은 클린턴 행정부 이후 북한 핵 문제와 중국, 일본 등 지역 세력 간 패권 경쟁 가능성 등 냉전 이후 동아시아의 새로운 안보위협 요인에 대응함은 물론, 역동적으로 발전하고 있는 동아시아 지역에서의 자국의 경제이익을 보호하기 위한 지역시장으로의 접근

을 확보하고, 미국중심의 전략구도를 정착함으로써 21세기 아시아태평양 시대를 주도하기 위하여 동아시아를 중시하는 정책을 추구해 왔다. 또한 1996년 발표한 ‘미·일 신 안보공동선언’에 나타나 있듯이 미국은 기존의 양자 간 안보체제를 중심축으로 동아시아 지역 내 전진배치를 계속 유지함과 동시에 아시아 태평양 지역에서의 다자 간 안보 대화와 협력을 추진하였다.

1995년과 1998년 미국이 밝힌 제2차 및 제3차 동아시아전략보고서는 미국이 기존의 한·미, 미·일 등 양자 동맹관계를 보완하는 차원에서 새로운 다자간 안보계획을 적극 모색할 것이라는 내용을 포함하고 있다. 동아시아에서 미국이 다자간 안보구도에 긍정적인 입장을 보이게 된 것은 북한의 핵개발 가능성, 중국의 군사력 증강 등 냉전종식 이후 동아시아 지역의 다양한 불안요인에 기인한다. 즉, 미국은 세계에서 가장 활발한 경제성장 지역인 동아시아에서 현재와 같은 유동적인 정세가 계속되면 역내국가 간 군비경쟁이 심화됨과 동시에, 미국이 이러한 역내 안보위협에 효과적으로 대처하는 데 제약을 받을 수밖에 없다는 점을 인식한 것으로 평가된다.

미국 행정부의 마지막 동아시아 전략 보고서가 발간된 1998년 이래 동아시아 지역에는 현격한 전략 환경의 변화가 있었다. 무엇보다도 지난 10여 년 사이에 아태지역의 폭발적 경제성장에 힘입어 이 지역은 국

제정치의 중심무대로 등장하였다. 정치와 경제, 다자협력 및 글로벌 거버넌스에서 아시아의 중요성은 과거에 비할 수 없을 만큼 커졌다.

미국의 아시아 정책에서 가장 중요한 부분은 아무래도 대 중국 정책이다. 오바마 행정부는 중국의 부상이 향후 수년간 미국의 외교에 가장 중대한 도전요인이 될 것으로 본다. 중국을 대하는 최선의 방법은 중국을 국제체제 속으로 더 깊이 끌어들여 정치, 경제, 환경, 안보 등 전 분야에서 공동의 목표를 추구하는 것이다. 오바마 행정부의 대 중국 관은 부시 행정부와 크게 다르지 않아 보인다. 미국은 부시 행정부 때 이미 중국을 ‘책임 있는 이익상관자(responsible stakeholder)’로 규정 한 바 있다. 중국 또한 전면적 소강사회(小康社會)를 달성하기 위해 안정된 주변 환경을 필요로 하며, 그 관건이 바로 미국과의 평화로운 관계설정이라고 보고 있다. 더 나아가 국제사회에서 중국의 발언권 확대를 위해서도 중국은 미국과의 전략적 협조가 자신의 국익에 부합하는 것으로 본다.

미국 조야는 오바마 시대 미국의 대 중국 정책이 과거에 비해 포용의 측면을 강조하면서도 중국의 책임과 역할증대를 기대하고 있는 것으로 보인다. 미국은 북한 핵무기 개발 문제 등과 관련해서는 중국의 지원과 협조가 절대적으로 필요하지만 중국과의 무역불균형 문제를 시정해야 하고, 티벳 사태를 포함해 열악한 중국 인권문제도 개선해야 하는 과제도 안고 있어 미·중 관계는 복잡미묘하다 할 수 있다. 미·중 관계의 미래는 분명히 불확실한 요인들을 안고 있다.

현재까지 제기된 많은 논의들은 거의 대부분 중국을 건설적으로 포용하는 것이 안정된 미·중 관계는 물론 21세기 국제질서에도 도움이 될 것으로 전망하고 있다. 중국을 포용함으로써 아시아에서 유사시 미국의 영향력이 어느 정도 축소될 가능성은 있지만, 그래도 그것이 현명한 선택이라는 것이다.

이러한 낙관적 전망에도 불구하고 최근 미·중 관계는 갈등을 빚고 있다. 특히 오바마 정부의 대만 무기판매 결정, 달라이 라마 면담, 위안화 절상문제 등을 둘러싸고 미국과 중국은 최근 들어 부쩍 갈등의

빈도를 높이고 있다.

미국의 아시아 정책에서 또 다른 난관을 조성하고 있는 것은 미·일 동맹의 조정이다. 일본 민주당 하토야마 정부의 대미 독자외교 노선으로 인해 미·일 관계에 대한 우려가 커지고 있다. 현재 논란의 핵심은 오키나와 후텐마(普天間) 미군비행장 이전을 둘러싼 갈등이다. 후텐마 기지 문제는 일본 민주당 정부가 이미 자민당 정부와 미국 사이에 합의했던 내용을 그대로 이행하느냐 마느냐가 핵심이다.

미·일 양국은 2006년 후텐마 기지를 2014년까지 오키나와 내 슈워브 미군기지로 이전기로 합의하였다. 그러나 하토야마 유키오 총리는 ‘대등한 미·일 관계’ 구축을 주창하며 오키나와 밖이나 해외 이전을 검토하겠다고 공언해 왔다. 미국과의 합의를 그대로 이행하면 민주당의 정체성이 타격을 받을 것이고, 파기하면 미·일관계가 심각하게 타격을 받을 것이기 때문에 하토야마 총리로서는 상당히 난감한 입장에 처해있다. 후텐마 문제는 오키나와 내 주민 간의 갈등, 공약 이행을 주장하는 연립정부 내 사민당과의 관계도 변수여서 해법을 찾기가 쉽지 않다.

후텐마 기지 문제가 합의대로 해결되지 않으면 오키나와 주둔 미군 해병대 8,000명의 광 이전과 미 본토 일부 부대의 일본 이전, 주일 미군 기지 내 병력 이동 등 주일미군 재편계획 자체가 심각한 차질을 빚게 된다. 미·일 동맹의 균열은 미·일 동맹 및 한·미 동맹을 기본 축으로 삼아온 미국의 아시아 정책에서 근본적 변화로 이어질 가능성도 있다.

(2) 한반도 정책

미국의 동아태 전략은 변화보다는 연속성의 측면이 더 클 것으로 전망된다. 한국과 일본을 중심으로 한 동맹체제의 기본구조가 유지될 것으로 보이기 때문이다. 오바마 행정부는 한국, 일본, 호주 등 동맹을 중시할 것이라는 입장을 분명히 하였다.

이렇게 본다면 적어도 당분간 오바마의 동맹정책에 큰 변화는 없을 것

으로 전망된다. 이는 곧 오바마 행정부에서도 ‘21세기 전략동맹’이라는 한·미 동맹의 기본 틀이 유지될 것임을 의미한다. 오바마 행정부의 한반도 정책이 한·미 동맹의 강화라는 기본원칙 아래에서 추진될 것으로 보이기 때문에 부시 행정부에서 천명한 21세기 전략동맹의 기본적인 골격은 계속 이어질 것으로 보인다. 이런 원칙에 따라 전시작전통제권 전환과 연합사 해체, 주한미군기지 이전사업, 주한미군사령부 개편 등의 현안은 큰 변동 없이 추진될 전망이다. 양국은 2012년 4월 17일 전시작전권 전환과 함께 연합사를 해체하고 대신 한국의 합동군사령부(JFC)와 주한미군의 한국사령부(USKORCOM)를 각각 창설해 공동방위체제로 전환하기로 합의한 상태다.

미국의 한반도 정책에서 가장 중요하고 시급한 문제는 핵문제 해결과 함께 한·미 동맹관계를 공고히 하는 것이다. 핵 문제와 관련된 최근 북한의 주장을 요약해 보면 대체로 다음과 같다. 첫째, 북한을 핵보유 국가로 인정할 것, 둘째, 미국과의 관계정상화, 셋째, 대북 경제지원, 넷째, 미국과의 평화협정 체결 및 주한미군 철수 등이다. 결국 북한이 원하는 것은 사실상의 핵보유를 통해 체제의 안전을 보장하고 통일논의의 주도권을 쥐겠다는 것으로 보인다.

이러한 북한의 의도를 봉쇄하기 위한 최대의 관건은 물샷틈없는 한·미 공조이다. 한·미 양국이 협력해도 북한 핵을 포기시키기는 쉽지 않을 것이다. 핵은 북한에게 선군체제를 지탱하는 생존수단이라는 점에서 쉽게 포기하지 않을 것이기 때문이다. 북한이 6자회담에 복귀하더라도 진척은 더딜 가능성이 있다.

또 다른 사안은 미·북 간 한반도 평화체제 논의 가능성이다. 힐러리 클린턴 미 국무장관은 2009년 11월 19일 기자회견에서 북한이 검증 가능하고 되돌릴 수 없는 비핵화 약속을 이행한다면 북한이 수년 동안 계속 제기해온 관계정상화, 정전협정을 대체할 평화협정 체결, 경제지원 등을 검토할 수 있다고 언급한 바 있다. 그러나 북한이 말하는 한반도 평화체제는 미국의 대북 적대시 정책 폐기가 핵심이다. 그것은 곧 미국과의 평화협정 체결과 한·미 동맹의 해체 및 주한미군의 철수

를 요구하는 것으로서, 비핵화의 진전 없이 선불리 평화체제를 추진 하다가는 평화를 가장한 북한의 전술에 말려들 가능성이 크다. 미국 은 과거부터 한반도 현상의 급격한 변화보다는 평화적 절차와 협상에 의한 평화체제 구축을 지지해왔다. 그리고 남북 당사자들이 합의하여 공고한 평화체제를 구축하기 전까지는 정전협정을 준수해야 한다는 입장을 표방해왔다.

한반도뿐만 아니라 동북아와 태평양 지역 전반의 안보상황을 주시하고 있는 미국으로서는 한·미 동맹과 주한미군에게 큰 영향을 미치는 급격한 변화보다는 점진적이고 단계적 사태진전을 원하고 있다. 또한 통일 이후에도 한·미 동맹이 굳건히 유지되는 한편, 주한미군의 지속적인 주둔을 원하고 있다. 우리로서는 그러한 미국의 입장을 우리의 정책과 연계해 통일여건 조성을 위해 협력하려는 자세가 필요하다.

2

일본

(1) 동북아 정책

동북아 지역에서 일본은 미·일 동맹체제 하에서 안보 강화, 자원 및 시장의 안정적인 확보, 해상 수송로의 보호를 국가이익으로 하여 글로벌 차원에서의 안보역할 증대, 잠재적 위협에 대한 방어 및 견제, 동아시아 경제의 주도 등과 같은 정책목표를 추구하고 있다.

첫째, 안보적 측면에서 일본은 미·일 동맹체제 하에서 안전보장을 확보하면서도 경제력에 걸맞게 안보역할을 증대함으로써 정치·군사대국의 지위를 확보하기 위해 노력하고 있다. 일본은 오바마 정부가 글로벌 금융위기 극복을 위해서 일본의 협력을 필요로 하고 있는 바, 금융문제 협조는 물론 환경, 기후변화, 군축, 비확산 문제 등을 중심으로 미국과 협력을 확대하면서 미·일 동맹의 가치를 부각시키려 할 것이다.

또한, 2010년 미·일 신 안보조약 체결 50주년을 계기로 미·일 동맹의 재편·강화와 함께 양국의 협력 분야를 범세계적 문제로 확대하는 한편, 2004년 채택한 '신 방위계획대강'을 개정하여 국제사회에서 활동 영역 확대, 탄도미사일 방어체제 강화 등을 포함시키려 할 것으로 보인다.

아울러 일본은 2008년 12월 '신 테러대책 특별 조치법'을 개정하여 인도양에서의 급유지원 활동을 2010년 1월까지 연장하는 등 '테러와의 전쟁'에의 협력의사를 명백히 하였다. 그러나 일본은 자위대의 아프가니스탄 파견에는 여전히 신중한 태도를 취하고 있을 뿐 아니라 하토야마 정권은 오키나와의 미 해병대 기지 이전을 요구하는 등 대미관계에서 독자성을 신장시키려 하고 있다.

둘째, 일본은 지역강국으로서 중국과 경쟁이 불가피한 것으로 인식하고 있다. 일본은 중국의 해군력 강화가 남중국해에 대한 장악력을 강

화해 동남아를 사실상 중국의 동맹권으로 만들 가능성을 우려하고 있다. 일본은 이러한 인식을 바탕으로 미·일 동맹 체제를 동아시아 지역안정의 기초로, 아세안지역안보포럼(ARF)을 신뢰조성과 다자외교의 장으로 활용한다는 구상을 추진하고 있다.

셋째, 일본은 미·일 무역마찰 해소, 수출 및 첨단산업 주도의 비교우위 확대 등 기존의 경제적 우위를 유지하면서도, 세계경제의 블록화 추세에 대비하여 자원과 시장을 안정적으로 확보하기 위하여 정부의 공적개발원조(ODA)의 전략적 이용, 일본 주도의 지역경제권 구축 등 적극적인 대외경제 정책을 추진하고 있다. 특히 중국의 경제적 부상에 대비하고 화교 경제권의 영향력을 견제하기 위하여 싱가포르에 이어 한국 및 ASEAN과 자유무역 협정을 추진하고 중국을 포함한 동아시아 자유무역 협정도 제안하였다. 일본의 전략적 입장은 기본적으로 한국·ASEAN·싱가포르와의 연계를 통하여 중국을 견제하기 위한 것으로 보인다.

일·중 관계는 미·일 신 안보지침, 미사일방어(MD) 계획 등을 둘러싸고 갈등이 노정된 가운데 일본의 역사교과서 왜곡, 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배 등으로 악화되었다가 아베 및 후쿠다 내각을 거치면서 '전략적 호혜관계'로 전환되었다. 일본은 중국의 지속적인 경제 성장과 군사력 증강에 따른 지역대국화를 경계하는 한편, 경제 분야에서 일·중 협력의 필요성을 인정하고 있다. 이러한 21세기 새로운 국제정치와 경제적 환경 속에서 일본이 취하고 있는 동북아 정책을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 일본은 동북아 지역에서의 세력균형의 다원화 현상에 따른 갈등 및 위협 가능성 억지, 일본의 군비증강에 대한 역내 국가들의 우려 불식 등을 주요정책 기조로 하고 있다.

둘째, 일본과 중국은 다양한 분야에서 상호 협력관계를 심화시켜 왔는데 일본은 최근 수년간 중국의 방위비 급증, 동중국해의 중국군 활동증가 등 중국의 군사대국화를 경계하고 있는 바, 미·일 동맹 강화를 통해 중국의 잠재적 위협에 대응해 나갈 것이다. 또한 경제면에

서도 중국은 일본의 최대 교역상대국이며, 일본 역시 중국의 제3의 교역상대국으로, 세계 금융위기의 극복을 위해서라도 양국은 서로의 협력을 필요로 하고 있다.

셋째, 일본은 동북아 지역에서 경제력에 상응하는 영향력 확보를 위해 자위대의 활동영역을 확대하는 등 ‘보통국가’로 나아가려 하고 있다. 이는 9.11 테러 이후의 각종 테러위협, 중국의 부상 및 북한의 위협 등 전 세계적이고 지역적인 새로운 안보환경의 변화를 반영하고 있다.

한편 2009년에 집권한 하토야마 민주당 정부는 동아시아 정책으로 ‘동아시아공동체론’을 주장하고 있다. 동아시아공동체론은 일종의 지역공동체 구축을 의미한다. 동아시아공동체론은 기능적 접근과 보편적 가치를 바탕으로 열린 지역주의를 지향한다. 우선 직접적인 안보문제보다는 금융, 통상, 환경, 인간안보 등 비전통적인 안보분야에서 기능적 협력을 도모하는 한편, 자유민주주의, 시장경제, 인권과 법치주의 등 보편적 가치에 기반한 글로벌 룰의 준수를 중요시한다. 그리고 여기에는 아세안과 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도를 포함해 미국 등이 중요한 역할을 수행할 수 있어야 한다는 것이다.

(2) 한반도 정책

일본은 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할 증대를 통하여 한반도에 대한 영향력을 확대하려 하고 있다. 일본의 한반도 정책목표는 한반도의 위기상황 발생을 방지하면서 한반도에 대한 정치·경제적 영향력을 확보하는 것으로 요약될 수 있다. 이러한 목표에 따라 일본은 한반도에서 한국에 대한 공식 지지를 표명하면서도 북한과의 관계 개선에도 관심을 기울여 왔다. 일본은 한반도에서의 군사적 충돌 내지는 북한의 체제붕괴가 동아시아의 안정과 번영에 치명적일 수 있으므로 핵을 포함한 북한 군사력의 점진적 제거와 개혁·개방 유도를 통한 체제전환이 한반도 평화정착의 최선책이라고 보고 있다. 일·북 수교는 미·북 수교와 더불어 한반도 주변 4강에 의한 남북한 교차승인의 완성을 의미하며, 이는 북한을 탈냉전의 동아시아 지역질서에 안정적인

로 연착륙시키는 계기가 되고, 나아가 한반도 분단이라는 냉전적 구조의 청산에도 크게 기여할 것이다.

일본은 안보차원에서 한반도의 평화와 안정이 동북아의 안정에 중요하며, 북한이 한국에 대해 위협요인으로 존재하는 한 일본에 대해서도 잠재적인 위협요인이 된다고 인식하고 있다. 이러한 인식에 기초하여 일본정부는 한·일 우호협력 관계를 한반도 정책의 기초로 삼고 있다. 또한 경제적 측면에서 한·일 양국은 한·일 FTA 체결 및 일일 생활권 구축을 위한 기반을 마련하기로 함으로써, 무역불균형 및 첨단 기술 이전과 관련된 양국 간의 갈등요인에도 불구하고 긴밀한 경제관계를 유지하고 있다. 만약 한·일 FTA가 실현될 경우 1억 7천만 명 규모의 인구와 5조 달러의 GDP를 가진 거대한 시장이 출현할 것으로 예상되고 있다.

1990년대에 이르러 일본은 냉전구조의 와해와 한·러 및 한·중 수교에 자극받아 북한과 수교를 추진해 왔다. 그러나 핵, 미사일 및 납치문제를 둘러싸고 양국의 대립이 계속되었고, 2007년 9월 북한과의 대화를 강조하는 후쿠다 내각이 출범하면서 일·북 관계개선에 대한 기대가 증대되었으나, 2008년 9월 내각교체 이후 국교정상화 협상은 정체된 상태이다. 일·북 수교 재개에 최대의 관건은 북한의 일본인 납치자 문제이다.

2008년 6월과 8월 양국은 실무협의를 거쳐 북한이 납치자 문제를 재조사하고, 일본은 대북제재 조치를 일부 해제하기로 합의하였다. 그러나 아소 내각 출범 후 일본이 대북 강경입장으로 선회하고, 북한이 미국과의 대화를 우선시함으로써 합의사항이 실현되지 않은 채 일·북 관계는 진전이 없는 상황이다. 6자회담에서의 북한 핵 검증 합의도출 실패, 일본 내 부정적 대북여론 등을 고려할 때 당분간 양국이 납치 문제 해결에 본격적으로 나서기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 북한 역시 일본정국이 불투명한 상황에서 미국 오바마 정부와의 직접 대화를 우선하려 할 가능성이 커 보인다.

하토야마 수상은 각료들의 야스쿠니 신사 참배 자제를 권하는 등

한·일 우호 관계를 중시하는 입장을 표명하였으나, 2010년은 한·일 강제병합 100년으로 각종 행사 계획이 준비되고 있어 양국 간 갈등을 야기할 가능성도 없지 않아 대북공조, 경제통상 협력 등으로 양국 관계를 관리해야 할 필요성은 더 고조되고 있다.

3

중국

(1) 동북아 정책

21세기 중국의 국가 전략 목표는 지속적인 경제성장을 위해 국내외적 균형을 유지하면서 경제발전에 도움이 되는 우호적 대외환경을 조성하는 것이다. 경제력 성장과 더불어 군사력을 포함한 종합국력을 배양하고, 이를 기초로 국가의 통일과 아울러 책임대국으로서 전 지구적·지역적 질서 수립에 적극 참여하고자 한다. 2002년 중국공산당 제16차 당 대회에서 후진타오 체제가 출범하면서 천명된 중국의 국력 증대 목표가 2007년 제17차 당 대회에서 재확인되었다. 주요 내용은 2020년까지 국내총생산을 4배로 늘려서 소강사회(小康社會)를 최우선적으로 건설하겠다는 것이다. 소강사회는 기본적인 먹고 사는 문제를 해결한 상태를 말한다. 이러한 목표를 위해 ‘빛을 감추어 밖으로 드러내지 않고 힘을 기른다’는 의미의 도광양晦(韜光養晦)를 기반으로 평화로운 부상을 강조하는 화평굴기(和平崛起)의 전략을 천명하였다.

후진타오 정부는 경제발전 및 사회주의 시장경제 체제 확립에 유리한 국제환경을 조성하고, 신장된 국력에 상응하는 국제적 위상을 확보하는 것을 국가목표로 삼고 있다. 중국은 책임 있는 대국의 이미지를 구축함으로써 주변국의 경계를 완화함과 동시에 자국의 영향력을 확보하고자 한다. 이는 주변국과 경제 교류협력을 강화하여 경제적 상호 의존성을 증대시키고 신뢰형성을 통한 안정된 안보환경을 구축하려는 선린외교와 병행 추진되고 있다. 이러한 책임대국외교, 다자외교, 선린

외교, 경제외교 등은 후진타오 정부의 새로운 외교이념인 조화세계론(和諧世界論)³으로 계승 발전되었다.

중국의 국가전략이나 동북아 전략에 대한 논의는 중국의 부상과 밀접히 연관되어 있다. 동아시아의 오랜 역사를 통해 중국은 중화문명의 중심으로 자리 잡았지만 20세기에 들어 공산혁명을 거치면서 동아시아에서는 상대적으로 침체국면을 겪었다. 하지만 중국은 이제 글로벌 질서는 물론 동아시아 국제질서에서 강대국으로의 변환을 모색하고 있다.

21세기 국제질서에서 중국의 부상은 결코 과장이 아니다. 중국의 부상은 외형적으로 관찰 가능한 각종 지표에서 명확히 드러난다. 중국은 1978년에 개혁·개방 정책을 실행한 이래, 세계에서 가장 경제성장이 빠른 국가 가운데 하나가 되었다. 지난 10년간 중국경제의 외형적 팽창은 놀라울 정도다. 중국의 부상은 경제와 군사 양 측면에서 진행되고 있다.

최근 중국은 동아시아의 경제강국으로 부상하고 있다. 중국은 무역규모 면에서 세계 4위로 성장했으며, 외국직접투자는 단연 세계 제일이다. 중국은 현재 한국 최대의 수출시장이다. 또한, 2005년 중국은 미국을 제치고 일본의 최대 무역상대국이 되었다.

경제의 통합과 동반성장에 비해 군사 분야의 경우는 중국의 부상이 잠재적 불안요인이 되고 있다. 2000년대 들어 동아시아의 군사비는 전통의 강대국이 집결한 유럽과 절대액수에서 점차 대등해지는 모습을 보여준다. 전 세계 군사비의 비중으로 보면 2001년과 2006년 사이에 유럽의 군사비 비중이 31%에서 25%로 줄어든 반면, 아시아의 비중은 16%에서 18%로 증가하였다. 또 지난 10년간 아시아 지역의 군사비 증가율은 1.6배로 미국과 동일한 수준이다. 세계군사비 증가율이 1.4배임을 감안하면 아시아의 군사비 증가율이 다른 지역에 비해 매우 높다는 것을 알 수 있다.

이러한 중국의 부상에 대해 동아시아 국가들은 대부분 우려를 갖고 있다. 중국은 국제사회의 경계심을 무마하기 위해 중국은 평화부상론

3 조화세계론(和諧世界論)은 중국의 후진타오 국가주석이 주장한 외교이념으로 서로 다른 문명과 다양한 발전경로를 인정하면서 경쟁과 공존이 함께 하는 국제사회를 만들자는 것이다.

을 내세우고 있다. 평화와 부상을 연결시키는 것은 “내가 원하지 않는 것을 남에게 하게 하지 말고(己所不欲勿施於人), 다른 사람을 편하게 하는 것이 나를 편하게 하는 것(與人方便與己方便)”이라는 정신에 입각해 있다.

중국은 아시아태평양 지역의 안보상황이 기본적으로는 안정적이라고 보지만 미국의 아시아태평양 군사력 증강, 미·일 군사동맹의 강화, 일본의 헌법 개정 움직임과 해외 군사 활동 증가, 북한의 장거리 로켓발사와 핵실험에 따른 한반도와 동북아 정세불안 등을 주된 위협요인으로 인식하고 있다. 중국의 입장에서 동북아는 지정학적으로 중국의 주변국이면서 동시에 미국, 러시아, 일본 등 강대국과의 이해관계가 교차하는 특수한 위치에 있기 때문에 중국의 책임대국 외교와 선린외교가 복합적으로 적용되는 지역이다. 또한 중국의 경제성장은 물론 중국위협론을 불식시키기 위해 경제협력을 적극 추진하고 있는 중요한 지역이다. 따라서 중국은 동아시아를 대국(大國)외교, 선린외교, 경제외교, 대개도국(對開途國)외교 등이 복합적으로 적용되는 전략지역으로 인식하고 있다. 여기에서 미국, 일본, 러시아 등 강대국의 이해관계가 복합적으로 작용하고 있고 냉전의 유산과 이에 따른 전통 안보위협과 탈냉전적 특징인 비전통 안보위협도 공존하는 것으로 인식한다. 이러한 정세인식과 대외전략을 감안하면 중국의 동아시아 정책목표는 역내 불안요인을 안정적으로 관리함으로써 경제발전에 주력할 수 있는 평화로운 환경을 창출하는 한편, 경제협력을 통해 자국에 유리한 동아시아 질서를 구축하는 것으로 요약할 수 있다.

(2) 한반도 정책

중국의 한반도 정책 목표는 주변의 평화로운 환경 조성을 위하여 대외전략 기조에 입각한 한반도 평화와 안정이다. 중국은 평화와 안정을 위해 한반도 비핵화, 북한체제의 붕괴 방지를 추구하고 있고, 이 과정에서 중국의 전략적 우위를 통한 한반도에서의 영향력 확대를 도모하고 있다.

중국은 기본적으로 한반도에서의 안정과 평화를 원한다. 이는 중국의 경제발전을 위해 평화로운 주변 환경이 필요하다는 국가 전략의 기초에서 나온 것이다. 이러한 전략기초에 가장 큰 불안요인이 되는 것은 북한의 핵개발이다. 중국은 1990년대 제1차 북핵 위기 이후 원칙적으로 북한과 미국 양자 간 협상을 통한 문제해결을 주장해왔다. 중국은 한반도 비핵화에 대한 일관된 태도를 표명한 것 외에는 북핵문제의 국제화를 반대하였고 불개입의 방관적 입장을 취하였다. 그러나 2005년 2월 북한이 핵무기 보유를 선언하고 북핵 위기가 재연되면서 중국은 좀 더 적극적인 자세로 전환하였다.

중국은 6자회담 개최와 진전에 있어서 주도적인 역할을 했을 뿐 아니라 미국과 협조를 통해 북핵문제를 평화적으로 해결하기 위해 많은 노력을 기울였다. 그럼에도 중국의 한반도 정책에는 일정한 양면성이 존재한다. 중국의 대북정책은 겉으로 드러나는 외교적 수사와 실제 행동 간에 괴리가 있기 때문이다. 중국은 북한의 핵보유를 원하지 않지만 북한의 붕괴 역시 원하지 않는다는 사실이다.

힐러리 클린턴 국무장관은 2009년 7월 28일부터 29일까지 워싱턴에서 개최된 제1차 미·중 전략경제대화에서 다이빙궈(戴秉國) 국무위원과 북한문제와 이에 대한 중국의 입장, 미·북 관계 등에 대해 많은 토론을 했다고 밝혔다. 전략대화 후 왕광야(王光亞) 외교부 부부장은 중국은 미국이 적극적으로 한반도 평화문제에 참여하는 것을 환영하며 북핵문제와 관련하여 미국이 추진하는 계획이 북한의 안보에 대해 합리적인 조건을 포함할 경우 북한의 관심을 끌게 할 것이라는 점을 언급하기도 하였다. 또한 중·미 양국은 대화만이 북핵과 미사일 발사 등의 문제를 해결할 수 있다고 동의하였다고 언급하기도 하였다.

양국은 6자회담과 한반도 비핵화의 실현, 한반도 및 동북아의 평화와 안정 유지의 중요성을 거듭 밝히고, 유엔 안보리 결의 1874호⁴ 이행과 평화적 수단을 통해 한반도 핵문제를 해결해야 함을 강조하였다. 또한 중국이 유엔제재 결의안 이행과 관련하여 금융제재 등에 있어 상당히 미국에 협력적인 모습을 보이고 있다. 2009년 7월 중국 단

4

유엔 안보리 결의 1874호는 북한의 2차 핵실험(2009. 5.25)에 대응하기 위해 2009년 6월 12일 유엔 안보리가 만장일치로 채택한 대북제재 결의안을 말한다. 이 결의안은 소형무기를 제외한 북한의 무기관련 물자의 대외수출 금지, 인도주의적 개발 목적 등을 제외한 금융지원 금지 및 북한 국적 화물선에 대한 공해상의 검색 조치 등에 관한 내용을 담고 있다.

동세관이 북한이 밀반입하려던 미사일 부품 원료인 바나듐 70kg을 압류한 조치도 대북 제재를 위한 국제공조에 협력 의지를 보인 것으로 해석되고 있다.

중국은 한반도를 일종의 완충지대로 갖고 있기를 원한다. 한반도에서 남북한 양쪽에 레버리지를 갖고 있는 중국으로서는 미국에 대해 자신감을 가질 수 있는 지역이 한반도다. 따라서 북한에 대한 지렛대를 잃어버리는 행위는 자제할 수밖에 없는 것이다. 그런 이유로 수사적인 차원에서 북한의 행동을 비난하는 데에는 미·일과 보조를 같이하더라도 북한 체제 붕괴에 영향을 미칠 제재 조치에는 쉽게 보조를 맞추지 않고 있다. 중국이 우려하는 것은 일본과 한국의 핵무장, 나아가 대만의 핵무장 가능성과 같이 동북아에서 핵 도미노가 발생함으로써 동북아 역학구도에 근본적인 변화가 오는 것이다. 그런데 현재로서 그 가능성은 크지 않다. 미국이 아시아 동맹국들에게 핵우산 제공을 보장하는 동시에 동북아 핵확산에 반대하는 한 핵 도미노가 실현될 가능성이 별로 없기 때문이다.

중국은 한반도 평화체제의 구축으로 인한 주변정세의 안정이 중국의 지속적 발전에도 유리하다고 보고 있다. 그리고 이를 위해서는 북한의 국제사회로의 편입을 돕고, 미국과 한반도 문제를 둘러싼 협력을 강화해야 하며, 한반도 평화체제 구축을 위해 필요한 외부환경을 만들어야 한다는 입장이다. 남북통일도 이런 과정을 거쳐 평화적으로, 당사자 합의에 의한 방식을 지지한다.

4

러시아

(1) 동북아 정책

동북아에서 러시아의 국가이익은 무엇보다도 접경지역으로서 동북아 지역에 대한 지정학적 이해와 아·태지역의 경제적 잠재력에 근거한 지정학적(地經學的) 이해에 기초하고 있다. 러시아는 안보적 차원에서 동북아의 전략적 중요성을 충분히 인식하여 왔다. 이는 러시아가 동북아 지역의 세력균형 관계를 자국에 유리한 방향으로 이끌지 못하면 아·태지역 전체에 대한 영향력 행사가 어렵다는 것을 알고 있었기 때문이다.

러시아의 동북아 안보정책은 역내 전략 환경을 자국에 불리하지 않도록 전체적인 균형이 이루어지는 방향으로 조성하여 역내 문제에 심도 있게 관여한다는 입장 하에 추진되고 있다. 러시아의 동북아 정책 목표는 역내 신 국제질서 재편 과정에 적극 동참, 일본의 재무장 및 군사대국화 견제, 중국과의 전략적 동반자 관계 유지, 한반도 문제에 대한 영향력 확대, 다자 간 안보협력기구 창설 등으로 요약된다.

러시아는 ‘유라시아주의’의 대외정책 노선 하에서 실리와 안보 중심의 실용주의적 전방위 외교를 지속하면서 신 국제질서 재편과정에 적극 동참하고 있다. 메드베데프 대통령은 취임 후인 2008년 5월 중국을 방문하여 양국 간 제반 분야에서 협력을 확대하고 전략적 동반자 관계를 더욱 발전시켜 나가기로 합의하였다. 이후 러시아와 중국은 푸틴 총리의 베이징올림픽 개막식 참석(2008.8)과 원자바오 총리의 모스크바 방문(2008.11)을 통해 에너지 협력과 미국발 금융위기에 공동 대응하기로 하였다.

이렇듯 러시아는 미·러 정상회담(2008.4)을 비롯하여 상하이협력기구 정상회의(2008.8), 중·러 총리회담(2008.11), APEC 정상회의 및 G20 정상회담(2008.11), 중·러 국경분쟁 타결(2008.7) 등 다자 국제회의는

물론 수많은 정상급 외교를 펼치면서 경제발전과 안보증진을 위한 국제협력을 강화하였다. 동시에 미국 견제를 겨냥한 중·러 전략적 동반자 관계 유지, EU 관계 강화, 북핵문제 해결의 중재자적 역할 강화, 이라크전쟁 반대와 UN의 역할확대 주장 등 독자적인 국제적 영향력 제고에도 노력하고 있다.

동시에 한반도 평화체제 구축문제에 대해서는 한반도와 국경을 맞대고 있는 러시아의 지정학적, 전략적 측면 때문에 러시아가 참여해야 한다는 점을 강조하면서, 한반도를 둘러싼 동북아 지역에 대한 영향력 확대를 위해 러시아가 참여하는 다자간 안보협력체제 구축을 지지하고 있는 입장이다. 또한 러시아는 종전의 ‘강한 러시아’에서 ‘잘사는 러시아, 비전 있는 러시아’로 정책을 선화하면서 동북아 국가들과 군사적 동맹보다는 경제협력의 파트너로서 관계 맺기를 희망하고 있다. 따라서 러시아는 동북아 지역에서 시베리아 및 극동지역 개발과 관련하여 중요한 경제적 이해관계를 갖고 있다. 동북아 지역 국가, 특히 미국·일본·한국의 경제력이 시베리아 개발뿐만 아니라 러시아의 전반적인 경제발전에 기여할 수 있는 부분이 적지 않다고 생각하고 있다.

2008년 러·일 양국은 G8 정상회담, APEC 정상회담을 계기로 양국 간 정상회담을 개최하였으나 양국 간 포괄적인 협력 관계의 확대 및 심화의 장애물로 작용하고 있는 쿠릴 열도 4개 섬 분쟁해결을 위한 어떤 합의점도 도출하지 못하였다. 러시아는 국토의 균형발전 및 2012년 APEC 정상회담 준비를 위하여 2007년 11월 정부령으로 ‘2013년까지 극동·바이칼 사회경제발전 연방프로그램’을 채택하여 250억 달러가 넘는 개발투자 계획을 실행하고 있고 에너지 의존경제를 벗어나기 위한 산업다변화 정책을 펴고 있다. 일본은 이러한 프로그램의 주요 파트너 중 하나이며, 이는 러·일 경협을 확대시키는 계기로 작용할 것으로 보인다.

또한, 러시아는 그루지야와의 전쟁을 계기로 EU의 대 러시아 에너지 의존도를 줄이기 위한 정책에 대응하여 동북아 국가들과의 에너지 협력을 강화시키는 정책을 펴고 있다. 이처럼 러시아의 동북아 정책

은 향후 이 지역 국가와의 경제협력, 역내 국가들의 시베리아 개발 참여 유도, 역내 경제협력기구에의 참가, 동북아 경제권에의 참여 등과 같이 경제적 고려를 우선하는 목표를 당분간 지속할 것으로 보인다. 2009년 5월 발표된 「2020 러시아의 국가안보전략 보고서」에는 실용주의적 강대국 전방외교의 틀에서 5대 강대국으로 도약하려는 의지가 나타나고 있다.

(2) 한반도 정책

러시아의 한반도 정책은 대체로 다음과 같은 목표를 중심으로 추진되고 있다. 한반도의 평화와 안정 유지, 한국과의 경제교류와 협력을 통한 실익 추구, 북한에 대한 영향력 복원, 한반도에 대한 영향력 확보 등이다.

첫째, 러시아는 국내 정치안정과 경제발전을 도모하기 위한 평화로운 주변 환경 조성을 위해 한반도의 평화와 안정 유지를 지원하고 있다. 이에 따라 러시아는 남북 간의 직접대화를 통한 평화정착이 무엇보다도 중요하다고 인식하고, 남북대화를 적극 권장하는 동시에 북한의 개방을 유도하는 등 적극적인 한반도 정책을 추진하고 있다.

둘째, 러시아는 한국의 자원을 유치하여 시베리아와 극동지역의 경제발전을 도모하기 위하여 경제교류와 협력을 추진해 왔다. 특히 한·러 정상회담(2008.9)에서 한·러는 양국 관계를 '상호 신뢰의 포괄적 동반자 관계'에서 '전략적 협력의 동반자 관계'로 발전시켜 나가기로 합의하였다. 양국은 정상회담기간 중 에너지·자원, 나노, IT, 우주, 원자력 등의 분야에서 26건의 협정을 체결하였다. 더욱이 2008년 APEC 정상회의 중 치러진 한·러 정상회담에서 북한 핵문제를 비롯한 한반도 정세, 양국 간 실질 협력 강화, 2012년 여수 박람회 개최 및 블라디보스토크 APEC 개최, 극동 시베리아 개발 등에도 협력해 나가기로 하는 등 양국 간의 전략적 협력의 동반자 관계가 더욱 심화·발전 될 것으로 보인다. 2009년 7월 9일 이탈리아 라쿠일라에서 개최된 G8 확대 정상회의의 참석을 계기로 한·러 양국은 정상회담을 갖고 북핵문제, 국

제금융 위기 대처, 투자 증진 등을 논의하였다.

셋째, 러시아는 남북한 균형접근이 지속되는 가운데 북한과의 관계를 회복하기 위해 2000년 7월 푸틴 대통령이 러시아 최고지도자로는 처음으로 북한을 방문하여 두 차례의 정상회담을 갖고 「북·러 공동선언」을 발표한 바 있으며, 김정일은 2001년 8월과 2002년 8월 각각 모스크바와 극동지역을 방문하여 정상회담을 가졌으나 최근 수년간 정상급 상호 방문은 물론 총리급 이상의 고위급회담도 이루어지지 않고 있다. 2009년 4월 라브도프 외무장관은 매드베데프 대통령의 친서를 휴대하고서도 북한 최고통치권자와 만나지 못하기도 하였다. 그러나 양국은 연해주·극동지역을 중심으로 경제지원 협력을 추진하는 가운데 나진과 하산(Hassan)을 연결하는 철도 개·보수 및 나진항 조차를 통한 항만·철도 물류협력사업을 추진하고 있다.

넷째, 러시아는 한반도를 포함한 동북아 지역에 대한 러시아의 전통적 영향력을 회복하기 위해서 북·러 관계를 정상화하고 이를 통하여 남북한 균형정책을 유지시키려 하고 있다. 에너지 자원은 풍부하나 에너지 수송로가 빈약하기 때문에 러시아는 이를 타개하기 위한 움직임도 활발히 전개하고 있다.

이러한 러시아의 남북한에 대한 균형정책은 한반도 및 주변 환경의 변화에 대응하여 기존의 경제·통상이익 우선주의에서 벗어나 외교·안보이익도 동시에 중시하는 정책으로 전환하여 왔다는 점을 감안하면, 향후 북한동향, 한·러 관계, 미·러 관계 등에 따라 변화되어 나갈 것이다. 앞으로도 러시아는 미국과 북한 사이에서 중재자 역할을 수행하며 북한의 핵보유를 반대하지만 미국의 강경한 대북 군사적 압력에도 반대할 것으로 보인다.

통일환경의 변화와 우리의 대응

21세기 국제질서의 변화와 통일 환경의 변화에 우리는 어떻게 대처해야 하는지 다각적으로 검토해야 한다. 한반도 문제는 남북한만의 문제가 아니라 국제적 문제이기도 하며, 북한 핵문제는 국제 비확산 논의의 핵심 사안 중 하나가 되었다. 그동안 우리의 통일정책은 북한으로부터의 위협관리와 남북 간 교류협력에 치중되어 있었다. 이명박 정부는 장기적으로 통일까지 내다보고 북한을 포함한 동북아 질서의 변화를 고려하면서 국제협력을 더욱 강화해 우리에게 유리한 통일여건을 조성하는 데 주력하고 있다.

북핵 문제의 평화적 해결을 위해서도 국제협력은 필수적이다. 국제공조의 핵심은 6자회담의 조속한 재개이다. 여기에서 가장 중요한 것은 미국과 중국의 역할이다. 미국과 중국의 협력 없이는 6자회담이 재개 되더라도 대북정책이 큰 동력을 받기 어렵다. 하지만 북한은 2010년 1월 18일 평화협정 논의에 앞서 6자회담에 복귀하라는 미국 정부의 입장을 정면으로 거부하였다. 북한은 이날 외무성 대변인 담화를 통해 “6자회담이 다시 열리려면 회담을 파탄시킨 원인이 어떤 방법으로든 해소되어야 한다”면서 “우리가 제재 모자를 쓴 채로 6자회담에 나간다면 그 회담은 9.19 공동성명에 명시된 평등한 회담이 아니라 ‘피고’와 ‘판사’의 회담으로 되고 만다”며 선(先) 제재 해제를 요구하였다. 담화는 또 “자주권을 계속 침해당하면서 자주권을 침해하는 나라들과 마주 앉아 바로 그 자주권 수호를 위해 보유한 억제력에 대해 논의한

다는 것은 말이 되지 않으며, 이것은 우리의 자존심이 절대로 허락지 않는다”고 주장하였다.

이명박 대통령은 2009년 9월 21일 코리아소사이어티, 전미외교협회(CFR), 아시아소사이어티가 공동 주최한 오찬간담회 연설을 통해 북핵문제의 근본적 해결 방식으로서 ‘그랜드 바겐’(Grand Bargain)을 제안하였다. 8.15 광복절 경축사를 통해 천명한 ‘한반도 신 평화구상’의 연장선상에서 6자회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심부분을 폐기함과 동시에 북한에게 확실한 안전보장을 제공하고 국제지원의 본격화를 추진하자는 것이다.

일괄타결 방안은 북핵문제 해결과정에서 타협과 파행, 진전과 후퇴를 반복해 온 과거의 패턴을 탈피하여 북핵문제를 북한 문제라는 큰 틀에서 접근하는 근본적·포괄적 해결방안을 의미한다. 또한, 북핵 프로그램의 일부분에 대해 단계적으로 접근하는 과거의 접근과 구별된다. 북핵 폐기의 종착점에 대한 명확한 합의를 토대로 6자회담 참가국 간의 협의를 통해 구체적 행동 방안을 마련하자는 것이다. 일괄타결방안의 구체적 추진방안에 대해서는 6자회담 참가국간 협의를 지속해 나가고, 남북대화를 통해서도 북한과 협의해 나갈 것이다.

미국과의 공조에서 중요한 또 다른 사안은 북한의 ‘완전한 비핵화’라는 목표를 철저히 공유토록 하는 것이다. 미국 오바마 행정부의 외교정책은 포용적 기조 하에 비확산이라는 확고한 입장을 가지고 있다. 미국의 비확산 정책은 현재 진행 중인 북한 핵 위기와 직접 연관된 사안이다. 오바마 행정부는 느슨하게 관리되고 있는 모든 핵무기들을 4년 이내에 안전하게 봉인시키려 하고 있다. 이를 위해 세계적 차원에서 새로운 핵물질의 생산을 막고자 협상을 가질 것이며 결코 테러리스트들이 이를 확보하지 못하게 할 것이다. 동시에 현재의 NPT 체제를 강화하고 북한이나 이란과 같은 규정을 지키지 않는 국가들이 자동적으로 국제적 제재에 직면하게끔 조치할 계획이다. 이를 위해 국제원자력기구(IAEA)의 예산을 두 배로 증액시키겠다는 공약을 내놓았다.

오바마 대통령은 2009년 4월 G20 정상회의 참석차 유럽을 방문한

후 체코 프라하 연설에서 ‘핵무기 없는 세계’를 다시 한 번 강조하였다. 그는 미국의 비확산 의지를 국제사회에 입증하기 위해 역대 정부가 이루지 못한 포괄적 핵실험금지조약(CTBT)의 상원 비준도 추진하겠다고 말하였다. 미국의 이러한 비확산 기조에서 본다면 북한이 인도나 파키스탄처럼 사실상의 핵보유국으로 인정받게 될 가능성은 거의 없다고 할 수 있다. 비확산 체제의 강화와 관련해서는 북한의 제2차 핵실험(2009.5.25) 이후 기존의 입장이 더욱 강화될 전망이다. 오바마는 비확산 체제 강화와 관련해 NPT 체제 강화 외에도, 확산방지구상(PSI) 제도화 등과 더불어 범세계적인 핵연료 은행 추진을 통해 핵물질의 투명한 관리를 강화하겠다는 입장이다.

우리 정부는 미국과의 공조를 바탕으로 남북대화에서도 북핵문제를 논의해야 한다는 확고한 입장을 고수하고 있다. 북핵문제 해결을 핵심 의제로 제시하겠다는 입장이다. 그러나 북한의 노동신문은 2009년 12월 19일 “핵문제는 북남관계와 아무런 상관도 없으며, 따라서 북남관계 개선의 장애물이 될 수 없다”고 못 박은 바 있다. 신문은 또 “북남관계 문제가 해결되어야 핵문제 해결에도 도움이 된다”며 “북남관계는 선(先) 핵 포기를 꿈꾸는 대결론자들의 정치적 흥정의 대상이 될 수 없다”고 잘라 말하였다. 북한의 이런 주장에도 불구하고 북핵문제에서는 우리가 핵심 당사국 중 하나이다. 북한의 핵은 미국보다는 당장 한국이나 일본에 직접적인 안보위협을 제기하기 때문이다. 한국이나 일본의 입장에서는 완전한 비핵화 외에는 대안이 없다.

북·중 관계는 전통적 관념으로 보면 지정학적 이해가 얽힌 이른바 ‘순망치한(唇亡齒寒)’ 관계이며, 북한은 중국의 완충지대라는 인식이 크게 작용하고 있다. 북·중 간에는 이데올로기적 동질성과 한국전쟁을 통해 축적된 동지애 등이 아직 남아있고, 북·중 우호조약을 통한 군사적 함의를 지닌 동맹관계라는 인식이 보편화 되었다.

하지만 중국이 부상하면서 중국의 전략적 사고의 변화에 따라 북·중 간에도 새로운 변화의 조짐이 엿보인다. 중국은 국내적 불안정성 때문에 경제발전과 내치에 역량을 집중할 수밖에 없는 상황이고, 대외관계

역시 이에 종속하여 안정유지에 초점을 두는 경향이 있다. 후진타오 시기 대북관계는 비록 속도가 완만하고 부침을 거듭하고 있기는 하지만 정상적인 국가 간 관계로 전환 중이다. 북핵 위기의 과정에서도 중국은 군사적 협력에 대한 강조보다는 경제적 관여 정책을 통해 대북 정치적 영향력을 강화하려 하고 있다.

최근에는 북·중 우호조약에 대한 제한적 해석이 오히려 보편적이다. 다시 말하면 중국의 대북 정책은 북한과의 전통적인 관계를 중시하면서도, 외교의 중심은 이미 강대국 관계, 즉 미·중 관계로 정리되었고, 미국과 이해당사자로서의 역할 및 전략성 대화를 추구하고 있다. 현재의 북·중 관계를 고려할 때, 과거 6.25 전쟁 시와 비교해 맥락의 차이 점에도 주목할 필요가 있다. 미·중 관계가 냉전시기와 근본적으로 다르고, 중국의 세계체제의 편입정도가 완전히 달라짐으로써 미·중 간 상호 의존성과 상호 취약성이 심화되었다는 새로운 사실에 주목할 필요가 있다.

기존의 우리 측의 중국에 대한 인식은 미·중 간의 전략적 갈등과 경쟁의 구도 속에서 중국을 바라보는 것이 근저에 깔려 있다. 하지만 현실은 미·중 협력구도 속에 북핵문제 및 북한문제가 논의되고 타결될 개연성이 더 커지고 있다는 사실이다. 따라서 우리의 입장에서는 이러한 중국의 입장변화를 잘 활용할 필요성이 더욱 커진 상황이다.

일본 하토야마 민주당 정부의 북핵 정책은 ‘민주당 정권정책 매니페스토’와 ‘민주당 정책집, 인덱스 2009’에 잘 드러나 있다. 인덱스 문건에서 일·북 관계와 관련해서는 핵실험과 미사일발사에 대해서 중점적으로 언급하고 있다. 이들 문제가 “일본 및 국제평화와 안정에 대한 명백한 위협이며, 결코 용인할 수 없다”는 점을 명확히 하면서, 북한의 대량살상무기와 미사일의 개발, 보유, 배치 등을 포기시키기 위한 조치로서 한·미·중·러 4개국을 비롯한 국제사회와의 협력을 추구하고 유엔 안보리 결의에 기초한 화물검사나 추가적 제재조치를 단호히 실시하겠다고 주장하고 있다. 납치문제에 대한 언급이 뒤를 잇는데, 일본의 국권침해이자 인권침해라고 규정하면서 국가적 차원에서 해결되

도록 전력을 기울일 것을 천명하고 있다.

흥미로운 것은 북한과의 국교정상화 문제를 전후 문제의 해결이라는 항목에서 다루면서 중요한 과제의 하나로 제시한다는 점이다. 이것이 앞서 얘기한 핵무기 및 미사일 문제의 인식을 바꾸지는 않겠지만, 일본의 대북정책에 있어서 기본노선인 ‘대화와 압박’의 양 방향 중에서 ‘대화’의 측면이 종전과는 다르게 좀 더 적극적인 양상을 띠게 될 가능성을 시사한다고 하겠다.

이와 같이 북핵문제를 바라보는 시각은 각국이 처한 입장에 따라 다양하다. 즉 미국은 비확산의 문제로, 중국은 북한의 붕괴를 방지하는 선에서, 그리고 일본은 납치자 문제를 중심으로 보고 있는 것이다. 이러한 차이는 북핵문제를 풀기 위해 왜 국제공조가 중요한지를 말해주는 대목이다.

3

통일정책과 통일방안

제1절 우리의 통일정책과 통일방안의 발전

제2절 상생공영과 비핵·개방·3000 | 제3절 북한의 통일방안

Key Point

01

우리의 통일방안은 「민족공동체 통일방안」이다. 이 통일방안은 남북한이 화해 협력 단계와 남북연합 단계를 거쳐 1민족, 1국가, 1체제, 1정부의 통일국가를 수립한다는 단계적, 점진적 통일을 추구하고 있다. 김영삼 정부 이후 역대 정부는 이러한 통일방안을 계승하면서 통일정책과 대북정책을 추진해 왔다.

02

이명박 정부는 실용과 생산성에 기초한 상생공영의 남북관계 발전을 기조로 북핵문제 해결과 군사적 긴장완화를 통한 '평화공동체', 호혜적 경제협력 관계가 형성되는 '경제공동체', 남북한 7천만 주민의 행복을 추구하는 '행복공동체' 실현을 대북정책의 목표로 삼고 있다. 그리고 이의 성공적 실현을 통해 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충하고자 노력하고 있다.

03

북한의 통일방안에서는 통일을 오직 '해방'과 '혁명'의 논리에서만 접근해 왔다. 북한은 이러한 논리를 기초로 하여 연방제 통일을 주장하고 있다. 1민족, 1국가, 2정부, 2제도라는 기본원칙을 유지하면서 시대의 흐름에 따라 전술상의 변화를 꾀하고 있다.

우리의 통일정책과 통일방안의 발전

1

통일정책 기조

1970년대에 남과 북이 대화의 시대를 연 지도 어느덧 40년을 바라보고 있다. 그동안 남북관계는 갈등과 협력이 교차하는 어려운 여건 속에서 우여곡절을 겪어온 것이 사실이지만, 우리 정부의 평화공존과 통일을 향한 굳건한 의지와 꾸준한 노력에 힘입어 긍정적 방향으로 진행되어 왔다고 볼 수 있다.

통일은 새로운 민족공동체를 건설하는 과정이며, 미래를 위한 우리의 선택이다. 그리고 정부의 정책은 국민의 요구에 부응하여 그것을 효율적으로 실현하는 데 초점을 두고 있다. 그 점에서 통일정책은 국익과 합리성에 기초한 정치적 선택이라고 할 수 있다. 통일정책은 통일된 민족국가의 확립을 목표로 설정하고, 통일에 유리한 환경을 조성하면서 남북관계를 관리·개선해 나가려는 정부의 정치적 선택인 동시에 구체적인 표현이다.

통일방안은 통일에 대한 정부의 입장, 통일의 원칙, 통일에 대한 접근 방식과 함께 그 실행계획까지 포함하는 구체적 밑그림이다. 대체로 공익에 기초한 국가의 다른 정책과 마찬가지로 통일정책과 방안도 시대

적 상황, 국민의 여망, 정부의 정책적 의지 등에 따라 변화되기 마련이다. 그렇다고 해서 우리의 통일정책이 시대와 환경의 변화에 따라 완전히 새로운 모습으로 예전과 단절된 형태로 제시되었다는 것은 물론 아니다. 오늘에 이르기까지 우리 정부의 입장은 통일정책의 기본을 분명히 견지하는 가운데, 보다 현실에 부합되는 방향으로 보완·발전되어 왔다고 할 수 있다.

우리의 통일정책에서 견지해 온 일관된 기조는 ① 민주적 절차에 의한 평화적 통일, ② 민족성원 모두의 자유와 인권 및 민족의 번영이 보장되는 통일 등으로 요약할 수 있다. 그러나 통일에 대한 인식은 당위론적 차원에서 현실적 차원으로 변화되어 왔다. 이러한 변화는 '선 평화, 후 통일'의 정책기조를 수립한 1970년대를 분기점으로 북한체제의 존재에 관한 현실 인정 및 대화상대 인정여부에 기초해서 나타났다. 특히 냉전 이후의 국제정세를 배경으로 하여 1989년에 「한민족공동체 통일방안」을 제시함으로써 우리는 새로운 통일정책을 확립하게 되었다. 그리고 남과 북은 남북관계 좌표를 규정하는 「남북기본합의서」를 채택함으로써 남북관계 발전의 토대를 마련하였다.

2

역대 정부의 통일정책

대한민국 정부가 수립된 이후 1970년대 이전까지 통일정책과 관련하여 우리 정부가 밝힌 첫 공식적 입장은 이승만 대통령이 유엔의 대한민국 승인(1948.12.12)후에 있었던 제1회 제헌국회 폐회식에서 우리가 유엔과 협의하여 이북에 자유선거를 실시하고, 100명 내외의 이북 의원들을 선출하여 국회의 비워둔 자리를 보충하도록 할 것을 천명한 '북한지역 자유총선거론'이었다. 이후 1960년 '4.19 혁명'으로 자유당 정부가 무너지고, '7.29 선거'에서 집권하게 된 민주당 정부의 통일정책은 기본적으로 '유엔 감시하의 남북 자유총선거'였다.

그러나 5.16 군사쿠데타를 통해 구성된 군사혁명위원회는 혁명공약에서 반공체제의 재정비 강화와 함께 국토통일을 위한 실력배양을 통일의 기본방향으로 제시하였다. 이러한 실력배양론과 자유민주주의 원칙에 의한 국토통일론을 거쳐 1966년 1월 18일 국회에 보낸 대통령 연두교서에서 박정희 대통령은 우리의 지상명제를 조국통일로 규정하고, 그 전제로서 조국 근대화를 강조함으로써 ‘선 건설, 후 통일’의 정책 기조를 분명히 하였다.

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

‘평화통일구상 선언’의 기본정신에 따라 인도적 차원에서 진행된 남북적십자 회담과 병행하여, 남북분단 이후 최초의 남북 당국 간 공식 문서라 할 수 있는 ‘7.4 남북공동성명’이 1972년 7월 4일 발표되었다. 공동성명의 핵심은 통일의 세 가지 원칙, 즉 자주, 평화, 민족대단결에 대한 남북 간의 합의였다.

「평화통일구상 선언」(‘70.8.15)의 주요 내용

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

7.4 남북공동성명 발표 이후 남북관계는 인도적 차원의 적십자회담과 함께 정치적 차원의 대화인 남북조절위원회 회의가 진행되는 새로운 단계로 발전하였다. 그러나 7.4 남북공동성명은 북한이 1973년 8월,

우리의 ‘평화통일 외교정책에 관한 특별선언(6.23 선언)’을 이유로 남북조절위원회 회의를 일방적으로 중단함으로써 유명무실화되고 말았다. 1973년 6월 23일 박정희 대통령이 발표한 6.23 선언은 평화통일에 대한 강력한 의지를 표방하고, 통일환경 개선을 위한 개방적이고 실리적인 통일외교정책을 천명한 것으로, 총 7개항으로 구성되어 있다.

「6.23선언」(‘73.6.23)의 주요 내용

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

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

‘평화통일 3대 기본원칙’은 종전의 ‘선 건설, 후 통일’에서 ‘선 평화, 후 통일’로 정책기조를 전환하는 계기가 되었고, ‘선 평화, 후 통일’의 통일정책 기조는 그 이후 우리 정부 통일정책의 기본이 되고 있다.

전두환 정부는 1982년 1월 22일 대통령의 국정연설을 통해 ‘민족화합 민주통일방안’을 제시하였다. 이 통일방안은 “통일은 민족자결의 원칙에 의거하여 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다.”는 기본 원칙에 입각하여 통일헌법의 제정으로부터 남북 총선거를 통한 통일 민주공화국 완성에 이르는 일련

의 과정을 구체적으로 제시하였다.

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

이어 1982년 2월 1일 민족화합을 위한 실천조치로서 서울-평양 간 고속도로 건설, 이산가족들의 우편교류 및 상봉실현 등 20개 항에 걸친 구체적 시범사업을 남과 북이 함께 추진해 나갈 것을 북한에 제의하였다.

1987년 개정헌법은 처음으로 통일과 관련한 내용을 규정하였다. 헌법 전문에서는 ‘조국의 평화통일 사명’을 천명하고 제4조에서 ‘자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책의 수립과 추진’을 명시하였다. 또한 제66조 제3항에서는 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.”고 규정하였다. 이처럼 헌법에 통일 관련 조항을 규정함으로써 통일이 관념의 문제가 아닌 현실적 실천과제임을 확인하였던 것이다.

1988년 2월 25일 출범한 노태우 정부는 과거와 다른 차원에서 새로운 남북관계의 정립을 위한 노력을 전개하였으며, 그러한 노력은 1988년 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’(7.7 선언)과 1989년 9월 11일 「한민족공동체 통일방안」으로 구체화되었다.

‘7.7 선언’은 북한을 대결의 상대가 아니라 선의의 동반자로 간주하고, 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체 관계를 발전시켜 나가는 것이 통일조국을 실현하는 지름길이라는 인식을 바탕으로 남북 간의 대결구조를 화해의 구조로 전환시켜 나가는 데 필요한 조치의 기본 방향을 제시한 정책선언이었다.

「7.7 선언」(‘88.7.7) 주요 내용

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

「한민족공동체 통일방안」은 1989년 9월 11일 국회에서 노태우 대통령의 특별선언을 통해 발표되었다. 이 방안은 남북 간의 교류와 협력을 통해 먼저 민족공동체를 회복·발전시키고, 이를 바탕으로 정치적 통일이 이루어질 수 있는 상태를 만들어 나가야 한다는 것이다. 통일의 원칙으로 ‘자유·평화·민주’를 제시하고 통일국가의 미래상으로는 ‘자유·인권·행복’이 보장되는 민주국가를 제시하였다. 통일국가의 수립 절차는 남북대화의 추진으로 신뢰를 회복해 나가는 가운데 남북정상회담을 통해 ‘민족공동체 헌장’을 채택하고, 남북의 공존공영과 민족사회의 동질화, 민족공동생활권의 형성 등을 추구하는 과도적 통일체제인 ‘남북연합(The Korean Commonwealth)’을 거쳐, 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일 민주공화국을 수립하는 것으로 되어 있다.

「한민족공동체 통일방안」의 특징은 다음과 같다. 첫째, 자유·평화·민주의 통일 3원칙을 재확인하고 있다는 점이다. 둘째, 분단 현실을 인정하는 바탕에서 민족공동체 회복이라는 중간과정을 거쳐 최종 통일을 실현한다는 점이다. 셋째, 남북 간의 상호협력과 공존공영의 관계를 증진시켜 통일기반을 조성해 나가는 과도적 통일체제인 ‘남북연합’을 제시하고 있다는 점이다. 넷째, 남북 간의 모든 현안문제를 협의·해결해 나간다는 입장에서 민족동질성의 회복을 위한 교류협력의 추진과 병행하여 정치·군사문제도 함께 해결해 나간다는 점이다. 다섯째, 자유·인권·행복이 보장되는 민주국가 건설이라는 통일국가의 미래상을 구체적으로 제시하고 있다.

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 합의서’가 발효되었다. 또한, 같은 해 5월과 9월에 개최된 제7차, 제8차 회담에서는 각종 분야별 부속합의서를 채택·발효시켰다. 그러나 북한이 이러한 합의사항 이행문제를 협의하기 위한 남북대화를 일방적으로 중단시킴으로써 남북기본합의서는 실천되지 못하였다.

1993년 2월 출범한 김영삼 정부는 남북정상회담 추진 의사를 천명하는 등 적극적인 대북정책을 모색하였다. 또한 지난 정부의 통일방안을 계승하고 보완하여, 1994년 8월 광복절 경축사를 통해 「민족공동체 통일방안」(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)을 제시하였다.

이 통일방안은 점진적·단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 통일을 이루어 나간다는 입장을 재확인하고 있다. 이는 통일 환경의 급격한 변화 속에서 “이미 사회주의와 공산주의의 실험은 실패로 끝났고 남북 사이의 체제경쟁도 사실상 종결되었다.”는 인식을 밑바탕에 깔고 있다.

사회주의체제의 구조적 모순과 세계질서의 재편에 주목하여 제시된 「민족공동체 통일방안」은 통일정책의 추진방향을 다음과 같이 구체화하고 있다. 첫째, 통일은 자유민주주의를 바탕으로 하여 이루어져야 한다는 통일의 기본철학과 통일의 원칙 및 통일조국의 미래상을 밝혔다. 둘째, 통일은 7천만 민족이 다 함께 잘 살기 위한 것이며, 그러기 위해서 민족공동체의 건설을 통해 국가통일을 실현해야 한다는 것을 분명히 하였다. 셋째, 통일의 주체는 민족구성원 모두임을 강조하였다. 넷째, 북한 내 급변사태 발생 등 예기치 않은 통일 상황에도 대처할 수 있는 사전준비를 철저히 해야 한다는 것을 지적하였다. 다섯째, 북한의 대남혁명전략의 포기와 개혁·개방을 촉구하였다. 여섯째, 민족분단의 종식에 있어서 우리가 주도적 역할을 해야 한다는 점을 강조하였다. 일곱째, 통일에 따르는 부담과 고통을 분담해야 한다는 국민의 자세를 일깨우고 있다.

김대중 정부와 노무현 정부 그리고 현재의 이명박 정부는 ‘민족공동체 통일방안’을 대한민국의 통일방안으로 계승·발전시키고 있다.

김대중 정부는 남북관계 개선을 우선적 목표로 설정하고 대북 화해협력 정책을 추진하였다. 화해협력 정책은 우리가 먼저 선의(善意)를 갖고 남북관계 개선에 전향적인 자세를 보임으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있도록 도와줘야 한다는 것이다. 즉, 우리의 선의(善意)에 북한의 선의가 이어져 선순환적인 남북관계를 만든다는 것이다.

이러한 입장에서 통일을 이루기 위해 남과 북이 특수관계 속에서 공존공영하며 협력을 통해 분단 상황을 평화적으로, 통일 지향적으로 관리해 나가야 한다는 인식 하에 남북관계 개선에 최대 역점을 두고 대북정책을 추진하였다. 2000년 6월 처음으로 남북정상회담을 개최하여 남북관계 개선방향과 당면 실천과제 5개 항을 담은 ‘6.15 남북공동선언’을 채택하였다. 그 점에서 김대중 정부의 대북정책은 성급한 통일의 추진이 아니라 평화통일 기반조성을 위해 안보와 화해협력을 병행 추진하면서 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가려는 정책이었다고 할 수 있다. 6.15 남북공동선언 이후 남북관계는 합의이행 차원에서 분야별 남북회담 추진을 통해 인적·물적 교류를 증대시킴으로써 한반도 평화와 화해 분위기를 모색하는 방향으로 전개되었다.

그러나 이 같은 남북교류의 양적 증가에도 불구하고 2002년 10월에 제기된 제2차 북핵 위기의 발발로 인해 남북관계의 실질적 진전은 심각한 도전에 직면하게 되었다. 당시 안보환경은 9.11 테러 이후 대량살상무기에 대한 미국의 인식이 미국 국내안보에 대한 직접적 위협으로 바뀐 상황이었고, 그런 맥락에서 제기된 북핵 문제는 한반도 평화뿐만 아니라 동북아의 안보와 직결되는 중대한 문제로 간주되었기 때문이다.

2003년 출범한 노무현 정부는 한반도 평화증진과 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구를 목표로 하는 평화번영정책을 추진하였다. 그리고 정책목표의 달성을 위해 ① 대화를 통한 문제해결, ② 상호신뢰 우선과 호혜주의, ③ 남북당사자 원칙에 기초한 국제협력, ④ 국민과 함께 하는 정책을 추진원칙으로 제시하였다. 2007년 ‘10.4

선언(‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’)을 통해 남북은 상이한 체제에 대한 상호 존중을 토대로 정치, 군사, 경제, 사회문화, 인도주의, 외교 등의 영역에서 통일을 위한 공동사업을 추진할 것에 합의하였다.

그러나 북핵문제가 여전히 해결되지 않고 북한의 변화도 우리 국민의 기대수준에 미치지 못한 상황에서 합의·추진된 남북교류협력, 대북지원 등은 국민적 합의와 지지를 이끌어내기에 미흡한 것이었다. 따라서 국민들이 우려하는 사항을 감안하여 비핵화의 진전과 함께 남북협의를 통해 실천 가능한 방안을 검토해 나갈 필요가 있다.

3

민족공동체 통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)

(1) 통일의 기본철학과 접근시각

「민족공동체 통일방안」은 통일철학으로서의 자유민주주의와 통일 접근시각으로서의 민족공동체 건설을 2대 지주로 삼고 있다.

첫째, 민족공동체 통일방안에서는 우리의 통일정책이 자유민주주의의 철학적 바탕위에서 있음을 분명히 하였다. 그것은 대한민국 헌법 제 4조에 반영되어 있다. 통일철학으로서의 자유민주주의는 구성원 각자의 권리·자유 보장, 사회적 배제의 배격, 남북한의 다양성 존중 등을 주요 내용으로 담고 있다. 이는 자유민주주의가 통일로 가는 과정이나 절차에서뿐만 아니라 통일국가에서도 일관되게 추구되어야 할 가치여야 한다는 점을 확고히 하였다는 점에서 의미가 있다.

둘째, 민족공동체 통일방안에서는 통일의 접근시각으로서 ‘민족공동체’ 개념을 제시하고 있다. 공동체 개념은 특정한 역사적 맥락에서 공동선(共同善)이라는 관점에서 공유된 정치원리와 공론에 기초하여 구성된다고 할 수 있다. 상호 부조를 중심가치로 하는 공동체는 사적인 것과 공적인 것에 대한 인식을 공유하는 개인들의 결사체를 의미한다.

민족정체성은 민족의 안정과 정착 욕구를 충족시키기 위한 필수요소라고 할 수 있다. 이러한 점에서 민족공동체 통일방안에서 제시된 ‘민족공동체’는 동일한 혈연을 가진 우리 한민족 구성원 전체의 운명적 결합과 공동생활 양태 및 권역을 포괄하는 개념이다.

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

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

(2) 통일의 원칙

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

첫째, ‘자주’의 원칙은 우리 민족 스스로의 뜻과 힘으로, 그리고 남북 당사자 간의 상호 협의를 통해 통일이 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

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

셋째, ‘민주’의 원칙이란 통일은 민족구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 이루어지는 민주적 통합의 방식으로 이루어져야 한다는 원칙이다. 이는 통일에 이르는 과정과 절차가 ‘민주’ 원칙에 입각하여야 함은 물론 통일된 조국 또한 7천만 민족구성원 모두가 주인이 되는 민주국가여야 함을 의미한다.

(3) 통일의 과정

민족공동체 통일방안은 통일은 하루아침에 이룰 수 없기 때문에 하나의 민족공동체를 건설하는 방향에서 점진적이고 단계적으로 이루어 나가야 한다는 기초 하에 통일의 과정을 3단계로 설정하고 있다. 즉, 화해협력 단계와 남북연합 단계를 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성해 나가야 한다는 것이다.

첫째, 화해협력 단계는 남북 간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호 협력의 장(章)을 열어가는 단계이다. 분야별로 교류와 협력을 활성화하면서 이 단계는 ‘남북기본합의서’를 규범으로 하여 남북이 각기 현존하는 두 체제와 두 정부를 그대로 유지한 채 분단 상태를 평화적으로 관리하는 단계를 의미한다.

둘째, 남북연합 단계는 화해협력 단계에서 구축된 상호 신뢰를 바탕으로 남북 간의 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화되는 단계이다. 이 단계에서 남북은 상호 신뢰를 더욱 다지면서 평화정착과 민족의 동질화를 촉진시켜 나가게 될 것이다. 한 마디로 이 단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부 하에서 통일 지향적인 협력관계를 통해 통합 과정을 관리해 나가는 단계라고 할 수 있다.

셋째, 1민족 1국가의 통일국가 완성단계는 남북연합 단계에서 제정한 통일헌법에 따라 남북 자유총선거를 실시하여 통일국회를 구성하고 통일정부를 수립하여 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성하는 단계이다. 이 단계에서는 민족통일과 국가통일을 동시에 이루는 것을 목표로 한다. 따라서 통일된 국가는 민족 구성원 모두에게 정치적·경

제적 자유가 보장되고 복지와 인간의 존엄성이 존중되는 국가가 된다.

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

우리의 통일방안인 민족공동체 통일방안은 초당적 협의와 폭넓은 국민적 합의에 기초하여 만들어졌다. 또한, 남북관계의 현실을 고려할 때 점진적·단계적 접근이 통일에 이르는 가장 효과적인 방법이라는 전제 하에 이 땅에 우선 평화를 정착시킨 후 통일을 추구하는 입장을 체계화한 것으로서 기능주의적 시각에 기초한 통합방안이라고 할 수 있다. 한 마디로 남북이 우선 화해협력을 통해 상호신뢰를 쌓고 민족공동체를 건설해 나가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다.

반세기 이상의 분단 상황 하에서 형성된 상호 불신과 차이를 해소하고 이해하기 위하여 우리에게 과도적 중간과정이 필요한 것은 분명하다. 그러한 맥락에서 볼 때, 과도적 통일체제로서 남북연합의 단계를 설정한 것은 비교적 실현 가능성이 높은 접근이라고 볼 수 있다.

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

상생공영과 비핵·개방·3000

1

상생공영 정책

(1) 추진 배경

우리는 지금 한반도의 평화와 남북관계 발전을 위한 새로운 방법을 모색하는 시대에 살고 있으나, 아직 남북 간의 불신은 해소되지 못하고 있는 실정이다. 1989년 「한민족공동체 통일방안」이 제시되고, 1992년 「남북기본합의서」가 발효된 이래, 우리의 대북정책은 남북관계 개선을 통하여 한반도 평화정착의 토대를 마련하는 데 주력해 왔다. 이는 남북관계의 지속적 발전을 통해 한반도에서 평화와 안정을 유지하고, 평화통일을 위한 여건과 환경을 조성하기 위한 것이었다.

그러나 2006년 10월과 2009년 5월 두 차례에 걸친 북한의 핵실험을 계기로 한반도 평화는 중대한 위협에 직면하게 되었다. 북한의 핵실험은 우리의 안보에 대한 중대한 위협인 동시에 국제적 비확산 질서에 대한 심각한 도전이었다. 특히 북한의 핵실험은 어려운 대내외적 여건 속에서도 남북관계 발전을 위해 지속적으로 추진해 온 남북교류협력의 확대와 남북 간의 신뢰구축 노력에도 커다란 손상을 입혔다. 비핵화는 한반도 평화, 통일과 민족의 이익을 위해 필수적인 요소이며, 남북 간 상호 신뢰구축은 우리가 추구하는 민족공동체 형성의 핵심 조건이

라는 점에서 북한의 핵실험은 용납될 수 없는 것이었다. 이에 따라 북한의 핵 폐기와 이를 통한 한반도 비핵화의 실현은 남북관계 발전과 우리의 대북정책 추진에 있어 핵심적인 요소로 부각되게 되었다.

한편, 그간의 남북관계는 외형적으로는 크게 성장했지만, 그 내용에 있어서는 우리 국민들의 기대와 요구에 부합하는 수준에는 이르지 못하였다고 평가할 수 있다. 다양한 분야에서의 교류협력의 확대와 발전에도 불구하고, 비핵화나 군사적 긴장완화 등 당면한 안보적 현안에서의 남북 간 대화와 협력은 우리의 기대에 미치지 못하였다. 또한, 우리의 인도적 지원과 협력은 계속되어 왔지만, 냉전과 분단의 상처로 남아 있는 이산가족, 국군포로·납북자 문제 등에서는 국민들이 납득할 수 있는 진전이 이루어지지 못하였다. 이러한 점을 감안할 때, 남북관계가 지속가능하고 실질적으로 발전하기 위해서는 이러한 정치, 경제, 인도적 문제들에서의 불균형을 시정하는 문제도 시급한 과제로 제기되고 있다고 할 수 있다.

이와 같은 그동안의 남북관계 경험, 그리고 이에 대한 각계의 의견과 관심은 남북관계 진전에 대한 새로운 접근과 다방면에 걸친 노력이 필요함을 의미한다. 이에 따라 이명박 정부는 기존정책의 성과와 한계를 바탕으로 남북관계를 한 차원 높은 실질적 협력관계로 발전시켜 나간다는 관점에서 '실용과 생산성에 기초한 상생공영의 남북관계 발전'을 추구하는 「상생과 공영의 대북정책」을 제시하였다.

(2) 추진 기초

① 비전

상생공영의 대북정책 비전은 실용과 생산성에 기초한 상생공영의 남북관계 발전을 통해 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충하는 것이다. 이는 당면한 안보위협 요인인 북핵문제를 평화적으로 해결하고, 이와 병행하여 남북 간 대화와 협력도 기존의 양적 확대를 넘어 보다 진정성 있는 대화와 협력으로 발전시킴으로써, 남북관계를 새로운 협



이명박 대통령 취임식 (2008.2.25)

력관계로 한 차원 높게 도약시켜 나가고자 하는 것이다. 기존에 추진되어 왔던 남북관계를 한 단계 뛰어 넘어 비핵화와 평화정착, 북한의 경제재건과 남북경제공동체 형성을 통해 한반도 평화통일에 대한 실질적 토대를 확충해 나가고자 하는

적극적이고 건설적인 남북관계 발전구상이라고 할 수 있다.

상생공영의 대북정책은 이명박 정부가 국정 전반에서 추구하고 있는 실용주의에 바탕을 두고 있다. 남북관계 개선을 통해 한반도 평화와 안정을 유지하고 평화통일의 기반을 마련하는 노력은 일관성 있게 추진해 나가되, 그 속도와 방식에 있어서는 실용과 생산성, 남북관계의 실질적 발전, 그리고 과거 남북관계에 대한 국민들의 우려와 요구를 반영하여 창조적으로 변화시켜 나간다는 것이다.

② 목표

상생공영의 대북정책이 추구하는 남북관계 발전의 목표는 다음과 같다.

첫째, ‘평화공동체’를 만드는 것이다.

북한의 핵문제 해결과 남북 간 군사적 긴장완화를 통해 한반도에서 새로운 평화구조를 창출하고자 한다. 북한 핵문제는 한반도의 안보 불안을 초래하고 다른 분야의 남북관계 발전을 가로막는 가장 큰 장애요인이다. 북한 핵문제가 해결되지 않고는 진정한 의미의 평화는 물론, 남북관계의 실질적인 발전 또한 어려울 것이다. 반면, 북한이 핵을 포기하고 경제발전의 길로 나선다면, 이는 한반도에서 새로운 평화구조를 창출하고 남북관계를 한 단계 도약시키는 계기가 될 것이다.

새로운 평화구조는 북한 핵문제 해결과 함께 남북 간의 진정성 있는 대화와 생산성 있는 교류협력으로 튼튼한 기반이 뒷받침되고, 정치적 신뢰증진과 군사적 긴장완화가 이루어지면 보다 굳건하게 정착될 수 있을 것이다.

이러한 입장에서 이명박 정부는 새로운 평화구조 창출을 대북정책의 첫 번째 목표로 설정하였다.

둘째, ‘경제공동체’를 형성하는 것이다.

남북 경제협력이 지속적으로 확대되고 남북 경제공동체 형성을 위한 방향으로 발전해 나가기 위해서는 그동안의 일방적 지원 중심에서 탈피하여 쌍방향적이고 상호 보완적인 협력이 이루어져야 할 것이다. 이러한 상호 보완적 방향에서 우리의 자본·기술과 북한의 자원·노동력을 상호 결합하게 되면 남과 북 모두에게 새로운 성장 동력이 될 수 있을 것이며, 북한의 경제 발전은 물론 우리 경제의 선진화에도 기여할 수 있을 것이다. 이를 위해 정부는 기존 경협사업은 남북관계 발전과 대북사업을 추진하는 우리 기업에게 도움이 되는 방향에서 내실 있게 발전시켜 나가고, 새로운 경협사업은 북핵 진전, 경제적 타당성, 재정 부담, 국민 합의 등 4원칙에 입각하여 추진 해 나간다는 입장에서 남북 경제협력을 확대·발전시켜 나갈 것이다.

셋째, ‘행복공동체’를 실현하는 것이다.

남북 분단은 남북 주민 모두의 행복을 제약해 왔다. 분단 체제 하에서 북한의 국제적 고립과 경제난은 북한 주민의 심각한 생활고를 가져왔으며, 남북 주민 간에 있어서도 이산가족과 국군포로·납북자 등 인도적 문제를 발생시켰다. 이러한 점을 감안할 때 남북관계 발전 노력은 분단과 냉전의 아픔을 치유하는 것이 되어야 한다. 이를 위해 정부는 북한에 대한 인도적 지원은 북핵 문제와는 다른 차원에서 순수 인도적 견지에서 추진해 나가고자 하며, 남북대화 과정에서도 이산가족 문제와 국군포로·납북자 문제를 최우선 과제로 설정하고 북한의 협력을 촉구할 것이다. 이와 함께, 북한의 인권문제에 대해서도 인류 보편적 가치라는 차원에서 책임 있는 자세로 임하고자 한다.

③ 추진 원칙

상생공영의 대북정책은 위의 목표를 달성하기 위해 다음과 같은 4가지 추진원칙을 제시하고 있다.

첫째, 실용과 생산성에 기초하여 정책을 추진한다는 원칙이다.

이는 남북관계를 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어나가자는 것이다. 실용과 생산성을 판단하기 위한 구체적인 기준으로 ① 국민적 동의, ② 비용대비 성과, ③ 북한주민의 삶의 질 향상, ④ 북한의 발전 촉진 여부, ⑤ 평화통일예의 기여 등을 염두에 두면서 정책을 추진해 나갈 것이다.

둘째, 원칙에는 철저히되, 유연한 방식으로 접근한다는 것이다.

북한의 핵은 반드시 폐기되어야 하고 남북 간에 진정성 있고 내실 있는 대화가 추진되어야 한다는 원칙을 철저히 지키되, 접근방식은 현실을 고려하여 유연하게 대처해 나간다는 것이다.

셋째, 국민 합의를 기반으로 대북정책을 추진한다는 원칙이다.

국민의 의견을 폭넓게 수렴하고 국민적 합의에 기초하여 정책을 추진 하자는 것이다. 이러한 국민 합의의 원칙은 정책의 전 과정에서 다양한 형태의 국민 참여를 보장하고, 국민에게 최대한 정보를 공개하여 대북정책을 투명하게 추진하겠다는 것을 의미한다.

넷째, 남북협력과 국제협력의 조화를 원칙으로 한다.

현실적으로 한반도 문제는 남북문제임과 동시에 국제문제이기도 하다. 이러한 현실에서 남북협력이 국제협력과 조화를 이룰 때 우리의 국익 실현은 물론 남북관계 발전에도 기여할 수 있을 것이다. 특히, 북핵문제가 발생한 이후에는 국제사회와의 협력이 더욱 중요해졌다. 남북협력을 국제협력과 조화시켜 나감으로써 남북관계를 통해 북핵문제의 해결을 촉진하고, 국제사회가 우리의 통일을 지지하고 협력할 수 있도록 국제사회와의 신뢰를 쌓아 나가고자 하는 것이다.

(3) 추진 과제

앞서 서술한 바와 같이 상생공영의 대북정책은 '실용과 생산성에 기초한 상생공영의 남북관계 발전'을 통해 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충하고자 하는 것으로, 이를 추진함에 있어서 다음과 같은 과제들에 중점을 두고자 한다.

첫째, 진정성 있는 남북대화를 추진하는 것이다.

우선 남북대화는 일회성 행사가 아니라 남북 간 현안을 해결하는 데 실질적인 도움이 되어야 할 것이다. 남북이 한반도 비핵화와 남북경제공동체 형성, 그리고 인도적 문제에 이르기까지 모든 현안을 대화를 통해 해결해 나가기 위해서는 남과 북이 가슴을 열고 진정성 있는 대화를 하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 이를 위해 정부는 대화의 문을 항상 열어 놓을 것이며, 새롭고 생산적인 남북대화를 추진하기 위해 남북 상설대화기구 설치를 추진해 나갈 것이다. 또한 대화가 이루어지면 우리가 제기하는 문제는 물론, 북한이 제기하는 문제에 대해서도 진정성 있는 입장에서 이행방안을 검토해 나갈 것이다.

나아가 상호 존중과 비방금지를 통해 남북이 서로 존중하는 회담문화를 정착시켜 나가고자 한다. 진정성 있는 대화는 상대방을 존중하는 마음으로부터 시작된다고 할 수 있으며, 남과 북은 이미 상대방 체제를 인정하고 존중하며, 상호 비방 중상하지 않기로 합의한 바 있다.

둘째, 한반도 평화정착 실현을 위한 협력을 확대해 나가는 것이다.

먼저, 북한 핵문제의 해결을 위해 다각적인 노력을 기울여 나가고자 한다. 북한 핵문제와 관련하여 정부는 북한의 핵보유 절대 불용 및 북한 핵의 완전한 폐기를 해결원칙으로 하여 6자회담 등을 통해 평화적으로 해결해 나갈 것이다. 6자회담을 통해 북한이 핵을 포기하도록 국제사회와 협력해 나가면서, 남북관계를 통해서도 북핵문제의 해결을 촉진하고자 한다. 이를 위해 정부는 북한의 핵 폐기 결단을 촉구하는 환경을 조성하고 남북공동 번영의 길을 모색하는 '비핵·개방·3000'을 제시하였다. 또한 이명박 대통령은 2009년 9월 북핵문제의 근본적 해

결을 위한 통합적 접근 방안인 ‘그랜드 바겐’(Grand Bargain)을 제시하였다.

이를 바탕으로 북핵문제 해결 및 6자회담 재개와 관련하여 관련국 간 논의를 추진해 나갈 것이며, 남북회담을 통해 북한의 조속한 핵 폐기 이행을 지속적으로 설득, 촉구하고 북핵문제가 해결되는 과정에서 남북 경제협력이 함께 발전되도록 상호 선순환 구조를 정착시켜 나갈 것이다.

이와 함께, 남북 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 진전시켜 나갈 것이다. 남북이 휴전선을 사이로 군사적으로 침예하게 대치하고 있는 상황에서 한반도 평화정착을 위해서는 북핵문제의 해결은 물론, 남북 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 필수적이다. 이러한 현실을 감안하여 확고한 안보를 바탕으로 남북 간 정치·군사·경제·사회 분야에서 포괄적인 긴장완화와 상호 신뢰구축을 진전시켜 나갈 것이다. 또한 비무장지대의 평화적 이용을 통해 남북 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축에 기여하는 동시에 국토의 효율적 이용을 높이는 계기를 마련해 나가고자 한다.

이러한 정부의 의지가 구현된 것이 2009년 8월 15일 이명박 대통령의 광복절 경축사를 통해 제시된 한반도 문제해결을 위한 포괄적·근원적 처방인 ‘한반도 신 평화구상’이다. 정부는 이러한 방향에서 한반도의 진정한 평화와 화해를 실현하고 현재의 정전상태도 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시켜 나갈 것이다.

셋째, 상생과 호혜의 남북경협을 추진해 나가는 것이다. 남북 간의 교류협력을 통해 민족공동체 기반을 다지기 위해 이명박 정부는 미래지향적 관점에서 서로가 필요로 하는 경제 분야를 중심으로 점진적·단계적으로 경제협력 사업이 보다 생산적인 방향에서 추진될 수 있도록 할 것이다. 예컨대, 산림분야 협력, 농수산 협력, 자원개발 협력과 개성공단, 대북 투자사업 등을 통해 우리의 자본과 기술, 북한의 자원과 노동력을 활용하는 상호 보완적인 성격의 경협구조를 확대해 나가고자 한다. 통행, 통신, 통관 등 ‘3통’ 문제의 조기 해결을 위해 지속

적인 노력을 경주하고, 남북 간 상사분쟁 해결을 위한 제도적 장치인 「남북상사중재위원회」를 조속히 가동하여 남북 경협사업자들의 애로 사항을 해소하고자 한다. 새로운 대규모 경협사업의 추진에 있어서는 북핵 진전, 경제적 타당성, 재정 부담, 국민 합의 등 네 가지 원칙에 따라 진행해나갈 것이다. 이러한 네 가지 원칙을 적용함에 있어서도 원칙에는 철저히되, 접근은 유연하게 한다는 대북정책 추진원칙을 바탕으로 남북 간 협의와 북한의 태도에 따라 유연하게 추진해 나가고자 한다. 상생공영 대북정책의 구체적 실행계획인 ‘비핵·개방·3000’을 남북 간 협의와 국제사회와의 협력을 바탕으로 북핵 폐기의 진전에 따라 단계적으로 추진해 나갈 것이며, 이 과정에서 북한의 경제발전과 국제사회 참여를 지원하고자 한다.

넷째, 남북 간 사회문화 교류를 활성화해 나갈 것이다. 오랜 분단의 시간은 남과 북 사이에 이질감을 심화시켜 왔다. 사회문화 교류협력은 분단구조로 인한 민족의 이질화를 극복해 나감과 동시에 사회문화공동체를 형성해 나간다는 측면에서 근본적 의의를 찾을 수 있다.

사회문화교류의 활성화를 통해 남북 간 역사, 문화, 학술, 체육 등 다양한 교류와 접촉을 함으로써 서로에 대한 이해를 높이고 신뢰를 구축하며, 나아가 통일을 위한 밑거름을 다질 수 있을 것이다. 이를 위해 민간 차원의 교류가 다양해지고 투명하게 이루어지도록 지원하는 한편, 사회문화교류의 제도화를 위한 당국 간 협의체 구성 등 남북교류협력의 안정적 발전을 위한 기틀을 마련할 것이다.

다섯째, 인도적 문제를 해결해 나가는 것이다. 고령 이산가족 문제 해결을 우선적으로 추진하는 한편, 이산가족 문제의 근본적 해결을 위해 노력할 것이다. 이를 위해 생사·주소 확인과 상봉의 전면적 실시, 서신교환, 고향방문 등을 단계적으로 추진해 나갈 것이다. 또한, 국군포로·납북자 문제는 자국민 보호라는 관점에서 남북대화의 협상의 제로 제기하여 북한이 성의 있는 조치를 취하도록 적극적으로 설득해 나갈 것이다. 이와 함께 북한 인권문제는 인류 보편적 가치의 차원에서 접근하여 북한 주민들의 실질적인 인권상황이 개선되도록 노력할

것이다.

북한에 대한 인도적 지원은 동포애와 인도적 견지에서 조건 없이 추진할 것이다. 이러한 인도주의적 지원의 취지에 맞도록 분배 투명성 제고에도 노력을 기울일 것이다. 다만, 이러한 인도적 지원이 우리 국민들의 지지 속에서 원활하게 추진되기 위해서는 북한도 이산가족이나 국군포로·납북자 문제 등 인도적 문제에 있어 성의 있는 조치가 필요하다는 점을 설득해 나갈 것이다.

표 3-1 상생공영 정책의 체계

비전	실용과 생산성에 기초한 상생과 공영의 남북관계 발전을 이루어 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충
목표	<ul style="list-style-type: none"> • 평화공동체 구현 • 경제공동체 형성 • 행복공동체 실현
추진 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 실용과 생산성 • 원칙에 철저, 유연한 접근 • 국민적 합의 • 남북협력과 국제협력의 조화
추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 진정성 있는 남북대화 • 한반도 평화정착 • 상생과 호혜의 남북경협 • 사회·문화 교류 활성화 • 인도적 문제 해결

2

비핵·개방·3000

(1) 비핵·개방·3000의 특징과 함의

‘비핵·개방·3000’은 북한 핵문제와 남북한 상생과 공영을 실현하기 위한 이명박 정부의 대북정책이다. 비핵·개방·3000은 북한의 핵 폐기 결단을 촉진하는 환경을 조성하는 동시에 남북한 공동번영의 길을 모색하고자 하는 일대 프로젝트이다. 한반도의 비핵화를 위해 북한이 핵 폐기의 결단을 내린다면, 한국은 국제사회와 함께 10년 내에 북한의 1인당 국민소득을 3,000 달러 수준으로 도약할 수 있도록 적극 지원한다. 이를 위해 북한의 핵 폐기 진전 상황에 따라서 국제사회와 협력하여 북한의 경제재건 및 주민생활 개선을 위한 5대 분야(경제·교육·재정·인프라·생활향상)에 걸친 ‘포괄적 패키지 형태의 지원’을 제공한다는 계획이다.

특히, 비핵·개방·3000은 상생과 공영의 대북정책의 개념 안에서 구체적인 추진 전략을 지니고 있으며, 그 자체가 하나의 큰 열개로서, 세부 내용은 향후 남북대화 등을 통해 유효적절하게 채워나가게 된다. 큰 틀에서 보면 핵문제 해결의 진전에 따라서 단계적으로 북한을 도와주는 실천계획을 뜻하는 한편, 북한의 비핵화 이전이라도 인도적 지원과 ‘삶의 질 향상’ 프로그램 등을 제공할 수 있으며, 비핵화의 단계에 맞추어 대북지원을 확대하여 북한의 핵무기 포기를 유도하는 방안 등을 담고 있다.

또한, 비핵·개방·3000은 통일비전을 포함하고 있다. 비핵·개방·3000이 본격적으로 가동되면, 남북한 인적·물적 교류가 심화되면서 사실상 남북사이의 경제공동체가 실현될 것이다. 한국이 4만 달러 시대를 열고 북한이 3천 달러 수준에 도달하면, 통일비용도 줄이고 사회적 충격을 흡수하면서 안정적인 평화통일의 토대가 마련될 것이다. 1인당 국민소득 3,000 달러가 된다는 것은 중산층 성장을 뜻하며, 북한이

이 수준에 도달할 때 남북 간 통일에 관한 논의도 더욱 활성화될 수 있다는 것이다.

(2) 한반도 신 평화구상과 그랜드 바겐(Grand Bargain)

‘한반도 신 평화구상’은 이명박 대통령이 2009년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 밝힌 것으로, 한반도 평화 실현을 위한 포괄적 구상이자 한반도 문제 해결을 위한 근원적 처방을 제시한 것으로서, ‘비핵·개방·3000’을 근간으로 하고 있다.

한반도 신 평화구상은 북한이 핵을 포기하고 정치·군사적 신뢰를 구축하며, 함께 번영할 수 있는 길을 제시하고 있다. 한반도 평화를 근원적으로 위협해온 북한의 핵을 폐기하고, 재래식 무기를 감축하여 상호 신뢰를 구축하자는 것이다. 북한이 핵 포기 결심을 보여준다면 우리는 북한의 경제발전을 위해 적극 지원하며, 국제사회의 협력을 이끌어내는데도 앞장선다는 것이다. 남과 북이 불과 4km 사이에 엄청난 중화기와 병력으로 서로에게 총부리를 겨누고 있는 상태에서 실질적인 화해와 협력을 이룰 수 없다. 무기와 병력을 줄이면 진정한 평화로 나아갈 수 있으며, 함께 경제를 일으키는데도 도움이 될 것이다.

한반도 신 평화구상의 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 북한의 완전한 비핵화를 이룩하는 것이다. 둘째, 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램의 실행이다. 셋째, 남북경제공동체 실현을 위한 남북고위급 회의의 설치이다. 넷째, 경제·교육·재정·인프라·생활향상 등 대북 5대 프로젝트의 추진이다. 다섯째 남북간 재래식 무기의 감축 논의를 시작하는 것이다.

‘그랜드 바겐(Grand Bargain)’은 이명박 대통령이 유엔 총회 연설(’09.9.23) 등을 통해서 밝힌 것으로 ‘비핵·개방·3000’을 기본으로 ‘한반도 신 평화구상’의 연장선상에서 북한 핵문제 해결을 위한 구체적인 지향점을 제시하고 있다.

그랜드 바겐은 북한 핵문제 관련 협상과정에서 타협과 파행, 진전과

후퇴를 반복해 온 과거에 대한 반성에서 출발한 북한 핵문제를 근본적으로 해결하려는 새로운 통합적 접근법 모색으로서의 의미가 크다. 그동안 북핵 문제 해결을 위해 양자 또는 다자간 회담이 개최되었고 몇 가지 합의가 도출되기도 하였으나, 이러한 합의가 제대로 이행되기도 전에 파기되거나 후속 합의가 이루어지지 않았다. 과거의 접근 방식이 북한 핵 프로그램의 일부분에 대해 부분적·단계적 해결을 모색한 데서 비롯된 것이기 때문이다.

그랜드 바겐의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 6자회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심 부분 폐기와 동시에 북한에 대해 확실한 안전보장과 국제 지원을 본격화한다. 둘째, 북핵 폐기의 종착점에 대해 명확한 합의를 토대로 한국과 미국, 일본, 중국, 러시아 등 5개국간의 협의를 통해 구체적인 행동 방안을 마련하여 추진하는 것이다. 마지막으로 그랜드 바겐은 핵포기 결단을 확실히 보여주는 북핵 프로그램의 핵심 부분의 폐기를 포함하고 있는데 구체적 요소는 5개국간 협의를 통해 정한다는 것이다.

2009년 이명박 대통령과 오바마 대통령이 이러한 접근 방식에 대해 협의하고 기본적인 인식을 같이하였고, 이후 미·일·중·러 등과의 협의를 통해 그랜드 바겐에 대한 공감대를 형성하였다. 앞으로 동북아의 5개국 간의 긴밀한 협의를 통해 세부적인 내용을 확정하여 추진해 나갈 계획이다.

북한의 핵 폐기 역시 우리 정부가 일관되게 견지해 온 기본 원칙이다. 북한의 핵은 북한 스스로의 안전은 물론 한반도의 장래를 어렵게 할 뿐이며, 핵이 있는 한반도에는 평화가 있을 수 없다. 북한은 핵을 포기하는 것이 결국 자신을 위한 것임을 분명히 깨달아야 할 것이다.

우리는 '상생공영'과 '비핵·개방·3000'을 바탕으로 '그랜드 바겐'과 '한반도 신 평화구상'을 추진하고 있다. 핵의 위험성을 없애고 참여한 군사대치를 줄이며 경제번영을 추구하는 남북관계를 만들어야 한다. 이명박 정부의 대북정책은 한반도의 평화와 남북관계의 새 패러다임을 의미하며, 이를 통해서 한반도에서의 진정한 평화를 이룩하고 평화

통일의 실질적 토대를 만들어 갈 것이다. 한편, 이와 같은 패러다임의 구현을 위해서는 남북관계를 원칙있게 발전해 나가고 인도주의를 실천하며, 우리 내부의 통일역량을 강화해 나가는 등의 노력이 필요하다.

북한의 통일방안

1 북한의 대남전략

북한은 ‘하나의 조선’이라는 통일관에 기초하여 통일문제를 오직 ‘해방과 혁명’의 논리에서만 접근하여 왔다. 그 논리에 따르면 북한은 ‘전 조선혁명’을 위한 혁명기지이고, 남한은 미 제국주의자들의 강점 하에 있는 미(未) 해방지구로서 혁명투쟁의 현장으로 인식하고 있다. 따라서 북한에 있어서 조국통일은 남조선혁명을 전제로 하는 통일이며, ‘조선민주주의인민공화국’ 기치 하의 통일을 의미하는 것이 된다. 북한의 대남전략 목표는 북한체제의 최고 규범인 노동당 규약 전문에 다음과 같이 명문화되어 있다.

“조선로동당은 남조선에서 미 제국주의 침략군대를 몰아내고 식민지 통치를 청산하며 남조선 인민들의 사회민주화와 생존권 투쟁을 적극 지원한다.”

“조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의 혁명과업을 완수하는 데 있으며 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는 데 있다.”

북한은 이러한 목표 아래 대남전략전술을 운용해 왔으며, 대내외 정

세변화에 따라 ‘민주기지론’에서 ‘민족공조론’에 이르기까지 조금씩 그 형태를 달리해 왔다. 그동안 북한이 구사해온 대남전략은 대체로 다음과 같이 정리할 수 있다.

남조선혁명을 위한 북한의 대남전략은 해방 직후인 1945년에 ‘민주기지론’이란 형태로 처음 제시되었다. 이것은 미군의 남한 점령으로 전국적 범위에서 혁명을 추진할 수 없는 상황에서 북한지역의 혁명역량을 먼저 강화하고, 그 역량을 바탕으로 전 한반도의 공산혁명을 완수한다는 전략이다.

북한이 ‘민주기지론’을 기본적인 대남혁명 전략으로 채택한 것은 해방 직후 모든 면에서 북한 지역이 남한 지역에 비해 우세하였던 유리한 조건을 활용하여 전 한반도의 공산화 통일을 실현하기 위한 것이었다.

북한은 1970년에 초창기의 ‘민주기지론’에서 한 단계 발전된 ‘민족해방 인민민주주의혁명’ 전략을 공식 채택하였다. 이는 “남조선혁명은 남한의 혁명세력이 주체가 되어 수행해야 한다.”는 것으로, 우선 남한에서 민족해방 인민민주주의혁명을 수행한 다음, 2단계로 사회주의 혁명을 진행시킨다는 ‘단계적 혁명론’이다.

북한이 ‘민족해방 인민민주주의 혁명전략’을 주장하게 된 것은 6.25 전쟁 이후 분단이 장기화됨으로써 남과 북에 서로 상반된 정치·사회체제가 고착화되어 무력 적화통일이 점점 어려워질 것이라는 인식에서 비롯되었다. 북한이 남한 혁명의 성격을 ‘민족해방 인민민주주의 혁명’으로 규정하고 혁명의 주인을 남한 인민 자신이라고 선동하는 것은 이러한 인식의 구체적 표현이라고 할 수 있다.

또한 북한은 1964년 남조선혁명을 완성하는 실천 요소로서 이른바 ‘3대 혁명역량 강화’를 내세웠다. 즉 북한 체제의 혁명역량, 남조선 혁명역량, 그리고 국제적 혁명역량의 강화를 내용으로 하는 ‘3대 혁명역량 강화’ 노선이다.

‘3대 혁명역량 강화’ 노선은 대내적으로는 민주혁명기지 노선에 기초하

여, 남조선 혁명을 수행하기 위한 혁명기지로서의 북한의 능력과 역할을 제고시킨다는 것이다. 이를 위해서는 주체사상에 의한 북한주민들의 정치사상적 무장 강화, 자립적 민족경제 건설을 통한 경제역량 강화, 혁명의 승리를 보장하는 수단으로서의 군사역량 강화 등을 강조하고 있다.

대남 차원에서는 우리 사회 내부의 모순을 최대한 침례화시키고 지하당 조직의 확대, 다양한 형태의 통일전선 형성 등으로 사회혼란을 유도하여 우리 사회 내부에서 인민혁명이 일어날 수 있도록 유도해야 한다는 것이다.

대외적으로는 국제혁명 차원에서 한반도 공산화 통일을 용이하게 할 수 있는 여건을 조성하기 위한 외교적 노력을 병행한다는 것이다.

아울러 북한은 2001년 1월 개최한 ‘우리 민족끼리 통일의 문을 여는 2001년 대회’에서 “외세와의 공조를 배격하고 민족공조로 통일문제를 우리민족 자체의 힘에 의하여 해결해 나가자”고 제의하는 등 ‘민족공조’를 통일운동의 핵심용어로 사용하기 시작하였다.

2002년 10월 제2차 북핵 위기가 대두되면서부터 북한은 “민족공조로 조·미 불가침조약 체결을 위한 운동과 투쟁을 벌이는 것은 핵전쟁 위험을 막고 민족자주통일을 가져올 수 있다.”고 주장하였다. 2003년 신년 공동사설을 통해서도 한반도 정세를 ‘조선민족 대 미국 간의 대결’이라고 규정하면서 “민족공조를 통해 미국의 대북 압살책동을 분쇄해 나갈 것”을 강조하였다.

이와 같이 북한이 ‘민족공조’를 내세우고 있는 것은 핵문제로 인한 긴장된 정세 하에서 미국의 대북 압박정책에 맞서기 위해 우리 측을 끌어들이어 우리 사회 내 남남갈등을 조장하기 위한 목적에 있다. 동시에 우리 측의 대북 지원이 우리 민족의 상부상조 전통에 의한 것이라는 대주민 선전 논리로 활용하기 위한 것이다.

북한의 대남전략은 우리 사회의 반미 자주화와 친북 연공화(聯共化)를 통해 한반도 적화통일을 이루어낸다는 궁극적 목표에 있어서 기본

적으로 변함이 없다. 바로 이러한 대남전략을 기초로 한 북한의 통일 방안은 시대적 조건과 환경에 따라 변화를 거듭해 왔다.

북한의 통일방안의 변천을 시기별로 간략히 정리해 보면, 초기 통일방안은 ‘하나의 조선’ 논리에 입각한 ‘민주기지론’에 의한 무력적화 통일이었다. 그것을 대남 위장평화 공세 속에서 실행에 옮긴 것이 6.25 남침이었다. 민주기지론은 1960년 4.19 혁명 이후에 ‘남조선혁명론’으로 발전되었고, 이때 북한은 과도적 조치로서 ‘남북연방제’를 처음으로 제기하였다(1960.8.14). 1970년대 이래 대남 적화통일의 기본전략은 ‘남조선 혁명전략’과 ‘조국통일전략’으로 구성되며, 북한은 그러한 전략 기초 하에 ‘남북대화와 대남공작’ 또는 ‘평화공세와 대남공작강화’를 병진·배합하는 전술을 추구하였다.

그리고 그 전략에 기초하여 남조선 혁명론과 ‘연방제 통일방안’은 1973년의 ‘고려연방제’를 거쳐 1980년 ‘고려민주연방공화국 창립방안’으로 구체화되었으며, 1980년대 말 이래로는 체제방어 논리에 입각한 ‘당국 간 대화와 통일전선 구축’을 통해 위기극복과 함께 적화통일 전략을 지속적으로 추구하면서 1991년 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제로 전환되었다.

이하에서는 북한의 통일방안의 기본모형이라고 할 ‘고려민주연방공화국 창립방안’이 제시된 1980년대 이후의 통일방안을 중심으로 살펴보고자 한다.

2

북한 통일방안의 변천

(1) 정권수립에서 1970년대까지의 통일방안

광복 후 6.25 전쟁까지 북한의 통일방안은 ‘민주기지론’에 입각한 무력 통일방안이라고 할 수 있다. 김일성은 이미 1945년 12월 17일 “북조선 을 통일된 민주국가를 위한 강력한 민주기지로 전변시킬 것”을 선언하였다. 여기서 ‘민주기지’란 전 한반도를 불세비키화하기 위한 공산주의 의 기지를 의미한다. 그러한 북한의 기본입장은 김일성이 1955년 4월 ‘모든 힘을 조국의 통일독립과 공화국 북반부에서의 사회주의건설을 위하여’라는 테제를 통하여 민주기지 건설의 중요성을 다음과 같이 강조한 것에서 확인된다.

“우리 혁명의 원천지인 북반부의 민주기지를 정치, 경제, 군사적으로 더욱 강화하여 민주기지를 비단 제국주의와 그 주구들의 침략을 반대하며 공화국 북반부를 보위할 강력한 역량으로 되게 할 뿐 아니라 우리나라의 통일독립을 쟁취할 결정적 역량으로 전변시켜야 할 것이다. 그러기 위하여서는 북반부에서 혁명을 더욱 진전시켜 사회주의 기초건설을 위한 과업들을 철저히 수행하여야 한다.”

북한은 1960년대에 들어와 ‘민주기지론’을 견지하면서 평화통일 제안과 ‘남조선혁명’이라는 이중전략을 구사하였다. 남조선혁명의 실천수단으로 제기된 것이 ‘남북연방제’라 할 수 있다. 남북연방제에 관한 구상을 최초로 북한에 제공한 사람은 쿠즈네소프 소련 외무성 부상이었다. 4.19 혁명 직후 한반도 정세를 논의하기 위해 북한을 비공식 방문한 그는 연방제 구상을 제기하였다. 이에 대해 김일성은 ‘연방제로 남조선을 끌어안아 소화시킬 수 있다’고 보고 1960년 5월 20일 노동당 정치위원회에서 연방제 연구의 필요성을 제안하였다. 그 후 약 3개월간의 연구·토론 기간을 거쳐 김일성은 1960년 8월 14일 ‘8.15 해방 15주년 기념연설’에서 처음으로 연방제를 제의하였다. 김일성은 이 연설에서 “어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주의적 기초 위에서 자유로운

남북총선거를 실시하는 것이 평화적 조국통일의 가장 합리적이고 현실적인 방편”이라고 하면서 “만일 그래도 남조선 당국아……아직은 자유로운 남북총선거를 받아들일 수 없다면……과도적인 대책으로서 남북 조선의 연방제를 제의한다”고 하였다.

그 내용은 당분간 남북의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의 인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 “남북 조선의 경제·문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자”는 것이었다.

이렇게 볼 때, 당시 북한의 제의는 표면상으로는 연방제를 나타냈으나 실제에 있어서는 국가연합에 가까운 것이었다고 할 수 있다.

‘남북연방제’는 1971년 4월 최고인민회의 제4기 5차 회의 시 ‘현 정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬 데 대하여’라는 북한 외상 허담의 보고에서 8개 항의 대남 제의를 통해 다시 제시되었고, 그 후 김일성은 우리의 ‘6.23 선언’의 발표가 있는 당일인 1973년 6월 23일 체코슬로바키아 공산당 총서기 구스타프 후사크 환영대회의 연설을 통해 ‘조국통일 5대강령’을 내놓았다. 이는 허담의 8개 항을 단순화한 것인데 그 요지는 ① 남북 간의 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화, ② 남북 간의 다방면적인 합작과 교류의 실현, ③ 남북의 각계각층 인민들과 각 정당 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, ④ 고려연방공화국을 국호로 하는 남북연방제(이른바, ‘고려연방제’)의 실시, ⑤ 고려연방공화국이라는 단일국호에 의한 유엔 가입 등이었다.

(2) 고려민주연방공화국 창립방안

북한은 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서 김일성의 사업 총화 보고를 통해 기존의 통일방안과 제안들을 다시 정리한 ‘고려민주연방공화국 창립방안’(이른바, ‘고려민주연방제’)을 제시하였다. 그 내용은 자주적 평화통일을 위한 선결조건, 연방제의 구성 원칙, 10대 시정방침으로 나눌 수 있다.

고려민주연방제 통일방안의 특징은 첫째, ‘고려’에다 ‘민주’를 첨가하여 선전효과를 극대화하고 있다는 점이다. 둘째, ‘과도적 대책’ 또는 ‘당분간’이라는 용어를 쓰지 않음으로써 외형상 완성된 형태의 연방국가라는 점이다. 셋째, 한국에 대해 무장해제에 가까운 선결조건을 제시하고 있는 점이다. 넷째, 민족·자주 등의 개념을 이용하는 용어 혼란 전술을 포함한 심리전적인 ‘10대 시정방침’을 제시한 점이다.

여기서 특히 주목해야 할 것은 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’으로 그 내용을 보면 남한에서의 ‘군사파쇼통치’의 청산과 민주화 실현이라는 명분으로 반공법·국가보안법 등 파쇼악법의 폐지 및 폭압 통치기구의 제거, 모든 정당 사회단체들의 합법화 및 모든 정당 사회단체 개별인사들의 자유로운 정치활동 보장, 민주인사·애국인사들의 석방, 군사파쇼 정권의 민주정권으로의 교체 등을 제시하고 있다. 또한 긴장상태의 완화 및 전쟁위험의 제거라는 명분으로 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 미국과의 협상, 주한미군의 조속한 철수, 조선의 내정에 대한 미국의 불간섭 및 ‘두 개의 조선’ 조작 책동의 중지 등을 제시하고 있다.

그리고 연방제의 구성 원칙을 보면 ① 남과 북이 사상과 제도를 인정하는 기초 위에서 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립, ② 남과 북이 동수의 대표로 연방 국가의 최고 민족연방회의를 구성하고 그 상임기구로 연방 상설위원회를 조직하여 남과 북의 지역 정부를 지도하는 것 등을 제시하고 있다.

고려민주연방제 통일방안의 문제점으로 지적할 수 있는 것은 첫째, 이른바 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’으로서 이는 ‘남조선혁명론’의 발상에 기초하고 있다는 점이다. 둘째, 남북이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 연방제를 하자고 했으나 두 제도에 의한 연방제는 현실적으로 불가능하다는 점이다. 셋째, 국호·국가형태·대외정책의 노선 등을 일방적으로 결정하고 있다는 점이다. 넷째, 통일 이전에 남북 간에 실시해야 할 사항들을 연방제가 실현되었을 때의 시정방침으로 제시함으로써 남북 간의 교

류와 협력의 실시를 기피하고 있다는 점이다. 다섯째, 연방헌법 등 연방의 형성에 따르는 구체적 절차에 대한 설명이 전혀 없다는 점이다.

(3) 연방제 통일방안의 전술적 변화

① ‘민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제

1990년대에 들어오면서 북한의 연방제는 약간의 전술적 변화를 보이고 있다. 북한은 1991년 신년사를 통해 「1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제」를 제기하였다.

“남북에 서로 다른 두 제도가 존재하고 있는 우리나라의 실정에서 조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부에 기초한 연방제 방식으로 실현되어야 한다..... 하나의 국가, 하나의 제도에 의한 제도통일론은 분열을 끊임없이 지속시켜 결국 통일을 하지 말자는 것이기 때문에 제도통일은 후대에게 맡기자”

북한이 이처럼 전례 없이 제도통일을 흡수통일로 보고 제도통일의 위험성을 강조한 ‘제도통일 후대론’과 지역자치정부가 외교권, 군사권, 내치권을 갖는 ‘지역자치정부 권한강화론’을 들고 나온 것은 사실상 동독이 서독에 흡수된 통일에 충격을 받았기 때문인 것으로 보인다.

1990년대 북한의 통일방안은 ‘하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부’에 기초한 ‘고려민주연방공화국’을 창설하여 통일을 이루자는 것으로 요약된다. 이를 상술하면, 첫째, 통일국가의 형태는 남북 두 지역 정부가 동등하게 참가하는 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’의 연방 국가이며, 제도통일은 후대에 일임한다는 입장을 취하고 있다. 통일국가의 성격은 자주·평화·비동맹의 독립국가로 규정해 놓았다.

둘째, 통일과정과 관련하여 북한은 연방제 실현의 선결조건을 계속 주장하고 있다. 북한은 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 표명하면서 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’을 제시하였으며, ‘조국의 자주적 평화통일을 위한 전 민족 대단결 10대 강령’을 채택하면서도 우리 측

에 대해 외세의존 정책 포기, 미군철수 의지 표명, 외국 군대와의 합동 군사연습 영구 중지, 미국의 핵우산 탈피 등 4가지 사항을 요구조건으로 제시하였다.

셋째, 통일원칙과 관련하여 북한은 7.4 공동성명의 ‘통일 3원칙’을 자의적으로 해석하고 있다. 북한은 자주원칙을 주한미군철수와 미국의 간섭배제로, 평화원칙을 한국의 군사력 현대화와 군사연습 중지로, 민족대단결 원칙을 국가보안법의 폐지와 공산당의 합법화 등으로 해석하고 있다.

넷째, 통일이념에 있어서 북한은 주체사상과 공산주의를 내세우고 있으며, 통일의 주체는 ‘인민’임을 강조하고 있다.

다섯째, 통일과정과 관련하여 고려연방제안은 과도적 기구를 상정하지 않고 ‘민족통일 정치협상회의 개최 → 통일방안 협의결정 → 고려민주연방공화국 선포’ 등의 과정만을 제시하고 있을 뿐이며, 통일국가의 기구로서 최고민족연방회의, 연방상설위원회를 내세우고 있다.

② 낮은 단계의 연방제

북한은 2000년 ‘6.15 남북공동선언’에서 ‘낮은 단계의 연방제’를 제시하였다. ‘낮은 단계의 연방제’의 정확한 의미에 대해서는 안경호 조국평화통일위원회 서기국장이 2000년 10월 6일 ‘고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고대회’를 통해 처음으로 밝혔다. 즉, “1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 그 위에 민족통일기구를 구성하는 것”이라고 하였다. 이 내용은 2000년 12월 15일자 노동신문을 통해서 다시 확인되었다.

이후 북한은 2001년 12월 9일 노동신문과 2002년 1월 7일 평양방송을 통해 ‘6.15 공동선언’이 연방제 방식의 통일을 지향하는 것이라고 주장함으로써 연방제 통일의 당위성에 맞추어 해석하려 하였다. 그러나 이의 해석을 둘러싼 논란이 확대되자, 북한은 2002년 5월 30일자 노동신문 논평을 통해 “북과 남이 통일방안에 대해 완전히 합의하였

다는 의미가 아니라 서로의 통일방안의 공통점을 인식한 데 기초하여 그것을 적극 살려 통일을 지향해 나가기로 하였다는 의미”라고 해명하였다.

3

북한 통일방안의 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 통일전략은 ‘선 남조선 혁명’, ‘후 공산화 통일’ 노선으로 체계화하여 전개되어 왔고, 사회주의 체제에 의한 조국통일이라는 북한의 전략이 쉽게 변화되기는 어려울 것이다.

김일성 사후 발표된 김정일의 통일 관련 논문 및 서한을 살펴보면, 북한은 대남전략 차원에서 남한의 통일역량을 저해하는 한편 남한정부를 배제하려는 기존의 통일전선 전술을 지속적으로 추진하는 등의 이중적인 전술을 구사해 왔다고 볼 수 있다.⁵

또한 2002년 10월 제2차 북한 핵문제의 대두와 함께 소위 ‘민족공조’를 본격적으로 제기한 북한은 2003년 신년공동사설에서 한반도 정세를 ‘조선민족 대 미국의 대결’로 규정함으로써 핵문제와 관련한 미국의 대북 압박정책에 맞서 남북이 공동대처해야 한다고 주장하였다.

이러한 민족공조론은 우리 내부에 반미 분위기를 조성하고 내부 분열을 조장하여 남남갈등을 유발시키며, 다른 한편으로는 우리 측으로부터 지원을 확보하려는 의도도 내포하고 있는 것으로 보인다. 2007년 신년공동사설에서 제시된 ‘민족중시, 평화수호, 단합실현’의 3대과업을 통해 연대성을 강조한 것이나 2008년 신년공동사설을 통해 민족공조 원칙을 강조하며 ‘10.4 선언’의 철저한 이행을 주장한 것과 그리고 2009년 신년공동사설에서 ‘우리민족끼리’를 기치로 통일전선을 강조한 것도 기본적으로는 동일한 맥락으로 볼 수 있다.

5 김정일은 1997년 6월 19일 논문 “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여”와 1997년 8월 4일 논문 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관찰하자”, 그리고 1998년 4월 18일 서한 “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자”를 통해 자신의 통일노선과 대남정책을 발표하였다. 특히 4월 18일 서한에서 제시한 민족대단결 5대 방침은 기본적으로 ‘하나의 조선’ 논리와 남한의 ‘연북 화해 정책’을 주장하는 것으로서, 다음과 같은 내용을 담고 있다. ① 민족의 대단결은 철저히 민족자주의 원칙에 기초 ② 애국애족의 기치, 조국 통일의 기치 밑에 온 민족이 단결 ③ 우리 민족의 대단결을 이룩하려면 북과 남 사이의 관계를 개선 ④ 외세의 지배와 간섭을 반대하고 외세와 결탁한 민족 반역자들, 반통일세력을 반대하여 투쟁 ⑤ 북과 남, 해외의 온 민족이 서로 내왕하고 접촉하며 대화를 발전시키고 연대와 연합을 강화

북한의 통일방안은 기본적으로 적화통일전략을 실현하기 위한 전술적 방안에 불과하며 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 연방제의 선결조건을 요구함으로써 상대방의 실체에 대해 부정하고 있다는 점이다. 사실상 남조선혁명을 의미하는 남한 내 인민민주주의 정권 수립과 함께 국가보안법 철폐, 주한미군 철수 등을 연방제의 선결조건으로 요구하는 것은 상대방의 실체를 부정하는 것으로서, 양측의 현실을 인정한다는 남북기본합의서의 기본 취지에도 맞지 않는 일이다. 이처럼 논리적 차원에서 지나치게 자기중심적이며 자신의 주장을 보편적으로 적용시키려는 문제를 안고 있다.

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. 또한, “사상과 제도의 차이를 상호 인정한다”는 연방제의 구성 원칙도 우리 측의 자유민주주의 체제를 인정하는 것이 아니라 연방제의 ‘선결조건’이 충족된 상태인 남쪽의 인민민주주의와 북쪽의 사회주의 체제를 상호 인정하는 것임에 유의할 필요가 있다.

셋째, 연방정부와 지역정부 간의 관계설정이나 연방정부의 구성방법 등에 있어서 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 구성되어 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 관련하여 이질적인 이념과 체제의 대표로 연방정부를 구성할 경우, 상호 간의 대립이나 입장 차이로 전반적인 의사결정에 실패할 수밖에 없는 한계를 지닌다.

여기서 우리가 주목해야 할 것은 북한이 1991년에 내세운 ‘1민족, 1국가, 2제도, 2정부에 기초한 연방제’와 2000년에 제시한 ‘낮은 단계의

연방제'는 대내외적 상황에 따른 전술적 변화에 불과한 것으로, 결국 연방 창설을 예정하고 있다는 점에서 1980년의 '고려민주연방공화국 창립방안'의 연속선상에 있다는 사실이다.

이와 같이 북한의 통일방안은 북한 체제의 규범적 당위성에만 기초한 것으로서 비현실적일 뿐만 아니라 남북공통의 가치나 행동양식에 기반을 둔 합리적 통일방안이라고 보기 어렵다.

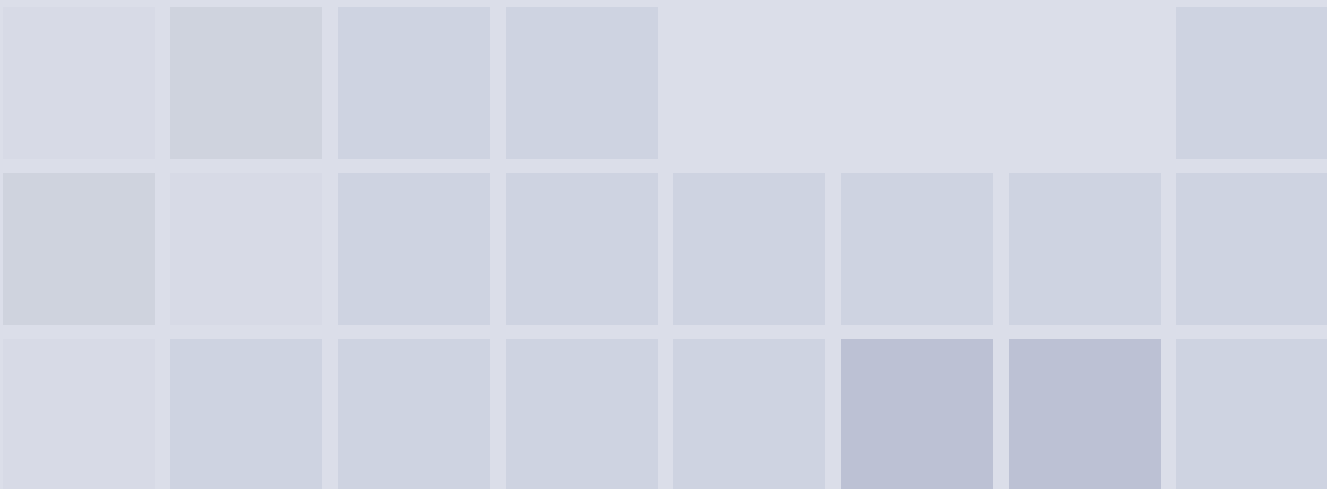
이상의 논의를 통해 볼 때, 남북 양측의 통일방안은 <표 3-2>에서와 같이 기본적으로 통일의 기본철학, 통일의 원칙, 전제조건 존재 여부, 통일과정, 통일 실현절차, 통일국가의 형태와 기구, 미래상 등에서 차이를 나타내고 있다.

표 3-2 남북한 통일방안 변천(1948~현재)

구분	남한		북한	
	정부	주요 통일방안	정권	주요 통일방안
1948~1960	제1공화국 (이승만정부)	▲ 유엔 감시하 남북한 자유 총선거에 의한 통일론	김일성 정권	▲ 민주기지론(민족해방론)에 의한 무력적화통일론
1960년대	제2공화국 (장면 정부)	▲ 남북자유총선거론 (유엔 감시하)	"	▲ 남북연방제 (1960)
	제3공화국 (박정희 정부)	▲ 선 건설 후 통일론 (1964)		
1970년대	제4공화국 (")	▲ 평화통일외교정책선언 (1973.6.23) ▲ 선 평화 후 통일론 (1974)	"	▲ 고려연방제 (1973). 조국통일 5대강령
1980년대	제5공화국 (전두환 정부)	▲ 민족화합 민주통일방안 (1982)	"	▲ 고려민주연방공화국 창립 방안 (1980) (고려민주연방제 통일방안)
	제6공화국 (노태우 정부)	▲ 한민족공동체 통일방안 (1989)		
1990년대	김영삼 정부	▲ 민족공동체 통일방안 (민족 1국가 1체제 1정부) (1994)	"	▲ '민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제 (1991). 민족대단결론
	김대중 정부	▲ 민족공동체 통일방안 계승 (1998)		
2000년대	노무현 정부	▲ 민족공동체 통일방안 계승 (2003)	김정일 정권	▲ 낮은 단계의 연방제 (2000). 민족공조론
	이명박 정부	▲ 민족공동체 통일방안 계승 (2008)		

표 3-3 남북한 통일방안 비교

구분	민족공동체 통일방안	고려연방제 통일방안
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, 주한미군철수
통일과정	화해·협력 → 남북연합 → 통일국가 완성 (3단계) ※ 민족사회 건설 우선 (민족통일 → 국가통일)	연방국가의 점차적 완성 (제도통일은 후대에) ※ 국가체제 존립우선 (국가통일 → 민족통일)
과도통일 체제	남북연합 - 정상회담에서 「남북연합헌장」을 채택, 남북연합 기구 구성·운영 ※ 남북합의로 통일헌법초안 → 국민투표로 확정	-
통일국가 실현절차	통일헌법에 의한 민주적 남북한 총선거	연석회의 방식에 의한 정치협상
통일국가의 형태	1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가	1민족 1국가 2제도 2정부의 연방국가
통일국가의 기구	통일정부, 통일국회 (양원제)	최고민족연방회의, 연방상설위원회
통일국가의 미래상	자유·복지·인간존엄성이 보장되는 선진 민주국가	-



4

남북관계의 전개

제1절 남북분단과 대한민국의 건국 | 제2절 남북관계의 전개 : 갈등과 협력

제3절 남북관계의 발전방향

Key Point

01

1945년 해방 이후 한반도는 대내외적인 요인에 의해 단일국가를 형성하지 못하고 남북으로 분단되었으며, 북한의 남침으로 6.25 전쟁과 같은 동족상잔의 비극을 겪게 되었다. 6.25 전쟁 발발 60년이 되는 지금의 한반도는 세계적 수준에서의 탈냉전에도 불구하고 여전히 분단을 극복하지 못하고 냉전의 고도(孤島)로 남아 있다.

02

분단 이후 남북관계는 한편으로는 갈등과 대결을, 다른 한편으로는 대화와 협력이 공존해 왔다. 이렇듯 남북관계는 갈등과 협력의 이중적인 성격을 띠고 있으며, 그것이 서로에게 중요한 영향을 미치는 상호 효과도 가지고 있다.

03

남북대화는 1970년대 초의 남북적십자회담을 시작으로 비정치회담에서 정치 회담으로 발전해 왔다. 이후 남북고위급회담, 두 차례의 정상회담, 총리회담과 장관급회담 등 분야별 회담이 개최됨으로써 남북 간 대화 채널이 다양화 되었다. 그러나 향후 남북대화는 북한이 핵문제 해결과 교류협력에 대한 진정성을 갖느냐에 따라 실질적 성과를 얻을 수 있을 것이다.

04

우리는 북핵문제 해결과 남북 교류협력 확대는 서로 제약하는 관계가 아니라 상호간에 해결을 촉진하는 관계에 있다는 인식 아래, 남북관계를 상생공영의 관계로 발전시키기 위해 노력해 왔다. 북한도 6자회담 이행체제에 적극 참여함으로써 국제사회와 소통하고 조화를 이루고 남북 상호간의 화해와 협력을 위해 노력해야 할 것이다.

남북분단과 대한민국의 건국

1945년 8월 제2차 세계대전의 종결과 함께 과거 식민 지배를 받았던 많은 민족들이 해방되었다. 한반도 역시 일본 군국주의의 패망과 함께 1910년 이래 35년 동안의 고통스런 식민 지배로부터 벗어났다. 하지만, 한반도에서는 식민 지배의 종식이 곧바로 단일국가의 수립으로 연결되지 않았다. 20세기 후반기의 세계를 지배하게 될 냉전의 급류가 한반도를 뒤덮어 버렸기 때문이었다. 이로 인해 1945년에 한반도는 북위 38도선을 기준으로 남과 북으로 분단되었다.

현재에도 한반도에서 지속되고 있는 남북 분단과 남북 간의 대립이 구조적이고 체제적으로 형성된 시기는 바로 해방과 6.25 전쟁 사이에 이르는 시기였다. 한반도 분단 구조의 형성과 그것의 정치적 효과는 이 시기의 사건들에 의해서 비로소 이해할 수 있다. 따라서 이 절에서는 첫째, 남북 분단이 이루어지는 원인과 그 과정을 정리하고, 한반도 분단의 특징을 서술한다. 둘째, 한반도의 38도선 이남에서 대한민국이 건국되는 과정을 살펴본다. 셋째, 1950년의 6.25 전쟁을 겪으면서 한반도 분단이 고착화되는 과정을 살펴본다.

(1) 분단의 원인

남북관계의 전개 과정에서 출발점이 되는 것은 바로 남북 분단이다. 남북 분단은 한반도에 사는 우리 민족에게 가장 지속적이고도 강력하게 영향을 미치고 있는 역사적인 구조라고 할 수 있다. 그렇다면 분단의 원인은 무엇인가? 첫째, 1945년 8월과 9월 사이에 소련과 미국의 한반도 분할 점령이다. 둘째, 1946년 초의 신탁통치를 둘러싼 한반도 내의 균열 구조이다. 셋째, 한반도 독립국가 수립 문제를 논의하기 위해 1946년과 1947년에 개최된 미·소 공동위원회의 결렬이다.

1945년 8월 15일 일본은 연합국에게 무조건 항복을 선언하였고, 한반도는 일제의 식민지 지배로부터 해방되었다. 해방 이후 한반도의 독립에 관한 문제는 이미 열강들 사이에서 논의되었다. 제2차 세계 대전이 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.

제2차 세계대전 종결 직후에 소련과 미국의 군대가 한반도의 북쪽과 남쪽에 각각 진주하면서부터 해방과 독립 정부 수립의 희망에 들떠 있던 한반도의 초기 지형은 급격하게 변화하기 시작하였다. 소련과 미국의 진주는 그것이 어떤 형태였든지 간에 사회체제의 속성과 국가수립의 방향에 결정적인 영향을 끼칠 것이 분명하였다.

그리고 얄타 회담의 결정에 따라 1945년 8월 9일에 참전한 소련군이 북쪽 지역을 점령하였으며, 미군은 1945년 9월 8일에 남쪽 지역에 들어왔다. 미국 측은 소련이 한반도를 단독으로 점령하는 것을 막고 한

반도에 잔류해 있던 일본군의 무장을 해제하기 위하여 38도선의 분할 점령을 제안하였다. 소련이 이에 동의하여 한반도는 광복과 동시에 미국과 소련의 영향력 아래에 들어가게 되었다. 소련과 미국의 군사적 주둔은 한반도를 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.

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

(2) 분단의 과정

이후 한반도의 분단은 다양한 과정을 거치면서 진행되었고, 더욱 공고화되는 경향을 보였다. 역사적으로 볼 때 한반도의 분단은 무엇보다도 국제적인 조건에 의해 시작되었다고 할 수 있다. 1945년 8월 15일에 미국과 소련을 양대 축으로 하는 반파시즘 연합전선이 해체되고 냉전이 본격적으로 개시되면서 한반도는 지역적으로 분단되었다. 한반도의 북위 38도선을 경계로 지역적으로 나누게 된 이 분단은 세계적 냉전 구조와 국내의 이념적 갈등이 결합하면서 냉전의 한반도화를 초래하였다.

해방 직후부터 6.25 전쟁 직전까지 한반도의 분단은 세 가지 성격의 분단으로 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 동학(動學)과 정치적 구조 속에서 분단의 역사적 과정을 걸어가게 만들었다.

두 번째 분단은 이른바 체제상의 분단이라고 할 수 있다. 미국과 소련 군정은 남쪽과 북쪽에서 각각 상이한 정책들을 실시하였다. 북쪽에서는 산업 국유화 등의 사회주의 정책이 실시되면서 소련에 우호적인 사회주의 체제가 수립되고 있었고, 남쪽에서는 자유민주주의를 기반으로 하는 자본주의 체제가 수립되고 있었다. 이로써 한반도에는 북위 38도선을 경계로 상이한 체제가 형성되어 분단되게 되었다.

세 번째 분단은 광복 이후 하나의 한국이 이루어지지 않고, 갈등과 아픔 속에서 남과 북에 각기 상이한 정부가 수립된 것이다. 당시 소련과 북한은 남북 총선거를 통해 통일정부를 수립하기로 한 유엔 결의를 거부하였다. 이에 따라 선거가 가능한 남쪽에서만 총선거를 실시하여 1948년 8월 15일 대한민국을 수립하였으며, 유엔은 이를 한반도 내 유일한 합법 정부로 승인하였다. 한편 북쪽에서는 이러한 유엔 결의를 무시하고 일방적으로 1948년 9월 9일에 조선민주주의인민공화국을 수립하였다.

이후 이러한 분단 과정을 돌이킬 수 없는 성격의 구조로 만든 것이 바로 북한의 남침으로 시작된 6.25 전쟁이다. 6.25 전쟁이 휴전으로 끝나면서 분단은 결과적으로 더욱 고착화되었고, 이 전쟁은 향후 남북관계의 기본 성격을 규정하는 주요원인으로 작용하게 되었다.

사실 한반도의 분단에는 어떤 역사적인 정당성도 존재하지 않았다. 유럽에서 제2차 세계대전의 추축국(樞軸國)인 독일이 동독과 서독으로 분단된 것처럼, 제2차 세계대전 이후 만약에 어떤 동아시아 나라가 분단되어야 하였다면 그것은 한반도가 아니라 제2차 세계대전의 참화에 책임을 가진 일본이었다. 하지만 결국 한반도가 분단됨으로써 한반도는 이후 분단이 낳게 되는 모든 비극적인 경험들을 겪지 않으면 안 되는 운명 속으로 떠밀려가게 되었다.

한반도의 분단은 우리가 냉전을 보면서 연상할 수 있는 모든 적대적인 정치적·이데올로기적 분단에 의해서 발생한 것이었다. 그 분단은 냉

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

2

대한민국의 건국

해방 당시 한반도 질서를 규정하는 힘을 가지고 있던 강대국인 미국, 영국, 소련의 외상이 1945년 12월에 모스크바에서 회담을 개최하여 한반도에서의 임시정부 수립과 신탁통치안을 가결하였다. 하지만 이것의 실행은 간단한 문제가 아니었다. 일제로부터 해방되면서 독립 정부 수립을 기대해 왔던 우리 민족은 당연히 한반도 신탁통치 결정에 반대하였으며 전국적으로 반탁 운동을 전개하였다. 좌익 계열도 처음에는 신탁 통치안에 반대하여 반탁 운동에 동참하였다가 곧바로 신탁 통치에 대한 지지 운동으로 선회하였다. 당시 신탁통치는 곧 식민지 상태로 되돌아가는 것으로 받아들여졌기 때문에 남쪽 주민들은 신탁통치를 반대하였다. 결국 1945년 8월 해방 국면에서 미·소 양군의 주둔이 잠정적인 영토적 분단에 해당하는 것이라면, 1946년 1월의 찬탁 반탁을 둘러싼 커다란 갈등은 정신적이고 이념적인 분단에 해당하는 것이었다.

한반도 문제가 2차례에 걸친 미·소 공동위원회에서 해결이 되지 않자 1947년 9월에 한반도 문제는 유엔에 상정되었다. 그해 11월 유엔 총회에서는 미국이 제안한대로 신탁통치를 거치지 않는 한국의 독립과 유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북 총선거를 통한 한국통일 방안이 결의되었다. 그런데 한반도 문제를 유엔에 이관하는 것에 반대했던 소련은 유엔 한국 임시위원단의 북한 입국을 막았다. 소련의 반대에 직면한 유엔 소총회는 1948년 2월 유엔 한국임시위원단이 임무를 수행할 수 있는 지역에서 총선거를 실시하기로 결정하였다.

하지만 남한만의 총선거를 실시하는 안에 대해서 반탁 운동을 전개

해 온 세력은 다시 크게 둘로 나누어 대립하였다. 이승만과 한국민주당은 남한만의 단독 정부 수립을 주장하며 남한만이라도 즉각 총선거를 실시해야 한다고 주장하였다. 반면에 김구를 중심으로 한 한국독립당 계열은 단독 정부 수립을 반대하고 미국과 소련 양군의 철수와 남북지도자의 협상에 의한 총선거를 주장하였다.

한편으로는 인구 비례에 의한 남북 총선거를 실시하고 통일된 정부를 수립하고자 하였던 유엔의 결의가 소련과 공산주의자들의 반대에 부딪혀 불가능해 지고, 다른 한편으로는 김구와 김규식 등이 전개한 남북 협상도 실패로 끝남에 따라 통일된 정부 수립을 위한 제도적 대안들은 사라지고 말았다. 그리하여 1948년 5월 10일에 한반도 역사상 최초로 민주적인 보통 선거에 의해서 남한만의 총선거가 실시되었다.

1948년의 5.10 총선거로 선출된 제헌 국회의원들은 국호를 대한민국으로 결정하고, 7월 17일에는 대한민국 임시정부의 법통을 계승한 민주공화국 체제의 헌법을 제정하였다. 이 헌법은 대한민국이 3.1정신을 계승한 민주국가임을 확인하였다. 제헌 국회는 7월 20일에 대통령에 이승만, 부통령에 이시영을 선출하였으며, 이승만 대통령은 정부를 구성하고 해방 3주기가 되는 1948년 8월 15일에 대한민국의 수립을 국내외에 선포하였다. 이승만 대통령은 조병옥, 장면, 장기영 등을 파리에

에서 개최되는 제3차 유엔총회에 파견하였다. 그해 12월 8일 대한민국 승인은 유엔총회에서 41대 6, 기권 2로 정식안건으로 채택되었고, 12월 12일 속개된 유엔총회에서는 48대 6으로 가결되었다. 유엔총회는 같은 날 유엔 총회 결의 195호를 통해서 대한민국 정부가 합법적으로 수립되었음을 선언하였다. 이에 따라 대한민국은 유엔 총회의 승인을 받아 민주적인 절차에 의하여 수립된 유일한 합법 정부로 출범하게 되었다.



대한민국 정부수립 선포

표 4-1 대한민국 건국 과정

일 자	내 용
1945. 8.15	광복
1945.12.16~25	모스크바 3국 외상회의, 한반도 임시정부 수립 및 5년간 신탁 통치 결의
1946. 3.20(1차) 1947. 5.21(2차)	미·소공동위원회, 임시정부 수립 문제 논의 (결렬)
1947. 9.17	유엔 총회, 한국임시위원단 구성
1947.11.14	유엔 총회, 유엔 감시 하에 인구비례에 의한 남북한 총선거 실시 결의
1948. 1. 9	소련, 유엔 한국임시위원단의 38도선 이북지역 입북 거부
1948. 2.26	유엔 소총회, 선거가 가능한 남한지역만 총선거 실시 결의
1948. 5.10	총선거 실시
1948. 7.17	대한민국 헌법 제정·공포
1948. 8.15	대한민국 정부수립 선포
1948.12.12	유엔 총회, 대한민국 정부가 한반도내의 유일한 합법정부임을 승인

3

6.25 전쟁과 한반도

1948년 대한민국 정부 수립 이후부터 1950년 6.25 전쟁 직전까지의 남북관계는 대립과 갈등의 관계였다. 38도선에서의 간헐적인 군사적 충돌과 분쟁들, 호전적 수사를 동반한 통일정책의 추구 등에서 알 수 있듯이 매우 불안정한 상태였다. 북한은 군사주의와 급진주의가 결합하여 북한의 전 주민들의 정신과 자원을 중앙에 집중시키기 위한 동원 체제를 수립하였다. 물론 대한민국도 근대국가 체제를 구축해 가고 있었으나 북한의 동원 상태에 비하면 현저히 떨어졌다.

남북관계의 갈등에서 가장 기본적인 축으로 작용해 왔던 것은 1950년 6월 25일부터 북한의 남침으로 시작된 6.25 전쟁이다. 6.25 전쟁은 1945년 이후 지역적, 체제적으로 분단된 남북 간의 갈등의 폭력적인 결과이자, 이후에 전개될 남북 간의 갈등의 기본적인 요인이기도 하였다.

북한은 대한민국을 공산화하기 위해서 민주기지를 내걸고 치밀한 계획 하에 남침 준비에 들어갔다. 김일성은 소련과 중국을 비밀리에 방문하여 군사 비밀 협정을 맺었고 남침을 위한 북한군의 역량을 강화하였다. 소련으로부터는 탱크와 비행기 등 최신 무기를 도입하였다. 그리고 1948년과 1950년에 중국 내전에서 싸운 조선인 수만 명이 북한으로 들어갔다. 이들이 북한군의 주력을 형성하게 되었다.

남침을 위해 군사력을 대대적으로 증강시킨 북한은 남북 지도자들 사이의 정치 협상을 주장하거나 평화 통일 선언서를 유엔 사무총장에게 보내는 등 위장 평화 공세를 펼치면서 전쟁을 일으킬 시점을 노리고 있었다. 1949년에 중국 공산당은 내전을 성공시키면서 중국을 공산화시키는 데 성공하였다. 반면, 미국은 아시아 지역에서의 방위 개입선을 오히려 후퇴시키고 대한민국에 주둔하고 있던 전투 부대를 철수하였다. 나아가 당시 미국 국무장관 애치슨(D.G.Acheson)은 1950년 1월 12일에 한반도와 타이완을 미국의 태평양 방위선에서 제외한다는

이른바 ‘애치슨 라인’(Acheson Line)을 발표하였다.

이러한 상황에서 북한은 1950년 6월 25일 새벽 선전포고도 없이 불시에 38도선 전역에 걸쳐서 남침을 개시하였다. 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 인천상륙 작전을 성공시켜 전세를 역전시켰고 9월 28일에는 서울을 수복한 후 38도선을 넘어 북진하였다. 국군과 유엔군은 평양을 함락하고 10월 말 경에는 압록강까지 진격하였다.

하지만 그해 11월에 압록강을 넘어 중공군이 참전함으로써 전세는 역전되었고, 1951년 1월 4일에 서울은 다시 북한군에게 점령당하였다. 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 북한군, 중공군 사이에 휴전 회담이 개최되었다. 장기간의 협상 끝에 1953년 7월 27일에 최종적으로 휴전협정이 체결되었다.

6.25 전쟁은 한반도의 미래 운명에 커다란 영향을 미친 엄청난 사건이었다. 냉전 시기에 이 정도 규모의 전쟁은 6.25 전쟁이 유일했을 정도로 냉전시기 최대의 전쟁이었다. 6.25 전쟁은 남북 주민들에게 씻기 힘든 냉전의 상처를 남겼다.

6.25 전쟁 이후 대한민국과 북한은 냉전체제와 함께 독자적인 체제발전의 길로 나아갔으며, 이로써 자유민주주의 체제와 사회주의 체제간의 본격적인 경제경쟁, 군사경쟁, 외교경



6.25 전쟁 당시 유엔군의 압록강 진격

쟁 등 전반적인 영역의 경쟁에 뛰어들었다.

요컨대, 6.25 전쟁을 거치면서 남북관계는 극단적으로 악화되었고 상호 관계를 개선하려는 어떠한 시도도 불가능한 국면으로 나아가게 되었다. 전쟁 직후 대한민국에서는 반공 체제가 공고화되면서 이승만 정부의 권위주의 정권이 형성되었다. 또한 북한에서는 대한민국에 대한 적대적 대결과 대남 무력 통일노선에 기반을 둔 김일성 독재 체제가 형성되었다. 결국 6.25 전쟁 이후 남북은 서로 이질적인 사회로 나아가면서 대립하게 되었고, 이로써 분단은 더욱 공고화되었다.

남북관계의 전개 : 갈등과 협력

분단 된 이후 남북관계는 한편으로는 갈등, 대결, 전쟁으로 상처를 입기도 했지만, 다른 한편으로는 화해와 협력이 공존하기도 하였다. 이와 같이 남북관계는 갈등과 협력의 극단을 오가며 진자(振子) 운동을 해 왔다. 이것이 바로 남북관계가 갖는 이중적인 성격이다. 이하에서는 지금까지 남북관계가 전개되어 왔던 그 역사적 흐름과 사건들을 갈등과 협력의 남북관계로 나누어서 고찰해 본다.

1

갈등과 긴장의 남북관계

남북관계에서 발생해 왔던 갈등과 대결의 역사적 사건들은 우리 민족에게 많은 상처와 절망을 안겨주었다. 특히 1950년의 6.25 전쟁을 필두로 하여 남북관계에서 발생한 갈등의 실마리는 대부분 북한의 공세적인 대남전략에서 비롯되었다. 북한의 남침으로 개시된 동족상잔의 6.25 전쟁, 1960년대의 무장공비 침투사건들, 1970년대의 도발과 1980년대의 아웅산 및 KAL기 폭파 테러사건들, 1990년대 이후의 서해교전들이 그러했으며, 21세기에 들어와서는 북한의 미사일 발사와 핵실험 실시가 그러하였다.

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

1960년대에 북한은 남조선혁명론에 근거하여 대남 전략을 공세적으로 구사하였다. 이 전략에 따라 북한은 대한민국에서의 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.

먼저 북한은 1960년대에 무장한 게릴라를 침투시켜 박정희 대통령 등 우리 측의 요인을 암살하고자 이른바 '청와대 기습사건'을 일으켰다. 1968년 1월 21일에 북한군 제124군부대 소속 무장공비 31명이 휴전선을 넘어 침투하여 대통령 관저인 청와대를 습격하려 한 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 1명을 생포하고 도주한 2명을 제외한 28명을 사살하였다.

이 사건은 우리 측에 커다란 충격을 주어 우리 측이 국방력을 강화하고 향토예비군을 창설하는 계기가 되었다. 또한 이후의 북한의 게릴라 침투에 대비하여 군대 내에 공비전담 특수부대가 편성되었고 전방에는 155마일 휴전선 전역에 걸쳐 철책선이 구축되었다. 이 철책선은 지금도 여전히 한반도 분단과 냉전의 상징이 되고 있다.

북한은 같은 해인 1968년 10월 30일부터 11월 2일까지 3차례에 걸쳐 울진·삼척 지구에 무장공비 120명을 침투시켰다. 침투한 무장공비들은 11월 3일 새벽 주민들을 모아놓고 대검으로 찌르는 등 만행을 저지르고 뒤늦게 도착한 주민들은 돌로 때려 살해하기도 하였다. 군경과 예비군이 본격적인 토벌에 착수하여 12월 28일까지 약 2개월간 계속된 작전에서 공비 113명을 사살하고 7명을 생포하였다. 이 사건으로 우리 측에서도 군경과 일반인 등 20여 명이 사망하는 많은 희생을 치렀다.

북한은 1970년대에 들어와서도 초반까지는 남조선혁명론에 기반을 둔

대남정책을 계속 구사하였다. 물론 1970년대 초반의 국제적인 해빙 무드와 닉슨 독트린으로 분단 상황 속에서도 어느 정도 긴장완화가 이루어지기도 했지만 북한은 간헐적으로 도발적 행동을 일으켜 남북 관계에서 갈등 유발하였다.

대표적인 사건은 1976년 8월 18일에 발생한 판문점 도끼 만행 사건이다. 당시 북한은 판문점 공동경비구역(JSA)에서 나뭇가지 치기 작

업을 하던 유엔군 소속 미군 장교 2명을 도끼로 살해하고 국군과 미군 병사 9명에게 중경상을 입히는 한편, 유엔군 트럭 3대와 초소를 모두 파괴하였다. 사건 발생 후 주한 미군사령부는 전투준비 태세 명령을 내렸으며, 오키나와 등지의 전폭기 대대 및 해병대를 한국에 급파하고 항공모함 레인저호와 미드웨이호를 한국 해역으로 이동시키는 등 강경한 대응태세를 취하였다. 한·미 양국의 강경한 태도에 북한의 김일성은 8월 21일 유엔군 사령관에게 사과 메시지를 보냈다.

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

(2) 1980년대와 1990년대의 도발과 테러 : 아웅산 테러 및 KAL기 폭파, 1차 북핵위기, 잠수함 침투 등

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



북한의 판문점 도끼 만행 사건



북한에 의해 폭파된 미얀마 아웅산 묘소

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 감행하였다. 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 폭파사건은 제13대 대통령 선거를 앞둔 시점인 1987년 11월 29일 북한 공작원에 의해 발생하였다. 1987년 11월 28일 밤 이라크의 바그다드를 출발한 대한항공 858기가 11월 29일 공중에서 폭파당한 사건이었다. 이 여객기에는 중동에서 귀국하던 한국인 근로자를 포함한 승객 93명과 외국인 2명, 승무원 20명 등 모두 115명이 탑승하고 있었고 탑승자 전원이 사망하였다. 이 사건은 공작원 김현희와 김승일이 88서울올림픽 개최를 방해하기 위해 KAL기를 폭파하라는 북한의 공작 명령을 받고 폭발시킨 것으로 밝혀졌다.

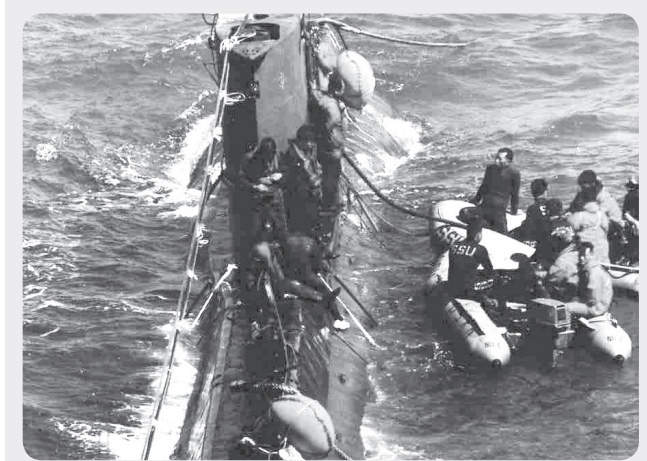
1980년대 말과 1990년대 초 20세기 세계의 한 축을 구성하던 사회주의 체제가 세계적인 차원에서 붕괴하였고, 중국과 베트남 등 잔존 사회주의 체제는 개혁·개방이라는 변화를 추구하고 있었다. 하지만 탈냉전 시대에도 북한은 여전히 개혁·개방을 수용하지 않고 고전적 독재체제를 계속 유지하기 위해서 도처로부터 제기되는 위기 상황에 대하여 냉전적 방식으로 대응해 나가고 있었다. 이는 남북관계에도 좋지 못한 영향을 미쳤으며, 한반도가 여전히 탈냉전 시대의 냉전의 고도(孤島)로 남게 될 수밖에 없는 하나의 요인이 되었다.

1991년과 1992년은 남북 간에 남북기본합의서, 한반도 비핵화 공동선언, 남북한 유엔 동시 가입 등 해빙의 분위기가 조성되고 있었지만 다음해인 1993년부터 곧바로 1차 북핵 위기에 돌입하는 등 긴장 국면이 조성되었다. 1994년 10월에 미·북 제네바 합의⁶에 의해 북한 핵문제 해결 절차가 합의되었지만, 북한은 1996년 4월에 우리 측의 국회의원 총선거를 앞두고 비무장 지대 유지관리 임무의 포기를 선언하고 북한군을 판문점에 일시적으로 진입시켰다. 이 사건은 우리 사회에서 전쟁 위기론을 급속도로 확산시켰다.

게다가 같은 해 1996년 9월 18일에 강릉시 해안가에 북한의 소형 잠수함이 좌초되어 발견되는 사건이 발생하였다. 군경과 예비군이 소탕 작전에 돌입하였고, 이후 사살당한 것으로 추정되는 11명의 북한군 사체를 발견하였다. 도주한 북한군을 추적하여 13명을 교전 끝에 사살하였으나 우리 측에서도 군인 11명, 경찰·예비군 2명, 민간인 4명이 피살되는 등 인명 피해를 입었다. 또한, 1998년 6월 22일에 강원도 속초시 앞바다에서 북한의 유고급 잠수정 1척이 표류하다 우리 해군 함정에 의해 6월23일 새벽 동해안으로 예인되었다. 이 잠수정에서는 승조원과 공작원 등으로 추정되는 9구의 시신이 자폭한 채 발견되었다.

(3) 2000년대 이후 도발과 긴장 조성 : 서해 NLL 도발, 개성공단 근로자 억류, 장거리 로켓 발사 및 핵 실험 등

2000년대 이후 북한이 조장했던 갈등과 긴장은 이전과는 다른 양상으로 이루어졌다. 북한은 서해상에서 북방한계선(NLL)을 침범함으로써 세 차례에 걸쳐 남북 간에 교전을 야기하였고 미사일과 장거리 로켓 발사, 핵실험 등으로 한반도뿐만 아니라 동아시아와 세계를 긴장시켰다.



강릉에 침투한 북한 잠수함

⁶ 미·북 제네바 기본합의는 북한이 핵비확산조약(NPT) 탈퇴를 선언(93.3)한 이후 미국과 북한이 핵문제 해결을 위한 협상을 진행하여 1994년 10월에 채택되었다. 주요 내용으로 북한은 IAEA 안전조치협정 이행 및 특별사찰 수용, 5MWe 원자로의 폐연료봉 봉인후 제3국으로 이전, 북한 지역내 경수로 발전소 제공, 경수로 1기 완성시까지 연간 중유 50만톤 제공 등이다. 그러나 북한이 2002년 10월 농축우라늄 핵프로그램의 추진으로 북·미 제네바 합의를 위반함으로써 합의사항 이행이 중단되었다.

먼저, 북한은 1999년부터 2009년 현재까지 서해상에서 북방한계선을 침범함으로써 세 차례의 군사적 충돌을 일으켰다. 제1차 연평해전은 1999년 6월 15일 북한 경비정 6척이 연평도 서방 10km 지점에서 북방한계선을 넘어 우리 측 영해를 침범해 들어와 우리 해군의 경고를 무시하고 우리 측 함정에 선제사격을 가함으로써 결국 남북 함정 간의 치열한 포격전으로 발전하였다. 북한의 북방한계선 무단침범은 '정전협정'의 정신과 "쌍방이 지금까지 관할한 구역을 인정"키로 한 남북기본합의서를 정면으로 위반한 행위였다. 이 전투는 6.25 전쟁 이후 남북의 정규군 간에 벌어진 첫 해상 전투였다.

제2차 연평해전은 2002년 6월 29일 연평도 근해 북방한계선에서 남북 사이에 또 다시 벌어진 전투이다. 이 전투는 1999년의 제1차 연평해전에서 대패한 북한이 계획적으로 북방한계선을 침범하여 우리 해군을 의도적으로 공격한 전투였다. 이 전투에서 미처 북한 의도를 파악하지 못했던 우리 해군 6명이 전사하고 18명이 부상하였으며 북한 해군도 30여 명의 사상자가 발생하였다.

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

한편, 북한은 2006년 10월과 2009년 5월 두 차례의 핵실험을 감행하면서 한반도와 세계에 큰 충격을 주었다. 북한 핵문제는 1990년대로 거슬러 올라가는데, 1992년에 남북이 합의하였던 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」에도 불구하고 1993년에 제1차 북핵 위기가 발생하였다. 국제원자력기구(IAEA)는 1992년 영변 핵 단지의 미신고된 2개의 시설에 대해 특별사찰을 요구하였으나 북한은 이를 거부하고 1993년 3월 핵비확산조약(NPT)을 탈퇴하였으며, 1994년에는 IAEA에서 공식 탈퇴하였다. 이에 클린턴 정부는 영변 핵시설 폭격까지 검토하는 등 상황은 최악의 위기로 치달았다. 한반도에서 6.25 전쟁 이후 최대의 안보위기가 조성된 것이다. 다행히 카터 전 대통령의 방북, 그리고

북한의 핵동결 대가로 경수로 2기를 건립하고 연간 50만 톤의 중유를 지원하며 미·북 관계 정상화를 추진한다는 내용의 ‘제네바 합의’를 통해서 위기를 가까스로 모면하였다.

2002년부터 본격화된 제2차 북핵 위기의 직접적인 발단은 2002년 10월 북한이 고농축 우라늄을 이용한 핵 프로그램 개발을 시도하고 있다는 의혹이었다. 북핵 문제를 풀기 위해 6자회담이라는 다자간 협의 틀이 만들어졌고 2003년 8월에 첫 회의를 시작하였다. 2005년 9월 개최된 제4차 6자회담에서 ‘9.19 공동성명’을 도출하였다. 하지만 BDA문제로 미·북간 입장이 대립하면서 6자회담은 장기간 지체되었고 교착상황이 지속되는 가운데 북한은 2006년 7월 5일 미사일 발사 및 10월 9일에 1차 핵실험을 단행하였다. 그 이후 2007년 2월 13일 ‘9.19 공동성명’을 이행하기 위한 초기 조치(2.13 합의)에, 그리고 같은 해 10월 3일 추가 조치에 합의(10.3 합의)하면서 다시 협상의 길로 들어섰다.

2009년 5월 25일 북한은 제2차 핵실험을 감행하였다. 당시 북한은 4월 5일부터 미사일을 연속으로 발사하여 대외에 긴장을 고조시키고 있었다. 국제사회는 북한의 핵실험에 대해서 규탄하였으며, 유엔은 대북 제재 결의안 1874호를 가결하였다.

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

이렇듯 세계적 차원에서 탈냉전이 진행된 지 20년이 경과한 21세기에 도 북한은 여전히 체제안정과 유지를 목표로 삼는 위기관리 체제를 운용하고 있다. 이러한 위기관리 체제를 작동시키기 위해서 북한은 지금까지 핵문제를 중심으로 평화와는 정반대의 분위기를 한반도에 조성해 왔다. 이러한 북한의 공세적인 긴장 유발 행위는 남북관계에 갈등 국면을 계속해서 조장하고 있다.

2

대화와 협력의 남북관계

앞에서 살펴보았듯이 현 시기까지 남북관계는 긴장과 갈등 국면이 항상적으로 존재하였지만 협력과 대화의 국면들도 교차해 왔다. 이러한 긴장과 협력의 공존 관계는 한반도와 남북관계의 특수성을 반영하는 독특한 현상이라고 할 수 있을 것이다.

6.25 전쟁 이후 남북 간에는 적대의식과 대립의 심화로 대화나 교류가 이루어지지 않았다. 남북 사이에 갈등 국면과는 다른 분위기가 조성되기 시작한 것은 바로 1970년대부터였다. 1970년대에 들어 국제적인 냉전의 완화를 배경으로 남북 사이에는 제한적이기는 하지만 대화와 교류가 시작되었다.

남북대화는 1972년 이산가족문제 해결을 위한 적십자회담이 개최되면서 시작되었고, '7.4 남북공동성명' 발표 이후 남북조절위원회 등 정치 분야 회담으로 이어졌다. 1980년대 중반에는 남북회담이 경제, 체육 분야로도 확대되었다. 그러나 1970~1980년대의 남북대화는 냉전체제를 기반으로 한 적대적 대결구도라는 근본적인 제약을 극복하지 못함으로써 남북 간의 화해와 협력으로 이어지지 못하는 못하였다.

1990년대에 남북관계는 짧은 해빙기를 맞이하였다. 남북의 총리를 수석대표로 하는 고위급회담을 개최하여 정치, 군사, 경제, 사회문화 등 여러 분야에 걸쳐 남과 북이 지향해야 할 방향과 내용 등을 협의하였다. 이러한 노력의 성과로 남북기본합의서가 채택·발효되기에 이르렀다. 그러나 1993년에 일어난 제1차 북핵 위기로 인해 남북 간 신뢰형성과 남북관계의 지속적인 진전을 가져오지는 못하였다.

2000년 이후 남북정상회담을 계기로 회담분야도 다양화되었다. 이러한 남북대화의 흐름을 중심으로 그동안 개최되었던 남북회담의 주요 내용들을 분야별·시기별로 정리하고 그 의미를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 남북적십자회담, 남북조절위원회

1971년 8월 12일 대한적십자사는 이산가족문제 해결을 위한 남북적십자회담을 북한에 제의하였다. 이를 계기로 이산가족들의 주소와 생사 확인, 방문과 상봉, 서신왕래, 재결합, 기타 인도적 문제해결 등 5개항을 의제로 하여 1972년 8월부터 7회에 걸쳐 남북적십자 본회담이 개최되었다. 1985년 8월 제8차 본회담에서는 분단 40년 만에 처음으로 이산가족 상봉에 합의하였고, 9월 20일부터 23일까지 이산가족 고향 방문 및 예술 공연단의 서울·평양 동시 교환방문이 이루어졌다.

그 후 1992년 5월 서울에서 개최된 제7차 남북고위급회담에서 남북은 8.15를 계기로 '이산가족 노부모 방문단 및 예술단의 서울·평양 동시교환'을 실시하기로 합의하였으나 북한이 정치적 색채가 강한 혁명가극 공연을 고집함으로써 성사되지 못하였다.

또한, 1990년대 중반 이후 계속된 북한의 식량난을 돕기 위해 1997년 남북적십자 간의 5차례 접촉이 베이징에서 이루어져 「남북 적십자 간 구호물자 전달절차에 관한 합의서」가 채택되었고, 이에 따라 대북구호 물자의 전달이 이루어졌다.

한편, 1972년 5월 2일부터 4일간 이후락 당시 중앙정보부장이 평양을 방문하여 김일성 수상과 회담을 가진 데 이어 북한의 부수상 박성철이 서울을 방문하여 박정희 대통령과 회담을 가졌다. 이 결과로 '7.4 남북공동성명'이 발표되고, 남북조절위원회가 발족되었다. 남북조절위원회 회의는 각각 3차례의 공동위원장회의와 본회의 및 간사회의가 개최되었다.

그러나 북한은 1973년 8월 우리의 '6.23 선언'을 이유로 일방적으로 대화 중단을 선언하였으며, 이후 1979년 2월 17일부터 남북조절위원회 대표 간에 세 차례 접촉이 있었으나 아무런 성과를 거두지 못하였다.

(2) 남북고위급회담

1988년 12월 28일 강영훈 국무총리는 연형묵 북한 정무원 총리에게 서한을 보내 남북 간의 상호 신뢰구축과 긴장완화 문제를 포괄적으로 협의·해결하기 위한 남북총리회담 개최를 제의하였다. 이에 대해 북한은 남북고위급 정치·군사회담 개최를 제의하면서, 이를 위한 예비회담을 1989년 2월 8일에 열 것을 제안하여 왔다.

쌍방은 1989년 2월부터 1990년 7월까지 판문점에서 여덟 차례의 예비회담과 두 차례의 실무접촉을 통해 남북고위급회담 개최에 관한 합의서를 채택하였다. 이에 따라 1990년 9월 4일부터 7일까지 서울에서 제1차 회담이 개최되었으며 1992년 9월까지 서울과 평양에서 총 8차례의 회담이 진행되었다. 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 합의하였다. 남북은 이 같은 합의를 토대로 제5차 회담(1991.12.10~13, 서울)에서 기존 쟁점사항들에 대한 조정을 거쳐 전문과 25개 항으로 된 남북기본합의서를 채택하였다.

이와 함께 한반도 핵문제를 협의하기 위한 대표접촉을 12월 안에 개최하기로 하는 등 3개 항의 공동발표문을 채택하였다. 이 합의에 따라 1991년 12월 26일부터 12월 31일까지 판문점에서 3차례에 걸쳐 대표접촉이 진행되어 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」이 채택되었다. 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언은 1992년 2월 18일부터 21일까지 평양에서 진행된 제6차 남북고위급회담에서 정식 발표되었다.

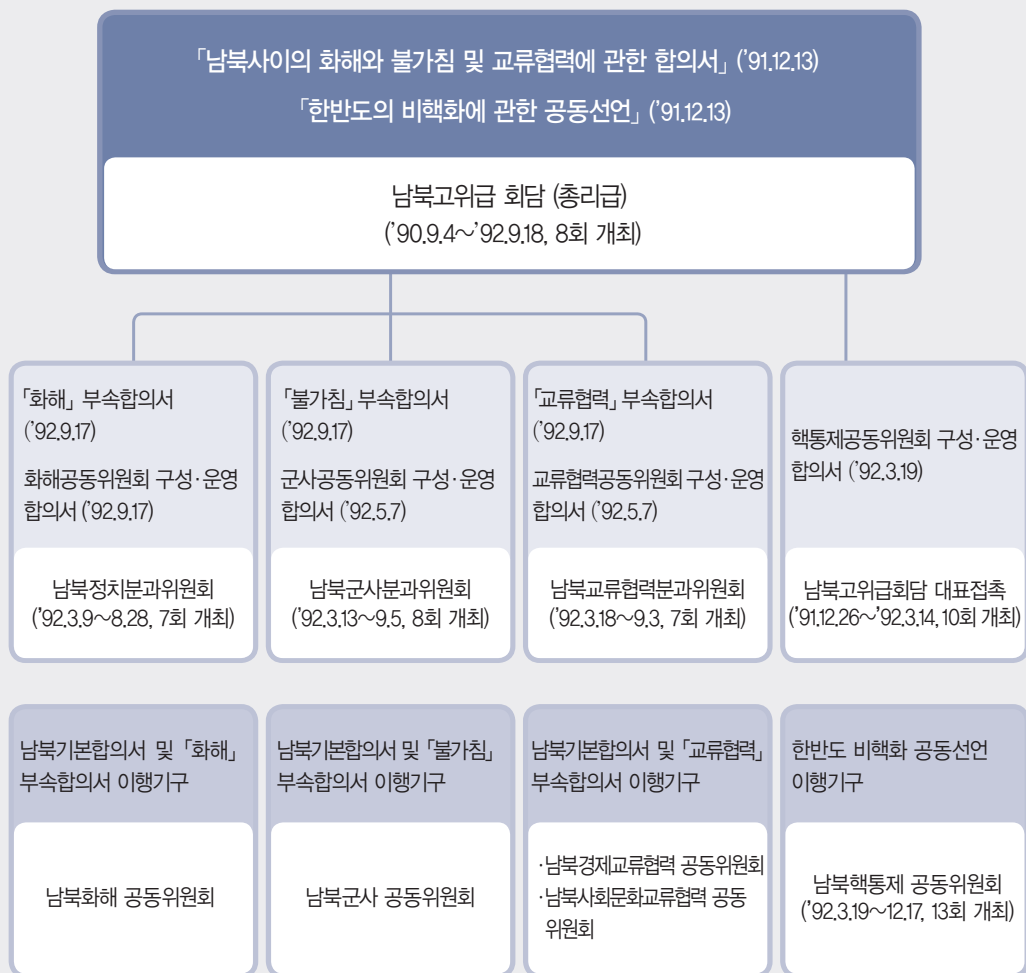
제7차 회담(1992.5.5~8, 서울)에서는 「남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서」와 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북교류협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 발표시키고, 남북화해공동위원회를 구성·운영하기로 합의하였다.

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 발표

시켰으며, 「남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」의 발효와 함께 4개 공동위원회의 제1차 회의 일자와 장소를 합의하였다.

그러나 북한은 같은 해 10월 31일 화랑훈련과 한·미 연합 독수리훈련, 팀스피리트 훈련 등 우리의 연례적인 군사훈련을 구실로 11월 5일부터 1주일 간격으로 열릴 예정이던 4개의 공동위원회의 참석을 일방적으로 거부하고 제9차 회담에도 불참함으로써 남북고위급회담은 중단되었다.

표 4-2 남북기본합의서 구성 및 이행 체계



* 합의서 날짜는 채택일 기준임.

(3) 남북정상회담

김영삼 대통령은 취임 1주년에 즈음한 기자회견(1994.2.25)에서 “북한의 핵개발을 저지하는데 도움이 된다고 판단될 경우 남북정상회담을 추진하겠다.”고 밝혔다. 이에 따라 정부는 1994년 6월 20일 국무총리 명의의 전화통지문을 북한 정무원 총리 앞으로 보내 남북정상회담 개최문제를 협의하기 위해 부총리급을 수석대표로 하는 예비접촉을 가질 것을 제의하였고, 북한이 이에 호응함으로써 1994년 6월 28일 판문점 「평화의 집」에서 정상회담 예비접촉이 개최되었다.

이 예비접촉에서 남북한은 정상회담을 1994년 7월 25~29일 평양에서 개최하기로 하는 「남북정상회담 개최를 위한 합의서」를 채택하였다. 이후 남북정상회담 실무절차를 협의하기 위한 제1차 대표접촉이 1994년 7월 1일 판문점 「통일각」에서, 제2차 대표접촉이 7월 2일 판문점 「평화의 집」에서 개최되어 남북정상회담 개최를 위한 실무절차 합의서가 채택되었다. 그러나 김일성이 사망(1994.7.8)함에 따라 7월 11일 북한은 “우리 측 유고(有故)로 예정된 북남최고위급회담을 연기하지 않을 수 없게 되었음을 위임에 의하여 통지한다.”는 서한을 보내오므로써 남북정상회담은 무기 연기되고 말았다.

한편, 김대중 대통령이 1998년 2월 취임사에서 “북한이 원한다면 정상회담을 개최할 용의가 있다.”고 한 이래, 당시 정부는 기회 있을 때마다 남북정상회담과 특사고환을 제의하면서 북한의 호응을 촉구하였다.

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

이후 5차례의 남북 간 판문점 준비접촉 과정에서 절차문제 관련, 항목별 구체적 내용은 1994년 남북정상회담 절차합의서를 기준으로 하

기로 하였으며, 경호·통신 등 실무접촉과 체류 일정 및 선발대 방북 등의 일정도 합의하였다.

2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 김대중 대통령은 김정일 국방위원장과 처음으로 남북정상회담을 갖고 이산가족 문제, 경제 및 사회·문화교류 문제 등 5개항을 담고 있는 ‘6.15 남북공동선언’을 채택하였다.

2007년 10월 2일부터 4일까지 평양에서 노무현 대통령과 김정일 국방위원장 간에 이루어진 정상회담에서 남북은 정전체제의 종식과 항구적인 평화체제 구축의 필요성에 대해 공감하고, 직접 관련된 3자 혹은 4자 정상들이 한반도 지역 내에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력하기로 합의하였다. 또한 정치, 군사, 경제, 사회문화 분야에서 공동사업을 하기로 하였다.

2000년 남북정상회담 이후 남북 당국 간 고위 협의기구인 남북장관급 회담을 중심으로 각 분야별 회담이 개최되었으며, 2007년 정상회담 이후 장관급회담은 총리회담으로 격상되었다. 장관급회담을 통해서는 남북관계 주요 일정을 조정하고 제반 현안을 협의하였으며, 경제협력추진 위원회(경추위) 등 실무회담에서는 합의사항의 구체적 이행문제에 대해 협의하였다. 북한의 핵문제, 이라크전쟁 등 여러 위기 속에서 남북회담은 간헐적으로 중단과 재개를 반복하기도 하였으나, 경제협력 분야와 관련해서는 구체적 이행사항이 많아지고 회담내용도 전문화되었다.

(4) 최근의 남북대화

이명박 정부 출범 이후 정부는 “남북 간 모든 문제들은 대화를 통해 실질적으로 해결해 나간다”는 입장을 일관되게 견지하면서 주요 계기 때마다 남북대화를 제의하였다. 이명박 대통령은 취임사를 통해 앞으로 7천만 국민을 잘 살게 하고 서로 존중하면서 통일의 문을 열기 위해 남북 정상이 언제든지 만나서 가슴을 열고 대화해야 한다는 입장을 표명하였으며, 2008년 4월 17일 한·미 정상회담을 위한 방미 기간

중 서울과 평양에 '상설대화기구'를 교환 설치할 것을 제안하였다. 또한 6월 6일 현충일 추념사, 7월 11일 국회 개원연설, 8월 15일 광복절 및 건국 60년 기념사, 9월 23일 민주평통 지역회의 개회사 등을 통해 전면적인 남북 간 대화를 거듭 제의하였다.

그러나 북한은 '6.15 공동선언'과 '10.4 선언'의 무조건적인 이행과 '비핵·개방·3000'의 폐기를 요구하며 대남비난을 지속 전개하였고, 2008년 3월 29일에는 남북 당국 간 대화와 접촉 중단을 일방적으로 선언함으로써 남북대화가 사실상 단절상태에 이르게 되었다.

이러한 상황 속에서 같은 해 10월 2일 북한의 요청으로 제37차 남북 군사실무회담이 관문점 '평화의 집'에서 개최되었으나, 민간단체의 전 단 살포 문제와 관련한 공방으로 남북 간 대화를 복원시키는 계기가 되지 못한 채 종료되었다.

이후 북한은 남북관계 전면차단을 포함한 중대결단을 실행하겠다는 위협적 발언을 지속하였으며, 같은 해 11월 12일 남북 직통전화 단절을 선언하고, 12월 1일부터는 군사분계선 육로통행 제한 조치를 시행하였다. 이에 대해 정부는 '6.15 공동선언'과 '10.4 선언'의 이행을 위해 구체적으로 협의할 용의가 있음을 밝혔으며, 북한의 조치가 남북 간 합의사항에 위반됨을 지적하면서 제반조치의 철회를 강력히 촉구하였다. 그러나 북한은 남북관계 경색 책임을 우리에게 전가하며 대화를 거부하였다. 북한은 과거에도 우리 측의 새 정부 출범 시에 대남비난을 강화하면서 남북대화를 일방적으로 중단한 바 있다. 국민의 정부 시기는 5회에 걸쳐 34개월 동안 남북대화를 중단하였고, 노무현 정부 시기에도 2회에 걸쳐 16개월 동안 중단하였다.

2009년에 들어와서도 북한은 4월부터 7월까지 미사일 발사를 하고, 5월에는 제2차 핵실험을 감행함으로써 남북관계의 경색국면이 심화되었다. 정부는 북한의 도발적 조치에는 단호하게 대처하되, 남북대화를 통해 현안문제는 해결해 나간다는 입장을 유지하였다. 2009년에는 총 6차례의 남북회담이 진행되었고, 2009년 8월 '고 김대중 대통령 국장'을 계기로 서울을 방문한 북한 조문단을 이명박 대통령이 접

견하였으며, 통일부장관과 북한 통일전선부장 간의 면담도 있었다.

개성공단 현안문제를 해결하기 위한 실무 접촉이 2009년 4월 21일 개최된 것을 시작으로 이후 3차례 당국 간 실무회담이 6월 11일, 6월 19일, 7월 2일에 개최되었다. 그리고 8월 26일부터 28일까지 남북적십자 회담이 금강산에서 개최되어 이산가족 상봉 등 2개항에 합의하였다. 10월 16일에는 개성에서 남북적십자실무접촉을 갖고 이산가족문제를 협의하였다. 10월 14일에는 임진강 수해방지 실무회담이 개성에서 개최되었다. 한편, 12월 12일부터 22일까지 개성공단 관련 남북의 관계자들이 합동으로 중국과 베트남 등의 외국공단을 시찰하여 개성공단의 안정적 발전을 위한 과제들을 도출하는 계기로 삼았다.

각 회담에서 우리 측은 사안별로 남북이 함께 공유해야 할 방향과 입장을 「3원칙」으로 제시하였다. 개성공단 문제와 관련하여 「개성공단 발전 3원칙」(규범 확립의 원칙, 경제원리 추구의 원칙, 미래지향적 발전의 원칙), 이산가족 문제와 관련하여 ‘이산가족 문제 해결에 관한 3원칙’ (인도주의 정신 존중의 원칙, 근본적 해결의 원칙, 상호협력의 원칙), 임진강 수해방지와 관련하여 ‘임진강을 비롯한 남북공유하천에서의 피해 예방과 공동이용 제도화를 위한 3원칙’(합리적이고 공평한 이용의 원칙, 상호협력의 원칙, 신뢰의 원칙) 등을 제시하고 이러한 원칙을 토대로 문제를 해결해 나가자고 제시하였다.

정부는 진정성 있는 남북대화를 통해 남북 간 모든 문제를 풀어나간다는 원칙에 따라 언제, 어디서든, 어떤 수준에서든 대화를 하겠다는 입장을 견지해 나갈 것이다.

3

남북 교류협력과 인도적 문제 해결 추진

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 발표하였다. 이는 과거 냉전시대에서의 남북한 대결구도를 청산하고 개방과 화해를 위한 남북 교류협력 시대의 개막을 예고한 것이었다. 이 선언의 정신에 따라 그 해 10월에는 ‘남북 경제개방조치’를 통해 남북 간 교역을 인정하고, 이듬해 6월에는 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정하여 북한과의 교역과 북한주민과의 접촉이 합법적으로 추진될 수 있도록 하였다. 정부는 이러한 남북교류협력 관계를 더욱 체계적으로 정착·제도화시키기 위해 「남북교류협력에 관한 법률」(1990.8.1) 등을 제정함으로써 남북교류협력이 우리 법의 테두리 내에서 안정적으로 이루어질 수 있는 여건을 마련하였다.

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

김대중 정부는 ‘정경분리 원칙 하의 남북경제협력 적극 추진’을 국정과제의 하나로 채택하였고, 1998년 4월에는 대기업 총수 방북 허용, 대북 투자규모 제한 폐지 등을 골자로 하는 ‘남북경제협력 활성화 조치’(제2차)를 발표하였다. 그리고 1999년 10월에 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」을 제정하여 대북 투자, 반출입, 위탁가공 교역에 대한 기금 지원의 객관적 기준을 마련하고 중소기업 위주로 유상대출을 지원하도록 하였다.

한편, 노무현 정부는 2000년 ‘6.15 남북공동선언’ 이후 남북교류협력의 변화 상황을 반영하기 위해 「남북교류협력에 관한 법률」을 개정(2005.5.31)하여 북한주민 접촉승인을 신고제로 완화하는 등 교류협력 절차를 간소화하였다. 또한, 2005년 12월 「남북관계발전에 관한 법률」이 국회에서 제정되어 2006년 6월 발효되었으며, 동법 시행령과 시행규칙이 제정되었다. 이를 통해 남북 간 거래에 대한 ‘민족내부거래’ 원칙을 법 규정에 명문화하였다.

이명박 정부는 지난 시기 교류협력의 추진결과를 바탕으로 교류협력의 내실있고 안정적인 발전을 위한 기반조성에 주력하고 있다. 교류협력 절차 간소화와 질서 확립을 위해 「남북교류협력에 관한 법률」 등 법제를 정비하였고(2009.7), 대북 물자 반출입에 대한 투명성을 강화하기 위해 ‘교역물자관리시스템’도 구축하였다(2010.2). 또한 남북 간 원활한 통행과 통신을 위해 군통신 자재와 장비를 제공하는 등 군통신 현대화사업을 진행하였으며, 개성공단의 안정적 발전을 위해 남북 해외공단 공동시찰을 추진하였다(2009.12). 한편, 정부는 금강산 관광객 피격 사망사건(2008.7)을 계기로 북한 지역에 방문·체류하는 국민의 신변안전보장 강화를 위한 노력을 경주하고 있다.

(1) 남북 교류협력 현황

1988년 ‘7.7 선언’ 이후 공식적으로 추진된 남북교류협력은 1990년 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정되면서 제도적 기반이 마련되었으며, 이후 1994년과 1998년 두 차례에 걸쳐 발표된 ‘남북경제협력 활성화 조치’ 등 정부의 제도 마련에 힘입어 안정적인 확대 추세를 이어갔다.

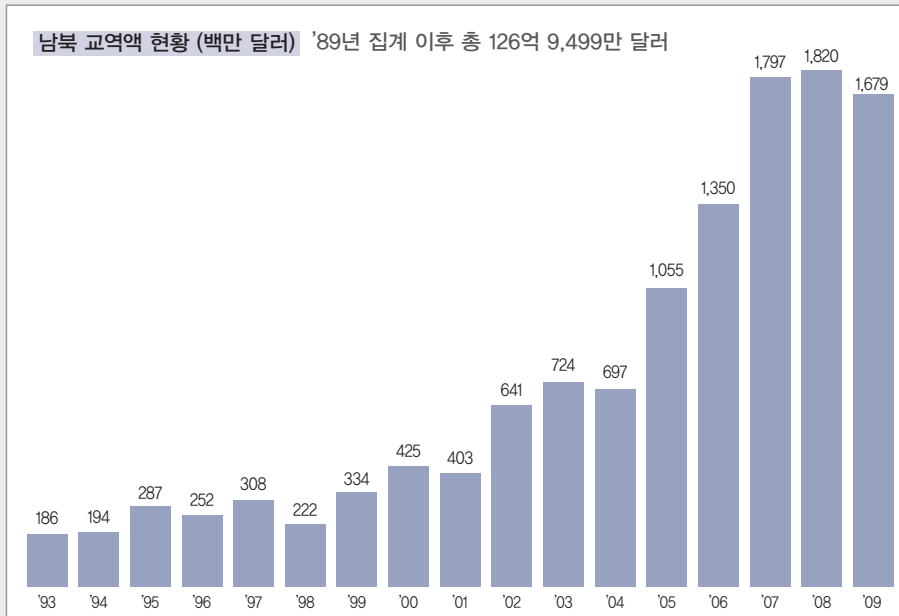
남북교류협력은 크게 인적 교류와 물적 교류로 나눌 수 있다. 인적 교류는 남북한의 주민이 상대측 지역을 방문하는 왕래와 남북한 및 제3국 등에서 직·간접적인 방법에 의한 접촉으로 대별된다. 현재 남북 주민의 왕래 경로는 육로를 통한 왕래(판문점 및 경의선·동해선 연결도로), 해로를 통한 왕래, 항로를 통한 왕래(직항로, 제3국 경유)가 있으며, 주로 경의선·동해선 연결도로를 통해 인적 왕래가 이루어지고 있다.

1989년 6월 12일 「남북교류협력에 관한 지침」 시행 이후 시작된 남북 인적 왕래는 남북도로 연결 및 개성공단 개발 등을 계기로 큰 폭으로 증가하여, 2006년에는 연간 왕래인원이 10만 명을 돌파하였다. 2009년 12월까지의 남북 인적 왕래 내역 중 남한 주민의 북한 방문(금강산·개성 관광객 제외)은 73만 4,565명이며, 북한주민의 남한 방문은 7,735명으로 집계되었다. 2009년에는 12만 862명이 왕래하였다.

한편, 남북 교역은 초기에는 제도적 여건 미비로 대부분 중국 등 해외 중개상을 통한 간접교역 방식으로 추진되어 왔다. 그러나 2005년 10월 개성에 남북경제협력협회사무소가 개소됨으로써 그동안 제3국에서 이루어지던 교역 상담이 개성을 중심으로 이루어지고 있다. 이에 따라 농수산물 반입 및 위탁가공 교역 중심으로 북한과 직접 상담하고 계약하는 직접교역 방식이 점차 확대되고 있다.

남북 교역의 연도별 추세를 보면, 교역이 시작된 1988년부터 2000년대 초반까지 완만한 증가세를 보이다가, 개성공단 조성 및 가동이 본격화된 2005년부터 큰 폭의 증가세를 보이고 있다. 이에 따라 2005년

표 4-3 1993~2009 남북교역액 현황



에는 최초로 연간 교역 규모가 10억 달러를 넘어섰으며, 2007년에는 17억 9천 7백만 달러, 2008년에는 18억 2천만 달러, 그리고 2009년에는 16억 7천 9백만 달러에 달하였다. 남북 간 교역이 시작된 이후 2009년까지 누적 교역실적은 약 126억 9천 5백만 달러에 이른다.

(2) 경협 사업의 진행

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

① 개성공단 사업

개성공단 건설과 관련된 협의는 2000년 8월 현대와 북한의 합의서 체결을 계기로 시작되었다. 민간 차원에서 시작된 개성공단 건설 사업은 2002년 8월 제7차 남북장관급회담에서 구체적으로 거론되기 시작하였다. 남북은 제2차 ‘남북경제협력추진위원회’(이하 ‘경추위’)에서 북한의 개성공업지구법 제정에 합의하였으며, 제5차 경추위에서 2003년 6월 개성공단 착공식 개최에 합의하였다.

북한은 투자와 공단 운영의 안정성을 보장하기 위해 2002년 최고인민회의 상임위원회 정령(2002.11.20)으로 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」(이하 ‘개성공업지구법’)을 제정하였다. 「개성공업지구법」은 개성공단의 경제활동에 관하여 기존 북한법의 적용을 배제하고 공단의 개발 및 운영이 사실상 우리 측 개발업자 및 관리기관에 의하여 이루어진다는 점을 분명히 하였다. 또한, 「개성공업지구법」은 투자재산의 상속권을 보장하고 국유화를 금지하고 있으며, 외화의 자유로운 반출입 등을 규정하는 등 투자자의 권리보호에 관해서 진전된 규정을 두고 있다.

2003년 6월 30일 개성공단 착공식이 거행되었고, 착공식 이후 개성공단 설계를 위한 지형측량과 토질조사가 진행되었다. 개성공단 1단계 부지 조성공사는 2004년 4월 시작되어 2006년 6월에 완공되었으며, 용수



개성공단 북한 근로자들의 작업 모습

와 환경 기초시설 및 전력·통신 등 개성공단 1단계의 주요 기반시설이 2007년 10월에 모두 완공되었다.

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

개성공단 사업은 순탄치만은 않았는데, 2008년 12월 1일 북한은 일방적으로 통행제한 조치를 발표하였다. 이 조치는 모든 남북 간의 교류협력과 경제거래 목적의 인원의 육로 통행 제한, 육로 통행 시간대와 인원수 축소, 개성공단 상주인원 감축, 개성관광 중단, 그리고 남북경제협력협의사무소 폐쇄 등을 포함하고 있다. 이에 따라 개성공단 사업은 위기를 맞았으나, 2009년 8월 20일 북한이 동 조치를 해제한다고 발표하여 위기는 일단 모면하였다. 또한 북한은 2009년 3월 30일부터 8월 13일까지 136일간 개성공단에서 근무하고 있던 우리측 근로자를 억류하기도 하였다.

이러한 우여곡절에도 불구하고 개성공단에는 2009년 12월 말 현재 총 117개 기업이 가동되고 있으며, 이들 기업은 2009년 12월 말 기준으로 42,561명의 북한 근로자들을 고용하고 있다. 2009년 12월까지 총 7억 8천만 달러의 제품 생산이 이루어졌으며, 이 중 1억 2천만 달러에 달하는 제품이 수출되었다.

② 경의선·동해선 철도 및 도로 연결

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

철도의 경우, 2002년 12월에 경의선 우리 측 구간 공사가 완료되었으며, 2005년 12월말에 경의선과 동해선의 본선 궤도 부설공사가 완료되었다. 이로써 열차운행을 위한 기본 시설을 갖추게 되었으며, 2007년 5월 17일 남북 열차시험운행이 실시되었다.

이후 2007년 남북정상회담과 총리회담 합의에 따라 2007년 12월 11일부터 경의선 우리측 도라산역과 북측 판문역간에 남북 화물열차가 정례적으로 운행하게 되었다.

그러나 2008년 12월 1일 북한의 육로통행 제한조치에 따라 남북 간 화물 열차 운행이 2008년 11월 28일 이후 중단되었다. 화물 열차는 2007년 12월 11일부터 2008년 11월 28일까지 총 222회(왕복 444회) 남북을 운행하였으며, 주로 개성공단 관련 반출입 물자를 수송하였다.

2009년 8월 20일 북한은 육로통행 제한조치를 해제하면서 남북 화물열차 운행을 재개한다고 통보하였다. 그러나 현재 화물열차 운행을 재개하기 위해서는 물동량 확보 및 운행방식 개선 등의 문제에 대한 검토가 필요한 상황이다.

③ 금강산·개성 관광

금강산관광은 1998년 11월 18일 금강호가 동해항에서 북한의 장전항을 향하여 출항하면서 시작되었다. 2000년에 20만 명의 관광객이 방문하는 등 순조롭게 진행되던 금강산 관광사업은 2001년에 이르러 위기에 직면하였다. 관광사업 초기에 과도한 투자비용이 소요되어 사업자가 자금난을 겪게 되고, 해로 관광에 따른 긴 이동시간 및 관광과정의 통제에 의해 관광객이 줄어든 것이 원인이었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 육로관광을 조속히 실시할 것을 북한에 촉구하여 2003년 9월부터 육로관광을 실시하였다. 관광사업자인 현대아산도 관광상품 다양화, 관광코스 개발 및 프로그램 개선 등 자구노력을 진행하여 금강산 관광사업이 정상화되었다.

2006년에는 외금강호텔이 개장되고(2006.7), 농협중앙회 금강산지점이 개설(2006.10)되는 등 관광 인프라가 확충되었으며, 2007년에는

내금강 관광이 시행(2007.6)되는 등 관광 사업이 지속적으로 확대되었다. 2008년에는 7월 11일까지 관광객이 20여만 명을 기록하였으며, 누적 관광객은 193만 명을 넘어섰다.

그러나 2008년 7월 11일 북한군의 총격에 의해 우리 측 금강산 관광객이 사망하는 사건이 발생하여, 7월 12일부터 금강산 관광은 잠정적으로 중단되었다. 이 사건은 아무런 무장도 하지 않았고 저항 의사도 없는 여성 관광객에게 총격을 가해 사망에 이르게 한 비인도적이고 충격적인 사건으로 어떠한 이유로도 정당화될 수 없으며, 남북 간 합의서 등에 대한 명백한 위반이다.

개성관광은 2005년에 현대아산과 조선아시아태평양평화위원회가 개성 시범관광에 합의하여 세 차례에 걸쳐 시범관광이 실시되었다. 2007년 11월 3일 현대아산과 조선아시아태평양평화위원회 간에 「남북 관광협력에 관한 합의서」를 체결하여 2007년 12월 5일부터 개성관광이 본격적으로 시작되었다. 개성관광은 서울에서 70여 km밖에 떨어져 있지 않아 당일 관광이 가능하고 북한 주민들의 생활을 직접 볼 수 있는 등 금강산관광과 차별화되어 새로운 북한관광 수요를 창출하였다. 2008년 10월 15일에는 개성관광객이 누계 10만명을 돌파하였으며, 2008년 11월 28일까지 누적 관광객은 11만 2,033명에 달하였다. 하지만 개성관광도 북한의 일방적인 중단조치로 2008년 11월 29일 중단되었다.

우리 정부는 남북당국 간 협의를 통해 금강산관광객 피격사망사건의 진상을 규명하고 재발방지 대책 및 신변안전보장을 위한 제도적 장치를 완비하여 우리 국민들이 안심하고 관광할 수 있는 여건을 조성한 후, 금강산 및 개성 관광을 재개하고자 한다.

(3) 사회문화 분야의 교류협력

분단 이후 남북은 각기 상이한 이념과 체제로 인해 장기간에 걸쳐 언어, 문화, 예술, 종교, 생활 등 사회 전 부문에서 이질화가 진행되어

왔다. 사회문화 교류협력은 이질화된 문화에 대한 상호이해의 폭을 넓혀 남북한 간의 내적 통합을 위한 기반을 조성하고, 화해와 협력의 계기를 만들어 나감으로써 사회문화공동체 기반을 마련할 수 있다는 점에서 중요한 의의를 가지고 있다.

먼저 방송 분야에서는 1998년 9월 SBS가 북한영화 ‘안중근 이등박문을 쏘다’를 반입하여 방영한 것을 시작으로 2002년 KBS 교향악단의 평양공연, 2004년 6월 MBC 취재팀이 직접 평양을 방문하여 제작한 ‘살아있는 고구려’ 방영 등의 교류가 있었다. 2007년에도 KBS 드라마 ‘사육신’이 북한에서 주문 제작되어 방영된 바 있다. 또한 방송위원회는 2004년 아테네 올림픽, 2005년 동아시아 축구대회에 이어 2006년 독일 월드컵경기 대북 위성중계 지원 사업을 진행하여, 개·폐막식 및 한국 선수들이 출전한 경기를 포함한 전 경기 화면을 북한에 송출하였다.

학술 분야에서는 2004년 2월 평양에서 개최된 일제 약탈 문화재 반환 공동학술토론회를 계기로 ‘남북역사학자협의회’가 구성되었다. 남북역사학자협의회는 평양일대 고구려 고분군에 대한 공동 실태조사(2006.4~5월)를 하였으며, 개성 만월대 공동발굴사업(2007~2012년)을 추진하고 있다. 그리고 남북은 ‘안중근 의사 유해 발굴 및 봉환사업’을 위해 중국 여순시 여순감옥 공동묘지를 함께 조사(2006.6~2008.5) 하였으며, 2008년 4월과 6월, 2009년 12월에는 남북 역사학자 공동학술회의를 개성에서 개최하였고, 2005년 겨레말큰사전 남북공동편찬위원회를 구성하여 2013년 발간을 목표로 공동편찬사업을 추진하고 있다.

또한, 2005년 4월 평화문제연구소는 북한 과학백과사전출판사와 공동으로 북한의 자연·인문·지리 정보를 집대성한 「조선헌토대백과」를 편찬하였으며, 뉴욕 필하모니는 2008년 2월 평양에서 공연을 가졌다.

종교 분야에서도 각 종단별로 꾸준한 교류협력을 진행하여 왔다. 기독교계의 (사)기쁜소식은 북한의 조선그리스도교연맹과 공동으로 봉수교회 재건축사업을 실시하여 2007년 말 완공하고, 2008년 7월에

는 준공기념 헌당 예배를 개최하였다. 대한감리회에서는 2001년 이래 '평양신학원' 운영지원 사업을 추진하면서 정기적인 방북을 통해 남북 기독교인의 인적 왕래를 확대시키고 있다. 대한불교 조계종에서 2004년부터 추진했던 금강산 신계사 복원사업은 2007년 말 남북공동 낙성식 개최와 함께 최종 완료되었다. 천태종에서도 개성 영통사 복원사업을 2005년 10월 완료하였다.

2007년 5월에는 한국종교인평화회의와 조선종교인협의회가 남북 종교교류 10주년 공동행사를 평양에서 개최하였다. 2008년에는 한국기독교교회협의회가 북한 조선그리스도교연맹과 공동으로 '2008 평화통일 남북교회 기도회'를 평양 봉수교회에서 개최하였으며, 천주교도 남북공동으로 평화통일 기원미사를 개최하였다. 2009년 종교계는 내실 있는 남북 종교교류를 추진한다는 기초 아래 행사성 교류보다는 현실성 있는 사업을 실무적으로 협의해 가는 방향으로 교류를 추진하였다.

체육 분야는 1991년 세계탁구 선수권대회와 세계청소년 축구대회에서 남북 단일팀을 구성하여 참가하였으며, 2000년 시드니 올림픽 개막식, 대구 유니버시아드대회, 2004년 아테네올림픽 개·폐막식, 2007년 장춘 동계 아시안게임 등에서 남북 선수단이 공동 입장하였다.

한편, 2007년 3월에는 북한의 17세 이하 청소년축구팀이 제주도 등 우리 측 지역에서 전지훈련을 하였고 4월에는 북한 태권도시범단의 방한 경기가 있었으며, 6월과 11월에는 남북유소년 축구팀 친선경기가 평양에서, 10월에는 남북 프로권투대회가 금강산에서 개최된 바 있다. 2008년 3월과 4월에 각각 제주도에서 개최된 아시아 시니어레슬링 선수권 대회와 아시아 유도 선수권 대회에 북한 선수단이 참가하였으며, 6월과 10월에는 남북유소년 축구팀 친선경기가 평양에서, 6월에는 2010 남아공 월드컵 아시아 지역예선 경기가 서울에서, 2009년 4월에는 2010 남아공월드컵 아시아지역 최종 예선 경기가 서울에서 개최되었다.

2006년에 중앙행정기관과 지자체 및 민간전문가가 참여하는 「지자체

남북교류실무협의회」를 구성하여 지자체 간 남북교류 정보를 교환하며 남북교류 협력사업 추진에 따른 애로 및 건의사항을 수렴하고 있다.

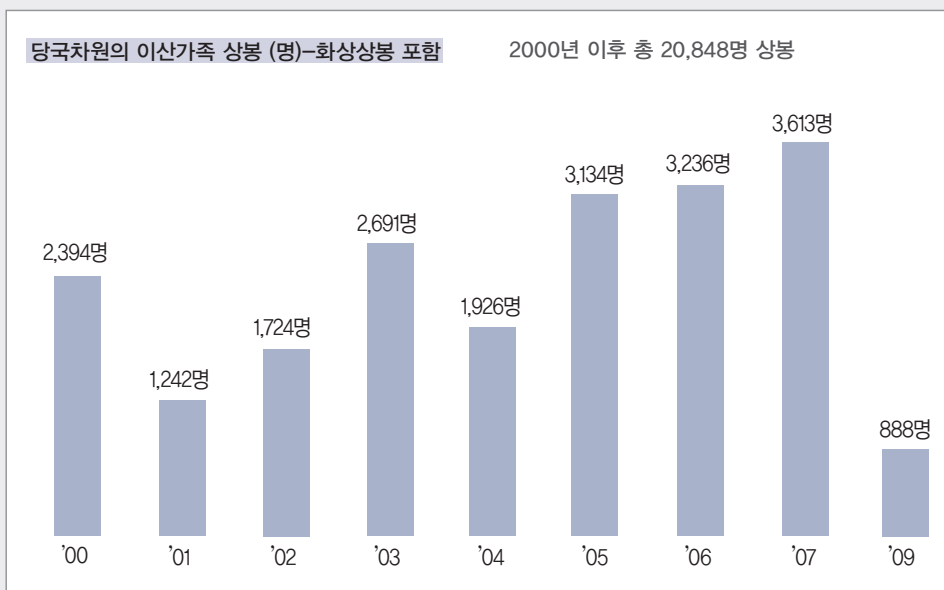
(4) 인도적 문제의 해결 노력

① 이산가족 상봉

남북은 2000년부터 2009년 10월까지 17차례의 이산가족 상봉행사를 실시하였으며, 2005년부터는 이산가족의 고령화로 인한 문제 해결의 시급성을 감안하여 새로이 화상상봉을 도입하여 7차례 시행하였다. 이에 따라 2000년 이후 2009년까지 총 4,130가족 2만 848명이 상봉 기회를 가졌다.

정부는 당국차원의 교류와 병행하여 제3국을 통한 생사확인, 상봉 등 민간차원의 이산가족교류 촉진을 위해서도 노력해 왔다. 이산가족들의 북한주민 접촉 승인기간을 5년으로 확대하였고, 또한 1998년부터 경제적으로 어려운 이산가족들에 대해 교류 소요경비를 부분적으

표 4-4 2000-2009 당국 차원의 이산가족 교류



* 2000년 이전까지는 고향방문단 교환 1회 (1985년, 157명)

로 지원해 왔다. 2009년 2월부터는 민간 차원의 이산가족교류를 보다 활성화하기 위해 지원금을 생사확인 100만원, 상봉 300만원, 교류지속 50만원으로 인상하였다. 정부는 이산가족 1세대의 생전 모습을 영상으로 남겨 향후 북한 유가족들에게 전달될 수 있도록 하고, 이를 분단의 역사적·교육적 기록으로도 보존하자는 취지에서 2005년에 4,000여 편의 영상편지 제작을 지원하기도 하였다.

또한, 이산가족 관련 자료의 체계적 관리·보존을 위해 '이산가족 정보통합센터'를 설치·운영하고 있다. 현재 이산가족 정보통합센터에는 10만여 명의 이산가족들이 재북 가족사항 등을 등록하고 있으며, 이산가족 방북단 후보자는 여기에 등록된 사람을 대상으로 컴퓨터 추첨을 통해 선정한다. 2009년 12월 현재 이산가족 찾기 신청자는 총 128,028명이며 이 중 생존자는 85,905명이다.

한편, 정부는 이산가족 상봉을 보다 확대하고 정례화하기 위해 북한에 이산가족면회소 설치문제를 꾸준히 제기하여 왔다. 남북은 제4차 남북적십자회담(2002.9.6~8)에서 이산가족면회소 설치에 합의한 이후 여러 차례의 실무접촉을 거쳐 2003년 제5차 적십자회담에서 19,835m²(6,000평) 규모의 금강산면회소를 건설·운영하기로 합의하였고, 2005년 8월에 착공하여 2007년 12월 7일 금강산면회사무소 준공식을 가졌으며 2008년 7월 12일에 면회소를 완공하였다.

하지만 북측의 일방적인 파기로 이산가족 상봉이 중단되었고, 중단된 지 1년 11개월 만인 2009년 9월 26일부터 10월 1일까지 이명박 정부에 들어와 처음으로 이산가족 상봉행사가 금강산에서 재개되었다. 상봉단 규모는 남과 북에서 각각 100가족씩으로 결정하였고 단체상봉은 금강산 이산가족면회소에서 개별상봉은 금강산 호텔에서 6일 동안 진행하기로 하였다. 제1차 방문단(9월 26~28일)에는 우리측 126명(97가족)이 북한측 가족 228명(97가족)을 상봉하였고, 제2차 상봉단(9월 29일~10월 1일)에는 우리측 428명(98가족)이 북한측 가족 106명(98가족)을 상봉하였다.

② 국군포로 및 납북자 문제

6.25 전쟁에서 교전했던 유엔군과 공산군은 정전협정 체결을 전후하여 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸쳐 전쟁포로를 상호 교환하였다. 당시 유엔군 측은 국군 실종자의 수를 82,000여 명으로 추정하였으나, 공산군 측으로부터 최종 인도된 국군포로는 8,343명에 불과하였다. 실종된 국군의 상당수는 송환되지 못한 채 북한에 강제 억류된 것으로 추정된다. 1994년 10월 조창호 중위의 귀환 이후 2009년까지 총 79명의 국군포로가 탈북 귀환하였고, 국방부는 귀환한 국군포로와 탈북자의 진술을 바탕으로 2009년 말 현재 514명의 국군포로가 북한에 생존해 있는 것으로 추정하고 있다.

납북자는 크게 6.25 전쟁 중 납북자와 정전협정 체결 이후 납북자로 구분된다. 전시 납북자는 조사시기와 주체에 따라 큰 차이를 보이는데, 전체 명부가 발견된 1952년도 대한민국 통계연감에 따르면 82,959명에 이른다.

정전협정 체결 이후 북한에 의한 피납자, 즉 전후 납북자는 1955년 대성호 납북 이후 총 3,823명이다. 이 중 3,310명(87%)은 납북 직후 1년 이내에 귀환 조치되었으며, 8명은 2000년 이후 탈북 귀환하였다. 2009년 말 현재 북한에 억류된 납북자는 505명으로 추정된다.

2000년 이후 정부는 지속적으로 국군포로와 납북자 문제의 해결을 위해 북한과의 협의를 시도하였다. 그러나 북한은 국군포로의 경우 이미 정전협정에 따른 포로교환으로 해결되었고, 납북자는 존재하지 않는다고 강변하며 협의 자체를 거부하였다. 이에 정부는 불가피하게 국군포로와 납북자를 이산가족의 범주에 포함하여 생사를 확인하고 상봉하는 방식으로 북한과 협의하였다. 이에 따라 2000년 8월의 제2차 이산가족 상봉행사부터 2007년 10월의 제16차 행사까지 11명의 국군포로와 14명의 납북자가 가족을 상봉하였다. 그러나 이러한 접근방식은 근본적인 문제해결과는 거리가 먼 것으로 국민적 공감을 얻는데 한계가 있었다.

정부는 국군포로와 납북자 문제를 자국민 보호차원에서 국가의 기본

적인 책무로 인식하고, 이산가족 범주내의 접근이 아니라, 송환을 통한 근본적인 해결을 위해 노력하고 있다. 이 같은 입장에 따라 2009년 8월 26일부터 28일까지 금강산에서 열린 남북 적십자회담에서 북한 측에 국군포로와 납북자 문제의 근본적 해결을 촉구하였다. 그러나 북한 측이 이에 대한 논의를 회피함에 따라 진전된 합의를 도출하지 못하였다. 적십자회담 합의에 따라 9월 26일부터 10월 1일까지 금강산에서 개최된 ‘2009년 추석계기 이산가족 상봉행사’를 통해 과거와 같은 방식으로 국군포로 10명, 납북자 12명의 생사확인을 의뢰하여 생존이 확인된 국군포로 1명과 납북자 2명이 남측가족과 상봉하였다. 상봉행사 이후 10월 16일 개성에서 열린 적십자 실무접촉에서도 정부는 북한 측에 대해 국군포로와 납북자 문제 해결을 지속적으로 촉구하였다.

2007년 10월부터 시행된 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법」에 따른 국무총리 소속 「남북피해자 보상 및 지원 심의위원회」의 심의·의결을 통해, 2009년 말까지 총 347건, 약 112억원(피해위로금 310건, 정착금·주거지원금 8건, 보상금 1건)이 남북피해자에게 지원되었다.

③ 대북 지원

북한의 식량난은 일시적 현상이 아닌 영농체계의 비효율성, 비료와 농약 부족, 경제체계의 모순 등 복합적 요인에서 비롯된 구조적인 문제라는 점에서 당분간 지속될 것으로 보인다. 정부는 인도주의와 동포애적 차원에서 조건 없이 추진한다는 기본입장에 따라 대북지원을 해오고 있다.

그동안 우리의 대북지원은 정부차원, 민간차원, 국제기구 등을 통하여 이루어져 왔다. 지원 규모는 1995년 6월부터 2009년



대북 비료 지원

12월 말까지 총 3조 1,696억원에 이르고 있다. 정부는 비료·종자·농약 등 농업생산성 향상을 위한 지원이 북한 식량난의 근원적 해결에 바람직하다고 판단하고 1999년에 15만 5천톤의 비료지원을 시작하였다. 이후 매년 20~30만 톤씩 2007년까지 총 255만 5천톤(7,995억원 상당)의 비료를 당국차원에서 지원하였다.

한편, 정부는 북한주민을 위한 동포애 차원에서 1995년 쌀 15만톤을 무상 지원한 이래 2000년부터는 차관방식(10년 거치, 20년 상환, 이자율 연 1%)으로 식량지원을 해왔다. 1995년부터 2007년까지 대북식량 지원은 쌀 265만톤, 옥수수 20만톤 등 총 285만톤(1조 976억원 상당)이 제공되었다. 또한 정부는 대북지원의 절차와 방법을 개선해 나감으로써 대북지원의 투명성, 실효성을 확보하고자 노력하고 있다. 남북은 1997년 베이징에서 적십자사 간 접촉을 갖고, 「구호물자 전달·절차에 관한 합의서」를 채택함으로써 그동안 국제적십자연맹을 통한 간접 지원방식에서 남북 간 직접 전달방식으로 전환하였다. 이와 함께 남북적십자 간 구호물자 전달에 관한 합의, 남북 간 구호물자의 직접 전달, 수송경로와 대상지역 확대, 지원주체 명기 및 지정기탁 허용, 분배 투명성 제고 등에 합의함으로써 대북 지원과 관련된 제도적인 틀을 마련하였다.

2009년에 들어와서도 인도적 대북 지원은 정치군사적 상황과 무관하게 지속되었다. 민간단체(21개)를 통해 북한의 영유아 등 취약계층에 대해 105억원을 지원하였고, 세계보건기구(WHO)·유엔아동기금(UNICEF)를 통해서 북한의 말라리아 방역 및 영유아 지원 사업에 1,816만 달러를 지원하였다. 12월에 들어와 정부는 북한에 신종 인플루엔자 치료제(50만 명분, 약 1,500만 달러 상당)를 지원하였다.

④ 북한이탈주민 정착지원

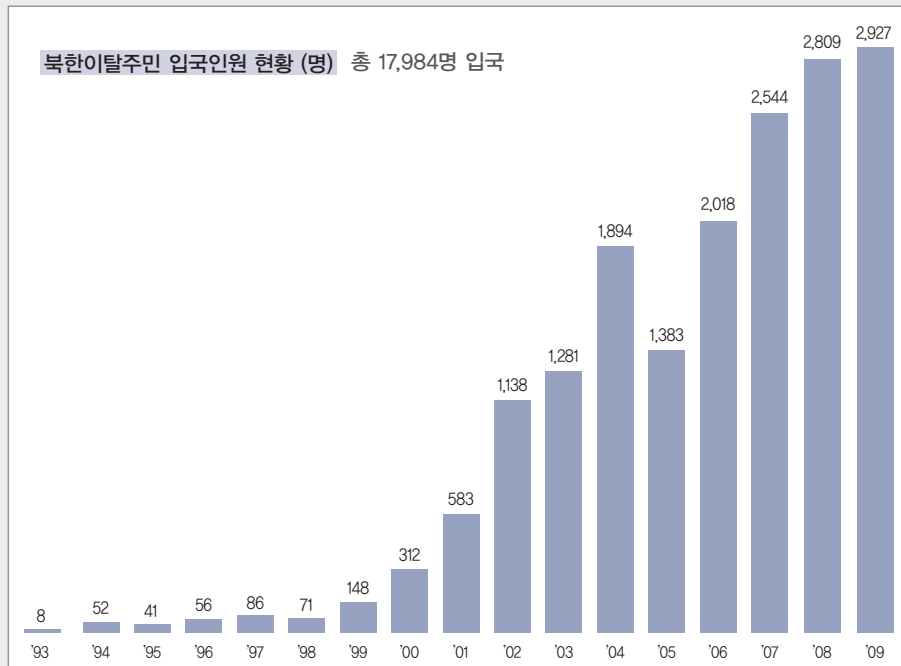
1990년대 중반에 접어들면서 북한 식량난 심화와 함께 북한이탈주민의 국내 입국이 증가하였으며, 입국경로도 다양화되고 가족을 동반한 집단 탈북 경향도 보이고 있다. 북한이탈주민의 입국 규모는 1990년대 초반에는 10명 내외로 비교적 적은 인원이었으나 1990년대 중반부터

는 연 50명을 상회하였고, 1990년대 후반에 들어서는 100명 이상으로 증가하였다. 특히 2002년에는 전년도의 2배 정도인 1,138명이 입국함으로써 과거에 비해 입국규모가 크게 증가하였고, 그 후 매년 1,000명을 넘는 인원이 입국하여 2009년 12월 말 현재 북한이탈주민은 총 1만 7,000여 명에 달하게 되었다.

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

북한이탈주민에 대한 지원은 초기 입국지원, 보호지원, 거주지 편입지원 등 크게 세 가지 영역으로 구분할 수 있는데, 먼저 해외에 체류하고 있는 북한이탈주민의 경우 본인의 보호신청이 있을 경우 현지공관 등이 임시보호조치를 취하고 입국 방안을 모색하게 된다.

표 4-5 1993~2009 북한이탈주민 입국 추이



* 1993년 이전까지 총 633명 입국

북한이탈주민이 국내에 입국하게 되면 사회적응교육, 정착지원금 지급 및 주거알선 등 자립·자활에 필요한 초기 자립지원을 받게 된다. 사회적응교육은 정착지원시설인 ‘하나원’(1999.7 개소)에서 12주 동안 북한이탈주민이 우리 사회에 적응하여 생활하는 데 필요한 기본적인 소양을 갖출 수 있도록 집중적이고 체계적인 교육훈련으로 진행되고 있다. 교육 프로그램은 심리안정·정서순화 및 문화적 이질감 해소 교육과 함께 실생활에 활용할 수 있는 현장체험 교육, 기초 직업적응 훈련 및 진로지도 프로그램 등으로 구성되어 있다. 또한 정부는 하나원에서 사회적응 교육을 마치고 사회로 진출하는 북한이탈주민이 초기 정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 정착기본금, 정착장려금 및 주거지원금 등을 지원하고 있다.

2006년 5월 「통일부·노동부 간 북한이탈주민 고용지원을 위한 합의서」를 체결하여 하나원에서 실시하던 직업교육을 전문기관인 폴리텍 대학에 위탁하였다. 이에 따라 폴리텍대학에서는 북한이탈주민에게 특화된 교육과정으로 기초 직업훈련을 실시하고 있다.

사회에 진출한 북한이탈주민은 직업훈련, 취업, 교육 등에서 제도적 지원을 받는다. 정부는 북한이탈주민의 취업을 촉진하기 위해 2009년 12월 현재 55개 고용지원센터에서 북한이탈주민 취업보호담당관을 지정하여 전문적인 진로지도를 실시하는 한편, 직업훈련 기관을 안내하고 있다. 북한이탈주민이 직업훈련을 받을 경우 직업훈련 기관에 훈련비를 지원하고 있으며, 북한이탈주민에게는 직업훈련에 전념할 수 있도록 훈련기간 중 직업훈련 수당도 지급하고 있다.

또한, 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게 일정한 범위 내에서 임금의 절반을 2년간 지원해 주는 고용지원금 제도가 2000년 도입되었으며, 2007년부터는 지원기간을 3년으로 확대하는 등 북한이탈주민의 안정된 직장생활에 많은 도움을 주고 있다.

그리고 각 지방자치단체별로 거주지보호담당관이 지정되어 북한이탈주민의 거주지 편입과정에서부터 주민등록, 생계급여 지급, 의료급여 대상자 지정 등 사회보장제도의 편입을 지원하고 있다. 2009년 12월

현재 전국 200개 지자체에 거주지보호담당관이 지정되어 활동하고 있다.

정부는 북한이탈주민의 학습능력 개발을 위한 교육지원도 꾸준히 강화하였다. 중·고등학교 및 국·공립대학교에 편·입학한 북한이탈주민에게는 학비 전액을 면제해 주고, 사립대학인 경우 학비의 반액은 정부가 보조하고 반액은 본인이 부담하고 있다. 2006년 3월에는 탈북 청소년들의 정규학교 편입학 촉진을 위한 ‘디딤돌학교’로서 중·고교 과정이 통합된 기숙형 학교인 ‘한겨레학교’를 개교하였다. 2009년 12월 말 현재 약 200여 명의 학생이 교육을 받고 있다.

2009년 1월에 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 개정하여 해외체류 북한이탈주민의 보호범위를 확대하고 북한이탈주민 대상 초중등교육을 실시하는 학교에 운영경비를 지원할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 북한이탈주민이 안정적으로 우리 사회에 정착할 수 있도록 제도를 개선하였다. 동 법률 제30조에 의거하여 설립된 북한이탈주민후원회는 북한이탈주민의 생활안정과 우리 사회 적응에 필요한 지원을 통해 북한이탈주민의 정착을 지원하고 있다. 또한 북한이탈주민 지원 민간 협력 사업을 지원하며, 60여 개에 이르는 북한이탈주민 지원 민간단체의 구심체로서의 역할을 수행하고 있다.

2009년에 들어와 북한이탈주민 정착 지원 제도에 대하여 인도주의와 인권, 선진화와 복지, 통일과 미래와 관련된 문제라는 3대 기본방향을 정립하였으며, 북한이탈주민의 지역사회 조기 적응을 지원하였다.

북한이탈주민 지역적응센터(하나센터)는 하나원에서 지역으로 전입하는 북한이탈주민을 대상으로 3주간의 초기집중교육과 1년간의 밀착된 사후 지원 서비스를 통해 신속하고 안정된 정착기반 조성에 기여하도록 통일부와 지자체가 협력하여 선정·지정한 곳을 말한다. 하나센터는 북한이탈주민의 자립·자활을 돕는 종합적인 지원 서비스와 지역역량의 통합을 통해 지역에서 북한이탈주민 정착지원의 중심역할을 수행하게 될 것이다.

먼저 하나원 교육 기간을 2009년 3월 이후 8주에서 12주로 확대하였고 전일제 교육을 위한 ‘청소년반’(하나돌학교)을 9월 30일부터 운영하였다. 그리고 2009년에는 6곳의 ‘북한이탈주민 지역적응센터(하나센터)’를 시범 운영하여 2010년에는 전국 30곳으로 확대할 계획이다.

또한, 2009년 1월 30일에 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」, 7월 31일에 시행령과

8월 5일에는 시행규칙을 각각 개정 및 시행하였다. 이를 통해서 해외 장기 체류자 보호범위 확대, 청소년시설 지원강화, 지역적응교육 실시 등이 이루어졌으며, 취업 장려금 등 영농정착 지원 강화, 지방 거주 장려금 상향 조정, 독학자격증 취득 장려금 등 취업지원제도를 개선하고자 하였다.

⑤ 북한인권 문제

민주국가에서는 인간의 존엄성을 가장 중요시하여 인권의 개념을 “인간이 태어나면서부터 가지게 되는 천부적인 권리”로 정의한다. 또한, 우리가 지향하는 통일국가도 개개인의 자유와 보편적 인권이 존중되는 자유민주주의 국가이다. 그러나 북한에서는 개개인을 단지 전체조직의 일부분으로 간주하기 때문에 개인의 권리보다는 ‘공민’으로서의 의무만을 강조하고 있는 실정이다. 또한 유일사상 지배체제로 인해 주민들의 언론·출판·집회·결사 및 종교의 자유 등 정치적·시민적 자유권이 열악한 상황에 놓여있다.

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

우리 정부는 인권이 인류 보편적 가치라는 측면에서 북한주민의 인권상황에 대해 심각한 우려를 가지고 이의 실질적 개선을 위해 노력해 왔으며, 이에 따라 매년 통일연구원과 협조하여 「북한인권백서」를 발간해 왔다. 특히 정부가 2006년 제61차 유엔총회에서 북한인권 결의안에 찬성 입장을 표명한 것은 식량권을 비롯한 북한의 실질적 인권 개선에 대한 국제사회의 관심과 협력을 촉구하는 한편, 핵심협 이후 더욱 절실하게 요구되는 북한과 국제사회와의 대화와 협력을 촉진하는 계기로 삼기 위해서였다. 그러나 2007년 제62차 유엔총회에서는 북한인권 결의안에 기권한 바 있다. 이는 남북정상회담 이후 남북관계가 발전을 보이고 6자회담의 진전에 따른 북한의 비핵화 이행과

정이 진행되는 상황에서 북한을 자극하지 않기 위해서였으나, 국내외 여론으로부터 많은 비판에 직면해야 했다. 이명박 정부는 2008년 3월 개최된 제7차 유엔 인권이사회에서 북한인권 개선을 촉구하였고, 북한인권특별보고관(문태폰)의 임기 연장 결의안에 찬성하였다. 같은 해 11월 제63차 유엔 총회에서 일본과 유럽연합이 주도한 북한인권결의안에 공동 제안국으로 참여하고 찬성하였다.

2009년 들어와서도 북한인권 문제 개선을 위한 노력을 지속하였다. 3월에는 제10차 유엔인권이사회 기조연설에서 북한인권 개선 촉구 및 북한인권특별보고관 임기 1년 연장안에 찬성하였다. 그리고 워싱턴에서 4월 26일부터 5월 2일까지 개최된 제6회 북한자유주간행사에 인권대사가 참석하여 대북 인권정책 방향과 정부의 북한인권 개선 노력을 설명하였다. 그리고 제64차 유엔총회 3위원회는 11월 19일에 북한인권 결의안을 가결하였는데, 여기서 우리 정부는 북한인권 결의안 공동 제안국으로 참여하고 이에 찬성입장을 표명하였다.

또한, 2009년 12월 유엔인권이사회의 보편적 정례검토(UPR : Universal Periodic Review) 대상에 북한이 포함됨에 따라, 우리 정부는 국군 포로를 포함한 납북자, 이산가족 상봉 정례화 문제, 송환된 탈북자에 대한 가혹한 처벌과 인권침해 문제, 인도적 식량지원의 공정한 분배를 위한 모니터링 개선 문제 등에 대한 질의서를 제출하여 북한 측의 입장 표명을 촉구하였다.

앞으로 정부는 북한인권 문제를 정치적 차원이 아닌, 인류 보편적 가치의 실현차원에서 접근하여 북한주민의 인권상황이 실질적으로 개선 되도록 노력할 것이다. 정부는 북한의 인권상황 개선이 결국 북한에도 도움이 된다는 점을 지속적으로 설득해 나갈 것이며, 북한인권 관련 자료와 정보를 체계화하여 우리 국민들에게 북한인권의 실상을 제대로 알리는 노력을 기울일 것이다.

⑥ 북한 환경개선

오늘날 환경문제는 전 지구적 관점에서 논의되는 중요한 현안이다. 북한의 환경문제는 북한만의 문제를 넘어서서 한반도 전체의 문제로 대

두되고 있다. 우리는 북한의 경제난 속에서 방치 또는 악화되고 있는 환경문제의 개선을 위해, 장기적으로는 북한경제의 지속 가능한 발전과 민족공동체 형성을 위하여, 궁극적으로는 통일에 대비하기 위하여 북한 환경문제에 대처해 나가야 할 필요가 있다.

북한의 환경문제는 북한당국의 환경의식 부재와 부적절한 개발정책, 환경개선 투자 부족 등에서 비롯된 것으로, 석탄연료 사용으로 인한 대기오염, 다락밭 개간과 연료 채취에 따른 산림 황폐, 광산·공장의 폐수와 해안 간척이 초래한 수질오염 등이 심각한 상태에 있는 것으로 평가되고 있다. 산림청 자료에 따르면, 2008년 현재 북한의 전체 산림면적 899만 ha 가운데 나무가 없는 황폐림 면적은 284만 ha로 전체 산림의 32%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이를 1999년과 비교하면 전체 산림 면적은 17만 ha가 줄었고, 황폐림 면적은 121만 ha(서울시 면적의 약 20배)가 늘었다.

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

한편, 정부 차원에서는 경의선·동해선 등 남북 철도·도로 연결과정에서 환경영향 평가를 실시하였으며, 개성공단 입주업체 선정 등 제반 남북 경협 사업이 환경 친화적인 방향으로 추진될 수 있도록 지속적인 주의를 기울이고 있다. 또한 임진강 수해방지 일환으로 임진강 주변 산림복구 지원 사업을 위한 모목 지원 문제를 협의하였으며, 이는 남북 당국 차원의 최초의 산림복구 사업이라는 데 의의가 있다.

2007년 12월 남북경제공동위원회 제1차 회의에서 남북은 보건 의료 및 환경보호 협력에 합의하고 2008년부터는 환경보호 협력



북한의 황폐화된 산

을 위해 양묘장 조성, 산림녹화, 병충해 방지 등을 추진하기로 하였다. 같은 해 12월 20일부터 21일까지 개성에서 보건의료·환경보호 분과위원회를 개최하여 환경 분야에서 백두산 화산활동 공동연구, 대기 오염 피해감소를 위한 공동협력, 한반도 생물지 사업 등 3개 항, 산림 녹화 분야에서 시범 양묘장 조성 및 산림병해충 공동방제 등 2개 항에 합의하는 등 총 10개 사업에 합의하였다. 그러나 2008년 남북관계가 경색 국면에 접어들면서 합의사항이 추진되지 못하였다.

이후 우리 정부는 산림녹화, 병충해 공동방제, 청정개발체제(CDM) 협력사업, 비무장지대 생태계 보전 등의 사업이 실행될 수 있도록 지속적으로 노력해 왔다. 특히 정부는 2010년의 중점 과제 중 하나로 '녹색 한반도 구현'을 설정하고 북한 지역 산림녹화를 위한 대북 협의에 착수하기로 하였다. 이와 더불어 지금까지 분단의 상징이었던 비무장지대를 녹색 한반도의 상징으로 발전시키는 방안을 추진함으로써 북한지역의 환경문제를 개선하는데 지속적으로 노력하고 있다.

남북관계의 발전방향

분단 이후 남북관계는 한편으로는 갈등과 긴장을 한 축으로 하고, 다른 한편으로는 대화와 교류를 한 축으로 하면서 이 두 축의 성격이 순차적으로 교차하거나 아니면 역설적으로 공존하는 가운데 진행되어 왔다. 이는 세계적 냉전 체제와 한반도의 남북 분단 구조가 조우함으로써 필연적으로 나타나게 된 ‘한반도적 현상’이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 한반도적 현상이 매우 특수한 것은 세계적 냉전 체제가 해체되고 세계가 탈냉전 시대에 접어들었음에도 불구하고 분단 구조는 여전히 자생력을 가지고 이 이중성을 발생시키는 구조로 온존하고 있다는 점이다. 한반도의 이러한 특수한 현상은 남북 분단 이후 남북관계가 진행되어 온 역사적 과정, 북한의 퇴행적 체제, 주변 강대국들의 역학과 영향력 등을 감안해야만 종합적으로 이해할 수 있다.

한반도는 현재 주변강국과의 미래지향적인 관계설정뿐 아니라 남북관계의 발전적인 전망이라는 중차대한 과제에 직면해 있는 것이다. 이것은 남북관계의 발전적 패러다임의 구축과 통일미래 비전의 확보를 위해 도전해야만 하는 과제이다. 이를 위해서 이하에서는 우선 20세기 말 이후의 탈냉전 시대에 남북관계는 과연 어떠한 구도와 성격으로 변화되었는지를 검토해 보고, 이러한 검토를 통해서 현 시기와 그 이후에 남북관계의 발전 방향과 그 과제는 무엇인지를 살펴보고자 한다.

탈냉전 시기는 사회주의권의 붕괴와 북한 체제의 총체적 위기라는 구조적 변화를 수반하면서 도래하였다. 이는 냉전에 토대를 두고 있던 진영 간의 대결 구도가 와해되었다는 것을 의미하며 더 이상 사회주의가 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 이는 또한 한반도에서 자유민주주의와 시장경제에 기초한 통일에 유리한 환경이 조성되고 있다는 것을 의미한다.

이렇듯 세계적 수준에서 냉전은 이미 20세기 말에 종식되었지만 한반도에서의 남북관계는 여전히 20세기식 냉전의 찬 기류 속에 표류하고 있다. 이러한 탈냉전 시대에 냉전의 고도(孤島)에 위치해 있는 남북관계는 역설적이게도 지난 20여 년간 세계적 수준에서 진행된 탈냉전의 영향을 고스란히, 그것도 강력하게 받아 왔다. 즉, 탈냉전의 세계사적인 추세와 운동 에너지가 한반도에서의 냉전을 완전히 해체시키지 못했지만 남북관계의 성격을 크게 변화시켜왔다는 것은 확실하다.

첫째, 탈냉전 시기 남북관계에서 나타나는 가장 현저한 특징으로 들 수 있는 것은 우리 측이 주도권을 장악하게 되었다는 점이다. 냉전 시기에는 북한은 자신의 체제의 우월성을 자신하여 통일 논의 등을 전개시켜 왔다. 하지만 탈냉전기에는 우리 측이 우월한 경제력과 민주주의 발전, 그리고 국제사회에서의 위상 강화를 바탕으로 남북관계에서 주도권을 가지게 되었다.

둘째, 남북관계가 정치군사 중심으로 일관되었던 냉전 시기와는 달리, 탈냉전 시기에는 남북 간의 다양한 교류가 전개되는 가운데 여러 분야의 남북 대화와 교류협력이 진행되고 있다. 그러나 이러한 대화와 협력이 북한의 일방적인 강경·도발조치로 중단되는 등 지속 가능한 수준에는 이르지 못하고 있다.

셋째, 탈냉전 이후 남북관계는 냉전 시기에 비해 훨씬 더 국제화되었

다고 볼 수 있다. 이러한 국제화 현상은 북한의 핵문제가 핵심 이슈로 등장하면서 나타나기 시작하였다. 남북관계의 국제화 현상은 한반도 문제들을 더욱 더 국제적 구조의 영향에 노출시켰고, 역설적이게도 남북 사이를 중재하는 주체, 즉 중재자가 더욱 더 필요한 상황으로 만들어 버렸다.

따라서 세계적 탈냉전 시대에 냉전의 고도인 한반도에서 발생하고 있는 냉전적인 분위기와 사건들은 남북관계를 더욱 더 복잡하고 관리하기 힘들게 만들었으며, 주변 국가들의 개입에 민감하게 만들어 왔다. 이는 한반도의 평화와 안전을 위한 비용을 더욱 더 증가시키고 있기 때문에 남북관계는 향후 무엇보다도 평화 지향적으로 발전해 나가야 하는 커다란 과제에 직면하고 있다.

2

남북관계의 발전방향과 과제

우리가 지향하고 있는 남북관계의 목표는 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 상생공영의 남북관계 발전을 통해 한반도의 진정한 평화와 화해를 실현하는 것이다. 이를 위해 정부는 민족공동체의 기반 조성에 도움이 되는 사업을 미래지향적 관점에서 점진적·단계적으로 추진해 나가고 있다. 즉, 남북관계에 대한 장기적인 구도 아래 차별하면서도 내실 있는 실천을 통해 한반도 긴장 완화와 평화 정착을 위해 노력하고 있다.

남북 간의 평화 공존과 상생 공영, 나아가 평화 통일을 이루어 나가는 두 축은 평화와 교류협력이다. 이러한 견지에서 정부는 비핵화를 추진해 나가는 가운데 남북 간 경제교류협력을 지속해 나가면서 경제와 평화의 선순환적 협력 관계를 확대해 나가는 한편, 사회문화 교류협력을 통한 민족 동질성 회복과 인도적 문제 해결에 정책의 중점을 두고 있다.

물론 지금까지 남북관계의 전개 역사를 돌이켜 보았을 때, 단순히 남북 간의 대화와 교류 협력이 양적·질적으로 증가하는 것이 곧바로 통일로 연결되거나 통일의 실현에 불가역적이고 결정적인 영향을 미친다고는 단정할 수는 없다.

해방 이후 남북관계는 세계적 냉전의 개시라는 환경 하에서 분단을 통해서 시작되었고 그 분단이 6.25 전쟁을 통해 더욱 고착화됨에 따라 이후 남북관계는 갈등과 대결을 주축으로 하고 대화와 협력을 간헐적으로 공존시키는 관계로 이어져 왔다. 이것이 바로 남북관계의 이중성이었다.

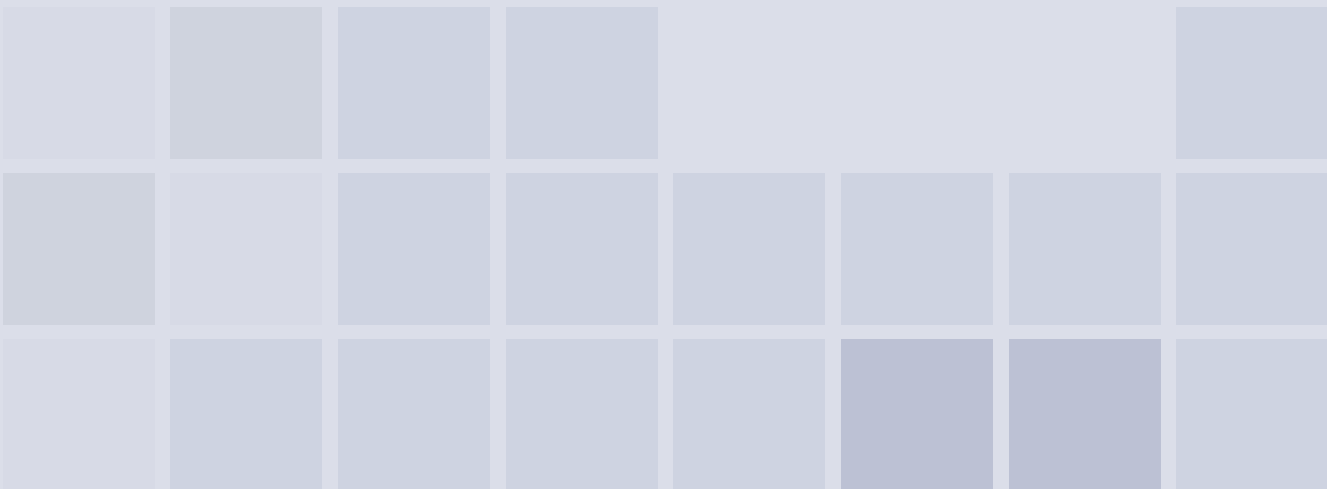
이러한 이중성은 근본적으로는 남북분단에서 비롯되는 것이므로 그것의 종국적 해결은 분단 극복 혹은 통일 과정에서 찾을 수밖에 없다. 그러한 과정에 진입하기 위해서는 남북관계에서 갈등과 대결의 측면을 약화시키는 한편, 협력과 대화의 장을 중심으로 남북관계를 발전시켜야 하며 그것의 순기능을 최대화하면서 통일의 기반을 확대하고 심화시켜 나가야 할 것이다. 이러한 방향으로의 남북관계를 이루어 내기 위해서는 현 시기에 우리에게 다음과 같은 과제가 제기되고 있다.

첫째, 북한을 국제적인 무대에서 선의의 경쟁과 협력의 장으로 끌어내면서 북한의 변화를 유도하고 그 과정에서 남북관계를 진전시키려는 자세가 필요할 것이다. 이는 북한 핵문제의 해결 과정과 중첩될 것이다. 북한 핵문제의 해결은 북한을 국제적 고립으로부터 탈피시키고, 북한에게 국제사회의 정당한 일원이자 남북관계 발전의 동반자로서의 역할을 제기하게 될 것이다.

둘째, 남북은 서로간의 합의에 기초해서 상생과 공영의 경제협력 관계를 구축할 필요가 있다. 남북기본합의서에서 남북은 '민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시'하기로 합의한 바가 있다. 이 합의대로 남북이 상호 이익을 도모하는 경제관계를 추진함으로써 신뢰구축과 민족공동의 번영에 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 한반도의 해묵은 냉전 체제를 해체하고 북한의 개혁·개방을 촉진시키기 위해서는 우리 자신의 노력 못지않게 주변국을 비롯한 국제사회의 전폭적인 지지와 협조를 확보하는 다각적인 접근이 필요하다. 탈냉전 이후 주변국들 간의 관계에서 정치 이데올로기나 군사적인 측면의 갈등이 탈색되고 경제와 상호 협력 문제가 우선시되고 있는 추세에 있으며, 이는 북한 문제와 한반도 문제에서 주변국과의 협력 가능성을 높이고 있다.

이러한 환경은 한반도 탈냉전의 기회를 증가시키고 있다고 볼 수 있으며, 남북관계의 질적 전환과 나아가 남북통일에 우호적인 조건을 창출하고 있다고 볼 수 있다. 남북이 상생공영하기 위해서는 그리고 남북관계의 발전이 질적으로 도약하기 위해서는 갈등과 대결이 아닌 대화와 협력을 통해 한반도의 통일미래 비전을 상호 준비해 나가는 지혜를 모아야 할 것이다.



5

통일미래의 비전과 과제

제1절 분단국의 통일사례와 교훈 | 제2절 통일의 편익과 미래 비전
제3절 통일을 위한 우리의 과제

Key Point

01

독일, 베트남, 예멘 등 분단국의 통일사례에서 볼 때, 통일은 국민적 합의를 바탕으로 평화적 방법으로 이루어져야 한다. 또한 올바른 통일을 이루기 위해서는 안보와 통합역량의 강화를 통한 내적 기반, 국제협력을 통한 외적 기반, 자유민주주의 체제에 대한 신념과 통일 의지 강화 등 정신적 기반을 구축하여야 한다.

02

통일은 막대한 분단관리 비용이 소모되는 것을 막는 한편, 정치·경제·사회·문화 등 제반 영역에서 다양한 편익들을 새롭게 창출할 것이다. 분단에 따른 기존 지출비용의 절감과 통일에 따른 새로운 편익의 창출은 우리가 왜 통일을 하루빨리 이루어야 하는지에 대한 이유를 말해 주고 있다.

03

통일한국을 실현하기 위해서는 우선적으로 남북 간 상호 이해의 폭을 넓히는 노력이 제고되어야 한다. 정부는 통일정책의 실효성을 높이기 위해 대내적으로는 국민적 합의기반을 확대하는 데 주력하고, 대외적으로는 주변국들의 이해와 협력을 구하는 외교적 노력을 적극 수행하여야 한다.

분단국의 통일사례와 교훈

제2차 세계대전 후 동서 냉전체제 하에서 분단·대립해 오던 독일, 베트남, 예멘 등 3개의 국가가 통일을 성취하였다. 방식은 서로 다르지만 베트남은 1975년, 독일은 1990년, 예멘은 1994년에 각각 통일을 이루었다. 이러한 외국의 통일사례들은 아직 분단 상태를 벗어나지 못한 우리의 입장에서 볼 때 그 경험은 통일 준비를 보다 체계적으로 할 수 있는 ‘후발자의 이점’을 제공한다. 사실 이들 국가들은 서로 다른 국내외적 상황 하에서 통일을 이루어 냈다는 점에서 전형적인 사례에 속한다. 베트남은 일방적 무력통일의 사례이고, 독일은 동독이 서독에 편입된 평화적 통일이며, 예멘은 합의 통일 후 무력에 의한 재통합의 사례이다. 여기서는 과거 분단국에서 통일을 이룩한 독일, 베트남, 예멘의 통일 사례와 교훈에 대해 알아본다.

1

분단국 통일사례

(1) 독일

독일은 동독이 자체적으로 서독 체제로의 편입을 결정하고 서독이 이를 받아들임으로써 평화적으로 통일을 이룩한 사례에 속한다. 소련의

마지막 지도자였던 고르바초프의 개혁과 개방 정책의 결과 동서 냉전 체제가 와해되고, 동유럽권 국가들이 독자적인 체제를 갖추기 시작함에 따라 동독 주민들도 개혁을 요구하였다. 이에 동독 정권은 근본적인 개혁보다는 지도층 교체로 대처하는 등 개혁에 소극적인 자세를 보였다. 당시 동독을 철권통치하고 있던 공산당 서기장인 호네커가 실각되고, 크렌츠로 지도자가 교체되었다. 그러나 개혁과 통일을 염원하는 동독 주민의 요구를 만족시켜 줄 수는 없었다. 이와 같이 지도층이 재편되는 와중에 동독 주민들은 시위를 확산시켰으며, 급기야 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 붕괴되었다.

동서 분단의 상징이었던 베를린 장벽의 붕괴는 더 이상 동독이 하나의 독립된 국가로 존립하기가 힘들게 되었다는 점을 극명하게 드러낸 사건이었다. 이어 동독에 새로운 정치세력이 들어서고, 1990년 3월 동독에서 역사적인 자유 총선거를 실시하였다. 여기서 선출된 드메지어 수상을 수반으로 하는 연립정부는 서독의 콜 정부와 신속하고 집중적인 협상을 전개하여, 통일조약을 체결함으로써 1990년 10월 3일 공식적으로 통일을 이루게 되었다. 이 조약에서 서독의 법체계를 동독 지역에 확대한다는 원칙을 세움으로써 서독이 동독을 편입하는 형태로 통일이 이루어지게 된 것이다.

독일의 통일은 통일을 위한 서독 정부의 꾸준한 노력과 동독의 변화, 국제협력, 집단안보체제를 통한 안보 불안요소의 제거, 냉전체제의 붕괴 등 통일 환경의 변화가 복합적으로 작용함으로써 가능하였다. 서독은 1969년 브란트 수상이 '동방정책'을 추진하면서 동독과의 교류협력을 적극 추진하였다. 1972년에는 동서독 기본조약을 체결하여 경제, 과학·기술, 문화, 통신, 스포츠, 환경보호 분야의 교류에 합의하고 각각 상주대표부를 설치하였다.

서독의 적극적 포용정책은 양독간 교류협력의 활성화를 가져왔다. 경제교류는 1970년대 초 50억 마르크 수준이던 것이 1980년에는 약 120억 마르크로 확대되었고 통일 직전에는 200억 마르크를 상회하였다. 동서독간 경제교류의 활성화는 서독 정부의 포용정책의 결실이라

고 할 수 있지만, 포용정책은 동독의 변화를 수반함으로써 지속성을 가질 수 있었다. 사회문화적 교류를 주저했던 동독은 결국 방문협정, 교통협정, 우편 및 통신 협정의 체결에 동의하였다. 1973~1985년 사이 서독을 방문하는 동독 주민은 매년 130~150만 명에 달하였으며, 베를린 장벽이 붕괴되기 직전인 1988년에는 거의 7백만 명에 달하였다.

서독이 적극적으로 포용정책을 추진할 수 있었던 것은 괄목할만한 경제 성장으로 인해 동독에 대해 경제적 우위를 확보하고 북대서양조약기구(NATO) 등 집단안보체제의 확립으로 안보 불안요소가 감소하였기 때문이다. 서독은 동독이 소련의 승인 없이 서독의 정책을 수용하는 데는 한계가 있다고 보고 소련과의 관계정상화를 위한 노력을 적극 전개하였으며, 아울러 동구권의 관계개선을 위해서도 힘썼다. 특히 1975년에는 유럽안보협력회의(CSCE)가 개최되고 ‘헬싱키 의정서’가 채택되면서 참가국의 주권 및 영토존중, 상호간 경제·과학·기술·환경 분야 협력, 그리고 인권보호에 합의하였다.

독일이 통일을 이룰 수 있었던 결정적 계기는 제2차 세계대전 후 독일을 분할 점령하였던 미국, 소련, 영국, 프랑스의 동의를 끌어낼 수 있었기 때문이다. 미국을 제외한 승전국들은 베를린 장벽이 무너지는 순간에도 통일독일의 국제적 위상 강화를 경계하면서 독일의 통일에 반대하였다. 특히 소련은 독일이 통일될 경우 NATO의 병력이 동진하면서 자국의 안보를 저해할 것으로 판단하였다. 그러나 서독은 독일 통일에 유일하게 찬성하고 있던 미국과의 협력을 강화하면서, 점차 다른 국가들을 설득하는데 성공하였다. 1990년 9월 개최된 ‘2+4 회담’에서 동서독과 승전 4개국 외상은 ‘독일문제의 최종 해결에 관한 조약’에 합의하였으며, 이로써 독일통일에 대한 국제적 장애가 완전히 제거되었다.

또한 독일의 통일에 있어서 서독 정치교육의 역할을 간과할 수 없다. 서독은 정치교육을 통해 민주주의 체제의 우수성에 대한 인식을 공고히 하고, 사과의 지평을 독일 중심에서 유럽의 평화와 안보 등 국제적 차원으로 확대하였다. 특히 정치교육은 동독에 대한 이해를 증진시키고 통일의식을 고취함으로써 독일통일의 내적 기반을 축적하였다. 결

국 독일의 정치교육은 국제환경 변화라는 결정적 시기에 통일을 성취할 수 있는 중대한 역할을 하였다.

그러나 독일통일은 통일에 대한 체계적인 준비가 없이 이루어졌기 때문에 통일 후 통합과정에서 여러 가지 시행착오와 갈등을 겪기도 하였다. 통합과정에서 불법행위 청산작업, 재산권 문제, 동독 경제를 재건하기 위한 통일비용 문제, 동서독 주민 간 갈등 등을 비롯한 여러 문제들이 발생하였다.

이러한 문제들은 연방정부의 노력에 의하여 통합과정에서 점차 해소되어 나갔으며, 동독 경제가 상당히 개선됨으로써 통일의 효과가 나타나기 시작하였다. 통일 이후 서서히 회복기에 들어선 동독 경제는 실질 국내 총생산이 매년 7~9% 정도 성장하였다. 1인당 소득수준을 보면, 1991년에 서독의 47%였던 것이 1993년에는 62%로 상승했으며, 지금은 80%를 상회하고 있다. 통일 초기 동독지역의 괄목할만한 경제성장은 자생적 시장질서에 의한 것이라기보다는 주로 서독으로부터의 재정이전을 통하여 달성되었다. 그러나 점차 서독의 재정이전은 줄어든 반면 동독의 경제는 자생력을 찾게 되었으며, 이는 통일 초기에 우려하였던 통일비용이나 경제통합 문제가 거의 해결되었음을 의미한다. 이제 독일은 통일을 통해 경제규모가 확대되었고 유럽통합 과정에서 주도적 역할을 담당하고 있다.



베를린 장벽 붕괴

통일은 사회통합을 달성해야 하는 과제도 가져왔다. 통일이 이루어지는 순간에는 ‘우리는 하나의 독일’이라는 동류의식이 지배적이었다. 그러나 통합이 진척되면서 동서독 주민 간 편견과 차별의식 그리고 갈등이 심화되었다. 공산당 주도의 독재 체제에서 억압과 감시 그리고 이념적 세뇌에 익숙해진 동독인들은 갑작스럽게 서구적

가치와 생활양식을 접하면서 정신적 충격을 받게 되었다. 또한 통일 후 안락한 삶을 기대했던 동독인들은 기대가 충족되지 않으면서 오히려 과거를 그리워하는 ‘오스탈지(Ostalgie)’ 현상도 나타났다. 반면 막대한 재정지원을 담당하게 된 서독 주민들은 가중되는 부담에 불만을 나타내기 시작했다. 조세 부담률의 증대와 더불어 실업증가, 물가 상승, 재정적자 확대, 국제수지 악화, 외채 증가 등은 통일을 비판적으로 보는 계기가 되었다. 서독인들이 동독인을 비하하는 ‘게으른 동쪽 것(Ossi)’ 그리고 동독인들이 서독인들을 비하하는 ‘거만한 서쪽 것(Wessi)’이라는 용어는 동서독 주민간 편견과 갈등을 보여주는 대표적 사례이다.

그러나 통일 독일은 동독의 경제가 활성화되고 동독 출신의 정치인이 총리가 되는 등 정치적·경제적 안정을 찾아감에 따라 동서독 주민 간 ‘마음의 벽’도 점차 허물어지고 있다. 물론 독일의 내적통합은 물질적·정치적 기회의 균등으로만 통합될 수 없다는 점에서, 인간존중의 가치와 사회적 유대감을 강화시키려는 제반 사회단체의 역할도 중요한 역할을 하였다. 특히 연방정치교육센터가 독일의 분단, 통일, 역사라는 복합적 주제로 실시한 정치교육도 동서독 주민 간 갈등을 완화시키는 데 상당한 역할을 한 것으로 보인다.

(2) 베트남

장기간 프랑스의 지배 아래 있던 베트남은 1954년 ‘제네바 협정’에 의하여 분할되었다. 북쪽에는 마르크스-레닌주의에 입각한 베트남 민주공화국(북베트남)이 세워졌고, 남쪽은 미국의 지원을 받아 베트남 공화국(남베트남)이 수립되었다. 분단 후 북베트남은 남베트남을 적화통일을 하기 위해 테러·파괴·계릴라 활동을 지속적으로 전개하였다. 그리고 남베트남에서 활동하고 있던 사회주의 세력을 규합하여 1960년 ‘남베트남민족해방전선’(베트콩)을 결성하는데 성공하였다. 베트콩의 계릴라 전술로 인해 남베트남 전 지역이 피아(彼我)를 구분하기 힘든 전장으로 변화하였다.

남베트남은 미국의 지원을 받으면서 전쟁을 수행하였지만, 북베트남과 베트콩의 조직적 공세로 인하여 많은 피해를 입게 되었다. 결국 미국은 남·북베트남 정부와 베트콩 대표자들과 함께 1973년 파리조약을 체결하였다. 이 조약에 의해 미군이 철수함에 따라 북베트남이 1974년 ‘구정 대공세’를 시작으로 전면전을 재개하여 1975년 4월 남베트남 정부를 붕괴시켰다.

북베트남이 효과적으로 전쟁을 수행할 수 있었던 것은 나름대로 이유가 있었다. 먼저 남베트남에 통일전선을 구축함으로써, 남베트남의 사회통합을 저해하고 정권에 대한 국민의 지지를 무력화시키는데 성공할 수 있었다. 반면 남베트남은 끊임없는 정통성 시비로 인하여 국론이 분열되었다. 더구나 미군이 철수함으로써 전쟁수행 능력이 현저히 약화되었으며, 만연된 사회혼란으로 인하여 국가안보에 대한 주민의식도 상당히 약화되었다.

그런데 남베트남 지역이 공산화되자 북부 주민들은 남부의 높은 생활 수준을 알게 되었으며 남부의 문화가 북부로 스며들면서 사회주의 체제에 대한 의구심을 표출하기 시작하였다. 반대로 남부 사람들은 자유가 없고 경제가 열악한 북부의 상황에 대하여 회의를 느끼기 시작하였다. 이러한 상황에 접한 북부의 정치 지도자들은 위기의식을 느끼고 통합작업을 서두르게 되었다.

공산당 지도자들은 남부 주민에게 사회주의의 우수성을 적극 홍보하면서 사회주의 체제를 도입하였다. 생산수단을 서둘러 국유화·집단화하였으며, 경제활동을 강력히 통제하기 시작하였다. 이동의 자유나 종교 활동도 통제되었다. 물론 주요 당 조직과 행정조직은 북부의 공산당원이 거의 독점하였다.

특히 남부 주민에게는 ‘사회주의적 인간형’을 만들기 위하여 대대적으로 사상교육을 실시하였다. 학생들에게는 교육과정을 개편하여 개인주의 및 자본주의의 잔재를 제거하고 사회주의 의식화에 초점을 맞추었다. 성인들에게는 과거 남베트남 정부의 부당성을 비판하고 사회주의 체제의 합리성을 주입시키는데 초점을 맞추었다. 정치인, 군인, 관

료, 교사 등 이른바 ‘특수계층’들은 수용소에 구금하여 재교육을 실시하였다. 사회와 격리된 재교육 캠프에서는 비위생적 환경, 공포심 조성, 배고픔, 의료보호의 박탈, 고문, 처형 등 심각한 인권유린이 만연되었다. 그 결과 ‘보트피플(boat people)’이 발생하는 등 90여만 명이 통일조국을 버리고 자유를 찾아 탈출하였다.

(3) 예멘

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

남북 예멘은 서로 정통성을 주장하면서 상대방을 통합하기 위하여 노력하였다. 그 결과 크고 작은 전쟁을 겪게 되었는데, 무력충돌이 있을 때마다 아랍권 국가들의 중재 하에 정상회담을 갖고 평화협정을 체결하였다. 무력충돌-평화협정체결-통일원칙 합의가 반복되어 오다가 1989년 정상회담을 갖고 통일헌법안에 합의하였으며, 1990년 5월 통일을 이루었다.

예멘이 합의에 의해서 통일을 이룰 수 있었던 결정적 계기는 남북 예멘 간 권력배분이다. 통일조약에서 합의한 권력배분은 남북 예멘 간 대등한 배분이다. 예를 들면, 북예멘은 대통령, 국방장관을, 남예멘은 부통령, 총리, 내무장관, 외무장관을 맡게 되었다. 그러나 남북 예멘의 지도자들은 정치적 통합에만 관심을 가졌을 뿐, 통일 후에 대한 통합정책에는 거의 신경을 쓰지 못하였다. 결과적으로 정부기구가 확대되어 비효율적으로 운영되었으며, 관료나 군인의 명령계통과 책임의 소재도 불명확하였다.

또한 사회통합의 기초로 내세운 이슬람 교리에 대해 남북 예멘 간 갈

등이 노정되었다. 북예멘 보수주의자들은 이슬람율법을 ‘모든 법의 유일한 근원’으로 삼기를 바랐으며, 남예멘의 중산층들은 이슬람 율법의 불합리성을 주장하였다. 일부다처제, 여성의 사회활동 문제, 음주 허용 여부 등 사회적 이슈에 대해서도 사사건건 대립하였다. 통일수도 사나는 정부기구의 팽창과 걸프전 이후 귀환한 해외 근로자로 인하여 인구가 폭증하여 사무실 및 주택 문제, 식수 및 전력 부족으로 큰 불편이 생기게 되었다. 주민 간 불신과 갈등은 반정부 시위, 노동자 파업, 주민 폭동으로 연결되었다. 남북 예멘 정치인들은 세력 과시를 위하여 사회집단들의 시위를 부추겨 사회혼란을 가중시켰다. 남예멘의 지도자들은 집무를 거부하고 과거 남예멘의 수도였던 아덴으로 철수하기도 하였다.

남북 예멘 간 위기를 불식시키기 위하여 1994년 남북 예멘의 지도자들은 다시 회동하고 권력배분 문제 등 위기종식을 위한 평화협정에 서명하였다. 그러나 양측 간 무력충돌이 재개되었고, 결국에는 북예멘이 승리함으로써 무력에 의해 재통합되었다. 이처럼 예멘은 일단 합의에 의해 통일을 달성하였지만 결과적으로는 전쟁을 통해 무력으로 통일을 달성한 사례이다.

2

분단국 통일의 교훈

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

첫째, 통일은 평화적인 방법으로 이루어야 하며, 평화적 통일을 이루기 위해서는 우선적으로 안보가 수반되어야 한다. 베트남의 사례로

알 수 있듯이, 전쟁에 의한 무력통일은 국토가 황폐화되고 생산시설이 파괴될 뿐 아니라 막대한 인명피해를 가져온다. 또한 주민 간 이질감과 적대감이 증폭될 뿐 아니라, 사회통합이 강압적으로 이루어짐으로써 국민의 자발적 동의를 얻기 힘들었다. 서독이 포용정책을 적극 추진할 수 있었던 것도 북대서양조약기구(NATO) 및 유럽안보협력회의(CSCE)를 통해 안보불안이 상당부분 제거되었기 때문이다. 우리도 안보역량을 강화하고 한반도에 실질적 평화체제가 수립될 수 있도록 노력해야 한다. 특히 북한은 전면적으로 남침하였던 전력의 있으며, 경제난에 허덕이는 이 순간에도 핵무기를 개발하는 등 우리의 안보를 위협하고 있음을 명심해야 한다.

둘째, 통일은 국민적 합의를 바탕으로 투명하게 추진되어야 한다. ‘어떻게든 통일만 되면 된다’는 통일 지상주의는 위험한 발상이다. 베트남의 사례에서 알 수 있듯이, 평화를 담보할 수 있는 제도적 장치가 없는 상태에서 평화협정이 체결됨으로써 결국 북베트남의 통일전선전술이 먹혀들었다. 또한 예멘의 통일에서도 알 수 있듯이, 통일정부 조직을 기계적으로 통합함으로써 조직이 비대화되고 명령과 통제 계통이 불명확하였다. 소수의 권력층에 의한 ‘나눠먹기식’ 통일은 기득권층의 권력을 지속시키기 위한 방편이었을 뿐, 통일 이후에 발생할 수 있는 사회문제에는 관심을 가지지 못하였다. 북예멘의 이슬람 율법과 남예멘의 마르크스-레닌주의는 결코 병존할 수 없었으며, 결국 내전으로 끝나는 졸속통일이 되고 말았다. 따라서 통일도 중요하지만 통일 후의 사회상에 대한 명확한 합의가 전제되어야 하며, 인류의 보편적 가치로 볼 때 자유민주주의 체제에 대한 확신이 필요하다.

셋째, 통일에 대비한 체계적인 준비를 통해 통합역량을 강화하여야 한다. 통일이 협상에 의하여 그리고 점진적으로 이루어지는 것이 바람직하지만, 통일은 반드시 시나리오대로 이루어지는 것이 아니며, 그렇다 하더라도 크고 작은 혼란을 피할 수 없다. 독일의 경우 통일이 이루어지기 불과 1년 전까지도 통일을 예상하지 못했듯이, 통일의 기회는 예기치 않은 순간에 찾아올 수 있다. 통합과정을 원활히 수행해 나가기 위해서는 이에 대한 체계적인 준비 등 통일에 대비하는 내적 기반을

확충하여야 한다. 통일 시 발생할 수 있는 남북 주민간 그리고 계층간 편견과 차별을 극복하고, ‘더불어’ 생활하는 공동체적 사회를 건설할 수 있도록 사전 준비를 철저히 하면서 통합역량을 갖추어 나가야 한다.

넷째, 통일에 우호적인 환경 조성을 위해 주변국과의 협력을 강화해 나가야 한다. 통일은 민족 내부의 문제일 뿐 아니라 국제적 이해관계가 걸린 문제이다. 독일은 통일독일이 주변 국가들에게 안보 위협이 되기보다는 유럽 전체의 평화와 번영을 촉진시킬 것임을 설득하는데 성공함으로써 통일을 성취할 수 있었다. 특히 통일에 적극적이었던 미국과 긴밀히 협조하면서 통일에 미온적이었던 소련, 영국, 프랑스의 양보를 얻어낸 업적은 당시 콜 총리의 ‘외교적 승리’라고 할 수 있다. 우리도 통일에 유리한 국제환경을 조성해 나가기 위한 외교적 노력을 강화해 나가야 한다. 미국과는 동맹관계를 지속·발전시켜 나가야 하며 중국, 일본, 러시아 등에게는 통일한국이 자국의 안보 그리고 동북아의 번영에 긍정적으로 기여할 것이라는 점을 설득시켜 나가야 한다.

다섯째, 통일을 위해서는 국민들의 올바른 통일관이 수반되어야 한다. 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 그리고 건전한 안보관을 형성하는 것이 올바른 통일관의 핵심이다. 서독이 정치교육을 통해 ‘독일문제의 해결’ 즉 통일을 달성할 있었듯이, 우리도 통일교육을 활성화·내실화하여 통일의 정신적 기반을 강화해 나가야 한다. 결국 ‘미래지향적인 통일관’, ‘건전한 안보관’ 그리고 ‘균형있는 북한관’의 확립은 바른 통일을 위한 기반으로 작용하게 될 것이다.

통일의 편익과 미래 비전

1

통일의 편익

60년 이상 지속된 남북분단은 정치·경제·사회 등의 많은 부분에서 우리의 삶을 왜곡시켰으며 큰 고통과 비용을 수반해 왔다. 분단의 가장 직접적 피해자인 이산가족들의 고통은 물론, 남북 간의 적대적 대립에 기인한 전쟁 재발의 공포에서부터 정치·경제·사회 제도와 관행 및 가치의 제약 등에 이르기까지 분단의 대가는 크다고 할 수 있다. 민주화 이전 시기의 지나친 반공 이데올로기와 이를 활용한 권위주의적 정치풍토, 자유로운 토론문화의 상실 등 민주주의를 저해하는 요인들도 남북의 분단 상황과 직·간접적으로 연계되어 있다. 서로의 차이를 인정하는 관용과 사회적 다양성의 원칙이 우리 사회 내에 정착하기 까지 상대적으로 많은 시간이 걸린 것은 그 원천의 일부는 분단이 초래한 적대적 이념 대립의 관행에 기인한 것으로 볼 수 있다.

분단이 야기하는 경제적 비용은 막대한 국방비, 외교경쟁 비용 등 분단관리의 직접적 비용에서부터 군사적 대치환경에서 발생하는 국가신용도 하락, 투자유입 저해효과 등으로 인한 손실에 이르기까지 다양한 형태로 발생한다. 보다 간접적인 경제비용까지 포함하는 경우 한반도의 지정학적 이점의 손실과 이로 인한 경제적 성장잠재력의 차단 등 그 범위는 매우 광범위하다.

분단이 고통과 비용을 초래한다면, 통일은 이 분단의 고통을 치유하고 비용을 소멸 내지 절감시키는 해법이 될 수 있을 것이다. 통일의 성취는 이산가족의 아픔을 해소하고, 훼손된 민족의 정체성을 복원하며, 민족역량을 결집하여 한반도의 평화와 번영을 향하는 도약의 계기를 제공하게 될 것이다. 통일은 인명의 살상과 전 국토의 피폐화를 초래할 전쟁의 위협으로부터 자유롭게 될 것이다.

정치적으로는 분단이라는 환경적 장애에 구속되지 않는 열린 사고의 민주정치가 구현될 수 있을 것이고, 사회적으로는 다원성 속에서도 공동체적 연대의식이 구현되는 성숙한 선진사회로 진입될 수 있을 것이다. 경제영역에서는 경제규모의 확대가 가져오는 시너지 효과 등을 토대로 국가번영과 선진 복지사회가 이루어 질 수 있을 것이다. 남북의 통일은 또한 우리 민족 전체의 행복과 번영을 가져다 줄 뿐만 아니라 동북아시아의 평화와 세계평화에도 기여할 것이다.

통일이 가져올 다양한 형태의 편익들은 대개 두 부류로 구분될 수 있다. 첫째는 분단유지로 소요되는 비용의 소멸 내지는 절감이며, 둘째는 통일이 이루어낸 직접적인 부가혜택과 더불어 정치·경제·사회·문화적 변화를 통해 파급되는 간접적 편익이라고 할 수 있다.

우선적으로 비용의 절감이라는 측면에서 볼 때 관심의 초점이 되는 것은 국방비 및 군수 관련 지출의 절감이다. 만약 통일이 이루어져서 방위비가 20% 절감되는 효과만 고려하더라도 연 5조원에 달하는 경제적 편익이 창출될 수 있다. 이는 남북 간의 이념적 대치상황에서 요구되는 대북 관련기관의 유지비용이나 재외공관에서 발생하는 외교 경쟁의 비용 등 이른바 부수적 체제 유지비의 절감효과는 포함시키지 않은 것이다.

경제적 영역에서 통일은 다양한 형태의 대내외적, 장단기적인 편익을 창출한다. 먼저 국토규모의 확대와 인구의 팽창이 가져다 줄 경제의 시너지 효과를 기대할 수 있다. 통일의 가장 즉각적 편익은 남북 간 비교 우위적 분업체계의 활성화에서 비롯된다. 우리의 자본과 기술, 북한의 노동과 지하자원을 보완적으로 결합하는 남북 협력구조는 우

리 산업의 국제경쟁력 제고를 위한 활력소가 될 것이다. 남북의 경제가 통합되면 인건비 상승으로 대외 경쟁력을 이미 상실하고 있는 다수의 우리 산업들이 재기의 기회를 갖게 될 것이다.

물론 통일의 경제적 효과는 북한의 저임금 노동력의 활용이라는 단기적 수준의 편익에 머물지 않는다. 중장기적으로 통일은 남북의 산업구조를 보완하면서 미래지향적인 산업구조 재편을 가능하게 할 것이다. 확대된 규모의 경제를 토대로 남북한의 가용 생산요소들이 유기적으로 결합된다면 그 편익의 범위는 계량화하기 어려울 만큼 다각적이고도 지대할 것이다. 실례로, 2009년 9월 미국의 대표적 투자은행인 골드만삭스는 보고서를 통해 남북이 2013년부터 통합을 시작하면 2050년 국내총생산(GDP)이 독일, 프랑스, 일본, 영국을 추월하여 세계 8위가 되고 1인당 국민소득은 8만 6천 달러가 될 것이라고 예측하였다.

한편, 중국·일본·러시아 등을 포함하는 동아시아 경제권은 현재 그 규모가 확대일로에 있으며 향후 세계경제 속의 위상을 높여갈 것으로 전망되고 있다. 동아시아권 경제가 급격히 팽창하면 이에 비례하여 한반도를 중심으로 한 교역 물동량도 함께 증대할 것이다. 동아시아 내 경제협력이 가속화될 경우 통일된 한반도는 유라시아 대륙과 태평양을 연결하는 무역의 요충지이자 중개수송의 교량으로서 동북아의 무역 및 물류기지로 부상할 수 있다. 한반도가 비즈니스뿐만 아니라 문화·예술·관광 등 동북아 지역통합의 중심 메카로 발돋움하는 경우 그 유·무형적 편익은 실로 막대할 것이다.

현재 유럽은 EU가 창설된 이후 육상 운송체계를 고속철도 위주로 재편하고 있다. 이에 발맞추어 중국 횡단철도(TCR), 시베리아 횡단철도(TSR), 몽고 횡단철도(TMGR) 및 만주 횡단철도(TMR) 등으로 이어지는 범아시아 철도망이 구축될 경우 다각적인 효과와 편익이 국내·외적으로 파급될 것임은 두말할 나위가 없다.

이처럼 통일이 되면 해양과 대륙이 연결되어 한반도는 닫힌 공간에서 열린 공간으로 바뀌고 바닷길, 땅길, 하늘길로 유라시아와 태평양을 잇는 번영의 관문이 될 것이다.

통일의 편익은 이외에도 다양하지만 통일이 이루어진다고 해서 이러한 편익들이 모두 당연하게 주어지는 것은 아니다. 통일은 민족적 역량을 극대화시킬 수 있는 환경을 제공할 뿐이지 그 성공을 보장하지는 않는다. 통일 환경의 성공적 활용 여부는 궁극적으로 우리 민족의 의지와 역량에 의존해야 할 향후 과제이다. 남북 간의 경제적 격차 완화, 이념적 융화, 사회가치의 조율 등 남북 간 통합을 위한 과제들은 손쉬운 해법을 약속하지 않는다. 전 민족적 차원의 노력과 인내와 헌신이 주어지지 않는 한 통일은 그 결과가 민족의 평화와 번영이 아니라 갈등과 공멸의 상황을 초래할지 모른다. 이처럼 통일은 우리에게 기회의 변수이자 위기의 변수로 작용할 수 있다.

2

통일미래 비전

통일은 분단의 상황을 극복하는 민족사적 과업으로서, 이는 남북한이 단순히 분단이전의 상태로 회귀하는 것을 의미하지는 않는다. 통일은 우리 민족의 미래도약을 기약할 새로운 정치공동체를 건설하는 창조적 작업이라고 할 수 있다. 그렇다면 이러한 정치공동체의 특징은 무엇일까?

통일한국의 지향점은 모든 민족구성원이 존엄성과 자유, 복지를 최대한 보장받는 하나의 정치공동체를 이룩하는 것이다. 문제는 동일한 가치를 추구하는 정치공동체라고 할지라도 그 구성 원리와 내용, 운용방식은 상이할 수 있다는 점이다. 인권과 자유와 복지는 어느 것도 소홀히 할 수 없는 우리 사회의 핵심적 가치들이다. 그럼에도 불구하고 현실의 제약적 상황은 때때로 우리들로 하여금 이들 가치에 대해 차별적 가중치를 부여하도록 만든다. 한 구성원의 자유가 다른 구성원의 복지를 제약할 때 우리는 이들 자유와 복지 사이에서 가치적 절충점을 모색하게 된다. 이러한 절충점의 현실적 모습은 각 사회가 결

정하는 정치체제 및 경제체제 등의 특성 및 내용에 의해 구체화된다.

우리 사회는 개인의 존엄성·자유·자율성, 그리고 이들을 뒷받침하기 위한 사회적 조건으로서 기회의 균등과 같은 가치들을 지키고 진작시키기 위해 노력하고 있다. 정치적 영역에서는 다양한 자유민주주의적 제도들을 도입하여 이들 가치들을 최대한 보존하고 확대하고자 시도한다. 경제적 영역에서는 자본주의적 제도 운영을 통해 개인의 경제적 자율성과 복리를 동시에 확보하는 노력을 진행한다. 우리가 지향하는 통일한국의 모습도 개인의 자율성을 토대로 인간적 존엄성과 경제적 복지의 요건을 충족시키는 자유민주주의 사회이다. 물론 평등과 공동체 의식이 강하게 표출되는 사회주의적 가치들을 내세우며 중앙집권적으로 통제되는 정치·경제체제 속에서 살아온 북한의 동포들은 자유민주주의적 사회에 대해 동의하기를 주저할 수도 있을 것이다.

자유민주주의의 이념적 토대를 구성하는 자유주의는 근대 이후 스스로의 논리를 진화시켜 오면서 다른 어느 이데올로기보다 경쟁력 있는 이념적 위상을 확보하고 있다. 탈냉전 이후 사회주의를 표방했던 동구권 국가들이 붕괴하면서 후쿠야마(Francis Fukuyama)와 같은 학자들은 좌우 이념대결이 사실상 종료되었으며 궁극적 승리자는 자유민주주의와 시장경제를 선언하였다. 후쿠야마의 ‘역사의 종언’은 자유민주주의와 시장경제가 인류의 보편적 이념으로 그 위상을 확보했음을 극적으로 표현한 것이라 할 수 있다.

자유민주주의적 체제 속에서 남북 간의 통합을 꾀하는 경우 개인 자율성의 토대가 되는 기회균등과 같은 평등의 기본 요건들이 필요할 것이다. 자신들이 보유하고 왔던 것과는 상이한 이념적 가치와 체제 속에서 우리 측 사람들과 경쟁해야 하는 북한 동포들에 대한 배려 없이 진정한 남북통합을 기대하기는 힘들 것이다. 북한 동포들에게 자유민주주의의 진정한 가치를 이해시키고 수용하도록 설득하는 노력은 매우 중요하다. 그리고 이보다 더 중요한 것은 우리 자신이 북한 동포들을 충분히 포용할 수 있는 자유민주주의적 사고와 제도를 확보하는 것이다.

한편, 우리가 자유민주주의를 지향한다고 할지라도 자유민주주의의 개념을 지나치게 제한적인 형태로 이해하는 것은 지양하여야 한다. 즉, 통일한국이 주도하는 자유민주주의의 가치와 체제는 융통성과 포용성을 최대한 발휘하는 진전된 형태를 취해야 한다.

또한, 시장경제의 중요성을 제대로 이해해야 한다. 현실적인 의미로서, 남북한 모두가 행복한 공동체를 이루며 살 수 있는 유무형적인 물질적 토대와 추동력은 시장경제에서 나온다고 볼 수 있다. 무엇보다도 현대의 많은 국가체제에서 시장경제와 자유민주주의는 상호 보완적인 관계에 놓여있다는 점을 주목해야 한다. 시장경제 역시, 자유민주주의와 마찬가지로 인간의 자유와 창의성, 개인의사의 존엄성을 바탕으로 출발하였다. 중요한 함의는 시장경제 제도가 정치체제로서의 자유민주주의와 함께 풍요로운 복지와 국민발전의 원천으로 기능한다는 점이다.

앞으로도 우리는 시장경제 제도를 더욱 순기능화, 공고화하여 재화와 자원의 공정배분을 수행하는 정의의식과 윤리의식, 신뢰가 내재된 조화로운 복지체제를 만들어야 한다. 통일한국의 미래는 인간의 존엄성이 보장된 윤택한 복지국가여야 할 것이다.

그렇다면 국제사회 속의 미래 통일한국의 모습은 어떠한 것이어야 하는가? 통일한국은 주권국가로서의 권리만큼이나 국제사회의 일원으로서의 책무를 충실히 수행하는 모범국가가 되어야 한다. 평화를 사랑하고 인류의 보편적 가치수호에 앞장서는 한편, 그 활동공간을 전세계로 확장해 가며 한민족의 무한한 잠재력을 펼쳐가는 국가로 거듭나야 할 것이다. 결코 폐쇄적 민족주의의 편협함에 매몰되지 않고, 국제사회의 협력을 주도하며 세계평화와 번영에 창조적으로 기여하는 국가이어야 한다.

통일을 위한 우리의 과제

통일한국의 밝은 미래상과는 별개로, 통일을 성취하기 위한 우리의 여정은 순탄하지는 않을 것이다. 남북의 상이한 이념체제와 이질적 삶의 방식을 조율하는 재통합의 과정은 단시일에 이루어질 수 있는 사안은 아니다. 통일은 우리 민족의 굴절된 역사가 현 시대의 우리에게 안긴 절박한 숙제이지만, 이 숙제는 인내의 시간들을 요구한다. 그리고 통일로의 진전을 위한 점진적이고 단계적인 노력을 필요로 한다. 다만, 통일은 우발적으로 일순간에 다가올 수도 있기 때문에 그에 대한 대비도 결코 소홀히 해서는 안 될 것이다. 한편 통일에 대한 준비되지 않은 조급함은 통일에 대한 무관심만큼이나 통일을 향한 우리의 노력을 저해할 수 있다. 우리의 현 시점은 긴 통일의 여정을 체계적으로 계획하며 통일을 달성할 수 있는 환경의 조성에 힘써야 할 때이다.

통일을 위한 우리의 과제는 우선적으로 올바른 통일의 인식론을 확보하고 이를 통해 우리 스스로의 통일 의지와 자세를 재정립하는 것이다. 그동안 통일은 한 민족이 한 국가를 이룬다는 단일민족국가의 개념적 토대 위에서 그 당위성을 제시하여 왔다. 국가라는 공동체를 영위하는 데 구성원간의 동질감은 공동체의 안정성을 확보하기 위해 대단히 중요한 요소이다. 국가의 구성이 혈연적, 언어적, 문화적 동질성을 지닌 민족을 단위로 이루어질 때 그 내적 응집력은 상대적으로 높을 수 있기 때문이다.

그리고, 통일 편익론은 통일이 유무형의 막대한 편익을 산출한다는 점에서 그 필요성이 인정된다. 60년 이상의 한반도 분단기간 동안 이념적으로 대립하며 체제경쟁을 수행해 온 남과 북의 사회에 상당한 이질감이 생성된 것은 주지의 사실이다. 5천년 역사 속에서 60여 년 간의 분단기간은 민족의 동질성을 현저히 손상시킬 만큼 의미 있는 시간은 아닐 수 있다. 하지만 두 사회가 지향하는 가치, 사고 및 생활양식의 영역 등에서 다양한 괴리가 야기되었고, 이러한 괴리를 축소하려면 끊임없는 노력과 인내를 필요로 하며, 많은 비용을 수반하게 될 것이다.

또한, 민족적 차원의 통일 당위론과 통일 편익 논리를 연계하여 인식할 필요가 있다. 이러한 인식 중의 하나는 바로 현시대에 살고 있는 우리들의 역사적 소명의식에 대한 자각이라고 할 수 있다. 다시 말해, 통일의 과업이 현세대에게 주어진 후세대에 대한 역사적 책무임을 우리들이 자각할 수 있어야 한다. 우리 사회가 현재 직면하고 있는 통일이라는 시대적 과제를 이 시대의 구성원으로써 함께 고민하고 풀어나간다는 적극적 자세와 더불어 후세대를 위해 기꺼이 자기희생을 감수한다는 의식의 전환이 요구된다.

현 시점에서 통일을 준비하기 위한 추가적 과제들은 무엇일까?

첫째, 우리는 남북 간 상호이해의 증진에 노력해야 한다. 특히 북한에 대한 우리의 정확한 이해를 제고하는 데 관심을 기울여야 한다. 적대적 분단의 상황에서 생성된 이질성이 남북 간에 존재한다는 것은 부정할 수 없는 것이 현실이다. 우리는 이러한 이질성 속에서 북한 사회가 지니는 여러 문제점들을 발견하게 된다. 이러한 문제점들을 이해하는 바탕 위에서 민족적 동질성 회복을 위해 노력하여야 한다.

우리는 상대방과 무엇이 얼마만큼 다른지, 그리고 왜 다른지를 확인한 후에야 이해와 배려 및 타협의 가능성을 타진할 수 있고, 또한 그것에 근거하여 우리들의 대응적 사고와 행동의 기준을 설정할 수 있다. 북한의 경우도 예외가 아니어서 우리 측에 대한 이해와 그것을 바탕으로 한 신뢰가 쌓일 때만이 진정한 대화와 협력의 마음을 열게 될

것이다.

둘째, 일관성 있는 통일정책이 추진되기 위해서는 정책을 지지하는 국민적 합의기반이 확고히 구축될 필요가 있다. 국민의 의견을 폭넓게 수렴하고 국민적 합의에 바탕을 두고 정책을 추진해야 한다. 즉 정책의 전 과정에서 다양한 형태의 국민 참여를 보장하고 국민에게 정보를 공개하여 정책을 투명하게 추진하여야 한다는 것이다. 이러한 의미에서 국민적 합의에 기초한 정책을 입안하고 추진하는 것을 매우 중요한 일이다.

셋째, 국가안보와 대북포용이라는 상호 갈등할 수 있는 목표에 대해서는 원칙과 기본을 바탕으로 한 균형잡힌 정책적 접근이 이루어져야 한다. 특히, 남북관계에서 국민의 안전과 국가안보가 우선되어야 한다는 기본원칙을 제대로 이해할 필요가 있다. 통일한국을 위한 남북 간 신뢰체계의 구축과 북한 포용의 필요성은 이미 언급한 바 있다. 그러나 상대방이 약속과 믿음을 저버리고 국민안전과 신변에 위협을 가할 때에는 이와 같은 기본원칙 안에서 해결 방안을 찾을 수 있다.

한편, 북한은 포용의 대상인 동시에 우리의 안보를 위협하는 핵심 주체라는 사실을 직시할 필요가 있다. 따라서 우리 안보를 위협한다는 이유로 상대를 적대적으로 대할 수만은 없고, 포용해야 할 대상이라고 해서 마냥 껴안을 수만도 없는 것이 남북이 처한 현실이자 딜레마이다. 안보와 포용을 동시에 고려해야 하는 남북관계는 변화하는 여건과 환경에 의해서 지속적으로 조정받을 것이다. 그러나 이 같은 조정에도 불구하고 우리는 국민과 국가의 안전이 우선되어야 한다는 기본원칙을 지켜야 한다. 북핵문제가 부각된 현 시점에서 악화된 한반도의 안보환경에 대한 정확한 인식과 이에 대한 충실한 대비는 주도적 이면서도 실효성 있는 통일해법의 모색 및 추진을 위한 선결조건이 아닐 수 없다.

넷째, 통일한국을 이루어내기 위해 주변국의 이해와 협력을 구하는 외교적 노력을 적극적으로 수행하여야 한다. 통일문제는 민족내부의 문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 띠고 있다. 남북관계는 동북

아 지역의 주변국들의 이해에 매우 큰 영향을 미치는 변수이다. 그렇기에 주변국의 협조를 확보하지 않고 통일을 추진하는 것은 여러 현실적 어려움을 가중시킬 수 있다. 우리는 통일한국이 동북아는 물론 세계의 평화와 번영에 기여할 것이라는 확신을 주변국들에게 심어 줄 수 있어야 한다. 국제적인 통일환경의 조성을 위한 외교적 역량이 그 어느 때보다도 절실히 요구되고 있다.

부록

1. 7.4 남북공동성명
2. 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서
3. 한반도의 비핵화에 관한 공동선언
4. 6.15 남북공동선언
5. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언
6. 남북관계 발전에 관한 법률

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 증진시키

고 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 내부분쟁에 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·협력분과 위원회를 구성하여 남북교류·협력에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다.

제4장 수정 및 발효

- 제24조 이 합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다.
- 제25조 이 합의서는 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 서로 교환한 날부터 효력을 발생한다.

1991년 12월 13일

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

북 남 고 위 급 회 담
북 측 대 표 단 단 장
조 선 민 주 주 의 인 민 공 화 국
정 무 원 총 리 연 형 목

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
북 측 대표단 단장
조선민주주의인민공화국
정 무 원 총 리 연 형 목

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 활성화 하여 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

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

방문기간중 역사적인 상봉과 회담들이 있었다.

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

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

1. 남과 북은 6.15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다.
남과 북은 우리민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주적으로 해결해 나가며 민족의 존엄과 이익을 중시하고 모든 것을 이에 지향시켜 나가기로 하였다.
남과 북은 6.15 공동선언을 변함없이 이행해 나가려는 의지를 반영하여 6월 15일을 기념하는 방안을 강구하기로 하였다.
2. 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다.
남과 북은 내부문제에 간섭하지 않으며 남북관계 문제들을 화해와 협력, 통일에 부합되게 해결해 나가기로 하였다.
남과 북은 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률적·제도적 장치들을 정비해 나가기로 하였다.
남과 북은 남북관계 확대와 발전을 위한 문제들을 민족의 염원에 맞게 해결하기 위해 양측 의회 등 각 분야의 대화와 접촉을 적극 추진해 나가기로 하였다.

3. 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다.
남과 북은 서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다.
남과 북은 한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수하기로 하였다.
남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장간 회담을 금년 11월중에 평양에서 개최하기로 하였다.
4. 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.
남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 「9.19 공동성명」과 「2.13 합의」가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.
5. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력 사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다.
남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다.
남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 「서해평화협력특별지대」를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다.
남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동간 철도화물수송을 시작하고, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다.
남과 북은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진해 가기로 하였다.

남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다.
남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 「남북 경제협력추진위원회」를 부총리급 「남북경제협력공동위원회」로 격상하기로 하였다.

6. 남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다.
남과 북은 백두산관광을 실시하며 이를 위해 백두산-서울 직항로를 개설하기로 하였다.
남과 북은 2008년 북경 올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 처음으로 이용하여 참가하기로 하였다.
7. 남과 북은 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나가기로 하였다.
남과 북은 흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하며 영상 편지 교환사업을 추진하기로 하였다.
이를 위해 금강산면회소가 완공되는데 따라 쌍방 대표를 상주시키고 흩어진 가족과 친척의 상봉을 상시적으로 진행하기로 하였다.
남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.
8. 남과 북은 국제무대에서 민족의 이익과 해외 동포들의 권리와 이익을 위한 협력을 강화해 나가기로 하였다
남과 북은 이 선언의 이행을 위하여 남북총리회담을 개최하기로 하고, 제 1차회의를 금년 11월중 서울에서 갖기로 하였다.
남과 북은 남북관계 발전을 위해 정상들이 수시로 만나 현안 문제들을 협의하기로 하였다.

2007년 10월 4일

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

6

남북관계 발전에 관한 법률

[법률 제7763호, 2005.12.29 제정]

제1장 총 칙

제1조 (목적) 이 법은 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (기본원칙) ① 남북관계의 발전은 자주·평화·민주의 원칙에 입각하여 남북공동번영과 한반도의 평화통일을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다.

② 남북관계의 발전은 국민적 합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야 하며, 남북관계는 정치적·파당적 목적을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다.

제3조 (남한과 북한의 관계) ① 남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.

② 남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.

제4조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. '남북회담대표'라 함은 특정한 목적을 위하여 정부를 대표하여 북한과의 교섭 또는 회담에 참석하거나 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 권한을 가진 자를 말한다.
2. '대북 특별사절'이라 함은 북한에서 행하여지는 주요 의식에 참석하거나 특정한 목적을 위하여 정부의 입장과 인식을 북한에 전하거나 이러한 행위와 관련하여 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 권한을 가진 자를 말한다.
3. '남북합의서'라 함은 정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체

결된 모든 합의를 말한다.

제5조 (다른 법률과의 관계) 이 법 중 남북회담 대표, 대북 특별사절 및 파견공무원에 관한 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제2장 남북관계 발전과 정부의 책무

제6조 (한반도 평화증진) ① 정부는 남북화해와 한반도의 평화를 증진시키기 위하여 노력한다.

② 정부는 한반도 긴장완화와 남한과 북한간 정치·군사적 신뢰 구축을 위한 시책을 수립·시행한다.

제7조 (남북경제공동체 구현) ① 정부는 민족경제의 균형적 발전을 통하여 남북경제공동체를 건설하도록 노력한다.

② 정부는 남북경제협력을 활성화하고 이를 위한 제도적 기반을 구축하는 등 남한과 북한 공동의 경제적 이익을 증진시키기 위한 시책을 수립·시행한다.

제8조 (민족동질성 회복) ① 정부는 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다.

② 정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호 이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.

제9조 (인도적문제 해결) ① 정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제 해결과 인권개선을 위하여 노력한다.

② 정부는 이산가족의 생사·주소확인, 서신교환 및 상봉을 활성화하고 장기적으로 자유로운 왕래와 접촉이 가능하도록 시책을 수립·시행한다.

제10조 (북한에 대한 지원) ① 정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다.

② 정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다.

제11조 (국제사회에서의 협력증진) 정부는 국제기구나 국제회의 등을

통하여 국제사회에서 남북공동의 이익을 증진시킬 수 있도록 노력한다.

제12조 (재정상의 책무) 정부는 이 법에 규정된 정부의 책무를 이행하기 위하여 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 노력한다.

제13조 (남북관계발전기본계획의 수립) ① 정부는 남북관계발전에 관한 기본계획(이하 '기본계획'이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획은 통일부장관이 남북관계발전위원회의 심의를 거쳐 이를 확정한다. 다만, 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻어야 한다.

③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 남북관계 발전의 기본방향
2. 한반도 평화증진에 관한 사항
3. 남한과 북한간 교류·협력에 관한 사항
4. 그 밖에 남북관계발전에 필요한 사항

④ 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하여야 한다.

⑤ 기본계획 및 연도별 시행계획을 수립한 경우 통일부장관은 이를 국회에 보고하여야 한다.

제14조 (남북관계발전위원회) ① 기본계획, 그 밖에 남북관계 발전을 위한 중요사항을 심의하기 위하여 통일부에 남북관계발전위원회(이하 '위원회'라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성하며, 제3항 제2호의 위원의 임기는 2년으로 한다.

③ 위원장은 통일부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 다만, 제2호의 위원 중 7인은 국회의장이 추천하는 자로 한다.

1. 대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원
2. 남북관계에 대한 전문지식 및 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자

④ 위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 통일부 소속 공무원 중에서 위원장이 지명하는 자가 된다.

⑤ 위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 남북회담 대표 등

제15조 (남북회담 대표의 임명 등) ① 북한과 중요사항에 관하여 교섭 또는 회담에 참석하거나 중요한 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 남북회담 대표의 경우에는 통일부장관이 관계 기관의 장과 협의한 후 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

② 통일부장관은 북한과의 교섭 또는 회담 참석, 남북합의서의 서명 또는 가서명에 있어 남북회담 대표가 된다.

③ 제1항 및 제2항의 경우를 제외한 남북회담대표는 통일부장관이 임명한다.

④ 대북 특별사절은 대통령이 임명한다.

⑤ 2인 이상의 남북회담 대표 또는 대북 특별사절을 임명할 경우에는 서열을 정하고 수석 남북회담 대표 또는 수석 대북 특별사절을 지정하여야 한다.

⑥ 그 밖에 남북회담 대표 및 대북 특별사절의 임명 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조 (공무원의 파견) ① 정부는 남북관계의 발전을 위하여 필요한 경우 공무원을 일정기간 북한에 파견하여 근무하도록 할 수 있다.

② 공무원의 파견과 근무 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조 (정부를 대표하는 행위금지) 이 법에 의하지 아니하고는 누구든지 정부를 대표하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다.

1. 북한과 교섭 또는 회담하는 행위
2. 북한의 주요 의식에 참석하는 행위
3. 북한에 정부입장과 인식을 전달하는 행위
4. 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 행위

제18조 (지휘·감독 등) ① 통일부장관은 남북회담 대표 및 파견공무원의 임무수행, 남북회담 운영에 관하여 필요한 지휘·감독을 한다.

② 남북회담 대표 및 파견공무원의 임무수행, 남북회담 운영 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조 (공무원이 아닌 남북회담 대표 등에 대한 예우) 정부는 공무원이 아닌자를 남북회담 대표 또는 대북 특별사절로 임명한 때에는 대통령령에 의하여 예우를 하고 수당을 지급할 수 있다.

제20조 (별칙 적용에 있어서의 공무원 의제)공무원이 아닌 자가 남북 회담 대표 또는 대북 특별사절로 임명되어 이 법에 의한 직무를 수행하는 때에는 「형법」 제127조 및 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.

제4장 남북합의서 체결

제21조 (남북합의서의 체결·비준) ① 대통령은 남북합의서를 체결·비준하며, 통일부장관은 이와 관련된 대통령의 업무를 보좌한다.

② 대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

③ 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

④ 대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담 대표 또는 대북 특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다.

제22조 (남북합의서의 공포) 제21조의 규정에 의하여 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 남북합의서는 「법령등공포에관한법률」의 규정에 따라 대통령이 공포한다.

제23조 (남북합의서의 효력범위 등) ① 남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다.

② 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다.

③ 대통령은 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서에 대하여 제2항의 규정에 따라 그 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다.

부 칙

- ① (시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.
- ② (경과조치) 이 법 시행 전에 국회의 동의를 받아 체결·비준한 남북 합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 본다.

참고문헌

- 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안』, 1989.
- 통일원, 『남북기본합의서 해설』, 1992.
_____, 『남북한 통일 대화 제의 비교』, 1993.
- 통일부, 『통일백서』, 각 연도
_____, 『남북대화』(제67호~74호), 각 연도
_____, 『남북한 통일정책과 통일방안 비교』, 2006.
_____, 『경수로사업 지원백서』, 2007.
_____, 『남북협력기금백서』, 2008.
_____, 『자주 묻는 통일이야기 50』, 2008.
_____, 『남북교류협력동향』(월간), 2009.
_____, 『남북교류협력에관한법률 해설집』, 2009.
_____, 『독일, 통일에서 통합으로』, 2009.
_____, 『독일통일 20년 : 현황과 교훈』, 2010.
_____, 『북한의 대남전략』, 2010.
_____, 『대북정책 이렇게 해왔습니다』, 2010.
- 민족통일연구원, 『민족공동체통일방안의 이론체계와 실천방향』, 1994.
_____, 『예멘통일의 문제점』, 1994.
- 통일연구원, 『독일통일백서』, 각 연도
_____, 『북한인권백서』, 각 연도
_____, 『상생과 공영의 대북정책 : 체계와 추진전략』, 2008.
_____, 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』, 2008.
_____, 『북한개요』, 2009.
_____, 『비핵·개방·3000 구상 : 추진전략과 실행계획』, 2009.

_____, 『북핵문제의 해결방향과 북한체제의 변화 전망』, 2009.

_____, 『북핵해결 일괄타결(Grand Bargain) 방안 추진방향』, 2009.

외교통상부, 『외교백서』, 각 연도

외교안보연구원, 『국제정세변화와 이명박 정부의 외교정책』, 2009.

_____, 『2009 주요국제문제분석』(계간), 2009.

_____, 『2010 국제정세전망』, 2009.

국방부, 『국방백서』, 격 연도(2002, 2004, 2006, 2008)

_____, 『한미동맹과 주한미군』, 2003.

_____, 『한반도 군비통제』, 2008.

한국국방연구원, 『북핵문제와 한반도 안보』, 2008.

_____, 『김정일체제의 핵전략 딜레마』, 2009.

_____, 『2009 동북아 군사력과 전략동향』, 2010.

_____, 『2010 한국의 안보와 국방, 전략과 정책』, 2009.

국방대학교, 『2009년도 안보정세 전망』, 2008.

통일문제 이해 2010

발행처 통일부 통일교육원
서울시 강북구 4.19길 275
전화 02)901-7161~7 / 팩스 02)901-7088
발행일 2010년 4월
디자인·편집 (주)늘품플러스 070-7090-1177
인쇄 (사)한국장애인 e-work 협회 02)2272-0307
통일교육원 홈페이지 www.uniedu.go.kr

비매품

발간등록번호
11-1250054-000005-10

통일문제 이해 2010

 통일부 통일교육원