

통일 문제 이해

2013

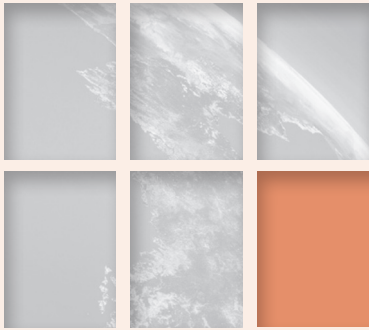


통일문제 이해

2013

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 돕는데 보탬이 되기를 바랍니다.



I

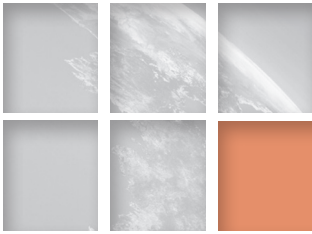
통일문제에 대한 인식

제1절 통일의 의미와 필요성	9
1. 통일의 의미	9
2. 통일의 필요성	11
제2절 통일의 기본구상과 미래상	15
1. 통일의 기본구상	15
2. 통일의 미래상	17

II

주변정세의 변화와 통일환경

제1절 국제질서와 동북아 정세	23
1. 국제질서의 변화 : 탈냉전과 21세기 신 국제질서	23
2. 동북아시아의 국제정세	26
제2절 주변국가의 한반도 정책	31
1. 미국	31
2. 일본	36
3. 중국	40
4. 러시아	45
제3절 통일환경의 변화와 우리의 대응	50



III

대한민국의 건국과 민족공동체 건설

제1절 대한민국의 건국	57
1. 남북의 분단	57
2. 대한민국의 건국	60
제2절 대한민국의 발전	63
1. 자유민주주의와 시장경제 체제	63
2. 경제발전과 민주화	66
제3절 민족공동체 건설	70
1. 민족정체성 확립	70
2. 민족공동체 건설	73

IV

통일정책과 통일방안

제1절 우리의 통일정책과 통일방안의 발전	79
1. 통일정책 기초	79
2. 역대 정부의 통일정책	80
3. 민족공동체 통일방안	87
제2절 박근혜 정부의 대북정책 : 한반도 신뢰프로세스	91
1. 추진 배경	91
2. 추진 방향	93
3. 추진 과제	97
제3절 북한의 통일방안	101
1. 북한의 대남전략	102
2. 북한 통일방안의 변천	105
3. 북한 통일방안의 평가	110

V

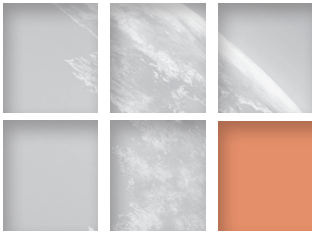
남북관계의 전개

제1절 남북관계의 이중성	117
1. 남북관계의 형성	117
2. 남북관계의 성격	118
3. 남북관계의 전개 양상	119
제2절 갈등의 남북관계	122
1. 6·25전쟁	122
2. 북한의 도발	126
제3절 협력의 남북관계	137
1. 남북 간의 대화	137
2. 남북 교류협력과 인도적 문제 해결 추진	146
제4절 남북관계의 발전방향	172
1. 탈냉전 시대의 남북관계	173
2. 남북관계의 발전방향과 과제	174

VI

통일미래의 비전과 과제

제1절 분단국의 통일사례와 교훈	181
1. 분단국 통일사례	181
2. 분단국 통일의 교훈	188
제2절 통일의 편익과 미래비전	191
1. 통일비용과 통일편익	191
2. 통일한국의 미래비전	195
제3절 통일을 위한 우리의 과제	202



부록

1. 7·4 남북공동성명	208
2. 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서	210
3. 한반도의 비핵화에 관한 공동선언	213
4. 6·15 남북공동선언	214
5. 남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언	215
6. 남북관계 발전에 관한 법률	219

표 Tables

표 2-1	세계 주요 국가별 국방비 비교	41
표 3-1	대한민국 건국 과정	62
표 4-1	한반도 신뢰프로세스 개념	93
표 4-2	한반도 신뢰프로세스 추진방향과 과제	100
표 4-3	남북한 통일방안 변천	112
표 4-4	남북한 통일방안 비교	113
표 5-1	국군 및 유엔군 인명 피해	125
표 5-2	민간인 인명 피해	125
표 5-3	유엔 안보리 대북 제재 결의안	136
표 5-4	남북기본합의서 구성 및 이행 체계	142
표 5-5	남북교역액 현황	149
표 5-6	북한이탈주민 입국 추이	164
표 6-1	통일비용과 통일편익	195
표 6-2	2050년 통일한국의 경제적 위상	199

제1절 통일의 의미와 필요성

제2절 통일의 기본구상과 미래상

통일문제에 대한 인식



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 열린 자유롭고 인간다운 삶을 위한 기회의 창이라고 볼 수 있다.

+ 02

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

+ 03

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

제1절 통일의 의미와 필요성

1 통일의 의미

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

그러나 분단 상황의 지속은 불필요한 국력낭비와 이산가족의 고통, 자원의 분할 사용 등과 같은 여러 측면에서의 폐해와 이로 인한 민족의 발전과 번영을 저해하고 있다. 또한 분단의 장기화는 남북 간 이질화, 경제 격차 등의 심화로 민족의 정체성을 훼손시키는 한편 통일에 대한 부정적인 인식으로까지 이어지고 있다.

21세기에 들어선 지금 국제사회는 탈냉전, 세계화의 흐름 속에 자국의 실리추구를 위한 무한경쟁시대에 돌입했다. 이 같은 추세 속에 우리 민족의 생존과 번영을 위한 시대적 과제는 새로운 성장 동력의 확보이며, 이것은 통일을 통해 가능하다. 따라서 통일은 우리 민족의 영원일뿐만 아니라 국가의 지속가능한 발전을 위해 우리나라가 당면한 시대적 과제라고 할 수 있을 것이다.

통일을 이룩한다는 것은 구체적으로 무엇을 의미하는가? 통일은 일차적

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

통일의 의미를 보다 다원적으로 살펴보면 다음과 같다.

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

둘째, 정치적 측면에서의 통일은 체제의 단일화를 뜻한다. 통일은 남북한에 세워진 두 개의 정치체제를 통합하여 하나의 국가로 만드는 것이다. 통일은 단일 헌법, 단일 정부, 단일 국가를 수립하는 것을 의미한다. 남북간에 단일한 정치체제를 만드는 것은 분단 극복을 위한 핵심요소이며 통일의 최종 상태라 할 수 있다.

셋째, 경제적 측면에서의 통일은 경제권의 통합을 의미한다. 남과 북은 분단과 함께 자유민주주의 시장경제체제와 사회주의 계획경제체제로 나뉘어졌고 경제생활권 또한 남북으로 단절되었다. 국가 간 경제통합이 진행되고 있는 작금의 국제적 상황에 비추어 볼 때 보다 풍요로운 복지국가를 견인하기 위해서는 시장경제체제로 민족경제의 통합이 시급하다.

넷째, 사회문화적 측면에서의 통일은 민족적 동질성을 회복하는 것이다. 우리 민족은 동일한 언어와 문화, 생활방식을 공유하며 살아왔다. 그러나 분단의 장기화로 남북 간 이질화가 심화되어 한민족으로서의 일체감

이 점차 약화되고 있는 실정이다. 서로 다른 남북 주민들의 내면적인 의식과 가치관, 생활방식을 하나로 동화시키는 내적 통합을 이루는 것이야말로 통일의 완성이라 할 수 있다.

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

이와 같이 통일은 둘로 나누어진 국토와 제도와 민족과 생활이 모두 진정한 하나로 거듭나는 과정으로서 새로운 역사를 만들어나가는 창조적인 작업이라고 할 수 있다.

2 통일의 필요성

우리에게 통일은 왜 필요할까? 통일을 해야 하는 이유는 민족사적 당위성에서부터 공리公利적인 이유에 이르기까지 여러 가지가 있으나 지금보다 더 평화롭고 풍요로운 환경 속에 인간다운 삶을 보장받을 수 있다는 데 주된 이유가 있다. 그러나 적지 않은 국민들이 통일에 대한 기대보다는 통일과정에서 예상되는 경제적 부담과 사회혼란 등을 우려하고 있으며, 이에 따라 통일에 대한 회의감이 확산되고 있는 상황이다. 다수의 통일 관련 여론조사에 따르면 대체로 우리 국민들은 통일의 필요성과 당위성에 대해서는 긍정적인 것으로 나타났다. 그러나 통일의 혜택보다는 비용이 더 클 것이라는 우려 때문에 큰 부담을 주지 않는다는 전제 아래 통일이 이뤄지기를 원하고 있다.

이런 점에서 국민들의 관심과 참여 속에 통일을 실현하기 위해서는 무엇보다도 국민들의 소극적인 통일인식이 긍정적으로 바뀌어야 한다. 즉 통

일은 사회·경제적 혼란으로 야기되는 비용보다 훨씬 큰 이득을 가져다준다는 확신과 함께 21세기 민족의 번영과 발전, 개인의 삶의 질 향상과 행복 등을 위해 통일이 반드시 필요하다는 인식이 요구된다. 이를 바탕으로 통일의 필요성을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째는 훼손된 민족정체성과 민족동질성을 회복하기 위해 필요하다. 본래 우리 민족은 동일한 언어와 문화, 혈통을 지닌 단일한 민족으로서 수많은 국난을 겪으면서도 공동체 의식을 갖고 단결하여 통일국가를 발전시켜 온 역사를 지니고 있다. 그러나 지난 60여 년 동안의 분단으로 인한 대결과 갈등은 오랜 기간 같은 민족으로서 간직해왔던 정체성을 크게 훼손시켰다. 따라서 분단으로 인해 굴절된 역사를 바로잡고 민족의 역량을 극대화하는 새로운 민족공동체를 건설해야 한다는 점에서 통일이 반드시 실현돼야 한다. 또한 통일은 민족의 동질성 회복을 위해 필요하다. 우리 민족은 오랜 시기 같은 문화와 전통을 유지해왔으나 분단이후 다른 체제와 사회로 나뉘어져 살아오면서 문화적으로도 점차 이질화되고 있다. 통일은 같은 민족으로서 이러한 이질화를 극복하고 우리 민족의 동질성을 회복하는 것이다.

둘째는 통일이 되면 다양한 편익을 누릴 수 있기 때문이다. 통일은 전쟁 위협을 해소하여 항구적인 평화를 보장할 뿐 아니라 내부의 이념적 대립을 종결함으로써 사회통합과 국론결집을 가능하게 한다. 이는 국가발전의 새로운 에너지로 승화될 것이다. 또한 통일로 말미암은 안보위험의 해소는 국가신용등급과 국가브랜드 가치를 높여 ‘코리아 디스카운트(Korea discount)’를 ‘코리아 프리미엄(Korea premium)’으로 전환시킬 것이다. 현재 우리나라는 세계 10위권의 경제대국이나 성장속도가 둔화되고 있는 상황이다. 통일은 새로운 성장 동력과 시장의 확보를 통해 비약적 성장을 가능하게 할 것이다. 즉, 통일은 일차적으로 국토면적의 확장과 인구증가로 인한 내수시장 확대를 가져온다. 이와 더불어 남한의 자본과 기술이 북한의 노동력과 지하자원과 결합하여 시너지 효과를 창출함으로써 새로운 성장 동력을 확보하게 된다. 또한, 통일한국은 해양과 대륙으로 진출할

수 있는 요충지에 위치하고 있는 한반도의 지정학적 특성을 살려 태평양, 중국, 시베리아, 유럽, 아시아를 연결하는 물류와 교통의 중심지역으로 부상할 것이다. 즉 통일은 내수시장의 확대와 대륙으로의 진출 등을 통해 기업에게는 새로운 성장활로의 개척을, 개인에게는 다양한 직업선택과 취업의 기회를 제공하게 될 것이다.

셋째는 남북 구성원 모두에게 자유와 인권과 행복한 삶을 보장하기 위해 필요하다. 특히, 이는 남북 이산가족과 북한이탈주민 등이 분단으로 인해 겪고 있는 고통의 해소와 북한 주민의 삶을 개선하기 위한 차원에서 통일이 필요하다는 것이다. 통일은 북한 주민도 우리와 마찬가지로 자유와 복지, 인간의 존엄과 가치 존중이라는 혜택을 누릴 수 있게 해준다. 이와 같이 우리가 통일을 해야만 하는 이유는 분단으로 인해 지불하고 있는 비용과 폐해를 없애고 보다 나은 삶을 보장받기 위한 것이다. 통일은 분단에 따른 유·무형의 비용을 소멸시키고 새로운 이익을 창출함으로써 국가·사회뿐 아니라 개인의 삶의 질도 향상시킬 것이다.

이상에서 설명한 통일의 필요성을 다시 개인적 차원과 국가·사회적 차원에서 재구성해 보면 다음과 같다.

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

국가·사회적 차원에서 통일은 전쟁 위협을 근원적으로 제거하고 소모적인 경쟁과 대결로 지불하고 있는 자원과 민족적 역량의 낭비를 없애준다. 이에 따라 군사비 감소, 자연자원과 인적자원의 상호 보완적 활용 등 규모의 경제에 따른 이득 확보로 비약적 발전을 기대할 수 있을 것이다. 즉 통일은 한반도에 단일 경제권을 형성함으로써 인적·물적 자원을 확대시키고 경제규모를 키워 강대국으로 나아갈 기초를 마련해 줄 것이다. 또한 통일을 이룬다면 활동무대가 한반도 전역으로 확장되고, 나아가 유라시

아대륙과 태평양을 연결함으로써 막대한 경제적 이득을 취할 수 있을 것이다.

이처럼 통일은 우리 민족의 번영과 발전 뿐 아니라 한반도를 태평양, 시베리아, 유럽으로 이어지는 세계경제의 중심지로서, 그리고 동북아 지역에서의 평화 및 공동발전을 선도할 국가로 국제적 위상을 높여줄 것이다. 이는 통일 후 독일이 유럽의 중심국가로서 위상을 확보하고 유럽통합을 가속화시켜 유럽 각국의 경제적 시너지 효과를 달성한 것을 볼 때 충분히 예측할 수 있다. 이상에서 볼 때 통일은 21세기 한민족의 새로운 비상과 행복한 통일국가로의 도약을 위해 반드시 필요하다. 통일로 우리 민족은 훼손된 민족적 정체성을 회복하고 분단의 고통을 극복하여 정신적·물질적으로 행복한 삶이 보장되는 민족공동체를 건설할 수 있을 것이다.

제2절 통일의 기본구상과 미래상

1 통일의 기본구상

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

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

또한 통일의 목표가 민족구성원 모두의 자유와 인권, 행복이 보장되는 민주국가 건설이므로, 통일에 이르는 과정과 절차도 민주적이어야 함은 자명하다. 즉 통일시기, 통일절차, 통일국가의 미래상 등의 문제에 대해 국민 모두의 견해가 민주적으로 수렴되는 절차가 필요하다. 이러한 민주적 절차에 따라 국민적 합의에 의해 추진되는 통일은 반드시 평화적인 방식으로 이뤄져야 한다는 것도 더 말할 나위가 없다.

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

우리는 이상과 같은 점을 고려하여 서로 다른 성격을 지닌 두 체제가 점진적 방법을 통해 상호 신뢰를 조성하는 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 발전되었다. 이후의 정부에서도 「민족공동체 통일방안」의 정책기조를 계승하고 있다.

「민족공동체 통일방안」에서 제시한 ‘민족공동체’는 민족 구성원 전체의 결합과 공동생활의 방식과 권역을 포괄하는 개념이다. 민족공동체는 우리 민족을 하나로 통합하는 당위이며 통일을 가능하게 하는 힘의 원천이다. 민족공동체가 지향하는 통합의 개념은 남북이 같은 민족으로서 공동체의식을 기반으로 하여 경제, 사회, 문화공동체를 발전시키고 궁극적으로 하나의 정치공동체를 형성하여 통일국가를 완성한다는 것이다.

「민족공동체 통일방안」은 통일을 점진적이고 단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 이뤄나간다는 기초 위에서 통일과정을 「화해협력단계», 「남북연합단계», 「통일국가 완성」의 3단계로 설정하고 있다. 남북은 경제·사회·문화 등 각 분야의 교류협력을 통해 상호 적대감과 불신을 해소시켜 나가는 「화해협력단계」와 평화를 제도화하고 민족공동체를 형성해 나가는 과도기적 통일체제인 「남북연합단계」를 거쳐 하나의

정치공동체로 통합을 실현하는 「통일국가 완성」을 이룬다는 것이다.

이같이 우리의 통일방안은 민족사회의 통합이 국가통일의 성취로 이어진다는 ‘선 민족공동체 건설, 후 통일국가 수립’으로 요약되는 통일의 기본 구상과 원칙에 기초하고 있다. 이는 역사적으로 사회공동체의 형성이 국가체제의 성립보다 선행하며 현실적으로 진정한 통일은 체제통합만이 아닌 민족의 동질성이 회복되고 통합을 이룰 때 가능하다는 사실에 입각한 것이다.

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

2 통일의 미래상

통일한국은 한민족 모두에게 자유, 평등, 민주, 복지, 정의 등 인류의 보편적인 가치를 구현하는 국가체제여야 한다. 이런 방향에서 통일한국의 미래상은 보편적 가치가 존중되고 풍요로운 삶이 보장되는 자유민주주의와 시장경제체제를 근간으로 삼는 민족공동체국가이다.

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

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

통일한국이 지향해 나갈 또 다른 기본 이념은 민족주의이다. 여기서 말하는 민족주의는 다른 민족과의 공존공영을 추구하는 ‘열린 민족주의’를 의미한다. 남북통일의 정당성은 무엇보다 분단되어 있는 한민족의 정치·문화적 공간을 일치시키는 통일된 민족국가의 형성에 근거하고 있다. 또한 통일한국의 민족주의는 우리 사회 내 소수의 다양한 인종과 문화를 인정하고 공존하는 ‘열린 민족주의’를 지향한다.

우리 사회는 세계화의 대세 속에서 점차 다문화사회로 변화되고 있어 통일미래에 형성할 민족공동체는 혈연적 의미의 폐쇄적 민족개념을 넘어 열린 민족의 개념을 수용해야 한다. 이런 점에서 우리가 지향하는 통일한국의 민족공동체는 혈연에 기초한 폐쇄적 민족주의가 아니라 다른 민족과 그들의 문화도 이해하고 존중하는 개방적 자세를 지닌 열린 민족주의에 바탕을 두고 있는 것이다.

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

첫째, 통일한국의 정치체제는 국민의 선거에 의해 선출되는 의회와 복수 정당제도를 갖춘 대의제 민주주의제가 될 것이다. 통일 직후 남북한 주민들 사이에는 정치적 이념의 차이, 경제력의 격차, 사회·문화적 가치 및 관습의 차이 등 다양한 차이가 존재할 것이다. 통일국가에는 이러한 격차로 인한 갈등의 해소, 남북주민의 자발적 참여의식 제고, 국민의 다양한 이익 반영, 정치세력 간의 이견과 갈등을 해결할 수 있는 제도적 장치가 마련돼야 한다. 대의제 민주주의 정치제도와 지방자치제, 복수정당제 등이 이에 해당될 것이다.

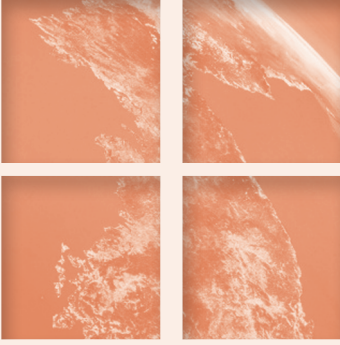
둘째, 통일한국의 경제체제는 고도의 경제성장을 통해 국민복지 증진에

상대적으로 우월한 체제임이 입증된 시장경제 체제가 되어야 할 것이다. 사유재산 제도와 자유로운 경제활동이 보장된 시장경제 체제는 1980년대 말 동구 사회주의 국가들의 몰락과 체제전환에서도 알 수 있듯이 국가를 부강하게 하고 국민을 잘 살게 하는 제도임이 입증되었다. 통일한국은 시장경제를 바탕으로 자유경제, 개방경제를 지향하며, 이를 통해 번영과 복지의 실현을 통해 국민 모두가 풍요로운 삶을 영위하는 국가이어야 한다.

셋째, 통일한국의 사회체제는 정치, 경제체제와 같이 민주적이고 개방적이며 인간중심적인 체제를 지향하여야 할 것이다. 인간중심적인 사회체제란 인간 존엄성을 최고의 중심 가치로 삼아 모든 제도와 정책을 인간 존중의 가치를 실현하는 데 중점을 두는 체제이다. 이에 따라 통일한국의 사회는 민주적이고 개방적이며 자유, 인권, 평등, 복지라는 보편적 가치를 지향하는 사회여야 한다.

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

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



통일문제 이해

2013

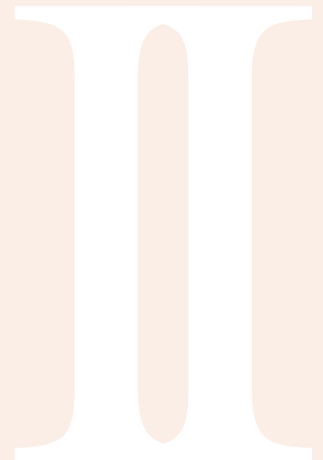
UNIFICATION

제1절 국제질서와 동북아 정세

제2절 주변국가의 한반도 정책

제3절 통일환경의 변화와 우리의 대응

주변정세의 변화와 통일환경



Key Point

+ 01

탈냉전 이후의 국제질서는 냉전시대에 비해서 복잡적이고 유동적이다. 기본적으로 미국 주도의 국제질서가 형성되고 있으며 영국과 프랑스, EU, 러시아와 같은 전통적인 강대국들이 국제문제를 두고 협력과 경쟁의 관계가 유지되고 있다. 한편, 중국과 인도, 브라질 등 신흥국들의 부상으로 오늘날 국제질서의 모습은 다극화의 양상을 보이기도 한다.

+ 02

동북아 정세도 매우 유동적이다. 미국의 힘의 우위와 중국의 급부상이라는 변수와 주요 국가 간의 상호경쟁과 협력이 교차되고 있다. 동북아시아에서 미국은 전통적인 우방국과의 동맹 체제를 유지·강화하는 한편, 다자주의적인 협력을 추진하고 있다. 일본은 미·일 동맹을 유지하면서 자국의 독자적 역할을 강화시키려고 노력하고 있다. 한편 중국은 경제력을 바탕으로 정치적 영향력의 확대를 추구하고 있으며, 러시아 역시 회복된 국력을 바탕으로 한반도 문제에 개입하려고 노력하고 있다.

+ 03

한반도 통일환경 역시 국제체제의 변화에 크게 영향을 받으며 서로 상호작용을 한다. 그렇기 때문에 변화하는 국제질서와 동북아 정세에 적응하기 위해서는 관련 국가들과의 협력이 필요하다. 북핵문제 해결은 물론 바람직한 통일여건의 조성을 위해서도 우리는 주변국의 협력을 얻고 국제사회의 지지를 통해서 우호적인 통일환경을 조성하도록 노력해야 한다.

제1절 국제질서와 동북아 정세

1 국제질서의 변화: 탈냉전과 21세기 신 국제질서

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

한편, 21세기에도 민주화와 개방화, 다원화의 물결은 꾸준히 이어지고 있다. 2003년 그루지야의 벨벳혁명, 2004년 우크라이나 대통령선거에서 나타난 오렌지혁명, 그리고 2005년 3월 중앙아시아 키르기스스탄에서 15년 독재자 아카예프를 종식시킨 레몬혁명 등은 민주화 물결의 대표적인 사례들이다. 지난 2010년부터 이어져온 중동과 이슬람권의 반독재 및 민주화 요구, 다원화에 대한 국민적 열망은 지속적으로 표출되고 있다.

2010년 12월 벤 알리 대통령의 23년 철권통치를 종식시킨 튀니지의 시민혁명에서 유래된 재스민 혁명은 이집트 무바라크 대통령의 하야, 리비아 카다피 대통령의 몰락 등으로 이어졌다. 특히 리비아 사태는 유엔 안보리가 적극 개입하고 북대서양조약기구(NATO)가 시민군을 지원하여, 결국

40여 년간 통치해온 무아마르 카다피 정권이 붕괴되는 사태를 초래하였다. 이와 같은 유엔과 국제사회의 조치는 대규모 인권유린에 대한 강제적 관여로서 탈냉전 시대에 인도적 개입(Humanitarian Intervention 또는 보호책임 RtoP, R2P)의 원칙이 적용된 최초의 사례로서 거론되고 있다.

탈냉전 시대의 국제질서의 개념은 몇 가지 측면에서 냉전시대와 구별된다. 첫째, 냉전의 종식과 더불어 미국을 중심으로 국제문제를 해결하고 협력하는 지도체제가 형성되었다. 과거 냉전시기 미·소 초강대국 간의 양극체제(bi-polar system)가 해체된 이후, 국제질서는 미국 중심으로 형성·조정되어 왔다. 특히 국제분쟁 조정능력, 경제력, 군사력 등 유일 강대국으로서의 미국의 국가역량은 부인하기 어렵다. 미국의 경제규모 및 보유 자본량, 생산력과 소비의 규모, 자본의 조정력을 가진 국제경제력 역시 여타 국가가 갖고 있는 능력을 상회한다.

둘째, 탈냉전 시대에는 국제체제의 주요 행위자와 갈등의 요인이 변화했다. 냉전시기 국제안보의 문제가 국가 단위와 체제를 중심으로 형성되었다면 탈냉전이 도래한 이후에는 다양한 비국가 행위자와 집단들이 국제문제의 행위자로 등장하였다. 또한, 과거 국제문제의 갈등과 이슈가 이념과 체제와 같은 정치·군사적 요인이었다면 탈냉전의 국제문제는 경제적 이슈와 종교, 민족, 자원 등을 둘러싸고 일어나는 다양한 형태로 변했다는 점이다. 세계화와 정보혁명의 영향으로 이와 같은 행위자와 갈등의 요인은 더욱더 복잡해졌다.

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

탈냉전과 21세기를 시기적으로 단정할 수 없지만 전 세계적으로 나타나

보호책임(Responsibility to Protect : RtoP, R2P)이란 전통적으로 주권국가가 그 국민의 안전을 보호할 권한과 책임을 갖지만 보호책임 원칙에 따르면 해당 국가가 자국민의 안전을 보호하지 못할 경우 국제사회가 보호해야 한다는 것이다. 이는 주민이 내전, 반란, 억압 혹은 무정부 상태 등 국가의 실패(failed state) 등으로 인해 심각한 인권유린, 인도적 재앙 등의 피해를 볼 경우, 그리고 해당 정부가 그 상황을 중지하거나 역전시킬 의지와 능력이 없는 경우, 또한 국가 자체가 불법행위를 하는 경우에는 국제사회의 보호책임 원칙이 적용됨을 의미한다.

는 각종 문제와 현상들을 단순히 새로운 현상이라고 한정하여 인식하기도 어렵다. 오늘날에는 세계화의 영향으로 나타나는 새로운 형태의 질서와 변화, 갈등의 요소들이 존재하는가 하면, 탈냉전의 일반적인 현상들도 함께 공존하고 있다.

그러나 21세기 국제질서가 지속적인 변화를 겪고 있다는 사실은 명백하다. 그 변화의 핵심은 냉전시대 강대국 간의 대결 구도 대신 더 복잡적이고 다극적인 질서가 혼재한다는 것이다. 중국, 인도, 브라질 등 국제정치에서 규모는 크지만 그동안 경제적으로 침체해 있던 거대 국가들이 세계화의 영향으로 급격한 성장을 이루면서 미국 중심의 국제질서에 영향을 미치고 있다. 정확히 말하면 미국의 쇠퇴가 아니라 중국, 인도, 브라질 등 신흥 국가들의 부상이다.

21세기 국제질서의 특징은 첫째로 ‘복합성’이다. 21세기의 신 국제질서 역시 미국 중심으로 형성되고 있다. 하지만 다른 한편으로는 경제력과 힘을 가진 여타 국가들의 조정과 협력이 요구되는 다원화·다극화된 질서도 형성되고 있다. 정치·군사적 측면에서는 여전히 미국이 지배하는 단극적 질서가 유지되고 있지만, 경제, 산업, 금융, 사회, 문화와 같은 측면에서는 힘의 분포가 미국 주도로부터 분산되는 방향으로 변화가 진행되고 있다.¹ 세계화와 시장경제의 확산의 결과 신흥부상국, 특히 중국, 인도, 브라질 등의 경제성장과 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 초강대국이긴 하지만 혼자 힘으로 국제문제를 리드하거나 문제를 해결하는데는 한계가 있다는 것을 의미한다.

두 번째 특징은 세계화와 정보혁명의 영향으로 전통적 안보와는 다른 인간안보(human security)와 포괄안보(comprehensive security)의 개념이 대두되었다는 것이다. 기후변화와 신기술, 에너지 배분 등을 둘러싼 대립도 심화될 것으로 예상된다. 테러, 국제 갈등 및 대량살상무기(Weapon of Mass Destruction, WMD) 확산은 여전히 중요한 국제안보의 문제로 남을 것이고,

1_미국 국가정보위원회(NIC)가 펴낸 「Global Trends 2025」보고서도 2025년까지는 국제질서가 더욱 복합적으로 변하고, 미국이 여전히 초강대국으로 남겠지만 지금보다는 '덜 지배적인 국가'로 변모할 것으로 예측하고 있다. 2025년경 국제질서는 중국, 인도, 러시아 등의 부상과 함께 세계화로 인한 경제 발전, 인구 증가, 지역적 발전 격차 등으로 인해 더욱 다극화될 것이라고 보고 있다. 그리고 새로운 초국가적 안보 어젠다가 등장하는데 식량, 에너지, 물 등이 고도의 신 전략자원으로 등장하면서 이를 둘러싼 각축이 심화될 것으로 전망하고 있다.



세계화에 따른 양극화의 결과로 테러조직은 존속할 것이며, 첨단기술의 손쉬운 획득으로 이들의 테러역량도 강화될 것이다. 하지만 이념적 대결은 사라지고 그 대신 세계화의 후유증과 글로벌 세력판도 변화가 갈등의 주된 원인이 될 것이다. 21세기의 국제질서에서는 군사력, 정치력과 같은 '전통적 안보'의 개념뿐만 아니라 경제력과 자원, 테러, 국제범죄, 기후 변화, 인간안보와 같은 '비전통적 안보'의 요소들이 복합적으로 나타나게 된다.

이처럼 오늘날의 안보환경은 매우 복합적인 성격을 띠고 있다. 정치·경제·군사적 힘의 분산, 새로운 강대국의 부상, 대량살상무기의 확산, 비국가 행위자의 영향력 증대 등이 전쟁양상의 복합성을 초래하고, 다양한 행위자의 개입 등이 전통적·비전통적 분쟁의 경계를 허문다. 특히 대량살상무기로 무장한 국가의 붕괴나 불안정은 대량살상무기 물질, 무기, 기술의 급속한 확산을 초래하고 국제적 위기로 비화될 가능성이 크다.

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

2 동북아시아의 국제정세

동북아 지역의 정세는 최근 들어 중요한 변화가 진행되고 있다. 그 변화의 중심에는 중국의 부상과 일본, 그리고 한반도 문제가 있다. 지난 10여년 사이에 아태지역의 정치경제적 위상은 크게 강화되었다. 동아시아 지역은 세계의 다른 지역에 비해 유례없이 역동적 특성을 보여주면서 세계경

제의 발전을 견인하고 있다.

그러나 동북아 정세는 기본적으로 냉전적 요인을 완전히 탈피하지 못하고 있는 불안정한 상태이다. 이 지역은 세계 군사비 지출의 상당부분을 차지하고 군사비 증가율도 연 8% 이상으로 연평균 3~4%인 다른 지역보다 두 배 이상 높다. 이는 동북아가 세계 어느 지역보다도 냉전적 대립과 갈등이 첨예한데다 강대국 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 지역이기 때문이다. 거기에다 북한의 군사도발이 지속되고 있어 동북아 국제체제의 안정성을 취약하게 만들고 있다. 최근에도 북한은 천안함 폭침 사건(2010.3.26)과 연평도 포격 도발 사건(2010.11.23)에 이어 장거리 미사일 발사(2012.12.12)와 3차 핵실험(2013.2.12) 등을 감행하여 지역의 긴장을 크게 고조시킨 바 있다.

동북아 지역에서는 중국이 영향력을 지속적으로 증대해 나가고 있는 가운데 미국이 여전히 주도적 역할을 하고 있다. 미국은 과거 클린턴 행정부 시절, 탈냉전 이후 동북아 지역에서 ‘개입과 확대정책(engagement & enlargement policy)’을 통해서 국익을 수호하면서 보다 적은 비용으로 균형자의 역할을 수행하고자 하였다. 이를 위해 미국은 한국 및 일본과의 동맹 체제 유지, 중국과 러시아와의 정치·경제적 협조관계 발전, 북한과의 관계 개선 등을 도모하며 유일 초강대국으로서의 지위를 바탕으로 역내 영향력을 계속 유지하려 하였다. 부시 행정부는 ‘힘을 통한 평화’를 표방하면서 미국 주도의 외교정책을 추진하였다. 특히 9·11 테러 이후에는 아프가니스탄 및 이라크에서의 반테러 전쟁에서 보듯이 테러세력이나 테러를 지원하는 국가를 선제공격함으로써 사전에 위협을 제거하고자 하였다. 오바마 정부는 기본적으로 국제협력과 다자적 접근을 증시하는 가운데 미국의 리더십 회복을 모토로 동맹국, 우방국, 국제기구 등과의 다양한 파트너십을 강화하기 위해 노력하고 있다. 이와 함께 동맹국들과의 직접 대화를 포함하는 강력하고 직접적인 외교(tough and direct diplomacy)를 추진하고 있다.

일본의 대외정책은 미·일 동맹 중심의 국익추구를 목표로 외교, 안보, 경

제정책 등을 구현해 왔으며, 경제대국 지위에 상응하는 정치·군사대국의 면모를 갖추려 하고 있다. 일본은 미·일 안보동맹의 기본 틀을 유지하는 것을 전제로 군사력 증강, 유엔 평화유지군활동PKO 참여, 자위대의 해외 파병, 유엔 안보리 상임이사국 지위 획득 추진, 대외원조의 전략적 이용 등을 통해 입지를 강화하고 있다. 또한, 북핵문제와 북한의 도발에 대해서 한·미·일 공조체제의 한 축으로서의 역할을 다하고 있다. 2009년 출범한 민주당의 하토야마 정부는 일본 내 미군기지 이전 문제 등과 관련하여 미국에 대해 독자적인 목소리를 내기도 했으나, 2010년 6월에 출범한 민주당의 간 나오토 총리체제는 기존의 전통적인 미·일 관계를 회복하기 위하여 노력하였다. 또한 2011년 8월 출범한 노다 요시히코 총리도 이러한 연장선상에서 노력을 지속하였다. 한편 2012년 12월 총선에서 승리한 자민당의 아베 내각은 “강한 외교”, “주장하는 외교” 등을 표방하면서 미국과는 동맹을 강화하고, 중국과는 정치적 긴장관계 속에서도 경제 협력을 지속할 것으로 보인다.

동북아 국제정세에서 주목해야 할 가장 큰 변화는 중국의 부상이다. 중국은 급격하게 신장된 국력을 바탕으로 탈냉전 이후 국제체제를 미국중심의 단극체제가 아닌 강대국 간 힘의 균형을 이룬 다극체제로 재편하고자 한다. 국제연합UN, 아시아태평양경제협력체APEC, G20, 상하이협력기구SCO 등 다자외교 무대에 적극 참여하여 영향력을 강화하는 동시에 국제사회의 다양한 문제 해결에 동참하고 있는 것도 같은 맥락이다. 또한 2002년 11월 제16차 공산당 전국대표대회에서 목표로 제시한 2020년까지 소강사회²의 전면적 건설을 위해 유리하고 안정적인 주변 환경을 조성하는데 외교력을 집중한다는 것이 중국의 대외정책 기조이다. 이를 위해 중국은 동북아시아 각국을 포함한 국제사회 구성원과의 장기적이고 안정적인 우호적 협력관계를 지속하는데 외교력을 집중하고 있다. 이와 함께 2013년 출범한 시진핑 주석 체제는 급격한 중국의 성장세를 견제하는 국제사회와 주변국의 우려를 해소하기 위해 도광양희³ 기조를 새롭게 하면서 강대국으로서 국가 위상을 제고하고 국익을 극대화하는 대외정책을 보다 적극적으로 추진할 것으로 보인다.

2_소강사회(小康社會) : 덩샤오핑이 중국 현대화의 목표로 소강사회를 제기하였으며, 이는 모든 국민이 편안하고 풍족한 생활을 누리는 사회를 뜻한다.

3_도광양희(道廣養晦) : 덩샤오핑은 대외적으로 불필요한 마찰을 줄이고 내부적으로 국력을 발전시키는 것을 외교정책의 기본으로 삼았는데, 이를 '도광양희'라고 표현했다. 이후 중국은 국제사회에서 자신의 위상에 걸맞은 역할을 하기 위한 새로운 대외정책의 방향을 '세계평화를 지지하면서 대국으로 발전하겠다'는 뜻의 화평굴기(和平崛起)로 바꾸어 표현했다.



한편 미국의 오바마 대통령과 중국의 후진타오 주석은 2011년 1월 19일 워싱턴에서 개최된 정상회담에서 양국관계를 협력적·건설적으로 발전시키고, 군사·경제·무역·에너지·대테러 등 각 분야에서 교류협력을 강화하기로 합의했다. 또한 남북관계를 포함한 한반도 질서에 대해서도 한반도 비핵화, 군사적 긴장완화, 남북대화 개최 등을 합의했다. 2013년 6월 7일 오바마 대통령과 시진핑 주석 간에 개최된 미·중 정상회담에서도 이 같은 양국 간의 협력기조는 뚜렷이 확인된다. 특히 북핵문제에 대해 중국이 ‘북한 핵무기 불용’ 입장을 보다 분명히 밝힌 것은 여러 가지 측면에서 주목할 만하다. 2011년과 2013년 두 번에 걸친 미·중 정상회담에서 북한의 비핵화 문제가 연이어 논의된 것은 긍정적 신호라고 할 수 있다.

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

러시아는 중국과의 ‘전략적 동반자 관계’ 속에서 미국의 독주에 대한 견제, 무기 수출, 상하이협력기구(SCO)를 통한 중앙아시아의 안정화를 도모하고 있다. 이 같은 배경에서 대외적으로는 ‘유라시아주의’ 노선 하에 실리와 안보 중시의 실용주의적 전방위 외교를 견지하여 왔다. 또한, 러시아는 동북아와 한반도의 현안에 대해서 전략적인 반대 또는 지지를 표명하는 방식으로 영향력 확대를 꾀하고 있다. 일부 사안에 대해서는 특정 국가와 협력관계를 형성하지만 또 다른 현안에 대해서는 외교적 입장을 달리한다.

동북아 지역에는 역내 강대국 간의 역학관계에서 파생하는 문제 이외에도 몇 가지 불안정 요인이 있다. 첫째, 동북아 지역에는 남북관계와 중국·대만 관계 등 분단국의 통일문제뿐만 아니라 영토와 자원 문제를 둘러싸고 역내 국가들의 이해관계가 첨예하게 대립되고 있다. 둘째, 제2차

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

세계대전 이후 동북아는 세계에서 가장 빠른 경제성장을 경험하였으나, 1990년대 말 '동아시아 외환위기'를 겪은 바 있고, 이러한 위기는 경제성장 이면에 잠재되어 있던 국가 간 문제와 국가 내부의 사회적 문제라는 불안정성을 드러내고 있다. 셋째, 동북아 지역에서는 국가 간 갈등요인의 표면화와 경제력 향상을 통한 군비증강 추세가 지속되고 있다.

이러한 불안정 요인이 존재함에도 불구하고 동북아 지역에는 지역안보에 대한 안전장치가 마련되어 있지 않다. 안보 부문에서는 아세안지역안보포럼ARF, 아태안보협력이사회CSCAP, 동북아협력대화NEACD등과 같은 협력조직이 있으며, 경제 부문에서는 아태경제협력회의APEC가 있으나 구속력 있는 협력기구로 기능하지는 못하고 있는 상황이다. 동북아 지역의 다자간 협력기구 창설은 이 지역이 안고 있는 영토·국경분쟁 및 군비경쟁 등 안보 위협요인에 적극적으로 대처하고, 경제협력을 증진한다는 차원에서 필요한 것이며, 이 점에 대해서는 역내 국가들이 공통된 인식을 가지고 있는 것으로 평가된다.

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

제2절 주변국가의 한반도 정책

1 미국

(1) 동북아 정책

오바마 행정부의 동아시아 정책기조는 기존의 양자동맹 체제 강화와 더불어 범지역적 지역안보 체제의 추진에 중점을 두어 왔다. 오바마 대통령은 21세기의 새로운 안보위협에 대처하기 위해 북대서양조약기구(NATO)를 강화시켜야 한다고 견해를 피력한 바 있다. 그는 동맹의 중요성은 아시아 지역도 예외가 될 수 없다고 밝혔다. 이러한 정책기조에 따라 그는 한국, 일본, 호주와의 동맹을 강화하고 이들이 안정과 번영을 지속할 수 있도록 동맹 인프라를 구축하기 위한 노력을 전개해 왔다.

미국은 클린턴 행정부 이후 북한 핵문제와 중국, 일본 등 지역 세력 간 패권 경쟁 가능성 등 냉전 이후 동아시아의 새로운 안보위협 요인에 대응해 왔다. 역동적으로 발전하고 있는 동아시아 지역에서 자국의 경제이익을 보호하기 위한 지역시장으로의 접근을 확보하고, 미국중심의 전략구도를 정착함으로써 21세기 아시아태평양 시대를 주도하기 위하여 동아시아를 중시하는 정책을 추구해 왔다. 또한 미국은 기존의 양자 간 안보 체제를 중심축으로 동아시아 지역 내 전진 배치를 계속 유지함과 동시에 아시아태평양 지역에서의 다자간 안보대화과 협력을 추진하였다.

동아시아에서 미국이 다자간 안보구도에 긍정적인 입장을 보이게 된 것

은 북한의 핵개발, 중국의 군사력 증강 등 냉전 종식 이후 발생한 동아시아 지역의 불안요인에 기인한다. 즉, 미국은 세계에서 가장 활발한 경제성장 지역인 동아시아에서 현재와 같은 유동적인 정세가 계속될 경우 역내국가 간 군비경쟁이 심화됨과 동시에, 미국이 이러한 역내 안보위협에 효과적으로 대처하는 데 제약을 받을 수밖에 없다는 점을 인식하게 된 것으로 평가된다.



6자회담

미국의 아시아 정책에서 가장 중요한 부분은 대중국 정책이다. 오바마 행정부는 중국의 부상이 향후 미국의 외교에 가장 중대한 도전요인이 될 것으로 보았다. 중국을 대하는 최선의 방법은 중국을 국제체제 속으로 더 깊이 끌어들이어 정치, 경제, 환경, 안보 등 전 분야에서 공동의 목표를 추구하는 것이다. 중국을 ‘책임 있는 이익상관자(responsible stakeholder)’로 규정한 부시 행정부의 대중국 정책의 연장선상에서 오바마 행정부는 중국에게 국제규범을 준수하는 국가로서의 역할과 책임을 요구하였다.

미국은 북한 핵문제 해결 등과 관련해서는 중국의 지원과 협조가 절대적으로 필요하다. 그러나 미국은 중국과의 관계에 있어 무역불균형 문제, 티베트 사태와 달라이 라마 문제, 중국의 인권개선문제 등과 같은 과제도 안고 있다. 이러한 점에서 미·중 관계는 복잡하고 미묘하며, 이들의 미래는 분명히 불확실한 요인들을 안고 있다. 미국과 중국은 대외정책에 있어서 일부 선언적인 목표에 있어서는 공감대를 표시하면서 실질적 이익의 문제에 있어서는 다른 입장을 취하고 있다.

미국의 아시아 정책에서 한때 난관을 조성했던 것은 미·일 동맹의 조정문제였다. 일본 민주당 하토야마 정부의 오키나와 후텐마 미군기지 이전 선언은 미·일 관계에서 외교 갈등과 혼선을 초래하였다. 민주당 하토야마 정부는 지난 2006년 자민당 정부가 후텐마 기지를 2014년까지 오키나와 내 슈워브 미군기지로 이전키로 합의했던 사항을 ‘대등한 미·일 관계’ 구

축을 주장하면서, 해외 이전으로 방향을 선회한다고 공약하는 등 미국과 갈등을 빚었다. 그러나 간 나오토 체제가 등장한 이후, 결국 양국은 동맹을 우선하는 차원에서 후텐마 기지 문제를 합의했으며, 2011년 8월에 출범한 노다 요시히코 총리는 미·일 동맹이 외교의 축이라고 공언하면서 후텐마 기지 이전문제에 적극적인 조치를 취하였다.

미·일 동맹은 일본과 한국의 3각 동맹을 기축으로 삼아온 미국의 대아시아 정책에 있어서 가장 중요한 부분이다. 따라서 현재의 미·일 동맹은 일본 정권의 변동으로 인한 일부 조정과정을 겪은 것이지, 근본적인 균열은 아니라는 의견이 지배적이다. 최근, 미국과 일본은 북한의 도발에 대한 대처와 제재, 대량살상무기 확산방지구상^{PSI}와 관련하여서도 가장 적극적인 동맹관계를 보여준 것처럼 동맹은 공고하게 유지되고 있다.

특히 오바마 정부는 동아시아 지역을 미국의 미래 번영과 안보를 위한 군사안보 및 정치경제적 이해관계 측면에서 핵심지역으로 간주하는 ‘아시아 회귀정책’을 추진하여 왔다. 이러한 연장선상에서 2012년 11월 출범한 오바마 2기 정부도 동아시아에 대해 적극적으로 개입하는 전략적 재균형전략^{Rebalancing Asia}을 지속적으로 추진할 가능성이 높다. 미국으로서는 중국을 국제사회에서 보편적 규범을 준수하는 책임 있는 파트너로 끌어들이면서도 중국의 급속한 군사적 팽창에는 압박을 가해야 할 필요가 있기 때문이다.

(2) 한반도 정책

미국의 대외정책은 대체적으로 연속성과 유사성을 보이는데 동아시아 전략 역시 변화보다는 연속성의 측면이 더 클 것으로 전망된다. 따라서 한국과 일본을 중심으로 한 동아시아 동맹체제의 기본구조는 유지될 것으로 보인다. 실제로 오바마 정부는 한국, 일본, 호주 등과의 동맹을 중시할 것이라는 입장을 분명히 하였다. 오바마의 한·미 동맹정책에 큰 변화는 없었으며, ‘21세기전략동맹’이라는 기존 부시 정부 시기의 기본 틀은 계속해서 유지되거나, 강화되어진 한·미 동맹의 현실에 맞도록 일부 조정되었다.

대량살상무기 확산방지구상
(Proliferation Security Initiative, **PSI**)은 핵, 미사일 등 대량살상무기(WMD)의 확산을 방지하기 위해 2003년 5월에 발족한 국제협력체제이다. WMD 비확산을 위해 가입국 간의 정보를 공유하고 필요 시 합동작전도 가능하다. 우리나라는 2009년 5월 26일에 가입하였다.

미국의 한반도 정책에서 가장 중요하고 시급한 문제는 북한의 핵문제 해결과 한반도의 안정이다. 첫째로 미국은 북한 핵의 완전한 폐기를 요구하면서 동시에 6자회담과 같은 다자주의적인 방식의 평화적 해결을 추진하여 왔다. 반면 북한은 핵 보유국 인정, 미국과의 관계정상화, 경제지원, 미국과의 평화협정 체결 및 주한 미군 철수 등의 주장을 통해서 사실상의 핵 보유국 지위를 인정받고 체제안전을 보장받으려고 한다. 이에 미국은 중국과의 협조, 유엔 안보리 결의와 같은 국제제재, 동맹국들과의 공조를 통해서 북핵문제 해결을 시도해왔으며, 앞으로도 이 문제는 동아시아 정책의 핵심적인 요인이 될 것으로 보인다.

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

오바마 2기 정부 출범을 전후로 북한이 장거리 미사일 발사(2012.12.12)와 3차 핵실험(2013.2.12)을 감행함에 따라 오바마 정부는 다시 대북제재를 강화하고 있다. 미국은 북한의 장거리 미사일 발사에 대한 유엔 안보리 2087호와 3차 핵실험 단행에 대한 유엔 안보리의 2094호 제재조치 결의를 주도하고 이와 별도로 대량파괴무기 확산 방지를 위한 행정명령에 따라 북한의 대외금융 거래 및 외국환 담당은행인 조선무역은행을 제재 목록에 올리는 독자적인 대북 금융제재를 강화했다. 또한 미국은 유엔 제재조치에 대한 중국의 적극적인 동참을 촉구하여 실질적인 대북제재조치를 유도하였다.

둘째로는 미·북 간 한반도 평화체제 논의 문제이다. 북한이 말하는 한반도 평화체제는 미국의 대북 적대시 정책 폐기가 핵심이다. 그것은 곧 미국

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 무기 관련 물자의 대외수출 금지, 인도주의적 개발 목적 등을 제외한 금융지원 금지 및 북한 국적 화물선에 대한 공해상의 검색 조치 등에 관한 내용을 담고 있다.



한미정상회담(2013.5.7, 워싱턴)

과의 평화협정 체결과 한·미 동맹의 해체 및 주한 미군의 철수를 요구하는 것으로서, 비핵화 진전 없이 선불리 평화체제를 추진하다가 평화의 가장한 북한의 전술에 끌려갈 개연성이 크다. 미국은 과거부터 평화적 절차와 협상에 의한 평화체제 구축을 지지해 왔다. 그리고 남북 당사자들이 합의하여 공고한 평화체제를 구축하기 전까지는 정전협정을 준수해야 한다는 입장을 표

방해 왔다. 더구나 북한의 계속되는 장거리 미사일 발사와 핵실험 감행으로 한반도에 긴장이 고조된 상태에서 단기간 내에 미·북 간 평화체제를 논의할 가능성은 적어 보인다.

마지막으로 한·미 동맹은 미·일 동맹과 더불어 미국의 동북아 동맹의 주축이다. 또한 미국은 동아시아에서 전통적인 한·미 동맹관계를 통해서 북핵문제와 한반도 현안에 대처하고 있다. 미국으로서도 남북관계의 경색, 특히 한반도의 불안정성을 가중시키는 북한의 행태를 막는 첫 번째 관건은 한·미 간의 군사적 공조이다. 오바마 정부 출범 이후, 북한의 도발로 증대된 한반도의 불안정성 해소와 한국의 대북정책 추진에 있어서 미국과의 동맹체제는 유기적으로 작동하여 왔다. 이 같은 한·미 동맹체제는 2013년 5월 7일 워싱턴에서 개최된 한·미 정상회담에서도 확인된다. 박근혜 대통령과 오바마 미국 대통령은 ‘한·미 동맹 60주년 기념 공동 선언’을 채택하고 아태 지역의 평화번영의 핵심축으로서 한·미 동맹과 미국의 확고한 방위공약을 재확인했다. 또한 한·미 FTA의 충실한 이행 등 경제협력을 강화하고 한반도 내 평화와 안정 및 평화통일을 위한 노력과 북핵·북한 문제에 대한 공동 대처를 강조하는 등 21세기 양국관계의 새로운 발전 방향을 제시했다. 이와 함께 오바마 대통령은 박근혜 정부의 대북정책인 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대해서도 공감과 지지를 표명했다.

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 추구하여 왔다.

첫째, 안보적 측면에서 일본은 미·일 동맹체제 하에서 안전보장을 확보하면서도 자국의 경제력에 걸맞게 안보역할을 증대함으로써 정치·군사적 영향력을 확대하기 위해서 노력하여 왔다. 일본은 오바마 정부가 글로벌 금융위기 극복을 위해서 일본의 협력을 필요로 하고 있기 때문에 금융 문제 협조는 물론 환경, 기후변화, 군축, 비확산 문제 등을 중심으로 미국과 협력을 확대하면서 미·일 동맹의 가치를 부각시켜 왔다.

구체적으로 하토야마 정부는 '동아시아공동체론'을 주장하면서 오키나와의 미 해병대 기지 이전을 요구하는 등 대미관계에서 독자성을 신장시키려다 미국과의 외교 갈등과 혼선을 초래했다. 이어 2010년 6월 출범한 간 나오토 정부는 그 같은 갈등을 해소하기 위하여 동아시아공동체 구상에 대한 언급 없이 미·일 동맹의 강화에 주력하였으며 2011년 8월 출범한 노다 정부도 기본적으로 이 같은 입장을 유지하였다. 2012년 출범한 아베 정권이 중국의 침략에 대비해 수립한 유사시 방위성 대응 시나리오는 센카쿠 침공뿐만 아니라 북한에 의한 장거리 탄도 미사일 공격과 원자력발전소에 대한 게릴라 공격도 상정하고 있다는 점에서 앞으로 아베 정부는 북한의 군사적 도발을 중국의 군사대국화에 대응할 수 있도록 일본의 군사력을 증강하는 계기로 활용할 가능성이 높을 것으로 예상된다.

둘째, 일본은 지역강국으로서 중국과 경쟁이 불가피한 것으로 인식하고 있다. 일본은 중국의 해군력 증강이 남중국해에 대한 장악력을 강화해 동남아를 사실상 중국의 동맹권으로 만들 가능성을 우려하여 왔다. 일

본은 이러한 인식을 바탕으로 미·일 동맹체제를 동아시아 지역안정의 기초로, 아세안지역안보포럼ARF을 신뢰조성과 다자외교의 장으로 활용한다는 구상을 추진하여 왔다.

셋째, 일본은 미·일 무역마찰 해소, 수출 및 첨단산업 주도의 비교우위 확대 등 기존의 경제적 우위를 유지하면서도, 세계경제의 블록화추세에 대비하여 자원과 시장을 안정적으로 확보하기 위하여 정부의 공적개발원조ODA를 전략적으로 이용하여, 일본 주도의 지역경제권을 구축하는 등 적극적인 대외경제 정책을 추진하고 있다. 특히 중국의 경제적 부상에 대비하고 화교 경제권의 영향력 확대를 견제하기 위하여 싱가포르에 이어 한국 및 ASEAN과 자유무역협정을 추진하고, 중국을 포함한 동아시아 자유무역 협정도 제안하였다. 기본적으로 한국·ASEAN·싱가포르와의 연계를 통하여 중국을 견제한다는 것이 일본의 전략적 입장인 것으로 보인다.

일본은 중국의 지속적인 경제성장과 군사력 증강에 따른 지역 대국화를 경계하면서도 경제 분야에서 일·중 협력의 필요성을 인정하고 있다. 하지만 최근 들어 일·중 관계는 다시 하향곡선을 그리는 추세이다. 2010년 9월 7일 동중국해 센카쿠중국명: 다오위다오(釣魚島) 열도 인근 해상에서 일본 해상보안청 순시선과 중국어선 간의 충돌사고가 발생했다. 일본은 나포한 중국 어부 14명을 며칠 후에 석방했으나 영해를 침범했다는 이유로 체포했던 중국인 선장은 억류됐다. 이에 대해 중국은 자국 공무원의 일본 관광 전면 중단, 간 나오토 총리와 의 중·일 정상회담 백지화, 일본인 4명의 간첩혐의 체포, 첨단 제품에 필수적인 희토류稀土類의 일본 수출 원천 봉쇄 등 전면적 대일 공세를 전개했다. 중국의 강경한 반응에 일본정부는 재판 없이 중국선장을 석방했다. 이후 한동안 소강상태였던 센카쿠 열도를 둘러싼 갈등은 2012년 5월 원자바오 총리와 노다 요시히코 총리의 설전을 통하여 노골화되었고 아시아태평양 지역의 긴장도 고조되었다. 이 같은 영토분쟁은 부서지기 쉬운 전략적 호혜관계로서의 일·중 관계의 현주소를 잘 보여주고 있다.

21세기의 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 증대 가능성 억지, 일본의 군비증강에 대한 역내 국가들의 우려 불식 등을 주요 정책기조로 하고 있다. 둘째, 일본과 중국은 다양한 분야에서 상호 협력관계를 심화시켜 왔으나, 일본은 최근 수년간 지속된 중국의 방위비 급증, 동중국해에서 중국군 활동증가 등 중국의 군사대국화를 경계하고 있는 바, 미·일 동맹 강화를 통해 중국의 잠재적 위협에 대응해 나갈 것이다. 한편 경제면에서는 중국은 일본의 최대 교역상대국이며, 일본 역시 중국의 제3의 교역상대국으로, 세계 금융위기의 극복을 위해서라도 양국은 서로의 협력을 필요로 하고 있다. 셋째, 일본은 동북아 지역에서 자국의 경제력에 상응하는 영향력 확보를 위해 자위대의 활동영역을 확대하는 등 '보통국가'로 나아가려 하고 있다. 이는 9·11 테러 이후의 각종 테러위협, 중국의 부상과 북한의 위협 등 전 세계적이고 지역적인 새로운 안보환경의 변화를 반영하고 있다.

(2) 한반도 정책

일본은 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할 증대를 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 그간 일본은 한국에 대한 공식 지지를 표명하면서도 북한과의 관계 개선에도 관심을 기울여 왔다. 일본은 한반도에서의 군사적 충돌 내지는 북한의 체제붕괴는 동아시아의 안정과 번영에 치명적일 수 있으므로 핵을 포함한 북한 군사력의 점진적 제거와 개혁·개방 유도를 통한 체제전환이 한반도 평화정착의 최선책이라고 보고 있다.

한편, 일본은 근본적인 안보문제의 차원에서 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 기조로 삼고 있다.

일본은 냉전구조의 와해와 한·러 및 한·중 수교에 자극받아 북한과의 수교를 추진해 왔다. 그러나 핵, 미사일 및 납치문제를 둘러싸고 양국의 대립이 계속되었다. 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 협상재개에 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 이후 지금까지 일본이 대북 강경입장으로 선회하고, 북한이 미국과의 대화를 우선시함으로써 합의사항이 실현되지 않은 채 일·북 관계는 진전이 없는 상황이다.

중국의 부상과 북한의 도발로 인해서 증대된 동북아의 불안정성은 한·일 간 안보 관계의 강화요인으로도 작용하고 있다. 한·일 관계는 경제교류의 활성화, 자유무역협정 협상진전, 북한 비핵화 등 양국 간 교류가 긴밀히 진행되어 왔다. 그러나 독도문제, 교과서문제, 위안부문제 등으로 인한 갈등도 지속되고 있다. 이들 문제는 역사인식이나 국가관과 연결된 것이어서 결코 쉽게 해소되기 힘든 것이기 때문이다.

한·일 협력을 제약하는 또다른 요인도 있다. 일본이 과거사에 대한 적절한 자성 없이 자위대의 해외군사 활동을 확대하려는 움직임은 경계해야 한다는 것이다. 일본은 지난 2010년 12월, '신 방위대강'⁴을 발표하면서 자위대의 활동을 확대하고 방어군사력의 범위를 폭넓게 운용하겠다는 의지를 표명한 바 있다. 이는 무엇보다 2010년 북한의 천안함 폭침사건과 연평도 포격사건으로 높아진 한반도 사태에 대한 우려를 명분으로 또는 이를 염두에 두고 자위대의 활동 범위를 확대하겠다는 의미로도 해석된다. 일본은 심지어 한반도 유사시 일본인 피해자 등을 구출하기 위해 직

4_ 2010년 12월 발표된 일본의 '신 방위대강'의 핵심은 2011년 기존의 '전수(專守)방어'에서 동적(動的) 방위력 개념을 도입하여 자위대를 지역적으로 유연하고 폭넓게 운용하겠다는 것이다. 전수방어는 자위대의 목적에 걸맞게 주변지역에 불안정 요인이 되지 않을 최소한의 방위력만을 갖추는 기반적 방위력을 의미한다.



접 자위대가 나서서 행동할 가능성을 언급했다. 간 나오토 총리의 ‘한반도 유사시 자위대 출동’ 발언은 자위대의 해외 무력행사를 금지한 헌법 9조에도 불구하고 자위대의 역할 확대가 필요하다는 일본 정치권의 인식을 반영한 것이라고 평가되어 왔다.

3 중국

(1) 동북아 정책

21세기 중국의 국가전략 목표는 지속적인 경제성장을 위해 국내외적 균형을 유지하면서 경제발전에 도움이 되는 대외환경을 조성하는 것이다. 경제력의 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 국력증대 목표는 2007년 제17차 당 대회에서 재확인되었다. 주요 내용은 2020년까지 국내총생산을 4배로 늘려서 소강사회小康社會를 최우선적으로 건설하겠다는 것이다. 이러한 목표를 위해 ‘빛을 감추어 밖으로 드러내지 않고 힘을 기른다’는 의미의 도광양희韜光養晦를 기반으로 평화로운 부상을 강조하는 화평굴기和平崛起의 전략을 밝혔다. 중국은 책임 있는 대국의 이미지를 구축함으로써 주변국의 경계를 완화함과 동시에 자국의 영향력을 확대하고자 한다. 이는 주변국과 신뢰형성을 통한 안정된 안보환경을 구축하려는 선린외교와 병행하고 있다. 이러한 책임대국외교, 다자외교, 선린외교, 경제외교 등은 후진타오 정부의 새로운 외교이념인 조화세계론和諧世界論⁵으로 발전되었다.

중국의 국가전략이나 동북아 전략에 대한 논의는 중국의 부상과 밀접히 연관되어 있다. 중국은 이제 동아시아 국제질서에서는 물론 글로벌 질서에서도 강대국으로의 변환을 모색하고 있다. 21세기 국제질서에서 중국의 부상은 외형적으로 관찰 가능한 각종 지표에서 명확히 드러난다. 중국

5. 중국의 후진타오 국가주석이 주장한 외교이념으로, 서로 다른 문명과 다양한 발전경로를 인정하면서 경쟁과 공존이 함께 하는 국제사회를 만들자는 것이다.



은 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. 2010년부터 중국은 무역규모 면에서 세계 2위로 성장했으며, 외국인 직접투자는 단연 세계 제일이다. 중국은 현재 한국의 최대 수출시장이다. 나아가 2005년부터 중국은 미국을 제치고 일본의 최대 무역상대국이 되었다.

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

표 2-1 세계 주요 국가별 국방비 비교

2010년 기준

순위	국가	국방비(억 달러)	GDP(억 달러)	GDP 대 국방비(%)	국민 1인당 국방비(달러)
1	미국	6,936	145,000	4.77	2,250
2	중국	764	58,700	1.3	57
3	영국	578	22,500	2.57	927
4	일본	544	54,600	1.0	426
5	프랑스	520	25,600	2.03	803
6	사우디아라비아	452	4,470	10.1	1,755
7	독일	441	32,800	1.34	540
8	러시아	419	14,800	2.84	301
9	한국	257	10,147	2.52	529
10	호주	236	12,300	1.92	1,098

출처 : 「2012 국방백서」, 국방부, p.288

이러한 중국의 부상에 대해 동아시아 국가들은 대부분 우려를 갖고 있다. 중국은 국제사회의 경계심을 무마하기 위해 표면적으로는 평화부상론을 내세우고 있다. 중국은 미국의 아시아태평양 군사력 증강, 미·일 군사동맹의 강화, 일본의 헌법 개정 움직임과 해외 군사활동 증가, 북한의 장거리 미사일 발사와 핵실험에 따른 한반도와 동북아 정세불안 등을 주된 위협요인으로 인식하고 있다. 중국의 입장에서 볼 때 동북아는 지정학적으로 중국의 주변지역이면서 동시에 미국, 러시아, 일본 등 강대국과의 이해관계가 교차하는 특수한 위치에 있기 때문에 중국의 책임대국 외교와 선린외교가 복합적으로 적용되는 지역이다. 또한 이 지역은 중국에게 있어 자국의 경제성장은 물론 중국위협론을 불식시키기 위해 경제협력을 적극 추진하고 있는 중요한 지역이기도 하다.

중국은 2012년 11월 15일 공산당 18기 중앙위원회 1차 전체회의에서 시진핑(習近平)을 중국 공산당 총서기와 당 중앙군사위원회 주석으로 선출한 데 이어 2013년 3월 14일 국가주석으로 선출하였다. 새로 출범한 시진핑 체제는 중국의 팽창정책을 견제하는 미국과의 충돌 가능성을 우려하여 '새로운 대국관계(新型大國關係)'를 강조하는 한편, 평화적으로 협력을 확대해 공존공영하는 미·중관계의 정립을 주장하고 있다. 따라서 시진핑 체제는 중화민족주의를 위한 공세적 외교를 표방하면서도 지속적 경제성장을 위한 안정적인 국제환경을 조성하기 위해 미국과의 협력구도를 유지하는 기조를 유지할 것으로 보인다.

따라서 중국은 동아시아를 대국외교, 선린외교, 경제외교, 대개도국(對開途國)외교 등이 복합적으로 적용되는 전략지역으로 인식하고 있다. 여기에 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

중국은 기본적으로 한반도의 평화와 안정을 원한다. 이는 중국의 경제 발전을 위해 평화로운 주변 환경이 필요하다는 인식에서 나온 것이다. 중국은 한반도의 비핵화, 북한체제의 붕괴 방지를 추구하고 있고, 이 과정에서 중국의 전략적 우위를 통한 한반도에서의 영향력 확대를 도모하여 왔다.

중국으로서도 이러한 전략기조에 불안요인이 되는 것은 북한의 핵 개발이다. 중국은 1990년대 제1차 북핵 위기 이후 원칙적으로 북한과 미국 양자 간 협상을 통한 문제해결을 주장해 왔다. 중국은 한반도 비핵화에 대한 일관된 태도를 표명한 것 외에는 북핵문제의 국제화를 반대하면서 불개입의 방관적 입장을 취하였다.

미·중 양국은 6자회담과 한반도 비핵화의 실현, 한반도 및 동북아의 평화와 안정 유지의 중요성을 거듭 밝히고, 유엔 안보리 결의 1874호 이행과 평화적 수단을 통해 한반도 핵문제를 해결해야 함을 강조하였다. 또한 중국이 유엔제재 결의안 이행과 관련하여 금융제재 등에 있어 미국에 협력적인 모습을 보였다. 2009년 7월 중국 단둥세관이 북한이 밀반입하려던 미사일 부품 원료인 바나듐 70kg을 압류한 조치도 대북 제재를 위한 국제공조에 일부 협력하는 모습으로도 해석되고 있다.

그러나 중국의 한반도 정책에는 일정한 양면성이 존재하는데, 그것은 중국의 대북정책이 겉으로 드러나는 외교적 수사와 실제 행동 간에 괴리가 있다는 점이다. 중국은 과거 6자회담 개최와 진전에 있어서 주도적인 역할을 하고 미국과 협조를 통해 북핵문제 해결에 협조하는 행동을 보였다. 그러나 중국은 북한의 핵 보유를 원하지 않지만 북한의 붕괴 역시 원하지 않는다. 특히 중국은 천안함 폭침 사건 관련 유엔 안보리 성명에 동의하였음에도 불구하고, 공격의 주체로서 북한을 명기하는 것에는 반대하였다. 오히려 여러 차례의 북·중 정상회담(2010년 5월, 8월, 2011년 5월)에서 중국이 북한에 경제지원 제공 등을 통해 우호적인 북·중 관계를 유지하려 한 것으로 알려졌다. 또한 중국은 연평도 포격 사건과 관련하여

서도 한반도 문제가 유엔 안보리에 회부되는 것에 반대하는 입장을 보였다. 그리고 2012년 12월 북한의 장거리 미사일 발사에 대한 유엔 안보리의 대북제재결의안 채택에 찬성하면서도 모든 당사국에게 역내 긴장을 강화시킬 수 있는 행동을 자제할 것을 촉구하였다. 반면, 2013년 2월 북한의 3차 핵실험과 관련해서는 유엔 안보리의 대북제재에 적극적으로 동참하였다. 그러나 이와 관련해서 양제츠 외교부장은 한 언론과의 기자회견에서 “강도 높은 유엔 제재안에 중국이 찬성했다고 해서 중국의 대북 정책이 바뀐 것은 아니다”고 밝힌 바 있다.

시진핑 중국 국가주석은 2013년 5월 24일 방중 특사로 파견된 최룡해 인민군 총정치국장을 면담하고 지난해 12월 장거리 미사일 발사 이후 중단된 북중 간 고위급 교류를 재개했다. 양측은 6자회담을 비롯한 대화의 필요성에 대해서는 의견일치를 이루었으나 한반도 비핵화에 대해서는 북한이 언급을 회피함으로써 여전히 입장차를 드러냈다.

한편 2013년 6월 27일 박근혜 대통령과 시진핑 주석은 한·중 정상회담을 갖고 대북문제를 주요의제로 다루면서 북핵문제 해결에 대한 공조 의지를 확인했다. 양국 정상은 「미래비전 공동성명」에서 북한의 비핵화, 한반도의 평화와 안정 유지, 대화와 협상을 통한 문제해결에 대한 인식을 공유하면서 양국 간 전략적 소통과 협조를 강화해나가기로 하였다. 또한 북한의 도발에 대해서는 단호히 대응하지만 대화의 문은 열어 놓고 북한이 국제사회의 책임 있는 일원으로 변화할 수 있도록 유도한다는 우리 정부의 대북정책인 「한반도 신뢰프로세스」에 대해서도 시진핑 주석은 지지 입장을 밝혔다.

이처럼 시진핑 체제 출범 후 중국의 대한반도 정책에도 미묘한 변화가 감지되고 있다. 그러나 근본적인 변화라고 속단하기에는 아직 이르다. 중국에게 있어 북한은 여전히 혈맹이며 중국의 이익을 위해 필요한 존재이기 때문이다. 그런 이유로 핵실험과 같은 북한의 퇴행적인 행동을 수사적인 차원에서 비난하지만 북한체제의 붕괴에 영향을 미칠 수 있는 제재조치에는 전략적으로 반대하여 왔다. 실제로 2011년 12월 17일 김정일 사망

이후에도 중국은 북한의 지도체제를 계속해서 지지할 것이라고 표명하는 등 전통적인 우호관계를 유지하기 위해 노력하여 왔다. 이와 같이 중국은 한반도와 주변정세의 안정이 중국의 이익에 유리하다고 보고 이를 위해서는 북한의 붕괴를 방지하는 한편, 동시에 미국과 한반도 문제에는 선택적으로 협력하며, 한반도의 안정을 위해 필요한 외부환경을 만들어야 한다는 입장이다.

4 러시아

(1) 동북아 정책

역사적으로 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 잘 알고 있기 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 재편과정에 적극 동참, 일본의 재무장 및 군사 대국화 견제, 중국과의 전략적 동반자 관계 유지, 한반도 문제에 대한 영향력 확대, 다자간 안보협력기구 창설 등으로 요약된다.

러시아는 ‘유라시아주의’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 베이징 올림픽 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 등을 통해 경제발전과 안보증진을 위한 국제협력을 강화해 왔다. 동시에 미국 견제를 겨냥한 중·러 전략적 동반자 관계 유지, EU 관계강화, 북핵문제 해결의 중재자적 역할 강화, 이라크전쟁 반대와 UN의 역할 확대 주장 등 독자적인 국제적 영향력 제고를 위해 노력하고 있다. 동시에 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. 러시아는 동북아 지역에서 시베리아 및 극동지역 개발과 관련하여 중요한 경제적 이해관계를 갖고 있으며 동북아 지역 국가, 특히 미국·일본·한국의 경제력이 시베리아 개발 뿐만 아니라 러시아의 전반적인 경제발전에 기여할 수 있는 부분이 적지 않다고 생각하고 있다.

러·일 양국은 G8 정상회담, APEC 정상회담을 계기로 양국 간 정상회담을 개최하였으나 양국 간 포괄적인 협력 관계의 확대 및 심화의 장애물로 작용하고 있는 쿠릴열도 4개 섬 분쟁해결을 위한 어떤 합의점도 도출하지 못하였다. 러시아는 국토의 균형발전을 위해 2007년 11월 정부령으로 2013년까지 극동·바이칼 사회경제발전 연방프로그램을 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.

2012년 3월 3선에 성공한 푸틴 대통령은 러시아 대외정책의 우선적 과제로 미국과 EU와의 공조를 설정하였다. 따라서 이란, 시리아, 중동 등 지역별 현안에 있어 대립을 하더라도 핵 비확산, 반테러와 같은 글로벌 안보 이슈에서는 협력을 지속할 가능성이 높다. 특히 푸틴은 극동개발부의 신

설을 통하여 중국의 성장을 대응하고 중국 주변국가와의 협력관계를 강화하려고 할 것이다. 이와 함께 2013년 4월말 개최된 러시아-일본 정상회담에서 푸틴 대통령과 아베총리는 평화조약 체결 협상 재개, 양국 간 영토 분쟁 대상인 쿠릴열도 반환 교섭 추진 합의, 북한 문제를 포함하는 외교 협력 등의 내용을 담은 6개 항의 공동성명을 발표했다.

한편 러시아는 그루지야와의 전쟁을 계기로 EU의 대 러시아 에너지 의존도를 줄이기 위한 정책에 대응하여 동북아 국가들과의 에너지 협력을 강화시키는 정책을 펴고 있다. 이처럼 러시아의 동북아 정책은 향후 이 지역 국가와의 경제협력, 역내 국가들의 시베리아 개발 참여 유도, 역내 경제협력기구에의 참가, 동북아 경제권에의 참여 등과 같이 경제적 고려를 우선하는 목표를 당분간 지속할 것으로 보인다.

(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 주변환경 조성 차원에서 한반도의 평화와 안정 유지를 지원하고 있다. 이에 따라 러시아는 남북 간의 대화를 통한 평화정착이 무엇보다도 중요하다고 인식하고 있다. 러시아는 한·러 정상회담(2010.11)에서 한반도와 동북아의 평화와 안정을 위해 북핵 문제의 포괄적이고 긍정적인 해결에 한국과 인식을 같이 하고, 이를 위해 긴밀히 협력해 나가기로 합의하였다.

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 정상회의 참석을 계기로 한·러 양국은 정상회담을 갖고 북핵문제, 국제금융 위기 대처, 투자 증진 등을 논의하였다. 2010년 11월 11일 G20 정상회의 기간 중에 가진 한·러 정상회담에서는 러시아 석유·가스·광물자원의 공동개발과 러시아산 천연가스 한국 공급 및 러시아 전력망 현대화 사업에 대한 협력을 강화하였다.

그러나 경제협력의 문제와는 별개로, 국제정치적 상황 하에서 러시아는 지난 2010년 천안함 폭침 사건에 대한 국제합동 조사단의 결과를 불신하는 성명을 발표하는 등 반대의견 개진과 애매한 입장표명을 통해서 한반도 문제에 개입하고 영향을 미치려는 전략적 행태를 취한 바 있다.

셋째, 러시아는 남북한 균형접근을 지속하는 가운데 지난 2000년대 초반에는 북한과의 관계를 회복하기 위해서 노력하였지만, 최근 수년간은 정상급 상호 방문은 물론 총리급 이상의 고위급회담도 이루어지지 않고 있다. 2009년 4월 라브도프 외무장관은 매드베테프 대통령의 친서를 휴대하고서도 방북기간 중 북한 최고통치권자를 만나지 못하였다. 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. 더욱이 2011년 8월 25일 김정일과 매드베테프 대통령과의 북·러 정상회담에서 남·북·러 가스관사업의 가능성이 논의되기도 하였다. 이러한 가스관사업은 전력망 구축, 철도건설사업 등과 연계될 수 있지만, 근본적으로 남북관계의 안정유지와 밀접하다는 점에서 신중하게 접근할 필요가 있다.

넷째, 러시아는 한반도를 포함한 동북아 지역에 대한 러시아의 전통적 영향력을 회복하기 위해서 북·러 관계를 정상화하고 이를 통하여 남북한

균형정책을 유지하려 하고 있다. 한편 2010년 천안함 폭침 사건과 연평도 포격 도발과 관련해서는 남북한 사이에서 애매모호한 입장을 취하였다. 그러나 2012년 장거리 미사일 발사 이후에는 북한에 대해 미사일 발사보다 민생을 우선해야 한다고 강조하고, 3차 핵실험을 절대로 용인할 수 없다는 단호한 입장을 표명하기도 하였다. 이처럼 러시아는 한반도 문제와 관련하여 러시아의 전략적 가치를 최대한 높이고 이를 활용하려는 현실주의적 국제정치의 양태를 보이고 있다.

이러한 러시아의 대 한반도 정책은 한반도 및 주변 환경의 변화에 대응하여 기존의 경제·통상이익 우선주의에서 벗어나 외교·안보 이익도 동시에 중시하는 정책으로 전환하여 왔다는 점을 감안하면, 향후 러시아의 한반도 정책은 북한동향, 한·러 관계, 미·러 관계 등에 따라 변화해 나갈 것으로 예상된다. 러시아는 미국과 북한 사이에서 중재자 역할을 수행하며 북한의 핵 보유에는 반대하면서도 미국의 강경한 대북 군사적 압력은 지지하지 않을 것으로 보인다. 또한 한국과 일본에 대해서는 경제협력을 병행하면서도 국제현안에 대해서는 철저한 이익 확대 개념에 의거하여, 전략적 반대 또는 선택적 공조의 입장을 취할 것으로 보인다. 천안함 폭침 사건 시 취한 러시아의 의도를 분석해 본다면, 향후 대 동북아 및 한반도 전략도 예측할 수 있을 것이다.

제3절 통일환경의 변화와 우리의 대응

21세기 국제질서 속에서 동북아 지역의 질서도 관련국의 이해관계에 따라 계속해서 복잡하게 변화하고 있다. 이에 따라 한반도 통일환경도 변모하고 있다. 한반도 통일은 남북한의 민족문제인 동시에 국제문제이다. 한반도 통일에 의한 한반도 질서의 변화는 동북아 지역질서의 변화를 초래하기 때문에, 관련국의 이해관계에 직간접적으로 영향을 미치고 있다. 특히 북한의 핵문제는 관련국의 핵심사안 중 하나로 관심이 집중되어 왔다. 북한의 핵문제 해소 없이 한반도의 평화와 안정이 불가능하다는 점에서 이에 대한 관련국의 입장과 정책을 다각적으로 검토하고 대응하여야 할 것이다.

북한 핵문제의 해결은 주변국들의 공통된 관심사이며, 북핵문제의 평화적 해결을 위해서는 국제협력과 다자주의적인 해결이 필수적이다. 북핵의 다자주의적 해결을 위한 주요국들의 역할은 매우 중요하다. 실제로 한반도 관련국가 모두가 한반도의 비핵화에 뜻을 같이 하고, 이를 위해 6자 회담을 비롯한 다양한 노력을 전개하여 왔다. 그러나 현재, 북핵 협상은 답보상태에 있다. 북한은 지난 2010년 1월 18일, 평화협정 논의에 앞서 6자 회담에 복귀하라는 미국의 요구에 대해 선 제재해제를 주장하면서 거부하였다. 더구나 북한의 천안함 폭침 사건과 연평도 포격 도발 사건으로 인하여 6자회담이 답보상태에 머물러 왔다. 2011년 1월 미·중 정상회담 이후 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담 재개문제 등과 관련하여 미북접촉이 진행되었으나 별 다른 성과 없이 종료되었다. 더구나 북한이 계속해서

장거리 미사일 발사(2012.12.12)와 3차 핵실험(2013.2.12)을 감행함으로써 북한문제 해결을 위하여 미·중을 비롯한 국제공조가 더욱 필요한 상황이 전개되고 있다.

미국은 북한의 완전한 비핵화가 동북아 지역 차원뿐만 아니라 세계적 수준에서도 미국의 국익에 중요하다고 보고 이를 주요 전략적 목표로 설정하여 왔다. ‘핵이 없는 세계’를 주요 가치로 내세우는 오바마 행정부는 포용적 기조 하에 비확산이라는 확고한 입장을 가지고 느슨하게 관리되고 있는 모든 핵무기들을 안전하게 봉인시키려고 노력하여 왔다. 이를 위해 전 세계적 차원에서 새로운 핵물질의 생산을 저지하는 협상을 추진하여 테러리스트들이 그 같은 물질을 절대 확보하지 못하도록 노력하여 왔다. 그 같은 맥락에서 북한의 비핵화를 유도하기 위하여 북한 핵과 관련된 조직과 인물에 대한 금융적 제재조치를 모색하여 왔다. 특히 북한의 장거리 미사일 발사 및 제3차 핵실험 감행과 관련하여 미국은 유엔 안보리 결의 2094호와와는 별개로 대량파괴무기 방지를 위한 행정명령에 따라 북한의 대외금융 거래 및 외국환 담당은행인 조선무역은행을 제재목록에 추가하는 독자적인 대북 금융제재를 강화하였다. 또한 북한체제의 유지를 원하는 중국이 대북제재에 미온적인 태도를 취하고 있는 한 효과적인 제재조치가 어렵다는 측면에서 미국은 유엔 제재조치에 대한 중국의 적극적인 동참을 촉구하여 왔다.

그 동안 중국은 6자회담의 의장국으로서 공식적으로 북한의 비핵화에 동의하였지만, 이를 위한 북한에 대한 제재조치에는 미온적인 모습을 보여 왔다. 구체적으로 중국은 북한의 제1차 핵실험(2006.10.9)에 대한 유엔 안보리의 1718호 제재조치와 제2차 핵실험(2009.5.25)에 대한 유엔 안보리의 1874호 제재조치에 동의하였지만, 북한체제의 유지에 부정적 영향을 미치는 제재조치의 실행에 있어서 미진한 소극적 입장을 취하여 왔다. 그러나 중국은 북한의 장거리 미사일 발사에 대한 유엔 안보리 2087호와 3차 핵실험 감행에 대한 유엔 안보리의 2094호 제재조치에 동의하는 등 대북제재조치에 적극적 태도를 보였다. 실제로 중국은 대북한 통관을 강

화하고 단둥의 조선광선은행 대표부와 훈춘의 황금삼각주은행 대표부에 계좌동결조치(2013.3.19)를 내리는 등 대북금융제재조치를 적극적으로 취하고 있는 것으로 알려지고 있다. 실제로 중국의 4대 은행의 하나인 중국은행은 2013년 5월 7일 북한의 무역결제 은행인 조선무역은행의 계좌를 폐쇄하였다.

중국은 기본적으로 북한에 대한 제재조치보다 한반도의 전쟁방지를 강조하면서 북한체제 유지에 우선적 비중을 두어 왔다. 오히려 여러 차례의 북·중 정상회담을 통하여 우호적인 북·중 관계의 유지 및 강화를 시도하여 왔다. 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 6·25전쟁을 통해 축적된 동지애 등이 아직 남아있고, 북·중 우호조약을 통한 군사적 합의를 지닌 동맹관계라는 인식이 보편화 되었다. 이러한 연장 선상에서 우호적인 북·중 관계를 유지하려는 중국의 대 북한정책은 동북아 지역에서 미국의 영향력을 견제할 수 있는 지역적 이익을 가져올 수 있다고 중국이 판단하고 있는 것으로 평가된다.

그러나 중국이 국제사회에서 책임 있는 지도자 국가로 역할을 원할 경우, 핵실험 및 미사일 발사시범을 비롯한 비정상적 활동을 하는 북한을 지원하는 것 자체가 세계적 차원에서 중국의 국가이익과 상충되고 있다는 것을 주목해야 한다. 우리는 북한 핵실험과 관련하여 유엔의 제재조치의 준수, 천안함 폭침사건 관련 유엔 안보리 의장성명 등과 같은 국제규범과 국제기준을 준수하는 것이 국제사회에서 중국의 이해관계에 부합된다는 논리를 가지고 대 중국외교를 강화할 필요가 있다.

미·중 관계에서 보면 대만문제, 중국의 군사적 팽창, 자원 확보 및 위안화 절상문제 등을 놓고 대립하고 있으나, 미·중 양국의 안보와 경제의 상호 침투와 상호 의존으로 인하여 오바마 정부 이후 여러 차례의 미·중 전략 및 경제대화의 개최 등 기본적으로 협조체제를 유지하고 있다. 실제 그동안의 미·중 전략 및 경제대화를 통하여 아시아와 태평양 지역에서 미

국과 중국의 공통이익이 모순과 이견보다 훨씬 더 크다는 인식이 강조되어 왔다. 이를 한반도와 관련하여 보면 미국과 중국은 한반도의 긴장완화, 평화유지, 한반도 비핵화라는 공통된 전략적 목표를 가지고 있는 것으로 파악할 수 있다. 이러한 점에서 적어도 북한 핵문제에 있어 한·미·중 공조체제의 가능성을 염두에 두고 우리는 이를 공고화시키기 위하여 최대한의 노력을 전개해야 할 것이다.

일본은 북한의 핵실험과 미사일 발사에 대해서 크게 우려하고 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 실시하겠다는 입장이다. 또한 일본인 납치문제는 바로 일본 국권의 침해이자 인권침해라고 규정하면서 이의 해결을 위해 국가적 차원에서 전력을 기울일 것을 천명하여 왔다.

이러한 면에서 한반도 통일환경을 조성하기 위해서는 북한 핵문제의 해결이 전제되어야 한다. 북한 핵문제의 해결은 한반도 주변국가의 공통적 관심사로 북한 핵문제의 해결 없는 한반도 통일을 기대하기는 불가능하다. 이러한 북핵 문제의 평화적 해결을 위해서도 국제협력은 필수적이다. 국제공조의 핵심은 6자회담에 의한 북한의 비핵화 달성이다. 여기에서 중요한 것은 미국과 중국의 역할이다. 그러나 북한은 2010년 1월 18일선 제재조치 해제를 요구하면서 평화협정 논의에 앞서 6자회담에 복귀하라는 미국 정부의 입장을 정면으로 거부함으로써 답보상태에 머물고 있었다. 특히 천안함 폭침 사건(2010.3.26)과 연평도 포격 사건(2010.11.23)과 같은 북한의 도발에 의해 한반도에 긴장이 고조된 상황 속에서 6자회담의 성사는 불투명하게 되었다. 더구나 북한의 장거리 미사일 발사(2012.12.12)와 3차 핵실험(2013.2.12)의 감행으로 인하여 상황은 더욱 악화되어 있다.

이렇듯 동북아시아와 한반도는 주요한 강대국들과 주변국들의 국제정

치의 장이다. 주변국들은 그들의 이해관계와 국가이익을 추구하고, 이러한 입장에 따라 각국의 외교정책과 대외정책이 입안되고 조정되어지는 것이다. 한반도 문제 역시 마찬가지이다. 각국이 처한 상황을 바탕으로 남북한의 통일과 한반도 문제를 인식하는 수준에 의해서 차이점을 보이고 있다.

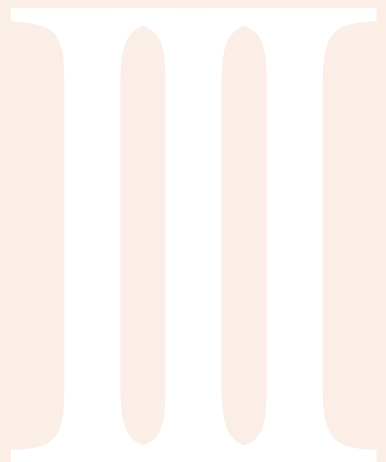
한반도는 미국, 중국, 일본, 러시아와 같은 강대국들의 국가이익이 표출되는 지역이다. 동북아의 안정성과 불안정성을 교차하게 만드는 북한의 핵 문제와 군사도발을 어떻게 대처해야 하는가에 대해서도 각국의 입장은 상이하다. 기본적으로 각국의 대외정책의 기본개념과 국가이익에 의해서 정책방향이 결정되기 때문이다. 이러한 정책이 표출되고 조정되는 결과에 의해서 동북아 국제질서와 특성은 영향을 받는다. 이러한 현상을 놓고 볼 때, 우리는 대외관계는 물론 통일정책과 남북관계를 구상함에 있어서도 반드시 한반도와 동북아 국제체제의 특성을 잘 이해하고 고려해야 한다. 체제의 특성을 잘 이해해야만 각국을 잘 설득시키고 유리한 통일 여건을 조성할 수 있기 때문이다. 이에 우리는 국제공조를 강화하여 북한의 도발에 강력하게 대응하는 한편, 주변국과 긴밀한 협조를 통해 우호적인 통일환경 조성에 힘써야 할 것이다. 최근 북한의 장거리 미사일 발사와 3차 핵실험의 감행은 한반도의 평화와 안정을 위협함은 물론 우호적인 통일환경의 조성에 커다란 장애가 되고 있다. 우리 정부는 튼튼한 안보를 바탕으로 북한의 무력도발을 억지하면서 남북간의 대화와 협력을 통해 남북관계를 발전시켜나가고, 국제사회와 협력하여 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 나오게 함으로써 평화통일의 기반을 구축해 나가기 위해 노력하고 있다.

제1절 대한민국의 건국

제2절 대한민국의 발전

제3절 민족공동체 건설

대한민국의 건국과 민족공동체 건설



Key Point

+ 01

1945년 해방 이후 한반도는 대내외적인 요인에 의해 단일국가를 형성하지 못하고 남북으로 분단되었다. 남북한 분단은 북한의 남침으로 시작된 6·25전쟁이 휴전으로 끝나면서 더욱 고착화되었으며, 냉전이 끝난 오늘날에도 한반도는 여전히 분단된 상태로 남아 있다.

+ 02

1948년에 대한민국은 임시정부의 법통을 계승한 민주공화국 체제로 출범하였다. 대한민국은 제3차 유엔 총회에서 민주적인 절차에 의하여 수립된 한반도 내의 유일한 합법 정부로 승인되었다. 대한민국은 자유민주주의와 시장경제 체제를 채택하면서 성공적인 경제발전을 이루어내고 민주화를 성숙시켜 왔다.

+ 03

우리 민족은 오랜 역사 속에서 인종·문화·언어적 동질성을 유지해온 가운데 찬란한 전통문화를 발전시켜 왔다. 우리의 민족의식은 나라가 위기에 처할 때마다 민족의 역량을 하나로 모으는 역할을 하였다. 오늘날 우리의 민족의식은 민족 동질성을 회복하여 분단을 극복하고 민족사적 전통을 이어나가기 위한 통일 열망의 토대로서 작용하고 있다.

+ 04

「민족공동체 통일방안」에서 제시하고 있는 통일의 접근방법은 우리 민족의 기저에 자리 잡고 있는 공동체 의식을 회복·발전시켜 하나의 통일국가를 완성하는 것이다. 즉 경제, 사회·문화 등 제 분야에서 민족공동체를 형성함으로써 통일의 여건을 성숙시키고 최종적으로 정치공동체를 실현함으로써 통일국가를 이룩하는 것이다.

제1절 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.

현재 한반도에서 지속되고 있는 남북 분단은 해방부터 6·25전쟁 사이의 시기에 구조적이고 체제적으로 형성된 것이다. 한반도 분단 구조의 형성과 그것의 정치적 효과는 이 시기의 사건들에 의해서 비로소 이해할 수 있다. 따라서 이 절에서는 첫째, 남북 분단이 이루어진 원인과 그 과정을 정리하고, 한반도 분단의 특징을 서술한다. 둘째, 한반도의 38도선 이남에서 대한민국이 건국되는 과정을 살펴본다.

1 남북의 분단

(1) 분단의 원인

남북 분단은 70여년 가까이 지난 지금까지도 한반도에 사는 우리 민족에게 가장 지속적이고도 강력하게 영향을 미치고 있다. 그렇다면 분단의

원인은 무엇인가? 첫째, 1945년 8월과 9월에 시작된 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 열강들 사이에서 이미 논의되었다. 제2차 세계대전이 한창이던 1943년에 미국의 루스벨트, 영국의 처칠, 중국의 장제스 등은 이집트의 카이로에서 회담을 갖고 적절한 시기에 한국을 독립시킬 것을 결의하였고, 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 들떠있던 한반도의 초기 지형은 급격하게 변화하기 시작하였다. 소련과 미국의 진주는 그것이 어떤 형태였든지 간에 사회체제의 속성과 국가수립의 방향에 결정적인 영향을 끼칠 것이 분명하였다.

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

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 군정

을 통해 김일성 세력을 집중 지원하면서 토지개혁과 산업국유화 등 소련이 입안한 조치들을 실시해 나갔으며, 나아가 한반도에 대한 소련의 노선에 입각하여 북쪽에 공산주의 정부 수립을 지원하였다.

(2) 분단의 과정

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

해방 직후부터 6·25전쟁 직전까지 한반도의 분단은 세 가지 차원의 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 남북분단은 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 한반도는 북위 38도선을 경계로 상이한 체제가 형성되었다.

세 번째 분단은 광복 이후 하나의 한국이 이루어지지 않고, 갈등과 상처 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 총선거가 실시되어 1948년 8월

15일 대한민국이 수립되었으며, 유엔은 이를 한반도내 유일한 합법 정부로 승인하였다. 한편 북쪽에서는 이러한 유엔 결의를 무시하고 일방적으로 1948년 9월 9일에 조선민주주의인민공화국을 수립하였다.

이후 이러한 분단 과정을 돌이킬 수 없는 구조로 만든 것이 바로 북한의 남침으로 시작된 6·25전쟁이다. 6·25전쟁이 1953년 7월 27일 휴전으로 끝나면서 분단은 결과적으로 더욱 고착화되었고, 이 전쟁은 향후 남북관계의 기본 성격을 규정하는 주요 원인으로 작용하게 되었다.

한반도의 분단은 우리가 냉전을 보면서 연상할 수 있는 모든 적대적인 정치적·이데올로기적 분단에 의해서 발생한 것이었다. 그 분단은 냉전이 전 지구적으로 개시되기 이전에 한반도에 찾아왔으며 다른 모든 곳에서 냉전이 끝난 오늘날에도 한반도에 여전히 계속 남아 있다.

2 대한민국의 건국

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

한반도 문제가 2차례에 걸친 미·소 공동위원회에서 해결되지 않자, 이 문



대한민국 정부수립 선포

제는 1947년 9월에 유엔에 상정되었다. 그 해 11월 유엔 총회에서는 미국이 제안한 대로 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 한

국임시위원단이 임무를 수행할 수 있는 지역에서 총선거를 실시하기로 결정하였다.

하지만 남한만의 총선거를 실시하는 안과 관련하여, 반탁 운동을 전개해 온 세력은 다시 크게 둘로 나누어 대립하였다. 이승만과 한국민주당은 남한만의 단독 정부 수립을 주장하며 남한만이라도 즉각 총선거를 실시해야 한다고 주장하였다. 반면 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 불가능해지고, 다른 한편으로는 김구와 김규식 등이 전개한 남북 협상이 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 선출하였다. 이승만 대통령은 정부를 구성하고 해방 3주

기가 되는 1948년 8월 15일에 대한민국의 수립을 국내외에 선포하였다. 이승만 대통령은 조병옥, 장면, 장기영 등을 파리에서 개최되는 제3차 유엔 총회에 파견하였다. 그해 12월 8일의 유엔총회에서 41대 6, 기권 2로 대한민국 승인이 정식 안건으로 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 한반도 내의 유일한 합법 정부로 출범하게 되었다.

표 3-1 대한민국 건국 과정

일자	내용
1945. 8. 15	광복
1945. 12. 16~25	모스크바 3국 외상회의, 한반도 임시정부 수립 및 5년 간 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 한반도 내의 유일한 합법정부임을 승인

제2절 대한민국의 발전

1 자유민주주의와 시장경제 체제

(1) 대한민국의 체제

대한민국은 자유민주주의와 시장경제 체제를 채택하고 있다.⁶ 우리의 자유민주주의 체제는 일제 강점기 3·1운동으로 대표되는 민족·민주 의식이 대한민국 임시정부의 헌법을 거쳐 해방 후 대한민국 헌법에 명시적으로 규정된 것이다. 자유민주주의는 인간의 존엄성, 개인의 자유와 인권을 보장하면서 모두가 인간다운 삶을 영위하는 가운데 자아를 실현하도록 하는 이념이다. 우리나라는 자유민주주의 이념에 따라 국민의 자유를 최대한 보장하고 있으며, 자유, 자아실현, 사생활 존중, 인권, 기회의 평등과 같은 가치를 강조해 왔다.

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

6_대한민국 헌법 제1조 제1항에서는 “대한민국은 민주공화국이다”라고 규정하고 있다. 또한 제4조에서 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.”고 하고 있다. 이어 제15조와 제23조에서는 ‘직업 선택의 자유’와 ‘재산권’을 보장하고 있다. 제119조에서는 “① 대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. ② 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”라고 밝히고 있다.



자유민주주의에 대한 우리의 확고한 입장은 통일교육에도 적극적으로 드러나고 있다. 「통일교육지원법」에 따르면, 통일교육은 “국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도의 함양을 목적으로 하는 제반 교육”으로 정의된다. 우리의 통일교육은 “자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일을 지향하는 방향으로 실시되어야 하고 개인적·당파적 목적으로 이용되어서는 아니 된다”는 것을 그 기본원칙으로 한다. 「통일교육지침서」에서도 “자유민주주의는 개인의 자유와 인권의 보장을 바탕으로 민족구성원 모두가 인간다운 삶을 영위하는 가운데, 자아를 실현하는 이념”으로 밝히고 있다.

한편 자유민주주의는 자본주의 시장경제라는 경제 체제와 동전의 양면과 같은 관계를 유지하면서 발전해 왔다. 우리나라는 시장경제 체제를 채택하고 국가 주도의 경제발전계획을 수립하여 강력한 근대화를 추진하였다. 우리는 서구 선진국들이 200년 이상 걸려 이루어낸 근대화를 불과 50여년 만에 달성함으로써 ‘한강의 기적’을 일으켰다. 우리나라의 자유민주주의와 시장경제 체제는 정부와 시민 모두의 노력에 힘입어 성공적으로 정착해 왔으며, 지속적으로 발전하는 중이다.

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

(2) 자유민주주의와 시장경제 체제의 특징

자유민주주의는 자유주의와 민주주의가 결합한 정치 이념이다. 자유주의는 17~18세기에 시민계급들이 봉건제적 사회질서와 절대주의 왕정질서에 저항하면서 등장하였다. 자유주의에 따르면 모든 사람은 인격에 있어 평등하며, 생명과 재산을 포함하는 기본권으로서의 자유를 최대한 보장해야 한다. 당시 시민계급들은 개인의 노동에 기초한 사유재산권과 자유로운 계약에 의거하는 시장경제질서의 보장을 요구하였다. 한편 민주주의는 그 어원이 ‘국민에 의한 지배’에서 비롯된 것으로, 시민들이 정치적 권력을 지니고 스스로 행사하는 것을 의미한다. 민주주의는 자유롭고 평등한 개인들이 다수결의 절차에 의해서 실현되는 정치과정에 적극 참여하는 체계이다.

자유주의와 민주주의는 합리적 이성을 지닌 개인을 존중한다는 점에서 이념적 친화력을 지니고 있다. 자유주의는 국가 권력이 가급적 제한되어야 한다는 점을 내포하고 있으며, 민주주의는 국가 권력이 가급적 많은 구성원들에게 분산되어야 함을 강조한다. 그런데 자유주의의 극단적 발현은 자유방임주의로 나타나기도 하며, 민주주의의 극단적 형태는 전체주의로 귀결되기도 한다. 또한 기회의 평등이 존재하지 않는 자유는 소수의 자유만을 낳을 위험이 있는 반면, 무차별한 균등화는 개인의 자유를 저해할 우려가 있다. 따라서 이 두 이념은 밀접한 연관성을 지닌 가운데 자유민주주의로 결합함으로써 서로 견제와 보완의 역할을 하고 있다.

자유민주주의는 인류 역사상 가장 지속적이고 보편적인 이념으로서, ‘인간 존엄성’을 가장 중요한 기본적 가치로 인정하고 있다. 자유민주주의는 자율적 이성을 갖춘 자유로운 개인들의 권리를 중시하며, 자유와 평등을 보편적 가치로 삼고 있다. 자유민주주의는 국가권력을 수립하고 유지하기 위한 정당성을 국민 개개인의 정치적 합의에 둔다. 자유민주주의는 국민의 의사에 따라 국가의 모든 정책이 결정되며, 국민을 위한 정치가 이루어지는 정책결정형태이다. 따라서 자유민주주의는 기본권 보장, 법치주의, 의회제도, 삼권분립, 복수 정당제, 선거의 자유, 집회와 결사의 자유를 중

시하고 있다. 오늘날 자유민주주의는 인류의 행복을 보장해 줄 수 있는 최선의 이념이자 가장 현실적인 정치적 대안으로 자리 잡고 있다.

한편 시장경제 체제는 사유 재산의 소유와 자유로운 경제 활동을 보장함으로써 근로 의욕을 높이고 생산성을 향상시키고자 하는 자본주의 이념을 바탕으로 한다. 자유민주주의는 시장경제와 밀접한 친화력을 지니고 있으며, 각자의 안정적인 유지와 작동을 위해 서로를 필요로 한다.⁷ 시장경제 체제가 반드시 자유민주주의를 가져오는 것은 아니지만, 모든 자유민주주의는 시장경제 체제 하에서 발전되며 성숙된다.

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

결국 현대 국가는 자유 경쟁의 보장이라는 소극적인 역할로부터 국민들의 인간다운 삶을 보장하기 위한 적극적 입장으로 바뀌지 않으면 안 되게 되었다. 그럼에도 불구하고 자유민주주의가 지니는 높은 개방성은 여러 이념과 체제들을 수렴하면서 자기쇄신을 통한 발전과 존속을 가능하게 하였다. 오늘날 현대 자유민주주의와 시장경제 체제는 내적 갈등을 극복하면서 꾸준한 자기 갱신과 인간화 노력을 기울이며 발전해 오고 있다.

2 경제발전과 민주화

(1) 경제발전과 민주화의 추진

대한민국은 세계사에 있어서 그 유례를 찾아보기 힘든 짧은 기간에 경제 발전과 민주화를 동시에 이루어낸 국가이다. 우리나라는 일제 식민지에서 해방된 이후, 국제적 냉전 질서 속에서 민족의 분단과 6·25전쟁이라는

⁷ 프리드먼(M. Friedman)은 「자본주의와 자유」를 통해 “경제 제도는 자유 사회를 촉진시켜 주기 위해 두 가지 역할을 한다. 하나는 경제 제도에서의 자유는 그 자체가 넓은 의미로 이해되는 자유의 한 구성 요소이기 때문에 경제적 자유 그 자체가 하나의 목적이 된다는 것이고, 다른 하나는 경제적 자유가 정치적 자유를 성취시켜 주기 위한 필수불가결한 수단이 된다는 것이다.”라고 주장하였다.



동족상잔의 비극을 경험하였다. 6·25전쟁은 많은 인명피해와 국토의 황폐화를 가져왔다. 또한 남북한 간 이데올로기의 극단적인 대립은 권위주의적인 정권을 자리 잡게 했다. 우리나라는 시장원리와 사유재산 제도를 인정하는 개방적 시장경제를 채택하고, 1962년부터 정부 주도로 본격적인 근대화와 산업화를 추진하였다.

우리나라는 1960년대 초까지 농업 중심의 전통적인 사회로서, 자연 자원과 자본 및 기술이 부족하면서도 인구가 많아 경제 성장에 어려움이 있었다. 이에 우리 정부는 대외 지향적인 경제 성장 전략 가운데 수출 산업 육성에 주력하였다. 우리 정부는 우선적으로 발전시킬 전략산업 분야를 정하여 집중적으로 자원을 배분하며 경제발전을 이끌었다. 이러한 경제개발 계획이 큰 성공을 거두면서 우리나라의 경제 규모는 비약적으로 성장하였다.

우리나라의 국내 총생산은 1960년에 약 20억 달러에 불과하였으나, 1974년에 100억 달러, 1986년에 1천억 달러를 돌파한 이후, 2012년에는 1조 달러를 돌파하였다. 우리의 1인당 국민소득은 1960년에 불과 80달러에 불과했으나, 1995년에 1만 달러를 달성한 뒤 2012년 말 기준 2만 2,708달러를 기록하고 있다. 우리나라는 6·25전쟁 직후에는 미국에서 받는 원조가 거의 유일한 대외 거래였으나, 2000년 이후 우리나라의 무역 총액은 국내총생산의 70%를 넘어서고 있다. 우리나라의 무역액은 1962년에는 4억8천만 달러에 불과했으나, 현재 글로벌 경제위기 속에서도 세계에서 9번째로 무역 1조 달러를 달성해 세계 8대 무역대국으로 올라섰다.

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

1980년대 후반 이후 우리 사회가 다원화되면서 시민사회가 양적·질적으로 성장하였다. 이로써 시민들의 정치참여가 증대되고 시민의식 역시 성숙해지고 있다. 성숙한 시민 문화는 법과 질서를 존중하면서 대화와 타협을 중시하는 태도를 필요로 한다. 우리 사회는 자신과 다른 이해관계 및 가치를 인정한다. 또한 우리나라는 다원주의 사회에서 발생할 수 있는 다양한 사회적 갈등을 효과적으로 조정하기 위해 노력하고 있다.

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

(2) 세계 속의 한국의 위상과 역할

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

오늘날 대한민국은 경제 규모가 크게 확대되고 국민들의 생활수준도 비약적으로 향상되었다. 우리나라는 1인당 국민소득 2만 달러에 인구 5천만 명을 충족하는 '20-50클럽'에 세계 7번째로 올랐다. 1997년 말에는 외화 부족으로 인해 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)의 구제 금융 지원을 받으면서 경기 침체를 겪기도 했으나, 우리나라는 그 어느 나라보다도 빠르게 경제 위기를 극복하였다. 현재 대한민국은 최근의 글로벌

경제위기 속에서도 OECD 국가들 중 상위권의 경제성장을 지속적으로 기록하고 있다.

우리나라는 경제부문을 비롯하여 문화·예술·스포츠 분야에 있어서도 높은 위상과 경쟁력을 자랑하고 있다. 우리나라의 경제발전은 88서울올림픽의 성공적인 개최와 함께 월드컵 4강 신화를 만들어 냈다. 특히 2002 한·일 월드컵에서 보여 준 우리 국민의 성숙한 시민 의식과 열정적인 응원은 우리의 정보기술IT과 더불어 대한민국의 국가 이미지를 크게 높이기도 했다. 현재 국제무대에서 활약하는 우리나라 운동선수들의 수가 크게 증가하고 있으며, 이는 올림픽을 비롯한 국제 경기에서 좋은 성과로 이어지고 있다. 또한 우리의 음악, 드라마, 영화 등의 대중문화는 아시아를 넘어 세계적인 ‘한류韓流’ 열풍을 주도하고 있다.

이처럼 대한민국의 국가역량이 강화됨에 따라 국제사회에서의 위상과 역할 또한 높아지고 있다. 대한민국은 비G7국가에서는 최초이자 아시아 국가 가운데 처음으로 G20 주요 경제국 정상들의 협의기구인 ‘G20정상회의’를 2010년 서울에서 개최했다. 또한 2011년에는 부산에서 의장국으로서 ‘세계개발원조총회’를 개최하면서, 불과 50년 만에 국제원조 수혜국에서 원조 공여국으로 발전하였음을 전세계에 보여주었다. 대한민국의 국제적 위상은 핵안보정상회의 개최(2012년 서울), 녹색기후기금 사무국 유치(2012년 인천 송도), 글로벌녹색성장기구GGGI의 국제기구 격상 등으로 이어졌다. 우리나라는 현재 15개국으로 구성된 유엔 안전보장이사회의 비상임이사국(2013~2014년 임기)으로서, 국제평화와 안보유지를 위한 유엔의 노력에 주도적으로 참여하고 있다.

제3절 민족공동체 건설

1 민족정체성 확립

(1) 우리 민족의 공동체 의식

우리 민족은 한반도에 정착한 이래 농경 중심의 공동체를 이룩하면서 오랫동안 단일 민족으로서의 정체성을 유지해왔다. 우리 민족은 삼면이 바다로 둘러싸인 반도라는 지리적 조건 하에서 고유한 문화적 정체성을 이어왔다. 우리 민족은 대륙과 해양 문화를 주체적으로 수용하면서 동아시아의 역사와 문화 발전의 매개자의 역할을 해왔다. 삼국시대 이후 통일신라, 고려, 조선을 거쳐 천년도 넘게 통일국가로서 독자적인 문화발전을 이룩해온 것이다.

우리 민족은 진취적인 기상으로 고조선, 고구려, 발해에서와 같이 만주지역을 포함한 광활한 영토를 지배하였다. 통일신라를 거쳐 이후 고려에 이르러서는 인근 거란족, 여진족, 몽골족의 침략에 직면하였으나 민족의 자주성을 잃지 않았다. 역사 속에 나타나는 우리 민족의 ‘평화애호정신’은 배타적이거나 호전적이지 않으며, 외부세계와 문물에 대해 매우 우호적인 태도를 지니고 있었다.

우리 민족은 국가적 어려움이나 사회 혼란에 처할 때마다 언어공동체, 운명공동체, 혈연공동체 의식을 통해 통합과 발전을 도모해 왔다. 대표적인 예로서 ‘단군신화’는 몽고에 의해 민족적 자존심이 훼손되었던 13세

기에서부터 구한말의 혼란과 일제시대 까지 등 우리 민족이 위기를 겪을 때마다 민족정체성을 굳건히 하는 역할을 하였다. 우리 조상들의 '선비정신' 역시 학문과 인격을 닦고 충성, 의리, 애민, 우국충절, 지조를 강조하면서 의병활동, 동학혁명, 3·1운동 등 국가적 위기에 민족의 역량을 하나로 모아주었다.

우리에게 흐르고 있는 대표적 민족정신으로서 '조화정신'은 서로 대립되거나 갈등을 일으키는 요소들을 주체적으로 융합하고자 하는 의식이다. 우리 민족은 일찍이 민간신앙을 비롯하여 유교와 불교, 근세 이후에 들어온 기독교 등 다양한 사상을 조화롭게 공존시켜 왔다. 다음으로 우리 민족은 '생명존중사상'에 기초하여 인간 존중과 인본주의 윤리를 발전시켜 왔다. 또한 우리 민족은 자연의 순수한 멋을 즐기고 자연의 뜻을 따라 절도에 맞게 생활할 것을 강조해 왔다. 더불어 우리 민족은 예로부터 '동방예의지국'이라고 불려 왔으며, 공자는 우리 민족을 가리켜 "군자불사지국(君子不死之國)"이라고 칭송한 바 있다.

마지막으로 우리 민족은 '내 가족', '내 나라'보다는 '우리 가족', '우리나라'를 내세우는 '열린 공동체 의식'을 지녀 왔다. 이런 의식 속에 우리 민족은 개방적이며 진취적인 세계관을 지니고 주변과 적극적인 교류를 행하여 왔다. 현재 우리 주변에는 새로운 터전을 찾아 온 북한이탈주민, 다문화가정, 외국인 근로자들이 있다. 이러한 시대 상황은 우리에게 혈연 중심이나 자민족중심주의가 아니라 보다 개방적인 공동체의식을 요구하고 있다.

(2) 민족동질성 회복

세계화 추세가 확산되면서 개별 민족의 정체성이 흔들리고 있는 가운데, 세계 여러 나라 중 언어집단과 국민이 일치하는 단일 종족 국가는 매우 드문 실정이다. 그러나 우리 민족은 한반도라는 제한된 지리적 공간 속에서 인종·언어·문화적으로 상당한 동질성을 지녀 왔다. 우리 민족은 통일신라시대 이후 약 1,300여 년 동안이나 통일 국가로서의 역사적 경험을

공유해 왔다. 또한 우리 민족의 공통된 언어구조와 전통문화는 심정이나 의식에 있어서 높은 유사성과 일체감을 부여해주고 있다.

우리 민족은 오랜 역사를 통해 다른 민족들의 끊임없는 침략과 위협에도 불구하고 민족적 자주성을 지키면서 독자적인 민족 문화를 발전시켜 왔다. 그러나 19세기 말 주변 열강들의 패권경쟁에 휩싸이면서 자주적인 근대 민족국가를 건설하지 못하고 일제 식민지와 남북한 분단에 처하게 되었다. 그럼에도 불구하고 우리 민족은 일제 치하에서 민족자주의식과 독립의식을 확고히 하였고, 분단과 6·25전쟁의 아픔 속에서 민족 국가 건설과 발전에 매진해 왔다.

오늘날 우리의 민족의식은 남북한 간 민족동질성을 회복하고 민족사적 전통을 이어나가기 위한 통일 열망의 토대로서 작용하고 있다. 분단의 장기화는 남북한 간 이질화를 심화시키고 있으며, 6·25전쟁으로 인한 상처와 계속되는 북한의 대남 무력 도발은 민족동질성을 약화시키고 있다. 그러나 우리 민족의 장구한 역사에 비한다면 현재의 남북한 이질화는 일시적인 현상일 뿐이다. 우리는 민족적 일체감과 민족동질성을 확고히 함으로써 남북한 간 민족공동체 의식을 회복해 나가야 한다.

한편 ‘민족주의’는 “사회적 삶의 기본 단위로서 다른 어떤 단위보다 앞서 민족을 으뜸으로 생각하는 정치 이념”이다. 서구의 민족주의는 “문화적 동질성을 바탕으로 독립된 근대국가를 건설하려는 집단주의”로 등장하였다. 서구에서는 민족 일체감 형성을 위해 자민족 우월의식과 타민족 비하의식을 내포하는 ‘공세적 민족주의’의 양상을 보이기도 했다. 반면 우리의 민족주의는 끊임없는 외침으로부터 스스로를 지키기 위해 ‘방어적 민족주의’의 양상을 지녀 왔다. 일제 치하에서는 고유의 민족 문화를 지키고 자유와 독립을 얻고자 하는 ‘저항적 민족주의’의 특성을 보였다.

우리의 민족주의는 분단으로 인해 남북한 간 상이한 체제가 수립되면서 그 전개 양상에 있어서도 차이를 드러내기도 했다. 그럼에도 불구하고 남북한은 단일민족으로서의 혈연적 동질성, 오랜 역사와 찬란한 민족문화, 일제 치하의 저항적 민족주의 등의 경험을 공유하고 있다. 이로 인해 남

북한은 개천절 공동행사, 일본 역사 교과서 왜곡에 대한 공동 대응 등 민족주의에 기초한 다각적 협력을 추진한 바 있다.

민족주의는 이념, 계층, 지역, 세대 간의 갈등을 포괄하는 공동체 통합의 이념으로서 통일국가 형성에 중요한 역할을 할 수 있다. 또한 민족주의는 통일 한국의 국민들에게 민족적 정체성, 소속감, 참여의식을 부여하면서 사회 통합의 원리로도 기능할 수 있다. 그러나 오늘날과 같은 세계화 시대의 민족주의는 혈연이나 언어와 같은 원초적 개념을 넘어 지구촌 전체의 공존공영을 추구하는 ‘열린 민족주의’가 되어야 할 것이다.

2 민족공동체 건설

범세계적으로 일어나고 있는 세계화와 정보화, 개방화와 다문화 추세는 개별 국가의 공동체의식에 변화를 초래할 수 있다. 그러나 모든 국가들은 각기 나름의 발전 단계와 현실적 과제들을 지니고 있다는 점에서 개별 국가의 위상이 근본적으로 흔들릴 것으로 생각되지는 않는다. 또한 모든 민족들은 나름의 고유한 역사와 문화를 바탕으로 한 정체성을 지니고 있다는 점에서 민족주의의 몰락을 선불리 예측할 수도 없다.

오늘날 세계화는 우리에게 무한 경쟁에서 살아남기 위한 새로운 인식과 역량을 요구하고 있다. 우리 주변의 중국, 일본, 러시아 등은 모두 국가 단위의 새로운 용비(雄飛) 전략들을 구상하고 도약하려 애쓰고 있다. 이러한 시점에서 우리는 분단을 극복하고 통일된 하나의 민족공동체를 건설함으로써 민족의 새로운 역사를 창조해야 할 과제를 안고 있다. 남북한의 통일은 단순히 공간적인 재결합을 넘어, 민족 고유의 가치와 인류 보편적 가치에 따라 통일 한국의 미래사를 창조하는 작업이다.

민족의 통일은 헌법에 명시된 국가적 책임일 뿐만 아니라, 우리 민족이 결코 잊어서는 안 되는 민족사적 과제이다. 한반도 전역에 걸쳐 형성된 우리 민족의 삶의 원형을 떠올릴 때, 우리는 민족공동체 의식에 기초한 통일

국가를 수립하여 손상된 민족적 자부심을 회복해야 한다. 또한 우리 민족의 통일은 남북한 주민 모두가 자유와 풍요, 행복을 누리기 위해서이며 세계 평화와 인류 보편의 가치를 항구적으로 실현하기 위해서도 필요하다.

우리 민족은 오랜 역사를 통해 강한 민족애와 공동체의식을 바탕으로 어떠한 어려움도 슬기롭게 극복해 온 자랑스러운 민족이다. 우리 민족의 통일은 서로 이질적인 문화와 역사를 가진 국가들 간의 통합보다 수월하게 이루어질 수 있다. 독일은 2차 세계대전의 역사를 비롯한 여러 이유로 인해 통일 과정에서 민족주의를 명시적으로 표방하지 않았다. 반면 우리 민족의 평화애호정신과 민족공동체 의식은 분단 극복과 통일을 이룩하기 위한 중요한 가치가 될 수 있다.

일반적으로 ‘민족의식’은 상이한 민족들 간의 차이를 드러내는 민족 내부의 동질 의식인 반면 ‘국가의식’은 소속된 국가의 헌정질서와 운영원리에 대한 내부 구성원들의 의식이다. 분단이 장기화되면서 남북한 간에는 민족의식과 국가의식이 상호 갈등하기도 하며, 민족의식의 구체적 내용과 방식 역시 차이가 존재할 수 있다. 그럼에도 불구하고 민족의식은 분단의 상처를 극복하고 상이한 국가의식으로 인한 부작용을 해소하면서 통합된 민족공동체를 이룩하기 위해서 필수적이다.

‘민족공동체’란 혈연, 지연, 언어, 문화, 역사 등과 같은 객관적인 요소를 바탕으로, 민족의식이라는 주관적 요소로 공고하게 결합된 인간 공동체이다. 우리가 추구하는 통일은 갈등과 희생을 최소화하면서 평화로운 방식으로 하나의 민족공동체를 형성하는 것이다. ‘민족공동체 의식’은 민족을 하나로 묶고 있는 뿌리이자, 분단되어 있는 남북한 주민들을 하나로 결합시키는 가장 큰 명분이자 힘의 원천이라고 할 수 있다.

남북한의 민족공동체 의식은 남북한 간 교류·협력을 통해 신뢰감과 동질성이 회복되고, 남북한 구성원들이 확고한 통일 의지와 민족의식을 공유할 때 성숙될 수 있다. ‘민족공동체 통일방안’도 ‘우리는 하나의 민족’이라는 민족주의적 시각에 기초하고 있다. 민족공동체 통일방안은 민족공

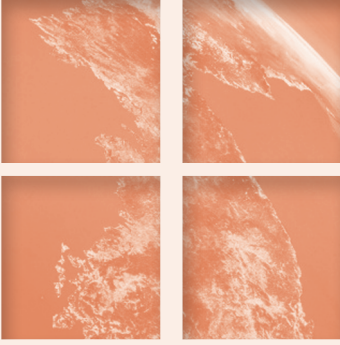
동체 의식을 회복·발전시켜 궁극적으로 통일국가를 이룩하는 것을 지향하고 있다.

나아가 우리의 민족공동체 의식은 세계 공동체 속에서 세계 평화와 국제 협조를 통해 인류 공영에 이바지할 수 있어야 한다. 오늘날 전 지구적 문제를 해결하기 위해서는 열린 자세가 요청되고 있다. 우리는 민족정체성 뿐 아니라 세계시민으로서의 정체성을 함께 요구받고 있다. 우리는 뿌리 없는 보편주의나 일방적인 세계주의를 경계해야 하는 동시에, 편파적인 민족주의나 편협한 이기주의 역시 지양해야 한다.

남북한 간 민족공동체를 건설하기 위해서는 현존하는 이질성과 적대감을 줄이고 동질성을 회복하기 위한 노력을 기울여야 한다. 이를 위해서는 우선 한반도의 지속가능한 평화를 토대로 남과 북이 교류협력을 통해 상호 신뢰를 쌓고 민족공동체를 형성해 나가면서 평화통일의 기반을 조성해 나가는 것이 중요하다.

남북한 교류협력의 증대와 신뢰 형성은 남북한 간 경제공동체 및 사회·문화공동체 등 부문별 공동체 건설로 이어질 수 있다. 이를 통해 통일의 여건이 성숙되면 궁극적으로 하나의 정치제도에 의거한 통일국가를 실현하는 데 중요한 디딤돌이 될 수 있다. 우리의 통일방안인 「민족공동체 통일방안」도 남북한이 오랜 기간 분단으로 인해 생겨난 상호 불신과 이질성을 극복하기 위해 점진적이고 단계적인 접근을 통해 하나의 민족공동체 건설을 지향하고 있다.

민족공동체 건설은 현재의 남북관계 현실을 고려할 때 단시일 내에 이루어지기 어려운 것이 사실이다. 이는 남북한 당국뿐 아니라 모든 국민들의 의지와 노력을 요구하며, 대내외적 여건의 성숙을 필요로 한다. 그럼에도 불구하고 민족공동체 건설을 위한 우리의 노력은 통일이라는 민족사적 염원을 반드시 성취해 낼 것이다. 우리 모두의 합심된 노력을 통해 우리가 주도적으로 찬란한 역사와 문화를 지닌 자유롭고 행복한 통일국가를 만들어 나가야 할 것이다.



통일문제 이해

2013

UNIFICATION

제1절 우리의 통일정책과 통일방안의 발전

제2절 박근혜 정부의 대북정책 : 한반도 신뢰프로세스

제3절 북한의 통일방안

통일정책과 통일방안

IV

Key Point

+ 01

우리의 통일방안은 『민족공동체 통일방안』이다. 이 통일방안은 남북한이 화해협력 단계와 남북연합 단계를 거쳐 1민족, 1국가, 1체제, 1정부의 통일국가를 수립한다는 단계적, 점진적 통일을 추구하고 있다. 우리의 통일정책에서 견지해 온 일관된 기조는 민주적 절차에 의한 평화적 통일, 민족성원 모두의 자유와 인권 및 민족의 번영이 보장되는 통일 등으로 요약할 수 있다.

+ 02

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

+ 03

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.

제1절 우리의 통일정책과 통일방안의 발전

1 통일정책 기초

1970년대에 남과 북이 대화의 시대를 연 지도 어느덧 40년이 지나고 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 과업이다. 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 구체적 표현이다.

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

다 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 대화상대로 인정한 것에 기초해서 나타났다. 특히 냉전 이후의 국제정세를 배경으로 하여 1989년에 『한민족공동체통일방안』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 기본 방향으로 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 정책기조를 분명히 하였다.

1969년 닉슨 독트린과 미·중 접촉, 일·중 접촉 등으로 인한 국제정세의 변화 속에서 우리 정부는 북한에 대한 현실적 인식을 토대로 통일정책의 새로운 방향을 모색하기 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 조성해나가겠다고 천명한 점을 주목할 만하다.

‘평화통일구상 선언’의 기본정신에 따라 인도적 차원에서 진행된 남북 적십자 회담과 병행하여, 남북분단 이후 최초의 남북 당국 간 공식문서라 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」(1970.8.15)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 7개 항으로 구성되어 있다.

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 선거 관리와 감시’로 변화시켰다는 점이다.

「6·23 선언」(1973.6.23)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 문화개방
- 평화선린에 입각한 대외정책 및 우방국들과의 유대관계 공고화 재천명

‘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 일련의 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 구체적인 시범사업을 남과 북이 함께 추진해 나갈 것을 북한에 제의하였다.

1987년 개정헌법은 처음으로 통일과 관련한 내용을 규정하였다. 헌법전문에서는 ‘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」(1988.7.7) 주요 내용

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

‘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 기본방향을 제시한 정책선언이었다.

『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 점을 강조한다. 통일의 원칙으로 ‘자주·평화·민주’를 제시하고 통일국가의 미래상으로는 ‘자유·인권·행복’이 보장되는 민주국가를 제시하였다. 통일국가의 수립 절차는 남북 대화의 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 통일민주공화국을 수립하는 것으로 되어 있다.

『한민족공동체 통일방안』의 특징은 다음과 같다. 첫째, 자주·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 체제 경쟁도 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 포기과 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.

1987년 개정헌법과 1988년 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7 선언)’ 그리고 1989년 9월 11일 『한민족공동체 통일방안』을 제시한 이래 역대 정부는 ‘민족공동체 통일방안’을 대한민국의 통일방안으로 계승·발전시키고 있다. 김대중 정부는 남북관계 개선을 우선적 목표로 설정하고 대북 화해협력 정책을 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 공존 공영하며 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 합의 이행차원에서 분야별 남북회담 추진을 통해 인적·물적 교류를 증대시킴으로써 한반도 평화와 화해 분위기를 모색하는 방향으로 전개되었다.

그러나 이 같은 남북교류의 양적 증가에도 불구하고 2002년 10월 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 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 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 국민들

이 우려하는 사항을 감안하여 비핵화의 진전과 함께 남북협의를 통해 실천 가능한 방안을 검토해 나갈 필요성이 제기되었다.

이에 2008년 출범한 이명박 정부는 기존 정책의 성과와 한계를 바탕으로 정상적 남북관계 정립 및 실질적 관계발전 추진의 관점에서 남북한 주민의 행복한 삶과 통일기반 마련을 궁극적 목표로 ① 실용과 생산성에 기초한 정책추진 ② 원칙에는 철저하되 유연한 접근 ③ 국민적 합의에 기초한 정책추진 ④ 남북협력과 국제협력의 조화를 추진원칙으로 하는 '상생·공영의 대북정책'과 그 구체적 추진전략으로서의 '비핵·개방3000'구상을 제시하였다. 그동안 이명박 정부는 한반도의 평화와 안정을 위해 필수적인 북한 비핵화를 국제사회와의 긴밀한 협조 속에 우선적으로 추진하고, 북한의 무력도발에 단호히 대응하면서 남북대화의 복원을 위해 지속적으로 정책적 노력을 기울여 왔다.

그러나 남북관계의 정상적 발전을 위한 우리 정부의 노력에도 불구하고, 북한의 제2차 핵실험, 천안함 폭침, 연평도 포격도발, 제3차 핵실험 강행 등으로 말미암아 한반도 정세는 좀처럼 호전될 기미를 보이지 못한 채 더욱 어려운 국면에 처하게 되었다. 이러한 한반도 안보위기를 극복하기 위해 한반도의 진정한 평화와 지속가능한 남북관계 발전을 위한 새로운 해법을 모색하고 있다.

3 민족공동체 통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)

(1) 통일의 기본철학과 접근시각

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

첫째, 민족공동체 통일방안에서는 우리의 통일정책이 자유민주주의의 철학적 바탕 위에 서 있음을 분명히 하였다. 그것은 대한민국 헌법 제4조에 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. 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 남북당사

자 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 6·25전쟁이나 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 통일 국가를 완성해 나가야 한다는 것이다.

첫째, 화해협력 단계는 남북 간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호 협력의 장을 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 체제

와 정부 하에서 통일 지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 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·경제적 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.

한마디로 우리의 통일방안은 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.

제2절 박근혜 정부의 대북정책 : 한반도 신뢰프로세스

1 추진 배경

오늘날 우리는 정전협정 60주년을 맞이하면서 그동안의 불신과 대결을 넘어 평화와 통일의 새로운 한반도 구현을 모색하는 시대에 살고 있다. 1989년 『한민족공동체 통일방안』이 제시되고, 1992년 민족공동체 건설의 추진구조를 명문화한 『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 한반도의 평화와 북한 핵문제 해결 그리고 남북관계 발전을 위한 그동안의 노력에도 불구하고, 핵보유국의 지위를 확보하려는 북한의 정면도전으로 인해 남북 간의 신뢰형성은 좀처럼 이루어지지 못한 채 불안한 평화가 지속되고 있는 실정이다. 특히 2006년 10월과 2009년 5월 두 차례에 걸친 핵실험에 이어 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험을 계기로 국제사회의 북한 비핵화 노력은 전략적 한계에 직면해 있다. 기본적으로 북한의 핵실험은 우리의 안보에 대한 중대한 위협인 동시에 국제적 비확산 질서에 대한 심각한 도전이다. 특히 북한의 핵실험은 어려운 대내외적 여건 속에서도 남북관계 발전을 위해 지속적으로 추진해 온 남북교류협력의 확대와 남북 간의 신뢰구축 노력에도 커다란 손상을 입힌 것이 사실

이다. 이처럼 북한 핵문제는 지난 20여년간 우리 정부와 국제사회의 노력에도 불구하고 한반도와 동북아, 나아가 세계평화에 대한 지속적인 위협이 되어왔다. 남북 간, 북한과 국제사회간 신뢰가 부재한 상황에서 일시적 해법으로는 북한 핵문제 해결에 한계가 있었다. 여기서 북한의 핵보유국 추구를 근원적으로 해결해야 할 새로운 대북접근법의 필요성이 제기된다.

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

그런 맥락에서 정부는 과거 남북대화·교류 중심의 포용정책과 원칙 중심의 대북정책이 모두 북한의 의미 있는 변화를 견인하지 못했으며, 핵개발 및 도발 저지에 한계를 드러낸 점에 주목하였다. 그러한 문제의식은 기존 대북정책의 한계를 극복하고 대북정책을 둘러싼 갈등을 해소하는데 기여할 새로운 대북정책에 대한 국민적 여망에 부응하는 것이기도 했다. 이러한 인식에 입각하여 박근혜 정부는 과거 대북정책의 장점을 수용하여 통합적으로 접근하면서 남북 간 신뢰형성을 핵심으로 하는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 제시하였다.



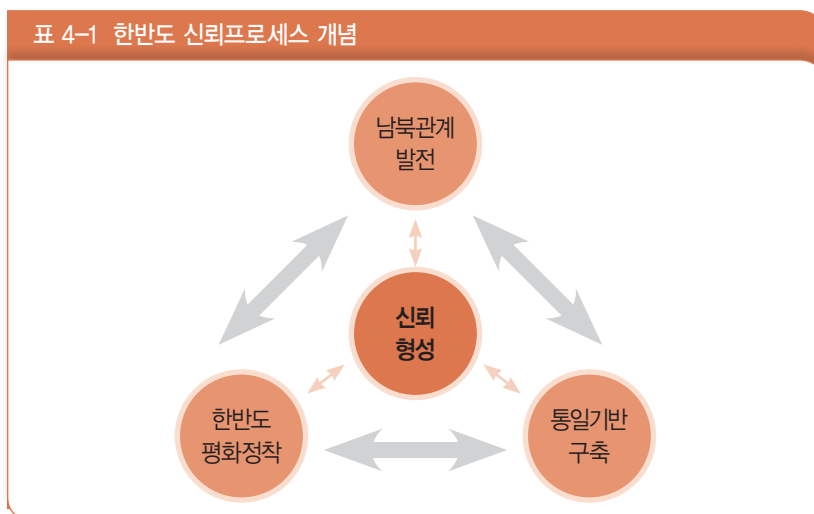
18대 대통령 취임식

2 추진 방향

(1) 한반도 신뢰프로세스의 개념

2013년 2월 25일 출범한 박근혜 정부는 ‘희망의 새 시대’를 국정비전으로 확정하고, ‘평화통일 기반구축’을 4대 국정기조의 하나로 제시하고 있다. 그리고 이를 위한 전략의 하나로 ‘한반도 신뢰프로세스’를, 그리고 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화를 주요 국정과제로 설정하였다. 지나온 남북관계의 역사로부터 신뢰형성과 균형모색의 필요성을 절감하는 우리에게 신뢰형성이 남북관계 발전의 핵심변수임은 두 말할 필요도 없다. 신뢰는 서로 대화하고, 약속을 지키며, 호혜적으로 교류·협력하는 과정을 통해 점진적으로 축적된다. 다른 한편으로 평화를 파괴하는 행위에 대해서는 반드시 대가를 치르도록 함으로써 태도변화를 유도하고 협력의 길로 나오도록 하는 것도 신뢰를 쌓아가는 과정의 일부분이라고 할 수 있다. 신뢰는 남북관계 발전과 한반도 평화정착, 통일기반 구축을 가능케 하는 동시에 국민적 지지와 국제사회와의 협력 하에 대북·외교정책을 강력하게 추진할 수 있는 사회적 자본이라고 할 수 있다. 그 점에서, 신뢰형성에 초점을 맞춘 ‘한반도 신뢰프로세스’는 남북 간 신뢰, 국민적 신뢰, 국제사회와의 신뢰를 모두 포괄하는 의미를 지닌다.

표 4-1 한반도 신뢰프로세스 개념



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

(2) 목표

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

첫째는 남북관계의 발전이다. 남북관계 발전은 상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계 정립을 지향한다. 뿐만 아니라 이는 호혜적 교류·협력과 남북 간 공동이익의 확대를 통해 궁극적으로 경제·사회문화공동체의 건설을 추구한다.

둘째는 한반도 평화정착이다. 남북협력과 국제협력의 균형을 통해 북한의 비핵화를 달성하고 나아가 남북 간 정치·군사적 신뢰를 증진시킴으로써 지속가능한 한반도 평화정착을 이루고자 한다.

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

(3) 추진 원칙

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

첫째, 균형 있는 접근을 추진한다는 원칙이다.

한반도를 갈등공간에서 신뢰공간으로 변화시키기 위해서는 국제적 규범에 근거한 '신뢰외교'가 필요하다는 인식아래 신뢰외교의 실현을 위해 제시한 균형정책은 강력한 억지력을 바탕으로 '안보와 교류·협력', '남북관계와 국제공조'의 균형적인 추진을 특징으로 한다. 이는 단호한 입장이 요구될 때는 더욱 단호하게 대응하고, 유연할 때는 더 유연하게 정책의 중요한 요소들을 긴밀히 조율하여 정책을 추진해 나간다는 것이다.

둘째, 진화하는 대북정책을 추진한다는 원칙이다.

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

셋째, 국제사회와의 협력을 통해 대북정책을 추진한다는 원칙이다.

한반도 문제는 남북문제임과 동시에 국제문제이기도 한 현실에서 남북협력이 국제협력과 조화를 이룰 때 우리의 국익 실현은 물론 남북관계 발전에도 기여할 수 있을 것이다. 특히, 북한 비핵화를 위해 국제사회와의 협력이 더욱 중요해진 상황에서 한반도 안보위기를 해결할 수 있도록 국제사회와의 긴밀한 다자협력을 통해 한반도 문제 해결과 동북아 평화협력 증진의 선순환을 추구함으로써 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 유도하고자 하는 것이다.

(4) 추진 기조

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

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

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

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

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

3 추진 과제

향후 남북관계 발전을 위해서는 대북 역지력을 확보하는 한편 북한의 국제적 약속이행을 이끌어내는 것이 중요하다. 우리 정부가 북한에게 비핵화에 대한 진정성을 보일 것과 무력도발에 대한 책임 있는 조치, 재발 방지를 지속적으로 요구하면서 ‘올바른’ 선택을 일관되게 촉구하는 이유도 여기에 있다.

지금 우리는 새로운 한반도 구현을 목표로 북한의 미래선택이 가져올 한반도 정세의 변화 및 도전을 한반도의 안정과 평화 그리고 통일의 토대로 승화시키기 위해 우리의 지혜와 역량을 결집해야 할 시점에 있다. 그런 맥락에서 원칙과 신뢰에 입각하여 새로운 남북관계의 질서를 정립하려는 박근혜 정부는 다음과 같은 추진과제들에 중점을 두고자 한다.

(1) 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화

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

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

소통의 경로로서의 대화와 교류·협력을 통한 신뢰형성은 남북관계 발전 및 민족공동체 건설을 위한 중심 틀로서 인식되어 왔다. 따라서 남북 간 상시적인 대화채널을 구축하고 국제기준에 기초한 남북대화의 관행을 정립해 나가고자 한다. ‘상호존중과 평화’의 합의정신을 존중하되 구체적 이

행은 국민합의와 안보상황 등을 고려하여 검토해 나갈 것이다.

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

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

(2) 한반도의 지속가능한 평화 추구

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

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

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

한반도 신뢰프로세스와 궤를 같이 하는 과제로서 비무장지대(DMZ) 세계평화공원 조성은 한반도 긴장완화와 평화정착을 위한 정치적, 상징적 의미를 담고 있다. 유엔 및 유관국과 함께 비무장지대 내에 조성될 이 구상이 구체화될 경우 남북한과 국제사회가 참여하는 새로운 협력모델로서

세계평화의 랜드마크가 될 수 있을 것으로 기대된다.

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

(3) 통일 인프라 강화

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

민족공동체 통일방안은 통일을 위한 평화적이며 점진적인 원칙을 명문화한 밑그림으로서, 발전적 계승을 위해 ‘작은 통일(경제, 문화 공동체)에서 시작하여 큰 통일(제도적·정치적 통합)을 지향’한다는 국정과제와 연계시켜 폭넓은 의견수렴을 거치는 공론화작업을 추진하는 한편, 국내외 통일·북한 관련 연구의 활성화와 연구기관 간 협조체계를 구축해 나갈 것이다.

또한 통일논의를 둘러싼 국민통합을 위한 초당적 협력 강화, 국민 통일 의식 제고와 역량 결집을 위한 통일교육 강화, 탈북민의 정착지원 인프라 및 보호·지원 체계 강화 등을 통해 국민과 함께 하는 통일을 추진해 나갈 것이다.

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

(4) 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색

한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환을 위해 통일에 대한 국제 사회의 지지를 확대하고, 동북아의 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으

로 북한문제 해결에 기여하면서 북방 3각협력 등을 추진해 나갈 것이다.

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

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

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

표 4-2 한반도 신뢰프로세스 추진방향과 과제

목 표	<ul style="list-style-type: none"> • 남북관계 발전 • 한반도 평화정착 • 통일기반 구축 								
추진원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 균형있는 접근 • 진화하는 대북정책 • 국제사회와의 협력 								
추진기조	<ol style="list-style-type: none"> ① 튼튼한 안보에 기초한 정책 추진 ② 합의 이행을 통한 신뢰 쌓기 ③ 북한의 ‘올바른’ 선택 여건 조성 ④ 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반 								
추진과제	<table border="0"> <tr> <td>① 신뢰 형성을 통한 남북관계 정상화</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 인도적 문제 지속적 해결 추구 • 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천 • 호혜적 교류·협력 확대·심화 • ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진 </td> </tr> <tr> <td>② 한반도의 지속가능한 평화 추구</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 평화를 지키기 위한 확고한 안보태세 완비 • 북핵문제 해결을 위한 다각적 노력 • DMZ 세계평화공원 조성 • 정치·군사적 신뢰구축 추진 </td> </tr> <tr> <td>③ 통일 인프라 강화</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • ‘민족공동체통일방안’ 발전적 계승 • 국민과 함께 하는 통일 추진 • 북한 주민의 삶의 질 개선 추구 </td> </tr> <tr> <td>④ 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 통일에 대한 국제사회의 지지 확대 • 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한 문제 해결에 기여 • 북방 3각 협력 추진 </td> </tr> </table>	① 신뢰 형성을 통한 남북관계 정상화	<ul style="list-style-type: none"> • 인도적 문제 지속적 해결 추구 • 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천 • 호혜적 교류·협력 확대·심화 • ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진 	② 한반도의 지속가능한 평화 추구	<ul style="list-style-type: none"> • 평화를 지키기 위한 확고한 안보태세 완비 • 북핵문제 해결을 위한 다각적 노력 • DMZ 세계평화공원 조성 • 정치·군사적 신뢰구축 추진 	③ 통일 인프라 강화	<ul style="list-style-type: none"> • ‘민족공동체통일방안’ 발전적 계승 • 국민과 함께 하는 통일 추진 • 북한 주민의 삶의 질 개선 추구 	④ 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색	<ul style="list-style-type: none"> • 통일에 대한 국제사회의 지지 확대 • 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한 문제 해결에 기여 • 북방 3각 협력 추진
① 신뢰 형성을 통한 남북관계 정상화	<ul style="list-style-type: none"> • 인도적 문제 지속적 해결 추구 • 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천 • 호혜적 교류·협력 확대·심화 • ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진 								
② 한반도의 지속가능한 평화 추구	<ul style="list-style-type: none"> • 평화를 지키기 위한 확고한 안보태세 완비 • 북핵문제 해결을 위한 다각적 노력 • DMZ 세계평화공원 조성 • 정치·군사적 신뢰구축 추진 								
③ 통일 인프라 강화	<ul style="list-style-type: none"> • ‘민족공동체통일방안’ 발전적 계승 • 국민과 함께 하는 통일 추진 • 북한 주민의 삶의 질 개선 추구 								
④ 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색	<ul style="list-style-type: none"> • 통일에 대한 국제사회의 지지 확대 • 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한 문제 해결에 기여 • 북방 3각 협력 추진 								

제3절 북한의 통일방안

북한의 대남전략은 한반도 적화통일이라는 궁극적 목표에는 기본적으로 변함이 없다. 이러한 대남전략을 기초로 한 북한의 통일방안은 시대적 조건과 환경에 따라 변화해 왔다.

북한은 1960년 8·15 해방 15주년 경축대회에서 처음으로 남북의 제도를 그대로 두는 과도적 형태인 ‘남북연방제’ 통일방안을 제기하였고, 1973년 ‘고려연방공화국’이라는 단일 국호에 의한 연방제 실시를 골자로 하는 ‘고려연방제’를 주장하였다. 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서는 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 제시하면서 종전처럼 통일까지의 과도적 조치로서의 연방제가 아니라 완성된 통일국가 형태로서의 연방제를 주장하였다.

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

2000년대에 들어와서는 ‘낮은 단계의 연방제’를 제기하였다. 북한은 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20주년 기념 평양시 보고대회(2000.10)

에서 ‘낮은 단계의 연방제’는 ‘민족, 1국가, 2제도, 2정부’ 원칙에 기초하되 남북한 정부가 현재의 기능과 권한을 그대로 가지게 하는 것이라고 설명하였다.

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.

북한은 대내외 정세변화에 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 해방직후 여러 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 진행시킨

다는 ‘단계적 혁명론’이다.

북한이 ‘민족해방 인민민주주의 혁명전략’을 주장하게 된 것은 6·25전쟁 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 기초하여, 남조선혁명을 수행하기 위한 혁명기지로서의 북한의 능력과 역할을 제고시킨다는 것이다. 이를 위해서는 주체사상에 의한 북한주민들의 정치사상적 무장 강화, 자립적 민족경제 건설을 통한 경제역량 강화, 혁명의 승리를 보장하는 수단으로서의 군사역량 강화 등을 강조하고 있다.

대남 차원에서는 우리 사회 내부의 모순을 최대한 첨예화시키고 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 할수 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 위험

을 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 우리 사회 내 남남갈등을 조장하고 동시에 우리 측의 대북 지원이 민족의 상부상조 전통에 의한 것이라는 대주민 선전논리로 활용하기 위한 목적 등으로 평가된다.

북한의 대남전략은 우리 사회의 반미 자주화와 친북 연공화(聯共化)를 통해 한반도 적화통일을 이루어낸다는 궁극적 목표에 있어서 기본적으로 변함이 없다. 바로 이러한 대남전략을 기초로 한 북한의 통일방안은 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 전략기조 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 ‘민족 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 6·25전쟁까지 북한의 통일방안은 '민주기지론'에 입각한 무력 통일방안이라고 할 수 있다. 김일성은 이미 1945년 12월 17일 “북조선을 통일된 민주국가를 위한 강력한 민주기지로 전변시킬 것”을 선언하였다. 여기서 '민주기지'란 전 한반도를 불세비키화하기 위한 공산주의의 기지를 의미한다. 그러한 북한의 기본입장은 김일성이 1955년 4월 ‘모든 힘을 조국의 통일독립과 공화국 북반부에서의 사회주의건설을 위하여’라는 테제를 통하여 민주기지 건설의 중요성을 강조하였다.

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 련방제를 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(고려연방제)의 실시, ⑤ 고려연방공화국이라는 단일국호에 의한 유엔 가입 등이었다.

(2) 고려민주연방공화국 창립방안

북한은 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서 김일성의 사업 총화보고를 통해 기존의 통일방안과 제안들을 다시 정리한 ‘고려민주연방공화국 창립방안’(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’ 조작책동의 중지 등을 제시하고 있다.

그리고 연방제의 구성 원칙을 보면 ① 남과 북이 사상과 제도를 인정하는 기초 위에서 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립, ② 남과 북이 동수의 대표로 연방 국가의 최고 민족연방회의를 구성하고 그 상임기구로 연방 상설위원회를 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’ 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 결정하고있다는 점이다. 넷째, 통일 이전에 남북 간에 실시해야 할 사항들을 연방제가 실현되었을 때의 시정방침으로 제시함으로써 남북 간의 교류와 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 보였다. 소련의 해체와 동구 사회주의권의 붕괴로 외교적 고립과 경제난에 처하자 북한은 체제유지에 불안을 느끼고 남북공존을 모색하였다. 이러한 상황에서 북한은 1991년 신년사를 통해 『민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제』를 제기하였다.

북한은 “잠정적으로는 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하되 점차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여나가는 방향에서 연방제 통일안을 점차적으로 완성할 것”임을 밝혔다. 북한이 이처럼 지역자치정부가 외교권, 군사권, 내치권을 갖는 ‘지역자치정부 권한강화론’을 들고 나온 것은 사실상 동독이 서독에 흡수된 통일에 충격을 받았기 때문인 것으로 보인다. 이렇게 볼 때 북한이 제기한 ‘민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제 주장은 통일보다는 체제 보전에 더 역점을 두고 있어 ‘고려민주연방공화국 창립방안’보다 수세적·방어적 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다.

1990년대 북한의 통일방안은 ‘하나의 민족, 하나의 국가, 두 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 ‘민족 1국가 2제도 2정부’의 연방국가이며, 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 측에 대해 외세 의존 정책 포기, 미군 철수 의지 표명, 외국 군대와와의 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 주한 미군 철수와 미국의 간섭 배제로, 평화원칙을 한국의 군사력 현대화와 군사연습 중지, 민족대단결 원칙을 국가보안법의 폐지와 공산당의 합법화 등으로 해석하고 있다.

넷째, 통일이념에 있어서 북한은 주체사상과 공산주의를 내세우고 있으며, 통일의 주체는 인민임을 강조하고 있다.

다섯째, 통일과정과 관련하여 고려연방제안은 과도적 기구를 상정하지 않고 ‘민족통일 정치협상회의 개최 → 통일방안 협의결정 → 고려민주연방공화국 선포’ 등의 과정만을 제시하고 있을 뿐이며, 통일국가의 기구로서 최고민주연방회의, 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 보유한채 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 합의하였다는 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, 사회주의체제에 의한 조국 통일이라는 북한의 전략이 쉽게 변화되기는 어려울 것이다.

김일성 사후 발표된 김정일의 통일 관련 논문 및 서한을 살펴보면, 북한은 대남전략 차원에서 남한의 통일역량 강화를 저해하는 한편 남한정부를 배제하려는 기존의 통일전선 전술을 지속적으로 추진해 왔다고 볼 수 있다.⁸

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.

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, 주한 미군 철수 등을 연방제의 선결조건으로 요구하는 것은 상대방의 실체를 부정하는 것으로서, 양측의 현실을 인정한다는 남북기본

8_김정일은 1997년 6월 19일 논문 "혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여"와 1997년 8월 4일 논문 "위대한수령 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 제시된 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 우리민족의 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

합의서의 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·체도의 차이를 상호 인정하는 기초 위에서 하나의 연방국가를 형성하자고 주장하는 모순을 드러내고 있다. 또한, “사상과 체도의 차이를 상호 인정한다”는 연방제의 구성 원칙도 우리 측의 자유민주주의 체제를 인정하는 것이 아니라 연방제의 ‘선결조건’이 충족된 상태인 남쪽의 인민민주주의와 북쪽의 사회주의체제를 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 입장차이로 전반적인 의사결정에 실패할 수밖에 없는 한계를 지닌다.

여기서 우리가 주목해야 할 것은 북한이 1991년에 내세운 ‘1민족, 1국가, 2제도, 2정부에 기초한 연방제’와 2000년에 제시한 ‘낮은 단계의 연방제’는 대내외적 상황에 따른 전술적 변화에 불과한 것으로, 결국 연방 창설을 예정하고 있다는 점에서 1980년의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’의 연속선상에 있다는 사실이다.

이와 같이 북한의 통일방안은 북한 체제의 규범적 당위성에만 기초한 것으로서 비현실적일 뿐만 아니라 남북공통의 가치나 행동양식에 기반을

둔 합리적 통일방안이라고 보기 어렵다.

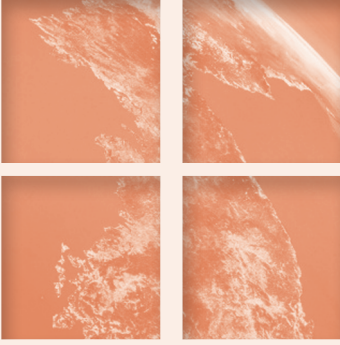
이상의 논의를 통해 볼 때, 남북 양측의 통일방안은 <표 4-4>에서와 같이 기본적으로 통일의 기본철학, 통일의 원칙, 전제조건 존재 여부, 통일 과정, 통일 실현절차, 통일국가의 형태와 기구, 미래상 등에서 차이를 나타내고 있다.

표 4-3 남북한 통일방안 변천

구분	남한		북한	
1948~ 1960	제1공화국 (이승만 정부)	유엔 감시하 남북한 자유 총선거에 의한 통일론	김일성 정권	민주기지론(민족해방론)에 의한 무력적화통일론
1960 년대	제2공화국 (장면 정부)	남북자유총선거론 (유엔 감시하)	"	남북연방제 (1960)
	제3공화국 (박정희 정부)	선 건설 후 통일론 (1966)		
1970 년대	제4공화국 (")	평화통일외교정책선언 (1973.6.23) 선 평화 후 통일론 (1974)	"	고려연방제 (1973) 조국통일 5대강령
1980 년대	제5공화국 (전두환 정부)	민족화합 민주통일방안 (1982)	"	고려민주연방공화국 창립 방안 (1980) (고려민주연방제 통일방안)
	제6공화국 (노태우 정부)	한민족공동체 통일방안 (1989)	"	
1990 년대	김영삼 정부	민족공동체 통일방안 (1민족 1국가 1체제 1정부) (1994)	"	'1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제 (1991) 민족대단결론
2000 년대	김대중 정부	민족공동체 통일방안 계승 (1998)	김정일 정권	낮은 단계의 연방제 (2000) 민족 공조론
	노무현 정부	민족공동체 통일방안 계승 (2003)		
	이명박 정부	민족공동체 통일방안 계승 (2008)		

표 4-4 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	-



통일문제 이해

2013

UNIFICATION

제1절 남북관계의 이중성

제2절 갈등의 남북관계

제3절 협력의 남북관계

제4절 남북관계의 발전방향

남북관계의 전개



Key Point

+ 01

남북관계는 갈등과 대결 속에서 대화와 협력이 공존하는 이중성을 보여 왔다. 남북 관계의 한 축인 북한은 우리에게 군사적 대치 상대방이면서도 남북관계 발전의 동반자라는 이중성을 갖는다. 남북관계는 국제적으로는 국가 간의 관계이면서도 민족 내부 관계라는 성격을 동시에 갖고 있으며, 북한은 이러한 남북관계를 '특수관계'로 규정하였다.

+ 02

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

+ 03

남북 간에는 1970년대 초 남북적십자회담을 시작으로 남북대화가 진행되었으며, 이후 남북고위급회담, 두 차례의 정상회담과 21차례의 장관급회담 등 다양한 수준과 분야의 회담이 개최된 바 있다. 남북 간 교류협력은 1990년대부터 시작되어 2000년 이후에는 여러 분야로 확대되었다. 남북이 상호존중을 바탕으로 진정성 있는 대화를 통해 문제를 해결하고, 체결된 합의를 성실히 이행해 나가고 호혜적인 교류협력이 이루어질 때 남북관계는 신뢰를 기반으로 한 차원 높게 발전해 나갈 수 있다.

+ 04

우리가 지향하는 남북관계는 북한 핵문제를 해결하고 정상적인 남북관계 발전을 통해 한반도에 지속가능한 평화를 정착하고 궁극적으로 평화통일을 실현하는 것이다. 이를 위하여 정부는 튼튼한 안보를 바탕으로 한반도 신뢰프로세스를 통해 북한의 바람직한 변화를 유도해 나가고 있다.

제1절 남북관계의 이중성

1 남북관계의 형성

남북관계의 기원은 다름 아닌 분단이다. 분단이 없었다면 남북관계라는 용어는 성립하지 않기 때문에 결국 남북관계는 한반도 분단의 결과물이다. 남북관계는 1945년 해방 직후 외세에 의해 한반도가 분단되고 1948년에 남북한에 각각 단독정부가 수립되면서부터 본격적으로 시작되었다.

남북관계 역사에서 가장 비극적인 경험은 바로 1950년에 발생한 6·25전쟁이었다. 남북한으로 분단된 지 5년 만에 발생한 6·25전쟁은 1945년 이후에 시작된 분단 상태를 더욱 확고한 것으로 고착화시켰으며, 동족상잔과 그 비극성으로 인해 그 이전과 이후의 남북관계의 성격을 완전히 바꾸어 놓았다. 사실상 6·25전쟁은 1953년 7월 27일에 휴전협정을 통해 중지되었지만, 그것은 이 전쟁의 완전한 종식을 의미하는 것이 아니었다. 휴전 상태에서 북한과 남한은 같은 민족이라는 성격보다는 오히려 서로에게 ‘군사적으로 대치하고 있는 상대방’이라는 성격을 더 강하게 갖게 되었다. 이것이 바로 남북관계의 이중성을 작동시키는 요인이 되었다.

그렇다면, 남북관계의 이중성이란 무엇인가. 6·25전쟁 이후 오늘날까지 남북관계는 갈등과 대결, 대화와 협력이 공존하는 관계로 이어져 왔다. 이것이 바로 남북관계의 이중성이다. 다시 말해서 분단과 6·25전쟁 이후 남북관계는 한편으로는 갈등과 긴장을 한 축으로 하고, 다른 한편으로는 대화와 교류를 한 축으로 하면서 이 두 축의 성격이 순차적으로 교

차하거나 아니면 역설적으로 공존하는 가운데 진행되어 왔다는 것이다. 이는 세계적 냉전 체제와 한반도의 남북 분단 구조가 조우함으로써 필연적으로 나타나게 된 ‘한반도적 현상’이라고 할 수 있다.

하지만 이러한 한반도적 현상이 더욱 특수한 것은 세계적 냉전 체제가 해체되어 세계가 탈냉전 시대에 접어들었음에도 불구하고 한반도의 분단 구조는 여전히 자생력을 가지고 이 이중성을 발생시키는 구조로 온존하고 있다는 점이다. 한반도의 이러한 비극적이고 특수한 현상은 남북 분단 이후 남북관계가 진행되어 온 역사적 과정, 북한의 퇴행적 체제, 주변 강대국들의 역학과 영향력 등을 감안해야만 종합적으로 이해할 수 있다.

2 남북관계의 성격

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

첫째, 우리의 헌법 조항에서 남북관계의 성격을 유추할 수 있다. 우리의 헌법에서 이른바 영토조항이라 불리는 헌법 규정(제3조)은 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 점을 확실히 하고 있다. 대한민국의 헌법은 남한뿐 아니라 북한을 포함한 한반도 전체에 대해 대한민국의 영토라는 점을 명시하고 있는 것이다. 이는 대한민국 정부만이 한반도에서 유일한 합법정부라는 사실을 의미하기 때문에, 현실의 남북관계도 실제로는 이 규정을 전제로 하여 성립되고 있음을 이해해야 한다.

둘째, 남북관계의 한 주체인 북한은 우리에게 이중적인 성격을 지닌 존재라는 점이다. 즉 북한은 우리와 함께 한반도에서 통일을 이룰 때까지 남북관계를 함께 발전시켜 나가야 할 동반자이지만, 동시에 전쟁이 아직 끝나지 않은 한반도에서 군사적으로 대치하고 있는 대상이기도 하다. 따라서 동반자이면서도 군사적 대치 상대방이기도 한 남북한이 형성하는 관계란 당연히 이중성을 떨 수밖에 없는 구조라는 것을 인정하지 않을 수 없다.

셋째, 남북관계는 국가 간 관계와 민족 내부 관계라는 두 가지 성격을 동시에 가지고 있다는 점이다. 남한과 북한은 1991년에 UN에 동시에 가입하여 국제사회로부터 주권을 가진 국가로 인정받았다. 이는 국제법적으로 한반도에 두 개의 국가가 실재하는 현실을 반영한 것이다. 국제적인 측면에서 보면 남북한은 국가 간의 관계라는 사실을 부정하기 어렵다. 하지만 헌법적인 측면에서 보면 남과 북은 국가 간 관계이기에 앞서 하나의 국가 혹은 민족이라는 사실, 그리고 외세에 의한 분단으로 단일국가 형성을 하지 못했다는 사실로 인해 남북한에게 통일이 서로 간에 미래 과제가 될 수밖에 없게 되는 특수한 관계, 즉 민족 내부 관계라는 사실도 인식해야 한다.

남북한은 남북관계를 민족 내부 관계로 정리하고 통일을 목표로 상호간에 협력적인 관계를 형성해 나갈 것을 합의하기도 하였다. 남북한은 1991년에 합의된 ‘남북기본합의서’를 통해 남북관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정한 바가 있다. 또한 2006년에 제정된 ‘남북관계발전에 관한 법률’을 통해서 남북관계가 “잠정적으로 형성되는 특수관계”임을 재차 확인하였다.

3 남북관계의 전개 양상

남북관계의 이중성은 남북관계의 전개 양상에서 뚜렷이 나타난다. 여기서는 남북관계의 전개 양상을 시기별로 정리해 본다. 사실 남북관계의 전

개 과정을 보면 다음과 같은 두 가지 특징이 나타나고 있다. 하나는 분단 이후 남북관계의 전개 양상이 시기별로 뚜렷한 특징을 보여주고 있다는 점이다. 가령, 북한의 도발은 남북관계가 형성된 이래 모든 시기에 지속적으로 나타나는 반면에, 남북한 교류와 대화 협력은 특정한 시기 이후에 집중적으로 나타나는 경향을 보이고 있다. 다른 하나는, 모든 시기를 통틀어 남북관계의 이중성 중에서 갈등과 대결 양상은 주로 북한이 감행한 도발에 의해 나타났다는 점이다.

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

두 번째 시기는 1970년대와 1980년대이다. 남북관계에서 1970년대는 커다란 이정표가 세워지는 시기였다. 1970년대 세계는 냉전 중에도 데탕트 분위기가 형성되었다. 한반도에서도 남북적십자회담과 남북대화가 이루어지고 7·4 공동성명이 발표되는 등 남북관계의 역사상 처음으로 대화와 협력이라는 긍정적인 요소들이 대두하기 시작했다. 한편, 1980년대는 북한이 자신의 통일방안을 본격적으로 제기했던 시기였다. 남한은 ‘민족화합민주통일방안’을 북한은 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 발표함으로써 남북한 간에 통일방안을 놓고 경쟁했다. 1970년대와 1980년대를 놓고 보면 남북관계에서 비록 체제대결이 지속되기는 했지만 대화도 성사되었던 시기라고 할 수 있다.

세 번째 시기는 1990년대이다. 1990년대는 사회주의권의 붕괴와 북한의

심각한 체제위기로 남북한 체제대결 양상이 사실상 와해되면서 남북관계의 주도권을 남한이 쥐게 되는 질적 전환기였다고 할 수 있다. 그러나 북한은 체제유지와 생존을 위해 '남북기본합의서' 등에 동의하기도 했지만 한편으로는 북핵위기 국면을 조성하여 남북관계는 새로운 문제에 직면하게 되었다.

마지막으로 2000년대이다. 남북관계의 이중성이 2000년대만큼 두드러지게 부각된 시기는 없었을 것이다. 2000년과 2007년 두 차례의 남북정상 회담이 이루어져 과거의 남북관계와는 전혀 다른 새로운 국면이 형성되었고 개성공단사업 및 금강산관광 등 남북 화해협력과 상호 교류가 대대적으로 증대하였다. 하지만 그와 동시에 서해교전, 북핵 실험, 천안함 폭침 및 연평도 포격 등 북한의 지속적인 대남 도발로 인하여 남북관계는 여전히 냉전 상황의 비극적 사건들을 겪지 않을 수 없었다.

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

제2절 갈등의 남북관계

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

1 6·25전쟁

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



소련을 방문한 김일성(1949.3)

한편, 북한은 남침을 위해 군사력을 대대적으로 증강시키는 한편, 전쟁을 일으키기 위한 대내외적 여건을 조성하는데 주력했다. 특히 남북 지도자들 사이의 협상을 주장하거나 평화통일 선언서를 유엔에 보내는 등과 같은 ‘위장평화공세’를 펼치면서 남침 시점을 계산하고 있었다. 당시의 동북아시아의 국제 정세는 중국이 내전을 통해서

중국대륙을 공산화시키고 소련과 북한은 한반도의 공산화 시도를 논의하는 등 불안정성이 가중되고 있었다. 반면 미국은 아시아 지역에서의 방위 개입선을 후퇴시키고 한국에 주둔하고 있던 전투 부대를 철수시키고, 1950년 1월 12일에는 한반도와 타이완을 미국의 태평양 방위선에서 제외한다는 ‘애치슨 라인(Acheson Line)’을 발표하였다.

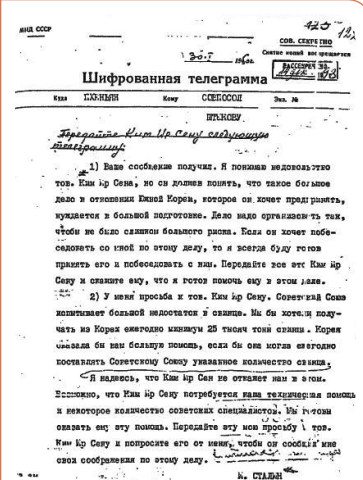
이 시기를 무력통일전쟁의 호기로 판단한 북한은 1950년 6월 25일 휴일 새벽, 선전포고도 없이 38도선 전역에 걸쳐서 전차를 앞세운 기습 남침을 개시하였다. 국군은 북한군의 월등한 화력과 전투력에 밀려 침공 사흘째인 6월 28일에 서울을 완전히 빼앗기고 후퇴를 거듭하였고, 8월에는 낙동강 이남까지 후퇴하여 부산일대를 제외한 모든 지역이 북한의 수중에 떨어지게 된다. 미군과 국군은 낙동강 전선에 최후 방어선을 형성하고 전투를 벌이게 된다.

한편, 북한의 침략에 따라 미국은 1950년 6월 26일, 유엔 안전보장이사회를 소집하여 북한의 불법 남침을 ‘침략행위’로 규정하고 북한군의 군사공격을 격퇴하며 한반도의 평화와 안전을 회복하는 데 필요한 원조를 대한민국에 제공할 것을 요청하는 결의안을 통과시켰다. 그 목적을 달성하기 위해 유엔군 총사령부를 설치하기로 하였으며, 미국 극동군 사령관 맥아더 원수가 총사령관에 임명되어 대한민국에 대한 군사지원을 개시하였다. 이리하여 미국을 비롯한 16개국으로 구성된 유엔군이 조직되어 한국에 파견되었다.

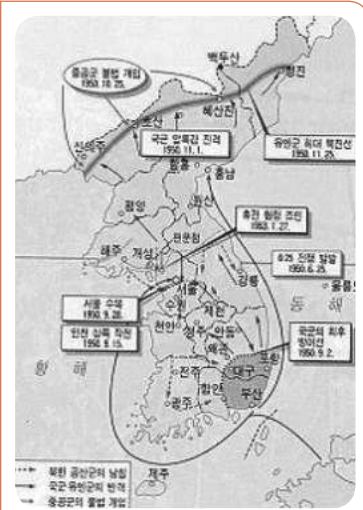
이후 국군과 유엔군은 북한군을 격퇴시키고 1950년 9월 15일에는 국군 해병대와 유엔군이 인천상륙 작전을 성공시켜 전세를 역전시키고 9월 28일에는 서울을 수복하였다. 국군 1사단은 10월 1일 38도선을 넘어 북진에 들어섰고 10월 2일에는 유엔군도 38도선을 넘었다.

하지만 그해 10월 19일에 중공군이 압록강을 건너 6·25전쟁에 불법적으로 참전하였다. 중공군의 참전으로 초기에는 전세가 다시 역전되었으나 이후 일진일퇴의 공방전이 장기간 계속되었다. 6·25전쟁 중반부인 1951년 초여름부터 전선은 교착상태에 빠져들었고, 소련은 유엔을 통하여 휴전을 제의하게 된다. 이에 유엔군이 응함으로써 1951년 7월부터 판문점에서 본격적인 휴전회담이 열렸고 장기간의 협상 끝에 1953년 7월 27일에 휴전협정이 체결되었다.

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



남침을 승인한 소련 문서(1950.1.30)



6·25전쟁 경과



맨발로 피난 가는 소년

한편, 6·25전쟁으로 인하여 국토의 주요 지역이 황폐화 되었으며, 도로, 항만, 토지 등 산업 기반과 상하수도, 주택, 학교 등 생활 기반을 포함한 사회자본이 대부분 파괴됨으로써 막대한 재산상의 피해를 입었다. 남한의 경우 생산 시설의 40% 이상이 파괴되어 경제가 거의 마비되었으며, 공업부문에서만 입은 피해액이 1억 2천만여 달러에 달했다. 전쟁을 일으킨 북한 역시 대부분의 주요 산업 기반과 자원생산 시설이 잿더미가 되었다.

표 5-1 국군 및 유엔군 인명 피해

(단위 : 명)

구분	전사·사망	부상	실종·포로	계
한국	137,899	450,742	32,838	621,479
연합군	40,670	104,280	9,931	154,881
계	178,569	555,022	42,769	776,360

출처 : 「2010 국방백서」, 2010, p.249

표 5-2 민간인 인명 피해

(단위 : 명)

학살·사망	부상	납치·행방불명	계	기타
373,599	229,625	387,744	990,968	피난민 : 320만여 명, 전쟁미망인 : 30만여 명, 전쟁고아 : 10만여 명

출처 : 「2010 국방백서」, 2010, p.249

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

둘째로 6·25전쟁은 남북관계에 있어서 북한의 이중적인 행태를 체득한 사건이다. 김일성은 평화통일을 내세우면서 협상회담을 제안해 놓고 침략

전쟁을 벌였다.

셋째, 6·25전쟁은 1945년 이후 진행 중에 있던 세계적 규모의 냉전체제 구축의 가장 뚜렷한 상징적 역할을 함으로써 미국과 소련 중심의 냉전 체제를 고착화시키는 계기가 되었다. 냉전 시기에 이 정도 규모의 전쟁은 6·25전쟁이 유일했을 정도로 냉전기간 최대의 전쟁이었다. 전쟁으로 서로에 대한 적대의식이 강화되었고 극도의 증오감이 상호 간에 내면화되었다. 이로써 남북은 서로 이질적인 사회로 나아가면서 대립하였고 분단은 더욱 공고화되었다.

그리고 6·25전쟁 이후 한반도의 남과 북에는 매우 상이한 체제가 성립하게 되었다. 남쪽의 대한민국에서는 자유민주주의를 바탕으로 시장경제가 확립되었다. 북쪽의 북한에서는 무력 통일노선에 기반을 둔 공산독재와 계획경제체제가 형성되었다.

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

2 북한의 도발

(1) 1960년대와 1970년대의 도발

: 청와대 기습사건과 무장공비 침투, 판문점 도끼 만행 사건 등

1960년대에 북한은 남조선혁명론에 근거하여 대남 전략을 공세적으로 구사하였다. 이 전략에 따라 북한은 대한민국에서의 지하당 건설 시도와 남조선혁명 운동을 위한 방편으로 수차례에 걸쳐 국지적인 군사적 모험을 감행하였다.

먼저 북한은 1960년대에 무장한 게릴라를 침투시켜 박정희 대통령 등 우

리 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 시민들을 살상하였다. 이 사건으로 7명의 군경과 민간인이 무장공비들에 의해 살해당하였다. 군경수색대는 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 민간인 60여 명이 사망하는 등 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 남북관계에서 갈등을 유발하였다.

대표적인 사건은 1976년 8월 18일에 발생한 판문점 도끼 만행 사건이다. 당시 북한은 판문점 공동경비구역(JSA)에서 나뭇가지 치기 작업을 하던 유엔군 소속 미군 장교 2명을 도끼로 살해하고 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.



북한의 판문점 도끼 만행 사건

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

(2) 1980년대와 1990년대의 도발

: 아웅산 테러 및 KAL기 폭파, 잠수함 침투 등

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

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 경찰국 특공대 소속 군인들이 저지른 것으로 밝혀졌다. 미얀마 정부는 이 사건 직후 북한과 외교관계를 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



북한에 의해 폭파된 미얀마 아웅산 묘소

29일 북한 공작원에 의해 발생하였다. 1987년 11월 28일 밤 이라크의 바그다드를 출발한 대한항공 858기가 11월 29일 공중에서 폭파당한 사건이었다. 이 여객기에는 중동에서 귀국하던 한국인 근로자 93명과 외국인 2명을 포함한 승객 95명과 승무원 20명 등 모두 115명이 탑승하고 있었고 전원이 사망하였다.

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 시대에 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 다음 해인 1993년부터 곧바로 1차 북핵 위기에 돌입하는 등 긴장 국면이 조성되었다. 1994년 10월에 미·북 제네바 합의에 의해 북한 핵문제 해결 절차가 합의되었지만, 북한은 1996년 4월에 우리 측의 국회의원 총선거를 앞두고 비무장 지대 유지·관리 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 소탕작전에 돌입하였고, 이후 사실당한 것으로 추정되는 11명의 북한군 사체를 발견하였다. 도주한 북한군을 추적하여 13명을 교전 끝에 사살하였으나 우

미·북 제네바 합의는 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 특별 사찰 수용, 5MWe 원자로의 폐연료봉 봉인후 제3국으로 이전, 북한 지역내 경수로 발전소 제공, 경수로 1기 완성시까지 연간 중유 50만 톤 제공 등이다. 그러나 북한이 2002년 10월 농축우라늄 핵프로그램의 추진으로 미·북 제네바 합의를 위반함으로써 합의사항 이행이 중단되었다.

리 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 6월 23일 새벽 동해안으로 예인되었다. 이 잠수정에서는 승조원과 공작원 등으로 추정되는 9구의 시신이 자폭한 채 발견되었다.



강릉에 침투한 북한 잠수함

(3) 2000년대 이후의 도발

: 서해 NLL 침범, 핵실험, 장거리 미사일 발사 등

2000년대 이후 북한이 조장했던 갈등과 긴장은 이전과는 다른 양상으로 이루어졌다. 북한은 서해상에서 북방한계선NLL을 침범함으로써 세 차례에 걸쳐 남북 간에 교전을 야기하였고 미사일과 장거리 미사일 발사, 핵실험, 천안함 폭침 사건, 연평도 포격 도발 사건 등으로 한반도뿐만 아니라 동아시아와 세계를 긴장시켰다.

① 서해 NLL 침범과 서해 교전

북한은 1999년부터 2009년까지 서해상에서 북방한계선을 침범함으로써 세 차례의 군사적 충돌을 일으켰다. 제1차 연평해전은 1999년 6월 15일 북한 경비정 6척이 연평도 서방 10km 지점에서 북방한계선을 넘어 우리 측 영해를 침범해 들어와 우리 해군의 경고를 무시하고 우리 측 함정에 선제 사격을 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 6·25전쟁 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



대청해전

대패한 북한이 계획적으로 북방한계선을 침범하여 우리 해군을 의도적으로 공격한 전투였다. 이 전투에서 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 북방한계

선을 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.

② 핵실험

북한은 2006년 10월, 2009년 5월, 그리고 2013년 2월 세 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 6·25전쟁 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 10월 9일에 1차 핵실험을 단행하였다. 이에 대해 유엔의 안보리는 10월 14일에 북한의 핵실험을 비난하면서 추가 핵실험 및 탄도미사일 발사 중지를 요구하고 포괄적인 제재를 가하는 내용의 결의안 1718호를 가결하였다. 이후 2007년 2월 13일 '9·19 공동성명'을 이행하기 위한 초기 조치(2·13 합의)에, 그리고 같은 해 10월 3일 추가 조치에 합의(10·3 합의)하면서 다시 협상의 길로 들어섰으나 검증문제로 비핵화 대화가 교착되는 등 더 이상 진행되지 못했다.

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

2013년 2월 12일 북한은 유엔안보리와 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 제3차 핵실험을 감행하였다. 북한이 핵실험을 감행한 것은 유엔안보리의 관련 결의 1718호, 1874호, 2087호에 대한 명백한 위반으로서 한반도와 동북아의 평화와 안전에 대한 위협일뿐 아니라 국제사회 전체에 대한 정면도전 행위였다. 유엔은 결의안 2094호를 가결하여 북한에 대한 강도 높은 제재를 가하기로 했으며 중국을 포함한 대부분의 국가들이 북한의 핵실험을 규탄하고 대북 제재에 동참하였다.

③ 금강산 관광객 피격 사망 사건과 천안함 폭침 및 연평도 포격 사건

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



북한에 의해 폭침 후 인양된 천안함

써 개성공단의 안정적 발전을 저해하였다.

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

북한은 2010년 3월 26일 잠수함정의 기습적인 어뢰 공격을 감행하여 우리 해군 초계함 천안함을 폭침시켰다. 이 도발 사건으로 우리 해군 46명이 희생되었다. 북한의 천안함 폭침 사건은 대한민국을 공격한 명백한 군사적 도발로서 무력위협과 무력행사를 금지하는 유엔헌장 제2조 제4항과 일체 적대행위의 정지를 보장하는 정전협정 제2조 제12항, 그리고 상대방에 대한 무력 사용을 금지하는 남북기본합의서 제2장 제9조를 정면으로 위배하는 것이었다. 그러나 6·25전쟁, 아웅산 폭파사건, KAL기 폭파 사건 등이 자신의 소행이 아니라고 부인해 왔던 북한은 이 사건도 자신의 소행이 아니라 오히려 남한 측이 날조했다고 주장하면서 오히려 남북관계에 긴장과 전쟁 위협을 더욱 고조시켰다. 이에 이명박 대통령은 5월 24일 대국민 담화를 통해 “북한은 대한민국과 국제사회 앞에서 사과하고 사건 관련자를 처벌할 것”을 요구하였고, 남북 간의 교역과 교류의 전면 중단과 북한 선박의 우리 영해 항행 금지 등을 내용으로 하는 ‘5·24 조치’를 발표하였다.

5·24 대북조치 주요내용

- 제주해협 포함 우리 측 해역 북한선박의 운항과 입항 금지
- 남북 간 일반교역은 물론 위탁가공교역을 위한 모든 물품의 반출·반입 금지
- 개성공단과 금강산지구를 제외한 북한지역에 대한 우리 국민의 방북 불허 및 북한주민과의 접촉 제한
- 북한에 대한 신규투자 불허, 현재 진행중인 사업의 투자확대도 금지, 개성공단의 생산 활동은 지속되도록 하되 체류인원은 축소 운영
- 대북지원사업은 원칙적으로 보류, 다만 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지

한편, 국제사회에서도 북한의 천안함 만행 사건에 대해서 강력하게 규탄하였는데, 유럽 의회는 6월 17일에 북한을 규탄하는 결의안을 내놓았고, G8 정상회의에서도 북한을 규탄하는 공동성명을 발표하였다. 그리고 우리 정부는 6월 14일 유엔 안전보장이사회에 천안함 폭침 사건에 대한 조사 결과를 설명하였으며 유엔은 7월 9일 안전보장이사회의 의장성명이라는 형식을 통해서 천안함 폭침 사건을 규탄하였다.

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

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

천안함 폭침 사건과 마찬가지로 연평도 포격 도발 역시 정전협정, 유엔 헌장, 남북기본합의서 등을 위반한 군사적 도발이다. 정부는 북한의 연평



북한의 연평도 포격으로 파손된 민가

도 포격 도발 행위는 “대한민국에 대한 명백한 무력 도발”이며 민간인에 대해서까지 무차별 포격을 가한 것은 결코 용납할 수 없다는 사실을 북한에 분명히 밝히고 이에 대해 책임 있는 조치를 취할 것을 강력히 요구했다. 우리 국회도 11월 24일 ‘북한의 무력도발행위 규탄 결의안’을 채택하여 “민간인 거주 지역을 포함한 연평도 일대에

북한의 불법적이고도 비인도적인 포사격행위로 무고한 인명피해가 있었으며, 이는 대한민국에 대한 중대한 무력도발행위”로 규정하고 강력히 규탄하였다. 이명박 대통령도 11월 29일 대국민 담화를 통해 “북한도 변할 것이라는 일말의 기대를 갖고 북한의 도발을 인내해 왔지만 돌아온 것은 핵개발과 천안함 폭침에 이은 연평도 포격이었다”면서 북한에 대해서 강력히 규탄하고 국방력 강화와 국민의 안전을 강조하였다.

④ 장거리 미사일 발사

2000년대에 들어와 북한은 2006년, 2009년, 그리고 2012년 4월과 12월 네 차례에 걸쳐 중·장거리 미사일을 발사하였다. 먼저 2006년 7월 5일 북한은 장거리 미사일 발사를 감행하였고 이에 유엔 안보리는 북한을 규탄하면서 미사일 관련 물자 등의 북한 이전을 금지하는 유엔 안보리결의안 1695호를 만장일치로 가결하였다. 2009년에도 북한은 4월에 장거리 미사일을 발사함으로써 한반도를 긴장시켰다. 유엔은 탄도미사일 기술을 이용한 모든 발사행위의 중단을 요구하며 유엔 안보리 결의안 1874호를 만장일치로 채택하였다.

또한 2012년에 북한은 4월과 12월 두 차례 장거리 미사일을 발사하여 한반도 및 국제사회를 긴장시켰다. 4월 13일, 북한은 또다시 장거리 미사일을 발사하였다. 발사 직후 폭발하여 실패로 돌아갔지만 이는 북한의 탄도미사일 시험발사를 금지한 유엔 안보리 결의안 1874호를 명백하게 위반한 것이자, 한반도와 동북아의 평화와 안정을 위협하는 도발적 행위였다.

유엔 안보리는 4월 16일, 유엔 안보리 의장성명을 만장일치로 채택하여 북한 장거리 미사일 발사 규탄과 대북 제재 강화를 결의하였다. 또한 북한은 12월 12일에도 장거리 미사일을 발사하였다. 유엔과 국제사회는 이를 중대한 도발 행위로 간주하고 강력하게 규탄하였으며 대북제재를 확대한 유엔 안보리 대북 결의 2087호를 채택하였다.

표 5-3 유엔 안보리 대북 제재 결의안

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

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

제3절 협력의 남북관계

1 남북 간의 대화

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

6·25전쟁 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 시작되었다. 1971년 8월 12일 대한적십자사는 이산가족문제 해결을 위한 남북적십자회담을 북한에 제의하였다. 이를 계기로 이산가족들의 주소와 생사확인, 방문과 상봉, 서신왕래, 재결합, 기타 인도적 문제해결 등 5개항을 의제로 하여 1972년 8월부터 7차에 걸쳐 남북적십자 본회담이 개최되었다.

한편 1972년 ‘7·4 남북공동성명’ 발표 이후 남북조절위원회 등 정치 분야 회담이 이어졌다. 1972년 5월 2일부터 4일간 이후락 당시 중앙정보부

장이 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.

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

1980년대 중반에는 남북회담이 경제, 체육 분야로도 확대되었다. 그러나 1970~1980년대의 남북대화는 냉전체제를 기반으로 한 적대적 대결구도라는 근본적인 제약을 극복하지 못함으로써 남북 간의 화해와 협력으로 이어지지는 못하였다.

1990년대에 들어와 남북대화는 활발히 추진되었다. 남북의 총리를 수석 대표로 하는 고위급회담을 개최하여 전반적인 남북관계 발전 문제를 협의하고 남북기본합의서를 채택하였다. 또한, 1990년대 중반 이후에는 계속된 북한의 식량난을 돕기 위해 1997년 남북적십자 간의 5차례 접촉이 베이징에서 이루어져 「남북적십자 간 구호물자 전달절차에 관한 합의서」가 채택되었고, 이에 따라 대북구호 물자의 전달이 이루어졌다.

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

(1) 정상회담

지금까지 남북 간의 정상회담은 모두 두 차례 개최되었다. 첫 번째 정상회담은 2000년에 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 간에, 그리고 두 번째 정상회담은 2007년에 노무현 대통령과 김정일 국방위원장 간에 개최되었다. 하지만, 남북 정상회담에 대한 노력은 그 이전으로 거슬러 올라간다. 이미 1990년대 중반에 우리 정부가 주도한 남북정상회담에 대한 시도가 있었다.

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

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 보내옴으로써 남북정상회담은 무기 연기되고 말았다.

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

이러한 과정에서 한반도 냉전구도 해체와 항구적인 평화 및 남북 화해협

력을 촉구하는 베를린 선언(2000.3.9)이 나왔고, 이후 북한이 남북정상회담을 개최할 수 있다는 의사를 표명해 옴에 따라 2000년 3월 17일 중국 상하이에서 남북 당국자 간 첫 접촉을 가졌으며, 그 후 베이징에서 수 차례 협의를 가졌다. 그 결과 4월 8일 남북한은 “김정일 국방위원장의 초청에 따라 김대중 대통령이 평양을 방문하여 남북정상회담을 개최한다”는데 합의하였다.

이후 5차례의 남북 간 판문점 준비접촉 과정에서 절차 관련 문제와 항목별 구체적 내용은 1994년 남북정상회담 절차합의서를 기준으로 하기로 하였으며, 경호·통신 등 실무접촉과 체류 일정 및 선발대 방북 등의 일정도 합의하였다.

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

그리고 노무현 대통령은 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양에서 김정일 국방위원장과 남북정상회담을 가졌다. 2007년 정상회담에서 남북은 정전체제의 종식과 항구적인 평화체제 구축의 필요성에 대해 공감하고, 직접 관련된 3자 혹은 4자 정상들이 한반도 지역 내에서 만나 종전을 선언하는 문제를 협력적으로 추진하는데 합의하였다. 또한 정치, 군사, 경제, 사회문화 분야에서 여러 가지 공동사업을 하기로 하였다. 2007년 정상회담 결과 ‘10.4 선언’을 채택하였다.

(2) 남북고위급회담

남북 간의 고위급회담은 주로 총리회담과 장관급회담의 형식을 취하였다. 먼저 남북 간 총리회담은 1988년에 우리 정부가 제안하였다. 1988년 12월 28일 강영훈 국무총리는 연행묵 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 합의를 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.

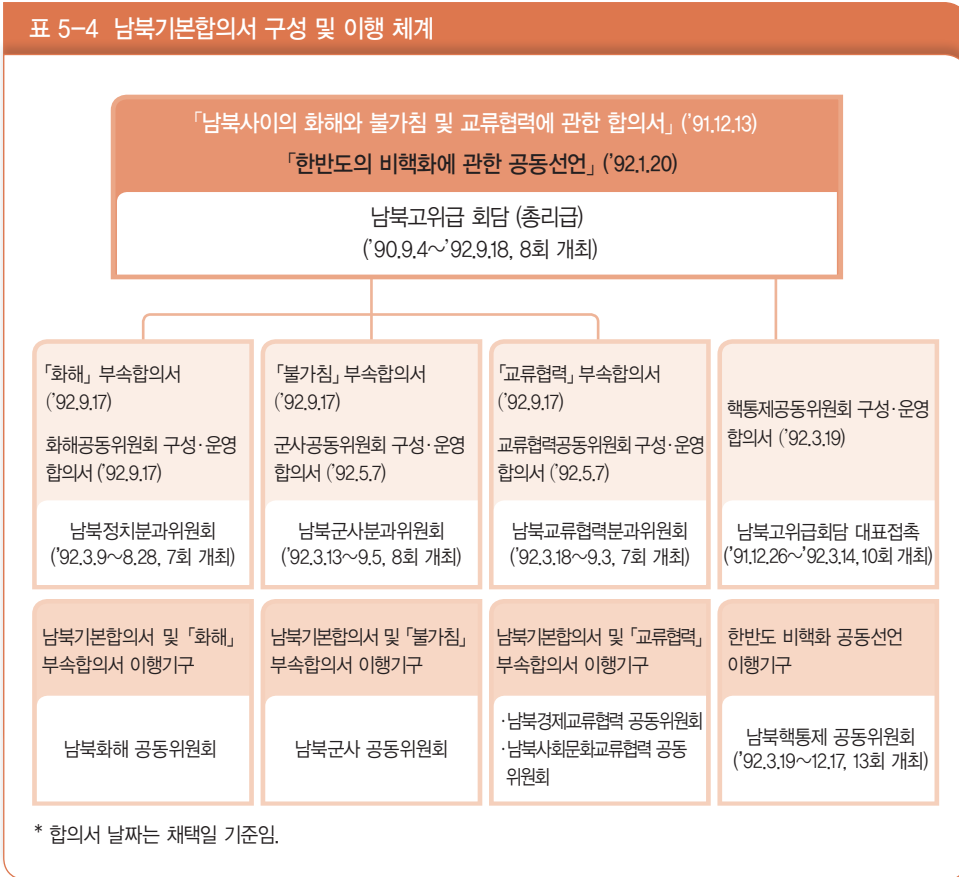
이와 함께 한반도 핵문제를 협의하기 위한 대표접촉을 12월 안에 개최하기로 하는 등 3개 항의 공동발표문을 채택하였다. 이 합의에 따라 1991년 12월 26일부터 12월 31일까지 판문점에서 3차례에 걸쳐 대표접촉이 진행되어 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」이 채택되었다. 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언은 1992년 2월 18일부터 21일까지 평양에서 진행된 제6차 남북고위급회담에서 정식 발효되었다.

제7차 회담(1992.5.5~8, 서울)에서는 「남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서」와 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북교류협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 발효시키고, 남북화해공동위원회를 구성·운영하기로 합의하였다. 한편 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 제8차 회담(1992.9.15~18, 평양)에서 남북은 「남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서」, 「남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」, 「남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」를 발효시켰으며, 「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, 팀 스피리트 훈련 등 우리의 연례적인 군사훈련을 구실로 11월 5일부터 1주일 간격으로 열릴 예정이던 4개의 공동위원회의 참석을 일방적으로 거부하고 제9차 회담에도 불참함으로써 남북고위급회담은 중단되었다.

표 5-4 남북기본합의서 구성 및 이행 체계



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

경제 분야에서는 경제협력 사업추진(제16차 장관급회담)과 상호이익을 낼 수 있는 새로운 경험모델의 발굴(제18차 장관급회담)에 합의하였다. 인도 분야에서 이산가족 화상상봉 및 면회소 착공(제15차), 국군포로 및 납북자 문제의 실질적 해결을 위한 협력(제18차), 군사 분야에서는 남북군사당국자 회담 개최(제14, 15차) 등에 합의하였다.

또한 남북 간에는 2000년 9월 남북국방장관회담이 제주도에서 개최되어 민간인들의 왕래와 교류협력 보장을 위한 군사적 문제 해결을 위해 협력하기로 하였다. 그리고 제1차 회담 이후 7년만인 2007년 11월에 제2차 남북국방장관회담이 평양에서 개최되었다. 여기서는 2007년 정상회담 합의사항 이행을 위한 7개항의 합의문을 채택하였다.

한편 2007년 정상회담 이후 장관급회담은 총리회담으로 격상되었다. 그리하여 총리회담, 장관급회담, 그리고 실무회담이 각각 개최되게 되었다. 남북총리회담은 2007년 11월 14일부터 16일까지 서울에서 열려 정상회담 합의사항의 전반적인 이행을 위한 합의문을 채택하였다. 그리고 장관급회담을 통해서도 남북관계 주요 일정을 조정하고 제반 현안을 협의하였으며, 경제협력추진위원회 등 실무회담에서는 합의사항의 구체적 이행문제에 대해 협의하였다.

(3) 실무회담

여기서는 남북 간 실무회담이 활발히 진행된 2000년 이후에 개최된 실무회담을 중심으로 설명하고자 한다. 실무회담은 한편으로는 정상회담 및 장관급회담을 전후로하여 각종 분야의 실무를 다루기 위해 이루어지기도 하며, 다른 한편으로는 남북관계의 당면한 현안문제를 다루기 위해 남북 간에 실무자 차원의 회담이 이루어지기도 한다. 남북경제협력추진위원회 등 경제 분야, 장성급회담 등 군사 분야, 체육회담 등 사회문화 분야의 실무회담 등이 그것이다.

1970년대와 1980년대에 개최된 남북 간의 실무회담들은 주로 사회문화 및 인도적 분야에서 이루어졌으나 2000년 이후의 남북 간 실무회담은 각

종 분야에서 다양하게 개최되었다. 먼저 군사 부문의 경우, 2000년 제1차 남북정상회담 이후 남북국방장관회담과 병행해서 군사실무회담이 이루어졌다. 2000년 9월의 남북국방장관회담에서의 합의에 따라 장성급회담을 포함하여 남북 군사실무회담이 개최되었다.

특히 2004년에는 2차례의 남북장성급 군사회담을 개최하여 '서해상 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서'를 체결했다. 2006년에는 2차례, 2007년에는 3차례 남북장성급 군사회담이 개최되어 각종 화해협력을 뒷받침하는 문제를 협의하였다.

경제 부문의 경우, 제4차 남북장관급회담 합의에 따라 남북경제협력추진위원회 제1차 회의가 2000년 12월에 개최되었으며, 남북 간 경제교류와 협력 사업을 적극 추진하기로 합의하였다. 남북경제협력추진위원회는 2007년 남북정상회담 이후에는 차관급으로 운영되어 오던 것을 부총리급의 남북경제협력공동위원회로 격상되었으며, 1차 회의는 2007년 12월에 서울에서 개최되었다.

또한 2003년부터는 남북경제협력제도실무협의회 및 실무접촉이 이루어져, 남북 식량차관, 투자보장, 남북 사이의 상사분쟁 해결절차, 청산결제, 개성공업지구와 금강산관광지구 등에 대한 광범위한 합의가 이루어졌다. 이에 따라 남북철도·도로연결실무협의회 및 실무접촉, 개성공단건설실무협의회 및 실무접촉, 남북해운협력실무접촉, 임진강수해방지실무협의회, 남북원산지확인실무협의회, 남북청산결제실무협의 등이 이루어졌다.

인도 분야의 경우 남북적십자 실무접촉이 이루어졌다. 2000년부터 2010년까지 남북 간에는 이산가족 상봉과 방문 문제 등을 협의하기 위해 11차례의 적십자회담이 개최되었으며, 실무적 문제를 협의하는 적십자 실무접촉도 이루어졌다.

사회문화 분야의 경우, 남북 간 체육회담을 위한 실무접촉도 2002년에 제14회 부산아시아경기대회에 이어 대구유니버시아드대회(2003), 제28회

아테네올림픽(2004) 남북공동입장 문제를 협의하기 위해서 이루어지기도 했다. 2005년 말부터 2008년 2월까지 2008년 베이징올림픽 단일팀 구성 및 남북응원단 참가문제 협의를 위한 실무접촉이 개최된 바 있으나 합의에 이르지 못하는 못하였다. 또한 안중근 의사 유해 공동 발굴 및 봉환을 위한 실무접촉도 진행하였다.

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

북한에 의해 일방적으로 중단되었던 남북대화는 2009년 4월 들어 재개되었다. 개성공단 현안문제를 해결하기 위한 당국 간 실무회담, 남북적십자회담, 임진강 수해방지 실무회담, 금강산 관광 및 개성 관광 문제와 관련한 남북 당국 간 실무회담 등이 개성에서 개최되었다. 그러나, 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 등 전례 없는 무력도발에 의해 대화는 중지되었으며, 북한이 남북 간 비공개 접촉을 폭로(2011.6)하는 등 남북대화를 거부하는 태도를 보임에 따라 이명박 정부 임기내 남북대화가 재개되지 못하였다.

(4) 최근의 남북대화

2013년 2월 박근혜 정부 출범 후에도 정부의 진정성 있는 남북대화 노력은 계속되었다. 박근혜 대통령은 2월 25일의 취임사에서 남북 간에 상호 신뢰구축 필요성과 함께 대화와 협력을 강조하였다. “서로 대화하고 약속을 지킬 때 신뢰는 쌓일 수 있다. 북한이 국제사회의 규범을 준수하고 올바른 선택을 해서 ‘한반도 신뢰프로세스’가 진전될 수 있기를 바란다”고 언급했다. 그러나 북한은 핵실험 등 무력도발에 대한 책임을 회피하고 남북대화화 노력에 소극적인 태도를 보였다. 그리고 4월에는 개성공단의 북측 노동자들을 철수시키고 공단의 잠정 중단을 선언하였다. 정부는

“한반도 신뢰프로세스는 반드시 가동되어야 한다”는 기본 입장에서 지속적으로 북한에 대화를 제의하였으나 북한은 호응하지 않았다.

이후 미·중 정상회담(2013.6.7)과 한·중 정상회담(2013.6.27)을 앞둔 2013년 6월 6일 북한은 조국평화통일위원회(조평통) 대변인 특별담화문을 통해 6·15공동선언 발표 13주년을 계기로 개성공단 정상화와 금강산 관광 재개를 위한 남북 당국 간 회담을 제의했다. 이에 우리 정부가 북한의 회담 제의를 수용함에 따라 6월 12일 장관급 회담 개최를 위한 실무접촉이 6월 9일부터 11일까지 판문점 남측 지역인 평화의 집에서 진행되었다. 그러나 양측 수석대표의 격^格 문제에 대한 이견을 좁히지 못한 채 남북 당국 간 회담은 무산되었다.

7월 4일 우리 정부는 개성공단 시설 및 장비 점검, 완제품 및 원부자재 반출, 개성공단의 발전적 정상화 문제 등을 협의하기 위한 당국 간 실무회담을 제의하였다. 북한이 이를 수용하면서 7월 6일부터 22일까지 다섯 차례에 이르는 실무회담이 개최되었다. 7월 25일 제6차 실무회담이 개최되었으나 북한 측 대표단이 실무회담을 중단시킴으로써 더 이상 진행되지 못하였다. 이후 7월 29일 대북 전통문을 통해 개성공단 정상 가동 문제를 협의하기 위한 제7차 남북실무회담을 속개하자는 제의를 하였으며, 이에 북한은 8월 7일 조평통 대변인 특별담화를 통해 8월 14일 개최하자고 호응해 옴으로써 제7차 회담이 성사되었다. 제7차 회담에서 남북한은 재발방지 보장과 공단의 발전적 정상화 방안에 대해 협의하고 5개항으로 된 「개성공단 정상화를 위한 합의서」를 채택하였다.

2 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 것이

었다. 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 우리법의 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 재반출, 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 지원 하도록 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 「남북관계 발전에 관한 법률」이 국회에서 제정되어 2006년 6월 발효되었으며, 동법 시행령과 시행규칙이 제정되었다.

이명박 정부는 지난 시기 교류협력의 추진결과를 바탕으로 교류협력의 내실 있고 안정적인 발전을 위한 기반조성에 주력하였다. 교류협력 절차

간소화와 질서 확립을 위해 「남북교류협력에 관한 법률」 등 법제를 정비하였고(2009.7), 대북 물자 반출입에 대한 투명성을 강화하기 위해 ‘교역 물자관리시스템’도 구축하였다(2010.2). 한편, 정부는 금강산 관광객 피격 사망사건(2008.7), 개성공단 근로자 억류 사건(2009.3) 등을 계기로 북한 지역에 방문·체류하는 국민의 신변안전보장 강화 노력을 경주하고 있다.

(1) 남북 교류협력 현황

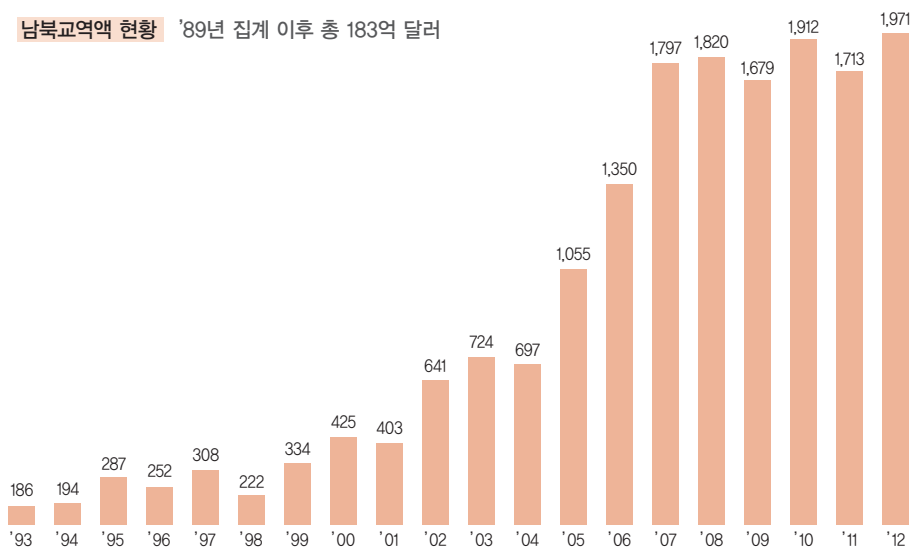
1988년 ‘7·7 선언’이후 공식적으로 추진된 남북교류협력은 1990년 「남북 교류협력에 관한 법률」이 제정되면서 제도적 기반이 마련되었으며, 이후 1994년과 1998년 두 차례에 걸쳐 발표된 ‘남북경제협력 활성화 조치’ 등 정부의 제도 마련에 힘입어 안정적인 확대 추세를 이어갔다.

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

1989년 6월 12일 「남북교류협력에 관한 지침」 시행 이후 시작된 남북인적 왕래는 남북도로 연결 및 개성공단 개발 등을 계기로 큰 폭으로 증가하여, 2006년에는 연간 왕래인원이 10만 명을 돌파하였다. 2012년까지의 남북 인적 왕래 내역 중 남한 주민의 북한 방문 금강산·개성 관광객 제외은 110만 1,091명이며, 북한주민의 남한 방문은 7,881명으로 집계되었다. 2012년에는 12만 360명이 왕래하였다.

표 5-5 남북교역액 현황

남북교역액 현황 '89년 집계 이후 총 183억 달러



한편, 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 2005년에는 최초로 연간 교역 규모가 10억 달러를 넘어섰으며, 2007년에는 17억 9천 7백만 달러, 2008년에는 18억 2천만 달러, 2009년에는 16억 7천 9백만 달러, 2010년에는 19억 1천 2백만 달러, 2011년에는 17억 1천 3백만 달러, 그리고 2012년에는 19억 7천 1백만 달러에 달하였다. 남북 간 교역이 시작된 이후 2012년까지 누적 교역실적은 약 183억 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 남북경제협력추진위원회에서 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, 용수와 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



개성공단 북한 근로자들의 작업 모습

인원수 축소, 개성공단 상주인원 감축, 개성관광 중단, 그리고 남북경제 협력협회사무소 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 136일 간 개성공단에서 근무하고 있던 우리 측 근로자를 억류하기도 하였다.

2010년 3월의 천안함 폭침 사건이 북한의 소행으로 밝혀짐에 따라 정부는 2010년 5월 24일 대북 조치를 발표하였다. 이에 따라 개성공단은 신규 진출과 투자확대를 당분간 금지하고 우리 국민의 신변안전을 고려하여 체류하는 인원을 평소의 50~60% 수준으로 축소·조정하기로 하였다. 또한 2010년 11월 23일 북한의 연평도 포격 도발 직후 급격한 상황악화 가능성에 대비하여 11월 24일 개성공단 방북을 잠정 중단하였다. 그러나 남북관계에서 차지하는 특수성을 고려하여 기존의 생산활동은 유지해 왔다. 2011년 10월부터는 개성공단 애로해소를 위한 소방시설과 의료시설 건립 및 출퇴근 도로보수를 추진하고 있다.

개성공단에는 2012년 12월 말 현재 총 123개 기업이 가동되고 있으며, 이들 기업은 2012년 12월 기준으로 현재 53,448명의 북한 근로자들을 고용하고 있다. 2012년 12월 말까지 총 19억 7,599만 달러의 제품 생산이 이루어졌으며, 이 중 2억 3,474만 달러에 달하는 제품이 수출되었다. 그러나 2013년 3월 말 북한이 개성공단 입출경을 중단하고 남북 간 군 통신선을 차단한 데 이어 4월 9일 북한 근로자를 전면 철수하여 사실상 가동이 잠정 중단되었다. 이에 우리 정부는 거듭 대화를 촉구하였으나 북한이 거부함으로써 4월 26일 우리 측 잔류 인원의 전원 귀환을 결정하였고, 5월 3일 우리 측 최종 잔류인원 7명이 모두 귀환함으로써 개성공단 내 남측 인원은 한 명도 없게 되었다. 이후 우리 정부는 북한과 대화를 통한 문제해결을 위해 지속적으로 노력해 왔으며, 7월 6일부터 8월 14일까지 7차례의 개성공단 남북당국 실무회담을 개최하여 5개항으로 구성된 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」를 채택하게 되었다.

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 12월 말에 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 우리 측 도라산역과 북측 판문역 간에 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 남북화물열차 운행을 재개한다고 통보하였으나, 우리 측은 구체적인 운행재개 여부·시점은 물동량 등 화물 수요를 보아가면서 결정한다는 방침이다.

③ 금강산·개성 관광

금강산 관광은 1998년 11월 18일 금강호가 동해항에서 북한의 장전항을 향하여 출항하면서 시작되었다. 2000년에 20여만 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 통제로

인해 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. 또한 북한은 2010년 4월 금강산지구 내 우리 측 자산을 몰수·동결하고, 2011년 4월 현대아산의 금강산관광사업 독점권을 취소하였다. 2011년 5월 우리 측 재산을 침해하는 「금강산국제관광특구법」을 제정하는 등 불법적 조치를 지속해왔으며, 2011년 8월에는 우리 측 재산에 대한 처분 단행을 통보하고, 우리 측의 체류인력을 전원 추방했다. 이러한 북한의 조치는 남북 간 계약과 합의를 일방적으로 뒤집고 부정하는 것으로 결코 용납할 수 없는 것이다.

개성 관광은 2005년에 현대아산과 아시아태평양평화위원회가 개성 시범관광에 합의하여 세 차례에 걸쳐 시범관광이 실시되었다. 2007년 11월 3일 현대아산과 아시아태평양평화위원회 간에 「남북관광협력에 관한 합의서」를 체결하여 2007년 12월 5일부터 개성 관광이 본격적으로 시작되었다. 개성은 서울에서 70여 km밖에 떨어져 있지 않아 당일 관광이 가능하고 북한 주민들의 생활을 직접 볼 수 있는 등 금강산 관광과 차별화되

어 새로운 북한 관광 수요를 창출하였다. 2008년 10월 15일에는 개성 관광객이 누계 10만 명을 돌파하였으며, 2008년 11월 28일까지 누적 관광객은 11만여 명에 달하였다. 하지만 개성 관광도 북한의 일방적인 중단조치로 2008년 11월 29일 중단되었다.

관광사업이 재개되기 위해서는 무엇보다도 우리국민의 신변안전 문제가 우선적으로 해결되어야 하며, 유사한 사건의 재발방지를 위해 책임있는 남북 당국 사이에 확실한 신변안전 보장장치가 마련되어야 한다. 아울러 정부는 이런 문제를 포함하여, 금강산 관광 재개와 관련해 국민들이 갖고 있는 우려를 해소할 방안을 강구해 나갈 것이다.

(3) 사회문화 분야의 교류협력

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

방송 분야에서는 2002년 9월 KBS 교향악단의 평양 공연, 2003년 8월 KBS의 전국노래자랑 평양편 공동 제작 방영, 2004년 6월 MBC취재팀이 직접 평양을 방문하여 제작한 '살아있는 고구려' 방영, 2005년 8월 SBS 조용필 평양 공연 등의 교류가 있었으며, 2007년에도 KBS 드라마 '사육신'이 북한에서 주문 제작되어 방영된 바 있다. 또한 방송위원회는 2004년 아테네 올림픽, 2005년 동아시아 축구대회에 이어 2006년 독일 월드컵 경기 대북 위성중계 지원 사업을 진행하여, 개·폐막식 및 한국 선수들이 출전한 경기를 포함한 전 경기 화면을 북한에 송출하였다. 한편 2008년 2월에는 뉴욕 필하모닉의 공연이 평양에서 있었으며 MBC는 동 공연에 중계 장비를 지원했다.

학술·문화 분야에서는 2004년 2월 평양에서 개최된 일제 약탈 문화재 반환 공동학술토론회를 계기로 '남북역사학자협의회'가 구성되었다. 남북역사학자협의회는 평양일대 고구려 고분군에 대한 공동 실태조사(2006.4~5월)를 하였으며, 개성 만월대 공동발굴사업(2007~2012년)을 추진하고 있다. 개성 만월대 공동발굴사업은 5·24조치로 잠정 중단되었다

가, 2011년 하반기 유연화 조치의 일환으로 집중호우로 인한 피해부분 복구작업을 실시(11.14~12.19)하였다. 또한, 남북은 ‘안중근 의사 유해 발굴 및 봉환사업’을 위해 중국 뤼순시 뤼순감옥 공동묘지를 함께 조사(2006.6~2008.5) 하였으며, 2008년 4월과 6월, 2009년 12월에는 남북 역사학자 공동학술회의를 개성에서 개최하였다. 남북의 이질화된 어문규범을 단일화하기 위해 2005년 시작된 「겨레말큰사전 남북공동편찬사업」은 5·24조치 이후 남북이 각각 사전 집필 및 새 어휘 조사를 진행하는 방향으로 추진하였다. 2011년 11월 18일에 남북이 개성에서 실무접촉을 갖고 남북공동편찬회의 재개 및 편찬자료 교환 등을 논의하였다. 2012년 12월 말 현재 15만 개의 새 어휘 발굴, 28만 개의 1차 올림말을 선정하였다. 그리고 2011년 정명훈 서울시향 예술감독은 9.12~15일간 평양을 방문하여 남북한 음악교류 등을 논의하였고, 2012년 2월에도 평양을 방문하여 북한의 은하수 관현악단과 리허설을 진행하였다. 한편, 2012년 10월에 개최된 부산국제영화제에 북한영화인 「김동무, 날아가다」(유립·북한 합작), 11월에 개최된 광주국제영화제에 「평양에서의 약속」이 상영되었다.

종교 분야에서는 대한불교 조계종이 2004년부터 추진했던 금강산 신계사 복원사업이 2007년 말 남북공동 낙성식 개최와 함께 최종 완료되었다. 천태종에서도 개성영통사 복원사업을 2005년 10월 완료하였다. 2007년 5월에는 한국종교인평화회의와 조선종교인협의회가 남북 종교교류 10주년 공동행사를 평양에서 개최하였다. 개신교계의 (사)기쁜소식이 북한의 조선그리스도교연맹과 공동으로 봉수교회 재건축사업을 실시하여 2007년 말 완공하였고, 2008년 7월에는 준공기념 헌당 예배를 개최하였다. 2008년에는 한국기독교교회협의회가 북한 조선그리스도교연맹과 공동으로 ‘2008 평화통일 남북교회 기도회’를 평양 봉수교회에서 개최하였으며, 천주교도 남북공동으로 평화통일 기원미사를 개최하였다. 한편 5·24조치로 중단되었던 종교교류는 정부가 2011년 하반기부터 순수 종교교류에 한해 대표성과 종단별 형평성 등을 고려하여 허용함에 따라 조계종의 팔만대장경 판각 1천년 고불법회 참석(9.3~7), 한국종교인평화회의 의장단 방북(9.21~24) 등 부분적으로 교류가 재개되었다.

2012년에는 3월과 9월 중국 베이징, 선양에서 남북종교인 사이의 접촉이 이루어져 20개 단체가 실무협의를 진행하여 10월 이후에 남북 공동행사가 개최되었다. 불교계에서는 2012년 10월 13일 조계종이 신계사에서 법회를, 11월 15일에는 천태종이 영통사에서 법회를 각각 개최하였다. 한편 「안중근의사기념사업회」는 2012년 11월 13일에서 17일까지 신천군 청계동 생가, 남흥중학교(전 삼흥학교) 등 안중근의사 유적지를 방문하고 평양 장충성당에서 미사를 개최했으며 대북지원사업자인 「(사)평화3000」은 11월 17일에서 21일까지 평양을 방문하여 장충성당에서 합동미사를 개최했다.

체육 분야는 1990년 남북통일축구대회가 평양과 서울에서 개최되었으며, 1991년 세계탁구선수권대회와 세계청소년 축구대회에서 남북 단일팀을 구성하여 참가하였다. 2002년 부산아시아경기대회와 2003년에 대구유니버시아드대회에는 북한의 선수단과 응원단이 참가하기도 하였다. 2000년 이후 시드니 올림픽 개막식, 아테네 올림픽 개·폐막식, 장춘 동계 아시안게임 등 국제 스포츠대회에서 남북이 9차례 공동으로 입장하였다.

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 제주도에 개최된 아시아 시니어레슬링 선수권 대회와 아시아 유도 선수권 대회에 북한 선수단이 참가하였으며, 6월과 10월에는 남북 유소년 축구팀 친선경기가 평양에서, 6월에는 2010 남아공 월드컵 아시아 지역예선 경기가 서울에서, 2009년 4월에는 2010 남아공 월드컵 아시아 지역 최종 예선 경기가 서울에서 개최되었다. 2012년 1월 31일 중국 쿤밍과 2013년 1월 24일 중국 하이난에서 인천시가 개최한 「인천평화컵 국제유소년축구대회」, 강원도가 개최한 「강원도컵 국제 여자축구대회」에 남북간 경기가 예상되었으나, 각각 북한의 불참으로 무산되었다.

한편, 2013년 4월에 세계태권도연맹은 태권도 올림픽 종목 유지 문제를 협의하기 위해 중국 톈진에서 접촉을 하였다. 그리고 7월 20일부터 28일

까지 서울과 경기도 화성에서 열린 「2013년 동아시아컵축구대회」에 북한 여자선수단 39명과 조총련 응원단 23명이 참가하였다.

지방자치단체의 대북교류사업은 1999년 제주도의 감귤지원을 시작으로 구호물자 및 보건의료물자 지원, 산림 병해충 방제 등 인도적 지원사업과 농축산업, 체육 등 사회문화 협력사업 위주로 추진되어왔다. 지자체는 자체 조례제정 및 기금 조성을 통해 대북교류사업을 지원하고 있다.

정부는 지자체 간 대북교류 사업의 정보공유 및 중복 방지, 중앙과 지방 간 효율적인 협력체계 구축을 위해 2006년도부터 「지자체 남북교류실무협의회」를 구성하여 지자체 간 남북교류 정보를 교환하며 남북교류 협력 사업 추진에 따른 애로 및 건의사항을 수렴해 왔다. 그동안 남북관계 경색으로 지방자치단체 교류가 활성화되지는 못하였지만 지방자치단체별로 교류 재개에 대한 준비는 진행되어 왔다. 충청북도에서는 2012년 11월 남북교류협력 조례를 제정하였으며, 이로써 16개 광역시·도 전체가 남북교류협력 조례를 제정·운영하게 되었다. 또한 자치단체에서는 자체적으로 남북협력기금도 조성하여 남북교류 사업에 대비하고 있다.

(4) 인도적 문제의 해결 노력

① 이산가족 상봉

남북은 2000년부터 2012년까지 18차례의 이산가족 상봉행사를 실시하였으며, 2005년부터는 이산가족의 고령화로 인한 문제 해결의 시급성을 감안하여 새로이 화상상봉을 도입하여 7차례 시행하였다. 이에 따라 2000년 이후 2012년까지 총 4,321가족 2만 1,734명이 상봉기회를 가졌다.

정부는 당국차원의 교류와 병행하여 제3국을 통한 생사확인, 상봉 등 민간차원의 이산가족교류 촉진을 위해서도 노력해 왔다. 1998년부터 경제적으로 어려운 이산가족들에 대해 교류 소요경비를 부분적으로 지원해 왔으며, 2012년 2월부터는 민간 차원의 이산가족교류를 보다 활성화하기 위해 지원금을 생사확인 200만원, 상봉 500만원, 교류지속 50만원

으로 인상하였다.

또한 이산가족 관련 자료의 체계적 관리·보존을 위해 ‘이산가족 정보통합시스템’을 설치·운영하고 있으며, 이곳에 등록된 이산가족을 대상으로 컴퓨터 추적을 통해 이산가족 상봉 대상자를 선정하고 있다. 2013년 7월 말 기준으로 이산가족 찾기 신청자는 총 12만 8,842명이며 이 중 생존자는 7만 2,882명이다.

2009년 3월에는 「남북이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」을 제정하여 이산가족 교류활성화에 대비한 제도적 인프라 구축에도 노력을 기울이고 있다. 동법에 따라 2011년 4월부터 11월까지 이산가족 찾기 신청을 한 생존자 전원인 81,800명을 대상으로 전면적 실태조사를 처음으로 진행하였다. 이러한 실태조사 결과는 전면적 생사확인과 상봉정례화에 필요한 기본자료 및 이산가족 정책수립에 필요한 기초자료로 활용될 예정이다.

한편, 정부는 이산가족 상봉을 보다 확대하고 정례화하기 위해 북한에 이산가족면회소 설치문제를 꾸준히 제기하여 왔다. 남북은 제4차 남북 적십자회담(2002.9.6~8)에서 이산가족면회소 설치에 합의한 이후 여러 차례의 실무접촉을 거쳐 2003년 제5차 적십자회담에서 19,835㎡(6,000평) 규모의 금강산면회소를 건설·운영하기로 합의하였다. 이후 2005년 8월에 착공하여 2007년 12월 7일 금강산면회사무소 준공식을 거쳐 2008년 7월 12일에 면회소를 완공하였으나, 북한 측이 2010년 4월 27일 금강산 관광 재개를 압박하는 과정에서 일방적으로 몰수한 상태이다.

이산가족 상봉행사는 2007년 10월 제16차 이후 북한 측의 일방적인 파기로 상봉행사가 약 2년간 중단되었다가 2009년 9월 26에서 10월 1일까지, 그리고 1년 후인 2010년 10월 30일부터 11월 5일까지 추석제기 상봉행사를 금강산에서 개최하였다. 2009년 상봉행사부터 단체상봉시는 이산가족면회소가 북한 측에 의해 몰수된 상황에서도 이산가족면회소를 활용하였다.

2009년 상봉인원은 남북을 합쳐 195가족 888명으로 이중 남측 가족이 554명, 북측 가족이 334명이었다. 2010년 상봉인원은 남북을 합쳐 191가족 886명으로 이중 남측 가족은 573명, 북측 가족은 313명이었다. 2010년 상봉행사 이후 북한의 연평도 포격 등 대남도발로 인해 남북 간 이산가족 교류가 이루어지지 않았다. 정부는 2012년 2월 14일 이산가족 상봉문제 협의를 위한 남북적십자 실무접촉을 제의하였으나 북한의 무응답으로 성사되지 못하였으며, 8월 8일에도 재차 제의하였으나 북한은 이를 거부하였다.

한편 정부는 2012년 8월 6일부터 9월 28일까지 영상편지 제작을 위한 수요조사를 통해 1만 6,800여 명의 희망자를 파악하고, 2012년에 800여 편의 영상편지를 제작하였다. 2013년에는 2,000여 편, 나머지는 2014년에 제작하여 ‘이산가족 정보통합시스템’ 등에 보관하고, 향후 남북적십자 간 협의를 통해 북한에 있는 가족들에게 영상편지를 전달할 예정이다.

② 국군포로 및 납북자 문제

6·25전쟁에서 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 2012년 12월 말까지 총 80명의 국군포로가 탈북 귀환하였고, 국방부는 귀환한 국군포로와 탈북자의 진술을 바탕으로 2012년 말 현재 약 500여 명의 국군포로가 북한에 생존해 있는 것으로 추정하고 있다.

납북자는 크게 6·25전쟁 중 납북자와 정전협정 체결 이후 납북자로 구분된다. 전시 납북자는 조사 시기와 주체에 따라 큰 차이를 보이는데, 전체 명부가 발견된 1952년의 『대한민국 통계연감』에 따르면 82,959명에 이른다.

정전협정 체결이후 1955년 대성호 납북을 시작으로 2012년 12월까지 총 3,835명의 우리 국민이 납북되었으며, 이중 87%인 3,310명이 1년 이내에 송환되었고, 8명이 자진 탈북·귀환하여 총 귀환자는 3,318명이다. 2012년 12월 말 현재 북한에 억류된 납북자는 517명으로 추정하고 있다.

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 2010년 추석계기 상봉행사까지 17명의 국군포로와 16명의 납북자가 가족을 상봉하였다. 그러나 이러한 접근방식은 근본적인 문제해결과는 거리가 먼 것으로 국민적 공감을 얻는데 한계가 있었다.

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

2010년 추석계기 이산가족 상봉행사 시 우리 측은 국군포로 10명과 납북자 16명 등 총 26명에 대해 생사확인을 의뢰하였으나 북한 측은 ‘국군포로 1명 사망, 나머지 25명은 확인불가’로 회신하였다. 우리 측은 상봉행사를 앞두고 개최된 남북적십자회담(2010.10.26~27)에서 북한 측에 생사확인 결과에 유감을 표명하면서 성의 있는 확인을 요구하였으며, 북한 측은 2010년 상봉행사에 국군출신 4명을 방문단에 포함시켜 남측 가족을 상봉하였다.

2007년 10월부터 시행된 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법」에 따른 국무총리 소속 「납북피해자 보상 및 지

원 심의위원회」의 심의·의결을 통해, 2011년 말까지 총 425건, 약 145억 원(피해위로금 416건 129억, 정착금·주거지원금 8건 15억, 보상금 1건 7천만 원)의 피해위로금이 지원되었다.

한편, 2010년 9월 27일에는 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」이 시행되었고, 정부차원에서 본격적으로 6·25전쟁 중 납북피해의 진상규명과 납북자 및 납북자가족들의 피해조사, 명예회복을 위한 업무에 착수하였다. 이에 따라 12월 13일에 6·25전쟁 납북진상규명위원회와 사무국이 출범하여 본격적인 활동에 들어갔다. 위원회는 2012년 말까지 1,623건의 납북피해 신고를 접수하여 2012년 12월까지 총 1,107명을 6·25전쟁 납북자로 공식 인정하였다.

③ 대북 지원

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

그동안 우리의 대북지원은 정부차원, 민간차원, 국제기구 등을 통하여 이루어져 왔다. 1999년에 15만 5천 톤의 비료지원을 시작한 이후 매년 20~30만 톤씩 2007년까지 총 255만 5천 톤의 비료를 당국차원에서 지원하였다.



대북 비료지원

한편, 식량은 1995년 쌀 15만 톤을 무상 지원한 이래 2000년부터는 차관방식(10년 거치, 20년 상환, 이자율 연 1%)으로 식량지원을 해왔다. 1995년부터 2007년까지 대북 식량 지원은 쌀 265만 톤, 옥수수 20만 톤 등 총 285만 톤이 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.

이명박 정부 출범 이후에는 남북관계의 전반적 상황 악화 및 투명성문제 등으로 북한에 대한 대규모 식량·비료지원은 중단되었으나, 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원이나 재해 시의 긴급구호 등은 지속되었다.

2008년부터 2010년 사이 정부와 민간단체, 국제기구를 통해 영유아 등 취약계층 중심으로 대북지원이 이루어졌다. 정부 차원에서는 2009년 북한에 신종플루가 발생함에 따라 치료제와 손소독제를 지원하였으며, 2010년에는 북한 신의주 지역 등에 수해가 발생하여 쌀·시멘트·컵라면 등을 지원하던 중 북한의 연평도 포격 도발로 인해 일부 물자의 지원이 중단되었다. 2011년에도 영유아 영양식 등 수해 긴급구호물품의 지원의사를 표명하였으나, 북한의 응답이 없어 지원을 종결한 바 있다.

민간 차원과 국제기구(WHO, UNICEF)를 통해서도 2008년 이후 영유아·임산부 등 취약계층을 대상으로 보건의료 분야 지원을 지속해왔으나, 2010년 북한의 천안함 폭침 및 연평도 포격 도발 사건으로 지원이 중단되었다. 그러나 정부는 순수 인도적 지원에 대해서는 동포애와 인도주의 차원에서 조건 없이 추진한다는 원칙 하에 2011년 국제기구(UNICEF)를 통해 취약계층에 대한 영유아 사업(영양개선, 보건)을 지원하였다. 2012년에는 민간 차원에서 영유아·임산부 등 취약계층에 대한 의약품, 영양식, 의류 등 총 46건 118억 원 규모의 인도적 물자가 지원되었다. 특히 북한 수해와 관련하여 대북협력민간단체협의회, 월드비전, 한국JTS(Joint Together Society) 등에서 밀가루 1,500톤과 의약품 등을 지원하였다. 국제기구를 통해서도 대

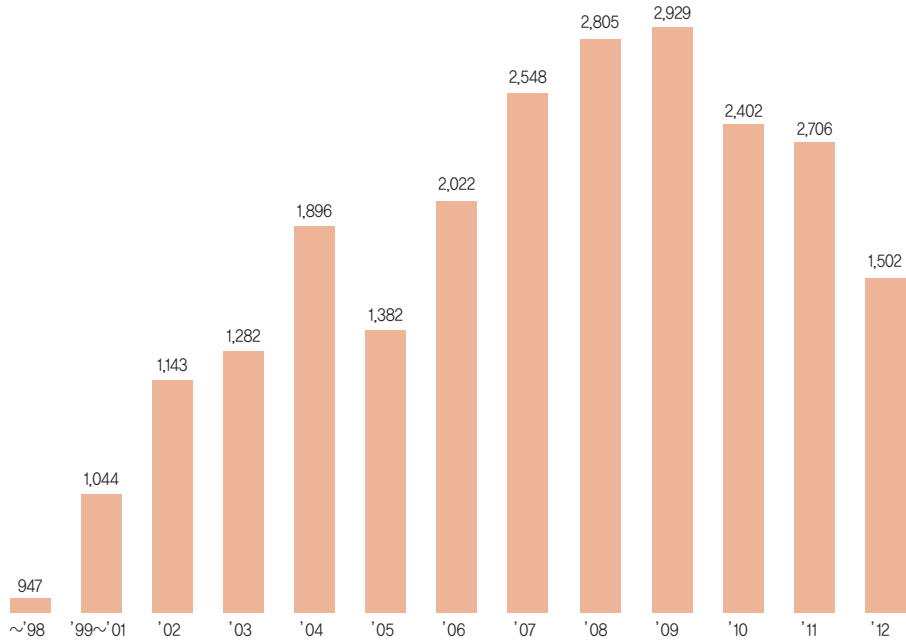
북지원이 이루어졌는데 2012년 9월 국제백신연구소¹⁾를 통한 북한어린이 백신지원 및 백신능력 강화사업에 210만 달러(23억 원 상당)를 지원하였다. 정부는 2013년 3월 유진벨 재단의 결핵약 반출을 승인하였고, 7월에는 5개 민간단체의 영유아 등 취약계층 대상 약 15억 원 규모의 대북지원을 승인하였다. 이와 더불어 8월 남북교류협력추진협의회를 개최하여 총 604만 달러 규모의 UNICEF 영유아 사업을 지원하기로 결정하였다.

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 중반부터는 연 50명을 상회하였고, 1990년대 후반에 들어서는 100명 이상으로 증가하였다. 특히 2002년에는 연간 입국인원이 1,000명을 넘었고, 2006년 2,000명을 넘은 후에는 매년 2천명 이상의 인원이 입국하여 2012년 12월 말 현재까지 입국한 북한이탈주민은 총 2만 4,608명에 달하게 되었다. 2012년에는 총 1,502명이 입국하였다.

표 5-6 북한이탈주민 입국 추이

북한이탈주민 입국인원 현황 (명) 총 24,608명 입국(보호 결정 기준)



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

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

북한이탈주민이 국내에 입국하게 되면 사회적응교육, 정착지원금 지급 및 주거알선 등 자립·자활에 필요한 초기 자립지원을 받게 된다. 사회적응교육은 정착지원시설인 '북한이탈주민정착지원사무소'(1999.7 개소)와 동 사무소의 '화천 분소'(2012.12.5 개소)에서 12주 동안 북한이탈주민이 우리

사회에 적응하여 생활하는 데 필요한 기본적인 소양을 갖추 수 있도록 집중적이고 체계적인 교육훈련으로 진행되고 있다. 교육 프로그램은 정서 안정 및 건강증진, 진로지도 및 직업훈련, 그리고 우리 사회의 이해 증진, 초기정착 지원 등으로 구성되어 있다. 또한 정부는 '북한이탈주민정착지원사무소에서 사회적응 교육을 마치고 사회로 진출하는 북한이탈주민이 초기정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 정착기본금, 정착장려금 및 주거지원금 등을 지원하고 있다.

직업교육의 취업연계효과 등을 고려하여 요양보호사, 기초전자조립, 품질관리기초, 봉제, 용접, 중장비(지게차), 자동차정비 등 직종별 단기집중 직업훈련을 실시하고 있다. 아울러 훈련기관도 두원공대, 한경대, 대우직업능력개발원, 청강문화산업대 등으로 확대하였다.

사회에 진출한 북한이탈주민은 직업훈련, 취업, 교육 등에서 제도적 지원을 받는다. 정부는 북한이탈주민의 취업을 촉진하기 위해 2012년 12월 현재 54개 고용센터에 취업보호담당관을 지정하여 운영 중이다. 취업보호담당관을 통해 진로지도, 직업훈련 안내 및 취업을 알선하고 있으며, 직업훈련에 참가하는 북한이탈주민에게는 훈련비 및 훈련수당을 지원한다. 또한 북한이탈주민이 일정시간 직업훈련 이수 시 직업훈련장려금, 국가자격 등 취득 시 자격취득장려금을 지급하고, 장기근속을 장려하기 위해 6개월 이상 취업을 유지하는 경우 취업장려금을 지급한다. 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게는 일정한 범위 내에서 임금의 절반을 3년까지 지원하고 있다. 2010년부터는 북한이탈주민 사회적 기업 설립·운영 지원, 창업 지원, 영농정착 지원 등을 통해 북한이탈주민을 위한 맞춤형 일자리 창출에 노력 중이다. 2012년 3월에는 「취업지원센터」를 개소하여 북한이탈주민 1:1 맞춤형 취업상담을 통해 정부·공공기관 및 우수 기업체에 취업을 연계하고 있다.

그리고 각 지방자치단체별로 거주지보호담당관이 지정되어 북한이탈주민의 거주지 편입과정에서부터 주민등록, 생계급여 지급, 의료급여 대상자 지정 등 사회보장제도의 편입을 지원하고 있다. 2012년 12월 현재 전국

223개 지자체에 거주지보호담당관이 지정되어 활동하고 있다.

정부는 북한이탈주민의 학습능력 개발을 위한 교육지원도 꾸준히 강화하였다. 중·고등학교 및 국·공립대학교에 편입학한 북한이탈주민에게는 학비 전액을 면제해 주고, 사립대학인 경우 학비의 반액은 정부가 보조하고 반액은 본인이 부담하고 있다. 2006년 3월에는 탈북 청소년들의 정규 학교 편입학 촉진을 위한 디딤돌학교로서 중·고교 과정이 통합된 기숙형 학교인 ‘한겨레학교’를 개교하였다. 2012년 12월 현재 약 191여 명의 학생이 교육을 받고 있다.

2010년 3월에 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 개정하여 공무원 특별임용 시 조건을 완화하는 등 북한이탈주민이 안정적으로 우리 사회에 정착할 수 있도록 제도를 개선하였다. 기존 북한이탈주민후원회를 확대 개편하여 북한이탈주민 2만 명 시대의 정책 수요에 대응하기 위해 ‘북한이탈주민지원재단’을 2010년 9월 27일 설립하였다. 북한이탈주민지원재단은 민간차원에서 북한이탈주민이 하나원 수료 후에 필요한 다양한 정착지원 서비스를 체계적으로 집행하고 있다.

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

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

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

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 전체 조직의 일부 분으로 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 찬성입장을 표명한 것은 식량권을 비롯한 북한의 실질적 인권 개선에 대한 국제사회의 관심과 협력을 촉구하는 한편, 핵실험 이후 더욱 절실하게 요구되는 북한과 국제사회와의 대화와 협력을 촉진하는 계기로 삼기 위해서였다. 그러나 2007년 제62차 유엔총회에서는 북한인권 결의안에 기권한 바 있다. 이는 남북정상회담 이후 남북관계가 발전을 보이고 6자회담의 진전에 따른 북한의 비핵화 이행과정이 진행되는 상황에서 북한을 자극하지 않기 위해서였으나, 국내외 여론으로부터 많은 비판에 직면해야 했다. 이명박 정부는 2008년 3월 개최된 제7차 유엔 인권이사회에서 북한인권 개선을 촉구하였고, 북한인권특별보고관(문타폰)의 임기 연장 결의안에 찬성하였다. 같은 해 11월 제63차 유엔 총회에서 일본과 유럽연합이 주도한

북한인권 결의안에 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(Universal Periodic Review, UPR) 대상에 북한이 포함됨에 따라, 우리 정부는 국군포로 및 납북자 문제, 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.

2010년에도 3월 제13차 유엔인권이사회 및 11월 제65차 유엔총회에서 북한인권 결의안을 채택하였다. 2010년의 북한인권 결의안에는 특히 남북 이산가족 상봉의 규모 확대 및 정례화, 2009년에 UPR에서 제기된 권고 사항 수락 및 이행결여에 대한 유감표명 등의 내용이 포함되어 있다.

2011년 3월 제16차 유엔인권이사회에서는 북한의 중대하고 광범위하며 조직적인 인권침해에 대해 심각한 우려를 표명하고, 북한에 대한 인도적 접근 지원 보장과 적절한 모니터링을 촉구하는 내용의 북한인권 결의안을 채택하였다. 또한, 2011년 11월 제66차 유엔총회는 이산가족 상봉행사가 중단된 점을 우려하며, 탈북자 강제송환과 관련하여 인권보호를 강력히 촉구하고, 여성에 대한 성차별과 성폭력 및 이에 대한 불처벌을 우려하는 등의 내용이 포함된 북한인권 결의안을 채택하였다. 2012년 3월에는 유엔인권이사회가 북한인권 결의안을 만장일치로 채택하였고, 2012년 12월 제67차 유엔 총회는 북한 주민의 시민·정치·경제·사회·문화적 권리침해 중

단을 촉구하는 한편, 정치범 수용소에서의 심각한 인권침해를 별도항목으로 추가하는 등 2011년에 비해 강화된 북한인권 결의안을 채택하였다. 한편, 11월에는 한국정부가 제67차 유엔총회에서 유엔인권이사회 이사국에 당선됨으로써 북한인권 문제에 대한 보다 적극적인 활동이 가능해졌다. 그리고 2013년 3월 21일 유엔인권이사회는 북한인권에 관해 체계적이고 광범위한 진상 조사를 실시할 조사위원회 설치 결의안을 만장일치로 채택하였다. 조사위원회는 1년 동안 인권 피해 당사자, 국제 인권 기구, 관련국 등 이해 관계자들과 협력해 북한인권 침해 조사 활동을 하게 된다.

앞으로 정부는 북한인권 문제를 정치적 차원이 아닌, 인류 보편적 가치의 실현 차원에서 접근하여 북한주민의 인권상황이 실질적으로 개선되도록 노력할 것이다. 이러한 노력의 일환으로 현재 국회에서 논의 중인 북한인권법의 제정을 지원하고 있다. 또한, 정부는 북한의 인권상황 개선이 결국 북한에도 도움이 된다는 점을 지속적으로 설득해 나갈 것이며, 북한인권 관련 자료와 정보를 체계화하여 우리 국민들에게 북한인권의 실상을 제대로 알리는 노력을 기울일 것이다. 즉 향후 북한인권법 제정, 북한인권재단 설립 및 북한인권기록보존소 설치 등을 추진해 나갈 것이다.

⑥ 북한 환경개선

오늘날 환경문제는 전 지구적 관점에서 논의되는 중요한 현안이다. 북한의 환경문제는 북한만의 문제를 넘어서 한반도 전체의 문제로 대두되고 있다. 우리는 북한의 경제난 속에서 악화되고 있는 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 산림황폐, 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.



북한의 황폐화된 산

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

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

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

이후 우리 정부는 산림녹화, 병충해 공동방제, 청정개발체제(Clean Development Mechanism, CDM) 협력사업, 비무장지대 생태계 보전 등의 사업이 실행될 수

있도록 지속적으로 노력해 왔다. 특히 정부는 2010년의 중점 과제 중 하나로 '녹색 한반도 구현'을 설정하고 북한 지역 산림녹화를 위해 노력하였으나 북한의 천안함 폭침사건에 따른 5·24 조치로 중단되었다. 이와 더불어 지금까지 분단의 상징이었던 비무장지대를 녹색 한반도의 상징으로 발전시키는 방안을 추진함으로써 북한지역의 환경문제를 개선하는데 지속적으로 노력하고 있다.

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

제4절 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 이와 같은 이중성을 발생시키는 구조로 온존하고 있다는 점이다. 한반도의 이러한 특수한 현상은 남북 분단 이후 남북관계가 진행되어 온 역사적 과정, 북한의 퇴행적 체제, 주변강대국들의 역학과 영향력 등을 감안해야만 종합적으로 이해할 수 있다.

한반도는 현재 주변강국과의 미래지향적인 관계설정뿐 아니라 남북관계의 발전적인 전망이라는 중차대한 과제에 직면해 있다. 이것은 남북관계의 발전적 패러다임의 구축과 통일미래 비전의 확보를 위해 해결해야만 하는 과제이다. 이를 위해서 우선 20세기 말 이후 남북관계는 과연 어떠한 구도와 성격으로 변화되었는지를 검토해 보고, 이러한 검토를 통해서 21세기 이후에 남북관계의 발전 방향과 그 과제는 무엇인지를 살펴 볼 필요가 있다.

1 탈냉전 시대의 남북관계

1990년대 이후 사회주의 체제가 붕괴되고 탈냉전 시대에 접어들면서 북한 체제는 총체적 위기에 직면하게 되었다. 이는 냉전에 토대를 두고 있던 진영 간의 대결 구도가 와해되었다는 것을 의미하며 더 이상 사회주의가 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 이는 한편으로는 한반도에서 자유민주주의와 시장경제에 기초한 통일에 유리한 환경이 조성되고 있다는 것을 의미한다.

이러한 세계적 탈냉전 시대에 한반도는 지난 20여 년간 진행된 세계사적 사건에 많은 영향을 받아왔다. 북한 체제의 총체적 위기와 우리나라의 정치·경제적 위상 제고에 따라 남북관계의 성격도 변화되었다. 그럼에도 불구하고 남북관계는 여전히 군사적 대치 관계에 있으며 특히 2010년의 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 도발로 한반도에 긴장이 고조되고 있다.

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

둘째, 우리 정부가 남북관계의 개선을 위해 여러모로 노력해 왔으나 북한의 도발과 강경 조치로 실질적 진전을 이루지 못하고 있다는 점이다. 특히 북한이 감행한 2010년 3월의 천안함 폭침 사건이나 11월의 연평도 포격 도발 사건은 남북관계에서 대화와 협력은커녕 오히려 긴장과 갈등을 증폭시키는 원인이 되고 있다.

셋째, 남북관계가 보다 더 국제화되었다는 것이다. 이러한 남북관계의 국제화 현상은 북한 체제가 스스로를 유지할 수 있는 능력이 소진되고, 그에 따라 발생시킨 핵문제가 국제적인 핵심 이슈로 등장하면서 나타나기

시작하였다. 실제로 북한은 2006년, 2009년, 그리고 2013년 2월 세 차례의 핵실험을 감행함으로써 북핵 핵문제가 한반도와 동북아는 물론 세계평화를 위협하는 요인으로 부각되면서 남북관계가 더욱더 국제화되는 경향을 보이고 있다.

이처럼 북한의 지속적인 도발로 불안정한 남북관계가 계속되었다. 이는 한반도의 평화와 안전을 위한 비용을 더욱더 증가시키고 있기 때문에 남북관계는 향후 무엇보다도 북한에 의한 무력 도발을 방지하고 평화를 지향해 나가는 관계로 발전해 나가야하는 커다란 과제에 직면하고 있다.

2 남북관계의 발전방향과 과제

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

물론 지금까지 남북관계의 전개 역사를 돌이켜 보면, 단순히 남북 간의 대화와 교류 협력이 양적·질적으로 증가하는 것이 곧바로 통일로 연결된 다거나 통일의 실현에 불가역적이고 결정적인 영향을 미친다고 단정할 수는 없다.

해방 이후 남북한은 세계적 냉전이라는 환경 하에서 분단이 되었고 그 분단이 6·25 남침전쟁을 통해서 더욱 고착화되었으며, 이후의 남북관계는 갈등과 대결, 대화와 협력이 공존하는 관계로 이어져 왔다. 이것이 바로 남북관계의 이중성이었다.

우리 정부는 정상적인 남북관계 정립을 위해 그동안 국민합의에 기초한

일관된 대북정책을 추진해 왔다. 북한의 비핵화를 위한 대북정책을 흔들림 없이 추진하면서 북한의 바람직한 변화를 유도하고 정상적인 남북관계 정립을 위해 노력하였다. 보편적 가치와 질서, 국민합의 등에 기초한 남북관계를 만들어 가는 것은 미래 한반도 평화통일 준비 차원에서도 매우 중요한 과제이다. 지금 우리가 추구하고 있는 정상적인 남북관계의 범주는 크게 세 가지 과제의 수행으로 달성할 수 있다.

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

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

셋째, 상호 존중에 기초한 호혜적 남북관계의 발전이다. 남북관계가 더 이상 북한의 의도대로 끌려가는 일방적 관계가 되어서는 남북관계의 실질적 발전은 물론 한반도의 진정한 평화가 정착될 수 없다. 특히 막대한 인명을 희생시킨 군사적 도발 등 명백한 잘못에 대해 아무런 책임을 지지

않으려는 북한의 태도는 반드시 바뀌어야 한다. 그러한 관행이 계속되어서는 정상적인 남북관계를 만들어 나갈 수 없을 것이다. 이러한 잘못된 관행을 극복하고 상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계로 발전시켜 나가야 한다.

이를 위해서는 무엇보다 북한의 책임 있고 진정성 있는 변화가 필요하다. 우리가 한반도의 평화를 생각하고 남북관계 발전을 추구하며 평화통일을 원한다면, 앞으로 일관된 원칙과 의지를 갖고 북한에게 바람직한 변화의 방향을 제시하고 이를 견인해 나갈 필요가 있다.

첫째, 북한이 핵보유 노선을 버리고 비핵·평화 노선을 채택하도록 해야 한다. 북한이 핵 개발을 고수하는 한 북한경제는 발전할 수 없고, 북한 주민들의 삶은 개선될 수 없다. 북한이 핵포기라는 정치적 결단을 내려야만 북한의 안보환경은 개선되고 국제사회의 지원과 협력을 통해 북한경제가 회생의 기회를 잡을 수 있을 것이다. 아울러 북한 핵은 우리의 안전과 생명을 직접적으로 위협하는 최대의 안보위협 요인이라는 점에서 북한의 비핵화 문제는 남북관계의 핵심적인 과제로 삼아야 할 것이다.

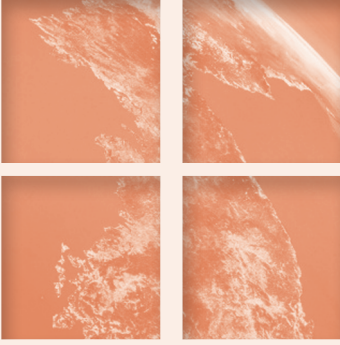
둘째, 북한이 폐쇄고립 노선이 아니라 대외개방의 길로 가도록 견인해야 한다. 자력갱생과 폐쇄노선은 이미 실패한 정책임이 확인되었다. 북한은 체제유지를 위해 개혁·개방을 거부하고 있지만, 과감한 개혁·개방을 통해 성공적 경제발전의 길을 가고 있는 중국·베트남 등의 국가들로부터 경험을 배워야 할 것이다. 북한의 경제회복은 대외개방 없이는 불가능한 일이다. 북한의 대외개방은 비핵화와 함께 향후 북한의 바람직한 변화를 가능 하는 시금석이 될 것이다.

셋째, 북한이 선군노선을 버리고 민생 우선 노선으로 가도록 해야 한다. 핵무기를 비롯해 대량살상무기 개발과 선군 우선 노선은 북한주민들을 가난과 궁핍으로 내몰고 있는 근본적 원인 중 하나이다. 이는 남북관계의 군사적 긴장을 초래하고 한반도의 평화를 위협하는 요인이기도 하다. 만성적 식량난에 빠져있는 북한주민들의 삶의 질을 개선시키고 북한경제의 회생을 위해서라도 북한이 주민우선 정책으로 전환하도록 계속 노력

해 나가야 할 것이다.

북한이 이러한 방향으로 책임성과 진정성을 가지고 움직일 때, 남북신뢰가 쌓일 수 있으며 남북관계는 그 이전보다 더욱 폭넓게 발전해 나갈 수 있을 것이다. 대립과 대결이 아닌 대화와 협력의 미래가 열릴 것이다. 앞으로 정부는 튼튼한 안보를 토대로 남북관계를 발전시켜 나갈 것이다. 북한이 진정성 있는 변화를 보여 준다면 우리는 국제사회와 함께 북한에 대한 경제협력을 획기적으로 발전시켜 나갈 의지와 계획을 갖고 있다.

이를 위해 정부는 남북대화의 문을 열어 놓고 있으며, 언제든지 대화할 준비가 되어 있다. 다만 앞으로의 남북대화에는 대화를 위한 대화가 아니라, 현존하는 남북문제를 꼭 풀어보겠다는 의지와 진정성이 담겨져 있어야 할 것이다. 이러한 진정성 있는 대화를 통해 남북관계를 획기적으로 발전시키고 한반도 평화를 실질적으로 정착시켜 나감으로써 평화통일에만 걸음 다가설 수 있을 것이다.



통일문제 이해

2013

UNIFICATION

제1절 분단국의 통일사례와 교훈

제2절 통일의 편익과 미래비전

제3절 통일을 위한 우리의 과제

통일미래의 비전과 과제

VI

Key Point

+ 01

베트남, 예멘, 독일 등 분단국 통일 사례에서 볼 때, 통일은 국민적 합의에 기초하여 평화적 방법으로 이루어야 한다. 또한 올바른 통일을 이루기 위해서는 경제력과 안보력 등 내적 기반, 국제협력을 통한 외적 기반, 그리고 자유민주주의 체제에 대한 신념과 통일의지 등 정신적 기반을 구축해야 한다.

+ 02

통일이 되면 분단관리 비용이 즉각적으로 소멸되고 막대한 유·무형의 통일편익이 창출되는 등 통일편익은 통일비용을 상쇄하고도 남는다. 우리가 바라는 통일한국은 정치적 자유, 경제적 풍요, 사회적 신뢰, 그리고 문화적 다원성이 보장되는 선진일류국가이다.

+ 03

통일은 관념의 문제가 아니라 현실의 문제이다. 우리는 통일을 실질적이고 체계적으로 준비해 나가야 한다. 이를 위해 대내적으로는 통일역량 확충과 국민적 합의기반의 강화 등 통일의 실질적 기반을 조성하고 대외적으로는 주변국들의 이해와 협력을 구하는 외교적 노력을 적극 전개해야 한다.

제1절 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 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 자발적으로 서독에 편입된 평화적 통일이며, 예멘은 합의 통일 후 무력에 의한 재통합의 사례이다.

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 개혁 보다는 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.



베를린 장벽 붕괴

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 양독 간 교류협력의 활성화를 가져왔다. 경제 교류는 1970년대 초 50억 마르크 수준이던 것이 1980년에는 약 120억 마르크로 확대되었고 통일 직전에는 200억 마르크를 상회하였다. 동서독 간 경제교류의 활성화는 서독 정부의 포용정책의 결실이라고 할 수 있지

만, 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 직전 해인 1988년에는 거의 7백만 명에 달하였다.

서독이 적극적으로 포용정책을 추진할 수 있었던 것은 괄목할만한 경제 성장을 통하여 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 유럽안보협력회의CSCE가 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.

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

고취함으로써 독일통일의 내적 기반을 축적하였다. 결국 독일의 정치교육은 국제환경 변화라는 결정적 시기에 통일을 성취할 수 있는 중대한 역할을 하였다.

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 재정 이전을 통하여 달성되었다. 그러나 점차 서독의 재정 이전은 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.

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, 재정적자확대, 국제수지 악화, 외채 증

가 등은 통일을 비판적으로 보는 계기가 되었다. 서독인들이 동독인을 비하하는 ‘게으른 동쪽 것Ossi’ 그리고 동독인들이 서독인들을 비하하는 ‘거만한 서쪽 것Wessi’이라는 용어는 동서독 주민 간 편견과 갈등을 보여 주는 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 이루어질 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 완화시키는데 상당한 역할을 한 것으로 보인다.

(2) 베트남

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

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 ‘구정대공세’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 생활수준을 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, 관료, 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 ‘보트피플boat 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 갈등이 노정되었다. 북예멘 보수주의자들은 이슬람 율법을 ‘모든 법의 유일한 근원’으로 삼기를 바랐으며, 남예멘의 중산층들은 이슬람 율법의 불합리성을 주장하였다. 일부다처제, 여성의 사회활동 문제, 음주허용 여부 등 사회적 이슈에 대해서도 사사건건 대립하였다. 통일 수도 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 시위

를 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 전력이 있으며, 경제난에 허덕이는 이 순간에도 핵무기를 개발하는 등 우리의 안보를 위협하고 있음을 명심해야 한다.

둘째, 통일은 국민적 합의를 바탕으로 투명하게 추진되어야 한다. ‘어떻게

든 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 줄속통일이 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, 그렇다하더라도 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 주민 간 그리고 계층 간 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.

제2절 통일의 편익과 미래비전

1 통일비용과 통일편익

독일은 통일 이후 통합되는 과정에서 이른바 막대한 통일비용의 문제가 발생하였고, 이는 통일에 대한 우리 국민의 의지를 약화시키는 요인으로 작용해 왔다. 사실 통일은 상이한 체제와 제도 그리고 이질적인 주민의 삶을 통합하는 과정으로서, 여기에는 일정한 비용과 노력이 수반된다. 그러나 통일은 비용만 초래하는 것이 아니라 이를 상쇄하고도 남을 정도의 편익과 혜택을 가져 올 것이다. 일차적으로 분단 관리에 소요되는 노력과 비용이 소멸되며 또한 통일을 통해 얻을 수 있는 막대한 유·무형의 이익이 창출될 것이다. 이런 점에서, 통일비용의 문제는 통일편익과 함께 고려하여야 한다.

통일비용과 통일편익을 말하기 전에 분단비용에 대해 알아둘 필요가 있다. 분단비용은 남북한의 분단 상태가 지속됨으로 인하여 불가피하게 발생하는 비용을 말한다. 분단비용은 눈에 보이는 유형적 비용과 눈으로 직접 확인하기 어려운 무형적 비용으로 구분할 수 있다.

‘유형적 비용’은 막대한 군사비 지출과 안보비용, 북한에 대한 외교적 우위를 점하기 위한 외교비용, 대북관련 기관 유지비용 등을 들 수 있다. ‘무형적 비용’은 남북한 간의 전쟁 가능성으로 인한 공포, 이산가족의 고통, 이념적 갈등과 대립, 국토이용의 제한 등 지리적 제약으로 인한 기회비용 등을 포함한다.

단적인 예로 분단비용을 산출할 때 가장 먼저 고려되는 것이 방위비인데 지출규모가 엄청나며, 그만큼 다른 분야의 투자를 축소하게 되어 국가와 사회의 균형 발전을 더디게 만드는 요소가 될 수 있다. 방위비처럼 직접적이고 유형적인 비용뿐만 아니라 눈에 보이지 않는 다양한 기회비용까지 포함하면 분단비용은 국가와 개인 모두에게 지금 이 순간에도 사회 곳곳에서 산출이 불가능할 만큼 발생하고 있다. 최근 북한의 도발로 일어난 천안함 폭침 사건과 연평도 포격 사건도 분단이 가져온 피해로서, 이런 비용을 추정하는 것은 거의 불가능에 가깝다고 할 수 있다.

한편 통일비용은 통일이 수반하는 경제적·비경제적 비용의 총체를 의미하며, 여기에는 제도통합 비용, 위기관리 비용, 그리고 경제적 투자비용이 포함되어 있다. 제도통합 비용이란 정치 및 행정제도 그리고 금융과 화폐 통합 등 상이한 두 개의 체제를 통합하는 데 소요되는 비용이다. 여기에는 북한의 체제전환을 위한 공무원 재교육 비용과 주민의 재사회화 및 기술 교육 비용이 포함된다. 위기관리 비용이란 통일과정에서 혼란을 수습하기 위해 치안 및 인도적 차원의 긴급구호 등 초기 사회문제 처리에 소요되는 비용이다. 여기에는 북한 주민의 복지를 증진시키기 위한 사회보장성 비용이 포함된다. 그리고 경제적 투자비용이란 인프라 및 생산시설 구축 등 북한지역의 경제 활성화를 추진하고 북한 주민의 생활기회를 확충하는데 소요되는 투자이다.

통일비용에 대한 추정치는 다양하게 나타나고 있다. 추정된 통일비용이 편차가 나는 것은 통일의 시기와 방법, 가정된 북한 주민의 소득수준, 설정된 비용지출 기간 등에서 차이가 있기 때문이다. 이런 추정방식은 분단국 통일의 사례를 연구하고 통일을 치밀하게 준비해 간다면 통일비용이 상당히 절감될 수 있음을 시사하고 있다.

통일이 이루어질 경우 그 금액에 관계없이 어느 정도의 부담이 있을 수밖에 없는 것은 사실이지만, 통일이 그 부담을 상쇄하고도 남을 정도의 막대한 편익을 창출할 것이라는 점도 사실이다. 즉, 통일이 되면 분단비용의 소멸에 더하여 막대한 경제적·비경제적 보상과 혜택을 가져오게 된다. 통

일이 가져다줄 편익은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 통일은 곧 분단해소를 의미하기 때문에 분단상황에서 소요되는 분단비용을 소멸시킨다. 우리는 지난 60년 이상 분단상태로 살아오면서 우리의 의식 속에는 이미 분단이 내재화되어 있다. 이에 따라 우리가 그동안 얼마나 많은 분단비용을 지불해 왔고 또 앞으로 얼마나 더 부담해야 할지를 심각하게 생각하지 않고 있다. 분단비용을 운명적으로 받아들여 당연한 것으로 생각해 왔기 때문에 체감할 수 없는 것이 되어 버렸다. 앞에서 언급한 바와 같이 우리가 분단으로 인해 부담하는 유·무형의 천문학적 비용은 통일로 인해 소멸된다. 분단비용의 해소는 통일 이후 즉각적으로 얻어지는 이익이며, 이는 통일비용으로의 전환이 가능하기 때문에 통일비용의 부담을 덜어주게 된다. 분명한 사실은 분단비용이 통일비용보다 훨씬 더 크다는 점이다. 분단비용은 분단이 지속되는 한 영원히 부담해야 할 소모적인 비용인데 반해 통일비용은 한시적 부담이자 투자성 비용이기 때문이다. 통일과 함께 이러한 분단비용이 소멸된다는 점에서 통일의 필요성은 더욱 절실하다.

둘째, 경제적으로는 경제규모의 확대에 따른 규모의 경제가 실현되고 경제가 통합되면서 새로운 성장동력을 확보하게 될 것이다. 규모의 경제란 경제활동 규모가 증대됨에 따라 생산단가가 절약되고 이익이 증대하는 경향을 의미한다. 예를 들어, 통일이 되어 북한의 인구가 우리의 경제에 포함되면 총인구는 7천만 명을 넘어서게 되고 노동과 소비시장도 확대 될 것이다. 규모의 경제는 생산비의 하락을 가져오면서 우리 상품의 국제 경쟁력도 높여줄 것이다. 이와 관련하여 미국의 투자기관인 골드만 삭스 **Goldman Sachs**가 북한을 리스크로만 평가할 것이 아니라 통일이 될 경우 막대한 자산으로 기능할 것이라고 한 분석은 의미가 크다고 할 것이다.

셋째, 통일은 남북한 공간통합으로 인해 ‘섬 아닌 섬’ 생활에서 벗어나 우리의 생활 공간을 대륙으로 확장하는 결과를 가져온다. 남북 간 철도와 도로가 연결되면, 육로를 통한 대륙 진출의 꿈이 실현되면서 우리의 생활 반경과 사고 영역의 확장을 가져올 것이다. 공간통합이 우리 상품의 수

송비와 수송시간을 크게 절감하는 등 경제적 편익을 창출함은 물론이다. 일례로, 벨라루스까지 선박으로 수송할 경우 26일이 소요되며 수송비용은 약 2,100\$/TEU⁹이나 철도를 이용할 경우 16일에 1,300\$/TEU가 소요될 것으로 추정되고 있다. 마찬가지로, 시베리아의 천연가스를 송유관을 통해 도입한다면 보다 저렴한 가격에 에너지를 안정적으로 공급받을 수 있는 이점도 있다.

넷째, 통일은 경제적 보상이나 이익만이 아니라 금전적으로 추정할 수 없을 만큼 무형의 이익을 가져오게 될 것이다. 우선 통일은 식민지 지배, 분단, 그리고 전쟁과 대결로 이어져온 굴절된 민족의 역사를 바로 잡는 계기가 된다. 우리 국민들이 통일을 이루었다는 성취감과 자부심은 국민적 일체감을 고취시킬 것이다.

다섯째, 통일은 ‘더 큰 대한민국’으로 진입하는 초석이 될 것이다. 대한민국의 역사는 건국 이후, 산업화와 민주화를 단기간에 이뤄낸 자랑스러운 역사를 보유하고 있지만, 선진화를 통해 부강한 선진일류국가를 창출해야 하는 과제도 안고 있다. 통일이 되면 불필요한 이념 논쟁이 종결되고 국민의 힘을 국가 발전에 결집하는 기반이 된다. 그 동안 불가피하게 부분적으로 제한되어 왔던 자유도 신장되고 사회문화적 다양성이 증진되면서 우리 내부의 편견과 차별의식도 상당히 약화될 것으로 보인다. 이와 같이 통일은 국민의식의 성숙을 통해 국가 발전과 더불어 국력의 향상을 가져올 것으로 기대된다.

종합적으로 볼 때, 통일은 한편으로는 우리에게 부담으로 작용하는 것이 사실이지만 막대한 편익을 가져올 것이라는 점도 분명하다. 통일비용은 한시적이지만, 통일은 분단비용의 즉각적 소멸을 가져오며 통일편익은 영구히 창출될 것이기 때문이다. 이와 관련하여, 2010년 2월 방한한 호르스트 쾰러 독일 대통령이 “통일비용 문제로 다른 결정적인 점을 보지 못해서는 안 된다. 독일이 유럽 심장부에서 평화와 자유를 누리고 산다는 사실은 돈으로 계산할 수 있는 것이 아니다. 독일 통일로 1,700만 명의 동독주민이 수십 년의 독재를 뒤로 하고 안정적인 민주주의 법치국가

⁹ TEU는 일반적으로 많이 볼 수 있는 길이 20피트 상단의 컨테이너 박스 1개를 나타내는 단위를 말한다.



에서 살 수 있게 되었고, 유럽 분단이 종식되어 냉전이 전쟁으로 변질 수 있는 위험이 사라졌다”는 언급은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다고 할 것이다.

표 6-1 통일비용과 통일편익

구분	통일비용	통일편익
개념	<ul style="list-style-type: none"> • 통일이 수반하는 경제적·비경제적 비용의 총체 <ul style="list-style-type: none"> - 제도통합비용 : 정치·행정제도, 금융·화폐 통합 비용 등 - 위기관리비용 : 치안, 인도적 차원의 긴급구호, 실업 등 초기 사회문제 처리 비용 - 경제적 투자비용 : 인프라, 생산시설 구축 비용 등 • 총통일비용에서 통일편익을 차감한 순통일비용 (net cost)으로 정의하는 것이 정확 	<ul style="list-style-type: none"> • 통일로 인하여 얻게 되는 경제적·비경제적 보상과 혜택 <ul style="list-style-type: none"> - 경제적 편익 : 분단비용 해소, 규모의 경제 실현, 시장의 확대, 산업 및 생산 요소의 보완성 증대 등 - 비경제적 편익 : 이산가족 문제해결, 국제사회에서의 위상 제고, 전쟁 위험의 해소 등
특징	<ul style="list-style-type: none"> • 통일의 시기, 방법 등에 따라 비용의 차이가 발생 • 통일 후 일정기간 동안 한시적으로 발생 • 회수 가능한 투자비용의 성격 • 경제적 능력에 따라 신축적으로 조절 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 통일이후 지속적으로 영구히 발생 • 통일비용 지출과 동시에 발생 • 통일편익이 통일비용보다 훨씬 큼

2 통일한국의 미래비전

통일은 단순히 분단 이전의 상태로 돌아가는 과거로의 회귀가 아니라 ‘더 큰 대한민국’이라는 미래를 창조해 나가는 과정이다. 우리는 일제 식민지 지배에서 해방되면서 자유민주국가를 건설하고 산업화와 민주화를 단기간에 달성하는 등 자랑스러운 역사를 발달시켜왔다. 그러나 6·25전쟁을 비롯하여 크고 작은 북한의 도발과 긴장조성은 우리 사회의 발달을 저해하고 있다. 통일이 성취된다면 분단의 폐해를 극복하고 부강한 선진일류국가, 8천만 겨레가 더불어 사는 진정한 민족공동체를 형성할 수 있을 것이다.

통일한국은 자유민주주의와 시장경제 토대 위에서 정치적 자유의 보장, 경제적 풍요, 그리고 다양성과 자율성의 신장이 실현되는 조화로운 공동체가 될 것이다. 인류에게는 다양한 체제가 존재해 왔지만, 역사는 자유

민주주의와 시장경제야말로 인류가 만들어낸 가장 이상적 제도임을 보여 주고 있다. 통일한국은 이러한 제도의 장점을 극대화하는 한편 그 결점을 보완·발전시켜 나감으로써 우리 민족의 잠재력이 최대한 발휘되고 역사의 발전을 주도하는 세계 속의 대한민국으로 거듭 날 것이다.

(1) 정치적 차원

통일한국은 민족공동체 통일방안에 제시된 1민족 1국가 1체제 1정부를 형성함으로써 분단체제를 종결하고 남북 간 갈등과 대결을 해소하며, 한 민족 모두의 역량을 결집하여 국가 발전에 이바지하게 될 것이다. 식민지 지배, 분단, 남북갈등을 거치면서 부득이 자유가 일부 제한될 수밖에 없었고 남북 간 대결로 인해 민족의 힘이 분산될 수밖에 없었다. 통일은 냉전시대의 유물인 이념 논쟁에 종지부를 찍고 정치적·시민적 자유의 신장을 가져올 것이며, 보다 성숙한 민주주의 제도를 통해 '더 큰 대한민국'의 기초를 놓게 될 것이다.

북한 주민의 입장에서 보면 통일한국은 시대착오적인 사회주의 세습독재 체제를 청산하고 새로운 자유민주국가의 일원으로서 우리가 이룩한 산업화와 민주화의 과실을 공유하는 계기가 된다. 구체적으로, 북한 주민은 퇴행적 수령 중심의 일당독재 체제를 청산하고 억압과 착취로부터 자유로워질 수 있다. 같은 민족인 북한 주민이 자유민주주의 체제에서 우리와 같이 인간으로서의 존엄을 공유하고 자유와 인권 등 기본적 권리를 보장받게 된다. 남북한 주민이 함께하는 통일한국은 같은 민족으로서의 일체감을 확보한 가운데 국민적 역량을 결집하는 국가가 될 것이다.

통일은 우리 민족의 국제적 위상을 제고시킬 것이다. 분단은 민족적 역량의 낭비와 민족의 위상 저하를 가져왔다. 분단이 지속되는 한 우리의 외교적 노력은 분단문제의 해결에 우선순위를 둘 수밖에 없다. 통일한국은 남북 간에 진행되어온 소모적 외교전을 종결하고 국가 이익을 최우선 시하는 외교 정책으로 전환할 수 있는 기회가 된다. 또한 단일민족국가의 성취를 바탕으로 국제사회의 여론을 선도하는 등 우리의 영향력을 강화

하는 기반이 되기도 할 것이다.

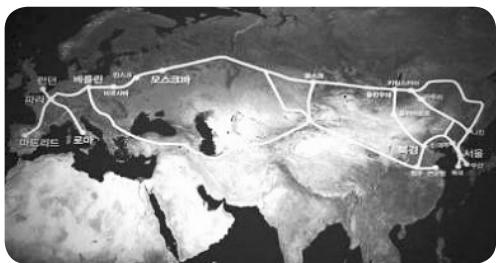
(2) 경제적 차원

통일한국은 경제적으로 시장경제 질서를 바탕으로 성장과 분배가 조화롭게 이루어지면서 풍요로운 국가가 될 것이다. 우리 겨레가 행복한 삶을 살기 위해서는 물질적 기반이 향상되어야 하며, 생산성 향상을 추동하는 가장 효율적인 제도는 시장경제일 수밖에 없다. 시장경제는 경제 분야에서 개인의 자율성과 합리적 선택을 보장함으로써 물질적 풍요를 가져올 수 있는 사실상의 최선의 제도라고 할 수 있다. 특히 첨단산업과 정보산업의 융화 그리고 녹색성장을 선도하는 역할을 하게 될 것이다.

통일한국은 일차적으로 한반도의 공간 통합을 의미한다. 휴전선으로 인한 국토의 불균형 발전이 청산되며 한반도는 남과 북 그리고 동과 서가 유기적으로 결합되면서 지역적으로 균형적인 발전을 도모할 수 있다. 통일한국은 중국과 러시아 등 대륙국가와 미국과 일본 등 해양 국가를 연결하는 교통의 요지가 될 것이다. 중국, 일본, 러시아 등을 포함하는 동아시아 경제권은 그 규모가 확대일로에 있으며 향후 세계 경제 속의 위상을 높여갈 것으로 전망되고 있다. 동아시아권 경제가 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 사회문화적 중심으로도 발전해 나갈 것이다. 결국 한반도

의 공간통합과 더불어 대륙경제와 해양경제를 접목하는 허브국가는 통일한국의 지경학적 미래비전이다.

통일한국은 통합의 이점으로 인해 경제 규모도 커질 것으로 기대된다. 안보불안이 해소되면서 이른바 ‘코리아 디스카운트’^{Korea}



세계로 뻗어 나가는 한반도

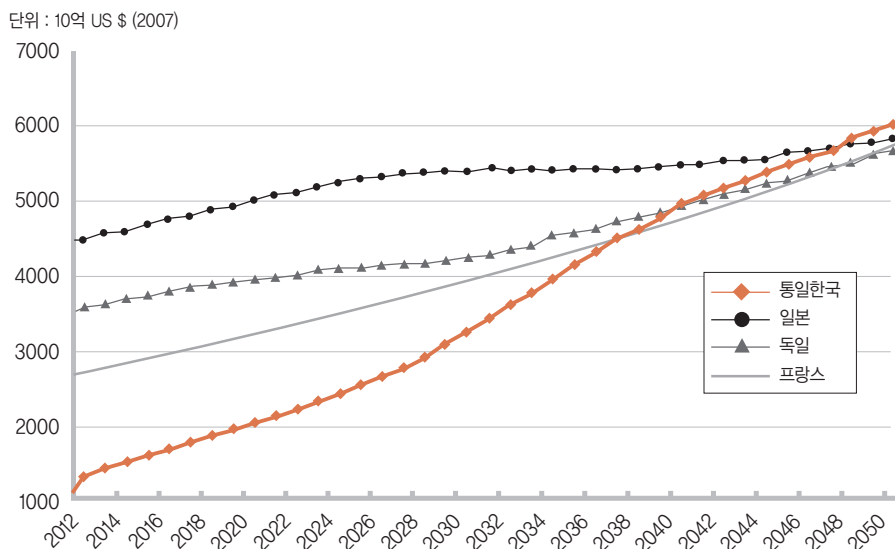
discount'가 사라지고, 시장의 규모가 확대된다. 우리의 자본과 기술 그리고 북한의 자원과 노동력의 결합 등 남북한 경제가 상호 보완적으로 작용하면서 통일의 시너지 효과가 나타나고 이에 따라 우리 상품의 국제경쟁력이 대폭 신장될 것이다. 일례로, 미국의 투자회사인 골드만 삭스는 통일한국의 경제 규모는 30~40년 후에 이르면 독일과 일본을 능가하여 세계 8위에 도달할 것이라고 전망한 바 있다. 골드만 삭스는 북한은 리스크가 아니라 통일한국의 '자산'이라며 그 근거로 북한의 풍부하고 경쟁력 있는 노동력, 지하자원과 인구 구조의 시너지 효과, 그리고 북한의 높은 성장 잠재력을 들었다.

(3) 사회적 차원

통일한국은 국민 모두가 더불어 살아가는 사회가 실현될 것이다. 통일이 되면 사회적 자원과 시설, 그리고 역할이 공정하게 배분되는 복지정책과 분배제도가 정착될 것이다. 부와 소득의 편재, 사회적 낙오자의 생성, 그리고 이로 인한 계층구조의 양극화는 극복해야 할 시대적 과제이다. 일을 할 수 있는 사람에게는 적절한 일자리가 주어지고 능력이 부족한 사람에게는 최소한도의 인간다운 생활이 보장되어야 한다. 통일이 되면 분단비용으로 지출되던 재원을 사회적 안전망을 구축하는데 전환함으로써 국민생활수준의 균등한 향상이 이루어질 것이다.

통일이 되면 사회적으로는 보다 다원화되고 자율적인 사회로 진입하게 된다. 분단은 우리 국민들 사이에 이념적 대립을 가져왔고 이에 따라 제반 집단 간 불신과 대립 그리고 갈등을 초래하였다. 통일한국은 국민적 일체감을 바탕으로 상호 신뢰와 존중의 정신이 발현되고, 성숙된 시민의식을 통해 조화로운 공동체로 거듭 나게 될 것이다.

표 6-2 2050년 통일한국의 경제적 위상



* 출처 : 골드만 삭스(GS Global ECS Research)

분단은 우리의 생활반경을 한반도의 남쪽으로 제한하였지만, 통일한국은 우리의 생활공간도 대폭 확장시켜 줄 것이다. 지금까지는 비행기를 타야 해외로 나갈 수 있었다면 통일한국 시대에는 자동차나 열차를 이용한 외국 여행도 가능하다. 이렇게 되면 멀게만 느껴지는 백두산이나 광개토태왕비도 우리 생활속에 보다 가까이 자리 잡게 될 것이다.

(4) 문화적 차원

통일한국은 구성원 개개인의 가치관과 생활양식이 존중되는 문화적 다원주의가 정착될 것이다. 분단은 권위주의, 집단 간 편견과 차별의식, 그리고 사고의 획일화를 가져오는 등 개인의 사고와 사회의 다양성을 일정 부분 제한하고 있는 것이 사실이다. 통일한국은 다양한 문화가 조화를 이룬 가운데 개인의 자율성과 창의성이 확대 재생산되는 다원주의 사회가 정착될 것이다.

통일한국은 8천만 겨레의 일체감을 높여 줄 것이다. 통일을 이루었다는

사실 하나만으로도 민족적 자부심은 고양될 것이다. 북한 주민도 전체주의 사회의 '신민적' 사고에서 자유민주주의 사회의 '시민적' 사고를 발달시켜 나갈 것이다. 물론 통일이 될 경우, 독일의 경우에서 보듯이 남북한 주민 간 편견과 차별의식을 보일 수도 있을 것이다. 그러나 이런 갈등은 긴 역사적 안목에서 보면 지엽적이고 부차적일 수밖에 없다. 우리의 역사에 비춰 볼 때 분단의 역사는 순간이며, 통일은 새로운 민족의식을 일깨워 줄 것이기 때문이다.

고양된 민족적 일체감과 자부심을 바탕으로 통일한국 시대에는 우리민족의 우수한 전통문화를 계승·발전시켜 나가는 한편 보편적 세계주의에 입각하여 보다 개방적이고 진취적인 문화를 발달시켜 나가게 될 것이다. 세계는 더욱 좁아지고 있으며 보편적 문화의 확산은 세계적 추세이다. 통일한국은 문화적 편견을 극복하고 열린 민족주의에 입각하여 선진 문화를 적극 도입해 나가게 될 것이다. 또한 민족 고유의 전통 문화를 지속적으로 발굴·보존하고 세계적 추세에 맞춰 재구성해 나감으로써 문화의 정통성과 개방성을 접목시키게 될 것이다. 결국 성숙한 시민의식 그리고 문화적 융합을 통한 다원적 대한민국과 개방적 대한민국은 문화적 차원에서 예견할 수 있는 통일한국의 미래비전이다.

요약컨대, 우리는 통일을 통해 자유민주주의와 시장경제 체제 하에서 개인의 존엄성과 행복이 보장되는 사회를 꿈꾼다. 통일한국은 8천만 겨레가 안전하고 풍요로우며 또한 더불어 살아가는 민족공동체이다. 통일이 되면 민족통일국가가 완성되면서 안으로는 사회 구성원 개개인의 자유와 인권이 신장되고, 밖으로는 국제사회의 평화와 번영에 기여하게 될 것이다. 통일이 되면 남북의 경제적 보완성, 국토의 균형적 발전, 그리고 대륙과 해양을 잇는 동북아 경제 허브가 구축되면서 물질적으로 풍요로운 국가가 될 것이다. 사회적으로는 성숙한 시민의식과 공동체적 미덕을 접목시켜 국민의 생활 수준이 향상되는 복지국가가 될 것이다. 그리고 문화적으로는 국민적 일체감을 바탕으로 민족의 전통문화와 세계의 보편적 문화가 융합되는 문화적 다원주의 국가가 될 것이다. 결국 우리가 꿈

꾸는 통일한국의 미래비전은 정치적 자유, 경제적 풍요, 사회적 신뢰, 그리고 문화적 다원성이 보장되는 선진일류국가이다.

제3절 통일을 위한 우리의 과제

안타깝게도 분단의 기간이 길어짐에 따라 분단 질서를 당연하게 받아들이고 통일에 대한 의지가 약화되는 경향이 나타나고 있다. 우리는 분단국가의 국민으로서 통일을 달성해야 할 역사적 책무를 가지고 있음을 잊어서는 안 된다. 더불어 우리는 통일을 할 수 있다는 자신감을 가지고 통일의 실질적 기반을 구축해나가야 할 것이다.

2010년 2월 방한한 호르스트 쾰러 독일 대통령은 “생각보다 빨리 통일이 올 수 있다는 사실을 염두에 두고 미리 계획을 세우고 준비하는 게 필요하다”고 말한 바 있다. 이제 우리 모두가 “통일은 반드시 온다”는 믿음을 갖고 통일을 현실의 문제로 진지하게 고민해야 할 시점이다. 이런 의미에서 통일을 위한 몇 가지 과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국민들의 올바른 통일관을 형성하고 국민적 합의기반을 구축해나가야 한다. 올바른 통일관이란 자유민주주의와 시장경제에 대한 확고한 신념과 건전한 안보관, 그리고 민족공동체 의식을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 태도와 가치관을 의미한다. 우리는 지난 세기 공산주의 체제의 몰락을 지켜보면서 자유민주주의 체제가 말로 인간의 존엄성과 기본권을 보장하는 최선의 정치체제임을 확인했다. 경제체제로는 시장경제가 가장 합리적인 방식으로 재화의 분배와 물질적 풍요를 가져다주는 제도인 것도 확신하게 되었다. 그리고 남과 북이 한민족으로 더불어 살아가기 위해서는 자유민주주의와 시장경제의 굳건한 토대 위에서 기본권과 자유와 복지가 보장되는 민족공동체를 만들어 나가려는 의지와 노력이

필요하다.

대한민국은 자유민주주의 국가이며, 개인의 자율성이 존중되는 다원주의 사회를 지향한다. 남북문제와 한반도 현안을 다루는 국가정책에 대해서 다양한 의견이 표출되고 교환될 수 있으며, 건전한 국민여론은 통일정책을 추동하는 원동력이 된다. 그러나 통일은 상대가 있다는 점에서 무분별한 논의는 지양되어야 한다. 또한 정부도 국민의 의견을 폭넓게 수렴하고 국민적 합의를 토대로 통일정책을 추진해야 한다. 즉 정책의 전 과정에서 다양한 형태의 국민 참여를 보장하고 국민에게 정보를 공개하고 투명하게 추진하여야 하는 것이다.

둘째, 북한 실체에 대해 정확히 인식해야 한다. 남북 간에는 적대적인 분단 상황에서 생성된 이질성이 존재한다는 것은 부정할 수 없는 현실이다. 우리는 이러한 이질성 속에서 북한 사회가 지니는 여러 문제점들을 발견하게 된다. 북한에 대한 허상과 잘못된 인식을 바로 잡아야 대북정책에 대한 국민적 합의를 이룰 수 있고 통일정책이 추동력을 확보할 수 있다.

먼저, 북한을 ‘있는 그대로’ 이해해야 한다. 환상을 가지고 대하거나 폄하하거나 상대방에게 유화의 성격을 보일 목적으로 실체를 외면하고 미화해서도 안 된다. 앞으로 남과 북은 일방적 이해의 관철이 아니라 상호 관심사에 대해 호혜적으로 협력해 나갈 때 남북 간 신뢰가 형성될 수 있을 것이다. 남북관계를 재정립하고 국민이 지지하는 온당한 목표를 세웠다면 함께 상호작용 해야 할 대상의 내면과 속성, 그리고 본질을 이해하는 작업이 필요하다. 이는 지도자가 선한가, 국민이나 인민에 의해서 운영되는 정체政體인가, 신뢰와 호혜를 바탕으로 하는 사회의지가 있는가와 같은 것을 파악하는 작업으로서 남북관계를 보다 건전하게 꾸러가기 위해서는 선행되어야 할 구체적인 노력이라 할 수 있다.

북한은 한반도의 무력공산화 통일을 목적으로 1950년에 6·25 남침전쟁을 일으켜서 동족을 살상하고 씻을 수 없는 고통을 안겼다. 지난 2010년, 6·25전쟁이 발발한지 60년이 되는 해에 북한은 천안함 폭침 사건과 연평도 포격 도발 사건과 같은 두 차례의 무력도발을 저질렀다. 이런 북한의

도발은 UN헌장, 군사정전협정, 그리고 남북 간 합의를 정면으로 위반한 행위이며, 특히 민간인 거주 지역까지 무차별적으로 포격한 연평도 포격도 발은 천인공노할 비인도적 만행임을 알아야 한다. 북한은 지난 60여 년 간 대남 군사공격과 테러, 침투·도발 등을 남북관계를 이끄는 일종의 수단으로 활용해 왔다. 북한은 도구적 개념으로서의 군사행동은 물론 살상행위를 저질러 왔다. 퇴행적 의식과 목적 위주의 도구적 행동양식이 습관적으로 군사공격을 하고 위협을 가하게 만드는 것이다. 따라서 북한이 핵실험으로 국제사회를 협박하고 민족공멸의 위협행위를 대수롭지 않게 생각하는 것은 단지 호전성에서 출발한 것만은 아니다.

셋째, 국가 안보와 대북 포용에 대해서는 원칙과 신뢰를 바탕으로 한 균형 잡힌 정책적 접근이 이루어져야 한다. 특히, 남북관계에서 국민의 안전과 국가 안보가 최우선 되어야 한다는 기본 원칙을 제대로 이해할 필요가 있다. 상대방이 약속과 믿음을 저버리고 국민 안전과 신변에 위협을 가할 때에는 이와 같은 기본 원칙 안에서 해결 방안을 찾을 수 있다.

북한은 포용의 대상인 동시에 우리의 안보를 위협하는 핵심 주체라는 사실을 직시할 필요가 있다. 하지만 우리 안보를 위협한다는 이유로 상대를 무조건 적대적으로만 대할 수는 없고, 포용해야 할 대상이라고 해서 마냥 꺼안을 수만도 없는 것이 우리가 처한 현실이다. 안보와 포용을 동시에 고려해야 하는 남북관계는 변화하는 여건과 환경에 의해서 지속적으로 조율되어야 할 것이다.

한민족의 번영과 통일은 남과 북의 교류와 협력, 그리고 대화와 같은 평화적인 방법을 통해서 이루어져야 한다. 통일은 서로가 약속을 지키고 무력도발과 같은 비정상적인 적대행위를 하지 않는다는 믿음과 신뢰가 바탕이 되어야 가능한 일이다. 신뢰와 믿음은 모든 당사자가 함께 지키고 노력해야 하며, 한쪽의 일방적인 희생과 인내만으로는 지켜갈 수 없다.

북한이 저지른 천안함 폭침 사건과 연평도 포격 도발 사건은 우리에게 중요한 교훈을 일깨워 주었다. 북한의 대남 전략의 기초가 변화하지 않았다는 사실과 북한 정권의 호전성이 여전하다는 점이다. 따라서 우리의

생존을 지키는 안보의 대비는 아무리 강조해도 지나치지 않다고 하겠다. 현 시점에서 한반도의 안보환경에 대한 정확한 인식과 굳건한 안보 태세는 주도적이면서도 실효성 있는 통일 해법의 모색을 위한 선결 조건이 아닐 수 없다.

한편 북한이 우리 안보를 위협하는 데는 일정한 패턴이 있었다. 그것은 협박과 도발, 그리고 보상이라는 악순환이다. 박근혜정부의 ‘한반도 신뢰 프로세스’는 일방적 이익이 아닌 상호 이익을 추구한다. 우리 정부는 북한에 대하여 이러한 경험적 행동양식과 방식의 오류를 시정하고 근본적으로 개선하라고 요구하는 한편 남북 간 관계의 정상화를 위한 다각적인 노력을 기울이고 있다. 원칙과 신뢰의 대북정책은 이 때문에 필요한 것이다. 북한이 잘못된 행동을 스스로 인식하고 상호존중의 정신에 입각하여 남북간의 대화와 협상에 책임있는 태도를 보일 때 남북 간 신뢰의 기초가 형성될 것이다.

넷째, 통일에 대비하여 우리의 통일 역량을 구축하여야 한다. 통일 의지와 통일 정책이 아무리 잘 갖추어져 있다고 해도 통일을 실천해나갈 역량이 구비되어 있지 않으면 통일을 위한 절호의 기회가 왔을 때 이를 놓칠 수 있다.

통일 역량을 강화하는 문제는 다방면에서 이루어져야 한다. 무엇보다 한반도 통일을 위해서는 우리의 경제적 역량을 강화해야 할 것이다. 우리의 경제 성장은 통일을 위한 필수 항목이다. 경제 역량을 강화함으로써 통일 과정에서 지출해야 할 통일 비용에 대한 과도한 부담을 없애고 통일을 적극적으로 준비할 수 있게 된다. 아울러 통일 및 통합 과정에서 필요한 재원조달 방안에 대해서는 정부투자, 민간투자, 국제금융 등 다각적인 방안을 검토하여 준비해야 한다.

또한 통일 역량을 키우기 위해서는 인적 역량의 강화도 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 통일의 당위성과 필요성을 자연스럽게 받아들이고 통일과정과 통일 후 통합의 시대를 주도적으로 건설할 수 있는 미래세대에 대한 투자와 교육이 절실하게 요구된다.

이와 함께 한민족 모두의 행복한 삶을 위해 북한 주민의 인권 등 삶의 질 개선을 통해 행복한 통일의 여건을 만들어가야 한다. 또한 북한이탈 주민의 성공적인 우리사회 정착을 위한 노력을 계속해 나가야 한다.

통일과정에서 안정적이며 일관성 있는 대응과 통일대비 제반 분야의 통합을 원활히 추진하기 위해서는 통일과정을 규제할 법·제도적 정비도 요구된다. 법·제도의 정비는 통일 이후 실질적 통합의 과정에서 사회적 갈등과 불필요한 논란을 줄이고 대내외적 정당성을 확보하기 위해서도 필요하다.

통일을 이루기 위해서는 주변국의 이해와 협력을 구하는 외교적 역량강화가 필수적이다. 한반도 통일은 우리 민족 내부의 문제인 동시에 국제 문제라는 이중적 성격을 띠고 있다. 주변국들은 두 개의 국가로 나뉘어져 있던 한반도가 통일이 될 때 자국의 이익이 축소되거나 입지가 변동될 가능성을 우려할 수도 있다. 그렇기 때문에 우리는 미국, 중국, 러시아, 일본 등 한반도 주변국들에게 통일된 대한민국의 존재가 그들의 국가 이익 증대에 기여할 것임을 분명히 설명해야 할 것이다. 특히 주변국들 모두의 이익에 필수적인 동북아시아의 평화와 안정은 한반도 통일 없이는 불가능하다는 사실을 반드시 각인시켜야 한다.

요약컨대, 통일의 시기와 방법을 쉽게 예측할 수는 없다. 다만 우리는 분단국가에 살고 있으며 분단으로 인해 발생하는 크고 작은 문제들의 해결은 궁극적으로 통일을 통해서만 달성될 수 있다는 점에서 다양한 통일 시나리오를 설정하고 각각에 대해 철저히 준비할 필요가 있다. 정부는 올바른 통일정책을 수립하고 집행해야 하며 국민의 의견을 수렴하기 위해 노력해야 할 것이다. 일반 국민은 올바른 통일관을 배양하고 정부의 통일정책에 대해서는 건설적 비판과 협조를 병행하여야 할 것이다. 그러나 무엇보다도 평화통일의 실질적 기반을 구축하고 통일한국의 미래비전을 달성하기 위해서는 정부와 국민 간 일체감 형성이 우선되어야 할 것이다.

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

부록

1. 7.4 남북공동성명

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

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

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

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

1. 쌍방은 다음과 같은 조국통일원칙들에 합의를 보았다.
 - 첫째, 통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야 한다.
 - 둘째, 통일은 서로 상대방을 반대하는 무력 행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다.
 - 셋째, 사상과 이념·제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다.
2. 쌍방은 남북사이의 긴장상태를 완화하고 신뢰의 분위기를 조성하기 위하여 서로 상대방을 중상 비방하지 않으며 크고 작은 것을 막론하고 무장도발을 하지 않으며 불의의 군사적 충돌사건을 방지하기 위한 적극적인 조치를 취하기로 합의하였다.
3. 쌍방은 끊어졌던 민족적 연계를 회복하며 서로의 이해를 증진시키고 자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 남북사이에 다방면적인 제반교

- 류를 실시하기로 합의하였다.
4. 쌍방은 지금 온 민족의 거대한 기대 속에 진행되고 있는 남북적십자회담이 하루빨리 성사되도록 적극 협조하는데 합의하였다.
 5. 쌍방은 돌발적 군사사고를 방지하고 남북사이에 제기되는 문제들을 직접, 신속 정확히 처리하기 위하여 서울과 평양 사이에 상설 직통전화를 놓기로 합의하였다.
 6. 쌍방은 이러한 합의사항을 추진시킴과 함께 남북사이의 제반문제를 개선 해결하며 또 합의된 조국통일원칙에 기초하여 나라의 통일문제를 해결할 목적으로 이후락 부장과 김영주 부장을 공동위원장으로 하는 남북조절위원회를 구성·운영하기로 합의하였다.
 7. 쌍방은 이상의 합의사항이 조국통일을 일일천추로 갈망하는 온 겨레의 한결같은 염원에 부합된다고 확신하면서 이 합의사항을 성실히 이행할 것을 온 민족 앞에 엄숙히 약속한다.

서로 상부의 뜻을 받들어

이 후 락 김 영 주

1972년 7월 4일

2. 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서

남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대 원칙을 재확인하고, 정치 군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며, 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화 통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서, 다음과 같이 합의하였다.

제1장 남북화해

- 제1조 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.
- 제2조 남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다.
- 제3조 남과 북은 상대방에 대한 비방·중상을 하지 아니한다.
- 제4조 남과 북은 상대방을 파괴·전복하려는 일체 행위를 하지 아니한다.
- 제5조 남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다.
- 제6조 남과 북은 국제무대에서 대결과 경쟁을 중지하고 서로 협력하며 민족의 존엄과 이익을 위하여 공동으로 노력한다.
- 제7조 남과 북은 서로의 긴밀한 연락과 협의를 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 판문점에 남북연락사무소를 설치·운영한다.
- 제8조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북정치분과위원회를 구성하여 남북화해에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다.

제2장 남북불가침

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

제10조 남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.

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

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

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

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

제3장 남북교류·협력

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

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

제17조 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

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

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

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

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

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

제23조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북교류·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
북측 대표단 단장
조선민주주의인민공화국
정 무 원 총 리 연 형 묵

3. 한반도의 비핵화에 관한 공동선언

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

1. 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다.
2. 남과 북은 핵에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다.
3. 남과 북은 핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한다.
4. 남과 북은 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다.
5. 남과 북은 이 공동선언의 이행을 위하여 공동선언이 발효된 후 1개월 안에 남북핵통제공동위원회를 구성·운영한다.
6. 이 공동선언은 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

1992년 1월 20일

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

북 남 고 위 급 회 담
 북측 대표단 단장
 조선민주주의인민공화국
 정무원 총리연형묵

4. 6·15 남북공동선언

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

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

1. 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.
2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.
3. 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.
4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
5. 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

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

2000년 6월 15일

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

5. 남북관계 발전과 평화변영을 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 새 시대를 열어 나갈수 있다는 확신을 표명하면서 6·15 공동선언에 기초하여 남북관계를 확대·발전시켜 나가기 위하여 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 6·15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다.

남과 북은 우리민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주적으로 해결해 나가며 민족의 존엄과 이익을 중시하고 모든 것을 이에 지향시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 6·15 공동선언을 변함없이 이행해 나가려는 의지를 반영하여 6월 15일을 기념하는 방안을 강구하기로 하였다.

2. 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 내부문제에 간섭하지 않으며 남북관계 문제들을 화해와 협력, 통일에 부합되게 해결해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률적·제도적 장치들을 정비해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북관계 확대와 발전을 위한 문제들을 민족의 염원에 맞게 해결하기 위해 양측 의회 등 각 분야의 대화와 접촉을 적극 추진해 나가기로 하였다.

3. 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다.

남과 북은 서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다.

남과 북은 한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수하기로 하였다.

남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장간 회담을 금년 11월중에 평양에서 개최하기로 하였다.

4. 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.

남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 「9·19 공동성명」과 「2·13 합의」가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.

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

남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다.

남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 「서해평화협력특별지대」를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일안에 완공하고 2단계

개발에 착수하며 문산-봉동간 철도화물수송을 시작하고, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 「남북경제협력추진위원회」를 부총리급 「남북경제협력공동위원회」로 격상하기로 하였다.

6. 남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 백두산관광을 실시하며 이를 위해 백두산-서울 직항로를 개설하기로 하였다.

남과 북은 2008년 북경 올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 처음으로 이용하여 참가하기로 하였다.

7. 남과 북은 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하며 영상 편지 교환 사업을 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]

제장 총 칙

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

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

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

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

② 남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.

제4조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

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

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

제2장 남북관계 발전과 정부의 책무

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

제11조 (국제사회에서의 협력증진) 정부는 국제기구나 국제회의의 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. 대통령이 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 남북회담 대표 또는 대북 특별사절로 임명되어 이 법에 의한 직무를 수행하는 때에는 「형법」 제127조 및 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.

제4장 남북합의서 체결

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

② 대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

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

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

제22조 (남북합의서의 공포) 제21조의 규정에 의하여 국회의 동의 또는

국무회의의 심의를 거친 남북합의서는 「법령등 공포에 관한 법률」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 남북합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 본다.

찾아보기

ㄱ

개성공단 133, 134, 145, 146, 148~152, 170
개성공단 근로자 억류 사건 148
개성공업지구법 150
개성관광 151
개입과 확대정책 27
경의선 148, 152, 170, 217
경제협력개발기구(OECD) 68
계획경제 10, 126
고려민주연방공화국 창립방안 101, 104, 106, 108, 109, 111, 120
고려연방제 101, 104, 106, 112, 113
공세적 민족주의 72
공적개발원조(ODA) 37
국가의식 74
국제원자력기구(IAEA) 131
국제통화기금(IMF) 68
그린 데탕트 98, 175
금강산관광 121, 158

ㄴ

남북경제협력추진위원회 143, 144
남북고위급회담 84, 116, 140~142, 212, 213

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4선언) 86, 207, 215

남북관계 발전에 관한 법률 92, 147, 207, 219

남북관계의 이중성 117~121, 174

남북관계의 특수성 137

남북교류협력에 관한 법률 147, 148

남북국방장관회담 143, 144

남북기본합의서 80, 84, 89, 91, 110, 119, 121, 129, 130, 133, 134, 138, 141, 142

남북연방제 101, 104~106, 112

남북연합단계 16

남북장관급회담 142, 144, 150

남북적십자회담 116, 120, 137, 145, 158, 160, 209

남북정상회담 84~86, 121, 138~140, 142, 144, 152, 167

남북조절위원회 81, 137, 138, 209

남북총리회담 140, 143, 217

남조선 혁명론 104

낮은 단계의 연방제 101, 102, 109, 111, 112, 214

ㄷ

다극체제 28

단극체제 28

대량살상무기 확산방지구상(PSI) 33

대청해전 131

도광양회 28, 40

동방정책 182

동북아협력대화(NEACD) 30

동아시아공동체론 36

동해선 148, 150, 170

DMZ 세계평화공원 98, 100



미·북제네바합의 129, 147

미·소공동위원회 58, 60, 62

민족공동체 10, 12, 14, 16, 18, 73~75, 87~91,
195, 200, 202

민족공동체통일방안 100

민족공조 103, 104, 110

민족동질성 12, 71, 72, 84, 220

민족의식 56, 72, 74, 200

민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7선언)
83, 85, 146

민족정체성 12, 70, 71, 75, 88

민족주의 18, 72~75, 200

민족해방 인민민주주의혁명 102

민족화합 민주통일방안 82, 112

민주기지론 102, 104, 105, 112

민주주의 17, 18, 65, 67, 105, 173, 184, 194, 196

민주화 9, 23, 56, 63, 66~68, 107, 194~196



방어적 민족주의 72

보호 책임의 원칙 24

북대서양조약기구(NATO) 23, 31, 183, 188

북방한계선(NLL) 130, 131

북한이탈주민 지역적응센터(하나센터) 166

북한이탈주민 정착지원사무소 164, 165

북한이탈주민지원재단 166

분단비용 191~195, 198

비전코리아 프로젝트 97, 98, 100

비전통적 안보 26, 100

비핵·개방·3000 87, 230



산업화 9, 67, 68, 194~196

3대혁명역량강화 노선 103

상생 공영정책 87

상하이협력기구(SCO) 28, 29, 46

선언의 무시 34

선 평화 후 통일 112

세계개발원조총회 69

센카쿠 열도 37

소강사회 28, 40

신 방위대강 39

신탁통치 58, 60, 61

10대 시정방침 106, 107

ㅇ

아세안지역안보포럼(ARF) 30

아시아태평양경제협력체(APEC) 28

아웅산 테러 128

아태안보협력이사회(CSCAP) 30

애치슨 라인 123

알타 회담 58

양극체제 23, 24

연평도 포격도발 사건 173

연평해전 130, 131

열린 민족주의 18, 73, 200

5·24조치 133, 154, 155

유라시아주의 29, 45

유엔인권이사회 170, 171

6·25전쟁 60, 66, 67, 72, 117, 122, 124~126, 159

6·15 남북공동선언 86, 109, 147, 207, 214

6자회담 32, 34, 43, 44, 50, 51, 53, 98, 132, 167, 216

이산가족 상봉 138, 144, 157~160, 168

인간안보 25, 26

ㅈ

자유주의 17, 65, 66

재스민 혁명 23

저항적 민족주의 72

전략적 인내 34

전통적 안보 25, 26

제1차 핵실험 51

제2차 핵실험 34, 51, 87, 132

제3차 핵실험 51, 87, 91, 132

조국통일 5대강령 106, 112

조화세계론 40

주체사상 70, 103, 109, 113

G20정상회의 69

ㅊ

천안함 폭침사건 39, 52, 171

청와대 기습사건 126, 127

7·4 남북공동성명 81, 137, 138, 208, 210

ㅋ

카이로회담 58

KAL기 폭파사건 128, 133

코리아 디스카운트 12, 197

코리아 프리미엄 12

ㅌ

통일교육지원법 64

통일비용 184, 191~195, 180

통일편익 191, 194, 195, 180

표

- 판문점 도끼 만행 사건 126~128
- 평화번영정책 86
- 평화통일 3대 기본원칙 82
- 평화통일 외교정책에 관한 특별선언(6·23선언) 81, 82
- 평화통일구상 선언 81
- 포괄안보 25
- 포츠담 회담 58

ㅎ

- 한국임시위원단 61, 62
- 한민족공동체통일방안 80, 84, 85
- 한반도 신뢰프로세스 91~94, 96, 98, 100, 145, 146, 175, 205
- 한반도의 비핵화에 관한 공동선언 141, 142, 207, 213
- 핵비확산조약(NPT) 129, 131, 147
- 헬싱키 의정서 183
- 화해협력단계 16
- 화해협력정책 85

참고문헌

- 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안』, 1989.
- 통일원, 『남북기본합의서 해설』, 1992.
- _____, 『남북한 통일 대화 제의 비교』, 1997.
- 통일부, 『통일백서』, 각 연도
- _____, 『남북대화』(제67호~74호), 각 연도
- _____, 『남북한 통일정책과 통일방안 비교』, 2006.
- _____, 『경수로사업 지원백서』, 2007.
- _____, 『남북협력기금백서』, 2008.
- _____, 『자주 묻는 통일이야기 50』, 2008.
- _____, 『독일, 통일에서 통합으로』, 2009.
- _____, 『남북교류협력에관한법률 해설집』, 2010.
- _____, 『독일통일 20년 : 현황과 교훈』, 2010.
- _____, 『북한의 대남전략』, 2010.
- _____, 『남북교류협력동향』(월간), 2011.
- _____, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』, 2011.
- _____, 『통일필요성의 재인식』, 2011.
- _____, 『대북정책 이렇게 해왔습니다』, 2012.
- _____, 『한반도 신뢰프로세스』, 2013.
- 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.
- _____, 『비핵·개방·3000 구상 : 추진전략과 실행계획』, 2009.
- _____, 『북핵문제의 해결방향과 북한체제의 변화 전망』, 2009.

- _____, 『북핵해결 일괄타결(Grand Bargain) 방안 추진방향』, 2009.
- _____, 『이명박 정부의 대북정책 기조와 추진방향』, 2010.
- _____, 『통일외교 과제와 전략』, 2012.
- _____, 『통일환경 평가』, 2011.
- 외교통상부**, 『외교백서』, 각 연도
- 외교안보연구원**, 『국제정세변화와 이명박 정부의 외교정책』, 2009.
- _____, 『주요국제문제분석』(계간), 2012.
- _____, 『2013 국제정세전망』, 2012.
- 국방부**, 『국방백서』, 각 연도(2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012)
- _____, 『한미동맹과 주한미군』, 2003.
- _____, 『한반도 군비통제』, 2008.
- _____, 『천안함 피격사건』, 2010
- 한국국방연구원**, 『북핵문제와 한반도 안보』, 2008.
- _____, 『김정일체제의 핵전략 딜레마』, 2009.
- _____, 『2010 한국의 안보와 국방, 전략과 정책』, 2009.
- _____, 『2009 동북아 군사력과 전략동향』, 2010.
- 국방대학교**, 『2013년도 안보정세 전망』, 2012.

2013

통일문제 이해

발행처 통일교육원 교육개발과
142-715 서울시 강북구 4.19로 123(수유동)
전화 02)901-7161~7 / 팩스 02)901-7088

발행일 2013년 8월

디자인 (주)늘품플러스 070-7090-1177

인쇄 한가람커뮤니케이션즈 02)336-5695

통일교육원 홈페이지 www.uniedu.go.kr

비매품

