

232개 개념어로 풀어쓴

---

# 남북관계 지식사전

---

232개 개념어로 풀어쓴

# 남북관계 지식사전

이 책자의 내용은 통일교육 참고자료로 활용하기 위해 외부 전문가에게 위촉한 연구용역 결과물을 정리한 것으로, 반드시 통일부의 공식 견해와 일치하는 것은 아닙니다.



[www.uniedu.go.kr/ebook](http://www.uniedu.go.kr/ebook)

이 책은 스마트폰으로 열람하실 수 있습니다.

## 일러두기

이 책은 사전(事典) 방식으로 구성되어 있다. 특정한 부류의 낱말들을 한데 모아 순서대로 배열하고 그 뜻과 어원들을 밝히고 있다. 그러나 통상적으로 우리가 접하는 사전이 아니고 일정한 분야의 이해를 높이는데 필수적인 용어들을 선정하여 그 개념에 대한 의미를 설명한 것이다. 또한 이 책은 남북관계라는 분야에 한정되어있는 사전이다. 남북관계라 함은 남한과 북한이 행위 주체로 상호작용을 하면서 축적시켜온 결과물이다.

남북관계에 영향을 미치고 그 흐름을 바꾸는 변인들은 대단히 많다. 사회과학의 개념어들을 동원하는 것만으로는 충분하지 않다. 남북관계는 나름대로 특수한 생성 배경과 발전 과정을 가지고 있고 고유한 역사적 사실들을 내포하고 있다. 이 책에 수록된 표제어들은 통일문제와 남북관계를 이해하는데 필요한 핵심적 용어로 국한하였다.

원래 개념어를 이해할 때에는 그 전반적 이미지를 얻는 것이 중요하다. 개념어가 사용하는 사람에 따라 다

른 의미를 가질 수 있기 때문이다. 따라서 개념어를 사전적으로 정리하면 그 개념의 의미를 고정시키는 결과를 초래할 우려가 있기는 하다. 그럼에도 불구하고 이 같은 사전 방식의 책 편찬을 시도하게 된 것은 통일문제와 남북관계에서 파생된 용어들이 정확한 사실에 근거하여 인식되고 사용되기 보다는 막연한 이미지로 전달됨으로써 혼란을 부추기는 경우가 왕왕 있기 때문이다.

특히 남북 간에는 같은 용어를 사용해도 이에 담겨 있는 의미를 전혀 다르게 해석하는 경우도 있어 개념의 혼란이 더욱 가중되는 측면이 있다. 가령 ‘자주’라는 용어를 쓸 때 우리는 한반도 문제를 남북한 당사자 간에 협의하여 처리하는 가운데 국제적 협력을 상정하는 ‘개방적 자주’의 뜻으로 받아들이지만 북한은 이를 외세 배격이나 외세 간섭 배제라고 주장하고 주한미군 철수와 유엔사의 해체 문제로 연결시킨다. 그뿐만 아니라 역사적 사실이나 사건에 대한 해석도 달리하는 경우가 많다. 이 책은 바로 이와 같은 용어의 혼란을 해소하고 역사적 사실에 대한 정확한 이해를 높이는데 기여하고자 하였다.

이와 함께 통일문제와 남북관계에 관심이 있거나

공부를 하는 사람들이 사실적 기초에 부딪혀 시간을 허비하는 애로를 덜어주는 것이 이 책을 출간하게 된 또 하나의 목적이다. 관련 용어들이 사전 형태로 정리되어 있다면 언제 어디서든 쉽고 간편하게 궁금증을 해결할 수 있을 것이다. 이에 더하여 그 용어의 배경과 의미, 역사적 사실의 전개과정과 주요 쟁점 등을 매듭을 이어가듯 객관적이고 체계적으로 풀어나간다면 남북관계에 대한 지식의 폭을 넓히고 역사적 맥락을 짚어내는데 도움을 줄 것이다. 이 책은 바로 이러한 수요에도 부응하고자 하였다.

이 책에 수록된 용어 하나하나가 독립적이기는 하지만 그 용어에서 파생되거나 그 용어와 연관된 다른 용어를 찾아 지식을 축적시켜 나간다면 책 전체가 유기적으로 얽혀 있음을 알 수 있다. 그렇기 때문에 독자의 필요에 따라 다양한 용도로 활용될 수 있으며 아예 처음부터 또는 펼쳐진 데서부터 읽어 나가도 무관할 것이다.

아무쪼록 이 책이 통일문제와 남북관계에 대한 국민적 관심을 제고하고 그 이해도를 높이는 한편, 사회 전반에 정확하고 올바른 지식을 바탕으로 통일논의를 확산시키는 새로운 길잡이가 될 수 있기를 기대한다.

## 〈수록범위와 표제어 선정〉

- 1945년 8·15해방 이후 통일문제와 남북관계에 관련된 역사적 사실을 대상으로 하였다.
- 남북한의 통일 및 대북·대남정책, 각종 제의, 남북대화 와 교류·협력, 북한의 도발사건 등 남북관계에 한정하여 표제어를 선정하였다. 그러나 남북관계에 영향을 미친 남북한의 주요 조치와 주변 환경과 관련한 사항 중에서 핵심적 사항은 포함하였다.
- 중·고교 교과서와 통일교육의 기본교재, 각종 언론매체에서 사용하는 용어 가운데 비교적 빈도가 높은 것을 참고하였다.

## 〈표제어의 배열〉

- 사전 형식의 한글 자모순으로 표제어를 배열하였다.
- 외래어는 외래어 표기법에 따랐다. 약어로 관용적으로 사용되는 것은 약어로 표기하였다.
- 약칭이 있는 경우에는 전칭의 표제어 뒤에 괄호로 약칭을 표기하였다. 그러나 약칭이 더 익숙할 경우에는 약칭을 그대로 사용하고 내용 설명 안에서 그 전칭을

표기하였다.

- 동일한 사안에 대해 남북한이 달리 표기할 경우에 우리 표기 방식을 기준으로 하였다.
- 숫자로 시작되는 표제어의 경우 표기는 숫자를 쓰되 순서는 소리 나는 대로 한글 자모순에 편입하였다.  
\*예 : 3자회담 → 삼자회담으로 순서 배열
- 동일한 내용이 다르게 불릴 경우에는 둘 다를 표제어로 하되 하나를 선택하여 설명하고 다른 표제어는 이를 참조토록 표기하였다.  
\*예 : ‘6·23 선언’은 해당 표제어에서 설명하고 ‘평화 통일외교정책에 관한 선언’에서는 이를 참조토록 하였다.

### 〈표제어 설명 기술 방법〉

- 표제어에 대해 설명할 내용이 많거나 부문별로 나누어 설명할 필요가 있는 경우 소제목(중간제목)을 설정하였다.
- 표제어에 대한 설명은 대체로 그 연원과 배경에 이어 주요 내용과 진행경과를 설명한 다음 남북관계사에 서 갖는 의미와 성격을 평가하고 남북 간 입장 차이

등을 밝히는 형식을 취하였다.

- 남북회담의 경우 동일한 명칭으로 진행된 회담은 그 표제어에서 전반적으로 다루되 시기별로 단락을 나누어 기술하였다.
- 표제어로서의 가치를 지니고 있기는 하나 그 상위 개념이 표제어로 되어 있을 경우 상위 개념 안에서 내용을 설명하였다. 그 표제어는 이를 참조토록 하였다. 그러나 특히 중요한 표제어는 별도로 분리하여 세부적인 설명을 하였다.  
\*예: ‘낮은 단계의 연방제’는 표제어를 두기는 하지만 ‘북한의 연방제’에서 일괄하여 설명하였다.
- 각 표제어별로 연관되는 표제어가 있거나 그 개념을 보다 심층적으로 이해하는데 도움이 되는 표제어를 찾아볼 수 있도록 ‘관련 검색어’를 부기하였다.
- 북한의 표기를 인용할 경우에는 우리말식으로 고쳐서 표기하였다.
- 남한과 북한을 표기할 경우에는 남한, 북한, 남측, 북측, 한국 등으로 그 설명방식에 적합한 표기를 혼용하였다.

강릉 잠수함 침투사건	24	남북경제협력공동위원회	108
개성공단 남북공동위원회	27	남북경제협력제도 실무협의회	111
개성공단사업	31	남북경제협력추진위원회	116
개성공업지구지원법	39	남북경제협력 협의사무소	121
개성관광사업	43	남북경제협력 활성화 조치	126
개성 만월대 공동발굴사업	46	남북경제회담	131
'겨레말큰사전' 편찬 사업	50	남북고위급 접촉	139
고려민주연방공화국 창립 방안	54	남북고위급회담	143
공동경비구역(JSA) → '판문점' 참조	830	남북고위급회담 분과위원회	150
9·19 공동성명	58	남북고위당국자 접촉 → '8·25 남북합의' 참조	839
국가보안법	63	남북공동위원회	153
국제원자력기구(IAEA)	66	남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 → '10·4 선언' 참조	580
국토완정론	70	남북관계발전법	156
군사분계선(MDL)	72	남북교류협력법	160
군사적 보장 합의서	74	남북국방장관회담	165
군사정전위원회	80	남북국회회담	170
그랜드 바겐(Grand Bargain, 일괄타결방안)	83	남북군사회담	173
그린 데탕트	86	남북기본합의서	179
금강산 관광객 역류 사건	90	남북기본합의서 부속합의서	185
금강산 관광객 피격 사건	94	남북단일팀	191
금강산 관광사업	98	남북당국대표회담	194
금강산 댐	104	남북 당사자 해결 원칙	197

남북 상호불가침협정	201
남북수자원회담	203
남북연방제 → '북한의 연방제' 참조	471
남북연석회의	206
남북연합 → '민족공동체 통일방안' 참조	385
남북외무장관회담	208
남북장관급회담	211
남북적십자회담	218
남북정상회담	225
남북정치인 100인 연합회의	231
남북조절위원회	233
남북 직통전화	237
남북 철도·도로 연결사업	243
남북체육회담	248
남북총리회담	256
남북 총선거 통일	261
남북출입사무소	264
남북통일축구대회	269
남북특사교환	274
남북한 유엔 동시가입	280
남북협력기금	284
남조선혁명	290


C

남북자·국군포로 문제	293
남북피해자지원	299
낮은 단계의 연방제 → '북한의 연방제' 참조	471
냉전체제의 해체	304
대남방송	310
대남 수재물자 지원	312
대량살상무기 확산방지 구상(PSI)	316
대민족회의	321
대북 경수로 건설사업 지원	323
대북 비료 지원	329
대북 식량 지원	332
대북 포용정책	336
대청해전 → '서해교전' 참조	570
대한항공기 폭파 사건	340
동북아평화협력구상	343
드레드넨 구상	347
DMZ 목함지뢰도발 → '8·25 남북합의' 참조	839
DMZ 세계생태평화공원	351
땅굴	356

□	모스크바 3상회의	362	벼랑끝 전술	435
	미·북 공동코뮤니케	364	변칙대좌	440
	미·북 미사일 협상	368	북관대첩비 반환	443
	미·북 제네바 합의	372	북방정책	446
	미·북·중 3자회담	377	북방한계선(NLL)	450
	미·소 공동위원회	381	북진통일론	454
	민족공동체 통일방안	385	북한 경제시찰단	456
	민족공조	391	북한붕괴론	462
	민족내부거래	394	북한 선박 제주해협 무단 통과 사건	467
	민족대교류 실시 제의	399	북한의 연방제	471
	민족대단결 5대 방침	402	북한이탈주민	480
	민족자존과 통일번영을 위한 특별선언 → ‘7·7 선언’ 참조	792	북한 인권 결의안	485
	민족통일준비위원회	404	북한 핵실험 실시	490
	민족해방 인민민주주의혁명	406	북한 핵위기	496
	민족화합 민주통일방안	410	분단비용	505
	민주기지론	413	비무장지대(DMZ)	509
ㅍ	방코델타아시아(BDA) 북한 계좌 동결	418	비전향 장기수 송환	511
	버마 아웅산 폭탄테러 사건	422	비핵·개방·3000	514
	범민족대회	424	비핵·평화지대 창설	517
	베를린 선언	428	비핵화	522
	베이징 쌀 지원 회담	432		



	4개 경험합의서	528
	4자회담	533
	3단계 통일방안 → '민족공동체 통일방안' 참조	385
	3대 경험사업	537
	3대 긴급과제	543
	3대 통로	546
	3대 혁명역량 강화	549
	3자회담	553
	3통(통행·통신·통관)	557
	38선	562
	상호주의	565
	서울 불바다	568
	서해교전	570
	선 건설 후 통일론	575
	소떼 방북	577
	신탁통치 → '모스크바 3상회의' 참조	362
	10대 시정방침 → '고려민주연방공화국 창립방안' 참조	54
	10·4 선언	580
	10·3 합의	583
	12·1 조치	588

	안중근의사 유해발굴사업	594
	애치슨 라인	598
	연평도 포격 도발 사건	600
	연평해전 → '서해교전' 참조	570
	5·24 조치	603
	5·10 총선거	609
	완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID)	612
	용천역 폭발사고 재해 지원	616
	울진·삼척 무장공비 침투 사건	619
	위탁가공구역	621
	유라시아 이니셔티브	626
	유엔 대북제재	630
	유엔 한국임시위원단	641
	6·23 선언	644
	6·25 전쟁	648
	6·15 남북공동선언	653
	6자회담	657
	이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환 방문	665
	이산가족교류촉진법	668
	이산가족면회소	673
이산가족 문제의 해결	678	
20개 시범실천사업	685	

	2·29 합의	688
	2·13 합의	691
	인공기 계약사건	696
	일괄타결 동시행동	698
	1·21 사태	702
	임진강 수해방지 사업	704
<b>ㄷ</b>	장거리 미사일 발사	712
	전민족대단결 10대 강령	718
	전민족대회	722
	정경분리 원칙	724
	정전협정	727
	정전협정 무력화 조치	730
	정치군사문제 우선 해결	733
	정치협상회의	738
	제네바 정치회담	740
	조국통일민주주의전선(조국전선)	744
	조국통일범민족연합	747
	조국통일 3대 현장	751
	조국통일 5대 강령	755
	조국통일 5대 방침	759
	조국평화통일위원회(조평통)	763

	조문 파동	765	
	조선아시아태평양평화위원회('아태')	768	
	주한미군	772	
	중립국감시위원단	778	
<b>ㄸ</b>	천안함 폭침 사건	782	
	7·4 남북공동성명	787	
	7·7 선언	792	
<b>ㅍ</b>	통일교육지원법	798	
	통일비용	802	
	통일전선부	809	
	통일준비위원회	811	
	통일편의	815	
	통일혁명당 사건	819	
	특수관계	822	
	팀스피리트 훈련	825	
	<b>ㅊ</b>	판문점	830
		판문점 도끼만행 사건	834
판문점 연락사무소		836	
8·25 남북합의		839	

페리 보고서	848
평화번영정책	852
평화체제로의 전환	856
평화통일구상 선언	861
평화통일 3대 기본원칙	864
평화통일외교정책에 관한 선언 → '6·23 선언' 참조	644
평화협정	867
푸에블로호 피납 사건	872

등

하나의 조선	876
한민족공동체 통일방안	880
한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언	884
한반도 신뢰프로세스	887
한반도 신 평화구상	893
한반도 에너지 개발기구(KEDO)	896
한반도의 비핵화에 관한 공동선언	901
한반도통일미래센터	905
핵부재 선언	908
핵비확산 조약(NPT)	910
핵안전조치협정	914
햇볕정책 → '대북 포용정책' 참조	336
화해협력정책 → '대북 포용정책' 참조	336

황장엽 망명사건	917
휴전선 → '군사분계선' 참조	72
흡수통일	921

강릉 잠수함 침투사건

개성공단 남북공동위원회

개성공단사업

개성공업지구지원법

개성관광사업

개성 만월대 공동발굴사업

‘겨레말큰사전’ 편찬 사업

고려민주연방공화국 창립 방안

공동경비구역(JSA) → ‘판문점’ 참조

9·19 공동성명

국가보안법

국제원자력기구(IAEA)

국토완정론

군사분계선(MDL)

군사적 보장합의서

군사정전위원회

그랜드 바겐(Grand Bargain, 일괄타결방안)

그린 데탕트

금강산 관광객 억류 사건

금강산 관광객 피격 사건

금강산 관광사업

금강산담

## 강릉 잠수함 침투사건

1996년 9월 18일 강릉 해안가에 북한 소형 잠수함이 좌초된 것을 발견했다. 침투 공작조는 1명 생포, 13명은 사살되었다. 북한은 이 시기에 체제 위기국면을 의식, 대남 무력도발을 빈번히 자행하였다.

1996년 9월 18일 새벽 강원도 강릉시 강동면 안인진리 부근 해안도로를 운행 중이던 택시기사가 거동 수상자들과 해안가에 좌초된 선박을 발견하고 경찰에 신고하였다.

좌초된 선박이 북한의 소형 잠수함으로 확인됨에 따라 군인·경찰·예비군은 49일 동안 소탕작전에 돌입하여 무장간첩 1명을 생포하고 13명을 사살하였으며, 대전차 로켓을 비롯한 유류품 4,380점을 노획하였다. 또한 북한의 지령에 따라 자체 공작조에 의해 사살된 것으로 추정되는 승조원 11명의 사체를 발견하였다. 우리 측은 군인 11명, 경찰·예비군 2명, 민간인 4명이 피살되는 인명피해를 입었다.

생포자 심문 결과, 침투 공비들은 북한 인민무력부 경찰국 해상처 제22전대 소속으로 공작요원, 안내원 및 승조원 등 총 26명의 군관들로 구성된 것으로 확인되었다. 이들이 침투에 이용한 잠수함은 길이 35m, 폭 3.8m의 300톤 규모의 상어급

잠수함으로서 특수 공작용으로 개조된 것이며, 생포자의 진술과 휴대장비로 미루어 보아 이들이 침투한 목적은 비행장·발전소 등 주요 시설에 관한 자료 수집과 우리 군의 경계태세를 시험하기 위한 것으로 파악되었다.

한편 1998년 6월 22일에도 강원도 속초시 동쪽 11.5마일(18Km)지점 우리 영해에서 북한의 유고급 잠수정 1척이 풍치잡이 어선이 설치해놓은 그물에 걸려 표류하다 해군 함정에 의해 6월 23일 예인되었는데 이 잠수정에는 자폭한 것으로 추정되는 승조원·공작원 등 9구의 시신이 발견되었다.

이 밖에도 북한은 1990년대 중후반 대남 무력도발을 빈번히 자행하였다. 1995년 10월 17일 임진강을 통해 무장간첩을 침투시키고, 1997년 6월에는 북한경비정이 월선하여 포격을 가하는가 하면 7월에는 북한군 10여 명이 철원부근 군사분계선을 월경하여 남북 간에 포격전이 벌어졌으며, 1998년 7월 동해안 무장공비 침투, 11월 강화도 해안 간첩선 침투, 12월 여수 앞 바다 반잠수정 침투사건 등이 그것이다.

북한이 이 시기에 군사도발을 연이어 감행하고 한반도에 긴장을 조성한 것은 다분히 의도적이다.

우선 북한이 이 시기를 체제위기 국면으로 인식하고 이를 극복해 나가기 위해 대내적으로 주민들의 사상적 이완상태를 방지하고 결속력을 다지는 한편, 군 중시사상의 정당성을 확

보하여 김정일 체제의 출범을 위한 기반을 다지려는데 목적이 있었던 것으로 보인다.

또한 대외적으로는 호전성을 과시하여 체제전환기의 취약성이 드러나지 않도록 공세적 방어막을 치는 한편, 미·북 제네바 합의 이행과 미사일협상 등 계속되는 미국과의 협상에서 한반도 긴장을 통해 협상력을 뒷받침하기 위한 것으로 보인다.

## 개성공단 남북공동위원회

개성공단 남북공동위원회는 2013년 약 5개월여 간 개성공단 가동이 중단되었다가 다시 정상화되면서, 남북 당국 간에 개성공단 관련 현안 및 제도 개선 문제를 직접 협의 이행하기 위해 남북 간 합의로 설치한 기구이다. 개성공단 남북공동위원회는 그 산하에 4개 분과위원회를 운영하고 있으며, 개성공단 내에 설치된 유일한 당국 간 협의·연락기구로 상설 사무처를 두고 있다.

### 1) 연원

남북은 2013년 3월 말부터 5개월여 간 가동이 중단된 개성공단 정상화에 합의하면서, 그 후속조치로서 2013년 8월 28일 「개성공단 남북공동위원회 구성 및 운영에 관한 합의서」를 채택하였다. 남북공동위원회의 임무는 개성공단 운영과 관련한 주요 정책과 현안문제를 협의·결정하며, 개성공단 관련 남북 간 합의 이행사항을 총괄 관리하는 것으로 되어있다. 그동안 개성공단 남북공동위원회는 2015년 9월말 현재까지 6차례 개최되었다. 남북공동위원회는 그 산하에 통행·통신·통관, 출입·체류, 투자보호 및 관리운영, 국제경쟁력 등 4개 분과위원회와 상설 사무처를 설치 운영하고 있다. 이로써 개성공단의 운영체계는 당국 간 기구로서의 공동위원회 및 사무처, 기존 집행기구로서 공단 관리 업무를 담당해오던 개성공업지구 관리위원

회 및 북한의 중앙특구개발지도총국으로 새롭게 재편되었다.

## 2) 주요 내용

개성공단 남북공동위원회는 남과 북이 각각 국장급 위원장 1명, 위원 5명으로 구성하며, 필요한 경우 쌍방이 합의하여 인원을 조정할 수 있게 되어 있다. 남북공동위원회의 기능은 개성공단 운영과 관련한 제도 개선을 추진하며 당국 간의 현안들을 협의 해결하고, 개성공단과 관련한 남북 간 합의사항들이 성실히 이행되도록 총괄하는 한편, 산하 4개 분과위원회의 활동을 종합적으로 조정하는 것으로 되어 있다. 그동안 남북공동위원회는 2013년 9월 2일 제1차 공동위원회를 시작으로, 9월 11일 제2차, 9월 16일 제3차, 12월 19일 제4차, 2014년 6월 26일 제5차, 2015년 7월 16일 제6차 공동위원회를 개최하여, 개성공단 현안 및 제도 개선 문제에 대한 당국 간 협의를 진행하였다.

분과위원회는 남과 북 각각 과장급 위원장 1명과 3~4명의 위원으로 구성되며, 통행·통신·통관, 출입·체류, 투자보호 및 관리운영, 국제경쟁력 등 4개의 분과위원회가 설치 운영되고 있다. 통행·통신·통관 분과위원회는 무선인식기술(RFID)을 바탕으로 한 효율적 관리시스템 구축과 통행 시간 등 제도 개선 문제, 인터넷 연결 문제 등을 협의 해결하며, 출입·체류 분

과위원회는 개성공단을 왕래하는 인원 및 수송수단의 출입과 체류 편의 제공, 신변안전 보장 등과 관련하여 제기되는 문제를 협의 해결한다. 투자보호 및 관리운영 분과위원회는 투자자신 보호를 위한 위법행위 발생시 공동 조사, 손해 배상 등 상사분쟁 문제들과 노무·세무·임금·보험·환경보호를 비롯하여 개성공단의 관리 운영을 국제적 기준에 맞게 발전시켜 나가기 위한 문제들을 협의 해결하며, 국제경쟁력 분과위원회는 외국기업의 유치, 해외 공동 투자설명회 개최, 개성공단 제품의 제3국 수출시 특혜관세 인정 등 개성공단이 국제적 경쟁력을 갖추도록 하기 위한 문제들을 협의 해결한다.

한편 남북은 남북공동위원회 합의의 후속조치로서 2013년 9월 10일 「개성공단 남북공동위원회 사무처 구성·운영 합의서」를 체결하고, 9월 24일 사무처 개소 일정 등에 대한 실무협의를 진행한 후, 9월 27일 양측 사무처 인원 명단 교환을 거쳐 9월 30일 개성공단 내에 사무처를 개소하였다. 이어 남북 양측은 2013년 10월 23일 「개성공단 남북공동위원회 사무처 부속 합의서」를 체결함으로써, 사무처 운영에 관한 구체적인 사안들에 대해 합의하였는데, 그 주요 내용은 업무 시간, 남북 간 정례회의 및 업무 협의 계획, 남북 사무처 인원들 간 통행·통신 방법, 업무 협조 체계 등이다. 사무처는 현재 개성공단 내에 위치한 유일한 당국 간 상설기구로서, 실무접촉(일일)과 사무처장

회의(주 1회) 등을 통해 남북 간 합의사항 이행을 수시로 점검하고 있으며, 개성공단 운영 관련 당국 간 연락 업무와 공동위원회 개최에 관련한 제반 업무, 기타 공동위원회가 위임한 업무를 지속적으로 수행하고 있다.

개성공단 남북공동위원회는 개성공업지구 관리위원회가 주로 유관 기관에서 파견되거나 자체 임용한 민간 전문가들로 구성되는데 비해, 정부 부처 인원으로만 구성했다는 점에 차이가 있다. 정부가 2013년 개성공단 정상화에 합의하면서 남북공동위원회 설치를 추진한 것은, 개성공단 사업의 성격상 남북 당국이 주요 현안 문제에 대해 직접 마주앉아 체계적이고 신속한 협의를 추진하는 것이 개성공단의 원활한 운영에 중요하다는 점이 한층 더 부각되었기 때문이다.

관련 검색어: 개성공단사업, 3통(통행·통신·통관)

## 개성공단사업

개성공단은 2007년 10월 준공식을 가졌고 남북 경제협력의 본보기로 자리매김 되어왔다. 2013년 4월 가동이 중단되기도 했으나 9월 재가동되어 2014년 말 현재 입주기업 125개사, 북측 근로자는 5만 3,947명에 이르고 있다. 개성공단이 정상화 된 이후 당국 차원에서 남북공동위원회가 구성되어 운영협의를 해나가고 있다.

### 1) 개요

개성공단사업은 2000년 8월 22일 현대아산과 북한 아시태평양평화위원회(아태) 간의 합의로 시작되었다. 이후 사업자와 당국 간 협의를 통해 2003년 6월 30일 1단계 330만㎡ 개발 착공식을 가졌다. 2004년 시범단지 9만3천㎡에 대한 분양을 실시하였으며 2004년 12월 15일 시범단지 입주기업에서 첫 제품 출하가 이루어졌다. 2005년 3월 16일에는 남측지역에서 개성공단으로 전력공급이 시작되었으며, 2005년 12월 28일 개성공단과 남측지역 간 통신이 연결되었다. 도로, 상하수도 등 단지 내 시설 공사는 2007년 6월에 완료되었으며, 2007년 10월 16일에는 용수, 환경기초시설, 전력·통신 등 개성공단 1단계의 주요 기반시설 공사를 모두 완료하고 준공식을 가졌다.

기반시설 건설이 진행되는데 맞춰 2005년 8월 본단지 1차



16만9천㎡ 분양이 실시되고, 2007년 6월 본단지 2차 분양이 이루어져, 2014년 12월 말 현재 개성공단에는 총 125개 기업이 입주하여 생산활동을 하고 있다. 2014년 12월 말 현재 북한 근로자 5만 3,947명이 개성공단에서 근무하고, 2004년 이후 누적생산액은 총 26억 6,974만 달러에 달한다.

개성공단 사업은 북한의 2008년 '12·1조치(육로 통행 제한, 개성공단 상주인원 감축 등이며 2009.8.20 해제), 우리 측 근로자 억류, 2010년 11월 북한의 연평도 포격도발 직후에 잠정 출경차단 조치 등으로 어려움을 겪기도 하였으며, 2013년에는 3월 말부터 북한 측의 일방적인 조치로 공단 전체 가동이 잠정 중단되었다가 같은 해 9월 16일부터 다시 정상화되기도 했다.

## 2) 사업자 및 당국 차원 협의 경과

정주영 현대그룹 명예회장은 1998년 6월과 10월 두 차례 소 1,001마리를 몰고 북한을 방문하여 김정일 국방위원장과 대남사업 책임자들을 만나 금강산관광, 산업공단 설치 등에 대해 협의하였다.

그 후 북한은 산업공단 후보지로 신의주를 제시했으나 현대 측에서 해주 등 남측에서 가까운 지역을 요구해 결국 개성 지역으로 결정되었다. 북한은 2000년 8월 방북한 정몽헌 현대

아산 회장에게 개성특구 결정 사실을 통보하였으며, 8월 22일 현대와 북측 '아태' 간 「개성공업지구 건설·운영에 관한 합의서」가 체결되었다. 양측은 개성시를 포함한 총 65.7km<sup>2</sup>(2,000만 평)에 공장구역 26km<sup>2</sup>(800만 평), 생활·관광·상업구역 등 40km<sup>2</sup>(1,200만 평)을 개발하기로 하고, 1단계로 3.3km<sup>2</sup>(100만 평)을 개발하기로 하였다. 현대아산은 공단 개발에 경험이 많은 토지공사와 1단계를 공동 개발하는 사업시행협약서를 체결하였으며 2003년 6월 30일 1단계 개발 착공식을 거행하였다.

당국 차원의 협의는 2002년 4월 대통령 특사 방북을 계기로 본격적으로 시작되었다. 2002년 8월 12일 개최된 7차 남북장관급회담에서 개성공단 개발 문제가 거론되기 시작하여 이후 '남북경제협력추진위원회'와 '개성공단개발실무협의회', '남북경제협력제도 실무협의회' 등을 통해 협의되었으며, 남북 군사분야 회담을 통해서도 군사적 보장 문제가 논의되었다. 남북 당국 간 협의에서는 기반시설 건설, 통행로 개통, 통신·통관·검역, 노동력 공급 등 전반적인 사항을 협의하고 출입·체류, 통행·통신·통관·검역에 관한 합의서들을 채택하였다. 남북 간에 체결된 투자보장, 상사중재, 이중과세방지 등 4개 경험 합의서도 개성공단에 적용된다. 한편, 북한은 사전에 우리 측과 법규 내용 등에 대한 협의를 거쳐 2002년 11월 13일 '개성공업지구'를 지정하고 11월 20일에는 「개성공업지구법」을 제정하

였으며, 하위규정으로 「개성공업지구 개발규정」 등 16개의 규정을 두고 있다.

개성공단 사업은 당국차원에서는 남한의 '남북협력지구 발전기획단'과 북한의 '중앙특구개발지도총국'을 중심으로 지원·관리되고 있으며, 2013년 공단 가동 잠정 중단 이후 정상화하면서 남북 당국 간 상설협의기구로 '개성공단 남북공동위원회'를 설치하여 공단 운영과 관련한 주요 정책과 현안문제를 협의·이행해 오고 있다. 개성공단 남북공동위원회는 산하에 4개 '분과위원회'(통행·통신·통관, 출입체류, 관리운영, 국제경쟁력)를 두고 있다. 한편, 우리 정부는 개성공단의 효율적 관리와 생산활동 지원을 위해 2004년 10월 '개성공업지구 관리위원회'를 개성공단에 설립하고, 2007년 12월 서울에 관리위원회 지원 및 민원업무 대행을 위해 '개성공업지구지원재단'을 설립하였다. 또한 정부는 2007년 5월 25일 「개성공업지구 지원에 관한 법률」을 제정하고, 이에 근거하여 개성공단의 개발·운영 지원을 비롯하여 기업의 투자 및 우리 국민에 대한 보호 등을 실시해오고 있다. 특히 2013년 개성공단 잠정 중단을 계기로 2013년 8월 12일, 2014년 1월 21일 두 차례 법률 개정을 통해 남북 당국의 조치에 의하여 사업이 상당 기간 중단될 경우 투자기업 의견 청취와 재정적 지원 등을 하는 근거를 마련하였다.

### 3) 공단 개발 및 가동 현황

정부는 입주업체가 우리 중소기업이라는 점과 공단의 국제경쟁력 확보 차원에서 국내공단 개발 시 정부 지원 수준에 맞춰 기반시설을 확충하였다. 도로, 상하수도 등 단지 내 시설 공사는 2007년 6월에 완료되었다. 2007년 10월 16일에는 용수, 환경 기초시설, 전력·통신 등 개성공단 1단계의 주요 기반시설 공사를 모두 완료하고 개성공단 1단계 기반시설 준공식을 가졌다. 2014년 12월 현재 용수공급 용량 1일 3만톤, 폐수종말 처리용량 1일 5,000톤, 폐기물 매립용량 6만 1,000m<sup>3</sup>, 폐기물 소각용량 1일 12톤의 능력을 갖추고 있으며, 용수시설의 핵심시설인 정배수장은 2014년 10월 ISO 14001 인증을 획득하였다.

외부 기반시설 중 전력은 2005년 3월 16일 시범단지에 전력공급을 시작으로, 2006년 12월 21일 남북 간 10만Kw 송전선로를 연결하고 2007년 5월 26일 송전방식의 전력공급이 이루어졌으며, 6월 21일 '평화변전소' 준공식을 개최했다. 통신은 2004년 12월 공사에 착수하여 2005년 12월 28일 1차로 303회선을 연결한데 이어, 2010년 12월 말 현재 1,300회선의 전화·FAX 서비스를 제공하고 있다.

개성공단 지원시설로는 기술교육센터, 종합지원센터, 소방서, 응급의료시설, 탁아소 등이 갖추어져 있다. 종합지원센터

는 지상 15층 지하 1층으로 지어졌으며, 남북공동위원회 사무처, 관리위원회 업무시설, 은행 등 편의시설이 입주하여 있고, 회의실, 홍보관 및 제품판매시설 등을 갖추고 있다. 소방서는 현재 8대의 차량을 보유하고 38명의 소방대원이 근무하고 있으며, 화재 뿐만 아니라 재난 예방과 대처를 위한 교육도 함께 담당하고 있다.

개성공단은 2004년 시범단지 9만3천㎡에 대한 분양을 실시하여 총 26개 업체가 입주하였다. 그 후 기반시설 건설이 진행되는데 맞춰 2005년 8월 본단지 1차 16만9천㎡에 대한 분양이 실시되어 총 23개 업체 및 1개 기관(한국산업단지공단의 아파트형 공장 건설)이 선정되었으며, 2007년 4월 말 2차 분양을 시작하여 183개 업체를 선정하였다. 2014년 12월 말 현재 개성공단에는 125개 기업이 입주하여 가동 중에 있다. 업종별로는 섬유가 73개사(58%)로 제일 많고, 기계금속 24개사, 전기전자 13개사, 화학 9개사, 종이목재 3개사, 식품 2개사, 비금속광물 1개사가 입주해 있다.

개성공단 입주기업이 증가함에 따라 이들 기업의 누적 총생산액도 2007년 1월 말 1억 달러를 돌파한 이래 2008년 11월 5억 달러, 2010년 9월 10억 달러, 2013년 20억 달러를 돌파하고, 2014년 12월 말 현재 26억 6,974만 달러에 이르렀다. 연간 생산액은 2014년의 경우 4억 6,997만 달러였다. 북한 근로자 고용은

2004년 10월 처음으로 55명을 고용한 이래 2006년 11월에 1만명, 2007년 11월에 2만명, 2012년 5만명을 넘어서고, 2014년 12월 말 현재 5만 3,947명으로 5만명 선을 유지하고 있다.

개성공단은 2013년 3월 말부터 5개월여 간 공단내 우리측 인력이 전원 철수하고 공장 가동이 전면 중단되는 어려운 상황을 겪기도 했다. 북한은 남측이 북한의 최고 존엄을 훼손하였다고 주장하면서, 개성공단 통행 제한, 근로자 철수 등 일방적인 조치를 취하고 개성공단 가동을 중단시켰다. 우리측은 북한의 일방적 조치 철회 및 당국간 대화를 통한 문제해결을 촉구하였으나, 북한이 이러한 우리측 요구를 거부함은 물론 최소한의 생필품 반입도 못하게 함에 따라, 우리측은 우리 국민의 신변안전을 최우선으로 고려한다는 입장에서 개성공단에 잔류 중인 우리측 인원을 전원 철수시켰다. 그 후 우리 정부는 개성공단 입주기업의 피해를 최소화하기 위해 남북협력기금 보험금 지급 등의 조치를 취하는 한편 북측에 지속적으로 대화를 촉구하였으며, 그 결과로 7월 6일부터 남북 당국간 실무회담이 개최되어 7차례의 회담 끝에 8월 14일 ‘개성공단의 정상화를 위한 합의서’를 체결하고 9월 16일부터 개성공단을 재가동하였다.

남북 당국간 회담에서 양측은 개성공단 정상화에 합의하면서, 단순히 가동 중단 상태로 되돌리는 것이 아니라, 가동 중단 재발 방지는 물론 개성공단 기업들에 대해 국제적 수준의

기업활동 조건을 보장하고 국제경쟁력을 갖춘 공단으로 발전시켜나가는 것에 합의하였다. 그리고 합의사항의 구체적 이행 문제를 협의해 나갈 남북 당국 간 상설기구로 '개성공단 남북공동 위원회'를 구성·운영하기로 하고 개성공단 내에 사무처를 설치하였으며, 남북공동위원회 산하의 4개 '분과위원회'를 통해 통행·통신·통관 및 출입·체류 등 개성공단 제도 개선을 위한 실무적인 협의를 진행해오고 있다.

관련 검색어: 3통(통행·통신·통관), 남북경제회담, 남북군사회담, 남북 철도·도로 연결, 남북출입사무소, 군사적 보장합의서, 소떼 방북, 개성공단 남북공동위원회

## 개성공업지구지원법

개성공단 입주기업 및 근로자를 국내 공단에 준하여 지원·보호하자는 취지로 2007년 8월 26일부터 시행되고 있는 법이다. 이 법의 제정으로 정부의 개성공단 기반시설 건설 지원, 입주기업에 대한 각종 기업지원제도 시행과 함께, 우리측 근로자들에 대한 4대 보험 적용 등의 명확한 법적 근거가 마련되었다.

### 1) 연원

정부는 개성공단 입주기업에 대한 지원과 우리 근로자들을 보호하기 위해 「개성공업지구 지원에 관한 법률」(개성공업지구지원법)을 제정하였다. 개성공업지구지원법의 기본취지는 개성공단 투자자 및 근로자를 국내 공단에 준하여 지원·보호하자는 것이다. 개성공업지구지원법은 여야의 호응을 얻어 2007년 4월에 국회 본회의를 통과하였고, 5월 25일 제정되어 8월 26일부터 시행되었다. 개성공업지구지원법 제정으로 정부가 개성공단 기반시설을 국내에 준하여 지원할 수 있는 법적 근거가 명확해졌으며, 개성공단에 설립된 현지기업도 국내기업과 같이 각종 기업지원제도의 혜택을 받을 수 있는 길이 열렸다. 개성공단 현지기업에 채용된 우리측 근로자에게도 4대 보험 등이 적용되어 국내에 준하는 근로자 보호가 가능하게 되었다. 개

성공업지구지원법은 2010년 북한의 출입제한 조치와 2013년 개성공단 잠정 중단을 계기로, 법률 개정을 통해 남북 당국의 조치에 의하여 사업이 상당 기간 중단될 경우 투자기업 의견 청취와 재정적 지원 등을 하는 근거를 마련하였다.

## 2) 주요 내용

「개성공업지구 지원에 관한 법률」의 주요 내용은 다음과 같다.

- 공단개발 지원
  - 국내공단에 준하여 개성공단 개발에 대해 기반시설, 자금 등을 지원(6조)
- 현지기업 및 투자자 지원
  - 남측 주민이 투자한 개성공단 내 현지기업에게 국내기업 지원제도 적용(7조 내지 10조)
  - 현지기업에 남북협력기금 직접 대출 허용 및 개성공단에 투자한 남측 주민에게 조세 감면 혜택 부여(11조, 16조)
- 근로자 보호
  - 현지기업에 고용된 남측 근로자에게 국내 4대 보험 적용(13조)
  - 현지기업에 고용된 남측 근로자에게 근로기준법, 최저임금법, 퇴직급여보장법, 임금채권보장법 등 근로보호의 기본법을 적용(15조)
  - 개성공단 내 병원에서 남측 근로자에 대해 요양급여 및 의료급여 실시(14조)

- 공단개발사업 관련 각종 기관 등 정비
  - 공단 개발과 지원에 관한 주요사항 심의를 위해 정부 내외 전문가로 구성된 대책협의회 구성·운영(4조)
  - 개성공업지구 관리기관의 법인격을 필요한 범위에서 인정하고, 공무원·민간 전문가 파견 및 자금·물품 등 지원 근거 마련(18조 및 20조)
  - 민법상 사단법인인 지원협회를 공법인인 지원재단으로 변경(19조 및 부칙 2조)

개성공업지구지원법 제정 이전까지 개성공단에는 북한의 「개성공업지구법」과 남북 간 합의서가 우선 적용되어 왔으나, 이는 주로 공단내 일반적인 경제활동을 규율하기 위한 것이거나 남북한의 정상적인 합의 이행을 전제로 하는 것이어서, 우리 기업과 근로자 보호에는 미흡한 측면이 있었다. 그래서 공단내 우리 주민을 보호하고, 투자의 안정성을 보장하며, 개성공단의 개발과 운영을 지원하는 법제정의 필요성이 계속 제기되어 왔다. 이러한 배경에서 제정된 개성공업지구지원법은 그간의 개성공단 운영과정에서 입주기업들이 요청한 ‘국내 중소기업에 대한 지원 제도의 적용 및 조세 특례’, 개성공단 근무 남측 근로자 보호를 위해 필요한 ‘노동관계법 및 4대 사회보험 적용’, 그리고 공단의 운영과 경쟁력 강화를 위해 필요한 ‘인원, 교역 물품 및 차량 출입절차 간소화’, ‘하부구조 건설 지원 및 관리기관 지원’ 등의 내용을 담고 있다.

개성공업지구지원법은 2007년 제정 이후 개성공단 운영

과정에서 제기되는 사항을 반영하기 위해 몇 차례 개정이 이루어졌다. 특히 2010년 북한의 출입제한 조치, 2013년 잠정중단 조치 등 남북관계 현실상 입주기업의 귀책 사유 없이 개성공단 내 공장 가동 자체가 어려워지는 상황에서, 개성공단 입주기업에 대한 보다 실효성 있는 지원 필요성이 제기되었다.

이에 따라 정부는 2010년에는 입주기업의 경영 정상화 지원 근거와 지원 요건을 구체화 하는 내용으로 법령을 개정하는 한편, 2013년에는 사업 중단 등의 사태 발생시 입주기업에 대해 실태조사를 실시하고, 지원과정에서 기업의 의견을 청취하고 반영할 수 있도록 하는 내용으로 개성공업지구지원법을 개정하였다. 또한 2013년 개성공단 정상화 이후에는 개성공단의 국제화 토대 마련과 안정적인 경영활동을 보장하기 위한 법률 개정을 추진하였다. 개성공단에 진출하는 외국인 투자기업에 대한 지원 체계 구축과 사업 중단 등의 사태 발생시 생산시설을 국내로 이전하거나 대체 생산시설을 설치하려는 경우 지원하는 것을 내용으로 하는 개정안은 2013년 12월 26일 국회 본회의를 통과하였다.

관련 검색어: 개성공단사업, 4개 경험합의서, 3통(통행·통신·통관)

## 개성관광사업

2005년 시범관광을 거쳐 2007년 12월 5일 본격적으로 시작되었다. 북한주민 생활을 접해볼 수 있는 등 인기가 있었으나, 북측의 조치로 2008년 11월 29일을 마지막으로 중단되었다. 그동안 11만 549명의 관광객이 다녀갔다.

현대아산과 북한의 '조선아시아태평양평화위원회(아태)' 2000년 8월 22일 개성공단 개발에 합의하면서 개성공단 사업의 하나로 관광사업을 추진해 나가기로 하였다. 그러나 그 후 개성공단 사업이 북핵 문제 등으로 진척이 더디자 개성관광 사업도 진전을 보지 못한 채 지연되었다. 그러한 가운데 금강산 관광이 2003년 9월부터 육로관광을 시작하면서 활성화되기 시작하고, 개성공단 사업도 2003년 6월 30일 착공식을 개최하고 본격적인 개발에 착수하면서, 개성관광 사업 협의도 탄력을 받게 되었다. 이러한 과정을 거쳐 2005년 8월 양측은 개성 시범관광에 합의하고 8월 26일부터 9월 7일 사이에 3차례에 걸친 시범관광을 실시하였다.

그러나 2006년에 들어서 개성관광은 다시 어려움에 봉착하게 되었다. 북한은 현대아산의 내부 갈등을 내세워 현대아산과 맺은 관광사업 합의를 무시하고 개성관광 사업자 변경을 시

도하였다. 또한 2006년 7월 5일 북한의 미사일 시험발사에 대해 우리 정부가 당국차원의 남북경협을 중단하고 민간의 교류 협력에 대한 정부지원 대상 범위를 축소하는 조치를 취하면서 민간차원의 경협도 영향을 받았다.

2007년 정상회담에서 합의된 '10·4 선언'에서 남북이 개성공단 개발을 추진해 나가기 위해 통행·통신·통관 문제를 완비해 나가는 한편 백두산 관광을 실시해 나가기로 함으로써, 개성관광을 본격적으로 실시할 수 있는 여건이 조성되었다. 이러한 상황에서 현대아산과 북한 '아태'는 2007년 11월 3일 「남북 관광협력에 대한 합의서」를 체결하였다.

2007년 12월 5일부터 시작된 개성관광은 1일 관광의 짧은 일정이었지만 개성지역의 역사 유적은 물론 북한 주민의 생활 모습을 가까이 접해 볼 수 있다는 점 때문에 많은 관광객이 몰렸다. 사업자인 현대아산은 개성관광을 활성화하기 위해 1박 2일의 관광상품을 개발하고 숙박시설과 식당, 골프장 등 편의시설을 확충해 나가는 계획을 추진했다. 그러나 2008년 7월 금강산지역에서 북한에 의한 우리 측 관광객 피격사건으로 인해 금강산 관광 중단이 장기화되고 북핵문제도 다시 악화되면서 개성관광도 어려운 상황에 처하게 되었다. 북한은 2008년 11월 24일 보내온 통지문에서 개성관광 중지와 함께 △군사분계선 육로통행 남측 인원 제한·차단, △봉동-문산 간 철도열차 운행

중지, △남북경제협력협회사무소 폐쇄 등을 12월 1일부터 시행해 나가겠다고 일방적으로 통고해 왔으며, 이에 따라 11월 29일을 마지막으로 개성관광도 중단되었다. 북한의 일방적 조치로 개성관광이 중단될 때까지 110,549명의 관광객이 다녀왔다.

### 개성관광객 현황

단위 : 명

기간	'07. 12월	'08. 1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	계
관광객	7,427	9,049	8,540	11,400	11,536	11,953	12,168	11,607	7,447	5,770	7,348	6,304	110,549

\* 2005년도 시범관광 1,484명 포함 시 총 112,033명

관련 검색어: 금강산관광사업, 개성공단사업, 12·1조치

## 개성 만월대 공동발굴사업

민간차원에서 남북 역사학자들 간의 합의로 고려 정궁터인 개성 만월대를 공동 발굴하는 사업이다. 2007년부터 시작하여 그동안 남북관계 변화에 따라 두 차례 중단되었으나 다시 재개되어 2015년 현재 사업이 진행 중에 있다. 만월대는 남북 공동발굴 사업에 힘입어 2013년 세계문화유산으로 등재되었다.

### 1) 연원

만월대(滿月臺)는 고려의 정궁터로 개성시 송악동 송악산 남쪽 기슭에 있으며, 919년(고려 태조 2년)에 창건되었다. 1361년(공민왕 10년) 홍건적에 의해 소실될 때까지 고려 왕조와 홍망 성쇠를 함께 한 곳이다.

만월대 공동발굴사업은 민간차원에서 남북한 역사학자들 간의 합의로 2007년부터 추진되고 있는 사업이다. 사업추진 주체는 '남북역사학자협의회'로 되어 있으며, 발굴사업은 남측의 국립문화재연구소와 북측의 조선역사중앙박물관이 공동으로 진행하고 있다. 그동안 2010년까지 4차례의 공동발굴조사가 진행되었으며, 그 과정에서 남북관계 변화에 따라 두 차례 중단과 재개를 반복하였다. 2015년 들어 남북한의 역사학자들은 6개월 간의 장기 공동발굴을 추진하기로 합의하고, 6월 1일부

터 5차 공동발굴조사에 착수하였다. 개성 만월대는 남북 공동 발굴사업 등에 힘입어 2013년 7월 유네스코 세계문화유산으로 지정되었다. 정부는 만월대 공동발굴사업이 학술·문화교류 촉진과 민족 동질성 회복에 미치는 긍정적 측면을 고려하여, 사회문화 협력사업으로 승인하고 남북협력기금에서 사업경비를 지원하고 있다.

### 2) 경과

본래 만월대는 정전인 회경전(1923년 건축)과 그 기단 일대를 가리키는 것으로, 만월대라고 할 때에는 회경전을 중심으로 한 왕궁 중심부만을 가리키기도 하고, 왕궁 전체를 가리키기도 한다. 만월대라는 이름은 고려 이후 조선시대부터 불리던 이름으로 정월 대보름달을 바라보기 위해 만들어 놓았던 망월대(望月臺)에서 유래된 것으로 알려지고 있다. 만월대는 고려 공민왕 때인 1316년 홍건적의 침입으로 불에 타 일부 계단과 성벽만이 남아있어 망국의 허망함이 느껴지는 곳이 되었고, 이로 인해 일제강점기 나라 잃은 슬픔을 노래한 가요 '황성옛터'의 배경이 되기도 하였다. 북한은 만월대를 국보 제122호로 지정하였다.

만월대 공동발굴사업은 2000년 남북정상회담 이후 남북



한 간 다양한 교류협력 사업이 활기를 띠면서 남북한의 역사학자들 간에 논의되기 시작하였다. 남북한의 역사학자들은 수차례의 접촉을 갖고, 2003년 보다 정례화된 학술교류를 추진하기 위해 '남북역사학자협의회'를 구성하기로 합의하고 그 이듬해인 2004년 2월 동 협의회를 정식으로 발족하였다. 그 후 '남북역사학자협의회'는 공동학술회의 등을 통해 개성 역사유적의 유네스코 세계문화유산 등재를 위한 남북공동발굴조사에 대해 협의를 진행하여, 조사대상 유적으로 고려 궁성유적인 만월대가 적합하다는데 의견을 모았다. 이어, 2006년 6월 '개성역사지구 남북공동발굴조사 합의서'를 채택하고, 2007년 4월 동 합의서에 기초한 공동발굴사업 추진에 합의하였으며, 2007년 5월 15일 1차 공동발굴조사에 착수하였다.

남북의 역사학자들은 2007년 5월 15일부터 7월 13일까지 1차 공동발굴조사를 실시하였으며, 2007년 9월 7일부터 2007년 11월 16일까지 2차 공동발굴조사, 2008년 11월 4일부터 12월 23일까지 3차 공동발굴조사, 2010년 3월 24일부터 5월 18일까지 4차 공동발굴조사를 진행하였다. 그동안의 발굴 조사에서는 전체 발굴 예정지 33,000㎡ 가운데 2010년까지 총 6,600㎡를 발굴하여, 대형 건물터 29곳과 유물 약 4,500여점을 발굴했으며, 학술조사보고서 발간 등의 사업도 병행하였다. 만월대 공동발굴사업은 남북관계의 경색으로 2011년 말 긴급복구보존조사 이후

중단 상태에 있다가, 2015년 들어 5차 공동발굴조사를 추진하기로 합의하였다. 특히 5차 공동발굴조사는 민간차원 협력사업으로는 드물게 2015년 6월 1일부터 6개월간 80여 명의 남측 인원이 방북을 하여 장기 조사를 실시하였다.

북한 지역에는 개성 만월대 외에도 남북한이 공동으로 발굴할 유적지가 많다. 개성 지역에는 고려 시대의 유적이 곳곳에 남아있으며, 평양 대성동에 있는 고구려 고분과 철원의 궁예도성 그리고 북한 지역에도 남아있는 발해 유적 등도 공동발굴 조사를 기다리고 있다. 역사 유적의 공동조사·발굴 작업은 남북한의 학자와 전문가가 상당 기간 같은 지역에서 함께 작업을 진행하기 때문에, 민간 차원의 교류협력 활성화에 기여하는 효과가 크다.

관련 검색어: 남북협력기금, '겨레말큰사전' 편찬 사업

## ‘겨레말큰사전’ 편찬 사업

2006년 ‘겨레말큰사전 남북공동편찬사업회’가 출범하여 본격 사업에 들어갔다. 2007년 관련법에 의해 지원받는 최초의 민간교류사업이 되었다. 남북 간에 다른 어문규범을 통일하는 작업을 함께 진행하고 있다. 2015년 5월 현재까지 올림말 총 33만개 중 약 30만개의 단어를 선정 완료하고, 선정된 올림말을 중심으로 8만 4천여 개 단어를 남북이 공동으로 집필중에 있다. 2010년 이후 일시 중단으로 완료시점을 2019년으로 조정하였다.

### 1) 배경

‘겨레말큰사전’ 편찬 사업은 2004년 4월 5일 남측의 ‘통일 맞이’와 북측의 ‘민족화해협의회’가 의향서를 체결하면서 시작되었다. 이에 따라 2005년 2월 20일 남과 북의 편찬위원들이 금강산에서 결성식을 가졌다. 남북 당국 차원에서도 2005년 9월 제16차 남북장관급회담에서 ‘겨레말큰사전’ 편찬사업을 지원해 나가기로 합의하였다. 남측에서는 「겨레말큰사전 남북공동편찬사업회법」이 2007년 4월 국회에서 의결되어(2007.4.27 발효), ‘겨레말큰사전’ 편찬사업은 법률에 의해 규정되고 지원받는 최초의 남북 민간교류 사업이 되었다.

‘겨레말큰사전’에 수록될 어휘는 남북 양측이 ‘표준국어대사전’과 ‘조선말대사전’을 검토하여 선별한 어휘와 남북 양측에서 새로 조사한 새 어휘를 검토하여 33만여 개의 올림말을 선별

하는 것으로 되어 있다. ‘겨레말큰사전’에 수록할 새 어휘는 해외동포 사회 등에 대한 ‘지역어 조사’와 ‘문헌어 조사’로 나뉘어 시행되며, ‘지역어 조사’는 4만여 개, ‘문헌어 조사’는 3만여 개 조사로 총 7만여 개의 새 어휘를 수록할 예정이다.

### 2) 경과 및 현황

사전 편찬 사업은 2006년 1월 남북 양측에서 ‘겨레말큰사전 남북공동편찬사업회’가 출범하면서 본격적인 궤도에 오르게 되었다. 남측의 ‘겨레말큰사전’ 공동편찬사업회에는 국립국어원과 한글학회가 함께 참여하고 있다. 당초 ‘겨레말큰사전’은 2012년까지 집필을 완료하여 2014년에 발간한다는 목표로 작업을 추진했으나, 2010년 이후 일시 중단으로 완료시점을 2019년으로 조정하였다.

편찬사업회는 ‘겨레말큰사전’ 편찬사업이 “겨레말이 겨레 일이라는 믿음 아래 남북 공동의 겨레말큰사전을 편찬하고 해외 동포를 포함한 온 겨레가 사용하는 우리 말글의 부흥을 꾀함으로써 모국어 공동체의 발전과 통일에 이바지함을 목적으로 한다”고 밝히고 있다. ‘겨레말큰사전’은 ‘올림말분과’, ‘집필분과’, ‘새어휘분과’, ‘정보화분과’, ‘단일어문규범분과’의 5개 분과로 나뉘어 집필과 편찬 작업이 진행되고 있다.

2005년부터 2015년 5월까지 서울, 평양, 금강산, 개성, 중국 등지에서 총 23회 남북공동편찬회의를 개최하였으며, 2015년 5월 현재 완료목표의 약 70%가 진행되었다. '겨레말큰사전'은 제16차 공동편찬위원회 회의(2008.12.13.~16, 평양)까지 '편찬요강'과 '세부 집필요강'을 합의하고 올림말 1차 선별 작업도 마무리하였으며, 그 후 '공동편찬요강'을 기초로 하여 2009년 9월까지 '올림말 선별(2차)', '종합집필요강 작성', '새 어휘 조사 및 집필요강 작성' 등의 작업을 완료하고, 현재는 원고 집필을 진행하고 있다. 2010년 이후 남북관계 경색으로 양측이 집필한 원고 교환이 중단되기도 하였으나, 올림말에 대한 각각의 집필 작업과 관련 사업은 꾸준히 이루어졌다. 남북은 공동작업이 중단된 지 4년 만에 2014년 6월 25일 개성에서 가진 실무협의를 통해 남북공동회의 재개에 합의하였으며, 7월 29일부터 8월 6일까지 중국 심양에서 제21차 남북공동회의를 개최한 데 이어 10월 30일부터 11월 8일까지 평양에서 제22차 남북공동회의를 개최하였고, 2015년 5월 5일부터 11일까지 중국 심양에서 제23차 남북공동회의를 개최하였다.

2015년 5월 현재까지 올림말 총 33만개 중 약 30만개의 단어를 선정 완료하고, 선정된 올림말을 중심으로 8만 4천여 개 단어를 남북이 공동으로 집필중에 있다. 올림말은 남북의 기존 사전인 남측의 '표준국어대사전'과 북측의 '조선말대사전'에 있

는 올림말중 사용 빈도수가 높은 어휘 23만개를 선정하고, 남·북·해의 현지조사와 문헌조사를 통해 지역어와 문헌어 약 7만 여 개를 올림말로 선정하였다. 또한 남북의 어문규범 전문가들이 자모 배열순서, 두음법칙, 사이시옷 표기, 띄어쓰기, 외래어 표기 등 남과 북에서 다르게 사용하고 있는 어문규범과 형태 표기를 통일하는 작업을 함께 진행하여 상당 부분 합의를 도출해 냈으며, 합의된 형태 표기 원칙을 집필 작업에 적용하고 있다. 한편, 정부는 남북협력기금에서 '겨레말큰사전' 편찬사업에 2005년부터 2014년까지 25억 9천만원을 지원하였다.

관련 검색어: 남북협력기금, 남북장관급회담

## 고려민주연방공화국 창립 방안

1980년 북한이 제안한 통일방안으로, 중간단계 없이 연방상설위원회가 바로 남북 지역정부를 지도하자는 완성형 연방제이다. 미군 철수 등 전제조건이 붙어 있고 연방국가의 10대 시정방침을 제시한 것이 특징이다. 남한 내 혁명여건을 조성하려는 의도를 내포하고 있다.

### 1) 배경

1980년 10월 북한은 노동당 제6차 대회를 열어 김정일로의 후계체제 완성을 대외적으로 공식화했다. 아울러 김일성은 제6차 당대회 개막일인 10월 10일 당 중앙위원회 사업총화 보고(이하 보고)를 통해 통일 문제와 관련하여 다음과 같이 언급하였다. “우리 당은 조국을 자주적으로, 평화적으로, 민족대단결의 원칙에서 통일하는 가장 현실적이며 합리적인 방도는 북과 남에 있는 사상과 제도를 그대로 두고 북과 남이 연합하여 하나의 연방국가를 형성하는 것이라고 인정한다.”

이른바 북한의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’은 이렇게 김정일의 공식 등장과 더불어 7년 만에 소집된 노동당 당대회라는 극적인 형식을 통해 등장했다.

### 2) 주요 내용

사실 북한이 연방제 통일방안 앞에 ‘고려’라는 국호를 사용한 것은 1980년이 처음은 아니었다. 북한은 이미 1973년 분단 현실 인정 및 평화공존을 주장한 박정희 대통령의 ‘평화통일의 교정책 선언’(6·23 선언)에 맞대응해 기존의 연방제 통일방안을 약간 변형시킨 연방제 통일을 제시하면서, 통일된 연방제 국가의 이름을 ‘고려’라고 붙인 바 있다. 1980년의 제안에서 ‘고려 연방공화국’은 ‘고려민주연방공화국’으로 바뀌었다.

여기서 우선 ‘고려’와 ‘연방’ 사이에 ‘민주’라는 새 단어가 덧붙여진 부분은 주의를 요한다. 여기에는 당시 남한의 정치적 상황을 김일성 유일체제와 대비시켜 후계체제 안정화에 또 하나의 포석을 보태겠다는 북한의 의도가 엿보인다. 김일성은 보고에서 “남조선에 오늘과 같이 민주주의가 여지없이 말살되고 가혹한 군사파쇼 통치가 실시되는 조건에서는 민족적 화해와 단결을 이룰 수 없으며 조국을 평화적으로 통일할 수 없다”라고 주장했다. 그러나 바뀐 것은 ‘민주’라는 용어가 추가된 것뿐만 아니었다.

당초 1960년 최초의 연방제는 통일을 위한 남북한 자주선거의 실시에 따른 과도적 국가 형태로서 제시된 것이다. ‘남북한 자주적 선거’라는 꼬리표는 떼어버렸지만 1973년 고

려연방제안도 여전히 통일을 위해 남과 북에 현존하는 상이한 두 제도는 당분간 그대로 두고 연방 국가를 창설한다는 일종의 '중간단계'를 설정하고 있었다. 그러나 1980년의 '고려민주연방국 창립방안'에서는 이 같은 중간 단계를 생략하고 연방상설 위원회를 구성하여 이 국가기구가 곧장 '북과 남의 지역 정부들을 지도'하도록 하는 '완성형 연방제'를 제시하는 한편, 연방국가가 외교 결정권을 갖되 중립국가를 지향하겠다는 '새로운 내용'이 추가되었다.

아울러 김일성은 이 보고를 통해 새 연방제안의 '부록' 격으로 △동서 어느 진영에 속하지 않는 자주국가, △민주주의 실시, △남북 경제 교류협력 추구, △과학, 문화, 교육 분야의 교류, △교통, 체신의 연결, △인민의 생활 안정 도모, △군사적 대치 상황의 해소 및 민족연합군의 창설, △해외동포의 권익 도모, △연방공화국에 의한 통일 이전 대외 관계의 재조정 등 10개항에 이르는 이른바 '10대 시정 방침'을 제시했다.

이 시정 방침에서 군사적 대치 상황의 해소를 위한 방안의 일환으로 '쌍방의 군대를 각각 10만~15만 명으로 줄일 것'과 '북과 남의 민간 군사 조직(북한의 노동적위대와 남한의 예비군을 의미)을 해산하자고 하였다. 특히 군대 규모를 특정하여 감축하지는 제안은 북한이 군축을 제의할 때마다 단골 메뉴로 되풀이되었다.

그 후 1991년에 와서 김일성은 신년사를 통해 소위 '느슨한 연방제'를 제안했다. 느슨한 연방제는 남북한의 제도를 그대로 두고 연방통일국가를 형성하되 지역정부의 권한을 확대하고 정치적 결합을 느슨하게 하는 것으로서, 중앙정부의 권한집중을 바탕으로 한 고려민주연방공화국창립방안과는 차별화된 연방제라고 볼 수 있다.

관련 검색어: 북한의 연방제, 6·23 선언, 민족통일준비위원회, 조국통일 3대 헌장, 6·15 공동선언

## 9·19 공동성명

6자회담에 진전이 없다가 2005년 4차 회담에서 북한은 핵무기와 핵계획을 포기하고 관련국들은 관계정상화, 에너지 지원을 하기로 합의하여 나온 첫 공동성명이다. 그 직후 BDA문제로 이행에 난관이 조성되었었다.

### 1) 연원

북한 핵 문제 해결을 위해 2003년 8월부터 시작된 6자 회담이 1, 2차 회담에서는 미국의 '선 핵해결' 및 '완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(Complete, Verifiable, and Irreversible Dismantlement: CVID) 입장'과 북한의 '일괄 타결·동시행동'주장이 엇갈려 논의에 진전이 없었다. 그러다가 2004년 6월 21일 개막된 3차 6자회담에서부터 북핵문제 해결을 위한 실질적인 논의가 이루어지기 시작했다. 3차 회담에서 미국과 북한이 모두 상대측의 입장을 고려한 구체적인 협상안을 제시했다.

2005년 7월에 개최된 4차 회담 1단계 회의에서 6자회담 참가국들은 연쇄적인 양자협의를 진행하면서 합의의 실마리를 찾기 위해 노력했으나 쟁점을 해소하지 못했다. 4차 회담은 각

국의 내부 협의를 거쳐 9월 13일부터 19일까지 2단계 회의로 이어졌으며, 이 2단계 회의에서 6자회담 최초의 합의인 '9·19 공동성명'이 채택되었다. 그러나 '9·19 공동성명'이행은 방코델타아시아(BDA)의 북한 불법자금 거래 의혹과 경수로 건설에 대한 미·북간 이견으로 합의 직후부터 난관에 부딪혔다.

### 2) 관련 경과

4차 6자회담은 사전에 미·북간 6자회담 수석대표 협의를 거쳐 3차 회담 이후 1년여가 지난 2005년 7월 26일부터 베이징에서 개최되었다. 1단계 회의에서 미국과 북한은 양측이 제기하는 사항을 포괄적으로 합의하고, 이를 단계별로 나눠 양측의 상응한 조치를 이행해 나간다는 기본방향에는 접근했으나 핵심쟁점인 비핵화의 범위와 평화적 핵 이용권 문제(경수로)에 대해 첨예하게 대립하였다. 그러나 이미 분위기는 4차 회담에서 합의를 도출해 내자는 쪽으로 기울어져 있었다.

4차 6자회담 2단계 회의에서 '9·19 공동성명'에 합의하게 된 배경으로는 미국과 북한의 전술적 전환과 함께 한국과 중국의 적극적 중재 노력이 작용했다. 당시 미국은 이라크 전쟁의 후유증과 경제지표의 악화에 시달리면서 국면 전환 필요성을 느끼고 있었고, 북한도 경제지원을 확보하기 위해 6자회담 재개가

유리하다고 판단한 것으로 분석되었다. 한국은 2005년 6월 특사 파견을 통해 김정일 위원장에게 200만Kw 대북송전을 주 내용으로 하는 '중대제안'을 전달하고 북한이 6자회담 재개에 호응해 오도록 촉구했다.

### '9·19 공동성명' 주요내용

1. 한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성
  - 북한, 모든 핵무기와 현존하는 핵계획 포기, 조속한 시일 내에 NPT와 IAEA 안전조치에 복귀
  - 미국, 한반도 내 핵무기 비보유 및 대북한 군사적 공격, 침공 의사 없음을 확인
  - 한국, 한반도 비핵화공동선언 재확인, 자국 영토 내에 핵무기 비존재 확인
  - '한반도 비핵화에 관한 공동선언준수, 이행
  - 북한의 핵에너지 평화적 이용 권리 표명에 대해 여타 당사국들 존중, 적절한 시기에 대북한 경수로 제공문제 논의 동의
2. 국제연합헌장의 목적과 원칙 및 국제관계에서 인정된 규범 준수
  - 미·북, 상호 주권 존중, 평화 공존, 관계정상화 조치 추진
  - 일·북, 불행했던 과거와 현안사항의 해결을 기초로 관계 정상화 조치 추진
3. 에너지, 교역 및 투자 분야에서 경제협력을 양자 및 다자적으로 증진
  - 한·미·일·중·러, 대북한 에너지 자원 제공 용의 표명
  - 한국, '05.7.12자 대북한 200만 킬로와트 전력공급제안 재확인
4. 동북아시아 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력
  - 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제 협상 개최
  - 동북아시아 안보 협력 증진을 위한 방안과 수단 모색
5. '말 대 말', '행동 대 행동' 원칙에 입각, 합의 이행을 위한 상호 조율된 조치 단계적 이행
6. 5차 6자회담을 11월 초에 베이징에서 개최

'9·19 공동성명'은 관련국들이 모두 동의한 가운데 국제 사회에 북한 핵문제 해결의 원칙과 방향을 제시하였다는 점에서 의미가 컸다. 1994년 10월 채택된 '미·북 제네바 합의'와 비교해서도 우선 한국과 중국, 일본, 러시아 등 관련국들이 모두 참여했다는 점, 제네바 합의의 일부 핵시설의 동결에서 나아가 북한의 핵무기와 모든 핵프로그램을 포기하는 것으로 범위를 확대하였다는 점, 북핵문제 해결과 함께 동북아의 평화와 안정을 위한 관련국 간의 노력을 제의하고 있다는 점 등에서 진전된 합의라고 평가할 수 있다.

물론 모호하고 미비한 채로 일단 봉합해 둔 문제도 있었다. 북한이 주장하는 경수로 제공 문제를 적절한 시기에 논의한다는 불확실한 상태로 규정함에 따라 합의 직후부터 논란을 야기했다. 이 문제와 관련하여 북한은 경수로를 제공받은 이후에 핵포기 조치에 들어갈 수 있다고 주장한 반면, 미국은 북한의 핵포기 조치가 완료된 후 제공 여부를 논의해 볼 수 있다는 입장을 밝혔다. 이와 함께 미국이 '9·19 공동성명' 직전인 9월 15일 BDA를 북한 불법자금 세탁 주요 우려 대상으로 지정한 데 이어, BDA에 있는 북한 계좌와 미국 내 8개 북한기업의 자산을 동결하는 조치를 취한 것도 '9·19 공동성명' 이행에 걸림돌이 되었다. 이러한 상황 속에서 '9·19 공동성명'의 초기단계 조치를 협의하기 위한 5차 6자회담이 11월 9일 개최되었으나 아

무런 합의를 보지 못한 채 종료되었다.

6자회담이 장기간 재개되지 못하는 상황에서 북한은 2006년 7월 5일 대포동 미사일 1기를 포함한 미사일 시험 발사를 한데 이어 10월 9일에는 핵실험을 감행하였다. 긴박한 상황으로 치달던 북핵 문제는 2006년 10월 31일 베이징에서 미·중·북 3국의 6자회담 수석대표가 접촉을 갖고 6자회담 재개에 합의하면서 다시 협상국면으로 전환되었다. 여기에는 이라크 사태에 대한 비판 여론이 높아지면서 부시 대통령의 공화당이 중간선거에서 참패한 것이 주요 요인의 하나로 작용했다. 이러한 과정을 거쳐 2007년 2월 8일부터 5차 6자회담 3단계 회의가 개최되어 '9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치(2·13 합의)'가 타결되었으며, 같은 해 10월 제6차 6자회담 2단계 회의에서는 '9·19 공동성명' 2단계 조치를 담은 '10·3 합의'가 채택되었다.

관련 검색어: 미·북·중 3자회담, 6자회담, 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID), 방코델타아시아(BDA) 북한계좌 동결, 10·3합의, 2·13합의

## 국가보안법

국가안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제하는 법으로 1948년 제정되었다. 그후 국민의 자유와 인권을 제약할 소지를 제거하는 방향으로 계속 개정 보완되어왔다. 북한은 공산주의자들의 활동공간을 만들기 위해 지속적으로 철폐를 주장해왔다.

국가보안법이란 국가안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유 확보를 목적으로 하는 법률이다. 대한민국 건국 초기 여순 반란사건 등 혼란한 정국 속에 좌익세력의 준동이 심상치 않다고 판단한 이승만 정부는 1948년 12월 1일 국가보안법을 제정·공포하였다.

그 후 정국상황이 변동함에 따라 국가보안법은 계속 개정·보완되어 왔다. 특히 1958년 3차 개정에서는 간첩 개념을 명문화하고 처벌 범위를 넓혀 정부 비판 언동까지 처벌이 가능하도록 했다. 또한 1960년 4·19혁명 직후 일단 폐지했다가 6월 새로 제정하였으며, 1980년 12월 31일의 6차 개정에서는 반공법을 흡수 통합하여 전면 개정하였는데, 전문 4장 25조 및 부칙으로 된 현행 국가보안법의 근간이 되었다.

국가보안법은 적용하는 과정에서 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하고 정치적 비판세력을 탄압하여 정권안보에 이



용하는 법으로 지적받기도 했다. 이에 따라 점차 적용범위를 엄격하게 한정하고 처벌규정을 완화하여 기본적 인권을 제약할 소지를 제거해 나갔다. 1990년대 말 국제사면위원회, 유엔인권이사회 등의 개정 또는 폐지 권고에 따라 2005년 국회에서 개정안이 논의되기도 했으나 남북관계의 특수성을 감안하여 현재도 국가안보와 관련한 특별형사법으로서 존속하고 있다. 헌법재판소도 찬양·고무죄 등 문제로 된 조항들에 대해 합헌 결정을 내린 바 있다.

남북관계에서는 북한이 이 국가보안법을 폐기할 것을 지속적으로 주장하는 등 문제로 삼아 왔다. 북한은 통일을 위해서는 정당·사회단체 대표들과 각계각층 인사들이 서로 왕래하고 접촉해야 하며, 또한 남한 주민들의 자유로운 의사표시와 정치활동이 보장되어야 하는데 국가보안법이 이를 탄압하고 가로막고 있다고 주장해왔다. 북한은 남북회담의 자리에서도 국가보안법 철폐를 겨냥하여 계기 시마다 남한의 모든 법률적 제도적 장애를 제거할 것을 주장하였고, 남북대화 진전의 전제조건으로 내세우기도 했다. 그러나 실제로는 북한이 회담을 진전시킬 의사가 없거나 남북 간 교류를 회피하는 명분으로 이를 들고 나왔다. 국가보안법이 존속하고 있는데도 이산가족 고향방문단 교환이 이루어지고 남북의 대표단이 서울과 평양을 오가며 회담을 한 것은 북한의 논리가 허구임을 말해주는 것이었다.

북한이 국가보안법 철폐를 주장한 것은 우리 정부를 파쇼정권으로 규정하고 반정부 통일전선을 형성하려는 것과 함께 공산주의자들의 활동이 가능한 적법한 공간을 만들어 우리 정부를 무력화시키고 '남조선 혁명' 실행의 여건을 조성하려는 의도에서였다. 남한에서 민주주의가 정착되고 남북기본합의서를 통해 상호 체제존중과 내부분계 불간섭을 합의한 이후에는 국가보안법을 걸고드는 북한의 주장은 의미를 잃게 되었다. 최근에는 북한측이 남북회담 석상에서 국가보안법을 쟁점화 하는 일은 없지만, 국가보안법과 관련한 판결이 있거나 북한의 인권 문제가 이슈화 될 경우에 '반통일 악법', '반민족적 망동' 운운하는 등의 비난성 선전공세를 퍼는 행태는 여전히 남아 있다.

## 국제원자력기구(IAEA)

1957년 유엔 산하기구로 발족하였으며 핵시설, 핵물질의 군사전용을 막기 위해 핵사찰활동을 한다. 북한은 핵비확산조약에는 1985년에 가입하였고 핵안전조치협정은 1992년에 서명, 비준하여 비로소 IAEA의 사찰을 받게 되었다.

### 1) 개요

국제원자력기구(International Atomic Energy Agency : IAEA)는 국제 비확산 레짐(non-proliferation regime)의 일부를 구성하는 국제기구로서 1957년 유엔 산하 기구로 발족했다. IAEA의 핵심 업무 영역은 크게 두 가지이다. 하나는 핵(원자력)의 평화적 이용을 촉진하는 것이고, 다른 하나는 핵시설과 핵물질이 핵폭탄이나 무기로 전용되지 않도록 검증하기 위해 이들 시설과 물질에 대해 감시와 현장 검증을 실시하는 것이다. IAEA의 핵 감시 및 현장 검증을 가능케 하는 장치가 바로 핵안전조치이다.

IAEA의 핵 사찰 활동은 핵비확산조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty NPT)과 상호 밀접하게 연관되어 있다. 즉 NPT 회원국들 중 비핵보유국은 자국 관할 하의 모든 핵 물

질과 핵 시설에 대해 IAEA의 전면적인 안전조치(full-scope safeguards)를 수용해야만 한다. NPT 하의 IAEA 사찰 및 감시의 궁극적인 목적은 의심되는 국가가 핵무기 또는 핵폭탄을 위해 핵 물질을 전용하였는지의 여부를 검증(verify)하는 것이다. 이 검증 과정에서 문제가 발견되면 IAEA는 문제의 국가를 유엔 안전보장이사회에 회부하거나 기타 필요한 조치를 취할 수 있다.

### 2) 북한과의 관계

북한이 IAEA와 관계를 갖기 시작한 것은 1974년으로 북한은 이때 IAEA에 가입했다. 그러나 당시 북한은 NPT에는 가입하지 않았으므로 IAEA에 의한 사찰을 받지 않았다. 북한이 IAEA 사찰의 대상으로 떠오른 것은 북한이 1985년 NPT에 가입하고서 3년이 지난 1988년의 일이다. 미국 정보 당국이 북한의 영변 핵시설을 감시하던 중 의심스런 건설 현장을 포착해냈고, 이는 훗날 '사용 후 연료'에서 플루토늄을 추출하는 재처리 시설로 결론 났기 때문이다.

북한이 보유한 영변의 원자로는 5MWe 흑연 감속로로 우라늄235를 연료로 사용한다. 이 연료를 연소시킨 것을 재처리하면 플루토늄239를 얻을 수 있으며, 이 물질은 바로 플루토늄 원자탄을 만드는 데 사용될 수 있다. 따라서 북한이 재처리

7

시설을 건설하고 있다면 이는 원자력을 평화적 목적(발전용)으로 이용하는 것이 아니라 핵무기를 만들기 위한 준비를 하는 것으로 해석 또는 의심할 수 있다. 미국은 북한의 핵 활동 관련 정보를 IAEA에 제공하였으며 관련 당사국과 대책을 논의하기 시작했다.

이때부터 북한의 핵 활동에 대한 미국과 IAEA의 한층 강화된 감시가 지속되었다. 그 결과 추가적인 사실이 밝혀졌다. 북한이 1989년 71일간, 1990년 30일간, 그리고 1991년 50일간 각각 영변 원자로 가동을 중단한 사실이 밝혀진 것이다. 북한이 원자로 가동과 중단을 정기적으로 되풀이한 것은 의구심을 더욱 더 키웠다. 그것은 고장에 의해서라기보다는 재처리에 쓸 사용 후 연료를 얻기 위해 고의적으로 원자로 가동을 중단시킨 것으로 해석되었기 때문이다. IAEA는 1989~1991 3년간 원자로 가동 중단을 통해 북한이 '사용 후 연료'를 재처리했다고 분석했다. IAEA는 이 같은 분석에 따라 문제의 핵 시설에 대한 현장 사찰과 핵안전조치 협정 체결을 요구했다.

북한이 1985년에 NPT에 가입한 것은 소련의 종용에 의한 것이었다. 이미 그 이전 북한이 소련의 지원을 받아 실험용 원자로를 들여올 때부터 미국은 소련을 설득해 북한이 핵 시설을 국제적인 안전조치 하에 통제될 수 있도록 한 것이다. 따라서 북한 영변 핵시설에 대한 의혹이 높아가던 1980년대 말~1990년

7

대 초 시점에서 북한은 NPT 회원국으로서 미국이나 IAEA의 핵 사찰 및 핵안전조치협정 요구를 거부할 수만은 없는 상태였다. 북한은 영변 핵 활동을 IAEA 핵안전조치 하에 두라는 미국 등의 요구를 대미 관계개선 및 정상화 협상과 남북대화 및 협상에 이용하고자 했다. 1991년 북한은 IAEA와 핵 안전조치 협정을 위한 협상을 시작하는 한편, 1992년 1월 남한과 '한반도 비핵화 공동선언'에 서명했다.

북한이 IAEA와 핵 안전조치 협정을 서명하는 데에는 마지막 뇌관으로서 팀스피리트 훈련의 중단 문제가 있었다. 우리 측은 1992년 1월 7일, 당해 연도 팀스피리트 훈련을 중지한다고 발표함으로써 마지막 뇌관을 제거했다. 당초 팀스피리트 훈련의 중단에 대해 우려가 없었던 것은 아니지만 당시 덕 체니미 국방장관은 주로 막대한 예산 문제를 염두에 두고 팀스피리트 훈련의 중단을 결정했다. 이로써 남북고위급회담에서 쌍방 총리는 1992년 1월 20일 자로 '한반도 비핵화 공동선언'에 서명하였으며 이는 곧 바로 북한이 IAEA의 핵안전조치협정에 서명하는 조치로 이어졌다. 북한은 같은 해 4월 9일 최고인민회의를 통해 이 협정을 비준하였고 북한의 영변 핵 시설에 대한 IAEA의 사찰이 이뤄지게 되었다.

관련 검색어: 핵안전조치협정, 핵비확산조약(NPT), 북한 핵위기, 한반도 비핵화 공동선언

## 국토완정론

김일성이 1948년 9월 10일 내세운 북한 정권의 사명으로, 전 한반도를 공산화 하여 통일을 추진한다는 의미다. 이를 위해 무력남침을 준비하고 대남 평화공세를 전개하였다.

김일성은 1948년 정권수립 다음날인 9월 10일 '조선민주주의인민공화국 정부 정강'을 발표하고 국토완정과 민족통일의 선결조건으로 미·소 양국 군대의 동시철수를 내세웠다. 여기서 국토완정이라고 함은 전 한반도를 공산화 한다는 것을 말한다. 다시 말해 민주기지론에 입각한 북한 지역에서의 혁명기지 구축이 어느 정도 이루어짐에 따라 전 한반도의 공산화를 통한 통일을 적극적으로 추구하겠다는 것을 의미했다.

북한은 그들이 이른바 전 조선혁명을 위한 혁명기지를 건설했으나 남한은 미 제국주의자들에 의해 강점되어 미(未) 해방 지구로 남아있는 만큼 미 제국주의 침략 군대를 몰아내고 식민지 통치를 청산하여 남조선 인민들을 해방시키고 조선민주주의 인민공화국 기치 하에 조국통일을 완성해야 한다고 주장했는데, 이것이 국토완정인 것이다.

이 국토완정이야말로 당시 북한 정권의 일차적 사명이었

으며 이를 위해 화전 양면의 전략을 택하였다. 그 하나는 북한 군을 강화하고 소련의 군사적 지원을 받으면서 무력남침을 준비해 나가는 것이었다. 다른 하나는 조국통일민주주의전선을 발족시켜 연석회의, 남북총선거, 남북 국회 통합 등 일련의 평화공세를 전개하는 것이었다.

북한은 마침내 1950년 남한에 대한 전면 기습공격으로 이른바 '민족해방전쟁'을 일으켜 국토완정을 실행하고자 했으나 유엔군의 참전으로 그들의 목표는 좌절되었다. 그 이후 북한은 1960년대 다시 군사노선으로 돌아설 때까지 당분간 평화통일을 내세우며 경제적 기반을 복구하고 정치적 안정을 기하는 등 체제 정비에 진력하면서 이 국토완정이라는 말도 잠적했다.

관련 검색어: 민주기지론, 민족해방인민민주주의혁명

## 군사분계선(MDL)

1953년 7월 27일 정전협정 조인 당시의 남북 간 대치선이 휴전선이 되었다. 한강 하구의 교동도로부터 강원도 고성군 명호리까지 248km에 걸쳐 일정한 간격으로 표지판이 세워져 있으며, 남북한을 가르는 분단의 상징이다.

군사분계선(Military Demarcation Line: MDL)이란 휴전과 함께 대치하고 있는 교전 당사자 간에 전투 등 적대행위를 정지시키고 병력을 분리하기 위해 설정하는 기준선이다. 군사분계선은 대체로 휴전이 성립된 시점에서의 전선을 이어서 성립된다.

우리나라의 군사분계선도 1953년 7월 27일 정전협정 조인 당시의 접촉선이다. 1951년 7월 정전협상이 시작되고 11월 27일에는 당시 접촉선을 기준으로 군사분계선을 설정한다는 데 합의가 이루어졌지만 포로송환 문제로 교착상태에 빠지자 이 접촉선을 조금이라도 자기편에 유리하게 설정하기 위해 각 전선에서 치열한 전투가 지속되었다. 중부전선의 철원·금화·평강을 연결하는 '철의 삼각지역'에서 치열한 혈투가 전개된 것이 대표적이다. 결국 휴전과 함께 서쪽은 한강 하구의 교동도로부터 동쪽은 강원도 고성군 명호리까지 248km에 이르는 현재의 휴

전선으로 확정되었다. 한강 하구로부터 강화도로 나가는 수역은 어느 쪽의 지배도 허용하지 않는 중립지대가 되었다.

군사분계선은 남북한을 가르는 분단의 상징이다. 그러나 군사분계선 상에는 철책선을 설치하거나 담을 쌓아 놓지는 않았다. 일정한 거리마다 군사분계선임을 표시하는 표지판이 있을 뿐이다. 정전협정 제1조 7항에는 군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 어떠한 군인이나 민간인도 군사분계선을 통과할 수 없도록 규정되어 있는데 이는 쌍방의 충돌을 예방하기 위한 것이다. 그동안 남북 간 회담을 진행하거나 특사를 파견하는 등의 특별한 경우에만 한정된 인원이 판문점을 통해 군사분계선을 넘나들었다. 그러나 2000년 이후에는 남북 간에 인적 교류가 이루어지고 금강산 관광과 개성공단 운영 등 경협사업이 활성화 되면서 많은 인원이 동서 통로를 통해서 군사분계선을 통과하는 일이 잦아졌다. 2007년 10월 2일에는 분단 사상 최초로 우리 측 최고 당국자가 육로로 방북하면서 군사분계선을 걸어서 넘어 갔다.

관련 검색어: 6·25전쟁, 정전협정, 군사정전위원회, 비무장지대, 판문점

## 군사적 보장 합의서

남북 간 교류협력이 안정적으로 추진되기 위해서는 군사분계선과 비무장지대 통과, 긴장완화 조치 등 군사적 보장이 필요하다. 철도 도로 연결 공사도 2002년 9월 17일 군사적 보장 합의서의 발효가 뒷받침했다. 경제분야의 교류협력이 군사분야의 신뢰조치를 수반한 것이다.

### 1) 연원

남북 간에는 1990년대 말 이후 금강산관광, 철도·도로 연결, 개성공단 개발 등 3대 경협사업을 비롯해서 다양한 인적왕래, 물자교역, 협력사업이 추진되고 있으나 법적으로는 여전히 정전협정이 유효하며 군사분계선 양쪽으로 상당한 군사력이 대치하고 있는 상태에 있다. 따라서 남북 간 교류협력을 안정적으로 발전시켜 나가기 위해서는 군사적 긴장완화가 병행 추진되어야 하며 특히 철도·도로 연결과 남북 간 통행, 수송장비 운항, 임진강 수해방지사업, 한강하구 공동개발 등과 같은 협력 사업을 위해서는 남북 군사당국자 간 대화와 협력을 통한 '군사적 보장'이 필요하다.

이러한 점을 고려하여 우리 정부는 남북 군사당국자 간 회담을 개최하여 군사적 긴장완화 조치와 교류협력 사업에 대한

군사적 보장에 관해 논의할 것을 북측에 제의하였다. 남북 교류협력이 확대되면서 북한이 남북 군사당국자 간 회담에 호응해 오며 따라 남북 간에는 남북국방장관회담과 장성급회담, 군사 실무회담 등 다양한 차원의 회담이 열려 군사적 보장 문제를 논의했으며 철도·도로 연결을 위한 군사적 보장 합의서 등을 채택하였다.

### 2) 관련 경과

남북 교류협력에 대한 군사적 보장 문제는 경의선 철도·도로 연결과 관련하여 처음 논의되었다. 2000년 9월 25일부터 28일까지 제주도에서 열린 제1차 남북국방장관회담에서 양측은 민간인들의 왕래와 교류협력을 보장하는데 따르는 군사적 문제 해결을 위해 적극 협력하기로 하고 철도·도로 연결을 위해 군사분계선과 비무장지대를 개방하여 남북관할지역으로 설정하기로 하였다. 이어 국방장관회담 후속조치를 협의하기 위해 2000년 11월부터 진행된 남북군사실무회담에서는 2001년 2월 8일 제5차 회담에서 「남북관리구역의 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서」를 타결하였다. 이에 앞서 유엔군과 북한군 간에는 정전협정에 따라 비무장지대 일부 구역을 개방하여 남북의 관할 구역으로 하는 합

의를 하였다.

그러나 5차 군사실무회담에서 타결된 군사보장 합의서는 발효가 지연되다가 2002년 4월 남측 특사의 평양 방문 시 새로이 동해선 철도·도로 연결에 추가적으로 합의함에 따라 2002년 9월 17일 8차 남북군사실무회담에서 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서」로 통합 발효되었다. 이 합의서에서 동해선은 철도 노반을 중심으로 100m의 폭을, 경의선은 250m의 폭을 남북관리구역으로 하기로 하였다. 또한 합의서에 따라 군사당국자들 사이에 통신선이 연결되었는데, 이 통신선은 철도·도로 연결 작업 이외에도 나중에 남북 군사당국자 간 중요한 대화통로로서 기능을 하게 된다.

경의선·동해선 연결 공사를 위한 군사적 보장 합의서가 발효된 이후 그 구체적 이행 문제를 협의하기 위해 2002년 10월 3일부터 2003년 1월 27일 사이에 7차례에 걸쳐 군사실무접촉이 진행되었다. 이 접촉에서 양측은 지뢰제거 작업 및 검증 문제, 통신선 연결 문제, 공동측량 문제 등과 함께 경의선·동해선 기본도호가 개통되기 전에 남북 인원의 비무장지대 통행을 가능케 하는 군사적 보장 문제에 대해서도 논의하였다.

남과 북은 연결공사가 어느 정도 진행되자 2003년 1월 27일 남북군사실무회담 수석대표 접촉을 통해 「동·서해지구 남북

관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」를 서명·발효하였으며, 이에 따라 경의선·동해선 임시도로를 이용하여 금강산 육로관광, 개성공단 개발을 위한 인원 출입과 자재·장비 수송, 평양 방문 인원·차량의 육로 이용 등이 가능하게 되었다. 남북 군사당국은 열차 시험운행을 2007년 5월 17일로 확정함에 따라 5차 남북장성급회담을 2007년 5월 8일~11일간 개최하고 열차 시험운행에 관한 잠정합의서를 채택하였으며, 개성-봉동 간 화물열차 정기운행을 앞두고 2007년 12월 5일 35차 군사실무회담에서 문산-봉동 간 철도화물 수송의 군사적 보장을 위한 합의서를 채택하였다.

남과 북은 임진강 수해방지사업, 한강하구 공동개발, 백두산관광을 위한 항공기 운항 등 다른 남북경제협력 사업에 대한 군사적 보장 문제도 남북군사회담을 통해 논의하였으나 북한의 소극적 태도로 인해 구체적 협의가 이루어지지 못하였다. 임진강 수해방지사업과 관련해서는 2004년 3월 개최된 남북경제협력추진위원회 8차 회의에서 단독조사와 공동조사 실시, 홍수 예·경보 시설 설치 및 묘목 제공 등의 내용을 담은 「임진강수해방지와 관련한 합의서」를 타결 짓고, 2005년 7월 제10차 남북경제협력추진위원회에서는 군사적 보장조치가 마련되는 데 따라 8월 하순께 공동조사를 진행하기로 합의하였으나 북한이 남북장성급회담과 군사실무회담에서 임진강 수해

방지사업을 위한 군사적 보장 조치 협의를 뒤로 미룸으로써 진전을 보지 못했다.

남과 북은 2007년 11월에 개최된 제2차 남북국방장관회담에서 남북군사공동위원회를 가동하여 서해 공동어로구역 설정, 임진강 수해방지사업, 한강하구 공동개발 등 남북교류협력 사업들을 군사적으로 보장하기 위한 대책을 마련하기로 합의하였으나 그 후 북한의 대남 강경태도로 인한 남북관계 경색으로 후속조치 협의가 중단된 상태에 있다.

한편 북한은 2013년 3월 말부터 김정은의 '최고존엄'을 훼손하였다고 주장하면서 서해 군통신선 차단, 개성공단 통행 제한, 근로자 철수 등 일방적 조치를 취하고 개성공단 가동을 중단시켰다. 군통신선은 출입신청과 승인 등 절차를 진행하는 통로의 기능을 해왔는데 이의 차단은 군사적 보장을 방기한 것이자 개성공단의 안정적 운영을 심각하게 저해하는 조치였다. 우리측 인원이 전원 철수하는 등 우여곡절 끝에 8월 14일 7차 남북당국 실무회담에서 '개성공단 정상화를 위한 합의서'가 채택되었으며, 9월 10일 군통신선도 연결이 되어 일단 재가동은 이루어졌다.

'개성공단 정상화 합의서'에서 통행·통신·통관 문제를 해결하기 위해, 당면한 상시적 통행을 보장하고 통관절차도 간소화 해나가기로 함에 따라 해당 분과위원회에서 전자출입체

계를 이용한 일일단위 상시 통행이 가능하도록 추진하고 있다. 군통신 분야에서도 안정적 통행 보장을 위한 협력을 진행하여 개성공단 출입, 통관의 군사적 보장이 효율적으로 이루어지도록 하였다.

남북교류협력에 대한 남북 군사당국 간 군사적 보장은 1차적으로는 남북 간 교류협력이 안정적으로 추진되도록 보장하는데 목적이 있지만 그 과정에서 남북 간 군사적 신뢰를 구축하는 효과를 함께 거둘 수 있다는데 의미가 있다. 특히, 철도·도로 연결사업과 관련하여 설치된 통신선은 남북 간의 경제교류협력이 군사분야의 교류와 협력을 수반하게 만든 좋은 사례라고 할 수 있다.

관련 검색어: 남북 철도·도로 연결사업, 개성공단사업, 금강산관광사업, 남북군사회담, 임진강수해방지사업, 남북직통전화



## 군사정전위원회

1953년 정전협정에 의하여 설치되었으며, 정전협정의 준수를 감시하고 위반사건을 협의 처리한다. 유엔군과 공산군의 공동기구로 공동일직장교와 공동감시소조를 두고 있다. 1990년 이후 북한측이 불참하여 459차 회의 이후 아무런 활동을 못하고 있다.

군사정전위원회(The Military Armistice Commission)는 정전협정에 의하여 정전협정 실시를 감시하고 협정 위반사건을 협의 처리하게 할 목적으로 유엔군 측과 공산군 측의 공동기구로 설치되었다. 유엔군 측은 미국군 장성 1명을 수석대표로 하고 한국군 장교 2명, 영국군 장교 1명, 기타 유엔 참전국 대표 1명으로 구성하였다.

공산군 측은 수석대표인 장성 1명을 포함하여 북한군 장교 4명과 중국군 장교 1명으로 구성하였다. 양측은 24시간 상호 연락을 유지하기 위하여 판문점 공동경비구역 안에 공동 일직장교를 상주시켰다. 회의는 의장을 두지 않고 양측이 협의하는 형식으로 운영하였고 산하에 공동감시소조를 두었다.

군사정전위원회는 양측의 정전협정 이행 여부를 서로 감시하고 협정에 대한 위반 사실이 있을 때 이를 처리하는 것이 임무이다. 이 임무를 수행하기 위해 비무장지대와 한강 하구 수

역에 대한 협정 이행을 감독하고, 협정위반 사실에 대한 조사 결과를 포함한 모든 보고사항과 중립국감시위원단으로부터 접수되는 모든 보고사항을 양측 사령관에 보고하며, 산하 근무요원과 공동감시소조 요원들에게 증명서와 표지, 임무수행에 사용되는 모든 차량·선박·항공기에 식별표지를 제공하고, 공동감시소조를 파견하여 위반 사실 조사 및 중립국감시위원단에 대해 비무장지대 밖의 위반 사실을 조사 요구하는 등의 활동을 한다.

특히 군사정전위원회의 허가 없이는 어떠한 군인이나 민간인도 군사분계선을 통과할 수 없고 비무장지대 안에 들어갈 수 없도록 규정되어 있다. 이로 인해 6·15 남북공동선언 이후 남북 간에 철도·도로 연결을 하기 위한 작업도 먼저 유엔군과 북한군 간에 비무장지대 일부를 개방하여 남북한이 관할하는 구역으로 한다는 합의를 한 후, 이를 바탕으로 남북 간에 「남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서」를 채택하여 진행된 바 있다.

1990년 2월 한·미 국방장관회담에서 합의한데 따라 군사정전위원회 수석대표를 한국군 장성으로 임명했는데, 북한은 이를 빌미로 군사정전위원회에 불참하고 일방적으로 '조선인민군 판문점 대표부'를 설치하는 등 정전협정체계를 무력화시키는 조치를 취했으며 이에 따라 군사정전위원회는 이름만 남아

있을 뿐 아무런 활동을 하지 못하고 있다. 군사정전위원회가 무력화되기 전까지 459차례의 본회담이 열렸었다.

관련 검색어: 군사분계선, 정전협정, 판문점, 비무장지대, 종립국감시위원단

## 그랜드 바겐 (Grand Bargain, 일괄타결방안)

이명박 전 대통령이 2009년 북한 핵문제 해결을 위해 새로운 통합적 접근법을 모색하자며 제시했다. 부분적, 단계적 접근이 아니라, 북한의 불가역적 비핵화 조치와 관련국의 상응조치들을 단일 합의로 타결하려는 시도이다.

### 1) 배경

‘그랜드 바겐’(Grand Bargain; 일괄타결방안)은 이명박 대통령이 2009년 9월 21일 미국 외교협회(CFR) 연설 계기에 북한 핵문제 해결을 위한 접근방법으로 제시한 것이다. ‘그랜드 바겐’ 구상은 ‘비핵·개방·3000’을 기본으로 2009년 광복절 경축사에서 발표한 ‘한반도 신 평화구상’의 연장선상에서 북한 핵문제 해결을 위한 방안을 담고 있다.

‘그랜드 바겐’은 그동안 북한 핵문제 관련 협상과정에서 타협과 파행, 진전과 후퇴를 반복해 온 과거에 대한 반성에서 출발하여 북한 핵문제를 근본적으로 해결하려는 새로운 통합적 접근법을 모색하자는 것이다. 한·미·일·중·러 등 5개국을 북한 핵 프로그램의 폐기라는 최종 목표를 포괄적인 방식으로 달성하기 위한 방안에 대해 지속적으로 협의를 진행해 왔으며,

5자 간에는 ‘그랜드 바겐’에 대한 일정한 공감대를 형성하였다.

## 2) 관련 경과

이명박 정부 출범 이후 북한은 대남 비난을 지속하면서 강경자세를 견지했다. 북핵 협상에 있어서도 북한은 2009년 초 오바마 정부가 출범하자 장거리 로켓 발사(2009.4.5)와 2차 핵 실험(2009.5.25)을 감행하며 대미 공세를 강화했다. 이러한 북측의 위협 조치는 ‘2·13 합의’와 ‘10·3 합의’ 등 과거 6자회담 합의를 사실상 파기하고 그동안 진행되었던 불능화 조치들을 되돌려 놓는 것이었다.

이 같은 상황에서 이명박 대통령은 북한이 보다 근본적인 변화를 위한 전략적 결단을 내릴 수 있도록 하는 인센티브를 제공하기 위해, 2009년 8·15 광복절 경축사를 통해 ‘한반도의 새로운 평화구상’을 추진할 계획임을 밝혔다. ‘그랜드 바겐’은 이 같은 노력의 연장선상에서 북핵문제 해결에 초점을 맞춰 북한과 국제사회에 제시된 것이다.

6자회담에서 그동안 진행되어 온 단계별 접근방식의 북핵 협상은 매 단계마다 다양한 유형의 암초에 걸려 제대로 앞으로 나아가지 못하고 있었다. 과거의 접근 방식이 북한 핵 프로그램의 일부분에 대해 단계적 해결을 모색했기 때문이다. ‘그랜

드 바겐’은 그 같은 부분적, 단계적 접근방식의 실패를 극복하기 위한 시도라고 할 수 있다. 또한 ‘그랜드 바겐’은 북핵 문제를 ‘북한 문제’로 국한해서 보지 않고 보다 큰 틀에서 접근하자는 통합적 접근방법이다. 완전한 북한의 핵 폐기라는 최종 목표를 달성하기 위해 북한의 불가역적인 비핵화 조치들과 5자의 상호 조치들(대북 안전보장, 관계정상화, 경제지원 등)을 단일 합의로 타결하겠다는 구상이다.

그랜드 바겐의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 6자회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심 부분 폐기와 동시에 북한에 대해 확실한 안전보장과 국제 지원을 본격화한다. 둘째, 북핵 폐기의 중차점에 대한 명확한 합의를 토대로 한국과 미국, 일본, 중국, 러시아 등 5개국 간의 협의를 통해 구체적인 행동 방안을 마련하여 추진하는 것이다. 마지막으로 그랜드 바겐은 핵 포기 결단을 확실히 보여주는 북핵 프로그램의 핵심부분의 폐기를 포함하고 있는데 구체적 요소는 5개국 간 협의를 통해 정한다는 것이다.

관련 검색어: 비핵·개방·3000, 한반도 신 평화구상

## 그린 데탕트

환경문제와 기후변화, 그리고 자연재해 등 환경분야의 다양한 이슈들에서 남북한 간의 협력을 통해 한반도의 긴장을 완화하고 민족공동체를 형성해 나가려는 정책이다.

### 1) 배경

국제정치에서 데탕트의 개념은 갈등관계에 있는 국가 간에 기존 상황의 구조적 변경 없이 상호 인정과 아울러 다양한 분야에서 교류협력을 통해 긴장을 완화하고 공존을 추구하는 것을 의미한다. 대표적인 사례로 1970년대 미·중관계와 미·소 관계 개선을 들 수 있다. 세계 제2차 세계대전 이후 서방권과 공산권은 냉전체제라는 대립구조를 형성했으며, 미국과 소련, 그리고 중국은 서방과 공산진영을 대표하는 나라들이었다. 이후 6.25 전쟁과 베트남 전쟁을 포함하여 양 진영은 참여한 대립과 갈등관계를 형성했으며, 이로 인해 다양한 분야에서 피로감이 누적되었다. 미·중, 미·소 데탕트는 이를 해소하기 위한 것으로 2차 대전 전후 질서를 인정하고 현상을 유지하면서 필요한 분야에서 화해와 협력을 추구하는 것을 말한다.

그린 데탕트 개념은 2012년 녹색기후기금(GCF) 사무국 국내유치과정에서 처음으로 사용되었으며, 제18대 대통령선거 공약으로 공식화되었다. 그린 데탕트는 참여한 군사적 대치와 외교안보적 긴장이 고조되어 있는 한반도의 상황에서 비정치, 비군사적인 생태·환경 분야의 협력과 신뢰의 형성을 통해 긴장 완화와 평화공존을 구현함으로써 남북한의 상생과 공영을 도모하고 평화통일의 기반을 구축한다는 계획이다. 정치, 군사적 신뢰의 구축이 어려운 상황에서 생태·환경 분야의 실현가능한 협력을 지향한다는 점에서 그린 데탕트는 한반도 신뢰프로세스의 구체화 전략으로서 중요한 의미를 지니고 있다.

### 2) 경과

북한의 산림과 하천의 황폐화는 북한 주민의 민생에 직결되는 심각한 문제이다. 임진강 수계의 공동관리 등 남북한 간에는 생태·환경 분야에서 다양한 협력의 필요성에 직면해 있다. 분단의 상징인 DMZ는 한반도의 생태계를 남북으로 단절하고 있음은 물론 유라시아와 태평양 생태계의 유기적인 연계에 부정적 영향을 초래하고 있다는 점에서 한반도 생태·환경 협력은 시급한 당면 과제라고 할 수 있다.

한반도 그린 데탕트는 남북한 간 협력을 통해 환경문제와

기후변화, 그리고 자연재해 등 생태·환경 분야의 다양한 이슈들에서 협력을 통해 한반도의 긴장을 완화하고 민족공동체를 형성해나가는 것을 목표로 한다. 뿐만 아니라 한반도를 중심으로 생태·환경 분야의 동북아 국가 간 협력을 확대함으로써 동북아 평화협력을 구체화하고 장기적으로 아시아 패러독스 해소를 위한 신뢰관계를 확대하는 것을 지향한다는 점에서 국제적 의의를 지니고 있다.

그린 데탕트는 박근혜 정부 국정과제의 주요 추진계획으로 설정되었으며, 이를 실현하기 위한 정책적 노력이 지속적으로 경주되었다. 박근혜 대통령은 2014년 제 69주년 광복절 경축사에서 한반도의 생태계를 연결하고 복원하기 위한 남북한 '환경협력의 통로'를 제안했으며, 이를 위해 하천과 산림을 공동으로 관리하는 일부터 시작하여 상호 도움이 되는 사업을 확대할 것을 제안했다. 동시에 2014년 10월 평창에서 개최된 '생물다양성협약 당사국 총회'(CBD COP 12)에도 북한을 초청했다.

통일부는 2015년 1월 19일 통일준비 부문 업무계획 보고에서 광복 70주년을 맞아 남북 환경공동체 형성을 통한 한반도 그린 데탕트 실현방안을 제시했으며, 남북한 산림협력, 공유하천 공동관리사업, 그리고 DMZ 세계생태평화공원 추진 등을 주요 추진과제로 제시했다. 정부는 북한의 소극적 태도에도 불구하고 그린 데탕트의 중요성에 주목하고 정책적인 노력

을 기울이고 있다. 특히 그린 데탕트를 구체화하는 DMZ 세계생태평화공원 조성사업은 2013년 5월 박근혜 대통령의 미 의회 연설에서 제안된 이후 지속적인 준비와 노력을 통해 추진되어 오고 있다.

관련 검색어: 한반도 신뢰프로세스, 유라시아 이니셔티브, DMZ 세계생태평화공원

## 금강산 관광객 억류 사건

1999년 6월 여성관광객 1명이 북측 안내원에게 귀순자문제를 언급했다는 이유로 억류되었다. 우리측은 즉각 금강산관광을 중단시키고 추가적인 신변안전조치를 요구했다. 신변안전보장 합의서가 체결되고 45일 만에 관광이 재개되었다.

### 1) 개요

1999년 6월 21일 남측 여성관광객 1명이 금강산 관광명소의 하나인 비룡폭포에서 북측 안내원과 대화를 나누던 중 귀순자 문제를 언급하였다는 이유로 북측에 억류되었다. 우리 정부는 바로 금강산 관광을 일시 중단 조치하고, 관광객 신변안전에 대한 개선된 조치 없이는 관광이 재개될 수 없다는 입장을 표명했다. 당시 억류되었던 관광객은 현대아산과 북측 아시아태평양평화위원회(아태) 간의 협의를 통해 6일 만에 풀려나 남측으로 귀환할 수 있었다. 이와 함께 현대아산과 북측 '아태' 간에 협의가 이루어져 1999년 7월 30일 신변안전 등에 관해 합의서가 체결되었다. 이 사건으로 1998년 현대아산과 북측 '아태' 간 협의로 11월 18일부터 시작된 금강산 관광사업은 8월 4일 재개될 때까지 45일간 중단되었다.

### 2) 관련 경과

금강산 관광객 억류 사건은 신변안전에 대한 구체적이고 실효성 있는 당국 간 합의가 필요하다는 점을 다시 한 번 강조해 주는 계기가 되었다. 1998년 금강산관광을 시작하기 전 현대와 북한의 '아태' 간 체결된 '금강산 관광을 위한 부속계약서'에는 "북측 관할구역 안에 들어오는 관광객 등에 신변안전과 편의 및 무사귀환을 보장하며, 관광객 등이 북측의 관습을 따르지 않거나 사회적 도덕적 의무를 따르지 않는다는 이유로 관광객을 북측 내에 억류하지 않을 것을 보장한다"고 명시되어 있었다.

또한 북측은 이러한 사업자간의 합의사항을 보장하기 위해 1998년 7월 9일 사회안전부장(現 인민보안부) 명의의 '신변안전보장각서'를 보내오기도 하였다. 금강산 관광객에 대한 신변안전은 당국 간 협의를 통해 보장하는 것이 필요하나 당시 남북 당국 간 대화를 기피하는 북한의 태도를 감안하여 우선 사업자 간 협의를 하도록 하고 이를 양측 당국이 확인하는 방식을 취했던 것이다. 그러나 북측은 이 같은 합의와 보장각서에도 불구하고 자기 측의 임의적인 해석과 판단에 따라 남측 관광객을 억류했던 것이다.

금강산 관광객 억류조치는 기본적으로 이 같은 남북 사

7

업자 간 합의를 위반한 것임은 물론, 바로 직전에 북한이 서해 NLL을 침범한 1999년 6월 15일의 ‘연평해전’ 직후라는 점에서 국내외의 이목이 집중되었다. 우리 정부는 금강산 관광을 즉각 중단시킨 가운데 관광객 억류조치가 합의사항 위반임을 항의하고 사업자로 하여금 추가적인 신변안전보장 장치를 마련하도록 하였다. 현대아산은 1999년 6월 말부터 한 달간에 걸친 협상 끝에 1999년 7월 30일자로 ‘관광세칙’과 ‘신변안전보장을 위한 합의서’를 체결하였다. 우리 정부는 당국차원에서 1999년 7월 1일 중국 베이징에서 개최된 ‘남북차관급회담’에서 남북 왕래인원의 신변안전보장 문제를 협의·조정하기 위한 ‘신변안전보장특별위원회’ 구성을 제의했으나 북측의 소극적 태도로 의견 접근을 보지는 못하였다.

2000년 이후 남북당국 간 대화가 재개되자 우리 정부는 우선적으로 북한을 방문하는 우리 측 인원의 신변안전에 관한 협의를 추진하였다. 남북 당국은 2002년 12월부터 ‘남북경제협력제도 실무위원회’에서 금강산 지역과 개성공단 지역에 출입·체류하는 남측 인원에 대한 신변안전 보장 문제에 대한 협의를 시작하여 2004년 1월 29일 「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」를 체결하였다. 동 합의서에서는 개성·금강산 지역을 방문한 인원이 “지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위

7

반대용을 남측에 통보하며 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방한다. 다만 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다”, “북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다”고 규정하였다.

이후 금강산과 개성공단 지역에 매월 2~3만 명 이상의 남측 인원이 방문을 하면서 억류 등 신변안전에 관한 사건이 발생하지 않았으나, 2008년 7월 금강산 관광객 피격 사망 사건에 이어 2009년 3월 30일 개성공단에서 현대아산 근로자 억류 사건이 발생하면서, 기존의 신변안전에 대한 합의로는 계속 증대되고 다양화되는 남북 인적교류를 뒷받침하는데 미흡하다는 지적이 제기되었다. 이에 따라 남북 당국은 2010년 2월 8일 개성에서 신변안전보장 장치 마련 등을 논의하기 위한 당국 간 실무회담을 개최하였으나 북측이 금강산 관광객 피격 사망에 대한 사과와 합동조사 등을 수용하지 않음에 따라 진전 없이 종료되었다.

관련 검색어: 금강산 관광사업, 금강산 관광객 피격 사건

## 금강산 관광객 피격 사건

2008년 7월 11일 금강산 관광객 1명이 북한 군인의 총격을 받아 사망했다. 우리측은 관광을 중단시키고 진상규명, 재발방지, 신변안전보장 대책 등 3대 조건을 제시했다. 북측이 당국 간 회담에 나왔지만 기존의 주장을 되풀이하여 해결되지 못하고 있다.

### 1) 개요

2008년 7월 11일 새벽에 금강산 관광객이 장전향 북한 측 구역 내에서 북한 군인의 총격을 받아 사망하는 사건이 발생하였다. 정부는 이를 우리 국민의 생명과 안전에 관한 중대한 문제로 보고 어떠한 이유로도 정당화될 수 없으며 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 등 남북 간 합의사항을 명백히 위반한 사건으로 규정하고, 2008년 7월 12일부터 금강산 관광을 잠정 중단하였다. 정부는 당국 간 협의를 통해 진상을 규명하고 재발 방지 및 신변안전보장 대책을 마련한 후 관광을 재개한다는 원칙을 바탕으로 동 사건을 해결하기 위해 노력하였다.

금강산 관광 중단이 장기화되는 가운데 북한은 2010년 1월 14일 아시아태평양평화위원회(아태) 명의로 남북당국 간 회담

을 개최하자고 제의해 왔으며, 남북 양측 간의 일정 조정 등을 거쳐 2010년 2월 8일 개성 남북경제협력협회사무소에서 ‘금강산·개성관광 관련 남북 당국 간 실무회담’이 열렸다. 그러나 우리 측의 진상규명과 재발 방지 및 신변안전보장 대책 마련 요구에 대해 북한 측이 소극적 태도로 나오며 따라 성과 없이 회담이 종료되었다.

### 2) 관련 경과

2008년 상반기까지 금강산 관광사업은 양적·질적으로 활성화되었다. 2008년 3월 17일부터 승용차로 금강산을 방문할 수 있게 되었고, 7월 중 비로봉 관광이, 7월 말에는 금강산 골프장 정식 개장이 예정되어 있었으며, 누적 관광객도 2008년 8월 중 200만 명 돌파를 앞두고 있었다. 이와 함께 남북은 2008년 2월 5일 개성에서 ‘금강산관광 활성화를 위한 실무접촉’을 개최하여 빠른 시일 내에 금강산 관광 지구에 ‘금강산관리위원회’를 설립하기로 합의하였다. 이러한 가운데 7월 11일 북한 군인에 의한 금강산 관광객 피격 사망 사건이 발생한 것이다.

금강산 관광객이 북한 군인에 의해 피격 사망한 사건은 기본적으로 우리 국민의 생명과 안전에 관한 사안으로 매우 중대하며 근본적인 문제라고 하지 않을 수 없다. 또한 이는 남북



당국 간에 체결한 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」등 남북 간 합의사항을 위반한 것이다. 출입·체류합의서는 “북측은 인원의 신체, 주거, 개인재산의 불가침권을 보장한다”고 규정하고 있으며 관광객 등이 법질서를 위반하였을 경우에도 “이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반 내용을 남측에 통보하며 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방한다”고 명시하고 있다. 우리 정부는 이러한 합의사항에 근거하여 북한 측에게 관광객 피격 사망 사건에 대한 진상규명과 재발 방지, 그리고 보다 확실한 신변안전보장을 위한 성의 있는 조치와 제도적 장치 보완 등을 촉구해 왔던 것이다.

그러나 이 같은 우리 정부의 요구에 대해 북한은 관광객의 불찰로 일어난 일로 북한 측에는 책임이 없다고 하면서 진상규명을 위한 공동조사를 거부하는 태도를 보여 왔다. 그러던 중 북한은 2009년 8월 16일 현대아산 현정은 회장이 김정일 위원장을 면담한 후 “관광에 필요한 모든 편의와 안전을 철저히 담보한다”는 내용을 발표했다. 또한 2009년 11월 금강산관광시작 11주년 기념식에 참석한 북측 인사를 통해 남북당국 간 회담을 제의해 오기도 했다. 이에 대해 우리 정부는 이 문제는 사업자 차원에서 논의될 사안이 아닌 만큼 당국차원에서 공식적인 제의가 있어야 한다는 입장을 밝혔다. 1999년 관광객 억류

사건 이후 사업자 차원에서 이루어진 신변안전보장 합의의 한계와 이번 사건이 남북 당국 간 합의사항 위반이라는 점을 고려한 조치였다.

그 후 북한은 2010년 1월 14일 ‘아태’ 명의로 남북당국 간 회담을 개최하자고 공식 제의해 왔다. 2010년 2월 8일 개최된 남북당국 간 실무회담에서 우리 측은 관광 재개를 위해서는 3대 조건(진상규명, 재발방지, 신변안전보장)이 우선 해결되어야 한다는 입장을 강력히 표명하였으나, 북한 측이 기존의 주장을 되풀이하면서 우리 측 입장에 대해 호응해 오지 않음에 따라 합의사항 없이 종료되었다.

관련 검색어: 금강산 관광사업, 개성관광사업, 금강산 관광객 억류 사건, 12·1조치, 5·24조치

## 금강산 관광사업

현대와 북측 아태 간의 합의로 1998년 11월 18일 금강산 관광이 시작되었다. 해로관광의 한계, 대가 지불 방식 등으로 한때 중단위기도 있었으나 관광대가 조정에 이어 2003년 2월부터 육로관광이 진행되어 활성화되었다. 누적관광객 수 200만 명 돌파를 앞두고 2008년 관광객 피격 사망사건으로 관광이 중단되고 있다.

### 1) 연원

금강산 관광사업에 대한 논의는 1989년 1월 정주영 전 현대그룹 명예회장이 남한 기업인으로서 최초로 방북하여 조선대성은행 이사장 겸 조선아세아무역촉진회 고문 최수길과 '금강산 관광 개발 및 시베리아 공동 진출에 관한 의정서'를 체결한 데서 비롯되었다. 그 후 현대와 북한 간에 금강산 관광사업을 합의하기까지는 약 10여 년의 기간이 소요되었다.

1998년 4월 30일 정부의 '남북경협 활성화 조치'가 발표되고, 같은 해 6월 정주영 전 현대그룹 명예회장 일행이 북한을 방문하여 '아시아태평양평화위원회(아태)와 금강산관광 및 개발 사업에 합의하였다. 이어서 1998년 11월 18일 관광선 금강호가 이산가족 등 826명을 태우고 동해항을 출발하여 북한의 장전항에 입항함으로써 금강산관광이 시작되었다.

금강산관광사업은 사업자의 자금난과 해로관광으로 인해 시간과 비용이 많이 든다는 점 때문에 관광객이 감소하는 등 한때 중단 위기를 맞기도 했으나 금강산관광을 활성화하기 위한 법적, 제도적 장치가 마련되면서 계속 이어져 나갈 수 있었다. 또한 남북 철도·도로 연결공사의 진전으로 2003년 2월부터 육로 관광이 시작됨에 따라 금강산 관광사업은 다시 활기를 띠게 되었다. 이와 함께 관광상품 확충 등으로 관광 시작 6년 만인 2005년 6월 누적 관광객 수가 100만 명을 넘어서고 2008년 8월 200만 명 돌파를 눈앞에 두고 있었다. 그러나 2008년 7월 11일 북한군에 의한 우리 측 관광객 피격 사망 사건이 발생하면서 관광이 중단되었다.

### 2) 추진 경과

현대는 1998년 10월 아태와 '금강산 관광 사업에 관한 합의서'를 체결하고, 같은 해 11월 18일 금강호가 동해항에서 첫 출항함으로써 금강산 관광사업은 비로소 시작되었다.

남북 관광사업 활성화의 큰 기대를 안고 출발한 금강산 관광사업은 관광이 시작된 지 2년여가 경과하면서 사업자인 현대그룹측의 자금난과 북측의 육로관광, 특구지정 등 관광활성화 조치 이행 지연 등 때문에 2002년 초에는 관광객이 월 1천

명까지 감소하는 등 중단위기에 직면하였다. 우리 정부는 2002년 3월 28일 금강산 관광객에 대한 경비지원지침을 제정하여 2002년 4월부터 초·중·고등학생과 이산가족·국가유공자·장애인 등에게 관광경비의 일부를 지원하는 조치를 취했다. 관광경비 보조금 지급은 국회의 부정적 의견으로 지속되지 못했다.

어려움을 겪고 있던 금강산관광은 육로관광이 시작되면서 다시 활기를 띠게 되었다. 남북은 2002년 9월 금강산에서 개최된 금강산관광 활성화를 위한 당국 간 회담에서 2002년 12월 초 육로관광을 시작한다는데 원칙적으로 합의했으며, 2003년 1월 27일 남북 군사실무회담에서 「임시도로 통행에 대한 군사 보장 합의서」를 타결하였다. 육로관광은 2003년 2월 4일~5일 사전 답사와 시범관광을 거쳐 3회 실시되었다가 북측 도로공사 사정으로 일시 중단되었으나, 2003년 9월 1일 재개되어 2008년 관광이 중단될 때까지 매일 실시되어 왔다.

당국 차원의 노력과 함께 사업자 차원에서도 관광 활성화를 위한 노력이 지속되었다. 2000년 10월에는 일본 관광객과 해외 교포에 대해 금강산 관광이 허용되었으며, 금강산 지역 내 숙박 시설을 갖춘 해상호텔인 '호텔 해금강'이 문을 열었다. 2001년 6월 8일 현대와 북측은 회담을 열고 금강산관광 사업의 활성화를 위한 육로 관광, 특구 지정, 관광 대가 조정 등에 합의하는 한편, 북측은 2002년 11월 13일 '금강산 관광지구

법'을 발표하여 금강산을 관광특구로 지정했다.

당초 현대는 금강산 지역에 대한 독점사업권의 대가로 6년 3개월간 9억 4천 2백만 달러를 북한에 지불하기로 합의했으나, 2001년 6월 8일 합의로 관광이 활성화될 때까지 관광객 수에 따른 대가 지불 방식으로 변경되었다. 한국관광공사의 참여도 금강산관광 활성화에 기여했다. 한국관광공사는 2000년 8월 현대아산과 남북 연계상품 개발 및 홍보 등에 관한 업무협정을 체결한데 이어, 금강산 관광사업이 어려움을 겪던 2001년 6월 공동사업자로 관광사업에 참여하여 온천장, 문화회관, 온정각에 투자했으며, 2007년에는 내금강 관광을 계기로 면세점 사업에도 진출하는 등 다양한 분야에서 협력해 왔다.

금강산관광이 활성화되면서 외금강 지역에서만 이루어지던 금강산관광이 2007년부터 내금강 지역으로 확대되었다. 현대아산과 북한은 2006년 봄 남북공동답사 후 내금강 관광 실시에 합의했다. 그러나 그 후 북한의 미사일 발사, 핵실험 등으로 국내외적인 환경이 조성되지 않아 사업 시작 시기를 늦추다가 2007년 5월 27일~28일간 시범관광을 실시한 뒤 6월 1일부터 일반인을 대상으로 본 관광이 시작되었다.

육로관광을 계기로 꾸준히 확대되어 오던 금강산 관광사업은 2008년 7월 11일 북한 측 초병에 의한 관광객 피격 사건이 발생하면서 중단되는 사태를 맞게 되었다. 2008년 7월 관광

이 중단되기 전까지 금강산관광은 누적 관광객 200만 명을 앞두고 있었으며, 2008년 3월 17일부터는 승용차 관광이 시작되었고, 7월 중순에는 비로봉 관광이, 7월 말에는 골프장 개장이 예정되어 있었다. 또한 금강산 관광지구에는 약 40여개에 이르는 남측 기업과 현대아산 협력업체들이 특구 개발 사업에서부터 골프장, 면세점, 땅콩판매에 이르기까지 다양한 사업을 운영하고 있었다.

금강산 관광이 중단된 이후 우리 당국은 북한 측에 진상 규명 및 재발방지 대책 마련, 확실한 신변안전 보장조치 등을 요구했으나 북한 측의 소극적 태도로 현재까지 중단된 상태가 지속되고 있다. 2009년 8월 현대그룹 현정은 회장이 북한을 방문하여 8월 16일 김정일 위원장과 면담을 가지고 8월 17일 조선아시아태평양평화위원회와 현대그룹 사이의 공동보도문 형태로 금강산 관광 재개에 대해 사업자 차원에서 합의하였으나, 북측이 신변안전보장 문제를 당국 차원에서 협의하자는 남측 당국의 제안에 미온적인 반응을 보이면서 실제 금강산 관광 재개로 이어지지 못했다. 당시에는 개성공단에서도 우리측 근로자 1명이 북측에 억류되는 사건이 발생해 북한 방문·체류시 신변안전보장에 대해 국민적 관심이 매우 높았다. 뒤늦게 2010년 2월 8일 남북 당국 간 실무회담이 개최되긴 하였으나, 역시 우리측의 신변안전보장 협의 제안을 북한이 거부하여 성과를 거두지 못했

다. 2013년에도 6월과 10월 금강산 관광 재개문제를 다루기 위한 남북 당국회담을 개최하기로 하였으나, 두 번 모두 북측의 일방적 연기로 무산되었다. 신변안전보장 문제와 관련해서, 우리측은 책임 있는 당국 간 합의가 필요하다는 입장을 일관되게 견지해 오고 있으나, 북측은 2009년 현대-아태 간 합의로 충분하다는 소극적 태도를 보이고 있다.

한편, 북한은 2011년 8월 이산가족면회소를 포함한 금강산 관광지구 내에 있는 우리측 재산에 대한 몰수 조치를 단행하고 현지 시설 관리를 위해 잔류하고 있던 우리측 인원을 추방한 이후, 외국인을 대상으로 불법적인 금강산 관광을 실시해 오고 있다.

관광이 중단된 상황에서 우리 정부는 금강산 관광지구 40여개 투자기업들에 대해 애로사항을 파악하고 어려움을 해소하기 위한 지원 대책을 강구해 왔다. 투자기업들에 대한 추가 대출 및 대출금 상환 기간 연장 등을 통해 실질적인 도움을 주기 위해 노력해 오고 있다.

관련 검색어: 3대 경험사업, 금강산 관광객 억류 사건, 금강산 관광객 피격 사건, 소떼 방북, 남북경제협력 활성화 조치

## 금강산 댐

북한이 금강산발전소 건설을 위해 1996년 댐 축조에 들어가 2003년 12월 저수용량 26억 톤을 넘는 금강산댐을 완공하였다. 우리 정부는 유사시 홍수피해 등을 대비하여 '평화의 댐'을 축조하였다.

북한은 1986년 10월 21일 북한강 상류에 금강산발전소를 건설한다고 발표하였다. 1996년 6월부터 비무장지대(DMZ) 북방 19km 지점에 본격적으로 본 댐인 금강산댐(임남댐) 축조에 착수하여 2000년 10월 1단계 공사를 마치고 2003년 12월에는 공사를 완공하였다. 금강산댐의 폭은 710미터, 높이는 121.5미터이며 최대 저수용량은 26억 2,000만 톤으로 파악되고 있다.

한편 우리 정부는 금강산댐 축조로 인한 홍수 위험에 대비하기 위해 1987년 2월~1989년 5월 기간 중 금강산댐 남쪽 24km 지점에 '평화의 댐' 1단계 건설공사를 하였다. 2002년 1월 금강산댐 정상부에서 훼손부위가 발견되는 등 안전문제가 제기되자 우리 정부는 '평화의 댐'을 확장키로 하고 2002년 9월 2단계 증축공사에 착수하여 2006년 6월 완공하였다.

'평화의 댐' 높이는 125미터, 최대 저수량은 북한의 금강산댐 보다 1천만 톤 많은 26억 3,000만 톤으로서 금강산댐의 붕

괴와 같은 최악의 상황 발생이나 대량 방류 등 유사시에도 상류의 물을 모두 수용할 수 있어 화천과 춘천, 수도권 등 북한강 하류의 홍수피해를 막을 수 있게 되었다.

관련 검색어: 남북수자원회담

남북경제협력공동위원회

남북경제협력제도 실무협의회

남북경제협력추진위원회

남북경제협력 협의사무소

남북경제협력 활성화 조치

남북경제회담

남북고위급접촉

남북고위급회담

남북고위급회담 분과위원회

남북고위당국자 접촉 → '8.25 남북합의' 참조

남북공동위원회

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 →

'10·4 선언' 참조

남북관계발전법

남북교류협력법

남북국방장관회담

남북국회회담

남북군사회담

남북기본합의서

남북기본합의서 부속합의서

남북단일팀

남북당국대표회담

남북 당사자 해결 원칙

남북 상호불가침협정

남북수자원회담

남북연방제 → '북한의 연방제' 참조

남북연석회의

남북연합 → '민족공동체 통일방안' 참조

남북외무장관회담

남북장관급회담

남북적십자회담

남북정상회담

남북정치인 100인 연합회의

남북조절위원회

남북 직통전화

남북 철도·도로 연결사업

남북체육회담

남북총리회담

남북 총선거 통일

남북출입사무소

남북통일축구대회

남북 특사고환

남북한 유엔 동시가입

남북협력기금

남조선혁명

남북자·국군포로 문제

남북 피해자 지원

낮은 단계의 연방제 → '북한의 연방제' 참조

냉전체제의 해체

## 남북경제협력공동위원회

남북한은 2007년 '10·4선언'에서 부총리급을 위원장으로 하는 남북경제협력 공동위원회를 구성·운영하기로 합의하였으며, 2007년 12월 4~6일 1차 회의를 가진 바 있다. 그 산하에 도로, 철도, 개성공단, 자원개발협력 등 8개 분과위원회를 두고 있다.

남과 북은 2007년 남북정상회담에서 남북경제협력을 총괄하는 협의 기구로 부총리급을 위원장으로 하는 '남북경제협력공동위원회'를 구성·운영하기로 합의하였다. 이는 그동안 남북경협을 총괄해오던 차관급 '남북경제협력추진위원회'를 격상시킨 것이다. 2007년 남북정상회담에서 합의한 '10·4 선언' 이행 문제를 협의하기 위해 2007년 11월 14일~16일간 개최된 제1차 남북총리회담에서는 '남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서'를 채택하고 제1차 경제공동위원회를 12월 4일부터 6일까지 서울에서 개최하기로 합의하였다. 또한 총리회담에서 양측은 경제공동위원회의 산하에 도로, 철도, 조선 및 해운, 개성공단, 농수산, 보건의료·환경보호 등 6개 분야의 협력분과위원회를 설치·운영하기로 하였다.

남과 북이 '남북경제협력공동위원회'를 구성·운영하기로 합의한 것은 남북경협이 그동안 개성공단, 철도·도로연결사업,

금강산관광 등 3대 경협과 위탁가공무역 등을 중심으로 발전해 오던 것을 해주특구와 조선협력단지, 한강하구 공동개발을 추진해 나가는 한편, 농수산, 보건의료, 환경보호 등으로 남북경협의 외연이 확대된 데 따른 조치였다.

2007년 12월 4일~6일간 개최된 제1차 남북경제협력공동위원회에서 우리 측은 '10·4 선언'의 경제분야 합의사항 이행과 관련하여 개성공단 '3통' 문제 협의를 조속히 마무리하고, 철도·도로 개보수, 조선협력단지 건설, 지하자원개발 협력, 농수산, 보건의료·환경보호 등 분야별 협력과제를 구체적으로 협의, 확정할 것을 제의하였다. 또한 추가적 협력과제로서 평양에 대한무역투자진흥공사(KOTRA) 무역관 설치, 세계은행의 북한 경제인력 교육훈련사업, 남북 국책연구기관 간 중장기 남북경협발전계획 공동연구, 대북투자환경 개선을 위한 제도분야 협력의제들을 제시하였다. 이에 대해 북한 측은 '10·4 선언' 이행을 위한 구체적인 사업추진 문제는 해당 분과위원회에서 협의하자는 입장이었고, 우리 측이 추가로 제기한 협력과제에 대해서는 남북관계의 현실을 고려할 때 시기상조라고 하면서도 '경제협력제도 분과위원회'를 구성하여 대북투자환경 개선 등 추가 협력의제를 논의해 나가자는데 동의해 왔다.

또한 양측은 이미 합의한 지하자원 공동개발 사업을 효과적으로 추진해 나가기 위해 '자원개발협력 분과위원회'를 추

가로 설치·운영하기로 합의하고 남북경제협력공동위원회 산하 8개 분야별 분과위원회 1차 회의 일정과 지하자원 개발, 조선협력 등 주요사업에 대한 현지조사 일정을 확정하였다.

관련 검색어: 남북경제협력추진위원회, 10·4 선언, 남북총리회담

## 남북경제협력제도 실무협의회

남북경제협력제도 실무협의회는 4대 경협합의서 이행에 필요한 후속조치 마련을 위해 구성되어 2002년 12월 1차 회담을 시작으로 네 차례 개최되었다. 원산지 확인절차, 상사중재위 구성·운영, 개성·금강산 출입 및 체류, 결제은행 지정 등에 합의하였다.

### 1) 연원

남과 북은 2000년 12월 16일 재4차 남북장관급회담에서 4개 경협합의서(투자보장, 상사중재, 이중과세방지, 청산결제)에 서명한 다음, 각기 합의서 발효 절차를 진행시켰다. 이와 함께 ‘남북경제협력제도 실무협의회’ 등 실무접촉을 진행하여 4개 경협합의서 이행에 필요한 후속조치를 마련해 나갔다.

2002년 12월 제1차 회담을 시작으로 2003년 12월까지 1년 여간 4차례 개최된 남북경제협력제도 실무협의회와 2004년 1월 개최된 남북경제협력제도 실무접촉에서 양측은 상사중재위원회 구성·운영문제와 청산결제·일반결제은행 지정문제, 원산지 확인, 통행 등 남북 간 경제협력을 원활히 진행하기 위한 제도적 보장문제를 협의하고, 「남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서」, 「남북상사중재위원회 구



성·운영에 관한 합의서」, 「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」 등 3개 합의서와 결재은행 지정 등에 합의하였다.

## 2) 관련 경과

2002년 12월 11일~13일간 서울에서 개최된 남북경제협력제도 실무협의회 1차 회의는 통행합의서 채택문제, 상사중재위 구성 등에 대한 쌍방 입장 차이와 북한 핵문제 등으로 성과 없이 종료하였다. 남북경제협력제도 실무협의회 2차 회의는 2003년 7월 29일부터 31일까지 개성에서 개최되었다. 우리 측 대표단은 당국 간 회담에서 처음으로 우리 측 차량을 이용하여 개성까지 출퇴근하였다. 2차 회의에서 부터 4개 경협합의서 발효절차 마무리와 청산결제, 상사중재위 구성·운영, 원산지확인절차 등 후속조치, 통행합의서 채택 등의 문제를 놓고 본격적인 협의가 진행되었다. 4개 경협합의서의 발효 절차와 관련해서는 양측이 체결동의 등 발효 절차를 마치는 대로 8월 6일 발효 문본을 교환하기로 했다.

‘통행합의서’와 관련하여 우리 측은 체포·구금·압수·수색 금지 및 북한법 위반 시 남측으로의 강제송환 보장 등 신변 안전에 대한 구체적인 내용을 명시할 것을 요구하였으나, 북한

측이 강제송환 규정은 주권 사항으로 받아들이기 힘들다는 입장을 고수함으로써 의견 차이를 좁히지 못하였다. ‘청산결제’와 관련하여 우리 측은 한국수출입은행을, 북한 측은 무역은행을 결재은행으로 지정했으며, 청산결제의 대상품목과 한도, 청산계정의 신용한도 및 이자율 등은 계속 협의해 나가기로 하였다. ‘상사중재위원회 구성·운영’문제는 위원회 재판기능의 합의서 명시 등에 대해 견해 차이를 좁히지 못하여 문서교환 등을 통해 계속 협의하기로 하였다. ‘원산지확인’ 문제는 1차 회의 시 쟁점사항이었던 원산지 확인기관 선정을 중심으로 논의가 진행되어, ‘원산지 확인절차 합의서’를 채택하였다. 8월 6일 교환하기로 했던 4개 경협합의서 발효 문본은 8월 20일에 교환되었다.

남북경협제도 실무협의회 3차 회의는 2003년 10월 11일~12일간 문산에서 진행되었다. 3차 회의에서 양측은 남북상사중재위 합의서 및 개성·금강산지구 통행 합의서, 법령교환 문제, 원산지 합의서 이행에 따른 문제 등을 협의하였다. 「남북상사중재위원회 구성·운영 합의서」는 채택하였으나, ‘통행합의서’에 관해서는 가장 쟁점이 된 신변안전보장에 대해서 여전히 입장 차이를 좁히지 못하였다. ‘원산지 확인’과 관련해서는 ‘남북원산지확인 실무협의회’를 구성하여 세부적인 후속조치를 협의하기로 하였다. ‘청산결제’와 관련해서는 청산결제 한도·대상품목 등과 신용한도·이자율 등에 대한 협의 창구에 대한 입장

차이로 차기 회의에서 계속 협의하기로 합의하였다.

남북경협제도 실무협의회 4차 회의는 2003년 12월 17일 ~20일간 평양에서 개최되었다. 4차 회의에서는 개성·금강산지구 통행합의서 채택과 경협관련 남북 간 통신연결문제가 중점적으로 논의되었다. 통행합의서와 관련해서는 양측 입장이 좁혀지지 않음에 따라 빠른 시일 내에 경협제도 실무접촉을 열어 쟁점사항을 집중 협의하기로 하였다. 한편 양측은 개성공단 등 남북경협을 추진하는데 남북 간 직접 통신연결이 긴요하다는 데 인식을 같이 하고 통신망 연결문제를 협의하였으나, 북한측이 통신보안 문제를 이유로 북측의 개성전화국을 통해 연결해야 한다고 주장함에 따라 합의를 보지 못하였다.

남과 북은 2004년 1월 27일~29일간 개성에서 '남북경제협력제도 실무접촉'을 갖고 「개성공업지구와 금강산지구 출입 및 체류에 관한 합의서」를 채택하였다.

#### 개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서 요지

- 개성·금강산지구에 출입하는 인원은 남측 당국이 발급한 해당 증명서와 지구 관리기관이 발급한 증명서를 소지하고 통행차량 등을 이용하여 출입하며, 북측은 해당 증명서를 소지한 인원내 대하여 특별한 이유가 없는 한 출입을 보장
- 지구에 8일 이상 체류하는 사람은 도착일로부터 48시간 내에 체류등록을 해야 하며, 90일을 초과하는 장기체류나 1년 이상 거주시 별도의 등록절차 필요
- 북측은 남측 인원의 신체·주거·개인 재산의 불가침을 보장하며, 법질서 위반자에 대해서는 조사·통보 후 경고, 범칙금 부과 또는 추방 등 조치를 취하고, 남측은 송환된 인원을 처리 후 결과를 북측에 통보하며, 피해보상에 협력
- 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리
- 남과 북은 관련 문제들의 협의·해결을 위해 공동위원회를 구성·운영

관련 검색어: 남북경제협력추진위원회, 4개 경협합의서

## 남북경제협력추진위원회

남북경제협력추진위원회는 '6·15 공동선언' 4항을 이행하기 위해 구성되어 2000년 12월 1차 회의 이래 2007년 4월까지 13 차례 개최되었다. 철도·도로 개통, 개성공단 개발 착수, 남북경협협의사무소 설치 등 경협 활성화를 위한 많은 합의를 하였다.

### 1) 연원

남과 북은 '6·15 공동선언' 4항에서 합의한 경제협력 이행을 위해 2000년 9월 개최된 제3차 남북장관급회담에서 양측 차관급을 위원장으로 하는 '남북경제협력추진위원회'를 구성·운영하기로 합의하였다. 남북경제협력추진위원회는 2000년 12월 27일~30일간 평양에서 1차 회의를 개최한 이래, 2007년 남북 정상회담에서 양측의 부총리를 위원장으로 하는 '남북경제협력공동위원회'로 격상시키기로 합의함에 따라 발전적으로 해체 될 때까지 13차례의 회의를 가졌다.

남북경제협력추진위원회는 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 금강산 관광 등 3대 경협 사업과 농업·수산업·경공업·광업·어업·해운업 등 분야에서 당국 및 민간차원의 경제협력 사업을 개발·촉진해 나가는 문제, 남북경제교류협력 관련 제도적

장치 마련, 임진강 수해방지와 식량지원, 경제시찰단 교환 등 남북 간 경제분야 전반에서 제기되는 현안문제들을 다루었다. 남북경제협력추진위원회는 다양한 경제협력 사안들을 효율적으로 논의하기 위해 철도·도로, 개성공단 건설, 임진강수해방지, 해운협력, 전력협력, 경제협력제도 분야에 대해 실무협의회 또는 실무접촉 등 하부협의체를 구성·운영하였다.

### 2) 추진 경과

남북경제협력추진위원회 1차 회의에서 우리 측은 철도·도로 연결, 임진강 수해방지사업, 개성공단 조성, 남북경제협력추진위원회의 구성·운영 문제 등에 대한 구체적 방안을 제시하고, 북측이 장관급회담 등에서 제기해 온 전력협력과 관련하여서는 사전 실태조사 등 절차를 거쳐 논의해 나가자는 입장을 밝혔다. 이에 대해 북한은 철도·도로 연결, 개성공단, 임진강 수해방지 등과 함께 동해어장 제공문제 등에 대한 입장을 제시하면서, 특히 전력협력문제가 우선 해결되어야 한다는 입장을 강조하였다.

1차 회의에서 남북 쌍방은 상호 의견 차이를 좁히지 못한 채, 2차 회의를 2001년 2월 6일~8일간 서울에서 개최하기로 합의하고 회의를 종료하였다. 그러나 2차 남북경제협력추진위원

회는 북한의 서해 도발사건 등으로 계속 개최가 미뤄지다가 거의 2년이 경과한 2002년 8월 27일 열리게 되었다. 남북경제협력추진위원회는 그 후에도 중단, 지연 개최 등 우여곡절을 겪으면서 13차례의 회담을 통해 철도·도로 개통, 개성공단 개발 착수, 남북경협협회사무소 설치·운영, 남한의 경공업원료 제공과 북한의 지하자원 연계 개발 등 남북 당국 간 경협 추진과 민간차원의 경제교류협력 활성화를 위한 많은 합의를 도출해 내고 그 이행을 관리해 왔다.

남북경제협력추진위원회는 실무협의회, 실무접촉을 포함해서 빈번하게 회담을 개최하면서 남북 간 협의 형태에도 변화를 가져왔다. 남북 양측은 남북경제협력추진위원회 개최에 앞서 사전 위원접촉을 갖고 의제를 조율한 다음 본회담은 하루 동안 압축해서 개최하거나 서울과 개성을 출퇴근하면서 실무회담을 갖는 등 의례적인 면을 지양하고 정례화된 형태로 남북협의를 진행하기도 했다. 1차부터 13차까지 남북경제협력추진위원회 개최 일정과 주요 협의사항은 다음과 같다.

### 남북경제협력추진위원회 개최 경과

차수	개최기간	개최장소	주요 협의·합의 사항
1차	2000.12.27. ~12.30	평양	· 회의종료 후 문서교환방식으로 협의, 130 합의문건타결 · 경제협력추진위 구성·운영합의서 및 전력협력실무협의회, 임진강수해방지실무협의회 개최일정 합의
2차	2002.08.27. ~08.30	서울	· 경의선·동해선 9.18 착공, 개성공단 2002년 내 착공 · 임진강 현지조사 11월 착수, 임남댐 실무접촉 9월 개최 · 4개 경협합의서 발효 추진, 북한 경제시찰단 방문 일정 · 남축, 쌀 40만 톤(차관), 비료 10만 톤(무상) 제공
3차	2002.11.06. ~11.09	평양	· 경의선·동해선, 개성공단 추진 협력 · 해운협력 및 북한 동해어장 공동이용 실무접촉 일정 · 4개 경협합의서 후속조치 논의, 남축 경제시찰단 방북 노력
4차	2003.02.11. ~02.14	서울	· 2차 북핵 위기로 인해 구체적 협의가 못 이루어짐. · 철도·도로 연결, 개성공단, 임진강 수해방지 등에 대한 원칙적 합의만 담은 공동보도문을 발표하고 종료
5차	2003.05.19. ~05.23	평양	· 경의선·동해선 궤도연결행사, 개성공단 착공식 6월 개최 · 임진강·임남댐 방류 시 사전 통보 · 남축, 쌀 40만 톤 차관방식 제공
6차	2003.08.26. ~08.28	서울	· 경협제도실무협의회, 해운협력실무협의회 10월 개최 · 남북 경제시찰단 상호방문 및 남북 직거래 협의통로 개설 · 식량분배현장 방문
7차	2003.11.05. ~11.08	평양	· 철도·도로 공사현장 상호방문 실시 · 개성공단 시범단지 1만 평 개발 · 직거래 확대 등 협회사무소 개성공단 내 설치
8차	2004.03.02. ~03.05	서울	· 개성공단 관련 규정 제정 및 전력, 통신 등 공급 추진 · 열차 시험운행 추진 · 금강산관광특구 지정 추진 · 임진강 수해방지 현지조사 4월 착수

차수	개최기간	개최장소	주요 협의·합의 사항
9차	2004.06.02. ~06.05	평양	· 경의선·동해선 도로 10월말 동시 개통 · 6월중 개성공단관리위원회 구성·운영 · 남측, 쌀 40만 톤 차관방식 제공
10차	2005.07.09. ~07.12	서울	· 남·경공업원료, 북·지하자원 상호 교환 · 개성공단 시범단지 연말 가동 및 통행철차 개선 · 경의선·동해선 열차 운행안 개통 · 임진강 수해방지 공동조사, 북한댐 방류 시 사전 통보 · 경제시찰단 11월중 상호교환 · 남측, 쌀 50만 톤 차관방식 제공
11차	2005.10.28	개성	· 경공업원료 제공과 지하자원 개발관련 이견으로 구체적인 협의 없이 종료
12차	2006.06.03. ~06.06	제주	· '경공업 및 지하자원 개발협력 합의서' 타결 · 한강하구 골재채취 사업을 군사적 보장조치 후 추진 · 임진강 수방 공동조사, 자연재해 공동방지 실무접촉 추진 · 경제·자원개발 분야 제3국 공동진출 문제 협의
13차	2007.04.18. ~04.22	평양	· 열차 시험운행 5월17일 실시 · 개성공단 3통, 노동자 숙소, 2단계 개발 준비 등 협의 · 임진강 수방 합의서 문서교환 방식으로 5월 초 채택 · 남측, 쌀 40만 톤 차관방식으로 북한 제공

관련 검색어: 남북장관급회담, 남북경제회담, 3대 경협사업, 남북경제협력 공동위원회

## 남북경제협력 협의사무소

2003년 11월 남북한은 직거래 확대 등 경협사업을 지원하기 위해 개성공단 내에 남북경제협력협의사무소를 두기로 합의하고, 2005년 10월 28일 개소식을 가졌다. 북한 지역에 설치된 최초의 남측 당국사무소이다. 2010년 5·24조치 직후 북측의 폐쇄로 정상기능을 수행하지 못하고 있다.

### 1) 연원

남과 북은 2003년 11월 5일부터 8일까지 평양에서 개최된 제7차 남북경제협력추진위원회에서 2004년 상반기 안에 개성공단 내에 직거래 확대 등 경협사업의 실무적 문제를 협의하기 위한 사무소를 개설하기로 합의하였다. 이는 남북교역 규모가 2002년도에 6억 4,173만 달러에 달하고 남북경협도 협력사업 승인 건수 19건에 이르는 등 민간차원의 경제교류협력이 빠르게 확대되고 있음에도 불구하고 이를 위한 협의들이 중국 등 제3국에서 이루어지고 있는 불편을 덜어줌으로써 남북교역과 경협을 촉진하려는 데 목적이 있었다. 남과 북은 2005년 7월 「남북경제협력협의사무소 운영 및 관리에 관한 합의서」를 채택하였으며, 같은 해 10월 28일 개성공단 지역 내에 '남북경제협력협의사무소'를 설치하고 개소식을 개최했다.

## 2) 관련 경과

우리 정부는 남북경제협력추진위원회에서 남북교역과 경제 활성화 문제를 논의하면서 기업들의 불편을 해소하는데 노력을 기울였다. 그 결과 2003년 8월 개최된 제6차 남북경제협력추진위원회에서 “남북 간 상품 및 임가공 거래를 직접거래방식으로 더욱 확대하며 이와 관련한 사업의 협의통로 개설 등 실무적 조치를 조속히 취해 나가기로 한다”는 합의를 도출한 데 이어, 같은 해 11월 제7차 남북경제협력추진위원회에서 “개성공단에 직거래 확대 등 경제협력사업의 실무적 문제 협의를 위한 협의사무소를 내년 상반기 안에 개설하기로 한다”는 합의를 이끌어냈다. 이러한 합의를 바탕으로 남북 양측은 남북경협협의사무소 운영 사항들에 대한 협의를 진행하는 한편, 2004년 6월 개성공단 착공식이 이루어지자 협의사무소 건물 신축에 착수했다.

남북경협협의사무소 개소식은 2005년 10월 28일 개성공단 내 협의사무소 신축 건물에서 개최되었다. 협의사무소에는 남측에서 통일부와 경제부처, 무역협회, KOTRA, 수출입은행 등에서 파견된 15명의 인원과 북측의 민경련 등에서 파견된 10명이 상주하면서 함께 업무를 보기 시작했다. 남북경협협의사무소는 북한 지역 내에서 남측 당국자가 상주하면서 업무를 보는 최초의 당국 사무소가 되었다.

남과 북은 협의사무소에 상주하는 남측 인원에 대해 회담 대표단에 적용하는 신변안전과 업무수행에 필요한 자유로운 활동을 보장하기로 합의하였다. 협의사무소는 교역품목 및 유망분야 알선, 계약 자문·상담, 기업 간 연락 중계, 교역 정보 자료 제공, 무역·투자상담회 및 전시회 개최 등의 업무를 수행해 왔다. 또한 협의사무소는 남북 간 원산지 증명 발급과 관련한 정보 교환 창구 역할을 했으며, 협의사무소 내에 각종 회담과 협상을 진행할 수 있는 장소를 마련하여, 남북장관급회담과 남북경제협력추진위원회 등 당국 간 회담을 협의사무소 내에서 개최하기도 했다. 한편, 우리 정부는 2008년 2월29일 경제교류협력 이외에 사회문화 등 다른 분야의 교류협력을 체계적으로 지원해 나갈 필요성에 따라, 남북경제협력협의사무소 명칭을 ‘남북교류협력협의사무소’로 변경하였다.

남북경제(교류)협력협의사무소가 북한지역에 설치된 최초의 남측 당국사무소라는 점에서, 북한은 남북관계가 경색될 때마다 남측 인원의 철수를 일방적으로 요구하는 등 대남 압박 카드로 이용하기도 했다. 북한이 2008년 3월 27일 통일부장관의 발언을 문제 삼아 남측 당국에서 파견된 11명을 철수하도록 요구해 오며 따라, 한동안 무역협회, KOTRA, 중소기업진흥공단, 수출입은행 등에서 파견된 인원만으로 협의사무소를 운영하기도 했다. 또한 북한은 2008년 12월 1일 금강산관광 중단과

대북전단 살포 등을 이유로 육로통행 제한, 개성관광 중단 등의 조치를 취하면서 협의사무소를 일방적으로 폐쇄했다. 협의사무소는 2009년 9월 7일 다시 정상 운영을 시작했으나, 북한은 2010년 5월 26일 북한의 천안함 공격과 관련한 우리 측의 '5·24 조치'에 반발해서 다시 일방적으로 협의사무소를 폐쇄했다.

그 후 북한은 2011년 1월 협의사무소를 정상 운영하겠다고 통보하여 왔으나, 우리측은 이미 북측의 일방적 조치로 협의사무소가 여러 차례 중단된 상황에서, 협의사무소 재개를 위해서는 북측이 이와 같은 일방적 조치를 되풀이하지 않겠다는 것과 신변안전과 편의제공 등이 보장되어야 한다는 입장을 견지하면서, 서울에 사무소를 설치하고 업무를 수행해오고 있다. 정부는 북한의 일방적인 조치로 인해 협의사무소의 기능이 정지된 상황에서도, 기업 등을 대상으로 남북관계 변화·진전 상황 설명과 의견 수렴, 애로 사항 청취 등 기업들과의 협의 결과를 정책에 반영해오는 등 남북교류협력 관련 기업 등과의 소통을 위해 지속해 오고 있다.

협의사무소는 2005년 개소 이후 남북교역과 경협 활성화에 기여해 온 바가 크다. 북한도 이러한 협의사무소의 역할과 남북경협의 필요성을 충분히 인식하고 있는 만큼, 향후 남북관계가 풀려나갈 경우 협의사무소는 본래의 기능을 회복할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 과거 동서독 무역 담당기구 간

협상이나 국가 간 무역대표부의 활용 사례를 통해 볼 때, 협의사무소도 남북교류협력과 관련해서 보다 폭넓은 역할을 해 나갈 것으로 전망된다.

---

관련 검색어: 남북경제협력추진위원회, 남북경제회담

## 남북경제협력 활성화 조치

남북경제협력 활성화 1차 조치는 미북 제네바 합의로 인한 핵문제의 국면 전환에 조응하여 1994년 11월 9일 취해졌다. 2차 조치는 김대중 정부가 출범하면서 1998년 4월 30일 정경분리 원칙하에 투자규모 상한선 폐지 등 규제완화를 중심으로 이루어졌다.

### 1) 배경

그동안 남북경제협력 활성화 조치는 2차례 이루어졌다. 첫 번째 조치는 1994년 10월 21일 체결된 미·북간 제네바 합의로 1차 북핵 위기가 해결 국면으로 전환되면서 1994년 11월 9일 취해졌다. 1차 활성화 조치는 기업의 총수를 제외한 기업인 방북 등 남북 경제인사의 상호방문 허용, 1회 100만 달러 이하의 위탁가공용 시설재 반출 및 기술자 방북 허용, 500만 달러 이하의 시범적인 경제협력사업 실시 등을 주요 골자로 하고 있다. 당시 김영삼 정부는 1993년 3월 북한이 NPT 탈퇴 선언을 하자 그해 7월 기업인 방북을 제한하는 조치를 취했으며, 1994년 2월에는 북한 핵문제 해결 시까지 사실상 남북경협을 유보하는 조치를 취한 바 있다.

두 번째 남북경협 활성화 조치는 1998년 김대중 정부가

출범하면서 취해졌다. 대통령 취임사에서 정경분리 원칙에 입각하여 남북 경제교류를 확대해 나갈 방침임을 밝힌 김대중 정부는 이러한 정책적 노력의 일환으로 1998년 4월 30일 남북경협 활성화 조치를 발표하였다. 2차 활성화 조치의 주요 골자는 대기업 총수와 경제단체장 방북 전면 허용, 대북 투자규모 제한 완전 폐지, 대북 투자제한업종의 ‘네거티브 리스트’화, 생산설비 대북반출 제한 폐지 등이다. 그 결과 1998년 11월 18일부터 금강산관광이 시작되면서 본격적인 민간차원 남북경협의 물꼬를 텄다. 정부도 1998년 6월 남북교역 반출입 고시 개정과 12월 남북교류협력법 시행령 개정을 통해 남북경협 활성화 조치를 제도적으로 뒷받침했다.

### 2) 경과

1988년 ‘7·7 선언’으로 시작된 남북교역은 이후 매년 큰 폭으로 늘어나 1991년에는 1억 달러를 돌파하기도 했으나, 1993년 3월부터 1차 북한 핵 위기가 발발하면서 1993년에는 오히려 1992년보다 줄어들었으며, 1994년에도 그 증가세는 크지 않았다. 북한을 생산기지로 하는 남북한 위탁가공교역 역시 1992년부터 시작되었으나 그 규모는 1993년까지 7백만 달러 수준에 불과했다. 경제협력사업 역시 현대와 대우 등이 북한과 사업을 협



의해 왔으나 정부의 북핵문제와 남북경협 연계 입장으로 중단된 상태에 있었다. 이러한 상황에서 1994년 10월 미·북 제네바 합의로 북한 핵 문제가 해결 국면으로 접어들고 이에 따라 같은 해 11월 정부가 그간 유보해오던 남북경제협력을 활성화하는 조치를 발표하면서 우리 기업의 대북접촉은 다시 활기를 띠었다.

당시 김영삼 정부는 1차 활성화 조치를 뒷받침하기 위해 1994년부터 1995년 사이에 '남북경제협력사업 처리에 관한 규정' 등 세부행정절차들을 마련하여 기업의 실질적 대북 투자진출을 도왔다. 그 결과 1995년 5월 대우의 남포공단사업과 고합물산의 섬유·의류 등 4개 사업이 협력사업 승인을 받은 것을 필두로 하여, 한일합섬(봉제), 국제상사(신발 제조), 녹십자(의약품 제조), 동양시멘트(시멘트 싸이로 건설), 동룡해운(나진항 하역설비 투자)사업이 협력사업자 승인을 받는 등 대북투자 진출이 활발하게 이루어졌다. 또한 1995년을 기점으로 남북한 교역 규모와 위탁가공교역 규모도 모두 크게 늘어났다. 1995년 교역 규모는 전년보다 40% 이상 증가한 2억 800만 달러를 기록하였으며, 이 가운데 위탁가공 교역량 역시 전년보다 두 배 이상 늘어난 7,400만 달러를 기록하였다.

이러한 추세는 1997년까지 지속되어 남북 간 총 교역 규모는 3억 달러를 넘어섰고, 위탁가공교역 규모 또한 8천만 달러에 육박하는 성장세를 보였다. 그러나 남북교역의 성장에 비해

경제협력 사업은 북한이 내부적으로 1995년부터 식량난으로 '고난의 행군'을 하는 등 경제상황이 크게 악화되고, 북한의 '통미봉남' 전략으로 남북 간 정치적 상황이 계속 좋지 않아 본격적으로 추진되지 못하고 있었다. 그러던 중 1998년에는 한국의 금융위기로 인해 남북 간 교역규모마저도 급격히 줄어들었다. 이 해 남북한 교역규모는 전년에 비해 30% 가량이 하락한 2억 2천만 달러에 불과했다.

이러한 상황에서 1998년 출범한 김대중 정부는 '정경분리 원칙'에 따라 민간 기업이 남북경협을 시장경제원리에 입각해 자율적으로 판단, 추진하도록 한다는 대북정책 기조 하에 남북경협 관련 규제를 완화하는 조치를 취했다. 우선 그동안 사안에 따라 선별적으로 허용해오던 기업인 방북을 대기업 총수와 경제단체장을 포함하여 북한당국의 초청장 등 방북요건을 갖출 경우 승인하는 것을 원칙으로 했다. 기업인의 경우 한 차례 방북 승인을 받으면 승인 유효 기간 내에 몇 차례라도 북한을 드나들 수 있도록 수시방북 제도를 적용키로 했다. 또 그동안 500만 달러 이하의 소규모 시범적 경협사업만 허용해 오던 대북투자규모 상한선을 폐지했다. 이와 함께 지금까지 일부 품목에 한해 대북투자를 허용하던 '포지티브 리스트' 방식을 '네거티브 리스트' 방식으로 바꿔 대북투자 분야를 전략물자산업 등 일부 품목을 제외한 사실상 모든 분야로 확대했다.

3백만 달러 이하의 소규모 협력사업 등에 대해서는 협력사업자 승인과 협력사업 승인의 두 가지 단계를 거치지 않고 동시 승인을 받을 수 있도록 절차를 완화했다. 위탁가공교역을 촉진하기 위해 국내 유희설비의 대북 무상반출과 임대를 허용하고, 1회 1백만 달러 상당에서만 허용하던 생산설비 반출 승인 한도도 폐지했다. 아울러 별도 승인을 거치지 않고 반입할 수 있는 자동승인품목도 농·수산물 중심을 지속적으로 확대해 나가기로 했다.

이러한 정부의 조치는 남북경협 활성화를 통해 남북관계에 화해·협력의 물꼬를 터 나가겠다는 의도가 반영된 것으로 평가되었다. 물론 당시 상황은 북한의 열악한 투자 환경과 투자 보장, 상사분쟁해결 등 남북 간 제도적 장치의 미비, 남북관계의 불안정 등으로 남북경협이 당장 활성화되는 데는 많은 제약요인이 있었으나 1998년 11월 금강산관광이 시작되면서 민간차원의 남북경협은 점차 활기를 띠기 시작했다. 또한 2000년 이후 남북경협은 3대 경협사업(금강산관광, 개성공단, 철도·도로 연결)과 위탁가공교역을 중심으로 활성화 단계로 접어들었다. 그러나 그동안 확대일로에 있던 남북 경협은 금강산관광객 피격사망사건 및 5.24조치의 발효로 인해 2015년 현재 개성공단 사업을 제외하고 사실상 중단상태에 놓여 있다.

관련 검색어: 북한 핵위기, 정경분리원칙, 미·북 제네바 합의, 대북 포용정책

## 남북경제회담

1984년과 1985년 사이 5차에 걸친 남북경제회담이 진행되다가 중단되었다. 2000년 이후에는 남북경제협력추진위원회가 중심이 되고 그 산하에 각종 실무협의회와 실무접촉이 운영되어 많은 합의를 생산하였다. 2007년 2차 정상회담 이후에는 부총리급의 남북경제협력공동위원회가 발족하였으나 제도화되지 못하고 사안에 따라 필요한 실무회담만 열리고 있다.

### <1980년대>

#### 1) 연인

전두환 정부는 1986년 아시안게임, 1988년 올림픽 개최를 앞두고 1983년 10월 아웅산 사건 이후 지속되어온 남북관계 경색을 타개할 필요성을 느끼고 있었다. 그러던 차에 북한은 1984년 9월 초 우리 측 수도권 지역의 대규모 홍수피해와 관련해서 수재물자 제공을 제의해 오고, 우리 측이 이를 수용함에 따라 84년 9월 말부터 10월 초까지 수재물자가 남측에 전달되었다. 또한 거의 같은 시기인 1984년 9월 8일 북한은 외자 유치를 목적으로 하는 「합영법」을 발표했다. 당시 우리 정부는 이러한 일련의 상황을 남북관계 경색을 푸는 계기로 활용하기 위해 경제회담을 제의하였다.

1984년 10월 12일 신병현 부총리 겸 경제기획원장관은 북한의 최영림 부총리에게 보낸 서한을 통해 남북한 간의 교역과 경제협력을 추진하며, 이를 주관하는 상설기구로서 쌍방 당국과 경제계 대표들로 구성되는 경제협력기구를 설치하는 방안을 협의하기 위한 남북경제회담 개최를 제의하였다. 이에 대해 북한은 10월 16일 김환 부총리 명의의 서한을 통해 남한 측의 경제회담 제의에 호응해 옴으로써, 분단 40년 만에 처음으로 남북한 간 경제분야의 회담이 열리게 되었다.

남북경제회담은 1984년 11월부터 1985년 11월까지 5차에 걸쳐 판문점에서 열렸다. 남북 당국 간에 실질적인 협력문제를 논의하는 최초의 회담이라는 점에서 내외의 관심을 모았으나, 당시 남북관계 상황이 경제교류협력을 추진할 수 있을 정도의 여건이 안 되었기 때문에 아무런 합의 없이 결렬되고 말았다.

## 2) 관련 경과

남북한은 1984년 11월 15일 판문점 중립국감독위원회 회의실에서 쌍방 정부당국의 차관급을 수석대표로 하는 각 7명의 대표단이 마주앉아 첫 회담을 개최했다. 우리 측의 수석대표 김기환(해외협력위원회 기획단장)과 북한 측의 수석대표 이성록(무역부 부부장) 등이 참석한 남북경제회담에서 쌍방은 다

른 어느 분야의 남북접촉 때보다도 부드러운 분위기에서 경제교류협력 문제를 토의함으로써 내외의 주목을 받았다. 제1차 회담에서 남북한은 교역품목과 경제협력사업 등에 관하여 거의 비슷한 내용의 구체적 제안을 내놓음으로써 회담 전망에 대해 기대를 갖게 했다. 그러나 1985년 5월 17일에 열린 제2차 회담 때부터 북한 측은 쌍방 부총리급을 공동위원장으로 하는 경제협력기구를 먼저 설치하자고 하면서 실질적인 교류협력 방안에 대한 토의를 회피하는 태도를 취하였다.

1985년 6월 20일 개최된 제3차 경제회담에서 우리 측은 물자교역 및 경제협력방안에 대한 쌍방의 공통점을 정리하여 합의하는 동시에 북측이 주장하는 남북경제협력공동위원회도 아울러 설치할 것을 제의하였으며 북한 측도 이에 동의하였다. 이에 따라 쌍방은 1985년 9월 18일 제4차 경제회담에서 「남북간 물자교류 및 경제협력추진과 남북경제협력공동위원회 설치에 관한 합의서」를 채택하기로 합의하고 각기 합의서 초안까지 제시했으나 쌍방의 합의서 초안은 합의서 명칭, 사업 추진의 원칙, 사업의 구체적 명시 여부, 공동위원회 기능과 분과위원회 숫자 등에서 차이가 있었다.

1985년 11월 20일 제5차 회담이 개최되었으나 쌍방의 합의서 초안에 나타난 차이점들에 대해서는 여전히 의견이 좁혀지지 않았다. 특히 북한 측은 사업추진의 원칙으로 '자주, 평

화통일, 민족적 대단결'을 본문 제1조로 명문화할 것을 주장하면서, 교류협력의 구체적 방안과 규모에 대해서는 논의를 회피했다. 그 결과 쌍방은 의견 접근을 보지 못한 채 제6차 회담을 1986년 1월 22일 개최하기로 하고 5차 회담을 성과 없이 끝마쳤다. 그러나 북한은 1986년 제6차 회담을 불과 이틀 앞둔 1월 20일 팀스피리트 훈련을 구실로 진행 중인 모든 남북대화의 연기를 일방적으로 발표함으로써 모처럼 1년여 넘게 남북 간 협력문제를 논의해 오던 남북경제회담도 중단되고 말았다.

당시 남북경제회담에서 보인 북한의 태도는 우리와의 경제교류협력을 실제로 추진하려는 의도보다는, 남북경제교류협력에 대한 우리 측의 입장을 파악해 보고 「합영법」에 대한 외부의 긍정적 분위기를 조성하려는 데 주목적이 있었던 것으로 평가되었다. 이 같은 북한의 태도로 인해 1980년대 경제회담은 구체적 성과를 도출하지 못하고 끝났으나, 여기에서 논의된 내용들은 1990년대 초 남북기본합의서와 부속합의서 협의 과정에는 물론 2000년도 이후 남북경제교류협력을 본격적으로 추진하면서 합의를 도출하는데 참고가 되었다.

## 〈2000년 이후〉

### 1) 연원

남과 북은 2000년 남북정상회담에서 채택한 '6·15 공동선언' 제4항에서 '경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키기로' 합의한 데 따라, 이를 이행하기 위해 당국차원의 남북 경제분야 회담을 개최하였다. 남북 경제분야 회담은 남북 장관급회담의 산하에 차관급의 남북경제협력추진위원회를 두고, 다시 경제협력추진위원회 산하에 각 분야별 실무협의회 또는 실무접촉을 운영하는 방식으로 진행되어 왔다. 또한 남북 경제분야 회담은 사안에 따라 남북 군사분야 회담과 횡적인 연관을 갖고 군사적 보장 조치가 이루어지는데 맞춰 경제협력 사업 진전이 이루어지도록 협의를 진행했다.

2000년 이후 남북 경제분야 회담은 2000년 9월 남북경제협력 실무접촉을 시작으로 2010년 12월까지 총 101회의 회담을 개최하여, 4개 경협합의서(투자보장·상사중재·청산결제·이중과세방지), 철도·도로 운행합의서, 개성공단·금강산 출입체류합의서 등을 채택하였다. 2007년 남북정상회담 이후 남북 경제분야 회담은 회담의 급이 격상되고 협의 의제의 폭이 확대되었다. 기존의 차관급 남북경제협력추진위원회가 부총리급의 남

북경제협력공동위원회로 격상되었으며, 산하에 분야별 분과위원회를 구성·운영하였다.

## 2) 관련 경과

2000년 이후 가장 먼저 개최된 경제분야 회담은 남북경제협력 실무접촉이었다. 남과 북의 차관보급 실무책임자를 수석대표로 진행된 경제협력 실무접촉은 2000년 9월과 11월 서울과 평양에서 두 차례 회의를 개최하고 투자보장, 이중과세방지, 상사중재, 청산결제 등 4개 경험협의를 타결하고 임무를 마쳤다.

남북 경제분야 회담의 중심적 역할을 한 남북경제협력추진위원회는 2000년 12월 1차 회담을 시작으로 2007년 11월 남북경제협력공동위원회 출범 이전까지 13차례의 본회담과 2차례의 위원접촉을 통해 상사중재위 구성, 청산결제은행 지정 등 4개 경험협의를의 후속조치, 철도·도로 개통, 개성공단 개발 착수, 남북경협협회사무소 설치·운영, 남한의 경공업원료 제공과 북한의 지하자원 연계 개발 등 남북 당국 간 경험 추진과 민간 차원의 경제교류협력 활성화를 위한 많은 합의를 도출해 내고 그 이행을 관리해 왔다.

남북경제협력추진위원회는 위로는 남북장관급회담에서

합의한 사항을 이행하는 한편, 산하에 각 분야별 실무협의회 및 실무접촉을 두고 세부사항을 협의·이행하는 체제로 운영되었다. 실무협의회로는 철도·도로, 임진강수해방지, 개성공단, 전력협력, 해운협력, 경험제도, 원산지확인, 수산협력 등이 가동되었으며 실무접촉은 임남담(금강산담) 공동조사 등과 같이 남북장관급회담 또는 경제협력추진위원회에서 위임한 특정한 사안이나 실무협의회에서 제기된 쟁점을 조율하기 위한 목적으로 필요시 분야별로 이루어졌다. 실무협의회와 실무접촉은 철도·도로 실무협의회와 실무접촉과 같이 2000년부터 2007년간 22회 개최된 경우도 있으나 전력협력, 수산협력 등과 같이 1회 개최 후 논의 여건이 조성되지 않아 사실상 중단상태에 있는 경우도 있었다.

또한 남과 북은 북한의 식량사정을 근본적으로 개선할 수 있는 협력방안을 모색하기 위해 남북경제협력추진위원회와 별도로 차관급의 남북농업협력위원회를 구성, 운영하기도 하였다. 2005년 8월 18일~19일간 개성에게 개최된 1차 농업협력 위원회에서 양측은 시범적 협동농장 운영, 농업과학기술 협력, 양묘장 조성 및 산림병해충 방제 등 7개 항의 합의문을 채택하였다.

남북경제협력공동위원회는 산하에 철도, 도로, 개성공단, 보건의료·환경보호, 농수산, 조선 및 해운, 경제협력제도,

자원개발 등 8개 분과위원회를 구성·운영하였다. 제1차 남북 경제협력공동위원회는 2007년 11월 서울에서 개최되었으며, 경제협력공동위원회 산하 농수산, 개성공단, 보건의료·환경보호 등 부문별 분과위원회도 총 13차례의 회담을 개최했다.

2008년에는 '10·3 합의'에 따른 대북 경제·에너지 지원과 관련한 기술적 사항을 협의하기 위해 '경제·에너지 협력 실무그룹' 접촉이 3회 있었다. 2009년에는 개성공단 관련 남북 당국 간 실무회담이 3차례 개최되었으며, 또한 임진강 수해방지 실무회담이 10월 14일 개최되어 임진강 사고('09.9.6)에 대한 북한 측의 유감 표명 및 유가족에 대한 조의 표명, 북한 측의 방류계획 사전 통보 약속 등의 성과를 거두었다. 2010년에는 3회 개최되어 개성공단 3통 문제 개선에 관한 원칙적 합의 등이 이루어졌다.

#### 남북 경제분야 회담 개최 현황

연도	2000년 이전	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	합계
개최 횟수	8	3	14	17	13	11	8	22	3	4	3	106

관련 검색어: 남북경제협력추진위원회, 남북경제협력공동위원회, 남북경제협력제도 실무협의회, 4개 경험합의서

## 남북고위급접촉

1차 남북고위급접촉은 2014년 2월 12일과 14일 판문점에서 개최하였다. 양측은 이산가족 상봉행사를 예정대로 진행하고, 상대방에 대한 비방중상을 하지 않으며, 고위급접촉을 지속하여 남북관계를 발전시켜 나가기로 합의했다. 그후 북측이 우리측 민간단체의 전단살포를 문제 삼아 대화를 회피하다가 고위대표단이 10월 4일 인천아시아게임 폐회식에 참석한 것을 계기로 양측은 2차 고위급접촉을 갖기로 합의하였다. 그러나 북측이 전단살포 중단을 고위급접촉의 사실상 전제조건화 하고 대화 거부의 입장을 지속함으로써 2차 고위급접촉은 끝내 열리지 못했다.

### 1) 성립 배경

2013년 박근혜 정부가 출범한 후 우리측은 대화의 문을 열어둔 가운데 계기시마다 대화 의지를 표명하고 북측의 호응을 촉구해왔다. 그러나 북측의 일방적 조치로 개성공단 가동이 잠정 중단되고 남북 간 연락채널이 모두 폐쇄되는 상황이 되었다. 우리측은 개성공단 정상화를 위해 남북당국 간 회담을 갖자고 지속적으로 촉구해왔으며, 이에 대해 북측이 호응하여 6월 12일에 남북당국회담을 갖기로 합의하고 6월 9일과 10일 실무접촉을 가졌다. 그러나 대표단 명단 교환과정에서 북측이 우리측 수석대표의 격을 문제 삼아 당국회담을 무산시키고 말았다.

그 이후 개성공단을 정상화하기 위한 실무회담이 개최되어 왔으나 고위급 대화에 대해서는 북측이 여전히 거부적 입장

을 보였다. 2014년에 들어 와 북측은 연초부터 한미연합 군사 훈련 중단 및 상호 비방중상 중지를 강력히 요구하였으며, 우리 측 태도에 따라 2월 20일로 예정된 이산가족 상봉행사도 무산 될 수 있음을 내비쳤다.

이러한 상황에서 북측이 2월 8일 남북고위급접촉을 갖자고 긴급 제의해왔다. 우리측이 이에 동의하여 쌍방 간에 실무 협의를 진행한 결과 2월 12일 판문점 ‘평화의 집에서 개최하기로 합의하였다.

## 2) 진행 경과

남북고위급접촉에는 우리측이 청와대 국가안보실 김규현 1차장을 수석대표로 하였고, 북측은 원동연 통일전선부 부부장을 단장으로 하였다. 2월 12일 첫 회의에서 우리측은 ‘한반도 신뢰프로세스의 취지를 설명하고 예정된 이산가족 상봉행사를 차질 없이 개최하는 것이 남북관계 개선의 첫 단추임을 강조하였다.

이에 대해 북측은 이산가족 상봉과 한미연합 군사훈련을 연계시키면서 2월 24일부터 예정된 군사훈련을 이산가족 상봉 행사 이후로 연기할 것을 요구하였다. 또한 우리 언론보도 내용이 그들의 ‘최고 존엄’과 체제를 비방하는 것이라고 문제 삼고

우리 정부가 이를 통제해야 한다고 주장하였다. 우리측은 순수한 인도적 사안을 군사문제에 연계시켜서는 안 되며, 언론에 대한 정부의 통제는 있을 수 없다는 확고한 입장을 전달하였다.

이어 2월 14일에 속개된 두 번째 회의에서 남북 양측은 입장 차이를 확인하면서도 장시간의 토의를 통해 ①이산가족 상봉행사를 예정대로 진행하고, ②상호 이해와 신뢰 증진을 위해 상대방에 대한 비방중상을 하지 않으며, ③고위급접촉을 지속하여 상호 관심사로 되는 문제들을 계속 협의하고 남북관계를 발전시켜 나가기로 합의하고 이를 공동보도문으로 발표하였다.

그러나 1차 접촉 직후 북한측은 미사일 발사 등으로 군사적 긴장을 고조시키는 한편, 우리측 민간단체의 전단살포가 비방중상 합의 위반이라고 주장하였다. 우리측이 민간단체의 활동은 제약할 법적 근거가 없고 당국 차원의 비방중상은 하지 않고 있다고 밝혔지만, 북측은 대표단 대변인 담화를 내고 전단 살포 등과 관련하여 우리측을 격렬하게 비난하였다.

우리측은 8월 11일 제2차 남북고위급접촉을 개최할 것을 제의하고 8.15 대통령 경축사 등 계기마다 회답에 호응해 나올 것을 거듭 촉구하였으나 북한은 이에 응답하지 않고 우리의 대북정책 전환만을 요구하였다.

이러한 가운데 인천아시안게임에 북한 선수단이 참가하고 북측 고위대표단이 10월 4일 폐회식에 참석한 것을 계기로

양측은 제2차 남북고위급접촉을 10월 말에서 11월 초에 개최하기로 합의하였다. 이에 따라 우리측이 10월 30일 판문점 통일각에서 접촉을 갖자고 제의하였으나, 북한은 우리 정부가 민간단체의 전단살포를 방임했다고 비난하고 민간단체의 전단살포 중단을 사실상 남북고위급접촉 개최의 전제조건화하였다.

우리측은 이에 대해 10월 29일 고위급접촉이 사실상 어려워진데 대해 유감을 표명하고 북한의 태도 변화를 촉구하였으며, 그 후로도 대화를 통한 신뢰구축과 남북관계 진전을 위해 꾸준히 노력하였으나 북측은 대화 거부의 입장을 지속하였다. 이로 인해 2차 고위급접촉은 끝내 열리지 못하고 말았다.

관련 검색어: 남북고위당국자 접촉, 8.25합의

## 남북고위급회담

쌍방 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담은 1990년 9월 4일-7일 서울에서 1차 회의를 가졌다. 1992년 2월 19일 6차 회담에서 남북기본합의서와 비핵화공동선언을 발표시켰다. 8차 회담에서 분야별 부속합의서를 모두 타결하여 이행체제를 갖추었으나 1993년 1월 29일 북측이 대화를 중단하였다.

### 1) 배경

세계가 40년 이상 지탱해온 냉전의 종착점을 향해 숨 가쁜 질주를 계속하는 가운데 당시 1988년 출범한 노태우 정부는 대공산권 관계는 물론, 남북관계 양면에서 획기적인 전환을 꾀하는 정책을 추구했다. 그 핵심은 북한을 대결과 경쟁의 상대가 아니라 민족공동체의 일원으로 화해와 협력을 바탕으로 공동번영을 추구해나갈 선의의 동반자라는 인식의 전환이었다.

노태우 정부는 이를 실현하기 위해 출범 초기부터 북한에 과감한 제안을 내놓았다. 1988년 2월 25일 취임식을 통해 노태우 대통령은 남북협력 시대의 개막을 선언하는 한편, 남북적십자회담, 고위당국자 회담, 교육당국 회담 등 형식과 내용을 가리지 않고 대화의 문호를 활짝 열겠다고 밝혔다. 같은 해 7월 7일에는 평화공존 및 북한과의 교류·왕래를 핵심 내용으



로 한 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’(7·7 선언)을 발표했으며, 8월 15일에는 광복절 경축사를 통해 남북정상회담을 제의하기도 했다.

그러던 중 북한 측이 정무원 총리 명의로 남북고위급정치군사회담을 갖자고 제의해왔다. 우리 측은 이를 적극 수용하여 1988년 12월 28일 당시 강영훈 국무총리가 상호 비방중상 중지, 상호 존중 및 불간섭, 다각적인 교류협력 실시, 군사적 신뢰구축, 남북 정상회담 개최 등을 의제로 남북 간에 총리회담을 갖자고 수정 제의하여, 남북고위당국자회담을 위한 예비회담이 성사되었다. 남북의 총리를 수석대표로 하는 고위급회담은 예비회담이 열린지 1년 반이나 지나 1990년 9월 4~7일 마침내 역사적인 제1차 회담이 개최되었다.

## 2) 내용 및 경과

남북고위급회담 본회담이 열리기까지 8차례의 예비회담과 2차례의 실무대표 접촉이 진행되었다. 초창기에는 회담 명칭과 의제를 둘러싼 남과 북의 의견 불일치, 북측의 남측 민간인을 대상으로 한 통일전선 방식의 접근 및 불법 방북자에 대한 남북의 갈등 등으로 인해 공전을 되풀이 했다. 북한은 또 팀스피리트 훈련의 중지 등을 회담 개최의 전제조건으로 내걸기

도 하고, 남북 당국·정당 수뇌급 협상회의 개최 등 회담외적인 문제를 들고 나오기도 했다.

예비회담이 진전 조짐을 보이기 시작한 것은 1989년 12월 20일에 열린 제5차 회담으로서 이 때 비로소 남과 북은 회담 명칭을 ‘남북고위급회담’으로 한다는데 합의했다. 아울러 회담 의제에 대해서도 남측의 우선 의제인 다각적인 교류협력 실시 문제와 북측의 정치군사적 대결상태 해소 문제를 한데 묶는 포괄적 표현을 사용한다는 데 의견 접근을 보아 돌파구를 찾았다.

역사적인 남북고위급회담 제1차 회담은 1990년 9월 4~7일 서울에서, 제2차 회담은 같은 해 10월 16~19일 평양에서 열렸다. 쌍방 대표단 일행에는 남측의 합참의장, 북측의 인민무력부 부부장 등 군사 대표들도 포함되어 있었다. 제1차 회담에서 남측은 ‘민족공동체통일방안’을 기초로 한 8개 항의 ‘남북관계 개선을 위한 기본합의서(안)’를 제시했으며, 북측은 우선적으로 해결해야 할 ‘3대 긴급과제’를 제시했다. 유엔 단일의석 가입, 한미 팀스피리트 군사훈련 중지, 방북 구속자 석방이 바로 그것이었다.

제2차 회담에서는 북측이 ‘북남 불가침에 관한 선언’의 초안을 제시하였으며, 교류협력 문제도 포괄적으로 협의할 수 있다는 일부 변화된 입장을 보였다. 그러나 쌍방은 우선순위와 통일방안을 둘러싸고 격렬히 대치했다. 북측은 정치군사적 문제

우선 해결을 강조하며 고려민주연방제 주장을 굽히지 않았다. 이에 대해 우리 측은 통행, 통상 등 경제교류협력의 우선 실현을 주장했으며, 북측의 '3대 긴급과제'에 대해서는 대남혁명노선의 포기, 이산가족 고향방문 조속 실현, 경제교류협력의 활성화 등 '3대 당면과제'부터 해결하자고 맞불을 놓았다.

남북고위급회담이 실질적으로 진전을 이루기 시작한 것은 남북한이 유엔에 동시 가입한 후인 1991년 10월 평양에서 열린 제4차 회담이다. 이 때 양측은 서로 합의를 이루게 될 문건의 명칭을 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서'로 정할 수 있었다. 아울러 이 합의서 안에 전문과 화해·불가침·교류협력의 장을 두고 수정 및 발효의 조항을 넣자는 것 등 구체 내용에까지 진전을 보았다.

제5차 회담은 1991년 12월 10일 서울에서 열렸으며, 이 때 남북관계의 역사적인 문건인 남북기본합의서에 쌍방 총리가 서명하게 된다. 이후 남북고위급회담은 1992년 9월 15일에 열린 제8차 회담까지 세 차례 더 진행되었다. 남북고위급회담은 이 기간 동안 남북기본합의서를 이행하기 위한 체계를 갖추어 나가는 한편, 북한 핵문제 해결을 위한 토대도 마련하게 된다. 1992년 2월 19일자로 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언을 발표시켰으며, 남북기본합의서의 구체적 이행 대책을 협의하기 위해 정치·군사·교류협력의 3개 분과위원회를 구성·운영하였다.

1992년 3월 19일에는 남북 핵통제 공동위원회 구성·운영에 관한 합의를 발표시켰으며, 5월 7일에는 군사공동위원회와 경제교류협력공동위원회, 사회문화교류협력공동위원회를 구성·운영키로 하고 남북연락사무소를 설치하기로 합의하였다. 또한 9월 17일에는 화해공동위원회를 구성·운영하기로 하였으며, 도합 4개의 공동위원회들이 협의·실천해나갈 근거로서 각 분야별 부속합의서도 모두 타결하고, 각 공동위원회들의 제1차 회의 일자도 정하였다. 이로써 기본합의서의 이행체계가 완전하게 갖추어졌다.

### 3) 결과 및 의의

1992년 5월부터 1993년 1월까지 국제원자력기구(IAEA)의 북한 핵시설에 대한 사찰 결과 핵개발 의혹이 제기되었다. 또한 제8차 회담 이후 우리 측에서는 1992년 10월 '남한조선노동당' 사건이라는 대규모 간첩단 사건이 터지고 1993년도 팀스피리트 훈련 실시를 준비해 나가고 있었다.

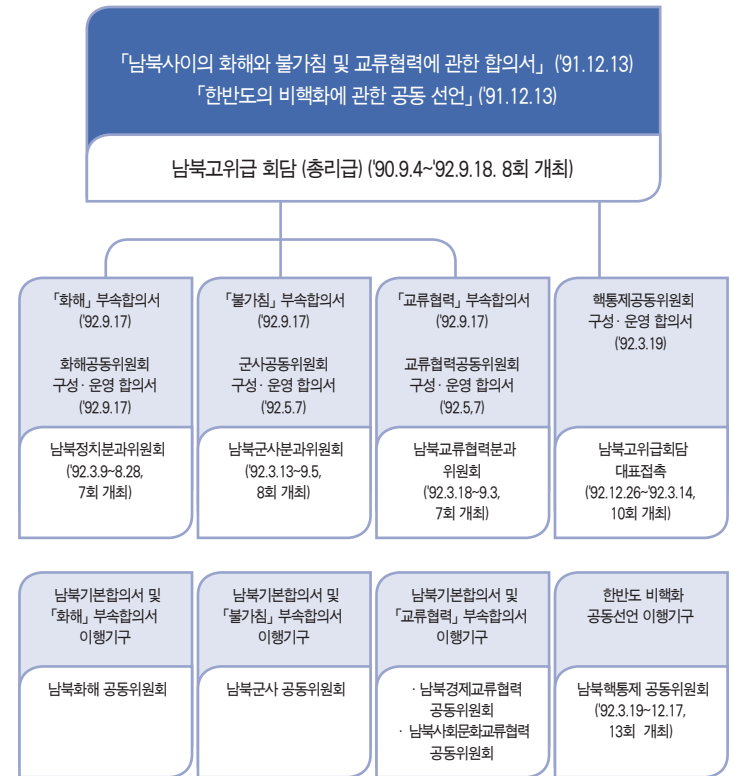
이러한 상황에서 북한은 우리 측의 팀스피리트 훈련을 핑계로 제9차 회담을 무산시키고 1993년 1월 29일 남북한 간의 모든 대화를 중단한다고 선언했다. 또한 북한은 1993년 3월 12일 핵비확산조약(NPT) 탈퇴를 선언하였다. 이에 따라 남북기본합

의서는 한 조항도 실천에 옮겨지지 못했고 남북고위급회담 체제는 무너지고 말았다. 그러나 남북기본합의서는 그 이후의 남북관계 전개에 큰 영향을 미쳤고 합의의 준거틀이 되었다.

남북고위급회담은 분단 40여 년 만에 남과 북의 책임 있는 고위급 당국자들이 처음으로 서울과 평양을 왕래하며 개최한 공식회담이다. 특히 이 회담은 차수가 거듭되면서 새로운 남북관계를 규율하게 될 장전으로서 「남북 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(「남북기본합의서」)와 이 합의서의 내용을 구체화한 3건의 '부속합의서'를 도출하고 4개의 공동위원회를 탄생시켰다.

남북고위급회담은 세계적으로 변화의 소용돌이가 휘몰아치는 시점에 진행되었다. 이미 1988년 11월 마가렛 대처 당시 영국 총리는 “냉전은 끝났다”라고 선언하였고, 예비회담이 이루어지는 동안 동서 냉전의 상징이었던 베를린 장벽이 무너졌다. 남북고위급회담이 개막했을 때 세계는 이미 변해 있었다. 북한은 한·소 수교, 독일의 통일, 한·중 무역대표부 설치 등 급변하는 대외정세의 충격 속에서 생존전략 차원에서 불가피하게 선택한 회담이었다. 남북고위급회담은 우리 정부가 국제정세의 변화에 대응하여 민족 전체가 이익이 되는 방향으로 남북관계를 정립하기 위한 노력의 단초를 열었다는 의미를 갖는다고 하겠다.

### 남북기본합의서 구성 및 이행 체계



\* 합의서 날짜는 채택일 기준임.

관련 검색어 : 남북기본합의서, 남북기본합의서 부속합의서, 남북고위급회담 분과위원회, 남북공동위원회

## 남북고위급회담 분과위원회

남북기본합의서 타결 이후 남북고위급회담 내에 정치, 군사, 교류협력 등 3개 분과위원회를 두었다. 각 분과위원회는 부문별 구체적 이행대책을 만들고 실천기구인 공동위원회를 구성하는 기능을 수행하였으며, 8차 고위급회담에서 이를 완료하였다.

### 1) 배경

1990년 9월 역사적인 제1차 회담을 가진 남북고위급회담은 이후 1년간의 탐색 단계와 1991년 10월 4차 회담 이후 본격화된 협상 단계를 거쳐 1991년 12월 5차 회담에서 남북기본합의서에 서명하고, 이듬해 2월의 6차 회담에서 이를 발효시켰다. 남북고위급회담은 이때부터 남북기본합의서의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 만들고 그 실천기구인 분야별 공동위원회들을 구성·운영하는 단계로 접어들었다.

남북기본합의서는 남북고위급회담의 틀 안에 정치, 군사, 교류협력 등 3개 분야별로 각각의 협의기구를 두도록 했다. 이에 따라 남북한은 1992년 2월 19일 남북기본합의서의 발효와 함께 '분과위원회 구성·운영에 관한 합의서'도 채택하였다. 이를 근거로 고위급회담 틀 내에 설치한 것이 바로 남북고위급회담 분과위원회이다.

### 2) 내용 및 경과

3개 분과위원회는 남북고위급회담 대표 가운데 남과 북에서 각각 1인씩 공동위원장을 두도록 했다. 이에 따라 정치분과위원회에는 남측 이동복과 북측 백남준, 군사분과위원회에는 남측 박용옥(당시 준장)과 북측 김영철(2015년 현재 북한군 정찰총국장), 그리고 교류협력분과위원회에는 남측 임동원과 북측 김정우가 각각 분과위원장으로 되었다. 위원은 각기 6명으로 구성되었다.

분과위원회는 월 1회 회의를 개최하는 것을 원칙으로 하며, 각 회의에서의 협의 결과는 고위급회담에 보고하고 합의된 사항은 고위급회담에서 쌍방 총리가 합의 문건에 서명한 날부터 효력을 발생하도록 했다. 또한 분과위원회는 남북기본합의서 해당부문의 구체적인 이행 대책을 협의하여 이를 부속합의서로 작성하며, 이를 실행하는 기구인 각 공동위원회의 구성·운영에 관한 합의서를 작성하는 기능이 부여되어 있었다.

3개 분과위원회 회의는 남북기본합의서의 발효 직후인 1992년 3월 중순 처음 열렸으며, 남과 북은 남북기본합의서에 규정된 시한 내에 분과위별 부속합의서를 채택하는 것을 목표로 협상에 적극적으로 임했다. 그것은 남북기본합의서에 이행을 위한 기구, 즉 공동위원회들을 기본합의서 발효 후 3개월 안

에 구성·운영하기로 명시되어 있기 때문이다. 그러나 3개 부속 합의서(‘남북 화해 관련 부속합의서’, ‘남북 불가침 관련 부속합의서’, ‘남북 교류협력 관련 부속합의서’)는 갖가지 우여곡절 끝에 동년 9월 17일에 가서야 채택될 수 있었다.

남북한은 1992년 9월 평양에서 열린 8차 남북고위급회담 기간 중에 분과위별로 각각 협상을 진행해 3개 부속합의서 타결에 성공했으며, 이 합의서의 이행 기구인 4개 공동위원회(화해, 군사, 경제, 사회문화)의 제1차 회의를 11월 5일부터 판문점 양측 지역에서 번갈아 열기로 합의했다. 그러나 북한이 ‘93 팀 스피리트 한미합동 군사훈련을 핑계로 예정된 공동위원회들을 무산시킴으로써 끝내 회의가 개최되지 못했다.

남북고위급회담 분과위원회는 남북관계의 이정표가 되는 남북기본합의서의 실행 방안을 구체화한 3개 부속합의서의 산파 역할을 했다는 데 큰 의의를 둘 수 있다. 특히 남북 간에 남아 있는 상호 불신 등 갖가지 장애에도 불구하고 남북기본합의서의 합의된 내용을 지켜낸 것은 물론, 부속합의서 협상을 통해 양측의 차이점과 관련하여 타협과 절충의 방식에 대한 공감대를 넓히게 된 것은 남북분과위원회가 이룩한 좋은 경험이라고 하겠다.

관련 검색어 : 남북고위급회담, 남북기본합의서, 남북기본합의서 부속합의서

## 남북공동위원회

남북공동위원회는 기본합의서와 부속합의서를 구체적으로 이행하는 실천기구이다. 군사, 경제교류협력, 사회문화교류협력 등 3개 공동위원회는 1992년 5월 7일, 화해공동위원회는 9월 17일에 구성·운영 합의서가 발효되고 1차 회의 날짜도 잡았으나 북측의 대화 중단으로 열리지 못했다.

### 1) 배경

제6차 남북고위급회담 기간 중인 1992년 2월 19일 남북 쌍방의 최고 지도자가 인준한 문본을 교환함으로써 역사적인 남북기본합의서가 발효되었다. 이 남북기본합의서에서 쌍방은 합의서 발효 후 1개월 안에 분과위원회를 구성해 부속합의서를 작성토록 하고, 3개월 안에 이행을 위한 기구로 화해, 군사, 경제 교류협력, 사회문화 교류협력 등 부문별로 공동위원회를 구성·운영하기로 했다. 이것이 바로 기본합의서의 합의 이행 기구인 남북공동위원회이다.

### 2) 내용 및 경과

남북기본합의서에 명시된 남북공동위원회는 4개 분야별

로 구성키로 되어 있었다. 화해, 군사, 경제교류협력, 사회문화 교류협력이 그것이다. 이와는 별도로 비핵화 공동선언을 이행 해 나가기 위한 핵통제공동위원회를 구성·운영키로 한 합의는 1992년 3월 19일 이루어졌다.

당초 남북이 합의한 남북공동위원회의 발족 일자는 1992년 5월 18일이었다. 따라서 이전에 공동위원회 활동의 준거가 될 부속합의서의 협상 및 타결이 우선되어야 했고 이를 위하여 남과 북은 협상기구로 정치분과, 군사분과, 교류협력분과 등 3개 분과위원회를 구성해 운영에 들어갔다.

그러나 부속합의서의 협상과 타결이 쉽지 않았다. 1992년 5월 7일 제7차 고위급회담에서 군사공동위원회, 경제교류협력 공동위원회, 사회문화교류협력공동위원회를 구성·운영하는 합의서는 타결되었지만 정치분과위원회가 난항을 거듭하여 부속합의서들에 대한 합의가 이루어지지 못했다. 공동위원회라는 그릇은 만들어졌지만 거기에 담을 내용물을 마련하지 못한 것이다. 결국 1992년 9월 17일 8차 회담에 가서야 3개 부속 합의서와 화해공동위원회 구성·운영 합의서가 마저 타결되었다. 이와 함께 각 공동위원회들의 가동 날짜도 잡았다. 이렇게 하여 남북기본합의서의 이행체계가 완전히 갖추어지게 되었다. 남북한은 4개 공동위원회들을 11월 5일부터 일주일 간격으로 가동시키기로 합의하고 각기 위원장과 위원들을 선정하여 명

단교환까지 하였다.

여러 가지 우여곡절 끝에 부속합의서가 타결되고 남북공동위원회의 구성 및 운영을 위한 발판이 마련되었지만 남북공동위원회는 그러나 이후 전개된 내외의 상황 변화로 결과적으로 첫 회의도 열지 못한 채 사산되고 말았다. 북한에서는 1992년 5월부터 1993년 1월까지 국제원자력기구(IAEA)가 실시한 핵시설에 대한 사찰 결과 핵 개발 의혹이 제기되었다. 또한, 부속합의서 채택 이후 1992년 10월 여간첩 이선실을 중심으로 한 ‘남한조선노동당’이라는 대규모 간첩단 사건이 터졌다. 이와 거의 동시에 워싱턴에서 열린 제24차 한미연례안보협의회에서 팀스피리트 훈련 재개 방침을 결정했다.

북한은 팀스피리트 훈련 재개 방침 발표가 있는 직후인 1992년 11월 3일, 이를 핑계로 예정됐던 분야별 공동위원회에 참가할 수 없다고 발표했으며 12월에는 예정됐던 제9차 남북고위급회담도 무산시켰다. 김영삼 후보가 대통령 선거에 당선된 이후 1993년 1월 29일, 북한은 남북 간의 모든 대화를 중단한다고 선언함으로써 결국 남북기본합의서는 한 조항도 실천에 옮겨지지 못했다.

관련 검색어: 남북고위급회담, 남북고위급회담 분과위원회, 남북기본합의서, 팀스피리트 훈련

## 남북관계발전법

남북관계 변화 현실을 뒷받침하고 발전을 촉진하기 위해 2005년 12월 29일 제정하였다. 총 4장 23조로 구성되어, 기본계획 수립, 회담대표 임명, 합의서 체결 등에 대한 내용을 담고 있다. '남북관계발전 기본계획'을 확정하기 위해 필요한 절차로 남북관계발전위원회의 심의 이외에 국무회의의 심의를 받도록 하고 있다.(2014.11.21)

### 1) 배경

2000년 이후 남북 간 화해·협력의 분위기가 고조되면서 남북대화가 활발해지고 각 분야의 교류·협력도 확대되었다. 이처럼 빠르게 변화하고 있는 남북관계의 현실을 뒷받침하고 남북관계 발전을 더욱 촉진하기 위해 포괄적이고 종합적인 법이 필요하게 되었다.

이러한 배경에서 대북정책 결정 및 추진과정에 있어서 국회·정당의 협력과 국민 참여를 통해 투명성을 제고하고 국민적 합의기반을 확대하기 위해 2005년 12월 29일 여야 간 초당적 합의로 「남북관계 발전에 관한 법률」을 제정하게 되었다. 총 4장 23조로 구성된 남북관계발전법은 남북관계의 발전 원칙과 성격을 담은 총칙과 남북관계발전위원회 구성, 남북관계발전 기본계획 수립, 남북회담 대표 임명, 남북합의서 체결 등에 대한

내용을 담고 있다. 정부는 동법 시행령(2006.6.30)과 시행규칙(2006.11.17)을 제정함으로써 헌법의 평화통일조항(제4조)과 남북 평화공존을 현실화할 수 있는 법체계를 완비하였다. 또한 2014년에는 '남북관계발전 기본계획' 심의를 강화하고 실행력을 높이기 위해, 동 계획을 확정하기 위해 필요한 절차로 남북관계발전위원회의 심의 이외에 국무회의의 심의를 받도록 규정하는 내용의 법률을 개정하였다.(2014.11.21)

### 2) 경과

남북관계발전법은 남북관계발전을 추진하는 기본 원칙으로 '자주·평화·민주'의 통일원칙을 제시하고 투명과 신뢰의 원칙에 따른 남북관계 추진, 정치적·파당적 목적을 위한 남북관계 이용 금지 등을 명시적으로 규정하여 대북정책이 국민적 지지와 공감대를 바탕으로 추진되도록 하고 있다. 그리고 남북관계를 '통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계'로 규정함으로써 북한의 정치적 실체를 인정하되 현실적으로 내국관계나 국가관계로 보기 어려운 점을 감안하였다. 아울러 남북 간 거래는 국가 간 거래가 아닌 '민족내부거래'임을 명시하여 남북기본합의서 등을 통해 합의된 정신을 국내법으로도 재확인하였다.

남북관계발전법은 남북관계 발전을 위한 정부의 책무로 한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족 동질성 회복, 인도적 문제 해결, 대북지원을 제시하고 이를 실현하기 위해 남북관계 발전을 위한 5년 단위의 기본계획 및 연도별 시행계획을 수립·추진하도록 의무화하였다. 남북관계발전 기본계획은 통일부장관이 다각적으로 국민의 의견수렴과 관계부처 간 협의를 거친 후에 민간위원 9명과 관련 중앙부처 차관급 공무원 15명 이내의 인원으로 구성된 남북관계발전위원회의 심의와 국무회의의 심의를 거쳐 확정하게 되며, 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻도록 규정하고 있다. 아울러 확정된 기본계획과 시행계획을 국회에 보고하고 국민에게 고시하도록 함으로써 정부의 대북정책 추진계획에 대한 국회의 견제와 대국민 투명성을 확보하도록 하였다.

정부는 남북관계발전법에서 정한 바에 따라, 2007년부터 2012년까지 적용되는 ‘제1차 남북관계발전 기본계획’을 2007년 11월 8일 남북관계발전위원회에서 심의·의결하였으며, 2013년부터 2017년까지 적용될 ‘제2차 남북관계발전 기본계획’을 2013년 10월 21일 확정하였다. 제2차 기본계획은 당국간 대화, 인도적 문제 해결, 개성공단 정상화, 북핵문제 해결, 통일정책에 대한 국민적 합의, 북한이탈주민 정착 지원, 통일교육, 통일외교 등을 위해 추진해 나갈 10대 중점 과제를 제시하였다.

또한 남북관계발전법은 그동안 명확한 법적 근거 없이 이루어지던 남북회담 대표와 대북특별사절의 임명절차와 대표 권한을 명시함으로써 법적 절차에 따른 권한 행사와 대북정책의 합법성을 제고하였다. 또한 남북합의서에 대한 법제처 심사 및 국무회의 심의, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우거나 입법사항이 포함된 남북합의서에 대한 국회의 동의 등 남북합의서 체결·비준절차를 상세히 규정함으로써, 남북합의서의 국내 발효절차를 마련하고 동 절차를 거친 남북합의서가 조약에 준하는 법률적 효력을 가질 수 있도록 하였다.

#### 남북관계발전법 주요 내용

##### 제1장 총칙

- △제정목적 △남북관계 발전의 기본원칙 △남북관계 성격

##### 제2장 남북관계 발전과 정부의 책무

- △정부의 책무 △남북관계발전 기본계획 수립 △남북관계발전위원회 구성

\* 발전위원회 구성 : 위원장, 정부위원11인, 민간위원9인(국회추천 7인, 위원장 추천 2인) 등

##### 제3장 남북회담대표 임명 등

- △회담대표 및 대북특별사절 임명 및 권한 △공무원의 북한 파견 등

##### 제4장 남북합의서 체결

- △남북합의서의 체결·비준 절차 △남북합의서의 효력범위 및 효력정지

관련 검색어: 남북기본합의서, 민족내부거래



## 남북교류협력법

남북교류협력을 안정적으로 추진하기 위하여 1990년 8월 1일 공포 시행되었다. 그동안 경협 활성화 조치 등에 따라 개정을 하여 현재 30개조와 부칙으로 구성되어 있다. 제반 교류협력 절차와 지원, 조정, 벌칙 등을 담고 있다.

### 1) 연원

‘민족자존과 평화변역을 위한 특별선언(7·7 선언) 공포 이후 남북교류협력을 안정적으로 추진하기 위하여 법률 제정의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 정부는 1989년 2월 13일 「남북교류협력에관한특별법안」을 국회에 제출했으며, 국회에서도 민주자유당과 평화민주당에서 이와 유사한 법률안을 발의하였다. 국회는 정부안과 정당 제출안의 정신을 고루 반영한 「남북교류협력에관한법률안」을 마련하여 1990년 7월 14일 국회 본회의에서 의결하였다. 정부는 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」을 공포하고, 8월 9일 동 시행령을 제정, 공포하였다. 남북교류협력법령 제정에 따라 「남북교류협력에 관한 기본지침」등 내부지침에 의거 행해지고 있던 남북 간 인적왕래나 물자 반출·반입 등이 법률이 정하는 절차에 따라 체계적으

로 규율될 수 있게 되었다.

그 후 원활한 법률 시행을 위하여 1990년 11월 9일 「남북교류협력에관한법률시행규칙」을 제정하였으며 인적왕래, 물자교역, 협력사업 등 각 분야 교류협력을 규율하기 위한 각종 고시를 제정·시행하였다. 또한 남북교류협력을 촉진·지원하기 위해 남북교류협력법률과 함께 1990년 8월 1일 「남북협력기금법」을 제정하였다.

남북교류협력법률은 1994년 11월 8일과 1998년 4월 30일에 1, 2차 남북경협 활성화 조치를 취하면서 이를 뒷받침하기 위해 교류협력 관련규제를 완화하고 절차를 간소화하는 방향으로 정비되었다. 또한 금강산관광과 개성공단 개발사업을 추진하면서 이에 맞춰 관련 규정을 보완하는 한편, 남북교역이 증대되면서 국제사회에서 무관세 교역 등에 대해 문제 제기가 있을 것 등에 대비하여 2009년 1월 30일 ‘남북 간의 거래를 민족내부 거래로 본다.’는 내용을 법률에 명시하는 개정을 하였다. 2015년 10월 현재 「남북교류협력에관한법률」은 30개조(이 중 16조 삭제)와 부칙으로 구성되어 있다.

### 2) 주요 내용

「남북교류협력에 관한 법률」은 제1조에서 제정 목적을 “군

사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것”으로 규정하였다. 또한 국가보안법 등 다른 법률과의 관계와 관련하여 제3조에서 “남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무(役務)의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”고 명시하였다. 또한 제4조에서는 남북교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 남북교류협력추진협의회를 두도록 규정하였다.

남북교류협력법률은 남북한 간에 이루어지는 교류협력의 내용을 ‘주민 간 접촉’, ‘남북한 방문’, ‘남북한 교역’, ‘수송장비 운행’, ‘협력사업’으로 구분하여 이를 추진하는 데 필요한 절차를 규정하고 있다. ‘주민 간 접촉’은 남한과 북한의 주민이 전화·편지 등 통신이나 회합 또는 기타의 방법을 통해서 직·간접적으로 의견을 교환하거나 만나는 것을 말하며, 법률은 북한주민과 접촉을 할 경우 통일부장관에게 신고를 하도록 규정하고 있다. ‘남북한 방문’은 남한 주민이 북한지역을 방문하거나 북한주민이 남한지역을 방문하는 것을 말하며, 법률은 남한주민이나 북한주민이 상대지역을 방문하고자 할 경우 통일부장관이 발급한 방문증명서를 소지하도록 규정하고 있다. 방문증명서는 1차

레만 사용할 수 있는 것과 유효기간이 끝날 때까지 여러 차례 사용할 수 있는 복수방문증명서로 구분된다.

‘남북한 교역’은 남한과 북한 간의 물품, 대통령령으로 정하는 용역 및 전자적 형태의 무체물의 반입·반출을 말하는데, ‘반입·반출’이란 매매, 임대차, 사용대차, 증여, 사용 등을 목적으로 하는 남한과 북한 간의 물품 등의 이동으로 단순히 제3국을 거치는 물품 등의 이동을 포함한다. 법률은 남북교역을 민족내부거래로 간주하는 기본원칙에 따라 남북교역 물품에 대해서는 관세를 부과하지 않도록 규정하고 있다. 그러면서 남북교역에 대해 대외무역법 등 국제무역 관련법령을 준용하도록 하고, 관세법, 부가가치세법, 특별소비세법, 주세법 등이 정하고 있는 세금 면제 혜택 등 수출지원제도가 남북교역에도 적용 되도록 하고 있다.

남북한 교역 물품은 포괄승인품목과 승인을 요하는 품목으로 구분하여 승인대상 품목을 고시하고 있으며 승인품목은 통일부장관의 반출입 승인을 받아야 하지만 포괄승인품목에 대해서는 별도의 승인 없이 통관 등 일반절차에 따라 물자를 반출입할 수 있도록 규정하고 있다. 한편, 남북교류협력법률은 남북한 간에 선박, 항공기, 철도, 자동차를 운행하고자 할 때에는 통일부장관의 승인을 받도록 하고 있다.

‘협력사업’이란 남한과 북한의 주민이 공동으로 하는 문

화·관광·보건의료·체육·학술·경제 등에 관한 모든 활동을 말하며, 사업분야에 따라 경제협력사업과 사회문화협력사업으로 구분된다. 북한주민과의 접촉이나 방문 등을 통해 북한 측 상대방과 협력사업에 대해 협의를 한 다음 사업내용이 구체화 되면 법률에서 정한 요건을 갖춰 통일부장관의 승인을 받아 협력사업을 시행하도록 되어 있다.

남북교류협력법률은 위와 같은 제반 교류협력 추진 절차 등에 관한 규정 이외에도 남북교류협력에 대한 지원, 교역 및 협력사업에 대한 조정명령, 무선 및 위성통신을 포함한 통신역무의 제공, 교류협력 업무의 위탁, 교류협력 업무의 전자적 처리, 승인 절차 등 규정 위반 시 벌칙 조항 등을 규정하고 있다.

관련 검색어: 7·7 선언, 남북협력기금

## 남북국방장관회담

1차 국방장관회담은 2000년 9월 25~26일 개최하여 철도·도로 연결사업 등 교류협력의 군사적 보장에 협력하기로 합의하였다. 2차 회담은 2007년 11월 27~29일 개최하여 군사적 긴장완화와 평화보장, 서해상에서의 충돌방지, 남북군사공동위원회 운영 등에 합의하였다.

### 1) 연원

우리 정부는 '6·15 공동선언'의 이행을 위해서는 남북 간 군사적 긴장완화가 병행 추진되어야 하며 특히 철도·도로 연결사업은 군사적 보장 조치가 필수적이라는 점에서 남북 군사당국자 간 대화와 협력을 북한 측에 줄곧 요구해 왔다. 우리 정부의 요구에 북측이 호응해 오며 따라 남북은 제2차 장관급회담(2000. 8.29~9.1)과 2000년 9월, 북한 김용순 특사의 남측 방문을 계기로 남북국방장관회담을 개최하는데 합의에 이르렀다.

분단사상 처음으로 남북의 군사책임자가 마주앉은 1차 남북국방장관회담은 2000년 9월 25일부터 26일까지 제주도에서 개최되어, 철도·도로 연결사업과 민간인의 왕래와 교류협력에 관한 군사적 보장 문제 등이 협의되었다. 제1차 회담에서 남북 양측은 2차 국방장관회담을 개최한다는데 합의하였으나 북

측의 소극적 태도로 미루어져 오다가, 1차 회담 이후 7년여 만인 2007년 11월 27일부터 29일까지 평양에서 개최되었다. 2차 국방장관회담에서 양측은 해상경계선 문제와 군사적 신뢰구축 조치 등을 협의하기 위하여 '남북군사공동위원회'를 구성·운영하기로 하는 등의 합의를 도출하였다. 그러나 이명박 정부 출범 이후 북한이 대남 비난을 지속하면서 남북 당국 간 대화를 일방적으로 중단시킴으로써 합의사항이 이행되지 못하였다.

## 2) 추진 경과

우리 정부는 2000년 7월 제1차 남북장관급회담을 통해 군사분야에서도 진전을 도모해 나가야 한다는 견지에서 남북 군사당국자 간 회담 개최 필요성을 북측에 제기하였다. 그 결과 남과 북은 제2차 남북장관급회담에서 “긴장을 완화하고 평화를 보장하기 위하여 노력하며, 이와 관련하여 쌍방 군사당국자들이 회담을 조속한 시일 내에 가지도록 협의한다”는데 합의하였다. 또한 우리 측은 9월 11일 김용순 특사 남측 방문 시 동행한 북측 박재경 대장을 통해 남북국방장관회담 개최를 제의하였다. 이에 대해 북측은 9월 13일 김일철 인민무력부장이 조성태 국방부장관 앞으로 보낸 서한을 통해 남북 국방장관회담 개최 제의에 동의해 왔다.

2000년 9월 25일부터 제주도에서 개최된 제1차 남북국방장관회담에서 우리 측은 '6·15 공동선언 이행'을 위한 군사적 긴장완화와 평화보장 공동 노력, 국방장관회담의 정례화, 남북 군사위원회 및 군사실무위원회 설치를 제의하였다. 또한 상호 부대이동 통보, 군인사 교류, 군사정보 교환, 남북군사직통전화 설치 등 군사적 신뢰구축 조치와 철도·도로 연결공사 관련 군사적 협력문제를 협의할 것을 제안하였다. 이에 대해 북한은 군비통제 등 한반도의 평화와 군사적 긴장완화를 위한 현안문제에 대해서는 미온적인 태도를 보이고, '6·15 공동선언' 이행에 따르는 군사적 보장문제만 다루려는 태도를 보였다.

쌍방은 교류·협력에 대한 군사적 보장 문제들을 해결하기 위하여 적극 협력해 나가며, 철도·도로 연결을 위한 남북관할구역 설정 문제를 정전협정 절차에 따라 처리해 나가기로 합의하였다. 또한 쌍방은 군사적 긴장을 완화하며, 한반도에서 항구적이고 공고한 평화를 이룩하여 전쟁의 위험을 제거하는 것이 긴요한 문제라는 데 인식을 같이하고 공동으로 노력해 나가기로 하였다.

제2차 남북국방장관회담은 2007년 11월 27일부터 29일까지 평양에서 개최되었다. 제2차 국방장관회담에서 우리 측은 남북 간 군사적 긴장완화 및 불가침 의무 준수를 위해 '남북군사공동위원회'를 구성·운영할 것과 서해 해상에 공동어로구역

을 설정하고 이를 평화수역으로 확대·발전시켜 나갈 것을 제의 하면서, 서해 함대사간 직통전화 설치 등 충돌방지를 위한 당면 개선조치의 마련을 촉구하였다. 이와 함께 철도화물수송, 육로 통행절차 개선, 북한 측 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용, 서울~백두산 직항로 등과 관련한 군사적 보장조치문제를 조속히 해결하고, 남북 최고 군사당국 간 직통전화 설치, 전쟁시기 실종자 유해발굴사업을 공동 추진해 나갈 것을 제의하였다. 이에 대해, 북한은 서해의 공동어로구역 및 평화수역 문제를 우선적으로 논의할 것을 주장하면서, 양 정상간 합의한 종전선언 문제를 추진하기 위해 남북 군사당국 간의 협력을 강조하였다. 그러면서 북한은 다른 군사적 신뢰구축과 남북 교류 협력에 대한 군사적 보장 문제는 실무급회담 논의사항으로 미루려는 입장을 보였다.

남북 쌍방은 군사적 긴장완화와 평화보장, 분쟁문제 해결을 위한 대화·협상채널 마련과 서해상에서의 충돌방지 및 평화보장, 정전체제 종식과 평화체제 구축, 교류협력사업의 군사적 보장방안 문제 등에 합의하였다. 쌍방은 이미 채택된 남북 간 군사적 합의를 철저히 준수하며 우발적 충돌방지를 위한 통신연락체계 현대화 및 상호 연락채널 확대를 추진해 나가고, 지금까지 관할하여온 불가침경계선과 구역을 철저히 준수하면서 해상경계선 문제와 군사적 신뢰구축 조치를 '남북군사공동위

원회'에서 협의·해결해 나가기로 하였다.

또한 서해 공동어로, 화물열차 정기운행, 한강하구 골재 채취, 북한 측 선박의 해주직항로 이용 등 남북 교류협력에 필요한 군사적 보장조치를 취해나가는 한편, 전쟁 시기의 실종자 유해 발굴 추진 대책을 협의·해결해 나가기로 합의하였다. 아울러 남북 쌍방은 제3차 국방장관회담을 2008년 서울에서 개최하고, 남북군사공동위원회 제1차 회의를 조속히 개최하는 데도 합의하였다. 또한 우리 측은 북한 측에 북한 핵문제 해결을 위한 북한 군부의 결단과 협조를 촉구하는 메시지를 전달 하였다.

관련 검색어: 남북장관급회담, 남북군사회담

## 남북국회회담

남북 국회의원들 간의 회담은 1985년의 예비접촉과 1988-90년의 준비접촉이 있다. 즉, 본회담 개최를 위한 절차문제 협의에 그쳤다. 예비접촉은 3차례, 준비접촉은 10차례 진행되었으나 회담형식과 의제 등에서 이견을 보였으며, 북측이 모두 중단시켰다.

### 1) 배경

1984년 9월 북한의 대남 수재물자 지원을 계기로 남북 접촉 창구가 다시 열리고 1984년 하반기부터 이듬해 1985년까지 남북 사이에는 대화와 교류가 줄을 이었다. 이런 가운데 1985년 4월 9일 북측은 최고인민회의 상설회의 의장 양형섭 명의로 우리 측의 채문식 국회의장 앞으로 서한을 보내 '남북 불가침 선언' 채택 문제를 논의하자며 쌍방 국회의원(북한은 최고인민회의 대의원)간 회담을 제의해왔다. 이것이 바로 남북국회회담의 출발점이 되었다.

### 2) 내용 및 경과

남북국회회담은 그러나 바로 열리지 못했다. 당시 우리

측은 2·12 총선으로 선출된 새 국회의원들로 12대 국회의 개원(1985년 5월)을 앞두고 있었다. 우리 측은 북측에 대해 통일헌법을 제정하기 위한 남북 협의기구 구성문제와 통일기반 마련에 필요한 제반 사항을 논의하기 위해 우선 예비접촉을 갖자고 수정 제의했다.

1985년 7월 23일 판문점에서 우리 측의 권정달 수석대표(당시 민정당 소속) 등 국회의원 5명과 북한의 전금철 단장 등 최고인민회의 대의원 5명이 자리를 함께 했다. 이것이 바로 분단 40년 만에 최초로 남북한 국회의원들이 만난 남북국회회담을 위한 제1차 예비접촉이다. 이후 예비접촉은 두 차례 더 있었다. 예비접촉에서 쌍방 각기 11명의 대표로 서울·평양에서 번갈아 개최하자는데 의견일치를 보았으나 본회담의 의제에 대한 의견 차이를 좁히지 못하고 결렬되었다.

이 예비접촉과는 별도로 1988년 8월부터 1990년 1월까지 남북국회회담 개최를 위한 준비회담이 10차례 개최되었다. 첫 준비회담에서는 남측의 박준규 수석대표와 북측의 전금철 단장이 만났다. 준비회담에서 쌍방은 본회담을 개회모임, 본회담, 폐회모임 순으로 하고, 개·폐회모임에는 남북 국회의원 전원이 참석하고 본회담은 각기 50명의 대표가 참석한다는데 절충이 이루어지기도 했으나, 회담형식에서 남측은 쌍무회담식 '대표회담', 북측은 연좌회의식 '대표회의'를 주장함으로써 이견

이 좁혀지지 않았다. 그러다가 북측이 1988년 12월 제7차 접촉 이후 회담을 일방적으로 연기하는 등 절차 문제에 대한 토의를 기피했다. 이듬해 1989년 1월 김일성은 신년사를 통해 연방제 통일방안을 재차 강조하며 남북국회회담과는 별개로 남북정치 협상회의를 제의했다. 이어서 북한 측은 1990년 1월 제10차 준 비접촉에서 실질적인 문제에 대한 토론을 거부한 채 콘크리트 장벽 제거, 남북 당국정당 수뇌회담 개최, 팀스피리트 훈련 중단을 긴급 의제로 채택할 것 등을 주장해 회담을 결렬시켰다.

북한은 그동안 남한의 정국을 활용하여 국민여론을 분열시키는 공간을 마련코자 하거나 정부 당국 간 대화에서 달성하기 어려운 문제를 풀어나가는 분위기 조성이 필요한 경우 국 회회담을 진행시켜 왔다고 할 수 있다. 의회 대표라고는 하지만 북한은 실질적으로 한 목소리를 내는 1당 지배체제이며 남한은 자유민주주의에 입각한 다양한 입장을 갖고 있다는 점에서, 북한의 태도가 바뀌지 않는 한 남북 간의 국 회회담은 근본적 한 계를 가질 수밖에 없다고 하겠다.

관련 검색어: 대남 수재물자 지원, 정치협상회의, 10·4 선언

## 남북군사회담

2000년 9월 남북국방장관회담이 개최된 이후 군 당국 간에 대화가 활발히 이루어졌다. 남북군사실무회담은 2000년 11월부터 개최되어 주로 남북협력사업의 군사적 보장문제를 협의하였다. 2004년 5월부터는 남북장성급회담을 병행하여 서해해상 우발적 충돌방지, 군사분계선 일대에서의 선전활동 중지 등 신뢰구축문제를 다루기도 했다.

### 1) 연원

2000년 9월 제1차 남북국방장관회담이 개최된 이후 남북 군 당국 간 실무급 대화가 활발히 이루어졌다. 남과 북은 제1차 남북국방장관회담 합의에 따라 2000년 11월부터 2003년 1월 말 사이에 총 16차례의 남북군사 실무회담과 남북군사 실무접촉을 진행하였다. 이 기간 중의 남북 군사분야 회담에서는 주로 철도·도로 연결 등 남북 간 경험에 대한 군사적 보장 조치를 논의하였다.

2002년 9월 17일 판문점에서 열린 제7차 남북군사 실무 회담에서는 양측 국방장관이 서명한 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도, 도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서」 문본을 교환, 발효시켰다. 참여정부 출범 이후에는 2004년 5월 26일 제1차 남북장성급군사회담

을 시작으로 2008년 1월까지 총 7차례의 장성급군사회담이 개최되었고, 군사실무회담도 제17차에서 제36차까지 총 20차례 진행되는 등 27회의 각종 군사회담이 개최되었다. 특히 2004년 6월 3일~4일간 개최된 제2차 장성급군사회담에서는 「서해해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」가 채택되었다. 2007년 남북 정상회담 이후에는 ‘10·4 선언’에서 합의한 군사분야 이행을 협의하기 위해 제2차 남북국방장관회담이 2007년 11월 평양에서 개최되었다. 제2차 남북 국방장관회담에서는 남북 간 군사적 현안문제 논의를 위해 ‘남북군사공동위원회’를 가동하기로 합의하였다.

## 2) 관련 경과

남북은 2000년 8월에 열린 제2차 남북장관급회담에서 ‘6·15 공동선언’의 실천을 위해서는 군사적 신뢰구축과 보장 조치가 중요하다는 인식 하에 ‘쌍방 군사당국자 간 회담의 조속한 개최를 협의한다’는 데 합의하였다. 2000년 9월 11일 서울을 방문한 김용순 특사 일행과의 회담에서도 남북 양측은 국방장관 회담 개최에 대해 원칙적인 의견 접근을 보였다. 이러한 과정을 거쳐 2000년 9월 제주도에서 제1차 남북국방장관회담이 개최

되어 남북 철도·도로 연결과 민간차원의 왕래·교류에 대한 군사적 보장 등 5개항의 공동보도문을 채택하였다.

당시 우리 측은 국방장관회담을 계기로 군인사 간의 교류와 군사정보 교환, 군사직통전화 설치 등의 조치를 통해 군사적 신뢰를 구축하고 남북군사위원회를 설치하여 군사문제의 지속적 협의를 위한 제도적 장치를 마련하려고 했다. 그러나 북측은 6·15 공동선언 이행에 따른 군사적 보장문제만 다루려고 하였고 군사적 신뢰구축 등 군사 현안문제 논의에 대해서는 소극적 태도를 보였다.

남북군사실무회담은 양측의 대령급을 수석대표로 2000년 11월부터 개최되었다. 군사실무회담에서는 주로 경의선과 동해선 철도·도로 공사와 개성공단 개발과 금강산 관광을 위한 육로 통행에 대한 군사적 보장 문제가 논의되었다. 군사적 보장 조치는 정전협정에 따라 먼저 북한군과 유엔군간 비무장지대 내 일부 구간을 개방하여 남북의 관리구역으로 설정하는 합의를 하고, 그 관리구역 내에서의 작업 및 통행 관리, 초소 운영, 상호 연락망 구축, 긴급상황 조치 등을 남북의 군 당국이 담당하는 방식으로 이루어졌다.

남과 북은 2002년 9월 17일 철도·도로 연결공사를 위한 군사보장 합의서가 발효된 후 공사 진척에 맞춰 군사실무회담을 계속 진행하여, 2003년 1월 27일 제15차 군사실무회담에서



「동·서해 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」를 채택하였다. 같은 해 12월 23일 제20차 남북군사실무회담에서는 「남북관리구역 경비초소 설치 및 운영에 관한 합의서」를 채택, 발효시켰다.

2004년부터는 개성공단 개발이 본격화되는 등 남북 교류 협력에 대한 군사적 보장조치 필요성이 커졌다. 경제·사회분야의 남북관계 진전에 걸맞은 남북 간 군사적 신뢰구축 조치가 병행되어야 한다는 지적도 제기되었다. 이에 따라 남과 북은 제14차 장관급회담에서 군사실무회담과 병행하여 남북장성급군사회담을 개최하기로 합의하였다. 남과 북은 2004년 5월 26일 개최된 제1차 남북장성급군사회담에서부터 서해 해상에서의 우발적 충돌방지 조치와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거 관련 협의를 시작하여 2004년 6월 4일 제2차 장성급군사회담에서 합의를 채택·발효시켰다. 이 합의에 따른 군사분계선 일대에서의 선전수단 철거는 2005년 8월 13일에 완료되었다.

2006년 3월과 5월 개최된 3차, 4차 남북장성급군사회담에서 우리 측은 서해 해상에서의 충돌방지, 공동어로수역 설정 문제 등을 제기했으나, 북측이 서해 해상경계선 재설정 문제를 제기함에 따라, 우리 측은 1992년 남북기본합의서의 합의사항을 존중하고 전면 이행하는 원칙하에 국방장관회담에서 논의

할 용의를 표명하였다. 2007년 5월 8일 개최된 제5차 남북장성급군사회담에서는 5월 17일 갖기로 한 열차 시험운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서를 채택하였다.

제2차 남북국방장관회담은 2007년 11월 평양에서 개최되었다. 2차 국방장관회담에서 쌍방은 서해 해상에서의 충돌방지를 위한 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위해 '남북군사공동위원회를 가동하기로 하는 등 7개 항의 합의서를 채택하였다. 남북군사공동위원회는 1992년 남북기본합의서와 부속합의서 발효 당시 불가침 분야 이행 협의를 위해 가동하기로 합의한 바 있다. 제2차 남북국방장관회담을 전후하여 국방장관회담 사전준비를 위한 군사실무회담이 3차례 개최되었고, 국방장관회담 개최 이후에는 국방장관회담 합의사항 이행을 위해 장성급군사회담과 군사실무회담을 개최하였다. 그리고 2010년 9월 30일과 2011년 2월 8~9일에는 천안함 폭침사건 및 연평도 포격도발 사건 등의 협의를 위해 군사실무회담을 개최한 바 있다.

남북군사실무회담을 통해 우리측은 천안함 폭침 사건이 객관적·과학적인 조사를 통하여 북측의 소행임이 명확하게 규명되었음을 지적하고, 이에 대한 시인 및 사과, 책임자 처벌, 재발방지 대책 등 책임 있는 조치를 조속히 취할 것을 강력히 촉구하였다. 또한 '남북고위급군사회담'의제로 '천안함 폭침과 연평도 포격에 대하여'를 제기하였다. 북측은 천안함 폭침과 연평

도 포격 도발 문제만을 다루자고 하는 것은 ‘남북고위급군사회담’을 거부하는 것과 같다고 강변하였다. 수석대표 수준과 관련하여도 우리측은 ‘국방부장관과 인민무력부장 혹은 합참의장과 총참모장’으로 제기하였고, 북측은 차관급인 ‘인민무력부 부부장 혹은 총참모부 부총참모장’을 주장하였다. 북측은 결국 우리측의 입장변화가 없다고 비난하면서, 일방적으로 회담장에서 철수하였다.

2014년 10월 15일에 서해상에서의 쌍방 함정 간 교전 발생으로 군사당국자접촉을 가졌으나, 북측이 전단살포 중단, 언론을 포함한 비방중상 중지 등을 요구하여 상호입장 차이를 좁히지 못하고 아무런 합의 없이 회담을 종료하였다.

#### 남북군사분야 회담 개최 현황

연도	2000년 이전	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	합계
개최 횟수	4	2	9	6	5	3	4	11	2	1	1	1	49

출처 : 2015 통일백서

관련 검색어: 남북국방장관회담, 군사적 보장합의서, 남북특사교환

## 남북기본합의서

1991년 12월 15일 제5차 남북고위급회담에서 채택되어 1992년 2월 19일 발효되었다. '남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서'의 약칭으로, 전문과 4개 장, 25개 조로 구성되어 있다. 쌍방 최고책임자가 비준한 최초의 포괄적 합의문서이다.

### 1) 배경

1990년부터 1991년까지 약 2년간 한반도를 둘러싸고 있는 동북아에서는 냉전 시대에는 상상하지 못할 일들이 연속하여 벌어졌다. 그 변화의 본질은 탈냉전 시대의 동북아질서 재편이라 할 수 있으며 이를 한반도적 관점에서 보면 다시 남북 화해 및 평화공존 체제의 모색 과정이라고 할 수 있다.

남과 북은 오랜 대결 관계를 종식하고 남북 고위급 간의 실질적인 협상 테이블에 대좌했으며 동시에 각각의 과거 적대국과 관계개선을 추구했다. 한국이 중국 및 소련과 관계를 정상화하고 북한이 미국 및 일본과 관계개선의 가능성을 모색하는 가운데 남북한의 총리는 1991년 12월 13일 마침내 남북고위급회담 제5차 회담에서 중대한 역사적인 문건에 서명하게 된다. 남북기본합의서(남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한

합의서)가 바로 그것이다.

## 2) 내용 및 경과

남북관계사에서 분기점을 이룩한 기둥 가운데 하나로 꼽히는 남북기본합의서는 남북고위급회담이 시작된 지 1년 3개월 만에 구체적인 성과물로 나온 것이지만, 짧게는 남북고위급회담 예비회담이 시작된 1989년 2월 이후 3년, 길게는 7·4 남북공동성명이 나온 1972년 이후 19년 만에 남과 북이 이룬 합의라는 역사적인 의미를 가진다.

이와 같은 역사성은 남북기본합의서 전문에서도 그대로 드러나 있다. 전문에는 “분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라 7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대 원칙(자주, 평화, 민족대단결)을 재확인하고, 정치·대결 상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하며, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며, 쌍방사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것”을 다짐하고 있다.

남북기본합의서는 크게 남북 화해, 불가침, 교류·협력 등 세 부분, 25개 조로 구성되어 있으며, 이를 이행하기 위한 구체적인 방도에 대한 합의를 담고 있는 ‘부속합의서’도 분야별로 3건이 채택되어 있다.

제1장 ‘남북화해’의 주요 내용은 체제 인정, 상호 내정 불간섭, 쌍방에 대한 비방과 중상의 중지, 상대방 파괴전복 행위의 금지, 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정 체제의 준수 등이다.

제2장 ‘남북불가침’은 무력 침략의 금지, 남과 북의 경계선 및 구역에 대한 합의(군사정전협정이 규정한 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여온 구역), 비무장지대의 평화적 이용, 단계적 군축 실현 및 검증 문제 등 군사적 신뢰 조성 및 군축의 협의·추진 등을 담고 있다. 또한 “우발적 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사 당국자 사이에 직통전화를 설치·운영한다”는 조항도 포함되어 있다.

제3장 ‘남북교류협력’은 민족내부 교류로서 자원공동 개발·물자교류·투자 등 경제교류와 협력 추진, 과학·기술·문화 등 제반 분야에서의 교류협력 추진, 이산가족의 상봉 및 방문, 철도·도로 연결, 해로·항로의 개설, 우편·전기통신 및 교류의 비밀 보장 등을 주요 내용으로 하고 있다. 제반 분야의 교류협력 대상에는 환경을 비롯하여 신문·라디오·텔레비전 등의 언

론도 포함되어 있다.

각 장의 내용은 다시 부속합의서에 자세히 부연되었다. 이를테면, '정전 상태를 평화 상태에로의 전환'을 이루기 위한 한 방도로서 '한반도 비핵화 공동선언의 성실 이행 및 준수'라는 규정은 '남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서' 제5장에 담겨 있다. 또 쌍방 간 우발적 무력 충돌의 방지를 위한 구체적인 방안은 '제2장 남북불가침 이행과 준수를 위한 부속합의서' 제2장에 5개 조로 명시되어 있다. 남북기본합의서는 1992년 2월 19일에 양측의 최고지도자가 인준한 문본을 교환함으로써 발효되었으며 부속합의서들은 이후 분과위원회에서 추가적인 논의를 통해 1992년 9월 17일 채택되었다.

남북기본합의서가 합의·서명되는 과정에서 쟁점 사항들도 제기되었다. 예컨대, 정전 상태를 평화 상태로 전환하는 당사자가 과연 누구냐 하는 문제에서, 북한은 미·북간 협의 사항이라고 주장했다. 또 남북 간에 분쟁이 발생할 경우 우리 측은 유엔 등 국제 사회가 간여토록 하자고 주장한 데 반해, 북한 측은 남북이 해결하자는 입장을 내세웠다. 군사적 신뢰구축 문제와 관련해서도 우리 측은 구체적인 사항을 합의해 명기하자고 주장했던 반면, 북한 측은 불가침 선언만으로 충분하다는 입장을 보였다.

### 3) 의의

남북기본합의서가 남북 평화공존의 기본 틀을 합의에 의해 제시한 역사적인 문건이라는 데에는 이론이 없다. 남북기본합의서는 형식면에서 쌍방 최고책임자가 비준한 최초의 정부 당국 간 포괄적인 합의문서이다. 또한 내용면에서는 남북관계의 성격을 규정하고 있으며 관계발전을 위한 현실적인 조치들을 망라하고 있다.

남북기본합의서의 의의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대립과 반목의 남북관계를 청산하고 화해와 협력의 남북관계를 개막하기 위한 실천 강령이었다는 점이다.

둘째, 특히 전문에서 남북관계를 '나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 특수관계'로 규정하여 분단의 현실을 인정하는 한편 통일 지향 의지를 함께 함축했다는 데 큰 의의가 있다. 즉 분단 상황은 어디까지나 잠정적이고 과도적인 것이며, 통일을 지향하는 노력이 민족의 과제임을 명시했다는 점이다.

셋째, 남북한이 서로 체제를 인정하지 않고 파괴, 전복의 대상으로 삼아옴으로써 한반도에는 무력침략의 위협이 상존했으나 남북기본합의서를 통해 쌍방이 평화공존을 약속하여 안정성과 투명성을 높였다는 점이다.

넷째, 교류협력 문제 우선해결과 정치군사 문제 우선해결 등 그간 남과 북의 화해에 걸림돌이 되어온 쟁점들을 병행하여 협의·처리하기로 합의했다는 점이다.

남북기본합의서는 분야별 공동위원회 구성 등 그 이행체계를 다 갖추었음에도 불구하고 북한 측의 일방적인 대화 중단 조치로 결국 실행되지 못하고 말았다. 그러나 남북기본합의서는 그 이후의 남북관계 전개에 큰 영향을 미쳤고 합의의 준거틀이 되었다.

관련 검색어: 남북고위급회담, 남북고위급회담 분과위원회, 남북기본합의서 부속합의서, 남북공동위원회, 특수관계

## 남북기본합의서 부속합의서

남북기본합의서를 이행하기 위해 화해, 불가침, 교류협력의 분야별로 구체적인 대책을 담아 3개의 부속합의서를 마련하였다. 1992년 9월 17일 제8차 남북고위급회담에서 타결, 발효되었다. 분야별 공동위원회들의 실천지침의 성격을 갖는다.

### 1) 배경

1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 남북고위급회담에서 남북기본합의서가 발효됨으로써 이제 남은 문제는 이 합의서에 담긴 내용을 남과 북이 어떻게 실천해 나갈 것인지를 협의하고 이행하는 것이었다. 이를 위해 남과 북은 우선 합의에 따른 협상 기구로 정치, 군사, 교류협력 등 3개 분과위원회를 구성해 각기 '화해', '불가침', '교류·협력'의 이행과 준수를 위한 구체적인 대책을 협의하여 합의를 도출하고 4개 분야(화해, 군사, 경제 교류·협력, 사회문화 교류·협력)에서 이행 및 실천기구인 남북공동위원회들을 설치하기로 했다.

이 남북기본합의서의 이행 대책을 협의하는 기구인 3개 분과위원회가 열려 협의결과를 합의서로 채택한 것이 바로 1992년 9월 17일 발효된 화해, 불가침, 교류·협력 등 3개 분야

별 부속합의서이다. 부속합의서가 3개인 것은 남북기본합의서 각 장별 구성에 따른 것이다.

## 2) 내용 및 경과

3개 분야별 부속합의서 중 ‘남북화해 부속합의서’는 남북이 화해를 이루기 위한 실천 방도를 담고 있다. 대체적인 내용은 상대방의 체제(제도) 인정 및 존중, 내부 문제 불간섭, 비방·중상 행위 중지, 파괴·전복 행위 금지, 정전 상태에서 평화상태로의 전환 등이며, 합의사항 이행기구로 ‘남북화해공동위원회를 구성·운영한다는 규정을 담았다.

상대방 내부 문제에 대한 불간섭에는 상대방 대외 관계에 대한 불간섭도 포함된다. 비방·행위의 중지 항목 가운데에는, 언론·뼈라 및 그 밖의 수단·방법을 통한 상대방 비방·중상과 상대방 특정인에 대한 비방·중상도 포함되어 있다. ‘정전 상태에서 평화 상태로의 전환’(제5장)에서는, 군사정전협정의 성실한 준수를 명시했다.

3개 분야별 부속합의서 중 ‘남북불가침 관련 부속합의서’는 남북불가침의 이행과 준수 및 군사적 대결 상태의 해소를 위한 구체적인 합의 내용을 담고 있다. 대체적인 내용은, 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지, 불가침

경계선 및 구역, 군사직통전화의 설치·운영에 관한 사항 등이며, 협의 이행기구로 ‘남북군사공동위원회의 구성·운영을 명시했다.

‘무력불사용’과 관련해서는 모든 형태의 무력사용 행위의 금지와 상대방에 피해를 주는 일체의 무력도발 행위에 대한 금지를 담고 있다. ‘분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지’는 우발적 무력 충돌 또는 우발적 침범 가능성을 발견했을 경우 쌍방이 합의한 신호 규정에 따라 상대 측에 즉시 통보하며, 이를 방지하기 위한 사전 대책을 세우는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 또 합의서를 위반한 경우, 공동조사를 벌이도록 했다. 한편, 불가침 경계선과 구역은 정전협정의 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여온 구역으로 할 것을 규정했으며 해상 불가침 경계선은 앞으로 계속 협의해 나가되 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 관할하여온 구역으로 하기로 했다. ‘군사직통전화의 설치·운영’은 우발적 무력충돌 확대를 방지하기 위해 남측 국방부장관과 북측 인민무력부장 사이에 군사 직통전화를 설치·운영할 것을 규정했다.

3개 분야별 부속합의서 중 ‘남북교류협력 부속합의서’는 남북 간 교류협력의 성격과 방법 등을 규정하고 있다. 주요 내용은 크게 경제교류·협력과 사회문화교류·협력, 인도적 문제의 해결로 나뉜다.

경제교류·협력에서는 민족 내부 교류로서의 물자 교류 등에 대한 13개 항의 규정 외에 ‘과학·기술 및 환경 분야의 교류협력’, ‘끊어진 철도와 도로의 연결 및 해로·항로의 개설’, ‘우편과 전기통신 교류를 위한 제반 조치’, ‘국제경제분야에서의 협력 및 공동 진출’, ‘경제교류·협력공동위원회’의 운영 등을 규정했다.

사회문화교류·협력에서는 국토종단행진, 사회 각 분야에서의 연구·조사·편찬사업 및 행사의 공동 실시, 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉 등을 규정했다. 인도적 문제의 해결은 주로 이산가족의 자유로운 서신거래·왕래·상봉 및 방문의 실현을 위한 대책을 정해놓고 있다. 쌍방 적십자 단체들이 이산가족·친척의 범위를 협의해 정하는 한편, 이산가족 상봉면회소 설치를 협의·해결토록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

3개 분야별 부속합의서를 채택·발효하는 과정에서 남과 북은 상당한 진통을 겪었다. 특히 정치분과위원회에서 남북기본합의서 협상 시에 참여하게 부딪혔던 기본적인 문제들이 다시 불거져 제자리걸음을 했다. 결국 ‘남북화해 부속합의서’는 북한 측이 제기한 문제들을 ‘앞으로 계속 토의한다’고 부기 형태로 처리하여 매듭지었다.

### 3) 결과

우여곡절 끝에 남북기본합의서의 내용을 구체적으로 이행할 방안은 3개 분야별 부속합의서로 정리가 되었지만, 문제는 이 부속합의서가 서명·발효될 시점의 상황이었다.

3개 분야별 부속합의서가 발효된 제8차 고위급회담(1992.9.16-18, 평양)이 끝난 직후인 1992년 10월 남한에서는 ‘남한조선노동당’ 사건이라는 대규모 간첩단 사건이 터졌다. 또 같은 무렵 워싱턴에서 진행된 한미 연례안보회의에서는 1992년 한차례 중단되었던 팀스피리트 훈련의 재개를 언급하는 발표가 나왔다. 한편, 국제원자력기구(IAEA)가 1992년 5월부터 1993년 1월까지 6차례에 걸쳐 북한 핵 시설에 대한 임시 사찰을 진행한 데 이어 의혹 시설에 대한 추가 사찰을 요구하면서 북한의 핵 개발 의혹이 제기되었다.

이에 북한은 팀스피리트 훈련 재개를 핑계로 11월 개최에 합의한 분야별 남북공동위원회에 불참을 발표하고 곧이어 예정됐던 9차 고위급회담(당초 1992년 12월 21일 예정)도 무산시켰다. 1993년 1월 29일에는 남북한 간의 모든 대화를 중단한다고 선언했다.

결국 1993년 초 1차 북핵 위기가 터지면서 남북기본합의서와 3개 부속합의서는 한 조항도 실천에 옮겨지지 못했으며,

남북고위급회담 체제는 무너지고 말았다. 다만, 남북기본합의서와 부속합의서 자체는 그 이후의 남북관계 전개에 큰 영향을 미쳤고 합의의 준거들이 되었다.

관련 검색어: 남북고위급회담, 남북고위급회담 분과위원회, 남북기본합의서, 남북공동위원회

## 남북 단일팀

남북한 체육인들은 1962년 국제올림픽위원회 중재로 마주 앉은 이래 그동안 체육 분야의 교류협력과 국제경기대회에 단일팀으로 참가하는 문제를 협의하기 위해 많은 회담을 치렀다. 그러나 북한의 정치적 접근으로 인해 실제로 단일팀 구성이 성사되어 국제경기대회에 출전한 것은 단 두 차례에 불과하다. 1991년 4월 24일~5월 6일에 일본 지바에서 개최된 세계탁구선수권대회와 1991년 6월 5일~17일에 포르투갈에서 열린 세계청소년축구선수권대회에 출전한 것이 그것이다.

남북한은 분단 상황에서도 국제경기대회에 단일팀으로 참가하기 위한 노력을 지속해왔고, 남북 체육인들 간에 회담도 많이 치렀다. 그러나 실제로 단일팀 구성이 성사되어 국제경기대회에 출전한 것은 단 두 차례에 불과하다. 그것은 대부분 북한측이 해당 국제경기대회에 우리측의 출전을 방해하거나 북한측이 불참하기 위한 명분을 만들기 위해서 협상을 추진했기 때문이다. 다시 말해 북한측은 남북 단일팀 구성을 위한 순수한 의미의 체육회담을 진행한 것이 아니라 정치적 의도를 갖고 나와 그 성격을 변질시키려 했던 것이다.

남북단일팀 문제가 거론된 것은 도쿄올림픽경기대회를 계기로 국제올림픽위원회(IOC)가 중재하여 1962년 12월 남북체육인들이 마주 앉게 된 것이 처음이다. 그 후 1979년의 평양세계탁구선수권대회, 1984년의 LA올림픽경기대회, 1988년의 서울올림픽경기대회, 1990년의 베이징아시아경기대회 등을



계기로 남북한이 단일팀 구성문제를 협의했지만 번번이 결렬되고 말았다.

북한측은 단일팀 구성이 합의되지 않으면 개별 출전을 절대로 하지 않겠다고 먼저 선언하자든지, 서울올림픽대회를 공동으로 개최하자든지 등 우리측의 기득권 무시를 조건으로 하였다. 또한 참가 신청 마감에 임박해서 도저히 기술적·물리적으로 실현가능성이 없는 시점에 제의를 하곤 했다. 회담과정에서도 다른 회담외적 문제를 들고 나와 공전시키거나 단장, 선수단 구성과 훈련 등 구체사항 논의에 장애를 조성하여 끝내 결렬로 끌어갔다.

그럼에도 불구하고 쌍방은 단일팀 호칭을 코리아로 하고, 단가를 '아리랑'으로 하며, 단기를 흰색 바탕에 하늘색 우리나라 지도로 한다는 등 기본적 사항은 공통의사로 확인해 왔으며, 이는 나중에 단일팀 구성이 현실화 되는 데 밑받침이 되었다.

1990년 10월 서울과 평양에서 남북통일축구대회가 열린 것을 계기로 남북한은 공동성명을 발표하고 단일팀 구성문제를 협의하기 위한 체육회담을 갖기로 하였다. 이에 따라 개최된 4차례의 회담을 통해 남북한이 세계탁구선수권대회와 세계청소년축구선수권대회에 단일팀으로 참가한다는데 완전 합의를 보였다. 분단 이후 최초로 남북한이 국제경기대회에 단일팀으

로 출전하게 된 것이다.

남북한은 선수 선발과 훈련과정을 거쳐 단일팀을 구성하고 1991년 4월 24일~5월 6일에 일본 지바에서 개최된 세계탁구선수권대회에 출전하였으며, 여기에서 단일팀이 여자 단체전 우승을 차지했다. 또한 1991년 6월 5일~6월 17일에 포르투갈에서 열린 세계청소년축구선수권대회에도 출전하여 8강까지 진출하는 좋은 성적을 내었다.

그 뒤 남북 간 체육교류가 활발히 이루어지고 우리측 지역에서 열린 국제경기대회에 북한측 선수단 및 응원단이 참가하기도 했다. 그리고 국제경기대회 개·폐막식에 공동 입장을 하거나 공동 응원을 하는 사례도 생겨났다. 그러나 단일팀을 구성하여 참가하는 일은 더 이상 없었다. 2008년 베이징 올림픽 경기대회와 관련해서는 2005년 12월부터 2007년 2월까지 네 차례에 걸쳐 단일팀 구성을 위한 체육회담을 개최하였으나 결국 무산되고 말았다. 북한측이 선수 성적을 고려하지 않고 남북한 동수로 선발하자고 주장하는 등 무리한 요구를 해 결렬되었는데, 내면에는 훈련 및 출전 과정에서 선수들의 사상 중요와 망명 등 부작용을 우려한 측면이 작용한 것으로 보인다.

관련 검색어: 남북체육회담, 7·7선언

## 남북당국대표회담

북측의 대규모 비료지원 요구와 관련하여 1998년 4월 베이징에서 열린 당국대표회담은 상호주의문제로 결렬되었다. 1999년 6월 선 비료지원을 하는 가운데 이산가족문제 협의를 위해 열린 회담은 서해교전과 금강산관광객 억류사건으로 성과 없이 끝났다.

### 1) 배경

1998년 3월 말 대북 구호물자 지원문제를 협의하기 위해 제5차 남북적십자 대표접촉이 베이징에서 열렸다. 이 자리에서 북한은 구호물자 전달 협의와는 별도로 비료 20만 톤을 지원해 달라고 요청했으며 우리 측은 대규모 비료 지원은 적십자 차원에서 불가능하고 당국 간 협의를 필요하다고 설명했다. 이에 대해 북측은 차관급을 단장으로 하는 남북당국 간 회담을 베이징에서 열자고 제의했다.

1994년 6월 남북정상회담 개최를 위한 절차 문제 협의를 위해 부총리급 예비회담을 끝으로 남북당국 간 회담을 계속 거부해 왔던 북한이 4년 만에 남북 당국 간 회담에 호응해 나왔으며, 이렇게 하여 성사된 회담이 남북당국대표 회담이다.

### 2) 내용 및 경과

우리 측은 회담장소를 판문점 등 한반도 내에서 정하고 했으나 북한은 베이징을 고집했다. 결국 우리 측이 이를 수용해 1998년 4월 11일부터 17일까지 베이징에서 회담이 열렸다.

또한 회담이 진행되면서 '상호주의'가 쟁점으로 부각되었다. 우리 측은 비료는 남북협력 차원에서 적극 지원하되 이산가족 문제, 남북기본합의서 이행 문제 등의 사항과 연계하여 협의하자고 했다. 이에 대해 북한은 비료를 조건부로 받을 수 없으며, 먼저 비료 지원에 대한 합의가 이루어지면 이산가족 문제 등 상호 관심사를 협의할 수 있다는 입장으로 일관했다.

우리 측이 이산가족면회소 설치·운영 문제를 협의하기 위한 적십자 대표접촉에만 동의하면 비료지원이 가능하다는 수정안을 냈지만 북측은 우리 측의 대북정책과 대화 자세를 비난하며 회담 중단을 선언했다. 이후 북한은 한동안 김대중 정부의 대북정책에 대해 반복·반동일 대결정책이라고 비난하고 남북 당국 간 회담 제의에 응하지 않았으며 미사일 문제 등을 빌미로 대미 접근에만 관심을 두었다.

다시 남북당국 간 대화가 재개된 것은 그 후 1년여가 지나서였다. 남북한은 비공개로 접촉을 갖고 1999년 6월 3일 당국 간 회담을 개최한다는데 합의했다. 우리 측이 같은 해 7월까지

비료 20만 톤을 북측에 전달하기로 하고 6월 21일 차관급 회담을 열어 이산가족 문제를 비롯한 상호관심사인 당면문제들을 논의하지는 쪽으로 가닥을 잡았다. 우리 측은 먼저 주고 나중에 얻는 식으로 남북관계를 개선시킬 수 있다면 '상호주의'를 탄력적으로 운영할 수 있다는 입장으로 조정했고 북측은 이를 '상호주의' 포기로 이해하였다.

그러나 비료가 일부 지원되던 시기인 6월 말에 열린 남북 당국대표 회담에서 쌍방은 다시 논쟁만 되풀이 한 채 결실 없이 회담을 끝내고 말았다. 회담 개최일을 앞두고 6월 15일 서해에서 북한의 NLL 침범과 선제 사격으로 인해 남북 함정 간에 교전하는 사건이 일어났고, 6월 21일에는 우리 측 금강산 관광객을 북한 측이 억류하는 사건이 발생하여 남북 간에 긴장이 고조되었다. 이러한 상황에서 회담이 열리자 북한은 우리 측에 서해교전에 대해 유감 표명을 요구하고 비료 잔여분의 수송계획을 먼저 내놓으라고 주장하면서 약속된 이산가족 문제에 대한 협의를 거부하였다. 이로써 '탄력적 상호주의'를 적용할 수 있다는 우리 정부의 입장은 훼손되었고 남북당국 간의 대화도 2000년 남북정상회담 때까지 더 이상 이루어지지 않았다.

관련 검색어: 대북 비료지원, 상호주의

## 남북 당사자 해결 원칙

한반도문제의 당사자는 남북한이며, 남북한이 그 해결의 주도적 역할을 해야 한다는 원칙이다. 그러나 북측은 사안에 따라 일관성 없는 입장을 취해온 반면, 우리측은 국제사회와의 협력과 조화를 이루는 열린 입장을 견지해왔다.

### 1) 개요

‘남북 당사자 해결 원칙’은 남북문제, 한반도 문제의 당사자가 남북한이며 따라서 이러한 문제들의 해결을 위한 협상과 합의, 이행에 있어서 남북한이 주도적 역할을 해야 한다는 입장을 말한다. 여기서 남북문제와 한반도 문제는 남북 간 정치·군사적 갈등 해소와 신뢰구축, 경제·사회 등 각 분야에서의 교류협력, 인도적 문제의 해결, 통일방안의 협의와 실천, 국제무대에서의 협력 등을 포괄한다.

‘7·4 공동성명’에서 ‘자주·평화·민족대단결’의 3대 원칙에 합의한 이래 남북 당사자 해결 원칙은 ‘남북기본합의서’, ‘6·15 공동선언’, ‘10·4 선언’ 등 남북 간 합의에서 기본적 원칙으로 전제되어 왔다. 그러나 남북 당사자 해결 원칙을 구체적 사안에 적용하는데 대한 남북한의 입장은 차이를 보여 왔다. 우

리 측은 국제적 협력과의 조화가 필요하다는 ‘열린’ 입장인 반면, 북한은 사안에 따라 국제적 협력을 배제하려는 ‘닫힌’ 입장을 취해왔다. 최근 들어서는 북한 핵문제, 대북 인도적 지원, 북한 인권문제 등으로 한반도 문제가 점차 국제화되면서 남북 당사자 해결 원칙과 국제적 협력을 조화시켜 나가는 것이 더욱 중요한 문제로 대두되고 있다.

## 2) 관련 경과

남북한은 1972년 ‘7·4 공동성명’에서 ‘자주’ 원칙과 관련하여 “통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음 없이 자주적으로 해결해야 한다”고 합의함으로써 ‘남북 당사자 해결 원칙’을 한반도 문제 해결의 기본 원칙으로 규정했으며, 그 후 1992년에 발효된 ‘남북기본합의서’ 전문에서 이를 재확인했다. 2000년 남북정상회담에서 채택한 ‘6·15 공동선언’의 1항에서는 “남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다”고 합의하였다. 2007년 남북정상회담에서 합의한 ‘10·4 선언’에서도 ‘6·15 공동선언’의 내용을 다시 한 번 확인하면서 남북 당사자 해결 원칙을 계속해서 강조해 왔다.

그러나 실제 남북 간 현안 문제를 협의하는 과정에서 양

측은 남북 당사자 해결 원칙을 적용하는데 대해 서로 상반된 입장을 취하는 경우가 종종 있었다. 우리 측의 경우에는 처음부터 남북 당사자 해결 원칙 내지는 ‘자주’ 입장이 국제사회와의 협력과 조화를 이루는 ‘열린’ 입장이 되어야 한다는 입장을 견지해 온 반면, 북한은 사안에 따라 일관성이 없는 태도를 보여 왔다. 북한은 남북경제협력이나 주한미군 철수 문제와 관련해서는 남북이 협의·해결하면 된다는 입장을 내세우다가도 핵문제, 평화협정 체결 등과 관련해서는 미국과 직접 해결해야 할 문제라는 이유로 남한을 배제하는 입장을 취하기도 했다.

또한 북한은 우리 정부가 북한 인권문제, 핵실험 등과 관련하여 유엔에서의 논의에 능동적으로 참여하는 것에 대해 남북 당사자 해결원칙이나 ‘자주’의 원칙을 위반한 것이라는 주장을 해 왔다. 북한의 이 같은 태도는 평화협정 체결과 관련하여 잘 드러난다. 북한은 휴전 직후 1954년 제네바 정치협상회의에서 정전협정을 남북한이 당사자가 되는 평화협정으로 대체해야 한다는 주장을 했으나, 1974년 미국 측에 평화협정 체결을 제의한 이래 남한을 배제해 왔다. 그러다가 북한은 2007년 남북정상회담에서 채택한 ‘10·4 선언’에서는 ‘3자 또는 4자 간 종전선언’에 합의하면서 남북한과 미국, 중국이 참여하는 방식에 동의하는 입장을 나타냈으나, 최근 남북관계가 경색되면서 다시 남한의 참여에 대해 모호한 입장을 취하고 있다.

남북 당사자 해결 원칙은 앞으로도 계속 견지해 나가야 할 기본입장이다. 그러면서 동시에 한반도 문제의 현실적 측면을 고려할 때, 남북 당사자 해결 원칙과 주변국 협조와의 조화는 더욱 중요해 지고 있다. 북핵 문제와 관련, 한국이 직접 피해자이며 당사자라는 인식을 확고히 하면서 6자회담과 유엔 등에서 국제사회와 북핵문제 해결에 적극 협조해 나가는 것이 필요하다. 평화체제 구축도 한반도에서 평화를 만들고 이를 지켜 나가야 할 직접 당사자는 남과 북이라는 입장에 입각하여 추진하되 평화체제의 안정성을 제고시키기 위해서는 주변국의 참여와 협조를 조화시켜 나가는 노력이 함께 이루어져야 할 것이다.

북한 핵문제 해결 진전에 따라 북한의 개방을 유도하고 북한 경제의 회생을 지원하는 과정에서도 국제사회와의 협력은 필수적이다. 이와 함께 한반도 문제 해결에 있어서 남북 당사자 해결 원칙과 국제사회와의 협조를 조화시켜 나가는 것이 필요하다는 점을 북한이 올바르게 인식하도록 설득해 나가는 것도 중요한 과제라고 할 수 있다.

관련 검색어: 7·4 남북공동성명, 6·15 남북공동선언, 평화협정, 민족공조

## 남북 상호불가침협정

우리측은 1974년 1월 18일 북한에 대해 상호 무력침범과 내정간섭을 하지 않을 것과 휴전협정의 효력 존속을 내용으로 하는 상호불가침협정을 체결하자고 제의했다. 북측은 이를 거부하였으며, 미북 평화협정 체결을 주장했다.

박정희 대통령은 1974년 1월 18일 연두 기자회견을 통해 북한에 대해 남북 간 상호불가침협정을 맺자는 제의를 하였다. 그리고 그 구체적 내용의 골자까지 제시하였는데, 첫째는 절대로 무력침범을 하지 않겠다는 것을 내외에 선언하자는 것이고, 둘째는 상호 내정간섭을 하지 말자는 것, 그리고 셋째는 여하한 경우에도 휴전협정의 효력은 존속되어야 한다는 것이다.

이 제의는 북한이 남북조절위원회 회의 및 1973년 6월 23일 김일성이 발표한 '조국통일 5대 강령'에서 집중 부각시키고 있는 남북 평화협정 체결 주장에 대한 대응 차원에서 이루어졌다. 북한은 남북 평화협정을 체결하자고 주장하면서도 무력증강 중지, 군대의 10만 이하 감축, 외국으로부터의 무기와 군사물자 반입 중지, 미군 철수 등을 그 전제조건으로 내걸고 있었다. 북한은 동서 데탕트와 더불어 베트남전쟁이 종결단계로 가는 국제정세의 흐름을 타고 미군철수를 겨냥한 평화공세를 강

화하기 시작한 것이다.

이러한 상황에서 우리 측은 북한의 평화공세를 차단하는 한편 그동안 북한에 촉구해오던 무력도발 포기를 남북 간의 협정으로 확보하기 위해 불가침협정을 체결하자고 제의한 것이다.

그런데 사실은 상호불가침협정은 북한이 먼저 제안했던 것이다. 1962년 6월 북한의 최고인민회의가 우리 측에 보내는 편지를 통해 남북 당국 간에 상대방을 무력으로 공격하지 않겠다는 협약을 체결하자고 제의했고, 1963년 9월에도 최고인민회의 상임위원장 명의로 남북 상호 불가침 협정을 체결하자고 제의했다. 그러다가 1963년 12월 최고인민회의 상임위, '조국전선' 중앙위, '조평통' 합동회의에서 남북 평화협정 체결을 제의한 이후에는 계기시마다 남북 간에 평화협정을 체결하자고 주장해왔다.

우리 측은 이 전제조건이 붙어 있는 북한의 평화협정 체결 주장을 수용할 경우 자칫 정전협정체제의 붕괴와 주한미군의 철수로 연계될 수 있다는 점을 우려하지 않을 수 없었다. 이에 따라 정전협정의 존속을 전제로 상호 불가침과 내정불간섭을 내용으로 하는 남북 간의 불가침협정을 제안하게 된 것이다. 이 제의가 있자 북한은 이를 거부했을 뿐만 아니라, 그동안 남북 간에 평화협정을 체결하자던 태도를 바꾸어 미·북간에 평화협정을 체결하자고 주장하기 시작하였다.

관련 검색어 : 남북조절위원회, 조국통일 5대 강령, 평화협정

## 남북수자원회담

북한은 1986년 10월 21일 금강산발전소 건설에 착수했다고 발표했다. 우리측이 안보상의 문제를 거론하며 남북 공유하천의 개발·이용문제를 협의하기 위해 수자원회담을 개최할 것을 제의했으나, 북측은 이를 외면하였다.

### 1) 배경

1986년에 들어와 북한은 남북대화를 중단하고 남북관계의 초점을 군사문제에 맞추어 군축과 비핵지대화, 군사훈련 중지 등을 요구하며 공세를 취해왔다. 이에 대해 전두환 정부는 남북관계를 유보적 상태 하에 두는 쪽을 선택했다. 북한의 대남 전략에 대한 불신, 1986년 아시안 게임 및 1988년 올림픽경기대회 개최 준비, 그리고 직선제 개헌 논란 등 우리 내부에서 진행된 정치 상황 등이 겹쳤기 때문이다.

이 와중에 북한은 10월 21일 강원도 이북 지역 일원에서 금강산발전소 건설에 착수했다고 발표했다. 우리 측은 북한의 전략적 의도를 의심하고 이 계획을 중지할 것을 촉구하는 한편, 남북한 공유 하천의 평화적 이용을 위한 협상으로 연계시키기로 했다. 이로써 1980년대 후반 우리 측은 북한이 중단

시킨 기존 대화의 재개 요구와 함께 수자원회담 개최를 제의하게 되었다.

## 2) 내용 및 경과

전두환 정부는 그동안 북한의 선 군사회담 개최에 대해 불순한 의도를 가지고 있다고 판단했다. 그 연장선 위에서 우리 측은 1986년 10월 30일, 이규호 건설부장관의 명의로 성명을 발표하고 북한의 금강산댐 건설이 야기하게 될 안보상의 문제, 특히 군사적 측면에서 한강 유역의 수도권 일원에 대한 북한의 수공 가능성을 거론하며 금강산발전소 건설계획을 당장 중지할 것을 촉구했다.

북한은 금강산댐 건설은 내부문제이며 남북 간 협상의 대상이 아니라고 주장하면서 우리 측의 요구를 일축했다. 이에 우리 정부는 11월 26일 국방부, 건설부, 문화공보부, 국토통일원 등 4부 장관들 명의로 정당한 국가보위적 자위조치로서 북한강 수계의 남쪽에 대응법인 '평화의 댐'을 건설하기로 결정했다는 담화를 발표했다. 이와 함께 남북 간에 공유하천의 합리적 개발·이용 문제를 협의하기 위해 남북수자원회담을 개최할 것을 제의했다. 아울러 북한의 저의를 규탄하는 캠페인과 전국민 규모의 '평화의 댐' 건설 성금 모금 운동을 대대적으로 벌였

다. 그 후에도 우리 측은 수자원 당국자 회담을 개최할 것을 지속적으로 촉구했으며, 북한이 대화에 성의를 보이고 건설계획을 포기한다면 전력 손실분을 보상하여 줄 용의가 있다고 표명하기도 했다.

북한이 남북수자원회담을 계속 외면함에 따라 우리 측은 1987년 2월 28일 대응법인 '평화의 댐'을 착공하게 되었다. 비록 1980년대 후반 수자원회담은 성사되지 않았고 남북 간 일방적인 주장으로 단발성에 그치고 말았지만, 2000년 남북정상회담 이후 남북공유하천의 관리와 개발은 남북 간 중요 협력사업의 하나로 부각되었으며, 실제로 임진강 수해방지를 위한 조치들이 남북 간에 협의되기도 했다.

관련 검색어: 금강산 댐, 임진강 수해방지사업

## 남북연석회의

북한이 주장하는 회의 방식으로 남북 정당·사회단체 대표자들이 한 자리에 모여 관심사를 토의하자는 것이다. 정당·단체 연석회의, 정치협상회의 등 명칭은 달라도 남측 당국을 배제하고 용공인사들과 합작하려는 전술에 기초하고 있는 것은 같다.

남북연석회의란 ‘남북 정당·사회단체 대표자 연석회의’의 준말이다. 즉, 남북의 정당과 사회단체 대표자들이 한 자리에 모여 관심사로 되는 문제를 토의하는 회의 방식이다.

남북연석회의는 1948년 4월 19~23일 평양에서 열려 남한의 단독 총선거를 반대하는 투쟁을 결의한 것이 시초이다. 당시 북한은 한반도 전역에서의 총선거 실시라는 유엔 결의를 수행하기 위해 파견된 유엔한국임시위원단의 입북을 가로 막았으며 내부적으로는 인민회의에서의 헌법 초안 마련, 인민군 창설, 주요 산업 국유화 등 사회주의 개조 작업을 진행하여 독자 정권 수립을 진행시켜 나가고 있었다. 그럼에도 불구하고 북한은 북조선노동당을 비롯한 9개 정당·단체의 이름으로 평양에서 남북 정당·사회단체 대표자 연석회의를 개최하자고 제의했다. 마치 남북한 주민 대표들의 의사인 것처럼 포장하여 남한의 총선거를 저지하고 나아가 그들이 창건하는 정권에 대해 정통

성을 뒷받침하려는 목적이었다.

김구와 김규식 등은 회의 참가를 위해 북행길에 올랐으나, 이 회의는 북한이 미리 준비한 각본에 의해 일방적으로 진행되고 있었다. 이에 두 사람은 북한 요인들과의 회담을 제의했고 김일성, 김두봉과의 회담과 15명이 참가한 ‘남북 정당·사회단체 지도자협의회’가 열렸지만, 4월 30일 외국군대 철수, 임시정부 수립, 총선거 등을 내용으로 공동성명서를 발표하는데 그쳤다.

북한은 이후 대남전략에 입각하여 정당·사회단체 연석회의 또는 정치협상회의를 남북관계와 통일문제를 협의하는 회의체 형식으로 지속적으로 주장해 왔다. 1970년대에 들어와 당국 간 회담인 남북조절위원회가 가동되어 불안전하나마 사실상 서로의 실체를 인정한 후에도 이 연석회의 주장은 계속되었다. 그 명칭은 시기에 따라 바뀌어 왔지만 기본적으로 각계를 대표하는 인사들이 모여 남북의 입장을 떠나 개인적인 의사를 표명하고 이를 집합하여 결론을 낸다는 것에는 변함이 없다. 그리고 여기에 참가하는 남측의 대표를 그들이 일방적으로 지명하기도 하였다.

북한의 연석회의 주장은 결국 우리 정부의 실체를 불인정하고 협상대상으로 삼지 않으면서 우리 내부의 반미·용공 인사들과 합작하여 공산화 통일의 여건을 조성하려는 통일전선전술에 기초하고 있다고 하겠다.

관련 검색어: 정치협상회의, 대민족회의



## 남북외무장관회담

우리측은 1987년 8월 3일 남북외무장관회담을 제의하고, 남북 불가침협정 체결, 유엔가입, 교차승인 문제와 군축 등 모든 관심사를 협의할 수 있다고 밝혔다. 이에 대해 북한은 미국을 포함하여 3자 외무장관회담을 하자며 거부하였다.

### 1) 배경

1980년대 후반에 접어들어 북한이 군축 및 긴장완화를 위한 각종 회담을 제의해 오는데 대해 우리 측은 무작정 거부만 할 수는 없었다. 특히 1987년 7월 북한이 비핵 평화시대 창설을 주장하고 다국적 군축협상까지 제의했다. 우리 정부는 북측의 평화 공세에 효과적으로 대처하고 국제 사회의 지지를 확보하기 위한 나름대로의 조치가 필요했다. 이에 우리 측은 1987년 8월 3일 외무부 성명을 통해 남북외무장관회담을 제의하게 된다.

### 2) 내용 및 경과

당시 제의의 골자는, 유엔총회 개최 시기인 1987년 9월 중 뉴욕이나 상호 편리한 장소에서 남북외무장관회담을 열자

는 것이었다. 아울러 우리 측은 남북 간 군축 문제 협의는 제도적 안전장치가 마련되고 교류협력을 통해 신뢰회복과 평화정착이 이루어져야 그 실효성을 보장받을 수 있다고 주장하는 한편, 한반도 문제는 민족자결의 원칙에 입각하여 남북당사자 간의 회담을 통해 협의·해결되어야 한다고 강조했다.

또한 회담에서 남북한 불가침 협정 체결, 유엔 가입, 교차승인 문제 등을 협의하자면서 기존 대화의 재개 등 신뢰구축 문제, 긴장완화와 평화정착을 위한 군축 등 남북한 간 모든 관심사를 협의할 수 있다고 밝혔다. 아울러 우리 측은 성명에서 이와 같은 외무장관회담에는 아무런 조건도 달지 않는다고 덧붙였다.

우리 측이 남북외무장관회담을 제의할 무렵 남과 북은 심각한 안보 딜레마에 빠져 있던 상태였다. 서로 상대에 대화를 제의하는 일방 군비 경쟁에 속도를 내고 있었던 것이다. 예컨대 1986년 4월 한미 연례안보협의회에서는 소련의 북한에 대한 미그 23기 및 각종 미사일 제공, 북한의 원산·청진항의 기항권 부여 및 소련 정찰기의 북한 영공 통과권 부여 등 북한과 소련의 군사적 밀착이 심도 있게 논의된 바 있다.

이와 동시에 한국과 미국의 군사적 협력 강화도 진행되고 있었다. 1987년의 한미 연례안보협의회에서는 양국 국방장관 간 핫라인 설치, 상호방위조약의 준수, 방위산업 분야의 협

력 확대가 합의되었으며, 미국은 한국군 전력강화를 위해 미국 장비 구입에 필요한 1억 6,300만 달러의 대한 군사판매 차관을 공여키로 했다.

우리 측의 남북외무장관회담 제의는 이와 같은 상황에서 북한의 군축문제 협의 주장은 진실성이 없다고 보고 군축문제 협의에 앞서 신뢰회복이 이루어져야 하며, 군사충돌 방지 및 평화유지를 위한 제도적 안전장치를 강구하는 것이 군축문제 논의의 본질이어야 한다는 우리 측의 입장을 재강조하는 제의였다고 볼 수 있다.

북한은 우리 측의 제의에 대해 8월 6일 외교부(현재는 외무성) 대변인 성명을 통해 군축 문제의 해결에는 주한미군 철수 문제가 불가피하게 관련되므로 남과 북의 외무장관뿐만 아니라 미 국무장관도 참가하는 3자 외무장관 회담을 개최하자고 주장하고, 이를 위해 미·북 및 남북 간 쌍무적 예비회담도 무방하다고 밝혔다. 북한은 우리 측의 제의를 대미접근 통로를 마련하는데 역이용하겠다는 의도였다. 이렇게 하여 남북외무장관회담은 성사되지 못했지만 우리측이 군축 문제도 남북 간 협의 대상에 포함시킨 것은 의미가 있다고 하겠다.

관련 검색어: 비핵·평화시대 창설

## 남북장관급회담

2000년 7월 1차 회담을 갖고 2007년 6월까지 21차례 개최되었다. '6·15 공동선언'을 이행하는 대책을 마련하고 필요한 하위 협의체를 만들며, 제반 문제를 협의하고 총괄 조정하는 중심적 역할을 했다. 2007년 남북총리회담이 가동됨에 따라 종료되었다.

### 1) 개요

남과 북은 '6·15 공동선언' 5항에서 “합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국사이의 대화를 개최”하기로 한데 따라, 남북 당국 간 대화를 총괄하는 성격의 대화로 남북장관급회담을 갖기로 하였다. 남북장관급회담은 2000년 7월 29일부터 7월 31일까지 서울에서 제1차 남북장관급회담이 개최된 것을 시작으로 2007년 6월까지 21차례 개최되었다.

남북장관급회담에서는 경제·사회문화 분야의 교류협력과 인도적 문제 등은 물론 북핵 문제, 남북 간 군사문제 등 남북관계 전반에 대한 현안 문제가 논의되었다. 또한 남북장관급회담은 분야별 세부 이행 대책을 논의하기 위한 하위 회담들을 생성하고 논의할 과제를 부여하는 한편, 하위 회담들에

서 의견 차이가 좁혀지지 않거나 합의사항 이행과정에서 문제가 발생할 경우 이를 협의·해결하는 중심적 협의체로서의 기능을 수행하였다.

## 2) 내용 및 경과

제1차 남북장관급회담(2000년 7월 29일~31일, 서울)에서는 장관급회담의 운영원칙을 정하고 판문점 연락사무소 업무 재개, 조총련 동포들의 고향방문 협력, 경의선 철도의 끊어진 구간 연결 등에 합의하였다.

제2차 회담(2000년 8월 29일~9월 1일, 평양)에서는 이산가족 방문단 교환사업의 추가적 실시, 군사당국자 간 회담 개최, 남북 간 경협을 확대 발전시키기 위한 제도적 장치 마련, 경의선 철도 연결 및 문산-개성 간 도로 개설, 임진강 수해방지 사업의 공동 추진, 한라산과 백두산 시범 관광단 교환 등에 합의하였다.

제3차 회담(2000년 9월 27일~30일, 제주)에서는 이산가족들의 생사확인·서신교환·면회소 설치 등에 관한 조속한 조치, 경제분야 제반 문제를 협의하기 위한 남북경제협력추진위원회의 설치, 서울·평양 친선축구대회 및 교수·대학생·문화계 인사 등 상호 교환방문 검토 등에 합의하였다.

제4차 회담(2000년 12월 12일~16일, 평양)에서는 남북경제협력추진위원회 1차 회의 일정, 어업부문 상호협력, 태권도 시범단 교환, 이산가족들의 생사확인 및 서신교환 시범 실시, 북한 측의 한라산 관광단 및 경제시찰단 파견 등에 합의하였다. 또한, 남북경제협력 실무접촉에서 합의된 4개 경협합의서(투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁 해결절차)에 대한 정식 서명이 이루어졌다.

제5차 회담(2001년 9월 15일~18일, 서울)에서는 남·북·러시아 사이에 철도와 가스관 연결사업 추진, 금강산 육로관광과 개성공단 건설 실무협의 개최, 민간선박들의 상호 영해 통과 협의 등 5개 항 9개 세부사항에 대해 합의를 도출했다.

아무런 합의나 공동보도문을 도출하지 못한 채 끝난 제6차 회담(2001년 11월 9일~14일, 금강산) 이후 제7차 회담은 일정을 잡지 못하고 있었다. 2002년 4월 임동원 특사가 평양을 방문하여 김정일 위원장과 만나 남북관계를 복원한다는 합의를 했으나, 6월 29일 북한 측의 서해 도발사건이 발생하여 남북관계에 긴장이 고조되었다. 그러나 북한이 7월 25일 대남 전통문을 보내 서해 도발사건에 대해 유감을 표명해 옴에 따라, 실무접촉을 거쳐 제7차 장관급회담 개최에 합의하였다.

제7차 회담(2002년 8월 12일~14일, 서울)에서는 철도·도로 연결을 위한 군사적 보장조치, 이산가족 상봉행사, 부산아시

아경기대회 북한 측 참가 등 10개 항에 대해 합의를 했다.

제8차 회담(2002년 10월 19일~22일, 평양), 제9차 회담(2003년 1월 21일~24일, 서울), 제10차 회담(2003년 4월 27일~29일, 평양)에서는 2002년 10월 2차 북한 핵위기 발생과 관련해서 우리와 국제사회의 우려를 북측에 전달하면서 북한 핵문제 해결 노력을 기울였다.

제11차 회담(2003년 7월 9일~12일, 서울)에서는 남북장관급회담의 하위 협의체로 '남북사회문화협력분과회의'를 구성하기로 하였다.

제12차 회담(2003년 10월 14일~17일, 평양)은 회담 직전인 10월 2일 북한이 폐연료봉 재처리 완료 및 핵 억제력 강화를 발표하고 회담 기간 중인 10월 16일 북한 외무성이 핵 억제력 물리적 공개를 시사하는 협박 등으로 격론을 벌인 끝에 차기 회담 일정만 합의한 채 종료되었다.

제13차 회담(2004년 2월 3일~6일, 서울)부터 북한 핵문제는 6자회담과 남북관계 진전을 균형 있게 추진해 나가는 방향에서 주로 논의가 이루어졌다. 남북 양측은 한반도 군사적 긴장완화 문제를 논의하기 위한 쌍방 군사당국자회담 개최와 개성공단 1단계 개발 본격 추진 등에 대한 합의를 도출했다.

제14차 회담(2004년 5월 4일~7일, 평양)에서는 남북장성급회담 개최에 합의하는 성과를 거뒀으나, 북핵 상황의 악화와

김일성 10주기 조문 파동 문제로 인한 남북관계 경색으로 남북 장관급회담도 1년여의 공백기에 접어들게 되었다.

1년여 만에 개최된 제15차 회담(2005년 6월 21일~24일, 서울)에서는 장성급 군사회담 재개, 수산협력실무협의회와 농업협력위원회 구성·운영, 금강산 면회소 착공 및 이산가족 화상 상봉 실시, 북한 민간선박의 제주해협 통과 등의 합의를 이루었다. 또한 쌍방은 “전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 사람들의 생사 확인 등 인도주의 문제들을 적십자회담에서 계속 협의·해결”해 나간다는 원칙에 합의함으로써, 국군포로·납북자 문제 해결의 기반을 확보하였다.

제16차 회담(2005년 9월 13일~16일, 평양)에서는 ‘겨레말큰사전 편찬사업’ 지원에 합의했으며, 제17차 회담(2005년 12월 13일~16일, 제주)에서는 개성지역 역사유적의 세계문화유산 등록 및 보존·관리에 협조한다는 합의를 도출했다.

제18차 회담부터는 파행적 운영을 면치 못했다. 제18차 회담(2006년 4월 21일~24일, 평양)에서는 기존 합의사항을 확인하는 수준에 머물렀고, 제19차 회담(2006년 7월 11일~13일, 부산)에서는 북한의 미사일 발사 등 위협조치 중단과 6자회담 복귀 등으로 격돌한 끝에 합의 없이 종료했다.

제20차 회담(2007년 2월 27일~3월, 평양)에서는 이산가족 상봉행사와 열차 시험운행에 대한 원칙적 합의를 하는데 그

쳤으며, 5월 29일~6월 1일간 서울에서 개최된 제21차 회담도 실질적인 논의를 하지 못한 채 마쳤다.

이후 2007 남북정상회담이 추진되면서 남북장관급회담은 더 이상 개최되지 못했으며, 정상회담 후에는 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언)'의 이행을 총괄하는 협의체로 '남북총리회담'을 가동하기로 합의함에 따라, 남북장관급회담은 그동안 해오던 중심적 역할을 종료하였다.

장관급회담	주요내용
1차, 2000.7.29~30, 서울	판문점 연락업무소 재개, 조총련 동포의 고향방문 협력, 경의선 철도 연결 등에 합의
2차, 2000.8.29~9.1, 평양	군사당국자 간 회담, 경의선 철도연결 및 문산-개성 간 도로 개설, 임진강 수해방지 등에 합의
3차, 2000.9.27~30, 제주	이산가족 생사확인·서신교환·면회소 설치 조치, 남북 경제협력추진위원회의 설치 등에 합의
4차, 2000.12.12~16, 평양	이산가족 생사확인 및 서신교환 시범 실시, 태권도 시범 단 교환 등에 합의, 4대 경험합의서 정식서명 등
5차, 2001. 9.15~18, 서울	남·북·러시아 사이에 철도와 가스관 연결사업, 금강산 육로관광과 개성공단 건설 실무협의 개최 등 합의
6차, 2001.11.9~14, 금강산	합의 없이 종료
7차, 2002.8.12~14, 서울	철도·도로 연결을 위한 군사적 보장조치, 이산가족 상봉 행사, 부산아시아경기대회 북한 측 참가 등 합의
8차, 2002.10.19~22, 평양	북핵 문제 논의
9차, 1.21~24, 서울	북핵 문제 논의

장관급회담	주요내용
10차, 2003.4.27~29, 평양	북핵 문제 논의
11차, 2003.7.9~12, 서울	남북사회문화협력분과회의 구성 합의
12차, 2003.10.14~17, 평양	차기 회담 일정만 합의
13차, 2004.04.2.3~6, 서울	군사 당국자회담 개최, 개성공단 1단계 개발 추진 등 합의
14차, 2004.04.5.4~7, 평양	남북 장성급회담 개최 합의
15차, 2005.6.21~24, 서울	장성급 군사회담 재개, 수산협력실무협의회와 농업협력위원회 구성·운영, 북한 민간선박의 제주해협 통과 등 합의
16차, 2005.9.13~16, 평양	겨레말큰사전 편찬사업 지원 합의
17차, 2005.12.13~16, 제주	개성지역 역사유적의 세계문화유산 등록 및 보존·관리에 협조한다는 합의
18차, 2006.4.21~24, 평양	기존 합의사항 확인
19차, 2006.7.11~7.13, 부산	북한의 미사일 발사 등 위협조치 중단, 6자회담 복귀 문제 격돌
20차, 2007.2.27~3.2, 평양	이산가족 상봉행사와 열차 시험운행에 대한 원칙적 합의
21차, 2007.5.29~6.1, 서울	실질적인 논의 없이 종료

관련 검색어: 남북정상회담, 6·15 남북공동선언, 10·4 선언, 남북경제협력추진위원회

## 남북적십자회담

이산가족 문제 해결, 식량 지원 등 인도적 문제를 다루기 위한 남북 적십자사 간의 회담으로, 1971년 시작되었다. 1985년에는 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환, 2000년 이후에는 이산가족 상봉행사 진행과 면회소 설치 등 성과를 거두었다.

### 1) 개요

남북적십자회담은 이산가족들의 고통을 덜어주거나 식량과 의료품 지원 등 인도적 문제들을 해결하기 위하여 쌍방 적십자사가 주체가 되어 진행하는 회담을 말한다. 남북적십자회담은 서로가 인도주의에 입각하여 대화를 한다는 명분이 있었던 만큼 남북 간의 회담도 이 적십자회담부터 시작되었으며, 다른 회담에 비해 비교적 꾸준히 지속되어 왔다고 할 수 있다.

남북적십자회담은 1970년대에는 이산가족 문제 해결이 주요 과제였으나 북한이 정치적 목적 달성을 위해 그 하위변수로 활용하는데 치중함으로써 아무런 성과를 거두지 못했다. 1980년대에 속개된 회담에서 사상 처음으로 '이산가족 고향방문단 및 예술공연단' 상호 교환에 합의가 이루어졌으나, 일회성 행사에 그치고 말았다.

그 이후에는 제2차 고향방문단 교환이나 노부모 방문단 교환, 대북 식량지원 등을 협의하기 위해 단편적으로 실무대표 회담이 열렸다. 그러나 2000년대 이후에 개최된 적십자회담에서는 비록 포괄적인 해결방안에 접근하지는 못했더라도 이산가족들의 고통을 해소하기 위한 구체적 실천사업들이 수반됨으로써 이산가족들의 상봉과 생사·주소확인, 서신교환이 이루어지고 금강산 지역에 이산가족면회소가 건설되는 등의 성과를 거두었다.

### 2) 내용 및 경과

#### ① 1970년대

1971년 8월 12일 대한적십자사 최두선 총재가 이산가족들의 인간적 고통을 덜어주기 위해 남북 간에 적십자회담을 갖고 제의하였으며, 북한 측도 이에 호응해 나왔다. 다만, 북한 측은 이산가족 찾기의 대상은 친척·친우로, 사업은 자유 왕래, 상호 방문 등으로 확대하자고 해 처음부터 남한의 반공체제를 약화시키고 통일전선을 구축하는데 적십자회담을 이용하겠다는 의도를 드러내었다. 바로 이러한 입장 차이로 예비회담은 9개월이나 끌면서 제자리걸음을 했다.

1972년 6월에야 겨우 의제 5개 항에 합의하고 본회담을

성사시켰는데, 이것은 남북 간에 의견 차이가 해소되었기 때문이 아니라 당시 진행되던 당국 간 비밀접촉에서 본회담을 성사시키자는데 양해가 이루어졌기 때문이다. 여하튼 이러한 과정에서 판문점에 적십자 상설연락사무소를 설치하고 직통전화를 가설하게 됨으로써 새로운 남북관계를 열어나가기 위한 토대가 마련되었다.

적십자 본회담은 1972년 8월 29일~9월 2일 평양에서 제1차 회담이 열린 이후 서울과 평양을 번갈아가며 일곱 차례에 걸쳐 진행되었으나, 북한 측이 남한의 법률적 조건과 사회적 환경을 개선해야 한다는 등 정치적 문제 우선 논의 주장으로 일관함으로써 교착상태에 빠졌다. 그러다가 북한 측이 1973년 8월 28일 남북조절위원회 회의와 함께 이 적십자 회담도 중단시키고 말했다. 이후에도 대표회이나 실무접촉을 이어갔지만 입장 차이를 좁히지는 못했다.

## ② 1980년대

적십자회담을 거부해오던 북한이 1984년 대남 수재물자 인도 인수가 끝난 직후 본회담을 속개하자는 우리 측 제의에 호응해 나왔다. 이로써 중단된 지 12년 만인 1985년 5월 27일~30일 제8차 본회담이 개최되게 되었다. 북한 측은 여전히 통일전선 논리에 입각한 자유왕래 만을 주장하여 진전이 없었으

나, 시범사업으로 이산가족 고향방문단 및 예술공연단을 교환키로 원칙적인 합의를 보았다. 그 절차문제 협의과정에도 많은 난관이 있었으나 당시 남북정상회담 문제를 둘러싸고 진행 중인 남북 당국 간의 비공개접촉에서 이를 성사시키자는데 의견이 모아졌다. 이에 따라 1985년 9월 20일부터 23일까지 분단 40년 만에 처음으로 남북 간에 이산가족과 예술공연단의 동시 교환방문이 이루어졌다.

그러나 북한 측은 이어 개최된 제9차 및 제10차 적십자회담에서 다시 기존의 입장으로 돌아가 의제 논의를 외면하고 고향방문단 교환사업을 계속해 나가자는 제의도 거부하였다. 그러다가 1986년 1월 20일 팀스피리트 한미 합동군사훈련을 핑계로 북한 측이 진행되던 모든 남북대화를 중단시킴으로써 1971년에 시작된 이산가족문제의 포괄적 해결을 위한 적십자회담은 종료되었다.

1989년 9월부터 1990년 1월까지 제2차 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환방문 문제를 협의하기 위한 적십자 실무대표접촉이 있었으나, 북한 측이 ‘꽃 파는 처녀’ 등 혁명가극을 공연하겠다고 고집하여 무산시키고 말했다.

## ③ 1990년대

남북고위급회담에서 노부모 방문단 교환방문 문제에 대

한 원칙적 합의를 토대로 1992년 6월 5일부터 8월 7일까지 적십자 실무대표접촉이 진행되었으나, 핵문제 우선 해결과 이인모 노인의 송환 문제 등에 대한 입장 차이로 무산되었다. 그 후 1997년에 이르러 북한의 식량난이 긴급해짐에 따라 대북 물자 지원을 위한 적십자 실무대표접촉이 다섯 차례 진행되었다.

#### ④ 2000년대

2000년 이후부터 남북 이산가족들 간에 본격적인 교류와 상봉의 길이 열리게 되었다. 서울과 평양, 그리고 금강산에서 단체로 상봉이 이루어지고 화상상봉도 병행되었으며, 생사·주소 확인, 서신교환 등 방식도 다양해졌다.

2000년 6월 적십자회담에서 8·15 계기 이산가족방문단 교환(8.15~18)에 합의하였으며 2000년 9월 적십자회담에서는 이산가족방문단 추가교환(11.2~4, 12.5~7, 각 100명씩)과 함께 생사·주소확인 및 서신교환에 대한 합의를 했다. 2001년 1월 적십자회담에서는 이산가족방문단 교환(2.26~28)과 함께 300명의 서신교환에 대한 합의를 하였으며, 2001년 9월에는 이산가족면회소 설치, 이산가족 생사 주소확인, 서신교환과 이산가족 상봉(9.13~18)을 각각 100명씩 하자는 데 합의했다.

2006년 2월 적십자회담에서는 ‘6·15 공동선언’ 계기 특별 상봉을 각각 200명씩, 화상상봉을 60가족씩 하는 것에 합의하

였다. 2007년 4월 적십자회담에서는 국군포로·납북자에 대한 생사·주소 확인, 이산가족 대면·화상 상봉 및 영상 편지 시범 실시 등 7개 항의 합의서를 채택하였다. 또한 남북한은 금강산 지역에 이산가족면회소를 건설하기로 합의하여 2008년 7월 12일 이를 완공하였다.

그러나 2008년 7월 북한군에 의한 우리 측 금강산 관광객 피격사건 이후 전반적인 남북관계의 악화와 함께 이산가족면회소의 개소가 잠정 보류되었다. 2009년에 들어와서 이산가족 상봉행사를 위한 적십자회담(2009.8.26~28)이 개최되어 추석 계기 남북이산가족 상봉(2009.9.26~10.1)이 실시되었다. 또한 2010년에는 3차례의 적십자실무접촉을 통해 이산가족상봉 행사 및 차기 적십자회담 개최에 합의하여 10월 30일부터 11월 5일까지 6박 7일간 이산가족상봉행사가 금강산에서 개최되었다. 2010년 10월 26일부터 27일까지 개최된 적십자회담에서 이산가족문제 해결 등을 계속 협의하기 위해 2010년 11월 25일 차기 적십자회담 개최에 합의했으나 북한의 연평도 포격도발(11.23)로 적십자회담 개최는 무산되었다.

그 후 3년이 경과하여 2013년 8월23일 적십자 실무접촉을 개최하여 이산가족상봉행사를 갖기로 합의했으나, 북측이 일방적으로 보류해버렸다. 2014년 2월5일 열린 적십자 실무접촉에서 2013년의 합의를 바탕으로 상봉행사를 갖기로 하였으



며, 적십자 실무접촉을 열어 인도적 문제해결을 위한 논의를 계속해 나가기로 합의하였으나, 상봉행사만 진행되었을 뿐 실무 접촉 약속은 지켜지지 않았다.

그러다가 2015년 목함지뢰 사건으로 촉발된 남북 간 긴장 상황을 논의하기 위한 남북고위당국자접촉에서 적십자실무접촉을 갖기로 합의한데 따라 9월7일~8일 접촉을 진행하였다. 여기에서 10월20일~26일 사이에 금강산에서 남북 각각 100명의 이산가족이 상봉행사를 갖기로 하고, 앞으로도 이산가족문제의 근본적인 해결을 위해 가까운 시일 안에 적십자회담을 열어 상호 관심사를 폭넓게 협의해 나가기로 하였다.

관련 검색어: 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환 방문, 이산가족면회소, 판문점 연락사무소, 남북직통전화, 남북조절위원회, 6·15 남북공동선언

## 남북정상회담

1994년 남북정상회담에 합의하였으나 김일성 사망으로 무산되었으며, 2000년 6월과 2007년 10월 두 차례 성사되었다. 첫 번째는 김대중 대통령과 김정일 위원장이 회담 후 '6·15 공동선언'을 발표하였고, 두 번째는 노무현 대통령이 방북하여 '10·4선언'을 발표하였다.

### 1) 연원

남북정상회담이란 남북의 최고당국자가 직접 만나 남북한 현안문제를 포함한 모든 문제를 놓고 협의하는 회담이다. 남북한은 오랜 기간 상호 대립과 반목을 지속해 왔다는 점에서 신뢰관계를 형성하기 위해서는 어떤 수준의 대화도 중요하지만, 정상 간의 만남이야말로 남북 간 이해가 상충되는 문제들을 정치적 결단을 통해 효과적으로 해결하고 또 그 이행을 보장해 줄 수 있다. 북한이 1인 지배체제 하에 있다는 점을 고려하면 남북 간의 정상회담은 그 중요성이 더욱 커진다고 볼 수 있다.

이러한 인식에 따라 우리 측은 1970년대부터 남북정상회담 개최에 대한 용의를 밝혀 왔고, 1981년 1월 12일 남북한 당국 최고책임자 상호 방문, 6월 5일에는 남북한 당국 최고책임자 회담을 제의했다. 1985년에는 남북 간 비밀협상을 통해 정상회

담을 추진하려는 노력이 있었으나 북한의 무장간첩선 침투 등으로 성사되지 못했다. 노태우 정부 때에도 남북정상회담을 제의하고 이를 실현시키려는 꾸준한 노력이 있었다.

남북정상회담이 구체적인 실현 단계로 접어든 것은 1990년대 중반에 이르러서였다. 남북 간에 1994년 7월 25일부터 27일까지 정상회담을 갖기로 합의하였으나 김일성의 사망(1994.7.8)으로 무산된 바 있으며, 이후 2000년과 2007년 두 차례에 걸쳐 남북정상회담이 개최되었다.

## 2) 내용 및 경과

### ① 1994년

1993년 초 북한이 국제 핵사찰을 거부함으로써 발화된 1차 핵위기로 한반도에 긴장이 조성되면서 1994년에는 전쟁위기에 직면하는 심각한 상황이 전개되었다. 이에 1994년 6월 15일 카터 전 미국 대통령이 방북하여 미·북간에 포괄적 해결을 목표로 협상을 지속할 수 있는 계기를 마련하였다. 이와 함께 김일성이 남북정상회담에 호응하겠다는 뜻을 전달받았다.

김영삼 대통령은 언제 어디서든 조건 없이 김일성 주석을 만나겠다고 밝혀 왔기 때문에 바로 정상회담 개최 절차를 논의하는 예비접촉을 갖자고 제의하여, 6월 28일 부총리급 예비접

촉이 개최되었다. 남북한은 단 한 차례의 접촉으로 「남북정상회담 개최를 위한 합의서」를 채택하고 남북정상회담을 7월 25일부터 27일까지 평양에서 개최하기로 하였다.

세부적인 실무 문제까지 모든 준비가 순탄하게 진행되고 있는 상황에서 김일성이 7월 8일 갑자기 사망하였으며, 북한 측이 “우리측의 유고로 정상회담을 연기하지 않을 수 없게 되었다”고 통지해옴으로써 이 정상회담은 무산되고 말았다.

### ② 2000년

1998년 김대중 정부가 출범하고 대북 포용정책을 추진하였으나 북한은 반복·반통일정책이라며 비난하고 당국 간의 대화를 회피하는 태도를 보였다. 북한은 유혼통치를 끝내고 김정일 시대를 본격 개막하면서 대미관계 개선을 통한 체제유지에 전력을 경주하였으며, 통미봉남의 입장에서 남북관계를 종속시키려 하였다.

그러다가 2000년에 들어와 우리 측이 제3국인을 통해 남북정상회담의 뜻을 전달하자 북한 측이 긍정적 반응을 보였으며, 3월 9일 첫 비밀접촉을 가졌다. 이와 함께 김대중 대통령은 베를린 선언을 통해 북한의 사회간접자본에 대한 투자 등 북한의 안전과 경제회복을 보장할 것이며 대신 북한은 핵과 미사일 개발을 포기해야 한다고 밝혔다. 이것이 동인이 되어 남북특사

간의 세 번째 접촉에서 정상회담 개최에 합의가 이루어지고 4월 10일 서울과 평양에서 동시에 발표되었다.

남북한은 김대중 대통령이 6월 12일부터 14일까지 평양을 방문하기로 합의하였으며, 곧 이어 의전과 경호, 통신과 보도 등 세부 실무절차 문제들을 타결하였다. 그러나 준비과정이 순탄치 않은 않았다. 공동선언에 대한 구체적인 내용에 대해서는 임동원 국정원장이 특사로 평양을 방문하여 남측 입장을 전달하였으나 인식의 차이를 좁히지는 못했다. 더구나 북한 측이 '기술적인 준비관계'를 이유로 급박하게 일정을 바꾸어 방문일정은 6월 13일부터 15일까지로 조정되었다.

양 정상은 6월 13일 평양의 순안 공항에서 역사적인 만남을 가졌으며 체류 기간 동안 두 차례의 정상회담을 진행하여 6·15 남북공동선언을 발표하였다. 이 공동선언 이후 남북 간에는 장관급회담을 중심으로 다양한 분야에서 회담이 활발하게 개최되었다.

### ③ 2007년

노무현 정부는 북한이 응한다면 언제 어디서나 정상회담을 개최할 용의가 있다고 하면서도, 정상회담이 개최되기 위해서는 북핵문제가 해결의 방향에 들어서는 등 여건이 조성되어야 한다는 입장을 취해 왔다. 그런데 2007년에 들어서면서 북핵

문제 해결의 실마리가 풀리기 시작했다. 특히 미국은 중간선거 이후 방코델타아시아(BDA) 북한계좌의 동결을 해제(2007.4.10)하고 미·북 관계정상화 실무그룹회의도 가동하였다. 북한도 영변 핵시설을 폐쇄하고 IAEA 사찰단의 감시를 재개(2007.7.14)하였다. 북핵문제의 해결 진전에 따라 남북관계도 정상화되어 제20차 남북장관급회담(2007.2.27~3.2)이 개최되는 등 여러 분야에서 속도를 내기 시작하였다.

이러한 상황 변화 속에서 우리 정부는 2007년 7월 초 남북관계 진전 및 현안 협의를 위한 고위급 접촉을 북측에 제안하였다. 이에 대해 북한은 7월 29일 국가정보원장이 비공개로 방북해 줄 것을 요청하였다. 이에 따라 김만복 국가정보원장이 대통령 특사자격으로 두 차례 비공개로 평양을 방문하여 “8월 28일부터 30일까지 평양에서 남북정상회담을 개최하며, 이에 앞서 준비접촉을 갖기로 한다”는 합의서를 채택하였으며, 8월 8일 동시에 공식 발표하였다.

그러나 남북정상회담 준비는 북한의 갑작스런 수해로 인해 차질을 빚게 되었다. 8월 7일부터 18일까지 북한 지역에 내린 집중호우로 큰 피해가 발생함에 따라 북한은 10월 초로 연기해 줄 것을 요청하여 왔으며, 양측 간에 협의를 거쳐 10월 2일~4일로 늦추는 것으로 조정하였다. 노무현 대통령은 총 300명으로 구성된 대표단과 함께 10월 2일 서울-개성-평양 간 육로를 통

해 북한을 방문하였다. 또한 최고통수권자로서는 사상 처음으로 분단의 상징인 군사분계선을 걸어서 통과하였다.

양측은 10월 3일 두 차례 개최된 정상회담에서의 논의 결과를 토대로 10월 4일 '남북관계의 발전과 평화번영을 위한 선언'(10·4 선언)을 발표하였으며, 이후 '10·4 선언' 이행문제를 협의하기 위한 각종 회담이 연이어 개최되고 세부 이행방안에 대한 합의를 도출하였다. 남북총리회담을 비롯하여 30회의 회담이 열리고 20건의 합의서 또는 공동보도문이 발표되었다.

관련 검색어: 6·15 남북공동선언, 10·4 선언, 베를린 선언

## 남북 정치인 100인 연합회의

북한이 1982년 2월 10일 제의한 것으로, 해외인사를 포함 남북 각기 50명씩 100명이 연합회의를 하되 다무적 원탁회의 방식으로 진행하자는 것이다. 더구나 북한은 우리측 참가 인사를 일방적으로 지명하였다.

북한은 1980년 전두환 정부가 출범하자 정통성 및 정당성 문제를 제기하여 정부와 국민을 이간시키고 혼란을 조성하려고 기도하였으며, 이에 따라 남한 정부당국을 협상 상대로 삼으려 하지 않았다. 이에 반해 남한 정부는 북한에 대해 각종 대화 제의 등 적극적인 공세 입장을 취했다.

전두환 대통령은 1981년 1월 12일 남북한 당국 최고책임자 상호방문을 제의하고 6월 5일에는 남북한 당국 최고책임자 간 직접 회담을 제의했다. 또한 남한 측은 1982년 1월 '민족화합 민주통일방안'을 제시하고 2월에는 '20개 항 시범실천사업'을 제의하였다.

이 같은 우리 측 공세에 북한은 민주화 실현, 반공정책 포기, 주한미군 철수 등 전제조건을 내걸고 '고려민주연방공화국 창립방안'을 협의하자는 주장으로 일관하였다. 그러다가 1982년 2월 10일 조국평화통일위원회가 성명을 통해 '남북정치인 100인

연합회의'를 개최하자고 응수해 나왔다.

이 성명에서 북한은 해외인사들을 포함하여 남과 북에서 각각 50명씩 총 100명으로 연합회의를 개최하되 쌍무적 회담이 아니라 남북을 초월하여 다무적 원탁회의 방식으로 진행하자고 주장했다. 더구나 우리 측 참가대상과 관련하여 정부당국과 현존하는 정당·사회단체 인사들을 배제하고 반한단체나 지하정당 등 특정인원을 일방적으로 지명하였다. 이것은 상대방을 인정하지 않는 비현실적 태도로 결국 대화의 문을 계속 닫아걸겠다는 의도를 보인 것이었다.

우리 측은 어떻게든 대화의 계기를 마련하기 위해 남북한 고위대표회담을 제의하여 여기에 당국과 정당 및 각계 대표로 대표단을 구성하고 북한 측 '100인 연합회의' 제의도 협의할 수 있다는 입장을 전달했지만 북한은 대화 불응으로 일관하였다.

관련 검색어: 민족화합 민주통일방안, 고려민주연방공화국 창립방안, 정치협상회의

## 남북조절위원회

'7·4남북공동성명'에 근거하여 구성되어, 1972년 11월 4일 첫 전체회의를 열었다. 1973년 6월 3차 회의 후 북측의 중단 선언으로 전체회의는 더 이상 개최되지 못했다. 우리측이 재개 촉구를 해왔으나 1979년 북측이 '존속의 의의를 상실했다고 주장하였다.

### 1) 연원

남북조절위원회는 '7·4 남북공동성명' 제6항에 따라 합의를 추진하고 남북 간의 제반 문제와 나라의 통일문제를 해결할 목적으로 가동되었다. 남북조절위원회의 정식 발족에 앞서 공동위원장 회의를 세 차례 개최하여 제반 절차 문제를 협의하였으며, 1972년 11월 4일 「남북조절위원회 구성 및 운영에 관한 합의서」를 채택한 후 11월 30일 제1차 전체회의를 가졌다. 남북조절위원회는 쌍방에서 각각 공동위원장, 부위원장, 간사위원 1명씩과 위원 2명으로 구성하며, 판문점에 공동사무국을 두기로 하였다. 또한 회의는 서울과 평양에서 번갈아 진행하되 필요에 따라 판문점에서 개최할 수 있도록 했다.

남북조절위원회는 1972년 11월 30일~12월 1일, 1973년 3월 15일, 1973년 6월 12일~13일 서울과 평양을 번갈아 가며 세 차

례의 전체회의를 진행하였다. 그러나 4차 회의를 앞둔 1973년 8월 28일 북한 측의 일방적 중단 선언으로 남북조절위원회 전체회의는 더 이상 개최되지 못했으며, 부위원장 회의 등 비정상적으로 운영되다가 결국 1979년 변칙대좌를 끝으로 남북조절위원회는 존재의 의미를 상실하였다.

## 2) 주요 경과

남북조절위원회는 회의를 진행할수록 쌍방의 입장 차이가 크게 벌어져 갔다. '7·4 남북공동성명'에서 합의한 통일 3원칙(자주, 평화, 민족대단결)에 대한 해석과 그 구현방법을 둘러싸고 난항을 거듭했다. 우리 측은 서로 체제 내부문제에 간섭함이 없이 비정치·비군사적인 분야에서부터 불신을 제거하고 이해와 신뢰를 쌓아 나가며, 이를 바탕으로 정치·군사문제에 점진적으로 접근하자는 입장을 취했다. 그러나 북한 측은 우선적으로 군사대표자회담을 열어 남북 간 군사적 대치상태를 해소하는 문제부터 협의하자고 주장했다.

특히 2차 회의에서는 북한 측이 10만 명 이하로의 감군, 미군을 포함한 일체의 외국군대 철거 등 남북 간 군사적 대치상태 해소와 긴장완화를 위한 5개 항목을 내놓고 우선적 해결을 주장하였으며, 조절위원회와는 별개로 남북 정당·사회단체

연석회의를 열어 각계각층의 의사를 반영하자고 했다. 결국 실현 불가능한 제안을 내놓고 대화를 교착시키고 그 책임을 남한 측에 돌리는 한편 조절위원회의 성격을 변화시키려는 의도를 드러낸 것이다.

한편, 1973년 8월 28일 북한은 남북조절위원회 평양 측 공동위원장 김영주의 명의로 남북대화를 중단한다는 성명을 발표하였다. 이 성명에서 북한은 대화 중단의 이유로 두 가지를 밝히고 있는데, 하나는 8월 8일 발생한 김대중 납치사건에 중앙정보부가 결부되어 있어 이후락 같은 자와는 마주앉아 국가대사를 논의할 수 없다며 협상 상대를 보이코트한 것이다. 다른 하나는 '6·23 평화통일 외교정책 선언'을 2개 조선 노선의 공개적 선포라고 비난하면서 남측이 '7·4 남북공동성명'을 완전히 뒤집어엎었다고 주장한 것이다.

남북대화가 중단된 이후 대화 중단의 책임 문제와 한반도 평화 문제를 둘러싼 남북한의 공방이 이어졌다. 이런 가운데 1973년 12월 조절위원회 서울 측 공동위원장 이후락이 사임하고 장기영 부위원장이 대리하게 되었다. 이를 계기로 남북 간에 조절위원회의 개편 문제 등을 다루기 위한 조절위원회 부위원장 회의를 개최하기로 합의가 이루어져 1975년 3월까지 총 10회에 걸쳐 진행되었다. 그러나 북한 측은 남북조절위원회의 재개에는 관심이 없었으며, 1974년 8월 15일의 대통령 암살 저격사

건, 남침용 땅굴 발견 등이 이어지고 베트남 전쟁이 종결단계로 접어들면서 이 부위원장 회의마저 완전히 중단시켰다.

1979년 1월 우리 측이 남북조절위원회의 재개를 촉구한 데 대해 북한 측이 “남북조절위원회는 그 존속의 의의를 상실했다”고 주장함으로써 남북조절위원회를 정상화시키려는 우리 측의 노력은 무산되었다.

관련 검색어: 7·4 남북공동성명, 남북적십자회담, 판문점 연락사무소, 변칙대화

## 남북 직통전화

1971년 9월 22일 판문점 남북적십자 연락사무소 간에 처음으로 직통전화 2회선이 개통되었다. 이어 '7·4공동성명'과 함께 남북조절위원회 간 직통전화도 가설되었다. 대화와 교류의 증진에 따라 직통전화도 계속 증설되어 판문점 미경유를 포함하여 총 48회선이 있다.

### 1) 연원

해방이후 북한에 진주한 소련군에 의해 완전히 차단(1945.9.6)되었던 남북 간 전화통신이 재개되기까지는 26년이나 걸렸다. 1971년 9월 20일 제1차 남북적십자 예비회담에서 대한적십자측이 회담의 효과적인 운영을 위해 판문점 지역에 쌍방의 연락사무소 설치와 연락관 상주, 쌍방 연락사무소를 연결하는 직통전화의 가설·운용이 필요하다는 의견을 제시, 북측 적십자회가 이에 동의함으로써 남북 간 직통전화 2회선이 가설되게 되었다.

이러한 합의에 따라 판문점 공동경비구역 내에 있는 자유의 집과 판문각에 각기 상설 연락사무소를 설치하였으며, 1971년 9월 22일 두 연락사무소를 잇는 역사적인 남북직통전화 2회선이 개통되었다.

## 2) 경과

이후 고위층의 평양방문을 위한 쌍방 실무자간 비밀접촉에서 우리 측의 제의로 1972년 4월 29일 서울-평양 간 남북 직통전화 1회선이 비밀리에 가설되었다. 서울-평양 간 직통전화 개통 이후 평양을 방문한 당시 이후락 중앙정보부장과 김일성 간 접촉에서 남북직통전화 공식화에 합의하여 1972년 '7·4 남북공동성명'과 함께 「남북직통전화 가설 및 운용에 관한 합의서」가 공표됨으로써 남북조절위원회 회선이 공식화되었다.

또 1972년 8월 11일 적십자 본회담을 위한 25차 예비회담에서 남북적십자 중앙기관 간 2회선을 포함한 남북적십자 회담용 20회선을 가설하기로 합의하였으며, 같은 해 8월 18일 이를 개통하였다. 이어 1984년 11월 15일 제1차 남북경제회담에서 경제회담용 1회선 가설에 합의, 같은 해 12월 20일 개통하게 되었다.

1992년 5월 7일 7차 남북고위급회담에서는 남북당국 간 업무를 담당하는 남북연락사무소 설치에 합의함으로써, 같은 해 5월 18일 판문점 평화의 집과 통일각에 각기 사무소를 개설하고 직통전화 2회선을 개통한 바 있다.

이후 대구-평양 항공교통관제소간 관제협정(1998.2.28 발효) 등 합의서 채택으로 1997년 11월 19일 대구-평양 간 항공

관제용 직통전화 2회선이 개통되었으며(2001.9.18 인천-평양으로 이전), 남북해운합의서 및 동 부속합의서(2005.8.1 각기 발효)에 따라 2005년 8월 12일에는 남북해사당국 간(서울-평양) 직통전화 2회선이, 11월 1일에는 남북경제협력협회사무소 개설 공동준비단회의 합의(2005.11.10 소장회의 시 사무소 운영 및 관리에 관한 합의서 서명 발효)에 따라 남북경제협력협회사무소용(서울-개성) 3회선이 개통되었다.

이로써 현재 남북 간 합의에 의해 연결된 남북직통전화는 총 33회선이며 모두 판문점을 경유하여 연결되어 있다. 이 33회선 중에는 조절위나 경제회담 직통전화 등과 같이 당초의 기능을 완전히 상실한 회선도 있으나, 지금은 이 회선들을 회담 지원용 회선과 남북적십자연락사무소 직통팩스(2004.11.22 개통) 회선으로 전용하여 운용하고 있다.

한편 2010년 12월 현재 남북 간에는 지리적 여건 등으로 판문점을 경유하지 않는 남북직통전화 15회선이 별도로 설치되어 있는데, 군 상황실간 직통전화 9회선(경의선 6회선 2005.8.15, 동해선 3회선 2003.12.5)과 남북열차운행을 위한 직통전화 6회선으로 구성되어 있다.

판문점을 경유하는 남북직통전화 33회선의 구성현황은 다음과 같다. 판문점 남북연락사무소(자유의 집↔판문각) 간 5회선, 회담지원용(서울↔평양) 21회선, 항공관제용(인천↔평



양) 2회선, 해사당국(서울↔평양) 간 2회선, 경협사무소용(서울↔개성) 3회선 등이다.

### 3) 운용 현황

남북적십자 연락사무소와 남북연락사무소간 직통전화는 평일(월~금) 매일 아침 9시와 오후 4시에 시험통화(업무개시 및 마감통화)를 하고 있으며, 토·일요일 및 썬방 공휴일은 휴무하고 있다. 단, 평일 근무시간 후나 공휴일에도 어느 일방의 요청이 있으면 근무하는 것을 원칙으로 하고 있다.

남북연락 채널의 핵심역할을 담당하고 있는 남북적십자 연락사무소와 남북연락사무소 직통전화는 개통이후 북측에 의해 5차례나 일방적으로 중단된 바 있다.

첫 번째는 1976년 8월 18일 판문점 도끼만행사건 직후인 8월 30일 동해상에서 남북된 '제3신진호' 송환 협의 전통문을 북한이 접수를 거부하면서 중단되었다가 1980년 2월 6일 남북 총리회담 절차협의를 위한 제1차 실무대표접촉 합의에 따라 그 다음날인 2월 7일에 재개되었다.

두 번째는 남북총리회담을 계기로 재개된 남북직통전화는 제11차 실무대표접촉을 앞둔 1980년 9월 24일 북한이 일방적으로 실무대표접촉 중단을 선언한 그 다음날에 단절되었으

며, 1984년 9월 18일 북한의 수재 지원문제와 관련한 적십자 실무접촉 합의에 의해 9월 29일 재개되었다.

세 번째는 북한이 1996년 9월 18일 북한 잠수정 강릉 침투사건 발생 후 단절시킨 바 있으며, 2000년 7월 31일 제1차 남북장관급회담 합의에 따라 8월 14일 재개되었다.

네 번째는 북한이 2008년 11월 22일 제63차 유엔총회 시우리 측의 대북인권 결의안 공동제안을 사유로 단절시켰으며, 2009년 故 김대중 대통령 특사조의방문단 서울 방문(8.21~23) 및 남북적십자회담(8.26~28)을 계기로 8월 25일 재개되었다.

다섯 번째는 '천안함 피격 사건' 관련 정부의 대북제재 조치 발표(10.5.24) 이틀 후인 5월 26일 북한은 "판문점 적십자 연락대표 사업 완전 중지와 모든 남북 간 통신연계를 단절한다"고 통보함으로써 남북 간에는 군 상황실간 직통전화 이외에는 사실상 모든 통신회선이 단절되었다. 그러다가 2010년 10월 18일부터 남북 민항 직통전화(관제통신망)는 재개되었으며 2011년 1월 12일부터 남북 간 연락사무소 직통전화도 다시 연결되었다.

이와 별도로 운용되고 있는 군 통신선도 단절시킨 사례가 있다. 그간 개성공단 출입을 위해 서해 군 통신선을 통해 출입신청과 승인 등의 절차를 밟아 왔는데, 2013년 3월 27일 북측이 일방적으로 서해 군 통신선을 차단하였다. 북측은 이를 시발로 개성공단 통행제한에 들어가 끝내 개성공단을 잠정 중

단하고 북한 근로자 전원을 철수시켰다. 일곱 차례의 남북당국 실무회담을 통해 8월 14일 '개성공단 정상화를 위한 합의서'를 채택한 후, 9월 10일 군 통신선이 다시 연결되었으며 개성공단도 재가동되었다.

관련 검색어: 남북조절위원회, 남북적십자회담, 판문점 연락사무소, 5·24조치

## 남북 철도·도로 연결사업

남북장관급회담에서 경의선 철도·도로 연결에 합의하여 진행하다가 2002년 9월 18일 동해선과 함께 착공식을 거행하였다. 시험운행을 거쳐 2007년 12월 11일부터 경의선 구간에 화물열차를 정기운행 했으나 2008년 11월 북측 조치로 중단된 후 아직 운행되지 못하고 있다.

### 1) 연원

2000년 7월에 개최된 제1차 남북장관급회담과 8월에 개최된 제2차 남북장관급회담에서 남북한은 경의선 철도(서울-신의주) 및 도로(문산-개성)를 연결하기로 합의하였다. 이에 따라 우리 정부는 2000년 9월 18일 경의선 철도·도로 연결 공사에 착수하였으나 북측은 착공을 미루고 있었다. 그 후 북측이 동해선도 동시에 연결되어야 한다는 주장을 제기함으로써, 2002년 8월 개최된 제7차 남북장관급회담에서 경의선과 동해선 철도·도로의 착공에 합의하고, 2002년 9월 18일 경의선과 동해선 철도·도로 연결공사 착공식을 동시에 개최하였다.

남북한은 경의선 도로의 경우 차량통행이 가능해진 2003년 초부터 개성공단 개발 준비를 위한 차량 임시통행을 실시했으며, 동해선 도로의 경우에도 2003년 2월 11일 임시도로 개통식

을 갖고 금강산 육로시범관광을 실시하였다. 철도 연결의 경우에는 2003년 6월 14일 경의선과 동해선의 군사분계선 상에서 남북의 철도 궤도를 연결하는 행사를 가졌으며, 2007년 5월 17일 열차 시험운행을 경의선 문산-개성역 간, 동해선 금강산역-제진역 간 구간에서 실시한 데 이어, 2007년 12월 11일부터 경의선 문산-봉동 구간에 매일 1회 12량의 차량 편성으로 화물열차의 정기운행에 들어갔다. 화물열차의 운행은 2008년 11월 28일 중단될 때까지 총 222회(편도 기준) 운행되었다.

## 2) 경과

남북 철도·도로 연결과 관련하여 우리 정부는 2000년 8월 남북 간 합의 직후 범정부 차원의 '남북철도연결사업추진단'을 구성하고, 도로의 경우에는 지역의 특성을 감안하여 군에서 1차적인 공사를 담당하도록 하는 등 철도·도로 연결의 효율적 추진을 위한 조치를 취해 나갔다. 또한 우리 정부는 공사구역이 비무장지대를 통과하는 만큼 환경영향 평가와 지뢰 등 위험물 제거작업을 거쳐 철도·도로 연결공사를 추진하였다.

북한지역 철도·도로 연결에 필요한 자재와 장비는 우리가 북한에 유·무상으로 제공하였다. 이는 북한의 시설·장비 상태 등으로 볼 때 우리와 공사 보조를 맞춰 나가는 것이 어렵다는

점과 함께, 남북 철도·도로 연결이 우리가 지향하는 한반도 평화와 공동번영에 기여하는 바가 크고, 장기적으로는 대륙 철도와의 연결을 통해 우리 경제의 새로운 성장 동력으로 작용할 수 있다는 판단에 따른 조치였다. 우리 측은 당시 제공된 장비·자재의 투명하고 정상적인 사용을 위해 사용현장 방문 및 기술지원을 지속적으로 실시하였다.

도로의 경우 2003년 10월 경의선이 연결되었고 2004년 10월 동해선 연결공사가 완료되고 그해 12월 1일부터 남북 간 정상적인 이용을 시작하였다. 철도의 경우 우리 측 구간 경의선은 2002년 12월에, 동해선은 2005년 12월에 공사가 완료되었다. 북한 구간도 2005년 경의선, 동해선 모두 궤도부설을 완료하고 역사 건축 및 신호·통신·전력계통 마무리 공사를 진행하였다.

남북은 2005년, 2006년 두 차례 철도·도로 개통식 일정에 합의했으나 북한이 철도 운행에 필요한 전력 등 추가지원을 확보하려는 목적에서 군사적 보장 합의를 미룸에 따라 성사되지 못했다. 그 후 2007년 5월 17일 경의선과 동해선 열차 시험운행이 동시에 진행되었으며, 2007년 12월 11일부터는 경의선 화물열차 정기운행이 이루어지게 된 것이다. 화물열차의 운행은 2008년 북한의 12·1조치로 중단되었고, 북한이 2009년 8월 운행재개를 통보해 왔으나 물동량 확보 등 문제로 아직 운행되

지 못하고 있다.

남북한 당국은 안전하고 정상적인 열차·차량 운행이 이루어지도록 제도적 장치를 마련하기 위한 협의도 진행했다. 그 결과 2003년 1월에는 「남북사이의 차량운행에 관한 기본합의서」를, 2003년 8월에는 「남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서」를 서명·교환했으며, 2005년 8월에 발효시켰다. 또한 도로와 철도를 이용한 인원과 차량, 자재·장비의 이동·왕래가 증가함에 따라 우리 정부는 2003년 2월부터 임시 출입사무소를 운영하기 시작하였으며, 2003년 11월 20일 통일부 소속기관으로 '남북출입사무소'를 신설하였다. 남북출입사무소는 인원왕래, 물자의 반출입 및 수송장비 운행 시 고유한 출입심사(CIQ; Customs, Immigration, Quarantine) 업무와 함께 북한과의 협의 및 연락, 긴급상황 발생 시 조치 등의 업무를 수행하고 있다. 북한도 2006년 통행사무소 건물을 신축하고 관련 기관에서 파견된 인원들이 CIQ 업무를 수행하고 있다.

남북 철도·도로 연결사업을 위한 군사적 보장과 관련하여서는 먼저 정전협정 절차에 따라 유엔군과 북한군 대표 간 경의선·동해선 연결공사 지역을 남북 관리구역으로 설정하는 합의가 이루어졌다. 이후 2001년 2월 8일 남북군사실무회담에서 경의선 공사구역에 대한 군사적 보장에 합의했으나 발효가 미뤄져 오다가, 2002년 9월 18일 경의선·동해선 동시 착공을 앞두

고 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 철도·도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서」를 9월 17일 서명·교환하였다.

이 합의에서 동해선은 철도 노반을 중심으로 100m의 폭을, 경의선은 250m의 폭을 남북관리구역으로 하기로 하였다. 이어 남과 북은 2003년 1월 27일 남북군사실무회담 수석대표 접촉을 통해 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」를 서명·발효하였으며, 이에 따라 금강산 육로관광, 개성공단 개발을 위한 인원 출입과 자재·장비 수송, 평양 방문 인원·차량의 육로 이용 등이 가능하게 되었다. 남북 군사당국은 제5차 남북장성급회담(2007.5.8.~11)에서 열차 시험운행(2007.5.17)에 관한 잠정합의서를 채택하였으며, 2007년 12월 5일 제35차 군사실무회담에서 개성-봉동 간 화물열차 정기운행(2007.12.11)에 관한 군사적 보장 합의서를 채택하였다.

#### 남북 철도·도로 연결공사 개요

노선	종류	규모	구간	거리(km)
경의선	철도	단선	문산역(남)-개성역(북)	27.3
	도로	4차선	통일대교 북단(남)-개성(북)	12.1
동해선	철도	단선	제진(남)-온정리(북)	27.5
	도로	2차선	송현리(남)-고성(북)	24.2

관련 검색어: 남북출입사무소, 3통(통행·통신·통관), 남북경제회담, 남북군사회담

## 남북체육회담

도쿄올림픽경기대회를 앞두고 1963년 1월 24일 남북체육실무자회담을 개최한 것이 처음이다. 이후 남북체육회담이 여러 차례 개최되었으나 북측의 정치적 접근으로 번번이 결실을 맺지 못했다. 1990년대 이후 체육회담을 통해 남북 체육교류가 성사되고 국제경기대회 단일팀 출전이 두 번 이루어졌다.

### 1) 개요

1962년 6월 모스크바에서 개최된 제59차 국제올림픽위원회(IOC) 총회에서 1964년 도쿄올림픽경기대회에 남북한이 단일팀으로 참가할 것을 권고함에 따라 1963년 1월 24일 IOC 주재로 남북 체육실무자회담이 개최되었다. 이 회담은 국제기구가 중재하는 틀 내에서의 접촉이었던 만큼 남북 간의 직접 대화라고 보기 어렵고 또 당국 간의 대화도 아니었지만, 분단 이후 처음으로 남북 대표들이 마주 앉아 의견교환을 했다는 점에서 의미가 있다.

그 후 남북체육회담은 1979년 평양 세계 탁구선수권대회, 1984년 로스앤젤레스 올림픽경기대회, 1988년 서울 올림픽경기대회, 1990년 베이징 아시아경기대회와 관련해서 여러 차례 개최되었으나 타협점을 찾지 못한 채 결렬되었다. 그리고 1990년

10월 평양과 서울에서 남북통일축구대회가 열리는 것을 계기로 체육회담이 개최되어 1991년에 개최된 제41회 세계탁구선수권대회와 제6회 세계청소년축구선수권대회에 단일팀으로 참가하기도 하였다.

2000년 이후에 체육회담이 다시 활기를 띠었으나 남북 간 체육교류에 대한 합의는 대부분 남북장관급회담이나 특사회담 등을 통해 이루어졌으며, 남북 간에 큰 틀에서 원칙적인 합의가 이루어지면 해당 실무접촉에서 이를 실무적으로 집행하기 위한 세부문제를 논의하였다. 체육회담에서는 주로 국제경기대회에 공동입장을 하거나 남북한에서 열리는 국제경기대회에 일방이 참여하는 문제를 논의하였다. 남북단일팀 구성을 위한 체육회담이 2005년 12월~2007년 2월 사이에 네 차례 개최되기도 했으나 끝내 합의를 이루지 못하였다.

### 2) 내용 및 경과

#### ① 1960년대~1970년대

1962년 6월 제59차 모스크바 국제올림픽위원회(IOC) 총회에서 1964년 동경올림픽대회에 남북한이 단일팀으로 참가할 것을 권고하는 결정을 하였다. 북한은 이에 근거하여 남북한 올림픽위원회 대표들 간에 체육회담을 갖자고 7월 28일 제의해왔

다. 이에 따라 1962년 12월 로잔과 홍콩에서 남북 체육실무자 간에 세 차례 접촉을 가진 후 1963년 1월 24일 IOC 주재로 남북 체육실무자회담이 개최되었다. 여기에서 단가는 '아리랑'으로 한다는 것과 단장과 종목별 지도자의 임명방법 등에 합의가 이루어졌다. 그 뒤 5월 17일부터 홍콩에서 회담이 속개되어 전 종목에 걸쳐 선발전 실시, 경비 각기 부담 등 부분적 사항에 의견이 접근되기도 하였으나 끝내 결렬되고 말았다.

그 후 1979년 4월 25일부터 5월 6일까지 진행되는 평양 세계 탁구선수권대회를 앞두고 북한 측이 2월 20일 남북 탁구협회 간에 단일팀을 구성하는 문제를 협의하자고 제의해왔다. 이에 따라 대한탁구협회와 북한탁구협회 간에 회담이 개최되었다.

이 회담은 2월 27일부터 3월 12일까지 네 차례 진행되었다. 우리 측은 단일팀 구성문제가 합의되어야 하지만, 그렇지 않을 경우에도 우리 측 선수단의 대회 참가는 보장되어야 한다는 입장인데 반해, 북한 측은 단일팀을 구성하는 문제부터 먼저 합의하자고 고집하였다. 북한 측은 단일팀을 명분으로 한국 선수단의 대회 참가 기득권을 무시하고 평양대회 참가를 저지하려는데 목적을 둬으로써 순수한 스포츠 정신을 유린하였다. 결국 양측이 3월 12일 결렬선언을 함으로써 단일팀 구성도 합의되지 못했고 한국선수단의 참가도 불가능하게 되었다.

## ② 1980년대~1990년대

### 〈로스엔젤레스 올림픽경기대회〉

1983년 10월 북한이 저지른 버마 아웅산 폭탄테러 사건으로 어느 때보다 긴장이 고조된 상황에서, 북한은 1984년 3월 30일 제23회 로스엔젤레스 올림픽경기대회에 단일팀을 구성하는 문제를 협의하자며 남북체육회담을 제의해왔다. 대한체육회는 로스엔젤레스 올림픽대회 참가선수 명단 제출 마감일이 불과 2개월 남은 시점에서 단일팀 구성문제 협의는 기술적으로나 시간적으로 실현가능성이 없었지만, 이를 남북 간 체육교류의 계기로 삼기 위해 동의함으로써 1984년 4월 9일 첫 회담이 이루어졌다.

그러나 아웅산 테러사건과 최은희·신상옥 납치사건에 대한 사과 문제를 둘러싸고 회담이 계속 공전되었다. 북한 측이 전제조건을 내걸고 4차 회담 개최를 거부함으로써 이 회담은 3차 회담으로 끝났으며, 북한 측은 6월 2일 로스엔젤레스 올림픽경기대회 불참 선언을 하였다.

### 〈서울 올림픽경기대회〉

1985년 2월 1일 사마란치 IOC위원장이 집행위원회 결정 사항으로 남북체육회담 개최문제를 남북한에 각기 제의해왔다. 이에 따라 IOC 주재 하에 1985년 10월 8일부터 1987년 7월

15일까지 로잔에서 4차례 개최되었다. 북한 측은 기본적으로 제24회 올림픽대회는 남북한이 공동개최하고 경기종목을 각각 절반씩 나누어서 치러야 한다고 주장하였다. 우리 측은 개최지를 서울로 정한 1981년 바덴바덴 IOC총회의 결정사항이 존중되어야 한다는 전제하에 일부 종목의 북한 지역 개최를 긍정적으로 검토하였다.

IOC측은 탁구, 양궁, 여자배구와 축구예선 1개 조, 사이클 남자 개인 도로경기를 북한 측이 조직하는 중재안을 제시하였으나, 북한 측은 그들의 공동주최안과 거리가 멀다며 시간만 지연시켰다. 중국에는 초청장이 발송된 후인 10월 23일 회담의 중단을 선언하였고, 1988년 1월 12일에는 올림픽대회에 불참할 것이라고 발표하였다.

#### 〈베이징 아시아경기대회〉

서울 올림픽대회가 끝난 후 1988년 12월 21일 북한 측은 1990년 9월에 개최되는 베이징 아시아경기대회에 단일팀으로 출전하자며 남북체육회담을 제의했다. 이에 따라 남북한은 1989년 3월 9일부터 1990년 2월 7일까지 9차례에 걸쳐 회담을 진행하여 단일팀의 호칭(코리아), 단기(흰색 바탕에 하늘색 우리나라 지도), 단가(1920년대 부르던 아리랑), 선수선발 등 10개항의 기본사항에 합의하였다.

그러나 우리 측이 합의사항의 이행보장 장치를 요구한데 대해 북한 측은 먼저 절대로 개별 팀으로 출전하지 않을 것을 천명해야 회담을 계속하겠다고 주장하여 결렬되었다. 북한 측은 우리 선수단의 출전을 막아 대중국 접근 가능성을 차단하고 북방정책을 견제하는 한편, 우리 내부에 통일문제를 둘러싼 분란을 확대시키고 대한민국의 유엔 단독 가입 움직임을 저지하려는 등 다목적 포석이 깔려 있었다.

#### 〈세계탁구선수권대회 등〉

베이징 아시아경기대회 기간 중 남북한 체육장관 간에 접촉이 이루어져 1990년 10월 평양과 서울에서 남북통일축구대회가 열렸다. 이를 계기로 우리 측의 정동성 체육청소년부 장관과 북한 측의 김유순 국가체육위원장은 회담을 갖고 10월 25일 공동성명을 발표하여 국제경기대회에 단일팀으로 참가 및 남북 체육교류 문제를 협의하는 체육회담을 개최하기로 하였다.

이에 따라 1990년 11월 29일부터 1991년 2월 12일까지 4차례 회담이 개최되어 제41회 세계탁구선수권대회와 제6회 세계청소년축구선수권대회에 단일팀을 구성하여 참가하는 문제를 완전히 타결하였다. 그 결과 분단 이후 최초로 남북한이 국제경기대회에 단일팀으로 참가하게 되었다. 1991년 4.24~5.6 일본 지바에서 열린 세계탁구선수권대회에서는 여자 단체전 우승을 했고, 6.5~17에 열린 포르투갈 세계청소년축구선수권대회에서

는 8강에 진출하는 전적을 올렸다.

### ③ 2000년대

2000년 이후 남북 간 교류협력이 활성화됨으로써 체육 분야에서도 활기를 띠기 시작했다. 국제경기대회에 단일팀 참가와 공동 입장 및 응원이 이루어지고 남북 간에도 축구, 농구, 태권도, 프로권투, 아이스하키 등 다양한 종목에서 교류가 빈번해졌다. 특히 2002년 부산 아시안게임이나 2003년 대구 유니버시아드 대회, 2005년 인천 동아시아 육상선수권대회, 2008년 아시아 레슬링대회 등 우리 측 지역에서 열린 국제경기대회에 북한 측이 선수단과 응원단을 참가시켰다.

2000년 이후 체육분야 교류 증대로 체육회담의 빈도도 증가하였다. 2002년 8월 북한 측의 부산 아시아경기대회 참가를 위한 실무접촉, 2003년 7월 대구 유니버시아드 대회 참가를 위한 실무접촉, 2004년 6월 아테네 올림픽 남북 공동입장을 위한 실무접촉, 2005년 7월 8·15 통일축구경기를 위한 실무접촉, 2005년 12월부터 2007년 2월까지 4차례 개최된 2008 베이징 올림픽경기대회 남북 단일팀 구성을 위한 체육회담 등이 남북한 간에 이루어진 체육회담들이다. 2008년 베이징 올림픽경기대회 단일팀 참가는 북한 측이 무조건 동수 구성 원칙을 고집하여 무산되었다.

그 이후 남북관계의 경색과 함께 한동안 체육회담도 개최되지 못하다가 2014년 7월 17일 인천아시아경기대회 북한 측 참가를 위한 실무접촉이 개최되었다. 우리 측은 기본적으로 국제관례와 대회의 관련 규정에 따르는 것이 바람직하다는 입장을 전제로 선수단과 응원단 참가문제에 대한 북측의 구체적인 설명과 확인을 요구하였으나, 북측은 일방적으로 회담결렬을 선언하고 퇴장하였다. 그후 남북 간에 판문점 연락채널을 통한 문서교환 방식으로 실무문제를 타결하여 결국 북한은 총 273명의 선수단과 임원들이 참가하게 되었다.

관련 검색어: 남북 단일팀, 남북통일축구대회, 버마 아웅산 폭탄테러 사건



## 남북총리회담

1980년 1월 북측이 우리측 정국혼란을 노려 총리회담을 제의하여 실무절차를 논의한 바 있다. 1987년에는 북측의 정치군사회담에 대응하여 우리측이 총리회담을 제의했다. 한편 2007년 정상회담 이후 '10·4선언' 이행을 위해 1차 남북총리회담을 가졌다.

### 1) 연원

1980년대의 남북총리회담은 우리 측과 북한 측에 의해 각각 한차례씩 제의되었다. 첫 번째는 우리 내부에서 12·12 사태로 정국이 극도로 불안정한 상황인 1980년 1월 12일, 북한은 남측을 혼란시킬 의도로 각기 형식이 다른 두 개의 남북대화 제의를 해왔다. 남북의 각계 인사가 만나 한반도 긴장 완화와 평화 방안을 논의하자며 제의한 '정치협상회의'가 그 중 하나다. 나머지 다른 하나는 "북과 남의 당국자 회담도 할 수 있고 더 나아가 고위당국자 회담도 성숙시켜 나갈 용의가 있다"며 남북총리회담을 제의해 왔다. 두 번째는 우리 측이 1987년 3월 17일, 중단된 남북대화를 재개하고 수자원 당국회담을 열어 상호 신뢰를 위한 최소한의 여건이 조성된 바탕 위에서 남북총리회담을 열어 남북관계 개선과 긴장 완화 방안을 포괄적으로 협의하자

고 북측에 제의한 것이었다.

또한, 2007년 남북정상회담에서 남과 북은 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언)'의 이행을 위한 '남북총리회담'을 2007년 11월중 서울에서 개최하기로 합의하였다. 이는 그동안 남북관계의 총괄 조정협의체였던 남북장관급회담을 격상시켜 쌍방 총리급이 남북관계 전반을 관장토록 한 것이다. 남과 북은 10월 26일부터 11월 11일 사이에 3차례의 예비접촉과 1차례의 부문별 실무협의를 거쳐 11월 14일부터 16일까지 서울에서 양측의 총리와 각각 6명의 대표들이 참석한 가운데 제1차 남북총리회담이 개최되었다.

### 2) 내용 및 경과

#### ① 1980년대

1980년 초 우리 측은 정정 불안 등으로 인해 북한의 제의를 받아들일 만한 형편이 아니었으나, 그간 북한에 '남북한의 책임 있는 당국자 간 대화'를 지속적으로 제기했던 점을 감안하여 북한의 제의를 일단 수용기로 하고 이 회담의 제반 절차 문제를 협의하기 위해 실무접촉을 가질 것을 북한에 제의했다. 실무접촉은 1980년 2월 6일의 제1차 접촉을 비롯해 같은 해 8월 20일까지 열 차례 있었다. 그러나 남북한은 회담의 명칭

과 장소, 의제 등에 대해 합의점을 찾지 못하였으며, 1980년 9월 북한이 방송을 통해 일방적인 중단 선언을 함으로써 끝났다.

두 번째 우리 측에 의한 총리회담 제의는 1987년 3월, 북한이 군축을 의제로 한 남북고위급 정치군사회담을 제의해온 데 대한 반응으로 나온 것이다. 이 때 북한은 남북고위급 정치군사회담 제의에 남측이 동의한 것으로 간주하며, 의제를 긴장 완화 문제에 한정하자면서 총리회담을 수용하고 예비회담을 갖자고 역제의를 했다. 그러나 우리 측이 기존 대화 선 재개 원칙을 고수하자 북측은 같은 해 4월 24일 정무원 대변인 성명을 통해 남북총리회담을 포함한 남북대화의 전면 거부를 선언했다.

1980년 북한이 제의했던 남북총리회담은 처음부터 진지함이 결여된 제안으로서 정치적 책략의 성격이 다분했다. 북한은 대화의 지속이 우리 정부를 인정하고 우리 내부의 반정부 투쟁 불씨를 꺼버리는 결과를 가져올 것이라는 정치적 판단에 따라 예비회담을 일방적으로 중단시켰다. 더욱이 북한은 내부적으로 중대한 정치 일정을 눈앞에 두고 있었다. 바로 1980년 10월의 조선노동당 제6차 당대회로서, 이 대회는 김일성으로부터 김정일로의 권력 승계를 공식화하기 위한 행사였다. 즉 남북총리회담 제의는 이와 같은 김정일로의 권력 승계 명분을 강화하기 위한 방편으로도 이용되었던 것이다.

## ② 2000년대

2007년 남북정상회담 직후 남과 북은 남북총리회담 제1차 예비접촉을 2007년 10월 26일 개성에서 개최하였다. 1차 예비접촉에서는 총리회담 개최시기와 대표단 구성, 왕래경로 등 주요 절차문제에 대한 합의가 이루어졌고, 제2차(11.9) 및 제3차(11.11) 예비접촉을 통해 나머지 절차문제와 총리회담 의제문제를 집중 협의하였다. 한편, 11월10일 부문별 실무협의를 개최하여 총리회담 의제 등 '10·4 선언' 이행과 관련, 추가적 논의가 필요한 분야를 중심으로 쌍방의 구상과 추진계획에 대한 입장을 교환하였다.

제1차 남북총리회담은 11월 14일부터 16일까지 서울에서 개최되었다. 우리 측은 '10·4 선언'의 이행을 위한 구체적인 추진방안을 제시하고, '3통'문제 등 경제협력사업을 내실화·활성화하기 위한 조치들을 조속히 추진해 나가고, 인도주의적 견지에서 이산가족 상봉 확대와 국군포로·남북자문제 해결을 위해 상호 노력할 것과, 서해평화협력특별지대 사업의 차질 없는 이행을 강조하였다. 북한 측은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로의 개보수 및 공동이용, 조선협력사업, 서해평화협력특별지대 사업 등 정상선언 합의사항에 대한 구체적 이행방안에 대해 관심을 표명하면서, 동 사업들에 대한 구상을 제시하였다.

양측은 남북경제협력공동위원회 1차 회의를 12월 4일부

터 6일까지 서울에서 개최하기로 하였으며, 장관급의 '서해평화협력특별지대추진위원회'와 '남북사회문화협력추진위원회'를 구성·운영하기로 합의하였다. 회담에서 논의된 사항을 정리하여 양측은 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서」와 「서해평화협력특별지대추진위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」등 2건의 부속합의서를 채택하고 제1차 총리회담을 마쳤다.

관련 검색어: 정치협상회의, 남북정상회담, 10·4 선언

## 남북 총선거 통일

1970년대까지 통일에 대한 우리측 기본입장은 '유엔 감시하 인구비례에 의한 자유총선거'였다. 북측도 초기에 자유총선거를 거론했지만 외국 간섭없는 '자주적 총선거'를 가리켰다. 우리측은 점차 민족동질성 회복의 과정을 중시하게 되었다.

유엔의 결의에 따라 한반도 내 유일 합법정부로 탄생한 대한민국으로서는 통일이란 총선거가 실시되지 못한 북한 지역에서 선거를 실시하여 공식으로 둔 해당 의석을 채우면 되는 것이었다. 1954년 제네바 정치회담에서 북한 지역만이 아니라 대한민국 헌법의 절차에 의거하여 유엔 감시 하에 남북한 자유총선거를 실시하자는 통일방안을 제시하였으며, 기본적으로는 그 같은 입장이 이승만 정부 내내 견지되었다.

제2공화국 이후로는 유엔 감시하의 인구비례에 의한 남북한 자유총선거가 기본 입장으로 천명되었다. 여기서 '유엔 감시'가 떨어져 나간 것은 1970년대 중반이었다. 1974년 8월 15일 박정희 대통령이 평화통일 3대 기본원칙을 발표하면서 유엔 감시라는 조건을 없애고 대신에 '공정한 선거관리와 감시'하의 남북한 자유총선거를 제시한 것이다. 1980년대 이후에는 자유총선거를 전면에 내세우지 않고 남북 간에 민족적 동질성을 회복

하고 신뢰를 구축하는 과정을 중시하게 되었다.

한편, 북한은 남한의 자유총선거 주장에 대응하여 대남 평화공세 전략의 일환으로 '자주적 총선거'를 내걸었다. 이것은 '외국 간섭 배제'를 전제조건화한 것인데, 결국 자주라는 명분으로 주한 미군을 철수시키는데 초점이 맞추어져 있다. 북한은 1949년 6월 조국통일민주주의전선을 결성한 것을 계기로 미군이 철수한 후 남북 제 정당·사회단체 대표들로 선거지도위원회를 만들어 이 위원회의 지도하에 총선거를 실시하자고 주장하였다. 1956년 4월 노동당 제3차 대회에서도 김일성은 '전체 조선 인민의 총선에 의한 통일정부 수립'과 남북 교류 및 협상을 주장했으며, 1959년 10월에는 남일 부수상이 '일체의 외국 군대를 철수시키고 전조선의 자유선거를 실시하자'는 등 7개항의 통일방안을 내놓았다.

김일성은 1960년 8월 외국 간섭 없는 자유총선거가 조국통일의 가장 합리적이고 현실적인 길이지만 남한이 이를 받아들이지 못한다면 과도적 조치로 남북연방제를 실시하자고 제의하였다. 이후에도 이 자주적 총선거 안은 일관되게 주장되었으나, 1973년 6월 김일성이 '조국통일 5대 방침'을 내놓으면서 총선거론이 자취를 감추기 시작했다. 이때로부터 연방제는 총선거 이전의 과도적 대책이 아니라 그 자체가 목표가 되었고, 이를 실현하기 위해 각계각층 대표들로 대민족회의 등 군중집회식 회

의체를 구성해야 한다고 주장한 것이다. 북한이 기존의 총선거론을 거두어들이는 시점은 남한의 국력이 북한을 앞지르기 시작한 시점과 일치하고 있다.

관련 검색어: 제네바 정치회담, 평화통일 3대 기본원칙, 북한의 연방제, 조국통일 5대 강령, 조국통일민주주의전선

## 남북출입사무소

우리 측은 철도 도로 연결에 따른 본격적 육로통행 시대에 대비하여 신속하고 효율적인 통행업무 수행을 위해 출입시설 신축에 착수하여 2006년 3월 15일 준공식을 가졌다. 출입사무소는 남북 출입과 관련한 CIQ 업무를 처리하고 있다. 아울러 남북 간의 회담 시설과 현장체험교육의 장으로도 활용되고 있다.

### 1) 연원

2003년 하반기 이후 개성공단 개발과 금강산 육로관광이 시작되면서, 정부는 경의선과 동해선 도로와 철도를 이용한 본격적인 육로통행 시대에 대비하여 신속하고 효율적인 통행관련 업무를 수행할 수 있는 출입시설을 건설하였다. 통일부는 2003년 11월 20일 산하에 '남북출입사무소' 직제를 신설하고, 2004년 9월 23일 경의선과 동해선의 남측 경계구역에 출입시설 신축에 착수하였다. 2006년 1월 23일과 27일 동해선과 경의선에 신축된 출입시설에서 통행관련 업무를 개시하였으며, 3월 15일 경의선과 동해선 출입시설 준공식을 개최하였다. 출입시설 본 건물 완공 이전까지는 임시 출입시설에서 통행관련 업무를 처리하였다.

경의선과 동해선 출입사무소는 도로와 철도 출입시설이

분리되어 건설되었으며, 화물 처리를 위한 물류시설이 함께 설치되었다. 경의선 출입사무소는 경기도 파주군 장단면, 동해선 출입사무소는 강원도 고성군 현내면에 위치하고 있으며, 경의선의 도라선역, 동해선(동해북부선)의 제진역이 함께 건설되었다. 출입사무소에서는 관계부처에서 파견된 직원들이 상주하면서 국제공항 등과 같이 남북을 오고가는 인원과 차량에 대한 '관세, 출입심사, 검역업무'(CIQ; Customs, Immigration, Quarantine)를 처리하고 있다.

### 2) 경과

2004년 9월 23일 착수한 남북출입시설 신축사업은 남북협력기금 지원 사업으로 남북교류협력추진협의회에서 총사업비 2,746억 원(경의선 1,525억 원, 동해선 1,221억 원)을 의결하여 추진하였다. 남북출입시설은 시설 이용의 효율성과 고객 편의중심의 공간배치 및 환경오염 최소화 등을 고려하여 설계되었으며, 향후 한반도가 동북아 물류의 중심지로 발전하는 계기가 된다는 상징성도 감안하였다. 남북출입시설은 향후 남북 간 통행인원과 물동량이 증가하는데 따라 철도와 도로 출입시설, 물류시설 등을 단계적으로 도라산 지역에 약 44만㎡, 동해선 제진 지역에 약 38만㎡의 규모로 건설하도록 되어 있다.

2005년 12월 도로 본 출입시설 완공, 2006년 4월 철도 본 출입시설의 완공으로 출입심사·통관·검역 등 분야별 출입업무 수행을 위한 물적 공간이 확보되었다. 현재 도로를 이용한 남북 간 반출입 화물과 차량 및 인원에 대한 출입업무를 수행 중에 있으며, 철도를 통한 출입업무는 2007년 12월 11일 도라산역-개성 봉동 간 화물열차 운행이 이루어지면서 시작되었으나 2008년 12월 1일 북한의 일방적인 조치로 화물열차 운행이 중단되면서 출입업무도 잠정 중단되었다.

정부는 출입시설을 운용하면서, 개성공단의 경쟁력 강화를 위해 입주기업의 애로사항인 복잡한 통행·통관 절차의 간소화를 추진하였다. 이를 위해 경의선의 경우 전자출입체계(RFID)을 바탕으로 인원, 차량, 주요 물자에 대한 신속하고 효율적인 관리시스템을 구축하였다. 북측 지역에도 2014년 3월 1일부터 전자출입체계가 도입되어 일일단위 상시 통행이 시범 운영된 바 있으나, 북한측의 비협조로 일일단위 상시 통행이 본격적으로 운영되지는 못하고 있다. 현재 남북간 출입 통행은 시간대로 이루어지고 있는데, 현재 경의선의 경우 출경은 11회, 입경은 10회 총 21회의 출입경이 이루어지고 있으며, 토요일은 총 12회의 출입경이 실시되고, 일요일과 북한 공휴일에는 출입경이 없다.

남북출입사무소는 기업의 편의를 위해 개성공단 물류시

스템에 관세청 제출 서류의 자동 생성 전송시스템을 구축했으며, 인원 출입 시 우리 측 출입사무소에 제출하던 출입신고서를 생략하는 조치를 2006년 10월부터 시행하였다. 한편, 북한도 2006년 5월부터 현대적 X-ray 검사 장비를 구비한 통행검사소를 가동함에 따라, 기존의 수작업에 의존하던 출입심사 및 통관검사가 보다 신속하게 처리될 수 있게 되었다. 이와 함께 정부는 통행·통관 관련 제도 개선도 병행 추진하고 있다. 특히 2013년 개성공단 정상화와 함께 발족한 ‘개성공단 남북공동위원회’ 산하에 통행·통신·통관 분과위원회를 설치하고 일일단위 상시 통행, 인터넷 연결 등 근본적 제도 개선 문제를 북측과 협의해 오고 있다.

남북출입사무소를 통한 육로 출입통행은 임시도로가 개통된 2003년 이후 2014년 12월까지 출경 기준 총 282만 4,415명의 인원과 총 83만 1,032대의 차량이 출입하였다. 동해선을 통한 출입은 2008년 7월 북한군 초병에 의한 우리 관광객 사망 사건과 2010년 4월 북한의 재산 몰수 조치로 사실상 중단 상태에 있으면서 이산가족 상봉, 종교행사 등을 위한 출입이 일시적으로 이루어지고 있다. 경의선은 2008년 북한의 일방적 출입제한 조치와 2013년 북한의 개성공단 잠정중단 조치로 일시 중단되는 어려움을 겪었으나 꾸준히 이루어지고 있다. 한편, 경의선 출입사무소에는 남북간 실무회담을 위한 시설을 갖추고 있

어, 2011년 3월 29일 백두산 화산 관련 남북 전문가 회의가 개최되기도 하였다. 남북 출입사무소는 통일안보 현장체험교육의 장으로도 활용되어, 2012년 7,287명, 2013년 8,094명, 2014년 9,304명이 현장체험을 위해 출입사무소를 방문하였다.

관련 검색어: 개성공단사업, 금강산 관광사업, 남북 철도·도로 연결사업, 3통(통행·통신·통관)

## 남북통일축구대회

남북한 간 체육교류를 활성화하고 이를 통해 화합과 신뢰를 쌓아가자는 취지로 1990년 첫 번째 '남북통일축구대회'가 개최된 이래, 지금까지 세 차례 개최되었다. 매 경기마다 추진 주체가 달랐고 정례적인 행사는 아니었지만, 남북 당국 간 대화는 물론 다른 분야 교류협력에도 긍정적 영향을 미쳤다.

### 1) 연원

남북한 간에는 1990년 첫 번째 '남북통일축구대회'가 개최된 이래, 같은 명칭으로 3차례의 축구 대회가 열렸다. 첫 번째 남북통일축구대회는 1990년 10월 11일과 23일 평양과 서울에서 개최되었으며, 두 번째 대회는 2002년 9월 7일 서울에서 개최되었고, 세 번째 대회는 2005년 8월 14일 서울에서 열렸다. 다만, 세 차례의 남북통일축구대회는 매 번 이를 추진하는 주체가 서로 달랐으며 정례적인 행사는 아니었다.

남북통일축구대회는 남북한 간 체육교류를 활성화하고 이를 통해 화합과 신뢰를 쌓아가자는 취지로 개최되었으며, 1991년 제41회 세계탁구선수권대회, 제6회 세계청소년축구대회 남북 단일팀 출전, 올림픽 남북 공동입장 등 체육교류에 큰 영향을 끼쳤다. 또한 남북통일축구대회는 당시 진행되던 남북

당국 간 대화는 물론 경제·사회문화 등 다른 분야 교류협력의 긍정적 분위기 조성에도 기여했다.

## 2) 경과

남북 간의 축구 대결은 일제 강점기에 서울과 평양 간에 열렸던 '경·평축구대회'가 효시로 남아 있다. 경·평축구대회는 1929년 10월 서울 휘문고보 구장에서 도시대항전 성격으로 처음 개최되었고, 1935년 일시 중단될 때까지 19차례의 경기가 열렸다. 해방 직후인 1946년 3월 남북한 간에 통행이 어려운 상황에서 경·평축구대회가 재개되었지만 분단이 굳어지면서 역사 속으로 사라졌다.

1990년 제11회 베이징 아시아경기대회에 참가중인 남북한 선수단 단장(남측 장충식, 북측 김형진)은 9월 29일 공동기자회견을 갖고 '남북통일축구대회' 개최에 합의했다고 발표했다. 당시 노태우 정부는 '7·7선언' 정신에 입각하여 북한과의 체육교류를 적극 추진한다는 방침 아래 남북친선교류경기를 북한에 제의하였고, 북한이 이를 받아들임으로써 남북통일축구대회에 관한 협의가 시작되었다. 남북한은 베이징 아시안게임 기간 동안 체육부장관 접촉을 통해 남북통일축구대회 개최에 대해 합의를 함으로써, 분단 45년 만에 처음으로 남북한 체육

인들이 서울과 평양을 교환 방문하는 계기가 마련되었다.

남북 체육부장관 접촉에서는 주요 국제경기대회에 남북 단일팀을 구성·참가하는 데에도 합의했으며, 이는 1991년 제41회 세계탁구선수권대회, 제6회 세계청소년축구대회 남북 단일팀 출전으로 이어졌다. 북한이 남북체육교류에 호응에 온 데에는 당시 남북고위급회담이 개최되고 있었던 점, 독일 통일과 사회주의권 개방 분위기 속에서 북한 자신들이 위축되지 않는다는 점을 보여주려는 의도 등이 작용한 것으로 평가되었다.

1990년 남북통일축구대회 1차전 경기는 10월 11일 평양 5·1경기장(능라도경기장)에서 열렸으며, 팽팽한 접전 끝에 북측팀의 2:1 승리로 끝났다. 10월 23일 잠실 올림픽주경기장에서 열린 2차전에서는 남측팀이 1:0으로 이겼다. 원래는 남녀 팀 모두 경기를 갖기로 했으나, 여자는 합동훈련만 하는 것으로 합의가 변경되었다. 평양에서 열린 1차전에는 당시 월드컵 대표팀 이회택 감독이 남측 팀 고문 자격으로 동행해 아버지 이용진을 만나 남북 체육교류가 이산가족 상봉으로 이어지기도 했다.

2002년 열린 두 번째 남북통일축구대회는 2002년 5월 12일 당시 한국미래연합 박근혜 대표가 유럽·코리아재단의 이사 자격으로 북한을 방문해, 김정일 위원장과의 면담에서 북한 축구 국가대표단의 초청을 제의하고 이를 김정일 위원장이 수용함으로써 성사되었다. 1990년 첫 번째 대회 이후 12년 만에 개최



된 남북팀 간의 축구경기에서 양팀은 열띤 공방전을 벌였으나 무승부로 경기를 마쳤다. 2002년 9월 남북통일축구대회 이후 북한은 같은 해 9월 29일~10월 14일 부산에서 열린 제14회 아시안게임에 316명의 선수단과 280명의 응원단을 파견하였는데, 이는 남한에서 열린 국제대회에 북한이 처음으로 대구모 선수단과 응원단을 파견한 것이었다.

세 번째 남북통일축구대회는 2005년 7월 16일 북한을 방문한 현대그룹 현정은 회장이 김정일 위원장을 면담하는 자리에서, 8.15를 계기로 남북 축구경기를 개최하자는 남측 정부의 제의를 전달하고, 이후 북측에서 이를 수용함으로써 성사되었다. 2005년 광복 60주년을 맞아 남과 북은 '8·15 민족대축전'을 양측의 정부·민간 대표들이 참석한 가운데 개최하기로 하였고, 그 행사의 일환으로 남북 통일축구경기를 갖기로 한 것이다. 8월 14일 '8·15 민족대축전' 개막식에 맞춰서 상암월드컵 경기장에서 열린 남자팀 간의 축구경기에서는 남측팀이 북측팀을 3:0으로 이겼고, 8월 16일 민족대축전 폐막식에 맞춰 일산 종합경기장에서 열린 여자팀 간의 경기에서는 북측팀이 승리를 거두었다.

남북통일축구대회는 체육교류는 물론 정치·경제·사회 문화 등 다방면의 남북교류 증진에 기여했으나, 정례적으로 개최되지 못하고 있는 것은 아쉬운 점이다. 남한측은 매 번 남북

통일축구대회를 논의할 때마다 정례화를 제의하였고 북한도 원칙적으로는 수긍하였으나, 실무적인 협의에서 북한측이 소극적 태도를 보임에 따라 아직 정례화는 이루어지지 않고 있다.

관련 검색어: 남북체육회담

## 남북 특사교환

남북 간에는 1972년 이후락·박성철의 특사교환 이래 14번의 특사파견이 있어왔다. 특사는 최고책임자 간의 의사교환을 매개하는 임무를 가지며, 현안문제를 풀고 남북관계에 새로운 국면을 마련하는데 기여해왔다.

### 1) 배경

국제정치관계에 있어 최고책임자간 의사가 정확하게 소통되는 것은 매우 중요하며, 그래서 정상 간의 회담은 다른 급의 회담과는 비교할 수 없을 정도로 중요성이 크다. 그러나 정상 간의 만남은 그 중요성만큼이나 절차상 준비과정의 간단치 않기 때문에, 정상 간 직접 만남을 대신해서 또는 정상 간 만남에 앞서서 특사 외교를 많이 활용한다. 군사적 대치 상태가 엄중하고 신뢰가 구축되지 않은 남북관계에서는 현안 문제를 해결해 나가는데 있어 최고책임자의 의사는 결정적이며, 그 의견 교환을 매개하는 특사의 임무와 역할도 매우 중요하다.

이러한 배경에서 남북 간에도 1970년대부터 특사교환이 여러 차례 이루어지면서 그때그때마다 남북관계의 돌파구를 마련하는데 결정적 역할을 해 왔다. 특히 2000년 '6·15 공동선

언' 이후에는 특사 교환이 11차례 개최되면서, 공동선언 이행 과정에서 새로운 문제가 제기되거나 의견 차이가 커져 정체상태가 빚어질 경우, 그리고 환경변화의 영향으로 남북관계가 장애에 부딪쳐 있을 경우, 현안문제를 조정하고 새로운 국면으로 전환하는 계기를 마련하였다.

### 2) 관련 경과

#### 〈1980년대 이전〉

남북 간의 특사교환은 1970년대로 거슬러간다. 당시 남북은 1971년부터 시작된 남북적십자회담을 매개로 막후협상을 거쳐 1972년 5월 2일부터 5일까지 이후락 중앙정보부장이 평양을 방문해 김일성과 두 차례, 김영주와 두 차례의 회담을 가졌다. 그 후 5월 29일부터 6월 1일까지 북한의 박성철 부수상이 몸이 불편한 김영주 부장의 대리인으로 서울을 방문해 평양에서의 합의사항을 재확인한 후, 이를 토대로 남북한은 '7·4 공동성명'을 발표하게 된다.

남북 간의 두 번째 특사교환은 1985년에 추진되었다. 당시 남북 간에 1984년 말부터 남북경제회담과 남북적십자회담이 진행되고 있던 상황에서, 양측은 국제회의 및 적십자회담 등에서의 막후접촉을 통해 쌍방 특사의 교환 방문에 합의하였다. 그 결과

1985년 9월 4일 북한의 조국평화통일위원회 위원장 허담이 서울을 방문하였고, 10월 16일에는 장세동 국가안전기획부장이 평양을 방문하여 각각 전두환 대통령과 김일성 주석을 면담하고 친서를 전달했다. 당시 우리 측은 북측이 남북정상회담의 조속한 개최를 희망한다고 하면서도 구체적인 시기를 정하는데 주저하고, 특사교환 직후 부산 앞바다에 무장간첩선이 침투하다 격침되는 사건이 발생하자 북한 측의 진의를 불신하고 정상회담을 더 이상 추진하지 않기로 결정하여 특사교환은 성과 없이 종료되었다.

#### 〈1990년대〉

그 후 남북 간에 특사교환 논의는 1차 북핵 위기가 고조되고 있는 상황에서 1993년부터 1994년 사이에 다시 진행되었다. 1993년 3월 북한이 핵비확산조약(NPT)을 탈퇴하겠다고 선언하자 우리 측은 핵문제의 위중성을 감안, 남북관계의 진전과 핵문제 해결을 연계시키는 전략을 수립하고 1993년 5월 20일 핵문제 해결을 위해 남북고위급회담 대표접촉을 갖자고 북측에 제의하였다. 이에 대해 북측이 정상회담 문제와 남북 사이의 현안문제 협의를 위한 특사교환을 하자고 역 제의를 해 오에 따라, 남북 간에는 1993년 10월 5일부터 1994년 3월 19일까지 8차례의 특사교환을 위한 실무대표접촉이 진행되었다.

제1차 접촉은 북한이 ‘핵전쟁 연습 중지’와 ‘국제공조 체

제 포기’를 전제 조건으로 내걸어 진전을 보지 못했다. 3차 접촉 이후에는 우리 측 국방장관이 한미 연례안보협의회에서 북한의 우발적 도발에 대한 문제도 논의될 것이라고 발언한 것을 문제 삼아 북한이 접촉을 중단시켰다. 이후 1994년 3월 3일 특사교환을 위한 4차 실무대표 접촉이 재개되었으나, 3월 19일 8차 접촉에서 북한 측이 “전쟁이 일어나면 서울이 불바다가 될 것”이라는 위협 발언을 하고 일방적으로 퇴장함으로써 이 실무대표접촉은 종료되었다.

#### 〈2000년대〉

2000년 이후에는 6·15 공동선언 이행과 관련하여 2000년 9월 11일 김용순 대남담당비서가 남한을 방문함으로써 남북 간에 다시 특사교환이 시작되었다. 김용순 비서는 제주도과 경주, 포항을 방문하고 김대중 대통령을 예방하였다. 특사 간의 협상을 통해 김정일 위원장의 서울 방문에 앞선 김영남 최고인민회의 상임위원장 방문, 빠른 시일 내 경의선 철도·도로 연결 기공식 개최, 연내에 이산가족 방문단 교환 두 차례 추가 실시, 남북 국방장관회담과 이산가족의 생사·주소 확인 및 서신교환사업 추진 등 7개항에 합의하였다.

2001년에 들어와 미국 부시 행정부의 대북 강경정책과 9·11테러 등으로 남북관계가 소강국면을 맞이한데 이어 남북

장관급회담도 중단상태에 들어가자 우리 측은 이를 타개하기 위해 2002년 4월 3일 임동원 특사를 평양에 파견했다. 임동원 특사는 김정일 위원장을 면담한 자리에서 김대중 대통령의 친서를 전달하고 남북관계, 미·북대화, 북핵 문제 등 현안문제 해결을 위한 김정일 위원장의 결단을 촉구했다. 김정일 위원장은 그동안 정체되어 온 남북관계를 복원하겠다는 입장을 밝히고, 경의선과 함께 동해선 철도·도로도 연결해 나가자는 제안을 내놓았다. 이를 토대로 임동원 특사는 김용순 비서와 회담을 갖고 경의선·동해선 연결 착공, 북한의 부산아시아경기대회 참가, 남북경제협력추진위원회와 금강산당국회담 개최, 이산가족 방문단 교환, 북한 측 경제시찰단 파견 등에 합의하고 구체적인 추진일정을 합의서에 명시하였다.

2002년 10월 미국 켈리 특사의 방북 이후 북한의 고농축 우라늄계획(HEUP) 의혹으로 불거진 2차 핵위기의 발생으로 한반도에 다시 긴장이 고조되었다. 우리 측은 이 문제를 평화적으로 해결하기 위해 당시 노무현 대통령 당선자가 정해진 상황에서 당선자 측 인사도 대동하여 2003년 1월 27일 임동원 특사를 평양에 보냈다. 임동원 특사는 북한 측 고위 인사들을 만나 고농축 우라늄 계획을 폐기할 것을 설득하는 한편, 북한 측 인사들이 전향적 입장을 갖고 핵문제를 대화를 통해 조속히 해결해 나갈 것을 촉구하였다. 그러나 김정일 위원장은 지방에 있다는 이유로 만나지 못하였다.

2005년 6월 14일부터 17일까지 평양에서 개최된 ‘6·15 통일대추전’에 우리 측 당국 대표단의 일원으로 참석한 정동영 통일부장관은 특사 자격으로 6월 17일 김정일 위원장을 만났다. 이 자리에서 정동영 특사는 북한이 6자회담에 조속히 복귀할 것과 핵 폐기에 관한 전략적 결단을 내릴 것을 촉구하였으며, 북한이 핵을 폐기할 경우 남한에서 200만Kw의 전력을 송전해 줄 수 있다는 ‘중대제안’을 직접 설명했다. 김정일 위원장은 미국이 북한을 인정하고 존중하려는 뜻이 확고하다면 7월 중이라도 6자회담에 복귀할 의사가 있다고 밝혔다. 또한 남북한은 8·15 공동행사에 북한 당국대표단을 파견할 것과 장성급군사 회담을 재개하고 수산당국회담을 개최하며, 8·15를 계기로 이산가족 간에 화상상봉을 실시한다는데 합의하였다.

남북 간의 특사파견은 이 밖에도 2000년 남북정상회담 사전 준비 차원에서 임동원 국정원장이 특사로 2회 방북하였고, 2007년 2차 정상회담을 협의하기 위해 김만복 국정원장이 특사로 2회 방북하였다. 또한 2005년 정동영 통일부장관이 특사 자격으로 방북한 후 북한의 김기남 노동당 비서가 8·15 공동행사를 위해 서울을 방문하였으며, 2007년 11월에는 김양건 노동당 통일전선부장이 남북협력사업 분야 현장을 시찰할 목적으로 방한하였다.

관련 검색어: 7·4 남북공동성명, 북한 핵위기, 북한 핵실험 실시, 서울 불바다, 북한 붕괴론, 남북정상회담

## 남북한 유엔 동시가입

우리측은 남북 각기 유엔 가입, 북한은 단일의석 유엔 가입 입장을 견지해왔으나, 1991년 우리측의 유엔 가입이 현실화 되어감에 따라 북한은 5월 27일 유엔 가입 결정을 발표하였다. 이러한 북한 입장을 대전환으로 9월 남북한이 동시에 유엔에 가입하게 되었다.

### 1) 배경

1990년대 초반 한반도를 둘러싼 국제정세의 급격한 변화와 갈수록 내리막길로 치닫는 북한 내부의 어려운 경제 사정은 김일성에게 선택과 결단을 강요하고 있었다. 북한은 특히 1991년 1월 걸프 전쟁이 발발하고 그들이 남북고위급회담에서 제시한 유엔 단일의석 가입 등 이른바 '3대 긴급과제'의 어느 하나도 실현되기 어렵다고 판단되자 제4차 남북고위급회담을 무기한 중단시켰다.

반면, 대한민국은 국제정세가 유리하게 돌아간다고 판단하여 유엔 가입 노력에 한층 더 속도를 내게 되고 중국과 소련도 유엔 무대에서 이러한 한국의 노력에 더 이상 거부권을 행사하지 않을 방침임을 북한에 통보하는 한편, 오히려 북한에 유엔 가입을 종용했다.

이 같은 상황에서 1991년 5월 27일, 북한 외교부(현 외무성)는 남북한 단일의석 유엔 가입이라는 종래의 입장을 철회하고 마침내 남한과 함께 유엔에 가입한다는 결정을 내리게 되었으며, 같은 해 9월 남북한이 유엔에 동시 가입하게 되었다.

### 2) 경과

1948년 각각의 정부 수립 이래 남북한 쌍방은 서로의 체제를 부정하며 국제사회에서 우월한 지위를 확보하기 위해 유엔 가입을 추구했다. 그러나 냉전체제에서 유엔 안전보장이사회(안보리) 상임이사국이 동서 진영으로 나뉘는 가운데 어느 한쪽의 유엔 가입은 성취하기 어려운 것이 사실이었다.

대한민국의 유엔가입 입장에 중대 전환의 계기가 마련된 것은 1973년이며, 당시 박정희 대통령은 '평화통일 외교정책에 관한 특별선언'(6·23 선언)을 통해 북한의 유엔 가입을 반대하지 않겠다고 천명했다. 그러나 북한의 김일성은 박정희 대통령의 제의를 '영구 분단의 획책'이라고 비난하는 한편, 고려연방제를 내세워 '고려연방공화국'이라는 단일 국호 하의 유엔 가입을 추구했다. 이와 같은 상황은 1980년대까지 이어졌다.

남북한 유엔 가입이 급물살을 탄 때는 1980년대 중반 이후이다. 1985년 10월 한국의 노신영 국무총리가 유엔총회 연

설을 통해 유엔 가입 문제에 대한 정부의 입장을 재차 밝혔으며, 1987년 유엔 안보리에 기본입장을 밝히는 문서를 배포한 바 있다. 또한 이듬해 1988년 10월 노태우 대통령이 국가 원수로는 최초로 유엔총회 본회의에서 연설하면서 분위기를 다진 것이다.

당시까지 한국의 유엔 가입 노력에서 최대의 걸림돌은 유엔 안보리 상임이사국인 중국과 소련이었다. 그러나 1990년 9월 한국은 소련과 수교한 데 이어, 1991년 1월에는 중국과 무역대표부를 교환함으로써 걸림돌은 자연스럽게 제거될 수 있었다.

남북한은 각각 같은 해 4월과 5월, 유엔 가입 의사를 천명하거나 가입신청서 제출 결정 사실을 발표했다. 북한은 유엔 가입 결정을 내리면서 남한이 단독으로 유엔에 가입하면 전조선민족의 이익과 관련된 문제들이 편견적으로 논의될 수 있어 유엔에 가입하지 않을 수 없게 되었으며 이는 불가피한 조치라는 내용의 구실을 붙였다. 그러나 유엔가입 신청서를 먼저 제출한 쪽은 북한으로서 1991년 7월 8일 당시 북한의 유엔대표부 대표인 박길연에 의해서였다. 한국은 같은 해 8월 5일 유엔가입 신청서를 제출했다.

남북한 동시 유엔 가입의 실현은 한반도 평화 정착과 남북한의 평화공존, 통일 여건의 조성 등에 중대한 전기를 제공했다고 평가할 수 있다.

첫째, 북한이 우리 정부 당국을 대화의 상대로 인정하지 않고 타도해야 할 대상으로 취급했던 기존의 입장에 변화가 불가피해짐으로써 평화공존을 바탕으로 남북관계를 새롭게 정립할 수 있는 바탕이 마련되었다. 북한은 그동안 ‘하나의 조선’ 논리에 입각하여 외세간섭 배제를 앞세우면서 남북관계를 민족내부문제에 묶어 놓고 ‘남조선 혁명’의 여건을 조성하는데 매달려왔다. 북한으로서는 한반도에 2개 국가가 엄존한다는 사실 자체가 이러한 논리들을 근거에서 무너뜨릴 수 있기 때문에 남한의 유엔 가입을 극력 반대해왔던 것이다.

둘째, 북한이 남한과 함께 유엔에 가입함으로써 당시 잠시 교착상태에 있던 남북고위급회담이 재개되는 등 남북대화 와 협상에 긍정적인 영향을 미쳤다. 남북 쌍방이 유엔에 가입한 직후 1991년 10월 평양에서 열린 제4차 남북고위급회담에서, 마침내 남북기본합의서의 형식과 내용에서 대부분이 타결되었던 것이다.

관련 검색어: 3대 긴급과제, 6·23 선언, 고려민주연방공화국 창립방안, 남북고위급회담, 남북기본합의서

## 남북협력기금

1988년 '7·7선언' 발표 후 남북교류협력 활성화에 대비한 재정적 지원책을 강구하기 위해 마련되었다. 1990년 8월 1일 남북교류협력법과 함께 공포되었다. 남북협력기금법은 총 14조로 구성되어 있으며, 시행령, 시행규칙, 운용관리규정 등 하위규정들이 있다.

### 1) 연원

정부는 1988년 7월 7일 '민족자존과 통일번영을 위한 특별 선언'(7·7 선언)을 발표한 후, 그 후속조치로 1988년 10월에는 남북 간 교역을 허용하는 '대북 경제개방 조치'를 취하고, 1989년 6월 12일에는 「남북교류협력에 관한 기본지침」을, 1989년 7월 21일에는 「남북교류협력 세부시행지침」을 제정·시행하는 등 남북 간 교류협력을 위해 필요한 제도를 마련해 나갔다. 정부는 이와 같은 제도 마련 및 분위기 조성과 함께 남북교류협력 활성화에 대비한 재정적 지원책을 강구해야할 필요성을 인식하고 '남북협력기금'설치를 추진하게 되었다.

이를 위해 정부는 1989년 말부터 국회와의 사전 협의를 거쳐 3,000억 원 규모의 남북협력기금을 조성하는 방침을 확정하고, 정부 입법으로 1990년 3월 5일 제148회 임시국회에 「남

북협력기금법(안)을 제출하였으며, 같은 해 7월 14일 국회 본회의에서 동 법안이 의결됨에 따라 8월 1일 「남북협력기금법」(법률 제4240호)을 공포하였다. 정부는 1990년 12월 31일 「남북협력기금법 시행령」을 제정하고, 1991년 3월 27일 「남북협력기금법 시행규칙」, 4월 17일 「남북협력기금운용관리규정」 등 하위 법령 체계를 마련하였다.

### 2) 운용 · 관리체계

「남북협력기금법」은 총 14조로 구성되어 있으며, 지금까지 두 차례의 개정과 정부조직 개편 및 다른 법률 제·개정에 따른 자구 변경 등이 있었으나, 전체적인 틀에서는 큰 변화 없이 현재까지 이르고 있다. 「남북협력기금법」은 2009년 5월 28일 시행된 개정을 통해 남북협력기금 사용의 투명성을 높이기 위해 기금의 지원 등을 받고자 하는 자 및 기금을 사용한 자가 기금사용 계획 및 기금사용 결과를 각각 통일부장관에게 보고하도록 하였다. 2010년 9월 27일 시행된 개정을 통해서는, 개성공단 입주기업들이 북한측의 일방적인 사업 중단 등 경영 외적 문제로 인해 피해를 입게 되는 경우 보상을 적시에 받을 수 있도록 이와 관련된 손실보조 또는 보험 항목을 추가하였다. 「남북협력기금법」의 하위규정으로는 시행령, 시행규칙, 운용관리규

정 외에 기금지원의 규모가 확대되고 지원방식도 다양화됨에 따라 1998년 이후 이산가족, 경제교류협력, 사회문화교류협력 등 분야별 세부 지원지침을 제정, 시행해 오고 있다.

남북협력기금의 운용관리 담당기구는 주관부서인 통일부를 중심으로 '남북교류협력추진협의회'와 한국수출입은행(기금수탁 관리기관)으로 구성되어 있다. 통일부는 남북협력기금 운용관리에 관한 기본정책을 수립하고, 기금운용계획과 결산을 담당하며 기금지원 대상사업에 대한 지원방침을 결정한다. 남북협력기금 지원의 적정성과 투명성을 제고하기 위하여 2007년 10월 통일부내에 '기금관리심의회'를 구성, 운영하고 있다. 남북교류협력추진협의회는 남북교류협력에 관한 정책 등 중요 사항을 심의·의결하는 기구로 「남북교류협력에관한법률」에 따라 설치되었다. 남북협력기금법 제7조에서는 기금의 운용관리에 관한 기본정책, 기금운용계획, 결산보고사항, 기타 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 남북교류협력추진협의회 의 의결을 거쳐 결정하도록 규정하고 있다.

남북교류협력추진협의회는 위원장인 통일부장관을 포함하여 18인 이내의 위원으로 구성되며, 위원은 관계부처의 차관 및 차관급 공무원과 민간 전문가 중에서 국무총리가 임명 또는 위촉하도록 하고 있다. 이명박 정부 출범이후 기금투명성 강화를 위해 정부위원을 13명으로 조정하고 민간위원은 5명으로

확대하였다. 한국수출입은행은 남북협력기금법 제7조 제2항 및 시행령 제5조에 따라 남북협력기금의 운용 및 관리에 관한 사무를 위탁받아 처리하는 금융기관이다. 한국수출입은행은 남북협력기금 수탁관리기관으로서 기금의 관리, 지원신청사업에 대한 상담 및 심사, 지원자금의 집행 및 사후관리 등의 업무를 담당하고 있다.

### 3) 기금 조성 및 집행

남북협력기금은 1991년에 정부출연으로 250억 원이 조성된 이래 2014년 12월 말까지 정부출연금 4조 7,081억 원, 민간의 자발적인 출연금 25억 원, 국채 발행을 통해 조성한 공공자금 관리기금 예수금 6조 7,038억 원, 기타 운용수익 등 9,110억 원 등 총 12조 3,254억 원이 조성되었다. 기금 집행은 2014년 12월 말까지 정상사업의 경우 남북교류협력 지원에 2,931억 원, 민족공동체 회복 지원에 2조 8,219억 원, 용자사업의 경우 2조 9,811억 원으로 총 6조 961억 원이 집행되었다.

2010년부터 2014년까지 남북협력기금 집행현황은 다음과 같다.



(단위 : 백만 원)

구 분	자금종류	2006	2007	2008	2009	2010	합계	
경상 사업	남북교류 협력지원	통일기반조성	-	-	-	-	23,631	23,631
		인적왕래지원	-	30	-	-	460	490
		사회문화협력지원	2,119	2,586	2,338	2,045	2,847	11,935
		교역경협보험	-	4,377	-	177,144	52	181,573
		소 계	2,119	6,993	2,338	179,189	26,990	217,629
	민족공동체 회복지원	이산가족교류지원	1,987	95	440	2,078	3,083	7,683
		인도적지원	19,196	10,174	2,385	13,251	14,765	59,771
		경협기반조성 (유상)	17,676	12,442	42,109	26,622	20,451	119,300
		소 계	38,859	22,711	44,934	41,951	38,299	186,754
	합 계		40,978	29,704	47,272	221,140	65,289	404,383
인도적사업(용자)		-	-	-	-	-	0	
용자 사업	남북교류 협력지원	교역경협자금대출	41,569	7,490	18,282	55,549	19,000	141,890
		-교역대출	31,243	5,761	14,885	-	2,993	54,882
		-경협대출	10,326	1,729	3,397	55,549	16,007	87,008
		경협기반조성 (유상)	3,703	5,489	3,822	19,094	3,289	35,397
	경수로사업	경수로사업대출	-	-	-	-	-	0
	합 계		45,272	12,979	22,104	74,643	22,289	177,287
총 계		86,250	42,683	69,376	295,783	87,578	581,670	

출처 : 통일부 홈페이지 자료마당 통계자료

남북협력기금 지원 절차는 우선 기금 사용을 희망하는 자가 통일부에 신청서를 제출하면, 통일부는 내부검토와 필요

한 경우 한국수출입은행의 심사보고서를 받아 사전 검토를 하고, 관계부처 협의 및 국회 사전 보고를 한 후, 통일부 자체 심의기구인 기금관리심의회위원회 심의와 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐 기금지원을 결정한다. 다만, 지원규모 및 성격에 따라 주민왕래·사회문화협력의 경우 3억 원 내지 5억 원 미만, 30억 원 미만의 교역대출과 50억 원 미만의 경협 대출 등 경미한 사항에 대해서는 남북교류협력추진협의회 의결 없이 통일부장관이 결정하도록 하고 있다. 통일부의 기금지원 결정이 이루어지면, 통일부는 한국수출입은행에 기금집행을 의뢰하고, 수출입은행은 기금사용자의 신청을 받아 기금을 지원하며, 기금지원이 완료된 후 기금사용자로부터 기금사용결과보고서를 제출받아 통일부장관에게 기금사용결과를 보고함으로써 기금지원절차가 완료된다.

관련 검색어: 남북교류협력법, 7·7 선언, 통일비용

## 남조선 혁명

북한이 1970년 11월 제5차 당대회에서 정식화 한 대남 혁명전략이다. 남한에서 혁명을 수행한 후 남한의 '애국적 민주주의 역량'과 북한의 사회주의 역량이 합작하여 통일을 이룬다는 것이다. 남한의 혁명역량 강화를 적극 지원하는 것을 북한의 중요한 과제로 제시하고 있다.

‘남조선 혁명론’은 1960년대 들어 지역혁명론으로 제기되었으며, 1970년 11월 조선노동당 제5차 대회에서 조선혁명의 전국적 승리를 위한 ‘민족해방인민민주주의혁명론’으로 정식화된 북한의 대남 혁명전략이다.

북한이 종래 추구해왔던 ‘민주기지노선’은 북한의 혁명역량(정치·경제·군사역량)을 강화하고 그 역량을 바탕으로 전 한 반도의 공산혁명을 완수한다는 전략이었다. 이에 반해 지역혁명을 전제로 한 ‘남조선 혁명론’은 남한의 노동자·농민 등 근로인민들이 주체가 되어 혁명을 수행한 후 남한의 애국적 민주주의 역량과 북한의 사회주의 역량과의 합작에 의해 통일이 이루어질 수 있다는 것이다.

북한이 이처럼 남한에서의 혁명 승리 후 조국통일이라는 단계를 설정한 것은, 미군이 남한에 주둔하고 있는 상황에서 무력을 동원한 통일은 사실상 불가능하며, 다른 한편으로는

북한에서의 사회주의 건설 추진으로 인해 남북한 간에 사회성격의 차이가 더욱 심화되었다는 인식에 기인한 것으로 보인다.

남조선 혁명론에 의하면 남한 혁명에서는 ‘북반부 혁명기지’의 강력한 지원을 받지만 기본적으로 ‘남조선 인민들의 혁명역량의 장성과 그들의 결정적인 투쟁에 의해서만 승리할 것’이라는 점이 강조된다. 이러한 맥락에서 북한의 1960년대 대남정책에서는 혁명역량의 준비와 강화가 중요한 과제가 되었고, 남한 내에 혁명적인 마르크스·레닌주의 정당의 건설에 집착하게 되었다.

이는 이미 1961년 9월에 개최된 조선노동당 제4차 대회에서 한 김일성 보고연설에서 분명하게 제시되었다. 김일성은 이 연설에서 “남조선인민들이 반제·반봉건투쟁을 성과적으로 진행하며 이 투쟁에서 승리를 쟁취하기 위해서는 마르크스·레닌주의를 지침으로 하며, 노동자·농민을 비롯한 광범한 인민대중의 리익을 대표하는 혁명적 당을 가져야 한다”고 강조하였다. 결국 북한은 ‘남조선 혁명론’에 기초해서 남한의 ‘혁명세력’을 지원하여 1964년 3월 5일 지하정당인 통일혁명당 창당준비위원회를 결성케 하였으며 1969년 8월 25일에는 당중앙위원회를 창립시켰다.

또 한편으로는 남한의 혁명운동을 지원하기 위한 방편으로 국지적인 군사적 모험도 서슴지 않았다. 1968년에 발생한 북

한 무장계렬라부대의 '청와대 기습사건'이나 '울진삼척지구 침투사건' 등이 대표적인 예다.

그러나 1968년 7, 8월에 남한에서 김종태 등 통일혁명당 관련 핵심지도 인물들이 대거 검거됨으로써 북한의 혁명적 지하당 건설을 통한 '남조선 혁명'의 실현 구상은 좌절되었다. 그리고 계렬라 침투도 국제사회에 그들의 부정적 이미지만 증폭시킨 채 실패로 끝났다.

관련 검색어: 민족해방인민민주주의혁명, 민주기지론

## 납북자·국군포로 문제

6·25전쟁 중 납북자는 8만명을 상회하며, 전후 납북자 중 미귀환자는 516명이다. 국군포로 중 생존자는 500여 명 정도인 것으로 추정하고 있다. 정부는 이들을 이산가족 문제에 포함시켜 해결해 나가는 한편, 관련법을 제정하여 보상 및 지원을 시행하고 있다.

### 1) 개요

납북자는 크게 6·25전쟁 중 납북자(전시 납북자)와 전후 납북자로 분류된다. 전시 납북자 규모는 조사 시기와 주체에 따라 차이를 보이는데, 10만여 명에 이를 것으로 추정된다. 정전 협정 체결 이후 북한에 의한 피랍자 즉, 전후 납북자는 1955년 대성호 피랍사건 이후 총 3,835명이다. 이중 3,319명이 귀환하였으며, 2014년 12월 말 기준 미귀환자는 516명이다.

국군포로의 경우 6·25전쟁 당시 유엔군 측은 국군 실종자의 수를 82,000여 명으로 추정하였으나, 공산군 측으로부터 최종 인도된 국군포로는 8,343명에 불과하였다. 따라서 상당수의 국군포로가 송환되지 못한 채 북한에 강제 억류된 것으로 추정된다. 1994년 10월 조창호 소위의 탈북 귀환 이후 2014년 12월 말까지 총 80명의 국군포로가 탈북 귀환하였고, 정부는

귀환 국군포로와 북한이탈주민의 진술을 바탕으로 현재 500여 명의 국군포로가 북한에 생존해 있는 것으로 추정하고 있다.

우리 정부는 남북장관급회담은 물론 남북국방장관회담과 남북적십자회담에서 납북자와 국군포로 문제 해결을 북한에 촉구해 왔다. 그 결과 2000년 이후 가진 이산가족 상봉 행사에 납북자와 국군포로를 비공식적으로 포함시켜 오다가 2006년부터 이를 공식화해 오고 있다. 2000년부터 2010년 10월 추석 계기 이산가족 상봉행사까지 우리 측은 국군포로·납북자 257명에 대한 생사확인을 북한에 의뢰하여 37가족 157명의 납북자와 국군포로 가족이 상봉하였다.

정부는 귀환포로 및 가족의 국내 정착을 지원하기 위해 2007년 1월 1일부터 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」을 제정·시행해 오고 있으며, 납북자와 관련해서도 납북자와 그 가족들이 그동안 입은 피해에 대해 보상하고 지원하기 위해 2007년 10월 28일부터 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」을, 2010년 10월 26일부터는 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」을 시행해 오고 있다.

## 2) 관련 경과

우리 정부는 2000년 이후 남북장관급회담과 남북국방장관회담, 남북적십자회담에서 납북자와 국군포로 문제 해결을 강력히 제기하였다. 그 결과 제15차 남북장관급회담에서는 “전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 사람들의 생사확인 등 인도주의 문제들을 적십자회담에서 계속 협의·해결”해 나간다는 원칙에 합의함으로써, 국군포로·납북자 문제 해결의 기반을 확보하였다. 이후 2006년 2월 개최된 제7차 남북적십자회담에서는 납북자와 국군포로의 생사확인 문제를 “이산가족 문제에 포함시켜 협의·해결”하기로 합의하였다.

2006년 4월 개최된 제18차 남북장관급회담에서는 기존의 이산가족 틀 내에서의 해결 방안의 한계를 극복하기 위하여 국군포로·납북자 문제의 근본적 해결 방안을 제시하고 북한이 호응해 나온다면 우리 측도 협력의 결단을 내릴 수 있을 것임을 표명하였다. 북한은 처음에는 기존의 입장을 되풀이하며 민감한 반응을 보였으나 우리 측이 계속 설득한 결과, 공동보도문에 “남과 북은 전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 실질적으로 해결하기 위해 협력하기로 하였다”는 합의사항을 포함시켰다.

남북당국 간 대화에서 납북자와 국군포로 문제 해결 논

의가 빠르게 진전되지 못하자 우리 정부는 남북대화와 병행하여 이산가족 상봉행사를 통한 납북자와 국군포로 생사확인 및 상봉을 추진하였다. 2000년부터 2010년 10월 추석 계기 이산가족 상봉행사까지 우리 측은 국군포로·납북자 257명에 대한 생사확인을 북한에 의뢰하여 37가족 157명의 납북자와 국군포로 가족이 상봉하였다.

#### 국군포로·납북자 생사확인·상봉 현황(2000~2010년 이산가족 상봉 시)

구 분	생사확인 의뢰수	생존확인	사망확인	확인불가	상봉 가족수
국군포로	116	9	14	93	17가족(69명)
전시납북자	21	-	2	19	2가족(7명)
전후납북자	120	17	22	81	18가족(81명)
합 계	257	26	38	193	37가족(157명)

출처 : 2012 통일백서

또한 1994년 이후 북한이탈주민이 증가하면서 납북자와 국군포로가 북한을 탈출하여 국내에 귀환하는 사례도 꾸준히 이어지고 있다. 국군포로의 경우 1994년 10월 조창호 소위의 탈북 귀환 이후 2010년까지 총 80명의 국군포로가 탈북 귀환하였다. 정부는 납북자·국군포로와 그 가족의 탈북이 확인될 경우 제3국 정부와의 외교적 노력을 통해 이들이 빠르고 안전하게

국내로 송환될 수 있도록 총력을 기울이고 있다.

정부는 납북자와 국군포로의 가족들이 그동안 입은 피해를 보상하고, 납북자와 국군포로 가족들이 귀환할 경우 정착 지원 등을 위한 제도적 장치를 마련하여 시행해 오고 있다. 정부는 귀환포로 및 가족의 안정적 국내 정착을 지원하기 위해 2007년 1월 1일부터 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」을 제정·시행해 오고 있으며, 2008년 8월에는 귀환 국군포로와 가족들의 모임인 사단법인 ‘6·25국군포로가족회’의 설립을 승인하여 이들의 국내 정착과 자립이 가능하도록 지원하고 있다. 또한 납북자와 관련해서도 과거 권위주의 정권하에서 납북자와 그 가족들이 그동안 입은 피해에 대해 보상하고 지원하기 위해 2007년 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」과 시행령을 제정(10.28 발효)하였다. 이에 따라 11월에는 ‘납북피해자 보상 및 지원 심의위원회’ 및 ‘납북피해자지원단’을 구성하였으며, 2008년부터 납북자 가족들의 신청을 받아 피해 위로금 지급 등의 사업을 추진해 오고 있다.

한편 6·25전쟁 중 발생한 전시납북자에 대한 정확한 진상규명과 피해자에 대한 명예회복 등을 목적으로 한 법률안인 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」이 2010년 3월 2일 국회 본회의에서 의결되었으며, 3월 26일

공포되었다. 이 법률에 따라 국무총리 소속의 6·25 전쟁 납북사건 진상규명 및 납북피해자 명예회복위원회가 구성되어 6·25 전쟁 중 납북관련 진상규명과 명예회복 등을 추진해 나가고 있다. 2011년 1월 3일부터 전국 시·군·구 및 재외공관을 통해 6·25 전쟁 납북 피해 신고접수를 시작하였으며, 2014년 12월 말 기준 누적 신고 건수는 4,939건에 달한다.

### 6·25전쟁 납북자 심의 현황

(단위 : 건)

구분	상정	심의 결과		
		결정	비결정	판단불능
2011년도	319	272	28	19
2012년도	929	835	29	65
2013년도	1,588	1,453	32	103
2014년도	1,182	1,075	18	89
계	4,018	3,635 (90.5%)	107 (2.6%)	276 (6.9%)

출처 : 2015 통일백서

관련 검색어: 이산가족문제의 해결, 납북 피해자 지원

## 납북피해자지원

정부는 납북자와 그 가족들이 입은 피해에 대해 보상하고 지원하기 위해 2007년 관련법을 제정 시행하고 있다. 이와 별도로 2010년 '6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률'도 제정하였다.

### 1) 개요

정부는 납북자와 그 가족들이 그동안 입은 피해에 대해 보상하고 지원하기 위해, 2007년 4월 27일 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」을 제정하고 10월 28일부터 시행하고 있다. 이 법률은 1953년 7월 27일 정전협정 이후 발생한 납북자와 가족을 지원할 목적으로 제정되었으며, 과거 권위주의 정부 시절에 국가공권력으로 인한 사망과 상이의 피해를 입은 납북피해자에 대한 보상금과 의료지원금 지급, 탈북귀환 납북자에 대한 정착금 지급, 납북자 가족에 대한 피해위로금 지급 등을 포함하고 있다. 이 법에 따라 납북피해자 보상 및 지원에 관한 사항을 심의하기 위해 2007년 11월에 국무총리 소속의 '납북피해자 보상 및 지원 심의위원회'가 설치되었으며, 동 위원회에서의 심의 결과에 따라 2008년부

터 납북피해자에 대한 보상 등을 실시해 오고 있다.

한편 6·25 전쟁 중 발생한 전시 납북자에 대한 정확한 진상규명과 피해자에 대한 명예회복 등을 목적으로 「6·25 전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」이 2010년 3월 26일 공포되었으며, 공포 6개월 후인 2010년 10월 26일부터 시행되고 있다. 이 법률에 따라 국무총리 소속의 ‘6·25 전쟁 납북사건 진상규명 및 납북피해자 명예회복위원회’가 구성되어 6·25 전쟁 중 납북관련 진상규명과 명예회복 등을 추진해 나가고 있다.

## 2) 관련 경과

납북자는 크게 6·25 전쟁 중 납북자(전시 납북자)와 전후 납북자로 분류된다. 전시 납북자 규모는 조사 시기와 주체에 따라 차이를 보이고 있지만, 대략 10만여 명에 이를 것으로 추정된다. 정전협정 체결 이후 북한에 의한 피랍자 즉, 전후 납북자는 1955년 대성호 피랍사건 이후 총 3,835명이다. 이중 3,319명이 귀환하였으며, 2014년 12월말 기준 미귀환자는 516명이다. 납북사건은 남북 간 냉전정쟁이 치열하였던 60년대 말에서 70년대 초에 가장 많이 발생하였으며, NLL 부근에서 어로작업을 하던 어부들이 89%(449명)로 대부분을 차지하고 있다.

전후 납북피해자에 대한 지원은 납북피해자 가족 또는 귀환 납북자가 전후 납북피해자 지원법에 따라 설치된 ‘납북피해자 보상·지원 심의위원회’에 신청을 하면 이를 심의하여 지원여부를 결정하고 있다. ‘납북피해자 보상·지원 심의위원회’는 납북피해자의 해당 여부 판단, 피해위로금·보상금 등의 지급 결정, 실태조사 등 납북자 문제의 해결을 위하여 필요한 사항, 납북자 가족의 권리침해 등에 대한 조사 및 보상·명예회복에 관한 사항 등 납북자 문제 전반에 대한 사항을 심의·의결해 오고 있다. 위원회에는 위원장을 포함하여 총 9인의 위원이 있으며, 대학교수, 법조인, 남북관계 전문가와 당연직 위원인 정부 고위공무원 등으로 구성되었다. 위원회의 업무를 실무적으로 보좌할 ‘납북피해자지원단’도 2007년 11월 5일 개소함으로써 법률시행을 위한 모든 법적·제도적 준비를 마무리하였다.

‘납북피해자 보상·지원 심의위원회’는 2014년 12월까지 전체회의를 44회 개최하여 425건의 피해위로금 등의 신청에 대해 147억 5,579만원의 지급을 결정했다. 이 결정에 따라 납북자가족 피해위로금으로 416명에게 129억 1,457만원, 귀환납북자 정착금으로 9명에게 17억 7,361만원, 납북과 관련해 국가공권력에 의한 사망·상이자 보상금으로 1명에게 6,761만원이 지급되었다. 납북피해자 보상·지원 심의위원회에서는 정부의 납북자 지원 정책을 적극 알리기 위해 안내서한 발송, 지역별 정책 설명회

등을 개최하고 있으며, 납북자 가족이 대부분 고령자이고 지방 거주자인 점을 고려하여 현지 이동민원실을 운영하고 있다. 또한 정부는 납북자 가족지원 정책의 일환으로 연말연시 또는 명절 등 기회가 있을 때 마다 납북자 가족을 직접 방문하여 애로사항을 청취하고 아픔을 위로하며 다양한 지원을 해오고 있다.

### 납북피해자 피해위로금 등 지급결정 현황

(단위: 건/원)

구분	신청	지급결정	지급액
피해위로금	428건	416건	129억 1,457만원
정착금·주거지원금	9건	9건	17억 7,361만원
보상금	13건	1건	6,761만원
계	450건	426건	147억 5,579만원

출처: 2015 통일백서

6·25 전쟁 중 납북자에 대해서는 전쟁 초기부터 1963년까지 정부차원에서 피랍자 명부를 수차례 작성하였으나, 국제적 냉전질서 속에서 남북 간 대결이 심화되어 생사확인 및 송환에 대한 가능성이 희박해짐에 따라 정부와 가족들의 노력이 중단되었다. 2000년에 6·25 납북자 가족단체가 재결성되었으며, 2001년 9월 6일 통일부의 설립허가에 따라 사단법인 「6·25 전쟁납북인사가족협의회」가 설립되어 전·납북자 문제에 대한 학술연구 및 홍보활동을 전개해 왔다. 가족협의회는 2006년 9월

이후 ‘한국전쟁 납북사건 사료집’을 발간해오고 있다.

6·25 전쟁 납북피해자 지원과 관련해서는 16대와 17대 국회에서 총 4건이 발의되었으나 임기종료로 자동 폐기되었으며, 18대 국회에서 김무성 의원이 2008년 12월 10일에 「6·25 전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률안」을, 박선영 의원이 2009년 1월 23일에 「한국전쟁 납북피해 진상규명 및 피해자 명예회복 등에 관한 법률안」을 대표 발의하였다. 두 법률안은 외교통상통일위원회에서 병합심사되어 2010년 2월 23일 통합대안이 의결되었고, 3월 2일 국회 본회의에서 의결되었다.

이에 따라 2010년 12월 13일 국무총리를 위원장으로 하는 「6·25 전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복위원회」가 출범하였다. 위원회는 납북 피해 신고를 접수하는 한편, 2014년까지 국내외 기록조사 활동을 통해 총 2,700여건의 납북 관련 기록을 수집하였으며, 국가기록원 등 국내기관이 소장하고 있는 관련 자료들을 수집하여 「6·25 전쟁 납북관련 자료집: 정부문서편」을 발간하였다. 위원회는 이외에도 「6·25 전쟁 납북관련 자료집: 미국편」과 「6·25 전쟁 납북관련 자료집: 증언채록편」을 발간했으며, 2017년 개관을 목표로 6·25 전쟁납북 피해기념관 건립을 추진하고 있다.

관련 검색어: 납북자·국군포로 문제



## 냉전체제의 해체

1980년대 후반 동구권 변혁이 가속화되고 베를린장벽이 무너짐에 따라 1989년 12월 미소 양국이 몰타에서 정상회담을 갖고 냉전의 종식을 선언하였다. 냉전체제가 세계적 차원에서 해체되었지만 한반도는 아직도 냉전체제를 벗어나지 못하고 있다.

### 1) 배경

1980년대 마지막 몇 년은 세계의 곳곳에서 냉전체제 붕괴의 파열음과 함께 저물어갔다. 1988년 9월 27일 소련의 세바르드나제 외상이 유엔총회 연설에서 “이데올로기가 더 이상 국제관계의 기본원리가 될 수 없다”며 소련 외교의 탈이념화를 선언하였다. 뒤이어 1988년 11월, 당시 영국 총리 마가렛 대처는 ‘냉전은 끝났다’고 선언하기에 이른다. 또한 1989년 동유럽 여러 나라들에서 변혁이 가속화되고 베를린 장벽이 무너짐에 따라 12월 2일 미소 양국이 몰타에서 정상회담을 갖고 마침내 냉전의 종식을 선언하였다. 정확히 말하면 냉전은 공산주의와 사회주의 계획경제에 대한 자유민주주의와 시장경제의 승리로 끝난 것이다.

### 2) 내용 및 경과

영국의 아치 브라운, 미국의 부르스 러셋 등 국제정치학자들의 분석을 종합해보면, 냉전체제는 몇 가지 계기가 연속적으로 작용하면서 급격히 해체되었다.

첫째는 1985년 소련 미하일 고르바초프 서기장의 등장과 함께 시작된 소련 개혁·개방의 영향이다. 그는 소련의 개혁(페레스트로이카)과 개방(글라스노스트)을 추진했다. 당초 그가 추구했던 개혁은 기존 체제 틀 안에서 추진한 제한된 것이었지만, 1988년 여름 소련공산당 19차 회의에서 입법기관 구성을 위한 자유선거를 결정한 이후부터는 통제할 수 없는 수준으로 발전했다. 1989년 3월 실시된 자유선거에서 많은 공산당 후보가 패배하고, 자유주의자들과 급진주의자들이 대거 당선되면서 고르바초프가 의도했던 ‘위로부터의 혁명’은 성공 가능성이 줄어들고, 대신 대중에 의해 주도되는 ‘아래부터의 혁명’으로 소련 개혁의 흐름이 바뀐다.

둘째, 내부 경제의 몰락으로 소련이 주변 위성국가에 대해 예전과 같은 통제력을 상실했다는 것이다. 기본적으로 중공업과 집단농업에 의존하던 소련의 중앙계획 경제는 기술 혁신과 자본·상품·정보의 자유로운 이동에 기반을 둔 시장 경제와 경쟁이 되지 못했다. 악화일로를 걷던 소련 경제는 아시아·

아프리카, 그리고 중동 및 동유럽에서 동맹 유지에 필요한 군사적·경제적 지출의 부담을 더 이상 질 수 없도록 만들었다. 결국, 소련은 아프가니스탄·헝가리·체코슬로바키아 등에서 철수할 수밖에 없었고, 이와 같은 조치는 다시 냉전체제의 붕괴를 가속화시켰다.

셋째, 냉전체제의 해체는 미국의 적극적인 대소 봉쇄 노력의 산물이기도 하다. 지미 카터 행정부 후반부와 그에 이은 레이건 행정부는 앞선 과학기술 능력을 바탕으로 첨단 무기를 개발·배치하여 북대서양조약기구(NATO)의 군사적 능력을 강화하여 소련을 압박했다. 동시에 아프가니스탄, 앙골라, 캄보디아, 니카라과 등 친소 국가의 반정부 세력들을 물질적, 군사적으로 지원했다. 소련은 이들 제3세계 국가에서 미국의 활동을 막기 위해 상당한 출혈을 감내해야 했고, 이것이 한계점에 도달하자 미국과의 경쟁을 포기했던 것이다. 소련이 물러나자 미국은 이번에는 소련의 약점을 악용하는 방식이 아닌, 소련의 제안을 수용하는 방식을 추구함으로써 소련 내의 자유화를 촉진시켰다.

넷째, 정보의 확산 또한 ‘철의 장막’을 걷히게 해 냉전체제 해체에 일조했다. 이전까지 냉전체제하에서 공산주의 국가는 외부 세계와의 접촉이 차단되었거나 극히 제한되어 있었다. 따라서 번영하는 시장경제나 정치적인 자유의 실상에 대해 잘 알지 못했다. 그러나 1980년대에 들어오면서 동독의 경우, 대부

분의 주민들이 서독의 텔레비전을 시청하면서 자유민주주의와 시장경제 체제에 대한 정보를 얻을 수 있었다. 이것이 바로 1980년대 말 동독 주민의 서독으로의 대량 탈출(엑소더스) 사건을 가능케 했다는 것이다.

냉전체제 해체에 대한 남북한의 반응은 상이하게 나타났다. 우리 정부는 자신감을 갖고 이른바 북방정책 등 적극적인 정책 수단을 통해 공산권 국가들과 수교하려는 노력을 가속화하였다. 또한 북한에 대해 민족공동체를 회복시켜 나가기 위한 협조자요 동반자라는 인식의 전환이 이루어지게 되었다. 우리 정부는 유리한 국제정세를 업고 과거와 같이 피해의식에서 비롯된 회피적인 태도를 벗어나 남북관계 개선에도 전향적인 입장을 갖기 시작하였다.

북한은 냉전체제의 해체가 사회주의의 몰락으로 귀결됨에 따라 중국과 소련 등 동맹들이 한국과 가까워지려는 움직임에 강한 거부감을 드러내며, 한편으로는 체제 내부의 동요를 막기 위한 노력에 집중하였다. 북한은 대외경제협력 기반이 무너지고 심각한 경제파탄 현상에 직면하면서 체제생존에 급급해 했다. 이로 인해 대남정책에서도 그들의 우려와 불안감이 나타나면서 수세적이고 방어적인 태도로 변화해 갔다. 세계적인 탈냉전 시대의 도래가 남북관계를 새롭게 정립하는 계기를 마련해 준 것이다.

관련 검색어: 북방정책, 몰타 선언



대남방송

대남 수재물자 지원

대량살상무기 확산방지 구상(PSI)

대민족회의

대북 경수로 건설사업 지원

대북 비료 지원

대북 식량 지원

대북 포용정책

대청해전 → '서해교전' 참조

대한항공기 폭파 사건

동북아평화협력구상

드레드넨구상

DMZ 목함지뢰도발 → '8·25 남북합의' 참조

DMZ 세계생태평화공원

땅굴

## 대남방송

북한은 대남 흑색선전을 목적으로 1967년 대남방송을 개설한 이래 명칭을 바꾸어 가며 운영해오고 있다. 2005년에 '반제민전방송'으로 개칭해 남한의 지하방송인양 위장하고 있다. 평양방송도 대남심리전 방송을 하고 있다.

북한은 대남흑색 선전을 목적으로 1967년 3월 평남 순안에 '남조선해방민주민족연맹방송'을 개설하였다. 1968년 남한의 지하당이었던 '통일혁명당'이 와해되자, 1970년 6월 김일성의 지시로 '통일혁명당 목소리방송'이라는 이름으로 개칭하였으며, 1985년 8월 '구국의 소리 방송'으로, 2005년 '반제민전방송'으로 명칭을 각각 변경하였다.

북한은 이 방송이 남한 내 반체제 조직인 '한국민족민주전선'(민민전; 1985년 7월 통일혁명당을 개칭, 2005년 3월에는 '반제민족민주전선'으로 다시 명칭을 변경)이 운영하는 방송이라고 주장하면서, 납북자 등 남한 출신자들을 방송요원으로 활용하여 남한 표준어를 방송용어로 사용하는 등 마치 남한에 존재하는 지하 방송국인 것처럼 위장하고 있으나, 이 방송은 북한 노동당 통일전선부에서 관장, 운영하고 있다.

방송 프로그램 제작은 통일전선부 산하의 '칠보산연락소'

(평양시 흥부동 소재)에서 이루어지며, 주요 방송 내용은 남한 내 대중 지지기반 강화와 남한사회 혼란을 목적으로 한 김일성·김정일 우상화, 사회주의 제도 우월성 선전, 북한 정책 선전은 물론 남한 내 유언비어 유포, 반미·반정부 운동을 부추기는 내용으로 구성되고 있다. 방송 송신소는 남한으로의 전파 침투가 효과적인 해주, 평양, 원산 등에 설치하고 이들 송신소에서 중파 1개, 단파 6개 채널을 통해 방송프로그램을 송출한다.

북한 당국은 2003년 7월 제11차 남북장관급회담에서 상대방에 대한 비방방송 중단을 제의하고, 같은 해 8월 이 방송을 일시 중단하였으나, 2005년 3월 '반제민전'이라는 명칭으로 대남 흑색선전방송을 재개하였다.

이 밖에도 평양방송은 대외, 대남용으로 하루에 23시간 30분 방송한다. 또한 1989년 1월 1일부터 방송을 시작한 평양FM 방송은 서울까지를 가청권으로 하여 평일에는 06:00~09:00, 16:00~익일 05:00, 휴일·국경일 06:00~익일 05:00 시간으로 음악·드라마 위주로 남한의 청소년 대상으로 대남심리전 방송을 실시하고 있다.

관련 검색어: 통일전선부, 통일혁명당 사건

## 대남 수재물자 지원

1984년 수도권 일원에 홍수피해가 나자 북측이 쌀, 천, 시멘트 등 구호물자를 제공하겠다고 제의해와 우리측이 이를 수용하였다. 비록 정치선전 차원의 지원이었지만, 1980년대 중반 남북 간 대화의 물꼬를 트는 계기가 되었다.

### 1) 배경

1984년 8월 31일부터 9월 4일까지 서울과 경기 일원에 폭우가 쏟아져 저지대 곳곳에서 큰 물난리가 나고 엄청난 인명 및 재산 피해가 발생했다. 당시 서울의 1일 최다 강우량은 294.8mm로서 기상대(현재의 기상청) 창설 이후 최고 기록이었다. 이 물난리로 190명이 사망 또는 실종되었고, 재산 피해액도 1,300억 원을 넘었다.

이 같은 상황에서 9월 8일 북한적십자회가 방송을 통해 동포애와 인도주의 입장에서 남한의 이재민에게 구호물자를 제공하겠다고 제의해왔다. 그리고 구호물자는 쌀 5만 석, 천 50만 미터, 시멘트 10만 톤, 기타 의약품이라고 구체적 품목까지 밝혔다. 당시 전두환 정부는 북한의 제의를 남북대화의 돌파구를 여는 계기로 삼기 위해 '대국적 차원'에서 받아들이기로 방침을

정했다. 9월 14일 유창순 대한적십자사 총재는 이를 수락한다고 공식 발표하고 적십자 실무접촉을 제의했다.

### 2) 내용 및 경과

수재물자 인도·인수 업무의 협의를 위해 남북한 적십자 대표가 판문점에서 실무접촉을 가졌다. 수재물자는 판문점과 인천항, 강원도 북평항을 통해 들어오기로 합의했다.

북한으로부터의 첫 수재물자가 판문점에 도착한 때는 1984년 9월 29일 아침이었다. 총 826명의 북측 인원이 수재물자 인도를 위해 남북적십자회담 중단 12년 만에 처음으로 휴전을 넘어왔다. 같은 날 강원도 북평항에도 수재물자의 일부인 시멘트가 도착했고, 이튿날 9월 30일에도 북한 선박 장산호가 시멘트를 싣고 인천항 제4부두에 접안했다.

사실 동포애와 인도주의를 앞세워 상대방에 인도주의적 물자 지원을 제공하겠다고 먼저 제의한 쪽은 우리 측이었다. 즉 1984년 8월 20일 전두환 대통령이 남북한 경제분야의 공동 번영을 이룩하기 위해 서로 간 교역과 경제협력을 실시할 것을 제의하며, 북측이 동의하면 북한 동포들의 생활 향상에 실질적으로 기여할 수 있는 물자를 무상으로 제공할 의의가 있다고 밝혔던 것이다. 북한은 이 때 우리 정부의 제의를 거부했다.

9월 8일 북한의 수재물자 지원 제의는 바로 8월 20일 우리 정부의 물자 지원 제의를 희석시키기 위한 선전 차원의 대응이었다. 북한 당국은 사실 이 같은 제의가 당시 적대적 대결 상태에 있던 남한에 의해 선뜻 받아들여 질 것이라고는 미처 예상치 못했으며, 막상 이 같은 제의가 받아들여지자 긴급하게 약속한 물자와 수송 수단을 마련하는 데 애를 먹었던 것으로 알려졌다. 수재물자 인도·인수의 절차를 둘러싸고도 남북은 신경전을 벌였다. 남북 실무접촉에서 북측은 수재물자에 대한 인도식을 거행하고 북측 인도 요원들이 직접 수해 현장을 방문해 이재민을 위로하겠다고 나섰던 것이다.

비록 정치적인 고려가 다분했던 사건이었지만 북한의 대남 수재물자 지원은 막혔던 남북 간 대화에 물꼬를 튼 계기가 되었다. 수재물자 지원 절차를 협의하기 위한 실무접촉 과정에서 남북 직통전화가 중단 8년 여 만에 재가동된 것이 그 예이다. 우리 측은 수재물자 인수 과정에서 모처럼 열린 남북 대화의 기회를 적극 활용하였다. 수재물자 인도·인수 작업이 끝난 직후인 10월 4일, 남측은 북측에 남북적십자회담과 남북체육회담 개최를 제의했다. 또 10월 12일에는 남북한 당국의 경제분야 대표들과 민간 경제단체 대표들 사이에 남북경제회담을 갖자고 제의했다.

북한이 우리 측의 대화 제의에 호응해 나오므로써 같은 해

11월부터 남북관계에 새로운 국면이 조성되었다. 1984년 11월 남북경제회담을 필두로 다양한 수준과 형식의 남북 대화가 해를 넘겨서까지 줄을 이었으며, 1985년 9월 사상 처음으로 남북 간에 ‘이산가족 고향방문단 및 예술공연단’ 교환방문이 이루어지기도 했다. 이렇게 새롭게 형성된 남북 화해 분위기는 북한이 1986년 1월 20일 모든 남북대화를 일방적으로 중단함으로써 막을 내렸다.

관련 검색어: 남북적십자회담, 남북 직통전화

## 대량살상무기 확산방지 구상(PSI)

9·11 테러 이후 부시 미국 대통령이 2003년 5월 이 구상의 추진을 발표하고 세계 95개국이 행동원칙에 참여하고 있다. 이 구상은 예방적 성격이고 무력을 수반한 강제성을 띠고 있다. 정부는 2009년 북한의 핵실험 이후 정식 참여를 선언했다.

### 1) 배경

부시 미국 대통령은 2001년 9·11 테러 이후 대량살상무기 확산 방지를 국가안보의 핵심적 정책으로 설정하고, 이를 시행하기 위한 하나의 조치로서 2003년 5월 폴란드 크라코우 연설에서 '대량살상무기 확산방지 구상'(Proliferation Security Initiative:PSI) 추진을 발표하였다. 같은 해 9월에는 파리에서 'PSI 차단원칙'(The PSI Statement of Interdiction Principles)에 관한 합의문을 11개국 공동으로 발의함으로써 본격적인 활동을 개시하였다.

2012년 9월 기준 PSI에는 중국을 제외한 안보리 상임이사국과 유럽의 모든 국가 등 101개국이 참여하고 있다. PSI 참여국들을 초기에는 '핵심 참여국', '일반 참여국'으로 구분했으나, 2005년 8월 이후 이러한 구분이 없어졌다. 이와 별도로 미

국은 파나마·라이베리아·몰타 등 9개국과 승선협정을 맺고 있다. 우리나라는 2005년 12월부터 PSI의 행동조치에 부분적으로 참여해 오다가, 2009년 북한의 장거리 로켓발사(4.5)와 2차 핵실험(5.25) 이후 정식참여를 공식 선언했다.

### 2) 경과

9·11 테러 이후 대량살상무기 확산 방지에 골몰하던 미국에게 2002년 12월 발생한 북한 화물선 서산호 사건은 PSI와 같은 새로운 행동 레짐 추진에 중요한 계기가 되었다. 미국은 북한 화물선 서산호가 중동지역으로 대량살상무기 관련 물질을 운반하고 있다고 의심하고, 서산호가 예멘 연안에 도착했을 때 스페인 함정에 요청해서 국제수역에서 정선 및 승선 검색을 실시하였다. 그러나 서산호의 미사일 운반이 국제법과 국제 수출통제체제상 문제가 되지 않아, 예멘 정부의 확인을 받고 풀어줄 수 밖에 없었다.

PSI는 대량살상무기 및 관련 물품을 이동 과정 중에 저지한다는 점에서 대량살상무기 확산 방지의 '예방적 조치(preventive measure)'라는 성격을 갖고 있다. 또한 PSI는 과거의 수출통제체제가 참가국들의 자발적인 통제를 통한 확산 방지에 초점을 두었으나, PSI는 무력을 수반한 강제성을 띠다

는 특징을 갖고 있다. PSI는 이와 같은 효과적인 예방적 조치를 실행하기 위해 2003년 9월 '4개 차단 행동원칙(Interdiction Principles)'을 채택하였으며, 이중 하나인 '차단을 위한 특정 행동의 수행'과 관련해서는 참여국들이 단독 또는 공동으로 항구와 공항, 해로와 항공로 등에서 취할 구체적인 조치들을 명시해 놓고 있다.

미국은 이 같은 행동원칙에 근거하여 PSI 참여국들과 협조 하에 PSI의 실효성을 높이기 위한 다음과 같은 조치들을 추진해 오고 있다. ① 미국과 PSI 참여국들은 PSI 훈련을 통해 PSI 이행 능력을 강화하고 정보공유를 추진하고 있다. ② 대량살상무기 의심 물질을 거래하는 선박에 대한 차단작전을 성공적으로 실시하였다. 그 사례로는 2003년 10월 말레이시아에서 리비아로 우라늄 원심분리기 농축 장비 부품을 독일 선적 BBC China호가 운송하는 것을 차단한 것과, 2003년 8월 대만 가오슝 항에 정박하고 있는 북한선적 기흥호를 검색하여 로켓 연료에 사용될 수 있는 화학물질 158배럴을 압수한 것 등이 있다. ③ 미국은 2002년 1월 PSI와 병행하여 '컨테이너 안보구상'(Container Security Initiative:CSI)을 미국으로 향하는 컨테이너 화물의 2/3을 차지하는 20개 외국항구에서 추진하고 있다. ④ 대량살상무기와 관련 물질의 확산을 막기 위한 G8 국가 간 '전지구적 동반자관계'(Global Partnership Against

WMD)를 추구하고 있다. 2002년 6월 카나나스키스 G8 정상회담에서 부시 대통령이 제안을 하여, G8 국가들은 향후 10년간 구조련 국가들의 비확산, 군축, 대테러전, 핵안전프로젝트를 지원하기 위해 200억 달러를 모금할 것을 공약하였다.

이와 같이 PSI는 출범 초기에는 주로 해상에서 선박에 의한 대량살상무기 및 관련 물질의 이동 차단에 초점을 맞추었으나, 이후 시행 과정에서는 모든 통로와 운송 수단을 차단하는 포괄적 성격의 WMD 확산 방지 수단으로 진화하였다.

우리 정부는 2005년 12월 말 국제사회 주요 국가들이 PSI에 참여하고 있는 현실과 남북관계의 특수성을 감안하여 PSI에 부분적으로 참여하기로 결정하였다. 동 결정에 따라 우리나라는 2006년 4월부터 호주 등지에서 개최되는 국제적인 PSI 차단 훈련에 참관단을 계속 파견해 왔다.

그러나 북한이 국제사회의 우려에도 불구하고 2009년 4월 5일 장거리 로켓발사에 이어 5월 25일 2차 핵실험을 감행하여 북한의 대량살상무기 위협이 고조됨에 따라, 이명박 정부는 PSI의 정식참여를 공식 선언했다. 대량살상무기 확산 방지를 위한 국제적 노력이 한층 강화되고 있는 상황에서 국제사회에서의 한국의 위상을 고려할 때 더 이상 PSI 정식참여를 늦출 수 없다는 판단에 따른 조치였다. 그 후 정부는 북한의 천안함 공격과 관련 2010년 5월 24일 외교부장관의 발표를 통해 국



제적인 비확산체제인 PSI에 보다 적극적으로 참여하는 방안을 국제사회와 협조해 나가겠다는 입장을 밝혔다.

관련 검색어: 핵비확산조약, 유엔 대북제재, 천안함 폭침 사건

## 대민족회의

김일성이 1973년 6월 23일 '조국통일 5대 강령'을 발표하며 처음 제안했다. 각계각층 인민들이 연방제를 실현하기 위한 군중집회를 갖자는 것이다. 또 이 회의를 보장하기 위해서라며 남한의 민주화, 주한미군 철수 등을 요구하고 있다.

김일성은 1973년 6월 23일 발표한 '조국통일 5대 강령'에서 '대민족회의'를 처음으로 제안했다. 김일성은 "통일문제를 인민의 의사와 요구에 맞게 해결하기 위해 남북의 각계각층 인민이 조국통일을 위한 거국적 애국사업에 참여해야 한다"며, 대민족회의를 열어 통일문제를 협의 해결하자면서도 이와 함께 고려연방공화국 국호로 남북연방제를 실시하자고 주장했다. 결국 남북연방제를 실현하기 위한 군중집회를 갖자는 것이었다.

이후 북한은 1973년 7월 24일 노동당 외곽단체인 조국전선(조국통일민주주의전선) 중앙위 제59차 확대회의 호소문을 통해 대민족회의 소집을 위해 정당, 사회단체 대표들로 실무자 회의를 조속히 개최하자고 제의했다. 이후 북한이 그동안 자주적, 민주주의적 기초 위에서 남북한 자유총선거를 실시하자던 주장은 사라졌다.

북한은 1973년 8월 28일 남북대화를 중단한다고 선언한

이후 약 1년 만인 1974년 8월 6일 역시 조국전선 중앙위 제6차 확대회의 호소문을 통해 대민족회의 소집을 요구하는 제안을 또 다시 내놓았다.

당시 북한의 제안은 그해(1974년) 안으로 남북 쌍방의 합의에 의해 판문점 또는 기타 장소에서 남북한의 각계각층 인민들, 정당·사회단체 개별적 인사와 모든 해외교포단체들이 참가하는 대민족회의를 소집하자는 것이었다. 추진방법으로 먼저 실무자회의를 열고 여기서 공동준비위원회를 구성한 다음 동시에 모든 정당·단체들 사이의 쌍무적·다무적 접촉을 전개하는 방법을 제시했으며, 이 회의 소집을 원만히 보장하기 위해 한국의 '2개 조선' 조작 책동 중지, 반체제인사 즉각 석방 등을 요구했다.

북한은 이어 같은 해 11월 28일 조국전선 중앙위 제63차 확대회의 성명을 통해 한국사회의 민주화 실현, 주한미군 철수, 평화협정 제의 수락 등을 요구하고 또 다시 남북정치협상회의 또는 대민족회의 소집을 제안했다.

북한은 1970년대 내내 대민족회의를 주장했으나 1980년 10월 김일성이 고려민주연방공화국 창립방안을 제의하자 '창립 준비위원회', '민족통일촉진대회', '남북 정치인 100인 연합회의' 등 명칭을 바꾸어 나왔다. 그러나 이 회의체들 역시 대민족회의의 연장선상에 있는 것들이었다.

관련 검색어: 조국통일 5대 강령, 정치협상회의, 민족통일준비위원회

## 대북 경수로 건설사업 지원

1994년 미·북 제네바 합의에서 북한에 100만 킬로와트 경수로 2기를 제공키로 했다. 한반도 에너지 개발기구를 설립, 1997년 착공식을 거행하고 건설사업을 진행하였다. 2차 핵위기로 2003년 12월 사업이 중단되었으며, '9·19 공동성명' 이후 2006년 5월 공식적으로 사업이 종료되었다.

### 1) 연원

1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언으로 야기된 북한 핵문제 해결을 위한 미·북간 협상 결과, 북한 핵시설의 동결·해체와 100만 킬로와트 경수로 2기 제공을 주요 내용으로 하는 미·북간 '제네바 합의'(Agreed Framework)가 1994년 10월 21일 서명·발효되었다.

이 합의에 따라 북한에 경수로를 건설하는 사업을 주관하기 위해 1995년 3월 한국·미국·일본이 참여하는 '한반도 에너지 개발기구'(KEDO)가 설립되었다. 1995년 12월 KEDO와 북한 간 '경수로 공급협정'이 체결되고, 이후 후속의정서와 각종 세부절차가 마련되면서 KEDO는 1997년 8월 함경남도 신포(금호)지구에서 착공식을 거행하였다. 이어 1999년 12월 KEDO와 한국전력공사 간에 주계약을 체결하고, 2001년 9월에는 본

관 기초굴착공사를 착공하여 본격적으로 공사를 진행하였다.

그러나 공사가 30% 정도 진행된 상태에서 2002년 10월, 북한 핵문제가 재발되자 KEDO 집행이사회는 북한의 제네바 합의 위반을 이유로 2003년 12월부터 2년간 사업 중단을 결정했다. 그 이후 북핵문제 해결을 위한 6자회담에서 2005년 새로운 합의인 '9·19 공동성명'이 체결됨에 따라, 1994년 제네바 합의에 따라 추진해 오던 경수로사업은 종료가 불가피하게 되었다. KEDO 집행이사회는 2005년 11월 경수로사업을 종료한다는데 합의를 하고, 북한과의 협의를 거쳐 금호부지 철수를 진행하여 2006년 1월 8일 인력 철수를 완료하였으며, KEDO 집행이사회는 5월 31일 경수로사업 종료를 공식 결정하였다.

## 2) 경과

대북 경수로 건설 사업은 후보 부지 선정, 한국형 경수로 결정, 건설사업비 조달방안 마련과 경수로 공급협정 및 후속의 정서 체결 등의 절차가 진전되는데 따라 부지 준비공사를 거쳐 본 공사 순으로 진행되었다. 한국, 미국 등은 북한이 후보지역으로 제시한 신포지역을 지질 조사 등을 거쳐 경수로 건설 지역으로 확정하였다. 신포지역은 1980년대 당시 소련이 북한에 200MW급 원전 지원을 추진하면서 후보지로 선정했던 지역이

기도 했다.

경수로 건설 사업비 조달과 관련하여 KEDO 집행이사국들은 1998년 11월 예상 건설사업비를 미화 46억 달러(환율 1달러=1,100원, 물가상승률 연 2.1%)로 하는 '재원분담 결의'를 채택하였다. 우리 정부는 실제공사비의 70%(미화 32.2억 달러, 3조5,420억 원)를 원화로, 일본은 미화 10억 달러(1,165억 엔) 상당을 엔화로 기여하기로 하였으며, 나중에 KEDO 집행이사국으로 참여한 EU도 8천만 달러를 부담하기로 했으며, 미국은 중유 비용과 KEDO 집행이사국들의 기여액이 부족할 경우 부족분 조달에 주도적인 역할을 수행하기로 하였다.

KEDO와 북한은 투입된 사업비를 경수로가 완공된 3년 후부터 20년간 무이자로 연 2회 균등 분할하여 상환하며, 상환은 현금이나 현금에 상당하는 기타 수단을 통해 하는 것으로 합의하였다. 경수로 사업비 조달 문제는 당초 예상보다 지연되어 결정되었으며, 이로 인해 KEDO와 한국전력 간 주계약도 1999년 12월 체결되어 본 공사 착수가 그만큼 늦어졌다. 우리 측이 사업비 70%를 부담하기로 한 것은 우리가 북한 핵문제의 직접 당사자라는 점, 한국표준형 경수로를 건설하기로 한 점, 건설과 발전설비 제작을 우리 기업이 담당해서 사업비의 상당부분이 우리 측으로 다시 회수된다는 점 등을 감안한 것이었다.

경수로 건설 본 공사의 최초 주요공정인 기초굴착공사는 2001년 9월 3일 시작되었다. KEDO와 북한은 「훈련 의정서」와 「품질보장 및 보증 의정서」를 체결·발효시켜 2002년 10월 까지 「경수로 공급협정」 이행을 위한 13개 의정서 중 8개 의정서를 체결·발효시켰다. 또한 KEDO와 북한은 1998년 이후 각종 전문가회의를 개최하여 객화선(주1회)·바지선 운항, 통신망 운용(16회선), 직항공로 개설·운용 등을 합의·시행하였다. 공사 진행과 함께 2002년 북한의 발전소 운영요원 123명에 대한 기본교육을 금호 현장에서 마쳤으며, 북한의 원자력 안전 규제요원 25명과 고위정책자 과정 19명이 우리 측 관련시설에서 훈련을 받았다.

비교적 순조롭게 추진되던 경수로건설 사업은 핵심공정을 앞두고 2002년 10월 북한의 우라늄농축 문제가 대두되면서 중대한 기로에 서게 되었다. KEDO는 2003년 2월 당분간 공사 속도를 늦추어 진행하기로 결정하였으며, 그 후에도 6자회담에서 북한 핵 문제 해결에 별다른 진전이 없자, 2003년 11월 21일 KEDO집행이사회는 12월 1일부터 1년간 사업 중단을 결정하였다. 사업 중단 조치에 따라 경수로사업은 모든 공정이 중지되고 현장 보존·관리 조치에 들어갔으며, 공사 중단으로 인한 참여업체의 피해에 대해 보상을 실시하였다.

KEDO 집행이사국 간 경수로사업 종료문제 협의는 최종

적으로 주계약자인 한국전력이 청산비용을 부담하는 대신 기자재를 인수하는 내용으로 하는 일괄타결(package deal) 방안으로 합의가 되었다. 이와 함께 우리 정부는 금호부지 체류인원의 신변안전을 최우선적으로 고려한다는 방침 하에 철수를 추진하여, 2006년 1월 8일 잔여인력 57명이 귀환함으로써 경수로 건설현장에서 무사히 철수하였다. 다만, 금호부지 현장에 있던 장비·차량 280여 대는 북한의 반출 금지 조치에 따라 현재 북한지역에 남아 있다.

이러한 상황에서 KEDO는 2006년 5월 31일 집행이사회를 개최하여 경수로사업 종료를 최종 확인하였으며, 이로써 최초의 국제적 대북 다자 협력 사업으로 10여 년간 추진되어 왔던 대북 경수로사업은 미완의 상태로 종결되었다. 경수로건설 사업은 공사가 중단될 때까지 원자로 1호기는 기초굴착공사를 마치고 2002년 8월 최초 콘크리트 타설 이후 원자로건물 외벽공사 및 보조건물 기초공사를 진행하였으며, 2호기도 기초굴착공사를 진행하는 상태에 있었다. 사업 진척도는 2003년 11월 말까지 시공 21.6%, 종합설계 62.3%, 각종 기자재 제작·구매 43.2% 등을 포함하여 종합공정율 약 34.5%의 진척도를 보였다. 2006년 12월 말까지 투입된 경수로 사업비는 약 15억 7,500만 달러로, 한국이 11억 4,600만 달러, 일본이 4억 1,100만 달러, 유럽연합 1,800만 달러를 분담하였다. 정부는 우리 측이 분담하는 경수

로건설비 재원은 국채를 발행하여 마련하였으며, 2006년 12월 말 현재 순 국채발행액은 1조 9,330억 원이었다.

## 대북 비료 지원

북한의 식량증산을 돕기 위해 1999년 비료지원을 시작한 이래 정부 차원에서 매년 20~30만톤을 지원해왔다. 우리측은 이를 적십자 및 당국간 대화와 인적교류 확대의 계기로 이어나갔다.

### 1) 개요

정부는 북한의 식량증산을 돕기 위해 1999년에 대북 비료지원을 시작한 이래, 정부차원에서 매년 20~30만 톤씩 비료를 지원하여, 2007년까지 총 251.5만 톤, 7,872 억 원 상당의 비료를 무상으로 지원하였다. 1999년에는 북한의 식량증산을 돕기 위해 최초로 정부가 구입한 비료와 대한적십자사가 모금하여 구입한 4만 톤 등 총 15만 5천만 톤의 비료를 지원하였다. 2005년부터는 북한선박이 직접 남한 항구에 와서 비료를 선적해 수송에 참여하기도 했다. 북한은 남측의 비료 지원에 대해 1998년에 체결한 「남북적십자 사이의 제3차 구호물자 전달절차에 관한 합의서」에 따라 도·시·군(구역) 단위의 비료 분배내역을 우리 측에 통보해 왔다.

관련 검색어: 미·북 제네바 합의, 한반도 에너지개발기구(KEDO), 북한 핵 위기, 9·19 공동성명

## 2) 관련 경과

대북 비료지원은 만성적인 식량난을 겪고 있는 북한의 농업생산성 향상에 도움이 된다고 판단하여 북한에 대한 식량지원과 함께 이루어졌다. 대북 비료지원은 북한 측으로부터 지원요청이 접수되면 우리 정부가 이를 검토하여 지원을 결정하는 방식으로 이루어졌으며, 이를 위해 사전에 남북당국 간 대화 또는 남북적십자회담에서 비료 지원 문제에 대해 협의를 가졌다. 대북 비료지원이 인도적 차원에서 이루어지는 점을 감안하여 북측의 비료 지원 요청 접수와 대북 전달·수령 창구 역할은 남북 적십자사가 담당했다.

비료 지원은 넓은 틀에서 이산가족 상봉 행사 등 남북 간 인도적 문제를 협의하는 것은 물론 남북당국 간 대화를 진행하는 것과 일정 부분 연계되어 있었다. 2004년 이후 남북당국 간 대화가 중단되었을 때, 남측 정부는 비료지원을 매개로 2005년 5월 남북차관급 회담을 성사시켜 회담 재개의 토대를 마련하고 이후 남북장관급회담 개최와 인적교류 확대의 계기로 이어나갔다. 2006년에는 2차 20만 톤을 지원하고 있는 상황에서 7월 5일 북한이 미사일을 발사함에 따라 식량 지원 논의는 유보하였으나, 진행되고 있던 지원 잔여물량이 3개 항차 24,700톤으로 소규모 물량인 점과 인도적 성격을 감안하여 예정대로 북한에 전달하

기도 하였다. 2007년에는 제20차 남북장관급회담(2.27~3.2)에 서의 합의와 3월 7일 북한 적십자회의 비료지원 요청을 감안하여 30만 톤을 지원하였다.

### 정부차원의 대북 비료지원 현황

연도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	합계
규모 (만톤)	11.5	30	20	30	30	30	35	35	30	251.5
금액 (억원)	339	944	638	832	811	940	1,207	1,200	961	7,872

관련 검색어: 남북협력기금, 대북 식량 지원

## 대북 식량 지원

북한의 식량난은 구조적 문제로 우리측은 1995년 쌀 15만톤을 지원한 이래 인도적 차원에서 매년 지원해왔다. 분배투명성을 강화하기 위해 분배현장 방문을 꾸준히 확대하였다. 2008년 이후 남북관계의 악화로 대북 식량 지원은 중단 상태에 있다.

### 1) 연원

북한의 식량난은 수해 등으로 인한 일시적 현상이 아닌 영농체계의 비효율성, 비료와 농약 부족, 경제체제의 모순 등 복합적 요인에서 비롯된 구조적인 문제이다. 북한은 1980년 중반부터 식량 부족으로 어려움을 겪기 시작한 것으로 알려지고 있으며, 1995년 수해가 발생하면서 식량난이 극심해져 대규모 기아사태가 발생하였다. 당시 우리 정부는 북한의 심각한 식량 사정을 감안하여 동포애와 인도주의 정신에 따라 식량 15만 톤을 무상으로 북한에 긴급 지원하였다.

그러나 식량을 전달하는 과정에서 우리 측 수송선박에 대한 북한의 인공기 강제 계양 사건, 우리 측 선원 억류 사건 등이 발생하면서 우리 국민들의 감정이 크게 손상되었으며, 북한이 소위 '통미봉남' 전략에 따라 남북 간 대화를 거부함에 따라

당국차원의 대북 식량지원이 계속해서 이루어지지 못하였다.

이러한 상황에서도 우리 정부는 1997년 베이징에서 남북 적십자사 대표접촉을 갖고, '구호물자 전달 절차에 관한 합의서'를 채택하여 수송경로와 대상지역 확대, 지원주체 명기 및 지정기탁 허용, 분배 투명성 제고 등에 합의함으로써, 민간차원의 대북지원이 지속적으로 이루어질 수 있도록 하였다.

### 2) 관련 경과

우리 정부는 북한 주민들의 심각한 식량난을 덜어주기 위한 동포애와 인도적 차원의 대북 식량지원 사업을 1995년부터 실시하였다. 1995년 쌀 15만 톤을 무상 지원한 이래 2000년부터는 차관방식(10년 거치, 20년 상환, 이자율 연 1%)으로 식량지원을 해왔다. 민간차원에서도 대북 식량지원이 1997년부터 이루어졌다. 민간차원의 지원에는 종교단체, 구호단체, 일반 시민단체 등이 광범위하게 참여하였으며, 이들 단체들은 대한적십자사를 창구로 이용하거나 자체적인 전달 창구를 통해 북한에 식량 등 구호물품을 제공하였다.

2000년 9월 개최된 제1차 남북경제협력추진협의회에서 「남북 간 식량차관 제공에 관한 합의서」를 체결하고, 이에 따라 같은 해 10월부터 2001년에 걸쳐 태국산 쌀 30만 톤과 중국

산 옥수수 20만 톤을 북한에 지원하였다. 2002년과 2003년에는 각각 국내산 쌀 40만 톤을 제공하였으며, 2004년에는 쌀 40만 톤(국내산 10만 톤, 외국산 30만), 2005년에는 쌀 50만 (국내산 40만 톤 외국산 10만)을 지원하였다. 2006년에는 북한의 장거리 미사일 시험발사와 핵실험으로 인한 국민 정서와 남북관계 상황 등을 고려하여 차관방식의 식량지원은 일시 중단했으며, 북한 수해에 대한 긴급 구호지원 성격으로 국내산 쌀 10만 톤을 무상으로 지원했다. 2007년에는 다시 쌀 40만 톤(국내산 15만 톤, 외국산 25만 톤)을 역시 같은 차관방식으로 북한에 지원하였다. 1995년부터 2010년까지 정부차원에서 이루어진 식량 지원으로 쌀 265만 5천 톤, 옥수수 20만 톤 등 총 285만 5천 톤(1조 1,008억 원 상당)이 북한에 제공되었다.

### 대북식량지원 현황

(단위:만톤, 억원)

구분	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010	계
지원실적	국내산 쌀 15	식량 50 -외국산 쌀 30 중국산옥수수 20	국내산 쌀 40	국내산 쌀 40	국내산 쌀 10 외국산 쌀 20	국내산 쌀 40 외국산 쌀 10	국내산 쌀 10	국내산 쌀 15 외국산 쌀 25	국내산 쌀 0.5	국내산 쌀 180.5 외국산 쌀 85 중국산 옥수수 20
남북협력 기금	1,854	1,057	1,510	1,510	1,359	1,787	394	1,505	32	11,008
지원방식	무상	차관	차관	차관	차관	차관	무상	차관	무상	차관 8,728 무상 2,248
지원시기	95.5-10	00.10-01.3	02.9-03.1	03.7-12	04.7-05.2	05.7-06.1	06.8-07.6	07.7-12	10.10	

정부는 대북 식량지원이 북한 주민들에게 제대로 전달되도록 하기 위해 분배투명성을 강화하기 위한 노력을 경주해 왔다. 이를 위해 정부는 대북 식량지원 포대에 한글로 ‘쌀’, ‘40kg’, ‘대한민국’ 등 제공자를 표기해 왔으며, 분배 상황을 직접 확인할 수 있는 우리 측 관계관의 분배현장 방문을 확대하기 위해 북측과 협상을 진행하여 왔다. 대북 식량지원에 대한 분배현장 방문은 2000년 1회 평양 시내 양곡배급소에 대해 실시한 것을 시작으로 2002년에는 남포 지역에서 2회 실시하였으며, 2003년부터는 다른 지방으로 대상을 넓혀 6지역 12회, 2004년 6지역 10회, 2005년 6지역 20회, 2007년 7지역 20회 등으로 꾸준히 확대되어 왔다.

그러나 그동안의 식량지원에 대한 분배투명성 확보에는 한계가 있었다는 평가에 따라, 향후 대북 식량지원에 대해서는 국제기구 수준의 분배 모니터링이 이루어질 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

관련 검색어: 베이징 쌀 지원 회담, 대북 비료 지원, 인공기 계양 사건



## 대북 포용정책

1998년 2월 출범한 김대중 정부의 대북정책을 말하며, 대북화해협력정책, '햇볕정책'으로 불리기도 한다. 남북 간 평화공존의 바탕 위에 화해와 협력을 적극 추진하여 북한이 변할 수 있는 여건을 만드는데 초점을 두었다. 일방적 지원만 한다는 비판을 받기도 했다.

대북 포용정책이란 1998년 2월 25일에 출범한 김대중 정부가 추진했던 대북정책을 말하며, 대북 화해협력정책이라고도 한다. 이는 영어의 'engagement policy'에서 따온 것인데 엄밀히 말하자면 관여정책이라고 할 수 있다. 즉, 북한과 서로 관계를 맺으면서 화해와 협력을 모색해 나가는 정책이라고 하겠다. 대북 포용정책을 두고 흔히 길 가던 나그네의 외투를 벗기기 위해서는 바람 보다는 따뜻한 햇볕이 효과적이라는 이솝우화의 한 토막에 착안하여 '햇볕정책'이라고 불리워지기도 했다.

김대중 정부는 남북 간에 평화공존하면서 화해와 협력을 적극 추진해 나감으로써 북한을 점진적으로 변화시키고 사실상의 통일 과정에 들어가고자 했다. 또한 북한의 상황에 대해서 경제적 파탄으로 체제이완 현상이 나타나고 있는 있으나 조만간 급속히 붕괴할 조짐은 보이지 않는다고 판단하고, 북한을 화해와 협력의 장으로 끌어내는 것만이 한반도 질서의 급격한 변

화를 수반하지 않는 현실적 선택이라고 보았다.

이러한 배경 하에 김대중 대통령은 취임사에서 대북정책 3대 원칙을 제시하고 향후 일관되게 추진할 대북정책의 방향과 내용을 포괄적으로 언급했다. 첫째, 북한의 무력도발을 용납하지 않으며, 둘째, 북한을 해치거나 흡수하지 않고, 셋째, 남북 간의 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극 추진하겠다고 밝혔다. 특히 남북기본합의서의 이행에 강한 의지를 표명하고, 경제 교류협력과 관련해서는 한반도 정세와 남북관계의 상황변화에 영향을 받지 않고 순전한 경제논리에 입각하여 지속적으로 추진할 것임을 강조했다. 이것이 대북 포용정책의 핵심적 내용으로 되었고 정부 차원에서 그 구체적 내용과 실천조치를 발전시켜 나갔다.

김대중 정부는 안보와 협력을 병행 추진하고, 평화공존의 토대 위에서 통일지향적인 남북관계 발전을 이룩해 나가며, 보다 많은 접촉과 대화와 협력으로 북한이 스스로 변할 수 있는 환경과 여건을 조성하고, 민족 전체의 공동번영이라는 관점에서 경제공동체를 건설하며, 남북 당사자 해결 원칙하에 국제적 지지를 확보하고, 국민적 합의에 기초한 일관성 있는 대북정책을 추진해 나간다는 점 등을 대북 포용정책의 기조로 삼았다.

또한 대북정책의 추진방향으로 남북기본합의서 이행, 정

경분리에 입각한 경제협력 활성화, 이산가족문제의 우선 해결, 식량문제 해결을 위한 탄력적 지원, 경수로 지원사업의 차질 없는 추진, 한반도 평화환경의 조성 등을 제시했다. 이와 같은 내용의 대북 포용정책은 통일을 당장의 실현 목표로 보지 않고 '사실상의 통일된 상태'를 실현하는 것이 목표였으며, 통일 그 자체보다 통일을 향해 나아가는 과정을 중시하는 입장에 서있었다.

김대중 정부는 북한 핵문제의 상황 진전을 보아가며 이 포용정책을 구현하기 위한 구체적인 조치들을 하나씩 실천에 옮기기 시작했다. 1998년 4월 30일 남북 경제협력 추진 절차를 간소화하고 투자규모 상한을 철폐하는 등을 내용으로 한 '남북 경협 활성화 조치'를 발표하였다. 아울러 북한에 대한 인도적 지원을 늘렸으며, 현대의 금강산 개발 및 관광사업 계획이 성사될 수 있도록 지원했다. 이 과정에서 1998년 6월 정주영 현대그룹 명예회장이 트럭 50대에 소 500마리를 싣고 판문점을 통과하여 방북함으로써 전세계적의 이목을 집중시키기도 했다.

1998년부터 방북 인원이 급증하여 2002년 말까지 총 37,572명을 기록하였고, 물자교역도 2002년에 3배 이상 증가하여 처음으로 6억 달러를 넘어섰다. 이에 따라 남북 간에 선박 및 항공기 운항이 증가하고 통신 연결이 대폭 늘어났다. 남북장관급회담을 비롯하여 다양한 분야에서 회담이 지속적으로 추진

되고 합의서가 양산되었다. 금강산관광과 개성공단 사업이 추진되고 철도·도로가 연결되었으며, 이산가족 상봉이 확대되었다.

대북 포용정책은 남북 간 교류협력의 양적 증대를 이루었으나, 그 추진과정에서 국민여론의 분열과 갈등을 빚었으며 북한을 일방적으로 지원해주기만 하고 얻은 것은 없는 '퍼주기 정책'이라는 비판을 받기도 했다.

관련 검색어: 금강산 관광사업, 남북기본합의서, 남북정상회담, 대북 경수로 건설사업 지원, 6·15 남북공동선언, 베를린 선언, 흡수통일,

## 대한항공기 폭파 사건

1987년 11월 29일 바그다드 발 대한항공기가 벵마 근해에서 공중폭파되었다. 김현희 등 북한 공작원에 의한 테러임이 드러났으며, 국제사회는 북한을 준열히 규탄하였다.

1987년 11월 29일 바그다드에서 서울로 오던 대한항공 858편 보잉 707기가 북한의 지령을 받은 북한공작원에 의하여 벵마 근해에서 공중폭파되었다. 당시는 우리의 대통령선거 실시 2개월여 전이었으며, 1988년 서울올림픽 참가신청 마감일을 50여일을 앞둔 시점이었다.

사고 비행기는 이라크의 바그다드를 출발하여 아랍에미리트의 아부다비에 기착한 후, 다시 태국 방콕에 기착하기 위하여 비행하던 중이었으며 기내에는 중동에서 귀국하던 해외근로자가 대부분인 한국인 승객 93명과 외국인 승객 2명, 승무원 20명 등 115명이 탑승하고 있었다. 이 여객기는 11월 29일 오후 2시경 벵마의 벵골만 상공에서 비행 중 이상 없다는 무선보고를 끝으로 소식이 끊겼다.

정부는 11월 30일 오전 현지 조사반을 급파하였으며, 1차 조사 결과를 토대로 858기의 추락을 공식 발표했다. 조사 과정

에서 ‘하치야 신이치’와 ‘하치야 마유미’라는 일본인 이름을 가진 남녀가 바그다드에서 탑승, 아부다비에서 내렸다는 것이 밝혀졌으며 12월 1일 그들이 중간 기착지인 바레인 공항에서 요르단으로 가기 위해 수속을 밟던 중 바레인 경찰에 검거되었다.

조사 과정에서 이들은 사전에 준비한 극약 앰플을 깨물어 자살을 시도했으며 남자는 사망하고 여자는 미수에 그쳤다. 수사가 진척되면서 KAL 858기는 이들에 의해 폭파된 것으로 드러났고 2월 15일 대통령 선거 하루 전날 ‘마유미’의 신병이 한국에 인도되었다. ‘마유미’는 본명이 김현희(26세), 음독자살한 남자는 김승일(70)로 북한 노동당 대외정보조사부 소속 공작원이며, 기내에 두고 내린 라디오 시한폭탄과 술로 위장한 액체폭발물(PLX)로 폭파하였다고 자백하였다.

사건의 진상이 공식적으로 발표되자 북한은 12월 15일 외교부 성명을 통해 ‘남조선 괴뢰들의 모략’이라고 주장하였다. 미국은 우리 정부의 공식발표 직후 북한을 테러국가로 규정하여 각종 제재를 취하였고, 일본도 북한에 대한 제재에 동참하였으며 세인트빈센트, 그레나다, 피지 등은 각각 북한과 단교하였다. 그리고 1988년 2월 10일에는 이 사건의 토의를 위하여 유엔 안전보장이사회 긴급회의가 소집되어 많은 국가대표들이 북한의 테러행위를 규탄하였다. 이 사건으로 북한은 국제무대에서 외교적 불이익을 자초하는 결과를 감수해야 하였다.

대한항공기 폭파 사건에도 불구하고 소련·중국 등 공산 국가들은 서울올림픽에 참가하였고, 공산국가들의 서울올림픽 참가는 공산국가들과 한국과의 수교 발전으로 이어졌다.

## 동북아평화협력구상

신뢰외교를 기초로 실현가능한 연성이슈에서부터 출발하여 신뢰관계의 형성을 지향하여 역내 긴장완화 및 상호협력 증대로 동북아의 안정과 번영에 기여하는 박근혜 정부의 외교정책이다.

### 1) 배경

동북아는 북미와 유럽과 함께 세계3대 경제권의 하나로 한·중·일 간의 경제협력관계가 날로 긴밀해지고 있다. 동시에 과거사 및 영토 문제 등으로 외교안보적 차원에서는 긴장관계가 동반되고 있으며, 각국 국민 간의 정서적 괴리감도 상존하고 있다. 이는 소위 아시아 패러독스(Asian Paradox)로 통칭되는 동북아의 모순적 관계의 현실이다.

동북아는 유럽에 비해 국제정치적 특성과 불행한 근대사의 영향으로 다자안보를 위한 협력의 경험이 일천하다. 그럼에도 불구하고 군비통제나 군축과 같은 전통적 이슈보다 역내 국가와 구성원들에게 영향을 미치는 초국가적 이슈의 중요성이 점증하고 있으며, 이로 인한 협력의 필요성도 커지고 있다. 테러 등 초국가적 범죄, 생태·환경, 기후변화, 에너지, 재난, 질병, 그

리고 사이버 테러 분야 등과 관련한 역내 협력의 필요성이 커지고 있다. 일본 후쿠시마 원자력 발전 사고는 역내 국가의 원자력 문제가 단순한 국내문제가 아니라 동북아 전체의 문제라는 것을 입증하고 있다. 북한 문제 역시 한반도만의 문제가 아니라 동북아 전체의 안정에 영향을 미치는 요인이라는 점에서 역내 국가 간 국제협력의 필요성이 있다.

박근혜 정부는 신뢰외교(Trustpolitik)를 기조로 아시아 패러독스를 해소하고 동북아의 평화와 안정을 증진하기 위해 동북아평화협력구상을 제시하였다. 국가 간 신뢰는 동북아평화협력구상의 핵심이며, 이는 정치, 군사적 신뢰를 넘어 보다 포괄적인 범위에서 상호 믿음과 인식의 공감대를 확장하고 미래를 위한 비전을 공유하는 것을 말한다. 동북아평화협력구상은 기존의 정제된 협력구도의 유지가 아니라 새로운 협력의 틀을 지향하며, 이를 통해 역내 긴장완화와 신뢰의 증진을 통해 공통의 이해관계를 증진하는 것을 목표로 한다.

미·중·일·러 등 열강이 밀집한 국제정치와 안보환경의 특성, 그리고 과거사와 영토문제 등이 복합적으로 얽혀 있어 동북아에서 단기적으로 정치, 외교적 신뢰관계가 완성되기 어렵다는 점에서 연성이슈에 주목하는 동북아평화협력구상의 의의가 크다. 신뢰외교를 기조로 실현가능한 연성이슈에서부터 출발하여 신뢰관계의 형성을 지향함으로써 역내 안정과 변영

에 기여하고 이를 바탕으로 중장기적으로 역내 국가간 신뢰관계의 형성을 지향한다는 점이 동북아평화협력구상의 특징이라고 할 수 있다.

## 2) 경과

동북아평화협력구상은 한반도 신뢰프로세스 및 유라시아 이니셔티브와 함께 박근혜 정부의 3대 외교정책 구상의 하나이다. 박근혜 정부는 출범과 함께 동북아평화협력구상을 국정과제로 선정했으며, 이를 구체화하기 위해 지속적인 노력을 기울이고 있다. 동북아평화협력구상은 다자간 대화와 협력의 축적을 통한 신뢰구축, 역내 협력메카니즘 구축, 그리고 북한의 국제사회 참여 유도를 목표로 하고 있다. 노무현 정부의 동북아 중심국가론은 한국의 새로운 국제적 위상의 정립을 지향했으나, 중견국이라는 현실을 반영하지 못했다는 점에서 제약이 있었다. 동북아평화협력구상은 실현가능한 대안들을 제시하고 있다는 점에 특징이 있다.

박근혜 대통령은 2013년 5월 미 의회 연설에서 역내 국가 간 경제적 상호의존성에도 불구하고 정치, 안보적 협력이 뒤쳐져 있는 현실을 지적하고 이를 해소하기 위한 동북아평화협력구상을 제시했다. 이를 위해 미국을 포함한 동북아 국가들

이 환경, 재난구조, 원자력안전, 그리고 테러 등 연성이슈에서부터 대화와 협력을 통해 신뢰를 형성하고 점차 협력을 확대하는 동북아 다자간 대화 프로세스를 제안했으며, 북한의 참여를 촉구했다.

박근혜 대통령은 2014년 제 69주년 광복절 경축사에서 동북아 역내국가 간 원자력, 재난구조, 기후변화, 그리고 마약 문제 분야 등에서의 협력을 촉구함으로써 동북아평화협력구상의 중요성을 강조했다. 황사 대응 및 보건 의료 분야 등에서의 역내 국가 간 국제협력은 이미 시작되었거나 진행되고 있다는 점에서 외교안보적 이슈가 아닌 실용적 사안의 경우 협력의 가능성이 크며, 실현가능성도 높다. 이를 점차 확대하여 동북아의 항구적 평화와 번영을 지향한다는 점에서 동북아평화협력구상은 실현가능성을 중시한다는 특징이 있다.

외교부는 동북아 주요국에 대해 동북아평화협력구상의 현지설명회를 비롯하여 정부-민간 합동 동북아평화협력구상 관련 국제회의, 그리고 미, 중, 일, 러, 몽골이 참가한 동북아 평화협력 회의 개최 등 동북아평화협력구상의 구현을 위한 노력을 지속적으로 경주하고 있다.

관련검색어: 한반도 신뢰프로세스, 유라시아 이니셔티브

## 드레스덴 구상

박근혜 대통령이 2014년 3월 28일 독일 드레스덴 공대에서 '한반도 평화통일을 위한 구상'을 발표, 그 주요 내용은 남북공동번영을 위한 인프라 구축, 남북 주민의 인도적 문제 해결, 그리고 남북 주민 간 동질성 회복 등 3대 제안이다.

### 1) 배경

드레스덴 구상은 한반도 신뢰프로세스의 본격화를 위한 구체적인 대북정책 이행 프로그램이다. 한반도 신뢰프로세스는 지속가능한 남북관계 형성을 위해서 신뢰라는 무형 인프라의 중요성에 주목하고 있다. 그 동안 역대 정부의 노력으로 축적된 남북의 교류와 협력의 성과에도 불구하고 남북관계에 근본적인 불안정성이 상존하는 것은 신뢰의 결여 때문이었다고 할 수 있다. 이는 북한에 의한 개성공단 조업 중단 및 금강산관광사업 중단 사태에서 단적으로 나타나고 있다. 따라서 '신뢰'는 박근혜 정부 대북정책의 핵심적 키워드에 해당한다.

박근혜 대통령은 2014년 1월 6일 신년 기자회견을 통해 '통일시대 기반 구축'이라는 보다 적극적인 대북정책의 방향성을 제시했다. 특히 통일시대 준비에 있어서 핵심적인 장벽으로

북핵문제를 지적했으며, 북핵문제의 근본적 해결을 위해 국제 사회와 긴밀히 협력할 것임을 밝혔다. 아울러 인도적 대북지원 은 남북관계가 어려운 상황에서도 북한 주민의 고통 경감을 위해 지속되어야 한다는 점이 강조되었다.

한반도 신뢰프로세스의 구체화를 위한 통일기반 구축과 아울러 '통일준비위원회' 발족 선언 등에서 나타난 박근혜 정부의 통일외지는 드레스덴 구상으로 이어졌다. 2014년 3월 28일 독일 드레스덴 공대에서 박근혜 대통령이 실질적인 남북공동체 형성을 위한 정책의지를 표명하고, 북한 주민의 고통경감과 삶의 질 개선에 주안점을 두는 정책을 강화하겠다는 선언을 한 것이다. 드레스덴 구상은 대북 인도지원과 민생 인프라의 구축을 통해 북한 주민들의 삶의 질을 향상시키고, 남북의 호혜적 교류협력을 통해 동질성을 높여나가려는 것으로서 한반도 신뢰프로세스의 본격화를 위한 구체적이고 실천적인 제안이라고 할 수 있다.

## 2) 경과

드레스덴 구상은 박근혜 정부 출범 이후 지속적으로 추진되어온 대북정책을 보다 구체화하기 위한 것이며, 한반도 통일시대 기반 구축을 본격화하기 위한 출발점이다. 드레스덴 구

상의 핵심 내용은 남북공동번영을 위한 인프라구축, 남북 주민의 인도적 문제 해결, 그리고 남북 주민 간 동질성 회복 등이다.

드레스덴 구상은 구체적으로 모자 패키지(1,000일) 사업, 복합농촌단지 조성을 위한 남북협력, 남·북·러 협력 사업, 남·북·중 협력 사업, 그리고 민생 인프라 구축 등을 포함하고 있다. 민생 인프라 구축은 남북한 주민들에게 상호이익을 주면서 민족동질성을 회복할 수 있다는 점에서 교류협력의 새로운 기반을 구축하게 될 것이다. 민생 인프라의 구축을 통해 북한 주민의 고통 경감과 아울러 삶의 질을 향상시킬 수 있으며, 통일 준비 차원의 남북공동체 형성은 물론 한국경제의 새로운 성장 동력을 확보하는 계기라는 점에서 중요성이 있다. 특히 드레스덴 구상의 구체화 과정에서 우리의 경제개발 노하우를 북한과 공유할 수 있으며, 북한의 풍부한 지하자원과 노동력이 새로운 성장동력으로 활용될 수 있다는 점에서 남북한의 상생과 공영에 이바지하게 될 것이다.

박근혜 대통령은 2014년 제 69주년 광복절 경축사를 통해 환경협력의 통로, 민생의 통로, 그리고 문화의 통로 등 남북한 간 3대 통로를 열 것을 제안했으며, 이는 드레스덴 구상을 본격화하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위한 구체적 방안으로 남북을 가로지르는 하천과 산림의 공동관리, 이산가족 상봉과 인도적 지원 및 민생인프라 협력, 그리고 남북한 주민의 삶을 응

합하기 위한 문화협력 등을 제안했다.

통일부는 2015년 1월 19일 통일준비 업무보고를 통해 문화, 예술, 체육, 종교 분야의 기념행사를 위한 남북 협의와 경의선과 경원선을 통한 한반도 중단철도 및 대륙철도 시범운행 추진계획을 밝혔다. 아울러 국군포로, 납북자 등 인도적 문제의 근원적 해결과 서울과 평양에 남북겨레문화원(가칭) 동시 개설 등 문화교류도 추진하기로 했다. 이는 드레스덴 구상과 3대 통로의 구체화를 위한 노력의 일환이다.

드레스덴 구상은 북한 당국의 즉각적인 호응을 얻지는 못했으나, 이는 북한의 근본적인 거부라기보다는 자신들에게 유리한 남북관계를 형성하려는 의도의 결과로 보인다. 드레스덴 구상이 담고 있는 3대 제안은 체제위기에 직면한 북한에게 좋은 기회가 될 수 있기 때문이다. 따라서 드레스덴 구상의 이행을 위한 노력을 지속적으로 경주하고 3대 제안을 단계적으로 실행해 나간다면 남북한 간의 신뢰형성은 물론 실질적인 통일 준비에도 긍정적으로 작용하게 될 것이다.

관련 검색어: 한반도 신뢰프로세스, 3대 통로

## DMZ 세계생태평화공원

남북한의 협력과 국제사회의 지지를 통해 비무장지대 내의 일정 공간을 생태·평화공원으로 조성함으로써 비무장지대(DMZ)를 대결과 긴장의 상징이 아니라 신뢰와 평화의 동력을 제공하는 지대로 전환하려는 실질적인 평화협력 구상이다.

### 1) 배경

1953년 정전협정으로 탄생한 DMZ는 실제적으로는 중무장화된 지역이며, 남북한 간의 첨예한 군사적 대립이 지속되어 온 공간이다. DMZ는 남북한을 정치적, 경제적, 사회적, 그리고 생태적으로 단절시키고 있는 동시에 유라시아 대륙과 태평양 해양권의 유기적인 연계를 저해하고 있다. 따라서 DMZ는 한반도의 분단을 상징하는 동시에 동북아의 불행한 과거사의 산물로서의 성격을 지니고 있다.

DMZ 세계생태평화공원은 남북한의 협력과 국제사회의 지지를 통해 DMZ내의 일정 공간을 생태·평화공원으로 조성함으로써 DMZ를 대결과 긴장의 상징이 아니라 신뢰와 평화의 동력을 제공하는 지대로 전환하려는 실질적인 평화협력 구상이다. DMZ 세계생태평화공원은 중무장화된 DMZ의 긴장완



화 및 평화적 이용을 추구한다는 점에 특징이 있다. DMZ 세계 생태평화공원이 조성될 경우 생태와 평화를 사랑하는 남북한 주민과 세계인들의 자유로운 왕래가 이루어짐으로써 생태·평화의 세계적인 상징적 공간이 될 수 있을 것이다. DMZ 세계생태평화공원은 DMZ 전체를 평화지대로 전환하는 계기가 될 것이며, 궁극적으로 생태와 평화의 협력을 기반으로 남북한 간의 신뢰를 공고히 하게 될 것이다.

DMZ 생태평화공원은 DMZ 통과형(금강산관광, 개성공단) 또는 DMZ 체류형(JSA) 등 기존의 남북협력모델과 차별화되는 창조적 공간으로 생태와 평화 협력을 융합하는 복합적 공간이라고 할 수 있다. 아울러 일반적 초국경협력과도 차이가 있다. 일반적으로 국경협력은 국가 간·지역 간 경계의 평화적 이용을 통해 갈등을 해소하는 것을 지향하지만, DMZ는 민족 간 잠정적 경계로 궁극적으로 소멸되어야 하는 공간적 특성을 지닌다는 점에서 일반적 사례와 차이가 있다.

DMZ 세계생태평화공원은 한반도 신뢰프로세스의 구현을 위한 구체적인 평화협력 구상이자 적극적이고도 실천적인 대북정책의 의지를 담고 있다.

## 2) 경과

DMZ의 평화적 이용에 대한 구상은 박근혜 정부 이전에도 지속적으로 제기되어 왔다. 이미 1982년 2월 1일 20개항 시범실천사업 제안에 포함되었고, 1992년 발효된 남북기본합의서에도 명기되어 있다. 1992년 세계자연보전연맹(IUCN)이 DMZ에 대규모 공원의 조성을 남북 양측에 제안했지만 북한의 무반응으로 무산된 바도 있다. 또한 2010년 환경부·UN·IUCN이 ‘DMZ 생태·평화적 관리 국제 컨퍼런스’에서 세계생태평화공원 조성 권고문을 채택한 바 있다.

박근혜 정부는 단순한 제안 차원을 넘어 DMZ 세계생태평화공원 사업을 대북정책을 구체화하는 실천전략으로 인식하고 공원의 조성을 위해 강력한 정책적 의지를 피력해왔다. 2013년 5월 박근혜 대통령은 미 의회 연설을 통해 DMZ 세계평화공원 조성을 공식적으로 제안했다. 박근혜 정부는 DMZ 세계평화공원을 국정과제 주요 추진계획에 포함시켰으며, 동 사업의 필요성과 정책적인 의지를 국내외에 지속적으로 천명했다. 2013년 6월 중국 방문시에도 DMZ 세계평화공원 추진 구상을 공개했으며, 2013년 7월 정전 60주년 기념행사에서도 추진의지를 재천명하고 전 세계의 협조를 당부했다. 2013년 8월 광복절 경축사를 통해 북한에 DMZ 세계평화공원 조성을 제안했으며, 같은

달 UN사무총장의 청와대 방문시 동 사업의 추진을 위해 UN과 긴밀히 협력하기로 합의했다.

박근혜 대통령은 2014년 연두기자회견에서 DMZ 세계평화공원의 필요성을 재강조하고, 9월 UN총회 연설에서 국제사회의 협력을 요청했다. 이때를 기점으로 DMZ 세계평화공원 명칭에 생태개념을 추가하여 DMZ 세계생태평화공원(DMZ World Eco-Peace Park)으로 명칭이 변경되었다. 박근혜 대통령은 2014년 제 69주년 광복절 경축사에서 남북한 '환경협력의 통로'를 제안했으며, 10월 '통일준비위원회' 2차 회의에서는 DMZ 세계생태평화공원 입지 및 도로정비 등에 대해 구체적으로 주문했다. 12월에는 통일부 주관으로 전문가 및 통일준비위원회 관련 분과 위원 등을 중심으로 DMZ의 동부, 중부, 서부 지역에 대한 현지조사가 이루어졌다.

북한은 DMZ 세계생태평화공원 사업에 대해 비판적인 기초를 견지하고 있으나 근본적인 거부라기보다는 자신들의 이익을 극대화하기 위한 차원에서 접근하고 있는 것으로 보인다. 북한은 2007년 10월 4일 남북정상회담 당시 노무현 대통령의 DMZ 평화적 이용에 대한 제안을 시기상조라는 이유로 거부했다. 2013년 5월 박근혜 대통령이 미국 상·하원 합동연설에서 DMZ 세계평화공원 조성을 공식화하자 북한의 대남선전용 매체인 '우리민족끼리'는 이를 비난했다. 2014년 9월 박 대통

령의 유엔총회 기조연설에 대해서는 북한의 '조평통'이 이를 비난하고, '10·4선언'에서 합의한 '서해평화협력특별지대' 이행을 촉구했다.

북한의 소극적 태도에도 불구하고 DMZ 세계생태평화공원 조성은 DMZ의 생태·평화적 이용을 위한 구체적인 구상이자, 분단과 갈등을 넘어 한반도를 세계 생태·평화협력의 아이콘화 할 수 있는 계기라는 점에서 중요성이 있다. DMZ 세계생태평화공원은 세계적 분쟁·갈등 해소를 위한 한국적 모델이자 한국적 신뢰·평화문화 형성 및 세계적 확산을 받아시킬 수 있다는 점에서 동 사업의 성공을 위한 정책적 노력이 지속적으로 경주되고 있다.

관련 검색어: 그린 데탕트, 한반도 신뢰프로세스, 3대 통로

## 땅굴

북한은 전면적 기습전과 후방공략을 목적으로 비무장지대에 군사인원과 장비를 이동시키는 지하통로를 굴착해왔다. 이 남침용 땅굴들은 1974년부터 1990년까지 4개가 발견되었다.

북한이 전면적 기습전과 후방공략을 달성하기 위한 목적으로 휴전선 비무장지대의 지하에 굴착한 남침용 군사통로로서 1974년부터 1990년까지 4개가 발견되었다.

북한의 땅굴굴착은 1971년 9월 25일 대남공작총책 김종린과 북한군 총참모장 오진우 등에게 내려진 '속전속결전법을 도입하여 기습전을 감행할 수 있게 하라'는 김일성의 '9·25교시'에 따라서 시작되었으며, 1972년 7·4 남북 공동성명과 남북 적십자회담 등으로 대화의 장이 열리던 시기에도 남침용 땅굴이 굴착되고 있었다.

땅굴의 발견경위와 규모는 다음과 같다.

제1땅굴은 1974년 11월 15일 경기도 연천 고량포 북동쪽 8km 지점인 군사분계선 남방 약 1.2km 지점에서 발견되었다. 너비 90cm, 높이 1.2m, 길이 지하 45m, 길이 약 3.5km에 달하는 콘크리트 구조물로서, 내부에는 레일을 깔아 굴토된 흙을

바깥으로 나를 수 있도록 돼 있었고 회차로와 배수로도 설치돼 있었다. 전술능력은 1시간에 1개 연대의 무장병력이 통과할 수 있고, 궤도차를 이용하면 중화기와 포신도 운반할 수 있다.

땅굴이 발각되자 북한군은 300여 발의 자동소총을 난사하면서 수색을 방해하려 했으나 다행히 사상자는 없었다. 발견 당시 갱도 안에는 북한제 클레모어·지뢰·시계·나침반·수통·반합·전화기 등의 유류품이 남아 있었고 밥그릇에 음식물이 담겨 있는 것으로 미루어 발견 직전까지 굴착 작업을 한 것이 분명하였다.

제2땅굴은 1975년 3월 19일 강원도 철원 북쪽 13km 지점인 군사분계선 남방 900m 지점에서 발견되었다. 너비 2.1m, 높이가 2m, 깊이 지하 50~160m, 길이 약 3.5km에 달하는 암반층을 파낸 아치형 구조물이다. 전술능력은 1시간에 1개 사단 병력과 야포 등 중화기가 통과할 수 있는 규모이다. 북한은 땅굴이 발견되자 땅굴 내부의 군사분계선 지하를 돌로 차단하고 부비트랩 등 장애물들을 설치해 놓아 차단 작전에 투입된 우리 측 병사 7명이 전사하기도 하였다.

제3땅굴은 1978년 10월 17일 판문점 남쪽 4km 지점인 군사분계선 남방 435m 지점에서 발견되었다. 너비 1.95m, 높이가 2.1m, 깊이 지하 73m, 길이 약 1.6km에 달하는 암석층 굴진 아치형 구조물로서 그 굴착 방식이나 규모가 제2땅굴과 유

사하였다. 전술능력은 1시간에 1개 사단 병력과 야포 등 중화기를 통과시킬 수 있다.

제4땅굴은 1990년 3월 3일 강원 양구 북동쪽 26km 지점에서 발견되었다. 너비 1.7m, 높이 1.7m, 깊이 지하 145m, 길이 약 2.1km에 달하는 암석층 굴진 구조물이다.

---

관련 검색어: 비무장지대(DMZ), 군사분계선



모스크바 3상회의  
미·북 공동코뮤니케  
미·북 미사일 협상  
미·북 제네바 합의  
미·북·중 3자회담

미·소 공동위원회  
민족공동체 통일방안  
민족공조  
민족내부거래  
민족대교류 실시 제의

민족대단결 5대 방침  
민족자존과 통일번영을 위한 특별선언 → '7·7 선언' 참조  
민족통일준비위원회  
민족해방 인민민주주의혁명  
민족화합민주통일방안  
민주기지론

## 모스크바 3상회의

1945년 12월 16~26일 모스크바에서 미·영·소 3국 외상회의가 열려 극동지역의 전후 처리문제를 협의하였다. 여기서 임시정부 수립, 미·소공동위원회 구성, 5년의 신탁통치 등이 결정되었다. 이 신탁통치 문제로 민족 내부 분열이 심화되었다.

2차 세계대전이 연합군에 유리하게 전개되면서 전쟁종결 후 처리해야 할 국제문제들에 대한 논의가 필요해졌다. 이에 따라 1945년 2월의 얄타회담과 7월의 포츠담회담에 이어 9월 런던에서 미·영·불·중·소 5국 외상회의가 열렸고, 12월 모스크바에서 미·영·소 3국 외상회의가 열렸다. 이 모스크바 3상회의는 주로 극동 지역의 처리문제, 특히 일본에서 분리된 지역의 관리와 한국의 독립문제 등이 토의되었다.

모스크바 3상회의는 12월 16일부터 26일까지 개최되었으며, 그 결과 모스크바 협정이 체결되었다. 모스크바 협정에서는 한반도의 처리문제가 구체적으로 다루어지고 결정되었다. ① 한국을 독립국으로 재건 발전시키기 위하여 임시정부를 수립한다, ② 한국 임시정부의 수립을 돕기 위하여 미·소 공동위원회를 구성한다, ③ 한국 임시정부의 수립과 완전 독립을 목적으로 미·영·중·소 4개국에 의한 최고 5년 기간의 신탁통치

를 실시하며 미·소 공동위원회가 구제안을 건의한다, ④ 주한 미·소 양군 사령부의 대표 간 회의를 2주일 이내에 소집한다는 등을 담고 있다.

한반도 문제와 관련한 모스크바 협정의 핵심은 한국에 임시정부를 수립해 나가되 이를 지원 보장하기 위해 4대국이 5년 이내의 신탁통치를 실시한다는 것이었다. 모스크바 3상회의 결정 내용이 알려지면서 한반도는 격렬한 정치적 소요들에 휩싸였다. 김구 등 임시정부 세력을 중심으로 '신탁통치 반대 국민총동원위원회'를 결성하고 반탁운동이 시작되었으며 이승만, 한민당 등 대부분의 우익세력이 이에 가세하였다. 박헌영의 조선공산당도 초기에 반탁의 입장이었으나 박헌영이 평양을 방문한 후 찬탁으로 돌아섰다.

이와 같이 남한에서는 신탁통치를 둘러싸고 우익 진영이 반탁으로, 좌익 진영이 찬탁으로 갈려 대립이 격화되었다. 북한에서는 신탁통치에 찬성하면서 소련군이 조만식 등 민족주의 세력을 제거하고 김일성을 중심으로 독자적인 공산 정권 수립의 길로 나아갔다. 모스크바 3상회의를 통한 신탁통치 결정은 민족 내부의 분열을 심화시킴으로써 한반도는 분단의 길로 들어서게 되었다.

관련 검색어: 미·소공동위원회, 38선

## 미·북 공동코뮤니케

2000년 10월 조명록 국방위원회 제1부위원장이 특사로 미국을 방문하여 올브라이트 국무장관과 회담 후 공동코뮤니케를 발표하였다. 상호 적대관계 포기, 경제 교류협력 확대, 평화체제 전환 노력 등이 주요 내용이다. 그러나 발표 직후 부시 행정부의 출범으로 후속조치가 따르지 못했다.

### 1) 연원

클린턴 행정부는 개입·확대 전략에 입각하여 1994년 10월 미·북 제네바 합의를 계기로 냉전시기 소련에 대한 봉쇄전략의 일환으로 유지해 온 북한과의 적대관계를 점진적으로 해소하려고 하였다. 클린턴 행정부의 대북정책은 상호주의 원칙에 입각하여 추진되는 것이었기 때문에 북한의 경직된 태도에 직면하여 별다른 성과를 거두지 못하였다. 1996년부터 시작된 미·북 미사일 회담과 4자회담 등 군사·안보분야의 협상이 정체되면서, 북한의 핵개발 의혹 및 미사일 개발이 지속되자 클린턴 행정부의 대북정책은 미국 내에서 강한 비판을 받게 되었다.

초당적인 대북정책 검토를 위해 임명된 페리 대북정책조정관은 한국·일본·중국 등을 순방하여 이들의 대북정책에 관한 의향을 타진한 후 1999년 9월 포괄적 접근방식에 토대를 둔

새로운 대북정책 권고안을 제시하였다. 페리보고서가 공개된 이후 클린턴 행정부는 페리 권고안에 따라 북한과 고위급회담을 통한 포괄적인 관계개선 협상을 모색하였다. 2000년 7월 말 방콕에서 열린 아시아지역안보포럼(ARF)에서 올브라이트 국무장관과 북한 백남순 외교부장이 사상 최초로 회담을 갖고 북한 특사의 방미 등에 관해 논의하였다. 그 결과 조명록 국방위원회 제1부위원장이 특사로 미국을 방문하여 올브라이트 국무장관과 회담 후 미·북 공동코뮤니케를 발표하였다.

### 2) 내용 및 경과

북한은 미·북관계의 개선을 모색하기 위하여 2000년 10월 9일~13일간 조명록을 특사로 미국에 파견하였다. 조명록은 10월 10일 클린턴 대통령을 면담하는 자리에서, 미·북관계 정상화를 요구하며 북한 로켓의 제3국 발사를 위해 국제사회가 재정 지원을 할 경우 장거리 미사일 개발을 포기할 용의가 있다고 제안하였다.

조명록 특사는 올브라이트 국무장관 등과 회담을 개최한 후, 10월 12일 양국이 상호 적대관계를 포기하고 경제 교류·협력을 확대하며 평화체제 구축에 노력하기로 합의한 미·북 공동코뮤니케를 발표하였다.

미·북 공동코뮤니케의 내용은 크게 네 가지로 요약된다. 첫째, 북한이 장거리 미사일개발 포기 의향을 밝힘으로써 북한 미사일 문제 해결을 위한 실마리를 마련하였다. 둘째, 양국이 상호 적대관계를 포기하고 경제 교류·협력을 확대하기로 함으로써 북한은 미국으로부터 체제보장 및 경제지원을 약속받았다. 셋째, 정전협정 체제를 평화체제로 전환하기 위해 4자회담을 비롯한 여러 가지 방안을 활용한다고 합의함으로써 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담이 진행되게 되었다. 마지막으로 클린턴 대통령의 북한 방문을 준비하기 위하여 올브라이트 국무장관이 조만간 평양을 방문하기로 합의하였다.

미·북 공동코뮤니케에서 합의한 데 따라 올브라이트 국무장관은 2000년 10월 23일~25일간 북한을 방문하여 김정일 위원장과 북한의 테러지원국 해제, 미사일 개발, 외교 대표부 개설, 한반도 긴장완화 등 양국 간 현안문제들을 포괄적으로 논의하였다. 올브라이트 국무장관은 이 회담에서 양국 관계 개선의 최대 걸림돌이었던 북한 미사일 문제에 관해 중대한 진전이 이루어졌다고 밝혔다. 즉, 북한이 사정거리 500km 이상 미사일을 추가 개발·생산을 하지 않으며, 단거리 미사일은 미사일기술 통제규정(MTCR) 기준을 준수하고 관련 부품과 기술의 대외 판매를 중단하며, 미국은 반대급부로 과학연구 및 제3국에서 북한의 통신용 인공위성 발사를 지원하고 수년간 식량 등

현물로 보상을 해 준다는 것이었다.

그 후 미국과 북한은 11월 1일~3일간 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 제6차 미사일 회담을 개최하였다. 이 회담에서 양측은 장거리 미사일 대리 발사 및 중·단거리 미사일 수출 중단에 대한 보상 문제를 포괄적으로 논의하여 일부 진전을 이루었다. 미 국무부는 미·북 미사일 회담 결과를 토대로 클린턴 대통령의 북한 방문 여부를 결정할 것이라고 밝혔다.

그러나 협상안의 세부사항에 대해 견해차가 남고, 11월 7일 실시된 미 대통령 선거에서 당선자를 확정하지 못하고 혼란을 겪게 되자 클린턴 대통령의 방북 여부에 대한 결정이 지연되었다. 공화당 후보 부시의 당선이 확정된 이후에도 클린턴 대통령은 방북 계획을 추진할 의사를 표명하였다. 그러나 임기 내에 미사일 협상을 마무리 지을 시간적 여유가 없고, 퇴임 직전 대통령이 방북하는 것에 대해 미국 내 여론이 비판적인 태도를 취하자 클린턴은 결국 북한 방문 계획을 취소하였다. 부시 행정부가 들어서면서 클린턴 행정부의 대북정책을 전면 재검토하고 제네바 합의와 미·북 공동코뮤니케 등 북한과의 합의에 대해 비판적 태도를 취함에 따라, 미·북 공동코뮤니케에 따른 구체적 조치는 사실상 종료되었다.

관련 검색어: 4자회담, 페리보고서, 미·북 미사일 협상



## 미·북 미사일 협상

1996년부터 미북 간에 미사일 협상이 진행되었지만 답보상태에 머물렀다. 2000년 조명록 총정치국장과 올브라이트 국무장관의 교환방문 후 미사일 수출중단과 보상문제에 진전이 이루어졌지만, 부시 행정부의 대북정책 전면 재검토로 미사일 협상은 더 이상 진행되지 못했다.

### 1) 배경

북한의 핵 프로그램과 함께 핵탄두를 미국 본토에까지 실어 나를 수 있는 북한의 장거리로켓(미사일) 개발도 미국으로서 는 대단히 큰 군사적, 안보적 위협이었다. 핵 확산의 문제와 마찬가지로 미사일 확산에 대해서도 미국은 억지(deterrence)와 관여(engagement)의 두 가지 전략을 구사했다.

북한은 1970년대 이집트로부터 소련제 스커드 미사일을 수입해 이를 역분해 방식을 통해 자체 생산하는 기술을 익힌 데 이어 사정거리 1천 km와 탑재중량 7백~1천 kg 능력의 노동미사일을 생산했다. 마침내 1998년 8월 31일에는 북한이 인공위성 ‘광명성 1호’라고 주장하는 ‘대포동’ 미사일을 시험 발사했다.

비록 시험 발사는 실패로 돌아갔지만 이때의 대포동 미사일 발사는 북한이 대륙 간 탄도 미사일의 능력을 갖는 다단

계 로켓을 개발할 수 있다는 능력을 보여줌으로써 한국, 일본, 미국을 자극했으며 새로운 위기 상황을 조성했다. 미국 클린턴 정부는 북한 핵에 대해 취했던 것과 마찬가지로 미사일에 대해서도 관여정책을 취했다. 이것이 바로 미·북 미사일 협상이 본격화 된 계기이다.

### 2) 내용 및 경과

당초 북한의 대포동 미사일 발사는 두 가지 의도를 갖고 있었다. 대내적으로는 헌법 개정을 통해 새롭게 정비된 김정일 국방위원장 체제의 출범을 기념하기 위한 ‘축포’였으며, 대외적으로는 북한이 건재함을 과시하기 위한 값비싼 ‘폭죽’이었던 것이다. 또 다른 실질적인 의도는 미국의 관심을 유도해 이를 미·북 대화 및 관계 정상화의 지렛대로 이용하려는 것이었다. 대포동 시험발사가 있을 무렵 북한과 미국은 1994년 미·북 제네바 합의 이후 대화의 동력이 소진된 상황이었다. 북한은 여기에 다시 불을 붙여 미국으로부터 더 많은 양보를 얻어내려고 했다.

사실 미·북 미사일 협상은 이미 1996년 4월부터 진행되고 있었다. 북한은 그 이전부터 노동미사일이나 관련 기술을 이란, 시리아, 파키스탄 등 해외에 수출하고 있었다. 경화가 부족 한 북한으로서는 이 미사일과 미사일 기술은 ‘효자 상품’이었지

만, 미국으로서는 대량살상무기 확산을 부추기는 눈엣가시였다. 이에 따라 미국은 북한의 미사일 개발과 시험발사, 수출 등의 문제를 해결하기 위해 북한과 미사일 협상을 진행했다.

미국과 북한은 제1차 미사일회담을 1996년 4월 20일~21일간 베를린에서 개최한 이후 2차(1997.6.11~13, 뉴욕), 3차(1998.10.1~2, 뉴욕), 4차(1999.3. 29~30, 평양), 5차(2000.7.10~12, 쿠알라룸푸르), 6차(2000.11.1~3, 쿠알라룸푸르)까지 회담을 가졌다. 협상에서 양측 간에는 미사일의 개발과 생산·배치 및 수출문제가 주요 쟁점이 되었다. 북한은 “미사일 개발·생산·배치문제는 자주권에 속하는 문제로 협상의 대상이 되지 않으며”, 수출 중단과 관련해서는 “하루빨리 경제제재를 해제하고 미사일 수출 중지로 인한 경제적 손실을 보상해야 한다”고 주장하면서 구체적인 대가(3년간 매년 10억 달러)를 제시하였다. 이에 대해 미국은 미사일의 개발·생산·배치·수출의 전면 중단을 요구하였다.

이런 상황에서 북한의 대포동 시험발사는 미국을 자극하였다. 북한 핵과 미사일에 대한 우려와 비판이 비등하자 미국 클린턴 대통령은 우선 자신의 정부 하에서 국방장관을 역임했던 윌리엄 페리를 대북 조정관으로 임명해 금창리 의혹 및 대포동 문제를 포함해 대북정책 전반에 대한 조언을 구하고자 했다. 윌리엄 페리는 1999년 5월, 다른 고위 관리들과 전문가들을

이끌고 직접 북한을 방문했다.

미국 대표단을 만난 자리에서 북한의 한 장성은 자신들이 페리의 고향을(미사일을 이용해) 핵 공격할 수도 있다고 위협했다. 그런가 하면 곧 미국이 양보를 한다면 북한도 양보할 준비가 되어 있다고 주장하기 시작했다. 1999년 8월, 당시 노동당 비서이자 김정일의 측근이었던 김용순은 CNN의 마이크 치노이 기자와의 회견에서 “손님이 떡을 주면 우리도 떡을 준다. 손님이 칼을 들고 오면 우리도 칼을 들고 손님을 맞을 것”이라고 언급하였다.

페리 보고서 이후 북한 미사일 문제는 본격적인 협상 테이블에 올랐다. 1999년 9월 베를린에서 미·북간에 “미사일 협상이 진행되는 동안에는 미사일 발사를 유예하며, 미국은 대북 경제제재를 해제하고 식량을 지원한다”는데 합의가 이루어졌다. 미사일 문제는 2000년 10월, 북한 측 조명록 총정치국장과 미국 측 메들린 올브라이트 국무장관 간의 특사 교환을 통해 개발, 수출 등 문제들에 대해서도 일부 진전을 보았다. 그러나 미국의 부시행정부가 출범하면서 대북정책을 전면 재검토하였고, 그 결과 미·북관계가 다시 경색되어 북한 미사일 문제 관련 협상은 더 이상 진행되지 못하였다.

관련 검색어: 미·북 공동코뮤니케, 장거리 미사일 발사, 금창리 지하 핵시설 의혹, 페리 보고서

## 미·북 제네바 합의

1994년 봄 핵 위기상황에서 카터 전 미국 대통령이 방북하고 포괄적 협상이 재개되었다. 그 해 10월 21일 북한은 핵활동 동결, 미국은 경수로 발전소 지원과 중유 제공 등을 주요 내용으로 하는 제네바 합의를 타결했다. 2002년 2차 핵위기가 발생하면서 유명무실하게 되었다.

### 1) 배경

1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언 이후 1994년 봄 심각한 위기로까지 치달았던 북한 핵 문제는 같은 해 6월 중순 지미 카터 전 미국 대통령의 개입으로 파국 일보 일전에서 겨우 멈출 수 있었다. 북한을 방문한 카터는 김일성 주석과의 합의 결과를 미국 클린턴 정부에 알렸고, 클린턴 정부는 이를 접수했다. 이를 계기로 미·북 사이에 핵 문제 및 쌍방 관계 현안을 포괄하는 이른바 포괄적 협상이 재개되었고, 미·북 협상은 같은 해 10월 제네바에서 합의에 도달하였다. 이것이 바로 '미·북 제네바 합의'이다. 영어 정식 명칭은 'Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea'이며, '미·북 제네바 기본합의'라고도 부른다.

### 2) 내용 및 경과

제네바 합의에 도달하기까지는 카터 방북 이후 미·북간에 넉 달간의 강도 높은 협상이 있었다. 카터는 미국 정부가 유엔 안보리에 대북 제재 결의안 초안을 회람시키던 바로 그 때인 1994년 6월 15일 평양에 도착했으며, 김일성과 회담하여 국제원자력기구(IAEA)의 감시 하에 북한 핵을 동결할 것을 제안하였고 김일성은 이를 수락했다. 동시에 김일성은 이 회담에서 노후한 원자로를 새롭고 현대적인 원자로로 대체해줄 것과 북한에 대해 미국이 핵공격을 가하지 않겠다는 보장을 요구했다. 카터는 이를 원칙적으로 수용했다. 아울러 카터는 다시 김일성에게 남북정상회담을 추진하라고 권고했으며, 김일성은 긍정적으로 대답했다. 이로써 지미 카터는 미·북 간 협상을 지속시킬 수 있는 단서를 마련하였다.

미국의 대북정책이 압박정책에서 대화를 통한 평화적 해결로 선회함에 따라 오랫동안 지연된 제3차 미·북 고위급회담이 1994년 7월 8일 제네바에서 개최되었다. 미·북 고위급회담이 열린 바로 그 날 김일성이 갑작스럽게 사망하면서 미·북 협상은 또 한 번 영향을 받을 수밖에 없었다. 그러나 김정일은 아버지의 유훈을 이어받아 미·북 협상을 지속시켰으며, 클린턴 대통령도 6·25 전쟁의 교전 당사자이자 전쟁 때 미군 5만 명이

상의 사망과 10만 명 이상의 부상 등 손실을 안겨 준 장본인인 김일성의 죽음에 애도를 표하는 전문을 보냈다. 이와 같은 우여곡절 끝에 1994년 10월 21일 제네바 회담에서 협상 대표인 미국의 로버트 갈루치 국무 차관보와 북한의 강석주 외교부 제1부 부장(현재 내각 부총리)이 최종 합의를 보았다.

제네바 합의의 내용은 다음과 같다.

첫째, 북한에서 유일하게 가동 중인 영변의 5MWe급 원자로를 동결키로 한다는 것이다. 아울러 북한 내의 다른 두 개의 원자로 건설을 중단함과 동시에, 북한의 모든 핵 시설을 IAEA의 감시 하에 둔다는 것이다. 둘째, 미국은 2003년까지 북한에 200만Kw 발전능력의 경수로형 원자력 발전소를 건설하기 위한 국제 컨소시엄의 구성을 지원하는 것이다. 또 미국은 경수로 건설 기간 중, 매년 중유 50만 톤을 제공하여 북한의 에너지를 덜어주겠다고 했다. 셋째, 미국은 미·북 관계를 정상화시키기 위해 외교적 관계를 확대하기로 북한과 합의했다는 것이다. 넷째, 경수로 완공 이전 북한은 의무적인 특별 사찰을 받기로 했으며, 경수호가 완공되면 기존의 5MWe급 원자로는 물론, 건설 중인 두 개의 원자로까지 폐기하기로 약속했다.

클린턴 정부는 김정일 정권에 득이 되는 그 어떤 거래도 반대하는 미국 의회의 저항을 우려해 미·북간 제네바 합의를 의회의 공식 비준을 피할 수 있는 형식으로 합의를 이뤘다. 이

로써 가깝게는 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 선언으로, 그리고 멀게는 1980년대 말까지로 거슬러 올라가는 북핵 문제를 해결을 위한 실마리를 찾게 되었다.

### 3) 결과

제네바 합의 체결 직후, 북한은 원자로 가동을 중단하고, 미국인을 포함한 국제 사찰단원의 영변 복귀를 허용했다. 아울러 미국 전문가 팀과 협력하여 5MWe 원자로에서 '사용 후' 핵연료봉 8천 개를 빼내 냉각조에 넣었으며, 다른 시설도 봉인하고, 이 시설에 대해 국제 모니터링이 지속될 수 있도록 했다.

이로써 제네바 합의를 통해 심각한 위기로까지 치달았던 북핵 위기가 진화됐으나, 합의 내용은 물론 합의 그 자체에 대해서는 한국과 미국에서 상당한 논란을 낳았다. 미국 내 합의를 회의적으로 보는 일각에서는 제네바 합의는 북한의 벼랑끝 전술에 대한 미국의 '굴복'이라는 비판도 제기되었다.

국내에서는 1995년 3월, 경수로 건설을 감독할 컨소시엄 한반도에너지개발기구(KEDO)를 발족하면서, 50억 달러에 이르는 건설비를 누가 부담할 것인지, 경수로를 누가 제공할 것인지에 대한 논란이 번졌다. 결과적으로 건설비의 상당 부분은 남한이 떠안게 되어 논란은 더욱 더 가열되었다. 신포에 제공될

경수로는 북한과 KEDO 사이에 옥신각신이 있었지만, 최종적으로 한국이 공급하기로 낙착되었다.

제네바 합의의 의의에 대해서는 여전히 평가가 갈리고 있다. 비판론자들은 이 합의가 북한 핵 문제의 완전해결을 보지 못한 미봉책이었다고 주장한다. 옹호론자들은 '동결'을 통해 위기를 막고, 북한의 추가적인 핵개발을 억제한 것은 긍정적으로 평가되어야 한다고 주장한다. 이 제네바 합의는 2002년 2차 핵 위기가 발생하고 6자회담이라는 새로운 협상 틀이 가동되면서 2005년 11월 KEDO 집행이사회에서 경수로 사업의 사실상 종료 방침을 결정한 데 따라 유명무실한 합의로 남게 되었다.

관련 검색어: 북한 핵실험 실시, 북한 핵위기, 국제원자력기구(IAEA), 대북 경수로 건설사업 지원, 한반도 에너지개발기구(KEDO)

## 미·북·중 3자회담

2002년 2차 핵위기 발생 후 북한의 양자회담과 미국의 다자회담 주장이 맞선 상황에서 중국의 중재로 2003년 4월 베이징에서 3자회담이 열렸다. 아무런 성과 없이 결렬되었지만 6자회담으로 가는 계기가 되었다.

### 1) 배경

2002년 10월 2차 북핵 위기가 발생한 이후 미국의 압박 정책과 북한의 위협조치로 한반도 정세가 긴장의 수위를 높여 가던 상황에서, 미·북간에는 북한이 주장하는 양자회담과 미국의 다자회담 주장을 조정하는 문제 자체가 쟁점으로 대두되었다.

이러한 상황에서 2003년 4월 중국의 중재로 베이징에서 미·북·중 3자회담이 개최되었다. 베이징 3자회담은 미국과 북한의 입장을 절충한 것으로서, 미국은 '3자회담'으로, 북한은 '양자회담'으로 명칭하면서 각기 기존 입장에 대한 정당성을 주장하였다. 베이징 3자회담은 아무런 성과도 없이 결렬되었으나, 2003년 8월 남북한과 미·일·중·러가 참가하는 6자회담이 열리는 계기를 마련하였다.

## 2) 경과

2002년 10월 이후 발생한 2차 북핵 위기는 12월 미국의 대북 중유 제공 중단과 이에 대응한 북한의 12월 12일 핵동결 해제 선언, 12월 31일 IAEA 사찰단 추방, 2003년 1월 10일 NPT 탈퇴 선언과 5MW급 실험용 원자로 가동 등으로 수위가 높아져 갔다. 이런 상황에서 미국은 2003년 3월 20일 이라크를 침공하면서 이에 집중하기 위해 북한 핵문제를 일단 봉합한 상태에서 관리하고자 했다. 또한 북한은 북·미 양자협상을 주장한 반면 미국은 북한을 다자 틀에 묶어두고 북핵 문제를 국제화하려고 하여, 회담 형식이 북핵문제 자체에 못지않은 미·북간 쟁점으로 대두되었다.

미국은 북한 핵문제는 국제규범에 도전하는 문제이기 때문에 평화를 수호하려는 국가들의 단합된 대응이 필요하며, 따라서 다자간 회담을 통해 문제를 해결해야 한다는 입장이었다. 반면 북한은 핵문제는 미국의 대북 적대시 정책에서 비롯되었으며, 자주권과 생존권을 위협하는 장본인이 미국이기 때문에 오직 미국만이 이 문제를 해결할 책임이 있고 따라서 북·미간 직접 협상을 해야 한다고 주장했다.

양자 간에 접점을 찾기 어려운 가운데 한반도에 긴장이 조성되자 중국은 첸지첸 전 부총리를 북한에 보내는 등 적극적

인 중재와 압박에 나섰다. 회담 형식면에서 3자회담은 양측 입장을 충족시킬 수 있는 안으로 여겨졌다. 3자가 참가한 회담이라는 면에서 일단 미국이 요구하는 다자회담이라는 형식을 갖추면서 실제로는 중국이 미·북간에 협상을 하는 자리를 만들어 주는 양자회담의 요소를 가미한 것이다.

이렇게 하여 2003년 4월 23일 베이징에서 ‘3자회담’이 열렸는데, 결과적으로는 양측의 기존 입장만 확인하는데 그치고 말았다. 즉, 대화(Dialogue)는 있고 협상(Negotiation)은 없었다. 미국은 북한의 핵개발은 제네바 합의 등 국제사회와의 약속을 위반한 행위이므로 이를 복귀하는데 별다른 보상이 있을 수 없으며 선 핵포기가 이루어져야 한다는 입장이었고, 북한은 체제보장과 경제지원을 해주면 핵포기를 할 의사가 있다는 입장이었다.

이후 미국은 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기’(CVID)와 확대 다자회담을 주장했으며, 대량살상무기 확산 방지구상(PSI)과 해외주둔 미군의 신속기동배치 전략 발표 등을 통해 북한에 대한 압박의 강도를 높여나갔다. 북한도 이에 맞서 미국이 다자회담을 고집하는 것은 문제해결의 의사가 없는 것이라며 핵 억제력을 강화해 나가겠다고 반발하고 나섰다. 이러한 가운데 중국 등 관련 국가들의 외교적 노력으로 2003년 8월 27일 베이징에서 남북한과 미·일·중·러가 참가하는 6자회

답이 개최되었다.

미국이 3자회담에 호응한 것은 우선 이라크 전쟁에 집중하기 위해 북핵문제를 다자협상 틀 속에서 봉합, 관리하는 것이 필요했으며, 3자회담이 북한을 다자협상 틀로 끌어내는 역할을 할 수 있다는 판단에서였다. 반면에 북한은 미국이 이라크를 전격 침공하자 대북 군사적 조치도 취할 수 있다는 우려 속에서, 다자회담 속에서도 미국과 양자회담을 추진해 나가는 것이 북한의 이익에 부합된다는 판단을 했던 것으로 평가되었다. 중국이 북핵문제 해결을 위한 3자회담 개최에 적극적인 중재 역할을 수행한 것은 미·북간 위협조치의 강도를 높여가는 것이 한반도와 동북아의 안정을 해칠 수도 있다는 우려 때문이었던 것으로 판단된다. 이렇게 볼 때 3자회담은 그 자체로 보면 아무런 진전 없이 결렬된 회담이지만, 6자회담으로 가는 징검다리 역할을 한 회담이었다고 볼 수 있다.

관련 검색어: 북한 핵위기, 6자회담

## 미·소 공동위원회

미·소공동위원회는 1946년 3월 20일~5월 9일 제1차 회의, 1947년 5월 21일~10월 18일 제2차 회의를 열었다. 임시정부 수립을 지원하기 위한 협의대상이 쟁점이 되어 공방만 계속하다가 미국이 유엔에 한국문제 상정을 요청하고 소련대표단이 철수함으로써 완전히 결렬되었다.

### 1) 배경

1945년 12월 16일부터 26일까지 모스크바에서 미·영·소 3국의 외상회의가 열렸다. 여기에서 한국에 대한 4국의 신탁통치 실시를 결정하는 동시에 미국과 소련이 공동위원회를 구성하여 그 구체적인 일정 등을 협의토록 하였다. 미·소 공동위원회 임무는 한반도 전역에 행정관할권을 갖는 임시정부의 수립을 지원하기 위한 방안을 마련하여 건의문을 작성하는 것이었다. 그리고 이 과정에서 한국의 제 정당·사회단체와 협의하도록 하였다. 한반도에 독립된 정부를 수립하는 문제와 관련하여 그 시기, 절차, 정부의 성격 등은 사실상 미·소 공동위원회의 운영 결과에 달려 있었다고 할 수 있다.

## 2) 경과

1946년 1월 16일부터 2월 6일까지 서울 덕수궁에서 미·소 공동위원회를 개최하기 위한 예비회담이 열렸다. 대표단으로 미국 측은 아놀드 소장 등이, 소련 측은 슈티코프 대장 등이 참석하였다. 비공개로 진행된 이 예비회담에서 미국 측은 임시정부 수립을 위한 여건 조성을 위해 통신·무역·자유왕래 등 행정·경제적 측면의 통합을 추진하자는데 무게를 둔데 반해, 소련 측은 정치적인 문제가 해결되지 않은 상황에서 남북 지역 간 행정·경제적 통합은 별개의 문제라며 임시정부 수립에 초점을 맞추어 제안했다. 소련 측은 미·소 공동위원회의 존재 이유가 임시 정부의 수립에 협력하기 위한 것이라고 주장했다.

예비회담이 별다른 성과를 거두지 못한 채 제1차 미·소 공동위원회가 1946년 3월 20일부터 5월 9일까지 개최되었다. 제1차 미·소 공동위원회의 쟁점은 협의대상의 자격문제였다. 임시정부를 수립하기 위해 정당·사회단체와 협의할 것이 요구되고 있지만 과연 어떤 대상과 협의해야 하느냐 하는 문제였다. 소련 측은 모스크바 협정을 지지하지 않는 이른바 반탁세력은 협의할 자격을 갖추지 못했으므로 배제해야 한다고 주장했다.

당시 소련군은 김일성을 내세워 북한 지역에 단독 공산정권을 수립하려는 일정을 진행시켜 나가고 있었다. ‘조선공산당

북조선 분국’을 조직했는가 하면 ‘북조선임시인민위원회’를 만들어 행정을 장악하고 토지개혁 실시 및 주요산업 국유화 조치를 추진하고 있었다. 그런 만큼 모스크바 3상회의의 신탁통치 결정에 대해 획일적인 찬성 입장에 있었다. 그러나 남한의 정치 상황은 이와 달랐다. 신탁통치를 둘러싼 좌우의 대립을 비롯하여 이념과 노선 차이로 수많은 정치세력이 이합집산과 혼란을 거듭했다. 대체로 임정계열 및 우익세력은 신탁통치에 반대하는 입장에 있었다. 따라서 소련 측의 주장대로라면 좌익만이 협의의 대상이 될 수 있었다.

미국 측은 의사 표현의 자유는 인정되어야 한다고 맞섰으나 소련 측은 신탁통치를 반대하는 어떤 정당이나 사회단체도 협의대상에 포함시킬 수 없다고 주장하여 타협점을 찾을 수 없었다. 미국 측은 합의가 어려운 임시정부 수립문제에 앞서 38도선 철폐와 경제적 통합문제를 논의하자고 했지만 소련 측이 이를 거부함에 따라 5월 8일 무기 휴회하기로 합의하였다. 제2차 미·소 공동위원회가 개최된 것은 그 1년 후이다.

제2차 미·소 공동위원회는 1947년 5월 21일부터 10월 18일까지 진행되었다. 그러나 양측은 협의대상의 자격문제를 둘러싸고 공방전을 계속하였을 뿐 아무런 진전을 이루지 못했다. 8월 28일 미 국무장관 대리 러베트는 미·소 공동위원회에서 한반도 문제를 해결할 수 없으므로 미·영·중·소 4개국 9월 8일



부터 회담을 개최하자고 소련 측에 제안했다. 이에 대해 소련 측은 모스크바 협정에 위배되는 것이므로 받아들일 수 없다고 거부하자 미국은 그렇다면 한반도 문제를 유엔에 회부할 수밖에 없다는 입장을 통보했다. 결국 미국은 9월 17일 유엔에 한국 독립문제를 의제로 상정할 것을 요청하였다. 미·소 공동위원회는 소련 대표단이 10월 21일 서울에서 철수함으로써 완전히 결렬되었다.

## 민족공동체 통일방안

1994년 8월 15일 김영삼 대통령이 제시한 통일방안으로 '3단계 통일방안'이라고도 한다. 1989년의 한민족공동체 통일방안을 계승하되 기본합의서 발효 등 상황변화를 반영하여 남북연합 이전의 화해와 신뢰구축 과정을 단계화 했다.

### 1) 배경

1994년 8월 15일 김영삼 대통령은 광복절 경축사를 통해 새로운 통일방안을 제시했다. '한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안'(약칭 민족공동체 통일방안)이 바로 그것이다. 기본적으로 1989년 9월에 천명된 '한민족공동체 통일방안'의 틀을 계승하면서 보완 발전시킨 것으로, 세계적인 탈냉전과 남북 간 체제경쟁의 종결, 그리고 1992년 2월 19일 '남북기본합의서'와 '한반도 비핵화 공동선언'이 발효된 상황을 반영한 것이다. 민족공동체 통일방안은 이러한 여러 가지 새로운 국면조성에 부응하여 정부의 새 통일방안으로 제시된 것이다.

관련 검색어: 모스크바 3상회의, 38선

## 2) 주요 내용

### ① 통일의 기본철학과 원칙

민족공동체 통일방안에서는 통일추진의 기본철학으로서 자유민주주의 이념의 구현을 제시하고 있다. 이는 우리가 통일로 나아가는 과정이나 절차에서 뿐만 아니라 통일국가의 미래상에 있어서도 일관되게 추진해야 할 가치는 자유와 민주가 핵심으로 되어야 한다는 것을 의미한다.

이와 함께 통일에의 접근시각으로 민족공동체의 건설을 제시하였는데 이것은 민족통일을 통하여 국가통일로 나가자는 뜻이다. 구체적으로 통일은 권력배분을 어떻게 하느냐보다는 민족이 어떻게 함께 살아가느냐에 초점이 맞추어져야 하며, 계급이나 집단중심의 이념보다는 인간중심의 자유민주주의가 바탕이 되어야 한다는 것이다.

민족공동체 통일방안은 통일을 추진함에 있어서 견지해야 할 기본원칙으로서 자주, 평화, 민주를 제시하고 있다.

‘자주’의 원칙은 우리 민족 스스로의 뜻과 힘으로, 그리고 남북당사자 간의 상호 협의를 통해 통일이 이루어져야 한다는 것을 의미한다. ‘평화’의 원칙은 통일이 전쟁이나 상대방에 대한 전복을 통해서 이루어질 수 없으며, 오직 평화적으로 이루어져야 한다는 점을 강조한다. ‘민주’의 원칙이란 통일은 민족구성원

모두의 자유와 권리를 바탕으로 이루어지는 민주적 통합의 방식으로 이루어져야 한다는 원칙이다.

### ② 통일의 과정

민족공동체 통일방안에서는 통일은 하나의 민족공동체를 건설하는 방향에서 점진적·단계적으로 이루어 나가야 한다는 기초 하에 통일의 과정을 화해·협력단계→남북연합단계→통일국가 완성단계의 3단계로 설정하고 있다.

1단계인 ‘화해·협력단계’는 남북이 적대와 불신·대립관계를 청산하고, 상호 신뢰 속에 긴장을 완화하고 화해를 정착시켜 나가면서 실질적인 교류협력을 실시함으로써 평화공존을 추구해 나가는 단계이다. 즉 남북이 상호 체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단 상태를 평화적으로 관리하면서 경제·사회·문화 등 각 분야의 교류협력을 통해 상호 적대감과 불신을 해소해 나가는 단계라 할 것이다. 이러한 1단계 과정을 거치면서 남북은 상호신뢰를 바탕으로 민족동질성을 회복하면서 본격적으로 통일을 준비하는 방향으로 가게 된다.

민족공동체 통일방안은 남북이 연합하여 단일 민족공동체 형성을 지향, 궁극적으로 단일 민족국가를 건설한다는 목표를 설정하고, 남북 간의 공존을 제도화하는 중간과정으로서 과도적 통일체제인 ‘남북연합’의 구성·운영을 제2단계로 설정하

였다. 남북연합 단계에서는 남북 간의 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되어 남북연합 기구들이 창설·운영되게 된다. 남북연합에 어떤 기구를 두어 어떤 일을 할 것인가는 남북 간의 합의에 의해 구체적으로 정해질 것이지만, 기본적으로는 남북정상회의와 남북각료회의가 상설화되고 남북한의 의회대표들이 함께 모여 통일에 따르는 법절차를 준비하게 될 것이다.

마지막 제3단계인 통일국가 완성단계는 남북연합 단계에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 정치공동체를 실현하여 남북 두 체제를 완전히 통합하는 것으로서, 1민족 1국가 1체제 1정부의 단일국가로의 통일을 완성하는 단계이다. 즉, 남북 의회대표들에 의해 마련된 통일헌법에 따라 민주적인 선거에 의해 통일정부, 통일국회를 구성하고 두 체제의 기구와 제도를 통합함으로써 1민족 1국가로의 통일을 완성하게 될 것이다.

한마디로 우리의 통일방안은 남북이 우선 화해협력을 통해 상호신뢰를 쌓고 민족공동체를 건설해 나가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다.

### ③ 통일의 미래상

민족공동체 통일방안에서는 통일국가의 미래상으로 민족구성원 모두가 주인이 되며 민족구성원 개개인의 자유와 복지 및 인간존엄성이 보장되는 선진 민주국가를 제시하고 있다.

이를 위해 우리는 세계화, 정보화, 민주화의 흐름을 적극적으로 활용하고 국가역량을 고양함으로써 국제사회가 필요로 하는 바람직한 국가를 새롭게 만들어야 할 것이다.

우리가 바라는 통일국가의 미래상은 다음과 같은 내용을 지향해야 한다.

첫째, 민족공동체 건설을 위한 전제조건으로서의 자유민주주의는 자유와 평등을 기본으로 삼권분립, 법치주의, 의회제도, 시장경제, 시민사회 등을 근간으로 이루어져 있다. 자유민주주의를 제대로 작동시키기 위해서는 이와 같은 민주적 기본 원칙을 준수하는 규범적 토대가 마련되어야 한다. 둘째, 경제적으로는 시장경제를 바탕으로 모든 국민이 잘사는 국가, 소외된 계층에게는 따뜻한 사회, 국제사회의 공동번영에 기여하는 나라가 되어야 한다. 셋째, 대외적으로는 성숙한 세계국가로 나아가기 위한 국가역량을 강화해야 한다. 선진 복지경제 및 확고한 국가안보 역량과 함께 교육·문화·예술 등 문화적 국력도 갖춘 국가를 지향해야 한다.

### 3) 평가

민족공동체 통일방안은 동족상잔의 전쟁과 장기간의 분단이 지속되어온 남북관계의 현실을 고려한 바탕위에서 통일의

접근방법을 제시하고 있다. 우선 남북 간 화해협력을 통해 상호 신뢰를 쌓고 평화를 정착시킨 후 통일을 추구하는 점진적·단계적 통일방안이다.

이와 같이 민족공동체 통일방안은 남과 북의 이질화된 사회를 하나의 공동체로 회복·발전시켜 궁극적으로는 '1민족 1국가 1체제 1정부' 형태의 통일국가 실현을 목표로 하고 있다.

1989년 천명된 '한민족공동체 통일방안'은 화해와 신뢰구축의 과정을 남북연합으로 나아가기 위한 자연스러운 과정으로 본데 비해, 민족공동체 통일방안은 이 과정을 단계화 한 것이 특징이다. 민족공동체 통일방안은 현재 대한민국 정부의 공식 통일방안이다.

관련 검색어: 한민족공동체 통일방안, 7·7 선언

## 민족공조

북한은 남한의 흡수통일을 막고 남한 내 국론분열의 공간을 넓히며, 한미 간 갈등 유발로 국제사회의 대북 압박을 완화하기 위해 1993년 이후 민족공조를 강조하기 시작했다. '조선민족 제일주의', '우리 민족끼리' 등 북한의 구호성 주장과 궤를 같이 한다.

북한의 민족공조 주장은 중국, 소련 등 사회주의 동맹국들이 떨어져 나가고 동구 사회주의가 몰락한 데에서 발생한 체제 위기를 돌파하기 위한 구호의 성격을 지니고 있다. 김일성은 수령 중심의 당 체제라는 특징을 묶어 이를 붕괴하거나 실패한 다른 사회주의 체제와 차별되는 '우리식 사회주의'라고 대외적으로 선전했다. 이런 정당화 작업은 1992년 4월 최고인민회의를 열어 헌법을 개정하면서, 국가의 지도 이념으로서 마르크스-레닌주의를 삭제하고 주체사상의 독자성을 강조한 데에서도 나타난다.

이와 같은 민족공조론은 북핵 위기가 고조되기 시작한 1993년 3월 이후 한층 더 강조된다. 1993년 4월 6일, 김일성은 '조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령'을 발표했다. 이 문건에서 연방제 통일안을 다시 한 번 강조하는 한편, 이 무렵 대두되기 시작한 남한에서의 흡수통일론을 겨냥하여 "북과 남은...

서로 상대방에게 자기의 제도를 강요하려 하지 말아야 하며 상대방을 흡수하려 하지 말아야 한다”는 것을 직접 언급하기도 했다. 또한, “동족끼리 적대시하지 말고 민족의 힘을 합쳐 외세의 침략과 간섭에 공동으로 대처하여야 한다”고 주장했다.

북한은 2002년 10월 2차 북핵 문제가 대두되면서부터 ‘핵 문제 해결의 유일한 방법은 북·미 불가침조약 체결’이라고 하면서 “민족공조로 북·미 불가침조약 체결을 위한 운동과 투쟁을 벌이는 것은 핵전쟁 위험을 막고 민족자주통일을 가져올 수 있다”고 주장하였다. 2003년 신년 공동사설을 통해서도 한반도 정세를 ‘조선민족 대 미국 간의 대결’이라고 규정하면서 ‘민족공조를 통해 미국의 대북 압살책동을 분쇄해 나갈 것’을 강조하였다.

이와 같이 북한이 민족공조를 내세우고 있는 것은 핵 문제로 인한 긴장된 정세 하에서 한·미 간에 갈등을 유발하여 미국과 국제사회의 대북 압박을 완화하고 남북이 공동으로 대처해 나갈 명분을 확보하는 한편, 남한 내 대북정책을 둘러싼 국론분열의 공간을 넓히면서 대북 지원의 분위기를 조성하려는 데 목적이 있었다. 이와 함께 민족공조는 ‘조선민족 제일주의’ 등 논리와 결부되어 북한 주민들의 불안감을 해소하며 남한으로부터의 지원이 민족전래의 상부상조 전통에 의한 것이라는 선전논리로도 활용되었다.

북한은 우리 측에는 민족공조를 내세웠지만, 내부 또는 제3자에게는 남한 정부를 여전히 ‘미제의 앞잡이’라고 헐뜯었으며, 남한 정부가 추구하는 국제공조를 ‘외세 의존의 길’이자 ‘북남 대결의 길’이라고 비난했다. 이와 동시에 북한은 핵 문제에 관한 한 남한을 결코 대화의 상대로 인정하지 않으려 했다. 결국 북한이 주장하는 민족공조는 진정한 남북관계의 발전을 도모하려는 것과는 거리가 먼 대남전략 차원의 구호에 불과하다는 것을 드러낸 셈이 되었다.

한편 북한은 2008년 이후 남북관계가 경색되면서 또 다시 ‘우리 민족끼리’, ‘민족공조를 내세워 우리 정부가 ‘6·15 남북 공동선언을 부정하고 있다’고 비난 공세를 전개하는 등 우리 사회 내에서의 남남갈등을 조장하는데 힘을 쏟고 있다.

관련 검색어: 남북기본합의서, 전민족대단결 10대 강령, 북한의 연방제, 흡수통일

## 민족내부거래

남북 간 교역을 국가 간 거래가 아닌 역내 거래로 보고 무관세 등의 혜택을 주는 무역형태다. 남북기본합의서를 비롯한 경제교류협력 합의서에서 민족내부거래 성격을 확인하고 있으며, 관련 법률에도 이를 반영하고 있다.

### 1) 연원

민족내부거래는 분단국가 사이에서 이루어지는 교역을 국가 대 국가 간 거래가 아닌 동일 민족 간 거래로 보고 무관세 등의 혜택을 주는 무역형태를 말한다. 동서독의 경우 지난 1951년 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariff and Trade : GATT)에 가입할 때 동서독 무역관계에 대해 민족내부거래로 인정받았다. 남북 간 교역도 1992년 2월 발효된 남북기본합의서에 남북관계의 특수성과 남북 간 거래의 민족내부거래 성격에 합의한 이래, 그 후 남북 간에 체결된 경제교류협력 관련 합의서에서 민족내부거래 성격을 계속해서 확인해 왔다. 이와 함께 남북 양측은 남북경제교류협력과 관련하여 제정하는 법률에도 민족내부거래 원칙을 반영하고 있다.

우리 정부의 경우 2005년 12월 29일 「남북관계 발전에

관한 법률」을 제정하면서 민족내부거래를 명시하였으며, 1990년 8월 1일 제정된 「남북교류협력에 관한 법률」의 경우에도 처음부터 민족내부거래 성격을 반영하였지만 2009년 1월 30일 법률을 개정하면서 민족내부거래를 명시적으로 규정하였다. 또한 우리 정부는 싱가포르, ASEAN, 유럽자유무역연합(EFTA) 등과 자유무역협정(Free Trade Agreement : FTA)을 체결하면서 개성공단과 같은 역외가공무역의 경우 한국산 제품과 같은 대우를 받도록 규정함으로써 남북교역의 민족내부거래성이 국제적으로도 인정받을 수 있도록 노력해 오고 있다. 북한도 2005년 7월 6일 제정한 「북남경제협력법」에서 민족내부거래의 법적 근거를 마련하였다.

### 2) 경과

남과 북은 1992년 2월 19일 발효된 남북기본합의서 전문에서 남북관계를 “나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서의 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정하고, 동 합의서 15조에서는 ‘민족내부거래로서 물자교류를 실시한다’고 합의하였다. 1992년 9월 채택한 ‘남북교류협력 부속합의서’에서는 남북기본합의서에서 규정한 민족내부거래 내용을 구체화하여 “남과 북은 물자교류에 대하여 관세를 부과하지 않

으며, 남북사이의 경제관계를 민족내부관계로 발전시키기 위한 조치를 협의할 것”을 규정하였다.

2000년 12월 16일 제4차 남북장관급회담에서 서명되고 2003년 8월 20일 발효된 4개 경협합의서(투자보장·이중과세방지·상사중재·청산결제)에도, 전문에 “남북 사이의 경제교류와 협력이 나라와 나라 사이가 아닌 민족내부의 거래임을 확인한다”는 것을 명시하고 이를 전제로 관련 조항을 규정하는 방식을 취하였다. 2007년 남북정상회담에서 합의한 ‘10·4 선언’에서는 5항에서 “민족내부 협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 한다”고 표현하였다.

남북교역의 민족내부거래 성격은 남북이 각기 제정한 남북경제교류협력 관련 법률에도 반영되어 왔다. 우리 정부가 1990년 제정한 「남북교류협력에 관한 법률」은 “원산지가 북한인 물품을 반입할 때 관세법에 따른 과세 규정과 다른 법률에 따른 수입부과금에 관한 규정은 준용하지 아니 한다”는 조항을 통해 민족내부거래 성격을 반영하였다. 그러나 남북교류협력법은 이 법에 특별히 규정되지 않은 경우에는 대외무역법 등 무역에 관한 법률을 준용한다고 하여 민족내부거래 성격을 충분히 반영하지 않았다는 지적이 제기되어 왔는데, 2009년 법률 개정 시에 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”는 조항(12조)을 명시하여 논란의 여지

를 없앴다.

2005년 제정된 「남북관계 발전에 관한 법률」도 제3조(남한과 북한의 관계)에서 “① 남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다. ② 남한과 북한간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”고 명시했다. 한편, 북한도 2005년 7월 6일 최고인민회의 상임위원회 정령(제1182호)으로 채택한 「북남경제협력법」 7조에서 남북경제협력은 당국 간 합의·해당법규와 당사자 계약에 기초한 직접거래방식으로 추진한다고 규정하고, 19조에서 “북남경제협력물자에는 관세를 부과하지 않는다”고 함으로써 민족내부거래의 법적 근거를 마련하였다.

남북거래의 민족내부거래 성격에 대해서는 아직 다른 나라에서 공식적으로 문제를 제기하지는 않고 있으나, 남북교역 규모가 커지면서 최근 일부 국가에서 남북 간 거래도 세계무역기구(WTO)의 자유무역질서에 따라야 한다며 민족내부거래로 인정하지 않아야 한다는 의견이 비공식적으로 제기되고 있다. 우리 정부는 이러한 논란이 공식화될 수도 있다는 점을 고려하여, 국제적으로도 남북 간 거래의 민족내부거래 성격을 인정받기 위한 노력을 계속해서 기울여 왔다.

1995년 WTO에 가입하면서 제정한 「세계무역기구 협정의 이행에 관한 특별법」의 제5조(민족내부거래)에서 “남북한

간의 거래는 민족내부거래로서 협정에 의한 국가 간의 거래로 보지 아니 한다”라고 명시하였다. 또한 2004년 이후 싱가포르, ASEAN, EFTA와 FTA를 체결하면서 개성공단 등 북한지역에 건설된 남북협력공단에서 생산된 제품이 역외가공 규정에 따라 일정 요건을 갖춘 경우 당해 물품의 원산지를 우리나라로 보아 FTA가 부여하는 특혜세율의 적용이 가능하도록 합의하였다.

관련 검색어: 남북기본합의서, 개성공단사업, 남북교류협력법, 남북관계발전법, 4개 경협합의서

## 민족대교류 실시 제외

북한은 1990년에도 여전히 통일전선전술 차원에서 범민족대회를 추진했다. 우리측은 이에 대응해 일정 기간을 정해 남북한 주민 누구나 상대 지역을 자유로이 방문토록 개방하자는 '민족대교류'를 제외했으며, 북측이 수세적 입장이 되면서 이를 거부했다.

### 1) 배경

1988년 우리 내부의 통일운동 세력에 의해 제안되었던 범민족대회가 1989년 북한에서 개최된 세계청년학생축전에 연동하여 추진되었다. 북한은 1990년에 들어와서도 이를 계속 추진하려 하였다. 북한이 학생 및 통일운동 단체를 상대로 통일전선전술을 전개하여 국론분열을 조장하는데 대해, 우리 측은 당국이 창구가 되어 남북 간 인적교류를 주선함으로써 남북교류가 관계 개선에 도움이 되도록 질서 있게 시행해 나가자는 입장이었다.

우리 정부는 이 같은 북한의 범민족대회 재추진에 대응하여 일정 기간을 설정해 남북한의 주민 누구나 상대측 지역을 자유로이 방문하고 신변 안전과 무사귀환을 보장해주는 방안을 제안했다. 즉, 북한 측이 선정한 특정한 단체와 개인만 판문점이라는 한정된 지역에서 행사를 가질 것이 아니라 원하는 사



람에게는 제한 없이 광범위하게 참가할 수 있게 해주고 남북을 자유로이 왕래할 수 있도록 해주자는 것이었다. 이 제안이 바로 '민족대교류'이다.

## 2) 내용 및 경과

1990년 7월 5일 북한은 범민족대회를 겨냥하여 '남조선과 해외의 정당·단체·각계각층 인민들의 평양 방문'을 환영하며, 이를 위해 판문점 북측 지역을 개방하겠다고 밝혔다.

북한은 1989년 전대협 대표로 평양의 범민족대회 참가를 위해 밀입북했던 임수경을 김일성이 직접 '통일의 꽃이요, 조선의 딸'이라고 칭하며 성과를 선전하기에 바빴다. 또한 1989년의 범민족대회는 남한 분열주의자들의 '방해책동'을 극복하고 열린 온 민족의 통일 염원을 담은 대회였다고 선전하였다. 북한은 범민족대회를 고려연방제의 정당성을 주장하는 장으로 활용하는 한편, 우리 사회 내에서 무분별하게 제기되었던 통일 운동에 연결시키고자 했다.

바로 이와 같은 정치적 의도에 맞서 우리 정부는 1990년 7월 20일 노태우 대통령이 '민족대교류'를 제의하였다. 8·15를 전후로 5일간, 남북이 모두 원하는 사람을 제한 없이 받아들이고 상대 지역을 자유로이 방문할 수 있게 전면 개방하자고 제안

한 것이다. 우리 정부는 곧이어 6만 명에 이르는 '방북 신청자'를 접수했다며, 북한에 방문 신청자들의 명단 교환을 제의했다.

우리 측의 이 같은 민족대교류 조치는 사실 1989년 베를린 장벽이 무너지는 과정을 지켜본 데에서 생긴 체제에 대한 자신감도 작용한 측면이 있다. 베를린 장벽의 붕괴는 바로 억압과 감시 체제에 신음하던 동독 주민들이 사회주의 체제가 이완되는 틈을 타 서독으로 대거 탈출하기 시작한 데에서 비롯되었던 것이다.

그러나 북한은 우리 측의 민족대교류 실시 제의를 거부했다. 우리 측이 자유왕래라는 더 큰 보자기로 싸서 범민족대회에 적극적으로 대응해 나오자 오히려 북한이 수세적 입장에 서게 되었다. 더구나 당시는 한·소 수교가 이루어지고 독일의 통일을 눈앞에 둔 시기였다. 통일전선전술 차원에서 남한 당국을 무력화시키려는 과거식의 접근법도 더 이상 효능을 기대할 수 없는 상황이 된 것이다.

범민족대회를 둘러싸고 남북이 공방전을 벌이는 동안에도 남북 간에는 남북고위급회담을 위한 예비회담이 진행되어 1990년 7월 26일에는 「남북고위급회담 개최에 관한 합의서」가 채택되었다. 이후에는 범민족대회를 둘러싸고 남북한이 대치하고 갈등을 빚는 현상이 자연스럽게 해소되었다.

관련 검색어: 범민족대회

## 민족대단결 5대 방침

김정일이 1998년 4월 제시한 것으로, 민족대단결을 위해 남북관계를 개선하고 외세 간섭을 배제하며 민족 간 왕래·접촉·대화로 연대 연합을 강화해야 한다는 내용이다. 김정일 시대 대남정책이 기존의 노선을 답습할 것임을 확인해주고 있다.

김정일은 1998년 4월 18일 ‘남북 정당·사회단체 대표자 연석회의’ 50주년 기념 중앙연구토론회에 “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 앞당기자”라는 제하의 서한을 보냈으며, 여기에서 ‘민족대단결 5대 방침’을 제시하였다.

그 내용은 다음과 같다. ① 민족의 대단결은 철저히 민족자주의 원칙에 기초하여야 한다, ② 애국애족의 기치, 조국통일의 기치 밑에 온 민족이 대단결하여야 한다, ③ 우리 민족의 대단결을 이룩하자면 북과 남 사이의 관계를 개선하여야 한다, ④ 우리 민족의 대단결을 위해서는 외세의 지배와 간섭을 반대하고 외세와 결탁한 민족반역자들, 반통일세력을 반대하여 투쟁하여야 한다, ⑤ 민족의 대단결을 이룩하기 위해서는 북과 남, 해외의 온 민족이 서로 내왕하고 접촉하며 대화를 발전시키고 연대 연합을 강화하여야 한다.

이 민족대단결 5대 방침은 김일성이 1993년 4월 6일 제시한 ‘전민족대단결 10대강령’의 내용을 기초로 이를 압축적으로

재정리한 것이다. 그 핵심이 되는 민족대단결론은 북한 정권이 역사적 정통성을 갖고 있고 통일의 중심체가 되어야 한다는 점을 과시하면서 민족이라는 혈연적 동질성을 앞세워 광범위한 통일전선을 형성하려는데 목적이 있다. 탈냉전이라는 급격한 정세변화에 따라 북한 주민의 충격을 완화시키고 내부 정비의 시간을 벌기 위한 책략의 일환으로 제시되었다.

민족대단결 5대 방침이 제시된 시기는 김정일이 유헌통치를 끝내고 본격적인 김정일 시대를 여는 준비과정과 맞물려 있다. 김정일은 1997년 ‘조국통일 3대 현장’을 발표하여 대남·통일정책과 관련한 기본노선을 그대로 답습할 것임을 밝혔지만, 이를 김정일의 이름으로 다시 한 번 확인하면서 통일지도자상을 과시하려 한 것이다.

한편 이 시기에 출범한 김대중 정부에 대해 북한은 외세와의 공조 파기, 국가보안법 철폐, 합동군사훈련 중단 등을 선행 실천사항이라며 줄곧 주장하면서도 1998년 4월 남북 당국 대표회담에 응해왔는데, 상호주의를 받아들이지 않고 일방적인 시혜만을 고집함으로써 성과 없이 끝나고 말았다. 민족대단결 5대 방침은 그 직후에 발표되었는데, 남북 간의 관계를 개선하고 민족 간 접촉·왕래·대화를 발전시켜야 한다고 했지만 2000년 남북정상회담이 개최되기까지 북한은 남북 당국 간 대화를 계속 회피하는 태도를 취했다.

관련 검색어: 전민족대단결 10대 강령, 조국통일 3대 현장, 대북 포용정책, 남북정상회담

## 민족통일준비위원회

1979년 2월 북한이 통일문제 협의를 위해 각계각층이 참여하는 '전민족대회'를 소집하자며, 그 예비적 협의체로 '민족통일준비위원회'를 발족시켜 '전민족대회' 소집과 통일준비문제를 협의할 것을 제의했다. 1980년 고려연방제 제의 이후 이 주장은 잠적했다.

'민족통일준비위원회'는 1979년 2월 북한이 통일전선식 군중집회인 '전민족대회'를 소집하는 문제를 협의하자면서 내놓은 예비적 협의기구이다.

1979년 1월 19일 박정희 대통령이 책임 있는 남북당국 간 무조건 대화를 재개할 것을 제의한데 대해 북한은 1월 23일 조국통일민주주의전선 중앙위원회 명의로 '전민족대회'를 소집할 것을 주장하고 나섰다. 북한은 이 제의에서 남북의 각 정당·사회단체 대표와 각계각층 인사, 해외동포 조직의 대표 또는 개별적 인사들이 참가하는 '전민족대회'를 소집하여 통일문제 등을 협의하자면서, 이 대회의 준비를 위해 6월 초순 평양에서 각 정당·사회단체들의 실무급 대표들이 쌍무적 또는 다무적 예비회담을 갖자고 주장했다.

우리 측은 쌍방 당국 간의 대화를 촉구하고 북한 당국의 책임 있는 답변을 요구하는 한편, 기존 남북 간 대화기구인 남

북조절위원회를 재개하자고 제의하였으나, 북한은 "남북조절위원회는 그 존속의 의의를 상실했다"면서 전민족적인 대화와 협의기구를 마련하기 위해 예비적으로 '민족통일준비위원회'를 발족시킬 것을 주장했다. 그리고 이 '민족통일준비위원회'에서는 '전민족대회'를 소집하는 문제와 통일준비 문제 등을 협의할 것이며, 이를 위해 남북의 연락대표가 만나자고 제의했다.

우리 측은 남북조절위원회 운영의 정상화가 급선무이며, 이를 위해 제4차 본회담 개최문제를 협의하기 위해 쌍방 부위원장 접촉을 갖자고 제의했다. 이에 따라 남측의 조절위원회 대표와 북측의 '민족통일준비위원회' 연락대표라는 조국통일민주주의전선 대표 사이에 변칙적인 대좌가 이루어지게 되었다. 대표단의 성격과 의제가 다른 채 이루어진 이 대화 아닌 대화는 세 차례 개최되고 종료되었다.

1980년에 들어와 북한이 고려민주연방공화국 창립방안을 내놓고 '고려민주연방공화국 창립준비위원회' 구성이나 '민족통일촉진대회' 소집 등을 후속 조치로 주장함에 따라 '민족통일준비위원회' 구성 주장은 스스로 잠적하였다.

관련 검색어: 전민족대회, 남북조절위원회, 고려민주연방공화국 창립방안

## 민족해방 인민민주주의혁명

북한이 1970년 5차 당 대회에서 공식 채택했다. 민족해방이란 주한미군 철수, 인민민주주의혁명이란 남한 정부를 타도하고 인민정권, 즉 옹공정권을 수립하여 공산화 통일을 실현한다는 것을 말한다. '남조선 혁명'의 기본성격을 규정한 것이다.

북한은 1970년 11월 제5차 노동당대회에서 1960년대의 남조선 혁명론을 더욱 구체화한 민족해방 인민민주주의혁명 전략을 공식 채택하였다. 여기서 민족해방이란 남한에서 '미 제국주의 침략자들을 반대하는 투쟁'을 통해 주한미군을 철수시키고 남한이 미 제국주의의 식민지적 지배로부터 벗어나게 한다는 것이다.

인민민주주의혁명론은 남한의 혁명세력이 주체가 되어 수행해야 한다는 일종의 지역혁명론으로서, 우선 1단계로 남한 내 노동자, 농민 등이 주체가 된 인민민주주의 혁명을 통해 남한 정권을 타도하고 공산주의를 지향하는 인민정권을 수립한 다음, 2단계로 남북한 정권 사이에 '평화적'으로 통일을 한다는 것, 즉 연공정권의 수립을 통해 한반도 공산화 통일을 실현한다는 것을 내용으로 하고 있다.

김일성은 제5차 조선노동당대회 보고를 통해 남조선혁명

의 기본성격을 다음과 같이 '민족해방 인민민주주의혁명'으로 규정하였다. "남조선 혁명은 미 제국주의 침략자들을 반대하는 민족해방혁명인 동시에 미제의 앞잡이들인 지주, 매관자본가, 반동관료배들과 그들의 파쇼 통치를 반대하는 인민민주주의혁명이다. 이 혁명의 기본임무는 남조선에서 미 제국주의 침략세력을 내쫓고 그 식민지통치를 없애며 군사파쇼 독재를 뒤집어엎고 선진적인 사회제도를 세움으로써 민주주의적 발전을 이룩하는데 있다."

김일성은 남한의 혁명가들과 인민대중의 중요한 과업은 "미 제국주의의 식민지 통치와 그 앞잡이들의 파쇼적 폭압을 반대하고 사회의 민주화를 실현하기 위한 대중투쟁을 적극 발전시키는 것"이라고 하면서, 폭력적 혁명역량 준비와 남한 정권의 타도를 통해 '인민민주주의 정권'을 세우는 것이 남조선 혁명의 목적이라고 주장했다. 김일성은 또 남조선 혁명에서 '평화적 이행'은 있을 수 없고, 평화적 통일은 남조선혁명 후의 일이라는 것을 명확히 하였다.

북한이 초창기 민주혁명기 전략에서 이처럼 단계적인 지역혁명론을 주장하게 된 배경에는 6·25 남침의 실패로 분단이 장기화됨으로써 남북한의 상반된 정치·사회체제가 고착화되고 무력적통일이 점점 어려워질 것이라는 인식이 작용하고 있다. 즉, 북한으로서는 무력통일 가능성이 어려워지고 있

는 상황에서 혁명의 우군으로서 남한 내 친북혁명세력의 생장과 자생력 확보를 통해 혁명기지 전략의 한계를 극복할 필요가 있었던 것이다.

북한이 남한혁명의 성격을 민족해방 인민민주주의혁명으로 규정하고 혁명의 주인을 남한인민 자신이라고 선동하는 것과, 혁명역량의 편성을 주력군과 보조역량으로 구분하면서 주력군 편성에 역점을 두도록 강조하고 있는 것은 이러한 인식의 구체적 표현이다.

여기서 말하는 주력군이란 노동자, 농민과 그 속에 뿌리박은 노동계급의 당을 지칭하는 것인데 그 중에서도 혁명적 당의 건설을 선차적 과업으로 내세우고 있다. 주력군 편성문제에 대해 북한이 구체적으로 언급한 것은 이 제5차 노동당대회에서였다. 김일성은 ‘남조선혁명과 조국통일을 위하여’라는 사업총화 보고를 통해 ‘혁명역량을 마련하는데서 가장 중요한 것은 혁명의 참모부인 마르크스-레닌주의 당을 강화하며 그 두리에 노동자, 농민을 굳게 묶어세워 혁명의 주력군을 튼튼히 꾸리는 것’이라고 주장하였다.

이후 북한은 1985년 7월 한국민족민주전선(민민전)이라는 지하조직 구성과 때를 맞추어 그동안 보조역량으로 규정해온 진보적 청년학생을 혁명의 주력군으로 격상시킨 데 이어, 1993년 8월부터는 진보적 인텔리(지식인)도 주력군에 포함시키

는 전술변화를 보이고 있다.

북한의 민족해방 인민민주주의혁명 전략은 주한미군 철수요구와 남한 내 지하당 구축시도로 구체화되어 나타났다. 북한은 1960년대 후반의 통혁당을 시작으로 1970년대 남조선민족해방전선, 1980년대 한국민족민주전선, 1990년대 조선노동당 중부 지역당 등 남한 내 지하당 구축을 지속적으로 시도해 왔으며, 주한미군철수 주장도 되풀이하고 있다.

관련 검색어: 남조선 혁명, 주한미군, 남북연석회의

## 민족화합 민주통일방안

1982년 1월 전두환 대통령이 제시한 통일방안으로 이전의 정책을 집대성하고 기능주의적 입장을 구체화했다. '남북한 기본관계에 관한 잠정협정'을 체결하여 통일과정을 관리하고, 민족통일협의회를 구성해 통일헌법을 기초하고 총선거를 실시하자는 내용이다.

### 1) 배경

1981년 한·미 정상회담을 통한 안보 불안감을 해소하고, 같은 해 9월 올림픽 유치로 얻은 자신감을 바탕으로 전두환 정부는 1982년 1월 22일, 대통령 국정연설을 통해 당시까지 대한민국 정부가 취해온 대북정책을 집대성하여 통일의 원칙과 과정, 미래상을 포괄하는 통일방안을 제시했다. 이것이 바로 '민족화합 민주통일방안'이다.

민족화합 민주통일방안이 나오기 전까지 한국이 추구했던 통일정책은 1974년 8월 15일 박정희 대통령의 광복절 기념사를 통해 천명된 '평화통일 3대 기본원칙'에 바탕을 둔 것으로, △한반도 평화정착, △남북한 문화개방 및 상호신뢰구축, △공정한 선거관리와 감시하의 남북한 총선거 실시 등을 그 핵심으로 한다. 민족화합 민주통일방안은 그 기초를 그대로 이어받고

있으며, 단계적이고 기능주의적 통일접근 시각을 좀 더 구체화했다고 볼 수 있다.

### 2) 주요내용 및 특징

이 통일방안은 먼저 민족자결, 민주적 절차, 평화적 방법에 의한 통일을 원칙으로 내세웠다. 구체적인 방법론으로는, 쌍방 주민대표로 '민족통일협의회'를 구성해 통일헌법을 기초하고 국민투표로 확정하면 이에 따라 총선거를 실시하여 통일국가를 완성한다는 것이었다.

아울러 이와 같은 통일 과정이 완성되기 전까지 분단 상태를 관리하고 남북관계를 정상화하기 위해 호혜평등의 원칙, 상호 체제인정 및 내정불간섭, 군사적 대치 상태 해소, 교류협력을 통한 사회개방, 상호 상주연락대표부 설치 등을 주요 내용으로 한 '남북한 기본관계에 관한 잠정협정'을 체결하자고 제의했다. 이어서 이 모든 문제를 협의하기 위해 남북한 당국 최고 책임자 회담을 개최할 것을 재차 촉구했다.

민족화합 민주통일방안은 이전 통일방안과 비교해볼 때 몇 가지 특징이 있는 것으로 지적된다. 첫째, '민족 자결'의 원칙을 통해 통일 문제에 대한 유엔의 관여를 배제하고 대신 민족 내부적 성격을 강화했다는 것이다. 둘째, '민족통일협의회'의 구

성 제의를 통해, 과거 북한의 전유물로만 여겨졌던 ‘대민족회의’ 등 군중집회식 협의기구를 통일방안 내부로 끌어들이었다는 것이다. 셋째, 통일국가의 목표가 달성되기까지의 단계를 설정하여 통일을 하나의 ‘과정’으로 보고 그 완성에 이르기까지 진행해야 할 사항을 제시했다는 것이다. 특히 ‘남북한 기본관계에 관한 잠정협정’ 제안내용은 그 10년 후에 채택된 남북기본합의서의 뼈대를 이루고 있다. 넷째, 통일헌법의 제정 및 이에 따른 과정과 절차를 처음으로 제시했다는 것이다.

또한 민족화합 민주통일방안은 우리 측이 북한의 통일방안(고려민주연방공화국 창립방안) 주장에 대한 맞대응을 시도한 통일방안으로 평가받고 있다. 이는 우리가 북한과의 국력 경쟁에서 우위를 확보했다는 자신감과 함께 통일문제와 관련하여 북한에 대해 기선을 제압하고 새 정부의 면모를 과시하려는 의지가 작용한 결과이기도 하다. 한편 북한은 주한미군, 반공정책, ‘2개 조선’ 정책 등 통일의 장애요소가 먼저 제거되어야 한다며 그 경우에 고려민주연방공화국 창립방안을 논의하기 위한 통일협의기구를 구성하자고 주장함으로써 이 제안을 거부했다.

관련 검색어: 평화통일 3대 기본원칙, 고려민주연방공화국 창립방안, 대민족회의

## 민주기지론

북한 지역에서 먼저 민주기지를 강화해 이를 토대로 전국적 범위에서 공산화 통일을 완성한다는 것이다. 6·25전쟁은 이 같은 혁명기지 전략의 결정적 실행수단이었다. 민주기지론은 이후 ‘민족해방 인민민주주의혁명론’으로 발전하였다.

김일성은 1945년 12월 17일 북한을 통일된 민주주의적 독립국가를 위한 강력한 민주기지로 전변시킬 것을 선언했다. 여기서 민주기지란 전 한반도를 공산화하기 위한 공산주의 혁명기지를 의미한다. 따라서 북한의 초기 단계의 대남전략은 여러 가지로 유리한 조건에 있는 북한 지역에서 먼저 민주기지를 강화해서 이를 토대로 전국적 범위에서 공산주의 통일을 완성한다는 것이었고, 이것이 민주기지론이다.

원래 민주기지란 어떤 지역을 확보한 후 공산주의 방식으로 정치·경제·군사적 역량을 강화하여 하나의 근거지로 삼고, 다시 타 지역으로 이러한 혁명을 수출하는 스탈린의 세계혁명 전략에서 유래된 것이다.

북한은 혁명적 민주기지론에 따라 해방 직후부터 건당, 건국, 건군이라는 구호를 내세워 혁명의 참모부인 노동당을 먼저 건설하고 그 무장력으로서 인민군을 창설하였으며, 이어

1948년 9월에 정권 수립을 선포하였다. 1950년 북한의 남침으로 시작된 6·25 전쟁은 이 같은 혁명기지 전략의 결정적 실행 수단이었다.

김일성은 1955년 4월 “우리 혁명의 원천지인 북반부의 민주기지를 정치·경제·군사적으로 더욱 강화하여 민주기지를 비단 제국주의와 그 주구들의 침략을 반대하며 공화국 북반부를 보위할 강력한 역량으로 되게 할 뿐 아니라, 우리나라의 통일독립을 쟁취할 결정적 역량으로 전변시켜야 할 것이다”며 민주기지 건설의 중요성을 새삼 강조한 바 있다.

북한의 기본적인 대남혁명 전략인 민주기지론은 이후 민족해방 인민민주주의혁명 전략으로 발전하였고, ‘3대 혁명역량 강화’ 노선의 기초가 되었다.

---

관련 검색어: 6·25 전쟁, 민족해방 인민민주주의혁명, 3대 혁명역량 강화





방코델타아시아(BDA) 북한 계좌 동결

버마 아웅산 폭탄테러 사건

범민족대회

베를린 선언

베이징 쌀 지원 회담

벼랑끝 전술

변칙대좌

북관대첩비 반환

북방정책

북방한계선(NLL)

북진통일론

북한 경제시찰단

북한붕괴론

북한 선박 제주해협 무단 통과 사건

북한의 연방제

북한이탈주민

북한인권결의안

북한 핵실험 실시

북한 핵위기

분단비용

비무장지대(DMZ)

비전향 장기수 송환

비핵·개방·3000

비핵·평화지대 창설

비핵화

## 방코델타아시아(BDA) 북한 계좌 동결

2005년 9·19 공동성명 직전 미국은 BDA를 북한 불법자금 세탁의 우려대상으로 지정하여 북한 계좌가 동결되었다. 북한이 이에 반발하여 2006년 핵실험을 강행한 가운데 금융제재문제 협의와 6자회담 진행을 병행기로 하고 일단락되었다.

### 1) 배경

미국은 '9·19 공동성명' 채택 직전인 2005년 9월 15일 「애국법」(USA Patriot Act) 제311조에 근거하여 마카오 소재 방코델타아시아(Banco Delta Asia : BDA)를 북한 불법자금 세탁의 주요 우려대상으로 지정했고, 9월 20일 이를 관보에 게재했다.

북한은 이를 금융제재로 간주하고, 2005년 11월 5차 1단계 6자회담에서 'BDA 문제의 우선적 해결'을 요구하면서 '9·19 공동성명' 이행조치 논의를 거부했다. 그러나 미국은 BDA 문제와 6자회담은 별개 문제라는 입장을 견지하면서 북한에 대한 경제제재를 계속 확대했다. 북한이 이에 반발하여 2006년 7월 5일 미사일 시험발사에 이어 10월 9일 핵실험을 감행함에 따라 '9·19 공동성명' 이행은 더욱 어려운 상황으로 빠져들었다.

이러한 상황에서 중국, 한국 등 관련국의 중재로 BDA

문제 해결과 북핵문제 해결의 선순환 구도를 만들어 6자회담을 재개하려는 노력이 전개되었으며, 그 결과 2007년 2월 제5차 6자회담 3단계 회의에서 '2·13 합의'가 채택되었다. 그 후 미국의 BDA에 대한 불법자금 조사가 마무리되어 북한 계좌에 있던 2,500여만 달러의 인출이 이루어짐에 따라 BDA 문제는 2007년 중반에 해소되었다.

### 2) 관련 경과

미국 정부가 BDA를 북한의 불법자금을 세탁하는 주요 우려대상으로 지정하자, BDA는 은행에 예치되어 있던 2500여만 달러의 북한 계좌를 동결하고 북한에 금융거래 중단을 통보했다. 미국 정부의 조치는 BDA에 국한된 것이었지만 그 여파는 순식간에 북한의 해외자금 거래에 영향을 미쳤다. 마카오 지역 은행은 물론 싱가포르, 스위스 등 다른 지역의 은행들도 미국을 의식하여 북한과의 금융거래를 중단했다. 미국은 2006년에 들어서도 북한에 대한 경제제재를 계속 확대했다. 2006년 3월 30일 미 재무부는 북한의 대량살상무기 확산 활동을 지원한 혐의로 스위스 공업물자 도매회사인 '코하스 AG'와 야콥 스타이거 코하스 AG 사장의 미국내 모든 자산을 동결한다고 발표했으며, 2006년 5월 8일에는 미국 기업들이 화물선이나 유조선,

어선 등을 북한 선적으로 등록하지 못하도록 금지하는 대북 선박제재를 단행하였다.

이러한 조치들은 북한의 해외자금 이동은 물론 북한으로의 달러 유입을 차단하는 효과를 가져왔다. 북한 당국은 이를 사실상의 경제제재로 받아들였으며, 남북대화나 남측 기업과의 상담에서 미국의 경제제재로 인해 자금사정이 매우 악화되고 있음을 내비치기도 했다. 이러한 상황에서 북한은 미국과의 양자접촉을 제외하면서 동시에 “초강경 조치를 취할 수밖에 없게 될 것”이라고 위협하는 강은 양면책을 구사했다.

이러한 북한의 주장에 대해 미국의 반응은 냉담했다. 여기에는 미국의 금융조치가 방어적 조치로서 원칙의 문제이므로 양보가 불가능하다는 전제가 깔려 있었다. 북핵 문제와 BDA 문제는 별개의 문제라는 입장이었다. 북한은 미국이 양자접촉에 냉담한 반응을 보이자 2006년 7월 5일 미사일 시험발사로 이에 대응해 왔다. 이러한 상황에서 현실적으로 BDA 문제가 6자회담 재개에 관건적 요소라는 인식이 미국과 관련국들 사이에 제기되기 시작했다. 한국과 미국 간에는 북한이 핵포기에 대한 확실한 의지를 보일 경우, 미국도 북한이 관심을 갖는 사안들에 대해 검토한다는 방향으로 논의가 진행되었다.

그러나 북한이 예의 ‘벼랑끝 전술’을 구사하면서 10월 9일 핵실험을 강행함에 따라 상황은 오히려 더 악화되었다. 이에 따

라 10월 19일 탕자쉬안 중국 국무위원이 후진타오 국가주석의 특사자격으로 평양을 방문, 김정일 국방위원장과 회동하면서 외교적 해결의 불씨를 살려 나갔다. 여기에서 11월 중간 선거를 앞두고 북한의 핵실험 사태의 돌파구를 찾아야했던 미국의 국내정치적 상황도 작용했다. 2006년 10월 31일 전격적으로 이루어진 미·중·북 3자회담에서는 금융제재 문제를 논의 해결해 나가며, 이른 시일 내 6자회담을 재개하기로 합의하였다.

미국 재무부가 북한의 합법 자금에 대해서는 동결조치를 해제하는 방안을 검토하기로 한 후, 미국과 북한은 2006년 11월과 2007년 1월 베이징과 베를린에서 6자회담 재개와 ‘9·19 공동성명’ 이행에 대해 양자협의를 가졌으며, 이와 병행하여 미국이 북한에게 금융거래 문제를 설명하는 접촉이 이루어졌다. 이를 토대로 제5차 6자회담 3단계 회의가 2007년 2월 8일~13일간 베이징에서 개최되어, ‘9·19 공동성명’의 초기조치 내용을 담은 ‘2·13 합의’가 도출되었다. 한편 BDA 문제는 미 재무부의 BDA의 북한자금 거래에 대한 조사가 마무리된 후 북한계좌에 묶여있던 자금을 인출하는 과정에서 기술적인 문제로 수개월 지연되다가, 2007년 중반기에 북한자금 인출이 완료되면서 종결되었다.

관련 검색어: 6자회담, 9·19 공동성명, 2·13 합의

## 버마 아웅산 폭탄테러 사건

1983년 10월 9일 랑군의 아웅산 묘소에서 대통령을 수행하던 우리측 외교사절 다수가 북한 테러분자의 폭파암살로 희생되었다. 버마 정부는 북한과 국교를 단절하고 북한 대사관 직원들을 추방하였다. 이 사건으로 남북관계는 더욱 악화되고 북한은 국제적 고립이 심화되었다.

1983년 10월 9일 버마(미얀마)의 수도 랑군(양곤)에 있는 아웅산 묘소에서 한국의 외교사절 다수가 북한 테러분자의 폭파암살로 사상 당하였다. 버마를 친선 방문 중이던 전두환 대통령은 아웅산 묘소를 참배하기로 하였고, 이 행사를 위하여 이 날 미리 대기하고 있던 서석준 부총리 이하 여러 정부요인, 취재 기자 등 17명이 북한 테러분자가 장치한 폭발물의 폭파로 사망하고, 합참의장 이기백 등 14명이 중경상을 입은, 세계 외교사상 유례없는 일대 참변이 일어났다.

버마 당국의 수사 결과 이 테러는 북한군 인민무력부 정찰국 산하의 특수부대 소속 장교 3명에 의해 저질러진 것으로 밝혀졌다. 당시 버마 정부는 한국에 조문사절을 보내는 한편, 체포된 북한군 진용진 소좌, 강민철 상위 등 주범 2명에 대해 사형을 선고(1명은 사살)하였으며, 11월 4일 북한과의 국교를 단절하고 양곤에 있는 북한대사관 직원들을 국외로 추방하였다.

그리고 버마 정부는 다음해인 1984년 10월 유엔총회에 아웅산 사건이 북한의 소행이라고 보고하였다.

이 사건으로 코스타리카, 코모로, 서사모아 등 3개국이 북한과의 외교관계를 단절하였으며, 미국과 일본 등 세계 69개국이 북한에 대한 규탄 성명을 발표하였다. 특히 북한의 대남 테러사건을 계기로 남북관계가 더욱 경색되었으며, 북한은 국제사회에서의 고립이 심화되었다.

이 사건 이후 북한은 실추된 대외적 이미지 개선과 대외 경제 사업의 숨통을 트기 위해 유화적인 자세를 보이기도 하였다. 북한은 1984년 1월에는 3자회담을, 3월에는 남북체육회담을 제의해 나왔다. 남북체육회담은 바로 이 버마 폭탄테러 사건의 시인, 사과 문제를 둘러싸고 진전을 보지 못하고 끝났지만, 같은 해 10월부터는 남북 간에 경제회담과 적십자회담이 이루어졌으며 이산가족 고향방문단 교환사업도 추진되었다.

관련 검색어: 3자회담

## 범민족대회

1988년 7·7선언 이후 재야인사들이 주축이 되어 범민족대회 추진본부를 발족하고 남북 인사들의 통일논의의 장을 마련하자며 범민족대회를 제의하였다. 이와 관련하여 불법방북 사건이 연이어 발생하기도 했다. 북한은 매년 이 대회를 추진하고 국론분열을 기도했으나 냉전종식의 상황변화 이후 동력을 잃었다.

### 1) 배경

1988년 7월 7일 당시 노태우 대통령이 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’ (7·7 선언)을 통해 남북한 동포의 상호 교류 및 해외동포의 자유로운 남북 왕래를 천명하면서 우리 내부에서는 통일운동의 대중화가 본격적으로 이루어졌다.

이런 가운데 우리 측의 재야인사 1,041명이 발기인이 되어 ‘한반도 평화와 통일을 위한 세계대회 및 범민족대회 추진본부’(이하 ‘범민족대회 추진본부’)를 발족하고 발기 취지문을 통해 남북의 각계 인사들이 한데 모여 조국통일방안을 검토하고 통일 실천 과제를 논의하는 장을 마련하자고 제의한 것이다. 바로 이것이 범민족대회이다. 당시 북한은 남북연석회의 소집을 제의하고 남북학생회담을 선동하는 등 우리 내부의 국론분열을 조장하고 있었는데, 이 범민족대회는 이를 위한 좋은 소재

가 된다고 판단하고 즉각 호응해 나섰다.

### 2) 내용 및 경과

범민족대회는 1987년 6·29선언 이후 민주화의 진전과 더불어 남한 사회에 나타나던 통일운동의 대중화 현상과 불가분의 관계를 갖고 있다.

1988년 2월 진보적인 기독교 단체인 한국기독교교회협의회가 통일 관련 선언을 발표해, 남북한 간 평화협정 및 불가침 조약 체결을 요구한 것이 도화선이 되었다. 같은 해 3월, 서울대 총학생회장 선거 과정에서는 남북한 청년학생들의 국토순례대행진과 체육대회, 이를 위한 남북학생회담의 추진이 공약으로 내걸리며 학원가에서도 통일운동의 불이 붙었다. 이를 계기로 우리 사회 각계각층에서 통일논의가 활발해지기 시작한 것이다.

7·7 선언 직후 재야인사 문익환, 계훈제, 박형규 등이 주동이 되어 발족한 범민족대회 추진본부는 범민족대회 기간을 1988년 9월 17일부터 10월 2일까지로 제의했다. 같은 해 12월 9일, 북한은 조국평화통일위원회(조평통) 명의로 범민족대회 추진본부에 공개서한을 보내 대회를 1989년 8월 15일경에 여는 것으로 하고, 남과 북, 해외동포 실무대표들의 예비접촉을 갖자

고 역제의를 해왔다.

북한의 제의는 해를 넘겨서도 계속되어 1989년 1월 김일성은 신년사를 통해 남북정치협상회의를 제의하면서 우리 측의 김수환 추기경, 문익환 목사, 백기완 씨 등 개별 인사를 지명하여 평양 방문을 초청했다. 1989년 3월에는 이런 분위기를 타고 유럽 지역, 북미 지역, 일본 지역에 범민족대회 추진본부가 결성되기도 했다. 같은 달 북한은 24개 정당·사회단체 명의로 ‘민간급 대화의 적극 추진’, ‘남측 및 해외 개별 인사들의 방북 환영’, ‘개별 인사들의 내왕과 신변 안전 담보’ 등을 내용으로 하는 연합성명을 발표하기도 했다.

범민족대회는 그러나 남과 북 해외동포의 3자 예비 실무 회담에 대한 우리 정부의 거부로 성사되지 못했고, 이후 행사 개최 방식에 대한 논의도 남과 해외, 북과 해외 등 2개의 2자 회담으로 진행되었다. 그러나 범민족대회 행사의 개최가 논의되는 과정에서 문익환 목사, 문규현 신부와 전국대학생대표자협의회(전대협) 임수경(당시 외국어대학교 재학생), 작가 황석영, 서경원 국회의원(당시 평민당 소속) 등 밀입북이 줄을 이었다. 북한은 연이은 불법방북 사건들을 통해 통일문제를 명분으로 당국을 배제한 정치협상회의의 형식을 만들어 내는데 총력을 기울였지만 그들이 원하는 결과를 가져오지는 못했다. 한편에서는 이러한 돌출적 행동으로 북한 사회의 폐쇄성에 균열이

왔고, 일반 주민들에게 남한체제에 대한 관심과 비교의 시각을 심어준 측면도 있었다.

북한은 이후로도 1~2년간 이 범민족대회를 추진하려는 시도를 했으나 냉전종식과 함께 독일이 통일되고 한소 수교가 이루어지는 등 상황이 급변하면서 이 같은 우리 당국을 무력화시키려는 전술을 포기하고 남북고위급회담을 성사시키는 방향으로 선회하였다.

관련 검색어: 7·7 선언, 조국평화통일위원회, 민족대교류 실시 제의

## 베를린 선언

2000년 3월 9일 김대중 대통령이 베를린에서 남북 화해·협력 적극 추진을 선언하였다. 주요 내용은 농업구조 개선 등 북한의 경제회복 지원, 한반도 냉전종식과 평화공존 실현, 이산가족문제 해결, 특사교환 및 기본합의서 이행문제 협의 등이다.

### 1) 연원

2000년 3월 9일 김대중 대통령은 독일 베를린 자유대학 강연을 통해 대북 경제지원, 평화정착, 이산가족 문제해결 및 당국 간 대화 등 한반도 문제 전반을 포괄하는 ‘한반도 평화와 통일을 위한 남북 화해·협력 선언’(베를린 선언)을 발표하였다.

‘베를린 선언’은 집권 3년차에 들어선 김대중 대통령이 그간의 남북관계 상황과 주변정세를 감안할 때, 남북 간 평화공존이 실현 가능한 대세가 되고 있다는 자신감을 바탕으로, 21세기의 개막을 맞아 남북 화해·협력을 더욱 적극적으로 추구하겠다는 의지를 독일통일의 현장인 베를린에서 국제사회에 천명하고 북한의 호응을 촉구한 것이다.

### 2) 주요내용

베를린 선언의 주요 내용을 보면 첫째, 남북경협을 통해 북한의 경제회복을 지원하겠다는 입장을 밝히고 있다. 특히, 민간차원의 경제교류협력만으로는 북한의 경제회복 지원에 한계가 있다는 점에서 당국 간 대화와 협력을 통해 남북경제협력을 본격적으로 추진하기 위한 방안을 제시하였다. 구체적으로 도로·항만·철도·전력·통신 등 사회간접자본 확충은 물론, 투자보장·이중과세방지 등 경협을 제도적 기반을 마련하고 나아가 북한 식량문제의 근본적 해결을 위한 농업구조 개선을 지원한다는 것이다.

둘째, 한반도에서 냉전종식과 남북 간 평화공존을 실현해 나가자는 입장을 밝혔다. 당시 상황에서 남북한이 이루어야 할 현실적 과제는 냉전 종식과 평화 공존이며, 공존공영의 과정 없이 이루어지는 통일은 엄청난 경제·사회·문화·심리적 충격과 혼란을 초래할 가능성이 높다는 인식을 전제로, 우선 남과 북이 냉전 종식과 평화 정착을 위해 실질적인 협력관계를 넓혀 나가자는 것을 제의한 것이다.

셋째, 가장 시급하고 절박한 과제인 이산가족 문제를 조속히 해결해 나가자는 제의를 하였다. 인도적 차원에서는 물론 이산 1세대들이 점차 노령화되고 있는 현실을 감안할 때 이산

가족 문제는 더 이상 지체할 수 없는 절박한 과제가 되고 있으며, 이산가족 문제의 성격상 남북 당국 간 협조가 무엇보다 중요하다라는 점을 지적하면서, 북한 당국에게 이산가족 문제 해결에 적극 호응해 나올 것을 촉구한 것이다.

넷째, 남북기본합의서 이행과 현안문제 해결을 위해 남북 당국 간 대화를 개최해 나갈 것을 북한에 촉구했다. 당사자 해결 원칙에 입각하여 남북문제를 자주적으로 협의·해결해 나가기 위해서는 남북당국 간 대화가 무엇보다 필요하며, 특히 남북기본합의서는 평화를 정착시키고 남북관계를 개선해 나가기 위한 모든 사항이 망라되어 있는 민족의 장전이라는 점에서, 우선 남북 정상간 특사교환을 실현하고 이를 통해 남북기본합의서 이행 문제 등을 협의할 것을 제의한 것이다.

당시 김대중 대통령이 베를린선언을 통해 북한에 대해 남북 간 평화공존·공영을 위해 협력해 나갈 것을 제의한 데에는, 김대중 정부 출범이후 남북관계와 주변정세가 우여곡절을 겪으면서도 이를 극복하면서 화해·협력의 방향으로 나아가고 있다는 판단에 근거를 두고 있었다. 김대중 대통령은 베를린 선언에 앞서 2000년도 신년사(2000.1.3)를 통해, 대북정책 중점사항으로 한반도 냉전종식을 위한 남북 화해협력을 강조하면서, 대북 인도적 지원을 성심껏 제공하되 상호이익·공존공영의 틀에서 경제교류를 추진할 것임을 밝히고, 남북경제공동체 건설을 위

한 남북 국책 연구기관 간 협의를 제안하기도 하였다.

이 같은 배경 하에서 발표된 베를린 선언은 한반도에서 냉전을 종식시키고 평화공존을 이룩하기 위해 남북 간 화해협력을 적극 추진해 나간다는 실천 의지를 표명한 것이라고 볼 수 있다. 이 베를린 선언은 당시 진행되고 있던 남북 간 비밀접촉에서 북한이 남북정상회담에 호응해 나오도록 하는데 일정한 영향을 미친 것으로 평가된다.

관련 검색어: 남북정상회담, 6·15 남북공동선언, 남북경제회담



## 베이징 쌀 지원 회담

1995년 6월 17~21일 베이징에서 식량제공을 위한 남북회담이 비공개로 열려 북한에 쌀 15만톤을 무상으로 지원하기로 합의했다. 그러나 북한이 당국간 회담을 인정하지 않고 쌀 지원만 확보하려 한데다 운반과정에서 인공기 계양 등 불상사가 일어나 3차 회담 후 종료되었다.

### 1) 배경

1990년대 접어들어 북한의 식량 사정은 더욱 악화되어 쌀 배급량이 현저하게 줄고 육류는 아예 국경일이나 구경할 수 있을 정도가 되었다. 북한의 식량난과 물자난은 이미 1993년 뚜렷하게 징후를 드러내기 시작해 북한은 태국으로부터 쌀 15만 톤을 수입하고, 그 외 중국, 일본, 인도에도 쌀과 구호물자의 지원을 요청했다. 1994년을 넘기면서부터는 아사자가 발생하는 등 북한의 식량난은 심각한 지경에 이르게 된다.

이에 1995년 3월 김영삼 대통령은 독일 방문 중 '북한에 곡물 등 원료와 물자 지원' 용의를 밝혔다. 1994년 김일성 사망 이후 남북관계가 극도로 악화된 상태에서 북한은 남한 당국을 상대하지 않는다는 입장을 고수했지만, 쌀 한 가마가 아쉬울 정도로 식량 사정이 절박한 상황에 이르자 북한은 '전제 조건 없

는 쌀이라면 남한 쌀도 받겠다'는 의사를 표시했다. 이에 1995년 6월 17일부터 21일까지 중국 베이징에서 식량 제공을 위한 회담이 비공개로 열렸다. 이것이 바로 베이징 쌀 지원 회담이다.

### 2) 내용 및 경과

제1차 회담에서는 우리 측이 북한에 쌀 15만 톤을 무상으로 지원하며, 쌀 원산지를 표기하지 않고 우리 측 선박으로 수송한다는 합의가 이루어졌다. 이로써 분단 사상 최초로 남한이 북한에 식량을 지원하는 선례가 만들어졌다.

하지만 이 회담은 더 이상의 진전을 이루지 못했다. 그 이유는 첫째, 우리 측은 쌀 지원을 계기로 어떻게 해서든 남북한의 접촉 창구를 마련하고자 했던 데 비해, 북한은 북한 주민에 미칠 충격을 우려해 될 수 있는 한 우리 측의 지원 사실을 감추고 안정적인 쌀 지원만 확보하고자 했던 때문이다.

북한은 베이징 쌀 회담이 사실상 당국 간의 회담이었음에도 이를 인정하려 하지 않았고, 당국 간 회담을 피하기 위해 북측 단장 전금철의 공식 직함(당시 북한 노동당 통일전선부 부부장)을 사용하지 못하겠다고 버텼다. 결국 전금철은 '대외 경제협력추진위원회 고문'으로 서명하였고 계약서는 북한의 조선삼천리총회사 대표와 남한의 대한무역진흥공사 대표간의 명

의로 서명되었다.

둘째, 쌀 회담의 합의 사항을 이행하는 과정에서 불상사가 연쇄적으로 돌출한 것도 회담 지속의 동력을 떨어뜨렸다. 쌀을 싣고 간 씨 아펙스호가 하역항인 북한의 청진항에 입항할 때 태극기와 인공기를 모두 단다는 사전 약속과 달리 북한 측이 태극기를 내리고 인공기만 올리도록 해 인공기만 달고 하역작업을 했던 사건, 쌀 수송선 삼선비너스호의 선원이 북한 청진항에서 항구 사진을 찍었다는 이유로 북한이 필름을 빼앗고 며칠간 배를 억류했던 사건, 안승운 목사 납북사건, 김용순 북한 노동당 비서의 쌀 지원 비하 망언 사건 등이 그것이다.

이 사건들은 모두 우리 국민의 분노를 샀으며 쌀 지원에 대해 남한 내부에서 불리한 여론을 조성했다. 결국 쌀 지원 회담은 1995년 9월 26일 제3차 회담을 끝으로 종료되었다. 베이징 쌀 회담이 종료될 당시 북한은 수재민 520만 명이 발생하는 유례없는 대홍수 피해를 입어 식량을 지원해 달라고 국제 사회에까지 손을 내미는 형편이었다. 그러나 불미스런 사건들로 여론이 악화된 상황에서 우리 정부는 ‘당국 간 공식 절차를 통해서만 지원이 가능하다’는 입장을 확고히 하며 북한의 지원 요청을 받아들이지 않았다.

관련 검색어: 인공기 게양사건, 대북 식량 지원

## 벼랑끝 전술

협상에서 강도 높은 위협으로 국면을 전환시키거나 유리한 입장을 만드는 전술로, 핵문제와 관련한 북한의 행태 설명에 적용하고 있다. 북한은 필요할 때마다 NPT 탈퇴, 핵연료봉 추출, 핵실험 등으로 위기를 조성하여 양보를 받으려 했다.

### 1) 연원

1990년 들어 북한은 미국 등 국제사회와 핵문제 관련 협상을 해오는 과정에서 종종 강도 높은 위협 조치를 통해 국면을 전환시키거나 협상에서 자신들의 입장을 유리하게 만드는 극단적인 전술인 ‘벼랑끝 전술’(brinkmanship)을 구사해 왔다. 벼랑끝 전술은 냉전시기 미·소 간 대립하는 상황에서 외교 협상을 유리한 방향으로 이끌기 위해 양측이 사용하던 외교 전략에서 유래하지만, 최근 들어서는 북한의 핵실험, 미사일 시험발사 등 위협 조치와 협상행태를 설명하는 개념으로 주로 사용되고 있다.

북한은 자신이 궁지에 몰린다고 판단할 경우 벼랑끝 전술을 구사하는 경우가 많았으나, 반대로 자신의 입장이 유리하다고 판단될 때 더 많은 양보를 얻어내기 위해 벼랑끝 전술

을 구사하는 경우도 있었다. 넓은 의미에서 벼랑끝 전술은 핵문제 외에 북한의 대남정책이나 대외관계를 설명하는데 적용되기도 한다.

## 2) 경과

1990년대 들어 북한이 핵문제 해결 과정에서 위협 조치를 통해 벼랑끝 전술을 구사해 온 사례는 다음과 같다.

1993년부터 시작된 1차 핵위기 당시 북한은 2월 25일 국제원자력기구(IAEA)가 북한에 대한 특별사찰을 촉구하는 결의안을 채택하자, 3월 12일 핵비확산조약(NPT)을 탈퇴하겠다고 선언하는 것으로 맞섰다. 이후 6월부터 미·북 고위급회담을 통해 북한 핵문제가 논의되는 과정에서 당시 김영삼 정부의 반대로 협상에 진전이 없자, 북한은 1994년 5MW급 원자로에서 '사용 후 핵연료봉'을 추출하는 강수를 뒀으로써 한반도는 전쟁위기에 직면하는 상황으로 치달았다. 이런 상황에서 지미 카터 전 미국 대통령이 6월 평양을 전격 방문하면서 위기의 돌파구가 마련된 데 이어, 미·북 양측은 10월 21일 북한의 핵활동 동결, 미·북관계 개선, 북한에 대한 경수로 제공 등을 담은 '미·북 제네바 합의'를 채택하였다.

2002년 10월 발생한 2차 핵위기 상황에서도 북한은 자

신의 입장을 강화시키기 위해 벼랑끝 전술을 구사했다. 북한의 고농축우라늄 개발 계획과 관련해서 미국은 제네바 합의에 따라 북한에 제공하던 중유 공급을 중단하고 북한과 대화를 하지 않겠다는 입장을 취했다. 그러자 북한은 그동안 취해 온 핵동결 조치를 해제하고 IAEA 사찰관을 추방하는 한편, 2003년 1월 10일 또 다시 NPT 탈퇴선언을 하고 이후 5MW급 시험용 원자로 가동에 들어갔다. 그 후 북한은 방코델타아시아(BDA) 은행 문제로 미·북 간 대립이 심화되고 '9·19 공동성명' 이행이 지체되자 2006년 7월 미사일 시험발사에 이어 10월 9일에는 핵실험을 감행함으로써 다시 한반도의 긴장을 고조시키는 위협 조치를 취했다. 이러한 북한의 위협 조치에 대해 국제사회는 유엔 안보리의 제재 결의를 통해 북한의 행위를 규탄하고 압박을 가하였다.

북한 핵문제는 2008년으로 접어들면서 북한의 핵프로그램 신고목록 작성과 검증 문제로 다시 어려운 국면으로 빠져들었다. 미국이 신고목록 작성과 검증문제를 이유로 테러지원국 해제를 연기하겠다고 하자, 북한은 2008년 8월 26일 핵 불능화를 중단하겠다는 발표를 했다. 이후 크리스토퍼 힐 수석대표가 방북을 하여 검증의정서와 테러지원국 해제 문제에 합의를 함으로써 미국은 북한을 테러지원국에서 해제했으며 북한도 핵 불능화 조치를 재개했다.

그러나 검증방법에 대한 이견으로 양측 간에 논란을 빚는 상태에서, 12월에 열린 6자회담 수석대표 회의에서 검증의 정서가 채택되지 못하고 미국의 오바마 행정부가 출범하면서 6자회담은 다시 미궁 속으로 빠져들게 되었다. 이런 상황 속에서 북한이 2009년 4월 5일 장거리 미사일을 발사하고 유엔 안보리가 북한에 대한 제재조치를 강화하자 북한은 5월 25일 2차 지하핵실험을 실시하는 한편 6자회담에도 참여하지 않겠다고 선언했다. 그 후 중국의 중재로 북한이 6자회담 참여 의사를 밝히는 가운데 미·북 간에는 10월 24일 이근 북한 외무성 미국국장의 방미, 12월 8일 보즈워스 특별대표의 방북 등으로 대화 재개를 모색하는 움직임이 있었으나, 북한의 내부 상황과 남북관계 정체 지속 등으로 가시적인 성과를 도출하지 못했다.

김정은 정권은 출범 이후 2012년 12월 12일 장거리 로켓은하 3호 2호기를 발사했으며, 2013년 2월 12일에는 3차 핵실험을 단행함으로써 북핵문제를 악화시켰다. 이로 인해 중국은 대북 국제제재 동참과 아울러 6자 회담 재개를 위한 협상에도 과거와 달리 적극적인 입장을 보이고 있다.

### 3) 평가

북한의 벼랑끝 전술의 특징은 불확실성과 불예측성, 비

합리성이라고 할 수 있다. 게임의 이론 측면에서 볼 때, 실제로 벼랑에서 뛰어내리겠다는 주장은 신뢰하기 어렵다. 합리적인 행위자는 자신의 모든 것을 잃게 되는 선택은 피하려 할 것이기 때문이다.

북한이 남북관계나 대외관계에서 보이는 대부분의 위협적 행동을 벼랑끝 전술로 평가하는 것은 북한의 실제 의도를 파악하고 상대해 나가는데 적절치 않다는 지적이 있다. 북한이 국제사회가 자신들의 벼랑끝 전술에 대해 갖고 있는 인식을 역으로 이용하고 있다는 것이다. 그동안 북한은 벼랑끝 전술을 통해 단기적으로는 나름대로의 성과를 거둔 것처럼 보였으나, 결과적으로는 북한에게 도움이 되지 않았다고 보는 것이 타당하다. 북한의 반복되는 벼랑끝 전술로 인해 북한에 대한 국제사회의 평가가 회복하기 어려운 정도로 떨어지고, 시간이 갈수록 대북 강경정책에 힘을 실어주고 있다는 것이다. 특히 북한이 벼랑끝 전술의 단 맛에 빠져, 스스로 경제 회복과 국제적 고립에서 벗어날 수 있는 기회를 상실하게 됨으로써 최종적인 피해는 북한에 돌아갈 수밖에 없다는 지적이다.

관련 검색어: 북한 핵위기, 6자회담

## 변칙대화

1979년 2월 17일 판문점에서 우리측 남북조절위원회 대표와 북측 조국통일민주주의전선 대표가 자리만 같이 하는 변칙대화가 이루어졌다. 대화주제도 다르고 의제도 다른 이 대화는 3차에 걸쳐 서로 일방적 주장만 하다가 결렬되었다.

### 1) 배경

1979년 1월 19일 박정희 대통령은 북측에 시기·장소·수준에 구애받지 말고 무조건 남북한 당국 간 대화를 갖자고 제의하였다. 이 제의를 계기로 남측에서는 남북 간 합의에 의해 만들어진 공식적 대화기구인 남북조절위원회의 대표가 참석하고, 북측에서는 노동당 외곽단체인 '조국통일민주주의전선' 대표가 참석하여, 1979년 2월 17일, 3월 7일, 3월 14일 등 3차에 걸쳐 판문점에서 남북접촉이 이루어졌다. 이 접촉은 서로 대표 자격과 의제가 일치하지 않은 가운데 자리만 같이 한 까닭에 '변칙대화'라고 부른다.

### 2) 경과

남북한은 1972년 7·4 남북공동성명에 의거하여 동년 11월 30일 남북조절위원회를 발족시키고 본회의를 세 차례에 걸쳐 진행하였다. 그러나 양측의 주장과 제의 내용이 엇갈려 뚜렷한 성과를 내지 못하다가, 1973년 8월 28일 북한은 우리 정부의 '평화통일 외교정책에 관한 특별선언'(6·23 선언)이 '2개의 조선 노선'을 공개적으로 선포한 것이라고 비난하면서 일방적으로 대화중단을 선언하였다.

이후 남한은 남북조절위원회의 조속한 정상화를 지속적으로 촉구하였으나, 북한은 남북의 정당·사회단체 및 각계각층의 대표들로 남북정치협상회의를 구성해 통일과 관련된 모든 문제를 논의하자고 주장하는 한편, 대화의 선행조건으로 △6·23 선언 철회, △반공정책 포기과 반공법·국가보안법 폐지, △공산주의 활동의 합법화, △주한미군 철수 등을 내세우므로써 대화의 접점을 찾지 못하였으며, 1975년 3월 10차 부위원장 회의를 끝으로 남북조절위원회는 완전히 중단되었다.

1979년 1월 19일 박정희 대통령의 남북당국 간 무조건적인 대화 제의를 계기로 1979년 2월 17일 판문점에서 남북 간에 접촉이 이루어졌는데, 남측은 남북조절위원회의 정상화를 촉구하기 위해 조절위원회 위원들이 참석하였고, 북한 측은 '민족

통일준비위원회' 결성 문제를 협의하자며 '조국통일민주주의전선'의 연락 대표들이 참석하였다.

그러나 이 남북 간 접촉은 성격을 달리하는 대화주체가, 서로 상이한 의제를 가지고 만나는 '변칙적 대좌'가 되어 각자의 입장 설명과 주장 통고에 그침으로써 아무런 성과를 거두지 못하였다.

이에 따라 남측이 정상적인 남북대화를 마련하기 위해 실무대표들 간의 접촉을 갖자고 제의하고 3월 28일 당국 실무대표를 내보냈으나, 북측은 남북조절위원회가 5년 전에 이미 기능을 상실하여 지금은 존재하지 않는다고 주장하고 이에 응하지 않음으로써 실무대표 접촉마저 유산되었다.

관련 검색어: 남북조절위원회, 조국통일민주주의전선, 7·4 남북공동성명, 6·23 선언

## 북관대첩비 반환

북관대첩비란 임진왜란 중 정문부 장군이 왜군을 격퇴한 공을 기려 함경북도 길주군에 세운 기념비석인데, 1905년 일본이 반출해 갔다. 1978년 정부가 반환을 요청했으나 성사되지 못하다가 2005년 남북한 공동추진으로 반환이 최종 결정되었다. 10월 20일 한국에 이송되었다가 2006년 3월 1일 북측에 이관하였다.

북관대첩비(北關大捷碑)는 함경북도 북평사 직을 맡고 있던 정문부 장군이 임진왜란 중 의병을 모아 왜군을 격퇴한 공을 기려 조선 숙종 때 북평사 최창대가 함경북도 길주군 임명면(현재는 함경북도 김책시 임명동)에 세운 전승 기념 비석이다. 높이는 187cm, 너비는 66cm인 이 비석에는 당시 의병들의 활동과 공로가 1500글자 정도로 기록되어 있다.

러·일 전쟁 중이던 1905년 일본군은 비를 놔둘 경우 일본군의 북진 시 조선인들의 저항을 받을 수 있다는 판단에서 일본으로 반출하여, 일본 왕실에서 보관하다가 야스쿠니 신사로 옮겼다.

1978년 재일 한국인인 최서면 국제한국연구 원장이 야스쿠니 신사에서 북관대첩비를 발견하고 우리 정부에 이 사실을 통보하여 정부 차원에서 일본에 반환을 요청하였으나, 1979년 박정희 대통령 서거로 성사되지 못하였다.

그 후 우리 정부는 남북관계가 진전됨에 따라 북관 대첩비 반환을 다시 추진하였다. 2003년 외교 교섭을 통해, 북관대첩비 반환을 위해 남북 간 조정이 필요하며 신사에 반환을 강제할 수 없다는 일본 정부의 입장과 남북 간 협의 후 일본 정부의 공식 요청이 있을 경우, 비를 반환할 수 있다는 야스쿠니 신사의 입장을 확인했다.

이에 따라 2005년 3월 ‘한일불교복지협의회’가 북한의 ‘조선불교도연맹’과 북관대첩비를 원래 비가 세워져 있던 북한에 반환하기로 합의하고, 이를 주한 일본대사관에 통보했다. 2005년 4월 23일에는 아시아-아프리카 정상회의에 참석한 이혜찬 당시 국무총리가 북한의 김영남 상임위원장에게 북관대첩비 반환을 위한 당국 간 협의를 제의했으며, 5월 12일 우리 정부는 북관대첩비 반환을 위한 ‘남북 문화재당국 간 회담’을 북한에 정식으로 제안하였다.

6월 20일 한·일정상회담에서 노무현 대통령과 고이즈미 일본총리가 북관대첩비 반환에 합의하였다. 이에 따라 2005년 6월 23일 제15차 남북장관급회담에서 북관대첩비 반환 사업을 남북이 공동으로 추진하기로 합의한 후, 우리 정부는 6월 28일 일본 정부에 북관대첩비 반환을 공식 요청하였다. 2005년 10월 3일 야스쿠니 신사의 이사회는 북관대첩비 반환을 최종적으로 결정하였으며, 10월 12일에는 우리 정부와 일본 정부 간에 북

관대첩비 인도문서 서명이 이루어졌다.

2005년 10월 20일 북관대첩비는 한국으로 이송되었으며, 10월 28일 국립중앙박물관 이전 개관식 때 각계 인사와 일반인들이 참여한 가운데 일반 공개되었다. 이후 경북궁으로 옮겨져 을사조약 체결 100주년인 11월 17일 공식 제막식을 하였다. 남과 북은 2006년 2월 13일 북관대첩비 북한 환송에 관한 협의를 가져, 3월 1일에 개성에서 인도하기로 했다. 2월 20일 북관대첩비 환송 고유제가 경북궁에서 개최되었으며, 2월 28일 북관대첩비 충의공 제향 의식이 의정부시 소재 정문부 장군 묘소에서 행해졌다.

2006년 3월 1일 북관대첩비는 개성에서 북한 측에 이관되었으며, 3월 23일 북한 측은 원래 소재지인 함북 길주에 복원하였다고 우리 측에 통보해 왔다. 우리 정부는 2006년 4월 25일 북관대첩비 복제비를 건립하여 경북궁에 전시하였다.

관련 검색어: 남북장관급회담

## 북방정책

노태우 정부가 추진했던 일련의 대공산권 외교정책을 말한다. 1980년대 후반 세계적 차원의 냉전체제 해체, 88올림픽과 맞물려 결실을 거두었다. 향가리를 비롯한 동구 공산권과 수교를 하고, 중·소와도 관계를 정상화했다. 이를 바탕으로 적극적인 대북정책을 추진함으로써 남북관계 개선의 기반을 마련하였다.

### 1) 배경

북방정책은 노태우 정부가 출범하면서 추진했던 일련의 대공산권 외교정책을 일컫는다. 핵심 내용은 북한의 주요 동맹국인 중·소는 물론 동구권 사회주의 국가를 대상으로 관계 개선을 추구하고 이를 통해 남북관계를 정상화하고 유리한 통일 환경의 조성에 활용한다는 것이었다. 이와 같은 북방정책은 1988년 88서울올림픽을 전후로 하여 가시화되기 시작했다.

북방정책이라는 용어가 처음 등장한 것은 1983년 6월 29일, 당시 이범석 외무부 장관이 ‘평화통일 외교정책에 관한 특별선언(6·23 선언) 10주년을 맞아 국방대학원에서 행한 ‘선진 조국의 창조를 위한 외교 과제’라는 제하의 특강에서였다. 이때의 특강에서 이장관은 “앞으로 우리 외교가 풀어나가야 할 최대 과제는 소련 및 중공과의 관계를 정상화하는 북방정책의 실

현”이라고 언급했다.

### 2) 내용 및 경과

당초 북방정책은 냉전 시기 서독이 추구했던 ‘동방정책’(Ostpolitik)을 모델로 삼았다. 서독은 안보 환경의 개선을 위해 소련 등 동독과 동맹관계를 맺고 있는 나라들과의 관계 개선을 피하면서, 그 정책의 이름을 ‘동방정책’이라고 명명했던 것이다.

사실 북방정책이라고 명명하지는 않았지만 초보적인 수준의 정책은 1973년 6월 박정희 대통령의 ‘6·23 선언’을 통해서였다. 박정희 대통령은 이 선언에서 ‘우리에 대하여 적대적이 아닌 한 이념과 체제를 달리하는 공산국가들에 대해서도 개방정책을 실시하겠다’고 선언했던 것이다. 그러나 1970년대는 물론 1980년대 초반까지만 해도 이와 같은 정책은 선언적 의미에 그쳤다고 볼 수 있으며, 본격화한 것은 1980년대 후반 이후이다.

북방정책은 세계적인 차원에서 냉전체제의 해체 과정과 긴밀하게 맞물려 있다. 먼저 1985년 소련 고르바초프 체제 등장 이후 미·소 간에 신 데탕트 시대가 열림으로써 북방정책을 추진하기 위한 유리한 환경이 조성되었다. 둘째, 이와 더불어 소련이 중국을 포함해 아시아·태평양 국가들과 적극적인 관계



개선을 모색하기 시작했다. 셋째, 미·중·소 등 강대국 간 화해 추세는 강대국들이 저마다 안고 있는 국내 문제 해결에 중점을 두고 있음을 반영하는 것으로, 우리의 독자적인 외교 폭을 넓힐 수 있다는 판단을 가능케 했다. 넷째, 이념 대결보다는 국익 추구로 동북아 국제정치 흐름이 변하고 있음을 간파했다. 다섯째, 이와 같은 국제 환경의 변화 속에서 우리는 88서울올림픽을 성공적으로 개최하고 경제면에서 새로운 시장과 값싼 노동력을 제공해 줄 개척지를 찾기 위해 공산권 국가와의 관계 개선이 무엇보다 필요했다.

노태우 정부는 북방정책을 최우선 정책 과제로 삼고 과감하게 다음과 같은 적극적인 노력을 기울였다. 첫째, 중국과의 관계 개선을 위해 적극 다가가는 정책을 취했다. 중국의 1988년 서울올림픽 참가 이후에는 비록 비정치적 부문에 국한되기는 했지만 교류의 폭과 범위를 크게 확대시켰다. 둘째, 정주영 당시 현대그룹 명예회장 등 기업인들이 줄줄이 소련을 방문하고, 1988년에는 동구권 수출물량 운송을 소련의 시베리아 횡단철도를 이용하는 등 대소 관계증진을 위해 적극 노력했다. 셋째, 동구 공산권의 미수교 국가들에 대해서도 경제통상 관계를 강화하는 등 관계 개선 노력을 기울여, 1989년에는 헝가리와 국교 수립에 성공함으로써 정부 수립 41년 만에 최초로 사회주의 국가와 국교를 맺는 개가를 올렸다.

### 3) 결과

노태우 정부가 추진한 북방정책은 1980년대가 끝나기 전 이미 결실을 거두기 시작했다. 특히 동구권 구 공산국가들과의 관계개선은 급진전을 보여 헝가리의 경우는 1988년 8월 양국 간 상주대표부를 설치하기로 합의한 데 이어, 이듬해 2월 공식 수교를 맺었다. 같은 해 폴란드·유고슬라비아, 그리고 1990년에는 체코·불가리아·몽골·루마니아와 각각 대사급 외교관계를 수립했다. 북방정책은 이후 1990년과 1992년 각각 소련 및 중국과 정식 외교관계를 맺음으로써 절정에 올랐다.

북방정책은 남한의 국제 외교는 물론 남북관계에도 큰 영향을 끼쳤다. 먼저 외교사적으로 북방정책은, 과거 서방만을 상대로 하던 '반쪽 외교'에서 탈피해 한국이 전방위 외교를 구사할 수 있는 시대를 열었다는 의미가 있다.

한국은 북방정책의 성공을 바탕으로 먼저 대결외교를 청산하고 북한에 대해 선제적으로 무력 불사용을 천명하였으며, '민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언(7·7 선언)'을 발표하여 남북자유왕래와 교역문호를 개방하였다. 1990년대 초반 남북 고위급회담을 중심으로 남북관계의 증진을 위한 기반을 마련한 것도 이 북방정책이 가져다준 또 하나의 결실이라고 할 수 있다.

관련 검색어: 6·23 선언, 냉전체제의 해체, 7·7 선언

## 북방한계선(NLL)

유엔군사령관이 1953년 8월 30일 설정하고 북한측에 통고하였다. 북한은 이 선을 해상경계선으로 인정해 왔고 기본합의서와 불가침 부속합의서에도 쌍방이 관할하여온 구역을 해상불가침 구역으로 한다고 명시되어 있으나, 1999년 9월 북방한계선의 무효를 주장했으며 계속해서 서해상 무력도발을 자행하고 있다.

### 1) 연원

정전협정에서 육상에서의 군사분계선은 명확하게 정해졌지만 해상에서의 군사분계선에 대해서는 명확한 규정이 없다. 다만 정전협정 제2조 13항에서 서해상의 군사통제 범위에 대한 관련 규정이 있다. 당시 유엔군이 월등한 해군력으로 한반도 주변 해역을 장악하고 있었기 때문에 정전에 따라 서해 해상의 섬들 중에서 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도의 5개 섬은 제외하고 나머지 황해도·경기도 도계선의 북쪽 섬들을 공산군 측 군사통제 하에 넘긴다는 것이다. 따라서 해상에서의 군사경계선은 불확실한 채로 남게 되었다.

이러한 상황에서 당시 클라크 유엔군사령관은 쌍방 충돌을 막기 위해 유엔군의 함정 및 항공기에 대해 초계 활동의 통제를 할 필요가 있었다. 이에 따라 정전협정과 국제법에 기초하

여 북방한계선(Northern Limit Line: NLL)을 설정하였으며, 이를 1953년 8월 30일 북한 측에 정식으로 통고하였다.

### 2) 경과

당초 북한 측은 서해 북방한계선을 해상에서의 경계선으로 인정하고 별다른 이의를 제기하지 않았다. 1959년판 ‘조선중앙연감’은 북방한계선을 경계선으로 표시하였고 침범하는 사례도 없었다. 그러다가 북한은 1973년부터 북방한계선의 무효화를 주장하고 분쟁을 야기하기 시작했다. 공해상에서 조업 중인 남한 어선을 격침, 납치하고 함정과 전투기가 서해 5도 주변 수역에 접근하는 등 도발을 자행하였다. 1977년 7월 1일에는 200해리 경제수역을 선포하고 8월 1일에는 이 경제수역을 보호하기 위해 동해는 50해리, 서해는 경제수역을 군사경계수역으로 일방적으로 정하였다.

그러나 북한이 북방한계선을 무시하고 실제적 군사력을 행사하는 등의 태도를 보이지는 않았다. 1984년 북한이 남한에 수재물자를 지원하겠다고 할 때는 인도선이 북방한계선 상에서 대기하였고, 1993년 비행정보구역 조정 시에도 북방한계선을 기준으로 하는데 이의를 제기하지 않았다.

무엇보다 1990년대 초에 진행된 남북고위급회담에서 남

북기본합의서와 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서를 통해 남북 간 해상불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다고 못 박아 북한 측의 기존 주장은 스스로 무력화 되었다.

그러나 북한은 1999년 6월 NLL을 침범하여 우리 측 함정에 선제 사격을 가함으로써 서해교전이 발생했으며, 이를 계기로 북한 측이 다시 문제를 제기하고 나왔다. 9월 2일 북한은 ‘특별 보도’를 통해 북방한계선의 무효를 주장하고 그들이 임의로 설정한 서해 해상경계선을 구체적으로 제시하였다. 또한 2000년 3월 23일에는 그 후속조치로 해군사령부가 서해 5개 도서에 대한 통항질서라는 것을 선포하였다. 이는 서해 5개 도서 주변수역이 북한의 군사통제 하에 있기 때문에 남측이 서해 5개 도서를 출입하려면 지정된 수로를 통해서만 하라는 것이었다.

북방한계선은 그 자체가 북한의 무력 남침에 따른 결과로 설정되었다. 그리고 북한이 사실상 이 선을 해상경계선으로 인정해 왔고 우리 측은 영해 수호의 의지와 군사적 힘의 뒷받침으로 이를 지켜 왔다. 북한은 지금도 이 선을 넘을 경우 교전 수칙에 따른 경고와 사격 등 남측의 대응이 따른다는 것을 충분히 의식하고 행동하고 있다.

그럼에도 불구하고 북한의 선제공격으로 인해 1999년 6월의 1차 연평해전과 2002년 6월의 2차 연평해전, 2009년 11월의

대청해전, 그리고 2010년 3월 천안함 폭침 사건과 10월 연평도 포격도발 사건에 이르기까지 서해상에서 무력충돌이 끊임없이 이어지고 있다.

북방한계선은 실질적 경계선인 만큼 양보나 협상의 대상이 아니다. 이에 따라 우리 정부는 NLL이 수십 년 동안 지켜온 실질적 해상경계선이며, NLL 이남은 우리의 관할 수역으로 확고하게 수호해 나갈다는 입장을 견지하고 있다.

관련 검색어: 정전협정, 군사분계선, 남북기본합의서, 서해교전, 천안함 폭침 사건

## 북진통일론

무력을 사용해서라도 통일을 시키겠다는 이승만 대통령의 주장인데, 다분히 명분과 구호에 불과했다. 미국으로부터의 지원, 대내 정치안정, 북한에 대한 견제 등이 배경이다. 정전협상 당시 우리 국회가 휴전을 반대하고 북진통일을 결의하기도 했다.

건국 이후 이승만 대통령은 '북진통일론'을 들고 나왔는데, 이는 말 그대로 무력을 사용해서라도 공산당에 뺏긴 북한 지역의 국토를 되찾고 통일을 시키겠다는 주장이었다. 북한이 당시 '국토완정론'을 주장하고 있었는데 이것은 남한을 공산화 하겠다는 것이어서 북진통일론은 이에 대응하는 슬로건이기도 했다.

그러나 당시 대한민국은 건국 초기의 혼란 상황에서 내부 정비에 관심을 쏟고 있었고 북한은 군사 장비와 물자를 확보하면서 실제로 전쟁을 준비하고 있었던 사실을 감안한다면 남한의 북진통일론은 다분히 명분과 구호에 불과하였다.

그럼에도 불구하고 이승만 대통령이 북진통일론을 들고 나온 이유에 대해서는 여러 가지 분석이 가능하다. 이승만 대통령은 미국에 대해 한국이 공산주의 진영과 부딪치는 최일선에 있다는 사실을 상기시켜 상응하는 군사적·재정적 지원을 얻

고자 했다. 또한 북한과 대결상태에 있음을 부각시켜 대내 결속력을 강화하고 정치 안정을 도모하고자 했다. 그리고 전쟁불사의 의지와 자신감을 과시함으로써 북한을 견제하고자 한 측면도 있다.

6·25 전쟁 시에는 한국군이 앞장서서 38선을 돌파했고 압록강까지 도달했다. 그러나 중공군의 개입으로 다시 38선을 중심으로 전선이 교착상태를 빚고 휴전이 모색되자 우리 국회는 통일 없는 휴전에 반대하고 북진통일을 결의하였으며 이승만 대통령은 반공포로를 석방하기도 하였다. 이후에도 제1공화국 기간 '백두산 상봉에 태극기를 꽂자'는 북진통일의 구호가 지속되었지만 명분으로만 남아 있었다.

관련 검색어: 국토완정론

## 북한 경제시찰단

1992년 7월 김달현 부총리를 비롯한 북한 경제시찰단이 남측을 방문하였다. 또한 2002년 10월~11월 박남기 국가계획위원장을 비롯한 경제시찰단이 남측을 방문한 데 이어 동남아 3개국도 방문했는데, 시장경제에 대한 이해를 높이고 남북경제협력을 확대하는 계기가 되었다. 그 뒤에도 양측의 교환방문 합의가 있었으나 실현되지 못했다.

### 1) 개요

북한 경제시찰단의 남측 방문은 1992년 7월 19일부터 7월 25일까지 처음으로 이루어졌다. 북한의 김달현 부총리를 단장으로 10명으로 구성된 북한의 경제시찰단은 최각규 부총리의 초청으로 남측을 방문하여 6박7일 동안 서울과 수도권, 부산, 청주, 경주, 포항, 거제 등지의 19개 산업시설, 유통시설, 관광지 등을 둘러보았다.

두 번째 북한 경제시찰단 남측 방문은 2002년에 이루어졌다. 남북경제협력추진위원회 제2차 회의(2002.8.30) 합의에 따라 북한 박남기 국가계획위원장을 단장으로 하는 경제시찰단 18명이 2002년 10월 26일부터 11월 3일까지 남측을 방문하여 8박9일 동안 전국 18개 지역 38개 산업시설, 유통시설, 연구소, 관광지 등을 둘러보았다. 이에 앞서 남과 북은 2002년 4월

임동원 특사의 방북 시 김정일 위원장과의 면담에서 경제시찰단의 남측 방문에 합의를 했으며, 2002년 8월에 개최된 제7차 남북장관급회담에서도 북한의 경제시찰단이 10월에 방문한다는데 합의하였다.

남북 간에는 그 후에도 남북경제협력추진위원회를 통해 경제시찰단 교환 방문에 대한 협의가 진행되어 몇 차례 합의에까지 이르렀으나 북한의 소극적 태도로 실현되지 못하였다.

### 2) 경과

1992년 2월 19일 남북기본합의서가 발효된 이후 남북 간에는 화해, 불가침, 교류협력에 대한 분야별 부속합의서 협상이 순조롭게 진행되면서 남북경제협력 확대에 대한 관심이 높아졌다. 이러한 상황에서 당시 우리 정부는 제대로 된 남북경제 협력을 위해서는 남북한의 경제책임자와 사업가들이 직접 상대측의 경제 실상과 경제운용체제에 대한 인식을 높여나가는 것이 필요하다는 판단에서 북한에 경제시찰단 교환 방문을 제기하였다.

그 결과 북한은 남측 최각규 부총리의 초청을 받아들여 김달현 부총리를 단장으로 정운업 북한 무역부 삼천리총회사 총사장, 리성대 중국주재 무역참사, 림태덕 대외경제협력추진

위원회 서기장, 황보역 무역부 부국장 등 대외경제 담당자들과 지원인원을 포함하여 10명으로 구성된 경제시찰단을 남측에 파견하였다. 북한의 경제시찰단은 방문기간 중 수도권과 전국에 소재한 조선, 자동차, 전자, 제철, 신발, 정유화학, 생필품 등 제조업체와 가락동시장, 남대문시장, 롯데백화점 등 유통단지, 경주와 비원 등 문화관광시설들을 둘러보았다.

2000년 남북정상회담 이후 남북 간 경제협력 논의가 활발하게 진행되는 상황에서, 우리 정부는 다시 북한에 경제시찰단 교환 방문을 제기하였다. 2000년 9월 김용순 대남담당비서의 서울 방문과 2000년 12월 제4차 남북장관급회담에서 경제시찰단 파견에 합의하기도 하였으나, 그 후 남북관계가 일시적으로 경색됨에 따라 실현이 미루어졌다. 북한의 경제시찰단 파견은 2002년 4월 남측 특사의 방북 시에 다시 합의되었다. 김정일 위원장은 임동원 특사 일행과의 면담에서 북한 경제 발전에 대해 여러 가지 구상을 하고 있으며, 그 일환으로 경제시찰단의 남측 방문을 추진하겠다고 밝혔다.

북한의 경제시찰단은 박남기 국가계획위원회 위원장을 단장으로 장성택 당중앙위원회 제1부부장 등을 포함한 내각 5명, 당 3명, 경제계 3명, 학계 2명 등 김정일 국방위원장의 측근과 경제관련 고위간부들로 구성되어, 시찰결과를 향후 경제정책 수립에 적극 반영하고자 하는 북한당국의 의지를 보여주었다.

## 2차 경제시찰단 구성

성명	직책	성명	직책
박남기	국가계획위원회 위원장	홍서현	김책공업종합대학 총장
장성택	당중앙위원회 제1부부장	김철호	김일성대 컴퓨터과학대 부학장
김히택	당중앙위원회 제1부부장	고창립	수도건설위원회 기술국장
박봉주	화학공업상	림명옥	농업성 건설국장
송호경	조선 아태 부위원장	원동연	조선 아태 실장
박규홍	락원무역총회사 총사장	김세완	민족경제협력연합회 참사
문경덕	조선대양회사 총사장	리 현	민족경제협력연합회 참사
김광린	국가계획위원회 책임참사	리성철	체신성 부원
박순철	조선보험그룹 부총사장	김일연	내나라 비디오 촬영가

2002년 북한 경제시찰단의 방문은 1992년 김달현 정무원 부총리 일행의 방문에 이어 북한 최고위층의 특별한 관심 속에 추진되었다. 2002년 4월 남측 특사 방문 시 김정일 위원장은, 경제시찰단이 남측에 가서 대규모 공장도 봐야겠지만 북한에서 빠른 시일 내 적용 가능한 중소기업과 농촌개량사업을 많이 볼 수 있도록 일정을 짜달라는 언급을 하면서 경제시찰단 방문내용에 대해 관심을 나타내기도 했다.

2002년 시찰은 북한의 '7·1 경제관리개선조치' 이후 북한의 핵심 정책입안자들과 고위 관료, 기업 책임자들이 상당기간 남측에 체류하면서, 우리 경제 각 분야의 발전된 모습을 직접

보고 남측의 경제관료와 사업가, 경제전문가, 현장 근로자들과 대화를 나누면서 시장경제에 대한 이해를 높이고 남북 간 경제 협력의 가능성을 몸으로 느끼는 계기가 되었다.

## 2차 경제시찰단 주요 시찰내용

구분	지역
산업시설(17)	포항제철, 현대자동차, 현대중공업, 두산중공업, 남해화학, 고리원자력발전소, 삼성전자, LG전자, 이레전자, 소니전자, 엠코 테크놀로지, 롯데제과, 서울디지털산업단지, 마산자유무역지역, 태광산업, 범상공(섬유), 마니케육계가공)
교통·유통 시설(7)	고속철도, 부산컨테이너항, 교통정보센터, 서울지하철, 코엑스, 현대백화점, 두산타워
연구시설(5)	대덕연구단지(생명공학연구원·한국화학연구원), 한국전자통신연구원, SK텔레콤연구소, 포항공대
관광지(9)	창덕궁, 경복궁, 남산타워, 롯데월드, 에버랜드, 보문단지, 한림공원, 중문단지, 서귀포월드컵경기장

북한 경제시찰단은 남한 방문에 이어 11월 3일부터 14일까지 인도네시아·말레이시아·싱가포르 등 동남아 3개국을 방문하여, 산업시설 시찰 및 경제관료 면담 등을 통해 경험 추진 방안에 대해 논의하고 11월 17일 북한으로 돌아갔다.

남과 북은 2002년 11월 개최된 제3차 남북경제협력추진 위원회에서 양측의 경제시찰단을 교환 방문하기로 합의하였으며, 그 후에도 제6차(2003년 8월), 제10차(2005년 5월) 남북경

제협력추진위원회 등에서도 경제시찰단 교환 방문에 합의하였다. 그러나 그때마다 남북관계의 일시적 경색과 내부 경제상황을 남측에 공개하는 것에 대한 북한의 거부감, 그리고 남측 경제시찰단 방북을 받아들이지 못하는 상황에서 북한 경제시찰단만 남측으로 보내는데 대한 북한의 부담 등으로 경제시찰단 교환 방문은 실현되지 못하였다.

관련 검색어: 남북경제협력추진위원회, 남북특사교환, 7·1경제관리개선조치

## 북한 붕괴론

1994년 7월 김일성의 사망으로 북한 체제의 붕괴가능성에 대한 논의가 일었다. 북한이 처한 대외적 환경과 식량난과 에너지난 등 정치·경제적 상황은 붕괴론을 강화시켰다. 그러나 북한은 현재 3대 세습체제를 구축하고 있다. 붕괴론 자체에 대한 논쟁보다 실질적인 대비가 중요하다.

### 1) 배경

1994년 7월 8일 북한의 김일성 주석이 돌연 사망했다. 이보다 앞서 같은 해 5월과 6월 북핵 위기가 절정에 이를 무렵 미국의 언론인 셸리그 헤리슨, 전 미국 대통령 지미 카터 등과 회담하며 핵 위기 해소의 가닥을 잡아나갔던 상황에서 그의 죽음은 너무도 뜻밖이어서 북한 내외에 엄청난 충격과 파장을 몰고 왔다.

김일성의 사망은 우리 내부에서는 북한 체제의 장래에 대해 또 다른 생각을 갖게 했다. 지속적인 이상화 작업으로 인해 살아생전 이미 신격화에 이른 김일성의 죽음은 곧바로 북한 체제의 붕괴로 이어질 것이라는 북한 붕괴론 가능성에 대한 논쟁은 이렇게 점화되었다.

### 2) 내용 및 경과

사실 당시에는 전문가나 비전문가를 막론하고 공산주의가 전 세계적으로 와해된 상태에서 김일성 사후 북한 체제가 무너질 것이라고 본 것은 결코 무리가 아니었다. 북한 붕괴론의 핵심내용은 북한을 48년간 통치해온 절대 권력자이자 권력 구조의 정점이 하루아침에 사라졌으니 그의 명령으로 일사불란하게 움직이는 체제 자체에 커다란 혼란이 일 것이고, 이는 북한이 처한 내외의 환경과 상승 작용을 일으켜 3년, 또는 5년 안에 북한은 붕괴될 것이며, 그렇게 되면 자연스럽게 남한에 흡수 통일될 수 있다는 것이었다.

특히 문제는 후계자인 김정일이 과연 김일성의 빈자리를 대신할 수 있느냐 하는 것으로 집중되었는데, 당시 이에 대해 부정적인 시각이 많았다. 우선 김일성과 김정일 개인의 정치 경력이나 권위를 비교해 볼 때, 아들 김정일은 아버지 김일성의 상대가 되지 않는다는 것이다. 비록 김정일이 1980년 북한에서 공식 후계자로 지명되었다 해도, 1990년대 초반까지 우리 사회의 김정일에 대한 평가는 부정적이었다. 즉 김정일은 성격이나 자질에 있어서 문제가 많은데도 아버지의 후광과 부자세습 체제에 의해 최고 권력자가 된 인물로서 북한의 위기를 관리해 나가지 못하거나, 권력투쟁의 와중에서 저항세력의 도전에 의해 축



출될 수도 있다고 본 것이다.

북한이 처한 대내외 환경은 북한 붕괴론을 더욱 설득력 있게 만들었다. 1980년대에 이미 동맥 경화증을 앓고 있던 북한의 경제는 1990년대의 개막과 더불어 급속히 진전된 사회주의권의 몰락, 중국과 소련 등 전통적인 동맹국들의 방관과 외면 등으로 막대한 타격을 입고 있었다. 이 같은 급속한 상황의 변화는 그렇지 않아도 어려운 북한의 식량난과 에너지를 부채질했다.

특히 식량난과 에너지난은 김일성 말년에 이미 심각한 상황이었다. 식량난과 관련하여 김일성은 1992년의 한 연설에서 ‘가장 중요한 문제는 첫째도, 둘째도, 셋째도 농사를 잘 짓는 것’이라는 ‘농업제일주의’를 강조하며, 이를 위해 공업용 전력 공급에 좀 문제가 발생하더라도 양수용 전력을 제대로 보장하라고 지시하기도 했다. 또 1993년 12월 열린 당중앙위원회 제6기 21차 회의에서는, 제3차 7개년계획(1987~1993)의 주요 지표들이 목표에 미달된 사실을 인정하며 대책을 지시하기도 했다. 그럼에도 북한의 경제 성장률은 1994년부터 3년간 연속 마이너스를 기록했다.

결국 북한의 정치, 경제적 상황은 북한 붕괴론을 매우 설득력 있게 만들었으며 김영삼 대통령이 직접 ‘북한은 고장 난 비행기’, ‘북한은 붕괴에 직면해 있다’고 언급하기도 하였다.

그러나 북한은 예상했던 것처럼 쉽게 무너지지 않았다. 김일성 사후 최고 권력을 이어받은 김정일은 소위 3년간의 유훈통치라는 것을 끝내고 본격적인 자신의 시대를 열었다. 김정일 체제가 무너지지 않은 이유에 대해 전문가들은 ‘김일성의 권위를 업고 김정일 시대에 대한 대비가 장기간에 걸쳐 이뤄졌기 때문’이라고 풀이한다. 우선 내부적으로 부자 세습을 합리화하는 논리를 일치감치 개발해 적용했고, 둘째 세습 작업을 뒷받침할 제도화 작업을 단계적으로 진행해 왔으며, 셋째 김정일 권력 기반을 공고화해주는 인적관리를 20년 이상 해 왔다는 것이다.

그와 동시에 김정일은 자신의 체제에 도전할 수 있는 잠재적인 경쟁자는 철저히 제거했을 뿐 아니라, 선군정치를 내세워 북한 사회를 장악하였다. 김정일은 또 김일성이 사망하자 전통적인 유교 관례에 따라 ‘3년상’ 기간을 선포하고, 이 기간을 자신의 권력 기반을 다지는데 활용하였다.

2011년 12월 17일 김정일이 급사하였을 때에도 붕괴론이 다시 머리를 들었다. 김정은은 2010년 9월 제3차 당대표자회 이후 후계자로 모습을 드러내고 당과 군부를 빠르게 장악해 나갔다. 이른 바 3대 세습이 이루어진 것이다. 물론 김정은의 경우 권력승계를 준비할 시간이 적었으며, 김정일의 사망으로 갑작스럽게 권좌에 올랐다는 점에서 권력기반이 선대에 비해 상대적으로 취약한 것은 사실이다. 김정은은 고모부 장성택과 인민

무력부장 현영택을 처형하는 등 유혈숙청을 통해 단기간에 권력기반의 장악을 시도했다. 핵심 권력층의 급격한 교체와 경제 위기의 지속 등 다양한 불안정 요인이 상존하고 있음에도 불구하고 김정은 정권은 단기간에 붕괴할 것이라는 일부의 전망과 달리 2015년 현재 권력을 유지하고 있다. 김정은 체제의 내구력 문제는 주민생활 향상을 통해 정당성과 안정성을 얼마나 확보해 나갈 수 있느냐 하는데 달려 있을 것이다.

결국 북한 붕괴론과 관련해서는 북한체제의 붕괴 시점이 언제이나 하는 논쟁보다 붕괴가 현실화 되었을 경우를 가정하여 우리가 어떤 대비책을 세울 것인가가 중요하다고 하겠다.

관련 검색어: 흡수통일, 북한 핵 위기

## 북한선박 제주해협 무단 통과사건

2001년 6월 북한 상선 3척이 제주해협을 무단 통과하는 사건이 발생하였다. 그동안 북한 선박에 대해서는 무해통항권을 인정하지 않았다. 그 후 남북한은 해운합의서에 합의하고 2005년 8월 15일 북한의 화물선이 합의한 절차에 따라 처음으로 제주해협을 통과하였다. 남북교역에 국한하며 제3국을 오가는 선박은 제외된다. 2010년 천안함 폭침사건으로 북한 선박의 우리 해역 통과를 불허하고 있다.

2001년 6월 2일부터 3일까지 제주해협을 무단 통과하는 북한상선 ‘령군봉호’가 발견되는데 이어 ‘대홍단호’ 등 3척이 제주해협을 무단 통과하는 사건이 발생하였다. 북한 선박이 우리 영해인 제주해협을 통항한 것은 1953년 ‘정전협정’ 이후 처음이었다. 당시 북한 선박들은 우리 해군과의 무선 통신에서 자신들이 민간선박으로 국제법상 ‘무해통항권’(Right of Innocent Passage)을 주장하면서 필요하다면 절차를 마련할 것이라고 언급하였다. 북한 상선들의 제주해협 무단 통항은 항해상 시간 및 경비절약을 노린 것으로, 이를 계기로 남북 간 협의를 통해 제주해협 통과를 공식적으로 보장받으려는 의도로 추정되었다.

제주해협은 제주 서북방 해상의 추자도와 남해 통영 앞 바다 육지도에 이르는 205km 거리의 해협으로 하루 100여 척 이상 상선과 화물선 등이 왕래하고 있고, 이들 민간선박에 대

해서는 '무해통항권'이 인정되고 있다. 무해통항권이란 선박이 연안국의 평화·질서 또는 안전을 해치는 일 없이 그 영해를 통과할 수 있는 국제법상의 권리를 말하며, 우리의 해양법도 1982년 유엔 해양법 협약을 원용해 '모든 외국 선박은 한국 영해를 무해 통선(通船)할 수 있다'(5조1항)고 규정하고, 제주해협도 '연안국에 해를 끼치지 않는 범위' 내에서 자유로운 항해를 보장하고 있다.

해양법은 또 외국군함과 비상업용 정부선박의 무해 통선은 사흘 전 사전통고를 하도록 요구하고 있고, 다만 국가안전보장의 필요에 따라 영해내 타국 선박의 무해 통선을 일시 정지시킬 수 있다(5조3항)고 규정하고 있다. 그러나 이 같은 조항은 어디까지나 평시에 비적성국 선박을 대상으로 한 것으로, 정부는 남북해운합의서 체결 이전까지 북한 선박에 대해서는 '정전상태'라는 이유로 무해통항권을 인정하지 않았다.

2001년 6월 북한선박의 제주해협 무단 통항 이후 남과 북은 2002년 10월부터 남북해운협력실무접촉에서 논의를 거쳐, 2004년 5월 14차 남북장관급회담에서 「남북해운합의서」와 「남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서」에 서명했다. 「남북해운합의서」는 남북이 쌍방 간의 해상항로를 민족 내부 항로로 인정해 상대측 선박의 항해를 보장해주는 것이 핵심 내용이다. 합의서는 또 남북은 자기 측 해역에서 상대측의

선박에 충돌, 좌초, 전복 등의 해양사고가 발생했을 경우 필요한 응급조치를 실시하고 선원과 여객의 신변안전과 무사귀환을 보장하고 있다. 이와 함께 남북은 항만시설 개선, 해상기상 정보 선박운영에 필요한 정보를 교환하도록 하는 내용도 담고 있다. 「남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서」는 남북해운합의서에 따라 선박운항 허가 절차, 항행 시 준수사항, 항만 입출항과 선박에 대한 대우 등에 관한 세부적 사항과 함께 해상항로대를 설정하고 있다.

그 후 남북관계의 일시적 경색으로 해운합의서 발효가 미뤄진 상태에서, 2005년 6월 15차 남북장관급회담에서 “북한 측 민간선박들의 제주해협 통과에 합의하고 그를 위한 구체적인 실무적 문제들을 협의 해결”하기로 하고, 이후 7월에 개최된 남북경제협력추진위원회 10차 회의에서 “북한 측 민간선박들의 제주해협 통과는 오는 8·15를 계기로 실현”시키기로 합의함에 따라, 8월 15일 북한의 화물선 ‘대동강호’가 처음으로 남북 간 합의한 절차에 따라 제주해협을 통과하였다. 북한 선박이 제주해협을 이용하는 것은 253마일인 제주도 남쪽 항로대보다 53마일의 항해 거리와 4시간 25분 정도의 항해시간(12노트 항해기준)을 단축할 수 있게 되어 비용과 시간, 안전성 등 여러 측면에서 이점이 있기 때문이다.

남북해운합의서에 따라 북측 선박은 남북 교역 등을 위

해 남포·해주·고성·원산·홍남·청진·나진 등 7개 항에서 인천·군산·여수·부산·울산·포항·속초 등 우리 측 7개 항을 오갔다. 다만, 북한과 제3국을 오가는 북한 선박은 제주해협을 이용할 수 없도록 남북해운합의서는 규정하고 있다. 남북해운합의서에 따라 우리 측 선박의 북한 해역 통항도 단축된 항로로 운항될 수 있게 되었다. 우리 측 선박은 인천-남포, 부산-나진 간 정기화물선이 운항되어 왔다.

우리 정부는 2010년 5월 24일 북한의 천안함 폭침 사건(2010.3.26) 이후 제주해협을 포함해 북한 선박의 우리 해역 통과를 불허하는 조치를 취한 바 있다.

관련 검색어: 남북경제회담, 정전협정

## 북한의 연방제

북한은 1960년에 연방제를 처음 제시한 이래 1973년, 80년, 91년, 그리고 2000년대에 내용이 다른 연방제를 제시해왔다. 특히 1980년 고려민주연방공화국 창설방안은 주한미군 철수 등 전제조건이 있고 완성형 연방제였다. 그러나 1991년 이후에는 '느슨한 연방제', '낮은 단계의 연방제' 등으로 점차 지역정부의 권한을 강화하고 과도기를 인정하는 태도를 보이고 있다.

### 1) 개요

연방제란 국가결합의 일종으로서, 그 결합의 정도에 따라 형태와 내적 관계에서 많은 차이가 있다. 보통은 연방 자체가 국가가 되어 국제법상의 능력을 갖고 있으며 연방 내부관계는 국내법 관계이고 연방 조성국은 자치적 존재인 경우를 말한다. 영연방의 경우는 이와 달리 서로가 대등한 지위에 있는 주권국가이며, 그 결합의 정도가 매우 약하고 우호협력을 기초로 특수한 관계를 유지하는 집합체이다.

북한이 주장하고 있는 남북한 통일방안으로서의 연방제는 시대의 변천에 따라 그 내용을 달리해 왔다. 그것은 북한의 통일방안이 대남정책과 맞물려 있기 때문이다. 북한은 남조선 혁명론에 입각하여 전 한반도의 공산화 통일을 종국적 목표로 내걸고 환경 조건에 따라 대남정책을 변화시켜 왔다. 북한은 이 대남정

책의 연장선상에서 연방제의 구체적 내용을 변형시켜 온 것이다.

1960년대의 남북 연방제는 두 체제의 공존을 바탕으로 한 통일의 과도적 형태로서의 특징을 갖고 있으며, 당시 경제역량의 우위를 업고 남한 사회의 혼란한 상황을 부채질하기 위하여 제안되었다. 1970년대의 남북 연방제는 고려연방공화국이라는 국호를 제시하고 단일 국호로 유엔에 가입하자고 했으며, 통일전선 형태의 대민족회의를 전면에 내세운 것이 특징이다. 1980년대의 '고려민주연방공화국 창립방안'은 외교·군사권을 중앙정부가 갖는 완성형 연방국가를 바로 창립하자는 것인데, 이를 위해 주한미군 철수 등 '남조선 혁명'의 선결조건을 내걸고 있다. 1990년대 이후에는 지역정부의 권한을 점차적으로 중앙정부로 옮겨가자는 '느슨한 연방제'와 이를 좀 더 구체화하여 두 개 정부가 현재의 기능과 권한을 그대로 갖는다는 '낮은 단계의 연방제'를 제시하였으며, 제도적 통일은 후대에 맡기자고 주장하는 등 단계적 통일론으로 선회하였다.

그러나 북한의 연방제는 중앙정부와 지역정부의 관계가 어떠한 우선 연방국가부터 만들고 보자는 것과 그 실현은 연석회의 방식의 정치협상회의나 대민족회의 등을 상정하고 있다는 점에서는 변함이 없다. 이념과 체제가 다른 지역정부 간에 연방을 구성한다는 것은 선례도 없고 현실성도 없다. 상호 입장 차이가 뚜렷한 이질적인 대표들로 연방정부를 구성할 경우

전반적인 의사결정에 실패할 수밖에 없기 때문이다. 이런 점에서 북한의 연방제는 화해와 협력을 통해 민족공동체를 회복하면서 통일국가를 완성하자는 우리의 통일방안과는 근본적으로 차이가 있다.

## 2) 주요내용

### ① 1960년대의 남북 연방제

김일성은 1960년 8월 14일 8·15해방 15주년 기념연설에서 처음으로 연방제를 제의하였다. 김일성은 어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주의적 기초위에서 자유로운 남북총선거를 실시하는 것이 평화적 조국통일의 가장 합리적이고 현실적인 방편이지만, 남한 당국이 이를 받아들일 수 없다면 과도적인 대책으로서 연방제를 실시할 것을 제의한다고 했다. 그 내용은 당분간 남북한의 현재 정치제도를 그대로 두고 두 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 두 정부의 대표들로 구성되는 '최고민족위원회'를 조직하여 남북한의 경제·문화 발전을 통일적으로 조정하자는 것이었다.

이 연방제는 지방정부의 내정·외교·군사권을 그대로 존속시키고, 정부당국의 대표들로 일종의 협의기구를 구성하여 경제와 문화 등 분야에서 교류협력하자고 함으로써 사실상 국

가연합적 성격이 강하였다. 당시 우리 사회는 4·19혁명 이후 백가쟁명식의 통일논의가 전개되는 등 혼란한 상황을 겪고 있었으며, 북한은 이를 남조선 혁명의 호기로 보고 대남 평화공세 차원에서 이 점진적인 방식의 연방제를 들고 나왔다.

## ② 1970년대의 남북 연방제

김일성은 1973년 6월 23일 체코슬로바키아 공산당 총서기 후사크 환영대회 연설을 통해 이른바 '조국통일 5대강령'을 발표하면서 고려연방공화국 국호에 의한 남북 연방제를 제시하였다. '조국통일 5대강령'의 주요 내용은 ① 군사적 대치상태의 해소, ② 다방면적인 합작과 교류의 실현, ③ 각계각층 인민들과 정당·사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, ④ 고려연방공화국 국호에 의한 남북 연방제 실시, ⑤ 고려연방공화국 단일 국호로 유엔 가입 등이었다.

이 연방제 안은 1960년대 연방제와는 차이가 있다. 우선 정부대표로 구성되는 최고민족위원회라는 기구가 없어지고 그 대신 통일전선 형태의 대민족회의를 전면에 부각시켜 남한 정부를 인정하지 않으려는 태도를 보였다. 또한 지방정부의 외교·군사권 인정 등 독자적 활동을 보장하는 부분이 불명료해지고 '과도적 대책'이라는 표현이 사라짐으로써 단계론적 인식이 상당부분 사상되었다.

이 제안은 같은 날 우리 측이 '평화통일외교정책에 관한 특별 선언'(6·23 선언)을 통해 당장의 통일 보다는 분단현실을 인정할 것을 강조하고 통일에 장애가 되지 않는다는 전제하에 남북한이 함께 유엔에 가입하는 것을 반대하지 않는다고 발표하는데 대한 즉각적인 반응이었다. 북한은 이후 남북한 동시 유엔 가입을 '두 개 조선 조작 책동'이며 분단을 영구화하는 분열주의 노선이라고 비난하였다.

## ③ 고려민주연방공화국 창립방안(1980년대)

김일성은 1980년 10월 10일 제6차 당대회에서 기존의 연방제 통일방안을 보다 구체화하여 '고려민주연방공화국 창립방안'을 제시하였다. 이 방안은 자주적 평화통일을 위한 선결조건, 연방국가의 구성과 운영원칙, 10대 시정방침의 세 부분으로 나뉜다.

우선 자주적 평화통일을 위한 선결조건으로 ① 반공법·국가보안법 폐지, 군사과소정권의 교체 등 군사과소정치 청산과 사회 민주화 실현, ② 평화협정 체결과 주한미군 철수, ③ 자주, 평화, 민족대단결 3대 원칙에 기초한 통일 실현을 제시하여 남조선 혁명의 여건 조성을 위한 의도를 그대로 드러내었다.

연방국가의 구성·운영에 대해서는 남과 북에 현존하는 사상과 제도를 인정하는 기초위에 각각 지역자치제를 실시하는 통일연방국가를 창립하자면서, 남과 북의 동수의 대표들과

적당한 수의 해외동포 대표들로 최고민족연방회의를 구성하고 거기에서 연방상설위원회를 조직하여 지역정부를 지도하며 연방국가의 전반적인 사업을 관할케 하자고 주장하였다. 또한 국호를 고려민주연방공화국으로 하고 대외정책노선은 어떠한 정치군사적 동맹이나 블록에도 가담하지 않는 중립국가로 하자고 주장하였다.

그 밖에 고려민주연방공화국이 시행해야 할 정책이라고 10대 시정방침을 내놓았는데 경제적 합작과 교류, 과학·문화·교육 분야에서의 교류·협력, 교통·체신 연결, 지역정부의 대외 활동 조절, 민족연합군 조직 등을 제시하였다.

1980년대의 연방제는 기존의 연방제와 큰 차이를 보이고 있다. 첫째, 과도적 방안이라는 성격을 완전히 배제하고 바로 통일국가를 창립하자는 완성형 연방제이다. 둘째로 남북한 사이의 제반 문제를 협의·조절하는 기구가 없어지고 연방정부가 바로 지역정부를 지도하도록 했다. 특히 정치·외교·군사권을 연방상설위원회가 행사하도록 하였다. 이것은 두 체제의 사상과 제도를 그대로 두고 연방국가를 형성하자는 전제에도 맞지 않는다. 셋째로 남한 현 정권의 퇴진과 주한미군 철수 등 남한 체제의 무장 해제를 겨냥한 사안들을 전제조건으로 제시하였다. 넷째로 현 남북관계에서 추진이 필요한 각 분야의 교류협력을 시정방침에 포함시켜 통일국가 창립 후로 미루어 버렸다.

다섯째, 연방국가의 구성과 운영원칙만 있고 연방헌법 등 창설 절차가 제시되지 않았다. 북한은 이후에 각계각층을 망라한 적당한 수의 대표들로 고려민주연방공화국 창립준비위원회를 발족시킬 것을 제의해 왔는데 남한 정부를 협의의 대상에서 제외함으로써 이 연방제 안의 의도를 읽게 해준다.

#### ④ 1민족 1국가 2제도 2정부 연방제(1990년대)

북한은 1990년대에 들어와 기존의 완성형 연방제 주장에 진술적 변화를 보이기 시작했다. 김일성은 1991년 신년사에서 “북과 남에 서로 다른 두 제도가 존재하고 있는 우리나라의 실정에서 조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부에 기초한 연방제 방식으로 실현되어야 한다. 북과 남의 서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어 나가도록 후대에게 맡겨도 되지만 사상과 제도의 차이를 초월하여 하나의 민족으로서 하나의 통일국가를 세우는 일은 이제 더는 미루지 말아야 한다. 우리는 고려민주연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의

가 있다”고 주장하였다.

이것은 북한이 선 제도통일과 중앙정부 권한 집중을 바탕으로 한 1980년대의 연방제로부터 ‘제도통일 후대론’과 ‘지역 자치정부 권한 강화론’으로 선회하고 있음을 보여준다. 1990년대 들어 북한은 동구 공산권의 붕괴, 독일통일 등 급변하는 세계질서에 충격을 받았으며, 체제생존을 위해 정세를 관망하면서 수세적·방어적 태도로 일관하였는데, 이로 인해 점진적이고 단계적인 통일 경로를 택한 것으로 보인다.

이러한 1민족 1국가 2제도 2정부 연방제는 중앙정부의 권한이 제한적이고 결합력이 떨어진다는 점에서 ‘느슨한 연방제’로도 불린다. 그러나 북한은 이후 2제도 2정부 형태의 연방제를 주장하면서도 그 구체적 내용은 더 이상 거론하지 않았다. 김정일은 1997년 8월 4일 ‘위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자’라는 논문을 통해 조국통일 3대원칙, 전민족대 단결 10대 강령(1993.4)과 함께 고려민주연방공화국 창립방안을 이른바 ‘조국통일 3대 헌장’으로 규정하여 북한의 공식적인 통일 방안이 여전히 고려민주연방공화국 창립방안임을 확인하였다.

### ⑤ 낮은 단계의 연방제(2000년대)

북한은 2000년 ‘6·15 남북공동선언’에서 ‘낮은 단계의 연방제’안을 제기하였다. 이에 대한 구체적 내용에 대해서는 같

은 해 10월 6일 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20주년 기념 보고대회에서 안경호 조국평화통일위원회 서기국장이 밝혔다. 그는 “낮은 단계의 연방제 안은 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부의 원칙에 기초하되 북과 남에 존재하는 두 개 정부가 정치·군사·외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 가지게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법으로 북남관계를 민족공동의 이익에 맞게 통일적으로 조정해 나가는 것을 기본내용으로 하고 있다”고 설명하였다. 이 내용은 2000년 12월 15일자 ‘노동신문’을 통해 다시 확인되었다.

이 연방제 안은 ‘느슨한 연방제’에서 중앙정부와 지역정부와의 관계가 모호했던 것에 비해 지역정부가 갖는 권한을 보다 명백히 하였으며, 정치·외교·군사권을 지역정부에 맡김으로써 최대한 독자성을 부여하고 있는 것이 특징이다. 그러나 낮은 단계라고 해도 여하튼 하나의 국가이며 연방헌법에 의해 중앙정부가 주권을 행사한다는 점에서는 변함이 없다. 다만 연방정부가 완전한 의미의 권능을 확보하고 제도적 통일을 이룰 때까지 과도기가 필요하다는 점을 인정한 것이 과거 완성형 연방제와 다른 점이라 할 수 있다. 김정은 정권 역시 낮은 단계의 연방제안을 계승하고 있다.

관련 검색어: 고려민주연방공화국 창립방안, 민주기지론, 조국통일 3대 헌장



## 북한이탈주민

북한에 주거지를 두고 있다가 탈출해 나온 사람들을 말하며, 1990년대 중반 이후 생존권이 위협받으면서 크게 늘어났다. 국내 입국 이탈주민은 총 3만명 가까이 이르며, 신분이 다양해지고 여성의 비율이 늘어나고 있다. 정부는 관련법을 제정하여 '하나원' 운영 및 이들의 생활안정, 교육·취업 등 정착지원을 하고 있다.

### 1) 배경

북한은 1994년 마이너스 경제 성장을 기록한 데 이어 1995년부터 연속 2년간 유례없는 물난리, 그리고 1997년에는 극심한 가뭄을 겪으면서 주민들의 궁핍한 생활이 한계에 도달했다. 만성적인 식량 부족 사태는 배급체계의 작동을 무력화시켰으며, 산간벽지를 중심으로 아사자가 속출하면서 먹는 문제를 해결하기 위해 위험을 무릅쓰고 국경을 넘어 중국으로 숨어들거나 제3국을 통해 한국으로 들어오는 탈북 사례가 급증하였다. 북한에 주소, 가족 등을 두고 있는 사람으로서 북한지역을 이탈한 사람들을 '북한이탈주민'이라고 부른다.

### 2) 내용 및 경과

북한은 1995~96년 홍수를 겪었고, 1997년 가뭄이 들었다. 다락논, 다락밭 등 식량 확보를 위한 마구잡이 경작지 개발과 땔감을 얻기 위한 산지 개간 및 벌목으로 인해 토양이 유실된 것이 홍수 피해를 부른 주요 원인으로 지적되고 있다. 이 같은 홍수와 가뭄으로 인해 식량 생산량이 급격히 줄고 배급이 제대로 되지 않아 심각한 기근에 직면하였다. 취약 계층을 중심으로 아사자가 대거 발생해 적게는 50만 명에서부터 많게는 1백만 명 이상이 기아 또는 기아와 관련한 질병으로 사망한 것으로 알려졌다.

이와 같은 대량 기아 사태는 식량의 부족이 일차 원인이었지만, 나누어 먹을 식량이 있더라도 여러 가지 정치적 이유와 접근이 허락되지 않는 구조에 의해 악화되었다. 주민들은 먹는 문제를 해결하기 위해 근무지를 이탈하고 허가 없는 여행을 감행하는 등 사회일탈행위가 늘어났고, 사적 경제활동이 묵인되었다. 생존권이 위협받는 한계상황의 주민들은 지리적으로 가깝고 이동이 비교적 용이한 중국 동북 지방으로 월경하기 시작했다. 식량을 구하거나 생계를 잇기 위한 탈북이 많았지만, 사회 혼란 속에서 각종 생계형 범죄나 비행을 저지른 사람들도 탈북 대열에 합류했다.

탈북 행렬이 늘어난 데다 탈북 현지에서 장기간 생활하면서 한국 사회에 대한 정보를 접하게 되자 한국을 최종 목적지로 하는 탈북이 증가했고, 탈북자들의 신분도 외교관, 해외무역 상사원, 노동자, 별목공 등 다양해졌다. 중국에 탈북자가 가장 많았던 때는 북한의 식량난이 극심했던 1990년대 후반으로 많게는 30만 명까지로 추산되기도 했다.

한국으로 입국한 북한이탈주민의 규모는 1993년까지 매년 10명 이하였다가 1994년부터 급증하여 1994년부터 1998년까지 40~85명 수준으로 늘었고, 1999년부터는 전년도에 비해 두 배 이상씩 폭증해 2002년에는 1,000명을, 2006년에는 2,000명 수준을 넘어섰다. 김정은 정권이 들어서면서 2012년부터 탈북 여건의 악화 등으로 감소하는 추이를 보이고 있으며, 2014년 12월 말까지 총 2만 7,518명의 북한 이탈주민이 국내에 입국하였다. 북한이탈주민 중 여성의 입국 비율은 2002년을 기점으로 남성을 추월하여 2014년까지 총 입국인원의 약 70%에 달한다.

#### 북한이탈주민 입국 현황

구분	'98	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	합계
인원	947	1,044	1,143	1,282	1,896	1,382	2,022	2,548	2,805	2,929	2,402	2,706	1,502	1,514	1,396	27,518

출처 : 2015 통일백서

### 3) 국내 정착 지원

국내 입국 북한이탈주민의 수가 1만 명에 이르자 우리 정부도 좀 더 체계적이고 효율적인 대책을 세워야 하는 상황이 되었다. 정부는 1997년 7월 14일 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’을 제정·시행하게 되었으며, 이후 북한이탈주민을 우리 사회에 통합, 융화시키는 일이 매우 큰 관심사로 떠오르게 됐다. 북한이탈주민의 정착지원은 사회적응교육과 분야별 정착지원 형태로 제공되고 있다.

정부는 북한이탈주민들이 우리 사회의 일원으로 자립 및 자활 의지를 갖고 안정적으로 정착할 수 있도록 하기 위해 ‘하나원(정착지원시설)’에서 다양한 프로그램을 마련하여 사회적응교육을 시키고 있다. 사회적응교육은 정서안정과 문화적 이질감해소, 그리고 사회·경제적 자립을 위한 동기부여를 목표로 하고 있으며, ① 정서안정 및 건강증진 ② 우리 사회 이해증진 ③ 진로지도 및 직업교육 ④ 초기 정착지원제도 안내 등을 내용으로 하고 있다.

‘하나원’ 수료 후에는 거주지에서 정착 기본금과 장려금을 지원하고 취업지원, 교육지원, 의료지원을 받을 수 있도록 하고 있다. 정부는 북한이탈주민 분야별 정착지원을 통해 ① 초기 정착지원 ② 거주지에서의 보호 및 지원 ③ 자립자활 기반 마

련을 위한 취업 및 자산형성 지원 ④ 미래 통일인재 육성을 위한 탈북청소년 교육지원 ⑤ 생활안정지원 ⑥ 북한이탈주민 지원 민간단체 협력 및 인식 개선 등 다양한 노력을 펼치고 있다.

이와 함께 정착보호담당관 및 정착도우미라는 민간 자원 봉사자, 북한이탈주민 지원재단과 지역 민간단체로부터 다양한 유형의 지원이 제공되고 있다. 북한이탈주민지원재단은 '하나원'을 수료한 북한이탈주민의 성공적 정착과 생활안정을 지원하기 위해 설립되었다.(2010.11) 또한 정부는 북한이탈주민이 거주 지역에서 정착할 수 있도록 지원하기 위해 지자체와 협력하여 '북한이탈주민 지역적응센터(하나센터)'를 운영하고 있다.

관련 검색어: 대북 식량 지원

## 북한 인권 결의안

북한 인권상황에 대한 국제사회의 관심이 높아지면서 유엔 차원에서의 인권압력도 강화되고 있다. 유엔은 2003년부터 이사회와 총회에서 매년 '북한인권결의안'을 채택하고 있다. 우리는 2008년 이후 인권이 인류보편적 가치라는 입장에서 공동제안국으로 참여해오고 있다.

### 1) 연원

1990년 이후 북한의 식량난, 탈북자 등으로 북한인권 상황에 대한 국제사회의 관심이 높아져 왔으며, 특히 2000년대 들어서서는 유엔 차원에서 북한에 대한 인권압력이 강화되고 있다. '유엔인권위원회'(2006년 3월 '유엔인권이사회'로 개편·발전)는 2003년부터 3년에 걸쳐 '북한인권결의안'을 채택하였으며, 2005년 이후에는 유엔총회 차원으로 격상되어 매년 '북한인권결의안'을 채택하고 있다.

유럽연합이 중심이 되어 유엔에 상정하고 있는 북한인권 결의안은 북한 인권상황에 대한 종합적인 평가를 토대로 내용이 작성되며, 북한 내 조직적이고 심각한 인권침해에 대한 우려 표명 및 즉각적인 중단 촉구, 인도적 기구의 접근 허용 등을 기본적인 내용으로 하고 있다. 이와 함께 2004년 제60차 유엔인

권위원회 이후에는 북한 인권문제를 전담하여 유엔인권위원회와 유엔총회에 보고할 수 있는 ‘북한인권특별보고관’을 임명하여 북한인권 개선에 대한 압력을 강화하고 있다.

우리 정부는 유엔에서의 북한인권결의안 논의에서 2008년 제63차부터 2014년 12월 제69차까지 유럽연합, 일본 등과 함께 공동제안국의 하나로 참여해 오고 있다. 북한 당국은 거듭된 인권결의안 채택에도 불구하고 이를 거부하면서 유엔 인권제도에 비협조적 자세로 일관하고 있다.

## 2) 관련 경과

그동안 국제사회의 북한인권결의안 채택과 관련하여, 우리 정부는 2003년부터 2005년까지는 남북관계를 고려한다는 입장에서 불참하거나 기권하였다. 정부는 북한이 핵실험을 한 이후에 개최된 2006년 제61차 유엔총회에서 처음으로 북한인권결의안에 찬성표를 던졌으나, 2007년 남북정상회담 직후에 개최된 제62차 유엔총회에서는 기권하였다.

그러나 이명박 정부 출범 이후에는 북한인권 문제에 대해 그동안의 소극적 접근방식을 탈피하여 인류의 보편적 가치 차원에서 보다 적극적으로 대응한다는 입장에서 국제사회와 협력을 확대하고 있다. 2008년 3월 제7차 유엔인권이사회에서 한국대표는 기초연설문을 통해 “북한의 인권상황이 개선되

지 않고 있다는 국제사회의 우려에 대해 북한이 적절한 조치를 취할 것”을 촉구하였다. 이명박 대통령은 외교부 업무보고(2009.3.11.)에서 “북한인권 문제를 다루는 것은 대북전략 측면이 아니라 인류의 인간적, 보편적 행복의 기준을 갖고 이야기하는 것”이라고 강조하였다.

### 북한인권결의안 표결 결과 및 우리 정부 입장

구분	UN 인권이사회						
년도	2008년 (7차)	2009년 (10차)	2010년 (13차)	2011년 (16차)	2012년 (19차)	2013년 (22차)	2014년 (25차)
표결 결과 (찬·반:기권)	22:7:18	26:6:15	28:5:13	30:3:11	무투표	무투표	30:6:11
우리 입장	찬성	공동제안 찬성	공동제안 찬성	공동제안 찬성	공동제안	공동제안	공동제안 찬성

구분	UN 총회									
년도	2005년 (60차)	2006년 (61차)	2007년 (62차)	2008년 (63차)	2009년 (64차)	2010년 (65차)	2011년 (66차)	2012년 (67차)	2013년 (68차)	2014년 (69차)
표결 결과 (찬·반:기권)	84:22:62	91:21:60	97:23:60	95:24:62	97:19:65	103:18:60	112:16:55	무투표	무투표	116:20:53
우리 입장	기권	찬성	기권	공동 제안 찬성	공동 제안 찬성	공동 제안 찬성	공동 제안 찬성	공동 제안	공동 제안	공동 제안 찬성

출처 : 2015 통일백서

2008년 11월에 개최된 제63차 유엔총회 이후 우리 정부는 “인권은 인류보편적 가치이므로 여타 사안과 분리하여 인권 문제 그 자체로 다루어야 한다”는 입장에 따라, 역대 정부에서 취했던 입장에서 크게 나아가 북한인권결의안 공동 제안국으로 참여하면서 적극적인 찬성 입장을 취해오고 있다.

2009년 제64차 유엔총회의 결의안은 조직적이고 심각한 인권침해에 대한 우려 표명, 인권특별보고관의 활동 협조, 인권과 기본적 자유의 존중 촉구 등을 주요 내용으로 하고 있다. 특히 2010년 제65차 유엔총회의 북한인권결의안은 남북 이산가족 상봉의 규모 확대 및 정례화, 북한에 대한 인권이사회의 보편적 정례인권검토(09.12)시 제기된 권고사항 이행 결여에 대한 유감 표명 등의 내용이 추가되었다.

2014년 유엔 인권조사위원회(COI: Commission of Inquiry) 보고서가 북한 인권문제를 공개한 이후에는 국제사회의 주요 관심 의제로 등장했다. 이에 따라 북한인권문제에 대한 국제사회의 태도는 감시와 우려표명에서 책임성 규명으로 전환하였다. 제 22차 유엔 인권이사회에서 설치된 북한인권조사위원회는 1년 동안 한국과 미국 등 주요국에서 북한인권상황에 대한 정보와 탈북자들의 증언을 토대로 보고서를 작성하여 유엔 인권이사회에 보고하였다. 2014년 3월 28일 제 25차 유엔 인권이사회는 북한인권 관련 현장기반 조직의 설치, 북한인권 상황의

국제형사재판소 제소 등 보다 강화된 내용의 북한인권결의안을 채택하였다. 북한인권 관련 현장기반 조직인 유엔 북한인권사무소는 2015년 6월 23일 서울에서 개소하고, 본격적인 활동에 들어갔다. 북한은 북한인권문제에 대한 국제사회의 적극적인 움직임에 대해 민감하게 반응해왔으며, 특히 북한인권사무소의 서울 설치에 대해 원색적으로 비난했다.

관련 검색어: 북한 핵실험 실시

## 북한 핵실험 실시

2차 핵위기 이후 북한은 보다 위협적인 수단을 강구하면서 핵실험이라는 초강수를 구사하고 있다. 2006년 10월 9일 1차 핵실험에 이어 2009년 5월 25일에 2차, 2013년 2월 12일에 3차 핵실험을 강행하였다. 3차 핵실험시에는 북한이 다중화, 소형화에 성공했다고 주장했다. 유엔 안보리는 이를 강력히 규탄하고 강도 높은 대북제재결의안을 채택해오고 있다.

### 1) 개요

2002년 10월 제임스 켈리 당시 미 국무부 동아시아태평양 담당 차관보의 평양 방문 결과 북한의 고농축 우라늄(Highly Enriched Uranium, HEU) 프로그램 의혹이 불거지면서 1993~94년의 1차 북핵 위기에 이어 제2차 북핵 위기가 시작되었다. 이후 약 1년간 북한과 미국 간 대립 양상이 지속되면서 북한은 미국에 대해 보다 위협적인 수단을 강구하게 되었고, 이는 2006년 7월의 미사일 발사 시험에 이어 10월 9일의 지하 핵실험이라는 ‘초강수’로 나타났다.

북한은 10월 3일 ‘핵실험 강행’을 대외적으로 공식 천명한 북한 외무성 성명에서 “핵전쟁, 제재, 그리고 압력 등 미국의 극단적인 위협이 공화국으로 하여금 핵실험을 행하도록 강요하고 있다”며 핵실험 강행에 따른 책임을 미국에 떠넘겼다.

한편 북한 당국은 지하 핵실험을 김정일의 권력 장악력을 높이고, 내부 강경파인 군부를 달래며, 북한 주민에게 ‘강성대국’ 자부심을 고취시키는 등 국내 정치적 목적으로 활용한 측면도 있었다. 북한은 2009년 5월 25일 2차 핵실험을 단행하였으며, 2013년 2월 12일에 3차 핵실험을 했다.

### 2) 경과

#### ① 제1차 핵실험

북한의 1차 지하 핵 실험은 2006년 10월 9일 오전 10시 30분경 평양으로부터 동북 방면으로 약 385km 떨어진 함경북도 길주시 풍계리의 험준한 산악지대에 자리 잡은 핵실험장에서 행해졌다. 북한의 지하 핵실험 사실은 한국, 일본, 중국, 오스트레일리아, 우크라이나, 그리고 미국 등 전 세계 20여 곳의 지진 관측소가 폭발에 의한 충격파를 감지해냄으로써 확인되었으며, 추가적인 정보 분석을 통해 핵실험의 폭발력이 TNT 5백 톤 분량에 해당하는 5백 킬로톤에 이른 것으로 판명되었다. 이는 미국이 1945년 8월 일본 나가사키에 투하했던 플루토늄 원자폭탄보다는 훨씬 더 큰 규모였다.

북한의 핵실험은 이보다 앞서 2006년 7월 5일 새벽(미국 워싱턴 시각으로는 독립기념일인 7월 4일 오후) 북한이 강행한

또 다른 위협행위인 장거리 미사일 발사의 연장선상에 있었다. 주변국의 우려, 특히 중국의 만류에도 불구하고 북한이 장거리 미사일 발사를 강행하자 미국은 북한에 대한 강도 높은 압박 차원에서 유엔 결의를 주도했다. 즉 북한의 미사일 발사를 규탄하고, 북한에 대한 미사일 및 대량살상무기 관련 물자와 재정적 지원을 금지하는 등 제재를 주요 내용으로 한 유엔 안보리 결의안을 통과시켰던 것이다.

북한은 이에 대해 외무성 대변인의 성명 형식으로 ‘공화국의 자위를 위해 모든 수단과 방법을 동원해 전쟁 역지력을 강화해 나갈 것’이라며 정면 반발했다. 따라서 유엔 안보리 대북제재 결의안 통과, 미국의 대북 강경정책 등에 대한 전형적인 벼랑 끝 전술의 양상을 띠고 강행된 것이라 할 수 있다.

이는 북한이 핵실험을 준비하고 있다는 징후가 이미 미사일 시험 발사 직후인 동년 8월 초부터 포착되었던 사실을 통해서도 확인할 수 있다. 미국 정보 당국은 이 무렵 북한 동북 지역의 지하 핵실험 시설로 여겨지던 곳에서 의심스런 차량 이동, 대규모 케이블 매설 작업 등 북한의 핵 실험 준비로 해석할 수 있는 수상쩍은 움직임을 추적하고 있었다.

북한의 핵실험 직후 관련 당사국은 이에 대해 격렬하게 반응했다. 특히 북한 편에서 대화와 협상을 통한 핵문제 해결에 공을 들였던 중국은 북한의 핵실험을 ‘뻔뻔한 행위’로 표현

하며 강경한 비난 성명을 냈다. 납치자 문제를 둘러싸고 북한과 대립하고 있던 일본은 더욱 강도 높은 유엔결의를 주장했다. 미국 또한 북한의 핵실험을 강력히 규탄했다.

북한의 핵실험에 대한 관련 당사국들의 대응은 핵실험 실시 2달 뒤인 2006년 10월 14일, 북한 핵실험을 강력히 규탄하고, 대량살상무기 개발 관련 물자·장비·기술 및 자산의 거래와 이전을 방지하며, 관련 북한 인사의 입국과 경유를 금지하는 것을 골자로 한 유엔 안보리 결의안 1718호로 나타났다.

## ② 제2차 핵실험

북한은 2009년 5월 25일 제2차 핵실험을 감행하였다. 장소는 1차 핵실험 때와 같은 함경북도 길주군 풍계리였다.

북한은 이명박 정부 출범 이후 각종 매체를 동원하여 우리 정부의 대북정책과 한미동맹을 강하게 비난하면서 자위적 핵 억제력을 강화할 것이라고 누차 주장해 왔다. 이러한 북한의 주장은 장거리 미사일 발사에 대해 유엔 안보리가 대북제재 결의안 1718호를 복원하는 의장성명을 발표한 이후 더욱 격화되었다. 북한은 4월 14일 유엔 안보리 의장성명을 비난하는 외무성 성명에서 6자회담 거부, 미사일 지속 발사, 불능화 되었던 핵 시설 원상복구와 함께 ‘자위적 핵억제력을 백방으로 강화해 나갈 것’임을 밝힘으로써 2차 핵실험을 강력히 시사하였다.

북한이 2차 핵실험을 감행하자 국제사회는 한 목소리로 북한의 핵실험을 비난하였고 유엔 안보리는 2009년 6월 12일 더욱 강화된 대북제재를 내용으로 하는 대북제재결의안 1874호를 채택하였다. 미국 정부는 유엔 제재와 별도로 대북제재 조치를 취하였고 우리 정부도 상응하는 조치를 취했다. 북한 외무성은 “우라늄 농축작업에 착수하고 새로 추출한 플루토늄 전량을 무기화 하겠다. 핵포기는 절대로 있을 수 없는 일로 되었다”고 하면서 6자회담에는 영원히 돌아가지 않겠다고 공언했다.

### ③ 제3차 핵실험

북한은 김정일 집권 이후 처음으로 2013년 12월 12일 오전 11시 57분 함경북도 길주군 풍계리에서 3차 핵실험을 단행했다. 북한 조선중앙통신은 “이번 핵실험은 이전보다 폭발력은 크면서 소형화, 경량화된 원자탄을 사용해 높은 수준에서 안전하고 완벽하게 진행됐다”, “다중화된 핵억제력의 우수한 성능이 물리적으로 과시됐다”고 보도했다. 이는 북한이 핵탄두의 소형화를 시험했을 가능성과 사용된 물질이 기존 플루토늄이 아닌 고농축우라늄(HEU)일 수 있다는 우려를 야기했다. 3차 핵실험의 파괴력은 1, 2차 핵실험보다 강도가 높아진 것으로 관측되었다. 따라서 북한의 3차 핵실험은 북한 핵위협 고도화를 의

미한다는 점에서 과거와 차이가 있었다.

북한의 3차 핵실험은 국제사회의 우려를 가중시켰으며, 따라서 유엔 안전보장이사회(안보리)는 이에 대해 대북제재 결의 2094호를 만장일치로 채택했다. 안보리는 북한의 3차 핵실험 이후 2013년 3월 8일 5개 상임이사국을 포함한 15개 이사국이 참석한 전체회의를 개최하고 ‘핵·탄도 미사일 개발과 관련된 것으로 의심되는 북한의 금융거래를 금지’하는 내용을 골자로 결의안 2094호를 만장일치로 채택했다. 특히 북한의 3차 핵실험에 대해서는 중국이 이전과 달리 대북제재에 동참했으며, 시진핑 주석은 2013년 6월 방미시 오바마 대통령과 북한 핵개발에 반대하는 공동성명을 발표했다. 이는 북한 핵위협이 우방인 중국의 국익에 부정적 영향을 미치는 수준으로 발전해 있음을 반증한다는 의미가 있다. 정부는 북한의 3차 핵실험 이후 북한 핵문제를 근본적으로 해결한다는 원칙을 견지하는 가운데 미국과 중국 등 국제사회와 긴밀히 협력하고 있다.

관련 검색어: 방코델타아시아(BDA) 북한 계좌 동결, 북한 핵위기, 유엔 대북제재



## 북한 핵위기

북한의 핵무기 개발 의혹이 증폭되고 IAEA가 특별사찰을 요구했으나 북한이 이를 거부하고 1993년 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언함으로써 1차 핵위기가 시작되었다. 1994년 10월 21일 미북 간 제네바 합의로 해소되었다. 2차 핵위기는 2002년 10월 북한이 고농축우라늄 개발계획을 시인함으로써 발생했다. 6자회담을 통해 해결 노력을 기울여 왔으나 실질적 진전이 없고 6자회담도 2009년 이후 열리지 않고 있다.

### < 1차 핵위기 >

#### 1) 배경

1992년 1월 북한이 핵안전조치협정(Safeguard Agreement)에 서명함에 따라 북한은 국제원자력기구(IAEA)에 핵목록 신고를 보고서 형태로 제출했고(1992년 4월), 이후 IAEA는 북한이 신고한 핵시설 및 핵물질 관련 내용의 진위를 검증하기 위해 1992년 5월부터 1993년 1월까지 모두 6차례에 걸쳐 북한 핵시설에 대해 사찰을 실시하였다.

이 과정에서 크게 두 가지 문제가 발생했다. 첫째, 북한이 이미 1990년 3월부터 5월 사이 플루토늄 재처리 시설을 시험 가동한 사실이 밝혀진 것이다. 둘째, IAEA가 사찰 활동을 벌이는 동안 미국이 인공위성 자료를 통해 북한이 연병 핵 단

지에 지하 핵폐기물 저장소를 비밀리에 건설·가동해 왔음이 드러났다.

북한의 핵무기 개발 의혹이 증폭되면서 IAEA는 북한에 이 두개의 의심 시설에 대한 특별 사찰을 요구했으나 북한은 이를 ‘부당한 주권 침해’라고 주장하며 거부하는 한편, 당시 진행되고 있던 남북핵통제공동위원회의 회담도 중단했다.

게다가 북한은 1993년 3월 12일 핵비확산조약(NPT)을 탈퇴하겠다고 선언하였으며, 북한의 이와 같은 결정은 한국과 미국 등에 커다란 충격을 주었다. 이러한 상황이 1년 이상 지속되면서 전쟁 발발의 위기로까지 치닫게 된 것이 1차 핵위기의 발단이다.

#### 2) 내용 및 경과

북한이 NPT 탈퇴를 선언하자 한국과 미국은 모두 강경하게 반응했다. 우리 측은 5월 20일 황인성 국무총리 명의로 핵문제 해결을 위한 남북고위급회담 대표접촉을 갖자고 북한에 제의했다. 6월에는 김영삼 대통령이 직접 나서서 “핵무기를 갖고 있는 상대와는 결코 악수할 수 없다”며 강경한 입장을 취했다. 미국에서도 의회와 강경파를 중심으로 군사적 행동 등 강압 정책을 펴야한다는 여론이 비등하기 시작했다.

그러나 이러한 강경 반응이 곧바로 행동으로 이어진 것은 아니었다. 북한이 NPT를 최종 탈퇴하기까지는 탈퇴 선언 이후 90일이라는 시간적 여유가 있었으므로, 한미 양국은 북한을 설득하여 NPT 탈퇴 선언을 철회하기 위한 노력을 기울였다.

우선 남북한 사이에 특사교환을 위한 실무접촉을 통해 문제를 해결하려는 노력이 이뤄졌다. 이는 우리 측의 남북고위급회담 대표접촉 제의를 북한이 최고위급 특사교환으로 수정 제의해 온 것을 우리 측이 받아들인 데 따른 것이다. 특사교환을 위한 실무대표 접촉은 1993년 10월에 시작되어 핵위기가 절정에 다다른 1994년 봄까지 계속되었으나 접점을 찾지 못했다.

그 사이 북한은 미국과도 접촉을 가졌다. 클린턴 정부는 1993년 6월 미·북 고위급회담을 열어 핵문제 해결과 관계 정상화 문제에 대한 포괄적인 협상을 시작했다. 협상은 미 국무부 정치군사 담당 차관보 로버트 갈루치(Robert Gallucci)와 북한 외교부(현재의 외무성) 제1부부장 강석주를 대표로 뉴욕에서 열렸으며, 6월 11일 ‘핵무기를 포함한 무력의 불사용 및 불위협 보장’, ‘전면적인 핵안전조치의 공정한 적용’, ‘비핵화된 한반도의 평화와 안전 보장’ 등을 주요 내용으로 한 공동 성명을 발표하는 등 진전을 보였으며 이로써 북한은 NPT 탈퇴 선언을 일단 철회했다. 또한 같은 해 7월 제네바에서 열린 2단계 미·북 고위급회담에서는 북한 핵문제 해결의 일환으로, 미국은 북한

의 경수로 도입을 지지하고 이를 위한 협의 용의를 표명하는 또 다른 공동성명이 7월 19일 발표되었다.

그러나 한국이 배제된 채 진행된 미·북 간의 협상은 김영삼 정부의 반발을 불렀다. 우리 정부는 남북관계의 개선 없이 미·북관계의 개선만 이뤄지는 상황을 수용할 수 없다고 강조하였다. 이와 동시에 북한의 의심 시설에 대한 완전한 접근을 요구하는 IAEA와 이를 거부하는 북한의 갈등도 심화되었다. 이 문제는 결국 유엔으로 넘어가 1993년 11월 유엔총회는 140 대 1이라는 표차로 북한에 IAEA와 협력할 것을 요구하는 결정을 채택했다.

이런 가운데 1994년 3월 19일, 미·북 간 접촉에서 틱스피리트 훈련 중지, IAEA 사찰 이행, 남북 간 특사교환을 위한 실무접촉, 미·북 간 3단계 회담 개최 등 미·북 간에 이뤄진 4개항의 합의(1994.2.25)에 따라 남북이 대좌했다. 이는 중단된지 4개월 만에 다시 열린 남북대화였음에도, 사태를 진정시키기보다 악화시키는 계기가 되었다. 바로 이 자리에서 북측 대표의 입에서 ‘전쟁이 일어나면 서울은 불바다가 될 것’이라는 ‘서울 불바다’ 발언이 나왔기 때문이다.

이후 상황은 급격하게 악화하여 남북대화가 중단되고, 미국도 외교 대신 제재를 모색하게 되었으며, IAEA는 북한에 대한 특별 사찰 문제를 유엔에 회부하기로 결정했다. 북한은 이

에 대해 1994년 5월 3일, 영변 원자로에 연료 재장전(refueling)을 경고하는 한편, 5월 16일 이를 실행하는 조치로 핵연료봉 교체 작업의 발표로 맞섰다. 또 6월에 유엔 안보리가 대북 제재 논의에 착수하자, 북한은 IAEA 탈퇴를 선언하면서 '유엔 제재는 곧 선전포고'라고 주장했다. 이로써 북핵 문제는 본격적인 대결 국면으로 접어들게 되었다.

전쟁 위기로까지 치달았던 핵 위기는 지미 카터 전 미국 대통령의 개입에 의해 파국을 가까스로 면하면서 극적으로 돌파구를 찾게 되었다. 1994년 6월 15일 카터 대통령은 평양을 전격 방문하여 김일성 주석과 회담을 갖고, 미국의 대북 경수로 건설 지원 및 핵 공격 위협 제거와 이에 대한 대가로서 북한의 핵 개발 동결, 남북 정상회담 추진, 미·북 고위급회담의 재개 등에 합의했던 것이다.

1차 북핵 위기는 1994년 8월 미국과 북한이 고위급회담을 재개하고, 같은 해 10월 21일 제네바에서 기본합의서(Agreed Framework)를 채택함으로써 비로소 해소되었다. 이때의 주요 합의 내용은 △한반도 비핵화의 재확인, △북한의 핵활동 동결, △이에 따른 미국의 컨소시엄을 통한 대북 경수로 제공의 지원 및 핵활동 동결에 따른 에너지 손실분에 대한 중유 지원(난방 및 전력 생산용), △정치경제 관계의 완전 정상화 등이다.

## < 2차 핵위기 >

### 1) 배경

2002년 10월 3일 특사로 평양을 방문한 제임스 켈리 미국 국무부 동아시아·태평양담당 차관보는 북한 관리들과의 면담에서 고농축우라늄 개발계획(High Enriched Uranium Program: HEUP) 문제를 제기했다.

이 때 북한의 강석주 외무성 제1부상이 “우리는 HEU 계획을 추진할 권리가 있고 그보다 더 강력한 것도 가지게 되어 있다”고 주장하였으며, 미국은 10월 17일 북한의 HEU 계획을 공개하면서 켈리 특사 방북 시 북한이 이를 시인했다고 발표했다. 미국은 북한의 HEU 계획을 이유로 제네바 합의에 의한 중유 공급을 2002년 12월부터 중단한다고 발표했으며, 이에 대해 북한은 12월 12일 중유공급을 전제로 취했던 핵동결을 해제하고 핵시설 가동과 건설을 즉각 재개한다고 맞섰다.

그 후 미국은 대북 압박정책을 강화해 나가고, 북한은 국제원자력기구(IAEA) 사찰단 추방, 핵비확산조약(NPT) 탈퇴 선언 등 벼랑끝 전술을 구사하면서 상황은 점점 극단으로 치달았다. 이처럼 계속 긴장의 도를 더해가던 상황에서, 중국의 중재로 2003년 4월 베이징에서 미·북·중 3자회담이 개최되었으

며, 그 후 8월부터 한·일·러가 함께 참가하는 6자회담에서 북 핵문제를 논의하는 국면으로 전환되었다.

## 2) 내용 및 경과

2002년 7월 브루나이에서 열린 아세안지역안보포럼(ARF)에서 파월 미 국무장관이 백남순 북한 외상을 만나 특사를 평양에 보내겠다고 언급했고, 백 외상은 이를 받아들일겠다는 의사를 밝혔다. 이에 따라 10월 3일 켈리 차관보가 특사로 평양을 방문했다. 켈리 특사는 방북 하루 전 서울을 방문한 자리에서, 북한이 HEU 계획을 갖고 있는 확실한 증거를 갖고 있다고 하면서, 이를 폐기하라고 통보하기 위해 평양에 가는 것이며 이 계획의 폐기가 미·북 대화의 전제조건임을 밝혔다.

켈리 특사는 북한의 김계관 외무성 부상과 강석주 제1부상 등을 만난 자리에서 북한이 고농축우라늄 개발계획을 추진해 오고 있다는 것을 지적하면서, 이는 제네바 합의를 포함한 국제협정 위반으로 이를 즉각 폐기해야 한다고 촉구했다. 이에 대해 강석주 제1부상은 “HEU 계획을 갖고 있는 것이 왜 나쁜가. 미국이 우리를 선제공격하겠다고 위협하는데 우리는 HEU 계획을 추진할 권리가 있고 그보다 더 강력한 것도 가지게 되어 있다”고 말한 것으로 알려졌다.

미국이 10월 17일 켈리 특사 방북 시 북한의 시인 사실을 발표하자, 북한은 10월 25일 외무성 대변인 성명을 통해 미국이 자신을 핵 선제공격 대상에 포함시켰기 때문에 “우리가 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그보다 더한 것도 가지게 되어있다고 특사에게 말해주었다”고 주장했다. 미국은 북한이 HEU 계획을 폐지하지 않는 한 북한과의 대화는 없고 제재가 불가피하다는 입장을 견지했다.

미국의 요청에 따라 KEDO 집행이사회는 11월 14일 북한의 긍정적 조치가 없으면 12월분 중유 공급을 중단할 것임을 결정했으며, 북한도 중유 공급을 중단하면 제네바 합의가 완전히 깨지며 그 책임은 미국이 져야한다고 응수했다. 12월 들어 중유공급이 중단되자 북한은 핵시설 봉인 장치를 제거하고 핵연료봉 장전을 준비하는 등 핵동결 해제조치를 취했고, 12월 31일에는 IAEA 사찰관을 추방했다. 또한 2003년 1월 10일에는 NPT 탈퇴를 선언하고 이후 5MWe급 실험용 원자로의 가동에 들어갔다. 여기에서 북한은 미·북 양자협상을 주장한 반면, 미국은 다자회담의 틀 내에서 북핵문제를 해결하려고 하여 회담 형식이 미·북 간 쟁점으로 대두되었다.

양자 간에 접점을 찾기 어려운 가운데 한반도에 긴장이 조성되자 중국은 첸지첸 전 부총리를 북한에 보내는 등 적극적인 중재와 압박에 나섰다. 우선 회담 형식면에서 미·북 양측 입

장을 충족시킬 수 있는 3자회담이 추진되었다. 2003년 4월 23일 베이징에서 ‘3자회담’이 열렸으나 양측의 기존 입장만 확인하는데 그치고 말았다. 그 후 북핵문제 해결을 위한 새로운 다자회담 형태로 남북한과 미·일·중·러가 참가하는 6자회담이 2003년 8월 27일 베이징에서 개최되었다.

6자회담을 통해 2005년 ‘9·19 공동성명’, 2007년 ‘2·13 합의’와 ‘10·3 합의’가 도출하는 등 해결의 실마리를 찾아가는 듯했으나, 합의사항이 제대로 이행되지 않음으로써 실질적인 진전은 이루지 못하였다. 이후 북한이 3차례의 핵실험(2006.10.9, 2009.5.25, 2013.2.12)을 감행함으로써 북한 핵문제는 새로운 국면으로 접어들었다.

관련 검색어: 미·북 제네바 합의, 3자회담, 6자회담, 핵비확산조약(NPT), 핵안전조치협정

## 분단비용

분단비용은 “통일이 이루어지지 않고 있기 때문에 부담하는 비용과 분단이 되지 않았다면 얻을 수 있는 편익의 손실을 합한 비용”으로 정의된다. 대부분 소모적 성격인 분단비용은 이미 70년간 누적되어 왔고 미래에도 통일이 될 때까지 계속 발생하는 진행형 부담이며, 그 규모는 이미 통일비용을 상회하는 것으로 추정된다.

### 1) 개요

분단비용은 “통일이 이루어지지 않고 있기 때문에 부담하는 비용과 분단이 되지 않았다면 얻을 수 있는 편익의 손실을 합한 비용”으로 정의할 수 있다. 분단비용에 대해서는 과거부터 꾸준히 언급되어 왔지만, 본격적으로 그 개념과 문제점에 대해 논의가 이루어진 것은 1990년대 이후 ‘통일비용’ 문제가 대두되면서 부터이다.

초기의 통일비용 논의는 주로 소모적인 측면에서 통일비용의 규모와 이를 조달하기 위한 부담 위주로 논의가 이루어졌고, 그 결과 우리 사회에서 통일에 대한 부정적 인식이 확산되는데 상당한 영향을 미쳤다. 1990년대 후반 이후, 분단과 통일 과정에 소요되는 비용과 효과에 대한 균형잡힌 논의가 필요하다는 인식에서, ‘분단비용’, ‘통일편익’에 대한 논의가 함께 이루어지기 시작했다.

통일비용과 마찬가지로 분단비용에도 유·무형의 비용이 포함되는데, 분단비용에는 이산가족 문제, 긴장과 갈등 등 ‘무형의 비용’이 큰 비중을 차지한다. 또한 통일비용은 통일후 일정기간 동안 투입되지만, 분단비용은 이미 70년간 누적되어 왔고 미래에도 분단이 지속되는 동안 계속해서 발생하는 진행형 부담이다. 분단비용은 이미 70년간 발생한 규모만으로도 그 어느 통일비용 추정보다 크며, 분단이 지속될수록 더 커질 것이다. 또한 통일비용은 상당 부분이 소득효과를 기대할 수 있는 투자 성격인데 반해, 분단비용은 거의 전부가 소모적 성격을 가지고 있다.

## 2) 주요 내용

분단비용은 기본적으로는 ‘통일편익’과 대칭되는 개념이라고 볼 수 있다. 통일 시점을 기준으로, 분단비용이 통일이 이루어질 때까지 발생한 ‘비용’ 내지 ‘손실’이라면, 통일편익은 거의 같은 항목에서 통일이 된 이후부터 발생하는 ‘편익’이라고 볼 수 있다. 그러나 시기와 상황이 다르기 때문에, 분단비용과 통일편익의 항목이 일치하는 것은 아니며, 같은 항목이라 할지라도 분단과정에서의 비용과 통일 이후의 편익은 그 규모나 가치 면에서 차이가 날 수 밖에 없다.

분단비용은 유·무형의 비용으로 구분될 수 있다. 유형의

분단비용으로는 무엇보다 군사비와 외교비를 들 수 있다. 물론 군사비와 외교비 자체는 분단과 상관없이 하나의 국가로서 당연히 감당해야 하는 부분이지만, 정전상태에 있는 남북한의 경우에는 분단으로 인해 부담하는 비용이 상당 부분 추가되어 있다. 남북한이 보유한 군사장비는 물론 정규병력과 예비병력, 군사훈련 등에 투입하는 비용 중 통일이 된다면 감축할 수 있는 부분이 적지 않을 것이다. 외교비 또한 국제무대에서 남북한 체제 경쟁에 투입되는 비용이 적지 않으며, 북한의 핵 문제, 인권 문제로 유엔에서 벌이고 있는 외교적 공방도 통일이 되면 더 이상 하지 않아도 될 것이다.

분단으로 인한 경제적 기회비용의 상실 또한 유형의 분단비용에서 큰 부분을 차지하고 있다. 이중에서도 대표적인 것은 물류망 연결이다. 남북한이 분단되지 않았더라면 한반도는 대륙과 대양을 연결하는 가교 역할을 할 수 있었을 것이다. 그러나 지금의 남북한은 섬보다도 못한 불리한 여건 속에서, 물류망 연결로 얻을 수 있는 편익을 누리지 못할 뿐만 아니라 막대한 추가 비용을 감수하고 있는 상황이다. 통일이 될 경우 예상되는 규모의 경제 효과라든지, 국토 이용의 효율성 제고, 남북한 경제의 유기적 결합 등의 경제적 편익 또한 통일이 될 때까지는 기회비용의 상실로서 분단비용에 포함된다.

무형의 분단비용으로는 이산가족 문제, 북한주민들의 인

권, 북한이탈주민 등 인도적 측면의 여러 가지 항목들이 포함된다. 또한 정치적·군사적 대치 상황으로 인해 남과 북이 서로에게 갖고 있는 증오심, 전쟁 위협, 이념적 갈등 등 사회·심리적 손실과 피해도 분단비용에 포함되어야 할 것이다.

이러한 무형의 분단비용은 수치로 계량화하는 것이 불가능하지만, 우리 사회에 미치는 부정적 영향은 막대하다. 전쟁 위협과 같은 경우에는 국제신용평가기관의 국가신용등급 평가에 부정적 영향을 미치고, 이는 우리 경제에 직접적 손실로 다가오기도 한다. 특히, 경제적 측면의 분단비용은 통일 이후 집중적인 투자로 어느 정도 회복이 가능하지만, 사회·심리적 피해는 이를 극복하는데 훨씬 더 긴 기간을 요할 뿐만 아니라, 이산가족 문제와 같이 시간이 지나면서 회복이 불가능한 경우도 있다. 다만, 무형의 분단비용이 그 성격상 우리의 눈이 보이지 않고, 수십 년간 지속되어 오면서 무감각해지기도 해서, 우리가 이에 대해 별 문제의식 없이 지내고 있을 뿐이다.

분단비용을 계량화하기는 어렵지만 분단 70년이 넘어서면서 이미 통일비용을 크게 초과하고 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 그리고 통일비용에 대한 부담 때문에 통일을 늦춘다면, 그 만큼 분단비용은 더 커질 것이며, 결과적으로 그 부담을 미래의 후손들에게 떠넘기는 결과가 될 것이다.

관련 검색어: 남북협력기금, 통일비용, 통일편익

## 비무장지대(DMZ)

정전협정은 군사분계선으로부터 남북 각기 2km씩 후퇴하여 비무장지대를 설정하도록 규정하였다. 비무장지대 안에는 군정위의 허가가 없는 한 출입이 금지되며 개인화기 이외 무장이 금지된다. 그러나 실제로는 양측의 무장력이 밀집되어 중무장화 되었다. 한편으로는 자연생태계의 보존지역으로 가치가 인정되고 있다.

비무장지대(Demilitarized Zone : DMZ)란 국제적인 조약이나 협정에 의해 무장이 금지된 지역이다. 이 지역에서는 무력충돌을 방지하기 위해 군병력 주둔·무기배치·군사시설 설치 등이 금지된다. 정전협정에는 제1조 1항에서 군사분계선을 확정하면서 쌍방이 이로부터 각기 2km씩 후퇴하여 비무장지대를 설정하고 이를 완충지대로 하도록 규정하였다. 군사분계선으로부터 남쪽으로 2km지점에는 남방한계선, 북쪽으로 2km 지점에는 북방한계선이 그어지고 그 표지를 하도록 되어 있다.

정전협정 제1조 9항은 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻지 않는 한 어떠한 군인이나 민간인도 비무장지대 안에 들어갈 수 없도록 규정하고 있다. 민사행정이나 구제사업을 위해 허가를 얻어 비무장지대 안에 들어간다고 해도 어느 일방의 허가 인원 총수는 1,000명을 초과하지 못한다. 또한 비무장지대 안에서는 개인화기 이외에는 무장이 금지되어 있다.

그러나 실제적으로는 남북한이 극단적인 대립을 하고 있는 상황에서 비무장지대는 그동안 중무장화된 지역으로 변모해 왔다. 비무장지대에는 양측의 경계초소가 들어서고 자동화 중무장 화기가 반입되었으며 곳곳에 지뢰가 설치되어 있다. 군사분계선 일대에 남북한의 무장력이 밀집되어 있는 상황에서 비무장지대는 최소한의 완충적 역할만을 하고 있다고 하겠다.

비무장지대는 이와 같이 60년 가까이 출입이 엄격히 통제되고 개발이 정지된 상태로 있어온 결과 자연환경이 그대로 보존되어 있으며, 최근에는 자연의 보고로서 그리고 생태계 연구 대상으로서 그 가치가 새롭게 인식되고 있다. 이와 함께 2000년 남북정상회담 이후 남북 간에 철도·도로 연결이 이루어지고 개성공단 사업과 금강산 관광 사업이 진행되면서 비무장지대는 점차 개방의 폭을 넓혀 왔다. 그러나 2015년 8월 북한의 DMZ 목함지뢰도발 및 포격도발 사건으로 인해 비무장지대는 언제라도 군사적 긴장상태로 촉발될 수 있다는 사실을 다시 한번 상기시켜 주었다.

관련 검색어: DMZ 세계생태평화공원, 정전협정, 군사분계선, 군사정전위원회

## 비전향 장기수 송환

비전향 장기수란 사상 전향을 거부하고 장기 복역하고 있는 남파 간첩 등 공산주의자를 말한다. 비전향 장기수가 남북 간의 문제로 된 것은 1992년 남북고위급회담을 진행하는 과정에서 북측이 이인모 노인을 송환해줄 것을 요청한데서 비롯되었다. 북측이 이인모 노인의 송환을 요구했던 것은 체제선전과 주민교양에 활용하려는 의도였다. 이인모 노인은 1993년 3월 아무런 조건 없이 송환하였다. 그후 2000년 6.15공동선언에서 합의한데 따라 9월 2일 북측에 가기를 희망하는 비전향 장기수 63명 전원을 송환하였다.

비전향 장기수란 용어 그대로 해석한다면 사상 전향을 거부하고 장기 복역하고 있는 남파 간첩 등 공산주의자를 말한다. 그러나 1998년 7월 전향제도가 폐지되어 더 이상 수감되어 있는 자가 없다는 점에서 출소한 공산주의자가 더 적절한 용어라고 할 수 있다. 하지만 2000년 남북정상회담을 개최하고 채택한 6.15남북공동선언 제3항에서 “올해 8.15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로” 합의한 만큼 그 의미가 같다면 비전향 장기수란 용어를 쓰는데 별 무리는 없을 것이다.

비전향 장기수문제가 남북 간의 협의 대상으로 들어오게 된 것은 1992년 남북고위급회담을 진행하는 과정에서다. 제7차 고위급회담에서 북측은 특례적인 사업을 제기한다며 우리 언론에 보도된 이인모 노인을 인도적 차원에서 북측에 송환해줄 것을 요청하였다. 또한 이를 노부모 방문단 및 예술단 교



환사업과 연계하였다. 이인모 노인은 6·25전쟁 당시 인민군 중군기자 및 그후 빨치산 활동을 하다가 체포되어 34년간 수형생활을 하고 출소한 자였다.

북측이 이인모 노인의 송환을 원했던 것은 어떤 것에도 타협하지 않고 체제를 수호하는 신념에 찬 공산주의 인간상을 부각하여 체제선전과 주민교양에 활용하려는 의도였다.

이후 제8차 고위급회담에서 이인모 노인의 송환과 이산가족 고향 방문, 판문점 면회소 설치, 동진호 남북선원 송환을 어떻게 연계하여 타결짓느냐 하는 문제를 둘러싸고 우리측에서 이른바 ‘훈령조작사건’이 발생함으로써 북측이 제기한 이 건은 없던 일로 되어버렸다.

그러다가 1993년 김영삼 정부가 출범하면서 남북관계 개선 노력의 일환으로 3월 19일 판문점을 통해 이인모 노인을 아무런 조건 없이 송환하였다. 사실 비전향 장기수를 북측에 송환하는 문제는 우리 법질서 유지 차원의 내부문제로서 북측이 간여할 성질의 것이 아니다. 더구나 동진호 선원 등 남북 억류자들이 아직도 우리측에 돌아오지 못하고 있는 상황에서 이인모 노인을 송환한 것은 인도주의 차원에서 취해진 특별조치였다. 그러나 북측은 비전향 장기수의 송환을 계속 요구하고 국제적십자위원회에 탄원하는 등 쟁점화하여 북측의 인권과 인도주의 문제에 대한 압력을 회피하는 소재로 활용했다.

2000년 6·15공동선언에서 합의한데 따라 6월 27일~30일 남북적십자회담이 개최되어 이산가족 방문단 교환, 이산가족 면회소 설치, 비전향 장기수 송환에 합의하였다. 특히 우리측은 북측에 가기를 희망하는 비전향 장기수 전원을 2000년 9월 초에 송환할 것을 약속했다.

이후 대한적십자사측에서 실태조사를 하고 9월 2일 희망자 63명 전원을 판문점을 통해 북송하였으며, 20명은 북송을 원치 않아 그냥 남측에 남게 되었다. 한편 2005년 10월 2일 남과 간첩 출신 정순택이 지병으로 사망하자 유해를 북측 가족에 인도한 사례도 있었다. 정순택은 이미 전향을 해 북송 대상에서 제외되었으나 그동안 북송을 희망해온 점을 고려하여 인도적 차원에서 조치했다.

관련 검색어: 남북적십자회담, 이산가족면회소, 6.15 남북공동선언

## 비핵·개방·3000

이명박 정부가 북한의 핵 포기 결단을 유도하기 위해 제시한 대북정책 구상이다. 북한이 핵을 포기하고 개방의 길로 나선다면 한국은 국제사회와 함께 10년 내에 북한의 1인당 국민소득이 3,000달러 수준이 될 수 있도록 지원한다는 것이다.

2006년 북한의 미사일 발사와 핵 실험으로 인해 국민의 우려와 비판이 고조되고 있는 가운데 북한의 핵 능력 확대는 한반도 및 동북아시아 지역의 평화와 안정은 물론 국제 비핵산 체제를 위협하였다. 그 같은 정치안보적 상황으로 인해 핵 폐기는 이명박 정부 대북정책의 최우선 명제가 되었고, '비핵·개방·3000'은 북한의 핵 포기 결단을 유도하기 위해 제시된 대북 정책 구상이다.

남북한 간의 상생을 위해서는 북한의 비핵화가 선결되어야 하며, 남북한의 공영을 위해서는 북한의 경제·사회 개방과 국민소득 증대가 필요조건이다. 그리고 북한의 국민소득이 3000달러 수준이 될 때 통일을 본격 논의할 수 있는 토대가 마련될 수 있다는 판단이다. 그 같은 점에서 '비핵·개방·3000'은 상생과 공영의 남북관계를 만들어 가기 위한 구체적인 전략이라고 할 수 있다.

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

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

또한, '비핵·개방·3000'은 통일비전을 포함하고 있다. '비핵·개방·3000'이 본격적으로 가동되면, 남북한 인적·물적 교류가 심화되면서 사실상 남북사이의 경제공동체가 실현될 것이다. 한국이 4만 달러 시대를 열고 북한이 3천 달러 수준에

도달하면, 통일비용도 줄이고 사회적 충격을 흡수하면서 안정적인 평화통일의 토대가 마련될 것이다. 1인당 국민소득 3,000 달러가 된다는 것은 중산층 성장을 뜻하며, 북한이 이 수준에 도달할 때 남북 간 통일에 관한 논의도 더욱 활성화될 수 있다는 것이다.

‘비핵·개방·3000’은 이명박 대통령이 2009년 8월 15일 광복절 경축사에서 제시한 ‘한반도 신 평화구상’과 2009년 9월 미 외교협회(CFR) 연설 계기에 제시한 북한 핵문제 해결을 위한 ‘그랜드 바겐(grand bargain)’ 구상의 근간이 되었다.

관련 검색어: 그랜드 바겐, 한반도 신 평화구상

## 비핵·평화지대 창설

비핵 평화지대란 일정 구역을 정해 일체의 핵무기 개발, 생산, 보유, 사용 등을 일절 금지하는 것을 말한다. 북한은 1980년대 후반 본격적으로 이를 주장하여 미국의 핵무기 철거와 주한미군 철수, 그리고 군축문제 논의를 노렸다. 당사자 간에 핵무기의 제조, 배치, 사용 등을 하지 않는다는 ‘비핵화’의 개념과는 상이하다.

### 1) 개요

비핵·평화지대란 일정 구역을 정해 핵무기의 개발, 생산, 보유, 사용 등을 일체 금지하여 핵 군비경쟁을 지양하자는 목적을 가진 핵무기 통제의 한 형태이다. 보통은 조약을 통해 설정되거나 선언의 형태를 취하기도 한다. 비핵지대 조약의 효시는 1959년의 남극조약을 꼽을 수 있으며, 1967년의 라틴아메리카비핵지대조약, 같은 해의 우주조약, 1985년 남태평양비핵지대조약도 이에 해당된다.

한반도 맥락에서는 북한이 평화공세의 일환으로 비핵·평화지대화를 주장하기 시작했다. 1956년 11월 최고인민회의 제1기 제12차 회의의 ‘한반도 핵무기 반입반대 결정’이 가장 이른 시기의 초보적인 주장이라 할 수 있다. 그러나 본격적인 주장은 1980년대에 들어와 시작되었다고 할 수 있다.

## 2) 내용 및 경과

북한의 비핵·평화지대 창설 제의가 왜 1980년대 후반에 두드러졌는가를 이해하기 위해서는 1980년대 핵무기와 관련된 상황을 다시 돌아볼 필요가 있다.

우선 1980년대 여러 군사·국방 전문가에 의해 당시까지 잘 알려지지 않았던 미국의 한반도 핵전략과 핵무기 운용 실태가 폭로되면서 핵 위협의 공포가 새삼스럽게 대두되었다. 예컨대 1985년 리처드 필드하우스와 윌리엄 아킨에 의해, 미군이 군산 공군기지에 60개의 중력핵폭탄, 203mm 핵포탄 40발, 155mm 핵포탄 30발, 핵지뢰 21개를 비축하고 있다는 사실이 알려지기도 했다.

아울러 미군 고위 장성에 의해 한반도 유사시 제한 핵전쟁을 직접 언급하거나 간접 시사하는 일도 잇달았다. 예컨대 1983년 1월, 주한미군 사령관 에드워드 마이어는 '만약 핵무기를 사용해야 할 상황이라면 한반도에서는 15개국과 협의하기만 하면 되므로 유럽보다는 사용하기가 훨씬 더 쉽다'고 공언한 바 있다.

이런 일련의 사건들은 북한이 비핵·평화지대라는 평화공세를 하기에 유리한 환경을 조성했다. 북한의 비핵·평화지대 창설 주장은 북한 당국이 남북고위급 정치군사회담 등 남

북대화의 초점을 군축 문제에 맞추려는 움직임과 병행하여 진행되었다.

1986년 6월 23일 북한은 정부 명의로 '조선반도에서 비핵지대, 평화지대를 창설할 데 대한 제안'을 발표했다. 이 때 발표된 내용은 크게 세 가지이다. 첫째, 핵무기의 시험과 생산, 저장, 반입을 하지 않고 외국의 핵기지를 포함한 군사기지의 설치도 허용하지 않으며, 외국의 핵무기들이 영토, 영공, 영해를 통과하는 것도 허용하지 않겠다는 것이다. 둘째, 남한에 대한 핵무기 반입 중지와 이미 반입한 핵무기들의 단계적인 축소 및 완전 철수 등을 주장했다. 셋째, 남한 정부와 미국 정부가 비핵·평화지대 창설에 대한 제의와 관련해 협상이 필요하다면 언제든지 응하겠다는 것이다.

이 제의는 같은 해 9월 평양에서 개최되는 '한반도에서의 비핵·평화를 위한 국제회의' 등을 겨냥하여 한반도 긴장상태의 책임을 한·미 측에 돌리고 주한미군 철수에 대한 국제여론을 조성하는 한편, 군축문제 논의를 본격화하여 3자회담으로 발전시키려는 의도를 가진 것이다.

이어서 이듬해인 1987년 7월 23일에는 단계별 군축실현 문제를 논의하기 위한 다국적 군축협상을 개최할 것을 제의하면서, 주한미군 철수, 핵무기 철수, 군사기지 철폐, 군축현황의 상호 통지, 평화지대 건설 등을 제안했다. 김일성은 다시 1988년

9월 8일, 북한 정부 수립 40주년 기념 경축보고대회에서 행한 보고를 통해 미·북 평화협정 체결과 남북 불가침 선언, 남한에 서의 미국 군대와 핵무기 철수를 되풀이 주장했다.

### 3) 평가

외형상으로만 보면 북한의 비핵·평화지대 창설 제안은 평화 지향의 메시지를 담은 것으로 보인다. 그러나 이를 제안했던 기간 북한이 실제로 남한에 대해 행했던 일련의 도발 사건들을 돌아볼 때 북한의 이 같은 제의에 진정성이 담겨있었다고 볼 수 없다. 북한은 입으로는 비핵·평화지대 창설을 말했지만, 1983년 11월 아웅산 테러, 1987년 11월의 대한항공기 폭파 사건 등 한반도 안정을 위협하는 도발을 서슴지 않았다. 또한 1970년대 말부터 소련의 지원을 받아 실험용 원자로를 건설하여 1987년부터 가동하였으며, 여기에서 나온 '사용 후 핵연료'를 재처리한 사실이 밝혀졌다.

북한이 공세적으로 비핵·평화지대 등 핵군축 제안을 할 수 있었던 것은 기본적으로는 중국과 소련 등 핵을 보유한 동맹국을 지척에 두고 있는 반면, 우리의 동맹국인 미국은 핵 역지력을 직접 우리나라에 둘 수밖에 없었던 지정학적 이점과도 무관하지 않다. 북한이 말하는 '비핵지대화'는 한반도에서 일체의

핵무기를 철거하고 반입하지 않을 뿐 아니라 타국의 핵무기가 사용되거나 접근, 통과하는 것도 허용하지 않는 개념이다. 이것은 당사자 간에 핵무기를 제조, 생산, 배치, 사용 등을 하지 않는다는 '비핵화'의 개념과는 상이하다.

북한의 비핵지대화 주장은 미국의 핵무기 철거와 불사용 등을 확보 받아 한미 군사동맹관계를 약화시키고 대남 군사력 우위를 계속 유지하려는 의도에서였다. 그러나 노태우 대통령이 1991년 11월 8일 '핵무기 개발 및 재처리 시설 보유 포기'를 선언한데 이어, 12월 18일 '핵부재'사실을 발표함으로써 북한의 비핵·평화지대 창설 주장은 더 이상 명분이 없어졌다.

관련 검색어: 비핵화, 핵부재 선언

## 비핵화

북한의 비핵지대화 주장을 묵살해오던 한·미측은 북한이 핵무기 개발에 나서자 '비핵화'로서 대응하기 시작했다. 북한의 핵개발 포기를 유도하기 위해 1991년 11월 8일 핵개발 및 재처리시설 보유 포기를 선언하였고, 12월 18일에는 핵무기재선언을 하였다. 이어 남북이 한반도를 비핵화 한다는 공동선언에 합의하였다.

### 1) 배경

1980년대 후반에 접어들면 남북 사이에서도 비핵화 문제가 활발하게 제기되기 시작하였다. 1990년대 이후의 양상과는 달리, 1980년대의 비핵화 논의의 특징은 주로 북한에 의해 비핵지대화가 제기되고, 북한이 남한과 미국에 대해 공세를 취하는 양상을 보였다는 것이다.

북한은 이렇게 한편에서는 남한과 미국에 대해 공세를 취하면서, 다른 한편에서는 핵 개발에 나섰다. 그 사실이 1980년대 말 구체적인 증거를 통해 감지되면서 비핵화 논란에 불이 붙었다. 이후 1990년에 접어들면서 남북한 사이에 비핵화 공방전은 공수가 뒤바뀌었다.

### 2) 내용 및 경과

북한이 1980년대 말 각종 군사 관련 회담 제의를 통해 비핵지대화를 주장하기 시작했는데 북한은 6·25 전쟁 이래 줄곧 미국으로부터의 핵 공격 위협에 시달려 왔다고 주장했다. 미국은 1958년 1월 비록 방어용이기는 했지만 280mm 핵대포와 어네스트 존 미사일을 한국에 배치했으며, 이후 20킬로톤의 폭발력을 지닌 핵배낭을 도입한 것으로 알려졌다. 또 1970년대 한반도 유사시 작전개념으로 북한 영토의 심부를 핵무기 등으로 공격할 수 있는 '공지전' 전략을 채택하였다.

한반도에서 비핵화 논의의 본격 제기는 북한의 내부 사정은 물론, 한반도를 둘러싼 국제 군사안보 상황의 변화와도 밀접하게 연관되어 있었다. 우선 1980년대 중반 이후 국제 핵군축 분야에 커다란 진전이 있었다. 1985년에는 남태평양비핵지대 조약이 체결되었으며, 이듬해 유럽에서 신뢰 및 안보구축 조치가 이뤄졌다. 1987년에는 두 초강대국 미국과 소련 사이에 중거리핵전력협정(INF)이 맺어졌다. 북한의 비핵지대화 제의는 바로 이와 같은 국제적 흐름의 변화가 영향을 주었다. 이런 가운데 1988년 우리 측이 7·7 선언을 통해 남북 화해와 동반자 관계를 선언하자, 북한은 그 진실성을 보이기 위해서는 우선 남한에 있는 핵무기부터 철거하고 비핵지대를 창설하자고 요구

해 나선 것이다.

아울러 북한은 원자력의 평화적 사용을 명분으로 핵 개발에 착수했다. 북한은 1970년대 말 소련의 지원을 받아 영변에 실험용 원자로를 건설하기 시작했고, 이는 1987년 가동에 들어갔다. 미국은 이미 영변 핵시설이 가동되기 전부터 북한의 핵 활동에 대한 감시에 들어간 상태였다. 1985년 소련은 북한에 대해 핵확산금지조약(NPT)에 가입시켜 핵 개발을 포기하도록 유도하려고 했는데, 이는 북한이 핵무기를 갖기를 원치 않았던 미국과 소련의 공통의 이해가 맞아 떨어진 결과였다.

그 뒤 1989년 미국은 첩보 위성의 영상 자료를 통해 북한이 75일에서 약 100일간 영변의 원자로 가동이 중단되었던 사실을 포착했다. 이는 중대한 의미를 지니고 있었다. 이는 북한이 원자로 가동을 중단시키고 그곳에서 나온 '사용 후 핵연료'를 무기급 핵물질로 재처리하여 핵무기 원료로 쓰려고 한다는 결정적인 증거였기 때문이다. 이에 따라 한국과 미국은 북한의 핵무기 개발을 막기 위해 한반도의 비핵화를 강력히 추진하였다.

비핵화는 핵확산과 대비되는 용어로 핵무기의 폐기를 의미하며, 비핵지대화는 일정지역에서 핵무기의 실험, 제조, 취득, 저장 배치, 사용 따위를 금지하는 것을 말한다. 북한의 비핵지대화 협의의 요구에 대해 우리 정부는 이를 묵살하던 입장을 바꾸어 '비핵화'로서 대응하기 시작했다. 이와 함께 북한의 핵개

발 포기를 유도하기 위해 1991년 9월, 조지 부시 미국 대통령이 전세계에 배치된 핵무기를 철수, 폐기한다는 선언을 바탕으로 11월 8일, 노태우 대통령이 핵무기 개발 및 재처리시설 보유 포기를 선언하였다. 또한 12월 18일에는 “이 시각 우리나라의 어디에도 단 하나의 핵무기도 존재하지 않는다”는 핵부재 선언을 했다. 이러한 과정을 통해 북한은 그동안 계속해 왔던 비핵지대화 주장의 명분이 없어졌으며, 1992년 1월 20일자로 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’에 서명하였다.

관련 검색어: 7·7 선언, 핵비확산조약(NPT), 북한 핵 위기, 비핵·평화지대 창설



4개 경험합의서

4자회담

3단계 통일방안 → '민족공동체 통일방안' 참조

3대 경험사업

3대 긴급과제

3대 통로

3대 혁명역량 강화

3자회담

3통(통행,통신,통관)

38선

상호주의

서울 불바다

서해교전

선 건설 후 통일론

소떼 방북

신탁통치 → '모스크바 3상회의' 참조

10대 시정방침 → '고려민주연방공화국 창립방안' 참조

10·4 선언

10·3 합의

12·1 조치



## 4개 경협합의서

4개 경협합의서는 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁 해결절차, 청산결제에 관한 합의서들을 말한다. 남북경협의 안정적 추진을 위한 제도적 마련을 위해 남북이 협의하여 2000년 12월 남북장관급회담에서 서명하였다. 이후 각기 필요한 절차를 밟아 2003년 8월 20일 발효되었다. 국제적 기준에 충실하면서도 남북관계의 특수성을 반영하였다.

### 1) 연원

우리 정부는 북한 측에 남북경제협력사업을 확대·발전시키기 전에 경제협력의 안정적 추진에 필요한 제도적 장치를 마련할 필요성을 지속적으로 제기하였다. 그 결과 2000년 8월 개최된 제2차 남북장관급회담에서 '남북경제협력실무접촉'을 개최하여 투자보장, 이중과세방지, 상사중재, 청산결제 등 4개 경협합의서를 협의해 나가기로 합의하였다. 그 후 남과 북은 2000년 9월 25일~26일간 서울에서 제1차 '남북경제협력실무접촉'을 개최한 데 이어, 같은 해 11월 8일~11일간 평양에서 2차 실무접촉을 열어 4개 경협합의서를 타결 짓고 가서명하였다.

남과 북은 2000년 12월 16일 제4차 남북장관급회담에서 4개 경협합의서에 서명한 다음, 각기 합의서 발효 절차를 밟아 나가는 한편, 2002년 12월부터 '남북경제협력제도실무협의회'

등 실무접촉을 진행하여 4개 경협합의서 이행에 필요한 후속 조치를 마련해 나갔으며, 그 결과 「남북상사중재위원회 구성·운영 합의서」등을 서명·발효시켰다. 4개 경협합의서는 2003년 8월 20일 발효되었으며, 이에 앞서 남북한은 각기 국회와 최고 인민회의에서 4개 경협합의서에 대한 체결 동의 절차를 거쳤다.

### 2) 추진경과

남북경제협력력을 안정적으로 확대해 나가고 남북경제협력 추진과정에서 발생할 수 있는 다양하고 복잡한 문제들에 대비하기 위해서는 이를 규율하고 뒷받침하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 이러한 인식에서 남과 북은 1992년 체결된 '남북기본합의서'와 '교류협력부속합의서'에서 남북한 간 투자보장, 이중과세방지, 분쟁조정절차 등에 대해 쌍방이 협의하여 정하기로 했으나, 그 후 남북관계 진전이 정체됨에 따라 남북한은 공통의 법·제도적 기반 없이 각각의 법제와 민간 당사자 간의 개별적 합의에 의해 경제협력력을 추진해 왔다.

이러한 상태에서 1998년 김대중 정부의 '남북경협 활성화 조치'로 남북 간에 공단 개발, 민간차원의 투자와 교역 확대 등 경제협력사업이 본격적으로 논의되기 시작하자, 우리 정부는 남북장관급회담에서 우선적으로 북한 측에 남북경협의 안정

적 추진을 위한 제도적 장치 마련 문제를 제기하였으며, 그 결과 제2차 남북장관급회담에서 “남과 북은 경제협력을 확대·발전시키기 위하여 투자보장, 이중과세방지 등 제도적 장치를 마련한다”고 합의하였다.

남과 북은 2000년 9월과 11월 두 차례 실무접촉을 갖고 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁 해결절차, 청산결제 등 4개 합의를 타결 짓고 가서명하였으며, 2000년 12월 제4차 남북장관급회담에서 정식 서명하였다. 각 합의서는 국제적 기준과 관례를 충실히 따르면서도, 남북 간의 거래를 민족내부거래로 규정할 남북관계의 특수성을 반영하여 작성되었다. 아울러 남북 용어상 차이가 있는 부분은 협상과정에서 같은 의미임을 확인하고 각기 자기 측 표현으로 기술한 뒤 각 합의서마다 용어 대비표를 첨부하여 나중에 혼선이 발생할 소지를 방지하였다.

「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」에서는 상호 투자자의 투자자산을 안전하게 보호하고 송금·출입·체류 등 상대 지역에서의 자유로운 투자활동을 보장한다는 것을 분명히 하였으며, 수용을 원칙적으로 금지하고 부득이 수용이 불가피한 경우 충분한 보상을 하도록 규정하였다. 투자 보장의 수준은 국제적 기준에 맞춰서 정했으며, 북한지역에 투자한 다른 나라 기업들과 같거나 더 유리한 대우를 보장받도록 하고 기업 경영에 필요한 활동이 보장되도록 하였다.

「남북사이의 소득에 대한 이중과세 방지 합의서」에는 남북경제협력 추진과정에서 발생하는 소득에 대한 과세가 이중으로 이루어지는 것을 방지하기 위해 남한과 북한의 과세권을 조정하는 데 필요한 내용을 담았다. 남북의 상이한 조세 체계를 고려하여 사업소득, 이자·배당·로열티 등의 과세대상 소득 별로 과세권의 소재와 범위를 정하고 이중과세 방지방법, 조세 정보의 교환, 조세 관련 분쟁의 해결 방법 등을 규정하였다.

「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」에서는 남북 간의 합의에 의하여 공동 분쟁해결기구를 구성·운영하기로 하고, 공동분쟁해결기구인 ‘남북상사중재위원회’의 구성·기능·분쟁해결절차 등을 규정했으며, 양측이 중재판정의 이행 및 집행을 보장할 것을 명시하였다. 남북당국 간 합의를 통해 분쟁해결절차가 마련됨으로써, 남북경제협력 추진과정에서 발생하는 분쟁을 신속하고 공정하게 해결할 수 있는 길이 열리게 되었다.

「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」 남북이 합의하여 정하는 일정 품목에 대해서는 청산결제방식으로 대금을 결제하기로 하고, 청산결제 대상품목·한도 및 신용한도 설정, 청산결제은행 지정 등 청산결제 제도 운영에 필요한 사항을 규정하였다. 또한 청산결제 대상품목 이외의 품목에 대한 거래에 대해서는 국제적으로 통용되는 일반 결제방식으로 대금을 결제

하기로 합의하여 남북 간 직접 결제제도가 마련되는 기반이 조성되었다.

한편 4개 경협합의서 발효절차와 관련하여, 정부는 4개 경협합의서가 국민의 권리·의무와 직접 관련되는 사항을 규정하고 있어 국회 동의를 필요하다고 보고, 국무회의 및 대통령 재가를 거쳐 4개 경협합의서안에 대한 체결동의안을 2001년 6월 1일 국회에 제출하였다. 동의안은 2003년 6월 30일 국회 본회의를 통과했고, 북측도 7월 24일 최고인민회의 상임위원회를 통과시켜 내부절차를 마쳤으며, 8월 20일 발효통지문을 상호 교환함으로써 4개 경협합의서를 정식으로 발효시켰다.

남과 북은 4개 경협합의서 발효 절차를 밟아 나가는 것과 병행하여 2002년 12월부터 '남북경제협력제도 실무협의회'를 통해 4개 경협합의서 후속조치를 논의했다. 경제제도 실무협의회에서는 원산지 확인 절차, 상사중재위원회 구성·운영 등에 대한 합의를 채택하고, 청산결제 은행 지정, 법령 상호 교환 문제 등에 대해서도 협의를 진행하였다.

관련 검색어: 남북경제회담, 남북경제협력제도 실무협의회, 남북장관급회담

## 4자회담

북한측이 정전협정체제를 무력화시키고 긴장을 조성하자 1996년 4월 16일 한미 정상회담을 통해 남북한 및 미·중이 참여하는 4자회담 개최를 제의하였다. 1997년 4월 공동설명회와 예비회담을 거쳐 1997년 12월 9일 1차 회담을 개최하였다. 한반도 평화체제 구축문제와 긴장완화 및 신뢰구축문제를 나누어 협의하다가 1999년 8월 6차 회담을 끝으로 종료되었다.

### 1) 배경

키신저 국무장관이 1975년 9월 22일 제30차 유엔총회에서 한반도 문제에 대한 두 가지 구상을 밝혔다. 하나는 북한과 북한의 동맹국들이 한국과 관계개선 조치를 취한다면 미국도 이에 상응한 조치를 취할 용의가 있으며 남북한 유엔 동시가입을 지지한다는 것이다. 또 하나는 한국 휴전협정을 새로운 체제로 대체시키기 위해 모든 직접적 당사국들의 회의, 즉 남북한과 미국·중국이 참가하는 4자회담을 추진하자는 것이다. 북한은 이에 대해 영구분단론이며, 한국의 참여를 받아들일 수 없다고 거부했다.

그 뒤 북한은 1990년대 초중반 미·북 평화협정을 겨냥하여 정전협정 체제를 무력화시키는 행동을 구체적으로 취하기 시작하였다. 또한 남북 간의 대화를 단절하고 대남 군사적 도

발을 빈번하게 자행하여 한반도에 긴장을 조성하였다. 북한의 이 같은 태도로 한반도 평화에 대한 불확실성이 증대되자 1995년 8월 김영삼 대통령이 한반도 평화체제 구축문제는 반드시 남북 당사자 간에 협의·해결되어야 하며 관련국들의 협조와 뒷받침으로 그 실효성을 보장받아야 한다는 원칙을 제시하였다.

이의 연장선상에서 1996년 4월 16일 한·미 정상회담을 통해 남북한 및 미·중이 참여하는 4자회담의 개최를 제의하였다. 여기에서 정전협정은 항구적인 평화협정으로 대체될 때까지 준수되어야 한다는 입장을 분명히 하면서, 한반도 평화체제 구축문제 뿐만 아니라 광범위한 긴장완화 조치와 신뢰구축 문제도 논의할 수 있다는 입장을 밝혀 북한이 수용할 수 있는 여지를 넓혔다.

## 2) 경과

북한은 4자회담의 목적과 현실성을 검토해 보겠다며 유보적 태도를 보이면서 미국 측에 구체적 설명을 해줄 것을 요청하였다. 한·미 양국은 4자회담이 양국 공동제의인 만큼 공동으로 설명하겠다고 하였으나 북한은 공동설명회 개최 자체에 식량지원을 사실상 연계하였다. 식량지원 문제와 1996년 9월 발생한 강릉 잠수함 침투사건으로 공동설명회 개최가 지연되었

으나, 북한이 이 사건에 대해 사과(1996.12)하고 1997년 3월 5일 뉴욕에서 개최된 4자회담 공동설명회에 참여하였다.

여기에서도 북한은 4자회담 성사와 대규모 식량지원을 연계시키고 미·북 평화협정을 주장하여 난항을 겪었으나, 결국 4자회담의 절차 문제를 협의하기 위한 예비회담을 갖자는데 합의가 이루어졌다. 이 예비회담부터는 중국 측도 참여하였는데, ‘미·북 평화협정 체결’, ‘주한미군 철수’ 등 세부 의제를 채택하지는 북한의 주장 대신에 1997년 10월 21일 ‘한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반 문제’라는 포괄적 단일의제를 채택함으로써 마침내 4자회담이 성사되었다.

4자회담은 1997년 12월 9일 스위스 제네바에서 1차 회담이 개최된 후 대체로 3~4개월에 한번 정도로 열렸으며 1999년 8월 6차 회담을 끝으로 종료되었다. 회의에서는 미국, 중국, 한국, 북한이 윤번제로 의장국을 맡아 사회를 보았다. 북한은 여전히 주한미군 철수와 미·북 평화협정체결 문제가 우선적으로 논의되어야 한다는 입장을 고수하여 공전을 벗어나지 못했다. 1998년 10월 3차 회담에서 ‘평화체제 구축과 ‘긴장완화’의 2개 분과위원회를 구성하자는데 겨우 합의를 보았다. 그러나 의제와 관련하여 쉬운 문제부터 논의하자는 한·미·중 3국과 근본문제부터 논의하자는 북한의 입장 차이는 전혀 좁혀지지 않았다.

6차 회담 직후 북한은 더 이상 4자회담에 흥미를 갖지 않을 것이며, 미국이 주한미군 철수와 미·북 평화협정 체결문제를 논의하겠다면 언제든 그에 응하겠다는 입장을 밝히고 불참을 선언함으로써 4자회담은 막을 내리게 되었다.

북한은 당시 미국과 미사일 협상이 진행 중인데다 미국과 별도의 대화 채널을 갖고 있어 굳이 4자회담을 통한 대미 접촉이 불필요할 뿐 아니라, 북한에 대한 옹호세력으로서의 중국의 역할에 기대를 거는 것이 불확실해진 상황에서 4자회담이 더 이상 유용한 틀이 될 수 없다고 보았다. 또한 북한은 김영삼 정부와 직접적 대화를 피하면서도 실익을 취하는 우회적 수단으로 삼는 한편, 한·미 간의 틈을 벌리기 위해 4자회담에 응해 나온 측면도 있었는데, 그 효용가치가 크게 줄었기 때문이다.

관련 검색어: 남북 당사자 해결 원칙, 강릉 잠수함 침투사건, 미·북 미사일 협상, 정전협정 무력화 조치

## 3대 경협사업

금강산 관광사업, 남북 철도·도로 연결사업, 개성공단 개발사업을 남북 간 3대 경협사업이라고 한다. 3대 사업은 규모가 크고 추진과정에서 남북경협과 남북관계 전반에 미친 파급효과가 컸다. 금강산 관광은 1998년 11월에 시작하였고, 철도·도로 연결은 2002년 9월, 개성공단은 2003년 6월에 각각 착공하여 남북경협의 성공적 모델이 되었다.

### 1) 연원

‘3대 경협사업’은 ‘금강산 관광사업’, ‘남북 철도·도로 연결사업’, ‘개성공단 개발사업’을 말한다. 위의 사업들을 ‘3대 경협사업’이라고 묶어서 부르는 것은 무엇보다 세 사업의 규모가 크고 사업 추진과정에서 남북경협은 물론 남북관계 전반에 미친 파급효과가 크다는 점 때문이다.

세 사업 중 금강산 관광사업이 1998년 11월 가장 먼저 시작되었으며, 남북철도·도로 연결 사업은 2000년 9월부터 착수하였다. 개성공단 개발사업의 경우 논의는 일찍 시작되었으나 실제 사업 착공식은 2003년 6월 30일 개최되었다. 그리고 세 사업은 상호 밀접한 연관성 속에 추진되었다. 세 사업 모두 군사분계선을 넘나들며 추진되면서 철도·도로 연결 사업을 통해 금강산 육로 관광과 개성공단 개발 사업에 필요한 인원·물자 통

행이 가능해졌다.

## 2) 사업별 추진경과

### ① 금강산 개발사업

1998년 6월 정주영 전 현대그룹 명예회장 일행이 북한을 방문하여 조선아시아태평양평화위원회와 금강산관광 및 개발 사업에 합의한데 따라, 1998년 11월 18일 금강산관광이 시작되었다. 금강산관광사업은 사업자의 자금난과 관광객 감소 등으로 한때 중단 위기를 맞기도 했으나 관광 활성화를 위한 법적, 제도적 장치가 마련되면서 계속 이어져 나갈 수 있었다. 북한은 2002년 11월 13일 「금강산 관광지구법」을 발표하여 금강산을 관광특구로 지정했다.

남북 철도·도로 연결공사의 진전으로 2002년 12월 12일 경부터 육로 관광이 시작됨에 따라 금강산관광사업은 다시 활기를 띠게 되었다. 이와 함께 관광상품 확충 등으로 2005년 6월 금강산관광이 시작된 지 6년 만에 누계 관광객 수가 100만 명을 넘어섰다. 금강산관광이 활성화되면서 외금강 지역에서만 이루어지던 것이 2007년부터 내금강 지역으로 확대되기도 하였다.

금강산관광은 2008년 7월 11일 북한군의 총격에 의한 남

측 관광객 사망 사건이 발생하면서 중단되었다. 우리 측은 합동 조사 및 사과와 재발방지 대책 마련, 확실한 신변안전 보장조치 등을 요구했으나, 북한이 이에 호응하지 않아 현재까지 중단 상태가 지속되고 있다.

관광이 중단되기 전까지 금강산 관광지구에는 한국관광공사를 포함, 약 40여 개에 이르는 남측기업과 현대아산 협력업체들이 특구 개발사업에서부터 골프장, 면세점, 펜션 등 다양한 사업을 운영하고 있었다. 또한 현지에서 종사하는 남측 인원과 중국동포들이 약 1,300명에 달했으며, 약 1,000여 명이 넘는 북한 사람들도 북측 기업과 서비스업 종사자, 관광해설원 등으로 금강산 관광사업에 참여하고 있었다.

### ② 남북 철도·도로 연결사업

남과 북은 2000년 7월과 8월에 개최된 1차, 2차 남북장관급회담에서 경의선 철도(서울-신의주) 및 도로(문산-개성)를 연결하기로 합의하였다. 그 후 우리 측은 2000년 9월 18일 경의선 철도·도로 연결공사에 착수하였으나 북측은 착공을 미룬 상태에서 2002년 4월 남측 특사의 방북 시 경의선, 동해선 연결공사를 동시에 진행하기로 합의하였으며, 그해 9월 18일 경의선과 동해선 철도·도로 연결공사 착공식이 거행되었다.

남북한은 경의선 도로의 경우 2003년 초부터 개성공단

개발 준비를 위한 차량 임시통행을 실시했으며, 동해선 도로도 2003년 2월 11일 임시도로 개통식을 갖고 금강산 육로시범관광을 실시하였다. 2007년 5월 17일 열차 시험운행을 경의선 문산역-개성역, 동해선 금강산역-제진역 구간에서 실시한 데 이어, 2007년 12월 11일부터 경의선 문산-봉동 구간에 화물열차의 정기운행에 들어갔다.

남북 양측은 2005년 8월 차량운행과 열차운행에 관한 기본합의서를 발표시켰으며, '출입사무소'를 설치하여 도로와 철도를 이용한 인원과 차량, 자재·장비의 통행·통관 업무를 지원하고 있다. 한편, 철도·도로 연결사업을 위해 유엔군과 북한군 간 연결공사 지역을 남북 관리구역으로 설정하는 합의가 이루어진데 이어, 금강산 육로관광, 화물열차 정기 운행 등 계기 때마다 남북 군사당국 간 군사적 보장 합의가 이루어졌다. 화물열차의 운행은 2008년 북한의 '12.1 조치'로 중단되었고, 북한이 2009년 8월 운행재개를 통보해 왔으나 물동량 확보 등 문제로 아직 운행되지 못하고 있다.

### ③ 개성공단 개발 사업

개성공단사업은 2000년 8월 22일 현대아산과 북한 조선아시아태평양평화위원회 간의 합의로 시작되었다. 2003년 6월 30일 1단계 330만㎡ 개발 착공식을 가진데 이어, 2004년 시범

단지 9만3천㎡에 대한 분양을 실시하였으며, 2004년 12월 15일 시범단지 입주기업에서 첫 제품 출하가 이루어졌다. 본단지 분양은 2005년 8월과 2007년 6월 두 차례에 나눠 실시되었다.

개성공단 기반시설은 2005년 3월 16일 남측지역에서 개성공단으로 전력공급이 시작되었으며, 2005년 12월 28일 개성공단과 남측 지역 간 통신이 연결되었다. 도로, 상하수도 등 단지 내 시설 공사는 2007년 6월에 완료되었으며, 2007년 10월 16일 용수, 환경기초시설, 전력·통신 등 개성공단 1단계의 주요 기반시설 공사를 모두 완료하고 준공식을 가졌다.

우리 정부는 「개성공업지구지원에관한법률」을 제정(2007.5.25)하여 개성공단을 국내 공단과 같은 수준으로 지원하고 있으며, 북한도 2002년 11월 13일 '개성공업지구'를 지정하고 11월 20일에는 「개성공업지구법」을 제정하였다. 또한 우리 정부는 개성공단 생산제품에 대해 한국산 제품과 동일한 특혜관세를 부여하는 방안을 추진해 오고 있다.

개성공단 사업은 북한의 2008년 '12·1조치'(육로 통행 제한, 개성공단 상주인원 감축 등으로 2009.8.20 해제), 2010년 11월 북한의 연평도 포격도발 직후 잠정 출경차단 조치, 2013년 3월 말~9월 공단 전체 가동 중단 등으로 어려움을 겪기도 하였으나, 전반적으로 지속적인 성장세를 이어 나가고 있다.

2014년 12월 말 현재 개성공단에는 총 125개 기업이 입주

하여 생산활동을 하고 있다. 2014년 12월 말 현재 북한 근로자 5만 3,947명이 개성공단에서 근무하고, 2004년 이후 누적생산액은 총 26억 6,974달러에 달했다. 개성공단사업은 시작 이후 10년 만인 2015년 8월 누적생산액 30억 달러를 넘어섰다.

### 3대 긴급과제

1990년 9월 남북고위급회담이 시작되자 북한측은 본격 협의에 앞서 3대 긴급과제를 우선 논의해야 한다고 주장하며 전제조건화 했다. 유엔 단일의석 가입, 팀스피리트 군사훈련 중지, 방북 구속자 석방이 그것이다. 이로 인해 3차 회담까지는 각기의 입장만 설명하고 본격적인 협의는 이루어지지 못했다.

남북고위급회담은 1989년 2월부터 8차에 걸친 예비회담을 여는 등 우여곡절 끝에 1990년 9월 4일~7일 서울에서 제1차 회담이 열리게 되었다. 그러나 분단 40여년 만에 열린 쌍방의 총리를 대표로 한 고위 당국자 간 대화가 처음부터 순조로울 리는 없었다. 회담 벽두부터 북한은 우리 측이 제안한 ‘남북 관계 개선을 위한 기본합의서 초안’의 논의에 조건을 걸었다. ‘3대 긴급과제’가 바로 그것이다.

북한이 기본합의서 초안 토의에 들어가기에 앞서 우선 논의를 주장한 ‘3대 긴급과제’란 △유엔 단일의석 가입 문제, △팀스피리트 한미 합동 군사훈련의 중지 문제, △방북 구속자 석방 문제였다.

유엔 단일의석 가입 주장은, 당시 우리 측이 유엔가입을 추진하고 있는 상황에서 이를 저지하기 위한 것이었다. 남한의 유엔가입이 실현된다면 이는 북한이 주장해온 ‘하나의 조선’ 원

관련 검색어: 금강산 관광사업, 남북 철도·도로 연결사업, 개성공단사업, 3통(통행, 통신, 통관), 군사적 보장합의서



칙에 배치되는 것일 뿐만 아니라 연방제 통일방안의 근간을 흔드는 것이었다. 팀스피리트 한미 합동군사훈련 중지 주장은 종래부터 되풀이해오던 것으로, 당초 1988년 11월 북한이 남북고위급 정치군사회담 개최를 제의할 때부터 최우선 협의 사항으로 제기한 상태였다. 방북 구속자 석방 문제란, 대표적으로 문익환 목사, 전대협 대표 임수경 등 남한의 실정법을 어기고 밀입북했던 인사들이 귀환 후 구속된 것을 철회하라는 내정간섭적 내용이다.

북한의 3대 긴급과제는 우리 측이 받아들일 수 없는 것이었다. 이에 우리 측은 평양에서 열린 제2차 회담에서 △대남혁명 노선 포기, △이산가족 고향방문 실현, △경제 교류와 협력의 추진 등 3대 당면 해결 과제를 제시했다. 북한은 우리 측의 ‘대남혁명 노선 포기’ 주장에 대해서는 거칠게 항의하면서도, ‘교류협력 추진’에 대해서는 정치군사 문제와 병행해 포괄적으로 협의하자는 태도를 보였다.

북한이 주장했던 ‘3대 긴급과제’는 현실을 무시한 공허한 것이었다. 예컨대 유엔 가입 형식을 둘러싼 쌍방의 논쟁은 이미 밖에서부터 결판나고 있었다. 북한이 유엔 단일의석 가입을 한창 주장하고 있을 때, 과거 북한의 최대 동맹국인 소련은 한국과 공식 외교 관계를 열기로 결정해버린 것이다. 그리고 한·미 합동군사훈련은 한·미 상호방위조약에 근거한 방어훈련이며,

불법 방북자 처리 문제도 우리 내부문제로서 북한이 간섭할 성질의 것이 아니었다.

이 ‘3대 긴급과제’로 인해 남북고위급회담은 3차 회담까지 남북이 의제와 관련된 각기의 기본입장만 제시하고 이의 정당성을 주장하는 장으로 활용하는데 주력하였을 뿐 본격적인 협상은 이루어지지 못했다. 남북고위급회담이 진전을 이룬 것은 남북한이 유엔에 동시 가입한 후인 1991년 10월 22일에 열린 4차 회담부터였다. 이때부터 ‘3대 긴급과제’ 주장은 사라지고 북한이 본질문제 협상에 호응해 나왔다.

관련 검색어: 남북고위급회담, 팀스피리트 훈련, 남북한 유엔 동시 가입

## 3대 통로

2014년 8월 15일 박근혜 대통령이 광복절 경축사에서 남과 북이 서로 만나 소통하기 위한 '3대 통로'를 북한에 제안하였다. '3대 통로'는 환경의 통로, 민생의 통로, 문화의 통로를 말한다. '드레스덴 구상'의 연장선상에서 우선적으로 실천 가능한 구체적 협력사업들을 제시하고 있다. 남북 간에 협력하기 쉬운 통로부터 열어 소통하고 서로에 대한 이해를 높여 나간다면 하나의 생활공동체를 형성하는 '작은 통일'을 이룰 수 있을 것임을 강조하고 있다.

### 1) 배경

박근혜 정부는 '한반도 신뢰프로세스'를 통해 신뢰를 바탕으로 한 남북관계의 정상적 발전을 도모해 나가고자 했으며, 이에 입각하여 2014년에는 북한을 신뢰 형성의 길로 유도하기 위한 좀 더 구체적인 구상을 제시하였다. 3월의 '드레스덴 구상'과 8월의 '민생·문화·환경 3대 통로' 제시가 그것이다.

'드레스덴 구상'은 평화통일 기반을 만들기 위한 포괄적 교류협력의 구상인데 비해, '민생·문화·환경 3대 통로' 제안은 그 연장선상에서 우선적으로 실천 가능한 구체적 협력사업들을 제시하고 있다. 남북 모두에게 이익이 되고, 남북관계의 지속가능하고 정상적인 발전을 위해 필요한 사업들을 제안함으로써 북한측이 거부감 없이 대화의 장으로 나올 수 있도록 하려는 노력의 일환이라고 할 수 있다.

### 2) 내용

2014년 8월 15일 박근혜 대통령이 광복절 경축사에서 남과 북이 서로 만나 소통하기 위한 '3대 통로'를 북한에 제안하였다. '3대 통로'는 환경의 통로, 민생의 통로, 문화의 통로를 말한다.

환경의 통로를 통해서서는 남북을 가로지르는 하천과 산림을 공동으로 관리하는 일부터 시작하여 서로에게 도움을 줄 수 있는 환경 분야의 협력사업을 확대해 나가자는 것이다. 이와 관련하여 2014년 10월 평창에서 개최되는 유엔 '생물다양성협약 당사국 총회'에 북한 대표단이 참여해줄 것을 희망했다.

민생의 통로를 통해서서는 이산가족 상봉, 인도적 지원, 민생 인프라 협력에서 시작하여 장기적으로는 우리의 경제개발 노하우를 공유하고 북한의 지하자원과 노동력을 성장 동력으로 활용하자는 것이다. 이렇게 될 경우 한반도 전체를 내다보는 새로운 성장모델 제시도 가능해질 것이다.

문화의 통로를 통해서서는 우리 민족의 문화유산을 남북이 함께 발굴·보존해 나가는 한편, 2015년 광복 70주년을 맞이해 남북이 광복을 함께 기념할 수 있는 문화사업을 추진해 나가자는 것이다.

'3대 통로'로 제시된 환경·민생·문화는 정치나 군사와 같

은 분야보다 서로 협력하기가 쉽고, 우리의 생활과 밀착되어 있기 때문에 서로를 이해하고 사고방식과 생활양식을 하나로 융합해 나가는데 적합한 분야이다. 남북 간에 이러한 작은 통로부터 열어 서로 만나고 소통하고 서로에 대한 이해를 높여 나간다면 하나의 생활공동체를 형성하는 ‘작은 통일’을 이룰 수 있을 것이다. 또한 장기적으로는 이러한 작은 통로들이 축적되고 확대되어 감으로써 제도적이고 정치적인 통합이라는 ‘큰 통일’을 이룰 수 있을 것이라고 밝히고 있다.

북한측은 이 제의 이후 진행 중인 을지포커스 군사훈련의 중단을 촉구하고 ‘선제타격’과 ‘더 높은 단계의 자위적 대응’ 운운하며 긴장을 고조시키는 한편, 우리측이 대화에 진정으로 관심이 있다면 합동군사연습을 완전히 중단해야 한다고 주장하였다. 또한 9월 24일 박 대통령의 유엔 총회 기조연설에 대해서도 실명 비난을 재개하는 등 당면적으로는 ‘3대 통로’ 제안에 대해 부정적이었다.

관련 검색어: 한반도 신뢰프로세스, 드레스덴 구상

## 3대 혁명역량 강화

3대 혁명역량 강화노선은 북한이 1964년 2월 노동당 중앙위 전원회의에서 채택하였다. 북한의 혁명기지역량, 남한의 혁명역량, 국제적 혁명지원역량을 강화해야 한다는 것으로, 조국통일이 여기에 달려 있다고 강조하였다. 대내 차원에서는 특히 4대 군사노선의 관철, 대남 차원에서는 지하당 조직 확대와 통일전선 형성을 과제로 제시하고 있다.

### 1) 연원

북한은 남조선 혁명을 완성하는 실천적 요소로서 이른바 3대 혁명역량, 즉 북한 자체의 혁명기지역량, 남한혁명역량, 그리고 국제적 혁명지원역량의 강화를 내세우고 있다.

이 3대 혁명역량 강화노선이 공식적으로 채택된 것은 1964년 2월 27일 노동당 중앙위원회 제4기 8차 전원회의였으나, 이보다 앞선 1954년 11월 3일 김일성이 3대 혁명역량 강화를 암시하는 발언을 처음으로 하였다.

“한 방면으로는 남조선 인민들에게 꾸준히 우리 당의 영향을 주어 그들로 하여금 미제와 이승만 역도를 반대하여 쫓기 하도록 해야 하며, 다른 방면으로는 북반부 민주기지를 더욱 철옹성 같이 강화해야 합니다.” 여기에 더해 그는 북한이 세계평화 옹호운동에 적극 참여해야 한다고 말하면서 그 이유를 ‘국제적

인 평화역량이 성장하고 평화운동이 강화되면 될수록 그것은 조국통일 사업에 더욱 유리할 것이기 때문이라고 강조하였다.

1957년 8월 25일 김일성은 송도정치경제대학 졸업식 연설에서도 3대 혁명역량 강화에 대해 더욱 분명히 지적하였다.

“첫째로 남반부에서 노동운동이 발전되고 양양되어야 합니다. 둘째로 북반부에서 사회주의 건설이 더욱 성과적으로 진행되어야 합니다. 이것은 남조선 인민들의 투쟁을 고무할 것입니다. 셋째로 사회주의 진영 국가들에서 사회주의 건설이 더욱 승리적으로 진행되어 이 진영이 더욱 강대해지며 제국주의를 반대하는 세계인민들의 역량이 강화되어야 합니다. 이러한 조건들이 성숙되는 때에는 미제가 남조선에서 손을 떼지 않을 수 없게 될 것입니다”

이러한 김일성의 연설은 3대 혁명역량을 강화해야 미국이 남한에서 철수할 수밖에 없는 상황을 조성하여 통일을 이룰 수 있다는 북한의 전형적인 통일관을 보여준다.

## 2) 내용 및 경과

1964년 2월 27일 노동당 중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 김일성은 3대혁명역량을 ‘첫째, 공화국 북반부에서 사회주의 건설을 잘하여 우리의 혁명기지를 정치·경제·군사적으

로 더욱 강화하는 것이며, 둘째 남조선 인민들을 정치적으로 각성시키고 튼튼히 묶어세움으로써 남조선의 혁명역량을 강화하는 것이며, 셋째 조선인민과 국제혁명역량과의 단결을 강화하는 것’이라고 정의하고 ‘조국의 통일, 조선혁명의 전국적 승리는 3대 역량의 준비에 달려 있다’고 강조하였다.

북한이 이처럼 3대 혁명역량 강화를 강조하게 된 것은 6·25 남침의 실패원인 중의 하나가 대내외적 혁명역량 부족에 있었으며, 남한의 4·19 혁명 실패도 노동자, 농민의 참여가 적었고 그들을 지도할 독자적인 정당이 없었기 때문이란 인식에 따른 것이다.

3대 혁명역량 강화노선의 내용은, 우선 대내적으로 민주혁명기지노선에 기초하여 남한혁명을 수행하기 위한 혁명기지노서의 북한의 능력과 역할을 제고시킨다는 것이다. 이를 위해서는 주체사상 체계에 의한 북한 주민들의 정치사상적 무장 강화, 자립적 민족경제 건설을 통한 경제역량 강화, 혁명의 승리를 보장하는 수단으로서의 군사역량 강화 등 세 가지 방도를 강조하고 있다. 특히 군사역량 강화를 위해서는 자위적 군사노선에 따라 전군의 간부화, 장비의 현대화, 전인민의 무장화, 전국의 요새화 등 4대 군사노선을 철저히 관철할 것을 규정하고 있다.

대남차원에서는 남한 내부의 모순을 최대한 첨예화시키고 지하당 조직의 확대, 다양한 형태의 통일전선 형성 등으로

사회혼란을 유도하여 남한 내부에서 인민혁명이 일어날 수 있도록 유도해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이 같은 남한혁명역량 강화는 남한 민주주의 운동 적극지원, 남한 인민의 정치사상적 각성, 혁명당과 혁명의 주력군 강화 및 통일전선 형성, 반혁명역량 약화 등으로 집약되고 있으며, 이는 남한 내 지하당 건설공작과 국가보안법 철폐를 주장하는 대남선동으로 나타나고 있다.

대외적으로는 혁명 차원에서 추진되는 한반도 공산화 통일을 용이하게 할 수 있는 국제적 여건을 조성하려는 목적으로 외교적 노력을 병행한다는 것이다. 그러나 1990년대에 들어서면서 소련을 비롯한 동구 공산권의 몰락과 북한의 경제위기 심화, 남측의 민주화 진전 등으로 북한의 3대혁명역량 강화전략은 기대할 수 없는 상황으로 변화되었다.

관련 검색어: 민주기지론, 국가보안법, 남조선 혁명

## 3자회담

1979년 미국 카터 대통령이 방한하여 정상회담을 갖고 남북대화 촉진과 한반도 긴장완화 방안을 마련하기 위해 남북한 및 미국 간 3자회담을 갖자고 제의하였다. 북한은 이를 공식 거부하였으나, 1984년~87년에는 북한이 3자회담, 3자 군사당국자회담, 3자 외무장관회담 등을 들고 나왔다. 이는 미국과의 직접 대화채널 마련이 목적이며, 한·미가 제안한 3자회담과는 다르다.

### 1) 연원

북한은 남북 간에 평화협정을 체결하자고 주장해오다가 1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 3차 회의에서 미국과 평화협정을 체결해야 한다고 입장을 바꾸었다. 이후 북한은 주한 미군 철수에 초점을 맞추어 줄곧 미국과의 양자 협상을 주장해왔다. 남한과는 연방제 실시나 단일국호 유엔가입 문제를 다루기 위해 정치협상회의 또는 대민족회의를 개최하면 된다는 입장이었다.

미국은 기본적으로 남북한 간의 대화에 의한 당사자 해결 원칙을 지지하고, 북한과는 어떤 형태로든 직접적이고 쌍무적인 회담을 갖지 않겠다는 입장이었다. 이러한 과정에서 1979년 카터 대통령이 방한하여 박정희 대통령과 정상회담을 하고 7월 1일 남북대화의 촉진과 한반도 긴장완화의 방안을 마련하기 위

하여 남북한 및 미국 3자 간의 고위당국대표 회담을 가질 것을 제의하는 공동성명을 발표하였다.

이에 대해 북한은 같은 해 7월 10일 외교부 성명을 통해 3당 국회담 제의를 공식 거부하고 평화협정 대체문제는 미·북 간에 해결해야 할 문제이며 남한은 옅서버 자격으로 참가를 허용할 수 있다고 주장했다. 그러나 1984년 1월 10일 중앙인민위원회와 최고인민회의 연합회의를 갖고 남북한 및 미국이 3자회담을 가질 것을 제의함으로써 기존 입장을 수정하였다.

1984년 후반기부터 남북 간에 대화가 진행되면서 3자회담 주장은 잠잠해졌으나, 1986년 1월 모든 대화를 중단한 이후 6월 17일에 인민무력부장 오진우가 북한의 인민무력부장과 남한의 국방부장관, 주한유엔군 사령관 3자가 군사당국자회담을 갖자고 제의를 해왔다. 또 1987년 8월 6일에는 외교부 대변인 성명으로 남북한과 미국의 3자 외무장관회담을 제의하기도 하였다.

## 2) 내용 및 경과

북한은 1984년 1월 3자회담을 제의하면서 미·북 간에는 외국군대 철거 등 평화협정을 체결하는 문제를 토의하고 남한과는 무력 불행사 등 불가침선언을 채택하는 문제를 토의하자

고 했다. 그리고 정무원 총리 강성산은 1984년 3월 7일자 편지에서 남북 간의 쌍방회담은 남한이 미국으로부터 군사통수권을 접수하고 평화협정과 불가침선언을 채택하는데 대한 전권을 인수하며, 주한미군이 철수할 경우 조건부로 고려할 용의가 있다고 밝혔다.

이것은 남북한과 미국이 동등한 지위로 참여하여 한반도 긴장완화 등 제반문제를 폭넓게 협의하자는 한국과 미국의 제안과는 다르다. 즉, 남한과 미국을 상대로 하는 토의 의제가 다르며 미국과 미·북 간의 문제를 먼저 해결한 후 남한과는 그에 따른 무력 불행사나 다짐하면 된다는 것이었다. 결국 북한의 3자회담 제안은 우리 측 당국과의 대화를 회피하고 미국과의 직접적 협상 채널을 마련하는 한편, 이를 통해 한미관계를 이간하고 미군철수, 한미합동군사훈련 중지, 남한의 군사력 증강 제동 등을 얻어내려는데 의도가 있었다고 하겠다.

1986년의 3자 군사당국자회담과 1987년의 3자 외무장관 회담 제의도 이 같은 3자회담의 전략적 구도와 결부된 변형물이었다. 그 후 북한은 체제생존과 경제회생을 위해 군사부문에 대한 과도한 투자를 조절해야 할 현실에 부딪쳐 남북 고위급 정치군사회담을 제기하였다. 북한은 더 이상 3자회담에 집착하지 않았고 3자회담은 자연스럽게 논쟁의 대상에서 빠져 나갔다.

우선 1990년 9월 남북고위급회담이 시작되어 남북기본합

의서를 채택하는 등 남북관계에서 대전환이 있었다. 또한 미국과 핵협상이 진행되어 1994년에는 미·북 제네바 합의가 채택되었다. 이러한 가운데도 북한은 정전협정을 무실화시키면서 다시 대미 평화협정 체결을 주장하기도 했지만, 한반도의 긴장완화와 평화체제 구축문제를 논의하는 회담에 호응해 나왔다. 1997년 남·북·미·중 간에 진행된 4자회담과 2003년부터 진행되고 있는 6자회담이 바로 그것이다.

관련 검색어: 평화협정, 평화체제로의 전환

## 3통(통행·통신·통관)

통행·통신·통관, 즉 3통은 국가 간 교류협력을 할 경우 필수적 사안이다. 남북 간에는 군사분계선이 존재하고 첨예하게 대치하고 있어 3통에는 양측 군부의 관여가 따른다. 우리측은 3통의 미흡함을 개선하고 신속하고 효율적으로 관리하기 위해 꾸준히 노력해왔고 남북 간 관련합의서 채택도 주도하였다.

### 1) 연원

흔히들 '3통'으로 줄여서 사용하는 이 용어는 '통행·통신·통관'을 뜻한다. '통행·통신·통관'은 국가 간 또는 서로 관할주체가 다른 지역 간 교류협력을 하게 되는 경우 사람과 차량, 물자의 이동, 정보·통신의 교환 등에 필요한 사항이다. '통행·통관'은 공항을 통해 외국을 오고갈 때 거치는 출입국과 세관검사 등을 연상하면 된다. 물품 역시 공항이나 항만에서 통관 절차를 거쳐 반출입이 이루어진다. '통신'은 전화, 우편, 인터넷, 전파 등을 이용한 정보교환을 말한다.

국가 간에는 경제교류협력을 활성화시키기 위해 협정 체결, 최신 장비 설치 등을 통해 '통행·통신·통관'이 빠르고 효율적으로 처리되도록 노력을 기울인다. 남북한 간에도 금강산 관광, 개성공단 등 군사분계선을 넘나드는 경제교류협력이 활

성화되면서 '3통'이 남북관계에서 중요한 과제의 하나로 제기되었다.

## 2) 주요 내용

개성공단안의 경우 매일 수백 명의 남측 인원들과 100대 이상의 차량이 군사분계선을 넘나들며 남측 도라산 출입사무소와 북측의 개성공단 통행사무소를 출입하였다. 개성공단을 오고가는 차량들은 공장 가동에 필요한 자재, 설비 등을 싣고 북측으로 갔다가 개성공단에서 생산된 제품을 싣고 남측으로 돌아온다. 이 지역이 일반적인 국경 지역과 다른 점은 정전협정에 따라 관리되고 있는 군사분계선과 비무장지대가 중간에 가로놓여 있다는 점이다. 그만큼 다른 국경지역 보다는 군사적으로 예민하고 출입통제가 필요하다. 이런 이유에서 개성공단에 필요한 '3통'에 대한 협의와 관리는 일반 당국차원과 함께 양측 군부가 관여한다.

오늘날 기업의 제품 주문과 생산, 납품 등의 업무처리는 자동화되고 동시적으로 진행된다. 제품의 생산주기가 점점 짧아지는 추세 속에서 얼마나 빠르게 제품을 생산하고 공급하는가 기업의 성패를 좌우하기 때문이다. 홍콩과 중국 심천 간에도 하루 엄청난 양의 화물차량과 사람들이 오고가는데, 양

측 당국은 '통행·통관'에 소요되는 시간을 초 단위로 관리하면서 이를 단축시키기 위해 최신 장비 도입과 시스템 개선 노력을 꾸준히 기울여오고 있다.

또한 최근 제품의 주문·생산은 인터넷과 같은 전자통신을 기반으로 한 온라인망을 통해 이루어진다. 예를 들자면 유럽의 회사가 인터넷이나 전화로 제품 주문을 하면 서울의 본사는 바로 공장으로 그 주문사항을 전달하고, 공장에서는 거의 동시적으로 제품 생산에 필요한 부품을 해당 업체에 납품의뢰를 하는 식이다. 개성공단과 같은 북측 지역에서 경험을 하는 상당수 업체들은 다른 나라 기업과 경쟁을 해야 한다. 따라서 이들 남북 경험업체의 입장에서는 '3통'이 국제 경쟁력 확보에 대단히 중요하다.

우리 정부는 이와 같은 인식에서 개성공단 착공 문제를 협의하는 단계에서부터 북한측에 '3통' 문제를 제기하여, 「개성공업지구 통신에 관한 합의서」(2002.12.8), 「개성공업지구 통관에 관한 합의서」(2002.12.8), 「개성공업지구 검역에 관한 합의서」(2002.12.8), 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입과 체류에 관한 합의서」(2004. 1.29)를 체결하였다. 다른 남북대화에서도 '3통' 문제를 꾸준히 제기하여, 군사당국간 협의에서는 물론 2007년 남북정상회담과 총리회담, 부총리급의 남북경제협력공동위원회에서도 주요 의제의 하나로 '3통' 문제를 다



루었다.

그러나 이러한 남북 간 합의에도 불구하고 북한의 소극적 태도로 '3통'이 원활하게 보장되지 않음에 따라, 우리 정부는 자체적으로 통행·통관 절차 간소화를 위한 조치를 취하였다. 무선인식기술(RFID)을 바탕으로 인원, 차량, 주요 물자에 대한 신속하고 효율적인 관리시스템을 구축하였으며 통행·통관 관련 제도 개선도 병행 추진하였다. 기업의 편의를 위해 관세청 제출 서류의 자동 생성 전송시스템을 구축했으며, 인원 출입시 우리 측 출입사무소에 제출하던 출입신고서를 생략하는 조치를 2006년 10월부터 시행하였다. 2009년 9월에는 차량자동심사시스템을 추가로 설치하였으며, 이와 함께 차량번호판 인식 시스템 구축, RFID 리더기 교체, 유선통신 회선 증설 등을 통해 통행·통신·통관 개선을 지속적으로 추진하였다.

남과 북은 2013년 개성공단 잠정 중단 이후 다시 정상화 하면서 남북 당국 간 상설협의기구로 '개성공단 공동위원회'를 설치하였으며, 그 산하에 '통행·통신·통관 분과위원회'를 구성하여 3통 문제와 관련한 현안 문제들을 협의해 오고 있다. 남과 북은 분과위원회 협의를 통해 2014년 1월 28일부터 RFID를 이용하여 일일단위 상시통행을 시범 운영하기로 합의하였으며, 이에 따라 남측은 예정대로 시범 운영을 실시하고 2014년 3월 1일부터는 RFID를 통한 심사를 진행해오고 있으나, 북측이 상시통

행 시행일자 협의에 응해오지 않으면서 남북간 상시통행 이행은 지연되고 있다. '통신'의 경우에도, 2014년 2월 7일 실무접촉을 개최하여 인터넷 망 구성 및 경로, 서비스 제공 및 인증 방식, 통신 비밀보장 등 인터넷 연결에 대해 합의하고, 2월 21일에는 KT, 조선체신회사 간 기술적인 협의까지 가졌으나, 인터넷 연결 역시 북측이 소극적인 태도를 보이면서 실질적인 진전을 보이지 못하고 있는 상황이다. 우리 정부는 2013년 개성공단 정상화를 하면서 남북 간에도 합의한 바와 같이 개성공단이 국제적 경쟁력을 갖춘 공단으로 발전해 나가야 하며, 이를 위해서는 무엇보다 국제적 기준과 방식에 맞는 '3통' 보장이 중요하다는 인식에서, '개성공단 공동위원회' 차원에는 물론 다른 남북대화 과정에서 주요 의제로 계속 제기해 나간다는 입장이다.

관련 검색어: 남북출입사무소, 개성공단사업, 남북 철도·도로 연결사업, 남북경제회담

## 38선

1945년 일본이 항복하자 미국과 소련이 38도선을 기준으로 분할 점령하여 일본군의 무장을 해제하고 군정을 실시하였다. 이같이 38선은 군사적 필요에 의한 잠정적 조치였지만, 냉전구조가 형성이 되고 민족 내부의 이념 대립이 전개되자 정치적 분단선이 되었고 민족사회를 단절하는 대치선이 되었다. 6·25전쟁으로 38선은 무너졌지만 휴전선이라는 군사적 경계선으로 대체되었을 뿐이다.

1945년 8월 14일 일본이 무조건 항복을 하자 한반도에서의 일본에 대한 무장해제 문제가 대두되었다. 일본군은 당시 북위 38도선을 기준으로 북반부는 만주에 주둔한 일본의 관동군사령관의 지휘 하에 있었고 남반부는 조선군사령관의 지휘 하에 있었다. 그런데 1945년 8월 초 소련군이 일본에 선전포고를 하고 관동군을 격파하면서 남쪽으로 계속 진출해 왔다. 미군은 한반도에서 600마일 이상 떨어진 오키나와와 필리핀에 주둔하고 있어서 한반도에 상륙하는 데는 상당한 시일을 필요로 했다. 이에 따라 미국은 한반도 전체가 소련군에 의해 점령되는 것을 막아야만 했다.

미국은 8월 10~11일 국무성, 육군성, 해군성 합동회의에서 38도선을 기준으로 분할 점령하기로 결정하였으며 트루먼 대통령이 이를 최종 결재하였다. 소련도 한국에 대한 신탁통치의 필요성을 인식하고 있었고 일본 홋카이도의 일부 점령

을 용이하게 하기 위해 이 제안에 동의하였다. 이로써 38도선을 기준으로 북쪽 지역에는 소련군이, 남쪽 지역에는 미군이 각각 일본군의 무장을 해제하고 군사적으로 점령하여 군정을 실시하게 되었다.

그러나 이러한 결과가 이루어지게 된 연원을 드러다 보면 1943년 카이로 선언으로 거슬러 올라간다. 카이로 선언은 한국을 독립시키되 '적절한 과정을 거쳐서(in due course)' 독립시킨다는 것이었다. 즉, 한국의 자유와 독립을 일정 기간 유보시킨다는 것이다. 이것은 미·영·소 간에 잠정적으로 공감대를 이루고 있었던 신탁통치 구상과 맞물려 있었다. 이 후에도 연합국 수뇌들 간에 알타회담, 포츠담 회담 등이 있었지만 한반도의 장래에 대한 명확하고 구체적인 설계는 논의되지 못한 채 일본의 패망을 맞게 되었다. 이러한 배경이 있었기 때문에 미·소 간에 한반도 분할 점령에 대한 합의를 쉽게 이룰 수 있었다.

이와 같이 볼 때 38선은 처음에는 일본군의 항복을 접수하고 무장을 해제하기 위한 군사적 필요성에서 그어 놓은 잠정적 조치였다. 한반도는 패전의 책임을 묻기 위해 분할된 것도 아니고 국제법에 따라 보호점령된 것도 아니었다. 그러나 이 물리적 분단선은 미·소를 중심으로 한 냉전구조가 자리 잡아 나가고 민족 내부에서도 격렬한 이념 대립이 전개되면서 차츰 정치적 분단선으로 굳어져 갔다. 1948년 이 38선을 기준으로 남과

북에 각기 독자정부를 수립하자 38선은 미·소의 냉전적 대립이 충돌하는 최전선이 되었고 민족의 분단이라는 불행을 가져온 대치선이 되고 말았다.

북한이 1950년 6·25 전쟁을 일으켜 38선은 무너지고 1953년 정전협정에 의해 휴전선이라는 군사적 경계선으로 대체되었다. 전쟁의 결과 그 지리적 위치만 변경되었을 뿐 남북을 가르는 분단선은 여전히 존재하며 이로 인해 민족사회는 단절되고 심각한 이질화 현상이 수반되었다.

관련 검색어: 모스크바 3상회의, 6·25 전쟁, 정전협정, 군사분계선

## 상호주의

상호주의는 서로 간에 주고받는 것을 말하는데, 이에는 등가적인 엄격한 상호주의와 포괄적이고 비대칭적인 상호주의가 있다. 남북관계에서 상호주의가 문제로 제기된 것은 1998년 베이징 차관급회담인데, 우리측이 엄격한 상호주의를 적용하려 해 결렬되었다. 그 후 비동시적, 비등가적 상호주의로 전환하였으나 북측의 긍정적 조치가 따르지 않았다.

상호주의(reciprocity)는 서로 간에 주고받는 것을 말한다. 상호주의의 구분은 보통 구체적 상호주의와 포괄적 상호주의(또는 등가적 상호주의와 부등가적 상호주의)로 나뉜다. 구체적 상호주의(등가적 상호주의)는 두 행위자의 상호작용 내에서 발생하는 어느 일방의 행위가 다른 일방의 행위와 연계되어 있을 때 그것을 입증하는 시간적 근접성과 질적 및 양적 상응성을 엄격하게 적용하는 경우를 말한다. 포괄적 상호주의란 반대로 시간적 근접성과 질적 및 양적 상응성 두 요소 중 어느 하나가 엄격하게 적용되지 않는 경우를 뜻한다.

예컨대 A라는 사람이 B라는 사람에게 떡 10개를 주면, B가 그에 대한 대가로 바로 그 자리에서 A에게 같은 값어치의 사탕 10개를 준다면 여기에는 분명한 구체적 상호주의가 존재한다. 반면 A가 B에게 떡 10개를 주었는데 그에 대한 보답으로 B가 사탕 5개와 볼펜 1자루를 주었다든지, 아니면 사탕 5개는

그 자리에서 A에게 주고 나머지 사탕 5개를 열흘 후에 주었다면 이는 포괄적 상호주의라고 규정할 수 있다.

남북관계 맥락에서 상호주의라는 용어가 본격 사용된 것은 김대중 정부 출범 직후인 1998년 4월 중국 베이징에서 열린 남북차관급회담으로, 당시 우리 측은 남북합의서의 이행과 이산가족 문제 해결을 조건으로 비료를 지원하겠다는 ‘엄격한 상호주의’의 입장을 취했다. 이는 당시 부시 미 행정부가 제기하는 대북전략으로, 하나를 줄 경우 다른 하나를 반드시 얻어내는 ‘대칭적(symmetric) 상호주의’의 개념과 같은 맥락이라고 할 수 있다. 이러한 우리 측의 상호주의 입장에 북한 측은 ‘비료를 조건부로 받을 수 없다’고 강경한 태도로 일관하였으며, 결국 이 회담을 결렬시켰다.

이처럼 상호주의에 대한 북한 측의 반발이 거세지자 우리 측은 남북 간에 대화와 협력을 추진해 나가는 것이 필요하다는 판단 하에 하나를 주되 대가를 반드시 등가적, 동시에적으로 받아내는 것은 아닌 ‘비대칭적(asymmetric) 상호주의’로 전환했다. 엄격한 등가적, 구체적 상호주의 방식 대신, 느슨한 부등가적, 포괄적 상호주의 방식을 택한 것이다. 구체적으로 1999년에 들어와서는 국가안전보장회의 상임위원회의 명의로 ‘상호주의를 비동시적, 비대칭적, 비등가적으로 탄력성 있게 적용해 나갈 것’이라고 발표한 바 있다. 이 같은 방침은 쌀·비료 제공 등 대북

인도 지원 분야에서 직접 실천에 옮겨지기도 했다.

그러나 대북 지원에 상응하는 북한의 긍정적 조치가 따르지 않았고 북한이 오히려 핵개발에 주력하자 포괄적 상호주의에 대해 ‘퍼주기론’이라는 우리 내부의 비판이 끊임없이 제기되었다.

상호주의에 대한 논란은 줄곧 되풀이 되었다. 특히 경험에 초점을 맞추어 비등가적인 상호주의를 옹호하는 사람들은 남북한 간 경제력 격차가 큰 상황에서 등가 교환은 현실적으로 성립하기 어려우므로 일부 불합리성이 존재하더라도 비등가적 상호주의를 인정해야 한다고 주장한다.

반면 엄격한 상호주의 및 등가적 상호주의를 주장하는 사람들은 비등가적 상호주의가 김정일 체제의 유지에만 이바지한다고 비판한다. 특히 ‘북한의 변화와 개방 유도’에 비등가적 상호주의가 아무런 효과를 보지 못했으며, 그 결과 대북 포용정책은 실패했다고 주장한다.

관련 검색어: 대북 포용정책, 남북당국대표회담, 대북 비료 지원

## 서울 불바다

1993년 10월에 시작된 특사교환을 위한 실무대표접촉은 1994년 3월 19일 8차 접촉까지 이어졌다. 이 8차 접촉에서 북측 수석대표가 '한미가 압박을 계속해 전쟁이 벌어지면 서울은 불바다가 될 것'이라는 폭언을 하고 일방적으로 퇴장하였다. 이같은 호전적 언동으로 북한에 대한 우리와 국제사회의 불신과 혐오감이 증폭되었다.

1993년 3월 12일, 북한이 영변의 미신고 시설에 대한 국제원자력기구(IAEA)의 특별사찰 요구에 불응하며 비확산조약(NPT)을 탈퇴하겠다고 선언함으로써 한반도에 1차 북핵 위기 국면이 조성되었다. 이 와중에서도 남북 사이에서는 정상회담 및 남북 간 현안 협의를 위한 특사교환과 이를 위한 남북한 실무대표 접촉이 합의되었다.

1993년 10월 5일 시작된 특사교환을 위한 실무대표 접촉이 중간에 중단되기도 했지만 8차까지 이어졌다. 그러나 마지막 접촉인 1994년 3월 19일의 8차 접촉에서 북한 측 대표가 회담 도중 이른바 '서울 불바다' 폭언을 하면서 북핵 위기는 크게 증폭되었다.

1994년 3월 19일 판문점에서 개최된 특사교환을 위한 실무대표 제8차 접촉에서 북측 수석대표 박영수는 "여기서 서울이 그렇게 멀지 않다. 미국과 남조선이 압박을 계속하여 전쟁이

벌어지면 서울은 불바다가 될 것"이라는 요지의 '서울 불바다' 폭언을 하고 회담장을 일방적으로 퇴장한 것이다.

'서울 불바다' 발언의 파장은 그러나 매우 컸다. '서울 불바다' 발언이 방송을 통해 우리 국민에게 대대적으로 보도되어 '전쟁 위기'에 대한 공포감과 북한에 대한 적대감 내지 혐오감이 크게 증폭되었다.

'서울 불바다' 발언은 북한의 호전성을 그대로 드러내 보인 계기가 되었다. 북한이 분단 이후 공세적 대남 혁명전략을 전개해왔고 무력도발도 거리낌 없이 그 수단으로 삼아오기는 했지만, 대화의 자리에서 상대방을 앞에 두고 직접적으로 전쟁을 불사하겠다고 위협하는 언동을 함으로써 우리와 국제사회에 충격을 주었다.

더구나 당시는 북한이 유엔 회원국이 되었으며 남북기본합의서를 통해 체제존중과 무력불가침, 정전협정의 준수를 약속하고 민족의 화해를 도모해 나가기로 남북 간에 합의한 상황이었다. 북한이 '서울 불바다'를 운위함으로써 유엔 헌장과 남북기본합의서의 이행 의지에 대한 신뢰는 기대할 수 없게 되었다.

관련 검색어: 북한 핵위기, 남북특사교환

## 서해교전

서해에서 북측 함정이 NLL 이남 우리측 해역을 불법적으로 침범하다가 급기야 총격을 가해 군사적 충돌을 빚은 사례가 이어졌다. 연평도 인근 해역에서 발생한 1999년 6월 15일과 2002년 6월 29일의 교전, 그리고 2009년 11월 10일 대청도 인근 해역에서의 교전이 그것이다. 3차례의 서해교전으로 양측에서 사상자가 발생하고 남북관계에도 큰 영향을 미쳤다.

### 1) 배경

서해교전이란 북한함정이 서해 북방한계선(NLL)을 침범하여 우리 측 해군 함정에 먼저 공격을 가함으로써 남북한 해군함정 사이에 벌어진 전투로, 1999년 이후 2009년까지 세 번의 교전이 있었다. 1999년 6월 15일 연평도 인근 해역에서 발생한 ‘제1차 연평해전’, 2002년 6월 29일 역시 연평도 인근 해역에서 발생한 ‘제2차 연평해전’, 2009년 11월 10일 대청도 인근 해역에서 발생한 ‘대청해전’ 등이 바로 그것이다. 3차례의 서해교전으로 남북 양측에서 사상자가 발생했으며, 이로 인해 남북 간 긴장이 고조되고 남북관계도 많은 영향을 받았다.

이전에도 북한 함정들이 서해 NLL 이남의 우리 측 해역을 침범하는 사례가 계속 발생하고 있어 무력충돌의 가능성을 내포하고 있었다. 서해에서의 무력 충돌을 방지하기 위해 남북

간에는 1990년부터 남북고위급회담과 남북 군사당국자 간 회담 등을 통해 논의가 있었고 북한도 NLL 이남이 남측 관할구역임을 확인한 바 있다. 또한, 2004년 2차 남북장성급회담에서는 ‘서해상에서의 우발적 충돌 방지를 위한 조치’가 합의되어 시행되었다. 그러나 이러한 합의에도 불구하고 북한 함정들이 불법적으로 우리 해역을 침범하였으며, 급기야는 우리 함정에 총격을 가함으로써 군사적 충돌을 야기 하였다.

### 2) 관련 경과

1999년 6월 15일 오전 북한 측 경비정과 어뢰정 4척이 꽃계잡이 어선 20척과 함께 NLL 남쪽 2km 해역까지 내려왔다. 북한 경비정은 이에 앞서 1999년 6월 6일부터 매일 북방한계선을 넘어와 몇 시간씩 우리 영해에 머물면서 반응을 살피고 돌아고 있었다. 6월 15일 우리 해군은 참수리급 고속정과 초계함 10여 척을 동원하여 해군 교전수칙에 따라 경고방송 후 두 차례에 걸쳐 선체를 이용한 밀어내기 경고를 실행하였다.

이러한 조치에 대해 북한 경비정 등산포 684호는 기관포로 공격을 가해 왔으며, 북한 어뢰정도 공격에 가담하였다. 결국 등산포 684호는 우리 해군의 참수리급 고속정 ‘포항함’의 반격으로 반파되어 퇴각하였다. 이날 교전에서 우리 해군장병 7명

이 부상을 입었으며, 북한은 함정 1척이 침몰하고 5척이 대파되어 수십 명의 사상자가 발생했을 것으로 추측되었다.

당시 남북 간에는 민간차원에서 1998년부터 금강산관광이 시작되었고 김대중 정부의 남북경협 활성화조치에 따라 교역을 중심으로 점차 활기를 띠어가고 있는 상황이었다. 그리고 당국 간에는 1998년 이후 1년여 만에 6월 3일부터 남북차관급 당국회담이 베이징에서 개최되고 있었다. ‘제1차 연평해전’이 발생한 직후인 6월 21일 북한이 금강산 관광객 한명을 억류하는 사건이 발생했다. 이러한 상황에서 남북 차관급당국회담은 7월 1일 2차 회담을 가졌으나 서해교전과 관련한 공방으로 성과 없이 종료되었다.

북한은 1999년 9월 2일 인민군 총참모부를 내세워 서해 북방한계선이 무효라고 주장하면서 그들 임의대로 서해 해상 군사분계선을 선포하고 나서 군사적 긴장을 고조시켰다. 우리 측은 국회에서 대북 결의안을 채택하는 등 북한의 군사적 도발에 단호하게 대처하겠다는 입장을 밝히는 동시에, 대화를 통해 무력 충돌을 방지할 필요성을 제기했다.

‘제2차 연평해전’은 한·일 월드컵이 막바지에 이른 2002년 6월 29일에 연평도 근해에서 발생했다. 제2차 연평해전은 북한 함정의 기습적인 공격으로 발생하였다. 양측 함정은 함포와 기관포를 주고받는 격전을 벌였으며, 우리 해군은 함장 운영하 소

령 등 장병 6명이 전사하고 18명이 부상을 입었으며 참수리급 고속정 357호가 침몰하였다. 북측도 약 30여 명의 사상자를 내고 초계정 등산곶 684호가 반파된 채로 퇴각하였다.

제2차 연평해전은 2002년 4월 남측 특사의 방북을 통해 남북관계 복원에 합의한 직후에 발생하여 충격을 주었다. 북한의 일방적인 기습 공격으로 막대한 인명 피해를 입은데 대해 우리 여론도 매우 악화되었다. 북한은 즉각 이 사건이 계획적이거나 고의성을 띤 것이 아니라 현지 부대원들의 우발적 사고였다고 하면서, 사과와 재발방지를 약속하는 긴급 통지문을 우리 측에 보내왔다. 또한 북한은 제2차 연평해전 이후 그동안 머뭇거리던 자세를 벗어나 남북관계를 가속화하는 방향으로 선회하였다.

제2차 연평해전 이후 우리 해군은 기존의 교전규칙인 ‘경고방송-시위기동-차단기동-경고사격-격파사격’을 ‘경고방송 및 시위기동-경고사격-격파사격’으로 바꾸었다. 이명박 정부에서는 그동안 해군 2함대 사령관 주관으로 열렸던 제2차 연평해전 추모식을 정부기념행사로 승격시켰으며, 주관 부서도 해군 2함대 사령부에서 국가보훈처로 변경하였다.

‘대청해전’은 2009년 11월 10일 발생했다. 이날 북한의 경비정 등산곶 383호가 대청도 인근 서해 NLL을 침범하여 남하하자 우리 해군은 5차례 경고방송을 했으며 이에 응하지 않자

경고사격을 가하였다. 이에 대응해 북한 등산곶 383호가 우리 해군 함정에 조준사격을 가해 옴에 따라 직접적인 교전으로 이어져, 북한 등산곶 383호는 반파되어 북상하였으며 인명피해도 입은 것으로 추측되었다. 우리 해군은 함선 외벽에 탄흔 피해를 입었으나 인명피해는 없었다.

이 사건에 대해 북한은 11월 14일 남북장성급회담 북측단장 명의로 우리 측에 통지문을 보내 북측이 선포한 해상군사분계선을 위한 군사적 조치를 호언했으며, 12월 21일에는 해군사령부 대변인 성명을 통해 서해 군사분계선 수역을 평시 해상사격 구역으로 선포하고 이 구역에서 모든 어선들과 함선은 피해가 없도록 안전대책을 강구하라고 위협하기도 했다.

관련 검색어: 북방한계선(NLL), 남북군사회담

## 선 건설 후 통일론

1961년 5·16 쿠데타 후 우리 정부는 국력이 뒷받침되지 않은 통일논의는 무의미하므로 경제건설을 통해 실력을 기른 다음 통일을 추진하겠다는 '선 건설 후 통일론'을 내세웠다. 이러한 입장은 그 후 기능주의에 입각한 단계론적 통일방안의 바탕이 되었다.

1961년 5·16쿠데타 후 군사혁명위원회는 혁명공약에서 반공태세 재정비 강화와 함께 “민족적 숙원인 국토통일을 위하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양에 전력을 기울인다”고 밝혔다. 이것은 무분별한 통일논의의 확산을 막고 통일을 먼 미래의 과제로 두겠다는 것이었다. 물론 유엔 감시하의 인구비례에 의한 남북한 총선거라는 기존의 통일방안은 그대로 견지되었지만, 통일문제를 더 이상 논하기 보다는 우선 실력을 배양하자라는 입장을 분명히 한 것이었다.

1963년 출범한 제3공화국은 이러한 입장을 그대로 이어 받아 남북한이 첨예하게 대치한 상황에서 국력이 뒷받침되지 않는 통일논의는 무의미하므로 경제건설을 통해 실력을 기른 다음에 통일을 추진하겠다는 '선 건설 후 통일론'을 내세웠다. 1966년 1월 18일 국회에 보낸 대통령 연두교서에서 박정희 대통령은 “우리의 지상명제는 바로 조국통일”이라고 전제하면서



도 “우리가 지향하는 조국 근대화야말로 남북통일을 위한 대전제요 중간목표이다. 통일의 길이 근대화에 있고 근대화의 길이 경제자립에 있는 것이라면 경제자립은 통일의 첫 단계가 된다”라고 강조하였다.

이러한 ‘선 건설, 후 통일론’은 이후 평화를 먼저 정착시키고 교류와 협력을 통해 신뢰를 구축하고 민족동질성을 회복한 후에 통일을 이룩하자는 우리 정부의 기능주의에 입각한 통일방안의 바탕이 되었다.

관련 검색어: 평화통일 3대 기본원칙, 남북 총선거통일

## 소떼 방북

정주영 현대그룹 명예회장은 1998년 6월 16일 소 500마리를 몰고 판문점을 통해 방북하여 강원도 통천군 고향과 금강산을 둘러보았다. 10월 27일에도 소 501마리를 몰고 방북해 김정일 위원장을 만났다. 현대측은 이 소떼 방북을 통해 금강산 관광, 개성공단 등 남북경협에서 장기 독점사업권을 확보했다.

정주영 전 현대그룹 명예회장은 1998년 6월 16일 아산농장에서 사육한 소떼 500마리를 몰고 판문점을 넘었다. 정주영 명예회장의 방북은 민간인으로서 정부관리 동행 없이 판문점을 통해 방북한 최초의 사례였다. 정주영 명예회장은 당시 6월 23일까지의 방북기간 중 북측과 금강산 관광사업을 포함한 남북경협 추진에 대해 합의하였다.

정주영 명예회장은 같은 해 10월 27일, 소 501마리를 몰고 두 번째 방북길에 올랐다. 두 번째 소떼 방북에서 정주영 명예회장은 김정일 국방위원장을 만나 서해 유전개발, 자동차 조립생산, 경의선 철도 복선화, 평양 화력발전소 건설, 휴전선 직후방 산업공단 설치 등과 관련한 장기 독점사업권을 현대 측에 부여하는 문제에 대해 합의하였다.

정주영 명예회장은 우리 측 기업인으로서 최초로 방북하여 조선대성은행 이사장 겸 조선아세아무역촉진회 고문 최

수길과 「금강산 관광 개발 및 시베리아 공동 진출에 관한 의정서」를 체결한 바 있다. 그 후 남북관계 상황이 1차 북한 핵위기 등으로 여의치 않아 실행이 미뤄져 오던 차에 1998년 4월 30일 ‘남북경협 활성화조치’가 발표되자 방북을 추진하게 된 것이다. 정주영 명예회장은 북한에 체류하면서 고향인 강원도 통천군 노상리를 방문해 친척들을 만난 뒤 대북협력사업 후보 지역인 금강산과 원산을 둘러보기도 하였다.

1차 소떼 방북을 추진하면서 현대 측은 북측에 소떼 수송을 위한 트럭 50대와 사료 등 41억여 원의 비용을 부담한 것으로 알려졌으며, 소떼 방북이 국내는 물론 국제적으로 주목을 받으면서 현대그룹이 얻은 광고효과는 투입 비용의 수십 배 이상에 달했던 것으로 평가되었다. 프랑스가 낳은 세계적 문명비평가인 기 소르망은 당시 소떼 방북을 ‘가장 아름답고 충격적인 전위예술 작품’이라고 평하기도 하였다.

이와 함께 현대그룹은 정주영 회장의 소떼 방북을 통해 금강산관광, 개성공단 등 남북경협에서 독점사업권을 확보했다. 현대 측의 독점사업권 확보와 관련해서는 남북경협 초기에 관광, 공단개발, 철도·도로 연결 등 경협 활성화에 기여한 측면이 크다는 평가와 함께 민간 기업이 독점사업권을 가짐으로써 다른 기업의 참여를 제한하는 측면이 있었다는 평가가 함께 제기되기도 하였다.

한편 소떼가 북측에 전달된 이후 일부 소들이 병사하는 등 문제가 발생하였으나, 남북 간 공동조사를 실시한 결과 장시간 수송 과정에서 소들이 고정용 로프 등 이물질을 먹어 발생한 우발적 사안으로 결론을 짓고 특별한 마찰 없이 마무리되었다.

관련 검색어: 금강산 관광사업, 남북 경제협력 활성화 조치

## 10·4 선언(남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언)

2007년 10월 2~4일 평양에서 남북정상회담을 갖고 '남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언'에 합의했는데 이것이 '10·4선언'이다. '10·4선언'은 전문과 8개항으로 구성되어 있으며, 서해평화협력지대 설치 등 40여개의 세부 합의사항을 담고 있다. 이를 실천해 나갈 남북공동협약기구로 남북총리회담과 부총리급의 남북경제협력공동위원회를 운영하기로 하였다.

2007년 10월 2일~4일간 평양에서 개최된 2007년 남북정상회담에서 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 '남북관계의 발전과 평화변영을 위한 선언(10·4 선언)'에 합의하고 서명했다. 전문과 8개항으로 구성된 '10·4 선언'은 군사적 긴장완화와 신뢰구축 추진, 한반도 평화체제 구축, 남북 경협 확대·발전, 서해평화협력특별지대 설치, 사회문화 분야 교류협력 발전, 인도적 협력 적극 추진 등에 관한 40여개의 분야별 합의사항을 담고 있다.

'10·4 선언'은 6·15 공동선언 이후 발전된 남북관계를 바탕으로 교류협력을 확대하고 평화를 정착시켜 나가는데 필요한 조치들을 담고 있다. '10·4 선언'은 남과 북이 협력해서 실천해 나갈 구체적 조치와 이러한 조치들의 이행 문제를 협의하고 실천을 주관해 나갈 남북 공동 협의기구를 명시해 놓고 있다. 남과 북은 '6·15 공동선언' 이후 남북장관급회담과 차관급의 남

북경제협력추진위원회 등을 통해 남북당국 간 협력문제를 논의해 오던 것을, '10·4 선언'에서는 남북총리회담과 부총리급의 남북경제협력공동위원회로 격을 높이고 남북사회문화교류협력추진위원회를 신설하여 협의기구를 체계화하였다.

또한 '10·4 선언'은 기존의 경제와 사회문화 분야 중심으로 진행되어온 남북관계를 한 차원 높게 발전시키기 위해 서해 평화협력특별지대 설치, 남북국방장관회담 재개, 한반도 평화체제 논의 추진 등 군사적 신뢰구축과 평화를 제도화하는 틀을 마련하였다. 평화체제 추진과 관련해서는 남과 북이 직접 당사자로서 관련국과의 협의를 주도해 나간다는 것을 확인하였다. 남북의 정상들은 북한 핵문제 해결을 위해 '9·19 공동성명'과 '2·13 합의'가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력한다는 데도 합의하였다. 경제분야 합의는 '3통' 등 남북경협의 장애를 해소하여 경협의 추진환경을 개선하고, 기존의 경협사업을 확대·발전시키는 가운데, 신규 사업을 통해 남북 경제공동체로 발전해 나가는 장기적인 동력을 확보하는데 초점을 두었다. 남과 북은 '10·4 선언'에서 개성공단 2단계 개발과 함께 해주지역의 경제특구 건설, 안변과 남포의 조선협력단지 건설, 북한 내 철도·도로 개보수와 공동이용, 농업·보건의료·환경보호 등 다방면의 신규 경협사업에 합의하였다. 이와 함께 '10·4 선언'은 사회문화 분야 교류협력 발전과 백두산 관광 실시, 이산가족면회소

를 이용한 상시 상봉 진행 등 인도적 협력 추진에 대한 합의도 담고 있다.

2007년 남북정상회담 이후 남북 간에는 '10·4 선언' 이행을 위한 각종 회담이 진행되었다. 2007년 11월에는 제1차 남북 총리회담(11.14~16, 서울)과 제2차 남북국방장관회담(11.27~29, 평양)이 개최되었으며, 12월에는 제1차 남북경제협력공동위원회(12.4~6, 서울)와 제1차 서해평화협력특별지대추진위원회(12.28~29, 개성)가 열렸다. 또한 '10·4 선언'에서 합의한 조선협력단지 현장조사(11.3~7), 이산가족면회소 남북사무소 준공식(12.7), 화물열차 운행 개시(12.11), 개성-평양 고속도로 현장조사(12.11~13, 12.21) 등이 추진되었다.

관련 검색어: 6·15남북공동선언, 남북정상회담, 남북총리회담, 남북경제협력공동위원회

## 10·3 합의

'9·19 공동성명'의 초기조치가 완료됨에 따라 2007년 9월 제6차 6자회담의 2단계 회의를 개최하고 10월 3일 비핵화 2단계 조치에 합의가 이루어졌다. 이 '10·3합의'에서 북한이 모든 현존하는 핵시설을 불능화 하는 등 비핵화 조치를 하고, 북한에 대한 테러지원국 지정 해제 및 대적성국 교역법 적용 종료 추진, 관계정상화, 중유 100만톤 상당의 경제·에너지 지원 등을 하기로 했다. 그러나 2008년 검증문제가 불거져 북한의 핵불능화는 완료되지 못하고 있다.

### 1) 배경

2007년 2월 '9·19 공동성명' 이행을 위한 초기조치 합의(2·13 합의)에 따라 북한의 영변 핵시설 폐쇄·봉인, IAEA 감시·검증요원의 영변 복귀, 대북 중유 5만 톤 제공 등이 마무리되면서 초기조치가 완료되었다. 초기조치 완료에 따라 6자회담 참가국들은 2007년 9월 27일~30일간 중국 베이징에서 제6차 6자회담 2단계 회의를 개최하여 '9·19 공동성명' 이행의 다음 단계 진입을 위한 논의를 진행하였다. 이 회담에서 '9·19 공동성명' 이행을 위한 제2단계 조치 합의(10·3 합의)가 도출되었고 10월 3일 6자회담 참가국들에 의해 최종 승인되면서 6자회담 과정은 비핵화 2단계에 진입하게 되었다.

## 2) 내용 및 경과

2007년 9월 27일~30일간 제6차 6자회담 2단계 회의가 개최되어 다음 단계의 진전 문제를 논의했다. 신고와 불능화의 시한과 관련한 미·북간 입장 차이로 난항을 겪기도 했으나, 이틀간 휴회 과정을 거쳐 10월 3일 2단계 이행 합의문서를 채택하였다.

### ‘10·3 합의’ 주요 내용

- 모든 북한 핵시설 연말까지 불능화
- 모든 북한 핵 프로그램 연말까지 신고
- 북한 핵 물질·기술·노하우 이전 금지
- 테러지원국 지정 해제 과정 개시
- 대 적성국 교역법 적용 종료 추진
- 미·북, 일·북 관계정상화 노력
- 중유 100만 톤 상당 경제·에너지 지원

‘10·3 합의’는 크게 △비핵화, △북한에 대한 경제·에너지 지원, △관련국간 관계 정상화를 위한 조치 등으로 구성되어 있다. 먼저 비핵화를 위한 조치로서, 북한은 모든 현존하는 핵시설을 불능화하기로 하였으며, 그 중 영변의 3개 핵시설(5MWe 원자로, 재처리시설, 핵연료봉 제조공장)은 연내에 불능화를 완

료하기로 하였다. 또한 미국이 불능화 작업을 주도하고 초기자금을 부담하는 것으로 규정하였다. 아울러 북한은 모든 핵 프로그램을 연내에 완전하고 정확하게 신고하도록 규정하고 핵 물질·기술 및 노하우를 이전하지 않는다는 공약을 재확인하였다. 또한 미·북, 일·북 관계정상화 노력을 지속해 나가며, 여타 참가국들은 중유 100만 톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원을 북한에 제공하고, 적절한 시기에 6자 외교장관회담을 베이징에서 개최한다는 입장을 재확인하였다.

‘10·3 합의’는 한반도 비핵화 과정에서 ‘불능화’라는 새로운 영역으로 본격 진입했다는 데 의미가 있다. 실제로 미국의 전문가 그룹이 2007년 10월 11일부터 18일까지 평양 및 영변 핵시설을 방문하고, 이어 11월 1일부터 불능화 작업팀이 북한에 도착하여 불능화 조치를 취하기 시작하였다. 6자회담 참가국 전문가들도 10월 27~29일간 영변 핵시설을 방문하여 북한의 불능화 조치 이행 상황을 점검하였다. 그러나 북한의 우라늄농축프로그램(Uranium Enrichment Program: UEP) 및 시리아와의 핵확산 의혹이 제기되고 북한이 이에 반발하면서 북한의 핵프로그램 신고가 ‘10·3 합의’의 약속기한인 2007년 12월 31일을 넘기게 되었고 비핵화 2단계 조치의 완료도 지연되게 되었다.

이러한 상황에서 미국은 관련국들과의 의견 조율을 거쳐

2008년 3월 13일 제네바, 4월 8일 싱가포르에서 북한과 신고 문제 해결을 위한 협의를 가졌다. 싱가포르 미·북 협의 결과에 따라 북한은 5월 8일 성 김(Sung Kim) 미 국무부 한국과장 방북 시 영변 5MWe 원자로 및 재처리 시설의 가동·생산 기록이 담긴 18,000여 페이지의 신고 보충자료를 미국 측에 전달하였다. 북한은 6월 26일 신고서를 6자회담 의장국인 중국에 제출하였으며, 6월 27일 중국은 이를 여타 6자회담 참가국들에게 회람하였다. 미국은 북한의 신고서 제출 직후인 6월 26일 북한에 대한 테러지원국 지정 해제를 의회에 통보하고 적성국 교역법 적용을 종료하였다. 또한 6월 27일 북한은 CNN을 비롯한 6자회담 참가국 방송사를 영변으로 초청한 가운데 영변 5MWe 원자로의 냉각탑을 폭파하였다.

북한의 신고서 제출 이후 신고서의 완전성과 정확성에 대한 검증이 필수적이라는 공감대를 바탕으로, 6자회담 수석대표 회의가 2008년 7월 10~12일간 베이징에서 개최되었다. 수석대표 회의에서 참가국들은 가장 중요한 쟁점이었던 검증의정서(verification protocol)에 대해 구체적인 진전을 이루지 못하였다. 그 후에도 북한이 철저한 검증을 거부하는 완강한 태도를 고수하자 미국은 대북 테러지원국 지정해제 발효를 보류하였고, 이에 대해 북한은 8월 26일 외무성 대변인 성명을 통해 불능화 조치 중단을 선언한 후, '사용 후 연료봉'인출을 중단하

는 한편 불능화 조치가 진행 중이던 영변 핵시설 복구 작업을 개시하는 등 위기 상황을 조성하였다.

이러한 가운데 크리스토퍼 힐 미 국무부 차관보가 10월 1일~3일간 방북하여 북한과 협의를 갖고, 차기 6자회담시 6자간 합의를 전제로 한 검증 관련 잠정합의에 도달하였다. 미·북 잠정합의 도출에 따라 미국은 10월 11일 북한에 대한 테러지원국 지정 해제 조치를 발효시켰으며 북한도 다음날 핵시설 불능화 복구 조치를 원상으로 되돌리는 한편 '사용 후 연료봉'인출 등 불능화 작업을 재개하였다. 미·북 간 잠정합의에 따라 6자회담 수석대표 회의가 12월 8일~11일간 베이징에서 개최되었으나, 북한이 시료 채취 등 검증 핵심요소에 대한 거부 의사를 굽히지 않는 완강한 태도를 고수함에 따라 합의에 도달하지 못하였다.

이러한 상황 속에서 북한이 2009년 4월 5일 장거리 미사일을 발사한 데 이어 5월 25일 제2차 지하 핵실험을 강행했다. 이로 인해 유엔의 대북제재조치가 강화되고 6자회담 재개가 계속 미루어짐으로써 '10·3 합의'의 이행을 통한 북한의 핵불능화가 완료되지 못하고 있다.

관련 검색어: 9·19 공동성명, 2·13 합의, 6자회담, 비핵화

## 12·1 조치

북한이 2008년 12월 1일 일방적으로 취한 조치로, 교류협력 인원의 통행 제한, 개성공단 상주인원 감축, 남북 간 철도 운행과 개성관광 중단, 경협협의사무소 폐쇄 등이 주요 내용이다. 금강산관광 중단, 전단 살포, 김정일 위원장 건강이상과 급변사태설 등에 대한 반발이었다. 북한은 이 조치를 2009년 8월 21일 해제하였다.

### 1) 개요

‘12·1 조치’는 북한이 일방적으로 2008년 12월 1일을 기해 취한 조치로, 모든 남북 간 교류협력과 경제거래 목적 인원의 (육로)통행 제한, 남북 육로통행 시간대와 인원수 축소, 개성공단 상주인원 감축, 남북 간 철도운행과 개성관광 중단, 경협사무소 폐쇄 등을 골자로 하고 있다.

북한은 이에 앞서 2008년 10월 2일 개최된 남북군사실무 회담에서 남측 시민단체들의 대북 전단 살포가 계속 이루어질 경우 개성공단 사업과 개성관광에 엄중한 후과가 있을 것이며, 군사분계선을 통한 남측 인원 통과를 제한할 것임을 경고한 바 있다. 실제로 북한의 김영철 국방위원회 정책실장은 12·1 조치를 취하기 전인 2008년 11월 6일 개성공단을 둘러보았으며, 12·1 조치 이후에도 12월 17일 다시 개성공단을 둘러보는 등 사전·

사후 점검을 한 바 있다.

12·1 조치로 인해 개성관광과 남북 간 화물열차 운행이 완전히 중단되었으며, 개성과 금강산 지역을 오고 가던 차량과 인원의 통행이 크게 축소됨에 따라 개성공단 사업자들은 물론 남북 간 위탁가공 교역업체, 대북지원을 추진하던 남측의 민간 단체들이 큰 불편을 겪었다.

### 2) 관련 경과

2008년 7월 11일 우리 측 금강산 관광객 1명이 북한 군인의 총격을 받아 사망하는 사건이 발생했다. 이에 대해 우리 정부는 금강산 관광을 잠정 중단하는 조치를 취하고 당국 간 협의를 통해 진상 규명과 재발 방지, 신변안전보장 대책을 확실히 취한 다음 관광을 재개한다는 입장을 정했다. 그러자 북한 군부는 금강산 지역에 남측 체류인원을 추방하고 군사분계선 통과를 제한하며 사소한 적대행위에도 군사적 대응을 하겠다고 발표하였다. 그러던 중 8월 14일부터는 김정일 위원장의 건강이상설과 급변사태설이 불거지고, 북한은 ‘우리의 존엄과 자주권을 모독하는 용납 못할 도발행위’라고 주장하면서 남북관계를 경색시켰다.

북한은 2008년 11월 24~27일까지 순차적으로 남측에

12·1 조치 내용을 일방 통보해 왔으며 이를 ‘중대조치’라고 불렀다. 12월 1일부터 시행한 이 조치로 우선 경의선 도로를 통한 남북 간 왕래 횟수(시간대)가 매일 ‘출경(방북) 12회, 입경 7회’에서 ‘출·입경 각각 3회’로 축소되었다. 또 한 시간대 당 통과 인원과 차량 대수도 이전 500명과 200대에서 250명과 150대로 각각 줄었다. 하루에 경의선 도로를 통한 전체 출·입경이 인원 750명과 차량 450대로 제한된 것이다.

이처럼 통행 가능 시간대의 폭이 대폭 줄어들면서 생산품 반입이나 원자재 반출 등이 필요한 때에 이루어지지 못해 물류비용이 추가로 발생하는 등 개성공단 입주업체들의 부담과 불편이 크게 늘어났다. 이와 함께 3천명 안팎으로 추정되던 개성공단의 상시체류증 소지자는 880명으로 제한되었다. 아울러 남북경협협회사무소가 폐쇄되고 각종 교류협력과 경제거래를 위한 인원의 육로통행이 제한되면서, 개성공단 이외의 기타 남북 간 교역과 위탁가공 사업자들도 사업에 타격을 입었다. 특히 매주 화요일 출·입경 각 한 차례씩만 동해선 육로를 사용할 수 있게 됨에 따라 금강산 지구에서의 각종 교류협력 사업은 사실상 단절되었다. 이 밖에도 2007년 12월 11일부터 개통된 문산-개성 봉동 간 화물열차의 운행이 중단됐으며, 개성관광도 2008년 11월 29일 관광을 마지막으로 문을 닫게 되었다.

북한은 12·1 조치를 취한 지 9개월여 만인 2009년 8월 20일

남측 군사실무책임자 앞으로 보낸 전통문을 통해 8월 21일부터 12·1조치를 해제한다는 통보를 해 왔다.

북한이 12·1조치를 해제한 이후에도 경의선 화물열차 운행과 개성관광은 재개되지 못한 상태로 있다. 화물열차는 12·1 조치 이전부터 개성공단 입주기업들이 자체 보유한 화물차량을 이용해 대부분의 원자재와 생산제품을 운송하고 있기 때문에 화물 운송 수요가 거의 없었다. 개성관광은 우리 정부가 당국 간 협의를 통해 신변안전보장 등에 대한 확실한 대책이 마련된 다음에 관광을 재개한다는 입장인 반면, 북측이 이에 대해 소극적 태도를 보임에 따라 관광이 재개되지 못하고 있다.

관련 검색어: 개성관광사업, 개성공단사업, 금강산 관광사업, 금강산 관광객 피격 사건





안중근의사 유해발굴사업

애치슨 라인

연평도 포격 도발 사건

연평해전 → '서해교전' 참조

5·24 조치

5·10 총선거

완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID)

용천역 폭발사고 재해 지원

울진·삼척 무장공비 침투 사건

위탁가공 교역

유라시아 이니셔티브

유엔 대북제재

유엔한국임시위원단

6·23 선언

6·25 전쟁

6·15 남북공동선언

6자회담

이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환 방문

이산가족교류촉진법

이산가족면회소

이산가족 문제의 해결

20개 시범실천사업

2·29 합의

2·13 합의

인공기 계양사건

일괄타결 동시행동

1·21 사태

임진강 수해방지 사업



## 안중근의사 유해발굴사업

안중근 의사 유해 발굴 및 봉환사업은 2005년 6월 15차 장관급회담에서 남북이 공동으로 추진하기로 합의하였다. 이후 실무접촉을 진행하여 유해 매장 위치와 관련한 자료를 교환하고 매장 추정지 일대에서 공동조사도 하였으나 진전되지 못하고 2008년 들어 우리 정부 단독으로 작업을 추진했다. 2010년에는 '안중근 의사 유해 발굴 추진단'이 발족되었다.

### 1) 배경

안중근 의사 유해 발굴 및 봉환사업은 안중근 의사의 영혼을 달래주고 우리 민족사의 정통성을 바르게 계승하자는 취지에서 '대한민국 광복 60년 기념사업'과 함께 추진되었다. 2005년 6월 21일~24일간 개최된 제15차 남북장관급회담에서 남북은 안중근 의사 유해 발굴사업을 공동으로 추진하기로 합의하였다. 남북한이 합의하여 추진할 경우 중국의 협조를 확보하는데 용이하다는 판단에서였다. 남과 북은 2005년 9월 7일부터 2007년 4월 10일 사이에 4차례의 '안중근 의사 유해 공동발굴 및 봉환을 위한 실무접촉'을 개최하였다. 남북은 2006년 3월 20일 가진 3차 실무접촉 결과에 따라 2006년 6월 중국 뤄순의 유해 매장 추정지 일대에서 공동조사를 진행하기도 했다.

### 2) 관련 경과

'안중근 의사 유해 공동발굴 및 봉환을 위한 실무접촉' 1차 회의(2005.9.7, 개성)에서 남과 북은 '안중근 의사 유해 발굴단'을 구성해 안중근 의사의 유해 발굴 및 봉환사업을 공동으로 추진하기로 합의했다. 양측은 1차 접촉결과를 토대로 2005년 9월 15일 안중근 의사 유해 매장 위치 확인을 위한 다양한 노력 경주와 상호 자료와 정보 교환, 공동조사 및 발굴 추진 등의 내용을 담은 합의를 채택했다.

우리 측은 2005년 10월 21일 유해 위치와 관련된 연구자료를 북측에 보냈고, 북측은 10월 14일 관련자료를 우리 측에 보내왔다. 또한 남북은 2005년 11월 22일 개성에서 안중근 의사의 유해 발굴 및 봉환을 위한 2차 실무접촉을 가졌다. 남북 양측은 그동안 상호 연구한 결과와 유해 공동발굴사업에 대한 의견을 교환하고, 유해공동발굴사업에 대한 의지를 재확인하였다.

남북 양측은 2006년 3월 20일 3차 실무접촉 합의에 따라 6월 7일~11일간 안중근 의사 유해 매장 추정지인 중국 따렌시 뤄순구 뤄순 감옥 뒷산 공동묘지를 공동으로 조사하였다. 우리 정부는 동 사업의 취지와 남북 당국 간 협력사업임을 감안하여 조사경비를 전액 남북협력기금에서 지원하였다. 공동 현

지조사 결과 당초 추정된 지역에서는 유해를 발굴할 수 있는 가능성이 낮다는 판단을 내리고, 다른 후보 지역을 추가로 조사, 발굴하기로 의견을 모았다.

2007년 4월 4차 실무접촉에서 남북은 2006년 공동조사에서 매장 후보지로 판단한 지역에 대한 공동조사 및 발굴을 2007년 중 실시하기로 합의하였으나, 중국과의 협조 문제와 2008년 이후 남북관계 경색으로 실현되지 못하였다. 우리 정부는 2008년 들어 자체적으로 유해발굴조사단과 지질조사팀 등 18명(한국 14, 중국 4)의 조사단을 구성하여, 2006년 남북 공동조사단이 발굴하기로 확정된 뤼순 감옥 인근 지역에 대한 1차 현장조사를 실시(2008.3.25.~4.2)하였으며, 이어 정밀 물리탐사장비를 투입하여 2차 현장조사를 실시(2008.4.10.~4.29)하였다. 조사결과 유해 매장추정지에서 유해는 발견하지 못하였으며, 뤼순 감옥 증축 시 훼손되었거나 이장 가능성이 있는 것으로 추정되었다.

이러한 상황에서 정부는 2010년 안중근 의사 순국 100주년을 맞아 안중근 의사 유해 발굴 사업을 강화해 나가기로 하고, 이를 위해 한·중·일 공동으로 유해 발굴 작업을 추진하기로 하였다. 정부는 정확한 매장지 확인을 위해 일본에 관련 기록 협조를 요청하는 한편, 매장 가능지역 보존과 발굴 작업을 위해 중국 정부와도 긴밀히 협조해 나간다는 계획을 수립했다.

또한 정부는 동 사업의 체계적인 추진을 위해 2010년 5월 19일 자체적으로 외교계, 사학계 원로와 전문가, 유관 단체장 등 17명으로 구성된 ‘안중근의사 유해 발굴 추진단’을 발족시켰다.

안중근 의사 유해발굴 사업과 병행하여 남북한 간에는 안중근 의사 기념사업이 추진되었다. 2010년 안중근 의사 순국 100주년을 맞아 중국 뤼순 감옥에서 남북 공동 추모행사를 개최하였으며, 2013년에는 의거 104주년을 맞아 중국 하얼빈에서 남북 공동 기념행사를 개최하였다. 또한 2012년에는 남측의 ‘안중근의사 기념사업회’ 일행 10명이 북한 내 안중근 의사의 유적지를 방문하고, 북측 관계자들과 안중근 의사 전집 발간, 기념관 건립 등 남북이 공동으로 추진할 가능성이 있는 사업에 대해 의견을 교환했다. 정부는 2015년 광복 70주년을 맞아 안중근 의사 유해 발굴 사업을 남북협력으로 추진하기로 하는 등 지속적인 노력을 기울이고 있다.

관련 검색어: 남북장관급회담, 남북협력기금

## 애치슨 라인

1950년 1월 미 국무장관 애치슨이 미국의 극동방위선을 발표하였다. 이 애치슨 라인 밖에 위치한 한국과 대만은 미국의 방위에서 제외된다는 것을 시사한 것이다. 이것이 공산진영으로 하여금 한반도 유사시 미국이 개입하지 않을 것이라는 오관을 하게 하였다. 대남 무력침략을 준비해오던 김일성은 이 발표 후 소련을 방문하여 전쟁의 세부계획을 확정하였다.

애치슨은 1949년~53년 미국 국무장관을 지냈으며, 1950년 1월 전미국 신문기자협회에서 '아시아에서의 위기'라는 제목의 연설을 하는 가운데 미국의 극동방위선을 발표하였다. 이것이 애치슨 라인인데, 이에 따르면 미국은 공산권 방위를 위해 알류산 열도에서 일본 류큐제도를 거쳐 필리핀을 잇는 선을 설정하였다. 따라서 이 방위선 밖에 위치한 나라의 안보와 관련된 군사적 공격에 대해서는 아무런 보장도 할 수 없다는 것이었다. 물론 한국의 방위는 유엔 현장의 정신에 입각해서 이루어질 것이라는 내용이 붙어 있기는 했지만, 이 발표는 한국과 자유중국(대만)을 미국의 방위 영역에서 제외한다는 것을 시사하는 것이었다.

애치슨은 트루먼 독트린에 따라 북대서양조약기구(NATO)를 창설하고 미·일 안보조약을 체결하는 등 대소 봉쇄 정책을 펴왔다. 그럼에도 불구하고 이 애치슨 라인을 발표함으

로써 공산진영으로 하여금 오관을 하게 하는 결과를 가져왔다. 북한은 1949년에 '조·소 간 경제 및 문화협조에 관한 협정'을 맺어 군사장비 제공을 보장받았으며, 주한미군이 철수한데다 중국에 공산정권이 출범함으로써 대남 무력침략을 실행할 수 있는 대외적 여건이 갖추어지고 있다고 보았다.

여기에다가 애치슨 라인 발표는 한반도 유사시 미국이 개입하지 않겠다는 의도로 읽혀지기에 충분했다. 애치슨 라인이 발표된 후 1950년 3월 30일부터 4월 25일까지 김일성과 박헌영이 소련을 방문하여 전쟁의 세부계획을 확정하였다는 사실을 이를 잘 말해준다.

관련 검색어: 6·25 전쟁

## 연평도 포격 도발 사건

북한은 2010년 11월 23일 연평도에 대한 170여 발의 포격 도발을 감행하였다. 이는 한국 영토에 대한 직접 공격이고 민간인을 가리지 않고 무차별로 공격했다는 점에서 중대한 무력도발 사건이었다. 정부와 국회는 이를 규탄하고 무고한 인명피해를 낸 비인도적 도발행위에 대해 강력히 항의하였으며, 책임 있는 조치를 요구했다.

북한은 2010년 3월 26일 천안함 폭침에 이어, 11월 23일 우리 영토인 연평도에 대한 포격 도발을 감행하였다. 북한은 연평도내의 군부대뿐 아니라 민가를 구별하지 않고 무차별적으로 170여 발의 포격을 자행하였고, 우리 군은 이에 k-9 자주포로 즉각 대응사격을 실시했다. 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 6·25 전쟁 이래 한국 영토에 대한 북한의 첫 번째 공격이라는 점과 민간인을 가리지 않고 무차별적으로 공격했다는 점에서 한반도 평화를 근거에서 파괴한 매우 중대한 도발 사건이라고 할 수 있다. 한반도의 평화를 염원하는 국제사회도 커다란 충격에 빠졌다. 미국, 영국, 일본,

독일 등 세계 각국은 북한의 비인간적인 도발 행위에 분노하고 이를 규탄하였다.

### 사건 경과

11월 23일 10시 15분~14시 30분	해병대 연평부대는 NLL이남의 우리 해상사격 구역에 정례적인 해상사격 훈련 실시
14시 34분~46분	북한군은 개머리에 배치된 방사포와 무도에 배치된 해안포로 우리 연평부대와 민가에 무차별적인 포사격 실시 북한의 방사포와 해안포 150여 발 중 60여 발은 군부대와 민가 공격, 90여 발은 해상에 떨어짐
14시 47분~15시 15분	우리 연평부대는 k-9 자주포로 북한의 무도 해안포 부대에 50발의 대응사격, 대응사격 전에는 2차례에 걸쳐 경고 통신 실시
15시 12분~29분	북한군은 방사포와 해안포 20여 발로 연평부대 지휘소와 레이더 기지 일대에 2차 공격 실시
15시 25분~41분	북한의 2차 공격에 따라 우리 연평부대는 k-9 자주포로 북한의 개머리 해안포 진지에 30발의 대응 사격 실시

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

국회도 11월 24일 '북한의 무력도발행위 규탄 결의안'을 채택하여 "민간인 거주 지역을 포함한 연평도 일대에 북한의 불법적이고도 비인도적인 포사격 행위로 무고한 인명피해가 있었으며, 이는 대한민국에 대한 중대한 무력도발행위"라고 규정하고 강력히 규탄하였다.

정부와 군당국은 연평도 포격 사건의 안보적 교훈에 주목하고 이후 북한의 추가적 도발을 막기 위한 조치에 주력해왔다. 군당국은 연평도 포격 사건 이후 교전수칙을 전면 수정하겠다고 밝혔다. 2010년 11월 28일-12월 1일간 서해 인근 우리 영해와 공해에서 사상 최대 규모의 연합훈련이 실시된 데 이어 12월 20일에는 연평도에서 사격 훈련이 실시되었다. 북한의 포격도발 이후 우리 군은 서북도서방위사령부를 창설했으며, 병력 증강과 아울러 북한의 해안포대를 정밀 타격할 수 있는 스파이크 미사일의 배치 등 대응 장비를 대폭 보강했다.

북한의 연평도 포격 도발은 천안함 폭침 도발과 함께 남북관계에서 긴장과 갈등을 더욱 고조시켰으며, 국제사회에도 북한의 호전성을 다시 한 번 확인시키는 계기가 되었다.

관련 검색어: 천안함 폭침 사건, 연평도 포격 도발 사건

## 5·24 조치

2010년 3월 26일 천안함 폭침 사건 후 합동조사단에 의해 북한의 소행임이 밝혀지자 정부는 도발하면 상응한 책임이 따른다는 사실을 인식시킨다는 차원에서 5월 24일 강력한 대북조치를 발표하였다. 북한 선박의 우리측 해역 운항 금지, 대북 교역 및 교류 전면 중단, 개성·금강산 지구 외 우리 국민의 방북 불허, 순수 인도적 지원 외 지원사업 전면 보류 등을 주요 내용으로 하고 있다.

### 1) 배경

2010년 3월 26일 백령도 서남방 2.5km 지점에서 우리 해군의 1,200톤급 초계함인 천안함이 북한의 어뢰 공격을 받아 침몰하였다. 이 사고로 천안함에 탑승하고 있던 승조원 104명 중 58명이 구조되고 46명이 실종되었으며, 이후 실종자 수색과 선체 인양이 이루어지면서 실종자 46명 모두 전사한 것으로 확인되었다. 미국, 영국, 호주, 스웨덴 등 4개국 전문가가 포함된 민·군 합동조사단은 사고해역에서 건져 올린 북한의 어뢰(CHT-02D) 추진체 등을 근거로 천안함 침몰이 북한의 소행인 것으로 밝혀내고, 이 같은 내용의 조사결과를 5월 20일 발표했다.

우리 정부는 북한의 추가적인 도발을 근원적으로 차단하고, 도발에는 상응하는 책임이 따른다는 사실을 북한에게 분명하게 인식시킨다는 차원에서 5월 24일 강력하고 즉각적인 대

복조치를 발표하였다.

## 2) 관련 경과

5월 24일 오전 이명박 대통령은 서울 용산 전쟁기념관에서 천안함 사태와 관련, 대국민 담화를 발표했다. 담화에서 이 대통령은 천안함 피격이 '대한민국을 공격한 북한의 군사도발'이라고 규정짓고, 북한의 책임을 묻기 위한 조치를 직접 발표했다. 이 대통령은 담화를 발표하는 시간부터 북한 선박이 '남북해운합의서'에 의해 허용된 우리 해역의 어떠한 해상교통로도 이용할 수 없으며, 남북 간 교역과 교류도 중단될 것이라고 선언했다. 또한 우리 정부는 관련국과 긴밀한 협의를 거쳐 천안함 피격 사안을 유엔 안전보장이사회에 회부하고, 국제사회와 함께 북한의 책임을 물을 것이라고 밝혔다.

아울러 앞으로 북한의 어떠한 도발도 용납하지 않고 적극적인 억제 원칙을 견지할 것이며, 북한이 무력 침범하면 즉각 자위권을 발동할 것이라고 천명했다. 그러면서 북한의 영유아에 대한 지원은 인도적 차원에서 유지할 것이며, 개성공단 문제는 그 특수성도 감안하여 검토해 나가겠다는 입장을 밝혔다. 이와 함께 북한에 대해 대한민국과 국제사회 앞에 사과하고, 이번 사건 관련자들을 즉각 처벌할 것을 촉구했다.

대통령의 대국민 담화 발표 직후 현인택 통일부장관, 유명환 외교통상부장관, 김태영 국방부장관은 정부중앙청사 별관 국제회의장에서 합동기자회견을 갖고 후속조치 내용을 발표했다.

먼저 통일부는 이 대통령이 밝힌 북한 선박의 우리나라 해역 운항 전면 금지 조치와 대북 교역 및 교류의 전면 중단 조치를 다시 한 번 확인하고, 개성과 금강산 지구를 뺀 북한 지역 방문을 허가하지 않으며 북한 주민과의 접촉도 제한한다고 밝혔다. 개성공단을 포함한 대북 신규 투자는 물론 진행 중인 사업의 투자 확대도 금지하되, 개성공단은 현지 체류인원을 축소하여 운영은 계속해 나갈 수 있도록 하겠다고 설명했다. 아울러 대북지원 사업은 원칙적으로 보류하되, 영유아 등 북한내 취약계층에 대한 인도적 지원은 유지할 것이라고 밝혔다.

### 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

외교통상부도 천안함 피격 침몰 사건을 유엔 안전보장이

사회에 회부하겠다는 이대통령 담화 내용을 확인하고, 한·미 동맹 차원에서 북한에 대한 단호한 조치들을 취해나갈 것이며, 일본, 중국, 러시아와도 긴밀히 협조해 나가는 등 양자 및 다자 차원에서 북한의 도발을 규탄하고 응징하는 조치들에 대한 국제사회의 지원을 얻기 위해 외교적 노력을 적극 기울여 나갈 것임을 밝혔다. 이와 함께 북한의 불법무기 거래를 차단하기 위해 유엔 안보리 제재 결의 1874호와 1718호를 국제사회가 보다 더 엄격하게 이행해 나가도록 촉구하는 한편, 대량살상무기 확산 방지구상(PSI) 훈련에 보다 적극적으로 참여하는 방안에 대해 관련국들과 협의해 나갈 것임을 천명했다.

국방부는 그 동안 중단됐던 대북 심리전 재개, 서해에서 한·미 연합 대잠수함 훈련 실시, PSI의 정신에 따라 북한의 핵과 대량살상무기의 확산을 적극적으로 차단하기 위한 역내외 해상차단훈련 등을 밝혔다. 이와 함께 우리 군은 추후 나타나는 북한의 반응과 태도에 따라 필요한 군사적·비군사적 조치를 강구해 나갈 것임을 강조했다.

정부의 '5·24 조치'이후 국회는 2010년 6월 29일 '북한의 천안함에 대한 군사도발 규탄 및 대응조치 촉구 결의안'을 채택했다. 유엔 안보리는 2010년 7월 9일 “북한이 천안함 침몰의 책임이 있다는 결론을 내린 합동조사단의 조사결과에 비추어 깊은 우려를 표명한다”, “천안함 침몰을 초래한 공격을 규탄하며

한국에 대한 공격이나 적대행위를 방지하는 것이 중요하다”는 내용이 담긴 의장 성명을 채택했다. 유럽의회, G8 정상회의 등도 한국의 조사 결과와 대북 조치를 지지하면서, 북한의 천안함 공격에 대해 규탄하는 성명 등을 발표하였다.

북한은 자신들의 소행을 부인하는 한편, '5·24 조치'의 해제를 지속적으로 요구해 오고 있는데, 이는 일부의 우려에도 불구하고 '5·24 조치'가 대북제재로서 효과가 있음을 입증하는 것이다. 정부는 북한의 신뢰할 만한 태도 변화없이 '5·24 조치'의 전면해제는 불가하다는 원칙을 유지하고 있다. 2014년 6월 14일 「반출·반입 승인대상 품목 및 승인절차에 관한 고시」를 개정하여 남북간 모든 물품의 이동을 승인대상으로 전환하고, 관계기관과의 협력을 통해 반출·반입에 따른 통과검사를 강화하였고, 북한에서 생산된 물품의 원산지를 제3국으로 위조하여 위장반입하는 행위도 철저히 차단하였다.

그러나 북한의 영유아 등 취약계층을 대상으로 하는 인도적 지원은 계속하고, 비정치적 사회·문화 교류에 대해서는 방북 및 접촉을 허용하는 등 유연한 조치를 취하였다. 이와 함께 '나진-햇산' 물류사업의 경우 한·러 양국 간 신뢰구축, 유라시아 이니셔티브의 실현 등을 고려하여 특별한 사례로 사업을 추진하기로 하고 현지 실사 및 시범 운송사업 등을 진행하였다. 또한 우리 기업들이 불가피하게 겪고 있는 어려움을 완화하기



위한 노력도 병행하고 있다. 첫째, 우리 기업들의 애로사항을 파악하고 지원대책을 강구하였다. 둘째, '5·24 조치' 이전에 북한과 계약을 체결, 대금을 지불한 건에 대해서는 물품의 반출·반입을 한시적으로 허용하였다. 셋째, 사업중단으로 인한 기업들의 자금난 경감을 위해 금융지원을 실시하였다. 넷째, 우리 교역·경협기업들의 북한에 있는 투자자산을 점검하고 보호하기 위한 방북 및 접촉을 허용하기도 했다. 다만, 북한의 제3차 핵실험 이후부터는 방북 및 접촉은 중단된 상태다.

'5·24 조치'는 북한의 도발에 대한 한국 정부의 정당한 대응이지만, 남북한 간의 신뢰형성과 관계의 진전에 따라 탄력적인 적용이 가능한 자체 지침의 성격으로서 향후 북한의 태도에 따라서는 보다 유연한 접근 및 해제도 가능하다고 하겠다.

관련 검색어: 천안함 폭침 사건, 대량살상무기 확산방지 구상(PSI), 유엔 대북제재

## 5·10 총선거

소련과 북한측이 남북한 총선거안을 거부하자 1948년 2월 26일 유엔은 한국임시위원단이 접근할 수 있는 지역만이라도 임무를 수행하도록 결의했다. 이에 따라 미 군정청이 남한만의 단독 총선거를 5월 10일 실시한다고 발표했다. 총 의원 수 300명 가운데 북한 지역에 100명을 배당하고 200명을 선출하였다. 제헌의회 첫 회의는 5월 31일 열렸다.

1947년 11월 14일 유엔은 총회에서 남북한 대표의 선출을 위한 한국임시위원단의 설치와 총선거를 실시할 것을 의결하였다. 그러나 소련과 북한이 남북한 총선거안을 거부함에 따라 1948년 2월 26일 유엔 소총회는 한국임시위원단이 접근할 수 있는 지역만이라도 그 임무를 수행하도록 결의했다. 이에 따라 미 군정청은 3월 1일 남한만의 단독 총선거를 5월 10일에 실시할 것임을 발표했다.

이어 총선거 일자가 공표되고 선거를 위한 행정 절차가 진행되자 남로당 등 좌익세력은 선거를 거부하고 무산시키기 위해 본격적인 단선 저지투쟁에 들어갔다. 또한 남한 단독정부 수립을 반대하는 김구·김규식 등은 남북대표자 연석회의를 제의하고 평양을 다녀오기도 하였으나 북한 측이 정치선전에만 이용하는 등 성과를 거두지 못하였다.

드디어 제헌의회를 구성하기 위한 선거가 5월 10일 제주

도를 제외한 남한 전 지역에서 진행되었는데, 이를 5·10 총선거라고 한다. 제주도는 4·3항쟁으로 선거가 치러지지 못했다. 이 선거는 총 의원 수 300명 가운데 북한 지역에 100명을 배당하고 200명을 선출하는데 총 948명이 입후보하여 4.7대 1의 경쟁률을 보였다.

선거는 좌익 진영과 김구의 한국독립당이 불참하여 반탁 입장에 있던 우익 세력 간의 대결이 되었다. 좌익 진영은 선거에 불참했을 뿐 아니라 도처에서 선거 방해 및 파괴공작을 진행하였다. 중앙선거관리위원회는 95.5%의 높은 투표참가율을 보였다고 발표했다. 그러나 좌익 세력은 부정선거, 강압선거를 이유로 선거무효를 주장하기도 했다.

선거 결과 무소속이 돌풍을 일으켜 85석을 차지했고 이승만의 독립촉성국민회가 55석, 김성수의 한민당이 29석, 그리고 대동청년단이 12석, 조선민족청년단이 6석, 기타 13석으로 나타났다. 이승만과 한민당 계열은 다수를 차지하지 못했다. 대신에 무소속 당선자들이 대부분 독립촉성국민회나 한민당 계열이 많아서 이들을 포함할 경우 다수당을 확보했다고 평가된다.

선거 후 제헌의회 첫 회의가 5월 31일 열려 의장에 이승만, 부의장에 신익희와 김동원을 선출하였다. 이어 7월 17일 헌법제정을 공포하고 7월 20일 초대 대통령에 이승만, 부통령에

이시영을 선출하였으며, 초대 내각 구성을 마치고 8월 15일 대한민국 정부가 수립되었다.

관련 검색어: 유엔 한국임시위원단, 남북연석회의

## 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID)

미국은 2003년 8월 1차 6자회담에서 '완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID)' 원칙에 따른 '선 핵폐기'를 북한측에 요구했다. 이후 미국은 강경한 이 원칙에 변화를 보여 왔으며, 9·19 공동성명에서는 '한반도의 검증가능한 비핵화'라는 표현을 사용했다. 그러나 미국은 기본적으로는 이 원칙적 입장을 계속 유지하고 있다.

### 1) 연원

미국은 2003년 8월 27일 개막된 1차 6자회담에서 북핵 문제 해결 방안으로 “완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기”(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement: CVID) 원칙에 따른 '선 핵폐기' 조치를 북한에게 요구했다. 그리고 이러한 과정에서 보상은 없으며, 핵 폐기 조치가 이루어진 후에 북한이 요구하는 경제지원과 관계정상화 등을 논의할 수 있다는 입장을 밝혔다. 이 같은 미국의 주장에 대해 북한은 강하게 반발하면서, 미국이 체제보장과 경제지원을 해주면 핵 포기를 할 의사가 있다는 '일괄타결·동시행동' 입장으로 맞섰다.

이러한 상황에서 북한이 폐연료봉 재처리 등 위협조치의 수위를 높여나가고 미국 내에서 대북 강경책에 대한 비판이 제기되자, 미국은 3차 6자회담에서부터 CVID 원칙에 대해

완화된 태도를 나타냈다. 미국은 2004년 6월 23일 개최된 3차 6자회담에서 'CVID' 대신 '포괄적 비핵화'(comprehensive denuclearization)라는 용어를 사용하기 시작했으며, 이러한 미국의 태도 변화는 4차 회담에서부터 더욱 구체화되었다. 이러한 과정을 거쳐 2005년 4차 6자회담 2단계 회의에서 채택된 '9·19 공동성명'에서 CVID 원칙은 “한반도의 검증 가능한 비핵화”와 북한은 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기”한다는 표현으로 귀착되었다.

### 2) 경과

부시 행정부는 2003년 초까지만 해도 북핵 문제 해결의 목표를 설명할 때 '검증가능하며 불가역적인 폐기(verifiable and irreversible dismantlement)'라는 표현을 사용했다. 이는 북한이 처음부터 제네바 합의를 지키지 않았기 때문에 믿을 수 없으며, 북한의 핵계획을 영원히 복구불능의 상태로 만들어야 한다는 뜻이 담긴 것이었다. 그 후 2003년 중반 북한의 고농축우라늄 개발계획이 알려지자 미국은 북핵문제에 대해 더욱 강경한 입장을 취하게 되었다. '검증가능하며 불가역적인 폐기'에다 '완전한(complete)'을 추가한 것은 북한의 고농축우라늄 개발계획을 포함해야 한다는 뜻이었다.

북한은 미국의 CVID 요구 자체에 대해 강하게 반발했다. 특히 ‘불가역적’ 표현에 가장 큰 불만을 나타냈다. CVID에 대해 북한이 거세게 반발하자, 미국은 ‘효과적인 검증은 전제로 한 영구적이고 철저하며 투명한 방법에 의한 모든 핵 계획의 철폐(the dismantlement of all nuclear programs in a permanent, thorough and transparent manner subject to effective verification)’라는 표현을 쓰기도 했는데, 이 표현은 CVID와 근본적으로 내용이 달라진 것이 없으며 용어가 더 복잡하고 길어졌을 뿐이다.

미국은 2004년 6월 23일 열린 3차 6자회담에서부터 CVID 원칙에 대해 변화된 입장을 나타냈다. 여기에서 CVID 대신에 ‘포괄적 비핵화’라는 용어를 사용하기 시작했으며, 2005년 7월 26일부터 개최된 4차 6자회담에서는 CVID 표현을 사용하지 않았다. 미국의 이 같은 태도 변화에는 이라크 전쟁과 미국 내 대북 강경책에 대한 비판 여론이 영향을 미친 것으로 평가되었다.

이라크의 대량살상무기 관련 정보가 부정확한 것으로 드러나고 이라크 전쟁이 장기화되는 조짐을 나타내자, 대선을 앞둔 부시 행정부는 북핵문제를 다자협상 틀 내에서 악화되지 않도록 관리해 나가는 것이 필요하다는 판단을 한 것으로 보였다. 이와 함께 CVID 개념이 너무 광범위하고 모호한 개념이어서,

합의를 도출하는 것은 물론 검증 등 이행과정도 장기간이 소요될 것이라는 지적도 제기되었다.

그러나 CVID 원칙은 완전히 사라진 것이 아니며, 그 후에도 미국 측에서 북핵 해결 및 관계정상화의 조건 등으로 계속 제기되어 왔다. 2007년 5월 30일 버시바우 주한 미국대사는 “CVID가 이뤄져야 한반도 평화체제 구축과 북·미 관계정상화를 할 수 있을 것”이라고 언급했다. 2008년 핵 신고 과정에서도 미국은 “완전하고 정확한 신고”(Complete and Correct Declaration)를 요구하며 우라늄 프로그램의 검증이 핵 신고에 포함되어야 한다는 입장을 보였다.

2008년 미 대선에서 미 공화당은 CVID 원칙을 정강정책에 포함시켰다. 2009년 5월 북한의 2차 핵실험 이후 개최된 아세안지역안보포럼(ARF)에 참가한 힐러리 클린턴 미 국무장관은 7월 22일 가진 기자회견에서 “북한이 완전하고 되돌릴 수 없는 비핵화에 동의하면 관계정상화를 논의할 용의가 있다”고 말해 CVID를 연상시키는 발언으로 주목을 끌었다.

관련 검색어: 6자회담, 일괄타결 동시행동

## 용천역 폭발사고 재해 지원

2004년 4월 22일 북한 평안북도 용천역 인근에서 대규모 폭발사고가 일어나 150여 명이 사망하고 막대한 재산 피해를 냈다. 정부는 효율적인 지원활동을 위해 남북실무회담을 제의하고 북측은 즉각 수용하였다. 우리측은 긴급구호품 및 복구용 자재 장비를 제공하였다. 적십자사 총재 일행이 직접 방북하여 피해상황과 분배 결과를 확인하였다.

### 1) 개요

2004년 4월 22일 오후 1시경 북한 평안북도 용천역 인근에서 대규모 폭발사고가 발생하였다. 북한 중앙통신은 사고발생 이틀만인 4월 24일 “평안북도 용천역에서 질안비료를 적재한 열차들과 유조차들을 교체하던 중 부주의로 인해 전기선에 접촉해 폭발사고가 발생하였다. 현재까지 조사에 의하면 피해 상황은 대단히 크다”고 처음으로 보도하고 4월 26일에는 “피해 반경 2km, 폭발사고 지점 구덩이 15m이며, 사망자 150여 명, 부상자 1,300여 명의 인명피해와 함께 공공·산업건물 30여동, 주택 8,100여 세대 파손 등 막대한 재산 피해를 입었다”고 밝혔다.

북한은 4월 23일 유엔인도주의조정국(UNOCHA), 국제적십자사연맹(IFRC), 세계식량계획(WFP) 등 국제기구들과 평양주재 외국 대사관들에 용천사고 발생 사실을 알리면서 지원

을 요청하였다. 우리 측은 115억 원 상당의 긴급구호품과 296억 원 상당의 복구자재 및 장비 등을 지원하였다.

### 2) 관련 경과

우리 정부는 4월 23일 고건 국무총리 지시로 용천사고 관련 조속한 지원대책을 강구하였으며, 4월 25일 비상지원대책기구인 ‘용천재해대책 실무기획단’을 구성하였다.

4월 26일 우리 측은 남북 간 전화통지문을 통해 대한적십자사 총재 명의의 긴급구호품 전달계획을 북한 측에 통보하였고, 용천재해 구호의 효율화를 위해 ‘남북실무회담’을 북측에 제의하고, 북측이 이를 즉각적으로 수용함으로써 4월 27일 개성 자남산 여관에서 실무회담이 개최되었다. 북측이 실무회담에서 피해복구를 위한 철근, 시멘트 등 13개 품목의 자재·장비 지원을 요청함으로써 우리의 대북지원 활동은 자재·장비 중심으로 이루어졌으며 이후 지원계획 및 수송 관련 협의를 위해 우리 측은 북측과 빈번한 교류가 있었다.

대북지원 물품의 수송 방법에 있어서는 인천항에서 북한 남포항을 왕래하는 기존의 해상항로를 이용하기도 하였다. 그렇지만 용천이 중국 접경지역에 가까운 점을 고려하여 중국 단둥항까지 바닷길을 이용하여 수송하고, 다시 단둥에서 신의주

로 철도 또는 트럭으로 수송하는 육로를 주로 활용하였다. 이외에도 인천공항·평양 순안 공항 간 항공로와 서울·개성 간 육로를 이용하여 물자를 지원하는 등 다양한 수송 경로를 개척하기도 했다.

긴급구호품 지원을 위해 4월 28일부터 7월 21일까지 10차에 걸쳐 라면, 생수, 모포 등 115억 원 상당의 물품이 전달되었다. 또한 복구 자재 및 장비 지원 등을 위해 5월 7일부터 8월 23일까지 20차에 걸쳐 296억 원 상당의 물품이 전달되었다. 대북지원은 기업체, 국가기관, 언론기관, 재외동포, 학교, 사회단체, 종교단체, 일반인 등의 성금과 구호물품으로 이루어졌으며 성금은 주로 복구 자재 및 장비를 구매하는데 사용되었다.

북한 측은 2004년 8월 30일 북한적십자사 위원장 명의로 남측의 용천재해 지원에 사의를 표명하고, 긴급구호 및 복구용 자재·장비 분배결과를 통보해왔다. 한편 이윤구 대한적십자사 총재 일행이 국제적십자연맹 관계자들과 함께 6월 5일부터 8일까지 방북하여 용천지역 피해상황을 확인하고, 우리 지원물자가 주민들에게 분배된 상황을 확인하였다.

## 울진·삼척 무장공비 침투 사건

1968년 10월 30일~11월 2일에 걸쳐 북한 무장공비 120여 명이 울진·삼척지역에 침투, 주민들을 강제로 집결시켜 사상교육을 하고 살해도 하였다. 우리 군·경이 소탕작전에 나서자 북상 도주하면서 일가족 참살 등 갖가지 만행을 저질렀다. 이들 113명을 사살하고 7명을 생포하였다.

1968년 울진·삼척지역에 북한의 무장공비가 침투한 사건은 투입 인원과 그 잔인함에 있어서 유례가 없는 것이었다. 1968년 10월 30일부터 11월 2일에 걸쳐 당시 북한의 민족보위성 정찰국 예하 124군 부대 소속 무장유격대 120여 명이 8개조로 나누어 울진·삼척지역에 침투하였다.

이들은 군복, 신사복, 노동자복 등 다양한 복장을 하고 침투지에서 주민들을 강제로 집결시켜 놓고 북한을 찬양·선전하는 등 정치사상교육을 하였으며, 늦게 도착하거나 반항하는 주민들을 칼로 찌르고 돌로 쳐서 죽이는 등 공포분위기를 조성하였다.

우리 군·경과 예비군이 동원되어 무장공비에 대한 소탕작전에 나서자 이들은 육로를 통해 북상을 기도하면서 갖가지 만행을 저질렀다. 강원도 평창에서는 12월 9일 한 민가에 침입하여 일가족을 참살하였는데, 당시 초등생인 이승복 어린이는

“나는 공산당이 싫어요”라고 말해 무참히 살해되었다.

북한의 무장공비 가운데 113명을 사살하였고 7명을 생포하였다. 우리 측의 민간인 사망자와 소탕작전 중 전사자는 모두 18명이었다.

‘남조선 혁명’의 거점을 구축하기 위한 북한의 이 같은 무장공비 침투 기도는 1969년에도 계속 이어졌으며, 이로 인해 남북관계는 긴장이 최고조에 달하였다.

관련 검색어: 남조선 혁명

## 위탁가공교역

위탁가공교역이란 위탁자가 원자재, 가공설비, 기술 등을 제공하여 제품을 생산하고 위탁자가 다시 반입하거나 제3국에 반출하는 방식의 교역이다. 남북 간에는 1991년 학생가방 위탁가공으로 시작해 꾸준한 성장세를 보였다. 1991년 약 4만 달러에 불과했으나, 2010년 약 3억2천만 달러로 성장했다. 북한 노동력의 가격경쟁력이 높아 상호 보완성이 있고 경제 외적인 영향을 줄일 수 있기 때문이다.

### 1) 개요

위탁가공교역이란 위탁자가 원자재, 가공설비, 기술 등을 수탁자에게 제공하여 제품을 생산한 다음 가공품을 수탁자에게 지불하고, 생산제품을 위탁자가 다시 반입하거나 제3의 수취인에게 반출하는 방식의 교역을 말한다. 영문으로는 processing deal 또는 product buy back으로 표현한다. 수탁자가 기존의 설비와 기술을 활용하여 원자재를 공급받아 완제품을 생산하는 ‘단순 위탁가공’과 위탁자가 원자재 이외에 생산 설비와 기술을 함께 제공하는 ‘설비제공형 위탁가공’으로 구분하기도 한다.

남북간 위탁가공교역은 주로 북한의 노동력을 활용해서 노동집약적인 경공업 제품에서 이루어지고 있는데, 초기에는 의류, 봉제를 중심으로 추진되다가 전자·전기, IT, 농산물 위

탁재배·가공, 생활용품 등으로 다양화되는 한편 고급 정장 등 가공임이 높은 분야로 발전하는 추세를 보였다. 그러나 2010년 북한의 천안함 폭침 도발에 대한 '5·24 조치'로 사실상 중단된 상태로 오늘에 이르고 있다.

## 2) 남북 간 위탁가공교역 현황

남북 간 위탁가공교역은 1991년 코오롱상사의 학생가방 위탁가공교역을 계기로 시작되었으며, 그 후 1992년 이후 남북 관계 경색으로 전반적인 남북교역이 정체 상태에 있는 가운데에도 지속적인 성장세를 보여 왔다. 1991년에는 약 4만 달러에 불과하던 남북 간 위탁가공교역은 1994년에는 2,566만 달러로 빠르게 증가하였으며, 개성공단 사업이 본격 추진되기 전까지는 남북 간 상업적 교역의 절반 가까운 비율을 차지하면서 1999년에 1억 달러를 넘어섰다.

2004년 개성공단 사업이 시작되면서 위탁가공교역은 전체 교역에서 차지하는 비중은 줄어들었지만 증가세는 계속 이어가는 흐름을 보였다. 2008년에 북한 핵문제로 남북관계가 경색되어 전체 남북교역 증가율이 1.2%에 머물고 이중에서 개성공단 반출입이 차지하는 비중이 2007년 24.5%에서 2008년에는 44.4%로 증가되는 가운데에도 위탁가공교역은 2008년에

4억 830만 달러를 기록, 2007년 대비 4.1% 증가하고 전체교역에서 차지하는 비중도 전년(18.3%)보다 높아진 22.4%를 나타냈다. 위탁가공교역 참여업체는 1999년 이후 100여 개 업체 이상의 꾸준한 추세를 보여 2000년에는 157개 업체까지 증가했으나, 2006년 이후 개성공단 본단지 분양 등에 영향을 받아 다시 2007년 89개 업체로 감소되는 추세를 보였다.

### 연도별 위탁가공교역 규모

(단위: 백만 달러)

년도	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
전체 교역	187	194	287	252	308	222	333	425	403	642	724	697	1055	1350	1797	1820	1679	1912
위탁 가공	7	26	46	74	79	71	100	129	125	171	185	176	210	253	330	408	410	318
비율 (%)	3.7	13.4	16.0	29.3	25.6	31.9	30.0	30.3	31.0	26.6	25.5	25.2	19.9	18.7	18.3	22.4	24.4	16.6

출처 : 남북교류협력동향(2011.1)

남북 간 위탁가공교역이 지속적인 성장세를 보여 온 것은 다른 교역 방식에 비해 경제 외적인 영향을 줄일 수 있고 상호 보완성이 높아 분업의 효율성을 높일 수 있기 때문이다. 위탁가공교역은 처음 계약과 기술지도 등의 단계를 지나면 인적왕래를 수반하지 않고도 교역이 가능하다. 경제적 측면에서 볼 때 남측 기업의 입장에서는 남북 간 위탁가공교역은 가격경쟁력을



확보할 수 있는 대안으로 될 수 있다.

그러나 위탁가공교역은 우리 정부가 천안함 폭침 도발에 대한 북한의 책임있는 조치를 유도하기 위해 취한 '5·24 조치'로 인해 사실상 중단되었다. 이러한 상황에서 우리 정부는 '5·24 조치'로 인한 우리 기업의 피해를 최소화하기 위해, 반출·반입 금지에 대한 유예조치를 2011년 2월 말까지 시행하고, 남북협력기금의 '특별경제교류협력자금 대출제도' 신설 및 긴급운영경비 무상지원 등을 실시하는 한편, 대북 투자자산을 보호하기 위한 방북 및 제3국 접촉 허용 등 다각적인 조치를 취하였다.

위탁가공교역이 2010년 중단 이전까지 꾸준한 증가세를 보였음에도 불구하고 다시 재개될 경우 보다 발전시켜 나가기 위해서는 해결해야 할 과제도 적지 않다. 그중에서도 위탁가공교역 업체들이 가장 많은 어려움을 호소하고 있는 것은 과도한 운송비이다. 현재 거의 대부분 위탁가공교역 물품의 반출입이 의존하는 남포-인천 간 선박 수송비는 중국의 다른 유사 지역에 비해 2배 이상 높아, 선박 수송비 인하 내지는 평양-개성 간 육로 수송 등으로 물류비를 인하하는 것이 시급한 과제이다. 이와 함께 북한에 진출한 우리 기업이 호소하는 애로 사항은 현지에서의 원부자재 조달이 매우 어렵다는 점이다. 이를 해소하기 위해서는 평양, 남포 등지에 원부자재 생산 공급 여건을 조성해 나가거나, 수송 여건 개선을 통해 남측으로부터 원부자재 조달

을 원활히 할 수 있도록 해 나가는 것이 필요하다. 이와 함께 북한이 전반적인 남북교류협력에 부정적 영향을 미칠 수 있는 군사 도발이나 위협 조치를 자제하고, 3통(통행·통신·통관) 개선에도 적극적인 자세로 호응해 오는 것이 위탁가공교역 활성화를 위한 중요한 과제이다.

관련 검색어: 개성공단사업, 7·7선언

## 유라시아 이니셔티브 (Eurasia Initiative)

유라시아를 '하나의 대륙', '창조의 대륙', '평화의 대륙'으로 만들기 위한 국제협력을 강화하는 한편, 태평양과 유라시아 대륙을 연계하는 한반도의 지정학적, 지경학적 특징을 심분 활용하여 국가발전을 모색하려는 것으로, 한반도 신뢰프로세스 및 동북아 평화협력 구상과 함께 정부의 3대 대륙·외교정책 구상의 하나이다.

### 1) 배경

유라시아 이니셔티브는 유라시아 시대의 개막에 부응하여 '하나의 꿈', '하나의 유라시아'를 실현하기 위한 정부의 구상이다. 유라시아는 아시아와 유럽을 포함하는 세계의 중심이자 전 세계 육지 면적의 40%, 인구의 70%, GDP의 60%를 점유하고 있는 대륙이다. 중국의 부상을 바탕으로 인도, 러시아, 중앙아시아 등 새로운 성장 잠재력을 가진 유라시아 국가들의 정치, 경제, 사회적 관계가 긴밀해지고 있으며, 유럽과 아시아 대륙의 연계성도 강화되고 있다.

중국의 급속한 성장에 따라 러시아 시베리아 극동, 중앙아시아, 유럽을 연계하는 유라시아의 교류와 협력이 빠르게 확대되는 추세이며, 유라시아의 교통·물류 및 에너지 협력 등 신실크로드 시대가 개막되고 있다. 중국 신장-카자흐스탄 연결

철도의 완공으로 1992년 중국 쑤원항에서 네덜란드 로테르담에 이르는 유라시아철도 운송망이 정식으로 개통되어 아시아와 유럽을 연결하는 시베리아횡단철도(TSR)와 중국횡단철도(TCR) 등 2대 대륙루트가 형성되었다.

중국은 일대일로(一帶一路) 정책을 통해 아시아대륙을 고속철도와 고속도로로 연결하려는 정책을 추진하고 있으며, 러시아 역시 극동 시베리아 개발을 주요 국정과제로 선정하는 등 적극적인 신동방정책을 구사하고 있다. 철도와 도로는 점과 점을 연결하는 항공 및 해운과 달리 선의 연결로서, 유라시아 대륙을 하나로 연계하는 문물과 문명의 교류를 통해 면으로 발전이 가능하다는 점에 특징이 있다. 유라시아 전역에 철도, 파이프라인, 고속도로, 전력망의 수요가 급증하고 있으며, 에너지와 물자, 문화의 유통 및 교류가 급속하게 확대되고 있다.

20세기 한국의 국가발전은 주로 해양세력에 의존해 왔다는 점에서 유라시아 시대의 개막은 새로운 변화를 요구하고 있다. 유라시아 이니셔티브는 유라시아 시대 한국의 국가발전을 모색하기 위한 보다 입체적인 전략으로서 의미가 있다. 유라시아 이니셔티브는 태평양과 유라시아 대륙을 연계하는 한반도의 지정학적, 지경학적 특징을 심분 활용하여 국가발전을 모색하는 박근혜 정부의 주요 외교정책이다.

## 2) 경과

2014년 10월 18일 박근혜 대통령은 ‘유라시아시대 국제협력 컨퍼런스’에서 유라시아 이니셔티브 구상을 제시했다. 이를 위해 부산-북한-러시아-중국-중앙아시아-유럽을 연계하는 실크로드 익스프레스(SRX, Silk Road Express)의 실현과 전력·가스·송유관 등 에너지 네트워크의 필요성을 제기했다. 유라시아 이니셔티브는 한반도 신뢰프로세스, 동북아평화협력구상과 함께 박근혜 정부 신뢰외교(Trustpolitik)의 3대축을 형성하고 있으며, 한반도와 동북아 공간차원의 협력을 유라시아로 확대하기 위한 것이다. 유라시아 이니셔티브 구상은 유라시아를 ‘하나의 대륙’, ‘창조의 대륙’, ‘평화의 대륙’으로 만들기 위한 국제협력의 강화를 모색하는 것이다.

‘하나의 대륙’은 유라시아 대륙과 물리적으로 단절된 상황을 극복하기 위해 유라시아와 교통, 에너지, 통상 네트워크를 연결하는 것이다. ‘창조의 대륙’은 유라시아인들의 창의성과 산업·기술·문화가 융합될 수 있는 환경을 조성하기 위해 국제적 차원의 창조경제 추진 및 인적, 문화적 교류를 확대하여 경제 구조의 혁신과 새로운 문화를 창출하기 위한 것이다. ‘평화의 대륙’은 유라시아 시대의 경제, 문화적 교류를 저해하는 안보위협을 해소하고 평화와 번영의 새로운 유라시아 시대를 건

설하기 위한 것이다. 또한 역내 국가의 협력을 통해 북한의 개방을 유도함으로써 한반도의 긴장완화와 평화를 구축하기 위한 것이다.

외교부는 2015년 1월 19일 통일준비 부문업무계획 보고에서 광복 70주년을 맞아 나진-하산 물류사업의 본격화와 유라시아 친선특급 추진계획을 제시했다. 유라시아 이니셔티브의 일환인 친선특급은 블라디보스토크-베를린 간 총 1만 1900km 구간과 지선인 베이징-이르쿠츠크 간 2,500km로 구성되어 있다. 유라시아 친선특급열차는 2015년 7월 14일 200명의 국민원 정대를 싣고 블라디보스토크와 베이징을 출발해 14,400km의 장정을 거쳐 7월 31일 베를린에서 여정을 마쳤다.

관련 검색어: 동북아 평화협력 구상, 한반도 신뢰프로세스

## 유엔 대북제재

유엔은 북한이 핵 실험 및 장거리 미사일 발사를 강행할 때마다 이를 규탄하는 결의안을 채택하고 제재 조치를 취해왔다. 북핵과 관련한 첫 번째 결의는 1993년 5월 11일 북한의 NPT 탈퇴 선언 재고를 촉구한 825호이다. 그후 북한이 2006년 7월 장거리 미사일을 발사하자 1695호를 채택했으며, 핵실험을 한 2006년, 2009년, 2013년에는 1718호, 1874호, 2094호를 각각 결의하여 제재의 범위와 강도를 한층 강화시켜왔다.

유엔은 북한의 핵 개발 시도를 저지하기 위해 노력해 왔으며, 북한의 핵 실험 및 장거리 미사일 발사 등에 대해 제재 조치를 취해왔다. 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴로 초래된 제1차 북핵위기 당시인 1993년 5월 11일 유엔은 북한의 탈퇴 선언 재고를 촉구한 결의안 825호를 채택했다. 유엔 결의안 825호는 북핵과 관련된 첫 번째 결의이다. 북한이 2006년 7월 15일 장거리 미사일인 대포동 2호를 발사하자 유엔은 이에 대해 결의 1695호를 채택했다. 이를 통해 유엔은 북한의 장거리 미사일 발사를 규탄했으며, 미사일 관련 물자, 상품, 기술, 자원의 북한 이전금지를 유엔 회원국에 요구했다. 이후 유엔은 북한이 실시한 3차례의 핵 실험에 대해 유엔 결의 1718호, 1874호, 그리고 2094호를 각각 채택했다.

## < 유엔 안보리 결의 1718호 >

### 1) 배경

북한은 2006년 7월 5일 장거리 미사일 발사에 이어 10월 9일 핵실험을 강행하였다. 북한의 장거리 미사일 발사에 대해 유엔 안보리는 북한의 행동을 규탄하고 조건 없는 6자회담 복귀와 '9·19 공동성명'의 조속한 이행을 촉구한 데 이어, 북한의 핵실험에 대해서도 10월 14일 북한의 미사일 및 대량살상무기(WMD) 관련 물자 이전과 금융거래 금지 및 북한 화물에 대한 검색 등을 골자로 하는 유엔안보리 결의 1718호를 만장일치로 채택하였다.

유엔안보리 결의 1718호는 1991년 북한의 유엔 가입 이후 유엔 헌장 제7장을 인용한 최초의 대북제재 조치이다. 안보리 결의 1718호는 북한의 핵실험을 유엔 헌장 제7장이 규정한 "평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위"로 규탄하면서, 비군사적 강제조치를 담은 유엔 헌장 제7장 41조에 따른 조치들을 국제사회가 취할 것을 촉구했다.

## 2) 관련 경과

미국의 부시 행정부는 북한의 장거리 미사일 발사 이후 대북 압박 수위를 높여 나갔다. 부시 행정부는 방코델타아시아(BDA) 문제에 대한 기존 입장을 고수하면서, '대량살상무기 확산방지구상(PSI)'을 강화해 나가겠다고 밝혔다. 미 상원은 북한에 대량살상무기와 관련된 물자·기술을 이전하는 기업과 개인을 제재하는 내용의 「북한비확산법안」을 가결하였다. BDA의 북한 계좌 동결 이후 중국·일본·베트남·몽골·싱가포르 등에서 북한과의 거래를 파기하거나 종결하는 금융기관들이 늘어났다.

이러한 상황에서 북한은 2006년 10월 3일 외무성 성명을 통해 핵실험 계획을 발표했다. 북한은 미국의 '핵전쟁 위협과 제재 책동' 때문에 핵 억제력 확보에 필수적인 핵실험을 하는 것이라고 주장했다. 이에 대해 유엔 안보리는 10월 6일 북한의 핵실험 계획 포기를 촉구하는 의장 성명을 채택하였다. 그러나 북한은 10월 9일 함경남도 화대군 무수단리에서 지하 핵실험을 강행했다.

유엔 안보리는 10월 9일 긴급회의를 개최하여 북한의 핵실험에 따른 대책 논의에 착수했다. 미국은 유엔 헌장 제7장의 군사적(42조), 비군사적(41조) 조치를 포괄적으로 원용한 대

북 제재안을 제시했다. 그러나 중국은 유엔 헌장 제7장에 따른 대북 제재에는 찬성하면서도 군사적 조치에는 반대한다는 입장을 밝혔다. 결국 유엔 안보리 15개 이사국은 10월 14일 북한의 핵실험을 국제사회에 대한 위협으로 규정하면서, 유엔헌장 제7장 41조에 근거한 강력한 경제·외교적 제재를 내용으로 하는 대북제재 결의안 1718호를 만장일치로 채택하였다.

유엔 안보리 대북제재 결의 1718호는 전문과 17개 조항으로 구성되어 있으며, 북한에 대한 요구사항과 유엔 회원국에게 부과하는 의무사항인 대북한 제재조치를 담고 있다. 전문에서 북한의 핵실험은 NPT 체제를 강화하기 위한 국제적 노력에 대한 도전이며 국제 평화와 안전에 명백한 위협이 된다고 규정하고, 북한은 핵보유국 지위를 가질 수 없음을 강조하였다. 그리고 전문 마지막 부분에 “유엔 헌장 7장에 따라 행동하고 산하 41조 규정에 따라 조치들을 취한다”고 명시하고, 북한과 회원국들이 이행해 나가야 하는 17개 항의 조치를 담았다.

또한 안보리 결의 1718호는 대북 제재조치를 효과적으로 이행하기 위하여 결의 채택 30일 이내에 모든 회원국들이 취한 조치들을 안보리에 보고할 것을 촉구하고, 모든 안보리 이사국들로 구성되는 '제재위원회'를 구성하여 모든 회원국들의 제재 이행상황을 점검하며 최소한 90일마다 이행상황을 보고하도록 규정하고 있다.

우리 정부는 2007년 11월 13일 유엔안보리 결의 1718호의 이행을 위한 국가보고서를 안보리 제재위원회에 제출했다. 동 보고서는 우리나라의 수출통제 및 남북관계 관련 법령과 정책 소개와 함께, 결의 1718호 상의 제재대상 품목 이전 및 조달 규제, 제재 대상 개인 및 단체의 금융자산 동결과 이전 방지, 제재대상자의 출입국 규제, 북한행·발 화물검색 등 핵심 제재에 대해 우리 정부가 시행중에 있거나 시행예정인 조치사항을 포함하고 있다. 아울러 북한의 장거리 미사일 발사에 대응하여 실시중인 우리 정부의 자체적인 대북조치도 계속 유지해 나간다고 밝혔다.

정부는 북한의 장거리 미사일 발사 이후 철도·도로 자재 장비 인도 및 경공업 원자재 제공과 지하지원 공동개발 등 당국차원의 남북경협을 중단하고 쌀·비료 제공을 유보하며, 민간 교류협력에 대한 정부지원 대상 범위를 축소하는 조치를 취했다.

## < 유엔 안보리 결의 1874호 >

### 1) 배경

북한의 핵신고에 대한 검증 문제로 6자회담이 공전되고

있는 상태에서 새로 출범한 오바마 행정부의 대북정책 검토가 늦어지자, 북한은 미국을 협상장으로 조속히 끌어내기 위한 위협조치들을 단계적으로 시행해 나갔다. 북한은 2009년 4월 5일 국제사회의 경고에도 불구하고 장거리 미사일을 발사한 데 이어 5월 25일 2차 지하 핵실험을 강행했다. 유엔 안보리는 6월 12일 북한의 두 번째 핵실험을 강력히 규탄하면서 2006년 1차 핵실험 시 채택한 안보리 결의 1718호 보다 한층 강화된 대북결의안 1874호를 만장일치로 채택했다.

유엔 안보리의 헌장 7장 41조에 의거한 결의 1874호는 북한의 2차 핵실험을 “가장 강력하게 규탄한다”(condemn in the strongest terms)고 명시했다. 2006년 1차 핵실험 직후 채택된 결의 1718호가 ‘규탄한다’고 한 것에 비해 가장 높은 수위의 비난 문구를 담은 것이다. 또한 결의 1718호가 전문과 17개 조항으로 구성되어 있는데 비해, 1874호는 전문과 34개 조항으로 세분화됐으며 그만큼 북한에 대한 제재 역시 구체화 되었다. 안보리 결의 1874호를 논의하는 과정에서 우리나라는 안보리 이사국이 아니었음에도 불구하고, 북한 핵문제에 대한 직접적 당사국으로 인정받아 문안 협의과정에 주도적으로 참여했다.

## 2) 관련 경과

안보리 결의 1874호는 2006년의 1718호에 비해 내용면에서 매우 강한 수준의 제재 조치를 포함하고 있다. 화물 검색, 금융·경제제재 등 강화, 무기 수출 금지 등의 조치가 그것이다.

먼저 화물검색은 북한을 떠나거나 향하고 있는 모든 선박이 자국 영토 내에 진입했을 때 핵·미사일 등 대량살상무기와 관련된 금지품목, 무기 또는 무기와 관련된 물자를 신고 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우 실시하도록 하고 있다. 이러한 의심선박이 공해상에 있을 때도 기국(flag state : 선박 소속 국가)의 동의를 얻어 검색 가능하고, 동의를 얻지 못한 경우에는 적절한 항구로 유도하여 해당국이 검색하도록 하였다. 검색결과 금지 품목이 발견되면 압류·처분하도록 규정하고 있다.

금융·경제제재는 핵·미사일·여타 대량살상무기 프로그램과 연관 있는 북한의 자산을 동결하고 금융거래를 금지하는 내용이다. 지난 1718호상에서는 유엔 안보리와 산하 제재위원회에서 지정한 개인·단체에 한해 금지되었으나, 이번에는 그 대상을 '북한'으로 포괄적으로 규정하고 있다. 북한에 대한 무상 원조와 재정지원, 인도주의·개발·비핵화증진 목적을 제외한 양허성 차관(유상원조) 신규 제공 등도 금지된다. 또한, 북한

의 핵·미사일·여타 대량살상무기 프로그램과 활동에 기여할 가능성이 있는 금융서비스 제공이 금지되며, 금융자산과 재원 동결, 수출 신용·보증·보험을 포함한 무역 관련 공적 금융지원이 금지되었다.

무기 금수 및 수출통제 대상도 대폭 확대되었다. 모든 무기 및 관련 물자에 대한 수출입 금지와 공급·제조·유지·사용과 관련된 금융거래, 기술훈련, 자문, 서비스, 지원제공 금지 조치가 규정되었다. 1718호상에서는 회원국에 대해 탱크, 장갑차, 대포, 전투기, 공격용 헬기, 전함, 미사일 등 7대 재래식 무기 및 관련물자로 한정하여 북한 수출·입을 금지하였으나 이를 확대한 것이다. 다만, 자위권 차원에서 북한이 소형무기를 수입하는 것은 예외적으로 허용하였다.

안보리 결의 1874호는 회원국들이 이번 결의에 따른 금융제재 조치와 무기금수 확대, 1718호의 조치들을 효과적으로 이행하기 위해 취한 조치들을 45일 내에 안보리에 보고하도록 요구하고 있다.

## 〈 유엔 안보리 결의 2094호 〉

### 1) 배경

김정은의 집권 이후인 2013년 2월 12일 북한은 3차 핵실험을 단행했다. 이에 대해 유엔 안보리는 2013년 3월 7일 북한의 행동을 강력 규탄하고 대북 제재를 확대 강화하는 내용의 추가 결의 2094호를 만장일치로 채택했다. 유엔 안보리 결의 2094호는 북한의 핵 및 미사일 개발에 이용될 가능성이 있는 것으로 판단되는 현금 등 금융자산의 이동이나 금융 서비스의 제공금지, 북한을 출입하는 선박에 금지물품이 적재됐다는 정보가 있으면 화물검사를 의무적으로 시행하게 하는 내용을 담고 있다. 유엔 안보리 결의 2094호는 북한이 핵실험을 단행한지 3주만에 채택되었으며, 북한의 금융과 무역 등 경제활동에 타격을 줄 수 있는 조항이 포함되었다.

### 2) 관련 경과

유엔 안보리 결의 2094호는 북한의 육, 해, 공의 돈줄을 차단하는 ‘캐치올(catch all)’ 방식을 적용함으로써 수출통제를 더욱 강화한 것이 특징이다. 이는 북한의 핵, 미사일 등 대량살

상무기(WMD)와 관련된 전 과정을 감시·통제하겠다는 전략이다. 유엔 안보리 결의 2094호는 회원국들이 핵이나 탄도 미사일 개발에 기여할 가능성이 있다고 판단할 경우 금융서비스의 제공을 금지하도록 했으며, 위반 활동을 지원하는 개인이나 단체, 또는 북한 주민은 추방하도록 요구했다. 따라서 핵과 미사일 개발과 관련이 있다고 판단될 경우 유엔 회원국들은 북한 사무소나 은행 계좌 개설행위를 차단해야 한다. 북한 출입 선박에 대해 금수물품 적재 정보가 있을 경우 의무적으로 화물검사를 시행토록 했으며, 검사를 거부할 경우 입항을 금지토록 했다. 항공기가 금수물품을 적재한 것으로 판단될 경우 긴급착륙을 제외하고 이착륙과 상공통과를 금지토록 했으며, 북한에 대한 항공 관련 제재가 포함된 것은 이것이 처음이다. 유엔 안보리 결의 1718호와 1874호 등 기존의 제재가 WMD 관련 품목과 ‘이중 용도’의 물자 수출입 통제에 중점을 둔 반면, 유엔 안보리 결의 2094호에 적용된 캐치올 방식은 전용 가능성이 있는 상용품까지 통제하는 것이다.

유엔 안보리 결의 2094호는 북한의 외교관이 핵이나 탄도미사일 계획을 지원하는 행위와 아울러 보석, 귀금속, 요트, 고급차, 경주용 자동차 등과 관련한 밀수 및 밀매 행위를 감시토록 하고 있다. 결의안은 북한의 핵·미사일 및 화학·생물 무기 및 이 무기의 운반수단의 확산은 국제평화와 안전에 대한 명



백한 위협이라는 점을 강조하고, 북한이 6자회담 재개 등 국제 사회와 대화에 나서야 한다고 촉구했다. 아울러 미사일의 재발 사나 추가 핵실험을 실시할 경우 보다 강력한 조치를 취할 것임을 경고했다.

북한의 외무성은 유엔 안보리 결의 2094호 발표 직전 “핵 선제타격 권리를 행사할 것”이라고 위협했으며, 김정은은 최전방 지역을 시찰하고 “전면전을 개시할 준비가 되어 있다”는 언급으로 안보리의 대북제재 결의에 대응했다. 북한의 3차 핵실험은 핵무기의 소형화와 경량화, 그리고 핵물질의 다종화를 시도했다는 점에서 국제사회에 심각한 위협으로 받아들여졌다. 북한의 우방인 중국은 1, 2차 핵실험 때와 달리 3차 핵실험을 비판했으며, 대북제재에도 동참했다. 중국의 시진핑 주석은 2013년 6월 미국을 방문하여 오바마 대통령과 회담을 갖고 북한의 핵개발 반대 및 핵 보유국 지위를 인정하지 않는다는 데에 합의했다.

관련 검색어: 북한 핵실험 실시, 6자 회담, 장거리 미사일 발사

## 유엔 한국임시위원단

1947년 10월 미·소 공동위원회가 결렬되면서 한국문제가 유엔으로 이관되었다. 유엔은 유엔의 감시 하에 총선거를 실시하고 정부를 수립하기 위해 11월 14일 유엔 한국임시위원단 설치를 결의하였다. 위원단이 소련의 거부로 한반도 전역에서 선거를 실시하는 것이 어려워지자 유엔은 접근 가능한 지역만이라도 선거를 치르도록 결의함으로써 남한 지역 총선거를 실시하고 대한민국 정부를 수립하였다. 위원단은 이러한 과정을 유엔에 보고하고 활동을 종료하였다.

1946년 3월부터 1947년 10월 기간 중 2차례 개최되었던 미·소 공동위원회가 결렬되자 미국은 한국 문제를 유엔으로 이관했다. 미국은 유엔위원회의 감시 하에 남북한 총선거를 실시하여 중앙정부를 수립할 것과 국회의원 수의 배분은 인구비례에 따르자는 결의안을 제출하였다.

소련은 이에 대해 남북의 대표들을 유엔에 초청하여 한국 문제 토의에 참여시키자는 것과 미·소 양군이 동시에 철수하고 한국정부의 수립을 한국민에게 맡기자는 제안을 하였다. 유엔 총회는 소련 측 안을 부결하고 유엔 한국임시위원단을 설치하자는 미국의 수정안을 받아들여 1947년 11월 14일 유엔 한국임시위원단 설치와 한국의 총선거에 관한 결의를 채택하였다.

이 결의안에 따라 유엔 총회는 유엔 한국임시위원단을 구성하였는데, 호주·캐나다·중국·엘살바도르·인도·필리핀·

시리아·우크라이나 등 8개국으로 구성하였다. 우크라이나는 대표 파견을 거부하여 프랑스가 참여하였다.

유엔 한국임시위원단은 1948년 1월 8일 서울에 도착하여 12일 첫 회의를 가졌다. 위원단은 선거 관련 조사 활동을 위해 북한 지역에 들어가자 했지만 소련 측이 이를 거부하였다. 따라서 유엔 총회의 결의대로 전 한반도 지역에서 선거를 실시한다는 것은 불가능하게 되었다. 이에 따라 남한 지역에서 만이라도 선거를 실시할 것인지에 대해 논의를 했으나 의견이 갈려 유엔 소총회에 상황을 보고하였다.

유엔 소총회는 2월 26일 “위원단이 접근 가능한 지역만이라도 총회의 결의안이 수행되어야 한다”고 결의하였다. 위원단은 늦어도 5월 10일까지는 위원단의 접근이 가능한 지역에서 선거를 실시하겠다는 성명서를 발표하였고, 미 군정청도 5월 10일 총선거를 실시한다고 발표했다.

5·10 총선거 후 위원단은 ‘5·10 선거결과는 전 한국민의 3분의 2를 점하는 선거민들이 그들의 자유의사를 합법적으로 표현한 것이다’는 보고서를 제출하였고, 대한민국 정부가 수립되자 ‘5·10 선거의 적법성과 대한민국 정부가 정상적인 기능을 수행할 것’이라는 보고서를 제출하였다. 유엔 총회는 12월 12일 “유엔 한국임시위원단이 감시할 수 있었고 또한 대부분의 한국인이 살고 있는 지역에 대하여 유효한 지배와 관할권을 가진 합

법적 정부가 수립되었음을 선언하며, 이 정부는 한국에 있어서의 유일한 정부임을 승인한다”고 결의하였다.

관련 검색어: 미·소 공동위원회, 5·10총선거

## 6·23 선언

1973년 6월 23일 박정희 대통령이 발표한 '평화통일 외교정책에 관한 특별선언'을 말한다. 이 선언은 남북 상호 불가침, 북한의 국제기구 참여 불반대, 남북한 유엔 동시 가입, 모든 국가에 문호 개방 등 7개항으로 되어 있다. 그동안 금기시 해오던 공산권과의 관계개선 추진에 문을 열고 우리 외교의 지평을 넓혔다. 북한은 이 선언을 '2개 조선' 조작 책동이라고 비난했으며 남북대화 단절의 이유로 삼았다.

### 1) 배경

우리 정부가 '평화통일 외교정책에 관한 특별선언'(6·23 선언)을 천명하게 된 것은 국제정세의 변화와 관련이 있다. 1960년대 이후 비동맹국가들이 늘어나고 유엔에서 이들의 발언권이 강화되었으며, 세계적인 데탕트 물결 속에 중국이 유엔에 가입하자 유엔의 분위기가 달라지기 시작했다. 북한의 대유엔 외교가 강화되고 상주대표부 개설, 유엔 산하기구 및 전문기구 가입 등이 예상되고 있었다.

이제 한반도 문제가 한국에 일방적으로 유리한 방향으로 다루어질 수 없게 된 현실에서 한국은 이에 능동적으로 대처하기 위해 대서방권 일변도의 외교정책을 전면적으로 조정할 필요가 있었던 것이다.

### 2) 내용 및 의의

박정희 대통령은 1973년 6월 23일 7개항으로 된 6·23 선언을 발표했다. 이 선언은 ① 남북 간 상호 내정불간섭과 상호 불가침 ② 북한의 국제기구 참여 불반대 ③ 통일에 장애가 되지 않는다는 전제하에 남북한이 함께 유엔에 가입 ④ 모든 국가에 문호를 개방하며 이념과 체제를 달리하는 국가들도 대한민국의 문호를 개방할 것을 촉구한다는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

6·23 선언은 첫째, 한반도가 분단되어 있다는 사실에 입각해서 북한의 정치 실체를 인정한다는 것을 국제사회에 공식화한 것으로 볼 수 있다. 물론 선언에서는 북한과 관련된 사항은 통일 시까지의 과도적 잠정조치로서 이것이 북한을 국가로 인정하는 것이 아님을 분명히 해둔다고 전제하고 있다. 이러한 측면에서 본다면 6·23 선언은 1970년의 '평화통일구상 선언'의 연장선상에 있다고 하겠다.

둘째, 남북한의 유엔 동시가입을 최초로 천명했다는 점에서 의미가 크다. 대한민국은 정부 수립 시부터 유엔과 떼어놓을 수 없는 불가분의 관계를 맺어 왔다. 유엔은 한국을 한반도에서의 유일 합법정부로 인정하였고 북한을 침략자로 규정하였기 때문에 남북한 대결에서 유엔은 언제나 한국의 든든

한 후원자였다. 반면 북한은 유엔의 권위와 기능을 부인해왔고 유엔에 대한 북한의 접근은 차단되어 왔다. 6·23 선언은 한국이 이 프리미엄을 스스로 버리고 유엔과의 관계를 재정립하겠다는 것이었다.

셋째는 국제사회의 힘을 빌려 한반도에 안정적인 평화공존체제를 구축하겠다는 정책의지를 담고 있다. 당시 1971년 남북적십자회담을 시작으로 남북 간에 대화가 이루어지고 있었지만 북한 측이 환경조건의 개선, 정치·군사문제의 우선 해결 등을 내걸어 교착상태에 빠지게 되었다. 남한은 이러한 상황을 타개하고 남북한 간의 새로운 관계 정립에 북한의 호응을 유도하기 위한 모티브를 제공할 필요성이 있었다. 북한을 유엔에 가입시켜 국제사회의 규범을 준수하도록 견제함으로써 한반도의 평화와 안전을 확보하고 이를 바탕으로 점진적인 신뢰구축을 해나가자 한 것이다. 이로써 한국은 유엔 감시하의 남북한 인구 비례에 의한 총선거라는 통일방안에만 고착되어 있던 데로부터 벗어나는 결과가 되었다.

넷째, 6·23 선언은 그동안 금기시 해오던 공산권과의 관계 개선을 추진해 나갈 수 있는 문을 열어 놓았다. 한국은 미국이 소련·중국과 평화공존을 추구하는 상황에서 외교의 지평을 확대하는 한편 북한의 대서방권 진출 움직임에 대응할 필요가 있었다. 이 같은 호혜평등의 원칙에 입각한 대공산권 문호

개방은 1980년대 후반 탈냉전 시대의 도래와 함께 북방정책의 추진으로 연결이 된다.

6·23 선언에 대해 북한이 '2개 조선' 조작 책동이고 분열주의 노선이라고 강하게 비난하고 나오므로써, 이후 남북 간에는 '유엔 동시가입'과 '단일 의석 가입'이 대립하는 양상을 빚게 되었다.

---

관련 검색어: 평화통일구상 선언, 남북한 유엔 동시가입, 남북 총선거 통일, 북방정책

## 6·25 전쟁

북한은 1950년 6월 25일 무력침공을 감행하여 남한지역 대부분을 점령하였다. 유엔의 결의에 따라 16개국이 참전하여 석달만에 서울을 수복하고 반격에 들어갔다. 그러나 중공군이 참전하여 퇴각하면서 중부전선을 중심으로 교착상태가 되었다. 약 2년에 걸친 휴전협상을 거쳐 1953년 7월 27일 휴전협정이 조인되었다. 양측에 600만명이 넘는 인명피해와 엄청난 경제적 손실을 가져왔으며, 극단적인 적개심을 심어주어 민족이질화를 심화시켰다.

### 1) 배경

1948년 한반도의 남과 북에 각기 정부가 수립되었다. 그러나 민족 내부의 대립과 투쟁은 끝나지 않았다. 한국은 북진통일을 내걸었고 북한은 국토완정을 주장했다. 서로에게 있어 상대방은 공존할 수 없는 타도 대상이었다. 더구나 38선은 단순한 남과 북의 분단선이었을 뿐만 아니라 공산주의와 자유주의가 부딪치는 국제적 진영 대립의 최전선이였다.

북한의 김일성은 1949년 3월 모스크바를 방문한 이후 전쟁 준비를 본격화 하였다. 소련으로부터 군사장비를 대대적으로 지원받았다. 중국도 국공내전이 끝나자 중국 인민해방군에 가담하여 싸웠던 실전 경험이 풍부한 조선인 무장부대를 보내 주었다. 김일성은 1950년 3월 스탈린과 만나 전쟁계획을 확정하고 5월 모택동의 동의를 얻어 결정적 시기를 기다렸다.

김일성은 전쟁 수행을 위한 대내외적 조건이 북한에 크게 유리하다고 보고 있었다. 중국에서 공산혁명이 성공하여 든든한 지원세력을 확보하였고 미국은 애치슨 국무장관이 한국을 방위선에서 제외하고 전쟁에 개입하지 않겠다는 시사를 주었다. 부수상 박헌영은 인민군이 서울만 점령하면 남로당원 20만 명이 인민봉기를 주도하여 남한 전 지역을 해방시킬 것이라고 호언하였다. 무엇보다 북한은 정치와 군사력 면에서 남한에 비해 월등하게 우위에 있다는 자신감을 갖고 있었다.

북한은 전쟁을 개시하기 전 조국통일민주주의전선 중앙위가 평화통일을 위한 절차를 협의하기 위해 정당·사회단체 대표자협의회를 갖자고 하거나, 최고인민회의 상임위가 남북한의 국회사 최고인민회의가 전조선 입법기관으로 연합하자고 하는 등 평화공세를 전개하여 전쟁 의도를 감추고자 시도하였다.

### 2) 경과

북한 인민군은 1950년 6월 25일 새벽을 기하여 전 전선에서 무력 침공을 감행하였다. 군사적 열세에 있던 한국군은 일방적으로 패퇴하여 전쟁 발발 두 달여 만에 남한 지역 거의 대부분을 인민군이 점령하였다.

전쟁 과정은 대개 다섯 단계로 나누어 볼 수 있다.

1단계는 9월 중순까지의 인민군 공세기로, 인민군은 3일 만에 서울을 점령하였고 우리 정부는 대전, 대구, 부산으로 옮겨 다녀야 했다. 8월 말에는 인민군 주력부대가 낙동강까지 진출하였다. 그러나 예상과 달리 미국은 즉각적으로 개입하기 시작했다. 미국은 해·공군에 출동 명령을 내리고 유엔 안보리를 소집하였으며, 유엔은 북한을 침략군으로 규정하고 유엔군의 참전을 결의하였다. 7월 1일에는 16개국이 참가한 유엔군이 부산에 상륙하였고, 맥아더 장군을 총사령관으로 하는 유엔군 사령부가 설치되었다. 이에 따라 한국군의 작전권을 유엔군에 이양한다는 ‘대전 협정’이 체결되었다. 유엔군의 참전으로 6·25 전쟁은 남북한 사이의 내전이 아니라 국제전의 성격을 띠게 되었다.

2단계는 11월 초까지의 유엔군 공세기이다. 유엔군이 9월 15일 인천 상륙작전에 성공한 후 9월 28일 서울을 수복하였으며, 낙동강 전선에서도 전면적인 반격이 시작되었다. 유엔군은 10월 1일 38선을 돌파하고 북진을 계속했으며, 10월 말까지 청천강 이북의 산악 지역을 제외한 대부분의 북한 지역을 점령하였다.

3단계는 1951년 1월 말까지 인민군과 중국군의 합동 공세기로, 유엔군은 퇴각하여 북위 37도선까지 밀려 내려왔고 서울이 다시 공산군 수중에 들어갔다.

4단계는 1951년 6월까지의 전선 교착기로, 유엔군과 공산군이 38선 부근을 중심으로 한 중부전선에서 일진일퇴를 거듭하며 어느 쪽도 일방적 승리를 보장받기 어렵게 되었다. 이에 따라 미·소 간 협상을 거쳐 소련이 유엔에서 휴전을 제의하고 유엔군 사령관이 공산군 측에 정전회담을 제의하였으며, 인민군 총사령관 김일성과 중국인민지원군 총사령관 팡더화이가 이에 동의하여 휴전협상이 진행되게 되었다.

5단계는 1953년 7월까지 약 2년간에 걸친 휴전협상기이다. 1951년 7월 10일 개성에서 휴전협상이 시작되었지만 분계선을 유리하게 획정하기 위한 소모전적인 전투는 계속되었다. 마침내 1953년 7월 27일 휴전협정이 조인되었다. 그러나 전쟁을 일시 휴지하는 것이지 정치적·법적으로 전쟁이 종결된 것은 아니었다.

### 3) 결과

6·25 전쟁은 민족사에서 가장 비극적인 사건이었다. 양측에 총 600만 명이 넘는 인명 피해를 입혔으며, 엄청난 경제적 손실을 안겨 주었다. 그리고 남북 간에 극단적인 적개심과 증오심을 남겨 놓았으며, 분단체제를 공고화시킴으로써 민족 통일성을 파괴하고 남과 북을 이질적인 사회로 바꾸어 놓았다.

통계를 보면 한국 측은 약 160여만 명, 유엔군 측이 14만 여 명, 북한 측이 350여만 명, 중국 측이 36만여 명이 피해를 입었다. 당시 남북한 인구가 대략 3천만 명이라고 볼 때 남북한 사상자 수가 500만 명 이상이라면 약 6분의 1에 해당하며, 이는 한 가구당 1명 이상이 피해를 입은 셈이다.

물적 손실의 경우 북한은 전쟁 직전에 비해 전력 74%, 연료공업 89%, 야금업 90%, 화학공업 77%가 감소했고 철광석·시멘트·화학비료 등은 완전히 파괴되었다. 남한은 북한에 비해 상대적으로 피해가 덜했지만 일반 공업시설의 40%, 주택의 16%가 파괴되었다. 남북한 공히 사회간접시설 대부분이 파괴되었음은 물론이다. 이로 인해 남북한은 전후 복구에 매달려야 했으며, 상당 기간 각기 미국과 소련·중국으로부터의 원조에 의존해야 했다. 이것이 남북한으로 하여금 진영 간 대치의 첨병 역할을 하게 만들었으며 상호 불신 속에 군사력 증강 등 막대한 안보 비용을 지불해야 했다.

관련 검색어: 애치슨 라인, 정전협정, 제네바 정치회담

## 6·15 남북공동선언

남북한은 사상 처음으로 정상회담을 갖고 2000년 6월 15일 공동선언을 발표하였다. 그 내용은 통일문제의 자주적 해결, 남측의 연합제안과 북측의 연방제안의 공통성 인정, 8·15에 즈음한 이산가족 방문단 교환과 비전향 장기수문제 해결, 민족경제의 균형적 발전과 제반 분야의 교류협력 활성화, 합의사항 실천 위한 당국 간 대화 개최 등 5개항이다. 이와 함께 김정일 위원장이 적절한 시기에 서울을 방문하기로 합의하였다. 남북관계에 화해협력시대를 열어놓은 중요한 선언이다.

2000년 6월 13일에서 15일까지 평양에서 처음으로 남북 정상회담이 개최되었고, 그 결과 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 남북공동선언을 발표하였다. 이 6·15 남북공동선언은 분단사상 처음으로 남북 쌍방의 최고당국자가 직접 합의하고 서명한 문건이다. 6·15 남북공동선언은 7·4 남북공동성명과 남북기본합의서와 더불어 남북관계사의 중대한 전환점을 이루고 있다는 점에서 큰 의미를 가진다.

6·15 공동선언의 내용은 다음과 같다.

- 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 나가

기로 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 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

제1항은 한반도 문제의 당사자 해결 원칙을 밝히고 있다. 한반도 문제는 민족 내부적 성격과 국제적 성격을 함께 지니고 있다. 이러한 이중적 성격을 감안할 때 무엇보다 남북 쌍방이 의지를 갖고 대화를 통해 주도적으로 문제를 해결해 나가는 것이 중요하며, 이것이 전제되어야 주변국들의 지지와 협력도 확보할 수가 있다. 그러나 북한은 핵문제의 대두와 함께 한반도 정세를 '조선민족 대 미국의 대결'로 규정하고 미국의 대북 압박정책에 맞서 남북이 공동대처해야 한다며 민족공조론을 펴고 있어 '외세배격의 민족자주'라는 틀을 벗어나지 못하고 있다.

제2항은 남북한이 서로의 통일방안에서 공통성을 인식

하고 이를 살려 나가자는데 의견을 같이 한 것이다. 여기에서 북한이 처음으로 '낮은 단계의 연방제'를 제시하였다. 북한의 '낮은 단계의 연방제'는 완성형 통일방안인 기존 '고려민주연방 공화국 창립방안'과는 차별성을 보이고 있으나 연방국가를 창설하자는 입장에는 변화가 없다.

제3항과 4항은 남북 간에 제반 분야에서 교류와 협력을 본격 추진해 나가기 위한 근거를 마련하고 있다. 이산가족 문제 등 인도적 문제의 해결은 우리 정부가 가장 역점을 두어 왔던 과제인데 공동선언 이후 방문단 교환, 서신거래, 생사·주소 확인, 면회소 건설 등 많은 성과를 이루었다. 또한 4개 경제협약서가 발효되고 철도·도로가 연결되었으며 개성공단이 가동되었다. 남북 간의 인적·물적 교류도 급속히 늘어났다.

제5항에서는 공동선언의 실천력을 확보하기 위해 당국 간 대화 채널을 상설화 하였다. 그 기본 축으로 남북장관급회담이 가동되었고 국방장관회담, 경제협력추진위원회 등이 개최되면서 협의 대상이 점차 전문화·다양화 되었다.

6·15 공동선언 이후 남북 간에는 장관급회담과 경제회담, 철도·도로 연결과 개성공단 건설 등 다양한 분야에서 대화와 교류협력이 확대되어 외형적으로 화해 무드가 형성되었다. 그러나 북한의 핵개발과 미사일 발사는 지속되었고 통일전선 차원의 정치공작과 무력도발이 이어졌으며, 남한의 지속적



인 지원에도 불구하고 북한 주민의 생활은 더욱 어려워졌다. 더구나 김정일의 서울 방문 약속은 전혀 실천 의지가 없는 것으로 드러났다. 이러한 점들로 인해 국민들은 안보에 대한 우려가 높아지고 북한에 대한 실망감이 증대되었다.

이와 같이 6·15 공동선언은 남북관계사에서 중요한 의미를 갖고 있지만 북한의 변화와 남북관계의 본질적인 개선을 이끌어내는데 있어서는 한계를 보일 수밖에 없었다고 하겠다.

관련 검색어: 남북정상회담, 남북 당사자 해결 원칙, 민족공조, 북한의 연방제, 이산가족 문제의 해결, 4개 경협합의서, 남북장관급회담

## 6자회담

북한 핵문제를 해결하기 위해 2003년 8월 남북한과 미·일·중·러가 참가하는 6자회담이 개시되었다. 미국의 '선 핵포기'와 북한의 '일괄타결, 동시행동' 주장이 맞서 진전이 없다가 2005년 9월 4차 회담에서 '9·19 공동성명'을 채택하였다. 이후 우여곡절이 있었으나 2007년 2월 13일 '공동성명 이행을 위한 초기조치', 10월 3일 '2단계 조치'에 각각 합의하였다. 그러나 검증의정서 채택이 무산되고 북한의 미사일 발사, 핵실험과 유엔제재가 이어져 2009년 이후 6자회담은 열리지 못하고 있다.

### 1) 배경

북한 핵문제는 그 해결 방법을 두고 북한과 미국이 첨예하게 대립하여 왔다. 북한은 미국과의 직접 대화를 요구한 반면 미국은 다자회담 형식을 통한 해결을 주장했다. 회담형식에 대한 미국과 북한의 주장은 북한 핵문제를 바라보는 양국 간 입장 차이가 그대로 반영된 것이었다. 미국은 북한 핵문제는 국제규범에 도전하는 문제이기 때문에 평화를 수호하려는 국가들의 단합된 대응이 필요하다는 입장인 반면, 북한은 핵문제가 미국의 대북 적대시 정책에서 비롯되었기 때문에 미국만이 해결할 책임이 있다는 입장이었다.

북한과 미국이 대치하는 과정에서 '다자회담 속의 양자회담'이라는 절충안을 찾게 되었고, 2003년 4월 베이징에서 미·중·북 간의 3자회담이 개최되었다. 3자회담은 아무런 성과도

없이 종료되었으나, 북핵문제가 대화를 통한 해결 국면으로 접어드는 계기가 되었다.

이후 중국 등의 적극적인 중재에 의해 2003년 8월부터 남북한과 미·일·중·러가 참가하는 6자회담이 시작되었다. 6자회담은 기본적으로는 북한 핵문제에 관련이 있는 유관국가들이 모두 참가한다는 점에서 북한 핵문제의 국제적 성격을 보여준 한편, 이 회담 틀 속에서 미·북이 직접 대화를 가졌다는 점에서는 북한의 양자대화 주장을 부분적으로는 반영한 형태라고도 볼 수 있다.

## 2) 내용 및 경과

북한 핵문제를 바라보는 미국과 북한의 시각 차이는 핵무기의 '완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵 폐기'(CVID), 미사일 폐기 등이 먼저 이루어져야 한다는 미국의 입장과, 북한에 대한 미국의 적대정책 철회, 북한에 대한 안전 보장(불가침조약) 등을 미국이 수용해야 한다는 북한의 주장으로 구체화되어 나타났다. 북한과 미국은 2003년 4월 중국의 중재로 열린 베이징 3자회담에서 이 같은 기존의 입장을 되풀이함으로써 타협점을 찾지 못했다.

서로의 입장이 팽팽하게 맞서고 있던 상황에서 주변국들

간에 국면 전환을 위한 노력은 계속되었다. 한국과 미국, 일본 간에도 한·미 정상회담, 미·일 정상회담, 한·미·일 정책조정감독그룹(TCOG)회의 등을 잇따라 개최하여 상호 입장을 조율하였다. 중국도 1996년 4자회담 당시 소극적이었던 태도와는 달리, 이번에는 북한 핵문제에 대한 국제적 논의를 위해 적극적인 노력을 기울였다.

1차 6자회담은 2003년 8월에 베이징에서 개최되었다. 북한은 1차 회담에서 농축 우라늄 핵개발 계획에 대해 부정하면서, 4단계 로드맵 제시를 통해 북한과 미국이 동시행동에 나설 것을 제안하였다. 미국의 중유공급 재개 및 북한의 핵개발 포기 의사 천명, 미·북 불가침조약 체결 → 핵사찰 수용, 미·북·북일 수교 → 미사일 문제 해결, 경수로 완공 → 핵폐기의 단계가 그것이다. 미국은 북한이 핵을 폐기하면 대북 경제지원과 식량지원 등 과감한 접근법을 취할 수 있다고 대응하였다. 결국 1차 6자회담은 별다른 성과 없이 막을 내렸으나, 의장국 성명을 통해 6자회담이 지속될 것이라는 가능성은 남겨놓았다.

제2차 6자회담은 2004년 2월 25일 베이징에서 열렸다. 북한의 '동결 대 보상' 및 '일괄타결·동시행동' 조치와 '선 핵포기를 주장하는 미국 사이에 팽팽한 대립이 계속되었다. 2004년 6월 21일부터 6일간 열린 3차 6자회담은 미국과 북한이 모두 구체적인 협상안을 제시하고 실질문제를 협의하기 시작한 첫 번째

회담이었다. 3차 회담에서 미국은 그동안 북한이 요구해온 에너지 제공, 대북 불가침 보장, 테러지원국 해제, 국교 정상화 등에 대한 미국 측 입장을 제시했다. 북한은 미국의 제안에 대응해 구체적인 핵 동결 대상과 시점 등을 명시한 안을 제시했다.

4차 6자회담은 사전에 미·북간 6자회담 수석대표 협의를 거쳐 3차 회담 이후 1년여가 지난 2005년 7월 26일부터 베이징에서 개최되었다. 6자회담 참가국들은 연쇄적인 양자협의를 진행하면서 포괄적인 합의를 위해 노력했으나, 비핵화의 범위와 평화적 핵 이용권 문제 등 쟁점을 해소하지 못했다. 4차 회담은 각국의 내부협의를 거쳐 9월 13일부터 19일까지 2단계 회의로 이어졌다. 2단계 회의에서 북한 핵문제 해결에 관한 6자회담 최초의 합의로서 '9·19 공동성명'이 채택되었다.

'9·19 공동성명' 이행은 합의 직후부터 경수로 제공 시기에 대한 해석 차이와 미국이 마카오 소재 '방코델타아시아(BDA)를 북한의 불법자금 세탁 우려대상으로 지정한 조치 등으로 난관에 부딪혔다. 이러한 상황 속에서 '9·19 공동성명'의 초기단계 이행조치를 협의하기 위한 5차 6자회담이 11월 9일 베이징에서 개최되었으나, 미국과 북한간의 대립으로 아무런 합의를 보지 못한 채 종료되었다.

6자회담이 장기간 재개되지 못하는 상황에서 북한은 2006년 7월 5일 대포동 미사일 1기를 포함한 장거리 미사일 발

사를 한데 이어 10월 9일에는 핵실험을 감행하였다. 이 같은 북한의 위협조치에 대해 유엔은 10월 14일 안보리 결의 1718호를 통해 북한의 행위를 규탄하고 강력한 제재조치를 취했다. 이후 2006년 12월 18일 열린 제5차 회담 2단계 회의에서는 구체적 진전은 없었지만 참가국들이 6자회담의 유용성을 확인함으로써 모멘텀을 이어 나갔다.

2007년 2월 8일부터 제5차 6자회담 3단계 회의가 개최되어 '9·19 공동성명' 이행을 위한 초기조치(2·13 합의)가 타결되었다. 그러나 '2·13 합의' 이행은 BDA의 북한 동결자금 문제 해결이 지연되고 이를 이유로 북한이 폐쇄·봉인 조치를 미룸에 따라 6개월간 지체되었다. 이후 BDA 문제가 해결되면서 대북 중유 5만 톤 제공이 시작되고, 북한도 이에 맞춰 5개 핵시설(5MWe원자로, 50MWe원자로, 200MWe 원자로, 핵재처리시설, 핵연료공장)에 대한 폐쇄·봉인 조치를 개시하였다. 6자회담의 5개 실무그룹을 중심으로 의견 조율이 이루어지면서, 2007년 10월 3일 제6차 6자회담 2단계 회의에서 '9·19 공동성명' 이행을 위한 2단계 조치(10·3 합의)가 채택되었다.

북한은 '10·3 합의'에 명시한 시한인 2007년 12월을 훨씬 넘겨 핵 프로그램 신고서를 2008년 6월 26일 6자회담 의장국인 중국에 제출하였으며, 6월 27일 영변 5MWe 원자로의 냉각탑을 폭파하였다. 이에 미국은 6월 26일 북한에 대한 적성국 교역법

적용을 종료하고, 테러지원국 해제 절차에 착수하였으며, 10월 11일 북한에 대한 테러지원국 지정을 해제하였다. 이어 2008년 12월 열린 6자 수석대표회의에서는 검증의정서 채택문제, 비핵화 2단계 마무리를 위한 불능화 및 경제·에너지 제공 이행문제, 동북아 평화·안보 지도원칙(안) 등에 대해 논의하였으나, 핵심쟁점이었던 검증의정서는 채택하지 못했다.

이러한 상황 속에서 미국에서는 2009년 1월 오바마 행정부가 출범하였다. 북한은 미국을 협상장으로 조속히 끌어내기 위한 위협조치들을 단계적으로 시행해 나가기 시작했다. 북한은 2009년 4월 5일 국제사회의 경고에도 불구하고 장거리 미사일 발사를 하였다. 이에 대해 유엔 안보리가 의장 성명을 통해 북한의 행위를 규탄하자 북한은 5월 25일 제2차 지하 핵실험을 강행하였다. 북한의 핵실험과 관련하여 유엔 안보리가 6월 12일 대북결의안 1874호를 만장일치로 채택하자 북한은 6월 13일 외무성 성명을 통해 농축 우라늄 개발을 공식 선언하는 한편, 7월 24일 유엔주재 북한대표부 신신희 대사를 통해 6자회담은 영원히 끝났다고 주장했다.

북한은 2013년 1월 조국평화통일위원회(조평통) 성명을 통해 한반도 비핵화 공동선언의 무효화를 선언한데 이어 2월 12일 3차 핵실험을 강행했다. 3차 핵실험은 1, 2차와 달리 핵무기의 소형화와 경량화를 추구했다는 점에서 북핵 위협의 심

각성을 나타냈으며, 이로 인해 남북관계의 경색 및 국제사회의 우려를 초래했다. 이에 대해 유엔 안보리는 2013년 3월 8일 5개 상임이사국을 포함한 15개 이사국이 참석한 전체회의를 개최하고 ‘핵·탄도 미사일 개발과 관련된 것으로 의심되는 북한의 금융거래를 금지’하는 내용의 결의 2094호를 만장일치로 채택했다.

우리 정부와 미국, 중국 등 주변국들은 장기간 중단상태에 있는 6자회담의 재개를 위한 노력을 지속하고 있다. 국제사회의 대북제재와 주변국의 노력에도 불구하고 북한은 김정은 집권 이후에도 핵실험 실시를 비롯하여 핵 개발을 포기하지 않고 있다. 이런 가운데도 2015년 7월 미국과 이란 간 핵 협상의 타결로 북핵 문제에도 새로운 국면이 전개될 수 있는 여건이 마련되고 있다. 정부는 북핵 불용이라는 확고한 입장을 바탕으로 국제사회와의 공조하에 북핵 문제의 근본적 해결을 위해 다각적인 노력을 하고 있다.

#### 6자회담 개최 현황

구분	개최시기	주요 결과
제1차 회담	2003. 8.27-29	•한반도 비핵화, 대화를 통한 평화적 해결 원칙에 대한 공감대 형성
제2차 회담	2004. 2.25-28	•한반도 비핵화, 평화적 해결 원칙 재확인

구분	개최시기	주요 결과	
제3차 회담	2004. 6.23~26	• 한반도 비핵화를 위한 초기조치의 필요성, '말 대 말', '행동 대 행동'의 단계적 과정의 필요성에 대해 공감대 형성	
제4차 회담	1단계회의	2005. 7.26~8.7	• 9·19 공동성명 채택
	2단계회의	2005. 9.13~19	• 9·19공동성명 채택
제5차 회담	1단계회의	2005.11. 9~11	• 9·19공동성명의 전면적 이행 의지 확인
	2단계회의	2006.12.18~22	• 9·19공동성명 이행 의지 재확인 및 이행을 위한 조율된 조치를 취해나가기로 합의
	3단계회의	2007. 2. 8~13	• 9·19공동성명 이행을 위한 초기조치 합의 (2·13 합의)
제6차 회담	1단계회의	2007. 3.19~22	• 9·19공동성명 이행을 위한 2단계 조치 합의(10·3 합의)
	2단계회의	2007. 9.27~30	• 9·19공동성명 이행을 위한 2단계 조치 합의(10·3 합의)
	2차 수석 대표회의	2008. 7.10~12	• 북핵 신고내용 검증에 대한 합의도출 실패
	3차 수석 대표회의	2008. 12.8~11	• 북핵 신고내용 검증에 대한 합의도출 실패

관련 검색어: 9·19 공동성명, 2·13 합의, 10·3 합의, 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID), 일괄타결 동시행동, 북한 핵실험 실시

## 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환 방문

1985년 5월 중단 12년 만에 제8차 적십자회담이 열려 이산가족 고향방문단 및 예술공연단을 교환한다는데 합의하였다. 이에 따라 분단 40년 만에 처음으로 각기 151명으로 구성된 남북한 방문단 일행이 9월 20~23일에 걸쳐 동시에 서울과 평양을 방문하는 일이 실현되었다. 비록 인원과 방문지가 제한되고 철저한 통제 속에 진행되었으나, 남북대화가 시작된 이래 처음으로 이루어낸 결실이었다.

### 1) 배경

1984년 9월 북한의 수재물자 지원 제의를 우리 측이 받아들임으로써 오랫동안 막혔던 남북대화의 길이 다시 뚫리고 각종 형식의 당국 간 대화의 자리가 마련되었다. 1985년 5월 말 중단 12년 만에 서울에서 제8차 남북적십자 본회담이 개최되었다.

이 자리에서 우리 측은 인도주의적 견지에서 시범사업으로서 '이산가족 고향방문단'을 구성해 상호 교환하자고 제의했다. 북측은 각각 적십자 회원들로 100명 규모의 예술단을 구성하여 쌍방 적십자 총재의 인솔 하에 상호 방문하자고 제의했다. 쌍방은 서로의 제의내용을 절충하여 이산가족 방문단과 예술공연단을 함께 교환 방문하기로 합의하였다. 이로써 민간 차원 교류로는 분단 40년 만에 처음 이산가족 고향방문단 및 예술공

연단 교환 방문이 실현되었다.

## 2) 내용 및 경과

당초 적십자회담에서 쌍방이 합의한 바에 따르면, 이산가족 고향방문단 및 예술공연단의 상호 교환 예정일은 광복절을 기념한 8월 15일이었다. 그러나 세부 절차를 협의하기 위한 세 차례의 실무대표 접촉 과정에서 남과 북의 입장 차이로 합의에 진통을 겪으면서 행사 일정이 늦춰져 최종적으로 9월 20~23일로 잡혔다.

전체 방문단 인원은 남북한 각각 고향방문단 50명, 예술공연단 50명, 취재기자 30명, 지원인원 20명 등 총 151명으로 구성되었고, 행사 기간 남북 인원이 동시에 상대방 지역(서울과 평양)을 방문하는 것으로 합의되었다.

이산가족 고향방문단의 경우, 우리 측 단원들 가운데 35명이 41명의 가족·친척들과 상봉했고, 서울을 방문한 북한 방문단원 중 30명이 51명을 만났다. 예술공연단의 경우 서울예술단은 평양대극장에서 두 차례 공연을 가졌고, 평양예술단은 서울 국립극장에서 두 차례 공연했다. 평양예술단의 공연은 전반적으로 군대식 집단체조를 연상케 하여 민족전통 가무를 중심으로 한다는 당초 합의와는 거리가 있었다.

이산가족 고향방문단 및 예술 공연단 교환 방문은 분단 사상 최초로 남북의 민간인 교류 사례라는 의미를 가진다. 비록 방문지와 방문단 규모가 제한되고 철저한 통제 속에서 교환 방문이 이뤄지기는 했으나, 오랜 단절과 불신 속에 어렵게 마련된 남북 간의 첫 민간인 교류이자 남북대화가 시작된 이래 일구어낸 첫 결실이었다. 더욱이 이산가족들이 짧은 재회를 뒤로 하고 가슴 찢어지는 재이별을 앞두고 서로 부둥켜안고 슬피하는 광경이 텔레비전으로 중계되어 분단의 고통과 함께 통일의 당위성을 피부로 실감케 하는 계기가 되었다.

이후 우리 측은 적십자 회담을 통해 고향방문단 교환사업을 계속할 것을 주장했으나 북한은 자유 왕래를 우선 실시하자는 종래의 제안을 되풀이하며 이를 거부했다. 1989년 남북 간에 제2차 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환방문 문제가 협의되었지만 합의에 도달하지 못했다.

관련 검색어: 남북적십자회담, 이산가족 문제의 해결

## 이산가족교류촉진법

「남북이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」은 이산가족 문제 해결에 대한 국가적 책무를 규정한 최초의 법률로서 2009년 9월 26일부터 시행되었다. 동 법은 이산가족 실태 조사와 정보통합 관리체계 구축, 이산가족 교류를 위한 대북지원, 민간차원 이산가족 교류 지원 등에 대한 법적 근거를 담고 있다.

### 1) 연원

「남북이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(이산가족교류촉진법)은 2009년 3월 25일 제정되어 동년 9월 26일부터 시행되었다. 동법은 이산가족 문제 해결에 대한 국가적 책무를 규정한 최초의 법률로서, 이산가족 생사확인교류에 필요한 실태 조사와 정보통합 관리체계 구축, 이산가족 교류를 위한 대북지원, 민간차원 이산가족 교류 지원 등을 체계적·효율적으로 시행할 수 있도록 제도화하였다는데 의의가 있다.

이산가족교류촉진법은 2013년 5월 22일 일부 개정하여 11월 23일부터 시행하였는데, 개정안에서는 이산가족이 고령화되고 사망률이 증가하여 이산가족 사후(死後) 교류에 대한 대비 필요성이 커짐에 따라, 이산가족이 사망한 경우에도 가족 관계 확인이 가능하도록 이산가족의 유전자 정보를 보관할 수 있

는 법적 근거를 마련하였다.

### 2) 주요 내용

현재 시행되고 있는 「남북이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」의 주요 내용은 아래와 같다.

#### 「남북이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」 주요 내용

조항	주요 내용
제4조	국가는 남북회담을 통하여 이산가족 교류가 확대될 수 있도록 노력
제5조	3년마다 이산가족 교류촉진 기본계획을 수립, 진행결과를 매년 국회 보고
제6조	이산가족 실태조사 실시 및 정보통합관리 체계 구축
제8조의 2	이산가족의 가족관계 확인을 위해 관련법 절차에 따라 유전자 검사 실시
제9조	상봉행사의 정례화와 상봉 규모의 확대, 면회소 운영, 긴급 가사방문 등을 위해 북한 당국과 협의 의무
제10조	남북 이산가족 실태 조사, 생사 확인, 소재 파악 등에 필요한 물자 또는 경비를 북한에 지원
제11조	민간 차원의 이산가족 교류 경비의 전부 또는 일부 지원
제12조	이산가족 교류 관련 민간단체에 대한 지원
제13조	권한의 일부를 대한적십자사 등 이산가족 관련 단체에 위탁

법률에 규정된 내용은 대부분 그동안 정부가 남북대화를 통해서 북측과 협의해 오거나, 통일부 훈령 차원에서 시행해 오던 것들이다. 그러나 이러한 이산가족 교류를 위한 여러 가지 조치들이 제대로 된 실태 조사와 종합적인 계획 속에서 체계적으로 이루어지지 못하고, 각 사안 별로 추진됨에 따라 미흡한 부분들이 있었던 것이 사실이다. 이산가족교류촉진법 제정은 이러한 점을 보완하여, 정부가 종합적인 계획과 실태 조사를 바탕으로 이산가족 교류 촉진에 관한 정책을 시행해 나갈 수 있는 법적 토대를 마련했다는 데 의의가 있다.

법 제정 이후 정부는 1차적으로 2011년 4월부터 11월까지 이산가족 찾기 신청자 전원을 대상으로 한 전면적인 이산가족 실태조사를 추진하고, 이를 활용하여 '이산가족정보통합시스템'에 등록된 자료를 현행화하는 등 이산가족 교류 활성화에 대비한 인프라를 정비하였다. 이산가족에 대한 실태 조사의 경우, 법률 제정 이전에는 자체적인 조사는 실시되지 못하였고, 통계청의 인구주택 총조사에서 이산가족 여부를 묻는 질문을 포함하는 정도로 이루어졌던 것을, 방문, 전화, 우편, 전자우편 등의 다양한 방법을 이용해서 전반적인 이산가족 실태를 조사하도록 법제화한 것이다.

또한 정부는 이산가족교류촉진법에 정한 바에 따라, 2012년 7월 30일 '이산가족 교류촉진 기본계획'을 발표했다. 동

법률 제5조 1항은 “통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 3년마다 남북 이산가족 교류촉진 기본계획을 수립·시행하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 정부는 '기본계획'에서 이산가족면회소 운영, 생사확인과 서신교환, 영상편지 제작, 유전자 보관, 민간차원의 이산가족 교류 등에 대한 구체적인 시행계획을 제시하였다.

영상편지 제작은 2012년 8월 6일부터 9월 28일까지 수요 조사를 실시하여 1만 6,823명의 희망자를 파악하였고, 이를 바탕으로 2012년 815편, 2013년 2,007편, 2014년 1,202편의 이산가족 영상편지를 제작하였다. 정부는 제작된 영상편지를 '이산가족정보통합시스템'에 보관하고, 향후 남북 간 협의를 거쳐 북한 가족들에게 영상편지를 전달할 예정이다. 2013년 법률 개정으로 포함된 유전자 검사 사업은 희망자들의 신청을 받아 2014년 1,211건의 이산가족의 유전자를 검사하였으며, 이 역시 '이산가족정보통합시스템'에 보관하고 향후 이산가족이 사망한 후에도 가족관계 확인이 가능하도록 데이터베이스를 구축해 나갈 계획으로 있다.

한편 정부는 당국 차원의 이산가족 교류와 병행하여 민간 차원의 이산가족 교류를 꾸준히 지원하고 있다. 정부는 2014년 말 현재 민간 차원의 이산가족 교류를 활성화하기 위해 교류지원금을 생사확인 200만 원, 상봉 500만 원, 교류지속(서



신교환 등) 50만 원 범위 내에서 지원하고 있다. 또한 민간 차원의 이산가족 교류 주선단체에 대한 지원을 통하여 이산가족 교류 활성화를 유도하고 있다.

관련 검색어: 이산가족면회소, 이산가족 문제의 해결

## 이산가족면회소

2000년 6.15공동선언 이후 이산가족들의 상봉 횟수가 늘어나면서 이를 정례화하기 위한 면회소 설치문제가 제기되었다. 2002년 9월 4차 적십자회담에서 면회소 설치의 기본방향에 대해 합의하고 2003년 11월 5차 적십자회담에서 '금강산 이산가족면회소 건설에 관한 합의서'를 채택하였다. 이에 따라 이산가족면회소는 2005년 8월 31일 착공식을 가졌으며 2008년 7월 12일 완공하였다. 그러나 그 후 금강산관광 중단 등 남북관계가 경색됨에 따라 정상 운영되지 못하고 있다.

### 1) 배경

이산가족 상봉은 1985년 한 차례 이루어진 후 진전을 보지 못하다가, '6·15 공동선언'에서 2000년 8·15에 즈음하여 이산가족 방문단을 교환하기로 합의하면서 다시 논의되기 시작하였다. 남과 북은 이산가족들의 상봉 횟수가 늘어나자 2000년 9월 20일~23일간 개최된 2차 남북적십자회담에서 이산가족면회소 설치 문제를 협의해 나간다는데 합의하였으며, 2002년 9월 6일~8일간 개최된 4차 적십자회담에서 이산가족면회소 설치의 기본방향에 대해 합의를 보았다.

남북 양측은 2002년 10월부터 2003년 1월까지 3차례의 실무접촉을 거쳐 2003년 11월 4일~6일간 개최된 5차 적십자회담에서 「금강산 이산가족면회소 건설에 관한 합의서」를 채택하였다. 그 후 남북관계 경색으로 인해 착공이 미뤄지다가,

2005년 8월 31일 11차 이산가족 상봉이 이루어지는 가운데 남북 공동행사로 이산가족면회소 착공식을 거행하였으며, 2년 뒤인 2007년 7월 12일 완공식을 가졌다.

## 2) 경과

2000년 남북정상회담 이후 남북 이산가족 상봉이 꾸준히 이루어졌으나, 이산가족 1세대의 경우 고령으로 빠르게 숫자가 줄어들고 있어 다양한 방법으로 이산가족 상봉을 정례화할 필요성이 제기되었다. 우리 측은 상시 면회가 가능하도록 이산가족면회소 건설을 북측에 제의하는 한편, 화상상봉, 화상편지 등을 이용해서 빠른 시일 내에 보다 많은 인원이 가족들을 만나볼 수 있도록 하는 방안을 추진해 왔다. 우리 측의 이러한 제의에 대해 북한도 기존 숙박시설을 이용하는 방법이 자신들에게 부담이 된다는 측면을 고려하여 면회소 건설에 호응해 왔다.

이산가족 면회소 설치 지역과 관련하여 우리 측은 접근성을 고려, 개성 등 서쪽 지역에 면회소를 설치할 것을 북한에 제의했으나, 북한은 이미 금강산에서 이산가족 상봉을 진행해 오고 있다는 점 등을 이유로 우선 금강산에 설치하고 추후 서쪽 지역에도 설치하자는 입장을 제시했다. 이러한 논의를 거쳐 2002년 9월 4차 적십자회담에서는 △이산가족면회소는 우선

금강산지역에 설치, 경의선 철도·도로가 연결되면 추가로 서부 지역 설치 문제를 협의·확정 △금강산 면회소는 남북이 공동 건설하며 자재·장비는 남측이, 공사인력은 북측이 제공 △금강산 면회소 완공 후 면회 정례화 등의 합의가 이루어졌다.

이를 토대로 2003년 11월 5차 적십자회담에서 「금강산 이산가족면회소 건설에 관한 합의서」를 채택하였다. 양측은 2004년 4~5월께 착공식을 갖고 이르면 2005년 상반기에 완공한다는데 의견 일치를 보았으며, 면회소 사무소를 만들고 상봉을 하지 않는 기간에는 면회소를 금강산관광객을 위한 숙소로 활용하기로 하였다.

그러나 이산가족면회소 착공식은 남북관계 경색으로 1년 반 이상 지연되었다. 남과 북은 남북관계가 다시 복원된 2005년 6월 5차 남북장관급회담 합의에 따라 8월 31일 남북공동으로 착공식을 가졌다. 면회소는 5만㎡의 부지에 지하 1층, 지상 12층 규모의 면회소동과 지상 3층의 면회사무소 2채, 경비실 등의 건물로 구성돼 있으며 건물 연면적은 1만 9,835㎡이다. 면회소동 1, 2층엔 600명을 수용하는 행사장과 회의실, 편의시설 등이 들어서며 3, 4층에 호텔구조 78실, 5~12층에 콘도구조 128실 등 총 206실의 객실이 마련되어 최대 1,000여 명을 수용할 수 있다. 정부는 이산가족면회소 건립을 위해 남북협력기금에서 대한적십자사에 550억원을 지원하였다.

이산가족면회소 공사는 착공 후에도 2006년 7월 북한의 미사일 발사 등 남북관계 상황에 따라 중단과 재개가 반복되었으며, 이러한 우여곡절을 겪으면서 2007년 12월 7일 양측 적십자사 총재 등이 참석한 가운데 금강산 이산가족 면회사무소 준공식을 가졌다. 면회소 건설이 진행되고 있는 가운데 2007년 남북정상회담에서 양측은 면회소 완공 시 이산가족의 상시 상봉을 실시하기로 합의하였으며, 같은 해 11월 9차 적십자회담에서 상봉행사 정례화에 합의하였다.

그러나 이산가족면회소는 2008년 7월 11일 북한군의 총격에 의하여 발생한 금강산 관광객 피격 사망 사건으로 위기를 맞았다. 2008년 7월 12일 금강산 이산가족면회소를 완공하였으나, 우리 정부가 관광객 피격 사망 사건과 관련하여 금강산 관광 중단 조치를 취한데 이어 북한이 2009년 들어 미사일 발사와 2차 핵실험을 하고 유엔을 비롯한 국제사회 전체가 대북 제재에 들어가면서, 이산가족면회소의 정상 운영은 더욱 어렵게 되었다. 북한은 2010년 4월 우리 정부와 현대아산 소유 건물들을 동결조치(몰수)하면서 이산가족면회소도 여기에 포함시켰고, 2011년도 8월 현대아산의 잔류인원 16명을 철수시키는 조치를 단행하였다.

금강산 관광이 중단된 이후에도 이산가족면회소에서는 2009년 9월과 2010년 10월~11월, 2014년 2월 세 차례 이산가

족 상봉행사가 실시되었다. 이산가족면회소가 거의 유지 관리가 되지 않는 상태에 있어, 상봉 행사를 앞두고 선발대가 방북해서 면회소 시설 재가동 준비를 해야 하는 실정이다.

---

관련 검색어: 남북적십자회담, 이산가족 문제의 해결, 금강산 관광객 피격 사건

## 이산가족 문제의 해결

1971년 9월 시작된 남북적십자 예비회담이 20차례 진행된 끝에 '5개항 의제'에 합의하고 본회담이 열리게 되었다. 그러나 1985년 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환 방문 외에는 아무런 진전이 없었다. 이산가족문제 해결 노력은 2000년 정상회담 이후 다양하게 전개되었다. 상봉행사가 진행되고 생사확인, 서신교환, 화상상봉, 면회소 준공 등이 이루어졌다.

### 1) 개요

1971년 8월 12일 대한적십자사 최두선 총재는 특별성명을 통해 이산가족 문제 해결을 위한 남북적십자회담을 제의했다. 이에 북한 적십자 중앙위원회 손성필 위원장이 답신을 통해 이에 호응해 옴으로써 남북 간에 이산가족 문제가 협의되기 시작하였다. 남북적십자회담은 20차례의 예비회담을 거쳐 ① 이산가족의 주소와 생사 확인 문제, ② 이산가족의 자유로운 방문과 상봉 실현 문제, ③ 이산가족의 자유로운 서신거래 문제, ④ 이산가족의 자유의사에 의한 재결합문제, ⑤ 기타 인도적 문제 등 '5개항 의제'에 합의하였다. 그러나 이산가족 문제를 해결하기 위한 실질적 합의는 아무 것도 없었다.

1985년 9월 20일부터 23일까지 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 등 총 151명이 서울과 평양을 동시에 방문하는 최

초의 성과를 거두기는 했지만, 그 이후 당국차원의 이산가족 문제 해결은 진전이 없었다.

2000년 남북정상회담 이후 이산가족 문제 해결 노력이 다양하게 전개되었다. 이산가족 상봉행사는 1985년부터 2015년까지 총 20차례 이루어졌으며, 2004년부터 화상상봉을 실시하여 2007년까지 7차례 진행하였다. 2015년 10월까지 당국차원에서 생사가 확인된 이산가족은 남북한 총 57,567명이며, 서신교환도 1차례의 시범실시 600건과 이산가족 상봉행사시 79건 등 총 679건이 성사되었다. 또한 금강산 관광지구내에 이산가족면회소를 2005년 8월 31일 착공하여 2008년 7월 12일 준공하였다. 한편, 민간차원의 이산가족 교류는 2015년 10월까지 생사확인 3,870건, 서신교환 11,471건, 제3국을 통한 상봉 1,751건이 성사되었다.

우리 정부는 1998년 이산가족자료의 체계적인 관리를 위해 '이산가족정보통합센터'데이터베이스를 구축하고, 이산가족 찾기를 희망하는 신청자를 받아 관리해 오고 있다. 2014년 12월 말 기준으로 12만 9,616명이 등록되어 있으며, 이중 6만 1,352명이 사망하고 생존자는 6만 8,264명이다.

## 2) 경과

1985년 5월 27일~30일 개최된 남북적십자회담에서 ‘이산가족 고향방문단 및 예술공연단을 교환 방문키로 합의함에 따라 분단 40년 만에 처음으로 1985년 9월 20일부터 23일까지 양측 각기 단장을 비롯하여 이산가족 고향방문단 50명, 예술공연단 50명, 취재기자 30명, 지원인원 20명 등 총 151명이 서울과 평양을 동시에 방문하였다. 그러나 이산가족 상봉은 바로 중단되었으며, 2000년 남북정상회담이 개최될 때까지 15년 동안 당국차원의 이산가족 문제 해결은 진전이 없었다.

이산가족 문제 해결은 2000년 ‘6·15 공동선언’에서 이산가족 방문단 교환에 합의하면서 본격적으로 논의되기 시작하였다. 2000년 6월 27일~30일간 개최된 제1차 남북적십자회담에서의 합의에 따라 8·15를 계기로 서울과 평양에서 1,170명의 이산가족이 상봉의 기쁨을 누렸다. 이후 2000년 9월, 북한 김용순 특사의 남한 방문 시에도 이산가족 문제가 집중 논의되었으며, 이를 토대로 9월 20일~23일간 2차 적십자회담을 개최하여 2차, 3차 방문단 동시교환과 생사주소 확인, 서신교환, 이산가족면회소 설치 협의 등에 합의하였다. 4차 상봉은 2002년 4월 납측 특사의 방북 이후 4월 28일~5월 3일간 이루어졌다.

4차 적십자회담(2002.9.6~8)에서는 ‘전쟁시기 소식을 알

수 없게 된 자들에 대한 생사·주소 확인’ 문제를 협의·해결해 나가기로 함에 따라, 납북자와 국군포로 문제를 이산가족 문제의 틀 속에서 풀어나갈 수 있는 근거가 마련되었다. 또한 쌍방은 4차 회담 이후 실무접촉을 열어 금강산 면회소를 1,000명 정도의 인원을 수용할 수 있는 시설물로 건설하여 운영해 나가기로 합의하였다.

이러한 합의를 바탕으로 5차 상봉이 2002년 9월 13일~18일간, 6차 상봉이 2003년 2월 20일~25일간 금강산에서 진행되었는데, 여기에 납북자와 국군포로 가족들이 포함되기 시작했다.

5차 적십자회담(2003.11.4~6)에서 남북한은 화상 상봉에 합의하여 이산가족 문제 해결에 새로운 방식이 도입되었다. 화상 상봉은 이산가족중 상당수가 고령으로 장거리 이동이 여의치 않고, 북한이 이산가족 상봉 준비에 부담을 느끼고 있는 점을 고려한 조치였다. 화상상봉은 2007년까지 일곱 차례 실시되어 이를 통해 남북 양측의 3,748명이 만남을 가졌다.

9차 적십자회담(2007.11.28~12.1)에서 남북은 연간 대면상봉인원 400명, 분기별 화상상봉 40가족과 영상편지교환 30가족 등 상봉규모의 확대와 정례화에 합의했다. 남북은 2008년 2월 5일 판문점 연락관 접촉을 통해 ‘이산가족 영상편지 교환에 관한 합의서’를 체결하고, 각각 20가족씩 영상편지

를 교환하였다.

금강산 이산가족면회소는 2005년 8월 31일 착공식을 가졌으며, 2008년 7월 12일 준공하였다. 2008년 초에 이루어진 영상편지 시범교환 이후 소강상태에 있던 이산가족 교류는 2009년과 2010년, 2014년에 각각 한 차례 더 이루어졌다. 2009년 9월에 실시된 이산가족 상봉은 2008년 완공된 이산가족면회소에서 처음으로 이루어졌으며, 2010년과 2014년, 2015년 이산가족 상봉행사도 이산가족면회소를 활용하였다. 남과 북은 2007년 남북정상회담과 같은 해 11월 제9차 남북적십자회담에서 이산가족면회소를 이용한 상봉 정례화에 합의하였으나, 북측의 소극적 태도로 이행되지 못하였다. 그 후 2008년 7월 금강산 관광 중단과 2011년 8월 북한의 금강산 관광지구내 남측 재산 몰수 조치로 이산가족면회소는 유지 관리가 제대로 되지 않는 상태에 있다.

우리 정부는 이산가족 문제를 더 이상 미룰 수 없는 시급하고 절박한 문제로 인식하고, 기회가 있을 때마다 북측에 이산가족 상봉 등 근본적인 해결을 촉구해 오고 있다. 그리고 이러한 남북간 협의를 통한 이산가족 문제 해결 노력과 함께 우리 자체적으로 이산가족 교류를 위한 인프라를 구축하는 작업을 적극 추진해오고 있다.

정부는 이산가족들의 고령화를 감안하여, 2009년 9월 26일

시행된 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」을 토대로, 이산가족 실태 조사, 영상편지 제작, 유전자 검사 등 이산가족 교류 인프라를 구축하는 한편 민간차원의 이산가족 교류에 대한 지원도 지속적으로 실시해오고 있다. 또한 ‘이산가족 교류촉진법’에서 3년마다 수립하도록 규정하고 있는 ‘이산가족 교류촉진 기본계획’을 2012년 7월 30일 처음으로 확정, 발표함으로써, 이산가족 교류를 보다 적극적이고 체계적으로 추진해 나갈 수 있는 기반을 마련하였다.

#### 당국차원의 이산가족 교류 현황(2000년~2015년)

구분	남한	북한	계
상봉행사(20회)	2,046가족(12,940명)	2,074가족(6,831명)	4,120가족(19,771명)
화상상봉(7회)	279가족(2,257명)	278가족(1,491명)	557가족(3,748명)
계	2,325가족(15,197명)	2,352가족(8,322명)	4,677가족(23,519명)

출처 : 2015 통일백서, 통일부 홈페이지(2015.10월현재)

#### 민간차원의 이산가족 교류 건수

(단위 : 건)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
생사확인	447	208	198	388	209	276	69	74	50
서신교환	984	579	935	961	776	843	449	413	228
상봉	152	170	208	283	188	95	54	55	36
계	1,583	957	1,341	1,632	1,173	1,214	572	542	314

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	계
생사확인	35	15	3	6	9	6	4	1,997
서신교환	61	13	21	16	22	11	4	6,316
상봉	23	7	4	3	3	5	1	1,287
계	119	35	28	25	34	22	9	9,600

출처 : 2015 통일백서, 통일부 홈페이지(2015.10월 현재)

관련 검색어: 이산가족교류촉진법, 남북적십자회담, 이산가족면회소, 남북자·국군포로 문제, 대북 식량 지원

## 20개 시범실천사업

1982년 2월 1일 당시 국토통일위원장이 민족화합을 촉진하기 위해 당장 실천할 수 있는 시범사업을 추진하자면서 20개의 구체적 사업을 밝혔다. 서울·평양 간 도로 연결, 이산가족 우편 교류 및 상봉, 설악산 금강산을 묶어 자유관광 공동지역으로 개발 등이 그 내용이다. 당시 남북 체제대결 시대에는 획기적 제안이었지만 2000년대에 들어오면서 당국 간 회담에서 논의 및 합의되었거나 실현된 것들이 대부분이다.

20개 시범실천사업이란 1982년 2월 1일 손재식 당시 국토통일원 장관(현재의 통일부 장관)이 성명을 발표하여 남북한이 통일을 위해 당장 실천에 옮길 수 있는 시범사업 20개 항을 제시한 것을 말한다. 이 시범실천사업은 같은 해 1월 22일 전두환 대통령의 국정연설에 뒤이은 것으로, 국정연설을 통해 밝힌 '민족화합 민주통일방안'에 입각하여 민족화합을 촉진하기 위해 우선 당장에라도 실천에 옮길 수 있는 시범사업을 추진해 나가자면서 구체적인 사업내용을 밝혔다.

20개 시범실천사업의 내용은 다음과 같다.

- ① 서울·평양 간 도로 연결
- ② 이산가족들 간 우편교류 및 상봉 실현
- ③ 설악산과 금강산을 묶어 자유관광 공동지역으로 개발
- ④ 해외 동포들의 조국방문을 공동주관하고 판문점을 통과하여 쌍방 지역을 자유롭게 방문

- ⑤ 자유교역을 실시하기 위해 인천항과 진남포항을 우선 개방
- ⑥ 모락방송 장치와 방송청취 통제장치를 제거하여 쌍방 정규방송 자유청취
- ⑦ 86아시아경기대회와 88올림픽대회에 북한 선수단이 판문점을 통과하여 참가
- ⑧ 외국인들에게 판문점을 통과하는 자유로운 왕래 보장
- ⑨ 남북공동어로 구역 설정
- ⑩ 정치인, 경제인, 청년학생, 근로자, 문예인, 체육인 등 각계 인사간 상호 친선 방문 실시
- ⑪ 기자들의 상대방 지역 내에서의 자유로운 취재활동 보장
- ⑫ 민족사 공동연구
- ⑬ 종목별 체육친선교환경기 개최 및 국제경기대회에 단일팀 구성 참가
- ⑭ 일용생산물 교역으로 쌍방 주민 생활편의 도모
- ⑮ 자연자원의 공동개발 및 공동이용
- ⑯ 동일 제조업체간의 기술자 교류 및 생산품전시회 교환 개최
- ⑰ 비무장지대 내 공동경기장 시설 및 친선경기
- ⑱ 비무장지대 내 생태계 연구 위한 공동학술조사
- ⑲ 비무장지대 내 군사시설 완전 철거

⑳ 군비통제 조치 협의 및 군사책임자간 직통전화 설치 운용 등이다.

발표 당시의 20개 시범실천사업은 1980년대 초반 남북 간 체제 대결이 엄존했던 시대 분위기에 비추어 볼 때 획기적인 조치로 평가된다. 우리 정부가 이러한 시범사업들을 제의한 것은 남북한 간에 교류협력을 통해 신뢰의 바탕부터 마련해야 한다는 기본입장과 함께 남북관계에서 보다 적극적이고 공세적으로 대응하기 위한 목적도 있었다.

20개 시범실천사업의 대부분의 항목들이 1990년대의 남북 기본합의서는 물론, 2000년 '6·15 남북공동선언'과 2007년 '10·4 선언'에 이르기까지 수많은 남북 당국자 간 대화에서 논의가 이루어졌으며, 실제로 남북 합의를 거쳐 하나하나씩 실현되어 왔다.

예컨대 철도·도로 연결이 이루어졌고, 인천항과 남포항 간에 정기 화물선이 운항하고 있으며, 국제체육경기대회에 단일팀으로 참가하기도 하였다. 설악산·금강산 공동 관광지대화는 일부 변형된 형태이기는 하지만 금강산 관광사업으로 실현되었다. 군사분계선 인근의 '확성기 철거'도 실현되었다. 또한 각 분야에서 다양한 인적교류가 이루어지고 물자교역이 활성화 되었으며, 자연자원의 공동개발 및 이용이나 남북 공동어로구역 사업도 교류협력의 중요한 항목으로 남북 당국자들 간에 협의되어 왔다.

관련 검색어: 민족화합 민주통일방안



## 2·29 합의

세 차례의 북·미 고위급 회담을 거쳐 2012년 2월 29일 발표된 2·29합의는 오바마 미 행정부 출범 후 첫 북·미간 합의라는 의미를 지녔다. 그러나 발표 직후부터 북·미 양측은 '장거리 미사일 발사 유예' 조항의 해석에 대해 이견을 보였고, 북한이 4월 13일 장거리 미사일 발사를 강행함으로써 2·29 합의는 이행되지 못했다.

2011년 12월 김정일 국방위원장의 사망으로 연기되었던 세번째 북·미고위급회담이 2012년 2월 23~24일간 베이징에서 개최되었다. 당시 김계관 북한 외무성 제1부상과 이틀간 회담을 마친 글린 데이비스 미 대북정책 특별대표는 “다소 간의 진전이 있었다”고 평가했으며, 북한과 미국은 2월 29일 평양과 워싱턴에서 동시에 합의사항을 발표했다. 양측 발표의 공통부분과 일방적 주장을 종합한 2·29합의의 주요 내용은 아래와 같다.

- ▲ 미국은 북한을 적대시 하지 않으며, 상호 주권 존중과 평등의 정신에 입각하여 관계개선조치를 취할 준비가 되어있음을 확인한다.
- ▲ 북한은 비핵화에 대한 의지를 보이기 위해 장거리 미사일 발사, 핵 실험 및 우라늄 농축을 포함한 영변에서의 핵 활동에 대한 모라토리엄 이행에 동의한다.
- ▲ 북한은 영변의 우라늄 농축 활동에 대한 모라토리엄

의 검증·감시와 5MW 원자로 및 관련 시설의 불능화를 확인하기 위한 IAEA 사찰단의 복귀에 동의한다.

- ▲ 미국은 24만톤의 영양지원을 북한에 제공하며, 행정적 세부사항을 확정하기 위해 북한과 협의를 갖기로 한다.

2·29합의 직후인 3월 초 리용호 북한 외무성 부상이 뉴욕을 방문했으며, 리근 외무성 미국국장이 로버트 킹 미 북한인권특사와 영양지원을 협의하는 등 후속조치가 순조롭게 이어짐으로써 2008년 12월 이후 중단된 6자회담 재개에 대한 기대감도 높아졌다. 그러나 '장거리 미사일 발사 유예' 조항에 위성 목적의 로켓발사가 포함되느냐에 대한 북·미 양측 간의 이견으로 문제가 발생했다. 양측 간의 이견이 해소되지 않은 가운데, 3월 16일 북한은 4월 12~16일 사이에 평안북도 철산군의 서해 위성(동창리)발사장에서 남쪽방향으로 지구관측위성인 '광명성-3호' 위성을 발사할 것이라고 발표했다.

이에 대해 미국은 즉각 북한의 시도가 '탄도미사일 기술을 이용한 북한의 모든 발사'를 금지한 유엔 안전보장이사회 결의 1718/1874호를 위반하는 것이라고 강조하고, 북한이 발사를 강행할 경우 2·29합의에 저촉된다고 경고했다. 북한은 '평화적 우주이용권'을 내세우며, 내외신 기자들을 초청하여 발사과정을 공개했다. 북한은 4월 13일 발사를 강행했으나 실패했으며,

이례적으로 실패를 신속하게 시인했다.

미국은 유엔 안보리를 통해 북한의 발사를 규탄하는 의장성명을 도출하고, 관련국들에게 “2·29합의가 파기된 것으로 본다”는 입장을 전달했다. 북한은 4월 17일 외무성 성명을 통해 안보리 의장성명을 전면적으로 반박했으며, 20일에는 우주공간 기술위원회 대변인 담화를 통해 향후에도 실용위성들을 계속 발사할 것이라는 입장을 천명했다.

이후 북한은 2012년 12월 12일 평안북도 철산군의 서해 위성발사장(동창리)에서 ‘은하-3호’ 로켓을 발사해 9분 27초만 인 9시 59분 13초에 지구관측위성 ‘광명성-3호’ 2호기를 궤도에 진입시키는데 성공했다고 주장했다.

관련 검색어: 미·북 미사일 협상, 장거리 미사일 발사, 6자회담

## 2·13 합의

2005년 9·19 공동성명 채택 이후 BDA문제가 발생하고 북한이 미사일 발사와 핵실험을 함으로써 6자회담이 표류상태에 있었다. 그러다가 미·북 간에 타결 방향을 논의하고 이를 토대로 2007년 2월 8~13일 5차 6자회담 3단계 회의를 개최하여 9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치를 담은 ‘2·13 합의’를 채택하였다. ‘2·13 합의’는 핵시설 불능화를 위해 60일 이내에 해야 할 조치와 다음 단계 조치로 나누어져 있고 5개의 실무그룹을 운영하기로 한 것이 특징이다.

### 1) 배경

6자회담이 2005년 ‘9·19 공동성명’을 채택한 이후 방코델타아시아(BDA)문제와 북한의 미사일 발사, 핵실험 등으로 공전하고 있었다. 이러한 상황에서 미국과 북한 간에 2006년 11월과 2007년 1월 베이징과 베를린에서 회동이 이루어졌으며, 여기서 논의된 것을 토대로 2007년 2월 8일부터 13일까지 제5차 6자회담 3단계 회의를 개최되었다. 이 회의에서 참가국들은 ‘9·19 공동성명’의 이행을 위한 초기조치를 담은 ‘2·13 합의’를 채택했다. ‘2·13 합의’가 채택됨에 따라 ‘9·19 공동성명’은 ‘말 대 말’ 단계에서 ‘행동 대 행동’단계로 접어들었다.

‘2·13 합의’는 방코델타아시아(BDA)의 북한 동결자금 문제 해결이 지연되어 6개월간 이행이 지체되었으나, BDA 문제가 완전히 해소되면서 ‘2·13 합의’에 따른 북한의 5개 핵시설에

대한 폐쇄·봉인조치가 취해지는 등 북핵문제 해결에 일부 진전이 이루어졌다.

## 2) 관련 경과

2005년 9월 제4차 6자회담 2단계 회의에서 채택된 ‘9·19 공동성명’은 BDA의 북한 불법자금 세탁 문제로 이행 단계로 들어가지 못하고 장기간 표류했다. BDA 문제에 대해 미국과 북한의 입장이 팽팽하게 맞서는 가운데, 북한은 2006년 7월 5일 미사일 시험발사에 이어 10월 9일 핵실험을 강행하여 한반도의 긴장은 계속 고조되어 갔다. 이러한 상황에서 한국과 중국의 중재로 BDA 문제와 북핵 문제 간 선순환 구도를 만들어 6자회담을 재개하려는 노력이 전개되었으며, 이는 미·북간 베이징과 베를린 회동을 거쳐 ‘2·13 합의’로 이어졌다.

‘2·13 합의’는 ‘9·19 공동성명’을 실천단계에 진입시켜 핵폐기 과정을 개시하는 기반을 확보하고, 5개 실무그룹을 설치하여 공동성명의 이행을 위한 제도적 틀을 확보하였다는데 의미가 있다. ‘2·13 합의’의 내용은 60일 이내의 ‘초기단계조치’, 다음단계 조치로 나뉘어져 있으며, 주요 골자는 다음과 같다.

## 2·13 합의 요지

- 북한 ①핵시설의 폐쇄·봉인 및 IAEA 요원 복귀, ②모든 핵프로그램의 목록 작성 협의 (60일 이내)
  - 60일 이내 중유 5만톤 상당 긴급에너지 대북 지원
- 미·북/일·북 관계정상화 위한 양자 대화 개시(60일 이내)
  - 미측은 테러지원국 해제, 적성국 교역법 적용 종료 과정 개시
- 대북 경제·에너지·인도적 지원(다음 단계)
  - ①모든 핵계획 완전 신고 및 ②모든 현존하는 핵시설 불능화 기간 중 중유 95만 톤 상당의 지원 제공
  - 지원부담은 한·미·중·러 간 균등·형평의 원칙에 따라 분담 합의(일본 측은 자국 우려사항 진전 시 참여 기대)
- 6자회담 내 5개 실무그룹(W/G) 구성(30일내 회의 개최)
  - △한반도 비핵화 △미·북 관계정상화 △일·북 관계정상화 △경제·에너지 협력 △동북아 평화·안보체제
- 초기단계 조치 이행 완료 이후 6자 장관급 회담 개최
- 직접 관련 당사국간 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상 개최

‘2·13 합의’ 도출 이후 기술적 문제로 해결이 지연되었던 BDA 문제가 해결되면서 6자회담 각국 수석대표는 2007년 7월 18일~20일 다시 베이징에서 회동하여 2007년 8월 말 이전까지 5개 실무그룹회의를 개최하고, 9월 초 제6차 6자회담 2단계 회의를 개최하며, 빠른 시일 내 장관급 회의를 개최하는 것에 합의하였다.

‘2·13 합의’에 따른 5개 실무그룹의 의장은 우리나라가 경제 및 에너지협력 의장국을 수입하고, 한반도 비핵화는 중국, 미·북 관계정상화는 미국·북한 공동, 일·북 관계정상화는 일본·북한 공동, 동북아 평화·안보체제는 러시아가 각각 의장을 맡기로 하였으며, 2007년 3월 첫 번째 회의를 개최했다. 그 후 한반도 비핵화 실무그룹은 2007년 8월 16일~17일 베이징에서 2차 회의를 가졌으며, 미·북 관계정상화는 9월 1일~2일 제네바에서, 일·북 관계정상화는 9월 5일~6일 몽골 울란바토르에서 2차 회의를 개최했다. 경제 및 에너지협력 실무그룹은 2차 회의(8월 7일), 3차 회의(10월 29일~30일)를 판문점에서 개최했으며, 동북아 평화·안보체제 실무그룹은 8월 20일~21일 모스크바에서 2차 회의를 가졌다.

‘2·13 합의’는 북핵문제 해결에 역할을 할 수 있는 주변 5개국이 모두 참여하여 약속에 대한 구속력을 높였으며, 합의사항 이행에 대한 시간표를 마련하였다. ‘2·13 합의’는 60일 기한 내 구체적인 초기조치에 착수하도록 했으며, 다음 단계 조치로서 신고 및 핵시설 불능화 조치를 명시해 놓았다. 이와 함께, 매년 50만 톤의 중유를 제공하기로 약속했던 1994년 제네바 합의와는 달리 북한 불능화 과정의 진전 속도에 상응하는 제공방식을 도입하고, 참가국들이 ‘균등과 형평의 원칙’에 따라 분담하기로 한 점, 미·북, 일·북 관계정상화 협의를 개시하기로 함으

로써 관련국 간 상호 우려사항의 해소 등 북핵문제의 완전하고 근본적인 해결을 위한 토대를 마련하였다는 점, 초기조치가 이행되는 대로 동북아 안보협력 증진방안 모색을 위한 6자 외교장관 회담을 개최하기로 합의한 점 등이 ‘2·13 합의’의 중요한 의미로 평가되었다.

6자회담 참가국들은 ‘2·13 합의’의 이행 성과와 5개 실무그룹에서 논의된 사항을 토대로 2007년 9월 27일부터 29일까지 제6차 6자회담 2단계 회의를 갖고, 10월 3일 ‘9·19 공동성명’ 이행을 위한 2단계 조치(10·3 합의)를 채택하였다.

관련 검색어: 6자회담, 9·19 공동성명, 10·3 합의, 방코델타아시아 북한 계좌 동결

## 인공기 계양사건

1995년 6월 베이징에서 열린 대북 쌀 지원회담의 합의에 따라 씨아펙스호가 청진항으로 출발했다. 회담에서는 우리측 선박이 북측 항구에 입항시 파일럿 지점에서 모든 기를 내리기로 구두 합의했었는데, 이것이 현장에 전달이 안돼 북측이 인공기만 달도록 했다. 이 사실이 알려져 국민적 분노가 비등하였으며, 북측의 사과로 일단락되기는 했지만 회담은 3차를 끝으로 중단되고 말았다.

1995년 6월 17일 베이징에서 열린 이른바 베이징 대북 쌀 지원회담의 합의에 따라 우리 정부는 6월 말 쌀 2천 톤을 실은 씨아펙스호를 북한의 하역항인 청진항으로 출발시켰다. 분단 역사상 처음으로 우리의 쌀이 북한에 제공되는 역사적인 순간이었다. 1995년 대북 쌀 지원은 남측으로서는 남북관계의 돌파구를 마련하려는 의도가 깔려 있었으며, 북한은 심각해지는 식량난 속에서 남한으로부터 식량지원이 절실했던 상황이었다. 그러나 쌀 지원 기간 동안에 여러 가지 부작용이 발생하였다. 그 중 하나가 씨아펙스호가 인공기를 계양하고 하역을 하게 된 인공기 계양사건이다.

베이징 대북 쌀 지원 회담 당시 남과 북 쌍방은 우리 측 선박의 북한 항만 입항시의 요령에 대해서도 사전 합의를 했다. 즉 쌀을 실은 남측 선박이 북측 항구에 입항 시 파일럿 지점에서 모든 기를 내리기로 구두 합의했던 것이다. 그러나 이 합의

는 현장에 전달되지 않았다. 쌀 2천 톤을 싣고 청진항에 입항한 씨아펙스호는 국제관례에 따라 태극기와 인공기를 달고 입항하려 했고, 북한은 태극기를 내리도록 해 결국 인공기만 올린 채 하역 작업을 하는 결과가 되었다.

이 사실이 알려지자 우리 정부는 북한 측의 사과가 없으면 쌀 지원을 중단할 수밖에 없다며 강하게 항의했다. 이 사건은 북한 측이 일단 늦게나마 관련조치를 취하고 7월 중순 베이징에서 열린 제2차 쌀 지원 회담이 끝난 뒤 북측 회담 단장인 전금철이 직접 공식 사과하고 재발 방지를 약속함으로써 일단락되었지만, 베이징 쌀 지원 회담은 같은 해 9월 26일 열린 제3차 회담을 끝으로 중단되고 말았다.

인공기 계양사건 외에, 쌀 수송선 삼선비너스호 선원의 억류사건, 안승운 목사 납북사건 등 북한의 도발적 행위가 꼬리를 물고 돌출하여 우리 국민을 분노케 하여 대북 불신감이 커지는 결과를 가져왔다.

관련 검색어: 베이징 쌀 지원 회담

## 일괄타결 동시행동

북한은 체제보장과 경제지원이 핵포기와 '일괄타결 동시행동' 원칙에 따라 이루어져야 한다고 주장했다. 말하자면 먼저 전체적인 로드맵을 합의하고 단계별로 상호 해야 할 일을 동시에 이행해 나가자는 것이다. 이는 핵문제가 미국의 대북 적대시정책에서 비롯되었으며, 따라서 핵폐기는 프로세스의 마지막 단계에 설정되어야 한다는 논리로, 핵폐기를 최대한 늦추면서 보상을 확보하려는데 초점이 맞추어져 있다.

### 1) 배경

북한은 2003년 4월 베이징에서 개최된 미·중·북 3자회담에 이어 같은 해 8월 개최된 6자회담에서 북핵문제 해결에 대한 기본입장으로 '일괄타결 동시행동' 원칙을 제시했다. 북한은 미국의 북한에 대한 체제보장과 경제지원이 북한의 핵 포기과 '일괄타결 동시행동' 원칙에 따라 이루어져야 한다고 주장했다.

이에 대해 미국은 북한의 고농축우라늄 개발계획이 제네바 합의를 위반한 행위이므로, '선 핵포기'가 이루어져야 하며 이 과정에서 보상은 없다는 입장을 강조했다. 6자회담에서도 초기에 양측은 같은 입장을 고수했다. 북한은 미국과 북한이 서로 상대측에 요구하는 사항들을 '일괄타결'하고 이를 단계별로 나눠 '동시이행'해 나갈 것을 제의하였다.

미국 역시 '완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기'(CVID)

원칙에 입각한 '선 핵폐기' 입장을 견지했다. 협상이 진행되면서 북한은 '말 대 말, 행동 대 행동'도 가능하다는 식으로 완화된 태도를 보였으며, 미국도 '동시행동' 조치를 부분적으로 수용했다. 이러한 논의의 결과로 '9·19 공동성명'과 '2·13 합의(초기 조치)', '10·3 합의(2단계 조치)'가 도출되었다.

### 2) 관련 경과

북한은 2003년 8월 27일 개막된 제1차 6자회담에서 '일괄타결·동시행동' 입장을 구체화한 4단계 로드맵을 제시하고, 북한과 미국이 동시행동에 나설 것을 제안하였다. 1단계에서 미국의 중유공급 재개 및 북한의 핵개발 포기 의사 천명, 미·북 불가침조약 체결을 동시에 실시하고, 2단계에서 북한의 핵사찰 수용과 미·북, 일·북 수교를 이행하며, 3단계에서 미사일 문제 해결과 경수로 건설이 이루어진 다음, 마지막 4단계에서 핵 폐기를 하겠다는 것이다. 이에 대해 미국은 '선 핵폐기' 입장을 견지하면서, 북한이 먼저 핵을 폐기한 후에 대북 경제지원과 식량 지원 등을 논의할 수 있다는 입장을 밝혔다.

양측의 팽팽한 입장 차이로 1차 회담이 성과 없이 종료된 상황에서, 미국은 2004년 대선을 앞두고 '선 핵폐기'에서 '핵폐기를 위한 준비조치'로 입장을 다소 완화했다. 북한도 2003년

12월 9일 외무성 대변인을 통해 “다음번 6자 회담에서는 최소한 ‘말 대 말’ 공약과 함께 첫 단계 ‘행동 대 행동’ 조치라도 합의 하자”는 다소 유연한 태도를 보였다.

미국과 북한은 이러한 과정을 거쳐 2004년 6월 23일 개최된 제3차 6자회담에서부터 양측의 구체적인 협상안을 제시하고 실질문제를 협의하기 시작하였다. 미국은 초기단계와 핵폐기 단계를 나누어 초기단계에서 북한이 모든 핵 프로그램을 신고하고 동결조치를 취할 경우 중유 제공, 잠정적 다자안전보장, 테러지원국 명단 삭제 및 경제제재 해제문제 협의 등 상응조치를 취한다는 입장을 제안했다.

이처럼 조정된 입장을 바탕으로 6자회담 참가국들은 2005년에 북핵문제 해결과 관련된 서로의 요구사항을 포괄적으로 담은 ‘9·19 공동성명’을 채택하였다. ‘9·19 공동성명’ 제5항에서 참가국들은 ‘말 대 말’, ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각하여 단계적 방식으로 상호 조율된 조치를 취하기로 합의했다. 2007년에는 9·19 공동성명의 이행을 위한 초기조치를 담은 ‘2·13 합의’와 2단계 조치를 담은 ‘10·3 합의’를 도출해 냈다.

북한이 ‘일괄타결 동시행동’ 원칙을 내세우는 것은 무엇보다 미국의 ‘선 핵폐기’ 주장에 대응하려는 측면이 강한 것으로 평가되고 있다. 핵문제가 미국의 대북 적대시 정책에서 비롯된 것이라는 자신들의 입장을 정당화하고, 핵 폐기를 핵문제 해결

프로세스의 마지막 단계에 설정할 수 있다는 논리에 기초하고 있다. 또한 북한은 협상 전술적 측면에서도 ‘일괄타결 동시행동’이 유리하다고 보고 있다. 북한이 제시할 수 있는 협상카드가 상대측보다 많지 않은 상황에서 양측의 카드를 포괄적으로 놓고 협상하는 것이 자신들에게 이익이라는 계산이다.

북한의 ‘일괄타결 동시행동’ 입장은 미국의 ‘포괄적 협상’ 방안이나 우리의 ‘그랜드 바겐’과는 성격과 내용이 다르다. 물론 서로가 제기하는 사안을 포괄적으로 협의하여 타결하며 단계적으로 이행해 나간다는 점에서는 큰 차이가 없어 보이나, 북한의 주장이 최대한 핵 폐기를 늦추면서 경제적 보상을 확보하려는데 초점이 맞춰져 있는 반면, 우리 정부와 미국의 입장은 실질적으로 핵 폐기 목표를 불가역적으로 달성하기 위해 관련되는 문제를 함께 타결하고 이행해 나간다는데 목적이 있다는 점에서 근본적으로 다르다고 볼 수 있다.

관련 검색어: 북한 핵위기, 3자회담, 6자회담, 벵골 전술, 완전하고 검증 가능하며 불가역적인 폐기(CVID)

## 1·21 사태

1968년 1월 21일 북한의 무장공비들이 청와대를 습격하려 했던 사건이다. 특수훈련을 받고 남파된 북한의 무장 게릴라 31명이 국군복장을 하고 산악행군으로 청와대 인근에까지 이르렀으나, 우리 군·경이 불심 검문 후 소탕작전에 나서자 북으로 도주하였다. 김신조 1명이 생포되고 28명은 사살되었다. 이들의 무차별 총격으로 많은 사람들이 인명피해를 입었다.

1·21 사태는 1968년 1월 21일 발생한 북한의 무장공비들이 청와대를 습격하려 했던 사건을 말한다. 그 날 밤 10시경 당시 북한의 민족보위성 정찰국 소속 124군 부대 무장 게릴라 31명이 청와대를 습격하기 위해 서울 시내로 들어오는 세검정 고개에 출현하였다. 특수훈련을 받은 북한 무장게릴라들은 청와대 습격과 정부요인 암살지령을 받고 군사분계선을 넘었으며 국군복장에 수류탄, 기관단총으로 무장한 채 야간 산악행군으로 자하문 초소까지 이르렀던 것이다.

여기에서 경찰의 불심 검문을 받게 되자 수류탄을 던지고 기관단총을 난사하였으며, 그곳을 지나던 시내버스에도 수류탄을 던져 타고 있던 많은 시민들을 죽거나 다치게 하는 만행을 저질렀다. 우리 군·경이 현장에 긴급 출동하여 소탕작전을 전개하였다. 결국 무장게릴라들은 뿔뿔이 흩어져 도주하였고 합동수색작전 끝에 김신조 1명을 생포하고 28명을 사살하였다.

2명은 도주한 것으로 간주하여 사건을 마무리 지었다.

이 사건으로 많은 사람들이 인명피해를 입었으며, 그날 밤 현장에서 최규식 종로경찰서장이 무장공비의 총탄에 맞아 순직하였다. 이 사건을 계기로 남북관계는 긴장이 극도로 고조되었으며, 향토예비군이 창설되고 학생 군사훈련이 실시되는 계기가 되었다. 김일성은 1972년 5월 이후락 중앙정보부장이 방북하였을 때 이 사건에 대해 언급하였다. 김일성은 자신도 모르게 좌경맹동분자들에 의해 저질러진 일로서 박정희 대통령에게 미안하게 생각한다 고 말하고 사건 주동자들을 모두 숙청하였다고 밝힌 바 있다.

관련 검색어: 남조선 혁명, 3대 혁명역량 강화



## 임진강 수해방지 사업

임진강 유역은 홍수 피해가 상습적으로 발생하는 지형적 특성을 안고 있다. 또한 임진강 상류지역인 북한과의 협조 없이는 근본적인 대처에 한계가 있다. 이에 따라 2000년 9월 2차 남북장관급회담에서 임진강 수해방지 사업을 공동으로 추진키로 합의하고 실무협의회, 경추위, 장성급회담 등에서 계속 협의하였다. 남북이 공동조사 실시, 홍수 예경보시설 설치, 모목 제공 등에 합의하기도 하였으나 실현되지 못했다.

### 1) 연원

1999년 8월 우리 정부는 정원식 당시 대한적십자사 총재의 대북서한을 통해 매년 수해가 발생하고 있는 임진강 수계의 남북 공동 수해방지사업 추진을 위한 당국 간 실무접촉을 북측에 제의했다. 정부는 임진강의 총길이 254.6km 중 92km만이 남측에 위치해 있어 상류인 북측지역에 대한 수방대책 없이는 하류지역인 경기도 파주, 문산, 동두천 등의 침수는 불가피하다는 인식 아래 북과 대화를 시도했던 것이다.

2000년 남북정상회담 이후 우리 측은 '6·15 공동선언' 이행을 위한 실천과제의 하나로 임진강 공동 수해방지사업을 북측에 제기했으며, 그 결과 2000년 9월 개최된 2차 남북장관급회담에서 “남과 북은 조속한 시일 내에 임진강 수해방지 사업을 공동으로 추진한다”는 합의를 도출하였다. 그 후 남북 간에

는 2002년부터 2004년까지 3차례의 ‘남북 임진강 수해방지 실무협의회’와 2006년, 2009년 각각 1차례의 실무접촉과 실무협약이 열렸으며, 남북장성급회담 등을 통해 군사적 보장문제를 협의하였으나, 비무장지대 내 조사에 대한 북측의 소극적 태도와 무리한 지원 요구 등으로 실효성 있는 수해방지 대책을 마련하지 못하고 있다.

### 2) 추진 경과

임진강은 총 연장 254.6km이고, 유역면적은 8,117.5km<sup>2</sup>이며 그 중 북한지역이 전체의 62.9%를 차지하고 있다. 임진강 유역은 주변 지역의 고도가 낮아 홍수 피해가 상습적으로 발생하는 지형적 특성을 안고 있다. 2000년 임진강 수해방지 문제가 남북 간에 본격적으로 협의되기 이전까지 1996년 ~ 1999년 간 만해도 임진강 남측지역에서 184명의 인명 피해와 1조 원 이상의 재산피해를 보았다.

이 때문에 우리 정부는 댐 건설 등 자체적인 수해방지 대책을 강구하고 있지만 북한과의 협조 없이는 근본적인 대처에 한계가 있는 것이 현실이다. 더군다나 최근 들어 북한은 임진강 수계에 많은 댐을 건설해 오고 있어, 하류 측 남한지역 임진강 유역의 수자원 관리는 더욱 어려운 상황에 처하고 있다. 그리고

개성공단에 공업용수를 안정적으로 공급하기 위해서도 임진강 수해방지사업은 긴요한 남북 협력사업이었다.

우리 정부는 위와 같은 임진강 수해방지 사업의 성격을 감안하여, 2001년 2월 21일~24일간 평양에서 개최된 임진강 수해방지 실무협의회 제1차 회의에서 임진강 유역에 대한 공동 현지조사를 빠른 시일 내 실시한 후, 이를 바탕으로 2001년 수해방지 대책을 강구하고, 치수(治水) 및 이수(利水)를 위한 중장기 대책을 강구해 나갈 것을 북한 측에 제의하였다.

그러나 이에 대해 북한은 공동조사 필요성은 인정하면서도 우선 강하천 정리, 산림조성, 댐 건설 등 사업 대상을 정한 후, 이에 맞춰 공동조사를 실시할 것을 주장하여, 1차 회의는 구체적 성과 없이 종료하였다. 2002년 10월 30일~11월 2일간 개최된 2차 회의에서 남북 쌍방은 공동조사 실시와 자료 교환 등에서 의견접근을 보았으나, 북측이 요구한 묘목 우선 제공에 대한 견해 차이를 좁히지 못함으로써 역시 최종 합의에는 이르지 못하고 회의를 종료하였다. 2004년 4월 8일부터 10일까지 개성에서 진행된 제3차 회의에서는 양측이 각기 자기 지역에 대한 단독조사를 먼저 실시한 후 공동조사를 추진하는 것으로 하고, 북측의 단독조사를 위해 남측이 제공할 기자재 명세 등에 합의하였으며, 홍수 예경보 시설 설치 및 통보체계 문제는 계속 협의해 나간다는 부분적인 진전을 보였다.

이에 앞서 남북 양측은 2004년 3월 개최된 남북경제협력추진위원회 제8차 회의에서 단독조사와 공동조사 실시, 조사 결과를 토대로 홍수 예경보시설 설치 및 묘목 제공 등의 내용을 담은 「임진강수해방지와 관련한 합의서」를 타결 지은 바 있다. 임진강 유역에 대한 단독조사 결과 교환은 북측의 소극적 태도로 2005년 8월이 돼야 이루어졌다. 한편, 남북은 2005년 7월 제10차 남북경제협력추진위원회에서 군사적 보장조치가 마련되는 데 따라 8월 하순께 공동조사를 진행하기로 합의하였으나, 북한이 군사적 보장조치가 이루어지지 않았다는 이유로 협의를 지연시켜 공동조사는 실현되지 못했다.

한편 수해방지 대책 협의가 지연되고 있는 상황에서 우리 정부는 2003년 5월과 2005년 7월에 열린 남북경제협력추진위원회에서 그 해의 수해방지를 위해 북한의 북한강 임남댐(금강산댐)과 임진강에 소재한 댐의 방류 계획을 통보해 줄 것을 요구하여 합의를 도출해 냈다. 그러나 이 합의는 2003년에만 적용된 것으로 북한이 군사적 보장 필요성을 계속 제기함에 따라 제도화한 합의로 정착되지는 못했다. 북한은 2001년 이후 총 10차례의 댐 방류를 시행했는데, 이중 사전통보된 것은 두 번에 불과하며, 북한의 무단방류로 인한 임진강 남측 유역의 홍수피해가 다섯 차례 발생하였다. 또한 남측 임진강 유역에서는 북한의 방류시 떠내려 온 북한 목함지뢰로 인한 인명 피해가 계

속해서 발생하였다.

남과 북은 2009년 9월 북한의 무단방류로 우리 측 주민 6명의 사망사고가 발생한 직후 10월 14일 임진강 수해방지 실무회담을 갖고, 무단 방류 재발 방지 대책과 임진강 공동 수해방지 문제를 협의했다. 실무회담에서 북한은 “임진강 사고로 남측에서 뜻하지 않은 인명 피해가 발생한 데 대해 유감스럽게 생각한다”면서 유가족에게 조의를 표명했고, 댐 방류시 남측에 통보하겠다고 언급하였으며 그 이후 북한은 댐 방류에 대해 남측에 고지하고 있다. 이와 함께 임진강 등 공유하천의 수해방지와 공동이용 문제를 계속 협의해 나가기로 했으나 남북관계 정색이 지속됨에 따라 더 이상의 진전을 보지 못했다.

한편, 북측과의 공동 수해방지 협의와 병행하여 우리측은 임진강 유역의 홍수피해 방지와 북측의 무단 방류에 대응하기 위해 ‘군남홍수조절지’를 건설하여 2010년 6월 30일 완공하고 7월 1일부터 댐 운영을 시작하였다. ‘군남홍수조절지’는 2006년에 착공하였으며, 총 3,787억원의 사업비를 투입하여 높이 26m, 길이 658m, 총저수용량 7천만톤의 홍수조절 전용 댐을 건설하는 사업으로, 당초 2011년 8월 완공 예정이었으나 14개월 앞당겨 공사를 완료하였다.

임진강 수해방지 문제는 남북 양측의 협력을 통해서만 근본적인 대책 마련이 가능하다는 점, 남북 간 경제 분야의 협

력뿐만 아니라 군사 분야에서의 신뢰구축도 기대할 수 있다는 점, 국제적으로 공유하천의 경우에는 하천용수의 배분, 공동이용 등을 위해 상호 협력이 관례로 되어있다는 점 등을 감안할 때, 향후 남북관계에서 우선적으로 협의, 추진하는 과제가 되어야 할 것이다. 박근혜 정부는 남북한의 환경, 민생, 문화의 통로 개설을 강조하고 남북공유하천의 공동관리에 대해서도 북한이 협력할 것을 촉구했다.

관련 검색어: 남북경제회담, 남북군사회담, 남북수자원회담, 3대 통로

# 주

장거리 미사일 발사  
전민족대단결 10대 강령  
전민족대회  
정경분리 원칙  
정전협정  
정전협정 무력화 조치  
정치군사문제 우선 해결

정치협상회의  
제네바 정치회담  
조국통일민주주의전선(조국전선)  
조국통일범민족연합  
조국통일 3대 현장  
조국통일 5대 강령  
조국통일 5대 방침

조국평화통일위원회(조평통)  
조문 파동  
조선아시아태평양평화위원회(아태)  
주한미군  
종립국감시위원단

## 장거리 미사일 발사

북한은 1980년대부터 탄도미사일을 개발하여 전력화해왔으며, 1998년 8월 인공위성 발사라고 주장하는 장거리 미사일 시험발사를 한 이래 2006년 7월, 2009년 4월, 2012년 12월 등 미사일 시험발사를 반복하고 있다. 국제사회는 유엔안보리 결의를 통해 대북 압박조치를 취하고 있다.

### 1) 개요

북한은 1998년 8월 31일 함경북도 화대군 무수단리(옛 대포동)에서 '대포동 1호' 장거리 미사일을 발사했다. 당시 북한은 '광명성 1호'로 명명한 인공위성을 발사했으며, 성공적으로 위성 궤도에 진입했다고 주장했다. 이러한 북한의 주장에 대해 한·미 양국은 북한의 위성발사는 실패했으며, 북한의 주목적은 장거리 미사일 발사시험이었다고 평가했다. '대포동 1호'는 사거리 2,500km, 무게 25톤의 3단식 미사일로 추정되었다.

북한은 방코델타아시아(BDA) 문제로 미국과 대립상태에 있던 2006년 7월 5일 '대포동 2호'를 포함한 7기의 중·장거리 미사일을 발사했다. '대포동 2호'는 사정거리가 6,700km에 달하는 것으로 추정되었으나, 기계적 결함으로 발사 40여초 만에 궤도를 이탈하여 시험발사에 실패했다. 북한은 이때에도 인공

위성을 발사하여 궤도에 진입했다고 주장했다.

북한은 2009년 4월 5일 3번째 장거리 미사일 발사를 감행했다. 북한은 미사일 발사에 앞서 2009년 2월 24일 이례적으로 시험통신위성인 '광명성 2호'를 운반할 로켓 '은하 2호' 발사 준비를 진행 중이라고 밝혔다. 북한은 인공위성이 궤도에 진입했다고 주장했지만, 한·미 양국은 3단계 탄체가 해상에 떨어져 실패했다고 밝혔다. 미사일 발사에서 2단계 추진체가 발사장으로부터 3,100km 거리의 해상에 떨어져 북한의 로켓 기술이 1998년 첫 번째 발사에 비해 두 배 가까이 진보했음을 보여줬지만, 인공위성을 궤도에 안착시키는 데는 실패하였다.

김정은은 집권 이후 2차례의 장거리 미사일을 발사했다. 2012년 4월 13일 장거리 미사일 '은하 3호'를 발사했으나 성공하지 못했으며, 조선중앙통신은 '위성의 궤도 진입은 성공하지 못했다'고 보도했다. 그러나 2012년 12월 12일 북한의 동창리 발사대에서 '은하 3호' 장거리 미사일을 성공적으로 발사함으로써 상당한 정도의 기술력을 확보하고 있음을 입증했다.

### 2) 경과

북한은 1970년대 후반부터 탄도미사일의 획득을 위하여 소련 및 중국과 다각도의 접촉을 시도하였으나 성과를 거두지

못했다. 북한은 자체적인 미사일 개발로 방향을 바꾸고 소련으로부터 스커드-B를 입수한 이집트와 탄도미사일의 공동개발에 착수하여, 스커드-B의 역설계 방식으로 1984년 마침내 자체 개발한 스커드-B 미사일의 시험발사에 성공하였다. 이후 북한은 스커드-B 미사일의 성능을 개량하는 한편 1987년 스커드-B 생산시설을 건설함으로써 탄도미사일을 전력화하였으며, 이란 등을 대상으로 개량형 스커드-B 미사일을 수출하는데 이르렀다.

북한은 스커드-B 개량형 개발의 성공을 계기로 본격적인 중·장거리 미사일의 개발에 착수하였다. 그 결과 북한은 1990년 사거리가 600km에 달하는 스커드-C 미사일을 개발하였으며, 1993년에는 사정거리가 1,300km에 달하는 '노동 1호' 미사일을 개발하는데 성공하였다. 스커드-C 개량형 미사일은 1991년 본격 생산에 들어가 연간 100기 이상의 생산능력을 보유한 것으로 알려지고 있으며, '노동1호'도 1997년부터 이동발사대가 인공위성에 의하여 관측되었고 1998년에는 평양 북방 지역에 실전 배치되어 있음이 확인된 바 있다.

북한은 '노동1호'미사일의 개발이 완성단계에 접어들 무렵 장사정의 미사일 개발을 위하여 다단계 로켓방식의 미사일 개발에 착수하였다. 1994년 2월 미국 정보위성은 북한 함경북도 화대군 대포동(현 무수단리) 연구센터에서 2단 로켓 형

태의 새로운 미사일 2기가 제작중인 것을 확인하고 이 지역의 명칭을 따 대포동 1호 및 2호로 명명하였다. 북한은 현재 대포동 2호 미사일을 개량한 장거리 미사일 개발을 계속 추진 중에 있으며, 기술적인 보완을 할 경우 미국 본토를 공격할 수 있는 9,500km의 사거리를 확보할 수 있을 것으로 판단하고 있다.

북한이 심각한 경제난에도 불구하고 막대한 재원을 투입하면서 핵개발과 함께 장거리 미사일 개발에 박차를 가하는 목적은 그들이 주장하는 '핵억제력 강화'를 도모하는 한편 6자회담 등을 통한 협상에서 유리한 입장을 점하려는 의도에서 비롯된 것으로 평가된다. 또한 북한이 거듭된 실패에도 불구하고 위성발사임을 계속 주장하는 것은 평화적 목적을 내세워 국제사회의 비난을 완화시키려는 의도로 볼 수 있다. 이와 함께 위성발사 능력을 과시함으로써 김정일 지배체제 강화 및 후계체제 구축 등에 활용하려는 대내 정치적 의도가 중요한 배경으로 작용해 온 것으로 평가된다.

북한의 미사일 개발과 관련하여 국제사회는 국제 평화와 안보에 대한 위협을 구성한다는 강력한 우려를 표명해 왔으며, 대북 협상과 압박을 통해 북한의 미사일 문제를 해결하기 위한 노력을 경주해 왔다. 미국과 북한은 1999년 9월 베를린에서 미사일회담을 열어 미·북간 회담을 하는 동안 북한이 장거리 미사일 발사를 유예한다는 선언을 내놓았고, 김정일 위원장

은 2001년 5월 3일 EU의장국 대표 자격으로 방북한 스웨덴 총리에게 ‘2003년까지 장거리 미사일 발사 유예를 천명했다. 2002년 9월 17일 북·일 정상회담 결과로 발표된 ‘평양선언’에서는 발사 유예를 2003년 이후로 더 연장할 의사가 있다는 내용을 삽입하기도 하였다.

그러나 북한은 2002년 10월 2차 핵위기가 발발한 이후 2003년 2월과 3월 동해에서 지대함 미사일 시험 발사를 시작하면서 장거리 미사일 발사 유예 약속을 파기했다. 부시 행정부는 보상을 전제로 한 클린턴 행정부의 대북 미사일 협상에 대해 부정적인 입장을 보였다. 이에 대해 북한은 미국과 대립이 고조되었던 2005년에는 2월 10일 핵 보유 선언에 이어, 3월 외교부 비망록을 통해 “조·미(북·미) 사이의 대화가 전면 차단됨에 따라 미사일 발사 보류에서도 현재 그 어떤 구속도 받는 것이 없다”고 주장하기도 하였다. 이처럼 북한이 핵실험과 함께 장거리 미사일 발사를 반복적으로 강행하는 것과 관련하여, 국제사회는 유엔 안보리 대북제재 결의를 통해 북한의 미사일 등 공격용 무기 개발을 위한 자금 유입과 미사일 등 무기 수출을 차단하는 강력한 압박조치를 취하고 있다.

### 북한의 미사일 제원

구분	SCUD-B	SCUD-C	노동	중거리 미사일	대포동 1호	대포동 2호	은하 3호
사거리 (km)	300	500	1,300	3,000 이상	2,500	6,700 이상	1만km이상
탄두중량 (kg)	1,000	770	700	650	500	650~1,000 (추정)	광명성 (위성, 100kg)
비고	작전배치	작전배치	작전배치	작전배치	시험발사	개발 중	시험발사

출처 : 2014 국방백서

관련 검색어: 미·북 미사일 협상, 북한 핵 위기, 유엔 대북제재

## 전민족대단결 10대 강령

북한은 1990년대에 들어와 민족대단결론을 빈번하게 강조했는데, 기존의 통일관련 주장과 이 민족대단결론을 결합하여 1993년 4월 6일 최고인민회의에서 10개 항의 강령 형태로 제시하였다. 이것이 전민족대단결 10대 강령이다. 북한이 사회주의권 붕괴로 수세적 입장이 되면서 민족주의 감성에 호소하여 남측의 흡수통일론을 견제하고 한미공조를 차단 방해하기 위한 방편으로 활용하고자 했다.

### 1) 배경

1990년대 들어와 북한은 1970년대 초반 남북대화 시기 때 처음 제기한 민족대단결론을 유난히 강조하기 시작했다. 김일성은 1990년 5월 긴장상태 완화와 조국통일을 위한 평화적 환경의 조성 등 '조국통일 5대 방침'을 제시하면서, "전체 조선 민족은 계급적 차이, 사상과 정견, 신앙의 차이를 가리지 말고 오직 민족 공동의 이익을 앞세우는 원칙에서 단결해야한다"며 민족대단결론을 내세웠다. 김일성은 3개월 뒤 범민족대회 참가자들 앞에서 행한 연설에서 같은 주장을 되풀이했으며, 이듬해 1월의 신년사에서 '조국 통일을 앞당기기 위한 민족대단결'을 강조했다.

이와 같은 기조는 1993년까지 계속 이어지며, 그간 김일성이 민족 통일과 관련하여 내놓았던 1972년의 '조국통일 3대

원칙', 1973년의 '조국통일 5대 방침', 1980년의 고려연방제 통일방안 등 각종 통일 관련 제안과 합쳐져 10개 항의 '강령' 형태로 요약되었다. 전민족대단결 10대 강령은 1993년 4월 6일 개최된 최고인민회의 제9기 5차 회의에서 강성산 총리의 보고를 통해 제시된 통일 강령이다. 정식 명칭은 '조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령'이다.

### 2) 내용 및 평가

전민족대단결 10대 강령의 제1항은 전민족의 대단결로 자주적이고 평화적이며 중립적인 통일국가를 창립해야 한다는 것이다. 여기서 김일성은 연방국가 통일방안을 되풀이했다.

제2항에서 민족애와 민족자주 정신에 기초해 단결할 것을 주장했다. 여기서는 특히 '주체 의식을 쪼먹는 사대주의와 민족허무주의를 배격해야 한다'고 강조했다.

제3항 공존, 공영, 공리를 도모하고 조국통일 위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결할 것을 촉구했다. 종래 주장했던 '사상과 이념, 제도의 존재를 인정하고 존중할 것'이 이항에 포함되어 있다.

제4항은 동족 사이 분열과 대결을 조장시키는 일체의 정쟁을 중지하고 단결하자고 제안했다. 외세의 침략과 간섭에 공



동으로 대처하자'는 내용이 포함되어 있다.

제5항에서는 북침과 남침, 승공과 적화의 위구를 다 같이 가시고 신뢰하고 단합자고 주장했다. 이 항목의 진정한 의도는 이 강령이 발표될 당시 우리 측에서 일었던 흡수통일론을 경계 하려는 것으로, 김일성은 '상대방을 흡수하지 말아야 한다.' 고 직접 언급하고 있다.

제6항은 민주주의를 귀중히 여기며, 주의·주장이 다르다 고 배척하지 말 것을 촉구하고 있다. 여기서 언급된 '민주주의' 의 요점은, 통일 논의와 활동의 자유를 보장하라는 것이며, 이 는 당시 북한의 통일론에 동조 또는 공감하는 남한 내 세력의 통일 논의를 보장하라는 의도를 담고 있다.

제7항은 개인과 단체가 소유한 물질적, 정신적 재부를 보호하고, 이를 민족대단결을 도모하는 데 이롭게 쓰자는 것이다. 고려연방제를 제안할 당시 내놓았던 '통일된 이후에도 국가 소유, 협동 소유, 사적 소유를 인정한다'는 방침을 되풀이했다.

제8항에서는 남북한의 접촉, 왕래(래왕), 대화를 보장할 것을 다시 한 번 강조했다. 김일성은 이 항에서 "접촉이나 래왕 을 가로막는 온갖 장애물을 제거하고 누구에게나 차별 없이 래 왕의 문을 열어놓아야 한다"고 주장했다. 여기서 북한은 '차별 없 는 래왕'을 강조했다. 정작 북한 자신은 접촉과 왕래, 대화를 허용할 때 자신의 유불리 판단에 따라 대상 인사를 '선별'했다.

제9항에서는 남과 북, 해외 동포의 연대성 강화를 역설했 다. 여기서 북한은 '북과 남, 해외의 모든 정당, 단체와 각계각층 동포들의 조직적 연합'을 강조했다. 이는 어디까지나 북한 당 국이 주도권을 갖는 조건에서의 연대성 강화를 뜻한다.

전민족대단결 10대 강령의 마지막 항은 민족대단결과 조 국통일을 위하여 공을 세운 사람들, 애국 열사와 그 후대들에 게 특혜를 베풀 것을 제안하고 있다.

전민족대단결 10대 강령은, 한편으로는 민족주의 감정에 호소하여 통일을 내세우면서, 다른 한편으로는 반외세 통일 투쟁을 은연중에 부추기는 내용을 담고 있다. 이 강령은 1990년 대 초반 사회주의권 붕괴와 이로 인한 내부 경제 붕괴 등으로 위기에 몰린 북한이 대남 관계에서 과거의 공세적 입장에서 수 세적 입장으로 돌아서면서, '민족대단결'을 내세워 우리 내부의 흡수통일론을 봉쇄하고 핵문제 등에서 한미 공조를 차단 또 는 방해하기 위한 방편으로 활용하려는 목적에서 제시되었다.

관련 검색어: 조국통일 5대 방침, 북한의 연방제, 조국통일 3대 헌장,

## 전민족대회

우리측이 1979년 1월 19일 남북당국 간 무조건 대화를 제의하자 북한은 1월 23일 조국통일민주주의전선 중앙위원회 명의로 '전민족대회'를 소집하자고 주장했다. 여기에는 남북의 각 정당·사회단체 대표와 각계각층 인사, 해외동포들이 참가하며, 이를 위해 '민족통일준비위원회'를 발족시키자고 했다. '전민족대회'는 당국 간의 정상적인 대화를 거부하고 군중집회를 열어 우리 정부를 무력화시키려는 책략이다.

1979년 1월 19일 박정희 대통령이 시기와 장소와 수준에 구애됨이 없이 남북당국 간에 무조건 만나서 모든 분야의 문제들을 직접 논의하자고 제의했다. 이에 대해 북한은 1월 23일 조국통일민주주의전선 중앙위원회 명의로 '전민족대회'를 소집할 것을 주장하고 나섰다.

북한은 이 제의에서 남북의 각 정당·사회단체 대표와 각계각층 인사, 해외동포 조직의 대표 또는 개별적 인사들이 참가하는 '전민족대회'를 소집하여 ① 자유로운 정당 활동, 사회의 완전 개방, ② 정치·경제·문화·군사 등 다방면적 합작과 교류 실현, ③ 기타 통일문제의 해결에 이로운 제반 문제를 협의하자면서, 이 대회의 준비를 위해 6월 초순 평양에서 각 정당·사회단체들의 실무급 대표들이 쌍무적 또는 다무적 예비회담을 갖자고 주장했다.

우리 측은 쌍방 당국 간의 대화를 촉구하고 북한 당국의

책임 있는 답변을 요구하는 한편, 기존 남북 간 대화기구인 남북조절위원회를 재개하자고 제의하였으나, 북한은 “남북조절위원회는 그 존속의 의의를 상실했다”면서 전민족적인 대화와 협의기구를 마련하기 위해 예비적으로 '민족통일준비위원회'를 발족시킬 것을 주장했다.

북한은 이미 남북조절위원회가 진행되는 동안 이와 별도로 정당·사회단체 연석회의를 열어 각계각층의 의사를 반영하자고 주장하면서 그 성격을 변질시키려고 시도해왔다. 더구나 김일성은 1973년 4월 시아누크 환영대회에서 조절위원회에 각계각층 인사를 참여시키거나 별도로 정치협상회의를 소집해야 한다고 주장하고, 6월의 후사크 환영대회에서는 노골적으로 각계각층 인민이 '대민족회의'를 열어 통일문제를 협의 해결해야 한다고 주장하였다. 이로부터 북한은 1970년대 중후반이 대민족회의 또는 정치협상회의 소집을 위한 선전전에 총력을 기울였다.

'전민족대회'는 '대민족회의'를 명칭만 바꾼 것으로서 책임 있는 당국 간의 정상적인 대화를 외면하고 정당·사회단체 대표 또는 개별적 애국인사라는 명분하에 군중집회를 열어 남한 정부를 무력화시키려는 철저한 통일전선방식의 책략이다.

관련 검색어: 조국통일민주주의전선, 남북조절위원회, 민족통일준비위원회, 대민족회의, 남북연석회의

## 정경분리 원칙

남북관계에서의 정경분리 원칙이란 경제 분야의 교류와 협력사업을 정치군사적 문제와 연계하지 않고 경제적 논리에 입각하여 지속적으로 추진해 나가겠다는 것이다. 김대중 정부 대북포용정책의 특징적 내용으로, 경제적 상호의존 심화가 평화정착과 북한의 변화를 가져올 것이라는 가정에 기초해 있다. 정경분리나 연계냐 하는 문제는 이분법적으로 볼 것이 아니고 여러 가지 상황을 종합적으로 고려하면서 신축성 있게 대처할 필요가 있다.

정경분리란 말 그대로 정치와 경제를 분리한다는 뜻이며, 남북관계에서의 정경분리 원칙이란 남북 간 경제 분야의 교류와 협력사업을 정치·군사적 문제와 연계하지 않고 분리하여 추진하겠다는 것이다. 이 원칙은 김대중 정부 대북 포용정책의 주요 특징을 이루고 있다.

정경분리 원칙은 남북 간 경제 교류와 협력을 한반도 정세와 남북관계의 상황변화에 관계없이 경제적 논리에 입각하여 지속적으로 추진해 나가겠다는 것이다. 남북 간에 교류·협력이 추진된다고 하더라도 예기치 않은 돌발 사태로 군사적 긴장이 발생하여 교류·협력이 중단될 수 있다. 따라서 정치·군사적 긴장요인으로부터 직접 영향을 받지 않고 남북 경제교류·협력을 지속적으로 추진하기 위한 방안이 필요하다는 인식에서 출발한 것이다.

정경분리 원칙이 모범적으로 적용되고 있는 예가 중국과

대만 간의 관계이다. 중국과 대만 간에는 공식대화가 단절되고 중국이 대만해협 부근에서 미사일을 발사하는 상황에서도 교류·협력이 지속적으로 이루어졌다.

김대중 정부는 정경분리 원칙을 기회 있을 때마다 강조하였는데, 대통령 취임사에서 정경분리 원칙을 시사한데 이어 1998년 8·15 광복절 경축사에서 대북 포용정책의 내용을 구체화하여 제시하고 ‘정경분리 원칙을 견지하면서 상호 이익과 민족 복리를 도모하겠다’고 강조한 바 있다.

이에 따라 김대중 정부는 북한이 1998년 잠수함 침투 사건을 일으키거나, 미사일을 발사하고 금강리 지하 핵시설 의혹이 불거져 한반도에 다시 위기가 감돌 때에도, 그리고 1999년 6월 북한과 서해 교전이 벌어졌을 때에도 이 원칙에 입각해 금강산 관광사업 등 경협 사업을 지속하였다.

정경분리 원칙은 남북 경협 활성화와 이를 통한 남북 간 경제적 상호의존의 심화가 평화정착과 북한의 변화를 가져올 것이라는 가정에 기초해 있다. 이와 같은 가정에 대해서는 찬반이 엇갈린다. 관여정책이 안정적인 평화를 가져다줄 것이라고 인정하는 국제정치학자들 사이에서도, 관건은 정치이지 경제가 아니라고 주장하는 경우도 있다. 경협 활성화는 평화정착을 촉진시킬 수는 있어도 그것을 유지 또는 담보케 하는 결정적 요소는 아니라는 것이다. 즉, 정치적 해결이 수반되지 않는다

면 경험관계는 언제나 위기를 맞을 수 있다는 것이다.

이렇게 볼 때 남북관계에서는 정경분리나 정경연계나 하는 이분법적 접근논리보다는 대내외적 현실상황과 북한의 태도, 결과에 대한 신뢰와 남북관계 발전의 당위성 등을 종합적으로 고려하면서 신축성 있게 대처해 나갈 필요가 있다.

## 정전협정

1951년 7월 10일부터 유엔군측과 공산군측 간에 정전협상이 시작되어 1953년 7월 27일 정전협정이 조인되었다. 이 협정은 유엔군측 클라크 사령관, 공산군측 김일성(북한)과 팽더화이(중국) 총사령관이 서명하였다. 이승만 대통령은 휴전에 반대하는 입장이어서 서명하지 않았지만 유엔군 사령관이 참전국을 대표했으므로 대한민국은 당연히 직접 당사자이다. 협정문은 5조 63개 항과 부칙으로 이루어져 있다.

유엔군 측과 공산군 측 사이에 정전협상에 대한 합의가 이루어지자 예비회담을 거쳐 1951년 7월 10일 개성에서 본회담이 시작되었다. 10월 25일부터는 판문점으로 장소를 옮겨 회담을 진행하였다. 핵심 의제는 군사분계선 설정, 휴전 감시방법 및 기구 구성, 전쟁포로 처리 등이었다.

군사분계선 설정문제는 난항을 겪기도 했지만 현 대치선을 기준으로 분계선을 확정하는데 큰 이견은 없었다. 따라서 양측은 ① 정전협정이 조인될 때까지 전투행위는 계속된다, ② 현 대치선을 군사분계선으로 하고 이를 중심으로 남북 각 2km 폭의 비무장지대를 설정한다, ③ 군사분계선에 대한 협정이 정식으로 채택된 후 30일 이내에 정식 휴전이 성립되면 이 군사분계선은 유효하다는 등에 합의하였다. 그 후 30일 이내에 정식 휴전이 이루어지지 않아 이 군사분계선 합의가 효력을 잃기는 했지만 결국 약간의 수정을 거쳐 최종적인 분계선으로 확정되었다.

관련 검색어: 대북 포용정책, 금강산 관광사업

정전협상의 최대 난제는 포로송환 문제에 있었다. 1949년에 체결된 제네바협정 제118조는 “포로는 적대행위가 종료된 후 지체 없이 석방하고 송환하여야 한다”고 ‘자동송환 원칙’을 규정하고 있다. 그러나 유엔군 측은 인도주의를 내세우며 포로들에게 자유로운 선택의 기회를 주어야 한다고 주장하고 ‘자유송환 원칙’을 내세웠다. 다른 문제들에 대해서는 합의가 이루어졌음에도 불구하고 이 포로송환 문제, 특히 송환을 거부하는 포로들의 처리 문제로 협상이 지연되었고, 그 동안 공중폭격과 소모적인 전투 행위로 엄청난 살상피해가 생겼다.

포로송환 문제로 장기간 휴회로 들어갔던 휴전협상은 1953년에 들어서야 새로운 돌파구를 찾을 수 있었다. 1953년 1월 미국 아이젠하워 정부가 출범하고 3월에 스탈린이 사망하면서 회담 재개의 분위기가 만들어졌으며, 인도차이나 문제로 조기 종결이 필요해진 중국이 부상포로 우선 송환 및 포로송환을 위한 중립국감시위원회 구성을 제안하고 공산군 측의 새로운 포로송환 원칙이 제시됨으로써 회담이 재개될 수 있었다. 이에 따라 4월 20일부터 5월 3일까지 부상포로 교환이 이루어졌고 6월 8일에는 포로교환 협정이 체결되었다. 포로의 자유선택에 따르기로 한 것이다.

휴전협상이 종결단계에 이르자 이에 반발한 이승만 대통령이 6월 18일 2만 5천명의 반공포로를 일방적으로 석방하여

심각한 장애가 조성되기도 했으나, 이미 양측이 모두 휴전을 결심한 상태에 있었던 만큼 마무리 협상을 계속하여 7월 27일 유엔군 측 수석대표 해리슨과 공산군 측 수석대표 남일 사이에 정전협정이 조인되었다. 이 협정은 유엔군 측 클라크 사령관과 공산군 측 김일성(북한)·팡더화이(중국) 총사령관이 서명함으로써 정식 발효되었다.

당시 이승만 대통령은 중국군 철수, 북한의 무장해제, 유엔 감시하의 총선거 등을 내세우며 휴전에 반대하는 입장이어서 이 정전협정에 서명하지 않았다. 그러나 유엔군 총사령관의 서명은 참전국을 대표한 행위이기 때문에, 당연히 대한민국은 전쟁의 직접적 당사자라는 점에서 정전협정의 일방이다.

정전협정문은 5조 63개 항과 부록 11조 26개 항으로 이루어져 있다. 서언에서 협정의 체결 목적과 성격, 적용범위를 언급하고, 제1조는 군사분계선과 비무장지대, 제2조는 정화(停火)와 정전의 구체적 조치, 제3조는 전쟁포로에 관한 조치, 제4조는 쌍방관계 정부들에 대한 건의, 제5조는 부칙사항을 담고 있다. 이에 따라 판문점에 군사정전위원회 본부가 설치되고 스위스, 스웨덴, 체코슬로바키아, 폴란드의 요원들로 중립국감시위원단도 구성되었다.

관련 검색어: 6·25 전쟁, 판문점, 군사분계선, 중립국감시위원단, 비무장지대, 군사정전위원회

## 정전협정 무력화 조치

북한은 1990년대에 들어오면서 정전협정을 무력화하려는 시도를 지속적으로 전개하였다. 유엔군측 수석대표에 한국군 장성이 임명되자 북한은 군사정전위원회 회담을 거부하였다. 또한 중국측 군정위대표단과 중립국감시위원단인 체코, 폴란드 대표단의 철수를 종용했다. 1994년에는 군정위 북한측 대표단도 철수하고 '조선인민군 판문점 대표부'를 개설했다. 북한이 이와 같이 정전협정 체제를 붕괴시킴으로써 현재 군사분계선 조항 외에는 유명무실하게 되었다.

### 1) 배경

냉전체제 붕괴와 사회주의권의 몰락, 우리 정부의 북방정책 효과 등이 복합적으로 작용해 소련 등 오랜 동맹의 군사적 보장을 잃어버리게 된 북한은 대외관계는 물론 군사적인 측면에서도 남한에 전략적 열세에 서게 되었다. 북한은 식량난, 경제난 등 내부 위기를 수습함과 동시에 대외적으로 이와 같은 전략적 열세를 극복하고자 하는 새로운 전략을 추구하였다. 즉 정전협정 체제를 평화협정 체제로 바꾸어 미국을 한반도에서 중립화시키는 한편, 미국과의 관계를 정상화 하고 한미 동맹관계를 약화시키려고 시도하게 된 것이다. 그 출발점으로 북한은 1990년대에 들어와 정전협정을 무력화하는 조치를 적극적이고 구체적으로 취하기 시작했다.

### 2) 내용 및 경과

정전협정을 무력화시키려는 북한의 기도는 1990년대 초반부터 일관되게, 그리고 정기적으로 시도되었다. 1991년 3월 군사정전위원회 유엔사측 수석대표에 한국군 황원탁 소장이 임명되자 북한은 군사정전위원회 회담을 거부하기 시작했다. 또한 정전체제의 중요한 축을 담당해 온 중국 측 대표단과 중립국 감시위원단 구성 국가 대표단들도 철수할 것을 종용했다. 이에 따라 1993년 4월 체코 대표단이 철수하고 1994년 12월 중국이 대표단을 소환하였으며 1995년 2월 폴란드 대표단도 철수하였다.

1994년 4월에는 외교부(지금의 외무성) 성명을 통해 정전협정의 실제 당사자인 미·북 사이에 평화협정 체결을 위한 협상을 시작하자고 제의했다. 북한은 이어서 1994년 5월, 군사정전위원회 북측 대표단을 철수시키고 새로운 협상기구로 '조선인민군 판문점 대표부'를 개설했다고 일방적으로 통보했다.

1년 뒤인 1995년 5월에는 판문점 중립국 감시위원단 사무실과 공동경비구역 북한측 지역을 일방적으로 폐쇄했으며, 이듬해 4월에는 '조선인민군 판문점 대표부' 담화를 통해 비무장지대를 인정하지 않겠다고 선언했다. 이 때 북한은 "자위적 조치로서 군사분계선과 비무장지대의 유지관리 임무를 포기하고 판문점 공동경비구역과 비무장지대에 출입하는 북측 인원과

차량에 제정된 모든 식별표지를 착용하지 않을 것”이라고 밝혔다. 이로써 군사정전위원회는 정상적인 기능을 수행할 수 없게 되었고 정전협정 체계는 사실상 무력화되었다.

북한은 또 1996년 2월 22일 한반도에서의 무장충돌과 전쟁을 막기 위해 최소한의 제도적 장치라도 시급히 마련해야 하며, 평화협정 체결 이전이라도 새로운 평화보장 체계를 수립해야 한다면서 군사정전위원회를 대신하는 ‘조미 군사기구’를 조직하자고 제안했다.

북한은 이와 같이 정전협정 체계를 무력화시키는 조치를 단계적으로 강화해 나가면서 평화협정 체결의 필요성을 부각시켜 나갔다.

북한이 정전협정체계를 붕괴시켜 온데 따라 정전협정은 현재 군사분계선 설정 관련 조항 외에는 유명무실하게 되었다. 이는 남북관계를 규율하는 제도적 장치가 제 기능을 못하여 현재의 상태가 매우 불안정하다는 것을 말해 준다. 1998년 6월 이후 ‘조선인민군 판문점 대표부’와 군사정전위원회 유엔사측 대표단 간에 장성급 회담이 채널을 유지하고 있고 남북 간에도 군사관련 회담이 가동되고 있다고는 하지만 평화를 안정적으로 담보해 주는 것은 아니다. 그렇기 때문에 남북관계의 불안정한 상태를 해소하고 평화를 제도화 하는 노력은 우리에게 시급하고도 중대한 과제로 되고 있다.

관련 검색어: 정전협정, 군사정전위원회, 중립국감시위원단, 평화협정

## 정치군사 문제 우선 해결

1980년대까지의 남북대화는 북한측의 정치군사문제 우선 해결과 우리측의 교류협력 및 인도적 문제 우선 해결의 입장 차이로 진전을 보지 못했다. 북한의 주장은 ‘민족해방인민민주주의혁명론’에 근거하는데, 정치문제란 남한 당국을 배제하고 정치협상회의를 하자는 것이고, 군사문제란 주한미군 철수를 협의하자는 것이다. 1990년대 이후 수세적 입장에 선 북한이 정치군사문제와 교류협력문제 병행 토의에 동의하는 변화를 보였다.

### 1) 연원

1980년대 내내 남북 쌍방의 공식·비공식 접촉과 대화 노력은 평화통일을 위해 정치군사 문제를 우선 해결할 것이냐, 아니면 경제·사회·문화 분야의 교류협력 강화 및 이산가족 상봉 등 인도적 문제 해결을 우선할 것이냐의 문제를 둘러싼 쌍방의 견해 차이로 번번이 벽에 가로막혔다. 정치군사 문제의 우선 해결을 주장하는 쪽은 북한이었으며, 교류협력으로 신뢰관계를 쌓아나가는 쪽은 우리 측이었다. 이 문제는 남과 북의 단순한 협상논리의 차이가 아니라 통일문제에 대한 기본적인 입장의 차이에서 비롯된 것이다.

북한이 말하는 정치군사 문제 우선해결이란 ‘민족해방 인민민주주의혁명론’에 근거를 두고 있는 입장이다. 북한은 남조선 혁명을 위해서는 미 제국주의의 식민지통치를 끝장내고 민

족해방을 실현하며 인민민주주의혁명을 통해 ‘파쇼 폭압정치를 반대하고 사회의 민주화를 이룩하여 남한정부를 타도’해야 한다는 주장을 해왔다.

여기서 민족해방을 위해서는 주한미군의 철수 즉, 군사적 문제를 해결해야 하며, 인민민주주의 혁명을 위해서는 모든 반대세력이 한데 뭉칠 수 있는 여건 조성 즉, 정치적 문제를 해결해야 한다는 것이다. 특히 후자와 관련하여 북한은 남한 당국을 배제하고 이른바 ‘애국적 인사’들과 남북정치협상회의, 연석회의 등을 개최할 것을 주장해 왔다. 정치군사 문제 우선해결이란 따지고 보면 바로 이와 같은 한반도 공산화 통일의 목표로부터 출발한 슬로건이었다.

## 2) 내용

정치군사 문제 우선 해결 입장은 6·25전쟁의 정전과 더불어 주한미군이 남한에 남게 된 이후부터 북한이 되풀이 주장해온 오랜 연원을 갖고 있지만 직접적으로는 1970년대의 유산이라 할 수 있다. 남과 북이 1972년 ‘7·4 남북공동성명’을 통해 통일을 자주·평화·민족대단결의 대원칙 하에 추구해 나가자고 합의했음에도, 이 성명의 잉크가 채 마르기도 전에 북한은 남한을 분단 고착화의 주범이라고 몰아세우며 다시 대결 상

태로 환원했다.

1973년 6월 3일, 당시 박정희 대통령은 할슈타인 원칙의 포기과 남북한의 유엔 동시가입 찬성을 천명한 ‘평화통일 외교정책에 관한 특별선언’(6·23 선언)을 발표했다. 바로 당일 북한의 김일성은 평양시 군중대회에서 행한 연설을 통해 6·23 선언에 담긴 남측 제안을 ‘두 개의 조선 책동’이라고 정면으로 받아치며 이른바 ‘조국통일 5대 방침’을 천명했다. 이 5대 방침의 첫항이 바로 ‘평화적 통일을 촉진시키기 위해서는 무엇보다 먼저 북과 남 사이의 군사적 대치 상태를 해소해야 한다는 기존 정치군사 문제 우선 해결 입장의 재확인이었다.

이 주장의 구체적인 내용은 5개 요소로 구성되어 있다. 무력경쟁과 군비 경쟁의 중지, 모든 외국 군대의 철수, 군대와 군비의 축소, 외국으로부터의 무기반입 중지, 평화협정 체결이다. 하지만 1960년대부터 1970년대에 이르기까지 무장공비 침투, 비무장지대 일대의 남침용 땅굴 건설, 군사분계선상의 도발 등 온갖 도발을 경험했던 우리 정부는 북한의 정치군사 문제 우선 해결 주장에 여전히 신뢰를 두지 않았다.

그러나 1980년대 중반 이후 북한의 태도에 약간의 변화가 왔다. 북한 경제는 이미 4대 군사노선에 의한 과도한 군사부문 지출로 한계에 부딪치고 있었다. 이로 인해 북한은 1986년 6월 17일 당시 오진우 인민무력부장을 통해 남과 북, 그리고 미



국 간 '3군사 당국자 회담'을 열어 긴장격화와 전쟁위험의 직접적 요인으로 되고 있는 군사연습과 무력증강을 중지하는 문제, 병력과 군비를 축소하는 문제, 정전협정을 원안대로 준수하는 문제를 논의하자고 제의했다.

아울러 북한은 1986년 12월 최고인민회의를 통해 남북고위급 정치군사회담을 열 것을 제기했으며, 이듬해 다시 북한 정무원 총리 이근모와 인민무력부장 오진우가 공동 명의로 우리 정부에 고위급 정치군사회담을 공식 제의하였다. 1987년 7월에는 단계적 군축 실현 문제를 논의하기 위해 기존의 3자회담에 중립국감시위원단 성원국 대표들도 참여시켜 다국적 군축협상을 열자고 제안하기도 했다.

1980년대 후반 북한의 정치군사문제 우선 해결 주장은 그 이전의 것과 비교해보면 배경이나 동기의 측면에서 뚜렷한 변화가 읽힌다. 그 이전의 주장은 체제에 대한 자신감을 바탕으로 한 공세적 성격이 짙었다면, 1980년대 후반의 주장은 수세적인 측면이 더 강했다. 이는 1980년대에 들어서면서 남북 간 경제력 균형이 완전히 남측으로 기울어지는 상황과 무관하지 않다.

이러한 상황에서 1990년에 시작된 남북고위급회담에서 정치군사문제와 교류협력 문제가 함께 병행 토의되었으며 남북기본합의서가 채택되었다. 물론 그렇다고 해서 북한이 '납조선 혁명'이라는 기본입장을 포기한 것은 아니며, 체제 생존을

위해 협상의제를 상황변화에 맞추어 조정한 결과라고 보아야 할 것이다.

관련 검색어: 7·4 남북공동성명, 6·23 선언, 정전협정, 남북 당사자 해결 원칙

## 정치협상회의

북한은 1977년 1월 남북정치협상회의를 공식 제안했다. 정당·사회단체 대표, 각계각층 인사와 해외동포들이 모여 긴장상태 해소와 민족대단결 문제를 협의하자는 것이다. 결국 미군 철수와 반공정책 포기 등 남조선 혁명을 위한 여건 조성을 의도한 회의였다. 북한은 이후에도 남북연석회의, 민족통일협상회의 등 명칭만 바꾸어 정치협상회의 형태의 회의체를 제의하는 정치공세를 계속했다.

북한은 1977년 1월 25일 정당·사회단체 연석회의에서 채택한 '남조선 제정당 사회단체 및 각계각층 인사와 해외동포에게 보내는 편지'를 통해 '평화적 통일을 실현할 데 대한 문제들을 협의하기 위해 남북정치협상회의 소집을 공식 제안했다.

남북정치협상회의 소집 제안은 이보다 앞서 1971년 4월 21일 최고인민회의 제4기 5차 회의에서 당시 외상이던 허담(1991.5 사망)이 '현 국제정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬 데 대하여'란 제목으로 제안한 8개항에 포함돼 있었다. 1974년 11월 28일 조국통일민주주의전선 중앙위 제63차 확대회의 성명을 통해서도 제시된 바 있다.

북한은 이 회의에서 협의될 내용으로 남북사이의 긴장상태 해소와 핵전쟁위험 제거문제, 민족적 대단결 분위기 조성방안 등을 제시했는데 긴장상태 해소문제와 관련해서는 미군철수 및 무력증강·군비경쟁 중지, 남북군사 당국 간의 군비축소

회담 개최 등을 포함시켰다. 이어 민족적 대단결 분위기 조성방안으로는 파쇼·분열주의제도 청산, 언론·출판·집회·결사·시위의 자유보장, 반공정책 포기 및 민주인사의 무조건 석방, 남북 간의 다방면적 합작·교류를 내 놓았다.

북한은 이 회의 소집준비를 위해 연락대표의 예비적 실무회의를 판문점이나 임의의 장소에서 개최할 것을 주장하면서 우리 측에 대해 △'2개 조선정책'을 취소하고, △민주인사의 탄압을 중지하며, △전쟁정책 포기 시 회의참석에 반대하지 않겠다는 입장을 밝혀 사실상 우리 정부를 배제한 회의소집 의도를 보였다.

이후에도 북한은 제정당·사회단체 연석회의(1983.1), 남북연석회의(1988.1), 남북정치협상회의(1989.1), 민족통일협상회의(1989.9), 당국·정당수뇌협상회의(1990.1), 민족통일정치협상회의(1991.1, 1993.8) 등 '정치협상회의' 형태의 대남 정치선전 공세를 계속 전개했었다.

관련 검색어: 남북연석회의, 대민족회의, 전민족대회

## 제네바 정치회담

정전협정이 효력 발생 후 3개월 내에 정치회담을 소집할 것을 규정하고 있는데 따라 판문점에서 예비회담을 가졌으나 중단되었다. 이와 별도로 1954년 4월 26일부터 제네바에서 월남 및 한반도문제를 협의하는 국제회의가 열렸다. 여기에 남북한 외무장관이 참석하여 각기 한반도문제의 평화적 해결방안에 대해 의견을 제시했다. 결국 제네바 회담은 결렬되었지만, 한국이 한반도문제의 해결 당사자로서 국제회의에 참가했다는 등의 의미가 있다.

### 1) 배경

휴전은 말 그대로 전투행위의 일시 정지에 불과하였기 때문에 6·25 전쟁을 완전히 종식시킬 필요가 있었다. 이에 따라 정전협정 제4조 60항은 쌍방의 관계 정부에 정전협정 효력 발생 후 3개월 내에 정치회담을 소집하여 외국군대의 철수와 한반도 문제의 평화적 해결 문제를 협의할 것을 건의한다고 규정하였다. 이러한 문제를 협의하기 위해 1953년 10월 26일부터 판문점에서 예비회담을 가졌으나 상호 의견 대립으로 중단되고 말았다.

이와 별도로 1954년 1월 베를린에서 미·영·불·소 4개국 외무장관 회의가 열려 월남 내전 문제와 한반도 문제를 협의하기로 하고 1954년 4월 26일부터 제네바에서 회의를 갖기로 결정하였다. 이 제네바 회담에는 유엔군으로 참전했던 15개국과 소

련, 중국, 그리고 남북한 등 19개국이 참가하였다. 우리 정부는 초기에 이 회의에 참가하지 않겠다는 입장이었으나 미국 측의 끈질긴 요청으로 변영태 외무장관이 참석하여 북한의 남일 의상과 동석하게 되었다. 정전협정에서 규정한 직접적인 회담은 아니었지만 한반도 문제의 평화적 해결을 위해 남북한 정부 대표가 처음으로 자리를 같이 했다는데 의의가 있다.

### 2) 경과

우리 측 변영태 외무장관은 처음에 대한민국이 한반도의 유일 합법정부이므로 유엔 결의의 취지에 맞추어 북한 지역에서 유엔 감시 하에 선거를 실시하고 비어 있는 국회 내 100석의 의석을 채울 것을 주장하였다. 그러나 이후 이를 수정하여 남북한이 동시에 총선거를 실시하며 선거는 대한민국 헌법질서에 따르고 중국군은 선거실시일 1개월 전에 철수를 완료해야 한다는 등을 내용으로 하는 14개 항의 통일방안을 제시하였다. 그것은 북한 체제의 존재를 부인하고 인구비례에 의한 총선거를 실시하여 입법기관을 구성하자는 취지였다.

북한은 최고인민회의의 대의원과 남측의 국회의원들, 그리고 민주주의적 사회단체 대표들을 포함하여 '전조선위원회'를 구성하고, 이 '전조선위원회'로 하여금 총선거를 준비케 하자고

주장하였다. 이는 유엔을 배제하고 남북한이 대등한 비율로 연합하자는 것이었다. 또한 북한은 단시일 내 외국 군대를 철거하고 1년 이내에 남북이 병력을 10만 명 이내로 감군하며, 평화체제로의 전환문제와 해당한 협정 체결을 논의하기 위해 남북 대표로 위원회를 구성하자고 제의했다.

제네바 회담은 결국 양측의 입장 차이로 아무런 결론을 얻지 못하고 끝났다. 유엔군 측은 1954년 6월 15일 유엔은 평화와 안전을 회복하고 한국문제의 평화적인 해결을 모색하기 위하여 조정 역할을 수행할 수 있도록 충분하고도 정당한 모든 권한이 부여되어 있으며, 통일 한국을 수립하기 위하여 전 한국의 인구비례에 의한 국회의원을 선출하는 진정한 자유선거가 유엔의 감시 하에 실시되어야 한다며 우리 정부 입장을 지지하는 성명을 발표하였다.

제네바 회담은 결렬되었지만 여러 가지 측면에서 의의를 찾아볼 수 있다. 첫째, 분단 이후 최초로 남북한 정부 대표가 자리를 함께 하여 서로의 통일방안을 제시하고 확인하였다는 점이다. 둘째, 정전협정의 직접 서명 주체가 아닌 한국이 한반도 문제의 해결 당사자로서 국제회의에 공식적으로 참가하였다는 점이다. 이것은 북한을 포함한 공산군 측도 한국이 6·25 전쟁의 실질적 당사자라는 점을 인정한 것이 된다. 셋째, 북한이 정전체제의 평화체제로의 전환 문제를 남북한 대표 간에 별도의

기구를 구성하여 협의하자는 제의를 했다는 점이다. 북한의 이 같은 주장은 1974년 대미 평화협정 체결 주장을 할 때까지 대남 평화공세 차원에서 계속되었다. 북한은 미국과의 평화협정 체결을 주장한 이후 남한이 정전협정의 당사자가 아니라는 논리를 전개하였는데, 이는 역사적 맥락에서 보더라도 자가당착이다. 넷째, 제네바 회담에는 교전 당사국들이 참가하였는데 이에 소련이 참석함으로써 6·25전쟁의 발발에 간여하였고 향후 전쟁의 종료 단계에도 간여할 것임을 스스로 확인시켜 주었다.

관련 검색어: 6·25 전쟁, 정전협정

## 조국통일민주주의전선(조국전선)

북한 노동당의 통일노선과 정책을 옹호·관철하는 전위기구로, 1949년 6월25일 '남조선민주주의민족전선'과 '북조선민주주의민족통일전선'을 통합하여 결성한 통일전선 조직체이다. 이 단체는 노동당과 '사로청', '농근맹' 같은 전위조직, 직능단체, 지역단체, 종교단체 등 24개의 정당·사회단체로 구성되어 있으며, 주로 남한 각계각층과의 통일전선을 형성하는 임무를 수행하고 있다.

'조국통일민주주의전선'은 북한 노동당의 통일노선과 정책을 옹호·관철하는 전위기구로서 약칭 '조국전선'이라고도 한다.

이 단체는 1949년 6월 25일 남북 정당·사회단체 연석회의(평양)에서 박헌영·여운형·허헌 등 남한 공산주의자들이 중심이 된 '남조선 민주주의 민족전선'(1946년 2월 15일 발족)과 김일성·김두봉·최용건 등을 주축으로 한 '북조선 민주주의 민족통일전선'(1946년 7월 22일 조직)을 통합하여 결성한 통일전선 조직체이다. 결성대회에서는 주한미군과 유엔한국임시위원단 철거 등 김일성의 종래 주장들을 요약한 13개 조항의 강령을 채택하고, 1949년 9월 남북 총선거를 실시하여 통일정부를 수립하자는 내용의 선언서를 발표하였다. 북한은 이 단체를 '노동동맹'에 기초하여 통일을 지향하는 모든 애국적 민주주의 역량을 묶어세운 정치조직체로 규정하고, 주로 남한 각계각층과의 통일전선을 형성하는 임무를 부여하고 있다.

이 단체는 주요 계기시마다 성명·담화·기자회견 등을 통해 우리 측을 비난하거나 대민족회의, 전민족대회 소집 등 군중대회를 요구하는 선전활동과 함께 대남 서신공세도 벌여왔다. 실례로 6·25전쟁 직전인 1950년 5월 남북 간에 통일된 '최고입법기관' 설치를 위한 총선거 실시 제의를 하며 위장평화공세를 전개한 바 있으며, 4·19나 5·16 후 남한의 정국혼란 시기를 겨냥하여 평화통일방안(1963.12.10)을 제안하기도 하였다.

이 밖에도 △'통혁당'을 포함한 정당·사회단체와 해외교포단체가 참여하는 대민족회의 소집 요구(1973년), △비방방송 중지, 휴전선상에서의 군사활동 중지, 전민족대회 소집 요구(1979년), △고려연방제안 관련 대남서신 발송 공세(1980년), △주한미군 철수 논의를 위한 남북한 정당·사회단체 연석회의 소집 제의(1983년)를 하고 1990년에는 광주민주화운동 10주년을 맞아 '남조선 인민들에게 보내는 호소문'을 발표하기도 하였다. 2010년 6월 2일 우리의 지방선거를 앞두고는 '남조선 인민들에게 보내는 공개편지'를 통해 '역적 패당을 단호히 심판해야 한다'고 선동하였다.

이 단체는 조선노동당을 포함하여 '사로청', '농근맹' 같은 노동당 전위조직, 조선기자동맹 같은 직능단체, 지역친선단체, 조선기독교교도연맹 같은 종교단체 등 24개의 정당 및 사회단체로 구성되어 있다. 이들 대표로 조직된 중앙위원회를 중심으

로 의장단과 상무위원회·서기국이 있으며 조직부·선전부·국제부·재정경리부·기요실 등 하부조직을 두고 있다.

## 조국통일범민족연합

1990년 11월 20일 독일 베를린에서 결성되었으며, 약칭으로 '범민련'으로 불린다. 1990년 12월 17일 해외본부가 결성되었고, 1991년 1월 25일 북측본부, 1995년 2월 25일 남측 본부가 결성되었다. 대법원은 1997년 연방제 통일, 주한미군 철수, 국가보안법 철폐 등 북한과 같은 주장을 하고 있는 '범민련'을 이적단체로 판결하였다.

### 1) 연원

1990년 11월 20일 독일 베를린에서 남북한 및 해외동포 대표들이 모여 '조국통일범민족연합'을 결성했으며, 약칭으로 '범민련'으로 불린다. 1990년 12월 17일 범민련 해외본부가 결성되었고, 1991년 1월 25일 범민련 북측본부가 결성되었으나, 남측본부는 1991년 1월 23일 일단 준비위원회를 발족시킨 후 1995년 2월 25일 정식 결성되었다. 이에 앞서 1990년 8월 15일 판문점 북측 지역에서 개최된 '범민족대회'에서 남북한 및 해외동포 참가단은 '조국통일범민족연합'을 결성하기로 결의했다.

'범민련'은 그 목적을 '전민족의 대단결과 조국의 자주적 평화통일을 이룩하는 것'으로 제시하고 활동해 왔으나, 북한의 연방제 통일을 지지하면서, 이를 위한 선결조건으로 주한미군 철수, 국가보안법 철폐 등 북한과 같은 주장을 하고 있어, 1997년

관련 검색어: 대민족회의, 전민족대회

대법원은 '범민련'을 이적단체로 판결하였다.

## 2) 경과

남한에서는 1987년 6·29선언 이후 민주화의 진전과 1988년 7·7선언으로 각계각층의 통일논의가 활발해지기 시작했다. 1988년 8월 1일 남한에서는 각계 인사 1,014명이 '범민족대회' 추진을 발표했는데, 마침 당시 남북연석회의 소집을 제의하고 남북학생회담을 추진하던 북한이 이를 수용함으로써 본격 추진되었다. 당시 북한은 남한의 민주화로 고조된 통일논의 열기를 활용하는 한편, 1988년 서울올림픽 개최에 대응해서 1989년 평양에서 세계청년학생축전에 남측을 끌어들여 성공적으로 개최하는 것에 큰 관심을 갖고 있었다. 그러나 당초 남북한 및 해외동포가 한 곳에 모여 개최하기로 한 범민족대회는 우리 정부의 거부로 성사되지 못하고, 1990년 8월 15일을 계기로 북한과 해외동포 참가단은 판문점 북측지역에서, 남측은 서울 연세대에서 분산 개최하였다.

북측에서 개최된 1차 범민족대회에서의 결의에 따라, 1990년 11월 19일~20일 베를린에서 남북한 및 해외동포 대표들이 참가한 실무회담이 진행되었고, 여기에서 공동기구의 명칭을 '조국통일범민족연합'으로 정하고 조직 기구와 사업계획을

확정했다. 남·북한 및 해외에 지역본부와 공동사무국을 두기로 했으며, 이에 따라 1990년 12월 16일 해외본부가 재독 작곡가 윤이상을 의장으로 선출했고, 북측 본부는 1991년 1월 25일 조국평화통일위원회 부위원장인 윤기복을 의장으로 선출했다. 남측 본부는 1991년 1월 23일 서울 향린교회에서 결성위원회를 개최하고 준비위원장으로 문익환 목사를 선출했으나, 결성위원회 핵심 인사들이 구속됨에 따라 뒤늦게 1995년 2월 25일 강희남을 의장으로 선출하고 정식 발족하였다.

'범민련'은 남한, 북한, 해외동포를 하나로 묶는 3자 연대 조직체 형태를 띠고 있으며, 주요 기구로는 범민족회의, 공동의장단 회의, 해외본부 중앙위원회 연석회의, 공동사무국 등을 설치하고, 산하에 부분별·계층별 조직을 두는 것으로 되어 있다. 범민련 해외본부는 처음 결성 당시에는 베를린에 설치하였으나, 1992년 1월 동경으로 옮겼다. 범민련 산하 조직으로 대표적인 것은 청년학생들로 구성된 '범청학련'이다. 1990년 서울에서 개최된 제1회 남측본부 범민족대회에서 '전대협'은 산하에 조국통일위원회를 구성하기로 하고, 1991년 7월 박성희, 성용승 학생을 베를린에 파견하여 북한 및 해외동포 청년학생 대표들과 회동을 갖고 3자 공동성명서를 채택하였다. 그 후 1991년 2차 범민족대회와 1차 청년학생통일대축전을 마감하면서 '범청학련'을 범민련 산하에 두기로 결의하였으며, 1992년 3차 범민족

대회에서 '범청학련'을 결성하였다.

범민련은 '민족자주, 민족대단결'을 기본 노선으로 하면서, 7·4남북공동성명에서 천명한 '자주·평화통일·민족대단결' 원칙과 6·15공동선언 정신을 기본 활동 원칙으로 삼는다고 표방하고 있다. 범민련은 평화 및 통일 문제에 대해 범민족회의, 공동의장단 회의 등을 통해서 논의하는 것으로 되어있으나, 실제로는 북한이 북측본부를 통해 제시하는 지침을 그대로 따르고 있다는 비판을 받아 왔다. 범민련은 1990년대에는 비교적 활발한 활동을 벌였으나 2000년대에 들어서서는 상대적으로 활동이 저조한 것으로 평가된다. 여기에는 남측본부가 1997년 대법원으로부터 이적단체로 판결을 받은 영향이 크지만, 2000년 남북정상회담 이후 남북한 간 각 분야의 교류협력이 활기를 띠면서 범민련의 활동 영역이 축소되었고, 북한으로서도 범민련을 활용할 필요성이 그 만큼 줄었기 때문인 것으로 평가할 수 있다. 범민련 남측본부는 이적단체 판결에도 불구하고 여전히 활동하고 있으나 크게 위축되어 있는 것으로 보인다. 범민련 남측본부는 『민족의 진로』 제하의 기관지를 발간하고 있으며, 북측본부도 『우리민족끼리』(과거에는 『민족대단결』) 제하의 기관지를 발간하고 있다.

관련 검색어: 범민족대회, 조국평화통일위원회

## 조국통일 3대 헌장

1972년 7·4 남북공동성명에서 천명된 '조국통일 3대 원칙', 1980년 10월에 제시된 '고려민주연방공화국 창립방안', 1993년 4월 제시된 '전민족대단결 10대 강령'을 말한다. 북한은 '조국통일 3대 헌장'이라는 용어를 1996년 11월 김정일이 판문점을 방문했을 때 처음 사용했다고 주장한다. 대남 통일전선전술의 지속 추진과 교류협력을 통한 지원 확보라는 이중적 목적을 추구하는 한편, 통일 지도자상 부각을 통해 대내 통제 기반을 유지하려는 의도가 깔려 있다.

### 1) 연원

북한이 제시한 이른바 '조국통일 3대 헌장'은 △1972년 7·4 남북공동성명에서 천명된 '조국통일 3대 원칙', △1980년 10월 6차 노동당대회에서 제시된 '고려민주연방공화국 창립방안', △1993년 4월 최고인민회의 제9기 5차 회의에서 제시된 '전민족대단결 10대 강령'을 일컫는다. 북한은 '조국통일 3대 헌장'이란 표현을 1997년부터 공식적으로 사용해 오고 있다. 북한은 이 표현에 대해 1996년 11월 24일 김정일이 판문점을 방문했을 때 처음으로 사용했다고 주장하고 있으며, 공식적으로는 1997년 신년 공동사설에서 '3대 헌장', '3대 기둥'이라는 용어로 처음 사용했다.

북한은 조국통일 3대 헌장을 "민족공동의 통일강령"이라고 규정하고 주요 계기시마다 이를 대내외에 선전하고 있으며, 2001년 8월 평양 낙랑구역 통일거리에 2명의 여성이 한반도 지



도를 마주 들고 있는 모습의 높이 30m, 폭 61.5m 규모의 '조국 통일 3대 현장 기념탑'을 건립하였다.

## 2) 주요 내용

북한은 1997년의 당보(노동신문), 군보(조선인민군), 청년보(노동청년) 신년 공동사설에서 통일문제를 “민족적인 문제인 동시에 유관국들도 협력해야 할 국제적 문제”라고 언급하면서, “위대한 수령 김일성동지께서 제시하신 조국통일 3대 원칙과 고려민주연방공화국 창립방안, 전민족대단결 10대 강령은 우리 민족이 그 어떤 경우에도 변함없이 고수하고 견지해야 할 조국통일 3대 기둥, 3대 현장이다”라고 주장했다.

'3대 현장' 중 '조국통일 3대 원칙'은 1972년 7월 4일 서울과 평양에서 동시에 발표된 '7·4 공동성명'에서 천명된 '자주, 평화, 민족대단결' 세 가지 통일원칙을 말한다. '7·4 공동성명'에서 합의된 구체적 내용은 ① 통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야 한다, ② 통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다, ③ 사상과 이념·제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다는 것으로 되어 있다. 북한은 이 '3대 원칙'에 대해 “북과 남이 통일정

책을 작성하고 진행해 나가는데 있어서 반드시 견지해야 할 기본지침이며 민족공동의 항구적인 통일강령”이라고 말하고 있다.

'고려민주연방공화국 창립방안'은 1980년 10월 노동당 제 6차 대회에서 김일성 보고를 통해 제시된 북한의 통일방안으로, 그 이후 남북관계와 주변정세 변화에 따라 북한은 그 성격과 내용을 수정해 왔다. 북한은 1960년 처음 고려연방제를 제시할 때는 '통일의 완결형태'라고 밝혔으나, 1973년 6월 '조국통일 5대 강령'을 통해서는 통일까지의 과도기적 조치로 '고려연방공화국'이라는 단일국호에 의한 연방제 실시를 주장했다.

그 후 북한은 1990년 독일 통일 이후 1991년 김일성 신년사를 통해 '연방제 통일의 점차적 완성'을 주장했다. 김일성은 “지역적 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성시켜 나가는 문제를 협의할 용의가 있다”고 밝히고, “통일은 누가 누구를 먹거나 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초한 연방제 방식으로 실현해야 한다”고 하면서 ‘느슨한 연방제’ 방안을 제시했다. 북한은 연방제 실시의 전제조건으로 △남한의 국가보안법 철폐, △모든 정당·단체 합법화 및 정치활동 보장, △남한 사회의 민주화 △주한미군 철수 등을 내세웠다.

'전민족대단결 10대 강령'은 최고인민회의 제9기 5차 회의

(1993.4.7)에서 당시 강성산 총리의 보고를 통해 제시된 통일강령이다. '10대 강령'의 주요 내용을 보면 △전민족대단결로 자주·평화·중립적 통일국가창립, △공존·공영·공리를 도모하고 통일위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결, △동족 간 분열·대결을 조장시키는 일체의 정쟁 중지, △개인과 단체가 소유한 물질적·정신적 재산을 보호하여야 하며 민족대단결 도모에 이롭게 사용, △민족대단결과 통일 위업에 공헌한 사람을 높이 평가할 것 등으로 되어 있다. 북한은 이 강령을 제의하면서 △외세의존정책 포기, △주한미군 철수의지 표명, △외국군과의 합동 군사연습 중지, △미국의 핵우산 탈피 등 4개 항의 요구사항을 제시했다.

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 '조국통일 3대 헌장'은 북한이 '사회주의 체제에 의한 조국통일'이라는 그들의 전략을 그대로 유지하는 가운데, 남북관계와 주변정세의 변화에 맞춰 통일전선 전술을 지속적으로 추진해 나가는 한편 남북교류협력을 통해 우리 측으로부터 지원을 확보하려는 의도를 내포하고 있는 것으로 평가된다. 이와 함께 대내적으로는 '통일' 이념을 강조함으로써 경제난과 식량난, 국제적 고립이 심화되는 상황 속에서 북한 주민들에 대한 통제 기반을 유지하려는 의도도 깔려있다고 볼 수 있다.

관련 검색어: 7·4 공동성명, 북한의 연방제, 전민족대단결 10대 강령

## 조국통일 5대 강령

1973년 6월 23일 김일성이 발표하였다. 주요 내용은 남북 간 군사적 대치상태 해소와 긴장 완화, 다방면적인 협력과 교류, 대민족회의 소집, 남북연방제 실시, 고려연방국 단일국호에 의한 유엔 가입 등이다. 북한은 미국이 대아시아 개입정책을 전환하는 이 시기에 평화공세를 펴면서 한미 이간과 주한미군 철수를 겨냥하는 한편, 한국의 '6·23 선언'에 대한 국제사회의 지지를 차단하고 유엔 가입을 막고자 했던 것이다. 이 발표 후 '6·23 선언'을 빌미로 남북대화를 중단시켜 버렸다.

### 1) 배경

김일성은 우리 측에서 '6·23 선언'을 발표한 당일인 1973년 6월 23일 체코공산당 제1서기 후사크를 환영하는 평양시 군중대회에서의 연설을 통해 '조국통일 5대 강령'을 발표하였다.

당시 북한은 세계적 데탕트 분위기가 조성되자 유엔에서의 활동을 본격적으로 펼쳐 나갔다. 북한이 그동안의 외교정책을 바꾸어 스웨덴, 핀란드 등 북유럽 5개국과 수교하였고 각종 유엔 산하기구와 WHO 등 전문기구에 가입하기 시작한 것이다. 또한 베트남 전쟁이 종결단계로 접어들고 미국이 대아시아 개입정책으로부터 전환을 추진하는데 따라 한반도 문제를 민족내부 문제화하여 주한미군 철수를 얻어내고 남조선 혁명의 여건을 성숙시킬 절호의 기회로 삼으려고 했다. 이와 함께 내부적으로는 김일성 유일사상체계를 확립하고 김정일 후계체제를

구축하는데 전력을 기울이던 시기였다.

이러한 상황에서 북한은 무력경쟁 중지와 군대 감축 등 평화공세를 펴면서 한미 이간과 주한미군 철수를 겨냥하는 한편, 한국이 유엔에 가입하는 것을 막고자 했다. 이와 관련하여 북한은 그 이전까지 통일방안으로 제시하였던 ‘과도적 연방제’를 수정하여 국호를 ‘고려연방공화국’ 하나로 하고 이 단일국호로 유엔에 가입하자는 새로운 입장을 내놓을 필요가 있었다.

우리 측에서 ‘6·23 선언’을 통해 대공산권 문호를 개방하고 남북한이 동시에 유엔에 가입하자는 제안을 하자 북한은 즉각적으로 이 조국통일 5대 강령을 내놓고 대응하면서 ‘6·23 선언’에 대한 국제사회의 지지를 차단하고자 했다.

## 2) 내용

조국통일 5대 강령의 주요 내용은 ① 남북 간 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태 완화, ② 남북 간 다방면적인 합작과 교류의 실현, ③ 북과 남의 각계각층 인민들과 정당·사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, ④ 고려연방공화국의 단일국호에 의한 남북연방제 실시, ⑤ 단독 유엔가입 반대 및 고려연방공화국 단일국호에 의한 유엔가입 등이다.

특히 ①항과 관련하여 이를 실현시키기 위한 구체적 조

치로 무력증강과 군비경쟁의 중지, 모든 외국군대의 철거, 군대와 군비의 축소, 외국으로부터의 무기 반입 중지, 서로 무력을 행사하지 않을 것을 보장하는 평화협정 체결을 제시하였다. 이 내용은 남북조절위원회에서 북한 측이 주장하던 내용과 동일하다.

여기에서 주목되는 점은 두 가지이다. 하나는 이때까지도 북한은 평화협정을 남북 간에 체결하는 것을 염두에 두고 있었다는 점이다. 북한이 미국과의 평화협정 체결을 추구하고 ‘평화문제는 북미 간에, 통일문제는 남북 간에’ 협의를 해야 한다는 입장으로 선화한 것은 1974년에 들어와서이다. 또 하나는 1960년대와 내용이 달라진 연방제를 내놓고 있다는 점이다. 우선 북한 정부대표로 구성되는 최고민족위원회라는 기구가 없어지고 그 대신 군중집회 형태의 대민족회의를 전면 부각시킴으로써 대한민국 정부의 정통성과 권위를 인정하지 않으려는 태도를 보였다. 또한 국호만 제시되어 있지 연방정부와 지역정부와의 관계에 대해서는 언급치 않았는데, 단일국호로 대외활동을 하자는 것으로 비추어 볼 때 지역정부의 독자적 활동은 인정되지 않는 것으로 보인다.

북한은 이후 우리 측의 ‘6·23 선언’이 ‘2개 조선’을 획책하는 분열주의 노선이라고 맹비난을 하였다. 그러면서 ‘6·23 선언’을 빌미로 남측이 7·4 남북공동선언을 완전히 뒤집어엎었다고

주장하고 남북조절위원회 회의와 남북적십자회담 등 남북 간의 대화를 중단시켜 버렸다.

북한은 1970년대 내내 대민족회의 개최 등이 조국통일 5대 강령에 입각한 조치들을 남북대화를 재개시키는 조건으로 내 걸거나 대남 제의를 해오는 것으로 일관하였다. 이와 함께 북한은 1970년대 중반 이후 8·15 경축식장 대통령 저격사건, 대남침투용 땅굴 굴착, 판문점 도끼 만행사건 등 다시 대남 도발을 지속함으로써 남북관계는 긴장상태를 벗어나지 못했다.

## 조국통일 5대 방침

김일성은 1990년 5월 24일 긴장상태 완화 및 평화적 환경 보장, 남북 간 자유왕래 및 전면 개방, 국제무대에서 대결과 경쟁 지양, 각계각층이 참여하는 전민족적 대화, 전민족적 통일전선 형성 등을 발표하였는데, 이것이 '조국통일 5대 방침'이다. 주한미군 철수, 국가보안법 폐지, 단일의식 유엔 가입, 대민족회의, 통일전선 등 기존 주장을 되풀이 하면서도 체제생존이 급선무인 상황을 맞아 자유왕래와 개방을 막고 있는 것은 남한이라는 등 수세적 입장을 드러내고 있다.

### 1) 배경

1980년대 말 북한은 상당히 어려운 국면을 맞고 있었다. 소련을 비롯한 공산권의 개방과 개혁으로의 노선 전환과 세계적인 탈냉전의 물결 속에서 북한은 대외시장을 잃었으며, 동맹국들의 현물성 지원도 사라졌고 내부 경제는 투자재원 부족으로 파탄상태에 이르렀다. 이에 따라 북한은 체제생존이 급선무였으며, 남북관계에서도 수세적이고 방어적인 입장에 서게 되었다.

북한은 이러한 상황에서 내부 정비의 시간을 벌기 위해 두 가지 방향에서 대처를 하고자 했다. 하나는 우리 정부로부터 체제공존과 불가침을 제도적으로 보장받는 것이었다. 이를 위해 북한은 우리 당국과 고위급회담을 진전시켜 불가침선언을 확보하려고 했으며, 이를 통해 미국·일본에 접근하고자 했다. 또 하나는 우리 내부의 국론분열의 공간을 넓혀 공세적인 도전

관련 검색어: 6·23 선언, 고려민주연방공화국 창립방안, 대민족회의, 북한 유엔 동시가입

력을 흐트러뜨리는 것이었다. 이를 위해 북한은 우리 내부의 민주화에 편승하여 남북학생회담을 선동하고 범민족대회를 추진하는 한편, 남북연석회의를 제시하고 우리 측의 일부 인사들을 방북케 하였다. 이로 인해 1989년 문익환, 임수경, 문규현, 황석영, 서경원 등 인사들이 불법 방북하는 사건들이 잇따랐으며, 이를 둘러싸고 사회적 분란을 빚어내기도 했다.

북한은 이를 통해 남북 간의 자유 왕래와 전면개방을 막고 있는 것은 북한이 아니라 남한이라는 허구적 사실을 부각시키고 북한 주민으로 하여금 통일실현의 구심점이 북한에 있다는 자부심을 심어주어 사상적 이완을 막고자 했다. 조국통일 5대 방침 발표는 바로 이러한 북한의 의도를 그대로 드러낸 것이며, 북한의 기존 주장에 변화된 정세를 반영한 것에 불과하다.

## 2) 내용

김일성은 1990년 5월 24일 최고인민회의 제9기 1차 회의에서 시정연설을 통해 ① 한반도에서의 긴장상태 완화 및 평화적 환경조건, ② 남북 간 자유왕래·전면개방, ③ 평화통일에 유리한 국제적 환경을 마련하는 원칙에서 대외관계 발전, ④ 조국통일을 위한 각계각층이 참가하는 전민족적 대화, ⑤ 전민족적 통일전선 형성 등을 내용으로 하는 ‘조국통일 5대 방침’

을 발표하였다.

조국통일 5대 방침의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 한반도에서 긴장상태를 완화하고 통일을 위한 평화적 환경을 보장하기 위한 방안으로 남북 간의 불가침선언 채택, 북·미 간의 평화협정 체결, 남북 무력의 감축, 남한에서의 핵무기·외국군대 철수 등을 제시하였다.

둘째, 분단의 장벽을 제거하고 남북 간의 자유왕래 및 전면개방을 실현하는 문제와 관련해서는 남한 주민과 각계 인사들의 북한방문 환영 및 신변안전 보장, 북한주민들의 남한방문 적극 보장, 콘크리트 장벽 제거, 접촉과 상봉에 장애가 되는 악법 폐지 등의 조치들을 취해야 한다고 주장하였다.

셋째, 자주적 평화통일에 유리한 국제적 환경을 마련한다는 원칙에서 국제무대에서의 대결과 경쟁 지양, 단일의식에 의한 유엔 공동가입을 제안하였다.

넷째, 통일을 위한 대화 추진과 관련, 통일문제를 실질적으로 해결하기 위한 남북대화를 촉구하면서 모든 정당·사회단체들과 각계각층 인민들의 의사를 민주주의적으로 반영하는 전민족적인 대화를 촉구하였다.

다섯째, 통일을 위한 전민족적인 통일전선 형성과 관련해서는 통일을 위해 투쟁하는 모든 단체와 조직들은 서로 협력하고 연합을 실현하는 방향으로 나아갈 것과 남북한, 해외의

모든 정당·사회단체와 여러 조직들, 각계각층 인사들을 망라하는 전민족적 통일전선을 형성할 것을 방침으로 설정하였다.

김일성은 남북 간에 전면 개방을 하자면서도 콘크리트 장벽이나 국가보안법 때문에 안 되고 있다고 우리 측에 책임을 전가하고 여전히 전민족적 통일전선을 주장하였지만 그 자체가 이미 방어적 입장을 보인 것이었다. 그 해 7월에도 북한은 범민족대회를 하기 위해 각계각층 인민들의 평양 방문을 환영하며 판문점을 개방하겠다고 주장했지만, 우리 측이 기간을 정해 누구나 남북한 전 지역을 자유로이 방문할 수 있게 전면적인 개방을 하자며 '민족대교류' 실시를 제안하자 수세로 돌아섰다.

북한은 조국통일 5대 방침이 제시된 이후 한소 정상회담이 이루어지자 중단시켰던 고위급회담 예비회담을 재개하여 고위급회담을 성사시켰으며, 세계탁구선수권대회와 세계청소년 축구선수권대회에 단일팀으로 참가하는데 호응해 나왔다.

이런 점에서 조국통일 5대 방침은 북한 주민을 향해 향후 남북관계에 어떤 변화가 온다 하더라도 이 5대 방침을 실현하기 위해, 그리고 5대 방침의 틀 안에서 북한의 주도로 이루어지는 것임을 주지시켜 불안감을 제거하려는 목적도 갖고 있다고 볼 수 있다.

관련 검색어: 조국통일 5대 강령

## 조국평화통일위원회(조평통)

1961년 5월 13일 부수상 홍명희를 위원장으로 하여 노동당 외곽단체의 하나로 조직하였다. 4·19 혁명 이후 우리 내부에 남북협상 요구가 빈발하고 통일논의가 고조되자 이를 대남혁명전략에 활용하기 위해 발족했다. 노동당의 통일문제 및 남북대화와 관련한 입장을 대변하고 남한내 국론분열을 위한 비방과 선전공세를 주요 임무로 한다. 남북회담시 북측 대표들은 이 '조평통'의 이름을 빌려 나오는 사례가 많다.

조국평화통일위원회(조평통)는 1961년 5월 13일 부수상 홍명희를 위원장으로 하여 북한의 각 정당·사회단체를 대표하는 33명의 준비위원들이 모여 노동당 외곽단체의 하나로 조직하였다. 북한이 이 조직을 결성한 배경은 4·19혁명 직후 우리 내부에서 학생·재야 등을 중심으로 남북협상 및 통일논의 열기가 고조되자 이를 대남 혁명전략에 활용하기 위해서였다.

조국평화통일위원회는 결성 이후 조선노동당의 통일문제 및 남북대화와 관련한 입장을 대변 또는 옹호해왔으며, 우리 내부의 각계각층 인사 및 해외인사들을 대상으로 연방제 통일 실현투쟁을 고취하고 있다. 또한 조국평화통일위원회는 우리 측에서 주요 사건이 있거나 새로운 정책이 제시될 때마다 '서기국 보도'를 발표하는 등 북한 측의 반응과 입장을 대변해 왔으며, 성명과 제의는 물론 고발장·공개질문장·백서·비망록 등을 통해 대남 비방과 규탄 등의 선전·선동 활동을 벌여 왔다.

조국평화통일위원회는 명목상으로는 조국통일을 위한 각계각층의 연대기구이지만 실제로는 조선노동당 통일전선부의 외곽단체로서, 당 차원에서 공개적으로 나서서 수행하기 어려운 일들을 분담한다. 국내인사 및 해외동포를 대상으로 통일전선 형성, 남한 내 국론분열 및 친북여론 조성을 위한 선전 공세 등을 주요 임무로 하고 있으며, 기관지 '조국통일'을 발행한다.

조국평화통일위원회의 조직은 위원장과 부위원장이 포함된 중앙위원회를 중심으로 상무위원회와 서기국을 두고 있으며, 중앙위원회 산하에 조직부·선전부·회담부·조사연구부·총무부와 자료종합실 등을 두고 있다. 남북회담 시 북측 회담대표들은 이 조국평화통일위원회의 이름을 갖고 나오는 사례가 많았다. 위원장은 허담 사망(1991년 5월) 이후 공석이고, 부위원장은 김기남, 안경호, 양형섭, 김영대 등이 있다. 서기국 국장은 강지영, 제1부국장은 김령성이다.

관련 검색어: 통일전선부

## 조문 파동

남북한이 1994년 7월 25일에 정상회담을 갖기로 합의하였으나 7월 8일 김일성이 사망하였다. 그의 죽음에 대한 조문문제를 둘러싸고 우리 내부에 논란이 일었다. 정부는 비상경계령을 내려 만약의 사태에 대비하도록 하는 한편, 그가 6·25전쟁이라고 발표하고 조문을 해서는 안 된다는 입장이었다. 사회 일각에서는 남북화해라는 장기적 관점에서 상대측에게 조의를 표할 필요가 있다는 의견도 제기되었다. 이 조문파동 이후 북한측이 분개하여 남북 간에는 냉랭한 관계가 형성되었다.

1994년 7월 9일 북한은 정오 특별 방송을 통해 김일성이 하루 전인 7월 8일 새벽 2시 심장동맥 경화에 따른 심근경색증으로 사망했다고 발표했다. 김일성이 사망할 당시 남과 북은 6월에 있었던 카터-김일성 회담에서 합의된 바에 따라 남북정상회담의 일정을 잡아놓고 이를 위한 준비에 한창이었다. 그의 돌연한 사망으로 우리 측에서는 그의 죽음을 과연 어떻게 받아들여야 하며, 어떤 자세를 취해야 하는가 하는 문제가 제기되었다.

우리 정부의 공식 반응은 비록 그가 정상회담의 한 당사자였음에도 불구하고 조문을 해서는 안 된다는 입장이었다. 그가 동족상잔의 6·25 전쟁을 일으킨 당사자이자 독재자요, 사회주의권에서조차 용인되지 않는 권력의 세습을 이룬 장본인이기 때문이었다. 그러나 다른 한편에서는 남북관계의 개선을 위해, 그리고 민족 화해를 위해 북한 체제를 실질적으로 이끌었

턴 지도자에게 남한의 당국자가 조의를 표하고 조문하는 것은 자연스러운 일이라고 생각했다. 결국 김일성 조문을 둘러싼 논란은 커다란 파동으로 이어졌다. 이것이 바로 조문 파동이다.

당시 김영삼 대통령은 김일성 사망 소식이 전해지자 긴급 국가안보회의를 소집하고 전군과 경찰에 비상 경계령을 내려 만약의 사태에 대비하도록 지시하였다. 또한 우리 내부에서는 조문과 관련 김일성이 과거 6·25 전쟁을 일으킨 장본인으로서 전쟁 범죈자인데 어떻게 그런 인물의 사망에 조의를 표할 수 있는가 하는 여론이 들끓었다. 이런 가운데 정부는 7월 20일 러시아(옛 소련)의 6·25 관련 비밀문서를 공개하고 김일성이 스탈린, 모택동과 사전 협의해 6·25 전쟁을 도발했으며, 따라서 김일성은 6·25 전범이라고 발표했다.

이 무렵 또한 ‘학생 운동권의 배후에 북한이 있다’는 한 대학총장의 발언을 계기로 ‘주사파(북한의 주체사상을 줄여 ‘주사라’ 하고, 주체사상을 추종하는 파를 ‘주사파’라고 함) 문제가 이슈가 되고, 이를 계기로 반공·반북의 사회적 분위기가 조성되었다.

김일성의 사망 직전까지 남북한이 남북정상회담을 개최기로 하고, 그 준비과정을 순탄하게 진행하고 있던 상황에서 김일성 사망에 대해 조의를 표시하는 문제는 남북 화해라는 장기적인 관점에서 고려할 필요가 있다는 의견이 일부에서 제기되

기도 하였으나, 이러한 전반적 사회적 분위기 속에서 여론의 지지를 받지 못하였다. 조문파동 이후 13개월간 남북 간에는 일체의 접촉이 끊어진 채 냉랭한 관계가 형성되었다.

관련 검색어: 6·25 전쟁, 북한 핵실험 실시, 남북정상회담



## 조선아시아태평양평화위원회(아태)

북한이 아시아 태평양 지역 미수교 국가들과 교류를 강화하기 위해 1994년 5월 노동당 통일전선부 산하에 설치한 기구다. 당국이 직접 나서서 하기 어려운 일들을 민간기구의 외피를 쓰고 맡아 하고 있다. 미국, 일본 등과의 관계개선을 위한 창구역할을 하는 한편, 금강산 관광사업, 남북정상회담 등 남북관계에서 비중 있는 사업을 주로 담당해왔다. 개성공단 개발사업의 합의서를 현대와 체결하기도 했다.

### 1) 연원

북한은 아시아, 태평양 지역 미수교 국가들과 정치·경제·문화교류를 확대 강화하기 위해 1994년 5월 조선노동당 외곽단체로서 통일전선부 산하에 ‘조선아시아태평양평화위원회’(아태)를 설치했다.

조선아시아태평양평화위원회는 형식상 민간기구의 성격을 띠고 있는 대외정책 기구로서, 1994년 7월 조선중앙방송에서 김용순(대남담당 비서 겸 ‘아태’ 위원장)이 방북중인 일본의 국제문제연구소 소장 나카마루 가오루와 만난 사실을 보도할 때, 김용순을 ‘아태’ 위원장으로 호칭하면서 대외적으로 알려졌다. ‘아태’는 설립된 후 초기에는 대남사업을 담당하지 않고 주로 대미, 대일관계에 주력했으나, 1990년대 후반 현대의 대북 사업을 중개하는 역할을 맡으면서 대남사업 주력기관으로 부

상하였다.

### 2) 주요 활동

‘아태’는 대남사업 담당 초기에는 경제협력과 사회문화교류 사업을 담당하고, 정치, 남북대화 등에는 직접 나서지 않았다. 그러다가 2000년 남북정상회담 이후 남북교류협력이 활성화되고, 북한 내에서 남북경협은 ‘민족경제협력위원회’와 ‘민족경제연합회’, 사회문화교류는 ‘민족화해협의회’가 주로 맡게 되면서, ‘아태’는 남북대화와 비중이 큰 교류협력을 담당하였다. 2008년 이후 남북관계가 경색되고, 2010년 이후 개성공단을 제외한 남북교류협력이 크게 위축되면서, ‘아태’는 남북관계 전반에 대해 북측의 입장을 표명하는 창구 역할도 담당하기도 하였다.

설립 초기에 ‘아태’는 유력 외국인사에 대한 방북초청과 해외 학술회의 참가 등을 통해 북한에 대한 이미지를 개선하는 활동을 하면서 당국이 직접 나서서 하기 어려운 일들을 민간기구의 모자를 쓰고 추진했으나, 2000년 이후에는 대남사업에 주력하면서 대외 창구 역할은 거의 하지 않고 있다.

‘아태’의 대표적인 활동으로는 1995년 4월 평양에서 개최된 ‘평양국제체육문화축전’ 행사의 주관, 1997년 7월 북송 일본

인 처의 일본방문을 허가하는 담화 발표, 리틀엔젤스 평양 공연(1998년 5월) 실현, 현대그룹의 협상 파트너로 나서 정주영 현대 명예회장의 방북(1998년 6월) 초청 및 금강산 관광사업 등을 주관하였다. 또한 개성공단 개발사업도 2000년 현대그룹과 '아태'간에 관련 합의를 체결함으로써 추진되기 시작하였다. 2000년 남북정상회담의 경우에는 북한의 송호경이 '아태' 부위원장 자격으로 사전 비밀접촉에 나와 정상회담 개최 합의서에 서명을 했으며, 6.15선언 이행을 위한 남북대화와 민간교류에도 '아태'의 관계자들이 막후에서 계속 관여하였다.

그 후에도 '아태'는 남북관계 전반에 북한의 입장을 대변하는 기구로서 계속 활동을 해오고 있는데, 2011년 우리 정부가 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 도발에 대한 강경한 입장을 취하고 있는 상황에서 북한은 '아태' 명의로 남북대화의 조속한 재개를 촉구하는 성명을 발표하였으며, 같은 해 북한이 금강산 관광에 대한 현대 독점권 취소와 금강산 지역 남측 재산 몰수 조치를 할 때도 북한 당국은 '아태'를 내세웠다. 또한 북한의 무력 도발 위협으로 남북 간 긴장이 고조되는 상황에서 북한은 '아태' 대변인 담화(2013.4.9.) 형식으로 남한에 거주하는 외국인 소개 대책을 세워야 할 것이라고 위협하는가 하면, 2015년 8월 이희호 여사의 방북도 '아태'가 주관하는 등 화전 양면으로 남북관계에 관여해 오고 있다. 이 밖에도 '아태'는 남북 간에 사회

문화 분야에서 꾸준히 추진되어오고 있는 남북역사학자협회의 유적 발굴, 공동학술회의 사업에도 관여하고 있다.

'아태'의 조직체계는 위원장, 부위원장, 서기장이 있으며 그 밑에 정치, 경제, 문화, 관광, 종교 등 부문별 부서들과 연구소들로 구성되어 있다. '아태'의 활동 범위를 보면 남측의 통일부와 유사한 면이 있기는 하나, 정부기구가 아니라는 점에서 기본적인 성격이 전혀 다르고, 설립 배경, 구체적인 활동 등에서 큰 차이가 있기 때문에, 통일부 등 남측 정부의 상대 기구로 보는 것은 타당하지 않다.

관련 검색어: 조국평화통일위원회, 통일전선부, 금강산 관광사업

## 주한미군

미군은 1945년 9월 8일 남한에 진주했으며, 대한민국의 건국과정을 도운 후 철수했다가 6·25전쟁이 발발하자 유엔군의 일원으로 참전하였다. 전쟁 후 1953년 10월 1일 한·미 상호방위조약에 근거하여 한국에 계속 주둔해왔으며, 북한의 무력도발에 대한 억지력으로서, 한미동맹관계를 뒷받침하는 실질적 물리력으로서 한국 안보에 기여해왔다. 북한은 주한미군 철수를 전략적 목표로 삼고 그 실현을 위해 총력을 기울였다. 최근 주한미군의 역할은 동북아 전체의 안보를 위한 조정자·균형자로서 새롭게 조명되고 있다.

### 1) 연원

제2차 세계대전 종료 후 일본의 무장해제 과정을 처리하기 위하여 미군은 1945년 9월 8일 최초로 남한에 진주하였다. 미군은 군정을 실시하여 치안을 유지하고 대한민국의 건국 과정을 도왔다. 유엔의 결의로 총선거가 치러지고 제헌의회가 구성되자 1948년 6월 29일까지 군사고문단 500여 명만 남긴 채 철수하였다. 그리고 8월 15일 대한민국 정부 수립이 공포됨과 함께 미군정도 종식되었다.

그러나 1950년 북한에 의해 6·25 전쟁이 발발하자 유엔 안보리의 결의에 의해 미군은 유엔군의 일원으로 참전하였다. 미 극동군사령관인 맥아더는 유엔군 총사령관직을 겸하였으며 유엔군의 이름으로 한국군에 대한 작전권을 이양 받았다. 1953년 7월 6·25 전쟁이 끝나자 10월 1일 한·미 상호방위조약이 체결

되었고 이에 근거하여 미군은 한국에 계속 주둔하게 되었다.

### 2) 경과

북한이 1960년대 후반 대남 무력도발을 노골화하자 한·미 양국은 1968년부터 한·미 연례안보협의회의를 개최하여 주요 군사정책을 협의·조정해왔다. 1969년 7월 닉슨 독트린이 발표되자 미국이 신고립주의적 대외정책을 펴면서 베트남에서 미군을 철수시키기 시작하였으며 1971년 주한미군도 2만 명을 철수시켰다. 1975년 유엔 총회에서 유엔군 해체문제를 둘러싸고 서방권과 공산권 양측 안이 동시에 통과되자 1978년 한·미 연합사령부가 창설되었으며 주한미군이 한국군에 대한 작전통제권을 행사하게 되었다.

1977년 카터 미 행정부가 출범하면서 한·미관계가 악화된 가운데 주한미군 철수를 추진하기도 하였으나 북한 군사력에 대한 재평가와 1979년 카터 대통령의 방한 이후 무기한 연기되었다. 1980년대 후반에도 한반도 안보 상황이 크게 변하고 미국의 재정 적자가 심화되자 미국 내에 주한미군 감축 및 역할 조정, 방위비 분담문제가 제기되기 시작하였다. 이에 따라 1990년 한·미 간에 1단계로 총 6,987명을 감축시키기로 하였고 군사정전위원회 유엔사측 수석대표도 한국군 장성으로 교

채하기로 하였다. 또한 1994년 1월에는 평시 작전통제권이 한국군으로 전환되었다. 이와 함께 불평등한 한미관계의 상징처럼 되어 왔던 주한미군지위협정(SOFA)을 개정하는 합의도 이루어졌다.

이후 한국 방위와 관련하여 주한미군의 위상과 역할은 보조적·지원적인 성격으로 변화해 가고 있다. 미국은 2001년 9·11 테러 사건과 반테러전쟁 이후 세계전략적 차원에서 해외 주둔 미군 기지를 재편하기 시작했으며, 이 과정에서 군사분계선 부근에 위치한 미군 기지를 후방으로 이동시키고 전시작전권을 한국 측에 전환하기로 합의하였다.

전시작전권 전환은 2010년 6월 한미 정상회담에서 당초보다 3년 7개월 정도 늦은 2015년 12월 1일까지 연기하기로 결정하였다. 그러나 2014년 10월 23일 미국 워싱턴에서 열린 한·미 양국 간 연례안보협의회(SCM)에서 전시작전권 전환을 확정적 시기가 아닌, ‘한반도의 안보상황이 개선되고 한국군의 대북 억지능력이 적정 수준으로 강화되었을 때’ 등 3가지 조건을 평가하여 전환의 시기를 결정하기로 합의했다. 말하자면 재연기된 것이다. 3가지 조건은 ▲한반도 및 역내 안보환경, ▲전시작전통제권 이후 한국군의 핵심군사능력, ▲북한 핵·미사일에 대한 한국군의 필수 대응능력 등에 관한 것이다. 주한미군은 그동안 북한의 무력도발에 대한 억지력으로서, 그리고 한미

동맹관계를 뒷받침하는 실질적 물리력으로서 한국 안보에 기여해 왔다.

### 3) 북한의 미군철수 주장

북한은 주한미군을 전 한반도 공산화를 가로 막는 최대의 장애물로 인식했다. 미 제국주의자를 축출하여 남조선 인민을 해방시키는 과업이야말로 북한 체제의 존재 이유였으며, 김일성 유일지배체제를 정당화 해주는 절대 목표였다. 따라서 북한은 처음부터 외군 철수, 외세 배격을 구호로 내걸고 이를 실현하기 위해 총력을 기울였다.

1970년대 중반까지 북한은 대남 평화공세를 통해 자주와 민족대단결을 명분으로 반미감정을 조장하여 미군철수를 획책하기도 하였고, 무력도발을 자행하여 긴장을 고조시킴으로써 정전체제의 불안정성과 미군 주둔의 부당성을 부각시키기도 하였다. 대남 제의를 하거나 남북회담을 진행하는 과정에서도 북한은 언제나 전제조건을 붙였는데, 주한미군 철수는 그 핵심 사안이었다.

북한은 당시 남한에 비해 체제 우위에 있다고 믿고 있었고 유엔사가 해체하고 주한미군만 철수하면 남조선 혁명의 조건이 성숙된다고 보았다. 그러다가 1974년 베트남 전쟁이 종료

단계로 접어들 즈음에 북한은 대미 평화협정 체결을 제의하고 접근을 시도하면서 주한미군 철수 목표를 달성하려는 방식에 변화를 보였다. 즉 정전협정을 평화협정으로 대체시켜 미군의 주둔 근거를 없애겠다는 것이었다. 이때로부터 대미 평화협정 체결은 북한의 기본목표가 되었다.

그러나 탈냉전 이후 북한은 체제생존이 급선무로 되자 남북관계에서도 수세적·방어적 입장이 되었으며, 주한미군에 대한 전략상의 평가에도 변화를 보이기 시작했다. 남북기본합의서가 타결된 직후 1992년 1월 미국을 방문한 당시 노동당 국제부장 김용순은 미국과의 관계개선을 제의하면서 주한미군의 지위와 역할에 변화가 있다면 한반도의 평화를 유지하는 군대로서 통일 후에도 한반도에 주둔하는 것을 반대하지 않는다는 입장을 밝혔다.

주한미군 철수는 오랫동안 북한의 전략적 목표였고, 지금도 외형상 달라진 것은 없다. 그러나 주한미군은 한·미 양자간의 합의에 근거하고 있어 북한이 철수 운운 하는 자체가 남북기본합의서에 규정한 상호 내정 불간섭에 위배된다. 또 주한미군은 북한이 6·25 전쟁을 일으켰고 한국의 안보를 지속적으로 위협해 왔기 때문에 존재하는 것이다. 즉 북한이 바로 원인 제공자인 것이다.

최근에 와서 세계질서의 변화와 함께 주한미군에 대한

역할이 동북아 전체의 안보를 위한 조정자·균형자로서 새롭게 조명되고 있다.

## 중립국감시위원회

중립국감시위원회는 정전협정의 이행과 준수를 감시하기 위해 구성되었으며, 그 권한과 책임은 정전협정에 규정되어 있다. 유엔사측이 추천한 스위스, 스웨덴과 공산군측이 추천한 체코, 폴란드 4개국 장교로 구성되고 캠프는 판문점에 자리하고 있다. 1990년대에 들어와 북한이 위원단 구성국의 철수를 요구하자 체코와 폴란드 대표단이 떠남으로써 사실상 활동이 정지된 상태다.

중립국감시위원회는 1953년 7월 27일 정전협정이 조인된 후 정전협정의 이행과 준수를 감시하기 위해 만들어졌다. 중립국감시위원회의 구성, 책임과 권한은 정전협정 제2조의 36항에서 50항까지에 규정되어 있다. 중립국감시위원회는 유엔사 측이 추천한 스위스, 스웨덴과 공산군 측이 추천한 폴란드, 체코, 슬로바키아 4개국의 고급장교로 구성하였다. 이 위원단과 함께 인도가 추가된 5개국 전쟁포로송환위원회가 별도로 구성되어 포로송환 업무를 수행하고 1954년 2월 해산하였다. 중립국감시위원회의 캠프는 판문점에 자리하고 있다.

중립국감시위원회는 국경 외부로부터 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약의 반입과 군사인원이 들어오는 것을 감시하게 되어 있지만 지켜지지 않았고, 중립국감시소조의 활동도 거의 없어 그 존재가 유명무실하게 되었다. 더구나 1990년대 중반 북한이 정전협정 무력화 차원에서 중립국감시위원회 구성국의

철수를 요구하여 1993년 4월에는 체코 대표단이, 1995년 2월에는 폴란드 대표단이 떠남으로써 사실상 활동이 정지된 상태다. 그러나 유엔군 측 추천국인 스위스와 스웨덴 대표는 정전협정 제2조 44항에 따라 매일 회의를 하며 폴란드 대표도 1년에 한 두 차례 판문점을 방문함으로써 명맥을 유지하고 있다.

관련 검색어: 6·25 전쟁, 정전협정, 판문점, 정전협정 무력화 조치

# 天

천안함 폭침 사건

7·4 남북공동성명

7·7 선언

## 천안함 폭침 사건

2010년 3월 26일 우리 해군 초계함인 천안함이 백령도 인근에서 북한의 어뢰공격으로 침몰하였으며 장병 46명이 전사했다. 외국 전문가가 포함된 민·군 합동조사단이 5월 20일 조사결과를 발표하였다. 침몰해역에서 수거된 결정적 증거물에 의해 북한의 소행으로 밝혀지자 정부는 5월 24일 남북교역 중단, 북한주민 접촉 제한 등 강력한 대북조치를 취했다. 북한은 자신들과 무관하다고 주장하며 조사단을 파견하겠다고 나서기도 했다.

### 1) 개요

2010년 3월 26일 21시 22분, 백령도 서남방 2.5km를 초계중이던 우리 해군의 1,200톤급 초계함인 천안함이 북한의 어뢰 공격을 받아 침몰하였다. 사건 발생 직후 출동한 인천해양경찰서 소속 해안경비정에 의해 천안함에 탑승하고 있던 승조원 104명 중 58명이 구조되었으며 46명은 실종되었다. 이후 실종자 수색과 선체 인양이 이루어지면서 실종자 46명 모두 전사한 것으로 확인되었다.

우리 군은 공정한 사고원인 조사를 위하여 3월 31일 미국, 영국, 호주, 스웨덴 등 4개국 전문가까지 포함된 민·군 합동조사단(민간 조사단장 윤덕용 KAIST 교수, 군 조사단장 박정이 중장)을 구성하여 원인 조사에 착수하고 조사 결과를 5월 20일 발표하였다. 합동조사단은 조사 결과 5월 15일 사고해역에서 건

져 올린 북한의 어뢰(CHT-02D) 추진체 등을 근거로 천안함 침몰은 결국 북한의 소행인 것으로 밝혀내었다.

2010년 4월 29일 천안함 희생 장병 46명의 영결식이 거행되었으며, 희생 장병들에게는 1계급 특진과 화랑무공훈장이 수여되었다. 정부는 천안함 피격이 북한의 소행으로 밝혀짐에 따라 5월 24일 남북교역 중단, 북한선박의 우리 해역 운항 불허, UN 안보리 회부, 대규모 한·미 연합 대잠수함 훈련 실시 등을 주요 내용으로 하는 대북조치를 발표하였다. 국회는 2010년 6월 29일 국회 본회의를 열어 '북한의 천안함에 대한 군사도발 규탄 및 대응조치 촉구 결의안'을 채택했다. 유엔 안보리는 2010년 7월 9일 합동조사단의 조사결과를 인용하면서 천안함 침몰을 초래한 공격을 규탄하는 내용의 의장 성명을 발표했다.

한편, 천안함 피격으로 인한 희생자는 천안함 승조원 외에 수색과정에서 추가로 발생하였다. 3월 30일 UDT 대원인 한주호 해군 준위가 수색작업 중 순직하였다. 4월 2일에는 민간 어선인 금양98호가 천안함 실종자 수색을 마치고 조업구역으로 복귀하던 중 서해 대청도 서쪽 55km 해상에서 침몰해 탑승 선원 9명 중 2명이 숨지고 7명이 실종되었다.



## 2) 관련 경과

천안함의 침몰 원인을 조사한 다국적 민·군 합동조사단은 침몰해역에서 수거된 결정적 증거물과 선체의 변형형태, 관련자들의 진술내용, 사체 검안결과, 지진파 및 공중음파 분석결과, 수중폭발의 시뮬레이션 결과, 백령도 근해 조류분석결과, 수집한 어뢰 부품들의 분석 결과에 대한 국내외 전문가들의 의견을 종합하여 다음과 같은 결론을 내렸다.

천안함은 북한제 어뢰에 의한 수중 폭발로 발생한 충격파와 버블효과에 의해 절단되어 침몰했으며, 폭발위치는 가스 터빈실 중앙으로부터 좌현 3m, 수심 6~9m정도이고, 무기체계는 북한에서 제조한 고성능폭약 250kg규모의 어뢰라는 사실을 확인했다. 민·군 합동조사단은 이 어뢰는 북한의 소형잠수함정으로 부터 발사되었다는 사실 외에는 달리 설명할 수 없다고 밝혔다. 민·군 합동조사단은 한국 측 10개 전문기관의 전문가 25명과 군 전문가 22명, 국회추천 전문위원 3명, 미국·호주·영국·스웨덴 등 4개국 전문가 24명으로 구성되었으며, 이들은 과학수사·폭발유형분석·선체구조관리·정보분석의 4개 분과로 나누어 조사하였다.

북한의 천안함 공격에 대해 우리 정부는 북한의 추가적인 도발을 근원적으로 차단하고, 도발에는 상응하는 책임이 따른

다는 사실을 북한에게 분명하게 인식시킨다는 차원에서 강력하고 즉각적인 대북조치를 단행했다. 5월 24일 이명박 대통령의 담화문과 통일부·외교부·국방부 등 관계부처 합동 기자회견을 통해 발표한 조치 내용은 다음과 같다. 북한선박의 우리 해역 운항 전면 불허(제주해협 포함), 남북교역 중단, 우리 국민과 북한 주민의 접촉 제한, UN안보리 회부를 위한 관련국과 협조, 북 도발 규탄 및 응징 조치 촉구를 위한 양자·다자·국제차원의 외교 활동 적극 전개, 대북 심리전 재개, 남북 해상항로대 폐쇄에 따른 군사적 조치 시행, 대규모 한·미 연합 대잠수함 훈련 실시, PSI 활동의 일환으로 여내·외 차단훈련 추진, 북한 반응과 태도에 따라 추가적 군사·비군사적 조치 시행 준비 등이다.

민·군 합동조사단의 공식 발표에 대해 북한은 5월 28일 내외신 기자회견을 통해 이번 사건은 자신들과 무관한 사건이라고 억지 주장을 하면서, 조사 결과에 의문을 제기하며 조사단을 파견하겠다고 밝혔다. 또한 남측 정부의 대북조치 발표에 대해 전쟁 국면으로 간주해 대처할 것이라고 밝혔다.

그러나 국제사회는 한국의 조사 결과를 지지하면서, 북한의 천안함 공격에 대해 규탄하는 성명 발표 등이 이어졌다. 유엔 안보리는 2010년 7월 9일 북한과의 관계를 고려한 중국의 강한 반대로 북한을 공격 주체로 명시하지는 않았으나, “북한이 천안함 침몰의 책임이 있다는 결론을 내린 합동조사단의 조사

결과에 비추어 깊은 우려를 표명한다”, “천안함 침몰을 초래한 공격을 규탄하며 한국에 대한 공격이나 적대행위를 방지하는 것이 중요하다”는 내용이 담긴 의장 성명을 채택했다.

이에 앞서 6월 17일 유럽의회는 북한의 도발행위를 규탄하고 유엔 안보리 논의에서 중국과 러시아의 협력을 촉구하는 결의안을 채택했으며, G8 정상들도 6월 26일 캐나다 헨츠빌에서 정상회의를 마치고 민·군 합동조사단의 다국적 조사 결과를 언급하면서 천안함 공격을 규탄하는 공동성명을 발표하고, 유엔안보리 대북결의안을 추진하고 있는 한국에 대한 지지를 표명하였다.

정부와 군당국은 천안함 폭침사건 이후 안보적 허점에 대해 면밀한 검토를 하고, 이와 관련된 안보적 대응태세를 강화했다. 아울러 관련자들의 책임을 물어 징계를 조치했다. 천안함 폭침 1주기인 2011년 3월 26일 국립 대전현충원에서 이명박 대통령이 참석한 가운데 추모행사가 개최되었으며, 이후 2015년까지 계속 되었다. 2016년 부터는 천안함 폭침, 제2연평해전, 연평도 포격도발을 추도하는 행사가 통합될 예정이다. 이는 “공식적인 추도식 행사는 5주기까지 실시함을 원칙으로 하며, 6주기부터는 현충일 또는 그 밖의 기념일에 현충원에서 합동 위령제로 대체한다”는 국방부 부대관리훈령에 따른 것이다. 통합행사가 거행되더라도 부대별로 별도의 자체 행사는 진행된다.

관련 검색어: 서해교전, 남북군사회담, 유엔 대북제재

## 7.4 남북공동성명

1972년 7월 4일 서울과 평양에서 동시에 발표된 남북 간 최초의 공식 합의문서이다. 7·4공동성명은 전문과 7개 항으로 이루어져 있다. 조국통일 3대 원칙, 상호 비방·중상 중지 등 긴장상태 완화 및 신뢰 분위기 조성 조치, 다방면적인 제반 교류 실시, 남북적십자회담 성사 협조, 서울과 평양 사이에 상설 직통전화 설치, 남북조절위원회 구성·운영, 합의사항의 성실 이행 등을 그 내용으로 하고 있다. 서명은 ‘서로 상부의 뜻을 받들어’ 이후락, 김영주가 하였다.

### 1) 배경

1972년 7월 4일 서울과 평양에서 남북공동성명이 동시에 발표되었다. 이 7·4 남북공동성명은 남북 간의 최초의 공식 합의문서이다. 7·4 남북공동성명은 우리 측의 이후락 중앙정보부장과 북한의 김영주 노동당 조직지도부장, 그리고 그를 대리한 제2부수상 박성철 간의 비밀 막후교섭에 의하여 이루어졌다.

1971년 9월부터 남북 간에 적십자 예비회담이 개최되었지만 북한 측이 순수한 인도주의적 자세를 벗어나 정치협상으로 변질시키려는 의도를 드러내어 공전을 거듭하고 있었다. 우리 측은 적십자회담이 본래의 성격을 회복할 수 있도록 정치적 사안을 별개로 다루는 대화통로를 만들 필요가 있었다.

또한 이 대화통로를 통해 주변정세의 흐름에 부응하여 평

화정착과 상호 공존의 남북관계를 정립할 수 있는 계기를 마련하고자 했다. 이에 따라 북한 측에 비밀접촉을 제의하여 1971년 11월 20일부터 1972년 3월 22일까지 쌍방 실무자 간에 열한 차례의 판문점 접촉을 가졌으며, 이후락·김영주 간의 회담을 개최한다는데 합의가 이루어졌다.

양자의 서울·평양 교환방문을 위한 제반 준비과정을 거쳐 이후락 부장이 1972년 5월 2일부터 5일까지 평양을 방문하여 김일성·김영주 등과 회담하였고, 이어 5월 29일부터 6월 1일까지 박성철 부수상이 김영주를 대신하여 서울을 방문했다. 이 과정에서 쌍방은 남북적십자회담을 조속히 타결하고 '남북조절위원회'를 가동하기로 했으며, 남북 간에 직통전화를 가설·운용하기로 합의했다. '남북 직통전화 가설 및 운용에 관한 합의서'는 7·4 공동성명과 함께 발표되었다.

## 2) 내용

7·4 남북공동성명은 전문과 7개 항으로 이루어져 있다.

1항은 아래와 같은 조국통일 3대 원칙을 규정하였다. 첫째, 통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결한다. 둘째, 통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다. 셋

째, 사상과 이념, 제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다.

2항은 정치·군사문제인데, 긴장상태의 완화와 신뢰 분위기 조성을 위해 상호 중상·비방과 무장도발 중단, 불의의 군사적 충돌 방지를 위한 조치 시행을 담고 있다.

3항은 민족동질성 회복과 상호 이해 증진을 위해 다방면적인 교류를 실시한다는 것이다. 4항은 진행되고 있는 남북적십자회담이 조속히 성사되도록 협조하며, 5항은 서울과 평양 사이에 상설 직통전화를 설치한다는 내용이다. 6항은 쌍방 합의 사항을 추진하고 남북 간의 제반 문제와 통일문제를 해결할 목적으로 이후락·김영주를 공동위원장으로 하는 남북조절위원회를 구성·운영하며, 마지막 7항은 합의사항을 성실히 이행할 것을 민족 앞에 엄숙히 약속한다는 내용이다.

서명은 이후락·김영주가 '서로 상부의 뜻을 받들어' 하였는데, 남북한 표시도 직책의 표시도 없다. 이것은 서로의 실체를 인정하지 않아온 냉전의 체제논리가 그대로 투영된 것으로 새로운 현실을 받아들이지 못한 과도기적 현상이라고 할 수 있다.

### 3) 조국통일 3대 원칙을 둘러싼 갈등

7·4 남북공동성명은 상호 실체 인정의 남북관계를 태동시켰다는 점에서 의미가 크다. 1973년 8월 북한이 일방적으로 대화를 중단시킴으로써 그 실천적 조치가 따르지는 못했지만 여전히 남북한 사이에 통일논의의 기본이 되고 있다. 조국통일 3대 원칙은 남북기본합의서와 6·15 공동선언에서도 재삼 확인하고 있다. 북한은 이 3대 원칙을 ‘고려연방공화국 창립방안’, ‘전민족대단결 10대 강령’과 함께 3대 통일현장으로 받들고 있다.

그러나 이 조국통일 3대 원칙은 남북한이 해석을 전혀 달리하고 있고, 이것이 남북 간 갈등과 대립의 원인이자 결과로서 존재한다.

‘자주’의 경우 우리 측은 남북 당사자 해결 원칙을 의미한다. 즉, 남북한이 당사자가 되어 민족문제를 해결해 나가되 국제사회의 지지와 협력을 바탕으로 하는 ‘열린 자주’여야 한다는 것이다. 반면에 북한은 자주를 외세배격과 같은 ‘배타적 자주’로 보며, 이는 곧 주한미군 철수와 유엔사 해체를 겨냥한 것이었다.

‘평화’의 경우 우리 측은 북한의 무력도발 포기와 상호 불가침을 의미하는 것이었으나, 북한은 우리 측의 자주국방력 강화에 제동을 걸고 한미 합동군사훈련을 중단시키며 대남 군사

력 우위를 유지케 해주는 명분이었다.

‘민족대단결’의 경우 우리 측은 민족적 이질화를 극복하고 자유와 민주의 바탕위에서 민족구성원 전체의 의사를 결집하는 것으로 받아들였지만, 북한은 우리 측에 대해 반공정책을 포기하게 하고 국가보안법을 폐지시켜 공산주의자들에게 자유로운 활동을 보장케 하는 근거로 인식하였다.

관련 검색어: 남북적십자회담, 남북조절위원회, 남북 직통전화, 조국통일 3대 현장

## 7.7 선언

노태우 대통령이 1988년 7월 7일 민주화의 진전과 서울올림픽 개최, 국제환경의 변화 등 대북 자신감을 바탕으로 새로운 남북관계를 정립하기 위해 제시한 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언'을 가리킨다. '7·7 선언'의 내용은 모두 6개 항으로 되어 있는데, 핵심은 북한을 적대 대상이 아닌 상호 화해와 협력을 바탕으로 공동번영을 추구해 나갈 '선의의 동반자'로 규정한 것이다. 대북 비난방송 중단, 북한 및 공산권 자료 개방, 남북경제교류 활성화를 위한 관련법 제정 등 후속조치가 잇따랐다.

### 1) 배경

1988년 2월 25일 노태우 대통령이 취임함으로써 제6공화국의 막이 올랐다. 노태우 대통령은 정부 출범과 더불어 북방정책 및 국내외 정세 변화에 따른 새로운 남북관계의 정립과 관련된 자신의 구상을 제시했다. 당시 우리나라는 국력신장과 국제적 지위가 향상되어 북한에 대한 우위가 명백해지고 탈냉전 등 국제 정세의 변화에 따라 그 동안의 경쟁과 대결을 지양하고 북한을 개방시키려는 선도적인 대북관계를 모색할 필요성이 제기되었다.

이에 노태우 대통령은 1988년 7월 7일, 남북관계의 재정립과 새로운 통일정책의 방향을 천명하는 특별선언을 발표했다. 이것이 바로 '7·7 선언'으로 부르는 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언'이며, 그 핵심은 남북관계를 동반자 관계로 설정하고, 남북 교류를 확대한다는 것이었다.

민주화의 진전, 경제의 지속적 성장, 주변 환경의 변화, 서울올림픽 개최와 함께 남북관계의 새로운 발전에 대한 국민적 기대감 등이 이 선언의 배경이 되었다.

### 2) 내용 및 경과

'7·7 선언'의 주요 내용은 다음과 같은 6개 항으로 이루어져 있다.

첫째, 남북 동포간의 상호 교류를 적극 추진하고, 해외동포의 자유로운 남북 왕래를 위해 문호를 개방한다는 것이다.

둘째, 인도주의적 차원에서 이산가족의 생사·주소 확인, 서신왕래, 상호방문을 적극 주선·지원한다는 것이다.

셋째, 남북 교역의 문호를 개방하고 남북 간 교역을 민족 내부의 교역으로 간주한다는 것이다.

넷째, 민족경제의 균형 발전을 추구하고, 비군사적 물자에 대해 우방국들이 북한과 교역하는 것을 반대하지 않는다는 것이다.

다섯째, 남북 간 소모적인 경쟁 및 대결 외교를 지양하고 남북 대표가 국제무대에서 자유롭게 만나 민족 공동이익을 위해 협력하자는 것이다.

여섯째, 한반도 평화 정착을 위해 북한의 대미·대일 관계

개선에 협조할 용의가 있으며, 남한 또한 중·소를 비롯한 사회주의 국가와 관계 개선을 추구하겠다는 것이다.

노태우 정부는 '7·7 선언' 직후부터 이 선언의 내용을 구체화한 일련의 후속 조치들을 발표 추진했다. 예컨대 남북 동포간의 자유로운 왕래 및 해외동포의 남북 자유 왕래와 관련하여, 남북 및 월북 문인·예술인의 작품에 대해 해금 조치를 단행했다.

또 당시 최광수 외무부장관은 해외 거주 북한 국적 동포에게 자유로운 모국방문을 보장하고, 대한민국 국민으로서 해외에 생활 근거를 둔 영주권 이상 보유자들의 북한 방문을 허용하겠다고 발표했다.

아울러 1988년 7월 16일에는 '북한이 유엔의 모든 산하기구와 전문기구, 정부 간 지역협력 및 개발기구 등에 참가하는 것을 환영한다'는 항목을 포함해 모두 10개 항의 전향적인 '외교 시책'을 발표했다.

또한 우리 정부는 7월 19일 0시를 기해 전방지역에서의 대북비난 방송을 전면 중단하고 대북 방송에서도 특정인에 대한 인신공격을 지양하였으며 북한 및 공산권 자료를 개방하는 조치를 취했다.

이어 10월 7일 나웅배 부총리 겸 경제기획원 장관은 민간 상사의 북한물자 교역 허용, 경제인 직접 접촉 및 방문 허용

등 물자의 교역은 물론 이와 관련된 인적교류에 대한 제약요인을 제거해 남북경제교류를 확대하기 위한 조치를 발표하였다.

### 3) 결과 및 의의

'7·7 선언'의 중요한 의의로는, 우선 북한을 적대 대상이 아닌 민족공동체의 일원으로서 상호 화해와 협력을 바탕으로 공동 번영을 추구해나갈 '선의의 동반자'로 간주했다는 점이다. 이는 남북관계를 어떻게 규정해야 하는가 하는 문제에서 획기적 전환점이 되었다. 또한 남북교역을 '민족 내부의 교역'으로 규정함으로써 1990년대 이후 남북 교역이 본격적으로 추진될 수 있는 바탕을 마련한 것이다.

우리 정부는 이후에도 남북경제교류의 활성화를 뒷받침하는 법적 제도적 장치를 마련해 나갔는데, 1989년 정부 내에 남북교류협력추진협의회가 설치되고 1990년 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」이 제정된 것도 바로 이 '7·7 선언'에서 비롯된 것이다. '7·7 선언'은 이후 남북고위급회담 개최 등 남북대화의 촉매제가 되었으며, 사회주의권과 경제교류와 수교 등 북방정책을 추진하는 시발점이 되었다.

관련 검색어: 북방정책, 남북교류협력법, 남북협력기금, 한민족공동체 통일방안



통일교육지원법

통일비용

통일전선부

통일준비위원회

통일편익

통일혁명당 사건

특수관계

팀스피리트 훈련

## 통일교육지원법

「통일교육지원법」은 통일환경의 변화에 맞춰 통일교육을 재정립하고 체계적으로 실시해 나갈 목적으로 1999년 8월 6일 시행령과 함께 발효되었다. 동 법은 통일교육 실태조사, 지역내 통일교육 활성화, 통일교육에 대한 경비 지원, 강사진 확대와 활용 등의 법적 근거를 담고 있다.

### 1) 배경

1990년대 들어서 통일환경이 질적으로 변화됨에 따라 통일교육을 범국가적으로 재정립하고 체계적으로 실시해 나가야 할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 정부는 그때까지의 통일교육 실태와 교육현장의 수요, 국민여론, 독일 등의 사례를 바탕으로 통일교육에 대한 법제화를 추진하였다. 그 결과로 「통일교육지원법」은 1999년 1월 5일 국회 의결을 거쳐, 8월 6일 그 시행령과 함께 발효되었다.

그 후 「통일교육지원법」은 2014년까지 6차례의 법률 개정을 통해, 지역내 통일교육을 활성화하고 통일교육 체계 개선을 통해 통일교육의 성과를 높이기 위한 노력을 지속적으로 기울여 왔다. 그중 대표적으로는 2009년 개정안을 통해, 초·중등학교의 통일교육 강화 및 통일교육 강사진의 확대와 활용, 지역

차원의 통일교육의 활성화 등의 법적 토대를 마련했으며, 2014년에는 체계적인 통일교육 기반 조성을 위하여 초·중등학교 통일교육 실태조사 근거, 초·중등학교 통일 관련 체험 교육 등 경비 지원의 근거를 마련하였다.

### 2) 주요 내용

「통일교육지원법」의 주요 골자는 다음과 같다.

첫째, 통일교육은 자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일을 지향하는 방향으로 실시되어야 하며, 개인적·파당적 목적으로 이용되어서는 안 된다. 둘째, 통일교육을 효율적으로 추진하기 위하여 통일교육의 기본정책이 포함된 통일교육기본계획을 통일부장관이 관계중앙행정기관과의 사전협의를 거쳐 수립하고, 통일교육에 관한 기본정책 등을 심의하기 위해 통일부에 '통일교육심의회'를 둔다. 셋째, 정부는 통일교육의 실시, 통일문제 연구의 진흥, 통일교육 전문인력의 양성·지원, 교재의 개발·보급, 지역통일교육센터의 지정·운영 등의 방법으로 통일교육을 활성화하고, 통일교육을 실시하는 자(법인, 단체를 포함)에게 예산의 범위 안에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 넷째, 통일교육을 범국민적으로 실시하기 위하여 국가나 지방자치단체가 설립한 교육훈련기관 및 각 사회교



육기관은 교육훈련과정에 통일교육을 반영하도록 노력하고, 정부는 초·중등학교에서의 통일교육을 진흥하며, 대학에 통일문제와 관련된 학과의 설치, 강좌의 개설 등을 권장할 수 있다. 다섯째, 통일교육을 실시하는 자는 통일교육의 효율적인 실시를 위한 협의·조정 기타 상호간의 협력 증진을 위하여 통일부장관의 인가를 받아 통일교육협의회를 설립할 수 있다.

한편, 정부는 「통일교육지원법」에 따라 매년 통일교육의 중기 비전과 중점 추진과제를 담은 ‘통일교육 기본계획’을 수립하여 시행해 오고 있다. 2014년에는 △‘한반도 통일시대 준비’에 기여하는 통일교육 △통일미래세대에 대한 교육 내실화 △통일교육의 저변확대를 통일교육 중점 추진과제로 선정, 제시하였다.

2014년 2월에는 학교통일교육 실태조사를 규정한 통일교육지원법 개정안이 시행됨에 따라 통일부와 교육부는 공동으로 2014년 6월 23일부터 7월 11일까지 전국 초·중·고 200개교 학생 116,000명, 교사 3,130명을 대상으로 학교통일교육 실태조사를 실시하였다. 조사 결과 초·중·고등학생의 약 53% 정도만이 통일에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있었으며, 학교에서의 통일교육 비중은 연간 3시간에서 5시간 수준으로 조사되어, 학교 통일교육이 더욱 확대되고 내실 있게 운영될 필요가 있는 것으로 나타났다.

정부는 「통일교육지원법」이 목표로 하고 있는 범국민적 통일 공감대 형성 및 통일준비 태세 확립을 위해, 국내외 다양한 통일교육 참여자들과 협력체계를 구축하고자 노력해 오고 있다. 이를 위해 통일교육의 주무부서인 통일부와 학교정책의 주무부서인 교육부는 2014년 5월 26일 통일시대 기반구축에 기여하는 체계적인 학교통일교육 지원을 위한 업무협약을 체결하였다. 아울러 지역사회 중심으로 시민 대상 통일교육 활성화를 위해, 지역별 거점대학을 지역통일교육센터로 지정하고 대학총장을 지역협의회장으로 임명함에 따라 그동안 개별적으로 운영되어 오던 통일교육위원회와 지역통일교육센터를 통합적으로 운영, 시너지 효과를 도모하였다. 이와 함께 청소년의 체험형 통일교육을 본격적으로 실시하기 위해 ‘한반도통일미래센터’를 2014년 11월 개관하였으며, 지역통일교육의 인프라 개선을 위해 오두산 통일전망대에 대한 전시환경 개선사업을 지속적으로 추진해 오고 있다.

관련 검색어: 한반도통일미래센터

## 통일비용

통일비용은 “통일 이후 일정 기간 동안 양측 간의 격차를 좁히고, 각 분야의 통합을 추진하는데 투입되는 제반 비용”으로 정의할 수 있다. 통일비용 논의는 1990년 독일 통일 이후 공론화되기 시작했으며, 점차 ‘분단비용’, ‘통일편익’에 대한 논의가 전개되면서 ‘통일비용’을 통일의 장애요인으로 보는 것을 넘어선 균형 잡힌 접근이 이루어져 왔다.

### 1) 개요

통일비용은 일반적으로 ‘통일 이후 일정 기간 동안 양측 간의 격차를 좁히고, 각 분야의 통합을 추진하는데 투입되는 제반 비용’으로 정의할 수 있다. 한반도 통일비용 논의는 1990년 독일 통일 이후에 막대한 통일비용이 소요되고 이로 인해 독일이 상당한 어려움에 직면할 수 있다는 전망이 나오면서 공론화되기 시작했다.

초기의 통일비용 논의는 주로 소모적인 측면에서 통일비용의 막대한 규모와 이를 조달하기 위한 부담 위주로 논의가 이루어졌다. 이로 인해 통일비용 논의 자체가 우리 사회에서 통일에 대해 부정적인 인식을 갖게 하는데 일정부분 작용한 것도 사실이다. 그러나 1990년대 후반 이후, 분단이 지속되면서 계속 부담하게 되는 ‘분단비용’, 통일을 함으로써 얻게 되는 ‘통일편

익’ 논의가 함께 전개되면서, ‘통일비용’을 통일의 장애요인으로 보는 것을 넘어선 균형 잡힌 접근이 이루어지고 있다.

### 2) 내용

통일비용에 대해서는 많은 논의가 이루어지고 있지만, 하나의 정리된 개념으로 정의하는 것은 쉽지 않다. 각 논의마다 통일비용의 범위, 대상 등에 대해 다르게 접근하고 있기 때문이다. 이로 인해 통일비용에 대한 추계치도 연구 방법에 따라 큰 차이를 보이고 있다.

통일비용의 규모는 통일의 시기, 방법, 각 분야의 통합에 드는 시간 등에 따라서도 크게 차이가 날 수 있다. 통일비용이 양측 간의 격차를 좁히는데 투입되는 비용이라는 점에서, 통일되는 시점의 양측 간 경제력 격차 수준에 따라 가변적이 될 수 밖에 없다. 특히, 통일이 평화적 방법으로 이루어지는가, 상호 무력충돌 등을 겪으면서 통일되는가에 따라서 통일비용 규모는 크게 달라지게 될 것이다.

통일비용 정의에서 ‘양측 간의 격차를 좁히는 것’을 보다 구체적으로 표현하자면, ‘낮은 측의 경제·사회적 수준을 인구가동이 방지될 수 있는 정도의 수준까지 끌어 올리는 것’이라고 할 수 있다. 여기서 경제·사회적 수준의 목표치를 어느 정도로

설정하느냐, 달성하는 기간을 어떻게 잡느냐에 따라 통일비용의 추정 규모는 달라질 것이다.

통일비용 투입 대상은 대체로 다음과 같이 정리될 수 있다. 우선 통일 직후에 사회·경제적 충격과 불안정을 완화시키는데 필요한 '초기관리비용' 투입이 1차적으로 필요하다. 그러면서 정치, 경제, 사회보장, 교육, 군사 등 제 분야의 제도와 인력, 운영체제 등을 자유민주주의와 시장경제에 맞춰나가는 '제도통합비용'이 일정기간 동안 투입될 것이다. 이와 함께 북한지역의 사회간접자본을 확충하고, 산업부문과 유통시설 등을 개발하는 데에 '경제투자비용' 투입이 필요할 것이다. 통일비용에는 이러한 유형의 비용 외에 무형의 비용도 포함된다. 독일 통일 후 사회·심리적 통합에 상당한 시간과 비용을 필요로 한다는 것이 확인되면서, 무형의 통일비용에 대한 관심도 높아졌다. 다만, 무형의 통일비용은 산술적으로 추계가 어렵기 때문에, 구체적인 통일비용 추정에 포함시키는 데에는 한계가 있다.

통일비용의 재원 조달 방법으로는 다음과 같은 방법을 고려할 수 있다. 첫 번째, 조세를 통한 재원 조달로서, 목적세 신설 또는 다른 세원의 세율 인상 등이 고려될 수 있다. 두 번째, 기금을 통한 조달 방법으로, 남북협력기금의 확충과 다른 기금으로부터의 차입 등이 검토 가능하다. 세 번째, 국공채 발행을 통한 조달 방법, 네 번째, 국유재산 매각을 통한 조달 방

법도 고려할 수 있다. 다섯 번째, 경제투자비용으로는 민간부문의 투자와 함께, 경제협력사업의 수익금을 활용하는 방안도 가능하다. 여섯 번째, 차관, 국제금융기구로부터의 차입 등 해외부문 조달도 활용할 수 있을 것이다. 통일된 한반도가 동북아 지역의 평화에 미치는 영향, 한반도와 대륙간 물류망 연결, 자원 개발 등에 대한 국제적 관심을 감안할 때, 해외부문 조달에는 어느 정도 호응이 예상된다. 이와 같은 통일비용의 재원 조달 방법은 국민들의 부담과 저항을 최대한 완화시키는 방향으로, 통일비용의 투입 대상에 맞춰서 복합적으로 활용해 나갈 수 있을 것이다.

통일비용의 조달 방법을 볼 때, 통일비용의 부담 주체는 1차적으로 남한으로 보는 것이 현실적이다. 그러나, 통일비용이 장기간에 걸쳐서 집행되는 것이고, 북한 지역도 일정기간이 지난 후에는 비용의 투입과 조달의 순환 구조를 가질 수 있다는 점에서, 남북한 모두들 통일비용 부담 주체로 보는 것이 타당하다고 할 것이다.

통일에 대비해서 지금부터 통일 재원을 적립해 나가는 문제에 대해서는 그 실효성과 재정운용에 부담을 줄 수 있다는 이유 등으로 비판적 견해가 제기되고 있다. 그러나 앞서도 살펴본 바와 같이 통일 직후에 1차적으로 상당 규모의 '초기관리비용' 투입이 필요하고, '제도통합'과 '경제개발투자'도 원만한 추

진력을 확보하기 위한 '마중물' 성격의 비용 투입이 필요하다는 점, 그리고 통일비용 재원 조달에 대한 국민적 공감대 확산 차원에서, 재정운용에 무리를 주지 않는 범위 내에서 통일 재원을 사전에 확보해 두는 것은 충분히 고려해 볼 수 있을 것이다.

한편, 통일비용과 관련해서 '분단비용', '통일편익' 개념을 함께 살펴볼 필요가 있다. '분단비용'은 통일이 이루어지지 않고 있기 때문에 부담하는 비용과 분단이 되지 않았다면 얻을 수 있는 편익의 손실을 합한 비용으로 정의할 수 있다. '통일편익'은 '통일이 이루어짐으로써 얻게 되는 편익'을 의미하는데, 여기에는 통일로 인한 분단비용의 감소와 통일비용의 경제개발 투입 등으로 인한 소득효과 등도 포함된다. 최근 국내외 관련기관의 연구결과를 보면, 분단비용이나 통일편익이 통일비용 보다 더 크게 나오고 있어, 통일이 분단 지속 상태 보다는 우리에게 바람직하다는 결과를 제시해 주고 있다. 그리고 통일비용이 20~30년간의 기간 동안 투입되는 비용인데 비해, 분단비용은 1945년 분단 이후 통일될 때까지 발생하는 것이고, 통일편익 또한 통일 이후 지속적으로 확보할 수 있다는 점에서, 통일비용 보다 더 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

이러한 점에서 볼 때, 통일비용 때문에 통일을 하지 말자든가 가급적 지연시키자든가 하는 주장은 타당하지 않다. 통일편익의 예상 규모가 통일비용 보다 더 크게 추정되고 있고,

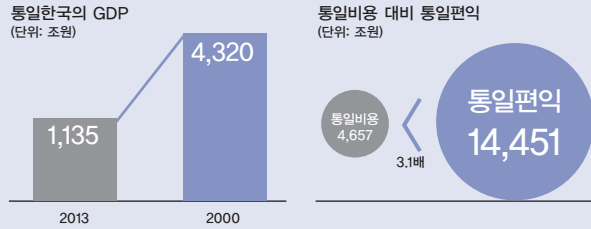
통일을 지연시키는 경우 그만큼 통일편익의 발생을 늦추게 되고, 오히려 분단비용을 심화시키는 결과를 가져오게 되기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 통일 직후 통일편익 효과가 본격적으로 나타나기 전까지 수년간 상당 규모의 통일비용이 새롭게 투입되어야 한다는 점에서 통일비용 자체가 여전히 우리에게 부담으로 느껴지는 것은 사실이다. 그리고 통일 초기 예상되는 경제·사회적 충격과 갈등 등과 겹쳐서 그 부담은 더 가중될 수 있다. 이러한 점에서 우리가 사전에 통일에 대해 준비를 하고 통일비용 부담을 완화시켜 나가는 노력이 중요하다. 통일비용의 절감을 위해서는 무엇보다 북한의 개혁·개방을 통한 경제 회생이 필요하며, 남북교류협력과 대화 역시 북한의 올바른 변화를 유도하는데 초점을 맞춰 추진되어야 할 것이다. 이와 함께 우리 경제가 지속적 성장을 통해, 통일 직후의 통일비용 부담과 경제적 충격을 극복해 나갈 수 있는 견실한 기반을 확보해 나가는 것이 필요하다. 그리고 통일 이후에 통일비용 재원 조달 문제를 포함해서 많은 부문에서 국제사회와의 협조가 필요하다는 점에서, 우리가 국제사회의 책임있는 일원으로서 역할을 충실히 해 나가고 신뢰를 높여나가는 것도 소홀히 해서는 안된다. 이와 함께, 통일비용과 분단비용, 통일편익에 대한 균형잡힌 인식을 통해, 통일이 재원 조달 방안에 대한 국민적 공감대를 확산해

나가는 노력이 병행되어야 할 것이다.

### 통일 이후 45년간 경제적 편익규모 추산 (2014년 국회예산정책서 보고서)

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



출처 : 통일부 홈페이지 박근혜정부의 통일 구상

관련 검색어: 남북협력기금, 분단비용, 통일편익

## 통일전선부

북한 노동당의 대남사업 핵심부서로서 1978년 설치되었다. 통일전선 공작, 남북대화 등 대남 전략·전술 업무를 총괄 조정 및 통제하는 역할을 한다. 남북회담정책 수립, 해외 반한 교포단체 지도 육성, 대남 심리전, 남한관련 정보 및 자료 분석 등 업무를 수행하며, 조국평화통일위원회 등 외곽단체는 통일전선부 요원들이 겸직하면서 위장명칭을 사용한다.

통일전선부는 1978년 설치된 이래 북한 노동당의 대남사업 핵심부서로서, 통일전선 공작과 남북대화 등 대남전략 전술 업무를 실질적으로 총괄 조정·통제하는 역할을 하고 있으며, 남북회담, 해외교포·외국인 공작사업, 대남심리전 및 통일전선 공작사업 등의 업무를 수행하고 있다.

통일전선부는 김양건 부장을 책임자로 하여 정책·교류·회담·연고자·총련·조직담당 부부장들이 있으며 약 3,000여 명이 남북회담 정책수립, 해외 반한 교포단체 지도육성, 대남심리전, 대남자료 분석 등의 업무에 종사하고 있는 것으로 알려져 있는바, 이들은 대부분 장기간 같은 업무에 종사하고 있는 점이 특징이다. 또한 통일전선부는 남한 관련 각종 정보 및 자료를 분석·연구하는 조국통일연구원을 운영하고 있다.

한편 조국평화통일위원회, 조선아시아태평양평화위원회 등 통일전선부 외곽단체는 사실상 통일전선부 요원들이 겸직

을 하고 있으며 다수의 부서들이 대외적으로 위장명칭을 사용하고 있다.

## 통일준비위원회

평화통일에 대한 국민적 공감대를 형성·확산하고 통일을 추진하기 위한 구체적 방향을 제시하며, 민·관의 협력을 통해 평화통일을 체계적으로 준비하기 위하여 2014년 7월 설립되었다. 대통령 직속 위원회이며, 대통령이 직접 위원장을 맡고 있다.

### 1) 배경

박근혜 정부는 출범이후 4대 국정기조 중의 하나로 ‘평화 통일 기반구축’을 설정했으며, 한반도 신뢰프로세스의 기조하에 드레스덴 구상 등 적극적인 대북정책을 추진했다. 박근혜 대통령은 2014년 1월 6일 신년기자회견을 통해 ‘통일대박론’과 아울러 ‘한반도 통일시대 준비’의 필요성을 강조했으며, 2월 25일 대통령 경제혁신 3개년 계획 담화에서 ‘통일준비위원회’ 구상을 발표했다. 아울러 박근혜 대통령은 2014년 제 69주년 광복절 경축사에서 “통일을 준비하는 일은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 소명”이라고 언급하고 통일준비의 필요성을 강조했다.

남북한 통일은 분단의 아픔과 고비용 구조를 근원적으로 해소하는 방안이자 동시에 다양한 편익의 발생으로 인해 새로운 국가발전의 동력이 된다는 점에서 반드시 실현해야 하는 과

관련 검색어: 조국평화통일위원회, 조선아시아태평양평화위원회

제이다. 드 메지에르 동독 전 총리는 “통일의 기회를 놓치지 않기 위해서는 짧은 순간에 찾아오는 선물을 받을 준비를 해야 한다”고 조언했으며, 이는 한반도의 평화통일을 달성하기 위한 체계적인 준비가 무엇보다 중요하다는 것을 의미한다.

‘통일준비위원회’는 역사적인 기회가 찾아왔을 때 한반도 평화통일이라는 역사적 과업을 효과적으로 수행하고 새로운 국가발전의 계기로 삼기 위해 민·관의 협력을 통해 체계적인 준비를 하기 위해 설립된 기구이다. ‘통일준비위원회’는 통일에 대한 긍정적 인식의 형성, 국민적 공감대 확산, 통일추진의 구체적 방향 제시, 그리고 통일을 위한 제도적 틀의 마련을 임무로 하고 있다.

## 2) 경과

‘통일준비위원회’는 박근혜 정부 4대 국정기조 중 하나인 ‘평화통일 기반 구축’을 구체화 하기 위한 정책의지의 일단이라고 할 수 있다. ‘통일준비위원회’는 2014년 2월 박근혜 대통령이 발족을 선언한 이후 7월 15일 위원이 임명됨으로써 공식 출범했다. ‘통일준비위원회’는 위원장(대통령)과 부위원장 2인(민간, 정부)을 포함한 50인의 위원으로 구성되어 있다. 위원은 민간 30인, 국회의원 2인, 정부 11인, 그리고 국책연구기관장 6인

으로 구성되어 있으며, 통일 분야의 전문적 지식을 갖춘 33명을 전문위원으로 포함시키고 있다. 통일을 위한 여론수렴을 위한 자문기구로 국회협의체, 시민자문단, 언론자문단, 교육자문단을 두고 있다. 전체회의 산하에 외교안보, 경제, 사회문화, 정치·법제도, 그리고 특별 분과 등 5개의 분과를 운영하고 있다. 정부차원에서는 정부위원회의를 구성하여 ‘통일준비위원회’를 지원하고 있다.

‘통일준비위원회’ 1차 전체회의는 “함께하는 통일준비, 함께 누리는 평화통일”을 주제로 2014년 8월 7일 개최되었으며, 통일미래의 청사진, 평화통일의 과제, 그리고 통일준비 방향 등에 대해 다양한 의견이 개진되었다. 2차 전체회의는 “국민과 함께하는 평화통일의 문을 열어가겠습니다”를 주제로 2014년 10월 13일 개최되어 분과위원회별로 진행 중인 주요 사업에 대한 토의가 이루어졌다. 주요 사업에는 남북한과 중국, 그리고 러시아가 참여하는 다자 경제협력, 개성공단 대상 모자보건 시범사업, 한반도의 신 평화구상 등이 포함되었다.

3차 전체회의는 “행복한 통일시대 함께 준비하겠습니다”를 주제로 2014년 12월 2일 개최되었으며, 대학 총장단과 언론자문단이 함께 참여했다. 회의에서는 인도적 개발협력 실현, 북한 농촌지역 자립기반 지원, DMZ 세계생태평화공원 조성, 통일공공외교, 그리고 통일에 대한 국민적 공감대 형성 등에 대

한 논의가 이루어졌다. 2015년 7월 10일에는 박근혜 대통령 주재로 민간위원 집중토론회가 개최되었다.

‘통일준비위원회’는 “8천만이 행복한 통일시대”를 비전으로 국민과 함께하는 체계적인 통일준비라는 목표를 달성하기 위해 활발한 활동을 벌이고 있다.

관련 검색어: 한반도 신뢰프로세스, 통일편익

## 통일편익

통일편익은 ‘통일이 이루어짐으로써 얻게 되는 편익’을 의미하는데, 통일비용보다 규모가 더 클 것으로 추정된다. ‘유형의 편익’과 함께 이산가족 문제 해결 등 ‘무형의 편익’이 큰 비중을 차지하며, 통일비용은 통일 후 일정기간 동안 투입되는 것이지만, 통일편익은 통일국가와 함께 영원히 지속적으로 발생하는 것이다.

### 1) 개요

통일편익은 ‘통일이 이루어짐으로써 얻게 되는 편익’을 의미하는데, 여기에는 통일로 인한 분단비용의 감소와 통일비용의 경제개발 투입 등으로 인한 소득효과 등도 포함된다. 통일편익 개념은 ‘통일비용’에 대한 논의 과정에서 뒤늦게 제기되었다. 초기의 통일비용 논의는 주로 소모적인 측면에서 통일비용의 규모와 이를 조달하기 위한 부담 위주로 논의가 이루어졌다. 1990년대 후반 이후, 통일 이후에 소요되는 비용과 효과에 대한 균형 잡힌 논의가 필요하다는 인식에서, ‘분단비용’, ‘통일편익’에 대한 논의가 함께 이루어지기 시작했다.

통일비용과 마찬가지로 통일편익 또한 여러 가지 상황 가정은 물론 편익에 포함시키는 대상에 따라 그 추정치가 달라질 수 있다. 또한 통일비용에도 유·무형의 비용이 포함되지만, 통



일편익에는 이산가족 문제 해결 등 ‘무형의 편익’이 큰 비중을 차지한다. 통일편익에 대한 대부분의 연구 결과는 통일비용 보다 통일편익의 추정 규모가 더 크다는데 의견이 모아지고 있다. 그리고 무엇보다 통일비용은 통일 후 일정기간 동안 투입되는 것이지만, 통일편익은 통일국가와 함께 영원히 지속된다는 점에서 큰 차이가 있다.

## 2) 주요 내용

통일편익은 경제적 편익(유형의 편익)과 비경제적 편익(무형의 편익)으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 남한에서 발생하는 편익과 북한에서 발생하는 편익으로 구분하기도 하는데, 이러한 접근은 통일비용을 주로 남한이 부담하는 것으로 보는 시각에서 통일편익 역시 남한이 갖게 되는 편익 위주로 보려는 시도이다. 그러나 통일 이후에 장기적으로는 북한도 통일비용의 부담 주체가 될 수 있고, 통일편익 또한 남북한 모두에게 함께 누리는 경우가 많을 것이기 때문에, 이러한 구분은 한계가 있다.

통일의 경제적 편익으로는 분단비용의 해소 및 경제통합의 편익을 들 수 있다. 분단비용은 통일이 되지 않았기 때문에 지출하고 있는 비용을 의미하는데, 남북 대치 상황으로 지나치게 지출하고 있는 군사비나 국제무대에서 남북대결로 필요 이

상으로 소비하고 있는 외교비 등을 들 수 있다. 통일이 된 이후에도 일정 규모의 군사력을 유지해야 하지만, 군사비를 일정 부분 줄이거나 시기를 늦춰서 집행할 수 있을 것이다.

경제통합의 편익으로는 통일로 인하여 시장이 확대됨으로써 얻게 되는 규모의 경제 효과라든지, 국토 이용과 환경 보존의 효율성 제고 등과 함께 남북한 산업구조와 생산요소의 유기적 결합에서 오는 편익을 들 수 있다. 남북한 경제의 유기적 결합 방식으로는, 양측이 각자 비교 우위에 있는 기술과 자본, 국제적 경험, 지하자원 등을 결합하는 방법이라든지, 산업 재배치, 남북 물류망 연결, 연계 관광, 주변국가들과의 교역과 경제협력 증대 등의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

한편 비경제적 편익은 인도적 편익, 정치·군사적 편익, 사회·문화적 편익 등으로 나누어 볼 수 있다. 인도적 편익으로는 이산가족 문제의 해결, 북한 주민의 인권 신장과 같은 것을 들 수 있으며, 정치·군사적 편익으로는 통일 한국의 국제사회에서의 위상 제고, 남북한 간 전쟁 위협의 해소 등을 들 수 있을 것이다. 사회·문화적 편익으로는 민족적 동질성을 회복하고, 학술·문화의 발전 기회가 향상되는 한편 스포츠·예술 등 국제행사 등에서의 국위 선양 등도 가능할 것이다.

이러한 경제적 편익과 비경제적 편익은 상호 밀접한 관계를 갖고 촉진하는 방향으로 작용하게 될 것으로 예상된다. 예

를 들어, 전쟁의 위험 해소는 통일 한국에 대한 국제신용평가 기관의 국가 신용 등급 평가에도 영향을 미쳐, 국제사회로부터 경제개발 투자 유치 등에 긍정적으로 작용할 것이다. 또한 이산 가족들의 고향 방문, 물류망 연결 등은 관광과 여가 활용의 증대로 이어질 수 있을 것이다.

통일편익의 규모에 대해서도 일부 기관 등에서 추정치를 산출하기도 하였으나, 그 전체적 규모를 돈으로 환산하는 것은 매우 어렵다. 특히 비경제적 편익은 그 가치가 매우 크고 소중함에도 불구하고 이를 계량화하는 것은 거의 불가능하다. 그렇지만, 계량화가 가능한 부문만의 추정치를 놓고 보더라도 통일편익이 통일비용보다 더 클 것이라는 데에는 이견이 없다. 통일비용은 유한한 것으로 언젠가는 더 이상 소요되지 않게 되지만, 통일편익은 통일국가와 함께 영원히 발생하기 때문이다.

다만, 통일편익과 관련해서 우리가 함께 고려해야 할 측면은 우리 위주의 일방적인 접근은 바람직하지 않다는 점이다. 물론 우리가 통일비용의 대부분을 부담하게 되겠지만, 그렇다고 북한지역의 지하자원과 북한 주민들을 남한 주도의 일방적인 개발과 노동력 이용의 대상으로만 접근하는 것은 적절하지 않다. 통일된 한국의 번영을 위해 함께 협력하고, 그로 인해 생성된 편익 또한 함께 나누는 자세가 필요하다.

관련 검색어: 남북협력기금, 분단비용, 통일비용

## 통일혁명당 사건

1964년 3월 북한의 전형적인 간첩공작을 통해 통일혁명당 창당준비위원회를 결성하고 적화통일을 기도한 지하당 사건이다. 북한은 1960년대에 들어와 '남조선 혁명론'의 기조에 따라 남한 내에 혁명적인 마르크스·레닌주의 정당의 건설에 집착하여 좌파 지식인과 문화인, 종교인, 학생 등을 포섭하였다. 중앙정보부가 1968년 8월 통일혁명당이 공산정권 수립을 획책해 왔다고 밝히고 핵심 인물들을 검거함으로써 조직이 와해되었다.

1964년 3월 북한의 전형적인 간첩공작을 통해 김종태, 김질락, 이문규 등 핵심세력들이 주체사상을 지도이념으로 하고 사회주의 건설을 목표로 하는 '통일혁명당 창당준비위원회'를 결성하였고, 학계를 중심으로 좌파지식인과 학생운동세력을 포섭하여 '조국해방전선', '민족해방전선' 및 각 분야, 각 지역에 인전대(혁명당과 대중을 연계해주는 조직)인 청맹회, 새문화연구회, 청년문학작가협의회, 민족주의연구회, 기독교청년경제복지회 등을 결성하여 적화통일을 기도한 지하당 사건이다.

1960년대 들어 북한은 남한 혁명이 '북반부 혁명기지'의 강력한 지원을 받지만 기본적으로 '남조선 인민들의 혁명역량의 장성과 그들의 결정적인 투쟁에 의해서만 승리'한다는 '남조선 혁명론'의 기조에 따라, 남한에서의 혁명역량의 준비와 강화가 대남전략의 중요한 과제로 대두되었다.

이에 따라 북한은 남한 내에 혁명적인 마르크스·레닌주

의 정당의 건설에 집착하게 되었다. 이는 이미 1961년 9월에 개최된 조선노동당 제4차 대회에서의 김일성 보고연설에서 분명하게 제시되었다. 김일성은 이 연설에서 “남조선 인민들이 반제 반봉건투쟁을 성과적으로 진행하며 이 투쟁에서 승리를 쟁취하기 위해서는 마르크스·레닌주의를 지침으로 하며, 노동자·농민을 비롯한 광범한 인민대중의 이익을 대표하는 혁명적 당을 가져야 한다”고 강조하였다. 이는 남한에 혁명적 당이 없어서 4·19 혁명 후의 호기를 놓쳤다는 평가를 바탕으로 한다.

1968년 8월 당시 중앙정보부는 통일혁명당이 조선노동당의 지시를 받는 지하당으로서 합법·비합법, 폭력·비폭력의 배합투쟁을 통해 1970년까지 결정적 시기를 조성, 민중봉기를 일으킴으로써 공산정권 수립을 획책해왔다고 발표하였다. 이 사건과 관련, 문화인·종교인·학생 등 158명이 검거되고 김종태, 이문규 등 5명은 사형선고를 받았으며, 북한은 김종태 등을 구출하기 위해 무장 공작선을 남파하기도 하였다.

북한은 1969년 7월 10일 김종태가 사형집행된 후 7월 13일부터 19일까지 북한전역에서 김종태 추도기간을 설정하였으며, 김종태에게 영웅칭호 외에 북한 최고훈장인 ‘금성메달’, ‘국기훈장 제1급’ 등을 추서하고, 평양전기기관차공장을 김종태전기기관차공장으로, 해주사범대학을 김종태사범대학으로 개명하였으며, 평양 시내에는 김종태거리가 생겨나기도 하는 등 통일혁

명당 연루자들을 영웅화하였다.

북한은 지하당 구축을 통해 남한에서 미군철수 및 혁명 세력에 의한 정권획득을 시도하고자 하였으며, ‘남조선 혁명’을 지원한다는 명분으로 수차례에 걸쳐서 국지적인 군사적 모험도 서슴지 않았다. 이러한 시도는 1960년대 중반 이후 집중적으로 이루어졌다.

그러나 북한의 혁명적 지하당 건설을 통한 ‘남조선 혁명’의 실현 구상은 1968년 7, 8월에 전국적으로 통일혁명당 관련 핵심지도 인물들이 대거 검거됨으로써 좌절되었으며, 게릴라 침투 등 군사모험주의도 국제사회에 자신의 부정적 이미지만 증폭시킨 채 실패로 끝났다. 북한은 통일혁명당 조직이 와해되자 ‘한국민족민주전선’이라는 위장단체를 내세워 우리 내부의 반정부 투쟁을 위한 흑색선전 활동을 전개해 왔다.

관련 검색어: 남조선 혁명

## 특수관계

남북관계의 생성배경으로 인해 남북 간에는 국제적 요인과 민족내부적 요인이 동시에 작용하는 특수한 관계가 형성되어 있다. 즉, 남북관계는 민족내부의 관계만도 아니고 국가 대 국가의 관계만도 아니다. 남북관계가 이렇게 복합적이고 특수한 성격을 갖고 있기 때문에 남북한은 1991년에 채택한 남북기본합의서 전문에 쌍방 사이의 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 규정해 놓고 있다.

남북한 간의 관계는 민족내부의 관계만도 아니고 국가대 국가의 관계만도 아니다. 남북관계는 복합적이고 특수한 성격을 갖고 있다. 이에 따라 남북한은 1991년 남북기본합의서를 채택하면서 그 전문에 쌍방 사이의 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 규정했다.

국제사회 속에서 보자면 남북한은 다른 나라로부터 국가 승인을 받고 그 나라들과 외교관계를 맺고 있으며 각기 유엔에 가입하여 활동하고 있는 엄연한 국제법적 행위주체이다. 따라서 남북한은 각기 주권을 가진 독립국가로서 상호 관계는 국제법의 적용을 받게 된다.

그러나 남북한은 서로를 국가로 인정한 적이 없고 인정할 수도 없다. 그것은 체제 정통성과 존재이유를 부인하는 결과로 이어지기 때문이다. 그리고 통일을 민족적 과제로 달성해야 할

목표로 삼는 이유가 없어진다. 그래서 남북한은 서로의 관계를 나라와 나라 사이의 관계가 아니라고 못 박았다.

대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 국호는 쌍방이 채택한 서명란에 간혹 표기하기는 하지만, 합의서와 공동보도문의 각 조항들은 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 국호를 쓰지 않으며 모두 ‘남과 북은’이라는 주어로 시작된다. 만일 우리가 북한을 국가로 본다면 헌법 제3조 영토 조항 즉, “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 조항을 수정해야 할 것이다.

그렇다고 해서 남북관계가 온전한 민족내부 사이의 관계만도 아니다. 남북한이 각기 유엔의 성원으로 정식 가입되어 있는 현실과 맞지 않는다. 남북관계를 민족내부의 관계로만 본다면 그것은 하나의 국가 안에서 두 정치집단 간의 관계로 된다. 민족내부의 관계에 대해서는 다른 나라나 국제기구들이 개입하기가 어려워지며 무력동원에 대한 억제장치에도 한계가 있게 된다.

남북관계가 이와 같이 이중성을 갖게 된 것은 남북관계의 생성배경과 관련이 있다. 한반도의 분단이 이루어지고 고착화된 것은 외세의 한반도 분할 통치 전략과 국제냉전의 시작에 맞물려진 국제적 역학관계가 한 가지 요인이고, 이러한 국제환경에 능동적으로 적응하지 못하고 민족내부에서 분열과 대립

이 격화되고 급기야 동족상잔의 전쟁으로 이어진 것이 또 하나의 요인이다.

결국 남북 간에는 국제적 요인과 민족 내부적 요인이 동시에 작용하는 특수한 관계가 형성되었으며, 이는 통일되기 전 동서독 간의 관계에서도 그 사례를 찾아볼 수 있다. 남북한은 통일될 때까지는 잠정적으로 이러한 특수관계를 지속해 나갈 것이다.

## 팀스피리트 훈련

한반도에서 발생하는 군사적인 돌발사태에 대비하여 한미 양국이 연례적으로 실시해온 대규모 연합 군사훈련이었다. 한미 양국은 기존에 실시해오던 군사훈련을 1978년 팀스피리트 훈련으로 명칭을 바꾸고 해마다 실시해왔다. 이 훈련에 대해 북한은 북침을 위한 핵전쟁연습이라고 비난하고 그 중지를 지속적으로 요구해왔으며, 남북대화의 개최 조건이나 종단의 이유로도 활용하였다. 북한이 국제핵사찰을 수용하여 1992년 한 해 중지한 바 있다. 1994년 이후에는 팀스피리트 명칭의 훈련은 더 이상 실시되지 않았다.

팀스피리트(Team Spirit) 훈련은 한반도에서 발생하는 군사적인 돌발사태에 대비하여 연례적으로 실시해온 한미 양국군의 대규모 연합 군사훈련이었다. 한국과 미국은 1954년 발효된 한미 상호방위조약의 정신에 따라 1969년 이래 수시로 합동 군사훈련을 실시해 왔다.

1976년에는 이 훈련의 명칭을 팀스피리트 훈련으로 바꾸었으며, 1978년의 한미 연례안보협의회의에서 이를 해마다 실시하기로 합의했다. 이 훈련은 보통 2월 초에 시작하여 4월 말에 마치는데, 한·미 양국의 육·해·공 수개 사단 병력이 참가하여 연합해상작전, 야전기동훈련, 연합상륙작전, 공수낙하훈련, 각종 지원작전훈련 등을 실시해왔다. 1983년부터는 참가병력이 20만 명 수준에 이르렀으며, 한국을 방어하는 전략개념에 그치지 않고 전장을 북한 지역까지 확대하여 공지전 개념, 전술핵무기 사용전략 등을 훈련에 도입하였다.

관련 검색어: 민족내부거래, 남북기본합의서, 남북관계발전법

이 훈련에 대하여 북한은 북침을 위한 핵공격 전쟁연습이라고 강변하면서, 지속적으로 중지를 요구해왔다. 이 훈련이 실시되는 기간 북한은 전군이 비상경계태세에 들어가거나 준전시상태를 선언하는데, 전투기 출격과 장비 이동 등 맞대응을 위한 인적·물적 손실이 상당한 것으로 알려져 있다.

북한은 남북대화의 자리에서 언제나 이 훈련의 중지를 전제조건으로 들고 나왔으며, 이 훈련이 실시되는 것을 명분으로 진행되던 회담을 중단하기도 했다. 우리 측은 이 훈련이 돌발사태에 대비한 방어용이며, 세계 어느 나라든 군대가 있으면 훈련하는 것은 당연하다고 주장하고 북한의 요구는 내정간섭이라고 대응해 왔다. 또한 북한 측이 의구심을 갖는다면 직접 훈련 참관단을 파견할 것을 제의하기도 했다.

1991년 12월 남북기본합의서가 타결된 후 북한의 핵의혹을 해소하기 위해 비핵화 공동선언을 협상하는 과정에서 북한이 국제원자력기구(IAEA)와 핵안전조치협정을 체결하고 국제핵사찰을 수용하는 대신 1992년도 팀스피리트 훈련을 중지하기로 합의하였다. 이에 따라 1992년도 팀스피리트 훈련은 실시되지 않았으나, 북한이 IAEA 특별사찰을 받아들이지 않고 남북 간의 핵통제공동위원회 협상에서도 사찰규정 채택에 성의를 보이지 않음에 따라 1993년도에는 훈련을 다시 실시하였다. 북한 핵문제가 불거지고 미·북간에 핵협상이 진행되면서 한미

측은 북한의 핵동결을 위해 팀스피리트 훈련 중단 요구를 수용하였으며, 1994년부터는 팀스피리트 명칭의 훈련은 실시되지 않았다.

관련 검색어: 주한미군, 핵안전조치협정, 남북고위급회담



판문점	평화체제로의 전환
판문점 도끼만행 사건	평화통일구상 선언
판문점 연락사무소	평화통일 3대 기본원칙
8·25 남북합의	평화통일외교정책에 관한 선언 → '6·23 선언' 참조
페리 보고서	평화협정
평화번영정책	푸에블로호 피납 사건

## 판문점

1953년 휴전협상이 진행된 장소이다. 판문점에는 군사정전위원회 등 정전협정 관련기구가 있고, 이와 별도로 남쪽에 '자유의 집'과 '평화의 집', 북쪽에 '판문각'과 '통일각'이 있다. '자유의 집'과 '판문각'에는 남북 간 직통전화기가 설치되어 있다. '평화의 집'과 '통일각'은 주로 판문점에서 열리는 남북회담 장소로 이용되어 왔다. 냉전시기에 판문점은 남북한 대결과 긴장의 관계를 보여주는 상징적 장소였고, 접촉과 교류의 유일한 통로였으나, 이후 남북 간 교류의 통로가 늘어나고 회담장소도 다양화됨으로써 판문점 기능이 축소되었다.

판문점은 서울에서 서북쪽으로 62km, 평양에서 남쪽으로 212km, 그리고 개성에서는 10km 떨어진 곳에 위치하고 있다. 판문점은 우리 측 행정구역으로는 경기도 파주시 진서면이며 북한 행정구역으로는 개성시 판문군 판문점리이다. 원래 명칭은 '널문'이었으나 휴전회담 당시 주변의 가게 이름을 넣어 한자로 표기한 것이 판문점으로 불리게 되었다.

휴전회담은 당초 개성에서 시작하였으나 유엔군 측의 요구에 의하여 1951년 10월 25일부터는 판문점으로 옮겨 회담을 진행하였다. 휴전회담이 진행된 장소는 지금의 판문점에서 1km 북쪽에 있었으며, 초가집 4채와 회담장으로 쓰인 가건물 2채, 그리고 막사건물 3채가 있었다.

판문점은 정전협정상의 비무장지대 안에 있으면서 군사분계선상에 동서 800m, 남북 400m의 정방형의 지역을 설정하고 유엔군과 북한군이 공동으로 경비해 왔다. 즉 그 공동경비

구역(Joint Security Area : JSA) 안에서는 양측이 군사분계선을 넘나들었던 것이다. 그러다가 1976년 8월 18일 북한군에 의한 도끼 만행 사건이 발생한 이후부터 분할경비로 되어 이 지역 안에서도 서로 군사분계선을 넘어 상대방 지역에 들어갈 수 없게 되었다. 판문점 지역에 대한 경비는 그동안 유엔사령부 측이 맡아 왔으나 2004년 10월 이후에는 한국군이 맡고 있다.

판문점은 남북한 대결과 긴장의 관계를 보여주는 상징적 장소로 되어 왔다. 판문점 공동경비구역 안에는 군사정전위원회와 중립국감시위원단의 회의실이 군사분계선 상에 지어져 있고 여기에서 정전협정 관리와 위반사건 등을 다루어 왔다. 1971년 9월 20일 남북적십자 예비회담이 열린 것을 계기로 이 시설들은 남북한 간 접촉과 회담을 위한 장소 및 남북을 왕래하는 인원들의 통과지점으로 활용되어 왔다.

또한 남쪽에는 '자유의 집'과 '평화의 집'이 있고 북쪽에는 '판문각'과 '통일각'이 있다. '자유의 집'과 '판문각'은 주로 양측 경비병 사무실과 남북회담 대표 대기실 및 남북 적십자 연락관실로 사용되어 왔고 남북 사이의 직통전화 등이 가설되어 있다. 남측 '자유의 집'은 1998년 새롭게 건축되었다. '평화의 집'과 '통일각'은 주로 판문점에서 열리는 남북회담 장소로 이용되어 왔다.

냉전시기에 판문점은 양측의 정치선전장으로, 그리고 냉



전의 최전선을 보여 주는 관광지로도 기능해 왔다. 북한은 판문점에서 범민족대회 등 정치집회를 갖기도 했다. 그리고 도끼만행 사건을 일으키거나 북한군의 무장병력을 진입시키는 등 군사적 충돌의 위기를 조성하기도 했다. 과거에는 이 판문점을 통해 북한 주민이나 공산권 외국인이 귀순해온 사례도 간혹 있었다.

판문점이 남북회담장으로서의 기능은 오히려 냉전시대에 두드러졌다. 1994년 7월 김일성이 사망한 시점까지 남북 간 총 320회의 회담 가운데 서울, 평양 왕래 회담을 제외한 292회를 판문점에서 개최하였다. 그 이후 6년간은 북한이 남북당국 간 대화를 회피한데다 정전체제를 무력화시키려 하였기 때문에 판문점에서는 남북회담이 전혀 열리지 않았다. 2000년 남북정상 회담을 위한 준비와 실무절차 논의로 다시 판문점 문이 열린 이래 총 324회의 회담 중 58회가 개최되었다. 이렇게 개최 빈도가 크게 줄어든 것은 북한이 군사 분야의 회담 이외에는 판문점을 회담장소로 선택하는 것을 거부해왔기 때문이다. 그러나 최근에는 당국 간 회담과 적십자 실무접촉 등이 판문점에서 개최되는 경우가 점차 늘어나고 있는 추세이다.

또한 다른 측면에서 보면 탈냉전시대에 들어와 판문점에도 여러 가지로 변화가 왔다. 1998년 6월 당시 정주영 현대그룹 명예회장은 500마리의 소떼와 함께 이곳을 통과하여 방북하였

으며, 2000년 남북정상회담 이후 화해 협력의 분위기가 이루어지면서 이곳을 통한 남북 간의 인적 왕래가 잦아졌다. 이러한 양상이 심화되어 남북 간에 교류왕래의 통로가 여기 저기 늘어나고 회담장소가 다양화됨으로써 오히려 판문점 기능이 축소되는 측면도 있다.

관련 검색어: 정전협정, 군사분계선, 비무장지대, 군사정전위원회, 중립국 감시위원단, 판문점 도끼만행 사건, 소떼 방북, 판문점 연락사무소, 남북 직통전화

## 판문점 도끼만행 사건

1976년 8월 18일 판문점 공동경비구역 내에서 미루나무 가지치기가 발단이 되어 북한군이 미군 장교 2명을 도끼로 살해하는 사건이 일어났다. 미국은 미루나무를 절단했으며, 북한측에게 해명과 배상을 요구하고 무력시위를 했다. 결국 김일성이 유감을 표하는 서한을 전달함으로써 사태가 종료되었다. 이후 판문점은 공동경비가 아닌 분할경비로 바뀌어져 양측 인원이 군사분계선을 넘나들지 못하게 되었다.

1976년 8월 18일 판문점 공동경비구역 내에서 북한군이 미군 장교 2명을 도끼로 살해하는 사건이 일어났다. 당시 유엔군 측은 '돌아오지 않는 다리' 남쪽에 위치한 12m 정도 크기의 미루나무가 관측에 장애가 되어 한국인 노무자 5명과 함께 가지치기 작업을 하고 있었다. 북한군이 작업 중지를 요구하고 양측 사이에 말다툼이 벌어지자 수십 명의 북한군이 달려들어 몽둥이와 삽, 도끼 등을 휘두르며 공격하였다. 이 과정에서 보니 파스 대위와 바레트 중위 등 미군 장교 2명이 피살되고 미군 사병 4명과 한국군 5명이 중경상을 입었다.

이에 미국은 즉각적인 해명과 배상을 요구하고 무력시위에 들어갔다. 항공모함 미드웨이호가 중무장한 호위함 5척을 거느리고 한국 해역으로 항진하였고, 괌과 오키나와 미 공군기지에서 전투기, 폭격기가 한반도로 발진하였으며, 핵 탑재가 가능한 F111 전투기가 미 본토로부터 이동하였다.

유엔군 측은 실로 전쟁을 불사하는 단호한 태도를 보인 가운데 8월 21일 문제의 미루나무 절단 작전에 들어갔다. 나무가 절단되고 공동경비구역 안의 북한군 초소가 파괴되었으나 북한군이 아무런 움직임을 보이지 않아 더 이상의 확전은 없었다. 이후 북한이 김일성의 명의로 유감을 표시하는 서한을 미국 측에 전달함으로써 사태가 종료되었다.

이 사건 이후 판문점 구역은 공동경비가 아닌 분할경비로 바뀌어져 군정위 회의장 건물들을 반분하는 선상에 시멘트 포장의 경계표지가 만들어졌으며, 이를 중심으로 각기 상대방 지역에 있던 초소를 철거하였다. 판문점 안에도 다시 분계선이 그어지게 된 것이다.

관련 검색어: 판문점, 정전협정

## 판문점 연락사무소

남북한은 양측 적십자 합의에 따라 1971년 9월 22일 판문점에 각기 남북적십자 연락사무소를 설치했으며, 여기에서 남북 간 전반적인 연락업무를 담당했다. 한편 1992년 5월 7일 '남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서'가 채택됨에 따라 5월 18일 남북연락사무소가 별도로 설치되었다. 남북연락사무소는 제반 연락업무를 수행하며, 남북 합의사항 이행과 관련한 실무협의, 왕래·접촉에 따른 안내와 편의제공 등을 주요 기능으로 하고 있다.

남과 북은 1971년 9월 20일 남북적십자회담 제1차 예비 회담 합의에 따라 9월 22일 판문점 양측 관할지역에 있는 건물(남: '자유의 집', 북: '통일각')에 '남북적십자회담 연락사무소'를 설치했다. 남북적십자 연락사무소의 주요 기능은 △남북적십자회담 및 남북적십자사간 업무연락 관련 연락관 접촉을 통한 실무협의, △남북적십자 간 전화통지문 발·수신 등으로 되어 있었으나, 1992년 '남북기본합의서'에 따라 남북 당국 간 '남북연락사무소'가 개설되기 이전까지 남북 간 전반적인 연락업무를 수행하였다.

남과 북은 1992년 2월 19일 발효된 '남북기본합의서' 제7조에 따라 1992년 5월 7일 「남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서」를 체결하고, 5월 18일 우리 측 '자유의 집'과 북측 '통일각'에 각각 '남북연락사무소'를 설치하였다. '남북연락사무소'는 △남북 사이에 제기되는 제반 연락업무수행, △남북 합의사

항 이행과 관련한 실무협의, △각종 왕래·접촉에 따른 안내와 편의제공 등을 주요 기능으로 하고 있다.

남북 쌍방은 판문점 연락사무소의 기능을 수행하기 위하여 남북직통전화를 운영해 오고 있다. 1971년 9월 22일 남북적십자 연락사무소가 개설되면서 판문점 남측 '자유의 집'과 북측 '판문각' 사이에 2회선을 개설해 첫 통화를 시작한 남북직통전화는 그 후 계속 증설되어 33회선에 이르고 있다.

북한은 북핵 문제 등으로 남북 간 긴장이 고조되고 남북 관계가 경색될 때마다 판문점 연락사무소의 기능을 정지시키는 태도를 보여 왔다. 북한은 북핵 문제로 남북 간 긴장이 고조된 1996년 이른 바 '통미봉남' 전술에 따라 남북대화를 거부하면서 당국 간 판문점 연락사무소 기능을 정지시켰다가 2000년 남북정상회담 개최를 계기로 정상화한 바 있다.

남북연락 채널의 핵심역할을 담당하고 있는 남북적십자 연락사무소와 남북연락사무소 직통전화는 개통이후 북측에 의해 5차례나 일방적으로 중단된 바 있다. 최근에만도 2008년 개성공단 등 군사분계선 출입제한 조치와 화물열차 운행 및 개성관광 중단 등을 포함한 '12·1조치'를 취하면서 판문점 남북 당국 간 연락사무소의 통신선 단절을 일방적으로 선언하였다. 또한 2010년 5월 24일 우리 정부가 북한의 천안함 어뢰 공격에 대한 책임을 물어 남북교역 중단, 북한선박의 우리 해역

우항 불허 등 대북 조치를 실시하자, 북한은 이에 대응하여 5월 26일 남북적십자 연락사무소 간 및 해사당국 간 통신선을 차단하는 조치를 취하기도 하였다. 북한이 “판문점 적십자 연락 대표 사업 완전 중지와 모든 남북 간 통신연계를 단절한다”고 통보함으로써 남북 간에는 군 상황실간 직통전화 이외에는 사실상 모든 통신회선이 단절되었다. 그러다가 2011년 1월 12일부터 남북 간 연락사무소 직통전화가 다시 연결되어 연락 업무가 정상화되었다.

남북연락사무소 운영시간은 남북 합의에 따라 통상 오전 9시부터 오후 4시까지로 하며, 토요일은 오전 9시부터 낮 12시까지로 한다. 경우에 따라 어느 일방의 요청이 있으면 연장 근무, 또는 휴일 근무도 할 수 있어서 사실상 24시간 상시 연락체계가 갖추어져 있다. 남북 연락관은 오전 9시에 업무개시 통화를 하며, 오후 4시에는 마감통화를 한다. 연락사안이 있을 경우 수시로 전화 및 팩스를 통해 연락을 취하고, 문건의 직접 전달이나 쌍방 주민송환 등의 경우에는 직접 만나서 업무를 수행한다.

관련 검색어: 남북적십자회담, 남북조절위원회, 남북기본합의서, 남북 직통전화, 판문점

## 8·25 남북합의

2015년 8월 4일 북한이 DMZ 남측 지역에 매설한 지뢰가 폭발하여 한국군 병사 2명이 부상당함으로써 한반도의 긴장이 고조되자, 남북한은 판문점에서 고위당국자 간의 접촉을 통해 사태해결 및 향후 남북협력에 관한 6개항에 합의하고 8월 25일 이를 공동보도문으로 발표했다.

### 1) 개요

2015년 8월 4일 북한이 비무장지대(DMZ) 남측 지역에 지뢰를 매설함으로써 촉발된 한반도의 위기가 판문점에서 진행된 남북한 고위당국자 간의 43시간 마라톤 협상 끝에 8월 25일 공동보도문이 발표됨으로써 해소되었다. DMZ 지뢰폭발사건이 발생하자 정부는 북한의 행위가 명백하다고 발표하고, 이에 대한 대응조치로 대북확성기방송을 재개했다. 북한은 지뢰도발이 자신들의 행위가 아니라고 부인했으며, 확성기방송의 중단을 요구했다.

정부가 북한측의 사과와 재발방지를 약속할 때까지 대북 확성기방송을 지속할 것임을 천명하자, 북한은 8월 20일 DMZ 남북한계선 이남에 두 차례의 포격도발을 가했다. 우리 군은 이에 대응하여 군사분계선(MDL) 이북에 자주포로 대응사격을

했으며, 긴급 국가안전보장회의를 소집하는 한편 21일부터 한미연합작전체제를 사실상 가동했다. 북한은 포격도발을 부인했으며, 21일 김양건 비서 명의 통지문으로 김관진 국가안보실장과의 접촉을 제의했다. 정부는 황병서 군총정치국장과 함께 접촉할 것을 수정 제의했으며, 22일 오전 북측이 이를 수락함으로써 당일 오후 판문점에서 남북한 간 고위당국자접촉이 성사되었다. 남북한은 무박 3일 43시간 마라톤 협상을 통해 사태의 종식과 이산가족 상봉, 남북대화 및 향후 협상에 관한 6개항에 합의하고 25일 공동보도문을 발표했다.

## 2) 경과

### 〈DMZ 목함지뢰 도발〉

2015년 8월 4일 7시 35분과 40분 두 차례에 걸쳐 경기도 파주시 인근 DMZ 남측 GP 추진철책 통문하단에 북한측이 설치한 목함지뢰가 폭발했다. 목함지뢰는 GP 추진철책 통문하단 북측 40cm지점(1차 폭발, 목함지뢰 2발 매설 추정)과 남측 25cm지점(2차 폭발, 목함지뢰 1발 매설 추정)에 매설되어 있었으며, 두 차례의 폭발로 인해 한국군 하사 2명이 다리가 절단되는 심각한 부상을 입었다.

군 당국은 조사를 거쳐 8월 10일 DMZ 지뢰폭발사고는

북한이 매설한 목함지뢰가 원인이라고 발표했으며, 북한의 사과와 책임자 처벌을 요구했다. 아울러 군 당국은 북한의 목함지뢰 도발에 대한 대응으로 8월 10일 오전부터 2004년 6월 이후 중단했던 대북 확성기 방송을 재개했으며, 방송은 8월 25일 정오까지 보름간 하루 3차례 10시간씩 지속되었다. 8월 10일 오후 북한은 국방위원회 정책국 담화를 통해 지뢰매설을 전면 부인하고, 이를 남한의 자작극이라고 주장했다. 8월 11일 오전 청와대 대변인이 “북한의 도발행위는 정전협정과 남북 간 불가침합의의 정면 위반한 것으로서 이번 도발에 대해 사죄하고 책임자를 처벌할 것을 엄중히 촉구한다”는 입장을 밝혔다.

8월 10일과 13일 군사정전위원회 유엔사측은 북한의 목함지뢰 도발과 관련하여 장성급회담을 제의했으나 북한은 회담에 응할 뜻이 없다는 입장을 밝혔다. 8월 15일 북한은 전선사령부 명의 공개경고장을 통해 대북 확성기방송 중단과 시설의 철거를 요구했으며, 이를 받아들이지 않을 경우 ‘무차별적인 타격전에 나설 것’이라고 위협했다.

### 〈DMZ 포격 도발〉

대북 확성기방송이 지속되는 가운데 8월 17일 한미연합훈련인 을지프리트갯기디언(UFG)훈련이 개시되었다. 8월 19일 군 당국은 “최근 DMZ 군사분계선 일대 북한군 GP들에서 남쪽

GP를 향해 총안구를 개방한 모습을 자주 보이고 있다”며, 이를 일종의 무력시위로 평가했다. 8월 20일 오후 3시 53분 북한은 DMZ 남방한계선 이남인 경기도 연천군 야산에 14.5mm 고사포 1발을 발사했으며, 이어 4시 12분 군사분계선 남쪽에 76.2mm 평곡사포 3발을 발사했다.

오후 4시 50분 북한은 판문점 채널로 김양건 노동당 대남비서 명의의 통지문을 김관진 청와대 국가안보실장에게 발송하여 관계개선 노력 의사를 표명했다. 오후 4시 56분에는 북한군 총참모부가 서해 군 통신선으로 통지문을 발송하여 48시간 내 확성기를 철거하지 않으면 군사행동을 하겠다고 통첩했다. 오후 5시 4분 국군은 군사분계선 북쪽 500m 지점에 155mm 자주포 29발을 대응 사격했다. 오후 6시 박근혜 대통령은 긴급 국가안전보장회의(NSC) 상임위원회를 주재했다.

당일 밤 김정은 국방위원회 제1위원장은 노동당 중앙군사위원회 비상확대회의를 소집하고, 21일 오후 5시 30분을 기해 전방지역에 준전시상태를 선포했다. 북한은 21일 0시 25분 조선인민군 최고사령부 긴급보도를 통해 포격도발 사실을 부인했다. 21일 한미 군 당국은 대북정보감시태세인 위치콘을 상향조정했으며, 2013년 서명한 ‘한미공동국지도발대비계획’을 처음으로 실전에 적용함으로써 한미연합작전체제를 가동시켰다.

### 〈남북 고위당국자 접촉〉

21일 오전 10시 40분 정부는 홍용표 통일부장관의 명의로 북한에 통지문 발송을 시도했으나 북한은 명의를 문제 삼아 접수를 거부했다. 오후 4시 북한은 김양건 당비서 명의의 통지문을 보내 김관진 국가안보실장과 접촉을 제의했으나 오후 6시 정부는 북한의 황병서 군 총정치국장과 접촉하자고 수정 제의했다. 22일 오전 9시 35분 북한은 황병서 군 총정치국장과 김양건 당비서가 접촉에 나올테니 김관진 국가안보실장과 홍용표 장관을 대표로 하라고 다시 수정 제의했다.

오전 11시 25분 정부가 북한의 수정 제의에 동의하는 통지문을 전달했으며, 낮 12시 45분 북한이 이를 수용함으로써 남북 고위급접촉이 성사되었다. 오후 3시 청와대는 남북 고위급접촉에 전격 합의했다고 발표했으며, 오후 6시 30분부터 판문점 남측 평화의 집에서 김관진 실장, 홍용표 장관과 황병서 총정치국장, 김양건 비서관 ‘2+2’고위급 1차 접촉이 시작되었다. 1차

접촉은 23일 오전 4시 15분 종료되었으며, 오후 3시 30분 2차 접촉이 재개되었다. 2차 접촉은 25일 오전 0시55분 33시간 만에 종료되었으며, 남북한은 사태종식과 향후 남북대화 및 협력에 관한 공동보도문을 발표했다.

남북한의 고위급접촉 과정에서 전체회의 4회, 별도 대표 접촉 10회, 별도 실무협의 10회 등 총 24차례의 회의를 가졌으

며, 최근 북한의 도발로 야기된 사태수습과 긴장완화를 위한 조치, 그리고 향후 남북관계 발전 방향 등에 대해 협의하고, 그 결과를 ‘공동보도문’으로 발표했다. 정부는 긴장국면의 해소를 위해서 DMZ 지뢰도발 및 포격 도발에 대해 북한이 책임있는 조치를 취해야 한다는 점을 일관되게 강조했다. 회담 초기 북한은 도발 사실을 부인하며, 긴장국면의 해소를 위해서는 남한 측이 확성기 방송을 중단해야 한다고 요구했다. 정부는 북한의 주장을 일축하고 명백한 증거의 제시와 아울러 확고한 원칙에 입각한 협상자세를 견지했다.

남북 양측은 유례없는 무박 3일간의 마라톤 협상을 통해 △지뢰도발에 대한 북한의 명시적 유감 표명 및 실효적 재발방지 수단 확보, △남북관계 개선을 위한 당국회담 개최 및 민간 교류의 활성화 △추석을 계기로 한 이산가족 상봉 등을 골자로 하는 6개항에 합의하고 이를 공동보도문으로 발표했다.

## 합의 내용

1. 남과 북은 남북관계를 개선하기 위한 당국회담을 서울 또는 평양에서 빠른 시일 내 개최하며 앞으로 여러 분야의 대화와 협상을 진행해 나가기로 하였다.
2. 북측은 최근 군사분계선 비무장지대 남측에서 발생한 지뢰폭발로 남측 군인들이 부상을 당한 것에 대하여 유감을 표명하였다.
3. 남측은 비정상적인 사태가 발생하지 않는 한 군사분계선 일대에서 모든 확성기 방송을 8월 25일 12시부터 중단하기로 하였다.
4. 북측은 준전시상태를 해제하기로 하였다.
5. 남과 북은 올해 추석을 계기로 이산가족 상봉을 진행하고 앞으로 계속하기로 하였으며 이를 위한 적십자실무접촉을 9월초에 가지기로 하였다.
6. 남과 북은 다양한 분야에서의 민간 교류를 활성화하기로 하였다.

## 3) 의의 및 성과

정부는 원칙에 기반을 둔 확고한 협상자세를 통해 도발에 대해 북한의 사과를 받아냈으며, 재발방지를 실효적으로 확보함으로써, ‘도발의 악순환’을 끊어내는 중요한 계기를 마련했다. 특히 DMZ 목함지뢰 도발 사건의 주체가 북한이라는 점과, 이에 대한 북한의 유감표명을 남북한 합의문서에 명기한 것은 남북 간의 첫 사례로 북한에게 도발에는 책임이 따른다는 것을 각인시켰다. 특히 북한의 도발에 대한 응징 수단으로 선택한 확

성기 방송의 효용성이 입증됨으로써 대북 심리전이 북한에 대한 효과적인 비대칭전력이라는 점이 확인되었다. 따라서 북한의 유사도발이 발생하는 ‘비정상 사태’가 발생할 경우 확성기 방송을 재개한다는 점을 분명히 함으로써 북한의 대남 도발을 실효적으로 억제하는 효과를 거두었다.

‘8·25합의’는 북한의 도발에 단호하게 대응하는 한편 대화의 문을 열어 놓아 문제 해결을 위해 노력한 결과의 산물이라는 점에서 한반도 신뢰프로세스의 성과로 평가될 수 있다. 정부는 2013년 4월 개성공단 잠정 중단사태 등 북한의 잘못된 행동에 대해 원칙에 입각해 단호하게 대처해 왔으며, 북한의 지뢰도발로 촉발된 긴장사태에 대해서도 대북 확성기 방송의 재개 및 안보태세 강화 등 실질적 조치로 대응했다. 이 같은 원칙과 일관성에 기반을 둔 대응으로 북한의 태도변화를 유도하는 한편 대화를 통해 군사적 긴장을 해소하고 남북관계 발전을 위한 현안에 대해서도 합의를 도출할 수 있었던 것이다. 대화를 통해 당면 긴장국면의 해소와 아울러 향후 여러 분야에서 남북 간 현안을 실질적으로 해결할 수 있는 회담의 틀을 구축하고, 추석을 계기로 이산가족 상봉 실시, 민간교류의 활성화 등에 합의한 것은 의미 있는 성과로 볼 수 있다.

군사적 긴장이 고조되는 국면에서 정부와 국민이 군과 협상단을 신뢰하고 한마음으로 위기를 극복한 사례라는 점도 주

목할 필요가 있다. 국민들은 북한의 DMZ 지뢰 및 포격 도발과 군사적 위협에도 불구하고 단합된 모습을 보여 주었으며, 병사들이 상황이 끝날 때까지 전역을 연기하는 등 사례들도 속출했다. 아울러 한미 간의 신속한 대응 등 한미동맹체제의 강화와 아울러 사태 해결을 위한 중국과의 협력관계를 확대한 것도 중요한 외교적 성과라고 할 수 있다.

관련 검색어: 남북 고위급회담, 연평도 포격 도발 사건, 천안함 폭침 사건



## 페리 보고서

1998년 북한의 금창리 핵시설 의혹이 제기되자 미국 클린턴 대통령은 페리 전 국방장관을 대북정책 특별조정관에 지명하고 대북정책을 재검토하는 임무를 맡겼다. 페리 전 국방장관이 성안하여 1999년 10월 제출한 보고서가 '페리 보고서'다. 보고서는 화해의 길과 대결의 길 두 가지를 제시했다. 즉, 미사일과 핵 프로그램 제거를 전제로 관계를 정상화하는 관여정책을 제안하되, 북한이 협력하지 않을 경우 단호한 압박정책을 전개한다는 것이다. 2001년 부시 정부가 출범하면서 페리 프로세스는 더 이상 진척되지 못했다.

### 1) 배경

1998년 8월 말, 북한이 대포동 미사일을 시험발사하던 무렵 터져 나온 금창리 핵시설 의혹 보도는 그야말로 동북아 이해 당사국들을 뒤흔들었다. 서울에서는 대북 포용정책에 대한 의문과 비판이 고개를 들었으며, 일본은 '대포동 쇼크'에 빠졌고, 미국에서도 해를 넘겨서 제2의 대포동 미사일 시험발사가 능성까지 점쳐지는 등 충격파는 길고 오래갔다.

이에 미국의 클린턴 대통령은 대북정책에 대한 전면 재검토에 들어갔으며, 이를 위해 1기 정부 시절 국방장관을 지낸 윌리엄 페리를 대북정책 특별조정관에 지명해, 새 대북정책의 제시라는 임무를 맡겼다. 그가 평양 및 서울 방문 등 6개월 이상의 조사와 협의 끝에 성안하여 1999년 10월 클린턴 대통령에게 제출한 보고서가 '페리 프로세스'로 알려진 페리 보고서(원제: Review

of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations)이다.

### 2) 내용 및 경과

'포괄적, 통합적 접근'(Comprehensive and Integrated Approach)이라고 이름 붙은 보고서는 두 가지 길을 제시했다. 하나는 화해의 길이다. 여기서 미국의 국익에 가장 중요한 것은 북한 미사일과 핵 프로그램에 대한 '완전하고도 검증가능한 중지'(complete and verifiable cessation)라고 규정했다. 보고서는 또 미국의 장기적인 대북 목표를 달성하는 최선의 방법은 고위급 회담을 통해 평양과의 관계를 유지하고, 대북 제재 종식과 궁극적인 경제·정치 관계의 정상화 방안을 제시함으로써 "한 걸음 한 걸음, 상호적인 방식으로, 북한이 위협이라고 인식하는 대북 압력을 완화시키는 방향으로 움직이는 것"이라고 했다. 한마디로 미국의 대북 관여정책을 제안한 것이다.

그러나 이와 동시에 페리는 또 다른 길을 제시했다. 이것은 대결의 길이다. 북한이 협력하지 않을 경우, 미국이 좀 더 단호한 일련의 정책을 펴게 될 것이라는 점을 분명히 했다. 또 북한과의 대량살상무기 문제 해결 및 관계 정상화 문제는 포괄적으로 이뤄지되, 단계적으로 추진되어야 함을 제시했다.

페리는 보고서를 작성하는 과정에서 평양을 방문하기도 했다. 이는 1999년 5월 25일의 일로 대통령 및 국무장관 특별보좌관이자 대북정책 조정관인 웬디 셔먼, 미시간 대학교수 출신의 저명한 중국 전문가인 케네스 리버설, 그리고 미 국무부 한 국과장이었던 에번스 리버어 등이 그를 수행했다. 평양에서 페리는 제네바 합의의 주인공인 강석주 외무성 제1 부상과 김영남 최고인민회의 상임위원장과 대화를 나누었다.

평양 방문에서 페리는 북한 당국에 대해, 최종 보고서에 나타나는 두 가지 길을 제시했다. 하나는 핵과 미사일 프로그램을 제거해 관계를 개선하고 대화를 확대하는 길이며 궁극적으로 미국의 경제 제재 해제와 함께 미국과의 관계를 정상화하는 길이라고 그는 역설했다. 그리고 또 다른 길은 미·북간의 긴장 고조와 적대 관계로 가는 길이라고 말했다. 페리는 북한이 우선적으로 취해야 할 조치로 ‘핵 개발을 포기하고 중장거리 미사일 개발을 중지할 것’을 요구했다.

북한 측은 전형적인 공격적 어투로 반응했으나, 대화를 노골적으로 거부하지는 않았다. 페리는 방북 길에 나서기 직전 한·미·일 3자 협의를 가진 바 있으며, 대북정책조정관으로 임명된 직후인 1998년 12월 초 한국을 방문해 김대중 대통령 등과 면담하고 대북 문제를 협의한 바 있다.

페리 보고서가 제시한 페리 프로세스는 페리가 북한에

대해 제시했던 우선적으로 취해야 할 두 가지 전제 조치, 즉 금장리 핵의혹시설에 대한 미국의 현장방문(사실상 사찰)과 미사일 개발 모라토리엄을 북한이 모두 이행함으로써 비로소 본격적인 이행의 궤도에 오르게 된다. 북한은 또한 페리 특사 방북을 전후로 미·북 대화 추진과 함께 중국, 러시아, 일본 등과 관계개선 노력을 시작했다.

그러나 2000년 말 미국의 대통령 선거에서 공화당의 부시 후보가 승리하자 대북정책에 대한 전면 재검토에 들어갔으며, 9·11 테러사건이 발생하고 미국이 북한을 핵 선제공격대상으로 지목함과 동시에 ‘악의 축’으로 규정하면서 미·북관계가 악화되어 페리 프로세스는 더 이상 진척되지 못하였다.

관련 검색어: 장거리 미사일 발사, 미·북 제네바 합의, 북한 붕괴론, 남북 정상회담

## 평화변영 정책

2003년 출범한 노무현 정부의 대북정책이다. 평화변영정책은 한반도 평화 증진과 남북한 공동변영 실현 및 동북아 공동변영 추구라는 두 가지 목표를 설정하였다. 이 목표를 위한 최우선 과제로 북한 핵문제의 평화적 해결을 제시했으며, 중기적으로는 평화체제 구축을 추진전략으로 삼아 실질협력관계를 지속적으로 심화시켜 나간다는 것이다. 그러나 평화와 협력을 동시 내지 균형 추진해 나간다는 입장은 북한의 미사일 발사와 핵실험으로 인해 그 실효성에 의문이 제기되었다.

노무현 정부는 통일·대북정책과 관련하여 역대 정부가 지향해 온 남북 간 평화공존과 공동변영을 계속해서 추구해 나가며, '6·15 공동선언' 등 남북 간의 기존 합의사항과 성과 역시 존중하고 승계한다는 입장을 밝혔다. 이러한 입장에서 노무현 정부는 출범과 함께 대북정책으로 '평화변영정책'을 제시하였다.

평화변영정책은 '한반도 평화 증진'과 '남북한 공동변영 실현 및 동북아 공동변영 추구'라는 두 가지 목표를 설정하였다. '한반도 평화 증진'은 북한 핵문제를 비롯한 안보현안을 해결하는 토대위에서, 남북 간 실질협력을 증진시키면서 군사적 신뢰구축을 통해 불안정한 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환시켜 나간다는 것이다. '남북 공동변영 실현 및 동북아 공동변영 추구'는 남북 모두의 이익을 창출·확대할 수 있도록 경제협력을 활성화시켜 나감으로써 중장기적으로 남북경제공동

체를 건설하고, 이를 통해 동북아 이웃국가들의 변영에도 기여하겠다는 것이다.

평화변영정책은 이러한 목표를 달성하기 위한 네 가지 추진원칙을 제시하였다. 첫째, 모든 갈등과 문제는 대화를 통해 평화적으로 해결해 나간다는 원칙이다. 한민족의 공멸을 초래할 수 있는 어떠한 형태의 전쟁도 배제되어야 하며, 무력사용은 최후 방어수단으로만 인정될 수 있다는 입장이다.

둘째, 상호신뢰 우선과 호혜주의 원칙이다. 이는 남북한 및 주변 국가들이 서로를 인정하고 이해하는 토대위에서 신뢰 우선의 원칙에 입각하여 지역의 평화와 협력을 지향해 나가야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 남북 당사자 원칙에 기초하되 긴밀한 국제협력을 통하여 문제를 해결해 나간다는 원칙이다. 평화체제 구축을 포함한 한반도 문제는 남북한 당사자 간 문제이면서도 국제적 문제라는 특성을 지니고 있기 때문에, 남북한 당사자로서의 입장과 국제사회의 이해관계를 함께 고려할 필요가 있다는 것이다.

넷째, 국민과 함께하는 정책추진 원칙이다. 국민들의 참여와 초당적 협력을 토대로 대북정책을 수립하고 법과 제도에 따라 투명하게 추진함으로써 대북정책에 대한 국민적 합의를 높여 나간다는 것이다.

평화변영정책은 한반도 평화 증진과 공동변영 목표에 도

달하기 위한 최우선 과제로 '북한 핵문제의 평화적 해결'을 제시했다. 북한 핵문제와 관련하여 북한 핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 한국의 적극적 역할 등 3대 원칙을 견지하면서 이를 추진해 나간다는 것이다. 중기적으로는 '한반도 평화체제 구축'을 추진전략으로 제시하였다. 이를 위해 남북 실질협력관계를 지속적으로 심화시켜 나가며, 군사 분야에서의 긴장완화 및 신뢰구축을 위한 조치를 단계적으로 추진해 나간다는 것이다. 이와 함께 동북아 안보협력을 활성화하는 노력도 병행해 나감으로써 한반도에서 평화가 실질적으로 보장되는 여건이 조성되면 평화협정을 체결할 수 있을 것이라는 판단을 깔고 있다. 그리고 중장기적으로는 남북경제공동체를 건설하고 동북아 평화변영을 위한 협력체를 창설하여 한반도가 동북아 경제중심지역으로 발전해 나아간다는 것이다.

평화변영정책 추진으로 노무현 정부에서 남북 간 각종 대화와 교류협력이 양적으로 증대하였으며, 2007년에는 남북 정상회담으로 이어졌다. 그러나 북한이 2006년 미사일 시험발사와 핵실험을 감행함으로써 평화변영정책의 실효성에 대한 의문이 제기되었다. 이와 함께 남측 정부의 계속된 대북지원과 경협 확대에도 불구하고 남측이 최우선적 과제로 요구해 온 남북자·국군포로 문제 해결 등에 북한이 성의 있는 자세를 보이지 않았고 끊임없는 무력도발을 자행하여 신뢰를 무너뜨림으로써,

대북정책에 대한 국민적 지지를 확보하지 못했다.

평화변영정책은 평화와 협력의 동시 내지는 균형 추진이라는 입장을 강조하였으며, 남북관계 발전의 중간 목표로서 평화체제 구축에 대한 방향을 제시하고 그 시야를 동북아로 확대하였다는 특징을 가지고 있다. 그러나 '퍼주기식' 대북지원에도 불구하고 북한의 변화를 이끌어내는데 실패했다는 평가를 받고 있다.

관련 검색어: 남북정상회담, 10·4 선언

## 평화체제로의 전환

지금의 정전상태는 불안정하고 평화에 대한 보장이 취약하여 평화체제로 전환해야 한다. 평화체제란 평화협정이 이행·준수되고 실질적인 평화를 확고하게 보장할 수 있는 구조화된 틀을 말한다. 남북기본합의서는 평화체제로의 전환 필요성과 그 당사자가 남북한임을 명시하고 있다. 우리측은 남북 간에 군사적 신뢰구축과 화해협력의 실질 내용을 축적시키는 것이 중요하다는 입장이지만 북한은 미북 간에 평화협정만 체결하면 된다는 입장이다.

### 1) 배경

한반도 평화와 통일의 기반을 확고하게 구축하기 위해서는 현재의 정전협정체제를 평화체제로 전환해야 한다. 정전협정체제는 불안정하며 평화에 대한 보장이 취약하여 언제라도 다시 전쟁상태로 돌아갈 수 있는 개연성을 내재하고 있기 때문이다.

평화체제는 평화협정의 체결뿐만 아니라 이의 이행과 준수가 뒤따름으로써 실질적인 평화를 확고하게 보장할 수 있는 구조화된 틀을 말한다. 따라서 남북한 당사자는 불신과 대결의 상태를 벗어나 신뢰를 바탕으로 화해와 협력의 관계를 유지하고, 주변국들도 이러한 남북관계를 지지하여 한반도에서의 평화와 안정의 틀이 깨지지 않도록 지원·보장해주는 상태에 이르러야 평화체제가 구축되었다고 할 수 있다.

냉전 시기의 북한은 대남 평화공세의 일환으로 남북 간, 또는 미·북 간 평화협정 체결문제를 제기하였다. 북한은 평화협정이 곧 평화를 보장한다는 식으로 포장하여 평화체제보다는 평화협정 체결로 인한 주한미군의 철수와 남조선혁명의 여건 조성 등 부수효과를 노렸는데, 이는 한반도에 공고한 평화체제를 구축하는 문제와는 거리가 멀었다.

1990년대 이후에도 북한은 지속적으로 대미 평화협정 체결 및 새로운 평화보장체제를 수립하자고 주장해 왔는데, 이는 체제생존을 위해 안보 불안감을 해소하고 미국과의 관계 정상화를 도모하려는 의도에서였다. 북한은 이를 위해 한반도를 규율하고 있던 기존의 규범적 질서를 일방적으로 부인하거나 그 정당성을 훼손하는 방법으로 근본적인 변화를 추구했다. 이 때 북한이 빼어든 카드가 바로 일련의 정전협정 체제를 무력화시키는 시도였다. 이로부터 한반도 평화체제 구축 문제에 대한 논의가 수면 위로 떠올랐다.

### 2) 내용 및 경과

우리 정부는 탈냉전시대에 들어와 통일의 가능성을 내다보면서 남북 간에 적대적 관계를 청산하고 상호 체제 인정·존중을 바탕으로 화해하며 불가침을 약속하고 교류협력을 활성화

화하여 남북연합의 단계로 들어가는 통일에의 로드맵을 마련하였다. 이러한 과정은 실질적인 평화체제의 구축과 동일시되었고, 결국 한반도에 평화체제를 구축함으로써만이 가능한 경로였다.

이에 따라 1991년 채택된 남북기본합의서는 제5조에서 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며, 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”고 명시하였다. 이것은 평화체제로의 전환에 대한 필요성과 함께 그 주체가 남북 양 당사자이며, 평화체제로 전환될 때까지는 정전협정을 깨트려서는 안 된다는 것을 확인한 것으로 우리 측의 주도로 포함시킨 조항이다.

그러나 북한은 곧이어 핵개발을 하고 정전체제를 무력화시키면서 군사적 도발을 해왔으며, 이에 대응해 한·미 양국은 1996년 정전협정은 반드시 지켜져야 한다는 입장을 분명히 하고 평화체제 구축문제와 긴장완화 조치 및 신뢰구축 문제를 논의하기 위해 4차회담을 갖자고 제의하였다. 우여곡절 끝에 4차회담은 성사되었지만 1998년 3차 회담에서 ‘평화체제 구축’과 ‘긴장완화’의 2개 분과위원회를 운영하자는데 합의를 해놓고도 북한이 먼저 주한미군 철수와 미·북 평화협정체결 문제를 협의해야 한다는 입장을 고수하여 결국 평화체제 문제는 구체적 진

전을 이루지 못하였다.

2005년 ‘9·19 공동성명’에서 직접 관련당사국들이 적절한 별도 포럼을 마련하여 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 갖는다는데 합의함으로써 평화체제에 대한 본격적인 논의의 장이 열릴 수 있게 되었다.

그러나 북한이 2006년 10월 핵실험을 감행함으로써 다시 핵문제가 악화되어 이 합의된 포럼은 열리지 못했으며, 한반도 평화체제 문제는 우선 과제에서 밀려났다. 평화체제 문제가 다시 관심의 대상이 된 것은 2007년 남북정상회담을 통해서이다. ‘10·4 선언’에서 남북한은 항구적인 평화체제를 구축하며 3자 또는 4자회담에서 관련국 정상들이 종전을 선언하는 문제를 추진하자고 합의한 것이다. 관련국들이 한반도의 비핵화 과정에서 정치적인 종전 선언을 통해 환경을 조성하면서 평화협정 등 법적인 정전상태 종결로 단계적으로 접근하자는데 대해 남북한이 공통인식을 보였다고 할 수 있다. 2008년 이명박 정부 이후 북한의 일방적인 남북대화 중단과 무력도발 등으로 남북관계가 경색됨에 따라 한반도 평화체제 문제는 더 이상 논의되지 못하고 있다.

평화체제 전환 문제는 그동안 주한미군 철수와 미·북 평화협정 체결을 둘러싸고 남북 간에 첨예한 대립을 해온 문제이다. 접근 시각에서는 북한이 평화협정만 체결하면 된다는데 반

해, 우리 측은 군사적 신뢰구축과 화해협력의 실질적 내용을 축적시켜 나가는 것이 중요하다는 입장이다. 또 주체 문제에 있어서는 북한이 미·북이 당사자라는 반면, 우리 측은 남북한이 주도하고 관련 당사국들이 지원·보장해야 한다는 입장이다.

한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제는 통일의 과정에서 필수적으로 다루어질 수밖에 없는 과제이며, 북한 핵문제 해결의 진전과정에서 본격적으로 논의될 가능성이 있다. 우리는 평화체제 구축이 우리의 안보를 실질적으로 보장할 수 있도록 그 과정과 평화체제 전환 후의 제반 문제들에 대해 사전에 면밀히 대비해야 할 것이다.

## 평화통일구상 선언

박정희 대통령이 1970년 8월 15일 남북한 어느 체제가 국민을 더 잘 살게 하는지 개발과 건설과 창조의 경쟁에 나설 것을 북한측에 촉구한 선언이다. 당시 북한이 폭력혁명노선을 강화하고 미국이 아시아 개입전략을 후퇴시키는 상황에서 북한의 도발을 막는 것이 절실한 과제가 되었다. 이에 따라 그동안 남북관계를 지배해온 논리에서 벗어나 평화공존의 바탕위에서 자주와 평화, 민주주의 원칙 하에 통일에 접근해 나가자는 구상을 밝히게 되었다.

### 1) 배경

박정희 대통령은 1970년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 남북한이 ‘개발과 건설과 창조의 경쟁’에 나설 것을 촉구하는 ‘평화통일구상’을 선언하였다. 이 선언이 나온 배경을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1969년 닉슨독트린을 계기로 세계적인 데탕트 물결이 밀려오면서 주변정세가 급격하게 변함에 따라 여기에 부응하는 새로운 대처 방안을 모색할 필요가 있었다는 점이다. 이 데올로기에 의한 명목적인 결속이 퇴색되고 한반도 문제의 자주적 해결을 요구하는 추세가 뚜렷해지는데 따라 과거와 같이 냉전구조 속에 안주할 수만은 없게 된 것이다.

둘째, 북한이 1960년대 말 대남 폭력혁명 노선을 강화하는 상황에서 미국이 아시아 개입전략에서 후퇴를 선언하고 주

관련 검색어: 평화협정, 미·북 제네바 합의, 정전협정 무력화 조치, 군사정전위원회, 4자회담, 10·4 선언

한미군을 감축하겠다고 발표함으로써 국가안보에 대한 우려가 증대하였다는 점이다. 우리의 경제력이 북한을 따라잡는 수준에 도달했다고는 하지만 군사력은 엄청난 열세에 있었고 미국의 안보공약에 대한 의구심까지 겹쳐 남북한의 존재양식을 새롭게 조정할 필요가 생겼다. 적어도 자주국방력을 갖추 때까지 북한의 도발을 억제하는 것이 절대적 과제로 되었다.

셋째, 그동안 이룩한 경제성장과 자유민주주의 체제의 우월성에 대한 자신감을 바탕으로 자주적인 평화공존 노력을 추진할 필요가 있다는 것을 인식한 점이다. 다시 말해 통일문제에 대한 새로운 접근 논리가 필요해진 것이다.

## 2) 내용과 의미

‘평화통일구상’ 선언의 핵심은 세 부분으로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 평화통일 기반조성을 위한 선행조건으로, 북한이 전쟁도발 행위를 즉각 중지하고 무력에 의한 적화통일이나 폭력혁명에 의한 대한민국 전복을 포기한다는 것을 선언하고 행동으로 실증하라는 것이다. 둘째는 이것이 명백히 인정·확인될 경우 인위적 장벽을 단계적으로 제거해 나갈 수 있는 획기적이고 현실적인 방안을 제시할 용의가 있다는 것이다. 셋째는 북한이 어느 체제가 국민을 더 잘 살게 할 수 있는지를 입증하는 개발과 건설과 창조의 경쟁에 나설 것을 촉구한다는 것이다.

이 선언은 그때까지 남북관계를 지배해왔던 논리에 변화를 기하고 있다. 우선, 남북한이 냉전질서를 유지하는 첨병으로서의 역할을 중단하고 분단 현실을 인정하며 남북 간의 문제를 민족 내부적으로 해결하려는 자주적 노력을 경주할 것을 제시하고 있다. 또한 상대방을 인정하지 않는 무제한의 정통성 경쟁이 아니라 평화공존을 전제로 무력이나 폭력은 체제경쟁의 틀에서 배제하는 제한적 경쟁을 하자는 것이다. 이와 함께 종국적으로는 어느 체제를 선택할 것인지를 민족구성원 전체의 의사에 맡기자는 민주의 원칙을 담고 있다.

이로써 1960년대까지 서로가 상대방의 실체를 불인정하고 타도의 대상으로 삼던 기존의 논리에서 벗어날 수 있는 공간이 마련되었다. 북한은 초기에는 이 선언에 냉랭한 반응을 보였으나 1971년 8월 우리 측이 제의한 적십자회담에 북한이 호응해 나옴으로써 분단 25년 만에 남북대화가 시작되었고 남북한이 새로운 남북관계를 지향하는 출발점에 서게 되었다.

이 선언이 향후 우리 정부 통일정책의 근저를 이루는 모태가 되었다는 점에서 의미가 크다. 이후 우리 정부는 이 선언에 내재하고 있는 자주, 평화, 민주를 통일의 대원칙으로 견지해 왔으며, ‘선 평화’를 내세워 대화와 협상, 교류와 협력을 통해 통일의 여건을 단계적이고 점진적으로 조성해 가자는 기능적 측면의 시각에서 통일문제에 접근하기 시작했다.

관련 검색어: 주한미군, 남북적십자회담



## 평화통일 3대 기본원칙

1974년 8월 15일 박정희 대통령이 한반도 평화정착을 위한 상호불가침협정 체결, 상호 신뢰를 회복하기 위한 대화와 교류협력, 공정한 선거와 감시하에 인구비례에 의한 자유총선거를 평화통일 3대 기본원칙으로 천명했다. 이로써 단계론적 기능주의에 입각하여 통일정책을 추진한다는 입장을 확고히 했으며, 북한의 정치·군사문제 우선 해결 입장과 분명한 차이를 이루게 되었다. 그동안 통일문제에 유엔의 개입을 당연시해오던 데서 벗어나 '공정한' 총선거를 제시한 것도 주목할 점이다.

1974년 8월 15일 박정희 대통령은 광복절 기념 경축사를 통해 평화통일을 위한 3대 기본원칙을 밝혔다. 그 내용은 ① 한반도에 평화를 정착시켜야 한다. 이를 위해 남북 상호불가침협정을 체결해야 한다, ② 상호 문호를 개방하고 신뢰를 회복해야 한다. 이를 위해 남북대화를 성실히 진행하고 다각적인 교류와 협력을 이루어야 한다, ③ 이 바탕 위에서 공정한 선거관리와 감시 하에 토착인구 비례에 의한 남북한 자유총선거를 실시하여 통일을 이룩한다는 것이다.

이 3대 기본원칙은 1970년 '평화통일 구상' 선언의 연장선 상에서 우리 측이 그동안 제의해온 것을 집대성 한 것으로서, 우리 정부가 단계론적 기능주의에 입각하여 통일정책을 추진해 나간다는 입장을 확고히 밝히고 있다. 즉, 평화정착 → 교류 협력을 통한 신뢰 회복 → 자유총선거에 의한 통일이 그것이다. 이러한 '선 평화, 후 통일'의 접근방식은 이후 우리 정부 통일방

안의 뼈대를 이루고 있다.

당시 북한은 진행되어 오던 남북대화를 중단하고 각종 군사도발로 한반도에 긴장을 고조시켜 나갔다. 북한은 북방한계선의 무효화를 주장하며 서해 5도 부근 수역에서 분쟁을 야기하는가 하면, 공해상에서 조업하던 우리 어선을 격침 나포하기도 했다. 한편 1973년 파리 평화협정 후 베트남의 공산화 통일이 내다보이는 가운데 북한은 1974년 3월 미국에 대해 평화협정을 체결하자고 제의하고 이의 실현을 위해 전력을 기울이고 있었다. 한마디로 한반도의 안보와 관련한 불가측성이 높아지고 있었다.

이러한 상황에서 우리 정부는 한반도 평화정착을 최우선 과제로 설정하고 이를 위해 노력해 왔으며, 구체적인 정책이 바로 평화통일 3대 기본원칙의 제시이다. 우리 측은 이 3대 기본원칙을 통해 남북 간에 통일과정을 밟아나가기 위해서는 민족동질성 회복을 위한 비정치 분야의 교류협력이 우선이라는 것을 명백히 했는데, 이로부터 북한이 그동안 '남조선 혁명론'과 연계하여 취해온 정치·군사문제 우선 해결이라는 입장과 분명한 차이를 이루게 되었다.

또한 이러한 3대 기본원칙에서 그동안 우리 정부가 견지해온 '유엔 감시 하'의 총선거가 아니라 '공정한 선거관리와 감시 하'의 총선거라고 함으로써 통일문제에 유엔의 개입을 당연시

해오던 데서 벗어나 민족 내부적 성격을 강화하기 시작했으며, 이는 6·23 선언과 맥락을 같이 한다.

## 평화협정

한반도에 공고한 평화체제를 수립하기 위해서는 상호 정치군사적 대결상태를 종식하고 신뢰를 구축한 토대 위에 평화협정을 체결할 필요가 있다. 따라서 협정문서 자체보다도 실질적인 평화체제를 구축하여 통일의 기반을 닦아나가는 것이 중요하다. 평화협정문제와 관련하여 남북 간에는 그 목적과 접근방식, 주체 등에서 입장 차이가 있다. 북한은 미군철수와 남조선 혁명 여건조성을 위한 평화공세 차원에서 제기해 왔으며, 최근에는 대미 접근과 체제보장에 중점을 두고 있다.

### 1) 개요

정전협정은 쌍방의 군사령관 간에 일시적으로 전투행위를 중지한다는데 합의한 것이므로 항구적인 평화를 보장하지 않는다. 6·25 전쟁을 완전히 종료하고 한반도에 공고한 평화체제를 수립하기 위해서는 서로 정치군사적 대결상태를 종식시키고 교류와 협력을 통해 신뢰를 구축한 토대 위에서 평화협정을 체결할 필요가 있다.

그러나 평화협정 체결과 관련하여 남북 간의 입장 차이는 크다. 북한은 대남전략 차원에서 평화협정체결 문제를 계속 주장해오고 있지만, 시간이 흐름에 따라 그 목적과 의도, 대상 등이 변화해 왔다.

우리는 평화와 통일을 동시에 추구한다. 평화가 없이는 통일의 과정을 밟아나가기 어렵고 통일이 없는 평화는 불완전하

관련 검색어: 남북 상호불가침협정, 남북 총선거 통일, 선 건설 후 통일론, 7·4 남북공동성명, 6·23 선언

기 때문이다. 우리가 평화협정을 원하지만 그것은 협정문서를 확보하기 위해서가 아니라, 한반도에 실질적인 평화체제를 구축하기 위해서이며 또 이를 바탕으로 통일의 기반을 닦아나가기 위해서이다. 따라서 평화협정 내용에는 평화를 실질적으로 보장하는 제도적 장치와 함께 통일에 대한 비전과 과정이 반드시 포함되어야 할 것이다.

## 2) 북한 주장의 변천

북한은 1963년 12월 10일 최고인민회의 상임위, 조국통일민주주의전선(조국전선) 중앙위, 조국평화통일위원회 합동회의를 개최하고 우리 측에 대해 미군철수의 조건 하에 평화협정을 체결하고 군대를 각각 10만 이하로 축소하자고 제의하였다. 이후 북한은 평화공세가 필요할 때마다 끊임없이 남북 간에 평화협정을 체결하자고 주장해 왔다. 그러나 1974년 3월 25일 북한은 돌연 미·북 간에 평화협정을 체결하자고 제의하였다. 북한은 최고인민회의 제5기 3차 회의에서 채택한 미국 의회에 보내는 편지를 통해 서로 상대방을 침범하지 않을 것을 서약하고 일체의 무기와 작전장비·군수물자의 반입을 중지하며, 모든 외국군대가 철수하는 등의 조치를 예견할 수 있다고 하면서 군사정전위원회 보다 높은 급으로 대표단을 구성하여 협상할 것을 제의했다.

1979년 7월 1일 한·미 공동성명에서 남북한 및 미국 3자 간의 고위당국대표회담을 가질 것을 제의하였으나 북한은 미·북회담부터 해야 한다며 이를 거부했다. 그러다가 1984년 1월 10일 북한은 중앙인민위원회와 최고인민회의 연합회의를 열어 미·북 간에는 평화협정을 채택하고 남북 간에는 불가침선언을 채택하자며 3자회담을 가질 것을 제의했다.

이때까지만 해도 평화협정 문제는 북한이 미군 철수라는 전략적 목표를 달성하기 위해 선전적 차원에서 제기한 측면이 강했다. 그러나 1990년대에 들어와 북한은 대미 접근과 체제보장 차원에서 본격적으로 대미 평화협정체결 문제를 제기하였다. 1991년 3월 북한이 군사정전위원회 불참을 선언한 이후 단계적으로 정전협정의 무력화를 시도해왔고, 평화협정의 전 단계로 새로운 평화보장체계를 수립하거나 잠정협정을 체결하자고 주장하기도 했다. 북한은 평화협정의 필요성을 부각시키기 위해 정전협정체계를 무력화시키는 한편, 1990년대 후반 대남 무력도발을 빈번히 자행하여 한반도에 긴장을 고조시켰다.

2003년 6자회담이 진행되면서 북한은 미국에 대해 불가침협정과 외교관계 수립을 요구하는 등 양자관계에 중점을 두어 왔으며, 9·19 공동성명에서 직접 관련당사국들이 적절한 별도 포럼을 마련하여 한반도 평화체제에 관한 협상을 갖는다는데 합의하였고, 2007년 제2차 남북정상회담에서도 이를 확인하였다.

북한은 2010년에 들어와 평화협정 문제를 다시 제기하기 시작했다. 1월 11일 외무성 대변인은 “올해에 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 회담을 조속히 시작할 것을 정전협정 당사국들에 정중히 제의한다”고 성명을 발표했다. 김정은 정권 출범 이후에도 북한은 지속적으로 미국과 평화협정 체결을 주장하고 있으며, 2015년 10월 당창건 70주년 직전인 10월 7일에도 미국에 대해 정전협정을 폐기하고 평화협정을 체결할 것을 제의했다.

### 3) 주요 쟁점

평화협정과 관련하여 남북 간에는 그 목적과 내용, 접근 방식에서 상이한 입장 차이를 보여 왔다.

첫째, 접근방식인데, 우리 측은 쌍방 간의 신뢰구축과 합의의 실천을 통해 실질적으로 평화를 축적시켜 나가는 과정을 중시한다. 평화협정 문서 하나로 평화가 보장되는 것은 아니기 때문이다. 그래서 ‘작은 평화’ 하나하나를 축적하기 위해 상호 내정에 간섭하지 않으며, 무력도발을 하지 않고 분쟁문제를 평화적으로 해결하면서, 먼저 평화협정의 내용을 채워 나가자는 것이다. 반면에 북한은 평화협정 자체가 정치군사적 대결상태를 해소하는 가장 확실한 방법이라고 주장한다.

둘째, 평화협정의 목적과 의도인데, 우리 측은 한반도의

불안정한 상황과 긴장상태를 종식시키고 한반도에 영구적 평화체제를 구축하려는 제도적 틀로서 인식한다. 그렇기 때문에 평화협정이 체결될 때까지는 현 휴전협정이 준수되어야 한다는 입장이다. 반면에 북한은 주한미군 철수와 유엔군사령부 해체, 남한의 군사력 증강 저지 등과 결부하여 주장한다. 이것이 평화협정의 전제조건으로 나타났다. 시기에 따라서 그 강도와 초점이 달라지고는 있지만 기본적으로는 이러한 입장을 바탕으로 하고 있다.

셋째, 협정 체결의 주체 문제인데, 우리 측은 실질적 당사자인 남북한이 그 주체가 되어야 하며, 필요한 경우 이를 보장·지지해주기 위해 관련 당사자들이 참여할 수 있다는 입장이다. 반면에, 북한은 과거에는 남북 간의 협정 체결을 주장하다가 실질적인 군사작전권을 미국이 행사하고 있고 주한미군의 존재로 한반도에 긴장이 조성되고 있으므로 미국만이 체결당사자가 될 수 있다고 주장을 뒤집었다.

그 후 북한은 6자회담에서의 ‘9·19 공동성명’ 논의 과정과, 2007년 남북정상회담에서의 종전선언 논의 과정에서, 남한의 참여에 대해 긍정적인 입장을 보이기도 했으나, 북한의 기본 입장이 바뀌었다고 보기는 여전히 불확실하다.

관련 검색어: 정전협정, 정전협정 무력화 조치, 6자회담, 9·19 공동성명, 남북정상회담

## 푸에블로호 피납 사건

1968년 1월 23일 원산 앞바다 공해상에서 임무 수행중이던 미 해군 푸에블로호가 북한측에 나포되었다. 외교에 의한 해결방도를 찾지 못하자 미국은 한국의 반발을 무릅쓰고 판문점에서 북한과 협상에 나섰으며, 그 해 12월 23일 승무원 82명과 사체 1구를 돌려받았다. 선체와 장비는 몰수당했다. 푸커 함장은 북한 영해를 침범했다고 시인, 사과하고 재발방지를 약속하는 문서에 서명했다.

1968년 1월 23일 미국의 정보수집 보조함 푸에블로호가 동해상에서 북한의 무장 초계정 3척과 미그기 2대에 의해 원산항으로 나포되는 사건이 일어났다. 푸에블로호는 일본 모항에 기지를 두고 주로 북한 해안을 따라 항해하면서 정보를 수집해 왔는데, 이날도 83명의 인원을 태우고 원산 앞바다 공해상에서 임무를 수행하고 있었다.

사건이 나자 미국은 즉각 공군에 비상출격 대기령을 내리고 항공모함 엔터프라이즈호를 원산 근해에 급파하여 무력시위를 했다. 외교에 의한 해결방도를 찾지 못하자 미국은 한국의 반발을 무릅쓰고 판문점에서 북한과의 비밀접촉에 나섰으며, 28차례에 걸친 협상 끝에 1968년 12월 23일 승무원 82명과 사체 1구를 판문점을 통해 돌려받았다.

푸에블로호 함장 푸커 소령은 미국 정부를 대신해 북한 영해를 침범하였다고 시인하고 이를 사과하며, 다시는 영해 침

범을 하지 않겠다는 문서에 서명하였다. 선체와 장비는 북한에 의해 몰수당하였는데, 북한은 이 선체를 대동강가에 전시해 놓고 미 제국주의자들에 대한 승리의 표상물로 삼고 있다.

관련 검색어: 판문점 도끼만행 사건

# 등

하나의 조선

한민족공동체 통일방안

한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언

한반도 신뢰프로세스

한반도 신 평화구상

한반도 에너지 개발기구(KEDO)

한반도의 비핵화에 관한 공동선언

한반도통일미래센터

핵부재 선언

핵비확산 조약(NPT)

핵안전조치협정

햇볕정책 → '대북 포용정책' 참조

화해협력정책 → '대북 포용정책' 참조

황장엽 망명 사건

휴전선 → '군사분계선' 참조

흡수통일

## 하나의 조선

남북한은 '조선'의 기치 하에 하나의 국가이며, 남북관계는 민족내부의 문제이므로 외국은 개입·간섭하지 말라는 논리로 출발한 구호로 남조선 혁명론에 뿌리를 두고 있다. 단일 국호에 의한 유엔가입 주장도 이와 연계된다. 그러나 사회주의권의 붕괴와 우리의 국제적 지위 향상으로 북한은 더 이상 이 구호를 지탱할 수 없게 되었다. 북한은 남북 간에 불가침과 공존을 원했고, 결국 유엔에 동시 가입하는 길을 택했다.

### 1) 배경

‘하나의 조선’이라는 북한의 정치적 구호는 원래 남조선 혁명론에 뿌리를 두고 있다. 북한은 남한을 미국이 강제 점령한 식민지로 규정했고 통일이란 한반도에서 이 미국을 내쫓고 민족을 해방시키는 것이었다. 따라서 남북한은 ‘조선’의 기치 하에 하나의 국가이기 때문에 남북관계는 민족내부의 문제이며 외국은 ‘조선문제’에 개입하거나 간섭하지 말라는 논리로 출발했다.

이는 또한 남북관계에서 공존을 배척하고 대남 혁명전략을 합리화하는 한편 남북 간의 정통성 경쟁에서 북한의 우위를 과시하는 용도로도 활용되었다. 북한은 1970년대 중반 이후에는 연방제와 단일국호에 의한 유엔가입 입장을 견지하면서 ‘하나의 조선’ 논리를 강화하였다.

우리 정부는 북한의 무력도발에 대응해 평화가 절실한 과제였고 남북관계에서도 공존과 단계적인 통일을 추구하였다. 이에 따라 북한의 실체를 인정하고 남북이 유엔에 함께 가입하는 입장을 취했다. 이 같은 우리 정부의 입장은 1973년 ‘평화 통일 외교정책에 관한 특별선언’(6·23 선언)에서 ‘북한의 유엔 가입에 반대하지 않는다’고 우회적으로 표현되었다. 1985년 10월에는 당시 노신영 국무총리가 유엔 총회 연설을 통해 남북한 유엔 가입을 다시 언급했다. 한국 정부는 1987년 남북한 동시 유엔가입의 입장을 유엔에 정식 문서로 배포했다.

북한은 이와 같은 우리 정부의 유엔 동시가입 입장을 ‘통일을 지연시키고 분열을 영구화하기 위한 두개의 조선 정책’이며 미국은 바로 이 ‘두개의 조선’ 조작책동의 배후라고 일관되게 주장해 왔다.

### 2) 내용 및 경과

1980년대 말에 이르자 북한은 더 이상 ‘하나의 조선’ 정책을 유지하기 힘든 상황을 맞게 되었다. 여기에는 여러 요인이 복합적으로 작용했다.

첫째, 우리 정부가 추진한 북방정책의 성공으로 ‘하나의 조선’ 정책이 실패했기 때문이다. 중국, 소련은 물론 헝가리, 폴

란드, 불가리아 등 많은 동구권 사회주의 국가들이 이미 정식 국교를 맺기 전부터 한국을 북한과는 별개의 국가로 인정하고 있었다. 86아시안게임에 중국은 북한이 불참을 통보했음에도 600명의 대규모 선수단을 파견했다. 1988년 한·중 간의 인적 교류는 연 1만 명에 달했다. 소련 또한 1980년대 중반 고르바초프의 등장 이후 진영 및 이념 외교를 탈피해 자본주의 국가들과 적극적인 협력을 꾀하는 실용주의 외교를 펼쳤고, 이는 한국에 대해서도 마찬가지였다. 소련은 이후 한국에서 개최되는 각종 체육, 문화, 학술 행사에 참가하며 남한과의 접촉 지면을 넓혀가고 있었다.

둘째, 북한의 양대 전통적 동맹인 중국과 소련이 한반도에서 남북의 대결을 원치 않는 상황이 전개됨으로써, 북한의 ‘하나의 조선’ 정책에 찬동할 이유가 줄어들었다. 중·소 분쟁 시절, 두 나라는 북한을 서로 제 편으로 끌어들이기 위해 북한에 우호적인 정책을 펼쳤고 북한도 실리를 챙길 수 있었다. 그러나 1980년대 중반 이후, 중소 관계가 개선되고, 두 나라 모두 개혁·개방을 위해 한반도에서 남북이 대립하기보다는 화해하기를 원했다. 중국의 경우 양안관계에 대한 정치적 고려와 맞물려 명목상 ‘하나의 조선’ 정책을 여전히 지지하는 모습을 보였지만, 실제로는 한국과의 관계에 있어 실리를 추구했다.

셋째, 북한이 경제의 침체로 인해 ‘하나의 조선’ 정책을 뒷

받침할만한 역량을 갖추지 못하게 됐다. 북한은 이미 1987년부터 평양을 제외한 거의 모든 지역에서 ‘하루 두 끼 먹기 운동’을 실시할 정도로 식량 부족에 시달리던 상황이었다. 또한 북한은 우리와의 경쟁을 위해 해외에서 무리하게 플랜트를 수입하는 과정에서 상환 능력 이상의 큰 빚더미를 짊어지게 됐다. 베를린 장벽이 무너지는 모습을 목도한 직후인 1990년부터 북한의 태도는 변화했다. 대외적으로는 ‘두 개의 분열 책동에 대한 비난’이 현저히 줄었으며, 대내적으로는 ‘경제 과업의 철저한 관철’을 주장하며 경제 회복에 전념하는 모습을 보였다.

‘하나의 조선’이 구호로는 지속되고 있었지만 수세적이고 방어적인 입장에 선 북한으로서는 대남혁명론을 뒷받침하는 구호라기보다는 ‘민족은 하나다’, ‘하나의 민족’이라는 구호와 함께 민족주의를 강조하는데 비중을 두었다. 북한은 남한에 흡수통일당할 것을 우려하여 공존을 보장받으려 했으며, 결국 단일의식 유엔가입 주장을 버리고 우리와 함께 유엔에 동시 가입하는 길을 택했다. 이로써 북한의 ‘하나의 조선’ 정책은 사실상 무너진 셈이 되었다.

관련 검색어: 6·23 선언, 남북한 유엔 동시가입



## 한민족공동체 통일방안

1989년 9월 11일 노태우 대통령이 발표한 통일방안이다. 통일을 공동체 중심의 개념으로 전환하고 원칙과 과정, 실현절차와 미래상 등을 체계화하였다. 남북정상회담에서 '민족공동체 헌장'을 채택하고 중간과정의 과도적 체제로 남북연합을 구성하자는 것이 특징이다. 남북연합에 각료회의, 평의회, 공동사무처 등 기구를 두고 통합의 기반을 다지며, 평의회가 통일헌법을 마련하면 이에 따라 통일정부를 구성하자는 것이다. 현재까지 우리 정부의 공식 통일방안으로 계승되고 있다.

### 1) 배경

1989년 9월 11일 노태우 대통령은 국회에서의 특별 연설을 통해 대한민국의 새로운 통일방안을 제시했다. 이것이 '한민족공동체 통일방안'인데, 남북 교류협력의 확대를 주요 골자로 하는 1988년 7월의 '7·7 선언'과, 북한과 조건 없는 군축 및 군비통제 협상 용의를 밝힌 같은 해 10월의 유엔총회 연설의 연장선상에 있다.

당시 노태우 정부는 대외적으로 탈냉전이 진행되고 대내적으로 민주화의 진전과 올림픽의 성공적 개최로 국민적 자신감이 고양되는 가운데 남북관계의 새로운 발전에 대한 기대감에 부응하여 통일에 대한 비전과 과정을 새롭게 제시하고자 했다.

이에 따라 과거 정치와 이념을 바탕으로 한 국가 중심의

통일 개념을 공동체 중심의 개념으로 전환하고 원칙과 과정, 실현절차와 미래상 등을 체계화하였다. 이 방안은 국민들의 의견을 수렴하는 절차를 거쳤고 당시 여소야대의 정국상황에서 국회의 찬성도 얻었다.

### 2) 내용 및 경과

한민족공동체 통일방안은 먼저 통일의 원칙으로 자주, 평화, 민주를 제시하였다. 통일의 과정은 중간과정의 과도적 통일체제로서 남북연합을 구성하여 남북 간의 개방과 교류협력을 실현하고 민족사회의 동질화와 통합의 기반을 다져나가는 것이다.

남북연합에는 최고 의사결정기구로서 '남북정상회의'를 두고, 쌍방 정부 대표로 구성된 '남북각료회의'와 남북 국회의원으로 구성되는 '남북평의회'를 설치하며, 이 기구들을 지원하고 합의사항 실행을 담당하는 공동사무처를 둔다. 또한 서울과 평양에는 각기 상주 연락대표부를 파견한다.

남북평의회는 경우, 쌍방을 대표하는 동수의 남북 국회의원으로 구성하며 통일헌법안을 기초하고 통일국가 건설에 따르는 구체적 절차를 논의한다. 통일헌법안이 마련되면 이를 민주적 절차와 방법을 거쳐 확정·공포한 뒤, 이 헌법이 정하는

바에 따라 통일 국회와 통일 정부를 구성하여 하나의 통일된 민족국가를 완성하자는 것이다.

이러한 과정을 밟기 위하여 남북대화를 추진하고 신뢰를 회복해 나가는 가운데 남북정상회담을 개최하여 평화와 통일을 위한 기본방향과 남북연합의 설치와 운영에 관한 사항을 담은 ‘민족공동체 헌장’을 채택한다. 그리고 통일국가의 미래상으로 자유와 인권, 행복이 보장되는 민주주의 국가건설을 제시하고 있다.

이 통일방안의 가장 큰 특징은 민족통일을 통해 국가통일로 나아가자는 것과 이를 위해 중간단계를 설정하자는 것이다. 말하자면 남과 북에 서로 다른 체제가 있다는 분단 현실을 인정한 바탕 위에서 공존공영하면서 민족 공동 생활권을 형성해 나가고, 여건이 성숙되면 민족 전체의 의사에 따라 정치적 통합을 이루자는 것이다.

한민족공동체 통일방안에 대해 북한은 각 정당 단체들에서 여러 가지 방안이 제시되고 있는데 우리 정부가 내놓은 방안도 그 중의 하나일 뿐이라고 무시했다. 또한 “통일 문제를 전국적인 범위에서 하나의 제도를 수립하는 문제로 보고, 복잡한 단계를 설정하는 것은 비현실적이며, 사실상 통일을 바라지 않은 것”이라고 평가절하하며 연방제 통일방안 주장을 되풀이하였다.

이후 호칭이나 내용면에서 일부 수정이 가해지기는 했지만 한민족공동체 통일방안의 기본적인 개념이나 접근방법은 현재까지 대한민국의 통일방안으로서 일관성과 연속성을 유지하고 있다. 즉, 한민족공동체 통일방안은 김영삼 정부에 의해 민족공동체 통일방안으로 보완 발전되었으며, 민족공동체 통일방안은 오늘에 이르기까지 우리 정부의 공식 통일방안으로 계승되어 오고 있다.

관련 검색어: 민족공동체 통일방안, 7·7 선언, 고려민주연방공화국 창립방안, 6·15 남북공동선언

## 한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언

1991년 9월 미국의 부시 대통령이 전 세계에 배치된 전술핵무기의 철수 및 폐기를 선언했다. 이와 연동하여 노태우 대통령은 그 해 11월 8일 '한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언'을 함으로써 북한이 핵무기 개발을 포기하고 국제핵사찰을 받아들일도록 선제적 조치를 취했다. 이 선언은 핵무기 포기는 물론 핵연료 재처리 및 핵농축 시설 불보유도 포함되어 있어, 핵주권을 상실하는 결과가 초래되었다는 문제 제기도 있다.

### 1) 배경

1991년 9월 27일(한국 시각 9월 28일) 미국의 부시 대통령은 옛 소련 지역에 분산 배치된 소련 핵무기의 확산을 방지하기 위해 전 세계에 배치된 전술핵무기에 대한 철수 및 폐기를 선언하고, 소련도 이에 상응하는 조치를 취할 것을 요구했다.

그 대상에는 한국에 배치된 전술핵도 포함되어 있었으며, 미국이 그때까지 '확인도 부인도 하지 않았던' 한국 내 전술핵을 철수시키기 시작했다. 노태우 대통령은 같은 해 11월 8일, 당시 핵비확산조약에 가입하고서도 핵물질과 시설에 대한 국제 핵사찰 요구에 응하지 않고 있던 북한에 대해 핵무기 개발을 포기하고 국제 핵사찰 요구를 받아들일게 할 의도로 선제적인 조치를 취했다. 이것이 바로 '한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언'이다.

### 2) 내용 및 경과

미국이 선제적으로 전세계 전술핵의 철수를 발표한 주요 이유는 같은 해 8월 반 고르바초프 쿠데타가 발생한 것이 직접 계기가 됐다. 고르바초프의 실각으로 소련 지역에 광범위하게 흩어진 핵무기 비축분에 대한 소련의 통제력이 약화될 수 있었기 때문이다. 아울러 미국으로서는 전술핵 철수가 자국의 세계 안보시스템에 크게 부담이 되지 않는다고 판단했다.

미국의 전술핵 철수 발표가 있기 직전인 1991년 9월 24일 제 46차 유엔총회 기조연설에서 노태우 대통령은 군사적 신뢰구축을 바탕으로 실질적인 군비감축을 하자고 제안하고, 북한이 핵무기 개발을 포기할 경우 재래식 전력의 감축뿐만 아니라 한반도 핵 문제에 대해서도 남북한 간 협의를 추진할 용의가 있다고 밝혔다.

이어서 같은 해 11월 8일, 노태우 대통령은 다시 '한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언'을 통해 이른바 '한반도 비핵 5원칙'을 내놓았다.

그 핵심 내용은 첫째, 핵에너지를 평화적 목적을 위해서만 사용하며, 핵무기를 제조, 보유, 저장, 배비, 사용하지 않는다는 것이다.

둘째, 핵확산방지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 핵안전조치협정을 준수하여 핵시설과 핵물질에 대해 철저

한 사찰을 받을 것이며, 핵연료 재처리 및 핵농축 시설을 보유하지 않는다고 천명했다.

셋째, 북한도 이에 상응한 조치를 취하여 핵안전조치협정에 조속히 서명하고, 핵재처리 및 농축시설의 보유를 포기하며, 고위급회담을 통해 핵문제를 포함한 군사안보 문제를 협의·해결해 나가자고 제안했다.

### 3) 결과

‘한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언’은 북한을 압박하여 핵안전조치협정을 조속히 체결하여 국제 핵사찰을 받아들일 것을 촉구하는 의미가 있었다. 또한, 날로 심각해져 가는 북한의 핵개발 의혹에 대한 국제사회의 관심을 제고시키는 측면도 있었다.

‘한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언’은 미국, 일본, 중국, 소련 등 모든 주변국들로부터 환영을 받았으며, 궁극적으로는 남북 간의 한반도 비핵화 공동선언으로 이어졌다.

다만 핵 주기의 완성을 위해 필수적인 재처리시설을 너무 일찍 포기함으로써 핵주권을 상실하는 결과를 가져오지 않았느냐는 문제가 제기되기도 하였다.

관련 검색어: 핵비확산조약(NPT), 국제원자력기구(AEA), 핵부재 선언, 한반도의 비핵화에 관한 공동선언

## 한반도 신뢰프로세스

박근혜 정부가 제시한 새로운 대북정책으로, 남북관계가 화해와 대결 국면을 반복하지 않고 지속적으로 발전해 나갈 수 있도록 신뢰를 형성하는데 초점을 맞추겠다는 것이다. ‘한반도 신뢰프로세스’의 목표는 남북관계의 발전과 한반도 평화정착, 그리고 평화통일의 기반을 구축해 나가는 것이다. 그 추진원칙은 균형 있는 접근, 진화하는 대북정책, 국제사회와의 협력 3가지이다. 또한 특정한 안보, 합의의 존중과 이행, 북한의 올바른 선택을 위한 여건 조성, 국민과 국제사회의 신뢰 이 네 가지를 정책 추진의 기초로 삼고 있다. 특히 기존 정책의 한계를 극복하고 통합적으로 접근하여 남북갈등을 해소하고 대북정책의 일관성을 도모하고자 했다.

### 1) 배경

박근혜 정부는 새로운 대북정책으로 남북 간 신뢰형성을 핵심으로 하는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 제시하였다. 즉, 모든 대북정책의 수단들을 남북 간 신뢰를 증진하는데 초점을 맞추겠다는 것이다. 그 배경을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 남북관계의 후퇴를 차단하고 지속적인 발전의 동력을 확보하기 위해서이다. 남북 간에는 그동안 620여 차례의 회담을 하였고, 7.4남북공동성명, 남북기본합의서, 6.15 공동선언을 비롯하여 233건의 합의서와 공동보도문이 산생되었지만, 남북관계는 아직도 제자리걸음을 하고 있다. 화해와 협력의 분위기가 주류를 이루는가 하면, 어느새 군사적 긴장이 조성되고 남북관계가 악화되는 양상을 반복해왔다. 그 근본원인은 남북 간 신뢰의 부재에 있다. 물론 분단 70년을 넘기며 굳어진 불

신과 대결의 구조를 깨트리는 일이 결코 쉽지않은 않다. 그럼에도 불구하고 남북 간에는 신뢰를 토대로 해야 대화든, 교류협력이든 의미가 있고 진정한 남북관계 발전을 이루어 나갈 수 있기 때문에 신뢰의 회복으로부터 시작되어야만 한다. 역사적 경험에서 보듯이 남북 간에 신뢰가 없는 상황에서는 남북관계를 제대로 진전시킬 수 없고, 진전된다고 해도 곧바로 사상누각이 되어버린다.

‘한반도 신뢰프로세스’는 남북관계의 수준과 향후 발전방향을 결정짓는 것은 신뢰 그 자체라고 보았다. 신뢰의 수준이 높은 단계로 구조화되어 있다면 남북 간 현안문제를 풀어가는데 있어 그 절차적 비용과 시간을 훨씬 줄일 수 있기 때문에 신뢰는 남북관계에서의 무형의 인프라인 것이다. 따라서 시간이 걸리더라도 신뢰의 토대를 다지면서 한걸음씩 진전시켜 나가 남북관계가 역류하거나 후퇴하지 않도록 하는 것이 중요하다.

둘째, 대북정책의 일관성과 안정성을 확보하려는 것이다. 역대 정부는 새로 출범할 때마다 대북정책을 전면적으로 수정하고 새로운 대북정책을 내놓았다. 이전의 성과는 부정되고 기본방향 자체가 연속성을 잃었기 때문에 남북관계는 일정 기간 탐색단계를 거쳐 원점에서 다시 시작되곤 하였다. 특히 역대 정부는 대화와 교류 중심의 포용정책을 추진하기도 하였고, 원칙 중심의 압박정책을 추진하기도 하였다. 그러나 두 정책 모두 북

한의 의미 있는 변화를 이끌어내지 못했으며, 핵개발과 군사적 도발을 막는데 한계가 있었다.

‘한반도 신뢰프로세스’는 이러한 기존 대북정책의 한계를 극복하고 이분법적 선택에서 벗어나 통합적으로 접근하고자 했다. 물론 기존 정책의 장점들은 수용하였다. 이렇게 정치적 시각을 배제하고 가치중립적인 신뢰를 키워드로 등장시킴으로써 대북정책을 둘러싼 남남갈등을 해소하고 국민의 신뢰와 공감대를 바탕으로 대북정책을 추진하게 되었다.

셋째, 동북아 질서의 급변과 안보환경의 불확실성에 대처하고자 한 것이다. 최근 동북아는 미중 간의 새로운 관계 설정과 일본의 우경화, 북한의 핵문제 등이 겹쳐 역동적인 변화를 겪고 있다. 특히 북한의 체제 불안정을 유발하는 요인들이 증가하고 한반도에 군사적 긴장조성이 계속되고 있어 우리의 안보환경에 부정적 영향을 미치고 있다.

북한 핵문제는 그동안 한반도는 물론 세계 평화에 지속적인 위협이 되어 왔으며, 이제는 도발·타협·보상·도발이라는 악순환의 고리를 끊는 보다 근본적인 문제해결 노력이 필요해졌다.

‘한반도 신뢰프로세스’는 이러한 점을 감안하여 남북 간 신뢰의 형성으로 출발하여 한반도의 평화와 안정을 적극적으로 확보하고자 한 것이다. 이를 위해서는 국제사회와 신뢰를 기

반으로 한 협력이 필수적이라는 점에서 ‘동북아 평화협력 구상’  
과도 연계가 된다.

## 2) 주요 내용

### 〈목표〉

‘한반도 신뢰프로세스’의 목표는 남북관계의 발전과 한반  
도 평화정착, 그리고 평화통일의 기반을 구축해 나가는 것이다.

남북관계 발전은 상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북  
관계의 정립을 말한다. 호혜적인 교류협력을 통해 상호 공동이익을  
확대하고 나아가 경제공동체와 사회문화공동체의 건설을 추구한다.

한반도 평화정착은 남북협력과 국제협력의 균형을 통해  
비핵화를 달성하고 남북 간 정치군사적 신뢰를 증진시킴으로써  
지속가능한 평화를 정착시켜 나가는 것을 말한다.

통일기반 구축은 내부적으로는 통일을 주도적으로 이끌어  
나가고 실질적으로 대비할 수 있도록 우리 사회의 역량을 확  
충하며, 대외적으로는 국제사회와의 협력을 통해 통일과정을  
이루어 나가는 것을 말한다.

### 〈추진 원칙〉

‘한반도 신뢰프로세스’는 균형 있는 접근, 진화하는 대북  
정책, 국제사회와의 협력 3가지를 추진원칙으로 삼고 있다. ‘균  
형 있는 접근’은 안보와 교류협력 간, 남북협력과 국제공조 간의  
균형을 바탕으로 정책을 추진해 나가는 것을 의미한다.

‘진화하는 대북정책’은 북한의 올바른 선택을 유도하고 남  
북 간 공동발전을 구현하는 방향으로 대북정책을 지속적으로  
보완·발전시켜 나가겠다는 것이다. 유연하고 적실성 있는 정책  
을 추진하면서 한반도 상황을 능동적으로 관리해 나가고자 하  
는 것이다.

‘국제사회와의 협력’은 한반도 문제가 동북아 평화와 밀  
접하게 연관되어 있어 국제사회와 긴밀히 협력하면서 한반도  
문제 해결과 동북아 평화협력 증진이 선순환 되도록 하겠  
다는 것이다.

### 〈추진 기초〉

‘한반도 신뢰프로세스’는 튼튼한 안보, 합의의 존중과 이  
행, 북한의 올바른 선택을 위한 여건 조성, 국민과 국제사회의  
신뢰 이 네 가지를 정책 추진의 기초로 내세우고 있다.

첫째, 튼튼한 안보에 기초하여 정책을 추진한다는 것이  
다. 강력한 억지력을 토대로 북한이 도발하지 못하도록 하고,

만일 북한이 도발을 감행하면 응분의 대가를 치르도록 단호히 대응하는 한편, 대화채널을 유지하고 교류협력을 통한 남북관계 개선 노력은 지속해 나간다는 입장이다.

둘째, 합의를 존중하고 이행하여 신뢰를 축적해 나간다는 것이다. 합의를 해도 지켜지지 않으면 신뢰가 싹틀 수 없다. 신뢰의 수준에 맞고 실천이 가능한 것을 합의하되, 합의된 것은 반드시 이행하도록 해 신뢰를 한 단계 더 증진시켜 나가자는 것이다.

셋째, 북한이 올바른 선택을 할 수 있도록 여건을 조성해 나가겠다는 것이다. 북한이 핵을 포기하고 국제규범과 의무를 준수하도록 다각적인 협상의 장을 주도해 나가는 한편, 남북 간에 대화와 교류협력을 통해 북한이 보다 유연한 태도로 변화할 수 있는 명분과 실익을 제공할 필요가 있다는 점도 고려하고 있다.

넷째, 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반하여 정책을 추진한다는 것이다. 시민사회로부터의 의견 수렴과 투명한 정보 공개에 기반한 정책 추진을 통해 국민적 공감대를 강화하고 아울러 국제사회와의 긴밀한 협력을 통해 정책의 실효성과 북한의 수용성을 제고해 나가려는 것이다.

관련 검색어: 동북아평화협력 구상, 드레스덴 구상

## 한반도 신 평화구상

2009년 8월 15일 이명박 대통령이 제시한 한반도 평화 실현을 위한 포괄적 구상이다. 북한의 완전한 비핵화 실현, 핵포기를 결심하면 경제발전 위한 국제협력 프로그램 제공, 남북경제공동체 실현을 위한 남북고위급회의, 경제·교육·재정·인프라·생활향상 등 5대 프로젝트 추진, 재래식 무기의 감축문제 논의를 주요내용으로 하고 있다. 핵문제 해결과 남북경제협력의 지속적 발전, 군사적 신뢰구축과 군비감축의 선순환적 추진을 의도하고 있다.

‘한반도 신 평화구상’은 이명박 대통령이 2009년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 밝힌 것이다. 한반도 평화 실현을 위한 포괄적 구상이자 한반도 문제 해결을 위한 근원적 처방을 제시한 것으로서 비핵·개방을 근간으로 하고 있다. ‘한반도 신 평화구상’은 한반도 평화를 근원적으로 위협해온 북한의 핵을 폐기하고, 재래식 무기를 감축하여 상호 신뢰를 구축해 나가는 한편, 북한이 핵 포기 결심을 보여준다면 우리는 북한의 경제발전을 위해 적극 지원하며, 국제사회의 협력을 이끌어내는 데도 앞장선다는 것이다.

이명박 대통령이 밝힌 ‘한반도 신 평화구상’의 주요내용은 다음과 같다.

첫째는 북한의 완전한 비핵화를 실현하는 것이다. 둘째는 북한이 핵포기를 결심할 경우 경제발전을 위한 국제협력 프로그램을 실현한다는 것이다. 셋째는 남북경제공동체 실현을 위

한 남북고위급회의의 설치이다. 넷째는 경제·교육·재정·인프라·생활향상 등 대북 5대 프로젝트의 추진이다. 다섯째는 남북 간 재래식 무기의 감축문제에 대한 논의를 시작하는 것이다.

이처럼 ‘한반도 신 평화구상’은 북한의 핵 포기 결단을 유도하고, 남북 간 정치군사적 신뢰를 구축하며 함께 번영할 수 있는 길을 제시하고 있다. ‘비핵·개방·3000’ 구상에서 필요조건으로 밝힌 바 있는 북한의 핵 포기를 다시 한 번 강조하면서 북한경제 발전을 위한 구체적인 지원방안을 제시하고 있는 것이다. 남북경협을 보다 안정적으로 뒷받침할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 장기적으로는 북한경제를 국제경제체제에 편입 시킴으로써 지속적인 발전을 가능케 한다는 구상이다.

‘한반도 신 평화구상’의 또 하나 특징은 남북 간의 재래식 군비감축을 제안하였다는 것이다. 핵무기와 함께 한반도 평화구축에 또 하나 큰 장애물인 재래식 군비 감축을 제안함으로써 군축 문제를 남북대화의 공식 의제화한 것이다. 남과 북이 불과 4km 사이에 엄청난 중화기와 병력으로 서로에게 총부리를 겨누고 있는 상태에서 실질적인 화해와 협력을 이룰 수 없으며, 무기와 병력을 줄이면 진정한 평화로 나아갈 수 있을 뿐만 아니라 함께 경제를 일으키는데도 도움이 될 것이라는 판단을 담고 있다.

이렇듯 ‘한반도 신 평화구상’은 북한 핵문제 해결과 남북

경제협력의 지속 가능한 발전, 군사적 신뢰구축과 군비감축의 선순환적 추진을 통해 남북 간 상생·공영을 실현해 나간다는 포괄적 접근 전략이라고 할 수 있다. 이명박 대통령은 이 구상을 발판으로 9월 21일 미국 외교협회 연설을 통해 ‘그랜드 바겐’을 제시하였다.

관련 검색어: 비핵·개방·3000, 그랜드 바겐



## 한반도 에너지개발기구(KEDO)

미·북 제네바 기본합의에 따라 북한에 제공하기로 한 경수로를 건설하기 위해 설립된 국제 컨소시엄을 말한다. KEDO는 한·미·일 3국이 중심이 되어 1995년 3월 9일 설립하였으며, 총회와 집행이사회, 사무국으로 구성되었다. 사무국은 뉴욕에 두고 북한 금호지역에 연락대표를 파견했다. 2차 핵위기로 2006년 5월 31일 경수로 건설 사업이 종료되면서 KEDO 사무국도 2007년 5월 말 사실상 해체되었다.

### 1) 개요

한반도 에너지개발기구(The Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)는 미국과 북한 간 체결된 미·북 제네바 기본합의('94.10.21)에 따라, 북한이 핵무기 개발에 사용한 것으로 추정되는 흑연감속형 원자로 2기를 동결하는 대가로 미국이 제공하기로 한 1,000MWe급 경수로 2기를 건설하기 위해 설립된 국제 컨소시엄을 말한다.

KEDO는 북한에 대한 한국표준형 경수로 지원 및 자금 조달을 추진하기 위해 한·미·일 3국이 KEDO의 설립에 관한 협정에 합의함으로써 1995년 3월 9일 설립하였다. 경수로 제공 외에도 경수로 1호기 완성 때까지 매년 대체 에너지로 중유(HFO; Heavy Fuel Oil) 50만 톤을 제공하는 것과 북한의 폐연료봉 처리, 기존 핵시설 해체 등이 주 임무였다.

KEDO의 조직은 회원국 대표들로 구성되는 총회와 한국·미국·일본 등 원회원국 대표와 기타 회원국(EU) 대표 1인으로 구성된 집행이사회, 사무총장 1명·사무차장 2인을 두는 사무국, 그 외에 경수로 기술자문과 법률자문을 맡는 자문위원회로 구성되었다. KEDO 사무국은 뉴욕에 설치되었으며 경수로 공사 현장인 북한 신포(금호)지구에 연락대표를 파견했다.

KEDO 회원국은 원회원국인 한·미·일과 집행이사국으로 새로이 참여한 EU외에도 핀란드, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 인도네시아, 칠레, 아르헨티나, 폴란드 우즈베키스탄 등 9개국이 일반 회원국으로 참여했으며 그 외 영국, 싱가포르, 네덜란드, 태국 등 20여 개 국가들이 KEDO에 기여금을 납부하는 방식으로 KEDO의 활동에 지지와 관심을 표명하였다.

2차 북한 핵위기로 2006년 5월 31일 대북 경수로 건설 사업이 공식 종료되면서 KEDO 사무국도 2007년 5월 말 사실상 해체되었다. 다만, 해체 이후에도 KEDO 사무국 사무총장 대행을 대표로 하는 1인 사무실을 유지하면서 청산절차의 관리와 후속조치 등 잔여업무를 수행하고 있으며 KEDO의 법인격도 유지되고 있다.

## 2) KEDO의 활동과 해체

KEDO의 활동은 크게 ① 경수로사업 추진을 위한 자금 조달 및 집행, ② 경수로 사업 관련 북한과의 협의 및 의정서 체결, ③ 미국 측의 대체 에너지 제공 집행, ④ 경수로사업 관련 집행이사국 간 의견 조율 등으로 나뉘볼 수 있다. KEDO의 의사결정과 집행은 집행이사회를 중심으로 이루어졌으며, 집행이사회는 집행이사회 대표들의 전원합의제 방식을 원칙으로 하되 전원합의가 이루어지지 못할 경우 다수결로 정하도록 하였다.

자금 조달과 관련해서 KEDO는 1998년 11월 9일 집행이사회를 통해 경수로 건설 예상 사업비를 미화 46억 달러(환율 : 1달러 1,100원, 물가상승률 연2.1%)로 하는 '재원분담결의'를 채택·서명하였다. 우리 정부는 실제 공사비의 70%(예상 사업비 46억 달러 기준 32.2억 달러, 3조 5,420억 원)를 원화로 부담하기로 했으며, 일본은 1,165억 엔(10억 달러 상당)을 엔화로 기여하기로 했다. 미국은 중유 비용과 KEDO의 여타 소요재원을 조달하는데 노력하고, 집행이사국들의 기여액이 부족할 경우 부족분 조달에 있어 지도적인 역할을 수행하기로 하였으며, EU는 약 8,300만 달러를 부담하기로 했다.

KEDO는 북한과 경수로사업 추진에 필요한 의정서를 체

결, 시행했다. 공사 착공이후 KEDO와 북한은 2002년 10월 2차 북한 핵위기가 대두될 때까지 「특권면제 및 영사보호 의정서」, 「통행의정서」, 「통신 의정서」, 「훈련의정서」와 「품질보장 및 보증의정서」 등 「경수로공급협정」 이행을 위한 13개의 의정서 중 8개 의정서를 체결·발효시켰다. 또한 KEDO와 북한은 수차례의 각종 전문가 회의를 개최하고 여객선·바지선 운항, 통신망 운용, 직항공로 개설·운용 등을 합의·시행하였다. KEDO가 북한과 체결한 의정서들과 협의 과정에 우리 측이 준비한 자료들은 남북경제협력과 관련한 합의서 체결에 기초자료로 활용되었다.

2002년 2차 북한 핵위기가 불거진 후, 미국이 그해 12월 북한의 핵개발 의혹을 이유로 대북 중유공급을 중단하고 북한이 이에 반발하면서 KEDO의 활동은 크게 위축되기 시작했다. 결국 2003년 12월 KEDO는 대북 경수로 사업을 중단하기로 결의해 2년 여간 공사가 멈춘 상태로 있다가 2005년 11월 22일 경수로 건설을 완전히 중단하기로 최종 결정했다. 그리고 2006년 1월, 북한 금호지구에 남아 있던 잔류인력(57명) 전원이 현지에서 모두 철수함으로써, 북한 신포 경수로 건설사업이 사실상 완전 종료되었다.

KEDO 집행이사회는 2006년 5월 31일 대북 경수로사업의 공식종료를 결정하면서, 2007년 4월 말을 목표시한으로

KEDO 사무국 해체를 추진하기로 하고, 향후 대북손실보상 청구권 유지·행사의 필요성, 금호부지 내 자산에 대한 소유권 유지 문제 등을 고려하여 KEDO의 법인격은 당분간 유지한다는 원칙에 합의하였다. 2006년 12월 12일 북한 신포의 금호지구 경수로 사업에 대한 '사업종료이행협약(TA)'이 발효됨에 따라 동 사업의 공식종료 선언과 아울러 청산작업에 들어가게 되었다. 관련 업체들의 클레임 해결 등이 해결되면서 KEDO 뉴욕사무국도 2007년 5월말 문을 닫았으며, 이후 뉴욕인근에 1인 연락사무소를 5년간 운영하며 집행이사국 사이의 연락업무를 담당토록 결정했다.

1997년 8월 사업 착공 이후 사업이 중단되기 전인 2003년 11월 말까지 경수로 사업은 시공 21.6%, 종합설계 62.3%, 각종 기자재 제작·구매 43.2% 등 약 34.5%의 진척도를 보였다. 사업비는 집행이사국 간 '자원분담결의'에 따라 조달하여, 2005년 12월 말까지 총 미화 15억 7천5백만 달러(한국 11억 4천6백만 달러, 일본 4억 천백만 달러, EU 1천800만 달러)를 투입하였다.

관련 검색어: 대북 경수로 건설사업 지원, 미·북 제네바 합의, 북한 핵 위기

## 한반도의 비핵화에 관한 공동선언

1991년 12월 우리측이 핵부재선언을 함에 따라 남북 간 실무접촉을 통해 '비핵화 공동선언'을 타결하였다. 합의된 내용은 1992년 1월 20일 쌍방 총리들이 서명하고 2월 19일자로 발효되었다. 전문과 6개 조문으로 되어 있으며, 핵재처리 시설 및 우라늄 농축시설 불보유도 규정하였다. 이어 북한이 국제핵사찰을 받아들이고 남북핵통제공동위원회가 가동됨으로써 핵문제 해결의 가닥을 잡았으나, 1993년 3월 1차 핵위기로 '비핵화 공동선언'이 파기되는 결과가 초래되었다.

### 1) 배경

남과 북이 남북고위급회담을 통해 탈냉전 시대 남북관계를 새롭게 규율하기 위한 남북기본합의서 타결을 모색해 나가고 있을 무렵인 1991년과 1992년 사이, 남북기본합의서 문제 못지않게 중대한 또 하나의 사안이 굴러가고 있었다. 바로 북한 핵 활동 의혹을 풀기 위한 북한 내 핵시설 사찰과 관련된 국제적 요구였다. 북한은 이에 대해 남한 내의 핵 철수, 팀스피리트 군사훈련 중단, 비핵지대화 창설 등으로 맞섰다.

그러나 1991년 11월, 남한 내 전술핵의 철수가 공표되고 12월 18일 '핵부재선언'이 발표되면서 북한도 비핵화에 대한 국제 사회의 요구에 부응하지 않을 수 없었다. 또한 북한은 비핵화를 선언하고 국제핵사찰을 받아들임으로써 미·북관계를 개선하는 발판으로 삼으려 했다. 이러한 배경 하에 북한은 1992년

1월 20일 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언(비핵화 공동선언)’에 서명하였다.

## 2) 내용 및 경과

1991년 여름과 가을 사이, 한국과 미국은 남한 내에 배치된 전술핵의 철수 문제와 관련하여 협상을 벌이고 있었다. 1991년 8월 7~8일, 김종희 당시 청와대 안보수석은 하와이에서 미국의 당시 국방차관 폴 월포위츠와 회동했다. 이 때 월포위츠는 김종희에 남한 배치 전술핵 철수를 최종 통보했다. 부시 대통령은 같은 해 9월 27일(한국 시각 9월 28일), 남한 내의 전술핵 철수를 공식 발표했다. 같은 해 12월 5차 남북고위급회담에서 남북기본합의서가 서명된 직후인 12월 18일, 노태우 대통령은 ‘대한민국 어디에도 어떤 형태로든 핵무기는 더 이상 존재하지 않는다’라고 ‘핵부재 선언’을 했다.

이어 남북 간에 핵문제를 협의하기 위한 실무대표접촉이 1991년 12월 26일부터 31일까지 판문점에서 열렸다. 여기서 북한은 그동안 주장해 오던 비핵지대화 주장을 접고, 우리 측의 비핵화 선언에 응하게 되었으며, 합의된 내용을 이듬해 1992년 1월 20일 남한의 정원식 총리와 북한의 연형묵 총리가 서명하고 남북고위급회담 6차 회담에서 2월 19일자로 발효시켰다.

비핵화 공동선언은 전문과 6개 조문으로 구성되어 있다.

제1조에서는 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 않겠다고 선언했다. 제2조에서는 핵 에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다고 천명했다. 제3조에서는 핵 재처리 시설 및 우라늄 농축시설을 보유하지 않는다고 약속했다. 제4조는 한반도 비핵화 검증을 위해 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상에 대해 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰한다는 것이다. 제5조와 제6조는 각각 남북핵통제공동위원회의 구성·운영과 공동선언의 효력 발생에 대해 명기했다.

이와 별도로 남북기본합의서의 제1장 남북화해를 위한 부속합의서 제18조에도 이를 성실히 이행, 준수한다는 것을 다시 한 번 규정하였다.

## 3) 결과

이렇게 채택된 비핵화 공동선언은 6차 남북고위급회담에서 기본합의서와 함께 효력을 발생하게 되었다. 이에 앞서 1992년 1월 30일, 북한은 우리와 미국의 요구대로 핵안전조치협정에 서명을 마치고, 북한 핵 시설에 대해 국제사찰을 받아들일겠다고 함으로써 당시로서는 핵 문제에도 해결의 가닥을 잡을 수 있

었다. 또한 남북 간에는 핵통제공동위원회가 가동되어 사찰대상 선정, 사찰 절차와 방법을 담은 규정을 채택하기 위한 협의에 들어갔다.

그러나 비핵화 공동선언에도 불구하고 핵문제는 곧 견잡을 수 없는 수렁으로 빠져들었다. 국제원자력기구(IAEA)가 임시 핵 사찰을 실시한 결과로 영변의 2개 의혹 시설에 대한 추가 사찰을 요구하였으나 북한이 이를 거부하고 1993년 3월 핵비확산조약(NPT) 탈퇴를 선언함으로써 1차 핵위기가 발생하였다.

비핵화 공동선언은 북한이 이를 파기함으로써 선언에 그치고 있지만 핵문제 해결을 위해 북한에게 그 이행과 준수를 요구하는 명백한 준거가 되고 있으며, 유엔 등 국제사회의 대북 규탄 및 제재 결의 시에도 중요한 근거로 되고 있다.

관련 검색어: 비핵·평화지대 창설, 한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언, 핵부재 선언, 북한 핵 위기

## 한반도 통일미래센터

청소년의 통일에 대한 관심 제고, 체험 중심 교육프로그램에 대한 수요, 남북 간 교류행사의 체계적 지원 등을 위해 경기도 연천군 전곡읍에 건립한 통일교육 및 교류협력 지원 시설이다. 2012년 착공하여 2014년 개관식을 거행하였다. 운영센터 및 연수관, 체험관, 체육관, 생활관, 야영장 등을 갖추고 있다. 특히 젊은 세대들이 통일 미래의 모습을 직접 체험케 함으로써 통일한국에 대한 기대를 확산하고 통일에 대한 부정적 시각을 탈피케 하여 확고한 의지를 갖고 통일미래를 열어나갈 수 있도록 리더십을 함양해 나가는 것을 핵심 기능으로 하고 있다.

### 1) 건립 배경

그동안 통일미래세대인 청소년의 통일에 대한 무관심과 부정적 인식이 높아지고 있어 심각한 우려를 낳아 왔다. 또한 사회 전반적으로 강의식 교육보다는 현장 견학 등 체험을 중심으로 한 다양한 프로그램에 대한 수요가 크게 늘어났다. 이러한 현실을 감안함과 함께 증대하는 남북 간 교류행사를 전문적이고 체계적으로 지원하는 시설에 대한 필요성에도 대처하기 위해 다목적 기능을 수행할 수 있는 기구를 설립하는 것이 바람직하다는 의견들이 많이 제기되었다.

이에 따라 2008년 6월 '비무장지대의 평화적 이용'이라는 국정과제의 실천사업으로 한반도통일미래센터 건립이 추진되었다. 이 시설은 다양한 분야 전문가들의 자문을 거쳐 경기도 연천군 전곡읍 부근에 부지를 마련하고 2012년 11월 착공을 하

였다. 임진강과 한탄강이 합쳐지는 지역의 특성을 고려하여 남북이 두 손을 맞잡고 하나로 아우르는 평화의 장을 형상화하는 것을 설계의 기본개념으로 삼았다. 총공사비 493억원을 투입하여 2014년 9월 4일 준공한 후, 내부 운영체계를 갖추고 각종 내부 시설과 프로그램을 준비하여 11월 12일 개관식을 거행함으로써 본격적인 가동에 들어갔다.

## 2) 시설 및 기능

한반도통일미래센터는 경기도 연천군 전곡읍 남계로 408번지에 위치하고 있으며, 부지 264,062, 연면적 15,143, 최대 수용인원 520명 규모이다. 센터의 세부시설로는 운영센터 및 연수관, 체험관, 체육관 및 식당, 생활관, 가족빌리지, 야외무대와 야영장 등을 갖추고 있다. 특히 문화·관광·물류·자원 등 미래 통일한국의 다양한 영역을 직접 체험해보는 통일미래체험관은 핵심 시설이다.

한반도통일미래센터는 통일된 한반도의 미래에 대한 국내외 공감대 확산을 통해 남북 간의 화해와 동북아의 평화에 기여한다는 목적 아래 다음과 같은 기능을 수행하고 있다.

첫째, 통일 미래의 모습을 직접 체험케 함으로써 통일한국에 대한 기대를 확산하고 통일에 대한 회의적 시각에 변화를

가져오게 함으로써 젊은 세대들이 의지를 갖고 통일미래를 열어나갈 수 있도록 리더십을 함양해 나간다.

둘째, 남북관계 상황에 따라 남북청소년교류, 남북실무회담, 이산가족 상봉행사 등을 실시하는 다목적시설로 운영하여 남북교류행사를 체계적으로 지원한다.

셋째, 세대간 화합을 위한 가족 캠프, 소외계층 초청 등을 통해 통일문제와 관련한 남남갈등을 해소하고 국민통합을 구현하는 공론의 장으로 정착시켜 나간다.

이러한 기능을 효율적으로 수행하기 위해 한반도통일미래센터는 대상에 따라 학교, 단체 위주의 통일체험 연수프로그램과 가족, 소외계층, 재외동포, 외국인 등을 대상으로 한 특화 프로그램을 운영하고 있다. 또한 수요자의 일정 및 요구에 따른 맞춤형 단위 프로그램도 개발해 놓고 있다.

청소년들은 기차를 타고 시간여행을 떠나는 등 첨단 기술을 이용한 다양한 체험을 하면서 통일 이후의 미래를 생생하게 보고 느낄 수 있다. 또한 판문점이나 땅굴, 전망대와 센터 인근의 관광자원을 관람할 수도 있다.

관련 검색어: 통일준비위원회, 통일편익, 유라시아 이니셔티브

## 핵부재 선언

남북기본합의서가 채택된 직후 1991년 12월 18일 노태우 대통령이 “대한민국에는 단 한 개의 핵무기도 없다”고 한 선언으로, 북한의 핵개발 포기에 대한 결단을 촉구하고 국제핵사찰을 받도록 선제조치를 취한 것이다. 이 선언으로 ‘한반도 비핵화 공동선언’이 타결되었으며, 우리측이 1992년도 팀스피리트 군사훈련을 중지하자 북한은 핵안전조치 협정에 서명하고 국제핵사찰을 받아들였다.

1992년 1월의 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」으로 가는 길목에서 우리 정부는 크게 두 가지의 적극적이고 선제적인 조치를 취했다. 그 하나는 1991년 11월 8일의 ‘한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언’으로서, 그 핵심은 한국이 자발적으로 그리고 먼저 북한과 국제사회에 대해 ‘핵을 보유하지 않겠다’고 선언한 것이다.

북한을 비핵화 공동선언의 길로 들어서게 만든 두 번째 조치는 이로부터 약 40일 뒤인 12월 18일에 나왔다. 한마디로 ‘대한민국에는 핵무기가 없다’는 이른바 ‘핵부재 선언’을 통해 북한의 의구심을 해소하는 한편, 북한이 핵사찰 압력에서 빠져나갈 수 있는 길을 차단한 것이다.

노태우 대통령의 ‘핵부재’ 선언 당시 남북 간에는 제5차 남북고위급회담에서 남북기본합의서에 대해 서명이 이뤄진 상황이었다. 우리 정부는 북한이 남북기본합의서를 통해 교류·협

력, 상호 불가침 등 유리한 쪽만 받아들이고 핵문제는 미결 상태로 놔두어 향후에도 핵 개발을 지속할 가능성에 대해 우려했다. 이에 대해 우리 정부는 두 가지 방향에서 대응책을 모색했다. 첫째는 기본합의서의 발효를 핵 문제와 연동시키는 것이었다. 둘째는 북핵 문제의 해결에 대한 북한의 결단을 촉구하기 위해 ‘핵부재 선언’을 하는 것이었다.

노태우 대통령은 ‘선언’의 적절한 시점으로 기본합의서가 서명된 직후로, 그리고 적절한 선언 형식으로는 텔레비전 연설을 택했다. 1991년 12월 18일, 노태우 대통령은 “지금 이 시각 우리나라 어디에도 단 하나의 핵무기도 존재하지 않는다”라고 선언했다. 즉, 미국 핵무기가 모두 철수되어 그 시점에서 대한민국 땅 안에 일체의 핵무기가 없다는 것을 공식적으로 선언한 것이다.

이와 같은 선제적인 조치는 북한이 1991년 12월 말 핵문제 해결을 위한 남북실무대표접촉에 신속하게 응해 ‘비핵화 공동선언’을 타결할 수 있도록 한 촉진제가 되었음은 물론이다.

북한은 이후 우리 측이 1992년도 팀스피리트 한·합동군사훈련을 중지한다고 하자 IAEA 핵 안전조치 협정에 서명하고 국제 핵사찰을 받아들일겠다고 선언했으며, 실제로 1992년 1월 30일에 핵 안전조치 협정에 서명을 마쳤다. 이로써 2월 19일 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언이 함께 발효될 수 있었다.

관련 검색어: 한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언, 한반도의 비핵화에 관한 공동선언, 남북기본합의서

## 핵비확산조약(NPT)

핵 비보유국이 핵무기를 보유하거나 핵 보유국이 비보유국에 핵무기를 양여하는 것을 금지하는 국제조약이다. 1968년 7월에 조인되고 1970년 3월 발효되었다. 핵 비보유국은 핵무기를 개발 또는 제조해서는 안 되며 IAEA와 핵안전조치협정을 맺도록 의무화해 놓았다. 북한은 1985년 NPT에 가입하고도 핵안전조치협정을 맺지 않고 있다가 1992년 1월 서명했다. IAEA가 특별사찰을 요구하자 1993년 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언하여 1차 핵위기가 찾아 왔다.

### 1) 배경

핵비확산조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT)은 핵 비보유국이 핵무기를 보유하거나 핵 보유국이 비보유국에 핵무기를 양여하는 것을 금지하는 국제조약이다. 1968년 7월에 조인되어 1970년 3월 발효되었으며, 궁극적인 목표는 핵 확산의 방지이다. NPT의 주된 특징으로는 다른 국제 규범들과는 달리, 회원국들을 두 부류로 나누고 있다는 것이다. 핵보유국과 비핵보유국이 바로 그것이다.

핵보유국은 1967년 1월 이전 핵폭발을 실시했던 국가로서 미국, 소련(러시아), 영국, 프랑스, 중국 등이 있다. 나머지 모든 회원국은 비핵보유국으로 규정되며, 이 나라들은 핵탄두를 비롯해 핵 폭약(nuclear explosives)의 제조 또는 반입이 금지된다. NPT는 또한 비핵보유국들이 모든 핵 활동에 대

해 IAEA(국제원자력기구)의 안전조치를 수용하는 것을 의무화했다.

바로 이 때문에 핵비확산조약은 비핵보유국들의 ‘핵 기술의 평화적 이용’을 보장하고 있음에도, 핵보유국들이 세계 평화와 인류 파멸을 초래할 ‘핵 전쟁의 방지’를 내세워 핵 독과점 체제와 기득권을 수호하고, 기타 비핵보유국의 핵무기 보유를 봉쇄하기 위한 기구라는 비판적인 시각도 있다.

### 2) 내용 및 경과

NPT는 전문과 11개 조로 구성되어 있다. NPT의 가장 핵심 되는 내용은, 핵보유국은 여하한 경우라도 핵무기나 핵폭발장치, 또는 이에 대한 통제권을 다른 나라에 이전해서는 안 된다는 것이며, 비핵보유국은 여하한 경우라도 핵무기를 개발 또는 제조해서는 안 된다는 것이다. 또 이를 위해 IAEA와 협상하여 핵안전조치협정을 맺도록 의무화해 놓았다.

NPT 하에서 핵보유국은 여하한 경우라도 핵 장비나 물질을 비핵보유국에 수출할 수 없다. 또 NPT 하에서 비핵보유국은 여하한 경우라도 핵 폭약(핵무기 및 평화적 핵폭약)을 제조하거나 반입할 수 없다. 비핵보유국은 이런 의무를 지키는지 검증하기 위해 핵사찰을 포함한 IAEA의 안전조치를 준수해야



할 의무가 있다. 그러나 동시에 NPT는 국가 간 평화적인 핵기술의 교환은 촉진시킬 수 있다고 명시했다. 아울러 핵무기 경쟁을 종식시키고 핵군축을 실현시키기 위한 협상에 성실하게 임할 것을 명시했다. NPT는 조약상의 문제와 관련된 비상한 사태가 조약 당사국의 최고 이익을 위태롭게 했을 경우 90일간의 통보 기간을 거쳐 조약을 탈퇴할 수 있도록 했다.

냉전 시기 NPT에 의한 한반도의 핵확산 방지 노력은 주로 미국과 소련에 의해 행해졌다. 1970년대 초반 박정희 정부가 핵무기 개발을 추진하자 미국의 압력으로 한국이 NPT에 가입한 것은 단적인 예이다. 마찬가지로 1980년대 중반 북한이 영변 원자로의 본격 가동 시대를 눈앞에 두자 소련이 북한을 NPT에 가입하도록 했다.

NPT가 성립될 당시에는 이 조약의 시효는 25년이었다. 그러나 1995년에 열린 NPT 검토회의에서 조약 당사국들은 이 조약의 시효를 무기한, 그리고 무조건 연장하기로 결정했다.

### 3) NPT와 북한

북한 핵문제는 1992년 북한이 핵안전조치협정을 체결하고 IAEA의 사찰 요구를 받아들임으로써 해결되는 듯했으나, IAEA는 북한이 신고한 내용과 실제 임시 사찰 결과가 불일치

한다는 점과 영변 핵시설의 핵폐기물 처리장 두 곳에 대해 의심스럽다는 점을 표시하며 1993년 2월 9일 북한에 특별 사찰을 요구했다. 북한은 IAEA의 특별 사찰 요구를 NPT 상에 보장된 주권 침해라고 주장하며 거부했다.

특별 사찰을 둘러싼 IAEA와 북한의 마찰은 곧 북한의 NPT 탈퇴 선언으로 이어졌다. 북한은 1993년 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언함으로써 1차 북한 핵위기로 치닫게 되었다. 북한은 같은 해 6월에 탈퇴를 유보하였으며, 2003년 1월에 또다시 NPT 탈퇴를 선언하였다. 한편 우리나라는 1975년에 NPT에 가입하였고, 북한은 1985년에 가입하였다.

관련 검색어: 국제원자력기구(IAEA), 핵안전조치협정, 북한 핵 위기

## 핵안전조치협정

IAEA가 핵사찰 기능을 수행하는 근거가 되며 핵비확산조약의 기본 협정이다. 협정을 체결한 나라는 모든 핵관련 현황에 대해 최종 보고서를 제출해야 한다. 북한이 협정을 체결, 발효시키고 최종 보고서를 제출한 것은 1992년 5월이었다. IAEA는 신고 내용을 검증하기 위한 사찰을 진행하여 미신고 핵시설 2개소에 대한 추가사찰을 요구하자 북한 핵문제가 발화되었다.

핵안전조치협정(Safeguard Agreement)이란 국제 핵사찰 기구인 국제원자력기구가 본연의 기능을 행사하는 주요 수단 중의 하나이며, 핵비확산조약(NPT)의 기본 협정이다. 각국의 핵 활동이나 핵 시설의 수준이 상이하므로, 핵안전조치협정의 내용 또한 상이하다. 어느 한 나라가 NPT에 가입하면 180일 이내 핵안전협정 체결을 위한 협상을 IAEA와 시작해야 하고(제3조 4항), 핵안전조치협정은 협상이 개시된 일자로부터 18개월 이내에 발효되어야 하며(제3조 4항), 협정을 체결한 나라는 자국의 모든 핵 관련 현황에 대해 최종 보고서를 작성하여 제출하여야 한다.

북한은 영변 원자로의 본격 가동을 앞두고 있던 1985년 소련의 중용에 따라 NPT에 가입했다. 그러나 북한이 핵안전조치협정을 체결하여 발효시키고 최종 보고서를 제출한 때는 7년이 경과한 1992년 5월이었다.

IAEA 이사회가 NPT에 따른 안전조치의 적용에 대해 북

한과의 협상을 승인한 때는 1991년 9월 12일이었으며, 비엔나에서 핵안전조치협정이 조인된 때는 1992년 1월 30일, 그리고 핵안전조치협정(IFCIRC/403)이 발효된 날은 같은 해 4월 10일이었다.

북한이 맺은 핵안전조치협정은 전문과 모두 98개 조로 이루어져 있다. 이 협정의 핵심 목적은 북한의 영토와 관할권 하의 모든 평화적 핵 활동의 출처와 특수 분열물질에 대해 이와 같은 물질이 핵무기나 다른 핵기폭 장치에 전용되지 않았음을 검증하기 위해 핵안전조치를 북한에 적용한다는 것이다(제2조).

핵안전조치협정은 아울러, 북한이 IAEA측에 관련 정보를 제공할 의무, 북한의 동의를 얻어 IAEA가 사찰관을 지정할 수 있는 권리, 그리고 사찰 활동을 벌일 수 있도록 북한이 필요한 조치를 취해야 할 의무 등을 규정하고 있다.

이어서 핵안전조치협정은 북한이 IAEA측에 제공해야 할, 또는 제공하지 않아도 될 핵 관련 시설이나 물질의 종류와 범위, 또 이를 검증하는 데 필요한 절차 등 세부 사항들을 상세하게 규정해 놓았다. 이중 핵심은 IAEA가 북한의 협조 하에 핵 관련 시설에 사찰관을 파견할 수 있다는 것이다. 더불어 북한은 IAEA에 핵 시설 및 물질의 현황과 변동에 관한 보고서를 정기적으로 제출해야 한다는 것이다.

핵안전조치협정은 북한이 보고서를 제출할 때 보고서의 제출 요령과 보고서 제출시의 기재 요령 외에도 예기치 못한 사

고 또는 상황에서 핵물질을 분실했다고 판단되는 경우 등 특별 보고서를 작성할 의무에 대해 명시해 놓았다.

이 협정 제70조 이하 제86조까지는 정기 사찰(routine inspections)의 목적과 절차, 방법, 사찰의 범위 및 대상, 사찰의 횟수와 기간, 시기, 기준 등에 대한 세부 규정을 담고 있다.

핵안전조치협정에 따라 북한은 1992년 5월 4일 IAEA에 1차 핵목록 보고서(Initial Inventory Report)를 제출했다. 이 보고서에는 안전조치 하에 있는 7개 핵 시설의 핵물질 목록에 대한 신고, 신고핵시설 이외의 핵물질 위치에 대한 목록, 건설 중이거나 건설계획 단계의 핵시설 목록, 과학 기관 목록, 핵산업과 관련된 핵시설 목록 등이 포함되어 있다.

곧이어 5월 11일부터 16일까지 IAEA 사무총장 한스 블릭스가 대표단을 이끌고 북한을 공식 방문했다. 이후 5월에서 9월까지 3차에 걸쳐 북한의 신고 내용을 검증하기 위한 사찰이 진행되었다. 그러나 마지막 3차 사찰의 과정에서, 한스 블릭스 사무총장은 미국이 제공한 정보를 바탕으로 영변의 미신고 핵시설 2개소에 대한 추가 사찰의 필요성을 언급했다. 바로 이때부터 영변의 미신고 핵시설의 성격에 대한 논란이 불거지면서 북한 핵 문제가 발화되기 시작했다.

관련 검색어: 국제원자력기구(IAEA), 핵비확산조약(NPT), 북한 핵 위기

## 황장엽 망명사건

1997년 2월12일 오랫동안 북한 권력층의 핵심에 있었고 주체사상의 이론화에 기여한 황장엽 노동당 국제비서가 베이징 주재 한국 총영사관을 통해 망명하였다. 중국 정부의 협조로 제3국을 거쳐 4월 20일 입국하였다. 북한측은 한국이 납치했다고 주장하다가 "변절자는 갈테면 가라는 것이 우리 입장"이라며 사실상 망명 사실을 확인했다. 북한을 객관적으로 파악하는데 기여했으나 2010년 10월 9일 질환으로 사망하였다.

### 1) 배경

1994년 7월의 김일성 사망, 1995~1997 대홍수와 대기근에 의한 대량 아사자 발생, 식량난을 벗어나기 위한 북한 주민의 대량 이탈 등 1990년대 중반 이후 북한 사회 곳곳에서 심각한 체제 이완 및 균열 현상이 빚어지며 북한을 위기로 몰아넣고 있었다.

이와 같은 상황에서 1997년 2월 12일 북한 권력층에 큰 심리적 충격을 주는 사건이 발생했다. 오랫동안 북한 권력층의 핵심에 있었으며 주체사상의 이론화에 기여한 학자이자 교수 출신인 황장엽 당시 노동당 비서가 베이징 주재 한국총영사관을 통해 망명한 것이다. 이를 황장엽 망명사건이라고 부른다. 북한의 고위급 인사가 망명한 사건은 당시 우리사회에서 퍼지고 있던 북한 붕괴론을 더욱 더 부추겼다.

## 2) 내용 및 경과

황장엽 망명의 상징성은 그의 경력에서 잘 드러난다. 일본 주오대학에 유학했던 그는 광복 당시 강제 징용자로서 강원도의 한 탄광에서 일하다가 광복을 맞았다. 그는 서울을 거쳐 고향인 이북으로 올라갔으며, 처음에는 교사를 하다가 1954년 김일성종합대학의 교수가 되었고 1965년 이 대학의 총장 자리에 올랐다. 이후 1970년대 북한 노동당 중앙위원이 되어 권력 핵심부로 들어갔으며, 1984년 조국평화통일위원회 부위원장을 맡아 활동하다가 1987년에는 북한 사회과학자협회 위원장이 되어 주로 자신이 이론화에 적지 않게 기여한 주체사상을 해외에 전파하는 일을 했다. 1997년 2월 망명 당시 그의 직함은 북한 노동당 국제담당 비서였다.

그는 1997년 2월 12일 조선여광무역회사 사장인 김덕홍과 함께 베이징 주재 한국총영사관으로 찾아와 망명을 요청했다. 그를 다시 북으로 돌려보낼 것인가 우리 정부의 요구대로 한국으로 보낼 것인가를 두고 중국은 선택을 해야 했다. 마침내 황장엽 일행은 중국 정부의 협조로 제3국을 거쳐 4월 20일 한국에 입국했으며, 그의 망명 동기는 '김정일 체제에 대한 환멸'인 것으로 밝혀졌다.

망명 이후 그의 일거수일투족은 우리 사회는 물론 국제

적으로도 큰 관심이 됐다. 그의 발언과 활동은 주로 김정일을 둘러싼 신화와 북한 체제에 대한 비판에 집중됐다. 그는 특히 김정일의 탄생은 물론, 성장, 학창시절, 권력 승계와 관련되어 북한 당국이 공식으로 내놓는 설명의 많은 부분이 왜곡, 과장, 또는 조작되었다고 주장했다. 예컨대 그는 김정일의 백두산 밀영 출생설과 관련하여 북한 당국이 그 증거로 내세웠던 구호나무의 존재에 대해, '그런 것은 없으며, 새빨간 거짓말이다'라고 증언하기도 했으며, 김정일의 후계자 확정 과정에 북한의 빨치산 1세대가 김정일을 적극 내세웠다는 주장에 대해서도 이를 '오해'라고 했다.

한편, 그는 자신의 회고록에서 1959년 모스크바에서 열린 소련공산당 제21차 대회에 참가했던 당시 김정일을 직접 만난 기억을 소개하고 있는데, 이 때 그는 김일성종합대 학생이었던 김정일을 '영리하고 호기심 많아 대학의 학과 내용에 대해 이것저것 많은 것을 물어왔다'고 회고하기도 했다.

## 3) 결과

황장엽 비서의 망명 직후 북한의 반응은 '남한에 의해 납치된 것'이라며 터무니없는 주장을 하면서 망명 사건 자체를 부인하였다. 그러나 북한은 곧 '그가 망명을 추구했다면 그것은

변절을 의미하므로 변절자는 갈 테면 가라는 것이 우리의 입장이라며 사실상 망명 사실을 확인했다.

그러나 김일성 사망 후 3년상 기간의 종료와 김정일의 조선노동당 총비서 추대 등 주요 정치 일정을 얼마 남겨두지 않고 벌어진 황장엽 망명 사건에 대해 북한 당국은 사상적 동요와 불안의 파급을 막기 위해 전전공공했으며, 이를 위해서도 이 사건의 의미를 애써 무시하거나 축소하려고 했다. 이후 북한은 황장엽을 암살하기 위한 공작조를 가동하는 징후를 보였으며, 그의 가족들을 무자비하게 징벌했다는 정보도 파악되고 있다.

그의 존재는 북한 붕괴론을 부추기는 요인이 되기도 한 반면, 북한에 감상적으로 기울어지는 사람들에게는 객관적이고 균형감 있게 북한을 바라보는데 기여했다고 평가된다. 황장엽 비서는 망명 13년 만인 2010년 10월 9일 자택에서 심장질환으로 사망하였다.

관련 검색어: 북한 붕괴론

## 흡수통일

동독의 경우 주민들의 선택으로 서독 연방에 합류하는 방식으로 통일되었지만, 서독이 흡수하여 통일을 이룬 것이나 다름없는 결과가 되었다. 이러한 체제변환과 흡수통일 현상은 북한에 큰 충격을 주었다. 북한은 그들 체제의 견재함을 과시하며 '먹고 먹히우는 방법으로 해결해서는 안 된다'고 주장했다. 흡수통일에 대한 우려감은 유엔 동시가입 등 입장 변화로 나타났다. 우리 내부에서도 독일식 흡수통일에 대한 전망과 기대가 나오면서 1990년대 커다란 담론을 형성하였다.

### 1) 배경

1980년대 후반 이후 동구의 사회주의권을 중심으로 사회주의에서 자본주의로의 체제전환이 일어났는데, 대표적인 경우가 동독이다. 동독의 경우는 아래로부터의 급진적인 체제 이행이 이루어진데다 동독 주민들이 서독을 체제 이행의 모델로 선택하는 민주적 절차가 동시적으로 진행되었기 때문에 동독이 자동적으로 서독 연방에 합류하는 결과로 나타났다. 결국 동독 주민의 선택으로 동서독이 통일되었지만 사실상 서독이 동독을 흡수하여 통일을 이룬 것이나 다름없다 할 것이다.

1980년대 말 동구 공산권의 붕괴, 특히 1989년의 베를린 장벽 붕괴와 독일 통일은 한반도에도 통일에 대한 전망을 다시 열어 놓았다. 그러나 북한에게는 이 같은 체제 변환과 독일의 흡수통일 현상이 큰 충격과 위기감을 가져 왔다. 북한은 남한

과 국력의 격차가 월등하게 커져버린 상황에서 국제정세의 급격한 변화에 따라 남한에 흡수통일 당할 것을 크게 우려했다.

우리 내부에서도 독일 통일에 대한 반응은 한결같지 않았다. 일각에서는 서독의 동방정책을 본보기로 북한과의 화해 및 대화를 적극 모색하려는 통일 운동이 고개를 드는 한편, 다른 일각에서는 독일식의 흡수통일에 대한 전망과 기대를 앞세워 북한의 체제 변환을 단기간에 강력히 추진하는 방안을 선호하였다. 이렇게 하여 흡수통일 문제는 1990년대 남북관계에서 커다란 담론을 형성하였다.

## 2) 내용 및 경과

분단국에서 제기되거나 시도되었던 통일의 방식을 몇 가지로 나누어 보면 무력통일, 합의에 의한 통일, 외세 개입에 의한 통일 등이 있다. 이승만 대통령에 의한 북진 통일론, 그리고 북한 김일성이 6·25 전쟁을 통해 실현하고자 했던 적화통일은 힘에 의해 자기 체제를 일원론적으로 확장하려는 무력통일이다. 해외에서는 냉전 시대 북베트남에 의한 남베트남의 통일이 대표적인 예이다.

1980년대까지 북한은 무력통일의 여건을 조성하는데 치중하였으나, 남북이 팽팽하게 대치하는 상황에서 어느 일방의

체제가 다른 일방의 체제를 흡수하는 흡수통일은 가능성이 낮았다.

그러나 1980년대 말 독일에서 벌어진 사태는 한반도에서도 독일식 흡수통일이 이루어질 수 있다는 전망을 갖게 했다. 북한은 남한의 흡수통일 논의를 극도로 경계했으며, 외부로부터의 정보를 차단하고 주민들에 대한 사상교양을 강화하기 위해 전력을 기울였고, 대외적으로 자기 체제가 건재함을 과시하여 흡수통일의 가능성이 없음을 보여주고자 했다. 예컨대 북한은 경제가 어려운 형편임에도 불구하고 1989년 세계 180여 개국 청년학생 대표와 2만 명의 외국인들이 참가한 가운데 세계 청년학생축전을 성대하게 열었다. 이 행사에는 당시 북한의 1년 무역량 총액에 맞먹는 규모의 돈이 투자됐다.

우리 측의 통일방안에 대해서는 흡수통일론의 변형된 형태인 ‘제도통일론’이라며, 이는 “본질에 있어서 나라의 분열을 영구화하여 ‘두개의 조선’을 만들자는 것”이라고 공격하면서도, 독일 통일을 염두에 두고 “통일문제를 외세의 힘을 빌어 남이 하는 방식으로 먹고, 먹히우는 방법으로 해결해 보려고 어리석게 기도하고 있다”고 비난하기도 했다.

대내외 상황이 악화됨에 따라 북한의 체제 위기감과 흡수통일론에 대한 우려감은 1990년대에 들어와 남북관계에서 북한의 입장 변화를 초래하게 된다. 즉 북한은 ‘두개의 조선 책

동'이라며 일관되게 반대해온 '유엔 동시가입과 주변 강국 교차 승인' 문제를 받아들여지게 되는 것이다. 1991년 9월 18일 남북한은 마침내 개별 의석을 가진 회원국으로 유엔에 동시 가입하게 됐다.

또한 우리 당국을 배제하고 군중집회 방식으로 통일문제를 해결한다는 입장을 바꾸어 오히려 우리 정부로부터 불가침을 보장받으려 했다. 그러다가 김일성이 사망하고 '고난의 행군' 시기로 접어들자 북한은 다시 흡수통일을 경계하는 태도를 취하고 우리 측과의 대화와 교류를 회피하였다.

1998년 김대중 대통령이 취임사에서 대북 포용정책의 추진의지를 표명하고 '북한을 해치거나 흡수할 생각이 없다'는 것을 분명히 밝혔는데도 북한은 포용정책을 '평화적 이행전략'의 변종이고 북한을 흡수통일하려는 모략책동이라고 주장한 바 있다.

---

관련 검색어: 남북한 유엔 동시가입, 대북 포용정책

저자 김형기

서울대학교 외교학과 졸업,  
대만 정치작전학교 연수,  
미국 노스웨스턴대 법학대학원 LL.M 졸업

통일부 정보분석실장, 남북회담사무국장,  
통일정책실장, 차관 역임  
대통령 비서실 공보과장, 통일비서관 역임

미국 우드로윌슨센터 초청연구원,  
경남대 행정대학원 및 북한대학원대학교 초빙교수,  
민족공동체포럼 이사장 역임

남북화해공동위원회 위원,  
핵통제공동위원회 부위원장,  
남북장관급회담 대표,  
남북정상회담 기획통제실장 등 남북회담업무 수행

現 연세대학교 국가관리연구원 초빙교수,  
민간남북경제교류협의회 상근부회장,  
한국안보문제연구소 이사

232개 개념어로 풀어쓴

## 남북관계 지식사전

〈비매품〉

발행일 2015년 12월

발행처 통일부 통일교육원 교육개발과  
서울시 강북구 4.19로 123(수유동)  
전화 02)901-7161-7 팩스 02)901-7088  
통일교육원 홈페이지 www.uniedu.go.kr

편집/제작 (주)다해미디어 전화 02)722-7123



