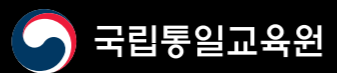


발간등록번호
11-1250557-000002-10

2023
통일문제 이해



2023

통일문제 이해

2023
통일문제 이해

집필진

차문석 국립통일교육원 교수

정은찬 국립통일교육원 교수

권속도 국립통일교육원 교수

김지영 국립통일교육원 교수

김진환 국립통일교육원 교수

민경태 국립통일교육원 교수

박계리 국립통일교육원 교수

국립통일교육원



2023 통일문제 이해

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

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

CONTENTS

I 통일, 어떻게 볼 것인가

제1절 통일의 의미	08
제2절 통일의 필요성	14
제3절 독일 통일의 교훈	18

II 한반도 분단과 남북관계의 전개

제1절 분단과 남북한 정부 수립	28
1. 분단의 배경과 과정	28
2. 남북한 정부 수립	32
제2절 갈등과 긴장의 남북관계	35
1. 6.25전쟁과 정전협정	35
2. 북한의 도발과 우리의 대응	39
3. 북한의 핵·미사일 개발	47
제3절 대화와 협력의 남북관계	51
1. 남북대화	51
2. 남북교류협력	66
3. 남북 인도주의 문제 해결 추진	84

III 국제질서와 한반도 통일 환경

제1절 국제 정세의 개관과 동북아 정세	110
1. 국제 정세의 개관	110
2. 동북아 정세	115
제2절 주변국가의 한반도 정책	123
1. 미국의 한반도 정책	123
2. 일본의 한반도 정책	127
3. 중국의 한반도 정책	129
4. 러시아의 한반도 정책	132
제3절 통일을 위한 국제사회와의 협력	135
1. 국제사회 통일공감대 형성 및 국제협력 추진 방향	135
2. 국제협력의 과제	137

IV 통일정책과 통일방안

제1절 정부의 통일·대북정책	142
1. 역대 정부의 통일·대북정책	144
2. 윤석열 정부의 통일·대북정책	152
제2절 남북한 통일방안	164
1. 남한의 통일방안 : 「민족공동체 통일방안」	166
2. 북한의 통일방안	171

V 통일 비전과 과제

제1절 통일 한반도의 비전	184
1. 정치적 비전	185
2. 경제적 비전	186
3. 사회·문화적 비전	189
제2절 통일 비전 실현을 위한 과제	193
1. 자유민주주의 가치 제고	193
2. 국민의 통일인식 제고	194
3. 통일을 위한 경제·사회 기반 구축	197
4. 통일 관련 법·제도 정비	199
5. 북한이탈주민 정착 지원	200
6. 국제사회와의 협력 강화	201
7. 통일을 주도할 미래세대 양성	202

부록

1. 7.4 남북공동성명(1972)	206
2. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 (남북기본합의서, 1991)	208
3. 한반도 비핵화 공동선언(1992)	212
4. 민족공동체 통일방안(광복절 경축사, 1994)	213
5. 6.15 남북공동선언(2000)	220
6. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언, 2007)	222

7. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(판문점선언, 2018)	226
8. 평양공동선언(2018)	231
9. 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서(2018)	235

그림

[그림 2-1] 6.25전쟁 경과	37
[그림 2-2] 개성공단의 입지	74
[그림 2-3] 당국 차원의 이산가족 상봉(직접·화상) 현황	85
[그림 3-1] 중국의 일대일로 정책	118
[그림 4-1] 비핵·평화·번영의 한반도를 위한 「담대한 구상」	163

표

[표 2-1] 우리나라의 독립을 논의한 국제회의	30
[표 2-2] 대한민국 정부·조선민주주의인민공화국 정부 수립 과정	34
[표 2-3] 「남북기본합의서」 구성 및 이행체계	56
[표 2-4] 분야별 남북회담 개최 현황표	66
[표 2-5] 개성공단 북한 근로자 인원	75
[표 2-6] 개성공단 생산액	75
[표 2-7] '이산가족정보통합시스템' 등록 이산가족 생존자 연령별 현황	85

[표 2-8] 전후 납북자 현황(추정)	89
[표 2-9] 정부별 대북 인도지원 현황	91
[표 2-10] 대북식량지원 현황	92
[표 2-11] 비료지원 현황	93
[표 2-12] 북한이탈주민 입국 추이	97
[표 2-13] 북한이탈주민 지원정책의 변천 과정	98
[표 2-14] 북한이탈주민 국내 정착 제도	99
[표 2-15] 북한의 국제인권조약 가입 현황	103
[표 3-1] 한·미 정상회담(5.21.) 공동성명 주요 내용	127
[표 4-1] 1970년 전후 정부의 통일정책 변화	145
[표 4-2] 통일정책 정립과 추진 과정	149
[표 4-3] 윤석열 정부의 통일·대북 정책 체계도	153
[표 4-4] 『민족공동체 통일방안』	169
[표 4-5] 북한 통일방안의 변천	175
[표 4-6] 남북한 통일방안의 변천 과정	180
[표 4-7] 민족공동체 통일방안(남한)과 고려민주연방공화국 창립방안(북한) 비교	181

I

통일, 어떻게 볼 것인가

제1절 통일의 의미

제2절 통일의 필요성

제3절 독일 통일의 교훈

제 1 절 통일의 의미

분단 70여 년을 넘어서고 있는 현재, 우리 국민 대부분은 분단 상황을 당연한 것으로 인식하며 일상을 살아가고 있다. 분단국가에서 통일은 국민의 생존과 밀접히 연관됨에도 불구하고, 한반도 분단이 장기화됨에 따라 통일은 국민의 직접적인 관심사로부터 점차 멀어지고 있다. 이러한 현실에서 우리에게 통일은 어떤 의미를 가지는지, 그리고 우리는 왜 반드시 통일을 해야 하는지 생각해 볼 필요가 있다.

우리는 모두 보다 자유롭고 평화로운 삶, 안전한 삶, 풍요로운 삶, 행복한 삶을 바란다. 분단된 한반도에서 국민들이 이러한 삶을 영위할 수 있게 하는 것이 바로 통일이다. 우리는 대내외의 다양한 역사적 사례들을 통해서 분단 상황은 대립과 갈등을 야기하며 국가의 번영과 발전에 장애를 초래했다는 사실과, 이를 해결하기 위해서는 분단을 극복하고 평화로운 통일을 이루지 않으면 안된다는 절실한 교

훈을 얻을 수 있었다. 이러한 점에서 우리에게 통일은 분단으로 인한 대립과 갈등, 상처와 폐해를 극복하고 일상적인 삶 속에서 평화와 번영을 누리는 것을 의미한다.

한반도 통일은 국토를 분단 이전의 상태로 회복하는 것을 넘어서 새로운 하나의 공동체로 거듭나는 것이다. 즉, 서로 다른 두 체제를 자유민주적 기본질서와 시장경제의 기반 위에서 하나로 통합하여 새로운 민족공동체를 건설하는 것을 의미한다. 따라서 통일은 단순히 과거로의 회귀가 아닌 미래를 향한 새로운 역사의 창조 작업이다. 우리가 한반도 평화 정착을 중시하고 남북의 협력을 위해 노력하는 것 역시 남북 모든 주민들이 한반도에서 안전하고 행복하게 살아가기 위해서이다.

한반도 통일의 의미를 여러 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

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

둘째, 정치적·법적 측면에서 통일은 체제의 단일화를 의미한다. 통일은 남북한에 세워진 두 개의 정치체제를 통합해 하나의 정치공동체로 결합하는 것이다. 정치적·법적 측면에서 통일은 대립해 왔

던 남북의 정치체제를 통합하여 단일 헌법, 단일 정부, 단일 국가를 수립하는 것을 의미한다. 이런 점에서 통일은 분단으로 인한 체제와 이념의 갈등 그리고 전쟁의 위협을 극복하게 한다는 의미가 있다. 또한 통일로 인해 남북한 지역 모두에 평화가 정착됨으로써 보편적 가치와 인권이 확대되고 민주주의가 더욱 성숙될 수 있다는 점에서 그 의미가 있다.

셋째, 경제적 측면에서 통일은 서로 다른 두 경제권의 통합을 의미한다. 남과 북은 분단과 함께 자유로운 시장경제체제와 사회주의 계획경제체제로 나누어졌고 경제 생활권 또한 남북으로 단절되었다. 국가 간 경제적 의존성과 통합성이 증대되고 있는 오늘날의 국제적 상황에 비추어 볼 때, 우선 남북의 평화로운 교류·협력을 바탕으로 해서 종국적으로 남북 경제권의 통합을 달성한다면 미래 한반도의 경제적 삶과 경제 발전에 획기적인 진전을 가져다 줄 것이다. 더욱이 남북 경제권의 통합은 우리의 경제영역을 한반도 전역뿐만 아니라 북방 경제권과 동북아 경제권, 환태평양 경제권 등으로 범위를 확대하여, 더 큰 경제 발전의 기반을 마련한다는 의미도 지닌다.

넷째, 사회·문화적 측면에서 통일은 하나의 사회·문화공동체를 형성하게 되는 것을 의미한다. 남북 간 영토와 체제의 장기적인 분단은 남북한 주민들의 마음의 분단으로까지 이어지고 있으며, 남북이 하나였던 기억마저 사라지게 하고 있다. 진정한 의미의 통일은 한반도의 모든 구성원들이 ‘우리’라는 의식을 가지고 하나의 국가 테두리 안에서 소속감을 공유하는 상태라고 할 수 있다. 즉 통일은 오랫동안 나뉘어 살아온 남북한 주민들 간의 마음의 분단을 극복하

고 하나의 평화로운 통일 국가 내에서 공동체 의식을 갖고 살아가면서 새로운 문화와 미래를 함께 만들어 나갈 수 있는 기반이 된다는 의미가 있다.

통일의 의미를 한반도의 분단 현실에서 올바르게 실현해 나가기 위해서는 통일 과정에서 고려해야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 우리가 지향해야 할 통일은 자유민주적 기본질서에 입각한 통일이 되어야 한다. 우리 헌법 4조에서는 “대한민국은 통일을 지향하며 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 명시하고 있다. 우리가 지향하는 통일은 자유와 인권, 국민주권주의와 대의정치, 법치주의, 다원주의, 견제와 균형 등 자유민주주의의 가치와 제도가 중심이 되어야 한다. 특히 통일 과정에서 자유 의사에 따른 선택이 실현되어야 한다.

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

은 통일에 앞서 남북한 간 신뢰를 기반으로 하는 한반도 평화체제를 구축하려는 노력이 필요하다. 한반도 평화체제는 항구적인 평화를 실질적이고 제도적으로 보장할 수 있다는 점에서 한반도 통일을 위한 중요한 요건이 된다.

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

넷째, 통일은 국민적 합의하에 민주적인 절차에 따라 추진되어야 한다. 통일은 국가적 차원의 이해관계에 그치지 않고 개인적 차원의 이해와도 직결되는 우리 시대의 과제이다. 즉, 통일은 특정 집단이나 계층의 문제가 아니라 분단된 한반도에서 살아가는 우리 국민 모두의 삶과 직접 연결되어 있는 문제이다.

다섯째, 통일은 민족문제이자 국제문제라는 점도 고려해야 한다. 남북 분단은 제2차 세계대전의 종식과 함께 미소 양국의 한반도 분할 점령에 의해 시작되었다. 이후 북한의 남침으로 시작된 6.25전쟁을 통해 민족 간 갈등, 대립이 심화됨으로써 분단은 더욱 공고화되었다. 한반도 분단은 전쟁 이후에도 지속적으로 주변국들의 이해관계가 깊숙이 개입되면서 진행되어 왔고, 한반도는 세계적 차원의 냉전이 종식된 이후에도 '냉전의 섬'으로 남아 있다.

이처럼 한반도 분단의 문제는 민족문제이자 국제문제라는 점을

인식할 때, 한반도 분단 극복과 통일 역시 남북만의 문제가 아니라 한반도를 둘러싼 주변국과 긴밀한 관련을 갖고 있음을 알게 된다. 따라서 통일을 이루기 위해서는 남북 간의 협력뿐만 아니라 주변국의 지지와 협력이 중요한 과제가 된다. 우선 통일은 남북한이 긴밀하게 협력하는 가운데 우리 민족의 주도하에 이루어야 한다. 이와 동시에 통일 문제는 한반도 주변국들의 이해관계가 얽혀 있는 국제적인 이슈로서, 한반도 통일을 이루기 위해서는 주변국들의 지지와 협력이 중요한 역할을 한다. 따라서 우리는 남북 화해협력뿐만 아니라 주변국들을 향해 한반도 평화 정착의 필요성과 통일의 정당성을 알리고 지지와 협조를 구하는 일에도 노력을 기울여야 할 것이다. 남북관계 발전이 한반도의 평화를 정착함으로써 동북아 전체의 평화와 안정을 증진할 수 있으며, 한반도 평화 통일과 번영이 동북아 전체의 평화와 번영을 가져올 수 있음을 주변국들에게 인식시켜 나가야 할 것이다.

제 2 절

통일의 필요성

우리가 통일을 해야 하는 이유는 민족사적 당위성에서부터 공리(公理)적인 이유에 이르기까지 다양하게 존재한다. 오늘날 통일 문제와 관련하여 과거와 같은 민족이나 당위 중심의 논의를 넘어서는 통일 인식이 요구되고 있다. 통일은 민족의 숙원이나 당위일 뿐만 아니라 우리 삶의 문제로, 남북 주민 모두가 지금보다 더 평화롭고 풍요로운 환경 속에서 인간다운 삶을 보장받고 공동 번영의 삶을 누리기 위해 필요하다.

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

이런 상황에서 우리에게 통일이 왜 필요한지에 대하여 정리하면

다음과 같다.

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

둘째, 역사적·문화적 차원에서 볼 때, 통일은 남북이 공유하고 있는 많은 역사와 문화의 회복과 그것의 미래지향적 계승을 위해 필요하다. 남북한 주민은 한민족이라는 정체성을 기초로 하나의 민족공동체를 이루며 살아왔다. 우리 민족은 동일한 언어와 문화, 혈통을 지녀 왔으며, 수많은 국난을 겪으면서도 공동체 의식을 갖고 단결해 통일 국가를 발전시켜 온 공통의 역사를 지니고 있다. 그러나 지난 70여 년의 분단으로 인한 민족 간 대결과 갈등은 오랜 기간 같은 민족으로 간직해 왔던 공통의 민족 정체성을 크게 훼손시켰다. 따라서 분단으로 인해 굴절된 역사를 바로잡고 민족의 역량을 극대화하

는 새로운 민족 공동체를 건설하기 위해서 통일은 반드시 실현되어야 한다.

셋째, 지리적·공간적 차원에서 볼 때, 통일은 한반도 구성원 모두의 삶의 공간을 확대하고 더 큰 자유와 더 많은 기회를 제공한다는 점에서 필요하다. 분단은 지금까지 남북 주민들의 왕래와 이동을 극단적으로 제약함으로써 삶의 공간을 크게 제한했을 뿐 아니라, 생각과 감정, 행동의 측면에 있어서도 커다란 제약을 가해왔다. 따라서 한반도에 평화가 정착되고 통일이 이루어지면 우리의 삶의 공간이 남북 모든 곳으로 확대되어 한반도 전체가 자유로운 생활무대가 될 것이다. 그리고 지정학적 여건이 개선됨으로써 대륙과 해양이 한반도를 통해서 연결된다.

넷째, 사회적·경제적 차원에서 볼 때, 통일은 우리 사회의 성숙한 발전을 가능하게 하며, 국가 공동체의 발전과 국제적 위상을 제고할 수 있다. 한반도의 분단과 6.25전쟁은 수많은 인명 피해와 국토의 손실을 가져왔고, 오늘날까지도 국민들의 삶 속에서 전쟁의 상처와 흔적을 지우지 못하고 있다. 분단은 우리의 행위와 사고마저도 부자유스럽게 만들었고, 통일 문제를 둘러싼 내부 갈등은 우리 사회의 발전과 성숙을 제한하고 있다.

분단은 소모적인 경쟁과 대결과 그로 인한 막대한 군사비로 인해 많은 자원을 낭비시킬 뿐 아니라 구성원의 고통과 손실 등 상당한 사회적 비용까지 유발시키고 있다. 따라서 분단에 따른 불안정성을 극복하고 소모적인 자원의 낭비를 막고, 사회적 비용을 절감하여 지속가능한 발전을 하기 위해서는 한반도 평화와 통일은 반드시 필요

하다. 또한 통일로 인한 안보 위협의 해소는 국가 신용등급과 국가 브랜드 가치를 높여 코리아 디스카운트¹Korea discount¹를 코리아 프리미엄²Korea premium²으로 전환시킬 것이다.

한반도 평화와 통일은 한반도 전체에 새로운 성장 동력을 가져오고 새로운 시장을 확보함으로써 더 큰 경제적 성장을 기대할 수 있게 해 준다. 남북 경제권의 결합은 남북이 공동으로 누릴 수 있는 공동번영의 기회를 가져올 것이며, 이는 한반도뿐만 아니라 동북아시아 전체에 성장 동력을 제공할 수 있다. 또한 한반도가 태평양과 유라시아를 연결하는 물류와 교통의 중심지역으로 부상하기 위해서라도 한반도 평화와 통일은 반드시 필요하다.

다섯째, 거시적·종합적 차원에서 볼 때 한반도에서 통일은 전쟁 없고 평화로운 삶을 위해서 필요하다. 통일은 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 한반도의 전쟁 상태 혹은 전쟁 위협을 제거하고 평화로운 삶과 공동체를 실현하는 데 필요하다. 그리고 한반도 냉전 잔재의 해소를 통해 동북아 국가들 간의 장벽을 허물게 한다. 통일은 근본적인 의미에서 남북한 주민의 자유로운 삶을 지향한다. 한반도에서 전쟁을 벗어나 궁극적으로 평화로운 삶을 실현하기 위해서는 분단을 극복하고 통일이 이루어져야 한다.

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

2 코리아 프리미엄은 한국에 대한 외국인의 투자가 급격히 늘어나고, 한국의 대외적 국가브랜드 가치 상승에 따라 한국 제품에 대한 신뢰가 높아지는 등 경제 분야에서 나타나는 한국에 대한 선호현상을 말한다.

제 3 절

독일 통일의 교훈

우리가 추구하는 통일은 자유롭고 민주적인 절차와 방식에 따라 평화적으로 이루어져야 하며, 남북한 모든 주민이 자유롭고 풍요로운 삶을 영위할 수 있는 미래상을 지향하고 있다. 이런 점에서 1990년의 독일 통일이 보여 준 평화적인 통일 과정과 사회 통합을 위한 노력들을 살펴보고 한반도에의 시사점을 찾고자 한다.

1945년 2차 대전의 패전국 독일은 미국, 영국, 프랑스, 소련 등 전승 4개국에 의해 분할 통치를 받았다. 이후 시차를 두고 동서독에게 대부분의 주권이 반환되게 되었지만 동서독 통일 문제만큼은 전쟁 책임 문제와 통일독일의 영토 확정 문제 등이 존재하여 전승 4개국의 동의가 반드시 필요한 문제가 되어 있었다. 따라서 독일의 통일 문제는 필연적으로 국제문제의 성격을 가질 수밖에 없었다. 당시 주변국들 중 특히 영국과 프랑스는 베를린 장벽 붕괴 이후에도 독일 통일의 문제점을 지속적으로 주장해 오고 있었다. 독일 통일과정에서 내독관계부가 아니라 외교부가 상대적으로 중요한 역할을 하게 된 것도 바로 그런 이유 때문이었으며 이러한 특수성으로 인해 독일



베를린 장벽 붕괴(1989.11.9.)

통일 과정은 당사자인 동서독 간 통일조약뿐 아니라 전승 4개국이 서명한 이른바 2+4(동서독+미·영·프·소)조약을 통해 비로소 완성될 수 있었다.

독일 통일의 또 다른 계기는 동독 지역의 대규모 시위가 발단이 되었다. 당시 소련 고르바초프의 페레스트로이카(개혁)·글라스노스트(개방) 정책 추진과 함께 1989년 초여름부터 라이프치히에서는 여행의 자유 등 개혁을 요구하는 동독주민들의 시위가 확산되기 시작하였고, 헝가리-오스트리아 국경개방 등을 통해 동독 탈주민도 급증하였다. 1989년 10월 라이프치히 월요시위 규모는 점차 확대되어 동베를린, 드레스덴 등 동독 전역으로 확산되었으며, 결국 1989년 11월 9일 동서 분단의 상징이었던 베를린 장벽 붕괴로 이어지면서 독일 통일의 결정적 계기가 마련되었다.

1990년 3월 역사적인 자유 총선거를 통해 선출된 동독의 드 메지어 연립정부가 서독의 콜 정부와 신속한 통일 협상을 전개했다. 협상에서는 동서독 마르크화 조기 통합 결정과 동독 5개 주가 서독(독일 연방공화국)의 신연방주로 가입하는 것이 결정됐다. 1990년 5월 18일 동서독 화폐 통합이 결정되고, 1990년 9월에는 분할 점령국(미·영·프·소)들로부터 동서독 통일을 승인받았다. 동서독의 통일조약에서는 동독 지역에 서독의 법체계를 확대한다는 원칙을 세우고, 동독이 서독의 <기본법>을 준수하기로 합의하면서 1990년 10월 3

일 공식적으로 통일을 이루게 되었다. 동독은 동독 의회의 결의에 따라 서독 연방주에 가입하기로 결정하고 서독이 이를 수용하여 평화적인 방식으로 통일을 이룩하였다.

독일의 통일은 서독 정부의 일관되고 꾸준한 통일 노력, 교류와 협력을 통한 동독의 변화, 집단안보체제를 통한 안보 불안요소의 제거, 세계적 냉전체제의 붕괴 등 통일 환경의 변화가 복합적으로 작용함으로써 가능하였다.

독일 통일에는 교류와 협력이 중요한 역할을 했다. 동서독은 분단 초기부터 1961년 베를린 장벽 설치 이전까지 비교적 자유롭게 교류했다. 장벽이 세워진 이후에도 해마다 7,000명에서 3만여 명이 동독에서 서독으로 합법적으로 이주했다. 서독의 브란트 수상은 1969년 ‘동방정책’³을 추진하면서 동독과의 교류협력을 적극 추진해 나갔다. 브란트의 동방정책이 실시되면서 동서독은 1972년에 ‘동서독 기본조약’을 체결했고, 동서독 간 교류협력이 활성화되었다.

서독이 적극적으로 동방정책을 추진할 수 있었던 배경으로는 경제 발전, 안보 환경 개선, 적극적인 외교적 노력 등을 들 수 있다. 서독은 높은 경제 발전 수준에 대한 자신감을 지니고 있었고, 북대서양조약기구(NATO) 등 집단안보체제의 확립으로 안보 불안 요소가 감소하면서 동독에 대한 동방정책을 지속했다. 1975년에는 유럽안보협력회의(CSCE)가 개최되고 ‘헬싱키 의정서’가 채택되면서 참가국의 주권

3 동방정책은 1969년 빌리 브란트 서독 수상이 취임한 이후 추진한 정책으로 과거 중앙 유럽에 위치한 사회주의 국가들과의 화해 정책을 말한다. 브란트 수상은 동독에 대한 강경책과 대화 거부가 오히려 분단을 심화시킨다는 입장에서 동독과의 교류 정책 등을 추진하였다.

및 영토 존중, 상호간 경제·과학·기술·환경 분야 협력, 그리고 인권 보호에 합의하였다. 또한 서독은 동독과의 교류협력을 지속하면서 동시에 소련과의 관계 정상화 및 동구권과의 관계 개선을 위해 외교적인 노력을 적극적으로 기울였다.

독일이 통일을 이룰 수 있었던 결정적 계기는 제2차 세계대전 후 독일을 분할 점령하였던 미국, 소련, 영국, 프랑스의 동의를 끌어낼 수 있었기 때문이다. 미국을 제외한 승전국들은 베를린 장벽이 무너지는 순간에도 통일 독일의 국제적 위상 강화를 경계하면서 독일의 통일에 반대하였다. 그러나 서독은 독일 통일에 찬성하고 있던 미국과의 협력을 강화하면서, 점차 다른 국가들을 설득해 나갔다. 이 같은 노력을 바탕으로 1990년 9월 개최된 ‘2+4 회담’에서 동서독과 승전 4개국 외상들은 ‘독일문제의 최종 해결에 관한 조약’에 합의함으로써, 독일 통일에 대한 국제적 장애가 완전히 제거되었다.

독일 통일에 있어서 서독 정치교육의 역할을 간과할 수 없다. 서독은 정치교육을 통해 민주주의 체제의 우수성에 대한 인식을 공고히 하였고, 시민들의 관심을 독일 중심에서 유럽의 평화와 안보 등 국제적 차원으로 확대시켰다. 또한 서독의 정치교육은 동독에 대한 이해를 심화함으로써 독일 통일의 내적 기반을 축적해 나갔다. 결국 서독의 정치교육은 국제환경 변화라는 결정적 시기에 통일을 성취할 수 있게 하는 중대한 역할을 하였다.

독일은 통일 후 여러 가지 시행착오와 갈등을 겪기도 하였다. 독일 통합과정에서 발생한 문제들로는 불법행위 청산 작업, 재산권 문제, 동독 경제를 재건하기 위한 통일비용 문제, 동서독 주민 간 갈등

등 다양했다. 그러나 이러한 문제들은 연방정부의 노력에 의하여 통합과정에서 점차 해소되어 나갔으며, 통일 후 동독 지역의 경제는 실질 국내 총생산이 매년 7~9% 정도 성장하는 등 발전해 갔다. 통일 초기에는 서독으로부터의 재정 이전을 통해 동독의 경제 발전이 이루어졌지만, 점차 동독의 경제가 자생력을 찾아 가면서 서독의 재정 이전이 감소하고 통일비용 문제 역시 해결되어 갔다. 오늘날 통일 독일은 경제규모가 확대되고 국가적 위상이 높아지면서 유럽연합^{EU}에서도 주도적 역할을 담당하고 있다.

독일의 통일은 사회 통합이 매우 중요한 과제라는 사실을 인식하게 해 주었다. 통일이 이루어지던 순간에는 ‘우리는 하나의 독일’이라는 동류의식이 지배적이었지만, 통합 과정에서 동서독 주민 간 편견과 차별의식이 드러나고 갈등이 생겨났다. 그러나 동독 지역 경제가 점차 활성화되고 동독 출신의 정치인이 총리가 되는 등 정치·경제적 안정이 확대되면서 동서독 주민 간 ‘마음의 벽’도 점차 약화되어 갔다. 또한 독일의 내적 통합에 있어서는 인간존중의 가치와 사회적 유대감을 강화시키려는 다양한 기관과 사회단체들이 중요한 역할을 하였다. 특히 연방정치교육센터가 ‘독일의 분단, 통일, 역사’라는 복합적 주제로 실시한 정치교육은 동서독 주민 간 갈등을 완화시키는 데 상당한 역할을 했다.

독일 통일 경험을 보면서 한반도 통일에 대비해 고려해야 할 사항들이 있다. 독일 통일은 예상하지 못했던 갑작스런 통일이었고, 동독 주민들이 자기결정권을 행사했던 것이 결정적이었으며, 우방국(미국)의 적극적인 지지와 주도적 역할이 있었다는 점이다. 이러한

독일의 통일 과정과 경험은 중요하지만 한반도 통일과 평면적인 단순 비교가 가능하지 않다는 점도 인식할 필요가 있다. 왜냐하면 동서독 통일과 한반도 통일에는 다양한 차이점들이 존재하고 있기 때문이다. 첫째, 동서독은 전쟁을 치르지 않았지만 한반도는 남북한의 동족상잔의 전쟁을 치른 경험을 가지고 있다는 점이다. 둘째, 쌍방 간의 교류 협력의 정도에서 동서독과 남북한은 많은 차이가 존재한다. 동서독만큼의 긴밀하고 광범한 교류 협력은 남북한 간에는 없었다. 셋째, 동서독 분단은 2차 대전 패전에 따른 강제분할에 의한 것이었기에 독일 통일은 기본적으로 전승 4개국의 국제적 동의가 반드시 필요한 외교적 문제였다. 하지만, 한반도는 분단 배경에서 국제적 제약이 상대적으로 낮기 때문에 통일에 국제사회의 결정이 크게 작용할 것이라는 추정은 우리 스스로 통일에 대한 국제사회의 지분과 권한을 먼저 인정하는 것이기에 신중을 기할 필요가 있다. 넷째, 동서독 관계에서 핵문제는 존재하지 않았지만 한반도에서는 북한의 핵문제가 존재하고 있다. 한반도에는 북한의 자체 핵·미사일 개발 등 대량살상무기 문제가 핵심적 안보 현안이며 통일 이전에 해결해야 할 문제가 되고 있다. 다섯째, 독일 통일 과정에서는 동독 지역으로의 외부 정보 유입이 다양한 방식에서 이루어져 동독의 민주화와 동서독 통일에 커다란 역할을 하였지만, 북한의 경우 외부로부터의 정보 유입이 다양한 제한에 의해 차단되어 있다. 따라서 이러한 독일 통일의 다양한 경험들을 한반도 통일을 위해서 지혜롭게 성찰할 필요가 있다.

독일 통일 과정이 한반도 상황과 다를 수 있지만 독일 통일의 과

정을 통해 얻을 수 있는 한반도 통일에 대한 교훈과 시사점은 다음과 같다.

첫째, 북한의 무력도발 위협에 대한 확고한 억지력을 토대로 한반도 평화를 유지하면서 북한의 변화를 적극 유도해야 한다. 독일 통일의 사례에서 서독이 동독에 대한 교류와 협력을 적극적으로 추진할 수 있었던 것은 북대서양조약기구(NATO) 및 유럽안보협력회의(CSCE)를 통해 안보 불안이 상당 부분 해소되었기 때문이다.

둘째, 국민적 합의를 토대로 한 일관성 있는 통일 및 대북 정책의 추진이다. 서독은 사회민주당 빌리 브란트 정부에서부터 이어져 온 ‘접근을 통한 변화’ 정책을 원칙으로 한 일관성 있는 접촉과 교류를 실현했으며, 이 같은 원칙은 동서독 관계에서 자유와 인권, 민주주의 등 보편적 가치를 최우선 가치로 두었던 기독교민주당 콜 총리의 연립정부로도 이어져 독일의 통일을 위한 안정적인 정책으로 추진되었다.

셋째, 통일문제에 대한 인식을 함양하고 통일을 향한 국민적 통일 역량을 강화해 가는 것이 필요하다. 서독이 정치교육을 통해 ‘독일문제의 해결’, 즉 통일을 달성할 수 있었듯이 우리도 통일교육을 활성화하고 내실화하면서 분단으로 인한 편견과 불신, 적대감을 해소해 나가는 것이 중요하다. 또한 독일 통일에서 사회 통합의 문제가 중요한 이슈가 되었음을 감안할 때, 결과적 측면에서의 통일만이 아니라 통일을 이루기 위한 과정과 통일 이후 통합을 이루기 위한 노력이 더욱 중요하다는 인식이 필요하다. 따라서 우리는 통일교육을 통해 통일을 지향하는 한반도 평화 정착, 통일 과정과 통일 이후의 사회

통합을 도모하기 위한 내적·정신적 기반을 강화해 나가야 한다.

넷째, 한반도 통일에 대한 주변국가의 지지 획득이 중요함을 인식하고 통일에 우호적인 환경을 조성하기 위해 주변국과의 협력을 강화해 나가야 한다. 독일은 통일 독일이 주변 국가들에 안보 위협이 되기보다는 유럽 전체의 평화와 번영을 촉진시킬 것임을 설득하는데 성공함으로써 통일을 성취할 수 있었다. 우리도 남북한 통일에 우호적인 국제환경을 조성해 나가기 위한 외교적 노력을 강화해 나가야 할 것이다.



II

한반도 분단과 남북관계의 전개

제1절 분단과 남북한 정부 수립

제2절 갈등과 긴장의 남북관계

제3절 대화와 협력의 남북관계

제 1 절

분단과 남북한 정부 수립

1 분단의 배경과 과정

1) 분단의 배경

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

1945년 8월 15일 일본은 연합국에게 무조건 항복을 선언하였고, 한반도는 일제의 식민지 지배로부터 해방되었다. 한반도의 독립에 관한 문제는 1945년 이전부터 이미 열강들 사이에서 논의되었



포츠담 회담(1945.7.17.-8.2.)

광복(1945.8.15.)

다. 제2차 세계대전이 한창이던 1943년에 미국의 루스벨트, 영국의 처칠, 중국의 장제스 등은 이집트 카이로에서 회담을 갖고 적절한 경로로 한국을 독립시킬 것을 결의하였고, 독일이 항복한 이후인 1945년에 개최된 포츠담 회담에서도 한국의 독립을 재확인하였다. 하지만 광복 직후 한반도 문제는 연합국의 이해관계에 따라 독립과는 다른 방향으로 처리되었다.

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

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

[표 2-1] 우리나라의 독립을 논의한 국제회의

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

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

남측에 진주한 미군은 군정을 선포하고 직접 통치의 방식을 취하였다. 미군은 한국민주당을 중심으로 하는 국내 세력을 지원하여 자유민주주의 체제인 대한민국 정부 수립을 후원하였다. 북측에 진주한 소련군은 군정을 통해 김일성 세력을 집중 지원하면서 토지개혁과 산업국유화 등 소련이 입안한 조치들을 실시해 나갔으며, 나아가 한반도에 대한 소련의 노선에 입각하여 북측에 사회주의 정부 수립을 지원하였다. 그 결과 미국과 소련 양국 군대의 주둔과 군정의 실

시는 남북한에서 각각 미국과 소련에 우호적인 정권이 수립되어 남북이 분단되는 데 결정적인 역할을 하였다.

2) 분단의 과정

냉전은 제2차 세계대전 이후 국제체제를 자신에게 유리한 방향으로 재구성하려는 소련과 미국의 경쟁을 의미하였다. 냉전 Cold War이라는 용어도 제2차 세계대전 이후 유럽에서 미국과 소련의 대결(이른바 알타체제의 성립)을 묘사하기 위해 사용된 것이다. 따라서 냉전 현상은 1948년 여름까지만 해도 근본적으로 유럽에만 국한된 '유럽적' 현상이었으나, 점차 범세계적인 성격을 띠게 되었다. 특히 1949년 중국의 공산화는 전 세계적 냉전의 격화를 가져왔고 이윽고 이 세계적 냉전의 축소판이 한반도에 자리 잡게 되었던 것이다. 한반도의 분단은 이러한 냉전이 본격화되면서 진행되었다. 한반도 분단은 세계적 냉전 구조와 국내의 이념적 갈등이 결합하면서 시작되었으며 북한의 6.25 남침으로 인하여 고착화되었다.

광복 직후부터 6.25전쟁 직전까지 한반도의 분단은 세 가지 성격이 순차적으로 진행되었다. 먼저 첫 번째 분단은 지역적인 분단이라고 할 수 있다. 1945년 광복 직후부터 한반도는 미국과 소련에 의해 38도선을 기준으로 분단되었다.

두 번째 분단은 이른바 체제상의 분단이라고 할 수 있다. 미국과 소련 군정은 남북한에서 각각 상이한 정책들을 실행하였다. 북한에서는 토지개혁과 산업국유화 등의 정책이 실시되면서 소련식 사회

주의 체제가 수립되고 있었고, 남한에서는 자유민주주의를 기반으로 하는 자본주의 체제가 수립되고 있었다. 이로써 남북한은 북위 38도선을 경계로 상이한 체제가 형성되어 체제상으로 분단되게 되었다.

세 번째 분단은 정부상의 분단이라고 할 수 있다. 광복 이후 한반도에 하나의 정부가 수립되지 못하고, 갈등 속에서 1948년 남북한에 각기 상이한 정부가 수립되었다.

이후 한반도 분단을 심화시킨 것은 바로 북한이 치밀하게 준비하여 남침한 6.25전쟁이다. 6.25전쟁이 종전이 아닌 휴전으로 끝나면서 분단은 더욱 고착화되었고, 이후 6.25전쟁은 남북관계의 모든 분야에 심각한 영향을 주었다.

2 남북한 정부 수립

1945년 8월 15일 광복 이후 당시 한반도 질서에 큰 영향력을 갖고 있던 미국, 영국, 소련의 외상들은 1945년 12월 모스크바에서 회담을 개최해 한반도에서의 임시정부 수립과 신탁통치 실시를 합의하였다.¹ 이후 한반도 문제가 두 차례에 걸친 미·소공동위원회에서 해결되지 않자, 1947년 9월 미국은 이 문제를 유엔에 상정하였

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

다. 같은 해 11월 유엔 총회에서는 신탁통치를 거치지 않고 한국의 독립과 유엔 감시하의 인구 비례에 따른 남북 총선거 실시 및 통일 정부 수립안이 결의되었다.

그러나 당시 소련과 북한은 유엔 결의(자유총선거)를 거부했다. 이에 따라 선거가 가능한 남쪽에서만 1948년 5월 10일 한반도 역사상 최초로 총선거가 실시되었다. 5.10총선거로 선출된 제헌 국회의원들은 국호를 대한민국으로 결정하였다. 이후 7월 17일에는 대한민국 임시정부의 법통을 계승한 민주공화국 체제의 헌법을 제정하였다. 이 헌법에 따라 1948년 8월 15일 대한민국이 수립되었다. 같은 해 12월 유엔 총회는 유엔 총회 결의 195호를 통해 대한민국 정부가 합법적으로 수립되었음을 선언했다.² 이에 따라 대한민국은 유엔 총회의 승인을 받아 민주적인 절차에 의해 수립된 한반도 내의 유일한 합법 정부로 출범하게 되었다. 한편 북쪽에서는 남북 총선거를 통해 통일 정부를 수립하기로 한 유엔 결의를 무시하고, 분할점령과 동시에 소련이 추진했던 단독정부 조선민주주의인민공화국을 1948년 9월 9일에 독자적으로 수립하였다.³

² 유엔총회 결의 제195호 제2항은 다음과 같이 규정하였다. "임시위원단의 감시와 협의가 가능하였으며 또 한국 국민의 대다수가 거주하고 있는 한국의 지역에 대해 실효적 지배권과 관할권을 가진 합법 정부가 수립되었다는 것과, 동 정부는 한국의 동 지역의 유권자의 자유의사의 정당한 표현이자 임시 위원단에 의해 감시된 선거에 기초를 두었다는 것과, 또한 동 정부가 한국 내의 유일한 정부라는 것을 선언한다."

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

제 2 절 갈등과 긴장의 남북관계

[표 2-2] 대한민국 정부·조선민주주의인민공화국 정부 수립 과정

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

북한의 남침으로 시작된 동족상잔의 6.25전쟁은 남북한 주민들에게 많은 상처와 절망을 안겨주었다. 6.25전쟁 이후 남북관계에서 발생해 왔던 갈등과 대결의 사례들은 1960년대의 무장공비 침투사건, 1970년대의 판문점 도끼만행 사건, 1980년대의 아웅산 및 KAL기 폭파 테러사건, 1990년대 이후의 서해교전, 천안함 피격 및 연평도 포격도발과 핵·미사일 개발 등이 지속되고 있다. 남북한이 1991년 ‘남북기본합의서’의 채택, 2000년·2007년·2018년 남북정상회담 등을 통해 평화정착을 합의했지만 여전히 남북한 간에는 갈등과 긴장이 상존하고 있다.

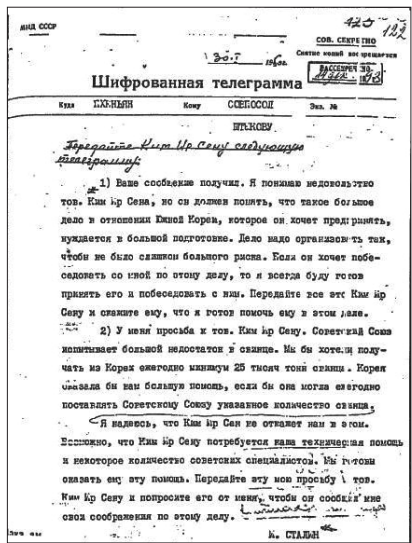
1 6.25전쟁과 정전협정

남북 간의 갈등에서 가장 기본적인 축으로 작용해 왔던 것은

1950년 6월 25일부터 북한의 남침으로 시작된 6.25전쟁이다.

북한은 1950년 6월 25일 새벽에 38도선 전역에 걸쳐서 남침을 개시했다.⁴ 대한민국 국군은 북한군의 월등한 화력에 밀려 서울을 빼앗기고 낙동강 전선까지 후퇴하였다. 미국은 즉시 유엔 안전보장이사회를 소집하여 북한군의 불법 남침을 침략행위로 규정하고 미국을 비롯한 16개국으로 구성된 유엔군을 조직하여 한국에 파병하였다. 이후 국군과 유엔군은 1950년 9월 15일에 인천상륙작전을 성공시켜 전세를 역전시켰고 9월 28일에는 서울을 수복한 후 38도선을 넘어 북진하였다. 국군과 유엔군은 평양을 함락하고 10월 말 경에는 압록강까지 진격하였다.

하지만 1950년 10월 25일⁵ 중국에서 인민지원군이 참전함으로써 전세는 역전되었고, 1951년 1월 4일에 서울은 다시 북한군에게 점령당했다. 1951년 초여름부터 38도선 일대에서 전투가 교착 상태에 빠져들게 되었다. 이러한 교착 상황에서 소련은 유엔을 통하여



남침을 승인한 소련 문서(1950.1.30.)

⁴ 6.25전쟁은 스탈린의 국제공산주의, 마오쩌둥의 대한민국 공산화, 김일성의 무력통일론이 결합되어 개시된 북한의 남한에 대한 침략 전쟁이다. 김일성은 1949~1950년 5월까지 스탈린과 마오쩌둥을 적극 설득하였고 소련과 중국을 비밀리에 방문하여 군사비밀 협정을 맺고 남침을 위한 준비를 하였다.

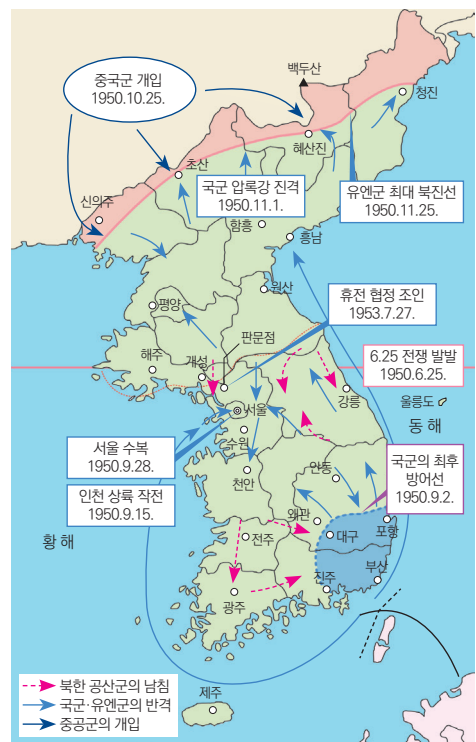
⁵ 중국 인민지원군이 압록강을 넘는 날은 1950년 10월 19일이다. 그러나 북중은 첫 전투를 치른 1950년 10월 25일을 북한에서는 중국 참전기념일로, 중국에서는 항미원조 기념일로 규정하였다.

휴전을 제의하였고 유엔군이 이에 응함으로써 1951년 7월에 유엔군을 대표한 미군과 북한 인민군, 중국 인민지원군 사이에 휴전 회담이 개최되었다. 2년여의 장기간 협상 끝에 1953년 7월 27일에 최종적으로 정전협정이 체결되었다.

정전협정은 1953년 7월 27일 판문점에서 국제연합군 총사령관 클라크 Mark Wayne Clark, 북한군 최고사령관 김일성, 중국 인민지원군 사령관 평더화이 彭德懷 사이에 맺은 한국 군사정전에 관한 협정이다. 정전협정의 정식 명칭은 ‘국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선민주주의인민공화국 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령관을 다

른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정’이다. 영문·한글·중문으로 작성된 협정의 내용은 ‘6.25전쟁의 정지, 평화적 해결이 이뤄질 때까지 한국에서의 적대행위와 모든 무장행동의 완전한 정지’를 내용으로 하고 있다.

이후 협정에 따라 군사분계선에서 남북으로 각각 2km씩 구간에 비무장지대가 설치되고, 판문점에는 국제연합군과 공산군 장교로 구성되는 군사정전위원회 본부와 스위스·스웨덴·체



[그림 2-1] 6.25전쟁 경과



정전협정 조인(1953.7.27., 판문점)

코슬로바키아·폴란드로 구성된 중립국 감시위원단이 설치되었다.

6.25전쟁은 엄청난 인적·물적 손실과 함께 국토 주요 지역을 황폐화시켰다. 6.25전쟁으로 인한 인명 피해는 국군 사망 및 실종자 621,479명, 유엔군 사망 및 실종자 154,881명에 달한다. 민간인 피해는 사망 및 행방불명자가 990,968명에 이르며, 피난민 320만 명, 전쟁미망인 30만 명, 전쟁고아 10만 여명, 인명피해는 300만 명으로 파악되었다. 당시 북한군의 피해는 사망 및 부상자가 1,646,000명, 포로 127,600명으로 1,773,600명에 이른다. 민간인 피해는 150만 여명으로 추정되었다.⁶ 6.25전쟁은 이후 남북관계에도 중대한 영향을 미쳤다.

⁶ 국방부, 『2010 국방백서』, 2010, p.249.

2 북한의 도발과 우리의 대응

1) 1960년대

1960년대에 북한은 남조선혁명론에 근거하여 대남 전략을 공세적으로 구사하였다. 이 전략에 따라 북한은 남한에서의 지하당 건설 시도와 더불어 수차례에 걸쳐 국지적인 군사적 모험을 감행하였다. 이 사건들은 군사 모험주의를 지향했던 북한 지도부의 대남정책이 남조선혁명 운동을 위한 방편으로 시도된 사건이었다.

먼저 북한은 1960년대에 무장한 게릴라를 침투시켜 박정희 대통령 등 남한의 요인을 암살하려 했던 이른바 ‘청와대 기습 사건’을 일으켰다. 1968년 1월 21일에 북한군 제124군부대 소속 무장공비 31명이 휴전선을 넘어 침투하여 대통령 관저인 청와대 습격을 시도한 사건으로 7명의 군경과 민간인이 북한의 무장공비들에 의해 살해당하였다. 이 사건은 남한에 커다란 충격을 주어 남한이 국방력을 강화하고 향토예비군을 창설하는 계기가 되었다. 또한 이후 북한의 남파 게릴라 침투에 대비하여 군대 내에 공비전담 특수부대가 편성되었고 전방에는 155마일 휴전선 전역에 걸쳐 철책선을 구축하였다. 이 철책선은 지금도 여전히 한반도 분단의 비극을 보여주는 냉전의 상징이 되고 있다.

북한은 같은 해인 1968년 1월 23일 북한 원산항 앞 공해상에서 미 해군 정보수집함AGER-2 USS 푸에블로호를 나포하여 승조원 83명(나포 중 1명 사망)을 억류하였다. 또한 같은 해 10월 30일부터 11

월 2일까지 3차례에 걸쳐 울진·삼척 지구에 무장공비 120명을 15명씩 조를 편성하여 침투시켰다. 이 사건으로 남한 측에서도 군경과 일반인을 포함하여 총 60여 명이 사망하는 등 많은 희생을 치렀다. 이후 북한은 1969년 4월 15일 미 해군 전자정찰기 EC-121기를 동해상에서 격추시켜 승무원 31명 전원을 사망하게 하였다.

2) 1970년대

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

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

사건 발생 후 주한 미군사령부는 전투준비태세^{태프론3}를 발령하였으며, 오키나와 등지의 전폭기 대대 및 해병대를 한국에 급파하고 항공모함 레인저호와 미드웨이호를 한국 해역으로 이동시키는 등 강경한 대응태세를 취하였다. 한미 양국의 강경한 태세에 북한의 김일성은 8월 21일에 유엔군 사령관에게 사과 통지문을 전달하였다.

3) 1980년대

1980년대에 들어와 북한은 이전의 게릴라 침투방식과는 달리 잇따른 폭탄테러를 가하면서 남북관계를 극도로 긴장시키고 악화시켰다. 대표적인 사건이 1983년 ‘미얀마 아웅산 묘소 테러 사건’과 1987년 ‘KAL기 폭파 사건’이다.

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

한편, KAL기 폭파 사건은 1987년 11월 29일 남한에서 제13대 대통령 선거를 불과 10여 일 앞두고 북한 공작원 김현희 등에 의해 발생하였다. 1987년 11월 28일 밤 이라크 바그다드를 출발한 대한항공^{KAL} 858기가 11월 29일 공중에서 폭파된 사건이었다. 이 여객기에는 중동에서 귀국하던 한국인 근로자를 포함한 승객 93명과 외국인 2명, 승무원 20명 등 모두 115명이 탑승하고 있었고 전원 사망하였다. 이 사건은 1988 서울올림픽 개최를 방해하기 위해 KAL기를 폭파하라는 북한 지도부의 명령을 받고 김현희 등이 자행한 것

으로 밝혀졌으며, 이에 대해 미국은 1988년 1월 20일 북한을 테러 지원국으로 규정하였다.

4) 1990년대

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

1991년과 1992년은 남북 간에 「남북기본합의서」, 「한반도 비핵화 공동선언」, 남북한 유엔 동시 가입 등 해빙의 분위기가 만들어졌지만, 다음해인 1993년부터 곧바로 제1차 북핵 위기에 돌입하는 등 긴장 국면이 조성되었다. 1994년 10월에 미북 간의 제네바 합의에 의해 북한 핵문제 해결 절차가 합의되고, 우리의 기업인 한국전력공사가 주가 되어 함경남도 신포에 경수로 원전을 건설하기 위한 한반도에너지개발기구KEDO 사업이 진행되었다.

하지만, 1996년 4월에 국회의원 총선거를 불과 20여 일 앞두고 북한이 비무장 지대 유지관리 임무의 포기를 선언하고 북한군을 판

문점에 일시적으로 진입시킨 사건이 발생했다. 이 사건은 남한에 전쟁 위기론을 급속도로 확산시켰다. 게다가 같은 해 9월 강릉시 해안가에 북한의 소형 잠수함이 좌초되어 발견되는 사건이 발생했다. 군경과 예비군이 소탕 작전에 돌입하였고, 이후 사살당한 것으로 추정되는 11명의 사체를 발견하였다. 도주한 북한군을 추적하여 13명을 교전 끝에 사살하였으나 남한 측에서도 군인 11명, 경찰·예비군 2명, 민간인 4명이 피살되는 인명 피해를 당했다. 또한 1998년 6월 강원도 속초시 영해에서 북한의 유고급 잠수정 1척이 표류하다 우리 해군 함정에 의해 동해안으로 예인됐다. 이 잠수정에서는 승조원과 공작원 등으로 추정되는 9구의 시신이 발견됐다.

5) 2000년대 이후

2000년대 이후 북한이 조장했던 갈등과 긴장은 이전과는 또 다른 양상을 통해서 이루어졌다. 북한은 서해상에서 북방한계선NLL을 침범함으로써 남북한 해군 사이에 해상교전이 발생하였고, 미사일과 핵실험 등으로 한반도뿐 아니라 동북아와 세계를 긴장시켰다

제1연평해전은 1999년 6월 15일 북한 경비정 6척이 연평도 서방 10km 지점에서 북방한계선을 넘어 남한 영해를 침범해 들어와 우리 해군의 경고를 무시하고 우리 함정에 선제사격을 가함으로써 결국 남북 함정 간의 치열한 포격전으로 발전하였다. 북한의 북방한계선 무단침범은 정전협정의 정신과 “쌍방이 지금까지 관할한 구역을 인정”하기로 한 「남북기본합의서」(1992)를 정면으로 위반한 행

위였다. 이 해전은 6.25전쟁 이후 남북한 정규군 간의 첫 해상 전투였다.

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

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

또한 북한군은 2008년 7월 11일 북한군 초병이 우리 측 금강산 관광객에게 총격을 가해 사망에 이르게 한 금강산 관광객 피격 사건을 자행했으며, 우리정부는 12일부터 금강산관광을 중단하였다. 그리고 북한은 2008년 12월 1일 남북한 간 육로 통행 제한조치를 취한 데 이어, 2009년 3월부터 8월까지 136일간 개성공단에서 근무하고 있던 우리측 근로자를 억류함으로써 개성공단의 안정적 발전을 저해했다.

북한은 2010년 3월 26일 잠수정의 기습적인 어뢰 공격을 감행해 우리 해군 초계함인 천안함을 폭침시켰다. 이 사건으로 우리 해군



북한에 의해 폭침된 후 인양된 천안함(2010.4.15.)

46명이 희생되었다. 북한의 천안함 폭침 사건은 대한민국을 공격한 명백한 군사적 도발로서 무력위협과 무력행사를 금지하는 유엔 헌장 제2조 제4항과 일체 적대행위의 정지를 보장하는 정전협정 제2조 제12

항, 그리고 상대방에 대한 무력 사용을 금지하는 「남북기본합의서」 제2장 제9조를 정면으로 위배하는 것이었다. 그러나 6.25전쟁, 아웅산 폭파 사건, KAL기 폭파 사건 등이 자신의 소행이 아니라고 부인해 왔던 북한은 이 사건도 자신의 소행이 아니라고 주장했고 당시 정부는 5월 24일 대통령의 대국민 담화를 통해 남북 간의 교역과 교류의 전면 중단 및 북한 선박의 우리 영해 항행 금지 등을 내용으로 하는 ‘5.24 조치’를 발표하였다.

북한은 2010년 11월 23일 우리 영토인 연평도에 대해 포격 도발을 감행했다. 이에 우리군도 즉각적인 대응사격을 실시했다. 북한의 연평도 포격 도발은 연평도 내의 군부대뿐만 아니라 민간시설까지 무차별적으로 이뤄졌다. 이 포격 도발로 우리 해병 2명이 전사하고 16명이 중경상을 입었으며 민간인은 2명이 사망하고 다수의 부상자가 발생했다. 또한 건물도 133개 동이 파손되는 등 큰 피해를 입었으며, 주민들은 하루아침에 삶의 터전을 잃게 되었다. 정부는 북한의 연평도 포격 도발은 ‘대한민국에 대한 명백한 무력 도발’로 ‘민간인에 대해서까지 무차별 포격을 가한 것은 결코 용납할 수 없다’는

사실을 북한에 분명히 밝히고 이에 대해 '책임 있는 조치를 취할 것'을 강력히 요구했다.

또한 2015년 8월 4일 북한이 서부 전선 일대에서 DMZ 지뢰도발을 감행하자, 정부는 대북경고 성명을 발표하고 응



북한의 연평도 포격으로 파손된 민가(2010.11.23.)

징 차원에서 11년 만에 대북 확성기 방송을 재개했다. 북한은 이에 대응해서 8월 20일에 최전방 서부 전선인 경기도 연천지역에 포격도발을 했으며, 우리군도 대응사격을 실시하였다. 북한의 지뢰 도발과 포격으로 촉발된 군사 대치 상황을 해소하기 위해 8월 22일부터 3일간 남북 고위당국자 접촉을 개최하여 「8.25 합의」를 도출함으로써 위기가 일단락되었다. 이 접촉에서는 군사적 긴장 완화 조치뿐만 아니라 남북당국회담 및 이산가족 상봉행사 개최 등 남북관계 개선과 교류 활성화를 위한 일부 합의도 이루어졌다.

이후 2018년 남과 북의 정상이 만나 「판문점선언」과 「평양공동선언」을 채택했으나, 2019년 2월 2차 미북 정상회담(하노이) 결렬 이후 소강국면이 조성된 가운데 북한은 2020년 6월 대북전단 살포를 구실로 개성 남북공동연락사무소를 폭파하였다.

3 북한의 핵·미사일 개발

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

2002년부터 본격화된 제2차 북핵 위기의 직접적인 발단은 2002년 10월 북한이 우라늄 농축 프로그램을 통해 무기급 핵물질 추출을 시도하고 있다는 의혹이었다. 북핵문제를 풀기 위해 6자회담이라는 다자간 협의 틀이 만들어졌고 2003년 8월에 첫 회의를 시작했다. 2005년 9월에는 6자회담에서 북한 핵프로그램 포기과 체제안전 및

경제지원을 내용으로 하는 「9.19 공동성명」을 도출하였다. 하지만, 북한은 미국의 불법자금 제한에 따른 북한 비자금 동결^{BDA}사건에 반발하여 2006년 10월 9일에 제1차 핵실험을 단행하였다. 이에, 국제사회는 북한의 1차 핵실험을 규탄하며, 유엔 안보리 결의 제1718호를 만장일치로 채택하였다. 2007년 2월 13일 6자회담에서 「9.19 공동성명」을 이행하기 위한 초기 조치에, 같은 해 10월 3일 추가 조치에 합의하면서 다시 협상의 길로 들어섰으나 핵프로그램의 신고·검증 문제에 부딪혀 더 이상 진전이 없었다.

북한은 2009년 5월 25일 제2차 핵실험을 감행하여 북핵 위기를 다시금 고조시켰다. 북한은 2009년 4월 5일부터 미사일을 연속으로 발사하여 대외에 긴장을 고조시켰다. 북한의 제2차 핵실험과 그로 인해 발생한 북핵 위기는 북한을 더욱 더 고립시켰는데, 국제사회는 북한의 핵실험에 대해서 규탄하였으며, 유엔 안보리에서는 대북 제재 결의 제1874호를 채택하였다.

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

2013년 3월, 북한은 당중앙위원회 제6기 제23차 전원회의를 통

해 ‘경제·핵무력 병진노선’을 채택했다. 북한은 핵무력을 ‘민족의 생명’, ‘통일조선의 국보’라고 하면서 ‘질량적으로 확대 강화한다’는 입장을 표명했다. 북한은 핵개발을 지속해왔고 2016년 1월 6일 제4차 핵실험을 감행했다. 그리고 1달여 만에 장거리 미사일 발사 등 도발을 이어갔고, 이에 국제사회는 유엔 안보리 결의 제2270호를 채택해 주요 민수 부문 수출입을 통제하는 강력한 제재를 부과하였다. 북한이 8개월 만인 9월 9일 추가로 제5차 핵실험을 강행하자 국제사회는 결의 제2321호를 만장일치로 채택했다.

이후 2017년 9월 3일 북한은 제6차 핵실험을 강행하였고 수소탄 실험을 성공적으로 마쳤다고 조선중앙TV를 통해 즉각 발표했다. 이에 국제사회는 기존의 안보리 결의를 철저히 이행하는 것에 더해 추가 대북제재 조치를 담은 안보리 결의 제2375호를 핵실험 8일 만에 신속히 발표하는 등 북핵문제 해결을 위한 노력을 지속하였다.

북한은 핵무기 투발수단으로 중·장거리미사일을 개발하였으며, 2000년대에 들어와 더욱 활발해졌는데, 이를 규탄하고 북한의 도발 중지 및 대화 복귀를 촉구하는 국제사회의 외교적 대응도 이어졌다. 특히, 2006년 7월 5일 북한이 장거리미사일 발사를 감행하자 유엔 안보리는 이를 규탄하면서 미사일 관련 물자 등의 북한 이전을 금지하는 유엔 안보리 결의 제1695호를 만장일치로 채택했다.

또한 국제사회는 2012년 12월 12일 북한의 장거리미사일 발사를 중대한 도발행위로 간주하고 유엔 안보리 결의 제2087호를 채택해 강력하게 규탄하였다.

북한이 계속되는 탄도미사일 발사를 감행하자 유엔을 비롯한 국

제 3 절

대화와 협력의 남북관계

제사회는 2017년 6월 2일 유엔 안보리결의 제2356호를 채택했고, 같은 해 7월 4일과 28일 북한이 대륙간탄도 미사일^{화성-14형}을 발사하자 8월 5일 안보리 결의 제2371호를 채택했다. 또한 같은 해 9월 북한의 제6차 핵실험에 이은, 11월 29일 장거리탄도미사일^{화성-15형} 발사에 대응하여 안보리 결의 제2397호를 채택하기도 하였다.

이후 남북은 2018년 「판문점선언」(4.27)과 「평양공동선언」(9.19), 「9·19 군사합의」 등을 연이어 채택하며 남북 간 군사적 긴장완화와 교류협력의 분위기를 고조시켰으나, 북한은 '2차 미북 정상회담(하노이) 결렬'(2019.2) 이후 2019년 5월 단거리 탄도미사일 발사를 재개한 가운데 2021년 1월 8차 당대회를 통해 밝힌 '국방발전 5개년 계획' 속에서 '핵·미사일 능력 고도화'를 지속해오고 있다.

특히 2022년 들어 대륙간탄도 미사일^{ICBM} 발사를 재개(3.24)하면서 모라토리엄을 파기하고, '핵무력 정책 법제화(9.8)'를 통해 확고한 '핵포기 불가' 의사를 대내외에 천명하였다. 역대 최대 빈도의 탄도미사일 발사, 반복적인 「9·19 군사합의」 위반, 무인기 침범 등 다양한 전략·전술적 도발을 감행하고 있으며 7차 핵실험을 준비하면서 한반도의 긴장을 지속적으로 고조시키고 있다.

남북은 오랜 분단구조 속에서 많은 갈등을 경험하였으나, 남북 상호 간의 신뢰를 바탕으로 서로 화해와 협력을 통해 분단으로 인해 발생한 비극과 갈등을 제거하기 위해 노력하였다.

남북대화가 처음으로 시작된 것은 1970년대부터이며, 남북 간 본격적인 대화 국면은 1990년대부터 시작되어 2000년 이후에는 정상회담, 총리·장관급회담 등 여러 분야로 확대되었다.

1 남북대화

남북대화는 1971년 8월 20일 이산가족 문제 해결을 위한 적십자회담의 파견원 접촉이 성사되면서 시작되었다. 1971년 8월 12일 대한적십자사는 이산가족 문제 해결을 위한 남북 적십자회담을 북한

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

한편 1972년 5월 2일부터 4일간 남과 북의 당국 대표는 평양과 서울을 오가며 회담을 가졌다. 그 결과로 「7.4 남북공동성명」(부록 1)이 발표되었고, 남북조절위원회가 발족되었다. 남북조절위원회 회의는 세 차례의 공동위원장 회의, 세 차례의 남북조절위원회 본회의와 함께 세 차례의 간사회의가 개최되었다. 그러나 북한은 1973년 8월 우리의 내정불간섭·남북 UN 동시가입·모든 국가에 문호개방 등을 골자로 한 「6.23 특별선언」을 이유로 일방적으로 대화 중단을 선언하였다. 1979년 2월 17일부터 남북조절위원회 대표 간에 세 차례 접촉이 있었으나 냉전체제를 기반으로 한 적대적 대결구도라는 근본적인 제약을 극복하지 못함으로써 남북 간의 화해와 협력으로 이어지지 못했다.

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

1990년대에 들어와 남북대화는 활발히 추진되었다. 남과 북은 총리를 수석대표로 하는 고위급회담을 개최해 전반적인 남북관계 발전

문제를 협의하고 「남북기본합의서」(부록 2)와 「한반도 비핵화 공동선언」(부록 3)을 채택했다. 2000년 이후에는 다섯 차례의 남북정상회담이 개최되고 다양한 분야에서 남북대화가 활발히 진행되었다.

1) 남북정상회담

남북 간 정상회담의 시작은 김영삼 대통령 시절인 1994년으로 거슬러 올라간다. 북한은 1994년 수차례 예비접촉을 통해 7월 25일부터 27일까지 평양에서 첫 남북정상회담을 개최하기로 합의하였다. 그러나 김일성 주석이 사망(1994.7.8.)함에 따라 남북정상회담은 개최되지 못했다.

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

2018년에는 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간에 정상회담이 세 차례 개최되었다. 이후 남북 정상은 2019년 6월 30일 판문점에서 남·미·북 3자회담을 가지기도 하였다.

2000년 「6.15 남북공동선언」

김대중 대통령은 1998년 2월 취임사에서 “북한이 원한다면 정상회담을 개최할 용의가 있다”고 천명하였다. 이후 정부는 기회가 있을 때마다 남북정상회담과 특사교환을 제의하였고, 북한이 이에 호

응해 옴에 따라 2000년 6월 제1차 남북정상회담이 개최되었다.

김대중 대통령은 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 김정일 국방위원장과 처음으로 남북정상회담을 갖고 이산가족 문제, 경제 및 사회·문화교류 문제 해결을 위한 「6.15 남북공동선언」(부록 5)에 합의하였다.

2007년 「10.4 선언」

노무현 정부는 ‘평화번영정책’을 통해 북한과 경제협력을 확대함으로써 군사분야에서 긴장을 완화하고 한반도의 평화를 달성하고자 하였다. 노무현 대통령은 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양에서 김정일 국방위원장과 남북정상회담을 가졌다. 정상회담에서 남북은 정전체제의 종식과 항구적인 평화체제 구축의 필요성에 대해 공감하고, 직접 관련된 3자 혹은 4자 정상들이 한반도 지역 내에서 만나 종전을 선언하는 문제를 협력적으로 추진하는 데 합의했다. 또한 정치, 군사, 경제, 사회문화 분야에서 여러 가지 공동사업을 하기로 했다. 정상회담 결과 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)」(부록 6)이 채택되었다.

2018년 「판문점선언」과 「평양공동선언」

2018년 4월 27일 남북정상회담에서 양 정상은 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(판문점선언)」(부록 7)을 발표하였다. 양 정상은 「판문점선언」을 통해 한반도에 전쟁 없는 새로운 평화시대의 개막을 천명하고, 화해와 평화번영의 남북관계로 나아가기 위

한 방안에 합의하였다.

한 달 후인 5월 26일, 판문점 통일각에서 열린 제2차 남북정상회담에서 양 정상은 미북 정상회담의 성공과 「판문점선언」의 조속한 이행을 재확인하였다. 이어서 9월 18일에서 20일까지 2박 3일간 개최된 평양정상회담에서 남북 정상은 「판문점선언」의 이행 성과를 평가하고, 향후 남북관계를 지속적으로 발전시켜 나가기 위해 「평양공동선언」(부록 8)에 합의했다.

2) 남북고위급회담

1980년대 이후 회담

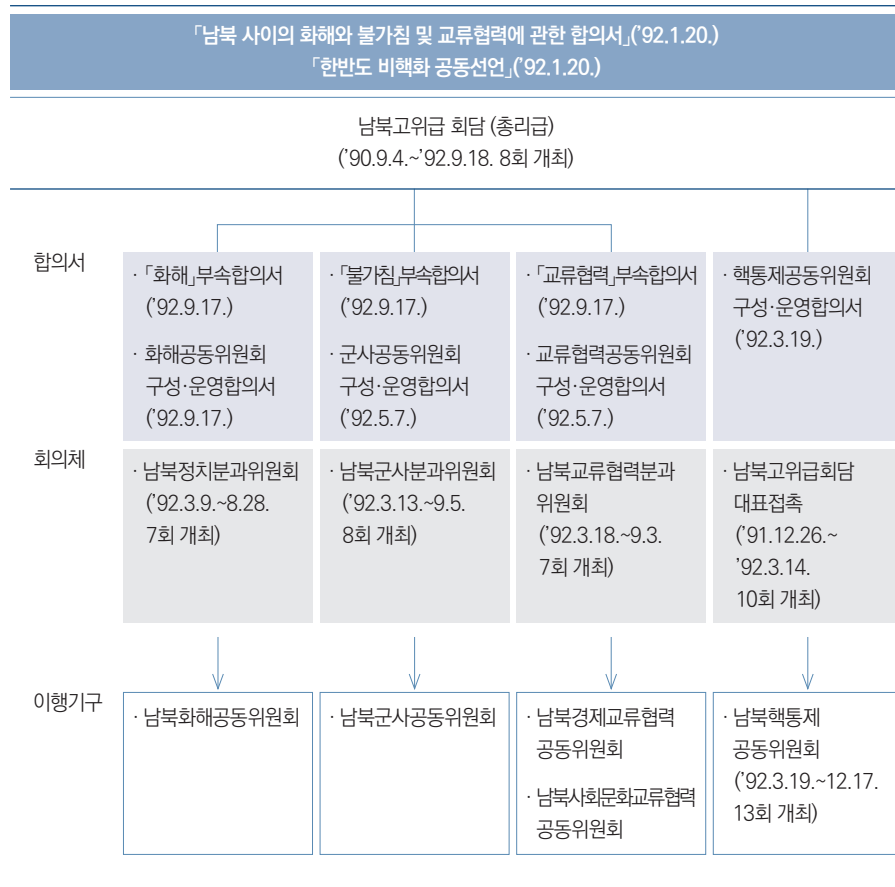
남북 간의 고위급회담은 주로 총리회담과 장관급회담의 형식으로 운영되었다. 먼저 남북 간 총리회담은 1988년에 우리 정부가 제안했다. 1988년 12월 28일 강영훈 국무총리는 연형묵 북한 정무원 총리에게 서한을 보내 남북 간의 상호 신뢰구축과 긴장완화 문제를 포괄적으로 협의·해결하기 위한 남북총리회담 개최를 제의했다. 이에 대해 북한은 남북 고위급 정치·군사회담을 개최하자고 역으로 제의하면서, 이를 위한 예비회담을 1989년 2월 8일에 열 것을 제안해 왔다.

쌍방은 1989년 2월부터 1990년 7월까지 판문점에서 8차례의 예비회담과 2차례의 실무접촉을 통해 남북고위급회담 개최에 합의하였다. 이에 따라 남북고위급회담은 1990년 9월부터 1992년 9월까지 서울과 평양에서 총 8차례 개최되었다. 제4차 회담

(1991.10.22.~25., 평양)에서 쌍방은 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」를 채택할 것과 합의서 내용의 구성에 대해 합의했다. 남북은 이를 토대로 제5차 회담(1991.12.10.~13., 서울)에서 기존 쟁점사항들에 대한 조정을 거쳐 전문과 25개 항으로 된 「남북기본합의서」를 채택했다.

제5차 회담에서 남과 북은 한반도 핵문제를 협의하기 위한 대표

[표 2-3] 「남북기본합의서」 구성 및 이행체계



접촉을 12월 안에 개최하기로 하는 등 3개 항의 공동발표문도 채택했다. 이 합의에 따라 남과 북은 1991년 12월 26일부터 31일까지 판문점에서 세 차례 대표접촉을 거쳐 「한반도 비핵화 공동선언」(부록 3)에 합의하고, 남과 북의 총리가 서명(1992.1.20.)하였다. 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」은 1992년 2월 19일 제 6차 남북고위급회담에서 정식 발효되었다.

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

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

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

2000년대 이후 회담

한편 2000년 남북정상회담 이후 남북고위급회담은 남북장관급회담을 중심으로 개최되었다. 남북장관급회담은 2000년 7월의 제1차

회담을 시작으로 2008년 2월까지 총 21차례 진행되었다. 초기에는 주로 남북정상회담에서 합의한 사항의 이행 문제를 해결하는 데 주력했지만, 2002년에 북한 핵개발 의혹이 제기되면서 남북장관급회담에서는 북핵문제 해결과 남북관계 병행 발전이라는 기조를 바탕으로 회담을 진행했다.

2007년 남북정상회담 이후 남북고위급회담은 남북총리회담으로 시작되었다. 그리하여 총리급회담, 장관급회담, 그리고 실무급회담이 각각 개최되었다. 남북총리회담은 2007년 11월 14일부터 16일까지 서울에서 열려 「10.4 선언」의 전반적인 이행을 위한 합의문을 채택했다. 그리고 남북장관급회담을 통해서도 남북관계 주요 일정을 조정하고 제반 현안을 협의했으며, 남북경제협력추진위원회 등 실무회담에서는 합의사항의 구체적 이행문제에 대해 협의했다.

2018년 들어 본격적으로 남북대화가 재개되면서, 남측 통일부장관과 북측 조국평화통일위원회 위원장을 수석대표로 하는 남북고위급회담이 5차례 개최되었다. 1월 개최된 고위급회담에서는 북측의 평창 동계올림픽·패럴림픽 참가 문제를 포함하여 군사적 긴장완화와 관련된 사안들에 대해 합의하였고, 6월 개최된 고위급회담에서는 남북공동연락사무소를 개성공업지구에 개설하기로 하고, 군사·체육·철도·도로·산림·적십자 회담 등 분야별 후속회담 개최 등에 합의하였다. 9월 평양정상회담 이후 10월 개최된 고위급회담에서는 분야별 후속회담 개최 및 철도 현지 공동조사 일정 등 「평양공동선언」의 세부 이행방안을 합의하였다.

3) 분야별 회담

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

군사 분야 회담

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

2004년 6월 3일부터 4일까지 개최된 제2차 남북장성급 군사회담에서 「서해 해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」가 채택·발효되었다. 회담에서 쌍방은 서해 해상에서 우발적 충돌을 방지하기 위해 국제 상선공통망 활용, 불법조업 선박 정보교환 등의 조치들을 취하고, 군사분계선 지역에서의 선전활동을 중지하고 선전수단을 제거하기로 합의하였다.

2006년 제3·4차 남북장성급군사회담 실무대표회담을 통해 우리 측이 서해 해상 충돌 방지와 공동 어로수역 설정 문제를 제기하였으나, 북한 측이 새로운 서해 해상경계선을 주장함에 따라 합의는 도출되지 못하였다. 그 후 2007년 12월 제7차 남북장성급군사회담(12.12.~14.)에서 「동·서해 지구 남북관리구역의 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」를 채택하는 등 2000년 이후 남북 군

사회담에서 11건의 합의서와 4건의 공동보도문을 채택했다. 2011년 2월 개최된 제39차 남북군사실무회담에서 천안함 폭침과 연평도 포격도발 문제를 논의하기 위한 고위급 군사회



제40차 남북군사실무회담(2018.9.13.~14., 판문점)

담 개최 절차 문제를 협의하고자 했으나 입장 차이로 결렬되었다. 2015년 8월 4일 비무장지대 남측 지역에서 북한 측의 지뢰 도발로 인해 남북 간에 군사적 긴장이 고조되었고, 이 문제를 해결하기 위해 2015년 8월 22일부터 24일까지 남북고위당국자접촉이 판문점에서 개최되었다.

2018년 4월 27일 남북정상회담에서 남북 간 군사적 긴장완화와 전쟁 위험 실질적 해소를 위한 공동의 노력에 합의함에 따라, 남북 군사당국 간 대화가 재개되었다. 6월 14일 판문점 통일각에서 열린 제8차 남북장성급군사회담에서 남북은 서해 우발적 충돌방지를 위한 6.4합의(2004.6.4.)의 복원 및 동서해지구 군 통신선 복구에 합의하였다. 7월 31일에 열린 제9차 남북장성급군사회담에서는 판문점 공동경비구역^{JSA} 비무장화, 비무장지대 내 남북 공동 유해 발굴과 상호 GP 시범 철수, 지상·해상·공중 적대행위 중지 등 세부 추진 방향을 협의하였다. 9월 평양정상회담에서 「판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」(2018.9.19.)(부록 9)가 채택되었다. 10월 26

일 열린 제10차 남북장성급군사회담에서 연내 상호 GP 시범 철수를 합의함에 따라 11월 남북은 각각 상호 1km 내에 근접한 감시초소 11개 중 10개를 철거하였다.

경제 분야 회담

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

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

2010년대 들어서 남북 경제회담은 개성공단을 주요 의제로 다루었다. 2013년 개성공단이 일시 중단되었을 때 개성공단 남북당국 실무회담을 7차례 개최하여 개성공단을 재가동시키고, 개성공단 남

북공동위원회를 구성하는 등 개성공단의 발전적 정상화를 위한 제도적 기반을 구축하였다. 개성공단 남북공동위원회는 2015년까지 6차례 개최되었으나, 2016년 개성공단 전면중단 이후 경제 분야 남북대화도 한동안 중단되었다.

2018년 「판문점선언」, 「평양공동선언」 합의에 따라, 분과회담에서 남북은 철도·도로 공동연구조사단 구성, 산림협력방안 등에 합의하였고, 남북 철도·도로 연결 및 현대화를 위한 현지조사와 산림 병해충 공동방제 등이 실시되었다.

2019년에도 남북도로협력실무접촉(1.31.) 및 철도·도로 협력 관련 자료 교환(2.25.)이 개성 남북공동연락사무소에서 이루어졌다. 한편 북한은 금강산 관광이 재개되지 않자 2019년 10월 25일 일방적으로 금강산 관광시설 철거를 요구해왔다. 이에 우리 측이 실무회담을 제안하였으나, 북측은 거부하였다.

인도주의 분야 회담

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

1984년 우리 측에 발생한 수재에 북한이 구호물자를 지원하면서 남북 간 대화가 재개되었고, 1985년 5월 개최된 제8차 남북적십자

본회담에서 남과 북은 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환방문에 합의하여 9월에는 65가족, 92명의 이산가족이 서울과 평양에서 상봉하였다.

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

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

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

2015년 8월 4일 비무장지대 남측 지역에서의 북한 측 지뢰 도발

로 인한 문제 해결을 위해 2015년 8월 22일부터 24일까지 남북 고위당국자 접촉이 판문점에서 개최되었다. 남과 북은 「8.25 합의」를 통해 이산가족 상봉행사와 고위당국회담을 열기로 하고 민간차원의 교류협력도 지원하기로 합의하였다.

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

2018년 4월 17일 남북 정상이 공동으로 발표한 「판문점선언」에서 남과 북은 민족 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결하기로 하고, 당면하여 8.15를 계기로 이산가족 상봉을 진행하기로 합의하였다. 이에 따라 8월 20일부터 26일까지 금강산에서 이산가족 상봉행사가 진행되었다. 이후 남북 정상은 「평양공동선언」에서 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력을 더욱 강화해 나가기로 합의하였고, 10월 15일 판문점에서 남북고위급회담이 개최되어 금강산 지역 이산가족 면회소의 복구와 화상상봉, 영상편지 교환을 위한 실무적 문제들을 문서교환 방식으로 협의하는 데 따라 남북적십자회담을 11월 중 개최하기로 합의하였으나, 문서협약이 지체되면서 남북적십자회담도 개최되지 못하였다.

한편 남북은 보건의료 회담을 통해 당국 간 보건, 의료, 방역 등의 협력 사업을 구체적으로 협의하였다. 2007년에는 제1차 남북총리 회담(11.16), 보건의료·환경보호협력분과위원회(12.21) 등을 개최

하여 북한 병원의 현대화, 원료 의약품 지원 및 실태조사 자료의 교환 등에 합의하였다. 이후 이 분야의 회담은 2018년 11월 7일 개성 남북공동연락사무소에서 개최되었다. 이 회담을 통해 남북 보건의료 협력, 특히 전염병 상호유입 및 확산 방지를 위한 구체적이고 실질적인 이행방안을 논의하였다. 2018년도 연내에 전염병 정보교환을 시범 실시하고, 결핵·말라리아 등을 비롯한 전염병 진단과 예방·치료를 위한 실무적인 문제들은 문서교환 방식으로 협의해 나가기로 합의하였다.

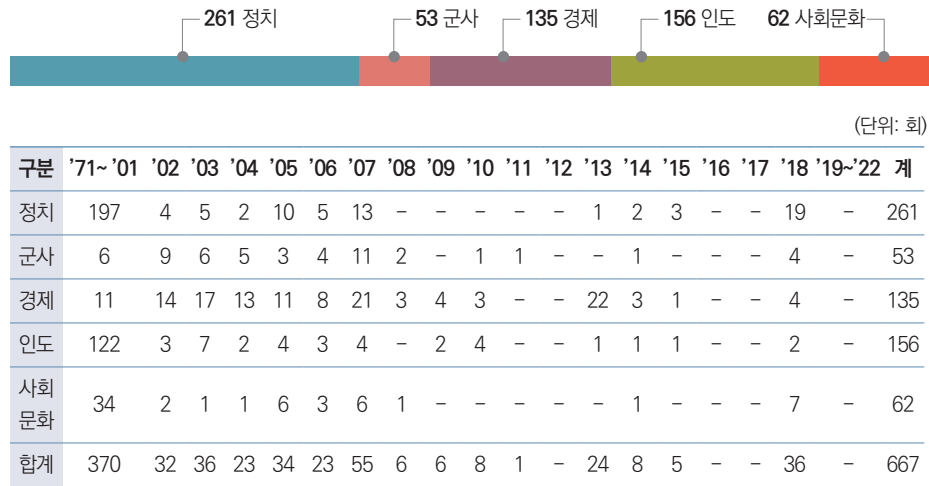
사회문화·예술·체육 분야 회담

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

그 밖에 사회문화 분야의 회담은 ‘안중근 의사 유해 공동발굴 및

봉환을 위한 실무접촉'이 2005년부터 2007년까지 4회, 기타 산림 병충해 방제, 기상협력, 조류 인플루엔자, 구제역 등의 회담이 각 1회씩 개최되었다. 2018년에는 남북 예술단 교환을 위한 실무접촉이 2회 개최되었다.

[표 2-4] 분야별 남북회담 개최 현황표



※ 출처: 남북회담본부 홈페이지

2 남북교류협력

남북 간의 교류와 협력은 상호 신뢰를 쌓고 한반도의 평화와 안정에도 기여해 왔다. 물론 교류협력은 남북 간 합의사항을 바탕으로 질서 있고 호혜적으로 추진되어야 함이 전제되어야 할 것이다.

1) 남북교류협력 기반 조성

노태우 정부는 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)」을 통해 “남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것”을 발표하고, 그해 10월 ‘남북 경제개방 조치’, 1989년 6월에는 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정했다. 정부는 남북교류협력 관계를 더욱 체계적으로 정착·제도화시키기 위해 「남북교류협력에 관한 법률」(1990.8.1.) 등을 제정함으로써 남북교류협력이 우리 법의 테두리 내에서 안정적으로 이뤄질 수 있는 여건을 마련했다.

김영삼 정부는 1994년 10월 미북 「제네바 합의」로 북핵문제 해결의 실마리가 풀림에 따라 1994년 11월 남북 경제협력 사업을 시범적으로 허용하는 ‘남북 경제협력 활성화 조치’(제1차)를 통해 남북 경제협력의 토대를 마련했다. 김대중 정부는 ‘정경분리 원칙 하의 남북 경제협력 적극 추진’을 국정과제의 하나로 채택했고, 1998년 4월에는 대기업 총수 방북 허용, 대북 투자규모 제한 폐지 등을 골자로 하는 ‘남북 경제협력 활성화 조치’(제2차)를 발표했다. 그리고 1999년 10월에 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」을 제정해 대북 투자 등에 대한 기금 지원의 객관적 기준을 마련했다.

한편 노무현 정부는 「6.15 남북공동선언」 이후 남북교류협력의 변화 상황을 반영하기 위해 북한 주민 접촉승인을 신고제로 완화하는 등 「남북교류협력에 관한 법률」을 개정(2005.5.31.)했다. 또한

2005년 12월 「남북관계 발전에 관한 법률」이 국회에서 제정되어 2006년 6월 발효되었다. 2007년 남북정상회담의 성과였던 「10.4 선언」은 「6.15 남북공동선언」의 구체적 사항에 대한 세부 이행 합의를 다루고 있었다. 당시 남북 경제협력 활성화를 위한 장기적인 계획이 발표되었다. 이와 같이 남북교류를 통해 궁극적으로 군사적 긴장을 완화하고 북한의 비핵화를 달성하겠다는 전략으로 북한이 스스로 개혁·개방을 통해 경제적 번영과 함께 한반도에 평화를 구축한다는 원칙을 견지했다.

이명박·박근혜 정부는 과거 김대중·노무현 정부 시기 교류협력의 추진 결과를 바탕으로 교류협력의 질서를 확립하고 내실 있는 추진을 위한 기반조성에 주력했다. 이 당시 교류협력 절차 간소화와 질서 확립을 위해 「남북교류협력에 관한 법률」 등 법제를 정비(2009.7.)하고, 대북 물자 반출입에 대한 투명성을 강화하기 위해 ‘남북교류협력시스템’도 구축(2010.2.)했으나, 북한의 2008년 7월 금강산 관광객 피격 사건과 2010년 3월 천안함 폭침 사건 및 그 해 11월 연평도 포격 사건으로 인해 남북관계는 냉각기를 맞게 되었다.

문재인 정부는 「남북교류협력에 관한 법률」 제정 30주년을 계기로 교류협력의 안정성과 예측 가능성을 높이기 위한 법률 개정안이 2021년 1월 국회에 제출되었으며 중앙·지자체·민간을 포괄하는 분권·협치형 교류협력 기반을 조성하고자 했다. 또한 지자체 교류협력 정책협의회·실무협의회 등 중앙-지자체 협의체 및 광역·기초 지자체 공식협의체 등을 통해 질서 있는 교류협력사업이 추진될 수 있도록 노력하였다.

2) 철도·도로 연결

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

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

2015년에는 경원선 단절 구간 연결을 위해 우선 우리 측 구간부터 복원 작업을 추진하였으나, 이듬해 북한의 4차 핵실험(2016.1.) 등으로 인해 잠정 중단된 바 있다. 2018년 남북은 「판문점선언」에서 동해선·경의선 철도·도로 연결 및 현대화에 합의하고, 후속조치로 열린 철도협력 분과회담, 도로협력 분과회담에서 ‘남북철도 연결 구간’에 대한 공동점검 및 철도·도로 ‘북측구간 현지 공동조사’ 등에 합의하였다. 이후 합의사항 이행을 위하여 2018년 동해선·경의선 철도·도로 현장점검 및 현지 공동조사 등을 실시하였다.

또한 남북은 2018년 「평양공동선언」에서 연내 ‘철도·도로 연결 착공식 개최’에 합의하고 10월 15일 남북고위급회담에서 시기 등을 협의한 후 12월 26일 북측 판문역에서 ‘경의선·동해선 철도·도

로 연결 및 현대화 착공식'을 개최하였다. 남북은 2019년 2월 25일 경의선·동해선 철도 현지 공동조사 결과보고서, 철길 관련 종합 자료 등 철도·도로 협력 관련 자료를 남북공동연락사무소를 통해 교환했다. 2020년 들어 정부는 남북 철도 연결 및 현대화에 대한 의지를 표명하는 차원에서 동해선의 유일한 단절 구간인 동해 북부선(강릉~제진 간) 철도 복원을 추진하여, 2022년 1월 5일 착공식을 개최하였다.

3) 금강산·개성 관광

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

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

개성 관광은 2005년에 세 차례 시범관광이 실시된 후 2007년 12월 5일부터 본격적으로 시작되었으며, 2008년 11월 28일까지 누적 관광객 11만 명을 기록했지만 북한의 일방적인 중단조치로 11월

29일 중단되었다.

정부는 관광 중단 이후 2010년 2월 금강산·개성 관광 재개를 위한 남북 당국 간 실무회담, 2015년 12월 남북 당국회담 등을 개최하여 사업재개를 추진해왔다. 2018년 9월 「평양공동선언」에서는 남과 북이 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산 관광 사업을 우선 정상화하기로 합의하였다.

한편, 북한은 2019년 10월 25일 금강산의 남측 시설 철거를 요구해왔다. 이에 정부는 사업자의 재산권 보호와 남북 합의에 의한 문제 해결을 원칙으로 남북 간 협의를 제안하는 한편, 금강산 문제 해결을 위한 창의적 해법으로 남북 개별 방문 구상을 제안하였다. 남북 간에 문서 협의가 진행되던 중 2020년 1월 30일 북한은 코로나19 상황을 이유로 철거 협의 연기를 통보함에 따라 협의가 중단된 상태이다. 북한은 2022년 3월부터 금강산지역에 있는 우리측 시설을 일방적으로 철거하고 있으며, 우리 정부는 북한의 재산권 침해 행위 중단 및 대화를 통한 문제해결을 지속적으로 요구하였으나, 현



금강산 관광



개성 관광

재까지 북한은 아무런 반응을 하지 않고 무단 철거 상태가 지속되고 있다.

4) 개성공단 사업

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

북한은 2002년 11월 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」(이하 개성공업지구법)을 제정하였으며 「개성공업지구 개발규정」 등 하위규정을 지속 정비하였다. 아울러 남북은 통행, 통관, 검역, 통신 및 투자보장 등 개성공단 개발과 경제협력에 관한 합의서들을 체결하였다. 2003년 6월 30일 개성공단 1단계(공장구역 100만 평 규모) 착공식을 거행하였고, 2007년 10월에는 1단계 기반시설을 준공하였다.

법제도적·물적 기반이 구축되어 감에 따라, 2004년 6월 시범단지 입주를 시작으로 공단 내에서 생산활동을 희망하는 기업들이 입주하였다. 2004년 12월에는 개성공단에서 첫 제품을 생산하였으며, 2005년 본단지 제1차 분양, 2007년 본단지 제2차 분양을 실시하였다. 개성공단이 가동 중단된 2016년 2월 기준으로 개성공단에 는 총 125개 기업이 입주하였으며 이 중 123개 기업이 생산시설을

가동하고 있었다. 개성공단에 입주한 기업들은 주로 섬유, 신발, 기계금속, 전기전자 등 노동집약적인 산업이 주를 이루었다. 2016년 2월 가동이 중단된 시점에 개성공단 내에서 근무하는 북한 근로자는 약 5만 5,000여 명에 달했고 개성공단에 상주하는 우리 측 근로자 주재원도 약 820여 명이였다. 개성공단의 기업들은 연간 약 5억 6,000만 달러의 생산액을 기록하였고 개발 착수 이후 누적 총 32.3억 달러 이상의 생산을 달성하였다.

북한이 2012년 12월 장거리미사일을 발사하고 2013년 2월 제3차 핵실험을 강행하면서, 이러한 도발에 대한 정부의 항의와 대응 조치를 빌미로 북한은 3월 말 개성공단 입·출경을 중단하고 남북 간 군 통신선을 차단하였으며 4월 9일 북한 근로자를 전면 철수시킴으로써 개성공단의 가동이 일시 중단되었다. 그러나 남북은 회담을 통해 8월 14일 「개성공단 정상화를 위한 합의서」를 채택하였고 9월 16일부터 공단을 다시 가동하였다.

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

정부는 개성공단 중단으로 피해를 입게 된 개성공단 기업들에 대해서는 그 피해를 최소화하고 조속히 경영을 정상화할 수 있도록 지원을 실시하였다. 실태조사를 통해 피해금액을 확정하고 북한 투자의 리스크를 보완하기 위해 운영해 온 경험보험과 교역보험 제도를



[그림 2-2] 개성공단의 입지

근간으로 경험보험금 및 피해지원금을 지급하였다. 아울러 부처 간 협의를 통해 금융, 세제, 대체생산기반 마련, 정부 조달, 근로자 고용안정 등 분야별로 경영정상화 지원 대책을 마련하여 지원하였다.

2018년 9월 남북 정상은 “조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산 관광 사업을 우선 정상화”(「평양공동선언」 제2조 제2항) 하기로 합의하였다. 그러나 이후 북한은 개성에 위치하고 있던 남북공동연락사무소를 폭파(2020년)하는 등 남북관계를 경색시키고 개성공단내 우리측 생산시설 일부를 무단 가동하고 있다.

5) 사회문화 분야 교류협력

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

방송 분야에서는 2002년 9월 KBS 교향악단의 평양 공연, 2003

년 8월 KBS 전국노래자랑 평양편 공동 제작·방영, 2004년 6월 MBC 취재팀이 직접 평양을 방문해 제작한 ‘살아오는 고구려’ 방영, 2005년 8월 SBS 조용필 평양 공연 등의 교류가 있었으며, 2007년에도 조선중앙TV와 공동 제작한 KBS 드라마 ‘사육신’이 방영된 바 있다.

학술·문화재 분야에서는 2004년 2월 평양에서 개최된 일제 약탈 문화재 반환 공동 학술토론회를 계기로 ‘남북역사학자협의회’가 구성되어 평양 일대 고구려 고분군에 대한 공동 실태조사 등 남북공동 문화재 교류를 추진하였다. 이후 2006년 ‘개성역사지구 남북공동발굴조사 합의서’를 채택하여 개성 만월대 남북공동발굴 사업을 추진해 오고 있었으나 2019년 이후 남북관계 단절로 발굴조사가 중단되었다. 특히, 남북공동발굴조사 사업은 2007년 착수된 후 2018년까지 8차례에 걸쳐 다수의 건물지 확인과 1만 7,900여 점의 유물을 발굴하였고, 기 발굴된 유물·유구를 활용·홍보하기 위해 2015년

[표 2-5] 개성공단 북한 근로자 인원

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

※ 출처: [개성공단 연간통계 주요사항 분석], 개성공업지구지원재단, 2017, p. 21.

[표 2-6] 개성공단 생산액

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

※ 출처: [개성공단 연간통계 주요사항 분석], 개성공업지구지원재단, 2017, p. 35.



개성공단 전경

10월 서울과 개성, 2018년 평창 동계올림픽 기간 동안 평창에서 개성 만월대 전시회를 개최하였다. 2020년 이후부터는 전국 순회전시(2020년 2개 지역, 2021년 4개 지역, 2022년 5개 지역)를 비롯하여 디지털기록관 운영을 통해 발굴 생산된 자료 60만건 중 12만건을 탑재 공개하는 등 대국민 서비스를 제공 중에 있다. 또한, 소실된 고려 왕궁 개성 만월대 모습을 3D 데이터를 활용한 VR콘텐츠로 제작하는 디지털 복원 사업을 진행하고 있다.

또한 남북은 ‘안중근의사 유해발굴 및 봉환사업’을 위해 중국 뤄순 감옥 공동묘지를 함께 조사 및 발굴작업(2006.6.~ 2008.4.)을 진행했으며, 2008년 4월과 6월, 2009년 12월에는 남북 역사학자 공동 학술회의를 개성에서 개최한 바 있다. 그리고 남북의 언어 동질성을 회복하기 위해 ‘겨레말큰사전남북공동편찬사업’을 추진해오고 있다. 2005년부터 총 25차례의 남북공동편찬회의를 개최하고 2015년 말까지 올림말 30만 7천여 개를 선정하는 등 남북이 공동으로 「겨레말큰사전」을 집필해 오고 있다. 2021년에는 남북공동편찬회의 재개에 대비하여 그간의 집필성과를 바탕으로 약 1만 7,000쪽, 10권 분량의 「겨레말큰사전」 가제본을 제작하였다. 한편, 유네스코와 함께

2021년부터 매년 국제학술포럼을 개최하여 편찬사업에 대한 국내외 공감대 확산과 지지 확보를 위한 노력을 이어오고 있다.

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

한편 5.24 조치로 중단되었던 종교 교류는 2011년 하반기부터 순수 종교 교류에 한해 각 종단별로 추진되었다. 이에 따라 조계종의 팔만대장경 판각 1000년 기념 조국통일 기원 남북불교도 합동



개성만월대 발굴전 순회전시(2022.8.16~10.22, 대전)



개성만월대 출토 금속활자(2015년)

법회 봉헌(2011.9.3.~7.), 한국종교인평화회의 공동의장단 방북(2011.9.21.~24.) 등 부분적으로 교류가 재개되었다. 2015년에는 「8.25 합의」를 계기로 한국종교인평화회의와 조선종교인협의회 간 ‘남북종교인협의회’가 금강산에서 개최(2015.11.9.~10.)되는 등 남북 종교 교류가 진행되었다.

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

2007년 3월 북한 청소년 축구팀의 제주도 전지훈련을 비롯해 2008년 3월과 4월에 제주도에에서 개최된 아시아 시니어 레슬링 선

수권 대회와 아시아 유도 선수권대회에 북한 선수단이 참가했으며, 2010년 남아공 월드컵 아시아 지역 3차 예선과 최종 예선전이 서울에서 개최되어 남북 간 대표팀 경기가 이루어졌다. 2013년 9월에는 평양에서 개최된 아시안컵 및 클럽 역도 선수권대회에 남한 선수단이 참가하였다. 2014년 9월 19일부터 10월 4일까지 개최된 인천 아시안게임에 북한이 참가했는데, 10월 4일 폐막식에 북한의 고위급 인사가 전격 방문하면서 남북 접촉이 진행되었다. 2014년 10월 18일부터 24일까지 개최된 인천 장애인 아시안게임에도 북한 선수단이 참가하였다. 2015년 10월 28일부터 31일까지 평양에서 개최된 민족의 화해와 단합, 평화와 통일을 위한 남북 노동자 축구대회가 민간차원에서 진행되기도 했다.

이후 2017년 4월 6일 강릉 하키센터에서 남북 여자 아이스하키 경기가 열렸고, 4월 7일에는 평양 김일성 경기장에서 아시안컵 예선 여자축구 남북경기가 진행되었다. 6월 24일부터 30일까지 무주에서 열린 세계태권도 선수권대회에 북한 태권도 시범단이 참가하여 북한 태권도 시범을 4차례 선보였다.

2018년 2월 평창 동계올림픽에서 남북은 개최식 공동입장과 함께 여자 아이스하키 종목에서 국제 종합스포츠 대회 사상 첫 남북 단일팀 구성이 성사되었다. 7월에는 평양 류경 정주영체육관에서 15년 만에 남북 통일 농구경기가 열렸고 대전에서 열린 ‘2018 코리아오픈 국제 탁구대회’에 남북 단일팀이 참가하였다. 8월에는 ‘2018 자카르타·팔렘방 아시안게임’에서 여자농구 남북 단일팀이 출전하였다. 2019년 4월에는 남북 태권도 시범단의 유럽 합동공연



「겨레말큰사전」 남북공동편찬회의
(2015.10.12~19, 금강산)



「겨레말큰사전」 가제본(10권)

(빈·로잔·제네바)이 진행되었고, 같은 해 10월 15일 '2022 FIFA 카타르 월드컵' 아시아 예선 남북 축구전이 평양에서 개최되었으며, 10월 19일부터 27일까지 평양에서 열린 2019 아시아 유소년·주니어 역도 선수권대회에 우리 역도선수단이 출전하였다.



2018년 평창 동계올림픽 개최식 남북공동입장(2018.2.9.)

이처럼 사회문화 분야 교류협력은 오랜 기간 다양한 방식으로 이루어져왔으나, 현재는 남북관계 경색과 코로나19 상황 등으로 실질적인 교류는 없는 상태이다.

6) 산림 환경 분야 교류협력

최근 환경문제는 전 지구적 관점에서 논의되는 중요한 현안이다. 북한의 환경문제는 북한만의 문제를 넘어서 한반도 전체의 문제로 대두되고 있다. 정부는 북한의 경제난 속에서 악화되고 있는 환경문제를 개선하고, 장기적으로는 북한경제의 지속가능한 발전과 민족공동체 형성을 위해, 궁극적으로는 통일에 대비하기 위해 북한 환경 문제에 대처해 오고 있다.

2018년 국립산림과학원에 따르면, 북한 전체 면적의 76%인 939만ha(남한의 1.5배)가 산림이며, 그 중 28%인 262만ha가 황폐화 된

것으로 나타났다. 북한의 산림 황폐화는 북한 주민의 사회·경제적 피해를 가중시키고 삶의 질도 저하시키고 있어, 복구가 시급한 실정이다. 이에 따라 정부와 민간단체는 최근 북한의 환경문제에 깊은 관심을 가지고 이를 개선하기 위해 다각적인 방안을 모색·추진해 왔다. 민간 차원에서는 1999년 '평화의 숲'에서 추진한 묘목·종자지원 사업을 시작으로 산림병해충 방제 및 양묘장 조성사업 등이 추진되어 왔다.

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

이러한 사업들의 연장선 속에서 산림녹화, 병충해 공동방제, 청정개발체제(Clean Development Mechanism, CDM) 협력사업, 비무장지대 생태계 보전 등의 사업이 실행될 수 있도록 지속적으로 노력하였다. 특히 이명박 정부는 2010년의 중점 과제 중 하나로 '녹색 한반도 구현'을 설정하고 북한 지역 산림녹화를 위해 노력하였으나 북한의 천안함 폭침사건에 따른 5·24 조치로 중단되었다. 이와 더불어 지금까지

분단의 상징이었던 비무장지대를 녹색 한반도의 상징으로 발전시키는 방안을 추진함으로써 북한지역의 환경문제가 개선될 수 있도록 노력하였다. 2011년에는 북한이 백두산 화산 공동연구를 위한 남북 전문가회의를 제의해 와서 2회(제1차 3.29, 제2차 4.12)에 걸쳐 개최하였다. 제2차 회의 시 학술토론회 개최 및 백두산 현지답사에 대한 합의를 체결하였으나, 이후 남북전문가 학술토론회 개최에 대한 북한의 추가적인 답변이 없어 무산되기도 했다.

2013년 5월 박근혜 정부는 남북한과 국제사회가 함께 비무장지대 내에 세계평화공원을 조성하여 DMZ를 생태·협력·평화가 어우러진 공간으로 발전시켜 나가려는 DMZ 세계평화공원 구상을 제안하였다. 문재인정부 때에는 DMZ를 유네스코 세계유산으로 등재하려는 계획을 제안하였고 다양한 실태조사를 진행하였다.

한편, 2018년 남북 산림협력 분과회담이 2회(7.4., 10.22.) 개최되었으며, 북한 산림 복구 및 접경지역 산림 병해충 방제의 중요성을 감안하여, 금강산 현장방문(8.8.) 및 개성 산림 병해충 공동방제(11.29.)가 우선 추진되었다. 또한 당국자 및 전문가가 평양 양묘장 및 산림기자재 공장을 방문(12.11.~13.)하여, 산림협력 방안에 관한 실무적인 협의를 진행하였으나, 이후 남북관계 상황 등으로 중단되었다.

7) 지방자치단체의 교류협력

지방자치단체의 대북 교류사업은 1999년 제주도의 감귤 지원을

시작으로 구호물자 및 보건의료 물자 지원, 산림 병해충 방제 등 인도주의 지원사업과 체육 등 사회문화 협력사업 중심으로 추진되어 왔다. 지자체는 조례 제정, 기금조성 및 전담조직을 구성해 남북 교류사업을 추진하고 있다.

정부는 지자체 간 교류사업 정보 공유 및 사전 조율을 통한 중복 방지, 중앙과 지방 간 효율적인 협력체계 구축을 위해 2006년도부터 ‘지자체 남북교류협력 실무협의회’를 구성해 지자체 간 남북교류 정보를 교환하며 남북교류협력 사업 추진에 따른 애로 및 건의사항을 수렴해 왔다. 그동안 남북관계 경색으로 지방자치단체 교류가 활성화되지는 못했지만 지방자치단체별로 교류 재개에 대한 준비는 진행되어 왔다. 2017년 9월부터는 지자체 남북교류협력 추진방향 공유 및 중앙-지방 간 소통강화를 위해 통일부 차관이 중심이 되어 ‘지자체 남북교류협력 정책협의회’를 정례화하고 있다.

2021년 3월 『남북교류협력에 관한 법률』을 개정하여 지자체를 법률상 남북교류협력의 주체로 명시하고 ‘지자체 남북교류협력 정책협의회’를 법정 기구로 격상시켰다. 이러한 교류협력 법제 정비를 통해 지자체는 지역별 특성을 반영한 다방면의 사업 의제를 발굴하여 북측과의 상호 보완적인 개발협력이 가능하게 되었다. 아울러 그 후속조치로, 「인도적 대북지원 사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」을 개정함으로써 2021년 9월 14일부터 전국 243개 지방자치단체(광역 17개, 기초 226개)가 대북지원 사업자로 일괄 지정되었으며 필요한 경우 남북협력기금을 지원할 수 있도록 하였다.

3 남북 인도주의 문제 해결 추진

1) 이산가족

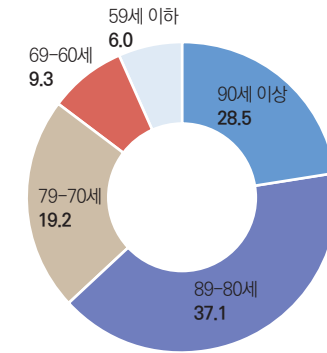
이산가족 문제는 정치적 이념과 제도를 뛰어넘는 인도주의적 사안이자 보편적 인류의 문제이다. 특히 이산가족의 고령화로 인해 만나지 못한 가족을 마음에 품은 채 사망하는 경우가 점차 증가하고 있어, 이산가족 문제 해결이 매우 절박하고 시급한 상황이다.

남북은 2000년부터 2022년까지 총 21차례의 이산가족 상봉행사를 실시했으며, 2005년부터는 이산가족의 고령화로 인한 문제 해결의 시급성을 감안해 새롭게 화상상봉을 도입해 7차례 시행했다. 이에 따라 2000년 이후 2018년까지 대면상봉 총 4,290가족 2만 604명, 화상상봉 557가족 3,748명이 상봉하였다.

2009년 3월에는 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」을 제정해 이산가족 교류활성화에 대비한 제도적 기반 구축에도 노력을 기울이고 있다. 「이산가족법」에 따라 3년마다 남북 이산가족 교류촉진 기본계획을 수립·시행하고 있으며, ‘이산가족 찾기’ 신청자 중 생존자 전원을 대상으로 5년마다 남북이산가족 실태조사를 실시해 이산가족 현황과 정책 수요 등을 심층 파악하고 있다.

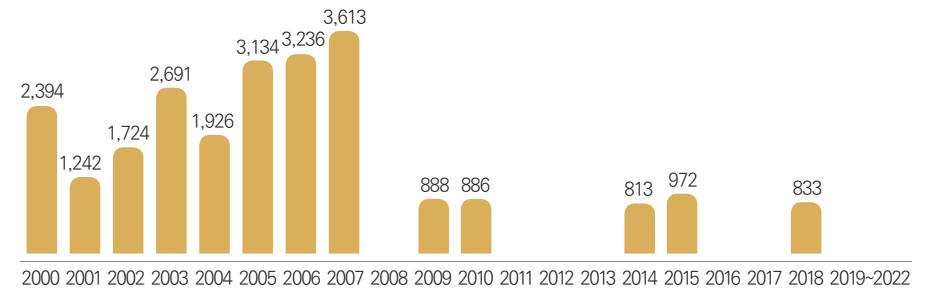
또한 정부는 이산가족이 사망하더라도 가족관계를 확인할 수 있도록 2014년부터 이산가족 유전자 검사 및 유전정보 DB구축 사업에 착수하였다. 2022년까지 2만 6,682명의 희망자에 대해 유전자

【표 2-7】 ‘이산가족정보통합시스템’ 등록 이산가족 생존자 연령별 현황(2022.12. 기준)



구분	90세 이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세 이하	계
인원수(명)	12,132	15,817	8,186	3,951	2,538	42,624
비율(%)	28.5	37.1	19.2	9.3	6.0	100

※ 출처: 통일부 홈페이지



【그림 2-3】 당국 차원의 이산가족 상봉(직접·화상) 현황

※ 출처: 통일부 홈페이지

를 검사하였고 검사 결과 등 관련 자료는 2015년 구축한 이산가족 유전자 정보 DB에 보관하고 있다.

한편 정부는 고령 이산가족들의 기록 보존 및 남북 간 교환에 대비하기 위해 2005년부터 2022년까지 총 2만 5,078편의 영상편지를 제작하였다. 제작된 영상편지는 현재 「이산가족정보통합시스템」에 보관 중이며, 당사자가 인터넷 공개에 동의한 영상편지는 「남북 이산가족찾기」 사이트를 통해 공개하고 있다.

정부는 당국 차원의 교류와 함께, 제3국을 통한 생사확인, 상봉 등 민간 차원의 이산가족 교류 촉진을 위해서도 노력해 왔다. 1998년부터 「이산가족 교류경비 지원에 관한 지침」을 제정하여 민간 차원에서 이산가족 교류를 실시하는 경우 경비를 지원할 수 있는 근거를 마련하였다. 이후 정부는 민간 교류 활성화를 위해 2017년까지 총 4회에 걸쳐 지침을 개정하여, 현재 민간 차원에서 생사확인 시 300만 원, 상봉 시 600만 원, 서신교환 등 교류 지속 시 80만 원 내에서 경비를 지원할 수 있도록 금액 기준을 상향하였다.

정부는 이산가족들을 위로하고 이산가족 문제에 대한 공감대를 확산하기 위한 사업도 꾸준히 추진해오고 있다. 대표적으로 2008년부터 매년 국내에 거주하는 고령 이산가족들을 대상으로 정부의 이산가족 정책을 설명하고 이산의 아픔을 위로하는 초청행사를 실시하고 있다.

2020년과 2021년에는 코로나19 대유행으로 인해 상봉행사 20주년 기념 KBS 열린음악회 이산가족 특집 제작·방영, 온라인 망향 경모제 체험 영상 제작·배포, 온·오프라인 북한 고향 사진전 등 비



금강산 이산가족면회소



이산가족 영상 편지

대면 위로사업을 추진하였다. 2022년에는 대면 초청행사를 재개하여, 서울·대전 등 4개 권역의 이산가족들을 초청하여 정부 정책을 설명하고 이산가족들의 의견을 수렴하였다.

2) 국군포로 및 납북자

6·25전쟁에서 교전했던 유엔군과 공산군은 정전협정 체결을 전후해 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸쳐 전쟁포로를 상호 교환했다. 당시 유엔군 측은 국군 실종자 수를 8만 2,000여 명으로 추정했으나, 공산군 측으로부터 최종 인도된 국군포로는 8,343명에 불과했다. 실종된 국군의 상당수는 송환되지 못한 채 북한에 강제 억류된 것으로 추정된다. 1994년 10월 조창호 중위의 귀환 이후 현재까지 총 80명의 국군포로가 탈북 귀환했고, 국방부는 귀환한 국군포로와 탈북자의 진술을 바탕으로 2015년 말 기준 500여 명의 국군포로가 생존해 있는 것으로 추정하고 있다.

납북자는 크게 6·25전쟁 중 납북자(전시 납북자)와 정전협정 체

결 이후 납북자(전후 납북자)로 구분된다. 전시 납북자는 조사 시기와 주체에 따라 큰 차이를 보이는데, 전체 명부가 발견된 1952년의 『대한민국 통계연감』에 따르면 8만 2,959명에 이른다. 아울러, 2010년 출범하여 2016까지 활동한 국무총리 소속 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복위원회」는 2011년에서 2015년까지 약 5년간 신고 접수된 납북피해 사건 5,505건을 심사하여 4,777명을 전시 납북자로 결정하였다. 정전협정 체결 이후 납북자는 총 3,835명이며, 이 중 87%인 3,310명이 1년 이내에 송환되었고, 9명이 자진 탈북·귀환해 총 귀환자는 3,319명이다. 2021년 12월 기준 북한에 억류된 납북자는 516명으로 추정되고 있다.

정부는 남북 분단으로 인한 인도적 문제 해결을 국가의 기본 책무로 인식하고 국군포로·납북자 문제 해결을 위해 꾸준히 노력하고 있다. 남북관계 차원에서는 적십자회담 개최 시마다 국군포로·납북자 등 문제의 조속한 해결을 북한 측에 지속적으로 촉구해 오고 있다. 또한 이산가족 상봉행사 개최 계기에 이들의 생사확인 및 가족 상봉을 추진해 오고 있으며, 이를 통해 현재까지 국군포로·납북자 133명의 생사가 확인되었고 60가족이 상봉하였다.

정부는 우리 내부적으로 할 수 있는 문제 해결 노력도 기울여오고 있다. 2007년 10월 28일부터 시행된 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」에 따라 ‘납북피해자 보상 및 지원 심의위원회’가 설치되었다. 심의위원회는 2022년 12월까지 전체회의를 55회 개최하였으며, 피해위로금 등 152억 4,500만 원을 납북피해자에게 지급했다.

[표 2-8] 전후 납북자 현황(추정)

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

※ 출처: 「2021 통일백서」, 통일부, 2021, p. 117.

또한 정부는 6·25전쟁 납북피해자 명예회복 사업의 일환으로 2017년 11월 경기도 파주시 임진각 내에 「국립6·25전쟁납북자기념관」을 설립하였다. 「국립6·25전쟁납북자기념관」은 개관 5년 만에 누적 관람객이 15만 9천 명을 넘어섰으며, 특별전시회 개최, 유물 구입, 도록 발간 등 다양한 사업을 통해 전시 납북사건의 실상을 널리 알리고 평화통일의 가치를 고찰해보는 기회를 제공하고 있다. 또한, 온라인 VR 전시관 개관, 온라인교육 동영상 제작·배포 등 코로나19 상황으로 인해 기념관 운영이 축소되는 상황에서도 다양한 비대면 방식의 사업을 발굴하여 추진하였다.

정부는 북한에 억류되어 있는 우리 국민의 석방 및 송환을 위한 노력도 지속하고 있다. 2018년 4.27 판문점 남북정상회담 시 정상 차원의 억류자 문제 해결 필요성을 제기하였고, 이에 대해 북측이 2018년 6월 1일 고위급회담에서 “관련 기관에서 검토 중”이라는 답변을 한 바 있으나 후속조치에는 진척이 없다. 2022년 10월 통일부장관은 장관으로서는 최초로 억류자 가족과 만나 정부의 억류자 문

제 해결의지를 전달하였다. 정부는 국제기구 및 관련국과의 협력 등 외교적 노력도 지속하고 있다. 유엔 북한인권결의에 납치자·억류자 관련 내용이 반영되고 있고, 2022년 11월 개최된 한·미·일 정상회담에서 미·일 정상은 북한에 억류된 대한민국 국민의 즉각 석방에 대한 지지를 표명하였다.

3) 인도적 대북지원

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

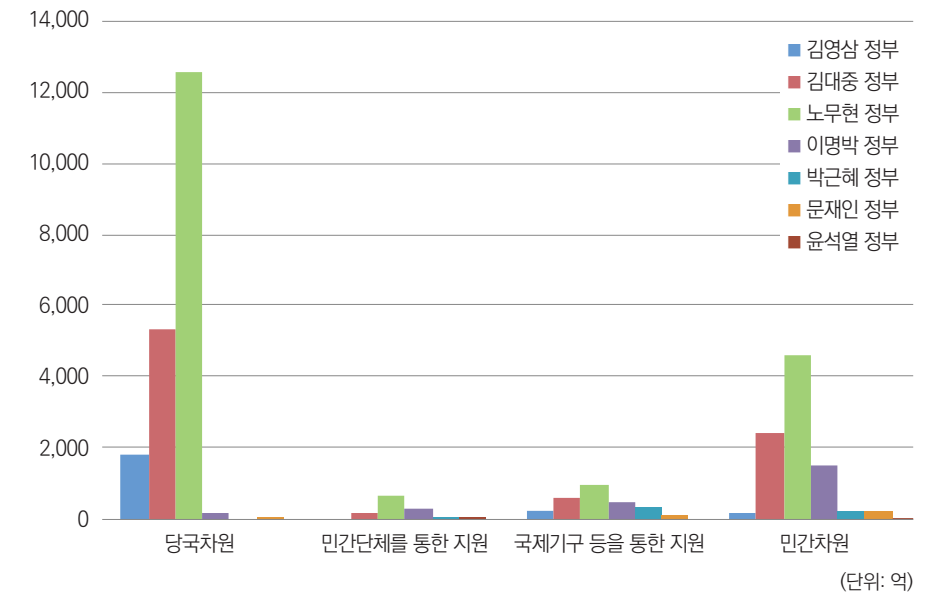
그동안 우리의 대북지원은 정부 차원(당국 차원, 민간단체에 대한 기금 지원, 국제기구 등을 통한 지원, 식량차관), 민간차원 등을 통해 이루어져 왔다.([표 2-9])

1995년 국내산 쌀 15만 톤을 비롯하여 2006년 10만 톤, 2010년 5,000톤 등 총 쌀 25만 5,000톤을 무상 지원하였다. 2000년 태국산 쌀 30만 톤, 중국산 옥수수 20만 톤을 차관 형태로 지원한 것을 시작으로 2007년까지 총 쌀 240만 톤, 옥수수 20만 톤을 차관 형태로 지원하였다.([표 2-10])

대북 비료지원은 1999년에 15만 5,000톤의 비료지원을 시작한 이후 매년 20만~30만 톤씩 2007년까지 총 255만 5,000톤의 비료를 지원했다.([표 2-11])

정부는 2000년부터 민간단체의 인도주의적 대북지원 사업에도 남북협력기금을 지원하였다. 민간단체의 자체재원에 비례하여 기금을 지원하되 각 민간단체의 개별사업에 기금을 지원하는 개별사업과 농업이나 보건의료 등 동일한 분야에서 2개 이상의 민간단체가

[표 2-9] 정부별 대북 인도지원 현황



정부 구분	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	문재인	윤석열	계
당국차원 *식량차관 포함	1,854	5,366	12,570	183	-	12	-	19,986
정부 차원 민간단체를 통한 지원	-	161	696	300	24	11	4	1,196
국제기구 등을 통한 지원	264	626	960	503	391	225	-	2,969
민간차원	196	2,406	4,609	1,507	252	305	1	9,277
합계	2,314	8,558	18,835	2,494	667	553	5	33,426

※ 출처: 통일부(2022년 12월 기준)
* 윤석열 정부(2022.5.10 이후) 지원액은 정산 진행 중이며, 추후 변경될 수 있음.

[표 2-10] 대북식량지원 현황

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

※ 출처: 통일부

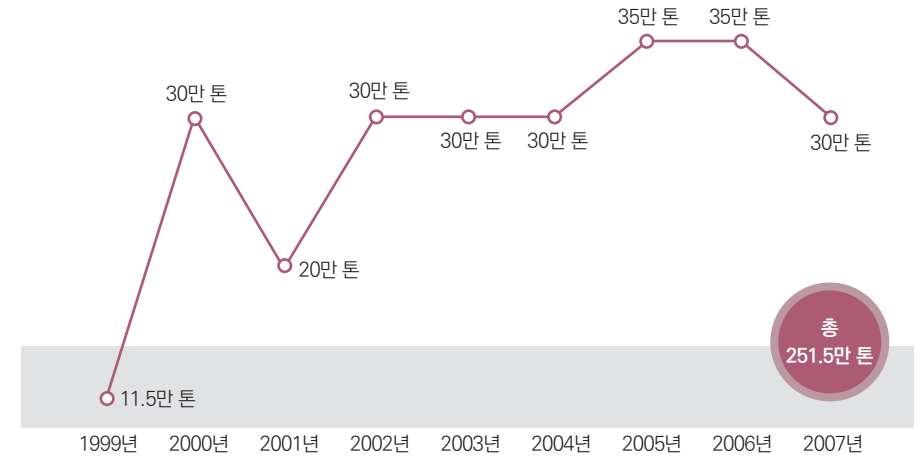
공동으로 추진하는 합동사업, 그리고 사업의 의의나 중요성을 고려하여 정부가 재원의 전부를 부담하는 정책사업 등 여러 형태로 진행되었으며, 2007년에는 북한 영유아 지원 사업을 정부와 민간이 함께 기획하여 한국제이티에스, 남북어린이어깨동무 등 국내 민간단체들이 구성된 5개 컨소시엄에 총 105억 원을 지원하였다.

민간단체 사업에 대한 기금 지원은 2010년 5.24조치 이후 중단되었으나, 2014년부터 다시 재개되어 2014년도에는 진료소 및 온실 낙농 분야,



대북 비료 지원

[표 2-11] 비료지원 현황



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

※ 출처: 통일부

2015년에는 장애인 지원과 산림 환경 분야 등에서 공모를 통해 민간의 사업들을 지원하였다. 2021년 9월 24일에는 제322차 「남북교류협력추진협의회」를 개최하여 ‘대북 영양보건협력 정책사업’에 남북협력기금 총 100억 원 규모의 지원을 의결하였다. 해당 사업은 대

북 영양보건 사업을 추진하는 국내 민간단체 중 요건을 갖추어 신청하는 단체에 대하여 사업 당 5억 원 한도의 남북협력기금을 지원하는 사업으로, 인도주의 협력에 대해 의지와 역량을 갖춘 민간단체들의 재정상 한계를 정부가 보완함으로써 코로나19 상황이 지속되는 가운데 어려움을 겪고 있는 북한 주민들의 인도적 상황을 개선하고자 한 것이다. 당초 이 사업은 2022년 6월 30일 종료될 예정이었으나 윤석열 정부 출범 이후 12월 10일까지 사업기간이 연장되었다.

정부는 WFP, UNICEF, WHO 등 주요 유엔 기구들과도 협력하여 대북 인도적 지원 사업을 추진해 오고 있다. 1996년부터 2021년 12월까지 국제기구를 통한 대북지원 사업에 남북협력기금 총 2,969억 원을 지원하였다.

북한 주민의 식량 상황 개선을 위해 WFP를 통해 1996년부터 2007년까지 8차례 식량을 지원하였다. 또한 북한 영유아 및 임산부 대상 슈퍼 시리얼 및 슈퍼 비스킷, 즉 영양강화 식품을 제공하는 사업에 2014년 700만 달러, 2015년 210만 달러, 2019년 450만 달러, 2020년 8월에 1,000만 달러를 지원하였다. 북한 아동의 사망률 감소를 위해 신생아 대상 백신, 의약품 등을 지원하는 UNICEF 사업에는 1996년 100만 달러 지원을 시작으로 2013년까지 3,264만 달러를 지원하였으며, 2015년 400만 달러, 2019년도 350만 달러를 지원하였다. WHO는 말라리아 방역, 홍역 등 질병 치료 지원 이외에도 영유아와 임산부 등을 위한 북한 보건 의료 체계개선 및 의료인력 교육 등을 추진하였으며 1997년부터 2019년까지 남북협력기금에서 6,648만 달러를 지원하였다.

또한 정부는 지방자치단체를 통한 대북 인도협력 사업도 활성화시켜 나가고자 하였다. 2021년 9월에는 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정(통일부 고시)」을 개정하여 모든 광역 및 기초 지방자치단체를 대북지원사업자로 일괄 지정하여 지방자치단체들도 독자적인 인도적 지원 사업을 추진할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다.

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

2022년 5월 북한이 코로나19 발생을 처음 공개했을 당시 우리 정부는 백신을 포함한 의약품, 마스크, 진단도구, 보건인력 등 필요한 지원을 아끼지 않을 것임을 밝히며 북한에 코로나 방역 보건협력을 제안한 바 있으나 북한은 호응해 오지 않고 있다. 윤석열 정부는 ‘담대한 구상’에도 북한의 병원·의료 인프라 현대화 등 보다 장기적인 남북 보건의료협력 의제를 포함시켰다.

4) 북한이탈주민 정착지원

우리 정부는 북한이탈주민의 안정적인 사회 정착 등 '먼저 온 통일'에 대한 지원체계를 확충하여 통일기반 조성에 기여하고자 한다. 이를 위하여 북한이탈주민의 정착지원 강화를 통해 고용의 질 및 삶의 질을 개선하고, 사회적응 안전망을 강화해나가고자 한다.

2022년 12월 31일 기준 국내 입국한 북한이탈주민은 총 33,882명이다. 입국 인원은 2000년대 이후 지속 증가하여 2006년~2011년에는 연간 입국 인원이 2,000~3,000명 수준에 이르렀으나, 2012년 이후 2019년까지 입국 인원이 점차 줄어들어 연간 평균 1,300여 명 수준을 유지하였다. 다만, 최근 입국인원이 2020년 229명, 2021년 63명, 2022년 67명('22년 12월말 기준)에 그치고 있다. 이는 코로나19로 인한 국경통제 및 제3국 이동제한 등에 기인한 것으로 보인다. 탈북 동기는 경제적 어려움, 체제 및 현실 불만, 더 나은 삶의 조건 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하고 있다.

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

북한이탈주민이 입국하게 되면 사회적응 교육, 정착지원금 및 주거알선 등 자립·자활에 필요한 초기 자립지원을 받게 된다. 사회적응 교육은 북한이탈주민이 우리 사회에 적응해 생활하는 데 필요한

[표 2-12] 북한이탈주민 입국 추이



구분	'98	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	합계
남	831	565	510	474	626	424	515	573	608	662	591	795	404	369	305	251	302	188	168	202	72	40	35	9,510
여	116	478	632	811	1,272	960	1,513	1,981	2,195	2,252	1,811	1,911	1,098	1,145	1,092	1,024	1,116	939	969	845	157	23	32	24,372
계	947	1,043	1,142	1,285	1,898	1,384	2,028	2,554	2,803	2,914	2,402	2,706	1,502	1,514	1,397	1,275	1,418	1,127	1,137	1,047	229	63	67	33,882

※출처: 통일부(2022.12.기준)

기본적인 소양을 갖추 수 있도록 정착지원 시설인 '북한이탈주민정착지원사무소(1999.7. 개소, 이하 하나원)'에서 12주 동안 집중적이고 체계적인 교육훈련으로 진행되고 있다. 교육 프로그램은 정서안정 및 건강증진, 진로지도 및 직업훈련, 그리고 우리 사회에 대한 이해 증진, 정착지원 제도 등으로 구성되어 있다. 또한 정부는 하나원에서 사회적응 교육을 마치고 거주지로 전입하는 북한이탈주민이 초기정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 정착 기본금, 정착 장려금 및 주거 지원금 등을 지원하고 있다.

2009년부터는 지역적응센터(하나센터)를 신설해 북한이탈주민이 자신의 거주지에서 신속히 적응할 수 있도록 하나원을 수료하고 거주지로 전입한 직후 초기 집중교육과 취업·교육·의료·생계 등 개인별 맞춤형 지원서비스를 제공하고 있다. 2009년 6개 지역에 시범 운영한 후 2010년 전국 16개 시·도에 30개 센터를 운영하였으며, 2022

년 12월 말 기준 25개 센터를 운영하고 있다.

북한이탈주민들이 정착한 각 지역에서 삶의 질을 높이며 안정적으로 정착하기 위해서는 지방자치단체의 보다 체계적인 지원의 필요성도 요청되고 있다. 이에 따라 중앙-지방 간 협업을 강화하여 정착지원체계를 보다 효과적으로 개선하기 위해 노력하고 있다.

정부는 1997년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 제정하여 북한이탈주민의 우리 사회 정착을 지원하고 있다. 현재 20개 정부 부처 및 3개 지자체가 위원으로 참여하는 ‘북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회(구, 북한이탈주민대책협의회)’를 통해 주요 북한이탈주민 정책에 대한 협의를 실시하고 있으며, 3년마다 ‘북한이탈주민 정착지원 기본계획’을 수립하고, 이에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행하고 있다. 2021년에는 ‘제3차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2021~2023)’을 수립하였으며, 이에 따른 시행계획을 수립하여 북한이탈주민의 삶의 질 향상과 우리 사회의 포용적 환경

[표 2-13] 북한이탈주민 지원정책의 변천 과정



조성을 위해 노력하고 있다.

사회에 진출한 북한이탈주민은 직업훈련, 취업, 교육 등에서 제도적 지원을 받는다. 정부는 직업교육의 취업 연계효과 등을 고려

[표 2-14] 북한이탈주민 국내정착 제도

<p>보호요청 및 국내이송</p> <ul style="list-style-type: none"> • 해외체류 북한이탈주민이 재외공관에 보호신청 • 재외공관 또는 주재국 시설 내 보호 • 주재국과 입국교섭 및 국내입국 지원 	
<p>국내입국</p>	<p>조사 및 임시보호 조치</p> <ul style="list-style-type: none"> • 입국 후 국정원이 보호결정 여부를 위한 조사 및 긴급한 치료 등 임시보호조치 실시 • 조사종료 후 사회적응교육시설인 하나원으로 입소 <p>보호 결정</p> <ul style="list-style-type: none"> • 「북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회」 심의를 거쳐 보호여부 및 보호결정 세대단위 결정 <p>하나원 정착준비</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사회적응교육(12주, 400시간) <ul style="list-style-type: none"> - 심리안정, 우리사회 이해증진, 진로지도 상담, 기초 직업훈련 • 초기정착지원 : 가족관계 창설, 주거알선, 정착금·장려금 지원 등
<p>거주지 전입</p>	<p>거주지 보호(6년)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사회적 안전망 편입(생계·의료급여 지급) • 취업지원 : 무료 직업훈련, 자격인정, 미래행복통장 등 • 교육지원 : 특례 편입학 및 등록금 지원 • 보호담당관 : 거주지·취업·신변보호 담당관 제도 운영 <p>민간 참여</p> <ul style="list-style-type: none"> • 북한이탈주민지원재단을 통한 종합서비스 제공 • 지역적응센터(전국 25곳) 지정·운영 • 정착도우미 제도 : 민간자원봉사자 연계 • 북한이탈주민 전문상담사(86명, 정원기준) <ul style="list-style-type: none"> - 종합상담 및 애로사항 해결 등 찾아가는 상담서비스 제공

해 직종별 단기집중 직업훈련을 실시하고 있다. 한편 북한이탈주민의 취업을 촉진하기 위해 2022년 12월 기준 전국 70개 고용지원센터에 취업보호 담당관을 지정해 진로지도, 직업훈련 안내, 취업상담 및 취업알선을 하고 있다. 직업훈련에 참가하는 북한이탈주민에게는 훈련비 및 훈련수당을 지원한다. 그뿐만 아니라 북한이탈주민의 장기근속을 장려하기 위해 6개월 이상 취업을 유지하는 경우 취업장려금을 지급한다.

늘어나는 정책 수요에 대응하기 위해 ‘북한이탈주민지원재단^{남북하나재단}’을 2010년 9월 27일 설립했다. 북한이탈주민지원재단은 민간 차원에서 북한이탈주민이 하나원 수료 후에 한국사회 정착에 필요로 하는 다양한 서비스를 체계적으로 제공하고 있다.

2010년부터는 북한이탈주민의 사회적 기업 설립·운영 지원, 창업 지원, 영농정착 지원 등을 통해 북한이탈주민을 위한 맞춤형 일자리 창출을 위해 노력하고 있다. 북한이탈주민지원재단은 하나센터에 배치된 전문 상담사를 활용하여 북한이탈주민 1:1 맞춤형 취업상담을 통하여 정부·공공기관 및 우수 기업체에 취업을 연계하고 있다.

정부는 2015년 5월 금융기관과 북한이탈주민의 자산형성 지원 업무협약을 체결함으로써 ‘미래행복통장’ 제도를 신설하였다. 미래행복통장은 2014년 11월 29일 이후에 입국하여 보호결정된 북한이탈주민이 신청할 수 있으며, 북한이탈주민의 소득의 30% 이내(10~50만 원) 중 본인의 저축액에 대해 정부가 동일한 금액을 매칭 적립하여 자산형성을 지원하는 제도이다. 특히 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령 및 미래행복통장 운영 지침 개

정을 통해 2022년 2월부터는 가입대상자를 기존의 근로소득자에서 사업소득자 등으로 까지 확대하였고, 가입기간 연장을 인정할 수 있는 사유로 기존의 출산, 병역에 더해 장애, 학업도 추가하는 등 탈북민의 자립자활을 돕기 위한 제도개선을 지속적으로 추진하고 있다.

정부는 북한이탈주민을 포용하는 우리사회 환경을 조성하기 위해 노력하고 있으며, 북한이탈주민의 실생활 수요에 부합하는 ‘생활밀착형 지원정책’을 추진해 나가고 있다. 2020년 5월 통일부 남북통합문화센터를 개관하였으며, 북한이탈주민과 일반 주민들 간의 소통교류이해를 확대하기 위한 다양한 프로그램을 개발운영하고 있다. 또한 북한이탈주민의 수요를 고려한 맞춤형 일자리와 교육 정책을 통해 북한이탈주민의 삶의 질을 높이고, 중앙-지방-민간 간 협업을 강화하여 정착지원체계를 보다 효과적으로 개선하기 위해 노력하고 있다. 또한 지원서비스의 사각지대를 해소하기 위하여 주기적으로 취약계층 조사를 실시하고, 필요에 맞는 지원을 신속하게 제공하고 있다.

5) 북한인권

북한인권 실태

북한인권 문제가 국제사회의 주요 관심 사안으로 등장하게 된 계기는 1990년대 중반으로 북한의 대기근과 극심한 식량난 등으로 북한 주민의 열악한 인권 상황이 국제적으로 널리 알려지면서부터이다. 그간 유엔을 비롯하여, 미국, 유럽연합, 국제 인권 NGO 등 국

제적 차원에서 북한인권 개선을 위한 다양한 노력이 전개되어 왔고, 우리 사회에서도 북한인권 문제가 중요 화두로 대두되었다.

그동안 북한은 중국과 함께 인권에 대해 보편성보다는 특수성과 문화 상대주의를 강조하는 입장을 취해왔다. 국제사회의 인권개선 요구에 대해서도 ‘우리식 인권’을 정당화하며, 주권우선 원칙과 내정불간섭을 강조해 왔으며, ‘북한 체제 전복을 위한 정치적 모략’, ‘대북 적대시정책’으로 간주해왔다. 그러나, 선택적으로 국제사회 요구에 반응을 보이기도 했다. 헌법과 형법 등 일부 법률 개정이 있었고, 여성, 아동, 장애인 등 취약계층의 인권과 관련된 법과 제도를 개선하기도 했으며 정책적 차원에서 보건과 교육 부문에 있어서도 일부 개선 의지를 보여주기도 했다.

유엔 무대에서도 북한은 북한인권 결의 채택과 북한인권 특별보고관 활동 등에 대해서 강한 거부감을 드러내고 있으며, 개별 조약 기구 활동 및 보편적 정례인권 검토절차에는 어느 정도 호응하는 태도를 보여왔다. 현재 북한은 자유권 규약과 사회권 규약, 아동, 여성, 장애인 권리협약 등 총 6개 국제인권조약에 가입하고 있다.

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

특히 북한은 핵과 미사일 개발에 따라 국제사회로부터 오랫동안

[표 2-15] 북한의 국제인권조약 가입 현황

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

경제제재를 받아오고 있으며, 이러한 대북제재 여파와, 최근의 코로나로 인한 국경통제, 그리고 만성적인 자연재해로 인해, 노약자, 영유아, 장애인 등 취약계층은 더욱 심각한 어려움을 겪고 있는 것으로 평가되고 있다.

한편 북한은 최근 늘어난 외부문화 콘텐츠 유입에 따른 북한 주민들의 생활과 인식 변화에 대한 우려로, 지난 2020년 「반동사상문화배격법」을 제정, 주민들의 외부정보 접근에 대한 통제를 대폭 강화하였으며, 이는 사상 및 표현의 자유의 본질적인 내용을 침해하는 반인권적 법으로 평가된다.

국제사회의 북한인권 개선 노력

그동안 국제사회는 유엔을 중심으로 북한인권 개선을 위해 지속적으로 다양한 노력을 기울여 왔다. 유엔인권위원회^{현 인권이사회} 전신은

2003년 최초로 북한인권 결의를 채택하였고, 2005년부터 유엔총회 차원에서 북한인권 결의를 꾸준히 채택해 왔다. 유엔인권위원회는 2004년 제60차 회의 결의를 통해 북한인권 특별보고관 제도를 도입하였다. 유엔 북한인권 특별보고관은 북한 주민의 인권 상황에 대한 조사를 거쳐, 매년 북한인권 실태와 관련 국가들에 대한 권고사항을 유엔에 보고해왔다.

2013년 3월 유엔인권이사회는 북한인권 조사위원회(COI: Commission of Inquiry) 설립을 결정하였다. 유엔 북한인권 조사위원회는 호주 출신의 마이클 커비를 위원장으로 하여 1년간 조사 활동을 거쳐, 2014년 2월 유엔총회에 '유엔 북한인권조사위원회(COI 보고서)'를 제출하였다. 동 보고서는 "조직적이고 광범위하며 중대한 인권 침해가 북한의 정부, 기관 및 당국자들에 의해 이루어졌고 현재도 이루어지고 있다. 많은 경우 인권 침해는 조선민주주의인민공화국 정책에 기반을 둔 반인도범죄에 해당한다."⁷고 결론을 내리고, 유엔 안전보장이사회가 북한인권 문제를 국제형사재판소에 제소할 것을 권고하였다. 유엔 조사위원회의 활동은 국제사회에 북한인권 문제의 심각성을 다시금 환기시키는 중대한 전환점이 되었다.

이후 2015년 3월 유엔인권이사회는 결의를 통해 북한인권 상황에 대한 체계적인 조사와 책임규명 활동을 위해, 현장사무소를 설치

7 "V. Conclusions and recommendations. ... 80. Systematic, widespread and gross human rights violations have been and are being committed by the Democratic People's Republic of Korea, its institutions and officials." *Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea*, 2014. 2.7, p.15.

하기로 하였고, 2015년 6월 23일 서울에 유엔 북한인권사무소를 개소하였다. 현장사무소는 북한인권 상황에 대한 모니터링 및 문서화를 통해 책임규명이 이루어질 수 있도록 하고, 관련국 정부 및 시민사회, 기타 이해당사자와 협력을 확대하며, 북한인권 문제에 대한 국제사회 인식을 제고하는 임무를 수행하고 있다.

유엔인권이사회는 2016년 3월 결의를 통해 인권최고대표가 독립전문가 두 명을 임명하고, 북한인권 침해, 특히 북한인권조사위원회(COI)가 반인도범죄에 준한다고 결론을 내린 인권 침해에 대한 책임규명에 초점을 두고 조사하는 임무를 부여하였다. 책임규명에 관한 독립전문가 그룹(GIE: Group of Independent Experts on Accountability)은 북한인권 상황 관련 정보와 증거를 보존하는 중앙 증거 보존소를 설치하고, 국제형사재판소 회부 및 임시법정 설치 고려 등 다양한 책임규명 방안을 제안하는 내용을 담은 보고서를 2017년 3월 유엔인권이사회에 제출하였다.

이러한 국제사회 노력과 함께 개별 국가 차원에서도 북한인권 문제에 대한 관심과 정책적인 노력이 이어졌다. 미국은 2004년 '북한인권법'을 제정하여 북한인권 문제의 국제적 공론화와 제도화를 촉진하였다. 이 법은 대북정보유입, 북한인권특사, 북한난민 보호, 북한 주민에 대한 인도적 지원 등을 규정하고 있으며, 5년마다 연장되는 한시법으로 지금까지 세 차례에 걸쳐 초당적 지지 하에 연장되었다. 미국은 최근 2023년 1월 6년 동안 공석이었던 북한인권특사를 지명하는 등 북한인권 개선을 위한 국제적 협력을 강화하고 있다.

일본은 2006년 일본인 납치자 문제 중심의 '납치 문제 및 기타 북한 당국에 의한 인권침해 문제 대처에 관한 법'을 제정하고, 유엔의 북한인권결의 초안 작성에 관여하는 등 국제사회에서 북한인권 문제 제기에 일정한 역할을 하고 있다.

유럽 연합은 대외관계에서 인권 문제를 반드시 고려하도록 하고 있으며, 2000년부터 유럽연합 인권대화 가이드라인을 채택하기도 했다. 북한인권 문제와 관련해서는 유엔 북한인권결의 초안을 작성 상정하는 등 결의 채택을 주도해왔고, 북한과 인권대화 추진, 대북 인도적 지원 등 북한인권 개선을 위해 적극적 개입을 추구하고 있다. 유럽 연합과 북한 간 정치·인권 대화는 1998년 시작하여 6차례 이루어졌으며, 북한이 유럽 연합의 유엔 북한인권결의 지속 상정을 문제 삼으면서 2004년 중단되었다.

우리 정부의 북한인권 개선 노력

우리 정부가 북한인권 문제에 대해 정책적으로 관심을 가지게 된 것은 김영삼 정부 때부터이다. 1995년 9월 28일 대한민국 외무장관은 유엔총회 연설에서 “북한주민은 같은 동포로서 누구나가 누릴 권리가 있는 보편적 인권을 향유해야 하며, 개혁, 개방을 통한 인권보호를 요구하는 국제사회의 호소에 북한 당국이 긍정적으로 호응해 줄 것”을 촉구, 전후 최초로 국제무대에서 북한인권문제를 공식 언급하였다.

국내적으로도, 1990년대 중후반 대기근 이후 북한이탈주민의 국내입국이 폭발적으로 증가하였고, 동시에 북한인권의 참상에 대한

탈북민들의 증언도 늘어남에 따라, 통일부차원에서는 김대중 정부 시기인 1999년 5월 인도지원국 내에 북한인권을 전담하는 북한인권환경팀을 설치하고 본격적인 북한인권 정책을 다루기 시작했다.

국회차원에서도, 2005년 최초로 북한인권법안이 발의된 이후, 여야 의원들에 의해 제도적 차원에서 다양한 북한인권 개선을 위한 논의가 이루어졌으며, 마침내 11년만인 2016년 3월 여야간 합의에 따라, 재석 236명, 찬성 212명, 반대 0명, 기권 24명으로 북한인권법이 제정되었다. 동 법에 따라, 2016년 9월 28일 통일부에 북한인권기록센터가 설치되어, 체계적인 북한인권 실태에 대한 조사 기록이 진행되고 있다. 그러나 북한인권법에서 규정한 북한 인권재단은 법 시행 6년이 지난 시점까지도 국회의 이사추천 지연으로 아직 출범하지 못하고 있다.

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 자유와 인권, 연대를 국정운영의 핵심 가치로 제시하고, 북한인권재단 출범 등 북한인권 문제를 대북정책의 최우선 과제로 추진해오고 있다. 정부출범 직후, 지난 5년간 공석이었던 북한인권 국제협력대사를 2022년 7월 19일 임명하였고, 2022년 유엔총회 북한인권결의안에도 공동제안국으로 다시 참여하였다. 윤석열 정부는 책임규명과 관여라는 유엔과 국제사회의 인권개선 전략에 호응하여, 북한인권 실상에 대해서 국제사회에 널리 정확하게 알리는 노력을 지속하는 한편, 북한인권 개선을 위해 국제사회는 물론, 국내외 시민사회와 다양한 층위에서 협력과 연대를 지속해 나갈 예정이다. 이를 통해, 인권문제에 대한 북한의 태도변화를 견인하고, 필요한 경우 협력적 관여를 통해 북한 인권

개선을 촉진해 나가고 있다. 동시에 국내적으로 북한인권 문제에 대한 다양한 견해들을 존중하면서, 인식과 저변을 확대하고, 공감대를 형성하기 위한 노력을 지속해 나갈 예정이다.



III

국제질서와 한반도 통일 환경

제1절 국제 정세의 개관과 동북아 정세

제2절 주변국가의 한반도 정책

제3절 통일을 위한 국제사회와의 협력

제 1 절

국제 정세의 개관과 동북아 정세

1 국제 정세의 개관

2022년 현재 국제 정세는 국제 질서의 유동성 증대, 지정학과 정체성의 역할 대두, 국가 발전 모델의 전 지구적 경쟁, 글로벌 공급망 재편, 그리고 코로나19 대유행에 의한 거대한 탈동조화 현상이 두드러지게 나타나고 있다.

첫째, 탈냉전 이후 미국주도의 국제 질서가 재편될 가능성이 증대하고 있다. 중국·인도 등 신흥강국들이 괄목할 만한 경제성장을 이룩하며 미국과의 격차를 급격히 좁혀감에 따라 국제 질서의 근본적인 변화 가능성이 제기되어 왔다. 특히 중국은 방대한 경제력을 바탕으로 군사력 강화에 주력하고 있으며, 자국 경제모델을 개발도상국에 전파하며 중국 주도의 새로운 국제 질서 구축을 적극 도모하고 있다.

이에 대응해 미국은 민주주의라는 가치를 바탕으로 동맹 및 우방국과의 연대를 더욱 강화하면서 중국을 견제하고 있다. 다만, 미국과 중국은 과거 냉전을 답습하는 진영대결보다는 국익에 따라 대립과 협력이 혼재하는 양상으로 상호 경쟁을 전개해 나가는 모습이다.

둘째, 국제 정세를 형성하는 국가들의 행동 요인으로 지정학적 요소¹와 국가 정체성²의 역할이 점차 커지고 있다. 대표적으로, 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공은 러시아와 미국·서구 간 지속해 온 지정학적 갈등, 그리고 각국이 지향하는 정체성의 대립이 자리 잡고 있으며 동북아 지정학의 핵심으로 부상하고 있는 대만 문제 또한 중국과 주변 강대국들의 지정학적 이해관계가 첨예하게 대립하고 있다. 터키와 인도 등도 자국을 중심으로 한 영향권을 형성하기 위해 노력하고 있으며 일본 또한 2차 대전 패전 이후 유지해 온 평화헌법을 수정하려는 시도를 통해 군사적 보통 국가를 추구하면서 지정학의 무대로 진입하고자 하고 있다.

이처럼 국제 정치에서 지정학적 요소가 국가들의 전략적 계산에 주는 영향력이 점차 증대되는 가운데, 국가의 정체성 또한 더욱 밀도 있게 국가의 전략적 계산에 반영되는 모습이다. 자유주의와 민주주의라는 정체성을 추구하는 미국은 자국우선주의(America first),

- 1 지정학적 현상은 최근 미국과 중국 등 주요 국가들이 추진하는 정책이 다분히 지리정치적인 성격을 가지고 있음을 의미한다. 이들 국가의 정책은 대체로 영토의 확장, 해상교통로 통제 및 확보, 세력권 형성 등 지정학 논리에 기반하고 있다는 특징을 보여주고 있다.
- 2 미국은 자유주의와 민주주의를 기본적인 정체성으로 삼아 세계 전략을 실행하고 있으며 중국은 사회주의라는 정체성을 토대로 글로벌 전략과 국가전략을 수립 실행하고 있다. 이러한 현상을 정체성의 정치 현상이라 표현한다.

동맹과 다자주의 가치의 연대를 국익실현의 기초로 활용하고 있으며, 중국은 '중국몽'으로 대표되는 중화주의, 러시아는 슬라브주의를 제창하면서 민족주의를 부활시키고 있다. 유럽 지역에서도 유럽 통합 과정에서 쇠퇴했던 민족주의와 정체성이 새로운 현상으로 대두하고 있으며 이러한 현상은 지난 70여 년 동안 확대와 심화를 거듭했던 유럽의 통합 노력을 위협하고 있다. 이에 따라 현 시기 국제사회는 국제협력보다 자국의 이익을 중시하는 경향이 다시 나타나고 있으며, 동시에 국제 질서는 불확실성 속으로 점차 빠져 들어가고 있다.

셋째, 강대국들 간의 국가 발전 모델을 둘러싼 경쟁과 대립 또한 가치의 진영화를 심화시키고 있다. 미국은 자유주의와 민주주의를 중심으로 한 발전 모델에 기반하여 국제사회를 구성해나가는 노력을 지속하고 있다. 2022년 10월 발표된 미국의 「국가안보전략」 National Security Strategy에 따르면, 미국은 국가 발전 모델의 성공이 자유주의 국가와 권위주의 국가의 대결을 판가름 짓는 핵심 요인으로 보고 있음을 알 수 있다. 반면, 중국은 공식적으로 1970년대 말 시작된 개혁개방의 산물인 '중국적 특색을 가진 사회주의적 시장 경제'라는 발전 모델을 정당화하는 한편, 자신의 모델을 개발도상국들에게 성장과 안정을 달성할 수 있는 대안모델로 홍보해왔다. 러시아는 2021년 7월에 발표한 「국가안보전략」을 통해 러시아의 발전 모델을 지키기 위하여 러시아 전통 가치 침해, 러시아에 대한 부정적 이미지, 러시아 국내 문제에 대한 외세 개입 등의 다양한 위협을 극복해야 함을 강조하였다. 이러한 발전 모델을 둘러싼 경쟁으로 현

재 미국과 일본 등의 자유민주주의 진영과 중국과 러시아 등의 사회주의 진영은 경제 전쟁을 넘어서 국제 질서 주도권을 놓고 본격적인 경쟁에 나서고 있다.

넷째, 국제적 수준에서 공급망 재편 현상이 급격히 진행되고 있다. 과거 국제사회는 세계화로 인해 촘촘히 연결되어 온 국제 공급망을 바탕으로 국가간 상호의존성을 도모하며 고도의 경제성장을 이룩해 왔으나, 오늘날 국가들이 상호의존성을 무기화하여 정치적 목적으로 국제공급망을 이용하는 추세가 강화하고 있는 실정이다. 이에 따라 오늘날 국가들은 전략적 차원에서 국제사회와 연결되어 있는 자국의 공급망을 탈동조화³⁾로 가는 것 하거나 혹은 재동조화⁴⁾를 함께 가는 것하는 과정을 거치고 있고, 이는 국제적 공급망이 재편되는 결과를 초래하고 있다. 특히 이 과정에서 두드러지게 나타나는 특징은 자유주의 국가와 권위주의 국가들이 서로 결집하여 글로벌 공급망에서 각기 따로 재편되는 경향을 보이고 있다는 점이며 이는 실질적으로 군사안보와 경제 문제가 결부된 경제안보를 중시하는 방식으로 진행되고 있다.

다섯째, 오늘날 국제 질서의 가장 두드러진 현상으로 코로나19 팬데믹의 여파를 들 수 있다. 코로나19 팬데믹은 국경 봉쇄, 민족주의와 국가주의의 강화, 국가간 협력과 다자간 협조주의의 후퇴, 그로 인한 글로벌 가치사슬GVC: Global Value Chain³⁾의 붕괴와 세계 경제의

3 국가 간 이루어지는 기획, 연구개발, 디자인, 부품·소재 조달, 제조, 판매, 사후관리 등에 이르는 가치 창출 활동 과정

심각한 위축을 가져 왔으며 국가간 탈동조화, 글로벌 질서의 블록화 등 국제 질서의 변화를 주도하는 요인이 되어 왔다.

한편, 현시기 국제 질서에는 위에서 언급한 다섯 가지 현상이 두드러지게 나타나는 가운데 불안정성과 불확실성이 점차 증대하고 있는 반면, 코로나 팬데믹의 극복 문제, 기후 변화와 탄소 중립, 난민 문제 등 비전통적 안보 이슈와 글로벌 어젠다의 등장으로 인해 국제 협력을 강조하는 목소리 또한 상존하고 있다.

2 동북아 정세

21세기에 들어와 동북아시아를 포함한 인도-태평양 지역의 정치 경제적 중요성은 더욱 높아졌다. 특히 동북아 지역에서 중국이 비약적으로 성장해 왔으며, 이에 따라 미국도 동북아시아 등 인도-태평양 지역을 전략적 우선 순위에 두면서 역내 동맹 및 파트너 국가들과의 협력을 적극 강화하고 있다.

1) 미중 간 전략경쟁 강화

미국과 중국은 경제·첨단 기술·가치·체제 등 다양한 분야에서 전략적 경쟁을 지속해 오고 있으며, 코로나19를 둘러싼 논쟁은 그 경쟁을 더 고조시키는 요소로 작용하였다. 미국은 중국과의 협력 가능성을 계속 열어두되, 첨단 기술, 민주주의·인권 등 주요 현안과 관련

하여 동맹국 및 우방국과의 공조를 강화해 나가며 중국에 대한 견제도 지속하고 있다. 중국도 미국의 대중국 정책에 대해 적극적인 대응 기조를 유지하고 있으나, 양국은 기후 변화, 비확산 등 일부 사안에 대해서는 상호 협력과 대화를 유지하려는 모습을 보이고 있다.

미국은 자국 주도의 현 국제 질서를 수호하고, 국제 사회에서의 리더십을 강화하며, 중국과의 경쟁에 대비하기 위해 인도-태평양 지역에 적극적으로 관여하고 있다. 이를 위해 한국·일본·호주와의 동맹을 강화하고, 인도 및 ASEAN 국가들과의 파트너십을 재활성화해 나가는 등 역내 동맹 및 파트너십을 강화하고 있다. 구체적으로 바이든 정부 출범 이후 첫 방문국가는 일본과 한국이었고, 블링컨 미 국무장관과 오스틴 미 국방장관의 첫 순방지로 역시 일본과 한국을 선택했다. 또한 2021년 2월에는 바이든 행정부 최초로 쿼드⁴ 외교 장관 회의를 개최하는 등 미국·일본·인도·호주 4개국 간의 역내 협력도 강화해 나가고 있으며, 장·차관급 한·미·일 고위급 협의를 통해 3국간 협력 증진 또한 추진하고 있다. 아울러 2021년 9월에는 미국·영국·호주 간 새로운 파트너십인 오키스⁵를 출범하였다. 2022년에는 인도-태평양 지역의 공급망 등을 포함한 경제협력을 다루는 ‘인도태평양경제프레임워크 IPEF’를 주도하였다.

미국은 국내의 초당적 합의를 바탕으로 국가안보전략문서^{NSS}에서

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

⁵ 오키스(AUKUS)는 호주(Australia), 영국(United Kingdom), 미국(United States) 세 국가가 2021년 9월 15일 공식 출범시킨 삼각동맹을 말한다. 미국의 대중국 포위망 강화와 영국의 아시아-태평양 지역의 영향력 증대 그리고 호주의 중국 팽창에 대한 대비의 이해관계가 합치되어 결정되었다.

중국을 “국제 질서에 대한 가장 심각한 장기적 도전”이자 “미국의 가장 실질적 지정학적 도전”으로 규정하고, 국제 사회에서 미국의 힘의 우위(positions of strength) 유지를 목표로 사안에 따라 중국과 경쟁, 대립 또는 협력한다는 원칙을 표명하였다. 공급망, 첨단기술 등의 분야에서는 중국과 경쟁하는 한편, 민주주의·인권, 대만, 동·남중국해 등의 사안에 대해서는 중국과 대립하고 있다. 일례로, 미국은 중국 내 인권상황을 이유로 베이징 동계올림픽에 대한 외교적 보이콧을 발표한 바 있다. 이러한 경쟁과 대립 속에서도 미국과 중국은 양국 관계의 관리 및 충돌 방지 필요성에 대한 공감대를 바탕으로 2021년 11월 화상 정상회담과 2022년 11월 발리 정상회담을 통해 양국 관계를 관리하고 있으며, 기후 변화 등 일부 글로벌 이슈에 대해서는 일정 수준의 협력을 모색하고 있다.

21세기 중국의 국가전략 목표는 지속적인 경제성장을 위한 대외 환경을 조성하는 것을 넘어 2049년까지 사회주의 현대화 강국을 달성하고 중국의 핵심이익을 유지·확대하는 것이다. 중국의 입장에서 볼 때 동북아는 지정학적으로 중국의 주변지역이면서 동시에 미국, 일본, 러시아 등 강대국과의 이해관계가 교차하는 특수한 위치에 있기 때문에 중국의 강대국 외교와 선린외교가 복합적으로 적용되는 지역이다.

시진핑 주석은 중국의 팽창정책을 견제하는 미국과의 충돌 가능성을 우려해 ‘신형대국관계(新型大國關係)⁶’를 강조하는 한편, 평화적으

6 2012년 2월 방미 중이었던 시진핑 부주석은 중국이 신흥 강대국으로 부상했음을 스스로 인정하고 미

로 협력을 확대해 공존·공영하는 미중 관계의 정립을 주장해 왔다. 2017년 10월 19차 당 대회 이후에는 이를 ‘신형국제관계’로 표방했다. 시진핑 체제는 중화 민족주의를 위한 공세적 외교를 표방하면서도 지속적 경제성장을 위한 안정적인 국제환경을 조성하기 위해 미국과 협력하는 기조를 유지해 나가고 있다.

시진핑 주석은 2013년 중앙·동남아시아 순방에서 ‘일대일로(一帶一擘)’ 정책을 발표하였다. 이는 중국이 추진 중인 신 실크로드 전략으로 중앙아시아와 유럽을 잇는 실크로드 경제벨트(일대)와 동남아와 유럽, 아프리카를 연결하는 21세기 해상 실크로드(일로)를 만든다는 것이다. 중국은 아시아인프라투자은행(AIIB)을 설립(2015)하여 아시아 기반시설 개발을 위한 역내 다자협력을 주도하는 한편, 2022년 현재 140여 개 국가와 일대일로 업무협약을 체결하였다.

한편 관세의 대폭적 인상을 비롯한 미중 간의 무역 분쟁은 2018년에 본격적으로 개시되었고 2019년에는 관세와 무역 분쟁이 격화되었다. 비록 2020년 1월 15일에 미중 양국은 1단계 무역협정에 합의하였지만, 이후 양국은 경제와 무역 경쟁 및 대립에 그치지 않고 정치·군사·안보 문제, 기술 경쟁, 남중국해 및 홍콩 국가안전법 문제 등을 포함한 전방위적 대립과 갈등을 진행하고 있다. 그리고 2022년에는 글로벌 공급망 문제와 대만 문제를 둘러싸고 갈등이 격화되었다. 이러한 미중 간의 대립과 경쟁의 격화는 향후 동북아 질

국을 기존 강대국으로 규정하면서 과거 역사에서 반복되었던 신흥강대국과 기존 강대국 간의 대립과 충돌을 피하려면 평등에 기초한 상호 호혜적인 새로운 대국 관계 구축이 필요하다는 것을 제기했다.



[그림 3-1] 중국의 일대일로 정책

서의 가장 실질적이고 커다란 변동의 요인이 되고 있다.

2) 일중 간 갈등

2022년 일중 관계는 국교정상화 50주년을 맞이했다. 시진핑 주석은 ‘중일 관계발전을 고도로 중시한다’고 하였으며, 기시다 총리는 ‘일중 양국은 지역과 세계의 변화와 번영에 대해 큰 책임을 공유하고 있다’고 언급함으로써 양국 관계의 안정화에 노력을 기할 것을 강조하였다. 하지만 글로벌 공급망 재편에 따른 동북아 및 국제질서의 재편 과정에서 양국의 관계는 구조적으로 커다란 시험을 받고 있다.

일본은 오랫동안 미일동맹 강화를 대외전략의 토대로 삼아 왔다. 2012년 12월 출범한 아베 내각은 미일 동맹을 ‘일본 외교·안보의 중심축’으로 규정하고 미일동맹 강화를 통한 일본의 국제적 위상을

제고하고자 노력해 왔다. 이러한 노선은 아베 내각 이후의 내각에서도 그대로 계승되었다. 일본은 이렇게 강화된 미일 동맹 체제 하에서 중국의 부상으로 인한 동북아 지역 세력균형의 변화에 따른 갈등 및 위협 역지를 주요 정책기조로 하고 있다. 일본은 최근 수년간 지속된 중국의 군사비 급증, 해군력 증강, 남중국해에서의 중국군 활동 증가, 공세적 안보정책, 반접근 지역거부 전략 등 중국의 군사대국화를 경계하고 있다.

반면 중국은 보통국가론을 필두로 하는 일본의 군사대국화에 대한 견제, 인도-태평양 전략 등 미일 동맹의 글로벌 동맹으로의 강화에 의한 대중국 압박 등에 맞서 동북아 지역에서 중국의 군사안보 역량을 확보하고 역내 영향력 확대를 도모하고 있다. 중국은 2010년대에 들어와 동중국해에서의 일중 마찰과 2012년 일본의 센카쿠 열도(중국명: 다오위다오 釣魚島) 국유화 조치 이후 일본과의 냉각기를 거쳐 현재에도 센카쿠 등의 영유권 문제로 여전히 일본과 갈등을 벌이고 있다.

이러한 가운데에서도 2015년 이후 일중 관계 개선을 위한 노력이 진행되어 왔으며, 특히 일중 평화우호조약 체결 40주년을 맞아 2018년 10월 아베 총리의 중국 방문을 계기로 양국관계를 새롭게 발전시키기 위한 의사소통 강화 필요성에 공감하고, 외교당국 간 교류·협력 강화, 통화 스와프 협정 등 경제 분야 협력, 청소년 교류 강화에 관한 각서 서명 등 양국 간 협력기반 구축을 모색하였다.

그러나 2020-2021년에 들어와 양국 관계는 다시 갈등 상황을 보여주고 있다. 일중 양국은 관계 개선 필요성에 인식을 공유하고 있

음에도 불구하고 역내 전략적 경쟁관계와 해양(동중국해 및 남중국해·역사·대만·방위안보 문제 등을 둘러싼 근본적인 인식에 차이를 보이고 있다. 나아가 양국은 2020년 홍콩 국가안전법 문제 등에서 긴장과 갈등 양상을 보였으며, 2021-2022년에 들어와서도 영토, 역사 문제와 더불어 반도체와 전자 산업 등의 경제 문제에 이르기까지 다양한 영역에서 협력보다는 갈등 관계를 지속하고 있다.

특히 일본은 2022년 「경제안전보장추진법」을 제정하였다. 이 법안은 공급망 강화, 핵심 인프라 안전 확보, 첨단기술 연구개발 지원, 특히 비공개화 등 네 가지 축으로 구성되어있는데 2023년부터 단계적으로 시행할 계획임에 따라 향후 일중 간 갈등요소로 작용할 것으로 보인다.

3) 동북아의 중층적 대립 구도 형성

동북아 역내의 정세는 2020년 이후로 미중 갈등 격화, 북·중·러 간의 전통적 관계의 강화와 미국과 동맹국들 간의 관계 강화 등으로 동북아 역내 정세 변동성이 증가하면서 중층적 대립 구도가 형성되고 있다.

특히 북·중·러 관계가 한층 긴밀해 지고 있는데 북한과 중국은 2020년 이후 미중 경쟁 심화 등으로 인한 국제정세의 불확실성(‘100년만의 세계 대변화’)에 대한 공동인식 하에 ‘피로 맺은 친선’, ‘사회주의 결속’ 등 세대를 이은 ‘전통우의관계 계승 및 발전’ 등 전통적인 친선관계와 이념적 유대를 강조하는 대외 메시지를 적극 발

신해 오고 있다. 특히 2022년 7월에는 북중 우호조약 61주년을 기념하면서 양국은 상호관계를 “깨뜨릴 수 없는 관계”라고 표방하면서 밀착을 더욱 강화하고 있다.

중국과 러시아 또한 동북아 지역에서 미국의 압력에 맞서는 공동 대응의 일환으로 중국의 대 러시아 에너지 수입 문제, 우크라이나 문제, 국제 공급망 재편 등에서 양국은 밀착의 계기를 발전시켜 나가고 있는 상황이다.

그리고 북한과 러시아 또한 2019년 정상회담 이후 양국관계를 발전시켜 나가고 있으며, 2020년 김정은 위원장은 푸틴 대통령에게 “오랜 역사적 뿌리를 가진 조로 친선의 고귀한 전통을 새로운 시대적 요구에 맞게 가일층 강화 발전”시켜 나가자고 제안하기도 하였다.

다른 한편에서는 한·미·일의 협력체계가 이전보다 긴밀해지면서 군사 안보 문제를 넘어서 경제 기술 분야까지 협력 영역이 확대되고 있다. 한미일 정상회담은 한동안 개최되지 못하다가 윤석열 정부 들어 2022년 6월 스페인 마드리드의 NATO 정상회의에서 한미일 3국 정상회담이 개최되었고 보편적 가치의 수호와 한반도와 동북아의 평화와 안정에 공동 노력을 기울일 것을 합의하였다. 11월에는 캄보디아 프놈펜에서도 3국의 정상이 다시 만나 북한의 핵과 미사일 저지를 위한 긴밀한 공조와 한반도와 동북아의 평화와 안정을 위한 3국 협력을 더 강화하는데 인식을 같이 하였고 첨단기술, 공급망, 에너지 등 경제안보 분야에서 3국 협력을 강화하는 한편, 기후 변화, 디지털 경제 도래 등 복합적 도전과제에 공동 대응하기로 합의하였다.

2021-22년에 들어와 한·미·일 관계와 북·중·러의 관계는 각각 이전보다 더욱 긴밀해지고 있다는 평가를 받고 있으며 여기에 글로벌 공급망 재편이 진행되면서 진영간 결속과 경쟁은 더욱 격화되는 환경 속에 있다.

제 2 절 주변국가의 한반도 정책

1 미국의 한반도 정책

미국의 한반도 정책에서 가장 중요한 것은 북핵문제 해결과 한미 동맹 강화이다. 1990년대 초 북핵문제가 제기된 이래 미국은 다양한 정책들을 통해 북한 핵의 완전한 폐기를 추진해 왔다. 2000년대 초까지는 1994년 제네바 합의와 고위급의 상호 방문 등 미북 양자대화 해법을 모색하였으나, 2003년 6자회담이 개최된 이후에는 양자 및 다자 대화, 국제 제재 등 다양한 방법과 노력을 기울여 왔다.

미국은 2009년 오바마 정부 출범 직후 미북 양자접촉을 통해 북핵문제 해결을 시도하였으나 북한의 2차 핵실험 실시(2009.5.25.)로 인해 대북정책도 대화와 협상에서 압박과 제재를 골자로 한 정책으로 선회하면서 이른바 ‘전략적 인내^{strategic patience}’로 일관하였다. 이후에도 북한은 핵무기와 대륙간탄도미사일^{ICBM} 개발을 멈추지 않았

고, 2013년 3차 핵실험, 2016년 4~5차 핵실험을 감행하였다.

2017년 출범한 트럼프 정부는 2017년 4월 ‘최고의 압박과 관여 maximum pressure and engagement’라는 대북정책을 발표하였다. 이는 북한 핵을 제거하기 위해 북한을 최대한 압박해 비핵화 테이블에 앉도록 하겠다는 것이다. 그러나 2017년 9월 3일 북한은 6차 핵실험을 감행하였고, 미국은 유엔 안보리(결의 제2375호)를 통한 제재 및 자국의 독자 제재를 단계적으로 강화해 나갔다. 2017년에는 북한의 핵·미사일 실험이 계속되고 미북 양측이 서로를 비방하는 언사를 주고받으며 한반도 정세가 위기로 치달았으나 2018년 들어 평창 동계올림픽을 계기로 새로운 정세가 조성되었다.

트럼프 정부도 정상 간 외교^{Top-down}를 통한 문제 해결을 시도하였으며, 2018년 6월 12일 싱가포르에서 사상 처음으로 미북 정상회담이 개최되어 새로운 미북 관계, 평화체제, 북한 비핵화, 미군유해 송환 등에 양국이 합의함으로써 한반도 평화체제와 비핵화를 위한 새로운 가능성을 여는 계기가 되었다. 특히 2018년에는 폼페이오 미 국무장관도 회담 전후 4차례 방북하는 등 미북 간 고위급 대화가 활발히 진행되었다. 이어서 2019년 2월 27~28일에 베트남의 하노이에서 개최된 2차 미북 정상회담은 많은 기대 속에서 개최되었으나 북한이 완전한 비핵화를 거부하고 핵군축을 추구함으로써 결렬되었다. 2019년 6월 30일 판문점에서 미북 정상회담이 있었고, 2019년 10월 5일에는 스웨덴 스톡홀름에서 미북 실무회담이 개최되는 등 미북 간에 간헐적으로 대화가 지속되었지만, 이후 미북 간에 실질적인 대화의 진전은 이루어지지 못했다. 2020년에 들어와

서도 미국은 코로나19 상황 하에서 북한에 방역협력을 제안하는 등 북한과의 대화에 열려 있다는 입장을 견지하며 북한에 대화 재개 메시지를 지속 발신하였다. 그러나 이후 미북 간에 실질적인 대화는 이뤄지지 않았다.

2021년에 국내외적으로 큰 기대를 안고 출범한 바이든 정부는 출범과 더불어 대북 정책에 대한 전면적인 검토에 나섰다. 출범 이후 100일여 후 4월 30일 백악관 대변인의 발표 형식을 빌어 바이든 행정부는 대북정책에 있어 “한반도의 완전한 비핵화”를 위해 한국과 일본 등 동맹과 협의를 지속하며 북한과의 외교에 열려 있는 세심하게 ‘조정되고 실용적인 접근^a calibrated practical approach’을 할 것이라고 언급하였다. 이어서 2021년 5월 21일 열린 한미 정상회담에서 바이든 대통령은 정책의 목표로서 한반도의 완전한 비핵화, 북한과의 외교 모색, 기존 합의^{싱가포르 합의와 판문점 선언의 존중}, 남북 간 대화·관여·협력에 대한 지지를 표명하였다. 바이든 행정부는 2022년 10월 국가안보전략^{NSS: National Security Strategy} 보고서에서 ‘한반도의 완전한 비핵화를 향한 실질적 진전을 만들기 위해 북한과의 외교적 노력을 지속 추구할 것이며, 동시에 북한의 대량살상무기와 미사일 위협에 대해 확장억제를 강화할 것’이라고 밝혔다.

한편 미국은 한미 동맹을 미일 동맹과 더불어 미국의 동북아 안보 동맹의 주축으로 여기고 있다. 미국은 동북아에서 한미 동맹관계를 통해서 북핵문제와 한반도 현안에 대처하고 있다. 바이든 행정부는 인도-태평양 지역의 안보와 번영에 있어 핵심축^{linchpin}으로서 한미동맹을 강조하고 있다. 한미 양국 정상은 2021년 5월 21일 워싱턴에

서 정상회담을 갖고 안보를 넘어서 기후, 글로벌 보건, 5G 및 6G 등 기술과 반도체 등 신기술, 공급망, 국제개발협력, 민주적 가치와 인권 증진 등 다방면의 포괄적 협력을 약속하였으며 새로운 동맹 관계로 진입하기로 하였다.



한미 정상회담(2022.5.21., 서울)

2022년 5월 21일 윤석열 대통령과 바이든 대통령 간의 한미 정상회담에서 양국은 자유, 민주주의, 인권 등 핵심 가치를 토대로 글로벌·포괄적 전략동맹을 공고화하기로 하였다. 북한의 위협에 대해서는 「담대한 구상」에 대한 미국의 지지하에 북한의 완전한 비핵화 등 빈틈없는 대북공조를 추진하고 미국의 확장억제 공약의 실행력 제고와 한미 연합 방위태세를 강화하기로 합의하였다. 또한, 한미 간 경제안보·기술협력을 강화하고 역내 및 글로벌 안정·평화·번영에 있어 양국의 역할과 기여를 다 하기로 합의하였다.

[표 3-1] 한·미 정상회담(5.21.) 공동성명 주요 내용

자료: 대통령실	
<p>군사·안보</p> <ul style="list-style-type: none"> • 핵·재래식·미사일방어 등 미 확장억제 공약 재확인·전략자산 적시 전개 • 한·미 외교·국방 고위급 확장억제전략협의체(EDSCG) 조기 재가동 • 한·미 연합훈련의 범위 및 규모 확대 • 국방 상호조달협정 논의 시작 	<p>경제안보</p> <ul style="list-style-type: none"> • 한·미 경제안보대화 출범 • 인공지능, 양자기술, 바이오기술 등 핵심 기술 교류와 배터리·반도체·에너지 등 공급망 회복력 위한 협력 추진 • 소형모듈형원자로(SMR) 공급망 분야 및 선진원자로·SMR 개발·판매 협력
<p>북한 문제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 한반도 완전한 비핵화 목표 재확인 • 북한 대량살상무기(WMD)·탄도미사일 프로그램 폐기 위한 공조 의지 재확인 • 비핵·번영의 한반도를 목표로 한 정부의 '담대한 계획'에 대한 미측 지지 확보 • 코로나19 방역 포함한 대북 인도적 지원 약속 	<p>글로벌 포괄적 전략동맹</p> <ul style="list-style-type: none"> • 쿼드(Quad)에 대한 한국 관심 환영 및 팬데믹, 기후변화 등 한국의 보완적 강점에 주목 • 개방성, 투명성, 포괄성 원칙에 기반해 인도태평양경제프레임워크(IPEF)에서 긴밀히 협력 • 글로벌 보건안보구상(GHSA) 장관급 회의의 한국 개최 및 관련 사무소 서울에 설치

2 일본의 한반도 정책

일본은 2012년 12월 제2차 아베 내각 출범 이후 현재의 기시다 내각에 이르기까지 세계 3위의 경제력에 상응하는 정치·군사적 영향력을 확보하기 위해 지속적으로 노력하고 있으며, 한반도 정책도 이러한 기초 하에서 수립·추진하고 있다.

일본의 한반도 정책목표는 한반도 문제에 대한 영향력을 확보·증대시키면서 자국의 정치·군사적 위협을 최소화하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 목표에 따라 일본은 핵·미사일 등 북한 문제에 대해 지속적으로 관여하려고 시도해 왔다. 일본은 2002년 고이즈미 총리

의 북한 방문을 계기로 합의된 '평양 선언'의 취지에 따라 북한 핵·미사일, 일본인 납치 피해자 문제 등 제반 현안의 포괄적 해결 후 북한과의 수교 및 대북 경제협력을 추진한다는 방침을 유지해 오고 있다.



한일 정상회담(2022.11.13., 프놈펜)

일본은 북한의 핵·미사일 개발에는 유엔 대북제재결의에 적극 동참하고 독자제재를 실시하는 등 강경하게 대처함과 동시에 일본인 납치피해자 문제 해결을 위해 지속 노력해 왔다. 북한의 잇따른 도발과 일본의 대북제재로 소강상태였던 북·일 관계는 2014년 5월 북한의 특별조사위원회 설치 및 납치 재조사 합의¹⁾에 따라 일본의 대북 독자적 제재가 일부 해제되기도 하였으나, 그 이후 북한의 잇따른 탄도미사일 발사 및 핵실험으로 인해 진전되지 못하고 있다. 다만, 기시다 총리도 전임자들과 마찬가지로 김정은 위원장과 조건 없는 만남을 표명하고 있으며, 북일평양선언을 토대로 납치, 핵, 미사일 등 제반 현안의 포괄적 해결 등 기존 정책기조를 재차 강조하고 있다. 이에 대해 북한은 납치 문제는 이미 해결되었다는 입장을 견지하고 있다.

1965년 수교 이래 한일 관계는 전반적으로 협력 관계가 꾸준히 진전되었으나, 2012년 제2차 아베 내각 출범 이후 일본의 역사 수정주의적 인식 및 언행은 양국관계 진전을 가로막는 장애로 작용해 왔다. 특히 2018년 강제동원 피해자 관련 우리 대법원 판결에 대한

한일 양국 간 견해차가 지속되는 가운데 2019년 일본은 우리나라에 대한 경제보복의 일환으로 불화수소, EUV(극자외선)용 포토레지스트, 불화폴리이미드 등 3개 품목의 포괄적 수출허가를 취소하고, 수출 우대국가(백색국가) 목록에서 한국을 제외하는 부당한 조치를 발표하였다. 2020년 9월에 취임한 스가 총리는 아베 전 총리의 대외 정책 기조를 대부분 계승하면서 한일 관계는 정체상태에 머물렀다.

2021년 10월 취임한 기시다 총리도 전임자들과 마찬가지로 강제징용 판결, 일본군 위안부 문제 등에 대해 한국의 적절한 대응을 요구하고 있어 한일 관계는 진척을 보이지 못하였다.

그러나 윤석열 정부 출범 이후 2022년 9월 뉴욕에서 한일 간의 약식 정상회담을 개최하였으며 양국은 서로 협력해야 할 '중요한 이웃'으로서 북핵 문제, 양국 관계 회복 및 개선, 정상 간 소통을 지속하기 위해 노력하기로 합의하였다. 이후 11월 13일 프놈펜 한일 정상회담에서는 강제동원 문제의 조속한 해결을 도모하기로 재차 의견을 모으고, 북핵 위협에 긴밀히 연계하여 대처하며, 상호 긴밀한 의사소통을 해 나갈 것임을 다시 확인하였다.

3 중국의 한반도 정책

중국은 오랫동안 자국의 안정적이고 지속적인 경제발전을 위해 주변지역의 평화와 안정을 대외관계의 최우선 목표로 유지해왔다. 이러한 정책기조는 한반도에서도 지속되어 왔다. 중국은 1992년 한

중 수교, 북한의 핵실험 등으로 북한과의 갈등을 빚기도 했으나 대체적으로 전통적 우호관계를 유지·강화하며 지역 내 영향력 확대를 모색해 왔다.

2001년 장쩌민 중국 주석이 북한 방문 시 밝혔던 16자 방침 ‘전통계승·미래지향·선린우호·협조강화’ 방침이 여전히 지속되고 있다. 시진핑 주석과 김정은 위원장 간의 정상회담은 2018년에 3차례(3.25.~28., 5.7.~8., 6.19.~20.), 2019년에 2차례(1.7.~10., 6.20.~21.) 진행되었고, 시진핑 주석이 평양을 방문하여 개최된 4차 북중 정상회담(2019.6.20.~21.)에서는 양국 간에 전통적인 우호관계를 복원하려는 시도가 이루어졌다. 2020년에 들어와 코로나 19 사태에 대한 상호 지원, 홍콩 국가안전법 문제에 대한 북한의 지지 등을 계기로 양국 관계는 더욱 긴밀해졌다. 2021년에 들어와 북중 양국은 미국의 압박에 공동 대응하는 항미원조(抗美援朝: 미국에 맞서 북한을 도와준다) 슬로건 하에서 더욱 관계를 밀착해 나가고 있다. 삼중고(대북 제재, 자연 재해, 코로나 사태)로 인해 경제 상황이 악화된 조건 속에서 중국의 경제적 지원을 바라는 북한에 대해 중국은 전략적으로 접근하고 있으며, 그 결과 양국 관계는 이전보다 결속력이 강해지고 있다.

2022년 11월 15일 윤석열 대통령과 시진핑 국가주석이 인도네시아 발리에서 첫 한중 정상회담을 개최하였다. 정상회담에서 윤석열 대통령은 보편적 가치와 규범에 기반해 국제사회의 자유·평화·번영을 추구하는 것이 우리 정부의 외교 목표로서 동아시아와 국제사회의 자유·평화·번영을 증진하는 데 있어 중국의 역할을 강조하였다. 시진핑 주석은 한중 양국이 한반도 문제에 공동 이익을 가진다



한중 정상회담(2022.11.15., 발리)

면서 한국이 남북관계를 적극적으로 개선해 나가기를 희망한다고 밝혔다.

한편 중국은 대외정책과 관련하여 제20차 당 대회(2022.10.16.~22.)를 통해 새로운 정책 방향을 제시하기보다는 세계평화발전, 인류운명공동체 건설, 개발도상국과의 관계 강화 등 기존 ‘시진핑 사상’의 정책 방향을 견지하고 있는 바, 한반도 정책에 있어서의 유의미한 변화는 찾아보기가 어렵다. 따라서 중국은 한반도 비핵화, 평화와 안정 유지, 대화와 협상을 통한 문제 해결이라는 기존의 3원칙을 유지한 채 한반도 문제의 정치적 해결을 주장하고 중국의 건설적 역할을 강조하고 있다. 중국 입장에서는 한반도 정세의 전반적인 안정이 중국의 국가 이익에 유리하다고 보고, 이를 위해 북한체제의 안정을 추구하는 한편, 동시에 미국과 한반도 문제에는 선택적으로 협력하며, 한반도의 안정을 위해 필요한 외부환경을 만들어야 한다는 주장을 견지하고 있다.

4 러시아의 한반도 정책

2022년 2월에 러시아는 우크라이나와의 전쟁을 개시하였음에도 불구하고 한반도 정책에서는 유관국과의 협력을 통한 정치 외교적 해결방안 모색, 북핵문제를 포함한 포괄적 해결 등 공식적으로는 여전히 한반도의 평화와 안정을 내세우고 있다. 러시아는 상대적으로 낙후된 극동지역 개발을 위해 다양한 분야에 있어 북한과의 경제협력을 주요 목표로 삼고 있다. 이를 위해 러시아는 과거 6자회담 당사국이자 유엔안보리 상임이사국으로서 북핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화정착에 적극적으로 역할을 한다는 입장이지만, 최근 들어서는 북한에 경도되는 경향을 보이고 있다.

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

2013년 정상회담에서 한러는 나진-하산 물류 협력 사업을 계기로 철도 및 항만 협력 사업이 원활히 추진되도록 장려해 나가기로 합의했다. 이를 위해 한러는 남·북·러를 잇는 나진-하산 물류협력 사업에 참여하는 양해각서MOU를 체결했다. 이에 따라 2015년 11월

까지 러시아산 유연탄을 시베리아 쿠즈바스 탄전에서 북한 나진까지 철도로 운송한 뒤, 나진항에서 선박에 실어 국내로 옮기는 시범 사업이 3차례 추진되었다. 이러한 과정에서 양국은 한반도 종단철도와 시베리아 횡단철도를 연결하면 한반도와 동북아, 유라시아 협력 발전에 기여한다는 인식을 같이 갖고 있다는 점이 확인되었다. 하지만, 2016년 북한의 4·5차 핵실험에 따른 대북제재에 따라 한러간 사업협상이 중단되었다.

2017년 9월 제3회 동방경제포럼을 계기로 정상회담이 개최되었는데, 한국과 러시아는 FTA 체결 추진 및 가스관, 전력망, 철도 연계 등 다양한 경제협력 방안을 추진하기로 합의하였다. 2018년 6월에 러시아를 국빈 방문하여 푸틴 대통령과 정상회담을 가졌으며, 서비스·투자 FTA 체결 협상 개시, 미래 성장동력 확충을 위한 과학기술 혁신 및 보건의료 협력 등에 합의하였다.

코로나19 상황에서 2020년 9월에는 수교 30주년을 맞아 한러 정상 통화가 이루어져 한러 관계 발전에 대한 상호 의지를 재확인하고 한반도 문제 관련 전략적 소통을 강화하였다.

한편 러시아는 한국과의 다양한 영역의 경제협력을 진행하는 가운데, 북한과도 전통적 우호협력 관계를 유지하고 있다.

현재 러시아는 북한이 실행하고 있는 대량살상무기의 세계적 확산에는 표면적으로는 반대하면서도 북한을 압박하는 대북 제재 방식보다는 긴장을 고조시키지 않고 북한의 안전 보장의 여건을 조성하는데 초점을 맞추고 있다. 2019년 수교 70주년을 맞아 4월 25일 김정은 집권 이후 최초로 북러 정상회담을 개최하였으며, 푸틴 대통

령은 2021년 6월 4일 상트 페테르부르크 국제경제 포럼에서 북핵 문제를 해결하기 위한 방안으로서 남북러 3각 협력의 중요성을 강조 하기도 하였다.

2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공에 대해 북한은 러시아의 동부 점령지역을 승인하고 대러시아 군사적 지원을 모색하는 등 북 러 간 밀착은 보다 강화되고 있다.

제 3 절

통일을 위한 국제사회와의 협력

1 국제사회 통일공감대 형성 및 국제협력 추진 방향

한반도 통일은 민족 문제인 동시에 국제 문제이다. 21세기 글로벌 질서 속에서 동북아 지역 질서도 관련국의 이해관계에 따라 복잡하게 변화하고 있으며, 이에 따라 한반도 통일 환경도 바뀌고 있다. 따라서 남북관계를 구상하고 통일정책을 실행할 때 한반도와 동북아 국제체제의 성격과 특성을 잘 이해하고 고려해야 한다.

국제통일대화과 통일 공공외교의 목적은 한반도의 우호적인 통일 환경을 조성하는 것이다. 통일한국이 주변국의 국익에 도움이 되고, 나아가 동북아 지역과 세계의 평화와 번영에 기여한다는 점을 강조하여 국제사회에 한반도 통일에 대한 지지와 협력을 강구하는 것이다.

한반도 문제와 관련하여 국제사회와 협력하기 위해 우리가 고려

해야 하는 점은 다음과 같다.

첫째, 미국과 중국은 한반도의 현재와 미래의 운명에 상대적으로 영향력을 크게 행사할 수 있는 나라들이다. 따라서 우리는 한반도와 동북아에서 미국과 중국의 전략적 이해관계를 조화시키도록 해야 한다. 한국은 미국의 오랜 동맹국이기도 하지만 동시에 중국의 중요한 전략적 파트너이기 때문이다. 그러므로 한반도 통일에 우호적인 방향으로 대미 관계와 대중 관계를 설정해 나가야 한다. 그러기 위해서는 미국과 중국이 한반도에서 이익갈등과 대립이 아니라 동일한 이해관계를 갖고 있음을 발견하도록 하고, 미중 양국이 적어도 한반도와 동북아 역내에서 같은 운명을 공유하고 있음을 인식하도록 하는 외교적 노력이 필요하다.

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

셋째, 북한 핵문제는 한반도의 통일 환경에 중요한 영향을 미친다. 북핵문제는 지금까지 한반도 통일을 위한 노력에 결정적인 장애물이 되어 왔다. 북핵문제가 근본적으로 해결되지 않는다면 한반

도 통일에 대한 주변국의 지지를 얻을 수 없을 것이다. 따라서 주변국들의 지지 속에서 통일에 우호적인 환경을 만들기 위해서는 무엇보다도 북핵문제 해결이 필수적이다. 현재 우리를 포함해 미국과 중국, 일본과 러시아 모두 한반도 비핵화를 주장하며 북한의 핵 보유를 반대하고 있다. 이들 주변국들과 비핵화를 위한 긴밀한 협력과 공조 노력을 강화하고 한국이 이러한 노력에 앞장서는 자세가 필요하다. 이러한 움직임 속에서 한반도 통일환경은 개선되어 나갈 수 있을 것이다.

2 국제협력의 과제

한반도 통일을 구현하기 위해서는 북한 비핵화와 평화체제 구축이 무엇보다 중요하다. 북한이 비핵화의 길로 나오도록 다각적인 노력을 기울이고, 이와 동시에 한반도 평화체제를 구축해야 한다. 이러한 과정에서 한반도 문제는 남북관계에만 국한되지 않으며, 국제사회의 지지와 공조는 중요하다. 한반도 통일 추진에 있어 우리 정부가 주도적으로 이끌어 나가고 국민들의 지지가 뒷받침되는 것이 가장 중요하나, 국제사회와의 협력을 토대로 할 때 북한의 변화 견인과 한반도 평화 구축이 보다 힘을 받을 수 있다.

그러기 위해서는 북한의 비핵화와 남북 간 신뢰 구축의 선순환을 위한 「담대한 구상」에 대한 국제사회의 이해를 제고하고 지지를 확보해야 한다. 북한의 비핵화는 한반도에 지속 가능한 평화를 가져올

뿐만 아니라 전 세계의 평화와 번영에도 크게 기여할 수 있다는 점을 강조하고 국제사회의 지지와 공감대를 형성해 나가야 한다.

한미동맹을 토대로 주요국을 포함한 국제사회와의 긴밀한 정책 공조와 협력을 통해 한반도 평화통일의 여건을 마련해 나가야 한다. 우리 정부의 통일·대북정책에 대한 국제사회의 지지와 북한의 핵·미사일 위협에 대한 공조를 토대로 할 때 북한을 대화와 외교의 길로 나오게 할 수 있다.

통일을 위한 국제협력에 있어서는 주요국은 물론 국제사회와의 협조 및 공조가 매우 중요하다. 큰 틀에서 본다면 한미 간에는 신뢰와 협력을 바탕으로 더욱 성숙한 동맹, 한중 간에는 전략적 협력동반자 관계의 내실화, 한일 간에는 과거사 문제의 해결과 실질적인 협력을 분리해서 추진하는 미래 지향적 관계 등을 도모해 나가야 한다.

미국과의 협력과 관련해서는 고위급 전략대화를 구조적으로 전개하여 한미동맹을 바탕으로 북한 비핵화 및 변화 견인을 이끌어 내야 한다. 또한 우리 정부의 「담대한 구상」에 대한 중국의 지지를 확보하고 건설적 역할을 적극 견인하기 위한 전략적 소통을 한층 강화해 나갈 필요가 있다.

일본과의 관계에서는 일본의 독도 문제 제기 및 역사 왜곡에 대해 단호히 대응하는 등 역사를 직시하는 동시에 한일 관계는 미래지향적 관계로 발전시켜 나가야 한다. 과거사 문제와 북한 핵·미사일에 대한 대응 및 양국 간의 실질적인 협력 사안은 분리해서 대응하는 것이 필요하다. 2022년 11월 캄보디아 프놈펜에서 한·미·일 정상

이 만나 한반도와 동북아의 평화와 안정을 위한 협력을 강화하고 납치자 문제의 즉각적인 해결을 위한 공동의 의지를 확인하는 것은 그러한 차원에서 특기할 만하다.

또한 아시아, 유럽 등과의 협력을 확대해 나가야 한다. 우선, 동아시아 지역 내의 지정학적 긴장 속에서 한반도 평화 구축에 협력적인 환경을 조성하는 것이 중요하다. 아세안 국가·ASEAN는 어느 지역 국가들보다 한반도 문제에 대해서 지속적인 관심을 가져오고 있다. 이들은 한반도의 신뢰 회복, 평화체제 구축과 궁극적인 통일까지를 위해서 매우 중요한 동반자가 될 수 있다. 아세안 및 동남아 국가들과 지역 내 평화와 안정을 위해 다자간 협력을 강화해야 한다. 유럽연합을 비롯한 유럽 국가들도 북한이 국제사회로 나올 수 있도록 다각적인 역할을 할 수 있다. 북한의 대화 복귀 및 북한 주민 대상 인도지원, 인권 증진 등 인도적 협력 문제에 대해서 적극적으로 협력할 수 있다.

한편 시민사회와 협력하여 재외 국민들을 대상으로 통일 공공외교를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 특히 재외동포의 높아진 위상을 감안하면, 주요국 내 재외동포를 활용한 다양한 평화·통일 공감대 활동을 지원하는 것은 효과적일 수 있다. 시민단체는 세대별, 분야별로 다양한 방식으로 국제사회 네트워크와 협력할 수 있어 파급효과를 확대해 나갈 수 있다. 또한 한반도 문제 전문가들의 한반도를 둘러싼 국제정세, 한반도 문제 해결을 위한 국제사회의 역할 등에 대해 연구를 지원하고 담론의 장을 마련해주어야 한다.



IV

통일정책과 통일방안

제1절 정부의 통일·대북정책

제2절 남북한 통일방안

제 1 절

정부의 통일·대북정책

대한민국은 식민통치와 국토분단 등의 역경 속에서도 짧은 기간에 산업화와 민주화를 동시에 달성한 국가로 인정받고 있다. 그러나 분단체제의 지속에 따른 불안정성은 우리 민족의 지속가능한 발전의 지체를 초래하고 있어 분단 극복은 더 이상 미룰 수 없는 과제이다. 분단을 극복하고 평화와 통일을 달성하기 위해서는 통일의 상대인 북한의 우호적 협력을 유도해야 한다. 그러나 남북한은 분단체제 속에 민족 간 전쟁으로 인해 오랜 기간 적대감과 상호 불신을 키워왔다. 따라서 남북한이 상호이해와 신뢰를 구축하기 위해서는 상당한 시간이 소요되며, 상호 입장 차이를 좁히기 위한 대화와 교류협력 등 일련의 노력이 필요하다.

통일정책은 통일에 유리한 환경을 조성하면서 남북관계를 관리하

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

그동안 우리 정부의 통일정책이 견지해 온 일관된 기조는 평화적 통일과 민족구성원 모두의 자유와 인권 및 번영이 보장되는 통일 등으로 요약할 수 있다. 이러한 기조 위에서 통일에 대한 인식은 당위론적 차원에서 점차 현실적 차원으로 변화되어 왔다. 이러한 변화의 기점은 바로 1970년대이다. 1970년 이전에는 북한 지역에 대한 자유총선거론이나 남북 자유총선거론, 국토통일을 위한 실력배양론, 선 건설 후 통일론 등의 정책이 제시되다가, 1970년 들어 미소 데탕트, 미중 화해, 일중 국교 수립 등 국제정세의 변화 속에 북한에 대한 현실적 인식을 토대로 통일정책의 새로운 방향이 모색되었다. 그리고 이후 ‘선 평화 후 통일’의 정책기조를 바탕으로 북한체제의 존재를 인정하고 북한을 대화상대로 받아들이면서 통일정책을 추진하게 된다.

1) 1970년 이전의 통일·대북정책

대한민국은 유엔 감시하의 남북 총선거 실시 및 평화통일 추진을 권고한 유엔 총회의 결의(1947.11.14.)에 따라 유엔 한국 임시위원단의 감시 아래 자유총선거를 실시한 후 헌법 공포에 이어 정부 수립을 내외에 선포했다. 그러나 북한 측의 거부로 북한 지역에서는 자유총선거가 실시되지 못함으로써 국회의석 중 북한 측 몫으로 배정한 잔여 의석은 공석이 되고 말았다. 이러한 과정을 거쳐 탄생한 이승만 정부는 유엔이 승인한 한반도에서 유일한 합법정부로서, 불법단체인 북한이 잠정적으로 점령하고 있는 실지를 원상회복하겠다는 것을 통일의 핵심 내용으로 삼고 있었다. 그에 따라 실지회복(失地回復)과 협상불가론이 제1공화국의 통일정책의 기초를 이루게 되었으며, ‘유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북 총선거’를 통일방안으로 제시하였다.

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

2) 1970년 이후의 통일·대북정책

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

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

[표 4-1] 1970년 전후 정부의 통일정책 변화

1970년 이전	1970년 이후
<ul style="list-style-type: none"> • 북한 지역 자유총선거론 • 남북 자유총선거론 • 국토통일을 위한 실력배양론 • 선 건설 후 통일론 	<ul style="list-style-type: none"> • 평화통일구상 선언 • 민족화합 민주통일방안 • 「민족자존과 평화통일을 위한 특별선언(7.7 선언)」 • 한민족공동체 통일방안 • 민족공동체 통일방안

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

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

제5공화국의 전두환 정부는 ‘남북한 당국 최고책임자 회담’ 개최를 북한에 촉구하는 한편 ‘민족화합 민주통일방안’을 제시했다. 이 통일방안은 “통일은 민족자결의 원칙에 의거해 겨레 전체의 의사가

¹ 「6.23 선언」 주요 내용: • 조국의 평화적 통일을 우리 민족의 지상과업으로 규정 • 한반도 평화 유지의 필요성, 남북한 내정불간섭 및 불침략 • 남북공동성명에 입각한 남북대화를 위해 지속 노력 • 북한의 국제기구 참여 불반대 • 남북 유엔 동시가입 불반대 • 모든 국가와의 상호 문화개방 • 평화선리에 입각한 대외정책 및 우방국들과의 유대관계 공고화 재천명

끌고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다”는 기본 원칙에 입각해 통일헌법의 제정으로부터 남북 총선거를 통한 통일 민주공화국 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시했다. 이어 정부는 ‘민족화합 민주통일방안’의 실천차원에서 민족화합 촉진조치의 하나로 1982년 2월 1일 20개 항의 구체적인 시범사업 추진을 북한 당국에 제의했다.²

또한 1987년 우리 헌정사에서 처음으로 통일과 관련한 내용을 헌법에 규정하였다. 헌법 전문에서는 ‘조국의 평화통일 사명’을 천명하고 제4조에서 ‘자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책의 수립과 추진’을 명시했다. 또한 제66조 제3항에서는 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다”고 규정했다.

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

「7.7 선언」은 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체 관계

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

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

이러한 노력을 바탕으로 제1차 남북고위급회담이 1990년 9월 서울에서 개최되었고, 1991년 9월 17일에는 남북한 유엔 동시가입이 이루어졌다. 1991년 12월 12일 서울에서 열린 제5차 남북고위급 회담에서 남북한은 「남북기본합의서(남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서)」에 합의하면서 ‘정전상태’를 남북 간 ‘공고한 평화상태’로 만들 때까지 정전협정을 준수할 것을 약속하였다. 12월 31일에는 「한반도 비핵화 공동선언(한반도의 비핵화에 관한 공동선언)」에도 합의하여 남북한 간 군비통제에 관한 최초의 구체적인 합의를 이루었다. 그러나 북한이 남북대화를 일방적으로 중단시킴으로써 「남북기본합의서」는 제대로 이행되지 못했다.

「한민족공동체 통일방안」은 김영삼 정부에 의해 「민족공동체 통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)」(부록4)으로 계

승·보완되었다. 이 통일방안은 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일 국가 완성단계라는 점진적이고 단계적인 실천과정을 거쳐 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 통일을 이뤄나간다는 입장을 재확인하고 있다. 「민족공동체 통일방안」은 이후 현재까지 대한민국의 통일방안으로 계승·발전되고 있다.

1998년 등장한 김대중 정부는 남북관계 개선을 우선적 목표로 설정하고 대북화해협력정책을 추진했다. ‘햇볕정책’이라고도 불린 화해협력 정책은 우리가 먼저 남북관계 개선에 전향적인 자세를 보임으로써 북한 스스로 변화의 길로 나올 수 있도록 한다는 것이다.

[표 4-2] 통일정책 정립과 추진 과정

이승만 정부	실지회복차원의 ‘북진 통일론’ 유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거
장면 정부	‘선 경제건설 후 통일론’ 유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거
박정희 정부 (1960년대)	‘선 건설 후 통일론’ 자유민주주의 원칙에 의한 국토통일론
박정희 정부 (1970년대)	평화통일 3대 기본원칙(평화정착과 대화교류, 신뢰조성과 동질화 촉진, 총선거) 아래 선 평화 후 통일정책
전두환 정부	‘민족화합 민주통일방안’ 민족자결원칙 아래 민주적 절차와 평화적 방식에 의한 통일(통일헌법 제정 → 남북한 총선거 → 통일정부 구성)
노태우 정부	‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)’, 「한민족공동체 통일방안」
김영삼 정부	「민족공동체 통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)」
김대중 정부	‘대북 화해협력 정책’
노무현 정부	‘평화번영 정책’
이명박 정부	‘상생·공영의 대북정책’과 ‘비핵·개방·3000’ 구상
박근혜 정부	‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’, ‘3대 통로’ 제안
문재인 정부	‘문재인의 한반도정책’

이런 입장에서 김대중 정부는 통일을 이루기 위해 남과 북이 공존공영의 협력 속에 분단 상황을 평화적·통일지향적으로 관리해 간다는 인식하에 남북관계 개선에 역점을 둔 대북정책을 추진했다. 2000년 6월 처음으로 남북정상회담을 개최해 남북관계 개선방향과 당면 실천과제 5개항을 담은 「6.15 남북공동선언」을 채택했다. 이후 남북관계는 분야별 남북회담 추진을 통해 인적·물적 교류를 증대 시킴으로써 한반도 평화와 화해 분위기를 모색하는 방향으로 전개되었다.

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

이명박 정부는 ‘상생·공영의 대북정책’과 구체적 추진전략으로서의 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 제시했다. ‘상생·공영의 대북정책’과 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 한반도의 평화와 안정을 위해 필수적인 북핵문제 해결을 국제사회와의 긴밀한 협조 속에 우선적으로 추진하고, 북한의 무력도발에 단호히 대응하면서 정상적 남북관계 정립 및 실질적인 관계 발전을 통해 통일의 기반을 마련하고자 했다.

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

문재인 정부는 ‘평화공존’과 ‘공동번영’이라는 목표를 가지고 대북정책을 추진하였다. 북한은 2018년 1월 평창동계올림픽에 참가했으며, 남북한은 2018년 세 차례의 정상회담을 개최하여 「판문점 선언」과 「평양공동선언」에 합의했다. 그러나 북한은 2019년 2월 미 북 하노이 정상회담 결렬 이후 남북 간 합의사항을 이행하지 않았으며 핵미사일 고도화를 추구하면서 남북관계를 단절하였다. 2020년 6월 남북공동연락사무소 폭파, 2020년 9월 서해 공무원 피격 사건 등으로 남북관계는 경색국면을 지속하였다.

2 윤석열 정부의 통일·대북정책

윤석열 정부 출범 이후에도 한반도를 둘러싼 국제정세는 여전히 엄중한 상황이다. 미국과 중국, 러시아의 패권경쟁이 심화되고 있으며, 동북아시아 지역질서는 더욱 복잡해지고 있다. 역내 국가들 간의 안보협력은 더딘데 반해 군비경쟁은 심화되고 있어, 우발적 충돌의 위험이 상존하고 있다. 북한은 2022년 3월 대륙간탄도미사일 ICBM 시험발사를 성공시킴으로써 2018년 4월 선언한 핵·ICBM 시험을 중단하는 모라토리엄을 사실상 철회하고 2017년까지의 비타협적 핵개발 전략으로 회귀하였으며, 2022년 9월 8일 최고인민회의 14기 7차 회의에서는 헌법에 핵보유국을 명기한 지 10년 만에 핵 선제 공격을 명문화한 핵무력을 법제화했다,

이런 상황에서 우리가 당면한 가장 큰 도전과 과제는 북한의 비핵화와 한반도 평화를 구축하는 것이라 할 수 있다. 남북 간의 적대적 공존을 통일지향적 상생 질서로 전환함으로써 비핵·평화·번영의 한반도를 이루는 것이야말로 우리의 생존과 직결된 것이기 때문이다.

이에 윤석열 정부는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 추구하여 「비핵·평화·번영의 한반도」를 구현해 나가는 것을 목표로 하는 통일·대북정책을 추진하고 있다.

1) 정책비전

윤석열 정부의 통일·대북 정책의 비전은 자유민주적 기본질서에

[표 4-3] 윤석열 정부의 통일·대북 정책 체계도



입각한 평화통일을 추진하여 「비핵·평화·번영의 한반도」를 이루어 나가는 것이다. 이러한 비전은 우리나라 헌법 제4조 ‘대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다’를 실질적으로 구현하는 것이다.

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

2) 추진원칙

윤석열 정부는 「비핵·평화·번영의 한반도」를 구현하기 위한 세 가지 추진 원칙을 다음과 같이 정립하고 있다.

(1) 일체의 무력도발 불용

힘에 의한 현상변경을 원하지 않으며 북한에 적대 의사를 가지고 있지 않으며, 북한의 핵위협이나 무력도발은 용납할 수 없다는 입장이다. 따라서 견고한 한미동맹을 바탕으로 북한의 무력도발을 실효적으로 억제해 가면서, 북한이 도발할 경우에는 단호한 대응과 함께 국제사회와 공조하여 도발에 상응하는 실질적인 불이익 조치를 취하고자 한다. 그리고 한편으로는 남북 간 우발적 무력 충돌을 방지하고 군사적 신뢰를 구축하는 노력도 지속해 나가고자 한다.

(2) 호혜적 남북관계 발전

남북 간 갈등사안을 대화를 통해 해결하면서, 유연한 상호주의에 기반한 호혜적 남북관계를 정착시켜 나가고자 한다. 유연한 상호주의란 자유, 민주, 인권 등 원칙을 견지하면서도 상황에 맞게 문제해결을 위한 실용적 접근을 겸비한 것을 의미한다. 이는 남북이 상생할 수 있는 새로운 남북관계의 질서가 될 것이다.

(3) 평화적 통일기반 구축

헌법 제4조가 부여한 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책 추진 의무를 충실히 수행해 나가고자 한다. 통일을 궁극적 목표로 두고 비핵·평화·번영의 한반도 실현을 위해 노력하면서, 국내외 소통과 협력을 강화하여 한반도 평화통일의 기반을 차근차근 조성해 나가고자 한다.

3) 중점 추진과제

윤석열 정부는 이러한 비전과 추진원칙하에서 다음과 같은 다섯 가지의 중점 추진과제를 설정하고 있다.

(1) 북한의 완전한 비핵화와 남북 신뢰구축의 선순환 추진

첫 번째 중점 추진과제는 북한의 완전한 비핵화와 남북 신뢰구축의 선순환을 추진해 나가는 것이다. 이를 위해 윤석열 정부는 북핵 문제의 당사자로서 책임감을 갖고 북한의 완전한 비핵화와 한반도의 지속가능한 평화·번영 구현을 위한 핵심적 방안으로 「담대한 구상」을 적극 추진하고자 한다.

「담대한 구상」에서는 북한이 비핵화 협상에 복귀하면 우선 민생 개선 사업을 중심으로 초기조치를 취해 나가며, 이후 북한의 비핵화 진전에 발맞추어 경제·정치·군사 분야의 포괄적 조치를 동시적·단계적으로 추진해 나가고자 한다. 경제적 차원에서는 △인프라 구축 △민생 개선 △경제 발전 등 3대 분야 5개 사업을 우선적으로 추진하며, 이를 위해 「(가칭)남북공동경제발전위원회」를 설치하여 남북 간 경제협력 방안을 협의·조정해 나갈 것이다. 그리고 정치·군사적 차원에서는 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 실질적 평화를 구축하기 위한 조치를 추진할 것이다.

또한 북한 비핵화와 남북 간 신뢰구축의 선순환 동력을 만들어 가기 위해 남북관계 차원의 노력도 지속해 나가고자 한다. 정부는 대화에 연연해 하지는 않되 형식과 의제에 구애받지 않고 언제든지 북

한과 대화를 통해 문제를 해결해 나갈 것이며, 지속적으로 대화를 모색해 나갈 것이다. 특히 인도적 지원이나 이산가족 문제 등 인도적 문제해결을 위한 협력은 정치·군사적 고려 없이 일관되게 추진해 나갈 것이며, 사회문화·기후환경·민생 분야 교류와 협력을 우선적으로 추진하여 민족동질성 회복과 남북 공동번영의 토대를 만들어 나갈 것이다.

(2) 상호 존중에 기반한 남북관계 정상화 추진

두 번째 핵심 중점 추진과제는 상호 존중에 기반한 남북관계 정상화를 추진해 나가는 것이다.

윤석열 정부는 상호존중과 호혜적인 남북관계를 정립해 나가고자 한다. 이를 위해 남북 간에 합의한 것은 '작은 것이라도 반드시 이행하는' 구조와 관행을 정착시켜 나가고, 남북 대화를 통해 북한 비핵화, 평화정착에서부터 경제·인도·사회문화 등 남북이 상호 원하는 의제를 균형있게 협의해 나가고자 한다.

또한 정부는 일관된 원칙하에 의연하게 남북관계를 추진해 나가고자 한다. 남북관계 추진 과정에서 실용적 접근과 유연함은 잃지 않되, 우리의 국격과 핵심가치는 반드시 지켜나가고자 한다. 그리고 그 과정에서 북한의 잘못된 행태에 대해서는 분명히 지적하고, 되풀이 되지 않도록 당당히 요구할 것이다.

또한 법과 원칙에 따라 남북관계 정상화를 추진해 나가고자 한다. 대북 접촉과 회담은 「남북관계발전법」 규정에 따라 책임 있게 추진하고, 시간이 걸리더라도 국내적으로 필요한 협의와 절차를 거쳐 남북관계의 투명성을 제고해 나갈 것이다.

(3) 북한 주민의 인권 증진과 분단의 고통 해소

세 번째 중점 추진과제는 북한 주민의 인권 증진과 분단 고통을 해소하는 것이다.

북한 주민의 인도적 상황 개선을 위한 협력을 꾸준히 추진할 것이며, 이를 위해 인도적 협력은 인도주의와 동포애 차원에서 정치·군사적 고려 없이 일관되게 추진되어야 한다는 입장이다. 특히 영유아·산모 등 취약계층 지원에서부터 방역 위기와 감염병의 대응, 심각한 재난상황 발생 등에 적극적인 지원방안을 강구하고자 한다. 필요하다면 국제기구, 민간단체 등과도 긴밀히 협력할 것이다.

또한 정부는 북한인권의 실질적 개선을 위해 노력하고자 한다. 북한 인권 개선을 통한 주민의 자유증진과 삶의 질 향상은 '인류 보편의 가치'를 향한 발걸음이기 때문에, 정부는 우선 「북한인권재단」과 「북한인권증진자문위원회」의 조속한 출범을 통해 북한인권 민간협력 거버넌스를 재구축하고 시민단체들의 활동을 지원하고자 한다. 유엔 등 국제사회와도 북한인권 개선 활동과 협력을 강화하여 국제 규범에 따른 보편적 가치를 실현해 나갈 것이다.

이산가족 등 분단으로 초래된 인도적 문제도 적극적으로 해결하기 위한 노력도 기울일 것이다. 이산가족의 고령화 추세를 감안하면, 이산가족 문제는 조속히 실효적인 돌파구를 마련해야하는 절박한 문제이므로 전원 생사확인 및 상봉 정례화 등 근본적인 해결을 추진하고 영상편지 제작, 유전자 검사 등 미래 교류에도 대비해 나갈 것이다. 이와 함께 국군포로와 납북자, 억류자의 생사확인 및 송환 문제도 실효적 방안을 마련해 나갈 계획이다. 대내적으로는 '이산가

족의 날'을 국가기념일로 지정하여 분단과 이산의 아픔을 국민과 함께 나누고 공감대를 넓히는 계기로 삼고자 한다.

마지막으로 '먼저 온 통일'인 북한이탈주민을 밀착 지원하고 사회적응 안전망을 강화해 나가고자 한다. 북한이탈주민이 우리 사회의 당연한 구성원으로서 자립하여 통일의 희망이자 자산이 될 수 있도록 제도적으로 뒷받침해 나갈 것이다. 이를 위해 초기지원체계를 튼튼히 하고, 맞춤형 일자리와 교육 프로그램을 연계하여 고용과 삶의 질을 개선해 나갈 것이다. 특히, 위기 상황에 취약한 가구와 소외계층에 대한 '통합지원시스템'을 구축함으로써 사각지대를 최소화할 것이다.

(4) 개방과 소통을 통한 민족동질성 회복

네 번째 중점 추진과제는 남북한 개방과 소통을 통해 민족동질성을 회복해 나가는 것이다.

남북관계의 실질적 발전을 위해서는 교류와 협력을 통해 서로에 대한 이해를 높여 민족동질성을 회복해 나가는 과정이 중요하기 때문에 비핵화 이전이라도 가능한 남북 간 교류와 협력을 추진하고자 한다. 이를 위해 겨레말큰사전 편찬, 개성만월대 발굴 등 남북 간 공감대가 있는 민족문화·역사 등의 부문에서 중단된 교류가 재개되고 지속가능한 협력이 되도록 노력하고자 한다. 또한 체육·예술·종교·학술 등 다양한 분야에서 민간 차원의 교류가 활성화되도록 적극적으로 지원하며, 이 과정에서 청년세대가 참여할 수 있는 기회도 발굴할 것이다.

또한 방송·언론·통신 분야에서 상호개방을 단계적으로 진행하고자 한다. 우리 국민들의 성숙한 문화의식을 토대로 우리가 먼저 우리 사회가 용인할 수 있는 범위 내에서 북한 방송 개방을 확대함으로써 남북 간 동질성 회복의 계기를 만들어 가고자 한다.

그리고 남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후·환경공동체를 구축하고자 한다. 기후변화 및 환경문제 공동대응을 중심으로 한 남북 그린데탕트 추진은 제반 여건을 고려하면서 단계적으로 추진해 나갈 것이다. 산림·식수·위생분야의 협력을 시작으로 마을단위 친환경 협력, 재해·재난협력, 남북 간 수자원 공동이용 등으로 범위를 넓히고, 나아가 한반도 '기후·환경 협력 인프라'를 구축해 나가고자 한다. 또 비무장지대^{DMZ}를 생태, 문화, 평화와 안보의 가치를 담고 있는 세계적인 협력·소통의 공간으로 발전시켜 나갈 것이다.

(5) 국민·국제사회와 함께하는 통일준비

마지막 다섯 번째 중점 추진과제는 국민·국제사회와 함께 통일준비를 해나가는 것이다.

윤석열 정부는 「민족공동체 통일방안」을 발전적으로 계승하고자 한다. 1994년 발표되어 30년이 지난 민족공동체 통일방안을 시대정신에 부합하고 국민이 공감할 수 있는 방향으로 보완·발전시키고자 한다. 그 과정에서 국내외 의견을 폭넓게 청취하고, 통일에 대한 국민적 관심과 의지를 재점화하는 계기로 삼고자 한다.

또한 법적·제도적으로 통일준비를 뒷받침하기 위해 통일기반조성계획 수립, 통일준비인력 양성 등을 골자로 하는 「평화통일 기반

조성 기본법」을 제정하고자 한다. 이를 통해 통일기반 조성을 보다 내실화하고 안정적이고 체계적으로 통일을 준비해 나갈 것이다.

다양한 국민들의 참여를 통한 통일 공감대를 형성해 나가기 위해 2030 청년세대를 포함한 각계각층의 국민들이 통일·대북 정책에 참여하고 소통할 수 있는 전국적인 ‘사회적 대화’를 실시할 계획이다. 보다 많은 국민들이 쉽게 접근할 수 있고 질 높은 통일행정 서비스의 혜택을 종합적으로 누릴 수 있는 지역별 거점도 설치해 운영해 나갈 계획이다. 또 미래세대의 통일인식 개선을 위해 뉴미디어, 메타버스 등을 활용한 다양한 콘텐츠를 통해 청소년 대상 통일교육을 강화해 나갈 것이다.

뿐만 아니라 한반도 평화통일에 대한 국제사회의 지지 기반을 확충해 나가고자 한다. 유관국과의 긴밀한 정책 공조와 협력을 통해 한반도 평화통일에 대한 공감대와 지지를 확보해 나갈 것이다. 한반도 평화·통일문제에 대한 이해를 제고하기 위한 통일 공공외교 활동 기반을 지속 강화해 나가면서, 민간·재외동포의 활동도 지원해 나갈 것이다.

4) 「담대한 구상」의 제안

윤석열 정부는 「담대한 구상」을 위해 지난 30여 년 동안 악화되어 온 북핵 문제를 근원적으로 해결해 나가기 위한 방안으로 북한의 비핵화 조치와 우리의 경제·정치·군사적 조치의 동시적·단계적 이행을 통해 비핵·평화·번영의 한반도를 함께 만들어 나가자는 제안

이다. 「담대한 구상」은 단순히 유인을 제시하고 북한의 호응에 기대는 것이 아니라 이른바 “3D”의 총체적 접근법을 채택하고 있다. 강력한 한미동맹을 중심으로 북한의 핵 위협을 억제하고(Deterrence, 제재 등을 통해 핵개발을 단념시키며Dissuasion, 외교와 대화를 통해 Diplomacy&Dialogue 비핵화를 추진하여 북한 스스로 비핵화 협상에 복귀할 수 있는 환경을 만드는데 중점을 두고 있다.

북한이 일단 진정성을 가지고 비핵화 협상에 복귀한다면, 북한의 민생 개선과 신뢰 조성을 위한 초기조치를 과감하게 추진하여 본격적 협상의 동력을 마련할 것이다. 그리고 비핵화 협상이 진행되면 포괄적 합의를 이끌어내고, 이를 토대로 ‘실질적 비핵화’에서 ‘완전한 비핵화’로 신속하게 나아갈 수 있도록 북한 비핵화와 경제·정치·군사적 조치를 단계적·동시적으로 이행해 나갈 것이다.



저는 북한이 핵 개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 그 단계에 맞춰 북한의 경제와 민생을 획기적으로 개선할 수 있는 담대한 구상을 지금 이 자리에서 제안합니다. 북한에 대한 대규모 식량 공급 프로그램, 발전과 송배전 인프라 지원, 국제 교역을 위한 항만과 공항의 현대화 프로젝트, 그리고, 북한 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 프로그램, 병원과 의료 인프라의 현대화 지원, 국제투자 및 금융 지원 프로그램을 실시하겠습니다.

— 2022.8.15. 제77주년 광복절 경축사

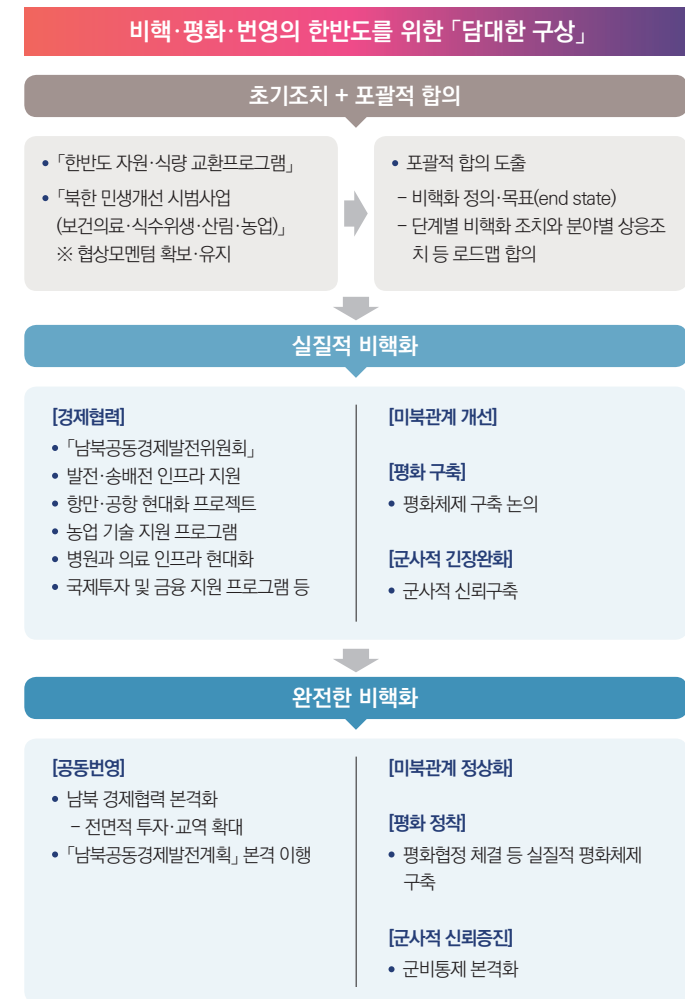
2022년 8월 17일 취임 100일 기자회견에서는 북한이 비핵화에 확고한 의지만 보여준다면 「담대한 구상」을 실현할 것이며, 완전한 비핵화를 요구하는 것이 아님을 밝히기도 했다.

「담대한 구상」은 북핵 문제의 당사자로서 책임감을 갖고 북한의 완전한 비핵화와 한반도의 지속가능한 평화·번영 구현하기 위한 핵심적 방안이다. 북한이 비핵화 협상에 복귀하면 우선 민생개선 사업을 중심으로 초기 조치를 취해나갈 계획인데, 제재 대상인 북한 광물자원의 수출을 일정 한도 내에서 허용하고 그 대금을 활용해 식량·의료·의약품 등 인도적 물품을 구입할 수 있도록 하는 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램(Resources-Food Exchange Program, R-FEP)’이나 보건·의료, 식수·위생, 산림 등 민생협력사업을 시범 추진한 후 비핵화 단계에 맞춰 사업을 확대하는 ‘북한 민생개선 시범사업’이 초기 조치의 주요 내용이다.

이후 비핵화에 대한 정의와 목표를 설정하고, 단계별 비핵화 조치와 분야별 상응조치 등 로드맵에 대한 포괄적 합의를 도출하고자 한다. 그리고 북한의 비핵화 진전에 발맞추어 경제·정치·군사 분야 포괄적 조치를 동시적·단계적으로 추진하고자 한다. 경제적 차원에서는 △인프라 구축 △민생 개선 △경제 발전 등 3대 분야에서 △발전·송배전 인프라 지원 △항만·공항 현대화 프로젝트 △농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 프로그램 △병원과 의료 인프라의 현대화 지원 △국제투자 및 금융 지원 프로그램 등 5대 사업을 우선적으로 추진하고자 한다. 이를 위해 「(가칭)남북공동경제발전위원회」를 설치하여 남북 간 경제협력 방안을 협의·조정해 나갈 것이다.

정치·군사적 차원에서는 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 실질적 평화를 구축하기 위한 조치를 추진해 나가고자 한다. △미북관계 개선을 시작으로 수교 등 관계 정상화를 지원하는 외교적 조치 △한

반도 평화체제 구축에 관한 논의를 시작으로 북한의 완전한 비핵화 달성 시 평화협정 체결 △군사적 긴장을 완화하고 우발적 충돌을 방지하기 위해 남북 간 군사적 신뢰구축과 군비통제 추진이 주요 내용이다. 그리고 북한 비핵화와 남북 간 신뢰구축의 선순환 동력을 만들어 가기 위한 남북관계 차원의 노력도 지속해 나가고자 한다.



「그림 4-1」 비핵·평화·번영의 한반도를 위한 「담대한 구상」

제 2 절 남북한 통일방안

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

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

구하면서 역대 정부는 「민족공동체 통일방안」을 공식적인 통일방안으로 계승하고 있다.

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

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

남북 양측의 통일방안은 양 체제를 유지하면서 남북 간 교류와 협력을 통해 통일을 지향한다는 점에서 협의의 가능성을 찾아볼 수 있으며 2000년 「6.15 남북공동선언」에서 이 사실을 확인한 바 있다. 「6.15 남북공동선언」의 제2항인 "남과 북은 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인

정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜나가기로 함”은 남북이 상호 체제인정과 공존·공영의 단계를 통해 통일을 지향한다는 것으로서 통일방안이 아닌 통일과정의 절차 및 접근방식에 합의한 것을 의미한다.

1 남한의 통일방안 : 「민족공동체 통일방안」

우리 정부는 남북한 화해와 교류협력의 확대를 통한 민족공동체의 건설과 그에 기초한 점진적이고 단계적인 통일을 지향하는 접근방법을 취하고 있다. 분단 이후 남북관계의 경험은 한반도의 평화정착을 위한 남북관계의 핵심이 상호 신뢰 구축에 있다는 것을 인식하게 하였다. 또한 진정한 통일은 영토와 제도의 통일을 넘어 민족구성원 모두가 문화와 의식면에서 공동체적 가치관을 가질 때 달성되는 것이므로, 점진적으로 이룩되는 장기적인 과정으로 인식되어야 한다.

우리 정부는 이런 점을 고려하여 점진적 방법을 통해 상호 신뢰를 조성할 수 있는 과도기를 거쳐 기능적으로 통합되면서 궁극적으로 통일을 실현하고자 하였고, 이는 「민족화합 민주통일방안(1982)」에 이어 「한민족공동체 통일방안(1989)」을 거쳐 「민족공동체 통일방안(1994)」으로 공식화되어 계승되고 있다. 이 통일방안은 ‘선 평화정착 후 평화통일’의 입장을 체계화하는 것으로서 남북한이 우선 화해 협력을 통해 상호 신뢰를 형성, 민족공동체를 건설해 가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다.

1) 통일의 기본철학과 접근시각

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

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

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

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

2) 통일의 원칙

「민족공동체 통일방안」은 통일을 추진함에 있어서 ‘자주·평화·민주’를 통일의 기본원칙으로 제시하고 있다.

‘자주’의 원칙은 남북당사자 간의 상호 협의 등을 통해 우리 민족이 주도적으로 통일을 이뤄야 한다는 것을 의미한다. 그러나 국제사회의 협력을 배제한다는 것이 아닌 이들과의 협력 추구 속에 우리

의 의지와 역량이 발휘되어야 한다는 것이다.

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

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

3) 통일의 과정

「민족공동체 통일방안」은 통일을 점진적이고 단계적으로 이뤄 나가야 한다는 기초하에 화해협력 단계와 남북연합 단계를 거쳐 궁극적으로 ‘1민족 1국가’의 통일국가를 완성해 나간다는 3단계로 통일의 과정을 설정하고 있다.

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

[표 4-4] 『민족공동체 통일방안』



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

‘1민족 1국가’의 통일국가 완성단계는 남북연합 단계에서 제정한 통일헌법에 따라 남북 자유총선거를 실시해 통일국회를 구성하고

통일정부를 수립해 '1민족 1국가'의 통일국가를 완성하는 단계다. 따라서 통일된 국가는 민족구성원 모두에게 정치적·경제적 자유가 보장되고 복지와 인간의 존엄성이 존중되는 국가가 된다.

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

4) 발전적 계승 노력

「민족공동체 통일방안」이 우리 정부의 공식적인 통일방안이 된 1994년 이후 30여 년간 한반도를 둘러싼 대내외 통일환경은 크게 변화하여 왔다. 장기간 분단으로 인한 남북 간 격차 및 이질화가 더욱 심화되었으며, 민족의식은 점차 약화되고 있다. 국내적으로도 당 위론에 근거한 통일론에 대한 거부감이 증가하고 있다.

이에 윤석열 정부는 「민족공동체 통일방안」의 새로운 발전방향을 모색하는 작업을 진행하고 있다. 국민들의 의견을 폭넓게 수렴하는 한편, 국회·전문가 집단 등과의 깊이 있는 논의를 거쳐 「민족공동체 통일방안」의 계승·발전안을 최종 확정하여 발표할 계획이다.

북한에게 있어 통일은 사회주의, 공산주의 혁명과 건설의 완수를 의미한다. 북한은 한반도 적화통일 달성을 목표로 통일 및 대남전략을 지속하고 있으나 그것을 실현하기 위한 통일방안은 시대적 환경에 따라 변화시켜 왔다.

북한은 1960년 8.15 광복 15주년 경축대회에서 처음으로 남북한 제도의 유지 속에 과도적 형태인 '남북연방제' 통일방안을 제기했고, 1973년 '고려연방공화국'이라는 단일 국호에 의한 연방제를 실시하는 '고려연방제'를 주장했다. 1980년 10월 10일 노동당 제6차 당대회에서는 '고려민주연방공화국 창립방안'을 제시하면서 과도적 조치로서의 연방제가 아닌 완성된 통일국가 형태로서의 연방제를 주장했다.

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

2000년대에 들어와서는 '낮은 단계의 연방제'를 제기했다. 북한은 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20주년 기념 평양시 보고대회(2000.10.)에서 '낮은 단계의 연방제'는 '1민족, 1국가, 2제도, 2

정부' 원칙에 기초하되 남북한 정부가 현재의 기능과 권한을 그대로 하는 것이라고 설명했다. 북한은 2021년 1월 제8차 당대회에서 당 규약을 개정하면서 통일과업 관련 내용을 수정하였는데, 당규약 서문에는 “조선노동당의 당면목적은 공화국북반부에서 ‘부강하고 문명한 사회주의사회를 건설’하며 전국적 범위에서 ‘사회의 자주적이며 민주주의적인 발전을 실현’하는데 있으며, 최종목적은 ‘인민의 이상이 완전히 실현된 공산주의사회를 건설’하는데 있다”고 명시하고 있다.³

1) 북한의 대남전략

북한은 ‘하나의 조선’이라는 통일관에 기초해 통일문제를 ‘해방과 혁명’의 논리에서 접근하고 있다. 그들의 논리에 따르면 북한은 ‘전조선혁명’을 위한 혁명기지이고, 남한은 미 제국주의자들의 강점하에 있는 미해방지구이다. 따라서 북한에 있어서 조국통일은 남조선혁명을 전제로 하는 통일이며, ‘조선민주주의인민공화국’ 기치 하의 통일을 의미한다.

한반도 공산화통일을 위한 북한의 대남전략은 지속적으로 추구되고 있으나 그 구체적인 양상은 대내외 정세변화에 따라 ‘민주기지론’에서 ‘민족공조론’에 이르기까지 변화를 보여 왔다.

³ 2016년 제7차 당대회에서 개정된 기존의 당규약 서문에는 “조선노동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 ‘사회주의강성국가를 건설’하여 전국적 범위에서 ‘민족해방민주주의혁명의 과업을 수행’하는데 있으며 최종목적은 ‘은 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현’하는데 있다”고 밝히고 있다.

(1) 민주기지론

남조선 혁명을 위한 북한의 대남전략은 광복 직후인 1945년에 ‘민주기지론’이란 형태로 처음 제시됐다. 이것은 북한 지역의 혁명역량을 먼저 강화하고, 그 역량을 바탕으로 전 한반도의 공산혁명을 완수한다는 전략이다.

북한이 ‘민주기지론’을 기본 대남혁명 전략으로 채택한 것은 광복 직후 여러 면에서 북한지역이 남한지역에 비해 우세했던 유리한 조건을 활용해 전 한반도의 공산화 통일을 실현하기 위한 것이었다.

(2) 민족해방 인민민주주의혁명론

북한은 1970년 초 남한의 혁명세력이 주체가 돼 남조선 혁명을 수행해야 한다는 ‘민족해방 인민민주주의 혁명’ 전략을 공식 채택했다. 이는 남과 북에 서로 다른 체제가 공고화되면서 공산화 통일이 점차 어려워질 것이라는 인식하에, 우선 남한에서 민족해방 인민민주주의 혁명을 수행한 이후 사회주의 혁명을 진행시킨다는 ‘단계적 혁명론’이다.

또한 북한은 남조선 혁명을 완성하는 실천 요소로서 북한 체제의 혁명역량, 남조선 혁명역량, 그리고 국제적 혁명역량의 강화 등의 ‘3대 혁명역량 강화’를 내세웠다. ‘3대 혁명역량 강화’ 노선은 대내적으로 남조선 혁명 수행을 위한 혁명기지로서의 북한의 능력과 역할을 제고시킨다는 것이다. 이를 위해서는 주체사상에 의한 북한 주민들의 정치사상적 무장 강화, 자립적 민족경제 건설을 통한 경제역량 강화, 혁명의 승리를 보장하는 수단으로서의 군사역량 강화 등을 강

조하고 있다.

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

(3) 민족공조론

북한은 2001년 1월 개최한 ‘우리민족끼리 통일의 문을 여는 2001년 대회’에서 “외세와의 공조를 배격하고 민족공조로 통일문제를 우리민족 자체의 힘에 의해 해결해 나가자”고 제의하는 등 ‘민족공조’, ‘우리민족끼리’를 통일운동의 핵심용어로 사용하기 시작했다.

‘민족공조론’은 탈냉전 이후 대외적 고립과 경제위기 등이 심화되어 체제유지가 최우선 과제로 되면서 북한의 대표적인 대남전략으로 제시되고 있다. 북한의 ‘민족공조론’과 이에 대한 강조는 우리 사회 내 남남갈등을 조장하는 동시에 우리의 대북 지원이 민족의 상부상조 전통에 의한 것이라는 내부 선전논리로 활용되기도 한다.

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

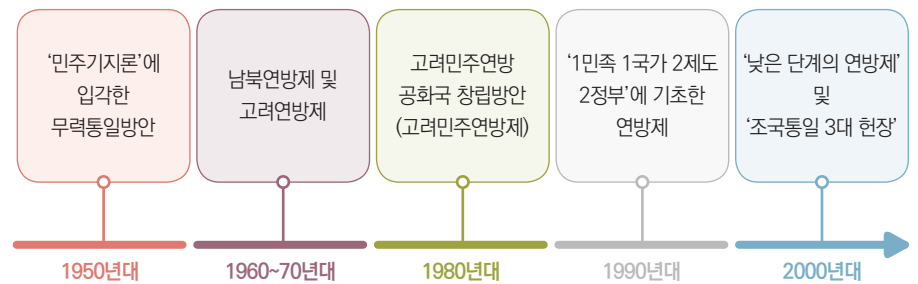
2) 북한 통일방안의 변천

북한은 한반도 공산화 통일을 목표로 연방제안을 통일방안으로 제시하면서 시대적 조건과 환경에 따라 그 특징을 변화시켜 왔다. 북한은 1960년 처음 연방제 통일방안을 제기하기에 앞서 ‘하나의 조선’ 논리에 입각한 ‘민주기지론’에 의한 무력·적화 통일을 내세웠다. ‘민주기지론’은 1960년 4.19 혁명 이후에 ‘남조선 혁명론’으로 발전됐고, 이 시기 북한은 과도적 조치로서 ‘남북연방제’를 제기했다. 이후 남조선혁명론과 ‘연방제 통일방안’은 1973년의 ‘고려연방제’를 거쳐 1980년 ‘고려민주연방공화국 창립방안’으로 구체화되었다. 1990년대 들어서면서 체제방어 논리에 입각한 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제, 2000년대 ‘낮은 단계의 연방제’로 전환됐다.

(1) 1950년대 : ‘민주기지론’에 입각한 무력통일 방안

광복 이후 6.25전쟁까지 북한의 통일방안은 ‘민주기지론’에 입각한 무력통일 방안이었다. 김일성은 1945년 12월 17일 “북조선을

[표 4-5] 북한 통일방안의 변천



통일된 민주국가를 위한 강력한 민주기지로 전변시킬 것”을 선언한 이래 한반도 전체를 공산화하기 위해 무력통일을 시도했다.

(2) 1960~70년대 : 남북연방제 및 고려연방제

북한은 1960년대에 들어와 ‘민주기지론’을 견지하면서 평화통일 제안과 ‘남조선 혁명’이라는 이중전략을 구사했다. 남조선 혁명의 실천수단으로 제기된 것이 ‘남북연방제’라 할 수 있다. 북한의 연방제안은 김일성의 1960년 8월 14일 ‘8.15 광복 15주년 기념연설’에서 처음으로 제기되었는데, 김일성은 이 연설에서 “만일 그래도 남조선 당국이… 아직은 자유로운 남북 총선거를 받아들일 수 없다면… 과도적인 대책으로서 남북 조선의 연방제를 제의한다”고 했다.

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

‘남북연방제’에 이어 북한은 ‘조국통일 5대 강령’을 내놓았다. 이 강령의 요지는 ① 남북 간의 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화, ② 남북 간의 다방면적인 합작과 교류의 실현, ③ 남북의 각계 각층 인민들과 각 정당 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, ④ 고려연방공화국을 국호로 하는 남북연방제(고려연방제)의 실시, ⑤ 고려연방공화국이라는 단일 국호에 의한 유엔 가입 등이었다.

(3) 1980년대 : 고려민주연방공화국 창립방안(고려민주연방제)

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

한편 북한은 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’으로 남한에서의 민주화 실현을 위한 반공법·국가보안법 등 폐지, 모든 정당·사회단체들의 합법화 및 모든 정당 사회단체 개별인사들의 자유로운 정치활동 보장, 민주인사·애국인사들의 석방 등을 내세웠다. 또한 긴장상태 완화 및 전쟁위험 제거라는 명분으로 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 미국과의 협상, 주한미군의 조속한 철수, 조선의 내정에 대한 미국의 불간섭 및 ‘두 개의 조선’ 조작 책동 중지 등을 제시하였다.

결국 북한의 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’은 ‘남조선 혁명론’ 발상에 기초하고 있다는 점에서 북한의 ‘고려민주연방제’는 문제점을 지니고 있다. 또한 남북의 사상과 제도를 그대로 유지한 상태에서 연방제를 하자고 했으나 두 제도에 의한 연방제는 현실적으로 불가능하다. 그 밖에 ‘고려민주연방제’안은 국호·국가형태·대외정책의 노선 등을 일방적으로 결정하고 있으며 연방헌법 등 연방의

형성에 따르는 구체적 절차에 대한 설명이 전혀 제시되지 않았다.

(4) 1990년대 : '1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제

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

북한은 “잠정적으로는 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하되 점차 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여나가는 방향에서 연방제 통일안을 점차적으로 완성할 것”임을 밝혔다. 북한이 이처럼 외교권, 군사권, 내치권을 갖는 ‘지역자치정부 권한 강화론’을 들고 나온 것은 통일에 앞서 체제 보전에 더 역점을 두고 있는 것이다. 이런 점에서 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제 주장은 ‘고려민주연방공화국 창립방안’보다 수세적·방어적 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다.

그러나 통일과정과 관련해 북한은 연방제 실현의 선결조건을 계속 주장하고 있다. 북한은 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 표명하면서 “자주적 평화통일을 이룩하기 위해 전 민족이 대단결하여 자주적이고 평화적이며 중립적인 통일국가를 창립해야 한다”는 ‘전민족 대단결 10대 강령’을 채택하였다. 그런 가운데서도 우리 측에 대해 외세의존 정책 포기, 미군 철수 의지 표명, 외국 군대와와의 합동 군사연습 영구 중지, 미국의 핵우산 탈피 등 4가지 사항을 요구조건으로 제시했다.

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

(5) 2000년대 : '낮은 단계의 연방제' 및 '조국통일 3대 현장'

남북은 2000년 남북정상회담 당시 남한의 ‘연합제’와 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’가 공통점이 있음을 인정한 바 있다. ‘낮은 단계의 연방제’는 “1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 그 위에 민족통일 기구를 구성하는 것”이라고 했다.

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

김정은 집권 이후에도 북한의 대남전략과 통일전선전략의 기초는 지속되고 있다. 2014년 국방위원회 명의의 ‘특별제안’과 ‘조선민주주의인민공화국 정부 성명’을 통해 느슨한 연방제, 낮은 단계 연방제로 불리던 통일방안을 ‘연방연합제’로 공론화하였으며, 2019년 개정 헌법에서도 “자주·평화통일·민족대단결을 위해 투쟁한다”(제9조)를 유지함으로써 김일성과 김정일의 통일전략을 그대로 이어받고 있다.

[표 4-6] 남북한 통일방안의 변천 과정

구분	남한	북한
1948년~1960년	이승만 정부 유엔 감시하 남북한 자유총선거에 의한 통일론	민주기치론(민족해방론)에 의한 무력·적화통일론
1960년대	장면 정부 남북자유총선거론 (유엔 감시하)	남북연방제(1960)
	박정희 정부 선 건설 후 통일론(1966)	
1970년대	박정희 정부 평화통일외교정책선언 (1973.6.23.) 선 평화 후 통일론(1974)	김일성 정권 고려연방제(1973) 조국통일 5대 강령
1980년대	전두환 정부 민족화합 민주통일방안 (1982)	고려민주연방공화국 창립방안 (1980) (고려민주연방제 통일방안)
1990년대	노태우 정부 한민족공동체 통일방안 (1989)	'1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제(1991)
2000년대	김영삼 정부	김정일 정권 낮은 단계의 연방제(2000)
	김대중 정부	
	노무현 정부	
2010년대	이명박 정부 민족공동체 통일방안 (1민족 1국가) (1994)	김정은 정권 조국통일 3대 헌장 (조국통일 3대 원칙, 고려민주연방공화국창립방안, 전민족 대단결 10대 강령)
	박근혜 정부	
	문재인 정부	
2020년대	윤석열 정부	

2021년 1월 개정된 당규약 서문에는 당의 당면목적을 전국적 범위에서 '사회의 자주적이며 민주주의적인 발전을 실현'하는 것이라고 수정하여 기존 당규약의 '전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행'한다는 내용이 삭제되었지만, 그렇다고 북한의 통일전략에 근본적인 변화가 발생했다고 보기는 어렵다.

[표 4-7] 민족공동체 통일방안(남한)과 고려민주연방공화국 창립방안(북한) 비교

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



통일 비전과 과제

제1절 통일 한반도의 비전

제2절 통일 비전 실현을 위한 과제

제 1 절 통일 한반도의 비전

‘통일 비전’은 통일이라는 미래 상황에 대한 구상이다. 일반적으로 비전은 행위자의 행위를 추동하는 역할을 한다. 통일이 필요하다고 생각하는 국민이 감소하고 있는 상황에서¹ 통일에 대한 설득력 있고, 체계적인 구상을 제시해야 할 필요성은 날이 갈수록 커지고 있다. 또한 한반도 통일에 대해 여러 입장과 이해를 가지고 있는 국제사회를 설득하고, 한반도 통일을 적극적으로 지지할 국가들을 만들어내기 위해서도 구체적인 통일비전이 필요하다.

아울러 ‘통일 비전’은 반드시 통일을 이룩한 시점에서 비로소 얻

1 서울대학교 통일평화연구원이 한국개발조사연구소에 의뢰해 19세 이상 성인을 대상으로 2021년 7월 실시한 ‘2021년 통일의식조사’ 결과를 보면, “○○님은 남북한 통일이 얼마나 필요하다고 생각하십니까? 혹은 필요하지 않다고 생각하십니까?”라는 질문에 ‘필요하다(매우 필요하다+약간 필요하다)’고 응답한 비율은 44.6%였다. 통일이 필요하다는 응답률은 2007년 63.8%를 기록한 뒤 2008년부터 2020년까지 모두 50%대에 그치다가, 2021년에는 처음으로 50%대 미만을 기록했다.

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

1 정치적 비전

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

현재 대한민국은 북핵 문제를 비롯해 분단으로 초래된 문제들의 해결에 많은 외교적 노력을 기울이고 있다. 그러나 통일이 된다면 남북 간에 진행돼 온 소모적 외교전을 종결하고 통일 한반도의 이익을 추구할 수 있을 뿐만 아니라, 동북아시아는 물론 세계 평화와 번영을 위한 선도국가로 거듭나게 될 것이다.

통일 한반도는 냉전시대의 갈등을 평화적으로 극복해 낸 저력과

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

2 경제적 비전

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

남북이 서로 교류와 협력을 활발히 진행할 수 있다면 다양한 경제적 이점을 기대해 볼 수 있다. 우선 남한과 북한의 서로 다른 경쟁력과 산업구조는 상호보완적 협력의 효용성을 극대화할 수 있게 해 준

다. 분단 상황에서 지불하고 있는 여러 가지 ‘분단비용’은 통일이 완성되기 전에도 남북의 교류협력 과정이 시작되면 크게 감소될 수 있다. 아울러 유라시아와 한국이 직접 육로로 연결되는 교통망을 구축하게 되면, 한반도 내의 경제협력 효과를 뛰어 넘어 대륙과 해양을 연결하는 한반도의 지리경제학적 잠재력과 경쟁력을 회복하는 계기로 활용할 수 있다. 이를 세 가지 방향으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한반도의 전체 경제 규모를 확대하고 다양한 산업분야에서 새로운 성장 동력을 창출할 수 있다. 남북이 서로 역량을 합친다면 각자의 체제를 유지하면서도 인구 약 8천만 명의 단일시장이 형성되어 기업들에게 새로운 기회를 제공할 수 있다. 안정적인 내수시장 확보, 규모의 경제를 통한 수익 상승, 대외 협상력 제고 등을 통해 한반도의 입지를 강화하고 미래 성장의 동력으로 활용하게 될 것이다. 아울러 남북의 장점을 활용한 경제협력을 추진하면 한국은 북한 경제와의 상호보완적 효과를 통해 경제성장의 한계를 극복하고 다양한 산업분야에서 시너지 효과를 기대할 수 있다. 예를 들면, 남북 공동경제특구를 거점으로 산업단지 및 관광단지 육성, 북한 지하자원 개발 및 에너지 공급망 인프라 건설, 농·림·축산·수산업 분야 남북 공동 수급체계 구축, 미래지향적 신산업 분야의 공동연구 및 해외시장 진출 등 다양한 산업 분야에서 남북 협력을 통한 혁신을 시도해 볼 수 있다.

둘째, 대륙과 해양을 연결하는 한반도 교통·물류망 구축을 통해 동북아 경제의 허브로 도약할 수 있다. 우리나라는 반도 국가이자 유라시아 대륙의 일원이면서도 지경학^{地經學}적 이점을 충분히 누리지

못하고 있다. 그러나 한반도를 관통하는 남북 철도·도로를 연결하고 동·서해 국제항공로 및 해상항로를 복원하는 등 유라시아 대륙 교통망과 연계하면 한반도는 대륙과 해양을 연결하는 교통의 요지이자 동북아 무역과 물류 기지로 부상하게 될 것이다. 철도는 시베리아횡단철도^{TSR} 및 중국횡단철도^{TCR}로 연결되고, 도로는 아시안 하이웨이^{AHI, AH6}로 연결됨으로써 ‘섬 아닌 섬’과 같았던 한국은 비로소 유라시아 대륙과 육로로 직접 소통하게 될 것이다. 한반도 고속철도망이 구축되면 서울에서 베이징·하얼빈까지 약 5시간 정도면 이동이 가능한 ‘동북아 일일생활권’ 시대가 열리게 된다. 전 세계 관광객이 유라시아 철도나 크루즈 선박을 타고 와서 서울과 평양을 함께 방문하는 관광 허브로 한반도가 변모할 수 있다.

셋째, ‘코리아 디스카운트’가 아닌 ‘코리아 프리미엄’을 통해 국가 경쟁력을 높일 수 있다. 그동안 남북 간 대치와 긴장으로 인해 안보가 불안한 상황은 한국 경제와 시장 역량을 저평가하는 ‘코리아 디스카운트’ 요인으로 작용했다. 남북의 평화적 교류협력을 통해 전쟁 위험과 불확실성이 해소되면 자본·생산시장의 안정성이 확보되면서 민간 투자와 경제 교류가 더욱 활성화 될 것이다. 이를 통해 무형의 분단비용을 감축하고 국가 신용도 상승을 기대해 볼 수 있다. 국제 사회에서 동북아 진출의 주요 거점으로 한반도가 부각될 수 있으며, 남북 교류 확대에 의해 해외투자 수요가 창출되어 한국의 매력도가 상승되는 ‘코리아 프리미엄’을 기대해 볼 수 있다. 한반도에 신규 인프라가 구축되고 다양한 산업의 성장이 진행됨에 따라 외국 자본과 설비가 투자되면서 해외 우수인력의 유입도 증가하게 될 것이다. 북

한 토지와 인력 활용이 가능해지고 대륙으로 연결되는 물류망이 가동되기 시작하면 수출을 위해 해외로 이전했던 우리 기업들도 한반도로 되돌아오는 ‘리쇼어링’²이 나타날 수 있다. 아울러 한반도에 긴장이 완화되면서 그동안 투입해야만 했던 분단비용을 복지와 교육 등 다른 사회 문제 해결에 활용하고, 청년 세대가 미래의 꿈을 설계하는 데 집중하도록 지원할 수 있게 될 것이다.

3 사회·문화적 비전

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

첫째, 통일은 민족 구성원이 분단으로 인해 겪고 있는 이산의 아픔을 치유할 수 있는 계기가 될 것이다. 2022년 12월 31일 기준 통일부 이산가족정보통합시스템에 등록된 이산가족 상봉 신청자 총 133,675명 중 생존자는 42,624명, 사망자는 91,051명으로 사망자 숫자가 생존자의 2배를 넘는다. 2021년 12월 31일 당시 사망자 총계는 87,404명이었으므로, 불과 1년 만에 무려 3,647명이 끝내 가

² '제조업의 본국 회귀'를 의미하는 용어로 인건비 등 각종 비용 절감을 이유로 해외에 나간 자국 기업이 다시 국내에 돌아오는 현상을 말한다.

죽을 못 만난 채 사망한 셈이다. 6.25전쟁 시기 발생한 이산가족들의 고령화로 생존자 대비 사망자 비율이 갈수록 증가할 것이다. 또한 남북자 가족, 북한에 가족을 두고 온 북한이탈주민 등도 고통받고 있다. 통일은 이들의 고통을 해소하고 치유하는 길이다.

둘째, 통일로 전쟁 가능성에 대한 일상적 공포가 사라진다면, 남북 군비 경쟁 비용처럼 분단시대에 지출되던 분단비용을 사회안전망을 확충하는 방향으로 전환해 국민의 복지 수준을 지속적으로 높여나가고, 사회적 불평등을 완화할 수 있다. 통일 한반도에서는 새롭게 확보한 복지재원과 경제성장의 과실을 토대로 불공정한 부의 분배나 계층에 따른 사회적 소외를 극복하고, 장애인, 외국인 노동자, 다문화 가족 등 소수자에 대한 관심과 배려도 늘어날 것이다.

셋째, 통일은 분단시대가 낳은 이념 대립, 권위주의, 사고의 획일화, 편견 등에서 벗어나 민족 구성원 개개인의 가치관과 생활양식이 존중되는 문화적 다원주의 실현을 촉진할 것이다. 분단은 우리 민족 내부의 이념 대립을 가져오는 한편, 권위주의, 집단 간 편견과 차별의식, 사고의 획일화 등을 낳아 개인의 사고와 사회의 다양성을 제한해왔다. 그러나 통일시대에는

상호신뢰와 존중의 정신이 발현되고, 다양한 문화가 조화를 이룬 가운데 개인의 자율성과 창의성이 증진될 것이다.

넷째, 통일은 우리 민족의 전통문화를 전면적으로 보존·활용



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

해 나가는 계기가 되는 동시에, 남북이 분단시대에 각각 만들고 누려 온 현대문화를 창조적으로 융합해 새로운 통일시대 문화를 풍부하게 만들어 인류 문화 발전에 기여하는 계기도 될 것이다. 2022년 12월 말 기준 유네스코 등록 유산 현황을 보면, 남한은 세계유산 15개, 인류무형문화유산 22개, 세계기록유산 16개가 등재돼 있으며, 북한은 세계유산 2개(고구려 고분군, 개성 역사유적지구), 인류무형문화유산 3개(아리랑 민요, 김치 담그기 풍습, 씨름), 세계기록유산 1개(무예도보통지)가 등재돼 있다. 특히 2018년에는 씨름이 처음으로 남북 공동의 유네스코 인류무형문화유산으로 등재되었다. 통일 한반도는 이처럼 세계적으로 가치를 인정받고 있는 다양한 문화유산을 보존·활용하는 한편, 남북 주민이 따로 살면서 독자적으로 만들어 온 의식주, 언어, 예술 같은 현대문화를 문화적 자산으로 삼아 전통문화와 현대문화가 조화를 이룬 세계적인 문화국가로 나아가게 될 것이다.

다섯째, 통일은 재외동포의 삶에도 긍정적 영향을 줄 것이다. 대한민국 외교부 공식 집계에 따르면 2020년 12월 기준 현재 해외에 거주하는 재외동포는 193개국 732만 5,143명이다.³

현재는 남북 분단과 국제사회에서의 경쟁, 동포사회의 이념적 분열 등으로 인해 해외에서 우리 민족의 역량이 분산되고 위축되어 있는 상황이다. 재외동포는 통일로 가는 과정에서 남북 간 가교 역할

³ 국가별로는 미국 263만 3,777명, 중국 235만 422명, 일본 81만 8,865명, 캐나다 23만 7,364명, 우즈베키스탄 17만 5,865명, 러시아 16만 8,526명, 호주 15만 8,103명, 베트남 15만 6,330명, 카자흐스탄 10만 9,495명 순으로 많이 거주하고 있다.

제 2 절

통일 비전 실현을 위한 과제

을 통해 통일을 촉진하는 한편, 거주국에서 통일에 우호적 여론을 만드는 민간 외교관으로도 활약할 수 있다. 통일이 되면 재외동포가 더 이상 분단으로 인한 갈등과 분열 없이, 거주국에서 민족공동체의 일원으로서 자부심을 가지고 살아갈 수 있을 것이다.

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

1 자유민주주의 가치 제고

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

이러한 자유민주주의 가치 제고는 국민의 통일문제에 대한 인식을 높이고, 우리 사회에 정착한 북한이탈주민을 배려하고 이해하며 함께 더불어 살아갈 수 있는 역량을 갖추는 데도 필수적이다. 북한 동포의 행복을 인간으로서 당연히 누려야 할 헌법적 가치 존중과 기

본적인 인권문제로 바라보도록 할 때 국민의 통일인식도 높아질 수 있다. 또한 북한이탈주민의 이질성을 감싸 안으려는 자세는 다른 사람을 배려하는 자유민주시민 의식의 연장선상에서 비롯된다.

끝으로 통일에 이르는 과정뿐 아니라 통일 이후를 대비하기 위해서도 먼저 우리 사회 내 자유민주주의적 가치와 제도를 성숙시켜야 한다. 우리 사회가 보다 성숙된 자유민주주의 사회가 될 때 북한 동포에게 자유민주주의의 진정한 가치를 이해시키고 수용하도록 설득할 수 있기 때문이다.

2 국민의 통일인식 제고

국민의 통일문제에 대한 인식이 낮은 상황에서는 통일 한반도로 나아가기 위한 실천적 동력을 만들어내기 어렵다. 2000년대 초반 남북 경제·사회문화 분야 교류·협력이 활성화되면서 통일에 대한 국민의 관심과 지지가 확대됐던 경험이 보여주듯, 국민의 통일인식은 남북관계 상황에 크게 영향을 받는다. 따라서 무엇보다 남북관계를 정상화하고 발전시킬 필요가 있다. 남북관계가 정상화되어 남북 경제협력 및 사회문화교류가 활성화되고, 국민들이 이러한 교류·협력에 직·간접적으로 참여하여 통일의 필요성을 체감하면 통일인식은 높아질 것이다.

이와 더불어 정부, 학교, 시민사회 등에서 통일교육을 지속적으로 강화함으로써 국민의 통일인식을 높여 나가야 한다. 통일교육이 국

민의 통일인식을 높이기 위해 지향하거나 보완할 점은 다음과 같다.

첫째, 통일교육을 통해 통일에 대한 긍정적 인식을 확대해야 한다. 분단이 장기화되면서 어느덧 국민들 사이에서는 통일에 무관심하거나 현재 상황에 만족하는 경향이 나타나고 있다. 특히, 우리 사회에서 통일에 회의적인 시각이 많아지고 있는 게 사실이다. 이러한 상황을 바꾸기 위해서는 통일을 해야 하는 이유를 앞서 설명했듯이 여러 방향에서 설득력 있게 제시해야 한다.

둘째, 통일교육은 통일이 점진적·단계적으로 도달해야 할 목표라는 점을 이해시키기 위해 노력해야 한다. 오랜 체제경쟁과 군사적 충돌은 남한 주민과 북한 주민의 마음속에 상대에 대한 적대감과 불신을 새겨놓았다. 남북 간 적대감과 불신의 해소 없는 경제공동체 실현, 정치적 통합 추진은 모래 위에 집짓기나 다름없다. 따라서 한반도 평화정착은 남북 공동번영과 통일의 필수 조건이다. 또한 남한과 북한의 경제적 격차를 방치한 채 성급한 통일을 추진할 경우 경제적 부담이 대단히 크다는 점까지 고려하면 통일은 차근차근 순차적으로 만들어 가는 것이 합리적이고 바람직하다. 이러한 인식이 통일교육을 통해 국민들 사이에서 확산된다면 통일에 대한 부담감과 우려도 줄어들 것이다.

셋째, 통일교육은 북한사회에 대한 객관적 이해, 곧 ‘있는 그대로의’ 북한사회 이해를 추구해야 한다. 오랫동안 계속된 남북 갈등으로 인해 남한 주민의 북한사회 인식에는 선입관과 편견이 많이 개입되고 있다. 통일의 상대방인 북한사회에 대한 선입관과 편견이 강할수록 국민의 통일인식은 낮아질 수밖에 없다. 한편 남북 주민은 매

우 이질적인 정치·경제제도 아래에서 수십 년간 떨어져 살아왔기 때문에 서로 다른 가치관, 정서, 생활문화 등을 많이 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 남북의 공통점만을 강조한다면 이는 오히려 북한 사회에 대한 객관적 이해를 방해하는 것이다. 따라서 통일교육은 국민들이 북한사회에 대한 선입관과 편견을 극복하고, 남북의 차이를 존중하면서 남북의 ‘같음’과 ‘다름’을 함께 인식하도록 하는 데 주력할 필요가 있다.

넷째, 통일교육은 ‘통일비용’에 대한 접근방식에도 주의를 기울여야 한다. 독일 통일 이후 부각된 통일비용 문제는 한국사회에서 통일에 대한 회의적 시각이 늘어나는 데 영향을 미치고 있다. 하지만 화폐·경제통합을 이루어내느라 단기간에 많은 비용을 지출했던 통일 독일과 달리, 남북은 경제협력을 통한 점진적·단계적 통일을 추구하고 있다. 따라서 통일교육은 물류, 에너지, 제조업, 농림수산업, 관광, 생태 등 다양한 부문의 남북 경제협력 활성화가 남한경제에 도움을 주는 동시에 북한경제에도 활력을 불어넣음으로써 남북 간 경제적 격차를 줄일 수 있고, 남북 간 경제적 격차가 줄어드는 만큼 당연히 통일비용은 줄어들게 된다는 점을 잘 설명할 필요가 있다. 나아가 한반도에 평화가 정착되면 남북 대결에 쓰이던 비용을 통일비용으로 돌릴 수 있고, 이를 통해 통일비용 부담을 줄일 수 있다는 점을 인식시킬 필요가 있다.

3 통일을 위한 경제·사회 기반 구축

통일 한반도의 비전을 현실화시켜 다양한 이점을 누리기 위해서는, 지금부터 통일의 경제·사회·문화적 기반을 튼튼히 쌓아나가야 한다. 남북이 경제공동체를 만들고 발전시키는 과정이 통일의 경제적 기반 구축 과정이라면, 남북 사회문화교류 활성화는 통일의 사회·문화적 기반 구축 과정이라고 말할 수 있다.

남북은 1991년 채택한 「남북기본합의서」에서 “민족경제의 균형적 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위해 자원의 공동개발, 민족 내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”고 합의하면서 경제협력 비전을 처음으로 공유했고, 2000년대 들어서는 정상회담, 다양한 당국 간 회담을 통해 금강산·개성 관광, 개성공단, 경의선·동해선 철도·도로 연결 같은 상징적·실질적 경제협력 사례를 만들어냈다.

남북 경제공동체 형성을 위해서는 무엇보다 북한 비핵화가 진전되어 대북 경제제재가 해제되어야 한다. 이렇게 북한과의 경제협력 조건이 갖춰진 뒤에 지난 시기의 성과와 경험을 토대로, 다양한 남북 산업 및 인프라 협력을 통해 상호 이해관계를 증진해야 한다. 남북 산업 및 인프라 협력은 남북 간 생산 분업을 통해 남북 모두 국제적으로 비교우위를 강화시키는 유효한 수단이 될 수 있다. 앞서 말했듯이 물류, 에너지, 제조업, 농림수산업, 관광 등 다양한 부문에서 이루어지는 남북 협력은 남한 경제에 활력을 불어넣는 동시에 북한 경제에 도움을 줌으로써 남북 간 경제적 격차를 줄여줄 것이다. 남

북 간 경제적 격차가 줄어들수록 당연히 통일의 경제적 부담, 통일비용에 대한 국민들의 우려 등도 줄어들게 된다.

남북 경제공동체가 산업 및 인프라 협력 단계를 지나 무역과 투자 그리고 제반 생산요소의 자유로운 이동이 가능한 단일시장 수준으로 발전한다면 통일의 경제적 기반은 한층 더 다져질 것이다. 이 단계에서 남북은 상품 및 서비스 반출입, 인력 이동, 자본 이동 등과 관련한 규범, 경제공동체 운영에 필요한 자원 등을 함께 마련해야 한다.

남북 주민 간 상호 신뢰와 이해 역시 평화와 통일의 필수적 기반이다. 남북 주민 간 상호 신뢰와 이해를 위해서는 두 가지 차원의 노력이 필요하다. 하나는 한국사회 안에서 차이와 다름을 인정하고 서로를 존중하며 배려하는 포용과 관용의 문화를 만드는 것이다. 한국사회에서 타인과 타문화에 대한 포용과 관용을 실천하는 문화가 확산한다면, 남북 주민 간 상호 신뢰와 이해의 과정도 순탄하게 진행될 것이다.

다른 하나는 남북 주민 간 만남과 교류를 활발하게 이루어나가는 것이다. 남북 주민은 2000년대 들어 다양한 체육·예술·학술·종교 교류, 금강산·개성 관광 등으로 상호 신뢰와 이해를 쌓아 왔다. 남북 사회문화교류가 앞으로 한반도 평화와 통일에 한층 더 기여하려면 다음과 같은 방향 설정이 필요하다. 첫째, 남북 주민 간 만남과 교류의 장은 남북 사회·문화의 '같음'뿐 아니라 '다름'에 대한 이해와 존중을 심화시키는 장이 되어야 한다. 둘째, 상호 신뢰와 이해를 높이는 데 그치지 않고, 새로운 문화적 공통성을 창출하는 데까지 나아

갈 필요가 있다. 남북 주민 간 상호 신뢰와 이해가 깊어지고, 남북 주민이 공유하는 문화적 요소가 많아질수록 평화와 통일로 가는 길에 발생할 수 있는 사회·문화적 갈등을 줄일 수 있을 것이다.

4 통일 관련 법·제도 정비

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

대한민국 공식 통일방안인 「민족공동체 통일방안」을 따를 경우 화해협력 단계, 남북연합 단계, 통일국가 완성 단계 등 각 단계에 적용될 수 있는 법과 제도가 마련돼야 한다. 예를 들면 화해협력 단계에는 남북 왕래, 교류·협력에 관한 제반 법률들, 남북연합 단계에는 남북 각료회의, 남북 평의회, 남북 사법재판소 등에 관한 법률들, 통일국가 완성 단계에는 화폐통합, 교육통합, 복지통합, 사법통합, 군사통합 등 다양한 통합 관련 법률들이 필요하다.

한편, 통일 과정을 국제사회의 지지 속에서 안정적이고 원활하게 진행시키기 위해서는 아래와 같은 원칙과 방향을 유지할 필요가 있다. 첫째, 통일 한반도의 법·제도가 국제적인 법·제도에 저촉되지

않도록 해야 한다. 예를 들어 남북이 각각 체결한 조약 및 협정의 효력 문제, 국경선 문제 등에 대한 국제법적 고찰과 준비가 요구된다. 둘째, 통일과 관련된 법적·제도적 정비는 인간의 존엄성과 자유, 평등 등 인류의 보편적 가치를 존중하는 방향에서 이루어져야 한다.

이러한 법적·제도적 정비는 정부와 국회의 주도적 노력, 민간에서의 다양한 논의와 실천 등을 통해 이루어져야 한다. 정부는 통일 과정과 통일 이후 통합 과정에 대비한 법·제도 정비를 위해 유관부처와 민간 전문가가 참여하는 ‘통일법제추진위원회’를 지속적으로 개최하고 남북법제 연구, 해외사례 연구, 법률전문가 양성 등을 위한 노력이 계속되어야 할 것이다.

5 북한이탈주민 정착 지원

‘먼저 온 통일’이라고 불리는 북한이탈주민은 통일과 관련해 우리에게 또 하나의 도전이며 기회를 제공한다. 전후 북한을 벗어나 대한민국에 입국한 북한이탈주민은 2022년 현재 3만 3천명이 넘는다.

북한이탈주민이 우리 사회에 정착하는 데 어려움이 많다는 점은 여러 측면에서 나타나고 있다. 북한이탈주민은 경제적 적응 못지않게 북에 두고 온 가족에 대한 그리움과 미안함, 새로운 환경에서 살아나야 하는 두려움, 남한 주민의 편견과 차별의식 등으로 힘겨워하고 있다.

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

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

6 국제사회와의 협력 강화

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

국제협력의 핵심 목표는 한반도 평화·통일에 대한 국제사회의 공

감대 형성과 협력을 유도하는 것이다. 한반도 주변국들의 지지와 협조를 받기 위해서는 한반도 평화·통일이 자국의 이해에 반하지 않을 뿐만 아니라, 나아가 주변국들의 안전과 성장에 도움이 된다는 점을 지속적으로 설득해 나가야 한다. 우리는 동북아시아의 평화협력 질서가 궁극적으로 한반도 평화와 통일을 통해서 가능하다는 점, 평화롭고 하나 된 한반도는 동북아시아 역내 경제협력과 경제적 이익 증대를 촉진해 줄 것이라는 점 등을 주변국들에게 인식시켜야 한다.

한편 통일에 대한 국제적 지지 확대를 위해 ‘정부 대 정부’ 협력과 함께, ‘공공외교’를 강화해 나갈 필요가 있다. 공공외교(public diplomacy)란 외국 국민들과의 직접적인 소통을 통해 우리나라의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등에 대한 공감대를 확산하고 신뢰를 확보함으로써 외교관계를 증진시키고, 우리의 국가이미지와 국가브랜드를 높여 국제사회에서 우리나라의 영향력을 높이는 외교활동을 말한다. 한반도 평화정착과 통일이 국제문제로서의 성격을 지니고 있으며, 그에 따라 국제사회의 지지가 점점 더 중요해지고 있는 현실을 감안할 때 ‘정부 대 정부’로 행해지는 전통적 외교 외에 공공외교라는 수단도 적극 활용해야 한다.

7 통일을 주도할 미래세대 양성

통일로 인한 혜택을 가장 크게 누릴 수 있는 미래세대가 통일과 남북관계에 관심을 가지고 미래 한반도의 비전을 품을 수 있어야 통

일을 추진하는 동력이 될 수 있다. 많은 젊은이가 통일비용에 대한 오해 등으로 인해 통일의 부정적 영향을 우려하고 통일의 혜택이 자신과는 무관한 비현실적 꿈으로 인식하는 상황에서는 통일 추진 동력이 약화될 수 있다. 이러한 오해를 바로 잡고, 정부가 추진하는 통일 정책의 혜택은 남북의 화해와 교류협력을 추진하는 과정에서부터 바로 시작될 수 있음을 인식시킬 필요가 있다.

미래세대가 통일로 인한 혜택을 직접 실감할 수 있도록 하기 위해서는 남북 교류협력과 정책 수립 과정에도 참여할 수 있는 기회를 확대하고, 취업 및 창업 등 경제적 기회를 제공하기 위한 다양한 제도적 지원도 강구할 필요가 있다.

예를 들면, 접경지역의 남북협력지구에 ‘청년 창업벤처 육성단지’를 조성하고 우리 미래세대의 경쟁력과 북한의 특수성을 접목해 남북경협 아이템을 발굴하거나, 남북 청년이 만나 교류하는 미래의 공간을 구상하고 통일교육과 접목한 전시체험, 공연장, 공동시장 등을 구축할 수도 있다. 또한 정책참여 기회를 늘리기 위해 청년세대의 ‘미래전략포럼’을 개최해 한반도 이슈에 대해 협의한 내용을 통일 정책에 반영하거나, 청년들이 해커톤 방식으로 정책을 도출하는 아이디어 공모전을 시도해 볼 수 있을 것이다. 아울러 첨단기술을 활용한 통일 미래상을 미래세대가 체험할 수 있도록 한반도의 미래를 가상공간에 구현한 ‘통일 한반도 메타버스’를 구축하여 통일교육의 새로운 접근 모델로 활용할 수 있다.



부록

1. 7.4 남북공동성명(1972)
2. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서
(남북기본합의서, 1991)
3. 한반도 비핵화 공동선언(1992)
4. 민족공동체 통일방안(광복절 경축사, 1994)
5. 6.15 남북공동선언(2000)
6. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언, 2007)
7. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(판문점선언, 2018)
8. 평양공동선언(2018)
9. 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서(2018)

1. 7.4 남북공동성명

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

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

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

이 과정에서 쌍방은 오랫동안 서로 만나보지 못한 결과로 생긴 남북 사이의 오해와 불신을 풀고 긴장의 고조를 완화시키며 나아가서 조국통일을 촉진시키기 위하여 다음과 같은 문제들에 완전한 견해의 일치점을 보였다.

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

하기 위하여 서로 상대방을 증상 비방하지 않으며 크고 작은 것을 막론하고 무장도발을 하지 않으며 불의의 군사적 충돌사건을 방지하기 위한 적극적인 조치를 취하기로 합의하였다.

3. 쌍방은 끊어졌던 민족적 연계를 회복하며 서로의 이해를 증진시키고 자주적 평화 통일을 촉진시키기 위하여 남북 사이에 다방면적인 제반교류를 실시하기로 합의하였다.
4. 쌍방은 지금 온 민족의 거대한 기대 속에 진행되고 있는 남북적십자회담이 하루빨리 성사되도록 적극 협조하는 데 합의하였다.
5. 쌍방은 돌발적 군사사건을 방지하고 남북 사이에 제기되는 문제들을 직접, 신속 정확히 처리하기 위하여 서울과 평양 사이에 상설 직통전화를 놓기로 합의하였다.
6. 쌍방은 이러한 합의사항을 추진시킴과 함께 남북 사이의 제반문제를 개선 해결하며 또 합의된 조국통일 원칙에 기초하여 나라의 통일문제를 해결할 목적으로 이후락 부장과 김영주 부장을 공동위원장으로 하는 남북조절위원회를 구성, 운영하기로 합의하였다.
7. 쌍방은 이상의 합의사항이 조국통일을 일일천추로 갈망하는 온 겨레의 한결같은 염원에 부합된다고 확신하면서 이 합의사항을 성실히 이행할 것을 온 민족 앞에 엄숙히 약속한다.

서로 상부의 뜻을 받들어
 이후락 김영주
 1972년 7월 4일

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

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

제1장 남북화해

- 제1조 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.
- 제2조 남과 북은 상대방의 내부분쟁에 간섭하지 아니한다.
- 제3조 남과 북은 상대방에 대한 비방·중상을 하지 아니한다.
- 제4조 남과 북은 상대방을 파괴·전복하려는 일체 행위를 하지 아니한다.
- 제5조 남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다.
- 제6조 남과 북은 국제무대에서 대결과 경쟁을 중지하고 서로 협력하며 민족의 존엄과 이익을 위하여 공동으로 노력한다.

- 제7조 남과 북은 서로의 긴밀한 연락과 협의를 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 판문점에 남북연락사무소를 설치·운영한다.
- 제8조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북정치분과 위원회를 구성하여 남북화해에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다.

제2장 남북불가침

- 제9조 남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다.
- 제10조 남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.
- 제11조 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.
- 제12조 남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.

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

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

제3장 남북교류·협력

제15조 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전
체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족 내
부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실
시한다.

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

제17조 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

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

제19조 남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개
설한다.

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

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

제22조 남과 북은 경제와 문화 등 각 분야의 교류와 협력을 실현하
기 위한 합의의 이행을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안
에 남북경제교류·협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원
회들을 구성·운영한다.

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

제4장 수정 및 발효

제24조 이 합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다.

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

1991년 12월 13일

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

3. 한반도 비핵화 공동선언

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

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

1992년 1월 20일

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

4. 민족공동체 통일방안(광복절 경축사)

친애하는 국민 여러분!

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

‘깨끗한 정부’를 바탕으로 국가경쟁력을 강화해 왔습니다.

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

우리 민족은 언제까지나 헤어져 살 수는 없습니다.

우리 민족의 뜻과 원기를 한 군데로 모아야 합니다. 우리 민족이 하나되어, 새로운 문명을 선도하는 위대한 한민족 시대를 열어나가야 합니다.

7천만 내외동포 여러분!

나는 대한민국 대통령으로서 7천만 민족의 안전과 생존, 그리고 통일과 번영에 대한 책임을 한시도 잊어본 적이 없습니다. 지난 7월, 남북 정상회담을 추진했던 것도 바로 이러한 책임을 통감했기 때문

이었습니다.

세계사와 남북관계의 흐름이 새로운 국면으로 접어드는 이 시점에서, 나는 통일에 대한 우리 정부의 기본 입장을 다시 한번 가다듬고자 합니다.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

내외 동포 여러분!

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

또한 북한은 핵을 무기로 하는 폐쇄 지향의 모험을 중지해야 합니다.

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

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

국민 여러분!

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

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

우리는 언제나 북한 주민이 겪고 있는 생활상의 어려움을 생각해야 합니다.

북한의 문제는 곧 우리 자신의 문제입니다.

우리는 항상 같은 민족으로서 협력할 수 있는 길을 모색하고 준비해야 합니다. 우리는 이처럼 의연하고 한결같은 자세로 민족의 화해와 통일에 임해야 할 것입니다.

내외 동포 여러분!

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

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

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

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

우리 민족은 반드시 새로운 세계문명의 중심에 우뚝 서게 될 것입니다.

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

감사합니다.

1994년 8월 15일

대 통 령 김 영 삼

5. 6.15 남북공동선언

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

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

1. 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.
2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.
3. 남과 북은 올해 8.15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.
4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
5. 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 이른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

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

2000년 6월 15일

대	한	민	국	조	선	민	주	주	의	인	민	공	화	국
대	통	령	국	방	위	원	장							
김	대	중	김	정	일									

6. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)

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

방문기간 중 역사적인 상봉과 회담들이 있었다.

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

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

1. 남과 북은 6.15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다. 남과 북은 우리민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주적으로 해결해 나가며 민족의 존엄과 이익을 중시하고 모든 것을 이에 지향시켜 나가기로 하였다. 남과 북은 6.15 공동선언을 변함없이 이행해 나가려는 의지를 반영하여 6월 15일을 기념하는 방안을 강구하기로 하였다.
2. 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다. 남과 북은 내부문제에 간섭하지 않으며 남북관계 문제들을 화해와 협력, 통일

에 부합되게 해결해 나가기로 하였다. 남과 북은 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률적·제도적 장치들을 정비해 나가기로 하였다. 남과 북은 남북관계 확대와 발전을 위한 문제들을 민족의 염원에 맞게 해결하기 위해 양측 의회 등 각 분야의 대화와 접촉을 적극 추진해 나가기로 하였다.

3. 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다. 남과 북은 서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다. 남과 북은 한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수하기로 하였다. 남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력 사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰 구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장 간 회담을 금년 11월 중에 평양에서 개최하기로 하였다.
4. 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다. 남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 「9.19 공동성명」과 「2.13 합의」가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.
5. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지

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

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

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

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

2007년 10월 4일

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

7. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(판문점선언)

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

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

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

1. 남과 북은 남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩함으로써 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨 나갈 것이다. 남북관계를 개선하고 발전시키는 것은 온 겨레의 한결같은 소망이며 더 이상 미룰 수 없는 시대의 절박한 요구이다.
 - ① 남과 북은 우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정한다는 민족자주의 원칙을 확인하였으며 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계 개선과 발전의 전환적 국면을 열어 나가기로 하였다.
 - ② 남과 북은 고위급회담을 비롯한 각 분야의 대화와 협상을 빠

른 시일 안에 개최하여 정상회담에서 합의된 문제들을 실천하기 위한 적극적인 대책을 세워 나가기로 하였다.

- ③ 남과 북은 당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락 사무소를 개성지역에 설치하기로 하였다.
- ④ 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다.

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

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

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

- ⑥ 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며, 1

차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다.

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

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

- ① 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다. 당면하여 5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대행위를 중지하고 그 수단을 철폐하며, 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 하였다.
- ② 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워 나가기로 하였다.
- ③ 남과 북은 상호 협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화되는 데 따른 여러 가지 군사적 보장대책을 취하기로 하였다.

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

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

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

- ① 남과 북은 그 어떤 형태의 무력도 서로 사용하지 않을 데 대한 불가침 합의를 재확인하고 엄격히 준수해 나가기로 하였다.
- ② 남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다.
- ③ 남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다.
- ④ 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.

남과 북은 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치라는 데 인식을 같이하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다.

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

양 정상은 정기적인 회담과 직통전화를 통하여 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논의하고 신뢰를 굳건히 하며, 남북관계의 지속적인 발전과 한반도의 평화와 번영, 통일을 향한 좋은 흐름을 더

욱 확대해 나가기 위하여 함께 노력하기로 하였다.

당면하여 문재인 대통령은 올해 가을 평양을 방문하기로 하였다.

2018년 4월 27일

판문점

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

8. 평양공동선언

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

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

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

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

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

- ① 남과 북은 이번 평양정상회담을 계기로 체결한 <판문점선언 군사분야 이행합의서>를 평양공동선언의 부속합의서로 채택하고 이를 철저히 준수하고 성실히 이행하며, 한반도를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 실천적 조치들을 적극 취해 나가기로 하였다.
 - ② 남과 북은 남북군사공동위원회를 조속히 가동하여 군사분야 합의서의 이행실태를 점검하고 우발적 무력충돌 방지를 위한 상시적 소통과 긴밀한 협의를 진행하기로 하였다.
2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕 위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해 나가기로 하였다.
- ① 남과 북은 금년 내 동·서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 하였다.
 - ② 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해 나가기로 하였다.
 - ③ 남과 북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림 분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다.
 - ④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.
3. 남과 북은 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력을 더욱 강화해 나가기로 하였다.

- ① 남과 북은 금강산 지역의 이산가족 상설면회소를 빠른 시일 내 개소하기로 하였으며, 이를 위해 면회소 시설을 조속히 복구하기로 하였다.
 - ② 남과 북은 적십자 회담을 통해 이산가족의 화상상봉과 영상편지 교환 문제를 우선적으로 해결해 나가기로 하였다.
4. 남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진하기로 하였다.
- ① 남과 북은 문화 및 예술 분야의 교류를 더욱 증진시켜 나가기로 하였으며, 우선적으로 10월 중에 평양예술단의 서울공연을 진행하기로 하였다.
 - ② 남과 북은 2020년 하계올림픽경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 적극 진출하며, 2032년 하계올림픽의 남북공동 개최를 유치하는 데 협력하기로 하였다.
 - ③ 남과 북은 10.4 선언 11주년을 뜻깊게 기념하기 위한 행사를 의의 있게 개최하며, 3.1운동 100주년을 남북이 공동으로 기념하기로 하고, 그를 위한 실무적인 방안을 협의해 나가기로 하였다.
5. 남과 북은 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어 나가야 하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어 나가야 한다는 데 인식을 같이 하였다.
- ① 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관하에 우선 영구적으로 폐기하기로 하였다.

- ② 북측은 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다.
- ③ 남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해 나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해 나가기로 하였다.

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

2018년 9월 19일

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

9. 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서

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

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

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

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

③ 쌍방은 2018년 11월 1일부터 군사분계선 상공에서 모든 기종들의 비행금지구역을 다음과 같이 설정하기로 하였다. 고정익항공기는 군사분계선으로부터 동부지역(군사분계선표식물 제0646호부터 제1292호까지의 구간)은 40km, 서부지역(군사분계선표식물 제0001호부터 제0646호까지의 구간)은 20km를 적용하여 비행금지구역을 설정한다. 회전익항공기는 군사분계선으로부터 10km로, 무인기는 동부지역에서 15km, 서부지역에서 10km로, 기구는 25km로 적용한다.

다만, 산불 진화, 지·해상 조난 구조, 환자 후송, 기상 관측, 영농 지원 등으로 비행기 운용이 필요한 경우에는 상대측에 사전 통보하고 비행할 수 있도록 한다. 민간 여객기(화물기 포함)에 대해서는 상기 비행금지구역을 적용하지 않는다.

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

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

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

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

② 쌍방은 판문점 공동경비구역을 비무장화하기로 하였다.

③ 쌍방은 비무장지대 내에서 시범적 남북공동유해발굴을 진행하기로 하였다.

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

3. 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적

인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가기로 하였다.

- ① 쌍방은 2004년 6월 4일 제2차 남북장성급군사회담에서 서명한 '서해 해상에서의 우발적 충돌 방지' 관련 합의를 재확인하고, 전면적으로 복원 이행해 나가기로 하였다.
- ② 쌍방은 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 하였다.
- ③ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역에 출입하는 인원 및 선박에 대한 안전을 철저히 보장하기로 하였다.
- ④ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역 내에서 불법어로 차단 및 남북 어민들의 안전한 어로활동 보장을 위하여 남북 공동순찰 방안을 마련하여 시행하기로 하였다.

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

- ① 쌍방은 남북관리구역에서의 통행 통신 통관(3통)을 군사적으로 보장하기 위한 대책을 마련하기로 하였다.
- ② 쌍방은 동 서해선 철도 도로 연결과 현대화를 위한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다.
- ③ 쌍방은 북측 선박들의 해주직항로 이용과 제주해협 통과 문제 등을 남북군사공동위에서 협의하여 대책을 마련하기로 하였다.
- ④ 쌍방은 한강(임진강) 하구 공동이용을 위한 군사적 보장 대책을 강구하기로 하였다.

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

- ① 쌍방은 남북군사당국자 사이에 직통전화 설치 및 운영 문제를 계속 협의해 나가기로 하였다.
- ② 쌍방은 남북군사공동위원회 구성 및 운영과 관련한 문제를 구체적으로 협의·해결해 나가기로 하였다.
- ③ 쌍방은 남북군사당국 간 채택한 모든 합의들을 철저히 이행하며, 그 이행상태를 정기적으로 점검 평가해 나가기로 하였다.

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

- ① 합의서는 쌍방의 합의에 따라 수정 및 보충할 수 있다.
- ② 합의서는 2부 작성되었으며, 같은 효력을 가진다.

2018년 9월 19일

대한민국	조선민주주의인민공화국
국방부장관	인민무력상 조선인민군 대장
송영무	노광철



찾아보기 및 참고문헌

찾아보기

ㄱ

감시초소(GP) 61, 237
개성공단 남북공동위원회 61, 62
개성공단 사업 72
개성공단 정상화를 위한 합의서 73
개성공업지구 58, 61, 72, 224
개성 관광 70, 71, 197, 198
겨레말큰사전남북공동편찬사업 76
경제·사회·문화공동체 167
경제통합 196
경제·핵무력 병진노선 49
계획경제체제 10
고려민주연방공화국 창립방안 165, 171, 175, 177, 178
고려연방공화국 171, 176
공급망 113, 115, 116, 117
고려연방제 165, 171, 175, 176
공동경비구역(JSA) 40, 60, 237
공동체 의식 11, 15
공산주의 171, 216

9.19 공동성명 48, 223
국군포로 87, 88, 158
국제원자력기구(IAEA) 47
군사대국화 119
남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 88
금강산 관광객 피격 사건 44.68
금강산관광지구 61, 69
금강산 국제관광특구법 70
글로벌 가치사슬(GVC) 113

ㄴ

나진-하산 물류협력사업 132
남남갈등 174
남북경제협력공동위원회 61, 224
남북경제협력추진위원회 58, 61, 224
남북 경제협력 활성화 조치 67
남북고위급회담 55, 57, 58, 64, 69, 148
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언) 54, 58, 68, 150, 223, 227
남북관계 발전에 관한 법률 68

남북관리구역 59, 238
남북교류협력시스템 68
남북교류협력에 관한 법률 67, 68, 83, 148
남북교류협력에 관한 지침 67
남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서 57
남북교류협력추진협의회 93
남북국방장관회담 59
남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 57
남북기본합의서 35, 42, 43, 45, 53, 56, 57, 148, 197
남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 57
남북러 3각 협력 134
남북불가침협정 체결 146
남북역사학자협의회 75
남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서 57
남북연방제 165, 171, 175, 176
남북연합 169, 170
남북연합 단계 149, 168, 169, 170, 199, 215
남북 열차 시험운행 69

남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 84
남북장관급회담 57, 58, 61
남북장성급 군사회담 59
남북적십자회담 62, 63, 64, 145, 207, 227
남북조절위원회 52, 207
남북 철도·도로 연결 사업 69
남북총리회담 55, 58, 64, 69, 225
남북 총선거 33, 144, 146, 147, 176
남북통일촉구대회 78
남북협력기금 67, 83, 91, 93, 94
남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서 57
남조선혁명론 39, 175
남북자 87, 88, 89, 158, 190
남북피해자 보상 및 지원 심의위원회 88
낮은 단계의 연방제 165, 171, 175, 179, 220
냉전체제 20, 52
닉슨 독트린 40, 145

ㄷ

단일 국가 10
 단계적 혁명론 173
 담대한 구상 95, 126, 137, 155, 160, 161, 163
 대남혁명 전략 173
 대륙간 탄도 미사일(ICBM) 50, 123, 152
 대청해전 44
 독일 통일 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 196
 동방정책 20

ㄹ

라이프치히 월요시위 19

ㅁ

무력통일 175, 176,
 미얀마 아웅산 묘소 폭파 사건 41
 민족공동체 9, 80, 147, 148, 149,

159, 164, 166, 167, 170, 192, 215, 216, 217
 민족공동체 통일방안 149, 159, 165, 166, 167, 168, 170, 199
 민족공조 174
 민족공조론 172, 174
 민족동질성 156, 158
 민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언) 67, 147, 148
 민족 정체성 15
 민족주의 112, 117, 136, 185
 민족통일 179
 민족해방 인민민주주의혁명 173, 180
 민족화합 민주통일방안 146, 147, 166
 민주기지론 172, 173, 175, 176
 민주주의 10, 21, 24, 111, 112, 114, 116, 126, 172, 180, 185, 193, 214, 219
 민주화 23, 142, 147, 177, 214

ㅂ

보통국가 111
 북대서양조약기구(NATO) 20, 24, 121
 북방한계선(NLL) 43
 북한이탈주민 96, 97, 98, 99, 100, 101, 106, 158, 190, 193, 194, 200, 201
 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 90, 100
 북한이탈주민정착지원사무소 97
 북한이탈주민지원재단 100
 북한인권기록센터 107
 북한인권결의 90, 106, 107
 북한인권법 105, 107
 북핵문제 47, 49, 58, 67, 123, 125, 132, 136, 137, 150
 분단 비용 15
 비무장지대(DMZ) 46, 82, 159
 비핵·개방·3000 150

ㅅ

4.19 혁명 175
 사회적 비용 16
 사회주의 체제 42
 사회통합 201
 산업국유화 30, 31
 산업화 142
 3대 혁명역량 강화 173
 38도선 31, 32, 36
 서해교전 35, 44
 선 건설 후 통일 143, 144, 146
 선린외교 116
 선 평화 후 통일 143, 146
 세계보건기구(WHO) 94
 세계식량계획(WFP) 94
 세계청소년축구대회 78
 세계탁구선수권대회 78
 스와프 협정 119
 스톡홀름 합의 128
 시베리아 횡단철도(TSR) 133, 188
 시장경제 193
 시장경제체제 10
 식량지원 90
 신탁통치 28, 32, 33

신형대국관계 116,
실�크로드 경제벨트 117
10.4 선언 54, 58, 68, 150, 227,
233



아시아인프라투자은행(AIIB) 117
안중근 의사 유해 공동발굴 76
알타 회담 29
연방제 165, 171, 175, 176, 177,
178, 179, 220
연방제 통일방안 171, 175
연평도 포격도발 60
5.24 조치 45, 77, 92
오커스(AUKUS) 115
유럽안보협력회의(CSCE) 20, 24
유럽연합(EU) 22, 101, 106, 139
유엔 안보리 결의 제2270호 49
유엔 현장 45
6.15 남북공동선언 54, 63, 67, 68,
150, 165
6.23 선언 146
6.25전쟁 31, 35, 37, 44, 190

6자회담 132, 223
이산가족 상봉행사 46, 88
일대일로 117
일대일로 업무협약 117
인권이사회 103



자민족 중심주의 185
자본주의 체제 32
자유민주주의 30, 113, 144, 167,
193, 194
장거리 미사일 발사 49
전략적 인내 123
정전체제 54, 223
정전협정 45, 87, 88,
정치공동체 167
정치통합 170
제1차 북핵 위기 42, 47
제1연평해전 43
제2차 북핵 위기 47
제2차 세계대전 21, 29, 31
제2연평해전 44
중국 횡단철도(TCR) 188



청와대 기습 사건 39
최고민족위원회 176
최고의 압박과 관여 124
취업보호 담당관 100
친북 연공화 174
7.4 남북공동성명 52, 145, 146,
179
7.7 선언 67, 147, 148



카이로 회담 30
KAL기 폭파 사건 41, 45
코리아 디스카운트(Korea discount)
188
코리아 프리미엄(Korea premium)
188



통일비용 21, 22, 196, 198, 203

통일 비전 184, 185
통일 지상주의 11



판문점 공동경비구역(JSA) 40, 60,
237
판문점 도끼 만행 사건 40
판문점선언 46, 50, 54, 55, 60, 62,
64, 69, 231, 232, 235
평양공동선언 46, 50, 54, 58, 62,
64, 69, 71, 74, 151, 232
평화변영정책 54, 150
평화체제 12, 54, 124, 137, 139,
162, 223, 229
평화통일 3대 기본원칙 146
평화통일구상 선언 145
평화통일 외교정책에 관한
특별선언(6.23 선언) 146
평화협정 163, 177, 229
포츠담 회담 29

ㅎ

한·러 정상회담 132
한·미 동맹 12, 123, 125
한·미 정상회담 125, 126
한민족공동체 통일방안 147, 148,
166
한반도 비핵화 공동선언 42, 57, 148
한반도 신뢰프로세스 151
한반도 종단철도 133
한반도 평화통일을 위한 구상 151
한·중 정상회담 130
합법정부 33, 144
항미원조 130
해상경계선 59
핵확산금지조약(NPT) 47
핵실험 43, 47, 48, 49, 50, 69, 73,
123, 124, 128, 130, 133
헬싱키 의정서 20
화상상봉 63, 64, 84, 233
화성-14형 50
화해협력 단계 168, 169, 199
휴전선 439

참고문헌

통일부, 「북한권력기구도」, 2023.
 , 「북한 주요기관·단체 인명록」, 2022.
 , 「북한 주요인사 인물정보」, 2022.
 , 「북한지식사전」, 2021.
 , 「통일백서」, 각 연도
국방부, 「국방백서」, 각 연도
외교부, 「외교백서」, 각 연도
국립외교원, 「국제정세전망」, 각 연도
 , 「주요국제문제분석」(계간), 각 연도
통계청, 「북한의 주요 통계지표」, 각 연도
국회예산정책처, 「남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 시사점」, 2015.
대한무역투자진흥공사, 「북한의 대외무역동향」, 각 연도
무역협회, 「북중무역동향」, 각 연도
연합뉴스, 「북한연감」, 각 연도
통일연구원, 「북한인권백서」, 각 연도
 , 「연례 정세전망」, 각 연도
 , 「2009 북한개요」, 2009.
 , 「정치·사회·경제분야 통일비용 편익 연구」, 2013.
 , 「KINU 한반도 동향(월간)」, 각 연도
한국개발연구원, 「KDI 북한경제리뷰」(월간), 각 연도
한국은행, 「북한 경제성장률 추정 결과」, 각 연도

2023

통일문제 이해

발행처 국립통일교육원 연구개발과
서울시 강북구 4.19로 123(수유동)
TEL 02)901-7178 FAX 02)901-7088

발행일 2023년 3월

디자인 (주)늘품플러스 070-7090-1177

인쇄 (사)한국시각장애인연합회 070-7728-7786

홈페이지 www.uniedu.go.kr

[비매품]

* 사진출처 연합뉴스, 청와대, 통일부, 오진군, 거래말큰사전남북공동편찬사업회,
남북역사학자협의회, 대한적십자사, commons.wikimedia.org

