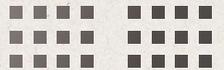
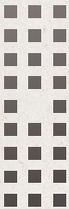
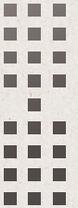


2024

# 통일문제 이해



국립통일교육원

# 2024 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	8
제2절	통일의 필요성	14

## II | 세계정세와 한반도 통일 환경

---

제1절	세계질서 변화와 인도-태평양 정세	20
	1. 미중 전략경쟁의 심화	20
	2. 지정학적 갈등과 인도-태평양 지역의 부상	24
	3. 경제안보 위협과 보호무역주의	29
	4. 신안보 위협의 다양화	31
제2절	주변 국가의 한반도 정책	34
	1. 미국의 한반도 정책	34
	2. 일본의 한반도 정책	39
	3. 중국의 한반도 정책	41
	4. 러시아의 한반도 정책	44
제3절	자유와 연대의 통일외교 과제	48
	1. 새로운 한미일 협력 외교	48
	2. 보편적 가치에 기반한 통일외교	51

---

### III 통일정책과 통일방안

---

제1절	정부의 통일·대북정책	56
	1. 역대 정부의 통일·대북정책	57
	2. 윤석열 정부의 통일·대북정책	65
제2절	남북한 통일방안	77
	1. 남한의 통일방안	78
	2. 북한의 통일방안	84

---

### IV 한반도 분단과 남북관계의 전개

---

제1절	분단과 대한민국 정부 수립	98
	1. 남북한 분단	98
	2. 대한민국 정부 수립	103
제2절	남북관계의 흐름	106
	1. 갈등과 긴장의 남북관계	106
	2. 대화와 협력의 남북관계	123
제3절	북한이탈주민 정착지원	147
	1. 북한이탈주민 입국 추이	147
	2. 북한이탈주민 지원체계 및 주요 정책	148
	3. 위기 취약 북한이탈주민 보호 및 지원	154

<b>제4절 인도적 문제 해결</b>	<b>157</b>
1. 이산가족	157
2. 국군포로·납북자·억류자	161
3. 인도적 대북지원	166
<b>제5절 북한인권</b>	<b>171</b>
1. 북한인권 실태	171
2. 국제사회의 북한인권 개선 노력	173
3. 정부의 북한인권 개선 노력	176

---

## V | 자유민주적 통일 비전과 과제

---

<b>제1절 자유민주주의의 통일 비전</b>	<b>182</b>
1. 독일 통일의 교훈	183
2. 인권 존중의 자유민주주의의 통일	193
<b>제2절 통일의 편익과 미래 비전</b>	<b>197</b>
1. 통일의 경제적 편익과 비전	197
2. 통일의 사회·문화적 편익과 비전	201
<b>제3절 통일 비전 실현을 위한 과제</b>	<b>205</b>
1. 자유민주주의의 가치 제고	205
2. 통일 관련 법·제도 정비	206
3. 북한이탈주민 정착지원	207

4. 국제사회와의 협력 강화	208
5. 국민의 통일·안보인식 제고	210
6. 통일을 주도할 미래세대 양성	212

## 부록

1. 7.4 남북공동성명(1972)	216
2. 한민족공동체 통일방안(1989)	218
3. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 (남북기본합의서, 1991)	228
4. 한반도 비핵화 공동선언(1992)	232
5. 민족공동체 통일방안(광복절 경축사, 1994)	233
6. 6.15 남북공동선언(2000)	240
7. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언, 2007)	242
8. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(판문점선언, 2018)	246
9. 평양공동선언(2018)	251
10. 3.1절 기념사(2024)	255

## 그림

[그림 2-1] 중국의 일대일로 정책	22
[그림 4-1] 6·25전쟁 경과	108
[그림 4-2] 북한이탈주민 지원정책의 변천 과정	151
[그림 4-3] 당국 차원의 이산가족 상봉(직접·화상) 현황	159

## 표

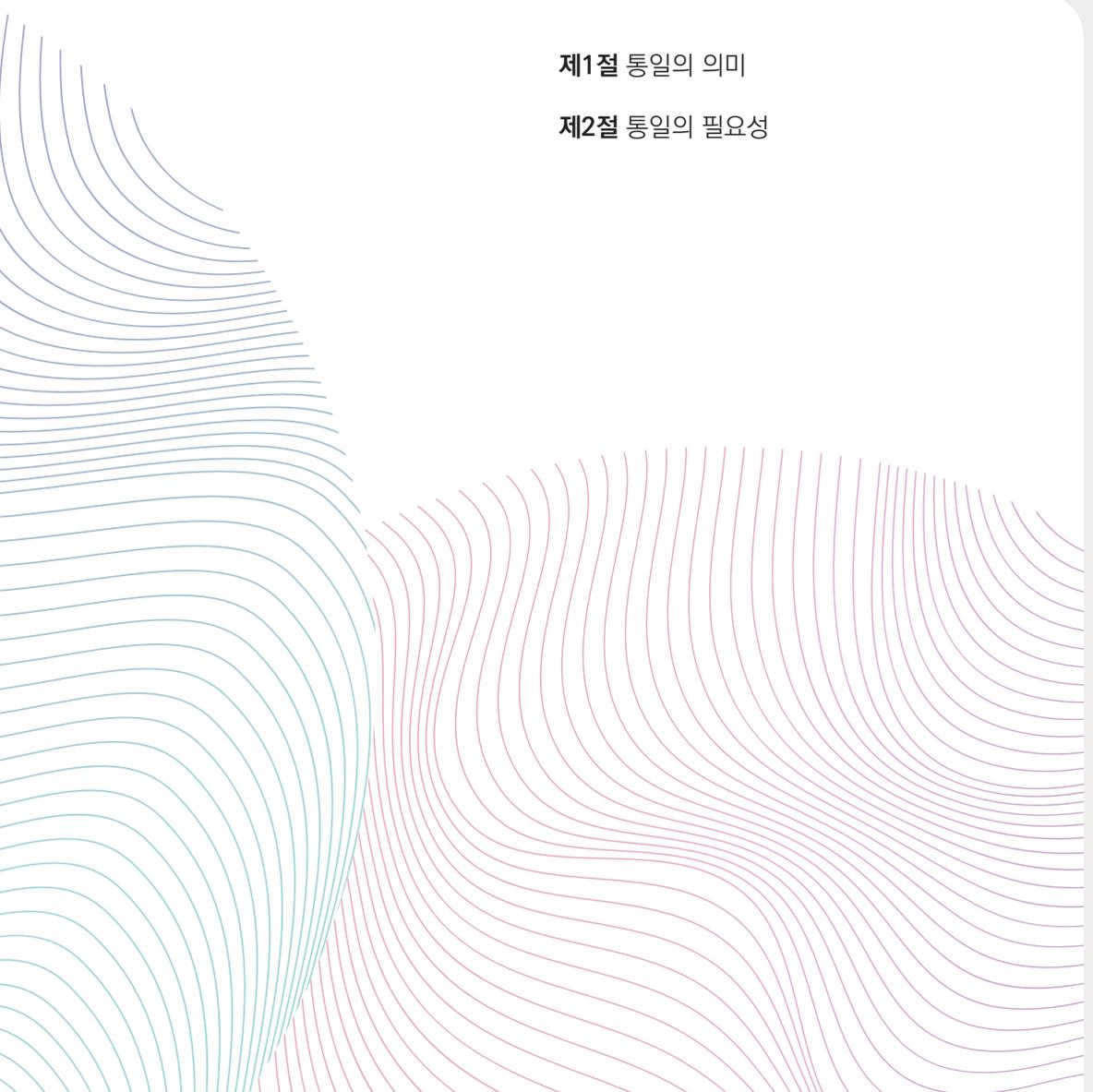
[표 2-1] 한미 정상회담(2022.5.21./2023.4.26.)	
한미일 정상회의(2023.8.18)공동성명 주요 내용	35
[표 3-1] 역대 정부의 통일·대북정책	64
[표 3-2] 윤석열 정부의 통일·대북정책 체계도	67
[표 3-3] 「민족공동체 통일방안」	82
[표 3-4] 남북한 통일방안의 변천 과정	93
[표 3-5] 민족공동체 통일방안(남한)과 고려민주연방공화국 창립방안(북한) 비교	95
[표 4-1] 우리나라의 독립을 논의한 국제회의	100
[표 4-2] 대한민국 정부·조선민주주의인민공화국 정부 수립 과정	105
[표 4-3] 분야별 남북회담 개최 현황	124
[표 4-4] 북한이탈주민 입국 추이 (2023년 12월 기준)	148
[표 4-5] 세대 규모별 정착기본금 상향 추이	149
[표 4-6] 북한이탈주민 국내정착 프로세스	152
[표 4-7] 의료비 지원 현황 및 추이	156
[표 4-8] ‘이산가족정보통합시스템’ 등록 이산가족 생존자 연령별 현황 (2023년 12월 기준)	159
[표 4-9] 전후 납북자 현황(추정)	163
[표 4-10] 정부별 대북 인도지원 현황 (2023년 12월 기준)	166
[표 4-11] 대북 식량지원 현황 (2023년 12월 기준)	168
[표 4-12] 대북 비료지원 현황 (2023년 12월 기준)	168
[표 4-13] 북한의 국제인권조약 가입 현황	172

# I

## 통일, 어떻게 볼 것인가

제1절 통일의 의미

제2절 통일의 필요성



## 제 1 절

# 통일의 의미

분단 79년을 지나고 있는 현재, 우리 국민 대부분은 분단 상황을 당연한 것으로 인식하며 일상을 살아가고 있다. 분단국가에서 통일은 국민의 생존과 밀접히 연관됨에도 불구하고, 한반도 분단이 장기화됨에 따라 통일에 대한 국민들의 직접적인 관심은 점점 낮아지고 있다. 이러한 현실에서 우리에게 통일은 어떤 의미를 가지는지, 그리고 우리는 왜 반드시 통일을 해야 하는지 생각해 볼 필요가 있다.

우리는 보다 자유롭고 평화로운 삶, 안전한 삶, 풍요로운 삶, 행복한 삶을 바란다. 한반도에서 살아가는 모든 국민들이 이러한 삶을 영위할 수 있게 하는 것이 바로 통일이다. 분단 상황의 지속은 한반도의 불안한 평화를 강요하고 막대한 분단비용을 지불하여 국력을 낭비하며, 이산가족의 고통과 같은 분단 폐해로 민족의 발전과 번영을 저해한다. 또한 분단의 장기화는 남북 간 이질화, 경제 격차 등의 심화로 민족의 정체성을 훼손시키는 한편 통일에 대한 부정적인 인

식을 확산시키고 있다.

한반도 통일은 국토를 분단 이전의 상태로 회복하는 것을 넘어서 서로 다른 두 체제를 자유민주적 기본질서와 시장경제의 기반 위에서 하나로 통합하는 것을 의미한다. 따라서 통일은 단순히 과거로의 회귀가 아닌 미래를 향한 새로운 역사의 창조 작업이다.

한반도 통일의 의미는 다음과 같다.

첫째, 역사적 측면에서 통일은 3.1운동을 비롯한 독립운동의 완성을 의미한다. 통일은 자유와 인권이라는 인류보편의 가치를 확산하는 것이어야 하며, 모든 국민이 주인인 자유로운 통일 한반도를 이루는 것이다. 또한 3.1운동이 미래지향적 자유주의 운동임을 감안할 때, 전체주의 억압하에 있는 북한 주민 한 명 한 명의 자유를 확대하여 통일을 이루는 것이야말로 100년 넘게 이어져 온 독립운동의 완결이라고 할 것이다.

둘째, 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 유라시아 대륙과 육상으로 연결된다는 것을 의미한다.

셋째, 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 극복하여 한반도의 평화를 항구적으로 확보하는 의미가 있다. 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 추진하여, 이를 통해 남북한 지역 모두에 평화가 정착됨으로써 보편적 가치와 인권이 확대되고 민주주의가 더욱 성숙될 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다.

넷째, 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 흐름에 비추어 볼 때, 보다 풍요로운 선진일류국가로 발전하기 위해서는 시장경제체제로 통합이 이루어져야 한다. 남북 경제권의 통합은 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.

다섯째, 사회·문화적 측면에서 통일은 하나의 사회·문화공동체를 형성하여 민족적 동질성을 회복하게 하는 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 의

식을 가지고 하나의 국가 테두리 안에서 소속감을 공유하는 상태라고 할 수 있다. 즉 통일은 오랫동안 나뉘어 살아온 남북한 주민들 간의 마음의 분단을 극복하고 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 다음과 같은 사항을 고려해야 한다.

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, 공화주의, 다원주의, 견제와 균형 등 자유민주주의의 가치와 제도가 중심이 되어야 한다. 특히 통일 과정에서 전체 주민의 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 평

화에의 지향성을 뚜렷하게 명시하고 있다. 따라서 우리가 추구하는 한반도 통일은 한반도에 진정한 평화가 정착되고 한반도와 동북아시아의 공동 번영이 보장되는 미래를 지향한다. 이를 위해서 남북한은 통일에 앞서 남북한 간 신뢰를 기반으로 한반도에 평화를 구축하기 위한 노력을 해야 한다.

셋째, 통일은 튼튼한 안보에 기초하여야 한다. 평화는 최선의 안보 상태를 의미하지만 평화가 정착되기까지 굳건한 안보는 평화를 지키는 토대가 된다. 오늘날 북한의 핵·미사일 위협이 갈수록 고도화되고 있는 현실에서 우리의 안보를 확보하는 것은 무엇보다 중요한 일이다. 탄탄한 국방력을 바탕으로 굳건한 안보체제와 확고한 한미동맹을 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 분단은 민족문제이자 국제문제라는 점을 인식할 때, 한반도 분단 극복과 통일 역시 남북한만의 문제가 아니라 한반도를 둘러싼 주변국과 긴밀한 연관이 있음을 알 수 있다. 따라서 통일을 이루기 위해서는 남북 간의 협력뿐만 아니라 주변국의 지지와 협력을 이끌어 내야 한다. 이를 위해서는 주변국들을 향해 한반도 통일의 필요성과 정당성을 알리고 지지와 협조를 촉구하는 노력을 기울여야 할 것이다. 특히 한반도 통일의 지향점과 가치를 전 세계에 분명히 알리고, 국제사회가 함께 책임있게 협력해 나가야 함을 분명히 할 필요가 있다. 또한 북핵 문제의 해결과 한반도의 평화적 통일이 동북아 지역과 세계의 평화와 번영에 기여할 수 있음을 인식시켜 나가야 할 것이다.

## 제 2 절

# 통일의 필요성

우리가 통일을 해야 하는 이유는 민족사적 당위성에서부터 공리功利的인 이유에 이르기까지 다양하게 존재한다. 오늘날 통일문제와 관련하여 과거와 같은 민족이나 당위 중심의 논의를 넘어서는 실천적 통일 인식이 요구되고 있다. 통일은 민족의 숙원이나 당위일 뿐만 아니라 우리 삶의 문제로, 남북한 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·기회적 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 자유롭게 평화로운 삶을 향유할 수 있게 해주며, 동시에 분단비용의 해소를 통해 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 유지·발전시켜 온 공동의 역사를 지니고 있다. 그러나 지난 80여 년의 분단으로 인한 대결과 갈등은 오랜 기간 같은 민족으로 간직해 왔던 정체성을 크게 훼손시켰다. 따라서 분단으로 인해 굴절된 역사를 바로잡고 민족의 역량을 극대화하는 새로운 민족공동체를 건설하기 위해서 통일은 반드시 실현되어야 한다. 다만, 오늘날 국가

간 이동이 증가하면서 우리 사회 역시 다문화 사회로 나아가고 있음을 고려할 때, 민족공동체는 혈연적 의미에 한정하기보다는 한반도의 삶의 양식을 공유하는 문화적 측면도 함께 담아내는 열린 공동체를 지향할 필요가 있다.

셋째, 지리적·공간적 차원에서 볼 때, 통일은 한반도 모든 구성원의 삶의 공간을 확대하고 더 큰 자유와 더 많은 기회를 제공한다는 점에서 필요하다. 분단은 지금까지 남북 주민들의 왕래와 소통을 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. 무엇보다 유라시아 대륙과의 연결이 어려웠던 지정학적 여건이 개선됨으로써 대륙과 해양이 한반도를 통해서 연결될 수 있다.

넷째, 사회적·경제적 차원에서 볼 때, 통일은 우리 사회의 성숙한 발전을 가능하게 하며, 민족공동체의 발전과 국제적 위상을 제고할 수 있다. 한반도의 분단과 6·25전쟁은 수많은 인명 피해와 국토의 손실을 가져왔고, 오늘날까지도 국민들의 삶 속에서 전쟁의 상처와 흔적을 드리우고 있다. 분단은 우리의 행위와 사고마저도 부자유스럽게 만들었고, 통일 문제를 둘러싼 내부 갈등은 우리 사회의 발전과 성숙을 제한하고 있다.

분단은 남북 간에 소모적인 경쟁과 대결, 그리고 이로 인한 막대한 군사비로 인해 많은 자원을 낭비시킬 뿐 아니라 구성원의 고통과 손실 등 상당한 사회적 비용까지 유발시키고 있다. 따라서 분단

에 따른 안보불안을 극복하고 소모적인 자원의 낭비를 막고, 사회적 비용을 절감하여 지속가능한 발전을 하기 위해서는 한반도의 평화적 통일은 반드시 필요하다. 또한 통일로 인한 안보 위협의 해소는 국가 신용등급과 국가 브랜드 가치를 높여 코리아 디스카운트(Korea discount)<sup>1</sup>를 코리아 프리미엄(Korea premium)<sup>2</sup>으로 전환시킬 것이다.

한반도의 평화적 통일은 한반도 전체에 새로운 성장 동력을 가져오고 새로운 시장을 확보함으로써 더 큰 경제적 성장을 기대할 수 있게 해 준다. 남북한 지역 경제권의 통합은 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 통일은 반드시 필요하다.

다섯째, 거시적·종합적 차원에서 볼 때 한반도 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 주민 개개인의 자유로운 삶을 지향한다. 즉,

- 1 코리아 디스카운트는 한국 경제의 불투명성, 불확실성을 근거로 외국인들이 한국에 대한 경제적 투자를 회피하는 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.

통일은 북한 주민들이 북한 정권의 폭정과 인권유린에서 벗어나 우리와 함께 자유와 평화를 누리는 상태를 의미한다. 한반도에서 전쟁을 벗어나 궁극적으로 평화로운 삶을 실현하기 위해서는 분단을 극복하고 통일이 이루어져야 한다.

# II

## 세계정세와 한반도 통일 환경

제1절 세계질서 변화와 인도-태평양 정세

제2절 주변 국가의 한반도 정책

제3절 자유와 연대의 통일외교 과제

## 제 1 절

# 세계질서 변화와 인도-태평양 정세

### 1 미중 전략경쟁의 심화

미국은 국제사회에서 자국 주도의 리더십을 강화하고, 중국과의 경쟁에서 우위를 점하기 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 방문국가로 인태 지역의 한국과 일본을 선택했으며, 블링컨 미 국무장관과 오스틴 미 국방장관의 첫 순방지도 일본과 한국이었다. 또한, 2021년 2월에는 역대 3번째이자 바이든 행정부 들어 최초로 '쿼드<sup>1</sup>QUAD' 외교장관 회의를 개최하는 등 미국·일본·인도·호주 4개국

<sup>1</sup> 미국, 호주, 인도, 일본을 중심으로 구성되어 있는 4개국 안보협의체(Quadrilateral Security Dialogue)를 말하며 약칭으로 쿼드(Quad) 혹은 쿼드 블록(Quad Bloc)이라 불린다.

간의 역내 협력도 강화해 나가고 있으며, 2023년 8월 한미일은 3국 간 협력 체제를 크게 강화하였다. 아울러 2021년 9월에는 미국·영국·호주 간 새로운 파트너십인 오커스<sup>AUKUS</sup><sup>2</sup>를 출범하였으며, 2022년에는 인태 지역의 공급망 등을 포함한 경제협력을 다루는 ‘인도태평양경제프레임워크(IPEF)’를 주도하였다.

미국은 자국 내 초당적 합의를 바탕으로 중국을 전략적 경쟁자로 규정하고, 국제사회에서 미국의 우위를 유지한다는 목표 아래 사안에 따라 중국과 경쟁, 대립 또는 협력한다는 원칙을 표명하였다. 공급망, 첨단기술 등 분야에서는 중국을 경쟁국으로 규정하는 한편, 정치체제, 민주주의·인권침해, 대만 문제, 동·남중국해 분쟁, 불공정 무역 관행 등의 사안에 대해서는 중국과 대립하고 있다. 한편, 양국은 마약, 기후변화, 식량안보 등 초국가적 도전 대응에 있어서는 협력 필요성에 공감하며, 양국관계를 책임있게 관리해 나갈 것이라는 입장을 견지해 오고 있다. 2023년 11월 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의의 계기 미중 정상회담에서 양국 정상은 ▲마약 ▲국방당국 간 협의 ▲인공지능 ▲인적교류 ▲기후변화 대응 분야 협력을 재개 및 추진하기로 하고, 이를 위한 고위급 교류도 지속하기로 합의하였다.

중국은 서태평양에서의 우위를 확보하기 위해 ‘신형대국관계(新型大國關係)’를 제시하는 한편, 평화적으로 협력을 확대해 공존·공영하는 미중 관계의 정립을 주장해 왔다. 21세기 중국의 국가전략 목표는 지

2 오커스(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 견제라는 3국의 이해관계가 합치되어 결성되었다.

속적인 경제성장을 위한 대외환경을 조성하는 것을 넘어 2049년(중국 수립 100주년)까지 미국을 능가하는 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 자국의 강대국 외교와 주변국 외교가 복합적으로 적용되는 지역이다.

중국은 2013년 ‘일대일로 一帶一路’ 정책을 발표하였다. 이 정책은 중앙아시아와 유럽을 잇는 실크로드 경제벨트(일대)와 동남아와 유럽, 아프리카를 연결하는 21세기 해상 실크로드(일로)를 만든다는 구상이다. 중국은 아시아인프라투자은행 AIB를 설립(2015)하여 아시아 기반시설 개발을 위한 역내 다자협력을 주도하는 한편, 2023년 150여 개 국가 및 30여 개 국제기구와 일대일로 업무협약을 체결하였다.



[그림 2-1] 중국의 일대일로 정책

2017년 10월 19차 당대회 이후에는 이를 ‘신형국제관계’로 표방했다. 중국은 경제·기술·군사 등 국력 신장을 바탕으로 미국과의 관계 재설정<sup>3</sup>에 나서는 한편, 글로벌 대미 세력 경쟁을 위해 글로벌 사우스<sup>3</sup>에 대한 영향력을 확대해 나가고 있다. 특히, 시진핑 집권 이후에는 ‘중국몽’을 내세운 중국 중심의 국제질서 재편을 염두에 두고 경제 강압·전략<sup>戰狼</sup>외교로 대표되는 공세적인 외교정책을 펼쳐나가고 있다. 또한, 중국은 급속하게 성장한 경제력과 군사력을 바탕으로 공세적 외교를 추진하면서도, 지속적인 경제성장을 위해 안정적인 국제환경을 조성하고 미국과 협력하는 기초를 유지해 나가고 있다.

한편 2018년 7월 미국과 중국이 양국 간에 관세를 대폭적으로 인상하면서 촉발된 미중 무역 분쟁은 2020년 1월 15일 미중 양국이 1단계 무역협정에 합의하면서 수그러든 것처럼 보였으나, 이후 양국은 무역과 경제 전반에서 경쟁하는 것에 그치지 않고 정치·군사·안보 문제, 글로벌 공급망, 기술 경쟁, 남중국해 및 홍콩 국가안전법, 대만 문제 등을 포함한 광범위한 의제를 둘러싸고 갈등하고 있다. 이러한 미중 간의 대립과 경쟁은 향후 동북아 및 국제질서의 가장 실질적이고 커다란 변동의 요인이 되고 있다.

3 주로 남반구나 북반구의 저위도에 위치한 아시아, 아프리카, 남아메리카 등의 개발도상국을 일컫는 용어

### 1) 지정학적 갈등과 정체성의 충돌

국제질서에서 지정학적 영향<sup>4</sup>이 점차 커지고 있다. 먼저, 대표적인 지정학적 갈등 사례는 2022년 2월에 발발한 러시아의 우크라이나 침략전쟁과 동아시아의 대만해협과 남중국해 해상영토 분쟁이다. 그리고, 일본과 중국은 동중국해 및 남중국해·역사·대만 문제를 둘러싼 근본적인 인식에 차이를 보이고 있다. 일중 양국은 2020년 홍콩 국가안전법 문제 등에서 긴장과 갈등 양상을 보였으며, 2021-2022년에 들어와서도 영토, 역사 문제와 함께 반도체와 전자산업 등의 경제 문제에 이르기까지 다양한 영역에서 협력보다는 갈등 관계를 지속하고 있다.

국가 정체성과<sup>5</sup> 가치 및 규범 요인 또한 더욱 중요하게 부각되고 있다. 미국은 자국 우선주의를 추구하며, 동맹과 다자주의 가치 연대를 국익실현의 기초로 활용하고 있다. 특히, 미국은 중국과의 지정학적 경쟁, 기후변화, 식량안보 등 도전과제에 대응하기 위해 자체 역량 강화에 과감하고 신속하게 투자하면서, 동맹·우방국들과의 연대 구축 및 공조 강화를 추진하는 데 역점을 두고 있다. 중국은

4 최근 미국과 중국 등 주요 국가들이 추진하는 정책이 다분히 지리정치적인 성격을 가지고 있다. 이들 국가의 정책은 대체로 영토의 확장, 해상교통로 통제 및 확보, 세력권 형성 등 지정학 논리에 기반하고 있다는 특징을 보여주고 있다.

5 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.

‘중국몽’으로 대표되는 중화주의, 러시아는 슬라브주의를 제창하면서 민족주의를 부활시키고 있다. 유럽 지역에서도 민족과 국가정체성이 강화되고, 유럽공동체 정체성이 약화되는 현상이 나타나고 있다. 이러한 현상은 지난 70여 년 동안 확대와 심화를 거듭했던 유럽 연합의 통합 노력을 위협하고 있다. 이에 따라 최근 세계질서는 국제기구를 중심으로 추구했던 다자주의 협력보다 자국 우선주의 경향이 강화되고 있으며, 이는 국가 및 민족 정체성의 강화에 기반하고 있다.

바이든 미 행정부는 자유주의와 민주주의를 중심으로 한 발전 모델에 기반하여 국제사회를 구성해 나가는 노력을 지속하고 있다. 2022년 10월 발표된 미국의 「국가안보전략」National Security Strategy을 살펴보면, 미국은 인태 지역에 대해서는 역내 국가들이 강압으로부터 자유로운 질서를 구축하고, 한국·일본·호주·필리핀·태국 등 동맹 및 파트너 국가들과의 연계를 증진해 나가고자 한다고 밝히고 있다.

반면, 중국 시진핑 3기 지도부는 다극화 질서 하에서 미국과의 중장기 경쟁을 준비한다고 밝히고 있다. 2023년 양회<sup>6</sup>에서 새로운 다극화된 국제질서 추진과 미국과의 지속적인 전략경쟁에 대비하고 2035년 사회주의 현대화 달성과 2049년 중국 특색 사회주의 강대국 실현 구상을 밝히고 있다. 아울러 중국 내수 시장과 외자 유치 확대, 국유기업 개혁, 민영기업 활성화, 경제 발전 방식 대전환, 금

6 양회(兩會)는 중국에서 보통 매년 3월에 연례행사로 거행되는 전국인민대표대회(全國人民代表大會; 약칭 전인대)와 전국인민정치협상회의(全國人民政治協商會議; 약칭 정협)를 통칭하는 용어이며 양회를 통하여 중국 정부의 국정운영 방침이 정해진다.

용 리스크 예방과 기본 민생 보장, 주변국을 포함한 일대일로(一帶一路) 확대 등을 제시하며 국가경쟁력 강화에 모든 정책 초점을 맞추고 있다.<sup>7</sup>

러시아는 2021년 7월에 발표한 「국가안보전략」에서 자국의 발전 모델을 지키기 위하여 전통 가치에 대한 침해, 부정적 이미지, 국내 문제에 대한 외세 개입 등의 다양한 위협 극복을 강조하였다. 이러한 가치를 둘러싼 경쟁으로 현재 미국과 일본 등의 자유민주주의 진영과 중국과 러시아 등의 권위주의 진영은 경제분야에서의 경쟁을 넘어 세계 질서 주도권 확보 경쟁에 나서고 있다.

한편 한미일 협력은 새로운 수준으로 발전하였다. 3국은 전례없이 고도화되는 북핵·미사일 위협에 더욱 효과적으로 대응하기 위한 안보협력을 강화하였으며, 경제안보, 첨단기술, 지역 및 글로벌 현안, 인적교류 등으로 협력의 지평을 확대하였다. 한미일 정상회의는 한동안 개최되지 못하다가 윤석열 정부 출범 이후 2022년 6월 스페인 마드리드의 NATO 정상회의 계기 약 4년 7개월 만에 재개되었고, 2023년 8월 캠프 데이비드에서 다자회의 계기가 아닌 최초의 단독 한미일 정상회의도 개최되었다.

한미일 정상은 동 회의에서 「캠프 데이비드 정신」The Spirit of Camp David, 「캠프 데이비드 원칙」Camp David Principles, 「협약에 대한 공약」Commitment to Consult 등 3개 문건을 채택하여 한미일 협력의 핵심골격을

---

7 여유경, '2023년 중국 정치의 연속성 속의 변화,' 『2023 중국정세보고』, 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터, 2024.

완성하고 3국 협력이 지속적으로 발전해 나갈 토대를 마련하였다. 「캠프 데이비드 원칙」은 향후 한미일 협력 추진 과정에서 견지해야 할 주요 원칙을 함축하는 지침서이며, 「캠프 데이비드 정신」은 포괄적인 분야에서의 한미일 협력 비전과 구체적인 이행방안을 제시한다. 「협약에 대한 공약」은 지역적 도전, 도발, 위협에 대한 3국 간 협의 의지를 공약화 한 문서이다.

다른 한편, 동북아 역내의 정세는 2020년 이후로 중층적 대립 구도가 형성되고 있다. 미중 갈등 격화, 중러북 간의 전통적 관계의 강화와 미국과 동맹국들 간의 관계 강화 등으로 동북아 역내 정세 변동성이 증가하고 있다. 특히 북한과 중국은 2020년 이후 미중 경쟁 심화 등으로 인한 국제정세의 불확실성에 대한 공동 인식하에 더욱 결속하고 있다.

중국과 러시아 또한 동북아 지역에서 미국과의 경쟁에 공동 대응하고 있다. 중국의 대러시아 에너지 수입 문제, 우크라이나 전쟁에서 러시아 지원, 국제 공급망 재편 등에서 양국은 협력 관계를 심화하고 있는 상황이다. 그리고 최근 우크라이나 전쟁이 장기화하면서 북한과 러시아와의 협력관계가 급속도로 진행되고 있다. 2023년 7월 러시아 세르게이 쇼이구 국방장관은 평양에서 열린 6·25정전 기념행사에 참석하였고, 9월엔 러시아에서 러북 정상회담이 개최되었으며 10월에는 북한의 대러 무기지원 정황이 공개되는 등 러북 간의 군사 밀착 및 경제협력 관계는 강화되고 있다.

## 2) 인도-태평양 지역의 부상

인도-태평양 지역은 세계 인구의 대다수를 포함하며, 세계 경제와 무역의 중심지로 자리매김하고 있다. 인태 지역은 세계 인구의 65%, GDP의 62%, 무역의 46%를 차지하고 있으며, 주요 해상 물류 통로가 지나가는 핵심지역이다.<sup>8</sup> 이 지역은 경제·군사적 전략산업, 특히 반도체, 2차 전지, 의약품 분야에서 중요한 협력 파트너를 보유하고 있어, 경제 및 기술 분야에서의 역동성이 두드러진다. 이러한 인태 지역의 중요성은 다양한 국가들에 의해 인식되고 있으며, 각국은 자체적인 인태 전략 및 정책을 발표하며 이 지역에 대한 관여를 확대하고 있다.

미국과 중국의 경쟁이 치열해지면서 인태 지역은 이 두 강대국의 갈등과 경쟁의 중심으로 부상하고 있다. 중국의 급격한 부상에 대해 미국은 전략적 우선 지역인 인태 지역 내 동맹 및 파트너 국가들과의 협력을 적극적으로 강화하고 있다. 일본, 인도, 호주 및 아세안 국가들도 중국의 부상에 대응하기 위해 적극적인 협력 및 동맹 관계를 강화하고 있다. 중국은 아세안과의 관계를 강화하고, 역내 포괄적 경제동반자협정 RCEP을 통해 지역 경제를 자국 중심으로 통합하려는 노력을 강화하고 있다. 반면, 미국은 인태 전략과 인도태평양경제프레임워크 IPEF를 통해 역내 동맹국 및 민주주의 가치를 공유하는 국가들과의 경제 및 안보 협력을 강화하고 있다. 이 과정에서 미중

---

<sup>8</sup> 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, 국가안보실, 2023.

간 군사적 긴장도 증가하고 있다. 중국은 해양안보 전략을 방어적에서 공세적으로 전환하고 있으며, 이에 대응하여 미국은 해상연합훈련 및 쿼드QUAD 와 오커스AUKUS를 활용한 소다자 협력을 증진하고 있다.

인도-태평양 국가들은 이러한 미·중 경쟁 속에서 실리외교를 추구하고 있다. 아세안 국가들은 미국과 중국 사이에서 선택적 연대와 협력을 추진하며, 아세안 중심성을 유지하고 지역의 자율성을 확보하기 위해 노력하고 있다. 인도는 브릭스BRICS 회원국으로 중국·러시아와의 경제협력을 강화하면서도 미국 주도의 쿼드·인도태평양 경제프레임워크IPEF에 참여하는 등 주요국들과의 경제 및 안보 연계를 강화하고 있다. 앤서니 앨버니지 호주 총리는 7년 만에 방중하여 2023년 11월 중국과의 정상회담을 통해 양국의 무역 관계를 회복하였으며, 쿼드와 오커스에 참여하며 미국과의 안보 협력을 강화하는 동시에 아세안 및 태평양 도서국들과 민주주의 가치 연대를 확대하고 있다. 일본 역시 호주와 공동으로 신안보공동선언을 발표하고, NATO 등 유사 입장 국가들과의 연대를 강화하며 방위 전략을 재정립하고 있다.

### 3 경제안보 위협과 보호무역주의

코로나19 팬데믹과 미중 전략경쟁으로 공급망 재편 현상이 급격히 진행되고 있다. 과거 국제사회는 세계화로 인해 촘촘히 연결되

어 온 국제 공급망을 바탕으로 국가 간 상호의존성을 도모하며 고도의 경제성장을 이룩해 왔으나, 최근에는 국가들이 상호의존성을 무기화하여 정치적 목적으로 국제공급망을 흔드는 추세가 강화되고 있다. 이에 따라 오늘날 국가들은 전략적 차원에서 국제사회와 연결되어 있는 자국의 공급망을 탈동조화 하거나 혹은 재동조화 하는 과정을 거치고 있고, 이는 국제적 공급망이 재편되는 결과를 초래하고 있다. 특히 이 과정에서 두드러지게 나타나는 특징은 자유주의 국가와 권위주의 국가들이 진영별로 결집하여 글로벌 공급망에서 각각 재편되는 경향을 보이고 있다는 점이며 이는 실질적으로 군사안보와 경제 문제가 결부된 경제안보를 중시하는 방식으로 진행되고 있다.

코로나19 팬데믹과 우크라이나 전쟁의 영향으로 국제 교역이 감소하고 원자재 가격이 상승함에 따라, 경제안보 환경은 급격히 악화되었다. 특히, 러시아와 사우디 등 OPEC플러스가 에너지 자원을 무기화하고 주요 곡물 생산국들이 수출을 통제함에 따라, 글로벌 식량 위기가 심화되고 있다. 공급망에 대한 충격을 경험한 국가들은 경제 블록화를 통해 자립을 추진하고 있다. 미국은 '리쇼어링'과 '프렌드쇼어링'과 같은 정책을 통해 생산시설을 국내 또는 동맹국으로 이전하는 정책을 추진하고 있다. 경제안보를 이유로 한 보호무역으로의 기조 전환은 자유무역을 기반으로 한 글로벌 가치 사슬에 영향을 미치고 있다.

한편, 전 세계적으로 첨단기술이 국가안보의 영역으로 취급되면서 기술탈취와 인재유출에 대한 보호 경향이 강화되고 있다. 미국과 중국 간의 첨단기술을 둘러싼 기술패권 경쟁이 심화되고 있으며, 이

는 글로벌 반도체 및 배터리 관련 산업의 재편을 촉진하고 있다. 미국과 중국에서 경제안보는 경제적 이익 보호뿐만 아니라 기술 발전 및 지적 재산 보호와 관련된 복잡성을 포함한다. 이러한 경제안보 위협에 대한 반응으로 보호무역정책이 강화되고 있으며 관세, 쿼터, 규제, 보조금 지급을 통해 국가들은 국내 산업을 외국 경쟁으로부터 보호하고 기술적 우위를 유지하려 한다.

미중 관계에서 경제안보와 보호무역주의의 상호 작용은 다양한 전략과 정책을 포함하며 지정학적 충돌과 세력균형을 반영하는 복잡한 문제다. 이러한 경제안보와 보호무역주의의 상호작용은 신형 기술, 글로벌 동맹의 변화, 각국의 국내 정치적 압력에 의해 새로운 국제 경제관계를 만들어 내고 있다.

#### 4 신안보 위협의 다양화

세계 안보 환경이 변화하고 있으며, 이제 전통적인 군사 대결에서 벗어나 더 다양하고 복잡한 도전에 직면하고 있다. 이러한 위협들은 국제질서의 안정성에 다면적인 영향을 미친다. 신안보의 개념은 전통적인 국가 중심적인 군사 위협의 초점을 넘어서, 사회의 안전과 복지에 영향을 미치는 다양한 위협까지 포함한다. 이는 사이버 보안, 기후변화 대응, 공중보건 이니셔티브를 안보 프레임워크에 통합하는 종합적인 전략을 요구한다. 전통적인 안보 위협 요인들이 여전히 존재하지만, 글로벌 사회는 이제 사이버 공격, 기후 변화, 보건

위기와 같은 비전통적 도전에 더 많은 주목을 기울여야 한다.

국가 간의 사이버 분쟁과 랜섬웨어 공격으로 인한 글로벌 안보 불안감이 고조되고 있다.<sup>9</sup> 우크라이나 전쟁은 사이버작전을 포함한 하이브리드 전쟁<sup>10</sup> 양상으로 전개되었고, 양안관계 및 중동 지역에서도 디도스 공격 등 다양한 사이버 분쟁이 발생하였다. 또한, 범죄 조직의 랜섬웨어 공격으로 코스타리카 정부는 국가 비상사태를 선포하였고, 영국과 프랑스의 공공 의료 서비스는 차질을 빚었다. 이러한 랜섬웨어 공격은 국가안보에 큰 영향을 미치고 있다. 경제안보 리스크 확대와 산업 패러다임 변화 속에서 경쟁력 있는 방산, 원전, 정찰 자산 등 첨단 산업 기술의 절취 기도가 국제적으로 증가하고 있다. 북한과 중국 등의 국가 배후 해킹조직은 원자력, 우주, 반도체, 방산 관련 첨단 기술과 함께 한미의 대북 정책과 방위전략 해킹 시도를 지속하고 있다. 이러한 상황은 국제사회의 안보에 대한 우려를 더욱 높이고 있다.<sup>11</sup>

유엔 재난위험경감사무국(UNDRR)은 2022년 보고서에서 “현재 탄소 배출로 인한 기후 변화가 극심한 이상기후의 약 75%와 관련되어 있

---

9 김상배, “세계 주요국의 사이버 안보 전략: 비교 국가전략론의 시각,” 『국제-지역연구』 제26권 3호, 2017. p.71 사이버 안보는 전통안보와 다른 특성을 지니고 있다. 사이버 안보는 피해 여부와 피해대상 자체를 구분하기도 쉽지 않고, 해커집단이나 테러리스트와 같은 비국가 행위자들이 나서는 경우가 많다. 그리고 매우 복잡한 기술적인 과정 때문에 공격 주체와 희생 대상을 명확히 판별하기 어렵다. 따라서 사이버 안보 위협을 규정하는 ‘안보화(securitization)’의 과정이 중요한 변수가 되기도 한다.

10 군사적 수단과 비군사적 수단이 결합된 형태의 전쟁

11 “2022년 사이버안보 위협 주요 특징 및 내년 전망”, 국가정보원, 2022

다”고 지적했다.<sup>12</sup> 더 나아가 2030년까지 전 세계가 연간 약 560건의 심각한 재해에 직면할 것이며, 기후 변화와 재해의 영향으로 최대 1억 700만 명이 극심한 빈곤 상태에 놓일 수 있다고 경고했다. 기후 변화는 비전통적 안보 위협으로, 해수면 상승, 극단적 기상 현상, 자원 및 식량 부족 등으로 인한 사회 불안과 대량 이주를 유발시킨다. 2011년 시리아 내전은 장기간의 가뭄과 농업 붕괴로 인해 발생했으며 이는 40만 명 이상의 사망자와 수백만 명의 난민을 발생시켰다.

기후재난 위기와 함께 팬데믹도 새로운 안보 위협으로 주목받고 있다. 코로나19는 2019년 12월 중국 우한에서 확진자가 발생한 이후 무서운 속도로 확산되었다. 세계보건기구<sup>WHO</sup>는 사상 세 번째로 2020년 3월 11일 팬데믹을 선언했다. 2023년 세계보건기구 통계에 따르면, 전 세계적으로 7억 7천 2백만 명의 감염사례가 보고되었고, 7백만 명 이상의 사망자가 발생했다.<sup>13</sup> 2024년 세계보건기구는 코로나19 팬데믹 대응 과정 중 얻은 교훈을 토대로 향후 팬데믹 가능성이 높은 호흡기감염병 대유행에 대비할 수 있도록 ‘코로나19 대응 교훈 보고서’<sup>14</sup>를 발표하였다.

<sup>12</sup> “Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction,” United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2022.

<sup>13</sup> 세계보건기구 통계에 따르면, 1968년 홍콩 독감(H3N2)으로 약 100만 명의 사망자가 발생했고, 2009년 신종 플루(H1N1)는 전 세계적으로 약 18만 4,449명의 사망자를 낳았다.

<sup>14</sup> 세계보건기구(WHO), 미래 호흡기감염병 팬데믹 대비를 위한 코로나19 대응 교훈 보고서(Learnings from COVID-19 for future respiratory pathogen pandemic preparedness: a summary of the literature): <https://www.who.int/publications/i/item/9789240086531>

## 제 2 절

# 주변 국가의 한반도 정책

### 1 미국의 한반도 정책

2021년에 출범한 바이든 정부는 대북 정책에 대한 전면적인 검토에 나섰다. 출범 이후 100여일 후 4월 30일 백악관 대변인의 발표를 통해 바이든 행정부는 “한반도의 완전한 비핵화”를 위해 한국과 일본 등 동맹과 협의를 지속하며 북한과는 ‘조정되고 실용적인 접근(a calibrated practical approach)’을 할 것이라고 발표하였다. 이어서 2022년 5월 21일 열린 한미 정상회담에서 바이든 대통령은 한반도의 완전한 비핵화, 북한과의 외교 모색, 기존 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 비핵화’를 향한 실질적 진전을 만들기 위해 북한과의 외교적 노력을 지속 추구할 것이며, 동시에 북한의 대량살상무기와 미사일 위협에 대해 확장억제를 강화할 것이라고 밝혔다.

**[표 2-1] 한미 정상회담(2022.5.21./2023.4.26.) 한미일 정상회의(2023.8.18)공동성명 주요 내용**

자료: 대통령실, 외교부

군사안보		경제안보	
5.21	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 핵·재래식·미사일방어 등 미 확장억제 공약 재확인·전략자산 적시 전개</li> <li>• 한미 외교·국방 고위급 확장억제전략협의체(EDSCG) 조기 재가동</li> <li>• 한미 연합훈련의 범위 및 규모 확대</li> <li>• 국방 상호조달협정 논의 시작</li> </ul>	5.21	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한미 경제안보대화 출범</li> <li>• 인공지능, 양자기술, 바이오기술 등 핵심 기술 교류와 배터리·반도체·에너지 등 공급망 회복력 위한 협력 추진</li> <li>• 소형모듈원자로(SMR) 공급망 분야 및 선진원자로·SMR 개발·판매 협력</li> </ul>
4.26	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한미동맹을 ‘핵 기반 동맹’으로 격상</li> <li>• 「전략적 사이버안보 협력 프레임워크」를 통해 양국 간 정보 공유</li> </ul>	4.26	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최첨단 반도체, 첨단 패키징, 첨단 소재 등에서의 협력 프로그램 마련</li> <li>• 첨단기술 협력을 총괄하는 고위급 컨트롤타워인 「차세대 핵심·신흥기술대화」 신설</li> </ul>
8.18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘캠프 데이비드 정신’은 한미일 협력의 비전과 이행방안을 제시</li> <li>• 한미일 정상회의를 포함, 다수 협의체를 출범 또는 연례화</li> </ul>	8.18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한미/한일 간 협력을 3차 차원으로 확대하여 공급망 연대 구축, 미래 핵심신기술 선도, 금융안정 협력 모색</li> </ul>
북한 문제		글로벌 포괄적 전략동맹	
5.21	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 완전한 비핵화 목표 재확인</li> <li>• 북한 대량살상무기(WMD)-탄도미사일 프로그램 폐기 위한 공조 의지 재확인</li> <li>• 비핵·번영의 한반도를 목표로 한 정부의 ‘담대한 계획’에 대한 미측 지지 확보</li> <li>• 코로나19 방역 포함한 대북 인도적 지원 약속</li> </ul>	5.21	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 쿼드(Quad)에 대한 한국 관심 환영 및 팬데믹, 기후변화 등 한국의 보완적 강점에 주목</li> <li>• 개방성, 투명성, 포괄성 원칙에 기반해 인도태평양경제프레임워크(IPEF)에서 긴밀히 협력</li> <li>• 글로벌 보건안보구상(GHSA) 장관급 회의의 한국 개최 및 관련 사무소 서울에 설치</li> </ul>
8.18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 미사일 경보정보 실시간 공유 체계 연내 가동</li> <li>• 북한의 완전한 비핵화 목표 하에 북한 사이버 실무그룹 출범 및 북한인권 관련 협력</li> <li>• ‘담대한 구상’ 목표 및 자유롭고 평화로운 통일 한반도에 대한 지지 확인</li> </ul>	8.18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「한미일 인도-태평양 대화」 출범을 통해 인태 지역에 대한 접근법 조율</li> <li>• 3국 국립암센터 간 고위급 대화 신설 및 협력 증진</li> <li>• 인도-태평양 수역에서 일방적인 현상변경 시도에 대한 반대 표명</li> <li>• 우크라이나에 대한 지속적인 지원 의지 재확인</li> </ul>

2022년 5월 21일 윤석열 대통령과 바이든 대통령은 한미동맹을 “글로벌 포괄적 전략동맹”으로 격상하였다. 양 정상은 한미동맹이 자유, 민주주의, 인권 등 공동의 가치에 기반함을 재확인하였으며, 역내 평화·번영의 핵심 축으로서 경제안보, 첨단기술, 지역 및 글로벌 현안 등으로 협력의 폭과 깊이를 심화하고, 동맹의 지리적 범위를 확장하였다. 북한의 위협에 대해서는 「담대한 구상」의 목표에 대한 미국의 지지 하에 북한의 완전한 비핵화 등 빈틈없는 대북공조를 추진하고 미국의 확장억제 공약의 실행력 제고와 한미 연합 방위태세를 강화하기로 합의하였다.

2023년 미국은 한미 양자 정상회담과 한미일 정상회의를 통해 한국과의 포괄적 동맹을 강화하였다. 2023년 4월 한미동맹 70주년을 계기로 윤석열 대통령이 미국을 국빈 방문하면서 양국은 ‘미래로 전진하는 행동하는 한미동맹’ 비전에 합의하고, 안보, 산업, 과학기술, 문화·인적교류 등으로 동맹의 외연과 깊이를 크게 확대하였다. 아울러, 확장억제 실행력 강화 방안을 담은 「워싱턴 선언」을 채택함으로써 확장억제 운영과정에 한국의 참여를 확대하여 신뢰성과 투명성을 높였다. 또한, 캠프 데이비드에서 개최된 최초의 단독 한미일 정상회의(8.18)를 통해 한미일 3국 협력을 제도화하고, 고도화되는 북핵·미사일 위협에 대응하기 위한 3자 안보협력을 강화하였으며, 경제안보, 첨단기술, 지역 및 글로벌 현안, 인적교류 등으로 한미일 협력체제를 확대·발전시켰다.



한미 정상회담(2023.4.26., 워싱턴)

미국의 한반도 정책에서 중요한 현안 과제는 북핵문제 해결과 한미동맹 강화이다. 1990년대 초 북핵문제가 제기된 이래 미국은 다양한 정책들을 통해 북한 핵의 완전한 폐기를 추진해 왔다. 2000년 초까지는 1994년 제네바 합의를 비롯해 고위급 회담 등 미북 양자대화로를 해법을 모색하였으나, 북한의 고농축우라늄 개발이 드러나면서 성과를 내지 못했다. 2003년 8월 1차 6자회담을 시작으로 다자회담의 틀 속에서 북핵문제를 해결하려는 노력이 전개되어 왔으며 2007년 2.13합의 등 성과를 내기도 했지만 북한의 완전한 비핵화까지는 진전되지 못했다.

미국은 2009년 오바마 정부 출범 직후 미북 양자접촉을 통해 북핵문제 해결을 시도하였다. 그러나 북한의 2차 핵실험 실시(2009.5.25.)로 인해 압박과 제재를 골자로 한 대북정책으로 선회하면서 이른바 ‘전략적 인내<sup>strategic patience</sup>’를 지속하였다. 이후에도 북

한은 핵무기와 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발을 멈추지 않았고, 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 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 위협하는 언사를 주고받으며 한반도 정세가 위기로 치달았으나 2018년 들어 평창 동계올림픽을 계기로 새로운 정세가 조성되었다.

트럼프 정부는 정상 간 외교(Top-down)를 통한 문제 해결을 시도하였으며, 2018년 6월 12일 싱가포르에서 사상 처음으로 미북 정상회담이 개최되어 새로운 미북 관계, 미군유해 송환 등에 양국이 합의함으로써 북한의 비핵화를 위한 새로운 가능성을 여는 계기가 되었다. 2019년 2월 27~28일에 베트남의 하노이에서 개최된 2차 미북 정상회담은 많은 기대 속에서 개최되었으나 북한이 완전한 비핵화를 거부하고 영변 핵시설 해체와 포괄적 제재 해제 교환을 고수함으로써 결렬되었다. 이후 2019년 6월 판문점에서 정상회담, 2019년 10월 스웨덴 스톡홀름에서의 실무회담 개최 등 미북 간에 간헐적으로 대화가 지속되었지만, 실질적인 대화의 진전은 이루어지지 못했다. 2020년에 들어와서도 미국은 코로나19 상황 속에서 북한에 방역협력을 제안하는 등 북한과의 대화에 열려 있다는 입장을 견지하며 대

화 재개 메시지를 지속 발신하였으나 이후 미북 간에 실질적인 대화는 이뤄지지 않았다.

## 2 일본의 한반도 정책

1965년 수교 이래 한일 관계는 부침 속에서도 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 분쟁이 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 총리도 아베 전 총리의 대외 정책 기조를 대부분 계승하면서 한일 관계는 정체상태에 머물렀다. 2021년 10월 취임한 기시다 총리도 전임 총리와 마찬가지로 강제동원 대법원 판결, 일본군 위안부 문제 등에 대해 한국의 적절한 대응을 요구하여 한일 관계는 진척을 보이지 못하였다.

그러나 윤석열 정부 출범 이후 2022년 9월 뉴욕에서 양국 정상은 서로 협력해야 할 '중요한 이웃'으로서 양국이 북핵 문제, 양국 관계 회복 및 개선, 정상 간 소통을 지속하기 위해 노력하기로 합의하였다. 이후 11월 13일 프놈펜 한일 정상회담에서는 북핵 위협에 긴밀

히 연계하여 대처하며, 상호 긴밀한 의사소통을 해 나갈 것임을 다시 확인하였다.



한일 정상회담(2023.5.7., 서울)

2023년 한국과 일본은 두 차례의 양자 상호방문을 포함해 총 7차례의 정상회담을 진행했다. 양국은 3월 16일 도쿄와 5월 7일 서울에서 열린 정상회담을 통해 2011년 이후 12년 만에 한일 셔틀 외교를 재개했다. 양국은 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하기 위해 한일, 한미일 차원의 안보협력을 증진하기로 하였다.

일본 정부가 2022년 12월에 발표한 『국가안보전략』에 따르면, 일본은 2002년 고이즈미 총리의 북한 방문을 계기로 합의된 ‘평양선언’에 입각하여 납치, 핵, 미사일 등의 제반 현안을 포괄적으로 해결하는 한편, 북한과의 국교정상화 실현을 추구하고 있다.

일본은 북한의 핵·미사일 도발에는 유엔 대북제재결의에 적극 동

참, 독자제재 실시 등 강경하게 대처하면서도 일본인 납치피해자 문제 해결을 위해서는 북한과의 접촉도 모색해 왔다. 북한의 잇따른 도발과 일본의 대북제재로 갈등이 고조되었던 일북 관계는 2014년 5월 북한의 특별조사위원회 설치 및 납치 재조사 합의(스톡홀름 합의)에 따라 일본의 대북 독자적 제재가 일부 해제되기도 하였으나 이후 북한의 잇따른 탄도미사일 발사 및 핵실험으로 인해 진전되지 못하고 있다. 다만, 기시다 총리도 전임 총리와 마찬가지로 김정은 위원장과 조건 없는 만남을 표명하고 있으며, 일북평양선언을 토대로 납치, 핵, 미사일 등 제반 현안의 포괄적 해결 등 기존 정책기조를 강조하고 있다. 기시다 총리는 납북자 문제를 해결하기 위해 김정은 위원장과 만나기를 원한다고 여러 차례 밝혔으며, 총리 직할의 고위급 협의 노력을 통해 이를 추진해 나가겠다는 의지를 표명하였다. 이에 대해 북한은 납치 문제는 이미 해결되었다는 입장을 고수하고 있다.

### 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 한중 수교, 북한의 핵실험 등으로 북한과 갈등을 빚기도 했으나 대체적으로 전통적 우호관계를 유지·강화하며 지역 내 영향력 확대를 모

색해 왔다.

2022년 11월 15일 윤석열 대통령은 시진핑 국가주석과 인도네시아 발리에서 취임 후 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 가진다면서 한국이 남북관계를 적극적으로 개선해 나가기를 희망한다고 밝혔다.



한중 정상회담(2022.11.15., 발리)

한편 중국은 대외정책과 관련하여 제20차 당대회(2022.10.16.~22.)를 통해 새로운 정책 방향을 제시하기보다는 세계평화발전, 인류운명공동체 건설, 개발도상국과의 관계 강화 등 기존 ‘시진핑 사상’의 정책 방향을 견지하고 있다. 중국은 한반도 비핵화, 평화와 안정 유지, 대화와 협상을 통한 문제 해결이라는 기존의 3원칙을 유지한 채 한반도 문제의 정치적 해결을 주장하고 중국의 건설적 역할을

재확인하였다.

2023년 중국 왕이 외교부장은 7월 아세안 외교장관회의를 계기로 박진 외교부 장관과 만났다. 이 회담에서 양국 외교 수장은 북핵 문제 관련 소통을 강화해 나가는 데에 공감하고, 외교안보대화·차관급 전략대화 등 다양한 방식의 교류를 강화하기로 했다. 왕이 외교부장은 11월 26일 부산에서 개최한 한일중 외교장관회의에 참가하여, 2024년 3국 정상회의를 빠른 시기에 개최한다는 공감대를 재확인하였다.

중국과 북한과의 관계를 살펴보면 2001년 장쩌민 중국 주석이 북한 방문 시 중북관계 원칙으로 밝혔던 16자 방침(전통계승·미래지향·선린우호·협조강화)이 여전히 유효한 상황이다. 김정은 시기에 들어 중북관계는 대체로 소원한 상태였으나, 2018년 미북 정상 대화가 이루어지면서 시진핑 주석과 김정은 위원장 간의 정상회담은 2018년에 세차례(3.25.~28., 5.7.~8., 6.19.~20.), 2019년에 두차례(1.7.~10., 6.20.~21.) 진행되었고, 시진핑 주석이 평양을 방문하여 개최된 5차 중북 정상회담(2019.6.20.~21.)에서는 양국 간에 전통적인 우호관계를 복원하려는 시도가 이루어졌다. 2020년에 들어와 코로나19 사태에 대한 상호 지원, 홍콩 국가안전법 문제에 대한 북한의 지지 등을 계기로 북한과의 관계는 더욱 긴밀해졌으며 특히 2021년에 들어와 미국의 압박에 공동 대응하는 항미원조(抗美援朝: 미국에 맞서 북한을 도와준다) 슬로건 하에서 더욱 밀착해 나가고 있다. 중국은 삼중고(대북제재, 자연 재해, 코로나19 사태)로 인해 경제 상황이 악화된 북한에 대해 전략적으로 접근하고 있다.

러시아의 한반도 정책은 유관국과의 협력을 통한 정치 외교적 해결방안 모색, 북핵문제를 포함한 포괄적 해결 등 공식적으로는 여전히 한반도의 평화와 안정을 내세우고 있다. 이를 위해 러시아는 과거 6자회담 당사국이자 유엔안보리 상임이사국으로서 북핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화정착에 적극적으로 역할을 한다는 입장이었다.

러시아는 1990년 우리와의 수교 이래 양국 정상들의 상호방문과 다양한 국제회의에서 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 러시아 철도공사의 한반도 종단철도와 시베리아 횡단철도 연결 시범사업인 나진(북한)-하산(러시아) 철도 구간 복구와 나진항 제3부두의 현대화를 계기로 양측은 양국 기업이 추진하고 있는 관련 철도 및 항만 협력 사업이 원활히 추진되도록 장려해 나가기로 하였다. 이를 위해 양국은 우리 기업이 남북러를 잇는 나진-하산 물류협력사업에 참여할 수 있도록 하는 양해각서를

MOU를 체결했다. 이에 따라 2015년 11월까지 러시아산 유연탄을 시베리아 쿠즈바스 탄전에서 북한 나진까지 철도로 운송한 뒤, 나진항에서 선박에 실어 국내로 옮기는 시범사업이 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 4차 핵실험에 따른 대북제재에 따라 한러 간 사업협상이 중단되었다.

2017년 9월 제3회 동방경제포럼을 계기로 한러 정상회담이 개최되었는데, 양국은 FTA 체결 추진 및 가스관, 전력망, 철도 연계 등 경제 분야에서 남북러 협력을 위한 기반을 준비해나가기로 하였다. 2018년 6월에 개최된 한러 정상회담에서는 서비스·투자 FTA 체결 협상 개시, 미래 성장동력 확충을 위한 과학기술 혁신 및 보건의료 협력 등에 합의하였다.

한편 러시아는 북한과도 협력 관계를 유지하고 있다. 현재 러시아는 북한이 실행하고 있는 대량살상무기의 세계적 확산에는 표면적으로는 반대하면서도 북한을 압박하는 대북제재의 해제와 북한의 안전 보장 여건을 조성하는 데 초점을 맞추고 있다. 2019년 4월 러북 수교 70주년을 맞아 김정은 집권 이후 최초로 러북 정상회담을 개최하였으며, 푸틴 대통령은 2021년 6월 상트페테르부르크 국제경제 포럼 기간 중 언론사 대표들과의 화상토론회에서 북핵 문제를 해결하기 위한 방안으로써 남북러 3각 협력을 언급하기도 하였다.

2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공 이후 외교 및 무기 지원을 하는 북한과 경제·군사적 관계는 강화되고 있지만, 한국의 우크

라이나 침공 규탄 및 국제사회 제재 동참으로 한러관계는 소원한 가운데 기본적인 외교관계를 유지하고 있다. 특히, 러시아 국방장관이 2023년 7월 평양에서 개최된 6·25정전 기념행사에 참석하는 것을 시작으로, 9월엔 러북 정상회담이 열렸다. 9월 보스토치니 우주비행장에서 진행된 양국의 정상회담에서 정치·경제·군사·문화 모든 분야의 발전방안에 대한 의견을 교환하고, 양국의 전략전술적 협력 강화에 대해 논의했다. 그리고 김정은이 콤포몰스크나아무레 항공기 생산 공장과 블라디보스토크 태평양 함대 사령부를 방문함으로써 러북 간 군사 협력을 확대해 가고 있다.<sup>15</sup> 2024년 1월 최설희 외무상이 방러하여 푸틴 대통령을 예방하였다. 이후 조선노동당 대표단 방러, 러시아 제1차 관광단 방북 등이 이어지며 정치·관광·농업 등 다양한 분야에서의 교류가 진행되었다. 한편, 북한은 유엔 안보리 결의 위반 사항인 러시아와의 무기거래에 대해 여러 차례 부인해왔으나, 2023년 10월 미 정부의 발표<sup>16</sup>를 통해 북한이 컨테이너 1천개 이상 분량의 군사장비와 탄약을 러시아에 제공한 정황이 드러나게 되었다. 또한 2024년 1월 미 정부가 러시아군이 우크라이나에 북한

---

**15** 2023. 9.13. Rossiya TV. 드미트리 페스코프 크렘린궁 대변인은 “러·북간 협력은 군사기술 협력 분야의 상호 작용, 가장 시급한 안보 문제 등 민감한 분야에서의 대화를 의미”하며, “공개나 발표해선 안 되는 민감한 분야에서 협력”하고 있다고 밝혔다.

**16** 미국 백악관 국가안전보장회의 전략소통관은 브리핑(23.10.13.)을 통해 “최근 몇 주 동안 북한은 러시아에 컨테이너 1천개 이상 분량의 군사장비와 탄약을 제공하였으며, 북한은 대가로 러시아로부터 전투기와 지대공미사일, 전차, 탄도미사일 생산장비, 기타 물자 및 첨단 기술을 포함한 군사적 지원을 받고자 하는 것으로 평가한다”고 발표하였다.

산 탄도미사일을 발사했다고 발표<sup>17</sup>하였으며, 2월에는 신원식 국방장관이 기자회견을 통해 북한이 컨테이너 6,700개 분량의 군사장비와 탄약을 러시아에 제공한 정황을 공개하면서 러북 간 무기거래 범위가 확장되고 있음이 확인됐다. 이에 윤석열 정부는 미국과 일본을 포함한 국제사회와 긴밀히 공조하여 러북 군사협력 문제에 대해 엄정히 대처해나가고 있다. 2024년 6월에는 김정은 위원장과 푸틴 대통령이 평양에서 3번째 정상회담을 열고 ‘포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약’을 체결했다. 이 조약은 양국 중 일방이 무력침공을 받아 전쟁상태에 처하게 된 경우 타방은 지체없이 군사적 및 기타 원조를 제공하는 조항을 포함하고 있어 이러한 러북 간의 군사적 밀착에 대한 국제사회의 우려가 깊어지고 있다.

---

**17** 미국 백악관 국가안전보장회의 전략소통관은 브리핑(‘24.1.4.)을 통해 “러시아군이 ‘23.12.30. 북한산 탄도미사일 최소 1발을 우크라이나로 발사했다”고 발표하였으며, 이후 브리핑(‘24.1.9.)을 통해 “러시아군이 ‘24.1.6. 또다시 우크라이나로 북한산 탄도미사일을 여러 발 발사하였다”고 발표하였다.

## 제 3 절

# 자유와 연대의 통일외교 과제

### 1 새로운 한미일 협력 외교

한반도 통일을 구현하기 위해서는 북한 비핵화와 평화 구축이 무엇보다 중요하다. 북한이 비핵화의 길로 나오도록 다각적인 노력을 기울이고, 이와 동시에 한반도 평화를 구축해야 한다.

우리 정부는 북한의 완전한 비핵화를 통해 한반도에 지속 가능한 평화를 구현해 나간다는 목표 아래 제재와 압박으로 핵개발을 단념시켜 북한의 핵 위협을 억제하면서, 대화와 외교로 북한의 비핵화를 추진하고 있다. 우리 정부의 통일·대북정책에 대한 국제사회의 강력한 지지와 공조가 뒷받침되어야 북한을 대화와 외교의 길로 나오게 할 수 있다. 통일을 위한 국제협력에 있어 주요국은 물론 국제사회와의 공조는 매우 중요하다.

통일외교를 위해서는 우선 한미 협력 외교가 중요하다. 먼저, 한미 간 협력을 바탕으로 주요국을 포함한 국제사회와의 긴밀한 정책

공조를 통해 한반도 평화통일의 여건을 마련해 나가야 한다. 더 나아가 한미 간에는 신뢰와 협력을 바탕으로 포괄적이고 성숙한 동맹 관계를 구축해야 한다. 이를 통해 한미 간 고위급 전략대화를 추진해 북한 비핵화 및 변화를 이끌어 내야 한다. 한반도 문제와 관련한 양국 정부 차원의 협력뿐만 아니라 미국 의회와의 협력도 강화해야 한다. 우리 정부 및 국회는 미국 의회가 한반도 평화와 안정에 관심을 가지고 관련 예산이나 입법 활동 등 실질적인 협력을 할 수 있도록 전방위적 노력을 해야 할 것이다.

한일 관계는 2023년 3월 한일정상회담 개최 이후 과거사 문제로 인해 악화되었던 상태를 해소하고 정상화 궤도에 올랐다. 양국 관계 발전을 위해서는 과거사 문제와 실질적 협력 사안을 분리해 대응하는 미래지향적 관계가 바람직하다. 특히, 지난 8월 캠프 데이비드에서 개최된 한미일 정상회의에서 ‘납북자·역류자·미송환 국군포로 문제를 시급히 해결해야 한다’고 세 정상에 합의한 바, 한일 양국은 북핵·미사일 공동 대응과 함께 동 문제에 대한 정보 공유 및 양국 기관 간 협조 체제 구축 등 캠프 데이비드 정신을 충실히 이행하는 것이 필요하다.

통일외교를 위한 한미일 협력의 주요 목표는 다음과 같다.<sup>18</sup> 첫째, 한미일은 북한의 완전한 비핵화와 한반도 평화를 달성하기 위한 3국의 공동의 가치와 이익을 재확인하고, 북한 핵 문제 및 기타 지역 안보 문제에 대한 3국 조정 및 협의 메커니즘을 강화한다. 둘째, 3국은

18 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, 국가안보실, 2023.

경제안보, 공중보건, 기후변화, 사이버안보, 인권, 인도적 지원 등 다양한 분야에서 3국 간 기능적 협력을 촉진한다. 셋째, 북한의 비핵화를 위해 중국 및 러시아가 건설적인 역할을 수행하도록 외교력을 동원한다. 넷째, 한일 간에 발생하는 문제들을 건설적이고 미래지향적인 방식으로 해결 또는 관리한다.

2022년 11월 캄보디아 프놈펜 한미일 정상회의 계기 한반도와 동북아의 평화와 안정을 위한 협력을 강화하고, 북한에 억류된 대한민국 국민이 즉각 석방되어야 한다는 데 대해 바이든 대통령과 기시다 총리가 지지를 표명한 것, 2023년 8월 캠프 데이비드 정상회의에서 3국 정상이 최초로 “자유롭고 평화로운 통일 한반도를 지지한다”고 선언한 것 등도 한미일 협력외교의 중요한 성과이다.

새로운 한미일 협력외교와 함께 우리가 전략적으로 고려해야 하는 사안은 다음과 같다.

첫째, 미국과 중국은 한반도의 현재와 미래의 운명에 상대적으로 영향력을 크게 행사할 수 있는 국가들이다. 따라서 우리는 한반도와 동북아에서 미국과 중국의 역할과 이해관계를 고려할 때 한미동맹을 외교안보의 기축으로 하되, 중국과의 전략적 협력관계를 관리해 가야 한다. 미국과는 굳건한 한미동맹을 토대로 한반도와 관련된 주요 현안에 대한 양국 간 협력을 강화해 나가야 한다. 중국의 경우 북한에 대해 일정한 영향력이 있음을 감안하면서 중국이 한반도 안정과 평화에 있어서 건설적인 역할을 할 수 있도록 한중관계를 관리해야 한다. 이를 위해 원칙과 상호주의에 입각하여 건전한 한중관계와 양국의 미래 발전을 추구해야 할 것이다.

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, 동북아에서 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 결정적 장애물이다. 북핵문제가 근본적으로 해결되지 않는다면 한반도 통일에 대한 주변국의 지지를 얻을 수 없을 것이다. 따라서 주변국들의 지지 속에서 통일에 우호적인 환경을 만들기 위해서는 무엇보다도 북핵문제 해결이 필수적이다. 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변국들과 북한의 비핵화를 위한 긴밀한 협력과 공조 노력을 강화하고 한국이 당사국으로서 주도적으로 선도해야 한다. 이러한 움직임 속에서 한반도 통일 환경은 개선되어 나갈 수 있을 것이다.

## 2 보편적 가치에 기반한 통일외교

한반도 통일은 민족 문제인 동시에 국제 문제이다. 21세기 세계 정세는 각국의 이해관계에 따라 복잡하게 변화하고 있으며, 이에 따

라 한반도 통일 환경도 바뀌고 있다. 따라서 남북관계를 구상하고 통일정책을 실행할 때 한반도의 통일을 지지할 수 있는 인태 지역의 성격과 특성을 잘 이해하고 고려해야 한다.

국제적인 대화와 통일 공공외교의 목적은 한반도의 우호적인 통일환경을 조성하는 것이다. 통일 한국이 주변국의 국익에 도움이 되고, 국제사회의 보편적 가치에 기반하고 있다는 점을 강조하여야 한다. 그럼으로써 동아시아 지역은 물론 국제사회의 한반도 통일에 대한 지지와 협력을 확보해야 한다.

동아시아 지역 내 지정학적 긴장 속에서 북한의 비핵화를 위한 협력적인 환경을 조성하는 것이 중요하다. 우리 정부는 북한의 핵위협은 억제하고, 핵개발은 단념시키며, 대화·외교를 통해 비핵화를 추진하는 총체적 접근으로 북한이 비핵화 대화에 복귀할 수밖에 없는 전략적 환경을 조성하고자 한다<sup>19</sup>. 아세안 국가<sup>ASEAN</sup>는 어느 지역 국가들보다 한반도 문제에 대해서 지속적인 관심을 가져오고 있다. 특히, 아세안 국가들이 운영하는 아세안지역포럼<sup>ARF</sup>은 아시아태평양 지역의 신뢰구축과 예방외교를 목표로 하며, 북한의 비핵화 문제를 평화적으로 해결하기 위한 다자적 협력을 지원할 수 있다. 따라서 한국은 아세안 국가들이 한반도의 비핵화 및 평화구축과 궁극적인 통일을 위해서 매우 중요한 동반자가 될 수 있도록 보편적 가치에 기반한 동아시아 외교를 강화해야 한다.

아세안 국가들이 자유롭고 평화로운 한반도 통일에 대한 지지와

---

19 통일부, 『비핵 평화 변영의 한반도, 윤석열 정부의 통일·대북정책』, 2022

연대를 보낼 수 있도록 협력을 강화하고, 북한인권 향상을 위한 연대 활동도 추진해야 한다. 한국은 동아시아에서 자유민주주의, 인권, 평화, 환경 등 보편적 가치를 존중하고 실천하는 글로벌 중추국가로서의 역할을 수행하고, 통일의 비전과 가치를 세계에 알릴 수 있다.

동아시아와 함께 유럽연합<sup>EU</sup>을 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.

유럽연합은 인권, 민주주의, 법치주의와 같은 보편적 가치 증진을 위해 노력하고 있다. 이러한 가치와 규범은 유럽연합의 정체성을 형성하는 핵심 요소이며, 유럽연합은 인도주의적 지원과 함께 인권 개선을 위한 노력을 지속적으로 추구하고 있으며, 북한 주민들의 인권 상황 개선을 위해 국제사회와 협력하고 있다. 이를 위해, 유럽연합과 회원국들은 북한의 인권 상황에 대한 국제적인 관심을 유도하고, 유엔과 같은 국제기구와 협력하여 북한인권 문제 해결을 위한 구체적이고 실질적인 조치를 취하고 있다. 이 과정에서 유럽연합은 북한과의 대화와 협상을 포함한 다양한 외교적 수단을 활용하고, 북한 내부의 변화를 촉진하기 위한 비정치적인 기술 교류 프로그램 등을 지원해 왔다.

통일외교의 관점에서 볼 때, 유럽연합의 이러한 활동은 북한의 인권 상황 개선과 남북 간의 대화와 협력의 기반을 마련할 수 있으며, 장기적으로는 한반도의 안정적인 통일로 이어질 수 있다. 유럽연합의 북한에 대한 인도적 지원과 인권 및 민주주의 증진 노력은 보편

적 가치와 규범에 기반하고 있다. 따라서 통일외교의 일환으로 이러한 유럽연합의 정책을 촉진할 수 있도록 정보교환 및 협력을 추진할 수 있다.

한국은 K-문화를 통해 세계 여러 국가들과의 문화적 교류를 촉진하고, 서로의 문화와 역사를 이해하고 존중하는 공감의 기반을 마련할 수 있다. 예를 들어, 드라마, 영화, 노래를 포함하는 K-문화는 전 세계적으로 급속하게 영향력을 확대하고 있다. 이를 통해 한국의 문화와 예술, 패션, 미용 등의 다층적인 매력을 세계에 알리고, 여러 국가들과의 문화적 소통과 교류를 활성화할 수 있다.

한국의 문화적 매력을 통해 통일외교의 메시지를 효과적으로 전달할 수 있다. 예를 들어, 한국은 K-문화 콘텐츠에 통일과 관련된 메시지가 나타나 이미지를 적절히 반영하여, 통일의 비전과 가치를 세계에 알리고, 통일에 대한 국제적 지지와 협력을 구축할 수 있다. 또한, 한국은 K-문화를 통해 자유민주주의, 인권, 평화, 환경 등 보편적 가치를 존중하고 실천하는 글로벌 중추국가로 인식되도록 노력하고, 남북한의 현실과 통일 비전을 소개할 수 있다.

한편 공공외교의 주체로서 시민사회는 세대별, 분야별로 다양한 방식으로 국제사회 네트워크와 협력할 수 있어 파급효과를 확대해 나갈 수 있다. 또한, 주요국 내 재외동포의 다양한 평화·통일 공감대 활동을 지원하는 것도 효과적일 수 있으며, 한반도를 둘러싼 국제정세 및 한반도 문제 해결을 위한 국제사회의 역할 등에 대해 연구하는 한반도 문제 전문가들을 지원하고 담론의 장을 마련해주는 것도 중요하다.

# III

## 통일정책과 통일방안

제1절 정부의 통일·대북정책

제2절 남북한 통일방안



## 제 1 절

# 정부의 통일·대북정책

대한민국은 식민통치, 6·25전쟁과 국토분단 등의 역경 속에서도 짧은 기간에 산업화와 민주화를 동시에 달성한 국가로 인정받고 있다. 그러나 분단체제의 지속에 따른 불안정성은 우리 민족의 지속가능한 발전에 장애를 초래하고 있어 분단 극복은 더 이상 미룰 수 없는 과제이다. 분단을 극복하고 평화적 통일을 달성하기 위해서는 통일의 상대인 북한의 우호적 협력을 유도해야 한다. 그러나 남북한은 분단체제 속에 전쟁으로 인해 오랜 기간 적대감과 상호 불신을 키워 왔다. 따라서 남북한이 상호 이해와 신뢰를 구축하기 위해서는 상당한 시간이 소요되며, 상호 입장 차이를 좁히기 위한 노력이 필요하다.

통일정책은 통일에 유리한 환경을 조성하면서 남북관계를 관리하고 개선하려는 정부의 정치적 선택인 동시에 그것의 구체적 표현이다. 통일방안은 통일에 대한 정부의 입장, 통일의 원칙, 통일에 대한 접근방식 등을 포괄해 행동지침으로 구체화한 밑그림이다. 통일정책과 방안은 국가의 다른 정책들과 마찬가지로 시대적 상황이나 국민

적인 요구, 정부의 정책적 의지 등에 따라 변화되어 왔다. 대한민국 역대 정부의 통일정책은 원칙을 유지하는 가운데 시대와 환경의 변화에 따라 보다 현실에 부합되는 방향으로 보완·발전되어 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. 분단 직후에는 북한 지역에 대한 자유총선거론이나 남북 자유총선거론, 국토통일을 위한 실력배양론, 선 건설 후 통일론 등의 정책이 제시되다가, 1970년대 이후 미소 데탕트, 미중 화해, 일중 국교 수립 등 국제정세의 변화 속에 북한에 대한 현실적 인식을 토대로 통일정책의 새로운 방향이 모색되었다. 그리고 1974년 ‘평화통일 3대 기본원칙’을 계기로 ‘선 평화 후 통일’의 정책기조를 바탕으로 북한체제의 존재를 인정하고 북한을 대화상대로 받아들이면서 통일정책을 추진하게 된다. 1980년대 후반 들어 탈냉전과 민주화의 흐름 속에서 새로운 남북관계의 정립을 위한 노력들이 계속되었으며, 1994년 대한민국의 공식적인 통일방안인 「민족공동체 통일방안」이 발표되었다.

## 1 역대 정부의 통일·대북정책

대한민국은 유엔 감시하의 남북 총선거 실시 및 평화통일 추진을 권고한 유엔 총회의 결의(1947.11.14.)에 따라 유엔 한국 임시위원

단의 감시 아래 자유총선거를 실시한 후 헌법 공포에 이어 정부 수립을 내외에 선포했다. 그러나 북한 지역에서는 북한 측의 거부로 자유총선거가 실시되지 못함으로써 국회의석 중 북한 몫으로 배정한 잔여 의석은 공석이 되고 말았다. 이러한 과정을 거쳐 탄생한 이승만 정부는 유엔이 승인한 한반도에서 유일한 합법정부로서, 불법단체인 북한이 잠정적으로 점령하고 있는 실지를 원상회복하겠다고 통일의 핵심 내용으로 삼고 있었다. 그에 따라 실지회복(失地回復)과 협상불가론이 제1공화국 통일정책 기조를 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’ 원칙은 다음 정부의 통일정책 기조로 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 정책 기조 속에 추진되었다.

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

화통일의 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 정부 통일 접근의 주요 시각이 되었다. 또한 남북적십자회담과 병행해 남북분단 이후 최초의 남북 당국 간 공식문서라 할 수 있는 「7.4 남북공동성명」(부록 1)이 1972년 7월 4일 발표되었다. 이 공동성명의 핵심은 통일의 세 가지 원칙, 즉 자주, 평화, 민족대단결에 대한 남북 간의 합의였다.

「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)」<sup>1</sup> 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

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 ▲ 평화선련에 입각한 대외정책 및 우방국들과의 유대관계 공고화 재천명

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.

제5공화국은 ‘남북한 당국 최고책임자 회담’ 개최를 북한에 촉구하는 한편 ‘민족화합 민주통일방안’을 제시했다. 이 통일방안은 “통일은 민족자결의 원칙에 의거해 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다”는 기본 원칙에 입각해 통일헌법의 제정으로부터 남북 총선거를 통한 통일 민주공화국 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시했다. 이어 전두환 정부는 ‘민족화합 민주통일방안’의 실천차원에서 민족화합 촉진 조치의 하나로 1982년 2월 1일 20개 항의 구체적인 시범사업 추진을 북한 당국에 제의했다.<sup>2</sup>

또한 1987년 민주화를 위한 개헌을 하면서, 우리 헌정사에서 처음으로 통일과 관련한 내용을 헌법에 규정하였다. 헌법 전문에서는

---

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 및 1988년 올림픽대회에 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 ▲ 일용생산품의 교역 ▲ 남북 간 자연 자원의 공동개발 및 공동이용 실현 ▲ 동일제조업체 간의 남북기술자 교류 및 생산품 전시회 교환 개최 ▲ 비무장지대 내 공동경기장 시설 마련 ▲ 비무장지대 내 공동학술조사 ▲ 비무장지대 군사시설 철거 ▲ 군사책임자 간 직통전화 개설 등

‘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」(부록 2)을 발표하였다.

「7.7 선언」은 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체 관계를 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 4당의 초당적 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 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 「남북기본합의서」, 부록 3)에 합의하면서 ‘정전상태’를 남북 간 ‘공고한 평화상태’로 만들 때까지 정전협정을 준수할 것을 약속하였다. 12월 31일에는 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」(이하 「한반도 비핵화 공동선언」, 부록 4)에도 합의하여 남북한 간 군비통제에 관한 최초의 구체적인 합의를 이루었다. 그러나 북핵 문제가 대두되면서 북한이 남북대화를 일방적으로 중단시킴으로써 「남북기본합의서」는 제대로 이행되지 못했다.

「한민족공동체 통일방안」은 김영삼 정부에 의해 「민족공동체 통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)」(부록 5)으로 계승·보완되었다. 이 통일방안은 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성단계라는 점진적이고 단계적인 실천과정을 거쳐 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 통일을 이뤄나간다는 입장을 재확인하고 있다. 「민족공동체 통일방안」은 이후 역대정부에서 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. 이런 입장에서 김대중 정부는 분단 상황을 평화적·통일지향적으로 관리해 간다는 인식하에 공존공영의 협력을 바탕으로 남북관계 개선에 역점을 둔 대북정책을 추진했다. 2000년 6월 처음으로 남북정

상회담을 개최해 남북관계 개선방향과 당면 실천과제 5개항을 담은 「6.15 남북공동선언」을 채택했다. 이후 남북관계는 분야별 남북회담 추진을 통해 인적·물적 교류를 증대시킴으로써 한반도 평화와 화해 분위기를 모색하는 방향으로 전개되었다.

노무현 정부는 핵문제의 평화적 해결을 기초로 한 평화변영정책을 추진했다. 북한을 화해·협력의 동반자로 규정하고, 금강산관광·개성관광 사업과 개성공단 추진 등 남북교류를 통해 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동변영을 추구함으로써 평화통일의 기반과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하였다. 2007년 10월에는 제2차 남북정상회담을 개최하여 「남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언(10.4 선언)」을 채택하고, 남북의 상호 존중을 토대로 정치, 군사, 경제, 사회문화, 인도주의 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. 또한 ‘3대 공동체 통일구상’ 즉, 평화·경제·민족공동체를 제시하며 우리 사회의 통일 준비 공론화를 제안하였다.

박근혜 정부는 남북 간 신뢰형성을 핵심으로 하는 ‘한반도 신뢰프로세스’와 실행계획으로 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’과 ‘3대 통

로'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 나가하고자 한 것이다.

문재인 정부는 '평화공존'과 '공동번영'을 목표로 대북정책을 추진하였다. 북한은 2018년 2월 평창 동계올림픽에 참가했으며, 남북한은 2018년 세 차례의 정상회담을 개최하여 「판문점선언」과 「평양공동선언」에 합의했다. 그러나 북한은 2019년 2월 미북 하노이 정상회담 결렬 이후 남북 간 합의사항을 이행하지 않았으며 핵·미사일 고도화를 추구하면서 남북관계를 단절하였다. 북한은 2020년 6월 9일 남북 간 모든 통신선을 차단하고 대남사업을 '대적사업'으로 전환한다고 천명했으며, 6월 16일 개성공단 내 남북공동연락사무소를 폭파하였다. 이후 2020년 9월 서해 공무원 피살 사건 및 북한의 지속적인 무력 도발 등으로 남북관계는 경색국면을 지속하였다.

**[표 3-1] 역대 정부의 통일·대북정책**

<b>이승만 정부</b>	실지회복차원의 '북진 통일론' 유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거
<b>장면 정부</b>	'선 경제건설 후 통일론' 유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거
<b>박정희 정부 (1960년대)</b>	'선 건설 후 통일론' 자유민주주의 원칙에 의한 국토통일론
<b>박정희 정부 (1970년대)</b>	평화통일 3대 기본원칙(평화정착과 대화교류, 신뢰조성과 동질화 촉진, 총선거) 아래 선 평화 후 통일론

<b>전두환 정부</b>	'민족화합 민주통일방안' 민족자결원칙 아래 민주적 절차와 평화적 방식에 의한 통일(통일헌법 제정 → 남북한 총선거 → 통일정부 구성)
<b>노태우 정부</b>	'민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)', 「한민족공동체 통일방안」
<b>김영삼 정부</b>	「민족공동체 통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)」
<b>김대중 정부</b>	'대북 화해협력 정책'
<b>노무현 정부</b>	'평화번영 정책'
<b>이명박 정부</b>	'상생·공영의 대북정책'과 '비핵·개방·3000' 구상
<b>박근혜 정부</b>	'한반도 신뢰프로세스'와 '한반도 평화통일을 위한 구상', '3대 통로' 제안
<b>문재인 정부</b>	'문재인의 한반도정책'과 '한반도 평화 프로세스'

## 2 윤석열 정부의 통일·대북정책

윤석열 정부 출범 이후에도 한반도를 둘러싼 국제정세는 여전히 엄중한 상황이다. 한미일 3국은 안보협력을 넘어 자유민주주의 가치연합으로 발전하고 있으며, 중러북 3국 관계도 긴밀해지면서 동북아시아에서 중층적 대립 구도가 형성되고 있다. 최근 북한은 2022년 9월 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서 핵 선제 공격을 명문화하여 핵무력을 법제화하였고, 2023년 9월 최고인민회의 제14기 제9차 회의에서 핵무력 정책을 헌법에 명기하였다. 2023년 12월 당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의에서는 김정은이 남북관계를 “더 이상 동족관계가 아닌 적대적인 두 국가 관계, 전쟁 중에 있는 두 교전국 관계로 완전히 고착”되었다고 언급하면서, 남북관계가 언제든지 전면전이 전개될 수 있는 적대국 관계임을 주장했다. 그리고 핵무력에 의한 남한 ‘전 영토 평정’을 공언하면서, 핵무력 고도화와 국방력을 발전시키기

위한 과제를 우선순위로 강조하였다.

이런 상황에서 우리가 당면한 가장 큰 도전과 과제는 북한의 비핵화와 한반도 평화를 구축하는 것이라 할 수 있다. 이에 윤석열 정부는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 추구하여 「비핵·평화·번영의 한반도」를 구현해 나가는 것을 목표로 하는 통일·대북정책을 추진하고 있다. 특히 윤석열 대통령은 2024년 3월 3.1절 경축사에서 “3.1운동은 모두가 자유와 풍요를 누리는 통일로 비로소 완결”되며 “북한 정권의 폭정과 인권유린”에 대응해 “자유와 인권이라는 보편의 가치를 확장하는 것이 바로 통일”이라고 강조함으로써 ‘자유와 인권’ 등 인류 보편적 가치를 한반도 전역으로 확대하는 통일의 지향점을 명확히 하였다. 또한 ‘자유로운 통일 대한민국’ 실현을 ‘역사적·헌법적 책무’로 규정하면서, 북한의 ‘적대적 두 국가론’과 같은 반통일적 행태에 맞서 ‘자유롭고 평화로운 통일 한반도’ 비전을 재천명하였다. 그리고 대한민국 주도의 자유민주통일 의지를 공표하면서 통일을 향한 국민 의지 결집과 연대를 바탕으로 한 국제협력과 통일의 국제적 기여를 역설하였다. 한편, 윤석열 대통령은 북한 주민에 대한 지원과 북한인권 개선 노력을 지속할 것을 언급하면서 북한 주민을 책임지고 포용하겠다는 입장을 분명히 하고, 북한이탈주민의 성공적 정착을 위한 관심과 배려를 강조하였다.

## 1) 정책비전

윤석열 정부의 통일·대북정책의 비전은 자유민주적 기본질서에

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.

[표 3-2] 윤석열 정부의 통일·대북정책 체계도

<b>비전</b>	<b>자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일</b> - 비핵·평화·번영의 한반도 -
<b>추진 원칙</b>	① 일체의 무력도발 불용 ② 호혜적 남북관계 발전 ③ 자유민주적 통일기반 구축
<b>중점 추진과제</b>	① 북한 비핵화 추진과 한반도 평화정착 ② 원칙 있는 남북관계 정상화 추진 ③ 북한인권 및 남북 간 인도적 문제 해결 ④ 북한 정보분석 강화 ⑤ 국민·국제사회와 함께하는 통일준비

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

## 2) 추진원칙

윤석열 정부의 「비핵·평화·번영의 한반도」를 구현하기 위한 세 가지 추진 원칙은 다음과 같다.

### (1) 일체의 무력도발 불용

힘에 의한 현상변경을 원하지 않고 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 대응 조치를 취하고자 한다.

### (2) 호혜적 남북관계 발전

남북 간 갈등사안을 대화를 통해 해결하면서, 상호주의에 기반한 호혜적 남북관계를 정착시켜 나가고자 한다. 우리의 원칙을 견지하면서도 남북 상호 관심사 및 차이도 고려하는 실용적 접근으로 새로운 남북관계 질서를 확립하고자 한다.

### (3) 자유민주적 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) 북한 비핵화 추진과 한반도 평화정착

첫 번째 중점 추진과제는 북한 비핵화 추진과 한반도 평화정착이다. 이를 위해 윤석열 정부는 북핵 문제의 당사자로서 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 비핵화 로드맵이 마련되면 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 사업을 추진하며, 정치·군사적 차원에서는 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 실질적 평화를 구축하기 위한 조치를 추진할 것이다.

#### (2) 원칙 있는 남북관계 정상화 추진

두 번째 중점 추진과제는 원칙 있는 남북관계 정상화를 추진해 나가는 것이다. 정부는 일관된 원칙하에 의연하게 남북관계를 추진해 나가고자 한다. 남북관계 추진 과정에서 실용적으로 접근하되, 북한

의 잘못된 행태에 대해서는 분명히 지적하고, 되풀이 되지 않도록 당당히 요구할 것이다.

남북 대화가 재개되면 북한 비핵화에서부터 이산가족·국군포로·납북자·억류자 등 남북이 상호 원하는 의제를 균형있게 협의해 나가 고자 한다. 또한 법과 원칙에 따른 교류협력 추진 질서를 확립하고 자 한다. 「남북교류협력법」 등 관계법령과 제도를 정비하고, 관계법 령 준수를 위한 사전·사후 관리체계를 확립할 것이다.

### (3) 북한인권 및 남북 간 인도적 문제 해결

세 번째 중점 추진과제는 북한인권과 남북 간 인도적 문제를 해 결하는 것이다. 정부는 북한인권의 실질적 개선을 위해 노력하고 자 한다. 이를 위해 정부는 「북한인권재단」 출범을 준비하면서 재 단이 정식 출범하기 전까지 자문 역할을 수행할 「북한인권증진위원 회」를 2023년 3월 6일 발족했다. 그리고 2023년 3월 「북한인권보 고서」를 최초로 공개 발간하여 북한인권 실태를 국내외에 알렸으며, 2023년 4월 제52차 유엔 인권이사회, 2023년 12월 제78차 유엔 총회에서 북한인권결의 공동제안국에 동참하는 등 국제사회에서도 북한인권 개선 활동과 협력을 강화하여 국제규범에 따른 보편적 가 치를 실현해 나가고 있다.

이산가족 등 분단으로 초래된 인도적 문제도 적극적으로 해결하 기 위한 노력을 기울일 것이다. 이산가족의 고령화 추세를 감안하 면, 이산가족 문제는 조속히 해결방안을 마련해야 하는 절박한 문제 이므로 전원 생사확인 과 상봉 정례화 등 근본적인 해결을 추진하고

영상편지 제작, 유전자 검사 등 미래 교류에도 대비해 나갈 것이다. 대내적으로는 이산가족 문제의 중요성 인식 제고를 위해 추석 이틀 전인 음력 8월 13일을 국가기념일인 ‘이산가족의 날’로 지정하였으며, 2023년 9월 27일 제1회 ‘이산가족의 날’ 기념식을 실시하였다.

또한, 국군포로·납북자·억류자 문제 해결 노력을 강화하고 있다. 통일부 장관 직속으로 납북자대책팀을 설치하여 지속적·체계적 대응을 추진하고자 한다. 납북자·억류자 가족과 단체를 지원하고, 귀환 국군포로 예우와 정착지원 등 피해자 지원과 기념사업을 추진할 것이다. 그리고 국제사회와의 협력을 강화하여 북한이 문제 해결에 나서도록 압박해 나갈 것이다. 유사 입장국과의 고위급회담 공동성명, 주요 국제회의를 계기로 결과 문서 등에 국군포로·납북자·억류자 관련 문안을 반영하도록 할 것이다.

‘먼저 온 통일’인 북한이탈주민을 밀착 지원하고 사회 적응 안전망을 강화해 나가자 한다. 북한이탈주민이 우리 사회의 당당한 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 나가고 있다. 특히 2022년 11월부터 위기에 처한 고위험군 북한이탈주민 7천여 명을 상시 모니터링하고 있으며, 이들의 효율적 지원 연계를 위한 통합 전산시스템인 ‘북한이탈주민 통합지원시스템’을 2024년 1월부터 운영하고 있다. 또한 윤석열 정부는 2024년부터 7월 14일을 ‘북한이탈주민의 날’로 제정하여 북한이탈주민에 대한 체계적 지원을 넘어 통일준비 차원에서의 사회적 통합을 제고

하는 정책을 강화하고 있다.

마지막으로, 북한 주민의 인도적 상황 개선을 위한 협력을 꾸준히 추진할 것이며, 이를 위해 인도적 협력은 정치·군사적 고려 없이 일관되게 추진되어야 한다는 입장이다. 취약계층 우선으로 투명성 확보 원칙이 보장될 수 있도록 제도와 추진체계를 정비하고, 주요 국제기구와의 협력을 강화할 것이다.

#### **(4) 북한 정보분석 강화**

네 번째 중점 추진과제는 북한정보에 대한 수집 및 관리, 분석 역량을 강화하는 것이다. 시시각각 변화하는 한반도 정세를 판단하고 통일·대북정책을 추진하기 위해서는 북한에 관한 정보와 자료를 체계적으로 관리하고 분석하는 것이 무엇보다 중요하다.

이를 위해 윤석열 정부는 북한정보 수집·관리·분석 강화에 역점을 둔 시스템 개선을 추진하였으며, 2023년 12월 정보기술을 기반으로 하는 <북한정보 AI·빅데이터 분석시스템> 구축 사업을 완료하였다. AI·빅데이터 분석시스템은 국내외 북한 관련 자료를 실시간으로 수집하고, 단순·반복적인 1차 자료 생산을 자동화하여 분석 업무를 지원하고 있다.

또한, 국민이 쉽고 편리하게 북한정보를 이용할 수 있도록 「북한정보포털」(<https://nkinfo.unikorea.go.kr>)을 지속적으로 개선하고 있으며, 북한정보와 관련된 다양한 콘텐츠를 제공하여 북한 연구 활성화 및 올바른 이해 증진에 기여하고 있다. 아울러, 북한이탈주민 6천여 명을 대상으로 실시한 설문결과를 집대성한 『북한 경제·사

회 실태 인식보고서』가 2024년 2월 발간되었다. 동 보고서는 북한의 경제·사회·문화 전반을 폭넓게 조망한 심층정보 자료로, 북한의 전반적인 제도 운영 실태뿐 아니라 주민의 생활상과 사회 변화상 등을 생생하게 전달하고 있다.

앞으로도 정부는 객관적이고 적실성 있는 북한정보 분석을 통해 북한정세 판단 및 통일·대북정책 추진에 기여하는 한편, 북한 실상에 대한 이해 증진과 국민의 알권리 충족을 위해 노력할 것이다.

### (5) 국민·국제사회와 함께하는 통일준비

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

다양한 국민들의 참여를 통한 통일 공감대를 형성해 나가기 위해 2030 청년세대를 포함한 각계각층의 국민들이 통일·대북 정책에 참여하고 소통할 수 있는 행사들을 실시할 계획이다. 또한 미래세대의 통일인식 개선을 위해 뉴미디어, 증강현실<sup>AR</sup> 기술 등을 활용한 다양한 콘텐츠를 통해 청소년 대상 통일교육을 강화해 나갈 것이다.

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

정부는 「민족공동체 통일방안」을 공식 통일방안으로 계승해 왔으

나, 이에 대한 수정과 보완의 필요성도 꾸준히 제기되어 왔다. 특히 북한이 2023년 12월 남북을 ‘적대적 두 국가’로 언급하면서 핵무력에 의한 남한 ‘전 영토 평정’을 위협하고 있는 상황에서 변화된 안보 환경을 반영하고 국민과 국제사회에 다가가는 새로운 통일정책에 대한 시대적 요구는 커지고 있다. 이제 북한 문제는 인류 보편적 가치의 확산이라는 측면에서 국제사회가 함께 책임 있게 풀어나가야 할 사안이 되었다. 윤석열 대통령도 2024년 3.1절 기념사에서 대한민국 주도의 자유민주통일 의지를 공표하면서 통일을 향한 국민의 지 결집과 연대를 바탕으로 한 국제협력을 강조한 바 있다. 이에 정부는 자유와 인권이라는 인류 보편적 가치가 반영되고, 국제사회가 공감하며, 북한 주민에게 희망을 주는 새로운 통일담론을 모색해 나가기 위해 국민의 다양한 목소리를 폭넓게 수렴해 나갈 예정이다.

또한 통일준비의 법적·제도적 기반을 마련함으로써 통일기반을 보다 내실있게 조성하여, 안정적이고 체계적으로 통일을 준비해 나갈 것이다.

#### 4) 「담대한 구상」의 추진

윤석열 대통령은 2022년 8월 광복절 경축사를 통해 지난 30여 년 동안 지속된 북핵 문제를 근원적으로 해결해 나가기 위한 방안으로 「담대한 구상」을 제안하였다. 「담대한 구상」은 북한의 비핵화 조치와 우리의 경제·정치·군사적 조치의 동시적·단계적 이행을 통해 비핵·평화·번영의 한반도를 구현하기 위한 포괄적 실천방안이다. 정부

는 북한이 비핵화 협상의 장으로 나오도록 하는 전략적 환경을 조성하는 데 주력하고 있다. 이를 위해 강력한 한미동맹을 중심으로 북한의 핵위협을 억제하고 Deterrence, 제재 등을 통해 핵개발을 단념시키며 Dissuasion, 외교와 대화를 통해 Diplomacy&Dialogue 비핵화를 추진하는 '3D'의 종합적 접근 방식을 능동적으로 추진하고자 한다.



윤석열 대통령은 2023년 8월 15일 경축사를 통해 「담대한 구상」을 흔들림 없이 추진할 것임을 재확인했다. 「담대한 구상」은 북한이 일단 진정성을 가지고 비핵화 협상에 복귀한다면, 북한의 민생 개선을 위한 과감한 초기조치를 시행하는 가운데 비핵화 정의와 목표 End State, 단계별 비핵화 조치와 분야별 상응조치의 로드맵을 담은 포괄적 합의를 도출하고 이를 단계적으로 이행하고자 한다. 북한이 '실질적 비핵화'에서 '완전한 비핵화'로 신속하게 나아갈 수 있도록 북한의 비핵화 진전에 맞춰 경제·정치·군사적 조치를 동시적·단계적으로 이행해 나간다는 내용을 담고 있다.

정부는 북한의 핵고도화 위협에 대해서는 압도적 힘으로 평화를 구축하면서, 북한이 핵·미사일 개발과 인권 탄압을 중단하고, 비핵

화와 민생 개선의 길로 나올 수 있도록 국제협력을 한층 강화해 나갈 것이다.

특히 북한의 불법적인 사이버 활동, 해외 노동자 파견, 유류 밀반입 및 해상환적 등 불법 해상활동 등을 통한 핵·미사일 개발 자금 조달 차단을 위해 국내외 협력을 강화할 것이다. 또한, 북한 핵문제 당사국으로서 국제사회의 단합된 대북 대응을 주도하고, 강력하고 실효적인 대북제재 체제와 철저한 안보리 결의 이행을 유지하고자 한다.

## 제 2 절

# 남북한 통일방안

남북한은 모두 통일을 중요한 전략 목표로 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 추구하면서 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 ‘남북연방제’를 제안한 데 이어 ‘고려연방제’를 거쳐 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 공식 통일방안으로 제시해왔다. 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, 외교 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖고 점진적으로 통일을 추구해 나가자는 ‘느슨한 연방제’, ‘낮은 단계의 연방제’ 등을 주장하였다.

그러나 최근 북한은 2023년 12월 당 전원회의를 통해 남북관계를 ‘적대국·교전국 관계’로 규정하고, 2024년 1월 최고인민회의에서 김정은은 ‘무력·적화통일’ 기초의 헌법 반영과 ‘통일, 화해, 동족’ 개념 제거를 지시하였다.

---

## 1 남한의 통일방안

---

### 1) 「민족공동체 통일방안」

우리 정부는 남북한 화해와 교류협력의 확대를 통한 민족공동체의 건설과 그에 기초한 점진적이고 단계적인 통일을 지향하는 접근방법을

취해 왔다. 분단 이후 남북관계의 경험은 한반도의 평화정착을 위한 남북관계의 핵심이 상호 신뢰 구축에 있다는 것을 인식하게 하였다.

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.

자유민주주의는 구성원 각자의 권리·자유 보장, 사회적 배제의 배격, 남북한의 다양성 존중 등을 주요 내용으로 하며, 통일의 과정과 절차에서 뿐만 아니라 통일국가에서도 일관되게 추구해야 할 가치이다.

통일은 분단된 민족이 다시금 하나의 민족공동체로 거듭나게 하는 과정으로, 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, 궁극적

으로는 정치적 통합을 통해 정치공동체를 달성함으로써 1민족 1국가  
의 통일국가를 완성한다는 것이다.

## (2) 통일의 원칙

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

‘자주’의 원칙은 남북당사자 간의 상호 협의 등을 통해 우리 민족  
이 주도적으로 통일을 이뤄야 한다는 것을 의미한다. 그러나 국제사  
회와의 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 바탕  
으로 이뤄지는 민주적 통합 방식으로 이뤄져야 한다는 원칙이다. 이는  
통일에 이르는 과정과 절차가 ‘민주’ 원칙에 입각해야 함은 물론 통일  
한국은 민족구성원 모두가 주인이 되는 자유민주국가여야 함을 의미  
한다.

## (3) 통일의 과정

「민족공동체 통일방안」은 통일을 점진적이고 단계적으로 이뤄 나  
가야 한다는 기초하에 ‘화해협력 단계’와 ‘남북연합 단계’를 거쳐 궁  
극적으로 ‘1민족 1국가’의 통일국가를 완성해 나간다는 3단계로 통

일의 과정을 설정하고 있다.

‘화해협력 단계’는 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.

‘남북연합 단계’는 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 수립하는 단계이다.

[표 3-3] 『민족공동체 통일방안』



「민족공동체 통일방안」은 남북이 우선 화해협력을 통해 상호 신뢰를 쌓고 민족공동체를 건설해 나가면서 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다. 반세기 이상의 분단 상황에서 형성된 상호 불신과 차이를 해소하고 이해하기 위해 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 통일국가를 건설하려는 것이다.

## 2) 새로운 통일담론의 모색

우리 정부는 「민족공동체 통일방안」을 공식 통일방안으로 계승해 왔으나, 이에 대한 수정과 보완의 필요성도 꾸준히 제기되어 왔다.

소련을 비롯한 공산권 붕괴가 이루어지던 당시와 30년이 지난 지금의 동북아 및 국제 정세가 상당히 달라졌을 뿐만 아니라, 남북한의 국력과 위상의 격차는 더욱 커지고 있다. 북한은 핵·미사일 개발을 고도화하고 전체주의 억압 통치를 지속하는 등 유례없는 반역사적, 반민족적 행태를 보여 주고 있으며, 나아가 2023년 12월 당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의와 2024년 1월 15일 최고인민회의 시정연설을 통해 남북관계를 ‘동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가관계’, ‘전쟁 중에 있는 두 교전국 관계’라고 규정하면서 통일과 동족의 개념을 지워 나가고 있다. 또한 북한 문제는 한반도 차원을 넘어 인류 보편적 가치의 확산이라는 측면에서 국제사회가 함께 책임 있게 풀어나가야 할 사안이 되었다. 이제 이러한 변화된 안보 환경을 반영하고 통일국가의 정체성을 분명히 하며, 국제사회와 함께 이루어가는 새로운 통일구상에 대한 시대적 요구가 증대되고 있다.

이러한 상황에서 2024년 3월 1일 윤석열 대통령은 3.1절 기념사를 통해 “3.1운동은 모두가 자유와 풍요를 누리는 통일로 비로소 완결되는 것”이며 “자유와 인권이라는 보편의 가치를 확장하는 것이 바로 통일”임을 밝히고, “우리의 통일 노력이 북한 주민들에게 희망이 되고 등불이 되어야 한다”고 하며 우리 주도의 통일의지를 천명하였다. 또한 통일은 남북관계 차원만이 아닌 국제적 문제로서 “국제사회가 책임 있는 자세로 함께 힘을 모아야” 함을 밝히고, “자유로운 통일 대한민국은, 동북아시아는 물론 인도태평양 지역과 전 세계의 평화와 번영에 기여할 것”임을 역설하였다.(부록 10) 아울러 3월

7일 통일부 장관 업무 보고시에는 우리가 추구하는 통일은 인류 보편적 가치인 자유에 근거하고 있으며, 북한 주민 한 명 한 명의 자유를 확대하는 통일이 되어야 한다고 강조하였다.

이에 따라 정부는 변화된 상황에 맞는 새로운 통일담론을 국민적 공감대하에서 모색해 나가고 있다. 통일의 주체는 우리 국민이며, 우리 국민들의 의지가 결집될 때 이루어질 수 있는 만큼, 정부는 국민이 주인인 통일 한반도의 미래를 설계하는 과정에서 자유와 인권이라는 인류 보편 가치가 반영되고, 국제사회가 공감하며, 북한 주민에게 희망을 주는 새로운 통일담론을 모색해 나가기 위해 국민의 다양한 목소리를 폭넓게 경청해 나갈 것이다.

---

## 2 북한의 통일방안

---

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 과

도적 조치로서의 연방제가 아닌 완성된 통일국가 형태로서의 연방제를 주장했다.

1990년대부터 북한의 연방제는 약간의 전술적 변화를 보였다. 북한은 1980년대 말 소련 붕괴와 동유럽 사회주의권 민주화로 인한 외교적 고립과 경제난 등으로 체제 유지에 불안을 느끼게 되자 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, 2정부’ 원칙에 기초하되 남북한 정부가 현재의 기능과 권한을 그대로 하는 것이라고 설명했다. 북한은 2021년 1월 제8차 당대회에서 당규약을 개정하면서 통일과업 관련 내용을 수정하였는데, 당규약 서문에는 “조선노동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 ‘부강하고 문명한 사회주의 사회를 건설’하며 전국적 범위에서 ‘사회의 자주적이며 민주주의적인 발전을 실현’하는 데 있으며, 최종목적은 ‘인민의 이상이 완전히 실현된 공산주의 사회를 건설’하는데 있다”고 명시하고 있다.<sup>3</sup>

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

북한은 2023년 12월 31일 제8기 제9차 당전원회의에서 ‘남북 관계 = 교전국 관계’로 규정하며 핵무력 기반 무력적화 통일의 야욕을 공개적으로 드러냈다. 당전원회의 결과 보도를 통해 북한 당국은 “남북관계는 동족관계·동질관계가 아닌 교전국 관계로 완전히 고착화”됐고 “유사시 핵무력을 포함한 모든 물리적 수단과 역량을 동원해 남조선 전 영토를 평정하기 위한 대사변을 준비해야 한다”며 핵 선제 공격을 통한 무력통일 방침을 노골화하고 있다. 더 나아가 “흡수·체제 통일이 국책인 대한민국과 그 언제도 통일이 성사될 수 없다”며 우리 정부의 평화통일을 위한 노력을 거부하고 있다. 김정은은 2024년 1월 15일 최고인민회의 제14기 제10차 회의에서 ‘조국통일3대헌장기념탑을 철거하고 민족역사에서 ‘통일’, ‘화해’, ‘동족’이란 개념 자체를 완전히 제거해 버려야 한다고 했으며, 2월 8일 인민군 창설 76주년 연설에서는 남한을 “가장 위해로운 제1의 적대국가, 불변의 주적으로 규정”하였다.

## 1) 북한의 대남전략

그동안 북한은 ‘하나의 조선’이라는 통일관에 기초해 통일문제를 ‘해방과 혁명’의 논리에서 접근하여 왔다. 그들의 논리에 따르면 북한은 ‘전 조선혁명’을 위한 혁명기지이고, 남한은 미 제국주의자들의 강점하에 있는 미해방지구이다. 따라서 북한에 있어서 조국통일은 남조선 혁명을 전제로 하는 통일이며, ‘조선민주주의인민공화국’ 기치 하의 통일을 의미한다.

한반도 공산화 통일을 위한 북한의 대남전략은 일관되게 지속되고 있으나, 그 구체적인 양상은 대내외 정세변화에 따라 ‘민주기지론’과 ‘남조선 혁명론’, 그리고 ‘핵무력 기반 통일론’에 이르기까지 다양한 변화를 보여 왔다.

### (1) 민주기지론

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

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

### (2) 남조선 혁명론

#### ① 남조선 혁명론의 변화 과정

북한은 1950년대에 ‘남조선 혁명론’의 최초 형태인 ‘반제반봉건 민주주의혁명론’을 제시하고 1956년 4월 3차 당대회에서 이를 공식화하였다. 마르크스·레닌주의 혁명론을 계승한 노동당의 지도 아래 반미구국 통일전선을 형성하여 미군을 철수시키고 남한정부를 타도한 다음 남북 자유총선거에 의해 통일(적화통일)하는 ‘단계적 혁명론’을 발표하였다.

이어서 북한은 1970년대 초 남한의 혁명세력이 주체가 돼 남조선

혁명을 수행해야 한다는 ‘민족해방 인민민주주의 혁명’ 전략을 공식 채택했다. 이는 남과 북에 서로 다른 체제가 공고화되면서 무력을 앞세운 공산화 통일이 점차 어려워질 것이라는 인식하에, 우선 남한에서 미군 철수·정권 타도 혁명을 수행한 이후 사회주의 혁명을 진행시킨다는 ‘단계적 혁명론’이다.

‘민족해방 민주주의혁명론’은 1990년대 초 김정일 지시 하에 한국사회의 시장 자본주의 발전상을 반영하여 수정한 것으로 한국사회의 성격을 ‘식민지 반(半)봉건사회’에서 ‘식민지 반(半)자본주의사회’로 새롭게 규정하고 기존의 ‘노동·농민’ 중심의 혁명주력군 범주에 ‘청년학생’을 추가하였다. 이는 1991년 소위 ‘5.24문헌’과 「주체의 한국사회 변혁운동론」(1990년대 후반)을 거쳐 2010년 9월 당대표자 회의에서 당규약에 반영되었다.

또한 북한은 남조선 혁명을 완성하는 실천 요소로서 북한 체제의 혁명역량, 남조선 혁명역량, 그리고 국제적 혁명역량의 강화 등 ‘3대 혁명역량 강화’를 내세웠다. 즉 ‘3대 혁명역량 강화’ 노선은 남조선 혁명 수행을 위한 전초적 혁명기지로서의 북한의 능력과 역할을 우선적으로 강화시킨다는 것이다. 이를 위한 수단으로 주체사상에 의한 북한 주민들의 정치사상적 무장 강화, 자립적 민족경제 건설을 통한 경제역량 강화, 혁명의 승리를 보장하는 수단으로서의 군사역량 강화 등을 강조하고 있다. 나아가 이러한 북한 정권의 대남 혁명론을 지지하는 우호 세력을 국제사회에서 최대한 확보하는 국제적 혁명 역량을 강화한다는 것이다. 이하에서 기술하는 민족공조론은 남한 내에서의 혁명 역량을 강화함으로써 ‘3대 혁명 역량’을 완성하

여 한반도 적화통일을 위한 정치적 환경을 숙성시키겠다는 뜻이 내포되어 있다.

## ② 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 북한 정권의 체제유지가 최우선 관건으로 되면서 북한의 핵심 대남전략으로 자리 잡았다. 북한의 ‘민족공조론’은 우리 사회 내 남남갈등을 조장하는 동시에 우리의 대북 지원이 민족의 상부상조 전통에 의한 것이라는 내부 선전논리로 활용되어 왔다.

최근에는 북한 정권이 남한 정보와 발전상의 북한 내 유입 등 ‘부작용’에 대한 두려움으로 인해 ‘민족공조론’을 폐기하는 등 대내외 환경 변화에 따라 공식적인 대남 전략에 수정을 가하고 있으나, 우리 사회 내 친북세력과 결탁하여 반미 자주화와 친북 연공화(聯公化)를 도모하고 한반도의 공산화 통일을 달성한다는 목표에 있어서는 한치의 변화도 없다고 할 수 있다.

## (3) 핵무력 기반 통일론

북한은 2021년 1월 당규약을 개정, ‘민족해방 민주주의 혁명론’에 더해 “강력한 국방력으로 근원적 군사적 위협들을 제거하여 조선

반도의 안정과 평화적 환경을 수호”한다는 내용을 신설하였다. 또한 2022년 9월 제정한 「핵무력정책법」과 2023년 9월 개정 헌법에 ‘핵무력을 통한 영토완정’을 규정함으로써 ‘핵무력 기반 통일론’도 법제화하였다.

북한은 2016년 5월 제7차 당대회에서 ‘평화적 방식’(남조선 혁명)과 ‘비평화적 방식’(전쟁)의 두 트랙 통일방안을 제시한 바 있는데, 2023년 말 당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의시 김정은의 위협 발언은 ‘핵무력 기반 통일론’(영토 완전정복론)을 재차 강조한 것으로, 향후 당규약에 반영시켜 확정할 가능성이 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 발전했고, 이 시기 북한은 과도적 조치로서 ‘남북연방제’를 제기했다. 이후 남조선 혁명론과 ‘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.

광복 이후 6·25전쟁까지 북한의 통일방안은 ‘민주기지론’에 입각한 무력통일 방안이었다. 김일성은 1945년 12월 “북조선을 통일된

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

1960년대에 들어와 북한은 ‘민주기지론’을 견지하면서 평화통일 제안과 ‘남조선 혁명’이라는 이중전략을 구사했다. 남조선 혁명의 실천수단으로 제기된 것이 ‘남북연방제’라 할 수 있다. 북한의 연방 제안은 김일성의 1960년 8월 ‘8.15 광복 15주년 기념연설’에서 처음으로 제기되었는데, 당시 북한의 제의는 표면상으로는 연방제를 나타냈으나 실제로는 국가연합에 가까운 것이었다.

1973년 북한은 ‘남북연방제’에 이어 ‘조국통일 5대 강령’을 내놓았다. 이 강령의 요지는 ① 남북 간의 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태 완화, ② 남북 간의 다방면적인 합작과 교류의 실현, ③ 남북의 각계각층 인민들과 각 정당 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, ④ 고려연방공화국을 국호로 하는 남북연방제(고려연방제)의 실시, ⑤ 고려연방공화국이라는 단일 국호에 의한 유엔 가입 등이었다.

1980년 북한은 ‘고려민주연방공화국 창립방안(고려민주연방제)’을 제시했다. 1980년 10월 10일 노동당 제6차 당대회에서 북한은 김일성의 사업총화 보고를 통해 기존의 통일방안과 제안들을 재정리한 ‘고려민주연방제’를 제시하고, 연방제의 구성 원칙으로 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 지도하

는 것 등을 제안했다.

북한의 ‘고려민주연방제’는 ‘남조선 혁명론’ 발상에 기초하고 있다는 점에서 문제점을 지니고 있다. 남북의 사상과 제도를 그대로 유지한 상태에서 연방제를 하자고 했으나 두 제도에 의한 연방제는 현실적으로 불가능하며, 국호·국가형태·대외정책 노선 등을 일방적으로 결정하고 있을 뿐 아니라 연방헌법 등 연방의 형성에 따르는 구체적 절차에 대한 설명이 전혀 제시되지 않고 있는 점이 문제다.

1990년대에 들어오면서 북한의 연방제는 약간의 전술적 변화를 보였다. 북한은 소련의 해체와 동유럽 사회주의권의 붕괴로 외교적 고립과 경제난에 처하자, 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 ‘고려민주연방 공화국 창립방안’보다 수세적·방어적 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다.

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·외교를 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 상당 기간 동안 북한의 대남전략과 통일전선전략의 기초는 지속되어 왔다. 2014년 국방위원회 명의의 ‘특별

**[표 3-4] 남북한 통일방안의 변천 과정**

구분	남한	북한
1948년~1960년	이승만 정부 유엔 감시하 남북한 자유총선거에 의한 통일론	민주기지론(민족해방론)에 의한 무력·적화통일론
1960년대	장면 정부 유엔 감시하 남북자유총선거론	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)
1994년~2000년대	김영삼 정부 김대중 정부 노무현 정부	김정일 정권 낮은 단계의 연방제(2000)
	이명박 정부 박근혜 정부 문재인 정부	
2010년대	민족공동체 통일방안(1994)	김정은 정권 연방연합제(2014)
2020년대	윤석열 정부	

제안'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.

2021년 1월 개정된 당규약 서문에는 기존 당규약의 '전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행'한다는 내용을 삭제하고, 당의 당면목적을 전국적 범위에서 '사회의 자주적이며 민주주의적인 발전을 실현'하는 것이라고 수정하였다. 그러나 이는 기존의 대남 통일전선전술을 그대로 유지한 채, 표현만 조정한 것일 뿐이다. 북한 당국은 2023년 12월 9차 당 전원회의에서 '남북관계 = 적대관계', '핵무력 동원 남조선 전 영토 평정'을 표명하는 등 무력을 통한 적화통일 야욕을 공개적으로 드러내고 있다.

북한은 2024년 1월 10일부터 '조선의 오늘', '우리민족끼리', '조선의 메아리' 등 대남 선전매체들의 웹사이트에서 통일 관련 부분들이 삭제되거나 접속불가 상태로 나타나는 등 개편을 추진하였다. 또한 2024년 1월 12일 대남정책 전환 방침을 관철하기 위한 모임에서 6·15공동선언실천 북측위원회, 조국통일범민족연합 북측본부, 민족화해협의회, 단군민족통일협의회 등 남북 간 교류를 위해 만들어진 단체들을 정리하기로 했다고 밝히는 등 후속조치를 이어나가고 있다.

그리고 김정은은 2024년 1월 15일 제14기 제10차 최고인민회의 시정연설에서 대남기구인 조국평화통일위원회와 민족경제협력국, 금강산국제관광국을 폐지하고, 조국통일3대헌장기념탑을 철거하라

고 지시하였다. 또한 대한민국을 “제1의 적대국”, “불변의 주적”으로 명기하고 ‘북반부’, ‘자주, 평화통일, 민족대단결’이라는 표현을 삭제하는 헌법 개정을 지시했다. 이에 대해 우리 정부는 민족 개념을 부정하고 대한민국을 교전 상대국이자 주적으로 규정한 북한의 행위 자체가 반민족적이고 반역사적이라는 점을 분명히 밝혔다.

**[표 3-5]** 민족공동체 통일방안(남한)과 고려민주연방공화국 창립방안(북한) 비교

구분	민족공동체 통일방안	고려민주연방공화국 창립방안
통일철학	자유민주주의	주체사상
통일원칙	자주, 평화, 민주	자주, 평화, 민족대단결 (남조선 혁명, 연공합작, 통일 후 교류협력)
통일주체	민족 구성원 모두	프롤레타리아 계급
전제조건	-	국가보안법 폐지, 공산주의 활동 합법화, 주한미군 철수
통일과정	화해협력 → 남북연합 → 통일국가 완성 (3단계)	즉각적인 1연방 구성 2자치정부 ※ 연방국가의 점진적 완성(1990년대)
과도통일 체제	남북연합 - 정상회담에서 「남북연합헌장」을 채택, 남북연합 기구 구성·운영 ※ 남북합의로 통일헌법 초안 작성 → 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	-



# IV

## 한반도 분단과 남북관계의 전개

제1절 분단과 대한민국 정부 수립

제2절 남북관계의 흐름

제3절 북한이탈주민 정착지원

제4절 인도적 문제 해결

제5절 북한인권

## 제 1 절

# 분단과 대한민국 정부 수립

### 1 남북한 분단

#### 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 미·소 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

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 함께 일제의 식민지 지배가 간접적인 원인이 되어 이루어졌다고 볼 수 있다.

[표 4-1] 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(전보로 참여)
논의 내용	대일본전쟁 협력과 패전 일본 영토의 처리에 대한 연합국의 기본방침이 담긴 '카이로 선언' 발표 "현재 한국민이 노예상태 아래 놓여 있음을 유익해 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

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 지원하여 1946년 2월 '북조선 임시인민위원회'라는 정권 기관을 세운 이후 토지개혁과 산업국유화 등 소련이 입안한 조치들을 실시해 나갔다. 그 결과 남북한에는 각각 미국과 소련에 우호적인 정권이 수립되어 남북이 분단되게 되었다.

## 2) 분단의 과정

냉전은 제2차 세계대전 이후 국제체제를 자신에게 유리한 방향으로 재구성하려는 소련과 미국의 경쟁을 의미하였다. 냉전Cold 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 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 사회주의 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 한반

도에 하나의 정부가 수립되지 못하고, 갈등 속에서 남북한에 각기 상이한 정부가 수립된 것이다. 당시 소련은 남북 총선거를 통해 통일정부를 수립하기로 한 유엔 총회 결의를 거부하였다. 이에 따라 남쪽에서만 총선거가 실시되어 1948년 8월 15일 유엔이 인정한 한반도 내 유일한 합법정부가 수립되었다. 대한민국이 한반도의 서울에서 공식적으로 출범된 이후, 북쪽 평양에서는 유엔 결의를 무시하고 1948년 9월 9일 ‘조선민주주의인민공화국’을 수립하여 비로소 한반도는 공식적으로 분단되었다. 대한민국은 상해 임시정부를 계승한다고 천명했을 뿐만 아니라, 국호(대한민국), 국기(태극기), 국가(애국가), 수도(서울) 등 국가상징도 모두 계승하였다. 북한도 분단 초기에는 대한민국의 국가상징을 사용했으나 국가(북한 애국가, 47년), 국기(인공기, 48년), 국호(조선민주주의인민공화국, 48년), 수도(평양, 72년) 등을 점진적으로 변경하여 한반도의 정통성을 계승한 대한민국에서 분리되어 나갔다.

이후 한반도 분단을 돌이킬 수 없는 구조로 만든 것이 북한이 치밀하게 준비하여 남침한 6·25전쟁이다. 6·25전쟁이 1953년 7월 27일 종전이 아닌 휴전으로 끝나면서 분단은 더욱 고착화되었고, 이후 6·25전쟁은 남북관계의 모든 분야에 심각한 영향을 주었다.

## 2 대한민국 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.<sup>1</sup> 이후 한반도 문제가 두 차례에 걸친 미·소 공동위원회에서 해결되지 않자, 1947년 9월 미국은 이 문제를 유엔에 상정하였다. 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 소련은 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.<sup>2</sup> 이에 따라 대한민국은 유엔 총회의

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

2 유엔 총회 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."

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 ‘조선민주주의인민공화국’을 1948년 9월 9일에 독자적으로 수립하였다.<sup>3</sup>

대한민국 정부는 분단된 남쪽의 정부가 아니라, 전체 한반도의 정통성을 가진 정부이며, 유엔 결의를 통해 그 합법성을 인정받은 정부이다. 당시 북한은 1948년 9월 8일 제정한 헌법 제103조에서 “조선민주주의인민공화국의 수부(\*수도)는 서울시다”라고 명시하였다. 또한 공식행사에서 남측과 같이 태극기를 게양하였으며, 실제 김일성은 태극기를 배경으로 한 연단에서 연설을 하였다. 국화도 무궁화로 대한민국의 국가상징을 사용하였다. 북한이 태극기 대신 인공기를 공식 국기로 사용하기 시작한 것은 독자적인 정부를 수립하면서 부터였다. 북한은 1972년 「7.4 남북공동성명」 합의 이후 12월 헌법을 개정하여 수도를 평양으로 변경하였다. 국화도 무궁화에서 목란꽃(함박꽃나무, 일명 산목련)으로 지정하였다.

북한에서도 상해 임시정부의 법통을 이은 대한민국의 국기를 항일 독립운동가들에 이어 북조선인민위원회 설립 이후 사용했던 점, 헌법에 수도를 서울로 명시하던 사실 등은 한반도 내에서 대한민국 정부만이 유일하게 정통성과 합법성을 인정받았다는 것을 입증해준다.

---

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.

[표 4-2] 대한민국 정부·조선민주주의인민공화국 정부 수립 과정

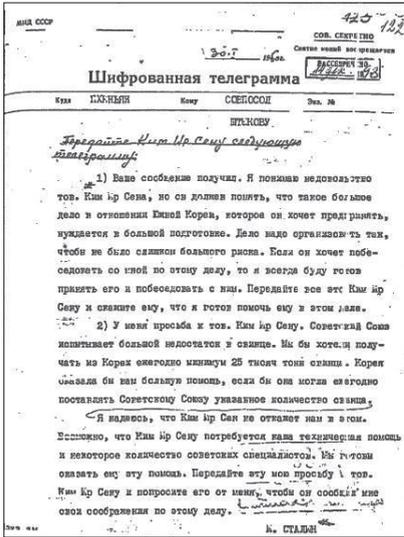
연도	남	북
1945.8.15.	광복	
1945.12.16.~25.	모스크바 3국 외상회의, 한반도 임시정부 수립 및 5년간 신탁통치 결의	
1946.3.20.(제1차)	미·소 공동위원회, 임시정부 수립 문제 논의(결렬)	
1947.5.21.(제2차)		
1947.9.17.	유엔 총회, 한국임시위원단 구성	
1947.11.14.	유엔 총회, 유엔 감시 하에 인구 비례에 의한 남북한 총선거 실시 결의	
1947.12.20.		북조선인민회의, 헌법 초안 확정
1948.1.9.		소련, 유엔 한국임시위원단의 38도선 이북 지역 입북 거부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

## 제 2 절

# 남북관계의 흐름

### 1 갈등과 긴장의 남북관계

북한의 기습적인 남침으로 시작된 6·25전쟁은 남북한 주민들에게 많은 상처와 절망을 안겨주었다. 이후에도 북한은 1960년대의 울진·삼척 무장공비 침투사건, 1970년대의 판문점 도끼만행 사건, 1980년대의 아웅산 및 KAL기 폭파 테러사건, 1990년대 이후의 연평·대청해전, 천안함 피격사건 및 연평도 포격전과 국제사회의 반대 속에 핵·미사일 고도화 등 각종 테러와 도발을 통해 한반도의 긴장을 고조시켜 왔다. 이러한 갈등과 긴장 속에서 대한민국은 1991년 「남북기본합의서」 채택, 2000년·2007년·2018년 남북정상회담 등 북한과 대화를 통한 긴장 완화 노력을 지속하고 있으나 북한은 2023년 12월 당 전원회의에서도 핵무력에 기반한 적화 통일의 야욕을 공개적으로 드러내고 있는 상황이다.



남침을 승인한 소련 문서(1950.1.30.)

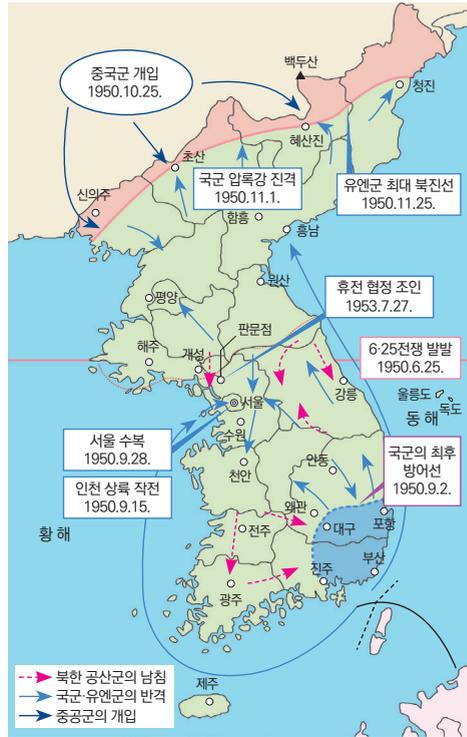
## 1) 6·25전쟁과 정전협정

남북관계에서 가장 근본적인 갈등의 원인이라 판단이란 비극의 시작은 북한의 기습남침으로 시작된 6·25전쟁이다. 김일성은 소련과 중국을 비밀리에 방문해 군사 비밀 협정을 맺으며 대한민국을 공산화하기 위해 치밀한 계획 하에 남침 전쟁을 준비했다.<sup>4</sup> 북한은 소련으로부터 탱크와 야포, 항공기 등 당시의 최신 무기를 도입하였으며, 중국으로부터는 국·공

내전의 전투 경험이 있는 병사 수만 명을 북한군에 편입시키는 등 북한군의 전력을 대대적으로 증강했다. 또한 남북 지도자들 사이의 협상을 주장하거나 평화통일 선언서를 유엔에 보내는 등 ‘위장평화공세’를 펼치면서 전쟁을 일으키기 위한 대내외적 여론을 조성하는데도 주력했다. 한편 1949년 9월 한국 주둔 미군의 철수, 10월 중국의 공산화, 1950년 1월 미국 극동방어선에서 한국과 대만을 제외하는 에치슨 미 국무장관의 성명 등으로 당시 동북아 정세는 김일성의 무력 적화통일 야욕에 유리한 방향으로 전개됐다.

<sup>4</sup> 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 했다.

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



[그림 4-1] 6·25전쟁 경과

하지만 1950년 10월 25일<sup>5</sup> 중국에서 인민지원군이 참전함으로써 전세는 역전되었고, 1951년 1월 4일에 서울은 다시 북한군에게 점령당했다. 1951년 초여름부터 38도선 일대에서 전투가 교착 상태에 빠

5 중국 인민지원군이 압록강을 넘는 날은 1950년 10월 19일이다. 그러나 중국과 북한은 한국군과 첫 전투를 치른 10월 25일을 항미원조기념일(중국), 중국 참전기념일(북한)로 규정했다.

저렇게 됐다. 이러한 교착 상황에서 소련은 유엔을 통하여 휴전을 제의하였고 유엔군이 이에 응함으로써 1951년 7월에 한국군과 유엔군을 대표한 미군과 북한 인민군, 중국 인민지원군 사이에 휴전 회담이 개최되었다. 2년여의 장기간 협상 끝에 1953년 7월 27일에 최종적으로 정전협정이 체결됐다.

정전협정은 1953년 7월 27일 판문점에서 국제연합군 총사령관 클라크<sup>Mark Wayne Clark</sup>, 북한군 최고사령관 김일성, 중국 인민지원군 사령관 펑더화이<sup>彭德懷</sup> 사이에 맺은 한국 군사정전에 관한 협정이다. 정전협정의 정식 명칭은 ‘국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선민주주의인민공화국 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령관을 다른 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·체코슬로바키아·폴란드로 구성된 중립국 감시위원단이 설치되었다.

6·25전쟁으로 인한 국군 전사·부상자는 59만여 명, 유엔군 전사·부상·실종자는 15만여 명이며, 민간인 사망자는 약 130만 명(남한 60만 명, 북한 70만 명), 북한군 사망자는 60만여 명으로 추정된다. 최소 70만명 이상의 이산가족 문제는 전쟁의 후유증이며 아직도 해결되지 못하고 있다. 6·25전쟁이 초래한 물적 손실은 남한은

4,123억 환, 북한은 4,200원으로 당시 대한민국의 국민소득(1953년 3,570억 환)을 감안할 때 엄청난 피해 규모로 전후 복구에 막대한 재원과 시간이 필요했다. 6·25전쟁의 수행과 재건을 위해 미국을 비롯한 16개국이 전투부대를 파병하고 서독 등 6개국이 의료지원단을 파견했으며 38개국은 유엔을 통해 각종 물자를 지원하여 대한민국을 지원한 국가는 당시 전 세계 독립국(93개국) 중 64%에 해당하는 60개국에 달했다. 6·25전쟁은 북한의 한반도 공산화와 이에 동조한 소련과 중국 등을 자유민주주의 진영이 방어한 냉전시기 가장 첨예한 열전으로 냉전의 양극화를 견고화시켰다. 6·25전쟁은 대한민국이 유엔 참전국들과 함께 공산주의 확산을 저지한 ‘세계 자유수호 전쟁’으로 우리 국민들에게 자유민주주의와 국가의 소중함을 일깨워 주는 계기가 됐다.



정전협정 조인(1953.7.27., 판문점)

## 2) 북한의 도발과 우리의 대응

### (1) 1960년대

1960년대에 북한은 남조선 혁명론에 근거하여 대남 전략을 공세적으로 구사했다. 이 전략에 따라 북한은 남한에서의 지하당 건설 시도와 함께 수차례에 걸쳐 국지적인 군사적 도발을 감행했다. 군사 모험주의를 지향했던 북한 지도부의 대남정책이 남조선 혁명 운동을 위한 방편으로 군사적 도발을 일으켰다.

먼저 북한은 1960년대에 무장한 게릴라를 침투시켜 박정희 대통령 등 남한의 요인을 암살하려 했던 이른바 ‘1.21사태’라고 불리는 청와대 기습 미수 사건을 일으켰다. 1968년 1월 21일에 북한군 제 124군부대 소속 무장공비 31명이 휴전선을 넘어 침투하여 대통령 관저인 청와대 습격을 시도한 사건으로 7명의 군경과 민간인이 북한의 무장공비들에 의해 살해당했다. 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 구축했다. 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 억류했다. 또한 같은 해 10월 30일부터 11월 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 했다.

## (2) 1970년대

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

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

사건 발생 후 주한 미군사령부는 전투준비태세 데프콘 3(DEFCON3)를 발령하였으며, 오키나와 등지의 전폭기 대대 및 해병대를 한국에 급파하고 항공모함 레인저호와 미드웨이호를 한국 해역으로 이동시키는 등 강경한 대응태세를 취했다. 한미 양국의 강경한 태세에 북한의 김일성은 8월 21일에 유엔군 사령관에게 사과 통지문을 전달했다.

## (3) 1980년대

1980년대에 들어와 북한은 이전의 게릴라 침투방식과는 달리 잇따른 폭탄테러를 가하면서 남북관계를 극도로 긴장시키고 악화시

켰다. 대표적인 사건이 1983년 ‘미얀마 아웅산 묘소 폭파사건’과 1987년 ‘대한항공KAL 858기 폭파 사건’이다.

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

한편, KAL 858기 폭파 사건은 1987년 11월 29일 남한에서 제 13대 대통령 선거를 불과 10여 일 앞두고 북한 공작원 김현희 등에 의해 발생하였다. 1987년 11월 28일 밤 이라크 바그다드를 출발한 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 서울 올림픽을 방해하기 위해 대한민국 국적기를 폭파하라는 북한 지도부의 명령을 받고 김현희 등이 자행한 것으로 밝혀졌으며, 이에 대해 미국은 1988년 1월 20일 북한을 테러지원국으로 규정했다.

#### (4) 1990년대

1980년대 말과 1990년대 초 냉전의 한 축이었던 사회주의 체제가 붕괴하면서 중국과 베트남 등 잔존 사회주의 국가는 개혁·개방이라는 커다란 흐름의 변화를 수용했다. 하지만 북한은 여전히 탈냉전 시대에도 개혁·개방을 수용하지 않고 독재체제를 계속 유지하기 위해서 도처로부터 제기되는 위기에 대하여 냉전적 방식으로 대응해 나가고 있었다. 이는 한반도가 여전히 탈냉전 시대의 ‘냉전의 고도孤島’라는 아픔과 상처를 유지해 나갈 수밖에 없는 하나의 요인이 되었다.

1991년 9월 남북한이 유엔에 동시 가입하고, 12월 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」을 채택하고 1992년 2월 발효되면서 남북 간 해빙의 분위기가 만들어졌으나 1993년 1차 북핵 위기로 다시 긴장 국면이 조성됐다. 1994년 10월에 미북 간의 제네바 합의에 의해 북한 핵문제 해결 절차가 합의되고, 우리의 기업인 한국전력공사가 주가 되어 함경남도 신포에 경수로 원전 2기를 건설하기 위한 한반도에너지개발기구KEDO 사업이 진행되었다.

하지만, 1996년 4월에 국회의원 총선거를 불과 20여 일 앞두고 북한이 비무장 지대 유지관리 임무의 포기를 선언하고 북한군을 판문점에 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 발견했다. 도주한 북한군을 추적하여 13명을 교전 끝에 사살하였으나 남한 측에서도 군인 11명, 경찰·예비군 2

명, 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

2000년대 이후 북한이 조장한 갈등과 긴장은 이전과는 또 다른 양상으로 이루어졌다. 북한은 서해상에서 북방한계선<sup>NLL</sup>을 침범하고 우리 해군 함정을 공격하여 남북한 해군 사이에 해상전투가 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 포격전을 벌였다. 북한의 북방한계선 무단침범은 정전협정의 정신과 “쌍방이 지금까지 관할한 구역을 인정”하기로 한 「남북기본합의서」(1992)를 정면으로 위반한 행위였다. 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 대패한 북한이 계획적으로 북방한계선을 침범하여 남한 해군을 의도적으로 선제공격한 해전이였다. 이 해전에서 남한 해군 6명이 전사하고 18명이 부상당했으며 북한도 해군 30여 명의

사상자가 발생했다.

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 유발했다.

또한 북한군은 2008년 7월 11일 북한군 초병이 우리 측 금강산 관광객에게 총격을 가해 사망에 이르게 한 금강산 관광객 피격 사건을 자행했으며, 우리 정부는 12일부터 금강산관광을 중단했다. 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.

## (6) 2010년대 이후

북한이 2010년 3월 26일 북한 잠수정이 기습적인 어뢰 공격을 감행해 우리 해군 초계함인 천안함을 침몰시켜 우리 해군 46명이 전사했다. 북한군에 의한 천안함 피격사건은 대한민국을 공격한 명백한 군사적 도발로서 무력위협과 무력행사를 금지하는 유엔 헌장 제2조 제4



북한에 의해 폭침된 후 인양된 천안함(2010.4.15.)

항과 일체 적대행위의 정지를 보장하는 정전협정 제2조 제12항, 그리고 상대방에 대한 무력 사용을 금지하는 「남북기본합의서」 제2장 제9조를 정면으로 위반하는 것이었다. 그러나 6·25전쟁, 미얀마 아웅산 묘소 폭파사건, KAL 858기 폭파사건 등이 자신의 소행이 아니라고 부인해 왔던 북한은 이 사건도 자신의 소행이 아니라고 주장했고 당시 정부는 5월 24일 이명박 대통령의 대국민 담화를 통해 남북 간의 교역과 교류의 전면 중단 및 북한 선박의 우리 영해 항행 금지 등을 내용으로 하는 ‘5.24 조치’를 발표했다.

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 ‘민간

인에 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 북



북한의 연평도 포격으로 파손된 민가(2010.11.23.)

한이 서부 전선 일대에서 DMZ 지뢰도발을 감행하자, 정부는 대북 경고 성명을 발표하고 응징 차원에서 11년 만에 대북 확성기 방송을 재개했다. 북한은 이에 대응해서 8월 20일에 최전방 서부 전선인 경기도 연천지역에 포격 도발을 했으며, 우리군도 대응사격을 실시했다. 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 긴장완화 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 미북 하노이 정상회담 결렬 이후 소강국면이 조성된 가운데 북한은 2020년 6월 대북전단 살포를 구실로 개성 남북공동연락사무소를 폭파했다. 2020년 이후 북한은 핵무기 투발능력 확대를 위한 탄도미사일 시험 강행에 주력하면서도 서해 NLL 인근 포사격 도발, GPS 교란 및 대남 주요기관 사이버 해킹, 무인기 침범 등 다양한 재래식 도발을 지속하여 한반도의 긴장을 고조시키고 있다.

### 3) 북한의 핵·미사일 개발 : 남북관계 저해 요인

#### (1) 제1차, 제2차 핵실험과 북핵 위기

북한은 2006년 10월 첫 번째 핵실험을 감행하면서 한반도와 세

계에 충격을 주었다. 북핵 위기는 1990년대로 거슬러 올라가는데, 1992년에 남북한이 합의하였던 「한반도 비핵화 공동선언」에도 불구하고 1993년에 제1차 북핵 위기가 발생하였다. 국제원자력기구 IAEA는 북한의 무기급 플루토늄 추출량에 대한 신고 불일치 문제 해결을 위해 1992년 영변 핵 단지의 미신고된 2개 시설에 대해 특별 사찰을 요구하였으나 북한은 이를 거부하고 1993년 핵확산금지조약<sup>NPT</sup> 탈퇴를 선언하였으며, 1994년에는 국제원자력기구에서 공식 탈퇴하였다. 이에 따라 북한 핵문제 해결을 위해 대북제재를 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 미북 관계 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 안전보장 및 경제지원을 내용으로 하는 「9.19 공동성명」을 도출하였다. 하지만, 북한은 미국의 불법자금 제한에 따른 북한 비자금 동결<sup>BDA</sup>사건에 반발하여 2006년 10월 9일에 제1차 핵실험을 단행하였다. 이에, 국제사

회는 북한의 1차 핵실험을 규탄하며, 유엔 안보리 결의 제1718호를 만장일치로 채택하였다. 2007년 2월 13일 6자회담에서 「9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치」, 10월 3일 「9.19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치」에 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 2009년 6월 대북제재 결의 제1874호를 채택하였다.

## (2) 김정은 집권 이후 핵·미사일 개발

김정은 집권 이후 북한은 유엔 안보리 대북제재 하에서도 전략무기 확보를 위해 핵·미사일 개발을 본격화하며 네 차례의 핵실험과 미사일 도발을 지속하였다.

북한은 2013년 2월 12일 유엔 안보리와 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 제3차 핵실험을 강행했다. 이는 유엔 안보리의 관련 결의 제1718호, 제1874호 등에 대한 명백한 위반으로 한반도와 동북아의 평화와 안전에 대한 위협이었을 뿐 아니라 국제사회 전체에 대한 정면 도전 행위였다. 국제사회는 안보리 결의 제2094호(2013년 2월)를 통해 북한에 강도 높은 제재를 가하기로 했으며, 중국을 포함한 대부분의 국가들이 북한의 핵실험을 규탄하고 대북제재에

동참했다.

2013년 3월 북한은 당중앙위원회 제6기 제23차 전원회의를 통해 ‘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 2016년 3월 유엔 안보리 결의 제2270호를 채택해 주요 민수 부문 수출입을 통제하는 강력한 제재를 부과하였다. 북한이 8개월 만인 9월 9일 추가로 제5차 핵실험을 강행하자 유엔 안보리는 2016년 11월 결의 제2321호를 만장일치로 채택했다.

이후 2017년 9월 3일 북한은 제6차 핵실험을 강행하였고 스스로 수소탄 시험을 성공적으로 마쳤다고 조선중앙TV를 통해 즉각 발표했다. 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.

북한의 핵개발은 핵무기 투발수단으로 중·장거리 미사일 개발을 지속하면서 더욱 본격화되었다. 2000년대에 들어 이러한 북한의 군사적 도발 중지 및 대화 복귀를 촉구하는 국제사회의 외교적 대응도 이어졌으나, 북한은 2006년 7월 5일 장거리 미사일 발사를 강행하였고, 유엔 안보리는 이를 규탄하면서 미사일 관련 물자 등의 북한 이전을 금지하는 유엔 안보리 결의 제1695호를 만장일치로 채택하는 등 대북제재를 강화했다.

또한 국제사회는 2012년 12월 12일 북한의 장거리 미사일 발사

를 증대한 도발행위로 간주하고 2013년 1월 유엔 안보리 결의 제 2087호를 채택해 강력하게 규탄하였다.

북한이 계속되는 탄도미사일 발사를 감행하자 유엔을 비롯한 국제사회는 2017년 6월 2일 유엔 안보리결의 제2356호를 채택했고, 같은 해 7월 4일과 28일 북한이 ICBM 화성-14형을 발사하자 8월 5일 안보리 결의 제2371호를 채택했다. 또한 같은 해 9월 북한의 제6차 핵실험에 이은, 11월 29일 장거리 탄도미사일 화성-15형 발사에 대응하여 2017년 12월 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 미북 하노이 정상회담 결렬'(2019.2) 이후 2019년 5월 단거리 탄도미사일 발사를 재개하였다. 이후 2021년 1월 8차 당대회를 통해 '핵무력 고도화를 위한 투쟁'을 선언하고 '국방과학발전 및 무기체계개발 5개년 계획'의 전략무기부문 5대 최우선과제를 제시하는 등 '핵·미사일 능력 고도화'를 지속해오고 있다.

북한은 2022년 3월 24일 대륙간탄도미사일(ICBM)을 발사하여 모라토리엄 결정을 스스로 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 감행한 북한은 2023년 9월 최고인민회의 제14기 제9차 회의에서 개정 헌법에 '핵무력정책'을 명기하였

다. 특히 2023년 1월 1일부터 이례적으로 미사일 발사를 감행하였으며, 11월 21일에는 군사정찰위성 ‘만리경-1호’를 발사하여 한반도 정세를 긴장시켰다. 북한의 도발에 대응한 조치로서 우리 정부는 2023년 11월 22일 「9.19 군사합의」 제1조 3항의 비행금지구역 설정에 대한 효력정지를 의결하고 최전방에 감시정찰자산을 투입하여 대북정찰을 재개하였다. 또한, 12월 2일에는 한국의 첫 군사정찰위성을 발사하여 북한의 군사도발에 대응하였다.

## 2 대화와 협력의 남북관계

남북은 오랜 분단구조 속에서 많은 갈등을 경험하였으나, 남북 간 대화를 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 북한에 제의하고 북한은 이에 동의하였다. 이를 계기로 이산가족들의 주

소와 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. 그러나 북한은 1973년 8월 우리의 내정불간섭·남북 UN 동시가입·모든 국가에 문호개방 등을 골자로 한 「6.23 특별선언」을 이유로 일방적으로 대화중단을 선언하였다. 1979년 2월 17일부터 남북조절위원회 대표 간에 세 차례 접촉이 있었으나 냉전체제를 기반으로 한 적대적 대결구도라는 근본적인 제약을 극복하지 못하였다.

1980년대 중반에는 남북회담이 경제·체육 분야로도 확대되었

[표 4-3] 분야별 남북회담 개최 현황



(단위: 회)

구분	'71~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19~'23	계
정치	197	4	5	2	10	5	13	-	-	-	-	-	1	2	3	-	-	19	-	261
군사	6	9	6	5	3	4	11	2	-	1	1	-	-	1	-	-	-	4	-	53
경제	11	14	17	13	11	8	22	3	4	3	-	-	22	3	1	-	-	4	-	136
인도	122	3	7	2	4	3	3	-	2	4	-	-	1	1	1	-	-	2	-	155
사회문화	34	2	1	1	6	3	6	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	7	-	62
합계	370	32	36	23	34	23	55	6	6	8	1	-	24	8	5	-	-	36	-	667

※ 출처: 통일부 남북관계관리단(<https://dialogue.unikorea.go.kr>)

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

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

윤석열 정부는 북한과의 대화에 항상 열려있다는 입장을 견지하고 있다. 2022년 5월 보건의료협력을 위한 대화를 제의하였고, 같은 해 8월에는 북한의 비핵화를 위한 「담대한 구상」을 제안하였다. 이어 9월에는 이산가족문제 해결을 위한 대화를 제의하였으며, 2023년에는 한미일 캠프 데이비드 정상회의를 통해서도 3국이 북한에 전제조건 없는 대화를 촉구하는 공동의 입장을 표명하였다. 그러나 북한은 2019년 미북 하노이 정상회담이 결렬된 이래, 대외 협력에 소극적인 입장을 보이고 있으며, 우리와의 대화와 협력도 거부하고 있는 상황이다.

### (1) 남북정상회담

남북 간 정상회담 역사의 시작은 김영삼 대통령 시절인 1994년으로 수차례 예비접촉을 통해 7월 25일부터 27일까지 평양에서 첫 남북정상회담을 개최하기로 합의하였다. 그러나 김일성 주석이 7월 8

일 사망함에 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 3자회동을 가지기도 하였다.

### **2000년 「6.15 남북공동선언」**

2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 개최된 제1차 남북정상회담에서 김대중 대통령은 북한의 김정일 국방위원장과 이산가족 문제, 경제 및 사회·문화 등 제분야의 협력과 교류 활성화 등에 대한 「6.15 남북공동선언」(부록 6)에 합의하였다.

### **2007년 「10.4 선언」**

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. 이와 같은 내용을 담아 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언

(10.4 선언)」(부록 7)이 채택되었다.

### 2018년 「판문점선언」과 「평양공동선언」

2018년 4월 27일 남북정상회담에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(판문점 선언)」(부록 8)을 발표하였다. 양 정상은 「판문점선언」을 통해 화해와 평화번영의 남북관계로 나아가기 위한 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 9)에 합의했다.

## (2) 남북고위급회담

### 1980년대 이후 회담

남북 간의 고위급회담은 주로 총리회담과 장관급회담의 형식으로 운영되었다. 먼저 남북 간 총리회담은 1988년에 우리 정부의 제안으로 처음 성사되었다. 1988년 12월 28일 강영훈 국무총리는 연행된 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 8

일에 열 것을 제안해 왔다.

쌍방은 1989년 2월부터 1990년 7월까지 판문점에서 8차례의 예비회담과 2차례의 실무접촉을 통해 남북고위급회담 개최에 합의하였다. 이에 따라 남북고위급회담은 1990년 9월부터 1992년 10월까지 서울과 평양에서 총 8차례 개최되었다. 제4차 회담(1991.10.22.~25., 평양)에서 쌍방은 「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 접촉을 같은 해 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 4)에 합의하고, 남과 북의 총리가 서명(1992.1.20.)하였다. 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」은 1992년 2월 19일 제6차 남북고위급회담에서 정식 발효되었다.

제7차 회담(1992.5.5.~8., 서울)에서는 「남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서」와 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「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 부속합의

서」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 고위급회담은 장관급회담을 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 북핵문제 해결과 남북관계 병행 발전이라는 기조를 바탕으로 회담이 진행되었다.

2007년 남북정상회담 이후 총리급회담, 장관급회담, 그리고 실무급회담이 각각 개최되었다. 남북총리회담은 2007년 11월 14일부터 16일까지 서울에서 열려 「10.4 선언」의 전반적인 이행을 위한 합의문을 채택했다. 남북장관급회담에서는 제반 현안을 협의했으며, 남북경제협력추진위원회 등 실무회담에서는 합의사항의 구체적 이행 문제에 대해 협의한 바 있다.

2018년에는 남측 통일부 장관과 북측 조국평화통일위원회 위원장을 수석대표로 하는 남북고위급회담이 5차례 개최되어 군사적 긴장완화 및 후속회담 개최 등에 대해 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 남북장성급군사회담에서 「서해 해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」(6.4합의)가 채택·발효되었다. 회담에서 쌍방은 서해 해상에서 우발적 충돌을 방지하기 위해 국제상선공통망 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 남북군사회담에서 11건의 합의서와 4건의 공동보도문을 채택했다. 2011년

2월 개최된 제39차 남북군사실무회담에서 천안함 피격사건과 연평도 포격전 문제를 논의하기 위한 고위급군사회담 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 남북정상회담 후속조치로 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<sup>JSA</sup> 비무장화, 비무장지대 내 남북 공동 유해 발굴과 상호 GP 시범 철수, 지상·해상·공중 적대행위 중지 등 세부 추진방향을 협의하였다. 9월 평양정상회담에서 상기 협의사항 등을 내용으로 하는 「판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」(2018.9.19.)가 채택되었다.

### 경제 분야 회담

남과 북은 제4차 남북장관급회담(2000.12.16.) 합의에 따라 경제협력 분야 총괄 회의체로서 남북경제협력추진위원회를 운영하기로 합의하고 제1차 회의를 2000년 12월 평양에서 개최하였다. 이후 2007년 4월까지 총 13차례 회의를 개최하여 경제 분야 협의를 진행하였다. 차관급으로 운영되어 오던 남북경제협력추진위원회는 2007년 남북정상회담 이후 부총리급의 남북경제협력공동위원회로 격상되

었으며 제1차 회의는 2007년 12월 서울에서 개최되었다.

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

2010년대 남북 경제회담에서는 개성공단이 주요 의제로 다루어졌다. 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. 한편, 북한은 2024년 2월 7일 최고인민회의 상임위원회에서 「북남경제협력법」, 「금강산국제관광특구법」 등 자체 법규와 함께 남북경제협력 관련 합의서 폐지를 결정하였다.

### 인도주의 분야 회담

인도주의 분야 회담은 남북적십자 간 회담이 가장 대표적이라고 할 수 있다. 1971년 8월 남북적십자 파견원 접촉으로 시작된 남북 적십자회담은 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 북한이 이명박 정부 출범 이후 2008년 3월 29일 남북 당국 간 대화와 접촉 중단을 일방적으로 선언함으로써 남북대화는 사실상 단절상태가 되었다. 2009년 개성공단 문제를 해결하기 위한 당국 간 실무회담을 계기로 남북적십자 실무접촉이 재개되어 금강산에서 2차례 이산가족 상봉이 이루어졌다. 그러나 2010년 북한의 천안

함 피격사건과 연평도 포격전 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 도발로 인한 문제 해결을 위해 2015년 8월 22일부터 24일까지 남북고위당국자접촉이 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 27일 남북 정상이 공동으로 발표한 「판문점선언」에서 남과 북은 민족 분단으로 발생된 인도적 문제를 시급히 해결하기로 하였다. 이에 따라 8월 20일부터 26일까지 금강산에서 이산가족 상봉행사가 진행되었다.

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 개최하여 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 이행방안을 논의하였다.

#### 사회문화·예술·체육 분야 회담

1970년 이후 남북 간 개최된 사회문화 분야 회담은 총 62회이며, 그 중 체육회담이 52회로 84%를 차지하고 있다. 남북체육회담에서는 국제경기대회 개·폐회식에 남북 공동입장과 단일팀 구성이 주로 논의되었다. 남북 공동입장은 2000년 시드니 올림픽을 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 장애인 아시안게임 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 회담으로는 ‘안중근 의사 유해 공동발굴 및 봉환을 위한 실무접촉’이 2005년부터 2007년까지 4회 개최되었

으며, 2018년에는 남북 예술단 교환을 위한 실무접촉이 2회 개최되었다.

## 2) 남북교류협력

남북 간의 교류와 협력은 1990년대 이후, 철도·도로 연결, 금강산 관광, 개성공단 등의 경제분야 협력과 언어·역사·체육·예술 등 사회문화 분야의 교류협력 등이 정부와 민간 차원에서 다양하게 전개되어 왔다. 현재 북한은 2019년 이후 남북 대화뿐만 아니라 교류협력에 대해서도 비협조와 거부로 일관하고 있다. 이러한 상황에서 윤석열 정부는 법과 원칙에 따라 남북 교류협력 질서를 확립하기 위해 노력하고 있다.

### (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 해

결의 실마리가 풀림에 따라 1994년 11월 남북 경협사업 추진을 시법적으로 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. 1999년 10월에 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」을 제정해 기금 지원의 객관적 기준을 마련했다.

노무현 정부는 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.

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」 개정 등 법제를 정비(2009.7.)하고, 대북 물자 반출입에 대한 투명성을 강화하기 위해 '남북교류협력시스템'을 구축(2010.2.)했으나, 북한의 2008년 7월 금강산 관광객 피격 사건과 2010년 3월 천안함 피격사건 및 그 해 11월 연평도 포격전으로 인해 실질적인 남북 간 교류협력은 이루어지지 않았다.

문재인 정부는 「남북교류협력에 관한 법률」 개정을 통해 중앙·지자체·민간을 포괄하는 분권·협치형 교류협력 기반을 조성하고자 했

다. 지자체 교류협력 정책협의회·실무협의회 등 중앙-지자체 협의체 및 광역·기초 지자체 공식협의체 등을 통해 교류협력사업이 추진될 수 있도록 하였다.

윤석열 정부는 법과 원칙에 기반한 교류협력 질서를 확립하기 위해 노력하고 있다. 2023년 8월 「남북교류협력 위반신고센터」를 설치하여 운영하고 있으며, 9월에는 「남북교류협력에 관한 법률에 따른 과태료 부과징수 업무 처리에 관한 규정」을 제정하고, 4년 만에 과태료 부과심의위원회를 개최('23년 4회, 과태료 6건 부과)하는 등 교류협력법에 따른 사전·사후 관리 체계를 강화하고 있다.

## (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 운영을 마지막으로 북한의 육로통행 제한조치에 따라 같은 해 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 ‘복측구간 현지 공동조사’ 등에 합의하였다. 이후 합의사항 이행을 위한 2018년 동해선·경의선 철도·도로 현장점검 및 현지 공동조사만 실시되었다.

2020년 들어 정부는 남북 철도 연결 및 동해선의 유일한 단절 구간인 동해 북부선(강릉~제진 간) 철도 복원을 추진하여, 2022년 1월 착공식을 개최하였다.

### (3) 금강산·개성 관광

금강산 관광은 1998년 11월 18일 금강호가 동해항에서 북한의 장전항을 향해 출항하면서 시작되었으며, 2003년에는 육로관광이, 2007년에는 내금강 관광이 실시되어 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. 이후 2010년 2월 금강산·개성 관광 재개를 위한 남북 당국 간 실무회담, 2015년 12월 남북 당국회담 등에서 관광 재개 문제를 논의하였지만 진전은 없었다.

한편, 북한은 2019년 10월 25일 금강산의 우리 시설 철거를 요구해왔다. 이에 정부는 남북 간 협의를 제안하는 한편, 남북 개별 방문 구상 제안 등으로 대응하였다. 남북 간에 문서 협의가 진행되던 중 2020년 1월 30일 북한은 코로나19 상황을 이유로 철거 협의 연기를 통보함에 따라 협의가 중단되었다. 북한은 2022년 3월부터 금강산 지역에 있는 우리측 시설을 일방적으로 철거하고 있으며, 우리 정부는 북한의 재산권 침해행위 중단 및 대화를 통한 문제해결을 요구하였으나, 북한은 아무런 반응을 하지 않고 무단 철거를 지속하고 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」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 거행하

였고, 2004년 6월 시범단지 입주를 시작하여 12월에는 첫 제품이 생산되었다.

개성공단이 가동 중단된 2016년 2월 기준으로 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 5만 5,000여 명, 상주하는 우리 측 근로자도 820여 명이 있었다. 개성공단의 기업들은 개발 착수 이후 누적 총 32.3억 달러 이상의 생산을 달성하였다.

북한이 2012년 12월 장거리 미사일을 발사하고 2013년 2월 제3차 핵실험을 강행하면서, 이러한 도발에 대한 정부의 항의와 대응조치를 빌미로 북한은 3월 말 개성공단 입·출경을 중단하고 남북 간 군통신선을 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.

북한은 2016년 1월 6일 제4차 핵실험 및 2월 7일 장거리 미사일 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 지

원을 실시하였다. 실태조사를 통해 피해금액을 확정하고 북한 투자의 리스크를 보완하기 위해 운영해 온 경험보험과 교역보험 제도를 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. 윤석열 정부는 북한의 이러한 행위는 우리 재산권의 명백한 침해임을 밝히고 북한에 대해 합의 위반 행위의 즉각적인 중지를 촉구, 우리의 재산권을 침해하는 행위에 대해 분명히 책임을 묻고 필요한 조치를 취할 것임을 분명히 하였다.

##### **(5) 사회문화 분야 교류협력**

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

방송 분야에서는 2002년 9월 KBS 교향악단의 평양 공연, 2003년 8월 KBS 전국노래자랑 평양편 공동 제작·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. 2007년부터 개성 만월대 남북공동발굴 사업을 추진하여 2018년까지 다수의 건물지 확인과 1만 7,900여 점의 유물을 발굴하였으나 2019년 이후 남북관계 단절로 발굴조사가 중단되었다. 또한 남북은 ‘안중근 의사 유해발굴 및 봉환사업’을 위해 중국 튀순 감옥 공동묘지 공동조사 및 발굴작업(2006.6.~2008.4.)을 진행했으며, 남북의 언어 동질성을 회복하기 위해 ‘겨레말큰사전 남북공동편찬사업’을 추진해오고 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

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.

2013년 9월에는 평양에서 개최된 아시안컵 및 클럽 역도 선수권 대회에 남한 선수단이 참가하였다. 2014년 9월 개최된 인천 아시안 게임에 북한이 참가했는데, 10월 4일 폐막식에 북한의 고위급 인사가 전격 방문하면서 남북 접촉이 진행되었다. 2014년 10월 개최된 인천 장애인 아시안게임에도 북한 선수단이 참가하였다.

2018년 2월 평창 동계올림픽에서 남북 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 코리아오

픈 국제 탁구대회'에 남북 단일팀이 참가하였다. 8월에는 '2018 자카르타·팔렘방 아시안게임'에서 여자농구 남북 단일팀이 출전하였다. 2019년 4월에는 남북 태권도 시범단의 유럽 합동공연(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.

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

#### (6) 산림·환경 분야 교류협력

2018년 국립산림과학원에 따르면, 북한 전체 면적의 76%인 939만ha(남한의 1.5배)가 산림이며, 그 중 28%인 262만ha가 황폐화된 것으로 나타났다. 북한의 산림 황폐화는 북한 주민의 사회·경제적 피해를 가중시키고 삶의 질도 저하시키고 있어, 복구가 시급한 실정이다.

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 개성에서 보건의료·환경보호 분과위원회를 개최하여 환경 분야에서 백두산 화산활동 공동연구, 대기오염 피해감소를 위한 공동협력, 한반도 생물지 사업 등 3개 항, 산림녹화 분야에서 시

범 양묘장 조성 및 산림병해충 공동방제 등 2개 항에 합의하는 등 총 10개 사업에 합의하였다. 그러나 2008년 남북관계가 경색 국면에 접어들면서 합의사항이 추진되지 못하였다.

2010년 이명박 정부는 ‘녹색 한반도 구현’을 중점과제로 설정하고 북한 지역 산림녹화를 위해 노력하였으나 북한의 천안함 피격사건에 따른 ‘5·24 조치’ 조치로 중단되었다. 2011년에는 백두산 화산 공동연구를 위한 남북 전문가 회의를 2차례 개최하여 백두산 현지답사에 대한 합의를 체결하였으나, 북한의 추가적인 호응이 없어 무산되었다.

2013년 5월 박근혜 정부는 남북한과 국제사회가 함께 비무장지대 DMZ 내에 세계평화공원을 조성하여 DMZ를 생태·협력·평화가 어우러진 공간으로 발전시켜 나가려는 DMZ 세계평화공원 구상을 제안하였다. 문재인 정부는 2018년 남북 산림협력 분과회담을 2회(7.4., 10.22.) 개최하였으며 당국자 및 전문가가 평양 양묘장 및 산림기자재 공장을 방문(12.11.~13.)하여, 산림협력 방안에 관한 실무적인 협의를 진행하였으나, 이후 남북관계 악화 등으로 중단되었다.

## 제 3 절

# 북한이탈주민 정착지원

### 1 북한이탈주민 입국 추이

우리 정부는 ‘먼저 온 통일’인 북한이탈주민의 신속하고 안정적인 우리사회 정착을 통해 통일기반을 조성하고자 노력하고 있다. 북한이탈주민의 수요에 부응하는 정착지원 체계 개편 및 취약·위기계층에 대한 지원 확대 등으로, 북한이탈주민들의 삶의 질을 지속적으로 개선하여 궁극적으로는 모든 북한이탈주민들이 일방적인 수혜와 지원의 대상이 아닌 우리사회에 기여하는 당당한 주체로 자리매김할 수 있도록 제도를 개선하고 강화해 나가고 있다.

2023년 12월 말 기준 국내 입국한 북한이탈주민은 총 34,078명이다. 입국 인원은 2000년대 이후 지속 증가하여 2006년~2011년에는 연간 입국 인원이 2,000~3,000명 수준이었으며, 2012년 이후 2019년까지 입국 인원이 점차 줄어들어 연간 평균 1,300여명 수준을 유지하였다. 다만, 최근에는 입국인원이 2020년 229명,

**[표 4-4]** 북한이탈주민 입국 추이 (2023년 12월 기준)

북한이탈주민  
총 34,078

남성 9,542

여성 24,536



구분	'98	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	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	32	9,542
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	164	24,536
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	196	34,078

※ 출처: 통일부(<https://www.unikorea.go.kr>)

2021년 63명, 2022년 67명으로 대폭 감소하였는데, 이는 코로나 19로 인한 국경통제 및 제3국 이동제한 등에 기인한 것으로 보인다. 2023년에는 코로나19 종료 등으로 입국 인원이(196명) 다소 증가하였으며, 이례적으로 두 차례(5월, 10월) 해상 귀순도 있었다. 탈북 동기는 경제적 어려움, 체제 및 현실 불만, 더 나은 삶의 조건 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하고 있다.

## 2 북한이탈주민 지원체계 및 주요 정책

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 초기 자립지원을 받게 된다. 북한이탈주민이 우리 사회에 적응해 생활하는 데 필요한 기본적인 소양을 갖추 수 있도록 ‘북한이탈주민정착지원사무소(1999.7. 개소, 이하 하나원)’에서 12주 동안 집중적이고 체계적인 사회적응교육을 진행하고 있다. 하나원 교육 프로그램은 우리사회 이해증진, 진로지도 및 직업탐색, 정착지원제도 이해, 양성평등·법정교육, 정서안정 및 건강증진으로 구성되어 있다. 하나원에서 사회적응 교육을 마치고 거주지로 전입하는 북한이탈주민이 초기정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 정부는 정착 기본금, 정착 장려금 및 주거 지원금 등을 지원하고 있다. 정착금 중 정착기본금은 세대를 단위로 세대원 수에 따라 차등 지급하고 있는데, 2022년까지는 1인 세대 기준 800만 원을 지급하였으나, 정부는 북한이탈주민 초기 정착지원을 강화하기 위해 2023년 세대당 100만원 인상한 데 이어, 2024년에도 100만 원을 추가로 인상하여 1인 세대 기준 정착기본금 1천만 원 시대를 열었다.

**[표 4-5]** 세대 규모별 정착기본금 상향 추이

세대원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인 이상
'22년	800만원	1,400만원	1,900만원	2,400만원	2,900만원	3,400만원	3,900만원
'23년	900만원	1,500만원	2,000만원	2,500만원	3,000만원	3,500만원	4,000만원
'24년	1,000만원	1,600만원	2,100만원	2,600만원	3,100만원	3,600만원	4,100만원

2009년부터는 지역적응센터<sup>하나센터</sup>가 신설되었으며, 하나센터는 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, 2023년 기준 전국 25개 센터를 운영하고 있다.

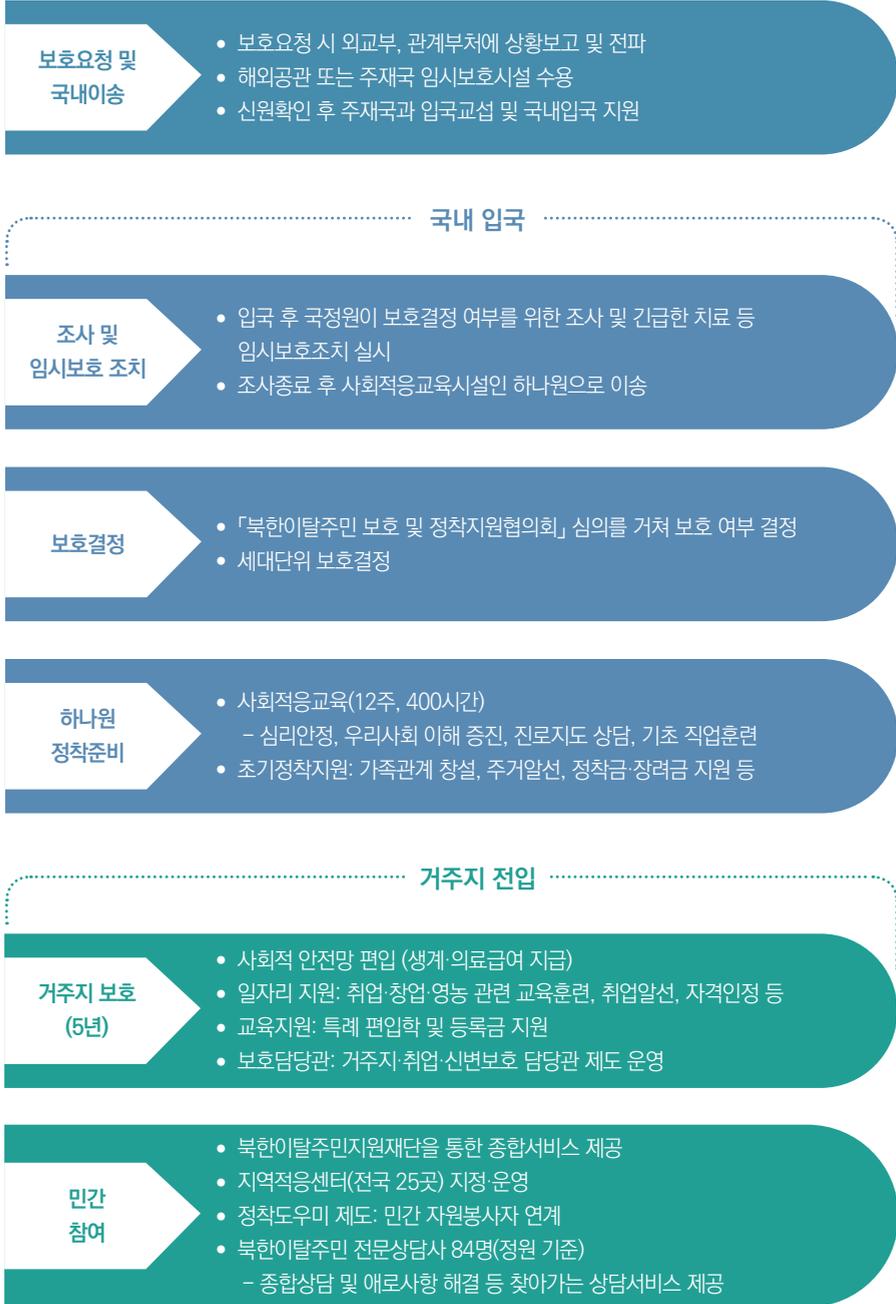
정부는 1997년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 「북한이탈주민법」)을 제정하여 북한이탈주민의 우리 사회 정착을 지원하고 있다. 현재 20개 정부 부처 및 3개 지자체가 위원으로 참여하는 범부처 협의체인 ‘북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회(구, 북한이탈주민대책협의회)’를 통해 북한이탈주민에 대한 정책을 협의 조정하고 있으며, 3년마다 ‘북한이탈주민 정착지원 기본계획’을 수립하고, 연도별 시행계획을 수립·시행하고 있다. 이에 따라 2021년 ‘제3차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2021~2023)’을 수립하였으며, 2023년에 수립한 북한이탈주민 정착지원 시행계획에서는 3대 추진방향(①취약계층 지원 강화 ②정착지원 체계 개선 ③자립·자활 지원 강화)에 입각해 제도개선 노력을 전개하고 있다. 한편, 2024년 정부는 「북한이탈주민법」이 최초 시행된 날인 7월 14일을 ‘북한이탈주민의 날’로 제정하기로 하였다. ‘북한이탈주민의 날’ 제정을 통해 북한이탈주민의 자유와 인권 보호 및 정착지원에 관한 대한민국 정부의 정책 의지를 국내 및 국제사회에 적극적으로 알리고, 북한이탈주민들이 우리 사회의 각 분야에서 성공을 이루어 통일준비에 기여할 수 있도록 다양하게 지원해 나갈 예정이다.



[그림 4-2] 북한이탈주민 지원정책의 변천 과정

정부는 사회에 진출한 북한이탈주민을 위해 직업훈련, 취업, 교육 등 다양한 지원제도를 마련하고 있다. 정부는 직업교육의 취업 연계 효과 등을 고려해 직종별 단기집중 직업훈련을 실시하고 있다. 하 나원에서는 2020년부터 수료생을 대상으로 실무교육 및 자격증 취득을 위한 「심화 직업훈련교육」 과정을 운영하고 있으며 매년 과정을 확대하여 2023년에는 15개 과정을 운영하여 216명이 참여하였고 교육생 93%가 자격증을 취득하였다. 한편 북한이탈주민의 취업을 촉진하기 위해 전국 70개 고용센터에 취업보호 담당관을 지정해 진로지도, 직업훈련 안내, 취업상담 및 취업알선을 하고 있다. 직업 훈련에 참가하는 북한이탈주민에게는 훈련비 및 훈련수당을 지원하고, 6개월 이상 동일한 업체에서 근무하는 경우 취업장려금을 지급한다.

[표 4-6] 북한이탈주민 국내정착 프로세스



정부는 북한이탈주민의 사회적 기업 설립·운영 지원, 창업 지원, 영농정착 지원 등을 통해 북한이탈주민을 위한 맞춤형 일자리를 창출을 위해 노력하고 있다. 전문상담사를 하나센터에 배치하여 1:1 맞춤형 취업상담을 실시함으로써 정부·공공기관 및 우수 기업체 등에 취업하는 것을 지원하고 있다. 특히, 2023년 4월에는 개인의 관심과 적성에 맞는 일자리 지원을 위한 구직준비과정 통합지원 프로그램 ‘일자리 성공 패키지’ 사업을 신설하여 운영 중이며 12월에는 공공기관 및 구인기업 약 127개사가 참여한 ‘2023 북한이탈주민 일자리 박람회’를 개최하였다.

정부는 북한이탈주민 자산 형성 지원을 위해서 2015년 5월 금융기관과 업무협약을 체결하고 ‘미래행복통장’ 제도를 신설하였다. 미래행복통장은 2014년 11월 29일 이후에 입국하여 보호결정된 북한이탈주민이 신청할 수 있으며, 북한이탈주민 소득의 30% 이내(10~50만 원) 중 본인의 저축액에 대해 정부가 동일한 금액을 매칭 적립하여 자산형성을 지원하는 제도이다. 특히 「북한이탈주민법 시행령」 및 「미래행복통장 운영 지침」 개정을 통해 2022년 2월부터는 가입대상자를 기존의 근로소득자에서 사업소득자 등으로까지 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 사회적 환경을 조성하기 위해 노력하고 있으며, 우리사회 구성원으로서의 안착을 지원하는 ‘사회적 통합지향형 정착지원 정책’을 추진하고 있다. 2020년 5월 통일부

남북통합문화센터를 개관하였으며, 북한이탈주민과 일반 주민들 간의 소통·교류·이해를 확대하기 위한 다양한 프로그램을 개발·운영하고 있다. 2024년에는 민주평화통일자문회의 멘토링 사업을 통해 북한이탈주민의 지역사회 내 안정적인 정착과 성공 사례를 만들어 나갈 예정이다. 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.

한편, 탈북청소년들이 학교생활에 적응하고 학습능력을 제고함으로써 우리사회에 정착할 뿐만 아니라 통일미래를 선도할 수 있는 인재로 성장할 수 있도록 다양한 교육지원제도를 마련·시행하고 있다. 특히 탈북민 자녀 중 제3국 출생이 70% 이상이라는 점을 고려, 2011년부터 남북하나재단이 민간 기부금을 활용해 장학금을 지원하고 있으며 2024학년도 대입부터 정원내 ‘사회통합전형’ 대상에 제3국 출생 자녀가 포함되었다.

### 3 위기·취약 북한이탈주민 보호 및 지원

정부는 유관기관과의 협업을 통해 위기의심 가구에 대한 정보를 통합·분석하여 북한이탈주민들의 복지 사각지대를 해소하고자 노력하고 있다. 이와 함께 탈북 과정에서의 어려움과 인권침해로 인한 마음건강 문제 해결을 위해 전문상담사가 전화 및 대면상담을 진행

해 오고 있으며 북한이탈주민들이 이용할 수 있는 전문 상담·치료기관인 ‘마음숲’(서울)과 ‘마음소리공감상담센터’(인천)를 각각 2020년, 2023년에 설치·운영 중이다. 향후 병원 등 민간 전문심리치료기관과 업무협약을 체결하여 ‘마음건강센터’를 추가적으로 지정하는 등 북한이탈주민을 대상으로 한 마음건강 서비스 지원체계를 전국적으로 확대해 나갈 예정이다.

정부는 한국에 입국하기 전 열악한 보건의료 환경에 놓여있던 북한이탈주민에 대한 의료지원도 체계적으로 실시하고 있다. 정부는 「북한이탈주민법」의 적용을 받고 있는 사람과 그 가족으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람에 대해서는 「북한이탈주민법」 제25조(의료급여 등) 및 「의료급여법」 제3조(수급권자)에 따라 의료급여 대상자로 선정하여 의료지원을 실시하고 있다. 또한 정부는 북한이탈주민에게 임시보호시설 또는 하나원 입소 중 의료급여 자격을 부여하여 관리하고 있으며, 가구원 또는 일부 신규 전입 가구원에 대해 근로능력 유무에 따라 1·2종 의료급여 대상자 자격을 부여하고 있다.

상기 의료급여 이외에 정부는 북한이탈주민지원재단(남북하나재단)을 통해 추가적인 의료지원도 실시하고 있다. 남북하나재단의 의료지원은 북한이탈주민에게 직접 지원하는 ‘의료비 지원 사업’과 공공의료기관과 연계하여 치료를 제공한 의료기관을 지원하는 ‘공공의료체계 연계 지원’으로 구분할 수 있다.

북한이탈주민에게 직접 제공되는 의료비로는 질병치료비, 장기이식 수술비, 치과치료지원(임플란트, 틀니) 등이 있다. 의료지원 예

산도 2011년 627백만 원에서 2023년 817백만 원으로 확대되었다. 제도적 측면에서도 질적 개선 노력을 꾸준히 지속하여 2019년부터 일반 질환자는 본인 부담금의 50%, 중증(만성, 희귀난치 포함)질환자는 100%로 지원 비율을 확대하여 1인당 평균지원금이 향상되도록 하였다.

한편 공공의료체계 연계지원 사업은 만성·중증·희귀난치질환 등의 치료를 위해 시·군 의료원, 대학병원 등 협력병원과 연계하여 지원하는 사업이다. 치료를 받아야 하는 북한이탈주민이 사전 신청을 하면 지원 대상으로 확정된 대상자의 진료비를 재단에서 의료기관으로 지급하는 방식으로 운영한다. 공공의료 협약 의료기관은 2024년 3월 기준 총 65개 기관이다. 특히 2023년부터는 지원대상을 기존 북한이탈주민 개인에서 가족구성원까지 확대하고, 지원한도를 일반질환은 200만원에서 300만원으로, 중증질환은 700만 원에서 800만 원으로 각각 상향하였으며, 북한이탈주민의 의료수요가 높은 임플란트를 지원 범위에 신규로 포함하는 등 의료지원을 대폭 강화하였다.

**[표 4-7] 의료비 지원 현황 및 추이**

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
예산(백만)	627	698	698	735	795	931	947	896	907	962	1,202	884	817
인원(명)	2,075	2,195	2,015	1,857	1,939	2,264	1,828	1,691	1,387	1,488	1,506	887	797

## 제 4 절

# 인도적 문제 해결

### 1 이산가족

이산가족 문제는 정치적 이념과 제도를 뛰어넘는 인도주의적 사안이며 보편적 인권의 문제이다. 이산가족의 고령화가 심화되고 있으나 상봉 행사 등 남북 당국 간 이산가족 교류는 북한의 거부로 2018년 이후 중단된 상황이다. 정부는 이산가족 상봉 등 문제 해결을 위해 최우선적으로 노력하고 있으며, 2022년 9월 이산가족 문제의 근본적인 해결을 위한 남북 당국 간 회담 제안 등을 통해 계기 때마다 북한의 호응을 지속적으로 촉구하고 있지만, 북한은 우리의 제안에 응답하지 않고 있다.

남북은 2000년부터 2023년까지 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 604

명, 화상상봉 557가족 3,748명이 상봉하였다.

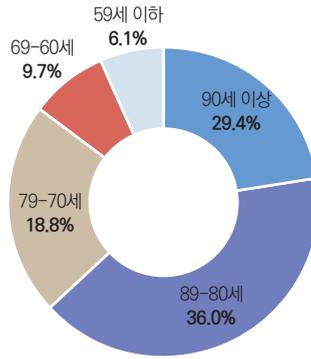
2009년 3월에는 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(이하 「이산가족법」)을 제정해 이산가족 교류활성화에 대비한 제도적 기반 구축에도 노력을 기울이고 있다. 「이산가족법」에 따라 3년마다 남북 이산가족 교류촉진 기본계획을 수립·시행하고 있으며, 2023년 2월에는 이산가족 2~3세대 참여 및 이산가족 기록·기념사업 등을 내용으로 하는 제4차 기본계획을 수립하였다. 한편 ‘이산가족 찾기’ 신청자 중 생존자 전원을 대상으로 5년마다 남북이산가족 실태조사를 실시해 이산가족 현황과 정책 수요 등을 심층 파악하고 있으며, 2023년에는 북미 지역 거주 이산가족에 대한 실태조사를 실시하였다.

또한 정부는 이산가족이 사망하더라도 가족관계를 확인할 수 있도록 2014년부터 이산가족 유전자 검사 및 유전정보 DB구축 사업을 추진하고 있다. 2023년까지 2만 7,794명의 희망자에 대해 유전자를 검사하였고 검사 결과 등 관련 자료는 2015년에 구축한 이산가족 유전자 정보 DB에 보관하고 있다.

한편 정부는 고령 이산가족들의 기록 보존 및 남북 간 교환에 대비하기 위해 2005년부터 2023년까지 총 2만 6,080편의 영상편지를 제작하였다. 제작된 영상편지는 현재 「이산가족정보통합시스템」에 보관 중이며, 당사자가 인터넷 공개에 동의한 영상편지는 「남북 이산가족찾기」 사이트를 통해 공개하고 있다.

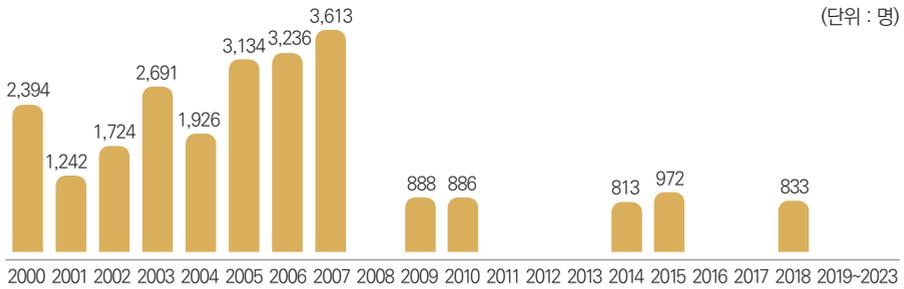
정부는 당국 차원의 교류와 함께, 제3국을 통한 생사확인, 상봉 등 민간 차원의 이산가족 교류 촉진을 위해서도 노력해 왔다. 1998

[표 4-8] '이산가족정보통합시스템' 등록 이산가족 생존자 연령별 현황(2023년 12월 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(%)	29.4	36.0	18.8	9.7	6.1	100

※ 통일부(<https://www.unikorea.go.kr>)



[그림 4-3] 당국 차원의 이산가족 상봉(직접·화상) 현황

※ 통일부(<https://www.unikorea.go.kr>)



제1회 이산가족의 날 기념식(2023.9.27.)



이산가족 영상 편지

년부터 「이산가족 교류경비 지원에 관한 지침」을 제정하여 민간 차원에서 이산가족 교류를 실시하는 경우 경비를 지원할 수 있는 근거를 마련하였다. 2017년 정부는 민간 교류 활성화를 위해 민간 차원에서 생사확인 시 300만 원, 상봉 시 600만 원, 서신교환 등 교류 지속 시 80만 원 내에서 경비를 지원할 수 있도록 금액 기준을 상향 조정하였다.

정부는 이산가족들을 위로하고 이산가족 문제에 대한 공감대를 확산하기 위한 사업도 꾸준히 추진해오고 있다. 2023년 3월에는 ‘이산가족의 날’(음력 8월 13일)을 국가기념일로 지정하여 국가와 지자체가 기념행사 등을 개최할 수 있도록 하는 내용의 「이산가족법」이 개정되어 동년 9월 27일 ‘제1회 이산가족의 날’ 기념식 및 문화행사를 개최하였다.

또한 2008년부터 매년 국내에 거주하는 고령 이산가족들을 대상으로 초청·위로 행사를 실시하고 있다. 2023년에는 경북·충남·인천·전북 등 지역의 이산가족을 초청하여 정부의 이산가족 정책을 설명하고 이산가족들의 의견을 수렴하였다.

## 2 국군포로·납북자·억류자

정부는 남북 분단으로 인한 인도적 문제 해결을 국가의 기본 책무로 인식하고 국군포로·납북자·억류자 문제 해결을 위해 꾸준히 노력하고 있다. 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 국군 포로는 8,343명에 불과했으며, 실종된 국군의 상당수는 송환되지 못한 채 북한에 강제 억류된 것으로 추정된다. 북한 내 생존 국군포로는 귀환자의 증언 등을 토대로 500여 명으로 추정되나, 현 시점에서 정확한 규모를 파악하는 것은 어려운 상황이다. 1994년 10월 조창호 중위의 귀환 이후 현재까지 총 80명의 국군포로가 탈북 귀환했으나, 2011년 이후부터는 국군포로의 고령화, 북한의 탈북 감시 강화 등으로 국군포로의 귀환이 이루어지지 않고 있다.

남북관계 차원에서는 적십자회담 개최 시마다 납북자·국군포로 등 문제의 조속한 해결을 북한 측에 지속적으로 촉구해 오고 있다. 정부는 2000년 6월 정상회담 이후 개최된 남북적십자회담과 남북 장관급회담에서 국군포로 문제를 이산가족 문제와 함께 협의해 나가기로 하였다. 특히, 2002년 9월 제4차 남북적십자회담 합의문에 ‘전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 자들에 대한 생사·주소 확인 문제 협의·해결’을 최초로 명시하였고, 2006년 2월 제7차 남북적십자회담에서는 이를 ‘이산가족 문제에 포함하여 협의·해결’하기로 합의

하였다. 정부는 이산가족 상봉행사 개최 계기에 이들의 생사확인 및 가족 상봉을 추진해 오고 있으며, 이를 통해 현재까지 국군포로·납북자 133명의 생사가 확인되었고 60가족이 상봉하였다.

정부는 2006년 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」을 제정하여 범정부 차원의 국군포로 송환 대책을 마련하였다. 국군포로와 그 가족의 탈북 사실이 확인되면 ‘범정부 국군포로대책반’을 구성하여 재외국민 보호 차원에서 신변 안전을 보장하고, 이들을 조속히 국내로 송환해 오고 있으며, 유해 송환의 경우도 정부가 지원해 오고 있다. 또한 귀환 국군포로가 조기에 안정적으로 국내에 정착할 수 있도록 지원하고 있으며 북한에서 사망한 국군포로의 귀환 가족도 억류지 출신 포로가족으로 등록하여 북한 이탈주민으로서의 대우와 지원 이외에 세대별로 별도의 지원금을 받을 수 있도록 하였다. 앞으로도 정부는 귀환 국군포로의 안정적 국내정착 지원을 위한 정책을 발전시키는 등 범정부 차원의 노력을 지속해 나갈 것이다.

납북자는 북한에 의해 강제로 납치되어 북한에 억류 또는 거주하게 된 사람으로, 6·25전쟁 중 납북자(전시납북자)와 정전협정 체결 이후 납북자(전후납북자)로 구분된다. 2010년 제정된 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」에 따라 설치된 6·25전쟁납북진상규명위원회는 정부차원에서 작성된 납북자 명부 등을 토대로 전시납북자 전체 규모를 10만 명 내외라고 추정하였다. 하지만 정부의 적극적인 납북피해신고 홍보에도 불구하고 2011년부터 2015년까지 약 5년간 신고 접수되고 심사된 납북피해 사건은 5,505건에 불과했고 이에 따라 위원회에서 전시납북자로 최종

결정한 인원은 4,777명이었다. 그리고 정부가 추정하고 있는 전후 납북자는 총 3,835명이며, 이 중 3,319명은 귀환하였다. 귀환자 중 3,310명은 북한이 송환하였고, 9명은 2000년 이후 북한을 탈출하여 귀환하였다. 정부는 2023년 12월 말 기준 북한이 강제로 납치, 억류하고 있는 전후납북자를 516명으로 추정하고 있다.

정부는 납북자 문제 해결을 위해 우리 내부적으로 할 수 있는 노력을 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 2023년 12월까지 전체회의를 58회 개최하였으며, 피해위로금 등 153억 3,400만 원을 납북피해자에게 지급했다.

[표 4-9] 전후 납북자 현황(추정)

(단위 : 명)

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

※ 『2023 통일백서』, 통일부, 2023, p. 56.

또한 정부는 6·25전쟁 납북피해자 명예회복 사업의 일환으로 2017년 11월 경기도 파주시 임진각 내에 「국립6·25전쟁납북자기념관」을 설립하였다. 「국립6·25전쟁납북자기념관」은 개관 6년 만에 누적 관람객이 20만 명을 넘어섰으며, 특별전시회 개최, 유물 구

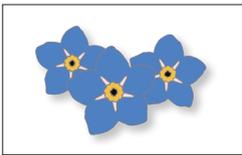
입, 도록<sup>圖書</sup> 발간 등 다양한 사업을 통해 전시 납북사건의 실상을 널리 알리고 평화통일의 가치를 고찰해보는 기회를 제공하고 있다. 또한, 코로나19 상황으로 인해 기념관 운영이 축소되는 상황에서도 온라인 VR 전시관 개관, 온라인교육 동영상 제작·배포 등 다양한 비대면 방식의 사업을 발굴하여 추진하였다.

정부는 북한에 억류되어 있는 우리 국민 억류자 6명의 석방 및 송환을 위한 노력도 지속하고 있다. 2018년 4.27 판문점 남북정상회담 시 정상차원의 억류자 문제 해결 필요성을 제기하였고, 이에 대해 북측이 2018년 6월 1일 고위급회담에서 “관련 기관에서 검토 중”이라는 답변을 한 바 있으나 후속조치에는 진척이 없다. 정부는 국제기구 및 관련국과의 협력 등 외교적 노력도 지속하고 있다. 이러한 노력의 결과로 2022년 11월 개최된 한미일 정상회의와 2023년 4월 한미 정상회담에서 납북자·억류자·미송환 국군포로 문제 해결을 위한 협력을 강화하기로 하였으며, 유엔 북한인권결의에도 납치자·억류자 관련 내용이 반영되어 있다.

특히 2023년 8월 18일 캠프 데이비드 한미일 정상회의에서 ‘납북자·억류자 및 미송환 국군포로 문제의 즉각적 해결을 위한 공동의 의지를 재확인한다’는 공동성명이 채택되어, 국내는 물론 국제사회에서 납북자 문제 등의 해결을 위한 공감대가 형성되었다. 이에 정부는 3국 정상 공동성명의 실질적 이행 노력의 일환으로 2023년 9월 통일부 장관 직속으로 납북자대책팀을 설치하였으며, 종교계 등 민간단체 및 미국·유럽 등 유관국, 유엔 등 국제사회와 연대하여 납치·억류된 우리 국민들의 생사확인 및 송환을 위한 협력체계를 강화



세송이 물망초 배지를 착용한 대통령(2024.3.26., 국무회의)



국군포로·납북자·억류자를 상징하는 세송이 물망초

하고 있다.

이와 함께 2023년 10월 김정욱 선교사 북한 억류 10년을 계기로 정부는 통일부 대변인 성명을 통해 북한 당국이 김정욱 선교사를 포함한 우리 국민 여섯 명을 불법적·반인도

적으로 억류하고 있는 북한의 처사를 규탄하고, 하루 속히 가족의 품으로 돌려보낼 것을 촉구하였다. 또한, 정부는 국군포로·납북자·억류자 문제해결에 많은 국민들이 관심을 가지고 적극적으로 동참할

수 있도록 관련 상징을 제작하고 이를 알리는 캠페인을 진행하였다. '나를 잊지마세요'라는 꽃말을 가진 물망초를 모티브로 만들어진 상징은 국군포로·납북자·억류자를 결코 잊지 않겠다는 의미를 담고 있으며, 2024년 2월 서울 패션위크 런웨이쇼 Runway Show에서 이 상징을 활용한 의상들을 공개하는 등 국군포로·납북자·억류자의 송환을 위한 다양한 노력을 지속하고 있다. 특히, 윤석열 대통령은 2024년 3월 26일 국무회의에서 물망초 상징 배지를 패용하고, 국민을 보호하는 것은 국가의 가장 중요한 책무이자 국가가 존재하는 근본적인 이유임을 밝히면서 정부는 이 분들 모두가 가족의 품으로 돌아오실 수 있도록 최선을 다하겠다는 강한 의지를 피력하였다.

### 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.

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 형태

**[표 4-10] 정부별 대북 인도지원 현황 (2023년 12월 기준)**

(단위: 억 원)

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	8	1,200
국제기구 등을 통한 지원	264	626	960	503	391	225	-	2,969
민간차원	196	2,406	4,609	1,507	252	306	8	9,285
합계	2,314	8,558	18,835	2,494	667	555	16	33,440

※ 통일부(<https://www.unikorea.go.kr>)

\* 합계 금액 차이 발생 원인은 소수점 이하 수치의 반올림과정에서 발생한 차이임.

로 지원하였다.

대북 비료지원은 1999년에 15만 5,000톤(민간 4만톤 포함)을 지원한 이후 매년 20만~30만 톤씩 2007년까지 총 255만 5,000톤을 지원했다.

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 공동으로 추진하는 합동사업, 그리고 사업의 의의나 중요성을 고려하여 정부가 재원의 전부를 부담하는 정책사업 등 여러 형태로 진행되었다. 정부는 2000년부터 민간단체의 개별사업에 총 983억 원을 지원하였고, 단체 간 합동사업에 2005년부터 2009년까지 총 131억 원을 지원하였다. 특히, 정부는 2007년부터 북한의 인도적 상황 등을 고려하여 정책적으로 지원할 필요가 있다고 판단되는 분야를 사전 선정하여 공모를 통해 전액 지원하는 정책사업을 추진, 총 86억 원을 지원해왔다. 구체적으로 2007년부터 2010년도까지는 비닐하우스, 제약공장 원료, 산림녹화 분야를 지원하였고, 2014년부터 2015년은 진료소·온실·낙농, 장애인, 산림 환경 등 분야를, 2021년부터 2022년은 영양·보건 분야를 정책사업으로 추진하였다.

또한 정부는 WFP, UNICEF, WHO 등 주요 유엔 기구들과도 협력하여 대북 인도적 지원 사업을 추진해 오고 있다. 1996년부터 2020년까지 국제기구를 통한 대북지원 사업에 남북협력기금 총 2,969억 원을 지원하였다. 북한 주민의 식량 상황 개선을 위

**[표 4-11] 대북 식량지원 현황 (2023년 12월 기준)**

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

※ 통일부(<https://www.unikorea.go.kr>)

**[표 4-12] 대북 비료지원 현황 (2023년 12월 기준)**

연도	규모	금액
1999년	11.5만 톤(민간 4만 톤 포함 시 15.5만톤)	339억 원(민간 4만 톤 포함 시 462억 원)
2000년	30만 톤	944억 원
2001년	20만 톤	638억 원
2002년	30만 톤	832억 원
2003년	30만 톤	811억 원
2004년	30만 톤	940억 원
2005년	35만 톤	1,207억 원
2006년	35만 톤	1,200억 원
2007년	30만 톤	961억 원
합계	251.5만 톤(민간 4만 톤 포함 시 255.5만 톤)	7,872억 원(민간 4만 톤 포함 시 7,995억 원)

※ 통일부(<https://www.unikorea.go.kr>)

해 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 보건의료 체계개선 및 의료인력 교육 등을 추진하였으며 1997년부터 2019년까지 남북협력기금에서 6,648만 달러를 지원하였다.

당국 차원에서는 2007년 12월에 남북보건의료·환경보호협력분과위원회를 개최하여 북한 도농병원 현대화 등을 합의한 바 있으며, 2018년 11월 7일 남북보건의료분과회담을 개최하여 감염병 정보교환 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 등을 지원하겠다고 등을 지원하겠다고 제안한 바 있으나 북한은 호응하지 않고 있다.

한편, 정부는 대북 인도적 지원이 보다 효과적이고 투명하게 이루어질 수 있도록 관련 제도를 개선해가고 있다. 취약계층 우선, 투명성 확보 등의 원칙이 보장될 수 있도록 2023년 두 차례 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」(통일부 고시)을 개정하여, 남북협력기금으로 대북 인도적 지원사업을 추진할 때에는 사업 내용을 투명하게 공개하고, 현장 접근과 분배 투명성이 확보되는 여건 하에서 기금이 지원되도록 하였으며, 지방자치단체가 대북 지원 시 정부와 사전협의하도록 하는 등 협업체계도 정비하였다.

## 제 5 절

# 북한인권

### 1 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 국제적 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 있

었고, 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 북한인권결의안 채택과 북한인권 특별보고관 활동 등에 대해서 강한 거부감을 드러내고 있으나, 개별 조약기구 활동 및 보편적 정례인권검토<sup>UPR: Universal Peoriodic Review</sup>에는 어느 정도 호응하는 태도를 보여 왔다. 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 보장되지 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.

**[표 4-13]** 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.	

특히 북한은 핵과 미사일 개발에 따라 국제사회로부터 오랫동안 경제제재를 받아오고 있으며, 이러한 대북제재 여파와 최근의 코로나19로 인한 국경통제, 그리고 만성적인 자연재해로 인해 노약자, 영유아, 장애인 등 취약계층은 더욱 심각한 어려움을 겪고 있는 것으로 평가되고 있다.

한편 북한은 최근 급증하는 외부 문화 콘텐츠 유입에 따른 주민들의 생활과 인식 변화에 대한 우려로, 지난 2020년 「반동사상문화배격법」, 2021년 「청년교양보장법」, 2023년 「평양문화어보호법」을 잇달아 제정하여 주민들의 외부정보 접근 등 생활과 문화에 대한 통제와 처벌을 대폭 강화해 오고 있으며, 이러한 법은 사상 및 표현의 자유의 본질적인 내용을 침해하는 반인권적 법으로 평가된다.

## 2 국제사회의 북한인권 개선 노력

그동안 국제사회는 유엔을 중심으로 북한인권 개선을 위해 지속적으로 다양한 노력을 기울여 왔다. 유엔 인권위원회<sup>현 인권이사회</sup> 전신는 2003년 최초로 북한인권 결의를 채택하였고, 2005년부터 유엔 총회 차원에서 북한인권 결의를 꾸준히 채택해 왔다. 유엔 인권위원회는 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 유엔 인권이사회는 북한인권조사위원회(COI: Commission of Inquiry) 설립을 결정하였다. 유엔 북한인권조사위원회는 마이클 커피를 위원장으로 하여 1년간 조사 활동을 거쳐, 2014년 2월 유엔 인권이사회에 ‘유엔 북한인권조사위원회 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.”<sup>6</sup>고 결론을 내리고, 유엔 안전보장이사회가 북한인권 문제를 국제형사재판소에 제소할 것을 권고하였다. 북한인권조사위원회의 활동은 국제사회에 북한인권 문제의 심각성을 다시금 환기시키는 중대한 전환점이 되었다.

이후 2014년 3월 유엔 인권이사회는 결의를 통해 북한인권 상황에 대한 체계적인 조사와 책임규명 활동을 위해 현장사무소를 설치하기로 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.

유엔 인권이사회는 2016년 3월 결의를 통해 인권최고대표가 독

---

6 “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.

립전문가 두 명을 임명하고, 북한인권 침해, 특히 북한인권조사위원회가 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, 국제형사법 전문가가 증거 평가 및 소추전략을 고안하며, 북한인권 침해의 국제형사재판소 회부 및 임시재판소 설치 고려 등 다양한 책임규명 방안을 제안하는 내용을 담은 보고서를 2017년 3월 유엔 인권이사회에 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 대북정보 유입, 북한인권특사, 북한난민 보호, 북한 주민에 대한 인도적 지원 등을 규정하고 있다. 2023년 미국은 6년 동안 공식이었던 북한인권특사를 임명하는 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. 유럽연합은 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. 유럽연합과 북한 간 정치·인권 대화는 1998년 시작하여 6차례 이루어졌으나, 북한이 유럽연합의 유엔 북한인권결의 지속 상정을 문제 삼으면서 2004년 이후 중단되었다.

### 3 정부의 북한인권 개선 노력

우리 정부가 북한인권 문제에 대해 정책적으로 관심을 가지게 된 것은 김영삼 정부 때부터이다. 1995년 9월 28일 대한민국 외무장관은 유엔 총회 연설에서 “북한주민은 같은 동포로서 누구나 누릴 권리가 있는 보편적 인권을 향유해야 하며, 개혁·개방을 통한 인권 보호를 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, 통일부 차원에서는 김대중 정부 시기인 1999년 5월 인도지원국 내에 북한인권을 전담하는 북한인권 환경팀을 설치하고 본격적으로 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 여야 간 합의에

따라, 재석 236명, 찬성 212명, 반대 0명, 기권 24명으로 「북한인권법」이 제정되었다. 동 법에 따라, 2016년 9월 28일 통일부에 북한인권 실태에 대한 조사 기록 업무를 수행하는 북한인권기록센터가 설치되었다.

그러나 「북한인권법」에서 규정한 북한인권재단은 법 시행 8년이 지난 시점까지도 국회의 이사추천 지연으로 아직 출범하지 못하고 있다. 정부는 국회와의 협력 등을 통해 '북한인권재단'의 조속한 출범을 위해 노력하고 있다.

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 자유와 인권, 연대를 국정운영의 핵심 가치로 제시하였으며, 북한인권 문제를 대북정책의 최우선 과제로 삼고, 북한 주민의 인권상황을 실질적으로 개선하기 위해 국내외로 다각도의 노력을 기울이고 있다.

정부는 북한인권의 정확한 실상을 국내외에 널리 알려 북한인권 문제에 대한 공감대를 확산하는 것이 중요하다는 인식하에 정부 최초의 「북한인권보고서」를 공개 발간(23.3월)하였다. 또한 북한인권 실상을 알리는 핵심 허브인 「국립북한인권센터」 건립(2024년~2026년)을 추진하고 있다. 센터는 북한인권 자료를 전시하고 북한인권의 열악한 실상을 간접적으로 경험해보는 공간이자 시민사회 및 국제사회와의 협력 강화를 위한 플랫폼으로서의 역할을 수행할 계획이다. 2023년 12월에는 북한인권 증진을 위한 로드맵으로서 「북한인권 증진 종합계획」을 수립·발표하였다.

정부는 인권이 인류 보편적 가치인 만큼 북한인권 증진을 위한 국제사회와의 협력도 강화하고 있다. 정부 출범 직후, 지난 5년간 공

석이었던 북한인권 국제협력대사를 2022년 7월 19일 임명하였고, 2022년 유엔 총회 북한인권결의안 공동제안국으로 다시 참여한 이래 지속 동참하고 있다. 2023년 8월에는 6년 만에 북한인권 관련 유엔 안보리 공식회의가 개최되었고, 회의 직후 52개 회원국 및 유럽연합과 함께 공동발언문 발표에 동참하였다. 2023년 12월 유엔 총회 북한인권결의안에는 모든 회원국들이 「고문방지협약」 상 강제송환 금지 원칙을 준수할 것을 촉구하는 문안이 신규 반영되었다. 북한인권 개선을 위한 유관국과의 공조도 강화하였다. 한미 정상회담('22.5월, '23.4월) 공동성명에 북한인권 문제가 포함되었고, 한미일 정상회의('23.8월) 공동성명, 캠프 데이비드 정신에는 북한인권 증진을 위한 협력을 강화하고 미송환 국군포로·납북자·억류자 문제의 즉각적 해결을 위한 공동의 의지를 재확인한다는 문안이 담겼다. 2023년 11월에는 6년 만에 한미 북한인권 협의체를 재개하였다. 또한 캐나다('23.5월), 영국('23.11월), 네덜란드('23.12월) 등 정상 간 공동성명에 북한인권 문제가 포함되었다.

정부는 민간 북한인권 생태계 강화를 통한 인권 담론의 지속가능성 제고를 위해 시민사회의 북한인권 증진 활동을 적극 지원하고 소통도 강화하고 있다. 지난해 「북한인권 증진활동 지원사업」을 최초로 편성하여 18개 민간단체에 총 20억 원의 보조금을 지원하였다. 북한인권 단체들은 활동가 양성 및 역량 강화 사업, 국내외 북한인권 공론화 행사 및 문화예술행사 등 다양한 분야에서 북한인권 증진 활동을 추진하였다. 또한 북한인권 정책 제안 및 소통의 장으로서 2023 북한인권 상호대화를 2023년 9월부터 11월까지 총 8차례 운

영하였다. 이 대화에서는 국내외 북한인권 전문가들이 모여 재중 북한이탈주민 복송 위기와 대응 방안, 북한인권 조사기록을 위한 정부와 민간의 역할 및 과제, 북한 주민들의 외부세계 정보 접근 여건과 증대방안, 북한인권 교육의 목표와 추진방향 등 북한인권과 관련된 다양한 주제가 심층적으로 논의되었다.

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 원칙에 입각한 관여를 통해 북한인권 개선을 촉진해 나가고자 한다. 동시에 국내적으로 북한인권 문제에 대한 인식과 저변을 확대하고, 개선을 위한 공감대를 형성하기 위한 다양한 노력을 지속해 나갈 예정이다.



# V

## 자유민주적 통일 비전과 과제

제1절 자유민주주의 통일 비전

제2절 통일의 편익과 미래 비전

제3절 통일 비전 실현을 위한 과제

## 제 1 절

# 자유민주주의 통일 비전

통일 비전은 한반도의 통일을 위한 미래 지향적 구상으로, 현재의 갈등과 긴장을 넘어서 자유롭고 평화로운 미래로 나아가는 방향을 제시한다. 우리의 통일 비전은 1994년 발표된 「민족공동체 통일방안」을 계승·보완하고 있으며, ‘자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일’(헌법 제4조)이라는 헌법적 가치에 기반하고 있다. 우리가 추구하는 통일은 남북한 모든 주민의 자유와 인권이 보장되고 풍요로운 삶을 영위할 수 있는 미래상을 지향한다. 이러한 통일 비전은 통일의 결과뿐만 아니라 통일로 향해 가는 과정 전체를 포괄하는 것이다. 그리고 인류 보편적 가치인 자유와 인권을 보장하는 데 가장 효과적인 체제가 자유민주주의라는 것은 사회주의의 역사적 실험과 독일 통일 사례를 통해서 알 수 있다. 이러한 관점에서 1990년의 독일 통일이 보여준 평화적인 통일 과정과 사회 통합을 위한 노력들을 살펴봄으로써 더 나은 한반도의 미래를 위한 시사점을 찾을 수 있다.

## 1 독일 통일의 교훈

### 1) 독일 통일 개관

독일의 분단과 통일 과정에 대한 올바른 이해는 한반도 상황과의 공통점과 차이점을 인식하는 데서부터 시작한다. 먼저, 분단의 원인과 성격에 대한 이해가 필요하다. 1945년 2차 세계대전 종전 후 독일은 전쟁 패배로 인해 미국, 영국, 프랑스, 소련 등 전승 4개국에 의해 분할 점령되었다. 소련 점령 지역은 사회주의 동독이 되었고, 미국·영국·프랑스가 점령한 지역은 자유주의와 민주주의 체제를 기반으로 한 서독이 되었다.

그 후 서독과 동독에 주권이 반환되었지만, 동서독 통일 문제는 전쟁 책임 문제 및 영토 확정 문제 등이 결합되어 전승 4개국의 동의를 필요한 사안으로 남아있었다. 즉 독일 통일은 단순히 국내 문제가 아니라 국제적인 성격을 띠게 되었다. 그리고 이러한 특수성으로 인해 독일 통일 과정은 당사자인 동서독 간 통일조약뿐 아니라 전승 4개국이 서명한 이른바 “2+4”(동서독과 미·영·프·소)조약으로 완성될 수 있었다.

전쟁 범죄에 대한 책임과 형벌 차원에서 분단된 동서독은 새롭게 재편된 국제질서인 냉전체제의 유럽 최전선이 되었다. 19세기에 근대 민족국가로 통일된 독일은 나치체제하에 그 영토를 확장했지만, 사회주의와 자유주의 양극단 체제로 나누어지며 전후복구와 새로운 체제 적응 시기를 거쳤다. 동서독 간의 체제대립적 관계는 내전을 치

르지 않았기에, 전쟁을 겪은 국가들에 비해 동서독 국민들 간의 적대적인 감정이나 혐오는 상대적으로 적었다. 이는 동서독의 분단 문화가 아시아의 냉전체제 최전선으로 전쟁을 겪은 한반도와는 다른 성격임을 보여준다.



베를린 장벽 붕괴(1989.11.9.)

그리고 이러한 동서독 분단 시기의 특징은 독일 통일이 아래로부터 촉발되는 기반이 되기도 했다. 1989년 10월, 동독의 도시 라이프치히 성 니콜라이 교회에서 시작한 월요시위가 바로 그것이다. 당시 소련의 최고지도자였던 미하일 고르바초프 서기장은 페레스트로이카(개혁)·글라스노스트(개방) 정책을 추진했으나, 동독의 서기장 에리히 호네커는 시대적 변화를 거부했다. 이에 동독 주민들은 여행의 자유와 체제 개혁을 요구하는 평화시위를 확대하는 한편, 헝가리와 오스트리아 국경을 통해 대규모 동독 탈출을 감행하기도 했다. 마침내 라이프치히에서 드레스덴과 동베를린을 거쳐 동독 전역으로 순식간에 퍼진 시위는 그해 11월 9일, 동서 분단의 상징이었던 베를린 장벽의 붕괴를 이끌어냈다.

베를린 장벽의 붕괴는 동서독 통일의 결정적 계기이자, 냉전체제 해체라는 역사적 전환점이 되었다. 이러한 체제 전환은 동독 사회 아래로부터 올라온 개혁에 대한 열망이 동서독 통일로 연결되었기 때문에 가능했다. 즉, 베를린 장벽 붕괴 이전까지 “Wir sind das

Volk<sup>우리는 민중이다</sup>”를 외치며 동독 체제개혁을 이끌어낸 동독 주민들은 곧 이어 “Wir sind ein Volk<sup>우리는 한 민족이다</sup>”라는 구호를 내세우며 민족 정서와 민족자결주의를 기반으로 한 동서독 통합을 요구했던 것이다. 그리고 1990년 3월 5일, 동독 주민들은 동독 역사상 유일무이한 자유선거를 실시하여 기독교민주연합<sup>CDU</sup> 중심의 연립정부를 구성함으로써, 헬무트 콜이 수상으로 있던 서독 정부와 신속한 통일 협상을 이끌어 냈다. 이 협상을 통해 동서독 화폐인 마르크화의 조기 통합 및 동독 5개 주가 서독(독일 연방공화국)의 신연방주로 가입하는 방안이 결정됐다.

동서독의 통일조약에서는 동독 지역에 서독의 법체계를 확대한다는 원칙을 세우고, 동독이 서독의 「기본법」을 준수하기로 합의하면서 1990년 10월 3일, 마침내 동독과 서독은 공식적으로 하나의 독일로 거듭나게 되었다. 동독 주민들의 아래로부터의 개혁이 민주적 절차에 따라 새로운 연립정부로 구현되고, 그 새로운 동독의회는 서독 연방주로 가입하는 통일 방안을 결의했고, 이를 서독 정부가 수용함으로써 평화적인 방식의 통일을 이룩한 것이다.

## 2) 과정으로서의 통일

동독 사회주의 독재체제의 붕괴와 독일 통일로 이어지는 역사적 전환의 배경에는 동독 내부의 아래로부터의 변화와 함께, 서독이 주도한 교류와 협력의 과정이 중요한 역할을 했다. 동서독 간의 관계는 1960년대 후반을 기점으로 변화하였다. 1950~60년대 분단 전

반기에는 국제 냉전 질서의 재편으로 인해 경쟁적이며 대립적 관계가 형성되었다. 서독 정부는 사회주의 동독을 인정하지 않았으며, 동독과 수교한 국가들과 외교 관계를 맺지 않는다는 할슈타인 원칙을 고수했다. 그러나 1961년 베를린 장벽이 설치되기 이전까지 동서독 주민들은 비교적 자유롭게 왕래할 수 있었다. 이 과정에서 동독 주민들이 서독으로 이탈하는 규모가 증가하자, 더 이상의 탈출을 막기 위해 베를린 장벽이 세워졌다.<sup>1</sup>

하지만 베를린 장벽이 세워진 1961년 8월 13일부터 장벽이 붕괴된 1989년 사이에도 약 96만 명의 동독 주민들이 서독으로 이주했다. 이중 88%는 동독 정부의 승인 없이 불법으로 탈출한 반면 약 12%만이 이산가족 재회나 특정 기술자 교류 등의 명목으로 합법적인 이주가 이루어졌다. 서독 전후 세대들은 나치 시대의 유산을 청산하고 민주적인 사회를 구축하기 위해 노력했다. 1960년대 후반 이후, 서독의 젊은 세대들은 권위주의 문화와 적대적인 냉전체제에 대한 대안적인 시각과 정책을 요구했다. 이 시기에 수상이 된 빌리 브란트는 동독을 포함한 동유럽 사회주의 진영과의 화해와 협력을 외교 전략(동방정책)으로 수립하고 적극적으로 추진해나갔다. 브란트의 동방정책은 나치독일로 인해 상흔을 입은 동유럽 국가들에

---

**1** 1950년부터 베를린 장벽이 세워진 1961년 8월 12일 사이에 256만여 명의 동독인들이 서독으로 이주했다. 이러한 대규모 인구 이동을 막고자 동독 정부는 베를린 장벽으로 대표되는 동서독 간 장벽을 설치하게 된다. 장벽 설치 후 동독에서 서독으로의 이주는 현격히 줄었으나, 장벽 설치 후 붕괴 전인 1989년까지 94만여 명의 동독인들이 서독으로 이주한 것으로 알려져 있다. (출처, IMF, 『German Unification: Economic Issues Occasional Paper No. 75』, 1990, p. 131, IMF eLibrary <http://doi.org/10.5089/9781557752000.084>)

대한 사과를 포함하여, 협력적 외교 관계를 강화하는 과정이었다. 1972년에는 ‘동서독 기본조약’을 체결함으로써 동서독 간 교류와 협력이 더욱 촉진되었다.

서독의 동방정책은 ‘라인강의 기적’으로 일컬어지는 성공적인 경제 발전, 안보 환경 개선, 대화와 협력을 기반으로 하는 외교적 노력 등이 결합하여 실질적인 성과를 이루었다. 서독은 계획경제가 아닌 균형 있는 자유시장경제 체제를 통해 안정적인 경제 발전을 이루고 있었으며, 북대서양조약기구<sup>NATO</sup>에 기반한 지역안보체제 확립으로 안보 불안 요소를 감소시켰다. 1975년에는 유럽안보협력회의<sup>CSC</sup>가 개최되고 ‘헬싱키 의정서’가 채택되어 참가국 간의 협력과 인권보호에 합의하였다. 또한 서독은 동독과의 교류와 동시에 소련과의 관계 정상화 및 동구권과의 관계 개선을 위해 외교적 노력을 진행하였다.

서독 정부의 국제적 역량은 국내 시민들의 성숙한 자유민주주의 가치관과 의식에 기반하고 있었다. 권위적 나치독재를 경험했던 국민들은 정치교육을 통해 새로운 시민으로 거듭나야 했다. 서독에서의 정치교육은 민주주의 원칙을 중시하고 개인의 자유와 인권을 존중하는데 초점을 두어 국민들이 유럽 시민의 정체성을 형성하도록 했다. 역사, 철학, 정치, 문화, 예술, 과학, 국제정세 등 다양한 분야에서 지식을 습득하고 사회정치적 문제에 대한 판단 능력을 강화하며, 자유민주주의 사회질서에 주도적으로 참여하는 데 초점을 두었다. 이러한 서독의 정치교육은 독일 통일 이후 동독 주민들에게도 적용되어 사회통합 교육 프로그램으로 나타났다.

### 3) 독일 통일의 한반도 시사점

독일의 통일은 세계사적 맥락에서 큰 의미를 가지고 있으며, 그것은 곧 한반도 통일을 위한 여정과 그 결과에도 유의미한 시사점을 준다. 동서독의 통일은 양대 진영으로 분열되었던 국가가 재통합과 연대의 과정을 거치면서, 분열된 사회와 국가들이 경쟁과 대결 대신 어떻게 다시 결합할 수 있는지에 대한 긍정적인 사례가 아닐 수 없다. 그리고 독일 통일은 2차 세계대전 이후 전 지구적으로 형성되었던 냉전체제의 해체를 이끈 결정적 계기였다. 뿐만 아니라 동독 주민들은 통일의 주체가 다름 아닌 독일인이며, 독일인들 스스로 자신들의 운명을 결정해야 한다는 민족자결주의 원칙을 실현시킨 역사로 만들어냈다.

마찬가지로 한반도의 통일은 우리 민족 스스로 분단을 종식하고 새로운 민족공동체를 구현하는 역사의 시작일 것이며, 세계에서 가장 오래 지속되는 냉전적 대립 관계가 평화적으로 종식되는 과정일 것이다. 그를 통해 신냉전적 전략경쟁 관계로 이행하는 국제질서를 다시금 화해와 협력, 공존과 상생의 선순환적 질서로 전환시키는 데 기여할 것이다.

독일 통일은 초기 급작스러운 체제통합으로 인해, 동서독 지역 간의 경제적 격차와 주민 간 사회적 통합을 이루어가는 과정에서 적지 않은 어려움을 겪은 것도 사실이다. 경제지표를 예로 들자면, 1991년 1인당 국민총생산GDP의 경우 동독 7,395유로, 서독 22,767유로로 약 3배 차이가 났던 것이, 2019년 기준으로는 동독지역은

30,027유로로 약 4배 이상, 서독은 43,449유로로 2배 가까이 상승함으로써 동서독 간의 차이는 1.5배 정도로 줄었다.<sup>2</sup> 30여 년이 지났음에도 여전히 동서독 지역 간 차이가 존재하기 때문에 독일에서는 통일을 하나의 성과나 결과로 인식하지 않고, 현재도 진행하고 있는 과정으로 받아들이고 있다. 이렇게 과정 중심으로 내적 통합을 이루고자 하는 통일독일은 국제 사회에서의 위상 역시 향상되는 모습을 보이고 있다. 한때 나치독일이라는 과거로 인해 주변 국가들로부터 경계의 대상이었던 독일은 통일 과정에서 유럽연합은 물론 국제사회의 중요한 역할을 담당하는 핵심국으로 부상하였다.

이렇게 내외적인 도전을 극복하고 그 위상을 높여나가는 독일 통일 사례는 한반도 상황에 유의미한 교훈과 시사점을 명확히 제시해 주고 있다. 물론 독일과 한반도의 상황이 다른 점을 고려해야 한다. 위에서 이미 밝혔듯이, 전범국으로 분할 점령된 독일과 달리 남북한의 분단은 미·소 분할점령으로 시작되어 6·25전쟁을 통해 고착화되었다. 더욱이 독일영토에는 핵무기가 없었지만, 현재 북한은 핵무장을 통해 한반도 평화 구축에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 정보 유입과 교류 면에서도 독일과 한반도는 현격한 차이를 보인다. 서독 미디어를 자유롭게 접하고 친지 방문을 통해 외부 정보와 지식을 접할 수 있었던 동독 사회와 달리, 북한은 세계에서 가장 폐쇄된 국가이다. 그렇지만 이러한 차이를 전제로 한반도 맥락에 적합한 통일 독일의

2 Felix Richter. "German Reunification: 30 Years United, East Germany Still Trails the West" Statista, Oct 2, 2020, <statista.com/chart/19903/economic differences between eastern and western germany/>

교훈을 파악할 수 있다.

첫째로, 두 사회의 격차가 클수록 체계적이며 구체적인 통일 준비가 필요하다는 점이다. 갑작스럽게 통일을 맞닥뜨린 독일은 경제 통합 과정에서 난항을 겪었다. 동독 산업은 붕괴했으며, 주민들은 실업자로 전락했다. 이러한 동서독 통합 초기의 실패 경험으로 인해, 독일 통일의 전문가들도 한국 사회를 향해 미리 준비할 필요성을 조언하고 있다. 즉, 북한의 산업 시설들에 대한 면밀한 파악, 실물 경제 상황에 대한 분석 등을 체계적으로 진행하면서 남북한 통일시 실질적인 불균형 해소를 위한 단계적 경제통합 전략을 구체적으로 수립할 필요가 있다.

둘째로, 외교적 노력과 지속적인 대화 시도의 중요성이다. 독일은 정치적-역사적 갈등을 해결하기 위해 대화와 협상을 통한 외교적 노력이 중요하다는 것을 입증했다. 북한이 핵무력을 내세우며 한반도는 물론 세계 평화를 위협하고 있는 가운데에서도 우리 정부는 억제와 단념, 그리고 대화의 원칙으로 한반도 평화구축을 추구하고 있다. 이러한 정부 차원의 노력과 함께, 민-관이 협력하는 거버넌스를 구축하여 북한 사회의 내적 변화를 유도함은 물론, 한반도를 둘러싼 이해 관계국들과 시민들에게 우리 주도의 한반도 통일에 대한 신뢰와 이해를 쌓기 위한 적극적인 노력이 필요하다.

셋째로, 통일 준비 단계는 물론 통일 과정에서 꾸준히 요구되는 것은 사회적 통합과 포용의 공동체 의식이다. 독일의 경우 통일 초기에 동독 주민들이 박탈감을 경험했고, 통일 후에도 소속감과 정체성에 대한 논의가 진행 중이다. 한국은 최근 통일인식 조사에서 보

이듯, 북한을 같은 동포로 여기는 경향과 통일의 필요성에 대한 인식 모두 점점 희박해지는 추세이다. 이를 극복하기 위해서는, 미래 세대들의 눈높이에 맞는 북한과 통일에 대한 균형적인 이해교육을 통해 건강한 민족의식을 회복하고, 보편적 자유민주주의 가치에 기반한 통합적 정체성 함양은 물론, 다원주의적 포용정책을 추진해야 한다.

넷째로, 국제 사회와 소통과 협력이 필요하다. 독일은 통일 과정에서 이웃 국가들 및 국제사회와의 적극적인 소통을 통해 급격한 변화에 대응했다. 한반도의 통일 과정은 어쩌면 독일 통일 당시보다 주변 국가들의 이해가 보다 첨예하게 부딪히는 상황일 것이다. 한반도와 국경을 접하고 있는 중국과 러시아에 대해서는 지역 안정과 호혜적 관계로 바꿀 수 있도록 적극적인 전략을 구사할 필요가 있으며, 이 과정에서는 미국과 일본, 유럽 주요 국가들이 함께 하는 가치 동맹의 협조와 지지를 얻어야 할 것이다.

다섯째로, 남북한 통일 준비와 통합 전반에 걸치는 과정에는 보편적 인권의식과 인도주의적 관점이 일관되게 구현되어야 한다. 독일은 분단 시기에도 보편적 인권 개념을 동독에 적용하여 자유민주주의 체제의 가치를 실천했다. 북한의 인권은 세계적으로 최악의 수준에 머물러 있다. 북한 주민들은 지속적인 기아와 경제난, 그리고 강화되는 사상 통제 하에 살아가고 있다. 이러한 북한 주민 실상을 개선하기 위해서는 그 실상에 대한 인식을 확산하고, 국제사회와 협력하여, 보편적 기본권이 실현되도록 노력해야 한다.

마지막으로 강조할 시사점은, 한반도 통일을 민족자결주의 관점

에 입각하여 법적, 제도적 그리고 인식론적으로 정립하고 실천하는 노력이 중요하다는 것이다.<sup>3</sup> 서독은 나치주의식 배타적 민족관을 철저히 성찰하면서, 통일문제를 ‘전체 독일인’이라는 민족자결권 원칙에 입각하여 기본법을 마련해 두었다. 베를린 장벽 붕괴를 이끈 동독 주민들 역시 민족적 관점으로 통일을 주장함으로써 동서독은 독일민족 스스로 정치적·경제적·사회적·문화적 차원의 전반적인 통일을 견인해낼 수 있었다. 남북한의 통일도 남한과 북한이라는 두 국가 간의 문제가 아니라 ‘전체 한민족’의 문제로 접근해야 한다. 이는 북한 주민들 스스로 국가권력과 분리된 민족 주체로 나서는 과정이며, 남한 국민들은 포용적 통합 노력으로 평화적 민족공동체를 만들어가는 초석이 될 것이다.

결론적으로, 독일 통일의 사례는 단순히 정치적 결합 이상의 경제, 사회, 문화 등의 다양한 영역에서의 통합의 필요성을 강조하고 있다. 이러한 사례를 통해 우리는 통일을 준비하고, 통일된 국가를 만들기 위한 현실적이고 실질적인 과제에 집중해야 한다. 국가 차원에서의 계획 수립과 대응 능력, 국제 사회와의 협력 체계를 갖추는 것뿐만 아니라, 국민들이 일상에서부터 개인의 창의성을 발휘하며, 민주적이고 보편적인 인권 의식에 기반한 자유민주시민 공동체를

---

3 민족자결권은 제1차 세계대전이 끝나갈 무렵인 1918년 1월 우드로 윌슨(Woodrow Wilson, 1856-1924) 미국 대통령이 새로운 세계 질서를 위해 선언한 14개 원칙 중 하나로, 이후 근대 민족-국가 형성에 기여하고, 현재 국제법상의 법적 원리로 작용한다. 국제연합(UN)의 목적에도 민족자결 원칙이 명시되어 있다. 서독 기본법과의 비교를 통해 대한민국 헌법에 한반도 통일에 대한 민족자결권 원칙을 법적으로 보완해야 한다는 주장이 있는데, 이에 대해서는, 김병기·황선훈, “통일과 헌법 개정: 민족자결권과 통일절차규정을 중심으로,” 『공법연구』 제47집 제2호, 2018, pp.113-145, 참조.

구현하는 과정에 통일의 미래가 담겨있을 것이다.

## 2 인권 존중의 자유민주주의 통일

통일은 한반도에서 구성원 모두의 자유와 인권을 보장하고, 분단 비용 해소를 통해 보다 풍요로운 삶을 향유할 수 있는 기회를 제공해 줄 것이다. 대한민국의 헌법 제4조는 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일”을 추구하겠다는 것을 명시하고 있다. 한국은 자유민주주의 체제 속에서 정당을 비롯한 다양한 이익집단들의 자유로운 활동을 보장하고 있으며, 국민들의 자유로운 정치참여를 통해 자유, 복지, 인간의 존엄성이 보장되는 사회를 지향하고 있다. 한국은 산업화와 민주화 과정을 거치면서 다원주의 시민사회로 성장하였고, 각 계각층의 다양한 사회적 갈등을 민주적으로 해결해 나가고 있다.

통일은 분단으로 인한 지리적, 경제적, 문화적 제약과 구속에서 벗어나 남북 구성원 모두가 자유와 복지, 인간으로서의 존엄과 인류 보편적 가치가 존중되는 사회에서 자유롭고 평화로운 삶을 영위하게 할 것이다. 사회 구성원 개개인이 삶의 다양한 분야에서 더 넓은 선택의 기회와 자유롭고 풍요로운 삶을 누릴 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 2023년 8월 한미일 정상은 「캠프 데이비드 정신」을 통해 “자유롭고 평화로운 통일 한반도” 비전에 대한 지지를 도출함으로써 한국 주도로 통일을 추진해 나가기 위한 중요한 전환점을 마련하였다. 자유롭고 평화로운 통일 한반도는 구성원 모두의 자유가 보장

되고, 북한의 완전한 비핵화와 항구적 평화가 실현되는 것이다. 이러한 한반도 통일 비전은 2023년 11월 한영 다우닝가 합의와 12월 한·네덜란드 공동성명을 통해 재확인되었고, 국제사회의 지지를 적극 확산해 나가고 있다.

우리가 지향하는 통일 한반도의 미래는 개개인의 자유와 인권, 법치, 복지, 민주주의와 시장경제 등이 보장되는 자유민주주의 국가이다. 이를 실현하기 위해서는 통일 정부 형태와 제도에 대한 국민들의 이해를 높이고 일상에서 자유민주주의 가치를 함양하는 것이 필요하다. 민주주의 원리와 절차에 따른 의사결정과 통합적인 문제해결 능력을 기르는 것이 자유민주주의 통일을 준비하는 바탕이 될 것이다.

인류의 보편적 과제인 인권 문제의 해결을 위해서도 자유민주주의 통일은 반드시 필요하다. 통일이 완성되기 전이라도 통일로 향해가는 과정에서 북한 주민의 인권 증진과 분단의 고통을 해소하기 위한 노력을 병행해야 한다. 아울러 이산가족 문제도 분단으로 초래된 인도적 사안이라는 점을 인식하고, 인권을 존중하는 자유민주주의 통일로 나아가는 과정에서 매우 중요하게 접근할 필요가 있다. 이산가족의 고령화 추세를 감안하면 이는 조속히 돌파구를 마련해야 하는 절박한 문제이다. 이산가족 문제에 대해 전원 생사확인, 상봉 정례화 등 근본적인 해결을 추진하고, 영상편지 제작, 유전자 검사 등 미래 교류에도 대비할 필요가 있다. 이와 함께 국군포로와 납북자·억류자의 생사확인 및 송환을 위해서도 국제사회와 함께 지속적으로 노력해 나가야 할 것이다.

또한 ‘먼저 온 통일’이라고 할 수 있는 북한이탈주민을 밀착 지원하고 사회 적응 안전망을 강화하는 것도 우리 사회가 인권 존중의 자유민주주의 통일을 지향하는 과정에서 중요한 문제로 다뤄야 한다. 북한이탈주민이 우리 사회의 당당한 구성원으로 자립하여 통일의 희망이자 자산이 될 수 있도록 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다. 이를 위해 북한이탈주민 대상 초기지원체계를 튼튼히 하고, 맞춤형 일자리와 교육 프로그램을 연계하여 고용과 삶의 질을 개선해야 한다. 특히 위기상황에 취약한 가구와 소외계층에 대한 ‘통합지원시스템’을 효과적으로 가동하여 사각지대를 최소화할 필요가 있다.

한편, 정치적 차원에서 통일은 분단이라는 비극적 역사를 청산하고 현대적 민족국가 건설을 완성한다는 의미를 지니고 있다. 통일로 완성될 현대적 민족국가는 폐쇄적 민족주의나 자민족 중심주의 ethnocentrism를 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 분단시대의 대립과 갈등을 평화적으로 극복해 낸 저력과 결집된 민족적 역량을 토대로 동북아시아와 세계 평화·번영에 기여하는 역할을 수행할 수 있다. 통일 한국은 미국, 일본 등 해

양세력과 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 한국은 비핵·평화국가로의 지향을 명백히 함으로써 세계 평화에 기여할 수 있다.

## 제 2 절

## 통일의 편익과 미래 비전

## 1 통일의 경제적 편익과 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 하나의 경제공동체가 된다면 다양한 경제적 이점을 기대해 볼 수 있다. 우선 남한과 북한의 서로 다른 경쟁력과 산업구조는 상호보완적 협력의 효용성을 극대화할 수 있게 해 준다. 분단 상황

에서 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 회복하여 동북아의 허브로 부상하는 계기로 활용할 수 있다.

사실상 남북한의 상이한 체제와 제도, 생활수준을 통합하는 과정에서 상당한 규모의 ‘통일비용’이 발생할 수 있다. 하지만 통일비용은 소모적인 비용이 아니라 보다 큰 미래의 이익을 창출하기 위한 투자로 이해할 필요가 있다. 통일비용은 남북 간 격차를 줄이고 남북한이 각각 보유한 자원의 연계와 결합을 통해 시너지 효과를 창출할 수 있다는 점에서 미래세대를 위해 지불하는 보험이자 투자이다.

분단비용은 남북이 분단되어 있는 동안 지속적으로 지출해야 하는 기회비용으로, 체제경쟁을 위한 외교비, 우리 사회 내부의 이념 갈등, 북한의 도발에 따른 국민의 피해 등을 모두 포함한다. 이러한 분단비용은 통일에 이르는 기간이 길어질수록 점점 커질 수밖에 없는 반면, 통일비용은 통일 과정에서 한시적으로 발생하는 비용이다. 아울러 통일편익은 통일비용을 상쇄하고도 남을 만큼 장기적이고 지속적인 혜택을 기대할 수 있다. 통일편익에는 통일로 인한 분단비용 해소, 시장의 확대, 산업 및 생산요소의 보완성 증대 등 경제적 이익뿐만 아니라 이산가족 문제 해결, 국제사회에서의 위상 제고, 전쟁 위험 감소 등 비경제적 이익도 모두 포함된다.

이와 같은 ‘통일편익’을 세 가지 방향에서 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한반도의 전체 경제 규모를 확대하고 다양한 산업분야에서 새로운 성장 동력을 창출할 수 있다. 남북이 서로 역량을 합친다면 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.

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<sup>TSR</sup> 및 중국횡단철도<sup>TCR</sup>로 연결되고, 도로는 아시안 하이웨이 AH1, AH6로 연결됨으로써 ‘섬 아닌 섬’과 같았던 한국은 비로소 유라시아 대륙과 육로로 직결되게 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 도약할 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. 남북 간 통일로 인해 전쟁 위험과 불확실성이 해소되면 자본·생산시장의 안정성이 확보되면서 민간 투자와 경제 교류가 더욱 활성화될 것이다. 이를 통해 무형의 분단비용을 감축하고 국가 신용도 상승을 기대해 볼 수 있다. 국제사회에서 동북아 진출의 주요 거점으로 한반도가 부각될 수 있으며, 해외 투자 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. 북한 토지와 인력 활용이 가능해지고 대륙으로 연결되는 물류망이 가동되기 시작하면 수출을 위해 해외로 이전했던 우리 기업들도 한반도로 되돌아오는 ‘리쇼어링’<sup>4</sup>이 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.

---

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

## 2 통일의 사회·문화적 편익과 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 있으며 다음과 같은 편익과 새로운 기회를 제공해 준다.

첫째, 통일은 민족 구성원이 분단으로 인해 겪고 있는 이산의 아픔을 치유할 수 있는 계기가 될 것이다. 2023년 12월 31일 기준 통일부 이산가족정보통합시스템에 등록된 이산가족 상봉 신청자 총 133,984명 중 생존자는 39,593명, 사망자는 94,391명으로 사망자 숫자가 생존자의 2배를 넘는다. 2022년 12월 31일 당시 사망자 총계는 94,391명이었으므로, 불과 1년 만에 무려 3,340명이 끝내 가족을 못 만난 채 사망한 셈이다. 6·25전쟁 시기 발생한 이산가족들의 고령화로 생존자 대비 사망자 비율이 갈수록 증가할 것이다. 또한 납북자 가족, 북한에 가족을 두고 온 북한이탈주민 등도 고통받고 있다. 통일은 이들의 고통을 해소하고 치유하는 길이다.

둘째, 통일로 전쟁 가능성에 대한 일상적 공포가 사라진다면, 남북 간 소모적 군비경쟁에 지출되던 분단비용을 사회안전망을 확충하는 방향으로 전환해 국민의 복지 수준을 지속적으로 높여나가고, 사회적 격차를 완화할 수 있다. 통일을 통한 항구적 평화를 확보함으로써 안보비용을 절감하고, 국가의 자원을 교육, 보건, 사회복지 등 다른 분야로 재분배하는 기회를 제공할 수 있다. 통일 한반도에

서는 새롭게 확보한 복지재원과 경제성장의 과실을 토대로 계층에 따른 사회적 소외를 극복하고, 장애인, 외국인 노동자, 다문화 가족 등 소수자에 대한 관심과 배려도 늘어날 것이다. 이러한 변화는 국민의 삶의 질을 개선하고 한반도 및 동북아 지역의 장기적 안정과 번영에 기여할 것이다.



‘씨름’ 남북 공동등재 발표  
(유네스코 무형유산위원회, 2018.11.26.)

셋째, 통일은 분단시대가 낳은 이념 대립, 권위주의, 사고의 획일화, 편견 등에서 벗어나 민족 구성원 개개인의 가치관과 생활양식이 존중되는 다원적 사회의 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 상호 신뢰와 존중의 정신이 발현되고, 다양성이 조화를 이룬 가운데 개인의 자율성과 창의성이 증진될 것이다.

넷째, 통일 한반도에서는 자유와 평화의 확대를 통해 사회문화적 발전과 통합을 이룰 수 있다. 분단으로 인한 인권 문제와 정보 접근성 제한이 해소됨에 따라 한반도의 주민들은 더 많은 기회를 자유롭게 얻게 될 것이다. 특히 북한 주민들은 북한 정권의 폭압에서 벗어나 우리가 누리는 것과 같은 기본권을 향유하게 될 것이다. 이는 남북한 지역 간 문화 교류 및 상호 이해를 증진할 뿐만 아니라 통일 한

반도의 국제적 위상을 높이는데 기여할 수 있다. 아울러 통일 이후의 변화는 남북한 주민들의 인식과 태도에도 중대한 영향을 미칠 수 있다. 상호 이해와 공감을 바탕으로 한 사회 통합은 국가적 단결을 강화하고, 분단으로 인한 상처를 치유하며 남북한 주민들 간의 연대감을 형성한다. 이와 같은 사회문화적 발전과 통합은 한반도의 평화와 안정을 뒷받침하는 중요한 요소가 될 것이다.

다섯째, 통일은 우리 민족의 전통문화를 전면적으로 보존·활용해 나가는 계기가 되는 동시에, 남북이 분단시대에 각각 만들고 누려 온 현대문화를 창조적으로 융합해 새로운 통일시대 문화를 풍부하게 만들으로써 인류 문화 발전에 기여하는 계기도 될 것이다. 2023년 12월 말 기준 유네스코 등록 유산 현황을 보면, 남한은 세계유산 16개, 인류무형문화유산 22개, 세계기록유산 18개가 등재돼 있으며, 북한은 세계유산 2개(고구려 고분군, 개성 역사유적지구), 인류무형문화유산 4개(아리랑 민요, 김치 담그기 풍습, 씨름, 평양냉면 풍습), 세계기록유산 2개(무예도보통지, 혼천전도)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.

여섯째, 통일은 재외동포의 삶에도 긍정적 영향을 줄 것이다. 대한민국 외교부 공식 집계에 따르면 2022년 12월 기준 해외에 거주

하는 재외동포는 193개국 708만 1,510명이다.<sup>5</sup> 재외동포는 통일로 가는 과정에서 남북 간 가교 역할을 통해 통일을 촉진하는 한편, 거주국에서 통일에 대한 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.

---

**5** 국가별로는 미국 261만 5,419명, 중국 210만 9,727명, 일본 80만 2,118명, 캐나다 24만 7,362명, 베트남 17만 8,122명, 우즈베키스탄 17만 4,490명, 호주 15만 9,771명, 러시아 12만 4,811명, 카자흐스탄 12만 1,130명 순으로 많이 거주하고 있다.

## 제 3 절

## 통일 비전 실현을 위한 과제

## 1 자유민주주의 가치 제고

우리가 구상하는 통일 한반도는 국가 구성원 모두가 주인이 되고 구성원 개개인의 자유와 복지, 존엄성이 보장되는 자유민주주의 국가이다. 자유민주주의 체제는 개인의 자유와 인권 보장, 민주적 국가 운영 등을 핵심적인 원리로 한다는 점에서 전근대적인 각종 전체 군주정과 대비됨은 물론, 현대에 등장한 여러 형태의 전체주의 체제와도 대척점에 서 있다.

자유민주주의 통일을 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 인식

을 높이고, 우리 사회에 정착한 북한이탈주민을 이해하며 함께 더불어 살아갈 수 있는 역량을 갖추는 데도 필수적이다. 북한 동포의 행복을 인간으로서 당연히 누려야 할 헌법적 가치 존중과 기본적인 인권 문제로 바라보도록 할 때 국민의 통일인식도 높아질 수 있다.

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

## 2 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 처리되어야 하며, 이런 맥락에서 통일 관련 법률과 제도 정비가 요구된다. 독일의 통일이 평화적으로, 그리고 대내외적으로 광범위한 지지를 받으며 진행될 수 있었던 것은 법과 절차를 준수하려 노력했기 때문이다.

한편, 통일 과정을 국제사회의 지지 속에서 안정적이고 원활하게 진행하기 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 존중하고, 한반도 평화와 사회 안정을 보장하면서 이루어져야 한다. 북한 정권이 표방하는 핵 기반의 무력통일론은 국가와 국민의 생존과 안전을 위협하는 반 평화적 주장이다. 셋째, 통일 한국의 법·제도 수립은 자유민주적 기본질서에 입각해 국민 개개인의 자유를 신장하고 민주적 절차를 보장하며, 시장경제를 원활히 정착시키는 방향으로 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 유관 부처와 민간 전문가가 참여하는 ‘통일법제추진위원회’를 운영해왔다. 앞으로도 남북 법제 연구, 해외 통일 사례 연구, 통일 법률전문가 양성 등을 위한 노력이 계속되어야 할 것이다.

### 3 북한이탈주민 정착지원

‘먼저 온 통일’이라고 불리는 북한이탈주민은 통일과 관련해 우리에게 또 하나의 도전이며 기회를 제공한다. 전후 북한을 벗어나 대한민국에 입국한 북한이탈주민은 2023년 12월 기준으로 3만 4천 명이 넘는다.

북한이탈주민이 우리 사회에 정착하는 데 여러 측면에서 어려움

이 발생할 수 있다. 북한이탈주민은 탈북과정에서의 신체적·경제적 고통, 새로운 체제와 환경에 대한 적응, 상이한 생활문화 양식 등으로 인해 어려움을 겪고 있다.

북한이탈주민의 성공적 정착은 향후 남북 사회통합과 관련해 중요한 의미를 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. 아울러 북한이탈주민들이 우리 사회에서 성공을 이루고 국제사회에도 폭넓게 진출해서 세계의 자유와 평화에 기여하도록 지원하는 노력이 중요하며, 이는 북한 주민들에게도 희망의 등불이 될 것이다.

북한이탈주민의 성공적 정착은 북한이탈주민 스스로의 노력만으로는 가능하지 않다. 정부와 민간단체의 각종 정착지원과 함께 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.

---

#### 4 국제사회와의 협력 강화

---

오늘날 한반도는 미국, 일본, 중국, 러시아 같은 강대국의 이해가

얽혀 있는 지역이므로 통일에 대한 주변국들의 지지와 협력을 끌어 내는 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 공감대 형성과 협력을 유도하는 것이다. 한반도 주변국들의 지지와 협조를 받기 위해서는 한반도 평화·통일이 자국의 이해에 반하지 않을 뿐만 아니라, 나아가 주변국들의 안전과 번영에 도움이 된다는 점을 지속적으로 설득해 나가야 한다. 우리는 동북아시아의 평화협력 질서가 궁극적으로 한반도 평화와 통일을 통해서 가능하다는 점, 자유·인권·법치에 기반한 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 문화, 지식, 정책 등을 통하여 대한민국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 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.

## 5 국민의 통일·안보인식 제고

국민의 통일문제에 대한 인식이 낮은 상황에서는 통일 한반도로 나아가기 위한 실천적 동력을 만들어내기 어렵다. 정부, 학교, 시민 사회 등에서 통일교육을 지속적으로 강화함으로써 국민의 통일인식을 높여 나가야 한다. 통일교육이 국민의 통일인식을 높이기 위해 지향하거나 보완할 점은 다음과 같다.

첫째, 통일교육을 통해 통일에 대한 긍정적 인식을 확대해야 한다. 분단의 장기화로 인해 국민들 사이에서는 통일에 무관심하거나 현재 상황에 만족하며 통일을 기피하는 경향이 나타나고 있다. 특히, 청년세대 안에서 통일에 대한 회의적인 시각이 많아지고 있는 게 사실이다. 이러한 상황을 바꾸기 위해서는 통일을 해야 하는 이유를 앞서 설명했듯이 여러 방향에서 설득력 있게 제시해야 한다. 특히 북한 정권이 2023년 말부터 이른바 ‘적대적 두 국가론’<sup>6</sup>을 주장하며 통일을 부정하는 태도를 보이고 있는 상황에서 더욱 적극적으로 설득력 있게 통일 필요성을 교육해야 한다.

둘째, 통일교육은 다양한 통일 시나리오에 대한 대비가 필요하다는 점을 인식시키는 가운데, 무엇보다 통일이 점진적·단계적으로 도달해야 할 목표라는 점을 이해시키기 위해 노력해야 한다. 오랜 체제경쟁과 군사적 충돌은 남한 주민과 북한 주민의 마음속에 상대에

6 김정은은 2023년 12월 30일 노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에서 “북남관계는 더 이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가관계, 전쟁 중에 있는 두 교전국관계로 완전히 고착”됐다고 발언했다. 『노동신문』, 2023.12.31., p. 7.

대한 적대감과 불신을 새겨놓았다. 남북 간 적대감과 불신의 해소 없이 경제공동체 실현, 정치적 통합 추진은 모래 위에 집짓기나 다름없다. 남한과 북한의 경제적 격차를 방치한 채 성급한 통일을 추진할 경우 경제적 부담이 대단히 크다는 점까지 고려하면 통일은 체계적으로 준비해 나가는 것이 합리적이고 바람직하다. 이러한 인식이 통일교육을 통해 국민들 사이에서 확산된다면 통일에 대한 부담감과 우려도 줄어들 것이다.

셋째, 통일교육은 북한 사회에 대한 객관적 이해, 곧 '있는 그대로' 북한 사회 이해를 추구해야 한다. 남북 주민은 매우 이질적인 정치·경제제도 아래에서 수십 년간 떨어져 살아왔고 분단기간 끊임없는 북한의 도발로 인해 주민 정서, 가치관, 생활문화 등에서 많은 차이가 생겨났다. 이러한 차이가 북한 사회를 제대로 이해하는 데 어려움을 줄 수 있으므로 열악한 북한인권 실태, 계획경제 내 시장경제 확산 현상과 북한 주민 생활 변화, 주민 가치관의 변화 양상<sup>7</sup> 등에 대해서도 있는 그대로 보여줄 필요가 있다. 한마디로 통일교육은 국민들이 북한 사회의 실상을 정확히 인식하는 바탕 위에서 북한 사회에 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 한국 사회에서 통일에 대한 회의적 시각이 늘어나는 데 영향을 미치고 있다. 하지만

7 통일부, 『북한 경제·사회 실태 인식보고서』, 2024.

화폐·경제통합을 이루어내느라 단기간에 많은 비용을 지출했던 통일 독일과 달리, 남북은 경제협력을 통한 점진적·단계적 통일을 추구하고 있다. 나아가 한반도에 평화가 정착되면 북한의 핵무기 개발과 남한의 대응 과정에서 형성된 고비용 분단구조가 해소될 수 있고, 이를 통해 통일비용 부담을 줄일 수 있다는 점을 인식시킬 필요가 있다.

다섯째, 무엇보다도 통일교육은 튼튼한 안보의 바탕위에서 이루어져야 한다. 지속적으로 높아지는 북한의 안보 위협에 대한 정확한 인식과 그에 대한 확고한 대비는 자유민주주의에 기반한 평화통일로 가기 위한 초석이다. 이를 통해 한반도 안보를 위협하는 북한의 행동을 억지하고, 도발과 위협을 통해서도 북한이 아무것도 얻을 것이 없다는 점을 깨닫도록 하는 것이 중요하다. 이러한 북한의 행동 변화는 우리 국민들이 흔들림 없는 안보의식을 갖고 있다는 것을 보여줄 때 보다 효과적으로 달성될 수 있다. 따라서 통일교육의 과정에서 안보의 중요성을 강조하고 체감할 수 있도록 하는 부분에 주의를 기울일 필요가 있다.

---

## 6 통일을 주도할 미래세대 양성

---

통일로 인한 혜택을 가장 크게 누릴 수 있는 미래세대가 통일과 남북관계에 관심을 가지고 미래 한반도의 비전을 품을 수 있어야 통일을 추진하는 동력이 될 수 있다.

미래세대가 통일로 인한 혜택을 직접 실감할 수 있도록 하기 위한 체험 기회를 확대하는 등 다양한 제도적 방안을 강구할 필요가 있다.

통일교육의 내용과 기법을 미래세대의 눈높이에 맞춰 개발하고, 통일의 과정과 미래상을 스스로 만들어 볼 수 있는 참여형 방식을 폭넓게 도입하는 등 미래세대가 일상에서 통일의 필요성을 인식할 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 아울러 4차산업혁명 기술을 활용한 통일 미래상을 미래세대가 체험할 수 있도록 메타버스, 에듀테크 등의 다양한 교육 수단을 활용할 수 있다.



## 부록

1. 7.4 남북공동성명(1972)
2. 한민족공동체 통일방안(1989)
3. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서  
(남북기본합의서, 1991)
4. 한반도 비핵화 공동선언(1992)
5. 민족공동체 통일방안(광복절 경축사, 1994)
6. 6.15 남북공동선언(2000)
7. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언, 2007)
8. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언  
(판문점선언, 2018)
9. 평양공동선언(2018)
10. 3.1절 기념사(2024)

## 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 보았다.

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 군사사고를 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. 한민족공동체 통일방안

### (제147회 정기국회 본회의, 대통령 특별연설)

존경하는 국회의장, 그리고 국회의원 여러분.

제147회 정기국회의 개회를 축하합니다. 이번 국회는 파란과 성취가 교차한 1980년대를 마무리 짓고 희망의 90년대를 여는 뜻깊은 정기국회라고 생각하며, 국민의 여망에 부응하는 많은 결실이 이번 국회에서 거두어지기를 기대합니다. 저는 오늘 국민의 대표가 한 자리에 모인 이 민의의 전당에서 우리 민족사의 소망이며 우리 민족의 연원인 통일을 실현할 방안을 밝히게 된 것을 뜻깊게 생각합니다.

의원 여러분.

이제 우리는 나라를 빼앗긴 시련으로 시작된 20세기를 영광으로 마무리 지어야 할 이 세기의 마지막 세대를 맞고 있습니다. 이 세기에 들어서면서 주변정세에 능동적으로 대처할 힘이 모자라 끝내 나라를 잃고 만 우리 민족의 해방의 날을 맞았음에도 그 불운의 연장선상에서 국가분단과 동족상잔의 엄청난 비극을 겪어야 했습니다. 오늘을 사는 우리들 모두는 어떠한 어려움이 있더라도 지혜와 힘을 모아 민족분단의 장벽을 허물고 통일의 길을 열어 가야 합니다. 나라와 민족을 양단한 이 분단의 아픔은 우리들 다음 세대, 다음 세기로 넘길 수 없습니다.

이제 우리는 겨레의 뜻과 열망을 한데 모아 통일의 횃불을 높이 들고 민족통일의 길을 힘차게 개척해 나갈 것입니다. 저는 앞으로 다가오는 10년이야말로 우리의 넘치는 민족적 역량으로, 통일의 길

을 열 수 있는 역사적 시기라고 확신합니다. 정치, 경제적으로, 그리고 모든 분야에서 이제 우리는 조국의 통일을 우리 스스로 이룰 수 있는 당당한 힘을 쌓았고 그것을 실천할 능력을 갖췄습니다. 북한의 전면남침으로 불바다가 되었던 잿더미 위에서 일어나 우리는 세계에서 가장 빠른 경제성장을 이룩하여 세계 10대 무역국가에 들어선 신흥산업국가를 만들었습니다.

우리는 작년 민주주의의 새로운 활력 속에 서울올림픽을 사상 가장 훌륭한 대회로 치렀습니다. 동서남북 세계 160개국의 젊은이들이 이념과 체제, 인종과 종교의 벽을 넘어 서울의 한마당에 모인 이 인류화합의 대축제는 국제질서 속에서 피동적인 존재로 비쳐서 있던 우리 민족이 세계에 화해의 물결을 주도한 위업이었습니다. 통일의 여건을 조성하려는 우리의 노력은 이같은 성취에 힘입어 사회주의 국가들과 교류, 협력하는 적극적인 관계를 이룩함으로써 국제사회에서 새로운 지평을 열고 있습니다.

세계는 지금 커다란 변화의 소용돌이 속에 있습니다. 소련과 중국, 동구 사회주의 국가 안에서 일고 있는 개방과 개혁의 물결은 그들 내부 체제와 정책의 변화는 물론 국제질서에 새로운 변화를 몰아오고 있습니다. 우리에게 분단을 안겨 주었고 그것을 40여년 고착시켰던 세계의 질서와 힘의 구조 자체에 근본적인 변화가 일고 있습니다. 저는 이같은 거대한 안팎의 변화를 주체적으로 수용하여 통일의 길을 열어 나가기 위해 주도적인 노력을 기울여 왔습니다.

저는 작년 7월 남북한이 더 이상 적대, 대결하는 상대가 아니라 공동의 번영을 향해 협력해 가는 동반자의 관계로 발전시켜 나가기 위한 정책을 선언했습니다. 또한 작년 10월 유엔총회 연설을 통해 남북한 간의 화해와 협력을 바탕으로 한반도와 동북아시아에 평화의 구조

를 정착시키기 위한 구상을 전세계에 밝혔습니다. 북한을 폐쇄와 고립으로부터 개방으로 이끌어 한반도에 화해와 평화를 이룩하고 통일의 여건을 조성하려는 우리의 정책은 동서세계로부터 지지와 호응을 받고 있습니다.

의원 여러분.

40여년의 세월 동안 우리 스스로와 세계를 바꾸어 놓은 변화에도 불구하고, 변화를 거부하는 장애가 통일의 길목에 가로놓여 있습니다. 한반도를 가르는 휴전선을 사이에 두고 세계에서 가장 밀집된 군사력이 대치하고 있으며 긴장과 대결은 늦추어지지 않고 있습니다. 산천도 변한다는 10년의 세월이 네 번을 거듭하여도 북한을 지배해 온 경직된 체제는 변하지 않았을 뿐만 아니라 오히려 변화의 거대한 물결을 거부하고 있습니다.

남쪽을 공산화함으로써 적화통일을 이루겠다는 기본전략이나, 모든 것이 통제된 북한사회 내부도 아직은 바뀐 것이 없습니다. 통일을 향해 나아가는 우리의 열정은 뜨겁지만 우리가 맞고 있는 분단현실은 이처럼 냉엄합니다. 저는 이러한 상황을 직시하면서 북한은 도도한 세계적 변화의 물결이 도달하는 마지막 해안이 될지는 모르나, 결코 이 물결을 끝내 거역할 수 없을 것이라고 확신합니다.

폐쇄노선에 한계상황을 맞고 있는 북한은 변화의 물결에 순응하여 끝내는 개방과 협력의 길로 나올 것입니다. 우리는 그것이 앞당겨지도록 돕고 이끌 것입니다. 여기에 얼마나 많은 우리의 땀과 인내, 겨레의 슬기와 뭉친 힘이 들어가야 할지라도 우리는 이 모든 것을 쏟아 그들이 통일의 길로 나오도록 할 것입니다.

의원 여러분.

작년 10월 4일 저는 이 자리에서 우리 겨레의 뜻을 모아 새로운 정세변화에 부응하여 실현가능하고 타당한 조국의 평화적 통일방안을 밝히겠다고 약속드렸습니다. 그동안 정부는 전문가를 포함한 각계 국민들의 광범한 의견과 지혜를 모으고, 국회공청회를 거쳐 겨레의 소망을 실현할 새로운 통일방안을 마련하였습니다. 헌법이 대통령에게 부과하고 있는 엄숙한 의무에 따라 저는 남북이 자주, 평화, 민주주의 3원칙을 바탕으로 남북연합의 중간과정을 거쳐 통일민주공화국을 실현하는 ‘한민족공동체 통일방안’을 밝히고자 합니다.

의원 여러분, 그리고 내외동포 여러분.

통일된 우리의 조국은 민족성원 모두의 복지를 증진하며 민족의 항구적인 안전을 보장하면서 모든 나라와 선린우호관계를 이루어 세계의 평화와 인류의 복리에 기여하는 나라가 되어야 합니다. 우리 민족은 하나입니다. 따라서 통일된 우리나라는 단일국가여야 하며, 이것이 민족의 소망입니다.

이념과 체제가 다른 두 개의 나라를 영속시키는 형태는 온전한 통일이라 할 수 없을 것입니다. 통일을 이루는 원칙은 어디까지나 민족자결의 정신에 따라 자주적으로, 무력행사에 의거하지 않고 평화적으로 그리고 민족대단결을 도모하고 민주적으로 실현되어야 합니다.

의원 여러분.

통일은 하루빨리 실현되어야 합니다. 그러나 서로 다른 이념과 체제를 가진 남과 북이 분단 40여년간 누적된 깊은 불신과 오랜 대결, 적

대의 관계를 그대로 두고 하루 아침에 통일을 이룰 수 없는 것이 우리의 현실입니다. 우리는 분단이 있기까지 5천 년의 긴 역사를 통해 한 핏줄, 같은 언어, 같은 문화 전통 그리고 같은 삶의 터전 위에서 하나의 민족공동체를 이루며 살아왔습니다. 이 민족공동체가말로 현재도 남북으로 갈라진 민족을 하나로 묶고 있는 바탕이며 우리 민족의 통합을 이루어야 하는 당위이자 이를 보장하는 근본인 것입니다.

우리나라의 국토분단은 좌우익간의 유혈투쟁과 6,25남침으로 인한 동족간의 처절한 전쟁을 겪으면서 민족의 분열로 심화되었습니다. 적대하는 두 체제로 나뉘어 반세기 가까이 서로 다른 삶을 살아 온 남북의 겨레는 생활양식과 가치관마저 달라지고 있습니다. 이렇게 갈라지고 이질화된 민족사회를 그대로 두고 하나의 국가를 만들 수는 없습니다.

민족공동체를 올바르게 회복, 발전시키는 일이야말로 통일을 앞당기는 길입니다. 통일로 가는 중간단계로서 먼저 남과 북은 서로 다른 두 체제가 존재하고 있다는 현실을 바탕으로 서로가 서로를 인정하고 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 촉진해 나가야 합니다. 남북 간의 개방과 교류, 협력을 넓혀 신뢰를 심어 민족국가로 통합할 수 있는 바탕을 만들어 가야 합니다. 이와 같이 하여 사회, 문화, 경제적 공동체를 이루어 나가면서 남북간에 존재하는 각종 문제를 해결해 간다면 정치적 통합의 여건은 성숙될 것입니다.

통일을 촉진할 이 과정을 제도화하기 위해 쌍방이 합의하는 현장에 따라 남북이 연합하는 기구를 설치하는 것이 필요합니다. 이러한 연합체제 아래에서 남과 북은 민족공동생활권을 형성하여 공동의 번영을 이룩하고, 민족동질성을 회복토록 하여 민족공동체의 발전을

보다 가속화시켜 나가야 할 것입니다. 이것은 완전한 통일국가로 가는 중간과정의 과도적 통일체제라 할 수 있습니다.

남북연합은 최고결정기구로 '남북정상회의'를 두고, 쌍방 정부대표로 구성된 '남북각료회의'와 남북국회의원으로 구성되는 '남북평의회'를 설치하는 것이 바람직합니다. 남북은 각료회의와 평의회 업무를 지원하고 합의사항 이행 등 실무를 위해 공동사무처를 두고 서울과 평양에 상주연락대표를 파견할 수 있을 것입니다. 공동사무처를 비롯한 남북연합의 기구와 시설을 비무장지대 안에 평화구역을 만들어 설치할 수 있을 것입니다. 평화구역은 점차 '통일평화시'로 발전시켜 나가는 것이 바람직할 것입니다.

남북각료회의는 남북의 총리를 공동의장으로 하여 각각 10명 내외의 각료급 위원으로 구성하고, 그 안에 인도, 정치 외교, 경제, 군사, 사회 문화분야 등의 상임위원회를 둘 수 있을 것입니다. 남북각료회의는 남북간의 모든 현안과 민족문제를 협의조정하고 그 실행을 보장하되 구체적으로는 각 상임위원회별로 다음과 같은 업무를 수행할 수 있습니다.

인도적으로는 1천만 이산가족의 재결합문제를 해결해 나가야 할 것입니다. 정치, 외교분야에서는 남북 간에 정치적 대결상황을 완화시키고 국제사회에서 민족역량의 쓸모없는 낭비를 막으며 해외동포의 권익은 물론 민족적 이익을 함께 신장시킬 것입니다. 경제 및 사회, 문화분야에서는 우선 남북사회의 개방과 다각적인 교류, 교역, 협력을 추진하고 민족문화를 함께 창달시켜야 할 것입니다. 특히 공동번영의 경제권을 형성하면 남북 모두의 발전을 이루고 민족성원 모두의 삶의 질을 향상시킬 수 있을 것입니다. 군사분야에서는 과도한

군비경쟁을 지양하고 무력대치상태를 해소하기 위하여 군사적 신뢰 구축과 군비통제를 실현해 나갈 수 있을 것입니다. 또한 현재의 휴전협정체제를 평화체제로 바꿔 나가는 것도 가능할 것입니다.

‘남북평의회’는 100명 내외로 쌍방을 대표하는 동수의 남북국회의원으로 구성하되, 통일헌법의 기초와 통일을 실현할 방법과 그 구체적인 절차를 마련하고, 남북 각료회의의 자문에 응할 수 있을 것입니다. ‘남북평의회’는 통일헌법의 기초과정에서 통일국가의 정치이념, 국호, 국가형태 등을 논의하고, 대내외정책의 기본방향이나 정부형태는 물론 국회구성을 위한 총선거의 방법, 시기, 절차 등을 토의하여 합의해야 할 것입니다. 남북은 각기 구상하는 통일헌법 초안을 ‘남북평의회’에 내놓고 합리적인 단일안을 만드는 데 노력해야 할 것입니다.

통일헌법안이 마련되면 민주적 방법과 절차를 거쳐 확정 공포하고 이 헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성할 수 있습니다. 통일조국의 국회는 지역대표성에 입각한 상원과 국민대표성에 입각한 하원으로 구성되는 양원제로 할 수도 있을 것입니다. 이렇게 함으로써 우리는 마침내 통일민주공화국을 수립하여 통일의 대업을 완수할 수 있을 것입니다.

의원 여러분.

저는 이 ‘한민족공동체 통일방안’이 우리 겨레의 이상과 의사에 맞고, 남북의 현시에 부합하는 가장 합리적이고 현실적인 방안이라고 확신합니다. 새 공화국 출범 이후 저는 남북간에 화해와 통일의 전기를 마련하는 데 가장 실효성 있는 방법이 남북의 정상이 서로 만

나는 것임을 여러 차례 강조한 바 있습니다.

저는 남북정상회담이 가능한 한 빨리 열려 본격적인 남북협력과 통일  
의 시대를 열 현장에 합의하는 노력이 이루어지기를 희망합니다. 이  
현장에서는 평화와 통일을 위한 기본방안, 상호불가침에 관한 사항,  
통일의 중간단계로서 남북이 연합하는 기구의 설치와 운영에 관한 포  
괄적인 합의가 담겨 질 수 있을 것입니다. 저는 하루 속이 이같은 민족  
공동체 현장이 마련되어 온 겨레 앞에 공포되기를 기대합니다.

분단 45년이 되는 내년 8월 15일까지는 남북이 평화와 통일로 나  
아가는 돌파구를 열어야겠습니다. 그리하여 민족사에 통일을 이룩  
하는 새로운 장을 펼쳐 우리 세대에게 부여된 역사의 소임을 다해야  
할 것입니다.

의원 여러분, 그리고 내외동포 여러분.

두 차례 세계대전에서 치열한 전쟁을 치렀던 유럽의 여러 민족과 국  
가들은 지금 하나의 공동체를 성공적으로 이루어 함께 번영을 일구  
는 시대를 만들어 가고 있습니다. 영국, 프랑스, 서독, 이탈리아를  
포함한 유럽공동체 국가들은 지난 날의 적대와 대결을 동반자의 관  
계로 바꾸어 1992년 완전한 경제통합체를 이루며 정치적 통합으로  
나가고 있습니다. 다른 민족의 지배 아래서도 하나의 민족공동체를  
지켜 왔던 우리가 분단의 벽을 넘어 수천 년 이어온 공동체의 삶을  
회복하지 못할 이유는 없습니다.

의원 여러분.

오늘날 사회주의 국가들도 자유와 인권의 폭을 넓히며 다양한 의사

를 대표하는 복수정당제를 인정하는 방향으로 나아가고 있습니다. 자유와 인간의 존엄성을 존중하는 것은 이념과 체제를 떠난 보편적 가치입니다. 나는 민족의 화해를 실현하기 위해 북한이 우리 북한 동포에게 자유와 인권을 보장하도록 강력히 촉구합니다. 그들이 이 같은 조치를 취하지 않고는 개방의 길로 나설 수도 없고, 우리와 교류, 협력, 연합하여 민족공동체에 합류하기도 현실적으로 어려울 것입니다.

북한은 말로만 평화통일을 외칠 것이 아니라 적화통일노선을 실질적으로 포기해야 합니다. 그것 없이 자주, 평화, 민주적 통일의 길은 열릴 수 없습니다. 나는 지난 광복절 경축사에서 밝힌 바와 같이 북한이 평화통일의 여건을 조성할 이같은 일을 실천할 경우 남북한관계에 새로운 기원을 여는 조치를 취할 것입니다.

의원 여러분, 그리고 내외동포 여러분.

분단의 장벽이 높고 두터운 만큼 통일의 길은 험난합니다. 분단의 고통과 비극이 큰 만큼, 그것을 가시게 하는 데는 우리의 더 큰 역량과 지혜, 무한한 참을성과 피땀을 쏟아야 합니다. 이 모든 준엄한 현실을 외면한 안일한 환상이 우리에게 가져다 줄 것은 조국의 통일이 아니라 겨레의 더 긴 시련일 뿐입니다.

민족문제를 해결할 통일에 관한 한, 우리의 내부적인 이견과 갈등, 반목과 분열은 민주주의의 거대한 용광로 속에 녹여 무쇠와 같은 민족의 통일의지를 창조해내어야 합니다. 민주번영으로 우리의 통일역량이 더한층 커질 때 분단의 벽은 무너질 것이며, 겨레의 단합된 힘이 통일의 날을 앞당길 것입니다. 온갖 고난을 이겨내 오늘의 발

전을 이룩한 겨레의 보람 위에 아무도 생각지 못했던 가장 훌륭한 올림픽이 이 땅에서 열렸듯이, 온 민족의 지성이 응집되어 통일의 날은 반드시 다가올 것입니다.

오늘 온 겨레의 염원을 담은 통일방안을 밝히면서 통일의 빛나는 그 날을 여러분과 함께, 7천만 동포 모두와 함께 힘차게 열어 갈 것을 다짐합니다.

감사합니다.

1989년 9월 11일

대 통 령 노 태 우

### 3. 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, 평화통일을 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 안에서 남북군사분과위원회를 구성하여 불가침에 관한 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결상태를 해소하기 위한 구체적 대책을 협의한다.

### 제3장 남북교류·협력

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

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

제17조 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

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

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

제20조 남과 북은 우편과 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 실현하기 위한 합의의 이행을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북경제교류·협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회들을 구성·운영한다.

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

#### 제4장 수정 및 발효

제24조 이 합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다.

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

1991년 12월 13일

남 북 고 위 급 회 담	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 목

#### 4. 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  
남측 대표단 수석대표  
대 한 민 국  
국 무 총 리 정 원 식

북남 고 위 급 회 담  
북측 대표단 단장  
조선민주주의인민공화국  
정무원총리 연형묵

## 5. 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 림정 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, 변영이 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. 내년에 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

## 6. 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	조선민주주의인민공화국			
대	통	령	국	방	위	원	장
김	대	중	김	정	일		

## 7. 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

## 8. 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 전쟁 위험을 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	국무위원회	위원장
문	재	인	김	정은

## 9. 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		

### 10. 3.1절 기념사

존경하는 국민 여러분, 700만 재외동포와 독립유공자 여러분, 오늘, 3.1절 105주년을 맞이하였습니다.

조국의 자유와 번영을 위해 헌신하신 순국선열과 애국지사들께 머리 숙여 경의를 표합니다.

독립유공자와 유가족 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

국민 여러분,

105년 전 오늘, 우리의 선열들은 대한의 독립국임과 대한 사람이 그 주인임을 선언하였습니다. 손에는 태극기를 부여잡고, 가슴에는 자유에 대한 신념을 끌어안고, 거국적인 비폭력 투쟁에 나섰습니다. 1919년 기미독립선언서는 3.1운동의 정신을 이렇게 응변하고 있습니다. “우리 민족이 영원히 자유롭게 발전하려는 것이며, 인류가 양심에 따라 만들어 가는 세계 변화의 큰 흐름에 발맞추려는 것이다.” 기미독립선언의 뿌리에는 당시 세계사의 큰 흐름인 ‘자유주의’가 있었습니다. 선열들이 흘린 피가 땅을 적셔 자유의 싹을 틔우면, 후손들이 자유와 풍요의 나라에서 행복하게 잘 살 수 있다고 믿었습니다. 또한, 3.1운동은 어느 역사에서도 찾아보기 힘든 미래지향적인 독립 투쟁이었습니다. 왕정의 복원이 아닌, 남녀노소 구분 없이 자유를 누리는 새로운 나라를 꿈꿨습니다. 그리고 선열들의 믿음과 소망은 지금 그대로 이루어졌습니다.

지금 우리 대한민국은 자유와 번영을 구가하는 글로벌 중추국가로 우뚝 섰습니다. 기미독립선언서에서 천명한 대로, 새롭고 뛰어난 기

운을 발휘하는 나라, 세계 평화와 번영에 기여하며 독창적이고 매력적인 문화를 선물하는 나라가 됐습니다. 여기까지의 여정이 결코 쉽지 않았습니다. 독립과 동시에 북녘 땅 반쪽을 공산전체주의에 빼앗겼고, 참혹한 전쟁까지 겪어야 했습니다.

하지만, 그 어떤 시련도 자유와 번영을 향한 우리의 도전을 막을 수는 없었습니다. 자본도 자원도 없었던 나라, 전쟁으로 폐허가 된 땅에, 고속도로를 내고, 원전을 짓고, 산업을 일으켰습니다. 끼니조차 잇기 어려웠던 시절에도, 미래를 바라보며 과학기술과 교육에 투자를 아끼지 않았습니다. 저는, 수많은 역경과 도전을 극복해 온 우리 국민들의 위대한 여정이 정말 자랑스럽습니다. 저와 정부는, 3.1운동의 정신인 자유의 가치를 지키며, 더 행복하고 풍요로운 대한민국 건설에 모든 노력을 기울이겠습니다.

국민 여러분,

저는 오늘 이 자리에서 우리 독립운동의 역사를 함께 돌아보았으면 합니다. 3.1운동을 기점으로 국내외에서 여러 형태의 독립운동이 펼쳐졌습니다. 목숨을 걸고 치열하게 무장독립운동을 벌인 투사들이 계셨습니다. 국제정치의 흐름을 꿰뚫어 보며, 세계 각국에서 외교독립운동에 나선 선각자들도 있었습니다. 우리 스스로 역량을 갖추도록, 교육과 문화독립운동에 나선 실천가들도 계셨습니다. 제국주의 패망 이후, 우리의 독립을 보장받을 수 있었던 것은 이러한 모든 선구적 노력의 결과였습니다. 독립운동가들의 피와 땀이 모여, 조국의 독립을 이뤄내고 대한민국의 토대가 되었습니다.

저는 이 모든 독립운동의 가치가 합당한 평가를 받아야 하고, 그 역사가 대대손손 올바르게 전해져야 한다고 믿습니다. 어느 누구도 역

사를 독점할 수 없으며, 온 국민과, 더 나아가 우리 후손들이 대한민국의 이 자랑스러운 역사에 긍지와 자부심을 가져야 합니다. 저와 정부는, 독립과 건국, 국가의 부흥에 이르기까지 선열들의 희생과 헌신이 후손들에게 올바르게 기억되도록 힘을 쏟겠습니다.

존경하는 국민 여러분,

기미독립선언서는 일본을 향해, 우리의 독립이 양국 모두 잘 사는 길이며, 이해와 공감을 토대로 '새 세상'을 열어가자고 요구하고 있습니다. 그리고 지금 한일 양국은 아픈 과거를 딛고 '새 세상'을 향해 함께 나아가고 있습니다. 자유, 인권, 법치의 가치를 공유하며 공동의 이익을 추구하고, 세계의 평화와 번영을 위해 협력하는 파트너가 되었습니다. 북한의 핵과 미사일 위협에 대한 양국의 안보 협력이 한층 더 공고해졌습니다. 산업과 금융, 첨단 기술 분야에서 두텁게 협력하고 있고, 지난해 양국을 오간 국민들이 928만 명에 달합니다. 무력 충돌이 벌어졌던 중동과 아프리카에서는 양국이 서로의 국민을 구출하며 도움을 주고받았습니다.

이처럼 한일 양국이 교류와 협력을 통해 신뢰를 쌓아가고, 역사가 남긴 어려운 과제들을 함께 풀어나간다면, 한일관계의 더 밝고 새로운 미래를 열어갈 수 있을 것입니다. 내년 한일 수교 정상화 60주년을 계기로 보다 생산적이고 건설적인 양국 관계로 한 단계 도약시켜 나가기를 기대합니다.

존경하는 국민 여러분,

3.1운동은, 모두가 자유와 풍요를 누리는 통일로 비로소 완결되는 것입니다. 이제 우리는, 모든 국민이 주인인 자유로운 통일 한반도

를 향해 나아가야 합니다. 북한은 여전히 전체주의 체제와 억압 통치를 이어가며, 최악의 퇴보와 궁핍에서 벗어나지 못하고 있습니다. 북한 정권은 오로지 핵과 미사일에 의존하며, 2천6백만 북한 주민들을 도탄과 절망의 늪에 가두고 있습니다. 최근에는 우리 대한민국을 제1의 적대국이자 불멸의 주적으로 규정했습니다. 개탄하지 않을 수 없습니다.

통일은 비단 한반도에만 국한된 문제가 아닙니다. 북한 정권의 폭정과 인권유린은 인류 보편의 가치를 부정하는 것입니다. 자유와 인권이라는 보편의 가치를 확장하는 것이 바로 통일입니다. 우리의 통일 노력이 북한 주민들에게 희망이 되고 등불이 되어야 합니다. 정부는 북한 주민들을 향한 도움의 손길을 거두지 않을 것이며, 북한인권 개선을 위한 노력도 멈추지 않을 것입니다.

탈북민들이 우리와 함께 자유와 번영을 누릴 수 있도록, 따뜻하게 보듬어 나갈 것입니다. 정부는 올해부터 7월 14일을 <북한 이탈 주민의 날>로 제정했습니다. 이를 계기로 우리 국민 모두가 탈북민에게 보다 따뜻한 관심을 가지고 배려해 주시기를 부탁드립니다.

통일은 우리 혼자서 이룰 수 없는 지난한 과제입니다. 국제사회가 책임 있는 자세로 함께 힘을 모아야 합니다. 자유로운 통일 대한민국은, 동북아시아는 물론 인도태평양 지역과 전 세계의 평화와 번영에 기여할 것입니다. 저는 대한민국 대통령으로서 이러한 역사적, 헌법적 책무를 다하기 위해 최선을 다하겠습니다.

존경하는 국민 여러분,

지금 우리는 시대사적 대변혁의 갈림길에 서 있습니다. 기미독립선언의 정신을 다시 일으켜, 자유를 확대하고, 평화를 확장하며, 번영

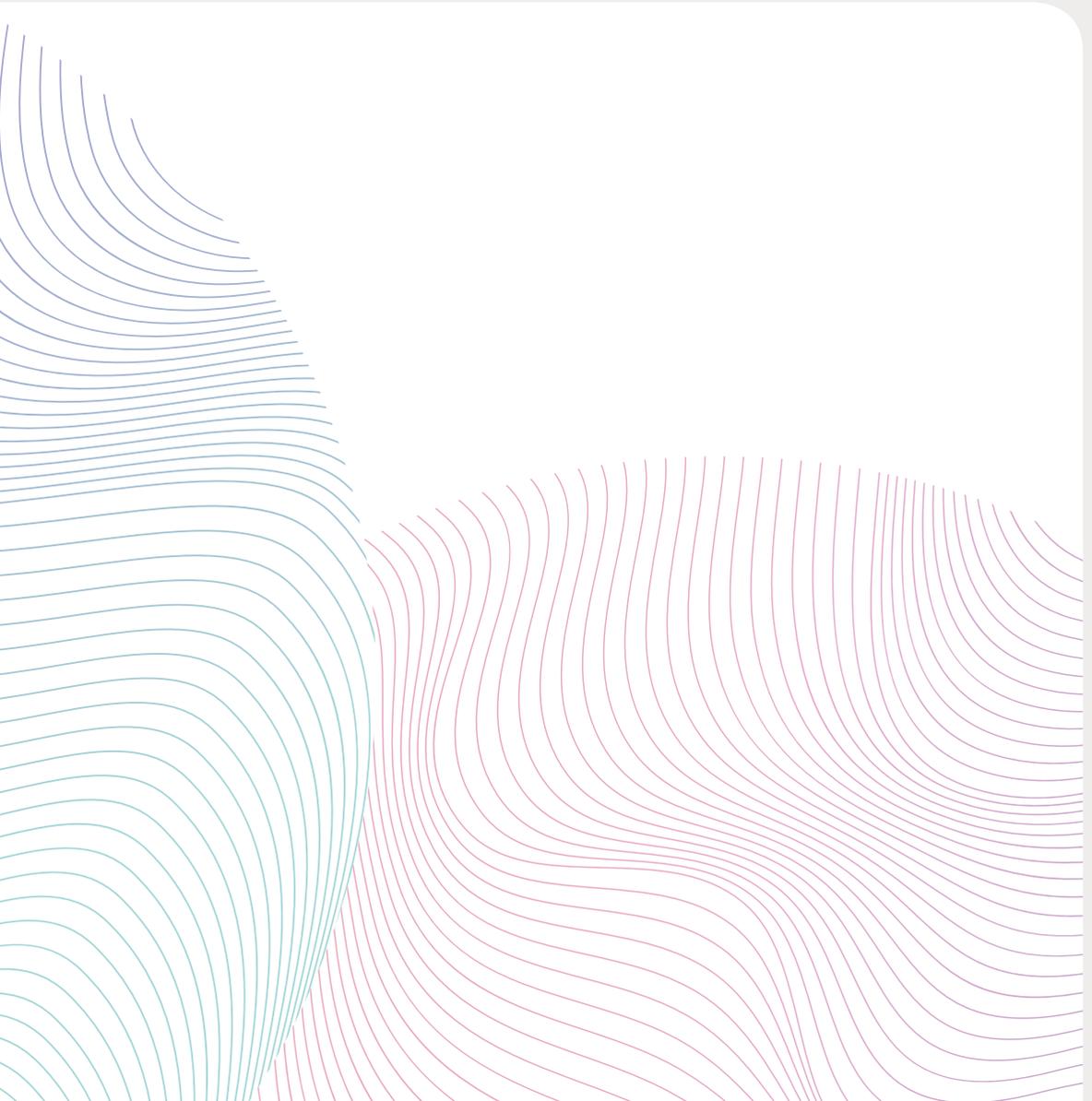
의 길로 나아가야 합니다. 그 길 끝에 있는 통일을 향해 모두의 마음을 모아야 합니다. 저희 정부가, 열정과 헌신으로 앞장서서 뛰겠습니다. 함께 손을 잡고, 새롭고 희망찬 미래를 열어갑시다! 감사합니다.

2024년 3월 1일

대 통 령 윤 석 열



## 찾아보기 및 참고문헌



## 찾아보기

### ㄱ

개성공단 남북공동위원회 132  
개성공단 63, 64, 116, 132, 133,  
136, 138, 140, 141, 142, 252  
개성공업지구 132, 140, 244  
개성 관광 139, 140  
고려민주연방공화국 창립방안 78,  
84, 85, 90, 91, 92, 93, 95  
고려연방공화국 84, 91  
고려연방제 78, 84, 90, 91, 93  
공동경비구역(JSA) 112, 131  
공동체 의식 11, 15, 190  
공산주의 84, 85, 95, 110, 236  
교전국 관계 65, 78, 83, 86  
9.19 공동성명 119, 120, 243  
9.19 군사합의 122, 123  
국군포로 49, 70, 71, 161, 162,  
164, 165, 178, 193  
국제원자력기구(IAEA) 119  
금강산 관광객 피격 사건 116, 137  
금강산관광지구 132, 138

금강산 국제관광특구법 139  
공급망 21, 23, 27, 29, 30, 35  
글로벌 사우스 23

### ㄴ

나진-하산 물류협력사업 44  
남북경제협력공동위원회 131, 244  
남북경제협력추진위원회 129, 131,  
244  
남북 경제협력 활성화 조치 137  
남북고위급회담 61, 62, 127, 128,  
129  
남북관계 발전과 평화번영을 위한  
선언(10.4 선언) 63, 126, 242  
남북관계 발전에 관한 법률 137  
남북관리구역 130  
남북교류협력에 관한 법률 61, 136,  
137  
남북군사공동위원회 구성·운영에 관한  
합의서 128  
남북기본합의서 62, 106, 114, 115,  
117, 125, 128, 228  
남북 불가침의 이행과 준수를 위한  
부속합의서 128

남북러 3각 협력 45  
 남북불가침협정 체결 59  
 남북연방제 78, 84, 90, 91, 93  
 남북연합 95, 221, 223  
 남북연합 단계 62, 80, 81, 82, 235  
 남북 이산가족 생사확인 및 교류  
 촉진에 관한 법률 158  
 남북적십자회담 59, 133, 161, 217,  
 247  
 남북조절위원회 59, 124, 217  
 남북총리회담 127, 129, 135, 138,  
 245  
 남북 총선거 57, 58, 60, 102, 103,  
 104  
 남북협력기금 137, 167, 169, 170  
 남북화해의 이행과 준수를 위한  
 부속합의서 128  
 남조선 혁명론 87, 90, 92, 111  
 남북자 41, 49, 70, 71, 161, 162,  
 163, 164, 165, 178, 194, 201  
 남북피해자의 보상 및 지원에 관한  
 법률 163  
 남북피해자 보상 및 지원 심의위원회  
 163  
 낮은 단계의 연방제 78, 85, 90, 92,  
 93, 240

냉전체제 124, 183, 184, 186, 188  
 닉슨 독트린 58, 112

## ㄷ

단일 국가 10  
 단계적 혁명론 87, 88  
 담대한 구상 35, 36, 69, 74, 75,  
 125  
 대남혁명 전략 87  
 대륙간 탄도 미사일(ICBM) 38, 122  
 대청해전 106, 116  
 독일 통일 182, 183, 184, 185, 187,  
 188, 189, 190, 191, 192, 211  
 동방정책 186, 187  
 두 국가 65, 66, 74, 83, 192, 210

## ㄹ

라이프치히 월요시위 184



무력통일 86, 90, 91  
 미안마 아웅산 묘소 폭파 사건 113,  
 117  
 민족공동체 15, 16, 61, 62, 63, 77,  
 78, 79, 80, 82, 188, 192, 204,  
 222, 225, 226, 233, 235, 236, 237  
 민족공동체 통일방안 57, 62, 65,  
 73, 77, 78, 79, 80, 82, 93, 182,  
 233  
 민족동질성 222  
 민족자존과 통일변영을 위한  
 특별선언(7.7 선언) 61, 65, 136  
 민족주의 25, 51, 195  
 민족자결주의 185, 188, 191  
 민족통일 93, 218  
 민족화합 민주통일방안 60, 65, 79,  
 93  
 민주기지론 87, 90, 91, 93  
 민주주의 10, 21, 25, 28, 29, 36,  
 53, 85, 94, 183, 187, 194, 195,  
 219, 226, 234, 239  
 민주화 56, 57, 60, 61, 85, 193,  
 234



북대서양조약기구(NATO) 187  
 북방한계선(NLL) 115, 116, 248  
 북한이탈주민 66, 71, 72, 147, 148,  
 149, 150, 151, 153, 154, 156,  
 176, 179, 195, 201, 206, 207,  
 208  
 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에  
 관한 법률 150  
 북한이탈주민지원재단 152, 155  
 북한인권기록센터 176  
 북한인권결의 70, 164, 175, 176  
 북한인권법 175, 177  
 북한인권보고서 70, 177  
 북한인권조사위원회 174, 175  
 북핵문제 37, 44, 51, 62, 63, 119,  
 121, 129, 136  
 분단 비용 15  
 비무장지대 109, 131, 134, 146,  
 223, 229, 248, 251  
 비핵·개방·3000 63, 65



4.19 혁명 90  
 사회적 비용 16, 17  
 사회주의 체제 101, 114  
 사회통합 187, 208  
 산업국유화 100, 101  
 산업화 56, 193  
 3대 혁명역량 강화 88  
 38도선 99, 101, 105, 108  
 선 건설 후 통일 58  
 선 평화 후 통일 57, 60  
 세계보건기구(WHO) 33, 167, 169  
 세계식량계획(WFP) 167, 169  
 스톡홀름 합의 41  
 시베리아 횡단철도(TSR) 44, 45,  
 199  
 시장경제 9, 194, 205, 207, 211  
 식량지원 166, 168  
 신탁통치 98, 103, 105  
 신형대국관계 21  
 10.4 선언 63, 126, 127, 129, 242,  
 247, 253



알타 회담 99, 100  
 억류자 49, 70, 71, 161, 164, 165,  
 178, 194, 236  
 연방제 78, 84, 85, 90, 91, 92, 93,  
 94, 240  
 연평도 포격전 106, 131, 134, 137  
 5.24 조치 117, 143  
 오커스(AUKUS) 21, 29  
 우리식 인권 171  
 우크라이나 전쟁 27, 30, 32  
 유럽연합(EU) 25, 53, 54, 171,  
 175, 176, 178, 189  
 유엔 안보리 결의 제2270호 121  
 워싱턴 선언 36  
 6.15 남북공동선언 63, 93, 126,  
 133, 240  
 6·25전쟁 12, 16, 56, 90, 101,  
 102, 106, 107, 109, 110, 115,  
 117, 161, 162, 163, 189, 201  
 6자회담 37, 44, 119, 120, 243  
 이산가족 상봉행사 118, 134, 157,  
 162  
 인도-태평양(인태) 지역 20, 21, 24,  
 25, 28, 35, 52, 83, 258

일대일로 22, 26

인권이사회 70, 174, 175

인도태평양경제프레임워크(IPEF) 21,  
28, 29



자민족 중심주의 195

자본주의 체제 101

자유민주주의 11, 26, 53, 54, 58,  
64, 65, 79, 95, 100, 101, 110,  
182, 187, 191, 193, 194, 195,  
205, 206, 212, 234,

자유민주적 기본질서 9, 10, 11, 61,  
66, 67, 68, 77, 182, 193, 207

장거리 미사일 발사 121, 141

전략적 인내 37

정전체제 126, 243

정전협정 62, 107, 109, 115, 117,  
161, 162, 228, 249

정치공동체 9, 80

정치통합 79, 82

제1차 북핵 위기 119

제2차 북핵 위기 119

제2차 세계대전 12, 99, 101



최고의 압박과 관여 38

취업보호 담당관 151

친북 연공화 89

7.4 남북공동성명 59, 104, 124,  
216, 228

7.7 선언 61, 65, 136



카이로 회담 100

KAL기 폭파 사건 106

캠프 데이비드 26, 27, 35, 36, 49,  
50, 125, 164, 178, 193

코로나19 29, 30, 33, 35, 38, 43,  
140, 148, 164, 169, 173

코리아 디스카운트(Korea discount)  
17, 200

코리아 프리미엄(Korea premium)  
17, 200

쿼드(QUAD) 20, 29, 35

㉔

통일비용 198, 211, 212  
통일 비전 54, 182, 194  
통일 지상주의 11  
통일외교 48, 49, 53, 54

㉕

판문점 공동경비구역(JSA) 112, 131  
판문점 도끼 만행 사건 106, 112  
판문점선언 64, 118, 122, 127,  
131, 132, 134, 139, 246, 251,  
252  
평양공동선언 64, 118, 122, 127,  
132, 142, 251, 252  
평화체제 126, 224, 243, 249  
평화통일 3대 기본원칙 57, 59, 60,  
64  
평화통일구상 선언 58, 59  
평화통일 외교정책에 관한  
특별선언(6.23 선언) 59  
평화협정 249  
포츠담 회담 99, 100

ㅎ

한려 정상회담 44, 45  
한미 동맹 12, 35, 36, 37, 50, 68,  
75  
한미 정상회담 34, 164, 178  
한민족공동체 통일방안 61, 62, 65,  
79, 93, 218, 221, 224  
한반도 비핵화 공동선언 62, 114,  
119, 125, 128, 232  
한중 정상회담 42  
합법정부 58, 102, 104  
해상경계선 130  
핵확산금지조약(NPT) 119  
핵실험 37, 38, 41, 45, 115, 118,  
119, 120, 121, 122, 138, 141  
헬싱키 의정서 187  
화상상봉 133, 134, 157, 158, 253  
화성-14형 122  
화해협력 단계 80, 81, 82  
휴전선 111, 220

## 참고문헌

- 통일부, 『북한권력기구도』, 2024.  
    , 『북한 주요기관·단체 인명록』, 2023.  
    , 『북한 주요인사 인물정보』, 2023.  
    , 『북한 지식사전』, 2021.  
    , 『통일백서』, 각 연도  
    , 『비핵 평화 번영의 한반도, 윤석열 정부의 통일·대북정책』, 2022.  
    , 『제4차 남북관계발전기본계획(2023~2027)』, 2023.  
    , 『북한 경제·사회 실태 인식보고서』, 2024.
- 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, 2023.
- 국가정보원, “2022년 사이버안보 위협 주요 특징 및 내년 전망”, 2022
- 국방부, 『국방백서』, 격 연도
- 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁 통계 자료집』, 2023.
- 외교부, 『외교백서』, 각 연도
- 국립외교원, 『국제정세전망』, 각 연도  
    , 『주요국제문제분석』(계간), 각 연도
- 통계청, 『북한의 주요 통계지표』, 각 연도
- 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
- 김병기·황선훈, “통일과 헌법 개정: 민족자결권과 통일절차규정을 중심으로”, 『공법연구』 제47집 제2호, 2018.
- 김상배, “세계 주요국의 사이버 안보 전략: 비교 국가전략론의 시각,” 『국제·지역연구』 제26권 3호, 2017.
- 여유경, ‘2023년 중국 정치의 연속성 속의 변화,’ 『2023 중국정세보고』, 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터, 2024.
- Felix Richter, “German Reunification: 30 Years United, East Germany Still Trails the West” Statista, Oct 2, 2020.
- IMF. 『German Unification: Economic Issues Occasional Paper No. 75』, 1990.
- UNDRR, “Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction,” 2022.
- UNHRC, Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea, 2014. 2.7.
- WHO, “Learnings from COVID-19 for future respiratory pathogen pandemic preparedness: a summary of the literature,” 2024.

2024

## 통일문제 이해

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

**발행일** 2024년 7월

**디자인** (주)늘품플러스 070-7090-1177

**인쇄** (사)한국장애인소비자연합 인쇄사업단 070-7728-7786

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

[비매품]

\* 사진출처 연합뉴스, 대통령실, 통일부, 오진군, 대한적십자사, commons.wikimedia.org

발 간 등 록 번 호
11-1250557-000003-10

2024  
**통일문제 이해**