

통일의 길에는  
서로에 대한 이해가 필요합니다

# 통일문제이해

2006



# 통일문제이해

2006

‘통일교육원’은 통일교육이 가지고 있는 시대적 의미와 북한·통일문제에 대한 문제의식과 이해를 공유해 나가기 위해 매년 주요 쟁점과 주제를 중심으로 하여 ‘통일문제이해’와 ‘북한이해’를 자매지로 발간해오고 있습니다.

‘통일문제이해’의 발간을 통해 각급 교육기관 및 사회통일교육 현장에서 북한·통일문제의 올바른 이해를 돕는 데 보탬이 되기를 바랍니다.

## 1 | 평화변영시대의 통일문제 인식 03

- 제 1 절 통일과 민족공동체 형성 05
- 제 2 절 통일문제 접근법과 국가비전 11

## 2 | 21세기 국제질서의 변화와 주변환경 19

- 제 1 절 21세기 국제질서와 동북아 정세 21
  - 1. 국제질서 21
  - 2. 동북아 정세 23
- 제 2 절 주변국가의 한반도 정책 28
  - 1. 미국의 동북아 및 한반도 정책 28
  - 2. 일본의 동북아 및 한반도 정책 33
  - 3. 중국의 동북아 및 한반도 정책 39
  - 4. 러시아의 동북아 및 한반도 정책 44
- 제 3 절 주변환경과 통일 48

## 3 | 평화변영을 위한 대북정책 53

- 제 1 절 우리의 통일방안과 정책발전과정 55
  - 1. 우리 통일정책의 기초 55
  - 2. 역대 정부의 통일방안 변천과 정책발전과정 56
  - 3. 우리의 통일방안 평가 64
- 제 2 절 북한의 통일방안 66
  - 1. 북한의 대남전략 기초 66
  - 2. 북한 통일방안의 변천과정 68
  - 3. 북한의 통일방안 평가 74

제 3 절 평화번영정책과 한반도 평화과정	78
1. 평화번영정책의 추진배경	78
2. 평화번영정책의 추진기조	79
3. 평화번영정책 추진성과와 한반도 평화과정	87

## 4 | 남북관계의 진전과 성과 93

제 1 절 남북회담의 진전과정	95
1. 남북회담의 역사	95
2. 남북정상회담 및 후속회담	101
3. 회담의 정례화와 새로운 문화정착	105
제 2 절 남북간 교류협력 확대 발전	108
1. 남북 교류협력의 여건 진전	108
2. 남북 교류협력 현황	110
3. 남북 교류협력 제도화 추진	116
제 3 절 민족공동체 기반조성	119
1. 경제공동체 형성 토대마련	120
2. 사회문화공동체 전개 및 형성	124
3. 남북간 인도적 문제 해결 노력	127

## 5 | 통일미래의 조망과 분단현실의 극복과제 141

제 1 절 통일 필요성의 재검토	143
제 2 절 민족통합의 사례분석 : 한반도 통일에의 함의	150
제 3 절 통일한국의 지향점과 우리의 과제	158

## 6 | 부록 남북관계 발전에 관한 법률(전문) 167

# 01 >>

## 평화번영시대의 통일문제 인식

김동수 | 통일교육원 교수

제 1 절 통일과 민족공동체 형성

제 2 절 통일문제 접근법과 국가비전

## Key Point

1

Point

냉전질서가 해체되고 세계화시대가 도래하면서 우리는 민족정체성의 형성을 이제 역사적 선택의 문제로 받아들이고 있다. 그것은 새로운 세계질서를 형성하는 이행기로 접어들면서 냉전시대에 비해서 우리의 선택 폭이 상대적으로 넓어질 수 있음을 의미한다.

2

Point

통일이란 한반도에 서로 다른 두 체제가 존재한다는 현실을 인정하고 그것을 전제로 두 체제를 다시 연결시키고 통합하는 하나의 민족공동체 형성을 의미한다. 다시 말해서 통일은 서로 다른 남과 북의 정체성간의 차이를 뛰어 넘어 하나의 새로운 정체성을 형성하는 이행과정으로 볼 수 있다.

3

Point

반세기가 넘는 분단경험을 통해서 우리는 서로 다른 성격의 두 체제가 점진적 방법을 통해 상호신뢰를 쌓아가는 과도기를 거쳐 기능적으로 통합되면서 궁극적으로 통일을 실현하려는 접근방법을 선택하기에 이르렀다. 그러나 민족공동체의 기틀을 마련하겠다는 청사진이 성공적으로 실현되기 위해서는 민족공동체 건설의 추진주체로서의 국가비전 제시와 이에 대한 국민적 공감대 형성이 무엇보다도 필요하다.

# 통일과 민족공동체 형성

광복과 동시에 분단된 지 60년이 지난 오늘날 우리는 많은 사람들이 세계화의 시대라고 부르는 역사적 전환기에 살고 있다. 돌이켜 보면, 지난 20세기는 명암이 엇갈린 격동의 한 세기였다. 전반기를 통해서는 두 번의 세계대전과 파시즘, 나치즘의 흥망을 경험했고, 후반기의 냉전질서를 통해서는 이른바 ‘공포의 균형’을 경험했다. 또한 그 과정에서 세계적인 부(富)의 편재로 인해 국가간의 빈부격차가 심화되었다. 그러나 20세기는 식민지 지배의 종언과 비약적인 경제성과를 이루어낸 시기이기도 했다.

냉전은 역사 속으로 사라졌으나, 빈곤극복과 평화는 새로운 세기로 들어선 지금도 여전히 인류의 숙제로 남아 있다. 이를 해결하기 위해 필요한 것은 미래의 국제관계형성을 결정할 새로운 세계질서의 구축임이 분명하다. 다만, 문제는 21세기의 문턱을 넘어선 현시점에서 과연 그동안의 난제를 해결할 국제질서의 창조가 가능할 것인지 여부가 아직 불확실하다는 데 있다. 왜냐하면 9·11 테러 이후 세계가 국제질서의 재편과 국가주권의 개념 변화, 그리고 그로 인한 안보환경의 변화와 같은 어려운 현실에 직면하고 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 이러한 변화에 슬기롭게 대처해 나감으로써 그동안 모색해 온 한반도 평화정착 및 통일의 실현가능성을 높이고 이를 위해 국민적 역량을 결집시키는 일은 우리의 시대적 과제라고 할 수 있다.

어떤 민족이나 국가를 막론하고 냉전 이후의 새로운 질서가 형성되는 과정에서 미래를 위한 선택을 할 수밖에 없다. 물론 선택은 결과를 미리 알 수 없다



는 점에서 새로운 도전이기도 하다. 선택의 기로에 선 우리의 입장에서 한 가지 주목해야 할 점은 한반도 분단을 규정했던 냉전질서가 해체되었지만 그것을 대체할 새로운 세계질서는 아직 확고하게 구축되지 못했다는 사실이다. 그것은 한반도 문제의 해결과 관련하여 주변 강대국의 결정력이 냉전시대에 비해 상대적으로 감소됨을 의미한다. 반면에 그것은 우리들의 선택의 폭이 그만큼 넓어질 수 있다는 기대로 연결된다. 그 점에서 우리는 21세기를 새롭게 열어갈 절호의 기회를 맞고 있는 것이다.

그렇다고 해서 세계화의 공간 자체가 우리의 밝은 미래를 전적으로 보장해 준다는 의미는 아니다. 그것은 단지 조건일 뿐 결정은 오로지 한반도 문제해결의 당사자인 우리의 몫이라는 점에서 결국 우리의 의지와 역량에 기대를 걸게 되는 것이다. 분단상태가 해소되지 않는 한 우리는 미래를 세계화의 관점에서 생각할 수 없기 때문이다.

거의 한 세기 동안 우리는 식민지와 분단의 고통 속에서 통일된 독립국가를 이루지 못한 채 살아왔다. 기본적으로 1945년 8월 15일은 우리 민족에게 있어서 해방이라는 혁명적 조건을 어떻게 국가수립으로 연결시키느냐하는 역사적 의미를 지닌 날이었다. 그러나 불행히도 8·15는 일제의 무조건 항복으로 발생한 한반도에서의 주권의 공백상태를 대체하기 위해 북위 38도선을 중심으로 미군과 소련군이 분할 점령함으로써 국토분단의 서곡이 되고 말았다. 문제는 그렇게 시작된 분단이 여기에 그치지 않고 1948년 남과 북에서의 정부수립과 6·25전쟁을 거치는 동안 분단고착화, 민족의 정체성 분절로 이어졌다는 사실에 있다. 이렇게 볼 때, 불행한 역사가 초래된 보다 근본적인 원인은 우리가 처했던 악조건 못지않게 그것을 극복하고 국권을 수호할 수 있는 국가비전과 전략이 미흡했었기 때문이라고도 할 수 있다.

이제 우리는 전환기를 맞이하여 식민지시대와 분단시대로 점철된 민족의 시련 속에서 오랫동안 묻혀 왔던 민족정체성을 새롭게 일깨워 정립하고 민족통일을 완수해야 할 과제를 안고 있다. 이 과제를 실현하기 위해서는 우리가 처해 있는 지정학적 한계를 운명으로 받아들이는 소극적 자세를 버리고, 우리가 추구하는 미래를 과감하게 선택함으로써 우리 민족의 새로운 가능성을 열

어 가는 적극적 자세가 무엇보다도 필요하다. 우리의 선택은 바로 미래의 자유를 보장하고 평화를 실현하기 위한 노력이다. 중요한 것은 이러한 적극적 자세가 역사적 선택의 갈림길에서 민족정체성의 새로운 정립과 민족공동체 형성을 도모하는 우리에게 큰 힘이 될 수 있다는 사실이다.

그렇다면 남북이 반세기 이상 독자적 정체성을 지닌 채 오늘에 이르기까지 각자의 길을 걸어오면서 축적해 온 상대방에 대한 적대감과 서로간의 ‘차이’를 극복하고 하나의 새로운 정체성을 만들어낼 방법은 무엇일까?

한반도 분단현실을 고려한다면, 우선 우리가 갖고자 하는 정체성과 지향하는 통일이 무엇이나 하는 문제부터 검토해야 할 것이다. 오늘날 통일은 우리에게 기회이자 도전으로서 그리고 미래의 실존방식으로서의 의미를 갖는다고 할 수 있다. 그 점에서 통일은 단순히 분단 이전 상태로 되돌아감을 의미한다기보다 서로 다른 체제가 존재한다는 현실을 인정하고, 그것을 전제로 갈라진 두 체제를 다시 연결시키고 통합하는 민족공동체의 복원과 재창조를 의미한다. 민족공동체는 오랜 전통을 지닌 채 특정한 지역에 터를 잡고 살아온 사람들 머리 속에 면면히 이어져 온 ‘집합적 기억’ (collective memory)의 역사와 신화를 간직하고 있다.

뿐만 아니라 민족공동체는 오랫동안 민족사를 공유하는 과정에서 형성된 민족문화와 민족정체성을 밑바탕에 깔고 있다. 과거의 의미와 과거에 대한 해석을 공유하는 것은 공동체 성립의 전제조건이 된다. 그 점에서 장구한 민족사의 공유과정에서 구성된 우리의 ‘집합적 기억’은 한민족공동체의 경험이며 한민족이 걸어온 과거에 대한 사실적 회고라고 할 수 있다.

애당초 분단 이후 20여 년 동안 우리는 통일의 개념을 분단 이전으로 돌아가자는 뜻으로 이해하였다. 특히 실향민들에게는 통일이 곧 고향에 돌아가서 헤어졌던 가족을 상봉하는 것으로 생각되었다. 그러나 분단 반세기가 지난 지금은 남과 북에 엄연히 다른 두 체제가 존재한다는 것을 서로 인정해야 하는 실정이다.

따라서 이제 우리가 할 일은 휴전선을 경계로 남과 북에 서로 다른 체제가 존재한다는 사실을 인정하면서 21세기 우리 민족의 생존과 번영을 위한 청사

진을 남북이 함께 만들어 가는 작업이라고 할 수 있다. 그 점에서 통일은 남과 북이 갖고 있는 서로 다른 정체성(different identities)간의 차이를 뛰어 넘어서 하나의 새로운 정체성을 형성하는 것이라고 할 수 있다.

사람은 누구나 본능적으로 자신이 어디서 왔고 누구인가를 확인하려는 면이 있다. 이와 관련하여 분명히 인식해야 할 것은 자아(自我)를 규정하는 과정에서는 필연적으로 타자(他者)가 수반된다는 점이다. 여기서 우리는 자아형성이 타자와의 만남과 대화(dialogue) 속에서 이루어진다는 점을 이끌어낼 수 있고, 그러한 인식의 틀은 민족정체성 형성에도 확대 적용될 수 있다.

이렇게 볼 때 남북 상호간에 공감되는 집합적 기억에 토대를 둔 민족공동체를 건설하기 위해 만남·대화·교류협력의 필요성은 자명해진다. 통일문제의 해법과 관련하여 남북한은 이념문제를 포함한 정치적 입장 차이를 좁히는 것이 기본 과제라고 할 수 있다. 이를 위해 만남과 대화는 절대적으로 필요하다. 대화와 토론을 통해 서로 상대방의 생각을 확인하고 교환하는 과정 속에서 자신의 입장을 재고할 수 있을 때 비로소 새로운 민족공동체를 구축할 수 있기 때문이다.

우리의 통일방안에서 대화와 화해협력이 강조되는 이유가 바로 여기에 있다. 반세기 이상을 서로 다른 체제에서 살아온 사람들이 완전히 동화하는 데 시간이 걸리는 것은 그 동안의 적대관계를 생각할 때, 어쩌면 당연한 일인지도 모른다. 그렇기 때문에 가능한 한 남북이 자주 만나 믿음을 쌓아가면서 민족통일 의지를 다지는 일이 무엇보다도 중요하다. 남북의 구성원들 간에 좋은 기억을 만들어 가는 일은 서로 믿음을 쌓아가는 데에 있어 필수불가결한 일이다. 그것은 곧 전쟁의 상흔으로 인한 불행했던 과거를 극복하고 서로간의 차이가 공존할 수 있는 새로운 공간과 역사를 창조해 가는 과정이기 때문이다.

바야흐로 광복 60년이 넘는 긴 세월이 지났지만 아직도 우리는 남북관계와 통일문제와 관련하여 맹목적 반공사상이나 감상적 통일론과 같은 고정관념의 틀에서 크게 벗어나지 못한 실정에 있다. 이제는 전환기를 맞이하여 과거의 도식화된 인식 틀로부터 해방되어야 할 때가 되었다.

1970년대 이래의 남북관계를 회고해 볼 때, 대화가 시작된 1970년대에 남

북이 묵시적으로 상대방의 실체를 인정하면서 체제경쟁을 벌였다면, 1990년대에 접어들어서는 탈냉전과 국제질서의 재편과정 속에서 남북도 ‘기본합의서’의 합의에 따라 서로 상대방의 체제를 인정·존중하고 화해협력을 통해 평화공존을 모색하는 단계로, 그리고 2000년 남북정상회담 이후에는 평화공존의 제도화를 위한 정책추진단계로 이행하여 왔다.

그 동안의 남북관계 경험을 통해 우리는 한반도의 긴장완화와 평화정착을 위한 남북관계의 핵심이 상호 신뢰구축에 있다는 점을 분명히 깨닫게 되었다. 이처럼 상호신뢰구축의 증진을 남북관계의 발전으로 해석할 경우, 향후 남북관계 발전을 위해서 우리는 남북 상호이해증진과 신뢰형성에 기초하여 남북한 간의 합의사항과 원칙에 대한 해석을 둘러싼 갈등을 최소화하는 동시에 남북 이해관계의 균형점을 모색하는 노력을 지속적으로 기울여야 할 것이다.

다음으로 검토해야 할 것은 왜 우리가 통일을 추구하느냐 하는 문제이다. 우리가 민족공동체를 건설하려는 것은 한 마디로 행복하게 살기 위한 새로운 공간을 만들어 보려는 기대에서 비롯된다. 행복하게 산다는 것은 우리 인생에

서 그만큼 소중한 것이기 때문이다. 그러나 행복한 삶은 저절로 보장되는 것이 아니다. 그것은 안정·평화·자유와 같은 조건이 충족되었을 때 가능한 일이며, 또한 이를 위해서는 갈등을 최소화해야 하는 것이 필요하다. 그것은 갈등의 최소화로부터 합의를 거쳐 궁극적으로 공존과 통합을 모색한다는 틀(framework)에서 볼 때 매우 중요한 출발점이 된다.

오늘날 남북한간의 긴장완화 및 평화정착을 토대로 분단



• 남북정상회담 참가자 방북한 김대중 전 대통령이 김정일 위원장으로부터 환송받는 장면(2000. 6. 15)

을 극복하고 정상적인 공동체로 생존하려는 것은 우리의 당위명제다. 평화와 자유에 기초한 통일은 역사의 순리인 동시에 국민의 희망에 부응하는 것이기 때문이다. 정상적인 공동체로 생존하기 위한 우리의 통일노력은 분단의 고통을 극복하고 정신적으로나 물질적으로 행복한 삶이 보장되는 살기 좋은 사회를 만들기 위한 대장정이라고 할 수 있다.

살기 좋은 사회를 만들기 위해서는 정의와 민주주의의 실현을 위한 객관적 조건이 구비되어야 한다. 그것은 사람이 누구나 사람으로 대접받는 사회, 노력한 만큼 대가를 받는 사회, 인간다운 삶의 기회가 누구에게나 제공되는 사회, 어린이와 노약자들이 빈곤 속에 내버려지지 않는 사회, 품위를 지킬 수 있는 거주공간과 의료혜택이 보장되는 사회를 가리킨다. 이는 자유를 누릴 수 있는 인간다운 삶을 보장하고 인간의 존엄성을 지키는데 필요한 기본 조건이다. 그 조건이 충족되는 곳에서 우리는 마음대로 말하고 행동하고 돌아다닐 수 있으며, 현실을 비판하고 정치지도자를 선출할 수 있기 때문이다.

이렇듯 자유는 우리가 일상생활 속에서 경험하고 있는 구체적 현실이며, 어떠한 경우에도 양보할 수 없는 소중한 가치임에 틀림없다. 그러기에 인간다운 생활권과 행복권에 관해 대한민국 헌법 제10조와 제34조에도 분명히 명시되어 있다. 자유는 우리가 정부수립 이래로 굳건히 지켜 온 가치이기에 자유를 희생하면서까지 통일을 수락할 수 없음은 분명하다. 여기서 강조한 헌법으로 보장된 기본권으로서의 자유는 개인이 공동체의 목표를 달성함으로써 획득하게 되는 자유보다는 국가의 간섭이나 제약으로부터의 자유를 뜻한다.

그러나 문제는 공동체를 떠난 개인의 자유란 존재할 수 없다는 점에 있다. 공동체는 우리의 개인적 이상과 가치를 자유롭게 실현할 수 있는 사회적 토대라고 할 수 있다. 말하자면 공동체는 자유로운 시민이 선택의 지혜를 갖도록 이끌어주는 협동공간인 셈이다. 따라서 행복을 추구하는 개인이 자신의 삶을 자유롭게 영위하기 위해서는 객관적 규범에 기초한 공동체와의 조화를 유지하는 것 역시 중요하다. ❁

# 통일문제 접근법과 국가비전

그렇다면 이제 민족공동체 형성의 역사적 과제를 어떻게 풀어가야 할 것인가? 개인의 행복과 민족의 생존 및 번영이 보장되는 것이 통일을 위한 바람직한 해법임은 분명하다. 실천적 차원에서 그것은 우리의 역사적 경험이나 가치관에 맞는 통일방안이어야 하고 실현될 수 있는 것이어야 한다. 그리고 무엇보다도 폭넓은 국민적 공감대를 형성할 수 있는 것이어야 한다.

반세기가 넘는 분단 경험 속에서 누구도 거부할 수 없는 합의사항으로 자리 잡은 것은 어떠한 경우에도 이 땅에서 전쟁이 재발되어서는 안 되겠다는 점이다. 전쟁을 경험한 우리로서는 민족생존을 위한 평화유지 노력이 너무나 당연하고 절대적인 과제라고 생각된다. 그리고 궁극적으로 남북이 평화유지와 통일을 지향한다면 남북이 서로 상대방 체제를 인정하고 가능한 한 여러 차원에서 대화와 교류협력을 확대하는 것이 필수적 과정이다.

분쟁이 그칠 줄 모르는 지역에서도 평화에 대한 합의를 도출해 내려는 막후 협상은 지속되는 법이다. 평화를 위해 당사자간 합의를 늘려 가는 방식은 실질적인 현안문제들을 해결함으로써 상호신뢰를 구축하기 위한 것이다. 이렇게 볼 때, 상호불신이 해소되지 않은 상태에서 진정한 평화를 이루려면 긴 과도기가 불가피하다. 그리고 그 과정에서 긴장을 고조시키는 사태도 발생할 수 있다는 점을 감안하면 남북대화의 중요성은 두말 할 필요도 없다.

우리는 이상과 같은 점을 고려하여 서로 다른 성격을 지닌 두 체제가 점진적 방법을 통해 상호신뢰를 조성할 수 있는 과도기를 거쳐 기능적으로 통합되

면서 궁극적으로 통일을 실현하려는 접근방법을 선택하게 되었다. 또한 그것을 단계적·점진적 통일정책으로 연계하여 1989년에 「한민족공동체 통일방안」으로 공식화하였다. 이 통일방안은 1994년에 「민족공동체 통일방안」(한민족공동체건설을 위한 3단계 통일방안)으로 재확인되었으며, 현 정부에서도 이들 방안의 정책기조를 거의 그대로 계승하고 있다.

2000년 6월 남북 정상간에 합의된 '6·15 남북공동선언'에서의 '연합제'는 바로 「한민족공동체 통일방안」에서의 '남북연합'과 같은 것이다. '남북연합'(The Korean Commonwealth)은 민족공동체를 만들어 가는 중간과정으로 남과 북이 상호협력과 공존공영의 관계를 도모하면서 통일기반을 조성해 나가는 '과도적 통일체제'로서 제시되고 있다. 남북연합은 그 자체로서 통일된 국가의 최종형태가 아니며, 어디까지나 과도적 통일체제임을 뜻한다.

우리는 현실적으로 이념과 제도를 달리하면서 통일을 지향하는 남과 북이 각기 체제를 유지하는 가운데 서로간의 차이가 공존할 수 있는 민족공동체를 형성하고 그것을 토대로 통일국가를 만들어가야 한다는 기본구상 하에 남북연합을 제안하였다. 그러기에 우리는 남북관계를 민족내부의 두 체제 사이의 관계로 보며 국가 대 국가의 관계가 아니라고 해석하는 것이다.

일반적으로 국가연합은 국제법상 주권의 독립성을 전제로 형성되는 국가간의 상호작용의 형태를 말하며, 여기서 각 국가는 상호 대등한 국제법적 지위를 보유한다. 즉 국가연합의 구성국가는 자국의 주권과 독립권을 국가연합에 이양하지 않음으로써 주권을 보존하게 된다. 그러나 남북연합은 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계를 유지하면서 상호간의 관계를 협의·조절하고 민족이익을 추구해 간다는 점에서 일반적 의미의 국가연합과 다르다. 또한 남북연합은 남과 북이 대외적으로 주권국가의 지위를 보유한다는 점에서 연방국가와도 다르다. 이렇게 볼 때, 남북연합은 국가연합이나 연방국가의 성격을 갖지 않고, 기능적 측면에서 여러 국가가 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치통합을 지향해 나가고 있는 '유럽공동체'나 '노르딕연합체'와 유사한 성격을 지닌다고 할 수 있다.

또한 우리의 통일방안은 통일에 너무 집착하기보다는 오히려 점진적 접근

방법이 통일을 위해 효과적일 수 있다는 전제 하에 ‘선 평화공존, 후 평화통일’의 입장을 체계화한 것으로서 기능주의적 접근방법에 기초한 통합방안이라고 할 수 있다. 한 마디로 남북한이 우선 화해·협력을 통해 상호신뢰를 쌓아 민족공동체를 건설해 나가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다. 더욱이 화해협력은 이미 ‘남북기본합의서’를 비롯한 제도적 기반이 마련되어 있으므로 양측의 실천의지에 따라 진전될 수 있는 문제라고 본다. 남북관계의 현 수준에서 본다면 화해협력이 가장 중요한 과정이라고 할 수 있다.

이상에서 보듯이 우리의 통일방안은 민족공동체의 기틀을 마련하겠다는 청사진이다. 그러나 우리의 통일방안을 실현해 나가기 위해서는 민족공동체를 키워나가는 주체에 대한 확인과 추진주체로서의 국가의 안보와 비전 그리고 철학을 바탕으로 해야 할 것이다. 여기서 우리는 민족공동체를 형성하는 견인차로서 대한민국이 미래의 통일을 위해 제시하는 국가비전에 주목하게 된다.



• 개막된 제13차 부산APEC(아시아태평양경제협력체) 정상회의 장면 (2005. 11. 8)

21세기 새로운 도전 속에서 자유와 행복한 삶을 보장받기 위해 민주주의의 이상과 민족공동체 형성을 연계시켜야 할 과제를 안고 있는 우리로서는 ‘역사적 비전’ (historical vision)에 주목하게 된다. 역사적 비전을 통해 우리는 단지 과거에 대한 냉정한 기술이 아니라 기존의 관념·가치·제도에 대한 도전과 함께 미래에 대한 새로운 가능성을 볼 수 있다.



그 점에서 이러한 비전은 미래의 통일이라는 창조적 작업을 위해 필요한 전제조건임에 틀림없다. 비전 없는 역사가 맹목적인 것처럼 역사 없는 비전은 공허할 뿐이다. 따라서 우리는 이러한 문제점을 배제하는 동시에 분명한 목표와 실현 가능성을 모색하고자 한다.

그런 맥락에서 볼 때 우리의 국가비전은 자유·복지·인간의 존엄성이 보장되는 ‘좋은 사회’ 구현이라고 할 수 있다. 정의와 민주주의의 실현을 위한 객관적 조건으로서 상정된 ‘좋은 사회’는 정치의 영역인 국가를 통해 구현될 수 있다. 국가는 세계화와 정보화의 결과로서 나타나는 빈부격차의 심화현상을 해결하기 위한 핵심적 주체이기 때문이다.

따라서 지금 우리는 세계화, 지식정보화, 민주화의 대세를 적극적으로 활용하여 국가경쟁력을 배양함으로써 ‘좋은 사회’를 만들어낼 수 있는 선도적 국가로 도약해야 한다. 이러한 국가비전 속에는 다음과 같은 내용의 선진민주국가, 지식문화강국, 중추국가 등이 포함된다.

첫째, 민족공동체 형성을 위한 전제조건으로서의 우리의 민주주의는 참여를 통한 시민권의 확장과 신뢰, 다양성을 위한 관용과 화해 및 이들간의 조화를 미래의 목표로 설정해야 할 것이다. 조화란 비유컨대 색을 섞는 것이 아니라 소리를 섞는 것과 같은 것이라고 본다. 여러 개의 색을 섞으면 원래 색은 사라지고 전혀 다른 색이 나타난다. 그러나 오케스트라의 경우에서 보듯이 여러 개의 소리가 섞이면 전체적으로 다른 효과를 내면서도 동시에 각각의 소리는 그대로 살아 있음을 듣게 된다.

따라서 우리가 지향하는 목표를 실현하기 위해서는 지역·계층·성·세대간의 차이를 극복하고 공존할 수 있도록 부족한 관용의 정신을 채워나가야 할 것이다. 특히 관용은 다른 사람과의 차이를 인정한다는 적극적 의미로 해석됨으로써 다원적 민주주의의 이념적 기초가 되고 있다. 다원적 민주주의는 공존하면서 경쟁하고, 다양성 속에서 통일을 추구하며, 다수결의 원리 속에서 소수의 권리존중이 준수되는 민주주의를 뜻한다. 그러나 높은 수준의 민주주의를 창출해내기 위해서는 제도적 관점에서 민주주의에 접근하는 것보다 자발적 참여의 과정이라는 측면에서 접근하는 것이 더 중요하다.

민주주의제도가 제대로 작동되려면 삼권분립의 견제와 균형에서 보듯이 협상과 타협이 절대적으로 필요하기 때문이다. 물론 원만한 협상과 타협을 위해서는 우리 사회의 비전과 그것을 실현할 방법에 대한 국민적 합의가 전제되어야 할 것이다.

둘째, 그러한 합의에 기초하여 선도적 국가로 도약하기 위해서는 지식문화강국이 되어야 한다. 인류의 역사를 살펴보면 토지·황금·원유 등의 유형자원을 많이 가진 사람들이 부유했지만, 지식시대가 도래하면서 지금은 무형의 지식을 제어할 수 있는 사람만이 부유해질 수 있다는 주장이 힘을 얻고 있다. 21세기는 지식이 자본과 노동보다 우위에 서게 되는 지식기반사회가 될 것이라는 주장처럼 세계화의 물결 속에서 실제로 경제구조도 급격히 변하고 있다. 현대사회는 전체 구성원의 20% 정도만이 자신이 직접 양식을 생산해서 생계를 잇고 나머지는 지식을 팔아 생계를 잇는다는 점에서 지식사회로 규정할 수 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 우리 사회가 지식을 부의 원천으로 간주하는 지식정보사회의 전면화 및 문화국가로 도약하기 위해서는 지식 자본이 경제사회발전의 주도하며 지식정보를 자유롭게 공유하는 지식문화강국을 국가비전으로 제시하는 것이 타당할 것이다. 지식문화강국의 실현은 궁극적으로 빈곤극복을 통해 평화에 기여하는 효과를 거둘 수 있기 때문에도 그렇다.

셋째, 대외적인 국가비전으로 제시된 중추국가(Hub State)로서의 동북아 중심국가 개념은 ‘세계와 동북아의 사람과 물자가 모여서 흩어지는 국가’라는 의미의 평화적인 교류국가의 성격을 갖는 개념이다. 주변 강대국의 역학관계를 한반도의 지정학적 한계로서만이 아니라 민족의 도약을 위한 기회로 활용할 때, 한국은 대륙세력과 해양세력을 연결하는 중추가 될 수 있다. 또한 주변 강대국과의 관계 속에서 조화를 추구함으로써 평화를 만들어내는 중재국가가 될 수도 있다. 문제는 ‘중추국가로서의 한국’(Hub Korea)의 실현가능성이 남북관계의 개선 및 한반도 평화체제 구축여부에 달려있다는 데 있다.

역사는 변화하고 그 역사의 흐름 속에서 우리는 언제나 행복을 추구하며 미래의 공동체를 설계한다. 물론 그것을 실현하기 위해서는 평화가 절대적으로

필요하다. 그것은 곧 민족생존을 위한 한반도 평화의 중요성을 말해주는 것이기도 하다. 또한 평화는 국제정치적 협력으로 뒷받침되어야 한다는 점에서 한반도 평화를 위한 동북아지역의 협력이 중요함을 알 수 있다.

여기서 우리는 한반도 평화체제구축의 조건으로 남북화해의 과정 및 남북 긴장완화, 한반도 문제와 관련된 주변 강대국간의 협력, 경제협력에 기초한 지역협력공동체 구축 등에 주목하게 된다.

이상의 조건이 충족됨으로써 한반도 평화정착이 실현된다면, 그것은 결국 민족공동체의 질서와 개인적 자율성 사이의 조화를 통한 정의가 실현됨을 의미하기 때문이다. 그리고 그러한 정의의 실현을 통해서만 우리 민족은 진정한 자유를 누리게 될 것이라고 믿기 때문이다. 우리가 통일을 염원하는 이유도 바로 여기에 있다. ❀

## □ 참고문헌

- 백영철, 『분단을 넘어 통일을 향해』, 건국대출판부, 2000.
- 북한연구학회 편, 『분단 반세기 북한연구사』, 한울아카데미, 1999.
- 이정복 외, 『21세기 민족통일에 대한 사회과학적 접근』, 서울대학교출판부, 2000.
- 임혁백, “한반도 중심국가 시대의 비전과 이상”, 『21세기 한국의 발전모델 분석』, 지식사회연구소, 2000.
- 전우택, 『사람의 통일을 위하여』, 오름, 2000.
- 한승주, 『남과 북, 그리고 세계』, 나남, 2000.
- Immanuel Wallerstein, *Utopistics*, New York : The New Press, 1998.
- Kevin H. O'Rourke and Jeffrey G. Williamson, *Globalization and History*, Cambridge, Massachusetts : The MIT Press, 1999.
- Michael Mandelbaum, *The Ideas That Conquered the World*, New York: Public Affairs, 2002.
- Montserrat Guibernau and John Hutchinson(ed.), *Understanding Nationalism*, Cambridge : Polity Press, 2001.
- Steven Best, *The Politics of Historical Vision*, New York : The Guilford Press, 1995.
- Stanley Hen, *The Uniting of Europe*, London : Routledge, 1997.
- Thomas J. Biersteker and Cynthia Weber(eds.), *State sovereignty as social construct*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996.

## 02 >>

# 21세기 국제질서의 변화와 주변환경

손인섭 | 통일교육원 교수

제 1 절 21세기 국제질서와 동북아 정세

제 2 절 주변국가의 한반도 정책

제 3 절 주변환경과 통일

## Key Point

1

Point

탈냉전 이후 형성되고 있는 신국제질서는 아직도 그 명확한 모습을 드러내지 않고 있다. 그러나 분명한 것은 오늘날 국제사회의 큰 흐름은 자유민주주의와 시장경제가 인류의 보편적 가치로 확산되면서 대결·대립이 아닌 화해·협력의 긴장완화 추세를 보이고 있다는 점이다.

2

Point

동북아시아의 국제질서는 평화와 번영을 위한 긍정적 변화를 모색하고 있는 한편, 아직도 대만 독립문제, 북핵문제, 영토분쟁 등 냉전적 대립구도에서 완전히 탈피하지 못하고 있는 이중적 모습을 보이면서 전개되고 있다.

3

Point

이러한 국제체제의 환경변화는 필연적으로 남북한 사이의 내부적 관계에 있어서도 변화를 촉진시키고 있다. 특히 '9·11 테러' 이후 미국의 일방주의적 국제질서의 재편은 남북한 사이의 화해와 협력방안을 모색함에 있어 새로운 변수로 작용하고 있다.

4

Point

한반도 통일환경이 통일에는 소극적이거나 남북관계 개선과 교류·협력 증진에는 지지하는 분위기임을 적극 활용하여 '사실상의 통일' 상태를 구현할 수 있도록 노력함으로써 남북한 공동번영과 동북아 평화·안정에 기여토록 해야 할 것이다.

## 1 국제질서

1980년대 말 이후 구소련을 비롯한 동구 사회주의권의 붕괴는 동서 진영간 냉전적 대립구조의 와해를 초래하였으며 전 세계적 차원에서 국제질서 재편을 촉진하였다. 탈냉전의 과도기적 상황 속에서 형성되고 있는 새로운 국제질서의 주요 특징은 이념·체제·제도간의 갈등과 대립이 현저하게 감소된 반면, 평화와 경제발전의 중요성이 크게 부각되고 있다는 점이다. 그러나 국제테러·마약·환경·난민 등 새로운 분쟁요인들이 분출되고 영토·종교·민족문제 등 전통적 갈등양상이 국제질서 불안요인으로 대두되고 있다.

2001년 ‘9·11 테러사건’과 아프가니스탄에 대한 테러 및 이라크 전쟁은 이를 단적으로 보여준 사건이었다. 특히 이라크전은 탈냉전시대 미국의 새로운 국가안보전략인 ‘선제공격 독트린’에 따른 첫 전쟁이자 경제·첨단무기전쟁의 성격을 띤 가운데, 각국의 참여한 이해관계를 내포한 전쟁이었다.

동서냉전체제 해체 이후 국제질서의 특징을 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 국제질서의 다원화와 국제적 상호의존성의 증대현상이 두드러지고 있다. 미국은 군사·경제·정보 등 모든 면에서 패권적 지위를 향유하고 있으나, 중국·일본·유럽연합·러시아와 협력 없이 세계질서를 독단적으로 이끌어 나갈 수 없는 상황이다. 이런 측면에서 현 국제질서는 ‘단극하의 다극체제’

(Uni-multipolar system)로 평가될 수 있다. 그러나 냉전시대의 안보는 이념 및 군사적 안보 중심이었지만 냉전 종식 이후 21세기에는 경제를 포함한 비군사적 안보 즉 과학·기술력의 비중이 강조되고 있다는 점에 주목해야 한다.

둘째, 이데올로기 중심의 냉전체제가 종식되면서 자국 이익이 중시되는 무한경쟁의 시대가 도래하였다. 이러한 경제경쟁 양상은 지역경제 블록화 추세를 심화시키고 있고, 1995년 세계무역기구(WTO) 출범과 뉴라운드 논의 등 새로운 경제질서의 모색으로 나타나고 있다. 유럽지역에서는 유럽연합(EU)이 단일통화체제를 형성하고 회원국을 동유럽지역으로까지 확대하고 있다. 그리고 동아시아에서도 중국과 일본이 동남아국가연합(ASEAN)과 2010년대 초반까지 자유무역시대(FTA)를 창설하기로 합의하였다.

셋째, 과거 억압적이고 획일적이었던 국제질서가 다원화·개방화되면서 세계는 통합과 화해로 가고 있으나 지역차원에서는 오히려 분쟁이 증대되는 추세이다. 민족주의의 분출, 군비경쟁과 대량파괴무기의 확산, 지역적·인종적 차별과 종교문제 등으로 지역갈등이 심화되고 있기 때문이다. 더욱이 미·소 양국으로 나뉘었던 힘의 균형이 깨어진 틈을 타서 지역강대국들이 지역패권주의를 다시 추구할 경우 지역분쟁을 더욱 부추기는 결과를 가져올 수 있다. 이러한 지역안보의 불확실성 속에서 북대서양조약기구(NATO)의 동유럽 확대와 미·일동맹 강화에서 나타나고 있듯이 지역국가간의 군사협력·군사합동훈련은 오히려 증대되고 있는 상황이다.

넷째, 탈냉전 이후 새로운 국제질서 창출과정에서 유엔은 국제사회의 평화와 복지를 위한 노력으로 그 정통성과 효율성을 새롭게 인정받고 있다. 유엔의 역할 증대는 분쟁해결에 그치지 않고 군축·개발·환경·인권·마약·범죄 등 범세계적 문제에 대한 보편적 규범 형성, 즉 새로운 체제의 창출에서도 두드러지고 있다. 특히 이라크 전후관리에 있어 UN의 역할증대 등 개편논의가 활성화되고 있다. 부시 미국행정부가 일방주의 외교노선을 추진하고 있지만 유엔을 무시하고 국제분쟁을 독단적으로 처리하지 못하고 있는 상황이다.

탈냉전시대 국제질서의 새로운 변화가 국제사회의 평화와 안정을 자동적으로 보장해 주는 것은 아니다. '신세계질서'는 아직도 그 명확한 모습을 드러내



지 않고 있고, 미·소 두 초강대국에 의해 조정·통제되던 냉전시대에 비해 탈냉전 상황은 오히려 유동적이고 불확실한 면이 없지 않다. 그러나 분명한 것은 오늘날 국제사회의 큰 흐름은 사회주의·공산주의의 퇴조와 함께 ‘자유민주주의’와 ‘시장경제체제’가 인류의 보편적 가치로 확산되면서 대결·대립이 아닌 화해·협력의 긴장완화로 바뀌고 있다는 점이다. 이러한 추세를 잘 이용하여 남북은 화해·협력관계를 발전시켜 나감으로써 민족의 통일에 유리한 상황을 만들어 나아가야 할 것이다.

## 2 동북아 정세

이러한 세계적 차원의 긴장완화와 화해·협력추세에 영향을 받아 동북아시아의 국제질서 역시 세계적 차원의 양자관계의 재조정, 다자간 경제·안보협력 논의 등 평화와 번영을 위한 긍정적인 변화를 모색하고 있다.

그러나 동북아 정세는 기본적으로 냉전적 요인을 완전히 탈피하지 못하고 있는 불안정한 상태이다. 이는 동북아가 세계 어느 지역보다도 냉전적 대립과 갈등이 첨예했던 지역이었으며, 현재도 강대국간의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문이다.

특히 동북아시아에서는 미국이 주도적 역할을 하고 있는 가운데 상대적으로 러시아의 영향력이 감소하고 일본과 중국이 영향력을 증대해 나가고 있는 상황이다.

1990년대 초반 이후 클린턴 행정부 시절 미국은 탈냉전 이후 동북아시아에서 ‘개입과 확대’ 정책을 통해 자국의 국익을 수호하면서 보다 적은 비용으로 ‘균형자’ 역할을 수행하였다. 이를 위해 미국은 한국 및 일본과의 동맹체제 유지, 중국과 러시아와의 정치·경제적 협조관계 발전, 북한과의 관계개선 등을 도모하여 냉전 이후 확보된 유일 초강대국으로서의 지위를 바탕으로 역내 영향력을 계속 견지하려 하였다. 특히 미국은 중국과의 관계에서 경제적 관계 심

화와 전략적 대립의 딜레마 속에서 일본과의 안보관계 강화를 통한 중국 견제, 동북아에서의 안보비용 절감, 그리고 일본의 군사대국화 견제 등을 도모해 왔다.

그러나 부시 행정부 출범 이후 미국은 국제사회의 반발에도 불구하고 ‘힘을 통한 평화’를 추구하는 등 미국 주도의 일방주의를 지속하고 있으며, 특히 ‘9·11 테러사건’ 이후에는 더욱 힘을 얻어 아프가니스탄 및 이라크에 대한 보복전쟁 등 반테러 전쟁에 영국·일본 등이 적극 공조하고 있다. 이에 따라 국제 테러리즘 및 대량살상무기(WMD)에 대한 인식변화 등 새로운 전략·패러다임의 국제질서의 출현이 예고되고 있다.<sup>1)</sup>

일본은 경제대국 지위에 상응하는 정치·군사대국의 면모를 갖추려 하고 있다. 일본은 미·일 안보동맹의 기본 틀을 유지하는 것을 전제로 군사력 증강, 유엔 평화유지군활동(PKO) 참여, 자위대의 해외파병 현실화, 유엔 안보리 상임이사국 지위 획득 기도, 대외원조의 전략적 이용 등을 통해 정치·군사대국으로 부상하려는 목표를 실현하려 하고 있다.<sup>2)</sup>

2001년 ‘9·11 테러’ 직후에는 「테러대책 특별조치법」을 제정, 같은 해 11월 25일 처음으로 해외파병을 단행하였다. 특히 미국의 해외미군 재조정계획에 발맞춰 중기 방위력 정비계획(2000~2005)을 1년 앞당겨 지난 2004년 12월 완료하고 「신방위계획대강」 개정을 마무리 짓는 등 자위대의 역할확대를 위한 법적·제도적 기반의 정비는 물론, 2005년 11월 자민당 창당 50주년을 맞아 현행 평화헌법의 핵심인 제9조 제2항(전력 불보유)을 수정하여 ‘자위군’의 보유를 명문화한 개헌안을 내놓는 등 세계질서에 적극 편승하면서 군사적 역할의 확대와 국제적 발언권의 강화를 도모하였다.

중국은 지난해 10월 개최한 중국 공산당 제16기 5중전회에서 후진타오 총서기는 「공작보고」를 통해 중국의 최우선 핵심과제가 여전히 경제건설임을 재확인하고 국가이익 우선의 전방위 외교를 적극 추진하고 있다. 중국은 러시아의 영향력 감소를 자국의 영향력 확대로 연결하고, 일본과 경제적 협조를 유지하되 일본의 정치·군사적 팽창에 대해서는 지속적으로 견제함으로써 자국의 역할 및 국익 확대에 유리한 동북아 신국제질서를 창출하는데 주안점을 두고

1) 테러·WMD 위협 및 국제분쟁에 능동적으로 대응하고 운영의 효율성을 제고하기 위해 유럽·아시아 국가와의 동맹관계 재조정 및 신속한 대응능력 제고를 위해 해외 주둔 미군의 구조개편을 적극적으로 모색하고 있다.

2) 1996년 4월의 미·일 신안보선언과 1997년 9월에 개정된 미·일 방위협력지침을 통해 형성된 미·일 신안보체제는 일본의 대외군사활동을 규정하고 있는 바, 이를 바탕으로 2001년 11월 자위대의 해외파병을 합법화한 「테러대책 특별조치법」을 제정하였다.

있다.

특히 ‘9·11 테러’ 이후 미국이 군사력에 기초한 일방주의적 행동을 보임에도 불구하고, 중국의 신지도부는 안정적 대미관계를 대외정책의 최우선과제로 설정하고, 미국과의 협력체제를 유지하는데 주안을 두는 한편, 미국의 반테러전에 대해서도 지속적으로 협조하고 있다. 그런가 하면 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담의 중재자 역할을 맡음으로써 대한반도 영향력을 제고하는 한편, ‘책임있는 대국(責任大國)’으로서 미국과 대등한 위치에서 지역문제 해결을 주도하는 국가이미지 고양에 주력하고 있다.

러시아는 소연방 해체 이후 세계 초강대국으로서의 지위와 영향력을 상실하고, 정치·경제적인 불안정으로 인해 신국제질서 형성과정에서 주도적인 역할을 수행하지 못하고 있다. 그러나 러시아는 여전히 강대국임을 강조하면서 국제무대에서 강대국에 합당한 지위의 확보와 외교적 자율성 확립을 위해 노력하고 있다. 러시아는 1996년 6월 열린 대통령이 발표한 ‘국가안보보고서’를 통해 동아시아와의 관계강화를 천명하였으며, 중국 및 북한과의 기존관계 유지, 한국·미국·일본과의 관계발전을 통하여 한반도를 포함한 동북아지역에서 영향력을 회복하고자 노력하고 있다.<sup>3)</sup>

특히 2004년 3월 푸틴이 러시아의 제4대 대통령으로 재선된 직후인 7월 중순 연해주에서 ‘기동 2004년’으로 불리는 대규모 군사훈련을 통해 유럽지역의 러시아군을 극동지역에 신속히 배치하는 훈련을 실시함으로써 러시아의 전략중심이 동북아로 이전될 수 있음을 상징적으로 보여주어, 동북아에 대한 영향력의 복원의도를 분명하게 시사하였다. 또한 푸틴은 집권 2기의 2년차를 맞아 대내 정치적 안정과 전년대비 6%대의 높은 경제성장을 지속적으로 시현하면서, 대외적으로 ‘유라시아주의’ 노선 하에 실리·안보 중시의 실용주의적 전방위 외교를 견지하고 있다.

이와 같이 동북아지역의 강대국간 세력관계는 매우 유동적인 상황에 있다. 일본과 중국은 냉전기에 미·소의 주도적 역할로 인해 동북아의 지역열강으로서 상응한 역할을 수행하지 못했기 때문에, 새로운 동북아 국제질서가 형성되는 과정에서 자국의 정치·경제·군사적 영향력을 확대하려 하고 있다.

3) 러시아는 중국과 국경 지역 안정화를 위해 대부분의 국경선을 확정하고 국경병력 감축 협정을 체결하였다. 또한, 러시아와 일본은 2003년 1월 정상 회담을 통해 양국 관계발전의 장애요인이었던 북방 영토문제와 평화조약 체결문제에 원칙적인 접근을 이루었다.

이러한 일·중의 움직임은 동북아지역에서 기득권을 고수하려는 미국과 냉전시대의 정치·군사적 영향력을 회복하려는 러시아의 이익과 상충될 수밖에 없다. 또한 일본과 중국이 협력관계를 유지하더라도 동북아에서 중국의 역사적·지정학적 위상은 일본과의 갈등을 유발할 요인으로 작용할 가능성이 크다.

동북아지역에서는 강대국간의 이해관계가 상호 대립·교차하고 있으며, 이는 역내의 정치·군사적 불안정 요인으로 작용하고 있다. 예컨대 미·일 동맹 강화와 미국의 ABM조약 탈퇴(2002. 6), 미사일방어(MD)체제<sup>4)</sup>의 구축 및 WMD 확산방지구상(PSI) 추진이 진행되는 가운데, 이에 대응한 중·러간 전략적 동반자관계 강화추세<sup>5)</sup>를 통해서도 잘 나타나고 있다.

동북아는 역내 강대국간의 역학관계에서 파생하는 문제와 더불어 몇 가지 불안정 요인을 내포하고 있다. 첫째, 동북아지역에는 북한 핵문제 및 남북한과 중국·대만관계라는 분단국의 통일문제 뿐만 아니라 영토문제를 둘러싸고 역내 국가들의 이해관계가 첨예하게 대립될 가능성이 상존하고 있다. 둘째, 제2차 세계대전 이후 동북아는 세계에서 가장 빠른 경제성장을 경험하였으나, 1990년대 말 ‘동아시아 경제위기’를 겪은 바 있고, 이러한 위기는 경제성장 이면(裏面)에 잠재되어 있던 국가간 문제와 국가 내부의 사회적 문제라는 불안정성을 드러내고 있다. 셋째, 동북아지역은 국가간 갈등요인의 표면화와 군비증강을 위한 경제력 향상이라는 요인에 의해 군사력 증강추세가 지속되고 있다.

그러나 동북아지역에는 지역안보에 대한 안전장치가 없으며 역내 국가들을 포괄하는 아세안지역안보포럼(ARF)이나 ‘ASEAN+3’ 등은 아직 안보기구로서 제 역할을 못하고 있다.

지난해 12월 개최된 ASEAN+3 정상회의 직후 한·중·일 3국과 ASEAN 10국 및 호주·뉴질랜드·인도 등 모두 16개국 정상들은 제1차 동아시아 정상회의(EAS 2005. 12, 말레이시아)를 열어 이 회의체를 향후 동아시아지역 내 정치·안보이슈에 관한 전략대화의 틀로 육성한다는데 뜻을 모았으나 동북아 지역 안보와 경제의 다자간 협력기구의 창설로 이어지지 않았다. 안보 부문에서는 아세안지역안보포럼과 같은 정부차원의 협력체와 아·태 안보협력이사회(CSCAP), 동북아협력대화(NEACD) 등과 같은 민간차원의 협력조직이 있으

4) 미국은 MD추진을 위해 2003년 74억 달러에서 2004년 91억 달러로 예산을 증액하였다.

5) 중·러는 2005년 8월 중국 산둥반도에서 ‘평화의 사명-2005’로 명명된 사상 첫 합동군사훈련을 실시하였다.

며, 아·태경제협력회의(APEC)는 다자간 경제협력 논의의 장에 머무르고 있다.

이러한 다자간 협력기구 창설은 동북아지역이 안고 있는 영토·국경분쟁 및 군비경쟁 등 안보 위협요인에 적극적으로 대처하고, 경제협력을 증진한다는 차원에서 필요한 것이며, 이 점에 대해서는 역내 국가들이 공통된 인식을 가지고 있는 것으로 평가된다.

결론적으로 탈냉전 이후 지난 10여 년간 동북아정세의 중요한 변화는 중국의 부상 및 미·일 동맹 강화와 함께 안정적인 국내정치와 경제성장을 배경으로 한 러시아의 재등장으로 요약할 수 있다. 이러한 동북아의 정세변화는 한국의 대내외 정책과 상호영향을 미치며 한반도 통일환경에 중요한 변수로 작용할 것이다. ❁

## 주변국가의 한반도 정책

## 1 미국의 동북아 및 한반도 정책

## (1) 동북아 정책

미국은 ①과거 대소(對蘇)봉쇄 일변도(一邊倒) 정책에서 대러시아 경계정책으로의 전환, ②미국 주도의 동북아 안보체제 속에서의 미·일 협력체제 유지, ③잠재적 경쟁국으로서의 중국에 대한 대비, ④미국의 힘의 우위에 기초한 한반도 군사적 긴장의 안정적 관리 등을 기본적인 동북아 정책목표로 설정하고, '역내 균형자' 역할을 통하여 이러한 목표를 달성하고자 하고 있다.

그러나 '9·11 테러' 이후 미국은 군사동맹체제 유지, 군사력의 전진배치 등 기존정책의 골격을 유지하면서 테러를 비롯한 새로운 안보위협에 대처하기 위해 운영의 효율성 증대, 신속대응능력 제고 중심의 해외주둔 미군의 재배치 및 동맹관계 재조정 작업에 착수하였고, 종전의 전략핵 중심의 핵 억지전략에서 미사일방어(MD)시스템의 도입을 통해 억지·방어 전략으로 전환을 꾀하고 있다.

미국은 아·태지역이 미주 및 유럽과 함께 국제정치·경제의 중심으로 부상하고 있으며, 미국의 국가이익에 매우 중요하다는 인식 하에 기존 전진배치 전략을 지속해 왔다. 특히 2001년 '9·11 테러사건' 이후 미국은 중국·러시

아 등 특정국가로부터의 안보적 위협보다는 테러세력 또는 소수의 불량국가 (rogue states)로부터의 안보적 위협의 가능성에 더욱 신경을 쓰게 됨에 따라 새로운 안보전략의 틀을 작성하게 되었다. 즉 새롭고 현실적으로 긴박한 안보 위협의 대상으로 테러가 부상함에 따라 미국의 신안보전략은 효율적인 대 테러전 수행에 주된 목표가 맞춰져 ①일부 불량국가 또는 테러집단에 의한 미국 공격 가능성이 있을 경우 먼저 그들을 공격할 수 있다는 소위 ‘선제공격정책’ 천명<sup>6)</sup>, ②대량살상무기(WMD)의 확산을 적극적으로 방지, ③미사일 방어(MD)체제 적극 추진 등이 결정되었다.

6) 미국은 2003. 5. 1, 선제공격정책을 재천명하였다.

이러한 미국의 새로운 안보전략에 기초한 대동북아전략의 핵심적인 내용을 살펴보면 ①효과적인 대 테러전 수행태세 완비 및 대량살상무기(WMD) 확산 방지, ②경제이익의 안정적 확보, ③지역 패권국가의 출현방지, ④MD체제 구축 등으로 요약할 수 있다.



• 자살폭탄테러 공격으로 화염에 휩싸인 뉴욕의 세계무역센터 (2001. 9. 11)

첫째, ‘9·11 테러’ 이후 WMD 확산방지는 미국의 안보 전략 변화시 핵심적인 내용으로 부시 행정부가 가장 심혈을 기울이고 있는 안보정책의 하나이다. 특히 동북아지역과 관련해서는 미국의 대북(對北)의 심이 강하기 때문에 북한으로부터의 대량살상무기의 유출을 차단하는 협력체제 구축이 미국의 중요한 안보적 관심거리가 되고 있다.

미국은 이미 운용되고 있는 ‘WMD 확산방지구상(PSI)’ 체제에 중국·러시아·한국 등이 참여할 것을 기대하고 있다. 지리적으로 북한과 인접한 이들 국가의 적극적인 협력 없이 현재의 체제만으로는 효과적인 차단이 어렵다고 인식하고 있기 때문이다. 또한

7) 2004. 10 일본의 사가미안에서 일본 외무부 주최로 미국·호주·프랑스의 3개국이 합정을 파견하고 아시아제국에서는 다수의 옵서버들이 참가한 가운데 PSI를 목표로 한 다국간 해상훈련이 실시된 바 있다.

‘9·11 테러’ 이후 미국이 치르고 있는 대 테러전의 원활한 수행을 위해서도 미국은 국제사회의 폭넓은 지지, 특히 중국·러시아·일본 등의 지지는 필수적이다. 현실적으로 미국은 일본·호주 등과의 전략적인 차원의 안보대화를 통해 북한 핵문제, PSI 추진문제<sup>7)</sup> 등 안보현안에 대응하고 있다.

둘째, 미국은 유럽·북미 등과는 달리 계속 성장하는 역동성을 갖고 있는 동북아시아 지역 국가들과의 경제관계 확대에 큰 국가이익을 가지고 있다. 실제로 미국의 대외무역에서 한·중·일 등 동북아 3국이 차지하는 비중이 2004년의 경우 약 40%를 넘는 것으로 평가되고 있다.

셋째, 미국은 강력한 지역국가가 출현해 동북아시아의 패권을 장악하는 것에 대해서도 적극 개입, 저지할 의사를 분명히 하고 있다. 소연방 붕괴 이후 그러한 국가적 의지와 능력을 보유하고 있는 나라로 중국을 꼽고 있다. 물론 9·11 테러 이후 미·중관계가 질적으로 발전하고 있지만, 지역 패권국가 중국의 출현 가능성에 대한 미국의 우려는 별개의 문제이다.

넷째, 2기 부시 행정부에서도 미국은 중국의 강경한 반대에도 불구하고 MD체제 구축구상을 강행하여 부시 행정부의 새로운 억지·방어전략을 이 지역에서 관철시키려 하고 있어, 동북아시아에서 미·중간의 전략적 충돌 가능성은 여전히 잠재되어 있다. 대 테러전 수행을 가장 중시하고 있는 현재의 부시 행정부의 입장에서 볼 때 동북아의 안보적 중요도는 이전보다는 다소 감소되었다고 볼 수 있다.

그러나 그럼에도 불구하고 미국은 동북아시아에서의 전통적인 안보·경제적인 이익을 고려하면서, 힘의 우위를 바탕으로 동맹국들과의 긴밀한 협조 속에서 미군의 전진배치(forward deployment)라는 직접적인 수단을 갖고 동북아시아 질서의 유지를 보장하는 균형자적인 역할을 수행해 나갈 것으로 전망된다.

## (2) 한반도 정책



미국의 한반도 정책은 기본적으로 한반도에서의 전쟁발발을 억제하고 안정을 유지하는 데 초점을 두고 한·미 동맹체제와 전진배치 전략을 근간으로 추진되어 왔다. 탈냉전 이후 미국은 한반도 안보정책과 관련하여 기존정책의 근간을 유지한 상태에서 다음과 같은 방향으로 정책조정을 모색하였다.

첫째, 미국은 한·미 동맹관계가 미국의 동북아정책에서 근간을 이루고 있다는 점을 강조하면서 부시 행정부 이후에도 동북아지역에서 한국의 역할을 중시하고 있다. 집권 2기를 맞이한 미국의 부시 대통령은 부산 APEC회의(2005. 11)에서 한·미 정상회담을 갖고 포괄적·역동적·상호 호혜적인 동맹관계로 발전시키기로 한 한·미동맹과 한반도 평화에 관한 공동성명을 발표(2005. 11. 17)하고, 이를 구체화하기 위해 장관급 전략대화(SCAP)를 정례화하기로 하였다. 또한 6자회담을 통한 북한 핵문제의 평화적 해결원칙을 재확인하는 등 성숙한 동반자관계를 발전시켰다.

둘째, 미국은 주한미군 감축을 상당기간 동결하는 대신 주한미군의 역할 조정을 추진해 왔다. 그러나 '9·11 테러' 이후 부시 행정부는 테러를 비롯한 새로운 안보위협에 대처키 위한 선제공격독트린을 실천하는 수단 확보를 명분으로 해외주둔 미군의 재편 및 동맹관계 재조정을 발표하였다. 재편작업의 일환으로 주한미군도 2사단의 한강 이남으로 이전, 2008년까지 주한미군 12,500명을 감축하고, 용산 미군기지를 평택지역으로 이전하는 문제 등에 합의하였다. 이같은 미군의 병력재배치는 최근 이라크전에서 사우디아라비아·터키의 미군기지를 사용하지 않고도 손쉽게 승리한 자신감에 따른 것으로, 한국에 대한 안보개입을 축소하기보다 최적비용으로 이를 유지하기 위한 신속대응능력 제고 중심의 미군구조 개편작업의 일환이다.

셋째, 미국은 한반도에서 '비핵화정책'과 '핵우산정책'을 병행 추진하고 있다. 미국은 남북한이 핵무기는 물론 핵 재처리시설을 갖지 못하도록 하는 '비핵화정책'을 추진하는 동시에, 핵보유국으로부터 핵위협에 대한 한국의 안전보장을 위해서 한국에 핵우산을 제공한다는 확대억지(extended deterrence) 정책을 취하고 있다.

미국의 한반도 정책은 한반도에서 기득권을 상실하지 않으면서 지속적으로

영향력을 행사하기 위한 노력을 경주한다는 점에서 기본적으로 현상유지정책이다. 그러나 그 현상유지란 어디까지나 미국이 균형자로 기능하는 미국 주도하의 현상유지를 의미한다는 점에 유의해야 한다. 미국은 한반도와 관련된 다자간 안보·경제협력체 형성에서 균형자 역할을 수행하면서도 이러한 기구는 반드시 미국 주도하에 이루어져야 한다는 입장을 견지하고 있다.

미국은 6·25전쟁 이후 북한을 적대세력으로 인식해 왔으며, 북한에 대한 뿌리 깊은 불신은 지난 40여 년간의 테러행위, 대남 도발행위 등으로 심화되었다. 북한은 「제네바 기본합의」(1994. 10) 이후에도 1998년 평북 금창리 지하의 핵시설공사 및 다단계 장거리 미사일 발사실험(1998. 8)을 단행하였다. 1999년 뉴욕에서 개최된 제4차 북·미간 회담의 최종합의에 따라 미측 조사단이 현장 조사를 실시하여 핵시설 의혹이 해소되기는 하였으나 북한에 대한 미국의 부정적 인식을 가중시키는 결과를 가져왔다.

이에 따라 미 의회는 페리 전 국방장관을 대북정책 조정관으로 임명하여 마침내 미 의회에 이른바 「페리보고서」를 작성·제출(1999. 9. 15)케 하여 미사일문제의 해결을 통해 한반도 냉전구조를 해체하기 위한 3단계 방안<sup>8)</sup>을 제시하기도 하였다.

그러나 부시 행정부에 들어와 미국의 대북정책은 엄격한 상호주의 원칙 아래 강경정책으로 변화해 왔다. 특히 '9·11 테러사건'이 일어난 이후 미국은 북한정권을 '악의 축'으로 규정하고 핵선제공격 대상국가로 거명함으로써 북·미 관계는 긴장국면이 지속되었다.

특히 2002년 10월 미 국무부 켈리 차관보 방북시 북한측은 당시 동결된 영변 핵시설 이외의 고농축우라늄(HEU) 핵개발을 시인<sup>9)</sup>한 이후 부시 행정부는 북한이 테러조직이나 제3국에 핵무기 또는 기술을 수출할 가능성을 염려하고 있으며, 이는 곧 미국의 국가안보에 대한 직접적인 위협으로 간주하면서 북핵 문제를 지역문제가 아닌 국제적 위협으로 인식하여, 북한에 대해 '완전하고, 검증가능하고, 돌이킬 수 없는 핵폐기(CVID : Complete, Verifiable, Irreversible, Dismantlement)'를 요구하는 등 강경자세를 늦추지 않았다.

국제사회의 '북한핵 절대불용' 압박과 미국의 다자회담주장이 대세로 굳어

8) 냉전구조해체를 위한 3단계 방안이란 ①단계 기적으로 북한은 미사일 재발사를 자제해야 하며, 미국은 이에 상응하는 일부 대북제재를 해제하고 한국과 일본도 적절한 조치를 취해야 한다. ②중장기적으로 북한이 핵·미사일 개발계획을 중단한다는 보장을 받아야 한다. ③마지막으로 한·미·일과 북한의 협력하에 한반도에서 냉전을 종식시켜야 한다는 것이다. 페리 조정관은 이러한 목표를 원활하게 이루기 위해서는 대북정책 추진에서 포괄적이고 통합된 접근방식을 취해야 한다고 강조하고 있다.

9) 이는 1991년 남북 비핵화 선언을 비롯해 IAEA 핵안전협정, NPT 조약 등 모든 국제협약을 위반한 것이다.

지면서 2003년 3월 3자회담을 거쳐 8월 개최된 6자회담은 우여곡절 끝에 지난해 9월 개최된 제4차 6자회담에서 북핵문제의 평화적 해결을 위한 공동성명을 채택하였고, APEC 부산회의 직전에 열린 제5차 1단계 6자회담에서 각국이 양자회담을 통해 진지하게 의견을 교환하고 전체회의에서 공동성명을 이행하기 위한 로드맵 작성이나 단계설정, 분야별 실무회의 구성 등 전향적인 안들이 제시된 일정한 성과를 거두었다. 그러나 북한 핵포기의 실질적 조치와 경수로 제공문제 등에 대한 의견차이로 더 이상 진전이 이루어지지 못했다.

한편 미국은 2004년 10월 북한인권법안을 통과시킨데 이어 지난해 「민주주의 증진법안」을 통과시키고, 대북인권특사를 임명(8월)하는 등 북핵문제와 병행하여 북한 인권상황, 위폐문제에 대한 압력을 계속 가하는 등 다각적으로 그 수위를 높여가고 있다. 그렇지만 많은 어려움에도 불구하고 금년 중에 6자회담 공동성명을 이행하기 위한 로드맵이 마련되어 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 전기가 마련될 가능성도 배제할 수 없다.

## 2 일본의 동북아 및 한반도 정책

### (1) 동북아 정책

동북아지역에서 일본은 미·일 동맹체제하에서 안보 강화, 자원 및 시장의 안정적인 확보, 해상 수송로(sea lane)의 보호를 국가이익으로 하여 ①안보역할 증대, ②잠재적 위협에 대한 방어 및 견제, ③동아시아경제의 주도 등과 같은 정책목표를 추구하고 있다.

우선, 안보적 측면에서 일본은 미·일 동맹체제 하에서 안전보장을 확보하면서도 경제력에 걸맞게 안보역할을 증대함으로써 정치·군사대국의 지위를 확보코자 노력하고 있다. 1994년 9월 고노(河野) 외상이 유엔안전보장이사회 상임이사국 진출의사를 표명한 이래, 일본은 유엔 회원국에 대한 외교활동을

10) 지난해 유엔개혁을 계기로 독일·인도·브라질과 함께 'G-4 개혁안'을 제출하는 등 안보리 상임이사국 진출을 시도하였으나, 한국·중국은 물론 미국의 거부로 사실상 좌절되었다.

11) 이는 그간 일본 방위에 한정했던 1976년 대강이나 지역방위로의 확대를 시도한 1995년 대강을 넘어 국제사회의 안정에 일본이 일익을 담당하겠다는 의지가 담겨있다.

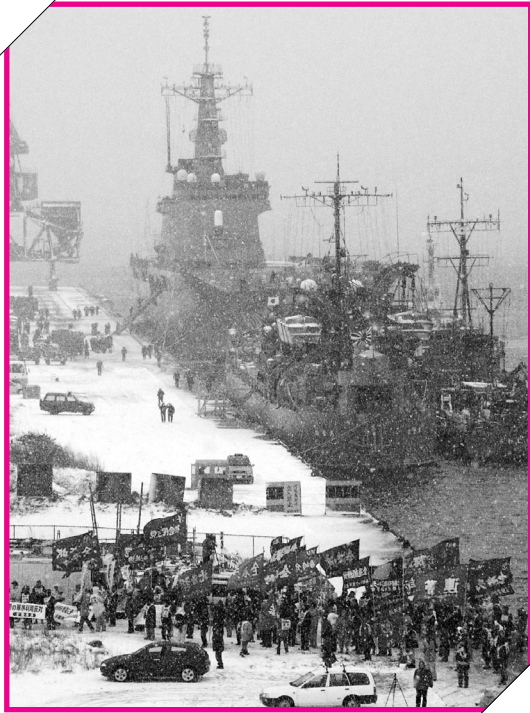
더욱 적극화하고 있다.<sup>10)</sup>

또한 일본은 냉전종식, 소련해체 등 전략환경의 근본적 변화를 반영하여 향후 10년 동안의 안전보장 및 방위력정비의 지침을 담은 새 '신방위계획대강'<sup>11)</sup>을 결정(2004. 12)했다.

새 대강에 나타난 핵심개념은 첫째 국제사회의 안전에 일본이 일익을 담당하겠다는 것이고, 둘째는 자위대의 역할을 일본 방위에 국한하지 않고 동맹국인 미국과의 협력, 나아가 국제사회 전체와도 협력을 하도록 하는, 즉 언제든지 자위대를 파견할 수 있는 근거를 마련했다는 점이고, 끝으로 자위대를 일본 방위·재해대응·미국과의 협력·국제평화유지활동 등 다양한 기능에 맞도록 탄력적으로 운영하겠다는 것이다. 새 대강은 테러 등 국제사회의 새로운 위협과 중국 및 북한 등 주변국가에 의한 위협에 적극 대응하겠다는 것으로 유엔중심주의, 비군사적 평화주의를 벗어나 독자적 방위력 정비 등을 통해 역지력을 가지겠다는 것이다.

둘째, 일본은 지역강국으로서 중국과 경쟁이 불가피한 것으로 인식하고 있으며, 중국의 경제성장이 궁극적으로 대만 점령으로 이어져 일본의 전략적 공급루트인 대만해협을 위협하게 되는 사태를 우려하고 있다. 또한 일본은 중국의 해군력 강화가 남중국해에 대한 장악력을 강화해 동남아를 사실상 중국의 동맹권으로 만들 가능성도 우려하고 있다. 일본은 이러한 인식을 바탕으로 미·일 동맹체제를 동아시아 지역안정의 기초이며 아세안지역안보포럼을 신뢰조성과 예방외교의 장으로 활용한다는 구상을 추진하고 있다.

셋째, 일본은 미·일 무역마찰 해소, 수출 및 첨단산업 주도의 비교우위 확대 등 기존의 경제적 우위를 유지하면서도, 세계경제의 블록화추세에 대비하면서 자원과 시장을 안정적으로 확보하기 위하여 정부개발원조(ODA)의 전략적 이용, 일본 주도의 지역경제권 구축 등 적극적인 대외경제정책을 추진하고 있다. 특히 중국의 경제적 부상과 대비하고 화교경제권의 영향력을 견제하기 위하여 싱가포르에 이어 한국 및 ASEAN과 자유무역협정을 추진하고 중국을 포함한 동아시아 자유무역협정도 제안하였다. 일본의 전략적 입장은 기본적으로 중국을 견제하려는 것이고, 한국·ASEAN·싱가포르와의 연계를 통하여



• 이라크 주둔부대에 장갑차 및 군수물자를 수송하기 위해 정박해 있는 일본 자위대 군함(2004. 2. 18)

중국과 거리를 유지하려는 것으로 보인다.

한편 중국이 동아시아의 최대 강국으로 부상하면서 일본은 중국과의 관계설정에 부심하고 있다. 지난 1980년 일본 경제의 20분의 1에 불과했던 중국 경제는 2003년 현재 일본 경제의 4분의 1 규모로 성장했고, 두 나라의 현재 성장추세가 지속된다면 중국의 경제규모는 20년 안에 일본을 추월할 것으로 전망되고 있다. 2004년 국교정상화 32주년을 맞이한 일·중 양국은

중국이 일본의 첫 번째 무역상대국으로 부상하는 등 경제면에서 긴밀한 관계가 형성되었다.<sup>12)</sup>

그럼에도 불구하고, 일·중 두 나라는 미·일 신안보지침, 미사일방어(MD) 계획 등을 둘러싸고 갈등이 노정된 가운데 역사교과서 왜곡, 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배를 둘러싼 갈등이 중국 내 반일시위로 이어지고 중국최고 지도부의 방일 및 국제회의에서의 정상회담 거부로 양국관계의 위기국면이 심화되고 있다.

이러한 21세기 새로운 국제정치·경제적 환경 속에서 일본이 취하고 있는 동북아 정책을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 일본은 동북아시아에서 다원화 현상에 따른 갈등 및 위협 가능성 억지, 일본의 군비증강에 대한 역내 국가들의 우려 불식 등을 위하여 기본적으로 미·일 동맹관계를 유지하는 정책을 추진하고 있다. 그러나 냉전체제 붕괴 이후 미·일 동맹관계는 미국 군사비의 포괄적 삭감, 방위분담 확대에 따라 일본

12) 중국은 교역규모 1600억 달러를 기록하여 일본의 최대 무역상대국이 되었으나 일본은 중국의 최대 무역 상대국 자리를 유럽(1773억 달러)과 미국(1696억 달러)에게 내주고 3위를 차지하였다.

이 동북아 역내안보에서 일정한 역할을 담당하는 쌍무적 관계로 전환해 가고 있다.

둘째, 일본은 방위력 증강 및 군사력 현대화 정책을 추진하고 있다. 일본은 전후 5차례에 걸친 중기방위력 정비계획을 추진해 오고 있으며, 북한 미사일 발사(1998. 8)와 공작선 침범에 대응한다는 명목으로 정찰위성, 이지스 구축함 및 PAC-3 등 요격미사일체계의 구입확정 등 최신무기의 도입 및 MD 참여범위를 공동연구에서 공동개발로 확대키로 하고 2004년도 MD 비용으로 12억 달러를 책정하였다.

셋째, 일본은 동북아지역에서 경제력에 상응하는 영향력 확보를 위해 자위대의 활동영역을 확대하는 등 ‘보통국가화’ 하려 하고 있다. ‘9·11 테러’ 이후 급변한 국제질서와 동북아에서의 미국의 군사전략 변화에 편승해 일본은 「테러대책특별법」을 제정한데 이어, 유사법제<sup>13)</sup>를 통과(2003. 6)시켰다. 특히 일본은 지난해 12월 10일 중국과 북한을 안보위협으로 정의한 중기 국방계획 ‘신방위계획대강’을 발표한 데 이어 2005년 2월과 10월 2차에 걸친 미·일 외무·국방장관간 2+2 전략대화를 가졌다. 1차 전략대화 공동성명에서 대만의 안전보장을 미·일간 공통전략목표에 포함시킨데 이어 2차 2+2회담에서 GPR 계획의 본격화, 미 육군 1군단 사령부의 일본 이전, MD분야에서의 정

13) 유사법제란 일본이 테러나 외국의 공격을 받을 경우 자위대나 주일미군이 군사 활동을 원활히 할 수 있게 민간시설물을 이용할 수 있도록 한 것이 골자로, 무력공격사태 대처법, 개정 자위대법, 안전보장회의 설치법을 가리킨다.

#### ✳ | GPR(Global Defense Posture Review)이란

2003년 11월 부시 미대통령이 밝힌 「세계적 방위태세 재검토」계획으로 향후 10년간에 걸쳐 대규모(6~7만) 해외주둔미군을 조정한다는 계획임.

즉, 미·소 대립이 종식되는 등 안보환경이 변화하였음에도 불구하고 해외주둔 미군의 대비 태세는 여전히 과거와 같은 틀을 벗어나지 못하고 있어, 21세기 테러 등 새로운 위협에 대응할 수 있는 보다 기민하고 융통성 있는 전력(戰力) 건설을 목표로 해외 주둔 미군의 규모·형태·위치 및 능력에 대한 광범위한 재편 계획임.

그러나 이는 단순한 주둔위치나 규모의 조정을 넘어 미국의 주요 동맹 및 우방국들에 대한 안보 공약, 보다 포괄적으로는 동맹관계 전반에 대한 변화를 수반하게 될 것임.

보공유, 쓰나미와 같은 지역적 재난에 대한 상호협조 등에 관한 협력을 합의하였다.

이는 그간 일본 본토에만 적용되던 미·일 안보동맹의 범위를 아태지역으로 확대한 '1996년 안보선언'의 범위를 테러위협과 중국의 부상 및 북한의 위협 등 전 세계적이고 지역적인 새로운 안보환경의 변화를 반영해 확대 갱신한 것으로서 동북아 안보질서에 변화를 몰고 올 계기가 될 것으로 보인다.

## (2) 한반도 정책

일본은 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할 증대를 통하여 한반도에 대한 영향력을 확대하려 하고 있다. 일본의 대한반도 정책목표는 한반도의 위기 상황 발생을 방지하면서 한반도에 대한 정치·경제적 영향력을 확보하는 것으로 요약될 수 있다. 이러한 목표에 따라 일본은 한반도에서 한국에 대한 공식 지지를 표명하면서도 북한과의 관계개선에도 관심을 기울여 왔다.

일본은 안보차원에서 한반도의 평화·안정이 동북아의 안정에 중요하며, 북한이 남한에 대해 위협요인으로 존재하는 한 일본에 대해서도 잠재적인 위협요인이 된다고 인식하고 있다. 이러한 인식에 기초하여 일본정부는 한·일 우호협력관계를 한반도 정책의 기조로 삼고 있다. 2004년 노무현 대통령과 고이즈미 총리간 세 차례에 걸친 정상회담에서 미래지향적 한·일 협력관계 기반을 구축함으로써, 한 단계 성숙된 관계로 발전하는 계기를 마련하였다. 특히 한·일 양국 정상은 2002년 10월 이후 불거지기 시작한 북한 핵문제의 평화적 해결원칙을 확인하였으며, 1990년대 이후 개최하고 있는 한·미·일 정책조정 회의(TCOG) 등을 통해 대북정책의 공조도 강화하고 있다.

또한 경제적 측면에서 한·일 정상은 한·일 FTA 체결 및 일일 생활권 구축을 위한 기반을 마련키로 함으로써, 한·일간 무역불균형 및 첨단기술 이전과 관련된 양국간의 갈등요인에도 불구하고 한국과 긴밀한 경제관계를 유지하고 있다. 만약 한·일 FTA가 실현될 경우 1억 7천 만 명 규모의 인구와 5조 달

리의 GDP를 가진 거대한 시장이 출현할 것으로 예상되고 있다.

1990년대에 이르러 일본은 냉전구조의 와해와 한·러 및 한·중 수교에 자극받아 북한과 수교를 추진해 왔다. 그러나 일본인 납치사건(이른바 ‘이은혜 사건’)이 알려지면서 수교협상은 중단되었고, 이후 남북관계 및 미·북 관계의 악화로 북·일 수교협상은 커다란 진전을 보지 못하였다. 그러던 중 한국의 대북포용정책이 추진되면서 북·일 수교협상은 다시 힘을 얻기 시작하였다. 그리하여 1999년 12월 무라야마 도이치(村山富市) 전 총리 등 일본의 초당파 의원 방북단과 북한 노동당간에 열린 회담에서 양국 정부에 국교정상화 교섭의 조속한 재개를 촉구하는 공동성명을 발표하는 등 북·일 협상은 재가동되기 시작하였다.

결국 2002년 9월 17일 김정일 국방위원장과 고이즈미 총리 간에 제1차 북·일 정상회담이 성사되고 「북·일 평양선언」이 발표되었다. 북·일 정상회담의 개최로 한 때 조기 수교설이 나돌기도 했으나, 일본인 납치문제에 대한 일본 내 여론의 악화와 제2의 북핵 위기로 북·일 관계는 또다시 교착상태에 빠지게 되었다.

2년이 지난 2004년 5월 제2차 정상회담이 열려 일본인 납북자들이 고이즈미 총리와 함께 귀국하고, 그 후 북한에 남아있던 납북자 가족들이 귀국하는 등 관계가 호전되는 기미를 보였으나, 11월 북한이 일본에 보낸 일본인 납북자 메구미의 유골이 가짜라는 분석결과가 나오자 일본정부는 경제제재를 검토하고 의회는 북한인권법을 제정하는 등 북·일 관계는 급랭되었다.

지난해 ‘9·11 총선’ 승리 직후 일본이 2006년 9월까지 북·일 수교의지를 천명하고 10월에 양국간 협상이 재개되었으나 납치문제를 놓고 이견을 좁히지 못하고 있어 6자회담 차원의 포괄적 해결 없이 납치문제만으로는 협상타결의 전망이 비관적이라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 6자회담 및 양국 수교문제를 중심으로 2006년 2월 중국 베이징에서 국교 정상화를 위한 회담이 개최되는 등 관계개선을 위한 협상이 계속되고 있다.



### 3 중국의 동북아 및 한반도 정책

#### (1) 동북아 정책

중국은 현재 유일 초강대국 미국의 일방적 주도로 동북아 질서가 재편되는 것에 대해 크게 우려하면서 다원적 국제질서의 구축을 목표로 삼고 있다. 이러한 인식과 목표 아래 중국은 ①개혁·개방정책의 효율적인 추진을 위한 주변 정세의 평화·안정 구축,<sup>14)</sup> ②역내 국가들과의 경제협력 증진, ③세계적인 차원에서 중국의 정치·경제·군사적 영향력 확대를 위한 전방위 외교 추진 등을 기본적인 정책목표로 설정하고 있다.

첫째, 중국은 개혁·개방정책의 효율적인 추진을 위한 평화적인 주변환경의 조성이라는 측면에서 국내정세 및 대외환경의 안정을 절실히 필요로 하고 있다. 특히 후진타오 국가주석 겸 총서기와 부시의 두 차례 정상회담(2005년 9월 뉴욕, 11월 베이징)에서 인권·종교·대만문제 등에서 마찰을 빚긴 하였으나 ‘미·중간의 건설적 협력관계’는 유지되어 나갈 것으로 보인다. 이처럼 중국은 이념과 체제상의 상이성보다 공동이익 존재여부에 따라 대외관계를 설정해 나가고 있다.

둘째, 중국은 개혁·개방정책의 효율적인 추진을 위하여 일본·한국 등 역내 주요 국가들과 경제교류·협력을 강화하고 있다. 세계경제의 침체에도 불구하고 중국은 투자·소비 등 내수부문의 신장과 수출호조에 힘입어 2005년도에도 9%대의 경제성장을 기록하는 한편, 국유기업의 개혁 등 구조조정에도 박차를 가하고 있다. 개혁·개방정책 초기 중국은 동북아지역 국가들보다 서방 선진국들과의 경제교류·협력을 중시하여 왔지만, 아·태지역의 경제성장에 따라 점차 동북아 국가들과 다각적인 경제협력을 모색하면서 ‘화교경제권’ 형성에 적극적인 입장을 나타내고 있다.

셋째, 중국은 동북아 신국제질서 형성과정에 주도적으로 참여함으로써 동북아뿐만 아니라 세계적 차원에서도 영향력 확대를 도모하려 하고 있다. 중국

14) 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의(2005.11.부산) 참석을 위해 한국을 방문한 후진타오 국가주석의 “중국이 안정을 바탕으로 경제 발전을 지속하려면 주변지역이 안정돼야 한다.”고 한 발언에서도 잘 나타나고 있다.

은 미국과 대 테러전쟁과 경제분야, 한반도문제에서 협력기로 합의하는 등 새로운 국제질서 형성에 적극 참여하고 있다. 특히 중국의 부상에 불안해하는 강대국들과 인접 국가들에게 “위협이 되지 않고 기회가 된다”고 안심시키기 위한 평화적부상(和平堀起)을 외교의 핵심으로 삼고 있는 중국은 인도와 전면협력 관계 설정, 상하이협력기구(SCO) 회원국들과의 정상회의(2005. 10, 모스크바)를 통한 안보협력 강화, ASEAN과 우호협력조약을 체결하는 등 아세아 주변국과의 선린우호관계 강화를 우선적으로 추구<sup>15)</sup>함으로써, 2000년을 기점으로 이룩하려는 전면적 소강사회(小康社會, 일상생활이 걱정 없는 사회) 실현에 유리한 주변환경을 조성하기 위해 노력하고 있다.

15) 1999년부터 2004년까지 5년 동안 아세안 국가들의 대중 교역이 200~300% 급증하면서 2004년 한 해 동안 무역총액이 1,058억 달러로 사상최고를 기록, 아시아에서의 중국 약진세가 두드러지고 있음을 알 수 있다.

#### ✳ 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)

1996년 역내 평화와 안보, 안정을 위한 공조체제 구축 등을 목적으로 중국·러시아·카자흐스탄·키르기스스탄·타지키스탄이 참가한 가운데 상하이에서 열린 5개국 회담에서 처음 거론되었고, 이어 2000년에 우즈베키스탄이 합류, 2001년 6월 상하이에서 정식 출범. 현재 옵서버 자격의 인도·파키스탄·이란 등도 새 회원국으로 가입할 전망으로 SCO의 영향력은 남아시아와 중동에까지 확대될 가능성이 매우 큰 기구임. 2005년 10월 모스크바에서 역내 안보협력을 주 의제로 정상회의를 개최한바 있음. SCO의 영향력 확대에 불안을 느끼기 시작한 미국은 2005년 10월 콘돌리자 라이스 국무장관을 키르기스스탄과 카자흐스탄, 타지키스탄, 아프가니스탄에 보내 중국과 러시아 쪽으로 경도되고 있는 중앙아시아 국가들과의 연대 강화에 나선 바 있음.

중국은 미국과 협력하면서도 미국이 새로운 동북아 질서를 주도해 나가는 것을 견제하려 하고 있다. 특히 중국은 2008년 베이징올림픽과 2010년 상하이세계박람회 유치 성공 및 지난해 10월 두 번째 유인 우주선 쉰저우(神舟) 6호 발사에 성공하면서 중화민족주의가 더욱 고조되고 있으며, 고구려사의 중국역사 편입시도도 이의 발로의 하나라고 볼 수 있다. 이같이 중국은 대내적으로 애국주의와 민족주의를 고취하면서 대외적으로는 화평굴기(和平堀起) 전략에 따른 다자외교를 적극적으로 활용하여 중국도 미국과 같이 세계질서 운영의

한 축을 이루려 노력하고 있다.

한편 중·러 양국관계는 당장 양국간에 갈등을 일으킬 현안이 없고 최근 선린우호협력조약의 체결(2001. 7) 등 우호관계를 유지하고 있다. 특히 러시아와는 상하이협력기구(SCO)를 통해서 공동안보체제를 구축해오고 있을 뿐만 아니라 지난해 중·러 양국군대가 산둥반도에서 사상 처음 합동군사훈련을 실시(2005. 8)하였다.

또한 부산에서 개최된 APEC정상회의(2005. 11)에서의 중·러 정상회담을 통해 미국 주도의 국제질서 전개에 반대하면서, UN의 중심적 역할

강조, 북핵문제의 평화적 해결 등 국제문제 현안에 적극 개입, 정책적 공조를 강화하는 등 중·러 선린우호협력조약체결을 통해 다져진 '전략적 동반자관계'를 더욱 강화하여 미국의 일방주의를 견제코자 하고 있다.

대일 관계에 있어서는 고이즈미 정권 출범 이래 5차례에 걸친 야스쿠니 신사 참배 등 과거사 문제로 냉각관계가 지속되고 있으나, 일본과의 경제교류·협력이 자국의 경제발전에 절대적으로 중요하며 동북아지역의 안정을 위해 중·일 양국이 긴밀한 협조체제를 유지해야 한다는 점을 인식하면서도, 일본의 군사적 영향력 확대가 중국의 동북아정책 목표에 손상을 주지 않는 수준으로 억제되도록 일본의 영향력 확대 움직임을 견제하고 있다. 또한 중국은 대만 문제나 미사일방어(MD)체제계획, 자위대의 해외파병 등을 둘러싸고 대일 경계감을 늦추지 않고 있다.



• 중국의 두 번째 유인우주선 '셴저우 6호' 발사 장면 (2005. 10. 12)

## (2) 한반도 정책

중국의 한반도 정책은 중국의 동북아 신국제질서의 형성이라는 목표와 불가분의 관계를 갖는다. 여기에는 ① 한반도의 안정·현상유지, ② 한국과 경제 교류·협력 강화, ③ 한반도 문제에 대한 영향력 확대, ④ 대북한 지원을 통한 유리한 안보환경 조성 등이 중요한 부분을 차지한다.

중국은 남북간의 긴장완화 및 관계개선을 통한 한반도의 평화정착, 남북 관계의 균형적 조정을 통한 한반도의 현상유지를 추구하고 있다. 이와 관련하여 앞으로도 중국은 다음과 같은 정책을 추진할 것으로 전망된다.

첫째, 중국은 한반도문제가 남북 당사자간의 평화적인 대화·협상을 통해 해결되어야 한다는 입장을 계속 견지하고 있다. 중국은 당사자간의 대화·협상을 통한 남북관계 개선이 한반도 평화정착에 가장 효과적일 뿐만 아니라 주변 강대국들의 영향력 행사를 억제하는데 유리하다는 인식을 갖고 있다. 특히 2005년에도 양국간 교역은 2003년부터 미국을 제친 이래 중국이 한국의 최대 수출국 자리를 지켜오고 있다.

둘째, 동북아는 중국의 경제 및 외교안보정책에 있어 가장 중요한 지역으로 인식되고 있기 때문에 경제발전을 위해 안정적인 주변환경이 필수적이라는 입장을 견지하고 있다. 이러한 입장에서 볼 때, 남북한 관계의 안정은 필수적일 것이다. 따라서 중국은 그들의 표현대로 북한과의 '우호협력(友好協力)', 남한과의 '호혜협력(互惠協力)'을 통해 남북관계의 균형을 도모하고, 이를 한반도 안정의 기반으로 삼고자 할 것이며, 또한 한반도에서의 영향력 확대·유지를 중요한 정책기조로 고수하려 할 것이다. 중국의 입장에서 한반도에서의 영향력 확대는 동북아 및 국제사회에서의 역할 증대라는 보다 높은 차원의 외교목표 실현을 위한 기반조성의 의미를 가지기 때문에 필연적으로 미국·일본·러시아 등과의 갈등이 수반될 것으로 보인다.

특히 중국과 미국은 쌍방관계 뿐만 아니라 지역적·세계적으로 상호 연계된 수많은 의제를 공유하고 있다. 한반도문제는 중·미간 다양한 의제 중 하나이기 때문에 우리가 중·미관계에 관심을 가져야 하는 이유가 바로 여기에 있

다. 한반도의 평화와 안정, 영향력 확대는 중국의 대한반도 정책의 핵심기조로서 한반도 관련 제반정책은 이를 기본전제로 한다. 그리고 이러한 정책기조는 지도부의 변화에 따라 쉽게 변화될 성질의 것은 아니다.

그러나 중국공산당이 제16차 당대회를 계기로 노동자와 농민을 대표하는 혁명정당이 아니라 자본가도 핵심간부로 발탁할 수 있는 전국민을 대표하는 집권정당으로 변화되었다는 점과 중국공산당 중앙위원 전원이 중화인민공화국 수립 이후 공산당에 입당한 간부들이라는 점에서 북·중간 이념적·계급적·인적 유대를 약화시켰다는 점에서 볼 때, 중국이 기존의 한반도 정책을 기본적으로 유지한다고 할지라도 일정 부분에 대한 전략적 조정은 불가피할 것이며, 그중에서도 북·중 관계는 변화의 소지가 가장 많은 부분이 될 것이다.

따라서 북·중 관계는 중국의 한반도 정책기조를 기본적으로 만족시키는 범위 내에서 탄력적인 변화가 불가피할 것이다. 이는 곧 북·중 관계에서 비대칭적 특혜보다는 호혜의 비중이 증가할 것임을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

결국 북·중간 전통적 혈맹관계의 질적 변화는 불가피할 것이며, 중국 신지도부의 영향력이 확대될수록 변화의 범위가 확대될 것으로 보인다.

끝으로 2005년 후진타오 국가주석의 평양방문(10월)에 따른 양국간 정상회담과 중국의 북한에 대한 경제협력 확대로 전통적 우호관계 회복의 방향으로 발전되는 추세를 보였으나 이는 과거 ‘혈맹관계’에서 경제협력과 국가이익을 근본으로 하는 ‘새로운 관계’로 재정립되는 과정으로 향후 중국은 북한과의 관계를 ‘상호주의’ 원칙에 따라 점진적 조정을 시도해 나갈 것으로 보인다.

한편 중국은 ‘6자회담’ 후속개최와 북핵문제 해결과정에서 북한에 대해 ‘9·19 공동성명’의 이행을 촉구하는 등 북핵 관련 역할을 더욱 강화할 것으로 전망된다.

이는 중국이 북핵문제를 동북아 세력균형 및 세계전략 차원에서 인식하여 미국주도의 대북 압박에 끌려가지 않겠다는 의도이며, 중국이 북핵문제를 자국발전과 국제적 영향력 확대의 한 요소로 판단하고 있음을 보여주는 것이다.

## 4 러시아의 동북아 및 한반도 정책

### (1) 동북아 정책

동북아에 있어서 러시아의 국가이익은 무엇보다도 러시아의 접경지역으로서 동북아 지역에 대한 지정학적 이해와 아·태지역의 경제적 잠재력에 근거한 지정학적(地經學的) 이해에 기초하고 있다.<sup>16)</sup> 러시아는 안보적 차원에서 구소련 이래로 동북아의 전략적 중요성을 충분히 인식하여 왔다. 이는 러시아가 동북아지역의 세력균형관계를 자국에 유리한 방향으로 이끌지 못하는 한, 아·태지역 전체에 대한 영향력 행사가 어렵다는 것을 알고 있었기 때문이다.

현재 러시아의 동북아 안보정책은 역내 전략환경을 자국에 불리하지 않도록 전체적인 군사적 균형이 이루어지는 방향으로 조성하여 역내문제에 심도 있게 관여한다는 목표 하에 추진되고 있다. 군사·전략적 측면에서 러시아의 동북아 정책목표는 ①역내 신 국제질서 재편 과정에 적극 동참, ②일본의 재무장 및 군사대국화 견제, ③중국과의 전략적 관계유지, ④한반도문제에 대한 영향력 확대, ⑤다자간 안보협력기구 창설 등으로 요약된다.

16) 특히 러시아는 아·태지역이 세계 공업 생산의 60%를 생산하고, 세계의 무역에서 접하는 비율도 약 40%에 이르며 경제 성장속도도 아·태지역 전체평균이 4.2% (중국 10.14%, 미국 3.2%, 일본은 최근까지 2.2%, 한국 4.6%, ASEAN 6.2%)에 달한다고 평가하고 있다.



• 중국과 러시아가 산둥성에서 벌이고 있는 사상 첫 합동군사훈련인 '평화의 사명 2005' (2005. 8. 26)

러시아는 군비경쟁을 통해 냉전시대의 미·소 양극체제를 부활하려 하기 보다는 ‘유라시아주의’의 대외정책노선 하에서 실리·안보중심의 실용주의적 전방위 외교를 지속하면서 신 국제질서 재편과정에 적극 동참하고 있다. 푸틴 대통령은 2005년 5월 미·중·독·불·CIS 등 55개국 정상들이 참석한 가운데 대독전승 60주년 행사를 성공적으로 개최해 국민적 자긍심을 고취하였을 뿐만 아니라 강대국으로서의 위상 강화를 나타낸 바 있다.

특히 미·러 정상회담(2005. 2, 슬로바키아)을 비롯하여 상하이협력기구(2005. 10), G-8 회담(2005. 7, 런던), 일본방문(2005. 11), APEC 정상회의(2005. 11) 등 수많은 정상외교를 펼치면서 경제발전과 안보증진을 위한 국제 협력을 강화함과 동시에 대미 견제를 겨냥한 중·러 전략적 동반자관계 견지, 대 EU 관계 강화, 북핵문제 해결의 중재자적 역할 강화, 이라크 전에 대한 반대와 UN의 역할확대 주장 등 독자적인 국제적 영향력 제고에도 주력하였다.

동시에 한반도 평화체제 구축문제는 한반도와 국경을 맞대고 있는 러시아의 지정학적·전략적 측면 때문에 러시아가 참여해야 한다는 개입주의와 한반도를 둘러싼 동북아 지역에 대한 영향력 확대를 위해 러시아가 참여하는 다자간 안보협력체제 구축을 지지하고 있는 입장이다.

또한 푸틴 대통령의 러시아는 종전의 ‘강한 러시아’에서 ‘잘 사는 러시아, 비전 있는 러시아’로 정책을 선화하면서 동북아 국가들과 군사적 동맹보다는 경제협력의 파트너로서 경제협력을 희망하고 있다.

따라서 러시아는 동북아지역에서 시베리아 및 극동지역 개발과 관련하여 중요한 경제적 이해관계를 갖고 있다. 동북아 지역국가, 특히 미국·일본·한국의 경제력이 시베리아 개발뿐만 아니라 전반적인 러시아의 경제발전에 기여할 수 있는 부분이 적지 않다고 생각하고 있다. 푸틴 대통령과 고이즈미 일본 총리간의 정상회담(2005. 11)에서는 북방영토 문제의 평화조약 협상문제가 여전히 장애요인으로 작용하였으나 경제면에서는 일본자본의 시베리아 진출문제가 구체적으로 논의되었다.

2004년 3월 푸틴 대통령은 제4대 러시아 대통령에 재선된 다음날 유권자들에게 감사의 메시지와 함께 제2기도 제1기와 마찬가지로 ‘경제적 안정’을 위

해 매진할 것과, 대외정책과 관련하여 대내발전에 유리한 대외환경 조성을 위해 제국주의적 야망을 시위하지 않고 윈윈(win-win)정신에 입각하여 신축성 있는 정책을 펴나갈 것임을 밝힘으로써 외교정책의 실용주의적 경향은 계속될 것으로 보인다.

따라서 제2기 푸틴 대통령의 외교정책은 최우선 국가과제인 경제개혁과 활성화를 위한 외적 여건조성이라는 국내 경제적 목적에 이바지하는 방향에서 추진될 것이다. 이처럼 러시아의 동북아 정책도 경제적 고려를 우선시하면서 추진되어 왔으며, 동북아 지역국가와의 경제협력, 역내 국가들의 시베리아개발 참여 유도, 역내 경제협력기구와의 참가, 동북아 경제권에의 참여 등과 같은 목표는 당분간 지속될 것으로 전망된다.

## (2) 한반도 정책

러시아의 한반도 정책은 대체로 다음과 같은 목표를 중심으로 추진되고 있다. ①한반도의 평화와 안정 유지, ②한국과의 경제교류를 통한 실익 추구, ③ 북한에 대한 영향력 복원, ④한반도에 대한 영향력 확보 등이다.

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

둘째, 러시아는 한국의 자분을 유치하여 시베리아와 극동지역의 경제발전을 도모하기 위하여 경제교류협력을 모색, 추진해 왔다.

특히 2005년도 한·러 관계는 노무현 대통령의 대독 전승 60주년 기념식 참가와 푸틴 대통령의 APEC 정상회의 참석 등 2차례의 한·러 정상회담이 성사된 가운데 에너지, 자원, 우주과학기술, 문화 등 제 분야에 걸쳐 교류협력 증진을 도모하였다.



러시아는 남북한 균형접근을 통해 6자회담에의 참가 등 북핵문제 중재자로서의 역할과 대한반도 역할확대는 물론 극동시베리아 유전가스 공동개발, 한반도 종단철도(TKR)의 시베리아 횡단철도(TSR) 연결사업의 가속화 등 경제적 교류협력을 강화하였다.

더욱이 지난해 APEC 정상회의 중 치러진 한·러 정상회담에서 채택된 ‘경제통상협력 행동계획’의 세부실천을 통해 금년에는 남·북·러 3각 경험움직임이 활성화되고 정치·사회·군사·문화 등 제 분야에 걸쳐 교류협력이 증대되는 가운데 한·러 관계는 상호 신뢰하는 ‘포괄적 동반자관계’가 심화되어 나갈 것으로 보인다.

셋째, 러시아는 비록 북·러 간 교역량이 미미하기는 하나 구소련의 지원으로 건설된 산업시설의 복구와 에너지지원 문제가 부각되고 북한 노동자를 활용한 임업과 석탄산업, 농어업 부문에서의 협력이 활발해지고 있다. 남북한 균형접근이 지속된 가운데 러시아는 북한과의 관계를 회복하기 위해 2000년 7월 푸틴 대통령이 러시아 최고지도자로는 처음으로 북한을 방문하여 두 차례의 정상회담을 갖고 「조·러 공동선언」을 발표한 바 있으며, 김정일 국방위원장은 2001년 8월과 2002년 8월 각각 모스크바와 극동지역을 방문하여 정상회담을 가진 것 외에도 외상의 상호방문 등 고위인사의 교류 및 상호특권 교환 등을 통해 양국간 우호협력관계를 한층 강화하였다.

넷째, 러시아는 한반도를 포함한 동북아지역에 대한 러시아의 전통적 영향력을 회복하기 위해서는 북·러 관계의 정상화와 이를 통한 남·북한 균형정책을 유지시키려하고 있다.

이러한 러시아의 남북한에 대한 균형정책은 러시아가 한반도 및 주변환경의 변화에 대응하여 기존의 경제·통상이익 우선주의에서 벗어나 외교·안보이익도 동시에 중시하는 정책으로 전환함에 따라 강화되어 왔으며, 향후 북한 체제의 유지동향(維持動向), 한·러 관계, 미·러 관계 등에 따라 변화되어 나갈 것으로 보인다. ❁

## 주변환경과 통일

한반도 통일은 일차적으로 남북간에 해결해야 할 민족 내부문제이지만, 한반도 주변 4국의 다각적인 역학관계에 영향을 받는 국제적 문제라는 이중구조를 지니고 있다. 국제적 요인에 있어서 한반도를 둘러싼 미국·중국·일본·러시아 등 주변 4국의 한반도정책과 역학관계의 변화는 한반도의 통일환경을 결정짓는 중요한 요인으로 작용할 것이다.

탈냉전이라는 국제질서의 환경변화는 필연적으로 남북 사이의 내부적 관계에도 변화를 촉진시키고 있다. 특히 9·11 테러 이후 미국의 일방주의적 국제질서의 재편은 남북 사이의 화합과 협력방안을 모색함에 있어서 새로운 변수로 등장하고 있다.

남북간 민족 내부적 요인으로는, 먼저 1994년 김일성의 사망 이후 계속된 북한의 경제난과 식량난 등 체제위기와, 경제관리 개선조치의 시행(2002. 7. 1)과 신의주특별행정구역의 지정, 개성공단의 건설과 금강산 관광지구 지정 등 일련의 북한변화 양상을 들 수 있다. 남한의 경우 IMF 관리체제 후 경제개혁, 그리고 그동안 가시적인 성과를 나타내고 있는 남북간의 관계 개선, 특히 2000년 6월 성사된 남북정상회담과 '6·15 남북공동선언'은 남북관계 발전에 이정표를 제시해 주었다.

대외적인 요인으로, 남북간의 진일보한 관계개선에 대해 지지와 협력의 뜻을 밝히면서도 남북 양측의 대화와 협력이 한반도의 평화와 안정, 그리고 자국의 이해관계에 어떠한 영향을 미칠 것인지 지켜보는 국제사회와 주변 4국의 태

도를 들 수 있다.

특히 최근 주변 4국은 활발한 상호 교차 정상회담을 통해 동북아 지역에서 안정과 평화를 기조로 한 상호협력과 견제의 새 질서 구축을 모색하면서 한반도에 대한 자국의 영향력을 확대하려는 경향을 나타내고 있다. 주변 4국의 한반도에 대한 전략적 구도, 즉 한반도의 안정과 평화유지가 동북아의 신질서 구축과 자국의 경제적 이익확보에 중요하다는 인식은 근본적으로 한반도의 ‘현상유지’를 선호하는 것으로 평가된다. 그러나 남북한의 궁극적인 통일에 대해서는 소극적인 입장을 지니고 있는 것으로 분석된다. 그 이유는 대체적으로 다음과 같은 두 가지 요인에 기인하는 것으로 보인다.

첫째, 통일된 한국의 미래에 대한 불확실성을 우려하기 때문이다. 남북한이 통일될 경우 통일한국이 장래 각국에 적대적인 세력으로 발전하지 않는다고 하여도 통일한국이 국력을 신장하여 동북아시아의 새로운 군사강국으로 부상할 가능성<sup>17)</sup>을 우려하는 것이다. 남북한을 현재 수준에서 통합하더라도 통일한국은 상당한 국력을 보유하게 되고 세계 200여 개국 중 면적은 78위, 인구는 12위, 국민총생산은 11위를 점하게 되며, 군사력도 미·일·중·러와는 비견할 수 없겠으나 역내(域內)의 잠재적 군사강국이 될 것이라는 점이다.

둘째, 한반도 현상변화가 역내 불안정 요인으로 되어 각국의 국익에 위해요인으로 작용할 수 있다는 인식 때문이다. 한반도가 통일될 경우 역내 역학관계의 변동을 우려한 각국은 현상변경 요인의 발생을 억제하려 하는 것이다.

따라서 우리는 주변 4국에게 통일한국이 동북아시아의 평화와 번영에 도움이 되며, 또한 그들 국가이익에 보탬이 된다는 점을 설득하여야 하며, 이를 위해서는 먼저 ‘한반도 비핵화’ 약속을 실천하여 그들의 협조를 이끌어 나가야 할 것이다.

한반도 통일에 대한 주변 4국의 소극적 입장에도 불구하고, 한반도 통일환경과 관련하여 무엇보다도 중요한 점은 남북간 교류협력이 활성화되고 평화공존이 제도화될 수 있는 방향으로 주변정세가 조성되고 있다는 것이다. 앞서 보았듯이 주변 4국은 당장 통일을 바라지는 않으나, 남북관계 개선과 교류협력 증진은 적극 지지하는 입장이다. 따라서 남북한의 평화와 통일을 이룩하려면

17) 미 중앙정보국(CIA)은 남북한이 2015년까지 통일을 달성하고 한반도에 상당수 미군 주둔을 허용한다면 동아시아지역 군사강국이 될 것으로 내다보고 있다 (중앙일보, 2000. 12. 20).

다음과 같은 기본 방향에 입각하여 국제적 통일기반을 넓혀 나가야 할 것이다.

첫째, 한반도 긴장완화와 평화정착에 긍정적인 주변환경을 활용하여 남북 정상회담을 비롯한 각급 남북대화를 계속 추진함으로써 평화공존의 틀을 마련하는 한편, 내실 있는 교류와 협력을 활성화·제도화함으로써 남북간 실질협력증진을 도모해 나가야 할 것이다.

둘째, 평화번영정책 추진 이후 남북관계와 한반도 정세를 토대로 한반도 긴장완화와 평화체제 구축을 위한 남북간 군사적 신뢰구축 및 군축회담을 개최하여, 한반도에 항구적인 평화체제가 수립될 수 있는 안보환경을 조성해 나가야 할 것이다.

셋째, 실질적인 남북화해와 교류·협력증진을 통하여 남북한이 공동번영할 수 있는 ‘사실상의 통일상태’를 구현하고, 이렇게 될 경우 남북한 공동번영 나아가 동북아 평화·안정에 기여함을 주변 4국들이 인정하도록 하고, 남북 당국과 주민의 적극적인 통일의를 바탕으로 ‘사실상의 통일상태’를 궁극적으로 ‘정치적 통일’로 발전시켜 나가야 할 것이다.

이것이 바로 우리가 회피할 수도, 거부할 수도 없는 오늘의 국제현실을 활용하여 우리민족의 염원인 통일을 실현해 나가는 지혜일 것이다. ❀

## □ 참고문헌

- 국제관계연구회 편, 『근대 국제질서와 한반도』, 을유문화사, 2003.
- 김경호, 『국제정치환경과 한반도 통일』, 세종문화사, 2001.
- 김덕 편, 『국제질서의 전환과 한반도』, 오름, 2000.
- 김일영·조성렬 편, 『주한미군』, 도서출판 한울, 2003.
- 미국학연구소 편, 『21세기 미국의 역사적 전망: 정치·외교·환경』, 서울대출판사, 2001.
- 변창구, 『21세기 동아시아 안보와 한국』, 대왕사, 2001.
- 변창구 편, 『세계화시대의 국제관계』, 대왕사, 2000.
- 소수창·김찬동 역, 『새뮤얼 헌팅턴의 문명의 충돌과 21세기 일본의 선택』, 김영사, 2001.
- 연현식, 『9·11 이후 동북아시아 안보환경의 변화양상과 영향』(한국국제정치학회 연례학술회의 발표논문), 2003.
- 이우재 역, 『중국의 세계전략』, 21세기북스, 2005.
- 이태환 편, 『통일한국의 외교안보 전망과 대책』, 세종연구소, 2000.
- 장성민 역, 『미국외교정책의 대반격』, 김영사, 2005.
- 장성민 책임 편역, 『9·11 테러 이후 부시 행정부의 한반도 정책』, 김영사, 2002.
- 정세진, 『동아시아 국제관계와 한반도 : 새로운 평화모색』, 한울아카데미, 2002.
- 정진위 외, 『새로운 동북아 질서와 한반도』, 법문사, 2000.
- 조성렬, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵 : 「6자회담 공동성명」 이후의 과제』, 통일연구원, 2005.
- 조효제 편, 『전지구적 변환』, 창작과 비평사, 2003.
- 홍수원 역, 『조지프 나이의 제국의 패러독스』, 세종연구원, 2001.

# 03 >>

## 평화번영을 위한 대북정책

김동수 | 통일교육원 교수

제 1 절 우리의 통일방안과 정책발전과정

제 2 절 북한의 통일방안

제 3 절 평화번영정책과 한반도 평화과정

## Key Point

1

Point

우리의 통일방안은 기능주의적 시각에 기초한 통합방안이다. 정부의 통일방안은 「한민족공동체 통일방안」(1989)과 이를 재확인한 「민족공동체 통일방안」(1994)을 계승하고 있다. 여기서 통일로 가는 중간 과정으로 제시된 ‘남북연합’은 남과 북이 상호협력과 공존공영의 관계를 도모하면서 통일기반을 조성해 나가는 과도적 통일체제를 의미한다.

2

Point

북한의 통일방안에서는 통일을 ‘해방’과 ‘혁명’의 논리로 해석해 왔다. 남북정상회담 이후 북한은 남북공동선언에서 제시된 ‘낮은 단계의 연방제’의 의미에 대해 “1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치·군사·외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 민족통일기구를 구성하는 것”이라고 규정하고 있다.

3

Point

참여정부는 남북관계 개선과 냉전구조 해체의 토대를 마련한 기존정책의 성과를 바탕으로 ‘동북아 속의 한반도’라는 차원의 정책이 필요하다는 인식 하에 한반도 평화증진과 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구를 목표로 하는 평화번영정책을 제시하고 있다.

## 1 우리 통일정책의 기초

남과 북이 대화의 시대를 연 지도 30년이 넘었다. 그동안 남북관계는 어려운 여건 속에서 우여곡절을 겪어온 것이 사실이지만, 평화공존과 통일을 향한 굳건한 의지와 꾸준한 노력에 힘입어 긍정적 방향으로 진행되어 왔다고 볼 수 있다.

통일은 ‘차이’가 공존할 수 있는 새로운 공간을 창조하는 과정이며 미래를 위한 우리의 선택이다. 그리고 정부의 정책은 국민의 요구에 부응하여 그것을 효율적으로 실현하는데 초점을 맞춘다. 그 점에서 통일정책은 국익과 합리성에 기초한 정치적 선택이라고 할 수 있다. 통일정책은 대한민국의 입장에서 통일 민족국가의 건설을 목표로, 통일환경을 변화·유도하면서 남북관계를 관리·개선해 나가려는 정부의 정치적 선택인 동시에 그것의 구체적 표현이다.

통일방안은 통일에 대한 정부의 입장, 통일의 원칙, 통일에 대한 접근방식 등을 포괄하여 행동지침과 행동계획으로 구체화한 밑그림이다. 대체로 공익에 기초한 국가의 다른 정책이 그렇듯이 통일정책과 방안도 시대적 상황, 국민의 여망, 정부의 정책적 의지 등에 따라 변화되기 마련이다. 그렇다고 해서 우리의 통일정책과 방안이 시대와 환경의 변화에 따라 완전히 새로운 모습으로 예전과 단절된 형태로 나타났다는 것은 물론 아니다. 그동안 우리 정부의 입장은



정책의 기본을 분명히 견지하는 가운데, 보다 현실에 부합되는 방향으로 보완·발전되어 왔다고 할 수 있다.

우리의 통일정책과 방안에서 견지해 온 일관된 기초는 ①민주적 절차에 의한 통일, ②민족성원 모두의 자유와 인권 및 민족의 번영이 보장되는 통일 추진 등으로 요약할 수 있다. 그러나 통일에 대한 인식은 당위론적 차원에서 현실적 차원으로 변화되어 왔다. 이러한 변화는 ‘선 평화 후 통일’의 정책기조를 수립한 1970년대를 분기점으로 북한체제의 존재에 관한 현실 인정 및 대화상대 인정여부에 기초해서 나타났다. 특히 냉전 이후의 국제정세를 배경으로 하여 1989년에 「한민족공동체 통일방안」을 제시함으로써 우리는 새로운 통일정책을 확립하였다.

그리고 이를 토대로 남북관계의 좌표를 규정하는 ‘남북기본합의서’와 향후 남북관계를 규율하는 규범으로서의 ‘남북공동선언’을 채택함으로써 남북관계 발전의 토대를 마련하였다. 따라서 이하에서는 남북대화가 공식화된 1970년대 이후의 정부 통일방안의 변천과 정책발전과정에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

## 2 역대 정부의 통일방안 변천과 정책발전과정

### (1) 1970년대 이전의 정부 통일방안

대한민국정부가 출범한 이후 1970년대 이전까지 통일방안과 관련하여 우리 정부가 밝힌 첫 공식적 입장은 1948년 12월 18일 제헌국회에서 이승만 대통령이 유엔의 대한민국 승인(1948. 12. 12)후에 있었던 제1회 국회 폐회식에서 우리가 유엔과 협의하여 이북에 자유선거를 진행해, 100명 내외되는 이북의원들을 선출하여 국회의 비워둔 자리를 보충하도록 할 것을 천명한 「북한지역 자유총선거론」이었다. 이후 1960년 4·19 혁명으로 자유당 정부가 무너지고, ‘7·29 선거’에서 집권하게 된 민주당 정부의 통일방안은 기본적으로 「유엔

감시하의 남북 자유총선거]였다.

그러나 '5·16 군사쿠데타'를 통해 구성된 군사혁명위원회는 혁명공약에서 반공체제의 재정비 강화와 함께 국토통일을 위한 실력배양을 통일의 기본방향으로 제시하였다. 그러한 「실력배양론」을 거쳐 1966년 1월 18일 국회에 보낸 대통령 연두교서에서 박정희 대통령은 우리의 지상명제를 조국통일이라고 하면서, 그 전제로서 조국 근대화를 강조함으로써 「선 건설(先建設) 후 통일(後統一)」의 정책기조를 분명히 하였다.

## (2) 1970년대 이후의 정부 통일방안

그 후 1969년 '닉슨 독트린'과 미·중 접촉, 일·중 접촉 등으로 인한 국제 정세의 변화 속에서 우리 정부는 북한에 대한 현실적 인식을 토대로 통일정책의 새로운 방향을 모색하기 시작했다. 그 직접적 출발점이 바로 1970년 8월 15일 광복절 제25주년 대통령 경축사에서 발표된 '평화통일구상선언'이다. 이 선언을 계기로 북한지역에도 공산정권이라는 '사실상의' 정권이 있다는 현실을 인정하고 그러한 바탕 위에서 남북간의 대화와 협상, 교류와 협력을 통해 평화통일의 여건을 조성해 나가겠다고 천명한 점은 주목할 만하다.

'평화통일구상선언'의 기본정신에 따라 인도적 차원에서 진행된 남북적십자회담과 병행하여, 남북분단 이후 최초의 남북 당국간 공식문서라 할 수 있는 '7·4 남북공동성명'이 1972년 7월 4일 발표되었다. 공동성명의 핵심은 통일의 세 가지 - 자주, 평화, 민족대단결 - 원칙에 대한 남북간의 합의였다.

'7·4 남북공동성명' 발표 이후 남북관계는 인도적 차원의 적십자회담과 함께 정치적 차원의 대화인 남북조절위원회회담이 세 차례나 진행되는 새로운 단계로 발전하였다. 그러나 양측 최고당국자의 밀사가 만든 '7·4 남북공동성명'은 10월유신 발표를 이유로 북측이 남북조절위원회회담을 일방적으로 중단함으로써 유명무실화되고 말았다.

## 1) 선 평화 후 통일론(평화통일 3대 기본원칙)

‘7·4 남북공동성명’ 발표 1년 뒤인 1973년 6월 23일 정부는 ①조국의 평화적 통일을 위한 모든 노력의 경주, ②한반도의 평화유지, 남북한간의 내정 불 간섭 및 불 침략, ③성실과 인내로 남북대화 계속, ④북한의 국제기구 참여 불 반대, ⑤남북한 유엔 동시가입 불 반대, ⑥모든 국가에의 문호개방, ⑦평화 선린에 기초한 대외정책의 추진 등을 내용으로 하는 ‘평화통일외교정책선언’(6·23 선언)을 발표하였다. 또한 1974년 1월 18일에는 ‘남북불가침협정 체결’을 제의하였다.

그 연장선상에서 우리정부가 1974년 8월 15일에 북한에 제시한 것이 남북간의 평화공존과 평화통일을 위한 「평화통일 3대 기본원칙」이다. 「평화통일 3대 기본원칙」에 포함된 주요정책은 첫째, 평화통일을 위해서 한반도의 평화정착, 남북간의 대화와 교류가 필수적 과정이라는 점 둘째, 남북 총선거를 위해서 남북간의 신뢰조성과 동질화가 촉진되어야 한다는 점 셋째, 총선거 실시와 관련하여 정부수립 후 지속되어 온 ‘유엔 감시 하’라는 조건을 ‘공정한 선거관리와 감시’로 변화시켰다는 점 등에 역점을 두었다. 평화통일 3대 기본원칙은 종전의 「선 건설 후 통일」에서 「선 평화 후 통일」로 정책기조를 전환하는 계기가 되었고, 그 이후 우리 정부 통일정책의 기본이 되고 있다.

## 2) 민족화합 민주통일방안

제5공화국 정부가 1982년 1월 22일 대통령 국정연설을 통해 제시한 「민족화합 민주통일방안」은 “통일은 민족자결의 원칙에 의거하여 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다”는 기본 원칙에 입각하여 통일헌법의 제정으로부터 남북 총선거를 통한 통일민주공화국 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시하였다.

「민족화합 민주통일방안」의 특징은 다음과 같다. 첫째, 평화통일의 원칙을 재확인하고 민족·민주·자유·복지를 목표로 하는 통일국가의 미래상을 제

시하고 있다는 점이다. 둘째, 통일을 과정으로 보고 분단의 현실로부터 출발하여 통일의 완성에 이르는 과정을 제시하고 있다는 점이다. 셋째, 완전한 통일 국가를 이루려면 그 과정에서 민족화합이 선행되어야 한다는 점이다. 넷째, 남북한 총선거의 규범으로서 남북한 대표가 협의하여 제정하게 될 통일헌법 및 이 헌법에 따라 통일 민주국가를 완성시키는 과정과 절차를 처음으로 제시했다는 점이다.

### 3) 한민족공동체 통일방안

1987년 개정헌법은 처음으로 헌법에서 분단 현실을 인정하고 통일은 평화적으로 달성되어야 한다는 원칙을 규정하였다. 헌법 전문에서는 조국의 평화 통일 사명을 천명하고 제4조에서 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책의 수립과 추진을 명시했다. 또한 제66조 제3항에서는 대통령이 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다고 규정하였다. 이처럼 헌법에 통일관련 조항을 규정함으로써 통일이 관념의 문제가 아닌 현실적 실천과제임을 확인하였던 것이다.

1988년 2월 25일 출범한 제6공화국 정부는 과거와 다른 차원에서 새로운 남북관계의 정립을 위한 통일노력을 전개하였으며, 그러한 노력은 1988년 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’(7·7 선언)과 1989년 9월 11일 「한민족공동체 통일방안」의 모습으로 구체화되었다.

‘7·7 선언’은 북한을 대결의 상대가 아니라 ‘선의의 동반자’로 간주하고, 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체 관계를 발전시켜 나가는 것이 통일조국을 실현하는 지름길이라는 인식을 바탕으로 남북간의 대결구조를 화해의 구조로 전환시켜 나가는 데 필요한 조치의 기본방향을 제시한 정책선언이었다.

「한민족공동체 통일방안」은 1989년 9월 11일 국회에서 대통령의 특별선언을 통해 발표되었다. 「한민족공동체 통일방안」은 남북간의 교류와 협력을 통해 먼저 민족공동체를 회복 발전시키고, 이를 바탕으로 정치적 통일이 이루어질

수 있는 상태를 만들어 나가야 한다는 것으로서, 우선 통일의 원칙으로 ‘자유·평화·민주’를 제시하고 통일국가의 미래상으로는 ‘자유·인권·행복’이 보장되는 민주국가를 제시하였다.

통일국가의 수립절차는 남북대화의 추진으로 신뢰회복을 기해 나가는 가운데 남북정상회담을 통해 ‘민족공동체헌장’을 채택하고, 남북의 공존공영과 민족사회의 동질화, 민족공동생활권의 형성 등을 추구하는 과도적 통일체제인 ‘남북연합(The Korean Commonwealth)’을 거쳐, 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일 민주공화국을 수립하는 것으로 되어 있다.

#### 4) 민족공동체 통일방안(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)

1994년 8월 15일 대통령의 광복절 경축사를 통해서 제시된 「민족공동체 통일방안」은 점진적, 단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 통일을 이루어 나간다는 입장을 재확인하고 있다. 그리고 통일환경의 급격한 변화 속에서 “이미 사회주의, 공산주의의 실험은 실패로 끝났고 남북사이의 체제경쟁도 사실상 종결되었다”는 인식을 밑바탕에 깔고 있다. 그에 따라 통일은 자유민주주의를 바탕으로 하여 이루어져야 한다는 통일의 기본철학, 통일의 원칙, 통일조국의 미래상을 제시했던 것이다. 그리고 북한에 대해서는 대남 혁명전략의 포기와 개혁·개방을 촉구하였다.

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

첫째, 통일철학으로서의 자유민주주의는 구성원 각자의 권리·자유 보장, 남북의 다양성을 위한 관용 등을 주요 내용으로 담고 있다. 이러한 자유민주주의가 통일로 가는 과정이나 절차에서뿐만 아니라 통일국가에서도 일관되게 추구되어야 할 가치여야 한다는 점을 확고히 하였다는 데에 이 방안의 의미가 있다.

둘째, 민족공동체 통일방안에서 주목할 만한 것은 통일의 접근시각으로서

‘민족공동체’ 개념을 제시하고 있다는 점이다. 공동체 개념은 특정한 역사적 맥락에서의 공동선(共同善)의 관점에서 공유된 정치원리와 공론에 기초하여 구성된다고 할 수 있다. 상호부조를 중심가치로 하는 공동체는 사적인 것과 공적인 것에 대한 인식을 공유하는 개인들의 결사체를 의미한다. 민족정체성은 민족의 안정과 정착욕구를 충족시키기 위한 필수요소라고 할 수 있다.

그 점에서 민족공동체 통일방안에서 제시된 ‘민족공동체’는 동일한 혈연을 가진 우리 한민족 구성원 전체의 운명적 결합과 공동생활 양태 및 권역을 포괄하는 개념이다. 민족공동체란 민족을 하나로 묶고 있는 뿌리이며, 우리 민족이 재결합할 수밖에 없는 당위일 뿐만 아니라 그 자체가 통일을 가능하게 하는 힘의 원천이다. 민족공동체 통합개념은 남북이 같은 민족으로서 경제·사회·문화공동체를 회복·발전시켜 궁극적으로는 정치적 통합, 즉 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성한다는 것이다.

한마디로 민족공동체 정신은 ‘우리 민족이 어떻게 함께 살아가느냐’에 초점을 맞춘 것으로 민족통일을 통해 국가통일로 나아가자는 것이다. 민족공동체 개념은 통일을 특정집단 또는 계급의 문제로 보거나, ‘어떻게 권력을 배분하느냐’에 초점을 맞춘 북한의 연방제와 확연히 구별되는 접근방식이다.

「민족공동체 통일방안」은 통일을 추진함에 있어 우리가 지켜야 할 기본원칙으로 ‘자주·평화·민주’를 제시함으로써 과거 통일방안과의 일관성을 유지하고 있다.

한편, 통일과정은 하루아침에 이룰 수 없기 때문에 점진적이고 단계적으로 이루어져야 함을 강조하고 있다. 즉, 화해협력단계와 남북연합단계를 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가의 통일국가를 완성해 나가야 한다는 것이다.

첫째, 화해협력단계는 남북간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호협력의 장(章)을 열어가는 단계이며, 이 단계에서 남북은 분야별로 교류와 협력을 활성화해 나가야 한다. 이 단계는 ‘남북기본합의서’를 규범으로 하여 남북이 각기 현존하는 두 체제와 두 정부를 그대로 유지하면서 분단상태를 평화적으로 관리하는 단계를 의미한다.

둘째, 남북연합단계는 화해협력단계에서 구축된 상호신뢰를 바탕으로 ‘남

북간의 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화' 되는 단계이다. 이 과정에서 남북은 상호신뢰를 더욱 다지면서 평화정착과 민족의 동질화를 촉진시켜 나가게 될 것이다. 한 마디로 이 단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부 하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계라고 할 수 있다.

셋째, 1민족 1국가의 통일국가 완성단계는 남북연합단계에서 제정한 통일헌법에 따라 남북 자유총선거를 실시하여 통일국회를 구성하고 통일정부를 수립하여 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성하는 단계이다. 이 단계에서는 민족통일과 국가통일을 동시에 이루는 것을 목표로 한다. 따라서 통일된 국가는 민족구성원 모두에게 '정치적·경제적 자유가 보장되고 복지와 인간의 존엄성이 존중되는 국가'가 된다.

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

## 5) 민족공동체 통일방안의 계승과 화해협력정책

1998년에 출범한 '국민의 정부'와 현재의 '참여정부'는 1989년 9월 공식적인 통일방안으로 제시된 「한민족공동체 통일방안」과 1994년에 이를 재확인한 「민족공동체 통일방안」을 대한민국의 통일방안으로 계승하고 있다. '6·15 남북공동선언'에 담긴 연합제는 바로 「한민족공동체 통일방안」에서의 '남북연합'과 동일한 것이다. 그 점에서 국민의 정부의 대북 화해협력정책은 성급한 통일의 추진이 아니라 통일기반조성을 위해 안보를 튼튼히 하는 가운데 화해협력을 추진하면서 남북관계를 개선해 나가려는 정책이라고 할 수 있다.

남북평화 프로세스에 중점을 둔 대북화해협력정책의 추진성과 중 가장 주목받은 남북정상회담(2000. 6. 13 ~ 15)은 55년 분단사의 새로운 획을 긋는 역사적 사건으로서, 남북 최고당국자간의 만남이라는 것 자체만으로도 그 의

의가 크다고 하겠다.

한편 구조적 차원에서도 남북정상회담은 한반도 평화를 위한 기본구도를 복원시켰다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그것은 냉전종식 이후 나타난 한반도문제의 국제화 경향이 남북정상회담을 계기로 어느 정도 균형을 찾게 되었음을 의미한다. 그리고 남북정상회담은 남북관계발전을 위해 필수적인 남북화해협력과 신뢰구축을 위한 중요한 계기로 작용했다고 평가할 수 있다.

그러나 더욱 중요한 사실은 남북정상회담을 통해 남과 북이 다음과 같은 공통인식을 갖게 되었다는 점일 것이다.

첫째, 통일은 갑자기 실현될 수 있는 것이 아니라 점진적, 단계적으로 이룩해 나가는 과정이라는 사실이다.

둘째, 과정으로서의 통일을 이룩해 나가기 위해서는 남과 북이 특수관계를 갖고 공존공영하며 협력을 통해 분단상황을 평화적으로 그리고 통일 지향적으로 관리해 나가야 한다는 것이다.

셋째, 남북이 당면한 과제는 화해하고 교류협력하며 군비통제를 실현하여 불가침을 보장하고 공고한 평화체제를 구축해 나가야 한다는 것이다.

이상의 공통인식 하에 남북한의 정상이 합의·서명한 문건이 남북관계 개선방향과 당면 실천과제 5개 항을 담은 ‘6·15 남북공동선언’이다. 특히, 통일 방안과 관련된 제2항은 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안의 상호공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다는 내용이였다. 그것은 남북한이 당장 제도적·법적 통일을 실현하는 것이 아니라, 서로 현 체제를 인정하고 평화적으로 공존하면서 교류 협력을 통해 점진적·단계적으로 사실상의 통일을 실현해 나간다는 데 합의한 것이다.

두 가지 통일방안의 공통점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 가까운 장래에 달성하기 어려운 통일보다는 남북체제 공존에 우선순위를 두고 있다. 즉 통일의 모습이 아니라 통일과 통합을 준비해 나가는 접근방법을 의미한다. 둘째, 두 방안이 모두 평화통일을 전제로 하고 있다. 당장 통일이 어려운 상황에서 남북이 체제와 제도를 그대로 유지하며 평화롭게 공존하는 과도적 단계와 느



스한 결합을 예정하고 있다. 셋째, 두 정부간에 협력체제를 필요로 하고 있다는 점이다. 정상회담을 통해 남북이 당국간 대화를 통한 통일 추구에 합의했다고 볼 수 있다. 넷째, 먼저 교류협력과 정치·군사·경제·사회 등 각 분야별 대화를 통해 통일의 기반을 넓혀나간다는 측면에서 공통점이 인정된다. 다섯째, 남북 양측이 전제조건을 붙이지 않고 있다는 점이다.

남북한 통일방안 사이의 접점을 찾아나가는 문제는 국민적 합의에 기초하여 추진해 나가야 할 중요한 국가과제다. 그러기에 평화통일의 기반이 취약한 지금 통일방안을 둘러싼 논쟁과 첨예한 갈등보다는 평화정착을 위한 대북정책의 지속적 추진이 필요한 것이다.

### 3 우리의 통일방안 평가

우리의 통일방안은 우선 점진적 접근방법만이 통일을 가져올 수 있다는 전제 하에 「선(先) 평화정착 후(後) 평화통일」의 입장을 체계화한 것으로서 기능주의적 시각에 기초한 통합방안이라고 할 수 있다. 한 마디로 남북한이 우선 화해협력을 통해 상호신뢰를 쌓고 민족공동체를 건설해 나가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다. 더욱이 화해·협력은 이미 제도적 기반이 마련되어 있으므로 양측의 실천의지에 따라 실현될 수 있는 문제다. 최근까지의 남북관계 수준에서 본다면, 현 단계에서는 화해협력이 가장 중요한 과정이라고 할 수 있다.

반세기 이상의 분단상황 하에서 형성된 상호간의 불신과 차이를 해소하고 이해하는데 있어서 우리에게 과도적 중간과정이 필요한 것은 분명하다. 그런 맥락에서 볼 때, 과도적 통일체제로서 남북연합의 단계를 설정한 것은 비교적 실현가능성이 높은 접근이라고 볼 수 있다.

물론 민족공동체 통일방안에 대해서는 이러한 타당성·합리성·실현가능성에도 불구하고 자유민주주의를 통일국가의 미래상으로 제시하였다는 점에



• 설날에 임진각에서 이북5도민 망향제가 거행되는 동안 도라산역을 출발한 경의선 기차가 임진강 철교를 통과하고 있다.(2006. 1. 29)

서 결국 남한주도의 통일을 상정하고 있다는 일부의 비판도 없지 않다.

그러나 여기서 말하는 자유와 민주는 냉전시대의 개념과 다르며 특정한 제도를 의미하는 것도 아니다. 그것은 궁극적으로 대한민국 헌법정신에 담긴 가치, 즉 살기 좋은 공동체 및 그 구성원들이 추구해야 할 인간의 존엄성과 자유, 관용 등의 가치를 강조하는 것이다. ❀

# 북한의 통일방안

## 1 북한의 대남전략 기초

1997년 8월 4일 김정일 국방위원장은 통일문제에 관한 북한의 입장을 집약한 논문 ‘위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관찰하자’에서 ‘조국통일 3대원칙’, ‘고려민주연방공화국 창립방안’, ‘전민족대단결 10대강령’을 ‘조국통일 3대현장’으로 규정한 바 있다.<sup>18)</sup>

그러나 통일의 당사자인 남과 북이 합의한 문서는 3대현장 가운데 ‘7·4 남북공동성명’ 뿐이다. 이렇듯 남북한은 통일문제에 대한 기본인식의 접근을 위해 ‘7·4 남북공동성명’(1972)에서 통일 3원칙에 합의하였고, 이를 남북기본합의서에서 재확인함과 동시에 남북 화해와 협력의 기초로서 ‘서로 상대방 체제를 인정하고 존중하기’로 합의하였던 것이다.<sup>19)</sup> 그럼에도 불구하고 북한은 여전히 ‘하나의 조선’이라는 통일관에 기초해 통일문제를 오직 ‘해방’과 ‘혁명’의 논리에서만 접근하여 왔다. 그 논리에 따르면 북한은 ‘전 조선혁명’을 위한 혁명기지이고, 남한은 미제국주의자들의 강점 하에 있는 미(未)해방지구로서 혁명투쟁의 현장으로 인식되고 있다.<sup>20)</sup>

기본적으로 북한의 목표는 민족해방과 계급투쟁을 통해 한반도를 적화통일시키는 데 있는 것이다.

이와 같은 그들의 통일방식과 통일목표는 북한체제의 최고 규범인 조선노

18) 북한당국은 이 내용을 1999년 7월 6일 ‘정부비망록’ 형식으로 재확인하였다(노동신문, 1997. 8. 20).

19) 기본합의서 제1조. 그러나 남북기본합의서가 3대현장에 포함되지 않고 있음에 주목할 필요가 있다.

20) 1965년 4월 14일, 인도네시아 알리아르함 사회과학원에서 한 김일성의 강의. (김일성, 『조선민주주의 인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 대하여』, 평양: 조선노동당출판사, 1965, p.36, p.46).

동당규약 전문에 다음과 같이 명문화되어 있다.

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

이것은 북한의 통일노선이 ‘선(先) 남조선혁명, 후(後) 공산화통일’임을 보여주는 것으로서, 그로부터 북한의 통일정책은 ‘남조선에 있어서의 민족해방 인민민주주의혁명’으로 요약된다.

여기서 말하는 민족해방과 인민민주주의혁명은 곧 남조선혁명을 일컫는 바, 민족해방은 주한미군을 철수케 하여 남한을 ‘미제국주의’로부터 해방시키는 것을 의미하고, 인민민주주의혁명은 남한의 자유민주정권을 봉건적 반동적 정권이라고 규정, 이를 타도하고 그들이 주장하는 ‘민주정권’ (용공 또는 연북 정권)을 수립한다는 것을 의미한다.<sup>21)</sup>

21) 통일원, 『95 북한개요』, pp.507~508.

북한은 남조선혁명과 조국통일에 대한 입장을 조선노동당 규약 전문에서 다음과 같이 규정하고 있다.

“조선로동당은 남조선에서 미제국주의 침략군대를 몰아내고 식민지통치를 청산하며 그리고 일본 군국주의의 재침기도를 좌절시키기 위한 투쟁을 전개하고 남조선 인민들의 사회민주화와 생존권 투쟁을 적극 지원하고 조국을 자주적 평화적으로 민족대단결의 원칙에 기초하여 통일을 이룩하고 나라와 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위해 투쟁한다.”

이와 같이 북한은 한반도 전체의 주체사상화, 공산주의화라는 최종 목적을 달성하기 위하여 ‘북조선혁명역량의 강화, 남조선혁명역량의 강화, 국제혁명역량과의 단결 강화’라는 3대 혁명역량을 강화하기 위해 엄청난 인적·물적 자원을 투입하여 왔다.

3대 혁명역량의 강화는 1964년 2월 27일 조선노동당 중앙위원회 제4기 8

22) 『조선중앙연감(1966~1967)』, pp. 19~35 ; 국토통일원, 『남북한 통일제의 자료총람』(제1권), 1985, pp.842~853.

23) 허종호, 『주체사상에 기초한 남조선 혁명과 조국통일 리론』, 평양: 사회과학출판사, 1975, pp.246~270.

차 전원회의에서 ‘조국통일 위업을 실현하기 위하여 혁명역량을 백방으로 강화하자’ 라는 결정을 통해 제시되었고, 1965년 4월 14일 인도네시아 알리아르 함 사회과학원에서 행한 ‘조선민주주의인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 대하여’ 라는 김일성의 연설에서 그 내용이 구체적으로 밝혀졌다.<sup>22)</sup>

3대 혁명역량강화 노선이 수립된 후 민족해방 인민민주주의혁명(남조선혁명) 전략의 기초는 주한미군 철수와 남한정권의 전복이라는 목표 하에 3대 혁명역량강화 노선에 입각한 친북세력 강화, 정치·조직·사상 등 주요 부문별 대남 포위공세의 전개와 더불어 혁명정세가 성숙되는 결정적 시기를 조성하여 남한 내 민중봉기나 북한의 지원을 받아 전쟁을 하는 방법으로 ‘남조선혁명’ 을 완수하는 것으로 되어 있다.<sup>23)</sup>

## 2 북한 통일방안의 변천과정

북한의 통일방안은 ‘남조선혁명’ 을 목표로 하는 대남전략을 기초로 하여 시대적 조건과 환경에 따라 변화를 거듭해 왔다.

북한의 통일방안의 변천과정을 시기별로 간추려 보면 북한의 초기 통일방안은 ‘하나의 조선’ 논리에 입각, 「민주기지론」에 의한 무력적화통일이었다. 그것을 대남위장 평화공세 속에서 실행에 옮긴 것이 6·25 남침이었다.

「민주기지론」은 1960년 4·19 혁명 이후에 「남조선혁명론」으로 발전되었고, 이 때 북한은 과도적 조치로서 「남북연방제」를 처음으로 제기하였다(1960. 8. 14). 「남조선혁명론」과 「연방제 통일방안」은 1973년의 「고려연방제」를 거쳐 1980년 「고려민주연방공화국 창립방안」으로 발전되었으며, 1990년대 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’ 에 기초한 연방제로 전환되었다.

### (1) 정권수립에서 1970년대까지의 통일방안

광복 후 6·25전쟁까지 북한의 통일방안은 「민주기지론」에 입각한 무력통일방안이라고 할 수 있다. 김일성은 이미 1945년 12월 17일 “북조선을 통일된 민주국가를 위한 강력한 민주기지로 전변시킬 것”을 선언했다. 여기서 ‘민주기지’란 전 한반도를 불세비키화하기 위한 공산주의의 기지를 의미한다.<sup>24)</sup>

그러한 북한의 기본입장은 김일성이 1955년 4월 ‘모든 힘을 조국의 통일독립과 공화국 북반부에서의 사회주의건설을 위하여’라는 테제를 통하여 민주기지 건설의 중요성을 다음과 같이 강조한 것에서 확인된다.<sup>25)</sup>

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

북한은 1960년대에 들어와 「민주기지론」을 견지하면서 평화통일 제안과 ‘남조선혁명’이라는 이중전략을 구사하였다. 남조선혁명의 실천수단으로 제기된 것이 남북연방제라 할 수 있다. 남북연방제에 관한 구상을 최초로 북한에 제공한 사람은 쿠즈네소프 소련외무성 부상이었다. 4·19 혁명 직후 한반도 정세 논의차 북한을 비공식 방문한 그의 제안에 대해 김일성은 1960년 5월 20일 노동당 정치위원회에서 “연방제로 남조선을 끌어안아 소화시킬 수 있다”고 보고 연방제 연구의 필요성을 제안하였다. 그 후 약 3개월 연구·토론기간을 거쳐 김일성은 1960년 8월 14일 「8·15 해방 15주년 기념연설」에서 처음으로 연방제를 제의하였다.<sup>26)</sup>

김일성은 이 연설에서 “어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주의적 기초 위에서 자유로운 남북총선거를 실시하는 것이 평화적 조국통일의 가장 합리적이고 현실적인 방편”이라고 하면서 “만일 그래도 남조선 당국이... 아직은 자유로운 남북총선거를 받아들일 수 없다면... 과도적인 대책으로서 남북 조선의 연방제를 제의한다”고 했다.

24) 양호민, “전체주의 1인 독재체제의 확립”, 이상우 외, 『북한 40년』, 을유문화사, 1988, p.88.

25) 김일성, 『남조선혁명과 조국통일에 대하여』, 평양 : 조선노동당 출판사, 1969, p.138.

26) 신명길, 『김정일과 대남공작』, 북한연구소, 1996, pp.306~310.

그 내용은 “당분간 남북 조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의 인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제·문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자”는 것이었다.<sup>27)</sup>

27) 노동신문, 1960. 8. 15 ; 국토통일원, 『남북한 통일제의 자료총람』(제1권), 1985. 12, p.444.

「남북연방제」는 1971년 4월 최고인민회의 제4기 5차회의에서 ‘현정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬 데 대하여’ 라는 북한 외상 허담의 보고에서 8개 항의 대남제의를 통해 다시 제시되었고, 그 후 김일성은 우리의 6·23 선언의 발표가 있었던 당일인 1973년 6월 23일 체코슬로바키아 공산당 총서기 구스타프 후사크 환영대회의 연설을 통해 ‘조국통일 5대강령’ 이란 것을 내놓았다.<sup>28)</sup>

28) 노동신문, 1973. 6. 24 ; 국토통일원, 같은 책, 제1권, pp.1356~1360.

이는 허담의 8개 항을 단순화한 것인데 그 요지는 ①남북간의 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화, ②남북간의 다방면적인 합작과 교류의 실현, ③남북의 각계각층 인민들과 각 정당 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, ④고려연방공화국을 국호로 하는 남북연방제의 실시, ⑤고려연방공화국이라는 단일국호에 의한 유엔가입 등이었다.

## (2) 1980년대 이후의 북한의 통일방안

### 1) 고려민주연방공화국 창립방안

북한은 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서 김일성의 사업총화 보고를 통해 기존의 통일방안과 제안들을 다시 정리한 「고려민주연방공화국 창립방안」을 제시하였다.<sup>29)</sup>

그 내용은 ①자주적 평화통일을 위한 선결조건, ②연방제의 구성원칙과 운영원칙, ③10대 시정방침으로 나눌 수 있다.

29) 노동신문, 1980. 10. 11 ; 『조선중앙년감』, 1981, pp.52~61 ; 국토통일원, 같은 책, 제2권, pp.678~689.

고려민주연방제의 특징은 첫째, ‘고려’ 에다 ‘민주’ 를 첨가하여 선전효과를 극대화하고 있다는 점이고 둘째, ‘과도적 대책’ 또는 ‘당분간’ 이라는 용어를 쓰지 않음으로써 외형상 완성된 형태의 연방국가라는 점이며, 셋째, 한국에 대

해 무장해제에 가까운 선결조건을 제시하고 있는 점이며, 넷째, 민족·자주 등의 개념을 이용하는 용어 혼란전술을 포함하여 심리전적인 10대 시정방침을 제시한 점이다.

여기서 특히 주목해야 할 것은 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’으로 그 내용을 보면 첫째, 남한에서의 ‘군사파쇼통치’의 청산과 민주화 실현이라는 명분으로 ①반공법, 국가보안법 등 파쇼악법의 폐지 및 폭압통치기구의 제거, ② 모든 정당 사회단체들의 합법화 및 모든 정당 사회단체 개별인사들의 자유로운 정치활동 보장, ③민주인사·애국인사들의 석방, ④군사파쇼정권의 민주정권으로의 교체 등을 제시하고 있다. 둘째로는 긴장상태의 완화 및 전쟁위험의 제거라는 명분으로 ①정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 미국과의 협상, ②주한미군의 조속한 철수, ③조선의 내정에 대한 미국의 불간섭 및 ‘두 개의 조선’ 조작 책동의 추구 중지 등을 제시하고 있다.

「고려민주연방제」의 문제점으로는 첫째, 이른바 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’으로서 ‘남조선혁명론’의 발상이라 할 수 있다. 둘째, ‘남북이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서’ 연방제를 하자고 했는데 두 제도에 의한 연방제는 현실적으로 불가능하다. 셋째, 우리말로는 ‘연방’ (Federation)이라고 하면서 영어로는 ‘Confederation’ (국가연합)이라고 표현하는 등 결합형태의 모호성이다. 넷째, 국호·국가형태·대외정책노선 등을 일방적으로 강요하고 있다는 점이다. 다섯째, 통일 이전에 남북간에 실시해야 할 사항들을 연방제가 실현되었을 때의 시정방침으로 제시함으로써 남북간의 교류와 협력의 실시를 기피하고 있다는 점이다. 여섯째, 연방헌법 등 연방의 형성에 따르는 구체적 절차에 대한 설명이 전혀 없다는 점이다.

## 2) ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제

1990년대에 들어오면서 북한의 연방제는 약간의 전술적 변화를 보여주고 있다. 1991년 김일성은 신년사를 통해 「1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연



30) 김일성의 1991년  
신년사(노동신문,  
1991. 1. 1)

방제」를 제기했다.<sup>30)</sup>

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

북한이 이처럼 전례 없이 제도통일을 흡수통일로 보고 제도통일의 위험성을 강조하면서 ‘제도통일 후대론’, ‘지역자치정부 권한강화론’(외교권, 군사권, 내치권)을 들고 나온 것은 독일의 흡수통일방식에 충격을 받았기 때문인 것으로 보인다.

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

둘째, 통일과정과 관련하여 북한은 연방제 실현의 선결조건을 계속 주장하고 있다. 북한은 「고려민주연방공화국 창립방안」을 표명하면서 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’을 제시하였으며, ‘조국의 자주적 평화통일을 위한 전민족 대단결 10대강령’이란 것을 채택하면서도 남한에 대해 ①외세의존 정책의 포기, ②미군철수 의지 표명, ③외국군대와외의 합동군사연습의 영구 중지, ④미국의 핵우산 탈피 등 4가지 사항을 요구조건으로 제시하였다.

셋째, 통일원칙과 관련하여 북한은 ‘7·4 공동성명’의 통일 3원칙을 자의적으로 해석하고 있다. 북한은 자주원칙을 주한미군철수와 미국의 간섭배제로, 평화원칙을 한국의 군사력 현대화와 군사연습 중지로, 민족대단결 원칙을 국가보안법의 폐지와 공산당의 합법화 등으로 해석하고 있다.

넷째, 북한은 통치이념으로 주체사상과 공산주의를 내세우고 있으며, 통일 의 주체는 ‘인민’임을 강조하고 있다.

다섯째, 북한의 고려연방제안은 과도기구, 통일국가 수립절차 등 반드시 검토되어야 할 통일과정을 무시함으로써 통일에 이르는 과도기구는 제시하지 않고, 다만 통일국가의 기구로서 최고민족연방회의, 연방상설위원회를 내세우며, ‘민족통일 정치협상회의 개최 → 통일방안 협의 결정 → 고려민주연방공화국 선포’ 등의 통일과정을 제시하고 있다.

✳ **전민족대단결 10대강령**

북한 최고인민회의 제9기 5차 회의(1993. 4. 7~4. 9)에서 김일성의 연설을 통해 제시된 ‘전민족대단결 10대강령’의 내용은 다음과 같다. ①전 민족의 대단결로 자주적, 평화적, 중립적인 통일국가를 창립, ②민족애와 민족자주 정신에 기초하여 단결, ③공존, 공영, 공리를 도모하고 조국통일 위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결, ④동족 사이에 분열과 대결을 조장시키는 일체의 정치적 논쟁을 중지하고 단결, ⑤북침과 남침, 승공과 적화에 대한 우려를 다같이 없애고 서로 신뢰하고 단합, ⑥민주주의를 귀중히 여기며 주의·주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나감, ⑦개인과 단체가 소유한 물질적·정신적 재산을 보호하여야 하며 그것을 민족대단결을 도모하는 데 이롭게 이용하는 것을 장려, ⑧접촉, 왕래, 대화를 통하여 전민족이 서로 이해하고 신뢰하며 단합, ⑨조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외의 전민족이 서로 연대성을 강화, ⑩민족대단결과 조국통일 위업에 공헌한 사람들을 높이 평가.

**3) ‘6·15 남북공동선언’ 이후의 ‘낮은 단계의 연방제’**

북한에서는 ‘낮은 단계의 연방제’의 정확한 의미에 대해 안경호 조국평화 통일위원회 서기국장의 2000년 10월 6일 「고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회」 보고를 통해 “1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 그 위에 민족통일기구를 구성하는 것”이라고 최초로 규정

하였고, 이 내용은 2000년 12월 15일자 노동신문 ‘6·15 선언 6개월’ 특집을 통해서 다시 확인되었다.

이후 북한은 2001년 12월 9일자 노동신문과 2002년 1월 7일 평양방송을 통해 ‘6·15 남북공동선언’이 연방제 방식의 통일을 지향하는 것이라고 주장함으로써 연방제 통일의 당위성에 맞추어 해석하는 변화를 나타냈다. 그러나 해석을 둘러싼 논란이 확대되자, 2002년 5월 30일자 노동신문 논평을 통해 “북과 남이 통일방안에 대해 완전히 합의했다는 의미가 아니라 서로의 통일방안의 공통점을 인식한 데 기초하여 그것을 적극 살려 통일을 지향해 나가기로 했다는 의미”라고 해명하였다.

### 3 북한의 통일방안 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 통일전략은 ‘선 남조선혁명, 후 공산화 통일’ 노선으로 체계화하여 전개되어 왔고, 주체사상이 북한체제 내에서 유지되는 한 사회주의체제에 의한 조국통일이라는 북한의 전략이 쉽게 변화되기는 어려울 것이다.

김일성 사후 1997년 6월부터 발표된 김정일의 통일관련 논문 및 서한을 살펴보면, 그 동안 북한은 대남전략 차원에서 남한의 민족통합역량을 저해하는 한편 남한정부를 배제하려는 가운데 기존의 통일전선전술을 지속적으로 추진하는 등의 이중적인 적화전술을 구사해 왔다고 볼 수 있다.<sup>32)</sup>

특히 2002년 10월 북한 핵문제의 대두와 함께 소위 ‘민족공조’를 본격적으로 제기한 북한은 2003년 신년 공동사설에서 한반도정세를 ‘조선민족 대 미국의 대결’로 규정함으로써 핵문제와 관련한 미국의 대북 압박정책에 맞서 남북이 공동 대처해 나가는 동시에 실리추구 차원에서 남북관계를 지속시켜 나가기 위한 명분으로 민족공조론을 주장하고 있다.

지금까지의 검토에서 보았듯이 북한의 통일방안은 논리적 차원에서 지나치

게 자기중심적이며 북측의 주장을 보편적으로 적용시키려는 문제를 안고 있다. 그것은 분명히 양측의 현실을 인정한다는 남북기본합의서의 기본취지에도 맞지 않는 것이다. 예컨대 이 방안은 남북의 사상·제도를 그대로 두고 하나의 연방국가를 형성해 통일한다고 하면서 다른 한편으로는 남한제도가 바뀌는 것을 선결조건으로 요구하는 등 논리적 일관성이 결여되어 있다.

이는 앞에서 살펴본 남조선혁명 논리와 대동소이한 것이다. 또한 연방정부의 구성방법이나 연방정부와 지역정부간의 관계설정 등에 있어서 비현실적인 설명을 함으로써 논리적 취약성을 드러내고 있다. 뿐만 아니라 북한의 통일방안은 규범적 당위성에 기초한 것으로 남북공통의 가치나 행동양식에 기반을 둔 합리적 통일방안이라고 보기는 어렵다.

이렇게 볼 때, 남북 양측의 통일방안은 통일의 당위성·필요성·체제상의 차이점 등을 인정하면서도 통일의 접근방법과 통일국가의 미래상에 있어서 큰 차이점을 나타내고 있다. 다만 두 가지 통일방안은 모두 양쪽 체제를 유지하면서 남북간 교류·협력을 제도화하려는 점에서 타협의 가능성을 찾아 볼 수 있다. ✨

✨ | 민족대단결 5대방침

김정일은 1997년 6월 19일 논문 「혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여」와 1997년 8월 4일 논문 「위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하라」, 그리고 1998년 4월 18일 서한 「온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자」를 통해 자신의 통일노선과 대남정책을 발표하였다. 특히 4월 18일 서한에서 제시한 민족대단결 5대방침은 기본적으로 '하나의 조선' 논리와 남한의 '연북화해 정책'을 주장하는 것으로서, 다음과 같은 내용을 담고 있다.

①민족의 대단결은 철저히 민족자주의 원칙에 기초, ②애국애족의 기치, 조국 통일의 기치 밑에 온 민족이 단결, ③우리 민족의 대단결을 이룩하려면 북과 남 사이의 관계를 개선, ④외세의 지배와 간섭을 반대하고 외세와 결탁한 민족 반역자들, 반통일세력을 반대하여 투쟁, ⑤북과 남, 해외의 온 민족이 서로 내왕하고 접촉하며 대화를 발전시키고 연대와 연합을 강화.

표 3-1 | 남북한 통일방안 변천 (1948~현재)

연도 \ 통일방안	남 한		북 한	
1948~1960	제 1 공 화 국 (이승만정부)	유엔감시하 남북한 자유 총선거에 의한 통일론	김일성 정권	민주기지론(민족해방론) 에 의한 무력적화통일
1960년대	제 2 공 화 국 (장면 정부)	남북자유총선거론 (유엔감시하)	김일성 정권	▲ 남북연방제(1960)
	제 3 공 화 국 (박정희정부)	▲ 선건설 후통일론 (1964)		
1970년대	제 4 공 화 국 (박정희정부)	▲ 평화통일외교정책선언 (1973. 6. 23) ▲ 선평화 후통일론(1974)	김일성 정권	▲ 고려연방제(1973) • 조국통일5대강령
1980년대	제 5 공 화 국 (전두환정부)	▲ 민족화합 민주통일방안 (1982)	김일성 정권	▲ 고려민주연방공화국 창립방안(1980) (고려연방제 통일방안)
	제 6 공 화 국 (노태우정부)	▲ 한민족공동체 통일방안 (1989)		
1990년대	제 6 공 화 국 (노태우정부)	▲ 한민족공동체 통일방안 (1989)	김일성 정권	▲ '1민족1국가2제도2정 부'에 기초한 연방제 (1991)
	문 민 정 부	▲ 민족공동체 통일방안 (1994) (1민족 1국가 1체제 1정부) 〈연합제〉:민족공동체 통일 방안 계승(2000)	김정일정권 (1998~ )	• 민족대단결론
2000년대	국민의 정부	낮은단계의 연방제 (2000)		
2003년 이후	참 여 정 부	” (계승)		• 민족공조론

표 3-2 | 남북한 통일방안 비교

	민족공동체 통일방안	고려연방제 통일방안
원칙	자주 · 평화 · 민주	자주 · 평화 · 민족대단결 (남조선혁명, 연공합작, 통일 후 교류 협력)
주체	민족 구성원 모두	프롤레타리아 계급
철학	자유민주주의(인간중심)	주체사상(계급중심)
전제조건	無	국가보안법 폐지, 공산주의 활동 합법화, 주한미군철수
통일과정	화해 · 협력 ◉ 남북연합 ◉ 1민족 1국가(3단계) ※ 민족사회 건설우선 (민족통일 ◉ 국가통일)	연방국가의 점차적 완성 (제도통일은 후대에) ※국가체제 조립우선 (국가통일 ◉ 민족통일)
과도통일 체제	남북연합 – 정상회담에서 「남북연합헌장」을 채택, 남북연합 기구 구성 · 운영 ※남북합의로 통일헌법초안 ◉ 국민투표로 확정	無
통일국가 실현절차	통일헌법에 의한 민주적 남북한 총선거	연석회의 방식에 의한 정치협상
통일국가의 형태	1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가	1민족 1국가 2제도 2정부의 연방국가
통일국가의 기구	통일정부, 통일국회(양원제)	최고민족연방회의, 연방상설위원회
통일국가의 미래상	자유 · 복지 · 인간존엄성이 보장되는 선진민주국가	구체적 언급 없음

# 평화번영정책과 한반도 평화과정

## 1 평화번영정책의 추진배경

남북관계 발전의 역사적 전기를 마련한 2000년 6월 남북정상회담 이후 남과 북은 정상회담에서의 합의사항들을 실천에 옮기기 위한 분야별 남북회담을 추진함으로써 남북경제공동체 형성의 토대를 마련하고 인적·물적 교류증대를 통해 한반도 평화와 화해분위기 조성에 기여하였다.

그러나 2002년에 제기된 북한 핵문제를 계기로 한반도의 평화는 우리의 미래를 좌우할 민족적 과제로 다시 한번 부각되고 있다. 또한 그로부터 평화의 틀은 한반도 차원에서만 접근할 것이 아니라 국제적 차원에서 접근할 필요성이 제기되고 있다. 핵·미사일문제, 경제위기문제 등에서 보듯이 오늘날 북한 문제의 바람직한 해법으로는 안보적 측면과 경제적 측면의 연계 및 상호 균형적 해결이 제시되고 있다.

그런 맥락에서 신뢰와 관용을 정책의 이념적 기반으로 삼는 참여정부는 민족생존과 번영을 위해 그 동안 우리가 추진해 온 민족공동체 건설작업을 남북관계의 차원을 넘어 동북아의 평화와 번영을 추구하는, 즉 '동북아 속의 한반도'라는 차원에서 운용해야 할 필요성에 주목하였다. 그것은 남북관계 개선과 냉전구조 해체의 토대를 마련한 기존 정책의 성과를 바탕으로 남북관계의 심화·발전을 담은 한 단계 진전된 정책기획이 필요함을 의미하는 것이기도

했다.

이에 2003년 2월 25일 출범한 ‘참여정부’는 한반도의 평화를 정착시키고 남북공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상인 ‘평화번영 정책’ (Policy of Peace & Prosperity)을 제시하였다.

## 2 평화번영정책의 추진기조

### (1) 개념과 의의

평화번영정책의 개념 속에는 첫째, 주변국가와 협력하여 당면한 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 둘째, 이를 토대로 남북의 실질 협력증진과 군사적 신뢰구축을 실현하는 한편, 북미·북일 관계 정상화를 지원하는 등 국제적 환경을 조성함으로써 한반도 평화체제를 구축하며 셋째, 남북공동번영을 추구하며 평화통일의 실질적 기반을 조성하고 동북아 경제 중심국가 건설의 토대를 마련하겠다는 내용이 포함되어 있다.

여기서 우리는 다음과 같은 정책 의의(意義)를 찾아볼 수 있다.

첫째, 정전체제 종식 및 평화체제 구축에 대한 방향을 제시하였다는 점이다. 참여정부는 정전협정체결 50주년을 맞이해서 정전체제를 평화체제로 전환시켜 나감으로써 한반도 평화체제 구축을 본격적으로 추진하겠다고 천명하였다. 그것은 당면한 북한 핵문제 해결에 우선 주력하고, 현재의 불안정한 정전상태를 종식시켜 한반도에서의 안보위협과 전쟁발생 가능성을 제거하기 위해 공고한 평화체제를 구축할 것임을 밝힌 것이다. 뿐만 아니라 남북간 군사적 신뢰구축을 통한 평화증진을 추구해 나갈 것을 제안한 것이다.

둘째, 남북 철도·도로 연결사업, 개성공단사업 등 기존 남북협력사업의 구체적 결실을 도모하고 북한 에너지·인프라 개선사업, 경제특구사업 등 남북



경협의 심화·확대를 통한 공동번영을 추구함으로써 남북 경제공동체의 형성이라는 비전을 제시했다는 점이다.

셋째, 평화와 번영의 동북아시대를 주도하겠다는 의지를 천명했다는 점이다. 참여정부는 21세기 한반도가 강대국들 간의 각축의 장이 아니라 동북아 지역평화의 축으로 전환되어 대륙과 해양을 연결하는 가교역할을 함으로써 동북아 공동번영과 평화의 중추를 지향하는 국가전략을 세웠던 것이다. 그리고 이 과정에서 한반도 평화정착과 남북경제공동체 형성을 위한 노력을 토대로 한 동북아시대 실현의 의지를 천명한 것이다.

넷째, 기존의 대북 화해협력정책을 보완적으로 발전시키겠다고 천명한 점이다. 이는 그동안 화해협력을 통해 남북관계 개선과 냉전구조 해체의 토대를 마련한 대북 화해협력정책을 보완·발전시켜 나갈 것임을 의미한다. 다시 말해서 대북 화해협력정책의 추진기조는 계승하되, 평화증진에 주력하고 국민적 합의의 범위와 수준을 극대화하는 등 정책 추진방식과 절차상의 문제점을 개선해 나가겠다는 것이다.

## (2) 평화번영정책의 목표 및 추진원칙

이상의 한반도 평화발전구상에 입각하여 참여정부는 정책목표를 한반도 평화증진과 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구로 설정하였다.

첫째, 한반도 평화증진은 당면과제인 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 이를 토대로 남북의 실질협력을 증진하며 군사적 신뢰구축을 실현함으로써 한반도 평화체제를 구축하려는 것이다. 평화체제가 구축되면 한반도 평화와 남북의 공동번영이 가능하게 되고, 동북아 경제중심국가의 토대가 마련될 수 있을 것이다.

둘째, 공동번영은 역사적·지정학적 측면에서의 한반도의 특성을 고려할 때 남북한 경제통합이 실현되면 한반도가 대륙경제와 해양경제를 연결시키면서 결속시켜 나갈 수 있는 중추국가(Hub State)로서 도약할 가능성에 주목하

여 동북아 차원에서 번영을 지향해 나가려는 것이다.

그리고 위의 정책목표를 달성하기 위해 다음과 같은 정책 추진원칙을 제시하고 있다.

첫째, 대화를 통해 문제를 해결한다는 원칙이다. 정부는 민족생존을 위협하는 어떠한 형태의 무력충돌 가능성도 배제하기 위해 모든 갈등과 현안사항을 반드시 대화를 통해 평화적으로 해결한다는 점을 원칙으로 설정하고 있다.

둘째, 상호신뢰 우선과 호혜주의 원칙이다. 이는 남북한 및 미·일·중·러 등 상이한 동북아지역 국가들이 서로를 인정하는 토대 위에서 충분한 이해를 바탕으로 상호신뢰 우선의 원칙에 입각하여 지역의 평화와 협력을 추진해야 함을 의미한다. 또한 북한 및 주변국가와의 관계증진과 건전한 상호협력을 위해 서로 이익이 되는 호혜주의를 추구하고 일방주의를 배제하며 동등한 협력 관계를 추구해 나감을 의미한다.

셋째, 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력 원칙이다. 이는 한반도 평화체제 구축 및 남북 경제공동체 형성 등을 한반도 문제의 당사자인 남북이 협의하여 추진하되, 한반도 평화와 번영을 위해 당사자 원칙을 기초로 국제사회와 유기적으로 협력하고, 동북아지역의 평화와 번영에도 기여하도록 노력한다는 것이다.

넷째, 국민과 함께하는 정책 추진원칙이다. 정부는 정책 추진의 대내외적 투명성 제고를 위해 평화번영정책에 대한 국민적 합의를 토대로 법과 제도에 따라 투명하게 추진함과 동시에 정책결정 및 집행과정, 대북 접촉과정의 투명성을 강화함으로써 정책에 대한 신뢰도를 제고시키고자 한다.

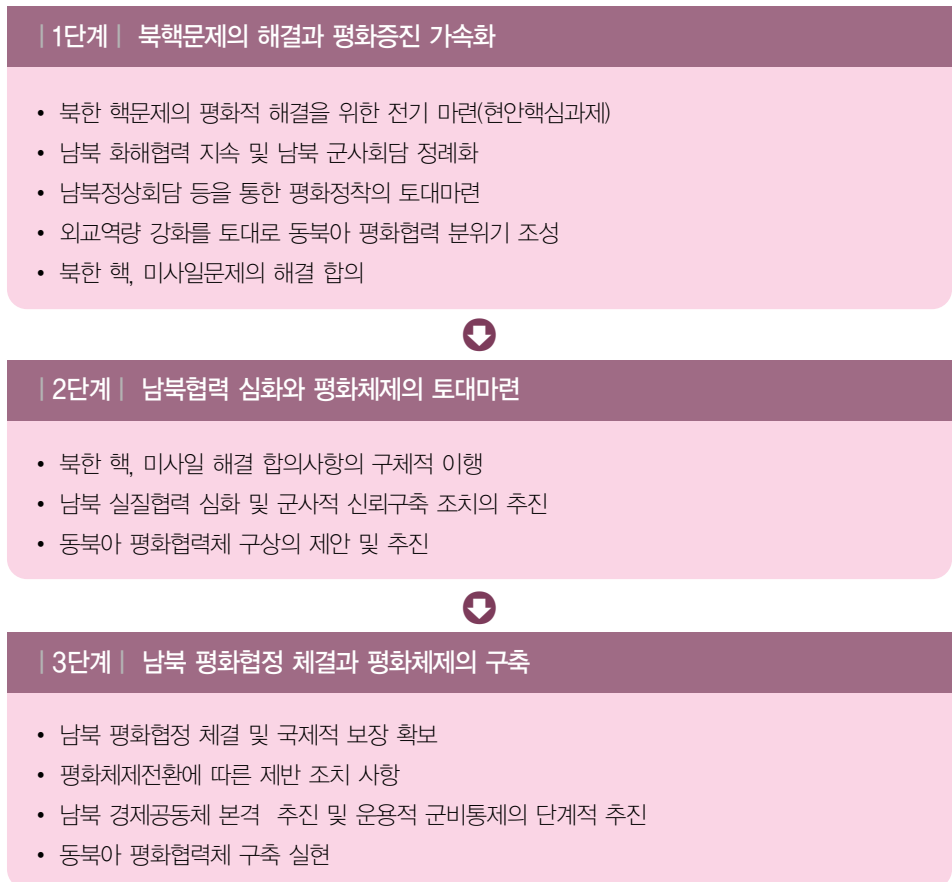
이는 평화번영정책에 대한 초당적 협력 추진을 의미하며, 초당적 합의형성을 위해서는 여·야당 및 국회와의 협력을 제도화하는 것이 필요하다. 특히, 국민적 합의를 형성함에 있어서는 정책 수립 및 집행과정에 민간 전문가 및 비정부기구(NGO)의 참여를 확대하는 것이 필요할 것이다.

### (3) 평화번영정책의 추진전략

참여정부는 한반도 평화를 증진하고 공동번영을 추구하기 위해 평화번영정책을 단기적으로는 북한 핵문제 해결, 중기적으로는 한반도 평화체제 구축, 중장기적으로는 동북아 경제중심국가 건설이라는 전략으로 추진하고 있다.

특히, 중기 추진전략인 한반도 평화체제 구축은 지난 50여 년간 한반도 질서를 규정해 온 불안정한 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보와 남북 및 대외 관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태를 의미한다. 그것이 실현될 경우, 한반도 평화와 남북의 공동번영이 가능케 되고 나아가 동북아 경제중심국가의 토대가 마련될 것으로 전망된다(〈표 3-3〉 참조).

표 3-3 | 한반도 평화체제구축을 위한 단계별 추진전략



※ 자료 : 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』, 2003. 3, p.15.

이를 위해 정부는 첫째, 남북 당사자 해결원칙과 국제사회의 협력 확보 둘째, 남북간 포괄적 협력과 실용주의외교 병행 추진 셋째, 북미·북일 관계 정상화 지원 등 새로운 국제환경 조성 넷째, 평화체제에 대한 실질적 보장과 제도적 보장 병행 다섯째, 확고한 평화보장을 위한 국방태세 확립 여섯째, 한미 관계의 미래지향적 발전 추구라는 추진방향을 세워놓고 있다.

그리고 중장기 전략인 동북아 경제중심국가 건설은 21세기 핵심 국가발전 전략으로서 동북아의 지정학적 중심인 대한민국을 동북아의 물류·관광·무역·산업의 중심 및 해양과 대륙을 잇는 경제의 관문으로서 발전시킴을 의미한다.

이를 실현하기 위해 정부는 첫째, 평화체제구축 노력과 더불어 남북 경제교류협력의 심화를 통한 한반도 경제공동체 형성 추진 둘째, 미·일·중·러를 대상으로 한반도 및 동북아의 평화와 번영을 협의하기 위한 포괄적 다자협력체 구성 추진 셋째, 한·중·일 FTA 추진과 병행하여 남북한 및 4개국이 참여하는 동북아 경제협력체 구성 추진방향을 세워놓고 있다.

그러나 한반도 평화체제 구축과 동북아 경제중심국가 건설에 앞서 우리는 북한 핵문제 해결이라는 현안에 직면해 있다. 이와 관련하여 참여정부는 ①북한의 핵(核) 불용, ②대화를 통한 평화적 해결, ③대한민국의 적극적 역할을 북한 핵문제 해결원칙으로 제시하고 있다. 그리고 대량살상무기에 대한 해법으로서 다음과 같은 정책기조를 견지하고 있다. 첫째, 북한이 핵·미사일 문제를 평화적으로 해결하면, 문제 해결단계에 맞추어 대규모 대북 경제협력 조치를 단행한다. 둘째, 한반도에서 군사적 긴장을 고조시키는 어떠한 행위에도 반대하며, 이에 가담하지 않는다는 입장을 견지한다. 셋째, 군사뿐만 아니라 경제도 고려하는 포괄안보를 지향한다. 그것은 북한의 대량살상무기 문제로 인한 안보위기가 경제에 미치는 부정적 영향이나 남북경협이 평화증진에 미치는 영향들을 종합적으로 고려함을 의미한다.

요컨대, 평화번영정책은 대화를 통한 화해협력이라는 큰 틀에서는 기존의 정책기조를 계승하면서도 한 걸음 더 나가서 이를 ‘동북아 평화와 번영’으로 확대·발전시키고자 한다는 특징을 지니고 있다. 또한 포괄안보를 지향함으로써

써 북한지역 안정화를 위한 대북지원의 논거를 제시하는 한편, 이를 통일비용의 분담과 장기적 투자의 관점으로 연결시키고 있다. 기본적으로 참여정부는 한반도 평화와 동북아 평화변영을 연계시키는 논리에 기초하여 한반도 평화체제를 구축하고자 한다.

#### (4) 평화변영정책의 특징

정책의 조정은 시대와 상황이 바뀌면서 수반되는 역사적 선택이라고 할 수 있다. 역사적 선택과정에서 우리는 기존입장을 계승하기도 하고 발전적 변화를 모색하기도 한다. 그 점에서 대북 화해협력정책을 발전적으로 계승할 것을 천명한 평화변영정책의 특징은 기존정책을 계승하는 측면과 기존정책으로부터의 발전적 측면으로 대별해 볼 수 있다.

계승적 측면에서 찾아볼 수 있는 특징으로는 첫째, 참여정부의 기본입장이 전쟁재발 방지 및 평화정착을 추구함으로써 역대정부에서 추진해 온 평화공존노선을 견지한다는 점을 들 수 있다. 민족생존을 위한 한반도 평화의 중요성은 절대적이기 때문이다. 기본적으로 한반도 평화를 위해서는 남북화해의 과정 및 군사적 긴장완화, 관련국들간의 상호안심, 지역협력공동체 구축 등이 필요하다. 바로 이러한 평화정착의 조건을 충족시키기 위해 우리 정부는 1970년대 이래의 정책을 계승하고 있는 것이다.

둘째로는 민족공동체의 기틀을 마련하기 위한 청사진으로서 1989년에 국민적 합의 하에 정립되어 공식 통일방안으로 제시되었던 「한민족공동체 통일방안」과 1994년에 이를 재확인한 「민족공동체 통일방안」을 계승하는 특징을 지니고 있다.

셋째로는 실천적 차원에서 남북관계를 대화를 통해 평화적으로 해결하고자 노력했던 역대 정부의 정책추진을 계승하는 특징을 지니고 있다.

넷째로는 ‘7·4 남북공동성명’ 이후 역대정부가 교류협력을 통해 민족공동체를 건설하려고 추진해 온 정책을 계승한다는 점을 들 수 있다. 또한 평화

변영정책은 ‘6·15 남북공동선언’, ‘남북기본합의서’ 등 남북한간의 기존 합의사항과 성과를 존중·계승하는 특징을 지니고 있다.

한편, 발전적 측면에서의 특징을 살펴보면 첫째, 기존정책과는 달리 국가발전 기본전략으로서의 위상을 확보하고 있다. 과거 대북정책이 상징적 정책 또는 경제발전 등 다른 국가전략의 보조수단이었다면, 평화변영정책은 ‘동북아 경제중심 국가 건설’이라는 21세기 핵심적 국가발전목표 실현을 위한 기본전략으로서 위상을 정립하고 있다.

둘째, 평화변영정책은 통일·외교·안보 분야의 통합전략이다. 과거 대북정책은 남북관계에 국한된 목표와 전략을 제시한 측면이 강했으나 평화변영정책은 남북관계와 한반도 평화, 동북아 변영을 포괄하는 통합전략으로 발전된 모습을 나타내고 있다. 실제적으로도 국가안전보장회의(NSC) 틀을 강화, 통일·외교·안보 부처간 유기적인 협조 및 조화의 시스템을 구축함으로써 이러한 전략적 개념을 뒷받침하고 있다.

셋째, 남북관계를 넘어 동북아의 평화와 공동변영을 추구하고 있다. 한반도에서 동북아로 시야를 넓힘으로써 ‘동북아 속의 한반도’의 위상과 발전가능성에 대한 명확한 인식을 제고시킴으로써 남북관계 개선 및 평화의 당위성을 동북아를 포함한 국제사회의 평화와 변영의 관점으로 확대하고 있다.

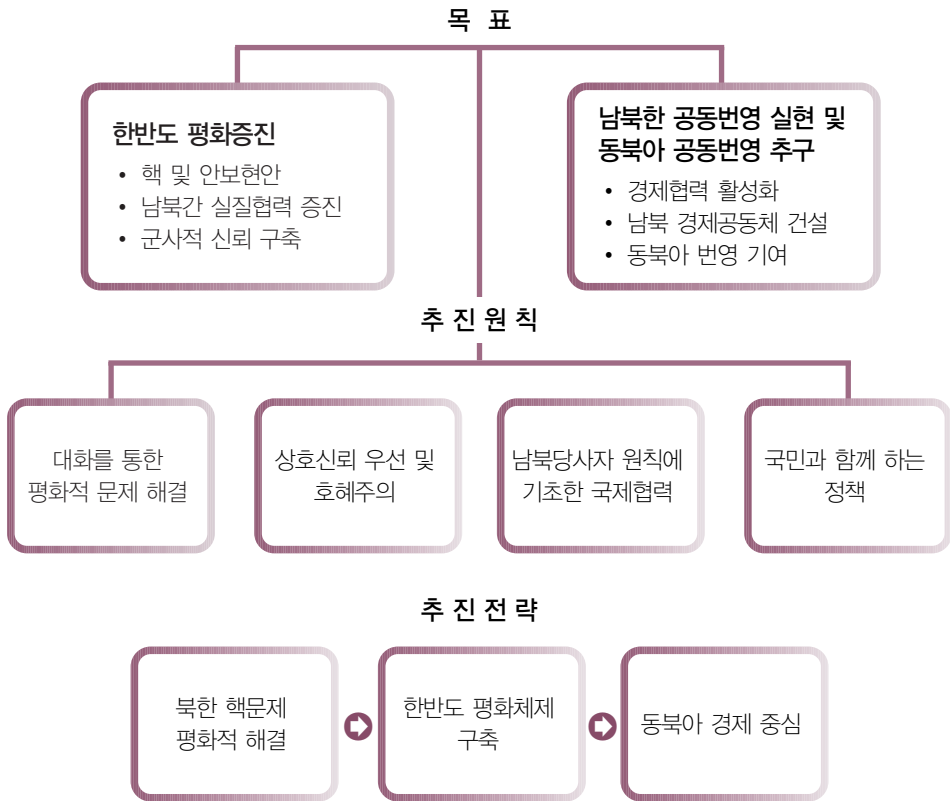
넷째, 안보 측면과 경제 측면의 균형발전을 강조하고 있다. 지금까지는 진전된 남북간 경제협력을 바탕으로 하여 안보측면에서의 진전을 이루려는 균형발전전략을 구사해 왔으나, 평화변영정책에서는 군사부문과 비군사부문의 동시적 발전을 모색하는 포괄적 안보를 지향하고 있다. 실제로 북측 장전항 및 개성 개방, 군사직통전화 개통 등과 같이 남북경협사업을 위한 군사적 분야의 협력이 진전됨으로써 경제와 안보의 균형적 발전의 계기를 마련하였다.

다섯째, 참여정부의 이념을 실현함으로써 국민과 함께 하는 대북정책을 추진하고 있다. 참여정부에서는 과거 대북정책 추진방식과 관련한 논란과 갈등에 대한 반성을 토대로 국민적 공감대와 신뢰를 정책의 출발점으로 강조하고 있다. 또한 법과 제도에 따라 투명하게 정책을 추진하며, 적극적인 국민참여와 토론을 통한 합의 형성에 주력하고자 한다. 그것은 대북정책 추진과정에서 초

당적 협력을 통해 보다 광범위한 국민적 합의와 지지를 확보하는데 중점을 둔 접근이라고 하겠다.

지금까지 설명한 평화변영정책의 체계는 <표 3-4>와 같다.

| 표 3-4 | 평화변영정책의 체계



※ 자료 : 통일부, 『통일백서』, 2005. 2, p.24.

### 3 평화번영정책 추진성과와 한반도 평화과정

그동안 참여정부는 정책추진 원년인 2003년부터 당면 안보현안인 ‘대화를 통한 북핵문제의 평화적 해결’을 최우선 과제로 설정하고 이를 위한 여건 조성에 주력해 왔다. 그 결과 여러 가지 어려운 외적 환경에도 불구하고 지난해 2단계 4차 6자회담(2005. 9. 13 ~ 19)에서 ‘9·19 공동성명’이라는 합의를 이끌어낼 수 있었다. 그것은 한반도 비핵화과정의 최종출구를 향한 첫 출발점이라는 의미를 갖는다.

북핵문제가 그 단계로 진입하기까지는 6자회담 재개 및 북핵문제의 극복을 위한 ‘전력외교’(Electro-Diplomacy)로서 대북송전을 주 내용으로 하는 ‘중대제안’ 마련과 북핵문제의 평화적 해결원칙을 재확인한 한미정상회담(2005. 6. 10), 그리고 한반도 비핵화 원칙 준수 및 6자회담 복귀를 촉구한 ‘6·17 면담’과 같은 평화정착을 위한 소통과정이 있었다.

우리는 여기서 북핵문제의 포괄적 해결기반을 마련한 ‘9·19 공동성명’이 남북한간의 소통과 남북관계의 발전에 바탕을 둔 것이라는 점에 주목할 필요가 있다.

한반도 평화정착의 토대를 마련한 ‘9·19 공동성명’과 함께 2005년 남북관계 진전과정에서 크게 기여한 것으로는 남북경제공동체 형성을 위한 개성공단 건설과 남북경협협회사무소 개소((2005. 10. 28) 그리고 ‘남북관계발전에 관한 법률’ 제정·공포((2005. 12. 29)를 들 수 있다. ‘남북관계발전에 관한 법률’은 남북관계를 포괄적으로 규율하는 법률로서 북한의 정치적 실체를 법적으로 인정하고 한반도 평화증진과 남북경제공동체 구현을 정부의 책무로 규정하고 있다. 이로써 그동안 통치행위 차원에서 추진되어 온 대북정책을 법적 근거에 입각해 추진함으로써 정책의 투명성을 강화할 수 있게 되었다.

남북관계에서의 양적·질적 변화는 이른바 3대 경협사업을 축으로 남북관계를 진전시켜 왔다고 할 수 있다. 이와 함께 남북간 인적·물적 교류의 확대에 따른 ‘남북출입사무소’ 개설과 이산가족문제 해결의 제도적 장치인 ‘이산





• 2단계 제4차 6자회담 이레째인 9월 19일 낮 다오위타이(釣魚臺)에서 열린 전체회의에서 한반도 비핵화 원칙 등 6개항의 공동성명을 채택하고 6개국 대표들이 손을 맞잡고 축하하고 있는 모습. (2005. 9. 19)

가족면회소' 건설 추진 등의 남북관계 진전 노력도 병행함으로써 한반도 상황을 안정적으로 관리하고자 하였다. 특히 이산가족 상봉의 기회를 확대하고 고령의 이산가족들을 위해 화상상봉 방식을 도입하여 실시하기 시작하였다. 이처럼 그동안의 정책추진을 통해 남북관계가 분야별로 긍정적 진전을 나타냈다는 점에서 비록 상황은 대내외적으로 어렵더라도 남북관계의 지속적 추진이 중요함을 확인하게 된다.

북핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화정착의 토대를 마련하기 위한 '9·19 공동성명' 채택과 남북관계의 심화와 진전에도 불구하고, 한반도 평화와 남북의 공동번영으로 가는 길이 결코 순탄치 만은 않을 것으로 보인다. 그러기에 우리는 인내의 지혜를 갖고 이상의 평화번영정책을 대북·국제·국내의 세 차원에서 다음과 같이 추진해 왔고, 앞으로도 이를 견지해 나가야 할 것이다.

우선 대북 차원에서는 남북관계발전 노력을 지속해야 할 것이다. 여러 가지 어려움 속에서도 대화는 지속해야 한다는 관점에서 남북관계를 발전적으로 풀어나가는 것이 중요하다.

이를 위해서는 첫째, 한반도 평화체제 기반을 구축하는 것이 필요하다. 남북관계 개선을 통한 한반도 평화정착을 위해서는 남북 실질협력 심화와 더불어

어 군사적 신뢰구축 및 긴장완화 모색을 통한 한반도 불안정 요인의 제거가 필수적이기 때문이다. 이와 관련하여 정부는 군사분계선 지역의 선전수단을 제거하고, 서해상에서의 우발적 무력충돌을 사전에 방지하기 위한 남북 군사 당국자간 직통전화를 개통(2005. 8. 13)함으로써 남북간 군사적 긴장완화를 위한 교두보를 확보하였다. 나아가 군사훈련과 부대이동의 상호통보 등 군사적 신뢰구축조치를 우선적으로 추진하고 있다. 그러나 이러한 남북관계는 ‘9·19 공동성명’의 이행을 통한 북핵문제의 평화적 해결과 조화롭게 추진되어야 할 것이다.

둘째, 장기적 전망을 갖고 남북관계의 모멘텀을 유지하는 것이 필요하다. 그것은 남북장관급회담을 중심축으로 분야별 회담을 추진해 나가면서, 남북대화의 모멘텀을 지속적으로 유지해 나가야 함을 의미한다.

최근 남북관계는 북핵문제에도 불구하고 남북관계 중심협의체로서 남북간 제반 현안문제를 협의·조정하는 남북장관급회담을 제17차(2005. 12. 13 ~ 12. 16)까지 개최한 것을 비롯하여 경제·군사·사회·문화·체육·이산가족 등 다양한 분야에서의 남북대화의 지속적 추진을 통해 각종 합의사항이 실천되는 진전을 보여주고 있다. 북핵문제와 남북관계의 돌파구를 마련하기 위해 2005년 5월의 남북차관급회담을 시작으로 6·17 면담, 남북장관급회담 재개, 6·15 및 8·15 남북공동행사, 6자회담 재개와 9·19 공동성명 등을 이끌어내는 소기의 성과를 거두었다.

셋째, 민족의 공영을 위한 남북경제공동체 기반을 조성하는 것이 필요하다. 그것은 경의선·동해선 철도·도로연결, 13개 남북경협합의서 발효에 따른 제도적 장치 확충 등 남북간 경협제도화 수준 제고, 개성공단 시범단지 조성 및 2단계 개발 조기추진, 금강산관광 활성화 및 개성·백두산관광 실시를 통한 남북관광협력 확대 등 남북한간의 실질협력을 제도화함으로써 지속적인 남북관계 진전의 토대를 구축하여 남북경제공동체 형성기반을 조성해야 함을 의미한다. 특히 남북간 철도 및 도로 연결, 개성공단 건설 등 각종 과제의 실천에는 오랜 시간과 많은 비용이 소요될 것이므로 장기적 비전을 가지고 체계적·효율적으로 정책을 추진해 나가야 할 것이다.

넷째, 이산가족문제 해결의 제도화가 필요하다. 그것은 이산가족면회소 설치, 생사·주소확인, 서신교환 등을 제도화하는데 노력하여 이산가족문제의 근본적인 해결을 추진해야 함을 의미한다. 이를 위해 남북은 2003년 11월 4일 ~ 6일까지의 제5차 남북적십자회담에서 금강산지역에 이산가족면회소를 건설하기로 한 합의에 따라 2005년 8월 31일 착공함으로써 연건평 6,000평 규모로 이산가족면회소 건설공사가 진행되고 있다.

다섯째, 인도적 차원의 대북지원은 지속적으로 추진하는 것이 필요하다. 북한의 식량난이 지속되는 한 인도적 차원에서 동포인 우리가 할 수 있는 수준에서 대북지원을 계속해 나가야 할 것이다. 대북지원은 남북간 경제력이 현격하게 차이가 나는 상황에서 북한의 경제회복을 돕는 길이며, 이는 결국 남북간 신뢰회복에도 크게 기여할 것이라고 보기 때문이다.

또한 국제적 차원에서는 국제사회와의 협력을 강화해야 할 것이다. 이를 위해서는 우리의 주도적 노력을 바탕으로 국제사회와 유기적으로 협력하고 동북아 지역의 평화와 번영에도 기여하도록 지속적으로 노력하는 것이 필요하다.

따라서 미·일 등 주변국과 공조하여 국제사회의 협력을 도모하는 한편, 민족의 이익과 주변국의 이익이 합치되는 영역을 확대해 나가야 할 것이다. 특히, 한반도 평화공존구조의 정착을 위해서는 남북관계와 북·미 관계가 병행적으로 발전해야 하므로, 우리는 북·미 대화 진전을 위해 북한을 설득하고 한·미간 공조를 계속 긴밀히 유지해 나가야 한다.

한반도에서의 냉전종식은 대량살상무기 비확산, 반테러 국제연대라는 세계적인 차원의 안보문제와 직결되어 있다는 점에서 문제해결을 위한 한·미·일 공조는 필수적이며, 한·미·일은 대북정책조정감독그룹(TCOG)회의 등을 통해 평화번영정책과 국제적 안보에 대한 공감대를 형성하고 있다.

아울러 국내적 차원에서는 국민과 더불어, 함께 하는 평화번영정책을 추진해야 할 것이다. 우리 국민의 의지와 노력이 남북관계 개선, 한반도 평화를 이루는 가장 큰 추동력이며, 국민적 합의가 뒷받침 될 때 정부도 평화번영정책을 효과적으로 추진할 수 있다고 본다.

정부는 대북정책의 투명성 제고와 국민적 합의기반 강화를 위해서 국내외

에서 ‘열린 통일포럼’을 개최하여 대북정책과 남북관계 현황에 대해 직접 국민들에게 설명하고 현장에서 의견수렴 노력을 지속하고 있다. 국론결집을 통한 통합은 민족통일로 향한 전제조건이라고 볼 수 있다.

결국 남북관계의 개선은 결집된 국론을 토대로 남북관계 현실, 국제질서를 종합적으로 고려한 다각적 접근이 이루어질 때 비로소 실질적인 성과를 거둘 수 있기 때문이다.

지나간 남북관계의 역사를 회고해 보건대, 반세기가 넘는 분단을 극복하는 길은 결코 평탄치 않을 것이다. 장기적 안목을 갖고 대처하는 것이 무엇보다도 중요하며 따라서 우리가 자신감과 인내심을 갖고 평화번영정책을 체계적·효율적으로 추진해 나갈 때 민족의 여망은 상호신뢰의 바탕 위에서 소중한 결실을 거두게 될 것으로 기대한다.

아울러 남북관계 개선이 한반도 평화증진으로 이어지도록 미·일·중·러 등 주변국과도 지속적으로 협조해 나가야 할 것이다. 지금 우리에게는 서로간의 신뢰를 잃지 않으면서 북핵문제, 남북관계, 한·미 관계, 한·중·일 관계 등의 현안을 새로운 질서와 네트워크를 통해 풀어나가려는 자세가 필요하다. ❀

## □ 참고문헌

- 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안』, 1989.
- 민족통일연구원, 『민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향』, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령과 북한의 대남정책』, 1993.
- 민족화해범국민협의회, 『민족화해와 남남대화』, 1999.
- 아시아사회과학연구원, 『민간통일운동의 나아갈 길』, 1998.
- 임혁백, “참여정부의 통치철학과 이념”, 『참여정부의 국가관리 1년』, 연세대학교 국가관리연구원, 2004.
- 통일부, 『남북대화』(제67호), 2001.
- \_\_\_\_\_, 『평화와 협력의 실천』, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『통일백서』, 2004.
- 통일원, 『남북기본합의서 해설』, 1992.
- \_\_\_\_\_, 『남북한 통일 대화 제의 비교』, 1993.
- 통일연구원, 『남북한 평화공존과 남북연합 추진방안』, 2001.
- 한국통일포럼, 『남북통일방안의 모색』, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『한반도 평화프로세스』, 2005.
- 한승주, 『남과 북, 그리고 세계』, 나남, 2000.

# 04 >>

## 남북관계의 진전과 성과

박하진 | 통일교육원 교수

- 제 1 절 남북회담의 진전과정
- 제 2 절 남북간 교류협력 확대 발전
- 제 3 절 민족공동체 기반조성

## Key Point

1

Point

남북회담과 교류협력은 남북간의 신뢰구축과 평화정착, 민족의 동질성을 촉진하는 수단으로 큰 의의를 가지며, 특히 남북 교류협력은 남북한의 상호보완적 발전과 민족경제공동체 건설을 위한 중요한 정책적 수단으로 자리매김 되고 있다.

2

Point

남북회담은 1970년대 초의 남북적십자회담을 시작으로 경제·체육·국회·고위급회담 등 비정치회담에서 정치회담으로 발전하여 왔다. 그 축적 위에 실현된 남북정상회담은 남북관계를 한 차원 높이는 데 기여하였으며, 장관급회담 등 분야별 회담이 정례화되고 새로운 회담문화가 정착되어 가면서 민족사의 새로운 흐름으로 자리를 잡아가고 있다.

3

Point

정부는 1988년 '7·7 선언' 이후 1990년 8월 1일 남북 교류협력을 지원하기 위해 관련 법령을 제정한 바 있다. 이를 바탕으로 북한 주민접촉, 남북한 주민왕래 등 인적 교류와 남북한 교역, 남북협력 사업 등 물적 교류가 꾸준히 증가하고 있다. 특히 남북정상회담 이후 증가하는 교류협력을 뒷받침하기 위해 「남북관계발전에 관한 법률」의 제정 등 제도적 장치가 지속적으로 확충되어 가고 있다.

4

Point

북한 핵문제 해결과 남북관계 개선의 양대 과제는 상호 제약하는 것이 아니라 상호 해결을 촉진하는 관계에 있다는 인식아래, 정부는 남북관계 제도화를 위해 지속적으로 노력해 나갈 방침이며, 북한도 6자회담 이행체제의 상황으로 나와 국제적으로 조화를 이루어 나가야 할 것이다. 이러한 과정 속에 남과 북은 한민족공동체로서 새 시대를 함께 열어나가기 위해 그 기반을 조성해 나가야 한다.

## 남북회담의 진전과정

## 1 남북회담의 역사

남북회담은 남북한 대표들이 한자리에 모여서 남북사이의 현안문제나 통일 문제에 대해 서로 입장을 밝히고 자유로운 논의와 협상을 통해 합의를 도출해 내며 남북관계를 진전시키는 데 그 의의가 있다.

우리는 남북회담의 목적을 대화와 협상을 통해 서로간에 누적된 오해와 불신과 적대감을 청산하고 화해와 협력의 바탕 위에서 평화통일의 기반을 조성하는 데 두어왔다. 반면에 북한은 그동안 남북회담을 ‘한반도 전체의 공산화 실현’을 위한 수단으로 활용해 왔기 때문에 그동안 회담의 성격이나 의제와 관계없이 거의 모든 남북회담에서 정치·군사문제 해결을 우선적으로 제기하였고, 국가보안법 폐지, 주한미군 철수, 민족공조, 연방제 통일 등을 주장해 왔었다.

그러나 역사적인 남북정상회담을 계기로 남과 북은 화해협력을 위한 민족사의 대전환기를 맞이하면서 주목할 만한 변화를 보이고 있다. 무엇보다 남북간에 책임 있는 당국간 대화통로가 정례화 됨으로써 생산적인 남북회담의 시대를 본격적으로 열어 나가고 있다.

앞으로 남북회담은 남북간 상생(相生)의 구도로서 상호의존을 심화시키고 남북관계를 실질적으로 진전시키는데 기여해야 하며 새로운 회담문화가 정착



되어 나가야 할 것이다.

분단 이후 60여년의 오랜 세월이 지나는 동안 남북간에는 적지 않은 회담과 접촉이 이루어져 왔다. 그동안 개최되었던 남북간의 여러 회담과 주요 내용들을 분야별 · 시기별로 정리 · 분석해 보면 다음과 같다.

## (1) 남북적십자회담

1971년 8월 12일 대한적십자사는 일천만 이산가족문제 해결을 위한 남북적십자회담을 제의하였다. 남과 북은 여러 차례의 예비회담을 거쳐 이산가족과 친척들의 주소와 생사를 확인하는 등 5개 항을 본회담 의제로 합의하였고, 1972년 8월부터 7회에 걸쳐 남북적십자 본회담을 개최하였다.

1985년 5월 제8차 본회담에서 남과 북은 5개 항 의제의 실천방안에 모두 합의하였고, 분단 40년 만에 처음으로 이산가족들의 가족 · 친척 상봉이라는 기록을 남기게 되었다.

그 후 1992년 5월 서울에서 개최된 제7차 남북고위급회담에서 남북한은 8·15를 계기로 노부모 100명, 예술인 70명, 기자 및 지원인원 70명으로 구성된 '이산가족 노부모 방문단 및 예술단의 서울 · 평양 동시교환'을 실시하기로 합의하였으나 북한이 적십자대표간 실무접촉과정에서 합의내용과 관련이 없는 전제조건을 내세움으로써 교환사업이 무산되었다.

한편, 1997년 5월 이후 북한의 계속된 경제적 어려움을 돕기 위해 남북적십자간의 5차례 접촉이 베이징에서 이루어져 3차례 걸쳐 식량 및 생필품을 지원하였다.

## (2) 남북조절위원회 회담

1972년 5월 2일부터 3박 4일간 이후락 당시 중앙정보부장이 평양을 방문하

여 김일성 수상과 회담을 가진데 이어 북한의 부수상 박성철이 서울을 방문하여 박정희 대통령과 극비리에 회담을 가졌다. 이 결과로 ‘7·4 남북공동성명’이 발표되고, 남북조절위원회가 발족되었다. 남북조절위원회 회담은 3차례의 공동위원장회의, 3차례의 남북조절위원회 본회의와 함께 3차례의 간사회회가 개최되었다.

그러나 북한측은 1973년 8월 우리의 ‘6·23 특별선언’을 빌미로 하여 일방적으로 대화중단 선언을 하였다. 이후 1979년 2월 17일부터 남북조절위원회 우리측 대표와 북한의 「조국전선」 대표 간 3차례 접촉이 있었으나 아무런 성과 없이 결렬되었다.

### (3) 남북고위급회담

#### 1) 남북고위급회담

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

우리측이 이 제안을 수락함으로써 1989년 2월부터 1990년 7월까지 판문점에서 8차례의 예비회담과 2차례의 합의서 문안정리를 위한 실무접촉이 이루어졌고, 그 과정에서 남북고위급회담 개최에 관한 합의서가 채택됨으로써 남북고위급회담이 성사되었다.

남북고위급회담은 1990년 9월 4일부터 7일까지 서울에서 제1차 회담이 개최된 이래 1992년 9월까지 서울과 평양에서 총 8차례의 회담이 개최되었다. 제4차 회담(1991. 10. 22 ~ 25, 평양)에서 쌍방은 입장절충을 통해 단일문건으로 된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’(남북기본합의

서)를 채택할 것과 합의서 내용의 구성에 대해 합의하였다.

남북한은 이 같은 합의를 토대로 제5차 회담(1991. 12. 11 ~ 13, 서울)에서 기존 쟁점사항들에 대한 상호 양보를 통해 전문과 25개 항으로 된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’를 채택(12. 13)하였다. 이와 함께 한반도 핵문제를 협의하기 위한 대표접촉을 12월 안에 개최키로 하는 등 3개 항의 공동발표문을 채택하였다. 이 합의에 따라 1991년 12월 26일부터 12월 31일까지 판문점에서 3차례에 걸쳐 대표접촉이 진행되어 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’이 채택되었다.

남북기본합의서는 서문과 함께 제1장 남북화해, 제2장 남북불가침, 제3장 남북교류협력, 제4장 수정 및 발효 등 모두 4장 25조로 구성되어 있다. 이 밖에도 남북기본합의서는 합의내용의 이행을 보장하고 실행해 나갈 실천기구인 분과위원회, 공동위원회 및 남북연락사무소에 관한 조항들을 각 장마다 설정하고 있다.

한편 제6차 회담과 7차 회담, 8차 회담에서 남북은 쌍방간에 합의된 여러 합의를 발효시켰다. 제6차 회담(1992. 2. 19 ~ 21, 평양)에서 남북한은 역사적인 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’와 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’과 함께 ‘분과위원회 구성·운영에 관한 합의서’를 발효시켰다.

제7차 회담(1992. 5. 5 ~ 8, 서울)에서는 ‘남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서’와 ‘남북군사공동위원회, 남북경제교류협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서’를 발효시키고, ‘남북화해공동위원회’를 구성·운영하기로 합의하였다. 또한 제8차 회담(1992. 9. 15 ~ 18, 평양)에서 남북한은 ‘남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서’, ‘남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서’, ‘남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’를 발효시켰으며, ‘남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서’의 발효와 함께 4개 공동위원회의 제1차 회의 일자와 장소를 합의하였다.

그러나 북한은 같은 해 10월 31일 대남 전화통지문을 통해 화랑훈련과 한·미 연합 독수리훈련, 팀스피리트 훈련 등 우리의 연례적인 군사훈련을 구실로

11월 5일부터 1주일 간격으로 열릴 예정이던 4개의 공동위원회의 참석을 일방적으로 거부하고 제9차 남북고위급회담에도 불참하였다.

## 2) 분야별 분과위원회

제6차 고위급회담의 합의·발표에 따라 남북한 쌍방은 각 분과위원회 위원명단을 1992년 3월 6일 서로 통보하고, 남북정치분과위원회 회의(1992. 3. 9)를 시작으로 남북군사분과위원회(1992. 3. 13)와 남북교류협력분과위원회 회의(1992. 3. 18)를 각각 판문점에서 개최하였다.

아울러 한반도 비핵화공동선언에 따라 남북한은 그 이행기구인 남북핵통제공동위원회의 구성·운영문제 협의를 위한 제1차 대표 접촉을 제6차 고위급회담기간인 1992년 2월 19일에 진행한 데 이어, 7차례의 대표접촉을 갖고 「남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택(1992. 3. 14)하고, 상호위원명단 통보(1992. 3. 18)에 이어 1992년 3월 19일 남북핵통제공동위원회 1차 회의를 개최하였다.

그 후 분과위원회 및 핵통제공동위원회 회의 각각 3차례, 정치분과위원회 위원접촉 1차례, 교류협력분과위원회 위원접촉 4차례 등 총 17회의 회의가 진행되었다.

## (4) 문민정부의 남북정상회담 시도

김영삼 대통령은 취임 1주년에 즈음한 기자회견(1994. 2. 25)에서 “북한의 핵개발을 저지하는데 도움이 된다고 판단될 경우 남북정상회담을 추진하겠다”고 밝혔다.

이에 따라 정부는 1994년 6월 20일 국무총리 명의의 서한을 북한 정무원총리 앞으로 보내 남북정상회담 개최문제를 협의하기 위해 부총리급을 수석대표로 하는 예비접촉을 6월 28일 판문점에서 가질 것을 제의하였고, 북한측이

이에 호응함으로써 1994년 6월 28일 판문점 평화의 집에서 정상회담 예비접촉이 비공개로 개최되었다. 예비접촉은 전체회의 2차례, 수석 대표간 단독접촉 2차례, 합의서 문안정리를 위한 대표접촉 1차례 등을 거쳐 사상 최초로 '남북 정상회담 개최를 위한 합의서'를 마련하는데 성공하였다.

이 합의서에서 남북한은 정상회담을 1994년 7월 25일 ~ 29일 평양에서 개최하기로 하고, 기타 실무절차 문제들은 각기 예비접촉 대표 1인과 수행원 2인의 대표접촉에서 정한다는 것에 합의하였다.

이 같은 부총리급 예비접촉에서의 합의에 따라 남북정상회담 실무절차를 협의하기 위한 제1차 대표접촉이 1994년 7월 1일 판문점 통일각에서, 제2차 대표접촉이 7월 2일 판문점 평화의 집에서 비공개로 개최되어 남북정상회담 개최를 위한 '실무절차 합의서'가 채택되었다.

그러던 중 7월 9일 정오에 북한의 조선중앙방송이 김일성의 사망(7. 8)을 발표하였고, 7월 11일 남북정상회담 예비접촉 북측단장인 최고인민회의 통일정책위원장 김용순 명의로 이흥구 부총리에게 “우리측 유고(有故)로 예정된 북남최고위급회담을 연기하지 않을 수 없게 되었음을 위임에 의하여 통지”한다는 서한을 보내옴으로써 남북정상회담은 무기 연기되고 말았다.

## (5) 남북당국간 대표회담

극심한 식량난에 직면하고 있던 북한은 1998년에 접어들면서 우리측에 식량증산을 위한 비료지원을 요청해 왔다. 이에 대해 우리측은 남북관계 개선을 위한 포용적 입장에서 북한측의 제의를 받아들였고, 1998년 4월 중국 베이징에서 남북간 각기 차관급을 수석대표로 하는 당국간 대표회담이 개최되었다.

이 회담에서 우리측은 이산가족면회소 설치와 비료제공 문제를 병행하여 협의하자는 입장을 제시하였으나, 북한측은 비료지원 문제만을 우선적으로 협의·결정할 것을 고집함으로써 회담은 아무런 가시적 성과도 거두지 못한 채 종결되고 말았다.

이후 1999년 4월 베이징에서 남북 쌍방은 4차례 비공개회담을 거쳐 비료지원, 차관급 당국회담 개최, 이산가족문제를 최우선적으로 협의하기로 한 합의서에 서명하였다.

이에 따라 1999년 6월 베이징에서 차관급 당국회담이 열리게 되었다. 우리측은 이 회담에서 남북간의 합의에 따라 이산가족의 생사·주소확인을 위한 명단교환과 서신거래·상봉의 실현을 위한 규모와 시기·방법 등 구체적인 실천방안을 제시하였다. 또한 판문점 연락사무소 기능을 정상화하는 문제, 기본 합의서에 합의된 4개의 공동위원회를 조속히 가동하는 문제, 그리고 차관급 회담을 고위급 회담으로 발전시켜 나가는 문제를 제의하였다.

그러나 북한측은 이산가족문제에 대한 구체적인 언급은 하지 않고 당시 서해교전 사건을 우리측의 군사도발이라고 집중적으로 거론하면서 우리에게 책임을 전가하는 동시에 사과를 요구하고 납득할 만한 조치를 취할 것을 요구하는 발언을 반복함으로써 이렇다 할 성과를 보지 못하였다.

## 2 남북정상회담 및 후속회담

### (1) 남북정상회담

김대중 대통령이 1998년 2월 취임사에서 “북한이 원한다면 정상회담을 개최할 용의가 있다”고 한 이래 정부는 기회 있을 때마다 남북정상회담과 특사교환을 제의해 왔으며, 또한 기존 채널과 여러 경로를 통해 남북 당국간의 대화 필요성을 강조하면서 북한의 호응을 촉구하였다.

이러한 과정에서 베를린 선언(2000. 3. 9)이 이루어졌고, 이후 북한이 남북 정상회담을 개최할 수 있다는 의사를 표명해 오에 따라 2000년 3월 17일 중국 상해에서 남북 당국자간 첫 접촉을 가졌다. 그 후 북경에서 수차례 비공개 협의를 가진 결과 4월 8일 우리측 박지원 문화관광부 장관과 북측 아시아·태평양



• 김대중(金大中) 전 대통령과 북한 김정일(金正日) 국방위원장이 14일 오후 11시 20분 김 대통령의 숙소인 백화원 영빈관에서 4개 부문의 남북정상간 합의문에 서명한 후 손을 맞잡고 두 팔을 들고 있다(2000. 6. 14).

양평화위원회 송호경 부위원장 간에 최종적으로 “김정일 국방위원장의 초청에 따라 김대중 대통령이 평양을 방문하여 남북정상회담을 개최한다”는 합의가 이루어졌다.

그 후 4차례의 남북간 판문점 준비접촉과정에서 북측은 절차문제 등에 대한 우리측 안을 대부분 수용하였다. 항목별 구체적 내용 협의에 있어서도 1994년 남북정상회담 절차합의서를 기준으로 하여 타결하려는 북한 입장에 우리측이 동의하였으며, 경호·통신 등 실무접촉과 체류 일정, 선발대 방북 등의 일정도 타결되었다.

2000년 6월 13일 평양의 순안공항에서 김대중 대통령과 김정일 국방위원장의 역사적인 만남이 있었다. 분단 반세기 동안 냉전적 대결과 반목을 거듭해 온 남과 북의 지도자가 만났다는 사실 그 자체만으로도 역사적 상징성이 크다고 볼 수 있다. 또한 두 정상 외에도 남북한의 유력한 정책결정자들이 회담기간 내에 좋은 분위기와 신뢰 속에 정상들의 만남과 합의를 뒷받침할 수 있었다.

정상회담을 통해 남과 북의 최고지도자가 ‘6·15 남북공동선언’에 합의하고 직접 서명하였다. 남북관계와 북한체제의 특수성을 고려할 때 ‘6·15 남북

공동선언'은 향후 남북관계를 풀어 나갈 기본 틀과 토대가 마련되었다고 볼 수 있다.

## (2) 남북정상회담 후속회담

남북정상회담 이후 5년 반 동안은 비록 짧은 기간이었지만 남북관계는 실로 엄청난 변화를 거듭하고 있다. 분단 반세기 동안 우리 민족을 억눌러온 불신과 대결의 갈등구조로부터 벗어나 화해하고 협력하면서 한반도 평화정착과 남북관계 개선의 새로운 지평을 열어 나가고 있다.

그 구체적인 실례로 무엇보다 남북당국간의 관계가 정상화된 점을 꼽을 수 있다. 남북장관급회담은 17차례의 회담을 통해 남북공동선언 이행 실천과정에서 제기되는 제반문제를 협의 해결하는 중심기구로 자리를 잡았으며, 남북적십자회담, 남북국방장관회담, 남북경협 실무접촉 등 여러 갈래에서 개최된 회담들에서 합의된 사항들의 이행을 조정하고 지원해 나가는 역할을 수행하고 있다.

그동안 장관급회담에서는 2000년 8월 15일을 계기로 판문점 남북연락사무소 업무를 재개시켰고, 남북경협 확대발전을 위한 투자보장, 이중과세방지 등 제도적 장치를 마련하였는가 하면 개성공단사업, 임진강 수해방지사업 추진도 합의하여 이행중이며, '남북경제협력 추진위원회'를 구성하여 11차례의 회의를 가졌다.

남북회담이 지속되면서 여러 가지 이유로 회담이 중단되는 사태도 있었으나 과거와는 달리 냉각기간이 오래 지속되지는 않았다. 특히 2002년 6월 북측의 도발로 서해교전이 발생하여 남북관계는 진전되지 못하고 긴장국면에 접어드는 등 위태로운 상황도 있었으나 우리측의 단호하고 냉철한 대응으로 북한측의 '유감' 발표를 이끌어내었고 다시 남북관계를 진전시킬 수 있었다.

2002년 8월 장관급회담 실무접촉에서 북한측이 제14회 부산아시아경기대회에 참석하겠다는 의사표시가 있어 이에 따라 부산아시아경기대회 조직위원



회와 북한올림픽위원회 실무자간 회담으로 북측 선수단, 응원단 규모, 개폐회식 때 남북 동시입장, 백두산 성화 채화 등에 합의하고 실천이 이루어졌다. 특히 마라톤경기에서 남자는 남한의 이봉주가, 여자는 북한의 함봉실이 우승하는 쾌거를 이루었다.

한편 2000년 6월 남북정상회담 이후 9차례에 걸쳐 적십자회담이 금강산에서 열려 이산가족방문단 교환 12회, 화상상봉 3회, 생사·주소확인 2회, 서신교환 1회를 실시하는 성과를 이루었다. 그리고 적십자회담에서는 생사·주소확인 및 서신교환 사업의 규모 확대, 이산가족면회소 설치·운영에 대해서도 원칙적으로 합의하고 2005년 8월 31일에 면회소 착공식을 하였으며, 현재 건설공사가 진행 중이다.

그리고 지난 2000년 9월에는 우리측이 인도적 차원에서 비전향 장기수 63명을 북으로 보내는 선도적 조치를 취한 바 있었다. 이후 2002년 9월에 열린 제4차 남북적십자회담은 1971년 회담 개최 이래 최초의 총재회담이어서 국내외의 관심을 모은 바 있었다.

2000년 9월 25일 제주도에서 분단 이후 처음으로 남북국방장관회담이 개최되어 군사적 신뢰구축문제와 경의선 연결 및 도로 개설공사에 따른 협력문제를 협의하였다. 이는 군사분계선 일대에서의 상대방에 대한 비방·중상의 중지와 함께 한반도에서 긴장을 완화하고 평화를 정착시켜 나갈 수 있는 중요한 전기를 마련하였다.

또한 남북국방장관회담에서의 합의에 따라 남북군사실무회담이 14차례에 걸쳐 판문점의 ‘통일각’과 ‘평화의 집’에서 번갈아 개최되었다. 쌍방은 남북관리구역 설정에 관한 문제와 남북 철도·도로 연결 공사에 관한 입장을 개진하고 이와 관련한 합의서안을 서로 교환하였다. 특히 제5차 남북군사실무회담(2001. 2. 8)에서는 비무장지대(DMZ) 내 경의선 철도 및 도로 연결작업을 하는데 필요한 41개 항의 ‘DMZ 공동규칙안’에 완전 합의하였다.

제2차 국방장관급회담 개최문제는 거의 합의단계에까지 이르렀으나 북측이 행정상의 이유를 내세워 회담 일정이 잡히지 않았다. 이후 우리측은 장관급회담을 통해 고위군사당국자회담을 제의하고 그 결과 2004년 2월 개최된

제13차 장관급회담에서 쌍방은 장성급군사당국자회담을 개최하기로 합의하였다. 장성급군사당국자회담은 2차례 실시됨으로써 남북관계의 균형적 발전 및 한반도 평화정착에 기여할 수 있는 계기가 마련되었다.

이와 같이 남북정상회담 이후 남북대화는 다양한 분야에서 총 150여 차례의 남북회담이 개최되었으며, 공동보도문 43건, 합의서 57건이 채택되었다.

최근 남북관계에서 일어나고 있는 이러한 변화의 큰 물결은 남북정상회담이 갖고 있는 의미와 힘을 나타내 주고 있다. 지금 한반도에서 일고 있는 평화와 화해협력의 힘찬 기운은 21세기 새로운 국제질서와 맥을 같이하면서 민족사의 도도한 흐름으로 자리잡아가고 있음을 그 누구도 부인하지 못할 것이다. 그런 의미에서 북한 핵문제 등으로 인해 남북관계가 우여곡절을 겪을 수도 있으나, 남북회담의 정례적 추진은 한반도 긴장완화에 큰 역할을 수행할 것이다.

### 3 회담의 정례화와 새로운 문화정착

2003년 2월 참여정부 출범 이후 정치분야 15회, 군사회담 17회, 경제분야 39회, 인도·체육분야에서 19회 등 각종, 각급의 남북대화가 90여회 개최되었다. 1971년 이후 500여회를 돌파하면서 장관급회담을 중심으로 각 분야별 회담에서 정례적으로 실질적인 협의가 이루어지는 등 새로운 회담문화가 정착되어가고 있다.

장관급회담을 통해서는 북핵문제 해결의 분위기 마련에 주력하면서 남북관계 주요일정을 조정하고 제반 현안문제를 협의하였으며 경제협력추진위원회 등 실무회담에서는 공동번영의 내실화를 도모하였다.

특히 남북회담이 정례화 되는 동시에 실무화, 전문화되는 추세는 주목할 만하다. 북한의 핵상황, 이라크전 등 여러 위기 속에서도 회담은 정례적으로 개최되었으며, 경제협력에서도 구체적 이행문제가 많아짐에 따라 회담내용도 전문화되었다. 경제협력추진위원회 산하의 5개 실무협의회(전력, 철도·도로, 임

진강 수방, 개성공단, 경협제도)에 2개 실무협의회(원산지 확인, 청산결제)가 추가된 것은 이러한 상황을 반영한다. 여기에 남북장성급회담이 2회 개최된 것은 진일보한 상황이라고 할 수 있다. 장성급군사회담을 통해 서해상의 우발적 충돌방지 조치시행, 군사분계선 지역에서 선전수단 제거를 완료하여 남북간 군사적 신뢰구축 및 긴장완화 토대를 구축했다.

또한 원칙과 신뢰에 기초한 새로운 회담문화가 정착되고 있다. 과거처럼 체제선전의 소모적인 논쟁이 줄어들고 실질적인 협의 중심의 회담이 운영되고 있다. 회담행사가 간소화되고 출퇴근 회담이 시도되기도 했고, 회담장소도 서울, 평양, 개성, 문산, 설악산, 금강산, 판문점 등으로 다양화되어 가고 있다. 이밖에도 마주보던 전체회의 테이블을 원탁으로 교체했으며 공동 기자회견 방식으로 회의결과를 발표하며 사전 의제교환 등 당국자간 신뢰형성으로 새로운 회담문화를 조성해 가고 있다.

2004년 하반기 들어 김일성 10주기 조문 불허, 대규모 탈북자 입국, 북핵문제, 북한인권법의 미 의회 통과 등을 이유로 북한이 당국간 대화 중단 및 일부 민간급 교류를 연기 하는 등 한때 소강국면이 지속된 적이 있었으나 개성공단 건설 등 3대 경협사업을 비롯한 교류협력과 일부 민간급 교류 등 남북 교류협력의 모멘텀은 유지하면서 남북회담재개의 여건을 마련하였다. 이럴 때마다 정부는 남북화해 협력의 기초를 유지해 나가며 북측에 지속적으로 대화를 재개를 촉구하였고 이에 북측이 호응하여 차관급회담(2005. 5. 18 ~ 19 개성)을 비롯한 남북회담이 재개 되었다.

남북차관급회담에서는 장관급회담을 중심으로 한 남북 당국간회담 재개 등 남북관계 정상화의 중요한 계기를 마련하였다. 이후 '6·15 통일대축전'과 '6·17 면담'을 통해 한반도 평화를 위해 남과 북이 함께 노력하기로 합의함으로써 남북대화 채널이 북핵문제 해결을 위한 유용한 통로로 기능하고 있음을 재확인한 바 있다. 특히 정동영 장관은 김정일 국방위원장에게 6자회담 복귀를 촉구하고 회담의 실질적인 진전을 위해 우리정부가 구상하고 있는 '중대제안'을 설명하고 6자회담에서 북한이 핵폐기에 합의하면 200만 kW의 전력을 북한에 직접 송전방식으로 제공할 것이라고 제안하면서 북핵문제 해결에 북측이 성



• 경제협력추진위원회 제10차 회의에서 남측 박병원 대표단장과 북측 최영건 대표단장이 남북협력 12개항이 명문화된 합의서의 내용을 읽고 있다(2005. 7. 12).

의있는 노력을 다할 것을 촉구하였다.

이러한 남북간의 대화와 진전이 북한을 6자회담의 틀 속으로 다시 유도할 수 있었던 것은 큰 성과임에 분명하다.

분기별로 정리화 된 장관급회담에서는 남북관계에 있어 도약의 기틀을 마련하고 실천적인 청사진을 제시하고 있다. 제17차 장관급회담(2005. 12. 13 ~ 16, 제주도)에서는 6자회담 공동성명이 조속히 이행되어야 한다는 것과 군사당국자회담을 조속히 개최하자는 데 합의하였으며, 남북 경제협력을 새로운 단계로 확대발전시키기 위해 경제협력추진위원회를 통해 구체적인 사안들을 협의·해결해 나가기로 합의하였다.

제11차 경제협력추진위원회 회의가 개성공단 내에 개설된 남북경제협력협 의사무소에서 개최된 사실은 앞으로도 경제협력문제 등을 새로운 형식과 방식으로 활발하게 전개할 것을 예고하고 있다. 이외에도 이산가족 면회가 2000년 이래 매년 2~3회씩 상봉행사가 정리화 되고 있으며 화상상봉의 정리화 추진에도 쌍방이 공감대를 형성하고 있다. 이와 함께 2007년 4월 완공을 목표로 하는 이산가족 면회소는 상봉, 서신교환 등 이산가족 교류의 정리화 및 제도화의 가능성을 한층 더 높일 것이다. ❀

# 남북간 교류협력 확대 발전

## 1 남북 교류협력의 여건 진전

정부는 1988년 7월 7일 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’(7·7선언)을 통해 “남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것”을 발표하였다. 이는 과거 냉전시대에서의 남북한 대결구도를 청산하고 개방과 화해에 의한 남북 교류협력 시대의 개막을 예고한 것이었다.

‘7·7 선언’의 정신에 따라 그 해 10월에는 ‘남북 경제개방조치’를 통해 남북한간 교역을 인정하고, 이듬해 6월에는 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정하여 북한과의 교역이 합법적으로 추진되었으며 북한주민과의 접촉도 일부 성사될 수 있었다.

정부는 이러한 남북 교류협력 관계를 더욱 체계적으로 정착·제도화시키기 위해 「남북교류협력에 관한 법률」(1990. 8. 1) 등을 제정함으로써 남북 교류협력이 우리 법의 테두리 내에서 안정적으로 이루어질 수 있는 여건을 마련하였다.

이와 같이 ‘7·7 선언’과 그 후속조치들로 이어진 남북 교류협력 추진기반 조성노력은 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언으로 인해 위기를 맞기도 하였으나, 1994년 10월 ‘제네바 합의’로 핵문제 해결의 실마리가 풀림에 따라 정부는 1994년 11월 ‘남북경제협력 활성화 조치’를 비롯한 실천적인 경제협력을 추진하게 되었다.

정부는 1995년 4월 그동안 남북교역에 참여해 온 업체들의 건의사항을 반영하여, 원산지 증명서의 인증범위를 완화하고 통관절차를 간소화하는 내용을 주요 골자로 하는 「남북교역품목 통관관리 지침」을 제정·시행하였으며, 지방상공인의 남북교역 참여를 지원하기 위해 1995년 4월 부산 등 지방 소재 한국무역협회 지부 10개소에 남북교역 상담창구를 개설하였다.

또한 정부는 「대외무역법」의 개정 및 남북한 교역여건의 변화에 따라 1997년 4월 남북한 교역대상 물품의 품목구분을 ‘포괄승인 품목’과 ‘승인을 요하는 품목’으로 변경하고, 기존의 자동승인 품목(포괄승인 품목)에 대한 반출입 승인 제도의 폐지 및 전략물자 반출입 절차의 신설 등을 포함한 「남북한 교역대상품품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시」를 개정하였다.

1998년 2월 출범한 국민의 정부는 ‘정경분리원칙 하의 남북경제협력 적극 추진’을 국정과제의 하나로 채택하였고, 1998년 4월에는 IMF 구제금융 이후 침체되어 있는 남북 경제교류협력을 증진시키기 위해 ‘남북경협 활성화 조치’를 발표하였다. 또한 「남북교류협력에 관한 법률 시행령」 등 관련법령을 지속적으로 개정하여 법적 미비점을 보완하는 한편 교류협력 관련절차를 대폭 간소화하였다.

또한 정부는 1999년 10월에 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원 지침」을 제정하여 대북투자, 반출입, 위탁가공교역에 대한 기금지원의 객관적 기준을 마련하고 중소기업 위주로 유상대출을 지원토록 하였다. 그 후 2001년 10월 개정·공포된 「남북교류협력법 시행령」은 남북 교류협력 여건의 변화를 반영하여 교류협력 추진절차를 간소화하고 그간 법제 운영과정에서 미비점으로 지적되어 온 부분을 중심으로 법적 근거를 보완하였으며 2005년 12월 「남북관계발전에 관한 법률」이 국회에서 제정되었다. 이는 빠르게 변화하고 있는 남북관계 현실을 제도적으로 뒷받침하면서 남북관계발전을 더욱 촉진해 나갈 법제정의 필요성이 절실했기 때문이었다.

한편 「남북 교류협력에 관한 법률」은 입법단계에서 헌법적 근거 및 국가보안법과 모순되지 않는가 하는 문제가 제기되었다. 즉, 우리 헌법은 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”(제3조)라고 규정하고 있는데, 이 법

은 우리의 실효적인 통치권이 북한지역에 적용되지 못하고 있다는 사실을 전제로 하고 있는 바, 이러한 전제를 명시적으로 밝히는 것이 위헌의 소지가 있지 않느냐 하는 의견이 제기되었다.

그러나 우리 헌법 제3조와 평화적 통일을 규정한 제4조는 상호 보완관계에 있다고 해석해야 할 것이다. 헌법 제3조는 남북한이 하나의 국가이어야 한다는 당위규범이고 제4조는 현실을 인정하면서 이러한 당위를 추구하되 평화적 방법에 의하여야 한다는 원칙을 천명한 것으로 보아야 하기 때문에 「남북교류협력에 관한 법률」은 국가보안법과 상충하지 않는다고 본다.

또한 남북교류협력법 제3조에는 “남북교류협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위 안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”라고 함으로써 국가보안법과는 서로 규율대상을 달리하고 있음을 규정하고 있다.

여기에서 「남북관계발전에 관한 법률」은 남한과 북한의 기본적 관계와 남북관계 발전을 위한 정부의 책무, 남북회담 대표 및 남북합의서의 체결·비준 등의 절차를 포괄적으로 규율하고 있어 명실상부하게 헌법 제4조의 평화통일 조항을 구체화한 실체법적 성격이 강한 법률이다.

## 2 남북 교류협력 현황

남북한간에 교류협력이 공식적으로 시작된 것은 1988년 ‘7·7 선언’ 이후이며, 남북 교류협력에 관한 법률적 뒷받침이 이루어지면서 교류협력은 활기를 띠기 시작하였다. 특히 정부에서는 1998년 4월 30일 ‘정경분리 원칙에 입각한 남북경협 활성화조치’를 발표하여 민간 스스로의 판단과 책임에 따라 자율적으로 남북 교류협력을 추진할 수 있는 여건을 마련하였다. 또한 ‘남북경협 활성화조치’를 뒷받침하기 위해 관련 법령을 정비하여 남북 교류협력 관련 40건의 규제 중 14건을 폐지하고 15건은 개선, 교류협력 절차를 크게 간소화하였다.

## (1) 인적 교류

인적 교류는 남북한의 주민이 상대측 지역을 방문하는 왕래와 남북한 및 제3국 등에서 직·간접적인 방법으로 만나거나 교신하는 접촉으로 대별된다.

현재 남북한 주민의 왕래경로는 판문점을 통한 왕래, 남북출입사무소를 통한 왕래와 제3국을 통한 왕래가 있다. 현재까지 판문점을 통한 왕래는 주로 당국간 회담을 위한 왕래 또는 당국의 주선에 의한 민간인들의 왕래이고, 민간인들은 남북출입사무소 개소 전에는 대부분 제3국을 통해서 왕래하였다. 특히 정주영 현대그룹 명예회장이 1998년 6월과 10월에 걸쳐 소떼 1,001마리를 이송한 것이 지금까지 판문점을 통과한 최초의 민간인 왕래라고 하겠다.

그 동안 남북한간 인적 교류는 당국간 합의에 의한 단체교류가 대부분으로 민간인의 개별적 교류는 기대에 미치지 못했다. 그러나 1998년 현대그룹의 금강산관광사업 성사로 남한주민의 북한방문이 대규모로 이루어지고 있어, 인적 교류의 새로운 전기가 마련된 것으로 평가되고 있으며, 2002년 만 명 단위로 넘어서고 지금은 연간 방북 8만 명 시대를 열었다.

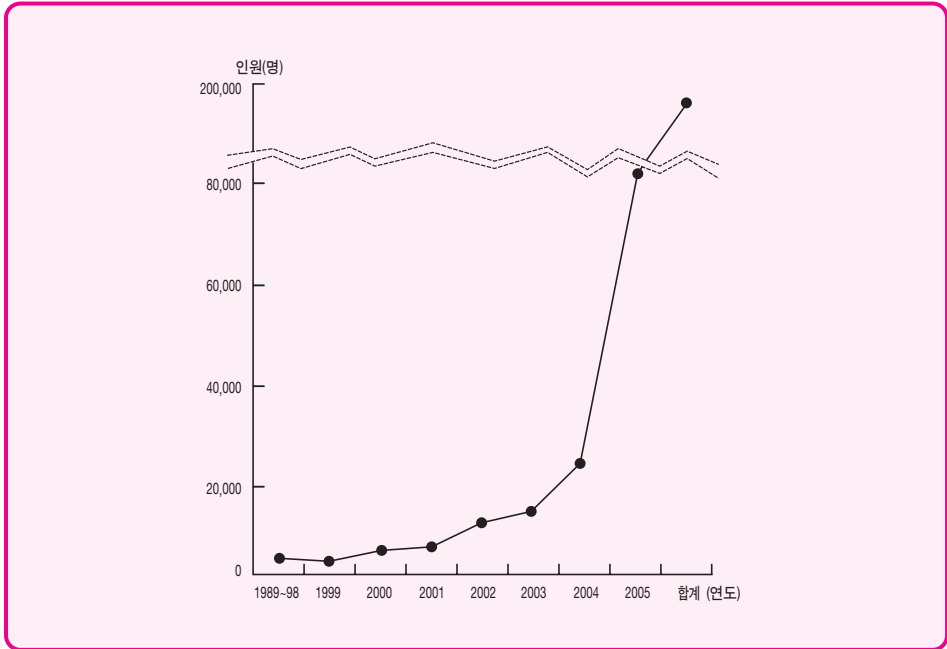
남북간 왕래는 1989년 6월 12일 「남북교류협력에 관한 지침」 시행 이후 2005년 12월까지 남한주민의 북한 방문은 168,498명이며, 이외에도 1998년 11월 18일 금강산 관광선이 첫 출항한 이래 2005년 12월까지 1,115,244명이 금강산을 관광하였다. 북한주민의 남한 방문은 2003년 8월의 대구 유니버시아드대회 참가 527명의 방문을 포함해 2005년 12월 말 현재 5,243명으로 집계되고 있다.

한편 남북한 주민간의 접촉은 주로 남한주민의 북한주민 접촉 형태로 이루어지고 있는 바, 신청 29,731건(59,625명), 승인 29,301건(57,787명), 성사 11,343건(27,945명)으로 집계되었다.

남북한 주민의 분야별 접촉현황을 보면 가장 많은 접촉을 한 것이 경제계 인사들이었고, 그 다음으로 이산가족, 학술·문화계, 종교계, 체육계, 언론·출판계, 관광·교통계 인사 순이다.



| 그림 4-1 | 연도별 남북 왕래인원 변화추이



## (2) 물적 교류(교역)

1988년 10월부터 시작된 남북한간 교역은 정부의 노력과 민간업계의 적극적인 참여 및 북한의 경제난 타개를 위한 실리적 목적 때문에 비록 제3국을 통한 간접교역 형태이기는 하지만 인적 교류에 비해서는 상대적으로 활발한 편이다.

남북교역의 연도별 추세를 보면, 1988년 교역이 시작된 이래 1990년까지 3년간은 그 실적이 저조하다가 남북교류협력 관계법령이 제정·시행된 1991년에는 전년에 비해 8배 이상 급신장하였다. 1998년 IMF 관리체제하의 남북교역은 상당히 감소하였으나, 1999년에는 다시 3억 4천만 달러로 신장되었고 2001년에는 인천 - 남포항의 운항 차질과 남북관계 소강상태, 국내경기 침체 등의 상황 속에서도 4억 296만 달러 수준을 유지하였으며 2003년에는 지속적인 거래성 교역의 높은 증가율과 9월 이후 연말까지 대북 식량차관, 철도·도

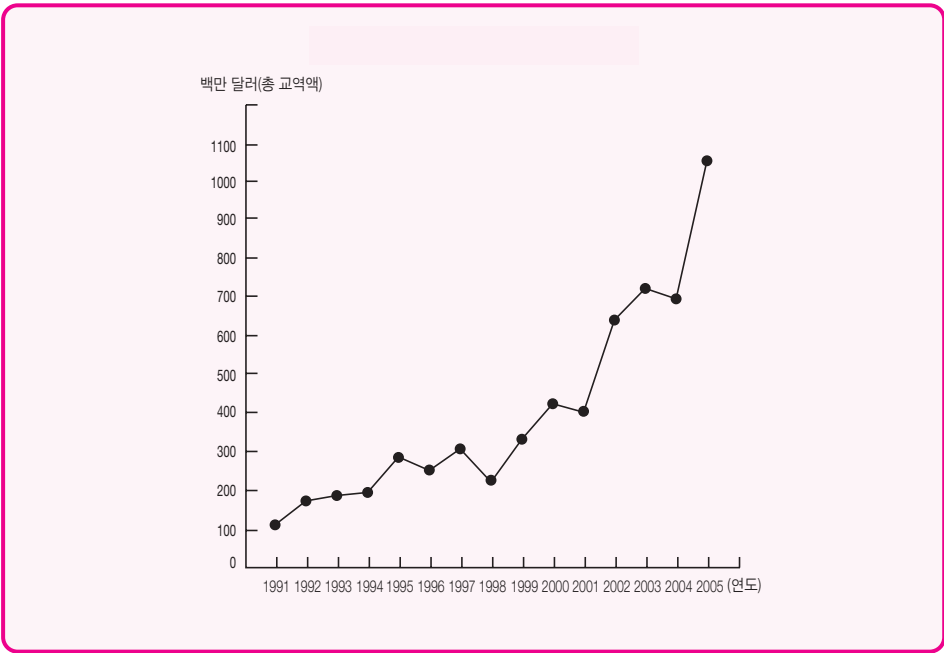
로 연결 자재장비 등 비거래성 교역의 대폭 증가에 따라 7억 2,421만 달러를 기록했다. 2004년에 교역액은 6억 9,704만 달러이며 2005년에는 10억5,575만 달러로 남북교역사상 최초로 10억 달러를 돌파하는 등 1989년 대비 60배의 신장세를 기록하였다.

남북한 간 교역이 시작된 이후 2005년 12월까지 교역실적은 60억 4,791만 달러에 이르렀다. 이 중에서 북한으로부터 반입액은 29억 5,386만 달러인데 비해 반출액은 30억 9,405만 달러이다.

명목상으로는 남한이 흑자이나 실질교역수지는 적자를 보이는 교역수지 구조는 개성공단 개발의 본격화 및 금강산관광사업의 활성화에 따른 물자반출의 증가, 대북 지원 물품 증가 등으로 비거래성 교역이 큰 비중을 차지하는 추세에 따른 것이다.

실질교역수지의 불균형은 주로 북한의 구매력 부족 때문으로, 북한의 외환 사정을 고려할 때 앞으로도 지속될 것으로 전망되나 남북한 합의된 청산결제 제도가 시행될 경우 조금씩 개선될 것으로 예상된다.

그림 4-2 | 연도별 남북 교역액 변동 추이



남북교역은 대부분 간접교역 형태로 진행되고 있다. 간접교역의 문제점을 고려하여 우리는 남북한간 직교역을 추진하고자 했으나 북한의 반대로 실현되지 못하고 있다. 그러나 우리 기업의 해외 현지법인이나 해외지사를 통해 점진적으로 직교역 형태로 이루어지기도 하고, 2003년 8월 28일에는 남북 직거래간 확대 합의도 하였으며 사실상 우리 기업과 북한 업체간의 직교역이지만 서류상으로 간접교역의 형태를 취하기도 한다.

이와 함께 최근 남북한간에는 위탁가공 형태의 교역이 매년 급증하는 추세에 있다. 위탁가공 교역이란 생산공정의 일부를 북한의 업체에게 위탁하는 형태의 교역을 말한다. 이 중에서도 초보적인 형태가 임가공 교역인데, 이는 북한 업체에게 원부자재(原副資材)를 공급하고, 북한 업체에서는 노동력을 제공하여 노임을 취하고 제품을 만들어 보내오는 형태의 교역인 것이다. 임가공품목은 대부분 봉제품이지만 칼라TV, 자동차 배선, 기계류 설비, 컴퓨터 조립 등으로 그 품목이 점차 확대되고 있다.

위탁가공교역은 2005년 12월 현재 LG상사, (주)삼성물산, (주)엘칸토 등 136개 사가 참여하고 있다. 남북교역의 품목 수는 775개 품목에 이르고, 2005년에 참여한 교역업체는 523개에 이르고 있다.

현재 추진되고 있는 남북교역이 각기 남북한 경제에서 차지하는 비중은 크게 다르다. 우리의 전체 무역량에 비해서 남북한간 교역량이 차지하는 비중은 경미하지만, 북한의 총 무역규모로 보아 남북한간 교역량이 차지하는 비중은 전체무역 규모의 1/4정도로 중국에 이어 제2의 교역상대국이 되는 셈이다.

남북교역에 참여하는 우리 업체는 초창기에는 대기업 중심으로 추진되어 오다가 점차 중소기업의 참여가 활발해지기 시작하였다. 이처럼 남북교역이 추진되어 오는 과정에서 남북한의 경제체제의 차이에서 오는 구조적인 문제점, 북한의 외화 및 교역 대상물품의 부족, 분쟁해결장치 등 제도상의 미비점 등이 드러나고 있다.

그러나 북한이 제한적이기는 하지만 개혁·개방정책을 시도하고 경협합의서가 발효되는 등 제도적 장치가 마련되었고, 남북교역이 직교역으로 전환되어 가며 남북한 중앙은행 간에 청산결제계정이 체결됨으로써 남북교역이 더욱

활성화될 것으로 기대된다.

### (3) 협력사업

남북한간의 교역이 추진되어 성과를 보임에 따라 우리 기업들은 북한지역 투자에 관심을 보이기 시작했다.

이에 따라 정부는 1994년 11월 ‘남북경협활성화조치’를 발표하고 이를 뒷받침하기 위해 그 다음 달 「남북경제협력 사업처리에 관한 규정과 국내기업 및 경제단체의 북한지역사무소 설치에 관한 지침」을, 1995년 6월 28일에는 「대북 투자 등에 관한 외국환관리지침」을 마련하였다.

1998년에는 경협활성화 조치를 취하였고, 이후인 2003년 8월에는 투자보장, 이종과세 방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등 4개 경협합의서가 발표되었다.

이에 따라 경제교류와 협력이 꾸준히 증진되어 2005년 12월 현재 남북경제협력사업자로 승인된 건수는 총 113건에 달하고 있다. 이 중 협력사업 승인을 받은 협력사업자는 금강산관광사업과 개성지역에 공단조성사업을 추진하는 (주)현대아산을 비롯하여 (주)태창, (주)녹십자, (주)KT 등 85개 기업이며, 나머지 28개 사업자는 현재 북한측과 구체적인 사업추진에 대한 협의를 진행 중이다.

경제협력사업의 경우 당국간 협력사업인 3대 경협사업을 중심으로 성과가 가시적으로 나타나고 있고, 해운분야는 남북해운합의서(2005. 8. 1)가 발표되고 농업 및 수산업 분야의 협력 기반도 차츰 조성되고 있다.

특히 안동대마방직과 북한의 새별총회사의 평양대마방직 합병회사는 창업식(2005. 10)이 있었고 삼베 제품사업을 위한 설비를 2차례 걸쳐 반출한 바 있다.

사회문화 분야의 협력사업은 대한탁구협회 등 2005년 12월까지 107개 단체가 협력사업자 승인을 받았으며, 한국학술진흥재단, 한국방송공사(드라마 「사육신」 제작) 등 35개 단체가 협력사업 승인을 받아 북한측과 구체적인 사업

추진을 진행 중에 있다.

사회문화 협력사업의 경우 1991년 세계탁구선수권대회 및 세계청소년축구 대회에 단일팀을 구성하여 참가한 사례가 있으며, 2003년 7월 제11차 장관급 회담에서 북측과 당국간 ‘남북사회문화협력분과회의’ 구성을 검토하기로 했으며, 자치단체 또는 정당차원의 교류도 추진하기 위해 노력하기로 했다.

정상회담 이후 언론사 사장단의 방북(2000. 8. 5 ~ 12, 56명), 남북교향악단(KBS교향악단, 조선국립교향악단) 합동연주회 개최(2000. 8. 20 ~ 22, 서울), 8·15 남북공동행사(2001. 8. 15 ~ 21, 평양), 남북교향악단 합동연주회(2002. 9. 16 ~ 22), 대중가수 평양특별공연(2002. 9. 25 ~ 30), 금강산가극단 합동공연(2002. 11. 30 ~ 12. 10), 고구려 유물전시회(2002. 12. 6부터 3개월간), 대구하계유니버시아드대회(2003. 8. 21 ~ 9. 1), 류경 정주영체육관 개관 행사(2003. 10. 6 ~ 9, 평양), 민족통일평화체육문화축전(2003. 10. 23 ~ 27, 제주) 등 점차 다양화되는 추세에 있다.

남북 학술교류협력에서는 ‘남북 역사학자 협의회’가 발족(2004. 4)되었으며 금강산에서 고구려를 주제로 남북공동학술대회(2004. 9)가 열렸다. 종교적인 측면에서도 금강산지역에 신계사 복원 낙성식(2004. 11)과 개성영통사 복원식(2005. 11)이 있었으며, 2005년에 평양제일교회와 평양신학원이 건립되었다.

### 3 남북 교류협력 제도화 추진

남북관계의 정치적·이념적 요인을 최소화하면서 남북 교류협력을 안정적으로 확대해 나가고, 남북 교류협력이 본격적으로 추진될 경우에 발생할 다양하고 복잡한 문제들에 대비하기 위해서는 이를 규율하고 뒷받침하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

이에 따라 남과 북은 1992년에 체결된 남북기본합의서와 교류협력부속합

의서에서 남북한 주민들의 자유로운 왕래를 보장하고 투자보장·이중과세방지·분쟁조정절차·청산결제에 대해 쌍방이 협의하여 정하기로 하였다.

그러나 남북관계의 상황변화로 이러한 남북간 합의가 이행되지 못함에 따라 남북한은 공통의 법·제도적 기반 없이 각각의 법제와 민간 당사자간의 개별적 합의에 의해 경제협력을 비롯한 남북 교류협력을 추진해 왔다.

남북 경제협력의 제도화가 시급하다는 인식을 바탕으로 남북정상회담과 ‘6·15 남북공동선언’에 따라 우리측은 남북장관급회담을 통해 남북 교류협력의 제도적 장치 마련을 북측에 지속적으로 촉구하였으며, 그 결과 제2차 남북 장관급회담에서 “남과 북은 경제협력을 확대·발전시키기 위하여 투자보장, 이중과세 방지 등 제도적 장치를 마련한다”고 합의하였다.

각 합의서와 관련하여 남북간 용어상 차이가 있는 부분은 협상과정에서 같은 의미임을 확인하고 각기 자기측 표현으로 기술한 뒤 각 합의서마다 용어 대비표를 첨부하였다. 또한 가서명된 4개 합의서는 제4차 남북장관급회담(2000. 12. 12 ~ 14)에서 양측 수석대표에 의해 정식 서명되었으며, 2003년 8월 20일 양측이 각기 발효에 필요한 절차를 거친 후에 문본을 교환하여 발효되었다.

남북경제협분야 4개 합의서의 발효는 남북 경제협력에 직접 적용될 수 있는 공동규범이 남북간 합의에 의해 최초로 만들어지게 되었다는 것을 의미한다. 앞으로 남북 경제협력은 남북이 합의하여 만들고 운용하는 공통의 규범과 제도에 의하여 규율될 수 있게 되었다.

이러한 성과는 경제분야 이외의 다른 분야에서의 제도화를 앞당기는 데에도 기여할 수 있을 것이다. 정부는 앞으로 4개 합의서와 관련된 후속조치들을 북측과 지속적으로 협의하여 각 합의서들이 차질 없이 이행될 수 있도록 해 나갈 방침이다.

한편, 개성·금강산 출입·체류 합의서(2004. 1. 29), 원산지 합의서 채택(2003. 9. 29), 남북 직거래 확대 합의(2003. 8. 28) 등을 통해 남북 경제협력을 효율적이고 안전하게 확대해 나가고 있으며, 통신, 산업재산권 보호 등 필요한 다른 제도적 장치들에 대해서도 북측과 협의를 추진해 나갈 계획이다. 또한 남북출입사무소 개설(2003. 11. 20)로 경의선·동해선을 이용하여 남북을

출입하는 인원과 물자수송, 대북협업의 연락업무 등이 다방면으로 편리하게 되어가고 있다.

남북 3대 경협사업은 내실있게 제도화 단계로 진입하고 있다. 철도·도로 연결, 개성공단 개발, 금강산 관광 등 경협사업의 본궤도의 정상화는 물론이고 경협사업의 안정적 확대발전을 모색 중이며 현재 13개 경협 관련 합의서가 발효되어있다.

특히 정부는 남북 경제협력에 미치는 파급효과가 크고 북측이 호응해 오는 분야부터 단계적으로 남북 경제협력을 제도화하기 위한 노력을 계속해 나갈 것이며 우리 기업인들이 안심하고 투자할 수 있도록 남북경협을 뒷받침하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필수적이다.

2005년 10월 28일 개성에 남북경협협회사무소가 개설되고 우리 공무원들이 북한지역에 상주하는 상황에서 남북경협의 제도화가 더욱 제고될 수 있게 되었다. 2005년 12월 22일 북측기관인 중앙특구 개발지도총국 개성사무소도 개소되어, 북한도 더욱 성의를 가지고 임하고 있다.

또한 사회문화교류의 제도화를 위해서도 당국차원에서 ‘사회문화 분과회의’의 구성운영에 대한 합의가 도출되도록 노력할 계획이다. 제 15~17차 장관급 회담시 사회문화교류 관련 합의사항도 차질없이 진행 중이다. 면회소 완공도 제도화를 뒷받침 하게 될 것이다.

정부는 통행, 통관절차를 간소화 하는 등 법적·제도적 기반을 확충하여 민간과 기업들이 더욱 편리하게 방북활동을 해나가도록 최선을 다해 나갈 것이다. ❀

# 민족공동체 기반조성

우리가 지향하고 있는 당면목표는 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 한반도에서 남북간의 교류협력을 통해 평화공존의 민족공동체를 이루어가며 ‘사실상의 통일상황’을 실현하는 것이다.

남북정상회담과 ‘6·15 남북공동선언’을 통해 이를 추진해 나갈 수 있는 기본 틀과 토대가 마련되었다. 정부는 ‘6·15 남북공동선언’을 착실히 이행해 나갈으로써 남북 화해협력의 흐름을 더욱 확산시켜 나가는 한편, 평화와 통일로 가는 길을 굳건히 다져나갈 것이다.

이를 위해 정부는 기본적으로 안보와 화해협력의 병행추진이라는 대북정책의 기초를 일관성 있게 견지해 나가는 가운데, 남북장관급회담을 중심축으로 하여 남북공동선언과 쌍방 합의사항들을 성실히 협의·이행해 나가고 있다. 양보와 타협의 자세에 입각하여 남과 북 서로에게 부담을 주지 않는 범위에서 민족공동체의 기반이 조성되는 사업을 중심으로 점진적·단계적으로 추진해 나가고 있다. 기본적으로 남북관계는 서두르지 않고 장기적인 구도 하에 차분하면서도 내실 있는 실천을 통해 한반도 긴장완화와 평화정착을 위한 틀을 제도화하는 데 중점을 두고 있다.

남북간 평화공존과 공동번영, 나아가 평화통일을 이루어 나가는 두 축은 평화와 경제협력이다. 이러한 견지에서 정부는 서로가 필요로 하는 경제 분야를 중심으로 경제와 평화의 선순환으로 상호 실질적 협력관계를 확대해 나가면서 사회문화교류협력을 통해 인도적 문제해결 노력을 하며 신뢰구축과 인권개선



을 위한 구체적인 조치들을 추진해 나가고 있다.

한편 한반도의 냉전을 해체하고 북한의 개방 및 변화를 촉진시키기 위해서는 우리 자신의 노력 못지 않게 주변국을 비롯한 국제사회의 전폭적인 지지와 협조를 확보하는 다각적인 접근이 필요하다. 따라서 6자회담의 공동성명 이행 체제에서도 우리는 북한이 미국·일본 등 주변국과의 관계개선 및 국제기구 가입 등 국제사회에 진출하는 것을 적극 지원해 나가야 할 것이다.

## 1 경제공동체 형성 토대마련

‘6·15 남북공동선언’ 이후 남과 북은 남북 경제교류협력의 제도적 장치마련을 위하여 투자보장·이중과세방지 등 4개 합의를 발효시켰다. 경의선·동해선 철도와 도로 연결사업은 완료상태에 있으며, 또한 개성공단사업과 금강산관광사업에 대해서도 기본적인 입장에 합의함으로써 남북경협 3대 중점사업이 경제공동체의 토대가 되고 있다. 개성공단의 성공적인 출발은 철도·도로연결, 금강산관광사업의 활성화와 함께 우리기업, 우리경제에도 새로운 활력을 불어 넣어 주는 계기가 될 수 있을 것이다.

### (1) 개성공단 건설

개성공단 건설사업은 2000년 8월 현대와 북한의 아·태간 합의에 따라 추진된 사업이다. 남북관계의 소강상태 등으로 착공이 지연되다가 2002년 8월 제7차 남북장관급회담 및 남북경제협력추진위원회 제2차 회의에서 ‘개성공단 건설의 금년 내 착공’에 합의하였다.

그 후 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령으로 11월 13일 개성공업지구를 새로 지정하고 11월 20일 「개성공업지구법」을 채택하였다고 발표했다. 이

법은 개성공업지구의 개발 및 관리 기업창설 운영, 분쟁해결 등을 규정한 5장 46조와 부칙 3개 항으로 구성하고 있으며, 이에 따라 우리측 사업자에게는 개성공단내 토지 장기임대, 시설물 소유권보장, 각종 조세 및 공과금 면제 또는 최소화, 자율적인 노무관리 등이 제시되어 있다.

개성공단 건설사업의 모멘텀을 유지하기 위해 2003년 6월 30일 착공식을 진행하였으며 1단계 100만 평에 대한 측량, 토질검사를 완료하였고, 남북개성공단 관리기구인 ‘개성공업지구 관리위원회’의 출범(2004. 10)이 있었고 범정부 차원에서 지원하게 될 ‘개성공단사업지원단’이 발족(2004. 10)하였다. 2005년 12월 말 현재 2.8만 평 시범단지에 15개 입주기업 중 11개 기업들이 5,900여명의 북한 근로자와 함께 공장을 가동하고 있는 가운데 첫 공동생산제품이 출하(2004. 12)되었으며 2005년에 1,110만 달러의 반입을 기록하였다. 본단지 1단계 부지 조성공사가 2004년부터 진행되어 2005년도 하반기에는 본단지 1단계 24개 업체가 분양되었으며, 잔여 부지공사도 완료되었으며 2단계 조기개발을 추진해 갈 예정이다.

개성공단은 지리적으로 남한과 인접해 있고 개성시를 배후로 하고 있어 남북을 연결하는 물류중심지로 발전할 가능성이 있다. 또한 개성공단사업은 남한의 기술력과 자본, 북한의 토지와 노동력이 결합된 남북 상생의 협력사업으로서, 국제 경쟁력 강화에 도움이 되며, 남북경협 성공모델이 될 수 있을 것으로 보인다.



• 개성공단 시범단지 전경(2005. 12)

## (2) 경의선·동해선 철도 및 도로 연결

남북은 2002년 9월 18일 분단 50여 년 만에 역사적인 경의선·동해선 철도와 도로 연결 착공식을 동시에 공개적으로 진행하였다. 2003년 6월 14일 철도 궤도 연결행사를 개최하였으며 우리측은 경의선 철도·도로공사를 완료하고 동해선 철도는 궤도부설 및 역사건축공사가 거의 완료상태이다. 북한측은 경의선·동해선 노반공사와 궤도부설은 완료하고 역내공사를 진행 중이다.

남북간 도로는 2004년 12월부터 본격적으로 활용중이며 철도는 물리적으로는 연결되어 있으나 전기통신 계통의 기능수행과 군사적 보완장치가 필요한 상황이다.

철도·도로 연결은 1982년 우리 정부가 20개 시범실천사업으로 제의한 때로부터 약 20여 년 만에, 2000년 남북정상회담과 제1차 남북장관급회담에서 합의한 때로부터 5년 만에 실현된 것으로 다음과 같은 의미가 있다.

첫째, 경의선·동해선 철도 및 도로의 착공은 남북사이의 군사분계선을 열고 비무장지대를 개방함으로써 명실상부하게 분단의 장벽을 허무는 역사적 사건이며, 군사보장합의서 발효와 직접 연계됨으로써 향후 남북협력사업을 쌍방 군사당국이 보장·지원하였다는 선례를 마련하게 되었다.

둘째, 철도·도로의 연결 착공은 남북관계가 담론적 단계에서 실질적 단계로 접어들었으며, 남북간 인프라가 연계되어 물류비 절감, 수송시간 단축 등 실질적인 경제협력 활성화 효과가 나타날 수 있다는 기대를 가시화하고 있다. 또한 남북경협협회사무소의 역할을 통해 남북간의 직교역으로 우리 기업들이 북한 내 임가공 및 직접투자가 증가됨에 따라 북한의 경제발전에 기여하게 될 것이다.

셋째, 민족경제가 번영할 수 있는 핵심 축을 한반도 동서 양쪽에서 연결하는 의미도 있어 경의선은 개성공단 개발을 촉진하고 인천공항의 허브기능 강화에 기여할 것이며 동해선은 육로관광 등 금강산관광 활성화 및 설악산 연계 관광을 촉진시킴으로써 동해권 경제발전과 사회문화교류협력 실험에 기여하게 될 것이다.

넷째, 경의선·동해선 철도가 중국, 시베리아 횡단철도와 연결되면 중국 및 시베리아의 시장과 자원의 개발·활용이 용이해지고 한반도가 대륙과 해양을 연결하는 동북아 물류중심 국가로 부상할 수 있는 계기가 마련되어 부산신항과 국내경제의 활성화를 기대할 수 있게 된다. 또한 남북한, 일본, 중국, 러시아지역으로 구성되는 동북아 자유무역지대 형성의 토대를 구축하게 될 것이다.

### (3) 금강산관광

금강산관광사업은 초창기에 관광객 감소 등으로 다소 어려움을 겪었으나, 2003년 9월부터 육로관광이 정상화 되면서 다시 활기를 띠어 2005년 말에 115만명을 넘어섰다.

금강산 육로관광의 실현은 분단 50여 년 만에 비무장지대가 최초로 민간인에게 개방되고 군사분계선을 넘나들며 군사협력이 증대되어 한반도 긴장완화에 기여하게 되었다. 우리 국민들에게 분단현실체험과 분단극복을 위한 통일교육 활성화 차원에서도 크게 도움이 되고 있다.

한편 금강산관광특구 개발을 본격 추진할 수 있는 여건도 조성되고 있다. 북한은 「금강산특구개발규정」과 「기업창설운영규정」을 발표(2003. 6)하고 총 600여 만 평의 관광특구의 경계를 확정(2003. 10) 하였으며, 현대측은 금강산 관광활성화 차원에서 숙박·편의시설 등의 시설 확충과 금강산 특구 종합개발(안) 수립 등 자구노력을 지속적으로 추진하고 있다.

이외에도 남북간의 각종 행사들이 이어지고 골프장, 스키장, 김정숙 휴양소 개보수 등 관광시설을 확대중이며, 이산가족 면회소가 제대로 기능을 하게 되면 남북관계는 더욱 활기를 띠 것으로 예상된다. 정부는 개발사업 착수, 투자 유치 등이 조기에 이루어지도록 유도하는 한편 특구개발이 경제성을 갖추면서도 사회문화협력의 기반조성이 되고 금강산 지역의 환경훼손도 최소화하는 방향으로 가이드라인을 제시중이다.

## 2 사회문화공동체 전개 및 형성

### (1) 사회문화 교류협력의 의의

분단 이후 남북한은 각기 상이한 이념과 통치체제를 바탕으로 장기간에 언어, 문화, 예술, 종교, 생활문화 등 사회 전 부문에 걸쳐 이질감을 표출하게 되었다. 사회문화교류는 분단구조로 인한 민족의 이질화를 극복해 나감과 동시에 동질성을 회복한다는 측면에서 그 근본적인 의의를 찾을 수 있다고 본다. 또한 사회문화적 통합은 분단으로 인한 이질감을 극복하고 공존공영할 수 있는 민족공동체의식을 함양해 나가는 과정으로서, 향후 민족통일의 기반을 조성하는 데 그 의미가 크다고 볼 수 있다.

지금 민간단체를 중심으로 각계 각층에서 다양하게 추진되고 있는 사회문화교류는 서로 다른 가치관과 문화양식을 가지고 살고 있는 남북한 주민들의 이질감을 해소하고 상호공감대를 형성해 가는 과정이라고 할 수 있다. 남북 노동자, 농민, 학자, 대학생 등 다양한 분야에서 서울과 평양을 오가는 공동행사가 성사되어 남북 사회문화교류가 양적 질적으로 증가하였다. 특히 6·15 공동선언 5주년, 광복 60 주년을 계기로 남북공동행사를 남북 민관이 함께 참여하여 남북관계의 질적 도약과 새로운 사회문화 교류협력의 모델을 창출하였다.

민간분야의 사회문화교류는 이미 남북관계의 한 축으로 자리매김 되었으며 당국간 대화 부재시에도 모멘텀이 유지되었으며 6·15, 8·15 두 차례의 남북공동행사가 성공적으로 개최되어 남북당국간회담의 정상화에도 기여하였다. 이런 성과들을 통해 남북간 이해증진 및 사회문화공동체를 형성하는 토대가 구축될 수 있을 것이다.

아직은 사회문화 교류협력에 관한 기반조성이 미비하지만, 정부는 기본적으로 접촉을 통한 남북관계증진, 평화정착 및 공동번영의 사회문화적 토대 마련을 위해 꾸준히 지원 관리하고 또한 상대방의 질서를 존중하고 자기의 질서를 상대방에게 강요하지 않는 가운데 공존의 교류문화를 정착시켜가며, 남북

이 공동으로 참여하는 작업과 조직구성을 하면서 궁극적으로 평화통일여건을 조성한다는 입장이다.

## (2) 부문별 전개상황

방송·문화예술분야는 1998년 9월 SBS가 북한영화 ‘안중근 이등방문을 쏘다’를 반입하여 방영한 것을 시초로 2000년 7월 ‘불가사리’의 국내극장 상영, 2002년 KBS 교향악단의 평양공연, 2004년 6월 MBC 취재팀이 직접 평양을 방문하여 제작한 ‘살아있는 고구려’ 방영 등의 교류가 있었다.

2005년에는 6·15, 8·15 민족공동행사의 성대한 개최와 더불어 방송·문화예술분야도 더욱 다변화 되어갔다. 평양의 문화유적답사와 아리랑공연 참관을 위해 약 7천명의 남한주민이 대규모로 평양을 방문하는 기록을 수립하기도 했다. 이는 사회문화 교류협력의 저변확대로 볼 수 있다. 또한 조용필 평양공연, 윤이상 음악회, 북한무용수 조명애의 남한 방송광고 출연, 남북문인간의 민족작가대회, 안중근 의사 유해 공동발굴사업, 북관대첩비 반환사업 등 매우 의미있는 일들이 성사되었다.

학술분야에서는 2004년 2월 평양에서 개최된 일제 약탈 문화재 반환 공동 학술토론회에서 남북이 공동으로 민족사와 관련한 문제의식을 공유하여 ‘남북 역사 학자협의회’를 구성하는 성과를 거두었다. 5월에는 ‘일본의 과거청산을 요구하는 국제연대협의회’의 서울행사에 북한대표단 9명이 남한을 방문하여 위안부 및 강제연행 피해자문제 등에 남북이 한 목소리를 내어 언론의 주목을 받았다.

중국의 동북공정으로 인한 고구려사 왜곡문제와 맞물려 고구려 고분군 세계문화유산 등재문제는 더욱 관심을 끌었으며, 이를 기념한 사진전시회 및 토론회가 2004년 9월 금강산에서 개최되어 고구려유적 보존사업을 공동으로 추진하기로 합의하는 성과를 거두었다. 또한 2005년에는 겨레말 큰사전 공동편찬사업을 통해 우리말의 내용을 풍부하게 하고 계승 발전시키는 사업을 전개

중에 있다.

종교분야에서도 각 종단별로 꾸준한 교류협력을 진행하면서 남북이 공동으로 전개하는 성과를 거두고 있다. 기독교계의 예장총회는 평양 대동강구역에 평양제일교회를 건립하였으며 대한감리회에서는 ‘평양신학원’ 운영지원사업을 지속적으로 추진하여 북한의 기독교 지도자 양성사업을 진행 중이며, 한국기독교장로회에서는 남북공동기도회를, KNCC(한국기독교교회협의회)는 남·북·독일선교대회에서 남북간 선교문제를 협의하였다.

조계종이 추진하는 금강산 신계사 복원사업은 원활히 진행되어 낙성식을 남북공동으로 개최하였으며 천태종은 개성 영통사 복원사업을 완료하였다.

천주교 정의구현사제단에서는 2004년 7월 조선 카톨릭협의회와 창립 30주년 기념 남북공동미사를 개최기로 합의하였으나 조문사태로 성사되지 못하였다. 한국정교회에서도 북한 조선정교회와 러시아의 지원으로 평양에 건축 중인 정백사원에 자재를 지원하면서 남북 정교회간의 교류를 진행 중이다.

체육분야는 1991년 세계탁구선수권대회와 세계청소년축구대회에서 남북 단일팀을 구성하여 실력발휘를 한 이후 2000년 시드니 올림픽 개막식에서 사상 최초로 남북한 선수단이 공동입장하여 세계의 이목을 집중시켰고 2002년 부산아시안게임, 2003년 아오모리 동계 아시안게임과 대구 유니버시아드대회, 2004년 아테네 올림픽 개폐막식에 공동입장을 실현하였다.

특히, 부산 아시안게임에는 북한이 668명의 대규모 선수단과 응원단을 파견하였고 대구 유니버시아드대회에서도 150여명의 북한응원단의 참가로 대회 열기를 고조시키기도 하였다.

이외에 2005년에도 동아시아 축구대회(대전), 제16회 아시아 육상선수권대회(인천)에 북한 선수단이 참가하고 평양-남포간 마라톤대회도 개최되었다. 또한 2006년 도하 아시안게임과 2008년 베이징 올림픽에 남북 단일팀 파견을 위해 남북체육회담이 진행 중에 있다.

### 3 남북간 인도적 문제 해결 노력

#### (1) 이산가족 상봉

이산가족 등 인도적 문제의 해결을 합의한 '6·15 남북공동선언' 제3항에 따라 남과 북은 12차례의 이산가족 상봉행사를 성공적으로 치루었으며, 그동안 이산가족 방문단 교환을 통해 총 11,788명이 상봉하였다. 이산가족의 고통화로 인한 시급성을 감안하여 새로 도입된 방식인 화상상봉을 2005년 한해에 3회 실시하여 1,323명이 화상상봉, 2,338명이 생사·주소 확인을 하였으며 앞으로 이들의 고통을 해소하기 위해 더욱 노력하기로 합의하였다.

그러나 당국간 상봉은 제한된 교류 여건하에서는 많은 이산 1세대들이 혈육 상봉의 염원을 이루지 못하고 있다. 이에 따라 정부는 이산가족 1세대의 생전 모습을 영상자료로 제작·관리하여 향후 북측 유가족들에게 전달될 수 있도록 대비하고, 분단의 역사적·교육적 기록으로도 보존하자는 취지에서 2005년에 우선 4,000편의 영상편지를 제작하였다.

또한 정부는 제3국에서 이루어지고 있는 민간 차원의 이산가족상봉도 적극



• 대한적십자사에서 열린 남북이산가족 화상상봉에 참가한 남측가족의 모습(2005. 11. 24)



적으로 지원하고 있다. 1998년 4월부터 경제적으로 어려운 이산가족들에 대한 교류 소요경비를 부분적으로 지원하기 시작하여, 2000년 3월부터는 생사·주소확인, 상봉, 교류지속 경비 등으로 교류경비 지원대상을 확대하고 액수를 증액하였다.

이산가족 관련자료의 체계적 관리·보존을 위해 ‘이산가족정보통합센터’를 설치·운영하고 있다. 현재 이산가족정보통합센터에는 10만여 명의 이산가족들이 재북 가족사항, 찾는 사연 등을 등록하고 있으며, 이산가족 방북단 후보자도 여기에 등록된 사람을 대상으로 컴퓨터 추적을 통해 선정한다.

특히, 우리는 이산가족 상봉을 보다 확대하고 정례화하기 위해 북측에 이산가족면회소 설치문제를 꾸준히 제기하여 왔다. 남북한은 제4차 남북적십자회담(2002. 9. 6 ~ 8)에서 이산가족면회소 설치에 합의한 이후 여러 차례의 실무접촉을 거쳐 2003년 제5차 적십자회담에서 6,000평 규모의 금강산 면회소를 우리측이 건설·운영하기로 합의하였으며, 2005년 8월 착공식을 거쳐 본격 공사 중에 있으며, 빠른 기간 내에 시설이 완공될 수 있도록 노력해 나갈 예정이다.

아울러 납북자, 국군포로 문제해결을 위해 생사, 주소확인 사업을 제기하여 제3차 남북적십자 실무접촉(2003. 1)에서는 전쟁시 행방불명자의 생사·주소확인 문제를 면회소 착공 후 협의키로 합의하였으며, 이와 병행하여 이산가족 상봉을 통해 납북자 11명(13가족), 국군포로 10명(13가족) 상봉 등 미흡하나마 성과를 거두었다. 2005년 제15~17차 장관급회담과 제6차 적십자회담(2005. 8. 23 ~ 25, 금강산)을 통해 국군포로, 납북자 문제를 집중적으로 논의하였으며 앞으로도 납북자·국군포로 문제에 대한 북측의 성의 있는 자세와 실질적 성과를 계속 촉구해 나갈 방침이다.

## (2) 대북 지원

북한의 식량난은 일시적 현상이 아닌 영농체계의 비효율성, 비료와 농약 부

족, 경제체제의 모순 등 복합적 요인에서 비롯된 구조적인 문제라는 점에서 외부의 지원에도 불구하고 당분간 지속될 것으로 보인다. 이같은 북한 식량문제의 본질과 남북관계의 특수성을 감안할 때 우리의 대북 식량지원은 북한주민들에게 실질적으로 도움이 되어야 하고, 북한의 식량문제의 근원적 해결을 유도하며, 남북관계 개선에 도움이 되는 방향에서 추진하는 것이 바람직하다.

또한 정부는 대북지원이 남북 화해협력 증진과 한반도 평화정착에 긍정적 효과를 가져오고 중장기적으로 남북 경제공동체 형성에도 기여할 수 있도록 합리적이고 효과적인 방안을 강구해 나갈 것이다.

정부는 북한에 대한 인도적 지원이 필요한 상황이 지속되는 한 합리적 방법을 통해 성의껏 북한을 지원한다는 기본 입장에서 북한의 식량사정, 남북관계 상황, 국제사회의 지원동향, 국민적 합의 등을 종합적으로 고려하여 대북지원을 추진하고 있다. 2004년 용천사건 이후에는 대북지원에 대한 합의가 광범위하게 일어 나기도 하였다.

대북지원은 기본적으로 식량난 해소를 돕기 위한 긴급구호 지원과 함께 농업생산성 증대와 보건·의료 환경 개선, 어린이·노약자 등 취약계층 지원 등 북한주민에게 실질적으로 도움을 줄 수 있는 분야에 역점을 두고 있으며, 점차 북한 스스로의 자립·자활 능력을 돕는 개발지원 방식을 확대해 나가고 있다.

그동안 우리의 대북지원은 정부차원, 민간차원, 국제기구 등을 통하여 이루어져 왔다. 지원규모는 1995년 6월부터 2005년 12월 말까지 총 13억 7,325만 달러에 이르고 있다.

그 중 정부차원에서는 비료, 옥수수 등 품목을 중심으로 총 8억 5,982만 달러를 지원하였으며, 민간차원에서는 총 5억 1,343만 달러를 지원하였다. 한편 차관 공여 방식의 식량지원도 추가되어 2000년에는 쌀 30만 톤과 옥수수 20만 톤, 2002년에는 쌀 40만 톤, 2003년에는 쌀 40만 톤, 2004년에도 쌀 40만 톤, 2005년에 쌀 50만 톤을 차관방식으로 지원하였다. 차관금액은 10년 거치, 30년 분할상환 조건이다.

한편 국제사회의 대북지원규모는 2005년 12월말 현재 총 23억 2,356만 달러에 이르는데 그 중 UN 기구를 통해서만 13억 729만 달러, 미국·태국·일

본 등 개별국가가 6억 1,767만 달러, 국제 NGO(비정부 기구)가 2억 1,860만 달러를 지원하였다. 국제식량계획(WFP)을 통한 대북지원에 대한 2004년 8월 북한의 국제기구 및 NGO의 인도지원활동 중단 요구 등으로 향후 WFP와 북한간 합의 결과에 따라 우리정부의 대북지원 내용과 방식이 결정될 전망이다.

또한 정부는 대북지원의 절차와 방법을 개선해 나감으로써 대북지원의 투명성·실효성을 확보하고자 노력하고 있다. 우선 1997년 5월 26일 북경에서 있었던 남북적십자간 접촉에서 남북적십자간 「구호물자 전달·절차에 관한 합의서」를 채택함으로써 그 동안 국제적십자연맹을 통한 간접지원방식에서 남북한간 직접전달방식으로 전환하였다.

이와 함께 남북적십자간 구호물자 전달에 관한 합의, 남북한간 구호물자의 직접전달, 수송경로와 대상지역 확대, 지원주체 명기 및 지정기탁 허용, 분배 투명성 제고 등에 합의함으로써 민간차원의 대북지원과 관련된 제도적인 틀을 마련하였다.

현재 독자적으로 활동하고 있는 대북지원 단체가 58개이며 식량, 의약품뿐만 아니라 연탄, 교과서, 인쇄용지, 자전거 등 다양하게 이루어지고 있다. 또한 민·관·국제기구가 상호 역할을 분담하여 북한 영유아 지원사업을 본격 추진할 계획이다.

이어 정부는 북한의 식량문제가 일회성 지원만으로 해결될 수 없다는 점에서 농업분야에서 여러 가지 협력방안을 제시하고 있으며, 북한의 식량문제를 근본적으로 해결한다는 구체적인 방안도 남북당국자간 대화를 통해 북한측과 협의할 수 있다는 입장이다.

민간차원에서도 종자개량, 농자재지원, 결핵퇴치, 병원현대화, 삼림복구 등 정부와 보완적인 형태로 대북지원을 실시하고 있다. 2004년 9월에 발족한 ‘대북지원 민관정책 협의회’는 대북지원 절차의 간소화와 효율화의 문제를 민관이 논의하는 중요한 협의채널로 기능하고 있다.

### (3) 북한이탈주민 정착지원

1990년대 중반에 접어들면서 북한이탈주민의 신분이 여러 계층으로 확대되고, 입국경로도 다양화되었으며, 최근에는 가족을 동반하여 집단으로 탈북하는 사례도 늘어나는 등 입국자 수가 크게 증가하였다. 북한이탈주민의 국내 입국 규모는 1990년대 초반에는 10명 내외로 비교적 적은 인원이었으나 1990년대 중반부터는 50명을 상회하였고, 1990년대 후반에 들어서는 100명 이상으로 급증하였다. 특히 2002년에는 전년도의 2배 정도인 1,141명이 입국함으로써 과거에 비해 입국규모가 크게 증가하였고, 2003년에는 1,281명, 2004년에 1,894명, 2005년에는 1,384명이 입국하여 북한이탈주민은 총 7,688명에 달하게 되었으며, 이 중 7,391명이 국내에 거주하고 있다.

정부는 북한이탈주민의 성공적인 국내정착이 우리의 통일 의지와 능력을 보여주는 시금석이라는 판단 아래 북한이탈주민이 건전한 민주시민으로 우리사회에 적응할 수 있도록 자립기반 조성 및 자활능력 배양에 주안점을 두고 단계적인 정착지원 체계를 구축하고 있다.

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

북한이탈주민이 국내에 입국하게 되면 사회적응교육, 정착지원금 지급 및 주거알선 등의 자립·자활에 필요한 초기 자립지원을 받게 된다. 사회적응교육은 정착지원시설인 하나원(1997. 7 개소, 2003. 11 증축)에서 우리사회에 적응하여 생활하는데 필요한 기본적인 소양을 갖추어 줄 수 있도록 집중적이고 체계적인 교육훈련을 실시하고 있다. 교육은 일차적으로 심리안정·정서순화에 중점을 두고 문화적 이질감 해소를 위한 교육, 실생활에 활용할 수 있는 현장체험 교육, 진로지도 프로그램 등을 실시하고 있다. 또한 북한이탈주민이 초기 정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 월 최저임금액의 200배 범위 내에서 초기 생계지원금을 비롯한 정착지원금을 2년간 분기별 분할로 지급하고

있으며, 예산의 범위 안에서 85㎡이하의 주택을 임대하는데 필요한 주거지원 금도 지원해 주고 있다.

거주지 편입지원은 북한이탈주민이 사회에 편입된 이후부터 시작되는데 이는 사후 관리와 신변보호로 구분된다. 먼저 사후관리는 중앙정부와 각 지방자치단체, 북한이탈주민후원회 등 사회·종교단체가 유기적인 협력을 통해 직업훈련, 취업알선, 학교편입, 자매결연 등 각종 지원을 지속적으로 해주고 있다. 신변보호는 국내 거주기간과 신변 위해 가능성을 기준으로 특별·일반보호로 구분하여 관계부처에서 분리 담당하고 있다.

정부는 북한이탈주민이 사회에 진출하면서 겪는 어려움 중 가장 큰 문제인 생업문제에 도움을 주고 취업을 활성화하기 위해 직업훈련과 취업알선·보호에 많은 노력을 경주하고 있다.

북한이탈주민의 취업문제를 해결하기 위해 노동부 산하 각 지방노동청과 지방노동사무소의 고용안정센터 46개소에 북한이탈주민 취업지원 창구를 개설하고 취업보호담당관을 지정하여 전문적인 진로지도와 취업알선을 하고 있으며, 직업훈련의 참여율을 높이고 직업훈련에 전념할 수 있도록 훈련기간 중 교통비·식비·가계보조수당 등의 직업훈련수당을 지급하고 있다. 특히 2000년부터 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게는 임금의 1/2을 70만원의 범위 내에서 2년간 지원해주는 취업보호제를 실시하고 있어 북한이탈주민의 안정된 직장생활에 많은 도움을 주고 있다.

민간차원에서도 각종 후원·결연 단체를 네트워크화하는 ‘북한이탈주민지원 민간단체협의회’가 1999년 창립되어 전문 분야별로 적응지원 사업을 추진하고 있으며, 북한이탈주민이 밀집 거주하는 지역을 중심으로 지방자치단체와 민간지원단체로 구성되는 ‘북한이탈주민지원 지역협의회’를 2001년부터 조직하여 사회로 편입되는 북한이탈주민을 위해 지역설정에 적합한 특화된 사회적응·정착프로그램, 지역사회의 안내 및 적응지원, 대상별 직업훈련 알선과 취업확대, 전문사회복지관의 사례관리 및 각종 사회복지서비스의 제공, 정착도우미제도 등을 실시하고 있다. 아울러 남북교류협력 및 대북지원을 지속적으로 추진함으로써 북한 주민들의 실질적 생활여건을 개선함으로써 탈북원인을

근본적으로 해소하는 정책을 병행추진하고 있다.

## (4) 북한인권·환경 개선 노력

### 1) 북한인권 문제

민주국가에서는 인간의 존엄성을 가장 중요시하여 인권의 개념을 ‘인간이 태어나면서부터 가지게 되는 천부적인 권리’로 정의한다. 우리가 지향하는 통일도 개개인의 자유와 보편적 인권이 존중되는 민족공동체의 삶을 이루어 가는 것이다.

그러나 북한에서는 개개인을 단지 전체조직의 일부분으로 간주하기 때문에 ‘국민’으로서의 의무만을 강조할 뿐 개인의 인권을 인정하지 않고 있다. 또한 유일사상 지배체제로 인해 주민들의 시민적·정치적 자유권은 사실상 존재하지 않으며, 언론·출판·집회·결사의 자유 등 양심에 따른 의사표현도 통제하고 있다.

이처럼 북한에서 각종 인권침해가 거론되는 근본적 원인은 정치체제의 특성에서 비롯된 것이다. 북한은 인권의 기준이라는 관점에서의 보편성을 부인하고 북한식의 인권기준을 제시하면서, 주민들의 인권이 존중되고 정치적 자유와 권리를 향유할 뿐 아니라 경제사회 문화생활을 보장받고 있다고 주장하고 있다.

그러나 매년 국제사회에서 발표되고 있는 각종 인권보고서와 관련인사들의 증언 등에 따르면, 북한주민의 인권상황은 매우 열악한 것으로 파악되고 있다.

2005년에도 유엔인권위원회 등 국제인권기구와 개별국가, 비정부기구(NGO) 등에 의해 북한인권문제가 활발히 제기되었다. 제61차 유엔인권위원회(3. 14 ~ 4. 22, 제네바)는 EU와 일본이 상정한 북한인권결의안 채택을 통해 북한 내의 조직적이고도 광범위하며 중대한 인권침해에 대해 깊은 우려를 표명하고, 북한이 유엔기구와 협조하여 인권개선에 나서기를 촉구함과 동시에

북한의 인권상황을 차기 유엔인권위원회 회의에서 북한인권 특별보고관이 보고서를 제출하도록 하였다.

미국 국무성은 2004년 발표한 연례 인권보고서에서 북한을 인권 열악 국가로 지목하고, 인권실태 개선을 위해 국제적 공조를 강조하였으며, ‘국제종교자유보고서 2004’에서는 여전히 북한을 종교의 자유가 없는 ‘특별관심대상국’(Country of Particular Concern)으로 지목하는 한편, 남북한 종교계의 교류를 소개하면서 이러한 교류가 남북화해협력 노력에 기여하고 있다고 평가하였다. 또한 미국 의회는 2004년 북한 내 인권개선 및 탈북자 보호를 촉구하는 「북한인권법안」을 상·하원 만장일치로 통과하여 발효시켰다. 이에 따라 2005년에는 미국의 탈북자 정책보고서 제출, 레프코위츠를 북한 인권특사로 임명하는 등 구체적 실행에 옮겨지고 있다.

NGO인 ‘국제사면위원회’(Amnesty International)는 매년 연례보고서를 발표하여 북한의 만성적 식량부족 사태와 인권 및 탈북자문제를 제기하였다. ‘Freedom House’도 ‘2005 연례 보고서’에서 북한의 인권상황에 대해 과거와 마찬가지로 자유의 수준이 열악한 것으로 분류하는 한편 동 보고서를 제61차 유엔인권위원회에 제출하여 북한결의안 채택을 공개적으로 촉구하였다.

특히 ‘미국 북한인권위원회’(HRNK)가 발표한 ‘감춰진 수용소’(The Hidden Gulag) 제하의 보고서에서 탈북 수감자들의 증언을 토대로 한 북한의 정치범수용소 실태와 위성사진들을 공개하여 국제사회의 관심을 환기시켰다.

국내의 인권 NGO인 ‘북한인권시민연합’, ‘북한의 민주주의와 인권실현을 위한 네트워크’(약칭「북한민주화네트워크」) 및 ‘북한인권 개선운동본부’ 등의 단체도 북한인권에 대한 문제제기와 그 개선을 위한 활동을 활발히 추진하고 있다.

‘북한인권시민연합’은 2005년 서울에서 ‘제6회 북한인권·난민문제 국제회의’를 개최하였고, 국내적으로는 일반시민과 대학생을 대상으로 ‘북한인권·난민문제 아카데미’를 개설하고 있으며, ‘북한민주화네트워크’는 ‘북한인권포럼’을 개설하여 2004년 12월 9일 「The Daily NK」를 창간하여 인권의 개념에 대한 인식을 확대하고 북한 인권실상을 알리는 노력 등을 지속하고 있으

며 제7회 국제회의도 2006년에 노르웨이에서 개최될 예정이다.

북한인권문제는 인도주의와 동포애에 입각하여 인류사회의 보편적 인권기준에 맞게 북한주민의 삶의 질을 향상시켜야 한다는 당위적 측면과 남북관계 개선과 이를 통한 북한의 변화 유도라는 현실적 측면이 함께 고려되어야 할 것이다.

정부는 북한인권 개선을 위해서 국제사회 및 인권 NGO와의 상호 보완관계를 통한 접근방법이 효과적이라고 보고 있으며, 우선은 북한주민 전체의 ‘삶의 질’ 향상 차원에서 ‘경제적·사회적·문화적 권리’에 대한 국제적 인권기준에 부합하는 조치를 취하도록 유도하는 것이 바람직하다는 입장이다. 정부에서 평화번영정책을 통해 지속적으로 추진해 온 인도적 차원의 대북지원도 북한주민의 먹고 살 권리, 기본적 생존권 보호차원에서 이루어지고 있다.

또한 정부는 북한의 인권실상에 대한 객관적인 자료의 수집·정리 등 정보 자료의 체계화를 위해 노력해 오고 있으며, 이를 바탕으로 통일연구원의 ‘북한 사회 인권연구센터’와 협조하여 매년 「북한인권백서」 및 「북한인권보고서 편람」을 발간해 왔으며 2005년도에도 ‘유럽연합의 대북인권정책과 북한의 대응’에서 국제사회의 북한인권문제를 정리하는데 도움을 주었다. 아울러 국내 NGO의 워크숍 개최 및 자료 발간 등 활동을 지원하고 국제인권회의에 참석하여 기회 있을 때마다 북한인권문제에 대한 관심을 촉구해 오고 있다.

이제 북한인권문제는 국제사회의 주요현안으로 공식화되었으며 북한인권 실태의 개선을 위한 유엔과 국제사회의 관심과 우려는 지속될 것으로 보이며 대북압력도 더욱 강화되어 가고 있는 추세이다.

## 2) 북한환경 개선

오늘날 환경문제는 전 지구적 관점에서 논의되는 중요한 현안이다. 북한환경문제는 북한만의 문제를 넘어서서 한반도 전체의 문제, 나아가 동북아 지역에 영향을 미치는 문제로 대두되고 있다. 우리는 북한의 경제난 속에서 방치 또는 악화되고 있는 환경문제의 개선을 위해, 정기적으로는 북한경제의 지속



가능한 발전과 민족공동체 형성을 위하여, 궁극적으로는 통일 대비 차원에서 북한 환경문제에 대처해 나가야 할 필요가 있다.

곧 북한환경문제는 긴 안목으로는 바로 우리 자신의 문제인 것이다. 북한환경문제는 과거 북한당국의 환경의식 부재와 부적절한 개발정책, 환경개선 투자 부족 등에서 비롯된 것으로 석탄연료 사용으로 인한 대기오염, 다락밭 개간과 연료 채취에 따른 산림 황폐, 광산·공장의 폐수와 해안 간척이 초래한 수질오염 등이 심각한 상태에 있는 것으로 평가되고 있다.

북한당국은 1986년 「환경보호법」을 제정한 이래 1999년 국토환경보호성을 설립하고 2000년 「산림법시행규정」 및 2003년 「하천법」을 마련하였으며, 2002년에 제정된 「개성공업지구법」, 「신의주특별행정구기본법」, 「금강산관광지구법」 등 특구 관련법규에 자연생태환경 보호규정을 포함시키는 등 환경문제에 차츰 주의를 기울이기 시작하고 있다. 아울러 2001 ~ 2010년간을 '산림 조성 10년 계획기간'으로 설정하여 산림복구에 노력하고 있으며 '생물권보호구'·'자연보호구' 등의 확대 지정으로 자연생태계 보전에도 관심을 보이고 있다.

한편 2003년 10월 프랑스 파리에서 개최된 제32차 UNESCO 총회에서는 남북한이 「인간과 생물권 계획」(MAB : Man and the Biosphere) 국제조정이사회 이사국으로 나란히 선출되었다.

2004년에는 북한의 환경개선의지가 표명되었다. 기존에 자신들의 환경오염실태의 외부공개와 국제기구와의 환경협력사업에 소극적이었던 북한당국이 UNEP 및 UNDP와 공동으로 「북한환경 상태보고서 2003」을 발간하였다.

우리 정부와 민간단체는 최근 북한환경문제에 깊은 관심을 가지고 이를 개선하기 위해 다각적인 방안을 강구·추진하고 있다.

정부 차원에서는 남북관계의 여건상 지금까지는 주로 UNDP 등 국제기구를 통한 다자간 환경협력이 추진되었는데, 앞으로 비무장지대의 영구보존에 대해 남북당국간 직접 환경협력을 논의할 수 있는 새로운 계기가 될 수 있을 것으로 보인다.

민간 차원에서는 묘목 지원, 양묘장 조성, 병충해 방제 등 산림 복구 분야를

중심으로 남북협력이 추진되고 있다. 대한적십자사는 2003년 3월 ‘남북 청소년 적십자 우정의 나무심기’ 행사의 일환으로 묘목 30만 그루를 북측에 전달하고 금강산에서 공동식수 행사를 가졌다. 2004년에도 잣나무 묘목 30만 그루를 지원하였다.

「평화의 숲」은 평양 및 고성군 지역에 150만 달러 상당의 양묘장 조성사업을 진행해 오고 있으며, 평양 순안양묘장에는 환경 친화적 태양광 발전설비를 통해 대체 에너지도 지원하였다. 2005년에는 황폐 산지 조림과 소득증대의 두 가지 목표실현을 위해 밤나무 생산단지를 조성하였고 점차 확대해 나갈 계획에 있다.



• 「평화의 숲」이 보낸 종묘로 북한에 조성된 양묘장

「남북강원도협력협회」는 예년에 이어 2004년에도 금강산 지역 1,000ha에 대한 솔잎혹파리 방제관련 자재 26종을 지원하였고, 새로이 북강원도 일원 6,500ha에 대한 솔잎 혹파리 및 잣나무 넓적 잎벌레 방제약품 등도 지원하였다. 또한 이 협회는 2003년 12월 안변군 남대천변에 연 50만 마리 생산규모의 연어부화장 건설을 완공하여 2005년까지 본격적으로 205만 마리를 지원했다.

2001년 8월에 구성된 민·관 합동의 북한환경문제 관련 토론의 장인 「남북

환경포럼」은 정부와 민간단체간, 그리고 민간단체 상호간의 정보 교류, 활동방향 협의, 정책대안 발굴 등 남북환경교류협력의 방향과 활성화를 뒷받침하기 위한 다방면의 노력을 경주하고 있다.

한편, 정부는 경의선·동해선 등 남북 철도·도로 연결과정에서 환경영향 평가를 실시하였으며 개성공단 입주업체 선정 등 제반 남북경협사업이 환경친화적인 방향으로 추진될 수 있도록 주의를 지속적으로 기울여 나가고 있다. 또한 임진강 수해방지의 일환으로 협의 중인 임진강 주변 산림복구 지원사업을 위한 묘목 지원문제는 남북 당국 차원의 최초의 산림복구 사업이라는 데 의의가 있다. ❁

## □ 참고문헌

- 대한적십자사, 『이산가족 찾기 60년』, 2005.
- 민주평통자문회의, 『통일논의 리뷰』(1-16호), 2005.
- 아태평화재단, 『남북정상회담』, 2000.
- 통일부, 『남북경제협력사업 실무안내』, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『사회·문화분야 남북교류협력 실무안내』, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『북한이탈주민의 이해와 자원봉사』, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『2004 북한개요』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『남북합의서』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『남북교류협력법규집』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『남북교역 통계자료』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『독일통일백서』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『남북교류협력동향』(월간), 2005.
- \_\_\_\_\_, 『남북대화 연표』(각 호), 2005.
- \_\_\_\_\_, 『통일백서』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『북한 경제 종합 평가집』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『북한이탈주민 정책지원 업무편람』, 2005. 11.
- 통일연구원, 『북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『인도주의에 대한 국제사회의 동향』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『남북한 통합과 통일인프라 및 확장방안』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『북한인권백서 2005』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『유럽연합의 대북인권정책과 북한의 대응』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『통일환경 및 남북한 관계 전망 : 2005~2006』, 2005.
- 한국정책과학학회, 『통일한국의 행정체제 구상』, 2003.

# 05 >>

## 통일미래의 조망과 분단현실의 극복과제

장익관 | 통일교육원 교수

제1절 통일 필요성의 재검토

제2절 민족통합의 사례분석 : 한반도 통일에의 함의

제3절 통일한국의 지향점과 우리의 과제

## Key Point

1

Point

통일의 달성은 지난 반세기 동안 지속되어 온 막대한 분단관리비용의 지출을 종결시키는 한편 정치·경제·사회·문화 등 여러영역에서 다양한 편익들을 새롭게 창출할 것이다. 이들 비용의 절감과 새로운 편익은 한반도 통일의 필요성을 확인시키는 중대한 요소를 구성한다.

2

Point

독일통합의 사례는 민족의 내·외적 동질성의 재확보가 장시간에 걸친 엄청난 노력과 인내를 요구한다는 점을 경험적으로 알게 해 준다. 독일의 경우에 견주어 결코 좋은 조건이라 할 수 없는 우리의 현 통일환경을 고려할 때 장기적 안목의 적극적이고도 체계적인 통일대비노력의 필요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.

3

Point

통일한국을 구현하기 위해서는 우선적으로 남북간 상호이해의 폭을 넓히는 노력이 제고되어야 한다. 정부는 통일정책의 실효성을 높이기 위해 대내적으로는 국민적 합의기반을 확대하는 데 주력하고, 대외적으로는 주변국들의 이해와 협력을 구하는 외교적 노력을 적극적으로 수행하여야 한다.

제 1 절

# 통일 필요성의 재검토

통일은 남북한에 소속된 국민과 영토와 여타 자산들을 하나의 독립적 국가 주권 하에 귀결시키는 정치적 통합작업이라고 할 수 있다. 정치적 통합의 완성을 위해서는 남북한 주민 사이의 경제적, 사회적, 문화적 통합의 과정이 필수적이다. 따라서 보다 엄밀한 의미의 통일은 정치적, 지리적 통일의 수준을 넘어서 경제·사회·문화 등 각 분야에서 남북한간 균형적 일체성이 확보되고, 분단의 상황에서 파생된 남북한 주민사이의 심리적 이질감 등의 완전한 해소가 달성되는 상태를 확보하는 것이다.



• 부산아시아게임 개막식에서 남북선수단의 동시입장 모습(2002. 9. 29)

그렇다면 왜 우리는 통일을 이루어야 하는가? 통일의 이유에 대한 질문은 의외로 많은 이들을 곤혹스럽게 만든다. 그간 통일은 한 민족이 한 국가를 이룬다는 근대적 단일민족국가(nationstate)의 개념적 토대 위에서 그 당위성을 확보하여 왔다. 국가라는 공동체를 영위하는 데 구성원간의 동질감은 공동체의 안정성을 부여하는 중대한 자산임이 분명하다. 국가의 구성이 혈연적, 언어적, 문화적 동질성을 지닌 민족을 단위로 이루어질 때 그 내적 응집력은 상대적으로 높을 수 있기 때문이다. 반면 민족단위의 국가만이 구성원간의 단결과 번영과 조화로운 삶을 보장하는 것은 결코 아니다. 전 세계국가들을 살펴볼 때 단일민족국가의 명확한 특성을 지니는 국가는 도리어 소수에 해당한다. 또한 세계역사를 주도해 온 많은 국가들이 단일민족국가의 특성과는 상당한 거리를 가지는 것도 주지의 사실이다.

한 민족이기에 반드시 한 국가를 이루어야 한다는 명제는 21세기의 세계화 시대에 직면하면서 설득력이 약해지고 있다. 국가간 교류의 폭과 상호의존도가 높아지고 다양한 비국가주체들의 역할이 강화되면서 국가간의 경계는 과거와는 달리 고도의 복잡성과 중첩성을 나타내고 있으며, 이는 민족국가의 의미를 퇴조시키는 데 일조하고 있다. 물론 세계화 시대에 접어들면서 민족의 의미와 가치가 완전히 함몰되고 있는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 국가구성의 단위체로서의 민족의 당위성이 점차 도전받고 있음을 확인하기는 어렵지 않다.

한편, 장구한 역사의 시간 속에서 공동체적 일체성을 상호확인하며 동일민족이라는 의식을 공유해 온 사람들이 일순간에 지역적으로 분할되어 적대적 관계를 유지하는 것은 결코 바람직한 현상은 아닐 것이다.

그러기에 이를 원점으로 돌려 하나의 민족공동체를 재구성하자는 주장은 일견 자연스러운 논리적 귀결일 수 있다. 문제는 반세기가 넘는 분단의 시간 동안 이념적으로 대립하며 체제경쟁을 수행해 온 남과 북의 사회에 상당한 이질성이 생성되었다는 점이다. 5천년 역사 속의 60여 년의 분단기간은 민족의 동질성을 현저히 손상시킬 만큼 의미있는 시간은 아닐 수 있다. 하지만 두 사회가 지향하는 가치와 사고와 생활양식의 영역 등에서 다양한 괴리가 야기되



있고, 이러한 괴리를 축소하는 통일의 과제가 지난한 노력과 인내와 비용을 수반하리라는 것은 명약관화하다.

남북통일을 주창하는 우리의 의식과 동기의 저변에 민족적 동질성에 대한 확신이 깊게 자리잡고 있음은 부정할 수 없는 사실이다. 이러한 연유로 인해 우리는 통일의 당위성을 확보하는 과정에서 때로는 민족적 동질성을 의도적으로 강조하고 동원하기도 한다. 그러나 변화하는 시대조류 속에서 민족주의라는 정서적 자원만으로 남북통일의 이슈를 접근하는 것은 과거와는 달리 실효성의 측면에서 제한적일 수밖에 없다. 국민들의 통일지향적 사고관을 고취하며 통일의 추동력을 확대해 나가기 위해서는 민족주의 이상의 합리적 논거를 필요로 한다. 과도하게 이상적이지 않은 미래의 통일한국을 설정하고, 객관적 시각에서 분단관리의 비용과 통일로의 전이비용 등을 통일의 편익과 냉정히 비교 평가하는 가운데 통일이 왜 필요한 지 등의 설명이 보다 설득력 있게 제시되어야 할 시점이다.

반세기 이상의 남북분단은 정치·경제·사회의 모든 영역에서 우리의 삶을 왜곡해 왔으며 막대한 고통과 비용을 부과해 왔다. 분단의 가장 직접적 피해자인 이산가족들의 고통은 두말할 나위가 없고, 남북간의 적대적 대립에 기인한 전쟁의 공포에서부터 비효율적이고 비민주적인 정치·경제·사회 제도와 관행과 가치에 이르기까지 분단의 대가는 실로 혹독하다. 과대한 반공산주의적 적색공포와 이를 활용한 권위주의적 정치지배, 이념적으로 경직된 사회논의구조가 초래하는 자유로운 토론문화의 상실, 그 부산물인 공작정치와 민의왜곡의 비민주적 정치관행 등 열린 민주주의를 저해하는 수많은 요인들이 비록 남북의 분단상황에 전적인 책임을 돌리지는 못한다 할지라도 분단상황과 직·간접적인 연계성을 내포하고 있다. 서로의 차이를 인정하는 관용과 사회적 다양성의 원칙이 우리 사회 내에 확고하게 정착되지 못한 채 오늘에 이르게 된 것도 그 원천의 일부는 분단이 초래한 적대적 이념대립의 관행으로 소급될 수 있다.

냉전 및 분단의 상황에서 파생된 권위주의적 정치문화는 정치적 환경변수로만 머물지는 않는다. 이는 경제영역에도 침투하여 권위주의적 기업문화를

창출해내고 한편으로 정경유착이라는 관행을 배태하여 경제적 비효율성을 야기한다. 우리는 권위주의적 발전모델의 실패를 IMF 경제위기의 상황에서 명확히 목도한 바 있다. 한편, 왜곡된 이념적 스펙트럼이 전개되는 상황에서 건전한 이념정당간의 경쟁구도는 소실되고 지역중심적 정당대립이 이를 대체하는 가운데 망국적 지역주의는 가열되고 지역 불균형발전은 확대되는 비극이 초래되기도 한다.

분단이 야기하는 경제적 비용은 막대한 국방비, 외교경쟁비 등 분단관리의 직접적 비용에서부터 군사적 대치환경에서 발생하는 국가신용도 하락, 투자유입 저해효과 등 코리아 디스카운트로 인한 손실에 이르기까지 다양한 형태로 발생한다. 보다 간접적인 경제비용까지 포함하는 경우 한반도의 지정학적 이점의 손실과 이로 인한 경제적 성장잠재력의 차단 등 그 범위는 실로 포괄적이다. 대륙과 해양을 연결하는 동북아의 가교로서의 한반도의 역할이 제한당하는 상황에서 남한은 지난 과반세기 동안 지리적으로 일본과 같은 사실상의 섬나라가 되어 왔으며, 이는 결코 소홀히 지나칠 수 없는 분단의 비용을 구성한다.

분단이 엄청난 고통과 비용을 초래한다면, 통일은 이 분단의 고통을 치유하고 비용을 소멸시키는 해법이 될 수 있을 것이다. 통일의 성취는 이산가족의 아픔을 달래고, 손실된 민족의 정체성을 복원하며, 민족역량을 결집하여 한반도의 평화와 번영을 향하는 도약의 계기를 제공하게 될 것이다. 인명의 살상과 전국토의 피폐화를 초래할 전쟁의 공포로부터 우리민족을 해방시킬 것이다.

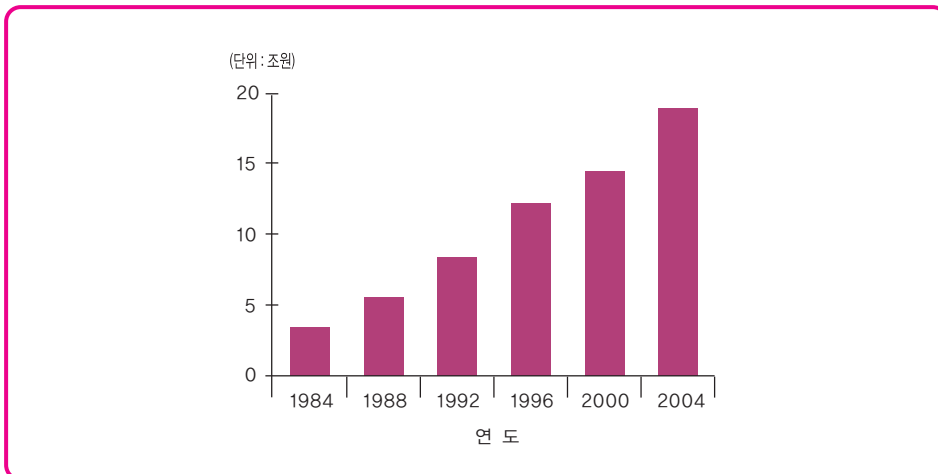
정치적으로는 분단이라는 환경적 장애에 구속되지 않는 진정한 민주정치의 구현이 시도될 것이고, 사회적으로는 구성원들 사이의 자유로운 의사소통이 활성화되고 공동체적 연대의식이 만개한 열린사회로의 전이가 모색될 것이다. 경제 영역에서는 경제규모의 확대가 가져오는 시너지 효과 등을 토대로 국가 번영과 선진적 복지사회의 구축을 위한 전방위적 노력이 주도될 것이다.

통일이 가져올 다양한 형태의 편익들은 대개 두 부류로 구분될 수 있다. 첫째는 기존에 소요되던 비용의 소멸 내지는 절감이며, 둘째는 통일이 이루어낸 직접적인 부가혜택과 더불어 정치·경제·사회·문화적 변화를 통해 파급되

는 이차원적 편익이라고 할 수 있다. 우선적으로 비용의 소멸이라는 측면에서 볼 때 관심의 초점이 되는 것은 국방비 및 군수 관련 지출의 절감이다. 남한의 2004년도 공식 국방비는 18조 9천 억원으로 전·해경 및 병무관련 비용을 포함한 총 방위비는 20조원에 달하고 있다. 지난 20년의 국방비 변화추이를 살펴보면 연간 국방비가 평균 8% 이상의 속도로 증가하고 있음을 발견할 수 있다(〈표 5-1〉 참조).

만약 통일이 이루어져서 현 수준의 방위비가 30% 절감되는 효과만 고려하더라도 연 6조 원의 경제적 편익이 창출될 수 있다. KDI의 한 연구에 따르면, 통일을 가정한 비용과 혜택의 산정에서 통일 후 25년간 남한의 국방비 지출 및 보유병력의 감축이 유발하는 국가 재정적 비용절감의 효과는 통일을 위해 남한이 지불해야 할 전체비용의 적게는 55%에서 많게는 85%에 달하는 것으로 추정되고 있다. 물론 이 수치는 남북한간의 이념적 대치상황에서 요구되는 대북관련기관의 유지비용이나 대외 공관에서 발생하는 외교 경쟁의 비용 등 이른바 부수적 체제 유지비의 절감효과는 포함시키지 않고 있다.

표 5-1 | 한국의 국방비 변화 추세



경제적 영역에서 통일은 다양한 형태의 대내·대외적 및 장·단기적인 편익을 산출한다. 우선적으로 지리적 팽창과 인구수의 확대가 가져오는 경제규모의 확대를 통일로부터 기대할 수 있다. 통일의 가장 즉각적 편익은 남북간

비교우위적 분업체계의 활성화에서 비롯된다. 남한의 자본 및 기술과 북한의 노동 및 지하자원을 보완적으로 결합하는 남북 협력구조는 우리 산업의 국제적 경쟁력 제고를 위한 활력소가 될 것이다. 남북의 경제가 통합되면 남한 내 인건비 상승으로 대외 경쟁력을 이미 상실하고 있는 다수의 산업들이 재기의 기회를 가지게 될 것이다. 물론 통일의 경제적 효과는 북한의 저임금 노동력의 활용이라는 단기적 수준의 편익에 머물지 않는다.

중장기적으로 통일은 남북한 산업구조를 보완하면서 미래지향적인 산업구조 재편을 가능하게 할 것이다. 확대된 규모의 경제를 토대로 남북한의 가용생산요소들이 유기적으로 결합된다면 그 편익의 범위는 계량화하기 어려울 만큼 다각적이고도 지대할 것이다.

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

현재 유럽은 EU가 성립된 이후 육상운송체계를 고속철도위주로 재편하고 있다. 이에 발맞추어 중국횡단철도(TCR), 시베리아횡단철도(TSR), 몽고횡단철도(TMGR) 및 만주횡단철도(TMR) 등으로 이어지는 범아시아 철도망이 구축되는 경우 다각적인 효과와 편익이 국내외적으로 파급될 것임은 두말할 나위가 없다.

통일의 편익은 이외에도 가히 그 기나긴 리스트를 추정하기 어려울 만큼 다양하다. 물론 통일이 이루어진다고 해서 이러한 편익들이 당연하게 주어지는 것은 결코 아니다. 통일은 민족적 역량을 극대화시킬 수 있는 환경을 제공할 뿐이지 그 성공을 보장하지는 않는다. 통일환경의 성공적 활용여부는 궁극적으로 우리 민족의 의지와 역량에 의존해야 할 향후 과제이다.

통일의 열망을 저해하는 주도적 원인은 통일로의 전이비용이며, 이 전이비용은 결코 과소평가될 사안은 아니다. 남북간의 경제적 격차 완화, 이념적 융화, 사회가치의 조율 등 남북간 통합을 위한 과제는 손쉬운 해법을 약속하지 않는다. 전 민족적 차원의 지속적 노력과 인내와 헌신이 주어지지 않는 한 통일은 민족의 평화와 번영이 아니라 갈등과 공멸의 상황을 초래할지 모른다. 이처럼 통일은 우리에게 기회의 변수이자 위기의 변수로 작용할 수 있다.

그렇다면 우리는 통일을 포기하고 남북한의 독립적 공존이라는 차선책을 현실적으로 지향해야 하는 것인가?

남과 북은 상충하는 이념, 제도, 의식, 가치 등을 관용과 포용의 테두리내로 제도화하는 과제를 짊어지고 있다. 단순히 상호의 차이를 인정하는 다원적 사회의 구성을 넘어서서 공동체적 유대감을 확대 재생산하는 건강한 정치사회의 구현이라는 난제를 우리 민족은 부여받고 있다. 이러한 난제에 직면하여 우리는 적극적인 응전에 임할 수도 있고 아니면 회피할 수도 있다.

진정으로 강한 국가는 다양성을 구가하면서도 한편으로 내적 응집력을 가진 국가이다. 우리는 현 시대의 미국을 비롯하여 세계역사를 주도했던 국가들의 특징을 재확인할 필요가 있다. 통일에의 과제는 우리민족이 진실로 건강하고도 열린 사회로의 이전을 지향할 의지가 있는지를 질문한다.

남북한의 상치하는 이념과 제도와 의식과 가치들을 하나의 국가 속에 생산적으로 담아낼 수 있다면 이는 바로 통일의 완수이자 세계를 선도하는 통일한국의 역량을 입증하는 것이 될 것이다.

분단의 시련을 극복하며 이를 통일국가로 승화시킬 수 있을 때만이 한민족의 저력은 만개될 것이다. 한민족의 미래를 약속하는 이같은 도전을 회피하는 것은 결코 올바른 자세이자 현명한 선택이 될 수 없을 것이다. ❀

## 민족통합의 사례분석 : 한반도 통일에의 함의

민족분단을 경험하다가 통일을 성취한 근년의 사례들로는 독일, 베트남, 예멘 등이 존재한다. 독일은 1990년 서독연방정부에 동독이 편입되면서 사실상 흡수통일을 이룩한 사례이고, 베트남은 1975년 월맹에 의한 무력통일의 방식을, 예멘은 1990년 시도된 합의통일이 실패한 후 내전으로 치닫는 상황에서 북예멘이 승리하여 1994년 재통합을 이룬 복합적 사례에 속한다. 각기의 통합 방식은 우리의 통일방안 논의에 다양한 함의들을 제공한다. 물론 여하한 무력통합방식도 철저히 배제해야 할 우리의 상황을 고려할 때 베트남과 예멘의 통합방식보다는 독일식 통합방식이 우리에게 주는 적실성이 현저히 높다고 할 것이다.

분단된 민족을 하나의 국가체계 속에 복귀시키는 민족통합은 이질화된 정치, 경제, 사회, 문화체계 속에 사는 집단들간의 내·외적 동질성을 재확보하는 것이 핵심이다. 상이한 국가체계에서 삶을 영위하던 이들간의 통합은, 최소한 초기적 단계에서, 높은 긴장과 갈등이 유발될 가능성을 지닌다.

따라서 통합은 긴장과 갈등이 타협·조정될 수 있는 안정적인 법적, 제도적, 사회적 장치들을 조속한 시일 내에 구비할 것을 요구한다. 그리고 긴장과 갈등의 핵심요인을 구성하는 사회적 제가치의 배분과 관련하여 균형 있는 분배메커니즘의 정립을 필요로 한다. 이질적 집단들이 표출하는 정치·사회적 요구의 내용과 형태와 방식은 서로 상이할 수 있다. 통합국가의 정치체계는 이러한 상이한 요구들을 배려할 수 있는 것이어야 하며, 이 때만이 효율적 정치

투입과 산출을 보장하는 정치체계의 안정화로 이어질 수 있다.

한편, 민족통합은 모든 구성원들로 하여금 내면적으로 공동의 아이덴티티를 갖출 것을 요구한다. 따라서 통합의 과정은 공동체적 의식을 확산시키는 사회화의 교육을 강조하게 된다. 독일의 통일과정을 살펴보면 통일의 성취가 20년이 넘는 기간 동안의 광범위한 동서독간 교류협력의 결과물이었음을 발견하게 된다.

1972년 동서독 기본조약이 발효된 이후 동서독은 민족적 동질성을 재확인하기 위한 꾸준한 교류협력 노력을 수행한다. 1945년 이래 냉전이 초래한 고착된 분단의 상황 속에서 동서독은 상이한 이념적 체제를 내세우며 적대적 대립관계를 유지한 경험을 지니고 있다. 1970년대에 접어들면서 서독은 전후 짧은 기간동안의 괄목할만한 경제적 성공에서 자신감을 얻고 이를 기반으로 동독에 대한 포용정책을 주도적으로 전개하게 된다.

당시 서독은 포용정책의 추진을 가로막는 여러 국내외적 난관에 봉착한다. 국내적으로, 브란트 정부가 추진하는 신동방정책은 야당인 기민당(CDU)과 기사당(CSU)의 거센 반대에 직면하게 된다. 동독 공산주의자들에 대해 본원적 불신을 가지고 있던 서독사회 내 보수주의자들은 브란트 정부의 ‘접근을 위한(대동독) 변화’ 정책이 서독 민주주의에 의한 동독의 변화를 이끌어내는 것이 아니라 동독 사회주의에 의한 서독의 변화만을 초래할 것이라는 비판을 제기하게 된다.

한편, 브란트 정부는 서독의 동독접근을 불신의 눈으로만 지켜보는 주변국들을 이해시켜야 하는 또 하나의 어려운 과제를 안게 된다. 두 차례의 세계대전을 통해 통일된 독일의 호전성을 경험했던 주변국들에게 대동독 포용정책에 대한 거부감은 당연한 귀결이라고도 할 것이다.

1990년 동서독이 통합을 이루기까지 브란트 정부를 뒤이은 사민당의 슈미트 정부와 기민당의 콜 정부는 서독 국민들을 설득해 가며 대동독 포용정책을 일관성 있게 추진한다. 사민당의 대동독 정책을 비판했던 기민당의 콜 수상은 1982년 취임 직후 기존의 대동독 정책에 대한 수정 의사를 표명한다.

그러나 실제에 있어서 콜 정부는 사민당 정부의 뒤를 이어 대동독 포용정책

의 기초를 변함없이 지켜나가게 된다. 비판적 일부 국민여론에 흔들리지 않고 대동독 포용정책을 굳건히 추진해 나간 서독정부의 노력이 결국 독일통일이라는 결실을 자아낸 셈이다.

통일을 준비하는 과정에서 서독정부가 이루어 낸 또 하나의 업적은 독일통일이 주변국들의 안보 위협을 초래하기보다는 서유럽 전체의 평화와 번영을 촉진시킬 것임을 인내심을 가지고 주변국들을 설득시킨 것이라고 할 수 있다.

거대 독일의 탄생에 대한 주변국들의 우려를 잠식시키기 위해 서독정부가 수행한 외교적 노력은 실로 무한한 인내와 의지를 요구하는 것이었다. 물론, 소련이 붕괴하면서 동서냉전체제가 와해되고 이 과정에서 동독을 비롯한 동유럽 국가들이 독자노선을 걸을 수 있게 된 것도 독일 통일에 조력한 요인임은 분명하다.

동서독 통합을 가능하게 만든 밑바탕은 장기간의 포괄적 교류협력일 것이다. 동서독은 경제교류 확대를 위해 양독간 ‘단일경제단위 원칙’을 수립하고 이에 근거하여 모든 수출입을 ‘민족내부거래’로 취급하며 관세와 일반세를 면제하는 조치를 취하게 된다.

동서독간의 경제교류는 1970년대 초 50억 마르크 수준이던 것이 1980년에는 약 120억 마르크로 확대되고 1990년의 통일직전에는 200억 마르크를 초과하게 된다. 경제교류로 불리기는 하지만 그 내용에 있어서는 사실상 서독에 의한 일방적 대동독 지원이 지속되는 가운데, 교류의 폭을 타영역으로 확대하기 위한 조치들이 양독간에 계속 이루어진다.

동서독간 방문협정, 교통협정, 우편 및 통신 협정 등이 체결되면서, 1988년 양독간 방문회수는 150만 회, 전화통화 회수는 4천만 회, 편지교환은 2억 통을 상회하게 된다. 또한 도시간 자매결연이 활발히 추진되어 1989년까지 동서독의 62개 도시가 참여하면서 사회, 문화, 예술, 체육 등 양독간 광범위한 교류협력이 진행된다.

한편, 20여 년의 장기간 동안 포괄적인 교류협력이 이어진 후의 통합이었음에도 불구하고 독일통일은 많은 문제점들을 배태한다. 서독의 민주주의와 자본주의 체제에 흡수된 동독인들은 새로운 삶의 환경에 적응하는 데 어려움을



겪게 되면서 다양한 불만을 표출한다. 공산당 주도의 독재체제에서 억압과 감시와 이념적 세뇌에 익숙해진 동독인들은 갑작스런 서구적 가치와 문화를 대면하면서 그 충격에 혼돈스러워 한다. 구동독지역의 과거청산작업이 진행되면서 동독인 전체가 집단적 죄인으로 취급되는 분위기도 불만의 요인을 구성한다.

또한 통일 이후 안락한 삶을 기대했던 동독인들의 물질적 혜택에 대한 기대치가 충족되지 못하면서 도리어 자본주의 체제의 격심한 경쟁구도에 반발하고 구동독의 사회주의식 분배체계를 동경하는 현상도 동독인들 사이에 나타나고 있다. 구동독 경제를 구조적으로 개선하려는 독일정부의 줄기찬 노력은 획기적 성과를 거두고 있으나, 양지역간의 실업률, 임금수준 등의 차이는 여전히 동독지역주민들의 상대적 박탈감을 자극하고 있다.

반면, 막대한 재정지원을 담당하는 서독지역주민들은 가중되는 부담에 불만을 토로하고 있다. 조세부담률의 증대와 더불어 실업증가, 물가상승, 재정적자, 국제수지악화, 외채증가 등 통일 후 악화된 경제상태는 통일의 장밋빛 환상에 젖어있던 이들을 비판적 시각으로 전환시키는 요인이 되고 있다.

양지역 주민들의 불만을 잠식시키고 이해를 확대하는 다양한 노력에도 불구하고 이들간의 상호 불신과 갈등의 해소는 아직 미결과제로 남아 있다. '오만하고 이기주의적인 서쪽사람(Wessis)' 과 '무능하고 게으른 동쪽사람(Ossis)' 이란 상호비하는 이러한 불신과 갈등의 상황을 대변한다고 할 수 있다.

통일이후 독일정부와 국민들은 제도적 통합과 더불어 가치, 문화 등 비제도적 통합을 위한 노력을 지속적으로 추진하고 있다. 통일 후 15년이 지난 현재를 평가할 때 다양한 형태의 제도적 통합은 안정화되는 단계에 접어들고 있다. 반면, 가치, 문화 등의 비제도적 통합은 아직도 많은 숙제를 남기고 있다.

이러한 평가는 독일이 추진하는 민족통합의 노력이 실패하고 있음을 의미하는 것은 결코 아니다. 독일의 통합의지와 노력은 우리가 본받아야 할 귀감이며, 또한 그 업적은 결코 과소평가될 수 없다. 우리가 독일 통일의 사례로부터 확인할 수 있는 것은 통합의 과정이 실로 지난하다는 사실이다.

독일의 통합과정과 더불어 우리가 눈여겨보아야 할 사례는 예멘의 경우이다. 남북예멘은 1960년대 후반 이래 20여 년의 갈등 끝에 아랍권의 중재로 평

화협정을 거쳐 1990년 통합을 이루게 된다. 통합 합의에 따라 두 체제는 통합 정부의 요직들을 동일한 비율로 배분하게 된다.

문제는 남북예멘의 권력엘리트간의 권력안배적 통합이 중앙정부의 비대화만 야기했을 뿐 정작 중앙정부는 통일성을 상실한 무기력한 연정형태로 전락했다는 점이다. 중앙정부는 사실상 남북의 예멘을 대변하는 두 파벌로 분할되어 자신의 지역에만 영향력을 행사하는 결과가 초래된다. 북예멘의 이슬람주의와 남예멘의 사회주의가 지속적으로 충돌하지만 이를 중재·통합하는 정치적 리더십이나 제도적 기구와 장치는 철저히 결여되고 만다. 결국 30개월의 과도정부 끝에 남북예멘의 통합은 실패로 끝나게 된다.

예멘의 사례는 양자합의에 따른 절충적 통합이 결코 말처럼 수월하지 않음을 입증한다. 통합을 수행하는 이질적 정치체제간의 중용점을 찾는 작업도 난제이지만, 양측의 권력안배적 통합이 권력 엘리트간의 내적 통일성의 결여를 초래하여 결국은 실패를 초래할 가능성이 높다는 사실을 확인시킨다.

일방의 흡수통합이 아닌 양자합의 형식의 통합은 합의에 확고한 구속력을 부여하는 철저한 제도적 뒷받침이 수반되어야 할 것이다. 예멘의 사례에서 보듯이 실패한 통합은 가중된 적대감을 산출하고 결국 무력분쟁으로까지 비화되는 비극의 악화를 초래할 수 있기 때문이다.

분단국들의 통합과정은 남북통일을 추구하는 우리에게 몇 가지 중요한 시사점을 제시한다. 첫째, 남북관계의 개선과 향후 통일달성을 위해 우리는 전향적으로 열린 마음을 지향해야 한다. 통일을 위한 노력의 출발점은 상호 이질감과 불신을 극복하는 것이고 이를 위해 상대방을 이해하는 열린 마음의 자세가 우선적으로 요구된다.

서독이 동등한 호혜주의의 시각에서 대동독 정책을 수행했다라면 동독의 마음을 열기는 어려웠을 것이다. 동독을 민족통합이란 과제를 함께 수행할 동반자로 받아들이고, 서독의 화해협력 의지를 동독으로 하여금 확인시키는 꾸준한 노력과 인내 뒤에야 서독은 동독을 진정한 대화의 장으로 끌어들이 수 있었다.

동독의 지속적인 변덕과 일탈에도 불구하고 서독의 대동독 정책은 한치의

흔들림 없이 일관성을 지키고 있었다. 서독인들은 자신들 이외에 그 어느 누구도 독일통일의 과업을 대신해서 고민하고 노력하지 않는다는 사실을 명확히 인식하고 있었다. 서독인들은 포용이라는 자신들의 해법을 발견해 냈고 이를 위한 전제조건은 열린 마음이라는 것을 확신하고 있었다.

둘째, 성공적 통합을 위해서는 분단의 현실을 냉정하게 조명하며 통합을 체계적으로 준비하는 자세가 필요하다. 이러한 준비는 남북간 효율적 화해협력의 전략에서부터 통일이후 야기될 수 있는 사회적 긴장과 갈등의 요인들을 지금부터 점진적으로 관리하는 대비책까지 포함한다.

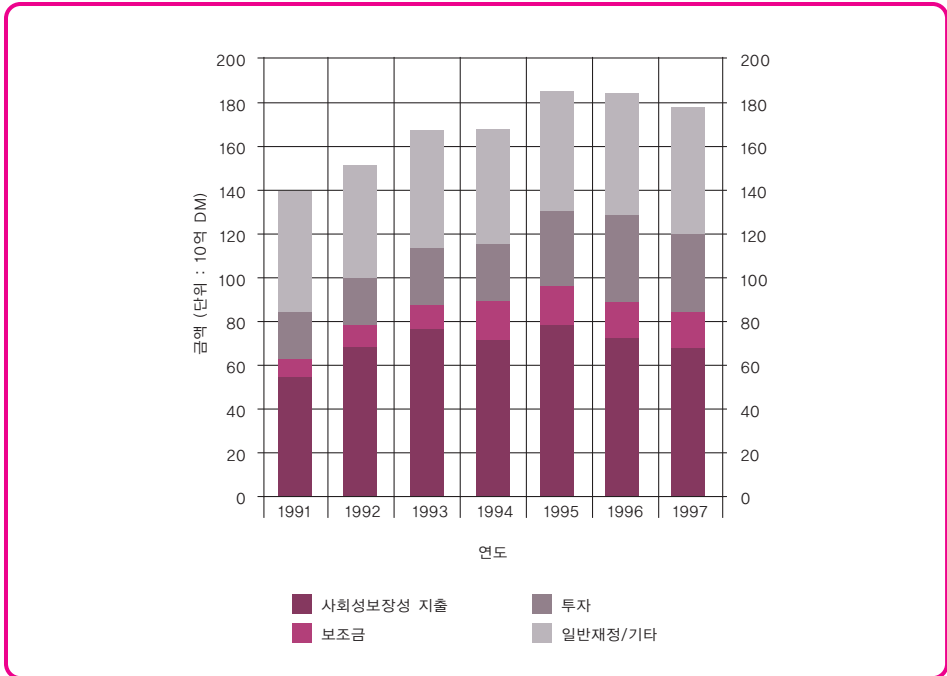
일례로, 독일통일 이후 가장 심각한 문제로 대두된 사안은 동서독지역주민 간의 현저한 경제적 격차였다. 이를 해소하기 위해 독일정부가 앞장서서 매년 100조 원의 대동독지역 지원 등 서독의 부를 동독으로 이전하는 다양한 방법을 강구했으나 이는 불충분한 해법으로 판명나게 된다. 경제적 격차 해소를 위한 궁극적 해답은 결국 구동독지역경제의 활성화로 귀결되어 진다. 본원적인 지역경제 활성화를 위해서는 사회간접시설(SOC) 등 산업기반의 확충이 필수 불가결한 요소였지만 이는 단시일에 이루어질 수는 없는 과제로 남게 된다. 결국 독일정부는 붕괴된 구동독지역경제로 인해 실업상태에 처한 동독인들의 경제적 삶을 장기간 책임져야 했으며, 이를 위해 동독인들에게 지원한 사회보장비는 독일정부가 구동독지역에 지원한 연간 총액의 40%를 초과하는 것이었다(〈표 5-2〉 참조).

우리가 왜 통일에 대비하여 체계적 준비를 해야 할지는 독일통일 이전의 서독의 조건과 현 우리의 조건을 비교할 때 더욱 명백해진다.

독일통일 직전인 1989년 동독의 1인당 국민소득은 서독의 1/3 수준을 유지하고 있었다. 이에 반해 현재 북한의 1인당 국민소득은 남한의 1/15에도 채 미치지 못하고 있다. 인구측면에서도, 통일비용을 부담하는 서독의 인구가 수혜를 받는 동독인구의 4배에 달했던 것에 반해 남한의 인구는 북한인구의 2배에 머물고 있다(〈표 5-3〉 참조).

뿐만 아니라 우리의 경제력은 통일 당시 서독의 경제력과 비교할 때 현저히 뒤떨어지고 있다. 1990년 통독 당시 서독의 1인당 GNI가 2만 4천 달러에 이르는

| 표 5-2 | 구동독지역 이전금 규모 및 사용내역



데 반해, 2004년도 기준 우리의 1인당 GNI는 그 절반인 1만 2천 달러 수준에 머물고 있다.

이 모든 지표들은 향후 남한국민들이 통일과정에서 짊어져야 할 경제적 부담이 얼마나 큰 지를 입증하고 있다. 우리는 북한경제를 활성화하기 위한 투자 비용 등을 단순히 단기적 비용의 측면에서만 평가하지 말아야 한다.

이러한 비용은 통일시대를 대비해 향후 다각적 편익을 창출할 투자성 지출이며 궁극적으로 남측 주민이 짊어져야 할 막대한 경제적 부담을 절감하고 분산시키는 효과를 갖게 될 것이다.

셋째, 안정적 통합의 과정을 관리하는 전략적 사고와 인내가 요구된다. 독일의 초기 통합과정은 한 영역에서 확보한 기능적 교류협력의 사례를 타 영역으로 점증적으로 확산시키면서 교류협력의 폭을 넓혀가는 기능주의적 성격의 전략에 의존했지만 궁극적 통합은 ‘정부간 논의방식의 통합(intergovernmentalism)’ 과 유사한 형태를 취하고 있다.

반면 예멘의 경우는 정치분야의 직접적 통합정책이 비정치분야의 기능적

표 5-3 | 동서독과 남북한 비교

	서독 : 동독 (1989년)	남한 : 북한 (2004년)
인구수	4.0 : 1	2.1 : 1
국민총소득 (GNI)	13.2 : 1	32.8 : 1
1인당 국민총소득	3.3 : 1	15.5 : 1

통합과정과 함께 추진되는 정부간 통합이 초기부터 추진되었으나 결국 성공하지 못한 경우라고 할 수 있다.

정치지배적 또는 과정치(過政治)적 통치형태로 특성화될 수 있는 북한을 상대로 한 남북통일의 경우 기능주의적 접근은 한계를 지닐 가능성이 높다. 이론상으로 정부간 통합 방식이 우리의 경우에 선호될 수 있으나 그 실효성 여부는 아직 미지수로 남고 있다. ❀

# 통일한국의 지향점과 우리의 과제

통일을 위한 준비과제를 논의할 때면 일차적으로 제기되는 질문이 우리가 지향하는 통일국가의 미래상이 과연 무엇인가로 귀속된다. 통일한국의 장래 모습에 대한 폭넓은 이해와 동의가 확보될 때만이 통일의 준비과제에 대한 논의가 구체성을 띠 수 있기 때문이다. 통일은 분단의 상황을 극복하는 민족사적 과업으로서, 이는 남북한이 단순히 분단이전의 상태로 회귀하는 것을 의미하지는 않는다. 통일은 한민족의 미래 도약을 기약할 새로운 정치공동체를 건설하는 창조적 작업이라고 할 수 있다. 그렇다면 이러한 정치공동체의 내외적 특징은 무엇일까?

통일한국의 첫 번째 지향점은 모든 민족구성원이 존엄성과 자유와 복지를 최대한 보장받는 하나의 정치 공동체를 이룩하는 것이다. 문제는 동일한 가치를 추구하는 정치 공동체라고 할지라도 그 구성 원리와 내용과 운용방식은 상이할 수 있다는 점이다. 인권과 자유와 복지는 어느 것도 결코 소홀히 할 수 없는 우리 사회의 핵심적 가치들이다.

그럼에도 불구하고 현실의 제약적 상황은 때때로 우리들로 하여금 이들 가치에 대해 차별적 가중치를 부여하도록 만든다. 한 구성원의 자유가 타 구성원의 복지를 제약할 때면 우리는 이들 자유와 복지 사이에서 가치적 절충점을 모색하게 된다. 이러한 절충점의 현실적 양태는 각 사회가 결정하는 정치체계 및 경제체계 등의 특성 및 내용에 의해 구체화된다.

우리사회는 현재 개인의 존엄성, 자유, 자율성, 그리고 이들을 뒷받침하기

위한 사회적 조건으로서 기회의 균등과 같은 가치들을 지키고 진작시키기 위해 노력한다. 정치적 영역에서는 다양한 자유민주주의적 제도들을 도입하여 이들 가치들을 최대한 보존하고 확대하고자 시도한다. 경제적 영역에서는 자본주의적 제도 운영을 통해 개인의 경제적 자율성과 복리를 동시에 확보하는 노력을 진행한다.

우리가 지향하는 통일한국의 모습 또한 개인적 자율성을 토대로 인간적 존엄성과 경제적 복지의 요건을 충족시키는 자유민주주의적 사회로 수렴하는 경향이 있다. 물론 평등과 공동체의식이 강하게 표출되는 사회주의적 가치들을 내세우며 중앙집권적으로 통제되는 정치·경제체제 속에서 살아온 북한의 동포들은 자유민주주의적 사회에 대해 동의하기를 주저할 수도 있을 것이다.

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

문제는 현재의 자유주의가 지니는 논리적 및 실용적 강점에도 불구하고 이에 대한 지나친 과신은 회피되어야 한다는 점이다. 지금까지처럼 앞으로도 자유주의가 그 내용의 깊이와 넓이를 확장하는 노력을 계속 시도하지 않는 한 언젠가는 자유주의에 대한 종언이 이루어질지 모르기 때문이다. 학문적으로는 이미 공동체주의, 페미니즘, 포스트모더니즘 등으로부터 지속적 도전을 받으면서 자유주의는 그 이론적 지평을 넓히고 있다.

자유민주주의적 체제 속에서 남북간의 통합을 꾀하는 경우, 개인자율성의 토대가 되는 기회균등 같은 평등의 기본 요건들이 확장적으로 적용되는 사회가 구축되지 않는 한 진정한 통합은 기대하기 힘들 것이다. 자신들이 보유하고 있던 것과는 상이한 이념적 가치와 체제 속에서 남측 사람들과 경쟁해야 하는 북한 동포들에 대한 적극적 배려 없이 진정한 남북통합을 기대하기는 힘들 것

이다.

북한 동포들에게 자유민주주의의 진정한 가치를 이해시키고 수용하도록 설득하는 노력은 매우 중요하다. 그리고 이보다 더 중요한 것은 우리 자신이 북한동포들을 충분히 포용할 수 있는 자유민주주의적 사고와 제도를 확보하고 있는지를 먼저 확인하는 것이다.

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

이러한 융통성과 포용성 없이는 남북한을 유기적으로 통합하는 정치 공동체의 구성은 실현되기 어려울 것이다. 또한 사회 내 재화 및 자원의 공정한 배분을 수행하는 경제적 정의의 구축 없이 조화로운 정치 공동체의 출현을 기대하기는 어려울 것이다. 구성원의 기본적 복지를 책임지는 더불어 사는 공동체적 사회가 이루어지지 않고서는 통일한국의 미래는 결코 안정적이지 못할 것이다.

그렇다면 국제사회 속의 미래 통일한국의 외적인 모습은 어떠한 것이어야 하는가? 통일한국은 주권국가로서의 권리만큼이나 국제사회의 일원으로서의 책무를 충실히 수행하는 모범국가를 이룩해야 할 것이다. 평화를 사랑하고 인류의 보편적 가치수호에 앞장서는 한편, 그 활동 공간을 전 세계로 확장해 가며 한민족의 무한한 잠재력을 펼쳐가는 국가로 거듭나야 할 것이다. 결코 닫힌 민족주의의 편협함에 매몰되지 않고, 국제사회의 협력을 주도하며 세계평화와 번영에 창조적으로 기여하는 국가이어야 한다.

통일한국의 밝은 미래상과는 별개로, 통일을 성취하기 위한 우리의 여정은 거듭 언급되듯이 결코 순탄하지는 않을 것이다. 남북의 상이한 이념체계와 이질적 삶의 방식을 조율하는 재통합의 과정은 단시일에 이루어질 수 있는 사안은 아니다.

통일은 우리 민족의 오도된 역사가 현 시대의 우리에게 안긴 절박한 숙제이지만, 이 숙제는 지루한 인내의 시간들을 요구한다. 그리고 통일로의 진전을



위한 점진적이고 단계적인 노력을 필요로 한다. 물론 통일은 우발적으로 일순간에 다가올 수도 있지만, 이러한 우발성에만 의존하는 것은 합리적 자세가 아니다. 단지 우발적 상황에 대한 대비가 소홀히 이루어져서는 아니 될 것이다. 통일에 대한 준비 안 된 조급함은 통일에 대한 무관심만큼이나 통일을 향한 우리의 발걸음을 저해한다. 우리의 현 시점은 긴 통일의 여정을 체계적으로 계획하며 통일을 달성할 수 있는 환경의 조성에 힘써야 할 때이다.

통일정책을 추진하는 데 유의해야 할 또 한 가지 사안은 작금의 대북 변수들이 다양한 행위주체들의 진입과 복잡적이고 중층적인 이슈의 연계구조로 인해 점차 성격을 복잡화하고 있다는 사실이다.

주변국들과의 연계변수는 두말할 나위도 없고 인권단체, 민간기업 등 비국가단체들이 북한문제에 간여하면서 우리의 통일정책에 직·간접적인 영향을 미치고 있다. 논란이 되는 대북이슈의 범위도 급격히 확대되면서 통일정책에 대한 우리정부의 입지를 한편으로는 위축시키고 다른 한편으로는 확장시키는 결과를 초래하고 있다.

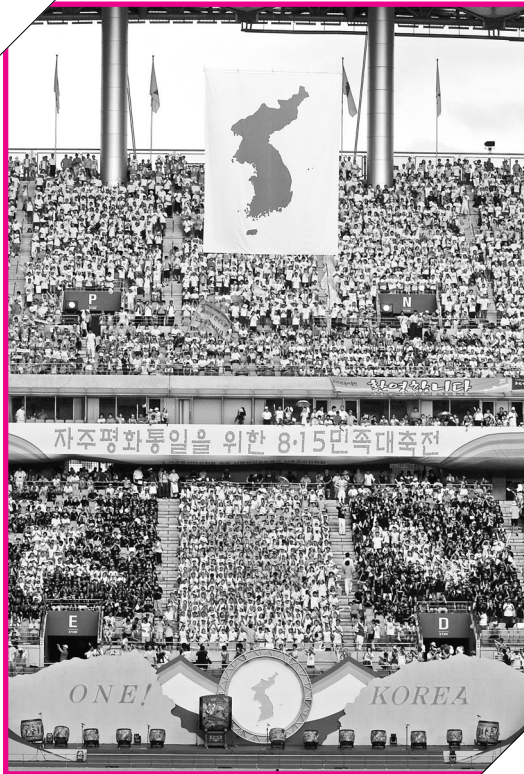
한편, 북한과의 관계개선이 북한체제 실권자의 협조 없이는 진척될 수 없다는 현실적 한계를 바라보는 시각의 차이에 따라 정부의 대북옵션 선택에 대한 논란이 유발되고 있으며, 이는 소위 남남갈등으로까지 확대되기도 한다.

대북변수들이 진화와 상호연계의 과정을 거듭함에 따라 통일환경은 그 어느 때보다도 빠른 변화를 보이고 있고, 이에 따라 통일정책은 거듭되는 단기적 조정을 요구받고 있다. 통일정책의 동태성을 확보하면서 정책의 일관된 비전을 추구하는 것은 정책결정자에게 새로운 과제가 되고 있다.

독일의 사례에서도 확인되듯이, 통일에 대한 준비는 아무리 일찍 시작할지라도 결코 이르다고 할 수 없다. 통일한국을 이룩하기 위한 우리의 여정은 이제 시작에 불과하다. 현 시점에서 우리의 여정을 단축할 수 있는 준비과제들은 무엇일까?

첫째, 우리는 남북간 상호이해의 증진에 노력해야 하며, 특히 북한에 대한 우리의 정확한 이해를 먼저 제고하는 데 관심을 기울여야 한다. 적대적 분단의 상황에서 생성된 이질성이 남북간에 존재한다는 것은 부정할 수 없는 현실이

다. 우리는 이러한 이질성 속에서 북한 사회가 지니는 여러 문제점들을 발견하게 된다. 반면에, 우리와 다르다는 이유 하나만으로 북한에 대한 오도된 편견과 선입관을 가지기도 한다. 이들 부정적 편견과 선입관은 민족적 동질성 회복에 저해가 되는 요인들이다.



• 8·15 민족대축전 당시 남북 통일축구대회 장면(2005. 8. 14)

상대방을 알고자 하는 진정한 노력 없이 상대방과 동질감을 공유하는 이해의 장에 다가설 수는 없다. 우리는 상대방과 무엇이 얼마만큼 다른지, 그리고 왜 다른지를 확인한 후에야 이해와 배려와 타협의 가능성을 타진할 수 있고, 또한 그것에 근거하여 우리들의 대응적 사고와 행동의 기준을 설정할 수 있다. 북한의 경우도 예외가 아니어서 남한에 대한 이해와 그것을 바탕으로 한 신뢰가 쌓일 때만이 진정한 대화와 협력의 마음을 열게 될 것이다.

남북한간 상호이해를 제고시키기 위해서는 무엇보다도 남북교류의 폭이 지속적으로 넓혀져야 할 것이다. 정치, 경제, 사회, 문화, 예술 등 다방면에서 남북한간 접촉의 면을 확대시키는 노력이 적극적으로 이루어져야 한다.

또한 접촉의 결실을 조급하지 않은 마음으로 기다리는 인내심이 수반되어야 한다. 오랜 기간동안 교류가 단절된 이들간의 접촉은 초기에는 상대에 대한 동질감보다는 이질감이나 거부감을 산출할 수 있기 때문이다.

그러나 이러한 접촉은 시간이 지남에 따라 동질감의 확인으로 이어지는 것을 우리는 독일통일의 사례에서 목격한 바 있다.

둘째, 일관성 있는 통일정책이 추진되기 위해서는 정책을 지지하는 국민적 합의기반이 확고히 구축될 필요가 있다. 그간 우리 사회는 대북관과 통일정책 전반에 걸친 이분법적인 대립구도가 가열되어 왔다. 대북지원을 둘러싼 일방적 퍼주기의 논쟁에서부터 대북정책을 둘러싼 한·미공조의 논쟁, 인도적 지원의 유용성 여부 등 이른바 남남갈등으로 대변되는 정치·사회적 논쟁이 그치지 않고 있다.

이러한 갈등의 적대적 담론구조는 사회 내에 비생산적인 대립과 정쟁을 유발하면서 통일정책의 추동력을 약화시킨다. 대화와 타협의 의사소통구조가 완전히 거부된 상황에서 국민적 합의의 틀은 소실되기 마련이고, 흑백의 논리 하에서 회색의 영역은 설 땅을 잃게 된다.

우리 사회의 논쟁조차 스스로 타협점을 찾지 못하는 우리의 현실은 남북간 통합의 전망을 어둡게 만든다. 우리 내부의 갈등보다 훨씬 현저한 수준의 이념적 차별성을 내재한 남북간 통합이 타협의 과정을 통해 성공적으로 이끌려지리라고 기대하기가 힘들기 때문이다.

현재의 이른바 남남갈등을 민주적 대화와 타협을 통해 해소시킬 수 있는지의 여부는 우리가 장차 남북통합을 평화적으로 성취할 역량이 있는지를 시험하는 전초라고 할 수 있다. 이제까지 우리는 이러한 시험에서 성공적인 평가를 이끌어내는 데 실패하고 있다.

대화과 타협의 논의구조를 우리사회에 정착시키기 위해서는 성숙한 민주주의의 토양이 요구된다. 민주주의 시민교육은 이점에 있어서 통일한국으로의 전이를 위한 필수 요건이라고 할 수 있다.

성숙한 민주주의 사회는 사회구성원들이 자신들의 권리만큼이나 사회적 책임감의 자각과 타인에 대한 배려를 수행하도록 요청한다. 자신들이 속한 공동체의 번영과 약자에 대한 배려 의식은 철저한 자기 성찰을 일상화하는 실천적 민주주의의 요건이자 또한 결실이다. 자신의 희생은 추호도 감수하지 않으려는 이기적인 사고로부터 북한의 동포를 배려하는 마음을 기대하기는 불가능하다.

북한동포의 이질성을 감싸 안으려는 자세는 바로 사회적 약자를 배려할 줄

아는 민주시민의식의 연장선상에서 비롯된다. 결국 통일한국으로의 출발점은 다시금 우리사회 내부부터 성숙한 민주주의를 구현하는 것이다.

셋째, 대북 안보와 포용이라는 상호 갈등할 수 있는 목표에 대한 균형 잡힌 정책적 접근이 이루어져야 한다. 통일한국을 위해 북측을 포용하는 열린 자세의 필요성은 이미 언급한 바 있다. 문제는 우리가 포용해야 할 대상이 바로 우리 안보를 위협하는 핵심 주체라는 점이다. 우리의 안보를 위협한다는 이유로 상대를 적대적으로만 대할 수 없고, 또한 우리가 포용해야 할 대상이라고 해서 마냥 꺼안을 수만은 없는 것이 우리의 현실이자 딜레마이다. 안보와 포용은 반드시 상호대립적일 필요는 없다. 이 두 가지 목표를 동시에 적극적으로 추구할 수만 있다면 그보다 더 바람직할 수는 없다.

그러나 이 두 가지가 어떠한 형태로든 갈등하는 상황이 발생한다면 우리는 이 둘 사이의 중용점이 무엇인지에 대한 성찰을 요청받게 된다. 중용점의 위치는 변화하는 안보환경에 따라 지속적으로 조정받을 것이다. 우리의 결론은 이 같은 조정에도 불구하고 안보의 중요성이 결코 경시될 수 없다는 사실을 확인하는 것이다.

넷째, 통일한국을 이루어 내기 위해 주변국의 이해와 협력을 구하는 외교적 노력이 적극적으로 수행되어야 한다. 통일문제는 민족내부의 문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 내포한다. 남북관계는 동북아 지역의 주변국들의 이해에 심대한 영향을 미치는 변수이다.

그렇기에 주변국의 협조를 확보하지 않고 통일을 추진하는 것은 여러 현실적 어려움을 가중시킬 것이다. 우리는 통일한국이 동북아는 물론 세계의 평화와 번영에 기여할 것이라는 확신을 주변국들에게 심어줄 수 있어야 한다. 국제적인 통일환경의 조성을 위한 외교적 역량이 그 어느 때보다도 절실히 요구되고 있다. ❀

## □ 참고문헌

- 김용민 외, 『갈등을 넘어 통일로: 화해와 조화의 공동체를 위하여』, 통일교육원, 2004.
- 민성길, 『통일이 되면 우리는 함께 어울려 잘 살 수 있을까?』, 연세대학교출판부, 2004.
- 박종철 외, 『통일이후 갈등해소를 위한 국민통합방안』, 통일연구원, 2004.
- 박찬석, 『남남 갈등, 대립으로 끝날 것인가』, 인간사랑, 2001.
- 여인곤 외, 『국제적 통일역량 실태분석』, 통일연구원, 2004.
- 이해영, 『독일은 통일되지 않았다: 독일통합 10년의 정치경제학』, 푸른숲, 2000.
- 정현백 외, 『통일교육과 평화교육의 만남』, 통일교육원, 2002.
- 통일부, 『독일통일백서 2002』, 2003.
- 통일연구원, 『통일인프라 구축 및 개선 방안』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『남북한 실질적 통합의 개념과 추진과제 : 민족공동체 형성을 중심으로』, 2002.
- 한운석, 『하나의 민족, 두 개의 과거』, 신서원, 2003.
- Francis Fukuyama, *End of History and the Last Man*, Free Press, 1992.

06 >>

부 록

남북관계 발전에 관한 법률(전문)

## 남북관계 발전에 관한 법률(전문)

### 제장 총칙

**제 1 조 (목적)** 이 법은 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

**제 2 조 (기본원칙)** ① 남북관계의 발전은 자주·평화·민주의 원칙에 입각하여 남북 공동번영과 한반도의 평화통일을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다.  
② 남북관계의 발전은 국민적 합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야 하며, 남북관계는 정치적·파당적 목적을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다.

**제 3 조 (남한과 북한의 관계)** ① 남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.  
② 남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.

**제 4 조 (정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

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

**제 5 조 (다른 법률과의 관계)** 이 법 중 남북회담대표, 대북특별사절 및 파견공무원에 관한 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다.

## 제2장 남북관계 발전과 정부의 책무

**제 6 조 (한반도 평화증진)** ①정부는 남북화해와 한반도의 평화를 증진시키기 위하여 노력한다.

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

**제 7 조 (남북경제공동체 구현)** ①정부는 민족경제의 균형적 발전을 통하여 남북경제공동체를 건설하도록 노력한다.

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

**제 8 조 (민족동질성 회복)** ①정부는 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다.

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

**제 9 조 (인도적문제 해결)** ①정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제 해결과 인권 개선을 위하여 노력한다.

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

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



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

**제11조 (국제사회에서의 협력증진)** 정부는 국제기구나 국제회의 등을 통하여 국제사회에서 남북공동의 이익을 증진시킬 수 있도록 노력한다.

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

**제13조 (남북관계발전기본계획의 수립)** ①정부는 남북관계발전에관한기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

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

③기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

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

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

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

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

②위원회는 위원장 1인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성하며, 제3항제2호의 위원의 임기는 2년으로 한다.

③위원장은 통일부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 다만, 제2호의

위원 중 7인은 국회의장이 추천하는 자로 한다.

1. 대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원

2. 남북관계에 대한 전문지식 및 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자

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

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

### 제3장 남북회담대표 등

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

②통일부장관은 북한과의 교섭 또는 회담 참석, 남북합의서의 서명 또는 가서에 있어 남북회담대표가 된다.

③제1항 및 제2항의 경우를 제외한 남북회담대표는 통일부장관이 임명한다.

④대북특별사절은 대통령이 임명한다.

⑤2인 이상의 남북회담대표 또는 대북특별사절을 임명할 경우에는 서열을 정하고 수석남북회담대표 또는 수석대북특별사절을 지정하여야 한다.

⑥그 밖에 남북회담대표 및 대북특별사절의 임명 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

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

②공무원의 파견과 근무 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

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

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

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

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

**제19조 (공무원이 아닌 남북회담대표 등에 대한 예우)** 정부는 공무원이 아닌 자를 남북회담대표 또는 대북특별사절로 임명한 때에는 대통령령에 의하여 예우를 하고 수당을 지급할 수 있다.

**제20조 (벌칙 적용에 있어서의 공무원 의제)** 공무원이 아닌 자가 남북회담대표 또는 대북특별사절로 임명되어 이 법에 의한 직무를 수행하는 때에는 「형법」 제127조 및 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.

## 제4장 남북합의서 체결

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

②대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

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

④대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·

절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다.

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

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

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

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

### 부 칙

①(시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

②(경과조치) 이 법 시행 전에 국회의 동의를 받아 체결·비준한 남북합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 본다.

## 2006 | 통일문제이해

- 발 행 처 | 통일부 통일교육원 연구개발팀  
서울시 강북구 수유6동 535-353  
전화 02)901-7160~7 / 팩스 02)901-7088
- 인 쇄 일 | 2006년 3월 6일
- 발 행 일 | 2006년 3월 10일
- 디 자 인 | 애 드 원/ 02)2272-7571
- 편집·인쇄 | 맑은인쇄/ 02)2265-7896
- 통일교육원 홈페이지 [www.uniedu.go.kr](http://www.uniedu.go.kr)

비매품