

# 통일문제 이해

- 통일환경과 남북관계 -



통일교육원



이 책은 통일문제에 대한 이해를 돕기 위해 통일교육원에서 발간한 교재입니다.  
각급 교육기관 등에서 널리 활용하여 주시기 바랍니다.

# 차 례

## I. 통일문제를 어떻게 이해할 것인가

1

1. 분단과 통일문제에 대한 인식 / 3
2. 통일환경의 변화와 대북정책 전개 / 4
3. 통일에 대비하는 자세 / 7

## II. 통일은 왜 이루어야 하는가

11

제1절 분단의 배경과 통일여건의 변화

1. 분단의 배경과 성격 / 13
2. 통일여건의 변화 / 19

제2절 통일의 의미 / 24

제3절 통일의 당위성과 필요성 / 28

## III. 통일환경은 어떻게 변하고 있는가

33

제1절 국제질서의 재편

1. 국제정세 / 35
2. 동북아 정세 / 39

제2절 주변국가의 한반도정책

1. 미국의 동북아 및 한반도정책 / 44
2. 일본의 동북아 및 한반도정책 / 53
3. 중국의 동북아 및 한반도정책 / 59
4. 러시아의 동북아 및 한반도정책 / 67

제3절 주변환경과 통일 / 73

**IV. 통일은 어떻게 이루어야 하는가**

**79**

제1절 우리의 통일노력과 통일방안 / 81

1. 1970년대 이전의 정부 통일방안 / 82
2. 1970년대 이후의 정부 통일방안 / 90
3. 민족공동체 통일방안 / 101

제2절 북한의 통일방안

1. 북한의 대남전략 기초 / 115
2. 북한 통일방안의 변천과정 / 120
3. 북한의 통일방안과 생존전략 / 132

제3절 정부의 대북정책

1. 대북정책의 추진배경 / 140
2. 대북정책 내용 / 145
3. 대북정책의 의의 / 152

**제1절 남북대화의 어제와 오늘**

1. 남북대화의 의의와 경과 / 159
2. 남북기본합의서 채택과 의의 / 187
3. 한반도 비핵화 공동선언의 의미 / 189
4. 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언의 실천기구 / 191

**제2절 남북사이의 교류와 협력**

1. 남북교류협력의 기반 조성 / 194
2. 남북교류협력 제도 / 197
3. 남북교류협력 현황 / 221

**제3절 남북간의 주요 현안문제**

1. 대북경수로 지원사업 / 233
2. 4자회담 / 237
3. 대북 지원 / 240

**제1절 통일 조국의 미래상 / 247**

1. 통일 한국의 기본 이념 / 248
2. 통일 한국의 분야별 체제 / 250

**제2절 분단국 통일의 교훈 / 253**

1. 베트남의 사례 / 254
2. 예멘의 사례 / 257
3. 독일의 사례 / 259
4. 중국·대만 사례 / 263
5. 분단국 통일의 교훈 / 266

**제3절 통일 대비 과제 / 270**

1. 대내적 통일기반의 확충 / 271
2. 통일에 유리한 환경의 조성 / 276
3. 통일을 위한 국민교육의 강화 / 281

I.  
통일문제를  
어떻게 이해할 것인가





## 1. 분단과 통일문제에 대한 인식

분단의 시간대가 어느덧 50년을 넘어섰다. 한 민족이 서로 융화되기 어려운 체제와 이념으로 첨예하게 맞서 온 사례는 정치사적으로도 흔치 않은 일이다. 이제는 남북사이에 민족이질화까지 걱정하고 있다. 남북이 이대로 가다가는 자칫 두 개의 독립된 ‘공동체’로 굳어질 위험성마저 있다는 지적이다.

과연 그러한가? 그렇지 않다는 논의도 만만치 않다. 민족이라는 것이 체제나 이념 따위로 것처럼 쉽게 변질되지 않는다는 논지이다. 민족의 동질성은 수천년을 이어오면서 지속적으로 융해되어 왔기 때문에 이미 생활로서 젖어 들어있다는 주장인 것이다. 그러므로 남북이 이질화를 지나치게 강조할 경우 서로 신뢰를 다시 찾는 데 도움이 되지 않고, 통일에도 오히려 해가 된다고 보고 있다.

이러한 두가지 관점은 의견상 다른 듯이 보인다. 그렇지만 두 관점 모두 분단현실을 조명하는 객관적인 시각을 갖추고 있고, 분단상황의 구조적인 폐해 사슬을 끊어 보려는 뚜렷한 목적의식을 갖고 있다. 또한 민족적 동질성을 전제로 하는 재통합의 가능성을 추구하고 있다는 점에서 둘 다 일리있는 주장인 것으로 평가된다. 이 두 관점은 분단과 통일문제를 이해하는데 함께 고려해야 할 요소라고 할 수 있다.

요컨대 오늘날 남북한은 의식 속에서는 하나의 사회로서, 하나의 민족으로 인식되고 있다. 그러나 현실에서는 거의 완전한 두

개의 국가사회로 엄연히 존재한다. 우리의 통일논의는 이 의식과 현실상의 극심한 괴리를 극복하는 데서 출발해야 함을 알게 된다. 즉 남북한은 한반도에 두개의 '국가'로 공존하고 있지만, 민족국가로서 제대로 기능하기 위해서는 분단 모순을 반드시 극복해야 하는 것이다.

돌이켜 보면 우리 민족은 제2차 세계대전이 끝나면서 광복의 기쁨과 분단이라는 비극을 동시에 겪었다. 한반도의 분단은 전승국인 미국과 소련이 일본군의 무장을 해제시키려고 한반도를 남북으로 분할 점령한 것에서 비롯되었다. 한반도 분단이 근본적으로 국제정치적 희생물로서 소련의 팽창전략과 미국의 대응정책이 낳은 이른바 '국제형 분단'임을 이해하게 되는 대목이다. 한반도 분단은 또한 민족지도자들이 국제정세에 적절히 대처하지 못한 채, 내부의 분열과 대립을 거듭한 끝에 촉진되었다는 자기 반성도 개진될 수 있다. 이는 1948년 남북에서 각기 정권이 수립되고, 2년 뒤에는 북한의 남침으로 인해 동족상잔이 벌어져 분단이 고착화되는 배경을 설명해준다. 남북한의 분단과 통일이 국제적인 문제이면서 민족내부 문제라는 기본성격을 잘 보여주고 있는 것이다.

## 2. 통일환경의 변화와 대북정책 전개

우리의 통일문제를 둘러싼 여러 여건들은 끊임없이 변화를 거듭해 왔다. 시대와 상황이 변하고 세대가 바뀌면서 가치관도 달라

졌다. 무엇보다 먼저 꼽을 수 있는 환경 변화는 한반도 분단을 강요했던 국제정치적 요인이다. 1980년대 말 이후 소련과 동유럽 사회주의권의 붕괴는 동서간 이념대결이라는 냉전대치체제를 일거에 바꾸어 놓았다. 이처럼 국제질서가 재편되는 속에서 이루어진 독일통일은 탈냉전 시대라는 의미를 되새기기에 충분했다. 물론 탈냉전 조류가 반드시 국제평화와 안정을 가져다 주는 것은 아니다. 한반도에서의 치열한 남북대치 현실이 이를 입증해주고 있다. 그러나 세계적인 탈냉전 현상이 남북한 관계를 개선하고 한반도에 평화를 정착시키며, 통일에 단계적으로 접근해가는 계기가 된다는 관측도 가능하다. 우리가 통일환경의 변화를 예의 관찰하면서 주도적으로 그를 활용해 가는 것은 통일외교안보 분야의 큰 과제라고 할 수 있다.

다음으로 남북한의 각기 내부 또는 남북사이에 생긴 변화 여건이다. 남북한은 통일문제에서 각기 결정적인 역할 행위자이다. 그런 점에서 남북한 정부의 변화나 주요 정책방향 제시 혹은 체제정비 등의 여부는 통일문제에 대한 중요변수로서 작용할 수밖에 없다.

1998년 2월 출범한 「국민의 정부」는 포용과 평화공존공영으로도 표현되는 대북정책을 수립, 실천해 오고 있다. 대북 포용정책은 국내외의 통일환경을 통찰한 바탕위에서 그 추진목표를 「평화 · 화해 · 협력」으로 설정하였다. 그리고 3대원칙으로는 ① 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용 ② 흡수통일 배제 ③ 북한의 개방과 변화를 돕도록 화해 · 협력을 적극 추진으로 정립, 합리적인 세

부 정책기조와 추진방향 등을 제시하고 있다. 대북정책의 추진기조는 ① 안보태세 강화와 교류·협력의 병행 추진 ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현 ③ 포용적 자세로 북한의 변화여건 조성 ④ 남북간 상호이익 도모 ⑤ 남북당사자 해결원칙하에 국제적 지지 확보 ⑥ 국민적 합의를 바탕으로 일관성 있게 추진한다는 것이다. 또한 주요 추진 방향으로는 ① 남북간 대화를 통한 남북기본합의서의 이행·실천 ② 정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화 ③ 남북 이산가족문제의 우선 해결 ④ 인도적 차원에서 대북지원을 탄력적으로 제공 ⑤ 대북 경수로 지원사업의 차질없는 추진 ⑥ 한반도 평화환경 조성 등으로 설정해 놓고 있다.

한편, 북한은 1998년 7월 최고인민회의의 선거를 8년여만에 실시, 헌법을 개정('98. 9. 5)했고 국가지도기관 인사개편 등을 단행하였다. 체제 존속의 기로에서 있는 북한으로서는 김일성 사후에 일단 체제를 정비하고자 하는 모습을 보여준 셈이라고 할 수 있다. 북한은 기존의 대남정책 기조를 유지하면서, 대내적으로 사상통제와 군사 우선정책으로 체제를 유지하고 이와 함께 경제문제도 해결해 나가겠다는 또 하나의 실험을 시도하고 있다. 북한판 「강성대국론」과 「자립적 경제건설론」이 그것이다.

현재로서는 남북한의 내부사정이 서로 변화 여건으로 이어지거나 통일문제와 맞물려 돌아가는 구체적인 징후를 찾기 어렵다. 하지만 남북관계는 원래 우여곡절의 연속이며, 변화에 대한 상호 대응을 기본속성으로 해왔다는 사실을 감안할 때 변화로의 시동은

시기만 남은 문제라고 할 수 있다.

그러나 다른 한편으로 북한이 대남혁명전략을 변함없이 추구하고 있고, 탄도미사일의 개발과 보유를 포함한 군비확장, 미·북한 제네바 합의 이행의 불투명성과 한반도 평화정착을 위한 4자회담에 북한이 보여준 무성의 등 우리의 안보환경은 어느 때보다 착실한 대비가 필요함을 일깨워준다. 「국민의 정부」가 튼튼한 안보와 대북교류·협력을 함께 추진, 노력하고 있는 것도 종합적인 통일 외교안보 상황을 감안한 결과로 이해되어야 할 것이다.

### 3. 통일에 대비하는 자세

우리가 추구하는 통일은 민족구성원 모두의 자유와 복지, 인간 존엄성이 보장되고 인류공영에 기여하는 민족공동체를 이루는 것이다. 이러한 통일 목표는 영토나 체제의 단순한 재통합, 혹은 분단 이전의 상태로 되돌아가자는 뜻이 될 수 없다. 소극적인 의미의 재통합이 아니라 적극적으로 새로운 통일의 미래상을 창조해야 하는 것이다. 이런 점에서 통일은 민주주의와 시장경제원리를 비롯한 인류의 보편가치가 구현되는 새 국가의 건설과정으로 보아야 한다.

통일은 저절로 주어지는 선물이 아니다. 독일통일이 갑자기 이루어졌다고 말하지만, 분단된 처지에서도 꾸준히 양자간 교류와 협력관계를 늘려간 성과라고 보는 것이 옳다. 그 정책의 핵심은 외교적인 설득 노력과 함께 동서독간 「상호접근을 통한 변화」를

일관성있게 추구하고, 단계적인 접근방향인 「작은 걸음의 정책」이었다. 우리 역시 확고한 통일 목표를 기반으로 통일을 향한 대내외의 여건을 착실하게 만들어 가야 한다. 우리의 대북정책에서 ‘보다 많은 접촉, 보다 많은 대화, 보다 많은 협력’을 정책기조로 삼고 있는 것은 대단히 의미있는 일이다. 특히 남북기본합의서를 반드시 이행·실천하면서 한반도문제의 당사자 해결원칙 등 정책기조와 추진방향이 국제적 공감을 얻도록 분위기를 돋우겠다는 발상은 타당성을 인정받고 있다.

남북관계를 개선하고 통일로 가는 길은 물론 우리의 일방적인 노력만으로 열려지는 것이 아니다. 북한측의 호응과 협조도 요구된다. 지금은 우리의 아량과 노력이 중국에는 꼭 좋은 결실을 가져올 것이라는 믿음이 필요한 때이다. 역사의 긴 호흡으로 보면, 통일문제는 결국 어느 체제가 세계사적 전개에 부합되고 민족성원의 삶의 질을 보장해 줄 수 있느냐 하는 문제로 귀결되지 않겠는가 생각한다. 바로 여기서 북한체제의 변화와 함께 통일에 이르는 길은 길고 험난할 수밖에 없으며, 결코 서둘러서 되는 일이 아니라는 사실을 알 수 있다.

우리로서는 조급한 「통일」에의 목소리를 키우기 보다 「평화」 유지 능력을 최대한 늘려 가는 것이 현실적인 과제가 되고 있다. 평화가 없는 통일은 무의미하다. 그러므로 현 단계에서는 평화정책을 통해 남북의 평화공존·평화교류를 우선 실현하고, 북한의 개방과 변화를 돕는데 역점을 둬으로써 평화통일의 기반을 한껏

단단히 다지자는 것이다. 국제사회 역시 「조용한 한반도」를 바라 고 있다. 우리에게 중요한 것은 한반도의 위기관리능력을 충분히 갖추면서도 통일의 기회가 오면 어김없이 거머쥘 수 있는 저력을 길러야 한다. 이는 우리 체제의 내실에서 나올 수밖에 없다.

우리의 대북정책은 확고한 원칙과 탄력있는 정책적 운용 태세를 겸비하는 데서 추동력을 더해야 한다. 「국민의 정부」는 무엇보다 국민적 합의에 기초한 통일·대북정책을 펼치겠다고 다짐하고 있다. 이같은 정책노선이 국내외에서 폭넓게 지지를 받고 기대를 모으고 있는 것은 21세기를 눈앞에 둔 민족의 장래를 위해서도 바람직한 일이라고 하겠다.





## II. 통일은 왜 이루어야 하는가

제1절 .....	13
분단의 배경과 통일여건의 변화	
제2절 .....	24
통일의 의미	
제3절 .....	28
통일의 당위성과 필요성	

---

## 요 점

---

- 1990년대 들어 탈냉전의 세계사적 조류와 함께 크게 변화된 대내외 상황은, 과거에는 하나의 소망으로 꿈속에서나 가능했던 통일이 이제는 현실속에서 실현가능한 '목표'이며, 그 목표에 도달하기 위한 '과정'의 문제로 인식하고, 통일까지의 '준비'를 세밀하게 해 나아갈 것을 요구하고 있다.
  - 통일은 남과 북의 온 민족이 평화와 안정 속에 공존공영하면서 하나의 공동체를 이루어 밝은 미래를 만들어 나아가기 위한 '새 역사의 창조 과업'이다. 우리가 바라는 통일은 단순한 재통일(reunification)이 아니라, 적극적 차원의 새통일(new unification)이다.
  - 통일은 민족공멸(民族共滅)의 전쟁 재발을 방지하고, 민족역량의 낭비를 막아 민족의 공동번영을 실현하기 위한 것이며, 나아가 동북아의 평화와 안정 뿐만 아니라 항구적인 세계 평화질서의 구축에 기여하는 절실한 과제이다. 또한 통일은 새로운 밀레니엄 21세기의 지식산업 시대 속에 우리가 생존을 유지하고 번영하여 세계 중심국가가 되기 위한 필수적 조건이다.
-

## 제1절 분단의 배경과 통일여건의 변화

### 1. 분단의 배경과 성격

통일을 왜 해야 하며, 왜 필요한가를 이해하기 위해서는 우리 민족이 어떻게 분단되었으며, 그 분단의 성격은 무엇인가를 먼저 살펴 볼 필요가 있다.

우리 민족의 분단은 지리적, 정치적 그리고 민족적 차원의 3단계를 거치면서 고착화되고 심화된 것으로 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 먼저 ‘지리적 분단’은 제2차 세계대전 종결후 전후처리 과정에서 미국과 소

---

1) '3단계 분단론'은 주로 이상우 교수의 견해를 발린 것이다. 이상우, 『함께 사는 통일』, 나남, 1993. pp.361~362.

련이 일본군의 무장 해제를 위해 북위 38도선을 경계로 한반도를 남북으로 분할 점령하면서부터 비롯되었다.

소련은, 미국이 1945년 8월 6일 히로시마에 원자폭탄을 투하하자 일본의 조기 항복을 예상하여, 8월 8일 급히 일본에 대해 선전 포고하고 그 이튿날부터 빠른 속도로 만주 전역에 이어 한반도에 진군하기 시작하였다. 당시 그 군대가 겨우 오키나와 근해에 머물고 있던 미국으로서는, 소련군의 급속한 남하와 일본의 조기 항복이라는 급박한 사태 속에서 일본군의 항복 접수와 무장 해제를 위한 연합국간의 지역분담 지침을 확정해야 할 필요성에 직면하게 되었다.

이에 따라 실무작업을 맡은 미국의 ‘본스틸’과 ‘러스크’ 등 두 대령은 38도선을 경계로 한 미·소 양국의 한반도 분할점령안을 건의하였고, 이 안이 미국 정부에 의해 채택되어 영·중·소 3국의 동의를 받아 ‘일반명령 1호’로 ‘맥아더사령부’에 하달되었다.<sup>2)</sup>

이렇게 볼 때, 우리 민족의 분단은 기본적으로 일본의 식민통치와 제2차 대전 종결과정에서 나타난 강대국 정치의 산물로서 소련의 야심과 이에 대응한 미국의 정책이 낳은 ‘국제형 분단’으로 규정할 수 있다.<sup>3)</sup>

2) 한반도 분단의 배경에 대해서는 김학준, 이용희, 조순승, 정용석 등의 한국학자들, 그리고 Shannon McCune, Arthur L. Grey Jr., Max Beloff, Leland Goodrich 등의 구미 학자들에 의한 연구가 대표적이다. 김학준, 『한국전쟁』, 박영사, 1989, p. 10에서 재인용.

3) 분단국가의 유형화를 처음 시도한 학자는 일본 慶應大學의 神谷不二로서 그는 분단의 유형을 (i)국제형 분단 및 내쟁형(内争型)분단, (ii)안정형 분단 및 불안정형 분단 등으로 나누었다. 위의 책, p. 4에서 재인용.

이렇듯, 남북 분단의 근본적인 원인이 약소민족의 권익을 도외시한 강대국들의 자의적 전후처리과정에서 비롯되었던 것이 분명하지만, 오늘의 분단에 대한 책임을 바깥 세계에 대해서 물을 수만은 없다. 왜냐하면, 민족의 자주역량 부족으로 국권을 빼앗김으로써, 이것이 국토분단의 원인(遠因)이 되었음을 부정할 수 없으며, 광복 이후에도 정치적 대립으로 분단을 고착화시켰기 때문이다. 우리와 비슷한 시기에 미·영·불·소 등 4대국의 점령하에 놓였던 오스트리아는 좌우의 정치세력들이 제휴하여 외세의 분단시도를 저지하고 통일국가를 유지했는데, 이는 우리의 분단고착화과정과 비교해 볼 때 시사하는 바가 크다.

우리 민족차원에서 분단의 싹은 일제에 저항하던 독립운동 전개과정에서부터 나타났다. 우리 민족은 3·1운동을 기폭제로 하여 적극적으로 항일투쟁을 벌였으나, 그 투쟁무대가 국내와 미국, 소련 및 중국으로 나뉘었으며, 특히 이념적으로는 부르조아민족주의에서부터 프롤레타리아 사회주의에 이르기까지 심각한 대결양상을 보이고 있었다. 이와 같은 이념적·지역적 대결로 말미암아 독립운동은 통합성을 유지할 수 없었을 뿐만 아니라, 그것은 해방이후 정치적 분단으로 이어지게 되었다.<sup>4)</sup>

남북의 정치적 분단에 관하여는 정부수립 시기의 선후문제만을 놓고 그 책임과 정통성의 시비를 잘못 가리는 예가 있다. 그러나

4) 독립운동 과정과 해방이후 우리민족의 이념적 대결에 관해서는 진덕규, "분단사회의 민족주의론", 이홍구 외, 『분단과 통일 그리고 민족주의』, 박영사, 1984, pp. 107~156.

소련의 치밀한 계획과 지원아래 북한지역에 공산정권이 사실상 먼저 수립되었다는 것은 정치적 분단의 전개과정을 잘 입증해 주고 있다.

대일 선전포고와 거의 동시에 북한지역에 진입한 소련군이 1945년 8월 24일에는 평양에 들어오게 된다. 그들은 사전계획에 따라 북한지역에 공산정권을 세우는 작업을 치밀하게 추진하였다. 소련군정 당국은, 먼저 8월 27일 조만식을 위원장으로 하는 우익 인사 중심의 '건국준비위원회 평안남도지부'를, 같은 수의 좌우익 인사로 구성하는 '인민정치위원회'로 강제 개편케 하여 휘하에 예속시키고, 10월 28일에는 '북조선 5도행정국'을 정식 발족시킴으로써 공산정권 수립의 의지를 드러내기 시작했다. 소련당국은 아울러, 10월 13일 '조선공산당 북조선분국'을 설치케 하고, 다음날 김일성을 처음 대중앞에 내세운 후 민족주의 세력과 국내파 공산주의자들을 제거하는 과정을 거쳐, 12월 이 '분국'을 '북조선공산당'으로 개편하면서 김일성이 당권을 장악하게 만들었다.

1946년 2월 8일 소련당국은 김일성을 위원장으로 한 실질적 공산체제를 갖춘 '북조선 임시인민위원회'를 발족시켜, 단독정권의 틀을 마련케 하고, 8월에는 '북조선공산당'을 확장하면서 '북조선노동당'을 정식 출범시켰다. 이어 북한 전역에서 각급 인민위원회의 선거를 실시했고 그 바탕위에 1947년 2월 17일 '북조선 인민회의'를 구성한 뒤 나흘 뒤에는 '북조선 인민위원회'를 결성하기에 이른다.

본격적인 행정조직을 갖춘 이같은 인민위원회의 등장으로 북한

에는 바로 사실상의 정권이 들어서게 된 것이다.<sup>5)</sup> 이러한 단독정권 출범은 그에 앞선 토지개혁, 산업시설의 국유화, 경제계획의 추진 등을 통해 계획대로 추진되어 왔다. 소련은 이어 북한의 단독정권수립을 위한 마지막 요식 절차로서 1947년 11월 소련 헌법을 모방한 헌법을 기초하고 1948년 4월 이를 채택케 한 후 1948년 9월 9일에는 마침내 공산정권을 정식으로 출범시켰다.<sup>6)</sup>

한편, 남한지역에서도 미 군정당국은 1946년 2월 그 자문기관으로 '조선민주주의원'을 구성한 후 12월에는 이를 '과도입법의원'으로 개편하였다. 이에 대하여 남한지역의 좌익세력은 북의 지령에 따라 격렬하게 반대하면서 1946년 10월에 '남조선노동당'을 창당하고 군정청의 시책에 대항하는 불법적 투쟁을 벌이기 시작하였다. 이 무렵 우익의 민족진영 인사들 사이에서는 내부분열이 시작되었다. 소련의 기도를 간파한 이승만 중심의 우익진영이 남한 단독정부 수립을 주장한 반면, 김구·김규식 등 임정세력은 단정수립에 반대하였던 것이다. 미국과 소련은 이미 자신들이 점령한 지역에 대한 기득권을 양보할 수 없다고 대립하고 있었으며, 이를 타개하기 위해 미·소 공동위원회가 두 차례에 걸쳐 소집되었으나 합의점을 찾지 못하고 1947년 10월 완전히 결렬되고 말았다.

5) 오늘날 북한에서는 '북조선 인민위원회'를 최초의 프롤레타리아 독재정권으로 규정하고 있다. 『조선로동당 역사 교재』, 조선로동당출판사, 1946, p. 244.

6) 북한의 정권 수립과정에 대해서는 양호민, "진체주의 1인 독재체제의 확립", 『북한 40년』, 을유문화사, 1988, pp. 37~56.

미국은 당초 한반도문제의 해결방안으로 1945년 12월의 모스크바 3상회의 결정에 따른 신탁통치안을 제시하였으나, 우리의 '과도입법의원'이 1947년 1월 20일 신탁통치 거부결의안을 채택하고 '미·소 공동위원회'가 끝내 결렬되자, 마침내 신탁통치를 단념하고 한국의 독립정부 수립을 지원하기로 방침을 바꾸었다.

이에 따라 한국문제는 유엔에 회부되어 1947년 11월 유엔총회에서 '유엔한국임시위원단의 설치와 한국의 총선거 실시에 관한 결의'가 채택되었다. 그러나 이듬해 1월 동위원단 임복을 소련이 거부함으로써 유엔결의에 따른 남북 단일정부 구성은 성사되지 못했다. 이 과정에서 김구와 김규식은 남북협상에 의해 단일정부를 수립하고자 '북조선노동당'에 대해 '남북정치협상회의'를 제의하고 1948년 4월 평양을 방문했으나 북한 공산주의자들의 책략 앞에서 단일정부에 대한 이들의 꿈은 무산되었다. 결국 2월의 유엔 결의에 의해 '선거감시가능지역'인 한국 내에서만 1948년 5월 10일 총선거가 실시되고, 7월 17일 헌법이 공포된 후 8월 15일 대한민국 정부가 수립되었다. 이와같은 과정을 거쳐 남과 북에 서로 다른 정부가 들어섬으로써 우리 민족은 정치적으로 분단되었다.

요컨대 한반도는 강대국정치에 의해 먼저 '지리적 분단'이 이루어졌고, 민족 스스로 통합에 실패하고 대결함으로써 '정치적 분단'으로 이어진 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 한반도의 분단은 '국제형'이면서도 '내쟁형'(內爭型)이라고 하겠다.<sup>7)</sup>

7) 김희준, 『한국전쟁』, 박영사, 1989, p. 6. 같은 이 『통일과 21세기』, 통일교육원, 1998, pp. 10-12.



더욱이 1950년 6월 25일 북한의 남침에 의한 동족상잔의 결과 남과 북 사이에는 분단의 고착화와 전면화가 이루어짐으로써 '민족적 분단'은 심화되었다. 이같은 분단의 과정은 우리의 민족사에 쓰디쓴 교훈이 될 것이다.

## 2. 통일여건의 변화

한반도 분단의 주된 원인이 미·소간의 냉전으로부터 비롯된 편의주의적 이해관계의 산물이었다면, 이의 해결을 위한 실마리는 냉전 구조의 근본적인 변화에서 찾을 수 있을 것이다. 이제 세계적 차원의 냉전체제는 종식되었고, 한반도 주변 환경도 대결에서 평화로, 갈등과 반목에서 화해와 협력으로 국제질서의 흐름이 바뀌고 있다. 한반도 주변국들 간에는 새로운 협력과 경쟁의 관계가 추구되고 있는 것이다. 한국은 이미 중국·러시아와 외교관계를 수립했고, 북한도 미국·일본과의 관계를 점차적으로 개선할 수 있을 것으로 전망된다. 이렇게 주변상황이 상호협력 관계로 변화되고 남북한 교차 승인이 이루어지게 되면 분단 이후 통일의 장애요인이었던 외적요인은 통일에 유리한 방향으로 전개될 것이다.

물론 주변국들은 한반도의 분단 상황이 그대로 지속되는 것이 자신들의 국익에 유리하다고 여길지도 모른다. 즉 주변국가들로서 통일한국의 등장이 이 지역의 안정적 질서를 해칠지도 모른다는

‘정치적 현실주의의 입장’에서 분단 상황이 고착되는 것을 선호할 가능성이 없지 않다. 그러나 통일한국이 주변국들에게 위협이 되지 않고 동북아지역의 공동발전에 도움이 될 것이라는 확신을 줄 수 있다면 이들도 통일을 반대하지만은 않을 것이다. 왜냐하면 한반도는 지정학적(地政學的)으로나 지경학적(地經學的)으로 매우 중요한 위치를 점하고 있기 때문에 자신들의 국익을 위해서도 한반도의 안정과 평화를 바랄 것이기 때문이다.<sup>8)</sup>

더욱이 최근에 들어 우리의 통일문제를 둘러싼 주변여건에 획기적인 변화가 있었다. 1980년대 말에 가속화된 사회주의권의 개혁·개방노선의 추구는 결국 소련을 비롯한 동유럽 사회주의권의 붕괴라는 엄청난 변화를 가져옴으로써, 제2차 세계대전 종결 이후 지속되어 온 동서 이념대결을 기조로 하는 냉전질서를 와해시켰다. 오늘날 모든 국가들이 탈냉전의 새로운 국제질서 형성과정에서 기왕의 이념적·군사적 대립보다는 화해·협력을 바탕으로 한 평화증진과 자국민의 복리증진을 위한 경제발전에 총력을 기울이고 있는 추세이다.

또한 한반도를 둘러싼 주변 강대국들은 자국의 이익과 공동관심사에 관해서는 적극적으로 협력하는 소위 ‘전략적 동반자관계’를 날로 발전시키고 있다. 특히 세계질서의 이러한 변화 속에 이루어진 동독의 몰락과 독일의 통일(’90. 10)은 우리에게 통일의 가능성에 대한 인식을 새롭게 할 수 있는 계기가 되었다.

8) 아·태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론』, 이태평화출판사, 1995, p. 27.

동서독과 남북한은 전후 강대국간의 이해관계에 따라 분단을 강요당했고 동서진영의 냉전적 대결구조가 심화되면서 쌍방간의 정치적·군사적 대립이 고조되었다는 점에서 비슷한 경험을 갖고 있다.<sup>9)</sup>

그러나 독일은 제2차 세계대전을 일으킨 책임을 저야 할 당사국이자 패전국으로서 연합국에 의한 의도적인 분단을 받아들일 수밖에 없었던데 반하여 한반도의 분단은 다만 전후처리를 위한 잠정적 조치였다는 점을 감안하면, 한반도의 통일이 독일보다 먼저 이루어지리라는 기대와 전망이 있었던 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 남북한은 아직도 분단국으로 남아 있다.

한편 국제질서뿐만 아니라 우리의 대외관계와 남북관계에도 큰 변화가 있었다. 대한민국은 오랫동안 적대관계를 유지해 온 구 소련('90. 9)이나 중국('92. 8)과 외교관계를 수립함으로써 한반도는 물론 동북아시아의 냉전적 구조를 풀어 나가는 데 기여하였다.

남북한은 1991년 9월 유엔에 동시 가입했으며, 1992년 2월에는 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」를 발표시킴으로써 한반도의 평화정착과 남북 화해·협력을 위한 기본틀을 마련하였다

뿐만 아니라 모든 영역에 걸쳐 남북대화를 꾸준히 시도하였고, 김일성 사망 직전에는 남북정상회담도 개최키로 합의한 바 있었

9) 한반도의 분단과 독일의 분단이 갖는 차이점에 대해서는 민병천, 『신동일론』, 고려원, 1992, pp. 15~19.

다. 또한 1994년 10월 21일 미·북 제네바 합의의 결과 북한이 핵 무기 개발을 중단하는 대신 총 발전용량 약 2000MW(e)의 경수로를 제공하고 그때까지 연간 50만톤의 중유를 공급하기로 약속하고, 아울러 미·북간의 관계정상화 추진과 남북대화 진전을 위해 노력하기로 합의한 바 있다.

물론 북한은 종전과 같이 남북대화 진전에는 성의를 보이지 않고 미국과의 직접관계 개선에 집착하고 있다. 그럼에도 불구하고 한반도에서 전쟁재발을 방지하고 남북한 평화공존체제를 정착시키며, 교류·협력을 증진시키기 위한 방안의 일환으로 우리는 북한을 4자회담의 테이블에 이끌어 내었으며, 국제기구와 민간차원의 식량원조를 지원하고, 북한의 3대 교역대상국이 되는 등 남북관계를 진척시키기에 이르렀다. 또한 분단이후 처음으로 금강산 관광사업이 시작되어 제한된 길과 구역이지만 우리 국민들이 북한 지역 산하를 밟게 되었다.

요컨대 민족의 분단을 강요했던 국제정치적 요인으로서 강대국간의 정치·군사적 대립과 이를 촉진했던 냉전적 대결구조는 이미 종말을 고하였다. 이와함께 남북관계에서도, 갈등과 대립이 지속되고는 있으나 개선의 싹이 서서히 자라고 있다.

물론 탈냉전이 반드시 국제적 평화와 안정을 가져다 주는 것은 아니다. 그러나 적어도 이러한 변화는 남북관계 개선 및 한반도 평화정착, 그리고 통일에 현실적으로 접근할 수 있는 호기가 된다는 점에서 큰 의미를 갖는다.

그러므로 우리는 남북분단을 강요했던 국제사회의 정치·이념·군사적 요인들이 점차 소멸되고 있는 주변환경 속에서 평화통일이 우리 민족의 역량에 달려 있음을 직시해야 할 것이다. 통일은 이제 꿈이 아니라 실현 가능한 현실문제의 차원으로 접근할 수 있게 되었다. 또한 독일통일에서 본 바와 같이 언제라도 우리 앞에 불쑥 다가올 수 있는 현실적인 ‘대비 과제’로 등장한 것이다.

다만 총체적인 어려움에 처해 있는 북한의 사정과 아직도 침예한 대립관계에 있는 남북관계의 현실을 감안할 때 지금 당장 서둘러 통일을 추구하는 것이 바람직한가 하는 문제를 냉정하게 인식할 필요가 있다. 따라서 정부는 무엇보다도 남북간에 평화공존체제를 수립하고 화해와 협력을 증진시켜 남북관계를 개선함으로써 평화적인 통일을 실현할 수 있는 길을 점진적·단계적으로, 그리고 구체적으로 열어 나아가려는 대북포용정책을 펼치고 있으며, 그 가시적인 성과가 서서히 드러나고 있다.

## 제2절 통일의 의미

통일은 다르게 표현하면 곧 분단의 극복이다. 그러나 통일이 단순히 ‘분단 이전의 상태로 되돌아 가는 것’을 뜻하는 것이 되어서는 안된다. 21세기 지식산업시대, 정보산업시대를 맞는 오늘의 시점에서 그러한 복고적 통일은 이미 그 의의를 상실하였다. 우리가 되돌아 가야 할 ‘분단 이전의 상태’는 이미 먼 역사적 과거가 되었다. 시대가 변하고 상황이 달라졌으며, 세대가 바뀌고 가치관이 새로워졌다. 통일은 결코 소극적 차원의 단순한 ‘재통일’(reunification)이 아니라, 적극적 차원의 ‘새로운 통일’(new unification)이어야 한다. 우리가 이루어야 할 통일은 민족의 앞날과 관련된 문제이다. 따라서 과거로의 복귀가 아니라 미래를 향한 새로운 역사의 창조작업으로 이해되어야 하는 것이다. 통일은

정치·경제·사회·문화·지리 등 우리 민족의 삶과 진운을 둘러싼 여러 측면을 미래의 새로운 상황과 접목시켜 하나의 민족국가를 만들어 나가는 과정이 되어야 하기 때문이다.

첫째, 지리적 측면에서 말하자면, 통일은 곧 ‘국토의 통일’이다.<sup>10)</sup>

우리 민족은 수천년 동안 한반도라는 지리적 공간 속에서 하나의 생활권을 이루면서 살아왔다. 통일은 민족성원 모두 한반도 내의 어느 곳이든 자유롭게 왕래하고 거주할 수 있는 터전을 마련하는 것을 의미한다. 물리적 의미에서 국토는 불변적이지만 생활권으로서 국토의 의미는 나날이 변화하고 있다. 우리의 조국 강토는 남과 북의 온 겨레가 새롭게 가꾸어 가야 할 새로운 삶의 터전이 되어야 하는 것이다.

둘째, 정치적 측면에서 볼 때, 통일은 ‘국권의 단일화’를 뜻한다. 우리 민족은 오랫동안 단일한 정치체제 속에서 살아왔다. 국가와 민족이 하나로 일치하여 온 장구한 역사에 비교하여 볼 때 현재 우리가 겪고 있는 50여년 분단역사는 결코 긴 것이 아니다. 남북간에 단일한 정치체제를 만드는 것은 통일의 가장 핵심적인 과제가 되어야 한다.

셋째, 경제적 측면에서 볼 때, 통일은 ‘민족경제권의 통합’을 뜻한다. 남과 북은 현재 자유시장 경제체제와 사회주의 경제체제로 나뉘어져 있고 경제생활권 또한 남북으로 단절되어 있다. 분단

10) 민병전, 앞의 책, pp. 11~15.

이전에 우리 민족은 단일 경제권을 형성해 살아 왔다. 나라와 나라 사이에도 경제적 이익을 위해 통합이 이루어지는 오늘의 현실에서 민족의 공동복리를 증진해 나가기 위한 경제권의 통합은 실로 시급한 과제가 아닐 수 없다.

넷째, 사회적 측면에서 볼 때, 통일은 ‘국민의 통합’을 뜻한다. 현재 남북한은 서로 다른 사회체제 아래 서로 다른 국민군(群)으로 존재하고 있다. 따라서 통일된 조국에서 남북한 주민을 하나의 ‘국민’으로 통합해 나아가는 것 또한 새로운 과제이다.

다섯째, 문화적 측면에서 볼 때, 통일은 문화적 이질성을 극복하고 ‘동질성을 회복’하는 것이다. 우리 민족은 같은 언어·같은 문화·같은 전통을 지니고 살아왔다. 그러나 오늘날 남북간의 동질적 요소가 부분적으로 파괴됨으로 말미암아 민족의 정체성마저 위협받고 있는 실정이다. 남과 북은 함께 과거의 문화로 되돌아갈 수도 없으며, 그렇다고 각자 현재의 문화를 고집할 수도 없다. 남과 북이 함께 민족전통 위에 서서 민족의 앞날을 밝히는 새로운 문화를 창조해 나아가야 한다.

이처럼 통일은 다면적인 의미를 지닌다. 이러한 다면적 의미의 통일을 지리적 분단·정치적 분단·민족적 분단으로 이어진 과정과 관련지어 단순화시킨다면, 통일은 곧 국토도 하나(국토통일), 제도도 하나(정치적 통일), 민족도 하나(민족통일), 생활도 하나(경제·사회·문화적 통일)로 되는 것이라고 규정할 수 있다. 다시 말해 통일은 둘로 나누어진 국토와 제도, 민족이 모두 ‘참다운



하나'로 거듭날 때 그 목적과 내용이 완성되는 것이라 하겠다. 따라서 '참다운 하나'로 만들어 가는 과정으로서 통일은 새로운 역사를 만들어 나아가는 창조적 대역사(大役事)인 것이다.

### 제3절 통일의 당위성과 필요성<sup>11)</sup>

국토와 민족이 남북으로 분단된 이래 통일을 위해 많은 제안과 논의가 있었고 그 실천을 위해 적지 않은 정책적 노력도 경주되었다. 우리 민족의 남북분단사는 다른 측면에서 보면 통일노력사이기도 하다. 통일은 민족의 한결같은 숙원인 동시에 지상과제이다. 그렇다면 우리는 왜 통일을 해야 하는가? 또한 우리 민족에게 절실하게 필요한 것인가? 이런 질문에 대한 답은 너무도 당연하여 어쩌면 우습게 들리지도 모른다. 그러나 이제는 당위의 차원에서 뿐만 아니라 현실적 필요의 차원에서 그 의미를 곰곰이 되새겨야 할 시점에 이르렀다.

---

11) 통일의 당위성과 필요성에 관해서는 이태평화재단, 앞의 책, pp. 28~30.

우리는 왜 남북통일을 이루어야 하는가?

첫째, 우리는 통일신라 이후 1300여 년 동안 유지되어온 단일 민족국가로서의 전통을 이어 나아가야 할 필요가 있다. 지구상에 우리 민족만큼 오랫동안 단일 민족국가로서의 정치·문화 전통을 유지해온 국가는 일찍이 없었다. 50여 년의 분단사는 우리 민족의 유구한 역사와 전통이 외부의 강요에 의해 중단된 부끄러운 역사이다. 면면이 끈기 있게 이어져 온 단일민족 공동체가 외세에 의한 분단으로 인해 일시적으로 훼손된 것이다. 따라서 우리 민족이 '부자연스럽게 느끼는' 분단의 장벽을 허무는 일은 단일 민족국가로서의 전통을 계승하고, 나아가 민족 정기를 회복하는 차원에서 너무도 당연하며 기필코 이루어야 한다.

둘째, 남북 분단의 고통과 불안을 더 이상 지속시켜서는 안 된다. 우리 민족은 6·25전쟁이라는 동족상잔의 비극을 경험하였다. 이로 인한 이산가족의 정신적 고통은 지금도 생생하게 남아 있다. 뿐만 아니라 남북간의 침예한 군사적 대립으로 '전쟁에 대한 불안'은 여전히 우리들 마음 속 한 구석에 깊은 그림자를 드리우고 있다. 자유와 인권을 상실한 북한 동포의 정신적, 육체적 고통 또한 이루 헤아릴 수 없을 것이다. 이러한 민족적 고통과 불안을 후세에 넘겨줄 수는 없다.

셋째, 무한 경쟁 시대를 이겨나가기 위해서는 과도한 분단 비용을 생산 및 복지 증대를 위한 재원으로 전환시켜야 한다. 세계무역기구(WTO) 체제하에서는 국제 경쟁력을 확보한 국가만이 살

아남을 수 있다. 이러한 상황에서 남북한만이 소모전을 지속한다면 경쟁력이 약화되어 3류 국가로 전락할 가능성도 배제할 수 없다.

정치적 분단 비용도 있다. 주변국들에 의한 남북한 분리 지배가 그것이다. 이들이 이한제한(以韓制韓)의 카드를 쥐고 남북한으로 하여금 굳이 부담하지 않아도 되는 비용을 강요하지 못하도록 해야 한다.

넷째, 통일이 이루어지면 우리는 새로운 밀레니엄 21세기에 국제사회의 주역으로 부상할 수 있다. 남한의 경제적 성장 잠재력은 매우 크다. 여기에 북한의 양질의 노동력과 천연자원이 결합된다면 통일한국의 경제력은 머지않은 장래에 미국·일본·독일과 같은 선진국들의 수준을 쫓아 갈 수 있을 것이다. 나아가 지정학적 위치를 적극 활용하여 한반도 주변국들 사이의 ‘안정자’ 내지 ‘균형자’로서의 외교 역량을 발휘할 수 있게 될 것이다. 탈냉전시대의 보편 경쟁에서 성공적으로 살아남아 민족 번영의 기쁨을 누리기 위해서는 반드시 통일이 이루어져야 한다.

이와 같이 통일의 가능성이 그 어느 때보다 높아지고 통일의 필요성이 그 어느 때보다 절실해진 지금 통일을 위한 최선의 방법은 무엇일까? 그것은 평화적인 방법이자 민족의 번영을 약속하는 방법이어야 한다.

참고문헌

- 구영록 외, 『남북한의 평화구조』, 법문사, 1990.
- 김국신 외, 『분단극복의 경험과 한반도 통일』, 한울, 1994.
- 김학준, 『한국전쟁』, 박영사, 1989.
- , 『통일과 21세기』, 통일교육원, 1998.
- 민병천, 『신통일론』, 고려원, 1992.
- 민족통일연구원, 『민족공동체통일방안의 이론체계와 실천방향』,  
1994.
- 박영호·오재완, 『국제사회에서 남북한간 협력방안 연구』, 민족  
통일연구원, 1992.
- 아·태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론』, 아태평화출판사,  
1995.
- 안병준, 『탈냉전기의 국제정치와 한반도 통일』, 법문사, 1993.
- 양호민, “전체주의 1인독재체제의 확립”, 『북한40년』, 을유문화사,  
1988.
- 양호민, 『남과 북, 어떻게 하나가 되나』, 나남, 1992.
- 윤형진 외, 『신세계 질서와 민족통일』, 살림터, 1991.
- 이상우, 『함께 사는 통일』, 나남, 1993.
- 이흥구 외, 『분단과 통일 그리고 민족주의』, 박영사, 1984.
- 정용석, 『분단국 통일과 남북통일』, 다나, 1992.
- 조선노동당, 『조선로동당 력사교재』, 조선로동당출판사, 평양, 1946.

통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 1996.

통일원, 『한반도 긴장완화와 평화정착』, 1990.

한승주, 『남북분단의 극복과 평화』, 법문사, 1990.

21세기위원회, 『2000년에 열리는 통일시대』, 동아일보사, 1993

# Ⅲ. 통일환경은 어떻게 변하고 있는가

제1절 .....	35
국제질서의 재편	
제2절 .....	44
주변국가의 한반도정책	
제3절 .....	73
주변환경과 통일	

---

## 요 점

---

- 세계는 자유화·민주화·복지화·개방화를 지향하고 공산주의의 퇴조로 자유민주주의와 시장경제체제가 인류의 보편적 가치로 확산되어 가고 있는 만큼, 통일환경은 우리에게 유리하게 전개되는 상황이다. 그러나 한반도를 둘러싼 동북아정세는 역내국가들간의 상호의존성 증대와 냉전잔재의 상존, 북한정권의 불확실성 등으로 인해 미·북 핵회담 타결후에도 화해와 긴장의 양면성을 드러내고 있다.
  - 미국을 비롯한 주변4국은 '핵이 없는 한반도의 평화와 안정'을 바라고 있다. 미·북 핵회담 타결로 4국의 교차승인이 가시권에 들어오는 듯하였으나 작년 8월 북한의 장거리 미사일발사 실험과 금창리 지하의혹시설로 말미암아 불안정 요인이 대두됨으로서, 새로운 한반도 평화보장장치의 필요성이 제기되고 있다.
  - 통일환경을 개선하는 데 있어 주변국의 협력이 중요한 만큼 우리는 그 어느 때보다 자주적이고 능동적인 자세로 통일외교를 적극 전개해 나가야 할 것이다.
-



## 제1절 국제질서의 재편

### 1. 국제정세

구소련을 비롯한 동구 사회주의권의 붕괴는 동·서 진영간 냉전적 대립구조의 와해를 초래하였으며 전세계적 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.<sup>1)</sup> 그 특징을 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

---

1) 냉전 이후 새로이 형성되고 있는 신국제질서의 일반적 특징에 대해서는 Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interests," *Survival*, Vol. 33, No. 1(January /February 1991), pp. 3 ~17; Zbigniew Brzezinski, "The Consequences of the End of the Cold War for International Security," *Adelphi Papers*, 256(Winter 1991/92), pp. 3~17 ; Joseph S. Nye, Jr. , "What Is the New World Order?" *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 2(Spring 1992), pp. 83~96.

첫째, 동서냉전체제의 와해이다. 1989년 12월 조지 부시 미국 대통령과 미하일 고르바초프 소련 대통령간의 『몰타회담』은 미·소간의 군사적 냉전사에 종지부를 찍고 ‘새로운 협력시대’를 개막하였다는 점에서 의의가 컸다. 특히 소련과 동구공산권의 붕괴는 미국과 소련을 양측으로 오랫동안 대결해 오던 냉전의 구도를 종식시켰다. 또한 탈냉전이라는 질서변화는 동서 양진영간에 발생할 지도 모르는 세계대전의 위험과 핵대결 상황을 완화시켰으며 세계정세의 방향을 화해와 협력, 군축과 평화지향으로 바꾸어 놓았다.

둘째, 국제질서의 다원화와 국제적 상호의존성의 증대 현상이 두드러지고 있다. 냉전 이후의 국제질서는 아직 정착되지 않았으나 군사적 측면은 미국이 주도하고, 정치·경제면은 다른 나라와 공동으로 협력하는 ‘단다극체제(單多極體制 : uni-multipolarly system)’로 재편될 것이라는 전망이 일반적 의견이다. 그러나 냉전시대의 안보는 이념 및 군사적 안보 중심이었지만 냉전종식 이후에는 경제를 포함한 비군사적 안보의 비중이 커졌다는 점에 주목해야 한다. 이러한 현상은 지역강대국의 부상 및 세계질서의 다극화와 함께 국가간의 상호의존성을 더욱 높이는 결과를 낳았다.

셋째, 이데올로기 중심의 군사 안보적 냉전체제가 종식되면서 자국이이익이 증시되는 무한경쟁의 시대가 도래하였다. 이러한 경제전쟁 양상은 지역적 경제블록화 추세(EU, NAFTA, FTAA 등)로 가고 있다. 블록간의 경제장벽이 한층 높아지는 가운데, 국제사회에는 『우루과이라운드』(UR)협상에서 나타났듯이 냉혹한 국

가이기주의가 팽배하고 있다. 이는 향후 세계경제체제가 자국이익 우선의 ‘다원적 경제체제’로 돌입할 것임을 예고하는 현상이다.

한편 세계경제의 지역주의화에 따른 보호무역주의 경향은 점차 완화될 것으로 예상된다. 그동안 세계무역을 관리해 온 『관세 및 무역에 관한 일반협정』(GATT) 체제가 발전적으로 해체되고 1995년에 『세계무역기구』(WTO)가 출범한 것에서 그 점을 알 수 있다.

넷째, 과거 억압적이고 획일적이었던 국제질서가 자율성이 커지고 다원화·개방화되면서 세계는 통합과 화해로 가고 있으나 지역 차원에서는 오히려 분쟁이 증대되는 추세이다. 소련의 해체와 냉전체제의 붕괴로 세계대전의 위험은 감소되었으나 국지적 분쟁은 증가된 것이다. 핵전쟁 위험은 감소되었으나 민족주의의 분출, 군비경쟁과 대량파괴무기의 확산, 지역적·인종적 차별과 종교문제 등으로 지역갈등이 심화됨으로써 국지분쟁(보스니아, 소말리아, 르완다 내전, 체첸 및 코소보사태 등)이 미국을 비롯한 서방국들을 곤경에 처하게 하고 있다. 또한 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 지역국가 간의 군사협력·군사합동훈련은 오히려 증대되고 있는 상황이다.

21세기를 앞두고 세계의 역학구조는 미국·유럽, 아·태의 3축으로 형성되고 있으며, 그 위에서 불안한 각축시대가 전개될 것으

로 보인다.

한편 유엔은 탈냉전 이후 새로운 국제질서 창출과정에서 국제사회의 평화와 복지를 위한 노력으로 그 정통성과 효율성을 새롭게 인정받고 있다. 유엔의 위상강화는 무엇보다 안보리가 본연의 기능을 발휘하기 시작함으로써 가능해졌다. 유엔은 걸프전·보스니아·르완다·코소보사태 등에서 보듯이 국제분쟁 해결노력에 주도적 역할을 수행하고 있다. 유엔의 역할증대는 분쟁 해결에 그치지 않고 군축·개발·환경·인권·마약·범죄 등 범세계적 문제에 대한 보편적 규범 형성, 즉 새로운 체제의 창출에서도 두드러지고 있다. 1992년 6월 리우 『환경개발 정상회의』, 1993년 6월 비엔나 『세계인권회의』, 1995년 3월에 개최된 코펜하겐 『사회개발 정상회의』, 1998년 11월 아르헨티나에서 열린 『유엔 기후변화 협약 제14차 당사국 총회』 등이 대표적인 경우라 하겠다.

요컨대 ‘신세계질서’는 아직도 그 명확한 모습을 드러내지 않고 있다. 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 확산되고 있다는 점이다. 이러한 추세는 우리 민족의 통일여건에 유리한 흐름이 되고 있다.

## 2. 동북아정세

한반도 주변의 동북아지역도 냉전적 대립과 갈등이 침예하던 지역이었으나 탈냉전의 새로운 국제질서 형성에 힘입어 화해·협력의 긍정적 추세가 전개되면서도 한편으로 위기와 갈등이 동시에 표출되고 있다. 이렇듯 ‘화해·협력과 불안정’이라는 양면성이 나타나는 것은 역내 강대국간의 이해관계가 침예하게 얽혀 있고 기존의 냉전 구조와 새로운 탈냉전적 변화가 병존하는 이중성에 기인한다.

사회주의체제의 본질적 변화, 소연방해체, 세계적 차원의 화해·협력 추세 및 독일통일 등 세계 정세의 급격한 변화는 동북아에서도 탈냉전을 유도하고 있다. 남북한도 UN에 동시가입('91. 9)하였고 『남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서』를 채택·발효('92. 2. 19)시키는 등 일정한 진전을 보인 바 있다.

한편 우리는 지속적인 국력신장과 북방정책 추진에 따라 구소련('90. 9), 중국('92. 8)과 국교정상화를 이루는 외교적 성과를 바탕으로 민족통일의 외부적 장애요인이었던 냉전구조를 제거해 나가고 있다. 그러나 최근 한반도 주변정세는 미국과 일본의 안보동맹 강화, 중국과 러시아의 접근, 중국과 일본의 대립 양상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 대결의 주요 원인은 냉전시대와 같이 이데올로기나 팽창주의에 있는 것이 아니라 동북아 지역에서의 주도권 장악과 무역문제 등에 기인한다는 점에서 과거의 양상과 근본적으

로 다르다. 그러나 주변 강대국들의 관계는 훨씬 변화무쌍해져 최근 동북아 및 주변강국 정상들의 외교 발걸음이 빨라지고 있다. 특히 아시아에 경제한파가 몰아치고 있고 북한의 장거리 미사일 발사 시험 및 북한의 금창리 지하의혹시설(地下疑惑施設) 사찰거부 등 한반도 평화에 불안정기류가 형성되고 있는 시점에 자국의 이익을 극대화하기 위한 정상들의 상호교차 방문외교가 본격화하고 있다.

한국·일본·중국등 동북아 3개국 및 주변열강인 미국과 러시아를 포함한 이 지역에서 1998년 한해동안 상호 개별 정상회담만 10차례(한-미, 한-일, 한-중 포함) 열렸다. 여기에 같은 해 11월 말레이시아 쿠칭에서는 21개국 지역정상들이 함께 자리하는 제6차 아·태경제협력회의(APEC)가 개최되었다. 아시아 경제위기 대책 및 안보협력체제, 한반도 문제 등 굵직한 현안을 놓고 정상들이 맨투맨 외교를 벌이며 전략적 동반자 관계를 맺는 등 양자간 짝짓기가 활발히 진행되었다.

'98년 숨가쁜 외교각축전의 출발점은 6월말 미·중 정상회담이었다. 빌 클린턴 대통령은 장쩌민(江澤民) 중국 국가주석과 『전략적 동반자관계』<sup>2)</sup>의 초석을 다짐함으로써 지역 맹주를 자처하는 일본과 러시아를 아연 긴장시켰다.

특히 미·중 정상이 『일본이 아시아 경제위기에 일정부분 책임을 져야한다』고 한 목소리를 냄으로써 일본을 당황케 했다.

2) 『전략적 동반자 관계』란 두나라 또는 그 이상의 나라가 협력하되 기성적국을 두지 않으며 협력관계는 장기적이고, 합의할 수 없는 작은 문제들은 전체의 큰 틀속에서 대화로 해결하는 관계를 의미.

이를 반영하듯 일본의 신임 총리 오부치 게이조(小淵惠三) 자민당 총재는 취임 3개월내에 중국, 미국, 러시아, 한국 등 주변 4개국 정상과 연쇄정상회담을 가진 바 있다.

미국이 4국 교차 정상회담에서 가장 주목하는 분야는 안보와 경제일 것이다. 따라서 교차회담에 대한 미국의 입장은 아시아 경제위기 해결과 안보공동체 강화에 초점이 맞춰져 있다. 미국은 이미 지난해 6월 중국과의 정상회담에서 '중국 끌어안기' 전략으로 중국과의 '전략적 동반자 관계'를 표명한 후 한걸음 더 나아가 러시아·일본과도 회담을 갖고 이 구상을 본격화하고 있다.

러시아와의 회담에서는 경제난에 허덕이는 러시아의 경제회생을 지원하는 대가로 안보분야에서 협조를 구하고 일본과는 미·일 안보동맹을 근간으로 삼아 북한의 미사일에 대비할 전역미사일 방어체제(TMD) 개발에 일본이 동참토록 요구한 바 있고 특히 아시아의 경제위기에 일본의 자생노력을 촉구하였다.

일본은 정상회담에서 아시아경제위기에 대한 일본의 책임론이 부상해 궁지에 몰리기도 했으나 국내 정치적 기반이 약한 오부치 게이조 내각으로서는 적극 외교를 펴지 않을 수도 없는 형편이다. 일본은 정상회담중 일·러회담에 가장 비중을 두고 있는 것으로 보인다. 북방 4개섭을 돌려 받는 것이 전후 최대의 외교 숙원이기 때문이다.

일본은 또 한국·중국과의 정상회담을 통해 과거보다 한차원 높은 21세기를 향한 새로운 파트너십을 구축하였다.

특히 중국과는 아시아경제위기에 적극 대처한다는 입장을 확인 하였으나 조어도(釣魚島) 영유권 문제와 미·일방위협력지침(가이드라인)의 적용 범위 특히 과거사문제 등을 둘러싼 갈등을 좁히지 못한 것이 완전한 관계개선에 걸림돌로 작용하였다.

중국은 러시아와의 정상회담에서 러시아 금융위기에 대한 국제사회의 지원을 촉구한 반면 중국에 큰 위협이 되는 인도와 서남아시아의 핵개발에 대해 러시아의 협조를 구하는 등 중·러의 전략적 동반자 관계를 강화하는 모습을 보여줌으로써 양국간의 단결된 힘을 과시한 바 있다.

한편 러시아는 미국·일본과의 정상회담에서 21세기 관계 기초 강화·글로벌 이슈에 대한 협력관계 공고화 등에 중점을 두었으나 특히 일본과는 향후 동북아 질서와 관련해 일본과의 전략적 협력을 통해 러시아의 정치적 영향력을 유지하려고 노력하였다.

이같은 맥락속에서 2000년까지 체결기로 한 양국간 평화조약체결문제를 점검하였고, 북방 4개섬 반환은 불가능하나 대신 섬들에 주둔하고 있는 러시아의 군사기지 철수와 공동경제개발 등 유화적인 입장을 펴 일본과 경제적 유대관계를 밀착시키고 있다.

결론적으로 동북아에서는 탈냉전적 양자관계 재조정이 진행중이고 다자간 협력문제도 진지하게 논의되고 있다. 그러나 동북아 지역에서 형성되고 있는 새로운 국제질서는 전세계적 차원에서 형성되는 국제질서와 상이한 특징을 보이고 있다. 그 이유는 전술한 바와 같이 동북아지역에서는 미·일·중·러 등 주변4국의 이해



관계가 복잡하게 얽혀 있으며, 중국과 북한이 여전히 사회주의를 견지하여 기존의 냉전적 대립요인이 상존해 있고, 한반도 분단 등 냉전시대의 유산이 남아 있기 때문이다. 말하자면 기존의 냉전적 구조와 새로운 탈냉전적 변화가 병존하는 이중구조가 동북아지역에 나타나는 새로운 국제질서의 주요 특징이라 할 수 있다.

## 제2절 주변국가의 한반도정책

### 1. 미국의 동북아 및 한반도정책

#### (1) 동북아정책

미국은 제2차 세계대전 이후 동북아지역이 세계의 안정과 미국의 태평양 연안 안보에 매우 중요하다는 인식하에 대소봉쇄(對蘇封鎖)와 미국 주도의 세계질서에 일본을 편입시켰다. 미국은 동북아지역에서 자국에 유리한 세력균형의 유지를 기본목표로 하여 왔다. 그러나 탈냉전 등 전세계적 차원의 안보환경 변화와 재정·무

역적자 등 국내경제적 요인에 따라<sup>3)</sup> 미국은 기존의 봉쇄정책을 지역적 안보전략으로 대체하였다. 이에 따라 아·태 지역에서 미국의 지속적 개입을 위한 정책도 다소 변화를 겪게 되었다.

미국은 탈냉전시대에 있어서 ① 과거 대소봉쇄 일변도 정책에서 대러시아 경계정책으로의 전환 ② 미국 주도의 동북아 안보체제속에서의 미일협력체제 ③ 중국 정치체제의 불확실성에 대한 대비 ④ 미국의 힘의 우위에 기초한 한반도 군사적 긴장의 안정적 관리 등을 기본적인 정책목표로 설정하고<sup>4)</sup> ‘역내 균형자’ 역할을 통하여 이러한 목표를 달성하고자 하고 있다.

미국의 새로운 정책은 기존 군사동맹체제 유지, 군사력의 전진 배치, 전략핵 중심의 핵우산정책 유지 등 기존정책의 골격을 유지한 것이나, 비용절감 차원에서 그 규모와 운영방식을 대내외적 여건에 맞추어 다음과 같이 조정한 것이다.

첫째, 미국은 아·태지역이 미주 및 유럽과 함께 국제정치·경제의 중심으로 부상하고 있으며 미국과 아·태지역의 이해관계가 긴밀해지고 있기 때문에 이 지역이 미국의 국가이익에 매우 중요하다는 인식 하에 기존 전진배치전략을 당분간 지속하려는 입장을 견지하고 있다. 클린턴 대통령의 방한('98. 11. 20~23)기간중 미국 국방부는 1998년 11월 23일 일명 「동아시아 전략보고」

3) 미국의 1998년도 9월말 현재 무역적자는 1,660억 달러, 재정적자는 29년만에 재정적지시대를 마감했으나, 그간의 누증액은 5조 4,000억 달러에 이르렀다. 중앙일보 1998. 11. 20 참조.

4) 민족통일연구원, 『소련의 동북아정책 변화와 동북아질서 개편 : 1990년대 동북아질서 예측(II)』, 1991, pp. 114~121.

(EASR)로 알려진 ‘미국의 동아시아·태평양전략(United States Strategy for the East Asia-Pacific Region)’을 발표하였다. 이는 냉전종식을 전후한 안보환경의 변화에 따라 90년, 92년, 95년에 이어 네번째로 3년여만에 새로 만들어진 동아태 전략보고서로서 아·태지역 주둔 미군을 10만명선에서 유지한다는 기존방침을 재확인하고, 이 지역에서 미국이 적극적인 정치·군사적 역할을 할 것이라고 천명하고 있다.

특히 보고서는 발간 이유에 대해 “이 지역 각국이 지역평화와 안정의 결정적 요인으로 이 안보공약 준수여지를 지켜보고 있다”고 말하고 있다. 따라서 냉전후 취해진 이같은 일련의 EASR 발표는 우방국들에게는 미 안보공약을 재확인, 안심시키는 반면 적대적 국가들의 「오판」을 사전에 막기 위한 것이라고 할 수 있다.

보고서의 주요개념은 미국방부의 중-장기 아태전략이라고 할 수 있는 「포괄적 개입」(Comprehensive Engagement) 전략을 보다 확대하고 있다는 점이다. 한국과 일본 등을 주축으로 한 전통적인 양자 차원의 안보동맹과 더불어, 아세안 지역안보 포럼(ARF) 등을 중심으로 일고 있는 다자차원의 안보노력을 병행하고, 광범위한 정치·경제적 틀에도 참여할 것을 강조하고 있다.

보고서는 이같은 포괄적 개입전략을 「미군주둔 플러스」(Presence Plus)로 명명하고 있다. 미군이 단지 주둔하여 기다리는 것이 아니라, 양자-다자차원의 안정노력과 정치·경제적 협

력을 통해 평화와 안정, 번영을 높여간다는 뜻이다. 또한 중국과의 건설적인 동반자 관계건설로 요약되는 현 클린턴 행정부의 대 중국 개입전략이 아·태 전략의 기본축임을 역설하고 있다.

상기한 바와 같이 금번 보고서는 탈냉전시대 유일초강대국으로 남은 미국이 세계적 지도력을 행사하겠다는 의지를 동아시아지역에도 적용할 것임을 명확히 보여주고 있다.

둘째, 미국은 재정·무역적자로 인한 미국내 국방예산 감축압력에 대처하기 위해 한국·일본 등 역내 동맹국들에게 비용분담 및 역할분담 확대를 요구하는 정책을 추진하고 있다. 미국은 비용분담 측면에서 한·일에 대하여 동북아에 전진배치된 군사력 유지비용의 더 많은 부분을 분담할 것을 촉구하면서 역할분담 측면에서는 동맹체제 내에서 동맹국의 역할 증대 및 방위능력 증강을 요구하고 있다.

향후 미국은 동북아에서 기존 동맹체제와 전진배치전략, 일정 수준의 전략핵 및 공군용 전술핵에 근간을 둔 핵억지전략을 유지함으로써 절대적인 군사력 우위를 견지하고, 이를 바탕으로 동맹국들과의 긴밀한 협조를 통하여 역내 균형자 역할을 계속 수행해 나갈 것으로 전망된다.

## (2) 한반도정책

미국의 한반도정책은 한국전쟁 이후 기본적으로 한반도에서 분

쟁발발을 억제하고 안정을 유지하는 데 초점을 두고 한·미 쌍무 동맹체제와 전진배치 전략을 근간으로 추진되어 왔다. 미국은 1990년대 들어 동북아 안보환경의 변화와 재정적자 누증에서 비롯된 국방비 삭감 압력에 대처하기 위하여 한반도 안보정책과 관련하여 기존정책의 근간을 유지한 상태에서 다음과 같은 정책조정을 모색하고 있다.

첫째, 미국은 한·미 동맹관계가 미국의 동북아정책에서 근간을 이루고 있다는 점을 강조하고 있는 바, 한국에 대한 안보개입을 축소하기보다 최적비용으로 이를 유지하기 위해 한국의 방위비 부담 확대를 추진하고 있다.<sup>5)</sup>

둘째, 미국은 주한미군 철수를 상당기간 동결하는 대신 주한미군의 역할 조정을 추진하고 있다. 주한미군이 북한의 전쟁도발억제 임무를 수행하는 데 있어 '비교우위'의 관점에서 해·공군력, 인공위성 및 기타 정보수집 활동에 치중하고, 지상전투기능은 한국군이 맡게 되는 구도가 그것이다. 전반적으로 볼 때 한국방위에 있어서 한국군이 점차적으로 주도적 역할을 맡게 될 것이고 미군은 지원 역할을 맡게 될 것이다. 이런 입장의 일환으로 1994년 12월 한국군에 평시작전통제권이 이양되었다.

5) 제27차 『한·미연례안보협의회』에서 한·미 양국은 종전 20% 수준이었던 주한미군 방위비부담 증가율을 전년 대비 10%로 하향조정, 1996년부터 1998년까지 3년간 적용했다. 이에 따라 한국의 분담금은 1995년 3억달러를 기준으로, 1996년 3억 3천만달러, 1997년 3억6천3백만달러, 1998년 3억9천9백만달러를 부담하게 되었다. 그러나 우리가 IMF 관리체제하에 들어간 이후 지난해 6월부터 100차체에 걸쳐 진행된 실무협상에서 미국측은 주둔비용의 증가와 한국의 물가상승률을 들어 금년도 분담금을 4억 4000만달러를 제시했으나 우리측은 IMF로 인한 경제난을 감안해 줄 것을 요구 3억 3300만 달러로 확정(1998. 12. 22)됨으로서 지난해 우리가 지냈던 방위비 분담금 3억1400만달러에서 6%(1900만달러)가 늘어난 액수다. 중앙일보 1998. 12. 23 참조.

셋째, 미국은 한반도에서 ‘비핵화정책’과 ‘핵우산정책’을 병행·추진하고 있다. 미국은 남북한이 핵무기는 물론 핵 재처리시설을 갖지 못하도록 하는 ‘비핵화정책’을 추진하는 동시에,<sup>6)</sup> 핵보유국으로부터 핵위협에 대한 한국의 안전보장을 위해서는 한국에 ‘핵우산’을 제공한다는 정책을 취하고 있다.

미국의 한반도정책은 아시아에서 기득권을 상실하지 않으면서 지속적으로 영향력을 행사하기 위한 노력을 경주한다는 점에서 기본적으로 현상유지정책이다.<sup>7)</sup> 그러나 그 현상유지란 어디까지나 미국이 ‘균형자’로서 기능하는 미국 주도하의 현상유지를 의미한다는 점에 유의해야 한다. 미국은 한반도와 관련된 다자간 안보·경제협약체 형성에서 균형자 역할을 수행하면서도 이러한 기구는 반드시 미국 주도하에 이루어져야 한다는 입장을 견지하고 있다.

미국은 한국전 이후 북한을 적대세력으로 인식해 왔으며 북한에 대한 뿌리 깊은 불신은 지난 40여 년간의 테러행위, 대남도발행위 등으로 심화되었다. 또한 작년 평북 금창리 지하의혹시설 공사 및 다단계 장거리 미사일발사 실험(98. 8) 등은 북한에 대한 부정적 인식을 가중시키고 있다. 미국은 과거 한반도에 상존하는 긴장상태가 구소련 및 중국의 한반도정책과 관련하여 유사시 북한의

6) 부시 미대통령은 1991년 9월 27일 포괄적인 진술핵 폐기선언을 하였던 바, 1950년대 후반부터 배치되어 온 것으로 알려진 한반도의 진술핵에 대한 의혹도 이로써 해소되었다.

7) 미국은 정치, 경제 및 전략적인 이유에서 ‘모든 한국민들이 수용할 수 있는’ 방식으로 민주정부에 의한 분단한국의 통일이 미국의 국익과도 일치한다는 입장을 표명해 왔다. 미국은 안전하고 번영하는 한반도가 아·태지역의 새로운 질서 형성에 기여할 수 있다는 기본 인식을 갖고 있다.

우방국인 이들의 개입을 촉발할 것이며 이에 따른 미국의 불가피한 개입을 가장 중요한 우려사항으로 간주해 왔다.

이러한 인식하에서 미국의 대북정책 당면목표는 북한의 군사적 모험을 억지하는 것이며 궁극적으로는 북한체제의 변화를 유도하는 것으로 나타난다. 이를 위하여 미국이 추진하는 정책방향은 크게 세 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 북한의 대량살상무기 보유 억제 및 북한의 군사능력 약화를 목표로 다양한 군사·정치·외교적 압력을 행사한다. 둘째, 북한의 군사적 행동을 억지하는 정책을 취한다. 셋째, 동북아 주요 국가의 대북정책을 조정하고 이들과 공동보조를 도출해 내기 위하여 다자주의적 이니셔티브를 취한다는 것이다.

미국은 특히 북한의 핵무기 개발이 한반도 및 동북아 안정에 중대한 위협이 될 뿐만 아니라, 북한이 핵무기 개발에 성공할 경우 이것이 일본 등 역내 국가들의 핵무기 개발을 유도할 가능성이 높다고 판단하고 있기 때문에, 북한의 핵문제 해결을 동북아의 주요 안보현안으로 상정하고 있다. 따라서 클린턴 행정부는 북한이 핵 동결을 유지하는 한 북한과 제네바 기본합의를 깨지 않는 선에서 의회와 타협을 모색하면서 서서히 합의사항을 이행한다는 태도를 취하고 있다.

또한 미·북관계 개선과 남북관계 개선이라는 두 개의 축이 조화·병행되어야 한다는 것이 제네바 합의와 관련된 클린턴 행정부의 기본노선이다. 미 국무부도 남북관계가 풀리지 않는다면 미·



북관계도 결국 한계에 봉착할 것이라는 생각을 가지고 있지만 공화당 주도의 의회가 클린턴 행정부보다 남북관계 개선문제에 더욱 강경한 입장을 보이고 있다.

미·북관계가 발전되어 가는 과정에서도 북한체제의 붕괴 가능성을 배제할 수 없다. 그러나 북한이 붕괴되지 않고 점진적으로 체제를 개혁해 나간다면 미·북관계 및 남북관계는 경수로 건설 진척상황에 따라 개선될 수도 있을 것으로 예상된다.

한편 앞에서 언급한 「동아시아 전략보고서」(EASR)(98. 11. 23)는 가장 가까운 장래에 지역 불안정 요인으로 등장할 수 있는 곳으로 한반도를 꼽고 있다. 특히 지난 8월 소형 위성체를 부착한 북한의 다단계 장거리 미사일 발사실험과 금창리 일대의 지하의혹 시설 공사로 인한 미·북간의 94년 제네바 합의 준수 여부 등을 불안정요인으로 지적하고 있다.

또한 한반도에서 미국의 장기적 목표는 한반도문제가 비핵화, 민주주의, 화해 그리고 궁극적인 통일을 통해 평화적으로 해결되는 것이라고 명시하고 동시에 미국은 한반도 유사시 즉각적이고 전면적 개입이라는 안보공약을 분명히 하면서 북한의 어떠한 침공도 격퇴하기 위해 한-미 연합전력의 장비 현대화 등을 통해 방위능력을 제고해 나갈 것이라고 언급하고 있다.

특히 북한의 핵합의 이행여부에 대한 우려는 지속적인 경계와 면밀한 감시를 필요로 한다고 지적하고 있다. 미국은 북한으로 하여금 핵합의 준수 및 관련의혹의 해소를 촉구하겠지만 북한이 끝

내 핵합의 의사를 이행할 의사를 보이지 않는다면 다른 외교·안보적 수단을 통해 근본적인 안보상의 이익을 추구할 것이라고 강력한 경고 메시지를 보냈다.

이는 미국방부가 핵·생화학무기·장거리미사일과 같은 대량살상 무기가 퍼지는 것을 막기 위해서는 외교적·정치적 해결책 외에 군사력을 포함한 강압적인 방법도 적극 동원하겠다는 의미로 풀이된다. 윌리엄 코언 미국방장관이 핵의혹시설과 미사일개발 동향을 거론하면서 “완공까지 무한정 기다리기 어렵다” “적절하게 대응하겠다”고 천명한 것도 이런 의지표현의 하나이다.

한편 한·미 양국은 금년초 개최된 4자회담에서 한반도 평화정착 및 긴장완화를 위한 소위원회 활동을 준비하기 위해 국장급을 대표로 협의체를 구성·가동하고 있다.

결론적으로 미국은 북한정권이 붕괴될 경우 대체세력은 군부일수 밖에 없으며, 이렇게 되면 남북한 지역은 무력충돌의 위협을 안게 될 것이라는 판단에 따라 북한에 핵투명성 보장을 강력히 요구하는 한편, 한국에 대한 방위공약을 강화함으로써 한반도의 평화정착을 위한 노력을 경주할 것으로 보인다.

## 2. 일본의 동북아 및 한반도정책

### (1) 동북아정책

동북아지역에서 일본은 미·일 동맹체제하에서 안보 강화, 자원 및 시장의 안정적 확보를 국가이익으로 하여 ① 아·태지역으로 안보역할증대 ② 잠재적 위협에 대한 방어 및 견제 ③ 아·태지역 경제 주도 등과 같은 정책목표를 추구하고 있다.

우선 안보적 측면에서 일본은 미·일 동맹체제 하에서 안전보장을 모색하면서도 경제력을 바탕으로 안보역할을 증대함으로써 정치·군사대국의 지위 확보를 도모하고 있으며,<sup>8)</sup> 이를 통해 잠재적 위협에 대응하는 입장을 취한다. 특히 이와 관련, 고노 요헤이(河野洋平) 전 외상은 1994년 9월 유엔총회 기조연설을 통하여 유엔안전보장이사회 상임이사국 진출 의사를 명시적으로 표명하였으며, 일본은 '거부권 있는 상임이사국 지위' 확보를 위하여 유엔 회원국에 대한 외교활동을 더욱 적극화하고 있다.

이에 대해 미국도 동년 6월 30일 유엔안전보장이사회 상임이사국에 일본과 독일을 편입시키고, 안보리의 산하기구들을 확대시키는 것을 골자로 하는 안보리 개편안을 유엔에 공식 제안함으로써

8) 냉전이후 시대에 들어와 동북아 및 아·태지역 차원에서는 물론 범세계적 차원에서 그 역할을 강화하려는 일본의 노력은 국내적 제약(평화헌법 등)과 제2차 세계대전의 진범국인 일본에 대한 국제적 제약(아시아 인접국기들의 일본에 대한 의구심 상존 및 유엔헌장상의 적극조항) 등으로 제한을 받고 있으며, 이로 인해 경제원조 및 유엔 PKO에 기여 등 비군사적 역할에 초점을 두고 있다.

일본의 입장을 지지하고 있으나 지난해까지 5년째 난항을 겪으며 이 논의를 금년으로 연기하기로 결정했다.<sup>9)</sup> 이로써 일본은 수년동안 벌여온 상임이사국 진출이 일단 연기됐다.

일본은 구소련의 동북아지역 군사력을 최대의 위협으로 간주하였고, 구소련 붕괴 이후에도 러시아의 극동군사력을 여전히 위협적인 것으로 인식하여 왔다. 그러나 1997년 11월 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 당시 일본총리의 방러, 작년 4월 옐친의 방일에 이어 작년 11월 오부치 게이조일본총리의 러시아 방문으로 이루어진 정상회담에서 북방 4개섭(쿠릴열도남단 4개섭) 문제와 관련, 양국이 국경선 화정을 목표로 협의해 나가며 이를 위한 소위원회를 설치한다는데 합의했다. 특히 러시아는 일본의 UN안보리 상임이사국 진출을 지지하며, 일본은 러시아의 아·태경제협력체(APEC)참가를 지원하고 동북아 안전보장을 위해 양국이 포함된 '6자회담'이 필요하다고 표명했다. 러·일 양국 정상은 회담후 창조적 파트너십 구축에 관한 모스크바선언을 채택함으로써 양국의 협력관계를 새로운 차원으로 끌어 올린 것으로 평가된다.

9) 안보리 개편문제를 놓고 1998년 11월 19일부터 일본토론을 벌여온 UN총회는 독일과 일본의 상임이사국 진출을 지지하는 미국·프랑스·영국측과 이에 반대하는 이탈리아·캐나다측의 주장이 대립, 안보리 의장인 디디에르 오페르트 우루과이 외무장관의 제안에 따라 일단 연기하기로 결론내렸다. 6년째 계속되어온 안보리 개편논의가 난항을 겪는 이유는 선진국 그룹간의 일력뿐만 아니라 중·후진국들도 자기 목소리를 내고있기 때문이다. 미국의 인은 현재 미국·영국·프랑스·러시아·중국 등 5개국으로 구성된 상임이사국에 선진국 2개국, 개발도상국 3개국 등 5개국을 추가하는 것으로 되어있다.

중견국그룹인 캐나다·스페인·한국 등은 거부권을 지니는 상임이사국을 늘리기보다 비상임이사국(현 10개국)을 늘려야한다고 주장하는 반면 인도네시아·브라질·나이지리아 등은 각 대륙을 대표하는 상임이사국을 추가선출해야 한다고 맞서왔다. 이번 UN총회에서도 회원국들은 안보리의 확대 필요성에 의견을 같이했으나 개편안 인준에 필요한 회원국 수와 논의시기에 대해서는 입장차이가 두드러졌다.

한편 일본은 중국과 1972년 외교정상화 및 1978년 평화우호조약 체결을 통해 양국간의 적대관계를 공식적으로 청산하고 지역안정을 위한 양국간의 협력관계를 도모해 오면서 특히 국교수립 25주년을 맞아 중국국가 원수로서는 처음으로 장쩌민주석의 방일로 이루어진 정상회담(1998. 11)에서 「평화와 발전을 위한 우호협력 파트너쉽구축」에 관한 공동선언문을 발표했다. 두나라 정상은 공동선언문에서 「대만은 중국영토의 일부」라는 종래의 입장을 다시 한번 확인한 것을 비롯해, 아시아금융위기 극복방안, 양국간 경제협력, 그리고 북한관련 동북아 안보문제 등 광범위한 분야에서 상호협력기로 합의했다. 그러나 과거사 정리와 관련한 견해차이로 공동선언문 서명을 보류한 것 등을 볼 때 국교 25년이 지났음에도 불구하고 아직도 불신을 완전히 극복하지 못하고 있음이 이번 정상회담을 통해 다시 드러났다.

일본은 지역강국으로서 중국과 경쟁이 불가피한 것으로 인식하고 있으며, 특히 동·남지나해에서 중국의 군사력 증강을 우려하고 있다. 일본은 이러한 인식을 바탕으로 미·일 동맹체제 유지, 방위력 증강 및 군사력 현대화, 군사적 역할의 광역화 등의 정책을 추진<sup>10)</sup> 함은 물론 1998년 8월말 북한의 미사일 발사후 개최된

10) 일본은 냉전종결, 소련해체 등 전략환경의 근본적 변화를 반영하여 지난 50년간 지켜 온 방위정책의 기본 방향을 수정한 「신방위대강(新防衛大綱)」(’95. 11)을 발표하였다. 이 안은 미·일 안보체제와 전반적인 방위력 구축에 입각한 현 「방위대강」의 기본틀을 유지하면서 지역분쟁, 테러, 재해, PKO 활동 등 냉전 이후의 다양한 위협요인에 대처할 수 있는 탄력적 방위력의 구축에 초점을 두고 있다. 따라서 향후 일본의 안보정책은 냉전시 군사전략에 대한 의지와 영토방위에 중점을 두던 소극적 안보정책으로부터 인정된 국제질서를 확보·유지하는 적극적인 안보정책으로 진화되어 갈 것으로 예상된다. 외교안보연구원, 「주요국제문제 분석 : 일본 신방위정책의 방향과 전망」, 1995. 11. 5.

미·일 정상회담('98. 9. 23)에서 미·일 공동으로 전역(戰域) 미사일방위(TMD) 체제를 구축하기로 합의<sup>11)</sup>한 후 일본정부는 정찰위성 도입을 발표했다.

첫째, 일본은 동북아지역에서 다원화 현상에 따른 갈등 및 위협 가능성 역시, 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 일본이 동북아 역내 안보에서 일정한 역할을 담당하는 쌍무적 관계로 전환되고 있는 것으로 보인다.

둘째, 일본은 방위력 증강 및 군사력 현대화정책을 추진하고 있다. 일본은 전후 4차례에 걸친 방위계획을 추진하였으며, 1987년 나카소네 내각은 방위비를 'GNP의 1% 정도'로 한다고 발표함으로써 'GNP의 1% 이내'라는 방위비 상한선을 철폐하였다.

셋째, 일본은 동북아지역에서 경제력에 상응하는 영향력 확보를 위해 유엔 평화유지군 역할의 광역화정책을 추진하고 있다. 이러한 일본의 정책은 지역방위전략과 해상안보정책 등을 통해 나타나고 있다. 특히 일본은 국제무대에서 자국의 발언권을 강화하고 유엔안보리 상임이사국 지위를 획득하기 위하여 유엔평화유지할

11) 전역(戰域) 미사일 방위(TMD) 체제란 냉전시절 미국의 대소(對蘇)탄도미사일 방어 시스템인 전략방위구상(SDI)을 냉전종식후 상황에 맞게 바꾼 것이다. 즉 SDI가 소련의 대량핵공격으로 부터 미국의 대륙간탄도탄(ICBM)을 지키기 위한 거점방어였던데 비해 TMD는 동맹국과 해외주둔 미군까지 지키는 적극적인 광역 방어내용으로 하고 있는 것으로 날아오는 적의 탄도미사일을 위성으로 탐지, 공중 격추시킨다는 개념이다.

동에 적극적으로 참여하고 있다. 일본은 걸프전을 계기로 1991년 4월 해상자위대 소속 소해정(掃海艇)을 중동에 파견한 바 있으며 1992년 6월 「유엔평화유지활동 협력법안」을 성립시킨 후 캄보디아, 모잠비크, 르완다, 소말리아, 골란고원 등에서 유엔의 평화유지 활동에 적극 참가함으로써 이를 기반으로 유엔안보리 상임이사국 진출을 추진하고 있다.

한편 일본은 기존의 경제적 우위를 유지하고, 세계경제의 블록화 추세에 대비하면서 자원과 시장을 안정적으로 확보하기 위하여 전방위(全方位) 경제외교, 미·일 무역마찰 해소, 수출 및 첨단산업 주도의 비교우위 확대, 경제협력의 전략적 이용, 일본 주도의 지역경제권 구축 등 포괄적인 대외경제정책을 추진하고 있다.

향후 일본의 동북아정책은 안보차원에서 미·일 동맹체제가 유지되고, 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할 증대를 모색하는 한편 군사력 증강을 지속할 것으로 전망된다.

## (2) 한반도정책

한편 일본은 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할 증대를 통하여 한반도에 대한 영향력을 확대하려 하고 있다. 일본의 한반도 정책목표는 ① 한반도의 위기상황 발생 방지 ② 일본에 적대적인 정권 수립 저지 ③ 한반도에 대한 정치·경제적 영향력 확보를 통한 최대한의 정치·경제적 이익 도모 등으로 요약될 수

있다.<sup>12)</sup> 이러한 목표에 따라 일본은 한반도에서 ‘두 개의 한국’ 정책을 추진해 왔고, 한반도의 긴장완화 및 평화유지를 강조하고 있다.

일본은 안보차원에서 한반도의 평화·안정이 동북아의 안정에 중요하며, 북한이 남한에 대해 위협요인으로 존재하는 한 일본에 대해서도 잠재적인 위협요인이 된다고 인식하여 한·일 우호협력 관계를 한반도정책의 기조로 삼고 있다.<sup>13)</sup> 경제적 측면에서 일본은 한·일간 무역불균형 및 첨단기술 이전과 관련된 양국간의 갈등요인에도 불구하고 한국과 긴밀한 경제관계를 유지하려 할 것으로 판단된다.

한편 일본은 1990년대에 이르러 냉전구조의 와해와 한·소 수교, 남북대화 진전 등에 따라 북한과 수교를 추진하고 있다. 일본 정부는 1991년 시작된 일·북 수교교섭, 1996년 봄 북경 비공식 접촉 등에서 수교와 더불어 일본인 배우자의 귀국을 요청한 이후 예상대로 1997년 9월 1진 10여 명 귀국이 합의되어 1997년 11월 8일 15명이 일본에 도착했다. 그러나 일·북 수교협상과정은 특히 북한 핵문제 및 장거리 미사일 개발문제 등의 현안이 있을 뿐만 아니라 미·북 수교와도 연계되어 있기 때문에, 일본은 미국의 입장을 살피지 않을 수 없고 한국의 입장도 고려하지 않으면 안될 것이다. 특히 일본은 98년 8월 북한의 다단계 장거리미사일 발사

12) Jungsuk Youn, "Japanese Attitude to the Question of Korean Unification," *East Asian Review*, Vol. IV, No. 1(Spring 1992), p. 33.

13) 日本外務省 編, 『外交青書』, 平成 3年版, 第35號, p. 208.



실험을 계기로 북한에 대한 경계와 불신을 한층 높이고 있다.

### 3. 중국의 동북아 및 한반도정책

#### (1) 동북아정책

중국은 현재 유일한 초강대국 미국의 일방적 주도로 동북아 질서가 재편되는 것에 대해 크게 우려하고 있다. 따라서 중국은 주도권 확보를 위한 전략적 구도 속에서 한반도 문제를 조망하고 있다. 이러한 인식을 바탕으로 중국은 ① 개혁·개방정책의 효율적인 추진을 위한 주변정세의 평화·안정 구축 ② 역내 국가들과 경제협력 증진 ③ 세계적인 차원에서 중국의 정치·경제·군사적 영향력 확대를 위한 전방위외교 추진의 거점확보 등을 기본적인 정책목표로 설정하고 있다.

첫째, 중국은 개혁·개방정책의 효율적인 추진을 위한 평화적인 주변환경 조성이라는 측면에서 국내정세 및 대외환경의 안정을 절실히 필요로 하고 있다. 따라서 중국은 주변국과 ‘선린우호관계’ 강화를 우선적으로 추구하고 이념과 체제상의 상이성보다 공통이익 존재 여부에 따라 대외관계를 설정해 나가고 있다.<sup>14)</sup> 한편 중국은 미·중 정상회담(’98. 6-7)에서 아시아 금융위기, 서남아시아 핵개발경쟁 등 주요현안들을 중국의 도움없이 해결 할 수

14) 중국이 1998.7.27 발표한 「국방백서」 참조.

없다는 인식을 심어주었다. 미국과 ‘전략적 동반자관계’를 구축, 21세기를 향한 새로운 미·중 협력시대를 여는 동시에 미국과 어깨를 나란히 하는 국가로 부상하는 부수적 효과도 거두었다. 중국의 이러한 외교적 활동은 주변국과의 선린관계 강화를 통해 안정적이고 평화로운 대외환경을 조성하려는 노력의 일환이다.

둘째, 중국은 개혁·개방정책의 효율적인 추진을 위하여 일본·한국 등 역내 주요 국가들과 경제교류·협력을 강화하고 있다. 개혁·개방정책 초기 중국은 동북아지역 국가들보다 서방 선진국들과의 경제교류·협력을 중시하여 왔으나, 아·태지역의 경제성장, 서방 선진국들과의 경제협력 부진, 6·4 천안문사태 이후 서방의 중국에 대한 경제제재, 지역별 경제블록화 현상 등의 요인에 따라 역내 국가들과의 다각적인 경제협력을 모색하면서 ‘동북아경제협력권’ 형성에 적극적인 입장을 갖고 있다.<sup>15)</sup>

셋째, 중국은 동북아 신국제질서 형성과정에 주도적으로 참여함으로써 역내 정치·경제·군사적 영향력을 확대하고 이를 바탕으로 세계적 차원에서 영향력 확대를 도모하려 하고 있다. 중국의 이러한 정책방향을 보다 구체적으로 분석하면 다음과 같다.

① 중국은 미·러의 상대적 영향력 약화 및 군사적 위협 감소등 동북아의 정세변화가 자국의 영향력 증대에 유리한 방향으로

15) 중국은 동북아 지역 국가들의 경제협력 가능성이 높은 이유로 역내 국가들의 역사·문화적인 연관성, 경제적인 상호보완성을 강조하고 있다. 史放, “九十年代的 世界經濟格局和亞太地區的經濟合作,” 『世界經濟』(中國社會科學院 世界經濟與政治研究所), 1990年 10月號, pp. 1~4; 中野·二, “北東아시아地域の協調と中國の對應,” 『中國研究月報』, 1990年 9月號, pp. 1~7.

구성되고 있다는 인식을 갖고 있다. 이에 따라 중국은 미·러의 군사적 위협에 대한 소극적 대응이라는 기존의 정책에서 탈피하여 적극적인 정치·경제·군사정책을 추진하려 하고 있다. 물론 중국이 미·러의 영향력을 완전히 구축함으로써 동북아지역에서 자국의 배타적인 영향력을 행사하려는 것은 아니다.

특히 중국은 미국이 동북아지역의 긴장완화 추세, 미국의 국내 경제적 요인 등으로 역내 주둔군 철수를 포함한 동북아 및 아·태 지역의 전략적 조정과 군사력 축소가 불가피하지만, 해·공군의 기동력 강화를 통해 기존의 군사적 영향력을 최대한 유지하고, 이를 기반으로 미국 주도 하의 새로운 동북아 질서를 추구하려 한다는 점을 인식하고 있다.<sup>16)</sup> 따라서 중국은 새로운 동북아 질서 형성 과정에 적극 참여함으로써 미국의 주도권을 견제하려는 것이다.

② 대일관계에 있어서 중국은 일본과 경제교류·협력이 자국의 경제발전에 절대적으로 중요하다는 점과 동북아의 지역안정을 위해 중·일 양국이 긴밀한 협조체제를 유지해야 한다는 점을 인식하면서도, 일본의 정치·군사적 영향력 확대가 중국의 동북아정책 목표에 손상을 주지 않는 수준으로 억제되어야 한다는 점에서 역내 국가들과 공동보조 모색 등 일본의 정치·군사적 영향력 확대 움직임을 견제하고 있다.

16) 陳啓雄, 「關於在亞太地區建立政治新秩序的探索」, 『國際問題研究』, 1992年 1期, pp. 1~2.

## (2) 한반도정책

중국의 한반도정책은 중국이 동북아정책에서 설정하고 있는 자국의 정치·경제·군사적 영향력을 최대화할 수 있는 동북아 신국제질서의 형성이라는 목표와 불가분의 관계를 갖는다. 중국의 한반도정책은 동북아정책 목표 실현을 위한 일차적인 대상의 성격을 지닌다. 여기에는 ① 한반도의 안정·현상유지 ② 한국과 경제 교류·협력 강화 ③ 한반도문제에 대한 영향력 확대 등이 중요한 부분을 차지한다.

우선 한반도의 안정유지는 중국이 개혁·개방정책을 추진한 이후 한반도정책에서 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 부분이다.

중국은 1980년대 이후 한반도문제에 대한 기본인식의 전환, 남한과의 비정치적인 관계증진 및 남북관계의 조정, 한·중 수교 등 일련의 한반도정책 추진과정에서도 한반도의 안정유지를 전제조건으로 삼았다.

중국이 추구하는 한반도의 안정유지는 곧 남북간의 긴장완화 및 관계 개선을 통한 한반도의 평화정착, 대남북한 관계의 균형적 조정을 통해 한반도의 현상을 유지하는 것이다. 이와 관련하여 앞으로 중국은 다음과 같은 정책을 추진할 것으로 전망된다.

첫째, 중국은 지난해 중·러 정상회담('98. 11)에서도 “이 지역 안보를 위해 남북한이 동의하는 형식의 양측대화가 지속되어야 한다”고 지적한데서도 나타났듯이 한반도문제가 남북한 당사자간의

평화적인 대화·협상을 통해 해결되어야 한다는 입장을 계속 견지할 것이다.<sup>17)</sup> 중국은 당사자간의 대화·협상을 통한 남북관계 개선이 한반도 평화정착에 가장 효과적일 뿐만 아니라 주변 강대국들의 영향력 행사를 억제하는데 유리하다는 인식을 갖고 있다.<sup>18)</sup> 따라서 남북한의 상이한 입장에 대해 쌍방의 성실한 협상자세를 촉구하고 한반도문제에 대한 외부의 간섭배제를 촉구하면서, 미·일에게는 대북관계개선과 대북경제 지원을 촉구하고 있다.

또한 중국은 대화·협상에 의한 당사자 해결원칙을 강조함으로써 남북한 쌍방이 각자의 입지강화와 관련하여 제기하는 요구로부터 보다 자유로워질 수 있다는 인식을 갖고 있다. 중국은 한국이 제기하는 북한의 개혁·개방, 핵무기 개발포기에 대한 대북한 압력행사 요청은 물론 이들 문제와 관련된 북한의 일방적인 지지 요구를 회피하는 하나의 수단으로 한반도문제의 당사자 해결원칙을 강조하고 있다. 그 밖에 북한의 정치·경제 상황 악화로 인한 한국의 흡수통일 가능성에 대한 우려 역시 중국이 평화적인 대화·협상을 통한 한반도문제 해결의 필요성을 강조하는 내면적인 요인이다. 중국은 표면상 당사자 해결원칙을 내세우면서도 내면적으로 북한 사회주의체제 보존을 위해 북한 입장을 지지하는 경우가 많다.

17) 한반도 통일에 대한 중국의 공식적인 입장은 "한반도의 평화적 통일에 대한 한민족의 염원을 존중하며 한민족 스스로의 평화통일을 지지한다"는 것이다. 中·韓修交聲明 第5項, 『人民日報』, 1992. 8. 25.

18) 북한의 '북·미 평화협정 체결'과 관련 중국은 반대입장을 분명히 밝히고 있다. 江澤民 주석은 "한반도에서 평화체제가 구축되기 이전까지는 현 정전체제가 유효하며, 평화체제 전환은 남북한과 미·중 등 관련 당사국의 참여에 의해 이루어져야 한다"는 입장을 천명하였다. 이러한 중국의 입장은 한반도 평화체제 전환문제와 관련된 북한의 주장이 비현실적일 뿐만 아니라 한반도에 대한 미국의 영향력을 과도하게 확대시키는 결과를 가져오게 될 것으로 판단하고 있기 때문이다.

둘째, 중국은 1998년 11월 한·중정상회담에서 한·중관계를 '21세기 동반자적 협력관계'로 격상시키는 등 한국과의 정치관계 정상화, 경제교류·협력 증대에도 불구하고 대남북한관계의 균형을 최대한 유지하려고 할 것이다. 중국은 그동안 조심스럽게 추진해 온 대남북한 관계의 현실적·균형적 조정이 한·중수교를 통해 일단락되었다는 인식을 갖고 있으며, 이를 한반도의 현상유지, 대한반도 영향력 증대를 위한 기본수단으로 활용하고자 할 것이다.

중국의 이러한 입장은 북·미 관계개선 움직임을 적극 지지하는 태도에서도 잘 나타나고 있다. 중국은 한·중 수교 이후 남북한관계의 균형 상실을 우려하는 한편, 북한에 대한 일종의 부담감을 갖고 있었으나, 북·미 제네바 핵 기본합의서 채택을 통한 북·미 관계개선의 기반 마련으로 남북한관계의 균형이 복원되었다는 인식을 갖고 있는 것으로 평가된다.

한편 한국과의 경제교류·협력 확대는 중국이 한국과 정치관계를 정상화하기 이전부터 한반도정책의 중요한 부분으로 인식해 왔던 문제로서 한·중간 정치관계 발전의 촉진요인으로 작용해 왔다. 경제교류·협력강화와 관련된 중국의 대한 정책은 초기에는 자본 및 기술의 도입과 교역의 확대에 주안점을 두었으나 장쩌민 주석의 방한('95. 11)을 계기로 한·중은 중형항공기 공동 개발 착수와 원자력 발전소 건설 협력 및 러시아 가스전 개발에 공동 진출 등을 약속함으로써 이미 산업협력 단계로 진입된 경제

관계를 더욱 발전시킬 수 있게 되었다. 또한 한·중 양국은 오사카 아·태경제협력체 회의에서 시장개방에 대한 유예조치가 허용되도록 협력하였다.

양국간의 경제·통상관계는 지리적 인접성과 양국 경제구조의 상호 보완성 등을 바탕으로 급속히 증가했다. 양국간 교역액도 1992년 89억 달러, 1993년 90억 달러, 1994년 117억 달러, 1995년 165억 달러, 1996년 199억 달러, 1997년 243억 달러를 기록하여 중국은 미국·일본에 이어 우리의 세번째 교역상대국으로 자리 잡고 있다. 우리 기업의 대중국 투자진출도 꾸준히 증가되어 1997년 11월말 현재 대중국 실투자금액이 33억 1천만 달러, 실투자건수로는 3,493건을 기록하여 중국은 우리의 제1의 투자대상국이 되었으며, 우리는 중국에 대한 제6위 투자국이 되었다.

한반도 문제와 관련하여 중국은 한반도의 평화정착 및 남북한 관계 개선 등을 위해 주도적인 역할을 수행함으로써 과거 미·소가 향유하여 온 한반도에서의 영향력을 흡수하는 동시에 일본의 대한반도 영향력 확대 움직임을 견제하는 정책을 추진하고 있다. 한반도의 긴장완화와 안정유지 필요성에 대한 강조에 머물지 않고 자신들이 의도하는 동북아 신국제질서 형성의 차원에서 한반도 문제 및 남북관계를 이끌어 간다는 방침을 갖고 있다. 과거 중국이 일·북, 미·북 관계의 실질적인 진전을 전제로 한·중 수교를 고려한다는 점을 강조해 왔음에도 불구하고 한·중 수교를 전격적으로 실현한 것 역시 중국의 이러한 방침과 무관하지 않다. 중국은

북한과 기존 관계를 최대한 유지하면서 남한과 정치관계를 정상화함으로써 한·소 수교 이후 북한에 대한 영향력을 대폭 상실한 러시아와 지속적인 관계개선 움직임에도 불구하고 북한의 핵개발 문제 등으로 인해 실질적인 관계발전을 이루지 못한 미국·일본에 비해 한반도 문제, 남북관계에서 우위를 차지할 수 있다는 계산을 하고 있다.

중국의 대북한정책의 기초를 살펴보면 중국은 북한이라고 하는 군사적 측면에서의 긴장유발 가능세력을 현상유지세력으로 끌어안으려는 구도 속에서 대북정책을 추구하고 있다. 현존하는 사회주의국가 중 중국은 북한의 체제유지 및 체제변화에 가장 큰 영향력을 행사할 수 있을 것이라는 점에서 우리의 관심을 끈다. 특히 그 어느 때보다도 북한의 변화 가능성이 높아지고 있고, 중국과 북한에서 혁명세대 지도자의 사망에 따른 정책변화가 예견되는 현시점은 세대교체와 더불어 정책전환을 예상할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 지닌다고 하겠다.<sup>19)</sup>

최근 북·중관계는 상호간의 필요에 따라 실용주의 노선에 입각한 현실적응적 정책을 추구하는 방향으로 변화를 보이고 있다. 중국은 경제적·실리적 이유에서 주변국과의 우호적 환경조성을 위하여 한국과 관계를 정상화했으나, 지정학적으로 자국의 안보와

19) 중국과 북한은 민주주의 국가와는 달리 공산당의 일당지배체제하에 아직까지도 법이나 기관보다 개인 지도자의 성향에 의해 지배되는 '인치사회(人治社會)'이다. 이런 점에서, 중국과 북한에서 최고 지도자의 사망은 대내외 정책에 지대한 영향을 미칠 수 있으며, 또한 세대교체와 더불어 정책전환을 가져올 수도 있다.



직결된 인접국 북한의 변고가 중국의 변방, 특히 티벳, 신강과 내몽고에 직접적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 북한과 표면적인 갈등관계를 결코 원하지 않는 입장이다. 또한 미국 주도의 동북아 질서 재편을 우려하고 있는 중국의 입장에서 보면 북한은 중국의 대서방 관계에 중요한 카드가 될 것이다.

북한은 사회주의 동맹권 붕괴로 인하여 체제수호를 위한 이념적 통제의 강화를 추구하는 경향을 보이는 반면, 경제난 타개를 위한 실용적 필요에 따라 중국의 원조를 기대하면서 중국에 영향을 미칠 힘을 지닌 제3국(미국, 일본 등)을 이용하여 협상수단으로 활용하고자 하고 있다. 또한 북한은 대미관계에서도 제3국(중국 등)을 카드로 해서 협상교섭력을 높이려는 의도를 나타내기도 한다.

중국도 북한의 대미·일 경사 가능성을 저지하고 북한체제의 안정유지를 위해 북한과 긴밀한 관계를 유지하기 위해 노력하겠지만 북·중 관계가 과거와 같은 혈맹관계로 복원되기는 어려울 것이다.

## 4. 러시아의 동북아 및 한반도정책

### (1) 동북아정책

러시아는 엘친 대통령의 건강문제와 함께 1998년 8월 90일간 모라토리엄의 선언으로 단시일내에 경제난이 회복될 기미가 보이지 않고 있으나, 군사면에서는 아직도 엄청난 핵무기를 보유하

고 있어 냉전종식 이후 세계유일의 초강대국인 미국의 국익을 위협할 수 있는 유일한 세력이다. 이는 러시아가 동북아의 변화과정에서 소외될 수 없는 상수(常數)적 강국이며, 경제난에도 불구하고 러시아와의 관계개선과 협력강화 없이는 동북아지역 정세의 안정이 이룩될 수 없을 것임을 보여준다. 모스크바 미·러정상회담('98. 9)에서 양국정상은 '21세기의 우호와 안보원칙에 관한 공동선언'에 서명하였는 바, 이에선 양국 플루토늄 비축량의 50톤 감축, 제3국의 미사일 발사정보 및 조기경보에 관한 정보교환, 민간차원의 교역·투자 확대 등 6개항이 명시되어 있다.

뿐만 아니라 미국이 각종 대러시아 지원에 앞장서고 있는 것 등이 좋은 예일 것이다. 특히 1998년 11월 개최된 러-일 정상회담에서 러시아는 영토문제에 대해 사실상 아무런 양보도 하지 않은 채 일본의 대 러시아 투자약속을 얻어냈고 2000년까지 평화협정을 체결키로 합의 하면서 이른바 「창조적 파트너쉽」 선언을 이끌어 내는 성과를 거두었다.

또한 러·중 정상회담('98. 11)은 냉전종식 이후 유일초강대국 미국에 대한 회담이었던 만큼 기존의 「전략적 동반자 관계」의 강화로 실질적 군사·경제 협력자 관계로 격상시키는 성과도 이루어졌다.

이러한 러시아의 동북아에 있어서 국가이익은 무엇보다도 러시아의 접경지역으로써 동북아지역에 대한 지정학적(地政學的) 이해와 아·태지역의 경제적 잠재력에 근거한 지경학적(地經學的)

이해에 기초하고 있다.<sup>20)</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 의미한다. 러시아의 동북아 안보정책은 역내 전략환경을 러시아에 불리하지 않도록 전체적인 군사적 균형이 이루어지는 방향으로 조성하여 역내 문제에 심도있게 관여한다는 목표 위에 추진되고 있다. 군사·전략적 측면에서 러시아의 동북아 정책 목표는 ① 역내 신국제질서 재편과정에 적극 동참 ② 일본의 재무장 및 군사대국화 견제 ③ 중국의 반러화 방지 ④ 한반도문제에 대한 영향력 확대 ⑤ 역내 군축의 실현 ⑥ 다자간 안보협의기구 창설 등으로 요약된다.

한편 러시아는 동북아지역에서 시베리아 및 극동지역 개발과 관련하여 중요한 경제적 이해관계를 갖고 있다. 동북아 지역국가, 특히 미국·일본·한국의 경제력이 시베리아 개발 뿐만 아니라 전반적인 러시아의 경제발전에 기여할 수 있는 부분이 적지 않으며, 중국·북한 등과 경제협력도 매우 중요하다. 페레스트로이카 시대 이래로 러시아의 외교정책은 최우선 과제인 경제활성화를 위한 외적 여건조성이라는 국내경제적 목적에 이바지하는 방향으로 입안되고 추진되어 왔다. 따라서 러시아의 동북아정책도 경제적

20) 특히 러시아는 아·태지역이 세계 공업생산의 60%를 생산하고, 세계의 무역에서 잠하는 비율도 약 40%에 이르며 (Mezhdunarodnaia Zhizn, No. 4, 1993g. s. 28). 경제성장 속도도 아·태지역 전체평균이 4.2% (중국 10.14%, 미국 3.2%, 일본은 최근까지 2.2%, 한국 6.4%, ASEAN 6.2%)에 달한다고 평가하고 있다.

고려를 우선시하면서 추진되어 왔으며, 동북아 지역국가와 경제협력, 역내국가들의 시베리아개발 참여 유도, 역내 경제협력기구에 참가, 동북아경제권에의 참여 등과 같은 목표를 추구하고 있다.

## (2) 한반도정책

러시아의 한반도정책은 대체로 다음과 같은 목표를 중심으로 추진되고 있는 것으로 보인다. ① 한반도의 평화와 안정 유지 ② 남한과 경제 교류를 통한 실익 추구 ③ 북한에 대한 영향력 견지 모색 ④ 일본의 대러시아 접근 유도 ⑤ 아·태 진출의 교두보 확보 등이다.

첫째, 러시아는 국내 정치안정과 경제발전을 도모하기 위한 평화로운 주변환경 조성을 위해 한반도의 평화와 안정을 유지하고자 하고 있다. 이에 따라 러시아는 남북간의 직접대화를 통한 평화 정착이 무엇보다도 긴요하다고 인식하고, 남북대화를 적극 권장하는 동시에 남한과 외교관계를 개설하고 북한의 개방을 유도하는 등 적극적인 한반도정책을 추진하고 있다.

둘째, 러시아는 남한이 최근 들어 비약적인 경제성장을 이룩함으로써 동북아는 물론 세계경제에서 차지하는 비중이 높아졌기 때문에, 남한의 경제력을 이용한 러시아의 경제활성화를 도모하기 위하여 경제교류를 모색·추진해 왔다. 그러나 최근 한국의 금융위기와 러시아의 정세불안정과 투자기반 부실 등으로 1998년 10

월말 현재 한·러 양국간 수출입규모는 18억 4천만 달러로 1997년 동기대비 29% 감소되어 한·중간의 교역규모에 비하면 10%에도 못 미치고 있다. 또한 대러시아 투자도 실행기준으로 1997년 말 현재 86건 1억 1500만 달러에 머물렀다. 그것도 지리적으로 가까운 블라디보스토크 등 연해주에 70%가 집중되고 있다. 다만 러시아의 경제적 잠재력에 비추어 볼 때, 한·러 경제관계가 비약적으로 확대될 가능성은 크다고 하겠다.

셋째, 러시아는 북한의 개방·개혁을 중용하고 대북한 관계를 현실적으로 재조정하고 있다. 특히 러시아는 북·미 제네바합의 이후 미·일의 대북한 접근이 가속화될 것이라는 인식을 바탕으로 북한에 대한 기존 우호관계를 지속하고 있는 중국과 함께 미·일이 한반도문제에 대한 영향력을 강화할 경우, 러시아만 고립된다는 위기를 느끼고 있다. 이에 따라 러시아는 북한과의 관계를 회복하여야 할 필요성을 강하게 인식하고 있다. 1995년 9월 7일 러시아의 통보에 따라 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 러시아가 북한 지원을 위해 자동개입하게 되어 있는 「조·소 우호협조 및 상호원조조약」이 1996년 9월 폐기되어 기존의 군사동맹관계를 청산하게 되었지만, 북·러 관계는 새로운 관계정립을 통하여 우호관계를 지속적으로 유지해 나갈 것으로 보인다.

넷째, 현재 러시아 경제상황에 비추어 서방과 경제협력이 필요 불가결하다는 점에서 일본의 경제력에 대한 러시아의 기대는 매우 크다. 따라서 러시아는 한국과 관계발전이 일본에 대한 자극요인

으로 작용하여 일본의 러시아 진출이 적극화되는 계기가 될 것을 바라고 있다.

다섯째, 러시아는 한국과 관계발전을 통하여 아·태 진출을 위한 교두보를 확보하고자 하고 있다. 러시아는 남한과 관계개선을 통하여 「태평양경제협력회의」(PECC), 「아·태경제협력체」(APEC), 「아시아개발은행」(ADB) 등에 가입을 실현하고, 역내 다자간 안보협력기구를 창설함으로써 아·태 진출을 본격화한다는 것이다.

종합적으로 볼 때, 향후 러시아의 동북아정책 및 한반도정책은 다음과 같은 특징을 보일 것으로 전망된다.

첫째, 러시아의 동북아 및 아·태 정책은 이 지역의 중요성이 증대되고 있기 때문에 점차 확대·강화될 것이다.

둘째, 러시아는 아시아지역을 주요한 무기시장으로 간주하고 역내국가들과 군사협력을 강화함으로써 경제적 실리를 확보하는 동시에 외교적 영향력을 유지하려 할 것이다.

셋째, 러시아는 한국이 IMF 관리체제하에 있긴하나 경제지원 획득차원에서 관계발전을 앞으로도 계속 모색할 것이다. 특히 일본의 적극적인 대러 경제지원과 투자를 유도하려는 노력을 지속적으로 경주할 것으로 판단된다.

넷째, 러시아는 한·소 수교 이후 악화되어 온 대북관계를 회복하고 한반도에 대한 영향력을 확대하기 위해 북한과 정치·군사·경제교류를 강화해 나갈 것이다.

### 제3절 주변환경과 통일

최근 주변 4국은 활발한 상호 교차 정상회담을 통해 동북아지역에서 안정과 평화를 기조로 한 상호협력과 견제의 세 질서 구축을 모색하면서 한반도에 대한 자국의 영향을 확대하려는 경향을 나타내고 있다. 주변 4국의 한반도에 대한 전략적 구도, 즉 한반도의 안정과 평화유지가 동북아의 신질서구축과 자국의 경제적 이익 확보에 중요하다는 인식은 근본적으로 한반도의 '현상유지'를 선호하는 것으로 평가된다. 미국의 북한 연착륙정책, 일본의 신중한 대북접근, 중국의 북한지원 그리고 러시아의 대북관계 개선 노력 등은 이러한 정책의 구체적 표현들이다. 이렇듯 한반도 주변 4국은 남북대화 및 남북한 평화정착이라는 현상유지에 긍정적인 입장을

취하고 있으나, 남북한의 궁극적인 통일에 대해서는 소극적인 입장을 지닌 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 않을 것이라는 보장이 없다. 또한 적대적인 세력으로 발전하지 않는다고 하여도 통일한국이 국력을 신장하여 동북아시아의 새로운 강국으로 부상할 가능성을 우려하는 것이다. 남북한을 현재 수준에서 통합하더라도 통일한국은 상당한 국력을 보유하여 세계 190여 개국 중 통일된 한국의 면적은 78위, 인구는 12위, 국민총생산은 11위를 점하게 되며, 군사력도 미·일·중·러에 비견할 수 있을 만큼 잠재적 군사대국이 된다.

둘째, 한반도 현상변화가 역내 불안정 요인으로 되어 각국의 국익에 위해요인으로 작용할 수 있다는 인식 때문이다. 한반도가 통일되어 역내 강대국으로 등장할 경우, 역내 역학관계의 변동을 우려한 각국이 정치·군사대국화 노선을 강화할 가능성이 크다는 점에서 각국은 자국의 영향력 증대를 도모하면서 타국의 영향력 증대 구실로 작용할 수 있는 한반도 통일이라는 현상변경 요인의 발생을 억제하려 하는 것이다.

따라서 우리는 주변 4국에 대하여 통일된 한국이 동북아시아의 평화와 안정에 도움이 되며 또한 그들 국가 이익에 보탬이 된다는 점을 보여줌으로써 그들을 설득해 나가야 할 것이다.



한반도 통일에 대한 주변 4국의 이러한 소극적 입장에도 불구하고, 한반도 통일환경과 관련하여 무엇보다도 중요한 점은 남북간 교류·협력이 활성화되고 평화공존이 제도화될 수 있는 방향으로 주변정세가 조성되고 있다는 것이다. 앞서 보았듯이 주변 4국은 당장 통일을 희망하지 않으나, 남북관계 개선과 교류·협력 증진은 적극 지원하는 입장이다. 따라서 남북한의 평화와 통일을 이룩하려면 다음과 같은 기본방향에 입각하여 민족 내부적 통일기반을 정비하면서 국제적 통일기반도 조성해 나가야 할 것이다.

첫째, 한반도 긴장완화와 평화정착에 긍정적인 주변 4국의 입장을 활용하여, 남북대화를 적극 추진함으로써 평화공존의 틀을 마련하는 한편, 내실있는 교류와 협력을 활성화·제도화함으로써 민족공영을 도모한다.

둘째, 실질적인 남북 화해와 교류·협력을 통하여 ‘사실상의 통일상태’<sup>21)</sup>를 구현함으로써 주변 4국들이 남북한 통일의 당위성과 불가피성을 인정하도록 하고, 남북한 당국과 주민의 적극적인 통일 의지를 바탕으로 ‘사실상의 통일상태’를 궁극적인 민족통일로 발전시킨다. 한편 ‘사실상의 통일상태’가 구현되거나 남북한 통일이 동서독의 통일처럼 급속도로 가시화될 경우, 주변 4국이 소극적인 자세에서 탈피하여, 남북한의 통일을 지원하도록 이끌어야 할 것이다.

21) ‘사실상의 통일상태’는 남북간 경제·사회·문화공동체를 완성하여 평화와 교류·협력이 제도화되고 민족공존·공영이 보장될 수 있는 상태이며, 정치적 형태는 단일 국가 통일을 이룩하지는 못하였으나, 남북한이 남북연합을 구성하여 정치적 일체성을 강화하여 나가는 상태를 의미한다.

참고문헌

- 김학준, 『한국문제와 국제정치』, 박영사, 1992.
- \_\_\_\_\_, 『통일과 21세기』 통일교육원, 1998
- 대학통일문제연구소협의회, 『한반도 통일과 그 환경』, 형설, 1993.
- 민족통일연구원, 『미국클린턴행정부의 동북아정책과 동북아시아 변화』, 1993.
- \_\_\_\_\_, 『미·북관계와 한·미관계 변화 전망』, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『북·일, 미·북관계 변화전망과 대책』, 1991.
- \_\_\_\_\_, 『탈냉전기 중·북한관계 변화 구조』, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『한·일관계 변화전망과 한국의 대응방안』, 1995.
- 안병준, 『탈냉전기의 국제정치와 한반도 통일』, 법문사, 1993.
- 외교안보연구원, 『주요 국제문제 분석』, 1995.
- 이기택, 『한반도 통일과 국제정치』, 삼영, 1991.
- 이상우, 『함께 사는 통일』, 나남, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『새 국제질서와 통일환경』, 나남, 1995
- 이상우편저, 『21세기 동아시아 한국 I』, 부상하는 새 지역질서, 오름, 1998.
- \_\_\_\_\_, 『21세기 동아시아와 한국 II』, 제국의 전략구상, 오름, 1998.

이신지, 『동북아 국제정세의 전망』, 국제문제연구소, 1994.

이은철, 『북한핵과 경수로지원』, 서울대학교 출판부, 1996.

최영진, 『동아시아 국제관계사』, 지식산업사, 1996.

통일원, 『주변국가와 한반도』, 1995.

평화연구원, 『동북아와 남북한』, 1994.

한승조, 『21세기의 도전과 한국의 대응』, 형설, 1993.



# IV. 통일은 어떻게 이루어야 하는가

제1절 .....	81
우리의 통일노력과 통일방안	
제2절 .....	115
북한의 통일방안	
제3절 .....	140
정부의 대북정책	

---

## 요 점

---

- 우리 통일방안의 기초는 ① 민족사적 정통성이 유지·발전되는 통일 ② 세계사의 흐름에 맞는 자유와 번영을 위한 통일 ③ 남북 자유총선거에 의한 민주적 통일이다. 이러한 맥락에서 우리정부는 '민족화합 민주통일방안' (82), '한민족공동체 통일방안' (89), '민족공동체 통일방안' (94) 등을 제시, 추진하여 왔다. 민족공동체 통일방안은 통일을 화해·협력단계와 남북연합단계라는 중간과정을 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가의 통일국가를 완성하는 점진적 단계적 방식에 의해 달성하려는 것으로서 기존 입장을 유지한 가운데 통일철학, 원칙, 미래상 등을 보완하여 체계화한 방안이다.
  - 북한은 우리와 달리 통일을 '통합'의 개념으로 보는 것이 아니라 '하나의 조선' 논리에 따라 '해방'과 '혁명'의 개념으로 보고 있다. 북한은 '1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제'를 제기하면서 '제도통일'은 후대에게 맡기자고 주장한다.
  - 남북한의 통일방안이 통일접근방법, 통일국가의 미래상 등에서 큰 차이점을 나타내면서도 현상유지 속에서 남북간 협력을 제도화하려는 점에 대안의 가능성이 존재한다. 평화공존을 추구하는 그 대안은 남북간의 신뢰회복을 위해 남북관계 개선을 정책목표로 삼는다. 그리고 이의 성공적 실현을 위해 대북정책 3원칙과 추진기조에 따라 일관된 자세로 실천하고자 노력한다.
-

## 제1절 우리의 통일노력과 통일방안

통일은 우리의 미래를 위한 선택이다. 그리고 정부의 정책은 국민의 요구를 효율적으로 실현하는데 초점을 맞춘다. 그 점에서 통일정책은 국익과 합리성에 기초한 정치적 선택이라고 할 수 있다.

통일정책은 대한민국의 입장에서 통일민족국가의 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 그렇듯 통일정책과 방안도 시대적 상황, 국민의 여망, 정부의 정책적 의지 등

에 따라 변화되기 마련이다. 그러나 우리의 통일정책과 방안은 시대와 환경의 변화에 따라 완전히 새로운 모습으로 예전과 단절된 형태로 나타난 것이 아니라, 정책의 일관성을 유지하는 가운데 보다 현실에 부합되는 방향으로 보완·발전되어 왔다.

그동안 우리의 통일정책과 방안에서 견지해 온 일관된 기조는 ① 민주적 절차에 의한 남북 총선거 방식에 의한 통일 ② 민족성원 모두의 자유와 인권 및 민족의 번영이 보장되는 통일 추진 등이라고 할 수 있다. 그러나 통일에 대한 인식은 당위론적 차원에서 현실적 차원으로 변화되어 왔다. 그것은 북한체제의 존재에 관한 현실인정여부에 기초해서 1970년대를 분기점으로 하고 있다. 따라서 이하에서는 1970년대 이전과 이후로 정부의 통일방안을 대별해 살펴 볼 것이다.

## 1. 1970년대 이전의 정부 통일방안

### (1) 북한지역 자유총선거론

유엔총회는 1947년 11월 14일자 결의에서 유엔 감시하의 남북 총선거를 실시하여 평화통일을 추진하도록 권고하였다.<sup>1)</sup> 남한은 이 권고안을 받아들여 1948년 5월 10일 유엔한국임시위원단의 감시하에 자유총선거를 실시하여 동년 7월 17일 헌법을 공포하고 8

1) Research Center for Peaceful Unification, Korean Unification Sources Material with Introduction, Seoul, 1976, pp. 101~102.



월 15일 대한민국 정부수립을 내외에 선포하였다. 그러나 북한측은 유엔의 권고안을 거부하였기 때문에 우리 정부의 최초 통일방안은 북한지역 자유총선거론을 중심으로 전개되었다.

대한민국은 유엔의 결의와 감시하에 자유총선거를 실시하여 수립된 한반도의 유일 합법정부이지만<sup>2)</sup> 북한지역에서는 자유총선거가 실시되지 못함으로써 국회의석 중 북한측 몫으로 배정한 잔여 의석 100석을 남겨놓고 있었다. 제헌국회는 1948년 6월 12일 “북한에서도 우리와 같이 유엔 결의에 의거하여 자유로운 분위기 속에서 속히 총선거를 실시하여 선출된 대표를 우리 국회로 보내주기 바란다”는 요지의 북한동포에게 보내는 결의문을 채택하였다. 그 후 1948년 8월 15일 정부수립을 내외에 선포함과 동시에 통일에 대한 입장을 다음과 같이 천명하였다.

- ① 대한민국 정부는 그 헌법 규정에 따라 전체 한반도에 대한 유일 합법정부이다.
- ② 선거가 보류된 북한에서 조속히 민주적 선거를 실시하여 북한동포를 위하여 국회에 공식으로 남겨 둔 100석의 의석을 채워야 한다.
- ③ 북한 수복과 관련, 북한 동포들의 자발적 의사가 계속적으로 봉쇄되는 경우 대한민국은 무력에 의해서라도 북한에 대한 주권을 회복할 권한이 있다.<sup>3)</sup>

2) 앞의 책, pp. 109~1103.

3) 통일원, 『통일백서』, 1997, p.22; 외무부, 『외무행정의 심년』, 1959, p. 93.

그러나, 이러한 무력행사 불사론이나 6·25전쟁이후 이승만 대통령 의 북진통일론은 정치적 구호로 상징적 의미가 짊었으며 실천적 차원이라기 보다는 북한의 ‘남북협상론’이나 ‘주한미군 철수론’에 대한 대응적 차원에서의 구호에 지나지 않았다.

당시 정부는 북한과의 어떠한 협상도 거부하였다.<sup>4)</sup> 남북협상론과 관련하여 1949년 2월 18일 이승만 대통령은 통일문제에 관한 정부의 입장을 밝히는 다음과 같은 성명서를 발표하였다.

“통일을 위한 어떠한 시도도 대한민국 정부의 존립목적하에서만 허용될 수 있는 것이며, 북한 괴뢰정권과의 협상은 공산정권에 대한 묵시적인 승인을 뜻하는 것이니, 이같은 모욕적인 협상은 결코 있을 수 없다.”<sup>5)</sup>

## (2) 남북 자유총선거론

북한지역의 자유총선거론은 1954년 제네바 정치회담을 계기로 남북의 자유총선거론으로 전환되었다. 이 회담에서 당시 변영태 외무부장관은 6월 14일 14개 항의 통일방안을 제시하였는데, 그 요지는 “통일 독립한국의 수립을 목적으로 유엔의 결의와 감시하에 대한민국 헌법절차에 따라 인구비례에 의한 남북한 자유총선거를 실시한다”는 것이었다.<sup>6)</sup>

4) 유엔 한국인사위원단과 북한의 협상도 소련을 통한 협상은 용인하되, 북한과 직접협상은 절대 반대했다.

5) 외무부, 앞의 책, p. 94.

6) 통일원, 『통일백서』, 1990, pp. 24~25.

제네바 정치회담 이후에도 정부의 통일에 대한 기본입장은 유엔 결의에 의한 통일의 실현이라는 데 변함이 없었다. 1954년 11월 11일 정부는 대한민국 정부가 유엔의 결의에 의해 수립되고 유엔에 의하여 한반도의 유일 합법정부로 인정되었다는 전제하에 “유엔감시하에 북한지역에서 전공산군이 철퇴한 후 선거를 실시하여 대한민국의 주권을 확충하는 것”만이 국시(國是)임을 천명했다.

1960년 4·19혁명으로 자유당 정부가 무너지고, 7·29선거에서 민주당이 집권하게 되었다. 4·19혁명으로 보수·혁신을 막론하고 많은 정당들이 등장하였으며, 이에 따라 통일문제에 대한 논의도 활발하게 되었고 다양한 통일방안들이 제기되기도 하였다.

민주당 정부의 통일방안은 기본적으로 유엔 감시하의 남북 자유 총선거였다. 그러나 1954년 제네바 정치회담에서 제시된 통일방안과 다른 점은 ‘유엔의 결의에 의거하여’가 ‘유엔의 결의를 존중하여’로 바뀐 것이었다.

1960년 8월 24일 당시 정일형 외무부 장관은 ‘7개항의 외교정책 성명’에서 “북진통일 같은 무모하고 무계획적인 슬로건을 버리고 유엔의 결의를 존중하여 유엔 감시하에 남북한 자유선거에 의한 통일정책을 수행한다”고 천명했다. 정일형 외무부 장관은 9월 10일 국토통일방안에 관한 국회질의 답변에서 ‘유엔의 결의에 의거하여’를 ‘유엔의 결의를 존중하여’로 바꾼 이유는 아시아·아프리카 신생국의 대거 유엔 가입으로 유엔의 판도가 바뀌었기 때문이라고 설명하였다. 또한 한국의 통일에 관하여 유엔의 어떠한 결

의가 있다고 하여도 대한민국의 헌법절차가 무시될 수는 없다고 강조하였다.

민주당 정부의 통일에 대한 입장과 달리 혁신계를 비롯하여 국내외에서 남북교류론과 중립화 통일론이 공공연하게 주장되기에 이르고<sup>7)</sup> 이에 동조하는 일부 학생들의 움직임이 있게 되자 동년 11월 2일 장면 국무총리는 ‘한국 중립화에 대하여’라는 성명을 발표하여 “제네바 정치회담에서 이미 선언한 바 있고 그 이후 매년 유엔총회의 ‘통한(統韓)에 관한 결의’에 의하여 재확인된 원칙대로 유엔감시하에 남북한 총선거를 실시함으로써 평화적 방법에 의한 자유 민주통일을 성취하고자 한다”고 유엔감시하의 남북 자유 총선거를 재확인하고, 오스트리아식 중립화 통일론의 위험성을 경고하였다.<sup>8)</sup> 이를 뒷받침하기 위하여 제5대 국회도 같은 날 ‘한국 통일 및 유엔가입에 관한 결의’를 통해서 통일에 대한 기본입장을 명백히 하였다.

“통일독립민주한국을 수립한다는 유엔의 기본원칙에 따라 한국 국민의 자유화의 기본원칙에 따라 한국 국민의 자유와 국가의 안전이 항구적으로 또 확고히 보장될 수 있는 조치를 강구하고 대한민국 헌법절차에 의하여 유엔 감시하의 인 구비례에 따라 자유선거를 실시한다.”

7) 제2공화국 시기의 각종 통일논의에 대해서는 이정식, 『해방삼십년사 : 제3공화국』, 성문각, 1976, pp. 383~423 ; 한승주, 『제2공화국과 한국의 민주주의』, 종로서적, 1983, pp. 174~175, pp. 190~196.

8) 국토통일원, 『민족통일로의 전진 - 국토통일원 20년』, 1989.

이와 같이 정부와 국회의 통일에 대한 확고한 입장과 사회 일각의 경계론에도 불구하고 4·19혁명이후 혁신계를 비롯한 일부 학생들의 통일논의와 운동은 중립화통일론, 남북협상론, 남북교류론 등의 형태로 전개되었다. ‘민주자주통일중앙협의회’, ‘중립화조국통일운동총연맹’, ‘민족통일연맹’, ‘민족통일전국학생연맹’ 등의 혁신적 통일운동기구가 발족된 것도 그 시기였다.

### (3) 국토통일을 위한 실력배양론

4·19이후 위기와 혼돈 속에서 환상적 통일논의가 무절제하게 진행되던 시기에 5·16 군사쿠데타가 일어났다. 당시 군사혁명위원회는 6개항의 혁명공약을 발표했다. 제1항에서 “반공을 국시(國是)의 제일의(第一義)로 삼고 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공태세를 재정비 강화한다”고 천명하였다. 또한 제5항에서 “민족적 숙원인 국토통일을 위하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양에 전력을 기울인다”고 밝히고 ‘반공체제의 재정비 강화’와 ‘국토통일을 위한 실력배양’을 통일의 기본방향으로 제시하였다.

이러한 기본방향에 입각한 군사정부의 통일방안은 1954년 제네바 정치회담에서 제시되고 그 후 정부의 통일방안으로 견지되어 왔던 유엔 감시하의 인구비례에 의한 남북한 자유총선거였다. 그러면서도 북한 동포의 해방과 실지(失地) 회복에 의한 통일을 강조하였다. 김홍일 외무부 장관은 1961년 6월 24일 성명을 발표하

고 “우리는 무력에 의한 통일을 원하지 않으며 평화적 방법으로 통일을 추구하여 유엔감시하에 남북한 총선거를 실시한다”고 언명하였다.

군사정부 초기의 이러한 통일정책은 민주당 정부의 통일정책과 크게 다른 것이 없었다. 다만 다른 것이 있다면 통일논의의 무절제를 막고 먼저 실력을 배양한 다음에 통일을 추구하겠다는 정도였다.

#### (4) 선건설 후통일론

제5차 헌법개정과 국민직선을 통한 제3공화국 출범(1963. 12. 17) 이후 1964년 1월 10일 대통령 연두교서에 나타난 민주공화당 정부의 통일정책은 ① 유엔을 통한 자유민주주의 원칙에 의한 통일 ② 실지 회복에 의한 통일 ③ 통일을 위한 제반 문제에 대비하기 위한 연구와 태세의 정비 등이었다.<sup>9)</sup>

각계에서 통일논의가 재연되고 있던 1964년 11월 29일 국회는 국토통일방안에 관한 결의안을 채택함으로써 유엔감시하의 남북 자유총선거에 의한 자유민주주의 통일을 재확인하였는데, 그 내용은 다음과 같다. ① 유엔감시하에 남북한 토착인구 비례에 따라 자유선거를 실시하여 국토를 통일한다. ② 선거 감시단은 자유

9) 대통령비서실, 『박정희 대통령 연설문집 2』, 1973, pp. 31~32.

선거를 실시하는 유엔회원국 중에서 선임되어야 한다. ③ 통일된 한국의 민주주의를 위협하는 통일방안은 일체 배제한다.

1965년 한·일 회담에 대한 학생들의 반대시위와 이에 편승한 무절제한 통일 논의가 일어나자, 정부는 통일에 대한 입장을 재천명하고 ‘선건설(先建設) 후통일(後統一)’의 정책방향을 분명히 하였다. 1966년 1월 18일 국회에 보낸 대통령 연두교서에서 박정희 대통령은 “우리의 지상명제는 바로 조국통일”이라고 하면서, “우리가 지향하는 조국 근대화야말로 남북통일을 위한 대전제요 중간목표이다. 통일의 꿈이 근대화에 있고 근대화의 길이 경제자립에 있는 것이라면 자립은 통일의 첫 단계가 된다”고 강조하였다.<sup>10)</sup> 6월 8일 대통령 기자회견에서는 “남북한 통일문제는 ’70년대 후반기에 가서 본격적으로 논의될 것으로 본다”고 함으로써 혁신계 정치인들의 통일논의를 반박하고 통일문제에 대한 논의를 제한하였다. 1967년 1월 국회에 보낸 대통령 연두교서(年頭敎書)에서도 우리가 우선적으로 이루어야 할 것은 경제건설과 민주역량의 배양이라고 하면서 ‘선건설 후통일’의 기본입장을 다시 강조하였다.

“공업입국의 조국근대화가 이루어질 1970년대에는 국토통일의 전망이 밝아올 것이다. 오늘 이 단계에 있어서 통일의 길은 경제건설이며 민주역량의 배양

10) 앞의 책, p. 592.

이다. 우리의 경제, 우리의 자유, 우리의 민주주의가 북한으로 넘쳐 흐를 때 그것은 곧 통일의 길이다. 최근 통일문제를 둘러싸고 유엔내에 나타나기 시작한 유동적인 사태와 또 앞으로 예상되는 어떠한 추이에 대해서도 신축성 있는 대책으로 임할 것이며, 통일문제연구위원회를 구성하여 국민의 중지를 모으는 데 힘쓸 것이다.”<sup>11)</sup>

이러한 입장에서 통일에 대한 국민들의 열망에 부응하고 통일문제에 대한 장기적이고 체계적인 방안 수립을 위해 1969년 3월 1일 정부부처의 하나로서 국토통일원이 설치되었다.<sup>12)</sup>

최규하 외무부 장관이 1969년 10월 11일 발표한 통한각서(統韓覺書)에 나타난 제3공화국의 통일방안은 다음과 같다.

“평화적인 방법에 의한 통일이어야 한다. 토착인구 비례에 따라 대표가 선출되는 전한반도를 통한 자유선거이어야 한다. 자유선거를 보장하기 위한 유엔의 감시가 있어야 하고 평화와 안전을 위한 조건이 성숙될 때까지 한국에서의 새로운 침략을 막기 위하여 유엔군이 주둔해야 한다.”

## 2. 1970년대 이후의 정부 통일방안

1970년대에 들어오면서 국제정세의 조류는 1969년 닉슨 독트린 발표, 미·중 접촉, 일·중 접촉, 미·일·중·소간의 새로운

11) 앞의 책, p. 926.

12) 국토통일원의 설치 경위에 관해서는 국토통일원, 『민족통일로의 진전-국토통일원 20년』, 1989, pp. 471~472. 국토통일원은 통일에 대한 인식의 변화에 따라 통일원으로 개칭('90. 12. 27)되었다가 1997년 통일부로 그 명칭을 바꾸었다.



세력균형 형성 등으로 인하여 긴장완화와 평화공존의 기운이 급진 전되는 경향을 나타냈다. 이러한 국제정세의 변화 속에서 1960년대의 ‘선건설 후통일’에 입각한 내적실력배양을 바탕으로<sup>13)</sup> 제3공화국 후반기의 통일정책은 매우 신축적이면서 현실성과 적극성을 띠게 되었다. 그동안 금기시되었던 통일논의도 국토통일원의 설치를 계기로 하여 학문적·정책적 차원에서 활발히 전개되게 되었다.

우리 정부가 자주적 입장에서 북한에 대한 새로운 인식을 갖고 통일정책의 새로운 방향을 모색해 보고자 한 것은 1970년대부터이며, 그 직접적 출발점은 1970년 8월 15일 광복절 제25주년 대통령 경축사에서 발표된 ‘평화통일구상선언’이다. 1970년 8·15 선언은 북한이 “무력에 의한 적화통일이나 폭력혁명에 의한 대한민국의 전복기도<sup>14)</sup>를 완전히 포기” 할 것을 전제로 남북한간의 “어느 체제가 국민을 더 잘 살게 할 수 있으며, 더 잘 살 수 있는 여건을 가진 사회인가를 입증하는 개발과 건설과 창조의 경쟁에 나설 것”을 촉구하였다.

“이러한 나의 구상에 덧붙여서 한가지 더 말하고 싶은 것은 북괴에 대하여 더 이상 무고한 북한 동포들의 민생을 희생시키면서 전쟁준비에 광분하는 죄악

13) 2차에 걸친 경제개발 5개년계획의 성공적 완수로 1970년대에 들어오면서부터 한국의 경제력이 북한을 능가하기 시작했다. 1인당 GNP로 볼 때, 1969년 기준 한국 105 달러, 북한 162 달러이던 것이 1970년 한국 252 달러, 북한 230 달러로 되었다. 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 1995. 11, p. 183.

14) 1965년 대남강경노선을 취하게 된 북한의 대남무력 도발은 1968~69년 질정에 이른다. 그 대표적인 예가 북한 무장공비의 청와대기습사건('68. 1. 21), 미해군 함정 푸에블로호 파납사건('68. 4. 15) 등이다.

을 범하지 말고 보다 선의의 경쟁, 즉 다시 말하면 민주주의와 공산독재의 어느 체제가 국민을 더 잘 살게 할 수 있으며, 더 잘 살 수 있는 여건을 가진 사회인가를 입증하는 개발과 건설과 창조의 경쟁에 나설 용의는 없는가 하는 것을 묻고 싶은 것입니다.”<sup>15)</sup>

이 선언이 갖는 의의는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 종래의 통일정책에는 대한민국이 한반도의 유일 합법정부라는 입장에서 북한 공산정권의 존재마저 인정하려 하지 않았으나, 이 선언을 계기로 북한지역에도 공산정권이라는 사실상의 정권이 있다는 현실을 인정했다. 둘째, 그러한 바탕 위에서 남북간의 대화와 협상, 교류와 협력을 통해 평화통일의 여건을 조성해 나가겠다고 천명했다.

민족의 통일문제를 유엔에 의해 해결하겠다고던 종래의 입장에서 벗어나 남북 당사자들이 직접 만나 자주적으로 해결해 나가겠다는 것이었다. 이로써 박정희 정부는 1970년대를 대화와 체제경쟁의 시대로 열기 시작했다.

8·15 선언의 기본정신에 따라 대한적십자사는 1971년 8월 12일 ‘1천만 남북이산가족찾기운동’을 제의하였고, 북한적십자사가 8월 14일 이에 동의함으로써 분단 26년만에 인도적 차원에서 남북 대화가 열리기 시작했다. 특히 김용식 외무부 장관은 8월 31일 기자회견에서 인도적 문제의 해결, 비정치적 문제의 해결, 정치적 문제의 해결이라는 남북문제 해결의 3단계론을 제시했는데, 3단

15) 대통령비서실, 『박정희 대통령 연설문집 3』, 1973, pp. 810~811; 8·15선언의 내용에 관해서는 통일원, 『통일백서』, 1997, p.26.

계론은 1970년대 이후 정부의 통일접근의 주요 시각이 되어 왔다.

그리고 이러한 인도적 차원의 남북적십자회담의 진행과 병행하여 남북분단 이후 최초의 남북 당국간 공식문서라 할 수 있는 '7·4 남북공동성명'이 1972년 7월 4일 발표되었다. 7개항으로 되어 있는 공동성명의 핵심은 통일의 세가지 원칙에 대한 남북간의 합의였다.

- ① 통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야 한다.
- ② 통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다.
- ③ 사상과 이념, 제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다.<sup>16)</sup>

7·4 남북공동성명 발표로 남북관계는 새로운 단계에 접어들었다. 인도적 차원의 적십자회담과 함께 정치적 차원의 대화인 남북조절위원회회담이 세차례 진행됨으로써 남북간에는 비로소 두 개의 대화통로가 열리게 된 셈이었다. 그러나 양측 최고당국자의 밀사가 만든 7·4 남북공동성명은 10월 유신발표를 이유로 북측이 남북조절위원회회담을 일방적으로 중단함으로써 사문화되고 말았다.

---

16) 문제는 북한이 3원칙을 자의적으로 해석하는 데 있다. 북한은 자주원칙은 주한미군의 철수와 미국의 간섭 배제로, 평화원칙은 한국의 군사력 현대화와 군사연습의 중지로, 민족대단결 원칙은 국가보안법의 폐지와 공산당의 합법화 등으로 해석하고 있다.(72년 9월 17일 마이니찌 신문 기자들의 질문에 대한 김일성의 대답)

### (1) 평화통일 3대 기본원칙 (선평화 후통일론)

1972년 10월 유신으로 제3공화국이 끝나고 이어서 제4공화국이 출범하였다. 제4공화국은 통치권의 강화라는 측면 이외에는 모든 면에서 제3공화국의 지속이었다. 당연히 통일정책도 제3공화국 통일정책의 연장선상에서 이루어졌다.

7·4 남북공동성명 발표 1년 뒤인 1973년 6월 23일 정부는 ① 조국의 평화적 통일을 위한 모든 노력의 경주 ② 한반도의 평화유지 남북한간의 내정불간섭 및 불침략 ③ 성실과 인내로 남북대화 계속 ④ 북한의 국제기구에 참여 불반대 ⑤ 남북한 유엔 동시가입 불반대 ⑥ 모든 국가에의 문호개방 ⑦ 평화선린에 기초한 대외정책의 추진 등을 내용으로 하는 ‘평화통일외교정책선언’(6·23 선언)을 발표하였다. 또한 1974년 1월 18일에는 무력 불침범 약속, 내정불간섭, 한반도의 평화와 안전을 위한 현행 휴전협정의 효력 존속 등을 내용으로 하는 ‘남북불가침협정 체결’을 제의하였다.

이러한 제안들은 북한을 국가로 인정하지 않지만 북한에도 정치 체제가 있다는 현실을 인정하고 그러한 현실인정의 바탕 위에서 통일이 되는 날까지 남과 북의 두 체제가 평화공존을 해 가자는 것이었다. 정부는 1970년 8·15선언 이후 취해 온 남북간의 평화공존과 평화통일을 위한 여러 가지 제안들을 종합·체계화하여 1974년 8월 15일 대통령 광복절기념사를 통해 평화통일 3대 기본원칙을 제시하였다.

- ① 한반도에 평화를 정착시켜야 한다. 이를 위하여 남북은 상호 불가침 협정을 체결하여야 한다.
- ② 남북간의 상호 문호를 개방하고 신뢰를 회복해야 한다. 이를 위하여 남북대화를 성실히 진행시켜야 하며, 다각적인 교류와 협력이 이루어져야 한다.
- ③ 이 바탕 위에서 공정한 선거관리와 감시하에 도착인구비례에 의한 남북한 자유총선거를 실시하여 통일을 이룩한다.

평화통일 3대 기본원칙이 내포하고 있는 주요정책의 표현은 첫째, 평화통일을 위해서 한반도의 평화정착, 남북간의 대화와 교류가 필수적 과정이라는 점, 둘째, 남북한 총선거를 위해서 남북간의 신뢰조성과 동질화가 촉진되어야 한다는 점, 셋째, 총선거 실시와 관련하여 정부수립 후 지속되어 온 ‘유엔 감시하’라는 조건을 ‘공정한 선거관리와 감시’로 변화시켰다는 점이다. 평화통일 3대 기본원칙은 종전의 ‘선건설 후통일’에서 ‘선평화 후통일’로 정책방향을 전환하는 계기가 되었고, 그 이후 우리 정부 통일정책의 기본이 되고 있다. 1970년대 이후 정부의 통일방안은 평화통일 3대 기본원칙을 기본으로 하여 보완·발전되어 왔다. 보완 내용 가운데 특히 중요한 것은 ‘남북한 총선거’ 이전에 통일에 이르는 중간단계를 설정한 것이었다.

## (2) 민족화합 민주통일방안

1981년에 출범한 제5공화국 정부는 6월 5일 ‘남북한당국 최고 책임자간의 직접회담’을 제의했고 1982년 1월 22일 대통령 국정 연설을 통해 ‘민족화합 민주통일방안’을 제시하였다.<sup>17)</sup>

이 방안은 “통일은 민족자결의 원칙에 의거하여 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다”는 기본원칙에 입각하여 통일헌법의 제정으로부터 남북 총선거를 통한 통일민주공화국 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시하였다.

이 방안은 통일방식과 통일에 이르는 과도적 조치라는 두개의 부분으로 이루어져 있는데, 우선 통일방식은 다음과 같다.

“쌍방 주민의 뜻을 대변하는 남북한 대표들로 민족통일협의회를 구성하여 이 협의기구에서 민족, 민주, 자유, 복지의 이상을 추구하는 통일민주공화국의 완성을 위한 통일헌법 초안을 마련하며, 이 헌법 초안을 남북한 전역에 걸쳐 민주방식에 의한 자유로운 국민투표를 실시하여 확정·공포하고, 확정된 통일헌법이 정한 바에 따라 총선거를 통하여 통일국회와 정부를 구성함으로써 통일을 완성한다.”

그리고 통일국가의 국호, 정치이념, 대내외정책의 기본방향, 정부형태, 총선거의 방법과 절차 등의 문제는 ‘민족통일협의회’에

---

17) 대통령비서실, 『전두환 대통령 연설문집 2』, 1988, pp. 46~48.

서 통일헌법을 기초하는 과정에서 상호 협의·해결한다는 것이다.

통일에 이르는 과정을 순조롭게 진행시키기 위해서 남북간의 신뢰 조성은 물론 민족생활의 모든 영역에서 통일을 저해하는 요인들을 제거하는 작업도 함께 추진되어야 함을 강조하였다. 그리고 이를 위해 남북한 기본관계에 관한 잠정협정을 체결함으로써 예전의 적대적이며 비정상적인 상호관계에 종지부를 찍고 민족화합을 도모할 수 있는 평화적인 정상관계로 전환시키고자 하였다.

‘민족화합 민주통일방안’의 특징은 첫째, 평화통일의 원칙을 재확인하고 민족·민주·자유·복지라는 통일의 미래상을 제시하고 있다는 점이다. 둘째, 통일을 과정으로 보고 분단의 현실로부터 출발하여 통일의 완성에 이르는 과정을 제시하고 있다는 점이다. 셋째, 완전한 통일국가를 이루려면 그 과정에서 민족화합이 선행되어야 한다는 점이다. 넷째, 남북한 총선거의 규범으로서 남북한대표가 협의하여 제정하게 될 통일헌법 및 이 헌법에 따라 통일민주국가를 완성시키는 과정과 절차를 처음으로 제시했다는 점이다.

민족화합을 실현하기 위한 실천적 조치로서 1982년 2월 1일 손재식 국토통일원 장관은 성명을 통해 ‘20개 시범실천사업’을, 2월 25일에는 ‘남북고위대표회담’을 제의하였다.<sup>18)</sup>

18) 통일원, 『통일백서』, 1992, pp. 46~48.

### (3) 한민족공동체 통일방안

1987년 개정 헌법은 처음으로 헌법에서 분단 현실을 인정하고 통일은 평화적으로 달성되어야 한다는 원칙을 규정하였다. 헌법 전문에서는 조국의 평화통일 사명을 천명하고 제4조에서 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책의 수립과 추진을 명시했다. 또한 제66조 3항에서는 대통령이 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다고 규정하였다. 이처럼 헌법에 통일관련조항을 규정함으로써 통일이 관념의 문제가 아닌 현실적 실천과제임을 확인하였던 것이다.

1988년 2월 25일 출범한 제6공화국 정부는 과거와 다른 차원에서 새로운 남북관계의 정립을 위한 통일노력을 전개하였다. 민족 문제에 대한 새로운 인식과 발상의 전환을 촉구하면서 민족자존과 화해를 통한 민족공동체 형성을 위해 다각적 노력을 경주하였다.

이러한 노력은 1988년 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’(7·7선언)과 1989년 9월 11일 ‘한민족공동체 통일방안’의 모습으로 구체화되었다.

‘7·7선언’은 북한을 대결의 상대가 아니라 ‘선의의 동반자’로 간주하고, 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체 관계를 발전시켜 나가는 것이 통일조국을 실현하는 지름길이라는 인식을 바

19) 대통령비서실, 『노태우 대통령 연설문집 1』, 1990, pp. 176~179.



탕으로 남북간의 대결구조를 화해의 구조로 전환시켜 나가는데 필요한 조치의 기본 방향을 제시한 정책선언이었다.<sup>19)</sup> 이와 같이 ‘7·7 선언’은 민족공동체 형성을 위한 남북간의 인적·물적 교류협력의 기본적 정책방향을 제시했다. 이때부터 남북간의 교류협력이 공식적으로 시작되었다. 선언에 따른 대표적 조치 중의 하나가 ‘남북교류협력에관한법률’(’90. 8. 1. 공포·시행)이었다.

‘한민족공동체 통일방안’은 1989년 9월 11일 국회에서 대통령의 특별선언을 통해 발표되었다.<sup>20)</sup> ‘한민족공동체 통일방안’은 ‘7·7선언’을 계승한 것이며 남북간에 누적된 불신과 대결의식, 이질화 현상을 그대로 둔 채 일시에 통일을 이룩한다는 것은 현실적으로 어렵다는 점을 전제로 하고 있다. 따라서 완전한 통일을 이룩하려면 남북간의 교류와 협력을 통해 먼저 민족공동체를 회복 발전시키고, 이를 바탕으로 정치적 통일이 이루어질 수 있는 상태를 만들어 나가야 한다는 것이었다.

주요 내용을 보면 통일의 원칙으로 ‘자유·평화·민주’를 제시하고 통일국가의 미래상으로는 자유, 인권, 행복이 보장되는 민주국가를 제시하였다. 통일국가의 수립절차는 남북대화의 추진으로 신뢰회복을 기해 나가는 가운데 남북정상회담을 통해 ‘민족공동체 헌장’을 채택하고, 남북의 공존공영과 민족사회를 동질화, 민족공동생활권의 형성 등을 추구하는 과도적 통일체제인 ‘남북연합’을

20) 대통령비서실, 『노태우 대통령 연설문집 2』, 1990, pp. 255~263.

거쳐,<sup>21)</sup> 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립하는 것으로 되어 있다. 그리고 남북연합단계에서는 민족공동체헌장에서 합의하는 데 따라 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 남북공동사무처 등을 둔다는 것이다.

이상의 ‘한민족공동체 통일방안’의 특징<sup>22)</sup>을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 자주·평화·민주의 통일 3원칙을 재확인하고 있다는 점이다. 둘째, 분단 현실을 인정하는 바탕에서 민족공동체 회복이라는 중간과정을 거쳐 최종통일을 실현한다는 것이다. 셋째, 남북간의 상호협력과 공존공영의 관계를 증진시켜 통일기반을 조성해 나가는 과도적 통일체제인 ‘남북연합’을 제시하고 있다는 점이다. 넷째, 남북간의 모든 현안문제를 협의·해결해 나간다는 입장에서 민족동질성의 회복을 위한 교류협력의 추진과 병행하여, 정치·군사문제도 함께 해결해 나간다는 점이다. 다섯째, 자유, 인권, 행복이 보장되는 민주국가 건설이라는 통일국가의 미래상을 구체적으로 제시하고 있다는 점이다.

21) 남북연합은 한반도에 두 개의 다른체제가 있다는 현실인정을 바탕으로 상호 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 촉진해가는 정치적 결합체로서 남북관계가 민족내부의 ‘특수관계’임을 그 전제로 한다. 이러한 입장은 남북기본합의서 전문의 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 문구에 명시되어 있다.

22) 이홍구, “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향,” 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』, 국도통일원 편, 통일방안논문집 제1집, 1990, pp. 20~28.

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

#### (1) 민족공동체 통일방안의 추진배경

1994년 8월 15일 김영삼 대통령의 광복절 경축사를 통해서 제시된 ‘민족공동체 통일방안’은 점진적, 단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 통일을 이루어 나간다는 입장을 재확인하고 있다. 그리고 동구사회주의권의 몰락, 한·러 및 한·중 수교, 극심한 식량난을 비롯한 북한의 체제위기 심화 등 통일환경의 급격한 변화와 이미 사회주의, 공산주의의 실험은 실패로 끝났으며 남북사이의 체제 경쟁도 사실상 종결되었다는 기본인식을 토대로 하고 있다.<sup>23)</sup> 그렇듯, 사회주의 체제의 구조적 모순과 세계질서의 재편에 주목하여 제시된 ‘민족공동체 통일방안’은 통일정책의 추진방향을 다음과 같이 구체화하고 있다.<sup>24)</sup>

첫째, 통일은 자유민주주의를 바탕으로 하여 이루어져야 한다는 통일의 기본철학, 통일의 원칙, 통일조국의 미래상을 밝혔다.

23) 김영삼 대통령의 취임사, 태평양경제협력회의 (PBEC) 제26차 총회에서 ‘태평양시대의 한국의 신외교’라는 기조 연설 (’93. 5. 24), 민주평화통일자문회의 제6기 출범식 개회사 (’93. 7. 6), 제49주년 광복절 경축사 (’94. 8. 15).

24) 통일원, 『8·15대통령 경축사 해설자료』, 1994.

둘째, 통일은 7천만 민족이 다 함께 잘 살기 위한 것이며, 그러기 위해서 민족공동체의 건설을 통해 국가 통일을 실현해야 한다는 것을 분명히 하였다.

셋째, 통일의 주체는 민족구성원 모두임을 강조하였다.

넷째, 결코 희망하는 바는 아니지만 북한내 급변사태 발생 등 예기치 않은 통일 상황에도 대처 할 수 있는 사전준비를 철저히 해야 한다는 것을 지적하였다.

다섯째, 북한의 대남혁명전략의 포기와 개혁, 개방을 촉구하였다.<sup>25)</sup>

여섯째, 민족분단의 종식에 있어서 우리가 주도적인 역할을 하여야 함을 강조하였다.

일곱째, 통일에 따르는 부담과 고통을 분담해야 한다는 국민의 자세를 일깨우고 있다.

## (2) 민족공동체 통일방안의 내용

### 1) 통일의 기본철학

민족공동체 통일방안의 2대지주는 ① 통일철학으로서 자유민주주의와 ② 통일의 접근시각으로서 민족공동체의 건설이다.

25) 북한은 1994년 8월 18일자 『로동신문』 논평을 통해 8·15 대통령 경축사에 대해 "비현실적이고 일고의 가치도 없는 것"이라고 하면서 우리 정부의 통일정책을 '승공통일의 야망'으로 매도하였다.

민족공동체 통일방안에서는 우선 우리의 통일정책이 자유민주주의의 철학적 바탕위에서 있음을 분명히 하였다. 통일철학으로서의 자유민주주의는 ① 구성원 각자의 권리·자유 보장 ② 사회적 배제의 배격 ③ 남북의 다양성을 위한 관용 등을 주요 내용으로 담고 있다. 이러한 자유민주주의가 통일로 가는 과정이나 절차에서 뿐만 아니라 통일국가에서도 일관되게 추구되어야 할 가치이어야 한다는 점을 확고히 하였다는 데에 민족공동체 통일방안의 의미가 있다.<sup>26)</sup>

또한 민족공동체 통일방안에서 주목할 만한 것은 통일의 접근시각으로서 ‘민족공동체’ 개념을 제시하고 있다는 점이다. 공동체개념은 특정한 역사적 맥락에서의 공동선의 관점에서 공유된 정치권리와 공론에 기초하여 구성된다고 할 수 있다. 상호부조를 중심가치로 하는 공동체는 구성원들이 사적인 것과 공적인 것에 대한 인식을 공유하는 개인들의 결사체를 의미한다.

집합적 기억(Collective Memory)의 역사를 간직한 민족공동체는 오랫동안 민족사를 공유하는 과정에서 형성된 민족의 동질성을 바탕으로 한다. 민족동질성은 민족의 안정과 정착육구를 충족시키기 위한 필수요소라고 할 수 있다. 그 점에서 민족공동체 통일방안에서 제시된 ‘민족공동체’는 동일한 혈연을 가진 우리 한 민족 구성원 전체의 운명적 결합과 공동생활 양태 및 권역을 포괄

---

26) 김영삼 대통령, 「제49주년 광복절 경축사」, 1994. 8. 15.

하는 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 특정 집단 또는 계급의 문제로 보거나, ‘어떻게 권력을 배분하느냐’에 초점을 맞춘 북한의 연방제와 확연히 구별되는 접근방식이다.<sup>27)</sup>

## 2) 통일의 원칙<sup>28)</sup>

우리의 민족공동체 통일방안은 통일의 원칙으로 ‘자주·평화·민주’를 제시하고 있다. 이는 우리 민족의 힘으로 분단을 막지는 못했지만 통일은 우리 민족의 뜻과 역량에 의해 ‘자주적’으로 이루어져야 하고, 또한 통일은 전쟁이나 상대방을 전복하는 방식이 아니라 반드시 ‘평화적’으로 이루어져야 하며, 통일에 이르는 길도 마땅히 ‘민주적’인 원칙과 절차에 따라 이루어져야 한다는 것이다.

27) 통일원, 『8·15대통령 경축사 해설자료』, 1994.

28) 본 내용은 주로 민족통일연구원, 『민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향』, 1994, pp. 45~58.

### ① 자주주의 원칙

‘자주’의 원칙은 통일은 우리 민족의 뜻에 따라, 우리 민족의 역량에 의해 자주적으로 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 통일문제를 주변 강대국의 보호나 간섭을 받지 않고, 민족의 이익을 극대화하는 방향으로 통일을 이룬다는 것이다.

그러나, 북한은 ‘자주’개념을 자의적으로 해석하고 있다. 북한은 국가가 자기의 대내외정책을 외부의 어떤 간섭도 받지 않고 자주적으로 수립하는 권리를 지니고 있는데, ‘자주권’이란 이러한 정치적 자주성의 구현이며, 민족자결권의 실현이라고 한다. 바로 이 해석에 근거하여 북한은 자주에의 조건으로서 주한미군의 철수, 남한의 외세의존정책 및 외세를 끌어들이는 세력의 배격 등을 주장하고 있다.

그러나 이러한 논리는 통일의 방향에 관한 성격규정으로서의 원칙이 아니라 통일을 위한 전제조건으로 제시된다는 점에 문제가 있다. 뿐만 아니라 공산국가들마저 개방과 화해에 동참하고 있는 국제질서의 현실을 감안할 때 기존 우방국가들과의 협력관계를 단절하여 국제사회에서의 고립을 자초하는 형태와 같은 ‘자주’는 결코 바람직하지 않다. 대체로 북한의 주장은 남북한의 현실을 인정하는 남북기본합의서 취지에 어긋날 뿐만 아니라 대미·대일 관계 개선에 주력하는 북한의 선택과 모순되고 있다는 문제점을 안고 있다. 그에 비해 우리는 통일문제 해결에 있어 자주적 입장을 견

지하면서도 다른 국가들과의 상호협조와 협력의 필요성을 인정하고 있다.

또한, 같은 맥락에서 통일조국의 이념과 체제가 ‘자유화·복지화·개방화’라는 시대의 변화에 부응하지 않으면 통일은 그만큼 어려워질 수밖에 없다는 점을 강조하고 있다.

## ② 평화의 원칙

‘평화’의 원칙은 통일이 전쟁이나 상대방에 대한 전복을 통해서 이루어질 수 없으며, 오직 평화적으로 이루어져야 한다는 점을 강조한다. 아무리 통일이 민족의 지상과제라 하더라도 무력이나 폭력을 통하여 달성하고자 해서는 안된다는 점을 강조한 것이다.

6·25 동족상잔의 비극이나 베트남, 예멘사례의 교훈을 상기할 필요가 있다.

## ③ 민주의 원칙

‘민주’의 원칙이란 통일은 민족구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 이루어지는 민주적 통합이어야 한다는 것이다. 이는 통일에 이르는 과정과 절차가 민주원칙에 입각하여야 함은 물론 통일된 조국 또한 민주국가여야 함을 의미한다.

한편 북한은 통일의 3대 원칙으로 초기에는 자주·평화·



민주를 내세우다가 1972년 이후에는 남북이 합의한 ‘7·4남북공동성명’을 원용하여 자주·평화통일·민족대단결을 내세우고 있다. 이에 비해 우리의 민족공동체 통일방안은 개개인의 자유와 권리가 보장되는 민족대단결을 중시하는 차원에서 ‘민족대단결’의 원칙을 ‘민주’의 원칙에 수용하였다.

### 3) 통일과정

서로 다른 이념과 체제 아래에서 반목과 불신을 쌓아온 남과 북이 하루아침에 통일을 이룰 수는 없기 때문에 통일은 점진적이고 단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 이루어 나가야 한다. 화해·협력단계와 남북연합단계를 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가의 통일국가를 완성해 나가야 한다는 것이다.

#### ① 화해·협력단계

‘화해·협력단계’는 남북간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호 협력의 장(場)을 열어가는 단계이며, 이 단계에서 남북한은 분야별로 교류와 협력을 활성화해 나가야 한다. 이 단계는 ‘남북기본합의서’를 규범으로 하여 남북한이 각기 현존하는 두 체제와 두 정부를 그대로 유지하면서 분단상태를 평화적으로 관리하는 단계를 의미한다.

남북한이 적대와 불신관계를 청산하고 신뢰 속에서 쌍방간의 관계를 화해와 협력의 관계로 발전시켜 나가기 위해서는 먼저 ‘남북기본합의서’에서 남북한이 합의한 대로 한반도에 두 개의 정치적 실체가 존재하고 있는 현실을 인정해야 한다. 또한 상대방을 타도의 대상으로 보지 말고 오히려 공존공영의 대상으로 보아야 한다. 남북한이 공존공영을 하기 위해서는 정치적으로 서로 화해하고, 군사적으로 서로 침략하지 않으며, 경제·사회적으로 다각적인 교류와 협력을 활성화해 나가야 한다.

남북한은 ‘남북기본합의서’에서 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중하며(제1조), 상대방을 파괴·전복하려는 일체의 행위를 하지 않을 뿐만 아니라(제4조), 상대방을 무력으로 침략하지 아니하며(제9조), 불가침의 이행과 보장을 위하여 군사적 신뢰구축과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의 추진하기로 하였으며(제12조), 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 경제교류와 협력을 실시하기로 합의하였다(제15조).

그럼에도 불구하고 ‘남북기본합의서’가 지켜지지 않고 있는 것은 참으로 안타까운 현실이다. 예멘이 정치적 통일을 이루고도 내전을 치를 수밖에 없었던 것은 화해와 협력의 과정을 거치지 않고 성급하게 외형만의 통일을 이루었기 때문이다.

## ② 남북연합단계

‘남북연합단계’는 화해·협력단계에서 구축된 상호신뢰를 바탕으로 ‘남북간의 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화’되는 단계이다. 이 과정에서 남북한은 상호 신뢰를 더욱 다지면서 평화정착과 민족의 동질화를 촉진시켜 나가게 될 것이다. 한마디로 이 단계는 남북한이 서로 다른 체제와 정부하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계라고 할 수 있다.

그리고 이 단계에서는 남북간의 제도화된 교류와 협력을 추진해 나가며 공존공영의 열매를 거두고 민족적 동질성을 회복하여 민족공동생활권을 함께 이루어가는 과정을 밟아감으로써 경제적·사회적·문화적 민족공동체를 형성하게 될 것이다.

이상의 과정을 토대로 남북연합단계는 정치적 통일을 위한 예비 단계로서 남북이 공동으로 구성하는 기구에서 정치적 통일, 즉 국가통일을 위한 여러 방법을 논의하게 되며, 남북연합에 어떤 기구를 두어 어떤 일을 할 것인가 하는 점을 남북간의 합의에 의해 결정하게 된다. 기본적으로 남북정상회의와 남북각료회의를 상설화하여 남북간에 이질적 요소들을 제거해 나가는 한편, 남북의 의회대표가 모여 통일헌법안 등 통일을 위한 법절차를 마련하게 될 것이다.

### ③ 1민족 1국가의 통일국가 완성단계

이 단계는 남북연합단계에서 제정한 통일헌법에 따라 남북 자유 총선거를 실시하여 통일국회를 구성하고 통일정부를 수립하여 1민족 1국가의 통일국가를 완성하는 단계이다. 이 단계에서는 민족 통일과 정치적 통일을 동시에 이루는 것을 목표로 한다. 따라서 통일된 국가는 민족구성원 모두에게 ‘정치적·경제적 자유가 보장되고 복지와 인간의 존엄성이 존중되는 국가’이다.

그러나 통일국가의 수립이 모든 문제의 종결을 의미하는 것은 아니다. 같은 민족이 하나의 국가를 이룩하였다고 하더라도 오랜 분단상태의 지속으로 인한 이질성으로 여러 가지 부작용이 생겨날 수 있다. 정치적·경제적으로 외형적인 통일이 이룩되었다고 하여도 사회·문화적인 공동체로서의 실질적인 통합에 이르지 못할 수도 있다. 따라서 통일정부는 민족구성원 모두 하나의 공동체가 되도록 지속적으로 노력해야 할 것이다.

### (3) 민족공동체 통일방안의 합리성

#### 1) 통일조국의 당위적 미래상 제시

우리 민족의 통일은 궁극적으로 남쪽의 자유민주주의와 북쪽의 이른바 우리식 사회주의 가운데 민족의 영원한 발전과 번영을 보

장할 수 있는 어느 하나를 선택해야 될 체제선택의 문제로 귀착될 수밖에 없다. 그런데 치열한 체제경쟁을 벌인 20세기 인류문명사와 반세기를 넘긴 분단민족사의 경험적 교훈은 인류의 보편적 가치인 자유민주주의와 시장경제체제로 남북이 하나가 되는 것이 가장 바람직한 통일이라는 것을 확인해 주었다. 민족공동체 통일방안은 궁극적으로 이같은 통일을 지향하고 있다.

## 2) 민족공동체 건설의 지향

민족공동체 통일방안은 이질화로 파괴된 민족공동체를 복원하여 남북간의 대립과 갈등을 본원적으로 해결하여 완전한 민족통합을 달성하려는 것이다. 내면적인 민족 통합이 실현되지 않는다면 통일의 정당성과 명분을 잃게 될 것이다.

## 3) 평화적 통일의 지향

통일이 아무리 소중해도 막대한 민족적 희생을 동반한다면 그 통일이 무슨 의미가 있겠는가? 그런 점에서 민족공동체 통일방안은 폭력이나 무력에 의한 통일을 배제시키고 있다.

## 4) 남북한 체제공존 추구

궁극적인 통일로 가는 중간과정으로서 남북한 체제공존관

계의 정착을 당면 정책으로 설정하고 있다. 민족공동체 통일방안이 설정하고 있는 ‘남북연합’이 바로 남북한 체제공존관계를 제도적으로 정착시키려는 것이다.

### 5) 흡수통일 배제

민족공동체 통일방안은 북한을 흡수통일하려는 것이 아니다. 화해협력과 남북연합단계를 거침으로써 남북한간에 교류·협력관계를 활성화시켜 가치에 대한 인식의 공유 등 민족공동체를 이룬 바탕 위에서 남북의 대표가 동등한 자격으로 참여한 기구에서 통일헌법을 제정한 다음 그 헌법하에서 공정하게 실시된 전 한반도에서의 총선거를 통하여 통일국가를 이루는 것이 곧 민족공동체 통일방안이 지향하는 목표이다. 따라서 민족공동체 통일방안은 북한측이 우려한 ‘먹고 먹히우는’ 흡수통일방식과는 전혀 의미가 다르다고 하겠다.

### 6) 점진적 통일의 실현

남북한이 사상, 체제, 정책면에서 첨예하게 대립되어 있는 현실을 감안할 때 일거에 통합할 것을 내세우는 것은 비현실적이다.

통일은 점진적 단계적으로 이루어져야 한다. 민족공동체 통일방안은 화해·협력단계와 남북연합단계를 거치면서 경제와 사회

문화적인 영역에서부터 교류와 협력을 통하여 민족공동체를 형성한 후에 완전한 통일로 가려는 것이다.

### 7) 남북한 당국이 통일정책 추진의 주체

민족공동체 통일방안은 통일의 주체는 당연히 민족구성원 모두 입을 명백히 밝히고 있고, 통일문제를 풀어나가는 정책추진의 주체는 남북한 당국으로 설정하고 있다. 그것이 합리적이며 현실적이고 민족자결의 원칙에도 부합하기 때문이다. 그러나 민족공동체 통일방안이 남북한당국을 통일정책 추진의 주체로 설정하였다고 하여 주변국의 협력을 배제하려는 것은 아니다. 미국을 비롯한 한반도 주변국가와 한반도 통일에 관하여 유기적이고 긴밀한 협조체제를 유지해 나가야 할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 민족공동체 통일방안은 남과 북의 이질화된 민족사회를 하나의 공동체로 회복·발전시켜 나가는 가운데 점진적이고 단계적인 통일노력을 통해 1민족 1국가의 통일조국 건설을 제시하고 있다.

이 통일방안은 우선 점진적 접근방법만이 통일을 가져올 수 있다는 전제하에 '선교류 후통일'의 입장을 체계화한 것으로서 실용주의적 방안이라고 할 수 있다. 더욱이 첫단계인 화해·협력은 이미 법적 제도적 기반이 마련되어 있으므로 양측의 정치적 의지만 남아 있는 상태다. 그리고 제2, 3단계로 원칙적으로 남북간의 합

의에 의해 구체화될 것으로 설정되어 있다. 물론, 민족공동체 통일방안에 대해서는 이러한 타당성, 합리성, 실현가능성에도 불구하고 자유민주주의를 통일국가의 미래상으로 제시하였다는 점에서 결국 남한에 의한 북한의 흡수통일을 상정하고 있다는 비판도 없지 않다. 그러나, 여기서 말하는 자유 민주는 냉전시대의 개념과 다르며 특정한 제도를 의미하는 것도 아니다. 그것은 궁극적으로 인간의 존엄성과 자유, 관용 등의 가치를 강조하는 것이다.



## 제2절 북한의 통일방안

### 1. 북한의 대남전략 기초

남북한은 통일문제에 대한 기본인식의 접근을 위해 7·4 남북 공동성명('72)에서 통일 3원칙에 합의한 바 있고, 남북기본합의서에서 이를 재확인함과 동시에 남북 화해와 협력의 기초로서 '서로 상대방 체제를 인정하고 존중하기'로 합의하였다.<sup>29)</sup>

그럼에도 불구하고 북한은 여전히 '하나의 조선'이라는 통일관에 입각, 통일문제를 오직 '해방'과 '혁명'의 논리에서만 접근하

---

29) 남북기본합의서 제1조.

여 왔다. 이들은 북한을 ‘전조선혁명’을 위한 혁명기지이고, 남한은 미제국주의자들의 강점하에 있는 미해방지구로서 혁명투쟁의 현장으로 인식하고 있다.<sup>30)</sup> 이처럼 북한의 입장에서 보면 남한은 ‘해방’과 ‘혁명’의 대상일 뿐이다.

이러한 주장의 논리적 근거로 1945년 8월 북한은 소련군에 의해 해방이 되었으나, 남한은 아직 일제를 계승한 미제국주의자들이 강점하고 있기 때문에 해방되지 않은 상태에 있다고 주장한다. 그들에게는 남한을 해방시키는 것이 조국통일인 바, 이와 같이 ‘남조선해방’의 논리로 왜곡된 대남인식에서 통일문제에 접근하게 됨에 따라 남북한은 갈등적 대치구조를 형성하게 된다.

북한이 보는 통일은 처음부터 ‘하나의 조선’이라는 논리에 입각, 북+남=1+1 이 아니라 1+0 이라는 시각에서 보는 통일인 것이다. 남북한이 다 같이 조국통일이라는 말을 쓰고 있지만, 이와 같이 북한이 말하는 조국통일과 우리가 말하는 조국통일은 그 시각과 개념에 있어서 전혀 다르다는 것을 유념하지 않으면 안된다.

북한 스스로 주장하고 있듯이 그들이 말하는 조국통일은 남조선혁명을 전제로 하는 통일이며, ‘조선민주주의인민공화국’ 기치하의 통일이다.<sup>31)</sup> 북한이 말하는 통일은 남조선혁명을 통한 한반도 전체의 사회주의화, 주체사상화, 공산주의화를 의미한다. 이와 같

30) 1965년 4월 14일, 인도네시아 알리리르흐 사회과학원에서한 김일성의 강의. 김일성, 『조선민주주의 인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 대하여』, 조선로동당출판사, 1965, p. 36, p. 46.

31) 조선로동당, 『남조선혁명과 조국통일에 대한 우리 당의 방침』, 조국통일사, 1969, p. 36.

은 그들의 통일방식과 통일목표가 북한 체제의 최고 규범인 노동당규약 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.”

여기서 말하는 ‘민족해방’과 ‘인민민주주의혁명’은 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 연북정권)을 수립한다는 것을 의미한다.<sup>32)</sup> 이와 관련하여 북한은 ‘남조선혁명’의 기본성격을 다음과 같이 규정하고 있다.<sup>33)</sup>

“남조선 혁명은 아직도 외래 제국주의의 예속 밑에 있는 우리나라 령토의 절반과 인구의 2/3를 해방하기 위한 혁명으로서 전조선 혁명의 중요한 구성부분을 이루고 있다. 우리 조국의 통일과 조선혁명의 승리를 위하여는 북반부의 사회주의 역량을 강화하는 것과 함께 남조선의 혁명력량을 강화하여야 하며 북반부에서 사회주의 건설을 다그치는 것과 함께 남조선에서 혁명을 하여야 한다.”

“남조선에서 미제 침략군대를 몰아내고 미제 식민지 통치를 없애지 않고는

32) 통일원, 『95북한개요』, pp. 507~508.

33) 김일성, 인도네시아 알리리르항 사회과학원 강의(‘65. 4. 14); 『로동신문』, “조선로동당 제5차대회중앙위원회 사업총회보고” (’70. 11. 1); 허중호, 『주체사상에 기초한 남조선 혁명과 조국통일 이론』, 사회과학출판사, 1975 참조. 『정착사전』, 사회과학출판사, 1973, pp. 117~118.

남조선 인민들의 자유와 해방도 남조선 사회의 진보도 있을 수 없으며 우리 조국의 통일도 이룩될 수 없다. 이리하여 남조선 혁명은 외래 제국주의의 침략세력을 반대하는 민족해방혁명이며, 봉건세력을 반대하는 인민민주주의 혁명이다.”

“남조선에서 미제가 쫓겨나고 혁명이 승리하기만 하면 우리 조국의 통일은 물론 평화적으로 실현될 것이다. 우리 당의 임무는 모든 힘을 다하여 남조선에서 혁명력량을 빨리 장성시키며 남조선 인민들의 혁명투쟁을 돕는 일이다.”

북한은 이와 같은 ‘남조선혁명’과 조국통일에 대한 입장을 노동당 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 북한이 ‘남조선혁명’의 성격을 교조주의적, 혁명주의적, 계급주의적 시각에서 규정하고 있는 한 그들에게는 진정한 의미의 평화통일이란 있을 수 없다. 이러한 시각이 진정한 평화통일을 가로막는 최대의 장애요인이 되고 있다.

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 노동당 중앙위원회 제 4기 8차 전원회의에서 ‘조국통일 위업을 실현하기 위하여 혁명역량을 백방으로 강화하자’라는 결정을 통해 제시되었고, 1965년 4월 14일 인도네시아 알리아르함 사회과학원에서 행한 ‘조선민주주의 인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선 혁명에 대하여’라는 김일성의 연설에서 그 내용이 구체적으로 밝혀졌다.<sup>34)</sup>

“우리 조국의 통일, 즉 조선혁명의 전국적 승리는 결국 3대 역량의 준비에 있다고 말할 수 있다. 첫째로 공화국 북반부에서 사회주의 건설을 잘하여 우리의 혁명기지를 정치 경제 군사적으로 더욱 강화하는 것이며, 둘째로 남조선 인민들을 정치적으로 각성시키고 튼튼히 묶어 세움으로써 남조선의 혁명역량을 강화하는 것이며, 셋째로 조선인민과 국제혁명력량과의 단결을 강화하는 것이다.”

3대 혁명역량강화 노선이 수립된 후 민족해방 인민민주주의혁명(남조선혁명) 전략의 기초는 주한미군 철수와 남한정권의 전복이라는 목표하에 3대 혁명역량강화 노선에 입각한 친북세력 강화, 정치, 조직, 사상 등 주요부문별 대남 포위공세의 전개와 더불어 혁명정세가 성숙되는 결정적 시기를 조성하여 남한내 민중봉기나 북한의 지원을 받아 전쟁을 하는 방법으로 ‘남조선혁명’을 완수하는 것으로 되어 있다.<sup>35)</sup>

특히 김일성은 1970년 11월 2일 노동당 제5차 대회 중앙위원회

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

35) 허중호, 『주체사상에 기초한 남조선 혁명과 조국통일 리론』, 사회과학출판사, 1975, pp. 246~270.

사업총화보고에서 “남조선 혁명가들과 인민들은 정치투쟁과 경제 투쟁, 합법 및 반(半)합법적 투쟁과 비(非)합법투쟁, 폭력투쟁과 비폭력투쟁, 큰 규모의 투쟁과 작은 규모의 투쟁 등 여러 가지 형태의 투쟁방법을 옹계 결합하여 혁명운동을 적극 밀고 나가야 할 것”이라고 강조했다.<sup>36)</sup>

## 2. 북한 통일방안의 변천과정

북한의 통일방안은 ‘남조선혁명’을 목표로 하는 대남전략을 기조로 하여 시대적 조건과 환경에 따라 변화를 거듭해 왔다. 북한의 통일방안의 변천과정을 시대순으로 간추려 보면 북한의 초기 통일방안은 ‘하나의 조선’ 논리에 입각, ‘민주기지론’에 의한 무력적화통일이었다. 그것이 대남위장 평화공세를 전개하는 가운데 실천으로 옮겨진 것이 6·25 남침이었다.

‘민주기지론’은 1960년 4·19혁명 이후 ‘남조선혁명론’으로 발전되었고, 이때 북한은 과도적 조치로서 남북연방제를 처음으로 제기하였다(’60. 8. 14). ‘남조선혁명론’과 연방제 통일방안은 1973년의 고려연방제를 거쳐 1980년 완전한 통일형태로서 ‘고려민주연방공화국 창립방안’으로 발전되었으며, 1990년대의 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제로 전환되었다.

36) 『조선중앙연김(’71)』, p. 32; 국토통일원, 『남북한 통일제의 자료총람』, 제1권, p. 1042.

## (1) 정권수립에서 1950년대까지의 통일방안

광복 후 6·25전쟁까지 북한의 통일방안은 ‘민주기지론’에 입각한 무력통일 방안이라고 할 수 있다. 김일성은 이미 1945년 12월 17일 “북조선을 통일된 민주국가를 위한 강력한 민주기지로 전변시킬 것”을 선언했다. 여기서 ‘민주기지’란 전한반도를 불세비키화하기 위한 공산주의의 기지를 의미한다.<sup>37)</sup> ‘민주기지’란 원래 스탈린의 통치방식에서 유래한 것으로 어떤 지역을 확보한 후 그 지역을 사회주의적 방식에 의해 정치, 경제, 군사적 역량을 강화시킨 후 세계혁명을 위한 수출기지로 삼는 것을 말한다.<sup>38)</sup> 북한은 ‘민주기지론’에 따라 ‘반제국주의적 반봉건적 민주개혁’이라는 명분 아래 북한내의 정치 경제적 체제개혁을 단행하였다.

이러한 ‘민주개혁’을 토대로 1948년 9월 9일 북한공산정권이 수립되었다. 내각수상으로 선임된 김일성은 다음날 발표한 정부정강(政府政綱) 첫번째 항에서 통일과 관련하여 다음과 같이 말했다.<sup>39)</sup>

“전조선 인민들을 정부주위에 튼튼히 단결시켜 가지고 통일된 민주주의자주 독립국가를 급속히 건설하기 위하여 진력을 다할 것이며 국토의 완성과 민족의

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

38) 양호민 외, 『남과 북 이렇게 하나가 되나』, 나남, 1992, p. 40.

39) 『조선중앙연감(59)』, p. 45; 국토통일원, 『남북한 통일지의 자료 총람』, 제1권, pp. 178~179.

통일을 보장하는 가장 절박한 조건으로 되는 양군 동시철거에 대한 소련 정부의 제의를 실천하기 위하여 전력을 다할 것이다.”

북한은 이런 목적을 위해 1948년 12월 북한주둔 소련군을 먼저 철수시켰고, 주한미군을 1949년 6월에 철수하도록 유도한 다음 ‘민주기지’의 건설을 배경으로 대남평화공세 속에서 1950년 6·25남침을 감행했다. 이때부터 남북한은 같은 민족이면서도 극단의 군사적 대치구조를 갖게 되었고, 정전(停戰) 이후 ‘민주기지’의 건설이라는 북한의 기본입장에는 전혀 변함이 없었다. 김일성은 1955년 4월 ‘모든 힘을 조국의 통일독립과 공화국 북반부에서의 사회주의건설을 위하여’라는 테제를 통하여 ‘민주기지’ 건설의 중요성을 다음과 같이 강조하였다.<sup>40)</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 전면시켜야 할 것이다. 그러기 위하여서는 북반부에서 혁명을 더욱 진전시켜 사회주의 기초건설을 위한 과업들을 철저히 수행하여야 한다.”

휴전 이후 북한은 1954년 제네바 정치회담에서 남북한 총선거의 준비를 위한 ‘전조선위원회’의 구성, 6개월 이내 일체의 외국

40) 김일성, 『남조선혁명과 조국통일에 대하여』, 조선로동당 출판사, 1969, p. 138.



군 무력 철수 등을 제시하였다. 이러한 평화통일론은 1950년대에 일관되게 주장되어 왔다. 그 내용은 약간의 차이가 있으나, 외국군 철수 및 감군, 남북대표자회의와 국제회의 개최, 경제 문화교류 및 통행, 서신 교환, 남북 자유선거 실시 등으로 요약 정리할 수 있다. 북한이 이러한 평화통일론을 주장하게 된 것은 전후 복구를 위해 일정기간 평화유지가 필요했기 때문이다.

## (2) 1960년대의 남북연방제

북한은 1960년대에 들어와 ‘민주기지론’을 견지하면서 평화통일 제안과 ‘남조선혁명’이라는 이중전략을 구사해 왔다. ‘남조선혁명’의 실천수단으로 제기된 것이 남북연방제라 할 수 있다.

일찌기 레닌은 「민족·식민지 문제에 대한 테제」에서 “강력한 공산국가와 비공산 민족국가가 과도적 형태의 연방제를 거쳐 프롤레타리아의 완전통일국가에로 도달한다”고 규정한 바 있다.

그러나 이러한 연방제 아이디어를 최초로 북한에 제공한 사람은 4·19혁명 직후 한반도 정세를 논의하기 위해 1960년 5월 초 북한을 비공식적으로 방문한 쿠즈네소프 소련 외무성 부상(副相)이었다. 그는 김일성에게 남한 사람들이 갖고 있는 공산주의와 무력남침 공포증을 해소시키기 위한 방안으로 정부당국간의 연방형성 제안을 권유하였다. 이에 대해 김일성은 동년 5월 20일 노동당 정치위원회에서 “연방제로 남조선을 끌어 안아 소화시킬 수 있다”

고 보고 연방제 연구의 필요성을 제안하였다. 그 후 약 3개월 연구·토론 기간을 거쳐 김일성은 1960년 8월 14일 8·15 해방 15주년 기념연설에서 처음으로 연방제를 제의하였다.<sup>41)</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 없었다면… 과도적인 대책으로서 남북 조선의 련방제를 제의한다”고 했다.

그 내용은 “당분간 남북 조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제 문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자”는 것이었다.<sup>42)</sup>

1961년 9월 11일~9월 18일 개최된 북한 노동당 제4차 대회에서 김일성은 사업총화보고를 통해 4·19혁명을 논하면서 “남조선 인민들의 반미투쟁에서 새로운 전환점이 이루어졌으나, 혁명정당이 없었고 투쟁강령이 없었기 때문에… 남조선 인민들이 흘린 피를 미제의 다른 앞잡이들의 손에 빼앗겼다”고 평가하고 “자주적 평화통일의 기치 밑에 남조선의 모든 애국적 민주주의적 각 계층

41) 신평길, 『김정일과 대남공작』, 북한연구소, 1996, pp. 306~310.

42) 『로동신문』, 1960. 8. 15; 국토통일원, 『남북한 통일제의 자료총람 제1권』, 1985. 12, p. 444.

들을 묶어 세워야 하며, 남조선의 애국적 민주주의 역량과 북조선의 애국적 사회주의 역량과의 단결을 이룩하여야 한다”고 강조하였다.<sup>43)</sup>

### (3) 8개항의 대남제외와 조국통일 5대강령

북한의 ‘남조선혁명론’은 1970년 11월 노동당 제5차 대회에서 재확인되었으며,<sup>44)</sup> 남북연방제는 1971년 4월 최고인민회의 제4기 5차회의에서 ‘현정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬 데 대하여’라는 북한 외상 허담의 보고에서 8개항의 대남제외를 통해 다시 제시되었다.<sup>45)</sup> 허담의 8개항 대남제외는 북한의 통일정책의 주요 내용들을 담고 있었다. 그 내용의 요지는 ① 미군철수 ② 10만 이하로의 감군 ③ 한미방위조약 등 민족의 이익에 배치되는 조약의 폐기 ④ 남북총선거 ⑤ 각 정당 사회단체의 활동 보장 ⑥ 과도적 조치로서 남북연방제의 실시 ⑦ 광범위한 교류의 실시 ⑧ 이상의 문제를 협의하기 위한 남북정치협상회의 개최 등이었다.

그 후 김일성은 우리의 6·23선언의 발표가 있는 당일인 1973년 6월 23일 체코슬로바키아 공산당 총서기 구스타프 후사크 환영 대회의 연설을 통해 ‘조국통일 5대 강령’이란 것을 내놓았다.<sup>46)</sup>

43) 김일성의 조선로동당 제4차대회 중앙위원회 사업총화보고 중, “조국의 평화적 통일을 위하여.” 『로동신문』, 1961. 9. 21 ; 국토통일원, 앞의 책, 제1권, pp. 626~642.

44) 조선로동당 제5차대회 결정서 (『로동신문』, 1970. 11. 13) ; 국토통일원, 앞의 책, 제1권, pp. 1047~1052.

45) 『로동신문』, 1971. 4. 13 ; 국토통일원, 앞의 책, 제1권, pp. 1074~1077.

46) 『로동신문』, 1973. 6. 24 ; 국토통일원, 앞의 책, 제1권, pp. 1356~1360.

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

#### (4) 고려민주연방공화국 창립방안

북한은 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서 김일성의 사업총화 보고를 통해 기존의 통일방안과 제안들을 다시 정리한 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 제시하였다.<sup>47)</sup> 그 내용은 ① 자주적 평화통일을 위한 선결조건 ② 연방제의 구성원칙과 운영원칙 ③ 10대 시정방침으로 나눌 수 있다.

우선 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’을 보면 첫째, 남한에서의 ‘군사파쇼통치’의 청산과 민주화 실현이라는 명분으로 ① 반공법, 국가보안법 등 파쇼악법의 폐지 및 폭압통치기구의 제거 ② 모든 정당사회단체들의 합법화 및 모든 정당 사회단체 개별인사들의 자유로운 정치활동 보장 ③ 민주인사 애국인사들의 석방 ④ 군사파쇼정권의 민주정권으로의 교체 등을 제시했다. 둘째 긴장상태

47) 『로동신문』, 1980. 10. 11.; 『조선중앙년감(81)』, pp. 52~61; 국토통일원, 앞의 책, 제2권, pp. 678~689.

의 완화 및 전쟁위험의 제거라는 명분으로 ① 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 미국과의 협상 ② 주한미군의 조속한 철수 ③ 조선의 내정에 대한 미국의 불간섭 및 ‘두 개 조선’ 조작 책동의 추구 중지 등을 제시하고 있다.

연방의 구성과 임무, 운영원칙을 보면 다음과 같다.

“조국을 자주적으로, 평화적으로, 민족대단결의 원칙에서 통일하는 가장 현실적이며 합리적인 방도는 북과 남에 있는 사상과 제도를 그대로 두고 북과 남이 연합하여 하나의 연방국가를 형성하는 것이라고 인정한다. ... 북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 내오고 그 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립하여 조국을 통일할 것을 주장한다.”

“연방 형식의 통일국가에서는 북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포 대표들로 ‘최고민족연방회의’를 구성하고, 거기에서 ‘연방상설위원회’를 조직하여 북과 남의 지역정부들을 지도하며, 연방국가의 전반적인 사업을 관할하도록 하는 것이 합리적인 것이다. ... 최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회는 연방국가의 통일정부로서... 정치문제와 조국방위문제, 대외관계문제를 비롯하여 나라와 민족의 전반적 이익과 관계되는 공동의 문제를 토의 결정하며 나라와 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 북과 남 사이의 단결과 합작을 실현하여야 할 것이다.”

또한 연방의 운영원칙으로서 “연방국가의 통일정부인 최고민족연방회의와 연방상설위원회의 공동의장과 공동위원장은 북남이

류변제로 하는 것이 좋을 것”이라고 하였다.<sup>48)</sup>

연방국가의 국호는 ‘고려민주 연방공화국’으로 하고, 대외정책 노선은 “어떠한 정치군사적 동맹이나 뿔럭에도 가담하지 않는 중립국가로 한다”는 것이다.

그리고 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 남북의 단결과 협작을 실현해야 할 것이라고 하면서 연방제가 실현되었을 때 시행할 정책으로서 10대 시정방침을 내놓았다.

- ① 국가 활동의 모든 분야에 있어서 자주성의 견지와 자주정책의 실시
- ② 전 지역, 전 사회의 모든 분야에서의 민주주의 실시와 민족의 대단결 도모
- ③ 남북간의 경제적 합작과 교류의 실시로 민족경제의 자립적 발전의 보장
- ④ 남북간의 과학, 문화, 교육분야에 있어 교류와 협조를 실현하며, 과학 기술과 민족문화예술, 민족교육의 발전
- ⑤ 남북간의 교통 체신을 연결하며, 전국적 범위에서 자유로운 교통 체신 수단의 자유로운 이용 보장
- ⑥ 노동자, 농민을 비롯하여 전체 근로자들의 생활안정 도모와 복지를 집중적으로 증진
- ⑦ 남북간의 군사적 대치상태를 해소하고 민족연합군을 조직하며 외래침략으로부터 민족을 보위
- ⑧ 해외동포의 민족적 권리와 이익을 옹호, 보호
- ⑨ 통일 이전 대외관계의 올바른 처리와 두 지역 정부의 대외활동을 통일적으로 조절

48) 김일성, “조선민주주의인민공화국 창건3돌 경축연회 연설”, 『로동신문』, 1983. 9. 10.

⑩ 통일국가로서 모든 나라들과 우호관계를 발전시키며 평화애호적인 대외 정책실시

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

고려민주연방제의 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, 대외정책의 노선 등을 일방적으로 강요하고 있다는 점이다. 다섯째, 통일 이전에 남북간에 실시해야 할 사항들을 연방제가 형성되었을 때의 시정방침으로 제시함으로써 남북간의 교류와 협력의 실시를 기피하고 있다는 점이다. 여섯째, 연방헌법 등 연방의 형성에 따르는 구체적 절차에 대한 설명이 전혀 없다는 점이다.

### (5) 1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제

1990년대에 들어오면서 북한의 연방제는 약간의 전술적 변화를 보여주고 있다. 1991년 김일성은 신년사를 통해 ‘1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제’를 제기했다.<sup>49)</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 전례없이 제도통일을 흡수통일로 보고 제도통일의 위험성을 강조하면서 제도통일의 후대론, 지역자치정부의 권한강화론(외교권, 군사권, 내치권)을 들고나온 것은 독일의 흡수통일방식에 충격을 받았기 때문인 것으로 보인다.

현재 북한의 통일방안은 ‘하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부’에 기초한 ‘고려민주 연방공화국’을 창설하여 통일을 이루자는 것으로 요약된다. 이를 상술하면, 첫째, 통일국가의 형태는 남북 두 지역정부가 동등하게 참가하는 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’의 연방국가이며, 제도통일은 후대에 일임한다는 입장을 취하고 있다. 또한 통일국가의 성격은 자주 평화비동맹의 독립국

49) 김일성의 1991년 신년사, 『로동신문』, 1991. 1. 1.



가로 규정해 놓았다.

둘째, 통일과정과 관련하여 북한은 연방제 실현의 선결조건을 계속 주장하고 있다. 북한은 ‘고려민주 연방공화국 창립방안’을 표명하면서 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’을 제시하였으며, ‘조국의 자주적 평화통일을 위한 전민족대단결 10대 강령’이란 것을 채택하면서도<sup>50)</sup> 남한에 대해 ① 외세의존 정책의 포기 ② 미군 철수 의지 표명 ③ 외국군대와의 합동군사연습의 영구 중지 ④ 미국의 핵우산 탈피 등 4가지 사항을 요구조건으로 제시하였다.

셋째, 통일원칙과 관련하여 북한은 7·4 공동성명의 통일 3원칙을 자의적으로 해석하고 있다. 북한은 자주원칙을 외세배격 입장으로, 평화원칙을 한반도의 전쟁위험 제거로, 민족대단결을 각 계각층 인민들의 자유접촉 왕래 및 이를 위한 사상적 제도적 장벽 제거로 해석하고 있다.

넷째, 통일이념에 있어서 북한은 주체사상과 공산주의를 내세우고 있으며, 통일의 주체는 ‘인민’임을 강조하고 있다.

다섯째, 북한의 고려연방제안은 과도기구, 통일국가 수립절차

50) 북한 최고인민회의 제9기 5차회의(93년 4월 7일~4월 9일)에서 김일성의 연설을 통해 제시된 ‘전민족대단결 10대강령’의 내용은 다음과 같다. ① 친 민족의 대단결로 자주적, 평화적, 중립적인 통일국가를 창립, ② 민족애와 민족자주 정신에 기초하여 단결, ③ 공존, 공영, 공리를 도모하고 조국통일 위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결, ④ 동족 사이에 분열과 대결을 조장시키는 일체의 정치적 논쟁을 중지하고 단결, ⑤ 북침과 남침, 승공과 적화에 대한 우려를 다같이 없애고 서로 신뢰하고 단합, ⑥ 민주주의를 귀중히 여기며 주의주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나감, ⑦ 개인과 단체가 소유한 물질적·정신적 재산을 보호하여야 하며 그것을 민족대단결을 도모하는 데 이롭게 이용하는 것을 장려, ⑧ 접촉, 왕래, 대화를 통하여 전민족이 서로 이해하고 신뢰하며 단합, ⑨ 조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외의 전민족이 서로 연대성을 강화, ⑩ 민족대단결과 조국통일 위업에 공헌한 사람들을 높이 평가.

등 반드시 검토되어야 할 통일과정을 무시함으로써 통일에 이르는 과도기구는 제시하지 않고, 다만 통일국가의 기구로서 최고민족연방회의, 연방상설위원회를 내세우며, ‘민족통일 정치협상회의 개최 → 통일방안 협의 결정 → 고려민주 연방공화국 선포’ 등의 통일과정을 제시하고 있다.

### 3. 북한의 통일방안과 생존전략

북한은 지금까지 통일명분을 내세워 체제유지 및 일당독재를 합리화하고 남한과의 적대적 관계를 적절히 이용하여 왔으며 형식은 고려연방제를 표방하면서 내용은 남조선 혁명을 기조로 한 통일방안과 대남전략을 교묘히 짜맞추어 왔다.

그러나 1980년대 후반 이후 소련 및 동유럽 사회주의권의 급격한 변혁, 비동맹국가들의 탈이념 실용주의화, 가중되는 북한의 경제난 등으로 인하여 북한은 통일정책의 추진방향을 현실적으로는 조정할 수밖에 없는 상황에 처하게 되었다. 이에 따라 북한은 이면적으로 여전히 적화통일을 목표로 하는 ‘하나의 조선’ 논리를 고수하면서도 체제생존을 위해 표면적으로는 ‘남북공존’을 수용하면서 남북한 유엔 동시가입, (’91. 9. 17)<sup>51)</sup> ‘남북기본합의서’의 채택(서명: ’91. 12. 13, 발효: ’92. 2. 19) 등에 응하였다.

51) 북한의 유엔가입에 관해서는 이기택, 『한반도통일과 국제정치』, 삼영, 1991, pp. 314~324.

그러면서도 북한은 다원적인 한국사회의 특성을 최대한 활용하기 위해 ‘민족대단결’을 명분으로 한 통일전선전술(統一戰線戰術)의 적극 추진, ‘지하당 구축’ ‘남한사회 교란 및 갈등 조장’ ‘주한 미군철수 분위기 유도’ 등에 주력하고 있다. 현재 북한의 통일 전략은 기존의 통일전선전술을 지속적으로 추진하는 한편, 한국정부의 약체화를 기도하면서 대미·일 직접협상을 통한 정치·경제적 보장 등의 변화양상을 보이고 있다.

이러한 북한의 대남전략의 변화양상과 양면성은 ‘전민족대단결 10대강령’에도 그대로 집약되어 반영되고 있다.

### (1) 통일전선전술의 지속적 추진

북한은 김일성이 1990년 5월 24일 ‘조국통일 5개방침’<sup>52)</sup>을 제시하면서 ‘전민족적인 통일전선의 형성’을 강조한 이래, 1991년 1월 25일 조국통일 범민족연합 북측본부를 결성하여 조국통일 범민족연합(이하 ‘범민련’)을 지원하는 한편, ‘범민족대회’의 추진 등을 통해 남한 정부와 재야운동권의 갈등을 유도하고, ‘민족통일 정치협상회의’ 성사를 위한 조직체계를 마련하였다.

김일성은 1991년 8월 1일의 담화 ‘우리 민족의 대단결을 이룩

52) 김일성이 제시한 조국통일 5개방침은 (i) 조선반도에서 긴장상태 완화와 통일을 위한 평화적 환경 마련, (ii) 분단 장벽 철폐와 자유왕래 전면개방 실현, (iii) 자주적 평화통일에 유리한 국제환경 마련 원칙에서 대외관계 발전, (iv) 조국통일을 위한 대화 발전, (v) 조국통일을 위한 전민족적 통일전선 형성 등이다. 『로동신문』 1990. 5. 25)

하자'를 통하여 “민족대단결은 조국의 자주적 평화통일의 근본전제이며 또한 그 본질적 내용을 이룬 조국통일위업을 실현하는데서 첫째도 둘째도 셋째도 중요한 것은 우리 민족의 대단결을 이룩하는 것”<sup>53)</sup> 이라고 강조하기에 이르렀다.

북한은 남북기본합의서의 채택을 “대결로선에 대한 민족대단결로선의 승리”라고 강조하면서 ‘범민련’ 결성(’90. 11. 20, 베를린에서 남북 해외동포 대표로 중앙기구 결성), 통일축구 경기대회 개최(’90. 10), 범민족통일음악회 개최(’90. 10), 세계탁구선수권대회의 단일팀 구성 출전(’91. 4~5) 및 세계청소년축구대회 단일팀 구성 출전(’91. 6~9) 등을 민족대단결 노선의 성과로 평가하고 있다.<sup>54)</sup>

이러한 통일전선전술은 ‘전민족대단결 10대강령’에도 그대로 나타나 있다(강령내용은 각주 50 참조).

첫째, “민주주의를 귀중히 여기며 주의 주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나가야 한다”는 제 6항의 구체적 내용은 ① 통일논의와 활동의 자유 보장 ② 정치적 반대파 탄압보복 박해 처벌 금지 ③ 친남 친북 불시비 ④ 모든 정치범 석방 복권 등으로 구성되어 있다. 이는 남한으로 하여금 국가보안법을 철폐하고 반공정책을 포기하도록 유도함으로써 공권력을 무력화시키고 통일문제로 남한 내부의 국론분열을 야기시키

53) 『로동신문』, 1991. 8. 5.

54) 『로동신문』, 1991. 12. 27.

려는 것이다.

둘째, “접촉 래왕 대화를 통하여 전민족이 서로 리해하고 신뢰하며 단합하여야 한다”는 제8항의 구체적 내용으로는 ① 접촉 왕래의 장애물 제거 및 차별없는 왕래를 위한 문호개방 ② 각당 각파 각계각층에 동등한 대화의 기회 제공 및 쌍무적 다무적 대화의 발전 등이 제시되어 있다. 이는 창구다원화를 통한 정부 약체화 및 정치협상회의 소집 등을 주장하려는 의도인 것이다.

셋째, “조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외의 전민족이 서로 연대성을 강화하여야 한다”는 제9항의 구체적 내용은 ① 남과 북, 해외에서 통일에 유리한 것은 편견없이 지지성원하고 해로운 것은 함께 배격하여야 하며, 각자의 좁은 울타리를 벗어나 서로 보조를 같이 하고 협조하여야 한다는 것과 ② 남과 북, 해외의 모든 단체와 각계각층의 동포들이 조직적으로 제휴하여야 한다는 것이다. 이는 최종의 주적으로 설정된 한국정부를 포위하려는 계략으로 먼저 해외교포 및 친북단체의 활동을 강화하려는 것이다.

넷째, “민족대단결과 조국통일위업에 공헌한 사람들을 높이 평가하여야 한다”는 제10항의 구체적 내용은 ① 공을 세운 사람들, 애국열사 및 그 후대에게 특혜 제공 ② 과거에 민족을 배반한 사람들도 과오를 뉘우치고 애국의 길로 나서면 관용으로 대하고 공로에 따라 공정히 평가할 것 등이다. 이는 국내 재야 또는 운동권에게 반한친북 통일투쟁을 선동하는 한편 우익적 반북(反北) 인사를 회유하기 위한 것이다.

## (2) 생존전략적 요소 가미

김일성은 1988년 신년사를 통해 통일문제를 해결하려면 “상대방의 존재를 인정하는 기초 위에서 중립적이며 뿔뿔불가담적인 하나의 련방국가를 창설”<sup>55)</sup>해야 한다고 하였다. 또한 1988년 9월 8일 정권수립 40주년 경축보고대회에서 행한 연설에서도 “조국통일을 실현하기 위하여서는 누가 누구를 먹거나 먹히우지 않고 일방이 타방을 압도하거나 압도당하지 않는 공존의 원칙에서 두 제도를 그대로 두고 두 자치정부를 련합하는 방법으로 하나의 통일 국가를 형성하여야 한다”<sup>56)</sup>라고 하면서 공존의 원칙에 대하여 언급하였다.

그러나 1989년 김일성 신년사에서는 “이제 남조선에서는 조국통일을 위한 투쟁이 소수의 운동으로부터 다수의 운동으로 전환되고 있으며… 이는 남조선에서의 통일운동이 새로운 발전단계로 진입함으로써 남조선 정세에 중대한 변화가 발생하고 있음을 의미합니다”라고 하며 통일투쟁의 성과를 거양코자 하였다.

1990년 10월 독일통일이 실현된 후 김일성은 1991년 신년사에서 “최근 다른 나라의 흡수통합방식에 현혹된 남조선당국자들은 ‘북방정책’을 내걸고 청탁외교를 벌리면서 남의 힘을 빌어 우리나라

55) 『로동신문』, 1988. 1. 1.

56) 김일성, “주체의 혁명적 기치를 높이 들고 사회주의 공산주의의 위업을 끝까지 완수하자.” 『조선중앙연감 (’89)』, p. 29.

라에서도 그런 방식을 실현해 보려는 어리석은 꿈을 꾸고 있다”라고 언급하였다. 북한은 이와 같이 독일식 통합방식 거론에 반발을 나타내면서 생존전략 차원에서 남한과 함께 유엔에 가입('91. 9. 17) 하였고, 남북기본합의서 채택('92. 2. 19, 발효)에도 응하였다.

또한 1992년 7월 4일자 노동신문 사설에서는 “그들은 자주의 원칙을 저버리고 민족 내부문제인 통일문제를 외세의 힘을 빌어 남이 하는 방식으로 먹고 먹히우는 방법으로 해결해 보려고 어리석게 기도하고 있으며 제국주의자들의 ‘평화적 이행전략’에 편승하여 우리에게 대한 개방유도로 이른바 자유민주주의체제에 기초한 ‘흡수통합’, ‘승공통일’을 이룩해 보려고 꿈을 꾸고 있는 것이다. 그러나 이것은 어리석은 망상이다”라고 언급하였다. 남한주도에 의한 흡수통일을 배제하면서 통일주도권을 장악하려는 북한의 의도는 ‘전민족대단결 10대강령’에서도 엿볼 수 있다.

‘10대강령’의 제3항, 제4항, 제5항은 남북공존을 받아들이는 척 하면서 남한에 의한 흡수통일을 배제하려는 의도에서 표명된 것이라 할 수 있다.

첫째, 민족대단결의 원칙으로 제시된 제3항의 내용은 “공존 공영 공리를 도모하고 조국통일위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결해야 한다”는 것인데, 구체적 내용은 ① 남북의 사상, 이념, 제도의 인정·존중과 불간섭을 통한 진보와 번영 추구 ② 전민족적 이익 도모 ③ 통일노력을 최우선으로 삼는 것 등이다.

둘째, “동족 사이에 분렬과 대결을 조장시키는 일체의 정치는 쟁을 중지하고 단결하여야 한다”는 제4항의 구체적인 내용은 ① 대결 추구 및 조장 중지 ② 모든 형태의 정쟁 및 비방 중상 중지 ③ 상호 적대정책 중지 ④ 외세의 침략 간섭에 대한 공동 대처 등이다.

셋째, “북침과 남침, 송공과 적화의 위구(危懼)를 다같이 가시고 서로 신뢰하고 단합하여야 한다”는 제5항의 구체적 내용은 ① 상호 불위협불침략 ② 자기의 제도 불강요 및 상대방 흡수배제 등이다.

결국 북한은 주변4국이 모두 남한과 수교하고 있고, 남한의 총체적인 국력이 북한보다 우세하며, 북한의 국제적 고립과 경제난이 가중되어 가고 있는 상황에서 단기적으로는 체제유지에 중점을 두겠지만 장기적으로는 여전히 적화통일 추진에 최대의 역점을 둘 것으로 판단된다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 북한의 통일전략은 ‘선 남조선혁명, 후 공산화통일’ 노선으로 체계화하여 전개되어 왔고, 김일성의 사망('94. 7. 8)에도 불구하고 김일성 주체사상이 북한체제 내에서 유지되는 한 사회주의체제에 의한 조국통일이라는 북한의 전략은 변화되기 어려울 것이다. 금년 공동사설형식의 신년사에서도 당국간 대화의 전제조건으로 반외세 자주화, 연공연복통일, 국가보안법과 통일부, 안기부 등 제도적 장치의 철폐와 해체를 주장한 것은 바로 이 점을 뒷받침해 준다. 이와 같이 김정일시대 개막이



후에도 북한은 대남전략 차원에서 남한의 민족통합역량을 저해하는 한편 남한정부를 배제하려는 가운데 기존의 통일전선전술을 지속적으로 추진하는 등의 이중적인 적화전술을 구사하고 있다.

북한의 통일방안은 논리적 차원에서 지나치게 자기중심적인 주장을 보편적으로 적용시키려는 문제점을 안고 있다. 그것은 양측의 현실을 인정한다는 남북기본합의서의 취지에도 맞지 않는 것이다. 예컨대, 이 방안은 남북의 사상, 제도를 그대로 두고 하나의 연방국가를 형성해 통일한다고 하면서 다른 한편으로는 남쪽제도가 바뀌는 것을 선결조건으로 요구하는 등 논리적 일관성을 결여하고 있다. 이는 앞에서 살펴본 남조선혁명논리와 대동소이한 것이다. 뿐만 아니라 실현가능성의 차원에서도 많은 문제점을 안고 있다. 북한의 통일방안은 규범적 당위성에 기초한 것으로 남북공통의 가치나 행동양식에 기반을 둔 합리적 통일방안으로 보기 어렵다.

## 제3절 정부의 대북정책

### 1. 대북정책의 추진배경

앞에서 살펴본 남북한 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 협력을 제도화하려는 점에 타협의 가능성이 있다고 본다. 여기서 우리는 화해와 협력을 통일의 출발점으로 삼게 된다. 이를 위해 필요한 것은 기존 합의된 남북기본합의서의 성실한 이행과 남북간의 이견을 좁히기 위한 대화의 제도화라고 하겠다. 한반도의 공고한 평화상태를 이루기 위

해서는 무엇보다도 남북한 양측의 희생을 강요하지 않는 관계를 정립하는 것이 중요하다.

한반도통일이 북한의 붕괴나 군사적 충돌로 이루어진다면 막대한 경제비용과 사회혼란을 초래하게 될 것이 분명하기 때문이다.

군사적인 충돌이 발생할 경우 대규모 인명피해와 적대감정을 야기 시킴으로써 사회통합에 커다란 장애요인으로 작용할 것이다. 북한경제가 붕괴할 경우에도 대량 난민이 발생하고 엘리트집단내의 갈등이 표출될 것이다. 이런 점 때문에 우리 정부는 물론 주변 강대국들도 점진적이고 평화적인 통일접근법을 지지하고 있는 것이다. 따라서 남북관계 개선을 목표로 하는 정부의 대북정책은 북한의 경제와 안보에도 도움이 된다는 점을 납득시킬 수 있는 것이 되어야 할 것이다. 즉, 북한이 더 이상 대남적화통일에 대한 미련을 갖지 않도록 안보태세를 확고히 유지하면서 흡수통일에 대한 우려를 불식시켜 줌으로써 북한 스스로 생존전략의 차원에서 남북관계 개선에 호응하는 변화를 선택하도록 유도해야 할 것이다. 이 점은 새정부의 대북정책 목표 및 3대 원칙에 그대로 반영되어 있다. 여기서 우리는 새정부에서 통일 자체보다도 그 기반으로서의 남북관계 개선을 강조한 이유에 주목하게 된다. 이처럼 정부는 당장 통일을 이룩하는데 주력하기 보다는 평화공존을 대안으로 제시하고 있다. 이 대안은 우리가 도달해야 할 최종목표가 아니라 그 목표에 이르는 도정이다.

정부가 평화공존을 현실적인 대안으로 선택한 배경에는 주변강대국의 동북아 역학관계 및 북한의 현실과 대남정책 등이 있다. 동구권 및

소련이 개혁, 개방정책으로 인해 붕괴되는 것을 보면서 북한지도부는 주체사상의 유지를 최우선 정책목표로 설정하기에 이른다. 그리고 이를 실현하기 위해 김정일정권은 체제유지의 토대로서 군의 위상을 설정함과 동시에 사회이완을 막기 위한 군(軍)중시 사상과 붉은기사상을 제시하는 등 독자적인 정책전환을 모색하고 있다. 사상사업의 중요성에 대한 1994년 이래의 김정일의 논문에서 강조된 바와 같이 김정일은 이른바 '김일성 유훈통치'라는 이름 아래 자신의 정권을 공고화하기 위한 정치작업에 몰두해 온 것이 사실이다. 그리고 그것은 심각한 경제위기에도 불구하고 정치적으로는 일단 안정된 상태를 유지하도록 작용했다고 볼 수 있다.

북한의 경제가 나쁘다고 해서 반드시 정치적으로 붕괴한다는 법은 없다. 이라크의 후세인이나 쿠바의 카스트로가 좋은 예다. 물론 북한의 심각한 식량난에 주목하여 경제적 붕괴가 직접적으로 정치적 붕괴로 이어질 것이라고 주장하는 사람들도 적지 않았던 것이 사실이다. 또한 그러한 관점으로부터 북한의 조기붕괴에 대비하는 것이 보다 현실적인 대안이라는 생각이 나오게 되었다. 그러나, 그 주장은 동북아의 역학관계와 북한체제의 구조 및 기능에 대한 검토가 부족했던 데에 기인한 것으로 볼 수 있다. 북한은 역사적, 구조적, 기능적 맥락에서 군사주의, 주체사회주의, 자력갱생 등의 특징을 나타내고 있다. 이렇게 볼 때, 군사적 패배를 의미하는 북한의 붕괴가 간단히 실현될 것인지는 의문이다.

북한체제가 하루 아침에 붕괴되리라고 기대할 수는 없다. 당분

간 북한은 불안정한 위기관리 체제를 그럭저럭 유지해 나갈 것이다. 북한은 현재 구조적 모순과 경제난 등으로 괴로운 상황에 처해 있지만 동북아 역학관계와 강력한 주민통제로 인해 쉽게 붕괴되지는 않을 것으로 보인다. 물론 북한은 많은 문제를 안고 있다. 예컨대, 독립국가로서의 정체성인 ‘주체’를 유달리 강조하고 있지만 실제로는 외부, 공산권의 도움을 많이 받아 지탱해 왔다. 경제회생을 강조하면서도 국방비의 비중은 별로 변하지 않고 있다. 중국의 경우 경제개혁 성공은 국방비 감축에 크게 힘입은 결과였다. 또한 미국을 제일의 적으로 삼으면서도 내심으로는 제일의 관계개선국이 되기를 기대하고 있다. 더욱이 북한은 대남도발을 저질러 왔다. 최근의 잠수정 침투사건은 모처럼 조성된 남북화해 분위기에 찬물을 끼얹는 대표적 예다. 이러한 사건이 발생할 때 마다 많은 사람들은 역시 북한은 변하지 않았다고 분개한다.

그러나, 북한에 변화의 조짐은 있다. 김정일시대의 공식화와 인도적 차원의 대북식량지원에서 그것을 찾아볼 수 있다. 김일성 사망이후 4년여동안 김정일은 김일성이 설정한 대내외 정책의 기본틀 안에서 부분적인 변화를 모색해 왔다. 통일문제와 관련된 대표적인 예로는 이른바 김정일의 「8·4통일노작」(1997. 8. 4)을 들 수 있다. 여기서 김정일은 김일성의 「조국통일 3대원칙」, 「전민족대단결 10대강령」, 「고려민주연방공화국 창립방안」을 「조국통일 3대원장」이라는 이름으로 묶어 통일실현의 투쟁강령으로 규정하였다. 다만 이러한 근본입장의 불변 속에서도 김정일은 남북한의 공존, 공영, 공리 그리고 화

해 및 신뢰구축을 주장하였고 1998년 4월 18일 서한 형식의 「민족 대단결 5대방침」을 통해 남북관계 개선을 언급하고 나왔다. 이것은 향후에 재개될 남북 당국간대화 및 민간부분의 교류, 접촉 활성화에 대비하는 논리적 근거를 마련하였다는 점에서 주목할 만한 대목이다.

그러나, 한 가지 분명한 것은 금년 신년사에서도 강조했듯이 북한이 기본적으로 기존의 「하나의 조선노선, 통일노선」을 유지하고 있으며, 전체적으로 연북화해 정책, 반통일적 법률 및 기구 철폐, 주한 미군 철수 등을 전제조건으로 변함없이 요구하고 있다는 점이다. 대남전략차원에서 북한의 대남정책 기본논리는 ‘하나의 조선’이다. 따라서 우리는 북한의 대남정책노선인 통일전선전술이 가진 전쟁적 측면과 평화적 측면의 이중성에 대해 충분히 인식할 필요가 있다. 북한의 이중성은 현재 김정일이 추진하고 있는 정책의 기본방향인 ①미국, 일본 등의 국제자본주의 역량을 활용하여 붕괴직전의 국내 경제 기반을 재구축하는 것과 ②통일전선전략에 기초한 기존의 대남정책을 고수하려는 입장에서 분명히 드러나고 있음을 보게 된다.

이상의 검토에서 우리는 북한의 변화가 불가피하다는 점과 변화하지 않는 상황이 지속될 경우 결국 붕괴의 길을 가게 될 것이라는 점을 알 수 있다. 그렇다고 해도 당분간 북한체제의 붕괴가능성은 높지 않다는 점에서 정부의 대북정책은 북한 붕괴를 전제로 하지 않는 것이어야 한다. 그 경우, 우리에게 있어서 향후 중요하고 과제는 우선 북한의 오판을 미연에 방지할 수 있는 확고한 안보역량을 갖추는 것이 될 것이다. 동시에 북한이 남한으로부터 ‘흡수통

일'의 위협을 느끼지 않도록 해야 한다는 것으로 정리할 수 있다.

## 2. 대북정책 내용

남북한간의 새로운 시대를 열기 위해 우리에게 필요한 것은 새로운 인식과 정책이다. 오늘날 우리 대북정책의 목표는 평화적 변화, 평화공존의 개념에서 찾아야 할 것이다. 공존에 초점을 맞추고자 하는 것은 남북대결이 지속된 근본적 원인이 상대방 체제의 불인정과 자신의 체제로의 통일을 시도함에 있기 때문이다. 양측이 '적화통일'과 '흡수통일'의 우려를 씻어버리기 위해서는 상대방이 신뢰할 수 있도록 실질적 조치들을 보여주어야 한다. 이를 위해서 필수적인 것이 대화와 타협의 자세이다. 따라서 정부는 통일여건이 조성될 때까지 화해·협력·교류 등의 공존에 전념하는 것이 현실적인 방법이라고 판단하기에 이른다.

### (1) 대북정책의 목표와 원칙

정부의 대북정책은 간단히 말해 성급한 통일의 추진이 아니라 “안보를 튼튼히 하는 가운데 화해·협력을 추진하면서 남북 관계를 개선해 나가려는 정책”이다. ‘국민의 정부’는 평화, 화해, 협력을 통한 남북관계 개선을 정책목표로 설정하고 있다. 정부의 대북정책은 김대중 대통령이 1998년 2월 25일 대통령 취임사에서 표

명한 3대 원칙에 기반을 두고 있다. 그 첫째는 평화를 파괴하는 일체의 무력도발을 용납하지 않는다는 원칙이다. 이는 정부가 전쟁억제를 위한 확고한 안보태세를 유지하면서 평화공존의 기반을 다지겠다는 분명한 입장이다. 둘째는 북을 해치거나 흡수통일을 기도하지 않는다는 흡수통일 배제 원칙이다. 이는 북한당국의 흡수통일 우려를 불식시키기 위해 정부가 북한의 붕괴를 촉진하기 보다는 남북간의 평화공존을 통해 '남북연합'을 실현할 수 있도록 여건을 조성해 나가려는 분명한 의지의 표현으로 북한과의 관계개선을 위한 필수조건이다. 셋째는 북한이 개방과 변화의 길로 나올 수 있도록 「남북기본합의서」에 따라 남북간의 화해와 협력을 적극 추진한다는 원칙이다.

## (2) 대북정책 추진기조

이와 같은 원칙에 바탕을 두고 정부의 대북 정책은 다음과 같은 기조에서 추진되고 있다. 첫번째 기조는 안보와 협력을 병행 추진한다는 것이다. 다시 말하면 적극적 대북 정책의 기본 바탕은 안보라는 인식 하에 자주적 안보 태세를 강화하면서 한·미 동맹 체제의 강화 등 주변 국가들과의 집단안보 체제를 구축하겠다는 것이다. 그리고 이러한 튼튼한 안보 기반 위에서 남북간 교류·협력에 있어 최대한 유연성을 발휘함으로써 남북 관계를 실질적으로 개선해 나가겠다는 것이다.



두번째 기조는 평화 공존과 평화 교류를 우선 실현한다는 것이다. 현 상황에서 시급한 과제는 무력 대결의 위험을 제거하고 평화공존을 이루는 것이다. 이러한 평화 공존의 토대 위에서 남북 간의 평화적인 교류와 협력을 활성화함으로써 통일 지향적 남북 관계의 발전을 이룩하겠다는 것이 정부의 대북 정책 기조이다.

세번째 기조는 북한체제 붕괴론에 근거한 대북 압박정책보다는 북한의 대남 정책의 점진적 변화를 유도하겠다는 것이다. 다시 말하면 정부는 북한의 변화를 강요하기보다는 북한 스스로가 변할 수 있도록 자신감을 가지고 대북 포용정책을 추진해 나간다는 것이다.

네번째 기조는 북한에 대한 일방적인 지원이나 시혜의 차원을 벗어나 민족 전체의 공동 발전과 번영이라는 대승적 차원에서 남북협력을 추진한다는 것이다. 다시 말하면 남북한은 상호 보완성에 기초하여 상호이익을 도모함으로써 경제공동체의 통일적 발전을 추구한다는 것이다.

다섯번째 기조는 남북 당사자 해결 원칙 하에 국제적 지지를 확보한다는 것이다. 남북 문제는 우선 기본적으로 남과 북이 주도적으로 해결하는 것을 원칙으로 삼고, 여기에 대한 국제적 지지를 획득함으로써 분단 해소와 한반도 평화 유지를 달성하겠다는 것이다.

여섯번째 기조는 국민적 합의에 기초한 대북 정책 추진이다. 대북 정책이 국민적 합의가 결여된 상태에서 소수 결정권자에 의해 즉흥적으로 결정되거나 밀실에서 결정될 경우 민족공동체를 위한 접근으로 보기 어렵기 때문이다. 따라서 정부는 대북 정책 결정과

정의 투명성을 유지하면서 일관성과 실효성 있는 정책 추진으로서 국민의 지지와 합의를 이끌어 내고자 노력할 것이다.

### (3) 대북정책 추진방향

현정부가 출범한 이후에도 북한의 잠수정 침투, ‘광명성 1호’ 발사 등 남북관계를 긴장시키는 요인들이 있었음에도 불구하고 정부의 대북정책은 꾸준히 진행되어 왔다. 화해·협력을 추구하는 정부의 일관된 대북정책은 첫째, 「남북기본합의서」의 이행·실천을 위한 준비작업을 추진하는 데서 찾아볼 수 있다. 기본적으로 정부는 남북 관계는 화해와 협력, 그리고 평화 정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 된다고 보고 있다. 이미 남북 간에는 이 세 가지 사항에 대한 완전한 합의가 「남북기본합의서」체결을 통해 이루어졌다고 보기 때문이다. 따라서 「남북기본합의서」의 실천은 남북문제를 성공적으로 해결하고 통일의 대로를 열어나갈 수 있는 중요한 발판으로 이해되고 있는 것이다.

김대중 대통령은 취임사에서 「남북기본합의서」이행에 관한 남북 최고당국자의 의사와 의지를 확인하기 위하여 특사 교환 뿐만 아니라 정상회담을 할 용의가 있음을 밝힌 바 있다. 남북대화가 재개되면 남북 간에 우선 실천 가능한 분야부터 협의·실행하고 점차 「남북기본합의서」의 전면 이행을 추진한다는 것이 정부의 방침이자 대북정책의 주요 기조라 할 수 있다.

둘째, 과거 정부와 대조적으로 현 정부는 정경분리의 원칙에 입각, 남북경협은 경제 논리에 따라 기업의 자율적 판단을 존중하는 방향에서 추진하고 있다. 경협은 우선 북한이 시급히 필요로 하는 분야부터 추진할 수 있지만, 상호이익이 되고 이해관계가 일치하는 사안 중심으로 추진되어야 한다는 것이 대북 경제정책의 기본 방향이다. 이를 위해서 정부는 이미 기업인의 방북 확대, 투자규모 제한 철폐, 경협 절차 간소화 조치를 취했고, 앞으로도 남북 경협 활성화를 위한 제반 조치를 지속적으로 취해 나갈 예정이다.

남북 경협은 새 정부 수립 이후 추진한 대북 정책 중 가장 성과가 있는 정책이라고 할 수 있다. 특히 정주영 현대그룹 명예회장의 소매 방북과 금강산 관광사업의 실현은 그 대표적 사례라 할 수 있다. 이러한 경협은 잠수정 침투사건, 무장간첩 침투라는 악재에도 불구하고 정경분리의 원칙에 의해 지속적으로 추진함으로써 소기의 성과를 거둘 수 있다고 하겠다.

셋째, 정부의 주요 역점 분야는 남북 이산가족의 문제 해결에 있다. 현재 남북분단으로 인한 이산가족의 수는 1천만에 달하고 그 대다수는 가족들의 생사조차 확인하지 못하고 있다. 특히 이산가족 1세대의 고령화를 감안하여 남북 이산가족문제의 해결을 최우선적 과제로 추진한 것을 김대중 대통령은 취임사와 3·1절 기념사 등을 통해 표명한 바 있다. 또한 4월 11일~17일 사이에 북경에서 개최된 남북 당국자 대표회담에서도 이산가족 면회소·우편물 교환소 설치 및 이를 위한 생사·주소 확인을 제의한 바 있다.

이와 더불어 정부는 제3국에서 이루어지고 있는 민간 차원의 이산가족교류를 적극적으로 지원하고 있다. 금년 4월 1일부터 경제적으로 어려운 이산가족들에 대한 교류 소요경비를 부분적으로 지원하기 시작했다. 생사·주소확인, 상봉, 제3국 여행경비 등을 보조해 주고 있다. 1998년 5월 28일에는 22개 이산가족 관련 민간 단체들이 참여한 「남북이산가족교류협의회」가 발족되어, 이산가족 문제 해결을 위한 민간 부문의 역량이 대폭강화되었다. 그리고 1998년 9월 1일부터 고령 이산가족에 대해서는 일정한 요건을 갖추어 신고하면 규제 없이 방북할 수 있게 방북 절차를 허가제에서 신고제로 완화하였다. 마지막으로 9월중에 「이산가족정보통합센터」를 발족시키고, 1999년 1/4분기 서비스개시를 목표로 현재 시스템 구축 작업을 진행중이며, 기존 이산가족 관련 자료 약 5만 5천 건에 대해서는 시스템 구축을 완료했으며, 「이산가족정보통합센터」가 발족한 후에는 이산가족 신규등록 접수도 시작할 계획이다.

넷째, 인도적 차원의 대북 지원도 활성화되고 있다. 이와 관련, 현재 식량난을 겪고 있는 북한 동포들을 돕기 위한 인도적 차원의 대북 식량 지원은 원칙적으로 허용하고 있다. 그러나, 정부 차원에서 이루어지는 직접적인 대규모 대북 지원은 상호주의 원칙에 따라 지원한다는 것이다. 하지만 정부도 국제기구의 대북 지원에는 적극 참여한다는 원칙을 세우고 있다. 이미 정부는 UN기구의 제4차 대북 지원계획 참여요청에 국제사회의 일원으로 동참을 결정하고, 3월 9일 세계식량계획(WFP)을 통해 1,100만불 상당의 식량

을 북한에 지원하기로 한 바 있다. 1995년 6월 이후 1998년 11월 말까지 우리의 대북지원은 총 3억 1,630만 달러에 이르고 있다.

다섯째, 정부는 대북 경수로 건설 지원사업을 차질없이 추진할 것을 천명하였다. 경수로 건설 지원은 북한 핵 동결의 대가로 지원 하는 사업인 동시에 중·장기적 차원의 민족발전 공동계획의 일환으로 추진한다는 인식 하에 추진되고 있다. 이 사업은 국제적 약속의 이행이라는 차원에서 성실하게 추진할 것이며, 재원조달은 예상 사업비 46억불 중 실제공사비의 70%를 원화로 기여하기로 하였다. 경수로 공사는 초기 부지준비공사를 1년(1997년 8월~1998년 8월) 계약으로 추진하였으나, 공사의 조기완공 및 주계약 체결일정을 고려하여 1999년 6월 15일까지 공기를 연장해 놓고 있다. 공사 추진현황을 분야별로 보면, ① 사무실·숙소·식당 설치 ② 근로자 복지시설 마련 ③ 공사 기반시설 설치공사 ④ 부지정지 ⑤ 외환은행 금호출장소 설치 등을 들 수 있다. 특히 부지정지의 경우에는 1998년말 현재 전체공사물량(5,457,300m<sup>3</sup>)의 20%를 완료한 상태이다.

여섯째, 현정부는 한반도 평화환경 조성을 정책추진방향으로 설정하였다. 이를 위해 남북한 당사자 해결원칙에 남북대화를 통해 「남북기본합의서」를 실천해 나가는 동시에 4자회담 등을 활용, 주변국 및 국제사회와 긴밀한 협력체제를 갖추어 한반도 평화체제를 구축하고자 한다.

이상과 같이 정부는 대북포용정책을 통해 지난 10개월간 경제,

사회, 문화, 인적 교류 부문에서 가시적 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 그러나 아직도 정치, 군사, 외교 부문에 있어서는 대북정책의 파급효과가 가시화되지 않고 있다.

### 3. 대북정책의 의의

이상 살펴본 정부의 대북정책은 다음과 같은 점에서 그 의의를 찾아볼 수 있다. 첫째, 대북정책은 표면상으로 포용, 유화정책으로 보일 수 있으나, 내용에 있어서는 적극적인 화해협력 유도정책이라고 볼 수 있다. 대북정책의 일관성을 추구함으로써 북한의 전술적 거부를 무력화시키고 궁극적으로는 남북한의 수렴 현상을 가속화하여 평화 공존, 평화 통일의 기반을 구축시킬 수 있는 것으로 기대된다. 화해, 협력을 추진하는 대북정책의 일관된 원칙은 인도적 지원은 조건없이 제공하고 민간의 교류협력은 정경분리원칙에 입각하여 진행하며 정부예산이 요구되는 사안에 대해서는 상호주의원칙을 적용하는 것으로 정부입장을 정리했다.

둘째는 정경분리원칙에 입각한 비연계적 상호주의를 통해 남북관계의 개선을 모색하고 있다는 점이다. 종래의 대북정책은 연계적 상호주의의 적용에 있었다. 여기서 연계적 상호주의란 정치·군사 부문과 비정치·군사 부문을 연계시켜 대북 정책을 운용하는 것을 지칭한다. 그러나 대북정책의 기초를 이루는 비연계적 상호주의는 정경분리를 통해 신뢰 구축의 계기를 만들 수 있는 여건을 조성해 준다.

셋째, 강력한 안보 기반에 기초한 포용 정책은 비연계적 상호주의를 보완해 줄 수 있다. 즉, 북한의 무력 도발을 불용하지만 무력 도발의 정도에 따라 그 자체만으로 남북 교류협력을 전면 중단하는 빌미가 되어서는 안된다는 것이다. 여기서 우리는 안보와 협력의 병행을 특히 주목하게 된다.

넷째, 국제 공조체제의 확립을 강조함으로써 한반도 평화체제 구축을 모색하고 있다. 대북정책은 한반도 문제의 주체가 남북한이라고 규정한다. 그러나 남북한은 한반도 평화정책의 필요조건일 뿐, 충분 조건이 될 수는 없다는 현실적 제약에 대한 인식을 그 기초로 삼는다. 따라서 한반도 문제의 원만한 해결을 위해서는 미국, 일본, 중국, 러시아와의 정책 공조는 물론이거니와 4자회담, 동북아 다자간 안보협력, 그리고 필요하다면 UN과의 공조 체제를 구축해야 한다는 것이다.

그러나, 이상의 정책 의의가 긍정적 정책결과로 연결되기 위해서는 대북정책을 둘러싼 우리 사회내부의 공감대 형성이 무엇보다도 중요한 관건이 된다고 하겠다.

참고문헌

- 구영록·임용순 공편, 『한국의 통일정책』, 1993.
- 김국신 외, 『분단극복의 경험과 한반도 통일(1)(2)』, 한울, 1994.
- 김학준, 『한국문제와 국제정치( I )』, 1992.
- 민족통일연구원, 『민족공통체 통일방안의 이론체계와 실천방향』, 1994.
- , 『조국통일을 위한 전민족대단결 10 대강령과 북한의 대남 정책』, 1993.
- 민주평화통일정책자문회의, 『북한정세 변화가능성 분석』, 1997.
- 신평길, 『김정일과 대남공작』, 북한연구소, 1996.
- 아시아 사회과학 연구원, 『민간통일운동의 나아갈 길』, 1998.
- 아·태평화재단, 『국민의 정부:과제와 전망』, 1998.
- 유석렬, 『남북한 통일론』, 법문사, 1994.
- 이봉철, 『한국의 통일정책』, 나남, 1993.
- 정용석, 『분단국 통일과 남북문제』, 다나, 1992.
- , 『국민의 정부 대북정책』, 1998.
- 통일원, 『남북기본합의서 해설』, 1992.
- , 『남북한 통일 대화 제의 비교』, 1993.
- , 『대북정책 어떻게 추진되고 있나』, 1998.
- , 『통일백서』, 1997.



통일부, 『햇볕정책의 의미와 추진방향』, 1998.

한국정치학회, 『남북한의 정치·경제 변화와 남북관계』, 1998.



# V. 남북관계는 어떻게 변화되고 있는가

제1절 .....	159
남북대화의 어제와 오늘	
제2절 .....	194
남북사이의 교류와 협력	
제3절 .....	233
남북간의 주요 현안문제	

---

## 요 점

---

- 남북대화와 교류협력은 남북간의 신뢰구축과 평화정착, 민족사회의 동질성을 촉진하는 기회와 수단으로서 큰 의의를 가지며 특히 남북교류협력은 남북의 상호보완적 발전과 민족경제공동체 형성을 위한 중요한 정책적 수단이다.
  - 남북대화는 1970년대 초의 남북적십자회담을 시작으로 경제·체육·국회 고위급 회담 등 비정치 회담에서 정치 회담으로 발전되어 왔으며 여러 차례 중단의 고비를 넘기면서 꾸준히 지속되어 왔다. 그 결과 '남북기본합의서' 및 '비핵화공동선언'을 채택하여 평화공존을 위한 틀을 마련하였고, 이에 따라 남북간에는 화해·군사·경제·사회문화 공동위원회를 구성하였다.
  - 정부는 「7·7선언」 이후 1990년 8월 1일 남북 교류협력 관련법규를 제정하였으며 이를 바탕으로 북한주민접촉, 남북한주민 왕래 등 인적교류와 남북한 교역과 남북협력사업 등 물질교류가 남북한간에 꾸준히 이루어지고 있다.
-

## 제1절 남북대화의 어제와 오늘

### 1. 남북대화의 의의와 경과

#### (1) 남북 대화의 의의

남북대화의 진정한 의의는 남북한 대표들이 한자리에 모여서 남북 사이의 현안문제나 통일문제에 대해 서로 입장을 밝히고 자유스런 논의를 통해 합의를 도출해 내는 데 있다.

그 동안 남북한은 여러 형태의 남북회담을 개최하고 공식·비공식적인 접촉과 대화를 가져 왔지만, 대화에 임하는 입장과 서로 지향하는 목표 및 접근방식의 차이로 말미암아 기대한 만큼 성과

를 거두지 못했던 것이 사실이다. 우리는 남북대화의 궁극적인 목적을 대화와 협상을 통해 서로간에 누적된 오해와 불신과 적대감을 청산하고 화해와 협력의 바탕 위에서 평화통일의 기반을 조성하는 데 두어왔다.

그러나 북한은 남북대화의 궁극적인 목적을 ‘한반도 전체의 공산화 실현’에 두고 있기 때문에 그 동안 회담의 성격이나 의제와 관계없이 모든 남북대화에서 ‘대남혁명전략의 수행’차원에서 정치·군사문제 해결을 우선적으로 제기하였고, 우리의 국가보안법 폐지·주한미군 철수·연방제 통일 등을 일관되게 주장해 왔다.

오늘날 국제질서가 새로 재편되어 가는 과정에서 ‘개방화’와 ‘민주화’를 지향하는 세계 모든 국가들과 같이 북한이 개방된 국제사회에 동참하기 위해서는 남북관계 개선이 먼저 이루어져야 할 것이다.

북한은 단절된 남북대화를 하루빨리 재개함으로써 민족공동발전에 기여할 수 있는 길을 모색해야 하며 민족의 생존과 한반도의 항구적 평화보장을 위한 제도적 장치를 마련하기 위해 한·미 공동으로 제의한 ‘4자회담’에 성실하고 진지한 자세로 나와야 한다. 그리하여 우리와 함께 한반도의 긴장해소는 물론 화해·협력을 바탕으로 평화통일의 기반조성에 공동으로 노력해 나가야 할 것이다.

## (2) 남북대화의 경과

분단 이후 50여 년의 오랜 세월이 지나는 동안 남북한간에는 적

지 않은 회담과 접촉이 이루어져 왔다. 그 동안 개최되었던 남북 간의 여러 회담과 그 주요 내용들을 분야별로 정리·분석해 보면 다음과 같다.

### 1) 남북적십자회담

남북적십자회담은 5회의 파견원 접촉, 25회의 예비회담 전체회의, 16회의 비공개 실무회의를 거쳐 본 회담이 개최되었는데, 제 20차 예비회담('72. 6. 16)에서 이산가족과 친척들의 주소와 생사를 확인하는 문제 등 5개항이 본회담 의제로 합의되었다.

예비회담에서 합의된대로 1972년 8월 29일부터 4박5일간의 일정으로 열린 제1차 회담을 시작으로 남북적십자 본회담은 서울·평양에서 번갈아 가며 7회에 걸쳐 개최되었다. 그러나 회담은 북한측의 정치적 주장으로 아무런 진전을 이루지 못하다가 1973년 8월 28일 이른바 '김영주 성명'을 통한 북한의 일방적인 대화중단 선언으로 인해 교착상태에 이르렀다.

남북관계가 교착상태에 빠져있는 가운데 서울·경기 일원에 내린 폭우로 인한 수해와 관련하여 북한은 1984년 9월 8일 우리측에 돌연 수재물자의 제공을 제의하였다. 이를 한적(韓赤) 총재가 대북성명을 통해 수락함으로써 9월 29일부터·10월 4일 사이에 수재물자의 인도·인수가 이루어졌다. 이를 계기로 10여년 만에 다시 적십자회담이 재개되는 새로운 국면에 진입하게 되었다.

우리측은 수재물자 인도·인수작업의 종료와 함께 이같은 사업이 남북적십자간의 보다 폭넓은 교류와 협력으로 이어져야 한다는 뜻에서 10월 4일 북한 적십자회 중앙위원장 앞으로 남북적십자회담의 재개를 촉구하는 서한을 보냈으며, 이를 계기로 쌍방이 제20차 예비회담('72. 6. 16)에서 이미 합의한 5개항의 의제에 합의함으로써 제8차 본회담이 1985년 5월 27일부터 5월 30일에 걸쳐 서울에서 열리게 되었다.

제8차 본회담에서 우리측은 5개항 의제의 실천방안이 모두 합의되기 이전이라도 8월 15일을 기해 시범사업으로 이산가족 고향방문단의 상호교환을 제의하였다.

이에 대해 북한은 100명 정도의 예술단이 상호방문하여 축하공연을 가질 것을 제의하였고, 8·15를 기해 이산가족 고향방문단과 예술공연단을 교환하자는 우리측의 수정제의가 받아들여져, 이 문제와 관련한 별도의 실무접촉을 갖고 절차문제를 협의하기로 합의되었다.

이같은 합의에 따라 5월 29일부터 8월 22일까지 몇 차례 실무대표 접촉이 이루어졌고 마침내 9월 20일 남북이산가족 고향방문 및 예술공연단의 동시교환방문이 실현됨으로써 분단 40년만에 처음으로 이산가족들의 가족·친척 상봉이라는 선례를 남기게 되었다.

그 후 남북간의 회담은 쌍방간의 입장대립으로 본질적인 문제토의에 진전을 이루지 못한 채 제11차 본회담을 1986년 2월 26일 평양에서 개최하기로 합의하는데 그쳤다.



그러나 북한이 「팀스피리트훈련」을 구실로 남북대화 전면 중단 성명을 발표('86. 1. 20) 함으로써 제11차 본회담은 예정대로 개최되지 못했다.

우리측의 거듭된 회담재개 촉구를 계속 외면하던 북한은 1989년 5월 31일 돌연 제2차 고향방문단 및 예술공연단 교환문제를 협의하기 위한 남북적십자 실무대표 접촉을 제의해왔고 우리측이 이를 수락함으로써 9월 27일부터 12월 4일까지 7차례의 실무대표 접촉이 개최되었다.

그러나 이런 접촉 역시 쌍방간의 입장차이로 교착상태에 빠졌고, 남북고위급회담 개최를 계기로 이루어진 제8차 실무접촉('90. 11. 8)에서도 북한이 이산가족문제와 아무 관련이 없는 혁명가극 공연을 고집함으로써 성과없이 끝나고 말았다.

1992년 5월 서울에서 개최된 7차 남북고위급회담에서 남북한은 8·15를 계기로 노부모 100명, 예술인 70명, 기자·지원인원 70명으로 구성된 '이산가족노부모 방문단 및 예술단의 서울·평양 동시교환'을 실시하기로 합의하였다.

그러나 북한은 8차례에 걸쳐 이루어진 적십자대표간 실무접촉 과정에서 이런 합의외는 아무런 상관이 없는 우리 내부의 문제인 핵문제에 대한 입장 전환, 이인모 송환문제를 전제조건으로 내세웠으며, 특히 제6차 접촉('92. 7. 20)부터 포커스렌즈 훈련중지를 전제 조건으로 추가함으로써 이 접촉은 아까운 시일만을 흘려 보낸채 결렬되고 노부모방문단교환은 무산되고 말았다.

## 2) 남북조절위원회회담

남북대화에서는 이른바 “밀사교환”이라고 불리우는 접촉이 있었는데, 그 전형적인 사례가 바로 1972년 5월 2일부터 3박 4일간 이후락 당시 중앙정보부장이 평양을 방문하여 김일성과 회담을 가는데 이어 북한의 부수상 박성철이 당 조직지도부장인 김영주를 대신하여 5월 29일부터 6월 1일까지 서울을 방문하여 박정희 대통령과 극비리에 회담을 가진 것이었다. 이 결과 7·4 남북공동성명이 발표되고, 남북조절위원회가 발족되었다. 남북조절위원회 회담은 세 번의 공동위원장 회의, 세 번의 남북조절위원회 본회의와 함께 세 번의 간사회회가 개최되었다.

공동위원장회의는 제1차 회의가 1972년 10월 12일 판문점에서 개최되어 통일 3원칙에 대한 해석과 실천방법에 관해 토의하였으나 의견차이를 좁히지 못했다. 제2차 회의는 1972년 11월 2일부터 11월 3일까지 평양에서 열려 「남북조절위원회 구성 및 운영에 관한 합의서」를 서명, 교환하였고, 상호 비방방송 및 전단살포 중지 등에 합의하여 이를 1972년 11월 11일 0시를 기해 발효시켰다. 제3차 회의는 1972년 11월 30일 서울에서 개최되어 쌍방 남북조절위원회의 구성·운영절차를 마무리짓고 공동위원장회의를 종결하였다.

이어 세 번에 걸친 남북조절위원회 본회의가 진행되었으나 여기서도 남북 쌍방은 견해차이를 좁히지 못하고 공동발표도 없이 회

의가 결렬되었다. 그후 1973년 6월 12일~13일 서울에서 개최된 제3차 회의에서 북한측은 ‘군사 5개항목’ 제안의 우선 토의, 남북조절위원회와 별도로 남북정당·사회단체 연석회의 개최, 남북조절위원회의 5개분과위원회의 일괄 동시설치 등을 주장했다. 그러나 북측은 8월 28일 돌연 일방적인 대화중단 선언을 함으로써 남북간 대화를 전면 교착상태에 빠트렸다.

그 후 우리측의 대화재개 노력은 계속되어 남북조절위원회 부위원장회의가 1973년 12월 5일부터 판문점에서 10회에 걸쳐 개최되었다. 그러나 북한측이 남북조절위원회에 정당·사회단체대표의 추가 참가문제, 남북조절위원회 회의와 별도로 남북정치협상회의의 개최, 주한미군 철수, 반공정책포기, 6·23선언 취소, 구속자 석방 등 전제조건을 내세우다가 1975년 5월 29일 제11차 부위원장 회의의 무기연기를 통고하면서 회담 자체를 일방적으로 중단시켰다.

이후 1979년 2월 17일부터 남북조절위원회 우리측 대표와 북한의 조국전선 대표간에 세 차례 접촉이 있었으나 아무런 성과없이 결렬되었다. 특히 이 회담은 남북한대표의 성격이 다르다는 이유로 「변칙대좌」라고 불리우기도 한다.

### 3) 남북체육회담

#### ① 남북탁구회담

북한은 제35회 세계탁구선수권대회의 개최지로 평양이 결정되자 대회 개최를 불과 2개월여 앞둔 1979년 2월 20일 대한체육회 회장과 대한탁구협회 회장 앞으로 서한을 보내어 '남북한 단일팀' 구성 참가에 관한 협의를 위해 1979년 2월 27일 남북탁구협회 대표들이 판문점에서 만날 것을 제의하였다. 이를 우리측이 수락하여 남북탁구협회간 회담이 총 4회에 걸쳐 이루어졌으나 북한측이 끝까지 우리 선수단의 대회출전 기득권보장에 대한 합의를 거부함으로써 아무런 진전없이 끝나고 말았다.

## ② 로잔느 체육회담

1981년 9월 바덴바덴에서 개최된 제84차 국제올림픽위원회 (IOC) 총회에서 서울이 제24회 올림픽대회 개최지로 결정되자 북한은 서울이 대회 개최지로 부적당하다고 주장하면서 온갖 방해책동을 전개하는 가운데 국제올림픽위원회 주재하의 남북체육회담 개최제의를 외면하였다. 그러나 1985년 7월 6일 북한은 갑자기 태도를 바꾸어 회담 참가의사를 통보해 왔다. 이에 따라 IOC는 7월 24일 IOC 주재하에 스위스 로잔느에서 남북체육회담이 개최될 것임을 공식 발표하고, 제1차 회담일자('85. 10)를 남북한에 각기 통보하였다.

이에 따라 남북체육회담은 1987년 7월 15일까지 4차에 걸쳐 개최되었으나, 북한측이 IOC 중재안을 거부하고 서울올림픽대회의

남북한 공동주최를 주장함으로써 구체적인 성과없이 회담은 결렬되었다.

### ③ L.A. 올림픽 대비 체육회담

북한은 1984년 3월 30일 대한올림픽위원회 위원장앞으로 보낸 편지에서 “제23회 L.A. 올림픽대회와 그 후의 아시아경기대회 및 세계선수권대회에 남북단일팀을 구성하여 출전”하는 문제를 협의하자고 제의하였다.

이에 대해 우리측이 제23회 L.A. 올림픽대회 참가선수명단 제출 마감일이 불과 2개월밖에 남아있지 않은 시점이었지만, 남북한 간의 인적·물적 교류와 협력 증대의 계기로 삼기 위해 이를 수락함으로써 남북체육회담이 열리게 되었다. 1984년 4월 9일 제1차 남북체육회담을 시작으로 3차회담까지 진행되었으나 본질적인 문제는 전혀 토의도 하지 못한 채 이 회담 역시 결렬되고 말았다.

### ④ 북경아시안게임 대비 체육회담

북한은 1988년 12월 21일 제11회 북경아시안게임('90. 9)에 남북한이 단일팀을 구성하여 참가하는 문제를 협의하기위해 남북 올림픽위원회 대표단간 회담을 개최할 것을 제의해 왔다. 우리측의 수락으로 개최된 이 회담은 1989년 3월 9일부터 1990년 2월

7일까지 9차례의 본 회담과 6차례의 실무대표접촉을 통해 단일팀 구성에 관한 10개항 중 선수단장문제 등을 제외한 대부분의 사항에 대해 의견일치를 보았다. 그러나 북측이 전제조건이 받아들여지지 않는 한 회담을 계속할 필요가 없다고 하면서 일방적으로 회담 결렬을 선언하였다. 결국 북경아시안게임에는 남과 북이 단일팀으로 참가하지 못하고 개별팀으로 참가하였으며 그나마 대회기간 중 이루어진 남북공동응원은 민족의 화해와 단합의 분위기를 조성하는 데 기여하였다고 본다.

#### ⑤ 통일축구대회 개최 및 국제경기대회 단일팀참가 관련 체육회담

남북 쌍방의 체육부장관은 1990년 9월 23일 북경아시안게임 기간중 북경에서 접촉을 갖고 남북통일축구대회 개최에 원칙적으로 합의하는 한편, 바르셀로나 올림픽대회 등 주요 국제경기대회에 남북단일팀 구성·참가문제와 남북체육교류문제 협의를 위한 남북체육회담을 조속한 시일내에 개최하기로 합의하였다.

그 결과 분단 45년만에 처음으로 남북한 체육인들이 서울과 평양을 교환방문하는 계기가 마련되고, 남북통일축구대회가 1990년 10월 9일부터 13일까지는 평양에서, 10월 21일부터 25일까지 서울에서 개최되었다. 대회기간 중 쌍방 관계자는 남북체육회담 개최를 재확인하는 공동합의문을 발표함으로써 남북체육회담이 재

개되었다. 동회담은 1990년 11월부터 1991년 2월까지 4차례 진행되었으며, 그 결과 제41회 세계탁구선수권대회와 제6회 세계청소년축구선수권대회에 남북분단이후 처음으로 남북이 단일팀을 구성하여 참가하는 성과를 거두었다.

#### 4) 남북경제회담

정부는 수재물자의 인도·인수가 끝난 직후인 1984년 10월 12일 부총리겸 경제기획원장관의 대북서한을 통해 “남북한간의 교역과 경제협력을 추진하는 상설기구로서 쌍방당국과 경제계 대표들로 구성되는 남북한 경제협력기구를 설치하는 것도 좋을 것”이라는 의견을 피력하면서 이상과 같은 문제를 협의하기 위하여 “정부의 차관급을 수석대표로 하여 남북한 경제당국 및 민간경제 단체들이 참가하는 경제회담의 개최”를 제의하였고, 이에 북한이 동의함으로써 경제회담이 개최되었다.

1984년 11월 15일 판문점에서 제1차 회담이 개최됨에 따라 남북 쌍방은 교역품목, 자연자원의 개발, 남북철도의 연결, 공동 어로구역 설정 및 남북경제협력위원회 설치문제 등에서 상당부분의 견접근을 보았다.

그러나 5차례의 회담이 진행되었음에도 불구하고, 북한측이 1986년 1월 20일 우리가 미국과 함께 연례적으로 실시하는 팀스 피리트 훈련을 구실삼아 제6차 남북경제회담을 일방적으로 연기

시킴으로써 아무런 합의문서나 물자교류의 실현을 보지 못한 채 경제회담은 중단되고 말았다. 그러나 이 회담은 당국간 최초의 회담이라는 점에서 그 의의가 자못 크다고 할 수 있겠다.

## 5) 남북국회회담

### ① 남북국회회담 예비접촉

북한은 1985년 4월 9일 양형섭 최고인민회의 의장 명의로 채문식 국회의장에게 서한을 보내 남북불가침에 관한 공동선언문제를 협의하기 위한 남북국회회담을 제의해 왔다. 이 제의에 대해 우리 국회는 6월 3일자로 통일헌법 제정을 위한 남북간의 협의기구 구성문제와 통일기반 조성에 필요한 사항을 토의하기 위한 남북국회회담 개최를 환영한다는 회신을 보냈다.

이에 따라 7월 23일 판문점에서 제1차 예비접촉이 이루어지게 되었고, 절차문제에 있어서는 쌍방이 제안한 내용들이 비슷하여 대체적으로 합의를 보았으나 본회담 의제문제에 대해서는 전혀 의견 접근을 보지 못했다. 이후 두 차례의 예비접촉이 진행되었으나, 의제와 수석대표의 급 문제 등에 대해 계속 이견을 보이다가 북한측이 1986년 1월 20일 또다시 팀스피리트 훈련을 이유로 모든 남북대화를 중단함으로써 더 이상 계속되지 못했다.



## ② 남북국회회담 준비접촉

1985년의 남북국회회담 예비접촉과 별개로 1988년 8월 19일부터 1990년 1월 24일까지 10차례에 걸쳐 진행된 남북국회회담 준비접촉에서 쌍방은 회담형식, 의제 및 장소 등 남북국회회담을 위한 실무절차문제를 논의하였으며, 상당한 부분 합의에 도달하였다.

그러나 북한측은 1988년 12월 29일 제7차 준비접촉 이후 팀스피리트훈련 중단을 주장하면서 회담을 일방적으로 연기시켰는가 하면, 8개월만에 이루어진 1989년 10월 25일 제8차 준비접촉에서 회담과 관계없는 문제들을 거론하여 회담과 본회담 준비를 위한 절차문제 토의를 회피하였다.

또한 북한측은 1990년 1월 24일 제10차 준비접촉에서도 실질 문제 토의를 거부한 채 콘크리트장벽제거, 남북당국·정당수뇌급 협상회의 개최 등을 주장하는 한편, 팀스피리트 훈련의 중지를 긴급의제로 제기함으로써 회담을 공전시켰다. 쌍방은 제11차 준비접촉을 1990년 2월 22일에 갖기로 합의하였으나 북한측이 남북회담 북측 대표단 명의의 연합성명을 통해 팀스피리트 훈련기간 동안에는 모든 남북대화를 연기한다고 선언함으로써 회담이 중단되었다.

그 후 북한측이 1990년 6월 20일 돌연 회담재개를 제의해 옴으로써 1990년 7월 19일 제11차 준비접촉을 갖기로 합의하였으나 이틀 전인 7월 17일 북한측이 일방적으로 준비접촉을 무기 연기시킴으로써 회담은 결렬되고 말았다.

## 6) 남북고위급회담

### ① 남북총리회담 실무대표 접촉

1980년 1월 12일 북한의 이종옥 정무원 총리는 신현화 국무총리에게 서한을 보내 남북총리회담을 제의했다. 이에 대해 우리측은 1월 24일 회담개최에 필요한 절차문제를 협의하기 위해 차관급을 수석대표로 하는 실무대표접촉을 갖자고 제의하였으며, 북한측이 이를 수락함으로써 10차례의 실무대표접촉이 이루어졌다.

그러나 북한측은 제11차 실무대표접촉을 이틀 앞둔 1980년 9월 24일 우리측 국무총리가 서리(署理)라는 점을 문제삼아 실무대표접촉을 중단시켰다.

### ② 남북고위급회담 예비회담

1988년 12월 28일 강영훈 국무총리는 연형묵 북한 정무원 총리에게 보낸 서한을 통해 남북한간의 상호신뢰 구축과 긴장완화 문제를 포괄적으로 협의, 해결하기 위한 남북총리회담 개최를 제의하였다. 이에 대해 북한측은 남북고위급 정치·군사회담 개최를 제의하면서 이를 위한 예비회담을 2월 8일에 열자고 제안했다.

우리측이 이 제안을 수락함으로써 1989년 2월 8일부터 1990년 7월 26일까지 판문점에서 8차례의 예비회담과 두 차례의 합의서 문안정리를 위한 실무접촉이 이루어졌는데 그 과정에서 남북고위

급회담 개최에 관한 합의서가 채택됨으로써 남북고위급회담이 성사되었다.

### ③ 남북고위급회담

남북고위급회담은 1990년 9월 4일부터 7일까지 서울에서 제1차 회담이 개최된 이래, 1992년 9월까지 총 8차례의 회담이 개최되었다. 제1차 남북고위급회담에서 우리측은 상호체제 인정과 존중을 포함한 8개항의 남북관계개선을 위한 기본합의서와 함께 다각적인 교류실시방안 10개항 및 정치·군사적 신뢰구축방안 8개항을 제안했다. 반면 북한은 유엔가입문제 등 3개항의 긴급문제협의·해결과 정치·군사적 대결상태 해소를 주장하였다.

제2차('90. 10. 16~19, 평양) 및 제3차('90. 12. 11~14, 서울) 회담에서 우리측은 북한측의 주장을 일부 수용하면서 기본합의서 채택을 우선 강조하였으나 북한측은 남북사이의 불가침과 미·북간 평화협정체결, 남한에서 핵무기와 미군철수를 주장함으로써 의견접근을 이루지 못했다.

제4차 회담('91. 10. 22~25, 평양)에서 북한측은 처음에는 한반도의 비핵지대화에 관한 선언을 긴급 제안하는 동시에 남북불가침에 관한 선언과 남북화해와 교류·협력에 관한 기본합의서 채택을 주장하다가 통합안으로 남북불가침과 화해 및 교류·협력에 관한 선언 채택을 제안하였다. 이에 대해 우리측은 화해·불가침과

교류·협력에 관한 합의서를 채택할 것을 제안하였다. 쌍방은 입장절충을 통해 단일문건으로 된 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서를 채택할 것과 서문, 남북화해, 남북불가침, 남북교류 협력, 수정 및 발효 순으로 합의서 내용을 구성할 것에 합의하였다.

제5차 회담('91. 12. 11~13, 서울)에서 남북한은 이같은 합의를 토대로 기존 쟁점사항들에 대한 상호 양보를 통해 전문과 25개항으로 된 '남북사이의 교류·협력에 관한 합의서'를 채택(12. 13)하였다. 이와 함께 한반도 핵문제를 협의하기 위한 대표접촉을 12월안에 개최기로 하는 등 3개항의 공동발표문을 채택하였다. 이 합의에 따라 1991년 12월 26일부터 12월 31일까지 판문점에서 3차례에 걸쳐 대표접촉이 진행되어 '한반도의 비핵화에 관한 공동선언'이 채택되었다.

한편 제6차 회담과 7차 회담, 8차 회담은 남북 쌍방간에 합의된 여러 합의서를 발효시켰다. 6차 회담('92. 2. 19~21, 평양)에서 남북한은 역사적인 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'와 '한반도 비핵화에 관한 공동선언'과 함께 '남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서'를 발효시켰다.

제7차 고위급회담('92. 5. 5~8, 서울)에서는 '남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서'와 '남북군사공동위원회, 남북경제교류·협력 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서'를 발효시키고, '남북화해공동위원회'를 구성·운영하기로 합의하였다.

또한 제8차 회담('92. 9. 15~18, 평양)에서 남북한은 남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서, 남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서, 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서를 발효시켰으며, 남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서의 발효와 함께 4개 공동위원회의 제1차 회의일자와 장소도 합의하였다.

그러나 북한은 10월 31일 대남전화통지문을 통해 화랑훈련과 한·미 연합 독수리훈련, '93 팀스피리트훈련 등 우리의 연례적인 군사훈련을 구실로 11월 5일부터 1주일 간격으로 개최 예정이던 4개의 공동위원회의의 참석을 거부하고 12월 21일부터~24일까지 서울에서 개최하기로 합의한 제9차 남북고위급회담도 일방적으로 중단시켜 버렸다.

#### ④ 분야별 분과위원회

제6차 고위급회담의 합의·발표에 따라 남북한 쌍방은 각 분과위원회 위원명단을 1992년 3월 6일 서로 통보하고, 남북정치분과위원회 회의('92. 3. 9)를 시작으로, 남북군사분과위원회('92. 3. 13)와 남북교류·협력분과위원회 회의('92. 3. 18)를 각각 판문점에서 개최하였다.

아울러 한반도 비핵화공동선언에 따라 남북한은 그 이행기구인 남북핵통제공동위원회의의 구성·운영문제협의를 위한 제1차 대표

접촉을 제6차 고위급회담기간인 1992년 2월 19일에 진행한 데 이어, 7차례의 대표접촉을 갖고 '남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서'를 채택('92. 3. 14)하고, 상호 위원명단통보('92. 3. 18)에 이어 1992년 3월 19일 남북핵통제공동위원회 1차 회의를 개최하였다.

그 후 분과위원회 및 핵통제공동위원회 회의 각각 3 차례, 정치분과 위원회 위원접촉 1 차례, 교류·협력분과위원회 위원접촉 4 차례 등 총 17회의 협상이 진행되었다.

그러나 통일 3원칙의 해석, 부문간 우선순위, 부속합의서의 성격과 이행방법, 공동위원회 구성의 우선순위, 공동위원회의 기능과 수, 접촉창구의 문제 등에 대해서 남북한은 입장차이를 좁히지 못하였다.

제7차 고위급회담에서 합의된 내용에 따라 분야별 부속합의서를 작성하기 위해 제8차 고위급회담이 개최되기까지 분야별 분과위원회가 개최되었다. 정치분과위원회는 4 차례에 걸친 회의와 3 차례의 위원장접촉, 4 차례의 위원접촉을 가졌다. 그리고 군사분과위원회도 5 차례의 회의와 1 차례의 위원장접촉, 3 차례의 위원접촉을 가졌다. 이와 함께 교류·협력분과위원회도 4 차례의 회의와 1 차례의 위원장접촉, 2 차례의 위원접촉을 가졌다.

그러나 교류·협력분야에서만 대체적인 합의를 이루었을 뿐 화해분야 및 불가침분야에서는 의견대립으로 부속합의서의 일괄타결이 불확실한 상황에서 제8차 고위급회담을 맞이하게 되었다. 특

히 북한은 각 분과위원회의 협상과정에서 핵사찰문제, 이인모 노인 송환문제 등을 반복적으로 거론함으로써 협상의 장애요인을 조성하였다.

제8차 고위급회담 기간중 쌍방은 분과위원장 접촉을 갖고 정치 군사 부속합의서의 쟁점중 일부를 타결하고 나머지 쟁점조항은 추후 협의·해결한다고 부기(附記)함으로써 화해, 불가침, 교류 협력 등 3개분야의 부속합의서를 채택하였다. 아울러 정치분과위원장 접촉에서 남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서도 타결되었다.

그러나 부속합의서 채택의 마지막 순간까지도 남북간의 입장차이로 합의되지 못한 쟁점사항은 장차 협의 해결한다는 형식으로 처리되었다.

화해분야의 미합의사항은 ① 국제기구에 하나의 명칭, 하나의 의석가입문제 ② 국제회의 등 정치행사에 유일대표단 참가문제 ③ 제3국이 남북의 상대방 이익 침해행위시 불가담·불협력하는 문제 ④ 타국과 맺은 조약·협정 중 민족의 단합·이익에 배치되는 것을 개정하거나 폐기하는 문제 등이었다. 그리고 불가침분야의 미합의사항으로 북한측이 제기한 것은 ① 군사분계선일대에 무력을 증강하지 않는 문제 ② 상대방에 대한 정찰활동 금지문제 ③ 상대방의 영해·영공을 봉쇄하지 않는 문제 등이며 우리측이 제기한 것은 서울지역과 평양지역의 안전보장문제였고, 이 문제들은 군사공동위원회에서 계속 협의하도록 규정되었다.

## 7) 남북정상회담을 위한 실무회담

### ① 특사교환을 위한 실무접촉

북한이 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언('93. 3. 12)함으로써 국제적 긴장이 고조되는 가운데 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 효력발생일('93. 6. 12)이 다가오자 우리측은 북한핵문제해결을 위해 남북고위급회담 대표접촉을 가질 것을 북한에 제의('93. 5. 20)하였다. 이는 김영삼정부 출범이후 최초의 대북제의로서 미·북고위급회담을 앞두고 남북한이 직접 대화를 통해 북한핵문제를 해결하려는 입장에서 나온 것이었다.

그러나 북한은 우리의 제의에 대해서 아무런 언급이 없이 통일문제해결을 위한 남북정상회담 개최문제 논의와 남북사이의 현안들을 타결하기 위한 최고위급의 뜻을 전달하는 부총리급의 특사교환을 제의('93. 5. 25)하였다. 그러나 북한은 6월 26일 을지훈련을 이유로 특사교환 제의를 자진철회하였으며, 우리측의 핵통제공동위원회 재개제의('93. 8. 4)에 대해서도 팀스피리트훈련, 국제공조체제 등을 이유로 거부하였다. 그 다음 북한은 남북고위급 회담 북측 대표단 대변인 담화('93. 9. 1)를 발표하여 새로운 특사교환 방식을 제의했다. 그것은 특사를 '임의(任恣)의 급'으로 하자는 것과 의제에 있어서 비핵화 문제, 긴장완화와 남북합의서 이행을 위한 공동대책문제를 우선 명시한 것이었다.



우리측이 대화의 형식보다는 내용이 중요하다는 입장에서 북한의 '임의의 급' 특사교환제의를 수용함에 따라 1993년 10월 5일 제1차 특사교환을 위한 실무대표접촉이 이루어졌다. 3차례에 걸친 실무대표 접촉에서 우리측은 남북특사교환에 관한 합의서(안)을 제시하면서 특사교환을 위한 절차문제를 마무리지어 빠른 시일내에 특사교환을 실현시킬 것을 강조하였다.

그러나 북한측은 특사교환에 관한 합의서(초안)를 제시하면서도 특사교환을 위해서 핵전쟁 연습중지, 국제공조체제 포기 등의 조건이 먼저 해결되어야 한다고 주장함으로써 특사교환을 위한 절차문제 토의를 거부하였다.

또한 북한은 11월 3일 제4차 실무대표접촉을 불과 하루 앞두고 북한 핵문제에 관해 당시 권영해 국방부장관이 한·미연례안보협의회에서 언급한 군사대응불사계획 발언을 문제삼아 제4차 접촉을 일방적으로 연기시켰다.

북한의 거부로 4개월여간 중단상태에 빠져 있었던 제4차 실무접촉은 우리측의 제의로 1994년 3월 3일 재개되어 제8차 접촉까지 이어졌으나 북한측은 처음부터 핵전쟁연습중지, 국제공조체제 포기, 패트리어트미사일 반입중지, '핵무기를 가진 자와는 악수를 할 수 없다'고 한 김영삼 대통령의 발언취소 등 4개 요구사항을 전제조건으로 제시, 절차문제에 별다른 진전을 보지 못했다. 그리고 1994년 3월 19일 개최된 제8차 실무접촉에서 북한측이 '서울 불바다' 운운의 전쟁위협발언을 하고 차기 접촉일자의 결정마저 거

부한 체 일방적으로 퇴장함으로써 특사교환을 위한 실무접촉은 중단되었다.

## ② 남북정상회담 예비접촉

김영삼대통령은 취임 1주년에 즈음한 기자회견('94. 2. 25)에서 “북한의 핵개발을 저지하는데 도움이 된다고 판단될 경우 남북정상회담을 추진하겠다”고 밝혔다. 이에 대해 김일성은 '94년 6월 북한을 방문한 카터 전 미국대통령을 통해 정상회담에 호응하겠다는 의사를 전해 왔다. 카터 전 대통령으로부터 김일성의 의사를 전해들은 김영삼대통령은 “언제 어디서든 조건없이 김일성을 만나겠으며, 필요한 사항을 실무차원에서 협의할 것”이라고 밝혔다.

이에 따라 정부는 1994년 6월 20일 국무총리명의로 북한 정부원 총리앞으로 서한을 보내 남북정상회담 개최문제를 협의하기 위해 부총리급을 수석대표로 하는 예비접촉을 6월 28일 판문점에서 가질 것을 제의하였고 북한측이 이에 호응함으로써 1994년 6월 28일 평화의 집에서 정상회담 예비접촉이 비공개로 개최되었다. 예비접촉은 전체회의 두 차례, 수석대표간 단독접촉 두 차례, 합의를 문안정리를 위한 대표접촉 한 차례 등을 거쳐서 사상 최초로 남북정상회담 개최를 위한 합의를 마련하는 데 성공하였다.

남북정상회담 개최를 위한 합의서에서 남북한은 정상회담을 1994년 7월 25일~29일 평양에서 개최하기로 하고, 기타 실무절

차문제들은 각기 예비접촉대표 1인과 수행원 2인의 대표접촉에서 정한다는 것을 합의하였다.

이같은 부총리급 예비접촉에서의 합의에 따라 남북정상회담 실무절차를 협의하기 위한 제1차 대표접촉이 1994년 7월 1일 통일각에서, 제2차 대표접촉이 7월 2일 평화의 집에서 비공개로 개최되어 남북정상회담 개최를 위한 실무절차 합의서가 채택되었다.

이어 7월 7일에는 통신관계 실무자접촉이, 7월 8일에는 경호관계 실무자접촉이 비공개로 개최되어 대체적인 합의가 이루어졌으며, 7월 13일~16일까지 평양에 파견될 사전답사반 명단을 넘겨주는 등 정상회담 진행절차에 대한 준비가 순조롭게 진행되었다.

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

## 8) 대북 쌀지원을 위한 남북접촉

1990년 이후 8년동안 마이너스성장을 계속하면서 식량·에너지·외화 등 3년에 직면하고 있는 북한이 연간 필요로 하는 식량은 대략 600만톤에 이르지만 그중 북한에서 생산되는 양은 400만톤

정도로 매년 약 200만톤의 식량이 부족한 실정임은 널리 잘 알려진 바와 같다.

특히 북한의 최대 곡물수입국인 중국이 식량 및 원유교역에서 경화결제를 요구하고 중국도 동북3성의 수해 등으로 인해 곡물사정이 어렵게 됨으로써 중국으로부터 식량도입이 차질을 빚게 되었다.

이러한 상황에서 북한의 이성록 국제무역촉진위원장은 1995년 5월 일본을 방문하여 방북 연립여당 대표단과 가진 회담에서 일본이 보유중인 쌀 잉여분을 일정량, 일정기간 대여해 줄 것을 요청하였다. 이 과정에서 한국쌀도 “전제조건이 없으면 받겠다”는 의사를 표명하였다.

정부는 5월 26일 부총리겸 통일원장관의 발표문을 통해 식량난을 겪고 있는 북한동포들이 현실적인 곤경을 벗어날 수 있도록 ‘민족복리 차원’에서 아무런 전제조건이나 정치적 부대조건 없이 북한이 필요로 하는 곡물을 제공할 용의가 있음을 밝혔다.

북한은 이같은 우리 정부의 곡물제공 용의에 대해 공식입장표명을 미루다가 6월 9일 대한무역투자진흥공사와 북한측의 조선삼천리총회사가 6월 13일 중국 북경에서 만나 이 문제에 대한 협의를 진행할 것을 제의했다. 정부는 대한무역투자진흥공사로 하여금 ‘선 당국간 회담, 후 민간상사접촉’ 방침을 북한측에 통보토록 하였으며, 북한측이 이를 받아들임으로써 6월 17일부터 21일 까지 북경에서 제1차 회담이 개최되었다. 이 회담에서 남북한은 ① 우리측이 북한측에 1차로 쌀 15만톤을 전량 무상지원 ② 우리측 선

박으로 청진·나진항에 인도 ③ 원산지 불표기 ④ 합의사항 실천을 위한 민간상사로서 대한무역진흥공사와 북한측 조선삼천리총회사를 지정 ⑤ 1995년 7월 중순에 제2차 회담개최 등을 내용으로 하는 대북 쌀 지원에 관한 합의를 이끌어 내었다.

제2차 북경회담은 북한측의 쌀수송선 「씨 아펙스호」인공기 강제계양사건, 우성호선원 억류상태의 장기화 등 남북관계에서 어려운 일들이 계속 야기되고 있는 상황에서 7월 15일부터 19일까지 진행되었다. 이 회담에서 우리측은 우성호문제 등 현안문제해결에 북측이 성의있는 조치를 취해 줄 것과 북한측 식량문제의 장기적·안정적 해결을 위해 농업·경공업·에너지 분야에서 쌍방이 서로 협력하는 방안을 심도있게 논의할 것을 제의하였다. 이에 대해 북한측은 우리측의 쌀 제공량이 다른 나라보다 적지 않을 것을 요구하면서 우리측이 쌀 추가제공 규모 및 시기를 제시해 주어야 여타 현안문제도 논의할 수 있다는 입장을 표명했다. 이어 1995년 9월 26일부터 10월 1일까지 개최된 회담에서는 쌀추가지원 규모에 대한 우선적 협의를 요구하는 북한측 주장과 우성호 문제, 회담장소 변경문제 등 현안에 대한 ‘북한측의 태도변화가 선행되어야 한다’는 우리측 입장이 대치하는 가운데 합의점이 도출되지 못했다.

결국 이 회담에서 우리 정부는 그야말로 동포애적 차원의 인도주의적 조치로 북한측에 국내산쌀 15만톤(미화 2억3천2백만달러 상당)을 지원하는 것으로 막을 내렸다.

### 9) 대북구호물자 전달을 위한 남북적십자 대표접촉

우리가 인도적 차원에서 쌀 15만톤을 지원하였음에도 불구하고 북한의 식량난은 근본적으로 해결되지 못하고, 설상 가상으로 집중호우까지 발생하자, 북한은 유엔에 긴급구호를 요청하기에 이르렀다.

이에 대해 우리정부는 정부차원에서 세계식량계획(WFP), 국제아동기금(UNICEF) 등 국제기구를 통해 북한에 식량을 지원하는 한편, 대북지원을 원하는 민간단체들에 대해서도 대한적십자사를 단일 창구로하여 지원금을 모아 국제적십자사가 연맹을 통해 북한동포를 돕도록 하였다.

특히 강영훈 「한적」총재는 대북전화통지문('97. 4. 18)을 통해 “인도주의정신과 동포애에 입각하여 대북지원식량과 물품이 신속하고 원활하게 전달될 수 있도록, 남북적십자인이 만나 직접 협의할 것”을 제의하였고, 여기에 북측이 대남전통문('97. 4. 19)을 통해 5월 3일 베이징에서 접촉을 갖자는 회신을 보내왔다.

이후 우리측은 남북적십자인들이 “구태여 남의 나라에서 만나야 할 이유가 없다”고 하면서 접촉장소를 판문점으로 할 것을 요청하기도 하였으나, 북측이 이를 거부하자 “인도적인 측면을 고려, 장소문제를 가지고 시일을 지체하는 것이 바람직스럽지 않다”는 판단을 하고 5월 3일과 5일 중국 베이징에서 대북구호물자 절차를 협의하였다.

이후 남북한적십자 간에는 5차례의 접촉이 베이징에서 이루어졌고 우리는 3차에 걸쳐 대북식량 및 생필품 지원을 하였다.

제1차 지원('97. 6~'97. 7)에는 옥수수, 밀가루, 라면, 비료 등 미화 850만 달러 상당, 제2차지원('97. 8~'97. 10) 883만 달러 상당, 제3차지원('98. 4~'98. 6)에는 935만 달러 상당의 식량 및 생필품이 지원되었다.

#### 10) 남북당국간 대표회담

극심한 식량난에 직면하고 있던 북한은 '98년에 접어들면서 김순권 교수의 방북('98. 1) 및 대북구호물자지원을 위한 제5차 남북적십자 대표접촉('98. 3)에서 우리측에 식량증산을 위한 비료 지원을 요청해왔다.

우리측은 대규모 비료지원은 정부차원에서 해결할 문제이기 때문에 북한측이 정부당국차원에서 공식제의를 해온다면 응할 의사가 있음을 밝혔다. 이러한 가운데 북적위원장대리인 이성호는 대남전화통지문('98. 4. 4)을 통해 “남북간 비료지원문제 등 상호관심사를 논의하기 위해 4월 11일 중국 베이징에서 차관급 회담을 갖자”는 제의를 해왔다.

이에 따라 우리측은 대북전화통지문('98. 4. 6)을 통해 북측 제의를 원칙적으로 수락하되 회담장소는 “베이징 아닌 판문점 등 한반도내가 바람직 하다”는 수정제의를 했으며 북측은 대남전화통문

(’98. 4. 7)을 통해 다시 “여러모로 보아 종전과 같이 베이징으로 하는 것이 합당하다”고 재 제의를 해왔다.

이에 대해 우리측은 남북관계개선을 위한 포용적 입장을 견지한 가운데 민족공동번영의 실현하기 위한 차원에서 북측의 제의를 받아들였고, 이는 ‘국민의 정부’ 출범이후 처음으로 중국 베이징에서 남북에서 각기 차관급을 수석대표로 한 5명의 대표로 구성된 당국 간 대표회담으로 결실을 맺었다.

우리측 정세현 통일부 차관과 북측 전금철 정무원 책임참사를 수석대표로 남북 쌍방 5명씩이 참석한 이 회담(’98. 4. 11~4. 17)은 6박 7일 동안 3차례의 전체회의, 4차례의 수석대표 접촉을 진행하였다.

그러나 우리측이 이산가족 면회소 설치와 비료제공문제를 병행 합의하자는 입장을 제시하였으나, 북측이 비료지원문제만을 우선적으로 협의결정할 것을 고집함으로써 회담은 아무런 가시적 성과도 거두지 못한채 종결되고 말았다. 당시 북측은 남북간의 전체회의 개최(’98. 4. 18) 합의사항을 일방적으로 파기하는 통보를 해오으로써, 그들의 상투적 남북대화 행태를 재현하였다.



## 2. 남북기본합의서 채택과 의의

### (1) 남북기본합의서의 의의

남북기본합의서는 통일을 한민족의 공동번영을 위한 과정으로 전제하고, 남북관계의 개선과 평화통일을 향한 기본틀을 제시하고 있다는 데 무엇보다도 큰 의의가 있다.

남북한이 그 동안 서로 다른 체제와 이념으로 인해 상호 불신 반목하여 온 현실상황에서 하루 아침에 통일을 이룩하기는 어렵다. 따라서 남북기본합의서는 서로 상대방의 실체를 인정하고 군사적으로 침범하거나 파괴·전복하지 않으며, 상호 교류·협력을 통해 민족공동발전을 도모하여 명실상부한 민족공동체를 이룩함으로써 점진적·단계적 통일을 실현하겠다는 점에 대해서 합의한 합법적인 문서라는 점에 큰 의의가 있는 것이다.

남북기본합의서는 분단 이래 최초로 남북한 총리를 수석대표로 하는 책임있는 당국간의 회담을 통해 원만히 이루어졌다는 점에서, 말하자면 7천만 온겨레가 지켜보는 가운데 제3자의 개입없이 남북한 당국간의 공개적인 협의를 거쳐 채택·발효된 최초의 합의서라는 점에서 그 의미를 찾아볼 수 있는 것이다.

### (2) 남북기본합의서의 주요내용

남북기본합의서는 서문과 함께 제1장 남북화해, 제2장 남북불

가침, 제3장 남북교류·협력, 제4장 수정 및 발효 등 모두 4장 25조로 구성되어 있다. 그 주요한 내용을 열거하면 다음과 같다.

제1장에서는 ① 상대방 체제의 인정·존중(1조) ② 내부분쟁 불안정(2조) ③ 비방·중상 중지(3조) ④ 파괴·전복행위 금지(4조) ⑤ 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환(5조) ⑥ 국제무대에서의 대결과 경쟁중지(6조) 등 분단기간 동안 남북사이에 쌓여진 불신과 대결의 장벽을 헐고 민족성원 상호간에 화해와 신뢰를 쌓아 나아가기 위한 실천과제들을 제시하고 있다.

제2장에서는 불가침에 대한 쌍방의 확고한 약속을 내외에 선언하면서 그 이행을 보장해 나갈 구체적인 실천조치로서 ① 무력불사용과 무력침략 포기(9조) ② 의견대립과 분쟁문제의 평화적 해결(10조) ③ 불가침의 경계선과 구역의 명시(11조) ④ 불가침의 이행과 보장을 위한 남북군사공동위원회의 구성 운영과 동 위원회에서 협의 추진할 사항의 명시(12조) ⑤ 쌍방 군사당국자간 직통전화의 설치(13조) 등을 규정하고 있다.

제3장에서는 남북간의 교류와 협력을 통해 민족전체의 복리향상과 민족공동체의 회복·발전을 촉진하기 위한 실천적 조치로서 ① 경제교류·협력(15조) ② 과학, 문화, 보건, 체육 등 여러 분야에서의 교류 협력(16조) ③ 자유로운 인적 왕래 및 접촉(17조) ④ 서신거래, 상봉 등 인도적 문제 해결대책 강구(18조) ⑤ 철도·도로 연결 및 해로·항로 개설(19조) ⑥ 우편·전기통신 교류(20조) ⑦ 국제무대에서의 다각적인 협력과 대외 공동진출

(21조) 등에 관한 규정을 두고 있다.

이밖에도 남북기본합의서는 합의내용의 이행을 보장하고 실행해 나갈 협의 실천기구인 분과위원회, 공동위원회 및 남북연락사무소에 관한 조항들을 각 장마다 설정하고 있다.

### 3. 한반도 비핵화 공동선언의 의미

한반도 비핵화 공동선언은 제5차 남북고위급회담('91. 12, 서울)에서 합의한 바에 따라 세 차례의 대표접촉 결과 합의되었으며 제6차 남북고위급회담('92. 2, 평양)에서 남북기본합의서와 함께 공식 발효되었다.

#### (1) 한반도 비핵화 공동선언의 의의

한반도 비핵화 공동선언은 남북한 쌍방이 “핵무기가 없는 한반도를 만들자”는 약속을 내외에 천명함으로써 한반도를 핵공포로부터 벗어날 수 있게 하는 길을 열어 놓았다는 점에서 의의가 크다.

또한 이 선언으로 인하여 그동안 북한측이 고수해 오던 ‘한반도 비핵지대화’라는 비현실적인 주장을 철회하게 되었고, 아울러 우리측의 거듭된 ‘한반도 비핵화정책’을 구체화시킴으로써 한반도 평화정착의 발판을 마련하게 되었다는 점에서 큰 의의가 있는 것이다.

그리고 공동선언이 채택되는 과정에서 구체적인 합의내용으

로 한반도 비핵화에 필요한 조치들이 두 가지 차원에서 일단 마무리 되었다는 점에 주목할 필요가 있다.

첫째, 북한이 국제원자력기구(IAEA)의 핵안전협정에 서명·비준하고 엄정한 사찰을 수용하겠다는 약속을 전제하고 한반도 비핵화 공동선언에 합의했다는 점이다.

둘째, 이 공동선언의 내용에 “남북 상호사찰을 실시한다”는 조항을 명문화하였다는 점이다.

한반도 비핵화 공동선언은 한반도의 평화정착은 물론 민족의 생존과 직결되는 핵문제가 남북한간의 공동된 주요문제라는 데 인식을 같이 하고 국제적 사찰의 수용은 물론 남북한 상호사찰의 실시에 대한 합의점을 얻어냈다는 데 큰 의의가 있다.

## (2) 한반도 비핵화 공동선언의 주요내용

한반도 비핵화 공동선언은 서문과 함께 6개항의 내용으로 구성되었다. 이 공동선언은 서문에서 “남과 북은 한반도를 비핵화함으로써 핵전쟁 위협을 제거하고, 우리나라의 평화와 평화통일에 유리한 조건과 환경을 조성하며, 아시아와 세계의 평화와 안전에 이바지하기 위한 것”이라고 그 목적을 밝히고 있다.

이러한 목적에 따라 남북은 ① 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다(1항) ② 핵 에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다(2항) ③ 핵재처리시설과 우라

업 농축시설을 보유하지 아니한다(3항) ④ 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다(4항) ⑤ 공동선언이 발효된 후 1개월 안에 남북핵통제공동위원회를 구성·운영한다(5항)는 것을 주요내용으로 하고 있다.

## 4. 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언의 실천기구

### (1) 실천기구의 구성과 운영

남북기본합의서와 비핵화공동선언에는 합의된 사항들을 구체적으로 협의·추진하기 위한 각종 기구의 설치 등에 관한 규정을 담으로써 합의서를 성실히 실천할 수 있는 제도적 장치를 마련해 놓고 있다.

이에 따라 남북한은 제6차 남북고위급회담('92. 2. 18~21, 평양)에서 제8차 남북고위급회담('92. 9. 15~18, 평양)에 이르는 7개월간에 걸친 협의를 통해 합의서의 이행실천을 위한 3개의 분과위원회, 남북연락사무소, 5개의 공동위원회 등 실천기구들을 구성·운영하였다.

우선 제6차 남북고위급회담에서는 남북기본합의서 및 비핵화 공동선언과 더불어 남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서가 채택 발효됨에 따라 3월 6일에는 남북 정치, 군사, 교

류협력 분야의 3개 분과위원회가 각각 구성되었다.

각 분과위원회는 분과위원회 회의, 위원장 및 위원접촉 등 총 46차례의 회의를 거듭한 결과 제8차 남북고위급회담에서 남북기본합의서의 화해, 불가침, 교류협력 분야 등 3개의 부속합의서를 채택·발효시키는 성과를 거두게 되었다.

또한 비핵화공동선언이 발효된 2월 19일부터 3월 14일까지에 7차례의 대표접촉을 통해 남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서가 채택됨에 따라 3월 18일에는 상호 위원 명단을 교환하고, 3월 19일에는 제1차회의를 시작함으로써 남북핵통제공동위원회는 본격적으로 구성·운영되기에 이르렀다.

그리고 제7차 남북고위급회담('92. 5. 5~8, 서울)에서는 남북연락사무소를 발족시킴과 아울러 군사, 경제교류·협력, 사회문화교류·협력 등 3개의 공동위원회를 구성하기로 합의하고, 5월 18일 이를 발족시킴으로써 남북기본합의서에 명시된 시한내에 실천기구들을 차질없이 구성·운영하게 되었다.

또한 제8차 남북고위급회담에서는 남북기본합의서 제1장에서 규정한 남북화해분야의 합의사항을 실천하기 위한 남북화해공동위원회를 구성·운영하기로 합의하였다. 이로써 남북간에는 남북기본합의서와 비핵화공동선언에 명시된 모든 실천기구들을 구성·운영하게 됨으로써 합의서의 실천기반을 확고히 하게 되었다.

## (2) 남북기본합의서의 분야별 부속합의서 채택

남북기본합의서의 분야별 부속합의서 채택은 17차례의 접촉과 협의를 거쳐 어렵게 마련되었다. 그 결과 남북연락사무소와 군사, 경제교류·협력, 사회문화교류 협력 등 3개의 공동위원회를 구성하게 되었다.

또한 분야별 분과위원회 회의와 위원장 접촉 등 모두 26차례에 걸친 접촉과 협의를 거쳐 부속합의서의 명칭, 구성체계 등 형식면에서 완전합의를 보게 되었다.

## 제2절 남북사이의 교류와 협력

### 1. 남북교류협력의 기반 조성

정부는 1988년 「7·7선언」을 통해 “남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것”을 선언하였다. 이는 과거 냉전시대에서의 남북한 대결구도를 청산하고 개방과 화해에 의한 남북교류협력시대의 개막을 천명한 것이었다.

이러한 「7·7선언」의 정신에 따라 그해 10월에는 「남북경제 개방조치」를 통해 남북한간 교역을 인정하고, 이듬해 6월에는 「남북교류협력에관한지침」을 제정하여 남북교류를 지원하는



등 「7·7선언」이 하나의 선언으로만 그치지 않고 실제로 실천될 수 있도록 관련조치들을 취해 나갔다. 이러한 조치들에 따라 부분적 이지만 제3국을 통한 북한과의 교역이 합법적으로 추진되었으며 북한주민 접촉도 일부성사될 수 있었다.

정부는 이러한 남북교류협력관계를 더욱 체계적으로 정착·제도화시키기 위해 「남북교류협력에관한법률」(1990. 8. 1, 제정)을 비롯한 관련법령을 마련함으로써, 남북교류협력이 우리법의 테두리 내에서 안정적으로 이루어질 수 있도록 하는 기반을 마련하였다.

한편 1990년 9월에는 분단 이후 처음으로 남북한 총리를 수석대표로 하는 제1차 남북고위급회담이 서울에서 개최됨으로써 남북한간 화해와 협력의 새로운 분위기가 조성되었다. 특히 1991년 12월 제5차 회담에서는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」가 채택되었고, 1992년 9월 제8차 회담에서는 남북기본합의서의 구체적 이행대책을 담은 부속합의서가 채택·발효됨으로써 남북한간 화해·협력시대의 실천단계에 진입할 수 있는 기반을 마련하였다.

그러나 이러한 남북한간의 합의사항들은 북한이 팀스피리트훈련 등을 구실로 1992년 11월로 예정되어 있던 분야별 남북공동위원회의 가동을 거부함에 따라 아직까지 제대로 이행되지 못하고 있다.

이와같이 「7·7선언」과 그 후속조치들로 이어진 남북교류협력 추진 기반조성 노력은 1993년 3월 북한의 갑작스러운 핵확산금지 조약(NPT) 탈퇴 선언으로 인해 위기를 맞기도 하였으나, 1994년

10월 「제네바 합의」로 핵문제해결의 실마리가 풀림에 따라 1994년 11월 발표된 “남북경제협력 활성화 조치”를 비롯한 실천적인 경제협력추진기반을 조성하게 되었다.

정부는 1995년 4월 그동안 남북교역에 참여해온 업체들의 건의 사항을 반영하여, 원산지 증명서의 인증범위를 완화하고 통관절차를 간소화하는 내용을 주요 골자로 하는 「남북교역품목통관관리 지침」을 제정·시행하였으며, 지방상공인의 남북교역 참여를 지원하기 위해 1995년 4월 부산 등 지방소재 한국무역협회 지부 10개소에 남북교역 상담창구를 개설하였다.

또한 정부는 「대의무역법」개정 및 남북한 교역여건의 변화에 따라 1997년 4월 남북한 교역대상물품의 품목구분을 “포괄승인품목”과 “승인을 요하는 품목”으로 변경하고, 기존의 자동승인품목(포괄승인품목)에 대해 외국환은행의 장이 해오던 반출·입승인 제도의 폐지 및 전략물자 반출·입 절차의 신설 등을 포함한 「남북한교역대상물품 및 반출·반입승인 절차에관한고시」를 개정하였다.

1998년 2월 국민의 정부가 출범하면서「정경분리원칙으로 남북 경제협력 적극추진」을 국정과제의 하나로 채택하였고, 1998년 4월에는 IMF구제금융 이후 침체되어 있는 남북경제교류·협력을 증진시키기 위해 「남북경협 활성화 조치」를 발표하는 등 남북교역 확대를 위한 노력을 전개하였다.<sup>1)</sup>

1) 통일부, 남북교역 실무안내, 1998. pp. 5~6.

## 2. 남북교류협력 제도

### (1) 남북교류협력 관련 법령

#### 1) 법령 제정 의의

정부는 헌법 제4조에 규정한 평화적 통일정책추진 원칙을 실천하기 위하여 1988년 7월 7일 제시한 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’을 통해 남북한이 분단의 벽을 허물고 모든 부문에 걸쳐 교류와 협력을 실현할 것을 천명하였다. 「7·7선언」은 세계사의 흐름과도 일치하는 것으로 통일환경의 변화를 남북관계의 새로운 발전모색으로 연계시키고자 하는 국민적 열망을 결집한 것이다. 정부는 이 정책 선언을 구체화하기 위한 여러 실천적 조치를 취해 나가는 가운데 남북한간에 교류와 협력이 체계적으로 제도화되어 법의 테두리안에서 안정적으로 이루어 나갈 토대를 마련하기 위해 1990년 8월 1일 「남북교류협력에관한법률」과 「남북협력기금법」을 제정하였다.

남북교류협력에관한법률(안)은 1989년 2월 13일 국회에 제출된 이후 약 1년 5개월 동안 활발한 논의를 통해 국민 각계의 의견이 광범위하게 수렴되었고, 여야간 합의에 의한 단일안이 통과되었다.<sup>2)</sup>

2) 정부는 1989년 2월 13일 '남북교류협력에관한특별법(안)'을 제 145회 임시 국회에 제출하였고, 그 후 민주자유당은 정부안과는 별도로 '남북교류협력에관한특별법(안)'을, 당시의 평화민주당은 '남북교류촉진법(안)'을 각각 제출했으며 국회에서는 상기 법안들을 진중하여 1990년 7월 14일 '남북교류협력에관한법률'이라는 명칭으로 통과시켰고, 동년 8월 1일 공포 시행되었다.

남북교류협력에 관한 법률은 남북한간의 접촉과 왕래, 교역과 협력을 전면적으로 개방한다는 정신에 기초하여 그 절차를 규정하고 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하도록 하고 있다. 이는 남북한간의 교류 협력을 법적으로 보장함으로써 국민의 기본권을 확대 발전시킨다는 의의를 가진다. 또한 남북교류협력에 관한 법률을 제정한 것은 남북관계에 대한 정부조치를 통치행위 차원으로 다루던 관행<sup>3)</sup>에서 벗어나 법적 근거를 갖는 행정절차 차원으로 전환하였다는데에 커다란 의의가 있으며 이는 곧 정부가 남북관계도 법적 근거와 법적 통제에 따라 정책을 추진하겠다는 의지를 밝힌 것이라고 할 수 있다.

## 2) 다른 법과의 관계

이 법률은 입법단계에서 헌법에 위반되지 않는가 하는 문제와 국가보안법과 모순되지 않는가 하는 문제가 제기되었다. 우선 이 법률이 헌법 제3조에 위반되지 않는가 하는 문제가 있었다. 우리 헌법은 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하고 있는데, ‘남북교류협력에 관한 법률’에서는 우리의 통치권이 북한지역에 적용되지 못하고 있다는 것을 전제로 하고 있는바,

3) 남북관계에 관한 정부조치를 통치행위로 다루 예로 1989년 6월 12일 대통령특발지시에 의해 마련된 ‘남북교류협력에 관한 기본지침’이 있었는데 이는 국회에서 ‘남북교류협력에 관한 법률(안)’의 입법화가 지연되는 상황에서 이 법률이 제정될 때까지 잠정적으로 남북교류협력 추진의 근거와 준칙을 정한 것이며, 1990년 8월 1일 상가법률이 제정 공포되면서 실효되었다.

이러한 전제를 명시적으로 밝히는 것이 위헌의 소지가 있지 않느냐 하는 의견이 나왔다. 물론 이러한 견해는 형식논리상으로 볼 때 일면 타당성이 있다고 할 수 있다.

그러나 대한민국의 통치권이 사실상 북한지역에 미치지 못하고 있는 현실을 인정하지 않을 경우 정부가 추진하고 있는 평화통일 정책의 현실적 기초가 상실되는 것은 물론, 이 법률의 성립기반을 부인하게 되는 결과가 되는 것이다. 우리가 이 법률을 제정한 것은 헌법에 규정된 영토의 일부를 포기하거나 주권의 효력범위를 축소하려는 의사를 표시하는 것이 아니라, 다만 남북한간의 현안 문제를 해결하기 위한 현실적인 선택일 뿐이라는 점에서 이 법률이 헌법에 위배되는 것은 아니다. 특히 헌법 전문(前文)과 제4조에서는 평화통일의 의지를 분명히 밝히고 있는 바, 이러한 헌법이념에 따라 통일정책을 추진하기 위해서 법률을 제정하는 것은 필요하고 적절한 조치라 하겠다.

법률상의 또 다른 문제는 국가보안법이 존재하는 상황에서 북한과의 교류협력을 추진하는 법률이 제정됨으로써 법체계상 혼란을 야기하지 않겠느냐 하는 것이다. 이 주장은 헌법 전문 및 제4조의 규정과 정부가 평화통일정책을 구체화하므로써 북한을 하나의 정치적 실체로 인정하는 결과를 가져왔다는 점에 근거를 두고 있다. 이러한 상황변화로 인해서 헌법 제3조는 사문화(死文化)된 조항이 되었으므로 이에 기초하고 있는 국가보안법을 폐지하고 남북관계의 현실에 맞는 법률의 제정이 필요하다는 것이다. 그러나 국가

보안법의 헌법상 근거는 헌법 제3조가 아니고 제37조 2항이기 때문에 북한은 그 자체만으로는 무조건 국가보안법상의 반국가단체가 되는 것이 아니라 우리 체제의 존립, 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 행위들과 관련될 때 범죄구성 요건상의 반국가단체가 되는 것이기 때문에 이 법률을 제정하기 위하여 국가보안법을 폐지할 필요는 없다.<sup>4)</sup>

정부가 국가의 안전을 보장하고 자유민주적 기본질서의 파괴에 대하여 적절한 조치를 취해야 하는 것은 헌법상의 책무이다. 남북한간에 전쟁이 있었고, 아직도 휴전상태에서 양측이 막강한 군사력으로 대치하여 긴장상태가 해소되지 않고 있는 상황에서 국가보안법의 폐지로 인해서 야기되는 법적 공백과 사회적 혼란 등 국가적 불이익을 고려하지 않을 수 없다. 또한 우리 헌법 제3조와 제4조는 상호 보완관계에 있다고 해석해야 할 것이다. 헌법 제3조는 남북한이 하나의 국가이어야 한다는 당위규범이며 제4조는 현실을 인정하면서 이러한 당위를 추구하되 평화적 방법에 의하여야 한다는 원칙을 천명한 것으로 보아야 하기 때문에 남북교류협력에 관한 법률이 국가보안법과 상충하지 않는다고 본다.

---

4) 남북교류협력 관련 법령은 남북교류협력에관한법률 및 후속법령(11개 법령)과 남북협력기금법 및 후속법규(3개 법령)로 이루어져 있다.

## (2) 남북교류협력 절차

남북한 주민이 서로 교류협력을 하려면 정부의 승인 등 법적 절차를 거쳐야 한다. 남북한간의 교류협력에 정부의 승인이 필요한 이유는 교류협력의 북측 상대는 북한당국으로 일원화되어 있는데 반해서 우리측 당사자는 상호 경쟁상태의 민간인이기 때문에 우리측의 과잉경쟁을 조정하여 남북한간의 안정적이고 질서있는 교류협력을 추진하기 위한 것이다. 더욱이 북한당국이 우리측 교류협력당사자를 통일전선전술의 대상으로 이용할 가능성이 있기 때문에 현단계의 남북교류에서는 정부의 승인이 불가피한 것이다. 다만 앞으로 남북한간에 합의에 의해 교류협력이 제도화될 경우에는 민간인의 자율범위가 확대될 수 있을 것이다. 남북교류협력 관련 법령에서 규정하고 있는 주민 왕래와 접촉, 교역 및 기타 협력사업 관련 절차를 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 주민왕래

남북한 주민이 상대지역을 왕래하려면 통일부장관이 발급하는 ‘방문증명서’를 소지하여야 한다(남북교류협력에관한법률 제9조 1항). 방문증명서의 발급절차로서 남한 주민이 북한을 방문하고자 할 때에는 방문증명서 발급신청서, 신원진술서, 사진 및 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료를 제출하여야 한다(동법시행령 제10조 1항). 여기에서 유의할 것은 ‘북한을 방문하

는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료'의 제출이다. 현재 정부는 북한당국 또는 권한있는 기관이 작성한 초청장 등이 있는 경우에는 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 것으로 보고 있다. 초청장은 특정한 양식이 필요한 것은 아니나 원칙적으로 원본일 경우에만 유효성이 인정되고 있다. 이러한 규정을 둔 것은 남북한간에 주민 왕래에 관한 제도적 장치가 없는 상황에서 북한을 방문한 남한 주민이 사고를 당하거나 억류되는 사태가 발생했을 때 이를 해결할 방법이 없기 때문에 정부로서는 국민을 보호하기 위해서나 남북관계 발전을 위해서도 안전과 무사귀환이 반드시 보장되어야 한다는 정책적 고려를 하기 때문인 것이다.

현재 남북교류협력에 관한 부속합의서(동합의서 제10조 3항)에는 상대측 주민의 신변안전 및 무사귀환 보장에 관한 규정이 있고 남북사회문화교류·협력공동위원회가 구성되어 있기 때문에 앞으로 공동위원회가 가동되면 남북한간에 이에 관한 세부절차가 마련될 수 있을 것이다.

또한 북한 주민이 남한을 방문하고자 할 때에도 방문증명서 발급신청서를 제출하도록 하고 있다(동법시행령 제10조 2항). 다만 북한 주민의 발급신청서 제출이 현실적으로 곤란할 것으로 보아 남한 주민이 대신하여 신청할 수 있도록 하였다(제11조 2항). 북한 주민에게 정부가 방문증명서를 발급하는 것은 북한 주민에 대한 신변안전의 보장을 약속한 것이라고 할 수 있으며, 이 방문증



명서는 남한 지역에서 일종의 신분증명서 역할을 하게 되는 것이다. 한편 이 법은 우리 국민 중 외국에서 영주권을 얻었거나 장기 체류 허가를 받은 사람은 재외공관장에게 신고만으로 북한을 방문할 수 있도록 하였으며(동법 제9조 2항, 동법시행령 제18조 1·2항), 또한 외국에 거주하고 있는 북한국적을 보유한 해외거주 동포도 여행증명서만 소지하면 우리나라에 쉽게 들어올 수 있도록 하였다(동법 제10조). 이처럼 이 법은 남북한 주민의 왕래를 적극적인 입장에서 보장하고 있으나, 이는 어디까지나 국가 안전보장과 자유민주적 기본질서를 저해하지 않는 범위내에서 가능하다고 할 수 있다.

따라서 이 법은 남북한을 왕래하고자 하는 목적이나 방문시의 행위가 국가의 안전보장이나 공공질서, 공공복리를 해칠 수 있다고 판단될 때에는 왕래를 승인하지 않을 수 있도록 하였다(동법시행령 제17조 3항). 나아가 이러한 행위는 이 법의 적용대상에서 제외하고 있다(동법 제3조). 이 법이 제정되기 전까지는 국가보안법에 의하여 일체의 남북 교류협력이 반국가행위로 간주되어 금지되어 왔었으나, 이 법이 제정 시행됨으로써 남북한간의 교류협력행위를 국가안보를 해치는 행위와 해치지 않는 행위로 구분할 수 있게 되었다. 이 법은 국가안보를 해치지 아니하는 교류협력행위에 대해서 그 절차를 규정하고 있는 것이다.

남북한 왕래시 방문기간은 1년 6개월 이내이나 필요한 경우에는 최초의 방문기간을 넘지 않는 범위 내에서 1회에 한하여 연장

할 수 있으며, 귀환할 때 출입 장소에서 방문증명서를 반납해야 한다(동법시행령 제16·17조). 경제협력사업시행 관계자나 국내기업 또는 경제단체의 북한지역사무소 주재원 등 북한지역에 장기체류할 필요가 있는 자는 3년의 범위 안에서 수시 방북을 허가하는 북한방문증명서를 발급받을 수 있도록 하고 있으나, 이 경우 방문자는 방북시 방북신고서를 제출해야 한다.

또한 남북한 왕래절차에 관해서 남북한 당국간에 별도의 합의가 있거나 남북교류협력을 촉진하기 위하여 필요한 경우에는 특례를 정할 수 있도록 하였다(동법시행령 제20조).

## 2) 주민접촉

남한과 북한의 주민이 서로 접촉하고자 할 때에는 통일부장관의 승인을 얻어야 한다(동법 제9조 3항). 여기서 접촉이란 남한과 북한의 주민이 회합 또는 통신(전화, 전신, 편지, Fax, Telex 등)을 통하여 상호 의사를 교환하는 것을 말한다. 남북한 주민간에는 여러가지 목적으로 접촉이 필요할 것이며, 상호왕래·교역·협력 사업을 위해서도 먼저 접촉을 통하여 의사교환을 하여야 할 것이다. 따라서 남북교류협력이 성사되려면 남북한 주민간 접촉이 개방되어야 하는 것은 당연한 일이다.

한편 남북한 주민이 왕래승인을 받고 상대지역에 가서 주민접촉을 하는 경우에도 접촉승인을 받아야 할 것인가 하는 문제가 제기

된다. 이 경우 방문목적을 실현하기 위해서 당연하다고 인정되는 범위내에서 접촉하는 것은 별도의 승인 없이 필요없다고 규정하고 있다(동법시행령 제19조 1항). 예를 들면 가족방문을 위하여 상대지역을 방문한 사람이 길거리에서 가족이 사는 동네 이웃 사람들을 만난다든지 전화를 하는 것은 승인을 받을 필요가 없다는 뜻이다. 그러나 정치적 목적으로 정치인을 만난다든가 기타 본래의 방문목적은 현저히 벗어나는 접촉을 하고자 할 때에는 별도의 접촉승인이 필요하다.

접촉승인은 사전승인을 받아야 하는 것이 원칙이다. 다만 국제 행사에 참가한 남한 주민이 동 행사에서 북한 주민과 접촉하는 경우, 외국에서 우발적으로 북한 주민과 접촉하는 경우, 외국에서 가족인 북한 주민과 접촉하는 경우, 교역을 위하여 긴급히 북한주민과 접촉하는 경우, 기타 부득이한 사유로 사전승인 없이 북한주민과 접촉하는 경우에는 일단 접촉한 후 사후신고를 하면 되도록 하였다(동법시행령 제19조 34항). 이것은 인도적 목적이나 또는 불가피한 경우에는 사전승인을 받지 아니하였더라도 주민접촉을 가능하게 한 것으로 상당히 개방적인 접촉을 허용하려는 취지인 것이다. 뿐만 아니라 남북한 당국간의 합의나 당국의 위임을 받은 자간의 합의가 있거나, 남북교류협력추진협의회<sup>5)</sup>의 의결이 있는 경우에는 승인절차를 신속적으로 조정하여 보다 쉽게 접촉이 허용될 수 있도록 하였다(동법시행령 제20조).

5) 남북교류협력추진협의회는 남북교류협력에 관한 정책을 협의 조정하고 남북교류협력에 관한 중요사항을 심의 의결하기 위하여 통일부에 설치한 기구로서 위원장은 통일부장관이 되고, 위원은 관계부처 차관급 공무원(14인 이내)으로 구성된다.

### 3) 교역

남북한간의 물자 교류는 쌍방간에 유무상통(有無相通)의 관계를 이룩하고 나아가 경제공동체 형성의 기초를 마련하는 중요한 남북교류의 한 형태이다. 남북한간 교역은 더욱 활성화되고 증가되어야 한다. 또한 현재의 간접교역 형태보다는 남북한 직교역이 더욱 바람직한 것이다.

남북한간 교역을 실시하기 위하여 교역당사자가 물품을 반입 또는 반출하려 할 때에는 대상물품·거래형태·대금결제 방법에 관해서 통일부장관의 승인을 받아야 한다(동법 제13조). 그런데 교역당사자가 될 수 있는 자격은 남북한간의 교역이 단순한 물품의 이동이 아니라 남북관계 개선과 통일실현에 기여하는 수단이라는 점, 그리고 남북한의 화폐가 다르기 때문에 국제무역관행에 따를 수밖에 없다는 점 등을 고려하여 국가기관·지방자치단체·정부투자기관 외에는 대외무역법에 의하여 무역업의 허가를 받은 자로 제한하고 있다(동법 제12조). 여기서 반출입이라 함은 매매·교환·임대차·사용대차·증여 등을 원인으로 하는 남북한간의 물품의 이동(단순히 제3국을 경유하는 경우 포함)을 의미한다.

교역당사자가 정부의 반출입 승인을 받은 경우 통일부장관의 승인을 요하는 것은 교역대상 물품의 공고에 의하여 제한승인품목으로 분류된 물품의 반출입에 한하고, 기타 자동승인품목으로 분류

된 물품에 대해서는 외국환은행의 장에게 그 승인권을 위탁하고 있다(남북한교역대상물품및반출·반입승인절차에관한고시 제2조). 이와 같이 남북한간 교역을 가능한 한 자유교역의 원칙에 따라 폭넓게 개방하려고 하였다.

특히 남북한간의 교역이 민족내부거래라는 특수성에 입각하여 남북한간에 교역을 촉진한다는 차원에서 북한으로부터 반입되는 물품에 대해서는 관세 및 기타 수입물품에 부과하는 부과금을 면제하는 무관세원칙을 채택하고 있다(동법 제26조 2항 단서, 동법 시행령 제50조 3항의 1). 이와 같은 무관세원칙의 취지는 북한측에서도 받아들여져 관련 남북 부속합의서 타결과과정에서 남북한간에 합의가 이루어졌다(남북교류협력 부속합의서 제1조 10항). 앞으로 남북한은 쌍방간의 교역을 민족내부거래로 실시하는 데 대한 구체적인 합의를 도출하여 국제사회에 공동대응하기 위한 노력을 다각적으로 모색해 나가야 할 것이다.

아울러 북한으로 반출되는 물품에 대해서도 남북한간의 교역을 활성화시킨다는 입장에서 수출에 준하는 각종 지원제도를 그대로 준용하고 있다(동법 제26조). 그런데 남북관계의 특수성을 고려할 때, 남북한간 교역은 무엇보다도 남북관계의 개선에 기여하는 방향에서 질서있게 추진되는 것이 중요하다고 할 것이다. 따라서 물품의 반출입에 관한 질서유지 등을 위하여 필요하다고 인정될 때, 정부는 교역당사자에게 반출입 물품의 가격·수량·품질 기타 거래조건 등에 관하여 조정명령을 할 수

있도록 하였다(동법 제15조 1항). 앞으로 남북한간의 교역이 활성화되고 또 남북경제교류·협력공동위원회에서 교역에 관한 세부절차가 마련되면 청산결제방식(清算決濟方式)에 의한 교역이 가능하게 될 것이다(동법 제19조, 동법시행령 제40·41조).<sup>6)</sup>

#### 4) 협력사업

남북한간 협력사업은 남북한 주민들이 공동으로 행하는 문화·학술·체육·경제 등에 관한 활동을 의미한다. 이러한 협력사업이 활성화되어 본격적으로 추진된다면 우리가 추구하고 있는 민족공동체 형성과 나아가 통일의 기반을 구축하는 데 크게 기여하게 될 것이다.

협력사업을 하기 위해서는 먼저 협력사업자 승인을 받은 후, 승인받은 협력사업자가 구체적인 협력사업의 승인을 받아서 추진하도록 하였다. 남북협력사업을 하고자 하는 자(법인 또는 단체 포함)는 우선 협력사업자로서의 승인을 얻어야 한다(동법 제16조)고 정하고 있는 바, 이것은 협력사업을 추진하려는 자는 해당 사업에 대한 전문성과 함께, 그 사업을 추진할 수 있는 능력이 있어야 한다는 전제에서 그러한 전문성과 능력을 갖춘 자에게 협

6) 남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제1조 ⑤ ⑥항에는 남북한간 물자교류에 대한 대금결제는 청산결제방식을 원칙으로 하고, 다만 쌍방이 합의하여 다른 결제방식으로 할 수 있다고 하였다.

력사업을 추진하도록 하기 위한 것이다. 따라서 협력사업자로 승인을 얻으려면 남북교류협력의 추진에 기여할 수 있어야 하며, 또 협력사업을 하고자 하는 분야에서 최근 3년 이내에 사업실적이 있어야 한다(동법시행령 제30조).

협력사업자로 승인을 받은 자가 구체적인 사업을 추진하고자 할 때에는 사업계획서, 협력사업 상대자에 대한 소개서, 상대자와의 협의서 및 북한 당국의 확인서 등을 첨부하여 승인을 신청하여야 한다(동법 제17조, 동법시행령 제34조). 이 때 협력사업자는 북한의 상대자와 먼저 협의를 하여야 할 것인 바, 이를 위해서는 북한 주민과 접촉하거나 북한을 방문하여 협의하여야 한다.

협력사업의 대상은 제한이 없으나 그 내용이 실현가능하고 사업자의 능력으로 충분히 수행할 수 있으며, 남북관계에 해로운 영향을 주지 않는다고 판단될 경우에 승인하게 된다(동법시행령 제35조).

그리고 남북경제협력사업을 시행해 나가는데 있어서 국내기업이나 경제단체에 대해서 북한지역에 사무소(대표부·대리점·출장소 등)를 설치하여 업무연락이나 시장조사, 연구활동 등 비영업적 활동 및 위임대리 업무의 수행을 허용하고 있다(국내기업및경제단체의북한지역사무소설치에관한지침 제2조).

남북한 협력사업시 외국환의 거래는 외국환관리법 또는 외자도입법의 규정에 따라 처리하되, 필요한 경우에는 이에 대한 특례를 정할 수 있도록 하였다(동법시행령 제39조, 제41조). 또한 협력사업의 시행으로 인한 소득에 대해서는 원칙적으로 국내세법을 적

용하되, 북한당국과 합의가 있는 경우에는 세금 면제 등 특례를 인정할 수 있도록 되어 있다(동법시행령 제53조).

남북한간의 협력사업은 남북관계의 특수한 성격을 전제로 하여 추진되는 만큼 어디까지나 남북관계의 개선에 기여하는 방향에서 질서있게 추진되는 것이 필요하다. 따라서 협력사업자도 사업 시행중 법률이 정한 절차를 위반하거나 국가의 안전보장, 공공질서, 공공복리를 저해할 우려가 있고 최근 3년간 사업실적이 없는 경우 등에는 사업자 승인을 취소할 수 있도록 하였다(동법시행령 제32조, 제33조).

### 5) 절차 위반시의 조치

‘남북교류협력에관한법률’은 남북한 주민이 왕래, 접촉, 교역 및 협력사업 등 남북교류협력 행위를 할 경우 사전에 정부의 승인을 받도록 하는 한편, 부정한 방법으로 승인을 얻거나 승인을 받지 않은 행위에 대해 벌칙을 규정하고 있다(동법 제27조).

예를 들면 이산가족 상봉, 교역 등을 목적으로 북한 주민과 접촉하거나 북한을 방문하는 과정에서 법정 절차를 위반한 경우라도 반국가적인 행위가 아니면 ‘남북교류협력에관한법률’상의 벌칙을 적용받게 된다. 그러나 처음부터 국가의 안전보장을 해칠 목적이 있거나 또는 해가 될 것을 알면서 교류협력 행위를 한 경우에는 법정 절차를 준수했다라고 정당한 교류협력 행위라 할 수 없으며



로 국가보안법의 적용대상이 된다는 점에 유의할 필요가 있다(동법 제3조).

‘남북교류협력에관한법률’은 국가보안법의 적용대상이 아닌 교류협력 행위로서 정부의 승인을 받지 아니한 경우에는 3년 이하의 징역이나 1,000만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(동법 제27조 1항). 좀더 경미한 사항으로서 관계법령에 규정된 신고의무를 위반하거나 정부의 조정명령 또는 정부에 대한 보고의무를 위반한 경우에는 1년 이하의 징역이나 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제27조 2항). 남북한간의 교류협력 추진을 목적으로 하는 이 법의 성격상 벌칙규정을 둔 것은 부당하다는 의견<sup>7)</sup>도 일부 있으나 이러한 견해는 현재의 남북관계의 특수성을 감안할 때, 그리고 국가보안법에 규정된 벌칙규정과의 형평을 고려할 때 설득력이 적다고 할 수밖에 없다.

### (3) 남북협력기금

남북교류협력을 확대 발전시켜 나가기 위한 재정적인 지원체계를 갖추어 나가야 할 필요성이 제기됨에 따라 정부는 남북협력기금법을 제정하고 이에 근거하여 남북협력기금을 설치하여 운용하

7) 오준근, “남북교류협력에 관한 현행법제와 그 개선방향,” 통일원, 『통일문제연구』, 1992년 봄호, pp. 40~41.

고 있다.<sup>8)</sup>

남북협력기금은 통일부장관이 운용·관리를 관장하고 그 운용·관리에 관한 사무는 한국수출입은행에 위탁하였으며, 기금의 운용·관리에 관한 기본정책 등 중요사항에 대해서는 남북교류협력추진협의회 심의를 받고 있다.

### 1) 기금의 조성

남북한간의 교류협력을 재정적 지원을 통해 촉진하고 활성화하기 위하여 설치된 남북협력기금은 교류협력의 본격화에 대비하여 기금 확충의 필요성이 증대되고 있다. 따라서 남북협력기금을 충분히 조성하기 위해서 다양한 방법을 강구하고 있다.

첫째, 정부예산에 의한 출연금을 재원으로 기금을 조성하는 방법으로서 아직까지는 대부분 출연금에 의존하고 있는 실정이다. 그러나 기금 조성을 전적으로 정부예산에 의존할 경우, 기금조성에 예산상의 제약이 따를 수밖에 없으므로 모든 기관 및 단체는 물론 개인(재외동포, 외국인 포함)도 누구나 기금에 출연할 수 있도록 개방하고 있다(동법 제4조 1항).

둘째, 필요할 경우에는 기금의 부담으로 재정투융자특별회계나, 다른 기금 또는 금융기관 등으로부터 자금을 장기 차입할 수

---

8) 남북협력기금법(안)\*은 1990년 2월 22일 국무회의 의결을 거쳐 3월 5일 국회에 제출되었으며, 동년 7월 14일 제 150회 임시국회에서 제출안대로 통과하여 동년 8월 1일 공포 시행되었다.

있도록 하고 있다(동법 제4조 2항, 제5조).

셋째, 국채관리기금에서 들여 온 예수금으로 기금을 조성할 수 있도록 하고 있다(동법 제4조 3항). 이와 같은 기금재원 조성방법 이외에 기금의 재원으로 되는 것은 기금의 운용수익금이나 또는 기금의 관리과정에서 징수되는 수익금도 있다(동법 제4조 45항).

남북협력기금은 1991년에 정부출연으로 250억원을 조성한 이래 1998년 12월까지 정부출연금 5,350억원, 민간출연금 5억 4,300만원, 운용수입금 1,206억 7,100만원 등 총 6,562억원이 조성되었으며 1995년의 대북쌀지원사업 등 남북교류협력사업에 3,040억원을 집행하고 총 3,522억원을 보유하고 있다.

## 2) 기금의 지원

남북협력기금의 지원은 대체로 남북한 주민의 인적 왕래비용에 대한 지원과 같은 비상환성 지원방법이 있고, 경제교류협력에 대한 자금융자와 같은 상환성 지원방법이 있다. 기금의 효율적인 관리면에서는 상환성 지원이 바람직하나, 남북한 교류협력의 촉진면에서는 비상환성 지원도 불가피할 것이다.

### ① 무상지원

남북협력기금으로부터 무상지원을 받을 수 있는 경우로는 우선

남북한 주민으로서 자비(自費)에 의한 남북한 왕래가 곤란한 경우와 남북한 당국간 합의로서 왕래비용을 당국이 부담하기로 한 경우, 또는 남북한 교류활성화에 기여된다고 인정되는 경우 등이 있다. 이 경우 그 기본적 경비(숙식비, 교통비 등)를 기금으로부터 지원받을 수 있다.

한편 문화·학술·체육분야 등의 협력사업을 시행하는 데 소요 자금이 부족한 경우에는 협력사업의 계획·준비·실시 및 사후처리에 소요되는 범위 내에서 지원을 받을 수 있다. 다만 당해 사업 시행과 관련하여 수익금이 발생될 것으로 예상될 때에는 그 수익금을 제외한 범위 내에서 기금으로부터 지원을 받을 수 있다.

## ② 손실보조

남북교역이나 경제협력사업을 시행하는 남한 주민이 사업시행 과정에서 반출한 물품대금의 회수불능이나 회수지연, 대응물품의 반입불능 또는 반입지연, 투자자본의 원금과 이자의 회수불능이나 회수지연 등으로 인하여 사업시행자의 귀책사유 없이 손실이 발생한 경우에 그 손실액을 기금으로부터 보조받을 수 있는 제도이다.

손실보조를 받으려면 남북교역 또는 경제협력사업을 시행하기 전에 정부와 손실보조 약정을 체결하고 소정의 수수료를 납부하여야 한다. 손실보조 약정자는 실제로 손실이 발생하였을 경우에 사실증명서류와 함께 손실보조 신청서를 정부에 제출하여야 한다.

정부는 정당한 보조금 신청에 대하여 손실액의 100분의 90 이내에서 손실보조금을 지급한다.

### ③ 자금대출

남북교역이나 경제협력사업을 시행하는 남한 주민으로서 교역이나 협력사업을 시행하는 데 필요한 자금을 기금으로부터 대출받을 수 있다. 이 때 대출액은 소요자금의 100분의 90 이내로 한다. 대출을 받고자 하는 교역업자나 경제협력사업자는 정부와 자금대출에 관한 사전협의를 한 후 자금대출 신청서를 제출하여야 한다. 이 때 대출기간은 거치기간 3년을 포함해서 10년 이내이며, 이자율은 일반은행대출보다 유리하게 해줄 수 있도록 하였다.

### ④ 채무보증

남북교역이나 경제협력사업 시행과 관련하여 금융기관으로부터 자금을 대출받은 남한 주민은 기금으로부터 채무보증을 받을 수 있다. 이 때 보증금액과 보증기간은 교역 또는 경제협력사업자와 금융기관간에 체결된 계약상의 보증한도 범위 내로 한다. 기금으로부터 채무보증을 받고자 할 경우에는 채무보증 신청서를 정부에 제출하여야 한다.

### ⑤ 금융기관 지원

금융기관이 남북한 주민의 왕래·교역·경제협력사업 등과 관련하여 북한 화폐에 대한 환전업무를 취급하는 과정에서 손실이 발생할 경우가 있다. 이 때 금융기관이 입은 손실에 대하여 기금에서 보전을 해 줄 수 있으며, 교역 및 경제협력사업자에게 융자를 해준 금융기관에 대하여 융자액 범위 내에서 자금지원을 해 줄 수 있도록 하였다. 또한 남북한간에 대금결제 구좌가 설치되어 여기에서 대금결제 구좌의 미결제채권이 발생할 경우 이를 기금이 인수할 수 있도록 하였다. 또 금융기관이 보유하고 있는 북한 원화를 매입하거나 보유하고 있는 북한 원화를 금융기관에 매각할 수 있도록 하였다.

### ⑥ 민족공동체회복 지원

남북교류협력이 민족의 신뢰와 민족공동체회복에 기여할 수 있다고 인정될 경우 사업에 따라 소요자금 융자, 손실보조, 채무보증, 금융기관 지원, 보조금의 지급, 기타 적절한 방법으로 지원할 수 있도록 하였다.

## (4) 교류협력에 관한 분야별 남북합의

남북한은 제6차 남북고위급회담에서 ‘남북 사이의 화해와 불가

침 및 교류 협력에 관한 합의서(남북기본합의서)'를 발효시켰고('92. 2. 19), 이어서 '남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서'도 발효되어('92. 9. 17) 남북한간에는 교류와 협력을 실천할 수 있는 기본체제는 일단 마련되었다. 나아가 남북합의서를 이행할 실천기구인 남북경제교류·협력공동위원회와 남북사회문화교류·협력공동위원회도 구성되어 있어('92. 5. 18) 앞으로 이들 이행실천기구가 활동을 시작하고 필요한 분야별 세부합의서가 마련되면 남북한간에는 교류협력이 본격화될 수 있을 것이다. 남북 교류협력에 관한 기본적인 체제가 마련되었으나 아직도 본격적인 교류협력이 이루어지지 않는 것은 북한의 체제유지를 위한 소극적 입장 때문이다.

교류협력에 관한 남북합의서의 주요 내용은 경제·사회·문화 등 제반 분야에서의 교류협력 실시, 민족구성원들의 자유왕래와 접촉의 실현, 철도 도로 등 육로, 해로, 항공로의 개설 및 우편 전기통신의 연결, 국제무대에서의 협력과 해외공동진출 등으로 크게 나누어 볼 수 있다.

### 1) 경제분야

경제분야 교류협력의 목적은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하는 데 두고 이러한 목적을 달성하기 위하여 민족내부교류로서 물자의 직교역을 실시하고

석탄·광물·수산자원 등을 남북한이 공동으로 개발하며, 또한 공업·농업·건설·금융·관광 등 제반 분야에서 협력사업을 실시하기로 하였다.

여기서 교역과 경제협력의 당사자 자격은 법인으로 등록된 상사, 회사, 기업체 및 경제기관으로 하되 개인도 당사자가 될 수 있도록 하였으며, 계약은 당사자간에 직접 체결하되 각기 내부적으로 필요한 절차(당국의 승인 등)를 거쳐서 체결하기로 하였다. 또한 경제협력사업의 대상과 형식, 교역대상품목과 규모는 모두 '경제교류·협력공동위원회'에서 결정하도록 하였다. 다만 협력사업의 규모와 교역품목별 수량, 거래조건 등 실무적인 문제는 계약당사자들이 결정하도록 하였다.

남북교역은 상호성과 유무상통의 원칙에 따라 실시하며 교역물자의 가격은 국제시장가격을 고려하여 당사자들이 결정하도록 했다. 대금 결제방식은 '청산결제방식'을 원칙으로 하되 필요한 경우에는 쌍방의 합의로 다른 결제방식으로도 할 수 있도록 하였다. 청산결제은행 지정과 결제통화의 선정, 대금결제 및 자본의 이동과 관련하여 필요한 사항은 쌍방 합의로 결정하기로 하였다. 또한 남북한은 경제교류협력을 계속적으로 원활하게 추진하기 위해서, 앞으로 투자보장과 이중과세방지 및 분쟁조정절차 등에 대하여도 합의하여 정하도록 하였다.

남북한간에 단절된 교통로의 연결 또는 개설에 관해서는 교통로가 개설되기 전에 필요한 주민의 왕래와 물자수송을 위해서 필



요할 경우 남북이 합의하여 임시 교통로를 개설하여 이용하도록 하고 우선 해로를 개설하여 인천, 부산, 포항항과 북의 남포, 원산, 청진항을 연결하기로 하고 앞으로 교류협력규모가 커지고 군사적 대결상태가 해소되는 데 따라 해로를 추가로 개설하고 철도와 도로를 비롯한 육로와 항공로도 개설하기로 하였다.

우편과 전기통신의 교류에 관해서는 남북한이 필요한 시설을 설치 연결하기로 하고 빠른 기간 내에 판문점을 통해서 우편과 전기통신을 교환 연결하되 우선은 공적 업무와 인도적 업무에 이용하도록 하고 점차 이용범위를 확대해 나가기로 하였다.

과학·기술·환경 분야의 교류협력은 관련 정보자료를 교환하고 남북한 공동으로 연구 조사하며 기술협력과 기술자 전문가들의 교류를 실시하고 환경보호대책을 공동으로 수립하기로 하였다. 그리고 특허권과 상표권 등 상대측의 과학 기술상의 권리를 보호하기 위하여 필요한 조치를 취해 나가기로 하였다.

## 2) 사회 문화분야

남북한은 교육, 문학·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시하기로 하고, 이를 위해 관련 분야에서 기술 협력 등 다각적인 협력을 함은 물론 관련 정보자료를 상호 교환하기로 하였다.

또한 사회 문화분야 관련 기관과 단체 구성원들간의 접촉과 교류를 실시하고 연구, 조사, 편찬사업 및 행사를 공동으로 추진하

고, 예술작품, 문화유물, 도서출판물의 교환전시회를 개최하며, 상대측 저작물에 대한 권리를 보호하기 위한 조치를 취하여 나가기로 하였다.

이와 함께 민족구성원들의 남북한간 왕래와 접촉에 관해서는 남북한이 앞으로 자유왕래를 위한 조치를 공동으로 취하기로 했다. 또한 왕래자에 대하여는 방문지역에서 자유로운 활동과 신변안전 및 무사귀환을 보장할 뿐만 아니라 교통, 숙식 등 편의를 제공하고 사고가 발생했을 때 긴급구제 조치를 취하기로 하였다. 아울러 남북한을 왕래하는 주민은 자기측 당국이 발행한 증명서를 소지하도록 하고 쌍방이 합의한 범위내에서 물품을 휴대할 수 있게 하였다.

그리고 이러한 자유왕래와 접촉을 실현하는 데 필요한 절차와 실무적 문제에 대하여 앞으로 쌍방은 사회문화교류·협력공동위원회에서 협의하여 정하도록 하였다. 이밖에 사회 문화교류·협력을 실시해 나가는 데 필요한 기구설치 및 실무적 문제, 경제, 사회, 문화관련 국제행사나 국제기구 등에서의 협력과 함께, 해외에 공동 진출하기 위한 대책 등을 협의하여 추진해 나가기로 하였다.

### 3) 인도적 문제 해결

이산가족문제에 관해서 남북한은 이산가족 친척들의 자유왕래와 방문은 쌍방이 합의하여 정한 왕래절차에 따르기로 하였고, 이산가족의 범위와 면회소 설치, 재결합문제, 기타 이산가족문제와

관련한 세부사항의 협의 및 실천 등을 쌍방의 적십자단체들이 맡아 하도록 하였다. 그리고 남북한은 인도주의 정신과 동포애에 입각하여 상대측 지역에 자연재해 등 재난이 발생할 경우 서로 도우며, 또 이산가족 가운데 이미 사망한 사람들의 유품처리, 유골이진 등을 위한 편의를 제공하기로 하였다.

이상에서 본 바와 같이 남북교류협력에 관한 남북한간 합의내용은 원칙적인 면에서는 민족공동체 형성을 위해서 매우 의미있는 것이라 하겠으나, 실천적인 면에서는 앞으로 해결해야 할 난제들이 많이 남아 있다. 따라서 남북교류협력의 실천에 있어서 중요한 요소인 남북한간 교통로와 통신의 연결, 남북한 주민의 자유왕래, 이산가족 재회문제 등이 실천단계로 들어가기 위해서는 남북한은 남북교류협력에 관한 부속합의서를 실천할 수 있는 세부합의서를 조속히 마련하여 시행하여야 할 것이다.

### 3. 남북교류협력 현황

남북한간에 교류협력이 공식적으로 시작된 것은 1988년 ‘7·7 선언’ 이후였다. 교역은 1988년 10월 7일 정부의 남북한교역 문호 개방조치가 있는 후, 그리고 주민의 왕래와 접촉은 1989년 6월 12일 대통령의 특별지시로 마련된 ‘남북교류협력에관한기본지침’이 시행된 이후부터 시작되었다. 더욱이 남북교류협력에 관한 법률적 뒷받침이 이루어지면서 교류협력은 활기를 띠기 시작하였다. 이러

한 상황에서 1992년에 ‘남북한간 교류협력에 관한 합의서’가 발표되고, 이행실천기구인 ‘경제협력공동위원회와 사회문화교류·협력공동위원회’가 구성되어 큰 기대를 모았으나 북한 핵문제 등으로 인하여 남북한간 교류협력이 소강상태를 면하지 못하다가 1994년 10월 21일 미·북간에 제네바 핵협상이 타결되고, 1994년 11월 8일 정부의 ‘남북경제협력 활성화 조치’가 발표됨에 따라 남북한간의 교류협력은 새로운 전기를 맞게 되었다. 1996년 9월 북한의 잠수함 침투사건 이후 일시적으로 대북지원 및 투자가 동결되기도 했으나 남북한간의 교류협력은 꾸준히 증가해 왔다. 특히 새정부에서는 1998년 4월 30일 정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화조치를 통해 대폭적인 대북규제를 완화하였다.

### (1) 인적교류

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

남북한간 주민의 왕래와 접촉이 시작된 1989년 6월부터 현재까지 인적교류 가운데 중요한 왕래 및 접촉사례를 보면 우선 1990년 9월부터 1992년 9월까지 2년에 걸쳐 분단 이후 처음으로 남북한 총리를 비롯한 고위급회담 대표들이 서울과 평양을 서로 왕래하면서 여덟 차례의 회담을 하였고, 1990년 남북한 전체주민의 성

원속에 사상 최초로 통일축구대회와 범민족통일음악회를 서울과 평양을 오가면서 개최한 바 있다. 1991년에는 우리의 국회의원들이 제 85차 국제의원연맹(IPU) 평양총회에 참가하기 위하여 판문점을 통과해서 남북한을 왕래하였으며, 같은 해에 제41회 세계탁구선수권대회와 제13회 세계청소년축구선수권대회에 처음으로 남북단일팀을 구성하여 참가하는 등 남북 사이에 의미있는 교류협력사업이 이루어졌다. 또 1992년에는 경제계 인사들을 비롯하여, 종교계, 여성계 등 각 분야의 인사들이 남북을 왕래하거나 제3국에서 접촉하였다.

1993년 이후에는 중국 등 제3국에서 이산가족들의 북한거주 가족 상봉이 늘어나는 가운데, 재외국민(영주권자 및 장기체류 허가자)들의 제3국을 경유한 북한 왕래가 증가하고 있다. 특히 북한의 핵문제타결이후 1994년 11월 우리정부의 ‘남북경제협력 활성화조치’ 이후에는 우리 기업인들의 북한 방문이 늘어나는 추세에 있다.

현재 남북한 주민의 왕래 경로는 판문점을 통한 왕래와 제3국을 통한 왕래가 있는 바, 이제까지 판문점을 통한 왕래는 주로 당국간 회담을 위한 왕래 또는 당국의 주선에 의한 민간인들 왕래이고, 민간인들은 대부분 제3국을 통해서 왕래하였다. 새정부 들어 정주영 현대그룹 명예회장이 1998년 6월과 10월에 걸쳐 소떼 1,001마리를 이송한 것이 지금까지 판문점을 통과한 최초의 민간인 왕래라고 하겠다. 그 동안 남북한간 인적교류는 당국간 합의에 의한 단체교류가 대부분으로, 민간인의 개별적 교류는 기대에 미치지 못했다. 그러나 새정부 출범이후 현대그룹의 금강산 관광사업 성사로

남한주민의 북한방문이 대규모로 이루어지고 있는 바, 이는 인적교류의 새로운 전기가 마련된 것으로 평가될 수 있다. 북한당국의 통제로 북한주민과의 접촉이 세관 및 안내원 등 제한된 차원에 머무르고 있으나, 북한지역의 관광을 통해 남북한 주민간의 지속적이고 반복적인 접촉이 이루어진다는 점에서 과거와 다른 인적교류의 의미를 지니고 있다. 남북간 화해·협력을 추구하는 새정부의 대북정책기조하에서 남북 인적교류는 전반적으로 증가하게 될 것이다.

남북한 왕래는 1989년 6월 12일 남북교류협력에관한지침 시행 이후 1998년 12월까지 남한주민의 북한방문이 신청 729건(6,836명), 승인 668건(6,365명), 성사 584건(5,724명)이며, 북한주민의 남한방문은 신청 15건(607명), 승인 14건(597명), 성사 12건(575명)으로 집계되고 있으며 1993년 이후 한사람도 남한방문이 이루어지지 않고 있다. 한편 남북한 주민간의 접촉은 주로 남한주민의 북한주민 접촉 형태로 이루어지고 있는 바, 신청 12,090건(25,246명), 승인 11,671건(24,031명), 성사 3,447건(9,269명)으로 집계되었으며, 계속 증가 추세에 있다.

남북한 주민의 분야별 접촉현황을 보면 먼저 접촉인원 수를 기준으로 가장 많은 접촉을 한 것이 경제계 인사들이었고 그 다음이 이산가족, 학술계, 문화계, 종교계, 언론·출판계, 관광·교통계, 체육계 인사 순이다. 다음 접촉건수를 기준으로 보면 이산가족들의 접촉건수가 가장 많았고 경제계, 학술계, 문화계, 체육계, 종교계, 언론·출판계, 관광·교통계 인사 순이다.

## (2) 물적교류

1988년 10월부터 시작된 남북한간 교역은<sup>9)</sup> 정부의 노력과 민간 업계의 적극적인 참여 및 북한의 경제난 타개를 위한 실리적 목적 때문에 비록 제3국을 통한 간접교역 형태이기는 하지만 인적교류에 비해서는 상대적으로 활발한 편이다.

남북한간에 교역이 시작된 이후<sup>10)</sup> 1998년 11월까지 교역실적은 17억48,935천달러에 이르렀다. 이 중에서 북한으로부터 반입액은 13억36,702천달러인데 비해 반출액은 4억12,232천달러에 불과하여 반입액이 반출액의 약 3.2배가 되는 등 지금까지 남북교역은 반입위주로 이루어져 왔다. 즉, 남북한간 교역에서 북한은 9억24,470천달러의 흑자를 보았다. (이와 관련된 자료는 통일부, 「MITI 품목분류에 따른 남북교역 통계자료」, 1998을 참조할 것) 이와 같이 남북한 교역이 극심한 불균형을 나타내는 이유는 북한의 외화 부족과 우리 제품이 북한으로 반입될 때 이것이 사회개방의 유발요인으로 작용할 것을 북한 당국이 두려워하기 때문으로 보인다.

남북교역의 연도별 추세를 보면, 1988년 교역이 시작된 이래 1990년까지 3년간은 그 실적이 저조하다가 1991년에는 전년에 비해 8배 이상 급증장하였다. 그 이유는 우리측이 남북교류협력 관

9) 1988년 10월 7일에 부총리 겸 경제기획원장관은 우리 민간상사가 간접교역 형태로 군사물자를 제외한 남북물자류 반출 반입하는 것을 허용한다는 남북한간 교역 허용조치를 기자회견을 통해 발표하였다.

10) 남북한간에 최초로 물자가 교류된 것은 1984년 9월 29일부터 10월 4일까지 북한의 수재물자인 쌀, 천, 시멘트, 의약품 등이 평안점과 인천, 북평항을 통해서 우리측에 전달된 것이었다.

런 법령을 제정·시행하면서 정부와 민간기업이 남북교역을 적극적으로 추진한 결과이며, 한편 북한으로서는 경제난이 더욱 심화된 데다가 주요 무역상대국인 러시아 및 동구권 국가들과 무역규모가 급격히 줄어들었기 때문이다. 또 1992년에는 남북기본합의서의 발효 등으로 교역액이 크게 증대될 것으로 기대되었으나 북한의 핵문제, 간첩단사건 때문에 교역액이 1억 73,426천 달러를 기록하여 전년보다 약 56%밖에 증가하지 못했다. 1993년에는 전년보다 약 7% 증가하는 데 그치고, 1994년도 전년보다 약 4% 증가하는 데 그쳤다. 1995년에도 전년보다 무려 50% 이상 증가한 2억 87,290천 달러를 기록하였으며 1996년에는 2억 52,037천 달러로 전년보다는 감소했으나 1997년에는 3억 8,339천 달러를 기록전년보다 5,000달러 이상이 신장되었으며, 1998년 새정부 등장 이후 11월까지 남북교역은 상당히 감소하였는데, 이는 IMF 상황에서 환율상승과 내수경기 위축 등으로 교역조건이 악화되어 북한물품의 반입이 크게 줄었기 때문이다.

남북교역은 대부분 간접교역 형태로 진행되고 있다.<sup>11)</sup> 간접교역의 문제점 등을 고려하여 우리는 남북한간 직교역을 추진하고자 했으나, 북한의 반대로 실현되지 못하고 있다. 그러나 남북한이 유엔에 동시 가입한 이후에는 남북한 업체간에 직교역을 추진한 사례도 있다. 특히 남북교류협력에 관한 부속합의서가 발효된 이

11) 간접교역의 증가지로는 무관세구역이며 중국상사들이 많이 진출해 있는 홍콩이 가장 많고, 일본, 싱가포르, 중국 등도 활용되고 있다.



후에는 직교역 시도가 늘어나고 있다. 또한 우리 기업의 해외현지 법인이나 해외지사를 통해서 점진적으로 직교역 형태로 이루어지기도 하고, 사실상 우리 기업과 북한 업체간의 직교역이지만 서류상으로 간접교역의 형태를 취하기도 한다.

이와 함께 최근 남북한간에는 위탁가공형태의 교역이 매년 급증하는 추세에 있다. 위탁가공교역이란 생산공정의 일부를 북한의 업체에게 위탁하는 형태의 교역을 말한다. 이 중에서도 초보적인 형태가 임가공교역인데, 이는 북한 업체에게 원 부자재(原副資材)를 공급하고, 북한 업체에서는 노동력만을 제공하여 노임을 취하고 제품을 만들어 보내오는 형태의 교역인 것이다. 이와 같은 임가공교역은 1991년에 시작되어 현재까지 계속적으로 증가하고 있으며 임가공품목은 대부분 봉제품이지만 컬러TV, 자동차배선, 기계류설비 등으로 그 품목이 점차 확대되고 있다.

북한과 임가공교역을 추진하고 있는 국내업체에서는 봉제품에 관한 한 북한 노동자들의 기술수준이 양호한 것으로 평가하고 있다. 이와 같이 북한과 임가공교역이 활발하게 추진된다면, 남북한 합작투자로 발전할 수 있는 발판이 될 것으로 생각되어 바람직한 교역형태라고 할 수 있다.

위탁가공교역은 1998년 11월 현재 엘지상사, 삼성물산(주), (주)대우 등 65개사가 참여하고 있다. 현재 남북교역의 품목수는 반입품목이 125품목, 반출품목은 약 363개품목에 이르고 있다. 그리고 교역품목구조를 보면 북한으로부터 반입품목은 섬유, 철강,

금속류(금괴, 아연괴, 은괴 등)가 가장 많고 다음으로 농수산물, 한약재 등 주로 1차상품과 중간 원자재가 주종을 이루고 있다. 1993년부터 반입품목 중에 봉제품인 섬유류가 늘어났는데 이는 임가공교역의 결과이다. 한편 북한으로의 반출품목은 섬유류, 기계류, 화학제품이 많으며, 기타 농수산물, 기계류, 철강류, 전기전자제품 등이 있다. 반출품목에서도 1993년부터 섬유류가 급증했는데, 이것도 임가공교역을 위한 봉제품의 원 부자재 반출의 증가 때문이다.

특히 새정부들어 1998년 4월 30일 남북경협활성화조치이후 6월 19일 남북한교역대상물품 및 반출·반입승인절차에 관한 고시를 개정하여 반입승인을 요하는 품목을 과거 295개에서 178개 품목으로 대폭 축소하였다.

이와 같이 교역품목구조가 남북한의 산업구조를 반영하여 상호보완적 방향으로 나아가고 있는 것은 바람직한 것으로 평가되나, 북한측으로서는 이를 그대로 발전시킬 경우 남북한간의 산업구조 격차가 더욱 심화될 것을 우려하여 남북교역은 원료는 원료대로, 제품은 제품대로 각각 반입 반출에 있어 균형을 이루도록 해야 한다는 입장이다. 이와 같이 원료와 제품을 구별하여 인위적으로 균형을 맞추려고 한다면 남북교역의 활성화는 기대하기 어려울 것이다.

현재 추진되고 있는 남북교역이 각기 남북한 경제에서 차지하는 비중은 크게 다르다. 우리의 전체 무역량에 비해서 남북한간 교역량이 차지하는 비중은 경미하지만, 북한의 총무역규모로 보아 남

북한간 교역량이 차지하는 비중은 전체무역규모의 15%이상을 차지하여 매우 크다는 것을 알 수 있다. 또한 남한은 중국, 일본에 이어 북한의 세 번째 무역상대국이다. 따라서 북한이 경제난의 타개를 위해서 남북교역에 적극적일 것이라는 점을 쉽게 짐작할 수 있다.

남북교역에 참여하는 우리 업체는 초창기에 대기업 중심으로 추진되어 오다가 1990년부터 차츰 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. 따라서 북한이 개방정책으로 과감하게 전환하고 남북경제교류·협력공동위원회에서 남북교역에 관한 세부부속합의서 등 제도적 장치가 마련되면 남북교역이 직교역으로 전환되고 남북한 중앙은행간에 청산결제계정이 체결되므로서 남북교역이 활성화될 수 있는 것이다.

### (3) 협력사업

대북 경제 개방조치 이후 남북한간의 교역이 추진되어 성과를 보임에 따라 우리 기업들은 북한지역투자에 관심을 보이기 시작했으나, 북한 핵문제 등으로 남북관계가 경색됨으로써 협력 사업을 추진할 여건이 마련되지 못하였다.

그러나 제네바 미·북 핵협상 타결('94. 10. 21)로 북한 핵문제가 해결되는 방향으로 전개됨에 따라 정부는 남북경협 활성화 조치를 발표('94. 11. 8)하고 이를 뒷받침하기 위해 1994년 12월 1일 남북경제협력사업처리에 관한 규정과 국내기업 및 경제단체의 북한지역 사무소 설치에 관한 지침을, 1995년 6월 28일에는 대북 투자 등에 관한 외국인 관리지침을 마련하였다.

이와 같은 남북경협 활성화 조치에 따라 경제교류와 협력이 꾸준히 증진되어 1992년 1개 기업, 1995년 6개 기업, 1996년 4개 기업, 1997년 16개 기업 1998년 말까지 13개기업등 총 40개 기업이 남북경제 협력사업자로 승인을 받았다. 이 중 실제로 협력사업을 진행하고 있는 기업은 남포에서 합영공장을 가동하고 있는 (주)대우<sup>12)</sup>를 비롯하여 (주)태창, (주)녹십자, 한국전력(주), 한국통신(주), 외환은행 등 12개 기업이며, 나머지 28개 기업은 현재 북한측과 구체적인 사업추진에 대한 협의를 진행중이다.

1998년의 남북한간 경제협력사업중 가장 중요한 것은 현대그룹이 추진한 금강산 관광사업이다. 현대그룹의 금강산 관광사업은 새정부 출범이후 지속적으로 추진된 정경분리원칙하의 대북 경협 활성화조치에 따라 이루어진 것이다. 현대그룹의 정주영 명예회장은 남한 기업인으로는 최초로 1998년 10월 25일 김정일 국방위원장을 면담하였으며, 김정일은 금강산 관광사업에 대한 지지를 약

12) (주)대우의 협력사업은 실패하면, 업종은 서스 블라우스, 재킷, 기방 등 세 개 사업이며, 투자규모는 512만 달러이고, 투자유형은 합영이다.

속하였다. 이에 따라 현대그룹은 1998년 11월 18일 금강산 유람선을 출항시켰으며, 12월 현재 금강호와 봉래호 등 2척의 유람선이 3박4일 일정으로 금강산 관광을 수행하고 있다. 현대그룹의 금강산 관광사업은 단기적으로는 유람선 관광을 추진하지만 장기적으로 금강산지역을 개발하여 종합적 관광지로 만들 예정이다.

사회문화분야의 협력사업은 대한탁구협회등 10개단체 협력사업자 승인을 받았으며 대한탁구협회는 물론 중앙일보사의 통일문화연구소등 8개 단체가 협력사업승인을 받아 북한측과 구체적인 사업추진을 진행중에 있다.

사회문화분야의 협력사업은 1991년의 2건을 제외하고 대부분 새정부 들어서 성사되었는 바, 최근 사회문화분야의 협력사업이 급증하는 추세에 놓여있다.

사회문화 협력사업의 경우 1991년 세계탁구선수권대회 및 세계 청소년축구대회에 단일팀을 구성하여 참가한 사례가 있으며, 최근에는 연변과기대 후원회, 한민족 복지재단, 한국사진학회, 스포츠아트, 한민족 문화네트워크연구소 등이 사업자 및 사업승인을 받음으로써 협력사업이 점차 다양화되는 추세에 있다.

이와 함께 남북한은 제한적이기는 하지만 국제사회에서 사안별로 공동보조를 취해 왔다. 남북한은 '한글의 로마자 적기를 기계로 하자는 남북한모임' 5차회의('92. 6. 16~6. 17, 파리)에서 한글의 로마자표기 국제표준화에 합의하였다. 이것은 남북한이 한글의 로마자 표기단일화에 대한 국제사회의 요구에 공동대응한 것이

라는 점에서 의미가 있었다. 또한 남북한은 제6차 유엔지명표준화 회의 ('92. 8. 26~9. 3)에서 동해 명칭개칭안을 공동제안함으로써 유엔산하 국제기구에서 처음으로 공동보조를 취한 바 있다.

## 제3절 남북간의 주요 현안문제

### 1. 대북 경수로지원사업

1993년 3월 북한이 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴함으로써 국제적 관심사로 대두된 바 있는 북한핵문제는 미·북간의 제네바합의로 새로운 전기를 마련하였다.

제네바 합의('94. 10. 21)는 북한의 핵시설 동결과 궁극적 해체를 통해 핵개발을 저지하고 나아가 경수로 사업추진과정에서 북한 개방과 남북교류협력의 돌파구를 열어나갈 수 있는 계기를 마련했다는 점에서 적지않은 의미를 지니고 있다.

제네바 합의 이후 한·미·일 3국 주도로 경수로사업의 재원조

달과 공급을 담당할 국제 컨소시엄인 ‘한반도에너지개발기구’(KEDO)가 설립(’95. 3. 9)되었으며, 현재 KEDO는 한·미·일·EU가 집행이사국으로, 핀란드, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 인도네시아, 칠레, 아르헨티나, 폴란드 등이 일반 회원국으로 참여하고 있다.

1995년 6월에는 미·북 쿠알라룸푸르 합의에서 한국의 중심적 역할 수행과 한국형 경수로 공급 원칙이 합의되었으며, 이러한 바탕 위에서 1,000MW(e)급 경수로 2기를 북한에 제공하는데 따르는 제반 조건 및 범위 등을 규정하는 ‘경수로공급협정’이 KEDO와 북한간에 체결(’95. 12. 13)되었다.

1996년 4월부터는 경수로 공급협정의 구체적 이행을 위한 후속 의정서 협상이 KEDO와 북한간에 개최되었다. 그 결과 「특권·면제 및 영사보호」 「통행」 「통신」 「부지인수」 「서비스 이용」 「미지급시 조치」 등 6개 의정서가 체결되었다. 공급협정에서 상정하고 있는 후속 의정서 협상을 마무리하기 위해서 앞으로 KEDO와 북한은 「품질보장」 「훈련」 「인도일정」 등 6~7개의 잔여 의정서를 더 체결하여야 한다.

1997년 4월부터 의정서 이행과 관련된 세부절차 규정을 마련하기 위한 세 차례의 실무협상이 개최되어 통행·우편·항공·의료 등 19개 분야에 대한 합의서를 채택하게 되었다. 이로써 공사개시에 필요한 제도적 장치가 마련됨에 따라 초기부지준비 공사에 소요되는 장비와 인력을 경수로 사업장에 투입하는 등 제반 준비가



마무리되어 1997년 8월 19일 함경남도 금호지구사업부지에서 착공식을 개최하였다. 초기부지준비공사는 약 4,500만 달러가 투입되어 약 1년여기간에 걸쳐 공사가 시행되고 있으며, 공사 기간중 남북한 인력 약 250여명이 부지공사를 하고 있다. 초기준비공사는 주로 부지정지 작업을 실시하면서 임시사무소·숙소·식당 건설을 비롯한 유류저장탱크를 설치하고 있으며, 한·미·일간 재정분담협상이 타결(1998. 11. 10)됨에 따라 1999년 6월 15일 이후 본공사로 이어지게 될 예정이다.

한편, 국내적으로는 경수로사업을 효율적으로 추진해 나가기 위해 통일부 산하에 동 사업을 전담하는 ‘경수로사업지원기획단’을 설치(’95. 1. 23)하여 경수로사업 대책에 만전을 기하고 있다.

대북 경수로 지원사업이 비록 KEDO라는 국제기구를 통해 추진되는 사업이기는 하지만 남북관계의 측면에서도 여러 가지 중요한 의미를 지닌다.

우선 경수로 사업의 테두리내에서 남북간 인적·물적 교류와 관련된 제도적 장치가 마련되었다는 점이다. 현재 경수로 사업 부지로 건설인력과 물자를 운송하는데 대해 두 가지의 통행로가 합의되어 있다. 동해를 통한 해로와 북경을 경유하여 항공기를 이용하는 방법이다. 그러나 향후 최소한 2년 정도 후에는 남북한간 직항로도 개설될 것으로 전망된다.

둘째, 경수로 사업 부지와 남한간에 통신 및 우편 서비스가 가능하게 되었다. 통신망은 일본을 경유, 전용회선 8회선을 구성하

여 통신서비스를 실시하고 있으나, 앞으로 2년 후에는 무궁화위성을 통한 독자통신망을 구축할 수 있도록 합의되어 있다. 한편 우편물은 북경을 경유하여 국내로 배달되고 있으며, 편지나 소포가 부지에서 국내까지 도착하는데 약10일 정도의 기간이 소요된다.

셋째, 1997년 7월 2일 19개 분야에 걸친 합의서의 채택은 남북 간 분야별 공동협력을 열어가는 계기로 작용하게 될 것이다. 예컨대 우리측 건설인력이 금호현장에서 부상을 입게될 경우 북측 병원에서 남북의사간 공동진료도 가능하게 되었다. 이러한 분야별 합의는 앞으로 남북관계가 활성화될 경우 원용 될 수 있는 선례가 될 것이라는 점에서 의미가 크다.

넷째, 분단 사상 처음으로 함경남도 금호지구에 「남북 화합의 장」을 여는 계기를 마련하게 되었다는 점이다. 앞으로 270만평의 경수로 건설부지에서 7~8년에 걸쳐 수많은 남북 근로자가 함께 일하게 된다. 이는 분단 반세기의 대결기간 동안 쌓여온 불신의 벽을 허물고 상호 신뢰를 구축해 나가는데 크게 이바지하게 될 것이다.

끝으로 경수로 발전소가 완공되면 북한의 전력난 해소에도 크게 도움이 될 것이다. 오늘날 북한은 극심한 에너지난으로 공장 가동율이 매우 낮은 실정이다. 이러한 상황에서 대북 경수로 지원은 장기적으로 통일비용을 줄이는 효과도 기대할 수 있다. 금호지구의 경수로 사업장에 마련된 남북화합의 장이 전반적 남북교류·협력의 물꼬를 터 진정한 민족공동발전의 장으로 이어지길 기대한다.

## 2. 4자회담

현재 한반도의 평화는 1953년 7월 27일 체결된 정전협정에 의해 유지·관리되고 있다. 그러나 이 정전협정은 본질적으로 미완의 평화체제로서 항구적인 평화체제로 전환시켜야 한다는 필요성이 제4조 60항에 규정되어있다.

이같은 취지에 따라 1954년에 한반도의 평화문제를 해결하기 위해 제네바 국제회의가 개최된 바 있었고, 남북고위급회담을 개최, 1992년 2월 19일 기본합의서와 후속협상에서 현 정전상태를 평화상태로 전환할 때까지 그 효력을 유지한다는 원칙을 확인하면서 불가침에 대해 합의를 한 바 있다.<sup>13)</sup>

그러나 북한은 이같은 남북한 당사자간의 합의사항을 이행하지 않고 대미평화협정 체결을 주장하면서 정전협정의 무실화를 통해 정전체제 자체를 파괴하려 했다. 북한은 1993년 4월 중립국 감독위원회 체코 대표단을, 1995년 2월에는 중립국 감독위원회 폴란드 대표단을 축출하였다. 또한 1994년 5월에는 인민군 판문점 대표부를 일방적으로 설치하고 12월에는 중국으로 하여금 군사정전 위원회로부터 대표단을 소환토록 했다. 특히 1996년 4월에는 인민군 판문점 대표부 대변인 명의로 군사분계선과 비무장지대의 유지·관리 임무포기를 선언하고, 판문점 공동경비 구역내에 무장병

13) 제1장 제5조 남북기본합의서에는 「남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다」고 되어 있다.

력을 투입하는 등 군사적 긴장상태를 고조 시켰다. 그로 인해 지금까지 불안전하나마 한반도의 평화를 유지시켜 온 정전협정의 기능이 상실될 위기에 놓이게 되었다.

북한은 또한 대미 평화협정 체결의 중간조치로서 미국과 잠정협정 체결을 주장하기도 하였다. 북한은 미국이 한반도에서 군사 긴장의 책임이 있고, 미군이 남한에 남아 있기 때문에 평화가 파괴된다는 논리에 기초하여 대미 평화협정체결을 주장하면서 당장 쌍방간에 평화협정체결이 어렵다면 잠정협정을 체결하자고 주장한다.

원래 북한은 한반도의 평화협정을 남북한간에 체결해야 한다고 주장해왔으나, 1974년 남북대화를 일방적으로 중단하면서 북한과 미국 사이에 평화협정을 체결해야 한다고 태도를 바꾼 것이다. 그 후 지금까지 북한의 대미 평화협정체결 주장은 지속되고 있다.<sup>14)</sup>

이같은 상황에서 정부는 북한의 일방적인 정전체제 파괴행위와 대미 평화협정체결 주장을 근원적으로 차단하여 한반도에서 평화와 안정을 유지할 수 있는 현실적이고 구체적인 방안을 다각적으로 모색해 왔다. 그 결과 1996년 4월 16일 한·미 정상회담을 통해 정부는 남북한과 미·중이 참가하는 4자회담을 제안하게 되었다. 그 동안 4자회담을 위해 남·북한과 미국이 참가하는 공동설명회('97. 3. 5), 후속협의('97. 4. 16)와 함께 여러 차례 실무접

14) 최고인민회의의 3기 1차회의('62. 10)에서는 남북한간의 평화협정을 주장하고 최고인민회의의 5기 3차회의 ('74. 4)에서는 미·북간 평화협정을 주장하였다.

축이 이루어졌다. 그리고 1997년 6월 30일 차관보급 3자협의 및 본회담 개최를 위한 예비회담을 갖기로 합의함에 따라 그 동안 세 차례에 걸쳐 예비회담이 진행되었다.

1차 예비회담에서 본 회담 개최시기와 장소, 대표수준, 운영방식 등에 대해서는 잠정 합의했으나, 의제 문제에 합의를 이루지 못하다가 제3차 예비회담에서 우리측 안을 받아들여 ‘한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반문제’로 합의하였다. 이같은 예비회담의 합의에 따라 1997년 12월 9일 스위스 제네바에서 제1차 본회담이 개최되었으나 북한측의 선의제 세부화 주장으로 구체적인 토의에 들어가지 못한 채 차기회담 개최 일자와 특별소위원회 구성에만 합의하고 종료되었다.

1998년 3월 16일 스위스 제네바에서 열린 제2차 본회담에서도 북한이 주한미군철수와 대미평화협정체결을 되풀이하여 회담은 성과없이 끝났다.

1998년 10월 21일 스위스 제네바에서 열린 제3차 본회담에서는 ‘4자회담 공동발표문’과 ‘분과위설립 및 운영에 관한 각서’를 채택하고 「한반도평화체제구축분과위원회」와 「한반도 긴장완화분과위원회」구성에 합의함으로써 4자회담 전망을 밝게 하였다. 또한 1999년 1월 18일에 제4차 본회담을 개최하기로 합의하였다.

우리가 남북한 당사자의 주도하에 미·중의 보장 형식으로 한반도에서 실효성있는 평화체제가 수립되어야 한다는 입장인데 반해, 북한은 대미평화협정과 주한미군철수에 목적을 두고 있다. 더욱이

북한은 회담 분위기 조성 조건으로 회담참가국간의 지위평등 문제를 제기하고 미국의 대북조치 완화, 식량지원 등을 제시하고 있다.

그러나 한반도 주변국들은 물론 세계 모든 국가들이 한반도에서 평화와 안정이 유지되기를 바라고 있다는 점에서 4자회담의 전망이 어둡다고만은 할 수 없다. 북한도 미국과 관계를 개선하고 외부로부터 경제적 지원을 받으려면 이같은 국제사회의 요구를 외면할 수 없을 것이다.

### 3. 대북지원

북한의 식량난은 일시적 현상이 아닌 영농체계의 비효율성, 비료와 농약 부족 등에서 비롯된 구조적인 문제라는 점에서, 외부의 지원에도 불구하고 당분간 계속될 것으로 보인다. 이같은 북한 식량문제의 본질과 남북관계의 특수성을 감안할 때, 우리의 대북식량지원은 북한주민들에게 실질적으로 도움이 되어야 하고 북한의 식량문제가 근원적으로 해결될 수 있도록 유도하며 남북관계 개선에 기여되는 방향에서 추진하는 것이 바람직할 것이다.

정부는 북한식량난의 본질과 남북관계의 특수성을 고려하여 다음과 같은 방침에 따라 대북지원을 추진해 오고 있다. 첫째, 민간차원의 대북지원은 민간차원 대북지원 활성화조치계획('98. 3. 18)에 따라 순수한 동포애와 인도주의 차원에서 추진하되, 남북적십자간 구호물자 인도 인수시 민간단체의 대표도 참여할 수 있고,

민간의 대북지원을 위한 모금활동도 규제를 대폭완화하여 크게 활성화 될 수 있도록 하였다. 둘째, 정부차원의 지원은 남북한간 대화를 통해 북한 식량문제의 근원적 해결 차원에서 단계적으로 추진해 나가도록 하였다. 셋째, 국제기구의 대북지원호소에 대한 우리의 입장은 우리 경제력에 상응한 규모로 참여한다는 것이며, 이와 함께 분배과정의 투명성을 보장하고 군사비 감축을 통한 식량난 해소 등 북한의 지구적 노력을 촉구해 나간다는 것이다.

이같은 정부 방침에 따라 그 동안 우리의 대북지원은 정부차원, 민간차원, 국제기구 등을 통하여 이루어져 왔다. 지원규모는 1995년 6월부터 1998년 12월 31일까지 총 3억 1,593만 달러에 이르고 있다.

그 중 정부차원에서는 1995년에 쌀 15만톤을 무조건 지원한 것을 비롯하여 총 2억 7,272만 달러를 지원하였으며, 민간차원에서는 총 4,321만 달러를 지원하였다.

한편 국제사회의 대북지원규모는 총 7억 6,638만 달러에 이르는데 그 중 UN 기구를 통해서서는 4억 1,988만 달러, 국제적십자사 연맹을 통해서서는 4,099만 달러, 개별국가·국제 NGO(비정부 기구)의 지원은 3억 551만 달러에 이르고 있다.

우리는 대북식량지원 과정에서 새로운 계기를 마련하였다고 평가하고 있다. 우선 1997년 5월 26일 북경에서 있었던 남북적십자간 접촉에서 남북적십자간 구호물자 전달·절차에 관한 합의서를 채택함으로써 그 동안 국제적십자사 연맹을 통한 간접지원방식

에서 남북한간 직접전달방식으로 전환하였다. 또한, 남북적십자간 구호물자 전달에 관한 합의, 남북한간 구호물자의 직접전달, 수송 경로와 대상지역 확대, 지원주체 명기 및 지정기탁 허용 등 그 동안 우리 민간 단체들이 요구한 내용을 대부분 수용하였다.

정부는 북한의 식량문제가 일회성 지원만으로 해결될 수 없다는 점에서 농업분야에서 여러 가지 협력방안을 제시하고 있으며 북한의 식량문제를 근본적으로 해결할 수 있는 구체적인 방안도 남북 당국자간 대화를 통해서 만이 해결할 수 있다고 판단하고 있다.

따라서 이제는 북한의 현명한 선택이 필요한 시점이라고 하겠다. 북한은 막대한 군사비와 정치 선전비를 절감하여 외국에서 식량을 도입하여 북한 주민들의 식량문제를 해결하려는 자구노력을 기울여야 할 때이다. 그리고 농업체제를 개혁하여 영농관리 방식을 개선하고 사회주의적 영농정책을 개선하여 경자유전의 이치에 맞게 농민에게 토지를 분배하여 생산의욕을 고취, 생산성을 높여 나가는 것도 식량문제 해결의 한 방법이라고 하겠다.



## 참고문헌

- 경수로사업지원 기획단, 대북경수로 사업 개관, 1997.
- 내외통신사, 내외통신(주간), 1998.
- 민족통일연구원, 국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원 사례, 1997.
- \_\_\_\_\_, 경수로 인력의 북한 체류시 법적문제, 1997.
- \_\_\_\_\_, 대북정경분리정책:어떻게 실천해 나갈 것인가, 1998.
- \_\_\_\_\_, 90년대 북한체체의 위기와 변화, 1997.
- 민주평통자문회의, 통일논총, 1997.
- 연합통신, 북한 50년, 1995.
- 통일부, 남북교역 실무안내, 1998.
- \_\_\_\_\_, 남북교역 통계자료, 1998.
- \_\_\_\_\_, 독일통일백서, 1998.
- \_\_\_\_\_, 남북교류협력 동향(월간), 1998.
- 통일원, 남북경제협력사업추진절차, 1997.
- \_\_\_\_\_, 남북교역 사례집(IV), 1995.
- \_\_\_\_\_, 남북교류협력 법제도 실천과제 연구, 1995.
- \_\_\_\_\_, 북한 경제 통계집, 1996.
- \_\_\_\_\_, 남북교류협력 법규집, 1996.
- \_\_\_\_\_, 남북대화연표(년도별).

통일원, 통일백서, 1997.

——, 북한개요, 1995.

현대경제사회연구원, 통일경제(월간), 1998.

# VI. 통일을 위해 우리는 무엇을 할 것인가

제1절 .....	247
통일 조국의 미래상	
제2절 .....	253
분단국 통일의 교훈	
제3절 .....	270
통일 대비 과제	

---

## 요 점

---

- 통일 과업을 원활히 추진해 나가기 위해서는 우선 통일이 지향해 나갈 목표(통일 조국의 미래상)와 정책 추진의 기초(통일 원칙과 과정, 방법) 등에 대해 국민적 합의를 굳건히 하는 일이 중요하다.
  - 우리 모두가 바라는 통일 조국의 미래상을 현실로 구현해 나감에 있어 우리보다 앞서 통일을 이룩한 다른 분단국의 역사적 경험과 제기된 문제점들을 고찰해 봄으로써 교훈을 얻을 수 있다.
  - 통일을 대비하는 차원에서 서둘러야 할 기본 과제는 우리 사회 내부에서 우선 통일을 촉진하고, 이를 큰 혼란과 충격없이 맞이할 수 있는 기반을 확충해 나감과 아울러 대외적으로는 한반도의 평화체제 구축, 주변국을 비롯한 국제사회의 이해와 협력증진 등 통일에 유리한 국제환경을 조성하여야 한다. 또한 통일과업의 주역들에게 필요한 민족공동체 의식과 민주시민의식을 사전에 심어주고, 통일시대에 바람직한 태도와 가치관을 배양하는 통일대비교육을 강화해 나가는 일이 매우 중요한 과제이다.
  - 통일은 언제라도 올 수 있는 만큼 그 대비는 빠를수록 좋다. 통일은 민족의 진운은 물론 내 개인의 삶의 질을 좌우하는 일이기도 하다. 우리 모두 자신이 몸담고 있는 분야에서 통일역량을 키워 나가는 일꾼이 되어야 한다.
-

## 제1절 통일 조국의 미래상

우리 민족이 분단의 장벽을 허물고 다시 통합될 때 우리가 건설해 나갈 새 통일 국가의 이념과 체제는 어떤 것이어야 하는가? 이 같은 질문에 대한 답은 바로 통일 조국의 미래상을 미리 그려보는 일이며, 통일과업의 목표를 확실히 설정하는 일이 된다.

통일은 단순히 남과 북이 분단 이전의 상태로 되돌아가는 것이 아니라 새로운 민족 사회를 건설해 가는 창조적 과정이기 때문에 이에 대한 민족적 합의가 선행되어야 한다. 이제 통일의 가능성이 단순한 염원의 차원이 아닌 현실적 문제로 등장하게 되었다.

그동안 우리 정부는 통일 조국의 미래상을 7천만 민족 구성원 모두가 주인이 되며, 개개인의 자유, 복지, 인간 존엄성이 보

장되는 민족공동체를 토대로 건설되는 1민족, 1국가, 1체제, 1정부 형태의 통일 민주국가로 밝혀 온 바 있다.

## 1. 통일 한국의 기본이념

우리가 앞으로 건설할 통일 국가는 근본적으로 인류 역사에서 보편적으로 추구해 온 기본 가치들을 구현하는 것이 되어야 한다. 우리 민족 개개인의 자유와 존엄성, 복지와 행복을 최대화 할 수 있어야 한다.

따라서 통일 한국의 이념 체계는 무엇보다도 ‘인간 존엄성’의 보장이란 기본 가치의 추구에서 출발하는 것이다. 여기서 인간의 존엄성이란 모든 인간이 소유하고 있는 인간의 존엄과 가치가 존중되어야 한다는 것을 의미한다. 통일 한국이 이같은 인간 존엄성을 실현해 나가기 위해서는 모든 인류가 근대국가의 발전과 함께 추구해 온 ‘자유’, ‘평등’, ‘복지’ 라는 보편적이며 핵심적인 가치를 함께 구현할 수 있어야 한다.

자유·평등·복지라는 세 가지 기본 가치들을 함께 구현해 나가는 데 가장 효과적인 체제이념은 현재로서 자유민주주의가 있을 뿐이다. 자유민주주의와 사회주의는 평등이라는 개념을 공유하고 있지만, 자유민주주의는 자유 속에서 평등을, 사회주의는 평등을 통한 자유를 추구한다는 데 근본적인 차이가 있다. 그러나 사회주의체제는 평등을 실현하는 과정에서 국가의 압제로 인해 개인적

자유가 제약될 뿐만 아니라 결국 최우선 가치로 추구하는 평등이란 이상마저 파괴하고 만다. 자유와 평등을 조화시키는 자유민주주의야말로 지금까지 인류가 개발해 온 어느 정치이념보다 상대적으로 우월하다는 것이 지난 70여년에 걸친 사회주의와의 역사적 실험을 통하여 입증된바 있다.

자유민주주의는 도덕적으로 집단이나 계급에 앞서 ‘인간 개개인의 존엄성’을 최고의 가치로 존중하는 정치이념이다. 또한 정치적으로 투표권, 참정권, 정부 선택권 등 정치적 권리를 보장하고, 경제적으로 자유로운 경제활동을 보장하는 시장경제의 원리에 바탕을 두고 있는 이념이다.<sup>1)</sup>

통일 국가가 지향해 나갈 또 하나의 기본 이념은 ‘민족주의’이다. 남북 통일의 정당성은 무엇보다도 분단되어 있는 한민족의 정치적 공간과 문화적 공간을 일치시키는 통일된 민족 국가의 형성에 근거하는 것이기 때문에 근대적 민족 국가 형성을 목표로 하고 있는 민족주의가 통일 한국의 이념적 지표가 되어야 한다는 것은 당연한 논리적 귀결이다.<sup>2)</sup>

민족주의의 개념을 ‘문화적 동질성을 바탕으로 독립된 근대 국가를 건설하려는 집단 의식’<sup>3)</sup>으로 정의할 때, 한국 민족주의는 일차적으로 한국 사회의 여러 가지 갈등을 해소하는 통합 원리로서

1) 민족통일연구원 『민족공동체 통일방안』의 이론체계와 실천방향, 1994, p. 125.

2) 민족통일연구원, 『통일 한국의 정치이념』, 1994, 12, p. 51.

3) 박병식, “통일이념으로서의 민족주의”, 민족통일연구원 개원 2주년 기념 국내 학술회의 발표 논문집, 1992, p. 7.

작용한다. 또한 민족주의는 계층간·지역간·세대간 갈등을 용해시킬 수 있으므로 국민 통합과 국민적 합의를 이루어 나가는 데 기여할 수 있다. 이것은 또 국민적 화합 뿐만 아니라 통일에 대비한 내부 역량을 강화시키는 기능도 담당한다.

민족주의는 또한 대외적으로 다른 민족과의 관계에서 내 민족의 이익과 입장을 내세우는 집단주의로서, 통일 후 세계체제 속에서 민족적 독자성과 자율성을 유지하는 데 기여하는 체제이념이 되는 것이다. 그러나 여기서 특히 유의해야 할 것은 통일 민족 국가의 체제이념으로서 민족주의는 폐쇄적이고 배타적인 것이 아니라 지구촌 전체 사회의 공존공영을 추구하는 이른바 ‘열린 민족주의’가 되어야 한다는 점이다. ‘우리 것만이 민족적인 것’이고 ‘반외세가 곧 민족주의’라는 단순 논리에 입각한 저항 일변도의 국수적 민족주의의 추구는 세계와 더불어 살아가야 할 새로운 협력시대의 이념으로서 결코 적합하지 않기 때문이다.

## 2. 통일 한국의 분야별 체제

이상과 같은 기본적 가치와 체제이념을 각 분야에서 구체적으로 실현해 나갈 미래상은 어떤 모습으로 나타나야 할 것인가?

첫째, 통일 한국이 선택할 정치체제는 국민의 보통, 직접, 평등, 비밀선거에 의해 선출되는 의회와 복수 정당 제도를 갖춘 대의제 민주주의 정치체제가 될 것이다. 그리고 이는 남북한 지역 갈등의



해소, 남북 주민의 자발적 참여 의식 제고, 국민의 다양한 이익 반영, 정치세력간의 이견과 갈등을 해결할 수 있는 방향으로 짜여져야 한다. 여기에는 대의제 민주주의 정치제도, 지역대표성이 반영된 양원제 국회 제도, 지방자치제, 복수정당제 등을 고려할 수 있을 것이다. 그리하여 우리가 최종적 단계에서 선택해야 할 이상적인 국가 형태는 7천만 민족구성원 모두가 주인이 되며 개개인의 자유와 복지, 인간존엄성이 보장되는 민족공동체를 토대로 건설된 민주공화국이 되어야 할 것이다.

둘째, 통일 한국의 경제체제는 사유재산제도와 시장경제원리를 바탕으로 하는 자본주의 시장경제체제가 기본이 될 것이다. 경제의 고도성장을 통해 국민복지를 증진시키는데 있어서 상대적으로 그 우월성이 입증된 제도이기 때문이다.

셋째, 통일한국의 사회체제는 개인의 자율성과 창의성이 보장된 가운데, 성숙된 시민의식을 바탕으로 상호교류가 이루어지는 공동체를 지향해야 한다. 집단간 불신과 대립, 그리고 갈등이 있어서는 '삶의 질'을 향상시키기 힘들다. 따라서 사회적 자원과 시설, 그리고 역할이 공정하게 배분되는 복지사회를 추구해야 하며, 성과 계층, 그리고 지역간 차별을 극복할 수 있는 '더불어' 사는 공동체적 사회를 지향해야 한다.

넷째, 통일한국의 문화체제를 개인의 가치관과 생활양식이 존중되는 문화적 다원주의를 지향해야 한다. 내적으로 우리 민족의 우수한 전통문화를 계승·발전시켜나가는 한편, 가부장적 권위주의,

획일주의, 집단주의, 그리고 ‘이기적’ 개인주의를 극복할 수 있어야 한다. 외적으로 ‘열린 민족주의’ 또는 ‘보편적 세계주의’를 지향함으로써 문화적 편견을 극복하고, 세계문화사적 추세를 반영할 수 있어야 한다.

또한 통일 한국의 문화는 개방적이고 진취적인 것이 되어야 한다. 권위주의, 관료주의, 획일주의적 문화로는 통일 후의 문화체제의 자율성과 통합성의 유지를 기대하기 힘들며 폐쇄적·수구적 문화체제로는 다가오는 21세기 새로운 시대 상황과 국제환경 속에 민족문화의 발전을 도모해 나갈 수 없게 된다.<sup>4)</sup>

---

4) 이상우, 「함께사는 통일」, 나남, 1993, p. 140.

## 제2절 분단국 통일의 교훈

제2차세계대전 후 동서 냉전체제 하에서 분단·대립해오던 베트남, 독일, 예멘 등 3개의 국가가 통일을 성취하였다. 방식은 서로 다르지만 베트남은 1975년에 통일을 이루었고, 독일과 예멘은 1990년에 각각 통일을 이루었다. 이런 통일사례들은 아직 분단상태를 벗어나지 못한 우리의 입장에서 볼 때 그 경험을 교훈삼아 통일과정을 한결 수월히 할 수 있다는 원용점도 있다. 사실 이들 국가들은 서로 다른 국내외적 상황 하에서 통일을 이루어 냈다는 점에서 전형적인 사례에 속한다. 베트남은 무력통일, 예멘은 합의통일(무력재통합), 독일은 흡수통일의 예에 속한다. 이런 맥락에서 여기서는 베트남, 예멘, 독일의 통일과정과 통일 이후의 문제

점에 대하여 알아보려고 한다. 그리고 중국 대만 관계도 교류 확대의 차원에서 우리와 유사성이 많기 때문에 함께 알아 보기로 한다.

## 1. 베트남의 사례

장기간 프랑스 지배하에 있던 베트남은 1954년 ‘제네바 협정’에 의하여 분할되면서, 북쪽은 베트남독립동맹(월맹)이 맑스-레닌주의에 입각한 베트남 민주공화국(북베트남)을 세웠고 남쪽은 미국의 지원을 받아 베트남 공화국(남베트남)을 수립하였다. 분단 후 북베트남은 남베트남에 대하여 테러, 파괴 활동을 강화하면서 궁극적으로 남베트남을 점령하기 위하여 부단히 노력하였다. 대내적으로 군사력을 증강하고, 소위 남베트남 ‘해방’을 위하여 주민들에게 혁명의식을 고취시켰다. 그리고 남베트남에서 ‘통일전선’을 구축하기 위하여 부단히 노력하였는 바, 노동당원들을 남파시키고 남베트남에서 활동하고 있던 사회주의 세력을 규합하여 1960년 ‘남베트남민족해방전선’(베트콩)을 결성하는 데 성공하였다. 베트콩의 게릴라전술로 인해 남베트남 전지역은 피아를 구분하기 힘든 전장으로 변하였다.

국민의 지지를 크게 받지 못했던 남베트남은 미국의 지원을 받으면서 전쟁을 수행하였지만, 북베트남과 베트콩의 조직적 저항으로 인하여 수없이 많은 피해를 입게 되었다. 결국 미국은 남·북베트남 정부와 베트콩을 모체로한 월남임시혁명정부(민족해방전

선) 대표자들과 함께 1973년 파리조약을 체결하였다. 이 조약에 의하여 미군이 철수하였으며, 베트남의 활동은 법적으로 보장받게 되었다. 이 후 크고 작은 전투행위가 지속되던 중, 1974년 북베트남이 ‘구정대공세’를 시작으로 전면전을 재개한 결과 1975년 월 남정부는 붕괴되고 말았다.

북베트남이 효과적으로 전쟁을 수행할 수 있었던 것은 나름대로 이유가 있었다. 먼저 남베트남에 통일전선을 성공적으로 구축함으로써, 남베트남의 사회통합을 저해하고 정부에 대한 국민의 지지를 무력화시키는데 성공할 수 있었다. 반면 남베트남은 끊임없는 정통성 시비와 이에 따른 탄압 정책으로 인하여 사회통합을 기대하기 어려웠다. 더구나 미군이 철수함으로써 전쟁수행 능력이 현저히 약화되었으며, 만연된 사회혼란으로 인하여 주민들의 국가안보의식도 상당히 약화되었다.

그런데 남베트남 정부가 무력화되자 공산당 지도부에게 예상외의 고민을 안겨 주었다.<sup>5)</sup> 내부적으로 교통과 통신이 남북으로 연결되었고, 주민들은 친인척을 찾아서 왕래하기 시작하였다. 북쪽 사람들은 남부인들의 생활수준에 대해서 놀랄 수밖에 없었다. 남부의 문화가 책과 음악 등을 통해서 북부로 스며들기 시작했으며, 북부 주민들은 사회주의 체제에 대한 의구심을 가지기 시작했다. 반대로 남부 사람들은 자유가 없고 경제가 열악한 북부의 상황에 대하

5) 전경수·서병철, 『통일사회의 재편과정 : 독일과 베트남』, 서울대 출판부, 1995.

여 회의하기 시작했다. 이러한 상황에 접한 북쪽의 정치 지도자들은 위기의식을 느끼게 되었으며, 통합작업을 서두르지 않을 수 없었다.

공산당 지도자들은 남북 주민에게 사회주의의 우수성을 홍보하는데 주력하였으며, 서둘러 사회주의 체제를 강요하였다. 생산수단을 국유화·집단화하였으며, 경제활동을 강력히 통제하기 시작하였다. 물론 주요 당조직과 행정조직은 북쪽의 공산당원이 거의 독점하였다. 종교활동은 표면적으로 허용되었지만, 사회주의적 이데올로기와 상충되는 종교적 이념은 허용하지 않음으로써 결과적으로 종교도 탄압하게 되었다.

특히 남부 주민을 ‘사회주의적 인간형’으로 만들기 위하여 대대적으로 사상교육을 실시하였다.<sup>6)</sup> 사상교육은 공산당 주도로 대중동원 방식을 통해 이루어졌다. 우선 교육과정을 개편하여 학생들의 사회주의 의식화에 초점을 맞추었다. 성인들의 경우는 월남정부의 부당성과 사회주의 체제의 우월성을 주입시키는 데 초점을 맞추었다. 그리고 정치인, 군인, 관료, 교사 등 이른바 ‘특수계층’들은 수용소에 구금하여 재교육을 실시하였다. 교육방식도 비인간적이었다. 밀림 등 사회와 격리된 재교육캠프에서는 비위생적 환경, 공포심 조성, 배고픔, 의료보호의 박탈, 체형, 고문, 처형 등 심각한 인권유린이 만연되었다.

6) 전경수·서병철, 앞의 책 및 통일원(편), 『베트남 및 예멘의 통합사례 연구논문집』, 1995.

그 결과 90여만명이 통일조국을 버리고 자유를 위해 탈출하였으며 이른바 보트피플(boat people)이 생겼다.

## 2. 예멘의 사례

예멘은 사우디 아라비아반도 남쪽에 위치한 국가로서 지정학적으로 유럽-아시아-아프리카를 연결하는 중요한 위치에 있다. 역사적으로 장기간 외세의 지배를 받던 예멘은 남북으로 분단된 상태에서 각각 독립을 이루게 되었다. 결과적으로 북예멘에는 이슬람교를 중심으로 하는 자본주의 체제가 들어섰고 남예멘에는 맑스-레닌주의를 표방하는 사회주의 체제가 자리잡게 되었다.

남북예멘은 다른 분단국가들처럼 서로 정통성을 주장하면서 상대방을 통합하기 위하여 노력하였다. 그 결과 크고 작은 전쟁을 겪었는데, 무력충돌이 있을 때마다 아랍권 국가들이 중재하여 정상회담을 갖고 평화협정을 체결하였으며, 여기서 통일문제를 본격적으로 거론했다. 이와 같이 무력충돌-평화협정-통일원칙 합의가 반복적으로 일어나던 중, 1989년 다시 정상회담을 갖고 통일헌법안을 승인하였으며, 1990년 5월 통일을 선포함으로써 일단 합의에 의하여 통일을 이루었다.

예멘이 합의에 의해서 통일을 이룰 수 있었던 것은 아랍권 국가의 지속적인 중재와 소련 고르바초프의 개방·개혁 정책도 큰 힘이 되었지만, 결정적으로는 남북 예멘 지도자들간 권력배분에 대하

여 합의할 수 있었기 때문이다. 통일조약에서 합의된 권력배분은 남북간 대등한 배분이다. 예를 들면 북예멘은 대통령과 국방장관을 맡고 남예멘은 부통령, 총리, 내무장관, 외무장관을 맡게 되었다. 그러나 남북예멘의 지도자들은 정치적 통합에만 관심을 가졌을 뿐, 통일 후의 사회 통합정책에는 거의 신경을 쓰지 못하였다.

결과적으로 정부기구는 확대되었고 비효율적이 되었다. 그리고 관료나 군인의 명령계통과 책임의 소재는 불명확했다. 더욱이 사회통합의 기초로 내세운 이슬람 교리에 대해 남북예멘 주민간 갈등이 노정되었다.<sup>7)</sup> 북예멘 보수주의자들은 이슬람 율법을 ‘모든 법의 유일한 근원’으로 삼기를 바랐으며, 남예멘의 중산층들은 이슬람 율법의 불합리성을 주장하였다. 이러한 차이는 일부다처제, 여성의 사회활동 문제, 음주 허용 여부 등을 둘러싸고 사사건건 대립하였다. 통일 수도 사나는 정부기구의 팽창과 걸프전 이후 귀환한 해외 근로자로 인하여 인구가 폭증하였으며, 사무실 및 주택 문제, 식수 및 전력 부족으로 큰 불편이 발생하였다.<sup>8)</sup> 이런 와중에 주민간 불신이 증가하고 갈등이 첨예화되어 반정부 시위, 노동자 파업, 주민 폭동이 빈번히 발생하였다. 이와 같은 사회혼란은 경제사정의 악화에도 일부 원인이 있었지만, 근본적으로는 남북예멘 정치인들이 세력과시를 위하여 사회집단들의 시위를 부추겼기 때문이다.

7) 통일원(편), 『베트남 및 예멘의 통합사례 연구논문집』, 1995.

8) 김국신, 『예멘 통합 사례연구』, 민족통일연구원 연구보고서, 1993.



그 와중에 남예멘의 지도자들은 집무를 거부하고 남예멘의 수도였던 아덴으로 철수하였다. 이런 위기를 불식시키기 위하여 1994년 남북예멘의 지도자들은 다시 회동하고 권력배분 문제 등 위기종식을 위한 평화협정에 서명하였다. 그러나 평화협정후 알비드 부통령(남예멘)이 사우디를 경유하고 아덴으로 귀향하자 살레 대통령(북예멘)은 부통령의 의도를 의심하게 되었다.<sup>9)</sup> 결국 양측간 무력충돌이 벌어지고, 여기서 북예멘이 승리함으로써 재통합되었다.

예멘은 베트남과 달리 일단 합의에 의하여 통일을 달성하였지만, 결과적으로 베트남과 같이 전쟁을 통해 통일을 완결지은 셈이다. 그 이유는 합의 통일에도 불구하고 남북예멘의 정치인들이 뿌리 깊은 갈등과 불신을 대화로 해소하지 못하였기 때문이라고 할 수 있다.

### 3. 독일의 사례

독일의 통일과정은 비교적 소상히 알려져 있다. 소련의 마지막 지도자였던 고르바초프의 '개방'과 '개혁' 정책의 결과 동서 냉전 체제가 와해되고, 동유럽권 국가들이 독자적인 체제를 갖추기 시작함에 따라 통일이 이루어진 것이다. 그러나 독일의 통일과정이 그렇게 순탄했던 것은 아니었다. 왜냐하면 다른 동구권 국가와는

9) 사우디 아라비아는 심정적으로 남예멘 출신 정치인들에 호의적인 태도를 보이며, 남북예멘의 분열을 조정하고 있었다. 통일원(편), 『베트남 및 예멘의 통합사례 논문집』, 1995, p. 181.

달리 동독의 지도자들은 소련의 정책에 의구심을 가졌으며, 개혁, 개방정책에 완강히 저항하였기 때문이다. 동독을 철권통치하던 호네커는 동독 건국 40주년 기념일 전야에 행한 연설에서 “미래는 사회주의의 것”이라고 호언하였을 정도였다.<sup>10)</sup>

그러나 개혁을 요구하는 동독 주민의 소요가 빈발하는 가운데 개혁을 거부할 수 없었다. 동독 정권은 지도층 교체로 주민의 소요를 무마하려고 하였다. 호네커(Erich Honecker)가 실각되고 크렌츠(Egon Krenz)와 모드로(Hans Modrow)로 지도자를 대체하였지만, 개혁과 통일을 염원하는 동독 주민의 요구를 만족시켜 줄 수는 없었다. 이와 같이 지도층이 재편되는 와중에 동독 주민들의 시위는 확산되었으며, 급기야 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 붕괴되었다.

동서분단의 상징이었던 베를린 장벽의 붕괴는 더 이상 동독이 하나의 독립된 국가로 존립하기 힘들게 되었다는 점을 극명하게 드러낸 사건이었다. 곧 이어 동독에 새로운 정치세력이 들어서고, 1990년 3월 동독에서 역사적인 자유총선거를 실시하였다. 이 선거에서 선출된 드메지어(Lothar de Maiziere) 수상을 수반으로 하는 연립정부는 서독의 콜 정부와 신속하고도 집중적인 협상을 전개하여, 통일조약을 체결함으로써 1990년 10월 3일 공식적으로 동독과 서독의 통일을 이루게 되었다. 이 조약에서 서독의 법체계를 동독지역에 확대한다는 원칙을 세움으로써 동독이 서독의 ‘신

10) 통일원, 『독일통일백서』, 1994, p. 5.

연방주'로 흡수되는 형태로 통일이 이루어지는 결과를 낳았다.

베를린 장벽의 붕괴와 독일통일은 문자 그대로 역사적 사건이었다. 수십만의 인파가 운집하였다. 이들은 망치로 벽을 부수고 서로 열싸안고 환호성을 터트렸다. 그들은 자신의 힘으로 통일을 이루었다는 만족감과 민족적 자부심을 느꼈다. 독일정부에서 발간한 「독일통일과 신연방주 재건에 관한 자료집」에는 통일 선포식을 다음과 같이 묘사하고 있다. “베를린 제국의사당 건물앞에 흑·적·황색의 독일 국기가 나부끼는 가운데 수십만명의 인파가 참석한 통일축제가 성대하게 열렸다.”<sup>11)</sup>

그러나 현실은 냉혹한 것이었다. 불법행위 청산작업, 재산권 문제, 붕괴된 사회주의 경제의 현실 등 산적한 문제에 직면하게 되었다. 특히 파탄지경에 이른 동독 경제를 재건하기 위한 막대한 액수의 '통일비용'이 큰 문제가 되었다. 동독 기업은 대부분 국제시장에서 경쟁력이 없는 것으로 드러났으며, 가격구조가 심각히 왜곡되어 있었다. 기간설비도 낙후되어 있었다. 사회주의식 완전고용은 허울이었을 뿐, 모든 기업, 행정기관에 잠재실업이 숨길 수 없는 사실로 판명되었다. 또한 근로자 1인당 생산성이 서독의 30%도 채 되지 못했다.

그럼에도 불구하고 정부의 노력에 의하여 동독경제가 상당히 개선됨으로써 통일의 효과가 점차 드러나기 시작하였다. 1992~3년부터 서서히 회복기에 들어선 동독경제는 이후 실질국내총생산이

11) 통일원, 「독일통일백서」 1994, p. 15.

7~9%사이에서 증가하였다. 1인당 소득수준으로 보면 1991년에 서독의 47%였던 것이 1993년에는 62%로 상승했으며 지금은 80%를 상회하고 있다. 물론 이런 성장이 자생적으로 이루어진 성장이나 혹은 서독으로부터 재정이전을 통하여 이루어진 성장이나에 대하여 논란이 있을 수 있지만,<sup>12)</sup> 통일 초기에 우려되었던 경제 문제가 상당히 해결되고 또 하나의 도약을 이룰 수 있는 기반이 갖춰지고 있음을 부인하지 못할 것이다.

이제 독일이 해결해야 될 문제로 사회적 갈등을 들 수 있다. 왜냐하면 제도적 차원의 통일에 전력한 결과 사회통합 즉, 마음과 마음의 통합이 이루어지지 못함으로써 아직도 '1국가, 2사회' 문제로 시달리고 있기 때문이다. 사회통합 위기의 증표는 여러 곳에서 나타나고 있다. 우선 통일이후 실시된 첫 총선('90) 결과 집권 기민-자민연정이 승리하기는 하였지만, 구 동독 공산당의 후속정당인 민주사회당(민사당)이 구 동독지역에서 약진한 것으로 나타났다.

의식조사 결과도 동서독주민간 보이지 않는 '마음의 벽', 즉 편견이 크게 나타나고 있음을 보여주고 있다. 동독인들은 서독인들을 베시스(Wessis)라고 부르고 서독인들은 동독인들을 오시스(Ossis)라고 서로를 비하하여 부르고 있다. 다시 말해 서독인들은 동독인보다 자신들이 우월하다고 느끼며 통일초기보다 동독인

12) 전성우, "동서독통일과정의 사회학적 함의", 김명수·이연택 외, 『북한사회의 이해』, 한양대출판원, 1997.

들을 더 비판적으로 본다. 반면 동독인들은 서독인들을 ‘오만하다’ 고생각하며, 자신들은 사회적이며 정직한 생활을 한다는 강한 자부심을 가지고 있다. 범죄도 증가하였다. 서독에서는 소매치기, 강도 등 일반범죄가 20% 가량 증가하였으며, 동독 특히 드레스덴에서는 통일전보다 거의 4~5배 증가하였다.<sup>13)</sup>

또한 젊은층 극우세력이 등장함으로써 옛 나치의 망령이 되살아나는 조짐을 보여주기도 하였다. 이는 폴란드 관광객들을 습격하고, 베트남 출신 근로자를 폭행하며, 유대인 묘를 훼손한 사례에서 잘 드러난다. 주민간 갈등과 사회적 문제는 독일정부가 제도적 통일에 치중한 나머지, 사회통합에 대한 대비가 미약했음을 보여주는 것이다.

#### 4. 중국·대만 사례

국·공(國共) 내전에서 수차례 패전한 국민당 정부는 급기야 1949년 12월에 대만으로 천도하여 손문의 삼민주의를 건국이념으로 한 중화민국 정부의 출범을 선언하였다. 중국대륙은 1949년 10월 1일 중화인민공화국의 수립으로 공산화 되었다. 이로써 두개의 중국으로 분단되었으며 1971년 10월 25일 중국이 중화민국을 축출하고 UN에 가입함으로써 국제사회에서 절대우위의 외교적인 지위를 확보했다.

13) 김영윤·이인곤·황병덕, 『독일통일의 분야별 실태 연구』, 민족통일연구원 연구보고서, 1992.

중국의 대만 정책은 양안간의 교류확대와 대만의 국제적 고립유도를 통한 흡수통일의 추구라고 요약할 수 있다. 이러한 중국의 대만 통일정책은 다음과 같은 방식으로 구체화되었다. 첫째, 하나의 국가안에 자본주의 체제와 사회주의 체제를 공존시키는 일국양제(一國兩制)에 의한 통일정책의 추진이다. 이는 홍콩과 마카오의 중국반환에 적용되는 원칙이기도 하다. 둘째, 통상·통우·통항(通商·通郵·通航)으로 표현되는 3통과 친척방문 및 경제·문화·과학기술·체육교류로 대표되는 4류를 통한 적극적인 양안(兩岸) 정책의 추진이다. 중국은 이러한 적극적인 교류확대정책의 추진과 함께 대만에 대한 무력불사용의 천명을 거부하고 대만의 국제적 고립화를 추구해 오고 있다.<sup>14)</sup>

따라서 중국은 1978년 개혁 개방이래 3통원칙과 민간교류 확대로 경제협력을 진전시키며 대만을 “하나의 중국정책” 안으로 끌어 당기는 전략을 구체화 해오고 있다.

반면 대만은 중국의 대만정책에 대항하여 중국의 무력사용 포기를 요구하면서 중국과의 교류 증대를 통한 「민주·자유·균부」의 통일중국건설을 목표로 하는 「국가 통일 강령」을 확정(91. 3)하고 중국의 흡수통일 전략이 대만을 직접적으로 위협하지 않는 선에서 중국과의 민간 교류확대를 간접허용하는 정책을 추진해 왔다. 이러한 양안간의 기본적인 입장차이를 고려해 볼때 양안간의

14) 클린턴 미대통령은 1998년 6월 중국 방문시 대만의 독립반대, 두개의 중국정책반대, 대만의 국제기구 가입반대라는 중국 외교 3분정책을 재 확인한 바 있음.

정치적 갈등은 중국정부의 “하나의 중국원칙”과 대만정부의 “대만의 실체 및 국제적활동 인정 우선”이라는 입장이 부딪치는 데서 발생하는 것이다.

양안간의 무역규모는 홍콩 경유 간접교역이 구축이 되어 1996년 기준으로 237억달러이며 대만측의 무역흑자는 176억달러 규모에 달하였는 바, 무역흑자는 대만의 중국에 대한 수입금지조치에 기인된 바 크다 (1991년~1996년간의 총 교역규모는 약995억달러). 대만기업의 중국 투자는 1996년말 현재 누계액이 대만정부 승인 기준으로 68억 6천만달러, 중국측 계약기준으로 348억 7천만달러, (실행액기준으로 149억달러)에 달한다.<sup>15)</sup>

사회적인 교류도 활발하게 이루어지고 있다. 인적교류는 1988~1995년 기간동안 본토를 방문한 대만인의 수는 연인원 1,732만명, 본토에서 대만을 방문한 인원의 수는 약 16만명에 달하였다. 또한 동기간 대륙에서 대만을 방문 장기체류하는 인원이 14,800명 수준인 것으로 나타나고 있다. 서신교류도 활발하여 1995년에는 1,911만통이 왕래하였으며, 전화통화의 경우는 1995년 한해 동안 1억3,300만회가 이루어진 것으로 확인되었다.

양안간의 경제 사회적 교류의 증가는 다음과 같은 영향을 미치고 있다. ① 양안간의 전쟁발발가능성을 약화시켰다. ② 양안간의 갈등을 “체제간의 갈등”에서 “권력집단간의 갈등”으로 성격을

15) 고장식, “대만·중국간 경제교류 협력에 관한 연구”, 한국동북아학회 주최 학술회의 주제발표 논문, 1998.

변화시켜 왔다. 양체제간의 경제적 보완성이 부각되고 있는 것이다. ③ 경제·사회적 교류의 확대로 기능주의적인 통일의 기반을 확대 조성해 왔다. 정치우선주의를 완화 시켜주고 있다. ④ 양체제가 공존하면서 상호이익을 취할 수 있는 가능성을 높여 주었다. 완충지대로서의 홍콩의 역할도 크다.

그러나 '1998년 10월 18일 장쩌민(江澤民) 중국 국가주석과 구전푸(辜振甫) 대만 해협교류기금회 회장간의 대담에서도 나타나듯이 대만을 중국의 한개의 성으로 보고 정치적 통일논의를 서둘러고 하는 중국의 입장과, 대만은 주권을 가진 정치적 실체이며, 중국의 민주화 이전에는 통일을 굳이 서둘 필요가 없다고 보는 대만의 입장간에는 아직도 깊은 대립이 상존하고 있다.

## 5. 분단국 통일의 교훈

남북한 통일이 다른 나라와 같은 방식으로 이루어진다는 보장은 없다. 기존 통일국가는 다양한 방식으로 통일을 이루었으며, 그 문제점 또한 다양하게 드러나고 있다. 그러나 이들 국가의 통일은 경험적으로 관찰할 수 있는 구체적 사건이라는 점에서 우리에게 많은 시사점을 제시한다.

첫째, 통일은 평화적인 방법으로 이루어야 하며, 무력에 의한 통일을 경계해야 한다. 베트남의 사례로부터 알 수 있듯이, 전쟁에 의한 통일은 통일이 된다 하더라도 국토가 황폐화되고 생산시



설이 파괴될 뿐 아니라 막대한 인명피해를 가져온다. 또한 주민간 이질감과 적대감이 증폭될 뿐 아니라, 사회통합이 강압적으로 이루어짐으로써 국민의 자발적 동의를 얻기 힘들었다. 경제 발전과 삶의 질도 향상되기 어려웠다. 따라서 북한의 무력도발을 억지하기 위해 국가안보에 철저한 대비가 있어야 할 것이다. 특히 북한은 과거 남침하였던 진력이 있으며, 경제난에 허덕이는 이 순간에도 미사일 개발 등 무력을 꾸준히 증강시키고 있음을 간과해서는 안된다.

둘째, 경협을 전개과정에서는 기업은 경제적 이익을 얻고, 정부는 평화와 안정이라는 정치적 이익도 얻어내는 두 토끼를 잡는식의 중국·대만식 “정·경분리원칙”을 모델로 삼을 수 있을 것이다. 그러나 한반도의 특수한 실정을 도외시한 대북경협 추진은 수익성의 한계로 경제적 실리도 확보하지 못하고 북한 정치체제의 경직성과 취약성에 따른 부담만 안게될 우려가 있다는 점도 유의하여야 한다.

따라서 대북경협과 관련한 민간의 자율성 문제는 북한의 개방속도를 주시하면서 기업과 기업간, 기업과 정부간의 유기적인 협조 속에 추진해 나가야 할 것이다.

셋째, 무분별한 협상에 대한 경계심도 갖춰야 하겠다. ‘어떻게든 통일만 되면 된다’는 통일지상주의는 지나치게 순진한 발상이다. 베트남의 통일에서 알 수 있듯이, 평화를 담보할 수 있는 제도적 장치가 없는 상태에서 평화협정이 체결됨으로써 결국 북베트남의 통일전선전술이 먹혀들었다. 예멘의 통일에서 알 수 있듯이,

양국 정부 조직을 기계적으로 통합함으로써 조직이 비대화되고 명령, 통제 계통이 불명확했다. 소수의 권력층에 의한 ‘나뉘먹기식’ 통일은 통일을 통하여 기득권층의 권력을 지속시키기 위한 방편이었을 뿐, 통일 이후에 발생할 수 있는 사회문제에는 관심을 가지지 못했다. 북예멘의 이슬람율법과 남예멘의 맑스-레닌주의는 결코 병존할 수 없었으며, 결국 내전으로 끝나는 졸속통일이 되고 말았다. 따라서 통일도 중요하지만 통일후의 사회상에 대한 명확한 합의가 전제되지 않는다면 통일은 졸속으로 흐르기 쉽다. 따라서 통일은 지도자간 그리고 주민간 신뢰를 쌓은 다음 점진적으로 이루는 것이 바람직하다.

넷째, 통일이 이루어질 때를 대비한 통합역량을 극대화하여야 한다. 비록 통일이 점진적으로 협상에 의하여 이루어지는 것이 바람직하기는 하지만, 통일은 시나리오대로 이루어지는 것이 아니며, 그렇다 하여도 일시적 혼란을 피할 수 없다. 예멘의 사례에서 알 수 있듯이 국민의 동의가 없는 공권력의 사용은 비효율적이다.

따라서 국민의 동의를 수반하는 민주적 제도와 관행을 발달시켜야 한다. 독일의 예에서 알 수 있듯이, 통일은 막대한 경제적·사회적 비용을 수반한다. 따라서 지속적 성장을 담보하면서 또 한편으로는 공정분배를 제도화하는 경제제도를 발달시켜야 한다.

아무리 훌륭한 정책도 주민의 적극적 참여없이 이루어질 수 없다. 통일시 발생할 수 있는 남북한 주민간, 계층간 편견과 차별을 극복하고, ‘더불어’ 생활하는 공동체적 사회를 형성할 수 있어야

한다. 그렇게 하기 위해서 앞으로 성숙된 시민의식을 제고시켜 나가야 할 것이다.

끝으로 정부정책에 대한 신뢰와 지원이 있어야 한다. 독일의 사례에서 알 수 있듯이, 서독주민들은 정부의 통일정책을 지원함으로써 콜수상이 이끄는 정부가 비교적 일사분란하게 통일과정을 주도할 수 있었다.

### 제3절 통일 대비 과제

우리 모두에게 통일의 성취는 민족적 염원을 실현하는 길이며, 개개인의 장래를 결정하는 과업이 되기 때문에 무엇보다 신중하게 대처하고 준비해 나가야 한다.

통일이 어떠한 과정을 거쳐서 이루어지든 간에 그 후에 야기될 문제와 과제들을 예상하고, 그에 대비하여 준비를 갖추며 효과적으로 대응해 나갈 대책을 마련하여야 한다. 충분한 시간을 가지고 치밀한 분석을 하고 현실에 바탕을 둔 대비책을 강구하는 것은 통일의 추진 과정을 순조롭게 진행시키는 일임과 동시에 통일 이후 민족 사회의 실질적 통합을 원활히 이룰 수 있는 첩경인 것이다.

통일이 되면 남북간의 현저한 경제적 격차, 가치관과 사고방식,

생활관습이나 행동양식의 차이 등 기본적인 문제에서부터 주민의 이동, 군사, 경찰, 재산권, 외교, 법제도, 정치적 청산, 교육개혁과 통합문제 등 구체적 문제에 이르기까지 다양한 문제들이 제기될 것으로 예상된다.

더욱이 오늘의 대내외 통일환경과 여건을 감안할 때, 한반도의 통일이 먼 훗날의 과제가 아니라 우리 앞에 언제라도 닥쳐올 수 있는 현실적 과제로서 제기되고 있다는 점에서 분야별 사전 준비차원의 대책을 서둘 필요가 있다. 동서독의 통일이 예기치 않은 시기에 이루어졌듯이, 남북한의 통일도 우리가 추구하고 있는 것처럼 점진적·단계적으로만 전개되는 것이 아니라, 좋은 싫든 간에 어느 날 갑자기 다가올 수도 있다는 가능성에도 대비하여야 한다.

오늘의 시점에서 통일을 대비하는 당면 과제는 첫째, 대내적으로 통일을 촉진하고 수용할 수 있는 각 분야의 기반을 확충하고, 둘째, 대외적으로는 통일에 유리한 환경과 여건을 조성하며, 셋째, 2000년대 진정한 통일 한국의 시대를 열어 나가기 위한 사회 통합의 준비 차원에서 국민에 대한 통일 대비 교육을 강화하는 일이다.

## 1. 대내적 통일기반의 확충

### (1) 국민적 합의 형성

대내적 통일기반을 확충하는 데 있어서 가장 중요한 과제는 통

일문제에 대한 국민적 합의를 굳건히 이루는 일이다. 우리가 앞으로 추구해 나갈 통일에 대한 당위성과 정책 추진의 원칙과 방법, 통일 국가의 미래상에 대한 진정한 국민적 합의가 이루어지지 않으면 통일정책을 효과적으로 전개해 나갈 수 없기 때문이다. 광범위한 국민적 합의와 지지기반 위에선 통일정책이어야 추진의 정당성이 확보되고, 비로소 강한 추진력을 가지게 된다.<sup>16)</sup> 우리 민족이 원래 하나였으므로 다시 하나로 합쳐져야 하는 것은 당연하지만, 민족의 장래야 어떻게 되든 간에 덮어놓고 통일만 하면 된다는 식의 생각은 슬기롭지 못하다. 남과 북이 보다 나은 삶을 영위하기 위하여 통일을 하려는 것이므로, 과연 우리 민족 구성원 모두가 다 함께 잘 살 수 있는 길이 무엇인가에 대한 국민적 합의가 이루어져야 하는 것이다.

국민적 합의 문제와 관련하여 또 하나 강조되어야 할 점은 통일에 따르는 고통과 희생을 올바르게 인식하고 국민 개개인이 이에 대한 책임과 사명을 분담하겠다는 데 대한 합의이다. 통일은 일시적인 과업이 아니라 새역사 창조를 위한 지속적인 대장정(大長程)이기 때문에 여기에는 막대한 비용과 함께 끊임없는 인내와 노력 등이 절대적으로 요구된다. 독일의 경우를 보더라도, 1990년 10월에 통일을 이룬지 8년이 지난 지금까지도 주민들은 막대한 경제적 부담<sup>17)</sup> 등 후유증 때문에 적지 않은 어려움을 겪고 있지만, 오늘날

16) 이상우, 앞의 책. , p. 203.

17) 1990년 이래 6년간 공공부문에서 만도 약 1조 1,700억 마르크(약640조)가 동독 지역을 위해 지출되었다고 동독 6주년을 맞아 독일의 테오 바이겔 재무장관이 기자회견에서 밝힌 바 있다.

그들은 통일이라는 결과를 기꺼이 받아들이고 서로를 이해하려고 노력하면서 제기된 제반 난관을 극복해 가는 능력을 보여주고 있다.

여기서 분명한 것은 비록 통일 비용과 고통이 큰 것이라 할지라도 장기적으로 보면 그것이 결코 분단에 따르는 비용과 고통보다 클 수 없다는 점이다. 분단이 더욱 장기화되는 경우에 나타날 민족동질성의 파괴, 민족사와 문화 전통의 단절, 이산가족의 고통 등은 산술적으로 헤아릴 수 없는 민족적 손실이자 인도적 아픔이다. 뿐만 아니라 분단과 대결로 인한 막대한 군사비, 각종 기회비용 등 분단관리에 소요되는 유형 무형의 경제적 손실을 생각해 보면 공리적인 측면에서도 통일은 결코 뒤로 미루거나 포기할 수 없는 과제가 된다.

## (2) 모범적 민주공동체 건설

통일은 다름 아닌 한반도 전역에 하나의 ‘민주공동체’를 건설하는 것을 의미한다. 남과 북이 함께 자유민주주의를 바탕으로 하는 하나의 공동체를 이루는 일이다.

그러나 하나의 민족공동체를 만들려는 우리의 노력에 북한이 호의를 가지고 호응해 오지 않고 있는 현실을 감안할 때, 우선 우리 사회부터 모범적인 민주공동체로 가꾸어 나가는 것이 보다 현실적인 일이라 하겠다. 이는 곧 통일 조국의 미래상을 우리 내부에

서부터 먼저 구현해 나가는 것으로서, 언젠가 다가올 통일에 대비하는 가장 확실한 준비작업이자 북한의 변화를 지원할 수 있는 첩경이며, 북한 동포들에게 커다란 희망의 메시지가 될 것이다.

우리가 먼저 이 땅에 건설해 나가려는 민주공동체는 “함께 사는 삶”, “자유로운 삶”, “인간다운 삶”의 보장을 원리로 하는 민주정치의 장(場)을 의미한다고 할 수 있다. 여기서 제반 가치의 배분 과정에서의 개개인의 형식적인 평등이 아니라 실질적인 형평이 구현되어야 한다는 사회적 갈등의 조절 원리를 말하며 자유란 시민사회와 국가권력간의 관계에서 국가권력의 지도와 통제가 아닌 시민 사회의 자율적인 역할에 의해서 이해관계의 갈등이 조정될 수 있는 ‘자유’의 확보를 의미한다. 또한 ‘인간다운 삶’은 자유와 평등으로 대표되는 인간적 삶의 기본 가치가 조화롭게 구현되어야 한다는 공동체적 삶의 기본 구성 원리를 말하는 것이다.<sup>18)</sup>

우리 사회를 누구나 부러워 할 모범적인 민주공동체로 키워 나가려면, 먼저 민주주의를 보다 높은 수준으로 성숙시키고 우리 사회를 누구나 더불어 살아 갈 수 있는 ‘참된 공동체’로 키워 나가야 한다. 독일의 통일을 가져온 첫째 요인이 서독의 잘 발달된 민주주의에 있었다는 분석은<sup>19)</sup> 우리에게 시사해 주는 바가 크다.

18) 이상우, 앞의 책, pp. 327~328.

19) 박성조·양성철 공저, 『독일통일과 분단한국』, 경남대 극동문제연구소, 1991, p. 195.



우리 체제가 북한보다 월등한 것으로 입증될 때, 우리를 대하는 북한 주민의 태도나 자세가 근본적으로 바뀔 수 있을 것이다. 그런 의미에서 우리는 민주화와 개혁을 지속적으로 추구함으로써 사회 각 분야에서 민주화를 보다 더 성숙시킴과 아울러 이 사회를 풍요와 정의가 함께 구현되는 고도 복지사회로 발전시켜 나가야 한다. 이러한 노력에서 특히 중요한 과제는 소외된 계층에게 사회 전체가 눈을 돌리는 일이다. 독일이 1990년 10월 분단되어 있던 두 사회를 어렵지 않게 통합해 낼 수 있었던 배경은 서독의 잘 발달된 사회복지정책을 바탕으로 한 서독 주민의 대내적 통합과 이를 선망하는 동독 주민의 자발적 선택이 낳은 결과로 보는 것이 전문가들의 공통된 견해이다.

즉, 우리 사회를 도덕과 정의가 충만하고 자유와 평등, 복지가 확립된 「민주공동체」로 만드는 것은 우리가 지향해 가는 공동체를 보다 건강하게 만들어 가는 일임과 동시에 통일에 대비한 준비를 갖추는 일임에 틀림없는 것이다.

### (3) 경제역량의 강화

통일은 결코 염원이나 의지만으로 이룩될 수 있는 것이 아니다. 이를 추진하는 주체에게 충분한 경제적 역량이 주어지지 않으면 아무리 좋은 기회가 도래한다 하여도 통일과정을 순조롭게 진행시켜 나갈 수 없게 된다. 그런 의미에서 통일을 대비하기 위한 또 하

나의 대내적 과제는 우리 내부의 경제력을 키워 나가는 일이다. 우리의 경제력은 북한의 대남혁명의를 무산시키고 개혁 개방을 유도할 수 있는 효과적인 물질적인 토대가 되고, 통일 이후 혼란이나 부작용을 극소화하면서 북한 지역을 신속히 재건할 수 있는 원동력으로 작동하게 될 것이다.

그러나 우리의 경제력은 현재 IMF 구제금융을 지원받고 있는 처지로서 아직도 통일에 따른 막중한 부담을 감당해 낼 수 있는 수준에 도달하지 못한 실정이다. 우리는 다시 뛰는 한국인이 되어 우리 경제를 다시 고도 성장의 궤도에 올려 놓아야 하겠다. 통일비용과 관련하여 1990년 초 국내외의 여러 연구기관에서 약 2,000억 달러~8,000억 달러가 소요될 것으로 통일비용 추계들을 발표한 바 있다.<sup>20)</sup> 이같이 막대한 부담을 감당할 수 있는 총체적 국력을 키워 나가는 일이 시급한 과제라 하겠다. 또한 우리의 자본주의 체제가 안고 있는 취약점도 보완하여 지금보다 앞선 고도 복지사회를 건설해 나가야 하겠다. 우리는 서독이 유럽공동체를 주도하는 막강한 경제력을 확보하였음에도 불구하고 통일 후 초기 단계에서 심각한 후유증을 경험하여야 했다는 사실에서 많은 교훈을 얻게 된다.

## 2. 통일에 유리한 환경의 조성

우리가 지향하고 있는 분단된 조국의 평화통일 과업은 결코 우

20) 구영록·임용순 공편, 『한국의 통일정책』, 나남, 1993, p. 42.

리 일방의 의지나 노력만으로 성취될 수 있는 성질의 것이 아니다. 남북의 통일은 북한이란 상대방이 있는 과업이며, 민족 내부 문제이면서 주변국의 이해관계가 결부되어 있는 국제적 문제라는 이중적 성격을 지닌 것이다. 따라서 분단의 현명한 관리와 이의 극복을 위한 우리의 정책적 노력은 남북관계라는 민족 내부적 상황 조건과 주변국의 대한반도 정책이라는 국제적 환경 여건의 향방에 따라 크게 영향을 받지 않을 수 없다. 그런 의미에서 통일에 유리한 대내외적 환경의 조성이라는 과제는 통일을 앞당겨 실현하고 통일을 준비하는 기본 과제라 할 것이다.

### (1) 한반도 평화체제의 구축

통일환경을 조성하기 위해 서둘러야 할 첫번째 과업은 우리 한반도의 평화체제를 구축하는 일이다. 남북한간에 상호 불신과 적대, 군사적 긴장이 지속되는 한 어떠한 통일 노력도 실질적 성과를 거두지 못한다는 것은 지난 50여년이 넘는 남북관계사를 통해 누차 확인된 바이다. 상대방으로 하여금 자신의 안전을 위협받지 않을 것이라는 확신을 심어 주는 일이 무엇보다 중요하다. 즉 남북 관계를 공존 공영의 관계로 발전시켜 나갈 수 있는 선행 조치인 평화정착을 시급히 실현시켜야 한다는 것이다. 여기서 말하는 평화체제란 한반도에서 전쟁을 방지하고 ‘공존의 자발적 합의로서 평화질서’를 유지하며, 이의 준수를 보장하는 협약이나 기구를 비롯

한 제반 법 제도적 장치를 총칭하는 개념이다. 구체적으로는 현 정전협정을 남북한 당사자가 협의하여 새로운 평화협정으로 대체함으로써 정전상태를 항구적인 평화상태로 전환하며, 이 협정의 준수를 주변강국 들로부터 (국제적으로) 보장받는 것을 의미한다 할 것이다. 이를 위해서는 우선 실제적으로는 ① 남북한간의 군사적 균형을 통한 효과적인 억지상태가 이루어져야 하고 ② 쌍방간의 적대행위를 유발시킬 수 있는 공세적인 군사력의 배치나 운용이 적절히 제한되어야 하며 ③ 우발적인 분쟁과정에서 일어난 오해나 불신이 대규모의 충돌로 확대되는 것을 막기 위한 적절한 분쟁조정 장치가 마련되어야 할 것이다.

그리고 평화체제로의 전환문제와 관련한 남북한간의 합의는 지난 1992년 2월 남북간 고위급회담을 통하여 채택·발효된 바 있는 「남북기본합의서」 제5조에 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”라고 규정된 바 있다. 그러나 북한측이 그 이행에 회피적인 태도를 보인 가운데 미국을 상대로 “새로운 평화보장체계 수립”, “미·북평화협정체결” 만을 주장함으로써, 남북직접당사자 능력으로 한반도의 평화를 정착시키고 그바탕에서 교류·협력을 증진시켜 남북관계를 개선하고 통일의 기반을 조성해 나아가고자하는 우리측의 노력이 결실을 거두지 못하고 있다. 1996년 4월 한·미 양국 정상에 제안한 한반도의 평화와 안정을 위한 「4자회담」 개최 제

안은 이상과 같은 상황을 고려한 차선택이라고 할 수 있다. 한반도에서 항구적인 평화협정 체결을 위한 과정의 개시를 위한 이 회담에 북한측도 앞으로 보다 성의있는 태도로 임해줄 것을 바란다.

한반도에서 평화와 안보를 보장할 수 있는 또 하나의 방안은 동북아 집단안보체제, 6자회담등의 구상이다.<sup>21)</sup> 독일 통일이 유럽안보협력회의(CSCE)<sup>22)</sup>의 테두리 안에서 실현되었다는 사실은 우리에게 시사해 주는 바가 크다. 안보의 울타리를 한겹 더 추가 한다면 현상황에서는 바람직한 일이된다 하겠다.

## (2) 국제적 이해와 지지의 확충

통일환경을 조성하는 데 있어 두번째 과업은 우리 통일정책에 대한 국제적 이해와 지지를 확충해 가는 것이다.

통일문제는 우리 한민족 내부의 문제이지만 동시에 국제환경 요소에 의해 민감하게 영향받는 국제적 문제이다. 현실적으로 통일은 주변국의 협조 없이 이루어지기 어려우며, 주변 4강 어느 국가의 이익을 훼손하는 통일을 추구할 경우 그 전개과정이 순조로울 수 없게 되어 있다. 따라서 우리의 통일추진은 국제사회와 더불어

21) 김대중 대통령은 '98 대통령 취임사를 통해 한반도 평화를 위한 집단안보체제 개념을 제기하였다.

22) 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe)는 1975년 11월 헬싱키에서 알바니아를 제외한 모든 유럽국가 및 미국과 캐나다를 포함한 35개국 대사급 준비회의를 거쳐, 1975년 8월 35개 회원국 정상 및 정부수반이 참석하여 안전보장 및 상호협력에 관한 '최종의정서'(Final Act)를 채택함으로써 공식적으로 출범하였다.

서, 국제사회와 함께 추진하여야 한다. 그러나 특정 시점에 조성된 국제환경은 영구불변하는 것이 아니라 그 시대의 내외상황에 따라 계속 변화된다. 또한 우리의 노력 여하에 따라 변화를 유도할 수도 있는 일이다. 따라서 이같은 국제정세, 특히 주변 4강의 대한반도 정책이 우리의 통일을 지지, 협력하는 방향이 되도록 선린 우호관계를 증진해 나감과 아울러 통일 한국이 동북아는 물론 세계의 평화와 공동 번영을 위해 기여한다는 것을 설득하는 외교를 강화해 나가야 한다. 4자회담이나 6자회담 등 다자회담의 틀을 통해 한반도의 평화정착 및 통일문제에 대한 국제사회의 지지와 협력을 확보해 나가는 것은 그러한 노력의 일환이라고 볼 수도 있다.

### (3) 북한의 변화 지원

대내외의 통일환경을 유리하게 조성해 가는 세번째 과제는 북한의 변화를 지원하는 것이다. 지금까지의 경험에 비추어 볼 때 남북관계의 실질적 진전은 결국 북한의 변화 여부에 따라 좌우되었다. 따라서 통일환경의 개선을 위한 우리의 정책 노력은 우선적으로 북한을 변화의 길로 나오도록 유도하거나 이를 지원하는 방향으로 전개하는 것이 중요하다. 북한의 개혁과 개방을 유도하고 촉발하는 방안으로서 우선 북한과의 인적, 물적 교류를 확대하고 경제 협력을 꾸준히 모색해 나가야 한다. 정부는 대북정책의 추진기

조로써 “정경 분리” 원칙을 천명하고 경협 활성화를 추구하고 있다. 뿐만 아니라 국제사회에 북한의 동참을 유도하여 북한으로 하여금 책임있는 국제사회의 성원으로서 역할을 다 할 수 있도록 노력하고 있다. 국제적으로 보편화된 각종 제도적 틀 안에 북한을 참여 시킴으로써 북한 지도부의 정책결정에 대한 예측 가능성을 높여 나가려는 것이다. 또한 북한이 대남 경계심을 완화하고 안심하고 변화를 추진할 수 있도록 정부는 흡수통일 배제원칙을 밝혀 두고 있다.

### 3. 통일을 위한 국민교육의 강화

통일을 대비하는 과제에는 경제적 역량의 배양이나 법적, 제도적 측면의 정비방안과 함께 정신 문화적 대책도 포함되어야 한다. 통일의 추진과정을 뒷받침하고 통일된 국가에서 삶의 질을 향상시키는데 기여할 정신 문화의 함양 작업을 서둘러 추진하여야 한다는 것이다.

통일교육은 통일 과업의 주체인 국민들에게 통일 지향적 가치관과 삶의 양식을 심어 주고 훈련하는 것을 목적으로 한다. 통일과정의 효율적 추진을 뒷받침하고, 언젠가 현실화할 통일의 그 날을 큰 혼란과 충격없이 맞기 위한 필수적 요건이다. 다시 말해서 통일이후 민족 전체의 삶이 더욱 복되고 평화스러운 것이 되도록 민족사회를 내면적으로 통합하는데 필요한 건전한 시민의식이나 민

족의식 등 정신·문화적 기반요소를 사전에 함양하는 교육이다. 우리보다 앞서 통일을 이룩한 독일 통일의 경우를 보면, 1972년 동서독간에 기본조약이 체결된 이래 18년 동안 상호 교류와 협력의 관계가 유지되는 가운데 민족적 동질화 노력과 치밀한 준비과정이 있었다. 그럼에도 불구하고, 통일 후 8년이 지난 오늘까지도 동서독 주민간에 심각한 심리적 괴리감과 갈등이 존재하고, 체제 통합에 따른 사회 문화적 충격이 가시지 않아 하나의 독일인으로 융화시키는 내면적 통합에 적지 않은 어려움을 겪고 있는 것으로 알려지고 있다.

통일을 위한 국민정신교육의 과제는 통일의 과정을 뒷받침하고 원만히 맞이하기 위한 통일 준비 교육과 통일 이후의 삶에 대비한 통일 대비 교육으로 나누어 고찰해 볼 수 있다.

통일준비교육은 주로 통일 추진 과정과 통일 이후의 민족 사회에 나타날 여러 가지 갈등과 혼란을 예견하여 이것을 사전에 예방하고 극소화시킬 수 있는 정신 문화적 기반 요소들을 국민 교육을 통해 미리 튼튼히 길러 주는 길이 될 것이다. 우선 우리 모두 바람직한 통일을 맞이하기 위해 반드시 필요한 국민적 가치관과 의식을 함양하고 올바른 태도를 사전에 훈련하는데 역점이 두어지기 마련이다.

따라서 앞으로 통일을 맞을 준비 차원의 우리의 국민 교육은 대략 다음과 같은 방향에서 중점 전개되어야 한다.

첫째, 국민의 마음 속에 내재하고 있는 이데올로기적 적대감



과 불신을 해소해 나가야 한다. 냉전체제하에서 오랜 세월 동안 형성되어 온 상대방에 대한 적대감과 불신을 해소하지 않으면 남북관계의 실질적 개선을 도모해 나갈 수 없을 뿐만 아니라 화해 협력을 지향하는 시대적 흐름에도 부응해 나갈 수 없게 된다.

둘째, 그동안 프로파간다의 차원에서 주로 북한측에 의해 왜곡된 허위 주장에 대하여 올바르게 인식토록 해야한다. 예컨대 6.25전쟁이 북침으로 시작되었다는 허위주장이나 한국은 평화협정을 체결할 능력이 없다는 억지주장, 북한식 사회주의의 허구성 등을 실제적 진실대로 알게하여 추호의 오해도 없도록 해야한다.

셋째, 민족적 동질성을 회복 발전시키고, 민족 사회의 이질화 현상을 극복해 나갈 의지를 고취해 나가야 한다. 오늘과 같은 이질화 상태를 그대로 두고서는 민족 사회의 진정한 융화나 내면적 통합은 기대할 수 없다.

네째, 민족공동체 의식을 함양해 나가야 한다. 민족공동체 의식은 이 민족을 하나로 계속해 주는 끈이요, 남북한 주민을 하나로 통합시켜야 하는 가장 큰 명분이며 통일 추진력의 원천이다. 민족공동체의 형성과 그 발전을 위해서는 그 속에 더불어 살아가야 할 남북한 주민들을 심리적으로 융합시키는 데 기여할 가치관과 단일 민족으로서 동포애나 운명적 유대감과 같은 공동체 의식을 함양해 나가야 한다.

다섯째, 통일에는 희생과 고통이 따른다는 것을 사전에 확실히 알게하고, 이에 대한 책임을 분담하겠다는 확고한 의지를 심어 주

어야 한다. 통일의 주역들이 통일에 대한 막연한 기대나 환상만을 가질 경우, 통일 과정에서 개인적 고통이나 경제적 부담에 당면하면 쉽게 좌절하거나 추진 의지를 상실하게 될 가능성이 있다.

다음으로 통일을 준비하는 차원의 교육과 함께 추진되어야 할 또 하나의 과제는 새 통일국가를 건설하는 과정, 그 상황에 대비하는 교육을 강화해 나가는 일이다. 이것은 민주시민 교육의 강화와 민족 정체성 확립 교육으로 나누어 생각할 수 있다.

통일된 한국 사회의 미래상은 ‘민주 시민 사회’가 될 것이므로 민족성원 모두에게 ‘함께 사는 원리와 방법’을 비롯한 공동체 구성원으로서 갖추어야 할 기본적 품성과 태도를 함양하는 교육을 미리 실시하여야 한다.

통일 이후 이 땅에 실현될 ‘선진화된 민주 시민 사회’는 다원적 가치가 병존하는 다원주의 사회가 될 것이다. 인간의 존엄성이 존중되는 사회, 시장경제의 원리가 작동하는 사회, 자유민주주의의 사회가 될 것이다. 이러한 제도와 가치의 소중함을 바르게 이해하고 다원주의 체제하에서 발생하는 각종 분쟁과 갈등을 원만히 해결할 수 있는 능력을 배양할 수 있는 교육이어야 하겠다.

통일상황에 대비하는 또 다른 영역의 교육으로써 민족 정체성을 확립하는 교육이 필요하다. 통일 국가의 완성과 발전에 기여할 ‘기본적 가치 요소’의 하나이기 때문이다. 통일 후의 국가는 하나로 된 민족 국가가 될 것이 분명하기 때문에 통일 후의 남북한 주민 모두 민족 공동체의 일원으로서 자기 정체성을 확고히 견지해

나가게 하여야 할 것이다. 왜냐하면 통일국가에서 당면케 되는 급격한 문화적 충격 속에서 방향 감각을 잃게 되거나 ‘아노미현상’에 빠질 우려가 있기 때문이다.

민족 성원 개개인이 같은 민족으로서 자신의 존재를 확인할 수 있는 뿌리는 결국 고유의 전통문화에서 찾을 수밖에 없기 때문에 민족 정체성의 확립을 위한 교육은 ‘열린 민족주의’를 바탕으로 전개하는 민족교육의 성격을 띠게 된다고 하겠다.

참고문헌

강광식 외, 『통일 후유증 극복방안 연구』, 한국정신문화연구원, 1994.

김덕, 『분단한국의 통일모색』, 『동아일보사』, 1997.

민족통일연구원, 『통일문화와 민족공동체 건설』, 1994.,

\_\_\_\_\_, 『한반도 평화체제 구축방안』, 95-04, 1995.

\_\_\_\_\_, 『민족통일방안의 이론체계와 실천방안』, 1994.

아태평화아카데미, 『한반도 통일, 아시아 민주화, 세계평화』, 아  
· 태평화재단, 1997.

양영식, 『통일정책론』, 박영사, 1997.

유석렬, 『남북한 통일론』, 법문사, 1994.

이상우, 『함께 사는 통일』, 나남, 1993.

이한빈, 『통일한국을 위한 경국책』, 박영사, 1991.

정용석, 『분단국 통일과 남북통일』, 다나, 1994.

조영달, “통일시대 민주시민교육”, 한국사회과학교육학회 주최  
국제토론회 주제논문, 1995.

통일부, 『독일통일백서』, ('94), 1994.

\_\_\_\_\_, 『독일통일백서』, ('95~'97), 1998.

\_\_\_\_\_, 『독일통일 6년, 동독재건6년』, 1996.

한국정신문화연구원, 『통일한국의 삶의 양식과 가치체계 탐색』,  
1994.

황성모 외, 『민족의 정통성과 통일』, 자유평론사, 1991.

21세기위원회, 『21세기의 한국』, 서울프레스, 1994.

—————, 『2000년에 열리는 통일시대』, 동아일보사, 1993.

—————, 『2020년의 한국과 세계』, 동아일보사, 1993.



공동 집필진(통일교육원 교수)

김 경 응	김 동 수
손 인 섭	신 덕 수
양 재 성	유 인 택
	(가나다 순)

## 통일문제 이해

---

인쇄일	1998년 12월 29일
발행일	1998년 12월 31일
발행처	통일부 통일교육원 서울시 강북구 수유6동 535-353 TEL. 901-7021 / FAX. 901-7024
인쇄처	서라벌인쇄주식회사

---

〈비매품〉

