

통일문제 이해

www.uniedu.go.kr 2004

2004

통일문제이해

이해



이 책은 통일문제에 대한 올바른 이해를 돕기 위해
통일교육원에서 『북한 이해』와 『자매편으로』
발간하는 것입니다.

각급 교육기관 및 사회통일교육 현장에서
널리 활용하여 주시기 바랍니다.

통일교육원 통일문제이해



CONTENTS

1

- 01_ 평화번영 시대의 통일문제 인식
03_ 제1절 ▣▣▣ 통일과 민족공동체 형성
09_ 제2절 ▣▣▣ 통일문제 접근법과 국가비전

2

- 17_ 21세기 국제질서의 변화와 주변환경
19_ 제1절 ▣▣▣ 21세기 국제질서와 동북아 정세
19_ 1. 국제질서
21_ 2. 동북아 정세
26_ 제2절 ▣▣▣ 주변국가의 한반도 정책
26_ 1. 미국의 동북아 및 한반도 정책
31_ 2. 일본의 동북아 및 한반도 정책
36_ 3. 중국의 동북아 및 한반도 정책
40_ 4. 러시아의 동북아 및 한반도 정책
44_ 제3절 ▣▣▣ 주변환경과 통일

3

- 49_ 평화번영을 위한 대북정책
51_ 제1절 ▣▣▣ 우리의 통일방안과 정책발전과정
51_ 1. 우리 통일정책의 기초
52_ 2. 역대 정부의 통일방안 변천과 정책발전과정
71_ 3. 우리의 통일방안 평가
73_ 제2절 ▣▣▣ 북한의 통일방안
73_ 1. 북한의 대남전략 기초
76_ 2. 북한 통일방안의 변천과정
82_ 3. 북한의 통일방안 평가



CONTENTS

| | | |
|-----|-----|----------------------|
| 87_ | 제3절 | 평화변영정책 |
| 87_ | | 1. 평화변영정책의 추진배경 |
| 88_ | | 2. 평화변영정책의 개념과 의의 |
| 89_ | | 3. 평화변영정책의 목표 및 추진원칙 |
| 91_ | | 4. 평화변영정책의 추진전략 |
| 93_ | | 5. 평화변영정책의 특징 |

4

| | | |
|------|--------------|----------------------|
| 101_ | 남북관계의 어제와 오늘 | |
| 103_ | 제1절 | 남북대화의 전개과정 |
| 103_ | | 1. 남북대화의 역사 |
| 114_ | | 2. 남북정상회담 및 후속회담 |
| 119_ | 제2절 | 남북 교류협력 현황 |
| 119_ | | 1. 남북 교류협력의 기반 조성 |
| 121_ | | 2. 남북 교류협력 제도 |
| 128_ | | 3. 남북 교류협력 현황 |
| 133_ | 제3절 | 민족공동체 기반조성 |
| 134_ | | 1. 한반도 평화체제 구축과 냉전종식 |
| 135_ | | 2. 경제공동체 형성 토대마련 |
| 141_ | | 3. 인도적 문제 해결 노력 |
| 146_ | | 4. 남북관계 전망 |



CONTENTS

5

- 149_ 21세기 평화번영과 우리의 과제
- 151_ 제1절 ▣▣▣ 분단국의 교류협력과 통일과정
- 151_ 1. 독일 사례
- 155_ 2. 베트남과 예멘 사례
- 162_ 3. 중국·대만 사례
- 168_ 4. 분단국 통일의 교훈
- 170_ 제2절 ▣▣▣ 우리 역사에 나타난 민족통합 교훈
- 170_ 1. 신라·고려 통일의 민족사적 의미
- 172_ 2. 국권회복 노력과 분단
- 173_ 3. 역사적 사례의 반성과 교훈
- 175_ 제3절 ▣▣▣ 통일국가의 미래상과 과제
- 175_ 1. 통일국가의 기본이념과 미래상
- 177_ 2. 통일과제와 고려요소
- 183_ 3. 통일을 위한 우리의 자세



1

평화번영 시대의 통일문제 인식

》 김 동 수 | 통일교육원 교수

제1절 통일과 민족공동체 형성

제2절 통일문제 접근법과 국가비전



요점

- 냉전질서가 해체되고 세계화시대가 도래함으로써 우리는 민족정체성의 형성을 이제 역사적 선택의 문제로 받아들이고 있다. 그것은 새로운 세계질서를 형성하는 이행기로 접어들면서 냉전시대에 비해서 우리의 선택의 폭이 상대적으로 넓어질 수 있음을 의미한다.
- 통일이란 한반도에 서로 다른 두 체제가 존재한다는 현실을 인정하고 그것을 전제로 두 체제를 다시 연결시키고 통합하는 하나의 민족공동체 형성을 의미한다. 다시 말해서 통일은 서로 다른 남과 북의 정체성간의 차이를 뛰어 넘어서 새로운 하나의 정체성을 형성하는 이행과정으로 볼 수 있다.
- 반세기가 넘는 분단경험을 고려하여 우리는 서로 다른 성격의 두 체제가 점진적 방법을 통해 상호신뢰를 조성할 수 있는 과도기를 거쳐 기능적으로 통합되면서 궁극적으로 통일을 실현하려는 접근방법을 선택하기에 이르렀다. 그러나 민족공동체의 기틀을 마련하겠다는 청사진이 성공적으로 실현되기 위해서는 민족공동체 건설의 추진주체로서의 국가의 비전 제시와 그에 대한 국민적 공감대 형성이 무엇보다도 필요하다.

제1절 IIII

통일과 민족공동체 형성

오늘날 우리는 역사적 전환기에 살고 있다. 지난 20세기는 명암이 교차한 격동의 한 세기였다. 20세기는 전반기를 통해 두 번의 세계대전과 파시즘, 나치즘의 흥망을 경험했고, 후반기의 냉전질서를 통해 이른바 '공포의 균형'을 경험했다. 또한 세계적인 부(富)의 편재로 인해 국가간의 빈부격차가 심화되었다. 빈곤은 선진국에서조차도 여전히 미해결의 난제로 남아 있다. 그러나 20세기는 식민지 지배의 종언과 비약적인 경제성고를 이루어낸 시기이기도 했다.

냉전은 역사 속으로 사라졌으나 우리는 빈곤극복과 평화라는 과제를 떠안은 채 새로운 세기로 들어섰다. 지금 우리에게 새로운 세계질서의 구축이 필요하다. 그러나 21세기의 문턱을 넘어선 현 시점에서 과연 우리가 그동안의 난제를 해결할 국제질서를 창조할 수 있을 것인지 아니면 혼돈에 빠져버릴 것인지는 아직 미지수다. 그것은 9·11 테러 이후 세계가 국제질서의 재편과 국가주권의 개념변화, 그리고 그로 인한 안보환경의 변화와 같은 어려운 현실에 직면하고 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 새로운 위기상황과 변화에 우리가 슬기롭게 대처해 나감으로써 그동안 모색해 온 한반도 평화정착 및 통일의 실현가능성을 높이고 이를 위해 국민적 역량을 결집시키는 일은 분명히 우리의 시대적 과제라고 하겠다.

어떤 민족이나 국가를 막론하고 냉전 이후의 새로운 질서가 형성되는 과정

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

그렇다고 해서 세계화 공간 자체가 우리의 밝은 미래를 보장해 준다는 의미는 아니다. 그것은 단지 조건일 뿐 결정은 오로지 정치적 행위자의 몫이라는 점에서 우리는 주관적 요소의 결정력에 기대를 걸게 되는 것이다.

격동의 20세기를 거치면서 우리나라는 강대국 사이에 자리잡은 지정학적 조건으로 인해 한반도의 식민지화와 분단이라는 시련을 겪어야 했다. 기본적으로 분단사의 출발점이라고 할 1945년 8월 15일은 우리 민족에게는 해방이라는 혁명적 조건을 어떻게 국가수립으로 연결시키느냐 하는 문제를 의미하는 것이었다. 그러나 불행히도 8·15는 일제의 무조건 항복으로 발생한 한반도에서의 주권의 공백상태를 대체하기 위해 북위 38도선을 중심으로 미군과 소련군이 분할 점령함으로써 국토분단의 서곡이 되고 말았다. 문제는 그렇게 시작된 분단이 1948년 남과 북에서의 정부수립과 6·25를 거치는 동안 분단의 고착화, 정체성의 분절로 이어졌다는 사실에 있었다. 이렇게 볼 때 불행한 역사가 초래된 보다 근본적인 원인은 우리가 처했던 악조건 못지 않게 그것을 극복하고 국권을 수호할 수 있는 국가비전과 전략이 미흡했었다는 데에 있음을 확인하게 된다.

이제 우리는 전환기를 맞이하여 식민지시대와 분단시대로 점철된 민족의 시련 속에서 오랫동안 문혀 왔던 민족 정체성을 새롭게 일깨워 정립해야 할 과제를 안고 있다. 이 과제를 실현하기 위해서는 우리가 처해 있는 지정학적 한계를 운명으로 받아들이는 소극적 자세를 버리고 우리가 추구하는 미래를 과감하게 선택함으로써 새로운 가능성을 열어 가는 적극적 자세가 무엇보다도 필

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

역사적 전환기에 대두된 세계화와 본원적 정체성간의 긴장관계 속에서 하나의 특징을 발견할 수 있다. 그것은 인종·민족·언어·종교·문화 등의 다양한 유형의 '차이' (difference)에 대한 집단적 정체성을 인정받기 위한 새로운 정치가 복원되고 있다는 점이다. 여기서 문제는 자신의 정체성을 강조하는 정치가 필연적으로 갈등을 조성하고 나아가 적대관계를 만들어 내게 된다는 현실에 있다.

그렇다면 남북이 반세기 이상 독자적 정체성을 지닌 채 오늘에 이르기까지 각자의 길을 걸어오면서 축적해 온 상대방에 대한 적대감과 서로간의 차이를 어떻게 극복하고 하나의 새로운 정체성을 만들어낼 수 있을까? 이 질문에 답하기 위해서는 한반도 분단현실을 고려하여 우선 우리가 지향하는 통일이 무엇을 뜻하느냐 라는 문제부터 검토해야 할 것이다. 오늘날 우리가 추구하는 통일은 분단 이전 상태로 되돌아감을 의미한다기보다도 서로 다른 체제가 존재한다는 현실을 인정하고, 그것을 전제로 갈라진 두 체제를 다시 연결시키고 통합하는 하나의 민족공동체 형성을 의미한다.

'집합적 기억' (collective memory)의 역사를 간직한 민족공동체는 오랫동안 민족사를 공유하는 과정에서 형성된 민족의 정체성을 밑바탕에 깔고 있다. 과거의 의미와 과거에 대한 해석을 공유하는 것은 공동체 성립의 전제조건이 된다. 그 점에서 장구한 민족사의 공유과정에서 구성된 '집합적 기억'은 특정한 공동체의 경험이며, 그 집단이 걸어온 과거에 대한 사실적 회고라고 할 수 있다.

애당초 분단 이후 20여 년 동안 우리는 통일의 개념을 분단 이전으로 돌아가자는 뜻으로 이해하였다. 특히 실향민들에게는 통일이 곧 고향에 돌아가서 헤어졌던 가족을 상봉하는 것으로 생각되었다. 그러나 분단 반세기가 지난 지

금은 남과 북에 엄연히 다른 두 체제가 존재한다는 것을 서로 인정해야 하는 실정이다. 따라서 이제 우리가 할 일은 휴전선을 경계로 한 남과 북에 서로 다른 체제가 존재한다는 사실을 인정하면서 21세기 우리 민족의 생존과 번영을 위한 청사진을 남북이 함께 만들어 가는 작업이라고 할 수 있다. 그 점에서 통일 일은 남과 북이 갖고 있는 서로 다른 정체성(different identities)간의 차이를 뛰어 넘어서 하나의 새로운 정체성을 형성하는 이행과정이라고 할 수 있다.

민족정체성은 사회의식이 점차 민족의식으로 변화되고 정치화되면서 보다 분명하게 모습을 드러내게 된다. 여기서 민족은 정치적 자결권을 획득하려는 사람들의 공동체를 가리킨다. 그리고 정체성은 일반적으로 자신이 몸담고 있는 공동체에 대한 개인의 심리상태를 반영한다. 이와 관련하여 우리가 분명히 인식해야 할 것은 자아(自我)를 규정하는 과정의 필연적 결과로서 타자(他者)가 나타난다는 점이다. 그렇다면 자아형성은 타자와의 대화(dialogue) 속에서 이루어진다는 추론이 가능해지고 그것은 결국 정체성 형성에도 적용될 수 있다.

이렇게 볼 때 남북 상호간 아름다운 집합적 기억에 토대를 둔 민족공동체를 건설하기 위해서 만남·대화·교류협력의 필요성은 자명해진다. 통일문제의 해법과 관련하여 남북한은 이념문제를 포함한 정치적 입장의 불일치로 인한 입장 차이를 좁히는 것이 기본 과제라고 할 수 있다. 이를 위해 만남과 대화는 절대적으로 필요하다. 대화와 토론을 통해 서로 상대방의 생각을 확인하고 교환하는 과정 속에서 자신의 입장을 재고할 수 있을 때 비로소 새로운 민족공동체를 구축할 수 있기 때문이다. 우리 통일방안에서 대화와 화해협력을 강조하는 이유가 바로 여기에 있다. 반세기 이상을 서로 다른 체제에서 살아온 사람들이 완전히 동화하는 데 시간이 걸리는 것은 그 동안의 적대관계를 생각할 때 지극히 당연한 일인지도 모른다. 그렇기 때문에 가능한 한 남북이 자주 만나 믿음을 쌓아가면서 민족의 통일의지를 다지는 일이 무엇보다도 중요하다. 남북의 구성원들간에 좋은 기억을 만들어 간다는 것은 서로간의 믿음을 쌓아감에 있어서 필수불가결한 일이다. 그것은 곧 전쟁의 상흔으로 인한 불행한 과거를 극복하고 서로간의 차이가 공존할 수 있는 새로운 공간과 역사를 창조해 가

는 과정이기 때문이다.

다음으로 검토해야 할 것은 왜 우리가 통일을 추구하느냐 하는 문제다. 우리가 민족공동체를 건설하려는 것은 한 마디로 행복하게 살기 위한 새로운 공간을 만들어 보려는 포부에서 비롯된다. 행복하게 산다는 것은 우리 인생에서 그만큼 소중한 것이기 때문이다. 그러나 행복한 삶은 저절로 보장되는 것이 아니다. 그것은 안정·평화·자유와 같은 조건이 충족되었을 때 가능한 일이며, 또한 이를 위해서는 갈등을 최소화해야 하는 것이 필요하다. 그것은 갈등의 최소화로부터 합의를 거쳐 궁극적으로 공존과 통합을 모색한다는 틀(framework)에서 볼 때 매우 중요한 출발점이 된다.

오늘날 남북한간의 긴장완화 및 평화정착을 토대로 분단을 극복하고 정상적인 공동체로 생존하려는 것은 우리의 당위명제다. 평화와 자유에 기초한 통일은 역사의 순리인 동시에 국민의 희망에 부응하는 것이기 때문이다. 정상적인 공동체로 생존하기 위한 우리의 통일 노력은 분단의 고통을 극복하고 정신적으로나 물질적으로 행복한 삶이 보장되는 살기 좋은 사회를 만들기 위한 대장정이라고 할 수 있다. 살기 좋은 사회를 만들기 위해서는 정의와 민주주의의 실현을 위한 객관적 조건이 구비되어야 한다. 그것은 사람이 누구나 사람으로 대접받는 사회, 노력한 만큼 대가를 받는 사회, 인간다운 삶의 기회가 누구에게나 제공되는 사회, 어린이와 노약자들이 빈곤 속에 내버려지지 않는 사회, 품위를 지킬 수 있는 거주공간과 의료혜택이 보장되는 사회를 가리킨다. 이는 자유를 누릴 수 있는 인간다운 삶을 보장하고 인간의 존엄성을 지키는데 필요한 기본 조건이다.

이렇듯 자유는 우리가 실제로 경험하고 있는 구체적 현실이며, 어떠한 경우에도 양보할 수 없는 소중한 가치임에 틀림없다. 그러기에 인간다운 생활권과 행복권에 관해서는 대한민국 헌법 제10조와 제34조에도 분명히 명시해 놓았다. 자유는 우리가 정부수립 이래로 굳건히 지켜 온 가치이기에 자유를 희생하면서까지 통일을 수락할 수 없음을 분명하다. 여기서 강조한 헌법으로 보장된 기본권으로서의 자유는 개인이 공동체의 목표를 달성함으로써 획득하게 되는

자유보다는 국가의 간섭이나 제약으로부터의 자유를 뜻한다. 그러나 문제는 공동체를 떠난 개인의 자유란 존재할 수 없다는 점에 있다. 공동체는 우리의 개인적 이상과 가치를 자유롭게 실현할 수 있는 사회적 토대라고 할 수 있다. 말하자면 공동체는 자유로운 시민이 선택의 지혜를 갖도록 이끌어주는 협동 공간인 셈이다. 따라서 행복을 추구하는 개인이 자신의 삶을 자유롭게 영위하기 위해서는 도덕적 질서로서의 공동체를 유지하는 것도 역시 중요하다.

제2절 ⅢⅢⅢ

통일문제 접근법과 국가비전

그렇다면 이제 민족공동체 형성의 역사적 과제를 어떻게 풀어가야 할 것인가? 개인의 행복과 민족의 생존 및 번영이 보장되는 것이 통일을 위한 바람직한 해법임은 분명하다. 실천적 차원에서 그것은 우리의 역사적 경험이나 가치관에 맞는 통일방안이어야 하고 실현될 수 있는 것이어야 한다. 그리고 무엇보다도 폭넓은 국민적 공감대를 형성할 수 있는 것이어야 한다. 반세기가 넘는 그동안의 분단 경험 속에서 누구도 거부할 수 없는 합의사항으로 자리잡은 것은 어떠한 경우에도 이 땅에서 전쟁이 재발되어서는 안 되겠다는 점이다. 전쟁을 경험한 우리로서는 민족생존을 위한 평화유지 노력이 너무나 당연하고 절대적인 과제라고 생각된다. 그리고 궁극적으로 남북이 평화유지와 통일을 지향한다면 남북이 서로 상대방 체제를 인정하고 가능한 한 여러 차원에서 대화와 교류협력을 확대하는 것이 필수적 과정이다. 여기서 우리가 유념해야 할 것은 북한을 사실상 인정한다고 해서 북한정권의 정치적 정당성을 공식적으로 인정하는 것은 아니라는 점이다. 그보다는 남북대화의 조건으로서 중요한 의미를 갖는다고 보아야 할 것이다. 남북관계처럼 전략적으로 대립된 상황에서도 상호이해의 정책을 추진하기 위한 남북대화는 필수적인 선택이라고 할 수 있다. 분쟁이 그칠 줄 모르는 지역에서도 평화에 대한 합의를 도출해 내리는 막후협상은 지속되는 법이다. 평화를 위해 당사자간 합의를 늘려 가는 방식은

실질적인 현안문제들을 해결함으로써 상호신뢰를 구축하기 위한 것이다. 이렇게 볼 때, 상호불신이 해소되지 않은 상태에서 진정한 평화를 이루려면 긴 과도기가 불가피하다. 그리고 그 과정에서 긴장을 고조시키는 사태도 발생할 수 있다는 점을 감안하면 남북대화의 중요성은 두말할 필요도 없다.

우리는 이상과 같은 점을 고려하여 서로 다른 성격을 지닌 두 체제가 점진적 방법을 통해 상호 신뢰를 조성할 수 있는 과도기를 거쳐 기능적으로 통합되면서 궁극적으로 통일을 실현하려는 접근방법을 선택하게 되었다. 또한 그것을 단계적·점진적 통일정책 수립으로 연계하여 1989년에 '한민족공동체 통일방안'으로 공식화하였다. 이 통일방안은 1994년에 '민족공동체 통일방안' (한민족공동체건설을 위한 3단계 통일방안)으로 재확인되었으며, 현 정부에서도 이들 방안의 정책기조를 계승하고 있다. 2000년 6월 남북정상간에 합의된 6·15 남북공동선언 내용의 '연합제'는 바로 '한민족공동체 통일방안'에서의 '남북연합'과 같은 것이다. '남북연합' (The Korean Commonwealth)은 민족공동체를 만들어 가는 중간과정으로 남과 북이 상호협력과 공존공영의 관계를 도모하면서 통일기반을 조성해 나가는 '과도적 통일체제'로서 제시되고 있다. 남북연합은 그 자체로서 통일된 국가의 최종형태가 아니며, 어디까지나 과도적 통일체제임을 뜻한다.

우리는 현실적으로 이념과 제도를 달리하면서 통일을 지향하는 남과 북이 각기 체제를 유지하는 가운데 서로간의 차이가 공존할 수 있는 민족공동체를 형성하고 그것을 토대로 통일국가를 만들어야 한다는 기본 구상하에 남북연합을 제안하였다. 그러기에 우리는 남북관계를 민족내부의 두 체제 사이의 관계로 보며 국가 대 국가의 관계가 아니라고 해석하는 것이다. 일반적으로 국가연합은 국제법상 주권의 독립성을 전제로 형성되는 국가간의 상호작용의 형태를 말하며, 여기서 각 국가는 상호 대등한 국제법적 지위를 보유한다. 즉 국가연합의 구성국가는 자국의 주권과 독립권을 국가연합에 이양하지 않으므로써 주권을 보존하게 된다. 그러나 남북연합은 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계를 유지하면서 상호간의 관계를 협의·조절하고 민족이익을 추

구해 간다는 점에서 일반적 의미의 국가연합과 다르다. 또한 남북연합은 남과 북이 대외적으로 주권국가의 지위를 보유한다는 점에서 연방국가와도 다르다. 이렇게 볼 때 남북연합은 국가연합이나 연방국가의 성격을 갖지 않고, 기능적 측면에서 여러 국가가 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치통합을 지향해 나가고 있는 '유럽공동체'나 '노르딕연합체'와 유사한 성격을 지닌다고 할 수 있다.¹⁾

우리의 통일방안은 통일에 너무 집착하기보다는 오히려 점진적 접근방법이 통일을 위해 효과적일 수 있다는 전제 하에 '선 평화공존, 후 평화통일'의 입장을 체계화한 것으로서 기능주의적 접근방법에 기초한 통합방안이라고 할 수 있다. 한 마디로 남북한이 우선 화해협력을 통해 상호신뢰를 쌓아 민족공동체를 건설해 나가면서 그것을 바탕으로 정치통합의 기반을 조성해 나가려는 방안이다. 더욱이 화해협력은 이미 남북기본합의서를 비롯한 제도적 기반이 마련되어 있으므로 양측의 실천의지에 따라 진전될 수 있는 문제라고 본다. 남북관계의 현 수준에서 본다면 화해협력이 가장 중요한 과정이라고 할 수 있다.

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

21세기 새로운 도전 속에서 자유와 행복한 삶을 보장받기 위해 민주주의의 이상과 민족공동체 형성을 연계시켜야 할 과제를 안고 있는 우리로서는 '역사적 비전' (Historical Vision)에 주목하게 된다. 역사적 비전을 통해 우리는 단지 과거에 대한 냉정한 기술이 아니라 기존의 관념·가치·제도에 대한 도전

1) John Baylis and Steve Smith (ed.), *The Globalization of World Politics* (Oxford : Oxford University Press, 1997), pp.418-427.

과 함께 미래에 대한 새로운 가능성을 볼 수 있다. 이러한 비전이야말로 상상력에 기초한 창조의 전제조건임은 분명하다. 비전 없는 역사가 맹목적인 것처럼 역사 없는 비전은 공허할 뿐이다. 따라서 우리는 이러한 문제점을 배제하는 동시에 분명한 목표와 실현 가능성을 모색하고자 한다.

그런 맥락에서 볼 때 우리의 국가비전은 자유·복지·인간의 존엄성이 보장되는 '좋은 사회' 구현을 위한 국가모델의 제시라고 할 수 있다. 정의와 민주주의의 실현을 위한 객관적 조건으로서 상정된 '좋은 사회'는 정치의 영역인 국가를 통해서 구현될 수 있다고 본다. 국가는 세계화와 정보화의 결과로서 나타난 빈부격차의 심화현상을 해결하기 위한 핵심적 수단이기 때문이다. 따라서 지금 우리에게서 세계화, 지식정보화, 민주화의 대세를 적극적으로 활용하여 국가경쟁력을 배양함으로써 '좋은 사회'를 만들어낼 수 있는 선도적 국가로 도약하기 위한 국가비전이 필요하다. 국가비전 속에는 다음과 같은 내용의 선진민주국가, 지식문화강국, 중추국가 등이 포함된다.

첫째, 민족공동체 형성을 위한 전제조건으로서의 우리의 민주주의는 참여를 통한 시민권의 확장과 신뢰, 다양성을 위한 관용, 화해의 조화를 미래의 목표로 설정해야 할 것이다. 조화란 비유컨대 색을 섞는 것이 아니라 소리를 섞는 것과 같은 것이라고 본다. 여러 개의 색을 섞으면 원래 색은 사라지고 전혀 다른 색이 나타난다. 그러나 오케스트라의 경우에서 보듯이 여러 개의 소리가 섞이면 전체적으로 다른 효과를 내면서도 동시에 각각의 소리는 그대로 살아 있음을 듣게 된다. 따라서 우리가 지향하는 목표를 실현하기 위해서는 지역·계층·성·세대간의 차이를 극복하고 공존할 수 있도록 관용의 정신을 채워나가야 할 것이다. 우리 헌법에서도 관용의 정신을 바탕으로 하는 신앙과 양심의 자유가 기본권으로서 명시되어 있다. 특히 관용은 다른 사람과의 차이를 '인정한다'는 적극적 의미로 해석됨으로써 다원적 민주주의의 이념적 기초가 되고 있다. 다원적 민주주의는 공존하면서 경쟁하고, 다양성 속에서 통일을 추구하며, 다수결의 원리 속에서 소수의 권리존중이 준수되는 민주주의를 뜻한다. 그러나 높은 수준의 민주주의를 창출해내기 위해서는 제도적 관점에서 민

주주의에 접근하는 것보다 자발적 참여의 과정이라는 측면에서 접근하는 것이 더 중요함을 알 수 있다. 민주주의 제도가 제대로 작동하려면 삼권분립 제도의 견제와 균형에서 보듯이 협상과 타협이 절대적으로 필요하기 때문이다. 물론 원만한 협상과 타협을 위해서는 우리 사회의 비전과 그것을 실현할 방법에 대한 국민적 합의가 전제되어야 할 것이다.

둘째, 그러한 합의에 기초하여 선도적 국가로 도약하기 위한 국가비전으로 우리가 설정한 것이 지식문화강국이다. 인류의 역사를 살펴보면 토지·황금·원유 등의 유형자원을 많이 가진 사람들이 부유했지만 지식시대가 도래하면서 지금은 무형의 지식을 제어할 수 있는 사람만이 부유해질 수 있다는 주장이 힘을 얻고 있다. 21세기는 자본과 노동보다 지식이 우위에 서게 되는 지식기반사회가 될 것이라는 주장처럼 세계화의 물결 속에서 실제로 경제구조도 급격히 변하고 있다. 현대사회는 전체 구성원의 20% 정도만이 자신이 직접 양식을 생산해서 생계를 잇고 나머지는 지식을 팔아 생계를 잇는다는 점에서 지식사회로 규정할 수 있다. 그런 맥락에서 볼 때, 우리 사회가 지식을 부의 원천으로 간주하는 지식정보사회의 전면화 및 문화국가로 도약하기 위해서는 지적 자본이 경제사회발전을 주도하며 지식정보를 자유롭게 공유하는 지식문화강국을 국가비전으로 제시하는 것이 타당할 것이다.

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

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

필요하다. 그것은 곧 민족생존을 위한 한반도 평화의 중요성을 말해주는 것이기도 하다. 여기서 우리는 한반도 평화구축의 조건으로서 남북화해의 과정 및 남북 긴장완화, 한반도 문제와 관련된 주변 강대국간의 협력, 경제협력에 기초한 지역협력공동체 구축 등에 주목하게 된다.

이상의 조건이 충족됨으로써 한반도 평화정착이 실현된다면 그것은 한국적 맥락에서 정의(Justice)의 실현을 의미하는 것이기 때문이다. 그리고 그러한 정의의 실현을 통해서만 우리 민족은 진정한 자유를 누리게 될 것이라고 믿기 때문이다. 우리가 통일을 염원하는 이유도 바로 여기에 있다

참 고 문 헌

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



2

21세기 국제질서의 변화와 주변환경

》 손인섭 | 통일교육원 교수

제1절 21세기 국제질서와 동북아 정세

제2절 주변국가의 한반도 정책

제3절 주변환경과 통일



요점

- 탈냉전 이후 형성되고 있는 신국제질서는 아직도 그 명확한 모습을 드러내지 않고 있다 그러나 오늘날 국제사회의 큰 흐름은 자유민주주의와 시장경제가 인류의 보편적 가치로 확산되면서 대결·대립이 아닌 화해협력의 긴장완화 추세를 보이고 있다.
- 동북아지역의 국제질서는 평화와 번영을 위한 긍정적 변화를 모색하고 있는 한편, 아직도 북한 핵위기 등 냉전적 대립구도에서 완전히 탈피하지 못하고 있는 이중적 모습을 보이면서 전개되고 있다.
- 이러한 국제체제의 환경변화는 필연적으로 남북한 사이의 내부적 관계에 있어서도 변화를 촉진시키고 있다. 특히 9·11테러 이후 미국의 일방주의적 국제질서의 재편은 남북한 사이의 화해와 협력방안을 모색함에 있어서 새로운 변수로 등장하고 있다.
- 우리는 주변국들이 한반도 통일에 대해서는 소극적이나 남북관계 개선과 교류협력 증진은 지지하는 입장임을 적극 활용하여 '사실상의 통일상태'를 구현할 수 있도록 노력함으로써 평화통일의 기반을 넓혀 나가야 할 것이다.

제1절 ⅢⅢⅢ

21세기 국제질서와 동북아 정세

1. 국제질서

1980년대 말 이후 구소련을 비롯한 동구 사회주의권의 붕괴는 동서 진영간 냉전적 대립구도의 와해를 초래하였으며 전 세계적 차원에서 국제질서 재편을 촉진하였다. 탈냉전의 과도기적 상황 속에서 형성되고 있는 새로운 국제질서의 주요 특징은 이념·체제·제도간의 갈등과 대립이 현저하게 감소된 반면, 평화와 경제발전의 중요성이 크게 부각되고 있다는 점이다.

그러나 국제테러·마약·환경·난민 등 새로운 분쟁요인들이 분출되고 영토·종교·민족문제 등 전통적 갈등양상이 국제질서 불안요인으로 대두되고 있다. 2001년 9·11 미국 테러 사건과 아프가니스탄에 대한 대테러전쟁 및 이라크 전쟁은 이를 단적으로 보여준 사건이었다. 특히 이라크전은 포스트 탈냉전시대 미국의 새로운 국가안보전략인 '선제공격 독트린'에 따른 첫 전쟁이자 경제·첨단무기 전쟁의 성격을 띤 가운데, 각국의 참여한 이해관계를 내포한 전쟁이었다.

동서냉전체제 해체 이후 국제질서의 특징을 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 국제질서의 다원화와 국제적 상호의존성의 증대 현상이 두드러지고 있다. 미국은 군사·경제·정보 등 모든 면에서 패권적 지위를 향유하고 있으

나, 중국·일본·유럽연합·러시아와 협력 없이 세계질서를 독단적으로 이끌어 나갈 수 없는 상황이다. 이런 측면에서 현 국제질서는 '단극하의 다극체제'(Uni-multipolar system)로 평가될 수 있다. 그러나 냉전시대의 안보는 이념 및 군사적 안보 중심이었지만 냉전종식 이후 21세기에는 경제를 포함한 비군사적 안보, 즉 과학·기술력의 비중이 강조되고 있다는 점에 주목해야 한다.

둘째, 이데올로기 중심의 냉전체제가 종식되면서 자국 이익이 증시되는 무한경쟁의 시대가 도래하였다. 이러한 경제경쟁 양상은 지역경제 블록화 추세를 심화시키고 있고, 1995년 세계무역기구(WTO) 출범과 뉴라운드 논의 등 새로운 경제질서가 모색되고 있다. 유럽지역에서는 유럽연합(EU)이 단일통화체제를 형성하고 회원국을 동유럽지역으로까지 확대하고 있다. 그리고 동아시아에서도 2002년 11월 중국과 동남아국가연합(ASEAN)이 2010년부터 자유무역지대를 창설하기로 합의하였다.

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

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

엔을 무시하고 국제분쟁을 독단적으로 처리하지 못하고 있는 상황이다.

탈냉전시대 국제질서의 새로운 변화가 국제사회의 평화와 안정을 자동적으로 보장해 주는 것은 아니다. '신세계질서'는 아직도 그 명확한 모습을 드러내지 않고 있고, 미·소 두 초강대국에 의해 조정·통제되던 냉전시대에 비해 탈냉전 상황은 오히려 유동적이고 불확실한 면이 없지 않다.

그러나 분명한 것은 오늘날 국제사회의 큰 흐름은 사회주의·공산주의의 퇴조와 함께 '자유민주주의'와 '시장경제체제'가 인류의 보편적 가치로 확산되면서 대결·대립이 아닌 화해협력의 긴장완화로 바뀌고 있다는 점이다. 이러한 추세를 잘 이용하여 남북은 화해협력 관계를 발전시켜 나감으로써 민족의 통일에 유리한 상황을 만들어 나가야 할 것이다.

2. 동북아 정세

이러한 세계적 차원의 긴장완화와 화해협력 추세에 영향을 받아 동북아 지역의 국제질서 역시 세계적 차원의 양자관계의 재조정, 다자간 경제·안보협력 논의 등 평화와 번영을 위한 긍정적인 변화를 모색하고 있다.

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

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

1990년대 초반 이후 클린턴 행정부 시절 미국은 탈냉전 이후 동북아지역에서 '개입과 확대' 정책을 통해 자국의 국익을 수호하면서 보다 적은 비용으로 '균형자' 역할을 수행하였다. 이를 위해 미국은 한국 및 일본과의 동맹체제 유지,

중국과 러시아와의 정치·경제적 협조관계 발전, 북한과의 관계개선 등을 도모 하면서 냉전 이후 확보된 유일 초강대국으로서의 지위를 바탕으로 역내 영향력을 계속 견지하려 하고 있다. 특히 미국은 중국과의 관계에서 경제적 관계 심화와 전략적 대립의 딜레마 속에서 일본과의 안보관계 강화를 통한 중국 견제, 동북아에서의 안보비용 절감, 그리고 일본의 군사대국화 견제 등을 도모해 왔다.

그러나 부시행정부 출범 이후 미국은 국제사회의 반발에도 불구하고 '힘을 통한 평화'를 추구하는 등 미국 주도의 일방주의를 지속해 가고 있으며, 특히 9·11테러사건 이후에는 아프가니스탄 및 이라크에 대한 보복전쟁 등 반테러 전쟁에 영국, 일본 등이 적극 공조하고 있다. 이에 따라 국제 테러리즘 및 대량 살상무기(WMD)에 대한 인식변화 등 새로운 전략 패러다임의 국제질서의 출현이 예고되고 있다.¹⁾

일본은 경제대국 지위에 상응하는 정치·군사대국의 면모를 갖추려 하고 있다. 일본은 미·일 안보동맹의 기본 틀을 유지하는 것을 전제로 군사력 증강, 유엔 평화유지군활동(PKO) 참여, 자위대의 해외파병 현실화, 유엔 안보리 상임이사국 지위 획득 기도, 대외원조의 전략적 이용 등을 통해 정치·군사대국으로 부상하려는 목표를 실현하려 하고 있다.²⁾ 2001년 9·11테러 직후에는 「테러대책특별조치법」을 제정, 같은 해 11월 25일 처음으로 해외파병을 단행하였다.

특히 북한의 핵 및 미사일 위협을 구실로 MD 참여범위를 공동연구에서 공동개발로 확대하기로 결정(2003. 6.)하고, WMD확산방지구상(PSI)과 이라크 파병 결정 및 유사법제 통과(2003. 6.) 등 미국주도의 세계질서에 적극 편승하면서 군사적 역할의 확대와 국제적 발언권의 강화를 도모하였다.

중국은 후진타오 중심의 제4세대 지도부 출범 이후에도 1992년 이후 개



- 1) 미국은 테러·WMD 위협 및 국제분쟁에 능동적으로 대응하고 운영의 효율성을 제고하기 위해 유럽·아시아 국가와의 동맹관계를 재조정 및 신속 대응능력 제고 중심의 해외주둔 미군의 구조개편을 적극화하고 있다.
- 2) 1996년 4월의 미·일 신안보선언과 1997년 9월에 개정된 미·일 방위협력지침을 통해 형성된 미·일 신안보체제는 일본의 대외군사활동을 규정하고 있는바, 이를 바탕으로 2001년 11월 자위대의 해외파병을 합법화한 테러대책 특별조치법이 제정되었다.

혁·개방 확대, 사회주의 시장경제 확립을 통한 경제발전을 핵심 국가목표로 설정하고 국가이익 우선의 전방위 외교를 적극 추진하고 있다. 중국은 러시아의 영향력 감소를 자국의 영향력 확대로 연결하고, 일본과 경제적 협조를 유지 하되 일본의 정치·군사적 팽창을 지속적으로 견제함으로써 자국의 역할 및 국익 확대에 유리한 새로운 동북아 질서를 창출하는데 주안점을 두고 있다. 특히 9·11테러 이후 미국이 군사력에 기초한 일방주의적 행동을 보임에도 불구하고, 중국의 신지도부는 안정적 대미관계를 대외정책의 최우선과제로 설정하고, 미국과의 협력체제를 유지하는데 주안점을 두는 한편, 미국의 반테러전에 대해서도 지속적으로 협조하고 있다. 특히 북한 핵문제 해결을 위한 다자회담의 중재자 역할을 맡음으로써 대 한반도 영향력을 제고하는 한편, 미국과 대등한 위치에서 지역문제 해결을 주도하는 국가이미지를 고양시키려 노력하고 있다.

러시아는 소연방 해체 이후 세계 초강대국으로서의 지위와 영향력을 상실하고, 정치·경제적인 불안정으로 인해 신국제질서 형성과정에서 주도적인 역할을 수행하지 못하고 있다. 그러나 러시아는 여전히 강대국임을 강조하면서 국제무대에서 강대국에 합당한 지위의 확보와 외교적 자율성 확립을 위해 노력하고 있다. 러시아는 1996년 6월 옐친 대통령이 발표한 「국가안보보고서」를 통해 동아시아와의 관계강화를 천명하였으며, 중국 및 북한과의 기존관계 유지, 한국·미국·일본과의 관계발전을 통하여 한반도를 포함한 동북아지역에서 영향력을 회복하고자 노력하고 있다.³⁾ 특히 2000년 3월 푸틴이 러시아의 새로운 대통령으로 선출된 후 러시아는 실리외교를 통해 동북아에 대한 영향력의 복원을 꾀하고 있다. 2000년 7월 북한방문과 한·러 정상회담 그리고 2002년 8월 정상회담 등을 통해 푸틴대통령은 한반도 문제에 대한 발언권 강화 의도를 분명하게 시사하였다. 특히 푸틴은 경제발전과 정치적 안정을 도모하기

3) 러시아는 중국과의 국경지대 안정을 위해 대부분의 국경선을 확정하고 국경병력 감축협정을 체결하였다. 또한, 러시아와 일본은 2003년 1월 정상회담을 통해 양국 관계 발전의 장애요인이었던 북방영토 문제와 평화조약 체결문제에 원칙적인 접근을 이루었다.

위한 법적·제도적 정비에 박차를 가하며 대외적으로는 실리·안보 중시의 실용주의적 전방위 외교를 견지하고 있다.

이와 같이 동북아 지역의 강대국간 세력관계는 매우 유동적인 상황에 있다. 일본과 중국은 냉전기에 미·소의 주도적 역할로 인해 동북아의 지역 열강으로서 상응한 역할을 수행하지 못했기 때문에, 새로운 동북아 국제질서가 형성되는 과정에서 자국의 정치·경제·군사적 영향력을 확대하려 하고 있다. 이러한 중·일의 움직임은 동북아지역에서 기득권을 고수하려는 미국과 냉전시대의 정치·군사적 영향력을 회복하려는 러시아의 이익과 상충될 수밖에 없다. 또한 일본과 중국이 협력관계를 유지하더라도 동북아에서 중국의 역사적·지정학적 위상은 일본과의 갈등을 유발할 요인으로 작용할 가능성이 크다.

동북아 지역에서는 강대국간의 이해관계가 상호 대립·교차하고 있으며, 이는 역내의 정치·군사적 불안정 요인으로 작용하고 있다. 예컨대 미·일 동맹 강화와 미국의 ABM조약 탈퇴(2002.6), 미사일방어(MD)체제⁴⁾의 구축 및 WMD 확산방지구상(PSI) 추진이 진행되는 가운데, 이에 대응한 중·러간 전략적 동반자 관계 강화추세를 통해서도 잘 나타나고 있다.

동북아는 역내 강대국간의 역학관계에서 파생하는 문제와 더불어 몇 가지 불안정 요인을 내포하고 있다.

첫째, 동북아지역에는 북한 핵문제 및 남북한과 중국·대만관계라는 분단국의 통일문제 뿐만 아니라 영토문제를 둘러싸고 역내 국가들의 이해관계가 첨예하게 대립될 가능성이 상존하고 있다. 둘째, 제2차 세계대전 이후 동북아는 세계에서 가장 빠른 경제성장을 경험하였으나, 1990년대 말 '동아시아 경제위기'를 겪은 바 있고, 이러한 위기는 경제성장 이면(裏面)에 잠재되어 있던 국가간 문제와 국가 내부의 사회적 문제라는 불안정성을 드러내고 있다. 셋째, 동북아 지역은 국가간 갈등요인의 표면화와 군비증강을 위한 경제력 향상이라는



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

요인에 의해 군사력 증강 추세가 지속되고 있다.

그러나 동북아 지역에는 지역안보에 대한 안전장치가 없으며 역내 국가들을 포괄하는 아세안지역안보포럼(ARF)이나 'ASEAN+3' 등은 아직 안보기구로서 제 역할을 못 하고 있다.

따라서 장기적인 차원에서 동북아지역 안보와 경제의 다자간 협력기구 창설이 적극적으로 추진되어야 한다. 안보 부문에서는 아세안지역안보포럼과 같은 정부차원의 협력체와 아·태 안보협력이사회(CSCAP), 동북아협력대화(NEACD) 등과 같은 민간차원의 협력조직이 있으며, 아·태경제협력회의(APEC)는 다자간 경제협력 논의의 장에 머무르고 있다.

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

결론적으로 탈냉전 이후의 새로운 동북아 질서는 미국이 한국, 일본과 동맹 관계를 지속하면서 역내 균형자적 역할을 수행하고, 장기적으로는 일·중·러가 나름대로의 영향력을 행사하는 동시에 다자간 협력기구가 구성되는 방향으로 재편될 것으로 전망된다. 이러한 동북아의 신국제질서는 한국의 대내외 정책과 상호영향을 미치며 한반도 통일환경에 중요한 변수로 작용할 것이다.

제2절 ⅢⅢⅢ 주변국가의 한반도 정책

1. 미국의 동북아 및 한반도 정책

(1) 동북아 정책

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

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

미국은 아·태지역이 미주 및 유럽과 함께 국제정치·경제의 중심으로 부상하고 있으며, 미국의 국가이익에 매우 중요하다는 인식 하에 기존 전진배치전략을 지속해 왔다. 특히 2001년 9월 11일 테러사태 이후 미국은 중국·

러시아 등 특정국가로부터의 안보적 위협보다는 테러 또는 소수의 불량국가 (rogue states)로부터의 안보위협 가능성에 더욱 신경을 쓰게 됨에 따라 새로운 안보전략의 틀을 작성하게 되었다. 즉 새롭고 현실적으로 긴박한 안보위협 대상으로 테러가 부상함에 따라 미국의 신안보전략은 효율적인 대테러전 수행에 주된 목표가 맞춰져 ① 일부 불량국가 또는 테러집단에 의한 미국 공격 가능성이 있을 경우 먼저 그들을 공격할 수 있다는 소위 '선제공격 정책' 천명⁵⁾ ② 대량 살상무기(WMD)의 확산을 적극적으로 방지 ③ 미사일 방어(MD)체제 적극 추진 등이 결정되었다.

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

첫째, 9·11테러 이후 WMD 확산방지는 미국의 안보전략 변화시 핵심적인 내용으로 부시 행정부가 가장 심혈을 기울이고 있는 안보정책 중 하나이다. 특히 동북아 지역과 관련해서는 미국의 북한에 대한 의구심이 강하기 때문에 북한으로부터의 대량살상무기의 유출을 차단하는 협력체제 구축이 미국의 중요한 안보적 관심거리가 되고 있다. 미국은 이미 운용되고 있는 'WMD 확산방지 구상' (PSI)체제에 중국·러시아·한국 등이 참여할 것을 기대하고 있다. 지리적으로 북한과 인접한 이들 국가의 적극적인 협력없이 현재의 체제만으로는 효과적인 차단이 어렵기 때문이다. 또한 9·11테러이후 미국이 치르고 있는 대 테러전의 원활한 수행을 위해서도 미국은 폭넓은 국제사회의 지지, 특히 중국·러시아·일본 등의 지지는 필수적이다. 현실적으로 미국은 일본·호주 등과의 전략적인 차원의 안보대화를 통해 북한 핵문제, PSI 추진문제 등 안보 현안에 대응하고 있다.

5) 미국은 2003. 5. 1, 선제공격 정책을 재천명하였다.

둘째, 미국은 또한 유럽·북미 등과는 달리 계속 성장하는 역동성을 갖고 있는 동북아 지역 국가들과의 경제관계 확대에 큰 국가이익을 가지고 있다. 실제로 미국의 대외 무역에서 한·중·일 등 동북아 3국이 차지하는 비중이 2002년의 경우 약 40%를 넘는 것으로 평가되고 있다.⁶⁾

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

넷째, 미국은 중국의 강경한 반대에도 불구하고 MD체제 구축 구상을 강행하여 부시행정부의 새로운 억지·방어전략을 이 지역에서 관철시키려 하고 있어 동북아지역에서 미·중간의 전략적 충돌 가능성은 여전히 잠재되어 있다. 대 테러전 수행을 가장 중시하고 있는 현재의 부시행정부의 입장에서 볼 때 동북아의 안보적 중요도는 이전보다는 다소 감소되었다고 볼수 있다. 그럼에도 불구하고 미국은 동북아지역에서의 전통적인 안보·경제적인 이익을 고려하면서, 힘의 우위를 바탕으로 동맹국들과의 긴밀한 협조 속에서 미군의 전진 배치라는(forward deployment)라는 직접적인 수단을 가지고 동북아지역 질서의 유지를 보장하는 균형자적인 역할을 수행해 나갈 것으로 전망된다.

(2) 한반도 정책

미국의 한반도 정책은 기본적으로 한반도에서의 전쟁발발을 억제하고 안정을 유지하는 데 초점을 두고 한·미 동맹체제와 전진배치 전략을 근간으로 추진되어 왔다. 탈냉전 이후 미국은 한반도 안보정책과 관련하여 기존정책의 근



6) 高橋和夫, 『アメリカガく新・世界地圖』, 青春出版社, 2003, pp.58-59

간을 유지한 상태에서 다음과 같은 방향으로 정책조정을 모색하였다.

첫째, 미국은 한·미 동맹관계가 미국의 동북아정책에서 근간을 이루고 있다는 점을 강조하면서 부시 행정부 이후에도 동북아 지역에서 한국의 역할을 증시하고 있다. 2003년 3월 참여정부 출범 이후에도 한·미 정상회담(5월)과 외무장관 회담을 통해 포괄적, 역동적인 한·미동맹 관계에의 미래상을 설정하였고 또한 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 대북정책 공조를 확인하는 등 성숙한 동반자 관계를 발전시켰다.

둘째, 미국은 주한미군 감축을 상당기간 동결하는 대신 주한미군의 역할 조정을 추진해 왔다. 그러나 9·11테러 이후 부시행정부는 테러를 비롯한 새로운 안보위협에 대처키 위한 선제공격 독트린을 실천하는 수단 확보를 명분으로 해외주둔 미군의 재편 및 동맹관계 재조정을 발표하였다. 재편작업의 일환으로 주한미군도 전방주둔 미군기지를 한강이남으로의 이전을 추진하고 있다. 이 같은 미군의 병력 재배치는 최근 이라크전에서 사우디아라비아·터키의 미군기지를 사용하지 않고도 손쉽게 승리한 자신감에 따른 것으로, 한국에 대한 안보개입을 축소하기 보다 최적비용으로 이를 유지하기 위한 신속 대응 능력 제고 중심의 미군구조 개편작업의 일환이다.

셋째, 미국은 한반도에서 '비핵화정책'과 '핵우산정책'을 병행·추진하고 있다. 미국은 남북한이 핵무기는 물론 핵 재처리시설을 갖지 못하도록 하는 '비핵화정책'을 추진하는 동시에, 핵보유국으로부터 핵위협에 대한 한국의 안전보장을 위해서 한국에 핵우산을 제공한다는 확대억지(extended deterrence) 정책을 취하고 있다. 미국의 한반도 정책은 한반도에서 기득권을 상실하지 않으면서 지속적으로 영향력을 행사하기 위한 노력을 경주한다는 점에서 기본적으로 현상유지정책이다. 그러나 그 현상유지란 어디까지나 미국이 균형자로 기능하는 미국 주도 하의 현상유지를 의미한다는 점에 유의해야 한다. 미국은 한반도와 관련된 다자간 안보·경제협력체 형성에서 균형자 역할을 수행하면서도 이러한 기구는 반드시 미국 주도하에 이루어져야 한다는 입장을 견지하고 있다.

미국은 6·25전쟁 이후 북한을 적대세력으로 인식해 왔으며, 북한에 대한 뿌리 깊은 불신은 지난 40여 년간의 테러행위, 대남 도발행위 등으로 심화되었다. 북한은 '제네바 기본합의'(1994.10) 이후에도 1998년 평북 금강리 지하의 핵시설공사 및 다단계 장거리 미사일 발사실험(1998.8)을 단행하였다. 1999년 뉴욕에서 개최된 제4차 북·미간 회담의 최종합의에 따라 미국측 조사단이 현장조사를 실시하여 핵시설 의혹은 해소되기는 하였으나 북한에 대한 미국의 부정적 인식을 가중시키는 결과를 가져왔다.

이에 따라 미 의회는 페리 전 국방장관을 대북정책 조정관으로 임명하여 마침내 미 의회에 이른바 '페리보고서'를 작성·제출(1999.9.15)케하여 미사일 문제의 해결을 통해 한반도 냉전구조를 해체하기 위한 3단계 방안⁷⁾을 제시하기도 하였다.

그러나 부시 행정부에 들어와 미국의 대북정책은 엄격한 상호주의 원칙 아래 강경정책으로 변화해 왔다. 2001년 6월 부시 대통령은 북한에 대화를 제의하면서 제네바 북·미 합의에 따른 북한 핵동결의 이행개선, 북한 미사일계획 검증, 미사일 수출 금지, 재래식무기 감축문제 등을 의제로 할 것을 요구하였다. 9·11 테러사건이 일어난 이후 미국은 북한정권을 '악의 축'으로 규정하고 핵 선제공격 대상국가로 거명함으로써 북·미 관계는 긴장국면이 지속되었다.

특히 2002년 10월 미 국무부 켈리 차관보 방북시 북한측은 당시 동결된 영변 핵시설 이외의 고농축우라늄(HEU) 핵개발을 시인⁸⁾한 이후 부시행정부는 북한이 테러조직이나 제3국에 핵무기 또는 기술을 수출할 가능성을 우려하고 있다. 미국은 북핵문제를 국가안보에 대한 직접적인 위협이며, 지역문제가 아닌 국제적 위협으로 인식하여 "완전하고, 검증가능하고, 돌이킬 수 없는 핵폐



7) 냉전구조해체를 위한 3단계방안이란 ① 단계적으로 북한은 미사일 재발사를 자제해야 하며, 미국은 이에 상응하는 일부 대북제재를 해제하고 한국과 일본도 적절한 조치를 취해야 한다. ② 중장기적으로 북한이 핵·미사일 개발 계획을 중단했다는 보장을 받아야 한다. ③ 마지막으로 한·미·일과 북한의 협력하에 한반도에서 냉전을 종식시켜야 한다는 것이다. 페리조정관은 이러한 목표를 원활하게 이루기 위해서는 대북정책 추진에 있어서 포괄적이고 통합된 접근방식을 취해야 한다고 강조하고 있다.

8) 이는 1991년 남북비핵화 선언을 포함한 모든 국제협약을 위반한 것이다.

기”(CVID, Complete Verifiable Irreversible Dismantlement)를 요구하는 등 강경자세를 늦추지 않았다. 국제사회의 ‘북한핵 절대불용’ 압박과 미국의 다자회담 주장이 대세로 굳어지면서 2003년 3월 3자회담을 거쳐 8월 제1차 6자회담이 개최되었으나, 각자의 입장만 재확인 한 채 끝났다. 6자 회담 이후 북한은 미국이 적대적 정책을 바꾸지 않는 한 억지력으로서 핵무기를 고수하겠다는 공언하고 있어 북·미관계는 당분간 긴장국면을 벗어나기 어려울 것으로 전망된다.

2. 일본의 동북아 및 한반도 정책

(1) 동북아 정책

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

우선, 안보적 측면에서 일본은 미·일 동맹체제 하에서 안전보장을 확보하면서도, 경제력에 걸맞은 안보역할의 증대를 통해 정치·군사대국의 지위를 확보코자 노력하고 있다. 1994년 9월 고노(河野) 외상이 유엔 안전보장이사회 상임이사국 진출 의사를 표명한 이래, 일본은 유엔 회원국에 대한 외교활동을 더욱 적극화하고 있다. 또한 일본은 냉전종식, 소련해체 등 전략환경의 근본적 변화를 반영하여 지난 20년간 지켜 온 방위정책의 기본 방향을 수정한 ‘신방위대강’(新防衛大綱, 1995.11⁹⁾을 발표하여 새로운 안보환경에 맞는 방위력

9) 2002년 10월 북핵문제 표출 이후 일본 정치권 내에서 개헌논의가 활발한 가운데 방위청을 중심으로 일본의 중장기 방위전략과 군사력 건설을 공식화시키는 ‘방위계획대강’ 개정을 추진하는 등 군사적 역할 확대에 박차를 가하고 있다.

증강 및 군사력 현대화, 자위대의 해외파병 등의 정책을 추진하고 있다. 일본 정부는 미·일 안보체제와 전반적인 방위력 구축에 입각한 기본틀을 유지하면서 지역분쟁·테러·재해·평화유지군(PKO) 활동 등 냉전 이후의 다양한 위협요인에 대처할 수 있는 탄력적 방위력의 구축에 초점을 두고 있다.

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

셋째, 일본은 미·일 무역마찰 해소, 수출 및 첨단산업 주도의 비교우위 확대 등 기존의 경제적 우위를 유지하면서도, 세계경제의 블록화 추세에 대비하면서 자원과 시장을 안정적으로 확보하기 위하여 정부개발원조(ODA)의 전략적 이용, 일본 주도의 지역경제권 구축 등 적극적인 대외 경제정책을 추진하고 있다. 특히 중국의 경제적 부상에 대비하고 화교경제권의 영향력을 견제하기 위하여 싱가포르와 자유무역협정(FTA)을 맺은 데 이어 ASEAN과도 10년을 목표로 FTA를 체결키로 했으며, 2003년 1월부터 한국과 쌍무투자협정(BIT)을 발효시켰다.

한편 중국이 동아시아의 최대강국으로 부상하면서 일본은 중국과의 관계 설정에 부심하고 있다. 지난 1980년 일본 경제의 20분의 1에 불과했던 중국 경제는 2003년 현재 일본 경제의 4분의 1 규모로 성장했고, 두 나라의 현재 성장 추세가 지속된다면 중국 경제규모는 20년 안에 일본을 추월할 것으로 전망되고 있다. 2002년 국교정상화 30주년을 맞이한 중·일 양국은 중국이 일본의 두 번째 무역상대국으로 성장하는 등 경제적으로 긴밀한 관계가 형성되었다. 양국은 '중·일 경제 파트너십 협정'(2002. 4)을 체결하여 중국은 일본의 생산기지이자 광활한 시장으로서, 일본은 중국의 상품수출시장이자 투자유치

대상으로서 서로의 협력을 필요로 하는 공감대를 마련하였다.

그럼에도 불구하고 중·일 두 나라는 미·일 신안보지침, 미사일방어(MD) 계획 등을 둘러싸고 갈등이 노정된 가운데 수교 30주년을 계기로 추진되었던 양국 정상간 교차방문 계획이 고이즈미 일본총리의 야스쿠니신사 재참배로 취소되는 등 불편한 관계가 계속되었다.

이러한 21세기 새로운 국제정치경제적 상황 속에서 일본이 취하고 있는 동북아 정책을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 일본은 동북아 지역에서 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 전환해 가고 있다.

둘째, 일본은 방위력 증강 및 군사력 현대화 정책을 추진하고 있다. 일본은 전후 4차례에 걸친 중기 방위력 정비계획을 추진해 오고 있으며, 북한 미사일 발사(1998.8)와 공작선 침범에 대응한다는 명목으로 정찰위성, 이지스 구축함 및 PAC-3 등 요격미사일체계의 구입확정 등 최신무기의 도입, MD 참여범위를 공동연구에서 공동개발로의 확대키로 하고 2004년도 MD 예산으로 12억 달러를 책정하였다.

셋째, 일본은 동북아 지역에서 경제력에 상응하는 영향력 확보를 위해 자위대의 활동영역을 확대하는 등 '보통국가'로 나가려 하고 있다. 9·11테러 이후 급변한 국제질서와 동북아에서의 미국의 군사전략 변화에 편승해 일본은 테러대책 특별법을 제정한데 이어 유사법제¹⁰⁾를 통과(2003. 6.)시켰다. 특히 지

10) 유사법제란 일본이 테러나 외국의 공격을 받을 경우 자위대나 주일미군의 원활한 군사활동을 위하여 민간시설물을 이용할 수 있도록 한 것이 골자로, 「무력공격사태 대처법」, 「개정 자위대법」, 「안전보장회의 설치법」을 가리킨다.

난해 6월 성립한 유사법제로 일본의 안보정책이 일대 전환점을 맞았다. 유사법제는 무력공격을 받았을 경우를 대비한 법으로 전수방위의 틀을 깨는 것은 아니다. 그러나 이 법제 성립은 일본 보수세력의 화두였던 '보통국가 일본'이 본격적인 막을 올리는 신호탄이라는 점에서 동북아 안보질서에 변화와 우려를 몰고 올 계기가 될 것으로 보인다.

(2) 한반도 정책

일본은 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할 증대를 통하여 한반도에 대한 영향력을 확대하려 하고 있다. 일본의 대한반도 정책목표는 한반도의 위기 상황 발생을 방지하면서 한반도에 대한 정치·경제적 영향력을 확보하는 것으로 요약될 수 있다.¹¹⁾ 이러한 목표에 따라 일본은 한반도에서 한국에 대한 공식 지지를 표명하면서도 북한과의 관계개선에도 관심을 기울여 왔다. 또한 한반도문제에 대한 발언권을 확보하기 위해 남북한과 미국·중국이 참가하는 4자회담과는 별도로 일본과 러시아도 참가하는 6자회담을 주장해 왔다.

일본은 안보차원에서 한반도의 평화·안정이 동북아의 안정에 중요하며, 북한이 남한에 대해 위협요인으로 존재하는 한 일본에 대해서도 잠재적인 위협요인이 된다고 인식하고 있다. 이러한 인식에 기초하여 일본정부는 한·일 우호협력관계를 한반도 정책의 기조로 삼고 있다. 2003년 6월 노무현 대통령과 하시모토 총리간 정상회담에서 미래지향적 한·일 협력관계 기반을 구축함으로써 한 단계 성숙된 관계로 발전하는 계기를 마련하였다. 특히 한·일 양국 정상은 2002년 10월 이후 불거지기 시작한 북한 핵문제의 평화적 해결원칙을 확인하였으며, 1990년대 이후 개최하고 있는 한·미·일 정책조정회의(TCOG) 등을 통해 대북정책의 공조도 강화하고 있다.



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

또한 경제적 측면에서 한·일 정상은 한·일 FTA 체결 및 일일 생활권 구축을 위한 기반을 마련하기로 함으로써 한·일간 무역불균형 및 첨단기술 이전과 관련된 양국간의 갈등요인에도 불구하고 한국과 긴밀한 경제관계를 유지하고 있다. 만약 한·일 FTA가 실현될 경우 1억 7천만명 규모의 인구와 5조 달러의 GDP를 가진 거대한 시장이 출현할 것으로 예상되고 있다. 1990년대에 이르러 일본은 냉전구조의 와해와 한·러 및 한·중 수교에 자극받아 북한과 수교를 추진해 왔다. 그러나 일본인 납치사건(이른바 '이은혜 사건')이 알려지면서 수교협상은 중단되었고, 이후 남북관계 및 북·미 관계의 악화로 수교협상은 커다란 진전을 보지 못하였다. 그러던 중 한국의 대북 포용정책이 추진되면서 북·일 수교협상은 다시 힘을 얻기 시작하였다. 그리하여 1999년 12월 무라야마 도이치(村山富市) 전 총리 등 일본의 초당파 의원 방북단과 북한 노동당간에 열린 회담에서 양국 정부에 국교정상화 교섭의 조속한 재개를 촉구하는 공동성명을 발표하는 등 북·일 협상이 재가동되기 시작하였다. 결국 2002년 9월 17일 김정일 국방위원장과 고이즈미 총리 간에 북·일 정상회담이 성사되고 '북·일 평양선언'이 발표되었다.

북·일 정상회담의 개최로 한 때 조기 수교설이 나돌기도 했으나, 일본인 납치문제에 대한 일본내 여론의 악화와 북한의 핵문제로 북·일관계는 또다시 교착상태에 빠지게 되었다. 특히 일본측이 일시 귀국한 피랍 일본인의 송환을 거부한 데 대해, 북한측은 약속위반이라며 반발하여 2002년 10월 재개된 수교협상도 곧바로 중단시켰다. 또한 괴선박문제·핵·미사일 등 북한과 관련한 안보현안을 논의하기 위한 북·일 안보협정도 무기한 연기되는 등 난항을 겪고 있다. 북한은 북·일 수교에 따른 대북 경험자금에 커다란 기대를 걸고 있는 것은 사실이지만, 일본의 대북 정책이 기본적으로 북·미 관계개선과 연계되어 있다는 점을 잘 알고 있기 때문에 별도의 북·일 수교협상을 서두를 것으로 보이지는 않는다. 따라서 북·일 수교협상은 당면한 북한 핵문제가 해결된 이후에나 본격화될 것으로 전망된다.

3. 중국의 동북아 및 한반도 정책

(1) 동북아 정책

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

첫째, 중국은 개혁·개방정책의 효율적인 추진을 위한 평화적인 주변환경의 조성이라는 측면에서 국내정세 및 대외환경의 안정을 절실히 필요로 하고 있다. 특히 2002년 11월 제16차 공산당대회 및 2003년 3월 제10차 전국인민대표대회에서 후진타오(胡錦濤) 중심의 4세대 지도부가 등장하면서 정치적인 안정을 위해 외교적 노력을 다하고 있다. 부시·후진타오간 2차례의 정상회담(2003년 6월 10월)과 원자빠오 총리의 미국방문(2003년 12월)으로 미·중간의 '건설적 협력관계'는 크게 강화되고 있다. 이처럼 중국은 이념과 체제상의 상이성보다 공동이익 존재여부에 따라 대외관계를 설정해 나가고 있다.

둘째, 중국은 개혁·개방정책의 효율적인 추진을 위하여 일본·한국 등 역내 주요 국가들과 경제 교류협력을 강화하고 있다. 세계경제의 침체에도 불구하고 중국은 투자, 소비 등 내수부문의 신장과 수출호조에 힘입어 2003년도에도 8%대의 경제성장을 기록하는 한편, 국유기업의 개혁 등 구조조정에도 박차를 가하고 있다. 개혁·개방정책 초기 중국은 동북아 지역 국가들보다 서방 선진국들과의 경제교류·협력을 중시하여 왔지만, 아·태지역의 경제성장에 따라 점차 동북아 국가들과 다각적인 경제협력을 모색하면서 '화교경제권' 형성에 적극적인 입장을 나타내고 있다.

셋째, 중국은 동북아 신국제질서 형성과정에 주도적으로 참여함으로써 동

북아 뿐만 아니라 세계적 차원에서도 영향력 확대를 도모하려 하고 있다. 중국은 미국과 대테러 전쟁과 경제분야, 한반도 문제에서 협력기로 합의하는 등 새로운 국제질서 형성에 적극 참여하고 있다. 특히 중국은 지난 한해 중국·인도간 전면적인 협력관계 설정, 중앙아시아 국가와 공동군사훈련을 통한 안보협력 강화, ASEAN과 우호협력조약을 체결하는 등 아세아 주변국과의 선린우호관계 강화를 우선적으로 추구함으로써, 2000년을 기점으로 이룩하려는 전면적 '소강사회' (小康社會, 일상생활이 걱정없는 사회) 실현에 유리한 주변환경 조성에 노력하였다.

중국은 미국과 협력하면서도 미국이 새로운 동북아 질서를 주도해 나가는 것을 견제하려 하고 있다. 중국은 미·일이 공동 추진하고 있는 미사일방어(MD)체제, 대만문제, 대량살상무기(WMD) 확산문제, 인권문제 등에서 서로 갈등하고 있으며, 또한 중앙아시아 지역에서 미국 영향력의 확대, 일본의 안보역할 확대에 대해 대중 봉쇄전략으로 인식하고 있다. 이처럼 중국은 러시아의 상대적 영향력 약화 및 군사적 위협 감소 등 동북아의 정세변화가 자국에게 유리한 환경을 조성하고 있다고 판단하면서도 새로운 도전요인들을 상쇄하기 위해 외교적으로 노력하고 있다.

중·러 양국관계는 당장 양국간에 갈등을 일으킬 현안이 없고 최근 선린우호협력조약의 체결(2001.7) 등 우호관계를 유지하고 있다. 특히 후진타오의 방러와 상하이 협력기구(2003.5), APEC 정상회의(2003.10)에서의 중·러 정상회담을 통해 미국 주도의 국제질서 전개에 반대하면서 UN의 중심적 역할강조, 북핵문제의 평화적 해결 등 국제문제 현안에 적극 개입, 정책적 공조를 강화하는 등 중·러 선린우호협력조약체결을 통해 다져진 '전략적 동반자관계'를 더욱 강화하여 미국의 일방주의를 견제하고자 하고 있다.

대일 관계에 있어서 고이즈미 정권 출범이래 야스쿠니신사 참배 등 과거사 문제로 냉각관계가 지속되고 있으나, 중국은 일본과의 경제교류·협력이 자국의 경제 발전에 절대적으로 중요하며 동북아 지역의 안정을 위해 중·일 양국이 긴밀한 협조체제를 유지해야 한다는 점을 인식하면서도, 일본의 군사적

영향력 확대가 중국의 동북아정책 목표에 손상을 주지 않는 수준으로 억제되도록 일본의 영향력 확대 움직임을 견제하고 있다. 또한 대만문제나 미사일 방어(MD)체제계획, 자위대의 해외파병 등을 둘러싸고 중국은 대일 경계감을 늦추지 않고 있다.

(2) 한반도 정책

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

중국은 남북간의 긴장완화 및 관계 개선을 통한 한반도의 평화정착, 남북관계의 균형적 조정을 통한 한반도의 현상유지를 추구하고 있다. 이와 관련하여 앞으로 중국은 다음과 같은 정책을 추진할 것으로 전망된다.

첫째, 중국은 한반도 문제가 남북 당사자간의 평화적인 대화·협상을 통해 해결되어야 한다는 입장을 계속 견지하고 있다. 중국은 당사자간의 대화·협상을 통한 남북관계 개선이 한반도 평화정착에 가장 효과적일 뿐만 아니라 주변 강대국들의 영향력 행사를 억제하는데 유리하다는 인식을 갖고 있다.¹²⁾ 특히 2003년 양국간 교역은 중국이 미국을 제치고 한국의 최대 수출대상국으로 부상할 정도로 성장하였다.

둘째, 중국의 개혁·개방정책 추진에 있어 동북아는 중국의 경제 및 외교·안보정책에 있어 가장 중요한 지역으로 인식되고 있기 때문에 경제발전을 위



12) 북한의 북·미 평화협정 체결과 관련, 중국은 반대입장을 분명히 밝히고 있다. 장쩌민(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.

해 안정적인 주변환경이 필수적인 중국의 입장에서 볼 때, 남북한 관계의 안정은 필수적일 것이다. 따라서 중국은 그들의 표현대로 북한과의 '우호협력', 남한과의 '호혜협력'을 통해 남북관계의 균형을 도모하고, 이를 한반도 안정의 기반으로 삼고자 할 것이며, 또한 한반도에서의 영향력 확대를 중요한 정책기조로 고수하려 할 것이다.

중국의 입장에서 한반도에서의 영향력 확대는 동북아 및 국제사회에서의 역할 증대라는 보다 높은 차원의 외교목표 실현을 위한 기반조성의 의미를 가지기 때문에 필연적으로 미국·일본·러시아 등과의 갈등이 수반될 것으로 보인다.

특히 중국과 미국은 쌍방관계 뿐만 아니라 지역적·세계적으로 상호연계될 수 많은 의제를 공유하고 있다. 한반도 문제도 양국간 중요한 의제 중 하나이기 때문에 우리가 중·미관계에 관심을 가져야 하는 이유가 바로 여기에 있다. 한반도의 평화와 안정, 영향력 확대는 중국의 대한반도 정책의 핵심기조로서 한반도 관련 제반 정책은 이를 기본전제로 한다. 그리고 이러한 정책기조는 지도부의 변화에 따라 쉽게 변화할 성질의 것은 아니다.

그러나 중국공산당이 제16차 당대회를 계기로 노동자와 농민을 대표하는 혁명정당이 아니라 자본가도 핵심간부로 발탁할 수 있는 전 국민을 대표하는 집권정당으로 변화되었다는 점과 중국공산당 중앙위원 전원이 중화인민공화국 수립이후 공산당에 입당한 간부들이라는 점에서 북·중간 이념적·계급적·인적 유대는 약화되고 있다. 이런 점에서 중국이 기존의 한반도 정책을 기본적으로 유지한다 해도 일정 부분에 대한 전략적 조정은 불가피 할 것이며, 그중에서도 북·중관계는 변화의 소지가 가장 많은 부분이 될 것이다. 따라서 북·중관계는 중국의 한반도 정책기조를 기본적으로 만족시키는 범위내에서 탄력적인 변화가 불가피할 것이다. 이는 곧 북·중관계에서 비대칭적 특혜보다는 호혜의 비중이 증가할 것임을 의미한다는 것으로 볼 수 있다. 요컨대 북·중간 전통적 혈맹관계의 질적 변화는 불가피할 것이며, 중국의 신지도부의 영향력이 확대될수록 변화의 범위가 확대될 것으로 보인다.

끝으로 중국은 북한 핵문제가 동아시아의 군비경쟁과 미국 주도의 군사적

행동을 야기할 수 있고, 이는 곧 중국의 역내 군사적 우위를 상실시킬 수 있으며, 경제발전을 위해 안정적 대미관계를 유지해야 하는 중국의 신지도부에 커다란 시련이 될 수도 있다는 점에 유념하고 있다. 또한 북핵문제에 대한 소극적 대처로 미국의 일방주의에 끌려가게 되면 중국의 대 한반도 영향력은 물론 역내 영향력도 급감할 것이기 때문에 중국은 북핵문제 해결에 중재자로 한반도질서 변화를 적극 주도하고 있다.

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

4. 러시아의 동북아 및 한반도 정책

(1) 동북아 정책

동북아에 있어서 러시아의 국가이익은 무엇보다도 러시아의 접경지역으로서 동북아 지역에 대한 지정학적 이해와 아·태지역의 경제적 잠재력에 근거한 지정학적(地經學的) 이해에 기초하고 있다.¹³⁾ 러시아는 안보적 차원에서 구소련 이래로 동북아의 전략적 중요성을 충분히 인식하여 왔다. 이는 러시아가 동북아지역의 세력균형 관계를 자국에 유리한 방향으로 이끌지 못하는 한, 아·태지역 전체에 대한 영향력 행사가 어렵다는 것을 알고 있었기 때문이다.

현재 러시아의 동북아 안보정책은 역내 전략환경을 러시아에 불리하지 않도록 전체적인 군사적 균형이 이루어지는 방향으로 조성하여 역내 문제에 심도



13) 특히 러시아는 아·태지역이 세계 공업생산의 60%를 생산하고, 세계의 무역에서 접하는 비율도 약 40%에 이르며 경제성장 속도도 아·태지역 전체 평균이 4.2%(중국 10.14%, 미국 3.2%, 일본은 최근까지 2.2%, 한국 6.4%, ASEAN 6.2%)에 달한다고 평가하고 있다.

있게 관여한다는 목표 하에 추진되고 있다. 군사·전략적 측면에서 러시아의 동북아 정책 목표는 ① 역내 신 국제질서 재편 과정의 적극 동참, ② 일본의 재무장 및 군사대국화 견제, ③ 중국과의 전략적 관계유지, ④ 한반도 문제에 대한 영향력 확대, ⑤ 다자간 안보협력기구 창설 등으로 요약된다.

러시아는 군비경쟁을 통해 냉전시대의 미·소 양극체제를 부활하려 한다기 보다는 '유라시아주의'의 대외정책 노선 하에서 실리·안보중심의 실용주의적 전방위 외교를 지속하면서 신 국제질서 재편과정에 적극 동참하고 있다. 푸틴 대통령은 2003년 미·일·중·EU 등 세계 48개국 정상들을 초청해 베제르부르그 정도 300주년 기념행사를 성공적으로 개최해 국민적 자긍심을 고취하였을 뿐만 아니라 강대국으로서의 위상 강화를 시현한 바 있다. 특히 미·러(2003년 6월), 일·러(2003년 1월, 5월), 중·러(2003년 5월) 정상회담 및 푸틴의 아·태지역 순방(2003년 10월) 등 수많은 정상외교를 펼치면서 경제발전과 안보증진을 위한 국제협력을 강화함과 동시에 미국을 겨냥한 중·러 전략적 동반자관계 견지, 대 EU관계 강화, 북핵문제 해결의 중재자적 역할 강화, 이라크전에 대한 반대와 UN의 역할 확대 주장 등 독자적인 국제적 영향력 제고에도 주력하였다. 동시에 러시아는 한반도 평화체제 구축문제에 대해 한반도와 국경을 맞대고 있는 지정학적·전략적 측면으로 보아 자국이 참여해야 한다는 입장이며, 한반도를 둘러싼 동북아 지역에 대한 영향력 확대를 위해 러시아가 참여하는 다자간 안보협력체제 구축을 지지하고 있다.

또한 푸틴 대통령의 러시아는 종전의 '강한 러시아'에서 '잘 사는 러시아, 비전 있는 러시아'로 정책을 선화하면서 동북아 국가들과 군사적 동맹보다는 경제협력의 파트너로서 경제협력을 희망하고 있다. 따라서 러시아는 동북아 지역에서 시베리아 및 극동지역 개발과 관련하여 중요한 경제적 이해관계를 갖고 있다. 동북아 지역국가, 특히 미국·일본·한국의 경제력이 시베리아 개발뿐만 아니라 전반적인 러시아의 경제발전에 기여할 수 있는 부분이 적지 않다고 생각하고 있다. 푸틴 대통령과 고이즈미 일본총리간의 정상회담(2003년 1월, 5월)에서는 북방영토 문제의 처리와 평화조약의 체결문제 뿐만 아니라 일

본자본의 시베리아 진출문제가 구체적으로 논의되었다.

현재 러시아는 WTO 가입을 목표로 외국인 투자보호, 세제개혁, 외국인의 부동산 매입허용, 무역통관 관세, 부조리 척결 등 500여 개의 개혁입법을 추진하는 등 페레스트로이카(개혁) 시대 이래 최대의 개혁작업에 돌입하고 있다. 최근 러시아의 외교정책은 최우선 국가과제인 경제개혁과 활성화를 위한 외적 여건조성이라는 국내 경제적 목적에 이바지하는 방향에서 추진되고 있는 것이다. 이처럼 러시아의 동북아 정책도 경제적 고려를 우선시하면서 추진되어 왔으며, 동북아 지역국가와 경제협력, 역내 국가들의 시베리아 개발 참여 유도, 역내 경제협력기구에 참가, 동북아 경제권예의 참여 등과 같은 목표는 당분간 지속될 것으로 전망된다.

(2) 한반도 정책

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

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

둘째, 러시아는 한국의 자본을 유치하여 시베리아와 극동지역의 경제발전을 도모하기 위하여 한국과의 경제교류·협력을 모색, 추진해 왔다. 그러나 러시아의 정세 불안정과 투자기반 부실 등으로 한·러 양국간 수출입 규모는 그다지 크지 못하며, 한국의 대러시아 투자도 부진한 편이다. 그것도 지리적으로 가까운 블라디보스토크 등 연해주에 60%가 집중되고 있다. 그러나 남북관계의 개선에 따라 시베리아 횡단철도(TSR), 한반도 종단철도(TKR) 연결사업이

가시화되고 있다. 러시아는 남·북·러시아간 3각 경제협력이 러시아의 경제·통상이익의 확대는 물론 대 한반도 외교·안보이익의 확대에도 도움이 될 것으로 판단하고 있어 이의 실현을 위한 노력을 중장기적으로 계속할 것이며, 한·러간의 경제교류 활성화에 큰 관심을 보이고 있다. 또한 한국자본의 유치를 위해서는 북한의 개방이 불가피하다고 보고 남북관계의 개선을 지지하고 있다.

셋째, 러시아는 비록 북·러간 교역량이 미미하기는 하나 구소련의 지원으로 건설된 산업시설의 재건, 농림업분야에서의 협력이 활발해지고 있다. 이에 따라 러시아는 북한과의 관계를 회복하기 위해 2000년 7월 푸틴 대통령이 러시아 최고지도자로는 처음으로 북한을 방문하여 두 차례의 정상회담을 갖고 '조·러 공동선언'을 발표한 바 있으며, 김정일 국방위원장은 2001년 8월과 2002년 8월 각각 모스크바와 극동지역을 방문하여 정상회담을 가진 것 외에도 외상의 상호방문 등 고위인사의 교류를 통해 양국간 우호협력관계를 한층 강화하였다.

넷째, 러시아는 한반도를 포함한 동북아지역에 대한 러시아의 전통적 영향력을 회복하기 위해서는 북·러관계의 정상화와 이를 통한 남북한 균형정책을 유지하려 하고 있다. 이러한 러시아의 남북한에 대한 균형정책은 향후 북한 체제의 장래, 한·러관계, 미·러관계 등에 등에 따라 변화되어 나갈 것으로 보인다.

제3절 ⅢⅢⅢ

주변환경과 통일

한반도 통일은 일차적으로 남북간에 해결해야 할 민족 내부문제이지만, 한반도 주변 4국의 다각적인 역학관계에 영향을 받는 국제적 문제라는 이중구조를 지니고 있다. 국제적 요인에 있어서 한반도를 둘러싼 미국·일본·중국·러시아 등 주변4국의 한반도 정책과 역학관계의 변화는 한반도의 통일환경을 결정짓는 중요한 요인으로 작용할 것이다. 탈냉전이라는 국제질서의 환경변화는 필연적으로 남북 사이의 내부적 관계에도 변화를 촉진시키고 있다. 특히 9·11테러 이후 미국의 일방주의적 국제질서의 재편은 남북 사이의 화합과 협력방안을 모색함에 있어서 새로운 변수로 등장하고 있다.

남북간의 민족 내부적 요인으로는, 먼저 1994년 김일성의 사망 이후 계속된 북한의 경제난과 식량난 등 체제위기, 경제개선관리조치의 시행(2002.7.1)과 신의주 특별행정구역의 지정, 개성공단의 건설과 금강산 관광지구 지정 등 북한체제의 변화를 들 수 있다. 남한의 IMF 관리체제 후 경제개혁, 그리고 가시적인 성과를 나타내고 있는 남북관계 개선, 특히 2000년 6월 성사된 남북정상 회담과 6·15 남북공동선언은 남북관계 발전에 이정표를 마련해 주었다.

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

태도를 들 수 있다.

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

첫째, 통일된 한국의 미래에 대한 불확실성을 우려하기 때문이다. 남북한이 통일될 경우 통일한국이 장래 각국에 적대적인 세력으로 발전하지 않는다고 하여도 통일한국이 국력을 신장하여 동북아시아의 새로운 강국으로 부상할 가능성을 우려하는 것이다. 남북한을 현재 수준에서 통합하더라도 통일한국은 상당한 국력을 보유하게 되고 세계 200여 개국 중 면적은 78위, 인구는 12위, 국민총생산은 11위를 점하게 된다. 군사력에 있어서도 미·일·중·러와는 비견할 수는 없겠으나 역내(域內)의 잠재적 군사강국이 될 것이라는 점이다.¹⁴⁾

둘째, 한반도 현상변화가 역내 불안정 요인으로 되어 각국의 국익에 위해요인으로 작용할 수 있다는 인식 때문이다. 한반도가 통일될 경우 역내 역학관계의 변동을 우려한 각국은 한반도 통일이라는 현상변경 요인의 발생을 억제하려 하는 것이다. 따라서 우리는 주변 4국에 대하여 통일 한국이 동북아시아의 평화와 번영에 도움이 되며, 또한 그들 국가 이익에 보탬이 된다는 점을 설득하기 위해서라도 '한반도 비핵화' 약속을 실천하여 그들의 협조를 이끌어 나가야 할 것이다.

14) 미 중앙정보국(CIA)은 남북한이 2015년까지 통일을 달성하고 한반도에 상당수 미군 주둔을 허용한다면 동아시아 지역 군사강국이 될 것으로 내다보고 있다. 『중앙일보』 2000. 12. 20

한반도 통일에 대한 주변4국의 소극적 입장에도 불구하고, 한반도 통일환경과 관련하여 무엇보다도 중요한 점은 남북간 교류협력이 활성화되고 평화공존이 제도화될 수 있는 방향으로 주변정세가 조성되고 있다는 것이다. 앞서 보았듯이 주변 4국은 당장 통일을 바라지는 않으나, 남북관계 개선과 교류협력 증진은 적극 지지하는 입장이다. 따라서 남북한의 평화와 통일을 이룩하려면 다음과 같은 기본 방향에 입각하여 국제적 통일기반을 넓혀 나가야 할 것이다.

첫째, 한반도 긴장완화와 평화정착에 긍정적인 주변환경을 활용하여 남북 정상회담을 비롯한 각급 남북대화를 계속 추진함으로써 평화 공존의 틀을 마련하는 한편, 내실있는 교류와 협력을 활성화·제도화함으로써 남북간 실질적인 협력증진을 도모해 나가야 할 것이다.

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

셋째, 실질적인 남북화해와 교류협력 증진을 통하여 남북한이 공동 번영할 수 있는 '사실상의 통일상태'를 구현하여, 이러한 상태가 곧 동북아 평화·번영에도 기여함을 주변 4국들이 인정하도록 하고, 남북 당국과 주민의 적극적인 통일의를 바탕으로 '사실상의 통일상태'를 궁극적으로 '정치적 통일'로 발전시켜 나가야 할 것이다.

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

참 고 문 헌

- 국제관계연구회 편, 『근대 국제질서와 한반도』, 을유문화사, 2003
- 김경호, 『국제정치환경과 한반도통일』, 세종문화사, 2001
- 김덕 편, 『국제질서의 전환과 한반도』, 오름, 2000
- 미국학연구소 편, 『21세기 미국의 역사적 전망 : 정치·외교·환경』,
서울대 출판사, 2001.3
- 박행웅·이종삼역, 『츄스키, 9-11』, 김영사, 2001
- 변창구, 『21세기 동아시아 안보와 한국』, 대왕사, 2001
- 변창구 편, 『세계화시대의 국제관계』, 대왕사, 2000
- 안병준, 『탈냉전기의 국제정치와 한반도 통일』, 대왕사, 2000
- 연현식, 『9.11이후 동북아시아 안보환경의 변화양상과 영향』,
한국국제정치학회 연례학술회의 발표논문, 2003
- 이상우 외, 『21세기 동아시아 한국 I : 부상하는 새 지역질서』,
오름, 1998
- _____, 『21세기 동아시아와 한국 II : 제국의 전략구상』, 오름, 1998
- 이태환 편, 『통일한국의 외교안보 전망과 대책』, 세종연구소, 2000
- 장성민 책임편역, 『9·11테러이후 부시행정부의 한반도정책』,
김영사, 2002
- 정진위 외, 『새로운 동북아 질서와 한반도』, 법문사, 2000
- 정세진, 『동아시아 국제관계와 한반도·새로운 평화모색』,
한울아카데미, 2002
- 김일영·조성렬 편, 『주한미군』, 도서출판 한울, 2003
- 조효제 편, 『전 지구적 변환』, 창작과 비평사, 2003
- 홍수원 역, 『조지프 나이의 제국의 패러독스』, 세종연구원, 2001



3

평화번영을 위한 대북정책

》 김 동 수 | 통일교육원 교수

제1절 우리의 통일방안과 정책발전과정

제2절 북한의 통일방안

제3절 평화번영정책



요점

- 우리의 통일방안은 기능주의적 시각에 기초한 통합방안이다. 정부의 통일방안은 '한민족공동체 통일방안' (1989)과 이를 재확인한 '민족공동체 통일방안' (1994)을 계승하고 있다. 여기서 통일로 가는 중간과정으로 제시된 '남북연합'은 남과 북이 상호협력과 공존공영의 관계를 도모하면서 통일기반을 조성해 나가는 과도적 통일체제를 의미한다.
- 북한의 통일방안에서는 통일을 '해방'과 '혁명'의 논리로 해석해 왔다. 남북정상회담 이후 북한은 남북공동선언에서 제시된 '낮은 단계의 연방제'의 의미에 대해 "1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치·군사·외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 민족통일기구를 구성하는 것"이라고 규정하고 있다.
- 참여정부는 남북관계 개선과 냉전구조 해체의 토대를 마련한 기존정책의 성과를 바탕으로 '동북아 속의 한반도'라는 차원의 정책이 필요하다는 인식 하에 한반도 평화증진과 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구를 목표로 하는 평화번영정책을 제시하고 있다.

제1 절 ⅢⅢⅢ

우리의 통일방안과 정책발전과정

1. 우리 통일정책의 기초

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

통일은 '차이'가 공존할 수 있는 새로운 공간을 창조하는 과정이며 미래를 위한 우리의 선택이다. 그리고 정부의 정책은 국민의 요구에 부응하여 그것을 효율적으로 실현하는 데 초점을 맞춘다. 그 점에서 통일정책은 국익과 합리성에 기초한 정치적 선택이라고 할 수 있다. 통일정책은 대한민국의 입장에서 통일민족국가의 건설을 목표로 통일환경의 변화를 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 구체화된 밑그림이다. 대체로 공익에 기초한 국가의 다른 정책이 그렇듯이 통일정책과 방안도 시대적 상황, 국민의 여망, 정부의 정책적 의지 등에 따라 변화되기 마련이다. 그렇다고 해서 우리의 통일정책과 방안이 시대와 환경의 변화에 따라 완전히 새로운 모습으로

예전과 단절된 형태로 나타났다는 것은 물론 아니다. 그 동안 우리 정부의 입장은 정책의 기본을 분명히 견지하는 가운데 보다 현실에 부합되는 방향으로 보완·발전되어 왔다고 할 수 있다.

우리의 통일정책과 방안에서 견지해 온 일관된 기조는 ① 민주적 절차에 의한 통일, ② 민족성원 모두의 자유와 인권 및 민족의 번영이 보장되는 통일 추진 등으로 요약될 수 있다. 그러나 통일에 대한 인식은 당위론적 차원에서 현실적 차원으로 변화되어 왔다. 그것은 1970년대를 분기점으로 북한체제의 존재에 관한 현실 인정 및 대화상대 인정여부에 기초해서 나타났다. 특히 냉전이후의 국제정세를 배경으로 하여 1989년에 '한민족공동체 통일방안'을 제시함으로써 우리는 새로운 통일정책을 확립하였다. 그리고 이를 토대로 남북관계의 좌표를 규정하는 남북기본합의서와 향후 남북관계를 규율하는 규범으로서의 6·15남북공동선언을 채택함으로써 남북관계 발전의 토대를 마련하였다. 따라서 이하에서는 1970년대 이전과 이후로 대별하여 정부 통일방안의 변천과 정책발전과정을 살펴보고자 한다.

2. 역대 정부의 통일방안 변천과 정책발전과정

(1) 1970년대 이전의 정부 통일방안

1) 북한지역 자유총선거론

유엔총회는 1947년 11월 14일자 결의에서 유엔 감시하의 남북총선거를 실시하여 평화통일을 추진하도록 권고하였다.¹⁾ 남한은 이 권고안을 받아들여 1948



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

년 5월 10일 유엔 한국임시위원단의 감시하에 자유총선거를 실시하여 동년 7월 17일 헌법을 공포하고 8월 15일 대한민국 정부수립을 내외에 선포하였다.

그러나 북한측은 유엔의 권고안을 거부하였기 때문에 우리 정부의 최초 통일방안은 북한지역 자유총선거를 중심으로 전개되었다. 대한민국은 유엔의 결의와 감시하에 자유총선거를 실시하여 수립된 한반도의 유일 합법정부이지만²⁾ 북한지역에서는 자유총선거가 실시되지 못함으로써 국회의석 중 북한측 몫으로 배정한 잔여의석 100석을 남겨놓고 있었다. 제헌국회는 1948년 6월 11일 “북한 동포는 우리와 같이 유엔 결의에 의하여 자유로운 분위기 속에서 속히 총선거를 실시함으로써 진정한 민중대표를 선출하여 국회에 보내기를 바란다”는 요지의 북한동포에게 보내는 결의문을 채택하였다. 한편 제헌국회에서 대통령으로 선출된 이승만도 동년 7월 24일 취임식 때 하루바삐 평화적으로 남북통일을 할 것을 북한에 제안하였다.

이승만 대통령이 통일방안에 대해 구체적으로 언급한 것은 유엔에서 1948년 12월 12일 대한민국을 승인한 후에 있었던 제1회 국회 폐회식에서였다. 여기서 이 대통령은 “우리는 유엔과 협의해서 이북에 자유선거를 진행해서 100명 내외되는 이북의원들을 선출하여 국회의 비워둔 자리를 보충하도록 할 것”임을 천명하였다.³⁾

1949년에 들어와 이승만 대통령은 아시아에서 반공체제를 강화하는 문제에 관심을 기울이기 시작했고, 같은 해 9월 말부터 10월에 걸쳐 이른바 북진통일론을 개진하기에 이른다. 당시 상황을 고려해 볼 때 북진통일론이 대두된 것은 통일국가 수립에 대한 우리 민족의 염원을 전 세계에 널리 알림과 동시에 공산주의자들의 통일공세에 대해 대안을 제시할 필요성 때문이었다고 볼 수 있다.

이러한 무력통일 불사론이라든가 휴전협정 체결기의 이승만 대통령의 북진통일운동은 정치적 구호로서의 상징적 의미가 짙었으며 실천적 차원보다는

2) 위의 책, pp.109-110

3) 『국회속기록』 제1회 폐회식, 1948.12.18

북한의 '남북협상론' 이나 '주한미군 철수론' 에 대한 대응논리로서 나왔다고 볼 수 있다. 북진통일을 국회에서 결의한 1953년 4월부터 6월까지 전개된 월공 북진통일운동은 이미 타결이 임박한 휴전회담 자체에 실질적 영향을 미칠 수 있는 것은 아니었다.

2) 남북 자유총선거론

1954년에 들어와 북진통일운동은 일단 후퇴하면서 남북 자유총선거론으로 전환되었다. 그 계기가 된 것은 1954년 4월 26일 개최된 제네바 정치회담이었다. 이 회담에서 당시 변영태 외무부장관은 6월 14일 14개 조항의 통일방안을 제시하였는데, 그 내용의 핵심은 “통일독립 민주 한국을 수립할 목적으로 종전의 유엔의 제(諸) 결의에 의거하여 유엔감시하에 자유선거를 실시한다. 현재까지 자유선거가 불가능했던 북한에서 자유선거를 실시한다. 그리고 남한 역시 대한민국 헌법이 정하는 절차에 따라 선거를 실시한다”는 것이었다.⁴⁾

그러나 제네바 정치회담 이후 1954년 정부는 11월 11일 대한민국 정부가 유엔의 결의에 의해 수립되고, 유엔에 의하여 한반도의 유일 합법정부로 인정되었다는 전제하에 “유엔 감시하에 북한 전 지역에서 전 공산군이 철퇴한 후 선거를 실시하여 대한민국 주권을 확충하는 것이 국시(國是)”임을 천명함으로써 사실상 남북 자유총선거 방안을 유명무실화시켰다. 이후 자유당 정부에서는 북진통일론을 고수하였으나 점차 실현가능성이 희박한 구호로 평가받기에 이른다. 그러나 무엇보다도 북진통일론이 사라지게 된 결정적 계기는 4·19 혁명이었다.

1960년 4·19 혁명으로 자유당 정부가 무너지고, 7·29 선거에서 민주당이 집권하게 되었다. 4·19 혁명으로 보수·혁신을 막론하고 많은 정당들이 등장



4) 통일원, 『통일백서』, 1990, pp.24-25

하였으며, 이에 따라 통일문제에 대한 논의도 활발하게 되었고 다양한 통일방안들이 제기되기도 하였다. 민주당 정부의 통일방안은 기본적으로 유엔 감시하의 남북 자유총선거였다. 한 가지 1954년 제네바 정치회담에서 제시된 통일방안과 다른 점은 ‘유엔의 결의에 의거하여’가 ‘유엔의 결의를 존중하여’로 바뀐 것이었다.

그러나 정부의 입장과 달리 혁신계를 비롯하여 국내외에서 남북교류론과 중립화 통일론이 공공연하게 주장되기에 이르렀고⁵⁾ 이에 동조하는 일부 학생들의 움직임이 있게 되자 동년 11월 2일 장면 국무총리는 ‘한국 중립화에 대하여’라는 성명을 통하여 “제네바 정치회담에서 이미 선언한 바 있고, 그 이후 매년 유엔총회의 통한(統韓)에 관한 결의에 의하여 재확인된 원칙대로 유엔감시하에 남북한 총선거를 실시함으로써 평화적 방법에 의한 자유 민주통일을 성취하고자 한다”고 하여 유엔감시하의 남북 자유총선거를 재확인하면서, 오스트리아식 중립화 통일론의 위험성을 경고하였다.⁶⁾

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

3) 국토통일을 위한 실력배양론

4·19 혁명 이후 위기와 혼돈 속에서 환상적 통일논의가 검증되지 않고 전개되던 시기에 5·16 군사쿠데타가 일어났다. 당시 군사혁명위원회는 6개 항



5) 제2공화국 시기의 각종 통일논의에 대해서는 이정식, 『해방30년사 : 제3공화국』, 성문각, 1976, pp.383-423 ; 한승주, 『제2공화국과 한국의 민주주의』, 종로서적, 1983, pp.174-175, pp.190-196.

6) 국토통일원, 『민족통일로의 전진, 국토통일원 20년』, 1989

의 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 기본 방향에 입각한 군사정부의 통일방안은 1954년 제네바 정치회담에서 제시된 이래 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 발표하고 “우리는 무력에 의한 통일을 원하지 않으며 평화적 방법으로 통일을 추구하여 유엔감시 하에 남북한 총선거를 실시한다”고 언명하였다.

4) 선(先) 건설, 후(後) 통일론

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.⁷⁾ 각계에서 통일논의가 재연되고 있던 1964년 11월 29일 국회는 ‘국토통일방안에 관한 결의안’을 채택함으로써 유엔감시하의 남북자유총선거에 의한 자유민주주의 통일을 재확인하였다.

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 강조



7) 대통령비서실, 「박정희 대통령 연설문집 2」, 1973, pp.31-32

함으로써 '선 건설, 후 통일'의 정책방향을 분명히 하였다.⁸⁾

(2) 1970년대 이후의 정부 통일방안

그 후 1969년 닉슨 독트린과 미·중 접촉, 일·중 접촉 등으로 인한 국제정세의 변화와 1960년대의 경제성장 속에서 우리 정부는 1970년대부터 북한에 대한 새로운 인식을 토대로 통일정책에 있어서 기능주의적 접근방식을 모색하기 시작했다. 그 직접적 출발점이 바로 1970년 8월 15일 광복절 제25주년 대통령 경축사에서 발표된 '평화통일구상 선언'이다. 1970년 '8·15 평화통일구상선언'은 북한이 "무력에 의한 적화통일이나 폭력혁명에 의한 대한민국의 전복기도⁹⁾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 창조와 경쟁에 나설 것"을 촉구하였다.

특히, 이 선언을 계기로 북한 지역에도 공산정권이라는 '사실상의' 정권이 있다는 현실을 인정하고, 그러한 바탕 위에서 남북간의 대화와 협상, 교류와 협력을 통해 평화통일의 여건을 조성해 나가겠다고 천명한 점은 주목할 만하다. 이로써 박정희 정부는 1970년대를 남북당사자의 대화와 체제경쟁의 시대로 열기 시작했다.

평화통일구상 선언의 기본정신에 따라 대한적십자사는 1971년 8월 12일 '1천만 남북이산가족찾기운동'을 제의하였고, 북한의 조선적십자회가 8월 14일 이에 동의함으로써 분단 26년만에 인도적 차원에서 남북대화가 열리기 시작했다. 특히 김용식 외무부 장관은 8월 31일 기자회견에서 인도적 문제의 해결, 비정치적 문제의 해결, 정치적 문제의 해결이라는 남북문제 해결의 3단계론을

8) 대통령비서실, 같은 책, p.592

9) 1965년 대남강경노선을 취하게 된 북한의 대남무력 도발은 1968~69년 절정에 이른다. 그 대표적인 예가 1968년 1월의 북한 무장공비의 청와대기습사건과 미 해군 함정 푸에블로호 피납사건 등이다.

제시했는데, 이러한 3단계론은 1970년대 이후 정부의 통일접근의 주요 시각이 되어 왔다.

그리고 이러한 인도적 차원의 남북적십자회담의 진행과 병행하여 남북분단 이후 최초의 남북 당국간 공식문서라 할 수 있는 1972년 7월 4일 '7·4 남북 공동성명'이 발표되었다. 7개 항으로 되어 있는 공동성명의 핵심은 통일의 세 가지원칙 - 자주, 평화, 민족 대단결에 대한 남북간의 합의였다.

7·4 남북공동성명 발표 이후 남북관계는 인도적 차원의 적십자회담과 함께 정치적 차원의 대화인 남북조절위원회 회담이 세 차례나 진행되는 새로운 단계로 발전하였다. 그러나 양측 최고당국자의 밀사가 만든 7·4 남북공동성명은 10월 유신 발표를 이유로 북측이 남북조절위원회 회담을 일방적으로 중단함으로써 유명무실화되고 말았다.

1) 평화통일 3대 기본원칙(선 평화, 후 통일론)

1972년 10월유신으로 출범한 제4공화국은 통치권의 강화라는 측면 이외에는 모든 면에서 제3공화국의 지속이었다. 따라서 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 국제기구 참여 불반대, ⑤ 남북한 유엔 동시가입 불반대, ⑥ 모든 국가에의 문호개방, ⑦ 평화선 린에 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 정치체제가 있다는 현실을 인정하고, 그러한 현실인정의 바탕 위에서 통일이 되는 날까지 남과

북의 두 체제가 평화공존을 하지 않는 것이었다. 정부는 1970년 평화통일구상선언 이후 취해 온 남북간의 평화공존과 평화통일을 위한 여러 가지 제안들을 종합·체계화하여 1974년 8월 15일 대통령 광복절기념사를 통해 '평화통일 3대 기본원칙'을 제시하였다.

평화통일 3대 기본원칙에 포함된 주요정책은 첫째, 평화통일을 위해서 한반도의 평화정착, 남북간의 대화와 교류가 필수적 과정이라는 점, 둘째, 남북 총선거를 위해서 남북간의 신뢰조성과 동질화가 촉진되어야 한다는 점, 셋째, 총선거 실시와 관련하여 정부수립 후 지속되어 온 '유엔 감시하'라는 조건을 '공정한 선거관리와 감시'로 변화시켰다는 점 등에 역점을 두었다. 평화통일 3대 기본원칙은 종전의 '선 건설, 후 통일'에서 '선 평화, 후 통일'로 정책방향을 전환하는 계기가 되었고, 그 이후 우리 정부 통일정책의 기본이 되고 있다.

2) 민족화합 민주통일방안

1981년에 출범한 제5공화국 정부는 6월 5일 남북한 당국 최고 책임자간의 직접회담을 제의했고 1982년 1월 22일 대통령 국정연설을 통해 '민족화합 민주통일방안'을 제시하였다.¹⁰⁾

이 방안은 "통일은 민족자결의 원칙에 의거하여 거래 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.

민족화합 민주통일방안의 특징은 첫째, 평화통일의 원칙을 재확인하고 민족·민주·자유·복지를 목표로 하는 통일국가의 미래상을 제시하고 있다는 점이다. 둘째, 통일을 과정으로 보고 분단의 현실로부터 출발하여 통일의 완성에 이르는 과정을 제시하고 있다는 점이다.

10) 대통령비서실, 『전두환 대통령 연설문집 2』, 1988, pp.46-48

셋째, 완전한 통일국가를 이루려면 그 과정에서 민족화합이 선행되어야 한다는 점이다.

넷째, 남북한 총선거의 규범으로서 남북한 대표가 협의하여 제정하게 될 통일헌법 및 이 헌법에 따라 통일민주국가를 완성시키는 과정과 절차를 처음으로 제시했다는 점이다.

3) 한민족공동체 통일방안

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

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

7·7선언은 북한을 대결의 상대가 아니라 '선의의 동반자'로 간주하고, 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체 관계를 발전시켜 나가는 것이 통일 조국을 실현하는 지름길이라는 인식을 바탕으로 남북간의 대결구조를 화해의 구조로 전환시켜 나가는 데 필요한 조치의 기본 방향을 제시한 정책선언이었다.¹¹⁾ 이와 같이 7·7 선언은 민족공동체 형성을 위한 남북간의 인적·물적



11) 대통령비서실, 『노태우 대통령 연설문집 1』, 1990, pp.176-179

교류협력의 기본적 정책방향을 제시했다. 이 때부터 남북간의 교류협력이 공식적으로 시작되었다. 선언에 따른 대표적 조치 중의 하나가 「남북교류협력에 관한 법률」(1990. 8. 1. 공포·시행)이었다.

한민족공동체 통일방안은 1989년 9월 11일 국회에서 대통령의 특별선언을 통해 발표되었다.¹²⁾ 한민족공동체 통일방안은 7·7 선언을 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.

이 방안의 주요 내용을 보면 우선 통일의 원칙으로 '자유·평화·민주'를 제시하고 통일국가의 미래상으로는 '자유·인권·행복'이 보장되는 민주국가를 제시하였다. 통일국가의 수립절차는 남북대화의 추진으로 신뢰회복을 기해 나가는 가운데 남북정상회담을 통해 '민족공동체헌장'을 채택하고, 남북의 공존공영과 민족사회를 동질화, 민족공동생활권의 형성 등을 추구하는 과도적 통일체제인 '남북연합'(The Korean Commonwealth)을 거쳐,¹³⁾ 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립하는 것으로 되어 있다. 그리고 남북연합 단계에서는 민족공동체헌장에서 합의하는 데 따라 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 남북공동사무처 등을 둔다는 것이다.

이상의 한민족공동체 통일방안의 특징을 요약하면 다음과 같다.¹⁴⁾ 첫째, 자

12) 대통령비서실, 『노태우 대통령 연설문집 2』, 1990, pp.255-263

13) 남북연합은 한반도에 두 개의 다른 체제가 있다는 현실인식을 바탕으로 상호 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 촉진해 나가는 정치적 결합체로서 남북관계가 민족내부의 '특수관계'임을 그 전제로 한다. 이러한 입장은 남북 기본합의서 전문의 "쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"라는 문구에 명시되어 있다.

14) 이흥구, "한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향", 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』, 『통일방안논문집』, 국토통일원 편, 1990, pp.20-28

주·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.

4) 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 동구 사회주의권의 몰락, 한·러 및 한·중 수교, 극심한 식량난을 비롯한 북한의 체제위기 심화 등 통일환경의 급격한 변화와 사회주의, 공산주의의 실패는 이미 실패로 끝났으며 남북사이의 체제 경쟁도 사실상 종결되었다는 기본인식을 토대로 하고 있다.¹⁵⁾ 그에 따라 통일은 자유민주주의를 바탕으로 하여 이루어져야 한다는 통일의 기본철학, 통일의 원칙, 통일조국의 미래상을 밝혔다. 그리고 북한에 대해서는 대남혁명전략의 포기과 개혁·개방을 촉구하였다.¹⁶⁾



15) 김영삼 대통령의 취임사, 태평양경제협력회(PBEC) 제26차 총회에서 '태평양시대의 한국의 신뢰교'라는 기초연설(1993.5.24), 민주평화통일자문회의 제6기 출범식 개회사 (1993.7.6), 제49주년 광복절 경축사(1994.8.15).

16) 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 비난하였다.

② 민족공동체 통일방안의 내용

(i) 통일의 기본철학

민족공동체 통일방안의 2대 지주는 ㉠ 통일철학으로서 자유민주주의, ㉡ 통일의 접근시각으로서 민족공동체의 건설이다.

민족공동체 통일방안에서는 우선 우리의 통일정책이 자유민주주의의 철학적 바탕위에서 있음을 분명히 하였다. 통일철학으로서의 자유민주주의는 ㉠ 구성원 각자의 권리·자유 보장, ㉡ 사회적 배제의 배격, ㉢ 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.¹⁷⁾

민족공동체 통일방안에서 주목할 만한 것은 통일의 접근시각으로서 '민족공동체' 개념을 제시하고 있다는 점이다. 공동체 개념은 특정한 역사적 맥락에서, 공동선(共同善)의 관점에서 공유된 정치원리와 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 정체성을 바탕으로 한다.¹⁸⁾

민족정체성은 민족의 안정과 정착욕구를 충족시키기 위한 필수요소라고 할 수 있다. 그 점에서 민족공동체 통일방안에서 제시된 '민족공동체'는 동일한 혈연을 가진 우리 한민족 구성원 전체의 운명적 결합과 공동생활 양태 및 권역

17) 김영삼 대통령, "제49주년 광복절 경축사", 1994.8.15

18) 과거의 투쟁과 공유된 역사적 사건을 토대로 구성된 '집합적 기억'은 특정한 공동체의 경험이며 그 집단의 과거에 대한 사실적 회고라고 할 수 있다. 그 점에서 우리는 지나간 역사를 과거로부터의 유산을 간직한 정체성 및 기억의 공동체를 통해 이해한다.

을 포괄하는 개념이다. 민족공동체란 민족을 하나로 묶고 있는 뿌리이며, 우리 민족이 재결합할 수밖에 없는 당위일 뿐만 아니라 그 자체가 통일을 가능하게 하는 힘의 원천이다. 민족공동체 통합개념은 남북이 같은 민족으로서 경제·사회·문화공동체를 회복·발전시켜 궁극적으로는 정치적 통합, 즉 '민족, 1국가, 1체제, 1정부'의 통일국가를 완성한다는 것이다. 한마디로 민족공동체 정신은 "우리 민족이 어떻게 함께 살아가느냐"에 초점을 맞춘 것으로 민족통일을 통해 국가통일로 나아가자는 것이다. 민족공동체 개념은 통일을 특정집단 또는 계급의 문제로 보거나, "어떻게 권력을 배분하느냐"에 초점을 맞춘 북한의 연방제와 확연히 구별되는 접근방식이다.¹⁹⁾

(ii) 통일의 원칙²⁰⁾

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.

(iii) 통일과정

서로 다른 이념과 체제 아래에서 반목과 불신을 쌓아온 남과 북이 하루 아침에 통일을 이룰 수는 없기 때문에 통일은 점진적이고 단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 이루어 나가야 한다. 화해협력 단계와 남북연합



19) 통일원, 『8·15 대통령 경축사 해설자료』, 1994

20) 민족통일연구원, 『민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향』, 1994, pp.45-58

단계를 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가의 통일국가를 완성해 나가야 한다는 것이다.

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

둘째, 남북연합 단계는 화해협력 단계에서 구축된 상호신뢰를 바탕으로 “남북간의 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화”되는 단계이다. 이 과정에서 남북은 상호신뢰를 더욱 다지면서 평화정착과 민족의 동질화를 촉진시켜 나가게 될 것이다. 한 마디로 이 단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부 하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계라고 할 수 있다.

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

그러나 통일국가의 수립이 모든 문제의 종결을 의미하는 것은 아니다. 같은 민족이 하나의 국가를 이룩하였다고 하더라도 오랜 분단 상태의 지속에서 비롯된 이질성으로 인해 여러 가지 부작용이 생겨날 수 있다. 여기서 우리는 민족구성원 모두가 하나의 공동체로 통합되도록 지속적으로 노력해야 한다는 점에 주목하게 된다.

5) 민족공동체 통일방안의 계승과 화해협력정책

1998년 2월 25일 출범한 국민의 정부의 통일방안은 1989년 9월 공식적인

통일방안으로 제시된 ‘한민족공동체 통일방안’과 1994년에 이를 재확인한 ‘민족공동체 통일방안’을 계승하고 있다. 6·15 남북공동선언에 담긴 ‘연합체’는 바로 한민족공동체 통일방안에서의 ‘남북연합’과 동일한 것이다.

남북연합(The Korean Commonwealth)은 통일로 가는 중간과정으로 남과 북이 상호 협력과 공존공영의 관계를 도모하면서 통일기반을 조성해 나가는 ‘과도적 통일체제’로서 제시되고 있다. 다시 말해서, 남북연합은 그 자체가 통일된 국가의 최종형태가 아니며 어디까지나 과도적 통일체제임을 뜻한다. 따라서 남북연합은 현존 2체제 2정부를 유지하면서, ‘남북정상회의’, ‘남북각료회의’, ‘남북평의회’, ‘공동사무처’ 등의 남북 정부간 협력기구를 구성·운영하는 체제이자 그 과정을 포괄하는 개념이 된다. 이렇게 볼 때, 남북연합은 국가연합이나 연방국가의 성격을 갖지 않고, 기능적 측면에서 여러 국가가 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치통합을 지향해 나아가고 있는 ‘유럽공동체’나 ‘노르딕연합체’와 유사한 성격을 지닌다고 할 수 있다.

① 화해협력정책의 추진

국민의 정부는 남북관계의 새로운 지평을 열 필요가 있다는 인식 하에 평화적 변화, 평화공존의 개념을 통해 대북 정책목표를 실현하고자 했다. 공존에 초점을 맞추고자 했던 것은 남북대결이 지속된 근본적 원인이 상대방 체제의 불인정과 자신의 체제로의 통일을 시도함에 있기 때문이었다. 양측이 ‘적화통일’과 ‘흡수통일’의 우려를 씻어버리기 위해서는 상대방이 신뢰할 수 있도록 실질적 조치들을 보여주어야 한다. 이를 위해서는 대화와 타협의 자세가 필요하다. 이에 국민의 정부에서는 통일여건이 조성될 때까지 화해·협력·교류 등의 공존에 전념하는 것이 현실적인 방법이라고 판단하게 되었다.

국민의 정부의 대북 화해협력정책은 간단히 말해 성급한 통일의 추진이 아니라 안보를 튼튼히 하는 가운데 화해협력을 추진하면서 남북 관계를 개선해 나가려는 정책이다. 평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선을 목표로 설정

한 대북 화해협력정책은 한마디로 튼튼한 안보를 통해 평화를 유지하면서, 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고 한반도의 평화와 안정을 도모하자는 것이었다. 이는 당장 법적·제도적 통일의 실현을 서두르기보다는 교류협력을 적극적으로 활성화해 나감으로써 남북한 주민의 자유로운 왕래와 상호이해 증진, 그리고 민족공동체를 구축하게 되는 '사실상의 통일' 실현을 의미한다.

이와 같이 안보와 화해협력의 병행을 추진기조로 1998년에 출발한 정부의 대북정책이 1999년에는 대북포용정책의 국제적 확대로서 '한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄적 접근방안'으로, 그리고 2000년에 들어와서는 남북경제공동체 건설, 베를린 선언 등을 통해 평화정착에 박차를 가하였다. 특히, 북한은 당국간의 남북경협을 통한 북한 경제회복 지원, 냉전종식과 평화정착, 이산가족 문제해결, 남북 당국간 대화추진 등을 제안한 '베를린 선언' 이후 남북정상회담 개최 용의를 표명해 옴으로써 남북정상회담 합의에 도달하게 되었던 것이다.

② 남북정상회담과 평화공존의 제도화

남북정상회담(2000.6.13~15)은 55년 분단사에 새로운 획을 그은 사건으로 남북 최고당국자간의 만남이라는 것 자체만으로도 그 의의가 크다고 하겠다. 남북정상간의 최초의 만남은 지난 반세기 동안의 적대관계 대신에 화해와 협력의 새 시대를 여는 전환점을 마련해 준 계기가 되었다.

한편 구조적 차원에서 남북정상회담은 한반도 평화를 위한 기본구도를 복원시켰다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 탈냉전기에 들어서면서 한반도 문제해결의 구도는 남북당사자 중심이 아니라 국제화의 추세가 심화되는 특징을 나타냈다. 한 마디로 남북당사자가 한반도 문제를 해결한다는 전통적 구도가 허물어지는 형국이 된 것이다. 예컨대, 북한 핵문제를 해결하기 위한 제네바합의(1994)와 한반도 평화체제 구축을 위한 4자 회담(1997) 개최 등의 과정

에서 남북대화 우선의 원칙은 일단 후퇴하는 경향을 나타냈다. 그러나 남북간의 평화를 결국 남북 이외에 누구도 보장해 줄 수 없다는 점에서 한반도 평화를 위한 남북당사자 해결원칙은 포기해서는 안 될 중요한 과제라고 할 수 있다.

또한, 기능적 차원에서 남북정상회담은 남북 화해협력과 신뢰구축을 위한 중요한 계기로 작용했다고 평가할 수 있다. 분명히 남북정상회담은 그 동안의 미해결 현안들을 풀어줄 타협의 돌파구 역할을 하였다.

남북정상회담의 성과는 역시 남북관계 개선방향과 당면 실천과 5개 항을 담은 남북공동선언에 합의한 것이라고 해야 할 것이다. 그것은 분단사상 최초로 남북의 최고당국자가 합의·서명한 문건이라는 점에서 의미가 크다. 남북공동선언에 표현된 대로 남북정상들은 분단 역사상 처음으로 열린 회담이 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화통일을 실현하는데 있어서 중대한 의의가 있는 것으로 평가하였다. 특히, 통일방안과 관련된 제2항은 “통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안의 상호공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”는 내용이였다. 그것은 남북한이 당장 제도적·법적 통일을 실현하는 것이 아니라, 서로 현 체제를 인정하고 평화적으로 공존하면서 교류협력을 통해 점진적·단계적으로 사실상의 통일을 실현해 나간다는 데 합의한 것이다.

두 가지 통일방안의 공통점은 첫째, 가까운 장래에 달성하기 어려운 통일보다는 남북체제 공존에 우선순위를 두고 있다. 즉 통일의 모습이 아니라 통일과 통합을 준비해 나가는 접근방법을 의미한다. 둘째, 두 방안이 모두 평화통일을 전제로 하고 있다. 당장 통일이 어려운 상황에서 남북이 체제와 제도를 그대로 유지하며 평화롭게 공존하는 과도적 단계와 느슨한 결합을 예정하고 있다. 셋째, 두 정부간의 협력체제를 필요로 하고 있다는 점이다. 정상회담을 통해 남북이 당국간 대화를 통한 통일 추구에 합의했다고 볼 수 있다. 넷째, 먼저 교류협력과 정치·군사·경제·사회 등 각 분야별 대화를 통해 통일의 기반을 넓혀나간다는 측면에서 공통점이 인정된다. 다섯째, 남북 양측이 전제조건을 붙이지 않고 있다는 점이 공통된 모습이다.

우리의 연합제는 '한민족공동체 통일방안'에서 제시한 과도적 통일체제로서의 '남북연합'을 계승하고 있다. 한편, 북한에서는 낮은 단계의 연방제의 정확한 의미에 대해 2000년 10월 6일 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념평양시 보고회 보고를 통해 "1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치·군사·외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 민족통일기구를 구성하는 것"이라고 최초로 규정하였고, 이 내용은 2000년 12월 15일자 노동신문 '6·15 선언 6개월' 특집을 통해서 다시 확인되었다. 이후 북한은 2001년 12월 9일자 노동신문과 2002년 1월 7일 평양방송을 통해 6·15 남북공동선언이 연방제 방식의 통일을 지향하는 것이라고 주장함으로써 연방제 통일의 당위성에 맞추어 해석하는 변화를 나타냈으나, 해석을 둘러싼 논란이 확대되자 2002년 5월 30일자 노동신문 논평을 통해 "북과 남이 통일방안에 대해 완전히 합의했다는 의미가 아니라 서로의 통일방안의 공통점을 인식한 데 기초하여 그것을 적극 살려 통일을 지향해 나가기로 했다는 의미"라고 해명하였다.

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

③ 화해협력정책의 성과

남북정상회담 이후 국민의 정부는 남북공동선언의 이행을 위해 지속적으로 대북 화해협력정책을 추진함으로써 소기의 목적에 한 발짝 다가 설 수 있었다.

첫째, 남북간의 긴장이 완화되어 한반도에서의 전쟁에 대한 국내외적인 우려가 감소하였다는 점을 들 수 있을 것이다. 이는 외국인 투자환경을 개선시켜 외환위기를 극복하고 국가 신용등급이 상향조정되는데 도움을 주었으며, 9·11 테러사건 이후 국제적 긴장 속에서도 한반도가 평온을 유지하는데 큰 영향을

미쳤다고 볼 수 있다. 남북간의 긴장이 고조될 경우 남북간 균형적인 경제성장은 물론 우리의 국가 신인도를 높이는 것이 어려울 뿐만 아니라 외국인투자의 위축으로 이어져 경기 침체 및 사회적 불안을 초래하게 될 것이기 때문이다.

둘째, 2000년 남북정상회담을 통해 남북관계 발전의 역사적 전기를 마련한 뒤, 6·15 남북공동선언을 바탕으로 반세기만에 처음으로 남북간 왕래와 교류를 실질적으로 활성화시키는 전기를 마련하였다는 점을 들 수 있다. 그동안 남과 북은 남북정상회담에서의 합의사항들을 실천에 옮기기 위해서 남북장관급 회담 및 특사회담 등 정치분야 회담(총 13회), 남북국방장관회담 및 군사실무 회담 등 군사분야 회담(총 17회), 남북경제협력추진위원회 및 실무협의회 등 경제분야 회담(총 21회), 남북적십자회담 및 아시아 경기대회 참가 등 사회분야 회담(총 9회) 등의 분야별 남북회담을 개최하였다. 그리고 그동안 6차례의 이산가족방문단 교환과 1만 2천여 명 이상의 이산가족 생사 및 주소확인을 비롯하여 이산가족면회소 설치·운영에 합의함으로써 제도적 해결의 기반을 마련하였다. 특히 경의선 철도·도로 연결사업, 개성공단 조성사업 등 인프라 구축 및 제도화의 추진과 함께 남북경협을 법적·제도적 장치 마련을 위해 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등 4개 경협합의서를 타결함으로써 호혜적 경제이익을 창출할 수 있는 남북경제공동체 건설의 기초를 다지게 되었다.

셋째, 남북간 교류·접촉의 증대와 함께 북한에 대한 관심이 제고되었으며, 남북간 화해협력에 대한 국민적 공감대가 확산되었다고 할 수 있다. 분명한 것은 그 동안 진행된 다양한 분야의 남북 교류협력을 통해 남북 주민간 이해의 폭을 넓혔으며, 안보와 화해협력의 대상인 북한에 대한 인식이 제고되었다는 점이다. 그것은 결국 화해협력정책에 대한 국민적 합의를 이루는 데 큰 기여를 하는 것이기도 했다.

넷째, 한반도 평화문제에 대한 국제협력을 강화하기 위해 미·일 등 우방국과의 공조체제를 유지하고, 대북정책에 대한 국제적 지지를 확보하였다는 점이다. 미국·일본·중국·러시아·EU 등 세계의 모든 국가가 우리의 대북정

책에 지지를 표명하고 있으며, 서방국가들로 하여금 북한과의 관계 개선에 적극 나서도록 함으로써 한반도 긴장완화에 기여하였다.

그리고 이상과 같은 남북정상회담 이후의 성과를 통해 남과 북은 몇 가지의 중요한 공통인식을 갖게 되었다.

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

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

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

3. 우리의 통일방안 평가

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

반세기 이상의 분단상황 하에서 형성된 상호간의 불신과 차이를 해소하고 이해하는 데 있어서 우리에게 과도적 중간과정이 필요한 것은 분명하다. 그런 맥락에서 볼 때, 과도적 통일체제로서 남북연합의 단계를 설정한 것은 비교적

실현가능성이 높은 접근이라고 볼 수 있다.

물론 민족공동체 통일방안에 대해서는 이러한 타당성·합리성·실현가능성에도 불구하고 자유민주주의를 통일국가의 미래상으로 제시하였다는 점에서 결국 남한주도의 통일을 상정하고 있다는 일부의 비판도 없지 않다. 그러나 여기서 말하는 자유와 민주는 냉전시대의 개념과 다르며 특정한 제도를 의미하는 것도 아니다. 그것은 궁극적으로 대한민국 헌법정신에 담긴 가치, 즉 살기 좋은 공동체 및 그 구성원들이 추구해야 할 인간의 존엄성과 자유, 관용 등의 가치를 강조하는 것이다.

제2절 ⅢⅢ

북한의 통일방안

1. 북한의 대남전략 기초

1997년 8월 4일 김정일 국방위원장은 통일문제에 관한 북한의 입장을 집약한 논문 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관찰하자”에서 ‘조국통일 3대원칙’, ‘고려민주연방공화국 창립방안’, ‘전민족대단결 10대강령’을 ‘조국통일 3대헌장’으로 규정한 바 있다.²¹⁾ 그러나 통일의 당사자인 남과 북이 합의한 문서는 3대헌장 가운데 7·4 남북공동성명 뿐이다. 그렇듯 남북한은 통일문제에 대한 기본인식의 접근을 위해 7·4 남북공동성명(1972)에서 통일 3원칙에 합의한 바 있다. 그리고 남북기본합의서에서 이를 재확인함과 동시에 남북 화해와 협력의 기초로서 “서로 상대방 체제를 인정하고 존중하기”로 합의하였다.²²⁾ 그럼에도 불구하고 북한은 여전히 ‘하나의 조선’이라는 통일관에 입각, 통일문제를 오직 ‘해방’과 ‘혁명’의 논리에서만 접근하여 왔다. 그 논리에 따르면 북한은 ‘전 조선혁명’을 위한 혁명기지이고, 남한은 미제국주자들의 강점하에 있는 미(未)해방지구로서 혁명투쟁의 현장으로 인

21) 북한 당국은 이 내용을 1999년 7월 6일 정부비망록 형식으로 재확인하였다. 『로동신문』, 1997. 8. 20.

22) 기본합의서 제1조. 그러나 남북기본합의서는 3대헌장에 포함되지 않고 있음에 주목할 필요가 있다.

식되고 있다.²³⁾이처럼 북한의 입장에서 보면 남한은 '해방'과 '혁명'의 대상일 뿐이다. 기본적으로 북한의 목표는 민족해방과 계급투쟁을 통해 한반도를 적화통일시키는 데 있는 것이다.

이와 같은 그들의 통일방식과 통일목표는 북한 체제의 최고 규범인 조선노동당규약 전문에 다음과 같이 명문화되어 있다.

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

이것은 북한의 통일노선이 '선(先) 남조선혁명, 후(後) 공산화통일'임을 보여 주는 것으로서, 그로부터 북한의 통일정책은 '남조선에 있어서의 민족해방 인민민주주의혁명'으로 요약된다.

여기서 말하는 민족해방과 인민민주주의혁명은 곧 남조선혁명을 일컫는 바, 민족해방은 주한미군을 철수케 하여 남한을 '미 제국주의'로부터 해방시키는 것을 의미하고, 인민민주주의혁명은 남한의 자유민주정권을 봉건적 반동적 정권이라고 규정, 이를 타도하고 그들이 주장하는 '민주정권'(용공 또는 연북정권)을 수립한다는 것을 의미한다.²⁴⁾

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

“조선로동당은 남조선에서 미제국주의 침략군대를 몰아내고 식민지통치를 청산하며 그리고 일본 군국주의의 재침기도를 좌절시키기 위한 투쟁을 전개하고 남조선 인민들의 사회민주화와 생존권 투쟁을 적극 지원하고 조국을 자주적 평화

23) 1965년 4월 14일, 인도네시아 알리아르함 사회과학원에서 한 김일성의 강의. 김일성, 『조선민주주의 인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 대하여』, 평양 : 조선로동당출판사, 1965, p.36, p.46
24) 통일원, 『95 북한개요』, pp.507-508

적으로 민족대단결의 원칙에 기초하여 통일을 이룩하고 나라와 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위해 투쟁한다.”

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

3대 혁명역량의 강화는 1964년 2월 27일 조선노동당 중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 “조국통일 위업을 실현하기 위하여 혁명역량을 백방으로 강화하자”라는 결정을 통해 제시되었고, 김일성이 1965년 4월 14일 인도네시아 알리아르함 사회과학원에서 행한 “조선민주주의 인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선 혁명에 대하여”라는 연설에서 그 내용이 구체적으로 밝혀졌다.²⁵⁾

3대 혁명역량강화 노선이 수립된 후 민족해방 인민민주주의혁명(남조선 혁명) 전략의 기초는 주한미군 철수와 남한정권의 전복이라는 목표하에 3대 혁명역량강화 노선에 입각한 친북세력 강화, 정치·조직·사상 등 주요 부문별 대남 포위공세의 전개와 더불어 혁명정세가 성숙되는 결정적 시기를 조성하여 남한내 민중봉기나 북한의 지원을 받아 전쟁을 하는 방법으로 ‘남조선혁명을 완수하는 것으로 되어 있다.’²⁶⁾ 특히 김일성은 1970년 11월 2일 노동당 제5차 대회 중앙위원회 사업총화보고에서 “남조선 혁명가들과 인민들은 정치투쟁과 경제투쟁, 합법 및 반(半)합법적 투쟁과 비합법투쟁, 폭력투쟁과 비폭력투쟁, 큰 규모의 투쟁과 작은 규모의 투쟁 등 여러 가지 형태의 투쟁방법을 옹기 결합하여 혁명운동을 적극 밀고 나가야 할 것”이라고 강조했다.²⁷⁾

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

26) 허중호, 『주체사상에 기초한 남조선 혁명과 조국통일 이론』, 평양 : 사회과학출판사, 1975, pp.246-270

27) 『조선중앙연감』, 1971, p.32 : 국토통일원, 『남북한 통일제의 자료총람』 (제1권), p.1042

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 전개 하는 가운데 실천으로 옮겨진 것이 6·25 남침이었다.

민주기지론은 1960년 4·19 혁명 이후에 '남조선혁명론'으로 발전되었고, 이때 북한은 과도적 조치로서 '남북연방제'를 처음으로 제기하였다. (1960. 8.14) '남조선혁명론'과 연방제 통일방안은 1973년의 '고려연방제'를 거쳐 1980년 '고려민주연방공화국 창립방안'으로 발전되었으며, 1990년대 '1민족, 1국가, 2제도, 2정부'에 기초한 연방제로 전환되었다.

(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 전 한반도를 불세비키화하기 위한 공산주의의 기지를 의미한다.²⁸⁾

북한은 이런 목적을 위해 1948년 12월 북한 주둔 소련군을 먼저 철수시켰고, 주한미군을 1949년 6월에 철수하도록 유도한 다음 '민주기지'의 건설을 배경으로 한 대남평화공세 속에서 1950년 6·25남침을 감행했다. 이때부터 남북한은 같은 민족이면서도 극단의 군사적 대치구조를 갖게 되었고, 정전(停戰) 이후에도 민주기지의 건설이라는 북한의 기본입장에는 전혀 변함이 없었다. 김일성은 1955년 4월 "모든 힘을 조국의 통일독립과 공화국 북반부에서의



28) 양호민, "전체주의 1인 독재체제의 확립" : 이상우 외, 『북한 40년』, 을유문화사, 1988, p.88

사회주의건설을 위하여”라는 테제를 통하여 민주기지 건설의 중요성을 다음과 같이 강조하였다.²⁹⁾

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

후전 이후 북한은 1954년 제네바 정치회담에서 남북한 총선거의 준비를 위한 ‘전조선위원회’의 구성, 6개월 이내 일체의 외국군 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, 서신교환, 남북 자유선거 실시 등으로 요약할 수 있다.

(2) 1960년대의 남북연방제

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

남북연방제에 관한 구상을 최초로 북한에 제공한 사람은 쿠즈네소프 소련 외무성 부상(副相)이었다. 4·19 혁명 직후 한반도 정세 논의차 북한을 비공식 방문한 그의 제안에 대해 김일성은 1960년 5월 20일 노동당 정치위원회에서 “연방제로 남조선을 끌어안아 소화시킬 수 있다”고 보고 연방제 연구의 필요

29) 김일성, 『남조선혁명과 조국통일에 대하여』, 평양 : 조선로동당 출판사, 1969, p.138

성을 제안하였다. 그 후 약 3개월간의 연구·토론기간을 거쳐 김일성은 1960년 8월 14일 8·15 해방 15주년 기념연설에서 처음으로 연방제를 제의하였다.³⁰⁾ 김일성은 이 연설에서 “어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주의적 기초 위에서 자유로운 남북총선거를 실시하는 것이 평화적 조국통일의 가장 합리적이고 현실적인 방편”이라고 하면서 “만일 그래도 남조선 당국이… 아직은 자유로운 남북총선거를 받아들일 수 없다면… 과도적인 대책으로서 남북 조선의 연방제를 제의한다”고 했다.

그 내용은 “당분간 남북 조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의 인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제·문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자”는 것이었다.³¹⁾

(3) 8개 항의 대남제외와 조국통일 5대강령

북한의 남조선혁명론은 1970년 11월 노동당 제5차 대회에서 재확인되었으며,³²⁾ 남북연방제는 1971년 4월 최고인민회의의 제4기 5차 회의에서 “현정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬 데 대하여”라는 북한 외상 허담의 보고에서 8개 항의 대남제외를 통해 다시 제시되었다.³³⁾

허담의 8개 항 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 남북 총선거, ⑤ 각 정당 사회단체의 활동 보장, ⑥ 과도적 조치로써 남북연방제의 실시, ⑦ 광범위한 교류의 실시, ⑧ 이상의 문제를 협의하기 위한 남북정치협상회의 개최 등이었다.



30) 신평길, 『김정일과 대남공작』, 북한연구소, 1996, pp.306-310

31) 『로동신문』, 1960.8.15 ; 국토통일원, 『남북한 통일제의 자료총람』 (제1권), 1985.12, p.444

32) 조선로동당 제5차 대회 결정서 (로동신문, 1970.11.13) ; 국토통일원, 같은 책, 제1권, pp.1047-1052.

33) 『로동신문』, 1971.4.13 ; 국토통일원, 같은 책, 제1권, pp.1074-1077

그 후 김일성은 우리의 6·23 선언의 발표가 있는 당일인 1973년 6월 23일 체코슬로바키아 공산당 총서기 구스타프 후사크 환영대회의 연설을 통해 '조국 통일 5대강령'을 내놓았다.³⁴⁾ 이는 허담의 8개 항을 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 고려연방공화국이라는 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.³⁵⁾ 그 내용은 ① 자주적 평화통일을 위한 선결조건, ② 연방제의 구성원칙과 운영원칙, ③ 10대 시정방침으로 나눌 수 있다.

고려민주연방제의 특징은 첫째, '고려'에다 '민주'를 첨가하여 선전효과를 극대화하고 있다는 점, 둘째, '과도적 대책' 또는 '당분간'이라는 용어를 쓰지 않음으로써 외형상 완성된 형태의 연방국가라는 점, 셋째, 한국에 대해 무장해제에 가까운 선결조건을 제시하고 있는 점, 넷째, 민족, 자주 등의 개념을 이용하는 용어 혼란전술을 포함하여 심리전적인 10대 시정방침을 제시한 점등이다.

여기서 특히 주목해야 할 것은 '자주적 평화통일을 위한 선결조건'으로, 그 내용을 보면 첫째, 남한에서의 '군사파쇼통치'의 청산과 민주화 실현이라는 명분으로 ① 반공법, 국가보안법 등 파쇼악법의 폐지 및 폭압통치기구의 제거, ② 모든 정당·사회단체들의 합법화 및 모든 정당·사회단체 개별인사들의

34) 「로동신문」, 1973.6.24 ; 국토통일원, 같은 책, 제1권 pp.1356-1360

35) 「로동신문」, 1980.10.11. ; 「조선중앙년감」, 1981, pp.52-61. ; 국토통일원, 같은 책, 제2권, pp.678-689

자유로운 정치활동 보장, ③ 민주인사·애국인사들의 석방, ④ 군사파쇼정권의 민주정권으로의 교체 등을 제시하고 있다. 둘째로는 긴장상태의 완화 및 전쟁위험의 제거라는 명분으로 ① 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 미국과의 협상, ② 주한미군의 조속한 철수, ③ 조선의 내정에 대한 미국의 불간섭 및 '두 개의 조선' 조작 책동의 추구 중지 등을 제시하고 있다.

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 불가능할 것이다. 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 실현되었을 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, 2정부'에 기초한 연방제

1990년대에 들어오면서 북한의 연방제는 약간의 전술적 변화를 보여주고 있다. 1991년 김일성은 신년사를 통해 "1민족, 1국가, 2제도, 2정부에 기초한 연방제"를 제기했다.³⁶⁾ 그는 "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 연방제방



36) 김일성의 1991년 신년사, 로동신문, 1991.1.1

식으로 실현되어야 한다”고 하면서 “하나의 국가, 하나의 제도에 의한 제도통일론은 분열을 끊임없이 지속시켜 결국 통일을 하지 말자는 것이기 때문에 제도통일은 후대에게 맡기자”고 주장하였다. 북한이 이처럼 전례없이 제도통일을 흡수통일로 보고 제도통일의 위험성을 강조하면서 ‘제도통일 후대론’, ‘지역자치정부 권한강화론’(외교권, 군사권, 내치권)을 들고 나온 것은 독일의 흡수통일방식에 충격을 받았기 때문인 것으로 보인다.

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

둘째, 통일과정과 관련하여 북한은 연방제 실현의 선결조건을 계속 주장하고 있다. 북한은 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 표명하면서 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’을 제시하였으며, ‘조국의 자주적 평화통일을 위한 전민족 대단결 10대 강령’이란 것을 채택하면서도³⁷⁾ 남한에 대해 ① 외세의존정책의 포기, ② 미군철수 의지 표명, ③ 외국군대와의 합동 군사연습의 영구 중지, ④ 미국의 핵우산 탈피 등 4가지 사항을 요구조건으로 제시하였다.

셋째, 통일원칙과 관련하여 북한은 7·4 공동성명의 통일 3원칙을 자의적



37) 북한 최고인민회의 제9기 5차 회의(1993년4월7일~4월9일)에서 김일성의 연설을 통해 제시된 ‘전민족 대단결 10대 강령’의 내용은 다음과 같다.

- ① 전 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, 송공과 적화에 대한 우려를 다같이 없애고 서로 신뢰하고 단합, ⑥ 민주주의를 귀중히 여기며 주의·주장이 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

으로 해석하고 있다. 북한은 자주원칙을 주한미군 철수와 미국의 간섭배제로, 평화원칙을 한국의 군사력 현대화와 군사연습 중지로, 민족대단결 원칙을 국가보안법의 폐지와 공산당의 합법화 등으로 해석하고 있다.

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

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

3. 북한의 통일방안 평가

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 경제난 등으로 인하여 북한은 통일정책의 추진방향을 현실적으로는 조정할 수밖에 없는 상황에 처하게 되었다. 이에 따라 북한은 이면적으로는 여전히 적화통일을 목표로 하는 '하나의 조선' 논리를 고수하면서도 체제생존을 위해 표면적으로는 '남북공존'을 수용하면서 남북한 유엔동시가입(1991.9.17),³⁸⁾ 남북기본합의서의 채택(서명 : 1991.12.13, 발효 : 1992.2.19) 등에 응하였다.



38) 북한의 유엔가입에 관해서는 이기택, 『한반도통일과 국제정치』, 삼영사, 1991. pp.314-324

그러면서도 북한은 다원적인 한국사회의 특성을 최대한 활용하기 위해 '민족대단결'을 명분으로 한 통일전선전술의 적극 추진, 지하당 구축, 남한사회교란 및 갈등 조장, 주한 미군철수 분위기 유도 등에 주력해 왔다.

현재 북한의 대남전략의 변화양상과 양면성은 '전민족대단결 10대강령'에도 그대로 집약되어 있다.

'전민족대단결 10대강령'은 핵문제로 인해 악화된 한반도 위기상황 속에서 1993년 4월 6일 최고인민회의 제9기 제5차 회의를 통해 채택된 것이었다. 여기에서 북한은 연방제 통일방안을 주장하고 있었지만, 기본적으로 남북한간의 공존·공영·공리를 도모하고 접촉·왕래·대화를 강조하고 있었다.

북한은 남북기본합의서의 채택을 "대결로선에 대한 민족대단결 로선의 승리"라고 강조하면서 '범민련' 결성(1990.11.20, 베를린에서 남북 해외동포 대표로 중앙기구 결성), 통일축구경기대회 개최 (1990.10), 범민족통일음악회 개최(1990.10), 세계탁구선수권대회의 단일팀 구성 출전(1991.4~5) 및 세계청소년축구대회 단일팀 구성 출전(1991.6~9) 등을 민족대단결 노선의 성과로 평가하고 있다.³⁹⁾

한편, 김일성은 1990년 10월 독일통일이 실현된 후 1991년 신년사에서 "최근 다른 나라의 흡수통합방식에 현혹된 남조선 당국자들은 '북방정책'을 내걸고 청탁외교를 벌리면서 남의 힘을 빌어 우리나라에서도 그런 방식을 실현해 보려는 어리석은 꿈을 꾸고 있다"고 하였다. 또한 1992년 7월 4일자 노동신문 사설에서는 "그들은 자주의 원칙을 저버리고 민족 내부분제인 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 망상"이

39) 「로동신문」, 1991.12.27

라고도 하였다. 여기서 북한의 의도는 남한 주도에 의한 흡수 통일을 배제하면서 통일주도권을 장악하려는 것으로 볼 수 있다. 나아가 북한이 '민족'이라는 혈연적 동질성을 내세워 남한에 광범위한 통일전선조직을 구축하면서 반미 자주화 투쟁을 선동하여 한·미간 안보협력체제를 약화시키려는데 있음을 알 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 통일전략은 '선 남조선혁명, 후 공산화 통일' 노선으로 체계화하여 전개되어 왔고, 김일성 주석의 사망(1994.7.8)에도 불구하고 김일성 주체사상이 북한체제 내에서 유지되는 한 사회주의체제에 의한 조국통일이라는 북한의 전략이 쉽게 변화되기는 어려울 것이다. 김일성 사후 1997년 6월부터 발표된 김정일의 통일관련 논문 및 서한을 살펴보면, 그동안 북한은 대남전략 차원에서 남한의 민족통합역량을 저해하는 한편 남한 정부를 배제하려는 가운데 기존의 통일전선전술을 지속적으로 추진하는 등의 이중적인 적화전술을 구사해 왔다고 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 특히 2002년 10월 북한 핵문제의 대두와 함께 소위 '민족공조'를 본격적으로 제기한 북한은 2003년 신년 공동사설에서 한반도 정세를 '조선 민족 대 미국의 대결'로 규정함으로써 핵문제와 관련한 미국의 대북 압박정책에 맞서 남북이 공동 대처해 나가는 동시에 실리추구 차원에서 남북관계를 지속시켜 나가기 위한 명분으로 민족공조론을 주장하고 있다.

지금까지의 검토에서 보았듯이 북한의 통일방안은 논리적 차원에서 지나치



40) 김정일은 1997년 6월 19일 논문 "혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여"와 1997년 8월 4일 논문 "위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하라." 그리고 1998년 4월 18일 서한 "온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자."를 통해 자신의 통일노선과 대남 정책을 발표하였다.

특히 4월 18일 서한에서 제시한 민족대단결 5대방침은 기본적으로 '하나의 조선' 논리와 남한의 '연북 화해 정책'을 주장하는 것으로서, ① 민족의 대단결은 철저히 민족자주의 원칙에 기초, ② 애국애족의 기치, 조국 통일의 기치 밑에 온 민족이 단결, ③ 우리 민족의 대단결을 이룩하려면 북과 남 사이의 관계를 개선, ④ 외세의 지배와 간섭을 반대하고 외세와 결탁한 민족 반역자들, 반통일세력을 반대하여 투쟁, ⑤ 북과 남, 해외의 온 민족이 서로 내왕하고 접촉하며 대화를 발전시키고 연대와 연합을 강화한다는 등의 내용을 담고 있다.

게 자기중심적이며 북측의 주장을 보편적으로 적용시키려는 문제를 안고 있다. 그것은 분명히 양측의 현실을 인정한다는 남북기본합의서의 기본취지에도 맞지 않는 것이다. 예컨대 이 방안은 남북의 사상·제도를 그대로 두고 하나의 연방국가를 형성해 통일한다고 하면서 다른 한편으로는 남한제도가 바뀌는 것을 선결조건으로 요구하는 등 논리적 일관성이 결여되어 있다. 이는 앞에서 살펴본 남조선혁명 논리와 대동소이한 것이다. 또한 연방정부의 구성방법이나 연방정부와 지역정부간의 관계설정 등에 있어서 비현실적인 설명을 함으로써 논리적 취약성을 드러내고 있다. 뿐만 아니라 북한의 통일방안은 규범적 당위성에 기초한 것으로 남북 공통의 가치나 행동양식에 기반을 둔 합리적 통일방안이라고 보기는 어렵다.

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

〈표 3-1〉 남북한 통일방안 변천(1948~현재)

| 연도 | 통일방안 | | 남 한 | | 북 한 | |
|-----------------|-------------------|--|------------------|--|-----|--|
| | 연도 | 남 한 | 북 한 | 연도 | 북 한 | |
| 1948년~ 1960년 | 제1 공화국 (이승만정부) | 유엔감시하 남북한 자유 총선거에 의한 통일론 | 김일성정권 | 민주기지론(민족해방론) 에 의한 무력적화통일론 | | |
| 1960년대 | 제2 공화국 (장면정부) | 남북자유총선거론 (유엔감시하) | " | •남북연방제(1960) | | |
| | 제3 공화국 (박정희정부) | • 선 건설, 후 통일론 (1964) | | | | |
| 1970년대 | 제4 공화국 | • 평화통일외교정책선언 (1973. 6.23) | " | •고려연방제(1973) 〈조국통일5대강령〉 | | |
| | " | • 선 평화, 후 통일론 (1974) | | | | |
| 1980년대 | 제5 공화국 (전두환정부) | • 민족화합 민주통일방안 (1982) | " | •고려민주연방공화국 창립 방안(1980) | | |
| | 제6 공화국 (노태우정부) | • 한민족공동체 통일방안 (1989) | | | | |
| 1990년대 | 문민정부 | • 민족공동체 통일방안 (1994) (1민족1국가 1체제 1정부) | 김정일정권 (1998~) | • '1민족1국가2제도2정부' 에 기초한 연방제(1991) 〈전민족대단결 10대 강령〉 (1993) | | |
| | 국민의 정부 | •연합제: 민족공동체 통 일방안 계승(2000) | | | | |
| 2000년~ 2002년 | | | | • 낮은 단계의 연방제 (2000) | | |
| 2003년~ | 참여정부 | 민족공동체 통일방안의 계승·발전 | | 〈민족공조론〉 | | |

제3절 ⅢⅢⅢ 평화변영정책

1. 평화변영정책의 추진 배경

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

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

그런 맥락에서 참여정부는 민족생존과 변영을 위해 그 동안 우리가 추진해 온 민족공동체 건설작업을 남북관계의 차원을 넘어 동북아의 평화와 변영을 추구하는, 즉 '동북아 속의 한반도'라는 차원에서 운용해야 할 필요성에 주목하였다. 그것은 남북관계 개선과 냉전구조 해체의 토대를 마련한 기존 정책의 성과를 바탕으로 남북관계의 심화·발전을 담은 한단계 진전된 정책기획이

필요함을 의미하는 것이기도 했다.

이에 2003년 2월 25일 참여정부는 한반도의 평화를 정착시키고 남북 공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제 중심국가의 발전토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상인 ‘평화번영 정책’ (Policy of Peace & Prosperity)을 제시하였다.

2. 평화번영정책의 개념과 의의

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

여기서 우리는 다음과 같은 평화번영정책 의의를 찾아볼 수 있다.

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

둘째, 남북 철도·도로 연결사업, 개성공단 사업 등 기존 남북 협력사업의 구체적 결실을 도모하고 북한 에너지·인프라 개선사업, 경제특구사업 등 남북경협 심화·확대를 통한 공동번영을 추구함으로써 남북 경제공동체의 형성이라는 비전을 제시했다는 점이다.

셋째, 평화와 번영의 동북아시대를 주도하겠다는 의지를 천명했다는 점이다. 21세기 한반도를 강대국들간의 각축의 장이 아니라 동북아 공동번영을 위한 지역평화의 축으로 전환하여 동북아 평화공동체의 견인자로 거듭나게 함으로써 평화로운 한반도가 대륙과 해양을 연결하는 가교역할을 자처하고 나선 것이다. 아울러 한반도 평화정착과 남북경제공동체 형성을 위한 노력을 토대로 동북아 평화와 번영의 도상에서 중심적 역할을 수행할 의지를 천명한 것이다.

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

3. 평화번영정책의 목표 및 추진원칙

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

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

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

여 동북아 차원에서 번영을 지향해 나가려는 것이다.

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

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

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

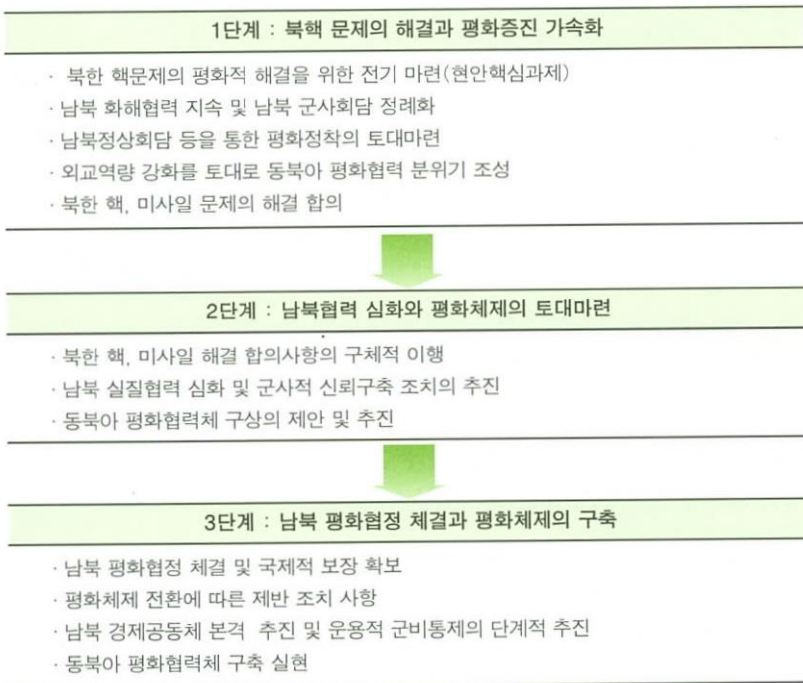
셋째, 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력 원칙이다. 이는 한반도 평화체제 구축 및 남북 경제공동체 형성 등을 한반도 문제의 당사자인 남북이 협의하여 추진하되, 한반도 평화와 번영을 위해 당사자 원칙을 기초로 국제사회와 유기적으로 협력하고, 동북아 지역의 평화와 번영에도 기여하도록 노력한다는 것이다.

넷째, 국민과 함께 하는 정책 추진원칙이다. 정부는 정책 추진의 대내외적 투명성 제고를 위해 평화변영정책에 대한 국민적 합의를 토대로 법과 제도에 따라 투명하게 추진함과 동시에 정책 결정 및 집행과정, 대북 접촉과정의 투명성을 강화함으로써 정책에 대한 신뢰도를 제고시키고자 한다. 이는 평화변영 정책에 대한 초당적 협력 추진을 의미하며, 초당적 합의 형성을 위해서는 여야 당 및 국회와의 협력을 제도화하는 것이 필요하다. 특히, 국민적 합의를 형성함에 있어서는 정책 수립 및 집행과정에 민간 전문가 및 비정부기구(NGO)의 참여를 확대하는 것이 필요할 것이다.

4. 평화번영정책의 추진전략

참여정부는 한반도 평화를 증진하고 공동번영을 추구하기 위해 평화번영정책을 단기적으로는 북한 핵문제 해결, 중기적으로는 한반도 평화체제 구축, 중장기적으로는 동북아 경제 중심국가 건설이라는 전략으로 추진하고자 한다. 특히, 중기 추진전략인 한반도 평화체제 구축은 지난 50년간 한반도 질서를 규정해 온 불안정한 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보와 남북 및 대외 관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태를 의미한다. 그것이 실현될 경우, 한반도 평화와 남북의 공동번영이 가능케 되고 나아가 동북아 경제 중심국가의 토대가 마련될 것으로 전망된다. <<표 3-2>> 참조

<표 3-2> 한반도 평화체제구축을 위한 단계별 추진전략



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

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

그리고 중장기 전략인 동북아 경제 중심국가 건설은 21세기 핵심 국가발전 전략으로서 동북아의 지정학적 중심인 대한민국을 동북아의 물류·관광·무역·산업의 중심 및 해양과 대륙을 잇는 경제의 관문으로서 발전시킴을 의미한다. 이를 실현하기 위해 정부는 첫째, 평화체제구축 노력과 더불어 남북 경제 교류협력의 심화를 통한 한반도 경제공동체 형성 추진 둘째, 미·일·중·러를 대상으로 한반도 및 동북아의 평화와 번영을 협의하기 위한 포괄적 다자 협력체 구성 추진 셋째, 한·중·일 FTA 추진과 병행하여 남북한 및 4개국에 참여하는 동북아 경제협력체 구성 추진방향을 세워놓고 있다.

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

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

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

5. 평화변영정책의 특징

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

계승적 측면에서 찾아볼 수 있는 특징으로는 첫째, 참여정부의 기본입장이 전쟁재발 방지 및 평화정착을 추구함으로써 역대 정부에서 추진해 온 평화공존노선을 견지하고 있다는 점을 들 수 있다. 민족생존을 위한 한반도 평화의 중요성은 절대적이기 때문이다. 기본적으로 한반도 평화를 위해서는 남북화해 및 군사적 긴장완화, 관련국 간의 상호 신뢰 형성, 지역협력공동체 구축 등이 필요하다. 바로 이러한 평화정착의 조건을 충족시키기 위해 우리 정부는 1970년대 이래의 정책을 계승하고 있는 것이다. 둘째, 민족공동체의 기틀을 마련하기 위한 청사진으로서 1989년에 국민적 합의 하에 정립되어 공식통일방안으로 제시되었던 '한민족공동체 통일방안'과 1994년에 이를 재확인한 '민족공동체 통일방안'을 계승하는 특징을 지니고 있다. 셋째, 실천적 차원에서 남북관계를 대화를 통해 평화적으로 해결하고자 노력했던 역대 정부의 정책추진을 계승하는 특징을 지니고 있다. 넷째, 7·4 남북공동성명 이후 역대 정부가 교류협력을 통해 민족공동체를 건설하려고 추진해 온 정책을 계승한다는 점을 들 수 있다. 또한 평화변영정책은 6·15 남북공동선언, 남북기본합

의서 등 남북한간의 기존 합의사항과 성과를 존중·계승하는 특징을 지니고 있다.

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

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

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

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

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

토론을 통한 합의 형성에 주력하고자 한다. 그것은 대북정책 추진과정에서 초당적 협력을 통해 보다 광범위한 국민적 합의와 지지를 확보하는데 중점을 둔 접근이라고 하겠다.

요컨대, 참여정부는 지난 정부의 대북 화해협력정책의 성과를 계승하고 발전시키면서, 정책의 추진방식을 개선한 평화번영정책을 추진해 오고 있다. 특히, 정책추진 원년인 2003년에는 당면 안보현안인 '대화를 통한 북핵 문제의 평화적 해결'을 최우선과제로 설정하고 이를 위한 여건 조성에 주력하였다.

이와 함께 남북간 인적·물적 교류의 확대에 따른 남북출입사무소 개설과 이산가족문제 해결의 제도적 장치인 이산가족면회소 건설 합의 등의 남북관계 진전 노력도 병행함으로써 한반도 상황을 안정적으로 관리하고자 하였다. 이는 그동안의 정책추진을 통해 남북관계가 분야별로 긍정적 진전을 나타낸다는 점에서 비록 대내외적 상황은 어렵더라도 남북관계의 지속적 추진이 중요하다고 보았기 때문이다.

지금까지 설명한 평화번영정책의 체계는 <표 3-3>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 3-3〉 평화변영 정책의 체계

| | | |
|---------------------------|---|--|
| 개념 | 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상 | |
| 추진원칙 | <ul style="list-style-type: none"> · 대화를 통한 문제 해결 · 상호신뢰 우선과 호혜주의 · 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력 · 국민과 함께하는 정책 | |
| 달성목표 | <ul style="list-style-type: none"> · 평화증진 · 공동번영 | |
| 추진전략 | <ul style="list-style-type: none"> · 북한핵문제해결(단기) · 한반도 평화체제구축(중기) · 동북아 경제중심국가 건설(중장기) | |
| 대량살상 무기 해결 (WMD 정책) | 정책기조 | <ul style="list-style-type: none"> · 북한이 핵, 미사일 문제를 평화적으로 해결할 경우 해결단계에 맞추어 대규모 대북경제협력 실행 · 한반도에서 군사적 긴장을 고조시키는 일체의 행위반대 · 군사뿐만 아니라 경제도 고려하는 포괄안보 지향 |
| | 북한 핵문제 | <ul style="list-style-type: none"> · 북한의 핵 불용 · 대화를 통한 평화적 해결 |
| | 해결원칙 | <ul style="list-style-type: none"> · 대한민국의 적극적 역할 |

자료 : 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』, 2003. 3, pp.24-25

이제 우리는 인내의 지혜를 갖고 이상의 평화변영정책을 대북·국제·국내의 세 차원에서 다음과 같이 추진해 나가야 할 것이다.

대북 차원에서는 남북관계 개선노력을 지속해야 할 것이다. 여러 가지 어려움 속에서도 대화는 지속해야 한다는 관점에서 남북관계를 풀어 가는 것이 중요하다.

이를 위해서는 첫째, 한반도 평화체제 기반을 구축하는 것이 필요하다. 남북관계 개선을 통한 한반도 평화정착을 위해서는 남북 실질협력 심화와 더불어 군사적 신뢰구축 및 긴장완화 모색을 통한 한반도 불안정 요인의 제거가 필수

적이기 때문이다. 이와 관련하여 정부는 남북 군사당국자간 직통전화 설치, 군사훈련과 부대이동의 상호통보 등 군사적 신뢰구축조치를 우선적으로 추진하고 있다. 현재 우리는 북한 핵문제 해결이라는 시급한 당면과제를 안고 있다. 이와 관련하여 우리 정부는 이 문제가 우리 안보에 직결되는 심각한 사안임을 인식하고 핵개발과 관련된 어떠한 시도도 용납하지 않는다는 입장을 견지하고 있다. 아울러 정부는 한반도 안보당사자로서 국제사회와 협력하여 핵문제가 평화적으로 해결되도록 노력한다는 입장을 견지하고 있다.

둘째, 장기적 전망을 갖고 남북관계의 모멘텀을 유지하는 것이 필요하다. 그것은 남북장관급회담을 중심축으로 분야별 회담을 추진해 나가면서, 남북대화의 모멘텀을 지속적으로 유지해 나가야 한다는 것이다. 최근 남북관계는 북핵 문제에도 불구하고 남북관계 중심협의체로서 남북간 제반 현안문제를 협의·조정하는 남북장관급회담을 제13차(2004.2.3-2.6)까지 개최한 것을 비롯하여 경제·군사·사회·문화·체육·이산가족 등 다양한 분야에서의 남북대화의 지속적 추진을 통해 각종 합의사항이 실천되는 진전을 보여주고 있다.

셋째, 민족의 공영을 위한 남북경제공동체 기반을 조성하는 것이 필요하다. 그것은 경의선·동해선 철도·도로연결, 4개 경제협약서 발효 등 후속조치, 개성공단 1단계 개발사업 착수, 금강산 육로관광 활성화 등 남북한간의 실질 협력을 제도화함으로써 지속적인 남북관계 진전의 토대를 구축하여 남북경제공동체 형성기반을 조성해야 할 것이다. 특히 남북간 철도 및 도로 연결, 개성공단 건설 등 각종 과제의 실천에는 오랜 시간과 많은 비용이 소요될 것이므로 장기적 비전을 가지고 체계적·효율적으로 정책을 추진해 나가야 할 것이다.

넷째, 이산가족문제 해결의 제도화가 필요하다. 그것은 이산가족 면회소 설치, 생사·주소확인, 서신교환 등을 제도화하는데 노력하여 이산가족문제의 근본적인 해결을 추진해야 함을 의미한다. 이를 위해 남북은 2003년 11월4일부터 6일까지의 제5차 남북적십자회담에서 금강산 지역 이산가족면회소를 건설하기로 합의함으로써 제4차 남북적십자회담(2002.9.6-8)이후 답보상태에 있던 실무문제를 타결함과 동시에 제도화의 기반을 다져 나가고 있다.

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

또한 국제적 차원에서는 국제사회와의 협력을 강화해야 할 것이다. 이를 위해서는 우리의 주도적 노력을 바탕으로 국제사회와 유기적으로 협력하고 동북아 지역의 평화와 번영에도 기여하도록 지속적으로 노력하는 것이 필요하다. 따라서 미·일 등 주변국과 공조하여 국제사회의 협력을 획득하는 한편, 민족의 이익과 주변국의 이익이 합치되는 영역을 확대해나가야 할 것이다.

특히, 한반도 평화공존 구조의 정착을 위해서는 남북관계와 북미관계가 병행적으로 발전해야 하므로 우리는 북미대화 진전을 위해 북한을 설득하고 한미간 공조를 계속 긴밀히 유지해나갈 것이다.

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

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

정부는 대북정책의 투명성 제고와 국민적 합의기반 강화를 위해서 지난 1년 동안 18회에 걸쳐 국내외에서 '열린 통일포럼'을 개최하여 대북정책과 남북관계 현황에 대해 국민들에게 직접 설명하고 현장에서 의견을 수렴하는 노력을 지속하고 있다. 남북관계의 개선은 결집된 국론을 토대로 남북관계 현실, 국제질서를 종합적으로 고려한 다각적 접근이 이루어질 때 비로소 실질적인 성과

를 거둘 수 있기 때문이다.

지나간 남북관계의 역사를 회고해 보건대, 반세기 분단을 극복하는 길은 결코 평탄치 않을 것이다. 장기적 안목을 갖고 대처하는 것이 무엇보다도 중요하며, 따라서 우리가 자신감과 인내심을 갖고 평화변영정책을 체계적·효율적으로 추진해 나갈 때 민족의 여망은 상호신뢰의 바탕 위에서 소중한 결실을 거두게 될 것이다. 아울러 남북관계 개선이 한반도 평화증진으로 이어지도록 미·일·중·러 등 주변국과도 지속적으로 협조해 나가야 할 것이다. 지금 우리에게서 서로간의 신뢰를 잃지 않으면서 현안을 풀어나가려는 자세가 필요하다.

참 고 문 헌

- 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안』, 1989
- 민족통일연구원, 『민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향』, 1994
- _____, 『조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령과 북한의 대남정책』, 1993
- 민족화해범국민협의회, 『민족화해와 남남대화』, 1999
- 아시아사회과학연구원, 『민간통일운동의 나아갈 길』, 1998
- 통일부, 『평화와 협력의 실천』, 2003
- _____, 『통일백서』, 2003
- _____, 『남북대화』, 제67호, 2001
- 통일원, 『남북기본합의서 해설』, 1992
- _____, 『남북한 통일 대화 제의 비교』, 2003
- 통일연구원, 『남북한 평화공존과 남북연합 추진방안』, 2001
- 한국통일포럼, 『남북통일방안의 모색』, 2000
- 한승주, 『남과 북, 그리고 세계』, 나남, 2000



4

남북관계의 어제와 오늘

>> 박 하 진 | 통일교육원 교수

제1절 남북대화의 전개과정

제2절 남북간 교류협력 현황

제3절 민족공동체 기반조성

요점

- 남북대화와 교류협력은 남북간의 신뢰구축과 평화정착, 민족의 동질성을 촉진하는 수단으로서 큰 의의를 가지며, 특히 남북 교류협력은 남북한의 상호보완적 발전과 민족경제공동체 건설을 위한 중요한 정책적 수단으로 자리매김되고 있다.
- 남북대화는 1970년대 초의 남북적십자회담을 시작으로 경제·체육·국회·고위급회담 등 비정치회담에서 정치회담으로 발전하여 왔다. 그 축적 위에 실현된 남북정상회담은 남북관계를 한 차원 높이는 데 기여하였으며, 장관급회담 등 분야별 회담이 정례화되고 새로운 회담 문화가 정착되어 가면서 민족사의 새로운 흐름을 잡아가고 있다.
- 정부는 1988년 '7·7 선언' 이후 1990년 8월 1일 남북 교류협력을 지원하기 위한 관련 법령을 제정한 바 있다. 이를 바탕으로 북한주민 접촉, 남북한 주민왕래 등 인적 교류와 남북한 교역, 남북협력사업 등 물질 교류가 꾸준히 증가하고 있다. 특히 남북정상회담 이후 증가하는 교류협력을 뒷받침하기 위한 제도적 장치가 지속적으로 확충되어 가고 있다.

제1 절 ⅣⅣⅣ

남북대화의 전개과정

1. 남북대화의 역사

남북대화의 진정한 의의는 남북한 대표들이 한자리에 모여서 남북사이의 현안문제나 통일문제에 대해 서로 입장을 밝히고 자유로운 논의와 협상을 통해 합의를 도출해 내며 남북관계를 진전시키는 데 있다.

우리는 남북대화의 궁극적인 목적을 대화와 협상을 통해 서로간에 누적된 오해와 불신과 적대감을 청산하고 화해와 협력의 바탕 위에서 평화통일의 기반을 조성하는 데 두어왔다. 반면에 북한은 그 동안 남북대화의 궁극적인 목적을 '한반도 전체의 공산화 실현'에 두어왔기 때문에 그 동안 회담의 성격이나 의제와 관계없이 모든 남북대화에서 '대남혁명전략의 수행' 차원에서 정치·군사문제 해결을 우선적으로 제기하였고, 국가보안법 폐지, 주한미군 철수, 연방제 통일 등을 주장해 왔다.

그러나 최근 북한은 체제유지를 강화하면서도 우리의 평화변영정책에 호응해 오면서 타협의 여지를 보이고 있으며, 미국·일본 등과도 관계개선을 적극적으로 도모하려 하고 있다. 특히 역사적인 남북정상회담을 계기로 남과 북은 화해협력을 위한 민족사의 대전환기를 맞이하면서 주목할 만한 변화를 보이고 있다. 무엇보다 남북간에 책임있는 당국간 대화통로가 정례화됨으로써 생산적

인 남북회담의 시대를 본격적으로 열어 나가고 있다.

앞으로 남북대화는 남북간 상생(相生)의 구도로서 상호의존을 심화시키고 남북관계를 실질적으로 진전시키는데 기여해야 하며 새로운 회담문화가 정착되어 나가야 할 것이다.

분단 이후 50여 년의 오랜 세월이 지나는 동안 남북간에는 적지 않은 회담과 접촉이 이루어져 왔다. 그 동안 개최되었던 남북간의 여러 회담과 주요 내용들을 분야별·시기별로 정리·분석해 보면 다음과 같다.

(1) 남북적십자회담

1971년 8월 12일 대한적십자사는 일천만 이산가족 문제 해결을 위한 남북적십자회담을 제의하였다. 남과 북은 여러 차례의 예비회담을 거쳐 이산가족과 친척들의 주소와 생사를 확인하는 등 5개항을 본회담 의제로 합의하였고, 1972년 8월부터 7회에 걸쳐 남북적십자 본회담이 개최되었다.

그러나 북한측이 남한의 반공법규 철폐, 반공활동 금지 등 정치적 요구를 함으로써 아무런 진전을 이루지 못하고, 북한측이 1973년 8월 28일 이른바 '김영주성명'을 통해 일방적으로 대화중단을 선언함으로써 교착상태에 빠졌다.

그 후 1984년 9월 서울·경기 일원에 내린 폭우로 인한 수해를 계기로 북한이 수재물자의 제공을 제의하였는 바, 우리측이 이를 수락함으로써 10여년 만에 다시 적십자회담이 재개되는 새로운 국면에 진입하게 되었다. 1985년 5월 제8차 본회담에서 우리측은 5개 항 의제의 실천방안이 모두 합의되기 이전이라도 8월 15일을 기해 시범사업으로 이산가족 제1차 고향방문단의 상호교환을 제의하였다. 이에 대해 북한측은 100명 정도의 예술단이 상호방문하여 축하공연을 가질 것을 제의하였고, 8·15를 기해 이산가족 고향방문단과 예술공연단을 함께 교환하자는 우리측의 수정제의가 받아들여짐으로써 분단 40년만에 처음으로 이산가족들의 가족, 친척 상봉이라는 기록을 남기게 되었다.

그 후 1989년 9월부터 12월까지 제2차 고향방문단 및 예술공연단 교환문제

를 협의하기 위한 남북적십자 실무대표 접촉이 개최되었으나 북한측이 이산가족문제와 아무 관련이 없는 혁명가극의 공연을 고집함으로써 성과없이 끝나고 말았다.

1992년 5월 서울에서 개최된 제7차 남북고위급회담에서 남북한은 8·15를 계기로 노부모 100명, 예술인 70명, 기자 및 지원인원 70명으로 구성된 '이산가족 노부모 방문단 및 예술단의 서울·평양 동시교환'을 실시하기로 합의하였다.

그러나 북한은 8차례에 걸쳐 이루어진 적십자대표간 실무접촉 과정에서 이룬 합의내용과 관련이 없는 전제조건을 내세움으로써 결국 노부모 방문단 교환은 무산되고 말았다.

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

(2) 남북조절위원회 회담

1972년 5월 2일부터 3박 4일간 이후락 당시 중앙정보부장이 평양을 방문하여 김일성 수상과 회담을 가진 데 이어 북한의 부수상 박성철이 서울을 방문하여 박정희 대통령과 극비리에 회담을 가졌다. 이 결과로 7·4 남북공동성명이 발표되고, 남북조절위원회가 발족되었다. 남북조절위원회 회담은 3차례의 공동위원장회의, 3차례의 남북조절위원회 본회의와 함께 3차례의 간사회회가 개최되었다.

북한측은 1973년 8월 일방적으로 대화중단 선언을 하였다. 이후 1979년 2월 17일부터 남북조절위원회 우리측 대표와 북한의 조국전선 대표 간에 3차례 접촉이 있었으나 아무런 성과없이 결렬되었다.

(3) 남북체육회담

1979년 제35회 세계탁구선수권대회의 개최지로 평양이 결정되었다. 북한은 대회 개최를 불과 2개월여 앞두고 대한체육회 회장과 대한탁구협회 회장 앞으로 서한을 보내 '남북한 단일팀' 구성 참가에 관한 협의를 제의하였다. 이를 우리측이 수락하여 남북탁구협회 간 회담이 총 4회에 걸쳐 이루어졌다. 그러나 이 회담은 북한측이 끝까지 우리 선수단의 대회출전 기득권 보장에 대한 합의를 거부함으로써 아무런 진전 없이 끝나고 말았다.

북한은 1984년 3월 30일 대한올림픽위원회 위원장 앞으로 보낸 편지에서 "제23회 L.A.올림픽대회와 그 후의 아시아경기대회 및 세계선수권대회에 남북단일팀을 구성하여 출전하는 문제를 협의하자"고 제의하였다. 우리측이 남북한간의 인적·물적 교류와 협력 증대의 계기로 삼기 위해 이를 수락함으로써 남북체육회담이 열리게 되었다. 이 회담은 3차 회담까지 진행되었으나 북측의 회담 외적 의제 협의 요구로 본질적인 문제는 전혀 토의도 하지 못한 채 결렬되고 말았다.

1981년 9월 독일의 바덴바덴에서 개최된 제84차 국제올림픽위원회(IOC)총회는 서울을 제24회 올림픽대회 개최지로 결정하였다. 북한은 서울이 대회 개최지로 부적당하다고 주장하면서 국제올림픽위원회 주재하의 남북체육회담 개최 제의를 외면하다가 1985년 7월 갑자기 태도를 바꾸어 회담 참가의사를 통보해 왔다.

이에 따라 1987년 7월 15일까지 스위스 로잔에서 4차에 걸친 남북체육회담이 개최되었으나, 북한측이 IOC 중재안을 거부하고 서울올림픽대회의 남북한 공동주최를 주장함으로써 구체적인 성과없이 결렬되었다.

그 후 남북은 1989년 3월부터 1990년 2월까지 9차례의 본회담과 6차례의 실무대표접촉을 통해 북경아시안게임에 단일팀을 구성하여 참가하는 문제를 협의하였다. 양측은 단일팀 구성에 관한 10개 항 중 선수단장 문제 등을 제외한 대부분의 사항에 대해 의견일치를 보았으나 북한측의 일방적 회담 결렬선언으

로 단일팀 구성은 무산되었다.

그 이후 남북한은 북경아시아게임 경기기간 중 체육부장관 접촉을 통하여 1990년 9월 23일 남북통일축구대회를 개최하기로 하는 한편, 바르셀로나 올림픽대회 등 주요 국제경기대회에 남북단일팀을 구성, 참가하는 문제와 남북 체육교류문제 협의를 위한 남북체육회담을 조속한 시일내에 개최하기로 합의하였다.

그 결과 분단 45년 만에 처음으로 남북한 체육인들이 서울과 평양을 교환방문하는 계기가 마련되고, 남북통일축구대회가 1990년 10월 9일부터 13일까지 평양에서, 10월 21일부터 25일까지 서울에서 개최되었다. 이어 남북한 체육회담이 1990년 11월부터 1991년 2월까지 4차례 진행되었으며, 그 결과 제41회 세계탁구선수권대회와 제6회 세계청소년축구선수권대회에 분단 이후 처음으로 남북이 단일팀을 구성하여 참가하는 성과를 거두었다.

(4) 남북경제회담

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

1984년 11월 15일 판문점에서 제1차 회담이 개최됨에 따라 남북 쌍방은 교역 품목, 자연자원의 개발, 남북철도의 연결, 공동어로구역 설정 및 남북경제협력 위원회 설치문제 등에서 상당부분 의견접근을 보였다.

그러나 5차례의 회담이 진행되었음에도 불구하고, 북한측이 1986년 1월 20일 우리가 미국과 함께 연례적으로 실시하는 팀스피리트 훈련을 구실삼아 제6

차 남북경제회담을 일방적으로 연기시킴으로써 아무런 합의문서나 물자교류의 실현을 보지 못한 채 경제회담은 중단되고 말았다. 그럼에도 불구하고 이 회담은 당국간 최초의 회담이라는 점에서 그 의의가 자못 크다고 할 수 있겠다.

(5) 남북국회회담

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

이에 따라 7월 23일부터 판문점에서 3차례의 예비접촉이 진행되어 절차문제에 있어서 대체적으로 합의를 보았으나 본회담 의제문제 등에 대한 이견을 좁히지 못하고 결렬되었다.

1985년의 남북국회회담 예비접촉과는 별도로 1988년 8월부터 1990년 1월까지 10차례에 걸쳐 진행된 남북국회회담 준비접촉에서 쌍방은 회담형식, 의제 및 장소 등 상당한 부분 합의에 도달하였다. 그러나 1988년 12월 제7차 준비접촉 이후 회담을 일방적으로 연기하는 등 절차문제 토의를 회피하였다.

특히 북한측은 1990년 1월 24일 제10차 준비접촉에서도 실질문제 토의를 거부한 채 콘크리트장벽 제거, 남북당국·정당수뇌급 협상회의 개최 등을 주장하는 한편, 팀스피리트 훈련의 중지를 긴급의제로 제기함으로써 회담이 중단되었다.

(6) 남북고위급회담

1) 남북고위급회담

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 1989년 2월 8일에 열 것을 제안하여 왔다.

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

남북고위급회담은 1990년 9월 4일부터 7일까지 서울에서 제1차 회담이 개최된 이래 1992년 9월까지 서울과 평양에서 총 8차례의 회담이 개최되었다. 제4차 회담(1991.10.22~25, 평양)에서 쌍방은 입장절충을 통해 단일문건으로 된 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서' (남북기본합의서)를 채택할 것과 서문, 남북화해, 남북불가침, 남북교류협력, 수정 및 발효 순으로 합의서 내용을 구성할 것에 합의하였다.

남북한은 이 같은 합의를 토대로 제5차 회담(1991.12.11~13, 서울)에서 기존 쟁점사항들에 대한 상호 양보를 통해 전문과 25개 항으로 된 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서' 를 채택(12.13)하였다. 이와 함께 한반도 핵문제를 협의하기 위한 대표접촉을 12월 안에 개최키로 하는 등 3개 항의 공동발표문을 채택하였다. 이 합의에 따라 1991년 12월 26일부터 12월 31일까지 판문점에서 3차례에 걸쳐 대표접촉이 진행되어 '한반도 비핵화에 관한 공동선언' 이 채택되었다.

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

한편 제6차 회담과 7차 회담, 8차 회담에서 남북은 쌍방간에 합의된 여러 합의서를 발효시켰다. 제6차 회담(1992.2.19~21, 평양)에서 남북한은 역사적인 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서'와 '한반도 비핵화에 관한 공동선언'과 함께 '분과위원회 구성·운영에 관한 합의서'를 발효시켰다.

제7차 회담(1992.5.5~8, 서울)에서는 '남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서'와 '남북군사공동위원회, 남북경제교류협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서'를 발효시키고, '남북화해공동위원회'를 구성·운영하기로 합의하였다. 또한 제8차 회담(1992.9.15~18, 평양)에서 남북한은 '남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서', '남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서', '남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서'를 발효시켰으며, '남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서'의 발효와 함께 4개 공동위원회의 제1차 회의 일자와 장소를 합의하였다.

그러나 북한은 10월 31일 대남 전화통지문을 통해 화랑훈련과 한·미 연합 독수리훈련, 1993 팀스피리트 훈련 등 우리의 연례적인 군사훈련을 구실로 11월 5일부터 1주일 간격으로 열릴 예정이던 4개의 공동위원회의 참석을 일방적으로 거부하고 제9차 남북고위급회담에도 불참하였다.

2) 분야별 분과위원회

제6차 고위급회담의 합의·발표에 따라 남북한 쌍방은 각 분과위원회 위원 명단을 1992년 3월 6일 서로 통보하고, 남북정치분과위원회 회의(1992.3.9)를 시작으로 남북군사분과위원회(1992.3.13)와 남북교류협력분과위원회 회의(1992.3.18)를 각각 판문점에서 개최하였다.

아울러 한반도 비핵화공동선언에 따라 남북한은 그 이행기구인 남북핵통제 공동위원회의 구성·운영문제 협의를 위한 제1차 대표 접촉을 제6차 고위급 회담기간인 1992년 2월 19일에 진행한 데 이어, 7차례의 대표접촉을 갖고 「남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택(1992.3.14)하고, 상호

위원명단 통보(1992.3.18)에 이어 1992년 3월 19일 남북핵통제공동위원회 1차 회의를 개최하였다. 그 후 분과위원회 및 핵통제공동위원회 회의 각각 3차례, 정치분과 위원회 위원접촉 1차례, 교류협력분과위원회 위원접촉 4차례 등 총 17회의 회의가 진행되었다.

(7) 특사교환을 위한 실무회담

1993년 3월 2일 북한이 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언함으로써 국제적 긴장이 고조되고, 그 효력발생일(1993.6.12)이 다가오자 우리측은 1993년 5월 20일 북한 핵문제 해결을 위해 남북고위급회담 대표접촉을 가질 것을 북한에 제의하였다.

그러나 북한은 우리의 제의에 대해 아무런 언급없이 통일문제 해결을 위한 남북정상회담 개최문제 논의와 남북사이의 현안들을 타결하기 위한 최고위급의 뜻을 전달하는 부총리급의 특사교환을 제의(1993.5.25)하였다. 그러나 북한은 6월 26일 을지훈련을 이유로 특사교환 제의를 자진 철회하였다.

그 후 1993년 9월 북한은 남북고위급회담 북측대표단 대변인 담화(1993.9.1)를 발표하여 특사를 임의(任意)의 급으로 하자는 것 등을 내용으로 하는 새로운 특사교환방식을 제의했고, 10월 5일 제1차 특사교환을 위한 실무대표 접촉이 이루어졌다. 그 후 8차례의 접촉이 이루어졌으나 별다른 진전을 이루지는 못하였다.

특히 1994년 3월 개최된 제8차 실무접촉에서 북한측이 '서울 불바다' 운운의 전쟁위협 발언을 하고 차기 접촉일자의 결정마저 거부한 채 일방적으로 퇴장함으로써 특사교환을 위한 실무접촉은 중단되었다.

(8) 문민정부의 남북정상회담 예비접촉

김영삼 대통령은 취임 1주년에 즈음한 기자회견(1994.2.25)에서 “북한의 핵

개발을 저지하는데 도움이 된다고 판단될 경우 남북정상회담을 추진하겠다”고 밝혔다.

이에 따라 정부는 1994년 6월 20일 국무총리 명의로 북한 정무원 총리 앞으로 서한을 보내 남북정상회담 개최문제를 협의하기 위해 부총리급을 수석대표로 하는 예비접촉을 6월 28일 판문점에서 가질 것을 제의하였고, 북한측이 이에 호응함으로써 1994년 6월 28일 판문점 평화의 집에서 정상회담 예비접촉이 비공개로 개최되었다. 예비접촉은 전체회의의 2차례, 수석대표간 단독접촉 2차례, 합의서 문안정리를 위한 대표접촉 1차례 등을 거쳐 사상 최초로 ‘남북정상회담 개최를 위한 합의서’를 마련하는데 성공하였다.

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

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

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

(9) 대북 쌀지원을 위한 남북접촉

1990년 이후 북한이 식량·에너지·외화 등의 경제난에 직면하여 어려움을 겪는 상황에서 우리 정부는 1995년 5월 부총리 겸 통일원장관의 발표문을 통해 식량난을 겪고 있는 북한동포들이 현실적인 근경을 벗어날 수 있도록 ‘민족

북리 차원'에서 아무런 전제조건이나 정치적 부대조건 없이 북한이 필요로 하는 곡물을 제공할 용의가 있음을 밝혔다.

북한은 이같은 우리 정부의 곡물제공 용의에 대해 공식입장 표명을 미루다가 6월 대한무역투자진흥공사와 북한측의 조선삼천리총회사가 중국 베이징에서 만나 이 문제에 대한 협의를 진행할 것을 제의했다. 정부는 대한무역투자진흥공사로 하여금 '선(先) 당국간 회담, 후(後) 민간상사 접촉' 방침을 북한측에 통보하도록 하였으며, 북한측이 이를 받아들임으로써 6월 17일부터 21일까지 베이징에서 제1차 회담이 개최되었다. 이 회담에서 남북한은 ① 우리측이 북한측에 1차로 쌀 15만 톤 전량 무상지원, ② 우리측 선박으로 청진·나진항에 인도, ③ 원산지 불표기, ④ 합의사항 실천을 위한 민간상사로서 대한무역투자진흥공사와 북한측 조선삼천리총회사 지정, ⑤ 1995년 7월 중순 제2차 회담 개최 등을 내용으로 하는 대북 쌀 지원에 관한 협의를 이끌어 내었다.

제2차 베이징 회담은 북한측의 쌀수송선 '씨 아펙스 호' 인공기 강제 계양사건, 우성호 선원 억류상태의 장기화 등 남북관계에서 어려운 일들이 계속 야기되고 있는 상황에서 7월 15일부터 19일까지 진행되었다. 이 회담에서 우리 정부는 동포애적 차원의 인도주의적 조치로 북한측에 국내산 쌀 15만 톤(미화 2억 3천 2백만 달러 상당)을 지원하는 것으로 결정하였다.

(10) 남북당국간 대표회담

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

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

종결되고 말았다.

이에 1999년 4월 베이징에서 남북 쌍방은 4차례 비공개 회담을 거쳐 비로지 원, 차관급 당국회담 개최, 이산가족문제를 최우선적으로 협의하기로 한 합의서에 서명하였다.

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

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

2. 남북정상회담 및 후속회담

(1) 남북정상회담

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

이러한 과정에서 베를린 선언(2000.3.9) 이후 북한이 남북정상회담을 개최할 수 있다는 의사를 표명해 옴에 따라 2000년 3월 17일 중국 상해에서 남북 당국자간 첫 접촉을 가졌으며, 그 후 북경에서 수 차례 비공개 협의를 가졌다.

그 결과 4월 8일 우리측 박지원 문화관광부 장관과 북측 아시아·태평양 평화위원회 송호경 부위원장 간에 최종적으로 “김정일 국방위원장의 초청에 따라 김대중 대통령이 평양을 방문하여 남북정상회담을 개최한다”는 합의가 이루어졌다.

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

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

정상회담을 통해 남과 북의 최고지도자가 ‘6·15 남북공동선언’에 합의하고 직접 서명하였다. 선언(declaration)이라는 형식은 1972년의 ‘성명’이나 1992년의 ‘합의’ 형식에 비해 높은 수준의 역사적인 발표라고 할 수 있다. 또한 내용에 있어서도 남북한 정상은 베를린 선언을 담은 공동선언문 제3, 4, 5항 외에도 통일의 원칙과 방안에 관계되는 제1, 2항을 추가하였다. 남북관계와 북한 체제의 특수성을 고려할 때 6·15 남북공동선언은 향후 남북관계를 풀어 나갈 기본 틀이 되었다고 볼 수 있다.

(2) 남북정상회담 후속회담

남북정상회담 이후 남북관계는 실로 엄청난 변화를 거듭하고 있다. 분단 반세기 동안 우리 민족을 억눌러온 불신과 대결의 갈등 구조로부터 벗어나 화해하고 협력하면서 한반도 평화정착과 남북관계 개선의 큰 길을 열어 나가고 있다.

그 구체적인 실례로 무엇보다 남북당국간의 관계가 정상화된 점을 꼽을 수 있다. 남북장관급회담은 13차례의 회담을 통해 남북공동선언 이행·실천과정에서 제기되는 제반문제를 협의·해결하는 중심기구로서 자리를 잡았으며, 남북적십자회담, 남북국방장관회담, 남북경협 실무접촉 등 여러 갈래에서 개최된 회담들에서 합의된 사항들의 이행을 조정하고 지원해 나가는 역할을 수행하고 있다.

그동안 장관급회담에서는 2000년 8월 15일을 계기로 판문점 남북연락사무소 업무를 재개시켰고, 남북경협 확대발전을 위한 투자보장, 이종과세방지 등 제도적 장치를 마련하였는가 하면 개성공단사업, 임진강 수해방지사업 추진도 합의하였고 '남북경제협력추진위원회'를 구성하여 7차례 회의를 가졌다.

특히 2002년 4월에는 대통령 특사가 북한을 방문하여 김정일 국방위원장을 만나 남북관계를 '원상 회복'하기로 합의하였으며 6월에 북측의 도발로 서해 교전이 발생하여 남북관계는 진전되지 못하고 긴장국면에 접어들기도 했다. 그러나 우리측의 단호하고 냉철한 대응으로 북한측의 '유감' 발표를 이끌어내었고 다시 남북관계를 이끌어갈 수 있었다. 2002년 8월 장관급회담 실무접촉에서 북한측이 제14회 부산아시아경기대회에 참석하겠다는 의사표시가 있어 이에 따라 부산아시아경기대회 조직위원회와 북한올림픽위원회 실무자간 회담으로 북측 선수단, 응원단 규모, 개폐회식 때 남북 동시입장, 백두산 성화 채화 등에 합의하고 실천이 이루어졌다. 특히 마라톤경기에 있어 남자는 남한의 이봉주가, 여자는 북한의 함봉실이 우승하는 쾌거를 이루었다.

2000년 6월 남북정상회담 이후 8차례에 걸쳐 적십자회담이 금강산에서 열려 이산가족방문단 교환 8회, 생사·주소확인 2회, 서신교환 1회를 실시하는 성과를 이루었다. 그리고 적십자회담에서는 생사·주소확인 및 서신교환 사업의 규모 확대, 이산가족면회소 설치·운영에 대해서도 원칙적으로 합의하고 2003년 제8차회담에서 이를 확정하였으며, 2004년 공사가 시작될 예정이다. 그리고 지난 2000년 9월에는 인도적 차원에서 비전향 장기수 63명을 북으로 송환하는 선도적 조치를 취한 바 있었다. 제4차 회담은 1971년 회담 개최 이래

최초의 총재회담이어서 관심을 모은 바 있었다.

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

또한 남북국방장관회담에서의 합의에 따라 남북군사실무회담이 8차례에 걸쳐 판문점의 ‘통일각’과 ‘평화의 집’에서 번갈아 개최되었다. 남북 쌍방은 회담을 통해 남북관리구역 설정에 관한 문제와 남북 철도·도로 연결 공사에 관한 입장을 개선하고 이에 관련한 합의서안을 서로 교환하였다. 특히 제5차 남북군사실무회담(2001.2.8)에서는 비무장지대(DMZ) 내 경의선 철도 및 도로 연결작업을 하는 데 필요한 41개 항의 ‘DMZ 공동규칙안’에 완전 합의하였다. 제2차 국방장관급회담 개최문제는 거의 합의단계에 까지 이르렀으나 북한측이 행정상의 이유를 내세워 회담일정이 잡히지 않고 있다. 그러나 2004년 2월 개최된 제13차 장관급 회담에서 장성급 군사당국자 회담을 개최하기로 합의함으로써 남북관계의 균형적 발전 및 한반도 평화정착에 기여할 수 있는 계기가 마련되었다.

이와 같이 남북정상회담 이후 남북대화는 다양한 분야에서 총 98차례의 회담이 개최되었으며, 공동보도문 15건, 합의서 16건이 채택되는 등 최근 남북관계에서 일어나고 있는 이러한 변화의 큰 물결은 남북정상회담이 갖고 있는 의미와 힘을 나타내 주고 있다. 지금 한반도에서 일고 있는 평화와 화해협력의 힘찬 기운은 21세기 새로운 국제질서와 맥을 같이하면서 민족사의 도도한 흐름으로 자리잡아가고 있음을 그 누구도 부인하지 못할 것이다. 그런 의미에서 북한 핵문제로 인한 국제정세의 긴장 요인에 의해 소강국면도 있지만 남북의 정례적인 관계가 완충역할과 창구역할을 할 수 있을 것이다.

(3) 남북대화의 정례화

2003년 2월 참여정부 출범이후 각종, 각급의 남북대화가 38회 개최되었다. 남북장관급회담 4회, 군사회담 8회, 대통령 특사 방북 1회와 경제협력추진위원회 4회, 경제 각분야별 실무협의회 및 실무접촉이 13회 개최되었고, 적십자 관련 회담도 7회 개최되었다.

장관급회담을 통해서도 북핵문제 해결의 분위기 마련에 주력하면서 남북관계 주요일정을 조정하고 제반 현안문제를 협의하였으며 경추위 등 실무회담에서는 화해협력의 내실화를 도모하였다.

특히 남북대화가 정례화 되는 동시에 실무화, 전문화되는 추세는 주목할 만하다. 북한 핵상황, 이라크전 등 여러 위기 속에서도 회담은 일정 간격으로 개최되었으며, 경제협력에서도 구체적 이행문제가 많아짐에 따라 회담내용도 전문화되었다. 경추위 산하의 5개 실무협의회(전력, 철도·도로, 임진강 수방, 개성공단, 경협제도)에 2개 실무협의회(원산지 확인, 청산결제)가 추가 된것은 이러한 상황을 반영한다.

또한 원칙과 신뢰에 기초한 새로운 회담문화가 정착되고 있다. 과거처럼 소모적인 논쟁이 줄어들고 실질적인 협의 중심의 회담운영이 되고 있다. 회담행사가 간소화되고 출퇴근 회담이 시도되기도 했고, 회담장소도 서울, 평양, 개성, 문산, 설악산, 금강산, 판문점 등으로 다양화 되어 가고 있다.

제2절 ⅢⅢ 남북 교류협력 현황

1. 남북 교류협력의 기반 조성

정부는 1988년 7월 7일 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언'(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 남북 교류협력 시대의 개막을 예고한 것이었다.

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

정부는 이러한 남북 교류협력 관계를 더욱 체계적으로 정착·제도화시키기 위해 「남북교류협력에 관한 법률」(1990.8.1) 등을 제정함으로써 남북 교류협력이 우리 법의 테두리 내에서 안정적으로 이루어질 수 있는 기반을 마련하였다.

이와 같이 7·7 선언과 그 후속조치들로 이어진 남북 교류협력 추진 기반조성 노력은 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언으로 인해 위기를 맞기도 하였으나, 1994년 10월 '제네바 합의'로 핵문제 해결의 실마리가 풀림에 따라 정부는 1994년 11월 '남북경제협력 활성화 조치'를 비롯한 실천

적인 경제협력을 추진하게 되었다.

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

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

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

또한 정부는 1999년 10월에 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원 지침」을 제정하여 대북투자, 반출입, 위탁가공교역에 대한 기금 지원의 객관적 기준을 마련하고 중소기업 위주로 유상대출을 지원토록 하였다. 그후 2001년 10월 개정, 공포된 「남북교류협력법 시행령」은 남북 교류협력 여건의 변화를 반영하여 교류협력 추진절차를 간소화하고 그간 법제 운영과정에서 미비점으로 지적되어 온 부분을 중심으로 법적 근거를 보완하였다.

2. 남북 교류협력 제도

(1) 남북 교류협력의 법적 근거

「남북 교류협력에 관한 법률」은 입법단계에서 헌법적 근거 및 국가보안법과 모순되지 않는가 하는 문제가 제기되었다. 즉, 우리 헌법은 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”(제3조)고 규정하고 있는데, 이 법은 우리의 실질적인 통치권이 북한지역에 적용되지 못하고 있다는 사실을 전제로 하고 있는 바, 이러한 전제를 명시적으로 밝히는 것이 위헌의 소지가 있지 않느냐 하는 의견이 제기되었다.

그러나 우리 헌법 제3조와 평화적 통일을 규정한 제4조는 상호 보완관계에 있다고 해석해야 할 것이다. 헌법 제3조는 남북한이 하나의 국가이어야 한다는 당위규범이고 제4조는 현실을 인정하면서 이러한 당위를 추구하되 평화적 방법에 의하여야 한다는 원칙을 천명한 것으로 보아야 하기 때문에 「남북교류협력에 관한 법률」은 국가보안법과 상충하지 않는다고 본다. 또한 남북교류협력법 제3조에는 “남북교류협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위 안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”고 함으로써 국가보안법과는 서로 규율대상을 달리하고 있음을 규정하고 있다.

(2) 남북 교류협력 절차

남북한 주민이 서로 교류협력을 하려면 정부의 승인 등 법적 절차를 거쳐야 한다. 남북 교류협력 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(「남북교류협력에 관한 법률」 제9조 1항). 남한 주민이 북한을 방문하고자 할 때에는 방문증명서 발급신청서, 신원진술서, 사진 및 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료를 제출하여야 한다(동법 시행령 제10조 1항). 여기에서 유의할 것은 북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료의 제출이다. 현재 정부는 북한당국 또는 권한 있는 기관이 작성한 초청장 등이 있는 경우에는 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 것으로 보고 있다.

또한 북한주민이 남한을 방문하고자 할 때에도 방문증명서 발급신청서를 제출하도록 하고 있다(동법 시행령 제10조 2항). 다만 북한주민의 발급신청서 제출이 현실적으로 곤란할 것으로 보아 남한주민이 대신하여 신청할 수 있도록 하였다(제11조 2항). 한편 이 법은 우리 국민 중 외국에서 영주권을 얻었거나 장기체류 허가를 받은 사람은 재외공관장에게 신고하는 것만으로 북한을 방문할 수 있도록 하였으며(동법 제9조 2항, 동법 시행령 제18조 1·2항), 외국에 거주하고 있는 북한국적을 보유한 해외거주 동포도 여행증명서만 소지하면 우리나라에 쉽게 들어 올 수 있도록 하였다(동법 제10조).

남북한 왕래시 방문 유효기간은 3년 이내이나 필요한 경우에는 최초의 방문기간을 넘지 않는 범위 내에서 횡수에 관계없이 연장할 수 있으며, 귀환할 때 7일 이내에 방문증명서를 반납해야 한다(동법 시행령 제16, 17조). 경제협력사업 시행 관계자나 국내기업 또는 경제단체의 북한지역사무소 주재원 등 북한지역에 장기 체류할 필요가 있는 자는 3년의 범위 안에서 수시 방문을 허가하는 북한방문 증명서를 발급 받을 수 있다.

또한 남북간 왕래절차에 관해서 남북한 당국간에 별도의 합의가 있거나 남북 교류협력을 촉진하기 위하여 필요한 경우에는 남북 교류협력추진협의회회의의결을 거쳐 특례를 정할 수 있도록 하였다(동법 시행령 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·이메일 등)을 통하여 상호 의사를 교환하는 것을 말한다.

남북한 주민간에는 여러 가지 목적으로 접촉이 필요할 것이며, 상호왕래·교역·협력사업을 위해서도 먼저 접촉을 통하여 의사교환을 하여야 할 것이다.

접촉승인은 사전승인을 받는 것이 원칙이다. 다만 국제행사에 참가한 남한 주민이 동 행사에서 북한 주민과 접촉하는 경우, 외국에서 우발적으로 북한주민과 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(동법 시행령 제19조).

3) 교역

남북한간의 물자 교류는 경제공동체 형성의 기초를 마련하는 중요한 남북교류의 한 형태이다. 남북한간 교역을 실시하기 위하여 교역당사자가 물품을 반입 또는 반출하려 할 때에는 대상물품·거래형태·대금결제 방법에 관해서 통일부장관의 승인을 받아야 한다(동법 제13조). 여기서 반출입이라 함은 매매·교환·임대차·사용대차·증여 등을 원인으로 하는 남북한간의 물품의 이동(단순히 제3국을 경유하는 경우 포함)을 의미한다.

특히 남북한간의 교역이 민족 내부거래라는 특수성을 감안하고, 남북한간의 교역을 촉진한다는 차원에서 북한으로부터 반입되는 물품에 대해서는 관세 및 기타 수입물품에 부과하는 부과금을 면제하는 무관세 원칙을 채택하고 있다(동법 제26조 2항 단서, 동법 시행령 제50조 3항의 1). 북한측도 이와 같

은 무관세 원칙의 취지를 받아들여 관련 남북부속합의서 타결과정에서 남북한간에 합의가 이루어졌다(「남북교류협력 부속합의서」 제1조 10항). 앞으로 남북한은 쌍방간의 교역을 민족 내부거래로 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). 현재 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」가 발표되어 남북간 거래를 위한 절차와 방법을 남북한이 협의하고 있다.

4) 협력사업

남북한간 협력사업은 남북한 주민들이 공동으로 행하는 문화·학술·체육·경제 등에 관한 활동을 의미한다. 협력사업을 하기 위해서는 먼저 협력사업자 승인을 받은 후, 승인 받은 협력사업자가 구체적인 협력사업의 승인을 받아서 추진하도록 하고 있다. 따라서 협력사업자로 승인을 얻으려면 남북교류협력의 추진에 기여할 수 있어야 하며, 또 협력사업을 하고자 하는 분야에서 최근 3년 이내에 사업실적이 있거나 동 사업을 추진할 만한 자본·기술을 갖추고 있다고 인정되어야 한다(동법 시행령 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, 동법 시행령 제34조).

남북한 간의 협력사업은 남북관계의 특수한 성격을 전제로 하여 추진되는 만큼 어디까지나 남북관계의 개선에 기여하는 방향으로 질서 있게 추진되는 것이 필요하다. 따라서 협력사업자도 사업 시행 중 법률이 정한 절차를 위반하거나 국가의 안전보장·공공질서·공공복리를 저해할 우려가 있고, 최근 3년간 사업실적이 없는 경우 등에는 사업자 승인을 취소할 수 있도록 하였다(동법 시행령 제32조·제33조).

5) 수송장비의 운행

남한과 북한간에 선박, 항공기, 철도, 자동차를 운행하고자 할때는 통일부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 수송장비의 운행 신청이 있으면 정부는 관계부처의 협의를 거쳐 승인가준에 부합되는 지를 판단하여 승인 여부를 결정한다.

6) 절차 위반시의 조치

「남북교류협력에 관한 법률」은 남북한 주민이 왕래, 접촉, 교역 및 협력사업 등 남북 교류협력 행위를 할 경우 사전에 정부의 승인을 받도록 하는 한편, 부정한 방법으로 승인을 얻거나 승인을 받지 않은 행위에 대해 벌칙을 규정하고 있다(동법 제27조).

(3) 남북협력기금

남북 교류협력을 확대·발전시켜 나가기 위한 재정적인 지원체계를 갖추어 나가야 할 필요성이 제기됨에 따라 정부는 「남북협력기금법」(1990.8.1)을 제정하고 이에 근거하여 남북협력기금을 설치하여 운용하고 있다. 남북협력기금은 통일부장관이 운용·관리를 관장하며 이에 관한 사무는 한국수출입은행에 위탁하였으며, 기금의 운용관리에 관한 기본정책 등 중요사항에 대해서는 남북 교류협력추진협의회에서 심의·의결하고 있다.

1) 기금의 조성

남북한 간의 교류협력을 재정적 지원방식으로 촉진하고 활성화하기 위하여 설치된 남북협력기금은 교류협력의 본격화에 대비하여 기금 확충의 필요성이 증대되고 있다. 따라서 남북협력기금을 충분히 조성하기 위해서 다양한 기금

구성 방법들이 강구되고 있다.

첫째, 정부예산에 의한 출연금을 재원으로 기금을 조성하는 방법으로써 아직까지는 대부분 출연금에 의존하고 있는 실정이다. 그러나 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 재정투융자 특별회계나 다른 기금 또는 금융기관 등으로부터 자금을 장기 차입할 수 있도록 하고 있다(동법 제4조 2항, 제5조).

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

남북협력기금은 1991년에 정부출연으로 250억 원을 조성한 이래 2003년 12월까지 정부출연금 1조 9,250억 원, 민간출연금 22억 원, 운용수입금 2,920억 원, 공공자금관리기금 예수금 2조 427억 원 등 총 4조 2,620억 원이 조성되었다.

2) 기금의 지원

남북협력기금의 지원은 대체로 남북한 주민의 인적 왕래지원, 사회·문화협력지원사업, 대북 인도적 지원 등 무상지원 방식과 경제교류·협력에 대한 자금융자와 같은 유상 지원방식이 있다. 1991년 기금이 조성된 이후 대북식량, 비료 등 무상지원이 많이 이루어졌으나, 남북교역과 경험이 확대됨에 따라 2000년부터 유상지원도 꾸준히 증가되고 있다.

① 인적 왕래 지원

남북협력기금으로부터 무상지원을 받을 수 있는 경우로는 우선 남북한 주민으로서 자비(自費)에 의한 남북한 왕래가 곤란한 경우와 남북한 당국간 합의로 왕래비용을 당국이 부담하기로 한 경우, 또는 남북한 교류활성화에 기여된다고 인정되는 경우 등이 있다.

② 사회문화협력사업 지원

문화·학술·체육분야 협력사업을 시행하는 데 소요자금이 부족한 경우에는 협력사업의 계획·준비·실시 등 소요되는 범위 내에서 남북교류협력추진위원회의 의결을 거쳐 지원을 받을 수 있다.

③ 손실보조

남북교역이나 경제협력사업을 시행하는 남한주민이 사업시행과정에서 반출한 물품대금의 회수불능이나 회수지연, 대응물품의 반입불능 또는 반입지연, 투자자본의 원금과 이자의 회수불능이나 회수지연 등으로 인하여 사업시행자의 귀책사유 없이 손실이 발생한 경우에 그 손실액을 기금으로부터 보조 받을 수 있도록 하고 있다.

④ 교역 및 경협자금 대출

남북교역이나 경제협력사업을 시행하는 남한주민으로서 교역이나 협력사업을 시행하는 데 필요한 자금을 기금으로부터 대출 받을 수 있다. 1999년 10월 21일 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원 지침」(통일부 고시 제 99-4호)을 제정하여 경제협력자금 대출의 대상·기준·절차 등을 구체적으로 정하였다. (2004. 1. 4차 개정)

⑤ 금융기관 지원

금융기관은 교역 및 경제협력 사업자에게 융자를 해준 금융기관에 대하여 일정조건에 따라 손실보전을 해줄 수 있다. 또한 금융기관이 보유하고 있는 북한 원화를 기금이 인수하거나 기금이 보유하고 있는 북한 원화를 금융기관에 매각함으로써 금융기관을 지원할 수 있다.

⑥ 민족공동체 회복 지원

남북 교류협력이 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 기여할 수 있다고 인정 될 경우 사업에 따라 적절한 방법으로 지원할 수 있도록 하였다. 현재 이산가족 교류 지원, 대북식량·비료지원, 경의선·동해선 연결사업, 대북 경수로 사업 등이 이 항목에서 지출되고 있다.

3. 남북 교류협력 현황

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

(1) 인적 교류

인적 교류는 남북한의 주민이 상대측 지역을 방문하는 왕래와 남북한 및 제3

국 등에서 직·간접적인 방법으로 만나거나 교신하는 접촉으로 대별된다.

현재 남북한주민의 왕래 경로는 판문점을 통한 왕래, 남북출입사무소를 통한 왕래와 제3국을 통한 왕래가 있다. 현재까지 판문점을 통한 왕래는 주로 당국간 회담을 위한 왕래 또는 당국의 주선에 의한 민간인들의 왕래이고, 민간인들은 남북출입사무소 개소 전에는 대부분 제3국을 통해서 왕래하였다. 특히 정주영 현대그룹 명예회장이 1998년 6월과 10월에 걸쳐 소떼 1,001마리를 이송한 것이 지금까지 판문점을 통과한 최초의 민간인 왕래라고 하겠다. 그 동안 남북간 인적 교류는 당국간 합의에 의한 단체교류가 대부분으로 민간인의 개별적 교류는 기대에 미치지 못했다. 그러나 1998년 현대그룹의 금강산 관광사업 성사로 남한주민의 북한방문이 대규모로 이루어지고 있어, 인적교류의 새로운 전기가 마련된 것으로 평가되고 있으며, 지금은 방북 1만명 시대를 열어 가고 있다.

남북간 왕래는 1989년 6월 12일 「남북교류협력에 관한 지침」시행 이후 2003년 12월까지 남한주민의 북한 방문은 55,257명이며, 이외에도 1998년 11월 18일 금강산 관광선이 첫 출항한 이래 2003년 12월까지 586,363명이 금강산을 관광하였다. 북한주민의 남한 방문은 작년 8월의 대구 유니버시아드경기 대회 참가 527명의 방문을 포함해 2003년 12월 말 현재 3,609명으로 집계되고 있다. 한편 남북한 주민간의 접촉은 주로 남한주민의 북한주민 접촉 형태로 이루어지고 있는 바, 신청 26,746건(49,329명), 승인 26,224건(47,461명), 성사 8,827건(19,259명)으로 집계되었다.

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

(2) 물적 교류

1988년 10월부터 시작된 남북한간 교역은 정부의 노력과 민간업계의 적극적

인 참여 및 북한의 경제난 타개를 위한 실리적 목적 때문에 비록 제3국을 통한 간접교역 형태이기는 하지만 인적 교류에 비해서는 상대적으로 활발한 편이다.

남북교역의 연도별 추세를 보면, 1988년 교역이 시작된 이래 1990년까지 3년 간은 그 실적이 저조하다가 남북교류협력 관계 법령이 제정·시행된 1991년에는 전년에 비해 8배 이상 급신장하였다. 1998년 IMF 관리체제하의 남북교역은 상당히 감소하였으나, 1999년에는 다시 3억 4천만 달러로 신장되었고 2000년에는 4억 2,515만 달러의 기록을 세웠다. 2001년에는 인천 - 남포항의 운항 차질과 남북관계 소강상태, 국내경기 침체 등의 상황 속에서도 4억 296만 달러 수준을 유지하였으며 2002년에는 지속적인 거래성 교역의 높은 증가율과 9월 이후 연말까지 대북 식량차관, 철도·도로 연결 자재장비 등 비거래성 교역이 대폭 증가에 따라 6억 4,173만 달러를 기록했다. 2003년에도 교역액은 7억 2,421만 달러로 전년도에 비해 12.9% 증가하였다. 1989년 대비 35배의 신장세를 기록하였다.

남북한 간 교역이 시작된 이후 2003년 12월까지 교역실적은 42억 9,512만 달러에 이르렀다. 이 중에서 북한으로부터 반입액은 23억 5,554만 달러인데 비해 반출액은 19억 3,957만 달러에 불과하여 남북한간 교역에서 북한은 항상 흑자를 보고 있다. 이와 같이 남북한 교역이 불균형을 나타내는 이유는 북한의 외화부족과 대북식량·비료지원 등 인도적 물자지원에 따른 비거래성 교역 부분이 상당부분 포함되어 있기 때문이다.

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

이와 함께 최근 남북한간에는 위탁가공 형태의 교역이 매년 급증하는 추세에 있다. 위탁가공 교역이란 생산공정의 일부를 북한의 업체에게 위탁하는 형

태의 교역을 말한다. 이 중에서도 초보적인 형태가 임가공 교역인데, 이는 북한 업체에게 원부자재(原副資材)를 공급하고, 북한 업체에서는 노동력을 제공하여 노임을 취하고 제품을 만들어 보내오는 형태의 교역인 것이다. 임가공품목은 대부분 봉제품이지만 칼라TV, 자동차 배선, 기계류 설비, 컴퓨터 조립 등으로 그 품목이 점차 확대되고 있다.

위탁가공교역은 2003년 12월 현재 LG상사, (주)삼성물산, (주)IMRI 등 109개 사가 참여하고 있다. 남북교역의 품목 수는 588품목에 이르고, 2003년에 참여한 교역업체는 481개에 이르고 있다.

현재 추진되고 있는 남북교역이 각기 남북한 경제에서 차지하는 비중은 크게 다르다. 우리의 전체 무역량에 비해서 남북한간 교역량이 차지하는 비중은 경미하지만, 북한의 총무역 규모로 보아 남북한간 교역량이 차지하는 비중은 전체무역 규모의 25%이상을 차지하여 중국에 이어 제2의 교역상대국이 되는 셈이다.

남북교역에 참여하는 우리 업체는 초창기에는 대기업 중심으로 추진되어 오다가 점차 중소기업의 참여가 활발해지기 시작하였다. 이처럼 남북교역이 추진되어 오는 과정에서 남북한의 경제체제의 차이에서 오는 구조적인 문제점, 북한의 외화 및 교역 대상물품의 부족, 분쟁해결장치 등 제도상의 미비점 등이 드러나고 있다. 그러나 북한이 개방정책으로 점진적으로 이행하면서 2003년 8월 경협합의서 발효 등 제도적 장치를 마련되었고, 남북교역이 직교역으로 전환되고 남북한 중앙은행간에 청산결제계정이 체결됨으로써 남북교역이 더욱 활성화될 것으로 기대된다.

(3) 협력사업

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

이에 따라 정부는 1994년 11월 '남북경협활성화조치'를 발표하고 이를 뒷받

침하기 위해 다음 달 「남북경제협력 사업처리에 관한 규정과 국내기업 및 경제단체의 북한지역사무소 설치에 관한 지침」을, 1995년 6월 28일에는 「대북 투자 등에 관한 외국환관리지침」을 마련하였다. 1998년 경협활성화 조치와 2003년 8월에는 투자보장, 이중과세 방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등 4개 경협합의서가 발표되었다.

이와 같은 남북경협활성화 조치에 따라 경제교류와 협력이 꾸준히 증진되어 2003년 12월 현재 총 55개 기업이 남북경제협력사업자로 활동 중이다. 이 중 협력사업 승인을 받은 기업은 금강산관광사업과 개성지역에 공단조성사업을 추진하는 (주)현대아산을 비롯하여 (주)태창, (주)녹십자, (주)한국전력, (주)한국통신, 외환은행 등 27개 기업이며, 나머지 28개 기업은 현재 북한측과 구체적인 사업추진에 대한 협의를 진행 중이다.

사회·문화분야의 협력사업은 대한탁구협회 등 2003년 12월까지 43개 단체가 협력사업자 승인을 받았으며, 대한탁구협회는 물론 중앙일보사의 통일문화연구소 등 42개 단체가 협력사업 승인을 받아 북한측과 구체적인 사업추진을 완료했거나 진행 중에 있다.

사회·문화 협력사업의 경우 1991년 세계탁구선수권대회 및 세계청소년축구대회에 단일팀을 구성하여 참가한 사례가 있으며, 2003년 7월 제11차 장관급회담에서 북측과 당국간 '남북사회문화협력분과회의' 구성을 검토하기로 했으며, 자치단체 또는 정당차원의 교류도 추진하기 위해 노력하기로 했다. 최근에는 평양교예단의 서울공연(2000.6.1~10), 언론사 사장단의 방북(2000.8.5~12, 56명), 남북교향악단(KBS교향악단, 조선국립교향악단) 합동연주회 개최(2000.8.20~22, 서울), 춘향전 평양공연(2001.1.30~2.3), 8·15 남북공동행사(2001.8.15~21, 평양), 남북교향악단 합동연주회(2002.9.16~22), 대중가수 평양특별공연(2002.9.25~30), 금강산가극단 합동공연(2002.11.30~12.10), 고구려 유물전시회(2002.12.6부터 3개월간, 대구 하계 유니버시아드대회(2003.8.21~9.1), 류경 정주영체육관 개관행사(2003.10.6~9, 평양), 민족통일 평화체육문화축전(2003.10.23~27, 제주) 등 점차 다양화되는 추세에 있다.

제3절 ⅢⅢⅢ 민족공동체 기반조성

우리가 지향할 당면목표는 한반도에서 평화를 정착시키고 남북간 화해와 협력을 통해 평화공존을 이루어 '사실상의 통일'을 실현하는 것이다.

남북정상회담과 6·15 남북공동선언을 통해 이를 추진해 나갈 수 있는 기본 틀과 토대가 마련되었다. 정부는 6·15 남북공동선언을 착실히 이행해 나갈 것으로써 남북 화해협력의 흐름을 더욱 확산시켜 나가는 한편, 평화와 통일로 가는 길을 굳건히 다져나갈 것이다. 이를 위해 정부는 기본적으로 안보와 화해협력의 병행추진이라는 대북정책의 기초를 일관성 있게 견지해 나가는 가운데, 남북장관급회담을 중심축으로 하여 남북공동선언과 쌍방 합의사항들을 성실히 협의·이행해 나가고 있다. 양보와 타협의 자세에 입각하여 남과 북 서로에게 부담을 주지 않는 범위에서 민족공동체의 기반이 조성되는 사업을 중심으로 점진적·단계적으로 추진해 나가고 있다. 기본적으로 남북관계는 서두르지 않고 장기적인 구도 하에 차분하면서도 내실 있는 실천을 통해 한반도 긴장완화와 평화정착을 위한 틀을 제도화하는 데 중점을 둘 것이다.

남북간 평화공존과 공동번영, 나아가 평화통일을 이루어 나가는 두 축은 평화와 협력이다. 이러한 견지에서 정부는 서로가 필요로 하는 경제분야를 중심으로 상호 실질적 협력관계를 확대해 나가면서 남북국방장관회담 등을 통해 신뢰구축과 긴장완화를 위한 구체적인 조치들을 추진해 나갈 계획이다.

한편 한반도 냉전을 종식시키고 북한의 개방 및 변화를 촉진시키기 위해서는 우리 자신의 노력 못지 않게 주변국을 비롯한 국제 사회의 전폭적인 지지와 협조를 확보하는 다각적인 접근이 필요하다. 따라서 북한의 미국·일본 등 주변국과의 관계 개선 및 국제기구 가입 등 국제사회 진출을 적극 지원해 나가야 할 것이다.

1. 한반도 평화체제 구축과 냉전종식

남북관계를 공존공영의 관계로 발전시켜 나가기 위해서는 평화체제를 시급히 정착시켜야 한다. 지난 50여 년 동안 남북한 사이에 상호불신과 적대, 군사적 긴장이 지속되는 한 어떠한 통일 노력도 실질적 성과를 거두지 못한다는 사실을 여러 차례에 걸쳐 확인했다.

평화체제란 한반도에서 전쟁을 방지하고 '공존의 자발적 합의로서의 평화질서'를 유지하며, 이의 준수를 보장하는 협약이나 기구를 비롯한 법과 제도적 장치 전체를 총칭하는 개념이다. 구체적으로는 현 정전협정을 남북한 당사자가 협의하여 새로운 평화협정으로 대체함으로써 정전상태를 항구적인 평화상태로 전환하며, 이 협정에 대해 주변국들로부터 인정과 협력을 받아 준수해 나간다는 것을 의미한다.

그런데 평화체제를 구축하려면 무엇보다도 상대방으로 하여금 자기 체제의 안전을 위협당하는 일이 없을 것이라는 믿음을 갖도록 확신을 심어 주는 일이 중요하다.

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 분쟁 과정에서 일어난 오해나 불신이 대규모의 충돌로 확대되는 것을 막기 위한 적절한 분쟁조정 장치가 마련되어야 할 것이다.

남북한은 이미 평화체제로 전환하는 문제와 관련하여 공식적인 합의를 이룬 바 있다. 즉, 지난 1992년 2월 남북고위급회담을 통하여 채택·발효된 남북기본합의서 제5조에서 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며, 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”라고 규정했던 것이다. 한편 남북한과 미국·중국·러시아·일본이 참여하는 6자 회담에서 4자보장형이나 동북아 다자간 지역안보체제 구상 등을 통해 한반도의 평화체제를 조속히 마련해야 할 것이다.

이처럼 한반도 문제는 현안해결만이 아니라 근본문제 해결을 병행해야 해결될 수 있으며, 핵·미사일·남북대화 등 모든 대북 현안과 북·미 수교 등 북한의 관심을 포괄적으로 해결함으로써 한반도의 50여 년 냉전구조를 해체해 나가야 한다.

한반도 냉전구조의 해체란 남북간의 대립과 반목의 냉전적 대결 상태를 세계적 탈냉전의 조류에 맞게 재편하는 것, 즉 남북간의 대립과 반목을 협력과 평화공존의 관계로 변화시키는 것을 의미한다. 냉전구조의 해체는 남북한과 한반도 관련 당사국들간의 신뢰구축과 상호위협 감소를 통해 이루어질 수 있다. 즉 북한의 체제유지를 보장하는 한편 한반도의 군사적 대립구조를 평화구조로 전환시킴으로써 한반도에서의 전쟁재발 위험을 근본적으로 제거하며, 남북한 공존과 협력을 제도화하게 되는 것이다.

우리는 한반도의 냉전구조를 해체함으로써 한반도에 평화체제를 정착시키고, 남북기본합의서가 전면적으로 이행될 수 있는 여건을 마련해 나가야 할 것이다.

2. 경제공동체 형성 토대마련

6·15 남북공동선언 이후 남과 북은 경의선·동해선 철도와 도로를 연결하기 위한 사업을 본격적으로 추진하고 있으며, 남북 경제교류협력의 제도적 장

차마련을 위하여 투자보장·이중과세방지 등 4개 합의를 발효하였다. 또한 개성공단사업과 금강산 관광사업에 대해서도 기본적인 입장을 합의하였다.

(1) 경의선·동해선 철도 및 도로연결

남북은 2002년 9월 18일 분단 50여 년 만에 역사적인 경의선·동해선 철도와 도로 연결 착공식을 동시에 공개적으로 진행하였다. 2003년 6월 14일 철도 궤도 연결행사를 개최하였으며 우리 측은 경의선 철도·도로공사를 완료하고 동해선 철도·도로는 노반공사가 진행 중이다. 북한측은 경의선·동해선 노반공사는 완료하고 궤도부설은 진행 중이다.

철도·도로 연결은 1982년 우리 정부가 20개 시범실천사업으로 제의한 때로부터 약 20년 만에, 2000년 남북정상회담과 제1차 남북장관급회담에서 합의한 때로부터 2년 만에 실현된 것으로 다음과 같은 의미가 있다.

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

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

셋째, 민족경제가 변영할 수 있는 핵심축을 한반도 동서 양쪽에서 연결하는 의미도 있어 경의선은 개성공단 개발을 촉진하고 인천공항의 허브기능 강화에 기여할 것이며 동해선은 육로관광 등 금강산관광 활성화 및 설악산 연계관광을 촉진시킴으로써 동해권 경제발전에 기여하게 될 것이다.

넷째, 특히 경의선·동해선 철도가 중국, 시베리아 횡단철도와 연결되면 중

국 및 시베리아의 시장과 자원의 개발·활용이 용이해지고 한반도가 대륙과 해양을 연결하는 동북아 물류중심국가로 부상할 수 있는 계기가 마련된다. 또한 남북한, 일본, 중국, 러시아지역으로 구성되는 동북아 자유무역지대 형성의 토대를 구축하게 될 것이다.

(2) 개성 공단 건설 추진

개성공단 건설사업은 2000년 8월 현대와 북한의 아·태간에 합의에 따라 추진된 사업이다. 남북관계의 소강상태 등으로 착공이 지연되다가 2002년 8월 제7차 남북장관급회담 및 남북경제협력추진위원회 제2차회의에서 “개성공단 건설의 금년내 착공한다”는데 합의하였다. 그후 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령으로 11월 13일 개성공업지구를 새로 지정하고 11월 20일 「개성공업지구법」을 채택하였다고 발표했다.

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

개성공단 건설사업의 모멘텀을 유지하기 위해 2003년 6월 30일 착공식을 진행하였으며 1단계 100만평에 대한 측량, 토질검사를 완료하였고, 개발사무소와 현대아산의 중기관리소 개소식(2003.12)을 거행하였다. 2004년 상반기 완료를 목표로 1만평 시범단지 건설이 추진 중에 있다.

개성공단은 지리적으로 남한과 인접해 있고 개성시를 배후로 하고 있어 남북을 연결하는 물류중심지로 발전할 가능성이 있고, 남한의 기술력과 자본, 북한의 노동력이 결합된 제품이 생산되어 국제경쟁력 강화에 도움이 될 것으로 예상되고 있어 남북경협 성공모델이 될 수 있을 것으로 보인다.

(3) 금강산관광

금강산관광사업은 관광객 감소 등으로 다소 어려움을 겪었으나, 2003년 9월부터 2박 3일의 육로관광이 개시되면서 다시 활기를 띠고 있다. 금강산 육로 관광의 실현은 분단 50여년만에 비무장지대가 최초로 민간인에게 개방되고 군사분계선을 넘나들며 군사협력이 증대되어 한반도 긴장완화에도 기여하게 되었다.

한편 금강산 관광특구 개발을 본격 추진할 수 있는 여건도 조성되고 있다. 북한은 「금강산특구 개발규정」과 「기업창설 운영규정」을 발표하고 (2003.6) 총 600여만 평의 관광특구의 경계를 확정(2003.10) 하였으며, 현대측은 세계보건기구(WTO), 관광공사와 협조하여 개발계획을 수립 중에 있다. 정부는 개발사업 착수, 투자유치 등이 조기에 이루어지도록 유도하는 한편 특구개발이 경제성을 갖추면서도 금강산 지역의 환경훼손을 최소화하는 방향으로 가이드라인을 제시 중이다.

(4) 남북 경제협력 제도의 확충

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

이에 따라 남과 북은 1992년에 체결된 남북기본합의서와 교류협력부속합의서에서 남북한 주민들의 자유로운 왕래를 보장하고 투자보장·이중과세방지·분쟁조정절차·청산결제에 대해 쌍방이 협의하여 정하기로 하였다.

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

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

각 합의서와 관련하여 남북간 용어상 차이가 있는 부분은 협상과정에서 같은 의미를 확인하고 각기 자기측 표현으로 기술한 뒤 각 합의서마다 용어 대비표를 첨부하였다. 또한 가서명된 4개 합의서는 제4차 남북장관급회담(2000.12.12~14)에서 양측 수석대표에 의해 정식 서명되었으며, 2003년 8월 20일 양측이 각기 발효에 필요한 절차를 거친 후에 문본을 교환하여 발효되었다.

「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」에서는 상호 투자자의 투자자산을 안전하게 보호하고 송금·출입·체류 등 상대지역에서의 자유로운 투자활동을 보장한다는 것을 분명히 하였으며, 원칙적으로 수용(收用)을 금지하고 수용시 충분한 보상을 하도록 규정하였다. 투자보장합의서가 마련됨에 따라 우리 기업들이 북한당국에 의한 일방적인 수용의 불안에서 벗어나 안심하고 북한지역에 투자하고, 북한지역에 투자한 다른 나라의 기업들과 같거나 더 유리한 대우를 보장받으며 보다 자유롭게 경영활동을 하는 것이 가능하게 되었다.

「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지합의서」에는 남북경제협력 추진과정에서 발생하는 소득에 대한 과세가 이중으로 부과되는 것을 방지하기 위해 남한과 북한의 과세권을 조정하는 데 필요한 내용을 담았다. 남북의 상이한 조세체계를 고려하여 사업소득, 이자·배당·로열티 등 과세대상 소득별로 과세권의 소재와 범위를 규정하고 이중과세 방지방법, 조세정보의 교환, 조세관련 분쟁의 해결방법 등을 규정하였다. 이로써 북한에 진출한 우리 기업들은 남쪽과 북쪽에서 이중으로 세금을 부담하지 않게 되었으며, 대북 사업의 투자수익이 실질적으로 증대될 수 있게 되었다.

「남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」에서는 남북간의 합의에 의하여 공동 분쟁해결 기구를 구성·운영하기로 하고(2003.10.12), 공동 분쟁해

결기구인 '남북상사중재위원회'의 구성·기능·분쟁해결절차 등을 규정하고, 양 측이 중재판정의 이행 및 집행을 보장할 것을 명시하였다. 남북간에는 경제제도와 거래관습이 달라 경제협력 추진과정에서 분쟁이 발생할 가능성이 크에도 불구하고 분쟁해결절차가 갖추어지지 못하여 일방이 손해를 감수하는데 그치는 경우가 많았다. 그러나, 남북이 합의하여 분쟁해결절차를 마련함으로써 남북 경제협력 추진과정에서 발생하는 분쟁을 신속하고 합리적으로 해결할 수 있는 길이 열리게 된 것이다.

「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」에서 남북이 합의하여 정하는 일정 품목에 대해서는 청산결제 방식으로 대금을 결제하기로 하고 청산결제 대상품목·한도 및 신용한도 설정, 청산결제 은행 지정 등 청산결제 제도 운영에 필요한 사항을 규정하였다. 또한 청산결제 대상품목 이외의 품목에 대한 거래에 대해서는 국제적으로 통용되는 일반결제 방식으로 대금을 결제하기로 합의하여 남북간 직접 결제제도가 마련될 수 있는 기반이 조성되었다.

지금까지 남북경제협력과 관련된 대금결제는 제3국 은행이나 중개인을 통하여 간접적으로 이루어져 왔다. 그러나 앞으로 한국수출입은행과 조선무역은행에서 직접결제가 이루어질 수 있게 됨에 따라 거래에 소요되는 시간과 비용이 절감되고 청산결제 제도 도입으로 상호보완적 품목을 중심으로 남북교역이 확대될 수 있을 것으로 기대된다.

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

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

한편, 통행합의서(2004.1.29), 원산지합의서 채택(2003.9.29), 남북 직

거래확대 합의(2003.8.28) 관련규정 등 남북 경제협력을 효율적이고 안전하게 확대해 나가며, 통신, 산업재산권 보호 등 필요한 다른 제도적 장치들에 대해서도 북측과 협의를 추진해 나가고 있다. 또한 남북출입사무소 개설(2003.11.20)로 경의선·동해선을 이용하여 남북을 출입하는 인원과 물자 수송, 대북협의 연락업무 등이 다방면으로 편리하게 되어가고 있다.

특히 정부는 남북 경제협력에 미치는 파급효과가 크고 북측이 호응해 오는 분야부터 단계적으로 남북 경제협력을 제도화하기 위한 노력을 계속해 나갈 것이다.

3. 인도적 문제 해결 노력

(1) 대북 지원

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

정부는 북한에 대한 인도적 지원이 필요한 상황이 지속되는 한 합리적 방법을 통해 성의껏 북한을 지원한다는 기본 입장에서 ① 북한의 식량사정, ② 남북관계 상황, ③ 국제사회의 지원동향, ④ 국민적 합의 등을 종합적으로 고려하여 대북지원을 추진하고 있다.

대북지원은 기본적으로 식량난 해소를 돕기 위한 긴급구호 지원과 함께 농업생산성 증대와 보건·의료환경 개선, 어린이·노약자 등 취약계층 지원 등 북한주민에게 실질적으로 도움을 줄 수 있는 분야에 역점을 두고 있으며, 잉여

농수산물 등 국내경제 안정에도 도움이 될 수 있는 품목을 지원하는 방안도 강구해 나갈 계획이다.

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

그동안 우리의 대북지원은 정부차원, 민간차원, 국제기구 등을 통하여 이루어져 왔다. 지원규모는 1995년 6월부터 2003년 12월 말까지 총 9억 450만 달러에 이르고 있다. 그 중 정부차원에서는 비료, 옥수수 등 품목을 중심으로 총 6억 2,081만 달러를 지원하였으며, 민간차원에서는 총 2억 8,369만 달러를 지원하였다. 한편 차관 공여 방식의 식량지원도 추가되어 2000년에는 쌀 30만 톤과 옥수수 20만 톤, 2002년에는 쌀 40만 톤, 2003년에는 쌀 40만톤을 차관 방식으로 지원하였다. 차관금액은 2000년 8,836만 달러, 2002년 1억 3,492만 달러, 2003년 1억 600만 달러로 10년 거치, 30년 분할상환 조건이다.

한편 국제사회의 대북지원규모는 총 20억 3,550만 달러에 이르는데 그 중 UN 기구를 통해서만 12억 7,219만 달러, 미국·태국·일본 등 개별국가가 5억 5,414만 달러, 국제 NGO(비정부 기구)가 2억 917만 달러를 지원하였다.

한편 정부는 대북지원의 절차와 방법을 개선해 나감으로써 대북지원의 투명성·실효성을 확보하고자 노력하고 있다.

우선 1997년 5월 26일 북경에서 있었던 남북적십자간 접촉에서 남북적십자간 「구호물자 전달·절차에 관한 합의서」를 채택함으로써 그 동안 국제적십자 연맹을 통한 간접지원방식에서 남북한간 직접전달방식으로 전환하였다. 또한 남북적십자간 구호물자 전달에 관한 합의, 남북한간 구호물자의 직접전달, 수송경로와 대상지역 확대, 지원주체 명기 및 지정기타 허용, 분배 투명성 제고 등에 합의함으로써 민간차원의 대북지원과 관련된 제도적인 틀을 마련하였다.

한편 정부는 북한의 식량문제가 일회성 지원만으로 해결될 수 없다는 점에서 농업분야에서 여러 가지 협력방안을 제시하고 있으며, 북한의 식량문제를 근본적으로 해결할 수 있는 구체적인 방안도 남북당국자간 대화를 통해 북한

측과 협의할 수 있다는 입장이다. 민간차원에서도 종자개량, 농자재지원, 결핵 퇴치, 병원현대화, 삼림복구 등 정부와 보완적인 형태로 대북지원을 실시하고 있다.

(2) 이산가족 문제

이산가족 등 인도적 문제의 해결을 합의한 6·15 남북공동선언 제3항에 따라 남과 북은 8차의 이산가족 상봉행사를 성공적으로 치루었으며, 그동안 이산가족 방문단 교환을 통해 총 8,051명의 이산가족이 상봉하였다.

한편, 정부는 제3국에서 이루어지고 있는 민간 차원의 이산가족교류도 적극적으로 지원하고 있다. 1998년 4월부터 경제적으로 어려운 이산가족들에 대한 교류 소요경비를 부분적으로 지원하기 시작하여, 2000년 3월부터는 생사·주소확인, 상봉, 교류지속 경비 등으로 교류경비 지원 대상을 확대하고 액수를 증액하였다. 그리고 이산가족 1세대(1953.7.27전 출생)에 대해서는 신고만으로 방북할 수 있도록 절차를 간소화하였다. 또한 종합적인 이산가족 데이터베이스인 '이산가족정보통합센터'를 설치·운영하고 있다. 현재 이산가족정보통합센터에는 지난 1971년 이후 정부나 대한적십자사에 신청한 이산가족 10만여 명이 재북 가족사항, 찾는 사연 등을 등록하고 있으며, 이산가족 방북단 후보자도 여기에 등록된 사람을 대상으로 컴퓨터 추첨을 통해 선정한다. 한편, 1998년 5월에는 22개 이산가족 관련 민간단체들이 참여한 남북이산가족교류협회가 발족되어 이산가족 문제해결을 위한 민간부문의 역량이 대폭 강화되었다. 이와 함께 정부는 민간차원의 이산가족교류를 촉진하기 위해 행정적·재정적 지원을 지속적으로 추진하고 있다.

특히, 우리는 이산가족 상봉을 보다 확대하고 정례화하기 위해 북측에 이산가족면회소 설치문제를 꾸준히 제기하여 왔다. 남북한은 제4차 남북적십자회담(2002.9.6~8)에서 이산가족면회소 설치에 합의한 이후 여러 차례의 실무 접촉을 거쳐 2003년 제5차 적십자회담에서 6,000평 규모의 금강산 면회소를

우리 측이 건설·운영하기로 합의 하였으며, 빠른 기간내에 시설이 완공될 수 있도록 노력해 나갈 예정이다. 아울러 납북자, 국군포로 문제해결을 위해 생사, 주소확인 사업을 제기하였으며(10~12차 장관급회담) 북측의 성의있는 자세를 계속 촉구해 나갈 방침이다.

(3) 북한이탈주민 정착지원

1990년대 중반에 접어들면서 북한이탈주민의 신분이 여러 계층으로 확대되고, 입국경로도 다양화되었으며, 최근에는 가족을 동반하여 집단으로 탈북하는 사례도 늘어나는 등 입국자 수가 크게 증가하였다. 북한이탈주민의 국내입국 규모는 1990년대 초반에는 10명 내외로 비교적 적은 인원이었으나 1990년대 중반부터는 50명을 상회하였고, 1990년대 후반에 들어서는 100명 이상으로 급증하였다. 특히 2002년에는 전년도의 2배 정도인 1,141명이 입국함으로써 과거에 비해 입국규모가 크게 증가하였고, 2003년에도 1,281명이 입국하여 북한 이탈주민은 총 4,410명에 달하게 되었으며, 이 중 4,147명이 국내에 거주하고 있다.

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

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

북한이탈주민이 국내에 입국하게 되면 사회적응교육, 정착지원금 지급 및 주거알선 등의 자립·자활에 필요한 초기 자립지원을 받게 된다. 사회적응교육은 정착지원시설인 하나원(1997.7 개소, 2003.11 증축)에서 우리사회에 적응

하여 생활하는데 필요한 기본적인 소양을 갖추 수 있도록 집중적이고 체계적인 교육훈련을 실시하고 있다. 교육은 일차적으로 심리안정·정서순화에 중점을 두고 문화적 이질감 해소를 위한 교육, 실생활에 활용할 수 있는 현장체험 교육, 진로지도 프로그램 등을 실시하고 있다. 또한 북한이탈주민이 초기 정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 월 최저임금액의 200배 범위내에서 초기 생계지원금을 비롯한 정착지원금을 5년 분할로 지급하고 있으며, 예산의 범위안에서 85㎡이하의 주택을 임대하는데 필요한 주거지원금도 지원해 주고 있다.

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

정부는 북한이탈주민이 사회에 진출하면서 겪는 어려움 중 가장 큰 문제인 생업문제에 도움을 주고 취업을 활성화하기 위해 직업훈련과 취업알선·보호에 많은 노력을 경주하고 있다. 북한이탈주민의 취업문제를 해결하기 위해 노동부 산하 각 지방노동청과 지방노동사무소의 고용안정센터 46개소에 북한이탈주민 취업지원 창구를 개설하고 취업보호담당관을 지정하여 전문적인 진로지도와 취업알선을 하고 있으며, 직업훈련의 참여율을 높이고 직업훈련에 전념할 수 있도록 훈련기간 중 교통비·식비·가계보조수당 등의 직업훈련수당을 지급하고 있다. 특히 2000년부터 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게는 임금의 1/2을 70만원의 범위내에서 2년간 지원해주는 취업보호제를 실시하고 있어 북한이탈주민의 안정된 직장생활에 많은 도움을 주고 있다.

민간차원에서도 각종 후원·결연 단체를 네트워크화하는 '북한이탈주민지원 민간단체협의회'가 1999년 창립되어 전문 분야별로 적응지원 사업을 추진하고 있으며, 북한이탈주민이 밀집 거주하는 지역을 중심으로 지방자치단체와

민간지원단체로 구성되는 '북한이탈주민지원 지역협의회' 를 2001년부터 조직하여 사회로 편입되는 북한이탈주민을 위해 지역설정에 적합한 특화된 사회적응·정착프로그램, 지역사회의 안내 및 적응지원, 대상별 직업훈련 알선과 취업확대, 전문사회복지관의 사례관리 및 각종 사회복지서비스의 제공 등을 실시하고 있다.

4. 남북관계 전망

1980년대 후반까지 우여곡절을 거듭하면서도 점진적으로 진전되어 왔던 남북 대화와 교류협력은 7·7 선언과 탈냉전으로 물꼬가 트이기 시작하여 2000년 6월 남북정상 만남을 계기로 다양한 분야에서 남북관계의 새로운 지평을 열어 놓았다.

국민의 정부 시기는 남북관계 개선을 위한 기본 토대 구축과 한반도 평화정착을 위한 큰 밑그림을 그린 시기였을 뿐만 아니라 새롭게 형성되고 있는 국제질서의 도전에 효과적으로 대응하여 평화와 번영의 전기를 마련한 시기였다고 할 수 있다. 남북정상간의 첫 만남은 20세기 냉전시대의 마지막 유물에 종지부를 찍고 21세기 세계평화와 번영의 시대로 나아가는 역사적 대전환점으로 기록되어 질 것이며 국제적인 협력과 주변국의 지지 속에 통일국가로 나아가는 시발점이 되었다는 의미가 있다.

참여정부는 기존의 화해협력정책을 계승·발전시키면서도 정책의 추진 방식을 개선하는 내용의 평화번영정책을 제시하고 구체적인 정책들을 실현해 나가고 있다. 즉 한반도 전체를 동북아 및 세계 차원에서 조망하면서, 국민적 합의를 토대로 장기적인 시야에서 남북간 화해협력의 제도적인 틀을 만들어가며 차분히 평화와 번영을 위한 노력을 기울이고 있다. 북핵, 이라크전 등 대외적으로 어려운 상황에도 남북관계를 꾸준히 진전시켜 한반도상황을 안정적으로 관리해 나가고 있다.

북한의 여건도 여전히 핵문제 등 불확실성이 있으나 경제·사회·문화 등의 분야에서 남북대화와 교류협력의 증대에 의해 대남의존성이 커지면서 의미있는 변화가 진행되고 있으며, 결과적으로 남북한 공동의 영역이 넓어져 가고 있다.

이러한 평화변영정책이 결실을 맺기 위해서는 정부와 국민이 함께하는 정책의 추진이 중요하다. 우리 국민의 의지와 국력이 남북관계 개선과 한반도 평화를 이루는 가장 큰 원동력이며 국민과 함께 하는 초당적 협력이 뒷받침될 때 정부도 대북정책을 효과적으로 추진할 수 있는 기반을 갖게 되기 때문이다. 한편 국제적인 협력과 지지를 확보하는 노력도 중요하다. 한반도에서의 냉전종식은 핵무기 등 대량살상무기의 비확산과 반테러 국제연대, 세계의 안보문제와 직결되어 있으며 남북관계 개선과 한반도 평화기반조성을 위해서도 미·일 뿐 아니라 중·러 및 유럽연합 등 국제사회의 지지와 협조가 반드시 필요한 것이다.

이와 같은 바탕하에 남북관계의 진전을 위해서는 남북 서로에게 이익을 주는 것, 쉬운 것, 가능한 것부터 하나씩 하나씩 투명하게 실천해 나가야 할 것이다. 남북한의 공감대 속에서 이미 합의된 과제들을 협의·실천해 나가며 남북 대화도 기 합의된 사항들의 이행문제를 중심으로 전개되어야 할 것이다.

그러나 남북관계 진전이 항상 순탄할 수만은 없다. 우리가 예측할 수 없는 더 많은 환경요인에 의해 도전과 시련을 맞을 수도 있다.

우리는 이를 두려워하거나 회피해서는 안될 것이다. 지금까지 축적된 남북관계의 개선노력을 바탕으로 민족공동체의 기반을 더욱 공고히 하고, 아울러 한반도 평화체제 구축과 국제사회의 유기적인 협력을 얻어 동북아 경제중심으로 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 동북아연구회편, 『대북포용정책』, 밀레니엄 북스, 1999
- 민주평통자문회의, 『통일논의 리뷰』 (1~8호), 2003
- 아태평화재단, 『남북정상회담』, 2000
- 연합통신, 『북한 50년』, 1995
- 통일부, 『남북교역 통계자료』, 2003
- ____, 『독일통일백서』, 2002
- ____, 『남북교류협력동향』 (월간), 2003
- ____, 『남북교류협력법규집』, 2002
- ____, 『남북대화』, 각 호
- ____, 『통일백서』, 2003
- ____, 『2004 북한개요』, 2003
- ____, 『남북경제협력사업 실무안내』, 2001
- ____, 『사회·문화분야 남북교류협력 실무안내』, 2001
- ____, 『북한 경제 종합 평가집』, 2003
- ____, 『남북합의서』, 2004
- 통일연구원, 『남북한 평화공존과 남북연합 추진방안』, 2001
- ____, 『남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도방안』, 2002
- 한국정책학회, “DJ정부 국정과제 평가: ‘국민의 정부’ 대북포용정책
4년의 과제”, 『2001년 정기총회 발표 논문집』
- 한국정책과학학회, 『통일한국의 행정체제구상』, 2003



5

21세기 평화번영과 우리의 과제

》 김 용 재 | 통일교육원 교수

제1절 분단국의 교류협력과 통일과정

제2절 우리 역사에 나타난 민족통합 교훈

제3절 통일국가의 미래상과 과제



요점

- 21세기 평화번영 시대를 맞아 민족공동체 형성과 통일을 준비해 나가기 위해서는 분단국의 통일과 교류협력의 사례, 우리 역사에 나타난 민족통합과 분열의 경험 등을 통해 유용한 교훈을 살펴볼 필요가 있다.
- 이러한 사례연구를 통해 인류의 보편적 가치인 자유와 인간존엄성, 복지와 행복이 조화를 이루는 자유민주주의 시장경제체제가 우리가 지향해 나가야 할 통일국가의 기본가치와 이념임을 확인할 수 있다.
- 아울러 남과 북이 평화공존하는 가운데 민족동질성을 증대하여 통일로 나아가기 위해서는 상호 체제존중과 안전보장을 도모하는 한편, 공동이익을 증진시켜 나가면서 국제사회의 지지와 협력을 얻어야 할 것이다.
- 이같은 문제인식을 토대로 우리는 평화통일을 성취하는 데 필요한 주요 정책과제로서 남북간 평화공존과 민족공동체 건설, 사회·문화분야에서의 교류협력 활성화, 국민적 합의 형성, 모범적 민주시민사회 건설, 통일교육 강화 등을 도출할 수 있다.

제1 절 ⅢⅢⅢ

분단국의 교류협력과 통일과정

제2차 세계대전 이후 동서 냉전체제 하에서 분단을 경험하다 통일을 성취한 국가로는 독일, 베트남, 예멘 등이 있다. 베트남은 1975년 무력통일, 예멘은 1990년 합의통일 후 무력재통합, 독일은 1990년 동독의 서독 연방정부 편입에 따른 사실상의 흡수통일 사례에 속한다.

아직 분단상태를 극복하지 못하고 있는 우리는 3개의 통일사례에서 유용한 교훈을 도출할 수 있을 것이다. 또한 상호 교류를 대폭 확대해 나가고 있는 중국과 대만은 남북한이 '사실상의 통일 상황'을 실현해 나가는 데 있어 중요한 사례라는 점에서 함께 살펴보도록 하겠다.

1. 독일 사례

제2차 세계대전에서 미·영·불·소 등 연합국에 패배한 독일은 1945년 분할 점령된 데 이어, 1949년에는 동·서독 정권이 수립되었다. 독일의 분단은 동서 냉전체제로 인해 더욱 고착되었으며, 독일인들의 분단극복 노력도 그에 상응하여 지속적으로 전개되었다.

그 결과, 1989년 11월 9일 동서 냉전의 상징물이었던 베를린 장벽이 무너졌

으며, 장벽이 무너진 뒤 1년도 되지 않은 1990년 10월 3일 동독과 서독은 통일을 이루었다. 그러나 독일 통일이 쉽게 이루어진 것은 결코 아니며 복합적인 요인이 작용한 결과였다.

첫째, 서독정부는 아데나워 초대 총리 이후 '힘의 우위에 의한 통일' 정책에 입각하여 서독의 국력 증강과 국제적 위상 강화에 주력하였다. 이처럼 서독의 민주주의에 대한 자신감과 막강한 경제력에 토대를 둔 대동독 지원이 독일통일의 밑거름이 되었다고 할 수 있다.

둘째, 무엇보다도 1969년 10월 집권한 빌리 브란트 총리의 동방정책 이후 서독정부가 '접촉을 통한 변화', '작은 걸음' 전략에 따라 동서독 교류의 범위를 넓히고 화해협력을 추진했던 점이 독일통일의 가장 중요한 원동력 역할을 한 것으로 평가된다.

셋째, 소련의 마지막 지도자였던 미하일 고르바초프 서기장이 1985년에 집권하면서 시행한 '개방'과 '개혁' 정책의 결과, 동서 냉전체제가 와해되고 동유럽 국가들이 독자적인 노선을 걷기 시작한 것도 독일 통일의 원인으로 작용했다.

넷째, 독일 통일은 동독주민들의 강력한 개혁 요구가 작용한 결과였다. 당시 호네커를 비롯한 동독의 지도자들은 소련의 개혁·개방정책을 따르지 않았으나 주민들은 계속 개혁을 요구했다. 1989년 10월 동독 제2의 도시 라이프치히에서 민주화를 요구하는 촛불시위가 시작되었고, 결국 동독에는 새로운 정치 세력이 들어선데 이어 1990년 3월에는 역사적인 자유총선거가 있었다. 이 선거에서 선출된 드메지어 총리를 수반으로 하는 동독의 연립정부는 서독의 콜 정부와 통일조약을 체결하였다. 통일조약과 서독기본법 제23조에 의거하여 동독의 15개 지구가 분단 전의 5개 주로 개편되어 서독연방에 편입됨으로써 1990년 10월 3일 공식적으로 동서독은 통일을 이루었다.

그러나 독일 통일에 있어 통일 이전의 교류협력이 밑바탕이 되었음은 두 말할 나위가 없다. 동서독간의 각 분야별 교류협력 실태를 살펴보면, 양독간 교역은 '단일경제단위 원칙' 하에 '민족내부거래'로 간주, 무관세와 부가가치세 면

제 등의 특혜를 부여받았다. 특히 서독은 동독에 대한 간접적 지원을 위해 무이자 무역신용을 공여하였다. 서독에서 동독지역으로의 전화통화는 1988년 4천만 회에 달했으며, 2억 통의 편지와 3천6백만 개의 소포가 상호 교환되었다.

방문 및 여행자 수에 있어서는 1980년대 이후 급격히 늘어나 매년 8~9백만 명에 달하였다. 또한 청소년의 교류는 분단 고착화를 방지하는 데 있어 큰 의미를 가졌는데, 매년 8만 명이 상대방 지역을 여행하였다. 아울러 도시간 자매결연도 활발히 추진되어 1989년까지 62개 도시가 참여하였으며, 언론·문화·체육인의 교류도 활발하였다. 이 밖에도 보건·환경 및 과학·기술 등 각종 분야에 이르기까지 활발한 교류협력이 이루어졌다.

동서독은 통일 이전에 벌써 상대지역의 구석구석까지 여행하고 정보자료를 교환하였기 때문에 각기 상대방을 상당한 수준에 이르기까지 알고 있는 것으로 이해하였음에도 불구하고, 통일 후 실태를 파악하게 되자 잘못 알고 있었던 분야도 상당했던 것으로 나타났다.¹⁾

더욱이 통일 이후 10여 년 동안 동독지역 주민들이 겪어야 했던 갈등과 문제점도 적지 않았다. 과거 불법행위 청산과 희생자의 복권, 화폐·경제 통합, 재산권 문제, 붕괴된 동독 경제의 재건과 신연방주 지방자치단체의 행정개편 등 여러 가지 문제점에 봉착하게 되었다.

서독 마르크화의 도입, 서독 화폐와 동독의 화폐·임금과의 1:1 교환조치는 동독경제의 경쟁력을 극도로 약화시켰으며, 동독기업들은 이러한 변화에 적응하지 못하였다. 이에 따라 실업률이 높아지고²⁾ 생산성도 급격히 감소하였다. 조사결과 사회주의식 완전고용은 허울 뿐이었으며, 모든 기업과 행정기관에 막대한 잠재실업 인구가 존재한다는 사실이 명백하게 드러났다. 또한 근로자 1인당 생산성은 서독 지역의 30%에도 미치지 못하는 수준이었다.



1) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』, 1993.12, pp.274-518

2) 1990년에 6.4%이던 실업률이 현재는 10%에 육박하고 있는데다 서독지역의 실업률(11%)에 비해 동독 지역의 실업률이(17~21%)이 더 높으며, 상대적 박탈감은 더욱 크게 인식되고 있다.

국중광 외, 『독일인 어떻게 살았지?』, 한신대학교 출판부, 2003, P.109

이런 여건하에 통일독일 정부가 동독지역 경제를 구조적으로 개선하는 노력을 기울인 결과, 동독지역 경제는 1990년대 초부터 연평균 6%의 경제성장률을 기록하였으며, 서독지역 경제수준의 절반이상을 달성하였다. 이에 따라 독일 경제 전체의 거시경제지표가 정상으로 회복되는 등 호전되기 시작하였다. 그러나 통일 이후의 특수기간을 제외하고 1990년대 중반 이후 독일경제의 국제적 위상이 점차 약화됨과 동시에 세계교역에서 독일이 차지하는 비중이 감소하는 등 장기부진의 양상을 보이고 있다.³⁾ 예컨대 국가경쟁력이 1990년대 들어 점차 약화되었는가 하면, 독일제품의 세계시장 점유율이 1990년대 초 (11.5%)에 비해 2002년에는 상당히 하락(9.2%) 하였으며 첨단산업 분야의 수출경쟁력은 더욱 열세인 것으로 나타났다.

더욱이 시간이 지날수록 독일의 경제성장률과 노동생산성이 계속 낮아지고 있다는 점이 문제인데, 이는 통일후유증과 막대한 통일비용 (통일 후 10년 간 1조 5천억 마르크 투자), 경제구조 개혁의 지연, 낙후된 산업구조 등이 복합적으로 작용한 결과라 할 수 있다.⁴⁾

이처럼 통일후 지난 10여 년 사이에 독일경제가 유럽경제의 성장엔진이나 모범국이라는 평가에서 후퇴하여 통일후유증으로 고전하고 있는 원인은 단계적 통일방식보다는 정치적 논리를 앞세운 무리한 통일방식 때문이라는 지적이 제기되고 있다. 또한 후유증을 최소화할 수 있는 통일을 위해서는 철저한 연구와 사전 준비작업이 필요하다는 분석도 나오고 있다.

그러나 오늘날 통일독일은 물질적 통합측면에서 긍정적인 성과를 이룩했다는 평가를 받고 있으며, 두 지역 주민소득의 격차는 줄어들고 있으며 동독지역에서는 거의 모든 것이 변화했다. 통일 초기에 우려했던 경제문제를 상당히 해결하면서 경제적 도약을 이룰 수 있는 기반을 갖춰 나가고 있다는 점은 누구도



3) 김득갑, 「독일경제의 장기부진과 시사점」, 삼성경제연구소 issue paper, 2002. 11. 19, pp.7~15

4) 앞의 책, pp. 16~38

부인하기 어려울 것이다.

또한 동독지역 주민들의 일상생활이 긍정적인 방향으로 변화해 온 것도 사실이다. 정치·행정·사법 분야에서 동독지역 주민들은 새로운 질서를 경험했고 연방정부의 인프라 개선과 투자촉진 정책을 통해 전반적인 생활여건도 확실히 개선되는 성과를 기록했다.

그렇지만 통일독일이 해결해야 할 주요 과제들은 아직도 적지 않게 남아 있다. 특히 통일 이후 지난 10여년 동안 제도적 차원의 통일에 진력해 왔지만, 사회통합, 즉 동서독 지역주민들 사이의 빈부격차의 해소나 마음과 마음의 통합을 이루는 문제는 아직도 충분하지 못하다는 평가를 받고 있다. 통일이후 새로운 환경에 접하게 된 양독지역 주민들이 겪고 있는 고통과 어려움이 적지 않다는 사실은 잘 알려져 있다.

통일 초기보다 서독인들은 동독인들을 더욱 비판적으로 보는 반면, 동독인들은 상대적 박탈감이 커지면서 구동독 시절의 일상생활을 그리워하는 풍조도 생겨나고 있다고 한다.

2. 베트남과 예멘 사례

(1) 베트남

오랫동안 프랑스의 식민통치와 일본군의 침략에 대항하여 싸운 공산당 중심의 베트남 독립동맹은 제2차 대전이 종료되면서 1945년 9월 '베트남 민주공화국'을 선포하였다. 그러나 일본군의 무장해제를 위해 영국군과 중국군이 남북 베트남에 주둔하게 되고, 프랑스가 인도차이나 복귀를 시도함에 따라 1946년 말 프랑스와 베트남간에 전면적인 전투가 시작되었다. 8년간 계속된 제1차 베트남 전쟁은 1954년 제네바 협정으로 종료되었으나, 베트남은 남북으로 분할되었다. 북쪽에는 베트남 독립동맹(월맹) 주도로 마르크스·레닌주의에 입각

한 베트남 민주공화국(북베트남)이 세워졌고, 남쪽에는 미국의 지원을 받아 1954년 7월 베트남 공화국(남베트남)이 수립되었다.

분단 후 북베트남은 남베트남을 점령하기 위하여 군사력을 증강하고 남베트남의 사회주의 세력을 규합하여 1960년 '남베트남 민족해방전선'(베트콩)을 결성하였다. 한편, 남베트남 당국은 미국의 지원을 받으면서 전쟁을 수행했으나 부정부패로 인하여 국민들의 지지를 받는 데 실패했다. 더욱이 북베트남과 베트콩의 조직적 저항으로 인하여 체제유지가 힘들 정도로 치명적인 피해를 입고 말았다. 이런 상황에서 미국은 1973년 남북 베트남 정부와 베트콩을 모체로 한 월남 임시혁명정부(민족해방전선) 대표자들과 함께 파리 평화협정을 체결하였다. 이 협정에 의하여 미군은 철수했고 남베트남 지역에서 베트콩의 활동은 법적으로 보장받게 되었다. 그 이후에도 크고 작은 전투행위가 이어졌으며 1974년 북베트남이 '구정 대공세'를 통한 전면전에서 승리한 결과, 1975년 4월 30일에는 남베트남의 수도 사이공이 함락되었고 1년 후에는 남·북 베트남이 통일되었다.

북베트남이 효과적으로 전쟁을 수행할 수 있었던 이유는 결국 남베트남에 통일전선을 구축하는 데 성공했다는 점이며, 이는 북베트남 측이 게릴라전과 정규전의 적절한 배합, 일관된 협상전략과 목표 추구, 민족주의 세력 위장 등 전략 전술에서 성공했기 때문이다.⁵⁾

그러나 북베트남의 공산당 지도부는 공산화 통일을 달성하고 난 이후 예상 외의 어려운 문제에 직면하게 되었다.⁶⁾ 남북 베트남 사이에 교통과 통신망이 연결된 이후 주민들은 친인척을 찾아서 왕래하기 시작하였다. 당시 남베트남 지역을 찾았던 북베트남 주민들은 남베트남 주민들의 높은 생활수준에 놀라움을 금치 못했다. 시간이 지나면서 남베트남 주민들의 생활문화가 책과 음악 등을 통해 북베트남 지역으로 전해졌다. 북베트남 주민들은 서서히 사회주의체



5) 이병희, "베트남의 분단과 통일과정", 『민족의 분단과 통일』, 형설출판사, 1999, pp.141-173

6) 전경수·서병철, 『통일사회의 재편과정 : 독일과 베트남』, 서울대 출판부, 1995

제에 대한 의구심을 가지게 되었다. 한편, 남베트남 주민들은 일상생활에서 자유를 누리지 못한 채 경제적으로 열악한 상황에 놓여 있던 북베트남 지역의 실정을 파악하고 공산당 지도노선에 대해 불만을 제기하기 시작했다.

상황이 이렇게 되자 북베트남의 정치 지도자들은 위기의식을 느낄 수밖에 없었다. 공산당 지도자들은 남북베트남의 사회적 통합을 강력하게 추진함으로써 이 문제를 해결하려 했다. 남베트남 지역의 생산수단을 모두 국유화·집단화하는 한편, 주민들의 경제활동을 강력히 통제하기 시작하였다.⁷⁾ 특히 남베트남의 정치인, 군인, 공직자 등 구제도 인사들에 대해서는 교양사업을 실시하고⁸⁾ 일반 주민에 대해서는 ‘사회주의적 인간형’으로 개조한다는 목표 아래 대대적인 사상교육을 실시하였다.⁹⁾

또한 베트남 공산당은 북부지역 지방당 요원을 남부지역에 파견하여 통제를 강화하였으나, 오히려 주민들의 신뢰를 얻지 못해 남북사회의 통합문제를 추진하는데 필요한 조직을 구축하지 못하였다. 더욱이 통일정부는 남부지역 주민들이 사회체제 개편에 저항하는 것을 억제하기 위해 감시조직의 강화, 주민의 자유 제한, 배급제 실시 등을 통해 이중 통제장치를 운영하였다.

이처럼 무리하게 강행된 사상교육과 사회체제 개편, 지식인과 군경 70여 만 명의 숙청 등으로 인해 무려 90여만 명에 달하는 남베트남 주민들이 통일조국을 버리고 자유를 위해 탈출함으로써 이른바 ‘보트피플’(boat people)이 발생했던 것이다.

이에 위기를 느낀 베트남 당국은 강력한 사상교육의 시행을 중단하였으며, 국민통합정책을 추진하게 되었다.

특히 1986년 이후 경제의 비효율성을 극복하기 위해 ‘도이모이(쇄신) 정책’

7) Vu Tuan Ahn(ed), *Vietnam's Economic Reform : Results and Problems*, (Hanoi: Social Science Publishing House, 1994), p16

8) 르반추(Le Van Cu), “베트남의 통합과 교훈” 『분단국의 통합정책과 한반도 통일』, 충남대 통일문제 연구소, 1996.11, pp.83-87

9) 통일원(편), 『베트남 및 예멘의 통합사례 연구논문집』, 1995

이라는 실용주의 경제노선을 추구하기 시작하였다. 도이모이 정책은 다양한 소유경제구조를 인정하여 개방·개혁과 경쟁을 바탕으로 사회주의를 실현해 나가는 정책이라 할 수 있다.¹⁰⁾ 즉 도이모이 정책은 정치개혁에 앞서 먼저 경제개혁을 추진하면서, 경제분야에서의 가시적 성과를 바탕으로 정치개혁을 모색하려는 점진주의적 시장경제 도입전략이다. 이처럼 경제개혁에 우선 목표를 두었던 베트남의 경제체제는 가족농업에 기초한 전통경제부문과 국영부문이 주도하는 계획경제부문, 시장경제원리가 지배하는 민간부문이 공존하는 혼합경제를 이루게 되었다.

도이모이 정책의 기본방향은 국가의 거시적 경제조정을 전제로 시장경제원리를 적극 도입하여 경제분권화를 추진하며, 국영부문의 주도적 역할을 전제로 국영부문과 민간부문이 공존하는 혼합경제를 구축하고, 외자유치 및 교역기반 확대를 위해 개방정책을 촉진하여 대외지향적인 산업구조로 전환하며, 농업의 발전과 소비재 생산의 확대 및 수출 증대에 적합하도록 생산과 투자구조를 재조정하는데 있다.

또한 기존의 중앙집권적 사회주의 경제체제를 개혁하기 위해 관료주의적 당조직과 행정기관의 권한과 역할을 축소하였다. 권한을 하급기관과 지방정부에 분산시키는 한편, 공업화의 방향도 종래의 중화학공업 중심에서 식량생산을 위한 농업중시 정책, 소비를 위한 경공업분야 육성, 수출증대정책 등으로 바뀌었다. 특히 외국인투자법을 개정하여 외국자본의 유치를 적극화한데 이어, 토지의 사유화를 사실상 인정하는 정책으로 전환하였다.¹¹⁾

이같은 노력의 결과, 전형적 농업국가인 베트남은 공업기반이 취약함에도 불구하고 국가주도의 거시적 안정화정책을 성공적으로 추진하여 물가가 안정된데 이어 1994년이후 연평균 9% 이상의 경제성장률을 기록하고 있다. 특히 농업생산을 촉진하기 위해 농가를 생산의 주체로 인정함에 따라 1988년 45만



10) 송정남, 『베트남의 역사』, 부산대학교출판부, 2000. 3, pp. 608-615

11) 대학통일문제연구소협의회, 『베트남 개방정책 성과와 북한사회에서의 함의』, 2003.12, pp.25-27

톤의 쌀을 수입하였던 베트남이 1989년에는 150만 톤의 쌀을 수출한데 이어 1997년부터는 300만 톤 이상을 수출하여 세계 2위의 쌀 수출국이 되었다. 또한 베트남은 1988년 이후 이중가격제를 폐지하고 협의가격제와 시장가격제 도입 등 단계적 전환과정을 거쳐 시장경제 구조로의 이행을 적극 추진하였다.

이러한 도이모이 정책의 시행은 지금까지 성공적인 것으로 평가되고 있는데, 베트남은 식량부족을 해결하였고 쌀 수출국의 지위를 회복하였으며 외국 투자를 끌어들이어 2, 3차 산업을 성장시켰다.

그러나 이 정책이 지속적인 성과를 이룩하기 위해서는 국영기업의 민영화, 국가계획과 시장경제의 역할 조정, 민간기업의 육성, 재정·금융·외환정책의 정비, 외국인투자법의 현실화 등의 문제점들이 해결되어야 한다. 그리고 지역·계층간 소득격차, 부정부패, 탈세와 같은 사회적 문제점들이 해결되어야 함은 물론, 나아가 당의 비판·견제세력, 언론·출판의 자유, 사회단체의 자율성 등이 허용되어야 할 것이다. 예컨대 소득의 분포상태를 보면, 남동부지역과 메콩델타 지역의 소득이 여타 지역에 비해 2배이상 높은데다 상대적으로 극빈층이 적다고 하는데, 북부지역에는 빈곤계층이 많기 때문이라고 한다. 특히 남북 베트남지역의 주민 사이의 심리적 통합은 여전히 어려운 과제로 남아 있으며, 북부에 의한 남부의 지배의식도 남아있다고 한다.¹²⁾

또한 시장경제체제로의 전환과 급속한 경제성장이 좋기는 하지만, 혁명성과 평등성에 강한 집착을 가지고 있는 대다수 베트남 국민들은 빈부격차 확대 등의 급격한 변화에 대해서는 반발하는 성향을 지니고 있다고 한다.¹³⁾



12) 조재현, "베트남의 남북 통합 : 그 한계와 방향", 『통일연구』(제6권 제1호 2002년), 연세대학교 통일연구원, 2002, pp.120-123

13) 양승윤 외, 『베트남』, 한국외국어대학교출판부, 2002. 3, pp. 307-388

(2) 예멘

예멘은 아라비아반도 남쪽에 위치한 국가로서 지정학적으로 유럽 - 아시아 - 아프리카를 연결하는 중요한 위치에 자리잡고 있다. 그러나 강대국의 식민 통치에서 벗어나 독립국가를 형성하는 과정에서 남북 예멘이 각기 시차를 두고 독립했기 때문에 분단되었다. 북예멘은 제1차 세계대전 후 오스만 터키가 철수함으로써 독립하였으나, 남예멘은 1967년 영국이 철수하면서 독립되었다. 더욱이 독립 당시 북예멘에는 이슬람교를 중심으로 하는 자본주의 체제가 들어섰고, 남예멘에는 마르크스·레닌주의를 표방하는 사회주의 체제가 자리잡게 되었다.

남북 예멘은 서로 정통성을 주장하면서 상대방을 통합하려는 다툼을 쉬지 않았으며, 그에 따라 크고 작은 전쟁이 끊이지 않았다. 남북 예멘 사이에서 무력충돌이 일어날 때마다 주변의 아랍권 국가들이 중재하여 정상회담을 갖고 평화협정을 체결하는 과정을 반복했는데, 이 과정에서 남북예멘은 통일문제를 본격적으로 논의하기 시작했다. 이와 같이 무력충돌 - 평화협정 - 통일원칙 합의 과정을 반복하던 가운데 1989년 남북예멘은 정상회담을 갖고 마침내 통일헌법안을 승인했다. 그 이후 1990년 5월 통일을 선포함으로써 합의에 의한 통일에 성공하였다.

예멘이 합의에 의해 통일을 이룰 수 있었던 것은 아랍권의 지속적인 중재가 있었고, 당시 소련 지도자 고르바초프의 개혁·개방정책에 따른 영향도 컸으며, 남북예멘 국경지대의 유전에 대한 공동개발 필요성이 증대되었다. 무엇보다도 남북예멘 지도자들이 권력배분에 합의했다는 것이 중요한 요인이었다.¹⁴⁾ 그러나 정치권력의 대등한 배분을 고려하다 보니 자연히 정부기구는 확대되었고 남북예멘의 지도자 사이에서 관료나 군인의 명령계통과 책임의 소재가 불



14) 유지호, 「예멘의 남북통일」, 서문당, 1997, pp.222-233

명확해지면서 행정체제의 효율성은 감소되었다.

통일과정에서 가장 큰 문제는 남북 예멘의 군대를 통합하는 노력이 전혀 없었다는 점이었다. 이런 상황에서 사회통합의 기초로 내세운 이슬람 교리에 대해 남북 예멘 주민 사이의 갈등이 심화되는 현상이 나타났다.¹⁵⁾

북예멘의 보수주의자들은 이슬람 율법을 '모든 법의 유일한 근원'으로 삼을 것을 주장한 반면, 남예멘의 중산층들은 이슬람 율법의 불합리성을 주장하였다. 이와 같은 입장 차이는 일부다처제, 여성의 사회활동 문제, 음주 허용 여부 등을 둘러싸고 사사건건 대립하는 원인으로 작용했다.

또한 통일예멘의 수도 사나는 정부기구의 팽창과 걸프전 이후 귀환한 해외 근로자로 인하여 인구가 폭증하였음에도 불구하고, 사무실과 주택은 물론이고 식수 및 전력공급 문제가 해결되지 않아 주민들은 일상생활에서 큰 불편을 겪어야 했다. 그 외에도 남예멘의 지도자들은 집무를 거부하고 남예멘의 수도였던 아덴으로 철수하는 사건이 일어났다. 남예멘 지도자들은 3년간의 과도기간이 끝난 후 자신들의 기대가 계속 충족될 수 없다고 판단한 나머지 분리독립을 기도하였던 것이다. 결국 1994년 남북예멘 사이에 내전이 벌어졌으며, 이 충돌에서 7,000여 명의 사상자를 내고 북예멘이 승리함으로써 남북 예멘은 재통합을 이루게 되었다.

남북 예멘이 합의통일에 성공한 이후에도 무력충돌을 겪었던 이유는 남북 예멘의 정치인들이 서로 상대방에 대해 뿌리깊은 불신감을 가지고 있었고, 이 갈등을 대화로 풀어나가는데 실패했기 때문이라 하겠다.

통일후 4년만에 내전이 벌어진 예멘 사례에서 우리는 민족통합이 뒷받침되지 못한 국가통합의 위험성과 함께 통일 후의 정치·경제·사회·문화 등 제 분야에서의 실질적인 통합과정의 복잡성에 대해 주목해야 할 것이다.

만일 남북 예멘의 지도자들이 통일을 위한 준비를 좀 더 착실히 다진 다음 통

15) 통일원(편), 『베트남 및 예멘의 통합사례 연구논문집』, 1995. pp.123-199

일에 임하였더라면, 또는 통일협상을 더욱 신중하고 현명하게 진행하였더라면 다시 분열되었다가 무력으로 재통일되는 사태는 예방할 수 있었을 것이다.

아직도 내전의 후유증이 완전히 치유된 것 같지는 않지만 예멘은 정치적으로 안정되어 가고 있으며, 또한 세계은행과 국제통화기금 등 국제금융기구의 재정안정지원 계획에 따라 경제도 점차 회복세에 들어서고 있다.¹⁶⁾ 특히 남예멘 지역은 북예멘 지역보다 주민들의 지적 수준이 높은 편이고, 여성들의 사회적 지위가 향상되어 있었는데, 이러한 남예멘의 합리적 문화가 북예멘 지역으로 확산됨으로써 예멘 전체 사회가 활기차게 발전하는 추세에 있다고 한다.

3. 중국·대만 사례

1911년 신해혁명으로 청조(淸朝)를 무너뜨리고 건국한 중화민국의 국민당 정부는 8년간의 중일전쟁과 국공내전을 치르느라 세력이 급속도로 약화되었다. 반면 모택동이 이끄는 공산당은 두차례의 국공합작을 통해 전력을 확충하는 한편, 표면적으로는 민족주의 세력과 연합하여 일본 제국주의에 공동 대처한다고 내세우면서 그 이면에서는 국민당 정권을 타도하는 전략을 구사하였다.

더욱이 국민당 정부는 중일전쟁 후 산적한 문제를 제대로 해결하지 못했을 뿐만 아니라 관료들이 부패·무능했기 때문에 국민들로부터 신뢰를 얻지 못하였다.

그 결과 1945년 8월 일본이 연합군에 항복하였을 때에는 국민당의 군사력이 공산군에 비해 압도적으로 우세하였음에도 불구하고, 1946년 중반에는 격차가 많이 줄어들었으며 1949년 8월 공산당이 국공내전에서 승리하게 되었다.¹⁷⁾

패배한 국민당 정부가 대만으로 천도한데 이어 공산당이 1949년 10월 중화



16) 유지호, 앞의 책, pp.325-336

17) 조용관, 「중국과 대만의 통일정책 비교연구」, 『공안연구』, 1999, pp.72-73

인민공화국을 수립함으로써 중국의 분단이 시작되었다.

그 뒤 1971년 10월 25일 '중화인민공화국'(중국)이 '중화민국'(대만)을 축출하고 UN에 가입함으로써 국제사회에서 외교적 우위를 확보하게 되었다.

중국의 대만 정책은 1993년 8월 발표한 통일백서에 잘 나타나 있듯이 중국이 유일 합법정부로서 중앙정부인데 반해, 대만은 중국의 불가분한 일부로서 지방정부에 불과하다는 인식에서부터 출발하고 있다.¹⁸⁾ 이러한 중국의 통일정책은 구체적으로 다음과 같은 방식을 통해 추진되어 왔다.

첫째, 중국은 하나의 사회주의국가 체제를 유지하되 특별행정구역에 한하여 자본주의체제를 일정기간 인정하는 '일국양제(一國兩制)' 방식을 주장해 왔다. 중국은 홍콩과 마카오에 대한 주권회복시 이 원칙을 적용한 바 있으며, 대만에 대해서는 자치권과 함께 군대유지까지 허용한다고 밝혔다.

둘째, 중국은 1981년 이후 통상(通商)·통우(通郵)·통항(通航)으로 표현되는 3통(三通)과 친척방문 및 경제·문화·과학기술·체육교류로 대표되는 4류(四流)를 통한 적극적인 양안(兩岸)간 교류정책을 추진했다. 이렇게 적극적인 교류 확대 정책을 추진하면서 한편으로는 대만에 대한 무력불사용을 천명함과 동시에 대만의 국제적 고립화를 추구해 왔다.

특히 중국은 대만을 '하나의 중국' 정책 안으로 끌어들이는 전략을 구체화해 왔다. 예컨대 중국은 1997년 홍콩반환에 대한 자신감을 배경으로 '하나의 중국'에 의한 통일을 전제로 대만측에 군사·행정권 뿐만 아니라 일부 외교권까지 부여하되, 국호와 국기를 바꾸는 일국양제를 제안하였다.

반면, 대만은 중국의 대만정책에 대항하여 중국의 무력사용 포기를 요구하는 한편, 1988년에는 중국의 일국양제 주장에 맞서 '일국양부제론(一國兩府制論)'을 주장, '하나의 중국' 원칙 하에 중국의 공산당 정권과 대만의 국민당 정권이 모두 지역정부로서 대등하다면서 대만정부의 정치적 실체 인정을 요구하였다.

18) 인민일보, 1993. 9. 1 발표, 「중국의 통일과 개방·개혁」, 통일원 1993

또한 1991년 3월 '민주·자유·균부(均富)'의 통일중국 건설을 목표로 하는 '국가통일강령'을 제정했다.¹⁹⁾ 대만은 이성·평화·대등·호혜의 전제하에 일정 기간의 교류·협력·협상 및 민주·자유·균부에 대한 공감대 형성을 통해 하나의 통일된 중국을 수립해야 한다고 강조하고 있다. 즉, 대만은 정치 민주화, 경제 자유화, 사회 다원화를 통해 중국과 대만이 통일을 이루어 나가야 한다는 점을 분명히 하고 있다. 이를 위해 대만은 교류·호혜 단계, 상호신뢰·협력 단계, 통일협상 단계 등 3단계의 점진적 통일방식을 제시하고 있다.

그런데 2000년 대만 역사상 최초로 야당인 민진당의 첸수이벤(陳水扁)이 총통에 당선됨으로써 대만의 통일정책에 큰 변화가 나타나고 있다. 민진당은 당 강령에 대만독립을 명시하고 있으며, 첸수이벤 정부는 국민당 집권시기에 제정된 '국가통일강령'을 공식 폐기하지는 않고 있지만, '일변일국론'(一邊一國論)을 제기하는 등 통일보다는 독립을 더 선호하는 태도를 보이고 있다.²⁰⁾

결국 중국과 대만의 정치적 갈등은 중국정부의 '하나의 중국' 원칙과 대만정부의 '대만의 실제 및 국제적 활동 인정'이라는 입장이 서로 상충하기 때문에 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 중국과 대만은 경제 및 사회교류 면에서 활발한 관계를 맺고 있다.

1987년 11월 대만 당국이 대만주민의 중국내 친지방문을 허용한데 이어, 중국도 1988년 「대만동포 투자장려규정」을 공포하여 대만 기업인들의 중국내 투자의 합법적 권익을 보장하고 대만 기업에 우대조치와 혜택을 부여하였다. 또한 중국은 복건성 지역에 대만투자지역을 지정하여 대만의 투자를 적극적으로 유치하였다. 이러한 양측의 교류협력 확대정책에 힘입어 양안관계는 일시적인



19) 이와 함께 대만 측은 중국을 국가로 인정하는 태도를 보이면서, 일국양구(一國兩區)의 통일방안을 중국 측에 새로이 제안하였다. 이 제안은 주권 및 통치권과 같이 정치적으로 민감한 부분에 대해서는 일단 뒤로 미루고, 우선 하나의 중국이라는 원칙하에 대륙지구와 대만지구의 정치·경제적 실체를 상호 인정하자는 것이다.

20) 2000년 5월 제10대 대만 총통 취임사에서 첸수이벤 임기 내에 독립을 선포하지 않고, 국호를 변경하지 않으며, 「양국론」을 헌법에 삽입하지 않고, 현상변경을 추진하기 위해 국민투표를 실시하지 않으며, 국가통일강령과 국가통일위원회를 폐지하지 않겠다는 입장을 천명하였다.

관계약화와 상관없이 계속적으로 발전해오고 있다.

분단 이후 1978년까지는 중국·대만 간 군사적 대결구도로 인해 경제교류가 단절되었으나, 1979년 이후 일련의 교류협력 조치들이 제시됨에 따라 양안 간 경제교류가 급속도로 확대되기 시작하였다.

1987년부터 2003년 9월까지 양안간 교역 총액은 3,182억 달러에 달했는데, 이 중 대만의 대중국 수출액은 2,644억 달러, 중국의 대만 수출액은 537억 달러로 대만이 중국과의 교역에서 2,107억 달러 이상의 흑자를 보았다. 이에 따라 중국은 대만의 제2위 수출대상국(대만 수출총액의 17.6% 차지)이며, 최대 무역흑자 대상국이 되었다.

대만측이 발표한 자료에 따르면 2003년 1월부터 9월까지 대만의 대중국 수출은 250억 달러, 수입 76억 달러로 174억 달러 이상의 무역흑자를 기록했다.

1991년 이후 2003년 9월까지 대만 자본의 대중국 투자계약 건수는 30,611건, 투자계약 액수는 674억 달러에 이르고 실제 투자액도 330억 달러를 돌파했으며, 2003년 1월부터 9월까지 중국에 투자된 대만 자본은 3,330건, 59억 달러였다.²¹⁾ 또한 5만개 이상의 대만 기업이 중국에 진출하여 40~50만 명의 대만 경제인들이 장기간에 걸쳐 중국에서 활동하고 있으며, 천만 명의 현지인들을 고용하고 있다.

특히, 대만 정부가 대중국 투자상한선(미화 5천 달러)을 철폐(2001.1)한데 이어, 2001년 11월 중국과 대만이 세계무역기구(WTO)에 동시가입하게 됨에 따라 앞으로는 WTO 틀 내에서 양안간 경제무역관계가 정상화될 것으로 보인다. 이처럼 양안간 경제교류가 확대됨에 따라 대만기업의 대중국 의존도는 대만정부가 우려할 정도로 높아졌으며, 대만기업은 몇몇 핵심사업을 제외하고는 대부분 중국에 생산기지를 두고 있다.

이 때문에 대만 기업들은 양안간 정치·군사적 긴장으로 경제적 손실을 입

21) 대만행정원 대륙위원회, 『양안 경제교류 속보』, 2003.12.

는 것을 원하지 않고 있으며, 양안관계의 확대와 진전을 위해 양국 정부에 압력을 가하고 있는 것으로 알려져 있다.

이러한 경제교류에 못지않게 인적 교류도 1988년 이후 계속 확대되고 있다. 인민일보 등의 보도에 의하면 1988년 이후 2003년 8월까지 중국을 방문한 대만인은 연인원 2,800만 명(연 200만 명 이상)에 달하며, 대만을 방문한 중국인도 95만 명에 이르고 있다. 특히, 이러한 인적 교류에 있어 중국측은 군인·경찰·정보관계 인사를 제외한 모든 대만 주민들이 중국을 거의 자유롭게 왕래하도록 허용하고 있으며, 2년까지 중국내 체류를 허가하고 있다. 다만 대만측은 중국인의 대만 방문을 제한하고 있어 대조적이라 하겠다.

이 밖에도 양안간에는 모든 형태의 우편물 교류와 전화통화가 가능하며, 전신업무가 이루어지고 있다. 2002년 말 양안간 통화량은 4억 7천만 통에 달하였으며, 1,600만 건의 우편물 교류가 이루어졌고, 이러한 체신분야의 교류는 계속 확대되고 있다.²²⁾

또한 지난 1949년 이후 단절되었던 중국과 대만간 직항 바닷길이 2001년 1월 이후 개통된데 이어, 2003년 2월의 춘절(설날)에는 대만의 전세기가 처음으로 중국에 취항하여 일시 귀국하려는 대만인들을 운송하기도 하였다.

아울러 중국과 대만간에는 신문기자의 상호 교환방문, 토론회 뿐만 아니라 기사 상호 교환과 취재협력까지 이루어지고 있으며, 체육·종교 등의 분야에서 교류가 활발히 이루어지고 있다.

이처럼 장기간의 대립과 반목을 지속해 온 양안관계가 변화된 것은 중국과 대만지도부의 대내외 현실에 대한 인식변화와 이에 기초한 정책전환으로부터 시작되었다. 중국의 경우, 대만정책의 현실적인 전환은 개혁·개방정책 추진과 불가분의 관계를 갖는다. 중국은 개혁·개방정책을 통한 경제발전을 최우선적인 정책목표로 설정하면서 대내외 정책의 혁신적 전환이 불가피하다는



22) 대만행정원 대륙위원회, 『양안 거래전화량 통계』, 2003.12

점을 인식하였다. 이에 따라 우선 양안의 교류·협력 확대를 통해 자신들의 개혁·개방정책을 지원하는 동시에 양안관계를 새롭게 정립하는 실리적인 방향으로 정책을 전환하였다.

한편, 대만은 중국에 대한 뿌리깊은 불신감 때문에 초기에는 중국의 각종 제의에 대해 강한 거부감을 보였으나, 점차 비정치·민간차원에서 양안간 교류협력을 긍정적으로 수용하기 시작하였다.

이처럼 중국과 대만의 교류협력 확대와 그로 인한 양안관계의 획기적인 변화는 대립과 협력이 병존하는 이중구조 속에서 최대한 탄력적인 정책 적용을 통해 이루어진 것이다. 이러한 양안관계의 특성은 양안간 교류협력의 성격을 규정하는 데 기여하고 있다. 구체적으로 이질성을 인정하면서도 동질성을 확대해 나가려는 '구동존이(求同存異) 정신에 입각한 것이다. 이러한 정신은 구체적으로는 적대적 관계의 청산과 체제·이념의 상호인정, 교류·협력의 현실적 제약을 우회하기 위한 정치·비정치 차원과 정부·민간 차원의 분리, 상대방 정권의 권력주체와 일반주민의 분리 등으로 나타난다.

이같은 양국의 정책전환에 따라 양안(兩岸)간 직접교류의 시대가 열리게 되었으며, 향후 정부 차원에서 3통(三通)의 전면적 실현도 가능할 것으로 보인다. 3통의 공식화는 중국과 대만정부의 정치적 타결에 달려 있다. 그런 의미에서 3통의 실현은 경제분야에서 상호 교류를 하면서도 정치분야에서 아직 냉각 상태를 보이는 양안관계를 획기적으로 발전시키는 계기가 될 것이다. 특히 경제·사회 분야의 활발한 교류는 이미 정치적 적대관계의 의미가 약화되는 단계에 이르렀으며, 중국과 대만 주민들이 서로 공존하면서 상호 이익을 취할 수 있는 가능성을 높여주고 있다.

4. 분단국 통일의 교훈

앞에서 살펴본 분단국의 통일과 교류협력 사례는 우리에게 적지않은 시사점을 주고 있다.

첫째, 통일은 평화적인 방법으로 이루어져야 하며, 무력에 의한 통일은 막아야 한다. 오랫동안 전쟁을 한 뒤 통일에 이른 베트남은 통일된 이후에도 국토의 황폐화와 생산시설 파괴뿐만 아니라 막대한 인명피해에 따른 고통을 겪었다. 전쟁으로 인한 마음의 상처는 통일정부에 대해 국민들이 자발적으로 협력할 것을 기대하기 어려운 상황을 만들어 놓았다. 이런 상황에서 통일 베트남이 경제발전과 전반적인 삶의 질 향상을 위해 노력한다는 것은 쉬운 일이 아니었다.

둘째, 경제협력의 전개과정에서 기업은 경제적 이익을 얻고, 정부는 평화와 안정이라는 정치적 이익을 얻어내는 중국·대만식 '정경분리원칙'은 우리에게도 좋은 접근 모델이 될 수 있을 것이다. 따라서 대북 경제협력은 북한의 개방속도를 주시하면서 기업과 기업간, 기업과 정부간의 유기적인 협조 속에 추진해 나가야 할 것이다.

셋째, 한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하고, 통일준비를 해나가는 데 있어 주도면밀한 검토와 대비책을 수립해야 한다는 점이다. 베트남 통일에서 알 수 있듯이, 국가안보에 대한 국민들의 정신자세와 안보의식, 정부의 정통성과 국민들의 지지, 공산주의자들이 내세우는 협상전략과 통일전선전술의 이해가 얼마나 중요한지를 생각해 보아야 한다.

한반도의 평화를 보장하고 대량살상무기의 개발을 저지하는 제도적 장치가 없이는 평화통일의 실현가능성이 낮기 때문이다. 특히 예멘의 통일과정은 양측정부조직을 기계적으로 통합했을 때 조직은 비대해지고 명령·통제 계통이 불명확해지는 현상을 극명하게 보여주었다. 또한 통일 후의 사회상에 대한 총체적인 국민적 합의가 전제되지 않는다면 통일은 줄속으로 흐르게 되거나 중국에는 내전으로까지 갈 수 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 통일은 지도층 뿐만 아니라 주민 간의 신뢰가 쌓인 다음 점진적으로 이루는 것이 바람직하다.

넷째, 통일이 이루어질 때를 대비하여 통합역량을 극대화하여야 한다. 독일의 예에서 알 수 있듯이 통일은 막대한 경제적·사회적 비용을 수반한다. 따라서 우리 민족 전체가 지속적인 경제성장을 추구하면서 다른 한편으로는 우리 사회를 보다 바람직한 민주시민사회로 건설해 나가며, 이러한 국가의 미래와 추진정책 등에 대해 범국민적 신뢰와 협조를 얻도록 노력해야 할 것이다.

아무리 훌륭한 정책도 국민들이 적극적으로 참여하지 않은 상태에서는 좋은 결과를 이룰 수 없기 때문이다.

제2절 ⅢⅢⅢ

우리 역사에 나타난 민족통합 교훈

1. 신라·고려 통일의 민족사적 의미

세계의 많은 민족이 분열과 통일을 거듭하여 왔다. 우리 역사에서는 고구려·백제·신라 3국이 극심한 적대감을 갖고 치열한 상쟁을 계속하였지만, 삼한(三韓)이라는 동류의식이 있었다. 이러한 동류의식의 직접적인 근거는 혈통·문화·습관의 동질성과 언어의 유사성에 기인한 것이다.

우리가 신라의 삼국 통일에 대해 당(唐)이라는 외세의 이용, 민족활동 영역의 축소와 같은 부정적 측면이 있음에도 불구하고 민족융합 정책을 높이 평가하는 것도 바로 이러한 민족사적 의미 때문이라 하겠다.²³⁾

신라는 삼국통일 후 동족이라는 점을 내세워 백제, 고구려인을 회유·동화시키는 정책을 썼다. 우선 백제·고구려의 유민을 포섭하기 위해 안승 등 구지배층을 끌어들이어 대당 항전에 나서게 하였으며, 9주 5소경을 설치하여 전국적으로 광범위한 단일 행정조직체제를 구축하였다.²⁴⁾ 또한 전국의 명산·대천에서 백제와 고구려의 자연신에게도 국가적인 제사를 함께 지냄으로써 삼국인의



23) 변태섭, "삼국의 정립과 신라통일의 민족사적 의미", 『한국사 시민강좌』, 제5집, 일조각, 1989, pp. 1-13

24) 이현희, 『한국사총론』, 일신사, 1985, pp.68-69

정신적, 종교적 융합을 피하였다. 백제인과 고구려인을 통일신라의 관리와 군인으로 등용하기도 하였다. 이처럼 통일신라는 하나의 국가를 성립시키고 민족융합정책을 추진함으로써 단일적인 한민족을 형성하는 토대를 닦았다.

그러나 통일신라의 말기가 되면서 흉년, 수탈 등으로 인한 농민들의 불만이 커져 가는 가운데 중앙과 지방이 대립되면서 후백제와 후고구려가 건국되어 후삼국(後三國) 시대가 도래하게 되었다. 통일신라가 분열되고 신흥세력이 대두하게 된 원인은 귀족간의 권력투쟁과 골품제도에 따른 신분적 차별대우 때문이었다. 궁예의 세력기반을 물려받아 후삼국을 통일한 왕건은 전국의 호족들을 회유하고 중앙관료로 대우해 주면서도 어느 특정지역 출신이 정치적 권력을 독점하지 못하도록 하였다. 또한 왕건은 전제, 조세와 부역 등을 개혁하여 농민들의 경제적 부담을 줄여 주었다.

고려가 후삼국 통일의 주역이 될 수 있었던 것은 분열의 진정한 의미를 알고 골품제 등 당대의 모순에 주도적으로 대처하는 한편, 민심수습책과 호족세력에 대한 적극적 포섭, 불교세력 회유, 중국과의 외교강화 등이 성공적으로 진행된 결과라 하겠다.²⁵⁾

이러한 고려의 후삼국 통일은 통치권 차원에서 지방에 대한 차별을 지양하는 계기가 되었다고 할 수 있다. 고려가 후삼국을 통일하고 발해 유민을 받아들이는 한편, 효율적인 지방제도의 운영과 숭불정책을 통해 확고한 통일국가를 이루고 민족융화와 통일성을 강화한 것은 민족사적 측면에서 커다란 의미를 지녔다고 하겠다. 신라의 삼국통일이 대당 항쟁을 통해 민족통합을 이루었다면, 고려의 후삼국 통일은 민족분열을 막고 단일국가와 문화전통을 지켜낸 것이라 할 수 있다.

그러나 고려는 후삼국의 통일에 기인된 잠재적인 적대의식, 지방호족세력의 중앙관료 등용과 무장력 인정, 귀족제의 폐해, 훈요십조(訓要十條)에 의한 특정

25) 홍승기, "후삼국의 분열과 왕건에 의한 통일", 『한국사 시민강좌』, 제5집, pp. 58-81

지역 인사 배제 등으로 인해 몇 가지 갈등요인을 내포하고 있었다. 반면 지방호족세력들의 영향력이 확대됨에 따라 다양한 지방세력이 형성되어 향토문화를 발전시키는 계기가 되었다.

2. 국권회복 노력과 분단

조선후기에 들어서는 양반사회가 봉당정치의 파탄으로 인해 분열되고, 왜란과 호란을 겪으면서 국정이 피폐되었을 뿐만 아니라, 조세, 부역 등과 관련된 제도(전정, 군정, 환곡 등)가 문란함에 따라 백성들의 왕정에 대한 충성도가 약화되어 갔다. 더욱이 19세기 말엽 조선왕조 말기에 이르러서는 실학파들이 제기한 국정 개혁 등의 주장이 실현되지 못하였을 뿐만 아니라, 국제정세에 대한 정확한 인식과 판단 부족으로 국력을 결집시키지 못하였다. 이에 편승한 서구나 일본의 제국주의는 각종 이권 강요, 외교권의 강탈 등을 통해 우리 민족의 주권을 침해하고 한반도에 대한 지배권을 다투기 시작하였다. 우리 선조들은 의병, 독립협회 활동, 민권 운동 등을 통해 민족의 보존과 국권수호를 위해 투쟁하는 한편, 내정개혁을 주장했다. 그러나 지도층의 국정 수행능력 부족과 제국주의 세력의 침략으로 인해 국권을 상실하는 비운을 맞게 되었다.

일본 제국주의의 식민통치 시대에서는 경제수탈 등 강압행정만 있었을 뿐이었으며, 일제는 우리 민족을 분열·약화시키는 데 주력하였다. 이 때문에 1919년 3·1 독립선언 후 우국지사들은 중국 상해에 임시정부를 세워 독립투쟁을 벌이고, 미국 등지에서 열강들에게 국권회복을 호소하였다. 그러나 민족의 역량부족과 독립운동노선에 대한 내부 분열로 인해 임시정부의 독립투쟁과 국권회복 노력 등이 국제사회에서 제대로 평가를 받지 못하였다.

또한 1945년 8월 일제가 연합군에 항복을 선언한 이후 미군과 소련군이 한반도를 분할 점령하게 되었다. 이처럼 국토가 북위 38도선을 경계로 남북으로 분단된 데다 북위 38도선 이남지역에서는 미 군정이, 이북지역에서는 소 군정

이 실시됨에 따라 적지 않은 부작용과 반발을 초래하였다. 예컨대 미 군정이 우리 민족에 의한 남한지역 통치보다는 한반도 사정에 밝지 못한 미국인이 주도하는 간접통치에 주력한 결과 경찰업무의 민주화, 일제잔재 청산과 적산관리, 사법부 정비 등 비록 짧은 기간(1945.8 ~ 1948.8)의 적잖은 업적에도 불구하고 찬탁강요 등으로 인해 한민족의 호응을 얻지 못하였다. 또한 북한지역에서는 소련 군정의 치밀한 계획에 따라 김일성 정권이 일방적으로 구축되기에 이르렀다. 더욱이 대부분의 국내 정치세력들이 일제 청산 과정이나 신탁통치 수용문제 등을 둘러싸고 정파간 이해와 계급간 이익에 따라 충돌함으로써 좌우익 대립이 심화되었다.

특히, 6·25 전쟁이라는 동족상잔의 비극으로 쌍방간 적대감이 더욱 고조되었다. 더욱이 남북한은 미·소간 냉전질서가 구축되어 가는 과정에서 이념적 갈등을 겪음으로써 화해·타협할 수 있는 여지가 더욱 줄어들고 말았다.

이처럼 미·소간 냉전적 갈등관계와 소련의 팽창주의, 미 군정의 준비 부족 등 외부적 요인으로 인한 국토분단이 우리 민족의 역량부족 및 내부분열과 합하여져 사상적·정치적 분단을 초래하고 더욱 고착화되는 지경에까지 이르게 되었다. 이제 우리는 통일에 불리한 대내외적 상황을 우리 민족들에 잠재되어 있는 내적 통합의 힘으로 극복해 나가야 할 것이다.

3. 역사적 사례의 반성과 교훈

우리 민족이 경험한 통일과 분열의 사례는 역사를 보는 시각이나 이해관계에 따라 다르게 해석되고 있으며, 그 교훈도 다양하게 제기할 수 있을 것이다. 예컨대 북한의 역사교과서는 신라의 삼국통일 의의를 폄하하는 대신에 고려통일의 정통성만을 강조하고 있는가 하면, 우리 역사 전체를 지배자와 피지배자의 투쟁관계에서 해석하는 한편, 김일성 가계 우상화를 위해 조선후기의 역사를 왜곡하고 있다. 따라서 우리는 민족 전체를 아우르는 역사관을 토대로 통일

문제를 풀어나가는 지혜를 보여야 한다.

이러한 견지에서 우리 역사에서 반성해야 할 점을 예로 든다면, 일반 서민의 고충을 무시한 지배층의 전횡, 왕을 둘러싼 대소 신료들의 집단 이기주의와 명분싸움, 국가비전의 부족, 합리적인 국민의견 수렴절차의 미비 등을 지적할 수 있다. 물론 국난의 와중에서도 세계에 내세울 수 있는 민족문화를 창달하였고, 의병활동 등을 통해 관민이 일체가 되어 국난을 극복하였다는 긍정적인 측면도 생각해 볼 수 있을 것이다.

이같은 역사의 반성을 토대로 우리가 염두에 두어야 할 교훈으로는 국민통합과 민족동질성 유지의 필요성, 민족적 이익을 중시할 줄 아는 포용적 자세, 국가비전의 구체화, 외세개입에 대한 대비 등을 들 수 있다. 또한 통일문제를 그 주인인 우리 민족이 주도하여 자주적으로 해결해 나갈 수 있도록 민족역량을 극대화하고 경제력을 더욱 강화해야 할 것이다. 아울러 주변국들은 물론이고 국제사회의 지지와 협력 하에 민족통일을 달성할 수 있도록 통일국가의 미래상을 제시하며 열린 민족공동체 건설을 추구해야 할 것이다.

제3절 ⅢⅢⅢ

통일국가의 미래상과 과제

1. 통일국가의 기본이념과 미래상

우리 민족이 분단의 장벽을 허물고 다시 통합될 때 우리가 건설해 나갈 새로운 통일국가의 이념과 체제는 어떤 것이어야 하는가? 이 문제는 바로 통일국가의 미래상과 통일과업의 목표를 확실히 설정하는 일과 연결된다. 통일은 단순히 남과 북이 분단 이전의 상태로 되돌아가는 것이 아니라 새로운 민족공동체를 건설해 가는 창조적 과정이기 때문에 이에 대한 민족적 합의가 선행되어야 한다.

그동안 우리 정부는 통일국가의 미래상으로 7천만 민족구성원 모두가 주인이 되며, 개개인의 자유, 복지와 인간의 존엄성이 보장되는 민족공동체를 토대로 건설되는 '1민족, 1국가, 1체제, 1정부' 형태의 통일민주국가를 밝혀 온 바 있다. 이와 같은 미래상에 따라 통일국가는 근본적으로 인류 보편적 가치들을 구현하는 체제가 되어야 할 것이며, 개개인은 자유와 존엄성, 복지와 행복을 최대한 누릴 수 있어야 할 것이다.²⁶⁾

26) 통일부, 「2004 통일교육 기본지침서」, 2003.12, pp.85-89

통일국가가 추구해야 할 가치체계는 무엇보다도 '인간 존엄성의 보장'이라는 인류의 보편적 가치로부터 출발해야 한다. 이같은 인간 존엄성을 실현해 나가기 위해서는 자유·평등·복지라는 보편적이며 핵심적인 가치를 함께 구현할 수 있어야 한다. 현재 단계로서는 자유와 평등·복지를 조화시키는 자유민주주의야말로 지금까지 인류가 발전시켜 온 어느 정치이념보다 상대적으로 우월하다는 것이 입증된 바 있다.

앞에서 설명한 기본적 가치체계를 각 분야에서 실현해 나갈 통일국가의 미래상은 구체적으로 어떤 모습이 되어야 할 것인가? 몇 가지 특징적인 면을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 통일국가의 정치체제는 헌법에 명시된 자유민주적 기본질서를 토대로 하여 남북한 지역 갈등의 해소, 남북 주민의 자발적 참여의식 제고, 국민의 다양한 인식과 정치세력간의 이견과 갈등을 해결할 수 있는 방향으로 짜여져야 한다.

통일의 성취는 우리 민족 전체의 염원을 실현하는 길이며 민족구성원 개개인의 장래를 결정하는 과업이 되기 때문에 무엇보다 신중하게 대처하고 준비해 나아가야 한다. 그런 의미에서 우리는 통일이 어떠한 과정을 거쳐 이루어지든 간에 그 후에 야기될 문제와 과제들을 예상하고, 그에 대비하여 효율적인 대응책을 준비해야 한다.

통일국가에서는 남북간의 현저한 경제적 격차, 가치관과 사고방식, 생활관습이나 행동양식의 차이 등 기본적인 문제에서부터 주민의 이동, 재산권 보호, 법·제도 정비, 교육개혁 등 구체적 분야에 이르기까지 다양한 문제가 나타날 것으로 예상된다. 따라서 각 분야별 현황과 예측 가능한 문제의 발생 유형을 정확하게 파악하고 대책을 마련하는 것은 중요한 과제라 하겠다.

둘째, 경제체제는 사유재산제도와 시장경제원리를 바탕으로 하는 자본주의 시장경제체제를 기본으로 삼아야 한다. 사유재산제도와 자본주의 시장경제원리는 20세기 역사를 통해 경제의 고도성장을 실현하는 한편, 국민복지를 증진시킬 수 있는 제도라는 것이 이미 입증된 바 있다.

셋째, 사회체제는 개인의 자율성과 창의성이 보장된 가운데 성숙된 시민의식을 바탕으로 상호교류가 이루어지는 공동체를 지향해야 한다. 집단간 불신과 대립의 심화로 갈등이 표면화되는 상태에서는 구성원 개개인의 삶의 질을 향상시키기 힘들다. 따라서 통일국가는 각종 자원과 시설에 따른 혜택이 구성원 각자에게 골고루 돌아가게 하는 한편, 구성원들은 사회적 책임과 역할을 공정하게 수행하는 원칙을 지키도록 해야 한다. 또한 성별과 계층, 지역 차별을 극복할 수 있는 '더불어' 사는 공동체적 사회를 지향해야 한다.

넷째, 통일국가의 문화체제는 개인의 가치관과 생활양식이 존중되는 문화적 다원주의를 지향해야 한다. 또한 문화적인 면에서 개방적이고 진취적인 사회가 되어야 한다. 폐쇄적·수구적 문화체제로는 21세기의 새로운 시대 상황과 정보화·세계화의 국제적 추세에 능동적으로 대응할 수 없고 민족문화의 발전을 도모해 나갈 수도 없을 것이다.²⁷⁾

2. 통일과제와 고려요소

오늘의 시점에서 통일을 위한 당면과제를 정리해 보면 첫째, 대내적으로 통일을 촉진하고 수용할 수 있는 각 분야의 기반을 확충해야 한다. 둘째, 대외적으로는 통일에 유리한 환경과 여건을 조성해 나가도록 노력해야 한다. 셋째, 21세기 진정한 통일국가 시대를 열어가기 위해 사회통합을 준비하는 국민적 자세를 강화해야 한다. 이러한 인식 하에 기본적인 고려요소와 몇 가지 정책과제를 살펴 보겠다.

27) 이상우, 『함께 사는 통일』, 나남, 1993, p.140



(1) 기본적 고려요소

남북이 장기간 평화공존하는 가운데 화해협력을 통해 민족동질성을 증대하고, 상호 이해와 신뢰성을 높임으로써 통일단계로 나아가기 위해서는 몇 가지 기본요건과 고려요소 등을 생각해 볼 수 있다.²⁸⁾

첫째, 남북간에 상호 체제공존과 안전보장을 도모해야 할 것이다. 실제 과거 냉전체제 하에서도 동서 양진영은 체제안정에 대한 확신이 보장된 연후에야 상대방과 협력관계를 구축한 사례가 있다.

따라서 남북은 상대방을 무너뜨리지 않는다는 확고한 약속과 함께 자기 체제유지에 어느 정도 자신감을 가져야 할 것이다. 이를 실증적으로 보여주는 가장 좋은 본보기가 바로 북한이 핵, 미사일과 생화학무기를 비롯한 대량살상무기 개발을 포기하는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 남북한이 공동이익을 증진해 나가야 할 것이다. 협력이론에 따르면 양자간 거래관계에서 이익에 대한 인식 변화와 미래이익에 대한 기회의 확대가 협력의 가능성을 높여 준다고 한다. 1998년 4월 평양 비행정보구역 개방을 통한 상호 이익의 증진 사례나 임진강유역 수해방지 공동대책, 솔잎혹파리 공동방제 사업 등 쌍방이 다 같이 이익을 얻을 수 있는 분야는 많다.

셋째, 남북이 상호인식의 변화와 민족동질성 증대에 노력해야 한다. 분단국 통합사례에서 살펴본 바와 같이 이념적 갈등 해소 및 지도층의 가치관 공유가 없는 한 통합은 불가능하다. 따라서 남북 양측의 지도층은 상대방을 협력관계의 동반자로 인식하여 상대방의 주장도 객관적·합리적 범위내에서 상대적으로 포용할 수 있어야 한다.

넷째, 쌍방간 협력을 확대해 나가기 위해서는 국제사회의 활용과 함께 국제적 지지와 협력을 통해 적대적 관계를 완화시켜 나아가야 한다. 특히 남북관계의 진전은 쌍방의 공동이익 뿐만 아니라 동북아의 평화와 번영에 이바지 함은



28) 민족통일연구원, 「남북연합 형성 및 운용전략」, 1999.12, pp.63-66

물론 주변국의 이해관계에도 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 인식시켜 나가야 할 것이다.

이처럼 남북관계가 긍정적인 방향으로 진전되기 위해서는 최소한 남북당국 간에 정치적 신뢰관계가 조성되어야 할 것이며, 군사적 긴장완화 조치의 실행, 미·일의 대북한 관계개선 등이 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서는 남북 상호간에 상대방의 실상을 이해하려는 노력과 함께 민족동질성의 증대와 민족전체 차원에서의 정의·복지사회 구현, 남북당국간 대화와 협상의 정례화, 평화·통일문제의 논의가 확대되어야 할 것이다.

(2) 남북경제공동체 건설

통일은 염원이나 의지만으로 이룩되는 것이 아니다. 통일의 주인인 우리가 충분한 경제적 역량을 갖추지 못한 상태에서는 아무리 좋은 기회가 찾아온다 하여도 통일과정을 순조롭게 진행시켜 나갈 수 없는 것이 현실이다.

그런 의미에서 우리의 경제력은 북한과의 평화공존의 토대가 되며 통일 이후 혼란이나 부작용을 최소화하면서 남북경제를 신속히 통합해 나갈 수 있는 원동력이 될 것이다. 다만, 우리의 경제력이 아직은 통일에 따른 막중한 부담을 감당해 낼 수 있는 수준에 도달하지 못했다는 것이 주된 평가이다. 이러한 남북의 경제적 현실과 함께 남과 북이 통일을 지향 할 경우, 남북경제공동체 건설은 필연적인 과정이다. 그 이유는 경제협력이 정치·이데올로기적 갈등이 심한 상황에서 통일의 전제가 되는 '협력의 게임'을 이끌어낼 수 있는 가장 실효성 있는 수단이기 때문이다.

남과 북은 한반도를 공동의 시장권, 경제권으로 할 수 있는 '자연적 경제권역'²⁹⁾의 형성조건을 이미 갖추고 있으며, 사실 남북은 지난 10여년 동안 정

29) 자연적 경제권역이란 인위적인 국경을 넘어 지역간에 자발적인 경제협력이 이루어진 결과 이루어지는 자연적 경제공동체를 말한다.

치·군사적 긴장관계를 유지하는 가운데서도 경제분야에서만은 활발한 '제한적 협력관계'를 이루어왔다. 이는 남북이 비록 체제·이념이 달라 정치군사적 대립관계를 유지하고 있지만, 경제적 측면에서는 상호보완성이 많아 '교환의 이익'(advantage of exchange)을 얻을 수 있기 때문이다.³⁰⁾

우리 정부가 추진하려는 남북경제공동체 건설은 다음과 같은 의도를 지니고 있다.

첫째, 단기적이며 산발적·개별적 거래차원에서 이루어져 왔던 남북경제관계를 제도적 장치의 구축을 통해 체계화시키고 중장기적인 마스터플랜 하에 발전시켜 나감으로써 남북 상호 의존성과 결합도를 높여 나가려는 것이다. 즉 기존의 경제교류를 더욱 심화·발전시켜 나가되 남북 상호간에 이익을 주면서 북한이 필요로 하는 추가적인 경험분야도 적극 개발함으로써 남북 경제협력관계를 형식적이 아닌 실질적인 관계로 발전시켜 나가고, 최종적으로는 효율적인 민족공동경제권을 구축하려는 데 목표를 두고 있다.

둘째, 남북경제공동체 건설과정을 통해 남북관계를 새로운 틀로 전환시켜 나가려고 한다. 즉 '제로섬 게임'이 아닌 '윈-윈 게임' 또는 '상생'(相生)의 관계로 전환시켜 남북 평화공존을 이룩하고 '사실상의 통일'을 이루어가는 기반을 조성하려는 것이다.

셋째, 남북간 경제교류를 상호 이익을 도모하는 방향으로 발전시킴으로써 궁극적으로 통일적이며 균형적인 민족경제의 발전과 민족 전체의 복리가 향상되는 공동의 경제생활권을 구축하려는 것이다. 즉 남북 경제교류를 남북간의 산업보완성과 경제적 연계성을 구축하는 방향으로 발전시켜 상호 균형적인 경제성장을 도모하고 '공존공영'의 틀을 마련하려고 한다.

그런 의미에서 남북 경제공동체 건설 추진은 남북 경험 당사자에게 이익을 줄 뿐만 아니라 북한의 경제난 해결에도 도움을 주는 방향으로 추진되어야 할



30) 권영경, "남북경제공동체 건설의 추진방향과 현실환경", 『통일 이추』, 제4호, 2001 여름, pp.43-67

것이다. 참여정부가 천명한 평화변영정책을 통해 남북한간 공동변영을 강조한 점도 바로 이러한 의도를 반영한 것이라 하겠다.

이렇게 볼 때 우리정부의 남북 경제공동체 건설 추진은 당장 실체가 있는 제도적인 경제공동체를 만드는 데 중점을 두는 게 아니라 현재 진행되고 있는 경제 교류협력을 심화·확대 발전시켜 나감으로써 공동변영하기 위한 노력의 일환으로 평가된다.³¹⁾

(3) 국민적 합의 형성과 민주시민사회 건설

대내적 통일기반을 확충하는 데 있어서 가장 중요한 과제는 통일문제에 대한 국민적 합의를 이루는 일이다. 광범위한 국민적 합의와 지지에 기반을 둔 통일정책이어야 추진의 정당성이 확보되고 비로소 강한 추진력을 가지게 된다.³²⁾ 통일을 하려는 이유도 남과 북의 구성원이 보다 나은 삶을 영위하기 위한 것이므로 과연 우리 민족 구성원 모두가 다 함께 잘 살 수 있는 길이 무엇인가 하는 점에 대한 국민적 합의가 이루어져야 한다.

또한 통일에 따르는 고통과 희생을 올바로 인식하고 국민 개개인이 이에 대한 책임과 사명을 분담하겠다는 점에 대해서도 국민적 합의를 이루어야 한다. 통일은 일시적인 과업이 아니라 새로운 역사 창조를 위한 지속적인 대장정(大長征)이기 때문에 막대한 비용과 함께 끊임없는 인내와 노력이 절대적으로 요구된다.

그러나 통일을 위한 비용과 고통이 아무리 크다고 할지라도 장기적으로 보면 그것이 결코 분단에 따르는 비용과 고통보다 클 수 없을 것이다. 분단의 장기화로 나타나는 민족동질성의 파괴, 민족사와 문화·전통의 단절, 이산가족



31) 정부가 남북경제공동체 '형성'(formation)이라는 표현보다 '건설'(construction)이라는 개념을 사용하는 이유는 바로 여기에 있다.

32) 이상우, 앞의 책, p.203.

의 고통 등은 산술적으로 헤아릴 수 없는 민족적 손실이자 인도적 아픔이기 때문에 통일은 결코 미루거나 포기할 수 없는 과제이다.

통일을 성취하기 위해서는 우리부터 모범적인 민주시민사회로 바꾸어 나가는 일을 시작해야 한다. 이는 통일국가의 미래상을 우리 내부에서 먼저 구현하는 것이며, 이 사회를 도덕과 정의가 충만하고 자유와 평등, 복지가 확립된 사회로 만든다는 뜻이다. 이를 위해서는 우리 사회의 모든 구성원들이 법과 질서를 준수하고 더불어 살아가는 민족공동체 의식을 키워나가며, 보다 질 높은 인간다운 삶을 누리는 '참된 공동체'로 만들어 나가야 한다. 남한 사회가 더 나은 모습으로 바뀐다면 북한 주민들의 대남의식과 태도를 긍정적으로 바꾸는데 기여할 수 있을 것이다.

또한 통일에 대비하려면 경제적 역량의 축적이거나 법적, 제도적 측면의 단계적인 정비방안도 마련되어야 하지만, 통일된 국가에서 사회통합을 위한 민주의식 함양에 기여할 사회·문화적 자세를 키우는 작업도 서둘러 추진해야 할 것이다.

그런 의미에서 국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 함양하는데 목적을 둔 통일교육의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 아울러 통일교육은 통일 이후 민족구성원 전체의 삶이 평화롭고 행복할 수 있도록 민족사회를 내면적으로 통합하는 데 필요한 건전한 시민의식과 민족의식, 평화존중 사상 등 정신·문화적 기반요소를 사전에 함양하고 이를 바탕으로 통일을 앞당기기 위해 노력하는 마음의 자세를 확립하는데 중점을 두어야 한다.

앞으로 통일교육은 통일과정과 통일 이후의 민족사회에 나타날 여러 가지 갈등과 혼란을 예견하여 이것을 사전에 예방하고 극소화시킬 수 있도록 수행되어야 한다.

(4) 국제적 이해와 지지의 확충

통일문제는 우리 민족 내부의 문제이지만 동시에 국제환경 요소에 의해 민감하게 영향을 받는 국제적 문제의 성격을 지니고 있다. 현실적으로 주변국의 협조 없이 통일을 달성하는 것은 용이하지 않다.

그러나 국제환경은 영구 불변하는 것이 아니라 시대적 상황에 따라 계속 변하게 마련이다. 또한 우리의 노력 여하에 따라 변화를 유도할 수도 있는 일이다. 그런 만큼 우리는 세계와 주변 국가들이 우리의 통일정책을 지지하고 협력하는 방향으로 나오도록 선린우호 관계를 증진해야 한다. 주변국을 설득하여 한반도 통일을 지지하게 하려면 무엇보다 통일한국이 동북아는 물론 세계의 평화와 공동번영에 기여할 것이라는 확신을 심어 주어야 한다. 6자회담 등 국제회담의 틀을 통해 한반도의 평화정착 및 통일문제에 대한 국제사회의 지지와 협력을 확보해 나가는 것은 이와 같은 노력의 일환이라고 하겠다.

3. 통일을 위한 우리의 자세

통일의 성취는 우리 민족 전체의 염원을 실현하는 길이며, 민족구성원 개개인의 장래를 결정하는 과업이기 때문에 무엇보다 신중히 대처하고 철저하게 준비해 나가야 한다. 반세기가 넘도록 서로 다른 길을 밟아온 남북한간 체제와 가치관의 차이는 쉽게 접근할 수 없을 정도로 남북 주민들의 삶에 깊게 자리잡고 있을 뿐아니라 남북은 여전히 정치·군사적 대치상태를 완전히 해소하지 못하고 있는 상황이다.

이러한 오늘의 시점에서 우리가 어떻게 통일을 준비해야 하는가를 짚어 보는 것은 중요한 의미를 갖는다.

통일한국은 부강한 경제력과 민족통합의 저력을 통해 세계평화를 이끌어 나갈 수 있는 중심국가로 우뚝 설 수 있을 것이다. 그러나 한반도의 통일은 우리

민족만의 문제가 아니며, 주변국과의 이해 관계가 얽혀있는 국제적 성격을 띠고 있다. 따라서 우리가 통일을 이루기 위해서는 우선 국내의 통일여건을 확충하고, 동시에 국제적인 통일환경 조성에 심혈을 기울여야 한다. 또한 통일은 지금 당장 성급히 이루기보다는 꾸준한 인내를 갖고 체계적인 노력을 통해 성취할 수 있는 장기적인 과정임을 염두에 두어야 한다.

따라서 이러한 통일에 다가서기 위해서는 첫째, 통일국가의 미래상에 대한 국민적 합의를 증진시켜 나가고, 세대·지역·집단간 갈등을 넘어 인식을 공유해야 한다. 통일은 우리 민족의 구성원들이 한 마음으로 굳게 뭉쳐야만 이룰 수 있는 대업이기 때문에 각자가 통일에 대한 신념과 강력한 의지를 갖추며 실천해 나가야 한다. 또한 지속적인 경제성장, 지식정보사회 구축, 화합·관용·'나눔의 문화'의 고양, 민주주의 정착 등을 통해 우리 사회부터 이상적 민주시민사회로 개혁해 나가며, 상대방의 '다름'을 이해하고 장점을 받아들일 수 있는 개방적 자세를 갖춰야 한다. 아울러 통일이 비록 우리 민족의 절박한 과제이지만 통일을 이루기 위해서는 일정한 과정과 시간이 필요함을 인식하고, 통일 지상주의적이거나 통일 무관심주의로는 이런 복잡한 문제를 해결할 수 없다는 점을 잊어서는 안된다.

둘째, 원만한 민족통합을 이루기 위해서는 법적·제도적 통일 이전에 남북한 주민들간 마음의 통합부터 준비해야 한다. 즉, 남북한간 상호불신과 이질감을 극복하고 서로 이해하는 마음의 통합이 중요함을 인식해야 한다. 이제 남북한은 상대방을 맹목적인 적으로 규정하기 보다, 함께 통일을 이루어 나가야 할 동반자로 인식하면서 평화와 번영을 만들어 나가야 한다.

이를 위해서는 남과 북이 상호 이해의 폭을 넓히고 이견을 줄이며, 공동의 이익과 가치영역을 확장해 나가며, 새로운 가치 등을 창조해 나갈 필요가 있다. 이제 남과 북은 열린 마음으로 서로의 경험과 조건을 이해하고, '같음'과 '다름'을 인정하는 바탕위에서 상대방을 받아들여야 하는 열린 자세를 키워나가야 한다. 그런 의미에서 최근 경제난을 겪고 있는 북한을 도와가며 함께 발전하는 길로 나아가야 할 것이다.

셋째, 남과 북은 보다 적극적인 화해협력을 통해 평화와 번영의 민족공동체를 구현해 나가야 한다. 이를 위해 평화를 지키는 데에서 한걸음 더 나아가 평화를 적극적으로 만들어 나가야 한다. 남북관계가 확고한 평화에 바탕을 두지 않는 한 항상 위협받을 수 있기 때문이다. 또한 최근 들어 안보개념이 기존의 군사력 위주 안보관에서 경제·사회·문화·인권·환경 등을 중시하는 '포괄적 안보' 개념으로 변화되고 있음을 인식할 필요가 있다. 이러한 평화나 한반도의 안정은 우리 민족의 자체 노력과 함께 주변국가들의 협조와 지지가 뒷받침되어야 할 것이다.

넷째, 통일문제에 대한 실사구시적 접근태도나 생활속의 실천노력을 강화해 나가야 한다. 이제 통일문제는 비현실적인 담론이나 상호 체제선전적인 상태에서 벗어나 현실적인 민족과제로 대두되고 있다. 그런 의미에서 2000년 남북정상회담을 계기로 모처럼 마련된 남북간 평화와 화해협력의 분위기를 사회 전반에 확산시킴으로써 평화통일의 길을 닦아나가는 노력이 중요하다고 하겠다.

참 고 문 헌

- 국중광 외, 『독일인은 어떻게 살았지?』, 한신대학교 출판부, 2003
- 구엔 반 칸, 『베트남 공산화의 이상과 현실』, 조명문화사, 1989
- 김국신 외, 『분단극복의 경험과 한반도 통일2』, 한울아카데미, 1994
- 김득갑, 『독일경제의 장기부진과 시사점』, 삼성경제연구소 issue paper, 2002. 11. 19
- 김영신, 『대만의 역사』, 지영사, 2001. 10
- 또 하나의 문화통일 소모임, 『통일된 땅에서 더불어 사는 연습, 또 하나의 문화』, 2001. 11
- 민족통일연구원, 『남북연합 형성 및 운용전략』, 1999. 12
- 송정남, 『베트남의 역사』, 부산대학교 출판부, 2003
- 신형식, “남북한 역사관의 비교”, 『통일연구참고자료』, 통일교육원, 2002. 5
- 양승윤 외, 『베트남』, 한국외국어대학교출판부, 2002. 3
- 유지호, 『예멘의 남북통일』, 서문당, 1997
- 윤영관 외, 『21세기 민족화해와 변영의 길』, 크리스찬서적(남북나눔총서2), 2000
- 이기백 등, 『한국사 시민강좌』 제5집, 일조각, 1989
- 이병희 외, 『민족의 분단과 통일』, 형설출판사, 1999
- 이상우, 『함께 사는 통일』, 나남, 1993
- 이해영, 『독일은 통일되지 않았다』, 푸른숲, 2000
- 이현희, 『한국사총론』, 일조각, 1985
- 임종태, 『태조 왕건』, 선재, 2001. 4
- 전경수·서병철, 『통일사회의 재편과정 : 독일과 베트남』, 서울대출판부, 1995

참 고 문 헌

- 조영달, "통일시대 민주시민교육", 한국사회과학교육학회 주최 국제토론회 주제논문, 1995
- 통일부, 「2004 통일교육 기본지침서」, 2003. 12
- _____, 「독일통일백서 '95~'97」, 1998
- _____, 「독일통일백서 '99」, 2000. 3
- _____, 「독일통일백서 2002」, 2003. 2
- _____, 「중국의 통일과 개방·개혁」, 1993
- 통일원(편), 「베트남 및 예멘의 통합사례 연구논문집」, 1995
- 통일원, 「동서독 교류협력 사례집」, 1993.12
- 한림과학원, 「역사상의 분열과 재통일 (상·하)」, 일조각, 1992
- 충남대 통일문제연구소, 「분단국의 통합정책과 한반도 통일」, 1996. 11
- 대학통일문제연구소협의회, 「베트남 개방정책 성과와 북한사회에서의 함의」, 2003. 12
- Vu Tuan Ahn(ed), *Vietnam's Economic Reform : Results and Problems*, Hanoi: Social Science Publishing House, 1994

