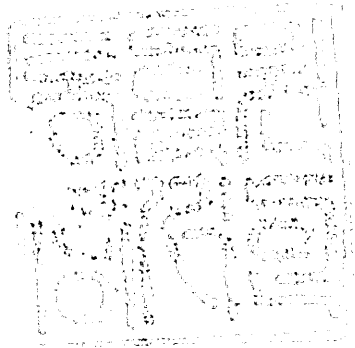


통일문제 이해

1997



통일교육원

통일문제 이해

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

통일문제 이해/차례

I. 통일문제를 어떻게 이해할 것인가 7

II. 통일은 왜 이루어야 하는가 17

제1절 통일여건의 변화/19

제2절 통일의 의미

1. 분단의 배경과 성격/21
2. 창조적 과업으로서의 통일/26
3. 더불어 하는 통일/29

제3절 통일의 당위성/30

III. 통일환경은 어떠한가 35

제1절 국제질서의 개편

1. 국제정세/37

2. 동북아정세/40

제2절 주변국가의 한반도정책

1. 미·일의 동북아정책과 한반도정책/43
2. 중·러의 동북아정책과 한반도정책/54

제3절 통일환경의 변화와 남북관계

1. 주변4국과 한반도 통일/65
2. 세계질서변화와 남북관계/70

IV. 통일은 어떻게 이루어야 하는가 77

제1절 우리의 통일노력과 통일정책의 발전과정

1. 유엔을 통한 통일노력/79
2. 8·15선언과 자주적 통일노력/86
3. 평화통일 3대 기본원칙/88
4. 민족화합 민주통일방안/90
5. 한민족공동체 통일방안/92

제2절 민족공동체 통일방안의 추진배경과 의의

1. 추진배경과 주요내용/97
2. 통일방안의 정당성과 합리성/107

제3절 북한의 통일방안

1. 북한의 대남전략 기초/112
2. 북한 통일방안의 변천과정/116
3. 북한의 통일방안과 그 의미/125

V. 남북관계는 어떻게 되어가고 있는가 133

제1절 남북대화의 어제와 오늘

1. 남북대화의 의의와 경과/135
2. 남북기본합의서 채택과 의의/154
3. 한반도 비핵화 공동선언의 의미/156
4. 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언의 실천기구/158

제2절 남북 사이의 교류와 협력

1. 남북교류협력의 필요성/160
2. 남북교류협력제도/161
3. 남북교류협력 현황/181
4. 남북경제협력 활성화방안/192

제3절 남북간의 주요 현안문제

1. 경수로지원 문제/195
2. 나진·선봉 경제특구의 투자참여 문제/198
3. 이산가족 및 인도적 문제의 해결/200

VI. 통일을 위해 우리는 무엇을 할 것인가 205

제1절 통일 조국의 미래상/207

1. 통일 한국의 기본이념/208
2. 통일 한국의 분야별 체제/210
3. 통일 한국의 국가형태/213

제2절 분단국 통일의 교훈/213

1. 베트남의 통일교훈/214
2. 예멘의 통일교훈/215
3. 독일의 통일교훈/219

제3절 통일 대비 과제/223

1. 대내적 통일기반의 확충/224
2. 통일에 유리한 환경의 조성/229
3. 통일을 위한 국민교육의 강화/234

통일문제를 어떻게 이해할 것인가

◎이 장의 요점◎

- 1994년 10월 21일 「북·미 제네바 기본합의서」의 타결을 계기로 한반도문제와 관련된 협상이 시작되었다.
- 북한의 대남전략은 이른바 ‘하나의 조선정책’을 기조로 하여 한국의 정통성을 부인하는 것이며, 이른바 연방제통일방안도 이 기조를 바탕으로 제안된 것이기 때문에 현실적인 방안이라고 말할 수 없다.
- 남북한이 자유민주주의와 자본주의체제로 하나가 되는 것이 우리가 추구하는 통일이지만 이를 당장에 실현할 수 없으므로 우선 남북간 평화 공존관계를 정착시켜 민족공동체를 회복시키면서 북한체제의 점진적인 변화를 유도해야 한다.
- 우리는 확고한 통일관을 바탕으로 대미공조체제를 튼튼히 구축하여 오늘 북한의 체제를 변화시키는 전기로 만들어야 한다.

1. 오늘의 남북관계

우리나라는 제2차 세계대전이 끝나면서 우리 민족의 의사와는 무관하게 국제정치의 산물로서 민족분단을 강요당한 이래 어느덧 반세기를 넘기고 있다. 우리 민족이 분단의 고통에서 벗어나 한반도의 평화를 정착시키고, 다가오는 21세기 아시아·태평양 시대의 중심국가로 부상하여 세계사의 당당한 주역이 되기 위해서는 하루속히 7천만 겨레의 슬기를 모아 민족의 염원인 통일을 이루어야 할 것이다.

우리 민족은 지난 반세기 동안 동족상잔의 비극을 체험하는 한편, 국제적 냉전체제 속에서 남북간에 민족적 갈등을 겪어왔으나 90년대 들어와 남북대화를 통해 민족통일의 대장전격인 남북기본합의서를 도출했다. 그러나 북한당국은 기본합의서 이행을 거부하면서 남북 당국간 대화를 외면하고 대화의 창구를 미국으로 돌리고 말았다. 미국은 한반도의 전쟁재발 방지는 물론, 동서냉전체제 붕괴 후 국제적 핵비확산체제의 구축을 최우선 정책과제로 설정하고 마침내 1994년 10월 21일 북한과 「북·미 제네바 기본합의서」를 타결하기에 이르렀다. 이 합의서는 2003년까지 북한에 2000MWe 경수로 발전소를 건설해 주고 그 동안 연간 50만톤의 중유를 제공해 주기로 명기하였으며, 북한은 핵개발을 동결하고 남북대화에 임하며 평양과 워싱턴에 상호연락사무소를 설치하기로 합의하였다.

그러나 북한은 북·미 합의를 바탕으로 미국과 경수로를 지원받기 위해 협상하는 한편, 서방국가들을 상대로 나진·선봉 자유경제무역지대 투자설명회를 개최함과 동시에 강릉 잠수함 침투사건을 야기하기도 하였다. 그리고 적반하장격으로 잠수함과 공비의 즉각 송환을 주장하면서, 관철되지 않을 경우 백배·천배의 보복을 공언하고 나섰다. 그 후

북한은 우리 정부의 시인·사과요구와 국제적 압력에 굴복, 유감을 표명하였으나 그렇다고 해서 대남전략의 기초가 변한 것은 아니다. 북한은 남한과의 대화를 계속 거부함은 물론 중상비방을 격화시키고 있는 것이다. 우리는 북한의 이러한 이중적인 태도를 어떻게 이해하여야 할 것인가? 그리고 이러한 상황에서 우리는 어떤 정책을 강구하여야 민족통일을 달성할 수 있을 것인가? 실로 겨레의 슬기를 모아야 할 중대한 민족사적 시점에 서있다고 할 수 있는 것이다.

2. 북한의 대남전략

우리는 항상 한반도의 긴장고조와 불의의 전면전에 대비해야 한다. 그러나 오늘날 한반도의 군사상황은 6·25남침 시기와 판이하다. 우리의 군사력이 눈부신 성장을 하고 있을 뿐만 아니라, 미국의 대한반도 안보공약이 확고부동하기 때문이다. 오늘날 한반도 뿐만 아니라 동북아의 전반적인 안정을 위해서도 주한미군은 불가결하다는 미국의 단호한 동북아군사전략은 김정일의 망동을 견제시키는 역할을 하고 있다. 김정일은 휴전선과 근거리에 위치한 우리 수도권의 군사적 취약점을 이용하려 들런지 모르나, 완전히 군사점령을 하고서도 미국의 강력한 군사적인 보복으로 결국 퇴각하고 만 이라크의 쿠웨이트 침공사태는 응당 교훈을 주었을 것이다. 그러므로 김정일은 멸망을 자초할 전면전을 감행하기 보다는 핵무기개발을 협상카드화하여 경수로발전소를 얻어냈듯이, 대미협상은 물론 대남전략 추진과정에서 한반도의 군사적 긴장조성과 테러를 계속 협상카드로 활용하려 할 것으로 보인다.

북한당국이 대미협상과 대남전략 추진과정에서 적용하고 있는 기본원칙은 이른바 '하나의 조선정책'이다. 그것은 대한민국을 '미제의 식민지'와 '문민파쇼정권'으로 매도하여 국가적 정통성을 부인하고, 이른바

「민족해방 인민민주주의 혁명」을 수행하여 ‘남조선 인민’을 ‘식민지와 문민파쇼’로부터 해방시키는 것이 통일이라는 어처구니 없는 발상인 것이다. 북한당국은 ‘하나의 조선정책’에 따라 정전협정을 조직적으로 파괴하기 시작했으며, 우리를 배제하고 미국과 단독 평화협정을 체결하여 정전협정을 완전 대치시킴으로써 궁극적으로 주한미군을 철수시킴은 물론, 북한정권의 유일정통성을 확보함으로써 적화통일을 위한 주도권을 잡기 위하여 집요하게 대미협상을 기도하고 있다.

한편, 1980년 제6차 노동당 당대회에서 김일성이 제기한 이른바 ‘고려민주연방공화국 창립방안’도 물론 ‘하나의 조선정책’의 또 다른 표현에 지나지 않는다. 남과 북의 사상과 제도의 차이를 그대로 두고 연방제로 통일하자고 표방하고, ‘연방’과 ‘국가연합’을 넘나들면서 마치 남북한 체제공존을 수용한듯이 호도함으로써 대내외 여론을 기만하고 있다. 그러나 북한은 남북한 당국간의 직접 협상방식이 아니라 정당·사회단체 대표만으로 ‘대민족회의’를 개최하여 연방을 구성하자고 주장하고 있다. 또한 북한은 주한미군철수는 물론 국가보안법 철폐와 이른바 ‘연공정권’의 수립을 선결조건으로 내세워 대한민국의 주권을 인정하지 않고 있다. 이러한 점에서 북한이 주장하는 ‘고려민주연방공화국’은 남북한 체제공존을 수용한 국가연합이라고 볼 수 없으며, ‘하나의 조선정책’에 따른 대남적화전략의 기본들을 포기하고 있지 않음을 보여주는 것이라 해야 할 것이다.

3. 우리의 통일정책

우리 민족의 통일문제는 궁극적으로 체제선택의 문제로 귀착될 수밖에 없다. 통일은 7천만 겨레가 남북의 체제 중 어느 하나를 선택하지 않으면 안되는 문제이기 때문이다. 그렇다면 어떠한 체제를 선택해야

할 것인지는 분명하다고 할 수 있다. 그것은 20세기 인류문명사를 통하여 치열하게 전개된 체제경쟁에서 이미 승리하여 인류가 지향할 보편적인 가치체제로 부상되었으며, 앞으로 우리 민족의 무궁한 발전과 번영을 보장할 수 있는 자유민주주의와 자본주의체제인 것이다. 그러나 북한이 이른바 「우리식 사회주의」에 집착하고 있는 것이 현실이므로 북한 체제를 하루 아침에 자유민주주의와 자본주의체제로 전환시킨다는 것은 실질적으로 불가능하다. 따라서 우선 남북한 체제공존단계를 거침으로써 사회경제적인 영역에서부터 분단으로 파괴된 민족공동체를 회복시켜 궁극적으로 정치적인 통일을 달성할 수밖에 없을 것이다. 이것이 우리 정부가 일관되게 추진하고 있는 ‘단계적 통일정책’이다.

우리는 자유민주주의와 자본주의체제하의 통일조국을 지향하되 당장 북한체제의 붕괴를 추구하는 이른바 흡수통일을 하려는 것은 아니다. 오늘날 북한체제는 많은 구조적인 결함을 지니면서도 주민의 의사를 전면 봉쇄하므로써 어느 정도의 기간동안 체제지속 능력을 지닐 것으로 예상되고 있다. 뿐만 아니라 미국이 북한 연착륙정책을 추진하고 있으며, 중국도 북한지역을 사회주의체제를 보위하기 위한 완충지역으로 설정하고 있는 한 북한체제는 우선 조기 붕괴는 면할 것으로 예상된다.

북한체제가 조기 붕괴되면 일시에 많은 탈북사태를 동반하여 우리에게도 엄청난 부담이 될 것이다. 그리고 무엇보다도 우리가 북한체제 붕괴정책을 추구한다면 한반도는 결국 고도의 긴장상태를 피하기 어렵게 될 것이다.

따라서 자유민주주의체제로 남북이 하나되기 위한 우리의 통일정책은 중국이 개혁개방정책을, 러시아가 페레스트로이카·글라스노스트 정책을 스스로 추구하고 있듯이 북한도 스스로 체제변화를 하도록 유도하는 것을 기조로 한다. 북한은 나진·선봉 자유경제무역지대의 설정이 말해주듯이 이미 대외개방 경제정책을 부분적이거나 시도하고 있으나, 이것

이 대내경제체제를 시장경제체제로 전환시키거나 더욱이 정치영역의 체제변화로 발전될 가능성은 아직 요원하다. 따라서 남북한은 정치적인 실체를 상호 인정하는 차원에서 진정한 체제공존 관계를 유지하면서 우선 경제와 사회문화 영역을 중심으로 민족공동체를 점진적으로 복원시켜 나아가야 할 것이다. 이같은 남북한 관계의 상황인식과 그에 따른 정책을 구체화시킨 것이 우리 정부가 제시하고 있는 「한민족 공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」이다. 이 방안이야말로 한반도의 분단현실에서 민족통일로 접근할 수 있는 가장 현실적이며 합리적인 통일방안이다.

그러나 우리는 통일방안 제시에 안주할 것이 아니라 남북한 관계의 실질적인 개선과 진전을 위하여 민족역량을 총결집해 나아가야 한다. 남북한 관계의 실질적인 개선과 진전을 위한 당면과업은 전쟁을 방지하여 평화를 정착시키고 통일에 앞서 남북한 평화공존체제를 정착시키는 일이다. 평화공존체제를 정착시키기 위해서는 우리가 북한의 정치적인 실체를 인정하듯 북한당국도 대한민국의 실체를 인정하는 것에서부터 출발해야 한다. 우리가 북·미 평화협정체결을 단호히 거부하면서 4자 회담개최를 주장하는 이유도 바로 이 때문이다. 그리고 남북한간 경제 교류·협력의 전도가 결코 어둡지 않은 현실은 앞으로 통일정세의 전개에 중요한 변수로 작용할 수도 있다. 국제경쟁력 회복을 위하여 대외투자를 활성화시키고 있는 우리 기업은 남북한 관계가 안정국면으로 접어만 든다면 대북투자를 기피할 아무런 이유가 없으며, 북한 또한 선진국 기업들이 투자를 기피하는 상황에서 심각한 경제난을 극복하기 위하여 우리 기업의 대북투자에 의존할 수밖에 다른 대안이 없을 것이다. 다만 북한은 남한기업과의 교류·협력을 이른바 「통일전선」을 형성하는 계기로 만들려고도 시도할 것이다. 따라서 남북한 경제교류·협력관계가 가속화될 경우 또다른 차원의 남북한 체제경쟁도 불가피하게 벌어지게

될 것이다.

우리는 온 국민이 자유민주주의체제 하의 통일만이 민족의 발전과 번영을 보장하며 우리나라가 21세기 아시아·태평양 시대의 「중심국가」로 부상할 수 있다는 명확한 통일관으로 혼연일체가 되어야 한다. 또한 남북한과 미국간의 3각구도 하에서 협상이 전개되게 된 오늘의 한반도 정국을 감안, 대미공조체제를 튼튼히 구축하여 오늘의 한반도 정국을 반드시 북한체제를 변화시키는 전기로 만들어 나가야 한다. 그리고 그 연장선 위에서 남북한 평화공존 관계를 정착시키고 나아가서 남북이 자유민주주의체제로 하나가 되는 통일을 이루어야 한다.

이상과 같은 통일문제 이해를 위한 전반적인 개관을 바탕으로 우리는 앞으로 각각의 장에서 통일의 당위성, 통일정책, 통일환경, 남북대화 그리고 통일준비 사항 등을 자세히 살펴볼 것이다.

참 고 문 헌

1. 김국신 외, 『분단극복의 경험과 한반도 통일』, 한울, 1994.
2. 21세기위원회, 『2000년에 열리는 통일시대』, 동아일보사, 1993.
3. 김학준, 『한국전쟁』, 박영사, 1989.
4. 안병준, 『탈냉전기의 국제정치와 한반도 통일』, 법문사, 1993.
5. 민족통일연구원, 『민족공동체통일방안의 이론체계와 실천방향』, 1994.
6. 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 1996.
7. 통일원, 『한반도 긴장완화와 평화정착』, 1990.

Ⅱ

통일은 왜 이루어야 하는가

제1절 통일여건의 변화	19
제2절 통일의 의미	21
제3절 통일의 당위성	30

●이 장의 요점●

- 1990년대 들어 탈냉전의 세계사적 조류와 함께 크게 변화된 대내외상황은 통일이 이제 우리에게 '꿈에도 그리는 소원'으로 머물러 있는 것이 아니라 눈앞에 다가온 '현실적 과제'로 대비해 나갈 것을 요구하고 있다.
- 통일은 남과 북의 온 민족이 공존공영하면서 하나의 공동체를 이루어 밝은 미래를 만들어 나가기 위한 '새 역사의 창조 과업'이다. 또한 우리가 바라는 통일은 남과 북 어느 한쪽이 승리하고 다른 한쪽이 패배하는 '일방적 통일'이 아니라 민족 구성원 모두가 잘살 수 있는 '함께 하는 통일'이다.
- 통일은 나 개인에게 있어서는 분단으로 인한 고통과 억압, 불편과의 결별을 위해, 1천만 이산가족과 북한 동포들에게는 인도주의의 회복을 위해 반드시 이루어져야 한다. 또한 통일은 한민족 전체에 있어서는 민족공멸(民族共滅)의 전쟁 재발을 방지하고, 민족역량의 낭비를 막아, 민족의 공동번영을 실현하기 위한 것이며 나아가 동북아의 평화와 안정뿐만 아니라, 항구적인 세계 평화질서의 구축에도 기여하는 절실한 과제이다. 또한 통일은 21세기의 세계화시대에 대비, 통일된 세계 중심국가가 되기 위한 것이다.

제1절 통일여건의 변화

제2차 세계대전 후 동서진영 간의 첨예한 대립과 냉전체제의 구축과 정에서 남북으로 분단된 지 반세기가 넘었다. 남북분단은 단지 민족의 단절과 고통에 그치지 않고, 남북 쌍방의 체제경쟁과 극단적 대결을 초래하고 동족간의 반목과 불신을 심화시키는 원인으로 작용하여 왔다. 더욱이 장기간에 걸친 남북한의 정치적·이념적 대립과 삶의 방식의 차이는 민족의 사회적·문화적인 동질성마저 훼손(毀損)케 하므로써 궁극적으로 민족화합과 통일을 가로막는 장애가 되고 있다.

그동안 우리 사회 일각에서는 통일이 거의 실현 불가능한 이상에 그칠 지도 모른다는 비관적인 인식마저 대두되기도 하였다. 통일의 가능성에 대한 이같은 비관적 분위기로 인하여 통일문제 논의는 때로는 국내정치 의 수단 혹은 남북한의 체제경쟁을 위한 선전물로 오해되기도 하였다. 또한 분단이 반세기에 걸쳐 지속되는 동안 그 고통을 직접 체험해 온 세대가 줄어든 반면에, 분단과 전쟁으로 인한 아픔을 피부로 절감하지 못한 전후세대(戰後世代)가 점차 사회의 주류(主流)를 이루게 되면서 통일의 당위성이 의심을 받는 현상마저 나타났다.¹⁾

그러나 최근년에 들어 우리의 통일문제를 둘러싼 주변여건은 획기적인 변화를 보이고 있다. 1980년대 말에 접어들어 가속화된 사회주의권의 개혁·개방노선의 추구는 결국 소련을 비롯한 동유럽 사회주의권의 붕괴라는 엄청난 변화를 가져옴으로써, 제2차 세계대전 종결 이후 지속되어 온 동서 이념대결을 기조로 하는 냉전질서가 와해되었다. 오늘날

1) 이상우, 『함께 사는 통일』, 나남, 1993, p. 116.

거의 모든 국가들은 탈냉전의 새로운 국제질서 형성과정에서 기존의 이념적·군사적 대립보다는 화해·협력을 바탕으로 한 평화정착과 자국민(自國民)의 복지증진을 위한 경제발전에 총력을 기울이고 있다.

특히, 세계질서의 이러한 변화속에 이루어진 동독의 몰락과 독일의 통일('90. 10)은 우리에게 많은 충격을 안겨 주었을 뿐만 아니라, 통일의 가능성에 대한 인식을 새롭게 할 수 있는 계기가 되었다.

동서독과 남북한은 전후 강대국간의 이해관계에 따라 분단을 강요당했고 동서진영의 냉전적 대결구조가 심화되면서 쌍방간의 정치적·군사적 대립이 고조되었다는 점에서 비슷한 경험을 갖고 있다.²⁾ 그러나 독일은 제2차 세계대전을 일으킨 책임을 져야 할 당사국이자 패전국으로서 분단이 연합국에 의해 의도적으로 이루어졌던 것에 비해 한반도의 분단은 다만 전후처리(戰後處理)를 위한 잠정적 조치였다는 점을 감안하면, 한반도의 통일이 독일보다 먼저 이루어질 수 있으리라 기대한 것은 너무나 당연한 것이었다고 할 수 있을 것이다.

그간 국제질서뿐만 아니라 우리의 대외관계와 남북관계에도 큰 변화가 있었다. 대한민국은 오랫동안 적대관계를 유지해 온 러시아('91. 12, 구 소련과는 '90. 9), 중국('92. 8) 등과 외교관계를 수립함으로써 한반도는 물론 동북아지역의 냉전적 잔재를 해소하는 데 기여하였다. 남북한은 1991년 9월 유엔에 동시 가입했으며, 1992년 2월에는 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'를 발효시킴으로써 한반도의 평화정착과 남북 화해·협력을 위한 기본틀을 마련하였다.

어쨌든 민족의 분단을 강요했던 국제정치적 요인으로서 강대국간의 정치·군사적 대립과 이를 촉진했던 냉전적 대결구조는 종말을 고하였다. 물론 탈냉전이 반드시 국제적 평화와 안정을 가져다주는 것은 아니

2) 한반도의 분단과 독일의 분단이 갖는 차이점에 대해서는 민병천, 『신통일론』, 고려원, 1992, pp. 15~19 참조.

다. 그러나 적어도 이러한 변화는 남북관계 개선 및 한반도 평화정착, 그리고 통일에 접근할 수 있는 호기(好機)가 된다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 우리는 남북분단을 강요했던 국제사회의 정치·이념·군사적 요인들이 점차 소멸되고 있는 현실을 직시하여, 민족의 모든 역량을 평화통일 실현에 모으지 않으면 안된다. 통일은 이제 꿈이 아니라 실현 가능한 현실문제, 아니 반드시 실현하여야 할 '민족적 지상과제'로서 그리고 독일통일에서 보듯, 언제라도 우리 앞에 불쑥 다가올 수 있는 현실적인 '대비 과제'로 등장한 것이다.

제2절 통일의 의미

1. 분단의 배경과 성격

통일의 의미를 바로 알기 위해서는 우리 민족이 왜 분단되었으며, 분단의 성격은 무엇이었는가를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

우리 민족의 분단은 지리적 분단, 정치적 분단 그리고 민족적 분단이라는 세 가지 차원에서 접근해 볼 수 있다. 즉 전후처리과정에서 지리적으로 분단되고, 이어 남북한에 각각 단독정부가 수립되어 정치적으로 분단되고, 6·25전쟁이라는 동족상잔 때문에 민족적으로 분단되는 등 단계적으로 심화되고 고착화되었던 것이다.³⁾

먼저 '지리적 분단'은 해방과 함께 전승국인 미국과 소련이 일본군의

3) '3단계 분단론'에 대해서는 이상우, 앞의 책, pp. 361~362 참조.

무장해제를 위해 북위 38도선을 경계로 한반도를 남북으로 분할점령하면서 비롯되었다. 소련은 미국이 1945년 8월 6일 히로시마에 원자폭탄을 투하하자 일본의 조기(早期) 항복을 예상하여 8월 8일 급히 일본에 대해 선전포고를 하고 그 이튿날부터 빠른 속도로 만주(滿洲) 전역을 거쳐 한반도 북반부로 진군하기 시작하였다. 당시 그 군대가 겨우 오키나와 근해에 포진하고 있던 미국으로서는 소련군의 급속한 남하와 일본의 조기항복이라는 급박한 사태 속에서 일본군의 항복접수와 무장해제를 위한 연합국간의 지역분담 지침을 확정할 필요성에 직면하게 되었다. 이에 따라 실무작업을 맡은 본스틸 3세(Charles H. Bonsteel III)와 러스크(Dean Rusk) 두 대령은 한반도를 동서로 횡단하는 북위 38도선을 경계로 양국군이 한반도를 분할점령하는 것이 이미 남하하고 있는 소련에 대응하여 미국이 확보할 수 있는 최선의 선택이라는 건의를 올렸고, 이를 채택한 미국정부는 영·중·소 3국의 동의를 받아 '일반명령 1호'로 맥아더(Douglas MacArthur) 사령부에 하달하였다.⁴⁾ 이렇게 볼 때, 우리 민족의 분단은 근본적으로 강대국 권력정치의 산물(產物)로서 소련의 야심과 이에 대응한 미국의 정책이 낳은 이른바 '국제형 분단'으로 규정할 수 있다.⁵⁾ 이렇듯, 남북 분단의 근본적인 원인이 약소민족의 권익을 도외시한 강대국들의 자의적(恣意的) 전후처리과정에서 비롯되었던 것이 분명하지만, 오늘에 와서 분단의 책임을 남의 탓으로만 돌릴 수는 없다. 왜냐하면 민족 스스로가 자주·자립할 수 있는

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

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

역량을 갖추지 못해 일제에게 국권을 빼앗긴 결과, 이것이 결국 국토분단을 낳게 한 원인(遠因)이 되었음을 부정할 수 없는 것이며, 8·15광복 이후 있었던 민족 지도세력간의 분열과 불화, 정치적 대립이 일단 외세에 강요된 지리적·잠정적 분단을 심화시키고 고착화시키는 내적 요인으로 작용한 것 또한 부정할 수 없는 사실이기 때문이다. 우리와 비슷한 시기에 미·영·불·소 등 4개국의 점령하에 놓였던 오스트리아는 좌우의 정치세력들이 제휴하여 대외 중립노선을 표방함으로써 외세의 간섭으로부터 벗어나 마침내 주체적인 민족통일을 실현시킬 수 있었다는 사실을 우리는 기억해야 한다.

정치적 분단은 1948년 8월과 9월 남북한에 각기 다른 정부가 들어섬으로써 이루어졌는데, 특히 북한에서의 정권수립이 소련에 의한 치밀한 사전준비와 정치적 기반 조성과정을 통해 이루어졌다는 점에서 사실상 정치적 분단의 근원은 1945년 지리적 분단과 함께 형성되었다고 보아야 할 것이다.

대일(對日) 선전포고와 거의 동시에 북한지역에 진입한 소련군은 1945년 8월 24일 평양에 진입하면서 즉시 사전계획에 따라 북한지역에 공산정권을 세우는 작업을 치밀하게 추진하였다. 소련 점령군 당국은 먼저 8월 27일 조만식을 위원장으로 하는 우익인사 중심의 '건국준비위원회 평안남도지부'를 좌우의 동수(同數)의 인사로 구성되는 '인민정치위원회'로 강제 개편함으로써 휘하에 예속시켰을 뿐만 아니라, 10월 28일에는 '북조선 5도행정국'을 정식 발족시킴으로써 공산정권 수립의 의지를 드러내기 시작하였다. 이와 함께 소련당국은 10월 12일 '조선공산당 북조선분국'을 설치하도록 하고, 다음날 김일성을 대중앞에 처음으로 내세운 후 민족주의 세력과 국내 공산주의자들을 제거하고, 12월에는 이 '분국'을 '북조선공산당'으로 개편하면서 김일성이 당권을 장악하게 만들었다.

다음해 1946년 2월 8일 소련당국은 김일성을 위원장으로 한 '북조선 임시인민위원회'를 발족시켜 단독정권의 틀을 마련하고, 8월에는 '북조선공산당'을 확장하여 '북조선로동당'을 정식 출범시켰다. 이어 북한 전역에서 각급 인민위원회 위원선거를 실시하여 1947년 2월 17일 '북조선 인민회의'를 구성하고, 나흘 뒤에는 '북조선 인민위원회'를 결성하였다. 본격적인 행정조직을 갖춘 이와 같은 인민위원회의 등장으로 북한에는 바로 사실상의 정권이 들어서게 되었던 것이다.⁶⁾ 이러한 단독정권 출범에 앞서 토지개혁, 주요산업의 국유화, 경제계획의 추진 등 공산정권 수립의 토대가 먼저 구축되었던 것은 물론이다. 소련은 이어 북한의 단독정권 수립을 위한 마지막 요식(要式) 절차로서 1947년 11월 소련 헌법을 모방한 헌법을 기초하고, 1948년 4월 이를 채택케 한 후 1948년 9월 9일 마침내 공산정권을 정식으로 출범시켰다.⁷⁾

한편, 미 군정하의 남한지역에서도 북한지역에서의 일련의 사태진전에 무관심할 수 없었다. 미 군정당국은 1946년 2월 그 자문기관으로 '조선민주의원(朝鮮民主議院)'을 구성한 후 12월에는 이를 '과도입법의원(過渡立法議院)'으로 개편하였다. 이 때 남한지역의 좌익세력은 북의 지령에 따라 그 선거를 격렬하게 반대하면서 1946년 10월에 '남조선로동당'을 창당하고 군정청의 시책에 대항하는 불법적 투쟁을 벌이기 시작하였다. 이 무렵 우익의 민족진영 인사들 사이에서는 내부분열이 시작되었다. 이승만 중심의 우익진영이 남한 단독정부 수립을 주장한 반면, 김구·김규식 등 임정(臨政)세력은 단정수립에 반대하였던 것이다. 미국과 소련은 이미 자신들이 점령한 지역에 대한 기득권을 양보하지 않

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

7) 북한정권의 수립과정에 대해서는 양호민, "전체주의 1인 독재체제의 확립," 『북한 40년』, 을유문화사, 1988, pp. 37~56 참조.

고 대립하고 있었으며, 이를 타개하기 위해 '미·소 공동위원회'가 두 차례에 걸쳐 소집되었으나 탁상공론만을 거듭하다가 1947년 10월 완전히 결렬되고 말았다.

미국은 당초 한반도문제의 해결방안으로 1945년 12월의 모스크바 3상회의의 결정에 따른 신탁통치안을 옹호하였으나, 우리의 '과도입법의 원'이 1947년 1월 20일 신탁통치 거부결의안을 채택하고 '미·소 공동위원회'가 끝내 결렬되자, 마침내 신탁통치를 단념하고 남한의 독립정부 수립을 지원하기로 방침을 바꾸었다.⁸⁾

이에 따라 한국문제는 유엔에 회부되어 1947년 11월 유엔총회에서 '유엔한국임시위원단의 설치와 한국의 총선거 실시에 관한 결의'가 채택되었으나, 이듬해 1월 위원단에 대한 소련의 입북(入北) 거부로 단일정부 구성은 실패로 끝나게 되었다. 이 과정에서 김구·김규식은 남북 단일정부를 수립하려는 소망에서 '북조선로동당'측에 '남북정치협상회의'를 제의하고 1948년 4월 평양을 방문했으나, 북한 공산주의자들의 책략 앞에서 단일정부 수립의 꿈은 무산되었다. 결국 2월의 유엔의 결의에 따라 '선거감시 가능지역'인 남한 내에서만 1948년 5월 10일 총선거가 실시되고, 7월 17일 헌법이 공포된 후 8월 15일 대한민국 정부가 수립되었다. 북한은 1948년 9월 9일 '조선민주주의 인민공화국'을 선포하였다. 이와 같은 과정을 거쳐 남과 북에 정치이념이 서로 다른 정부가 각기 들어섬으로써 우리 민족은 '정치적 분단'을 맞게 되었던 것이다.

민족적 분단의 짙은 일체에 저항하던 독립운동 전개과정에서부터 나타났다. 우리 민족은 1919년 3·1운동을 계기로 하여 적극적으로 항일 독립투쟁을 벌였으나, 그 투쟁무대가 국내와 미국, 소련 및 중국으로 나뉘어 있었으며, 특히 이념적으로는 '부르주아 민족주의'에서부터

8) 민병천, 앞의 책, p. 42.

‘프롤레타리아 사회주의’에 이르기까지 각기 나뉘어 심각한 대결 양상을 보이고 있었다. 또 기호파, 영남파, 호남파 등으로 갈리기도 하였다. 이와 같은 이념적·지역적 분열과 대결로 말미암아 독립운동은 통합성을 유지할 수 없었을 뿐만 아니라 그 후유증은 해방 이후에 정치적 분단으로까지 이어지게 되었던 것이다.⁹⁾

더욱이 1950년 6·25전쟁의 동족상잔으로 남과 북 사이에는 분단의 고착화가 이루어짐으로써 ‘민족적 분단’은 본격화되었다. 요컨대 한반도는 강대국 정치의 틈바구니에서 먼저 ‘지리적 분단’이 강요된 다음 민족 내분에 의해 ‘정치적 분단’, ‘민족적 분단’으로 이어진 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 한반도의 분단은 ‘국제형’이면서도 ‘내쟁형(內爭型)’이라고 할 수 있다.¹⁰⁾

2. 창조적 과업으로서의 통일

통일은 다르게 표현하면 곧 분단의 극복이다. 그러나 그것이 단순히 ‘분단 이전의 상태로 되돌아가는 것’을 뜻하는 것이 되어서는 안된다. 분단 반세기를 맞는 오늘의 시점에서 그러한 복고적 통일은 이미 그 의의를 상실하였다. 우리가 되돌아가야 할 ‘분단 이전의 상태’는 이미 먼 과거의 일이 되었으며, 그것은 실현이 가능하지도 않고 또 그러한 통일은 의미도 없다. 시대가 변하고 상황이 달라졌으며, 세대가 바뀌고 가치관이 새로워진 것이다. 통일은 결코 이런 소극적 차원에 머무를 수 없는 과제이다. 단순한 재통일(reunification)이 아니라 새로운 통일

9) 독립운동과정과 해방이후 우리 민족의 이념적 대결에 관해서는 진덕규, “분단 사회의 민족주의론,” 이흥구 외, 『분단과 통일 그리고 민족주의』, 박영사, 1984, pp. 107~156 참조.

10) 김학준, 『한국전쟁』, 박영사, 1989, p. 6.

(new unification)이어야 한다. 그것은 민족의 앞날과 관련된 문제이며, 따라서 과거로의 복귀가 아니라 미래를 향한 새로운 역사의 창조작업으로 이해되어야 하는 것이다.

또한 앞에서 살펴본 바와 같이 분단의 의미를 다양한 측면에서 볼 수 있는 것처럼 통일의 의미 또한 여러 측면에서 볼 수밖에 없다. 말하자면 통일은 정치, 경제, 사회, 문화, 지리 등 우리 민족의 삶과 진운(進運)을 둘러싼 여러 측면을 미래의 새로운 상황과 접목시켜 하나의 민족 국가를 만들어 나가는 과정인 것이다.

첫째, 지리적 측면에서 말하자면, 통일은 곧 '국토의 통일'이다.¹¹⁾ 우리 민족은 수천년 동안 한반도라는 지리적 공간 속에서 하나의 생활권을 이루면서 살아왔다. 통일은 민족성원 모두가 한반도 내의 그 어느 곳이든 자유롭게 왕래하고 또한 거주할 수 있는 터전을 마련하는 것을 의미한다. 물리적 의미에서의 국토는 불변적이지만 생활권으로서의 국토의 의미는 나날이 변화하고 있다. 우리의 조국 강토는 남과 북의 온 겨레가 새롭게 가꾸어 가야 할 새로운 삶의 터전이 되어야 하는 것이기 때문이다.

둘째, 정치적 측면에서 볼 때, 통일은 '국권의 단일화'를 뜻한다. 우리 민족은 지난 1,300여년간 단일한 정치체제 속에서 살아왔다. 국가와 민족이 하나로 일치하여 온 장구한 역사에 비교하여 볼 때, 현재 우리가 겪고 있는 50년의 분단역사는 결코 긴 것이 아니며, 따라서 우리 민족은 기본적으로 한반도에는 하나의 정치체제만이 있는 것이 당연하다고 인식하고 있다. 남북간에 단일한 정치체제를 새롭게 만드는 것은 통일의 가장 핵심적인 과제가 될 것이다.

11) 이와 같은 통일의 개념화는 전적으로 민병천 교수의 견해를 빌린 것이다. 단, 경제적·사회적·문화적 관점에 대해서는 여기에서 새롭게 규정했다. 민병천, 앞의 책, pp. 11~15 참조.

셋째, 경제적 측면에서 볼 때, 통일은 '민족경제권의 통합'을 뜻한다. 남과 북은 현재 자유시장경제체제와 사회주의경제체제로 나뉘어져 있고 경제생활권 또한 남북으로 단절되어 있다. 분단 이전에 우리 민족은 단일 경제권을 형성해 살아 왔다. 나라와 나라 사이에도 경제적 이익을 위해 통합이 이루어지는 오늘의 현실에서 민족의 공동복리를 증진해 나가기 위한 경제권의 통합은 실로 시급한 과제가 아닐 수 없다.

넷째, 사회적 측면에서 볼 때, 통일은 '국민의 통합'을 뜻한다. 현재 남북한은 서로 다른 정치문화 아래 서로 다른 국민군(群)으로 존재하고 있다. 8·15광복 이전까지는 엄격한 의미에서 우리 민족이 근대적 의미의 '국민국가'를 형성하지 못하였으므로 우리에게 하나의 '민족'은 있었지만 근대적 의미에서 하나의 '국민'은 없었다고 할 수 있다. 따라서 통일된 조국에서 갈라져 있는 남북한의 주민을 근대국가를 구성하는 기본 요소인 하나의 '국민'으로 통합해 나가는 것 또한 새로운 과제이다.

다섯째, 문화적 측면에서 볼 때, 통일은 문화적 이질성을 극복하고 '동질성'을 회복하는 것이다. 우리 민족은 같은 언어, 같은 문화, 같은 전통을 지니고 살아왔다. 그러나 오늘날 남북간의 통일성이 부분적으로 파괴됨으로 말미암아 민족의 정체성(正體性)마저 위협받고 있는 실정이다. 남과 북은 함께 과거의 문화로 되돌아갈 수도 없으며, 그렇다고 서로가 각자의 기성문화를 고집할 수도 없다. 남과 북이 함께 민족전통 위에 서서 민족의 앞날을 밝히는 새로운 문화를 창조해 나가야 한다.

여섯째, 민족사적 측면에서 볼 때, 통일은 하나로 된 '국사(國史)의 정립'이다. 우리 민족은 '민족은 하나라는 의식'을 면면히 이어왔음에도 불구하고, 오늘날 남과 북의 역사는 분화를 거듭하고 있다. 이제 우리는 이러한 역사의 분화를 극복하고 하나의 민족으로서 하나의 나라를 일구어 나가는 '하나의 국사'를 펼쳐 나가야 한다.

이처럼 통일은 다면적인 의미를 지닌다. 이러한 다면적 의미의 통일

을 지리적 분단, 정치적 분단 그리고 민족적 분단으로 이어진 분단의 과정과 관련지어 단순화시킨다면, 통일은 곧 국토도 하나(국토통일), 제도도 하나(정치적 통일), 그리고 민족도 하나(민족통일)로 되는 것이라고 규정할 수 있다. 다시 말해 통일은 남북의 둘로 나누어진 국토와 제도, 그리고 민족이 모두 '참다운 하나'로 거듭날 때 그 목적과 내용이 완성되는 것이라 하겠다. 따라서 '참다운 하나'로 만들어 가는 과정으로서의 통일은 새로운 역사를 만들어 나가는 창조적 대역사(大役事)가 아닐 수 없다.

3. 더불어 하는 통일

지난 반세기 동안 각기 다른 이념과 체제 아래에서 살아온 남과 북은 서로 다른 목적과 다른 형태의 통일을 지향하는 통일방안을 제시하여 왔다. 이러한 상황에서 서로 다른 통일을 주장하는 두 개의 주체가 통일을 실현하는 길은 결국 어느 한 쪽이 이기고 다른 쪽이 지는 방법밖에 없다는 것이 지난날의 인식이었다. 다시 말하여 통일이란 남북 두 체제간의 '제로섬 게임(zero-sum game)'으로 인식되어 왔던 것이다.

그러나 우리 민족의 통일은 '더불어 하는 통일'이 되어야 한다. 남과 북이 통일의 과정을 '더불어 할' 뿐만 아니라 그 결실을 '더불어 누리는' 통일이어야 한다. 다시 말해 남북에 갈라져 있는 민족성원 누구도 희생되지 않는 통일, 남북의 온 겨레가 자유·평화·번영을 함께 누리는 통일, 이것이 민족통일의 궁극적 목표인 것이다.

우리가 지향하는 '더불어 하는 통일'에 이르는 길은 험난하다. '더불어 하는 통일'의 길은 분단관리과정, 통일실현과정, 그리고 통일 이후 내적 통합이라는 세 과정을 민족 전체의 목표와 대내외 상황에 맞춰 처리해 가는 데 있다. 통일은 결코 이기고 지는 싸움이나 경쟁이 되어서는 안

되는 것이다. 남과 북이 공존공영하면서 민족복리의 궁극적 목표를 향하여 조금씩 함께 만들어 가는 긴 여정이다.

따라서 통일은 포용과 조화, 인내와 끈기를 요구하는 창조의 작업으로서 남과 북의 온 겨레가 더불어 이루어갈 과정이요, 함께 추구할 목표인 것이다.

제3절 통일의 당위성

국도와 민족이 남북으로 분단된 이래 통일을 위한 많은 제안과 논의가 있었고, 또한 그 실천을 위한 적지 않은 정책적 노력도 경주되었다. 우리 민족의 남북분단사는 다른 면에서 보면 통일노력사이기도 하다. 그러나 민족의 한결같은 숙원인 통일은 아직도 이루어지지 않고 있다. 과연 우리는 왜 통일을 하려고 하는가?

첫째, 분단으로 인해 개인이 겪게 되는 갖가지 고통과 불편을 제거함으로써 우리의 삶을 좀더 자유롭고 풍요로운 것으로 만들어 가기 위해서이다. 우리의 정치·경제·사회문화적인 생활권이 휴전선 이남으로 국한되고, 동족이 남북으로 나뉘어 살아감에서 오는 불편과 고통은 일일이 열거할 수조차 없을 만큼 많다. 통일은 우리 모두의 삶을 보다 풍요롭고 복되게 하는 기본조건이다.

둘째, 통일은 우리 모두가 공유하는 민족적 정서(情緒)이다. 원래 하나였던 우리 7천만 한겨레는 지난 반세기 동안 남과 북으로 나뉘어 서로 다른 이념과 체제 아래 상이한 삶을 영위해 왔다. 이제 남북은 이념과 체제가 다를 뿐만 아니라 생활양식과 가치관도 달라졌다. 이에 더하여 남북한은 경제적·사회적·문화적 삶의 질에 있어 현격한 차이를 나

타내고 있다. 단절과 폐쇄의 지속으로 남북 주민간에는 자유로운 왕래는커녕 서로간에 안부편지조차도 주고받을 수 없는 상태이다. 그러나 아직도 북한 지역을 남의 나라 땅으로, 북한 주민들을 외국인으로 생각하는 사람은 우리 국민중에 아무도 없을 것이다. 우리 민족은 단군 이래 한반도를 터전으로 하여 오랫동안 하나의 민족국가를 형성하여 하나의 언어, 하나의 역사, 하나의 문화를 이루어 살아왔기 때문에, 남북이 하나의 체제, 하나의 정부를 이루어 하나의 민족국가로 다시 통일되어야 한다는 것은 너무나 당연한 논리요 역사적 순리이다.

셋째, 통일은 민족적 비원(悲願)이다. 분단으로 인한 이산가족들의 고통과 비애는 이루 말할 수조차 없다. 분단으로 인해 많은 이산가족들이 생겼다. 그들은 부모형제의 생사조차 모른다. 고향에도 가볼 수 없으며 편지 한장, 전화 한통도 서로 주고받을 수 없다. 그들의 애절한 소원은 생전에 고향에 가보는 일이며 생전에 부모형제를 만나 보는 일이다. 이러한 민족적 비원을 풀기 위해서는 어떻게 해서든지 남북이 통일되어 하나의 생활권을 이루어야 한다.

넷째, 통일은 민족의 생존과 안전을 위해서이다. 우리는 6·25전쟁이라는 동족상잔의 민족적 비극을 겪었다. 이 땅에 또다시 이와 같은 전쟁이 일어난다면 우리 민족의 인적·물적 피해는 말할 것도 없고, 민족의 공멸을 가져올지도 모른다. 현재 한반도에는 남북을 합쳐 약 170만명의 군대가 휴전선을 사이에 두고 대치하고 있다. 이로 인해서 언제 전쟁이 일어날지도 모르는 군사적 긴장이 고조되고 있다. 한반도에서의 전쟁재발 위험성은 우리 민족의 일상생활의 모든 부문에까지 불편을 주고 있다. 한반도에 평화가 정착되고 남북통일이 평화적으로 이루어질 때, 우리 민족은 전쟁의 공포로부터 해방되어 참다운 평화를 누리게 될 것이다.

다섯째, 통일은 민족 전체의 발전과 국가의 번영을 위해서이다. 우리

민족에게 주어진 남북의 인적·물적 자원을 모두 민족의 발전과 번영에 투입한다면 지금보다 훨씬 더 발전되고 잘사는 민족사회를 이룩하게 될 것이 분명하다. 예컨대 남북은 현재 약 170만명의 병력을 유지하고 있는데 이는 우리 민족 총인구의 약 3%에 해당한다. 그만큼 산업인력의 손실을 보고 있다. 남북이 막대한 군사력을 유지함으로써 거기에 소요되는 군사비도 엄청나다. 1994년을 기준으로 남한은 126억달러를, 북한은 57.6억달러를 지출하고 있어 남북을 합치면 연간 183.6억달러에 이른다. 다른 나라의 경우 일반적으로 군사비가 GNP의 2% 미만엔 불과한데 남한은 3.3%, 북한은 27.2%의 군사비를 지출하고 있다.¹²⁾

분단에 드는 비용은 비단 군사분야에만 국한되는 것이 아니다. 우리는 정치, 외교 등 모든 분야에서 체제유지와 경쟁을 위해 엄청난 비용을 지출하고 있다. 총량지표면에서 남한의 경제력이 현재 세계 12위권에 도달하고 있는데, 만일 남북이 통일되면 우리의 경제력은 장기적으로 보아 세계 8위권 또는 5위권에 들게 될 것이라는 전망과 예측이 나오고 있다.¹³⁾

여섯째, 한반도의 평화적 통일은 동북아는 물론이고 세계의 평화와 안정에도 크게 기여하게 될 것이다. 한반도는 지정학적으로 미·러·일·중 등의 여러 강대국들과 접하고 있어 역사적으로 해양세력과 대륙세력의 각축장이 되어 왔다. 그리하여 제2차 세계대전의 종결과 함께 미·소냉전의 틈바구니에서 분단이 되었고, 그 후 동북아의 화약고로 인식되어 왔다. 오늘날의 세계는 탈냉전·화해협력의 시대로 되어가고 있으나, 한반도는 아직도 냉전지대로 남아 있다. 남과 북이 통일되어야, 전후 50년 동안 지속되어 온 냉전체제가 비로소 완전히 해소되고, 동북

12) 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 1996. 11. p. 181.

13) 21세기위원회, 『2000년에 열리는 통일시대』, 동아일보사, 1993, pp. 76~98 참조.

아의 평화와 안정, 나아가서 세계평화에도 크게 기여하게 될 것이다.

일곱째, 통일은 우리 나라가 다가오는 21세기 아시아·태평양권 시대의 주역으로 발돋움해 나가기 위한 필수적 조건이 된다. 21세기 세계화 시대에서 생존하기 위한 목표는 통일된 세계중심국가가 되는 것이다. 즉 통일은 세계화의 목표이자 수단이다. 바야흐로 세계문명의 중심이 유럽에서 아시아·태평양권으로 넘어오고 있다. 오늘의 세계는 모든 나라가 이념과 국경을 넘어 하나의 지구촌을 이루는 가운데 '자유화, 복지화, 세계화'로 나아가고 있으면서도, 지역별·기능별로 나뉘어 하나로 결속되는 '블록화'현상을 함께 보여주고 있다. 아시아·태평양 지역의 경제협력체인 APEC은 경제각료급회의 수준에 머물러 왔으나, 1993년 11월 미국 시애틀에서의 APEC 회원국 정상회의를 계기로 그 비중이 크게 높아지고 있으며, 선진국과 개발도상국가간의 교량자로서 APEC에서 차지하는 한국의 위상도 날로 향상되고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 갈라져 있는 남과 북은 하루빨리 통일이 되어야 한다. 그러나 통일이 아무리 민족의 지상과제요, 가장 절실하고 시급한 과업이라 해도 그 자체가 '목적'이 되어서는 안된다. 그것은 다만 남북의 7천만 민족이 하나되어 지금보다 더 잘살아가기 위한 '수단'으로 추구되는 것임을 잊어서는 안된다. 따라서 통일만 된다면 어떤 통일도 좋다는 환상적 통일관(幻想的 統一觀)이나, 우리만 잘살면 되는 것이지 통일은 굳이 할 필요가 없다는 식의 회의적 통일관(懷疑的 統一觀)은 함께 경계되어야 한다.

참 고 문 헌

1. 구영록 외, 『남북한의 평화구조』, 법문사, 1990.
2. 김국신 외, 『분단극복의 경험과 한반도 통일』, 한울, 1994.
3. 김학준, 『한국전쟁』, 박영사, 1989.
4. 민병천, 『신통일론』, 고려원, 1992.
5. 민족통일연구원, 『민족공동체통일방안의 이론체계와 실천방향』, 1994.
6. 방영호·오재완, 『국제사회에서 남북한간 협력방안 연구』, 민족통일연구원 1992.
7. 신정현, 『북한의 통일정책』, 을유문화사, 1989.
8. 안병준, 『탈냉전기의 국제정치와 한반도 통일』, 법문사, 1993.
9. 양호민, 『남과 북, 어떻게 하나가 되나』, 나남, 1992.
10. 윤형진 외, 『신세계 질서와 민족통일』, 살림터, 1991.
11. 이상우, 『함께 사는 통일』, 나남, 1993.
12. 21세기위원회, 『2000년에 열리는 통일시대』, 동아일보사, 1993.
13. 정용석, 『분단국 통일과 남북통일』, 다나, 1992.
14. 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 1996.
15. 통일원, 『한반도 긴장완화와 평화정착』, 1990.
16. 하영선, 『한반도의 전쟁과 평화』, 청계연구소, 1989.
17. 한승주, 『남북분단의 극복과 평화』, 법문사, 1990.

III

통일환경은 어떠한가

제1절 국제질서의 개편	37
제2절 주변국가의 한반도정책	43
제3절 통일환경의 변화와 남북관계 ..	65

●이 장의 요점●

- 세계는 자유화, 민주화, 복지화, 개방화로 가고 있고, 공산주의의 퇴조로 '자유민주주의'와 '시장경제체제'가 인류의 보편적 가치로 확산되어 가고 있는 만큼, 통일환경은 우리에게 유리하게 전개되고 있다. 그러나 한반도를 둘러싼 동북아정세는 북한정권의 불확실성으로 인해 북·미 핵회담 타결후에도 화해와 긴장의 양면성이 노정되고 있다.
- 미국을 비롯한 주변4국은 '핵이 없는 한반도의 평화와 안정'을 바라고 있다. 북·미 핵회담 타결로 북·미일 관계개선이 가시권에 들어오는 가운데, 새로운 한반도 평화보장장치의 필요성이 제기되고 있다.
- 통일환경을 개선하는 데 있어 주변국의 협력이 여전히 중요한 만큼 우리는 그 어느 때보다 자주적이고 능동적인 자세로 통일외교를 적극 전개해 나가야 할 것이다.

제1절 국제질서의 개편

1. 국제정세

구소련을 비롯한 동구 사회주의권의 붕괴는 동·서 진영간 냉전적 대립구조의 와해를 초래하였을 뿐만 아니라 전세계적 차원에서의 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.¹⁾ 그 특징을 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 동서냉전체제의 와해이다. 1989년 12월 부시 미국대통령과 고르바초프 소련대통령간의 '몰타회담'은 미·소간의 군사적 냉전사에 종지부를 찍고 '새로운 협력시대'를 개막하였다는 점에서 의의가 컸다. 특히 소련과 동구공산권의 붕괴는 미국과 소련을 양축으로 하여 오랫동안 대결해 오던 냉전의 구도를 종식시켰다. 또한 탈냉전이라는 질서변화는 동서 양진영간에 발생할지도 모르는 세계대전의 위험과 핵대결 상황을 완화시켰으며, 세계정세의 방향을 '화해'와 '협력', '군축'과 '평화지향'으로 바꾸어 놓았다.

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

둘째, 국제질서의 다원화와 국제적 상호의존성의 증대 현상이 두드러지고 있다. 냉전 이후의 국제질서는 아직 정착되지는 않았으나 군사적 측면에서는 미국이 주도하고, 정치·경제면에서는 다른 나라들과 공동으로 협력하는 '단다극체제(單多極體制 : uni-multipolarity system)'로 재편될 것이라는 것이 일반적 전망이다. 그러나 주목되는 것은 냉전 시대의 안보는 이념 및 군사적 안보가 중심이었지만, 냉전종식 이후에는 경제를 포함한 비군사적 안보의 비중이 커졌다는 점이다. 이러한 현상은 지역강대국의 부상 및 세계질서의 다극화와 함께 국가간의 상호의존성을 더욱 높이고 있다.

셋째, 이데올로기 중심의 군사·안보적 냉전체제가 종식되면서 자국이 이익이 중시되는 또다른 '경제냉전시대'가 도래하였다. 이러한 경제전쟁의 양상은 지역적 경제블록화 추세(EU, NAFTA, APEC 등)로 가고 있다. 블록간의 경제장벽이 한층 높아지고 있는 가운데, 국제사회에는 우루과이라운드(UR)협상에서 나타났듯이 냉혹한 국가이기주의가 팽배하고 있으며, 이는 향후 세계경제체제가 자국이 이익 우선의 '다원적 경제체제'로 돌입할 것임을 예고하고 있다.

그러면서도 세계경제의 지역주의화에 따른 보호무역주의 경향은 점차 완화될 것으로 예상되는데, 그동안 세계무역을 관리해 온 '관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)체제'가 발전적으로 해체되고, 1995년에 '세계무역기구(WTO)'가 출범한 것이 그것이다. 이는 국제질서의 틀이 정치논리로부터 경제논리로 이행된 결과라고 볼 수 있다.

넷째, 과거 억압적이고 획일적이었던 국제질서가 자율성이 커지고 다원화·개방화되면서 세계는 통합과 화해로 가고 있으나 지역차원에서는 오히려 지역분쟁이 증대되고 있는 추세이다. 소련의 해체와 냉전체제의 붕괴로 세계대전의 위험은 감소되었으나 국지적 분쟁은 증가되고 있다. 핵전쟁의 위험은 감소되었으나 민족주의의 분출, 군비경쟁과 대량파괴

무기의 확산 그리고 지역적·인종적 차별과 종교문제 등으로 지역갈등이 심화됨으로써 국지분쟁(보스니아, 소말리아, 르완다 내전 및 체첸사태 등)이 미국을 비롯한 서방국들을 곤경에 처하게 하고 있다. 또한 미·소라는 초강대국간의 힘의 균형이 깨어진 틈을 타서 지역강대국들이 지역패권주의를 다시 추구할 경우 지역분쟁이 더욱 부추겨지는 결과를 가져올 수 있다. 이러한 지역안보의 불확실성 속에서 지역국가간의 군사협력·군사협동훈련은 오히려 증대되고 있는 상황이다. 21세기를 눈앞에 두고 세계의 역학구조는 미국, 유럽, 아·태의 3축으로 형성되고 있으며, 그 위에서 불안한 각축시대가 전개될 것이다.

한편 유엔은 탈냉전 이후 새로운 국제질서 창출과정에서 국제사회의 평화와 복지를 위한 노력으로 그 정통성과 효율성을 새롭게 인정받고 있다. 유엔의 위상강화는 무엇보다 안보리가 본연의 기능을 발휘하기 시작함으로써 가능해졌는데, 유엔은 걸프전, 보스니아, 르완다 자이르사태 등에서 보듯이 국제분쟁 해결노력에 주도적 역할을 수행하고 있다. 유엔의 역할증대는 분쟁 해결에만 그치지 않고 군축, 개발, 환경, 인권, 마약, 범죄 등 범세계적 문제에 대한 보편적 규범형성, 즉 새로운 체제의 창출에서도 두드러지고 있다. 1992년 6월 리우 환경개발 정상회의, 1993년 6월 비엔나 세계인권회의, 1995년 3월에 개최된 코펜하겐 사회개발 정상회의 등이 대표적인 경우라 하겠다.²⁾

요컨대 '신세계질서'는 아직도 그 명확한 모습을 드러내지 않고 있다. 미·소라는 두 초강대국에 의해 조정·통제되던 냉전시대에 비해 탈냉전 상황은 오히려 매우 유동적이고 불확실한 면이 없지 않다. 그러나 분명한 것은 오늘날 국제사회의 큰 흐름은 사회주의·공산주의의 퇴조와 함께 인류의 보편적 가치인 '자유민주주의'와 '시장경제체제'가 확산

2) 외무부, 『외교백서 : 1994년판』, 1995, p. 197.

되는 추세에 있다는 것이다. 이러한 추세는 우리 민족의 통일여건에 유리한 흐름이 되고 있다.

2. 동북아 정세

한반도를 중심으로 한 동북아지역 역시 냉전적 대립과 갈등이 첨예화 되었던 지역이었으나 탈냉전의 새로운 국제질서 형성과정에 힘입어 화해·협력의 긍정적 추세가 전개되면서도 한편으로는 위기와 갈등이 동시에 표출되고 있다. 이렇듯 '화해·협력과 불안정'이라는 양면성이 특징인바 이는 역내 강대국간의 세력관계가 첨예하게 얽혀 있고 기존의 냉전적 구조와 새로운 탈냉전적 변화가 병존하는 이중성에 기인한다.

사회주의체제의 본질적 변화, 소연방해체, 세계적 차원에서의 화해·협력 추세 및 독일통일 등 세계 정세의 급격한 변화는 동북아에서도 탈냉전을 유도하고 있다. 이에 따라 남북한은 UN에 동시가입('91. 9)하였을 뿐 아니라 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」를 채택·발효('92. 2. 19)시키는 등 일정한 진전을 보인 바 있다.

또한 우리의 지속적인 국력신장과 북방정책 추진에 따라 구소련('90. 9), 중국('92. 8)과 국교정상화를 이루어 주변 4국 모두와 외교관계를 수립하는 외교적 성과를 바탕으로 민족통일의 외부적 장애요인이었던 냉전구조를 제거해 나가고 있다.

그러나 최근 한반도 주변정세는 미국과 일본의 안보동맹강화, 중국과 러시아의 접근, 중국과 미국·일본의 대립 양상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 그러나 대결의 주요 원인이 냉전시대와 같이 이데올로기나 팽창주의에 있는 것이 아니라 동북아 지역에서의 주도권 장악과 무역문제 등에 기인하고 있다는 점에서 과거와는 근본적으로 다르긴 하나 주변 강대국들의 관계는 훨씬 변화무쌍해져 당장 새로운 역학관계가 정착되

기는 어려울 것으로 보인다.

미국과 일본은 지난 1996년 4월 클린턴 대통령의 방일을 계기로 「신안보 공동선언」을 발표한 이래 상호안보동맹의 '재정의' 작업을 활발히 벌이고 있다. 신안보공동선언을 기초로 한 미·일 동맹의 '재정의'에 담긴 가장 큰 변화는 지금까지 일본과 극동지역에 국한했던 동맹의 적용 범위를 아·태지역으로 확대한다는 것으로 이는 일본의 군사적 역할의 확대를 의미한다. 또한 미국과 일본은 지난해 「물품 및 서비스 제공 협정」을 체결하고 「방위협력지침」의 개정에 합의하여 일본으로 하여금 제3국의 어떠한 사태에도 개입할 수 있는 길을 열어 놓음으로써 중국을 자극하여 갈등이 빚어지고 있다.

반면 아시아에서 미국의 강력한 「경쟁자」로 부상하고 있는 중국과 미국관계는 천안문사건('89. 6) 이후 이등휘(李登輝) 대만총통의 방미('95. 6) 및 중국의 대 대만 미사일 발사실험('96. 3) 등으로 인하여 극도의 긴장상태에 빠져들었다. 그러나 존 도이치 CIA 국장, 윈스턴 로드 국무부차관보('96. 10)를 비롯한 워런 크리스토퍼 미국무장관의 북경방문('96. 11), 클린턴 미대통령과 강택민(江澤民) 중국 국가주석의 마닐라 정상회담('96. 11)에서 양국정상은 각각 1997년과 1998년에 상호 방문 형식으로 일련의 정상회담을 한 차례씩 갖기로 합의했다. 또한 클린턴 대통령은 회담에 앞서 중국의 인권문제가 양국관계 개선의 장애요인이 되지는 않을 것임을 분명히 함으로써 양국은 일단 회복국면에 접어들 것으로 보인다. 그러나 장기적으로는 대만문제, 무역분쟁, 인권문제 등을 둘러싼 구조적 상호불신으로 인한 갈등으로 긴장과 화해가 지속적으로 반복될 수밖에 없는 불안정을 노출하고 있다.

이러한 상황 하에서 일본은 중국과 최근 조어도(釣魚島)의 영유권 문제를 둘러싸고 마찰이 증폭됨으로써 최악의 국면으로 빠져들고 있다. 또한 일본 자민당은 금년부터 중학교 역사교과서의 「남경대학살」관련

기술을 수정하도록 요구, 중국을 자극하는 등 일·중간의 갈등은 앞으로 더욱 심화될 가능성이 높다는 점에서 동북아정세의 새로운 불안요인으로 등장하고 있다.

이러한 동북아정세에 또 하나의 새로운 변수로 등장한 것이 중·러의 접근이다. 이는 엘친대통령이 중국을 방문('96. 4)하여 공동 커뮤니케이션과 14개에 이르는 협정을 체결함으로써 가시화된 후 북경('96. 11)에서 개최된 중·러 외무장관회담에서 양국간 관계개선의 걸림돌이 되어온 국경군사력 축소문제에 돌파구를 여는 한편, 금년 4월 강택민(江澤民) 국가주석의 러시아 국민 방문을 합의함으로써 중·러 관계는 새로운 국면으로 접어들고 있다. 이러한 중·러의 접근은 미국과의 대립 심화로 연결될 수 있다는 점에서 한반도 정세에 다소 부담으로 작용할 것으로 보인다.

결론적으로 동북아에서는 중·소 관계정상화, 한·러수교, 한·중수교 및 남북한 관계개선 등 탈냉전적 양자관계 재조정이 진행중이고 다자간 협력문제도 진지하게 논의되고 있다. 그러나 동북아지역에서 형성되고 있는 신국제 질서는 전세계적 차원에서 형성되고 있는 국제질서와는 상이한 특징을 보이고 있다. 이는 전술한 바와 같이 동북아지역에서는 미·일·중·러 등 주변4국의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있으며, 중국과 북한이 여전히 사회주의를 견지하고 있어 기존의 냉전적 대립요인이 상존해 있으며, 한반도분단 등 냉전시대의 유산이 남아 있기 때문이다. 즉 기존의 냉전적 구조와 새로운 탈냉전적 변화가 병존하는 이중구조가 동북아지역 신국제질서의 주요 특징이라 할 수 있다.

제2절 주변국가의 한반도정책

1. 미·일의 동북아정책과 한반도정책

(1) 미 국

1) 동북아정책

미국은 제2차 세계대전 이후 동북아지역이 세계의 안정과 미국의 지속적인 번영에 매우 중요하다는 인식하에 대소봉쇄(對蘇封鎖)와 미국 주도 세계질서에서의 일본 편입을 위하여, 동북아지역에서 자국에 유리한 세력균형의 유지를 기본목표로 하여 왔다. 그러나 탈냉전 등 전세계적 차원의 안보환경 변화와 재정·무역적자 등 국내경제적 요인에 따라³⁾ 미국은 기존의 봉쇄정책을 지역적 안보전략으로 대체하였으며, 이에 따라 아·태 지역에서 미국의 지속적 개입을 위한 정책도 다소의 변화를 겪게 되었다.

미국은 탈냉전시대에 있어서 (i) 과거 대소봉쇄 일변도 정책에서 대러시아 경계정책으로의 전환, (ii) 미국 주도의 동북아 안보체제를 통한 일본 견제, (iii) 중국 정치체제의 불확실성에 대한 대비, (iv) 미국의 힘의 우위에 기초한 한반도 군사적 긴장의 안정적 관리 등을 기본적인 정책목표로 설정하고,⁴⁾ '역내 균형자' 역할을 통하여 이러한 목표를

3) 미국의 1995년도 무역적자는 1,110억 4,000만 달러, 재정적자는 1,073억 달러로 재정적자 누증액은 4조 6,700억 달러에 이르렀다.

4) 민족통일연구원, 「소련의 동북아정책 변화와 동북아질서 개편 : 1990년대 동북아 질서 예측(1)」, 1991, pp. 144~121 참조.

달성하고자 하고 있다. 이러한 미국의 새로운 정책은 기존 군사동맹체제 유지, 군사력의 전진배치, 전략핵 중심의 핵우산정책 유지 등 기존 정책의 골격을 유지한 것이나, 비용절감 차원에서 그 규모와 운영방식을 대내외적 여건에 맞게 다음과 같이 조정한 것이다.

첫째, 미국은 아·태지역이 미주 및 유럽과 함께 국제정치·경제의 중심으로 부상하고 있으며 미국과 아·태지역과의 이해관계가 긴밀해지고 있기 때문에 이 지역이 미국의 국가이익에 매우 중요하다는 인식 하에 기존 전진배치전략을 당분간 지속하려는 입장을 견지하고 있다. 또한 미국은 향후 중·북·러·캄보디아·인도네시아 등지에서 정치적 불안과 혼란이 야기될 수 있으며, 일본의 정치·군사적 영향력 확대 추세와 북한의 핵무기개발 노력도 이 지역의 안정을 저해하는 요인이라고 인식하는 등 향후 10년을 전환기로 평가하고 있다.⁵⁾

이와 함께 미국은 구소련만이 미국의 유일한 안보위협은 아니며 미국의 국가이익을 저해하는 다양한 요인이 상존하는 것으로 인식하고 있다.⁶⁾ 따라서 미국은 비록 초강대국간의 대결 가능성이 감소되었더라도 기존의 전진배치전략이 추구해 온 지역균형자, 궁극적인 안전보장자로서의 역할은 여전히 중요한 것으로 평가하고 있다.⁷⁾

미국 국방부는 1995년 2월 일명 '동아시아 전략보고(EASR)'로 알려진 '미국의 동아시아·태평양 전략(United States Strategy for the East Asia-Pacific Region)'을 발표하였다. EASR에서 클린턴 행정부는 냉전종식 후 과거 부시 행정부가 2000년까지 동아시아 주둔 미군병

5) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim*, p. 12.

6) Carl W. Ford, Jr., "The U. S. Future in Asia," *The Korean Journal of Analysis*, Vol. 2, No. 2(Winter 1990), p. 209.

7) U. S. Department of Defense, 위의 책, p.1.

력의 3단계 감축을 확정된 '동아시아 전략 이니셔티브(EASI) I'('90. 4)과 'EASI II'('92. 10)를 폐기시키고, 주한미군을 포함한 약 십만여 명의 동아시아 주둔 병력을 적어도 2000년까지 그대로 유지시킬 것이라는 신아·태 전략을 표방하였다. 이러한 신아·태전략의 핵심은 클린턴 대통령이 최고의 정책 우선순위를 두고 있는 미국의 경제력 회복이라는 정책목표에 비추어 미국의 '사활적 이해관계(vital interests)'가 직결되어 있는 동아시아지역에 대한 국가이익의 관점에서 이 지역에 대한 경제·외교·군사 등 전면적인 '개입정책(engagement)'을 계속해서 펼 것이라는 것이다.

미 국방부가 신아·태전략을 표방하게 된 이유는 북한의 핵무기 개발 의혹은 물론 가공할 만한 재래식 병력의 보유 및 북한체제의 불확실성 등에서 연유되는 한반도문제, 21세기 경제·군사 강대국으로 부상할 것으로 예상되는 중국의 장래문제 등 점증되고 있는 동아시아 지역의 불확실성 및 불안정성 때문에 미국이 이 지역에서 군사·안보적 역할을 지속해야 하기 때문이다.

요컨대 클린턴행정부는 신아·태전략 표방을 통하여 최근 두드러지고 있는 '신고립주의' 경향의 국내여론을 무마시킴과 동시에 대외적으로 한·일 등 동맹국 및 ASEAN 제국 등 우방국들에 대하여, 그리고 북한 등 적성국가와 중·러 등 비적성국가 등에 대하여 미국이 계속해서 동아시아 군사·안보적 역할을 지속할 것이라는 강력한 정책의지를 밝힘으로써, 이 지역에서 미국이 점차적으로 철수할 것이라는 주변국의 우려를 불식하려는 것으로 보인다.

둘째, 미국은 재정·무역적자로 인한 미국내 국방예산 감축압력에 대처하기 위해 한국·일본 등 역내 동맹국들에게 비용분담 및 역할분담 확대를 요구하는 정책을 추진하고 있다. 미국은 비용분담 측면에서 한·일에 대하여 동북아에 전진배치된 군사력 유지비용의 더 많은 부분을

분담할 것을 촉구하고 있으며, 역할분담 측면에서는 동맹체제 내에서 동맹국의 역할 증대 및 방위능력 증강을 요구하고 있다.

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

2) 한반도정책

미국의 한반도정책은 한국전쟁 이후 기본적으로 한반도에서의 분쟁발발을 억제하고 안정을 유지하는 데 초점을 두고 한·미 쌍무동맹체제와 전진배치 전략을 근간으로 추진되어 왔다. 미국은 1990년대에 들어 동북아 안보환경의 변화와 재정적자 누증에서 비롯한 국방비 삭감 압력에 대처하기 위하여 한반도 안보정책과 관련하여 기존정책의 근간을 유지한 상태에서 다음과 같은 정책조정을 모색하고 있다.

첫째, 미국은 한·미 동맹관계가 미국의 동북아정책에서 근간을 이루고 있다는 점을 강조하고 있는 바, 한국에 대한 안보개입을 축소하기 보다는 최적비용으로 이를 유지하기 위해 한국의 방위비 분담 확대를 추진하고 있다.⁸⁾

8) 제27차 한미연례안보협의회의에서 한미 양국은 종전 20% 수준이었던 주한미군 방위비분담 증가율을 전년대비 10%로 하향조정, 1996년부터 1998년까지 3년간 적용기로 했다. 이에 따라 한국의 분담금은 1995년 3억달러를 기준으로, 1996년 3억 3천만달러, 1997년 3억 6천 3백만달러, 1998년 3억 9천 9백만달러를 부담하게 되었다. 그동안 한미 양국은 주한 미군 총주둔비용 중 미군과 군속의 급여를 제외한 '원화발생경비(WBC)'의 3분의 1을 한국정부가 부담하는 것으로 합의하였으나, 미국은 이를 연차적으로 늘릴 것을 요구하고 있으며, 장기적으로 일본의 분담수준인 73% 수준까지 증액하도록 요구할 것으로 전망된다.

둘째, 미국은 주한미군 철수는 상당기간 동결하되, 대신 주한미군의 역할 조정을 추진하고 있다. 즉, 주한미군은 북한의 전쟁도발억제 임무를 수행하는 데 있어서 '비교우위'의 관점에서 해·공군력, 인공위성 및 기타 정보수집 활동에 치중하고, 지상전투기능은 한국군이 맡게 되는 구도가 그것이다. 그러나 한국방위에 있어서 한국군이 점차적으로 주도적 역할을 맡게 될 것이고 미군은 지원 역할을 맡게 될 것이며, 이의 일환으로 1994년 12월 한국군에 평시작전통제권이 이양되었다.

셋째, 미국은 한반도에서 '비핵화정책'과 '핵우산정책'을 병행·추진하고 있다. 즉 미국은 남북한이 핵무기는 물론 핵 재처리시설을 갖지 못하도록 하는 '비핵화정책'을 추진하는 동시에,⁹⁾ 핵보유국으로부터의 핵 위협에 대한 한국의 안전보장을 위해서는 한국에 '핵우산'을 제공한다는 정책을 취하고 있다.

요컨대 미국의 한반도정책은 아시아에서 기득권을 상실하지 않으면서 지속적으로 영향력을 행사하기 위한 노력을 경주하고 있다는 점에서 기본적으로 현상유지정책이다.¹⁰⁾ 그러나 그 현상유지란 어디까지나 미국이 '균형자'로서 기능하는 미국 주도 하의 현상유지를 의미한다. 미국은 한반도와 관련된 다자간 안보·경제협약체 형성에서 균형자적 역할을 수행하면서도 이러한 기구가 미국 주도 하에 이루어져야 한다는 입장을 견지하고 있다.

미국은 한국전 이후 북한을 적대세력으로 인식해 왔으며 북한에 대한

9) 부시 미대통령은 1991년 9월 27일 포괄적인 전술핵 폐기선언을 하였는바, 1950년대 후반부터 배치되어 온 것으로 알려진 한반도의 전술핵에 대한 의혹도 이로써 해소되었다.

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

뿌리 깊은 불신은 지난 40여년간의 테러행위, 대남도발행위 등으로 심화되었다. 또한 최근의 핵무기 개발 및 미사일(기술)수출 등은 북한에 대한 부정적 인식을 가중시키고 있다. 미국은 과거 한반도에 상존하는 긴장상태가 구소련 및 중국의 한반도정책과 관련하여 유사시 북한의 우방국인 이들의 개입을 촉발할 것이며 이에 따른 미국의 불가피한 개입을 가장 중요한 우려사항으로 간주해 왔다.

이러한 인식 하에서 미국의 대북정책의 당면목표는 북한의 군사적 모험을 억지하는 것이며 궁극적으로는 북한체제의 변화를 유도하는 것이다. 이를 위하여 미국이 추진하고 있는 정책방향은 크게 세 가지로 나타나고 있다. 첫째, 북한의 대량살상무기 보유 억제 및 북한의 군사능력 약화를 목표로 다양한 군사·정치·외교적 압력을 행사하고, 둘째, 북한의 군사적 행동을 억지하며, 셋째, 동북아 주요 국가의 대북정책을 조정하고 이들과의 공동보조를 도출해 내기 위하여 다자주의적 이니셔티브를 취한다는 것이다.

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

또한 북·미관계 개선과 남북관계 개선이라는 두 개의 축이 조화·병행되어야 한다는 것이 제네바 합의와 관련된 클린턴 행정부의 기본노선이다. 미 국무부도 남북관계가 풀리지 않는다면 북·미관계도 결국 한계에 봉착할 것이라는 생각을 가지고 있지만 공화당 주도의 의회가 클린턴 행정부보다 남북관계 개선문제에 더욱 강경한 입장을 보이고 있

다.

북·미관계가 발전되어 가는 과정에서도 북한체제의 붕괴 가능성을 배제할 수 없다. 그러나 북한이 붕괴되지 않고 점진적으로 체제를 개혁해 나간다면 북·미관계 및 남북관계는 경수로 건설 진척상황에 맞추어 순조롭게 개선될 것으로 예상된다. 한편 1996년 9월에 일어난 북한의 잠수함 침투사건으로 인해 한·미·일 3국이 경수로 지원사업을 잠정유보하므로써 약간의 진통이 있기는 했으나 1999년부터 2000년 사이에 경수로 1기 공사가 막바지에 들어가는 한편, 경수로 2기 공사도 착공될 것이다. 제네바 합의에서 북한은 경수로 주요 핵심부품 인도 전에 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치를 완전히 이행하기로 약속하였다. 그러나 북한이 이 단계에서 IAEA의 특별사찰을 수용하고 핵 의혹을 완전히 해소할지는 현재로서는 미지수이다. 만약 북한이 IAEA의 특별사찰을 받아들이고 미사일·화학무기 등 대량 살상무기의 개발 및 수출의 포기를 선언하게 되면 북·미관계와 남북관계는 급속히 진전될 것이다.

결론적으로 미국은 북한정권이 붕괴될 경우의 대체세력은 군부일 수밖에 없으며, 이렇게 되면 남북한 지역은 무력충돌의 위험을 안게 될 것이라는 판단에 따라 일단 김정일 정권의 안정을 추구하면서, 북한에 핵투명성 보장을 강력히 요구하는 한편, 한국에 대한 방위공약을 강화함으로써 한반도의 평화정착을 위한 노력을 경주할 것이다.

(2) 일 본

1) 동북아정책

동북아지역에서 일본은 미·일 동맹체제하에서의 안보 강화, 자원 및 시장의 안정적 확보를 국가이익으로 하여, (i) 아·태지역으로까지의

안보역할증대, (ii) 잠재적 위협에 대한 방어 및 견제, (iii) 아·태지역 경제 주도 등과 같은 정책목표를 추구하고 있다.

우선 안보적 측면에서 일본은 미·일 동맹체제 하에서 안전보장을 모색하면서도 경제력을 바탕으로 안보역할을 증대함으로써 정치·군사대국의 지위 확보를 도모하고 있으며,¹¹⁾ 이를 통해 잠재적 위협에 대응하려 하고 있다. 특히 이와 관련, 고노 요헤이(河野洋平) 외상은 1994년 9월 유엔총회 기조연설을 통하여 유엔안전보장이사회 상임이사국 진출 의사를 명시적으로 표명하였으며, 일본은 '거부권 없는 상임이사국 지위' 확보를 위하여 유엔회원국에 대한 외교활동을 더욱 적극화하고 있다. 이에 대해 미국도 동년 6월 30일 유엔안전보장이사회 상임이사국에 일본과 독일을 편입시키고, 안보리의 산하기구들을 확대시키는 것을 골자로 하는 안보리 개편안을 유엔에 공식 제안함으로써 일본의 입장을 지지하고 있다.

일본은 구소련의 동북아지역 군사력을 최대의 위협으로 간주하여 왔으며, 구소련 붕괴 이후에도 러시아의 극동군사력을 여전히 위협적인 것으로 인식하고 있다. 한편 일본은 중국과 1972년 외교정상화 및 1978년 평화우호조약 체결을 통해 양국간의 적대관계를 공식적으로 청산하고, 지역안정을 위한 양국간의 협력관계를 도모하여 왔으나, 지역강국으로서의 중국과의 경쟁이 불가피한 것으로 인식하고 있으며, 특히 동·남지나해에서의 중국의 군사력 증강을 우려하고 있다.

일본은 이러한 인식을 바탕으로 미·일 동맹체제 유지, 방위력 증강

11) 냉전이후시대에 들어와 동북아 및 아·태지역 차원에서는 물론 범세계적 차원에서 그 역할을 강화하려는 일본의 노력은 국내적 제약(평화헌법 등)과 제2차 세계대전의 전범국인 일본에 대한 국제적 제약(아시아 인접국가들의 일본에 대한 의구심 상존 및 유엔헌장상의 적극조항) 등으로 제한을 받고 있으며, 이로 인해 경제원조 및 유엔 PKO에 기여 등 비군사적 역할에 초점이 두어지고 있다.

및 군사력 현대화, 군사적 역할의 광역화 등의 정책을 추진하고 있다.¹²⁾

첫째, 일본은 동북아지역에서의 다원화 현상에 따른 갈등 및 위협가능성 억지, 일본의 군비증강에 대한 역내 국가들의 우려 불식 등을 위하여 기본적으로 미·일 동맹관계를 유지하는 정책을 추진하고 있다. 그러나 냉전체제 붕괴 이후 미·일 동맹관계는 미국 군사비의 포괄적 삭감, 방위분담 확대에 따라 일본이 동북아 역내안보에서 일정한 역할을 담당하는 쌍무적 관계로 전환되고 있는 것으로 보인다.

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

셋째, 일본은 동북아지역에서 경제력에 상응하는 영향력 확보를 위해 군사적 역할의 광역화정책을 추진하고 있다. 이러한 일본의 정책은 지역방위전략과 해상안보정책, 유엔평화유지군 파병 등을 통해 나타나고 있다. 특히 일본은 국제무대에서 자국의 발언권을 강화하고 유엔 안보리 상임이사국 지위를 획득하기 위하여 유엔평화유지활동에 적극적으로 참여하고 있다. 일본은 걸프전을 계기로 1991년 4월 해상자위대 소속 소해정(掃海艇)을 중동에 파견한 바 있으며, 1992년 6월 '유엔평화유지활동 협력법안'을 성립시킨 후, 캄보디아, 모잠비크, 르완다, 소말리

12) 일본은 냉전종결, 소련해체 등 전략환경의 근본적 변화를 반영하여 지난 50년간 지켜 온 방위정책의 기본방향을 수정한 '신방위대강(新防衛大綱)'(1995. 12)을 발표하였다. 이 안은 미·일 안보체제와 기반적인 방위력 구축에 입각한 현 '방위대강'의 기본틀을 유지하면서 지역분쟁, 테러, 재해, PKO 활동 등 냉전 이후의 다양한 위협요인에 대처할 수 있는 탄력적 방위력의 구축에 초점을 두고 있다. 따라서 향후 일본의 안보정책은 냉전시 군사침략에 대한 억지와 영토방위에 중점을 두던 소극적 안보정책으로부터 안정된 국제질서를 확보·유지하는 적극적인 안보정책으로 전환되어 갈 것으로 예상된다. 외교안보연구원, 『주요국제문제분석 : 일본 신방위정책의 방향과 전망』, 1995. 11. 5 참조.

아, 골란고원 등에서 UN의 평화유지활동에 적극 참가함으로써 이를 기반으로 유엔안보리 상임이사국 진출을 추진하고 있다.

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

향후 일본의 동북아정책은 안보차원에서는 미·일 동맹체제가 유지되고, 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할 증대를 모색하는 동시에 군사력 증강을 지속할 것으로 전망된다. 특히 1996년 11월 출범한 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 2기 정권출범으로 일본의 정치·군사적 역할 증대 모색 노력은 미국의 방위비 분담 증대 요구, 일본내 신보수주의의 대두, 동북아지역에서의 군비경쟁 가속화 가능성 등의 요인으로 인해 한층 더 고무될 것이다. 그러나 일본의 군사력 증강은 세계적인 군비감축 추세와의 상충, 실질적인 위협으로 인식되어 온 구소련의 몰락, 일본의 군사력 증강에 대한 주변국의 군국주의 부활 우려 등을 고려할 때 점진적으로 진행되어질 것이다.

2) 한반도정책

한편 일본은 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할 증대를 통하여 한반도에 대한 영향력을 확대하려 하고 있다. 일본의 대한반도 정책목표는 (i) 한반도의 위기상황 발생 방지, (ii) 일본에 적대적인 정권 수립 저지, (iii) 한반도에 대한 정치·경제적 영향력 확보를 통한 최대한

의 정치·경제적 이익 도모 등으로 요약될 수 있다.¹³⁾ 이러한 목표에 따라 일본은 한반도에서 '두 개의 한국' 정책을 추진해 왔으며, 한반도의 긴장완화 및 평화유지를 강조하고 있다.

일본은 안보차원에서 한반도의 평화·안정이 동북아의 안정에 중요하며, 북한이 남한에 대해 위협요인으로 존재하는 한 일본에 대해서도 잠재적인 위협요인이 된다고 인식하여 한·일 우호협력관계를 한반도정책의 기조로 삼고 있다.¹⁴⁾ 경제적 측면에서 일본은 한·일간 무역불균형 및 첨단기술 이전과 관련된 양국간의 갈등요인에도 불구하고 한국과의 긴밀한 경제관계를 유지하려 할 것이다.

한편 일본은 1990년대에 이르러 냉전구조의 와해와 한·소 수교, 남북대화 진전 등에 따라 북한과의 수교를 추진하고 있다. 1990년 9월 가네마루 신(金丸 信) 전 부총리를 단장으로 하는 자민당·사회당 대표단의 방북을 계기로 본격화된 북한과의 수교교섭은 1992년 11월 8차 회담을 끝으로 중단되었으나, 북·미 제네바 회담의 타결과 함께 재개될 움직임을 보였다. 특히 1995년 3월에는 자민·사회·신당 사키가케 등 3당으로 구성된 연립여당 대표단이 북한을 방문하여 북한과의 수교협상 재개를 합의한 바 있으며, 7월 13일 무라야마 총리는 김일성 사망 1주기를 맞이하여 북·일 우호친선관계 발전과 국교정상화 조기 실현을 위해 노력할 것이라는 전문을 김정일에게 보냈다. 한편 1996년 4월에는 일본 연립여당 대표단이 북한과 수교교섭재개에 따른 사전정치작업차 방한한 바 있다. 그러나 북·일 수교협상과정은 북한 핵문제, 배상문제, 이은혜문제 등의 현안이 있을 뿐만 아니라 북·미 수교와도 연계되어 있기 때문에, 일본은 미국의 입장을 살피지 않을 수 없고, 한

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

14) 日本外務省 編, 『外交書書』, 平成 3年版, 第35號, p. 208.

국의 입장도 고려하지 않으면 안될 것이다.¹⁵⁾

2. 중·러의 동북아정책과 한반도정책

(1) 중 국

1) 동북아정책

중국은 현재 유일 초강대국인 미국의 일방적 주도로 동북아 질서가 재편되는 것에 대해 크게 우려하고 있다. 따라서 중국은 주도권 확보를 위한 전략적 구도 속에서 한반도 문제를 조망하고 있다. 이러한 인식을 바탕으로 중국은 (i) 개혁·개방정책의 효율적인 추진을 위한 주변정세의 평화·안정 구축, (ii) 역내 국가들과의 경제협력 증진, (iii) 세계적인 차원에서 중국의 정치·경제·군사적 영향력 확대를 위한 전방위외교 추진의 거점확보 등을 기본적인 정책목표로 설정하고 있다.

첫째, 중국은 개혁·개방정책의 효율적인 추진을 위한 평화적인 주변환경 조성이라는 측면에서 국내정세 및 대외환경의 안정을 절실히 필요로 하고 있다. 따라서 중국은 주변국과의 '선린우호관계' 강화를 우선적으로 추구하고 이념과 체제상의 상이성보다는 공통이익 존재 여부에 대외관계의 초점을 두고 있다.

뿐만 아니라 중국은 '전방위적 평화공존외교'¹⁶⁾의 일환으로 북한과 미국의 대화를 통한 관계개선을 권장하면서, 북한이라는 군사적 긴장유발

15) 무라야마 총리의 오사카 APEC('95. 11) 한·일 정상회담시 대북수교 3원칙은 (i) 대북수교는 한국과의 긴밀한 협의하에 한·일관계에 손상이 가지 않는 전체에서 (ii) 남북관계 진전에 기여하는 방향으로 추진하며, (iii) 수교전에 경제 지원은 불가하다는 것이다.

16) 李鵬, '政府工作報告', 「文匯報」, 1994. 3. 24.

가능세력을 현상유지세력으로 끌어안을 수 있도록 노력하고 있다. 또한 중국은 러시아와의 정상회담('96. 4)을 통해 중·러 변경문제를 포함한 안보협력 약속으로 러시아와의 관계정상화를 도모하고, 일본과의 정치·경제협력 강화를 모색하는 한편, 과거 갈등관계에 있던 주변국인 인도 및 베트남 등과의 국교정상화도 추진하고 있다. 특히 중국은 천안문 사태 이후 유럽국가들과 미국의 제재정책에 실망하여 아시아 중심외교에 역점을 두고 있다. 중국의 이러한 외교적 활동은 주변국과의 선린관계 강화를 통해 안정적이고 평화로운 대외환경을 조성하려는 노력의 일환이다.

둘째, 중국은 개혁·개방정책의 효율적인 추진을 위하여 일본·한국 등 역내 주요 국가들과의 경제교류·협력을 강화하고 있다. 개혁·개방정책 초기 중국은 동북아지역 국가들보다 서방 선진국들과의 경제교류·협력을 중시하여 왔으나, 아·태지역의 경제성장, 서방 선진국들과의 경제협력 부진, 6·4 천안문사태 이후 서방의 중국에 대한 경제제재, 지역별 경제블록화 현상 등의 요인에 따라 역내국가들과의 다각적인 경제협력을 모색하면서 '동북아경제협력권' 형성에 적극적인 입장을 갖고 있다.¹⁷⁾

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

(i) 중국은 미·러의 상대적 영향력 약화 및 군사적 위협 감소 등

17) 중국은 동북아 지역 국가들의 경제협력 가능성이 높은 이유로 역내 국가들의 역사·문화적인 연관성, 경제적인 상호보완성을 강조하고 있다. 史敏, "九十年代的世界經濟格局和亞太地區的經濟合作," 「世界經濟」, 中國社會科學院 世界經濟與政治研究所, 1990年 10月號, pp. 1~4; 中野謙二, "北東아시아地域の協調と中國の對廳," 「中國研究月報」, 1990年 9月號, pp. 1~7.

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

특히 중국은 미국의 경우 동북아지역의 긴장완화 추세, 미국의 국내 경제적 요인 등으로 역내 주둔군 철수를 포함한 동북아 및 아·태지역에서의 전략적 조정과 군사력 축소가 불가피하지만, 해·공군의 기동력 강화를 통해 기존의 군사적 영향력을 최대한 유지하고, 이를 기반으로 미국 주도 하의 새로운 동북아 질서를 추구하고 있다는 점을 인식하고 있으므로¹⁸⁾ 새로운 동북아 질서 형성에 적극 참여함으로써 미국의 주도권을 견제하려는 것이다.

(ii) 한반도문제와 관련하여, 중국은 한반도의 평화정착 및 남북한 관계 개선 등을 위해 주도적인 역할을 수행함으로써 과거 미·소가 향유하여 온 한반도에서의 영향력을 흡수하는 동시에 일본의 대한반도 영향력 확대 움직임을 견제하는 정책을 추진하고 있다. 한반도의 긴장완화와 안전유지 필요성에 대한 강조에 머물지 않고 자신들이 의도하는 동북아 신국제질서 형성의 차원에서 한반도문제 및 남북관계를 이끌어 간다는 방침을 갖고 있다. 과거 중국이 북·일, 북·미 관계의 실질적인 진전을 전제로 한·중 수교를 고려한다는 점을 강조해 왔음에도 불구하고 한·중 수교를 전격적으로 실현한 것 역시 중국의 이러한 방침과 무관하지 않다. 즉 중국은 북한과의 기존 관계를 최대한 유지하면서 남한과의 정치관계를 정상화함으로써 한·소 수교 이후 북한에 대한 영향력을 대폭 상실한 러시아나 지속적인 관계개선 움직임에도 불구하고

18) 陳啓懋, “關於在亞太地區建立政治新秩序的探索,” 「國際問題研究」, 1992年 1期, pp. 1~2 참조.

북한의 핵개발 문제 등으로 인해 실질적인 관계발전을 이루지 못한 미국·일본에 비해 한반도문제, 남북관계에서 우위를 차지할 수 있다는 계산을 하고 있다.

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

2) 한반도정책

중국의 한반도정책은 중국이 동북아정책에서 설정하고 있는 자국의 정치·경제·군사적 영향력을 최대화할 수 있는 동북아 신국제질서의 형성이라는 목표와 불가분의 관계를 갖는다. 중국의 한반도정책은 동북아정책 목표 실현을 위한 일차적인 대상으로서의 성격을 띠며 여기에는 (i) 한반도의 안정·현상유지, (ii) 한국과의 경제교류·협력 강화, (iii) 한반도 문제에 대한 영향력 확대 등이 중요한 부분을 차지한다.

우선 한반도의 안정유지는 중국이 개혁·개방정책을 추진한 이후 한반도정책에서 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 부분이다. 즉 중국은 1980년대 이후 한반도 문제에 대한 기본인식의 전환, 남한과의 비정치적인 관계증진 및 남북관계의 조정, 한·중 수교 등 일련의 한반도정책 추진과정에서도 한반도의 안정유지를 전제조건으로 삼았다.

중국이 추구하는 한반도의 안정유지는 곧 남북간의 긴장완화 및 관계개선을 통한 한반도의 평화정착, 대남북한 관계의 균형적 조정을 통해 한반도의 현상을 유지하는 것이다. 이와 관련하여 앞으로 중국은 다음

과 같은 정책을 추진할 것으로 전망된다.

첫째, 중국은 한반도 문제는 남북한 당사자간의 평화적인 대화·협상을 통해 해결되어야 한다는 입장을 계속 견지할 것이다.¹⁹⁾ 중국은 당사자간의 대화·협상을 통한 남북관계 개선이 한반도 평화정착에 가장 효과적일 뿐만 아니라 주변 강대국들의 영향력 행사를 억제할 수 있다는 인식을 갖고 있다.²⁰⁾ 따라서 남북한의 상이한 입장에 대해 어느 일방을 지지하기보다는 쌍방의 성실한 협상자세를 촉구하고 한반도 문제에 대한 외부의 간섭배제, 남북관계 개선의 장애요인 해소 측면에서 미·일 등 한반도 문제 관련국가들의 지원을 촉구하고 있다.

또한 중국은 대화·협상에 의한 당사자 해결원칙을 강조함으로써 남북한 쌍방이 각자의 입지강화와 관련하여 제기하는 요구로부터 보다 자유로와질 수 있다는 인식을 갖고 있다. 즉 중국은 한국이 제기하는 북한의 개혁·개방, 핵개발 포기에 대한 대북한 압력행사 요청은 물론 이들 문제와 관련된 북한의 일방적인 지지 요구를 회피하는 하나의 수단으로 한반도문제의 당사자 해결원칙을 강조하고 있다. 그 밖에 북한의 정치·경제 상황 악화로 인한 한국의 흡수통일 가능성에 대한 우려 역시 중국이 평화적인 대화·협상을 통한 한반도문제 해결의 필요성을 강조하는 내면적인 요인이다.

19) 한반도통일에 대한 중국의 공식적인 입장은 “한반도의 평화적 통일에 대한 한민족의 염원을 존중하며 한민족 스스로의 평화통일을 지지한다”는 것이다. 中·韓 修交聲明 第5項, 『人民日報』, 1992. 8. 25 참조.

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

둘째, 중국은 한국과의 정치관계 정상화, 경제교류·협력 증대에도 불구하고 대남북한관계의 균형을 최대한 유지하려고 할 것이다. 즉 중국은 그동안 조심스럽게 추진해 온 대남북한 관계의 현실적·균형적 조정이 한·중수교를 통해 일단락되었다는 인식을 갖고 있으며 이를 한반도의 현상유지, 대한민국 영향력의 증대를 위한 기본수단으로 활용하고자 할 것이다.

중국의 이러한 입장은 북·미 관계개선 움직임을 적극 지지하는 태도에서도 잘 나타나고 있다. 즉 중국은 한·중 수교 이후 남북한관계의 균형 상실을 우려하는 한편, 북한에 대한 일종의 부담감을 갖고 있었으나, 북·미 3단계회담을 통한 북한 핵문제 해결의 토대 마련, 북·미 관계개선의 진척 등으로 남북한관계의 균형이 복원되었다는 인식을 갖고 있는 것으로 평가된다.

한편 한국과의 경제교류·협력 확대는 중국이 한국과의 정치관계를 정상화하기 이전부터 한반도정책의 중요한 부분으로 인식해 왔던 문제로서 한·중간 정치관계 발전의 촉진요인으로 작용해 왔다. 경제교류·협력강화와 관련된 중국의 대한(對韓) 정책은 초기에는 자본 및 기술의 도입과 교역의 확대에 주안점을 두었으나 강택민(江澤民) 주석의 방한('95. 11)을 계기로 한·중은 중형항공기 공동 개발 착수와 원자력 발전소 건설 협력 및 러시아 가스전 개발에 공동 진출 등을 약속함으로써 이미 산업협력 단계로 진입된 경제관계를 더욱 발전시킬 수 있게 되었다. 또한 한·중 양국은 오사카 아·태경제협력체 회의에서 시장개방에 대한 유예조치가 허용되도록 협력하였다.

양국간의 경제·통상관계는 지리적 인접성과 양국 경제구조의 상호보완성 등을 바탕으로 급속히 증가하고 있으며, 양국간 교역액이 1992년 89억달러, 1993년 90억달러, 1994년 117억달러, 1995년 165억달러, 1996년 9월말 현재 165억달러를 기록하여 중국은 미국·

일본에 이어 우리의 세번째 교역상대국으로 자리잡고 있다. 우리기업의 대중국 투자진출도 꾸준히 증가되어 1996년 9월말 현재 대중국 투자금액이 149억 6천만달러, 투자건수로는 6,910건을 기록하여 중국은 우리의 제1의 투자대상국이 되었으며, 우리는 중국에 대한 제6위 투자국이 되었다.²¹⁾

중국의 대북한정책의 기초를 살펴보면 중국은 북한이라고 하는 군사적 측면에서의 긴장유발가능세력을 현상유지세력으로 끌어안으려는 구도 속에서 대북정책을 추구하고 있다. 현존하는 사회주의국가 중 중국은 북한의 체제유지 및 체제변화에 가장 큰 영향력을 행사할 수 있을 것이라는 점에서 우리의 관심을 끈다. 특히 그 어느 때보다도 북한의 변화 가능성이 높아지고 있고, 중국과 북한에서는 혁명세대 지도자의 사망에 따른 정책변화가 예견되고 있기 때문에, 현 시점은 세대교체와 더불어 정책전환을 예상할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다.²²⁾

최근 북·중관계는 상호간의 필요에 따라 실용주의 노선에 입각한 현실적응적 정책을 추구하는 방향으로 변화를 보이고 있다. 중국은 경제적·실리적 이유에서 주변국과의 우호적 환경조성을 위하여 한국과 관계를 정상화했으나, 지정학적으로 자국의 안보와 직결된다고 볼 수 있는 인접국인 북한의 변고가 중국의 변방, 특히 티벳, 신강과 내몽고에 직접적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 북한과의 표면적인 갈등관계를

21) 「조선일보」, 1996. 12. 10.

22) 중국과 북한은 민주주의 국가와는 달리 공산당의 일당지배체제하에 아직까지도 법이나 기관에 의해서보다는 개인 지도자의 성향에 의해 지배되는 '인치사회(人治社會)'이다. 이런 점에서, 양 국가에서 최고 지도자의 사망은 대내외정책에 지대한 영향을 미칠 수 있으며, 또한 세대교체와 더불어 정책전환을 가져올 수도 있다. Michael D. Swaine, *China : Domestic Change and Foreign Policy*, RAND National Defense Research Institute, 1995, p. 3.

결코 원하지 않고 있다. 또한 미국 주도의 동북아 질서 재편을 우려하고 있는 중국의 입장에서 보면 북한은 중국의 대서방 관계에 중요한 카드가 될 것이다.

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

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

(2) 러시아

1) 동북아정책

동북아에서 러시아의 국가이익은 무엇보다도 러시아의 접경지역으로서 동북아지역에 대한 지정학적(地政學的) 이해와 아·태지역의 경제적 잠재력에 근거한 지경학적(地經學的) 이해에 기초하고 있다.²³⁾ 러시아는 안보적 차원에서 구소련 이래로 동북아의 전략적 중요성을 충분히 인식하여 왔으며, 이는 러시아가 동북아지역의 세력균형관계를 자국에

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

유리한 방향으로 이끌지 못하는 한, 아·태지역 전체에 대한 영향력 행사가 어렵다는 것을 의미하였다. 이에 따라 러시아의 동북아 안보정책은 역내 전략환경을 러시아에 불리하지 않도록 전체적인 군사적 균형이 이루어지는 방향으로 조성하여 역내 문제에 심도있게 관여한다는 목표 위에 추진되고 있다. 따라서 군사·전략적 측면에서 러시아의 동북아 정책 목표는 (i) 역내 신국제질서 재편과정의 적극 동참, (ii) 일본의 재무장 및 군사대국화 견제, (iii) 중국의 반러화 방지, (iv) 한반도 문제에 대한 영향력 확대, (v) 역내 군축의 실현, (vi) 다자간 안보협의기구 창설 등으로 요약된다.

한편 러시아는 동북아 지역에서 시베리아 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 않으며, 또한 중국·북한 등과의 경제협력도 매우 중요하다. 즉 페레스트로이카 시대 이래로 러시아의 외교정책은 최우선 과제인 경제활성화를 위한 외적 여건조성이라는 국내경제적 목적에 이바지하는 방향으로 입안되고 추진되어 왔다. 따라서 러시아의 동북아정책도 경제적 고려를 우선시하면서 추진되고 있으며, 동북아 지역국가와의 경제협력, 역내국가들의 시베리아개발 참여 유도, 역내 경제협력기구에의 참가, 동북아경제권에의 참여 등과 같은 목표를 추구하고 있다.

2) 한반도정책

러시아의 한반도 정책은 대체로 다음과 같은 목표를 중심으로 추진되고 있는 것으로 보인다. (i) 한반도의 평화와 안정 유지, (ii) 남한과의 경제 교류를 통한 실익 추구, (iii) 북한에 대한 영향력 견지 모색,

(iv) 일본의 대러시아 접근 유도, (v) 아·태 진출의 교두보 확보 등이다.

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

둘째, 러시아는 남한이 최근 들어 비약적인 경제성장을 이룩함으로써 동북아에서는 물론 세계경제에서 차지하는 비중이 높아졌기 때문에, 남한의 경제력을 이용한 러시아의 경제활성화를 도모하기 위하여 남한과의 경제교류를 모색·추진하고 있다. 1995년 한·러 양국간 수출입규모는 33억달러로 1990년 8억 9천만달러의 3배반 정도밖에 늘지 않았으며, 한·중간의 교역규모에 비하면 20% 정도에 불과한 실정이다. 또한 대러시아 투자도 실행기준으로 1995년 말 현재 65건 6,500만달러에 그치고 있으며, 그것도 지리적으로 가까운 블라디보스토크 등 연해주에 70%가 집중되고 있다. 그러나 러시아의 경제적 잠재력에 비추어 볼 때, 한·러 경제관계가 비약적으로 확대될 가능성은 크다.

셋째, 러시아는 북한의 개방·개혁을 중용하고 대북한 관계를 현실적으로 재조정하고 있다. 즉 러시아는 북한의 현존체제가 러시아의 아·태 정책추진에 장애로 작용하고 있다고 인식하여, 북한의 변화를 유도하는 정책을 계속 추진하고 있다. 그러나 러시아는 북한과 적대적인 관계를 유지할 필요가 없다는 인식 하에 오히려 북한과의 관계를 회복하기 위해 노력하는 움직임도 보이고 있다.²⁴⁾ 따라서 1995년 9월 7일 러

24) 특히 러시아는 북·미 제네바합의 이후 미·일의 대북한 접근이 가속화될 것이라는 인식을 바탕으로 북한에 대한 기존 우호관계를 지속하고 있는 중국과 함께 미·일이 한반도문제에 대한 영향력을 강화할 경우, 러시아만 고립된다는 위기를 느끼고 있으며, 이에 따라 러시아는 북한과의 관계를 회복하여야 할 필요성을 강하게 인식하고 있다.

시아의 통보에 따라 한반도에서 전쟁이 발발한 경우 러시아가 북한 지원을 위해 자동개입하게 되어 있는 '조·러 우호협조 및 상호원조조약'이 1996년 9월 폐기되어 기존의 군사동맹관계를 청산하게 되지만, 북·러관계는 새로운 관계정립을 통하여 우호관계를 지속적으로 유지해 나갈 것으로 보인다.

넷째, 현재의 러시아 경제상황에 비추어 서방과의 경제협력이 필요 불가결하다는 점에서 일본의 경제력에 대한 러시아의 기대는 매우 크며, 따라서 러시아는 한국과의 관계발전이 일본에 대한 자극요인으로 작용하여 일본의 러시아 진출이 적극화되는 계기가 될 수 있기를 바라고 있다.

다섯째, 러시아는 한국과의 관계발전을 통하여 아·태 진출을 위한 교두보를 확보하고자 하고 있다. 이는 러시아의 대일정책과 밀접하게 연계되어 있는 것으로서 일본이 북방영토 문제를 표면적 이유로 정경 불가분의 원칙을 고수하면서 러시아의 대일 관계개선 정책 및 나아가서 아·태 진출정책에 제동을 걸고 있기 때문에, 남한과의 관계개선을 통하여 태평양경제협력회의(PECC), 아·태경제협력체(APEC), 아시아개발은행(ADB) 등에의 가입을 실현하고, 역내 다자간 안보협력기구를 창설함으로써 아·태 진출을 본격화한다는 것이다.

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

첫째, 러시아의 동북아 및 아·태 정책은 이 지역의 중요성이 증대되고 있음에도 불구하고, 구소련 구성 공화국과의 관계정립 및 대미·대서방 외교의 중요성 때문에 앞으로도 계속 낮은 순위를 차지할 것이다.

둘째, 러시아는 아시아지역을 주요한 무기시장으로 간주하고 역내국가들과의 군사협력을 강화함으로써 경제적 실리를 확보하는 동시에, 외교적 영향력을 유지하려 하고 있다.

셋째, 러시아는 경제지원 획득차원에서 한국과의 관계발전을 앞으로

도 계속 모색할 것이며, 특히 일본의 적극적인 대러 경제지원을 유도하기 위한 노력을 지속적으로 경주해 나갈 것이다.

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

제3절 통일환경의 변화와 남북관계

1. 주변4국과 한반도 통일

한반도의 외적 환경은 기본적으로 평화정착 방향으로 발전하고 있다. 주변4국은 한반도에서의 긴장완화와 평화정착이 각국의 국익에 유리하다고 인식하고 있기 때문에, 북한이 개방·개혁 등 실용주의적 정책을 채택·추진하도록 유도함으로써 한반도에서의 전쟁재발 가능성을 미연에 방지하고, 나아가 남북한대화가 진전되어 남북관계가 화해와 협력에 입각한 평화공존 관계로 발전할 수 있도록 희망하고 있다. 이에 따라 주변4국은 한반도 평화를 제도화하는 차원에서 남북한 교차승인을 추진하고 있다. 한반도 평화에 대한 역내 국가들의 입장과 정책방향을 국가별로 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 냉전종식 및 소연방 해체 이후 마련된 유일 초강대국의 지위를 바탕으로 동북아지역에서 '균형자 역할'을 수행함으로써 영향력 확대를 도모하고 있는 미국은 지역균형자의 입장에서 북한의 위협을 통제함으로써 한반도의 평화를 확보하는 것이 동북아의 안정과 나아가 미국의 국익에 부합된다고 인식하고 있다. 이러한 차원에서 미국은 북한의 개

혁·개방을 촉구하는 동시에 북한과의 관계개선을 통하여 북한의 위협을 직접 통제할 수 있는 수단을 보유하고자 하고 있다.

둘째, 경제력에 상응하는 역내 정치·군사적 역할 증대를 모색하고 있는 일본은 남북한에서도 경제력을 바탕으로 한 영향력 행사뿐만 아니라, 한반도 문제에 대한 정치적 발언권을 증대시키기 위한 노력을 경주하고 있다. 이를 위해 일본은 북한과의 관계를 개선함으로써 일차적으로 일본의 경제력을 바탕으로 북한에 대한 영향력을 확보하는 한편, 한국과의 선린관계를 유지함으로써 궁극적으로 한반도 문제에 대한 정치적 영향력 확대를 도모하고 있다.

셋째, 융통성 있는 실리외교·전방외교를 지향함으로써 동북아에서 지역강국으로서의 역할 증대를 모색하고 있는 중국은 한반도정책에 있어서도 남북한 동시수교국으로서의 지위를 최대한 활용하면서 북한의 경제개혁·개방을 통한 경제발전과 북·미, 북·일 관계개선을 통한 북한의 국제적 지위 향상을 지원함으로써 남북한간의 세력균형 및 남북한 현상유지를 도모하고, 궁극적으로 남북한 문제에 대한 영향력 확대를 모색하고 있다.

넷째, (소연방 해체 이후 세계초강대국으로서의 지위를 상실한 러시아는 국내정치·경제적 불안정 요인을 우선적으로 해결하여야 하므로 적극적인 외교정책을 추진하지 못하고 있으나, 최소비용으로 기존의 국제적 영향력을 유지·발전시키려는 노력은 계속하고 있다. 이에 따라 러시아는 한반도 문제에 있어서도 남북한 동시수교국으로서의 지위를 이용하여 북한과의 우호관계를 계속 유지하는 동시에, 한국과의 경제교류를 통한 실익을 도모하는 등 한반도 균형정책을 지속적으로 추구하고, 북한의 체제 변화가 불가피할 것이라는 관측에서 북한의 개방·개혁을 유도함으로써 한반도 문제에 대한 발언권을 확보하려 하고 있다.)

한편 북한은 한반도의 안전을 유지하려면 동북아시아에서 새로운 질서가 수립되어야 하며, (북·미, 북·일 관계정상화는 동북아 정세의 안

정에 기여할 것이라는 입장을 표명하고 있으며, 미·일과의 관계개선이 북한의 국제적 고립을 타개하고 경제난 회복에 기여함으로써 결과적으로 체제유지 방안이 될 수 있다고 인식하고 있다. 이는 북한도 남북한과 주변4국의 외교관계 수립을 인정하고, 이에 따라 현실적으로 '두 개 조선'을 수용할 수밖에 없게 되었다는 점을 의미한다. 특히 북한은 세계 질서재편의 주도권이 미국에 있음을 잘 알고 있기 때문에 주변4국 가운데 대미 관계개선을 보다 중시하는 방향으로 정책전환을 추진하고 있다. 또한 북한은 경제난 해소를 위해 일본과의 관계개선을 추진하면서 중·러와 기존 관계를 유지시켜 나가려는 입장에 있으며, 특히 한·중 국교정상화에도 불구하고 사회주의 이념을 고수하고 있는 중국과의 기존 우호관계를 최대한 유지시키려 하고 있다.

이상과 같이 주변4국과 북한이 모두 한반도의 안정과 남북한 평화공존 및 이를 제도화하기 위한 주변4국의 남북한 교차승인을 원하고 있다고 할 수 있다. 즉 주변4국은 한반도가 다른 세력의 영향력 밑에 들어가는 것을 견제하면서 한반도에서의 경제적·전략적 이익을 극대화하려는 점에서 각국의 이해관계가 상충되고 있으나, 새로운 전쟁 발발 등 지역 불안정이 야기될 수 있는 위험성의 제거를 원한다는 점에서 공통의 이해관계를 갖고 있다.

주변4국은 남북대화 및 남북한 평화정착에는 긍정적인 입장을 취하고 있으나, 남북한의 궁극적인 통일에 대해서는 소극적인 입장을 취하고 있는 것으로 분석된다. 그 이유는 대체적으로 다음과 같은 두 가지 요인에 기인하고 있는 것으로 보인다.

첫째, 통일된 한국의 미래에 대한 불확실성을 우려한다. 남북한이 통일될 경우 통일한국이 장래 각국에 적대적인 세력으로 발전하지 않을 것이라는 보장이 없으며, 적대적인 세력으로 발전하지 않는다고 하여도 통일한국이 국력을 신장하여 동북아시아의 새로운 강국으로 부상할 가

능성을 우려하는 것이다. 즉 남북한을 현재 수준에서 통합하더라도 통일한국은 상당한 국력을 보유하여 세계 190여개국 중 통일된 한국의 면적은 78위, 인구는 12위, 국민총생산은 11위를 점하게 되며, 군사력도 미·일·중·러에 비견할 수 있을 만큼의 잠재적 군사대국이 된다.

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

한반도 통일에 대한 주변4국의 이러한 부정적 입장에도 불구하고, 한반도 통일환경과 관련하여 무엇보다도 중요한 점은 남북간 교류·협력이 활성화되고 평화공존이 제도화될 수 있는 방향으로 주변정세가 조성되고 있다는 점이다. 앞서 살펴보았듯이 주변4국은 당장의 통일은 희망하지 않으나, 남북관계 개선과 교류·협력 증진은 적극 지원하는 입장이다. 따라서 남북한의 평화와 통일을 이룩하기 위해서는 다음과 같은 기본 방향에 입각하여 민족 내부적 통일기반을 정비하는 동시에, 국제적 통일기반을 조성해 나갈 경우, 통일을 실현할 수 있을 것이다.

첫째, 한반도 긴장완화와 평화정착에 긍정적인 주변4국의 입장을 활용하여, 남북대화를 적극 추진함으로써 민족공존의 기틀을 마련하는 한편, 내실있는 교류와 협력을 활성화·제도화함으로써 민족공영을 도모한다.

둘째, 실질적인 남북 화해와 교류·협력을 통하여 '사실상의 통일상태'²⁵⁾를 구현함으로써 주변4국으로 하여금 남북한 통일의 당위성과 불

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

<표 3-1> 통일한국 및 주변국가의 경제력 비교(1994)

구 분	면 적 (1,000km ²)	인 구 (100만명)	국 민 생 산 (10억달러)	1인당국민소득 (달러)
미 국	9,385	263.1	6,736.9	25,400
일 본	378	125.2	4,592	20,900
중 국	9,600	1,201.2	509	2,400
러 시 아	17,075	148.9	1,120	7,700
통일한국	221.6	68.7	400.5	-
남 한	99.2	44.8	379.6	11,000
북 한	122.4	23.9	20.9	950

자료 : *The Military Balance*, 1995~1996 (London : IISS, 1995. 10), 176, 181, 183, 185.

<표 3-2> 통일한국 및 주변국가의 군사력비교(1994)

구 분	현역군 (1,000명)	예비군 (1,000명)	국방예산 (10억달러)	전 함	전투기
미 국	1,651	2,048	292	1,150	4,520
일 본	237.7	47.9	42.1	160	510
중 국	2,930	1,200	6.7	1,080	6,160
러 시 아	1,714	2,400	79	2,150	6,900
통일한국	1,761	5,040	16.3	850	1,300
남 한	633	4,500	14	230	490
북 한	1,128	540	2.3	620	810

자료 : 현역군·예비군·국방예산 통계는 *The Military Balance*, 1994~1995 (London : IISS, 1994), p. 22, 111, 170, 176, 178, 180 ; 전함·전투기 통계는 日本防衛廳 編, 『防衛白書, 1994』, 東京 : 防衛廳, 1994, p. 275, 283.

가피성을 인정하도록 하고, 남북한 당국과 주민의 적극적인 통일의지를 바탕으로 '사실상의 통일상태'를 궁극적인 민족통일로 발전시킨다.

한편 '사실상의 통일상태'가 구현되거나 또는 남북한 통일이 동서독의 통일처럼 급속도로 가시화될 경우, 주변4국이 통일한국에 대한 영향력 확보 차원에서 소극적인 자세에서 탈피하여 적극적으로 통일을 지원할 가능성이 있다. 즉 주변4국은 남북한의 통일이 불가피한 것이라면 통일한국과 우호관계를 계속 유지하려는 의도에서 남북한의 통일을 지원할 수밖에 없을 것이다.

2. 세계질서변화와 남북관계

전세계적으로 냉전이 종식되고 새로운 동북아질서가 생성되는 변화의 과정에서 등장할 수 있는 변수로 (i) 소련의 해체에서 오는 주변4국간 역학관계의 변화, (ii) 북·미 제네바 핵협상타결('94. 10. 21)이 가져 오는 변화, (iii) 정전체제의 평화체제로의 전환과정에서 오는 변화 등을 들 수 있다.

(1) 소연방의 해체와 역학관계 변화

소련이 해체되고 동서냉전체제가 와해되는 데 따라 범세계적으로 화해분위기가 고조되어 왔다. 동북아에서 미·일·중·러 4국의 기존 역학관계에 변화를 초래한 가장 근본적인 변수요인은 무엇보다도 소련의 몰락이었다. 미·소 초강대국의 양극구조하에서의 4국의 세력균형 관계가 소련의 몰락으로 인해 미국만이 유일 초강국으로 남아 동북아의 세력 균형 관계는 '1+3'의 관계로 변모하였다. 다시 말하면 신국제질서는 미국이 유일 초강대국으로서 '균형자적 역할'을 수행함으로써 이 지역에

서 정치·군사적 역할증대를 모색하고 있는 일·중·러와 함께 세력균형을 이루고 있는 것이다.

이러한 변화속에서 한국은 북한의 동맹국인 구소련 및 중국과 관계를 정상화하였다. 양국과의 수교 이후 한국은 양국과의 경제교류는 물론 군사·안보 분야에서의 협력도 촉진하고 있다. 이에 따라 북한은 상대적으로 국제무대에서 위축되고 있으며, 중국과 러시아 양국은 북한에 대하여 경화결제를 요구하는 등 냉전시대에 제공하였던 경제적·군사적 원조를 축소 또는 중단함으로써 북한에 큰 충격을 주었다.

(2) 북·미 핵협상 타결과 남북관계

1993년 3월 북한이 핵비확산조약(NPT) 탈퇴선언 이후 난항을 거듭해 온 북·미 핵협상은 1994년 10월 21일 제네바회담에서 타결되어, 북·미는 기본합의문을 발표하였다. '기본합의문'은 (i) 경수로 지원 조항, (ii) 관계개선 조항, (iii) 한반도 비핵화 조항, (iv) NPT 체제 유지 조항으로 구성되어 있다. 한편 클린턴 대통령은 1994년 10월 20일 김정일에게 친서를 보내어 기본합의문의 이행을 약속하였다.

첫째, 기본합의문 중 경수로 지원조항은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 미국은 2003년까지 2,000MWe에 상당하는 경수로를 북한이 건설하는 것을 지원한다. 이를 위하여 미국은 대북 경수로 지원을 위한 국제컨소시엄을 구성한다. 미국은 국제컨소시엄을 대표하여 6개월 안에 북한과 경수로 공급계약을 체결하며, 이를 위한 전문가회담을 가능한 빠른 시일안에 개최한다.

미국은 북한의 흑연감속로 건설 중단에 따른 에너지 손실을 보상하기 위하여 첫번째 경수로 완성시까지 대체에너지를 공급한다. 대체에너지는 난방과 전력생산을 위한 중유로 한다. 대체에너지의 공급은 3개월

안에 개시하며 연간 50만톤까지 공급하기로 한다.

북한은 경수로 지원 및 대체에너지 제공에 대한 미국의 확약이 접수되는 즉시 흑연감속로 가동을 중지하며, 궁극적으로는 흑연감속로와 부속시설들을 해체한다. 북한은 흑연감속로 가동을 1개월 안에 동결한다. 북한은 국제원자력기구(IAEA)가 핵동결을 감시하는 데 협조한다. 흑연감속로의 해체는 경수로 건설이 완성되는 시점에 완결한다. 미국과 북한은 5MWe 실험용 원자로에서 추출된 폐연료봉의 안전한 저장방법을 강구하며, 경수로 건설기간중에 폐연료봉을 폐기하도록 한다. 미국과 북한은 경수로 지원과 대체에너지 제공문제 관련 전문가 회담 및 폐연료봉의 처리와 폐기 관련 전문가회담을 가능한 빠른 시일 안에 개최한다.

둘째, 관계개선 관련조항은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 양측은 정치 및 경제관계를 정상화하기 위하여 노력한다. 합의문 서명 후 3개월안에 양측은 금융거래 및 통신을 포함한 투자와 무역상의 장벽을 낮추기로 한다.²⁶⁾ 양측은 영사(領事) 및 기술적 문제를 해결하기 위한 전문가 회담을 개최하여 상대방의 수도에 연락사무소를 개설한다. 양측의 관심 사항에 대한 해결이 진전될 경우, 미국과 북한은 양자관계를 대사급까지 격상한다.

셋째, 한반도 비핵화조항은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 양측은 비핵화된 한반도의 평화와 안전을 위하여 협조한다. 미국은 대북한 핵

26) 미국은 이에 따라 1995년 1월 20일 다음과 같은 대북한 제재 완화조치를 발표하였다. (i) 통신 및 정보 : 북·미간 전화를 포함한 통신 관련 거래, 개인적 여행과 관련한 신용카드의 사용 및 언론사의 사무소 개설을 허가한다. (ii) 금융거래 : 북한의 미국계 은행 서비스 사용을 허가하고 미국내 북한의 사유자산에 대한 동결을 해제한다. (iii) 기타 무역관계 : 미 철강업계에서 사용될 수 있는 북한산 마그네사이트의 수입을 허가한다. (iv) 기타 기본합의문 이행 관련 조치 : 워싱턴과 평양의 연락사무소 설치 관련 북·미간 교섭을 허가하고 경수로 지원과 대체에너지 및 폐연료 처리 관련 미국 기업의 참여를 고려한다.

무기 불사용 및 불위협을 공식적으로 확약한다. 북한은 한반도 비핵화 공동선언을 이행하기 위하여 노력한다. 북한은 본 합의문이 남북대화의 여건을 조성한다는 전제 하에 남북대화를 재개한다.

넷째, NPT체제 유지조항은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 양측은 NPT체제 강화를 위하여 노력한다. 북한은 NPT체제의 일원으로 남아 있을 것이며, 안전협정의 이행을 수락한다. 경수로사업의 공급계약이 체결되는 시점에 국제원자력기구(IAEA)의 동결시설을 포함한 부대시설에 대한 임시 및 일반사찰이 재개된다. 경수로 지원사업이 상당히 진척된 시점, 즉 핵심부품이 인도되기 이전에 북한은 IAEA와의 안전협정에 근거하여 북한내의 모든 핵시설과 북한의 핵시설 관련 초기보고서에 대한 정확도 및 완성도를 제고하기 위한 완전한 사찰이 이행되도록 한다.

미국의 대북한 관계개선은 기본합의문에 명시된 바와 같이 북한 핵문제의 해결과 연계되어 이미 진행되고 있다. 특히 대북 경수로지원을 위해 발족된('95. 3) 국제컨소시엄인 한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한간에는 경수로 공급협정 이행과 관련하여 이미 '서비스 의정서' 문안 합의까지 이루어져 최종서명만 남은 상태이고 7차 부지조사단의 방북('96. 10)으로 부지인수 협상이 마무리되면 1996년 말 공사에 착수할 수 있는 단계에까지 와 있었다.

그러나 1996년 9월 북한의 잠수함 침투사건으로 인해 한·미·일 3국은 북한의 사과가 있을 때까지 잠정유보시켜 차질을 빚게 되었으나 북한이 사과('96. 12. 29)해 옴에 따라 그동안 미뤄 온 「경수로부지인수 및 서비스 의정서」에 서명('97. 1. 8)하고 제7차 부지조사단을 신포지역에 파견할 예정이다.

(3) 정전체제의 평화체제로의 전환문제

휴전상태의 평화상태로의 전환이란 남북한간의 비정상적인 관계를 정상적인 관계로 만들고, 적대적인 관계를 공존의 관계로 정착시키기 위한 제도적 장치를 마련하는 것이다. 즉 남북한이 당사자해결원칙에 입각하여 남북평화협정을 체결함으로써 전쟁상태를 종결시키고 항구적 평화를 보장해 나가는 것을 의미한다.

그러나 북한은 1974년 3월 이래로 지금까지 미국과의 평화협정만을 주장하여 왔고, 1984년 1월 중앙인민위원회·최고인민회의 상설회의 연합회의를 통해 미국·한국과의 3자회담을 개최하여 남북 불가침선언 채택 및 북·미 평화협정 체결을 제의하였다. 특히 핵카드를 대미관계 개선의 수단으로 십분 활용한 북한은 핵문제가 해결기미를 보이자 정전협정을 북·미 평화협정으로 대체하지는 새로운 주장을 들고 나왔다. 즉 1994년 4월 28일 외교부 성명을 통해 미국에 대해 정전협정을 대체하고 현 정전기구를 대신하는 새로운 평화보장체계 수립을 위한 협상을 제의하였다. 이러한 북한의 주장은 1994년 9월 9일 외교부 대변인 담화를 통해 나타나듯이 남북간에 이미 불가침합의서가 채택되었으므로 북·미간의 평화협정만 체결되면, 한반도의 공고한 평화체제가 수립될 수 있다는 논리를 바탕으로 하고 있다.

특히 북한은 1994년 4월 대미 직접협상을 제의한 이래 군사정전위원회로부터 북한군을 철수하고 5월 25일에는 '조선인민군 판문점대표부'라는 기구를 임의로 설치하는 한편, 12월 25일에는 중국의 군정위 대표단을 소환하도록 하고, 1995년 2월 24일에는 폴란드의 중립국감독 위원회 대표를 철수시켰다. 또한 1996년 2월에는 미국에 대해 잠정협정 체결을 제의하고 4월에는 비무장지대 의무 포기선언과 함께 세 차례에 걸친 판문점 공동경비구역 내 무장병력투입, 서해 북방한계선 침범

등 대미 평화협정 체결을 위한 정지작업 차원에서 휴전협정 사문화(死文化)를 추진하여 오고 있다.

이와 같은 북한의 휴전협정 사문화 전략은 휴전체제의 안정성을 위협함으로써 대미 평화협정 체결의 필요성을 부각시키려는 의도에서 추진되고 있는 것으로서, 핵문제를 둘러싼 북·미 협상과정에서 극명하게 나타나고 있듯이, 북한의 '남한배제·대미 직접협상 전략'의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 북한은 핵문제를 비롯하여 가용한 모든 수단을 활용하여 미국과 직접 협상할 수 있는 기회를 만들고, 이를 통해 대미 평화협정체결을 위한 유리한 조건을 창출한다는 전략을 구사하고 있는 것이다.

이에 대해 우리 정부는 1996년 4월 16일 미국과 공동으로 한반도의 항구적인 평화체제 구축을 위해 남북한과 미국, 중국이 참여하는 '4자 회담'을 개최할 것을 제안하였으며, 광복 51주년 기념 대통령 경축사를 통해 북한이 '4자 회담'을 수용할 경우 북한의 경제적 어려움을 근본적으로 해결하기 위해 실질적인 지원을 해줄 용의가 있음을 밝혔다. 그러나 북한은 '4자 회담'의 수용여부에 대해 지연전술을 쓰면서, 미국과의 접촉을 통해 한·미 양국으로부터 사전 양보나 지원을 획득하고 동시에 이에 따른 한·미간의 갈등을 조장하려 노력하고 있다.

한반도 평화체제 전환문제는 기본적으로 방안의 문제가 아니라 정치적 의지의 문제로서 진정한 평화공존 의지가 있을 때 논의될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 김학준, 『한국문제와 국제정치』, 박영사, 1992.
2. 대학통일문제연구소협의회, 『한반도 통일과 그 환경』, 형설, 1993.
3. 민족통일연구원, 『미국클린턴행정부의 동북아정책과 동북아시아 변화』, 1993.
4. _____, 『미·북관계와 한·미관계 변화 전망』, 1995.
5. _____, 『북·일, 미·북관계 변화전망과 대책』, 1991.
6. _____, 『탈냉전기 중·북한관계 변화 구조』, 1995.
7. _____, 『한·일관계 변화전망과 한국의 대응방안』, 1995.
8. 안병준, 『탈냉전기의 국제정치와 한반도 통일』, 법문사, 1993.
9. 외교안보연구원, 『주요 국제문제 분석』, 1995.
10. 이기택, 『한반도 통일과 국제정치』, 삼영, 1991.
11. 이신지, 『동북아 국제정세의 전망』, 국제문제연구소, 1994.
12. 통일원, 『주변국가와 한반도』, 1995.
13. 평화연구원, 『동북아와 남북한』, 1994.
14. 한승조, 『21세기의 도전과 한국의 대응』, 형설, 1993.
15. 최영진, 『동아시아 국제관계사』, 지식산업사, 1996.
16. 이은철, 『북한핵과 경수로지원』, 서울대학교 출판부, 1996.

IV

통일은 어떻게 이루어야 하는가

- 제1절 우리의 통일노력과 통일정책의 발전과정 79
- 제2절 민족공동체 통일방안의 추진배경과 의의 97
- 제3절 북한의 통일방안 112

●이 장의 요점●

- 우리 통일정책의 기본방향은 (i) 민족사적 정통성이 유지·발전되는 통일, (ii) 세계사의 흐름에 맞는 자유와 번영을 위한 통일, (iii) 남북 자유총선거에 의한 민주적 통일이다.
- 우리 통일정책의 발전과정을 보면, '70년대 이전에는 유엔을 통한 통일노력을 해 왔다면 '70년대 이후는 민족자주역량에 의한 통일을 실현하기 위해 노력해 왔다고 할 수 있다. 특히 '80년대 이후는 민족공동체 형성을 통한 통일국가의 실현이라는 입장에서 통일정책을 전개해 왔다. 이러한 맥락에서 1982년의 '민족화합 민주통일방안', 1989년의 '한민족공동체 통일방안', 1994년의 '민족공동체 통일방안' 등이 추진되어 왔다.
- 민족공동체 통일방안의 2대 지주는 (i) 통일철학으로서의 자유민주주의와 (ii) 통일접근시각으로서의 민족공동체이다. 통일의 원칙은 자주, 평화, 민주이다. 그리고 화해·협력단계와 남북연합단계라는 중간과정을 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가의 통일국가를 완성하는 점진적·단계적 방식에 의해 통일을 달성하려는 것이다.
- 북한은 우리와는 달리 통일을 '통합'의 개념으로 보는 것이 아니라 '해방'과 '혁명'의 개념으로 보고 있다. 북한은 '1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제'를 제기하면서 '제도통일'은 후대에게 맡기자고 주장하고 있다.

제1절 우리의 통일노력과 통일정책의 발전과정

통일정책은 주어진 대내외 통일환경을 합목적적으로 변화·유도하여 하나의 민족국가 건설이라는 목표를 실현하고자 하는 정부의 정책적 노력이다. 그리고 통일방안은 통일에 대한 정부의 입장, 통일의 원칙, 통일에의 접근방식 등을 포괄하여 행동지침 또는 행동계획으로 구체화한 것이다. 따라서 통일정책과 방안은 다른 정책과 마찬가지로 시대적 상황, 국민의 여망, 정부의 정책적 의지 등에 따라 변화되기 마련이다.

그러나 우리의 통일정책과 방안은 시대와 환경의 변화에 따라 전혀 새로운 모습으로 단절된 형태로 나타난 것이 아니라, 정책의 일관성을 바탕으로 기존의 통일정책과 방안을 시대와 환경의 변화에 맞추어 보다 나은 방향으로 보완·발전되어 왔다.

1. 유엔을 통한 통일노력

(1) 북한지역 자유총선거론

남한은 1947년 11월 14일 유엔총회의 '유엔한국임시위원단의 설치와 한국의 총선거에 관한 결의(제112-III)'¹⁾에 따라 1948년 5월 10일 유엔한국임시위원단의 감시하에 자유총선거를 실시하여 동년 7월 17일 헌법을 공포하고 8월 15일 대한민국 정부수립을 내외에 선포하였다.

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

그리고 1948년 12월 12일 제3차 유엔 총회는 대한민국 정부가 한반도의 유일 합법정부임을 선언하였다.²⁾ 이후부터 우리정부의 통일정책은 자유총선거론을 중심으로 전개되었다.

최초의 우리 통일방안은 유엔 결의에 의한 북한지역에서만 자유총선거였다. 대한민국은 유엔의 결의와 감시하에 자유총선거를 실시하여 수립된 한반도에서의 유일 합법정부이기 때문에, 유엔결의에 의한 자유총선거 실시를 거부하였던 북한지역에서 총선거를 실시함으로써, 국회의 잔여의석 100석을 채운다는 것이었다. 제헌국회는 1948년 6월 12일 “북한에서도 우리와 같이 유엔 결의에 의거하여 자유로운 분위기 속에서 속히 총선거를 실시하여 선출된 대표를 우리 국회로 보내주기 바란다”는 요지의 북한동포에게 보내는 결의문을 채택하였다. 그후 1948년 8월 15일 정부수립을 내외에 선포함과 동시에 통일에 대한 입장을 다음과 같이 천명하였다.

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

북한지역에 대한 주권회복을 위한 무력행사 불사론(不辭辯論)은 정치적 구호 또는 상징적 의미가 짙었으며, 실천적 차원에서보다는 북한의 ‘남북협상론’ 또는 ‘주한미군 철수론’에 대한 대응과 우리의 안전보장을 위한 것이었다.

2) 위의 책, pp. 109~110.

3) 통일원, 『통일백서』, 1995, pp. 63~64 ; 외무부, 『외무행정의 십년』, 1959, p. 93.

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

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

(2) 남북 자유총선거론

북한지역에서만 자유총선거론은 1954년의 제네바 정치회담을 계기로 남북의 자유총선거론으로 전환되었다. 이 회담에서 당시 변영태 외무부장관은 6월 14일 14개항의 통일방안을 제시하였는데, 그 요지는 “통일 독립한국의 수립을 목적으로 유엔의 결의와 감시하에 대한민국 헌법절차에 따라 인구비례에 의한 남북한 자유총선거를 실시한다”는 것이었다.⁶⁾

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

4) 유엔 한국임시위원단과 북한과의 협상도 소련을 통한 협상은 용인하되, 북한과의 직접협상은 절대 반대했다.

5) 외무부, 앞의 책, p. 94.

6) 통일원, 『통일백서』, 1990, pp. 24~25.

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

민주당 정부의 통일방안은 기본적으로 유엔감시하의 남북 자유총선거였다. 그러나 1954년 제네바 정치회담에서 제시된 통일방안과 다른 점은 '유엔의 결의에 의거하여'가 '유엔의 결의를 존중하여'로 바뀌었다는 것이다. 1960년 8월 24일 당시 정일형 외무부장관은 '7개항의 외교정책성명'에서 "북진통일 같은 무모하고 무계획적인 슬로건을 버리고 유엔의 결의를 존중하여 유엔감시하에 남북한 자유선거에 의한 통일정책을 수행한다"고 천명했다. 정일형 외무부장관은 9월 10일 국토통일방안에 관한 국회질의 답변에서 '유엔의 결의에 의거하여'를 '유엔의 결의를 존중하여'로 바꾼 이유로 아시아·아프리카 신생국의 대거 유엔 가입으로 유엔의 판도가 바뀌었기 때문이라고 설명하였다. 또한 한국의 통일에 관하여 유엔의 어떠한 결의가 있다고 하여도 대한민국의 헌법절차가 무시될 수는 없다고 강조하였다.

민주당 정부의 통일에 대한 입장과는 달리 혁신계를 비롯하여 국내외에서 남북교류론과 중립화 통일론이 공공연하게 주장되기에 이르⁷⁾ 이에 동조하는 일부 학생들의 움직임이 있게 되자, 동년 11월 2일 장면 국무총리는 '한국 중립화에 대하여'라는 성명을 발표하여 "제네바 정치회담에서 이미 선언한 바 있고 그 이후 매년 유엔총회의 '통한(統韓)'에 관한 결의에 의하여 재확인된 원칙대로 유엔감시하에 남북한 총선거를 함으로써 평화적 방법에 의한 자유 민주통일을 성취하고자 한다"고

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

유엔감시하의 남북 자유총선거를 재확인하고, 오스트리아식 중립화통일론의 위험성을 경고하였다.⁸⁾ 이를 뒷받침하기 위하여 제5대 국회도 같은 날 '한국통일 및 유엔가입에 관한 결의'를 통해서 통일에 대한 기본 입장을 명백히 하였다.

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

이와 같이 정부와 국회의 통일에 대한 확고한 입장과 사회 일각에서의 경계론에도 불구하고 1960년에 들어오면서 혁신계를 비롯한 일부 학생들의 중립화통일론, 남북협상론, 남북교류론 등은 더욱 고조되었다. '민주자유통일중앙협의회', '중립화조국통일운동총연맹', '민족통일연맹', '민족통일전국학생연맹' 등의 혁신적 통일운동기구가 발족된 것도 이 때였다.

(3) 국토통일을 위한 실력배양론

국내정국이 극도로 혼란하고 무분별한 통일논의가 난무하던 1961년에 5·16이 일어났다. 군사혁명위원회는 6개항의 혁명공약을 발표했는데, 그 제1항에서 “반공을 국시(國是)의 제1의(義)로 삼고 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공태세를 재정비 강화한다”고 규정하였다. 제5항에서는 “민족적 숙원인 국토통일을 위하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양에 전력을 기울인다”고 천명함으로써 결국 '반공체제의 재정비 강화'와 '국토통일을 위한 실력배양'이 통일의 기본방향으로 제시되었다.

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

이러한 기본방향에 입각한 혁명정부의 통일방안은 1954년 제네바 정치회담에서 제시되고 그후 정부의 통일방안으로 견지되어 왔던 유엔감시하의 인구비례에 의한 남북한 자유총선거였다. 그러면서도 북한 동포의 해방과 실지회복에 의한 통일을 강조하였다. 김홍일 외무부 장관은 1961년 6월 24일 성명을 발표하고 “우리는 무력에 의한 통일을 원하지 않으며 평화적 방법으로 통일을 추구하여 유엔감시하에 남북한 총선거를 실시한다”고 언명하였다.

혁명정부의 이러한 통일정책은 민주당 정부의 통일정책과 근본적으로 다른 것이 없었다. 다만 다른 것이 있다면 먼저 실력을 배양한 다음에 통일을 추구하겠다는 것이었다.

(4) 선건설 후통일론

1963년 12월 17일 민정이양으로 제3공화국이 출범하였다. 1964년 1월 10일 대통령 연두교서에 나타난 민주공화당 정부의 통일정책은 (i) 유엔을 통한 자유민주주의 원칙에 의한 통일, (ii) 실지(失地) 회복에 의한 통일, (iii) 통일을 위한 제반 문제에 대비하기 위한 연구와 태세의 정비 등이었다.⁹⁾

각계에서 통일논의가 재연(再燃)되고 있던 때인 1964년 11월 29일 국회는 국토통일방안에 관한 결의안을 채택함으로써 유엔감시하의 남북 자유총선거에 의한 자유민주주의 통일을 재확인하였는데, 그 내용은 다음과 같다. (i) 유엔감시하에 남북한 토착인구 비례에 따라 자유선거를 실시하여 국토를 통일한다. (ii) 선거감시단은 자유선거를 실시하는 유엔회원국 중에서 선임되어야 한다. (iii) 통일된 한국의 민주주의를 위

9) 대통령비서실, 『박정희 대통령 연설문집 2 : 제5대편』, 1973, pp. 31~32.

협하는 통일방안은 일체 배제한다.

1965년 한·일 회담에 대한 학생들의 반대시위와 이에 편승한 무절제한 통일 논의가 일어나자, 정부는 통일에 대한 입장을 재천명하고 '선건설(先建設) 후통일(後統一)'의 정책방향을 분명히 하였다. 1966년 1월 18일 국회에 보낸 대통령 연두교서에서 박정희 대통령은 "우리의 지상명제는 바로 조국통일"이라고 하면서, "우리가 지향하는 조국 근대화야말로 남북통일을 위한 대전제요 중간목표이다. 통일의 꿈이 근대화에 있고 근대화의 길이 경제자립에 있는 것이라면 자립은 통일의 첫 단계가 된다" 고 강조하였다.¹⁰⁾

이어 6월 8일의 대통령 기자회견에서는 "남북한 통일문제는 70년대 후반기에 가서 본격적으로 논의될 것으로 본다" 고 함으로써 혁신계 정치인들의 통일논의를 반박하고 통일문제에 대한 논의를 제한하였다. 1967년 1월 국회에 보낸 대통령 연두교서(年頭敎書)에서도 우리가 우선적으로 이루어야 할 것은 경제건설과 민주역량의 배양이라고 하면서 '선건설 후통일'의 기본입장을 다시 강조하였다.

"공업입국의 조국근대화가 이루어질 1970년대에는 국토통일의 전망이 밝아 올 것이다. 오늘 이 단계에 있어서 통일의 길은 경제건설이며 민주역량의 배양이다. 우리의 경제, 우리의 자유, 우리의 민주주의가 북한으로 넘쳐흐를 때 그것은 곧 통일의 길이다. 최근 통일문제를 둘러싸고 유엔내에 나타나기 시작한 유동적인 사태와 또 앞으로 예상되는 어떠한 추이에 대해서도 신축성 있는 대책으로 임할 것이며, 통일문제연구위원회를 구성하여 국민의 중지를 모으는 데 힘쓸 것이다."¹¹⁾

이러한 입장에서 통일에 대한 국민들의 열망에 부응하고 통일문제에 대한 장기적이고 체계적인 방안 수립을 위해 1969년 3월 1일 정부부

10) 위의 책, p. 592.

11) 위의 책, p. 926.

처의 하나로서 국토통일원이 설치되었다.¹²⁾

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

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

2. 8·15 선언과 자주적 통일노력

1970년대에 들어오면서 국제정세의 조류는 1969년 닉슨 독트린 발표, 미·중 접촉, 일·중 접촉, 미·일·중·소간의 새로운 세력균형 형성 등으로 인하여 긴장완화와 평화공존의 기운이 급진전하게 되었다. 이러한 국제정세의 변화 속에서 1960년대의 '선건설 후통일'에 입각한 내적 실력배양을 바탕으로¹³⁾ 제3공화국 후반기의 통일정책은 매우 신중적이면서 현실성과 적극성을 띠게 되었다. 그전에 금기시되었던 통일논의도 국토통일원의 설치를 계기로 하여 학문적·정책적 차원에서 활발히 전개되게 되었다.

우리 정부가 자주적 입장에서 북한에 대한 새로운 인식을 갖고 통일정책의 새로운 방향을 모색해 보고자 한 것은 1970년대부터이며, 그

12) 국토통일원의 설치 경위에 관해서는 국토통일원, 『민족통일로의 전진- 국토통일원 20년』, 1989, pp. 471~472 참조. 국토통일원은 통일에 대한 인식의 변화에 따라 통일원으로 개칭(1990. 12. 27)되었다.

13) 2차에 걸친 경제개발 5개년계획의 성공적 완수로 1970년대에 들어오면서부터 한국의 경제력이 북한을 능가하기 시작했다. 1인당 GNP로 볼 때, 1965년 기준 한국 105달러, 북한 162달러이던 것이 1970년 한국 252달러, 북한 230달러로 되었다. 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 1995. 11. p. 183.

직접적 출발점은 1970년 8월 15일 광복절 제25주년 대통령 경축사에서 발표된 '평화통일구상선언'이다. 이 8·15선언은 북한이 “무력에 의한 적화통일이나 폭력혁명에 의한 대한민국의 전복기도¹⁴⁾를 완전히 포기” 할 것을 전제로 남북한간의 “어느 체제가 국민을 더 잘 살게 할 수 있으며, 더 잘 살 수 있는 여건을 가진 사회인가를 입증하는 개발과 건설과 창조의 경쟁에 나설 것”을 촉구하였다.

“이러한 나의 구상에 덧붙여서 한가지 더 말하고 싶은 것은 북괴에 대하여 더 이상 무고한 북한 동포들의 민생을 희생시키면서 전쟁준비에 광분하는 죄악을 범하지 말고 보다 선의의 경쟁, 즉 다시 말하면 민주주의와 공산독재의 그 어느 체제가 국민을 더 잘 살게 할 수 있으며, 더 잘 살 수 있는 여건을 가진 사회인가를 입증하는 개발과 건설과 창조의 경쟁에 나설 용의는 없는가? 하는 것을 묻고 싶은 것입니다.”¹⁵⁾

이 선언이 갖는 의의는 (i) 종래의 통일정책에 있어서는 대한민국이 한반도의 유일 합법정부라는 입장에서 북한 공산정권의 존재마저 인정하려 하지 않았으나, 이 선언을 계기로 북한지역에도 공산정권이라는 사실상의 정권이 있다는 현실을 인정하고, (ii) 그러한 바탕위에서 남북간의 대화와 협상, 교류와 협력을 통해 평화통일의 여건을 조성해 나가겠다고 한 데 있었다. 민족의 통일문제를 유엔에 의해 해결하겠다는 종래의 입장에서 벗어나서 남북 당사자들이 직접 만나 자주적으로 해결해 나가겠다는 것이었다.

이 8·15 선언의 기본정신에 따라 대한적십자는 1971년 8월 12일 1천만 남북이산가족찾기운동을 제의하였고, 북한적십자사가 8월 14일

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

15) 대통령비서실, 『박정희 대통령 연설문집 3』, 1973, pp. 810~811.

이에 동의함으로써 분단 26년 만에 인도적 차원에서부터 남북대화가 열리기 시작했다. 특히 김용식 외무부 장관은 8월 31일 기자회견에서 인도적 문제의 해결, 비정치적 문제의 해결, 정치적 문제의 해결이라는 남북문제 해결의 3단계론을 제시했는데, 이 3단계론은 1970년대 이후 정부의 통일접근의 기본이 되어 왔다. 인도적 차원의 남북적십자회담이 진행되는 동안에 남북분단 이후의 최초의 남북 당국간의 공식문서라 할 수 있는 '7·4 남북공동성명'이 1972년 7월 4일 발표되었다. 이 공동성명은 7개항으로 되어 있는데 그 중에서 가장 중요한 것은 통일의 원칙에 대한 남북간의 합의였다.

- (i) 통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야 한다.
- (ii) 통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다.
- (iii) 사상과 이념, 제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다.¹⁶⁾

7·4 남북공동성명의 발표로 남북관계는 새로운 단계에 접어들었다. 인도적 차원의 적십자회담과 함께 정치적 차원의 남북조절위원회회담도 진행됨으로써 남북간에는 두 개의 대화통로가 열리게 되었다.

3. 평화통일 3대 기본원칙

1972년 10월 유신으로 제 3 공화국이 끝나고 이어서 제 4 공화국이

16) 문제는 북한이 이 3원칙을 자의적으로 해석하는 데 있다. 즉 북한은 자주원칙은 주한미군의 철수와 미국의 간섭 배제로, 평화원칙은 한국의 군사력 현대화와 군사연습의 중지로, 민족대단결 원칙은 국가보안법의 폐지와 공산당의 합법화 등으로 해석하고 있다(1972년 9월 17일 마이니찌 신문 기자들의 질문에 대한 김일성의 대답).

출범하였다. 제 4 공화국은 통치권의 강화라는 측면 이외에는 모든 면에서 제 3 공화국과 같았고, 따라서 통일정책도 제 3 공화국 통일정책의 연장선상에서 이루어졌다.

7·4 남북공동성명의 발표 1년 뒤인 6월 23일 정부는 (i) 조국의 평화적 통일을 위한 모든 노력의 경주, (ii) 한반도의 평화유지, 남북한간의 내정불간섭 및 불침략, (iii) 성실과 인내로써 남북대화 계속, (iv) 북한의 국제기구에 참여 불반대, (v) 남북한 유엔 동시가입 불반대, (vi) 모든 국가에의 문호개방, (vii) 평화선린에 기초한 대외정책의 추진 등을 내용으로 하는 '평화통일외교정책선언'(6·23 선언)을 발표하였다. 또한 1974년 1월 18일에는 무력 불침범 약속, 내정불간섭, 한반도의 평화와 안전을 위한 현행 휴전협정의 효력 존속 등을 내용으로 하는 '남북불가침협정 체결'을 제의하였다.

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

- (i) 한반도에 평화를 정착시켜야 한다. 이를 위하여 남북은 상호 불가침협정을 체결하여야 한다.
- (ii) 남북간의 상호 문호를 개방하고 신뢰를 회복해야 한다. 이를 위하여 남북대화를 성실히 진행시켜야 하며, 다각적인 교류와 협력이 이루어져야 한다.
- (iii) 이 바탕 위에서 공정한 선거관리와 감시하에 토착인구비례에 의한 남북한자유총선거를 실시하여 통일을 이룩한다.

이 평화통일 3대 기본원칙이 내포하고 있는 주요정책의 표현은 첫째,

평화통일을 위해서는 한반도의 평화정착, 남북간의 대화와 교류가 필수적 과정이라는 점, 둘째, 남북한 총선거를 위해서는 남북간의 신뢰조성과 동질화가 촉진되어야 한다는 점, 셋째, 총선거 감시기구가 정부수립 후 처음으로 '유엔감시하'에서 '공정한 선거관리와 감시'로 바뀌었다는 점이다. 이 평화통일 3대 기본원칙은 종전의 '선건설 후통일'에서 '선평화 후통일'로 정책방향을 전환하는 계기가 되었고, 특히 그 이후 우리 정부 통일정책의 기본이 되고 있다. 1970년대 이후의 정부의 통일방안은 이 평화통일 3대 기본원칙을 기본으로 하여 보완·발전되어 왔다. 보완 내용 가운데 특히 중요한 것은 '남북한 총선거' 이전의 중간단계의 설정이었다.

4. 민족화합 민주통일방안

1981년에 출범한 제5공화국 정부는 6월 5일 '남북한당국 최고책임자간의 직접회담'을 제의하였고, 1982년 1월 22일 대통령 국정연설을 통해 '민족화합 민주통일방안'을 제시하였다.¹⁷⁾ 이 방안은 "통일은 민족자결의 원칙에 의거하여 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다"는 기본원칙에 입각하여 통일헌법의 제정으로부터 남북 총선거를 통한 통일민주공화국 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시하였다.

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

“쌍방 주민의 뜻을 대변하는 남북한 대표들로 민족통일협의회를 구성하여 이 협의기구에서 민족, 민주, 자유, 복지의 이상을 추구하는 통일민주공

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

화국의 완성을 위한 통일헌법 초안을 마련하며, 이 헌법 초안을 남북한 전역에 걸쳐 민주방식에 의한 자유로운 국민투표를 실시하여 확정·공포하고, 확정된 통일헌법이 정한 바에 따라 총선거를 통하여 통일국회와 정부를 구성함으로써 통일을 완성한다.”

그리고 통일국가의 국호, 정치이념, 대내외정책의 기본방향, 정부형태, 총선거의 방법과 절차 등의 문제는 ‘민족통일협의회’에서 통일헌법을 기초하는 과정에서 상호 협의·해결한다는 것이다.

통일에 이르는 과도적 조치로는 ‘남북한 기본 관계에 관한 잠정협정(안)’을 제시하였다.

- (i) 통일국가를 수립할 때까지 호혜평등의 원칙에 입각하여 상호 관계를 유지
 - (ii) 분쟁의 해결에 있어서 모든 형태의 무력 및 폭력의 사용 또는 위협을 완전히 지양, 모든 문제를 상호 대화와 협상을 통해 평화적 방법으로 해결
 - (iii) 상호관계에 있어서 현존하는 상이한 정치질서와 사회제도의 상호 인정, 상대방의 내부문제에 일체 불간섭
 - (iv) 긴장완화와 전쟁방지를 위해 현존 휴전체제의 유지, 군비 경쟁의 지양과 군사적 대치상태의 해소 조치를 협의
 - (v) 분단으로 인한 민족의 고통과 불편 해소, 민족적 신뢰와 화합의 분위기를 조성할 수 있도록 상호 교류·협력을 통해 사회적 개방을 추진, 이산가족의 인도적 재회문제를 포함하여 남북한의 자유로운 왕래와 다각적인 교류를 추진할 수 있도록 교역, 교통, 우편, 통신, 체육, 학술, 교육, 문화, 보도, 보건, 기술, 환경보존 등 제분야에서 협력하며, 이를 통해 민족의 이익을 증진시키는 구체적 노력을 경주
 - (vi) 통일시까지 사상, 이념, 제도의 차이에 구애됨이 없이 세계 여러 나라들과 각기 체결한 모든 쌍무적 및 다자간 국제조약과 협정을 존중하며, 민족의 이익에 관한 문제를 서로 협의
 - (vii) 각료급 전권대표를 임명하여 서울과 평양에 상주연락대표부를 설치
- 즉, 통일에 이르는 과정을 순조롭게 진행시키기 위해서는 남북간에

신뢰를 조성하고 민족생활의 모든 영역에서 통일을 저해하는 요인들을 제거하는 작업도 함께 추진되어야 한다는 것이다. 남북한 기본관계에 관한 잠정협정을 체결함으로써 그 동안의 민족자해적(民族自害的)이며 비정상적인 상호관계에 종지부를 찍고 민족화합을 도모할 수 있는 민족자애적(民族自愛的)인 정상관계로 전환시키고자 하였다.

'민족화합 민주통일방안'의 특징은 첫째, 평화통일의 원칙을 재확인하고 민족·민주·자유·복지라는 통일의 미래상(未來像)을 제시하고 있다는 점이다. 둘째, 통일을 과정으로 보고 분단의 현실로부터 출발하여 통일의 완성까지의 과정을 제시하고 있다는 점이다. 셋째, 완전한 통일 국가를 이루려면 그 과정에서 민족화합이 선행되어야 한다는 점이다. 넷째, 남북한 총선거의 규범으로서 남북한의 대표가 협의하여 제정하게 될 통일헌법 및 이 헌법에 따라 통일민족국가를 완성시키는 과정과 절차를 처음으로 제시했다는 점이다.

민족화합을 실현하기 위한 실천적 조치로서 1982년 2월 1일 손재식 국토통일원 장관은 성명을 통해 '20개 시범실천사업'을, 2월 25일에는 남북고위대표회담을 제의하였다.¹⁸⁾

5. 한민족공동체 통일방안

1988년 2월 25일 출범한 제 6 공화국은 처음으로 헌법에서 분단 현실을 인정하고 통일은 평화적으로 달성되어야 한다는 원칙을 규정하였다. 헌법 전문에서는 조국의 평화통일의 사명을, 제4조에서는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책의 수립과 추진을 그리고 제66조 3항에서 대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다는

18) 통일원, 『통일백서』, 1992, pp. 46~48.

것을 규정하였다.

제 6 공화국 정부는 출범과 함께 과거와는 다른 차원에서 새로운 남북관계의 정립을 위한 통일정책을 전개하였다. 즉 민족문제에 대한 새로운 인식과 발상의 전환을 촉구하면서 민족자존과 화해를 통한 민족공동체 형성에 다각적 노력을 경주하였다.

이러한 노력의 정책적 표현이 1988년의 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언'(7·7선언)과 1989년 9월 11일의 '한민족공동체 통일방안'이다. '7·7선언'은 북한을 대결의 상대가 아니라, '선의의 동반자'로 간주하고, 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체로서의 관계를 발전시켜 나가는 것이 통일조국을 실현하는 지름길이라는 인식을 바탕으로 남북간의 대결구조를 화해의 구조로 전환시켜 나가는 데 필요한 조치의 기본 방향을 제시한 정책선언이었다.¹⁹⁾

- (i) 정치인, 경제인, 언론인, 종교인, 문화·예술인, 체육인, 학자, 학생 등 남북동포간의 상호 교류를 적극 추진하며 해외동포들이 자유로이 남북을 왕래하도록 문호를 개방한다.
- (ii) 남북적십자회담이 타결되기 이전이라도 인도주의적 견지에서 가능한 모든 방법을 통해 이산가족들간에 생사·주소 확인, 서신거래, 상호방문 등이 이루어질 수 있도록 적극 주선·지원한다.
- (iii) 남북한 교역의 문호를 개방하고 남북간 교역을 민족내부교역으로 간주한다.
- (iv) 남북 모든 동포들의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 민족경제의 균형적 발전이 이루어지기를 희망하며, 비군사적 물자에 대해 우리 우방들이 북한과 교역을 하는 데 반대하지 않는다.
- (v) 남북간의 소모적인 경쟁·대결 외교를 종결하고 북한이 국제사회에 발전적 기여를 할 수 있도록 협력하며, 또한 남북대표가 국제무대에서 자유롭게 만나 민족의 공동이익을 위하여 서로 협력할 것을 희망한다.

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

(vi) 한반도의 평화를 정착시킬 여건을 조성하기 위하여 북한이 미국, 일본 등 우리 우방과의 관계를 개선하는 데 협조할 용의가 있으며, 또한 우리는 소련, 중국을 비롯한 사회주의국가들과의 관계개선을 추구한다.

이와같이 '7·7선언'은 민족공동체 형성을 위한 남북간의 인적·물적 교류협력의 기본적 정책방향을 제시하고 있으며, 이 때부터 남북간의 교류협력이 공식적으로 시작되었다. 이 선언에 따른 대표적 조치 중의 하나가 '남북교류협력에관한법률'(1990. 8. 1. 공포·시행)이었다.

'한민족공동체 통일방안'은 1989년 9월 11일 국회에서 대통령의 특별선언을 통해 발표되었다.²⁰⁾ '한민족공동체 통일방안'은 7·7선언을 계승한 것이며 남북간에 누적된 불신과 대결의식, 그리고 이질화 현상을 그대로 둔 채 일시에 통일을 이룩한다는 것은 현실적으로 어렵다는 것을 전제로 하고 있다. 즉 완전한 통일을 이룩하려면 남북간의 교류와 협력을 통해 먼저 민족공동체를 회복 발전시키고, 이를 바탕으로 정치적 통일이 이루어질 수 있는 상태를 만들어 나가야 한다는 것이었다. '한민족 공동체 통일방안'의 주요 내용은 다음과 같다.

통일의 원칙으로 '자주·평화·민주'를 제시하고 있고 통일국가의 미래상으로는 자유, 인권, 행복이 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'을 거쳐,²¹⁾ 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선

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

21) 남북연합은 한반도에 두 개의 다른 체제가 있다는 현실인정을 바탕으로 상호 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 촉진해가는 정치적 결합체로서 남북관계가 민족내부의 '특수관계'임을 그 전제로 한다. 이러한 입장이 반영된 것이 남북기본합의서 전문의 "쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"라는 구절이다.

거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립하는 것으로 되어 있다. 그리고 남북연합단계에서는 민족공동체헌장에서 합의하는 데 따라 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 남북공동사무처 등을 둔다는 것이다.

“통일된 우리의 조국은 민족성원 모두가 주인이 되는 하나의 민족공동체로서 각자의 자유와 인권과 행복이 보장되는 민주국가여야 합니다.”

“통일을 이루는 원칙은 어디까지나 민족자결의 정신에 따라 자주적으로, 무력행사에 의거하지 않고 평화적으로, 그리고 민족대단결을 도모하고 민주적으로 실현되어야 합니다.”

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

통일을 촉진할 이 과정을 제도화하기 위해 쌍방이 합의하는 헌장에 따라 남북이 연합하는 기구를 설치하는 것이 필요합니다. 이러한 연합체 아래에서 남과 북은 민족공동생활권을 형성하여 공동의 번영을 이룩하고 민족동질성을 회복토록 하여 민족공동체의 발전을 보다 가속화시켜 나가야 할 것입니다. 이것은 완전한 통일국가로 가는 중간과정의 과도적 통일체제라 할 수 있습니다.

남북연합은 최고결정기구로 ‘남북정상회의’를 두고, 쌍방 정부대표로 구성된 ‘남북각료회의’와 남북국회의원으로 구성되는 ‘남북평의회’를 설치하는 것이 바람직합니다. 남북은 각료회의와 평의회 업무를 지원하고 협의사항 이

행 등 실무를 위해 '공동사무처'를 두고 서울과 평양에 상주연락대표를 파견할 수 있을 것입니다.”

“남북각료회의는 남북의 총리를 공동의장으로 하여 각각 10명 내외의 각료급 위원으로 구성하고, 그 안에 인도, 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화분야 등의 상임위원회를 둘 수 있을 것입니다.”

“남북평의회는 100명 내외로 쌍방을 대표하는 동수의 남북국회의원으로 구성하되, 통일헌법의 기초와 통일을 실현할 방법과 그 구체적 절차를 마련하고, 남북각료회의의 자문에 응할 수 있을 것입니다. '남북평의회'는 통일헌법의 기초과정에서 통일국가의 정치이념·국호·국가형태 등을 논의하고, 대내외 정책의 기본방향이나 정부형태는 물론 국회구성을 위한 총선거의 방법·시기·절차 등을 토의하여 합의해야 할 것입니다. 남북은 각기 구상하는 통일헌법 초안을 '남북평의회'에 내놓고 합리적인 단일안을 만드는 데 노력해야 할 것입니다. 통일헌법안이 마련되면 민주적 방법과 절차를 거쳐 확정·공포하고 이 헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성할 수 있습니다. 이렇게 함으로써 우리는 마침내 통일민주공화국을 수립하여 통일의 대업을 완수할 수 있을 것입니다.”

'한민족공동체 통일방안'의 특징²²⁾은 첫째, 자주·평화·민주의 통일 3원칙을 재확인하고 있다는 점이다. 둘째, 분단 현실을 인정하는 바탕에서 민족공동체의 회복이라는 '민족통일'을 거쳐 정치적 통일인 '국가통일'을 실현한다는 것이다. 셋째, 남북간의 상호협력과 공존공영의 관계를 증진시켜 통일기반을 조성해 나가는 과도적 통일체계인 '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 민족국가 건설이라는 통일국가의 미래상을 구체적으로 제시하고 있다는 점이다.

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

제2절 민족공동체 통일방안의 추진배경과 의의

1. 추진배경과 주요내용

(1) 민족공동체 통일방안의 천명

현 정부의 통일정책은 김영삼 대통령의 취임사, 태평양경제협의회(PBEC) 제26차 총회에서의 '태평양시대의 한국의 신외교'라는 기조연설(93. 5. 24),²³⁾ 민주평화통일자문회의 제6기 출범식에서의 개회사(93. 7. 6), 그리고 제49주년 광복절 경축사(94. 8. 15)를 통해 그 기본방향과 구체적 내용들이 제시되었다.

김영삼 대통령은 취임사에서 '신한국의 창조'가 곧 통일조국 건설의 지름길이라고 언급하면서 변화와 개혁을 통한 '신한국의 창조'를 제창하였다. 그러면서 "이 시점에서 우리에게 필요한 것은 감상적 통일지상주의가 아니라 통일에 대한 합의"라고 강조하였다. 그리고 태평양경제협의회 제26차 총회에서의 기조연설에서는 신외교정책을 천명하면서 "통일은 점진적이고 평화적인 단계를 거쳐 이루어진다"는 원칙하에 "화해와 협력의 단계, 남북연합의 단계를 거쳐 1민족 1국가의 통일조국을 이룩할 것"이며, 이같은 통일목표를 달성하기 위하여 새 정부는 자발적인 국민동의를 바탕으로 하여 공존공영과 민족복리를 추구해 갈 것"이라고

23) 신외교는 민주, 자유, 복지, 인권 등 인류의 보편적 가치를 중시하는 외교로서 한민족 전체의 장래를 위해 '분단상황의 관리', '통일' 그리고 '통일 이후'를 염두에 두고 추진해 나갈 것이라고 했다.

하였다.

민주평화통일자문회의 제6기 출범식에서는 “내실없는 통일을 감상적으로 바라서는 안된다”는 전제 하에 자유와 번영이 보장되는 통일을 위해 “통일된 조국에서는 정치적·경제적 자유가 보장되고 복지와 인권이 존중되어야 하며”, “통일로 가는 과정은 민주적이어야 하며, 통일의 길은 민족번영의 길이 되어야 한다”는 점진적·평화적·민주적 통일의 청사진을 제시하였다. 즉 화해·협력단계와 남북연합단계를 거쳐 1민족 1국가의 통일조국을 건설한다는 내용을 보다 더 구체적으로 밝혔다.

또한 김영삼 대통령은 제49주년 광복절 경축사에서 그동안 기회있을 때마다 밝혀 왔던 통일정책에 대한 기본구상들을 체계화하여 세계사의 흐름에 대한 기본인식, 통일의 기본 철학, 통일원칙, 통일과정, 통일국가의 미래상, 대북정책과 남북관계 개선의 기본 방향, 통일을 위한 실질적 대비태세의 확립 등을 주요 내용으로 하는 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’(이하 ‘민족공동체 통일방안’)을 제시하였다.²⁴⁾

이 종합적 통일방안이 나온 배경은 세계사의 흐름과 남북한 체제경쟁에 대한 기본인식에 있다. 즉, “세계사는 이미 자유민주주의의 승리를 선언”하였고, “전세계와 인류는 이미 냉전 대신에 자유화, 복지화, 개방화의 길”을 걷고 있으며, “사회주의, 공산주의의 실험이 실패로 끝난 20세기의 역사가 그것을 증명”하고 있듯이 “남북 사이의 체제경쟁도 이미 끝났다”는 것이다. 따라서 “국민과 더불어 이렇듯 어렵게 확립된 우리의 자유민주주의는 어떠한 희생을 치르더라도 반드시 수호되어야 하며, 자유민주주의에 대한 도전은 결코 용납될 수 없다”는 것이다.

이러한 배경에서 제시된 ‘민족공동체 통일방안’은 통일민족사를 능동적으로 이끌어 갈 국민적 의지와 자신감을 토대로 그동안 우리정부가

24) 통일원, 『8·15 대통령 경축사 해설자료』, 1994 참조.

꾸준히 추구해 온 통일정책구도를 보다 명확히 하면서 앞으로의 대북정책의 추진방향을 분명히 제시한 데 그 의의가 있다.²⁵⁾

이를 좀더 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 통일은 자유민주주의를 바탕으로 하여 이루어져야 한다는 통일의 기본철학, 통일의 원칙, 통일조국의 미래상을 분명히 한 점이다.

둘째, 통일은 7천만 민족이 다 함께 잘 살기 위한 것이며, 그러기 위해서는 민족공동체의 건설을 통해 정치적 통일(국가통일)로 가야 한다는 것을 분명히 한 점이다.

셋째, 통일의 주체는 민족구성원 모두임을 강조한 점이다.

넷째, 점진적·단계적 통일이 정부의 기본입장이지만, 예기치 않은 통일상황에도 대처할 수 있는 사전준비를 해야 한다는 것을 분명히 한 점이다.

다섯째, 북한의 개혁·개방과 대남혁명전략의 전환을 분명히 촉구한 점이다.

여섯째, 민족분단의 종식에 있어서 우리가 주도적인 역할을 하여야 함을 분명히 밝힌 점이다.

일곱째, 통일에 따르는 부담과 고통을 분담해야 한다는 국민의 자세를 분명히 일깨워 준 점이다.

이러한 의의와 특징을 가진 새 통일방안은 기존 통일방안과의 일관성을 유지하면서 통일의 철학, 통일의 원칙, 통일의 미래상 등을 보완한 것으로서, 점진적·단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 통일을 이루어 나간다는 입장을 재확인한 것이다.

25) 북한은 1994년 8월 18일자 「로동신문」 논평을 통해 8·15 대통령 경축사에 대해 “비 현실적이고 일고의 가치도 없는 것”이라고 하면서 우리 정부의 통일정책을 ‘승공통일의 야망’으로 매도하였다.

(2) 민족공동체 통일방안의 내용

1) 통일의 기본철학

민족공동체 통일방안의 2대지주는 (i) 통일철학으로서의 자유민주주의와 (ii) 통일의 접근시각으로서의 민족공동체의 건설이다.

민족공동체 통일방안에서는 우선 우리의 통일정책이 자유민주주의의 철학적 바탕 위에서 있음을 분명히 하였다. '자유민주주의'가 통일로 가는 과정이나 절차에서 뿐만 아니라 통일국가에서도 일관되게 추구되어야 할 가치이어야 한다는 점을 확고히 하였다는 데에 큰 의미가 있다.

“통일을 추진하는 우리의 기본철학 역시 자유와 민주를 핵심으로 하고 있습니다. 자유 없는 민주가 있을 수 없고 민주 없이는 진정한 자유와 평화도 있을 수 없습니다. 우리는 민주주의의 굳건한 토대 위에서 민족의 자주적 역량으로 냉전과 분단을 극복하고, 민족의 숙원인 평화통일을 반드시 이룩해야 합니다.”²⁶⁾

특히, 민족공동체 통일방안에서 가장 특징적인 것은 통일의 접근시각으로서, '민족공동체' 개념을 제시하고 있다는 점이다. 여기서 제시된 '민족공동체'는 민족을 하나로 묶고 있는 뿌리이며, 우리 민족이 재결합할 수밖에 없는 당위일 뿐만 아니라 그 자체가 통일을 가능하게 하는 힘의 원천이다. '민족공동체' 개념은 남북이 같은 민족으로서 경제·사회·문화공동체를 회복·발전시켜 궁극적으로는 정치적 통합, 즉 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성한다는 것이다. 한마디로 민족공동체 정신은 '우리 민족이 어떻게 함께 살아가느냐'에 초점을 맞춘 것으로 민족통일을 통해 국가통일로 나아가자는 것이다. 이러한 민족공동체

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

개념은 통일을 특정집단 또는 계급의 문제로 보거나, '어떻게 권력을 배분하느냐'에 초점을 맞춘 북한의 연방제와는 확연히 구별되는 통일에의 접근방식이다.

“통일은 어떻게 권력을 배분하느냐보다는 우리 민족이 어떻게 함께 살아가느냐에 초점이 맞추어져야 합니다. 통일은 계급이나 집단중심의 이념보다도 인간중심의 자유민주주의가 바탕이 되어야 합니다. 그리고 통일은 가공적인 국가체제의 조립보다도 더불어 살아가는 민족공동체 건설에 우선을 두어야 합니다.”²⁷⁾

2) 통일의 원칙²⁸⁾

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 어느 일방에 의한 상대방의 전복을 통해 이루어질 수 없으므로 반드시 '평화적'으로 이루어져야 하며, 민족의 운명이 걸린 통일에 이르는 길도 마땅히 '민주적'인 원칙과 절차에 따라야 하기 때문이다.

① 자주적 원칙

'자주'의 원칙은 통일은 우리 민족의 뜻에 따라, 우리 민족의 역량에 의해 자주적으로 이루어져야 한다는 것이다. 즉, 통일문제를 주변 강대국의 보호나 간섭을 받지 않고, 민족의 이익을 극대화하는 방향으로 통

27) 위의 자료.

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

일을 이룬다는 것이다.

북한은 '자주'개념을 그들의 이해관계에 따라 자의적으로 해석하고 있다. 즉 국가는 자기의 대내외정책을 외부의 어떤 간섭도 받지 않고 자주적으로 수립하는 권리를 지니고 있는데, '자주권'이란 이러한 정치적 자주성의 구현이며, 민족자결권의 실현이라고 한다. 이러한 입장에서 주한미군의 철수, 남한의 외세의존정책 및 외세를 끌어들이는 세력의 배격 등을 주장하고 있다.

남한도 통일이 어떠한 외세의 간섭도 없는 가운데 남북한 당사자들의 합의에 의하여 이루어져야 한다는 데는 원칙적으로 동의한다. 그러나 공산국가들마저 개방과 화해에 동참하고 있는 오늘날, 기존 우방국가들과의 협력관계를 단절하여 국제사회에서의 고립을 자초하는 형태의 '자주'는 결코 바람직하지 않다. 즉 우리는 통일문제 해결에 있어 자주적 입장을 견지하면서도 다른 국가들과의 상호의존 및 협력의 필요성을 인정하고 있다.

또한 '자주'의 통일원칙을 견지하면서도 우리가 분명히 해야 할 부분은 통일조국의 이념과 체제가 자유화·복지화·개방화라는 시대의 변화에 부응하지 않으면 통일은 그만큼 어려워질 수밖에 없다는 점이다. 세계사의 조류를 외면하고, 주변국을 의식하지 않는 '자주성'의 강조는 의미없는 구호에 불과한 것이다.

② 평화의 원칙

'평화'의 원칙은 통일은 전쟁이나 상대방에 대한 전복을 통해서 이루어질 수 없으며, 오직 평화적으로 이루어져야 한다는 것으로서, 아무리 통일이 민족의 지상과제라 하더라도 무력을 통하여 달성하고자 해서는 안된다는 점을 강조한 것이다. 우리 민족은 이미 6·25 전쟁이라는 동족상잔을 겪었으며, 다시 그와 같은 비극이 되풀이 된다면 우리 민족은

너무나 값비싼 대가를 치르게 될 것이다. 이는 베트남의 무력통일과 예멘의 내전에서도 확인된 바 있다.

물론 어떤 민족이 다른 민족과의 분쟁을 해결하기 위해서, 또는 통합을 위해서 '전쟁'이란 수단을 사용할 수도 있다. 그러나 같은 민족끼리 대량살상이 수반되는 '전쟁'이란 수단을 사용하는 것은 용납할 수 없는 일이기에, '평화'의 원칙은 통일과정에서 반드시 지켜져야 한다.

③ 민주주의 원칙

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

통일이 민주적 절차에 따라 이루어져야 함은 민주국가의 주권자는 국민이므로 통일의 원칙과 방법, 통일국가의 미래상을 결정하는 데 당연히 국민의 의사가 반영되어야 하기 때문이다. 이러한 민주적 절차에 따른 통일정책의 추진은 북한의 비민주적 통일정책을 변화시키는 효과도 가질 수 있다.

한편 북한은 통일의 3대 원칙으로 초기에는 자주·평화·민주를 내세우다가 1972년 이후에는 남북이 합의한 '7·4남북공동성명'을 인용하여 자주·평화·민족대단결을 내세우고 있다. 이에 비해 우리의 민족공동체 통일방안은 개개인의 자유와 권리가 보장되는 민족대단결을 중시하는 차원에서 '민족대단결'의 원칙을 '민주'의 원칙에 수용하였다.

(3) 통일과정

서로 다른 이념과 체제 아래에서 반목과 불신을 쌓아온 남과 북이 하

루아침에 통일을 이룰 수는 없기 때문에 통일은 점진적이고 단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 이루어 나가야 한다. 즉, 화해·협력단계와 남북연합단계를 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가의 통일국가를 완성해 나간다는 것이다.

① 화해·협력단계

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

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

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

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

② 남북연합단계

‘남북연합단계’는 화해·협력단계에서 구축된 상호신뢰를 바탕으로 ‘남북간의 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화’되는 단계이며, ‘이 과정에서 남북간의 냉전구조와 대결의식은 서서히 사라질 것’이며 남북한은 상호 신뢰를 더욱 다지면서 평화정착과 민족의 동질화를 촉진시켜 나갈 것이다. 즉 이 단계는 남북한이 서로 다른 체제와 정부하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계이다.

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

또한 이 단계는 정치적 통일을 위한 예비단계로서 남북이 공동으로 구성하는 기구에서 정치적 통일, 즉 국가통일을 위한 여러 방법을 논의하게 되며, 남북연합에 어떤 기구를 두어 어떤 일을 할 것인가를 남북간의 합의에 의해 결정하게 된다. 또한 남북정상회의와 남북각료회의를 상설화하여 남북간에 이질적 요소들을 제거해 나가는 한편, 남북의 의회 대표가 모여 통일헌법안을 마련하게 된다.

③ 1민족 1국가의 통일국가 완성단계

이 단계는 남북연합단계에서 제정한 통일헌법에 따라 남북 자유총선거를 실시하여 통일국회를 구성하고 통일정부를 수립하여 1민족 1국가의 통일국가를 완성하는 단계이다. 이 단계에서는 민족통일과 정치적

통일이 동시에 이루어진다. 따라서 통일된 국가는 민족구성원 모두에게 '정치적·경제적 자유가 보장되고 복지와 인간의 존엄성이 존중되는 국가'이다.

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

(4) 민족발전공동계획의 구상

오늘의 세계조류는 이념과 체제의 장벽을 허물고 서로 문호를 개방하여 화해·협력의 관계로 발전시켜 나아가고 있다. 지금 국제사회를 움직이는 힘은 어떤 특정이념이나 군사력보다 경제력과 과학기술의 발전에 기초한 국가경쟁력이다. 이제 공허한 이념의 대결에서 벗어나 민족복리의 증진을 남북관계의 중심과제로 삼는 인식과 발상의 전환이 필요한 시점이다. 하루빨리 남과 북은 민족의 공동발전과 민족공동체 형성을 위해 슬기를 한데 모아 서로 협력해 나가야 한다.

제49주년 광복절 경축사에서 '민족발전공동계획'에 대한 구상과 함께 북한에 대한 경수로 건설지원의 용의를 밝힌 것은 어떻게 해서라도 반세기에 걸친 대결과 불신관계를 종결짓고 화해·협력의 시대를 열어보겠다는 강한 의지의 표현으로 남과 북은 '민족발전공동계획'의 실현을 통해 민족번영의 길로 나아가야 할 것이다.

2. 통일방안의 정당성과 합리성

우리 민족은 제2차 세계대전이 끝나면서 국제정치의 산물이 되어 우리 민족의 의사에 반하여 민족분단을 강요당하고 천추에 한을 남길 동족상잔의 민족적인 비극을 겪은 후, 분단 반세기를 넘기면서 동서냉전의 국제정치체제에 남북이 각각 편입되어 이념과 체제의 대립과 갈등속에서 남북한간의 민족적인 반목은 극에 이르고 있다. 그런 중에도 우리는 자유민주주의와 자본주의를 성장시켜 이제는 선진국 진입을 목전에 바라보게 되었으나, 북한은 파산직전의 경제적 위기상황에서도 주체사상에 바탕을 둔 이른바 우리식 사회주의의 망상에서 헤어나지 못하고 있다. 이같은 현실에서 비록 전통문화적인 요소를 아직 공유하고 있는 측면이 있으면서도 남북한간의 통치이념과 체제의 이질화는 쉽게 통합되기 어려운 극한상황에 이르고 있는 것이 엄연한 현실이다. 이같이 극단으로 이질화된 남과 북의 사상과 체제를 통합시켜 완전한 하나의 민족공동체를 복원시키되, 단순히 복고적인 복원이 아니라 민족의 발전과 번영을 보장하는 체제로 하나가 되는 것이 진정한 통일이므로 우리 민족의 통일은 실로 인류문명이 일찍이 경험하지 못한 지난한 과업이 아닐 수 없다.

이같이 어려운 민족통일과업을 반드시 성취시키기 위해서는 민족통일을 달성해야 한다는 적극적이며 능동적인 통일관을 확립해야 하며, 한반도의 분단현실을 외면한 채 이상만을 지나치게 앞세운 감상적인 통일관에 사로 잡혀서는 안된다. 그러므로 통일방안은 방향과 목표를 명백히 하고 그 수단과 방법이 적극적이어야 한다. 또한 현실성과 합리성을 지님으로써 그 정당성이 객관적으로 인정되어야 한다. 이같은 인식을 바탕으로 민족공동체 통일방안의 정당성과 합리성을 살펴보기로 한다.

(1) 통일조국의 당위적 미래상 제시

민족공동체 통일방안은 자주, 평화, 민주의 통일원칙을 명백히 제시하고 있는 바, 이같은 통일원칙은 체제적인 관점에서는 사실상 자유민주주의와 자본주의체제하의 통일을 지향하고 있는 것이다. 통일은 궁극적으로 이질화된 남과 북의 사상과 체제를 통합시킴으로써 완결된다. 남북한간의 사상과 체제의 차이가 그대로 지속된다면 절대로 통일이 완결된 것이라고 할 수 없다. 사상과 체제의 차이는 항상 분단을 잉태하고 있기 때문이다. 우리 민족의 통일은 궁극적으로 7천만 겨레가 남쪽의 자유민주주의와 북쪽의 이른바 우리식 사회주의 가운데 민족의 영원한 발전과 번영을 보장할 수 있는 어느 하나를 선택해야 될 체제선택의 문제로 귀착될 수밖에 없다. 그러므로 치열한 체제경쟁을 벌인 20세기 인류문명사와 반세기를 넘긴 분단민족사의 경험적 교훈에 따라 인류의 보편적 가치인 자유민주주의와 시장경제체제로 남북이 하나가 되는 것이 바로 바람직한 통일이며, 민족공동체 통일방안은 궁극적으로 이같은 통일을 지향하고 있다.

(2) 민족공동체 건설의 지향

민족공동체 통일방안은 그 이름이 밝히고 있듯이 남북한간의 궁극적인 정치적 통일을 당연히 추구하되 외형적인 제도상의 통일에 안주하려는 것이 아니라, 반세기가 넘어선 분단으로 인한 사상과 체제의 이질화로 파괴된 민족공동체를 복원하여 남북간의 대립과 갈등을 본원적으로 해결하는 완전한 민족통합을 달성하려는 것이다. 비록 외형적인 제도상의 통일을 달성하였다 해도 상이한 사상과 체제의 잔재가 그대로 남아 사실상 내면적인 민족 통합이 실현되지 않는다면 외형적인 통일마저 지

속될 수 없기 때문이다.

(3) 평화적 통일의 지향

민족공동체 통일방안은 지향하는 목표가 정당할 뿐만 아니라 그 목표를 달성하는 수단과 방법이 정당하며 현실적이다. 우선 민족공동체 통일방안은 무력통일을 배제시키고 있다. 6·25 전쟁시기와 비교가 안되는 방대한 군사력이 집중적으로 배치된 한반도의 현실에서 만일 통일수단으로 무력이 사용된다면 전 한반도는 초토화되고 민족은 사실상 다시는 재기하기 어렵게 될 것이다. 통일이 아무리 소중한데 막대한 민족적 희생을 동반한다면 그 통일이 무슨 의미가 있겠는가? 따라서 우리는 무력이 통일수단으로 등장되는 상황을 영원히 막기 위한 군사적 억제력을 확보하기 위하여 튼튼한 안보태세를 항상 유지해야 한다. 즉 민족공동체 통일방안은 통일수단으로서 스스로의 무력사용을 배제하되, 튼튼한 안보태세로 뒷받침 될 때만이 유용한 것이다.

(4) 남북한 체제공존 추구

민족공동체 통일방안은 분명히 남북이 자유민주주의와 시장경제체제로 하나가 되고 하나의 민족공동체로 통합되는 통일실현을 궁극적인 정책목표로 추구하고 있다. 한반도의 분단상황에서 이 목표가 당장 달성되기는 어려운 것이 사실이므로 우선 궁극적인 통일로 가는 중간과정으로서 남북간 체제공존관계의 정착을 당면 정책으로 설정하고 있다. 민족공동체 통일방안이 설정하고 있는 남북연합이 바로 남북한 체제공존관계를 제도적으로 정착시킨 것이다. 남북한 정치실체의 상호 인정을 전제로 한 체제공존은 민족공동체건설을 촉진시켜 통일을 분명히 앞당길 것이므로

그 정당성은 너무도 당연한 것이다.

(5) 흡수통일 배제

민족공동체 통일방안은 북한을 흡수통일하려는 것이 아니다. 민족의 발전과 번영을 보장하는 자유민주주의와 시장경제체제하의 통일을 분명히 지향하되 무력의 사용이나 기타 일방적 혹은 강탈적인 방법으로 북한을 우리의 체제로 통합시키려는 것이 아니다. 화해협력과 남북연합단계를 거침으로서 남북한간에 교류·협력관계를 활성화시켜 민족공동체를 이룬 바탕 위에서 남북이 동등한 자격으로 참여하여 통일헌법을 제정한 다음 그 헌법하에서 공정하게 실시된 전 한반도에서의 총선거를 통하여 통일국가를 이루는 것이므로 절대로 1991년 신년사에서 김일성이 우려한 '먹고 먹히우는' 흡수통일이 아닌 것이다.

(6) 점진적 통일의 실현

남북한이 사상, 체제, 정책면에서 첨예하게 대립되어 있는 한반도의 분단상황을 감안할 때 남북이 하나의 정치체제를 만들어 일시에 완전한 통일을 달성하기는 현실적으로 어려울 뿐만 아니라, 설혹 정치적 통일을 일시에 달성하여도 남북한간에 반세기 넘어 쌓인 갈등과 반목이 해소되지 않음으로써 이루어진 통일이 지속되기는 사실상 어려울 것이다. 그러므로 통일은 점진적 단계적으로 이루어져야 하며, 또 그렇게 될 수밖에 없을 것이다. 민족공동체 통일방안이 완전한 통일에 앞서 화해 협력단계와 남북연합단계를 설정한 것은 정당하고 합리적인 조치이며, 또한 경제와 사회문화적인 영역에서부터 기능주의적인 교류와 협력을 통하여 민족공동체를 형성하려는 것도 타당한 통일 접근법이라고 말할 수

있다.

(7) 남북한 당국에 의한 통일정책의 추진

민족공동체 통일방안은 통일의 주체는 당연히 민족구성원 모두임을 명백히 밝히고 있지만, 통일문제를 풀어가는 정책추진의 주체는 남북한 당국으로 설정하고 있다. 남북한을 망라하는 민족구성원 모두의 참여로 통일을 이루는 것이지만 민족구성원 모두가 통일정책 마련에 직접 참여할 수는 없는 노릇이다. 통일정책 추진의 주체를 누구로 하느냐에 따라 통일정책의 성격이 남북한 체제공존을 출발점으로 한 합리적인 통일방안이나 아니면 혁명논리를 바탕으로 한 비합리적인 방안이나가 판가름난다. 민족공동체 통일방안이 표방하고 있는 자주통일의 개념은 한반도 통일의 1차적인 주체가 한반도 주변국가가 아니라 우리 민족임을 명시한 것이다. 그리고 민족공동체 통일방안이 설정하고 있는 남북연합은 통일의 주체가 포괄적인 민족이 아니라 구체적으로 남북한 당국임을 사실상 명시한 것이다. 남북한 당국이 주체가 되어 정전체제를 평화체제로 전환시켜 한반도의 평화를 정착시키고, 남북연합을 구성하여 민족공동체형성을 위한 제도적인 장치를 마련하고, 마지막으로 통일헌법을 제정하고, 그 헌법절차에 따라 전 한반도에서 공정한 총선거를 실시하여 통일을 완성하자는 것이다. 그러나 민족공동체 통일방안이 남북한당국을 통일정책 추진의 주체로 설정하였다고 하여 한반도 통일에 관한 주변국의 협조를 배제하려는 것은 아니다. 한반도 주변국가는 남북당국간 대화를 지원하는 등 한민족의 통일을 위하여 기여해야 할 것이다.

제3절 북한의 통일방안

1. 북한의 대남전략 기초

그동안 남북한은 통일문제에 대한 기본인식의 접근을 위해 7·4 남북공동성명에서 통일 3원칙에 합의한 바 있고, 남북기본합의서에서 이를 재확인함과 동시에 남북 화해와 협력의 기초로서 '서로 상대방 체제를 인정하고 존중하기'로 합의하였다.²⁹⁾

그럼에도 불구하고 북한은 여전히 '하나의 조선' 논리에 입각, '해방'과 '혁명'의 논리에서 접근하고 있다. 즉 북한은 '전조선혁명'을 위한 혁명기지이고, 남한은 미제국주의자들의 강점하에 있는 식민지로서 '남조선혁명'을 위한 투쟁의 현장³⁰⁾이란 것이다. 북한의 입장에서 보면 남한은 '해방'의 대상이고 '혁명'의 대상일 뿐이다. 이러한 주장의 논리적 근거는 1945년 8월 북한은 소련군에 의해 해방이 되었으나, 남한은 아직 일제를 계승한 미제국주의자들이 강점하고 있기 때문에 해방되지 않은 상태에 있다는 데 있다. 따라서 남한을 해방시키는 것이 그들이 말하는 조국통일이라는 것이다. 요컨대 북한은 '남조선해방'의 논리로 왜곡된 대남인식에서 통일문제에 접근하고 있다.

북한이 보는 통일은 처음부터 '하나의 조선'이라는 논리에 입각, 북+

29) 남북기본합의서 제1조 참조.

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

남=1+1이 아니라 1+0이라는 시각에서 보는 통일인 것이다. 남북한이 다 같이 조국통일이라는 말을 쓰고 있지만, 이와 같이 북한이 말하는 조국통일과 우리가 말하는 조국통일은 그 시각과 개념에 있어서 전혀 다르다는 것을 우리는 유념하지 않으면 안된다.

북한 스스로 주장하고 있듯이 그들이 말하는 조국통일은 남조선혁명을 전제로 하는 통일이며, '조선민주주의인민공화국' 기치하의 통일이다.³¹⁾ 즉 저들이 말하는 통일은 남조선혁명을 통한 한반도 전체의 주체사상화와 사회주의화, 공산주의화이다. 이와 같은 그들의 통일방식과 통일목표가 북한 체제의 최고규범인 노동당규약 전문에 다음과 같이 명문화되어 있다.

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

여기서 말하는 '민족해방'과 '인민민주주의혁명'이 남조선혁명이라는 것인데, 민족해방은 주한미군을 철수케 하여 남한을 '미제국주의'로부터 해방시키는 것을 의미하고, 인민민주주의혁명은 남한의 자유민주정권을 봉건적·반동적 정권이라고 규정, 이를 타도하고 그들이 주장하는 '민주정권'(용공 또는 연공정권)을 수립한다는 것을 의미한다.³²⁾ 이와 관련하여 북한은 '남조선혁명'의 기본성격을 이렇게 규정하고 있다.³³⁾

“남조선 혁명은 아직도 외래 제국주의의 예속 밑에 있는 우리나라의 절반

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

32) 통일원, 『'95북한개요』, pp. 507~508 참조.

33) 김일성, 인도네시아 알리아르함 사회과학원 강의(1965. 4. 14) ; 『로동신문』, “조선로동당 제5차대회 중앙위원회 사업총화보고”(1970. 11. 1) ; 허중호, 『주체사상에 기초한 남조선 혁명과 조국통일 이론』, 사회과학출판사, 1975, ; 『정치사건』, 사회과학출판사, 1973, pp. 117~118.

과 인구의 2/3를 해방하기 위한 혁명으로서 전조선 혁명의 중요한 부분을 이루고 있다. 우리 조국의 통일과 조선혁명의 승리를 위해서는 북반부의 사회주의 건설을 다그치는 것과 함께 남조선에서 혁명을 하여야 한다.”

“남조선에서 미제 침략군대를 몰아내고 미제 식민지 통치를 없애지 않고는 남조선 인민들의 자유와 해방도 남조선 사회의 진보도 있을 수 없으며 우리 조국의 통일도 이룩될 수 없다. 이리하여 남조선 혁명은 외래 제국주의의 침략세력을 반대하는 민족해방혁명이며, 봉건세력을 반대하는 인민민주주의 혁명이다.”

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

북한은 이와 같은 ‘남조선혁명’과 조국통일에 대한 입장을 노동당 규약 전문에서 다음과 같이 규정하고 있다.

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

이와 같이 북한이 ‘남조선혁명’의 성격을 교조주의적, 혁명주의적, 계급주의적 시각에서 규정하고 있는 한 그들에게는 진정한 의미의 평화통일이란 있을 수 없으며, 이러한 시각이 진정한 평화통일을 가로막는 장애요인이 될 것이다.

북한은 한반도 전체의 주체사상화, 공산주의화라는 최종적 목적을 달성하기 위하여 ‘북조선혁명역량의 강화, 남조선혁명역량의 강화, 국제혁명역량과의 단결·강화’라는 3대 혁명역량의 강화를 내세워 왔다.

이 3대 혁명역량의 강화는 1964년 2월 27일의 노동당 중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 '조국통일 위업을 실현하기 위하여 혁명역량을 백방으로 강화하자'라는 결정을 통해 확립되었고, 1965년 4월 14일 인도네시아 알리아르함 사회과학원에서 행한 '조선민주주의인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선 혁명에 대하여'라는 김일성의 연설에서 그 내용이 구체적으로 밝혀졌다.³⁴⁾

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

3대 혁명역량강화 노선이 수립된 후 민족해방·인민민주주의혁명(남조선혁명) 전략의 기초는 주한미군 철수와 남한정권의 전복이라는 목표하에 3대 혁명역량강화 노선에 입각한 대남 포위공세의 전개와 더불어 혁명정세가 성숙되는 결정적 시기가 도래하면, 남한내 민중봉기 또는 북한이 지원하는 전쟁의 방법으로 '남조선혁명'을 완수하는 것으로 되어 있다.³⁵⁾

특히 김일성은 1970년 11월 2일 노동당 제5차 대회 중앙위원회 사업총화보고에서 “남조선 혁명가들과 인민들은 정치투쟁과 경제투쟁, 합법 및 반합법적 투쟁과 비합법투쟁, 폭력투쟁과 비폭력투쟁, 큰 규모의 투쟁과 작은 규모의 투쟁 등 여러 가지 형태의 투쟁방법을 옹기 결집하여 혁명운동을 적극 밀고 나가야 할 것”이라고 강조했다.³⁶⁾

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

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

36) 『조선중앙년감(1971)』, p. 32 ; 국토통일원, 『남북한 통일제의 자료총람』, 제1권, 1985, p. 1042.

2. 북한 통일방안의 변천과정

북한의 통일방안은 '남조선혁명'이라는 그들의 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 무력적화통 일이었다. 그것이 대남위장 평화공세 속에서 실천으로 옮겨진 것이 6·25 남침이었다. 이 '민주기지론'은 1960년 4·19혁명 이후 '남조선혁명론'으로 발전되었고, 이때 북한은 과도적 조치로서의 남북연방제를 처음으로 제기하였다(1960년 8월 14일). '남조선혁명론'과 연방제 통일방안은 1973년의 고려연방제를 거쳐 1980년의 완전한 통일형태로서의 '고려민주연방공화국 창립방안'으로 발전되었으며, 1990년대의 '1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제로 전환되었다.

(1) 정권수립에서 1950년대까지의 통일방안

광복 후 6·25전쟁까지의 북한의 통일방안은 '민주기지론'에 입각한 무력통일 방안이라고 할 수 있다. 김일성은 이미 1945년 12월 17일 "북조선을 통일된 민주국가를 위한 강력한 민주기지로 전변시킬 것"을 선언했다. 여기서 '민주기지'란 전한반도를 불세비키화하기 위한 공산주의의 기지를 의미한다.³⁷⁾ '민주기지'란 원래 스탈린의 통치방식에서 유래한 것으로 어떤 지역을 확보한 후 그 지역을 사회주의적 방식에 의해 정치, 경제, 군사적으로 확고히 한 다음 세계혁명을 위한 수출기지로

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

삼는 것을 말한다.³⁸⁾ 북한은 이 ‘민주기지론’에 따라 ‘반제국주의적·반봉건적 민주개혁’이라는 명분 아래 북한내의 정치·경제적 체제개혁을 단행하였다.

이러한 ‘민주개혁’을 토대로 1948년 9월 9일 북한공산정권이 수립되었으며, 내각수장으로 선임된 김일성은 다음날 발표한 정부정강(政府政綱) 첫번째항에서 통일과 관련하여 다음과 같이 말했다.³⁹⁾

“전조선 인민들을 정부주위에 튼튼히 단결시켜 가지고 통일된 민주주의자 주독립국가를 급속히 건설하기 위하여 전력을 다할 것이며 국토의 완성과 민족의 통일을 보장하는 가장 절박한 조건으로 되는 양군 동시철거에 대한 소련 정부의 제의를 실천하기 위하여 전력을 다할 것이다.”

북한은 이 목적을 위해 1948년 12월 북한주둔 소련군을 먼저 철수시켰고, 주한미군을 1949년 6월에 철수하도록 유도한 다음 ‘민주기지’의 건설을 배경으로 대남평화공세 속에서 1950년 6·25남침을 감행했다. 이때부터 남북한은 같은 민족이면서도 서로가 서로를 믿지 않게 되었다.

그러나 ‘민주기지’의 건설이라는 북한의 기본입장에는 정전(停戰) 이후에도 변함이 없었다. 김일성은 1955년 4월 ‘모든 힘을 조국의 통일 독립과 공화국 북반부에서의 사회주의건설을 위하여’라는 테제를 통하여 ‘민주기지’ 건설의 중요성을 다음과 같이 강조하였다.⁴⁰⁾

“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 우리 나라의 통

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

39) 『조선중앙년감(1959)』, p. 45 ; 국토통일원, 『남북한 통일제의 자료 총람』, 제1권, 1985. pp. 178~179.

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

일독립을 쟁취할 결정적 역량으로 전변시켜야 할 것이다. 그러기 위하여서는 북반부에서 혁명을 더욱 진전시켜 사회주의 기초건설을 위한 과업들을 철저히 수행하여야 한다.”

휴전 이후 북한의 통일방안은 1954년 제네바 정치회담에서 남북한 총선거의 준비를 위한 '전조선위원회'의 구성, 6개월 내 일체 외국군 무력의 철수 등으로 나타났으며, 이러한 평화통일론은 1950년대에 일관되게 주장되어 왔는데 그 내용은 약간의 차이가 있으나, 외군철수 및 감군, 남북대표자회의와 국제회의 개최, 경제·문화교류 및 통행·서신 교환, 남북 자유선거 실시 등으로 요약·정리할 수 있다. 북한이 이러한 평화통일론을 주장하게 된 것은 전후 복구를 위한 일정기간의 평화유지가 필요했기 때문이다.

(2) 1960년대의 남북연방제

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

북한이 연방제를 처음으로 제기한 것은 남한의 4·19혁명 직후인 1960년 8월 14일 김일성의 8·15해방 15주년 기념연설에서였다. 그는 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 련방제를 제의한다”고 했다. 그 내용은 “당분간 남북 조선의 현재 정치체도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로

구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제·문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자”는 것이었다.⁴¹⁾

1961년 9월 11일~9월 18일 개최된 북한 노동당 제4차 대회에서 김일성은 사업총화보고를 통해 4·19혁명을 논하면서 “남조선 인민들의 반미투쟁에서 새로운 전환점이 이루어졌으나, 혁명정당이 없었고 투쟁 강령이 없었기 때문에… 남조선 인민들이 흘린 피를 미제의 다른 앞잡이들의 손에 빼앗겼다”고 평가하고 “자주적 평화통일의 기치 밑에 남조선의 모든 애국적 민주주의적 각 계층들을 묶어 세워야 하며, 남조선의 애국적 민주주의 역량과 북조선의 애국적 사회주의 역량과의 단결을 이룩하여야 한다”고 강조하였다.⁴²⁾

(3) 8개항의 대남제외와 조국통일 5대강령

북한의 ‘남조선혁명론’은 1970년 11월 노동당 제5차 대회에서 재확인되었으며,⁴³⁾ 남북연방제는 1971년 4월 최고인민회의 제4기 5차회의에서 ‘현정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬 데 대하여’라는 북한 외상 허담의 보고에서 8개항의 대남제외를 통해 다시 제시되었다.⁴⁴⁾ 허담의 8개항 대남제외는 북한의 통일정책의 주요 내용들을 담고 있었다. 그 내용의 요지는 (i) 미군철수, (ii) 10만 이하로의 감군, (iii) 한미방위조약 등 민족의 이익에 배치되는 조약의 폐기, (iv) 남북총선

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

42) 김일성의 조선로동당 제4차대회 중앙위원회 사업총화보고 중, “조국의 평화적 통일을 위하여,” 「로동신문」, 1961. 9. 21 ; 국토통일원, 위의 책, 제1권, pp. 626~642.

43) 조선로동당 제5차대회 결정서(로동신문, 1970. 11. 13) ; 국토통일원, 위의 책, pp. 1047~1052.

44) 「로동신문」, 1971. 4. 13 ; 국토통일원, 위의 책, 제1권, pp. 1074~1077.

거, (v) 각 정당·사회단체의 활동 보장, (vi) 과도적 조치로서 남북 연방제의 실시, (vii) 광범위한 교류의 실시, (viii) 이상의 문제를 협의 하기 위한 남북정치협상회의 개최 등이었다. 그 후 김일성은 우리의 6·23선언의 발표가 있는 당일인 1973년 6월 23일 체코슬로바키아 공산당 총서기 구스타프 후사크 환영대회의 연설을 통해 '조국통일 5대 강령'이란 것을 내놓았다.⁴⁵⁾ 이것은 허담의 8개항을 단순화한 것인데 그 내용요지는 (i) 남북간의 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화, (ii) 남북간의 다방면적인 합작과 교류의 실현, (iii) 남북의 각계각층 인민들과 각 정당·사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, (iv) 고려연방공화국을 국호로 하는 남북연방제의 실시, (v) 고려연방공화국이라는 단일국호에 의한 유엔가입 등이었다.

(4) 고려민주연방공화국 창립방안

북한은 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서 김일성의 사업총화 보고를 통해 그동안의 통일방안과 제안들을 다시 정리한 '고려민주연방공화국 창립방안'을 제시하였다.⁴⁶⁾ 그 내용은 (i) 자주적 평화통일을 위한 선결조건, (ii) 연방제의 구성원칙과 운영원칙, (iii) 10대 시정방침으로 나눌 수 있다.

우선 '자주적 평화통일을 위한 선결조건'을 보면 첫째, 남한에서의 '군사파쇼통치'의 청산과 민주화 실현이라는 명분으로 (i) 반공법·국가보안법 등 파쇼악법의 폐지 및 폭압통치기구의 제거, (ii) 모든 정당·사회단체들의 합법화 및 모든 정당·사회단체·개별인사들의 자유로

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

46) 『로동신문』, 1980. 10. 11 ; 『조선중앙년감(1981)』, pp. 52~61; 국토통일원, 위의 pp. 676~689.

은 정치활동 보장, (iii) 민주인사·애국인사들의 석방, (iv) 군사과소 정권의 민주정권으로의 교체 등을 제시하고 있으며, 둘째, 긴장상태의 완화 및 전쟁위험의 제거라는 명분으로 (v) 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 미국과의 협상, (vi) 주한미군의 조속한 철수, (vii) 조선의 내정에 대한 미국의 불간섭 및 '두 개 조선' 조작 책동의 추구 중지 등을 제시하고 있다.

연방의 구성과 임무, 운영원칙을 보면 다음과 같다.

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

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

또한 연방의 운영원칙으로서 “연방국가의 통일정부인 최고민족연방회의와 연방상설위원회의의 공동의장과 공동위원장은 북남이 료번제로 하는 것이 좋을 것”이라고 하였다.⁴⁷⁾

연방국가의 국호는 '고려민주연방공화국'으로 하고, 대외정책노선은 “어

떠한 정치군사적 동맹이나 뿔럭에도 가담하지 않는 중립국가로 한다”는 것이다.

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

- (i) 국가 활동의 모든 분야에 있어서 자주성의 견지와 자주정책의 실시
- (ii) 전 지역, 전 사회의 모든 분야에서의 민주주의 실시와 민족의 대단결 도모
- (iii) 남북간의 경제적 합작과 교류의 실시로 민족경제의 자립적 발전의 보장
- (iv) 남북간의 과학, 문화, 교육분야에 있어 교류와 협조를 실현하며, 과학기술과 민족문화예술, 민족교육의 발전
- (v) 남북간의 교통·체신을 연결하며, 전국적 범위에서 자유로운 교통·체신 수단의 자유로운 이용 보장
- (vi) 노동자, 농민을 비롯하여 전체 근로자들의 생활안정 도모와 복지를 집중적으로 증진
- (vii) 남북간의 군사적 대치상태를 해소하고 민족연합군을 조직하며 외래 침략으로부터 민족을 보위
- (viii) 해외동포의 민족적 권리와 이익을 옹호, 보호
- (ix) 통일 이전 대외관계의 올바른 처리와 두 지역 정부의 대외활동을 통일적으로 조절
- (x) 통일국가로서 모든 나라들과 우호관계를 발전시키며 평화애호적인 대외정책 실시

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

47) 김일성, 조선민주주의인민공화국 창건35돌 경축연회 연설, 『로동신문』, 1983. 9. 10.

선결조건을 제시하고 있는 점이며, 넷째, 10대 시정방침을 제시한 점이다.

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

(5) 1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제

1990년대에 들어오면서 북한의 연방제는 약간의 전술적 변화를 보여주고 있다. 1991년 김일성은 신년사를 통해 ‘1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제’를 제기했다.⁴⁸⁾

“남북에 서로 다른 두 제도가 존재하고 있는 우리나라의 실정에서 조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초한 연방제 방식으로 실현되어야 한다.”

“하나의 국가, 하나의 제도에 의한 제도통일론은 분렬을 끊임없이 지속시켜 결국 통일을 하지 말자는 것이기 때문에 제도통일은 후대에게 맡기자.”

48) 김일성의 1991년 신년사, 「로동신문」, 1991. 1. 1.

북한이 전례없이 제도통일을 흡수통일로 보고 제도통일의 위험성을 강조하면서 제도통일의 후대론, 지역자치정부의 권한강화론(외교권, 군사권, 내치권)을 들고나온 것은 독일의 흡수통일방식에 충격을 받았기 때문인 것으로 보인다.

현재 북한의 통일방안은 '하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부'에 기초한 '고려민주연방공화국'을 창설하여 통일을 이루는 것으로 요약되며 이를 상술하면, 첫째, 통일국가의 형태는 남북 두 지역 정부가 동등하게 참가하는 '1민족 1국가 2제도 2정부'의 연방국가이며, 제도통일은 후대에 일임한다는 입장을 취하고 있다. 또한 통일국가의 성격은 자주·평화·비동맹의 독립국가라는 것이다.

둘째, 통일과정과 관련하여 북한은 연방제 실현의 선결조건을 계속 주장하고 있다. 즉 북한은 '고려민주연방공화국 창립방안'을 표명하면서 '자주적 평화통일을 위한 선결조건'을 제시하였으며, '조국의 자주적 평화통일을 위한 전민족대단결 10대 강령'이란 것을 채택하면서도⁴⁹⁾ 남한에 대해 (i) 외세의존 정책의 포기, (ii) 미군철수 의지 표명, (iii) 외국군대와의 합동군사연습의 영구 중지, (iv) 미국의 핵우산 탈피 등 4가지 사항을 요구조건으로 제시하였다.

49) 1993년 4월 7일~4월 9일 북한 최고인민회의 제9기 5차회의에서의 김일성의 연설을 통해 제시된 '전민족대단결 10대강령'의 내용은 다음과 같다.

(i) 전 민족의 대단결로 자주적, 평화적, 중립적인 통일국가를 창립, (ii) 민족애와 민족 자주 정신에 기초하여 단결, (iii) 공존, 공영, 공리를 도모하고 조국통일 위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결, (iv) 동족 사이에 분열과 대결을 조장시키는 일체의 정치적 논쟁을 중지하고 단결, (v) 복침과 남침, 승공과 적화에 대한 우려를 다같이 없애고 서로 신뢰하고 단합, (vi) 민주주의를 귀중히 여기며 주의주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나감, (vii) 개인과 단체가 소유한 물질적·정신적 재산을 보호하여야 하며 그것을 민족대단결을 도모하는 데 이롭게 이용하는 것을 장려, (viii) 접촉, 왕래, 대화를 통하여 전민족이 서로 이해하고 신뢰하며 단합, (ix) 조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외의 전민족이 서로 연대성을 강화, (x) 민족대단결과 조국통일 위업에 공헌한 사람들을 높이 평가.

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

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

다섯째, 통일과정에서의 과도기구, 통일국가 수립절차 등에 관해 북한의 고려연방제안은 통일과정을 무시함으로써 통일에 이르는 과도기구를 제시하지 않고, 다만 통일국가의 기구로서 최고민족연방회의, 연방상설위원회를 제시하고 있으며, '민족통일 정치협상회의 개최→통일방안 협의·결정→고려민주연방공화국 선포' 등의 통일과정을 제시하고 있다.

3. 북한의 통일방안과 그 의미

이처럼 북한은 통일명분을 내세워 남한과의 적대적 관계를 적절히 이용하여 왔으며 형식은 고려연방제를 표방하면서 내용은 남조선 혁명을 기조로 한 통일방안과 대남전략을 교묘히 짜맞추어 왔다.

그러나 1980년대 후반 이후 소련 및 동유럽 사회주의권의 급격한 변혁, 비동맹국가들의 탈이념 실용주의화, 가중되는 북한의 경제난 등으로 인하여 북한은 통일정책의 추진방향을 현실적으로는 조정할 수밖에 없는 상황에 처하게 되었다. 이에 따라 북한은 '하나의 조선' 논리를 고수하면서도 흡수통일을 우려하여 표면적으로 '남북공존'을 수용하면서 체제유지를 도모하기 위하여 남북한 유엔 동시가입('91. 9. 17),⁵⁰⁾ '남북기본합의서'의 채택(서명:'91. 12. 13, 발효:'92. 2. 19) 등에 응하

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

였다.

그러면서도 북한은 다원적인 한국사회의 특성을 최대한 활용하기 위해 '민족대단결'을 명분으로 한 통일전선전술(統一戰線戰術)의 적극 추진, '남한정부와 민간의 이간책'에 주력하고 있다. 따라서 현상황하에서 북한의 통일전략은 기존의 통일전선전술을 지속적으로 추진하는 한편, 흡수통일을 배제하기 위해 대미 직접협상을 통한 체제유지의 보장 등의 변화양상을 보이고 있다.

이러한 북한의 대남전략의 변화양상과 양면성은 '전민족대단결 10대 강령'에도 그대로 집약되어 반영되고 있다.

(1) 통일전선전술의 지속적 추진

북한은 김일성이 1990년 5월 24일 '조국통일 5개방침'⁵¹⁾을 제시하면서 '전민족적인 통일전선의 형성'을 강조한 이래, 1991년 1월 25일 조국통일 범민족연합 북측본부를 결성하여 조국통일 범민족연합(이하 '범민련')을 지원하는 한편, '범민족대회'의 추진 등을 통해 남한 정부와 재야운동권의 갈등을 유도하고, '민족통일정치협상회의' 성사를 위한 조직체계를 마련하였다.

그리고 김일성은 1991년 8월 1일의 담화 '우리 민족의 대단결을 이룩하자'를 통하여 "민족대단결은 조국의 자주적 평화통일의 근본전제이며 또한 그 본질적 내용을 이룬 조국통일위업을 실현하는 데서 첫째도

51) 김일성이 제시한 조국통일 5개방침은 (i) 조선반도에서 긴장상태 완화와 통일을 위한 평화적 환경 마련, (ii) 분단장벽 철폐와 자유왕래 전면개방 실현, (iii) 자주적 평화통일에 유리한 국제환경 마련원칙에서 대외관계 발전, (iv) 조국통일을 위한 대화 발전, (v) 조국통일을 위한 전민족적 통일전선 형성 등이다. 김일성, "우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자." 「로동신문」, 1990. 5. 25.

둘째도 셋째도 중요한 것은 우리 민족의 대단결을 이룩하는 것⁵²⁾ 이라고 강조하기에 이르렀다.

더욱이 북한은 남북기본합의서의 채택을 “대결로선에 대한 민족대단결로선의 승리”라고 강조하면서 ‘범민련’ 결성(’90. 11. 20, 베를린에서 남·북·해외동포 대표로 중앙기구 결성), 통일축구경기대회 개최(’90. 10), 범민족통일음악회 개최(’90. 10), 세계탁구선수권대회의 단일팀 구성·출전(’91. 4~5) 및 세계청소년축구대회 단일팀 구성·출전(’91. 6~9) 등을 민족대단결 노선의 성과로 평가하고 있다.⁵³⁾

통일전선전술은 ‘전민족대단결 10대강령’에도 그대로 나타나 있다.

첫째, “민주주의를 귀중히 여기며 주의·주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나가야 한다”는 제6항의 구체적 내용은 (i) 통일논의와 활동의 자유 보장, (ii) 정치적 반대파 탄압·보복·박해·차별 금지, (iii) 친남·친북 불시비, (iv) 모든 정치범 석방·복권 등으로 구성되어 있다. 이는 남한으로 하여금 국가보안법을 철폐하고 반공정책을 포기하도록 함으로써 통일문제에 대한 남한 내부의 국론분열을 유도하려는 것이다.

둘째, “접촉·래왕·대화를 통하여 전민족이 서로 이해하고 신뢰하며 단합하여야 한다”는 제8항의 구체적 내용으로는 (i) 접촉·왕래의 장애물 제거 및 차별없는 왕래의 문호 개방, (ii) 각당·각파·각계각층에 동등한 대화의 기회 제공 및 쌍무적·다무적 대화의 발전 등이 제시되어 있다. 이는 창구다원화 및 정치협상회의 소집 등을 주장하려는 의도인 것이다.

셋째, “조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외의 전민족이 서로 연대

52) 「로동신문」, 1991. 8. 5.

53) 「로동신문」, 1991. 12. 27.

성을 강화하여야 한다”는 제9항의 구체적 내용은 (i) 남과 북, 해외에서 통일에 유리한 것은 편견없이 지지성원하고 해로운 것은 함께 배격하여야 하며, 각자의 좁은 울타리를 벗어나 서로 보조를 같이 하고 협조하여야 한다는 것과, (ii) 남과 북, 해외의 모든 단체와 각계각층의 동포들이 조직적으로 제휴하여야 한다는 것이다. 이는 해외교포 및 친북단체의 활동을 강화하려는 것이다.

넷째, “민족대단결과 조국통일위업에 공헌한 사람들을 높이 평가하여야 한다”는 제10항의 구체적 내용은 (i) 공을 세운 사람들, 애국열사 및 그 후대에게 특혜 제공, (ii) 과거에 민족을 배반한 사람들도 과오를 뉘우치고 애국의 길로 나서면 관용으로 대하고 공로에 따라 공정히 평가할 것 등이다. 이는 반북(反北) 인사를 회유하기 위한 것이다.

(2) 흡수통일에 대한 우려

김일성은 1988년 신년사를 통해 통일문제를 해결하기 위해서는 “상대방의 존재를 인정하는 기초 위에서 중립적이며 빨럭불가담적인 하나의 련방국가를 창설”⁵⁴⁾해야 한다고 하였다. 또한 1988년 9월 8일 정권수립 40주년 경축보고대회에서 행한 연설에서도 “조국통일을 실현하기 위하여서는 누가 누구를 먹거나 먹히우지 않고 일방이 타방을 압도하거나 압도당하지 않는 공존의 원칙에서 두 제도를 그대로 두고 두 자치정부를 련합하는 방법으로 하나의 통일국가를 형성하여야 한다”⁵⁵⁾라고 하면서 공존의 원칙에 대하여 언급하였다.

북한은 독일통일이 실현되자 남한에 의해 흡수통합될 가능성에 대해

54) 『로동신문』, 1988. 1. 1.

55) 김일성, “주체의 혁명적 기치를 높이 들고 사회주의 공산주의의 위업을 끝까지 완수하자, 『조선중앙년감 (1989)』, p. 29.

우려하는 입장을 보였다. 김일성은 1991년 신년사에서 “최근 다른 나라의 흡수통합방식에 현혹된 남조선당국자들은 ‘북방정책’을 내걸고 청탁외교를 벌리면서 남의 힘을 빌어 우리나라에서도 그런 방식을 실현해 보려는 어리석은 꿈을 꾸고 있다”라고 언급하였다. 북한은 이와 같이 흡수통일에 대한 우려를 나타내면서 남한과 함께 유엔에 가입하였고(‘91. 9. 17), 남북기본합의서 채택(‘92. 2. 19, 발효)에도 응하였다.

또한 1992년 7월 4일자 노동신문 사설에서는 “그들은 자주의 원칙을 저버리고 민족 내부문제인 통일문제를 외세의 힘을 빌어 남이 하는 방식으로 먹고 먹히우는 방법으로 해결해 보려고 어리석게 기도하고 있으며 제국주의자들의 ‘평화적 이행전략’에 편승하여 우리에게 대한 개방유도로 이른바 자유민주주의체제에 기초한 ‘흡수통합’, ‘승공통일’을 이룩해 보려고 꿈을 꾸고 있는 것이다. 그러나 이것은 어리석은 망상이다”라고 지적한 바 있다. 남한에 의한 흡수통일을 배제하려는 북한의 의도는 ‘전민족대단결 10대강령’에서도 엿볼 수 있다. 즉, ‘10대강령’의 제3항, 제4항, 제5항은 남북공존을 받아들이는 척하면서 남한에 의한 흡수통일을 배제하려는 의도에서 표명된 것이라 할 수 있다.

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

둘째, “동족 사이에 분렬과 대결을 조장시키는 일체의 정치논쟁을 중지하고 단결하여야 한다”는 제4항의 구체적인 내용은 (i) 대결 추구 및 조장 중지, (ii) 모든 형태의 정쟁 및 비방·중상 중지, (iii) 상호적대정책 중지, (iv) 외세의 침략·간섭에 대한 공동 대처 등이다.

셋째, “북침과 남침, 승공과 적화의 위구(危懼)를 다같이 가시고 서로

신뢰하고 단합하여야 한다”는 제5항의 구체적 내용은 (i) 상호 불위협·불침략, (ii) 자기의 제도 불강요 및 상대방 흡수배제 등이다.

결국 북한은 주변4국이 모두 남한과 수교하고 있고, 남한의 총체적인 국력이 북한보다 우세하며, 또한 국제적 고립이 심화되어 가고 있고, 경제난이 가중되어 가고 있는 상황에서 남한에 의한 흡수통일의 가능성을 피하기 위해 체제유지에 최대의 역점을 들 수밖에 없는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 북한의 통일전략은 ‘선 남조선혁명, 후 공산화통일’ 노선으로 체계화되어 전개되어 왔고, 김일성의 사망(1994. 7. 8)에도 불구하고 김일성 주체사상(主體思想)이 북한체제 내에서 유지되는 한 사회주의체제에 의한 조국통일이라는 북한의 전략은 변화되기 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 북한은 대남전략 차원에서 흡수통일을 우려하여 남한정부를 배제하면서도 기존의 통일전선전술을 지속적으로 추진하는 등의 이중성을 구사하고 있다.

그러나 북한도 변화하는 국제환경의 새물결 속에서 자신의 체제를 유지하기 위해서는 개혁·개방과 남북공존을 받아들이지 않을 수 없기 때문에 머지않아 남북간의 본격적인 교류와 협력에 호응해 올 것으로 보인다. 이렇게 되면 남북기본합의서에 기초한 부속합의서가 분야별 남북공동위원회의 가동을 통해 실천단계에 들어가게 되고, 공존단계에 접어들게 됨으로써 ‘남북연합’의 기반이 마련될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 구영록·임용순 공편, 『한국의 통일정책』, 1993.
2. 국토통일원, 『민족통일로의 전진-국토통일원 20년』, 1989.
3. 기사연통일연구회, 『분단 50년 구조와 현실』, 민중사, 1994.
4. 김국신 외, 『분단극복의 경험과 한반도 통일(1)(2)』, 한울, 1994.
5. 김명기, 『분단한국의 평화보장론』, 범지사, 1988.
6. 김용제, 『한반도 통일론』, 박영사, 1990.
7. 김하룡, 『남북분단의 극복과 평화』, 고대 평화연구소, 1990.
8. 김학준, 『한국문제와 국제정치(I)』, 1992.
9. 민병천, 『전환기의 통일문제(상·하)』, 대왕사, 1990.
10. 민족통일연구원, 『민족공통체 통일방안의 이론체계와 실천방향』, 1994.
11. _____, 『북한의 대남동향 분석』, 1993.
12. _____, 『조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령과 북한의 대남 정책』, 1993.
13. 서진영, 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』, 통일원, 1990.
14. 양성철, 『남북통일 이론의 새로운 전개』, 경남대 극동문제연구소, 1989.
15. 유석렬, 『남북한 통일론』, 범문사, 1994.
16. 이봉철, 『한국의 통일정책』, 나남, 1993.
17. 정용석, 『분단국 통일과 남북문제』, 다나, 1992.
18. 최봉운, 『민족통일운동사』, 한백사, 1988.
19. 최평길, 『미리 보는 코리아 2000』, 상원, 1993.
20. 통일원, 『남북기본합의서 해설』, 1992.
21. _____, 『남북한 통일·대화 제의 비교』, 1993.
22. _____, 『통일백서』, 1995.
23. 황성모 외, 『민족의 전통성과 통일』, 자유평론사, 1991.

남북관계는 어떻게 되어가고 있는가

제1절 남북대화의 어제와 오늘	135
제2절 남북 사이의 교류와 협력	160
제3절 남북간의 주요 현안문제	195

●이 장의 요점●

- 남북대화과 교류협력은 남북간의 신뢰구축과 평화정착, 그리고 민족사회의 동질화를 촉진하는 소중한 기회와 수단으로서 큰 의의를 가지며 특히 교류협력은 남북의 상호보완적 발전과 민족공동체 형성을 위해서도 앞으로 대폭 확대되어야 할 영역이다.
- 남북대화는 1970년대 초의 적십자회담을 시작으로 경제·체육·국회·고위급 회담 등 비정치 회담에서 정치 회담으로 발전되어 왔으며 여러차례 중단의 고비를 넘기면서 꾸준히 지속되어 왔다. 그 결과, '남북기본합의서' 및 '비핵화공동선언'이 채택되므로써 남북공존과 평화통일을 위한 기본적인 틀이 마련되었다. 이에 따라 남북간에는 화해·군사·경제·사회문화 공동위원회가 구성되었다.
- 정부는 이미 남북 교류협력 관련법규를 제정하고 협력기금을 조성하면서 대북교역을 추진하고 있다. 현재 남북간에는 민간차원에서 간접적이거나 교역이 지속되고, 임가공(賃加工) 등 제한된 범위내에서의 경제협력사업도 전개되고 있다.

제1절 남북대화의 어제와 오늘

1. 남북대화의 의의와 경과

(1) 남북대화의 의의

남북대화의 진정한 의의는 한마디로 말해서 남북한의 대표들이 한자리에 모여서 남북 사이에 가로놓인 현안문제나 통일문제에 대해 서로 의견을 개진하고 논의하며 협의하여 하나의 합의를 도출해 내는 데 있다.

그 동안 남북한은 여러 형태의 남북대화를 개최하여 공식·비공식의 접촉과 대화를 가져 왔지만, 대화에 임하는 입장과 서로 지향하는 목표 및 접근방식의 차이로 말미암아 기대한 만큼의 성과를 거두지 못해 왔던 것이 사실이다.

우리는 남북대화의 궁극적인 목적을 남북한간의 진정한 대화와 협상을 통해 상호간 누적된 불신과 적대감을 청산하고 민족공동발전을 위해 상부상조하는 관계로 발전시켜 화해와 협력의 바탕 위에서 평화통일의 기반을 조성하는 데 두었다.

그러나 북한은 남북대화의 궁극적인 목적을 한반도 전체의 공산화를 실현하는 데 두고 있었다. 따라서 북한은 그 동안 회담의 성격이나 의제와 관계없이 모든 남북대화에서 '대남혁명 전략의 수행'이라는 차원에서 정치·군사문제를 우선적으로 제기하였고, 특히 우리의 반공정책이나 국가보안법의 폐지, 주한미군의 철수, 남한내 연공정권(聯共政權)의

수립 등을 일관되게 주장해 왔다.

오늘날 탈냉전시대에 이르러 새로운 국제질서가 재편되는 과정에서 '개방화'와 '민주화'를 지향하는 세계 모든 국가들처럼 남북한도 개방된 국제사회에 동참하기 위해서는 남북간의 사회개방은 역사의 시대적 요청이라 할 것이다.

그러므로 남북한은 오랜동안 단절된 남북대화를 하루빨리 재개함으로써 민족공동발전에 기여할 수 있는 교류·협력의 길을 모색해야 한다.

또한 민족의 생존과 한반도의 항구적 평화보장을 위한 제도적 장치를 마련하기 위해 한·미 공동으로 제의한 '4자회담'에 북한은 주저하지 말고 대화의 장으로 빨리 나와야 한다. 그리하여 그 동안의 오해와 불신을 말끔히 씻어내고, 긴장해소와 화해·협력을 바탕으로 평화통일의 기반조성에 합심 노력해야 한다.

따라서 우리는 남북대화의 진정한 의의를 남북관계의 개선과 화해·협력, 그리고 평화통일의 실현과정에서 남북한 책임있는 당국간의 접촉·대화·협상 등을 총망라하는 총체적 개념으로 해석해야 할 것이다.

(2) 남북대화의 경과

분단 이래 50여년의 오랜 세월이 지나는 동안 남북한간에는 몇 차례 남북회담이 열렸었다. 그 동안 우여곡절 속에 개최되었던 주요한 회담 내용을 분야별로 정리·분석해 보면 다음과 같다.

1) 남북적십자회담

남북적십자회담은 5회의 실무접촉, 25회의 예비회담, 16회의 비공개 실무회담을 거쳐 본 회담이 개최되었는데, 제20차 예비회담('72. 6. 16)에서 이산가족과 그 친척들의 주소와 생사를 확인하는 문제 등 5개

항의 본회담 의제에 합의하였다.

예비회담에서 합의한대로 남북적십자 회담은 서울·평양에서 번갈아가며 1970년대 7회와 1980년대 3회에 걸쳐 총 10회의 본회담이 개최되었으며, 제8차 본회담의 개최를 위한 7회의 남북적십자 대표회의와 25회의 실무회의도 개최되었다. 그러나 적십자회담은 1973년 8월 28일 북한측의 일방적인 대화중단 선언으로 중단되었으며, 이 후에도 북한측은 적십자회담의 재개를 계속 거부하였다.

1984년 9월 북한은 우리측에 수재물자의 제공을 제의하였는데, 이를 한적(韓赤) 총재가 대북성명을 통해 무조건 수락함으로써 9월 29일부터 10월 4일 사이에 수재물자의 인도·인수가 이루어졌다. 이를 계기로 10여년 만에 다시 적십자회담이 재개되어 의제 5개항의 토의에 적지 않은 진전을 보이기도 했다.

특히 1985년 5월 28일과 29일 양일간에 걸쳐 서울에서 개최된 제8차 본 회담에서 우리측은 동년 8월 15일을 기해 시범사업으로 이산가족고향방문단의 상호교환을 제의하였다. 이에 본 회담이 끝난 직후인 5월 29일과 30일 두 차례의 실무접촉을 갖고 남북이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문을 실시키로 합의, 교환방문의 절차를 마련함으로써 동년 9월 20일 교환방문이 실현되었다. 이로써 분단 40년만에 처음으로 민간차원의 인적교류라는 선례를 남기게 되었다.

그 후 북한은 1986년 1월 팀스피리트훈련을 구실로 하여 2월 26일로 예정된 제11차 본회담을 무기 연기하였다. 우리측의 거듭된 회담재개 촉구를 계속 외면해 오던 북한이 1989년 5월 31일 제2차 고향방문단 및 예술공연단 교환문제를 협의하기 위한 남북적십자 실무대표 접촉을 제의하였고, 이에 우리측이 9월 27일에 가질 것을 제의한 데 대해 북한이 호응함으로써 근 4년 만에 다시 접촉이 이루어져 동년 9월 27일부터 11월 27일까지 7차례의 실무대표 접촉을 갖게 되었다.

그러나 1990년 2월 8일 북한이 팀스피리트훈련을 구실로 또다시 대화중단을 선언함으로써 실무대표접촉마저 결렬되었다. 1992년 5월 서울에서 개최된 7차 남북고위급회담에서 남북한은 8·15를 계기로 이산가족 100명, 예술인 70명, 기자·지원인원 70명으로 구성된 '이산가족 노부모 방문단 및 예술단의 서울·평양 동시교환'을 실시하기로 합의하였다. 이에 따라 남북적십자 실무대표간 1차접촉('92. 6. 5)을 가진 이래 총 8차례의 대표접촉이 진행되었다. 그러나 북한은 제1차 접촉 때부터 핵문제, 이인모문제 등을 구실로 실무절차문제에 대한 토의를 미루다가 4차 접촉('92. 7. 8)부터는 이 문제들을 방문단교환의 전제조건으로 내세웠으며, 제6차 접촉('92. 7. 20)부터는 포커스렌즈 훈련중지를 전제조건으로 추가하였다. 결국 노부모방문단 교환은 북한의 비협조적 태도로 말미암아 무산되고 말았으며 북한은 이산가족 문제를 남북협상 카드로 이용하려는 의도를 다시한번 보여주었다.

2) 남북조절위원회회담

1972년 5월 2일부터 3박 4일간 이후락 중앙정보부장은 평양을 방문하여 김일성과 회담하고, 북한의 부수상인 박성철은 김영주 당 조직지도부장을 대신하여 5월 29일부터 3박 4일간 서울을 답방하여 박정희 대통령과 극비리에 회담을 가졌다. 그 결과 7·4 남북공동성명이 발표되고, 남북조절위원회가 발족되었다. 남북조절위원회 회담은 세번의 공동위원회 회의, 세번의 남북조절위원회 회의와 함께 세번의 간사회의가 개최되었다. 세 차례에 걸친 공동위원장 회의는 제1차 회의가 판문점에서 개최되어 통일 3원칙에 대한 해설과 실천방법에 관해 토의하였으나 의견차이를 좁히지 못했고, 제2차회의는 1972년 11월 2일~3일 평양에서 열려, 남북조절위원회 구성 및 운영에 관한 합의서를 서명·교환

하였고, 상호 비방방송 중지 및 전단살포 중지 등에 합의, 이를 1972년 11월 11일 0시를 기해 발효하기로 합의하였다. 제3차 회의는 서울에서 개최되어 쌍방 남북조절위원회의 구성·운영절차를 마무리지었다. 이어서 세번에 걸친 남북조절위원회회의가 진행된 바 있으나, 쌍방은 견해차이를 좁히지 못하고 공동발표도 없이 회의가 끝났다.

1973년 6월 12일~13일 서울에서 개최된 제3차 회의에서는 북한측이 '군사 5개항'의 우선 토의, 남북정당·사회단체 연석회의 개최, 남북조절위원회의 5개분과위원회의 일괄 동시설치 등을 주장했다. 남북조절위원회회담 역시 동년 8월 28일 북한측의 일방적인 대화중단 선언으로 별 성과없이 중단되었다. 남북조절위원회회담은 처음부터 정치적 목적을 지닌 정치회담이었기 때문에 성과를 기대하기에는 무리가 있었다. 그 후 우리측의 대화재개 노력은 계속되어 남북조절위원회 부위원장회의가 1973년 12월 5일부터 판문점에서 10회에 걸쳐 개최되었으나, 북한측은 남북조절위원회에 정당·사회단체대표의 추가 참가문제, 남북조절위원회 회의와 별도로 남북정치협상회의의 개최, 주한미군 철수, 반공정책포기, 6·23선언 취소, 구속자 석방 등 전제조건을 내세우다가, 1975년 5월 회담 자체를 일방적으로 중단시켰다.

그 후 1979년에 남북조절위원회 우리측 대표와 북의 조국전선 대표 간의 접촉이 있었으나 아무런 성과없이 결렬되었으며, 이 때의 회담형태를 대표의 성격이 달라 변칙대화라고 부르기도 한다.

3) 남북체육회담

① 남북탁구회담

제35회 세계탁구선수권대회의 개최지로 평양이 결정된 상황에서 동

대회 개최를 불과 수개월 앞두고 1979년 2월 20일 북한탁구협회는 당초부터 실현가능성이 희박한 '남북한 단일팀' 구성 참가에 관한 협의를 제의하였다. 대한탁구협회가 이에 호응하여 남북탁구회담은 4회에 걸쳐 판문점에서 개최되었으나 아무런 성과없이 시간만 흘러가 단일팀 구성의 실패는 물론, 한국선수단의 평양대회 참가마저 불가능하게 되었다.

② L.A. 올림픽 대비 체육회담

북한은 1984년 3월 30일 정주영 대한올림픽위원회 위원장에게 보낸 편지에서 "제23회 L.A. 올림픽대회와 그 후의 아시아경기대회 및 세계 선수권대회에 남북단일팀을 구성하여 출전할 것"에 대한 체육회담 개최를 제의하였다. 이에 대해 우리측은 제23회 L.A. 올림픽대회 참가선수명단 제출 마감일이 2개월밖에 남지 않은 시점이지만, 남북간의 인적·물적 교류와 협력 증대의 계기로 삼기 위해 이를 수락함으로써 남북 체육회담이 열리게 되었다. 1984년 4월 9일 제1차 남북체육회담을 시작으로 3차회담까지 진행되었으나, 본질적인 문제는 토의도 하지 못한 채 회담은 결렬되었다.

③ 로잔 체육회담

1981년 9월 바덴바덴에서 서울이 제24회 올림픽대회 개최지로 결정되면서 북한은 서울올림픽 개최를 방해하는 데 힘을 기울였다. 국제올림픽위원회(IOC) 주재하의 남북체육회담 개최제의를 외면해 오던 북한이 1985년 7월 6일 태도를 바꾸어 회담 참가의사를 통보해 왔다. IOC 측은 7월 24일 로잔에서의 남북체육회담 개최를 발표하고, 제1차 회담을 10월 8일부터 9일까지 개최하기로 하였다. 이에 따라 열린 남북체육회담은 1987년 7월 15일까지 4차에 걸쳐 계속되었으나, 북한측이 서울올림픽대회의 남북한공동주최안을 주장함으로써 구체적인 성과

없이 회담은 결렬되었다.

④ 북경아시안게임 대비 체육회담

북한은 1988년 12월 21일 제11회 북경아시안게임(1990. 9)에 남
북한이 단일팀을 구성하여 참가하는 문제를 협의하기 위한 남북체육회
담을 제의해 왔다.

동제의를 수락하여 개최된 남북체육회담은 1989년 3월 9일부터
1990년 2월 7일까지 9차례의 본회담과 6차례의 실무대표접촉을 통해
단일팀 구성에 일부 합의하였으나 완전합의는 이루지 못하였다. 결국
북경아시안게임에 남과 북이 단일팀으로 참가하지 못하고 개별팀으로
참가하였으나, 대회기간 중 이루어진 남북공동응원은 민족의 화해와 단
합의 분위기를 조성하는 데 기여하였다.

⑤ 통일축구대회 개최 및 국제경기대회 단일팀 참가 관련 체육회담

남북 쌍방의 체육부장관은 1990년 9월 23일 북경아시안게임 기간중 북
경에서 접촉을 갖고 남북통일축구대회 개최에 원칙적으로 합의하는 한편,
바르셀로나 올림픽대회 등 주요 국제경기대회에 남북단일팀 구성·참가문
제와 남북체육교류문제의 협의를 위한 남북체육회담을 조속한 시일내에 개
최하기로 합의하였다. 그 결과 분단 45년만에 처음으로 남북의 체육인들
이 서울과 평양을 교환방문하는 계기가 마련되고, 남북통일축구대회가
1990년 10월 9일~13일까지는 평양에서, 10월 21일~25일까지는 서울
에서 개최되었다. 대회기간 중 쌍방 체육부장관은 남북체육회담 개최를
재확인하고 공동합의문을 발표하였다. 이에 따라 남북체육회담이 재개되
고, 동회담은 1990년 11월부터 1991년 2월까지 4차례 진행되었으며, 그
결과 제41회 세계탁구선수권대회와 제6회 세계청소년축구선수권대회에 남
북분단 이후 처음으로 남북단일팀이 구성되어 참가하는 성과를 거두었다.

4) 남북경제회담

정부는 수재물자의 인도·인수가 끝난 직후인 1984년 10월 12일 경제기획원장관의 서한을 통해 “남북교역과 경제협력을 추진하는 상설기구로서 쌍방당국과 경제계 대표들로 구성되는 남북한 경제협력기구를 설치하는 것이 좋겠다”는 의견을 피력하면서 경제회담의 개최를 제의하였는데 북한측이 동의함으로써 경제회담이 개최되었다. 1984년 11월 제1차 회담이 개최됨에 따라 남북 쌍방은 교역품목, 자연자원의 개발, 남북철도의 연결, 공동어로구역 설정 및 남북경제협력위원회 설치문제 등에서 상당부분 의견접근을 보았다. 그러나 5차례의 회담이 진행되었음에도 불구하고, 북한측이 우리가 연례적으로 실시하는 팀스피리트 훈련을 구실삼아 남북경제회담은 아무런 합의문서나 물자교류의 실현을 보지 못한 채 중단되고 말았다. 그러나 이 회담은 최초의 당국간회담이라는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

5) 남북국회회담

① 남북국회회담 예비접촉

북한은 1985년 4월 9일 양형섭 최고인민회의의장 명의로 채문식 국회의장에게 서한을 보내 남북불가침에 관한 공동선언문제를 협의하기 위한 국회회담을 제의해 왔다. 이 제의에 대해 우리 국회는 6월 3일자로 통일헌법 제정을 위한 남북간의 협의기구 구성문제와 통일기반 조성에 필요한 사항을 토의하기 위한 남북국회회담 개최를 환영한다는 회신을 보냈다. 이에 동년 7월 23일 판문점에서 제1차 예비접촉을 갖고, 쌍방대표들은 절차문제에 대체적으로 합의를 보았으나, 본회담 의제문제에 대해서는 합의하지 못하였고, 두차례의 예비접촉이 진행되었으나,

북한측이 1986년 팀스피리트훈련을 구실로 모든 남북대화를 중단함으로써 최초의 남북 입법기관간의 예비접촉도 결렬되고 말았다. 그러나 이 접촉은 정치회담의 탐색이라는 점에서 의미가 있다.

② 남북국회회담 준비접촉

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

북한측은 1988년 12월 29일 제7차 준비접촉 이후 팀스피리트훈련을 구실로 회담을 일방적으로 연기시키다가 1989년 10월 25일, 8개월 만에 이루어진 제8차 준비접촉에서 문익환, 임수경 등의 사법처리 중지, 민족통일협상회의에의 호응촉구 등 회담과는 관계없는 문제들을 거론하여 본회담 준비를 위한 절차문제 토의를 회피하였다. 북한측은 1990년 1월 24일 제10차 준비접촉에서도 실질문제 토의를 거부한 채 콘크리트장벽제거, 당국·정당수뇌 협상회의 개최 등을 주장하는 한편, 팀스피리트훈련의 중지를 긴급의제로 제기함으로써 회담은 교착상태에 들어갔다. 그 후 우리측의 대화재개 노력으로 1990년 7월 19일 제11차 준비접촉을 갖기로 하였으나 이틀 전인 7월 17일에 북한측이 일방적으로 준비접촉을 무기 연기시킴으로써 회담은 사실상 결렬되었다.

6) 남북고위급회담

① 남북총리회담 실무대표접촉

1979년 10·26 사태 이후 우리의 국내정국이 한때 혼란상황에 처하

자 북한은 이에 편승하여 1980년 1월 12일 이종욱 정무원 총리와 김 일 조국평화통일위원회 위원장 명의로 된 대남 편지공세를 전개했다. 이에 대해 우리 정부는 “남북의 총리가 직접 만나 격의없는 의견을 나눌 것”을 제의한 북한 정무원 총리의 편지만을 선별적으로 수용하여 남북총리회담을 개최하기 위한 실무대표접촉을 갖자고 1월 24일 제의하였으며, 북한측이 이를 수락함으로써 열차례의 실무대표접촉이 이루어졌다.

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

② 남북고위급회담 예비회담

남북고위급회담 예비회담은 1988년 12월 28일 강영훈 국무총리가 북한의 연형묵 정무원 총리에게 보낸 서한을 통해 총리를 수석대표로 한 7명의 대표로 구성되는 남북고위당국자회담을 개최할 것을 제의하면서, 이와 관련한 절차문제를 협의하기 위한 예비회담을 제의한 데 대해 북한측이 1989년 1월 16일 남북고위급 정치·군사회담을 위한 예비회담을 개최할 것을 역제의함으로써 이루어졌다.

이와 같은 북한의 제의는 1986년 12월 30일의 남북고위급 정치·군사회담 제의와 1987년 7월 23일의 다국적 군축협상 제의를 한 데 묶은 것으로 이것은 한반도의 평화문제 해결에 목적이 있었다기보다 주한 미군 철수와 남북간의 군축문제를 쟁점화시키는 데 역점을 둔 것이었다. 그러나 우리측에서 먼저 남북고위당국자회담을 제의한 것은 남북당국간에 대화의 돌파구를 마련하여 실질적인 남북관계 개선과 평화통일기반을 조성해 나가자는 것이 었다.

이와 같이 회담이 명칭과 목적이 서로 다른 데서 출발한 남북고위급

회담 예비회담은 1989년 2월 8일부터 1990년 7월 26일까지 판문점에서 1년반 동안 8차례에 걸린 예비회담과, 두차례의 합의서 문안정리를 위한 실무접촉을 거쳐 남북고위급회담 개최에 관한 합의서를 채택함으로써 남북고위급회담을 성사시켰다.

③ 남북고위급회담 본회담

남북고위급회담은 1990년 9월 4일~7일 서울에서 제1차 본회담이 개최된 이래, 1992년 9월까지 8차례의 회담이 개최되었다. 제1차 남북고위급회담에서 남한은 상호체제 인정과 존중을 강조하면서 교류협력과 정치·군사적 신뢰구축의 병행추진을 주장하였다. 반면 북한은 '하나의 조선'을 강조하면서 3개항의 긴급문제 선결과 정치·군사적 대결상태 해소를 주장함으로써 남한측 입장과 합의점을 찾지 못하였다. 제2차 남북고위급회담('90. 10. 16~19, 평양)에서 남북한은 양측의 제안을 합의서 형태로 구성한다는 데는 합의하였으나 역시 구체적 내용에 대해서는 합의하지 못하였다. 제3차 남북고위급회담('90. 12. 11~14, 서울)에서는 제4차 회담개최일정에 대한 합의 이외에는 성과가 없었다.

이후 북한은 1991년 2월로 예정되어 있던 4차회담을 팀스피리트훈련을 이유로 연기하였고, 동년 8월로 예정된 회담 일정도 소련에서 쿠데타가 발생하자 사태진전을 관망하기 위해 다시 연기하였다. 제4차 남북고위급회담('91. 10. 22~25, 평양)에서 북한은 조선반도의 비핵지대화에 관한 선언을 긴급 제안하는 동시에 북남불가침에 관한 선언, 북남화해와 협력 교류에 관한 기본합의서 채택을 주장하다가 통합안으로 북남불가침과 화해 및 협력 교류에 관한 선언 채택을 제안하였다. 이에 대해 남한은 화해·불가침과 교류 협력에 관한 합의서를 채택할 것을 제안하였다. 남북한은 입장절충을 통해 단일문건으로 된 남북 사이

의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의를 채택할 것과 서문, 남북화해, 남북불가침, 남북교류 협력, 수정 및 발효 순으로 합의서 내용을 구성할 것에 합의하였다.

제5차 남북고위급회담('91. 12. 11~13, 서울)에서 북한은 남북한간 잠정적 특수관계 인정, 체제인정 및 존중, 남북간 평화상태 전환, 남북연락사무소 설치 등 화해를 위한 조치들을 제시하였다. 이에 따라 남한도 군사훈련 참관, 상주감시체제 운영, 상주연락대표부 설치, 기존에 체결된 조약 및 협정과외의 관계 등 기존의 쟁점사항들에 대해 양보를 함으로써 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의를 채택하게 되었다. 북한이 이처럼 신축적인 입장변화를 통해서 남북기본합의서를 채택한 데에는 경제난 극복과 국제적 고립탈피, 대미·일관계 개선을 위한 여건조성 등을 위해 남북 긴장완화와 대화통로의 개설이 필요하다고 인식했기 때문이었다.

제5차 고위급회담 이후 남북한은 대표접촉을 통해 비핵화공동선언의 문안에 합의하고('91. 12. 31), 남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서에 합의하였다('92. 2. 7). 제6차 남북고위급회담('92. 2. 18~21, 평양)에서 남북한은 기본합의서, 비핵화공동선언 및 분과위원회구성·운영합의서를 발효시켰다.

제7차 고위급회담('92. 5. 5~8, 서울)에서 남북한은 남북연락사무소 설치·운영 및 남북군사공동위원회, 남북경제교류·협력 공동위원회, 남북사회문화교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의를 서명·발효시키고, 남북화해공동위원회를 구성·운영하기로 합의하였다. 그리고 각 공동위원회의 실천지침의 역할을 할 부분별 부속합의서와 관련하여 불가침부속합의서는 1992년 9월 1일, 교류·협력부속합의서는 9월 5일, 화해부속합의서는 제8차 남북고위급회담 이전에 작성하기로 하였다.

그리고 제8차 고위급회담('92. 9. 15~18, 평양)에서는 남북기본합의서 실천을 위한 화해, 불가침, 교류 협력 3개 분야의 부속합의서가 채택·발효되었고, 화해공동위원회 구성 운영 합의서가 채택됨으로써 4개의 공동위원회를 구성하게 되었다. 그리하여 4개 공동위원회의 제1차 회의를 11월 5일부터 1주일 간격으로 열어 부속합의서에 따르는 구체적인 협력방안을 협의·이행하기로 합의하였다.

그러나 북한은 1992년 하반기에 들어오면서 우리측의 대통령선거 기간 동안 사회혼란을 겨냥한 선전 선동을 강화해 오다가 10월 31일 대남 전화통지문을 통해 11월 2일~7일 실시 예정인 우리군의 화랑훈련과 11월 3일~9일 실시예정인 한·미 연합 독수리훈련 및 1993 팀스 피리트훈련 등 연례적인 군사훈련을 구실로 4개의 공동위원회의 개최를 무산시켰으며 12월 21일~24일 서울에서 개최하기로 합의한 제9차 남북고위급회담도 일방적으로 중단시켜 버렸다.

④ 분야별 분과위원회

제6차 고위급회담에서 남북기본합의서 발효와 함께 남북고위급회담 분과위원회 구성 운영에 관한 합의서가 채택되었는 바 남북한 쌍방은 공동발표문을 통해 각 분과위원회 위원명단을 1992년 3월 6일 서로 통보하기로 하는 한편, 각 분과위원회 첫 회의 날짜와 개최장소를 확정하였다. 이에 따라 남북정치분과위원회 1차 회의('92. 3. 9)를 필두로, 남북군사분과위원회 1차 회의('92. 3. 13) 및 남북교류·협력분과위원회 1차 회의가 개최되었다('92. 3. 18). 아울러 비핵화공동선언에 따른 남북핵통제공동위원회의 구성 운영문제를 협의하기 위해 남북한은 7차례의 대표접촉을 통해 남북핵통제공동위원회 구성 운영에 관한 합의서에 합의하고('92. 3. 14), 남북핵통제공동위원회 1차 회의가 개최되었다('92. 3. 19).

이후 각 분과위원회 및 핵통제공동위원회 회의 각각 세차례, 정치분과 위원회 위원접촉 1회, 교류·협력분과위원회 위원접촉 네차례 등 총 17회의 협상이 진행되었다. 그러나 통일 3원칙의 해석, 부문간 우선순위, 부속합의서의 성격과 이행방법, 공동위원회 구성의 우선순위, 공동위원회의 기능과 수, 접촉창구의 문제 등에 대해서 남북한은 입장차이를 좁히지 못하였다.

제7차 고위급회담에서 합의된 내용에 따라 분야별 부속합의서를 작성하기 위해 제8차 고위급회담이 개최되기까지 분야별 분과위원회가 개최되었다. 정치분과위원회는 네차례에 걸친 회의와 세차례의 위원장접촉, 네차례의 위원접촉을 가졌다. 군사분과위원회는 다섯차례의 회의와 한차례의 위원장접촉, 세차례의 위원접촉을 가졌다. 교류·협력분과위원회는 네차례의 회의와 한차례의 위원장접촉, 두차례의 위원접촉을 가졌다. 그러나 교류 협력분야에서만 대체적인 합의를 이루었고 화해분야 및 불가침분야에서는 의견대립으로 부속합의서의 일괄타결이 불확실한 상황에서 제8차 고위급회담을 맞이하게 되었다. 특히 북한은 각 분과위원회의 협상과정에서 핵사찰문제, 이인모 문제 등을 반복적으로 거론함으로써 협상의 장애요인을 조성하였다.

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

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

화해분야의 미합의 사항은 (i) 국제기구에의 하나의 명칭, 하나의 의석가입문제, (ii) 국제회의 등 정치행사에 유일대표단 참가문제, (iii)

제3국이 남북의 상대방 이익침해 행위시 불가담·불협력하는 문제, (iv) 타국과의 맺은 조약·협정 중 민족의 단합 이익에 배치되는 것은 개정 또는 폐기하는 문제 등이었다. 그리고 불가침분야의 미합의 사항으로 북한측이 제기한 것은 (i) 군사분계선 일대에 무력을 증강하지 않는 문제, (ii) 상대방에 대한 정찰활동 금지문제, (iii) 상대방의 영해·영공을 봉쇄하지 않는 문제 등이며, 남한이 제기한 것은 (iv) 서울지역과 평양지역의 안전보장문제였으며, 이 문제들은 군사공동위에서 계속 협의하도록 규정되었다.

그리고 1992년 11월 5일부터 남북화해공동위원회를 필두로 군사공동위원회, 경제교류·협력공동위원회, 사회문화교류·협력공동위원회가 각각 1주일 간격으로 개최되기로 예정되었다. 그러나 북한은 1993년 팀스피리트훈련 재개를 구실로 분야별 공동위원회를 무산시켰다. 그리고 핵통제공동위원회도 1993년 1월 25일 제1차 접촉은 성사되었으나 마찬가지로 이유로 이후 전면 거부되었다.

7) 남북정상회담을 위한 실무회담

① 특사교환을 위한 실무접촉

북한이 핵비확산조약(NPT) 탈퇴를 선언함으로써(1993. 3. 12) 국제적 긴장이 고조되는 가운데 북한의 핵비확산조약 탈퇴효력발생일(1993. 6. 12)이 다가오자 남한은 북한핵문제 해결을 위해 남북고위급회담 대표접촉을 가질 것을 북한에 제안하였다(1993. 5. 20). 이 제의는 현정부 출범 이후 최초의 대북제의로서 북·미고위급회담을 앞두고 남북한이 직접 대화를 통해 북한핵문제를 해결하려는 입장에서 나온 것이었다.

그러나 북한은 남한의 제의를 거부하는 대신 통일문제해결을 위한 남

북정상회담 개최문제 논의와 남북한의 제반현안 타결을 위해 부총리급 특사교환을 제의하였다('93. 5. 25). 그러나 북한은 6월 26일 을지훈련을 이유로 특사교환 제의를 자진철회하였으며, 남한의 핵통제공동위원회 재개 제의('93. 8. 4)에 대해서도 팀스피리트훈련, 국제공조체제, 제4차 범민족대회 등을 이유로 거부하였다. 그 다음 북한은 1993년 8월 31일 남한측의 적대적인 핵전쟁 연습 중지 및 국제공조체제 포기를 전제로 '임의의 급' 특사교환을 제안하였다.

우리측이 대화의 형식보다는 대화의 내용이 중요하다는 입장에서 북한의 '임의의 급' 특사교환제의를 수용함에 따라 1993년 10월 5일 제1차 특사교환을 위한 실무대표접촉이 이루어졌다. 제1차 실무대표 접촉에서 남한은 핵문제의 심각성을 강조하면서 실무접촉에서는 특사교환의 절차문제만을 협의할 것을 요구하였다. 북한은 절차문제를 중시하면서도 핵전쟁연습 중지, 국제공조체제 포기 등 2가지 요구조건과 비핵화 공동선언·북남합의서 이행문제, 전민족대단결 도모문제 등 특사교환을 위한 분위기조성문제를 제기하였다. 제2차 실무접촉('93. 10. 15)에서는 남북한이 특사교환에 따른 절차문제에 대한 입장을 밝혔다. 제3차 실무접촉('93. 10. 25)에서 남북한은 특사의 급, 수행원, 교환방식, 왕래절차, 신변안전보장 등에 대해서 합의하였다. 그리고 남북한은 11월 중 특사교환을 실시할 것에 합의하였다. 그러나 동년 11월 3일 제4차 실무대표접촉을 하루 앞두고 북한 핵문제에 관한 권영해 국방부장관의 한·미연례안보협의회에서의 군사대응불사계획 발언을 빌미로 북한은 제4차 접촉을 일방적으로 연기시켰다.

북한의 거부로 4개월여간 중단상태에 빠져 있었던 제4차 실무접촉은 1994년 3월 3일 재개되어 제8차 실무접촉까지 이어졌다. 그러나 북한은 핵전쟁연습중지, 국제공조체제 포기, 패트리엇트미사일 반입중지, 김영삼 대통령의 북한핵개발 비판발언 취소 등 4개 요구사항을 전제조건

으로 제시하였으며, 1994년 3월 19일 제8차 실무접촉에서 북한 대표가 '서울 불바다' 운운의 위협적인 발언을 하고 일방적으로 퇴장함으로써 특사교환을 위한 실무접촉은 중단되었다.

특사교환이 무산된 후, 유엔안전보장이사회는 남북대화재개 추구하고 북한의 핵안전조치 협정이행을 위한 추가조치 검토를 결정하였다. 이러한 국제사회 움직임과 병행하여 남한은 1994년 4월 15일 특사교환 철회 및 비핵화공동선언 이행을 위한 대화문화개방을 발표함으로써 특사교환 노력을 공식적으로 포기하였다. 남한의 이러한 결정은 특사교환이 핵문제 해결만이 아니라 남북정상회담 및 기타 주요 현안을 포괄적으로 다루고 있기 때문에 북한핵문제의 중요성을 희석시킬 우려가 있다는 판단에서 나온 것이다.

② 남북정상회담 예비접촉

김영삼 대통령은 1994년 2월 25일 취임 1주년을 맞는 기자회견에서 "북한의 핵개발을 저지하는 데 도움이 된다고 판단될 경우 핵투명성이 보장되기 전이라도 남북정상회담을 추진하겠다"고 밝혔다. 이에 대해 김일성은 동년 6월 북한을 방문한 카터 전미국대통령을 통해 "언제 어디서나 조건없이 빠른 시일내에 만나고 싶다"는 의사를 전해 왔다.

남북정상회담 개최가 합의될 수 있었던 데에는 다음과 같은 요인들이 작용하였다. 남한의 경우, 북한핵문제 및 이산가족문제 해결을 위해 정상회담개최가 필요하다는 인식이 작용하였다. 북한의 경우, 핵문제로 인한 국제적 고립, 경제적 어려움, 권력승계 구도의 마무리 필요성 등과 같은 요인이 남북정상회담을 수용하도록 하였다고 볼 수 있다. 남북정상회담 개최의 절차문제를 협의하기 위해 부총리급을 수석대표로 하는 예비접촉이 1994년 6월 28일 오전 10시 판문점 '평화의 집'에서 우리측 대표인 이흥구 부총리 겸 통일원장관(수석대표)과 북측의 김용순

최고인민회의 통일정책위원회 위원장(단장)이 참가한 가운데 비공개로 개최되었다. 전체회의 2회, 수석대표간 단독접촉 2회, 합의서 문안정리를 위한 대표접촉 1회 등 회의속개와 휴회를 반복해 가면서 남북회담 사상 가장 긴 13시간에 가까운 회담을 갖고 사상 최초로 남북정상회담 개최를 위한 합의를 도출하는 데 성공하였다.

남북정상회담 개최를 위한 합의서에서 남북은 정상회담을 1994년 7월 25일~29일 평양에서 개최하기로 하고, 기타 실무절차문제들은 각기 예비접촉대표 1인과 수행원 2인의 대표접촉에서 정한다는 것을 합의하였다.

그 후 남북정상회담 실무절차를 협의하기 위한 제1차 대표접촉이 1994년 7월 1일 통일각에서, 제2차 대표접촉이 7월 2일 평화의 집에서 비공개로 개최되어 남북정상회담 개최를 위한 실무절차 합의서가 합의되었다.

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

그러던 중 7월 9일 정오에 북한의 조선중앙방송이 김일성의 사망을 발표하였고, 7월 11일 북한이 남북정상회담 예비접촉 북측 단장 김용순 명의로 우리측 이흥구 부총리에게 “우리측 유고(有故)로 예정된 북남최고위급회담을 연기하지 않을 수 없게 되었음을 위임에 의하여 통지” 한다는 서한을 전해음으로써 남북정상회담은 연기되고 말았다.

8) 대북 쌀지원을 위한 남북접촉

1995년 북한의 식량난으로 인해 대북쌀제공과 관련하여 남북접촉이

이루어졌다. 북한이 1990년 이후 계속되는 마이너스성장과 에너지난, 식량난으로 커다란 어려움에 직면해 있다는 것은 잘 알려진 사실이다. 북한이 필요로 하는 식량은 연간 약 650~670만톤에 이르지만 매년 약 200만톤 이상이 만성적으로 부족한 실정이다. 특히 북한의 최대 곡물수입국인 중국이 식량교역에서 경화결제를 요구하고 중국 남부지역의 대규모 홍수로 중국으로부터 쌀도입이 차질을 빚게 되었다.

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

우리는 이미 북한주민의 식량난 해소를 위해 인도주의적 차원에서 아무런 전제조건 없이 식량지원 의사를 이미 몇차례 밝혀 왔다. 1995년 3월 김영삼 대통령은 베를린에서 대북한 곡물지원의사를 표명했다. 아울러 김대통령은 동년 5월 15일 국제언론협회 서울총회에서 대북곡물 지원의사를 거듭 천명하였다. 이러한 맥락에서 우리는 동년 5월 26일 인도적 차원에서 아무런 전제조건이나 정치적 부대조건 없이 북한이 필요로 하는 곡물을 제공할 용의가 있음을 밝혔다.

이에 따라 동년 6월 17일~21일 베이징에서 대북쌀제공관련 회담이 개최되었다. 남한은 15만톤의 쌀을 제공하되, 1차로 5만톤을 구상무역 형태로 제공하고, 나머지 10만톤은 남북대화 진전속도에 맞추어 제공할 것이라는 의사를 밝혔으며, 북한은 민간기업을 통해 2~4만톤씩 세분하여 15만톤을 제공해 줄 것을 요청하였다. 남북한은 6월 22일 남한이 1차로 15만톤의 쌀을 전량 무상으로 제공한다는 합의문을 발표하였다.

제2차 쌀회담('95. 7. 19)에서는 남한은 쌀의 원산지표시와 대남비 방방송 중지, 우성호선원 송환 등을 요구하였으나 북한은 쌀문제와 경협문제만 논의할 것을 주장하고, 원산지표시와 우성호 선원 송환문제는

논의할 수 없다는 입장을 견지하였다. 8월 10일로 예정되었던 3차회담은 쌀 수송선 억류사건('95. 7. 31)으로 연기되었다. 그 후 개최된 3차 쌀회담('95. 9. 27~30)에서 남한은 우성호선원 송환과 안승운 목사 남북문제에 대한 북한의 호의적인 반응을 기대한 반면 북한은 쌀추가제 공문제만을 논의할 것을 주장하므로써 쌀회담은 중단되었다.

우리 정부는 북한주민의 식량난을 덜어준다는 인도적 차원에서 대북 쌀제공을 결정했으나 북한은 우성호 송환과 안승운 목사 문제 등 이에 상응하는 호의를 보이지 않았다. 더욱이 쌀제공 과정에서 인공기계양사건('95. 6. 26), 쌀수송선 억류사건 등이 발생하므로써 북한이 인도주의적 문제를 여전히 남북대결 및 대남협상전략에 이용하고 있다는 것이 입증되었다.

2. 남북기본합의서 채택과 의의

(1) 남북기본합의서의 의의

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

남북한은 그 동안 서로 다른 체제와 이념으로 인해 상호 불신 반목하여 온 현실상황에서 하루 아침에 통일을 이룰 수는 없는 것이다. 따라서 남북한 기본합의서는 서로 상대방을 인정하고 군사적으로 침범하거나 파괴 전복하지 않으며, 상호 교류 협력을 통해 민족공동발전을 도모하여 명실상부한 민족공동체를 이룩하므로써 점진적·단계적 통일을 실현하겠다는 데 합의한 합법적인 문서로서 큰 의의가 있는 것이다.

그리고 남북한 기본합의서는 분단 이래 최초로 남북한 총리를 수석대표로 하는 책임있는 당국간의 회담을 통해 원만히 이루어졌다는 점에 큰 의의가 있는 것이다. 즉 7천만 온 겨레가 지켜보는 가운데 제3자의 개입 없이 남북한 당국간의 공개적인 협의를 거쳐 채택 발효된 최초의 합의서라는 점에서 큰 의의가 있는 것이다.

(2) 남북기본합의서의 주요내용

남북기본합의서는 서문과 함께 제1장 남북화해, 제2장 남북불가침, 제3장 남북교류·협력, 제4장 수정 및 발효 등 모두 4장 25조로 구성되어 있다.

그 주요한 내용을 열거하면 다음과 같다.

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

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

제3장에서는 남북간의 교류와 협력을 통해 민족전체의 복리향상과 민

족공동체의 회복·발전을 촉진하기 위한 실천적 조치로서 ① 경제교류·협력(15조), ② 과학, 문화, 보건, 체육 등 여러 분야에서의 교류 협력(16조), ③ 자유로운 인적왕래 및 접촉(17조), ④ 서신거래, 상봉 등 인도적 문제 해결대책 강구(18조), ⑤ 철도·도로 연결 및 해로·항로 개설(19조), ⑥ 우편·전기통신 교류(20조), ⑦ 국제무대에서의 다각적인 협력과 대외 공동진출(21조) 등에 관한 규정을 두고 있다.

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

3. 한반도 비핵화 공동선언의 의미

한반도 비핵화 공동선언은 제5차 남북고위급회담('91. 12, 서울)에서 합의한 바에 따라 세차례의 대표접촉을 진행한 결과로 공동문안에 합의했고, 제6차 남북고위급회담('92. 2, 평양)에서 남북기본합의서와 함께 공식 발표시켰다.

(1) 한반도 비핵화 공동선언의 의의

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

또한 이 공동선언으로 인하여 북한측이 고수해 오던 ‘한반도 비핵지대화’라는 비현실적인 주장을 철회하게 되었고, 아울러 우리측의 거듭된 ‘한반도 비핵화정책’을 구체화시킴으로써 한반도 평화정착의 발판을 마

련하게 되었다는 점에서 큰 의의가 있는 것이다.

그리고 이 공동선언이 채택되는 과정에서 구체적인 합의내용으로 한반도 비핵화에 필요한 조치들이 두 가지 차원에서 일단 마무리 되었다는 점에 의의가 있다.

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

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

즉, 한반도 비핵화 공동선언은 한반도의 평화정착은 물론 민족의 생존과 직결되는 핵문제가 남북한간의 공통된 주요문제라는 데 인식을 같이 하고 국제적 사찰의 수용은 물론 남북한 상호사찰의 실시에 이르기까지 합의점을 얻어냈다는 데 큰 의의가 있는 것이다.

(2) 한반도 비핵화 공동선언의 주요내용

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

이러한 목적에 따라 남북은 ① 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다(1항), ② 핵 에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다(2항), ③ 핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한다(3항), ④ 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대방이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가

규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다(4항), ⑤ 공동선언이 발효된 후 1개월안에 남북핵통제공동위원회를 구성·운영한다(5항)는 것을 내용으로 하고 있다.

4. 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언의 실천기구

(1) 실천기구의 구성과 운영

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

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

우선 제6차 남북고위급회담에서는 남북기본합의서 및 비핵화공동선언과 더불어 남북고위급회담 분과위원회 구성 운영에 관한 합의서가 채택·발효됨에 따라 3월 6일에는 남북 정치, 군사, 교류 협력분야의 3개 분과위원회가 각각 구성되었다.

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

또한 비핵화공동선언이 발효한 2월 19일에서 3월 14일간에 걸친 7차례의 대표접촉을 통해 남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의

서가 채택됨에 따라 3월 18일에는 상호 위원명단을 교환하고, 3월 19일에는 제1차회의를 시작함으로써 남북핵통제공동위원회는 본격적으로 구성 운영되기에 이르렀다.

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

또한 제8차 남북고위급회담에서는 남북기본합의서 제1장 남북화해분야의 합의사항을 실천하기 위한 남북화해공동위원회를 구성 운영하기로 합의하였다.

이로써 남북간에는 남북기본합의서와 비핵화공동선언에 명시된 모든 실천기구들을 구성 운영하게 되므로써 합의서의 실천기반을 확고히 하게 되었다.

(2) 남북기본합의서의 부속합의서 채택

남북기본합의서의 분야별 부속합의서 채택은 17차례의 접촉과 협의를 거쳐 어렵게 마련되었다.

그 결과 남북연락사무소와 군사, 경제교류 협력, 사회문화교류 협력 등 3개의 공동위원회를 구성하게 되었다.

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

제2절 남북 사이의 교류와 협력

1. 남북교류협력의 필요성

우리 정부는 점진적·단계적 통일방식인 '한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안'을 추진하고 있다. '3단계로 추진하는 공동체 통일방안'은 그 1·2 단계에서 남북간의 교류와 협력을 중시하고 각 분야의 실천을 전제로 하고 있다. 첫 단계인 화해·협력단계에서는 남북한이 적대와 대립관계를 청산하고 상호 신뢰와 협조관계를 쌓아가기 위해서 다각적인 교류와 협력이 촉진되어야 한다. 그 다음 남북연합단계에서는 남북한이 공동생활권을 형성하여 경제·사회·문화공동체를 이룩해 나가기 위해서 교류와 협력을 활성화하고 제도화하는 것이 필요한 것이다.

지난 반세기 동안 불신과 대결을 계속해 온 남북한이 평화적이고 민주적으로 통일하기 위해서는 상호 교류와 협력을 통해서 불신관계에서 벗어나 신뢰관계를 회복하고 민족의 동질화를 촉진해 나가야 할 것이다.

분단국가의 통일에 있어서 우선적인 교류협력의 실천이 정치통합 달성의 촉진기능을 한다는 것은 독일의 통일과정에서 확실하게 입증되었다. 더욱이 탈냉전 후 세계사의 흐름이 이념 및 체제의 구별 없이 화해와 협력을 통해 새로운 질서를 형성하려는 것임을 보더라도 남북간의 교류와 협력은 시대적 요청이라고 할 수 있다. 특히, 교류협력을 통해 수많은 이산가족들의 고통을 해소하는 것은 한시도 미룰 수 없는 시급한 과제이다.

2. 남북교류협력 제도

(1) 남북교류협력 관련 법령

① 법령 제정 의의

정부는 1988년부터 남북간의 화해와 협력을 촉진하고 민족공동체를 회복·발전시키기 위한 정책들을 추진해 왔다. 이러한 정책들은 세계사적 흐름과도 일치하고 국민의 통일외지를 반영하는 한편, 질서있고 안정적인 남북관계 개선을 촉진시키는 법·제도를 마련하기 위한 것이었다. 이러한 맥락에서 정부가 1990년 8월 1일 '남북교류협력에관한법률'과 '남북협력기금법'을 제정함으로써 통일정책 추진의 새로운 이정표를 세웠다.

우리 정부는 헌법 제4조에 규정한 평화적 통일정책추진 원칙을 실천하기 위하여 1988년 7월 7일 남북한 사회를 상호 개방하자는 정책방향을 제시한 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언'을 발표하였고, 그 후 이 정책선언을 추진해 나가기 위한 여러 실천조치들을 취하였다. 그리고 정부의 이러한 조치들을 보다 종합적이고 지속적으로 추진시켜 나가기 위한 법률을 제정하였다.¹⁾

특히 정부가 남북교류협력 관련 법령을 제정한 것은 1980년대 후반부터 일기 시작한 화해와 협력의 새로운 국제질서 속에서 우리도 세계사적

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

흐름에 맞추어 국권상실, 남북분단, 동족상잔이라는 통한(痛恨)의 20세기를 마감하고 남북간에 교류와 협력을 통해 민족공동체를 회복·발전시키고 나아가 통일번영을 이룩해야 하겠다는 의지의 표현이었다. 동 법률안은 국회에 제출된 이후 약 1년 6개월 동안 활발한 논의를 통해 국민각계의 의견이 광범위하게 수렴되었고, 여야간 합의에 의한 단일안이 통과되었다. '남북교류협력에관한법률'의 제정은 우리가 일방적으로나마 남북교류협력과 상호개방을 지향하고 이를 실천해 나갈 수 있는 제도적 장치를 마련했다는 데에 그 의의가 있다. 또한 남북교류협력 관련 법령을 제정한 것은 남북관계에 대한 정부조치를 통치행위 차원으로 다루던 관행²⁾에서 벗어나 법적 근거를 갖는 행정행위 차원으로 전환하였다는 것이며 이는 곧 정부가 남북관계도 법적 근거와 법적 통제에 따라 정책을 추진하겠다는 의지를 밝힌 것이라고 할 수 있다.

따라서 남북교류협력에 대한 국민들의 요구는 예외적으로 또는 정부의 특별조치에 의한 시혜적 성격으로 실현되는 것이 아니라 법으로 보장받게 되었으며 그에 대한 정부의 행정처분 또한 사법심사의 대상이 될 수 있다.

② 다른 법과의 관계

이 법률이 입법단계에서 헌법에 위반되지 않는가 하는 문제와 국가보안법과 모순되지 않는가 하는 문제가 제기되었다.

우선 이 법률이 헌법 제3조에 위반되지 않는가 하는 문제로서, 우리 헌법은 "대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다"고 규정하고

2) 남북관계에 관한 정부조치를 통치행위로 다룬 예로 1989년 6월 12일 대통령특별지시에 의해 마련된 '남북교류협력에관한기본지침'이 있었는데 이는 국회에서 '남북교류협력에관한법률(안)'의 입법화가 지연되는 상황에서 이 법률이 제정될 때까지 잠정적으로 남북교류협력 추진의 근거와 준칙을 정한 것이며, 1990년 8월 1일 상기법률이 제정·공포되면서 실효되었다.

있는데, '남북교류협력에관한법률'에서는 우리의 통치권이 북한지역에 적용되지 못하고 있다는 것을 전제로 하고 있는 바, 이러한 전제를 명시적으로 밝히는 것이 위헌의 소지가 있지 않느냐 하는 것이다. 물론 이러한 견해는 형식논리상으로 볼 때 일면 타당성이 있다고 할 수도 있다.

그러나 다른 한편 대한민국의 통치권이 사실상 북한지역에 미치지 못하고 있는 현실을 인정하지 않을 경우 정부가 추진하고 있는 평화통일 정책의 현실적 기초가 상실되는 것은 물론, 동 법률의 성립기반을 부인하게 되는 결과가 되는 것이다.

따라서 우리가 이 법률을 제정한 것은 우리 헌법에 규정된 영토의 일부를 포기하거나 주권의 효력범위를 축소하려는 의사를 표시하는 것이 아니라, 다만 남북간의 현안문제를 해결하기 위한 현실적인 선택일 뿐이라는 점에서 이 법률이 헌법에 위배되는 것은 아니다. 특히 헌법 전문(前文)과 제4조에서는 평화통일의 의지를 분명히 밝히고 있는 바, 이러한 헌법이념에 따라 통일정책을 추진하기 위해서 법률을 제정하는 것은 필요하고 적절한 것이다.

법률상의 또 다른 문제는 국가보안법이 존재하는 상황에서 북한과의 교류협력을 추진하는 법률이 제정됨으로써 법체계상 혼란을 야기하지 않겠느냐 하는 것이다. 이 주장은 헌법전문 및 제4조의 규정과 정부가 평화통일정책을 구체화함으로써 북한을 하나의 정치적 실체로 인정하는 결과를 가져왔다는 데에 근거를 두고 있다. 즉 이러한 상황변화로 인해서 헌법 제3조는 사문화(死文化)된 조항이 되었으므로 이에 기초하고 있는 국가보안법을 폐지하고 남북관계의 현실에 맞는 법률의 제정이 필요하다는 것이다. 그러나 다른 견해는 국가보안법의 헌법상 근거는 헌법 제3조가 아니고 제37조 2항이기 때문에 북한은 그 자체만으로는 무조건 국가보안법상의 반국가단체가 되는 것이 아니라 우리 체제의 존

립, 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 행위들과 관련될 때에 범죄구성 요건상의 반국가단체가 되는 것이기 때문에 이 법률을 제정하기 위하여 국가보안법을 폐지할 필요가 없다는 것이다.³⁾

이러한 견해들을 차치하고라도 정부가 국가의 안전을 보장하고 자유민주적 기본질서의 파괴에 대처하여 적절한 조치를 취해야 하는 것은 헌법상의 책무이다. 남북간에 전쟁이 있었고, 아직도 휴전상태에서 양측이 막강한 군사력으로 대처하여 긴장상태가 해소되지 않고 있는 상황에서 국가보안법의 완전폐지로 인해서 야기되는 법적 공백과 사회적 혼란 등 국가적 불이익을 고려하지 않을 수 없는 것이다. 또한 우리 헌법 제3조와 제4조는 상호 보완관계에 있다고 해석해야 할 것이다. 즉 헌법 제3조는 남북한이 하나의 국가이어야 한다는 당위규범이며 제4조는 현실을 인정하면서 이러한 당위를 추구하되 평화적 방법에 의하여야 한다는 원칙을 천명한 것으로 보아야 한다.

(2) 남북교류협력 절차

남북한 주민이 서로 교류협력을 하기 위해서는 정부의 승인 등 법적 절차를 거쳐야 한다. 여기서 남북간 교류협력에 정부의 승인이 필요한 이유는 교류협력의 북측 상대는 북한당국으로 일원화되어 있는데 반해서 우리측 당사자는 상호 경쟁상태의 민간인이기 때문에 우리측의 과잉 경쟁을 조정하여 남북간의 안정적이고 질서있는 교류협력을 추진하기 위한 것이다. 더욱이 북한당국이 우리측 교류협력당사자를 통일전선전술의 대상으로 이용할 가능성이 있기 때문에 현단계의 남북교류에서는 정부의 승인이 불가피한 것이다. 다만 앞으로 남북간에 합의에 의해 교

3) 서울대학교 법학연구소, 『남북교류협력의 본격화과정에서 제기될 법적 문제점 및 대책』, 1992, pp. 61~62.

류협력이 제도화 될 경우에는 민간인의 자율범위를 확대해 나갈 것이다. 구체적인 교류협력 절차를 인적교류인 주민왕래와 접촉, 물적교류인 교역 및 기타 협력사업별로 남북교류협력 관련 법령⁴⁾에서 정하는 바에 따라 살펴본다.

① 주민왕래

남북한 주민이 상대지역을 왕래하고자 할 때에는 통일원장관이 발급하는 '방문증명서'를 소지하여야 한다(남북교류협력에관한법률 제9조 1항). 방문증명서의 발급절차로서 남한 주민이 북한을 방문하고자 할 때에는 방문증명서 발급신청서, 신원진술서, 사진 및 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료를 제출하여야 한다(동법시행령 제10조 1항). 여기에서 유의할 것은 '북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료'의 제출이다. 현재 정부는 북한 당국 또는 권한있는 기관이 작성한 초청장 등이 있는 경우에는 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 것으로 보고 있다. 초청장은 특정한 양식이 필요한 것은 아니나 원칙적으로 원본일 경우에만 유효성이 인정되고 있다. 이러한 규정을 둔 것은 남북한간에 왕래에 관한 제도적 장치가 없는 상황에서 북한을 방문한 남한 주민이 사고를 당하거나 억류되는 사태가 발생했을 때 이를 해결할 방법이 없기 때문에 정부로서는 국민을 보호하기 위해서나 남북관계 발전을 위해서도 안전과 귀환이 보장되지 않는 상태에서 우리 주민이 북한에 가는 것을 허용할 수 없다는 정책적 고려 때문인 것이다.

현재 남북교류협력에 관한 부속합의서(동법 제10조 3항)에는 상대측 주민의 신변안전 및 무사귀환 보장에 관한 규정이 있고 앞으로 남북간

4) 남북교류협력 관련 법령은 남북교류협력에관한법률 및 후속법령(10개 법령)과 남북협력기금법 및 후속법령(4개법령)으로 이루어져 있다.

에 이에 관한 세부절차가 마련되면 그에 따를 것이나, 세부절차가 마련 될 때까지는 방문 신청자가 스스로 해결할 수밖에 없을 것이다.

또 북한 주민이 남한을 방문하고자 할 때에도 방문증명서 발급신청서를 제출하도록 하고 있다. 다만 북한 주민의 발급신청서 제출이 곤란한 것으로 보아 남한 주민이나 외국인 등이 대신하여 신청할 수 있도록 하였다(동법시행령 제10조 2항, 제11조 2항). 북한 주민에게 정부가 방문증명서를 발급하는 것은 북한 주민에 대한 신변안전의 보장을 약속한 것이라고 할 수 있으며, 이 방문증명서는 남한 지역에서 일종의 신분증명서 역할을 하게 되는 것이다. 한편 동법은 남북한 주민과는 별도로 우리 국민 중 외국에서 영주권을 얻었거나 장기체류 허가를 받은 사람은 재외공관장에게 신고만으로 북한을 방문할 수 있도록 하였으며(동법 제9조 2항, 동법시행령 제18조 1·2항), 또 외국에 거주하고 있는 북한적(北韓籍)을 보유한 우리 동포 및 무국적자에 대해서도 여행증명서만 소지하면 우리나라에 쉽게 들어올 수 있도록 하였다(동법 제10조). 이처럼 동법은 남북한 주민의 왕래를 적극적인 입장에서 보장하고 있으나, 이는 어디까지나 국가의 안전보장이나 자유민주적 기본질서를 저해하지 않는 범위내에서 가능하다고 할 수 있다.

따라서 동법은 남북한을 왕래하고자 하는 목적이나 방문시의 행위가 국가의 안전보장이나 공공질서, 공공복리를 해칠 수 있다고 판단될 때에는 왕래를 승인하지 않을 수 있도록 하였다(동법시행령 제17조 3항). 더 나아가 국가의 안전보장, 공공질서, 공공복리를 해치는 남북간 교류협력을 목적으로 하는 행위는 동법의 적용대상이 되지 아니한다(동법 제3조). 즉 동법이 제정되기 전까지는 국가보안법에 의하여 일체의 남북 교류협력이 반국가행위로 간주되어 금지되어 왔으나, 동법이 제정 시행됨으로써 남북간의 교류협력행위를 국가안보를 해치는 행위와 해치지 않는 행위로 구분하여 동법은 국가안보를 해치지 아니하는 교류협력

행위에 관한 절차를 규정하고 있는 것이다.

따라서 국가안보를 해칠 목적의 교류협력행위는 이 법률의 적용대상이 되지 아니한다.

남북한 왕래시 방문기간은 1년 6개월 이내이나 필요한 경우에는 최초의 방문기간을 넘지 않는 범위 내에서 1회에 한하여 연장할 수 있도록 하였다(동법시행령 제6조). 그런데 경제협력사업시행 관계자나 국내기업 또는 경제단체의 북한지역사무소 주재원 등 북한지역에 장기체류할 필요가 있는 자는 1년 6월의 범위 안에서 수시 방북을 승인하는 북한방문증명서를 발급받을 수 있도록 하였다. 이 때 방북지는 귀환시마다 방문증명서를 반납했다가 방문시 신고하고 방문증명서를 수령하여야 한다(남북경제협력사업처리에관한규정 제7조). 남북한 왕래절차에 관해서 남북한 당국간에 별도의 합의가 있거나 남북교류협력을 촉진하기 위하여 필요한 경우에는 특례를 정할 수 있도록 하였다(동법시행령 제20조).

② 주민접촉

남한 주민이 북한 주민과 접촉하고자 할 때에는 통일원장관의 승인을 얻어야 한다(동법 제9조 3항). 여기서 접촉이란 남한과 북한의 주민이 직접 면담·회합하거나 또는 통신(전화, 전신, 편지, Fax, Telex 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. 따라서 남북교류협력이 성사되기 위해서는 우선 남북한 주민간 접촉이 개방되어야 하는 것은 당연한 것이다.

한편 남북한 주민이 왕래승인을 받고 상대지역에 가서 주민접촉을 하는 경우에도 접촉승인을 받아야 할 것인가의 문제가 제기된다. 이 경우에는 방문목적 실현하기 위해서 당연하다고 인정되는 범위내에서 접

촉하는 것은 별도의 승인이 필요 없다고 할 것이다(동법시행령 제19조 1항). 예를 들면 가족방문을 위하여 상대지역을 방문한 사람이 길거리에서 가족이 사는 동네 이웃 사람들을 만난다든지 전화를 하는 것은 승인을 받을 필요가 없다는 것이다. 그러나 정치적 목적으로 정치인을 만난다든가 기타 본래의 방문목적을 현저히 벗어나는 접촉을 하고자 할 때에는 별도의 접촉승인이 필요하다.

남북한 주민의 접촉승인은 사전승인을 받아야 하는 것이 원칙이나 다만 국제행사에 참가한 남한 주민이 동 행사에서 북한 주민과 접촉하는 경우, 외국에서 우발적으로 북한 주민과 접촉하는 경우, 외국에서 가족인 북한 주민과 접촉하는 경우, 교역을 위하여 긴급히 북한 주민과 접촉하는 경우, 기타 부득이한 사유로 사전승인 없이 북한 주민과 접촉하는 경우에는 일단 접촉한 후 신고를 하면 되도록 하였다(동법시행령 제19조 3·4항). 이것은 인도적 목적이나 또는 불가피한 경우에는 사전승인을 받지 아니하였더라도 주민접촉을 가능하게 한 것으로 상당히 개방적인 접촉을 허용하려는 취지인 것이다. 뿐만 아니라 남북한 당국간의 합의나 당국의 위임을 받은 자간의 합의가 있거나, 남북교류협력추진협의회⁵⁾의 의결이 있는 경우에는 승인절차를 신속적으로 조정하여 더 쉽게 주민접촉이 허용될 수 있도록 하였다(동법시행령 제20조).

③ 교역

남북 상호간 물품의 교류는 남북간에 유무상통(有無相通)의 관계를 형성하며 나아가 경제공동체 형성의 기초가 되는 중요한 남북교류의 한 형태이다. 따라서 남북간 교역은 더욱 활성화되고 증가되어야 하며 또

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

한 현재의 간접교역 형태보다는 남북한 직교역이 더욱 바람직한 것이다.

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

교역당사자가 정부의 반출입 승인을 받는 경우에 있어서 통일원장관의 승인을 받는 것은 교역대상 물품의 공고에 의하여 제한승인품목으로 분류된 물품의 반출입에 한하고, 기타 자동승인품목으로 분류된 물품에 대해서는 외국환은행의 장에게 그 승인권을 위탁하고 있다(남북한교역대상물품및반출·반입승인절차에관한고시 제2조). 이와같이 남북간 교역을 가능한 한 자유교역의 원칙에 따라 폭넓게 개방하려고 하였다.

특히 남북간의 교역이 민족내부거래라는 특수성에 입각하여 그리고 남북교역을 촉진한다는 차원에서 북한으로부터 반입되는 물품에 대해서는 관세 및 기타 수입물품에 부과하는 부과금을 면제하는 무관세원칙을 채택하였다(동법 제26조 2항 단서, 동법시행령 제50조 3항의 1). 이와 같은 무관세원칙의 취지는 북한측에도 받아들여져 남북간에 합의가 이루어졌다(남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제1조 10항). 앞으로 남북한은 남북교역을 민족내부거래로 실시하는 데 대한 구

체적인 합의를 도출하여 국제사회에 공동대응하기 위한 노력을 다각적으로 모색해 나가야 할 것이다.

아울러 북한으로 반출되는 물품에 대해서도 남북간의 교역을 활성화 시킨다는 입장에서 수출에 준하는 각종 지원제도를 그대로 준용하고 있다(동법 제26조). 그런데 남북관계의 특수성을 고려할 때, 남북간 교역은 무엇보다도 남북관계의 개선에 기여하는 방향에서 질서있게 추진되는 것이 중요하다고 할 것이다. 따라서 물품의 반출입에 관한 질서유지 등을 위하여 필요하다고 인정될 때, 정부는 교역당사자에게 반출입 물품의 가격, 수량, 품질 기타 거래조건 등에 관하여 조정명령을 할 수 있도록 하였다(동법 제15조). 앞으로 남북간의 교역이 활성화되고 또 남북경제교류협력공동위원회에서 교역에 관한 세부절차가 마련되면 청산결제방식(清算決濟方式)에 의한 교역이 가능하게 될 것이다(동법 제19조, 동법시행령 제40·41조).⁶⁾

④ 협력사업

남북간 협력사업은 남북한 주민들이 공동으로 행하는 문화, 학술, 체육, 경제 등에 관한 활동을 의미하며, 이러한 협력사업이 활성화되어 본격적으로 추진된다면 우리가 추구하고 있는 민족공동체 형성과 나아가 통일기반을 구축하는 데 기여하게 될 것이다.

남북협력사업의 승인은 먼저 협력사업자 승인을 받은 후, 승인받은 협력사업자가 구체적인 협력사업의 승인을 받아서 추진하도록 하였다. 즉 남북협력사업을 하고자 하는 자(법인 또는 단체 포함)는 우선 협력사업자로서의 승인을 얻어야 한다(동법 제16조)고 하였는 바, 이것은

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

협력사업을 추진하려는 사업자는 해당 사업에 대한 전문성이 있어야 하고, 그 사업을 추진할 수 있는 능력이 있어야 한다는 전제에서 그러한 전문성과 능력을 갖춘 자에게 협력사업을 추진하도록 하기 위한 것이다. 따라서 구체적으로 협력사업자로 승인을 얻으려면 남북교류협력의 추진에 기여할 수 있어야 하며, 또 협력사업을 하고자 하는 분야에서 최근 3년 이내에 사업실적이 있어야 한다(동법시행령 제30조).

이와 같이 승인을 받은 자만이 사업을 할 수 있게 한 것은 남북간에 부실한 협력사업을 방지하고 질서있는 협력사업을 추진하기 위한 것이며 이것은 마치 건설업의 허가를 받은 자만이 건설업을 할 수 있고, 무역업의 허가를 받은 자만이 무역업을 할 수 있도록 한 것과 같은 취지이다.

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

협력사업의 대상은 제한이 없으나 그 내용이 실현가능하고 사업자의 능력으로 충분히 수행할 수 있으며, 남북관계에 해로운 영향을 주지 않아야 할 것이다(동법시행령 제35조). 남북경제협력사업 시행에 있어서 국내기업이나 경제단체는 북한지역에 사무소(대표부, 대리점, 출장소 등)를 설치하여 업무연락이나 시장조사, 연구활동 등 비영업적 활동 및 위임대리 업무를 수행할 수 있도록 하였다(국내기업및경제단체의북한지역사무소설치에관한지침 제2조).

남북협력사업시 외국환의 거래는 외국환관리법의 규정에 따라 처리하되, 필요한 경우에는 이에 대한 특례를 정할 수도 있다(동법시행령 제

39조, 제41조). 또한 협력사업의 시행으로 인한 소득에 대해서는 원칙적으로 국내세법을 적용하되, 북한당국과의 합의가 있는 경우에는 세금 면제 등 특례를 인정할 수 있도록 되어 있다(동법시행령 제53조).

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

⑤ 절차 위반시의 조치

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

예를 들면 이산가족 상봉, 교역 등을 목적으로 북한 주민과 접촉하거나 북한을 방문하는 과정에서 법정 절차를 위반한 경우라도 반국가적인 행위가 아니면 ‘남북교류협력에관한법률’상의 벌칙을 적용받게 된다. 그러나 처음부터 국가의 안전보장을 해칠 목적이나 또는 해가 될 것을 알면서 교류협력 행위를 한 경우에는 법정 절차를 준수했다고 하더라도 정당한 교류협력 행위라 할 수 없으므로 국가보안법의 적용대상이 된다는 것을 유의할 필요가 있다(동법 제3조).

‘남북교류협력에관한법률’은 국가보안법의 적용대상이 아닌 교류협력 행위로서 정부의 승인을 받지 아니한 경우에는 3년 이하의 징역이나 1,000만원 이하의 벌금에 처하도록 하였고(동법 제27조 1항), 좀더 경미한 사항으로서 관계법령에 규정된 신고의무를 위반하거나 정부의

조정명령 또는 정부에 대한 보고의무를 위반한 경우에는 1년 이하의 징역이나 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제27조 2항). 그런데 남북간의 교류협력 추진을 목적으로 하는 동법의 성격상 벌칙규정을 둔 것은 부당하다는 의견⁷⁾이 있으나 이러한 견해는 현재의 남북관계의 특수성을 감안할 때, 그리고 국가보안법에 규정된 벌칙규정과 의 형평을 고려할 때 타당성이 적다고 할 수 있다.

(3) 남북협력기금

남북교류협력을 확대 발전시켜 나가기 위해 재정적인 지원체계를 갖추어 나가야 할 필요성이 제기됨에 따라 정부는 '남북협력기금법'을 제정하고 이에 근거하여 남북협력기금을 설치하여 운영하고 있다.⁸⁾

정부가 남북협력기금을 조성하여 남북교류협력에 대하여 재정적인 지원을 하는 이유는 비록 개별적인 남북교류협력은 사적인 성격을 가지고 있지만 이들의 총합은 공적인 성격을 가지게 되어 남북관계를 개선하고 나아가 민족공동체를 회복·발전시키는 중요한 기능을 하기 때문이다. 이것은 결국 평화통일정책 수행의 의무를 규정한 헌법정신에도 부합되는 것이다.

① 기금의 조성

남북간의 교류협력을 재정적 지원을 통해 촉진하고 활성화하기 위하여 설치된 남북협력기금은 교류협력의 본격화에 대비하여 기금의 확충

7) 오준근, "남북교류협력에 관한 현행법제와 그 개선방향," 통일원, 「통일문제연구」, 봄호, 1992년, pp. 40~41.

8) '남북협력기금법(안)'은 1990년 2월 22일 국무회의 의결을 거쳐 동년 3월 5일 국회에 제출되었으며, 동년 7월 14일 제출안 대로 통과하여 동년 8월 1일 공포·시행되었다.

필요성이 증대되고 있다. 따라서 남북협력기금을 충분히 조성하기 위해서 여러가지 방법을 강구하고 있다.

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

둘째, 필요할 경우에는 기금의 부담으로 재정투융자특별회계나, 다른 기금 또는 금융기관 등으로부터 자금을 장기 차입할 수 있다(동법 제4조 2항, 제5조).

셋째, 기타 기금의 재원을 마련하기 위하여 필요한 경우 국채관리기금으로부터의 예수금으로 기금을 조성할 수 있다(동법 제4조 3항).

이와 같은 기금재원 조성방법 이외에 기금의 재원으로 되는 것은 기금의 운용수익금이나 또는 기금의 관리과정에서 징수되는 수익금도 있다(동법 제4조 4·5항).

남북협력기금법 제정 이후 정부에서는 남북교류협력을 지원하기 위해서 기금을 1991년에는 250억원 적립하였고, 1992년부터 1994년까지 3년간은 계속해서 매년 평균 460억원씩, 1995년의 2,328억원을 비롯하여 1996년 말 현재 3,407억원의 남북협력기금을 적립하였다. 한편 이러한 기금을 활용 북한 쌀 지원 등 10여건 1,970억원을 지원한 바 있다. 앞으로 남북교류협력이 활성화되어 기금의 지원 필요성이 증대될 경우에는 대폭적으로 증액할 계획이다.

② 기금의 지원

남북협력기금의 지원은 대체로 남북한 주민의 인적 왕래비용에 대한

지원과 같은 비상환성 지원방법이 있고, 경제교류협력에 대한 자금음자와 같은 상환성 지원방법이 있다. 그런데 기금의 효율적인 관리면에서는 상환성 지원이 바람직하나, 남북교류협력의 촉진기능면에서는 비상환성 지원도 불가피할 것이다.

〈무상지원〉

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

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

〈손실보조〉

남북교역이나 경제협력사업을 시행하는 남한 주민이 사업시행과정에서 반출한 물품대금의 회수불능 또는 회수지연이나 대응물품의 반입불능 또는 반입지연, 그리고 투자자본의 원본과 이자의 회수불능 또는 회수지연 등으로 인하여 사업시행자의 귀책사유 없이 손실이 발생한 경우에 그 손실액을 기금으로부터 보조받을 수 있다.

손실보조를 받으려면 남북교역 또는 경제협력사업을 시행하기 전에 정부와 손실보조약정을 체결하고 소정의 수수료를 납부하여야 한다.

손실보조 약정지는 실제로 손실이 발생하였을 경우에는 사실증명서류와 함께 손실보조신청서를 정부에 제출하여야 한다. 정부는 정당한 보

조금신청에 대하여 손실액의 100분의 90 이내에서 기금으로부터 손실 보조금을 지급한다.

〈자금대출〉

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

〈채무보증〉

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

〈금융기관 지원〉

금융기관이 남북한 주민의 왕래, 교역, 경제협력사업 등과 관련하여 복한 화폐에 대한 환전업무를 취급하는 과정에서 손실이 발생할 경우가 있는데, 이 때 금융기관이 입은 손실에 대하여 기금에서 보전을 해줄 수 있으며, 교역 및 경제협력사업자에게 융자를 해준 금융기관에 대하여 융자액 범위 내에서 자금지원을 해줄 수 있도록 하였다. 또한 남북한간에 대금결제 구좌가 설치되어 여기에서 대금결제 구좌의 미결제채권이 발생할 경우 이를 기금이 인수할 수 있도록 하였다. 또 기금은 금

융기관이 보유하고 있는 북한 원화를 매입하거나 보유하고 있는 북한 원화를 금융기관에 매각할 수 있도록 하였다.

〈민족공동체회복 지원〉

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

(4) 교류협력에 관한 분야별 남북합의

남북한은 제6차 남북고위급회담에서 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)'를 발효시켰고('92. 2. 19), 이어서 '남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서'도 발효되어('92. 9. 17) 이제 남북간에는 교류와 협력을 실천할 수 있는 기본적인 체제는 일단 마련되었다. 나아가 남북합의서를 이행할 실천기구인 남북경제교류협력공동위원회와 남북사회문화교류협력공동위원회도 구성되어 있어('92. 5. 18) 앞으로 동실천기구가 활동을 시작하고 필요한 분야별 세부합의서가 마련되면 남북간에는 교류협력이 본격화 될 것이다. 그러나 남북교류협력에 관한 기본적인 체제가 마련되었음에도 불구하고 아직도 본격적인 교류협력이 이루어지지 않고 있는 것은 북한의 체제유지를 위한 소극적 입장 때문이다.

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

〈경제분야〉

합의서 내용 중 가장 구체적이고 자세한 합의를 이룬 경제분야 교류협력의 목적은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복지향상을 도모하는 데 두고 이러한 목적을 달성하기 위하여 민족내부교류로서 물자의 직교역을 실시하고 석탄, 광물, 수산자원 등을 남북이 공동으로 개발하며, 또한 공업, 농업, 건설, 금융, 관광 등 제반분야에서 협력사업을 실시하기로 하였다.

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

남북교역은 상호성과 유무상통(有無相通)의 원칙에 따라 실시하며, 교역물자의 가격은 국제시장가격을 참작하여 당사자들이 결정하도록 하고, 교역대금 결제방식은 '청산결제방식'을 원칙으로 하되 필요한 경우에는 쌍방의 합의로 다른 결제방식으로도 할 수 있도록 하였다. 청산결제에 필요한 청산결제은행이나 결제통화의 지정은 추후 쌍방 합의로 결정하기로 하였다. 또한 남북한은 경제교류협력을 계속적으로 원활하게 추진하기 위해서, 앞으로 투자보장과 이중과세방지 및 분쟁조정절차 등에 대하여 합의하여 정하도록 하였다.

남북간에 단절된 교통로의 연결 또는 개설에 관해서는 교통로가 개설되기 전에 필요한 주민의 왕래와 물자수송을 위해서는 필요할 때마다 남북이 합의하여 임시 교통로를 개설하여 이용하도록 하고 우선 해로를

개설하여 인천, 부산, 포항항과 북의 남포, 원산, 청진항을 연결하기로 하고 앞으로 교류협력규모가 커지고 군사적 대결상태가 해소되는 데 따라 해로를 추가로 개설하고 철도와 도로를 비롯한 육로와 항공로도 개설하기로 하였다.

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

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

〈사회·문화분야〉

교육, 문학, 예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물 등 분야에서 교류와 협력을 실시하기로 하고, 이를 위해 관련 분야에서 기술 등 다각적인 협력을 함은 물론 관련 정보자료를 상호 교환하기로 하였다. 또 사회·문화분야의 기관과 단체 구성원들의 접촉과 교류를 실시하고 연구, 조사, 편찬사업 및 행사를 공동으로 추진하며, 예술작품, 문화유물, 도서출판물의 교환전시회도 개최하는 한편, 상대측 저작물에 대한 권리를 보호하기 위한 조치를 취하여 나가기로 하였다.

민족구성원들의 남북간 자유왕래와 접촉에 관해서는 남북한이 앞으로 자유왕래를 위한 조치를 공동으로 취하기로 하고, 또한 왕래자에 대하여는 방문지역에서의 자유로운 활동과 신변안전 및 무사귀환을 보장할 뿐만 아니라 교통, 숙박 등 편의를 제공하고 방문자에게 사고가 발생했

을 때에는 긴급구제 조치를 취하기로 하였다. 또 남북을 왕래하는 주민은 자기측 당국이 발행한 증명서를 소지하도록 하고, 왕래에 필요한 간단한 물품을 휴대할 수 있도록 하였다. 이러한 자유왕래의 실현을 위해서 앞으로 쌍방은 '남북화해공동위원회 법률실무협의회'에서 자유왕래에 저촉되는 양측의 법적·제도적 장치 철폐문제를 협의하여 해결하기로 하였다.

사회·문화교류협력을 실시해 나가는 데 필요한 기구설치 문제와 실무적 문제들을 '남북사회문화교류협력공동위원회'에서 협의하여 결정하기로 하였다. 남북한은 경제, 사회, 문화분야에서의 국제행사나 국제기구 등에서도 서로 협력하며, 해외에 공동 진출하기 위한 대책을 협의하여 추진해 나가기로 하였다.

〈인도적 문제 해결〉

이산가족문제에 관해서 남북한은 이산가족·친척들의 자유왕래와 방문은 쌍방이 합의하여 정한 왕래절차에 따르기로 하였고, 이산가족의 범위와 면회소 설치, 재결합문제, 기타 이산가족문제와 관련한 세부사항의 협의 및 실천 등을 쌍방의 적십자단체들이 맡아 하도록 하였다. 그리고 남북한은 인도주의 정신과 동포애에 입각하여 상대측 지역에 자연재해 등 재난이 발생할 경우 서로 도우며, 또 이산가족 가운데 이미 사망한 사람들의 유품처리, 유골이전 등을 위한 편의를 제공하기로 하였다.

이와 같이 볼 때 남북교류협력에 관한 남북간 합의내용은 원칙적인 면에서는 민족공동체 형성을 위해서 매우 의미있는 것이라 하겠으나, 실천적인 면에서는 앞으로 해결해야 할 난제들이 많이 남아 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 남북교류협력의 실천에 있어서 중요한 요소인 남북간 교통로와 통신의 연결, 남북한 주민의 자유왕래, 이산가족 재회

문제 등이 실천단계로 들어가기 위해서는 남북한은 남북교류협력에 관한 부속합의서를 실천할 수 있는 세부합의서를 마련하는 등 과감하고 획기적인 조치를 강구하여야 할 것이다.

3. 남북교류협력 현황

남북한간에 교류협력이 공식적으로 시작된 것은 1988년 '7·7선언' 이후부터였고, 특히 교역은 1988년 10월 7일 정부의 남북교역 개방조치가 있는 후 계속되고 있다. 주민의 왕래와 접촉은 1989년 6월 12일 대통령의 특별명령으로 마련된 '남북교류협력에관한기본지침'이 시행된 이후부터 시작되었다. 더욱이 남북교류협력에 관한 법률적 뒷받침이 이루어지면서 교류협력은 활기를 띠기 시작하였다. 이러한 상황에서 1992년에 '남북간 교류협력에 관한 합의서'가 발효되고, 실천기구인 '경제 및 사회문화교류협력공동위원회'가 구성되므로써 큰 기대를 모았으나 북한 핵문제 등으로 인하여 남북간 교류협력이 소강상태를 면하지 못하다가 1994년 10월 21일 북·미간의 핵협상이 타결되고, 1994년 11월 7일 정부의 '남북경제협력 활성화 조치'가 발표됨에 따라 남북간의 교류협력은 새로운 전기를 맞게 되었다

그러나 1996년 9월 북한의 잠수함 침투사건 이후 대북지원 및 투자가 동결되었으나, 12월 29일 북한의 사과성명 발표 이후 대북지원 및 남북경협이 재개되므로써 1997년에는 더욱 활성화 되리라고 본다.

(1) 인적교류

남북간 주민의 왕래와 접촉이 시작된 1989년 6월부터 현재까지의 인

적교류 가운데 중요한 왕래 및 접촉사례를 보면 우선 1990년 9월부터 1992년 9월까지 2년에 걸쳐 분단 이후 처음으로 남북한 총리를 비롯한 장·차관 등 고위급대표 일행(90명)이 서울과 평양을 서로 왕래하면서 여덟 차례의 회담을 하였고, 또 같은 해 남북한 전체주민의 성원 속에 사상 최초로 통일축구대회와 전통음악회를 서울과 평양을 오가면서 개최한 바 있다. 1991년에는 우리의 국회의원들이 제85차 국제의원연맹(IPU) 평양총회에 참가하기 위하여 판문점을 통과해서 남북한을 왕래하였으며, 같은 해에 제41회 세계탁구선수권대회와 제13회 세계청소년축구선수권대회에 처음으로 남북단일팀을 구성하여 참가하는 등 남북 사이에 의미있는 교류협력사업이 이루어졌다. 또 1992년에는 남북한의 경제계 인사들을 비롯하여, 종교계, 여성계 등 각 분야의 인사들이 남북을 왕래하거나 제3국에서 접촉하였다.

북한 핵문제로 인하여 소강상태로 접어든 1993년 이후에 이산가족들은 중국 등 제3국에서 북한거주 가족을 상봉하고 있고, 또한 학술계, 경제계, 종교계 및 문화계 등 각계 인사들이 접촉을 계속하고 있으며, 재외국민(영주권자 및 장기체류 허가자)들도 제3국을 경유해 북한을 왕래하고 있다. 1994년 11월 '남북경제협력 활성화조치' 이후에는 우리 기업인들의 북한 방문이 늘어나고 있다.

현재 남북한 주민의 왕래 경로는 판문점을 통한 왕래와 제3국을 통한 왕래가 있는 바, 이제까지의 판문점을 통한 왕래는 주로 당국간 회담을 위한 왕래 또는 당국의 주선에 의한 민간인의 왕래이고, 대부분의 민간인들은 제3국을 통해서 왕래하였다. 남북간 인적교류는 아직까지도 당국간 합의에 의한 단체교류가 대부분이고, 순수 민간인의 개별적 교류는 극소수에 불과하여 주민의 자유왕래라는 본래의 취지에 못미치고 있는 것이 현실이다.

남북한 왕래가 시작된 이래 1996년 12월 31일까지 약 7년 8개월에

걸쳐 남북한 주민이 각각 남북한을 방문한 왕래 실적은 모두 120건 1,968명이다. 이 중에서 남한 주민의 북한지역 방문 실적은 108건에 1,393명이며, 북한 주민의 남한지역 방문은 12건에 575명에 불과하였다. 또한 같은 기간 제3국에서의 접촉을 포함한 남북한 주민간의 접촉 실적을 보면 남한 주민이 북한 주민을 접촉하고자 하는 접촉신청은 6,075건에 15,563명, 정부의 승인은 5,764건에 14,558명으로서 접촉신청자 중 93%(인원기준)가 승인을 받았다. 그런데 승인을 받은 자 중 실제 접촉이 성사된 것은 2,075건에 6,188명으로 42%에 불과해 접촉승인을 받고도 실제로 북한 주민과 접촉을 실현시키는 것이 그만큼 어렵다는 것을 의미한다.

남북한 주민의 분야별 접촉현황을 보면 먼저 접촉인원수를 기준으로 가장 많은 접촉을 한 것이 경제계 인사들이었고 그 다음이 이산가족, 학술계, 문화계, 종교계, 언론·출판계, 관광·교통계, 체육계 인사 순이다. 다음 접촉건수를 기준으로 보면 이산가족들의 접촉건수가 가장 많았고 경제계, 학술계, 문화계, 체육계, 종교계, 언론·출판계, 관광·교통계 인사 순이다. 이와 같이 남북간의 인적 교류가 남북간에 교류 협력에 관한 합의서가 이루어졌음에도 불구하고 저조한 것은 북한의 인적교류에 대한 부정적 입장에 변화가 없기 때문이다.

〈표 5-1〉 인적교류현황 : 1989. 6. 12~1996. 12. 31

남한주민의 북한 방문실적

건/(명)

구분	신청	승인	불허	처리중	성사	비고
1989	1(1)	1(1)	-	-	1(1)	-
1990	7(199)	6(187)	1(12)	-	3(183)	-
1991	12(244)	11(243)	-	-	10(237)	-
1992	17(303)	8(257)	10(47)	-	8(257)	1(1)이월
1993	6(21)	5(19)	1(2)	-	4(18)	-
1994	12(78)	7(54)	-	-	1(12)	-
1995	66(567)	59(546)	10(32)	-	53(539)	5(24)이월
1996	50(249)	35(170)	3(19)	14(73)	28(146)	2(13)이월
계	171(1,662)	132(1,477)	25(112)	14(73)	108(1,393)	-

북한주민의 남한 방문실적

건/(명)

구분	신청	승인	불허	처리중	성사	비고
1989	-	-	-	-	-	-
1990	5(306)	5(306)	-	-	4(291)	-
1991	3(175)	3(175)	-	-	3(175)	-
1992	4(113)	3(103)	1(10)	-	3(103)	-
1993	2(6)	2(6)	-	-	2(6)	-
1994	-	-	-	-	-	-
1995	1(7)	1(7)	-	-	-	-
1996	-	-	-	-	-	-
계	15(607)	14(597)	1(10)	-	12(575)	-

자료 : 통일원, 「남북교류협력동향」, 제66호(1996).

〈표 5-2〉 남북한주민간접촉실적 : 1989. 6. 12~1996. 12. 31

〈연도별〉

건/(명)

구분	신청	승인	불허	처리중	성사	비고
1989	36 (70)	21 (22)	15 (48)	-	-	
1990	235 (687)	206 (652)	29 (35)	-	62 (377)	
1991	753 (2,195)	685 (2,047)	41 (70)	-	266 (1,173)	
1992	801 (2,420)	744 (2,250)	72 (230)	-	238 (1,015)	27(78) 전년도에서 이월
1993	1,172 (2,220)	1,148 (2,182)	21 (36)	-	313 (707)	12(18) 전년도에서 이월
1994	1,338 (2,864)	1,261 (2,673)	28 (63)	-	237 (691)	15(20) 전년도에서 이월
1995	1,011 (2,769)	1,007 (2,703)	44 (108)	-	494 (1,222)	64(148) 전년도에서 이월
1996	729 (2,338)	692 (2,029)	53 (405)	8 (9)	465 (1003)	24(106) 전년도에서 이월
계	6,075 (15,563)	5,764 (14,558)	303 (996)	8 (9)	2,075 (6,188)	

〈분야별〉

건/(명)

구분	신청	승인	불허	처리중	성사
이산가족	2,541 (2,762)	2,532 (2,752)	1 (1)	8 (9)	850 (950)
경제	1,971 (5,207)	1,902 (5,017)	69 (190)		880 (1,572)
학술	352 (2,415)	325 (2,118)	27 (297)		99 (1,305)
문화	212 (1,049)	172 (972)	40 (77)		32 (502)
체육	109 (292)	103 (269)	6 (23)		22 (74)
종교	214 (1,026)	168 (897)	46 (129)		46 (487)
언론출판	187 (527)	153 (445)	34 (82)		27 (97)
관광교통	129 (420)	121 (392)	8 (28)		30 (90)
기타	360 (1,865)	288 (1,696)	72 (169)		89 (1,111)
계	6,075 (15,563)	5,764 (14,558)	303 (996)	8 (9)	2,075 (6,188)

자료 : 통일원, 「남북교류협력동향」, 제66호(1996).

(2) 물적교류

1988년 10월부터 시작된 남북간 교역⁹⁾은 우리 정부의 노력과 민간 업계의 적극적인 참여 및 북한의 경제난 타개를 위한 실리적 목적 때문에 비록 제3국을 통한 간접교역 형태이기는 하지만 인적교류에 비해서는 상대적으로 활발한 편이다.

남북간에 교역이 시작된 이후¹⁰⁾ 1996년 11월 말까지의 교역총액은 통관기준으로 12억 17,426천달러에 이르렀다. 이 중에서 북한으로부터의 반입액은 10억 43,549천달러인 데 비해 반출액은 1억 73,877천달러에 불과하여 반입액이 반출액의 약 6배가 됨으로써 지금까지 남북 교역은 반입 위주로 이루어져 왔다. 이와 같이 남북한 교역이 극심한 불균형을 나타내는 것은 북한의 외화부족과 우리 제품이 북한으로 반입될 때 이것이 사회개방의 유발요인으로 작용할 것을 북한 당국이 두려워하기 때문인 것으로 보인다.

남북교역의 연도별 추세를 보면, 1988년 교역이 시작된 이래 1990년까지의 3년간은 그 실적이 저조하다가 1991년에는 전년에 비해 8배 이상 급신장하였다. 그 이유는 우리측이 남북교류협력 관련 법령을 제정·시행하면서 정부와 민간기업이 남북교역을 적극적으로 추진한 결과이며, 한편 북한으로서는 경제난이 더욱 심화된 데다가 주요 무역상대국인 러시아 및 동구권 국가들과의 무역규모가 급격히 줄어들었기 때문이다. 또 1992년에는 남북기본합의서의 발효 등으로 교역액이 크게 증

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

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

대될 것으로 기대되었으나 북한의 핵문제, 간첩단사건 때문에 교역액이 1억 73,426천달러를 기록하여 전년보다 약 56%밖에 증가하지 못했다. 1993년에는 전년보다 약 7% 증가하는 데 그치고, 1994년도 전년보다 약 4% 증가하는 데 그쳤다. 1995년에는 전년보다 무려 50% 이상 증가한 2억 87,290천달러를 기록하였으며 1996년에도 11월 말까지 2억 32,115천달러에 달하므로써 전년보다는 감소했으나 남북대화의 단절에도 불구하고 남북교역은 꾸준히 증가 추세에 있음을 알 수 있다.

남북교역은 대부분 간접교역 형태로 진행되고 있다.¹¹⁾ 간접교역의 결함을 고려하여 우리는 남북간 직교역을 추진하고자 했으나 북한의 반대로 실현되지 못하고 있다. 그러나 남북한이 유엔에 동시 가입한 이후에는 남북한 업체간에 직교역을 추진한 사례도 있고 특히 남북교류협력에 관한 부속합의서가 발효된 이후에는 직교역 시도가 늘어나고 있다. 또한 우리 기업의 해외현지법인 또는 해외지사를 통해서 점진적으로 직교역 형태로 이루어지기도 하고, 사실상 우리 기업과 북한 업체간의 직교역이지만 서류상으로 간접교역의 형태를 취하기도 한다.

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

11) 간접교역의 중개지로는 무관세구역(無關稅區域)이며 중국상사들이 많이 진출해 있는 홍콩이 가장 많고, 일본, 싱가포르, 중국 등도 활용되고 있다.

〈 표 5-3〉 남북한 교역현황(통관기준) : 1988. 10~1996. 11.

(금액: 천달러)

연도	반 입			반 출			합 계		
	건수	품목수	금 액	건수	품목수	금 액	건수	품목수	금 액
'89	66	24	18,665	1	1	69	67	25	18,724
'90	78	21	12,278	4	3	1,187	82	24	13,465
'91	300	50	105,722	23	17	5,547	323	67	111,269
'92	510	81	162,863	63	24	10,563	573	105	173,426
'93	601	77	178,166	97	21	8,425	698	98	186,591
'94	708	83	176,298	267	42	18,248	975	125	194,546
'95	976	99	222,855	1,668	90	64,435	2,644	189	287,290
소계	3,239	435	876,837	2,123	135	108,474	5,362	315	985,311
96.1	86	32	10,457	76	23	2,639	162	55	13,096
	(49)	(23)	(10,787)	(67)	(13)	(8,081)	(116)	(36)	(18,868)
2	91	35	12,982	167	19	4,832	258	54	17,814
	(65)	(30)	(19,477)	(82)	(19)	(2,417)	(147)	(49)	(21,894)
3	104	39	18,798	202	40	9,909	306	79	28,707
	(82)	(38)	(23,186)	(75)	(16)	(1,400)	(157)	(54)	(24,586)
4	90	36	10,151	196	19	5,775	286	55	15,926
	(83)	(31)	(20,682)	(154)	(18)	(4,236)	(237)	(49)	(24,918)
5	122	32	14,196	130	21	3,804	252	53	18,000
	(93)	(29)	(23,334)	(233)	(16)	(9,296)	(326)	(45)	(32,630)
6	106	37	15,645	212	25	7,149	318	62	22,794
	(72)	(30)	(17,785)	(130)	(20)	(7,658)	(202)	(50)	(25,443)
7	163	38	16,379	272	25	11,127	435	63	27,506
	(84)	(32)	(23,022)	(168)	(11)	(4,319)	(252)	(43)	(27,341)
8	140	45	18,493	129	27	8,478	269	72	26,971
	(91)	(34)	(19,804)	(212)	(22)	(6,710)	(303)	(56)	(26,514)
9	152	44	18,655	131	22	5,311	283	66	23,966
	(97)	(35)	(19,252)	(110)	(30)	(4,502)	(207)	(65)	(23,754)
10	152	49	18,355	157	21	3,540	309	70	21,895
	(89)	(33)	(18,885)	(141)	(27)	(5,306)	(235)	(60)	(24,191)
11	121	36	12,601	96	23	2,839	217	59	15,440
	(104)	(32)	(13,665)	(153)	(28)	(4,611)	(257)	(60)	(18,276)
소계	1,327	116	166,712	1,768	99	65,403	3,095	215	232,115
	(909)	(92)	(209,879)	(1,530)	(75)	(58,536)	(2,439)	(167)	(268,415)
합계	4,566		1,043,549	3,891		173,877	8,457		1,217,426

자료: 통일원, 「남북교류협력동향」, 제66호(1996).

주 1) ()는 '95년 동기실적임.

2) '95년 대북 쌀 지원(150,000톤, 237,213천달러)을 제외한 수치임.

3) 남북한 교역은 '88, 9월부터 승인되었으나, 실제 통관은 '89년부터 이루어짐.

4) 품목수 소계는 중복되는 품목으로 인해 누계와 일치하지 않을수 있음.

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

위탁가공교역은 1996년 12월 현재 엘지상사, 삼성물산(주), (주)대우 등 49개 업체들이 참여하고 있다.

남북교역의 품목수는 반입품목이 약 190여개에 이르고, 반출품목은 약 100여개에 불과한 실정이다. 그리고 교역품목구조를 보면 북한으로부터의 반입품목은 철강, 금속류(금괴, 아연괴, 은괴 등)가 가장 많고 다음으로 농수산물, 한약재 등 주로 1차상품과 중간 원자재가 주종을 이루고 있다. 그런데 1993년부터는 반입품목 중에 봉제품인 섬유류가 늘어났는데 이는 임가공교역의 결과이다. 한편 북한으로의 반출품목은 섬유류, 화학제품이 많으며, 기타 농수산물, 기계류, 철강류, 전기전자제품 등이 있다. 반출품목에서도 1993년부터 섬유류가 급증했는데, 이것도 임가공교역을 위한 봉제품의 원·부자재 반출의 증가 때문이다.

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

현재 추진되고 있는 남북교역이 각기 남북한 경제에서 차지하는 비중은 크게 다르다. 즉 우리의 전체 무역량에 비해서 남북간 교역량의 비중은 경미하지만, 북한의 총무역규모로 보아서는 남북간 교역량의 비중이 매우 크다는 것을 알 수 있다. 따라서 북한이 경제난의 타개를 위해

〈표 5-4〉 남북한 위탁가공교역현황(승인기준) : 1988. 10.~1996. 12.

(금액: 천달러)

연도	반 입			반 출		합 계	
	금 액	위탁가공(건/금액)		금 액	위탁가공	금 액	위탁가공
'88	1,037	-	-	-	-	1,037	-
'89	22,235	-	-	69	-	22,304	-
'90	20,354	-	-	4,731	-	25,085	-
'91	165,996	1	23	26,176	13	192,172	36
'92	200,685	10	556	12,818	413	213,503	969
'93	188,528	44	4,385	10,262	3,611	198,790	7,996
'94	203,521	109	16,598	25,423	11,966	228,944	28,564
'95	236,075	229	26,490	73,751	20,747	309,826	47,237
소계	1,038,431	393	48,052	153,230	36,750	1,191,661	84,802
96.1	14,153 (9,595)	17 (32)	895 (2,564)	2,462 (4,198)	1,004 (1,877)	16,615 (13,793)	1,899 (4,441)
2	10,479 (21,675)	30 (15)	1,201 (1,921)	5,145 (4,151)	2,065 (1,180)	15,624 (25,826)	3,266 (3,101)
3	16,022 (32,740)	21 (12)	5,194 (1,484)	12,118 (14,001)	4,997 (1,430)	28,140 (46,741)	10,191 (2,914)
4	16,219 (18,231)	29 (23)	2,788 (1,534)	5,413 (5,459)	4,879 (1,348)	21,632 (23,690)	7,667 (2,882)
5	15,436 (25,101)	23 (23)	2,794 (4,902)	3,754 (8,616)	2,142 (3,997)	19,190 (33,717)	4,936 (8,899)
6	16,512 (29,328)	15 (26)	3,061 (5,788)	7,019 (7,352)	5,028 (3,666)	23,531 (36,680)	8,089 (9,454)
7	18,545 (17,426)	31 (12)	2,329 (443)	8,836 (2,600)	3,022 (403)	27,381 (20,026)	5,351 (846)
8	20,411 (21,919)	18 (9)	6,718 (1,562)	4,453 (6,886)	1,455 (761)	24,864 (28,805)	8,173 (2,323)
9	12,674 (16,006)	20 (23)	786 (1,571)	6,373 (6,606)	1,025 (963)	19,047 (22,612)	1,811 (2,534)
10	14,662 (13,346)	30 (33)	1,832 (2,500)	2,919 (4,765)	2,689 (2,063)	17,581 (18,111)	4,521 (4,563)
11	12,706 (15,968)	9 (7)	839 (865)	1,301 (4,071)	1,080 (1,324)	14,007 (20,039)	1,919 (2,189)
12	13,567 (13,740)	18 (14)	1,048 (1,356)	1,884 (5,046)	1,456 (1,735)	15,451 (18,786)	2,504 (3,091)
소계	181,386 (235,075)	261 (229)	29,485 (26,490)	61,677 (73,751)	30,842 (20,747)	243,063 (308,826)	60,328 (47,237)
합계	1,219,817	654	77,537	214,907	67,592	1,434,724	145,129

자료 : 통일원, 「남북교류협력동향」, 제66호(1996).

주 : ()는 '95년 동기실적임.

서 남북교역에 적극적일 것이라는 것을 쉽게 짐작할 수 있다.

남북교역에 참여하는 우리 업체는 초창기에 대기업 중심으로 추진되어 오다가 1990년부터 차츰 중소기업의 참여가 활발해지기 시작하였다.

이처럼 남북교역이 추진되어 오는 과정에서 남북한의 경제체제 차이에서 오는 구조적인 문제점, 북한의 외화 및 교역 대상물품의 부족, 분쟁해결장치 등 제도상의 미비점 등이 드러나고 있다. 따라서 북한이 개방정책으로 과감하게 전환하고 남북경제교류협력공동위원회에서 남북교역에 관한 세부합의서 등 제도적 장치가 마련되면 남북교역이 직교역으로 전환되고 활성화될 것으로 예상된다.

(3) 협력사업

남북간의 협력사업은 1991년 체육분야에서 2건의 일과성(一過性) 협력사업이 있었을 뿐 경제협력사업은 아직은 상호협이나 사전조사 단계에 머물러 있으나 머지않아 생활용품 분야에서 적은 규모의 남북경제협력사업이 시작될 것으로 예상되고 있다.¹²⁾

그러나 교육, 문화, 예술, 학술, 보건, 환경 및 언론·출판 등의 분야에서는 구체적인 시도조차도 없는 실정이다.

12) 남북 경제협력사업으로는 (주)대우의 남포공단에 대한 경공업분야 직접투자가 시행되고 있다. (주)대우의 협력사업을 살펴보면, 업종은 셔츠·블라우스, 재킷, 가방 등 세개 사업이며, 투자규모는 512만달러이고, 투자유형은 합영이다. (주)대우는 사업의 추진을 위해, 13명의 기술자를 1995년 6월~9월 동안 파견하였으며, 현재는 5명을 재파견하고 있다. 기타 고합물산(주)(의류·봉제, 직물, 이불·솜, 수지병 등 4개 사업, 총투자규모 686만달러), (주)한일합섬(스웨터, 봉제, 모포 등 3개 사업, 투자규모 580만달러), (주)국제상사(신발생산, 투자규모 350만달러), (주)녹십자(의약품, 투자규모 330만달러), 동양시멘트(주)(시멘트 저장용 싸이로 1기 건설·운영, 투자규모 300만달러), 동룡해운(주)(항만 하역 설비, 투자규모 500만달러) 등이 협력사업자 승인을 받아 놓고 있다.

체육분야에서 성사된 남북한간 협력사업은 1991년 4월 일본에서 개최된 제41회 세계탁구선수권대회와 같은 해 6월 포르투갈에서 개최된 제6회 세계청소년축구선수권대회에 남북단일팀을 구성하여 출전한 것을 들 수 있다.

한편 남북한은 제한적이기는 하지만 국제사회에서 사안별로 공동보조를 취했다. 남북한은 '한글의 로마자 적기를 기계로 하자는 남북한모임'의 5차회의('92. 6. 16~6. 17, 파리)에서 한글의 로마자표기 국제표준화에 합의하였다. 이것은 남북한이 한글의 로마자 표기단일화에 대한 국제사회의 요구에 공동대응한 것이라는 점에서 의미가 있었다. 또한 남북한은 제6차 유엔지명표준화회의('92. 8. 26~9. 3)에서 동해 명칭개칭안을 공동제안함으로써 유엔산하 국제기구에서 처음으로 공동보조를 취하였다.

1994년 11월 정부의 남북경협활성화 조치 이후 10개 업체가¹³⁾ 협력사업자 승인을 받았으며 (주)대우는 유일하게 1995년 5월 협력사업승인을 받고 현재 남포에 합영공장을 가동중이다

4. 남북경제협력 활성화방안

정부는 남북교류협력의 본격적인 추진을 통해 남북한사회를 상호개방하고 민족공동체를 형성하기 위하여 신경제 5개년계획(1993~97년)과 제7차 경제사회발전 5개년계획(1992~96년)에서 정부의 3단계 경제교류 협력 추진방안을 수립하여 추진하고 있다. 이 계획의 목표는 계획

13) 협력사업자 승인 업체는 모두 10개로서 고합물산('95. 5), 한일합심·국제상사('95. 6), 녹십자·동양시멘트·동릉해운('95. 9), 삼성전자·태창·대우전자('96. 4), 한국전력('96. 7) 등이다.

기간 중에 남북 경제·사회공동체의 기반을 조성하는 데 두고 있으며, 이를 위한 정책과제로서 경제, 과학, 기술, 환경, 교통, 통신과 이산가족, 학술, 체육, 청소년 등 제반분야의 교류협력을 활성화하고 남북간에 대화와 협상을 통해 교류협력을 제도화하는 데 있다. 또 이를 뒷받침하기 위한 남북협력기금을 운용하고 관련 정보자료를 교환하는 등 교류협력의 추진기반을 조성하고 지원제도를 확충할 것을 제시하고 있다.

이러한 정책과제를 추진해 나감에 있어 점진적·단계적 접근방식을 지향하되 상황변화에 신속적으로 대응하여 남북간 합의를 바탕으로 하여 민간인의 교류협력을 활성화시키는 한편, 북한의 경제·사회체제에 대한 심층연구 등을 통해 통일대비태세를 구축해 나가는 것을 기본추진 방향으로 하고 있다.

또한 이 계획의 내용을 보면, '경제교류협력' 부문에서는 계획기간 중 남북관계의 진전에 따라 단계적인 경제교류협력의 확대 발전을 모색한다는 원칙에 따라 (i) 남북교역의 활성화와 시범 경제협력사업 등을 적극 추진하고 교류협력 확대를 뒷받침할 제도적 장치를 마련하며, (ii) 시범사업을 통해 남북경제협력의 경험을 축적하고 제도적 장치가 마련되면 분야별로 다양한 교류협력사업을 실시한 다음, (iii) 남북경제공동체 기반조성을 위한 제도를 정비하고 남북경제협력사업을 본격적으로 추진한다는 것이다.

그리고 남북한이 합작으로 해외시장에 공동으로 진출하여 서로 경제적 실리를 도모하며, 나아가 장기적 관점에서 남북한 경제가 균형적이고 상호 보완적으로 발전되도록 함으로써 남북경제공동체 형성의 기반을 착실하게 구축해 나가겠다는 것이다. 물자교역에 있어서는 현재의 간접교역을 직교역으로 전환하고 청산결제계정을 설치하여 운영하며, 외국환은행간에 환거래계약을 체결하고 위탁가공교역을 활성화해 나갈 계획이다. 경제협력은 제도적 장치 마련 이전에는 시범적 사업을 추진

하고 차츰 제조업, 광산, 농수산, 관광 등 각 분야에서 협력사업을 활성화시키고 결국 대규모 합작투자사업을 전면적으로 확대하여 추진해 나갈 계획이다. 아울러 경제교류협력 실시에 필요한 투자보장, 이종과세방지, 상사분쟁해결, 산업재산권 보호 등을 위한 세부합의서를 마련할 계획으로 있다.

남북간 교통망의 연결은 단절된 철도(경의선, 경원선, 금강산선)와 도로(국도 1·3·7호선)를 복원하여 연결하고 해로와 항공로도 단계적으로 확대·연결해 나갈 계획이다. 또한 전화, 전신, 팩시밀리, 텔렉스, 정보통신 등 통신망을 연결하고, 우편물도 정례적으로 교환할 계획이다.

다음 '사회문화교류협력' 부문에서는 이산가족의 생사확인 및 서신교환을 우선 실시하고, 판문점에 이산가족면회소를 설치·운영하며 점차로 고향방문과 재결합까지 발전시켜 나가면서 이산가족문제를 해결해 나갈 계획이다. 또한 학술, 문화예술 등 모든 분야의 교류협력을 확대·추진하며, 남북교류협력의 활성화를 위하여 남북협력기금을 확충하여 지원 제도를 강화해 나갈 계획이다. 그리고 계획기간 중 북한자료의 조사와 교환을 실시하고, 방송·언론매체의 상호개방을 적극 추진해 나갈 계획이다.

끝으로 정부는 남북교류협력의 추진에 있어서 상황변화에 따른 신속적인 조정과 수정을 해 나가는 한편, 남북경제공동체 및 사회공동체의 실현을 위해서 국토개발계획 등에도 본 계획을 반영하여 경제·사회통합에 대비한 체계적인 대응책을 마련해 나갈 계획으로 있다.

남북간의 교류협력은 우리 내부적으로 남북교류협력 관계 법령을 제정·시행하고 남북교류협력 5개년계획을 수립하여 추진하는 등 법적·정책적 준비를 다하고 있다. 또한 남북간에는 교류협력에 관한 기본합의서와 부속합의서가 채택·발효되어 있어 교류협력을 실시할 수 있는

제도적 장치는 일단 마련되어 있다. 더욱이 교류협력의 실천기구인 남북교류협력공동위원회가 경제와 사회문화 분야에 구성되어 있어 앞으로 공동위원회에서 교류협력에 관한 세부합의서가 채택·발효되고 그 운영이 원활하게 이루어진다면 교류협력은 활발하게 추진될 수 있을 것이다.

그러나 본격적인 교류협력이 이루어지려면 북한이 대남혁명전략을 포기하는 동시에 핵문제에 관한 북한과 미국간의 제네바합의를 성실히 이행하여 핵투명성을 보장하고, 남북대화에 호응해 와야 할 것이다.

제3절 남북간의 주요 현안문제

1. 경수로지원 문제

북한 핵문제가 대두된 이후 미국과 북한간에는 3단계에 걸친 북·미 회담을 통하여 1994년 10월 21일 기본합의문이 채택됨으로써 북한 핵문제 해결을 위한 포괄적인 구도가 마련되었다.

북·미간의 제네바 합의 요지는 다음과 같다.

첫째, 북한의 흑연감속로를 경수로 발전소로 대체한다.

이에 따라 북한은 5MWe, 50MWe, 200MWe급 발전소 3기, 재처리 시설, 핵연료봉공장 등의 시설을 동결하는 대신 2003년을 목표시한으로 1,000MWe×2기의 경수로와 흑연감속로 동결에 따른 대체에너지(연간 50만톤의 중유)를 제공 받는다.

둘째, 북·미간 관계의 개선이다.

미국과 북한간의 무역 및 투자장벽 완화, 연락사무소 개설, 양국관계

진전시 대사급까지 격상하도록 한다.

셋째, 한반도 비핵화 노력이다.

미국의 대북 핵 불사용을 보장하는 대신 북한은 한반도 비핵화 공동 선언을 이행하고 남북대화에 착수한다.

넷째, 북측의 비핵화 의무이행이다.

북한은 핵확산 금지조약(NPT)의 잔류 및 국제원자력기구(IAEA)의 핵 안전조치 협정을 이행하고, 비동결 핵시설에 대한 IAEA의 임시 및 일 반사찰을 수용한다.

북·미 간의 기본합의서는 북한 핵문제의 평화적 해결과 북·미 관계 개선을 통해 북한의 개혁·개방 및 국제사회로의 진입을 유도했다는 점에서 의미를 지니고 있다.

그럼에도 불구하고 북·미 기본합의문은 과거 핵규명의 유보, 경수로 건설과, 합의 이행의 연계, 합의이행 보장수단의 결여, 한국측의 역할 모호 및 과도한 비용부담 등의 문제점을 지니고 있다고 보는 견해도 있다.

그 동안 경수로 사업 추진 현황은 다음과 같다.

첫째, 정부내에 '경수로사업 지원기획단'을 통일관계장관회의 산하에 설치하여 효율적인 지원이 이루어지도록 하였다('95. 1. 23). 둘째, 한·미·일 주도로 경수로 사업의 재원조달과 공급을 담당할 국제컨소시엄으로 '한반도 에너지 개발기구'(KEDO)를 1995년 3월 결성하였다. 현재는 원 회원국(한, 미, 일 3국) 외에 일반회원국으로 7개국(핀란드, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 인도네시아, 칠레, 아르헨티나)이 가입하여 북한 경수로 지원 방안을 논의하게 되었다.

셋째, KEDO와 북한간에 실질적인 경수로 공급을 위한 경수로 공급협정이 뉴욕협상('95. 9. 30~12. 15)에서 정식 서명되어 북한 핵문제 해결의 핵심요소인 경수로 공급사업의 기본 골격을 마련하게 되었다.

KEDO와 북한간에 체결된 '경수로 공급협정'(전문, 18개조, 4부속서)의 주요 내용은 다음과 같다.

① 공급원전

- KEDO가 선정하는 2개의 냉각재 유로를 가진 1,000MWe급 가압경수로 2기(한국표준형 의미)
- 기타 KEDO측 공급사항
 - 부지준비, 부지내외 공사용 도로, 공업용수, 공사관련 인원숙소 등 건설 개시에 필요한 공사
 - 냉각수 취·배수시설, 바지선 접안시설, 수중보를 포함한 취수시설 등 원전운영에 필수적인 사항
 - 기타 모의훈련대 등 원전 안전성 확보에 필요한 사항

② 공급 및 상환조건

- 일괄도급 방식으로 유상 공급하되, 상환은 각 호기 3년 거치 17년 무이자 분할상환

③ 북한의 핵관련 의무이행

- NPT 잔류, 핵동결 및 해체, 폐연료봉 국외반출, IAEA 임시·일반사찰재개, 안전조치 전면이행 등

④ 원활한 사업진행을 위한 절차

- 통신·통행, 신변안전, 핵사고 책임부담 등 우리측 업체의 실질적 사업진행과 직결된 사항 확보

⇒ 북핵문제 해결의 핵심요소인 경수로사업 기본골격 마련함

넷째, KEDO와 북한간에는 1996년 4월부터 경수로 공급협정 이행을 위한 후속조치로 약 10여개에 달하는 실질적이고 기술적인 사안에 대한 후속 협상이 진행중이다.

그 중 KEDO 및 KEDO직원의 특권 면제를 규정한 '특권 및 영사보호 의정서', 사업개시에 필요한 통행로 확보를 위한 '통행 의정서', KEDO의 독자적인 통신수단 사용 및 설치를 인정하는 '통신 의정서'는 1996년 7월 11일 정식으로 서명 및 발효되었다.

'부지인수 의정서' 및 '서비스 의정서'는 실무자간의 공동문안만 합의한 상태에서 북한의 잠수함 침투사건으로 7차 경수로부지 조사단의 방북이 무기연기 되고 서명 및 발효가 지연되었다. 그러나 북한의 1996년 12월 29일 잠수함 침투사건에 대한 사과성명 발표 이후 1997년 1월 8일 뉴욕의 KEDO 사무국에서 이미 합의된 부지인수·서비스 등 2개 의정서에 양측이 서명함으로써 즉시 발효되게 되었다.

이로써 지난 9월 이후 북한의 잠수함 침투사건으로 중단되었던 대북 경수로 사업이 3개월 여만에 재개됨으로써 경수로부지 착공에 필요한 최소한의 법적 기초가 모두 마련되었다.

경수로 건설사업은 앞으로도 여러 가지 우여곡절과 난관이 예상되지만 분단 이후 최대의 남북협력사업이며 이를 계기로 에너지 분야에서의 남북협력뿐만 아니라, 다른 분야에서의 남북관계 진전도 기대된다. 이를 위해 한·미간의 정책 협조와 남북대화는 물론 국내적 기반 조성이 절실히 요구된다.

2. 나진·선봉 경제특구의 투자참여 문제

1980년대 이후 북한 경제는 심각한 국면을 맞게 되었다. 즉 사회주

의 명령경제체제가 지닌 구조적 및 제도적 한계, 장기적 경제침체로 인한 내부적 투자원천 및 물자의 고갈, 폐쇄경제 및 국가 신용도 상실로 인한 외부로부터의 자본 및 기술도입의 제약 등으로 장기적 침체국면에 직면하게 되었다.

게다가 1980년대 말 구소련 및 동구권에서 사회주의체제가 붕괴됨에 따라 사회주의 경제권이 실질적으로 해체됨으로써 북한의 대외경제관계도 급속히 축소되었다.

이에 따라 북한은 경제 회생을 위한 자본 기술을 도입하기 위해서 일부지역의 개방 방안을 모색하게 되었는데, 이것이 바로 1991년 12월 28일 발표한 나진·선봉 자유무역지대개발 계획이라고 하겠다.

당초 북한의 발표에 따르면 북한의 동북부 두만강 하류 및 동해안 지역에 위치한 나진·선봉 746km²를 2010년까지 3단계에 걸쳐 약 70억 달러를 들여서 국제화물의 중계지, 가공수출 위주의 제조업기지, 국제적 관광기지로써의 역할을 할 수 있도록 종합적으로 발전시킨다는 구상이었다. 그러나 북한은 1995년 초 3단계 계획을 2단계로 수정하였으며 1996년 7월 대외경제협력추진위원회 명의로 새로운 투자유치계획을 발표한 바 있다. 이는 북한의 투자유치계획 발표 이후 외국인의 투자가 이루어지지 않기 때문에 실현가능성을 고려하여 투자유치계획을 재조정 한 것으로 보아야 할 것이다. UNIDO, UNDP, 북한의 대외경제협력추진위원회에 의해 나진·선봉 현지에서 개최된 『국제투자포럼』(’96. 9. 13~15)은 북한이 1996년 7월에 확정된 것으로 판단되는 투자유치계획 및 기존의 투자현황을 설명할 것으로 알려짐에 따라 관심을 모았으나 북한측의 우리측 대표에 대한 선별초청으로 우리측의 참가가 무산되었다. 나아가 북한은 국제투자포럼 참가기간중 잠수함을 침투시켜 대남전략의 이중성을 여실히 보임으로써 정부는 북한의 사과와 재발방지 약속이 있을 때까지 대북경제원조는 물론 남북경제협력사업의 추진

을 유보하였다. 그러나 정부는 북한의 사과성명이 발표된 이후 나진·선봉 투자참여 문제에 대해 재검토할 전망이다.

3. 이산가족 및 인도적 문제의 해결

정부는 분단으로 인하여 우리 민족이 겪고 있는 가장 큰 고통은 바로 이산가족들의 고통이며, 이것을 시급히 해결해야 할 인도적 과제로 인식하고 이의 해결을 위해 최선의 노력을 경주해 오고 있다. 특히 김영삼 대통령은 1994년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 “이산가족문제를 기본적인 인권문제로 인식하는 토대 위에서 북한이 이산가족문제의 해결에 지체없이 협력해 나와야 할 것”임을 강조한 바 있다.

정부는 북한의 내부사정이 이산가족문제를 당장 전면적으로 해결하는데 어려운 점이 많다는 점을 고려하여¹⁴⁾ 우선 쉬운 것부터 단계적으로 해결해 나간다는 측면에서 판문점에 ‘이산가족면회소’와 ‘우편물교환소’를 설치하는 것이 이산가족 문제 해결의 첫 단계가 될 수 있을 것으로 보고 있다. 정부는 이러한 이산가족 문제 해결을 위해 적십자회담의 성사를 위한 노력을 경주하는 한편, 중국 등 제3국을 통한 이산가족의 상봉과 서신왕래 등도 적극 지원해 나가는 노력도 병행해 나가고 있는 바, 앞으로 이산가족 문제를 비롯한 인도주의 문제에 대해서는 이를 정치적 문제나 핵문제 등 다른 문제와 연관시키지 않고 우선적으로 해결해 나간다는 일관된 입장을 계속 견지해 나갈 것이다.

이산가족 문제와 더불어 납북자 문제, 북한의 인권문제 등은 인간의 기본권과 인도주의에 관한 기본적인 문제이며 남북한체제의 정통성 및

14) 북한은 이산가족의 상봉 및 교환으로 인해 한국 및 외부세계에 북한사회의 실상이 알려지고 개방분위기가 확산되는 것을 우려하여 이를 매우 민감한 정치적 문제로 인식하고 있다.

삶의 질에 대한 평가와도 관련된 민감한 문제이다. 지금까지 북한의 인권문제 및 납북자 송환문제는 남북관계의 진전 상황에 따라 사례별로 부상했다가 뒷전으로 밀리는 일과성 과정을 밟아 온 게 사실이다. 그러나 1994년에 접어들어 북한 벌목공의 귀순문제, 국제사면위원회의 북한인권실태보고¹⁵⁾ 1995년 우성호 납북 및 안승운 목사 납북 등으로¹⁶⁾ 북한의 인권문제 및 인도주의 문제가 남북간 현안으로 대두되고 있다.

정부는 탈출벌목공의 국내입국 및 정착을 위해 유관 부처가 공동으로 참여하는 '탈출벌목공 대책위원회'를 구성·운영하고 있으며, 동 위원회에서는 탈출벌목공들의 국내수용 및 조기 정착지원 등을 위한 세부실천 대책을 수립·추진하고 있다. 아울러 정부는 1994년 9월 '북한억류자 관련 종합대책'을 확립하였으며, 1994년 12월에는 민간단체인 '북한인권개선운동본부'가 설치되었다.

또한 정부는 북한의 인권에 대한 구태의연한 태도에 지속적이고도 효과적으로 대처해 나가기 위해서는 북한인권관련 정보·자료를 종합·체계화하며 국내외적 공론화를 적극 추진해 나가야 할 필요가 있다는 취지에서, 1994년 12월부터 통일원 산하 민족통일연구원 내에 '북한인권정보자료센터'를 설립·운영하고 있다.

그리고 1995년 10월 28일 유엔 총회에 참석한 공로명 외무부장관은

15) 국제사면위원회(AI) 산하의 프랑스, 독일, 필리핀 등 13개국의 50개 인권단체는 북한으로 귀국한 재북조선인 및 일본인의 안부를 우려하는 서한을 북한당국에 발송하였다. 그리고 1994년 7월 북한정치범 수용소 피억류자 명단(남한출신 11명 포함)을 발표하였던 국제사면위원회 조사단이 북한의 '조선인권연구협회' 초청으로 1995년 4월 26일에서 5월 3일에 걸쳐 일주일 동안 북한을 방문하여 북한의 인권 실태를 조사하였다. 국제사면위원회 조사단은 방북허용 및 북한측의 협조를 긍정적으로 평가하는 동시에, 조사단의 정기방문 허용 및 개별사태에 대한 추가정보제공을 요청하였으며, 아울러 고문방지협약에 북한이 가입할 것을 촉구하였다.

16) 1953년 휴전 이후 납북자 438명, 실제 북한억류자 429명으로 되어 있다. 통일원, 『북한의 인권실태』, 1994, pp. 136~137.

총회연설을 통해 북한인권문제에 대한 우려를 표명하고 납북자문제와 이산가족문제에 대한 국제사회의 관심을 촉구하였다. 한국정부가 국제무대에서 이와 같이 공식적으로 북한 인권문제를 다룬 것은 처음이었다. 이에 북한은 이산가족의 재회를 막는 것은 한국의 국가보안법과 콘크리트장벽 때문이라고 하면서 북한은 인권의 천국이라고 강변하였다.

한편 북한억류자의 가족들도 국제적십자위원회, 유엔인권위원회, 유엔인권고등판무관실 등에 탄원서를 송부하는 등 북한억류자의 송환을 위해 적극 나서고 있음에도 불구하고 북한은 이들 억류자들이 '의거입북'했다고 주장하면서 송환을 거부하고 있을 뿐만 아니라, 북한 억류자 공동기자회견 등을 통해 대남 비난선전활동을 계속하고 있다.

마지막으로 정부에서는 탈북 주민들에 대한 보다 효율적인 대처방안을 마련하기 위하여 기존 '북한귀순동포보호법'을 '북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률'로 개정하여 보다 효율적인 탈북자 관리방안을 마련중에 있다.

참 고 문 헌

1. 남북회담사무국, 『남북대화』, 제46호~64호.
2. 민족통일연구원, 『김일성사후 북한의 정책전망과 우리의 통일방안』, 1994.
3. _____, 『남북한 경제공동체 형성방안』, 1992.
4. _____, 『북한의 식량지원 요청배경과 대북한 식량지원 방향』, 1995.
5. _____, 『북한 핵문제의 전개과정 분석 및 전망』, 1993.
6. _____, 『핵관련 북한의 협상전략전술 분석』, 1994.
7. _____, 『한반도평화체제 구축방안 모색』, 1995.
8. _____, 『나진·선봉지대 개발계획과 남북한 경제관계전망』, 1994.
9. _____, 『북한경제개혁의 최적방향 연구』, 1996.
10. 서울대학교 법학연구소, 『남북교류협력의 본격화 과정에서 제기될 법적 문제점 및 대책』, 1992.
11. 통일원, 『남북교류협력 관계 법규집』, 1994.
12. _____, 『남북교류협력 법·제도 실천과제 연구』, 1995.
13. _____, 『남북교역사례집(IV)』, 1995.
14. _____, 『남북기본합의서 해설(Ⅰ)(Ⅱ)』, 1992.
15. _____, 『남북한 교류협력 실무안내』, 1992.
16. _____, 『남북한 교류협력동향』, 1996.
17. _____, 『남북한 통일·대화 제의 비교』, 1993.
18. _____, 『통일문제연구(통권 13호)』, 1992.
19. _____, 『통일백서』, 1995.
20. _____, 『화해협력시대의 개막과 남북한 관계』, 1992.

VI

통일을 위해 우리는 무엇을 할 것인가

제1절 통일 조국의 미래상207
제2절 분단국 통일의 교훈213
제3절 통일 대비 과제223

●이 장의 요점●

- 통일 과업을 원활히 추진해 나가기 위해서는 우선 통일이 지향해 나갈 목표(통일 조국의 미래상)와 정책 추진의 기초(통일 원칙과 과정, 방법) 등에 대해 국민적 합의를 굳건히 하는 일이 중요하다.
- 우리 모두가 바라는 통일 조국의 미래상을 현실로 구현해 나감에 있어 우리보다 앞서 통일을 이룩한 다른 분단국의 역사적 경험과 제기된 문제점들을 고찰해 봄으로써 많은 것을 배우고 시사 받을 수 있다.
- 통일을 준비하고 대비하는 차원에서 서둘러야 할 기본 과제는 우리 사회 내부에서부터 통일 기반을 확충해 나가면서 대외적으로는 한반도의 평화체제 구축, 통일에 유리한 국제환경을 조성하여야 한다. 또한 통일과업의 주역인 국민들에게 민족공동체의식과 자유민주시민의식을 사전에 심어주고, 통일시대에 부응하는 바람직한 태도와 가치관을 갖추도록 통일대비교육을 강화해 나가는 일 이 매우 긴요한 과제의 하나이다.
- 통일은 언제라도 올 수 있는 만큼 그 대비는 빠를수록 좋다. 통일은 민족의 진운은 물론 내 개인의 삶의 질을 좌우하는 일인 만큼 그 대비는 바로 나 자신의 일이다. 우리 모두는 자신이 몸담고 있는 분야에 서부터 통일역량을 키워 나가는 일꾼이 되어야 한다.

제1절 통일 조국의 미래상

남과 북이 분단의 장벽을 허물고 하나의 나라, 하나의 민족으로 다시 통합될 때 우리가 건설해 나갈 통일된 조국의 이념과 체제는 어떤 것이어야 하는가? 이같은 질문에 대한 답은 바로 통일된 조국의 미래상을 미리 그려보는 일이며, 통일과업의 목표를 확실히 설정하는 일이 된다.

통일은 단순히 남과 북이 분단 이전의 상태로 되돌아가는 것이 아니라 새로운 민족 사회를 건설해 가는 창조적 과정이기 때문에 이에 대한 민족적 합의가 선행되어야 한다. 우리가 추구해 나갈 통일의 미래상이 분명해야 이와 관련된 모든 정책과 운동이 뚜렷한 목표를 가질 수 있고 이는 구체적으로 그리고 역동적으로 추진될 수 있다. 또한 이를 준비하고 대비하는 일에서 불필요한 혼란이나 민족적 역량의 낭비를 방지해 나갈 수 있다. 따라서 통일의 가능성이 단순한 염원의 차원이 아닌 현실적 문제로 등장하게 된 오늘에 와서는 통일 준비와 추진 운동의 지표가 되는 통일의 구체적 목표(통일 국가의 미래상)를 제시하는 것이 더욱 큰 의의를 가지게 된다.

이러한 맥락에서 우리의 「민족공동체 통일방안」은 통일 조국의 미래상을 7천만 민족 구성원 모두가 주인이 되며, 개개인의 자유, 복지와 인간의 존엄성이 보장되는 민족공동체를 토대로 건설되는 1민족, 1국가, 1체제, 1정부 형태의 통일 민족국가에 두고 있다.

그러면 이러한 통일 국가상은 구체적으로 어떤 모습으로 나타나야 할 것인가?

1. 통일 한국의 기본이념

우리가 앞으로 건설할 통일 국가는 근본적으로 인류 역사에서 보편적으로 추구해 온 기본 가치들을 구현하는 것이어야 한다. 따라서 통일 한국의 이념 체계는 무엇보다도 '인간 존엄성'의 보장이란 기본 가치의 추구에서 출발하여야 한다. 여기서 인간의 존엄성이란 주관적으로는 모든 인간이 인간으로서의 존엄과 가치를 소유한다는 것이며, 객관적으로는 모든 인간이 소유하고 있는 인간의 존엄과 가치를 존중해야 한다는 것을 의미한다.

또 인간의 존엄성은 초국가적인 자연법적 원리로서 양도하거나 파기할 수 없는 인간 고유의 가치인 동시에 헌법상의 최고 원리이자 인권의 이념적 출발점으로 인식되는 것이다.¹⁾

통일 한국이 지향하는 이같은 인간존엄성의 실현을 위해서는 모든 인류가 근대국가의 발전과 함께 추구해 온 '자유', '평등', '복지'라는 보편적이며 핵심적인 가치가 함께 구현되어야 한다. 다시 말해 우리가 건설하고자 하는 통일 국가가 추구해 나갈 체제 이념적 기본 가치는 일차적으로 그 속에서 삶을 영위해 나갈 개개인의 자아실현에 두어져야 하는 것이므로 개인과 공동체의 관계를 규정하는 '자유'와 '평등'은 통일 한국의 기본 가치로 당연히 구현되어야 한다. 이와 같이 자유와 평등이 조화롭게 구현된 바탕 위에 좀더 풍요로운 삶의 보장을 의미하는 '복지' 역시 통일 한국의 기본 가치의 하나로 마땅히 포함되어야 한다.

그런데 자유, 평등, 복지라는 세 가지 기본 가치들을 함께 구현해 나

1) 민족통일연구원, 『통일 한국의 정치이념』, 1994. 12. p. 52.

가는 데 가장 효과적인 체제이념은 자유민주주의이다. 자유와 평등의 조화, 절차적 민주주의와 실질적 민주주의의 균형, 정치적 민주주의와 경제적 민주주의의 결합, 자유주의와 민주주의의 절충 등으로 표현되는 자유민주주의는 지금까지 인류가 개발해 온 어느 정치이념보다 상대적으로 우월하다는 것이 지난 70여년에 걸친 사회주의의 역사적 실험을 통하여 이미 입증되고 있다.

체제이념으로서 자유민주주의와 사회주의는 평등이라는 개념을 공유하고 있지만, 자유민주주의는 자유 속에서 평등을, 사회주의는 평등을 통한 자유를 추구하는 데 근본적인 차이가 있다. 그러나 사회주의체제는 평등을 실현하는 과정에서 국가의 압제로 인해 개인적 자유가 제약될 뿐만 아니라 결국 최우선 가치로 추구하는 평등이란 이상마저도 파괴하고 만다. 평등의 완전한 추구는 자유는 물론 평등의 파괴로 귀결되고, 자유의 완전한 추구 역시 평등은 물론 자유의 파괴로 이어지므로 자유와 평등을 조화시키는 자유민주주의야말로 현존하는 어떠한 이념보다 인간의 존엄성을 가장 잘 실현시킬 수 있는 정치이념이라 할 수 있다.²⁾

자유민주주의는 도덕적으로 집단이나 계급에 앞서 '인간 개개인의 존엄성'을 최고의 가치로 존중하며, 정치적으로 투표권, 참정권, 정부 선택권 등 정치적 권리를 보장하고, 경제적으로 자유로운 경제활동을 보장하는 시장경제의 원리에 바탕을 두고 있는 것이다.³⁾

통일 국가가 지향해 나갈 또 하나의 기본 이념은 '민족주의'이다. 남북 통일의 정당성은 무엇보다도 분단되어 있는 한민족의 정치적 공간과 문화적 공간을 일치시키는 통일된 민족 국가의 형성에 근거하는 것이기 때문에 근대적 민족 국가 형성을 목표로 하고 있는 민족주의가 통일 한

2) 위의 책, pp. 92~93 참조.

3) 민족통일연구원, "「민족공동체 통일방안」의 이론체계와 실천방향," 1994, p. 125.

국의 이념적 지표가 되어야 한다는 것은 당연한 논리적 귀결이다.⁴⁾

민족주의의 개념을 '문화적 동질성을 바탕으로 독립된 근대 국가를 건설하려는 집단 의식'⁵⁾으로 정의할 때, 한국 민족주의는 일차적으로 한국 사회의 여러 가지 갈등을 해소하는 통합 원리로서 작용한다. 또한 민족주의는 계층간·지역간·세대간 갈등을 용해시킬 수 있으므로 국민 통합과 국민적 합의를 이루어 나가는 데 기여할 수 있다. 이것은 또 국민적 화합뿐만 아니라 통일에 대비한 내부 역량을 강화시키는 기능도 담당한다.

민족주의는 또한 대외적으로 다른 민족과의 관계에서 내 민족의 이익과 입장을 내세우는 집단의식으로서, 통일 후 세계체제 속에서 민족적 독자성과 자율성을 유지하는 데에 기여하는 체제이념이 되는 것이다. 그러나 여기서 특히 유의해야 할 점은 통일 민족 국가의 체제이념으로서 민족주의는 폐쇄적이고 배타적인 것이 아니라 사회의 공존공영을 추구하는 이른바 '열린 민족주의'가 되어야 한다는 것이다. '우리 것만이 민족적인 것'이고 '반외세가 곧 민족주의'라는 단순 논리에 입각한 복고적 저항 일변도의 국수적 민족주의의 추구는 민족의 장래를 위해 결코 바람직한 것이 될 수 없다고 보기 때문이다.

2. 통일 한국의 분야별 체제

이상과 같은 기본적 가치와 체제이념을 각 분야에서 구현해 나갈 통일 국가의 분야별 미래상은 구체적으로 어떤 모습으로 나타나야 할 것인가?

4) 민족통일연구원, 『통일 한국의 정치이념』, 1994. 12. p. 51.

5) 박봉식, "통일이념으로서의 민족주의", 민족통일연구원 개원 2주년 기념 국내 학술 회의 발표 논문집, 1992. p. 7.

첫째, 통일 한국이 선택할 정치체제는 국민의 보통, 직접, 평등, 비밀 선거에 의해 선출되는 의회와 복수 정당 제도를 갖춘 대의제 민주주의 정치체제가 될 것이다. 통일 한국의 국회는 지역대표성에 입각한 상원과 국민대표성에 의한 하원으로 구성되는 양원제가 바람직하다. 통일 후 예상되는 남북간 지역갈등을 대의제 속에서 흡수 소화하기 위해서는 지역대표성이 반영된 양원제 국회제도가 채택되어야 하며, 정치체제상의 동질화를 위해서는 전 지역에 걸쳐 지방자치제가 실시되는 것이 바람직할 것이다. 지방자치제를 실시하게 되면 아직 일체감을 느끼지 못하고 있으며, 통일 전의 분단의식을 벗어나지 못하고 있는 주민들에게 통일 전의 지역적 특성을 살려주면서도 통일 국가에 대한 자발적 참여 의식을 제고할 수 있게 된다.⁶⁾

복수 정당제는 통일 한국의 정치적 통합과 민주주의를 위해 필수적 제도라 할 수 있다. 민주주의 제도하에서 복수 정당은 민주정치 과정의 핵심으로서 국민의 다양한 이익을 집약하고 표출하며, 정권 창출을 위해 평화적으로 경쟁하는 등의 기능을 담당한다. 통일 국가에서 복수 정당제도는 남북 정치세력간의 이견과 갈등 요소를 투쟁 아닌 합법적 경쟁을 통해 해결하도록 함으로써 정치세력들을 새로운 통일 한국 체제에 통합시키는 역할을 할 수 있다.

둘째, 통일 한국의 경제체제는 경제의 고도 성장을 통해 국민복지의 증진에 상대적으로 우월한 체제임이 입증된 사유재산제도와 시장경제원리를 바탕으로 하는 자본주의체제를 기본으로 하는 것이 될 것이다. 그러나 통일 한국에서의 경제체제는 오늘과 같은 남한의 체제를 그대로 확대한 것이 아니라, 자본의 독점화와 무한정한 사적 이윤 추구에서 오는 시장경제의 폐단을 국가가 정책수단으로 시정하는 수정자본주의와

6) 민족통일연구원, 「민족공동체 통일방안」의 이론체계와 실천 방향, pp. 128-129.

같은 혼합경제체제의 성격을 가지는 것이 될 것이다. 이는 곧 복지국가
를 체제 운영의 기본 틀로 채택해야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 통일 한국의 사회체제는 정치·경제체제와 밀접한 관계가 있
다. 통일 한국의 정치나 경제체제가 민주적이고, 개방적이며, 인간 중심
적인 체제를 지향하는 것과 같이 그 사회체제 역시 같은 기본 가치를
지향하는 것이 되어야 한다. 다시 말해 통일 한국의 사회는 민주적 사
회이며 개방적 사회가 되어야 한다는 것이다. 또한 인간 중심적 가치
(자유, 인권, 평등, 복지라는 보편적 가치)를 지향하는 사회가 되어야
한다. 인간 중심적 사회체제란 인간의 존엄성을 최고의 중심 가치로 삼
아 모든 제도와 정책을 인간 존중의 가치를 실현하는 데 중점을 두는
체제를 말한다. 이것은 개인의 입장보다 집단과 계급을 우선시하는 집
단주의나 전체주의적인 체제와는 근본적으로 대비되는 체제라 할 수 있
다.

넷째, 통일 한국의 문화는 먼저 인간의 가치를 존중하는 문화(인본주
의)이어야 하며, 민족의 전통문화에 뿌리를 두는 것이어야 한다. 통일
한국은 전통문화 속에서 탈 이념적인 문화소(文化素)를 찾아내어 공통
의 문화로 삼고 민족의 동질성을 추구하면서 민족문화를 발전시켜 나가
야 한다.

또한, 통일 한국의 문화는 개방적이고 진취적인 것이 되어야 한다.
권위주의, 관료주의, 획일주의적 문화로서는 통일 후의 문화체제가 자
율성과 통합성을 유지하기 대단히 어렵게 될 것이며, 폐쇄적·수구적
문화체제로는 다가오는 21세기 새로운 시대 상황과 국제환경 속에 민
족문화의 발전을 도모해 나갈 수 없게 된다.⁷⁾

7) 위의 책, p. 140.

3. 통일 한국의 국가형태

남과 북이 통일된 이후에 형성될 국가의 법적·제도적 조직형태를 상정해 보는 것은 통일 국가의 미래상(국가체제)을 그려보는 마지막 순서이다. 우선 통일에 이르는 '과도 단계의 모형'으로서 고려할 수 있는 것은 남북연합체제 또는 공동체안 등이 있을 수 있다.

그러나 우리가 최종적 단계에서 선택해야 할 가장 이상적인 국가 형태는 단일국가가 될 수밖에 없다는 결론이다. 왜냐하면 '1체제 1정부' 하의 단일국가만이 하나의 민족이 하나로 된 삶의 방식으로 오순도순 더불어 살아가는 단일 공동체를 건설해 나가겠다는 우리 민족에 공통되어 있는 범민족적 염원과 전통적 정서에 부합하는 것이 되기 때문이다.

제2절 분단국 통일의 교훈

제2차 세계대전 이후 분단국가는 여러 형태로 생겨났다. 한반도와 독일처럼 강대국에 의해 강제분단된 '국제형 분단국'이 있고, 중국과 베트남처럼 혁명이나 내전에 의해 분단된 '국내형 분단국'이 있다. 그리고 외국의 식민지 상태에서 부분 독립하여 분단된 예멘이 있다. 그 밖에도 오스트리아, 라오스, 캄프치아, 몽골, 인도, 파키스탄, 방글라데시 등의 분단형태의 국가들도 있다.

이와 같은 분단국 가운데 통일을 실현한 경위를 살펴보면 다음과 같다. 우선 베트남의 경우를 보면 베트남은 1975년 4월 30일 10여년 동안의 전쟁 끝에 적화통일 되었다. 즉 1963년 군사쿠데타로 디엠 정권이 붕괴된 이후 1975년까지 남베트남 정부는 군부독재 장기화와 대중

지지 외면 그리고 월맹과의 전쟁 등으로 숨돌릴 수 없는 불안한 상황이 계속되었다. 그 속에서 공산주의자들은 집요한 폭력혁명 전략전술로 월남을 공산화 통일시켰다.

한편 예멘은 18년간의 협상 끝에 통일헌법을 제정하여 평화통일을 실현하였다. 1960년대 말까지 남북예멘정부는 통일의 당위성을 인정하고 연방형성을 위한 논의를 진행하였다. 그러나 북예멘과 남예멘은 경제적 여건과 이념적 바탕이 달라 북예멘은 남예멘이 편입되어주기를 바랐고, 남예멘은 북예멘을 공산화시키려 하였다.

이러한 남북예멘의 긴장을 해소시키기 위한 아랍국가의 중재로 1972년부터 남북은 리비아의 수도 트리폴리에서 평화협정을 체결하고 통일 원칙에 합의하였으나 북예멘 보수파의 반발로 백지화되고 말았다. 그 후 다시 이어진 아랍국가들의 지속적인 중재노력과 남북예멘 정상들의 끈질긴 협상으로 마침내 통일을 이룩하게 되었다.

독일은 1972년 12월 동·서독 기본조약을 체결함으로써 안으로 독일민족의 분단으로 인한 고통을 경감시키려는 정치적 명분을 쌓고, 대외적으로는 1973년 유엔에 동시가입, 국제적인 통일여건 조성에 노력하는 한편, 다방면의 교류협력을 통해 상호신뢰와 평화공존의 기틀을 확고히 다짐으로써 통일을 달성하였다.

1. 베트남의 통일교훈

베트남의 무력통일은 외적 요인과 내적 요인으로 나누어 볼 수 있다. 외적요인은 역시 미군의 전면철수이다. 그 배경이 어떠한지 미군의 철수는 월남체제를 지탱시켜주었던 버팀목이 사라진 것과 같은 것이었다. 그러한 가운데 대내적으로 정치와 종교가 유착되어 갈등과 대결로 혼란이 지속됨으로써 공산주의 폭력혁명에 의한 강제통합이 가능하였다.

남북한이 사상적·군사적으로 긴장과 대결을 멈추지 않고 있는 현재의 상황에서 베트남의 사례는 좋은 시사점이 될 것으로 본다.

우선 베트남은 예멘이나 독일과는 달리 무력수단에 의해 통일을 달성하므로써 전쟁에 대비하는 국가안보와 자주국방의 문제를 제기하게 된다.

특히 북한은 '사상과 총대는 혁명전쟁의 승리의 철학'이라고 선전하고 있으므로, 그들의 정치선전술에 현혹되지 말아야 할 뿐만 아니라 그들의 막강한 군사력에 대응할 수 있는 공고한 국가안보체제가 확립되어야 함을 시사해주고 있다.

더욱이 베트남 패망의 한 원인이 남베트남에 자생한 용공세력인 베트콩을 발본색원하지 못한 데 있는 바, 용공세력이 자생할 수 있는 토양을 제공해서는 안 된다는 값비싼 교훈을 우리에게 시사하고 있다.

또한 베트남의 무력통일이 우리에게 주는 교훈은 정부가 어느 정도 정통성을 갖고 있느냐의 문제이다. 월남의 경우 전쟁중 빈번한 쿠데타에 의해서 출범한 정부가 정통성이 결여되어 있었고 이로 인해 정치불안과 경제적 어려움이 계속됨으로써 결국 패망의 길을 걷게 된 것이다.

결국 북한의 위협을 극복하는 길은 국민의 신뢰받는 정통성있는 정부를 수립하고, 민주발전, 경제번영, 사회안정을 이룩하여 국민들이 자유민주체제에 대한 긍지를 갖게 하는 데 있는 것이다.

2. 예멘의 통일교훈

예멘의 통일은 독일의 경우처럼 평화적으로 달성된 통일사례의 하나다. 독일통일이 동독의 서독에로의 편입으로 이루어진 평화통일이라면 예멘통일은 남북예멘이 대등한 조건에서 통합하는 형식을 취하였다. 다만 남북예멘은 일단 합의에 의한 정치적 통일을 달성하였으나 곧 합

의가 깨져 재분열되었다. 그 후 무력충돌로 전체적인 힘이 우세하고 국민의 지지를 받고 있던 북예멘이 남예멘측의 저항을 진압함으로써 재통일되었다.

평화통일을 염원하는 우리에게서 합의에 의한 통일을 이룩한 예멘통일이 좋은 시사점을 주고 있다.

(1) 통일과정

남북예멘은 20년간 전쟁과 통일협상을 반복해 왔다. 더욱이 통일원칙에 대한 합의가 유명무실해지고 남북예멘간 협상이 실질적인 성과를 거두지 못하게 된 것은 다음과 같은 통일저해요인이 작용했기 때문이다.

첫째, 남북예멘정부는 각각 통일을 원하지 않는 소련과 사우디아라비아의 영향력을 무시할 수 없었다.

둘째, 남북예멘의 집권자들은 장래가 불확실한 통일을 추진하기 보다는 정권안정을 추구하는 경향을 보였다. 남예멘에서는 북예멘에 화해적인 자세를 취하는 지도자들이 반동분자 또는 분단을 고착시키는 세력으로 비난받았고, 북예멘에서는 통일을 지향하는 세력이 무신론자로 비난받았다. 이같은 권력투쟁은 남북예멘의 평화적 통일을 지연시켰다.

셋째, 남북예멘이 아직 인적·물적자원이 부족하여 통일정책을 수행할만한 능력을 갖추지 못했기 때문이었다. 북예멘의 경우 부족세력이 막강한 영향력을 행사하며 민주공화국으로서의 통일국가이념에 반대하고 있었기 때문에 정부는 적극적으로 통일을 추진할 수 없었다.

이러한 장애요인을 극복하고 통일에 대한 실질적인 합의점을 찾게 된 것은 다음과 같은 국내의 정치·경제적 변화와 예멘인들의 심리적 변화가 있었기 때문이다.

첫째, 남북예멘이 평화적 통일을 할 수 있었던 가장 중요한 요인은 소련대외정책의 변화이다. 소련의 고르바초프 정권이 남예멘 정부에 대해 개방·개혁정책을 추진할 것을 권유, 정책전환의 여건이 형성되므로써 통일협상이 재개되었다.

둘째, 남북예멘 국경지역에서 석유의 발견은 예멘인들의 통일에 대한 인식을 변화시켰다. 이것은 남북예멘이 상호협력해야 경제발전을 이룰 수 있다는 것을 깨닫게 하므로써 남북예멘의 통일을 촉진시켰다.

(2) 통일 이후의 문제점

남북예멘은 통일 후 예멘공화국을 선포하였으나 예멘국민들이 통일의 꿈으로 기대했던 석유생산에 의한 경제성장, 국민화합, 정치적 민주화 등이 제대로 충족되지 않았으며 더욱이 걸프전이 발발하자 이 여파로 더욱 혼란에 빠지게 되었다. 통일 이후의 후유증을 정리해 보기로 한다.

우선 정치통합에서의 문제점이다. 예멘의 정치통합방식은 남북예멘 정부를 1 : 1의 동등한 비중을 원칙으로 한 대등통합(對等統合)이었다. 대등통합방식은 남예멘측이 부당한 대우를 받고 있다는 생각을 하지 않도록 하기 위함이었다. 그러나 남북예멘의 정부조직은 기계적으로 합병하여 비대화되었고, 남북예멘 관료들의 협조가 잘 안되어 새로운 정책 수립이 어려웠다. 그 집행도 남북예멘관료들의 편의에 따라 이루어져 정책집행의 혼란이 야기되었으며, 중앙의 명령이 지방에 제대로 전달되지도 못하였다. 특히 남북예멘의 군대는 현지에 계속 주둔하여 기존의 명령계통에 따라 운영됨으로써 통일 이후 군의 명령체계가 단일화 될 수 없었다.

또한 통일정부는 1990년 5월의 통일 이후 30개월의 과도기간이 종

료되는 1992년 11월 이전에 총선거를 실시하여 새정부를 출범시키겠다고 약속하였으나, 정치적 혼란으로 인하여 1994년 4월 27일에야 실시하였다. 그리고 복수정당제도를 제대로 수용할 수 있는 사전 준비가 되어 있지 않음으로써 정당간의 갈등구조를 심화시켰다. 북예멘의 국민의회파와 남예멘을 대표하는 예멘사회당간의 갈등은 재분단의 위기를 조장하는 불씨가 되었다.

둘째, 경제통합과정에서의 문제는 통일정부가 과도기간중 남예멘지역의 토지 및 부동산에 대해 사유화정책을 제한된 범위 내에서만 실시했다는 점이다. 즉 서민들의 소규모 공장과 토지는 사유화시켰지만 외국인 토지나 대지주 및 귀족들의 토지에 대해서는 통일정부의 권한이 미치지 못하였다. 이와 같은 통일정부의 관리능력 부족은 경제적 이질성을 그대로 방치하게 되었다.

또한 걸프전이 발발하므로써 석유개발의 부푼 꿈도 무산되었고 설상가상으로 이라크, 사우디아라비아, 쿠웨이트, 미국 등의 경제지원이 중단되었으며, 외국에서 취업했던 근로자 100만명이 강제귀환됨으로써 경제통합이 성공을 거둘 겨를이 없었다.

셋째, 사회적·문화적 통합의 문제점은 북예멘의 보수주의자들이 이슬람 율법을 통일정부의 모든 법의 기초로 규정하기를 원함에 따라 남예멘의 반봉건·반종교적인 가치관과 갈등을 빚게 되었다. 예컨대 북예멘의 여성은 이슬람종교에 따른 전통적 관습의 구속을 받고 있었기 때문에 남예멘의 반종교적 자유로움을 선호했고 따르기를 원했다.

남북한의 가치관 차이에서 야기될 문제를 생각하게 하는 대목이다.

(3) 우리에게 주는 교훈

예멘의 경우에서 보면 통일은 전적으로 통일주체의 의지나 계획대로 이루

어질 수 있는 것만은 아님을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 예멘의 합의에 의한 평화통일방식은 우리에게 매우 유용한 시사점을 제공해 주고 있다.

첫째, 분단국가 중 유일하게 오랜 기간의 협상에 성공하여 통일헌법을 제정하므로써 평화통일을 실현하였다는 사실이 우리에게 큰 교훈이 된다. 우리도 통일헌법을 제정하여 이를 바탕으로 통일국가를 건설하도록 되어 있는 만큼 남북한이 합의에 이르기까지 많은 우여곡절이 있을 것으로 예상되지만 통일의 내외환경을 조성해나가면 그러한 통일이 가능하다는 희망을 가질 수 있을 것이다.

둘째, 통일에멘의 정치적 통합방식인 1 : 1의 대등통합은 우리가 통일실현을 이룩할 때 남북한 권력배분에 세심한 주의를 기울여야 한다는 교훈을 준다. 형식적인 평등원칙에 입각한 권력배분은 지양해야 하며 이보다는 민족이 어떻게 함께 살아가느냐에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 결국 통일은 어떻게 권력을 배분하는 문제가 아니라 통일국가의 국민이 어떻게 함께 살아가느냐의 문제인 것이다.

셋째, 통일에멘은 군대명령체계가 이원화되어 있음으로써 결국 재분단과 내전을 치를 수밖에 없었다는 사실은 우리에게 큰 교훈이 된다. 즉 통일정부는 군통수권 및 물리적 강제력을 행사하는 기구의 통제권을 확고히 장악해야 한다는 교훈이다.

넷째, 통일에멘은 경제적, 사회적, 문화적 통합에 대비한 충분한 준비가 마련되지 못한 상태에서 통일을 이룩함으로써 과도기간중 많은 혼란을 야기, 결국 전쟁으로까지 치닫고 말았다. 우리에게는 통일 이후에 예상되는 후유증 극소화방안을 빈틈 없이 마련해야 한다는 교훈을 준다.

3. 독일의 통일교훈

독일의 통일은 소련의 몰락과 동구권이 붕괴되는 과정에서 동독주민

의 민주화 운동이 요원의 불길처럼 일어나는 때에 조성된 천재일우의 통일기회를 서독정부가 순발력 있게 포착함으로써 통일 실현을 성공시킨 한편의 역사적 드라마였다.

독일 통일의 방식은 동독주민들이 서독과 하나되기를 자원하는 방식으로 서독의 기본법 제23조에 의해 동독이 서독에 편입하는 형식이었으나, 실체는 분단국가 내에 있어서도 냉엄한 힘의 논리가 지배하는 형식에 따른 것이었다.

결국 분단국가의 통일 실현은 이론과 방안이나 통일의지와 계획에 의한 것 못지 않게 대내외 상황과 통일환경의 변화과정에서 주어진 '상황의 산물'이라는 사실을 새롭게 인식하게 된다. 즉 독일 통일은 독일 국민들의 통일의지뿐만 아니라 여러 가지 여건이 복합적으로 작용함으로써 이룩된 것이라고 볼 수 있다.

(1) 독일통일의 후유증

독일통일의 후유증이 생기게 된 원인을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 동독이 붕괴된 상황에서 서독정부가 성급하게 동독을 흡수통합하는 방식으로 통일을 추진하였다.

둘째, 서독은 자신들의 경제력을 과신하여 막대한 통일비용을 능히 감당할 수 있을 것으로 안이하게 판단하였다.

셋째, 오랜동안 계속된 교류·협력에도 불구하고 서독이 동독의 경제 실태를 제대로 정확하게 판단하지 못한 오류를 범하였다.

넷째, 통일 이후 동독의 사회주의체제가 새로운 자유민주주의체제로 전환하는 데 수반될 수 있는 많은 어려움을 과소평가하였다.

다섯째, 서독정부가 사전에 구체적인 통일대비계획을 충분히 갖추지 못한 상태에서 성급하게 통일을 맞이했다.

이와 같은 원인에서 파생된 후유증을 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 동서독 주민간 이질성 문제이다. 이 문제는 정치통합만으로 간단히 해결될 문제가 아니다. 동서독 주민들에겐 생활문화적 차이에서 비롯되는 심리적 갈등에 따른 이질감은 쉽게 극복될 수 있는 것이 아니다. 독일 통일 6년의 기간이 지난 지금도 서독인은 '1등 국민', 동독인은 '2등 국민'이라는 차별의식이 존재하는 사실을 감안할 때, 독일은 정치적으로 하나의 정부로 통합은 할 수 있었지만, 생활문화적으로 하나의 국민으로 동질성이 완전히 회복되기에는 앞으로 많은 시간과 노력이 필요할 것이다.

둘째, 엄청난 통일비용에 따른 무거운 경제적 부담의 문제이다.

서독정부는 통일비용 문제에 대해 처음부터 너무 안이하게 대처했다. 지나친 자신감을 가지고 장미빛 경제전망을 가졌었지만, 현실은 서독이 감당하기 어려운 정도의 무거운 경제부담으로 말미암아 이 꿈은 순식간에 사라지게 되었다. 결국 긴급처방으로 세금인상을 실시하고 있지만, 그 결과 전반적인 경제침체를 더욱 악화시켰고, 근로자들의 저항과 파업을 몰고 왔다.

독일은 통일 이후 지금 경제성장의 침체, 실업률 증대, 재정적자 증폭, 극우파의 폭력 난무 등 심각한 후유증에 시달리고 있다.

(2) 우리에게 주는 교훈

첫째, 점진적·단계적 통일접근의 교훈을 준다. 우리는 너무 성급하게 통일을 추진해서는 안 된다는 교훈을 얻었다. 통일 실현은 점진적이고 단계적인 과정을 밟는 것이 바람직하다는 것을 깨달아야 한다.

둘째, 대내적 통일기반의 완비를 서둘러야 한다는 교훈이다. 독일의 통일실현은 무엇보다도 대내적 통일기반을 굳건히 다진 데 있었다. 즉

서독은 '민주정치의 발전', '경제번영과 사회복지의 구현', 그리고 '사회 안정'을 확립하므로써 '통일 3대 원동력'을 완비하였던 것이다. 이러한 원동력을 발판으로 기민한 외교정책을 추진했고, 국가안보의 기틀을 튼튼히 했으며, 국민과 함께 꾸준히 통일대비역량을 축적한 결과 '통일의 꿈'을 달성하게 되었다. 우리도 통일역량 비축에 최선을 다해야 한다는 교훈을 깨달아야 한다.

셋째, 대외적 통일여건의 조성이 필수적이라는 교훈이다. 서독은 외교정책을 순발력 있게 추진하므로써 통일의 장애물을 제거하고, 대외적 통일여건을 유리하게 조성하는 데 성공했다. 우리는 서독이 통일실현을 위해 기울인 대외적 통일여건 조성 노력이라는 교훈을 배워야 한다.

넷째, 서독정부가 통일주도력을 발휘한 결과로 통일실현을 이룩했다는 교훈이다. 서독정부는 통일과정에서 동서독 화폐·경제통합, 통일환경 조성 등에 앞장섬으로써 통일 주도력을 발휘하였다. 이와 같은 통일정책의 추진은 '독일민족 자결권의 영역'을 넓힘으로써 조기통일협상의 기반을 확보할 수 있었던 것이다. 또한 「2 + 4 회담」이전에 경제통합을 실현하므로써 4대 강국들로 하여금 정치통합에 반대할 수 없도록 기지를 발휘했고, 결국 동독을 위해 막대한 재정지원을 해줌으로써 통일의 주도권을 장악하였던 것이다.

우리는 이상과 같은 교훈을 거울삼아 예기치 않은 상황에서 갑자기 실현될 수도 있는 조기통일에 항상 완벽하게 대비해야 한다. 또한 통일 이후 예상되는 후유증을 극소화하는 대비에 만전을 기해야 한다.

제3절 통일 대비 과제

우리 모두에게 통일의 성취는 민족적 이상을 실현하는 길이며 개개인의 장래를 결정하는 과업이 되기 때문에 무엇보다 신중하게 대처하고 준비해 나가야 한다.

통일이 어떠한 과정을 거쳐서 이루어지든 간에 그 후에 야기될 문제와 과제들을 예상하고 그에 대비하여 준비를 갖추며, 이에 효과적으로 대응해 나갈 대책을 각 분야에서 서두를 필요가 있다

통일이 되면 남북간에 개재하는 현저한 경제적 격차, 가치관과 사고방식, 생활관습이나 행동양식의 차이 등 일반적인 문제에서부터 주민의 이동, 군사, 경찰, 재산권, 외교, 법제도, 정치적 청산, 교육개혁과 통합문제 등 구체적 문제에 이르기까지 다양한 문제들이 제기될 것으로 예상된다.

더욱이 오늘에 처하고 있는 대내외 통일환경과 여건을 감안할 때, 한반도에서의 통일이 먼 훗날의 과제가 아니라 우리 앞에 언제라도 닥쳐올 수 있는 현실적 과제로서 제기되고 있다는 점에서 사전 준비 차원의 정책 추진은 시급한 것이 된다. 동서독의 통일이 예기치 않은 시기에 이루어졌듯이, 남북한의 통일도 우리 「민족공동체 통일방안」이 제시하고 있는 것처럼 점진적·단계적으로만 진행되는 것이 아니라, 좋든 싫든 간에 어느 날 갑자기 다가올 수도 있다는 가능성이 제기되고 있는 상황이다.

통일의 그날을 되도록 일찍이 예상하여 시간을 가지고 치밀한 분석과 현실에 바탕을 둔 대비책을 강구하는 것은 통일의 추진 과정을 순조롭

게 진행시키는 일임과 동시에 통일 이후 민족 사회의 실질적 통합을 원활히 이루기 위한 착실한 준비작업이 되는 것이다.

오늘의 시점에서 통일을 대비하는 당면의 과제는 첫째, 대내적으로 통일을 촉진하고 수용할 수 있는 각 분야의 기반을 확충하고, 둘째, 대외적으로는 통일에 유리한 환경과 여건을 조성하며, 셋째, 2000년대 진정한 통일 한국의 시대를 열어 나가기 위한 사회 통합의 준비라는 차원에서 국민에 대한 통일 대비 교육을 강화하는 일이다.

1. 대내적 통일기반의 확충

(1) 국민적 합의 형성

대내적 통일기반을 확충하는 데 있어서 가장 중요한 과제는 통일문제에 대한 국민적 합의를 굳건히 이루는 일이다. 우리가 앞으로 추구해 나갈 통일에 대한 당위성과 정책 추진의 원칙과 방법, 통일 국가의 미래상에 대한 진정한 국민적 합의가 이루어지지 않으면 통일정책을 효과적으로 전개해 나갈 수 없기 때문이다. 다른 정책과 마찬가지로 광범위한 국민적 합의와 지지기반 위에선 통일정책이어야 추진의 정당성이 확보되고, 비로소 강한 추진력을 가지게 된다.⁸⁾

따라서 통일이 단순한 염원의 차원이 아닌 현실의 실천과제로 등장한 현시점에서 통일문제에 관한 국민적 합의의 확충문제는 그 어느 때보다도 절실한 과제가 아닐 수 없다. 특히 우리 민족이 원래 하나였으므로 다시 하나로 합쳐져야 하는 것은 당연하지만, 민족의 장래야 어떻게 되든 간에 덮어놓고 통일만 하면 된다는 생각은 참으로 위험하다. 남과 북이 모두 잘 살기 위하여 통일을 하려는 것이기에, 과연 우리 민

8) 이상우, 『함께 사는 통일』, 나남, 1993, p. 203.

족 구성원 모두가 다 함께 잘 살 수 있는 길이 무엇인가에 대한 국민적 합의가 이루어져야 하는 것은 너무도 당연한 것이다.

국민적 합의문제와 관련하여 또 하나 통일을 준비하는 차원에서 강조되는 것은 통일에 따르는 고통과 희생을 올바르게 인식하고 국민 개개인이 이에 대한 책임과 사명을 분담해 나가겠다는 점에 미리 합의하는 일이다. 통일은 일시적인 과업이 아니라 새역사 창조를 위한 지속적인 대장정(大長程)이며 여기에는 막대한 비용과 함께 끊임없는 인내와 노력이 절대적으로 요구되는 일이기 때문이다. 따라서 추진 주체가 이에 대한 확고한 사전 인식과 신념을 갖지 못하면 도중에 좌절하고 말거나 처음부터 포기하기 쉽게 된다.

독일의 경우를 보더라도, 1990년 10월에 통일을 이룬 지 6년이 지난 지금까지도 서독 주민들은 막대한 경제적 부담⁹⁾과 후유증 때문에 적지 않은 어려움을 겪고 있지만, 오늘날 그들은 통일이라는 결과를 기꺼이 받아들이고 서로를 이해하려 노력하면서 제기된 제반 문제들과 난관을 해결 극복할 의지와 능력을 보여주고 있다.

여기서 분명한 것은 통일에 따르는 비용과 고통이 비록 큰 것이라 할지라도 그것이 결코 분단에 따르는 비용과 고통보다 클 수는 없다는 점이다. 분단이 더욱 장기화되는 경우에 나타날 민족동질성의 파괴, 민족사와 문화 전통의 단절, 이산가족의 고통 등은 산술적으로 헤아릴 수 없는 민족적 손실이자 인도적 아픔이다. 뿐만 아니라 분단과 대결로 인한 막대한 군사비, 각종 기회비용 등 분단관리에 소요되는 유형 무형의 낭비와 경제적 손실을 생각해 보면 공리적인 측면에서도 통일은 결코 뒤로 미루거나 포기할 수 없는 과제가 된다.

9) 1990년 이래 6년간 공공부문에서만도 약 1조 1,700억 마르크(약 640조원)가 동독지역을 위해 지출되었다고 통독 6주년을 맞아 독일의 테오 바이겔 재무장관이 기자회견에서 밝히고 있음.

(2) 모범적 민주공동체 건설

통일은 다름 아닌 한반도 전역에 하나의 「민주공동체」를 건설하는 것을 의미한다. 즉 남과 북에 자유민주주의를 바탕으로 하는 하나의 공동체가 이루어졌을 때, 비로소 우리는 그것을 참된 통일이라고 말할 수 있다

그러나 하나의 민족공동체를 만들려는 우리의 노력에 북한이 쉽사리 호응해 오지 않고 있는 현실을 감안할 때, 우선 우리 사회부터 모범적인 민주공동체로 가꾸어 나가는 것이 보다 현실적일 것이다. 이는 곧 통일 조국의 미래상을 우리 내부로부터 먼저 구현해 나가자는 것으로, 언제 올 지 모르는 통일에 대비하는 가장 확실한 준비작업이자, 북한의 변화를 유도해 낼 수 있는 첩경이며, 북한의 동포들에게는 커다란 희망의 메시지가 되는 것이다.¹⁰⁾

우리가 먼저 이 땅에 건설해 나가려하는 민주공동체는 '함께 사는 삶', '자유로운 삶', '인간다운 삶'의 보장을 구성 원리로 하는 민주정치의 장(場)을 의미하는 것이라 할 수 있다. 여기서 함께 사는 삶이란 제반 가치의 배분 과정에서의 개개인의 형식적인 평등만이 아니라 실질적인 형평이 구현되어야 한다는 사회적 갈등의 조절 원리를, 자유로운 삶이란 시민사회와 국가권력간의 관계에서 국가권력의 지도와 통제가 아닌 시민 사회의 자율적인 역할에 의해서 이해관계의 갈등이 조정될 수 있는 '질서 있는 자유'의 확보를, '인간다운 삶'은 자유와 평등이란 인간적 삶의 기본 가치가 조화롭게 구현되어야 한다는 공동체적 삶의 기

10) 김영삼 대통령은 1994. 8. 15 광복49주년 기념사에서 "통일은 결국 남과 북이 이질화된 민족사회를 하나의 공동체로 회복, 발전시키는 일로부터 시작해야 합니다. 이를 위해서는 우리 국민 모두가 우리 사회부터 모범적인 민주공동체로 키워 나가야 한다"고 주창한 바 있다.

본 구성 원리를 말하는 것이다.¹¹⁾

우리 사회를 누구나 부러워 할 모범적인 민주공동체로 키워 나가려면, 먼저 우리의 민주주의를 보다 높은 수준으로 성숙시키는 것과 함께 우리 사회를 누구나 더불어 살아 갈 수 있는 '참된 공동체'로 키워 나가야 한다. 독일의 통일을 가져온 첫째 요인이 서독의 잘 발달된 민주주의에 있었다는 분석은¹²⁾ 이 점에서 우리에게 시사해 주는 바가 크다. 우리 체제가 북한보다 월등한 것으로 입증될 때, 우리를 대하는 북한 주민의 태도나 자세가 근본적으로 바뀔 수 있을 것이다. 그런 의미에서 우리는 민주화와 개혁을 지속적으로 추구하므로써 사회 각 분야에서 미완의 민주화를 완성시킴과 아울러 이 사회를 풍요와 정의가 함께 구현되는 고도 복지사회로 발전시켜 나가야 한다. 이러한 노력에서 특히 중요한 과제는 소외된 계층에게 사회 전체가 눈을 돌리는 일이다. 독일이 1990년 10월 분단되어 있던 두 사회를 어렵지 않게 통합해 낼 수 있었던 배경은 서독의 잘 발달된 사회복지정책을 바탕으로 한 서독 주민의 대내적 통합과 이를 선망하는 동독 주민의 자발적 체제 선택이 낳은 결과로 보는 것이 많은 전문가들의 공통된 견해인 것이다.

우리 사회를 도덕과 정의가 충만하고 자유와 평등, 복지가 확립된 「민주공동체」로 만드는 것은 우리가 지향해 가는 공동체를 보다 건강하게 만들어가는 일임과 동시에 통일에 대비한 만반의 준비를 갖추는 일임에 틀림없다.

(3) 경제역량의 강화

통일은 결코 염원이나 의지만으로 이룩될 수 있는 것이 아니다. 이를

11) 이상우, 『함께 사는 통일』, 나남, 1993, pp. 327~328.

12) 박성조·양성철 공저, 『독일통일과 분단한국』, 경남대 극동문제연구소, 1991, p. 195.

추진하는 주체에게 충분한 역량이 주어지지 않으면 아무리 좋은 기회가 도래한다 하여도 통일을 실현해 나갈 수 없게 된다. 그런 의미에서 통일을 대비하기 위한 또 하나의 대내적 과제는 우리 내부의 물질적 기반, 즉 경제력을 키워 나가는 일이다. 우리의 경제력은 북한의 대남혁명 의지(對南革命意志)를 무산시키고 개혁 개방을 유도할 수 있는 효과적인 물질적인 토대가 되는 것임과 동시에, 통일 이후 북한 지역을 심각한 혼란이나 부작용 없이 신속히 재건할 수 있는 원동력이어야 된다. 그런데 우리의 경제력은 아직까지도 통일에 따른 막중한 부담을 충분히 감당해 낼 수 있는 수준에 도달해 있지 못한 실정이다. 우리 경제가 지금까지 누려왔던 고도 성장을 지속하여 통일을 대비한 경제역량을 증진해 나가기 위해서는 먼저 우리의 자본주의 체제가 안고 있는 취약점을 보완해 나가므로써 지금보다 앞선 고도 복지사회를 건설해 나갈 수 있어야 한다. 우리는 서독이 유럽공동체를 주도하는 막강한 경제력을 확보하였음에도 불구하고 통일 후 초기 단계에서 심각한 후유증을 경험하여야 했다¹³⁾는 사실에서 많은 교훈을 얻게 된다.

영국의 이코노미스트(Economist)지 부설 정보분석지문기관(EIU)의 보고서는 북한 체제가 2~3년 내에 붕괴되어 한국이 흡수통일을 이룩할 것으로 전제할 때, 통일비용은 초기단계에서 매년 5백~6백억달러가 소요될 것으로 추산되며, 통일 이후 10년간 비용이 5천~6천억달러에 이를 것으로 보고 있다.¹⁴⁾

또한 한국개발연구원(KDI)은 서기 2000년에 남북한 통합이 갑작스럽게 이루어지게 될 경우의 통일비용을 약 9,800억달러로 추계하고 있다. 이렇게 연구기관에 따라 통일비용의 추산에서 큰 차이를 보이

13) 1993년 말부터 동독 경제의 점차적인 회복과 함께 통일 독일 전체가 안정화 단계에 진입한 것으로 평가되고 있다. 외교안보연구원, 앞의 책, p. 16.

14) 구영록·임용순 공편, 『한국의 통일정책』, 나남, 1993, p. 42에서 재인용.

고 있는 이유는 북한 경제현황에 대한 평가, 통일비용의 개념, 산출방법 등에 있어 차이가 있기 때문일 것이나, 아무튼 통일에는 현재의 우리 경제력으로는 쉽게 감당하기 어려운 막대한 비용이 소요될 것임은 분명하다. 따라서 우리가 통일을 주도해 나가기 위해서는 이같이 막대한 통일에 소요되는 경제적 부담을 능히 감당해 나갈 수 있는 총체적 역량을 키워 나가는 것이 무엇보다 시급한 과제가 된다.

2. 통일에 유리한 환경의 조성

우리가 지향하고 있는 분단된 조국의 평화통일 과업은 결코 우리 일방의 의지나 노력만으로 성취될 수 있는 성질의 것이 아니다. 남북의 통일은 북한이란 상대방이 있는 과업이며, 민족 내부 문제이면서 주변국의 이해관계가 결부되어 있는 국제적 문제라는 이중적 속성을 지닌다. 따라서 분단의 현명한 관리와 이의 극복을 위한 우리의 정책적 노력은 남북관계라는 민족 내부적 상황 조건과 주변국의 대한반도 정책이라는 국제적 환경 여건의 향방에 따라 크게 영향을 받지 않을 수 없다. 그런 의미에서 통일에 유리한 대내외적 환경의 조성이라는 과제가 통일을 앞당겨 실현하고 통일을 준비하는 기본 과제의 하나로 검토되어야 한다.

(1) 한반도 평화체제의 구축

통일환경을 조성하기 위해 서둘러야 할 첫번째 과업은 한반도에서 평화체제를 구축하는 일이다. 남북한간에 상호 불신과 적대, 군사적 긴장이 지속되는 한 어떠한 통일 노력도 실질적 성과를 거두지 못한다는 것은 지난 50여년이 넘는 남북관계사를 통해 일찍부터 확인된 바이

다. 상호 불신과 안전이 위협받는 상태에서는 일방의 어떠한 선의도 상대방이 선의로 받아들이지 않기 때문이다. 불신이 쌓여 있는 상태에서 신뢰를 쌓아 가는 첫걸음은 상대방에 대한 안전보장의 제공이다. 즉 상대방으로 하여금 자신의 안전을 위협받지 않을 것이라는 확신을 심어 주는 일이 무엇보다 중요하다. 남북간에 화해와 신뢰를 조성하고 공존의 길을 개척해 나가기 위해서는 무엇보다도 먼저 대화가 선행되는 가운데 전쟁이 포기되어야 하고 상대방의 체제를 전복하려 기도하지 않을 것이라 믿게 하여야 한다.¹⁵⁾

결국 한반도에서 평화적 통일을 구현하는 도정(道程)은 무엇보다도 먼저 전쟁 재발의 위협을 제거하고 항구적인 평화와 안정을 유지하는 데에서부터 시작되는 것이라 하겠다. 그런데 한반도는 법적으로는 지난 1953년 7월 이래 전쟁에 참전했던 쌍방의 교전군 사령관이 서명한 「정전협정」에 의하여 조성된 정전상태하에 있을 뿐 아직도 전쟁을 종결하는 「평화에 관한 합의」가 채택되지 않아 지극히 불안정하고 비정상적인 상황이 지속되고 있는 실정이다. 따라서 남북관계를 실질적으로 개선하고 나아가 민족공동체의 건설을 통해 평화적 통일을 도모해 나가기 위해서는 무엇보다 앞서 이러한 불안정한 정전상태를 평화상태로 전환함으로써 비정상적인 관계를 정상적인 관계로 바꾸고, 적대적인 상호 관계를 공존 공영의 관계로 발전시켜 나갈 수 있는 제도적 장치, 다시 말해 평화체제가 시급히 구축되어야 한다.

한반도에서 이같이 평화와 안정을 보장하는 평화체제를 구축하는 것은 상호 불신과 반목을 해소하고 화해 협력을 쌓아 나가 평화적 통일을 성취할 수 있는 기틀이 되는 것일 뿐만 아니라, 세계의 평화와 번영에 기여하는 통일 국가를 건설하기 위한 기반 요건이 된다는 점에서도 중

15) 이상우, 『함께 사는 통일』, 나남, 1993, p. 223.

요한 의미를 가지는 것이다.

여기서 한반도 평화체제란 개념적으로는 한반도에서 전쟁을 방지하고 '공존의 자발적 합의로서 평화질서'를 유지하며, 이의 준수를 보장하는 협약이나 기구를 비롯한 제반 법·제도적 장치를 총칭하는 것이지만, 실제적 내용은 현존하는 정전협정을 남북한 당사자가 협의하여 새로운 평화조약이나 협정으로 대체함으로써 정전상태를 항구적인 평화상태로 전환하며, 이 협정의 준수를 관계국들이 국제적으로 보증하는 것을 의미한다.

이상과 같은 평화체제로의 전환에 대한 남북한간의 기본 합의는 지난 1992년 2월 남북간 총리를 대표로 하는 고위당국자회담을 통하여 채택 발표된 바 있는 「남북 기본합의서」 제5조에 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”라는 내용으로 명문화 된 바 있으나, 그 후 평화협정의 당사자문제를 비롯한 쌍방의 현격한 입장 차이로 말미암아 그 이행 전망이 불투명하게 되었던 것이다.¹⁶⁾

그러나 한반도에 먼저 평화를 정착시키고 이를 바탕으로 하여 민족이 더불어 살아갈 수 있는 공동체를 점진적 단계적으로 건설해 나가려는 우리의 노력은 머지 않아 결실을 볼 수 있을 것이다.

지난 1994년 4월 28일 북한 측이 외교부 성명을 통해 한반도에 「새로운 평화체제」를 수립하기 위한 정치협상을 북·미간에 직접 개최하자는 제안을 들고 나온 이래 한반도에 조성된 일련의 정세에 대응하여 지난 1996년 4월 한·미 양국 정상은 제주도에서 제안한 한반도의 평화와 안정을 위한 「4자 회담」 개최는 현단계에서 생각할 수 있는 가장

16) 평화협정에 체결 당사자에 대한 남북 양측의 기본 입장과 관련 제의 내용은 제 IV장 4절 참조.

현실적 대안이라 할 수 있을 것이다. 따라서 앞으로 북한측이 시대착오적인 대남전략에서 벗어나 이에 호응해 오기만 한다면, 오늘과 같은 불안정한 정전상태를 공고한 평화상태로 전환시킬 수 있는 「평화협정」을 원만히 협의 체결할 수 있을 뿐만 아니라, 한반도의 항구적인 평화와 안정을 위한 노력을 미국과 중국 등 관계국가들이 지원하고 보증해 주는 효과적인 국제적 보장장치도 마련할 수 있을 것으로 기대되는 것이다.

한반도에서 평화와 안보를 보장할 수 있는 또 하나의 방안으로 제기되어 있는 것이 우리 정부가 지난 1994년 5월에 제안한 바 있는 동북아 집단안보체제의 결성 구상이다.¹⁷⁾

독일 통일이 유럽안보체제의 테두리 안에서 실현되었다는 사실은 우리에게 시사해 주는 바가 크다. 두 차례나 세계대전을 일으킨 독일이 주변 국가의 우려를 불식하고 통일을 실현할 수 있었던 국제정세적 여건은 서독 스스로가 유럽안보체제, 즉 「유럽안보협력회의」(CSCE)¹⁸⁾의 결성을 주도하고 이에 적극 동참하였기 때문에 마련되었다고 할 수 있다.

우리 정부가 동북아 집단안보체제 구상에 적극적으로 관심을 기울이고 있는 것도 바로 이 때문이다. 즉 우리 정부는 역내의 다자간 안보·경제협력체제의 수립에 적극 참여하는 동시에 북한의 동참을 유도함으로써 동북아 지역내 국가간 집단 협력의 틀 속에서 안전보장을 모색하고 나아가 남북간의 자주적 통합 논의에 유리한 국제적 환경을 조성하

17) 이를 위한 구체적 방안으로 우리 정부는 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum) 고위관리회의(1994.5. 방콕개최)에서 「동북아 다자안보대화」 추진 구상을 공식 제의하였다. 그러나 이 구상은 북한이 동북아 지역 차원의 다자간 안보 대화에 반대하고 있어 아직까지도 구체화되지 못하고 있다.

18) 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe)는 1970년대 초 빌리 브란트 수상의 주도로 창설되었으며, 1975년 8월 알바니아를 제외한 모든 유럽국가 및 미국과 캐나다를 포함한 35개국의 국가대표들이 핀란드의 수도 헬싱키에 모여 이른바 유럽안보협력회의 최종문서에 서명했다.

려 노력하고 있는 것이다.¹⁹⁾

(2) 국제적 이해와 지지의 확충

통일환경을 조성하는 데 있어 두번째 과업은 우리 통일정책에 대한 국제적 이해와 지지를 확충해 가는 것이다.

논리적으로는 통일문제가 우리 한민족 내부의 문제이지만 현실에 있어서는 국제환경 요소에 의해 민감하게 영향받는 국제적 문제이다. 남북 모두가 주변 강대국에 비해 열세의 국력을 가지고 있어서 주변국의 영향권에서 벗어나기 어려운 처지에 있다. 이러한 상황은 우리의 민족적 역량과 위상이 열강의 반열에 끼일 정도로 막강해 지지 않는 한 앞으로 상당한 기간 동안 변경되기 어렵다고 보아야 한다. 현실 상황에서 통일은 주변국의 양해 없이는 이루어지기 어려우며, 주변 4강 중 특정 국가의 '사활적 이익'을 해치는 통일을 추구하는 경우, 그 나라의 협력이나 양해를 구하기는 대단히 어렵게 되어 있다. 따라서 동서간 이념적 대결구조가 해체되고 탈냉전의 새 시대를 맞은 오늘에도 우리의 통일정책에 대한 주변국가들의 이해와 지지를 획득하는 일은 중요한 의미를 가지는 것이다. 이런 맥락에서 볼 때 '한반도 문제의 한국화'를 주장하는 일부 학자의 견해는 아직도 성급한 것으로 평가되는 것이라 하겠다.

그러나 특정 시점에 조성된 국제환경은 영구불변하는 것이 아니라 그 시대의 내외상황에 따라 계속 변화되는 것이며, 또한 우리의 노력 여하에 따라 변화를 유도할 수도 있는 일이다. 따라서 이러한 국제정세, 특히 동북아의 정세와 주변 4강의 대한반도 정책이 우리의 통일에 유리한 것이 되도록 주변국가와 선린 우호관계를 증진해 나감과 아울러 통일된

19) 외무부, 「외교백서:1994년판」, 1995. 6. pp. 191~192.

한국이 동남아는 물론 세계의 평화와 공동 번영을 위해 크게 기여하는 것이 될 수 있음을 이해시키는 통일외교를 강화해 나가는 것은 통일을 위한 필수적인 대외 환경을 조성해 가는 일이 될 뿐만 아니라 다가오는 통일을 맞기 위한 준비작업의 하나가 된다.

(3) 북한의 변화 유도

대내외의 통일환경을 유리하게 조성해 가는 세번째 과제는 북한의 변화를 유도하기 위해 꾸준히 노력하는 것이다.

지금까지의 경험에 비추어 볼 때 남북관계의 실질적 진전은 결국 북한의 변화 여부에 따라 좌우된다 하여도 과언이 아닐 것이다. 따라서 통일환경의 개선을 위한 우리의 정책 노력은 우선적으로 북한이 변화의 길로 나오도록 개방 개혁을 유도하거나 이를 지원하는 방향으로 전개될 수밖에 없게 된다. 북한의 개혁과 개방을 유도하고 촉발하는 방안으로서 우선 북한과의 인적, 물적 교류를 확대하고 경제부분의 협력을 꾸준히 모색해 나가야 한다. 뿐만 아니라 국제사회에 북한의 동참을 유도하여 북한으로 하여금 책임 있는 국제사회의 성원으로서 역할을 다 할 수 있도록 하는 것이 북한의 개혁과 개방화를 이끌어 낼 수 있는 방안으로 유용한 것이 될 수 있을 것이다. 특히, 유엔을 비롯한 각종 경제 관련 국제기구에 북한의 참여를 지원하고 국제적으로 보편화된 각종 제도적 틀 안에 북한을 동참시키므로써 북한 지도부의 정책결정에 대한 예측 가능성을 높여 나가는 방안도 바람직한 것이다.

3. 통일을 위한 국민교육의 강화

통일을 대비하는 과제에는 물질적 역량의 배양이나 정책적, 법적, 제

도적 측면의 정비방안과 함께 정신 문화적 대책도 필수적으로 포함되어야 한다. 더욱이 통일의 추진과정을 뒷받침하고 통일 이후의 국가에서 삶의 질을 향상시키기 위한 정신 문화적 측면의 사전 함양 작업은 대부분 물질적·제도적 측면보다 훨씬 많은 시간을 필요로 하는 것이라는 점에서 중·장기적 안목에서 일찍부터 서둘러 추진되어야 한다.

통일 과업의 주역인 국민들에게 통일 지향적 가치관과 삶의 양식을 심어 주고 훈련하는 것을 목적으로 하는 통일 준비 교육은 통일과정의 효율적 추진을 뒷받침하고, 눈앞에 현실로 다가 올 통일의 그 날을 큰 혼란과 충격 없이 맞기 위한 필수적 요건이다. 뿐만 아니라, 통일된 국가에서의 민족 전체의 삶이 더욱 복되고 평화스러운 것이 되기 위해서는 민족 사회를 실질적으로 내면적으로 통합해 나가는 데 기여할 건전한 민주시민의식이나 민족의식 등 「정신 문화적 기반 요소」가 사전에 함양되어야 한다.

타산지적으로 우리보다 앞서 통일을 이룩한 독일 통일의 선례에서 보면, 1972년 동서독간에 기본 조약이 체결된 이래 18년 동안 상호 교류와 협력의 관계가 유지되는 가운데 민족적 동질화 노력과 치밀한 준비과정이 있었음에도 불구하고, 통일 후 6년이 지난 오늘까지도 동서독 주민간에 심각한 심리적 괴리감과 갈등이 존재하고, 체제 통합에 따른 사회 문화적 충격이 가시지 않아 하나의 독일인으로서의 융합과 국가적 통합에 적지 않은 어려움을 겪고 있는 것으로 알려지고 있다.

이런 관점에서 새삼 강조되고 있는 통일을 위한 국민정신 교육의 과제는 통일의 과정을 뒷받침하고 원만히 맞이하기 위한 통일 준비 교육과 통일 이후의 삶을 대비한 통일 대비 교육으로 나누어 고찰해 볼 수 있다.

우선 우리 모두가 바람직한 통일을 맞이하기 위해 반드시 필요한 국민적 가치관과 의식을 함양하고 올바른 태도를 사전에 훈련하는데 역점

이 두어지는 통일 준비 교육은 주로 통일 추진 과정과 통일 이후의 민족 사회에 나타날 여러 가지 갈등과 혼란을 예견하여 이것을 사전에 예방하고 극소화시킬 수 있는 정신 문화적 기반 요소들을 국민 교육을 통해 미리 길러 주는 것이 될 것이다.

따라서 앞으로 통일을 맞을 준비 차원의 우리의 국민 교육은 대략 다음과 같은 방향에서 중점 전개되어야 한다.

첫째, 국민의 마음속에 내재하고 있는 이데올로기적 적대감과 불신을 해소해 나가야 한다. 냉전체제 하에서 오랜 세월 동안 형성되어 온 상대방에 대한 적대감과 불신을 해소하지 않고는 남북관계의 실질적 개선을 도모해 나갈 수 없을 뿐만 아니라 화해 협력을 지향하는 탈냉전의 시대적 흐름에도 부응해 나갈 수 없게 된다. 이미 고착화된 부정적 대북한관의 전환은 민족공동체의 건설을 통한 통일 성취라는 우리 통일정책의 전개방향에 부응해 나가기 위한 일차적과제가 되는 것이기도 하다.

둘째, 민족적 동질성을 회복 발전시키고, 민족 사회의 이질화 현상을 극복해 나갈 의지를 고취해 나가야 한다. 민족동질성이야말로 '민족공동체적 삶'의 기본 조건이며, 우리 민족을 하나의 공동체로 묶는 통합원리로서 역할하는 것이기 때문에 오늘과 같은 이질화 상태를 그대로 두는 갈라진 민족 사회의 재통합을 기대할 수 없게 된다.

셋째, 민족공동체의식을 함양해 나가야 한다. 민족공동체의식은 이 민족을 하나로 결속해 주는 끈ियो, 남북한 주민을 하나로 통합시켜야 하는 가장 큰 명분이며, 통일 추진력의 원천이 되는 것이다. 우리가 최종적인 국가 통일에 앞서 실현해야 하는 민족공동체는 공동체를 구성하는 민족 성원 사이에 '너'와 '나'가 아닌 '우리'라는 의식을 공유하게 될 때 비로소 가능해지게 된다. 따라서 하나로 된 민족공동체의 형성과 그 발전을 위해서는 그 속에 더불어 살아가야 할 남북한 주민들을 심리적으로

융합시키는 데에 기여할 가치관과 단일 민족으로서의 동포애나 운명적 유대감과 같은 공동체 지향적 의식을 내면화하도록 노력해야 한다.

넷째, 통일에 따른 희생과 고통을 사전에 확실히 인식하고, 이에 따른 책임을 분담하겠다는 확고한 의지를 사전에 심어 줄 수 있어야 한다. 통일의 주역들이 통일에 대한 막연한 기대나 환상에서 벗어나지 못하는 경우, 통일 과정에서의 개인적 고통이나 경제적 부담에 당면하게 되면 쉽게 좌절하거나 추진 의지를 상실하게 된다.

다음으로 통일을 준비하는 차원의 교육과 함께 강조되어야 할 또 하나의 과제는 통일 이후 통일 국가에서의 새로운 상황에 대비하는 교육을 강화해 나가는 일이 될 것이다. 통일 이후를 대비하는 교육은 통일 국가의 완성과 그 유지 발전을 뒷받침하고, 통일 후 민족의 내면적 통합에 기여할 기초 요소들을 발굴, 이를 국민의 가치관과 행위규범으로 사전에 내면화시키는 일종의 통일 대비 정신역량의 배양을 위한 교육 작용으로서 이것은 크게 민주 시민 교육을 강화하는 것과 민족 정체성을 확립하는 교육으로 나누어 생각할 수 있다.

통일된 한국 사회의 미래상이 '민주 시민 사회'가 될 것을 전제로 하는 경우, 통일 이후 예상되는 상황에 대비하여 하나의 공동체 속에서 삶을 영위해 갈 국민들에게 '함께 사는 원리와 방법'을 비롯한 공동체 구성원으로서 갖추어야 할 기본적 품성과 태도를 함양하는 통일교육으로서의 민주 시민 교육은 통일 이후의 평화로운 삶을 보장하는 정신 문화적 대비책의 하나로서 마땅히 강조되어야 하는 것이다.

통일 이후 이 땅에 실현될 '선진된 민주 시민 사회'는 다원적 가치가 병존하는 다원주의 사회가 될 것이다. 이러한 다원주의 체제하에서 발생하는 각종 분쟁과 사회적 갈등의 종국적 해결은 민주적 절차와 방법에 의존할 수밖에 없게 된다. 그러나 이같은 민주적 해결 방식은 당사자의 사전 동의와 결과에 대한 자발적 승복을 전제로 하는 것이다. 당

사자에게 민주적 원리와 기본 질서에 대한 인식과 훈련이 결여되었을 경우 이같은 동의와 승복을 효과적으로 확보할 수 없게 되어 사회적 관계에서 야기되는 각종 분쟁의 원만한 해결은 기대하기 어렵게 된다. 이런 이유로 통일 이전 단계에서 바람직한 시민의식을 함양하기 위해 강조되어 왔던 민주 시민 교육은 통일 이후의 삶을 대비하는 교육에서도 여전히 중요한 역할을 차지하게 되는 것이다.

통일을 대비하는 교육의 또 다른 영역으로서 민족 정체성을 확립하는 교육의 필요성은 이것이 통일 국가의 완성과 발전에 기여할 '기본적 가치 요소'의 하나가 되기 때문이다. 통일 후의 국가는 하나로 된 민족 국가가 될 것이 분명하기 때문에 통일 후의 남북한 주민 모두가 「한민족 공동체」의 일원으로서 자기 정체성을 확고히 견지해 나가게 하는 것이야말로 새로 건설된 민족공동체의 안정과 발전에 필수적 조건이 된다. 민족공동체의 일원으로서 자아(自我)에 대한 확고한 의식이 확립되어 있지 않으면 통일 국가 사회에서 당면케 되는 급격한 문화적 충격 속에서 방향 감각을 잃게 되거나 '아노미현상'에 빠지기 쉽기 때문이다.

민족 성원 개개인이 같은 민족으로서의 자신의 존재를 확인할 수 있는 뿌리는 중국에는 민족 고유의 전통문화에서 찾을 수밖에 없는 것이기 때문에 민족 정체성의 확립에 기여하는 사전 대비 교육은 결국 '열린 민족주의' 시각에서 전개되는 「민족교육」의 강화를 의미하는 것이라 할 수 있다.

참 고 문 헌

1. 강광식 외, 『통일 후유증 극복방안 연구』, 한국정신문화연구원, 1994.
2. 21세기위원회, 『21세기의 한국』, 서울프레스, 1994.
3. _____, 『2000년에 열리는 통일시대』, 동아일보사, 1993.
4. _____, 『2020년의 한국과 세계』, 동아일보사, 1993.
5. 민족통일연구원, 『통일문화와 민족공동체 건설』, 1994.
6. _____, 『한반도 평화체제 구축방안』, 95-04, 1995.
7. _____, 『민족통일방안의 이론체계와 실천방안』, 1994.
8. 한국정신문화연구원, 『통일한국의 삶의 양식과 가치체계 탐색』, 1994.
9. 유석렬, 『남북한 통일론』, 법문사, 1994.
10. 이상우, 『함께 사는 통일』, 나남, 1993.
11. 이한빈, 『통일한국을 위한 경국책』, 박영사, 1991.
12. 조영달, “통일시대 민주시민교육,” 한국사회과학교육학회 주최 「민주시민교육 어떻게 할 것인가?」 국제토론회 주제논문, 1995. 10. 8.
13. 황성모 외, 『민족의 정통성과 통일』, 자유평론사, 1991.

부 록

- ◇ 7·4남북공동성명242
- ◇ 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서244
- ◇ 한반도의 비핵화에 관한 공동선언248

7.4 남북공동성명

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

서울의 李厚洛 중앙정보부장이 1972년 5월 2일부터 5월 5일까지 평양을 방문하여 평양의 金英柱 조직지도부장과 회담을 진행하였으며 金英柱 부장을 대신한 朴成哲 제2부수상이 1972년 5월 29일부터 6월 1일까지 서울을 방문하여 李厚洛 부장과 회담을 진행하였다.

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

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

1. 쌍방은 다음과 같은 조국통일원칙들에 합의를 보았다.

첫째, 통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없어 자주적으로 해결하여야 한다.

둘째, 통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다.

셋째, 사상과 이념, 제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다.

2. 쌍방은 남북 사이의 긴장상태를 완화하고 신뢰의 분위기를 조성하기 위하여

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

3. 쌍방은 끊어졌던 민족적 연계를 회복하며 서로의 이해를 증진시키고 자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 남북 사이에 다방면적 제반 교류를 실시하기로 합의하였다.

4. 쌍방은 지금 온 민족의 거대한 기대속에서 진행되고 있는 남북적십자회담이 하루빨리 성사되도록 적극 협조하는 데 합의하였다.

5. 쌍방은 돌발적 군사사건을 방지하고 남북 사이에 제기되는 문제들을 직접, 신속 정확히 처리하기 위하여 서울과 평양 사이에 상설 직통전화를 놓기로 합의하였다.

6. 쌍방은 이러한 합의사항을 추진시킴과 함께 남북 사이의 제반문제를 개선 해결하며 또 합의된 조국통일원칙에 기초하여 나라의 통일문제를 해결할 목적으로 李厚洛 부장과 金英柱 부장을 공동위원장으로 하는 남북조절위원회를 구성, 운영하기로 합의하였다.

7. 쌍방은 이상의 합의사항이 조국통일을 일일천추로 갈망하는 온 겨레의 한결같은 염원에 부합된다고 확신하면서 이 합의사항을 성실히 이행할 것을 온 민족 앞에 엄숙히 약속한다.

서로 상부의 뜻을 받들어

李厚洛 金英柱

1972년 7월 4일

남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서

(1992년 2월 19일 발효)

남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7·4남북 공동성명에서 천명된 조국통일 3대 원칙을 재확인하고, 정치군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공통의 이익과 번영을 도모하며, 쌍방 사이의 관계가 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서, 다음과 같이 합의하였다.

제1장 남북화해

제1조 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.

제2조 남과 북은 상대방의 내부문제를 간섭하지 않는다.

제3조 남과 북은 상대방에 대한 비방·중상을 하지 아니한다.

제4조 남과 북은 상대방을 파괴·전복하려는 일체 행위를 하지 아니한다.

제5조 남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다.

제6조 남과 북은 국제무대에서 대결과 경쟁을 중지하고 서로 협력하며 민족의 존

업과 이익을 위하여 공동으로 노력한다.

제7조 남과 북은 서로의 긴밀한 연락과 협의를 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 판문점에 남북연락사무소를 설치·운영한다.

제8조 남과 북은 이 합의서 발표 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북정치분과위원회를 구성하여 남북화해에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다.

제2장 남북불가침

제9조 남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다.

제10조 남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.

제11조 남과 북은 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.

제12조 남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대 이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.

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

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

제3장 남북교류·협력

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

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

제17조 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

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

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

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

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

제22조 남과 북은 경제와 문화 등 각 분야의 교류와 협력을 실현하기 위한 합의의 이행을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북경제교류·협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회들을 구성·운영한다.

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

제4장 수정 및 발효

제24조 이 합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정 보충할 수 있다.

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

1991년 12월 13일

남 북 고 위 급 회 담
남 측 대표 단 수석 대표

북 남 고 위 급 회 담
북 측 대표 단 단 장

대 한 민 국
국 무 총 리 정 원 식

조 선 민 주 주 의 인 민 공 화 국
정 무 원 총 리 연 형 북

한반도의 비핵화에 관한 공동선언

(1992년 2월 19일 발효)

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

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

1992년 1월 20일

남 북 고 위 급 회 담
남 측 대 표 단 수 석 대 표

북 남 고 위 급 회 담
북 측 대 표 단 단 장

대 한 민 국
국 무 총 리 정 원 식

조 선 민 주 주 의 인 민 공 화 국
정 무 원 총 리 연 형 목

집필진

박 하 진

통일교육원교수

손 인 섭

통일교육원교수

신 덕 수

통일교육원교수

양 재 성

통일교육원교수

윤 병 익

통일교육원교수

장 석 은

통일교육원교수

조 치 현

통일교육원교수

(가나다 순)

통일문제 이해

통교 96-12-53

인쇄일 1996년 12월 29일
발행일 1996년 12월 31일
발행처 통일원 통일교육원
서울시 강북구 수유 6동 535-353
TEL : 901-7124 FAX : 901-7024
인쇄처 서라벌 인쇄주식회사

<비매품>

