제1장 대북화해협력정책 추진

제1절 통일정책의 역사적 전개

제2절 대북화해협력정책 추진 배경

1. 탈냉전과 한반도 주변정세의 변화
2. 북한에 대한 현실적 인식
3. 남북간 국력격차 심화와 우리의 주도적 노력 필요성

제3절 대북화해협력정책 내용

1. 목표
2. 추진 원칙
3. 추진 기조

제4절 대북화해협력정책 추진 성과

1. 개요
2. 2001년도 추진 성과

제5절 통일방안과 대북화해협력정책

1. 민족공동체 통일방안
2. 통일과정에서의 대북화해협력정책

제1장 대북화해협력정책 추진

분단이후 정부는 북한의 대남도발을 억제하는 한편, 분단을 극복하고 통일을 이루어 나가기 위해 부단히 노력해 왔다.

그러나 그 구체적인 통일정책이나 대북정책의 내용은 당시의 국제정세와 남북간 역학관계 등 환경적 요소에 따라 변해 왔으며, 다소 시차는 있지만 크게 볼 때 국제냉전의 확산·조정·해체 등의 변화과정과 그 궤를 같이 해 왔다.

정부는 1998년 2월 김대중 대통령 취임 이후 「민족공동체 통일방안」등 역대 정부가 추구했던 정책 목표와 통일방안을 발전적으로 계승하고 탈냉전의 국제정세와 남북간 국력 격차 심화 등 달라진 환경에 부응하는 대북화해협력정책을 수립하여 '한반도 평화정착과 남북관계 개선'을 추진하고 있다.

대북화해협력정책은 당장 통일을 이루기보다는 남북간 평화공존과 화해협력을 통해 '사실상의 통일상황'을 실현하려는 구체적 실천전략에 중점을 둔 대북정책[1]이다.

제1절 통일정책의 역사적 전개

분단 이후 1970년대 초반까지는 국제냉전질서의 확산과 함께 남과 북이 서로 상대방의 체제를 부정하는 가운데 치열한 대결로 일관했던 기간이다. 1948년 8월 15일 대한민국 초대정부로 출범한 이승만 대통령 정부는 대한민국이 한반도에서 유일한 합법정부이며, 북한은 UN총회 결의에 따라 자유선거를 실시하여 대한민국에 합류해야 함을 선언

1) 정부는 현시점에서 통일정책보다는 대북정책, 구체적으로는 대북화해협력정책이라는 용어를 사용하고 있다. 엄밀히 말한다면, 대북정책은 북한을 상대로 하여 전개되는 정책을, 통일정책은 통일문제와 관련한 제반 정책을 뜻한다고 할 수 있다. 그러나 북한과 직·간접적으로 관련되지 않은 통일정책이 없다는 점에서 보다 느슨한 의미로 대북정책은 통일정책과 혼용되고 있다.

하였다. 이는 정부수립 당시의 국제법적, 도덕적 우월성에 기초하여 북한당국을 부정하는 인식에서 출발한 것으로서 방법론적으로는 한반도문제의 국제화를 중시하여, UN 감시하에 북한지역에서의 자유선거 실시를 중요한 수단으로 보았다.

6.25 전쟁 직후 이승만 대통령은 '무력북진통일' 을 주장하기도 하였다. 이는 실현 가능성과 관계없이, 당시 북한의 전쟁 도발로 인해 심각한 피해를 입었던 국민 정서를 감안한 측면이 있었다.

1960년 4·19혁명으로 출범한 장면 총리 정부는 '무력북진통일' 주장을 폐기하였으나, 'UN 감시하의 남북 자유총선거' 를 통일정책의 기조로 제시함으로써 기본적으로 이승만 정부와 같은 맥락을 유지하였다.

한편 1961년 5·16으로 사실상 시작된 박정희 대통령 정부는 초기 '반공태세의 재정비·강화'와 '통일을 위한 실력배양'에 주력한다는 「선 건설, 후 통일」의 입장을 정립하였다. 박정희 대통령은 1964년 1월 10일 연두교서를 통해 정부의 통일방안이 UN을 통한 자유민주주의 원칙에 따른 통일, 실지회복(失地回復)에 의한 국토통일임을 밝히고, 통일에 대비하기 위한 태세를 갖추어 나갈 것임을 강조하였다. 또한 1966년 1월 18일 국회에 보낸 연두교서에서도 '우리가 지향하는 조국근대화야말로 남북통일을 위한 대전제요, 중간목표이다. 통일의 길이 근대화에 있고 근대화의 길이 경제자립에 있는 것이라면 자립은 통일의 첫 단계가 된다'고 밝혔다.

1970년대 초반 동·서간의 냉전이 조정기에 접어들면서 남북관계도 새로운 변화를 맞게 되었다. 1969년 7월 닉슨독트린이 발표되고, 1970년대에 들어 미·중, 일·중의 접촉과 미·소·일·중 4국간에 새로운 세력균형이 형성되기 시작하는 등 국제적으로 긴장완화와 평화공존의 분위기가 조성되었다. 또한 대내적으로는 1960년대 우리의 경제성장에 힘입어 남북간 역학관계가 어느 정도 균형을 갖게 됨에 따라 통일정책도 보다 적극성을 띠게 되었다.

1970년 8월 15일 박정희 대통령은 제25주년 광복절 경축사를 통해 남

북한간 선의의 경쟁을 촉구하는 「평화통일구상선언」을 발표하였다. 이어 1971년 8월 12일 대한적십자사 총재는 남북적십자회담의 개최를 제의하였고, 이를 북한적십자회가 수락함으로써 분단 26년만에 인도적 문제에서부터 남북대화의 통로가 열리게 되었다.

1972년 7월 4일에는 남북 당국자간의 비공개 접촉과 상호방문을 통해 분단 이후 최초의 남북당국간 합의문서라 할 수 있는 「7·4 남북공동성명」이 서울과 평양에서 동시에 발표되었다. 그러나 이후 남북대화 진행과정에서 북한은 「7·4 남북공동성명」의 통일 3원칙을 자의적으로 해석하는가 하면, 반공법·국가보안법 폐지 등 이른바 대화환경 개선, 군사문제의 우선해결 등을 요구하며 통일전선전략을 노골화함으로써 남북대화는 교착상태에 빠지게 되었고 남북관계도 답보상태에 머무르게 되었다.

1973년 6월 23일 정부는 국제정세의 변화에 능동적으로 대처하기 위해 「평화통일 외교정책 선언」(6.23 선언)을 천명하였다. 이 선언에서는 한반도의 평화 유지와 평화적 통일을 위해 모든 노력을 다하자는 전제 아래, 남북간의 내정 불간섭과 불침략, 남북대화의 지속, 북한의 국제기구 참여 불반대, 남북한 유엔 동시가입 불반대, 모든 국가에의 문호개방, 평화선린에 기초한 대외정책 추진 등 7개항을 담았다.

이어서 1974년 1월 18일 정부는 「남북 상호 불가침 협정」 체결 제의, 같은 해 8월 15일 「평화통일 3대 기본원칙」 천명, 1979년 1월 19일「남북한 당국간 무조건 대화」 제의 등을 통해 한반도의 긴장 완화와 평화정착, 남북관계의 정상화를 향한 정책 의지를 표명하고 이를 실현시키고자 노력하였다. 특히「평화통일 3대 기본원칙」에서는 ①남북 상호 불가침 협정의 체결 ②상호 문호 개방과 신뢰 회복을 위한 남북대화·교류협력 증진 ③이러한 바탕 위에서 공정한 선거 관리·감시 하에 남북한 자유총선거 실시를 제시하였다.

1981년 3월 출범한 전두환 대통령 정부는 1982년 1월 22일 국정연설을 통하여 「민족화합 민주통일방안」을 발표하고, 1982년 2월 1일 이의 후속 실천조치로서 20개항에 걸친 구체적 시범사업을 함께 추진해 나갈 것을 북한에 제의하는 등 적극적인 대북정책을 전개하였다.

특히 1984년 9월 8일 북한의 대남수재물자 제공 제의를 우리측이 받아들임으로써 교착상태에 빠져 있던 남북관계는 새로운 국면을 맞게 되었다. 1984년 11월 15일 개최된 남북경제회담을 시작으로 적십자회담, 국회회담, 체육회담 등 일련의 회담이 열리고, 1985년 9월에는 남북이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문이 성사되었다. 이후에도 남북간 대화는 계속되었으나, 북한이 팀스피리트 한미합동군사훈련 중지, 국가보안법 폐지 등을 내세우며 대화를 회피함으로써 더 이상의 진전을 이루지는 못했다.

1980년대는 국제냉전이 조정국면에 들어섬과 함께 남북관계도 새로운 관계 설정을 모색한 시기로 규정할 수 있는 바, 기본적으로 체제경쟁에 주력하면서 다른 한편으로 대화를 모색하였던 시기라 할 수 있다. 그 결과 때로는 대화를 통한 화해분위기가, 때로는 북한의 도발에 따라 긴장이 고조되는 '대결과 대화가 교차되는 관계'가 1980년대 후반까지 지속되었다.

1980년대 후반 국제냉전이 해체국면에 접어들면서 남북관계는 중요한 전기를 맞게 되었다. 우선 소련의 개혁·개방정책에 힘입어 동구 공산권 국가들의 개혁과 개방이 급속히 진전되는 등 세계적으로 화해·협력의 분위기가 형성되었다.

이러한 변화 속에서 1988년 2월 출범한 노태우 대통령 정부는 국제냉전의 해체에 부응하는 대북정책을 추진하게 된다. 먼저 1988년 「7·7 특별선언」을 발표하였는데, 이는 북한을 대결의 상대가 아니라 '선의의 동반자'로 간주하고, 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체적인 관계로 발전시켜 나가자는 것이었다. 또한 그 실천조치의 일환으로 1990년 8월 1일에는 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정, 시행함으로써 남북교류협력을 뒷받침하게 되었다.

이와 함께 노태우 대통령은 1989년 9월 11일 국회연설을 통해 「한민족공동체 통일방안」을 발표하였다.

이러한 노력을 바탕으로 남북고위급회담이 1990년 9월 4일 서울에서 개최되었고, 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 회담에서는

「남북기본합의서」와 「비핵화 공동선언」 및 「분과위원회 구성·운영에 관한 합의서」가 발효되었다. 또한 제7차 회담에서는 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북교류·협력 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서」를 채택·발효시켰다. 1992년 9월에 개최된 제8차 회담에서는 「남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」와 분야별 부속합의서를 채택·발효시켰다.

그러나 1992년 말부터 북한의 핵무기개발 의혹이 증폭되고, 북한이 팀스피리트 훈련을 구실로 1993년 1월 29일 모든 남북당국간 대화를 재개할 의사가 없음을 선언함으로써 남북관계는 다시금 교착상태에 빠지게 되었다.

1993년 2월 출범한 김영삼 대통령 정부도 남북정상회담 추진 의지를 천명하는 등 적극적인 대북정책을 모색하였다. 이전 정부의 통일방안을 계승하고 보완하여, 1994년 8월 15일 「민족공동체 통일방안」(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)을 발표하였다.

하지만 1993년 3월 12일 북한이 「핵비확산조약(NPT)」 탈퇴를 선언하여 국제적으로 긴장이 고조되고 있던 시점에서 개최된 '남북특사교환을 위한 실무대표접촉'에서 북측은 '서울 불바다', '전쟁불사' 등 위협적인 발언으로 대응함으로써 남북관계는 위기국면으로 치닫게 되었다. 그러나 미·북한간에 고위급회담이 개최되고 1994년 10월 '제네바 기본합의서'가 채택됨으로써 북한 핵문제는 일단 고비를 넘기게 되었다.

한편, 1994년 6월 지미 카터 전 미국 대통령의 방북을 계기로 북한이 남북정상회담 개최에 호응할 의사가 있음이 확인됨에 따라, 김영삼 대통령은 남북정상회담을 제의하였다. 그 결과 남북정상회담을 위한 부총리급 예비접촉이 이루어졌고, 여기서 「남북정상회담 개최를 위한 합의서」가 채택되었다. 그러나 남북정상회담을 며칠 앞둔 1994년 7월 8일 북한의 김일성 주석이 사망함으로써 남북정상회담은 개최되지 못하였다.

이후 김영삼 대통령은 북한에서 심각한 식량위기가 발생함에 따라 1995년 6월부터 10월까지 국내산 쌀 15만톤을 직접 지원하는 등 북한동포의 식

량난을 덜어주기 위한 노력을 전개하고 대북 경수로지원사업도 꾸준히 추진하였으나, 북한이 회피적인 자세를 견지함으로써 남북관계는 경색 상태를 벗어나지 못했다.

제2절 대북화해협력정책 추진 배경

1998년 2월 「국민의 정부」가 출범하였다. 김대중 대통령은 취임사를 통해 “남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 할 것”이라고 밝혔다.

이는 「국민의 정부」가 추진하고 있는 대북정책의 기본 개념으로서 현 단계에서 당장 통일을 서두르기보다는 우선 한반도의 냉전적 대결구도를 화해협력의 구도로 전환하여 평화를 정착시키는 데 주력하겠다는 의미이다.

또한 한반도 주변정세의 흐름과 북한 및 남북관계 상황을 종합해 볼 때, 대북화해협력정책이 한반도에서 평화와 안정을 확보하고 남북관계를 개선해 나가는 가장 현실적인 대안이라는 판단에 기초한 것이다.

1. 탈냉전과 한반도 주변정세의 변화

1980년대에 들어와 동구 공산권의 민주화가 진행되고 구 소련이 해체되면서 국제적 냉전질서가 종식되었다. 세계는 지난 10여년 동안 세계화와 정보화, 개방과 협력의 큰 흐름 속에서 새로운 국제질서를 모색해 오고 있으며, 과학·정보기술의 눈부신 발전을 바탕으로 하나의 지구촌을 만들어 가고 있다. 그런가 하면 기아·환경·테러·마약 문제 등 한 국가의 차원을 넘어 역내국가 내지는 전 세계가 함께 협력해야 할 사안들이 날로 늘어가고 있는 상황이다. 이제 어느 나라도 혼자 고립되어서는 살아갈 수 없게 되었다.

한반도 주변정세도 많은 변화가 일어났다. 미·일·중·러 주변 4국은 ‘전략적 동반자 관계’를 형성하여 협력이 가능한 사안을 중심으로 상호 실리를 극대화해 나가는 한편, 한반도의 평화와 안정 유지가 그들의 국가이익에 부합된다는 입장에서 대한반도 정책을 추진하고 있다.

이러한 국제정세의 변화는 우리에게 있어서는 도전과 기회라는 양

면적인 의미를 지닌다. 이제 우리의 의지와 역량에 따라서는 반세기 이상 지속되어 온 분단을 극복하고 통일과 민족 번영의 시대를 열어 나갈 수 있는 기회를 만들 수도 있다.

2. 북한에 대한 현실적 인식

대북화해협력정책은 북한의 상황에 대한 다음과 같은 현실적인 인식을 바탕으로 하고 있다.

그것은 북한체제는 이미 실패했고 변화 없이는 경제회생이나 체제 유지가 어려운 상황이지만, 그렇다고 해서 북한이 급격히 붕괴할 가능성은 희박하다는 것이다.

북한은 세계적인 탈냉전의 흐름에 동참하지 못한 채 고립과 폐쇄의 길을 고집함으로써 1990년대에 들어 심각한 경제난에 직면하게 되었다. 1990년 이후 마이너스 경제성장을 지속하는가 하면, 에너지난·식량난·외화난으로 대표되는 경제적 어려움으로 북한을 이탈하는 주민이 계속 증가하는 등 체제이완현상이 나타나면서 국내외적으로 북한의 장래에 대해 비관적인 견해가 대두되기도 하였다.

그러나 북한체제의 특성이나 한반도 주변정세를 볼 때, 북한의 급격한 붕괴가능성은 희박하다는 것이 일반적인 평가였다. 우선 북한체제는 김정일 국방위원장을 중심으로 정치적 안정을 유지하고 있다. 또한 중국을 비롯한 주변국들도 한반도에서의 급격한 변화를 원치 않고 있으며, 이에 따라 북한 체제의 안정을 지지하는 방향에서 정책을 추진하고 있음도 주지의 사실이다.

북한은 1990년대 중반이후 조심스럽게 변화의 조짐을 보여 왔다. 특히 1998년 헌법개정을 통해 가격·수익성 등 시장경제적 요소를 부분적으로 도입하는가 하면, 관료들을 서방에 파견하여 자본주의 경영방식을 배우도록 하고 있다. 2001년에 들어서는 기존의 사고방식을 탈피한 '신사고'를 강조하기도 하였다. EU 등 서방과의 관계개선을 추진하고 있는 것 또한 국제적 고립 탈피와 경제발전을 위한 노력으로 보이며, 이 같은 움직임은 북한의 변화를 더욱 촉진시키게 될 것으로 전망

된다. 물론 이 같은 변화가 북한의 본질적인 변화인가에 대해서는 논란의 소지가 있지만, 일단 북한이 변화의 방향으로 들어선 이상 앞으로 개혁과 개방의 속도와 폭이 커질 가능성이 높다.

따라서 우리가 분단상황을 안정적으로 관리하는 가운데, 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건을 지원하는 것이 한반도에서 평화를 유지하고 남북관계의 개선과 통일을 이루어 나가는 가장 현실적이고 바람직한 길이라고 하겠다.

3. 남북간 국력격차 심화와 우리의 주도적 노력 필요성

분단이후 남북은 서로 다른 체제와 이념을 바탕으로 오랜 기간 체제경쟁을 지속해 왔다. 그 결과 1970년대 후반부터 북한 체제의 한계가 드러나고 남북간 국력격차가 나타나기 시작함으로써 남북간 체제경쟁에서 우열이 분명해졌다. 뿐만 아니라 1980년대 말 구 소련의 해체와 동구 공산권의 몰락 등 20세기 초반부터 시작된 사회주의의 역사적 실험이 실패로 끝남에 따라 북한의 체제 경쟁력은 더욱 약화되었고 남북간 체제 경쟁은 더 이상 의미가 없게 되었다.

남북간 국력의 차이는 경제적으로는 비교할 수 없을 만큼 현격해졌다. 명목 국민소득(GNI) 대비 약 26배, 국민 1인당 GNI 대비 약 12배, 무역규모 대비 약 178배(1999년 한국은행 통계 기준)의 격차가 나고 있다. 또한 군사적으로도 북한이 비록 병력면에서는 다소 우위에 있으나, 질적인 측면을 고려할 때 우리가 충분한 억지력을 가지고 있는 것으로 평가되고 있다. 또한 긴밀한 한·미 군사동맹을 강화해 나감으로써 우리의 대북 군사 억지력은 더욱 확고해 질 것이다.

이 같은 남북간 역학관계를 감안할 때, 21세기 한반도와 우리 민족의 장래는 우리가 주도적 입장에서 끌고 나갈 수밖에 없게 되었다. 즉, 한반도에서 전쟁을 방지하고 분단상황을 안정적으로 관리하면서 남북간 대결관계를 화해협력관계로 전환하고, 나아가 통일을 이루어 민족의 보다 나은 내일을 여는 것은 우리가 주인이 되어 실현해 나가야 할 민족사적 소명이 되고 있다.

제3절 대북화해협력정책 내용

「국민의 정부」는 대북정책을 '대북화해협력정책'으로 공식화하여 지난 4년여 동안 일관되게 추진하고 있다.

대북화해협력정책은 '대북포용정책', '햇볕정책' 등 다른 이름으로도 불리운다.

대북화해협력정책은 안보와 화해협력을 동시에 수행하여 현 분단상태를 평화적으로 관리하며, 나아가 평화정착을 실현하여 평화통일로 나아가겠다는 과제를 수행하려는 정책이다.

다시 말해서, 대북화해협력정책은 튼튼한 안보에 바탕을 두고, 남북간에 화해와 교류협력을 실현하여 이 땅에 평화를 정착시키려는 정책이다.

현 시점에서 북한과 화해협력함으로써 스스로 북한이 평화공존과 변화의 길로 나올 수 있는 환경과 여건을 만들어 주어 전쟁을 근원적으로 방지하고, 평화통일의 기틀을 마련하자는 것이다.

1. 목 표

대북 화해협력정책의 목표는 '평화와 화해협력을 통한 남북관계 개선'이다. 이는 튼튼한 안보를 통해 평화를 유지하면서, 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고, 한반도 평화와 안정을 도모함으로써 남북간 평화공존을 실현시키자는 것이다.

이는 당장 법적·제도적 통일의 실현을 서두르기보다는 평화의 토대를 확고히 유지하는 가운데, 교류와 협력을 꾸준히 활성화해 나감으로써 남북 주민들이 자유스럽게 오고가면서 상호 이해의 폭을 넓히고 민족동질성을 회복하게 되는 사실상의 통일상황을 실현시키고자 하는 것이다.

2. 추진 원칙

이러한 목표를 달성하기 위해 정부는 ①한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용 ②일방적 흡수통일 불추구 ③남북간 화해협력의 적극추진을 대북정책의 3원칙으로 천명하고 이에 입각하여 대북 화해협력정책을 일관되게 추진하고 있다.

가. 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용

한반도에서 가장 시급하고 중요한 과제는 무엇보다도 평화를 확고히 유지하는 것이다. 한반도 평화 유지는 대북 화해협력정책을 효과적으로 추진하는 토대일 뿐만 아니라 나아가 남북관계를 개선하고 통일을 실현하는 기본 전제이기 때문이다.

우리가 평화수호에 대한 확고한 의지를 보여 줄 때 북한도 무력 적화통일이 불가능하다는 것을 스스로 인식하고 도발을 포기할 가능성이 높아질 것이다. 따라서 북한의 도발 의지를 사전에 억지시키는 것이 무엇보다도 중요하다.

북한의 대남 적화통일노선에 아직까지 근본적 변화가 없고, 남북의 대규모 무력이 군사분계선을 경계로 대치하고 있는 현 상황에서는, 확고한 안보태세의 유지가 가장 중요한 기본과제이다. 아울러 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 행위에 대해서도 단호히 대처해 나가야 한다.

한반도 안보환경은 과거와는 크게 달라졌다. 이에 따라 단순히 평화를 지키는 데만 주력할 것이 아니라 적극적으로 안보환경을 개선해 나가는 우리의 노력이 필요하다.

이러한 견지에서 정부는「평화를 지키는 정책」에서 한발 더 나아가「평화를 만들어 가는 정책」을 병행 추진하고 있으며, 한반도에서 냉전구조를 종식시키고 공고한 평화체제를 구축할 수 있는 제도적 장치를 지속적으로 마련해 나가고자 한다.

나. 일방적 흡수통일 불추구

통일은 과거로 회귀하거나 단순히 체제나 영토를 통합하는 데 그치는 것이 아니다. 자유와 인권 등 인류의 보편가치가 구현되는 하나의 민족공동체를 이루어 가는 것이다. 따라서 통일은 어느 한 순간에 이루어지는 것이 아니라, 필요한 여건을 꾸준히 마련해 가는 긴 과정으로 이해되어야 한다.

더욱이 남과 북은 반세기에 걸쳐 서로 다른 체제하에서 대결하고 반목하면서 살아 왔기 때문에 상호 이질성이 심화되었다. 이러한 상태에서 어느 일방이 타방을 일방적으로 흡수하거나, 점진적인 준비과정이 없는 급작스런 통일은 실현 가능하지도 않으며, 실현된다 해도 그 충격과 부작용은 심각할 것으로 예상된다. 동서독의 경우 오랜 기간 많은 교류와 협력이 이루어지고, 사회·문화적 동질성을 유지해 왔음에도 불구하고 통합에 따른 갈등과 부작용이 적지 않았다는 사실이 이를 잘 말해주고 있다.

이러한 점에서 정부는 당장 법적, 제도적 통일을 서두르기보다는 평화를 바탕으로 단계적·점진적으로 통일을 실현시키고자 하며, 이를 위해서 우선 남북간 평화공존의 관계를 정착시키고 교류와 협력을 통해 민족동질성을 회복하는 데 주력하려는 것이다.

다. 남북간 화해협력의 적극 추진

불신과 적대감을 해소하고, 민족의 동질성을 회복해 나가기 위해서는 남북간에 보다 많은 대화와 접촉, 그리고 협력이 이루어져야 한다. 특히 남북 쌍방이 필요로 하고 가능한 분야부터 교류협력을 활성화해 나가는 것이 중요하다.

남북간 화해협력은 상호이익과 민족의 복리를 도모할 수 있음은 물론, 남북간에 호혜적인 관계를 형성함으로써 북한의 무력도발 위협을 근원적으로 약화·해소시킬 수 있다는 점에서 안보에도 도움이 될 것이다.

정부는 이러한 대북정책 3원칙에 입각하여, 튼튼한 안보태세를 바탕으로 북한의 도발을 철저하게 억제하면서, 다른 한편으로는 남북관계에서 화해·협력을 확대시켜 나가기 위한 노력을 일관되게 추진하고 있다.

3. 추진 기조

정부는 대북정책 3원칙에 입각하여 ①안보와 화해협력의 병행추진, ②평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④남북간 상호이익의 도모, ⑤남북 당사자해결 원칙하에 국제적 지지 확보, ⑥국민적 합의에 의한 대북정책 추진 등을 대북정책의 추진기조로 설정하였다.

가. 안보와 화해협력의 병행 추진

북한은 우리의 안보를 위협하는 적대적 존재이지만, 다른 한편으로는 화해협력을 통해 통일을 함께 이루어 나가야 할 동반자이기도 하다. 이러한 북한의 양면성에 따라 우리의 대북정책 또한 이중성을 띨 수밖에 없다. 그렇기 때문에 정부의 대북정책은 확고한 안보를 바탕으로 화해협력을 병행추진하자는 것이다.

한반도에서 무엇보다 시급한 과제는 북한의 군사적 모험주의와 긴장의 확산을 방지하면서, 한반도에 공고한 평화를 정착시켜 나가는 것이다. 북한이 군사적 모험주의를 포기하지 않는 한, 한반도에서 공고한 평화의 길은 기대하기 어렵기 때문에 북한의 무력적화통일 의지를 약화·포기시키는 것이 한반도의 평화를 확보하는 근원적인 길이라고 할 수 있다.

튼튼한 안보를 통한 평화정착은 남북간 화해협력을 추진하기 위한 중요한 기반이기도 하다. 확고한 안보와 함께 우리는 화해협력을 통해 북한의 변화를 지원하고 민족 동질성의 회복을 도모해 나가야 한다. 남과 북이 교류와 협력을 통해 호혜적인 의존관계를 이루어 가는 것은 장기적으로 한반도의 평화를 확보하는 방안이기도 하다.

이러한 점들을 종합적으로 고려할 때 확고한 안보를 유지하면서 보다 유연한 입장에서 교류와 협력을 도모해 나감으로써 남북관계를 호혜적인 상호의존적 관계로 만들어 나가려는 노력이 필요하다고 하겠다.

나. 평화공존과 평화교류의 우선 실현

정부가 '평화공존'을 대북정책 추진기조의 하나로 설정한 것은 당장 실현이 어려운 통일은 시간을 두고 달성해 가더라도, 무력대결의 위험을 제거하고 공존의 남북관계를 이루어 나가는 것이 시급한 과제라는 인식에 바탕을 두고 있다. 이는 우선 평화공존의 남북관계를 정착시켜 분단상황을 평화적·안정적으로 관리하는 것이 남북간 대결구도를 화해협력의 구도로 전환하기 위한 첫걸음이라고 보는 것이다.

한편 분단상황의 안정적 관리에만 머물러서는 안될 것이다. 분단상황을 변화시키기 위한 노력, 즉 남북관계 개선과 통일을 이루어 나가는 노력이 병행되어야 한다.

정부가 '평화공존'과 함께 '평화교류'를 병행 추진함은 평화의 바탕위에서 교류와 협력을 적극 활성화해 나감으로써 북한이 스스로 변화할 수 있는 환경을 조성하고 남북관계를 개선, 통일을 지향해 나가자는 의미를 담고 있다. 즉 분단상황을 평화적으로 관리하면서, 점진적으로 통일을 지향하는 남북관계를 이루어 나가자는 것이다.

다. 화해협력으로 북한의 변화 여건 조성

북한의 변화가 전제되지 않고서는 우리가 추구하는 인류 보편적 가치가 구현되는 통일국가를 이루기는 어려울 것이다. 이런 점에서 북한

의 변화는 남북관계를 개선하고 통일을 이루기 위한 가장 중요한 관건이라고 할 수 있다.

민주주의와 시장경제체제의 우월성은 이미 역사적으로 증명되었으며, 과거 사회주의 국가들도 개혁과 개방 등 긍정적인 변화의 길을 걷고 있다. 북한 역시 그들 체제의 문제점과 한계를 극복하기 위한 변화의 필요성을 인식하고 있으며, 실제적으로 북한내부에서도 이미 부분적인 변화의 조짐들이 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다.

문제는 그같은 북한의 변화를 어떻게 촉진할 것인가 하는 것이다. 북한체제의 특성상 변화를 강요하는 것은 그들 체제의 붕괴를 의도하는 것으로 인식되어 오히려 반발을 불러 일으킬 수 있기 때문에 북한 스스로 변화의 필요성을 느끼고 개혁과 개방의 길로 나오도록 하는 것이 중요하다.

정부가 화해협력을 통해 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 적극적으로 조성해 나가기로 한 것도 바로 이같은 이유에서이다. 북한의 대남도발, 선전선동, 억지주장 등 부정적 행동에 대해서는 단호하고도 의연히 대처하는 한편, 보다 많은 접촉과 보다 많은 대화 그리고 보다 많은 협력을 추진하여, 북한이 변화할 수 있는 여건을 만들어 나가자는 것이다.

라. 남북간 상호이익의 도모

남북간의 교류와 협력은 북한에 대한 일방적인 지원이나 시혜의 차원을 벗어나, 남북간 상호 이익이 됨은 물론 나아가 민족 전체의 공동발전과 번영이라는 대승적인 목표에 부합되어야 한다. 장기적인 안목에서 남북관계 발전을 도모하기 위해서는 서로 도움을 주고받는 것이 중요하다.

남과 북의 현상황과 여건으로 볼 때, 서로 주고 받는 양과 종류, 시기 등이 대칭적으로나 물리적으로 동일할 수는 없다. 그렇지만 상대방을 인정, 존중하면서 성의를 보이는 기본적인 자세는 중요하다. 나아가 남북간의 교류와 협력은 경제적 상호 보완성에 기초하여 민족 경제공동체의 형성을 도모하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

마. 남북 당사자 해결 원칙하에 국제적 지지 확보

남북문제는 우리 자신의 삶과 민족의 장래에 직결되는 문제로서 당연히 우리 7천만 겨레의 뜻을 바탕으로 남북간의 대화와 협상을 통해 해결되어야 한다. 특히 권한과 책임을 가진 남북 당국간의 대화야말로 남북문제를 해결해 나가는 지름길일 것이다. 정부가 남북 당국간의 대화를 적극적으로 추진하고 있는 것도 이 때문이다.

한반도문제의 특수성으로 인해 우리의 노력이 보다 실질적인 결과로 이어지기 위해서는 국제사회의 지지와 협조가 뒷받침되어야 한다. 한반도의 평화와 안정은 우리 자신뿐만 아니라, 동북아 전체의 안녕과도 밀접히 연관되어 있기 때문에 정부는 관계국과의 협력을 꾸준히 추진해 나가고 있다.

바. 국민적 합의에 의한 대북정책의 추진

대북정책이 효율적으로 추진되고 실질적인 성과를 거두기 위해서는 국민들의 확고한 지지가 뒷받침되어야 한다. 우리 국민들의 뜻과 의지는 남북관계 개선의 가장 큰 추동력이며, 정부는 국민의 합의가 뒷받침되지 않는 정책은 추진할 수 없다. 우리 국민이 주인이 되어 슬기롭게 남북관계를 개선하고자 할 때 북한과 주변국들도 이를 존중하게될 것이다.

정부는 '더불어 함께하는 대북정책'을 표방하고 대북정책에 대한 국민적 합의를 조성하고자 꾸준히 노력하고 있다. 국민적 합의 조성을 위해 투명하게 정책을 추진하는 한편, 국민들의 다양한 의견을 지속적으로 수렴하여 정책에 반영하고 있다. 이와 함께 국민들의 뜻과 역량을 결집시킴으로써 통일역량을 배양하기 위한 노력도 지속해 나가고 있다.

제4절 대북화해협력정책 추진 성과

정부는 지난 4년여 동안 화해협력과 평화정착에 토대를 두고 남북관계를 지속적으로 발전시켜 나가기 위한 대북화해협력정책을 일관되게 추진해 왔다.

특히 정부는 국민적 합의와 우방국과의 공조하에 민족내부적 노력과 국제적 노력을 병행하면서 북한의 호응을 유도해 왔다. 특히, 안보와 협력의 병행정책을 채택함으로써 남북관계의 돌파구를 열고자 노력했다.

1. 개 요

대북화해협력정책을 일관되게 추진한 결과 2000년 6월 분단 55년만에 최초로 역사적인 남북정상회담을 개최하고 6.15 남북공동선언을 채택하는 등 남북관계는 획기적인 변화과정에 진입하고 있다.

먼저, 대북화해협력정책 추진의 가장 중요하고 의미있는 성과는 한반도 평화가 증진된 점이다.

자주 국방력의 지속적 증강과 한·미연합 억지력을 바탕으로 전쟁재발을 방지하면서, 북한의 무력도발에 대해서는 단호하게 응징('99.6 연평해전)하여 북한의 도발의지를 꺾고, 국민들의 안보 불안감을 해소해 왔다.

한편 다각적인 접촉과 대화, 교류와 협력으로 남북관계는 적대관계에서 화해협력관계로 바뀌어 가고 있으며, 상호 비방중상이 감소되고 긴장이 완화되는 등 한반도에서 평화 분위기는 그 어느 때 보다 고조되고 있다.

또한 대북정책은 미·일·중·러 등 주변국의 공조와 협조를 바탕으로 추진하여 국제사회의 지지와 협력을 확보하였으며, 그 결과 경제

발전과 국민생활 안정의 가장 기초적인 환경인 평화를 증진시킬 수 있었다.

2001년도에 테러와의 전쟁으로 국제적 긴장이 고조됐음에도 불구하고 남북간에는 긴장이 발생하지 않은 것은 평화증진을 목표로 한 대북정책이 성과를 발휘하고 있음을 입증하는 것이다.

두 번째로는 남북관계가 개선되었다는 점이다.

남북간 교류와 협력을 적극 추진한 결과, 민간차원의 경제협력과 교류가 확대되었으며, 이러한 성과는 당국차원의 대화로 발전하여 이산가족문제 등 남북의 현안을 협의하는 기반을 제공하였다.

북한도 우리 정부의 일관된 정책에 호응하여 2000년 6월 남북정상회담이 열리게 되었다. 남북정상회담에서는 전쟁을 방지하고 평화공존해야 한다는 공감대를 바탕으로 「6.15 남북공동선언」을 발표하였다.

이를 계기로 남북관계는 본격적인 화해협력과정으로 진입하게 되었다. 남북대화가 빈번해지고, 남북대화를 통해 이산가족 상봉, 대북지원, 경의선 철도·도로연결 등 현안문제와 관계발전을 위한 구체적 사업을 합의하여 추진하고 있다.

남북당국간 대화와 병행하여 민간차원의 교류와 협력도 획기적으로 증진되고 있다.

이러한 당국·민간의 접촉과 교류의 증대로 북한주민의 대남 적대감이 약화되고 남북간 신뢰가 조성되고 있으며, 민족공동체 형성의 기반이 마련되고 있다.

세 번째는 북한의 변화가 진행되고 있다는 점이다.

대북화해협력정책은 경제난으로 인해 한계상황에 처해 있던 북한에게 변화의 환경을 조성해 주었다. 북한은 서방 17개국과 국교를 수립하고 국제사회의 지원을 확보하는 등 대외개방과 의존도를 높여가고

있다.

내부적으로는 경제건설을 최우선 과제로 제시하면서 '과거의 사고와 방식을 탈피하여 새로운 사고와 방식을 가질 것'을 촉구하는 등 변화의 필요성을 공개적으로 밝히고 있다.

네 번째로는 우리의 대북정책에 대한 국제사회의 지지가 확보되었다는 점이다.

대북화해협력정책은 모든 관련국들이 지지하고 있으며, 한·미·일은 긴밀한 공조하에 3국 공동 협의 방식으로 추진해 나가고 있다. 이러한 국제사회의 협력은 대북정책이 성공할 수 있는 여건이 되고 있으며, 궁극적으로는 한반도 냉전종식에 기여하게 될 것이다.

2. 2001년도 추진 성과

정부는 미국에 대한 테러사건으로 조성된 어려운 외부상황 하에서도 대북화해협력정책을 일관되게 추진함으로써 한반도 상황을 평화적·안정적으로 관리하였다. 이를 통해 외자유치에 유리한 환경을 조성하는 등 경제 재도약의 여건을 조성하고 국민생활을 안정시키는데 크게 기여하였다.

상반기에는 미 부시행정부의 대북정책 재검토, 하반기에는 테러사건과 대테러 전쟁 등 2001년은 국제정세의 변화가 남북관계에 커다란 영향을 미친 한 해였다. 특히, 북한이 이러한 정세변화에 의구심을 갖고 대응방안을 검토하는데 시간을 보냄으로써 남북관계 일정이 지연되기도 하였다.

북한측의 남북회담 일방적 연기, 북한선박 영해 침범, 8.15 남북공동행사에 참가한 일부 사람들의 물의 등 우여곡절이 있었으나, 남북간 대화와 교류협력은 지속 추진됨으로써 남북관계 진전의 계기가 계속 유지되었다.

여기에는 화해협력의 일관성을 견지하는 것이 한반도 상황을 안정적으로 관리하는 최선의 방안이며, 특히 국제적 긴장에 남북한이 휘말리지 않도록 해야 한다는 점이 비중있게 고려되었다.

한편, 북한도 당국간 대화가 없는 기간동안 대남비난을 자제하고 민간교류를 계속하였으며, 돌출행위가 악화되지 않도록 조치하는 등 과거와는 달리 신중히 대처하는 모습을 보였다.

이러한 과정은 남북대화를 통해 서로의 입장을 조율해 가는 것 자체가 한반도 평화 구축에서 중요한 가치가 있음을 확인해주고 있다.

2001년 한해 동안 남북회담을 총 8회 개최하여, 남북간 현안문제 해결을 모색하였다. 제3차 적십자회담, 제4·5차 군사실무회담, 제1차 전력협력실무협의회, 제1차 임진강수해방지실무협의회(이상 1~2월), 제5·6차 장관급회담 및 제1차 금강산사업 활성화 당국회담(이상 9~11월) 등이 개최되었다.

또한 제3차 이산가족방문단 교환과 생사·주소확인 및 서신교환, 민간차원의 이산가족 교류 등 이산가족교류와 대북 지원도 지속 추진되었다.

이와 함께 남북교류협력이 증진되고 대북 경수로 지원사업도 계속되는 한편, 경의선 연결을 위한 군사보장합의서가 타결되었고 남북교역 및 경협이 꾸준히 추진되었으며 각종 남북공동행사들도 성사되었다.

이처럼 남북화해협력의 흐름을 이어 나가는 노력을 경주하는 과정에서, 남북관계를 한차원 더 진전시키고 한반도에 평화를 보다 공고하게 정착시켜 나가기 위해서는 다음과 같은 과제들을 해결해 나가야 한다는데 남북이 공동의 인식을 갖게 되었다.

먼저 남북간 철도·도로 등 사회간접자본시설의 연결과 화해협력의 제도화 등 정책 추진에 있어서 한 차원 높은 단계로의 진전이 필요하다는 점, 이러한 단계로 나아가기 위해서는 남북간의 군사적 협력이 필수적이며 여러 분야에서의 협력을 추진하기 위한 재원확보가 전제

되어야 한다는 점, 이같은 과제들의 해결을 위해 남북 각기 내부에서 실천 의지가 보다 분명해져야 한다는 점 등이 그것이다.

또한 북한이 국제사회에 참여하고 국제사회와 협력하는 것이 남북관계 진전을 위해 긴요하며, 이를 위한 우리의 중재·지원 노력과 북한의 긍정적인 호응이 필요하다는 점이 부각되었다.

이에 따라 국민적 합의와 국제공조를 통해 대북정책 추진역량을 강화해 나갈 필요성이 제기되었으며, 이는 국민여론 수렴활동의 확대와 관계국과의 정책협력 강화로 반영되었다.

제5절 통일방안과 대북화해협력정책

1. 민족공동체 통일방안

정부는 통일방안과 관련하여 민주적 절차에 의한 통일, 민족 성원 모두의 자유와 인권 및 민족의 번영이 보장되는 통일이라는 일관된 입장을 유지하여 왔다.

현 정부의 통일방안은 '한민족공동체 통일방안'(1989년)을 보완한 '민족공동체 통일방안'(1994년)을 계승하고 있다.

민족공동체 통일방안은 기본적으로 점진적 접근방법만이 통일을 가져올 수 있다는 전제하에서 '선 교류 후 통일' 의 입장을 체계화한 것이다.

가. 민족공동체 통일방안 내용

'민족공동체통일방안'은 하나의 민족공동체를 건설하는 것을 목표로 점진적·단계적으로 통일을 이루어 나가야 한다는 기조 위에서 통일과정을 화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성으로 설정하고 있다.

'화해협력단계'는 남북한이 적대와 불신, 대립관계를 청산하고, 상호신뢰 속에 남북화해를 제도적으로 정착시켜 나가면서 실질적인 교류협력을 실시함으로써 화해적 공존을 추구해 나가는 단계이다. 즉 남북한이 상호 체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 교류협력을 통해 상호 적대감과 불신을 해소해 나가는 단계라고 할 수 있다.

이러한 과정을 거치면서 상호신뢰가 더욱 쌓이게 되면 남북관계는 평화를 제도화하고 통일을 본격적으로 준비하는 남북연합단계로 발전하게 된다.

'남북연합단계'는 하나의 완전한 통일국가 건설을 목표로 이를 추구해

나가는 과정에서 남북한이 잠정적인 연합을 구성하여 평화를 제도화하고 민족공동생활권을 형성하면서 사회적·문화적·경제적 공동체를 이루어 나가는 과도적 통일체제이다.

이 단계에서는 남북한이 합의하는데 따라 각기 대외적 주권을 유지하되 남북정상회의·남북평의회·남북각료회의·남북공동사무처 등 제도적 장치를 마련하게 된다.

과도적 통일체제로서의 남북연합단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계라고 할 수 있다.

남북연합단계에서는 군사적 신뢰가 구축되고 평화체제가 정착되며 경제협력과 사회·문화분야에서 교류·협력이 활성화되어 민족공동체가 형성될 것이다.

마지막 제3단계인 '통일국가 완성단계'는 '남북연합단계'에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 남북한 두 체제를 완전히 통합하여 정치공동체를 실현하는 것으로서 1민족 1국가로의 통일을 완성하는 단계이다.

즉, 남북한 의회대표들에 의해 마련된 통일헌법에 따라 민주적인 선거에 의해 통일정부, 통일국회를 구성하고 두 체제의 기구와 제도를 통합함으로써 1민족 1국가로의 통일을 완성하게 될 것이다.

이처럼 민족공동체 통일방안은 중간 단계인 남북연합 형성에 초점을 맞추어, 점진적 과정을 거쳐, 남북한간 이질감이 해소되고 민족공동체가 형성된 조건 위에서 통일국가를 형성하는 방안이다. 통일국가로 발전하는 과정은 반드시 평화적으로 이루어져야 하며, 남북한의 합의에 의해서 이루어져야 한다.

민족공동체 통일방안은 '1민족 1국가 1체제 1정부'로, 통일국가의 미래상으로 민족구성원 모두가 주인이 되며, 민족구성원 개개인의 자유

와 복지, 인간존엄성이 보장되는 선진민주국가를 제시하고 있다.

나. 남북한 통일방안의 공통점

「6·15 남북공동선언」 2항에서는 "남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다" 고 명기하고 있는데, 이처럼 남북한이 양측의 통일방안에 공통성이 있다는 점을 인정한 것은 중요한 의미가 있다.

우리측의 '연합제' 안은 민족공동체 통일방안에서 제시하고 있는 남북연합 단계를 의미한다. 남북연합 단계에서 남북한은 2체제 2정부를 유지하되, 가능한 분야에서 협력을 제도화하게 된다.

북한의 '낮은 단계의 연방제'는 기존의 고려연방제를 수정한 것이다. 북한의 고려연방제는 '1민족 1국가 2제도 2정부'로서 남과 북의 사상·제도를 그대로 인정하는 기초 위에서 남과 북의 지역 정부로 구성된 연방제의 통일국가를 형성한다는 것이다.

북한은 1991년 1월에 느슨한 형태의 고려연방제를 언급한 바 있고, 2000년 10월에는 '낮은 단계의 연방제'에 대해 "1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치·군사·외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 민족통일기구를 내오는 방법"이라고 설명하였다. 이는 1991년에 언급한 내용에 비해 지역 자치정부의 권한을 보다 구체화한 것이다.

우리의 '연합제'안과 북측의 '낮은 단계의 연방제'안의 공통점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 두 방안 모두 통일의 형태가 아니라 통일 준비과정의 단계를 말하고 있다. 즉, 통일의 모습이 아니라 통일과 통합을 준비해 나가는 접근 방법을 의미하고 있다.

둘째, 두 방안 모두 2체제 2정부를 유지하면서 두 정부간에 협력체제의 필요성을 인정하고 있다. 남북 정부가 정치·군사·외교권을 각각 갖고 협력기구를 운영해 나간다는 점에서 공통점이 있다.

셋째, 먼저 정치·군사·경제·사회 등 각 분야별 대화와 교류협력을 통해 통일의 기반을 넓혀나간다는 방안으로, 학술적으로 보면 '기능주의적 접근'이라고 할 수 있다.

이와 같이 남측의 '연합제' 안과 북측의 '낮은 단계의 연방제' 안 사이에 공통성이 있음에도 불구하고, 남북한 통일방안 사이에는 '과도기에 상징적으로 중앙정부를 구성하는 여부' 등 핵심사항과 관련해 여전히 차이점이 존재하고 있다. 따라서 남과 북은 앞으로 이러한 쟁점들을 구체적으로 해결해 나가야 할 과제를 갖고 있다 하겠다.

2. 통일과정에서의 대북화해협력정책

지난 50여년간 지속된 남북의 대립과 갈등을 감안할 때, 현 단계에서는 구체적인 교류협력을 통해 민족사회를 통합하는 노력이 우선 필요하다.

대북화해협력정책의 당면 목표는 한반도에서 전쟁을 방지하고 평화공존을 실현하여 통일의 밑바탕을 만들어내는 것이다.

따라서 대북화해협력정책은, 통일과 관련하여 살펴볼 때, 남북간 지리적 통합과 주권의 통합을 의미하는 완전한 통일을 이루기 전에 우선 그러한 통일이 가능할 수 있는 상황을 만들어내는 데 목표를 두고 있다고 하겠다. 즉, 남북이 상호교류와 협력을 심화시켜 '사실상의 통일' 상황을 만드는 것이다.

우리가 사실상의 통일상황을 말하는 것은 서로 상이한 제도와 사상을 가진 채 반세기 이상 적대적 갈등을 지속해 온 남북이 단시간 내에 평화적 방법으로 제도, 사상, 영토를 통일할 수 있는 방법은 없으며, 또 있다 하더라도 바람직하지 않기 때문이다. 따라서 남북이 제도와 사상, 영토는 다르지만 사실상의 통일상황이라는 단계를 거쳐서 완

전한 통일로 나아가자는 것이다.

사실상의 통일 상황은 남북간에 정치, 경제, 사회문화, 외교 등 모든 방면에서 교류협력이 제도화되고 군사적 긴장이 해소되어 평화체제가 정착된 상황을 말한다.

사실상의 통일상황은, 보다 구체적으로, 남북간 정치, 군사적으로 신뢰가 구축되고 군비축소 및 통제가 실현됨으로써 정전체제가 공고한 평화체제로 전환되었을 때이다. 그리고 경제·사회적으로 남북간에 호혜적 경제관계가 구축되고, 남북한의 주민이 자유롭게 상대방 지역을 방문할 수 있는 정도의 상황을 의미한다. 아울러 국제사회에서 남과 북이 소모적인 대결을 지양하고 민족공동이익을 모색하는 상황이다.

이런 정도의 상황에서 남북 주민간의 적대감은 해소될 것이며, 두 개의 상이한 사회체제도 빠른 속도로 동질화 과정으로 접어들 것이다. 바로 이런 상태를 사실상의 통일상황이라고 할 수 있다.

이러한 상태가 되면 남북이 하나의 주권국가로 통일될 수 있는 여건이 마련되었다고 하겠다.

현 대북정책이 실현시키고자 노력하고 있는 '사실상의 통일 상황'이 법적·규범적으로 제도화된 것이 민족공동체 통일방안에서 명시하고 있는 「남북연합」이라고 할 수 있다.

즉 현 대북정책은 통일을 평화적 방법으로 점진적·단계적인 과정을 거쳐 이룩하려는 우리의 민족공동체 통일방안을 실천하고 있는 것이다.