

## 제1장 남북분단과 통일정책의 변천

### 제1절 분단사의 전개

### 제2절 역대정부의 통일정책 개관

### 제1절 분단사의 전개

#### 1. 분단과 6·25사변

21세기를 바로 눈앞에 두고도 우리민족은 여전히 분단구조 속에서 살고 있다. 분단은 우리민족을 단순히 지리적으로 갈라놓는 데 그치지 않고 사상적·이념적으로 갈라놓음으로써 남북한을 이질적인 체제로 만들어 놓았다.

1945년 8월 15일 일본제국주의로부터는 독립했으나 북위 38도선을 기준으로 미국과 소련이 분할점령함에 따라 우리민족의 의사와는 무관하게 한반도는 남북으로 양분되었다. 분할점령 기간동안 미국과 소련의 정책은 근본적으로 달랐다. 소련은 점령지역인 38선 이북에 위성정권을 수립하고자 공산화를 추구한 반면 미국은 일본의 항복절차가 끝난 뒤 전 한반도에 걸친 통일정부 수립을 구상하고 있었다.

제2차 세계대전후 미·소 대립과 세계적으로 냉전질서가 고착되는 국제환경 속에서 하나의 독립국가를 건설하고자 했던 우리민족의 희망은 실현되지 못하였다. 1948년 8월과 9월 남북한에 각기 자유민주주의 모델과 공산주의 모델에 따른 독자적인 정부가 수립됨으로써 한반도는 분단의 길로 들어서게 되었다.

이어 소련과 중국의 지원 아래 북한은 1950년 6월 25일 전한반도의 공산화를 목표로 한국을 기습 침공하였다. 6·25사변은 1953년 7월 27일 정전협정의 체결로 일단락되었으나, 이후의 남북관계와 한반도 분단구조의 성격을 결정짓는 핵심적인 요인으로 작용하였다.

첫째, 동족상잔의 결과로 남북관계는 상호 적대와 대립의식이 심화되었

다. 남북한 주민은 공동체의식을 상실하고 상대방을 적으로 인식하게 되었다. 이념적인 차이가 6·25사변으로 인하여 일반 국민들에게 내면화되었고, 상대체제나 이념 심지어 상대주민들에게도 적대감을 갖게 되었다.

둘째, 정치적인 차원에서 남북한에 모두 권위주의체제가 강화되는 계기가 되었다. 북한에서는 김일성이 전쟁실패의 책임을 물어 박헌영과 남로당을 숙청하는 등 정치적 경쟁세력을 차례로 제거하고 주체사상과 유일사상체제를 바탕으로 전체주의적인 일인 독재체제를 구축하였다. 한국에서는 북한의 끊임없는 남침위협에 대처할 필요성 때문에 자유민주주의체제가 순조롭게 발전될 수 있는 여건을 갖추기 어려워 오랫동안 권위주의적 정치질서가 유지되었다.

셋째, 6·25사변은 엄청난 인적 물적 손실을 가져왔다. 200만명 이상의 사망자가 발생하였으며, 건국이후 초보적인 산업화를 추진하던 한국은 물론이고 상대적으로 공업화되었던 북한도 황폐화되어 남북한 모두 전후복구에 국력을 소비할 수밖에 없어 경제성장에 큰 지장을 초래하였다.

넷째, 사회문화적으로 6·25사변은 전통적인 사회구조가 붕괴되고 외래문화가 유입되는 계기가 되었다. 전쟁과정에서 이념적인 차이로 사적인 보복이 횡행하면서 전통적 윤리와 가치를 근간으로 1차집단적인 성격을 유지하였던 지역공동체가 파괴되었다. 많은 사상자와 피난으로 인한 급격한 사회이동은 전통적인 가족구조의 훼손을 동반하였다. 6·25사변후 북한에서는 사회주의 통제체제가 강화되고, 한국에서는 서구문화가 유입됨에 따라 남북한 사회체제의 이질화가 급속하게 진행되었다.

다섯째, 국제정치적 차원에서 냉전체제가 더욱 강화되는 계기가 되었으며 한반도가 동서냉전의 전초기지가 되어 강대국의 한반도에 대한 영향력이 증대되는 결과를 초래하였다. 특히 전쟁에 직간접적으로 참여하였던 미국과 중국, 소련은 전쟁이후 한반도문제에 커다란 영향력을 행사하게 되었다.

이와 같이 6·25사변은 냉전적 국제질서 형성과정에서 시작되었던 분단구조를 민족내부의 분단으로 전화시키는 한편 극심한 대결로 그 성격을 규정짓는 역사적 계기가 되었다.

## 2. 분단의 심화와 영향

남북한은 반세기 이상 서로 다른 삶의 방식과 사고의 틀 속에서 서로 다른 발전과정을 거침으로써 이질화가 심화되어 왔다. 이와 같이 분단이 장기화·심화되고 있는 데에는 몇 가지 중요한 원인을 지적할 수 있다.

첫째, 동서 이념대결 구조에 남북한이 편입되고, 이러한 기간이 장기화됨으로써 상호 대결구도가 뿌리를 내리게 되었다는 점이다. 특히 6·25사변으로 인해 불신이 심화되고 이를 완화할 수 있는 여건이 성숙되지 못한 상황에서 남북한이 각자 자기체제의 강화에 주력했기 때문에 평화적인 방법으로 관계개선을 모색하는 것은 사실상 불가능하였다.

둘째, 북한의 대남공산화전략이 계속 유지되고 있다는 점이다. 북한은 한반도 통일이 북한식 사회주의체제로 귀결되어야 한다는 전제 아래 무력에 의한 통일을 실현하기 위해 꾸준히 군비를 증강시켜 왔다. 동시에 북한은 한국사회의 혼란을 유도하여 친공산정권을 수립한 후 친공산정권과의 합작을 통해 통일을 이룩하려는 이른바 민족해방 인민민주주의혁명전략도 병행하였다. 북한은 무력통일에 방해가 되는 주한미군의 철수를 계속 요구해 왔고, 친공산정권 수립에 유리한 환경조성을 위해 공산주의자의 활동을 제약하는 법과 제도의 철폐를 요구하면서 반정부 활동을 선동해 왔다. 이와 같은 상황에서 남북관계가 정상화되는 것은 불가능했으며 오히려 불신과 대결이 일상화 되는 양상이 계속되었다.

셋째, 분단의 책임이 있으며 6·25사변을 도발한 김일성이 장기간 북한을 지배하고 대남적화전략을 계속 추구함으로써 한반도의 평화와 신뢰구축을 이룰만한 여건이 마련될 수 없었다는 점이다. 김일성과 그의 추종자들은 이념적 대결구도를 끊임없이 조장하였으며, 한국사회에는 이러한 북한정권에 대한 민족적 배신감과 공산주의에 대한 불신감이 팽배하게 되었고 북한의 무력침략과 파괴공작에 대처하는 것이 우선적인 목표가 될 수밖에 없었다.

넷째, 동서진영간 냉전의 국제적 상황이 한반도에 계속적으로 작용하였다. 상호협력과 화해보다는 경쟁과 대결의 구도를 구축해 온 사회주의 진영과 자유민주주의 진영의 대립은 1980년대 후반 소련이 개혁개방 노선을 선택한 시점까지 지속되었다. 한반도 분단과 남북한 대결도 단순히 민족내부의 분열상에 머물렀던 것이 아니라 동서 양진영의 대리전적인 성격을 가지고 있었다. 결국 한반도 분단은 민족문제이면서 동시에 국제적 문제가 되었으며, 분단극복의 방법도 매우 복잡한 국제화의 양상을 띠게 되었다.

분단이 반세기 이상 지속됨으로써 남북한 체제의 구성과 발전에 부정적 영향을 주었을 뿐만 아니라, 남북한 주민 모두에게 엄청난 희생과 고통을 초래하고 있다. 남북한이 체제경쟁을 위해 막대한 양의 인적·물적 자원을 투입함으로써 우리민족 전체의 역량은 상당부분 소모될 수밖에 없었다. 특히 분단은 과거와 현재의 남북한 체제와 남북관계에 뿐만 아니라 미래 통일국가의 성격과 구조에도 중요한 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다.

분단으로 인해 남북한의 각 분야는 부정적 영향을 받아왔다. 정치분야에서 남북한은 상이한 통치이념 아래 이질적인 체제를 발전시켰다. 한국은 개인의 자유를 토대로 하는 자유민주주의를 국가이념으로 채택하였고, 이와 함께 사적 경제활동을 기반으로 하는 자본주의를 경제활동의 기본이념으로 삼았다. 분단상황과 안보위협속에서 우여곡절이 있었지만 한국은 점진적으로 민주화되었으며 경제적으로는 개도국중에서도 모범적인 경제발전을 이룩하고 국제사회에도 적극 참여하고 있다.

북한은 사회주의 이념체계를 도입하였다. 그러나 사회주의 이념체계는 김일성 일인지배를 정당화하는 도구로 변질되었다. 국내적 기반이 취약하였던 김일성은 분단상황을 자신의 권력을 공고화하는 데 이용하였고, 이를 정당화시키기 위하여 사회주의 이념체계를 활용한 것이다. 또한 주민들을 강력하게 통제하고 동원하는 데 통일명분을 내세우는 등 분단상황을 전체주의적 일인독재체제를 강화하고 유지하는 데 활용하였다.

경제적인 차원에서 분단이 끼친 영향도 매우 크다. 지난 반세기 이상의 기간동안 남북한은 적대적 대결 속에서 민족의 번영과 발전에 쏠아 부어야 할 막대한 자원과 에너지를 소모적으로 낭비하였다.

남북한은 체제경쟁 차원에서 각기 다른 경제발전 전략을 추진하였다. 한국은 자본과 기술이 부족한 상황속에서 수출주도 산업화정책을 수립하고 시행함으로써 빠른 시일내에 선진기술을 수용하고 고도 경제성장을 달성하였다. 그러나 북한의 군사적 위협에 대처하기 위해서 재정의 막대한 부분을 국방비로 지출해야 하는 현실이다. 따라서 선진국가로의 도약과정에서 분단으로 인한 초과비용의 지출은 커다란 부담이 될 수밖에 없다.

북한도 가용한 자원을 동원하여 어느 정도의 경제성장은 이루었으나 중앙집권체제로 인해 자원배분이 왜곡되고 개인의 자율과 창의가 억압됨으로써 성장의 한계를 맞게 되었다. 특히 1990년대에 들어와 동구 사회주의체제의 붕괴에 따른 국제적 협력기반의 상실 등으로 마이너스 성장을 계속하

여 주민의 기본적 욕구도 충족시킬 수 없는 상황으로 빠져 들었다. 게다가 과도한 군사비와 체제유지비는 경제난을 더욱 어렵게 하는 중요한 원인 중의 하나가 되었다.

분단이 사회적인 차원에서 가져다 준 영향은 보다 본질적이다. 6·25사변으로 상대체제에 대한 적대감뿐만 아니라 상대주민들에 대한 집단적 적대감도 생겨났다. 더구나 인적인 교류나 사회 문화적인 교류도 거의 없었기 때문에 남북한 주민들의 이질화는 심각한 상태에 이르렀다. 가치체제나 규범이 다르게 변했으며 의사소통에 문제가 있을 정도로 언어생활에서도 많은 차이를 보이고 있다.

그러나 보다 중요한 것은 분단상태가 장기화된 결과 남북한 사회문화부문의 이질화와 공동체의식의 상실정도가 심화되고 있다는 사실이다. 북한사회가 정체를 경험하고 있는 반면 남한사회는 빠르게 변하고 있다는 점에서 남북한 사회문화의 격차는 더욱 확대될 것이며, 남북한 주민들의 공동체의식은 더욱 희박해질 여지가 크다.

결국 분단은 일과적인 사건이 아니라 현재까지도 지속되고 있는 역사적 과정이다. 분단상태는 민족단위의 발전을 저해하였을 뿐만 아니라, 남북한의 정치·경제·사회 각 분야를 왜곡시켜온 핵심적인 요인으로 작용하고 있다.

달리 말하자면 북한이 현재의 경제난을 극복하고 민주적 사회로 전환하기 위해서, 한국이 정치·경제·사회 각 분야에서 질적인 발전을 도모하기 위해서, 그리고 한민족이 진정한 발전을 이룩하기 위해서 분단상태의 종식, 즉 통일이 절대적으로 필요하다는 것을 의미한다. 이와 같이 분단을 인식한다면 분단의 극복과 통일은 그 어떤 희망이나 당위의 문제일 뿐만 아니라 우리 앞에 현실적으로 놓여있는 민족적 과제라고 하겠다.

## 제2절 역대정부의 통일정책 개관

### 1. 제1공화국의 통일정책

제1공화국 정부는 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립을 내외에 선포함과 동시에 통일에 관한 기본입장을 천명하였는데 그 내용은 다음과 같다.

① 대한민국 정부는 헌법의 규정에 따라 전 한반도에 대한 주권을 가진 유

일한 합법정부이다.

② 선거가 보류된 북한에서 조속히 민주적 선거를 실시하여 북한동포를 위하여 국회에 공식으로 남겨둔 100석의 의석을 채워야 한다.

③ 북한동포들의 자발적 의사가 계속적으로 봉쇄되는 경우에는 대한민국은 무력에 의해서라도 북한에 대한 주권을 회복할 권한이 있다.

이것은 대한민국만이 한반도에 있어서 유일한 합법정부이며, 북한은 유엔결의에 따라 자유선거를 실시하여 대한민국에 합류해야 함을 공식적인 통일방안으로 제시한 것이다. 북한지역의 수복을 위해 무력행사 가능성을 제시한 것은 대한민국의 정통성을 기반으로 북한을 반란단체로 규정한 것이기는 하나, 실질적으로는 무력행사를 위한 준비를 전혀 갖추지 못했다. 따라서 이러한 선언은 대한민국의 정통성을 확실히 하기 위한 정치적 구호였다고 할 수 있다.

제1공화국 정부의 통일정책은 정부수립 당시의 국제법적, 도덕적 우월성에 기초하여 북한당국을 철저히 부정하는 인식에서 출발하였으며, 방법론적으로는 한반도문제 해결의 국제화, 특히 유엔을 통한 해결방법과 북한지역에서의 자유선거 실시를 가장 중요한 수단으로 보았다. 이에 따라 북한당국을 대한민국과 대등한 지위에 두고 출발하는 모든 논의는 배제되었다.

그러나 소련의 세계적화 전략을 추종하고 있던 북한은 국제적 정통성 여부와는 상관없이 무력에 의한 통일을 추구하였으며, 마침내 1950년 6월 25일 기습남침을 감행함으로써 우리민족은 3년여에 걸친 동족상잔의 비극을 겪게 되었다.

6·25사변은 1953년 7월 27일 정전협정이 조인됨으로써 끝이 났다. 양측은 이 정전협정에서 최종적인 평화적 해결이 완성될 때까지 한반도에서의 적대행위와 무력행위의 일체 정지를 약속하였다. 이때 확정된 군사분계선인 휴전선에 의해 남북분단이 고착된 채 오늘에 이르고 있다.

## 2. 제2공화국의 통일정책

자유당 정부의 독재에 항거하여 발생한 1960년의 4·19혁명에 의해 내각책임제 헌법에 기초하여 제2공화국이 출범하게 되었다. 4·19혁명이후 보수·혁신을 막론하고 많은 정당과 사회단체들이 표면에 나타났으며 통일문제에 대한 논의도 활발하게 이루어졌고 다양한 통일방안이 제시되었다. 혁

신제와 일부 학생들은 남북교류·협상론, 중립화통일론 등을 들고 나오기도 하였다.

통일문제에 대한 비등하는 여론을 감안하여 민주당 정부는 제1공화국 자유당 정부의 유엔감시하의 북한지역 자유선거 또는 북진통일론 대신 ‘유엔감시하의 남북자유총선거’를 통일정책의 기조로 제시하였다.

제2공화국은 제1공화국에 비해 짧은 기간이긴 하였지만 통일문제에 대한 논의는 훨씬 활발했던 시기라고 할 수 있다. 그러나 당시의 통일논의의 상당부분은 분단의 원인과 배경이 되고 있는 한반도에서의 국제정치 상황을 냉철하게 파악하지 못한 측면이 있었으며, 북한의 대남 적화전략에 대한 불철저한 인식에서 비롯되었다. 또한 통일논의가 국민의 일반적인 정서를 도외시킨 채 무질서하게 전개됨으로써 낭만적이고 감상적인 차원에 머물러 있었다.

### 3. 제3공화국의 통일정책

통일논의가 국민적 합의를 도출하지 못한 채 무질서하게 전개됨과 함께 국내정국이 혼란으로 빠져들던 시대적 상황에서 5·16이 일어났다.

5·16을 계기로 등장한 군사혁명위원회는 6개항의 ‘혁명공약’을 발표하였다. 그 중 제1항은 “반공을 국시의 제1의로 삼고 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공태세를 재정비 강화한다”고 선언하였다. 또한 제5항에서는 “민족적 숙원인 국토통일을 위하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력 배양에 전력을 기울인다”고 천명하였다. 즉 반공체제의 재정비 강화와 국토통일을 위한 실력배양이 통일의 기본방향이었던 것이다. 이로써 혁명정부 1년간은 제2공화국 시기에 활발하게 진행되었던 통일논의가 중지되고 정부당국의 공식적인 통일정책만 있게 되었다.

박정희 대통령은 1964년 1월 10일 연두교서를 통해 정부의 통일방안은 유엔을 통한 자유민주주의 원칙에 따른 통일, 실지회복에 의한 국토통일임을 밝히고, 통일을 위한 제반 문제에 대비하기 위한 태세를 갖추어 나갈 것임을 강조하였다.

1966년 1월 18일 국회에 보낸 연두교서에서는 “우리가 지향하는 조국근대화야말로 남북통일을 위한 대전제요, 중간목표이다. 통일의 길이 근대화에 있고 근대화의 길이 경제자립에 있는 것이라면 자립은 통일의 첫단계가 된다”고 함으로써 ‘선건설 후통일’의 정책방향을 분명히 하였다. 당시

의 정부는 우리의 경제력이 북한을 압도적으로 능가하고 또한 민주주의가 정착된 다음에야 통일노력이 실효성을 거둘 수 있을 것으로 보았다.

1960년대 들어 두차례에 걸친 경제개발 5개년계획을 성공적으로 완수함으로써 대북한 국력우위를 확보하기 시작한 3공화국 정부는 1960년대의 ‘대화없는 남북대결시대’를 청산하고 1970년대의 ‘대화있는 남북대결시대’를 맞이하게 되었다.

한편 국제적으로는 1969년 7월 닉슨독트린이 발표되고, 1970년대 들어 미·중·일 관계개선 등을 계기로 새로운 세력균형이 형성되기 시작하는 등 세계적인 긴장완화와 평화공존의 분위기가 조성되었다.

이러한 국내외 정세에 따라 한국의 통일정책은 매우 신축적이면서도 적극성을 띠게 되었다. 또한 정부는 장기적이고 체계적인 정책수립과 추진을 위해 1969년 3월 1일에는 국토통일원을 설치하였다.

한편 박정희 대통령은 1970년 8월 15일 광복절 제25주년 경축사를 통해 남북한간 선의의 경쟁을 촉구하는 ‘평화통일구상 선언’을 발표하였다.

- ① 긴장상태의 완화없이는 평화적 방법에 의한 통일에의 접근이 불가능하다.
- ② 북한이 무력에 의한 적화통일이나 폭력혁명에 의한 대한민국 전복 기도를 포기해야 한다.
- ③ 남북간에 가로놓인 인위적 장벽을 단계적으로 제거해 나갈 용의가 있다.
- ④ 북한이 유엔의 권위와 권능을 수락한다면 북한의 유엔 참석을 반대하지 않는다.
- ⑤ 남북한의 어느 체제가 더 잘 살 수 있는가 개발과 건설에서 선의의 경쟁을 벌일 것을 제의한다.

이러한 기본정신에 따라 1971년 8월 12일 대한적십자사 총재가 북한적십자회에 대해 1천만 이산가족문제 해결을 위한 남북적십자회담을 개최할 것을 제의하였고, 이 제의를 북한적십자회가 수락함으로써 분단 26년만에 인도적 문제에서부터 남북대화의 통로가 열리게 되었다. 한편 1972년 7월 4일에는 남북 양측의 당국자간 비공개 접촉과 상호방문을 거쳐 분단이후 최초의 남북한간 합의문서라 할 수 있는 ‘남북공동성명’이 서울과 평양에서 동시에 발표되었다.

남북공동성명에서 남북한 양측은 ①통일은 외세에 의존하거나 외세의 간



섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야 한다, ②통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적인 방법으로 실현하여야 한다, ③사상과 이념, 제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다는 등 3원칙에 합의하였다.

또한 상호 중상·비방 중지, 군사적 충돌을 방지하기 위한 적극적 조치, 다방면적 교류실시, 직통전화 설치 등 실천조치를 합의하고, 쌍방간의 합의 사항을 추진하고 남북사이의 제반문제를 개선·해결하기 위하여 남북조절위원회를 구성·운영하기로 하였다.

그러나 1970년대초의 이러한 남북대화는 북한이 구체적 실천조치들을 이행하지 않은 채 정부의 ‘6·23 평화통일 외교정책 선언’ (1973.6.23)을 핑계로 일방적으로 중단을 선언함으로써 진전을 보지 못했다. 이후 북한은 당국간의 접촉과 대화보다도 ‘대민족회의’ 소집 등 한국사회의 국론분열에 주력하였다.

#### 4. 제4공화국의 통일정책

1972년 10월유신으로 제4공화국이 출범하였다. 제4공화국 정부의 통일정책은 제3공화국의 연속선상에서 추진되었다. 이 시기에 정부는 교착상태에 빠진 남북대화를 타개하고 국제정세의 변화에 능동적으로 대처하여 한반도 문제 해결의 기본좌표와 접근방식을 종합적으로 명시할 필요성을 인식하고 ‘6·23 평화통일 외교정책 선언’을 천명하였다. 동 선언에서는 ①조국의 평화적 통일을 위한 모든 노력의 경주, ②한반도의 평화유지, 남북간의 내정불간섭 및 불침략, ③성실과 인내로써 남북대화 계속, ④북한의 국제기구에의 참여 불반대, ⑤ 남북한 유엔동시가입 불반대, ⑥모든 국가에의 문호개방, ⑦ 평화선린에 기초한 대외정책의 추진 등 7개항을 담고 있다.

이후 제4공화국 정부는 1974년 1월 18일 ‘남북상호 불가침협정 체결’ 제의, 1974년 8월 15일 ‘평화통일 3대기본원칙’ 천명, 1979년 1월 19일 ‘남북한 당국간 무조건 대화제의’ 등을 통해 한반도의 긴장완화와 남북관계의 정상화를 위한 정책의지를 표명하고, 이를 실현하기 위해 노력하였다.

특히 1974년 8월 15일의 ‘평화통일 3대기본원칙’에서는 ①한반도에 평화를 정착시키기 위하여 상호불가침 협정 체결, ②남북간에 상호문호개방

및 신뢰회복을 위하여 남북대화, 교류와 협력 추진, ③이 바탕위에서 공정한 선거관리와 감시하에 남북한 자유총선거 실시 등을 제시하였다.

## 5. 제5공화국의 통일정책

1980년 10월 27일 제5공화국 헌법이 공포되고, 1981년 3월 3일 제5공화국이 출범하였다. 제5공화국 정부는 ‘통일되고 독립된 근대적 민족국가의 건설’이라는 통일정책을 제시하였다. 이러한 통일 노력은 남북한당국 최고책임자 상호방문과 남북한 정상회담의 개최제, 통일문제와 남북한 관계정상화 문제를 포괄적으로 해결하기 위한 ‘민족화합 민주통일방안’의 제시, 민족적 화해와 신뢰를 조성하기 위한 ‘20개 시범실천사업’ 등의 제시로 구체화 되었다.

1982년 1월 22일 대통령 국정연설을 통하여 제시된 ‘민족화합 민주통일방안’은 통일헌법의 제정으로부터 총선거를 통한 통일민주공화국 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시하였다. 민족화합 민주통일방안은 통일이 민족자결의 원칙아래 거래전체의 자유의사가 고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다는 기본원칙에 입각하여 평화통일을 성취하는 가장 합리적인 길로서 통일헌법을 채택하고, 이 헌법에 따라 통일된 단일 주권국가를 완성시킨다는 것을 내용으로 담고 있다. 그리고 통일조국의 국호, 정치이념, 국내외 정책의 기본방향, 정부형태, 국회구성을 위한 총선거의 방법과 시기 및 절차 등은 ‘민족통일협의회’를 구성하여 통일헌법을 기초하는 가운데 토의, 합의될 문제임을 적시하였다.

이러한 통일방안 제시의 후속실천조치로서 정부는 1982년 2월 1일 국토통일원장관 성명을 통해 북한에 대하여 민족화합을 위해 20개항에 걸친 구체적인 시범사업을 함께 추진해 나갈 것을 제의하였다. 시범사업의 내용에는 서울·평양간 도로 연결개통, 남북 이산가족들의 편지교류 및 상봉실현, 설악산 이북과 금강산 이남지역의 자유관광 공동지역 개방, 쌍방 정규방송의 자유로운 청취, 민족사의 공동연구, 남북간 자연자원의 공동개발 및 공동이용 등이 포함되어 있다.

## 6. 제6공화국의 통일정책

1980년대 중반이후 국제정세와 한반도를 둘러싼 주변정세는 급격한 변화를 거듭하게 되었다. 세계를 동서로 갈라놓았던 냉전체제가 와해되면서 화해·협력의 새로운 분위기가 형성되었으며 동구공산권 국가들의 개혁과 개방추세도 급속히 진전되었다.

이러한 국제정세의 흐름속에서 1988년 2월 25일 국민의 직접선거에 의해 선출된 제6공화국 정부가 출범하였다. 제6공화국 헌법에서는 전문에 조국의 평화통일의 사명을 규정하고, 제4조에서 통일은 자유민주적 기본질서에 입각하여 평화적으로 달성되어야 한다는 점을 명확히 하였으며, 제66조3항에서는 대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 의무를 진다고 규정하였다. 헌법에 통일 관련조항을 규정함으로써 통일이 관념과 이상의 문제가 아니라 현실적인 실천과제임을 보다 분명히 하게 되었다.

제6공화국 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 1988년 7월 7일의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’ (이하 7·7선언)과 1989년 9월 11일의 ‘한민족공동체 통일방안’ 이었다.

‘7·7선언’은 북한을 대결의 상대가 아니라 선의의 동반자로 간주하고, 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체적인 관계로 발전시켜 나가는 것이 통일조국을 실현하는 지름길이라는 인식을 바탕으로 남북간 대결구조를 화해구조로 전환키 위한 기본방향을 제시한 정책선언이었다.

특히 7·7선언은 민족공동체 형성을 위해서는 무엇보다 남북간의 인적·물적 교류협력이 활성화되어야 한다는 인식에 따라 이를 위한 실천조치들과 정책방향을 제시하였다. 실천조치의 일환으로 1990년 8월 1일에는 「남북교류협력에관한법률」을 제정, 시행함으로써 남북교류협력시대의 개막을 가능하게 하였다.

한편 6공화국 정부는 국민 각계의 의견을 수렴하여 통일의 원칙과 방향을 담은 ‘한민족공동체 통일방안’을 1989년 9월 11일 대통령의 국회연설을 통해 발표하였다. 한민족공동체 통일방안은 남북간에 누적된 불신과 대결의식, 그리고 이질화 현상을 그대로 둔 채 일시에 통일을 이룩한다는 것은 현실적으로 어렵다는 것을 전제로 하고 있다. 즉 완전한 통일을 이룩하

려면 남북간의 교류와 협력을 통해 먼저 민족공동체를 회복·발전시키고, 이를 바탕으로 정치적 통일이 이루어질 수 있는 상태를 만들어 나가야 한다는 것이었다. 한민족공동체 통일방안의 주요내용은 다음과 같다.

통일의 원칙으로 ‘자주·평화·민주’를 제시하고 통일국가의 미래상으로 자유·인권·행복이 보장되는 민주국가를 제시하였다.

통일국가의 수립절차는 우선 남북대화를 추진하여 신뢰회복을 기해 나가는 가운데 남북정상회담을 통해 ‘민족공동체헌장’을 채택하기로 하였다. 이어 남북의 공존공영과 민족사회의 동질화, 민족공동생활권의 형성 등을 추구하는 과도적 통일체제인 ‘남북연합’을 거쳐 통일헌법을 제정하고, 마지막으로 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립하는 것으로 되어 있다. 남북연합단계에서는 민족공동체헌장에서의 합의에 따라 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 남북공동사무처 등을 두도록 하였다.

한편 1988년 12월 28일 강영훈 국무총리는 연형묵 북한 정무원 총리 앞으로 서한을 보내 남북한간 제분야에서의 상호 신뢰구축과 긴장완화문제 등을 포괄적으로 협의 해결하기 위한 ‘남북총리회담’의 개최를 제의하였다. 이에 따라 남북한 쌍방은 1989년 2월 8일부터 1990년 7월 26일까지 여덟 차례의 예비회담과 두 차례의 실무대표접촉을 가진 끝에 ‘남북고위급회담’을 개최기로 하였다. ‘남북고위급회담’은 예비회담에서 합의한 절차와 의제에 따라 8차례에 걸쳐 진행되었다.

제5차회담에서 남북 양측은 전문과 25개 조항으로 된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」를 채택·서명하였다(1991. 12.13). 아울러 현안으로 떠오른 한반도 핵문제를 협의하기 위한 대표접촉을 12월안에 개최기로 하는 등 3개 항의 ‘공동발표문’을 채택하였다. 이어서 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 남북고위급회담에서 남북 쌍방은 역사적인 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」와 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」을 발효시키고, 「남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 서명·발효시켰다.

제7차회담에서는 남북 양측이 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북교류·협력 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」와 「남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서」를 채택 발효시켰다.

제8차 남북고위급회담에서 쌍방은 「남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서」, 「남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」, 「남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」를 채택 발효시켰다.

그러나 이러한 남북간의 역사적인 합의사항은 북한의 핵무기개발 의혹이 증폭되고, 북한이 1993년 1월 29일 모든 남북당국 사이의 대화를 재개할 의사가 없음을 선언한 이래로 실천에 옮겨지지 못하고 있다.

### 〈 역대정부의 통일정책 개요 〉

시대	대북인식	통일접근방식	주요 발표시기
제1 공화국	○실체 불인정 ○실지회복의 대상	○유엔결의에 의한 북한지역에서만 ○유엔감시하의 남북한 자유총선거	○제헌국회, 「북한 동포에 보내는 결의문」('48.6.12) ○변영태 외무장관 「제네바 정치회의 연설」('54.5.22)
제2 공화국	○실체 불인정 ○실지회복의 대상	○유엔 감시하의 남북한 자유총선거	○민주당 「통일외무 정책 쇄신방안」('60.7.26)
제3 공화국	○실체 불인정 ○실지회복의 대상	○유엔감시하의 남북한 인구비례에 의한 자유총선거 ※ 선건설 후통일	○제6대 국회 제25차 본회의 결의안('64.11.29) ○「평화통일구상선언」('70.8.15)
제4 공화국	○실체 인정 ○평화공존의 대상	○토착인구 비례에 의한 남북한 총선거	○「6.23 선언」('73.6.23) ○「평화통일 3대 기본원칙」 천명('74.8.15)
제5 공화국	○실체 인정 ○평화공존의 대상	○통일헌법에 따른 총선거 실시 - 남북한 기본관계에 관한 잠정 협정 체결	○「민족화합민주통일방안」 천명('82.1.22)
제6 공화국	○상호체제인정 ○선의의 동반자	○남북연합의 과도단계를 거쳐 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거 실시	○「7.7특별선언」('88.7.7) ○「한민족공동체통일방안」 천명('89.9.11)