

統一論議의 變遷過程

1945~1993

1993. 12

朴 淳 成(政策研究室 責任研究員)
崔 鎮 旭(政策研究室 責任研究員)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 報告임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로서 發行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

要 約

第 I 章 序 論

한반도 분단의 역사에서 나타났던 統一方案, 統一政策 및 統一運動을 둘러싸고 전개되어 왔던 統一論議를 검토하는 것은 통일운동의 올바른 방향 설정 및 정부의 현실적 통일정책 수립을 위한 기초자료를 제공하기 위해 반드시 이루어져야 할 과제이다.

그러나 통일논의에 대한 기존 연구는 단지 통일방안들에 대한 서술이나 단순한 비교 및 유형별 정리에 그치거나, 통일논의 자체의 분석에 치중한 나머지 통일논의를 국제질서와 남북관계 및 국내사정의 總體的 變化에 적절히 연관시켜 분석하지 못하는 한계를 지니고 있다.

따라서 본 연구의 목적은 통일논의의 변천과정이 가진 역사적 규정성을 총체적 시각에서 분석하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 ① 남북한 내부 상황을 고려한 남북관계 및 국제 환경이라는 상황변수와 ② 제정치세력 및 남북한 정부간의 작용·반작용이라는 상호전략개념을 분석도구로 활용하여, 政策目標, 戰略, 行動指針, 戰術 등을 포괄하는 남북한 정부의 통일정책이 상호작용하면서 변화해 가는 과정을 추적하였다.

또한 본 연구는 통일논의가 근본적으로 사회구성원들의 정치의식을 반영하고 있다는 점을 고려하여, 남한의 경우 정부차원에서의 통일정책 뿐만 아니라 비정부차원에서의 통일논의 즉

정치주체로서의 민족구성원들의 통일방안 등을 분석하였다.

第Ⅱ章 韓半島의 分斷確定：統一論議 生成期 (1945~1953)

1. 分斷確定期의 一般的 狀況과 美·蘇의 對韓半島 政策

해방정국과 한국전쟁에 걸친 8년간을 한마디로 특징지운다면 한반도 分斷確定期라고 할 수 있다. 식민통치로부터 해방된 한반도에 두개의 근대국가를 세우려고 하는 국제적·국내적 정치세력들의 시도는 分斷國家의 성립으로 마무리되었으며, 그후 分斷體制의 이념적 갈등이 무력통일정책으로 발전하여 한국전쟁이라는 민족적 비극기를 거치면서 분단을 고착화하였다. 즉 미·소의 대한반도 정책과 국내 정치세력의 이념적 대립이라는 두 요인이 해방정국의 상황과 그 이후 한국전쟁에 이르기까지 한반도의 운명을 결정지웠던 것이다.

미국의 초기 대한반도 정책은 소련과의 협조를 통한 「한국의 국제신탁통치안」과 소련과의 대립을 가정한 남한만의 단독정부수립안 사이에서 구체적으로 정립되어있지 않았으나, 美·蘇冷戰構圖가 점차 굳어져 가고 戰後 미국의 외교정책의 기조가 對蘇封鎖政策으로 확정되어 감에 따라 남한에서 강력한 반공국가의 건설을 추구하는 「防禦的 最小戰略」이 미국의

최종적 한반도 정책으로 결정되었다.

소련의 초기 한반도 정책은 북한에 우선적으로 공산주의 정권을 수립하는 「積極的 最小戰略」이었으나, 소련의 의도대로 김일성이 북한지역의 통치권을 장악해 나가자 1946년에 들어서면서 한반도 전체에 대하여 관심을 갖고 統一戰線의 전국적 확대를 추진하는 등 「攻勢的 最大戰略」으로 전환되었다. 그러나 소련의 「攻勢的 最大戰略」은 전국적인 反託運動과 제 1,2차 미·소공동위원회의 결렬 및 미국에 의한 한국문제의 유엔이관 등으로 인하여 다시 「積極的 最小戰略」으로 회귀한다.

2. 解放政局에서의 國內 政治勢力들의 統一戰略

국제적으로는 미·소간의 이익이 첨예하게 대립하고 국내적으로는 일제 식민통치기구의 급속한 붕괴로 인하여 권력공백 상태가 발생한 해방정국에서 나타났던 국내 정치세력들의 통일전략은 크게 넷으로 나누어진다.

첫번째 노선은 후견적 신탁통치를 인정하고 좌우합작을 통해 통일한국을 건설하려고 하는 「左右合作路線」이다. 이 노선은 민족통일국가 건설을 제일의 목표로 삼는 민족주의적 좌우 온건파들에 의해 취하여졌으나, 미·소의 대립과 그에 편승하여 정권장악을 위해 분단을 마다하지 않던 국내 정치세력에 의해 실현되지 못하였다.

두번째는 「南韓單獨政府樹立路線」으로서, 이승만을 중심으

로 한 우파 정치세력들은 신탁통치를 반대하고 반공주의라는 이념하에 미군정의 협조를 얻어 남한에 반공국가를 건설하려고 한다. 이들의 통일전략은 「先政府樹立 後統一」로 요약된다. 이 노선은 그후 「北進統一論」으로 전환된다.

세번째는 북한의 김일성에 의해 추진된 「革命的 民主基地論」이다. 이는 북한을 점령한 소련군의 협조하에 스탈린의 「一國社會主義論」을 한반도에 적용하려는 시도였다. 즉 한반도 전역의 공산화를 위하여 북한에 공산국가를 건설한 후, 이를 혁명의 기지로 삼고 남북한 전체에 걸친 통일전선을 결성·강화하여 궁극적으로는 한반도에서 「反帝反封建人民民主主義革命」을 일으키겠다는 전략이다. 이 전략은 분단의 확정 이후 「武力統一戰略」으로 변화한다.

네번째 노선은 남로당계 공산주의자들에 의해 추진된 인민혁명을 목표로 하는 「人民戰線路線」이다. 이 노선의 통일국가 수립전략은 남한에서 미군정을 타도하고 그후 남북한에 공산화된 통일정부를 수립하는 것이었다.

3. 分斷 以後 韓國戰爭 期間의 統一問題

단정수립부터 한국전쟁까지의 남북한 정부의 통일정책은 모두 「武力統一論」이었다. 그러나 남한 정부의 경우는 「무력통일론」이 단지 정권의 유지를 위한 정치선전적 차원에 머물렀다면, 북한 정부의 「武力統一論」은 평화공세에 의해 위장된

실질적 통일전략이었다.

북한은 「民主基地論」의 공세적 형태로서의 「武力統一論」에 기초하여, 「民主基地論」의 마지막 단계로서의 「民族解放戰爭」이라는 명목하에 한국전쟁을 일으킨다. 전쟁 초기 북한에 유리하던 상황이 역전된 후, 미국은 반격정책에 기초하여 군사적 우위를 통해 한반도를 무력통일하려고 한다. 그러나 이러한 미국의 시도 역시 결국 중국의 개입으로 좌절되고, 남한 정부의 반대에도 불구하고 한국전쟁은 휴전이라는 형태로 종료되면서 한반도의 분단을 고착화하고 만다.

4. 韓半島 分斷確定期에 대한 再照明

해방정국과 그 이후 분단 및 한국전쟁의 과정은 아래와 같은 도표에 의해 간결하게 정리될 수 있다.

아래 도표에서 잘 드러나듯이 한반도에서의 각국의 전략은 상황에 따라 그리고 상대국의 전략에 따라 서로 대응하면서 발전하였다. 이 발전과정에서 한반도 내부의 주요 정치세력들은 한반도 통일을 위해 여러 형태의 전략을 실행하였으나, 결국에는 세계적 냉전구조의 상황논리에 의해 자신들의 입장을 조정해야만 했으며 이에 적절한 대응책을 발견하지 못한 정치세력들은 도태될 수밖에 없었다.

분단확정과 미·소 및 남북한의 전략

	미국의 적극적 최소전략	미국의 방어적 최대전략	미국의 방어적 최소전략	미국·남한의 적극적 최대전략
소련의 적극적 최소전략	해방직후 분담점령 美蘇軍政		한국문제의 유엔이관기 남북단정수립	
소련의 공세적 최대전략		미소공위기 신탁통치안 좌우합작시도		
북한의 공격적 최대전략			민족해방전쟁 한국전쟁 (초기)	
북한의 방어적 최소전략			휴전협상기 한국전쟁 (후기)	국제전적 한국전쟁 (중기)

第三章 統一論議의 第1期: 空白期 (1953~1970)

1. 國際的 冷戰體制 持續과 南北韓의 非妥協的 對立期

휴전 이후 1970년에 이르기까지의 시기는 국제적 냉전체제의 지속과 남북간 군사적 대립으로 인하여 「統一論議의 空白期」라고 할 수 있다. 통일논의는 현실성의 부족으로 인하여 다소 부차적인 관심으로 떨어지고, 남북간 체제경쟁이 주요

과제로 등장하면서 남북한 모두 경제성장 정책에 자신의 체제 동원능력을 집중한다.

2. 南北韓 政府의 統一政策

가. 南韓 政府의 統一政策

한국전쟁 이후 약 20년동안 남한정부는 통일문제 자체에 관심을 가지기보다는 이를 정치적으로 이용하려고 하였다. 제 1 공화국의 실현불가능한 「北進統一論」 혹은 「北韓만의 유엔 감시하 總選案」 등의 「勝共統一論」은 제 2 공화국을 거치면서 보다 현실적인 「先建設 後統一」 구호로 바뀌었다.

제 2 공화국의 통일문제 유보전략은 5·16군사쿠데타에 의해 성립된 軍政 및 제 3 공화국 기간에도 그 기본 골격이 변하지 않은 채 유지되었다. 제 3 공화국의 「先建設 後統一」 전략은 약 10년간에 걸친 급속한 경제성장에 의해 나름대로의 성과를 거두었으며, 이에 따라 1970년대 초반에는 분단체제 양 정부간의 대화가 필요한 상황이 나타나게 되었다.

나. 北韓 政府의 統一政策

휴전 후 북한은 경제재건에 총력을 기울이면서 자신의 체제를 정당화하기 위하여 「民主基地論」을 통일정책의 기본으로 내세운다. 한국전쟁 직후 북한의 「民主基地論」에 기초한 통일정책은 「선건설 후통일론」의 한 형태라고 할 수 있다. 즉

이 정책은 혁명과 통일이라는 “積極的” 의미보다는 민주기치 건설 자체에 중점을 두는 “防禦的” 의미를 지닌다. 한편 실질적 「선건설 후통일」 전략의 이면에서 북한은 끊임없이 외교적 차원에서 통일문제를 놓고 대남공세를 취해 왔다.

사회주의 경제의 성공적 기초확립에 따른 대남한 체제우위의 확보 및 남한내 정치적 위기의 발생은 북한 지도부에게 정치적 자신감을 불러일으켰다. 이에 따라 김일성은 1960년 8월 해방 15주년 기념보고에서 연방제 및 교류·협력을 통하여 남북한을 통합하려는 의도를 담은 기능주의적 성격의 통일방안을 제시한다.

그러나 기능주의적 성격을 강하게 띤 연방제 통일방안이 거부되는 한편 남한에 반공이데올로기에 기초한 군사정권이 들어서자, 북한은 기존의 통일정책에서 벗어나 「선혁명 후통일」로 요약되는 「霸權的 革命戰略」을 추진한다. 북한의 패권 전략은 1964년 2월 제시된 「3대 혁명역량 강화노선」에 의해 북조선의 혁명력량, 남조선의 혁명력량, 국제적 혁명력량의 강화라는 구체적 행동방침을 갖게 된다.

그러나 북한의 「霸權的 革命戰略」에 기초한 군사력 강화 추진과 대남침투는 남북간 불신을 심화시킴으로써 남북간의 대화를 어렵게 만드는 결과를 가져왔을 뿐만 아니라, 남한이 북한을 경제적으로 따라잡을 수 있는 기회를 허용하였다. 이에 따라 1960년대 말엽에 접어들면서 북한의 체제우위가 급격히 상쇄되면서, 남북관계는 새로운 양상으로 발전한다.

3. 非政府次元의 統一論議

제 1 공화국하에서 「北進統一論」의 비현실성을 지적하면서, 진보당은 유엔감시하의 남북한 통일선거에 의해 平和統一을 이루자는 안을 내놓았다. 이러한 진보당이 정치적 위협세력으로 등장하자 이승만 정부는 「平和統一案」을 이유로 조봉암을 정치재판에 회부하여 사형에 처한다. 이처럼 제 1 공화국 하에서 통일논의는 정치적 타부였다.

그러나 4·19혁명 이후 열려진 정치공간에서 학생들과 혁신세력들은 통일운동과 함께 다양한 평화통일방안들을 제시하였다. 당시 통일운동의 특징은 기본적으로 「자주, 평화, 민족대단결」의 원칙을 내세운다는 것이며, 이는 혁신정당들의 통일방안에서 확인된다.

당시의 혁신정당들인 통일사회당, 사회대중당, 혁신당, 사회당 등의 통일정책의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 모든 정당들이 “先建設 後統一論”을 反統一的 정책이라고 규정하였다. 둘째, 사회당은 다른 당들과는 달리 유엔결의의 절대성을 적용하려고 하는 것은 통일반대론과 직접 연결되며 제 3자의 협의에 맡긴다는 것은 반자유적이라고 규정하였다. 셋째, 모든 정당들이 남북교류를 통일을 위한 중요한 필요조처로 파악하였다.

현재의 관점에서 본 혁신세력들의 통일논의의 역사적 의미

는 다음과 같다. 첫째, 自主·平和·民主·民族大團結 중시 등의 기본원칙들이 현재 거의 수용되고 있다. 둘째, 남북교류를 중시한 점 역시 남북한 민족이질화가 심화된 현시점에서 매우 의미가 있다. 셋째, 사회당에 의해 강조된 남북한 직접협상은 그후 남북대화에서 실현되고 있다.

4. 分斷體制의 變化와 統一論議

국제적 냉전구조의 지속과 남북간 비타협적 대립으로 인하여 통일논의가 활성화되지 못하였음에도 불구하고 부분적으로 나타난 이 시기 통일논의의 특징을 살펴보면 두가지를 들 수 있다. 첫째, 분단 양 체제간의 세력관계가 통일논의의 기본적인 결정요인으로 작용하였다. 둘째, 통일선거방안, 연방제안 및 교류·협력방안 등과 같은 평화적 통일방안들이 일시적으로 제기되었다.

남북한 체제경쟁과 국제 냉전질서속에서도 남한내 정치질서의 변화 및 체제경쟁의 결과에 따라 통일문제의 본질이 전략적으로 다르게 인식되어 가기 시작하였다. 이를 세단계로 구분해서 살펴보면, 첫째 단계(1953. 7~1960. 4)에서는 통일논의 자체가 단절되는 한편 체제경쟁에서의 북한의 우위가 확립되었고, 둘째 단계(1960. 4~1961. 5)에서는 통일문제가 남북한 민족문제로서 새롭게 부각되기 시작하였으며, 셋째 단계(1961. 6~1970)에서는 통일문제가 북한에 의해 다시금 국제

적 문제로 부각되면서 民族解放革命이 강조되는 한편 남한이 경제성장에 치중함으로써 남북간 통일논의는 실질적으로 존재하지 않았다.

한편 1960년대부터 정부차원에서 실질적으로 유지되고 있던 남한의 「先建設 後統一」 방안과 북한의 霸權的 「先革命 後統一」 방안은 남한의 경제성장과 북한의 경제침체라는 한반도 내부상황의 변화 및 냉전구조의 완화라는 국제환경의 변화로 1970년대에 들어서면서 새로운 방안으로 대체될 수밖에 없게 된다.

第Ⅳ章 統一論議의 第2期：解氷期 (1971~1987)

1. 國際環境과 南北關係

통일논의 제 2기(1971~87)의 시작은 국제적으로 보면 냉전구조가 해빙되어 가는 시기와 일치한다. 1960년대 후반 부터 일기 시작한 미·소간의 화해무드는 1970년대 들어서 보다 적극적으로 추진되었으며, 일련의 미·소, 미·중, 일·중화해는 기존의 냉전구조를 종식시키는 듯이 보였다.

1970년대 초반 미국과 소련은 이해관계의 일치로 데탕트를 성사시켰으나, 데탕트 분위기는 오래 지속되지 못하고 미·소간 갈등의 재현으로 국제사회는 새로운 냉전의 시대로 들어가게 되었다. 1970년대 중반부터 시작된 소련의 膨脹主義는

1970년대 후반 아시아에서 準軍事同盟인 미·중·일연합과 충돌하게 되었고, 1970년대 초 어렵게 형성된 데탕트 체제가 붕괴되고 새로운 냉전질서가 형성되고 있었다.

국제정세의 변화와 함께 남북관계도 초기의 대화 분위기로 부터 대립과 경쟁의 관계로 전환되었다. 1970년대 들어서 남북관계는 새로운 국면을 맞게 되었는데, 남북관계의 변화는 남북간 힘의 균형이 이루어짐으로써 가능하게 되었다. 1960년대를 통해서 북한은 줄곧 경제적, 군사적 우위를 차지하였으나, 1970년대 들어서 남한은 북한과 경제적 균형을 이루게 되었으며 1972년을 기점으로 남한은 1인당 GNP에 있어서 북한을 앞서기 시작하였다.

남북간 경제력의 균형으로 북한은 남조선 혁명전략의 실효성에 의문을 제기하게 되었으며, 대남전략의 수정이 불가피해졌다. 한편 1970년대 들어서 남한정부는 북한에 대한 열등감에서 벗어나 자신감을 갖고 처음으로 북한과의 共存 가능성을 나타내기 시작했다.

그러나 남과 북이 「7·4남북공동성명」에 서명했다는 것이 그들의 통일정책의 근본적인 전환을 의미하는 것은 아니었다. 북한은 결코 그들의 統一戰線戰略을 포기한 것은 아니었으며, 남한의 통일정책은 1960년대를 통해서 줄곧 주장해 온 「先建設 後統一」의 연장선 상에 있었다고 할 수 있다. 더욱이 1970년대 중반 이후 새로운 냉전질서의 형성과 함께 남북간의 치열한 경제·군사경쟁은 남북관계를 더욱 긴장시켰다.

2. 南北韓 政府의 統一政策

가. 北韓 政府의 統一政策

북한이 1973년 제안한 「고려연방공화국안」은 1960년의 연방제안과 마찬가지로 남북의 상이한 정치제도를 인정하며, 완결된 통일형태가 아니라 과도적 조치로서 제의되었다. 그러나 1960년의 연방제안이 정치문제보다는 경제·문화분야에서 남북간의 교류를 강조하는 기능주의적 성격이 강하였던데 반해서, 「고려연방공화국안」은 정치·군사문제의 일괄타결을 먼저 이룬 후 경제·문화교류를 한다는 연방주의적 통일방안이라고 할 수 있다.

연방제에 대한 북한의 변화는 그들이 1960년대 향유했던 남한에 대한 절대적 우위가 상실된 데 기인한다고 볼 수 있다. 1970년대 들어서 남북관계가 어느 정도 균형을 이루게 되자 북한은 강자에게 유리한 기능주의적 접근보다는 이중 전략적 차원에서 한편으로는 1964년 「3大革命力量強化」에서 구체화된 南朝鮮革命戰略을 추구하고, 다른 한편으로는 외국군철수와 평화협정체결을 전제조건으로 한 「고려연방공화국안」을 제안했다고 할 수 있다. 북한의 이중전략은 1974년의 3者會談提議에서도 나타난다.

북한의 모호한 「고려연방공화국안」은 1980년 제시된 「고려민주연방공화국안」에서 명백한 연방제의 성격으로 변화된다. 「고려민주연방공화국안」은 과거에 비해서 다소 온건한 통일방

안이라고 할 수 있는데, 여기에는 시대적 배경이 중요한 역할을 한 것으로 보여진다. 1970년대를 통해서 남북간의 경제적 격차가 더욱 벌어져 북한이 열세에 놓이게 되고 군사적으로도 북한의 절대우위가 감소되었고 남한체제는 더욱 안정되어 갔다. 더욱이 1978년 美·中修交와 中·日平和條約은 북한을 불안하게 만들었다. 이러한 상황에서 북한은 약자에게 유리한 일대일의 통합방식인 완전한 연방제를 제의한 것으로 보여진다. 그러나 북한의 「고려민주연방공화국안」이 혁명전략의 완전한 포기를 의미한다고는 볼 수 없다.

나. 南韓 政府의 統一政策

「7·4남북공동성명」으로 시작된 남북간의 대화분위기에 일대 전환을 가져온 것은 1973년 남한정부가 발표한 「6·23선언」으로 불리는 「平和統一外交政策宣言」이었다. 「6·23선언」은 내정불간섭, 상호불가침, 그리고 UN동시가입을 골자로 하는데, 이는 북한을 “政治實體”로 인정하며 남북 두 체제의 평화적 관계를 정립하자는 것이었다. 즉 남한정부는 현존하는 두 체제의 상호인정을 바탕으로 한반도에서 평화를 유지하자는 것이었다.

1970년대 이전의 통일방안과 비교할 때 1970년대 남한정부의 통일방안의 특징은 기능주의 접근방식이 처음으로 등장하기 시작했다는 것을 지적할 수 있다. 기능주의적 통합론에서 교류확대의 전단계로 평화정착이 요구되나, 평화가 통일의 수

단이 아니라 평화자체가 목적이 되어버릴 경우 분단의 장기화 내지 영구화를 가져올 우려가 있는 것이다. 남측은 교차승인, 불가침협정, 유엔동시가입 등을 교류확대에 필수적인 평화정착의 수단으로 주장하고 있으나, 평화정착을 지나치게 강조한 나머지 북측으로부터 “분단고착화의 음모”로 비난받았다.

1970년대 평화체제의 정착과 교류의 확대가 정치적 통합으로 발전될 것이라는 낙관적 견해하에 정치적 노력을 등한시했던 남한정부는 1980년대 들면서 비정치적 교류 뿐 아니라 정치지도자들의 통합의지가 통일에 중요한 요소라는 신기능주의적 인식하에 정상회담을 제기하게 된 것이다. 이와 같은 신기능주의 접근법은 남한정부가 1982년 1월 22일에 공식적인 통일방안으로 천명한 「民族和合民主統一方案」에 잘 나타나 있다.

3. 非政府次元의 統一論議

통일논의 제 2기 초반의 국제적 데탕트와 이에 따른 남북간의 대화분위기는 남한내부에서 비정부차원의 통일논의의 활성화에 적지않은 영향을 주었다. 「7·4남북공동성명」의 발표 후 이제 통일논의는 적어도 정부만의 전유물이 아닌 것으로 인식되었으며, 함석헌, 장준하, 천관우씨 같은 재야인사들은 통일에 대한 견해를 공개적으로 표명하기 시작하였다.

국제적 데탕트조류와 「7·4남북공동성명」의 분위기 속에서 활기를 띠던 재야통일논의는 데탕트체제의 동요와 남북대화의

중단으로 남북관계가 냉각되어가고 국내정치도 긴급조치의 발동으로 극심히 경직되어가자 함께 움추려 들어갔다. 그러나 그것이 「7·4남북공동성명」 이전으로의 완전한 복귀를 의미하는 것은 결코 아니었다.

통일논의 제 2기의 한가지 특징은 비정부차원의 통일논의에 제도권야당이 포함되지 않는다는 것이다. 제도권야당의 당면 목표는 통일보다는 민주화에 있었으며 민주화가 결과적으로 자유로운 통일논의의 여건을 마련해 줄 수 있다고 믿었던 데 반해서, 재야세력은 분단을 권위주의체제가 등장하고 유지될 수 있는 구조적 원인으로 파악하고 통일운동을 반독재투쟁의 요체로 이해하고 있었다. 즉 재야세력은 통일문제가 단순히 민주정부하에서만 가능하다는 인식을 깨고 統一運動과 民主化運動을 동시에 추진하였다. 그러나 이들은 구체적인 통일방안을 제시하지는 않고 있으며, 단지 과거 통일문제가 정부의 독점적 통제하에 놓여있었다는 것을 비난하고 통일의 주체는 “民衆”이어야 한다는 것과 분단으로부터 혜택을 받고 있는 既得權層의 양보와 포기를 주장할 뿐이었다. 또한 이 당시 학생운동권은 재야세력의 통일운동을 지원할 뿐 아직 통일운동을 독자적으로 추진하지 않고 있었다.

第V章 統一論議의 第3期: 開花期 (1988~現在)

1. 國際環境과 南北關係

통일논의의 제3기는 국제적으로 냉전체제의 붕괴와 새로운 국제질서의 출현으로 특징지어진다. 냉전체제의 붕괴는 소련의 변화로부터 시작되었다. 1985년 고르바초프 등장 이후 소련에서 추진된 개혁·개방정책은 소련 뿐 아니라 동구권 전체의 민주화를 촉진시켰으며, 대외적으로 고르바초프의 “新思考 外交”는 1989년 미·소 몰타 정상회담에서 냉전체제의 종식과 평화공존을 선언한 이래, 세계 곳곳에서 우호와 협력의 새로운 질서구축을 고무시켰다. 1991년 7월 30일 미·소간에 조인된 戰略武器減縮協定(START)은 1991년 9월 27일 부시 미대통령의 전술핵 폐기선언과 1991년 10월 5일 고르바초프 소련대통령의 전술핵무기 전면폐기선언으로 이어졌으며, 냉전의 상징적 존재인 베를린 장벽이 무너진지 일년만인 1991년 독일이 통일되었다. 마침내 1991년 12월에는 蘇聯邦이 해체됨으로써 냉전의 한축이 무너져 버리고 실로 새로운 세계질서가 펼쳐지게 되었다.

한반도 역시 이러한 냉전질서의 변화에 예외일 수는 없었다. 동북아에서의 긴장완화에는 한국의 적극적인 외교노력도 중요한 역할을 하였다. 한국은 1988년 「7·7선언」에서 천명한 北方政策의 추진으로 1990년 9월 소련과의 수교를 포함해서

모든 동구권과 수교를 맺었고, 1992년 8월 중국과 수교함으로써 北方政策의 일단계를 완수하였다. 한국의 北方政策은 비록 최초의 정책목표로서는 아니라고 할지라도, 북한을 外交적으로 孤立시키는 결과를 가져왔다. 특히 북한 전체무역의 거의 절반을 차지하고 있었던 소련의 몰락은 북한에게는 커다란 경제적 타격이 아닐 수 없었다.

북한의 경제사정 악화는 정치·군사적 역량의 약화를 초래했고, 이는 남한의 급속한 경제발전과 1988년 이후 민주화의 진전으로 인한 체제의 안정화를 고려할 때 북한으로 하여금 심각한 위기를 느끼게 하였다.

2. 南北韓 政府의 統一政策

가. 北韓 政府의 統一政策

통일논의의 제3기에 들어서면서 냉전체제의 붕괴와 남한의 北方政策 등으로 북한은 외교적 고립과 경제난 등을 겪게 되고, 남북한의 점증하는 국력격차로 인하여 체제유지에 대한 불안감을 갖게 됨으로써 본격적으로 생존전략을 모색하게 되었다. 1980년대 후반부터 체제보존에 대한 불안감을 표출하기 시작한 북한은 1991년 생존전략차원에서 기존의 「고려민주연방공화국안」을 수정하기에 이르렀다. 1980년에 제안한 「고려민주연방공화국안」이 통일의 최종단계로 연방제를 제안하였던 데 반해서, 1991년의 수정안은 1민족1국가2체제2정부형태의

국가연합식 통일방안으로서 잠정적이고 단계적인 통일방안이다. 또한 김일성은 “하나의 국가, 하나의 제도에 의한 제도통일론을 주장하는 것은 나라의 분열을 끊임없이 지속시키자는 것이며 결국 통일을 하지 않자는 것”이라고 말하고 “서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어 나가도록 후대들에게 맡겨도” 된다고 말함으로써 실제로 연방제에 의한 완전한 통일을 포기하고 현존하는 남북한 두 체제의 잠정적인 유지를 주장하고 있다. 북한의 수정된 연방제는 1980년의 통일방안보다 더욱 守勢的인 통일방안으로서 통일 그 자체보다는 體制保存에 역점을 두고 있다는 것을 알 수 있다.

나. 南韓 政府의 統一政策

이 시기 남한정부는 경제성장과 민주화의 진행으로 인한 체제의 안정화로 대북 우월감을 확보하고, 이를 바탕으로 기능주의 통합방식에 박차를 가한다. 특히 남한정부는 기능주의 통합방식에 따라 남북교류협력의 활성화를 위한 노력으로 1989년 6월 12일부터 남북간의 교류협력 추진에 관한 제반 사항을 규정하기 위하여 「남북교류협력에 관한 기본지침」을 시행하였으며, 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정함으로써 남북간의 교류협력을 법적으로 보장하는 장치를 마련하였다.

기능주의 통합방식에 기초한 「한민족공동체통일방안」의 특

정은 제반 분야에서 교류와 협력을 통하여 남과 북이 하나의 민족공동체를 회복하고 정치적 통합의 여건이 성숙되면, 단일 민족국가를 이룰 수 있다는 것으로 민족통일을 통해서 국가통일을 실현한다는 것이다. 김영삼정부의 「3단계 3기조」 통일방안 역시 「한민족공동체통일방안」의 기본 골격을 유지한 채, 단계적 기능주의 입장을 택하고 있다.

3. 非政府次元의 統一論議

이 시기 남한에서는 그 어느때 보다 통일논의가 활성화되어서 재야세력 뿐 아니라 제도권야당도 통일논의에 적극적으로 개입하였으며 전과는 달리 구체적인 통일방안을 제시하였다. 남북한 정부의 통일방안 뿐 아니라 비정부차원의 통일방안 역시 한결같이 점진적, 단계적 통일방안들을 주장하고 있으나, 교류·협력과 정치·군사문제 중 우선순위를 어디에 두는가에 따라서 차이를 보이고 있다. 제도권야당은 정부의 통일방안과 같이 교류·협력을 우선시하거나 교류·협력과 정치·군사문제의 동시해결을 주장하고 있다. 한편 대부분의 재야통일방안들은 통합과정으로 정치·군사문제의 우선 해결을 주장하고 있으며 이는 분단의 원인인 외세의 극복 즉 남한사회의 자주화를 의미하며 결국 평화협정체결과 주한미군철수 등의 주장으로 이어진다.

第 VI 章 結 論

본 연구는 國際環境과 南北關係의 變化라는 상황적 틀 속에서 해방후 현재까지 통일논의의 변천과정을 4개의 시기로 구분해서 분석하였다. 이러한 분석의 틀을 사용한 것은 남북한 정부의 통일정책 및 비정부차원의 통일논의는 국내외적 환경을 분석함으로써 그 성격이 설명될 수 있기 때문이다. 統一論議의 生成期(1945~1953)에는 미국의 「防禦的 最小戰略」에 충실한 이승만의 單獨政府樹立案과 소련의 「一國社會主義論」에 충실한 김일성의 「民主基地論」에 의해서 분단의 역사가 시작되었고, 단정수립 이후 이승만의 「승공통일론」과 김일성의 「민주기지론」의 최종단계인 「조국해방전쟁」이 충돌함으로써 한국전쟁이 시작되었으나 한국전쟁은 민족적 비극만을 남긴 채 분단을 고착화시키고 말았다.

統一論議의 空白期(1953~1970) 동안 남북한은 체제강화에 일차적인 관심을 갖음으로써 통일문제는 부차적인 관심으로 전락하고 만다. 남한에서 이승만은 전쟁이후에도 공허한 「승공통일론」을 견지하였으나, 통일자체에는 관심을 갖지 않았다. 민주당정부는 전후 북한의 경제성장을 통한 체제강화에 두려움을 느끼고 통일보다는 경제건설을 우선시하는 「선건설 후통일」정책을 통일정책에 대신하였으며, 이는 제3공화국을 통해서 일관되게 지속되었다. 한편 북한은 한국전쟁후 「민주기지론」에 입각하여 복구사업에 몰두하였으나 “민주기지”가

어느 정도 강화되었다는 자신감이 들자 1960년 남한의 혼란을 틈타 연방제안을 제시한다. 북한은 평화공세적 연방제안이 남한에서 군사쿠데타 이후 호응을 얻지 못하자, 1964년 「3대 혁명역량강화」를 발표하면서 「패권적 혁명전략」을 추구한다.

統一論議의 解氷期(1971~1987) 초기에는 남북관계가 균형점에 들어가자 북한은 표면적으로는 「고려연방공화국안」의 제안으로 평화적 통일노력을 표방하나, 내면적으로는 남조선 혁명전략에 더 관심을 갖게 되었다. 한편 남한은 기능주의 통합방식을 도입하였으나 기능주의 통합의 초보단계인 교류·협력단계로의 진입노력보다는 교류·협력의 전단계인 평화공존에 더 관심을 보이며 여전히 통일문제에 대하여 소극적인 자세를 보였다.

1980년대 들어서 남한이 대북우위를 보이기 시작하자 북한은 남조선 혁명전략의 실현가능성에 회의를 갖고, 소극적 혁명전략을 유지한 채 공식적으로는 일대일 통합방식인 「고려민주연방공화국안」을 제시하였다. 한편 남한은 기능주의 통합의 초보단계인 평화공존에서 한걸음 나아가 교류협력에 관심을 보였으나 통일에 대해서 여전히 소극적인 입장이었다. 이 시기 남한의 통일정책은 「민족화합민주통일방안」에 잘 나타나있다.

이 시기 통일논의는 비정부차원에서 분명히 해빙의 기운을 띠고 있었으나, 제도권야당은 아직 통일논의에 적극적으로 개입하지 않았고 재야세력의 통일논의 역시 민중주체의 통일

논의와 분단으로부터 혜택을 받는 기득권층의 양보를 요구할 뿐 구체적인 통일방안을 제시하지는 않고 있다.

統一論議의 開花期(1988~현재)에 들어서 국내외환경의 급격한 변화로 북한은 체제보존의 위기를 느끼고 생존전략을 추구하게 된다. 북한은 1980년 통일의 최종단계로서 제안한 남북한 일대일의 연방제 통일방안을 수정하여 남북한 두체제의 공존을 “당분간” 보장하는 1민족1국가2체제2정부형태의 점진적이고 단계적인 국가연합식 통합방안을 1991년 제안하였다. 한편 남한정부는 기능주의 통합방식을 적극적으로 추진하면서, 교류·협력 단계로의 진입에 박차를 가하였다.

이 시기 남한에서는 그 어느때 보다 통일논의가 활성화 되어서 재야세력 뿐 아니라 제도권야당도 통일논의에 적극적으로 개입하였으며 전과는 달리 구체적인 통일방안을 제시하였다.

目 次

第Ⅰ章 序 論	1
1. 研究의 目的과 方法	1
2. 研究의 構成	4
第Ⅱ章 韓半島의 分斷確定: 統一論議 生成期 (1945~1953) ...	6
1. 分斷確定期의 一般의 狀況과 美·蘇의 對韓半島 政策 ...	6
가. 韓半島 狀況의 概觀	6
나. 美國의 對韓半島 政策	7
다. 蘇聯의 對韓半島 政策	13
2. 解放政局에서의 國內 政治勢力들의 統一戰略	18
가. 左右合作路線	18
나. 南韓單獨政府樹立路線	21
다. 革命的 民主基地論	24
라. 人民戰線路線	29
3. 分斷 以後 韓國戰爭 期間의 統一問題	32
가. 單政樹立부터 韓國戰爭까지의 南北韓 統一政策 ...	32
나. 韓國戰爭 期間의 統一問題: 統一政策으로서의 戰爭 ...	35
4. 韓半島 分斷確定期에 대한 再照明	39
第Ⅲ章 統一論議의 第1期: 空白期 (1953~1970)	42
1. 國際的 冷戰體制 持續과 南北韓의 非妥協的 對立期 ...	42

2. 南北韓 政府의 統一政策	45
가. 南韓 政府의 統一政策	45
(1) 勝共統一論	45
(2) 先建設 後統一論	48
나. 北韓 政府의 統一政策	54
(1) 防禦的 民主基地論	54
(2) 聯邦制案 및 機能主義的 統合論	58
(3) 霸權的 革命戰略	61
3. 非政府次元의 統一論議	67
가. 進步黨의 平和統一案	67
나. 革新勢力의 統一論議	69
4. 分斷體制의 變化와 統一論議	74
第Ⅳ章 統一論議의 第2期: 解氷期 (1971~1987)	76
1. 國際環境과 南北關係	76
가. 美·蘇 데탕트와 南北對話의 始作 (1971~1973)	76
(1) 國際環境	76
(2) 南北關係	78
나. 데탕트의 退潮와 南北關係의 梗塞 (1973年 以後)	81
(1) 國際環境	81
(2) 南北關係	84
2. 南北韓 政府의 統一政策	90
가. 北韓 政府의 統一政策	90

(1) 高麗聯邦共和國案	90
(2) 高麗民主聯邦共和國案	94
나. 南韓 政府의 統一政策	99
(1) 機能主義 統合方式	99
(2) 新機能主義 統合方式	102
3. 非政府次元의 統一論議	105
4. 統一論議의 解氷期	111
 第V章 統一論議의 第3期: 開花期 (1988~現在)	115
 1. 國際環境과 南北關係	115
가. 國際環境: 冷戰體制의 崩壞	115
나. 南北關係	117
(1) 南韓의 北方政策과 北韓의 經濟難 및 外交의 孤立	117
(2) 南北對話過程	124
2. 南北韓 政府의 統一政策	128
가. 北韓 政府의 統一政策	128
나. 南韓 政府의 統一政策	131
3. 非政府次元의 統一論議	136
가. 制度圈 野黨의 統一方案	136
나. 在野統一方案	139
다. 非政府次元 統一論議의 特徵	141
4. 統一論議의 開花期	145

第VI章 結 論 149

1. 時期別 國際環境과 南北關係의 變化 趨勢 149

2. 南北韓 政府의 統一政策 152

3. 非政府次元의 統一論議 157

參考文獻 161

第 I 章 序 論

1. 研究의 目的과 方法

한반도 분단을 규정하였던 국제적 냉전체제의 瓦解가 분단 극복에 대한 민족적 노력과 일치하는 상황에서, 한반도 분단사에서 나타났던 통일방안, 통일정책 및 통일운동을 둘러싸고 전개되어 왔던 통일논의의 연구는 통일을 지향하는 모든 노력의 올바른 방향정립을 위해 반드시 요구되는 과제이다.¹⁾ 즉 통일문제가 지금까지와는 달리 보다 적극적으로 추진될 수 있는 상황에서 기존 統一論議의 變遷過程을 분석하는 것은 새로운 상황전개에 대비하여 역사적 경험으로부터 유용한 정책적 함의를 도출한다는 의미에서 중요하다.

통일논의에 대한 기존 연구들의 특징을 살펴보면 연구의 數的 多樣性에도 불구하고, 대부분의 연구는 단지 통일방안들에 대한 서술이나 단순한 비교 및 유형별 정리에 그치고 있다. 일부 연구들이 통일논의를 시대상황과 관련시켜 분석하고 있으나, 이들조차 국내외 상황을 종합적으로 파악하여 統一論

1) 「統一論議의 變遷過程」이라는 제목에서 통일논의가 의미하는 바는 단순히 통일문제를 둘러싼 학계의 논의를 의미하는 것은 아니다. 본 연구에서는 統一論議라는 개념을 보다 넓은 의미로 사용하면서, 남북한 정부의 통일정책과 통일방안, 북한의 대남전략 및 통일운동까지도 포함한 통일문제에 대한 광범위한 정책적·학문적 대립과 검토들을 총괄하는 의미로 사용할 것이다.

議에 연결시키는 데는 이르지 못하고 있다. 즉 통일논의에 대한 기존 연구들은 통일논의 자체의 분석에 치중한 나머지, 통일논의를 국제질서, 남북관계 및 국내사정의 총체적 변화에 적절히 연관시켜 분석하지 않고 있다.

기존 연구들의 한계는 특히 “韓半島 統一問題의 韓半島化”라는 명제에 의해 특징지워지는 1970년대 이후의 통일문제 연구를 살펴볼 때 더욱 뚜렷하다.²⁾ 따라서 통일논의의 전개과정이 가진 역사적 규정성을 總體的 시각에서 분석하려고 하는 본 연구의 결과는 새로운 통일운동 및 정부 통일정책의 구체적 작성과 실천과정에 기초적인 자료로서 활용될 수 있을 것이다.

이러한 문제의식에 기초하여 본 연구는 통일논의의 변천과정을 두가지 분석도구에 의거하여 분석할 것이다. 첫번째 분석도구는 國際狀況과 南北關係라는 상황변수가 통일논의에 미친 영향이다. 통일논의가 기본적으로 동북아에서의 미·소·일·

2) “우리의 統一問題는 우리 민족 내부의 문제이면서 동시에 周邊國家들의 利害關係와 무관하지 않은 國際問題이다. 즉 韓半島 統一問題는 民族內部性과 國際性을 함께 지니고 있는 것이다. 그런데 분단의 세월이 흐르는 동안 統一問題에서의 民族內部性과 國際性은 그 비중에 있어서 변천을 보여왔고 오늘날에는 位置의 轉換現象마저 드러났다고 할 수 있다.” 정세현, “統一過程에 影響을 미치는 南北韓의 對內的 要因과 問題點,” 「韓半島의 統一展望: 可能性과 限界」(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1986), p. 73. 뿐만 아니라, 분단체제의 극복은 과거에 기초한 민족의 화합과 민족국가의 건설이 아니라 “새 나라 새 한국 건설에 의한 민족의 차원높은 만남”이라고 인식되어야 한다. 丁世鉉, 「南·北韓關係와 統一問題: 研究現況과 方向」(서울: 세종연구소, 1988) 참조.

중의 국제전략에 기초한 국제질서 뿐 아니라 남북간의 군사적·경제적·외교적 세력관계에 의해 결정될 수밖에 없다는 점에 비추어 볼 때, 첫번째 분석도구는 반드시 활용되어야 할 것이다. 아울러 남북관계의 분석은 남북한 내부의 정치적 상황에 대한 검토를 포함할 것이다.

두번째 분석도구는 국제환경과 남북관계의 변화 속에서 나타나는 제정치세력 및 남북한 정부 간의 작용·반작용이라는 相互戰略概念이다. 이 분석도구는 남북한 정부의 통일정책 변천과정에서 유용하게 이용될 것이다. 분단체제의 확립과정에서 주요한 결정요인이었던 남북간의 이념대립은 분단체제가 지속되는 과정에서 단순히 이념적 대립으로서만 작용하였던 것이 아니라, 남북한 양 체제의 분단극복을 목표로 한 體制競爭으로 발전하여 왔다. 체제경쟁이 지속되면서 남북한 정부의 통일정책은 어느 일방이 타방의 영향을 완전히 배제한 채 일방적으로 결정될 수 없었다. 따라서 본 연구는 정책목표, 전략, 행동지침, 전술 등을 포괄하는 남북한 정부의 統一政策이 상호작용하면서 변화되어 가는 과정을 살펴보지 않을 수 없다.

한편 통일문제는 남북한 간의 이념적 갈등과 그에 관련된 사회구성원들의 정치행위에 의해 영향을 받지 않을 수 없으므로, 통일논의는 근본적으로 사회구성원들의 정치의식을 고려하여 나타날 수밖에 없다. 이런 의미에서 본 연구는 남한의 경우 정부차원에서의 통일정책 뿐만 아니라 非政府次元에서

의 통일논의, 즉 정치주체로서의 민족구성원들이 제시한 통일 방안들도 분석할 것이다. 그러나 북한의 경우에는 체제의 特殊性으로 인하여 비정부차원의 통일논의가 정책목표나 전략에 있어서 조선노동당의 기본원칙을 벗어나 차이를 보일 수 없었 으며, 또한 실질적 분석에 의하여 밝혀진 바와 같이 북한 정부의 공식 입장을 벗어나는 비정부 차원의 통일정책이 발견될 수 없었다.³⁾ 따라서 본 연구에서는 북한에서의 비정부차원 통일논의를 연구대상에서 제외한다.

본 연구는 현재까지 제시되고 논의되어 왔던 통일방안들 자체의 구체적 의미를 분석하고, 그것을 본 연구가 통일문제 와 관련된 주요 결정변수로 고려하고 있는 요인들과 연결시켜 분석해 낼 것이다. 이 과정에서 본 연구는 가능한 한 기존 연구들의 주요한 분석결과를 본 연구의 틀에 의거하여 수용하고 발전시킬 것이다.

2. 研究의 構成

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제 2 장에서는 한반도 分斷確定期(1945~1953년)의 分斷 및 統一問題를 연구전체 의 배경설명으로서 논의한 다음, 제3~5장에서는 통일논의의 시기를 각각 1953~1970년, 1971~1987년, 1988년~현재로 나누어 다룬다. 제 6 장에서는 본 연구의 결과를 현재의 통일

3) 정대철, 「북한의 통일전략 연구」(서울: 백산서당, 1986) 참조.

논의와 관련시켜 정리해 볼 것이다.

본 연구에서 주요한 내용을 차지하고 있는 제 3장에서 제 5장까지의 시기구분은 한반도에서의 통일논의가 국내·국제적 상황에 따라 일정한 경향성을 보이면서 발전해 왔다는 점에 근거하고 있다.

제 3장에서 다룬 한국전쟁 이후 1970년까지는 남북한이 세계적 냉전구조의 틀속에서 군사·이념적으로 대립을 하던 「統一論議의 空白期」로서, 남북한은 비타협적 체제경쟁과 군사적 긴장으로 인하여 상호간 및 자체내 통일논의를 실질적으로 배제하였다.

1970년대 초 남북한은 경제력의 균형 및 미·소간 긴장완화라는 국제환경에 영향을 받아 상호간 대화분위기를 조성하고 직접 접촉을 시작하였다. 비록 이 시기 후반에 들면서 남북관계가 다시 경색되기는 하지만, 그것이 통일논의를 배제하는 남북대화 이전 상태로의 복귀를 의미하는 것은 아니다. 따라서 제4장에서 다룬 1971년부터 1987년까지는 「統一論議의 解氷期」라고 할 수 있을 것이다.

제 5장에서 다룬 1988년부터 현재까지는 「統一論議의 開花期」라고 할 수 있다. 1980년대 후반 국제적 냉전체제가 붕괴되고 남한의 성공적 북방정책과 북한의 경제난 및 외교적 고립이 대비됨에 따라, 남북간에는 1988년 이후 직접대화를 통한 통일논의가 본격화되었다. 특히 「개화기」라는 이름에 걸맞게 비정부차원의 통일논의가 이 시기 완전히 개방되었다.

第Ⅱ章 韓半島의 分斷確定: 統一論議 生成期 (1945~1953)

1. 分斷確定期의 一般的 狀況과 美·蘇의 對韓半島 政策

가. 韓半島 狀況의 概觀

해방정국과 한국전쟁에 걸친 8년간을 한마디로 특징지운다면 한반도 分斷確定期라고 할 수 있다. 일본제국주의의 식민 통치로부터 해방된 한반도에 서로 다른 두개의 근대국가를 세우려던 국제적·국내적 정치세력들의 시도는 1948년 분단국가의 성립으로 마무리되었다. 그후 국제적 냉전구도속에서 分斷體制의 이념적 갈등이 분단극복을 위한 무력정책으로 발전하였으나, 한반도는 한국전쟁이라는 민족적 비극기를 거치면서 두 체제로 固着化되고 말았다.

한반도 分斷史의 출발점이자 분단체제의 기본적 성격이 결정되었던 해방정국은 두가지 사실로 요약될 수 있다. 첫째, 제2차 세계대전 이후 동북아에서의 새로운 국제질서 확립을 둘러싸고 잠재적으로 대치하던 미·소가 한국문제의 처리를 위해 解放과 占領의 이중적 성격을 띤 軍事統治를 하였다. 둘째, 독립국가 건설과 아울러 정권창출에서의 우위확보라는 목표를 겨냥한 다양한 정치세력들은 통일국가의 건설보다는 自勢力에 의한 정권획득이라는 黨派的 이익에 따라 이합집산하

고 대결하였다. 결국 동북아에 영향력을 확보하려는 목표에 따라 한반도에서 대결하던 미·소 양 강국의 軍政과 당파적 이해관계에 의한 국내 정치세력들의 對決構圖가 얽혀 복잡한 양상을 빚고 있던 해방정국은 미국과 소련에 의해 주도되는 세계 재편성의 부분적 과정일 수밖에 없었다.¹⁾

해방정국의 상황과 그 이후 한국전쟁에 이르기까지 한반도의 정치적 운명은 결국 미·소의 한반도 정책 및 국내 정치세력간의 理想的·戰略的 대립이라는 두 변수에 의해 결정되었다. 따라서 본 장에서는 먼저 미·소 양국의 한반도에서의 전략을 분석한다. 다음으로는 국내 정치집단들의 민족통일국가 건설 및 정권획득과 관련한 전략들을 분석한 후, 분단확정에서 한국전쟁까지의 남북한의 통일정책과 한국전쟁의 의미를 검토한다. 끝으로 이 시기의 특징을 통일문제 및 통일논의와 관련시켜 정리할 것이다.

나. 美國의 對韓半島 政策

미국의 대한반도 정책이 아직 구체적으로 정립되어 있지 않던 세계대전 전후 시기, 미행정부내에는 두개의 대한반도 정책이 대립하고 있었다. 그 하나는 루즈벨트의 국제주의적 입장에서 구상되었던 한국의 國際信託統治案이다.²⁾ 그러나 다

1) 宋南憲, 「解放 三年史 I 1945~1948」(서울: 도서출판 까치, 1977), p. i.

2) 이 원칙은 카이로선언(1943. 12. 1)에서 미·영·중의 연합국 수뇌에 의해 최초로 공개적으로 합의·발표되었고, 그후 미·영·소의 알타회담(1945. 2. 4~11)에서 비밀리에 합의되었다.

른 한편 삼성조정위원회(State-War-Navy Coordinating Committee) 내의 일부 보수주의적 관료들은 전후 세계질서에 대한 전략적 전망에 있어서 소련에 의한 한반도의 공산화를 우려하며, 미국이 한반도를 직접 통치할 것을 구상하고 있었다. 이러한 미행정부내 보수파들의 입장은 對蘇 牽制政策이라는 전략으로 정리되었으며, 이의 구체적 행동방침은 미군에 의한 한반도 점령이었다.³⁾

미국의 對蘇戰略과 그에 기초한 對韓半島 政策을 둘러싼 정책결정집단 내의 노선갈등과 정책의 미결정상태는 1945년 8월 초 소련의 대일본 선전포고에 잇따른 소련군의 만주지역으로의 진입으로 인하여 종지부를 찍게 된다. 연합군의 협력이라는 대명제하에 진행되던 소련군의 동북아 지역에서의 전진이라는 긴박한 상황에 따라 미행정부는 美·蘇協力原則과 대소

3) 高秉喆은 戰略을 장기적인 행동계획으로, 戰術을 단기적인 행위로, 그리고 行動方針(operational direction)은 이 중간에 위치하는 개념으로 정의하고 있다. 고병철, “北韓統一政策의 評價,” 「韓半島의 統一展望: 可能性과 限界」(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1986), p. 25. 고병철의 개념정의는 다음과 같은 두가지 지적에 의해 지양되어야 한다. 첫째, 장·단기의 구분은 단순히 경험적 시간의 장단의 문제가 아니라, 전략, 행동방침 및 전술에서 전제하고 있는 目標 自體의 長短性(持續性)과 目標들간의 相互關係에 의거한 垂直的 序列이다. 둘째, 개념정의의 기준에서 계획과 행동간의 구분보다 중요한 것은 전략, 행동방침 및 전술에서 상정하고 있는 계획들 및 행동들의 “자기완결성”의 정도이다. 결국 전략, 행동방침 및 전술 등을 구분하는 이유는 자기완결성을 지닌 목표에 의해 규정되는 일련의 행동들과 계획들간의 상호관계에 의거하여 그것들간에 수직적 일관성을 지워줌으로써 잘 통제되고 효율적인 행동을 추진하기 위해서이다. 즉 전략, 행동방침 및 전술 등은 다양한 목표와 다양한 수단들간의 보다 효율적인 결합에 의해 정치행위의 합리성을 달성하기 위해 만들어진 인식도구 혹은 도구적 개념으로 파악되어야 한다.

견제전략을 절충하여, 한반도에서의 미·소간 협의유도를 대한 반도 기본전략으로 확정하는 한편 한반도를 소련과 분할점령하기로 결정한다.⁴⁾

그러나 소련의 북한지역에 대한 군사적 先占에 즉각적으로 대응하고 행정부내의 對蘇 路線葛藤을 조정한다는 차원에서 결정된 38도선 이남 지역의 군사적 점령이라는 미국의 절충 정책은 그 이후 결코 일관되게 시행될 수 없었다. 미행정부의 정책적 불확정성과 불안정성은 1948년 중반 남한에서 단독정부가 수립될 때까지 계속되었으며, 이것이 한반도 전체 특히 남한 내부의 정치적 상황을 보다 복잡하게 만들었다.

미행정부의 對韓半島 政策의 불안정성에도 불구하고, 남한에서 물리적 기반을 가진 군부를 중심으로 한 미국 내부의 보수주의자들은 남한지역의 점령을 소련에 대한 軍事的 封鎖라는 차원으로 해석하고 이에 기초하여 미군정의 정책노선을 결정하였다. 미육군과 서울의 미점령군 사령부는 워싱턴의 구체적인 정책지침이 하달되지 않은 상태에서 냉전적 세계관에 기초하여 남한지역의 占領·統治政策을 구상하였으며, 따라서 이들의 행동방침과 전략목표는 남한에서 형성되고 있던 민족주의적 건국세력들을 무력화시켜 行政便宜主義에 기초한 통치 체제를 남한지역에서 갖추는 것이었다.⁵⁾

4) 미국의 한반도 분할점령 결정은 군사적 편의성 못지않게 국제적 정치균형을 중시한 결정으로 해석된다.

5) 미군정의 행정편의주의적 행동방침의 실례는 일제 식민지 통치에 협력했던

동북아에서의 對蘇 牽制를 위해 남한지역에서 단정수립까지도 고려한 강력한 군정을 실시하고 이를 통해 소련 공산주의 세력의 확대를 저지한다는 미보수주의자들의 전략을 본 연구는 「積極的 最小戰略」이라고 규정한다.

그러나 이 전략은 미군정 시행과정에서 드러난 한반도 내부의 民族革命的 상황에 대한 미국의 인식변화에 따라, 1945년 10월 20일 미국의 삼성조정위원회의 결정에 의해 “현재와 같은 한반도의 지역별 군사점령은 가능한 한 빠른 시일 내에 한반도 신탁통치의 형태로 대체되어야 한다”는 전략으로 전환된다.⁶⁾ 이러한 미국의 입장 전환은 한반도 내부에 팽배해 있던 강력한 민족주의적 改革勢力에 대한 하나의 타협책이면서 또한 북한에서 급속하게 통치역량을 강화해 가던 소군정과 김일성의 조선공산당 북조선지부의 정치적 힘에 대응한 「防禦的 最大戰略」이라고 볼 수 있다.

신탁통치안이 美·英·蘇 모스크바 외상회의 (1945년 12월)에서 채택·발표된 후, 미국무성은 남한지역에서 좌우온건파

친일파 관료들의 미군정 관리로의 재임용에서 잘 나타난다. 미군정 통치원칙의 결정과정은 흔히 혹은 ‘예비지식의 부족 및 한민족에 대한 편견 등과 같은 미군정의 준비미비’ 혹은 ‘한반도 점령 미군에 대한 미행정부의 구체적 군정목표 미하달’ 등으로 해석된다. 趙庸中, 「美軍政下の 韓國政治現場」(서울: 나남, 1990) 참조. 그러나 미군정 통치원칙의 근본적 특성을 결정지운 것은 미군부와 하지 중장의 반공주의적 세계관에 기초한 한반도 정세 분석이라고 할 수 있다. 전상인, “한국의 국가, 그 생성과 역사적 추이,” 「사회비평」, 제5호 (1991. 4), pp. 386~87.

6) 정대철, 「북한의 통일전략 연구」(서울: 백산서당, 1986), p. 58에서 재인용.

여운형과 김규식을 정치적으로 결합시켜 한반도 전체에 민주적 임시정부를 수립하는 정책을 심각히 고려하고 이를 실천할 것을 미군정에 종용한다. 미국무성의 信託統治 확립 및 임시정부 수립이라는 전략은 1946년 중반 미군정에 의해 비교적 충실히 수행되었다.⁷⁾

그러나 신탁통치의 구체적 협상을 위해 1946년 3~5월에 개최된 제1차 미소공동위원회가 미·소공위 참가대상에 대한 의견불일치로 인하여 결렬되고 하지 미점령군 사령관의 反共路線에 따라 미군정이 좌파 세력들을 탄압함으로써, 국제적 신탁통치 및 좌우합작에 의한 임시정부 수립 가능성은 모두 소멸되어 버리고 만다. 즉 한반도 내부의 미국에 대한 적대적 여론의 향방을 고려하여 左右合作을 추진하고 그에 근거해 임시정부를 수립하는 한편 미·소간의 협력에 기초한 국제신탁통치를 일정기간 실시함으로써 한반도에서의 미·소간의 이상적인 완충지대를 형성하려던 미국의 「防禦的 最大戰略」은 실용성을 잃고 말았다.⁸⁾

국제적 신탁통치를 거쳐 한반도에 민주적이고 독립적인 정

7) 차상철, 「해방전후 미국의 한반도정책」 (서울: 지식산업사, 1991), pp. 101~13 참조.

8) 1947년 초 미국의 판단에 의하면 당시 한반도 情勢는 북한의 무장해제 없이 점령군들이 철수하게 되면 남한과 북한 사이에 격심한 내란이 분명히 발생할 것이며 만약 미군이 주둔하면 미국은 한국이 두개의 서로 다른 집단으로 분단된다는 사실에 직면할 것이라는 미국에게는 문자 그대로 모순적인 상황이었다. 이러한 판단은 미점령군 사령관인 하지 자신에 의해 피력되었다. 차상철, 「해방전후 미국의 한반도정책」, p. 129.

부를 건설한다는 「防禦的 最大戰略」의 실현가능성이 소진된 상태에서, 미행정부 내의 국무성과 육군성은 또다시 정책적 노선갈등을 표출하였다. 이에 따라 미행정부는 한편으로는 소련과의 협상을 통한 신탁통치안의 실현을 최후까지 시도하면서도, 다른 한편으로는 남한만의 單獨政府 樹立을 심각하게 고려하는 방향으로 정책을 수정하지 않을 수 없었다. 특히 남한만의 단독정부 수립은 미국의 한반도에서의 명예로운 철수와 신뢰의 유지라는 두가지 정책 목표를 가장 무난하게 달성할 수 있는 현실적 방안으로 인식되기 시작하였다. 자신들에게 불리한 상황에서 남한에 단독정부를 수립하려는 미국의 전략을 본 연구는 「防禦的 最小戰略」이라 규정한다.

제2차 미소공동위원회 (1947년 5~7월)가 결렬되고 북한 지역에서 공산정권이 자리잡아갈 1947년 하반기와 1948년 전반기에 걸쳐, 미국의 한반도 정책은 두가지 보완적 행동방침으로 나타난다. 한편으로 미국은 제2차 미소공동위원회의 결렬을 명분으로 내세우면서 자신들의 영향력이 지배적이던 유엔에 한국문제를 상정하여 국제적 위신을 지키면서 남한에 단독정부를 수립할 수 있는 국제적 여건을 형성하려고 하였으며, 다른 한편으로 미군정을 통해 남한내 공산주의 세력과 민족주의적 좌익세력들을 제거함으로써 反共國家를 수립할 수 있는 국내기반을 조성하였다.⁹⁾ 결국 미국의 「防禦的 最小戰

9) 미군정의 냉전적 세계관에 대해서 커밍스는 “한국에서 냉전의 기원이 시작되었다”는 입장에 대해 다음과 같이 서술하고 있다. “서울에서의 모험적이고 앞서

略」은 1948년 8월 15일 남한지역에서의 단정 수립으로 마무리되었으며, 이에 따라 미국은 자신들의 명예로운 퇴진을 실행할 수 있었다.

그러나 중국의 공산화가 확실시되던 1949년 중반부터 미국은 점점 대소·대공산주의 견제정책에서 실질적 對蘇封鎖政策으로 전환하고, 이러한 강경주의적 입장에서 미국은 동북아지역에서 반격할 수 있는 계기를 암중모색하기 시작하였다. 그 계기는 남북한 두 적대국가 간의 전쟁으로 마련되었으며, 이를 계기로 미국의 對韓半島 政策은 「방어적 최소전략」에서 전한반도의 민주화라는 「적극적 최대전략」으로 전환하기 시작하였다.¹⁰⁾

다. 蘇聯의 對韓半島 政策

점령군으로서 보다는 해방군으로서의 역할을 강조하면서 북한에 진입한 소련군은 미군정이 남한지역에서 부딪쳤던 이념적·정치적 난관을 비교적 쉽게 극복할 수 있었다. 「일국사회주의론」의 이론적 배경하에 군사력을 동원하여 동구에서 국제정치적·군사적 성공을 거둔 스탈린은 동북아에서도 역시 소

나간 정책들은 워싱턴에서 여러가지 조정 끝에 찬성과 지지를 얻어냈다. 사실 워싱턴보다 서울에서 냉전에 앞장섰던 것으로 보인다.” 커밍스, 「한국전쟁의 기원」 상권 (서울: 청사, 1986), p. 23.

10) 본 연구에서 사용하는 수사어가 붙은 최소전략 혹은 최대전략 등과 같은 용어는 역동적인 역사적 상황속에서 美·蘇가 갖고 있던 정책들의 전략적 및 행동방침적·전술적 측면을 동시에 보여주기 위한 것이다.

련의 보호대를 확보하고 그를 기초로 전세계적으로 공산화를 추진해 나간다는 계획을 갖고 있었다.

당시 소련 지도부의 東北亞 政策은 두가지 복안으로 나뉜다. 첫째는 한반도 전체를 자신들의 지배하에 둔다는 것이 불가능하리라는 점을 미리 가정하여 한반도 분단점령에 의해 자신들의 보호대를 형성한다는 案이다. 둘째는 한반도 내부의 민족해방적 분위기와 공산주의 세력의 우위를 감안하여 한반도 전체를 자신들에게 우호적인 지역으로 확보한다는 案이다. 본 연구는 첫번째 안을 「最小戰略」, 두번째 안을 「最大戰略」이라고 규정한다.

중전이 다가올 무렵 소련은 만주지역과 한반도에 대한 관심을 드러내며, 미국에 앞선 군사활동에 의해 이 지역에서 선취권을 잡으려고 하였다. 소련의 동북아 및 한반도 전략의 적극적 측면, 즉 행동방침 혹은 전술 차원에서의 적극성을 강조하여 본 연구는 중전 직후 소련의 대한반도 정책을 「積極的 最小戰略」이라고 규정한다.

소련의 「적극적 최소전략」의 목표는 우선적으로 북한에 공산주의 정권을 수립하는 것이었다. 북한을 점령한 소련군은 민족주의자들과 좌익세력에 의해 주도되고 있던 각 지방인민 위원회를 자신들의 友好勢力으로 만들려고 하였다. 당시 북한 지역의 전반적 분위기는 지역적 편차에도 불구하고 소련의 「적극적 최소전략」이 비교적 잘 실천될 수 있는 상황이었다. 북한 전역에서 김일성의 빨치산과 공산주의자, 국내파 공산주

의자, 조만식등의 민족주의자들간의 협조가 인민위원회를 매개로 하여 큰 무리없이 진행되었다.

인민위원회를 매개로 한 공산정권의 수립은 1945년 말 모스크바 삼상회의에서 결정된 信託統治案이 국내로 알려지면서 균열되기 시작하였다. 인민위원회하에서 진행되던 토지개혁에 대해 불만을 가지고 있던 지주계급과 조만식의 민족주의계열 세력들은 信託統治를 거부하면서 좌우합작형태를 유지하던 북한지역의 정치적 균형상태를 붕괴시켰다. 아울러 인민공화국을 축으로 하여 통일독립국가를 형성하려던 조선공산당 계열과 소련의 의도에 의해 움직이고 있던 김일성의 빨치산파들 사이에도 노선갈등이 점차 표출되기 시작하였다.

그러나 한반도 전체의 정치적 상황이 자신들에게 유리하게 조성되고 있다고 판단한 소련은 자신들의 대한반도 정책의 목표를 좀더 상승시킬 필요를 느끼게 된다. 김일성의 빨치산계 공산주의자들이 소군정의 지원하에 북한지역의 통치권을 거의 장악함으로써¹¹⁾ 자신들의 最小戰略의 기본목표 달성이 확실한 근거를 갖게 되었다는 확신하에 소련은 통일전선의 전국적 확대를 시도하는 것이다. 이 시기는 대략 1946년 초부터 말까지이며, 이 시기 소련의 대한반도 정책은 「공세적 최대전략」

11) 그 지표로서 1945년 10월 23일 조선공산당 중앙위원회의 북조선분국의 설립 승인, 1945년 12월 17일 조선공산당 북조선분국에서의 김일성의 책임비서로의 선임 및 1945년 11월 19일 북한 행정을 관장할 행정 10국 조직 등을 들 수 있다. 중앙일보 특별취재반, 「秘錄·조선민주주의 인민공화국 상·하」(서울: 중앙일보사, 1992, 1993) 참조.

이라고 규정될 수 있다.

소련의 「공세적 최대전략」의 기본목표는 미·소공동위원회 소련대표에 의하면 다음과 같다. “소련은 조선이 진실한 민주주의적 독립국가가 되는 데 지대한 관심을 가지고 있습니다. 그리하여 조선이 장차 소련을 공격하는 데 필요한 기지가 되지 않기를 기대합니다.”¹²⁾ 나아가 소련대표 슈티코프는 소련이 신탁통치에 반대하는 특정 인물들을 협의대상에서 제외시켜야 한다고 주장하는 중요한 이유는 한반도가 소련에 인접한 까닭에 소련에게 충성스러운 民主的 臨時政府가 한국에 수립되는 것에 관심이 있기 때문이라고 설명한다.¹³⁾

미소공동위원회 소련대표의 발언은 두가지 의미를 함축하고 있다. 첫째는 한반도 전체에 소련에 충성스러운 임시정부를 만들겠다는 「최대전략적」 의미이고, 둘째는 한반도의 임시정부 수립 논의에 있어서 특정한 인물들을 제외함으로써 자신들에게 유리하던 당시 상황을 최대한으로 이용하겠다는 「공세적」 의미이다. 이러한 전략적 기초하에 소련은 한반도 전역에서 자신들의 의도를 구체화하기 위한 행동방침으로서 좌우합작에 의한 統一戰線을 김일성을 통해 추진해 나간다.

그러나 소련의 최대전략은 반탁운동과 미군정의 남한내 좌

12) 미소공동위원회 개회(1946년 5월 6일)에 있어서의 슈티코프 소련 수석대표의 인사. 심지연, 「미·소공동위원회 연구」(서울: 청계연구소, 1981), p. 192에서 재인용.

13) 차상철, 「해방전후 미국의 한반도 정책」, p. 106 참조.

익세력 탄압에 의해 실현되기 어렵게 되었다. 이러한 상황은 곧 바로 제1차 미소공동위원회의 결렬과 한국문제의 유엔이 관이라는 미국의 잠정결정으로 귀결되고 만다. 그후 소련은 일시적으로 제2차 미소공동위원회를 개최하는데 합의하지만, 최종적으로는 「민주기지론」에 기초하여 북한지역에 共產政權을 수립한다는 「적극적 최소전략」으로 후퇴한다. 1947년 초반에서 1948년 조선민주주의인민공화국 건설에 이르는 이 시기를 「적극적 최소전략」의 제2기라고 할 수 있으며, 소련의 정책은 김일성의 「혁명적 민주기지론」에 의해 구체적으로 나타나게 된다.¹⁴⁾

조선민주주의인민공화국 성립 이후 소련은 국제적 명분을 유지하기 위해 북한으로부터의 軍隊撤收를 1948년 6월 공식 발표하고 이를 실행에 옮긴다. 소련의 이러한 행동방침은 자신들의 「적극적 최소전략」의 기본 목표가 달성되었기 때문에 가능하였으며, 나아가 김일성의 「민주기지론」이 자신들의 「일국사회주의론」의 궁극목표인 공산주의의 世界的 擴大라는 목표를 벗어나지 않고 오히려 이를 적극적으로 실천하려는 전략임을 자신할 수 있었기 때문이다.¹⁵⁾

14) 아래 본장 제2절 다항 참조.

15) 이상에서 살펴본 해방후 한국전쟁까지의 미·소 대한반도 정책의 상호대응관계와 그에 따른 한반도의 상황변화는 제4절에 도표로 정리되어 있다.

2. 解放政局에서의 國內 政治勢力들의 統一戰略

가. 左右合作路線

국제적으로는 미·소간의 이익이 첨예하게 대립하고 국내적으로는 日帝 식민지 통치기구의 급속한 붕괴로 인하여 권력공백 상태가 발생한 시점에서, 해방 직전부터 建國同盟이라는 비밀조직을 형성하고 있던 여운형은 1945년 8월 17일 건국준비위원회 (이하 建準) 중앙조직을 완료한다.

建準의 이념과 목표는 8월 25일의 창립선언에 의하면 진정한 민주주의의 확립과 한반도의 완전독립이다.¹⁶⁾ 또한 인적 구성면에서 建準은 당시 정치세력의 전체적 구성에서 볼 때 공산세력의 강세에도 불구하고 비교적 온건좌우파를 모두 망라하고 있었다. 이런 점에서 建準은 민족주의적 입장에서 외세에 대해 중립적 자세를 취하면서 左右合作에 기초하여 독립 국가를 건설하려고 하던 「좌우합작노선」의 대표적 정치세력이라고 할 수 있다.

좌우온건파들의 협력에 의한 민족독립국가의 추구라는 建準의 목표는 ① 박헌영파에 의한 建準의 좌익주도적 “인민공화국” (이후 人共)으로의 變轉 및 그에 따른 온건우파의 이

16) 「강령」에서는 이를 다음과 같이 표현하고 있다. “1. 우리는 완전한 독립국가의 건설을 기함. 2. 우리는 전민족의 정치적 사회적 기본요구를 실현할 수 있는 민주주의 정권의 수립을 기함.” 金光殖, “해방직후 呂運亨의 정치활동과 建準 ‘人共’의 형성과정,” 崔章集 편, 「한국현대사 I 1945~1950」 (부산: 열음사, 1985), p. 193에서 재인용.

탈, ② 미군정에 의한 人共과 좌익활동의 否定 및 그에 따른 좌파 전체세력의 약화, ③ 김구의 임정세력과 이승만 등의 해외독립 세력 및 정치인들의 귀국으로 인한 국내 정계의 혼란, ④ 북한 지역에서의 소군정과 김일성 세력에 의한 지방인민위원회의 장악, ⑤ 남한지역에서의 미군정 실시에 따른 우익 및 친일파 정치세력의 활동강화 등의 이유로 인하여 실현불가능하게 된다. 그 후 신탁통치문제를 둘러싼 左右對立의 극단화, 2차에 걸친 미소공동위원회의 결렬, 남북한 양 지역에서의 단정수립파들의 득세로 인하여 여운형을 중심으로 하는 좌우합작파들의 정치적 입지는 더욱 줄어들어간다.

1946년 6~7월경을 전후하여 미국과 미군정의 정책변화를 이용하고 국제적 상황의 변화를 고려하여, 여운형과 김규식은 後見的 信託統治를 인정하고 임시정부를 수립하기 위하여 좌우온건파의 합작을 재시도한다. 그러나 이들의 좌우합작위원회는 일정기간 동안의 미군정의 지지와 김일성의 온건한 태도에도 불구하고 극우세력과 남로당의 반대로 결렬된다.

그후 여운형이 피살됨에 따라(1947. 7. 19), 左右合作을 통해 후견적 신탁통치하의 임시정부를 실현하려던 좌우온건파 정치세력은 급속히 붕괴되고 만다. 즉 여운형을 중심으로 한 온건좌우파의 「합작노선」의 실패는 국내 정치세력중 中立的 統一國家를 수립하려던 세력의 소멸을 의미한다.¹⁷⁾

17) 해방정국에서의 여운형 노선의 정치적 의미에 대해서는 金光植, “해방직후 呂運亨의 정치활동과 ‘建準’ ‘人共’의 형성과정,” p. 223 참조.

한편 북한에서 민족주의적 민주주의 국가 건설을 정치적 이상으로 삼고 建準과 인민위원회에 참여했던 조만식은 해방초기 좌익세력들과의 연합을 마다하지 않았다. 그러나 조만식의 이러한 정치행위는 그가 蘇軍政과 김일성에 의해 요구된 신탁통치 수용을 거부함으로써 현실적 결실을 맺지 못하고 만다.

상해 임시정부의 首班으로서 명망을 지니고 있던 김구는 비타협적 입장 및 타정치세력들의 견제로 인하여 한반도 정치 변화의 중심에서 점점 멀어진다. 김구는 미군정의 자신에 대한 敬遠 및 신탁통치 논의에 따른 독립국가 수립의 지연 등에 대한 반발로 일종의 「쿠데타」를 시도하지만, 그의 정치적 기도는 실패하고 만다.¹⁸⁾ 이 상황에서 김구는 통일국가 수립을 위한 마지막 희망을 갖고 분단이 확정되어 가던 1948년 4~5월 평양에서 열린 南北諸政黨社會團體宴席會議에 참석한다. 그러나 분단으로 확정되어 가던 현실에서 그의 때늦은 노력은 아무런 결실도 거둘 수 없었다.¹⁹⁾

좌우온건파들의 정치적 노력은 정치적 이념을 넘어 統一民族國家를 건설한다는 목표의 달성에는 실패하였지만, 민족통

18) 김정원, 「分斷韓國史：南北韓 政治發展論」(서울: 예진, 1992), p. 95.

19) 김구와는 달리 다소 유연한 현실인식의 폭을 보여주었던 김규식은 이미 (1946~47) 여운형과 함께 온건좌우파들의 합작에 의해 후견적 신탁통치하의 임시정부를 수립하려고 노력하였으며, 김구와 함께 「연석회의」에 참석하기도 하였다. 그러나 그의 이러한 노력은 해방정국의 험난한 정치지형에서 어떠한 결실도 맺을 수 없었다.

일이라는 가치에서 바라보았을 때 다음과 같은 평가를 마땅히 받아야만 할 것이다. 단독정부 수립은 외세에 의해 강요된 분단을 합법화하는 것이며 동서의 이데올로기 체제가 국가화된다는 점에서 분단정부 수립을 반대한 여운형 등의 民族主義者들의 노력은 그 당시의 역사적 한계 내에서나마 통일정부 수립을 향한 민족적 노력을 지속하였다는 큰 의의를 지닌다.²⁰⁾

나. 南韓單獨政府樹立路線

대중에 유포되어 있던 정치적 이미지를 이용하여 권력을 장악하려고 했던 이승만은 자신의 독자적 세력을 갖기 위하여 人共의 주석직과 한민당의 영수직을 거부하고, 10월 25일 독립촉성중앙협의회(이하 獨促)를 결성하여 독자적인 정치활동을 시작하였다. 그러나 이승만의 극우적 성향에 대한 미군정의 견제와 여타 국내 정치세력들의 견제로 인하여 獨促은 이승만의 구상과는 달리 舉國的 統一團體로 발전하지 못하고 일개 정치단체로 전락한다.

이승만의 정치적 위상이 전락할 무렵 발생한 신탁통치문제는 그에게 재기를 위한 절호의 기회를 제공했다. 그는 즉시 반탁운동을 전개하면서 자신의 정치적 입지를 강화해 나갔다. 1946년 신탁통치문제가 국내정치의 핵심적 사안이던 당시, 미소공동위원회의 결렬을 이용하여 이승만은 남한만의 단독정부

20) 전진호, “이승만의 남한단독정부 수립노선,” 하영선 편, 「한국전쟁의 새로운 접근: 전통주의와 수정주의를 넘어서」 (서울: 나남, 1990), p. 161.

수립의 가능성을 배제하지 않는다는 정읍발언(1946. 6. 3)을 한다.²¹⁾ 이 시기 이후 이승만은 「선통일 후정부수립」에서 「선정부수립 후통일」로 전략을 변경하고 남한 단독정부수립에 박차를 가한다.

그러나 이승만의 「단정수립노선」의 실현은 간단하지 않았다. 그는 자신의 목표를 달성하기 위해 1946년 겨울 渡美하여 미행정부 내의 극우파들을 설득해야 했으며, 국내에서는 폭력적 방법에 의해 政敵을 제거해야 했다. 이러한 상황에서 미소공위의 참석자 선정을 두고 나타난 미·소의 정치적 갈등으로 인한 제2차 미소공동위원회의 결렬은 신탁통치를 반대하고 「선정부수립 후통일」을 주장하던 이승만의 「단정수립노선」의 실현을 결정적으로 가능하게 하는 계기를 만들어 주었다. 신탁통치 찬반과 좌우합작의 혼란속에서 이승만은 美軍政과의 갈등을 극복하고 군정이 추진한 민주의원과 입법위원을 자신의 수중에 넣었으며, 군정과 밀착된 한민당을 통해 자신의 정책의사를 미군정 정책에 반영시키기도 하였다. 결국 군정과 이승만이 완전 결탁하게 되는 1948년 이전에 이승만은 單政樹立 및 정권장악을 위한 기반 구축에 성공하였다.²²⁾

21) 정읍발언 내용: “이제 우리는 무기 휴회된 공위가 재개될 기색도 보이지 않으며 통일정부를 고대하나 여의케 되지 않으니 우리는 남방만이라도 임시정부 혹은 위원회 같은 것을 조직하여 38선 이북에서 소련이 철퇴하도록 세계 공론에 호소할 것이니 여러분도 결심하여야 될 것이다.” 전진호, “이승만의 남한단독정부 수립노선,” p. 149에서 재인용.

22) 전진호, “이승만의 남한단독정부 수립노선” 참조.

「선통일 후정부수립」이라는 당시의 일반적 분위기속에서 자신의 정권획득을 위해 「선정부수립 후통일」이라는 원칙으로 전환한 이승만은 냉전구조의 정착과 국내정치 세력들의 분열이라는 상황을 적절히 이용하여 단정을 수립하고 정권을 장악할 수 있었다. 이러한 이승만의 單政路線에 대하여 전진호는 다음과 같이 평가하고 있다. “단정노선은 크게 세가지 대응전략으로 설명될 수 있다. 먼저 세계체제가 형성한 분할점령이라는 틀에 대해서는 독자적인 정부수립 방안이란 목적에서, 이합집산하며 정치적인 소용돌이에 휩싸인 당시의 국내체제의 재편에 대해서는 정국의 주도권을 쥐고 정치적 경쟁자들을 효과적으로 제거하기 위한 전략으로, 이질적인 정부수립을 향해 점차 개혁을 진행중이던 북한지역에 대해서는 비타협적인 결별과 남한 정부수립 후의 대북통일이란 관점에서 단정노선을 천명하여 세계체제 그리고 북한체제에의 종합적 대응을 시도한 것으로 분석할 수 있다.”²³⁾

이러한 이승만의 三重戰略은 단정수립 이후 유엔감시하 북한만의 단독선거에 의한 남북통일 혹은 북진승공통일이라는 통일정책으로 나타나더라도 변함없이 그의 정치적 행동의 기초를 이룬다.

23) 전진호, “이승만의 남한단독정부 수립노선”, pp. 186~87.

다. 革命的 民主基地論

김일성의 통일전략, 보다 정확하게는 한반도에서의 공산국가 건설 전략은 1945년 10월에 「革命的 民主基地論」이라는 형태로 그 기본구상이 확립되었다.²⁴⁾ 민주기지론의 구체적 내용을 검토하기 위하여 북조선공산당의 당면과업에 대한 김일성의 주장을 분석해 보자.

현단계에 있어서 우리 당의 정치로선은 모든 민주주의적 정당, 사회단체들과의 연합의 기초우에서 우리나라에 통일적민주주의정권을 수립하며 북조선을 통일된 민주주의적 독립국가 건설을 위한 강력한 민주기지로 전변시키는 것입니다.²⁵⁾

그러므로 우리는 한편으로는 북조선의 정치, 경제, 문화 생활을 급속히 민주화하기 위한 투쟁에 도시와 농촌의 근로대중을 끌기시키며 다른편으로는 남북조선의 모든 민주주의적 정당, 사회단체들과의 통일전선을 결성하고 그것을 백방으로 강화하여야 하겠습니까.²⁶⁾

24) 김일성은 소련군대 진주라는 유리한 조건을 이용하여 북한에 민주주의적 인민공화국 및 중앙주권기관의 건설을 추진하고, 이를 「민주주의적 기지」로 활용할 것을 주장하고 있다. 김일성, “우리 나라에서의 맑스-레닌주의 당건설과 당의 당면과업에 대하여: 북조선공산당 중앙조직위원회창립대회에서 한 보고 1945년 10월 10일,” 「김일성 저작집」 1권 (평양: 조선로동당출판사, 1979) 참조.

25) 김일성의 「통일적민주주의정권」의 성격에 관하여는 “20개조정강: 방송연설 1946년 3월 23일,” 「김일성 저작집」 2권 (평양: 조선로동당출판사, 1979), pp. 125~57 참조.

26) 김일성, “북조선공산당 각급 당단체들의 사업에 대하여: 북조선공산당 중앙조직위원회 제3차 확대집행위원회에서 한 보고 1945년 12월 17일,” 「김일성 저작집」 1권, p. 487.

위 주장에서 김일성은 세가지 점을 강조하고 있다. 첫째, 한반도에서 통일적 민주주의 정권을 수립하여야 한다. 둘째, 이를 위해 북조선을 강력한 민주기지로 전변시켜야 한다. 셋째, 다른 한편으로 남북조선에서의 통일전선 결성·강화를 추진하여야 한다. 이러한 김일성의 세가지 주장은 북한에서의 통일전선에 기초한 民主基地 建設²⁷⁾ → 남북한 전체에 걸친 統一戰線 結成·強化 → 完全自主獨立國家 建設이라는 전략적·전술적 운동전개 논리에 의해 연결되어 있다.

「민주기지론」에 나타난 김일성의 기본의도는 소련의 「적극적 최소전략」에 따라 북한에 우선적으로 혁명을 위한 민주기지를 건설하는 것이라고 할 수 있다. 즉 일시적 분단을 무릅쓰고 북한에 확실한 정치적·군사적 기반을 마련한 후, 「반제반봉건 인민민주주의혁명」에 의해 한반도 전체를 공산화하겠다는 것이다.²⁸⁾

여기에서 북한의 민주기지론이 전제하고 있는 「한반도 문제의 자체해결」 논리의 허구성을 잠시 지적하고 넘어가야 한다. 흔히 「민주기지론」은 김일성이 주장하는 통일논리의 한 고리이며, 다른 고리 하나는 「자주적 원칙」이라고 말하여진

27) 북한에서의 통일전선 결성·강화에 대해서는 “북전 조선정치정세와 북조선 립시인민위원회 조직에 관하여: 북조선 민주주의 정당, 사회단체, 행정국, 인민위원회대표협의회에서 한 보고 1946년 2월 8일,” 「김일성 저작집」 2권, pp. 25~33 참조.

28) 김일성, “민족통일전선문제에 대하여: 민주청년단체가 주최한 정치강좌에서 한 강의 1945년 12월 22일,” 「김일성 저작집」 1권, pp. 497~514.

다. 즉 김일성의 통일논리는 결국 조선인민의 완전 자주독립 국가 건설 혹은 반제반봉건 인민민주주의혁명으로 모아지며, 여기에서 「자주」와 「반제」라는 개념이 강조되어야 한다는 것이다. 따라서 1948년부터 김일성의 연설에서 자주 나오는 “인민의 창의에 의하여 인민자신의 손으로 수립된 정권”이라는 표현으로부터 유출되는 외세의 간섭을 배제하는 自主的 原則이 북한의 통일에 대한 기본원칙이라고 흔히 해석된다.²⁹⁾ 이러한 해석은 사후적으로 보면 분명 논리적으로 가능하다. 그러나 해방정국에서 김일성의 통일전략은 결코 「자주적 원칙」에 의해 설명될 수 없는 것이었다. 오히려 김일성은 냉전구조의 도래와 북한에서 蘇軍政의 영향력을 고려하여 철저하게 소련을 의식한 정치적 행위를 하였던 것으로 판단된다.³⁰⁾ 즉 김일성의 전략은 궁극적으로 스탈린의 「일국사회주의론」을 의식한 「민주기지론」이었을 것이며, 이러한 의미에서 「민주기지론」의 구체적 행동방침과 전술은 소련의 정치적 판단에 의해 좌우될 수밖에 없었을 것이다. 달리 말하면 「민주기지론」은 김일성이 판단한 소련의 기본의도였으며, 이의 실천을 위해 그는 북한에서의 「민족통일전선」 전술, 한반도 전체에서의 「민족통일전선」 전술, 북한에서만 급속한 社會主義革命을

29) 김일성, “북조선로동당 제2차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고 1948년 3월 28일,” 「김일성 저작집」 4권 (평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 213.

30) 물론 그의 정치행위와 사상의 주체적 측면을 완전히 부정하려는 것은 아니다. 중요한 것은 그의 정치적 결정이 어느 논리에 의해 지배받았는가 하는 점이다.

위한 「인민전선」 전술을 한반도의 상황에 맞추어 적절히 구사하였던 것이다.³¹⁾

김일성은 「민주기지론」을 곧바로 실천에 옮겼다. 1945년 11월 19일 북한 지역 행정을 관장할 행정 10국 조직, 1946년 2월 8일 북조선 임시인민위원회 창설, 1946년 8월 21~31일 북조선로동당 창립대회, 1948년 2월 8일 조선인민군 창설, 동월 10일 「조선민주주의인민공화국」 헌법 초안 발표 등의 과정을 거치면서, 김일성은 북한에서의 인민공화국 건설을 실질적으로 완료했다.

한편 북한에서의 민주기지 건설 추진과 함께 김일성은 한반도 전체 공산화를 위해 「통일전선」 전술을 구사한다. 통일전선 전술의 기본적 성격은 북한지역에서의 민주기지 건설을 목표로 한 경우와 한반도 전체의 임시정부 수립을 목표로 한 경우에 약간의 차이를 보이고 있다. 초기 김일성의 통일전선 전술은 기본적으로 공산당이 자기의 독자성을 확고히 고수하고 민족자본가를 비롯한 중간세력들의 동요성을 극복하면서 각계각층의 모든 역량을 최대한으로 묶어세우는 원칙을 의미하였다.³²⁾ 그러나 이 원칙은 북한에서의 권력장악 과정의 순조로운 진행과 신탁통치문제의 발생에 따라 二重構造를 갖게

31) 박헌영은 김일성의 북한에서의 급속한 사회주의 혁명에 대해 비판하였다. 중앙일보 특별취재반, 「秘錄·조선민주주의인민공화국」 상권 참조.

32) 김일성, “우리 나라에서의 맑스-레닌주의 당건설과 당의 당면과업에 대하여: 북조선공산당 중앙조직위원회창립대회에서 한 보고 1945년 10월 10일,” 「김일성 저작집」 1권, p. 320.

된다.

조만식 등과 같은 민족주의자들의 협조 하에 추진되던 북한에서의 민주주의 인민공화국 건설은 신탁통치안에 대한 조만식의 결연한 반대 때문에 주춤거리게 되고, 따라서 김일성은 지금까지 추진해 오던 민족통일전선을 민족자본가를 포함한 중간세력들을 배제하는 보다 좁은 의미의 人民戰線의 형태로 바꾸지 않을 수 없었다. 그러나 남한지역에서는 계속적으로 민족자본가를 포함한 중간세력들을 포섭하는 것을 포기하지 않고, 김일성은 신탁통치안에 따라 임시정부가 수립되었을 경우에 좌파들의 정치적 우위를 확보하기 위하여 박헌영의 반대에도 불구하고 남한내 여운형 중심의 左右合作路線을 지원한다.³³⁾

모스크바 삼상회의 이후 1947년 중반 신탁통치안이 완전히 포기될 때까지 김일성의 기본 전략은 이런 의미에서 소련의 「攻勢的 最大戰略」을 충실히 따라갔다. 하지만 분명히 여기에서 지적되어야 할 점은 공산세력에 유리한 임시정부를 수립하여 신탁통치를 허용한다는 「공세적 최대전략」이 「민주기지론」이라는 「積極的 最小戰略」을 배제하지 않고 오히려 포괄

33) 임시정부 수립에 있어서 정권장악을 위해 김일성이 염두에 두고 있었던 방안은 다음과 같다. “공산주의 세력과 기타 세력의 비율을 2대 1로 한다는 것이었죠. 이북의 분국과 이남의 좌익세력이 각각 별개의 세력으로 임시정부에 들어가고 이남의 우익 등 나머지 세력은 하나의 세력으로만 인정해 임시정부를 구성한다는 것이었죠.” 중앙일보 특별취재반, 「秘錄·조선민주주의인민공화국」 상권, p. 192. 前 노동당 고위관리 徐容奎(가명)의 증언.

한다는 사실이다. 따라서 김일성의 1946년 초부터 1947년 중반까지의 기본전략은 일종의 補完的 二重戰略이라고 규정할 수 있다.

그러나 1947년 중반부터 남한내 좌파세력이 붕괴되고 한국 문제가 유엔으로 이관됨에 따라 김일성은 북한 지역에서의 조선민주주의인민공화국의 수립을 정당화하며 미국과 남한내 (극)우파들을 비난하는 정책을 전개하였다. 이 시기 김일성의 「민주기지론」은 적극적 성격을 띠 뿐만 아니라, 「민주기지론」의 최종단계로서의 “민족해방전쟁”을 예견할 수 있게 하는 일종의 攻勢的 性格조차 띠었다고 할 수 있다.

라. 人民戰線路線

박헌영의 통일국가 수립전략은 미군의 남한지역 진주 이전에 建準을 人共으로 변신시켜, 이를 기초로 한반도 전체에서 인민혁명을 일으켜 공산정부를 수립하는 것이었다.³⁴⁾

그러나 한반도의 미·소에 의한 분할점령은 박헌영의 인민혁명 전략을 이중으로 차단하고 말았다. 아놀드 미군정장관은

34) 박헌영의 이러한 전략은 해방된 한반도의 정세분석에 기초한다. 박헌영은 「8월테제」라 불리는 1945년 8월의 문건 「현정세와 우리의 임무」에서 해방직후의 한반도를 부르조아민주혁명의 단계로 규정하고, 이에 따라 공산당의 임무를 “민족통일전선의 결성으로 수립된 ‘인민정권’을 위한 투쟁을 전국적으로 전개할 것”이라고 규정하고 있다. 김남식, 「남로당 연구 I」(서울: 돌베개, 1984), p. 23. 이러한 박헌영의 「민족통일전선」 전술은 민족부르조아를 통일전선 대상에서 제외하는 「인민전선」 전술이라고 이해된다.

1945년 10월 10일 인공부인성명을 각 신문에 발표하였으며,³⁵⁾ 이와 함께 무리하게 建準을 人共으로 전환한 조선공산당의 박헌영과 사회주의자 여운형의 戰略的 差異가 표면화되기 시작하였다. 한편 북한에서의 김일성의 권력장악으로 공산세력의 지도권 및 한반도 전체 공산화 전략을 놓고 박헌영과 김일성의 대립이 조금씩 노출되기 시작하였다.

이러한 상황에서 1945년 말 박헌영은 人共, 조선공산당 및 산하 조직, 그리고 좌익세력에 의해 지도되고 있는 지방 인민 위원회에 의존하여, 남한에서 人民蜂起에 의해 미군정을 타도하고 남북한에 통일정부를 수립할 것을 전략적 방침으로 결정한다.³⁶⁾

남한내 인민혁명을 추구하는 박헌영의 전략적 방침은 김일성에 의해 견제받지 않을 수 없었다. 「민주기지론」 및 「민족통일전선」 원칙을 지키던 김일성은 한반도 전체에 자신의 정치적 영향력을 확대하기 위해 여운형이 주도하던 좌우합작을 「민족통일전선」의 이름으로 적극 지원하였다. 아울러 그는 박헌영으로 하여금 미군정과의 直接的 鬭爭이 한반도 신탁통치의 수립과 임시정부에서의 좌익세력들의 우위확보에 유익

35) “만약 그런 굉장한 직함(인민공화국)을 도용하고 있는 사람들이 자아도취에 빠져 꼭두각시놀음을 하고 있다면 그들은 마땅히 연극을 중단해야 할 것이다. 그리고 몇몇 ‘치안대’가 진심으로, 그러나 격에 어울리지 않게, 법과 질서를 유지하겠다고 자처했다면 이제 그들은 해산하여 본업으로 돌아가야 할 것이다.” 커밍스, 「한국전쟁의 기원」 상권, p. 254에서 재인용.

36) 전략적 방침이란 표현은 전략과 행동방침으로 구분되기 곤란한 정치적 행동 원칙을 지칭하기 위하여 사용하였다.

하지 못할 것임을 강조한다.³⁷⁾

김일성의 권고와 견제에도 불구하고 박헌영은 1946년 가을부터 美軍政에 대한 투쟁을 격렬하게 전개하고, 이에 맞선 미군정은 남한내 좌익조직을 조직적으로 파괴한다. 좌익세력이 붕괴되고 미군정에 의한 자신이 탄압이 노골화되던 상황에서 박헌영은 1946년 9월 북으로 도피하지 않을 수 없었으며, 그 후 전개된 「인민전선노선」에 따른 남한내 폭력적 民族解放鬭爭은 좌익세력들을 합법적 정치공간으로부터 산악지대로 몰아갈 수밖에 없었다.

결국 박헌영과 남로당의 人民革命에 의한 공산주의적 민족통일국가 수립 전략은 1948년 남한에서 단정이 수립될 무렵 거의 소멸되고, 일부 잔존 세력들만이 산악지대에서 빨치산 활동을 하며 한국전쟁을 맞게 된다.

이상에서 논의된 해방정국에서의 정치세력들의 통일정부 수립전략들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

〈표 2-1〉 해방정국에서의 통일정부 수립전략의 제유형

	좌우합작파	반좌우합작파
후견적 신탁 임시정부 수립	여운형 (김규식, 김일성)	박헌영
신탁반대 즉각 독립	조만식 (후기 김구)	김구, 이승만

37) 김일성의 박헌영에 대한 이러한 권고는 아마도 기본적 전략의 차이와 함께 북한에서 비교적 객관적으로 남한 정국을 판단할 수 있었기 때문일 것이다.

선통일 후정부수립	선정부수립 후통일	인민혁명(민주·공산)
김구, 김규식	이승만, 김일성	여운형, 박헌영

3. 分斷 以後 韓國戰爭 期間의 統一問題

가. 單政樹立부터 韓國戰爭까지의 南北韓 統一政策

남북한 단독정부가 각각 수립됨으로써 분단체제가 확립된 1948년 후반부터 남북한은 자신의 체제강화와 함께 분단체제의 상대방에 대한 정치적 견제를 시작하였다.

분단이 확정된 1948년 후반부터 한국전쟁 전야에 걸쳐 북한은 사회주의 국가건설을 추진하는 한편, 南北國會를 합동하는 방법으로 단일한 전국입법기관을 구성하여 통일을 이루자는 平和統一方案을 제시하면서 남한정부를 외교적 및 대내적 수세로 몰아갔다.³⁸⁾ 그러나 이러한 평화공세는 「민주기지론」의 적극적 실천 방편으로 계획하고 있던 한국전쟁의 준비를 감추기 위한 일종의 전술적 차원의 제안이었던 것 같다. 다른 한편 김일성은 자신의 진영에 들어와 있던 남로당 세력에 대한 일정한 정치적 고려로서 유격부대의 대남 파견을 지원한다.

단정수립시부터 정치적 기반이 쇠약하였던 이승만은 정권을

38) 북한은 「祖國統一南北民主主義戰線」을 결성(1949년)하여 조국평화통일방안을 처음 제시(1949년 2월 15일)한 후, 1950년 6월 19일 「最高人民會議常任委員會」 명의로 재차 이를 제안한다.

유지하기 위해 자신의 政敵에게 고도의 국가폭력을 행사하여야 했으며, 아울러 자신의 권력동맹 내부에서의 정치적 리더쉽의 취약성에도 대처해야만 했다. 더욱이 남한의 경제적 피폐와 정치적 혼란, 그리고 북한의 유격부대 파견으로 증강된 빨치산 세력의 저항은 이승만 정권을 위기로 몰고 갔다. 따라서 이승만 정부는 대한민국만이 유엔결의에 의거하여 수립된 한반도에서의 유일한 合法政府임을 강조하면서, 통일정책으로서 ① 유엔감시하의 북한지역만의 자유총선거 이후 북한 국회의원의 대한민국 국회에의 합류 또는 ② 북한지역에 대한 대한민국의 주권회복을 위한 武力行事的 불사론을 내걸었다. 특히 대한민국 정부의 유일합법성과 북한정권의 반란단체로서의 성격을 강조하면서, 이승만 정부는 북한이 북한지역만의 총선거를 수락하지 않을 경우 대한민국은 통일을 위해 무력을 포함한 모든 수단을 사용하는 것도 “정당화”된다고 주장하였다. 하지만 이승만 정권의 반공노선에 의거한 「北進統一論」은 대한민국 정부의 정통성을 확보하려는 정치적 구호에 불과하였다고 할 수 있다.³⁹⁾

이승만 정부의 통일정책은 1948년 5월 10일 총선거에 의해 구성된 제헌국회 주도세력의 통일관에 이미 잘 나타나 있다. 이들은 남한에서의 총선이 끝났으니, 북한에서 총선을 통해

39) 통일원, 「통일백서 1992」, (서울: 통일원, 1992) p. 32; 최장집, “한국전쟁에 대한 하나의 이해,” 최장집 편, 「한국전쟁연구: 한국현대사의 이해 I」 (서울: 태암, 1990), p. 330~31 참조.

선출된 북한위원이 대한민국 국회에 참석함으로써 통일은 이루어지는 것이라는 입장을 취하였다.⁴⁰⁾ 이 논리는 곧 남한만이 유엔에 의해 인정받은 한반도에서의 유일한 합법정부이므로, 북한의 조선민주주의인민공화국은 협상대상조차도 될 수 없다는 것이다. 결국 이 논리에 기초하여 이승만은 북한이 유엔의 결정에 따르지 않을 경우 무력에 의한 통일도 마다하지 않겠다고 주장한다.⁴¹⁾

한편 이러한 상황에서 1949년 여름부터 38도선 상에서武力衝突이 빈번하였으며, 이는 남한내 게릴라전에 부가되어 남한을 거의 준전시상태 혹은 내전상태에 빠뜨렸다. 이런 상태가 지속되는 가운데 북한에서는 김일성 중심의 항일무장투쟁세력, 박헌영의 남로당 그룹 그리고 중국에서 귀국한 연안파 세력들이 “무력에 의한 민족해방”을 심각히 고려하고 이를 준비해 나갔다. 결국 북한 지도부는 1950년 6월 25일을 기점으로 「민족해방전쟁」을 시작하였다.

40) 김학준, “南北韓에 있어서 統一論議의 展開: 韓國 民族主義의 視角에서,” 송건호·강만길 편, 「韓國民族主義論 I」 (서울: 창작과 비평사, 1982), pp. 215~53 참조.

41) 이 기간동안 (1948. 7~1950. 6) 일부 소장파 의원들은 남과 북이 직접 협상하면서, 외국의 간섭없이 자주적으로 통일을 추진해 나가야 한다는 내용의 “남북협상론”을 전개한다. 외국군 철퇴 결의안 제안과 연결된 이들의 남북협상론은 이승만 정권에 의해 남로당의 노선으로 규정되고, 이들은 결국 남로당에 의해 국회에 심어진 푸락치로 검거되고 만다. 「국회 푸락치 사건」은 이승만 정권이 그후 통일문제를 자신의 政權維持 수단으로 삼게 되는 출발점이라 할 수 있다.

나. 韓國戰爭 期間의 統一問題: 統一政策으로서의 戰爭

통일문제를 중심에 놓고 본다면 북한에 의해 시작된 韓國 戰爭은 통일을 목적으로 하는 무력적 행동방침으로 해석될 수 있다. 또한 전쟁의 진행과정을 살펴보면, 비록 그 수단이 폭력적이라는 점에 문제가 있다고 하겠으나, 한국전쟁 기간은 해방후 현재에 이르기까지 한반도 내에서 통일의 실질적 가능성이 가장 현실성있게 다가왔던 시기이기도 하다. 이제 이런 시각에서 한국전쟁 기간의 남한, 북한 그리고 미국의 韓半島 統一政策을 분석하여 보자.

전쟁발발에서 인천상륙에 이르기까지 북한의 통일정책은 武力統一戰略이라고 할 수 있다. 민족해방전쟁으로 “준비된” 전쟁인 한국전쟁 초기, 북한은 「민주기지론」의 궁극목표가 실현될 가능성을 보고 있었다. 이에 반해 남한은 「북진통일론」의 공언에도 불구하고 전혀 실질적인 방어태세를 갖추고 있지 못하였다. 이런 상태에서 북한은 한편으로는 國會召集을 통해 통일정부를 수립하기 위해 서울에 체류하는 방안을 고려하면서, 다른 한편으로는 급속하게 남하하는 국방군을 추격하였다.⁴²⁾

42) 전쟁 초기 북한군의 행동방침은 그들의 전쟁목표에 대해서 다소 의문을 제기하도록 한다. 그들이 서울에 머물면서 통일정부 수립방안을 모색하는 기간은 군사적으로 보아 길었으며, 따라서 일부 한국전쟁 연구자들은 과연 그들이 완전한 「무력적 통일전략」에 의해 움직였는지, 그렇지 않으면 일정한 침공 이후 전략적 우위를 확보하여 남한 정부와 통일문제에 관한 협상을 시도하려고 하였는지 명확한 결론을 내리지 못하고 있다. 그러나 이러한 의문점에도

한반도 무력해방을 시도한 북한군은 “해방지역”에서 즉시 자신들의 民主改革을 시도하였으며, 이는 특히 자생적 혹은 인민군에 의해 유도된 지방 인민위원회에 의해 추진되도록 하였다. 이러한 북한의 인민민주주의 정책은 일부 지역에서의 군사적 만행에도 불구하고 대부분의 지방에서 초기에 큰 무리 없이 진행되었다.⁴³⁾

그러나 전쟁초기의 일방적 상황은 오래가지 않았다. 유엔군의 개입은 점차적으로 북한군의 군사적 우세를 소진시키기 시작하였으며, 이 과정에서 북한군에 의해 “해방”되었던 지역에서조차 군수물자 동원과 의용군 차출로 인한 불만이 생겨나기 시작하였다. 국제적 냉전구조에서 자신의 영역을 지키려고 하는 미국의 개입으로 한국전쟁이 國際戰化하면서, 북한의 무력적 통일전략에 의한 “민족해방전쟁”은 그 본질적 의미를 상실하게 되었다.

한편 북한의 무력침략에 대한 대응으로부터 시작된 한국전쟁 기간의 미국의 한반도정책 역시 군사적 우위를 통한 한반도 武力統一戰略이라고 할 수 있다. 최초 유엔군의 개입 당시 “전전 상태로의 원상회복”을 구상했던 미국은 북한군의 후퇴

불구하고 북한의 한국전쟁의 동기는 분명 자신들의 무력에 의존한 “미제국주의와 괴뢰정부로부터의 한반도의 해방”이었다. 박명림, “한국전쟁의 전개과정,” 최장집 편, 「한국전쟁연구: 한국현대사의 이해 I」, pp. 85~130 참조.

43) 이 기간의 북한의 대남한 점령정책에 대하여는 김주환, “한국전쟁중 북한의 대남한 점령정책,” 최장집 편, 「한국전쟁연구: 한국현대사의 이해」, pp. 166~206 참조.

와 자신들의 군사적 성공에 이끌려 한반도의 완전 통일을 시도한다. 1950년 10월 1일 한국군을 선두로 38선을 넘는 유엔군은 중국의 경고에도 불구하고 1950년 말 “한반도의 무력통일”이라는 목표를 위해 군사력을 총동원하였다. 당시 미국의 최종 목적은 북한을 점령한 후 한반도에 통일된 民主國家를 세우는 것이었다. 이 시기는 한국전쟁에 있어서 두번째로 맞는, 무력통일이 가능한 현실로 다가왔던 시기였다.⁴⁴⁾

유엔군의 북진과 함께 중국의용군이 개입한 이후 한국전쟁의 양상은 자유주의 블럭과 공산주의 블럭의 世界的 對立으로 변화하게 되었으며, 북한과 미국은 점차 한반도의 군사적 재균형이 전쟁을 종료할 수 있는 이상상태임을 인식하기 시작하였다. 이에 따라 미국은 남한 정부의 강력한 반대에도 불구하고 북한과 休戰協商을 개시하기 시작한다. 휴전은 미국에게 한반도에서의 통일민주국가 수립의 좌절을 의미했으나, 한국전쟁의 세계전으로의 확대를 막는 유일한 대안이었다.

미국의 전략수정이 진행되는 동안 전쟁은 점점 미군에 불리하게 되어갔고, 마침내 북한군은 1월 중순 37도선까지 내려왔다. 이 상황에서 중국은 자신들의 일차적 목표인 北韓의 救援이 달성되었다고 확인하고 군사적 행동을 자제하기 시작했다.

44) 이 시기 미국의 한반도 무력통일전략의 동북아 전체에 걸친 구상은 아직 완전히 밝혀지지 않고 있다. 그러나 분명한 것은 중국을 잃은 이후 미국의 대 한반도 정책이 분명 단순한 ‘원상회복’이 아니라 ‘롤백정책’이었다는 점이다. 즉 미국은 2차대전 이후 대소전쟁정책이라는 소극적 전략에 의해 상실해 가던 자신의 세력권을 한국전쟁을 계기로 다시 찾으려고 하였던 것이다.

다. 미군의 재정비와 함께 1950년 2월경부터 전선이 조금씩 북으로 이동하기 시작하여 1951년 5월경 38도선 근처에서 전쟁은 교착상태에 빠지고, 이때부터 전쟁의 양진영은 본격적으로 휴전을 모색하기 시작한다.⁴⁵⁾

한편 전쟁초기 및 중국 의용군이 개입한 1950년 말 재빠른 후퇴를 실행하였던 이승만 정부는 休戰協商이 진행되는 동안 정권의 안정을 도모하기 위해 병력확충과 기본전선 이남에서의 공산세력들의 제거에 주력한다. 다른 한편 이승만 정권은 휴전협상론자들을 자신의 무력통일론에 의거해 공산주의자로 몰아 제거하면서, 다시 통일문제를 자신의 支配道具로 사용하기 시작하였다.

그러나 전쟁은 이제 군사적 승리를 목표로 진행되지 않고, 휴전협상을 통한 정치적 승리를 위해 움직였다. 그에 따라 유엔 연합군과 북한측은 마침내 1953년 7월 휴전 협정에 조인하게 된다.

분단극복을 위한 무력통일방안으로 시작된 한국전쟁은 민족적 비극만을 남긴 채 分斷固着化로 끝나고 말았다. 뿐만 아니라 한국전쟁은 민족내부에 증오와 갈등을 유발하여 민족공동체의식을 파괴하고 軍備競爭을 촉진시킴으로써, 한반도의 전

45) 미국은 휴전을 자신들의 선택으로 결정한 후 소련과의 비밀협상을 거쳐, 1951년 駐유엔 소련대표를 통해 휴전협상을 양 진영에 권고하기를 요구했다. 이에 따라 유엔군측이 6월 30일 휴전을 제의하고, 북한과 중공이 7월 1일 이를 수락함으로써 휴전협상이 진전된다.

체적 자원배분을 왜곡시켜 민족전체의 발전과 번영을 저해하였다. 또한 통일문제의 측면에서 보았을 때 한국전쟁은 남북 내에서 큰 세력을 가지고 있던 平和統一論을 말살함으로써, 남북한 내에서 평화통일논의가 다시 재현되기 까지에는 한세대의 시일이 필요하게 되었다.⁴⁶⁾

이러한 후유증에 못지 않게 한반도 정치사에 미친 한국전쟁의 영향은 매우 심각하였다. 3년간의 격렬한 전쟁과 이념대립으로 인하여 해방정국에서 활성화된 민족구성원들의 정치적 관심은 정치사회에 대해 철저한 무관심으로 전락하고 말았다. 민족구성원의 脫政治化와 정치의식의 閉鎖化는 그후 분단체제의 양 진영에서 극도로 억압적인 動員體制의 존속을 가능하게 하였으며, 또한 약 40년간에 걸친 분단에 의한 민족의 이질화에도 불구하고 통일에 대한 염원을 정치적으로 표현할 정치의식을 갖지 못하도록 하였다.

4. 韓半島 分斷確定期에 대한 再照明

이상의 분석에 기초하여 한반도 분단확정기의 역사적 변화를 다음과 같은 도표에 의해 요약해 볼 수 있을 것이다.

46) 통일원, 「통일백서 1992」, pp. 22~23 참조.

〈표 2-2〉 분단확정과 미·소 및 남북한의 전략

	미국의 적극적 최소전략	미국의 방어적 최대전략	미국의 방어적 최소전략	미국·남한의 적극적 최대전략
소련의 적극적 최소전략	해방직후 분담점령 美·蘇軍政	→	한국문제의 유엔이관기 남북단정수립	
소련의 공세적 최대전략	↘	미소공위기 신탁통치안 좌우합작시도	↓	
북한의 공격적 최대전략			민족해방전쟁 한국전쟁 (초기)	↘
북한의 방어적 최소전략			휴전협상기 한국전쟁 (후기)	국제전적 한국전쟁 (중기)

위 도표에서 잘 드러나듯이 한반도에서의 각국의 전략은 상황에 따라 그리고 상대국의 전략에 따라 서로 대응하면서 발전하였음을 발견할 수 있다. 이 발전과정에서 국내 정치세력들은 여러 형태의 統一戰略을 시도하였으나, 결국에는 세계적 냉전구조의 상황논리와 미·소의 대한반도 전략에 따라 자신들의 전략을 적절히 조정해나간 정치세력만이 살아남아 정권을 장악할 수 있었다.

한반도 분단에 있어서 國際的 狀況의 결정적 역할은 지속적으로 한반도의 분단체제를 결정하는 요인으로 작용하였다.

그러나 국제적 조건의 고착에도 불구하고 한반도 내부의 정치·경제적 여건과 남북한 관계가 한반도의 통일 문제를 결정하는 또 하나의 중심적 요인으로 등장하기 시작한다. 이를 다음 장에서부터 살펴볼 것이다.

第三章 統一論議의 第1期: 空白期 (1953~1970)

1. 國際的 冷戰體制 持續과 南北韓의 非妥協的 對立期

휴전 직후 분단의 해소는 현실성의 부족으로 인하여 부차적인 관심으로 떨어지고, 남북간 體制競爭이 분단체제의 특징으로 등장하면서 남북한 모두 경제성장 정책에 자신의 체제동원 능력을 집중한다. 그럼에도 불구하고 1960년 4·19혁명 이후 정치가 일시적으로 활성화된 시기에 남북한 양 진영에서 70년대 이후 주요한 통일방안으로 검토되는 남북교류안과 연방제안이 제기되기도 하였다.¹⁾ 1961년 후반부터 남한이 지속적으로 經濟成長에 치중하는 동안, 북한은 대남침투를 시도하나 분단극복의 차원에서는 부정적 결과만을 낳는다. 따라서 본 연구는 국제적 냉전체제의 지속과 남북간 체제적·군사적 대립으로 인하여 통일논의에 있어 구체적 진전이 없었던 휴전 이후 1970년까지 시기를 「統一論議의 空白期」로 파악한다.

통일정책의 무력적 대안으로 북한에 의해 발발된 한국전쟁은 오히려 남북한 모두에게 심각한 후유증을 남겼다. 전쟁에 의해 파괴된 경제는 남북한 모두에게 무엇보다도 먼저 재건되어야 할 첫번째 대상이었다. 經濟再建이라는 당면과제로 인하

1) 물론 당시의 남북교류안과 연방안은 이후 전혀 다른 성격의 방안으로 전환된다. 제4장 및 제5장 참조.

여 양 체제는 모두 「先建設 後統一」이라는 기본원칙을 취하지 않을 수 없었다. 아울러 무력통일이라는 역사적 실험이 북한 뿐만 아니라 남한에게도 실패로 돌아간 이후, 양 체제는 군사적 적대관계에도 불구하고 국제적 냉전구조 하에서 전쟁 자체를 통일의 한 방안으로 고려하는 것이 얼마나 비현실적인가를 깨닫게 되었다. 經濟再建의 당면성과 武力統一의 불가능성이라는 두 요소는 남북한 두 국가로 하여금 자신의 체제를 철저히 강화하여 분단체제속에서 상대적으로 우세한 물질기반을 갖추고 이에 기초하여 다양한 통일정책을 자신에게 유리한 방법으로 구사하여야 한다는 점을 인식시킨 것이다.

體制強化에 의한 물질 기반 확보는 단순히 경제재건만을 의미하지 않는다. 대립적 상호역학 관계에서 우위를 차지하기 위해 남북은 軍事力을 강화하여야 했으며, 아울러 체제의 내적 통합력을 높이기 위하여 대국민 이데올로기 교육을 강화하여야 했다. 이데올로기에 의한 국민들의 사회적 일체감의 형성은 전쟁에 의해 고착된 분단체제라는 특수성에 의해 매우 쉽게 이루어졌으며, 또한 체제경쟁을 위한 동원체제의 운용을 위해서도 매우 효과적인 역할을 하였다.

이와 같이 남북간 체제경쟁은 상호배타적 양상으로 진행되었다. 체제경쟁의 기본목표가 경제재건을 기초로 한 體制優位確保에 의해 분단상황을 자신에게 유리하게 하고 나아가 자신의 주도하에 분단을 극복하는 것이었지만, 이러한 체제경쟁 자체가 남북간의 적대감과 이질감을 심화시키면서 그만큼 평

화적 통일의 가능성을 좁혀버리기도 하였다.²⁾

남북간의 敵對的 對立은 세계적 냉전구조의 지속과 함께 발생한 1961~62년의 베를린 위기, 1962년 10월의 쿠바 미사일 위기 및 1964~65년의 인도지나에서의 재래식 무기에 의한 전쟁재발 등에 의하여 더욱더 고조되었다. 특히 이 시기 제3세계로의 공산혁명 수출을 주도한 중국의 북한에 대한 영향력은 무시할 수 없다.

한국전쟁이 준 “냉전구조하에서의 무력통일의 불가능성”이라는 현실적 교훈에도 불구하고, 세계적 냉전구조의 지속과 적대적 분단구조에서의 體制競爭이라는 현실은 결국 남북한을 더욱더 적대화하는 방향으로 몰아갔던 것이다.

위와 같은 기본인식에 기초하여 본 장에서는 한국전쟁 이후 1970년까지의 남북한 정부의 통일정책을 검토할 것이다. 특히 북한의 경우에는 남조선혁명전략에 기초한 대남전략과 공식적 통일정책간의 二重戰略的 特性이 지금까지 널리 인정되어 왔다는 점을 고려하여, 북한의 이중전략의 전략적 의미를 그들의 「민주기지론」 및 「패권적 혁명전략」에 근거하여 살펴볼 것이다.

한편 이 기간동안 남한에서 4·19革命이 통일논의에 미친 영향을 살펴보지 않을 수 없다. 비록 1년여에 걸친 짧은 기간

2) 특히 북한의 대남전략은 아래에서 설명되는 바와 같이 ‘패권적 혁명전략’에 기초한 남한 체제의 붕괴를 그 주요한 기조로 함으로써 적대감과 이질감을 극단적인 상호불신으로 몰고 갔다.

이지만, 1960~61년의 시기는 남한에서 적극적인 통일논의와 통일운동이 활성화되었던 시기이다. 당시의 통일논의와 통일운동은 구체성과 실현성이 결여되었음이 분명하지만, 통일의 기본 원칙으로 '민족·자주·평화'를 내세우고 남북교류의 중요성과 국제적 조건을 고려하였다는 점에서 재검토해 볼만한 가치를 지닌다. 특히 이 시기에 한반도의 통일논의에서 중요한 통일방안으로 논의되는 북한의 聯邦制案이 처음 대두되었는 바, 이 연방제안은 남한에서 국제정세를 중시하면서 남북한 민족구성원들의 자주적인 역할을 분단극복의 핵심적 내용으로 하는 통일방안들이 대두됨에 따라 이에 영향을 받아 나타났다고 할 수 있다. 아울러 제1공화국하에서 「平和統一案」을 강령으로 제시함으로써 정치적 탄압을 받았던 진보당이 내세운 통일방안을 참고로 분석할 것이다.

2. 南北韓 政府의 統一政策

가. 南韓 政府의 統一政策

(1) 勝共統一論

휴전을 무모하게 반대하던 이승만 정부는 北進統一을 휴전을 전후하여 주장하였다. 그러나 합리적 상황분석에 의해서는 도저히 그 실현가능성이 뒷받침될 수 없는 「북진통일론」은 실질적 통일방안이라기 보다는 국내적·국제적 여론을 겨냥한

政治宣傳用이라고 보여진다.

국내적 차원에서 「북진통일론」은 두가지 의미를 지닌다. 첫째, 북진통일을 주장함으로써 정권은 정치적 부패와 무능 및 비민주성으로 인해 손상받은 자신들의 正統性을 이데올로기적 차원에서나마 회복·유지할 수 있었다. 특히 한국전쟁으로 인한 물질·정신적 피해가 깊게 남아있는 남한에서 「북진통일론」은 비록 이데올로기적 幻影임에도 불구하고 정치적으로 매우 유효한 효과를 집권자에게 가져다 주었다.³⁾

둘째, 「북진통일론」을 反共主義와 결합시켜 국가의 기본이념으로 국민들에게 홍보함으로써 북진통일 이외의 통일방안을 주장하는 정치세력들을 반국가적 이적세력으로 몰아 제거할 수 있었다. 1958~59년에 있었던 진보당 탄압 및 조봉암 사형집행 사건은 「북진통일론」의 정치적 도구로서의 본질을 드러내 보여주는 가장 명백한 예이다.⁴⁾

대외적 측면에서 살펴보면, 이미 미국으로부터 비민주적 정권으로 규정되고 또한 정책적 우발성을 지닌 집단으로 판단되었던 이승만 정부는 對美關係에서 자신들의 협상위치를 유지

3) “간단히 말해, 그(이승만)의 북진통일이란 구호는 자신의 통치를 위한 상징 조작 (symbol manipulation)이란 성격도 갖고 있었다.” 김학준, “南北韓에 있어서 統一論議의 展開: 韓國 民族主義의 視角에서,” 송건호, 강만길 편, 「韓國民族主義論 I」(서울: 창작과 비평사, 1982), p. 228.

4) 당시 진보당사건에서 조봉암이 북한의 간첩임을 증명하기 위해 이승만 정부가 제시한 가장 기본적인 증거는 다름 아니라 진보당이 정강 및 선거공약에서 제시한 「평화통일안」이었다. 진보당 및 조봉암의 평화통일안에 대해서는 본장 3절을 참조.

하기 위해 미국을 위협할 수 있는 카드가 필요했다. 반공주의와 결합된 이승만 정권의 「북진통일론」은 한편으로는 冷戰的 世界體制를 중시하며 공산주의 블록에 대해 강경한 입장을 취하고 있던 미국내의 보수주의자들로부터 우호적 반응을 얻으면서, 다른 한편으로는 이승만의 극우적인 정치성향에 기초한 정책적 우발성을 염려하는 미국내의 온건주의자들로부터 경제적 원조 및 정치적 정당성에 대한 인정 혹은 내정불간섭 등의 양보를 확보할 수 있는 對美 兩動戰術이었다.

한편 「북진통일론」의 비현실성과 휴전 당시의 국제여론을 고려하여 이승만 정부는 1954년 4월 27일 제네바 회담 개막 후 변영태 외무부 장관의 제1차 발언을 통해 “대한민국은 유엔의 감시하에 총선거를 실시하여 수립되었으며, 유엔총회에서 한반도의 유일합법정부로 승인받았기 때문에 북한에서만 自由總選을 실시하되, 선거실시 전에 중공군의 철수가 완료되어야 한다”고 주장하였다. 특히 “14개항의 통일방안”에서 한국정부는 북한지역만의 자유선거가 大韓民國의 憲法節次에 의거하여 유엔감시하에 실시되어야 한다는 점을 강조하였다.⁵⁾ 이러한 제안에 기초하여 한국은 한국전쟁 참전국가의 대표들이 권유하는 「유엔감시하의 남북한 총선거 案」조차 거부했다.⁶⁾

5) 통일원, 「통일백서 1992」, pp. 32~33.

6) 한국은 남북한 총선거가 유일 합법정부인 대한민국 정부의 해체를 전제하는 것이며 또 남북한의 동등성을 인정하는 것이므로 받아들일 수 없다는 입장을 취하였다. 대내적으로도 제1공화국 정부는 남북 총선거에 의한 평화통일안을 주장하는 진보당을 國是에 어긋난 것이라는 이유로 불법화시켰다. 김학준,

「북진통일론」 혹은 「북한만의 총선거안」 등과 같은 한국전쟁 이후의 제1공화국 통일정책은 북한정부를 기본적으로 인정하지 않음으로써 대한민국 정부의 唯一合法性을 대내외적으로 공표하는 동시에, 반공주의에 근거하여 북한을 「승공통일」하겠다는 정부의 의지를 국민들에게 강조하려는 정치적 의미를 보다 많이 띠었다고 할 수 있다. 이런 의미에서 제1공화국 후기의 「승공통일론」은 통일정책으로서의 실천적 의미보다는 非現實의 성격이 두드러진다고 규정할 수 있다.

(2) 先建設 後統一論

제1공화국의 실현불가능한 「승공통일론」은 제2공화국을 거치면서 현실적인 「선건설 후통일」 구호로 바뀌었다. 제1공화국 하에서 비민주적 정권유지를 위한 內治의 수단으로 이용되었던 통일정책이 이제는 분단체제에서 자신의 체제적 열세를 인식한 정권에 의해 부차적 정책목표로 인식되었다.

제2공화국의 민주당 정부는 4·19혁명 이후 적극적인 통일정책이 요구되었음에도 불구하고 뚜렷한 정책적 대안을 내놓지 못하였다. 이승만 정부의 비현실적 「승공통일론」에 대해 변변한 비판조차도 하지 못했던 보수적 정치집단으로 구성된 民主黨 정부로서는 너무나 당연한 일이었다.

장면 정부의 통일문제에 대한 태도는 다음과 같이 정리될

“南北韓에 있어서 統一論議의 展開: 韓國 民族主義의 視角에서,” p. 229.

수 있다. 첫째, 민주당 정부는 대한민국이 한반도의 유일 합법정부라고 한 유엔결의에 의거하여 유엔감시하의 남북한을 통한 자유선거로써 平和統一을 도모할 것을 원칙으로 제시한다.⁷⁾ 둘째, 민주당 정부는 중립화통일론, 남북협상, 남북인사 교류, 남북교류론, 남북서신왕래 등을 안보논리에 의거해 배척하고, 국내 각계의 의견을 종합·통일화할 수 있는 통일촉진 기구의 설치를 서두르고 있다는 주장을 내세운다.

이러한 원칙과 입장위에서 장면 정부는 한반도 분단체제의 기본적 세력관계라고 할 수 있는 “南弱北強” 體制를 근본적으로 뒤바꾸기 위해 경제성장을 우선시하는 「선건설 후통일」이라는 정책기조를 제시한다. 한국전쟁 이후 1950년대 말까지 북한이 이룩한 경제성과에 대응하여 제시된 민주당 정부의 「선건설 후통일」 정책기조의 논리적 근거는 다음과 같다. “통일 이전이라도 우리는 제일 먼저 이 나라를 부강하게 만들고 그 국민을 애국적인 국민으로 만들지 않으면 안된다. 그렇게 될 때에만 한국의 통일은 의의가 있을 것이며 우리가 원하는 방식으로 한국은 통일될 것이다.”⁸⁾

통일문제를 일종의 정치적 도구로 사용했던 이승만 정부와는 달리 經濟建設에 보다 큰 정책적 의미를 부여했던 민주당

7) 통일원, 「통일백서 1992」(서울: 통일원, 1992), p. 36.

8) 윤보선의 1960년 8월 13일 양원합동회의에서의 대통령취임연설. 金學俊, “第2共和國 시대의 統一論議,” 梁好民·李相禹·金學俊 共編, 「民族統一論의 展開」(서울: 形成社, 1986), p. 323에서 재인용.

정부의 「선건설 후통일」 정책은 두가지 현실상황을 반영하고 있다. 첫째, 피폐한 남한 경제의 재건이 가장 시급한 과제였다. 사실 경제재건은 민주주의를 회복하기 위한 4·19혁명의 밑에 깔린 物的 原因이었다. 장면 정부는 경제재건없는 통일운동이 비현실적이며 그 결과 또한 긍정적이지 못할 것이라고 주장하면서 학생들의 적극적 통일운동을 반대하였다.

둘째, 한국전쟁 이후 남한이 정치적 무능과 부패로 인해 사회 전반에 걸쳐 비효율성에 시달리고 있을 때, 북한의 사회주의적 근대화는 급속히 추진되어 남한에 대한 체제우위라는 구체적인 결실을 맺고 있었다. 「선건설 후통일」 구호 밑에 깔린 민주당 정부의 對北韓 恐怖感은 이러한 현실적 상황에서 보았을 때 오히려 합리적이라고 할 수 있으며, 이는 자기정당화의 주요한 논리로서 작용하였다.

「선건설 후통일」이라는 정책기조에 의거하고 있던 장면정부는 북한의 연방제안에 기초한 대유엔 및 국제외교 공세에 의해 상당한 궁지에 몰리게 된다.⁹⁾ 북한 外交攻勢의 여파는 1961년 4월 12일 제15차 유엔총회 정치위원회의 남북한 동시초청안(북한조건부)의 가결로 결실을 맺었다.¹⁰⁾ 국내에서 이안에 대한 논란이 분분한 가운데 유엔 정치위원회는 4월 14

9) 북한은 1960년 11월 11일 “유엔감시하의 총선거”에 반대하면서 “남북조선 연방제안”을 재확인한 유엔각서를 제15차 유엔총회에 제출한다.

10) 최초 인도네시아에 의해 “남북한 동시초청안”이 제안되었으나, 이에 대응하여 미국의 駐유엔 대사 스티븐슨이 “북한이 유엔의 권위와 권능을 수락한다는 조건하에 유엔에 초청할 것”을 수정·제안하였다.

일 북한대표를 기다릴 것 없이 한국정부 대표를 한국문제 토의에 참석시키자는 일본의 제안을 또다시 채택했다. 이에 대해 북한이 유엔의 條件附 招請을 거부하고 조선내 외국군대 철수와 남북한 참석하에 유엔에서의 조선문제 토의를 주장함으로써, 남한 정부는 유엔에서의 일시적 외교위기를 넘기면서 자신들의 「선건설 후통일」 정책기조와 유엔감시하의 총선거라는 통일원칙을 유지할 수 있었다.

민주당 정부의 허약성을 틈타 1961년 5월 군사쿠데타에 의해 권력을 장악한 군부는 통일문제에 관한 정책기조에 있어서 변화를 시도할 수 없었다. 군부는 革命公約의 제5항에서 “민족적 숙원인 국토통일을 위하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양에 전력을 기울인다”라고 발표하면서, 제2공화국의 유산인 「선건설 후통일」 정책기조를 그대로 계승하였던 것이다.¹¹⁾

11) 통일원, 「통일백서 1992」, p. 37에서 재인용. “이러한 혁명정부의 통일방안은 그후 유엔총회에 제출한 각서, 연두교서, 성명 등에서 계속 되풀이되었는데, 제2공화국시기의 통일방안과 근본적으로 다른 것이 없었다.” 통일원, 「통일백서 1992」, p. 37. 또한 박동운도 다음과 같이 평가하고 있다. “...軍事政權도 「유엔」의 諸決議를 尊重하는 線에서의 平和統一 接近을 다짐해 왔다. 다만 이 경우는 韓國의 民主統一에 有利한 主體的 및 客觀的 條件이 아직 成熟되지 않았다는 考察에 立脚하여 自立經濟建設과 國際地位向上이 急先務라는 政策方向을 「勝共統一」로 表現했는데, 그 基調는 어디까지나 平和統一을 追求하는데 있었다.” 朴東雲, “共產北韓의 平和統一方案,” 高麗大學校 亞細亞問題研究所 共產圈研究室 編, 「韓國統一의 理論的 基礎: 韓國統一問題 國際學術會議 發表論文〈Ⅲ〉」(서울: 高麗大學校出版部, 1972), pp. 369~70.

군정의 정책기조에 있어서 단 하나 제2공화국과의 차이점을 든다면, 反共主義的 安保觀의 강화라 할 수 있다.¹²⁾ 강화된 안보관을 자신들의 정치적 정당성 확보의 주요한 축으로 삼은 박정희 정권 하에서 제2공화국 기간동안 일시적으로 활성화되었던 평화적 통일방안 및 남북교류를 시도하는 통일운동은 철저하게 부정되고 억압되었다. 더욱이 1960년대 후반 북한에 의해 무리하게 시도된 무장공비 침투를 포함한 폭력적 대남공작은 반공주의적 안보관을 정당화시켜 줄 뿐이었다.

「선건설 후통일」 정책기조 및 반공적 안보관에 근거한 體制動員을 통해 남한 지역은 급속한 경제성장을 달성할 수 있었다. 이 과정에서 북한체제의 강화에 의한 동북아시아의 군사적·국제정치적 균형이 깨어지는 것을 두려워한 미국과 일본의 남한에 대한 적극적인 경제원조 및 남한을 포함한 새로운 국제분업체제의 추구는 남한의 權威主義的 근대화를 가능하게 해 준 중요한 국제환경이었다. 즉 1960년대 국제적 냉전구조 및 한반도 분단상황에서 자유자본주의 진영은 한반도 분단체제 자체를 우선적으로 방어해야 했으며, 이러한 상황에서 남한 정부는 「선건설 후통일」이라는 정책기조를 유지하지 않을 수 없었다.

그러나 북한의 지속적인 攻勢的 平和統一方案 제시는 한국 정부로 하여금 모종의 대응을 하지 않을 수 없도록 하였다.

12) 軍政의 革命公約 제 1항은 다음과 같다: “반공을 국시의 제1위로 삼고 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공태세를 재정비 강화한다.”

따라서 북한의 통일정책에 대한 대응의 차원에서 그리고 통일에 대한 국민들의 열망에 부응하고 통일문제에 대한 장기적이고 체계적인 정책수립을 위해서 정부는 1969년 3월 1일 國土統一院을 설치한다.¹³⁾

제3공화국의 「선건설 후통일론」에 기초한 경제성장전략은 두차례의 경제개발5개년계획을 거치면서 성공적으로 실현되고, 남한은 1960년대 후반 대북한 경제적 열세에서 상당히 벗어난다. 남한은 「선건설 후통일」이라는 정책기조에 의한 체제 경쟁 시대를 벗어나 남북간의 새로운 관계 모색기로 들어갈 수 있는 물리적 조건을 1960년대 전기간동안 갖추게 된 것이다.¹⁴⁾

13) 통일원, 「통일백서 1992」, p. 37.

14) 이 시기 남북간 경제력의 상대적 변화를 총량지표에 의해 살펴보면 다음과 같다.

구분 년도	GNP (억달러)			1인당 GNP (달러)		
	남한(A)	북한(B)	(A/B)	남한(A)	북한(B)	(A/B)
1953	13.5	4.4	3.07	76	58	1.31
1957	16.7	9.4	1.78	90	85	1.61
1960	19.5	15.2	1.28	94	137	0.69
1962	23.2	20.2	1.49	96	179	0.54
1964	28.8	23.0	1.25	107	194	0.55
1966	36.7	24.1	1.52	125	192	0.65
1968	52.3	27.8	1.88	169	225	0.75
1970	79.9	39.8	2.00	248	286	0.87
1971	93.7	40.9	2.29	285	308	0.93

출처 : 민족통일연구원, 「남북한 국력추세 비교연구」 (서울: 민족통일연구원, 1992), p. 233.

나.北韓 政府의 統一政策

(1) 防禦的 民主基地論

미국의 군사력에 의해 붕괴되기 직전 중국의 도움으로 한반도 내에서 군사적 균형을 찾게 된 북한은 휴전 후 폐허가 되어버린 경제를 재건하는 데 총력을 기울인다. 한국전쟁을 “정의의 전쟁”, 나아가 “승리의 전쟁”이라고 규정한 북한으로서는 휴전을 보다 긍정적인 의미로 각색하고, 이를 사상적 기초로 하여 체제구성원을 집단주의적 社會主義 工業化에 동원할 필요가 있었다. 이러한 시점에서 북한은 자신의 체제를 정당화하기 위하여 「민주기지론」을 재등장시킨다.

김일성은 「민주기지론」의 이론적 내용을 다음과 같이 설명하고 있다.

조국을 평화적으로 통일하기 위하여서는 또한 공화국북반부의 민주기지를 강화하여야 합니다. 민주기지를 강화하면 미제국주의자들과 리승만괴뢰도당이 함부로 공화국북반부를 먹겠다고 덤벼들지 못할것입니다. 민주기지를 강화하여 정치, 경제, 문화의 모든 부문에서 남북간의 차이를 하늘과 땅 같이 만든다면 남조선인민들은 미제와 리승만괴뢰도당을 반대하고 우리를 적극 지지하게 될 것입니다.¹⁵⁾

15) 김일성, “모든 힘을 민주기지강화를 위하여: 조국통일민주주의전선 함경남도 열성자회의에서 한 연설 1953년 10월 20일,” 「김일성 저작집」 8권 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 109. (밑줄은 필자)

휴전상태에서 폐허화된 경제를 안게 된 북한 지도부에게 신속한 경제복구 및 이를 기초로 한 대내적 및 대외적 근거 확보는 자신들의 정치적 생명유지와 직결되는 것이었다. 이런 의미에서 한국전쟁 직후 북한의 「민주기지론」에 기초한 통일 정책은 「선건설 후통일론」의 한 형태라고 할 수 있다.¹⁶⁾ 즉 이 정책은 「민주기지론」에 의한 혁명과 통일의 추구라는 “적극적” 의미보다는 민주기지 건설 자체에 치중하는 “防禦的” 의미를 보다 강하게 보여준다.

북한의 「방어적 민주기지론」에 기초한 社會主義 經濟建設 계획은 전쟁 기간동안 형성된 동원체제의 효율성과 파괴된 낡은 생산시설들의 근대적 생산시설로의 급속한 대체로부터 오는 生産性的 증대에 의해 성공적으로 달성될 수 있었다.¹⁷⁾

한편 실질적 「선건설 후통일」 전략의 이면에서 북한은 끊임없이 외교적 차원에서 통일문제를 놓고 대남공세를 취해 왔다. 북한은 “이중전략전” 차원에서 平和統一方案 제시라고 하

16) 김일성, “모든 힘을 민주기지강화를 위하여: 조국통일 민주주의전선 함경남도 열성자 회의에서 한 연설, 1953. 10. 20,” 「김일성 저작집」 8권, pp. 95~117; “통일전선사업을 개선강화할데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 제7차 전원회의에서 한 결론 1953년 12월 18일,” 「김일성 저작집」 8권, pp. 196~207 참조.

17) 북한 경제재건의 현실적 어려움에 대해서는 김일성, “통일전선사업을 개선강화할데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 제7차전원회의에서 한 결론 1953년 12월 18일,” 「김일성 저작집」 8권 및 林建彦 지음, 최현 역, 「南北韓現代史」(서울: 삼민사, 1989) 1장 5절 (1956년 위기를 맞은 김일성) 참조.

는 평화공세를 대남전략으로 구사한 것이다.¹⁸⁾

북한의 平和統一方案의 내용은 수차례의 제의에도 불구하고 큰 변화가 없다. 그 내용을 1954년 4월 26일부터 13주에 걸쳐 개최된 유엔군측 16개 참전국대표들과 공산측 소련·중국·북한 대표들간의 제네바회의에서 북한측이 제시한 “조선에서 평화조건을 보장할 데 대하여”라는 문건을 통해 살펴보자.

이 문건에서 여섯가지 주장이 제시된다. 첫째 조선지역으로부터 모든 외국 무력 철거대책 강구, 둘째 1년내 남북한 군대의 10만 이하로의 축소, 셋째 군대를 평화상태로 전환시키기 위한 남북간 협상위원회 구성, 넷째 남북한 각 진영의 타국과의 군사조약 거부,¹⁹⁾ 다섯째 남북교류의 추진과 그를 위한 전조선위원회 구성, 여섯째 제네바회의 참가국들에 의한 조선의 평화적 발전 및 평화통일 보장·협조 등이다.²⁰⁾ 그후 이러

18) 평화공세의 대표적 예를 살펴보면 ① 1954년 4~6월 제네바 회담에서의 북한측 제안, ② 1954년 10월 30일 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 발표문, ③ 1955년 8월 14일 8.15해방 10주년 기념대회에서 한 김일성의 연설, ④ 1956년 4월 28일 로동당 제3차 전당대회에서 채택한 호소문, ⑤ 1957년 9월 20일 최고인민회의 제2기 1차 회의에서 한 김일성의 연설, ⑥ 1958년 2월 5일 조선민주주의인민공화국 정부 성명, ⑦ 1958년 9월 8일 조선민주주의인민공화국 창립 10주년 기념대회에서 한 김일성의 연설, ⑧ 1959년 10월 26일 최고인민회의 제2기 6차 회의에서 한 부수상 남일의 보고 등을 들 수 있다. 북한의 통일정책과 관련한 문건들은 이한 편, 「북한의 통일정책 변천사: 1948~1985 주요 문건」(서울: 온누리, 1989)에 수집되어 있다.

19) 이상의 네가지 조건에서 한국전쟁 이후 북한 지배자들이 기본적으로 갖게 된 미국에 대한 - 그후 남한에 대한 - 군사적 불안감과 신뢰의 상실을 확인할 수 있다. 이는 현재에도 南北韓 및 北·美 대화의 중요한 장애물이 되고 있다.

20) “1954년 6월 15일 제네바 회의에서 한 남일 외무상의 연설,” 「조선중앙년감 1954~55년」(평양: 조선중앙통신사, 1955), pp. 349~50.

한 여섯가지 제의에 덧붙여 북한은 “남북 조선으로부터 일체 외국 군대가 완전히 철수한 후 일정한 기간 내에 전조선 자유선거가 실시되어야 한다”는 주장을 구체적인 평화통일방안으로 첨가한다.²¹⁾

조선문제의 自主的·平和的 해결을 강조하는 평화통일방안은 1955년부터 북한에서 강조되기 시작한 주체사상이 점차 가미되면서 주요한 대남 이데올로기로서 사용된다. 그러나 북한의 자주적 평화통일방안은 비록 남한과 국제사회를 겨냥한 “순수한” 전략적 성격에도 불구하고, 북한의 對南 經濟力 優位가 확보되거나 혹은 다른 상황에 의해 북한의 분단체제에서의 입지가 유리하게 될 경우에는 북한 통일정책의 주요한 “하나의 대안”으로서 실질적 의미를 지니게 된다는 점을 결코 간과해서는 안될 것이다.

다시말해, 이 기간 동안 북한에 의해 제시된 평화통일안은 기본적으로 북한의 “이중전략적” 측면을 간직하고 있다고 보여지지만, 그럼에도 불구하고 다음과 같은 평가는 아주 중요한 지적이라고 생각된다.

비록 北韓의 (평화통일안의) 提案들이 現段階에서는 한낱 宣傳的 또는 外交的 「제스처」에 지나지 못하는 것이라 해도 將來를 내다볼 적에는 그 政治的 效果를 簡單히 過小評價해서도 안될 것이다. ……北韓의 內部變化, 例컨대 金日成退場後에

21) “1958. 2. 5 조선민주주의인민공화국 정부 성명,” 「조선중앙년감 1959년」, pp. 55~56.

反「스탈린」運動 내지 自由化運動이 得勢할 경우를 想定한다면 從來에 形式的인 裝飾物이던 것이 급기야 實質的인 政策基調로 轉變될 可能性도 없지 않을 것이다. ……北韓의 「다음 世代」가 앞으로 언젠가 金日成의 「暴力革命」 내지 「武力統一」 追求政策을 완전히 放棄하게 될 可能性은 巨視的으로 排除되는 바 아니다.²²⁾

(2) 聯邦制案 및 機能主義的 統合論

사회주의 경제의 성공적 기초확립과 대남한 체제우위의 확보라는 사실에 덧붙여, 1960년의 남한내 정치적 위기 발생은 북한 지도부에게 政治的 自信感을 불러일으켰다. 이에 따라 김일성은 1960년 8월 14일 해방 15주년 기념보고에서 “남조선당국”에게 「연방제」 및 「기능주의적 통합론」에 기초한 통일방안을 제시한다.

김일성의 보고문에 의해 처음으로 제시된 북한의 연방제안 및 기능주의적 통합론의 내용은 다음과 같다.

북조선은 락후한 식민지반봉건사회로부터 인민민주주의사회로 轉變되었으며 조선혁명의 강력한 민주기지로 발전하게 되었습니다.²³⁾

22) 朴東雲, “共產北韓의 平和統一方案,” p. 369.

23) 1959년까지의 경제성장에 대한 북한당국의 평가는 다음과 같다. “전후 6년동안에 공업생산은 매해 평균 43%, 5개년계획의 3년동안에는 매해 평균 45%의 높은 속도로 장성하였습니다. 우리 나라가 3년간의 전쟁을 겪었고 전쟁을 전후하여 두차례의 복구시기를 거쳤음에도 불구하고 올해(1960년)에 우리의 공업생산은 전쟁전 1949년에 비하여 6.4배로, 해방전 1944년에 비해서는 7.7

오늘 남조선에서는 조국의 평화적통일과 남북협상에 관한 문제들이 논의되고 있습니다.

우리 조국의 평화적통일은 반드시 자주적으로, 어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주의적기초우에서 자유로운 남북총선거를 실시하는 방법으로 해결되어야 합니다.

만일 그래도 남조선당국이 남조선이 다 공산주의화될가 두려워서 아직은 자유로운 남북총선거를 받아들일수 없다고 하면 ... 과도적인 대책이라도 세워야 할것입니다.

우리는 이러한 대책으로서 남북조선의 련방제를 실시할것을 제의합니다.

우리가 말하는 련방제는 당분간 남북조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국 정부와 《대한민국》정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자는것입니다.

만일 남조선당국이 우리가 내놓는 련방제까지도 아직 받아들일수 없다고 하면 남북조선의 실업계대표들로 구성되는 순전한 경제위원회라도 조직하여 남북사이에 물자를 교역하며 경제건설에서 서로 협조하고 원조하도록 할 것을 우리는 다시 제의합니다. 그리하여 정치문제를 제쳐놓고라도 먼저 남조선 동포들을 굶주림과 가난에서 구원하여야 할것입니다.

우리는 평양이나 서울이나 또는 판문점에서라도 한시바빠 남북조선대표들이 모여앉아 이상의 모든 문제들을 협의할것을

배로 장성할 것입니다. 중공업이 급속히 발전하여 사회주의적공업화의 튼튼한 토대가 축성되었으며 경공업 기지도 창설되었습니다. ...1959년에 노동자, 사무원들의 실질로임은 1949년에 비하여 약 2배로 장성하였으며 같은 기간에 농민들의 실질소득도 훨씬 높아졌습니다.” 「김일성 저작집」 14권 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 219~20.

남조선당국과 정당, 사회단체 및 개별적인사들에게 제의합니다.²⁴⁾

김일성의 보고는 社會主義的 近代化에 성공적으로 진입한 북한의 자신감을 강하게 표출하고 있다. 통일방안의 구체적인 내용을 살펴보면, 기존의 평화통일안과 마찬가지로 “자주적” 측면이 강조되고 있으며, “연방제” 제안이 눈에 띈다. 그러나 북한 제안의 근본적 내용은 다음 두가지라고 보아야 할 것이다. 첫째, 북한은 聯邦制를 “하나의 대안”으로 설정하고 있다. 김일성은 자유로운 남북총선거를 제일 먼저 제시하고 있지만, 그것이 남한 정부에 의해 받아들여지지 않을 것을 고려하여 연방제를 제의하고 있는 것이다. 둘째, 북한의 제안의 보다 근본적인 내용은 남북총선거 및 연방제의 제안에서 드러나는 정치협상의 중시에도 불구하고, 교류협력을 통하여 통일이 가능할 것이라는 “일종의” 機能主義的 統合論에 기초하고 있다는 점이다.²⁵⁾ 이러한 기능주의적 통합론의 기초위에서 정

24) 김일성, “조선인민의 민족적명절 8.15해방 15돐경축대회에서 한 보고 1960년 8월 14일,” 「김일성 저작집」 14권, pp. 214~54.

25) 김일성의 제의의 단계론적 성격을 북한은 그후 다음과 같이 지적하고 있다. “...김일성 수상은... 조선의 자주적 평화통일을 남조선에서 외국군대를 철수시키는 조건하에서 일련의 중간 걸음들을 거쳐 점차적으로 실현한데 대한 방안들을... 구체적으로 제시하였다.” 이한 편, 「북한의 통일정책변천사: 1948~1985년 주요문건」 상권, p. 233. 한편 ‘남북조선 연방제’의 보다 간결한 표현은 1960년 11월 22일자 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 결정서인 “남북조선의 경제·문화교류의 협조를 실현하여 남조선에서 민족경제의 자립적 발전을 도모할데 대한 의견서,” 상동, pp. 155~74 참조.

치문제를 차후로 하고 經濟交流를 우선할 것을 주장한다. 북한의 통일방안이 보여주는 위 두가지 특징은 북한이 남한과의 체제경쟁에서 잠정적 優位性을 확보했다는 사실을 철저하게 반영하고 있다. 따라서 “남조선당국”에 대한 공식적 제의의 형태를 띠고 나타난 북한의 연방제안은 체제적 불안에 처해 있던 제2공화국에 의해 거부될 수밖에 없었다.

김일성의 제의 이후 북한은 약 1년여에 걸쳐 연방제 및 남북교류에 근거한 機能主義的 統合論을 계속 주장하고 나선다.²⁶⁾ 즉 북한은 한국통일의 자주적 해결을 주장하면서, 남한의 민주당 정부가 주장하는 유엔감시하의 선거를 비판하고 외국군대의 철수하에 자신들의 통일방안 제의에 따른 통일문제 해결을 재강조한다.

(3) 霸權的 革命戰略

체제우위에 기초하여 남북간의 교류협력 과정에서 약세인 남한체제를 흡수하려는 기능주의적 성격을 가미한 연방제 통일방안이 거부되는 한편 남한에 반공이데올로기에 기초한 군사정권이 들어서자, 북한은 기존의 통일정책에서 벗어나 「霸

26) 그 주요한 문건을 살펴보면 ① 1960년 11월 10일 조선민주주의인민공화국 비망록, ② 1960년 11월 19일 최고인민회의 제2기 8차회의에서 한 최고인민회의 상임위원회위원장 최용건의 보고, ③ 1960년 11월 22일자 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 결정서인 “남북조선의 경제·문화교류의 협조를 실현하여 남조선에서 민족경제의 자립적 발전을 도모할데 대한 의견서”, ④ 1961년 3월 6일 조선민주주의인민공화국 정부비망록 등이다.

權的 革命戰略」을 추진한다.

군사력을 강화하고 남한 사회의 불안정성을 충분히 유도·활용함으로써, 기회가 주어지면 무력을 동원하여 한반도 전역에 혁명적 사회주의 국가를 세우려는 「패권적 혁명전략」은 1961년 9월 17일 조선로동당 제4차대회 선언에서부터 본격적으로 등장한다. 북한의 선언은 “남조선당국”이 아닌 “남조선인민”을 그 대상으로 하고 있다.²⁷⁾ 이러한 변화는 연방제안제의에서와는 달리 북한의 통일방안의 기초가 평화적 성격에서 攻擊的 性格으로 변하였다는 사실을 단적으로 반영하고 있다.

선언문의 내용을 구체적으로 인용해 보자.

지금 남조선 인민들 앞에는 일어나 자유와 해방을 위하여 싸우느냐 앉아서 죽음을 강요당하느냐 하는 두 갈래 길이 놓여 있다. 남조선 인민들은... 전인민적인 투쟁에 궤기하여 반혁명의 무모한 공세를 격멸 분쇄하여야 한다.

전국의 동포 형제 자매들! 이 엄숙한 시기에 처하여 조선로동당은 모두다 조국의 평화적 통일을 위한 거족적인 투쟁에 나설 것을 당신들에게 호소한다. 조국의 평화적 통일을 위하여서는 우선 남조선에서 미군을 철거시키고 미제국주의 식민지 통치를 철폐하여야 한다.

27) 정치적 선언 및 담론의 수용객체 (the audience of political discourse)의 변화는 정치적 담론의 중요한 의미변화를 담고 있다. 정치적 담론 구조에서 담론주체와 수용객체 사이의 관계는 정치적 담론의 성격을 규정하는 첫째 요소이다.

남조선인민들은 미군을 철거시키며 미제국주의자들의 정치적 지배와 경제적 예속을 청산하기 위하여 쫓겨하여야 한다.

조국의 평화적 통일은 침략적인 미군을 철거시키고 어떠한 외세의 간섭도 없이 민주주의적 기초우에서 자유로운 남북총선거를 실시하여 통일정부를 수립하는 방법으로 실현하여야 한다.²⁸⁾

북한의 새로운 통일정책은 자유로운 남북총선거에 의한 평화적 통일이라는 외양을 유지하고 있지만, 내용은 달라졌다. 먼저 “남조선당국”에 대한 통일방안의 제의보다는 美帝國主義에 대한 철저한 攻擊이 두드러져 나타난다. 이제 통일은 남북교류 과정을 거치는 평화적 방법에 의해서가 아니라, 미제국주의에 대한 “남조선인민”의 革命에 의해 먼저 남한에 민주적 사회가 건설된 후에야 비로소 가능하다. 북한은 이제 남한 정부를 “미제의 주구”, “미국 식민지 통치를 부식하는 장식물” 혹은 “남조선 괴뢰정부”로 호칭한다. 즉 북한은 반제반봉건 인민민주주의혁명 혹은 반제민족해방 인민민주주의혁명에 의거하여 미제국주의를 “남조선인민들의 첫째가는 투쟁대상이며 전체 조선인민의 철천지 원수”로 규정한다. 따라서 북한의 통일정책은 남한내 인민혁명에 기초한 평화적 통일을 추구하는 「先革命 後統一論」인 것이다. 아울러 여기에서 주목하여야 할 점은 통일문제가 남북관계의 개선 및 남북협상에 의

28) 「조선중앙년간 1962년」, “조선로동당 제4차 대회 선언 - 조국의 평화적 통일을 위하여,” pp. 87~91.

해 해결될 문제가 아니라 미국과 북한간의 관계²⁹⁾ 그리고 “인민에 의한 반제반봉건 민주주의 혁명”의 문제로 재인식되기 시작하였던 것이다.³⁰⁾

「선혁명 후통일」의 패권전략은 1964년 2월 27일 조선로동당 중앙위원회 제4기 제8차전원회의의 결론에서 제시된 「3대 혁명역량 강화노선」에 의해 구체적 행동방침을 갖게 된다.³¹⁾ “장기성을 띤 우리 혁명을 어떻게 하면 좀더 짧은 기간에 완수할 수 있겠는가” 하는 행동방침에 대한 질문에서 그 해답은 ‘북조선의 혁명력량, 남조선의 혁명력량, 국제적 혁명력량’

29) 여기에서 나타나는 북한의 ‘미국과의 직접적 관계’로서의 통일문제라는 인식은 한국전쟁까지의 북한의 기본인식들이었다. 이 틀은 1970년대의 남북한 사이의 직접대화에서 깨어지기 시작한다.

30) 북한의 선혁명 후통일을 내용으로 하는 패권전략은 그후 다음과 같은 문건들에서 반복 주장된다. ① 1962년 6월 21일 최고인민회의 제2기 제11차회의에서 한 최용건의 보고 - 남조선에서 미국군대를 철거시키기 위한 전민족적 투쟁을 전개할데 대하여 -, ② 1962년 11월 24일 조선민주주의인민공화국 비망록 - 조선에서 미군을 철거시키며 조선의 자주적 평화통일을 실현하기 위하여 -, ③ 1964년 3월 27일 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제3기 제3차회의 호소문 - 남조선인민들과 제정당·사회단체들 및 남조선국회의원들에게 -, ④ 1965년 4월 14일 인도네시아 「알리 아르함」 사회과학원에서 한 김일성 연설, ⑤ 1970년 11월 2일 김일성의 조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고 등이다. 특히 마지막 문건에서 김일성은 「선혁명 후통일」의 논리를 다음과 같이 주장하고 있다. “남조선에 참다운 인민의 정권이 서면 공화국북반부의 사회주의 역량과 남조선의 애국적민주력량의 단합된 힘에 의하여 우리 조국의 통일은 순조롭게 실현될것입니다.” 「김일성 저작집」 25권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 314.

31) 김일성, “조국통일 위업을 실현하기 위하여 혁명력량을 백방으로 강화하자: 조선로동당 중앙위원회 제4기 제8차 전원회의에서 한 결론 1964년 2월 27일,” 「김일성 저작집」 18권, pp. 246~66.

의 강화라고 강조한 후, 김일성은 3대 革命力量의 구체적 내용을 다음과 같이 요약한다. “첫째로, 공화국북반부에서 사회주의건설을 잘하여 우리의 혁명기지를 정치, 경제, 군사적으로 더욱더 강화하는 것이며, 둘째로, 남조선인민들을 정치적으로 각성시키고 튼튼히 묶어 세움으로써 남조선의 혁명력량을 강화하는 것이며, 셋째로, 조선인민과 국제혁명력량과의 단결을 강화하는 것이다.”³²⁾

「선혁명 후통일」 전략에 기초하여 “혁명력량을 백방으로 강화하자”는 행동방침은 특히 군사적 역량의 강화로 집중된다. “인민군대의 간부화, 무장의 현대화, 군사진지의 요새화, 전체 인민의 무장화, 온 나라의 요새화”로 요약되는 軍事力強化의 행동방침은 한편으로는 북한 지도부의 미제국주의에 대항하는 「방어적 민주기지론」의 무의식적 표현이지만, 다른 한편으로는 연방제의 포기로부터 나오는 “하나의 가능한 대안으로서의 무력통일”을 상정한 군사적 행동에 대한 事前的準備라고 할 수 있다.

북한은 1967년에 이르러 전술적 차원에서의 武力的 對南工作을 시도한다. 북한의 권력집단은 중국의 영향하에 1967년 3월 지하당의 공작에 의한 혁명의 거점확보 전술을 주장하는 대남은건파를 숙청하고 약 2년간에 걸친 集團浸透를 실시한

32) 「김일성 저작집」 19권, p. 328.

다.³³⁾ 북한의 무력침투³⁴⁾ 전술은 그 자체의 전술적 성공 여하를 막론하고, 북한 통일정책의 차원에서는 남한 국민의 비협력에서 드러났듯이 완전한 실패작이라고 할 수 있다.³⁵⁾ 무엇보다도 한국전쟁을 겪고 난리에 대한 공포감·혐오감을 떨치지 못한 남한 국민들에게 북한의 무력침투는 매우 심한 충격이었다. 북한은 남한 국민에 대한 전략의 차원에서 심각한 오류를 범하였으며, 아울러 남한의 정부에게 보다 굳건한 반공이데올로기 교육자료를 제공한 것이었다. 이러한 對南戰略의 失敗로 인하여 1969년 1월 인민군 노동당 위원회총회에서 대남공작의 실패를 규탄하고 무력해방노선을 포기한 뒤, 이를 기점으로 “평화공세노선”으로 복귀한다.

「혁명적 패권전략」으로 요약되는 북한의 「선혁명 후통일」

33) 김남식은 이 시기의 북한의 전술적 수단으로서의 대남공작을 집단침투(특수부대 침투)와 집단공작(지하당 조직)으로 구분한다. 김남식, “北韓의 對南工作 本意,” 高麗大學校 亞細亞問題研究所 共產圈研究室 編, 「韓國統一의 理論的 基礎: 韓國統一問題國際學術會議 發表論文〈Ⅲ〉」(서울: 高麗大學校出版部, 1972), pp. 416~38.

34) 주요 浸透戰을 보면, 운수봉지구 작전(1967. 6. 23~6. 24.), 정읍 내산 작전(1967. 7. 18. ~7. 19.), 1. 21 무장공비 침투(1968. 1. 18. ~1. 31.), 울진·삼척지구 작전(1968. 10. 말~12. 말) 등이다. 陸軍士官學校 戰史學科, 「韓國戰爭史」, pp. 689~728. 본서에 의하면 북한의 휴전 이후 對南 鬭爭戰術은 退潮期(휴전이후~4·19혁명), 上昇期(4·19혁명~5·16군사쿠데타), 滿潮企圖期(5·16군사쿠데타~70년대)로 나눌 수 있다. 이러한 시기 구분은 북한 통일정책의 전반적 경향과 일치하는 경향이 있다. 세번째 시기에 북한은 자신의 ‘패권적 혁명전략’의 일환으로 푸에블로호 나포 사건(1968. 1) 등 대미공세를 강화한다.

35) 林建彦, 「南北韓現代史」 2장 4절 “김일성 게릴라의 좌절” 참조.

전략, 1964년부터의 「3대 혁명역량 강화」 행동방침 및 1960년대 후반의 무력침투 전술 등 일련의 정책들은 두가지 점에서 북한에게 逆效果를 가져왔다. 먼저 남북간 체제경쟁이 남한의 급속한 경제성장 추진으로 심화되고 있는 상황에서, 軍事力 強化에 중점을 두는 북한의 행동방침은 결국 남한이 북한을 경제적으로 따라잡을 수 있는 기회를 허용하였다. 1950년대의 「민주기지론」에 의거한 사회주의 경제성장의 결실은 1960년대 약 10년간의 패권전략 추구에 의해 마모되고, 북한은 이제 경제성장으로 강해진 적을 열려진 국제공간에서 맞아 야만 하게 되었다. 둘째 남북한 간의 평화적 통일이라는 차원에서 볼 때, 북한의 「패권적 혁명전략」과 그에 부수되는 여러 폭력적 정책들은 南北間 不信을 심화시킴으로써 남북간의 대화를 어렵게 만드는 결과를 가져왔다. 이는 곧 북한의 1961년부터의 대남전략을 포함한 통일정책이 성공적이지 못하였음을 의미한다.

3. 非政府次元의 統一論議

가. 進歩黨의 平和統一案

제1공화국 이승만 정부의 무력적 「북진통일론」 혹은 「대한민국 헌법에 의거한 북한만의 총선거안」의 비현실성을 지적

하면서, 進歩黨은 다음과 같은 통일방안을 내세운다.³⁶⁾ 첫째, 유엔의 동의하에 구성된 국제감시위원회가 통일선거를 감시하며 그 선거로 구성된 새 의회는 통일한국의 헌법, 군대의 해산과 관련된 문제를 다룬다. 둘째, 모든 외국군의 철수는 통일 선거가 합의되면 비례원칙에 따라 선거실시 이전부터 개시하되 유엔군 완전 철수기한은 통일정부가 수립되고 그 정부가 치안책임을 담당할 후로 작성되어야 한다.³⁷⁾

진보당의 조봉암에 의하면 유엔 감시하의 南北統一 總選舉를 핵심 내용으로 하는 평화통일방안은 북한과의 협상을 유도할 수 있다는 측면에서 기존의 ① 유엔 감시하의 북한 만의 선거안, ② 협의에 의한 연립정부안 및 남북 양 국회의 대표에 의한 전국위원회안, ③ 중립화에 의한 방안, ④ 국가연합에 의한 방안에 비해 보다 現實的이다.

「평화통일안」을 주장하는 조봉암이 1956년 대통령선거에서 상당한 지지를 얻고³⁸⁾ 또한 진보당 자체가 이승만 정부의 위협으로 등장하자, 이승만 정부는 1958년 다음과 같은 이유로 조봉암을 구속하여 재판에 회부하였다. “1. 진보당은 대한민

36) “이승만의 대공정책은 순전히 관념론적인 공론이며 거기에 기초를 두고 군사면에 지나친 지출을 하고 있다. (공산당원이었던 나의 전문가의 입장에서 볼 때) 이승만은 공산주의자에 대한 서툰 투사일 뿐이다.”(조봉암의 기자회견 (1956년 4월 30일 UPI통신). 趙庸中, 「美軍政下の 韓國政治現場」(서울: 나남, 1990), p. 276에서 재인용.

37) 1956년 9월 진보당의 창당이전 특별성명. 조용중, 「美軍政下の 韓國政治現場」, p. 264.

38) 조봉암은 선거에서 유효투표의 27.9%에 해당하는 216만여 표를 얻었다.

국의 국법과 유엔의 결의에 위반되는 통일방안을 주장하고 있다. 2. 진보당 간부들은 북한 괴뢰집단이 밀파한 간첩과 밀사와 파괴공작들과 항상 접선하여 왔다.”³⁹⁾

현실성을 중시하여 남북 통일선거를 제안한 진보당의 평화 통일방안은 비록 이승만 정권에 의해 철저히 부정되고 말지만, 4·19혁명 이후 그 기본정신은 革新勢力의 다양한 통일방안에 수용되어 나타나게 된다.

나. 革新勢力의 統一論議

민주주의 회복을 위한 학생·시민운동은 이승만 정권을 축출하고 제2공화국을 출범시켰다. 과도정부를 거쳐 선거를 통해 수립된 민주당 정부의 보수적 성향에도 불구하고⁴⁰⁾ 한번 넓혀진 市民社會의 민주적 정치영역은 쉽게 좁혀질 수 없었다. 이 넓혀진 정치지평에서 시민, 학생 및 혁신세력들은 남한에서의 민주적 정치제도 건설을 넘어 한반도 전체에 걸친 민주국가의 건설, 즉 民族主義的 民主主義運動에 근거한 통일운동을 전개해 나갔다.

당시의 이러한 통일운동을 세가지 의미로 특징지을 수 있다. 첫째 통일운동의 조직화, 둘째 反美자주화 투쟁 고양, 셋

39) 1958년 2월 25일 치안국 공보실 발표문. 조용중, 「美軍政下の 韓國政治現場」, p. 278에서 재인용.

40) 민주당의 장면 정부는 집권후 '데모규제법'과 '반공법'의 제정을 서두르고 있었다.

째 통일운동의 대중화이다.⁴¹⁾ 조직화되고 대중화된 통일운동이 자주적 성격을 띠고 전개되는 과정에서 통일운동의 핵심세력을 이루고 있던 혁신계와 학생들의 통일논의와 통일방안들은 이러한 특징들을 반영할 수밖에 없었다.

革新勢力의 통일논의는 크게 혁신정당들의 통일정책, 혁신계 단체들의 통일운동, 그리고 혁신계 신문들의 통일논의 등으로 나누어 분석할 수 있다. 여기에서는 혁신정당들의 통일 관련 주장들과 혁신계 단체들의 통일논의만을 간략히 살펴본다.⁴²⁾

4·19혁명 이후 잡다하게 형성되어 있던 혁신정당들은 1960년 7.29총선에서 참패를 겪으면서 이합집산하여 사회대중당, 사회당, 혁신당, 통일사회당 등으로 재편된다. 이 네개 정당들의 통일정책을 다음과 같이 도표화해 보자.⁴³⁾

41) 한겨레사회연구소 민족분과 통일문제 연구회 편, 「분단에서 통일로」(서울: 한겨레사회연구소 출판국, 1988), pp. 45~6.

42) 본 연구는 이 부분에 관한 한 획기적인 연구결과인 노중선, 「4·19와 통일논의」(서울: 사계절, 1989)를 주요한 참고문헌으로 하였다.

43) 노중선, 「4·19와 통일논의」, pp. 59~62.

〈표 3-1〉 혁신정당의 통일정책 비교

	통일사회당	사회대중당	혁신당	사회당
기본 원칙	민족자주, 평화, 민주	민족자주, 평화, 민주	민족자주, 평화, 민주	자주, 민주, 평화
기본 방안	유엔 또는 국제회의담에 의거한 남북한 자유총선거	관계국 국제회의 혹은 남북협상에 의거한 남북한 자유총선거	통한국제회의와 남북협상 동시추진에 의한 남북한 자유총선거	남북협상에 의한 자주통일(유엔이나 국제회의담은 부차적이다)
중립·연방안 문제	영세중립화 찬성 연방안 반대	영세중립화 찬성 연방제안은 국민이 결정	영세중립화 찬성 연방·타치반대 6개월 후견수락	남북협상에서 결정
통일·건설	통일과 건설 동시추진	통일과 건설 동시추진	선통일 후건설 찬성	통일과 건설 동시추진
총선 감시	유엔승인하 중립국감시	유엔에 의한 중립국 감시단	유엔에 의한 중립국 감시단	남북협상에서 결정
군사 문제	북한보장시 외군 철수	영세중립보장 후 남북군해체 전외군철수	국제안보군이 외군철수와 남북군해체	남북협상에서 결정
공통 정책	1. 동북아시아 군사동맹 반대 2. 비핵화 찬성 3. 남북교류 적극 추진 4. 북한을 실질적 '정권'으로(즉 협상대상자로)인정 5. 총선단계에서 공산당 인정 6. 정치체제는 기본적으로 민주적 사회주의이다.			

당시 통일운동의 주요 특징으로서 自主, 平和, 民族大團結의 원칙은 혁신정당들의 정책에서 확인된다. 이제 위의 도표에 몇가지 설명을 부가할 필요가 있다. 첫째, 모든 정당들이 선건설 후통일론을 反統一的 정책이라고 규정한다. 둘째, 사회당은 다른 당들과는 달리 “유엔결의의 절대성을 적용하려고 하는 것은 통일반대론과 직접 연결되며 제3자의 협의에 맡긴다는 것은 반자유적이다”라고 규정한다.⁴⁴⁾ 셋째, 모든 정당들이 南北交流를 통일을 위한 중요한 필요조처로 본다. 특히 이와 관련하여 사회당의 “교류를 하면 인민들의 통일의욕에 정부도 따르지 않을 수 없게 되어 통일이 용이해진다”라는 주장은 일견 단순해 보이지만, 실은 남북간의 민족이질성이 증대되고 있는 현시점에서 보아도 매우 중요한 진리를 담고 있다.

혁신계 단체들은 혁신계 정당들과의 직·간접 연관하에 민족자주통일촉진회, 중립화조국통일연맹, 조국통일민족전선, 민주민족청년동맹, 통일민주청년동맹 등의 단체들을 결성하고 통일운동을 전개한다. 그중 自主·平和·民主 3대원칙에 입각한 통일실현을 주장하며, 1960년 9월 30일 발기대회를 거쳐 이듬해 2월 25일 결성된 민족자주통일중앙협의회(이하 民自統)가 가장 확대된 범국민통일운동체이다. 民自統은 대체로 그 통일방안에 있어서 앞에서 살펴본 혁신정당들의 정책들과 큰 차이

44) 노중선, 「4·19와 통일논의」, p. 60.

를 보이지 않는다. 따라서 民自統은 남북교류를 적극 지원하는 의미에서 1961년 5월 13일에는 “남북학생회담 환영 및 통일촉진궐기 대회”를 갖는다.

民自統의 「민주·자주·평화」 통일방안을 막연하다고 규정하고 보다 구체적 통일정책을 제시할 것을 요구하면서, 혁신계 우파들은 1961년 2월 21일 중립화조국통일운동총연맹의 발기준비위원회를 개최한다. 이들의 핵심 주장은 ① 국제회의를 통한 국제적 보장하에 ② 영세중립화를 꾀할 것, 영세중립화 통일을 위한 국민서명운동을 전개할 것, ③ 전체 민족대중의 중립화통일 의욕을 조직화하고 투쟁화할 것 등이었다.⁴⁵⁾

이상의 분석으로부터 현재 통일논의의 관점에서 혁신세력들의 통일논의의 역사적 의미를 살펴보자. 첫째, 당시에 주장되던 자주·평화·민주·민족대단결 중시 등의 원칙들은 거의 모두 현재 우리 정부의 통일정책에 수용되고 있다. 둘째, 남북의 교류를 중시한 측면 역시 남북한의 민족이질화가 심화된 현재의 관점에서 매우 주요한 측면이다. 셋째, 사회당이 중시한 남북간 직접협상은 그후 발전된 남북대화의 측면에서 실현

45) “우리들이 소위 <민족자주통일중앙협의회>의 ‘민주·자주·평화’란 개념적 통일론을 배격하고 이제 ‘중립화통일’의 뚜렷한 지표를 앞세운 민족운동의 역사적 거보를 내디디는 이유(는)… 창일하는 통일의욕이 무원칙한 방향을 계속할 때 평화통일은 이룩되지 않고 오히려 ‘공산주의자의 편승’ ‘보수정권의 반동화’를 초래하여 예기하지 않았던 혼란과 비극 - 나아가서는 민주주의를 송두리채 파괴하는 중대한 사태에까지 이를 충분한 위험이 내재되어 있기 때문이다.” 1961년 3월 6일 중통령 발기준비위원회 발기선언문. 노중선, 「4·19와 통일논의」, p. 69에서 재인용.

되고 있다.

4. 分斷體制의 變化와 統一論議

국제적 냉전구조의 지속과 남북한 비타협적 대립으로 인하여 통일논의가 활성화되지 못하였음에도 불구하고, 부분적으로 나타난 이 시기 통일논의의 특징을 살펴보면 다음 두가지를 들 수 있다. 첫째, 분단 양 체제간의 勢力關係가 통일논의의 기본적 결정요인으로 작용하였다. 둘째, 무력통일정책 이외의 平和的 통일방안들이 일시적으로 제기되었다.

남북한 체제경쟁과 국제 냉전질서속에서도 남한내 정치질서의 변화 및 체제경쟁의 결과에 따라 통일문제의 본질이 전략적으로 다르게 인식되어가기 시작하였다. 이를 세단계로 구분해서 살펴보면, 첫째 단계(1953. 7~1960. 4)에서는 통일논의 자체가 단절되는 한편 체제경쟁에서의 북한의 우위가 확립되었고, 둘째 단계(1960. 4~1961. 5)에서는 통일문제가 남북한 민족문제로서 새롭게 부각되기 시작하였으며, 셋째 단계(1961. 6~1970)에서는 통일문제가 북한에 의해 다시금 국제적 문제로 부각되면서 民族解放革命이 강조되는 한편 남한이 經濟成長에 치중함으로써 남북간 통일논의는 실질적으로 존재하지 않았다.

한편 1953년에서 1971년에 이르는 기간동안 주요하게 등장한 통일방안은 ①「先建設 後統一」방안, ②聯邦制案, ③「先

革命 後統一」 방안, ④「先統一 後建設」 방안, ⑤機能主義的 통합방안 등이다. 이러한 통일방안들은 체제경쟁의 결과에서 발생한 세력관계 및 국제환경을 반영하여 나왔었다. 그중 1960년대부터 정부차원에서 실질적으로 유지되고 있던 남한의 「先建設 後統一」 방안과 북한의 패권적 「先革命 後統一」 방안은 남한의 경제성장과 북한의 경제침체라는 한반도 내부상황의 변화 및 냉전구조의 완화라는 국제환경의 변화로 1970년대에 들어서면서 새로운 방안으로 대체될 수밖에 없게 된다. 즉 이제는 남북한이 직접 만남으로써 서로를 확인하고 그에 따라 분단체제를 관리하며 가능하다면 실질적인 분단극복을 추진할 수 있는 새로운 통일방안을 마련하는 것이 요구되기 시작하였다.

第Ⅳ章 統一論議의 第2期: 解氷期 (1971~1987)

1. 國際環境과 南北關係

가. 美·蘇 데탕트와 南北對話의 始作 (1971~1973)

(1) 國際環境

통일논의 제2기(1971~87)의 시작은 국제적으로 보면 냉전구조가 해빙되어 가는 시기와 일치한다. 1960년대 후반부터 일기 시작한 미·소간의 화해무드는 1970년대 들어서 보다 적극적으로 추진되었다. 미·소 양국은 이미 1960년대를 통해서 대결의 한계를 느끼고 긴장완화의 필요성을 깨닫고 있었다. 월남전 개입의 실패로 미국은 대외정책에 있어서 일대전환의 필요성을 느끼고 있었으며, 적어도 월남전의 종식과 아시아에서 미국의 역할감소를 추진할 필요가 있었다. 이는 1969년 「닉슨독트린」에 잘 반영되어 있다.¹⁾ 소련의 입장에서도 미국과의 긴장완화는 매우 긴박한 문제였다. 1950년대 후반 이념 갈등으로 시작된 中·蘇紛爭은 점차 심화되어서 마침내 1969년 珍寶島에서의 무력충돌로 발전되었으며, 악화일로의 中·소 분쟁은 소련으로 하여금 미국과의 긴장완화에 적극적으로 나

1) 김 덕, “민족화합민족통일방안의 상황적 배경,” 이상우 편, 「통일한국의 모색: 이념, 환경과 정책적 노력」(서울: 박영사, 1987), p. 132.

서게 만들었다.²⁾ 또한 소련은 이 시기 미국과의 전략적 균형을 이룸으로써 대미 관계에 있어서 자신감을 갖게 되었으며, 이는 소련이 대미협상에 있어서 유연한 태도를 취할 수 있게 해주었다.

미국은 소련과의 긴장완화와 병행하여 중국과의 화해를 추진하였는데, 이는 중국과의 관계 정상화 그 자체의 목적과 함께 대소관계를 고려한 전략적인 목적이 있었다. 1972년 2월 닉슨의 중국 방문시 발표한 「上海共同聲明」에는 ‘反霸權 條項’이 포함되어 있는데, 이는 분명히 소련을 겨냥한 것으로서 미·중관계 정상화에 임하는 미국의 의도를 짐작하게 하였다. 미·중화해는 소련의 대미협상을 더욱 적극적으로 유도하여, 미국과 소련은 이미 1969년 협상에 들어간 「전략무기제한협정」(SALT)을 1972년 체결하기에 이르렀다. 한편 미·소 데탕트와 미·중화해에 충격을 받은 일본은 독자적으로 중국에 접근을 시작하여 신속하게 중국과 국교정상화(1972년 9월)를 이루었다.

1970년대 들어서 일어난 일련의 미·소, 미·중, 일·중화해는 기존의 냉전구조를 근본적으로 흔들어 놓았다. 이와 같은 국제질서의 변화는 한반도에도 그 효과가 파급되었고, 이는 곧

2) 진보도사건 이후 브레즈네프는 아시아에서 처음으로 중국에 대항하는 “집단 안전보장체제(collective security system)”를 구축하려고 했고, 소련의 이러한 노력은 중국으로 하여금 친서방정책을 취하게 한 중요한 요인이 되었다.

남북관계에 반영되었다. 동북아 4강은 한반도의 평화와 안정이 동북아 전체의 평화와 안정에 필수적이라는 공통된 인식하에 남북간의 대화를 통한 한반도에서의 緊張緩和를 모색하였다. 남북한은 새로운 국제질서 하에서 이 나라들의 권유 내지는 압력하에 대화를 추진하게 되었다.

남북대화에 영향을 미친 또 다른 사건은 한반도 주변이 아닌 곳에서도 일어났다. 서독은 1969년 東方政策을 시작한 이래 동독과 정상회담을 포함한 수차례의 공식, 비공식 회담을 통해서 이산가족문제, 군축문제, 동서독간의 다각적인 교류·협력에 대해서 협의하였다. 서독의 활기있는 대동독 정책의 결과, 1972년 12월 21일 양국은 동서독 기본조약을 체결할 수 있었다.³⁾ 남북한과 같이 분단상태에 있는 동서독간의 활발한 접촉은 분단 이후 단 한차례의 공식접촉도 하지 않은 남북한을 대화의 장에 나오도록 하는 자극제가 되었다.

(2) 南北關係

국제정세의 변화와 함께 남한내의 통일논의에 영향을 미친 또다른 요소로 남북관계의 변화를 들 수 있다. 1970년대 들어서 남북관계는 새로운 국면을 맞게 되었는데, 남북관계의 변화는 남북간 힘의 균형이 이루어짐으로써 가능하게 되었다. 1960대를 통해서 북한은 줄곧 경제적, 군사적 우위를 차지하

3) 서독의 동방정책에 대해서는 정용길, 「분단국 통일론」(서울: 고려원, 1990), pp. 161~86을 참조.

였으나, 1970년대 들어서 남한은 북한과 경제적 균형을 이루게 되었으며 1972년을 기점으로 남한은 1인당 GNP에 있어서 북한을 앞서기 시작하였다.⁴⁾ 북한은 1961년 시작한 제1차 7개년계획을 계획기간중 목표의 절반밖에 달성하지 못하고 3년이나 연장하여 1970년에 끝냈으나 여전히 목표에 미달하는 등 경제발전계획에 차질을 빚었다. 한편 남한은 제1차 경제개발 5개년계획(1962~66)과 제2차 경제개발 5개년계획(1967~1971) 기간중에 각각 8.3%와 12.6%의 경제성장률을 기록하며 자립경제의 기초를 이루었다.

남북간 경제력의 균형은 북한의 대남전략에도 적지 않은 영향을 미쳤다. 남북간 경제력의 균형으로 북한은 南朝鮮 革命戰略의 實效性에 의문을 제기하게 되었으며, 대남전략의 수정이 불가피해졌다. 1960년대 후반 124군부대의 청와대기습사건, 푸에블로호 납치사건 등 군사적 모험을 감행했던 북한이 불과 몇년만에 남북대화에 나오게 된 것은 북한내부의 변화에 따르는 것이기도 하다. 북한내부의 권력구조를 볼 때, 1960년대 후반 대남 무력시위는 노동당 중앙위원회 정치위원회의 반이상을 차지하고 있던 빨치산 출신 군인들에 의해서 주도되었는데, 이들은 1970년 11월의 노동당 제5차 전당대회

4) 민족통일연구원, 「남북한 국력추세 비교연구」 (서울: 민족통일연구원, 1992), p. 233. 그러나 남북간 경제적 균형에도 불구하고 군사력은 북한이 여전히 우세를 보이고 있었다. 구영록, “한국의 국가이익과 통일정책,” 「통일문제연구」, 제5권 2호 (1993), p. 13.

에서 대거 숙청되고 대신 기술관료출신들이 정권의 전면에서 나 서게 되었다.⁵⁾ 바로 이 기술관료출신 중심의 북한정권이 남북 대화에 나서게 되었다.

남북관계에 있어서 북한의 입지를 약화시킨 또 하나의 요 소는 북한의 중국과 소련과의 관계에 있었다. 북한은 후루시 초프의 修正主義와 모택동의 文化革命에 대한 대응으로 主體 思想을 더욱 선전하며 독자노선을 추구함으로써 이들 나라와 의 관계를 악화시키게 되었다.⁶⁾ 1960년대 초반 중·소분쟁의 틈새에서 중국측에 기울었다가 한동안 소련과의 불화를 경험 한 북한은 60년대 후반들어서 중국의 文化革命으로 홍위병들 이 김일성에 대한 비난을 가함으로써 더욱 어려움에 빠졌다.⁷⁾ 북한의 대중, 대소 관계악화로 이 두 나라는 북한의 1차 7개 년계획에 기술과 자본원조에 미온적인 태도를 보였으며, 중국 과는 1969년 한·만국경지대에서 총격전을 벌일 정도로 관계 가 악화되었다.

한편 1970년대 들어서 남한정부는 북한과 화해의 가능성을 나타내기 시작했다. 1970년 8·15경축사에서 대통령 박정희는 “개발과 건설과 창조의 경쟁”을 선포하였는데, 이는 남한만이

5) 서대숙, “북한의 국내정치와 통일정책,” 경남대학교극동문제연구소 편, 「한 반도의 통일정책: 가능성과 한계」(서울: 경남대학교극동문제연구소, 1986), p. 64.

6) 강재운, “남북한 통일대화정책의 역사적 조명,” 이상우 편, 「통일한국의 모색」, p. 209.

7) 서대숙, “북한의 국내정치와 통일정책,” p. 63.

한반도의 유일한 합법정부라고 고집하며 북한정권을 인정조차 않던 남한이 북한과 평화공존의 가능성을 처음으로 시사한 것이었다. 남한의 태도변화는 경제개발계획의 성공으로 북한에 대한 열등감에서 벗어나 자신감을 갖고 대북정책을 세울 수 있었던 데 기인한다.⁸⁾

국제적 데탕트의 분위기와 함께 이와 같은 남북한 내부의 변화가 「7·4남북공동성명」의 배경이 된다. 1971년 말부터 시작한 적십자회담과 비공개 접촉의 결과로 남과 북은 분단 이후 최초로 남북합의문서인 「7·4남북공동성명」을 발표하게 된다. 「7·4남북공동성명」에서는 自主·平和·民族大團結의 원칙하에 남과 북이 통일을 촉진시키기 위한 제반의 노력을 다할 것을 합의하였다. 또한 「7·4남북공동성명」의 합의대로 통일문제를 지속적으로 협의할 남북조절위원회가 조직되고 남북관계는 획기적인 전기를 맞는 듯이 보였다.

나. 데탕트의 退潮와 南北關係의 梗塞 (1973年 以後)

(1) 國際環境

1970년대 초반 미국과 소련은 이해관계의 일치로 데탕트를 성사시켰으나, 데탕트 분위기는 오래 지속되지 못하고 미·소 간 갈등의 재현으로 국제사회는 새로운 냉전의 시대로 들어가게 되었다. 사실 미국이나 소련의 입장에서 데탕트는 미·소대

8) 구영록, “한국의 국가이익과 통일정책,” p. 13.

결의 완전한 종식을 의미한다기 보다는, 미·소경쟁이 급작스럽게 의도되지 않은 방향으로 전개되어 무력충돌로 발전되는 것을 방지하기 위해 미·소경쟁에 일정한 규칙을 적용해 보자는 것이었다. 또한 소련은 데탕트를 통해서 침체한 국내경제를 살리기 위하여 서방의 기술과 자본을 끌어들이려는 의도가 있었다.⁹⁾ 실제로 이러한 소련의 의도는 1970년대 중반까지 어느 정도 실현되고 있었다.

데탕트의 실패는 미국의 약점노출로부터 시작되었다. 1973년부터 시작된 워터게이트사건으로 미행정부가 마비되고 외교정책이 완전히 실종되다시피한 틈을 이용하여 소련은 세계 도처에서 미국의 견제없이 군사적 모험을 감행해 나아갔다. 소련은 1975년 앙골라내전에 개입한 것을 시작으로, 1976년 남예멘과 1977년 에티오피아에 개입해서, 이들 나라에 親蘇政權을 세웠고, 마침내 1979년 아프가니스탄을 침공함으로써 미·소관계를 데탕트 시작 이래 최악의 사태로 만들었다.¹⁰⁾ 또한 戰略武器制限協定の 체결에도 불구하고 소련의 지속적인 군비증강은 미국과의 갈등요인이 되었다. 1972년 戰略武器制限協定이 체결된 이래 미국의 방위비지출은 實달러로 계산해서 감소한데 비해서, 소련은 매년 4~6%의 군비를 증액함으

9) Adam Ulam, "Forty Years of Troubled Coexistence," *Foreign Affairs*, vol. 64(1) (1985), p. 27.

10) 1975년부터 1979년까지 전세계적으로 7개의 親蘇 정권(남베트남, 에티오피아, 아프가니스탄, 남예멘, 캄보디아, 라오스, 앙골라)이 탄생하였다.

로써 미국에 대한 군사적 열등감을 완전히 해소할 수 있었다.¹¹⁾ 이와 같은 소련의 군사적 자신감과 미국의 약점노출은 소련의 군사적 모험을 용이하게 만들었다.

전세계에 걸친 소련의 공세에 미국은 뒤늦은 대응을 시작하였다. 1980년 카터 미대통령은 데탕트 시작 이래 처음으로 5 퍼센트의 국방비 증액을 결정하였고, SALT II를 上院인준을 위한 고려대상에서 공식적으로 철회하였다. 또한 미국은 북예멘의 방위를 위하여 해군을 파견하고, 중국에 대한 무기수출을 부분적으로 허용하였으며, 소련에 대한 부분적인 곡물금수 조치를 단행하였다.¹²⁾ 미국은 유럽에서 소련의 SS-20의 위협에 대처하기 위하여 108개의 퍼싱 II와 464개의 크루즈 미사일을 배치하기로 결정함으로써 소련과의 군사적 경쟁을 재개하였다. 소련의 팽창주의에 대한 미국의 봉쇄정책은 동북아시아에서도 예외가 아니었다. 그러나 이전의 대소 봉쇄정책과는 달리 아시아에서 소련에 대한 미국의 봉쇄정책에는 중국이라는 새로운 파트너가 가담하였다.

1970년대 후반 소련 외교정책의 주요목표는 미국을 약화시키는 것과 함께 중국에 대한 포위였다. 이를 위해 소련은 1978년 10월 베트남과 友好條約을 체결하고, 베트남의 캄보디아 침공을 후원하였다. 중국은 1970년대 중반 이후 경제개발과

11) Robert E. Osgood, "The Revitalization of Containment," *Foreign Affairs*, vol. 60(3) (1981), p. 468.

12) Osgood, "Revitalization of Containment," p. 470.

소련의 포위에 대한 대응으로 서방과의 관계개선을 추진해서, 1978년 일본과 ‘反霸權 條項’을 포함하는 平和條約을 체결하고, 1979년 미국과 공식적으로 국교를 수립하였다. 미국, 중국, 일본은 소련의 팽창저지라는 공통된 이해를 갖게 되었으며, 결국 소련의 팽창주의는 아시아에서 準軍事同盟인 미·중·일연합과 충돌하게 되었다. 1981년 레이건 행정부가 들어서면서 미국은 보다 강경한 대소정책을 추진하였다. 레이건은 1986년까지 매년 7퍼센트씩의 국방비증가를 결정함으로써 본격적인 미·소경쟁을 예고하였다. 이로써 1970년대 초 어렵게 형성된 데탕트 체제가 붕괴되고 새로운 냉전질서가 형성되고 있었다.

(2) 南北關係

1970년대 중반 이후 미·소관계의 악화는 한반도에도 영향을 미쳐서 남북관계도 다시 냉각되어 갔다. 「7·4남북공동성명」의 합의에 대한 해석의 차이로 시작된 남북간의 대립은 3차에 걸친 남북조절위원회 본회의 후 1973년 8월 28일 북한의 일방적인 대화중단성명으로 불과 일년만에 막을 내리게 되었다. 이는 긴장완화의 분위기를 일순간에 뒤집어 놓고 순식간에 남북관계를 긴장상태에 빠지게 하였다. 그러나 이와 같은 사태의 급변은 사실상 남북간에 뿌리깊은 불신과 적대감의 재현에 불과한 것이었으며, 사실 남북이 「7·4남북공동성명」에 서명했다는 것이 그들의 통일정책의 근본적인 전환을 의미하

는 것은 아니었다.

「7·4남북공동성명」의 합의사항 중 남북간에 가장 해석의 차이가 큰 부분은 自主·平和·民族大團結의 통일원칙이었다. 북측은 자주원칙을 주한미군의 철수로, 평화원칙을 남한의 군현대화중지로, 민족대단결을 남한사회의 민주화 및 각 당, 각 과, 각계 인사들의 자유로운 정치활동보장으로 이해하고 있었다.¹³⁾ 북측의 이러한 태도는 김일성이 1964년 「3大革命力量強化」를 발표하면서 분명히 한 남한정부의 전복에 의한 한반도 통일주장에서 크게 벗어난 것은 아니었다.¹⁴⁾ 3대혁명역량의 강화란 첫째, 북한의 정치·군사·경제역량을 강화시키는 북한의 혁명역량강화, 둘째, 남한 각계각층의 인민을 통일전선으로 흡수하여 그들로 하여금 당을 조직하게 하는 남한의 혁명역량강화, 셋째, 미국을 고립시키고 제3세계와 연계하는 국제혁명역량의 강화 등 조국통일의 실현을 위한 세가지 혁명역량의 강화를 의미한다. 결국 「7·4남북공동성명」에 서명한 북한은 결코 그들의 統一前線戰略을 포기한 것은 아니었다.

한편 「7·4남북공동성명」의 3대원칙에 대한 남측의 해석에 따르면, 자주원칙이란 단지 남북당국간의 직접대화에 의한 통

13) 이와 같은 해석은 1972년 9월 17일 김일성의 일본 매일신문기자와의 회견과 1973년 4월 5일 정무원총리 김일이 최고인민회의 제5기 제2차회의에서 한 보고에 잘 나타나 있다. 「김일성 저작집 27」(평양: 조선노동당출판사, 1984), pp. 411~14; 국토통일원, 「북한최고인민회의자료집 III」(서울: 국토통일원, 1988), p. 662.

14) 서대숙, 「북한의 국내정치와 통일정책,」 p. 56.

일 노력을 의미할 뿐이며¹⁵⁾ 주한미군은 자주성의 침해가 아닌 평화유지수단이다. 또한 평화원칙이란 상호불가침조약을 통한 평화공존을 의미하며, 민족대단결의 원칙이란 이념과 제도를 초월해서 남북이 하나의 민족이라는 정신에 입각해서 통일을 추진한다는 것이었다. 결국 북한과 마찬가지로 남한정부의 통일정책도 「7·4남북공동성명」을 통해서 근본적인 변화를 했다고는 볼 수 없다. 실제로 「7·4남북공동성명」의 발표 다음날 정부입장을 설명하기 위한 국회답변에서 국무총리 김종필은 「7·4남북공동성명」은 초보적 합의에 불과하니 환상은 금물이며, 이것은 북한과의 공존을 의미하는 것은 아니라는 것과 유엔은 외세가 아니라는 것을 명백히 하였다.¹⁶⁾ 결국 남한의 통일정책은 1960년대를 통해서 줄곧 주장해 온 「先建設 後統一」의 연장선 상에 있다고 할 수 있다. 단지 남한은 “建設”이 어느 정도 이루어졌다는 자신감에서 과거보다는 적극적인 대북정책을 추진한다는 것이었고, 이는 당장 통일논의를 개방하겠다는 것보다는 우선 남북간에 平和共存狀態를 논의해 보자는 것으로 통일에 대해서는 여전히 소극적인 입장이었다고 볼 수 있다.

또한 1970년대 중반 이후 남북간의 치열한 경제·군사경쟁

15) 통일원, 「통일백서 1992」(서울: 통일원, 1992), p. 43.

16) 남북평화통일연구소, 「남북한통일관계자료집 1970~1981」, p. 53. 노중선, “분단시대에 있어서의 통일논의의 전개: 민간차원의 통일논의를 중심으로,” 송건호 외, 「변혁과 통일의 논리」(서울: 사계절, 1987), p. 200에서 재인용.

은 남북관계를 더욱 긴장시켰다. <표 4-1>에서 보는 바와 같이 1972년을 기점으로 남북간의 경제적 균형이 깨지고 이후 상승일로의 남한경제력은 북한과의 격차를 더욱 벌려나갔고, 1980년에 이르러서는 남한의 1인당 GNP는 북한의 두배를 넘어서게 되었다. 북한의 경제적 열등감은 북한으로 하여금 남북교류에 저항적 자세를 보이게 하였다.¹⁷⁾

<표 4-1> 남북한 1인당 GNP 비교 (단위 : US 달러)

남북한	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
남한	285	316	396	535	591	800	1,028	1,406	1,662	1,589
북한	308	316	418	461	579	585	642	784	873	758

출처: 민족통일연구원, 「남북한국력추세비교연구」 (서울: 민족통일연구원, 1992), p. 233.

경제력 경쟁과 함께 지속적인 군사적 긴장상태는 남북관계를 경직시킨 중요한 요인이었다. 북한은 1970년대 후반까지 南朝鮮革命 달성이라는 정권의 최대목표를 포기하지 않은 채, 1975년 월남의 공산화에 고무되어서 김일성이 북경을 방문하는 등 여전히 우세한 군사력을 바탕으로 남한을 위협하였다. 한편 남한은 1975년 월남패망과 국제정세의 급변성으로 인해 자체 안보에 대한 위협을 느끼고 1976년 이후 소위 울곡사업이라 불리우는 대규모 戰力增強計劃과 韓美軍事合同訓練(팀스피리트)을 시작하였다. 또한 미국은 국제정세의 악화로 1979

17) 김 덕, “민족화합민주통일방안의 상황적 배경,” p. 115.

년 주한미지상군의 철수계획을 포기하였다. 이미 1970년대 초 산업구조를 기존의 경공업 중심에서 전자, 석유화학, 제철 등의 중화학공업 중심으로 전환시킨 한국은 이를 토대로 제1차 전력증강계획(1975~1980) 기간중 防衛産業을 비약적으로 성장시키고,¹⁸⁾ 미국으로부터 20억달러에 달하는 무기를 구입하는 등 근현대화계획을 적극 추진하였다.¹⁹⁾ 한국의 이러한 노력은 1980년대에도 계속되어서, 제2차전력증강계획(1982~1986) 기간 중에는 90억달러가 투자되었다.

1970년대 후반부터 1980년대 초반의 기간은 국제적으로 냉전의 기운이 감돌고, 남북관계 역시 긴장되어 있었다. 또한 남북한은 1980년대에 들면서 체제의 안정을 위해 전념할 때였다. 남한은 1979년 대통령 암살사건과 군부에 의한 쿠데타가 일어났고, 쿠데타에 성공한 소위 “新軍部”가 1980년 민주항쟁을 무력으로 진압한 후 정권을 장악했으며, 북한은 1980년 10월 제6차 당대회에서 김정일 후계체제를 공식화하였다. 김정일은 정치국 서열 4위, 비서국 2위, 군사위 3위로 부상하였으며, 보다 중요한 것은 그가 黨·政·軍 각 부분에서 인사권을 행사하기 시작했다는 것이다.²⁰⁾

18) 한국은 제1차 군비증강계획기간중 소화기, 박격포, 곡사포, 함정, 헬리콥터 등 100여종을 생산할 수 있게 되었다.

19) 한국기독교사회문제연구원 편, 「한반도 주변정세와 남북관계의 전망」(서울: 민중사, 1985), p. 51.

20) 전현준·안인해·이우영, 「북한의 권력엘리트연구」(서울: 민족통일연구원, 1992), p. 56.

1983년 9월 1일 KAL기 격추사건과 동년 10월 9일 아웅산 사건 등으로 남북관계는 급속도로 냉각되어 갔다. 이러한 시점에서 1984년 1월 북한은 또 다시 3者會談을 제안하였다.²¹⁾ 북한은 전두환정부를 대화의 상대로 거부했던 기존의 입장을 변화시켜, 남한도 동등한 자격으로 참가하는 3者會談을 제안하였지만 실상은 여전히 북한과 미국 사이에 평화협정을 체결한 후 주한미군철수문제를 논의하고, 남북사이에는 불가침선언을 채택하는 문제를 협의하는 두개의 兩者會談을 제의한 것이다.²²⁾ 남한과 미국은 북한의 3者會談을 거부하고, 그대신 남북회담을 제의하였으나 북한은 이를 받아들이지 않았다.

남북관계가 그 어느 때보다 침체되어 있던 1984년 중반 남한에서 홍수로 많은 수재민이 발생하자 북한은 구호물자 제공을 제의하였고, 남한이 이 제의를 받아들임으로써 남북대화의 계기를 만들었다. 1984년 9월 29일부터 10월 4일까지의 구호

21) 북한은 1974년 이래 줄기차게 한국을 제외시키는 대미 직접협상을 제의하여 왔다. 1973년 남한과의 대화중단을 선언한 북한은 1974년 3월 허담 부총리겸 외교부장이 최고인민회의 제5기 제3차회의 보고에서 휴전협정을 평화협정으로 대체하기 위한 미국과의 직접협상을 제의하였다. 소위 「허담 안」이라고 불리는 이 제의에서 미·북한 평화협정은 한반도에서 주한미군의 철수를 위한 것임을 숨기지 않았다. 미국은 한국이 배제되는 미·북회담을 거부하고 대신 휴전의 실질적인 당사자인 남북한과 미국, 중국의 4자회담 혹은 일본과 소련까지 포함시키는 6자회담을 1975년 제의하였지만, 북한은 이를 “두개의 한국정책”이라 하여 받아들이지 않았다. 미국은 1979년 남북한과 미국이 참여하는 3자회담을 제안하였으나 북한은 여전히 미국과의 직접협상을 고집하며 이에 응하지 않았다.

22) 고병철, “북한통일정책의 평가,” 경남대학교극동문제연구소 편, 「한반도의 통일전망」, p. 31.

물자 인도·인수 이후 남북관계는 폭넓은 교류가 시작되었다. 1984년 11월 15일 남북경제회담이 처음으로 열렸고, 1984년 11월 20일에는 1973년 이래 중단되었던 남북적십자회담이 재개되었으며, 1985년 7월 23일 북한 최고인민회의와 남한 국회 간 「불가침에 관한 공동선언」문제를 협의하기 위한 남북국회 회담개최에 따른 제반문제를 협의하기 위하여 예비접촉이 열렸다. 이러한 일련의 접촉결과 남북은 쌍방 부총리급을 위원장으로 하는 경제협력 공동기구설치에 합의를 보았고, 1985년 9월 양측의 이산가족과 예술방문단이 상호방문을 하는 성과를 낳았으며, 南北國會會談의 개최에 원칙적인 합의를 보았다. 북한은 1984년 舍營法을 제정하여 서방의 기술과 자본을 유입하기 위한 부분적인 개방정책을 시작하였으며, 1985년 신년사에서 김일성은 3者會談과 남북대화를 병행시킬 수 있다는 의사를 보이는 등 남북관계에 있어서 유연한 자세를 보였다. 80년대 중반 남북관계는 1973년 남북대화가 중단된 이후 처음으로 활발한 접촉이 진행되고 있었다.

2. 南北韓 政府의 統一政策

가. 北韓 政府의 統一政策

(1) 高麗聯邦共和國案

북한은 남한의 5·16쿠데타 이후 1960년에 주장했던 남북연

방제에 대하여 한동안 침묵하여 왔으나, 1970년대 초 이를 다시 들고 나왔다. 1972년 9월 17일 김일성은 일본 「매일신문」과의 회견에서 다음과 같은 요지의 남북연방제를 제의하였다.

1) 남북의 현 정치제도를 그대로 두고 각 정부의 대표들로 구성되는 최고민족회의를 조직하여 남북사이에 제기되는 정치, 경제, 군사, 문화적 문제들을 해결한다. 2) 남북쌍방은 서로 자기의 사회제도를 상대방에게 강요하지 않는다. 3) 남북연방제가 실시되면 남북간에 경제, 문화를 비롯한 모든 분야에서 광범한 교류와 내왕이 원만히 실현되어, 남북사이의 불신이 없어지며 이해와 신뢰가 조성된다. 4) 이러한 민족적 단합의 기초위에 민주적 남북총선거를 통한 전조선적인 통일정부를 수립한다.²³⁾

북한의 연방제 주장은 1973년 6월 23일 김일성이 소위 「平和統一 5大綱領」을 발표하면서 좀더 구체화되었다. 「평화통일 5대강령」의 내용은 1) 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화, 2) 정치, 군사, 외교, 경제, 문화 등 다방면에 걸친 합작과 교류의 실현, 3) 남북의 각계 각층 인민들과 각 정당, 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, 4) 「고려연방 공화국」이란 단일국호에 의한 남북연방제 실시, 5) 단일국호에 의한 유엔가입을 포함하여 대외관계에서 공동보조 등으로 되어 있다.²⁴⁾

23) 「김일성 저작집 27」, pp. 415~16.

24) 「김일성 저작집 28」, pp. 387~91.

북한이 주장한 「고려연방공화국안」은 1960년의 연방제안과 마찬가지로 남북의 상이한 정치제도를 인정하며, 완결된 통일 형태가 아니라 과도적 조치로서 제의되었다. 그러나 「고려연방공화국안」은 몇가지 점에서 1960년의 연방제안과 차이가 있다. 1960년의 연방제안에 따르면 남북정부의 동수대표로 구성되는 「최고민족위원회」는 경제, 문화문제만 통일적으로 다루고 남북 정부는 군사·외교분야에서 독자적 활동을 보장받는데 반해서, 「고려연방공화국안」에 의하면 경제, 문화문제 뿐 아니라 정치, 군사, 외교문제까지 각계각층 인민들과 각정당, 사회단체대표들로 구성되는 「대민족회의」에서 통일적으로 다루어진다. 또한 1960년의 연방제안이 남북총선거를 통한 통일 정부수립이 불가능할 경우 代案으로서 제시되었던 데 반해서, 「고려연방공화국안」은 “통일을 실현하기 위한 가장 합리적인 방도”로 제시되고 있다. 즉 1960년대의 연방제안이 정치문제 보다는 경제·문화분야에서 남북간의 교류를 강조하는 기능주의적 성격이 강하였던데 반해서, 「고려연방공화국안」은 정치·군사문제의 일괄타결을 먼저 이룬 후 경제·문화교류를 한다는 연방주의적 통일방안이라고 할 수 있다.²⁵⁾

「고려연방공화국안」이 연방헌법, 연방최고 주권기관, 연방최고 집행기관 등 연방국가의 구성에 대하여 언급하지 않은

25) 임혁백, “남북한 통일정책의 비교분석,” 이용필 외, 「남북한통합론: 이론적 및 경험적 연구」 (서울: 인간사랑, 1992), p. 62.

것을 두고 「고려연방공화국」을 명백한 국가연합이라고 보는 견해가 있으나,²⁶⁾ 이는 논리의 지나친 비약이며 연방국가의 구성에 대한 무언급은 단지 案이 구체화, 세련화되지 못한 것으로 이해되어야 할 것이다. 1975년 12월 6일 「평양방송」은 최고민족회의는 대내적으로 중앙정부의 기능을 수행하는 주권 기구는 아니며 “전민족적 이해와 관련된 정치, 경제, 문화, 군사문제들을 협의하여 남북의 합작과 교류를 협조하고 보장하는 기능만을 수행하는 것”으로 연합적 성격을 부각시킴으로써 「고려연방공화국안」의 성격을 모호하게 만들고 있으나,²⁷⁾ 정치, 군사문제 등에 대하여 합작과 교류를 할 뿐 아니라 단일국호 하에 대외관계를 일원화한다는 것은 「고려연방공화국」이 단순히 연합성격 이상이라는 것을 의미한다. 1960년의 연방제안이 분명히 연합적 성격(confederation)이었다면, 「고려연방공화국안」은 완전한 연방제(federation)의 형태라고는 할 수 없을지라도 적어도 1960년의 연방제와 비교하면 연방제의 성격을 보다 많이 띠고 있다고 할 수 있다.²⁸⁾

1970년대 초 북한이 제안한 「고려연방공화국안」이 聯邦이나 聯合이나를 구별하는 것보다 더 중요한 것은 북한이 왜

26) 김학준, “정치적 통합방안으로서의 연방제,” 이상우 편, 「통일한국의 모색」, pp. 252~53.

27) 유석렬, “북한의 통일정책변화,” 「북한연구」, 제4권 제1호 (1993), p. 17.

28) 이해영, “통일논의의 전개와 지평,” 함운경 외, 「현단계 통일운동론 I: 상반기 통일운동의 평가와 반성」 (서울: 친구, 1988), p. 79; 임혁백, “남북한 통일정책의 비교분석,” p. 62.

이 시기에 1960년의 연방제안에 수정을 가했는가에 있다. 연방제에 대한 북한의 변화는 그들이 1960년대 향유했던 남한에 대한 절대적 우위가 상실된 데 기인한다고 볼 수 있다. 1970년대 들어서 남북관계가 어느 정도 균형을 이루게 되자 북한은 강자에게 유리한 기능주의적 접근보다는 이중전략적 차원에서 한편으로는 1964년 「3대혁명역량강화」에서 구체화된 남조선혁명전략을 추구하고,²⁹⁾ 다른 한편으로는 외국군철수와 평화협정체결을 전제조건으로 한 「고려연방공화국안」을 제안했다고 할 수 있다.³⁰⁾ 북한의 이중전략은 1974년의 3者會談提議에서도 나타난다.

(2) 高麗民主聯邦共和國案

북한의 모호한 연방제안은 1970년대 후반으로 오면서 연방제의 성격이 보다 분명해진다. 북한은 1978년 4월 24일 조국통일민주주의전선 중앙위원회의 이름으로 “조국통일을 앞당기는 가장 합리적인 방도”로서 연방제를 다시 제안한다. 북한은 연방제가 실시되고 하나의 국호를 가진 연방정부가 서면 1) 민족경제와 문화를 통일적으로 발전시키고 2) 국방을 단일화하며 3) 대외활동을 유일적으로 전개할 수 있으며 4) 나라의 완전한 통일을 크게 촉진시킬 수 있다고 주장하였다.³¹⁾ 이 제

29) 「3대혁명역량강화」에 대해서는 제3장을 참조할 것.

30) 1960년의 연방제안에서는 전제조건이 없었다.

31) 이 한 편, 「북한의 통일정책변천사 하」(서울: 은누리, 1989), pp. 558~64.

안에 따르면 북한은 여전히 과도적 성격의 연방제를 주장하고 있으나 연방정부가 경제·문화분야 뿐 아니라 군사·외교분야에 있어서도 통일적 권한을 행사하는데 반해서 남북한 정부는 독자적인 국방·외교권을 보유하지 못한다.

그러나 북한의 연방제가 완성된 통일의 형태로서 구체화, 체계화되고 명실상부한 연방제의 성격을 갖게 된 것은 1980년에 와서였다. 김일성은 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회 중앙위원회사업총화보고에서 「고려민주연방공화국안」(Democratic Confederal Republic of Koryo)을 제시했는데 그 주요 내용은 다음과 같다.³²⁾ 1) 남북동수의 대표와 적당한 수의 해외동포 대표로 연방국가의 통일정부인 「최고민족연방회의」를 구성한다. 2) 「최고민족연방회의」의 상설기구인 「연방상설위원회」를 조직하여 정치, 외교, 군사를 관장한다. 3) 각 지역의 다른 사상과 제도가 인정되는 남과 북에서는 연방정부의 지도하에 지역정부가 독자적 정책을 추진한다.

「고려민주연방공화국안」은 과거 북한이 제안했던 연방제와는 근본적인 차이가 있다. 즉 과거의 연방제안이 통일에 이르는 過渡段階로 제안되었던데 반해서, 「고려민주연방공화국안」은 통일의 完結狀態로서 제안된 것이었다. 또한 과거 「고려연방공화국안」이 성격상 다소 모호한 점이 있었던데 반해, 「고려민주연방공화국안」은 명백히 연방제의 특성을 보이고 있

32) 「조선중앙년감 1981」(평양: 조선중앙통신사, 1981), pp. 56~7.

으며, 연방제를 이루는 방법에 대해서도 구체적으로 표현하고 있다. 즉 연방정부가 군사, 외교권을 행사하며, 남북한의 지역정부는 단지 각자의 지역에서 內治만을 담당하는 것으로 되어 있다. 북한은 「고려민주연방공화국」이 실현할 「10대시정방침」을 내놓았는데, 여기에는 경제합작과 교류의 실시, 민족연합군의 설립, 비동맹선언 등이 포함된다. 북한의 이러한 통일방안은 과거에 비해서 다소 온건한 통일정책이라고 할 수 있는데, 북한의 이러한 태도변화에는 몇가지 이유를 추측해 볼 수 있다. 즉 10. 26사태후 남한의 정치적 혼란을 이용해서 남한내부의 교란을 위한 전술적 측면으로 볼 수도 있고, 1980년 10월 조선노동당 제6차 전당대회에서 김정일이 후계자로 공표되면서, 김일성과는 차별적인 통일정책을 내놓았을 수도 있다.³³⁾ 그러나 「고려민주연방공화국안」의 제안에는 시대적 배경이 보다 중요한 역할을 한 것으로 보여진다. 1970년대를 통해서 남북간의 경제적 격차가 더욱 벌어져 북한이 열세에 놓이게 되고 군사적으로도 북한의 절대우위가 감소되었고 남한 체제는 더욱 안정되어 갔다. 더욱이 1978년 美·中修交와 中·日平和條約은 북한을 불안하게 만들었다. 이러한 상황 하에서 북한은 약자에게 유리한 일대일의 통합방식인 완전한 연방제를 제의한 것으로 보여진다. 즉 연방제를 통해서 최소한 북한의 공산주의체제를 유지시킬 수 있다고 본 것이다. 북한의 이

33) 서대숙, “북한의 국내정치와 통일정책,” p. 67.

리한 의도는 북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 “민족통일정부”를 창립해야 한다는 김일성의 주장에 나타나고 있다.³⁴⁾ 고병철은 이 시기 북한의 통일전략이 “支配”에서 “同等”으로 전환되었다고 지적하고 있다.³⁵⁾

그러나 북한의 「고려민주연방공화국안」 제안이 혁명전략의 완전한 포기를 의미한다고는 볼 수 없다. 북한의 “남조선 적화노선”이 여전히 변화하지 않고 있다는 의심을 받는 이유는 우선 북한헌법과 조선노동당 규약 등에 규정된 당과 국가의 목적에 있다. 1972년 12월 27일 제정된 조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법 제5조에 의하면 “조선민주주의 인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의적 기초 위에서 조국을 평화적으로 통일하며 완전한 민족적 독립을 달성하기 위하여 투쟁한다”고 되어 있으며, 同 10條에 의하면 “조선민주주의 인민공화국은 프로레타리아 독재를 실시하며 계급노선과 군중노선을 관철한다”고 되어 있다. 또한 「고려민주공화국안」을 제안한 제6차 당대회에서 개정된 조선노동당규약 전문에 의하면 “조선노동당의 당면목적은 공화국북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업을 완수하는데 있으며 최종목적은 온사회의

34) 「조선중앙년감 1991」, p. 56.

35) 고병철, “북한통일정책의 평가,” p. 30.

주체사상화와 공산주의사회를 건설하는 데 있다”고 되어 있다. 즉 북한의 헌법과 노동당규약에 의하면 북한이 추구하는 통일이란 남한의 프로레타리아를 해방시키는 계급혁명이며, 남북의 프로레타리아계급간의 통일이고, 따라서 통일한국은 주체사상으로 무장된 프로레타리아 공산사회를 의미한다.

북한의 통일정책이 전혀 변화하지 않았다는 주장에 의하면 북한의 공식적인 통일방안은 남한에서 인민민주주의혁명이 완성되어 인민정부가 들어서면, 이 정부와 북한의 현정부간에 협의하여 통일을 이룬다는 것이고, 연방제는 남한에서의 인민민주주의혁명을 지원하기 위한 여건 조성을 위한 전술에 불과하다는 것이다.³⁶⁾ 또한 북한이 주장하는 「고려민주연방공화국안」 역시 남북한에 현존하는 양체제의 인정을 바탕으로 한 것이기 때문에 북한의 기본적인 통일정책과는 모순되며, 그 실제 의도는 남한내에 프로레타리아 계급혁명을 촉진할 수 있는 여건 조성에 있다는 것이다.³⁷⁾ 즉 연방제를 실시하여 남북 문제를 국내문제화시켜 미국의 개입여지를 봉쇄한다든지, 3者會談을 통한 주한미군철수, 그밖에 연방제의 선결조건으로 내세우는 반공법과 국가보안법의 폐지, 주한미군철수, 공산당활동인정, 北·美평화협정체결 등도 같은 맥락에서 이해되어야 한다는 것이다. 이는 현 남한정부의 전복을 의도하는 것으로

36) 이상우, “남북한통일정책의 논리구조비교: 민족화합과 계급투쟁의 대결,” 이상우 편, 「통일한국의 모색」, p. 119.

37) 이상우, “남북한통일정책의 논리구조 비교,” p. 114.

의심받지 않을 수 없다. 더욱이 북한은 여전히 남한과의 평화 공존을 분단의 고착화로 규정하며 받아들이지 않고 있으며 이는 북한의 “南朝鮮 赤化路線”과 상치되기 때문으로 의심받고 있다.³⁸⁾

그러나 북한의 통일정책이 북한헌법과 조선노동당규약에 근본을 두고 있으며, 「고려민주연방공화국안」의 전제조건에서 나타나듯이 북한이 「남조선혁명전략」을 포기하지 않았다는 것과 그러한 전략을 적극적으로 추진하고 있는가는 구별되어야 할 것이다. 북한은 한반도 통일전략의 대안으로서 혁명전략을 늘 유지하여 왔고, 또 조선민주주의 인민공화국의 최대 목표인 남조선혁명에 대한 꿈과 희망을 결코 버릴 수도 없을 것이다. 그러나 1980년대로 들어서면서 북한은 그 실현 가능성의 어려움을 분명히 느끼고 있었으며, 따라서 북한의 통일 전략은 “支配”에서 “同等”으로 전환되었다고 보여진다.

나. 南韓 政府의 統一政策

(1) 機能主義 統合方式

「7·4남북공동성명」으로 시작된 남북간의 대화분위기에 일대전환을 가져온 것은 1973년 남한정부가 발표한 「6·23선언」으로 불리는 「平和統一外交政策宣言」이었다. 남한에서 「6·

38) 김학준, “남북한에 있어서 통일논의의 전개,” 송건호·강만길 편, 「한국민족주의론 I」 (서울: 창작과 비평사, 1982), pp. 251~52.

23선언」이 발표되던 바로 그날 북측은 「조국통일 5대강령」을 내놓았고, 결국 1973년 8월 28일 북한의 대화중단 선언으로 남북대화는 막을 내리게 되었다. 「6·23선언」은 내정불간섭, 상호불가침, 그리고 UN동시가입을 골자로 하는데, 이는 북한을 “정치실체”로 인정하며 남북한 두 체제의 평화적 관계를 정립하자는 것이었다. 즉 남한정부는 현존하는 두 체제의 상호인정을 바탕으로 한반도에서 평화를 유지하자는 것이었다.

「6·23」선언의 이러한 주장은 1974년 1월 18일 「남북한불가침협정」 체결제외와 1974년 8월 15일의 「평화통일 3대기본원칙」에서 재확인되고 구체화된다. 「평화통일 3대기본원칙」의 내용은 1) 남북상호불가침협정체결 2) 상호문호개방과 신뢰회복을 위한 다각적인 교류와 협력 3) 공정한 선거관리와 감시하에 토착인구비례에 의한 남북한 자유총선거로, 70년대의 남한정부 통일정책의 基底를 이룬다. 즉 남한의 통일정책은 평화정착의 바탕위에 남북이 교류와 협력을 해나가면서 점진적으로 통일을 이룬다는 것이다. 남한정부는 이러한 통일정책을 평화정착을 바탕으로 한 평화통일정책, 남북당사자간의 직접대화를 통한 자주적 통일정책, 민주적 방식에 의한 통일국가의 형성방안, 실현가능한 것부터 하나씩 해결하는 단계적 통일방식이라고 평가하고 있다.³⁹⁾

1970년대 이전의 통일방안과 비교할 때 1970년대 남한정부

39) 통일원, 「통일백서 1992」, p. 43.

의 통일방안의 특징은 기능주의 접근방식이 처음으로 등장하기 시작했다는 것을 지적할 수 있다. 기능주의에서는 비정치적 분야에서의 상호교류의 확대가 통합대상에게 상호의존성과 협력의 이점을 일깨워 줌으로써 각 부문간의 기능적 통합을 가져오고, 한부문의 통합이 다른 부문으로 점점 확산되어 마침내 전체통합으로 발전하게 된다는 것이다.⁴⁰⁾ 즉 상호화해와 평화공존의 상태를 정착시킨 후, 교류와 협력을 증대시키면 이는 결국 정치통합으로 발전된다는 낙관적인 통합이론이다.

41) 기능주의 통합방법은 북한의 연방제 통합방법과 방법론적인 면에서 중요한 대조를 이룬다. 북한의 연방주의적 논리에 의하면 정치, 군사문제의 일괄적 타결을 이루고 난 후, 비정치적 분야의 교류를 확대한다는 데 반해서, 기능주의 접근법에서는 기본적으로 비정치적 교류의 확대를 통하여 정치적 문제의 해결을 기대하는 것이다.

기능주의에서 말하는 波及(spill-over)은 위에서 아래로 흐르는 것으로서 교류의 확대는 강자에게 유리한 경향이 있다는 것을 고려할 때, 어느 정도 대북 자신감을 회복한 남측으로서 는 당연한 정책결정이었다고 볼 수 있다.⁴²⁾ 유신체제의 출범으로 “정치적 안정”을 확보하고 70년대 중반 이후 대북 경제

40) 임혁백, “남북한 통일정책의 비교분석,” p. 47.

41) 그러나 상호교류의 확대가 상대방의 약점을 노출시킴으로써 통합의 확산이 중단되고, 전체통합으로 발전되는 것이 아니라 오히려 逆流(spill-back)되어 분단 이전으로 회귀할 가능성도 완전히 배제되는 것은 아니다.

42) 임혁백, “남북한 통일정책의 비교분석,” p. 56.

력 우위를 차지한 남한정부는 남북간에 내정불간섭과 상호불가침협정을 체결하여 평화상태를 유지하고, 남북간 교류의 확대를 통해서 통일을 이룬다는 정책을 세웠던 것이다.⁴³⁾

기능주의적 통합론에서 교류확대의 전단계로 평화정착이 요구되나, 평화가 통일의 수단이 아니라 평화자체가 목적이 되어버릴 경우 分斷의 長期化 내지 永久化를 가져올 우려가 있는 것이다. 남측은 교차승인, 불가침협정, 유엔동시가입 등을 교류확대에 필수적인 평화정착의 수단으로 주장하고 있으나, 북측은 남북평화공존을 분단고착화의 음모로 의심하였다. 사실 교류의 확대가 반드시 정치통합으로 순조롭게 이행될 수 있느냐 하는 것은 기능주의의 약점이기도 하다. 남한내에서 정부의 통일정책에 비판적인 세력은 이러한 점에서 정부의 통일정책을 소극적인 것이라고 보았다.

(2) 新機能主義 統合方式

남한정부는 북측에 대해 1981년 1월 12일 “남북한당국 최고책임자 상호방문”을 제의한데 이어, 1981년 6월 5일 “남북한당국 최고책임자 회담”을 제의함으로써 남북이 분단된 이래 처음으로 남북정상회담의 가능성을 제시하였다. 정상회담

43) 남한의 기능주의 접근법은 이미 1973년 6월 12일 남북조절위원회 제3차회의에서 남한측이 제시한 경제분과위원회와 사회·문화분과위원회 등의 설치에서 그 의도를 나타냈고, 이후 1978년 6월 23일 박정희 대통령이 제의한 “남북한 경제협력추진을 위한 협의기구결성” 등에서 지속적으로 추진되었다.

제의는 70년대의 기능주의적 통일방안에 대한 약간의 수정이라고 볼 수 있다. 즉 70년대 평화체제의 정착과 교류의 확대가 정치적 통합으로 발전될 것이라는 낙관적 견해 하에 정치적 노력을 등한시켰던 남한정부는 비정치적 교류 뿐 아니라 정치지도자들의 통합의지가 통일에 중요한 요소라는 신기능주의적 인식하에 정상회담을 제기하게 된 것이다. 신기능주의 이론에 따르면 비정치적 교류의 확대가 반드시 파급효과를 보여 정치적 통합으로 발전되는 것이 아니라 逆流(spill-back) 되어 분단 이전으로 되돌아 갈 가능성이 있다는 것이다. 신기능주의에서는 波及效果의 낙관적인 견해를 경계하고 파급효과 의 보장을 위한 정치적 해결을 강조하고 있다. 즉, 파급을 이끌어내기 위해서는 관료의 역할, 조직이데올로기, 정치, 행정 엘리트의 역할과 같은 파급효과 의 정치화가 필요하다는 것이다.⁴⁴⁾

이와 같은 신기능주의 접근법은 남한정부가 1982년 1월 22일에 공식적인 통일방안으로 천명한 「민족화합민주통일방안」에 잘 나타나 있다. 「민족화합민주통일방안」의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 남북 쌍방 주민의 뜻을 대변하는 남북대표로 「민족통일협의회」를 구성하고 이 기구에서 민족의 민주, 자유, 복지의 이념을 촉구하는 통일헌법 초안을 마련하여, 이 통일헌법안을 민주방식에 의한 자유로운 국민투표 실

44) 임혁백, “남북한 통일정책의 비교분석,” p. 66.

시에 의해 확정 공포한다. 이 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시, 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 통일국가를 완성한다. 둘째, 통일을 이룩할때까지의 실천조치로서 다음과 같은 7개항의 「남북한 기본관계에 관한 잠정협정」을 체결한다. 1) 호혜평등의 원칙에 입각한 상호관계유지, 2) 모든 분쟁의 평화적 해결, 3) 내정불간섭, 4) 현존 휴전체제의 유지 및 군비경쟁지양, 5) 상호교류와 협력을 통한 사회적 개방추진, 6) 남북이 각기 체결한 모든 국제조약 존중, 7) 서울, 평양에 상주연락대표부 설치. 셋째, 위와 같은 문제를 해결할 「남북한 당국 최고책임자 회담」을 개최한다.

「민족화합 민주통일방안」은 신기능주의적 입장에서 종래의 단계론적 입장을 견지하면서도 이전의 제안과는 달리 정치분야의 중요성을 강조하고 있다. 「민족화합 민주통일방안」은 「남북한기본관계에 관한 잠정협정」에서 나타난 대로 남북간의 평화공존체제를 확립하고, 교류와 협력을 확대해 나아가자는 기능주의적 요소를 포함하는 것과 동시에 이와 같은 문제의 정치적 해결을 위한 南北頂上會談을 제안하고 있다. 남한 정부의 신기능주의 통합방식은 이후 1982년 2월 1일의 사회개방, 교류협력 및 긴장완화의 추진을 위한 「20개 시범 실천사업」 제안, 동년 3월 26일 원자재·1차산업상품 등의 남북한 교역 제의, 9월 21일 “통일문제해결의 돌파구”로서 남북최고책임자회담 제의 등 일련의 제안에서 일관성있게 추진되었다.

3. 非政府次元의 統一論議

통일논의 제2기의 국제적 환경과 남북관계를 살펴볼 때, 미·일·중·소 4강이나 남북한 당국 어느 누구도 진정으로 평화적 수단에 의한 남북통일을 기대하였다고 볼 수는 없다. 1970년대 초 미·일·중·소 4강의 화해 분위기는 남북관계의 획기적 전기를 마련하였지만, 이들 4강이 한반도의 긴장완화를 넘어서 한반도의 통일에 관심이 있었던 것은 아니었다. 4강이 원하는 것은 단지 한반도에서의 군사적 불씨가 새로이 조성되는 국제적 데탕트분위기에 옮겨 붙지 않도록 보장하는 것이었으며, 이를 위해서 남북간의 대화와 한반도의 긴장완화가 장려되었던 것에 불과하다.⁴⁵⁾ 오히려 이들 4강은 한반도의 긴장완화를 위해서 오히려 “分斷의 合法化”를 추진했고, 그 구체적 방안이 남한의 불가침협정제와 같은 형태로 나타났다. 남한은 1973년 「6·23선언」, 1974년 박정희 대통령의 연두기자회견, 그리고 1974년 「평화통일 3대기본원칙」에서 연이어 남북 불가침협정을 제의하였다.⁴⁶⁾

45) 김학준, 「반외세의 통일논리」(서울: 형성사, 1983), p. 124.

46) 북한은 1962년 6월 20일 최고인민회의 제2기 제11차회의에서 미군철수와 남북평화협정체결을 제의한 이래 기회있을 때마다 이를 반복 제의하였고, 1970년대 들어서도 1973년 3월 14일 남북조절위원회 제2차회담과 1973년 4월 5일 최고인민회의 제5기 제2차회의에서 같은 제의를 하였다. 남한이 이에 불응하고 불가침조약체결제로 대응하자 북한은 1974년 이후 미국을 상대로 3차회담을 제의하기 시작하였다. 김명기, “남북한의 평화협정과 불가침협정,” 대학통일문제연구소협의회, 「통일논의의 제문제」(서울: 대왕사, 1988), pp. 267~71.

4強의 진의가 어디에 있는지 제2기 초반의 국제적 데탕트와 이에 따른 남북간의 대화분위기는 남한내부에서 비정부차원의 통일논의의 활성화에 적지않은 영향을 주었다. 「7·4남북공동성명」의 발표 후 이제 통일논의는 적어도 정부만의 전유물이 아닌 것으로 인식되었으며, 함석헌, 장준하, 천관우씨 같은 재야인사들은 통일에 대한 견해를 공개적으로 표명하기 시작하였다.

「7·4남북공동성명」 발표 직후 「민주수호국민협의회」(대표 김재준)는 성명을 통해 1) 남북간의 교류개시 2) 조국의 통일을 위한 민중의 참여 3) 정권의 방편적 통일논의로 민족분열의 영구화를 엄중경계 4) 비상사태에 관한 특별조치법, 국가보안법, 반공법 및 기타 관계법령의 폐기 또는 수정 등 4개항을 주장하였다.⁴⁷⁾ 장준하씨는 모든 통일은 좋은 것이고, 통일과 대립되는 한 그 어떤 것도 옳이 될 수 없다며, 여기에는 외세는 물론 민주주의, 자유, 평등, 복지 등이 포함된다고 하였다. 즉 장준하씨는 분단을 민족의 파괴이며 죽음으로 보았기 때문에 민주주의보다 더 급한 것은 통일이라고 믿었다. 또한 장준하씨는 통일은 전적으로 분단으로부터 가장 고통받는 民衆의 일이며, 既得權層은 분단으로부터 누리는 어떠한 既得權도 과감히 포기하여야 한다는 것을 역설하였다.⁴⁸⁾

47) 「씨울의 소리」(1972년 6·7월 합병호), p. 2.

48) 「씨울의 소리」(1972년 6·7월 합병호), pp. 55~63.

함석헌씨는 통일의 주체는 정부가 아닌 민중이 되어야 하며, 단계적인 통일방안으로 남북불가침조약을 체결하고, 군비를 축소하고, 평화를 정착시키고, 중립노선을 선택할 것을 제시하였다.⁴⁹⁾ 천관우씨는 남북한의 두 정권이 있는 그대로 결합해서 하나의 국가로 되는 소위 「複合國家論」을 주장하였는데, 이는 남북이 단계적으로 교류확대와 군비축소를 통하여 긴장완화를 이루고 남북의 결속력을 증진시킴으로써 점진적으로 하나의 국가를 이룬다는 것이었다. 즉 단계적인 절차를 거치면서 초기의 느슨한 결합이 점점 결합력이 강하여 지면서 하나의 국가로 된다는 것으로, 「複合國家論」은 일종의 국가연합 형태를 의미하는 것으로 보여진다.⁵⁰⁾

이 시기에는 이미 1971년 대통령선거시 김대중후보에 의해 제시된 3段階統一論이 알려져 있었는데, 제1단계인 평화공존의 단계에서는 평화협정과 불가침조약을 체결하고 주한미군을 철수시킨 후, 미·일·중·소 4대국에 의한 평화보장을 확보하고, 제2단계인 평화교류의 단계에서는 남북공존의 바탕 위에 정치, 경제, 문화, 사회, 체육, 언론, 학생 등 모든 분야에서 적극적인 교류를 통해서 상호화해와 동질성을 회복하며, 제3단계인 평화통일단계에서는 남북양측에서 파견한 동수의 대표로 통일기구 및 “연방”을 설립한다. 3단계통일론은 실질

49) 함석헌, “민족통합의 길,” 「씨울의 소리」 (1972년 6·7월 합병호), pp. 6~37.

50) 천관우, “민족통일을 위한 나의 제언,” 「창조」 (1972년 9월호), pp. 24~34.

적으로 국가연합의 성격을 띠고 있으며 통일의 상태가 아닌 완전한 통일국가로 가기 이전의 과도기 단계라고 볼 수 있다.⁵¹⁾ 즉 남북공존과 교류를 통해서 신뢰와 동질성이 회복되면 점차 국방·외교까지 중앙정부에 이관하여 완전한 통일국가(federation)를 이룬다는 것이다. 김대중후보는 또한 통일의 필수조건으로서 남한의 민주화를 들고 있으며, 민주정부의 수립 이전에 통일은 불가능하다고 주장하였다.⁵²⁾

국제적 대탕트조류와 「7·4남북공동성명」의 분위기 속에서 활기를 띠던 재야통일논의는 대탕트체제의 동요와 남북대화의 중단으로 남북관계가 냉각되어 가고 국내정치도 긴급조치의 발동으로 극심히 경직되어 가자 함께 움추려 들어갔다. 그러나 그것이 「7·4남북공동성명」 이전으로의 완전한 복귀를 의미하는 것은 결코 아니었다.⁵³⁾ 비록 남북대화가 중단되고 국내정치가 극도로 경직되었다 하더라도, 남한내에서 한번 불붙은 통일논의를 완전히 잠재우지는 못하였다.

통일논의가 극히 제한되어 있던 1978년 문익환목사는 통일된 조국의 주인은 국민이어야 함과 통일의 선결조건으로서 민주화를 주장하였다.⁵⁴⁾ 그러나 문익환목사의 주장은 단순한

51) 조순승, 「평화통일 3단계론」, 박관용 편, 「통일문제의 이해」(서울: 한일, 1988), pp. 176~87.

52) 김대중, 「공화국연방제 통일의 길」, 김대중, 「공화국연합제」(서울: 학민사, 1991), p. 195.

53) 김한교, 「남북통일정책의 평가」, 경남대학교국제문제연구소 편, 「한반도의 통일전망」, p. 7.

54) 「씨올의 소리」(1978년 7·8월 합병호), pp. 22~27.

“先民主 後統一”이 아니라, 민주화와 통일을 뗄 수 없는 하나로 보고 시간적으로는 분명히 선민주지만 내용적으로 또한 실질적으로 둘은 하나이고 또 하나여야 한다고 보았다.⁵⁵⁾ 즉 문익환목사는 민주와 통일을 동등하게 중요시한 것이며, 이는 장준하씨의 “모든 통일은 선이다”라는 주장과는 다소 차이가 있다. 1980년대 들어서도 남북관계는 70년대와 비슷한 양상을 보였으나, 제한된 분위기 속에서나마 비정부차원에서 통일문제에 관한 관심은 지속적으로 표명되었다.⁵⁶⁾

통일논의 제2기의 한가지 특색은 비정부차원의 통일논의에 제도권야당이 포함되지 않는다는 것이다. 통일문제는 아직 정

55) 평화적 조국통일촉진 학생추진위원회, 「우리는 결코 둘일 수 없다」(서울: 남풍, 1988), p. 152.

56) 이 시기 통일문제에 관심을 나타낸 주요 인물로는 김학준, 주재용, 김동길씨 등이 있다. 김학준 교수는 통일문제를 강대국의 역학관계라는 국제정치의 틀 속에서만 볼 것이 아니라 민족내부의 문제로 인식하고 민족자체의 역량으로 해결하는 노력이 필요하다고 주장하면서, 분단으로부터 혜택을 받고있는 기득권층은 통일을 원하지 않으나 통일을 위해서는 이들 기득권층의 양보와 포기가 필수적이라는 것을 지적하였다. 또한 통일의 접근방법에 있어서도 정부는 기능주의 접근법에 너무 집착하지 말고 정치·군사문제에 직접 들어가도 무방하며, 북한의 연방제에 대한 대응으로 남북한 공영제(Commonwealth System)를 적극적으로 검토해야 할 것이라고 주장하였다. 김학준, “민족통일운동의 전환기,” 『신동아』(1980년 1월호). 주재용씨는 통일의 문제가 전민족의 문제임에도 불구하고 이 문제가 官주도하에 다루어져 왔다는 것을 지적하고 통일의 문제는 전국민적 차원에서 논의되고 전국민적 차원에서 합의 되어야 한다는 것을 주장하였다. 주재용, “한국교회의 통일론,” 『기독교 사상』(1981년 6월호), pp. 28~38. 김동길씨도 분단의 지속을 원하는 세력이 분명히 존재한다는 것을 지적하고, 남북관계의 개선을 위해서는 우선 상호불신의 해소가 급선무라고 주장하였다. 김동길, “남북문제와 우리의 자세,” 『씨올의 소리』(1980년 1·2월 합병호).

지 과거 통일문제가 정부의 독점적 통제하에 놓여있었다는 것을 비난하고 통일의 주체는 민중이어야 한다는 것과 분단으로부터 혜택을 받고 있는 기득권층의 양보와 포기를 주장할 뿐이었다. 또한 이 당시 학생운동권은 재야세력의 통일운동을 지원할 뿐 아직 통일운동을 독자적으로 추진하지 않고 있었다.

4. 統一論義의 解氷期

통일논의 제2기의 국제환경은 초기 데탕트로 시작되었으나 후기에 들어서면서 점차 미·소긴장이 고조되고 마침내 한반도 주변정세는 소련의 팽창주의와 美·中·日의 삼각 “聯合體制”의 대립양상을 보이게 되었으며, 국제환경의 변화에 따라서 남북관계도 초기의 대화 분위기로부터 대립과 경쟁의 관계로 전환되었다. 1970년대 초 남북간 대화분위기 조성은 남북간 경제력의 균형에 많은 영향을 받았다. 남한은 1960년대를 통한 경제개발계획의 성공으로 대북 열등감에서 벗어나 처음으로 북한과의 공존 가능성을 나타냈으며, 남한의 경제적 성공은 중국, 소련과의 이념갈등으로 외교적 어려움을 겪고 있던 북한으로 하여금 대남전략의 일시적 수정을 고려하게 하였다.

그러나 1972년 「7·4남북공동성명」의 서명에도 불구하고 남북한이 진정으로 대화를 통한 통일노력을 했다고는 볼 수 없다. 남한은 여전히 “先建設 後統一”의 기본전략을 유지한 채,

적극적인 통일노력보다는 평화공존체제의 유지를 목표로 한 소극적 입장을 보였고, 북한은 주한미군철수, 남한의 군현대화중지, 남한내 제 정파의 자유로운 정치활동 보장 등을 요구하면서 1964년 「3대혁명역량강화」에서 구체화된 남조선 혁명전략을 거시적으로 추진하고 있었다.

남북한의 통일정책은 이러한 국내외적 환경의 영향 하에서 그 성격이 설명될 수 있다. 1973년 북한이 제안한 「고려연방공화국안」은 경제·문화분야에서 남북간의 교류를 강조하는 기능주의 성격의 60년대 연방제와 달리 정치·군사문제의 일괄타결 후 경제·문화교류를 한다는 연방주의식 통일방안이라고 할 수 있다. 즉 남북관계가 균형점에 들어가면서 북한은 강자에게 유리한 기능주의 통합방식보다는 남조선 혁명전략에 더 관심을 갖게 되었으며, 북한의 이러한 의도는 1974년의 3者會談提議와 「고려연방공화국안」의 전제조건으로서 외국군 철수와 평화협정체결을 주장하고 있는 데서도 확인되고 있다.

한편 남한은 이 시기 처음으로 기능주의식 통합방식을 제시하면서 북한의 「고려연방공화국안」에 대한 방법론적 대응을 시도하였으나, 통일에 대하여 여전히 소극적 입장이었으며 교류·협력의 전단계인 평화정착을 지나치게 강조한 나머지 북측으로부터 “분단고착화 음모”라는 비난을 받았다.

1970년대 중반 이후 국제적으로 新冷戰의 분위기와 함께 남북은 치열한 군사적, 경제적 경쟁으로 더욱 긴장상태에 빠지게 되었으며, 남한의 지속적인 경제성장과 軍戰力增強計劃

으로 1980년대에 들어서 북한은 경제적 열세에 놓이게 되었고 군사적으로도 북한의 우위는 급격히 감소하였다. 이러한 상황에서 북한은 남조선 혁명전략의 실현 가능성에 회의를 갖고, 1980년 명백한 연방제의 성격을 보이는 「고려민주연방공화국안」을 제안하게 되었다. 즉 북한의 의도는 약자에게 유리한 일대일 통합방식을 통해서 최소한 북한의 공산주의 체제를 유지시키려는 것으로 볼 수 있으나, 이것이 남조선 혁명전략의 포기를 의미하는 것은 아니었다.

한편 남한은 1970년대부터 주장해 온 기능주의 통합방식을 견지하면서도, 평화체제의 정착과 교류가 정치통합으로 발전될 것이라는 낙관적 견해에서 벗어나 정치적 해결을 동시에 강조하는 신기능주의 통합방식을 도입하였다. 이 시기 남한의 통일정책은 평화체제의 유지와 남북간 교류·협력 뿐 아니라 이러한 문제 해결을 위한 남북정상회담개최를 포함하는 「민족화합민주통일방안」에 잘 나타나 있다.

통일논의 제2기를 통해서 볼 때 비록 전기의 활발한 남북 대화는 후기에 들어서 침체되었지만, 남북관계는 제2기 이전과 분명히 다른 모습을 보였다. 남북은 모두 대화를 지속시키려는 노력을 꾸준히 기울였고, 이러한 노력은 1980년대 중반으로 가면서 어느 정도 성과를 나타내고 있었다. 「7·4남북공동성명」의 발표와 함께 활성화되기 시작한 남한내 비정부차원의 통일논의는 1970년대 중반 이후 남북관계의 긴장에도 불구하고 이 시기를 통해서 지속적으로 이어졌고, 분단 후 처

음으로 남한에서 통일문제는 분명히 한국정치에 있어서 중요한 아젠다로 부상하였다. 그러나 이 시기 제도권야당은 통일 논의에 적극적으로 개입하지 않았으며, 재야세력은 民衆主體의 통일논의와 분단으로부터 혜택을 받는 既得權層의 讓步를 요구할 뿐 구체적인 통일방안을 제시하지는 않고 있었다.

第 V 章 統一論議의 第 3 期: 開花期 (1988~現在)

1. 國際環境과 南北關係

가. 國際環境: 冷戰體制의 崩壞

통일논의의 제3기는 국제적으로 냉전체제의 붕괴와 새로운 국제질서의 출현으로 특징지어진다. 냉전체제의 붕괴는 소련의 변화로부터 시작되었다. 1985년 고르바초프 등장 이후 소련에서 추진된 개혁·개방정책은 소련 뿐 아니라 동구권 전체의 민주화를 촉진시켰으며, 대외적으로 고르바초프의 “新思考外交”는 1989년 미·소 몰타 정상회담에서 냉전체제의 종식과 평화공존을 선언한 이래, 세계 곳곳에서 우호와 협력의 새로운 질서구축을 고무시켰다. 1991년 7월 30일 미·소간에 조인된 戰略武器減縮協定(START)은 1991년 9월 27일 부시 미 대통령의 전술핵 폐기선언과 1991년 10월 5일 고르바초프 소련대통령의 전술핵무기 전면폐기선언으로 이어졌으며, 냉전의 상징적 존재인 베를린장벽이 무너진지 일년만인 1991년 독일이 통일되었다. 마침내 1991년 12월에는 蘇聯邦이 해체됨으로써 냉전의 한축이 무너져 버리고 실로 새로운 세계질서가 펼쳐지게 되었다. 나아가 소연방을 승계한 러시아와 미국은 1992년 2월 양국 정상회담에서 相互同伴者關係임을 천명하고, 동년 6월에는 전략핵무기감축협정을 확대·적용하는데 합의하

였다.

냉전질서의 변화는 동북아에도 투영되었다. 1991년 4월 일본과 소련은 정상회담에서 북방도서문제에 대한 협상을 시작하였으며, 1992년 일·러 정상회담에서 양국간의 우호관계 확대를 재확인하고 경제협력 확대를 모색하였다. 중·러관계에 있어서는 1989년 5월 고르바초프의 북경방문으로 양국 관계 정상화의 계기를 마련하였으며, 1991년 5월 강택민 중국주석이 모스크바를 방문하여 중·러 양국간에 국경문제와 경제·군사교류에 대한 합의를 이루었다. 소련이 극동지역에서 원하는 것은 역내 군사적 긴장상태를 해소하고 이 지역과의 경제협력을 확대하는 것이고, 소련의 이러한 의도는 1992년 9월 엘친의 한국, 일본 방문에서도 재확인되었다.¹⁾

중·일관계는 1992년 10월 아키히토 일본천황이 중국을 방문하여 양국간의 과거역사에 대한 사과를 함으로써 양국 관계 발전에 긍정적인 기여를 했다. 중국의 입장에서 보면 경제발전계획에 미국과 일본의 협조가 절실하며, 따라서 域內安定을 해치는 행위를 할 것으로 보이지는 않는다. 미국과 일본은 1992년 정상회담에서 소위 「도쿄선언」을 채택하여 「世界的 同業者關係」(Global Partnership)를 천명하였고, 미·일간에 경제적 마찰에도 불구하고 일본은 미국이 아시아에서 균형자로서의 역할을 담당해 주기를 바라고 있으며 일본은 이에 대

1) 안병준, “동북아질서 재편의 추세”, 『통일연구논총』, 창간호 (1992, 6), p. 166.

한 지원을 늘려나감으로써 미·일간에 역할분담이 이루어지고 있다.²⁾

나. 南北關係

(1) 南韓의 北方政策과 北韓의 經濟難 및 外交的 孤立

한반도 역시 이러한 냉전질서의 변화에 예외일 수는 없었다. 냉전체제의 격화가 한반도의 분단을 고착시켰듯이, 냉전체제의 와해는 분단의 매듭을 푸는 환경을 조성시켰다. 미국은 러시아 봉쇄의 필요성을 상실했고, 러시아 또한 한반도의 통일이 러시아에 위협이 된다고 볼 이유가 없다. 러시아는 한국으로부터 1991년 이후 30억달러에 달하는 차관을 받는 등 한국과의 경제협력을 중요시하고 있다. 미국이나 러시아보다는 다소 소극적이지만 중국과 일본도 한반도에서 긴장완화와 평화공존을 원하고 있다. 특히 중국은 이미 한국의 4대교역국으로 부상함으로써 한국과 긴밀한 경제적 이해관계를 유지하고 있으며, 한중간의 교역량은 1990년 38억달러, 1991년 50억달러에 이른다.

동북아에서의 긴장완화에는 한국의 적극적인 외교노력도 중요한 역할을 하였다. 한국은 1988년 「7·7선언」에서 천명한 北方政策의 추진으로 1989년 2월 헝가리와 정식 수교한 이래

2) 안병준, “동북아질서 재편의 추세,” p. 184.

1990년 9월 소련과의 수교를 포함해서 모든 동구권과 수교를 맺었고, 1992년 8월 중국과 수교함으로써 북방정책의 일단계를 완수하였다. 한국의 北方政策은 비록 최초의 정책목표로서는 아니라고 할지라도, 북한을 외교적으로 고립시키는 결과를 가져왔다.

특히 북한전체무역의 거의 절반을 차지하고 있었던 소련의 몰락은 북한에게는 커다란 경제적 타격이 아닐 수 없었다. 소련은 북한의 생존을 위해 필수적인 군사·경제원조를 1991년부터 중단했을 뿐 아니라, 석유수출에 대해서 북한이 硬貨로 지불해 줄 것을 요구하였다. 이는 60억달러가 넘는 외채에 시달리는 북한을 더욱 어렵게 만들었다.³⁾ <표 5-1>에서 보는 바와 같이 북한은 1991년 이후 구소련과의 무역이 급격히 감소하였으며 중국, 일본과의 교역확대로 이를 만회해 보려고 하고 있으나, 북한의 전체무역량은 <표 5-2>에서와 같이 현저히 줄어들었다.

1985년 이래 거의 성장이 중단된 상태에 있던 북한의 GNP는 <표 5-3>에서 보는 바와 같이 1990년 이후 마이너스 성장이 되는 지경에 이르렀다. 북한은 이미 제2차 7개년계획(1978~1984) 기간중 목표의 30~40%만을 달성하는데 그쳤고, 제3차 7개년계획(1987~1993) 역시 실패로 돌아갔다는

3) 자유평론사, 「탈냉전시대의 새로운 도전: 남북한과 4강국의 관계조명」(서울: 자유평론사, 1991), p. 172.

것을 스스로 인정하기에 이르렀다.⁴⁾ 경제성장률과 무역적자로 에너지난, 식량난, 외채난등 각종 경제난에 빠져있는 북한은 경제난 극복을 위하여 외국자본과 기술의 유치를 위한 개혁·개방이 불가피한 상태에 이르렀다.

〈표 5-1〉 북한의 주요 국가별 무역현황

교역 대상국 (억달러)	1989		1990		1991		1992	
	수출	수입	수출	수입	수출	수입	수출	수입
구소련	8.9	16.4	10.4 (4.4)	16.7 (7.0)	1.7	1.9	0.6	2.3
중 국	1.7	4.0	1.4	4.0	0.8	5.2	1.6	5.4
일 본	2.7	2.2	2.7	1.9	2.8	2.2	2.6	2.2

출처: 한국무역협회, 「주요북한경제지표 1992」, pp. 39~42; 대한 무역진흥공사, 「'92년도 북한의 대외무역동향」, p. 7.

* 1989년과 1990년의 수치는 구소련과의 교역을 구소련의 공정한 환율에 기초하여 산정한 것이며, 1990년 ()안의 수치와 1991년 이후의 수치는 구소련과의 교역을 1990년 11월 구소련이 새로 이 도입한 상업환율에 기초하여 산정한 것이다.

4) 북한은 제3차 7개년계획 기간 중 “공업생산의 총규모와 전력, 강철, 화학섬유를 비롯한 일부 중요지표들의 계획을 미달”했다는 것을 1993년 12월 8일 조선노동당중앙위원회 제6기 제21차회의에서 인정한데 이어, 1994년 1월 1일 김일성 신년사에서 “국제적 사변들과 나라에 조성된 침예한 정세로 하여 경제건설에서 커다란 난관과 장애에 부딪쳤다”는 것을 시인하였다. 「로동신문」, 1993년 12월 8일; 「로동신문」, 1994년 1월 1일.

〈표 5-2〉 북한의 대외무역

수출입 (억달러)	1988	1989	1990	1991	1992
수 출	18.2	16.9	18.8(12.6)	9.5	9.2
수 입	32.0	29.0	29.2(18.2)	16.4	15.5
계	50.2	45.9	48.0(30.8)	25.9	24.7

출처: 한국무역협회, 「주요북한경제지표 1992」, pp. 39~42; 대한 무역진흥공사, 「'92년도 북한의 대외무역동향」, p. 6.

* 1988년부터 1990년까지의 수치는 구소련과의 교역을 구소련의 공정한환율에 기초하여 산정한 것이며, 1990년 ()안의 수치와 1991년 이후의 수치는 구소련과의 교역을 1990년 11월 구소련이 새로이 도입한 상업환율에 기초하여 산정한 것이다.

〈표 5-3〉 북한의 실질경제성장률추이

연도	1987	1988	1989	1990	1991
성장률	3.3	3.0	2.4	-3.7	-5.2

출처: 통일원, 「북한경제종합평가」(서울: 통일원, 각년도); 한국은행, 「1991년 북한 GNP 추정결과」(서울: 한국은행, 1992년 8월).

북한의 경제사정 악화는 정치·군사적 역량의 약화를 초래했고, 이는 남한의 급속한 경제발전과 1988년 이후 민주화의 진전으로 인한 체제의 안정화를 고려할 때 북한으로 하여금 심각한 위기를 느끼게 하였다. 남북간 국력격차는 점차 확대되어, 〈표 5-4〉에서 보는 바와 같이 1990년에는 남한의 일인당 GNP가 북한의 5배 이상에 이르게 되었으며 이는 북한

으로 하여금 체제수호의 절박함을 느끼게 하고 있다. 더욱이 1993년 2월 文民政府의 출범으로 정권의 정통성이 확보된 상황에서 북한의 혁명전략은 더이상 그 효과를 기대할 수 없게 되었다. 결국 1964년 「3대혁명역량강화」를 발표함으로써 구체화된 “南朝鮮 革命戰略”은 더이상 실현가능성이 없는 것으로 드러나고 있다. 즉 북한의 혁명역량은 북한의 경제난과 체제동요로, 남한의 혁명역량강화는 남한의 민주화와 경제성장으로 인한 체제의 안정화로, 국제혁명역량강화는 소련의 붕괴와 사회주의세력의 몰락으로 모두 실패하게 된 것이다.

〈표 5-4〉 남북한 GNP 및 1인당 GNP추이 비교

GNP 및 1인당 GNP		1988	1989	1990	1991	1992
GNP (억달러)	남	1,692	2,112	2,379	2,817	2,945
	북	206	240	231	229	211
1인당 GNP (달러)	남	4,040	4,994	5,569	6,518	6,749
	북	980	987	1,064	1,038	943

출처: 통일원, 「남북경제현황 비교」(서울: 통일원, 1991), p. 38; 한국은행 조사제2부, “1992년 북한 GNP 추정결과”(1993년 6월).

이러한 상황에서 북한도 경제난 타개와 외교적 고립탈피를 한 노력을 시작하였다. 북한은 미국, 일본과의 관계개선에 수하였으며, 1991년 9월 북한이 그토록 반대했던 남북한 유동시가입을 중국이 더이상 남한단독가입에 거부권을 행

사하지 않을 것이라는 것을 통보한 후에 마지못해 결정하고 말았다.⁵⁾ 북한은 1990년 9월 일본에 修交交渉을 제의하였고 일본이 이를 받아들임으로써, 1991년 1월 일·북한 국교정상화 교섭이 시작되어 1992년까지 8차례에 걸친 수교회담이 추진되었다. 또한 북한은 1988년 12월 6일 북경에서 미국과 참사관급 접촉을 시작한 이래 1992년까지 28회에 걸쳐서 대미접촉을 지속해 왔다. 북한의 대미전략은 과거 주한미군철수, 한미상호방위조약폐기, 한미관계의 이간 등 대남혁명의 여건조성에 중점을 두었으나, 이 시기 들어서 경제협력촉구, 국제적 고립탈피, 체제존중보장, 생존위협물(팀스피리트 훈련, 미국의 핵우산)제거 등 생존유지전략에 중점을 두고 있다.⁶⁾

북한의 대미, 대일접근은 최근 북한의 核問題로 인하여 교착상태에 빠져 있으나, 북한의 핵문제 역시 북한의 무모한 모험주의나 고립주의라기보다는 보다 적극적인 대미, 일 접근전략의 일환이라고 보아야 할 것이다. 북한은 대미, 대일협상에서 유리한 고지를 선점하고 미국과 일본으로부터 최대한 양보를 얻어내기 위해 핵카드를 사용하고 있는 것으로 보여진다.⁷⁾

5) Nicholas Eberstadt, "Can the Two Koreas be One?" *Foreign Affairs*, vol. 71(5) (winter 1992/3), p. 153.

6) 유석렬, "북한의 대미수교 전략," 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」(서울: 외교안보연구원, 1993), p. 1.

7) 허문영, "북한의 대미, 미 교섭현황과 수교전망," 「통일연구논총」, 창간호(1992), p. 77; 이삼성, "북한핵문제에 대한 한국의 대응방안," 민족통일연구원, 「북한핵문제: 전망과 과제」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 68~70.

즉 북한은 NPT에 복귀하고 국제원자력기구의 핵사찰을 받는 대신 군사적 안전을 보장받고, 미국, 일본과의 관계정상화 및 경제교류확대를 통한 외교적 고립탈피와 경제난 해결을 이루려는 것으로 보여진다. 궁극적으로 북한은 체제유지의 수단으로 핵카드를 사용한다고 볼 수 있으며, 이러한 북한의 전략은 실제로 그들이 NPT를 탈퇴하면서 내세운 NPT복귀조건에 잘 나타나 있다. 북한이 내세운 NPT 복귀조건은 1) 팀스피리트훈련의 영구중지 2) 남한내 미군 핵무기와 핵기지의 완전공개 3) 북한에 대한 핵위협 해소 4) IAEA의 공정성과 중립성 회복 등이며, 아울러 북한은 핵문제 해결을 위하여 미국과의 직접협상을 요구하였다.⁸⁾ 특히 북한이 핵문제 해결을 위하여 미국과의 직접협상을 요구하는 것은 대미직접협상만 이루어지면 北·日修交協商과 남북경제협력도 순조롭게 진전될 것이라는 북한 나름대로의 계산에 의한 것이라고 보여진다.⁹⁾

핵카드를 체제유지의 수단으로 사용하려는 북한의 의도는 핵문제 해결을 위한 대미협상과정에서도 재확인된다. 1993년 6월 2일부터 11일까지 뉴욕에서 열린 북미 1단계회담에서 북한은 팀스피리트 훈련의 영구중단, 주한미군기지 사찰허용, 북한에 대한 핵무기 공격금지 약속, 한국에 대한 핵우산제공 포기, 북한의 사회주의체제 존중, 주한미군철수 등을 주

8) 「중앙일보」, 1993년 3월 31일.

9) 오키노키 마사오, “미-북한 고위급회담,” 「세계일보」, 1992년 6월 2일.

장함으로써,¹⁰⁾ 대미협상에 임하는 북한의 의도를 짐작할 수 있게 하였다. 제1단계회담 후 북한과 미국은 共同聲明을 발표하였는데,¹¹⁾ 북한은 특히 “서로가 체제를 존중하고 내정간섭을 안는다”는 내용이 공동성명에 포함된 것에 만족을 표시하였다.¹²⁾ 1993년 7월 14일부터 19일까지 제네바에서 열린 북미 제2단계 회담에서도 북한은 1단계회담의 요구사항 이외에 흑연감속로를 경수로로 전환하는 문제를 제기함으로써 미국과 경제협력의 통로를 개설하여 북한의 경제적 위기를 모면하려는 의도를 나타냈다.¹³⁾ 즉 북한은 장기적인 體制維持의 수단으로서 경제재건이 필수적임을 파악하고 있으며 이를 위하여 미국과의 경제협력의 중요성을 인식하고 있는 것으로 보여진다.

(2) 南北對話過程

1984년 북한의 구호물자 제공을 계기로 활발해진 남북교류는 1986년 1월 20일 북한이 남한의 「팀스피리트」훈련을 이유로 남북경제회담, 남북적십자회담, 남북국회회담 예비접촉 등

10) 「세계일보」, 1993년 6월 3일.

11) 북한과 미국이 공동성명에서 발표한 합의내용은 1) 핵무기를 포함한 무력을 사용하지 않으며 이러한 무력으로 위협도 하지 않는다는 것을 보장한다, 2) 전면적인 안전보장장치의 공정한 적용을 포함, 한반도의 비핵화, 평화와 안전을 보장하며 상대방의 자주권을 상호존중하고 내정에 간섭하지 않는다, 3) 한반도의 평화적 통일을 지지한다. 「세계일보」, 1993년 6월 13일.

12) 북한대표 강석주 외교부 제1부부장의 발언. 「한겨레신문」, 1993년 6월 13일.

13) 유석렬, “북한의 대미수교전략,” pp. 10~11.

모든 대화를 중단함으로써 다시 침체국면에 접어들었다. 북한은 기존의 대화를 중단하는 대신 정치적, 군사적 대결상태의 완화가 모든 남북대화에 선행되어야 한다고 주장하면서 1986년 6월 21일 한국·미국·북한의 3者軍事會談을 제의하였고, 1986년 12월 30일과 1987년 1월 11일 연이어 남북고위급 정치·군사회담을 제의하였다. 한편 남한은 북한의 제의에 대응하여 1987년 1월 12일, 동년 2월 14일과 6월 3일 기존대화재개 및 남북한 당국 최고책임자 회담개최에 호응할 것을 촉구함으로써 남북은 타협점 없는 평행선을 달렸다.

남북간의 상호 일방적인 대화재개 공방은 1988년 남한에서 신정부가 들어선 후 1988년 8월 19일 남북국회회담 제1차준비접촉을 계기로 해결의 실마리가 보였다. 1988년 12월 강영훈 남한총리가 연형묵 북한총리에게 남북고위당국자회담을 제의함으로써 접촉을 재개한 남과 북은 남북간의 정치, 군사적 대결상태를 해소하고 다각적인 교류·협력을 실시하는 문제를 다루기 위한 남북고위급회담을 개최하기로 합의하였다.

남북은 1990년 9월 남북고위급회담을 시작하여 1992년 10월까지 8차회담을 성사시켰다. 이중 1991년 12월 제5차 남북고위급회담에서 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(남북기본합의서)가 채택, 서명되었고,¹⁴⁾ 1992년 9월 제8차 고위급회담에서 「남북기본합의서」의 구체적 이

14) 「남북기본합의서」는 1992년 2월의 제6차 남북고위급회담에서 발효되었다.

행과 실천대책을 위한 화해, 불가침, 교류협력등 3개 분야의 부속합의서가 발효되었다.¹⁵⁾ 「남북기본합의서」의 주요 내용은 상대방 체제의 존중, 무력불사용과 무력침략포기, 각 분야에서 교류·협력과 자유로운 인적왕래 및 접촉 등이다. 남한은 기본합의서의 발효로 북한의 「南朝鮮 革命戰略」의 수정이 불가피해졌고 평화공존의 기틀이 마련됨으로써, 남한이 추진하는 기능주의적 통합에 있어서 필수단계인 화해·협력의 단계로 진입한 것으로 평가하고 있다.¹⁶⁾ 한편, 북한은 「기본합의서」 채택을 통해서 상호체제존중, 국제적 고립탈피, 경제난 타개를 위한 대미, 대일접근 등 북한의 體制維持에 목적을 두고있는 것으로 보여진다.¹⁷⁾ 또한 1992년 2월 제6차 남북고위급회담에서 남북은 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」을 발표시킴으로써,¹⁸⁾ 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용 뿐 아니라 핵재처리시설과 우라늄농축시설의 보유를 금지하는 데 합의하였다.

이 시기에 남북대화는 그 어느 때보다도 활발히 이루어져,

15) 1992년 2월 제6차 남북고위급회담에서 「남북기본합의서」의 구체적 이행과 실천대책을 협의하기 위한 「남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서」가 발효됨에 따라 정치, 군사, 교류·협력의 3개분과위원회가 각각 구성되었고, 각분과위원회는 수차례의 회의를 통해 마침내 화해, 불가침, 교류·협력 등 3개 분야의 부속합의서를 제8차 고위급회담에서 발표시켰다.

16) 정세현, “「기본합의서」의 법적성격과 정치적 의의,” 민족통일연구원, 「남북 화해·협력시대, 우리의 좌표와 과제」(서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 16~9.

17) 정세현, “「기본합의서」의 법적 성격과 정치적 의의,” p. 19.

18) 남북은 1991년 12월 31일 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」에 합의하였다.

1988년부터 1993년까지 남북회담 및 접촉은 남북고위급회담 관련 70회, 남북핵회담 관련 25회, 남북체육회담 관련 23회, 남북적십자회담 관련 18회 등 총 160여회에 달했으며,¹⁹⁾ 이는 1971년 이후 성사된 총 307회의 남북대화의 52.4%를 차지하였다.

〈표 5-5〉 남북회담 및 접촉수, 1971~1993

연도	회담수	연도	회담수	연도	회담수
1971	18	1981	0	1991	19
1972	36	1982	0	1992	88
1973	11	1983	0	1993	1
1974	18	1984	6	총계 307	
1975	10	1985	13		
1976	6	1986	2		
1977	5	1987	1		
1978	0	1988	7		
1979	7	1989	25		
1980	10	1990	24		

출처: Young-Ho Park, "North-South Dialogue in Korea: Ways Toward Cooperation?" *Korea and World Affairs*, vol. 27(3) (1993), p. 461.

19) 통일원, 「통일백서 1992」(서울: 통일원, 1992), p. 133.

2. 南北韓 政府의 統一政策

가. 北韓 政府의 統一政策

통일논의의 제3기에 들어서면서 냉전체제의 붕괴와 남한의 북방정책 등으로 북한은 외교적 고립과 경제난 등을 겪게 되고, 남북한의 점증하는 국력격차로 인하여 체제유지에 대한 불안을 갖게 됨으로써 본격적으로 생존전략을 모색하게 되었다. 이 시기에 북한은 남한의 吸收統合에 대한 불안감을 숨기지 않고 남북공존을 수시로 강조하였다. 1988년 1월 1일 신년사에서 김일성은 “조국통일문제는 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우는 문제도 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는 문제도” 아니라고 주장한데 이어서,²⁰⁾ 동년 9월 8일 조선민주주의인민공화국창건 40돛기념 경축보고대회에서는 “조국통일을 실현하기 위하여서는 누가 누구를 먹거나 먹히우지 않고 일방이 타방을 압도하거나 압도당하지 않는 공존의 원칙에서 두 제도를 그대로 두고 두자치정부를 연합하는 방법으로 하나의 통일국가를 형성하여야 한다”고 강조하였다.²¹⁾

1980년대 후반부터 體制保存에 대한 불안감을 표출하기 시작한 북한은 1991년 생존전략차원에서 기존의 「고려민주연방공화국안」을 수정하기에 이르렀다. 1991년 1월 1일 김일성은

20) 「조선중앙연감 1989」 (평양: 조선중앙통신사, 1989), pp. 1~7.

21) 「조선중앙연감 1989」, p. 29.

신년사에서 “하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부”에 기초한 통일방안을 제시하고 있다. 김일성은 “고려민주연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역적 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 련방제 통일을 점차적으로 완성”하여야 할 것이라고 했다.²²⁾ 김일성의 聯邦制에 대한 발언은 과거 「고려민주연방공화국안」과 분명히 구별되는 통일방안이라고 할 수 있다. 1980년에 제안한 「고려민주연방공화국안」이 통일의 최종단계로 연방제를 제안하였던데 반해서, 1991년의 수정안은 「1민족 1국가 2체제 2정부」형태의 국가연합식 통일방안으로서 暫定的이고 段階的인 통일방안이다. 즉 중앙정부는 단지 남북한의 상징적인 중심 역할만 하고 지역정부에서 경제·문화뿐 아니라 군사·외교권까지 보유하게 되며, 이와 같은 국가연합을 거쳐서 점진적으로 체제의 통일을 이룬다는 방안이다.²³⁾

22) 「로동신문」, 1991년 1월 1일.

23) 북한 연방제안의 국가연합성격으로의 수정은 이후 북한의 주요 인사들에 의해 되풀이되어 주장된다. 1991년 윤기복 최고인민회의 조국통일 정책심의위원회 위원장은 “남북한의 2개 정부가 일정 한도내에서 잠정적으로 외교·군사권을 보유할 수 있다”고 했다. 1992년 5월 29일 김병홍 북한평화연구소 부소장은 “1민족1국가 아래 2체제2정부가 양존하는 연방제 통일이 합리적”이며, “지방자치 정부에 권한을 대폭 부여하되 동권한을 점차 중앙정부에 이양함으로써 연방제 통일을 완료할 수 있을 것”이라고 했다. 또한 1992년 6월 23~25일 하와이 국제학술회의에 참석한 이삼노 북측대표는 “남북지역정부가 외교권·군통수권 등을 독자적으로 행사하는 두개 제도와 두개 정부”를 주장하고 있다.

또한 김일성은 “하나의 국가, 하나의 제도에 의한 제도통일론을 주장하는 것은 나라의 분열을 끊임없이 지속시키자는 것이며 결국 통일을 하지 않자는 것”이라고 말하고 “서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어 나가도록 후대들에게 맡겨도²⁴⁾” 된다고 말함으로써 실제로 연방제에 의한 완전한 통일을 포기하고 현존하는 남북한 두 체제의 잠정적인 유지를 주장하고 있다.

북한의 수정된 연방제는 1980년의 통일방안보다 더욱 守勢的인 통일방안으로서 통일 그 자체보다는 體制保存에 역점을 두고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 외형상 「한민족공동체통일방안」과 같이 완전한 통일을 이루기 전에 연합성격의 중간 단계를 설정했다는 점에서 두 방안이 근접한 것으로 보이나, 북한의 수정안이 완전통일로 가기 위한 교류·협력을 통한 기능주의적 접근을 의미하는 것은 아니다. 오히려 북한의 수정안은 남한의 기능주의적 접근법이 담고 있는 교류·협력의 확대가 가져올지도 모르는 흡수통합의 위협에 대한 防禦的 措置라고 해석될 수 있다.

1993년 4월 7일 북한의 강성산 정무원 총리는 북한 최고인민회의 제9기 제5차회의에서 김일성이 직접 작성하였다는 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」(이하 「10대강령」)을 발표함으로써 북한의 이러한 의도를 재확인시켜 주

24) 「로동신문」, 1991년 1월 1일.

고 있다. 「10대강령」의 제1항은 “북과 남은 현존하는 두 제도, 두 정부를 그대로 두고 각 당, 각계각층의 모든 민족구성원들을 대표할 수 있는 범민족통일국가를 창립하여야 한다”는 것과 “범민족통일국가는 북과 남의 두 지역정부가 동등하게 참가하는 연방국가로 되어야 하며 어느 대국에도 기울지 않는 자주적이고 평화적이며 뿔럭불가담적인 중립국가로 되어야 한다²⁵⁾”는 것을 분명히하고 있다. 「10대강령」 제1항은 북한의 통일정책이 體制維持的 現狀維持政策으로 수정되고 있다는 것을 보여주며, 이는 1991년 김일성이 신년사에서 밝힌 국가연합식 통일방안의 연장선 상에 있다고 할 수 있다.²⁶⁾

나. 南韓 政府의 統一政策

미·소화해가 급속도로 진행되고 1987년 6월 민주항쟁 이후 민주화가 급속히 진행됨에 따라 통일논의도 개방됨에 따라서 정부도 이에 상응하는 통일정책수립의 필요성을 느꼈다. 남한 정부는 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」(7·7선언)을 발표하였는데, 여기서 자주, 평화, 민주, 복지의 통일이념과 원칙에 입각하여 다음의 6개항을 실천할 것을 선언하였다: 1) 남북상호교류와 자유왕래, 2) 이산가족의

25) 「로동신문」, 1994년 4월 8일.

26) 김태일과 전상인은 「10대강령」의 정책적 배경을 “패권적 혁명전략”으로 부터 “현상유지적 경쟁전략”으로의 전환으로 파악하고 있다. 김태일·전상인, 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령과 북한의 대남정책」(서울: 민족통일연구원, 1993), p. 33.

서신왕래와 상호방문, 3) 남북한 교역 문호개방, 4) 남북한 민족경제의 균형적 발전 및 우방국의 북한교역 불반대, 5) 국제사회에서의 남북한 협조, 6) 북방외교의 추진 및 북한과 우방과의 관계개선 협조. 「7·7선언」의 기본 취지는 남북쌍방이 서로를 경쟁이나 대결의 상대로 보지 않고 민족공동체 건설을 위해 협조하며, 분단의 원인이었던 冷戰體制의 극복을 위해 남한은 중국, 소련 및 사회주의 국가와 관계개선을 추진하고 북한이 미국, 일본과 관계를 개선하여 국제사회에서 고립되지 않도록 협조한다는 것이다.

특히 남한정부는 기능주의 통합방식에 따라 남북교류협력의 활성화를 위한 노력으로 1989년 6월 12일부터 남북간의 교류협력 추진에 관한 제반 사항을 규정하기 위하여 「남북교류협력에 관한 기본지침」을 시행하였으며, 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정함으로써 남북간의 교류협력을 법적으로 보장하는 장치를 마련하였다. 이로써 「7·7선언」에서 명시한 남북간의 교류협력을 더욱 활성화시킬 수 있는 제도적 장치가 마련되었으며, 「남북교류협력에 관한 기본지침」이 시행된 이후 지금까지 국내외에서 총 793건 3,037명의 남북주민 간접촉이 성사되었다.²⁷⁾

남한은 교류협력의 활성화와 함께 남북통합을 위한 정치적 노력도 병행하였다. 이 시기 남한의 통일정책은 신기능주의의

27) 통일원 교류협력국, 「남북교류협력동향」, 제28호 (1993, 10), p. 7.

일관된 추진이라고 할 수 있다. 1988년 2월 25일 노태우대통령은 취임사에서 “한반도의 평화와 민족의 재결합을 위한 길이 보인다면 세계 어느 곳이든 개의치 않고 방문해 어느 누구와도 진지하게 대화할 용의가 있음”을 밝히는데 이어, 1988년 8월 15일 광복절 경축사와 10월 4일 국정연설에서 남북정상 회담을 제의하였다.

노태우정부의 통일정책은 1989년 9월 11일 발표된 「한민족 공동체통일방안」에서 구체화, 체계화되었다. 「한민족공동체통일방안」은 자주·평화·민주의 3원칙하에 단계적, 점진적 통일방안을 제시하고 있다. 우선 남북대화의 추진으로 신뢰를 회복해 나가는 가운데 남북정상회담을 통해 민족공동체현장을 채택한다. 이와 같이 남북간에 화해와 협력이 이루어지면 다음 단계인 南北聯合(Korea Commonwealth) 단계로 들어간다. 「한민족공동체통일방안」의 핵심단계인 남북연합단계는 완전한 통일로 가기 전의 과도기로서 이 단계에서는 민족공동체 현장에서 합의되는데 따라 최고의결기구인 南北頂上會議과 남북 정부대표가 동등한 자격으로 참여하는 閣僚會議 및 남북 동수의 국회의원으로 구성되는 南北平議會를 둔다. 이밖에도 남북각료회의와 남북평의회를 지원하고 실무적 문제를 처리할 共同事務處를 둔다. 끝으로 남북평의회에서 마련한 통일헌법의 초안이 민주적인 절차를 거쳐서 확정·공포되면, 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성하여 통일국가를 완성한다. 통일국회는 지역을

대표하는 上院과 주민을 대표하는 下院으로 구성된다.

「한민족공동체통일방안」의 특징은 제반 분야에서 교류와 협력을 통하여 남과 북이 하나의 민족공동체를 회복하고 정치적 통합의 여건이 성숙되면, 단일민족국가를 이룰 수 있다는 것으로 민족통일을 통해서 국가통일을 실현한다는 것이다.²⁸⁾ 또한 통일의 중간단계로 설정된 남북연합은 국가연합도 연방제도 아닌 민족내부의 特殊關係이다. 즉 남북연합은 상징적 통일체로서 남과 북이 국제법상 두개의 국가로 존재하는 것은 아니나, 남북연합 하에서 남과 북은 각자 군사, 외교권을 보유할 수 있다. 굳이 구별을 한다면 남북연합은 연방제보다는 국가연합에 더 가깝다고 할 수 있다.

1993년 2월에 출범한 김영삼정부는 「3단계 3기조」통일방안을 제시하였다. 「3단계 3기조」통일방안은 「한민족공동체통일방안」의 기본골격을 유지한 채, 단계적 기능주의 입장을 택하고 있다. 그러나 「3단계 3기조」통일방안은 보다 분명히 3단계를 구분하고 있고 단계별 추진과정의 기초를 강조하고 있다는 점에서 「한민족공동체통일방안」과 차이가 있다. 즉 「3단계 3기조」통일방안은 민주적 국민합의, 공존공영, 민족복리의 3기조 위에 「화해·협력」의 단계, 「남북연합」의 단계를 거쳐서 「통일국가」의 최종단계에 이른다는 단계적인 통일방안이다. 「화해·협력」의 단계에서는 남북이 상호신뢰를 갖고 서로

28) 통일원, 「통일백서 1992」, p. 84.

다른 정치체제를 인정하며 화해와 협력의 관계로 발전해 간다. 「남북연합」의 단계에서는 남북간에 남아있는 이질적 요소들을 제거하며, 남북정상회의나 남북각료회의와 같은 상설협의기구를 구성하여 남북협상을 통한 통일헌법안을 마련한다. 「통일국가」의 단계에서는 남북한 두체제의 기구와 제도가 통합되어 1민족1국가의 통일을 이룬다.

통일의 기본원칙에 있어서는 “國民的 合意”에 바탕을 둔 통일정책의 추진과 “民族의 福利”가 증진되는 통일국가의 미래를 상징하고 있으며, “共存共榮”의 기초 위에 북한의 고립화나 붕괴로 인한 흡수통일에 분명한 반대입장을 보이고 있다.²⁹⁾ 특히 參與政策(engagement policy)을 채택하여 북한이 국제사회의 일원으로 참여하도록 도와주고 적극적으로 책임있는 협상파트너로서의 북한과의 협상을 통한 통일을 강조하고 있으며,³⁰⁾ 이는 북한이 남한의 우방과 교역하고 관계를 개선하는데 협조하겠다는 「7. 7선언」의 연장선 상에 있다고 볼 수 있다.

29) 신정부의 통일정책은 “흡수통일”에 대한 반대를 분명히 하고 있지만 그것이 지향하는 목표가 아닌 결과로서의 흡수통일이라면 반대할 이유가 없으며 객관적인 정세는 남한의 체제가 유지되고 북한이 이에 따라오는 그러한 방향으로 가고 있다고 보여진다. 사실 대립적인 체제를 갖고 있는 남과 북이 합작해서 새로운 체제를 만들어 낸다는 것은 쉬운 일이 아니며, 흡수통일에 대한 감상적 반대론은 경계되어야 할 것이다. 정동규, “통일정책의 가능성과 한계,” 「동향과 전망」(1993년 가을), p. 59; 신동원, “흡수통일 반대론에 이의 있다,” 「신동아」(1993, 11), pp. 484~85.

30) 통일원, 「김영삼정부의 3단계3기조 통일정책」(서울: 통일원, 1993).

3. 非政府次元의 統一論議

가. 制度圈 野黨의 統一方案

이 시기에 들어서면서 제도권 야당도 과거와 달리 통일문제에 적극적 관심을 보이게 되었으며, 통일에 대한 구체적 방안을 제시하기 시작하였다. 주요 야당의 통일방안으로서는 1989년 3당합당 이전 통일민주당(민주당), 평화민주당(평민당), 신민주공화당(공화당)의 통일방안이 있다.

民主黨의 통일정책은 자주, 평화, 민주의 3원칙에 입각한 3段階 統一方案이다.³¹⁾ 제1단계는 한반도에서 평화체제를 구축하는 단계로서, 인적·물적교류와 함께 정치·군사협상을 동시에 추진하여 군비경쟁을 종식하고 평화협정체결을 체결한 후 이에 대한 주변 4대강국의 확고한 보장을 받는다. 제2단계는 정치·외교분야의 협력을 강화하고 구체적 민족통일을 준비하는 단계로서, 비동맹 및 유엔외교에서 공동보조를 취하고 남북한의 연합기구를 구성한다. 이 단계는 국가연합 단계라고 할 수 있는데 남북단일의 중앙정부를 구성하지 않고 남북이 각각 주권은 보유한 채 「한민족연합체」를 구성하게 된다. 「한민족연합체」에는 남북의 부총리급을 공동위원장으로 하고 남북한 동수의 위원들로 구성되는 「한민족위원회」를 두어, 남북간의 교류와 군사·정치회담을 지속적으로 추진해 나

31) 이인재, “통일민주당의 통일정책 및 방안,” 김낙중·노중선 편, 「현단계 제 통일방안」(서울: 한백사, 1989), pp. 89~97.

아간다. 이 단계에서 남과 북의 진정한 화해를 이루고 한반도에서 지속적인 평화를 정착시키며 남북의 이질성을 어느 정도 극복하게 된다. 제3단계는 1민족1국가1체제로서 그것이 聯邦이든 單邦이든 완전한 통일을 이룰 수 있다.

민주당의 통일방안은 단계적인 통일방안이라는 하지만 기능주의적 방식과는 다소 차이가 있다. 기능주의 통합방식은 신뢰회복과 교류·협력의 단계를 거친 후 정치적인 문제를 다루는 방법인 데 반해서, 민주당의 방안은 신뢰회복, 인적·물적 교류, 정치·군사회담 등의 문제들을 동시에 다루는 “역동적이고 총체적”인 방식이다.³²⁾ 통일민주당의 방안에 따르면 남북간의 화해와 협력이 정치·군사문제 해결에 필요한 것과 같이 정치·군사문제의 해결없이 진정한 상호신뢰회복은 불가능하다는 것이다. 통일과 민주화는 분리되어서는 안되고 동시에 추진되어야 한다.

平民黨의 統一政策인 「공화국연방제」는 김대중 총재가 1971년 대통령선거 부터 주장해오던 3단계통일론의 연장선상에 있었으나, 1991년 이후 김대중 총재는 「공화국연방제」를 발전시킨 「共和國聯合制」를 제시하고 있다.³³⁾ 과거 「공화국연방제」의 평화공존, 평화교류, 평화통일의 3단계를 「공화

32) 박관용, “한민족연합체통일방안,” 박관용 편, 「통일문제의 이해」(서울: 한얼, 1988), pp. 172.

33) 김대중, “공화국 연합체 통일의 제창,” 김대중, 「공화국연합제」(서울: 학민사, 1991), pp. 197~204.

국연합제」에서는 3원칙으로 전환하고 통일방안으로는 새로운 3단계를 제시한다. 「공화국연합제」의 제1단계는 1연합 2독립 정부의 단계로서 남과 북이 지금과 같이 독립된 국가로서 외교, 국방, 내정의 모든 권한을 그대로 유지한 채 제한적인 권한을 갖는 남북연합기구를 구성한다. 이 연합기구는 남북 동수의 대표들로 구성되며 평화공존, 평화교류, 평화통일의 원칙 하에 비정치적 문제 뿐 아니라 군사적, 정치적 문제도 다루게 된다. 또한 남북은 통일의 상징적 조치로서 새로 형성된 연합의 이름으로 유엔에 가입한다. 이 단계는 「공화국연방제」의 제3단계에 해당하나, 연방이라는 명칭 대신에 통일방안의 내용을 보다 정확히 전달할 수 있는 연합이라는 명칭을 사용하였다. 제2단계는 1연방 2지역자치정부의 단계로서 「공화국연합제」의 제1단계를 통해서 상호신뢰와 교류·협력, 그리고 동질성이 증대되면 외교·군사의 전면적 권한을 행사하는 연방 정부를 구성한다. 이 단계는 북한이 주장하는 연방제와 같다. 마지막으로 제3단계는 1국가1정부의 완전한 통일국가이다.

共和黨의 統一政策은 다른 야당과는 달리 매우 保守的인 성격을 보인다. 공화당 통일방안의 기초는 「先平和定着 後統一」로 정치·군사문제와 같이 어려운 문제는 뒤로 하고 보다 쉬운 비정치적 문제부터 우선 처리하여 통일여건을 조성해 나간다는 기능적 단계론의 전형이다.³⁴⁾ 공화당은 민주화의 추세

34) 이희일, “평화통일정책의 기본방향,” 박관용 편, 「통일문제의 이해」, pp. 188~99.

에 맞추어서 과거와 같이 정부당국의 배타적 주도가 아닌 개방된 통일논의를 통해서 폭넓은 국민적 합의를 바탕으로 한 통일정책이 수립되어야 한다는 것을 주장하고 있으나, 대북협상에 있어서는 정부가 독점적인 창구가 되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 또한 북한의 대남적화전전략은 근본적으로 변화하지 않았다고 보고 주한미군철수나 평화협정체결 등의 문제에 대해서 매우 소극적인 입장을 보이고 있으며, 각분야의 교류협력이 일정 수준에 다달아서 남북간의 장벽이 거의 느껴지지 않을 정도로 남북이 동질화되어야 비로서 남북간의 정치협상이 가능하다고 보고 있다.³⁵⁾ 공화당은 남북한의 평화정책, 남북간의 대화 및 교류확대, 남북상호협력체제의 구축, 민족동질성회복, 남북통일의 5단계 통일방안을 제시하고 있으나,³⁶⁾ 이는 구체적인 통일방안이라기 보다는 현상유지적 공존정책의 표현이라고 볼 수 있다.

나. 在野統一方案

이 시기 주요 재야통일방안으로는 문익환목사, 백기완씨, 한국기독교교회협의회 등의 통일방안이 있다. 문익환목사는 1970년대와는 달리 구체적인 「연방제 3단계 통일방안」을 제

35) 박형규, “통일정책의 기본방향,” 김낙중·노중선 편, 「현단계 제통일방안」, pp. 105~8.

36) 허준혁, 「조국통일모델에 관한 연구」(서울: 국토통일원, 1989), p. 77.

시하였다.³⁷⁾ 연방제의 제1단계에서 남과 북은 군사와 외교를 독립적으로 운영하며, 통합의 상징적인 의미로 유엔외교만을 단일화한다. 이 단계는 실질적으로 남북간의 이질화 극복과 남북협상을 통한 통일헌법안 마련을 위하여 남과 북이 두개의 국가로 존재하는 단계로서 英聯邦과 같은 형태이다. 제1단계에 들어가기 전에 세가지가 단계별로 이루어져야 한다. 첫째, 남북간에 평화협정이 체결되어야 하며, 이 단계에서 불가침조약이나 군축도 포함할 수 있다. 둘째, 미군철수가 이루어져야 한다. 셋째, 남북이 동시에 유엔에 가입한다. 연방제의 제2단계는 북한이 주장하는 「고려민주연방공화국」과 같다. 즉 외교와 국방을 담당하는 연방정부가 구성되고, 남북은 현 사회·경제체제를 유지하며 남북 두단위의 자치제가 실시된다. 또한 연방제 통일과 함께 한반도의 영세중립화를 선언한다. 마지막으로 연방제 통일의 3단계에서는 남북의 두단위로 실시되던 자치정부가 도단위로 세분화된다. 백기완씨는 3단계의 「反外勢 民衆解放統一論」을 제시하였다.³⁸⁾ 제1단계는 민중주도로 민주정부를 수립하는 단계로서, 이 단계에서 민중이 주도가 되어 경제의 예측화, 사회적 불평등구조, 분단지향적 가치제도문화의 철폐, 주한미군철수, 핵기지철폐, 평화협정체결 등을

37) 문익환, “연방제통일의 3단계과정,” 「사회와 사상」 (1988년 9월호), pp. 70~71.

38) 이애주, 「가자! 민중의 시대로」 (서울: 민족통일, 1988); 백기완, 「통일이나 반통일이나」 (서울: 형성사, 1987).

해결한다. 제2단계는 민족연립정부를 수립하는 단계로서, 이 단계는 남북의 두체제가 모두 용인되는 국가연합의 성격이다. 제3단계는 단일민족국가의 단계이다. 백기완씨는 단계별 이행과정의 구체적 방안을 제시하지는 않고 있으나, 철저히 민중이 주체가 되는 통일론을 강조하고 있다.

한국기독교교회협의회(KNCC)는 1988년 2월 29일 제37차 총회에서 남한이 주장하는 교류협력과 북한이 주장하는 정치·군사협상을 동시에 추진하는 통일정책을 밝혔다. 이를 위해서 KNCC는 이산가족 고향방문허용과 각 분야에서의 교류·협력, 남북한과 미국, 중국 등이 참석하여 휴전협정을 불가침조약이 포함되는 평화협정으로 전환, 주한미군철수와 유엔군사령부 해체, 상호군사력감축, 한반도의 모든 핵무기철수 등의 해결을 정부에 촉구하였다. KNCC는 구체적 통일방안을 제시한 것이 아니라 단지 “平和共存”의 틀을 제시한 것으로 보여진다.

39)

다. 非政府次元 統一論議의 特徵

이 시기에 제시된 무수히 많은 통일방안들은 통일의 주제, 통일의 원칙, 통일의 미래상 등에 있어서도 다소 차이점이 있으나, 통합방식에 의해서 뚜렷하게 구별되고 있다. 통합방식

39) 강문규, “민족통일에 관한 한국기독교교회협의회 의 입장,” 김낙중, 노중선, 「현단계 제통일방안」, pp. 157~60; 허준혁, 「조국통일모델에 관한 연구」, pp. 84~85.

중에서도 통일의 과정이 몇 단계로 세분화되는지, 중간단계로 국가연합을 설정하는지 혹은 연방제를 설정하는지, 통일의 최종형태가 연방제인지 혹은 단방제인지 등의 문제보다 더 중요한 것은 統一의 過程에서 優先順位를 어디에 두고 통합을 추진하는가에 있다. 이 시기의 통일방안들은 모두 단계별 통일방안을 제시하고 있으나, 우선순위에 있어서 분명한 대조를 보이고 있으며 크게 세가지로 분류될 수 있다. 즉 남한정부의 통일방안과 같이 교류·협력을 우선시하고 정치·군사협상을 나중에 해나가는 기능주의 방식과 북한정부의 통일방안과 같이 정치·군사회담을 우선하고 교류·협력을 나중에 하는 방식, 그리고 이 둘을 동시에 추진하는 방식으로 분류된다.

기능주의 방식을 취하는 통일방안으로는 공화당의 통일방안이 있으며, 민주당, 평민당, 그리고 KNCC는 모두 동시적 추진방식을 선택하고 있으나, 민주당은 교류협력에 중점을 두는 반면, 평민당과 KNCC는 정치·군사적 해결에 중점을 두고 있다. 또한 민주당이 정치·군사적 해결로서 평화협정체결과 불가침조약체결을 제시하고 있으나 구체적인 내용에 대해서는 언급하지 않는 반면, 평민당과 KNCC는 구체적이고 포괄적인 정치·군사적 해결을 제시하고 있다. 즉 평민당은 평화협정과 불가침조약을 체결하고 주한미군을 철수시킨 후 미·일·중·소 4대국에 의한 평화보장을 제시하고 있고, KNCC는 휴전협정의 평화협정으로의 전환, 주한미군철수, 유엔군사령부해체, 상호군사력감축, 한반도의 모든 핵무기철수 등을 제시하고 있다.

정치·군사협상우선 방식은 대부분의 재야통일방안에서 선택되고 있다. 재야세력은 여러 종류의 단계적 연방제 통일방안을 제시하고 있으나, 그들은 한결같이 초기단계에서 정치·군사적 해결을 강조한다는 점에서 공통점을 보이고 있다.⁴⁰⁾ 북한의 「고려민주연방공화국안」이 준비단계 없이 당장 연방제를 실시하자는 것에 반해서, 재야의 연방제안은 연방제로 진입하기 전에 몇개의 준비단계를 거쳐서 점진적으로 연방제로 들어가자고 주장하나, 이들이 초기단계에 해결되어야 한다고

40) 재야의 단계적 통일방안으로는 문익환목사와 백기완씨의 3단계, 김낙중씨의 4단계, 김영환씨의 10단계 연방제 통일방안 등이 있다. 김낙중씨는 「3차 7개년계획에 의한 평화통일방안」을 제시하였다. 제1단계는 평화공존단계로서, 남북은 평화협정과 남북불가침조약을 체결한다. 제2단계는 국가연합의 단계로서 남북은 군사·외교권은 각기 행사하나, 상징적인 통합의 의미로 단일국호 하에 유엔에 가입한다. 이 단계에서 주한미군은 철수하고 유엔평화보장군이 휴전선에 배치된다. 제3단계는 연방국가의 단계로서 유엔평화유지군이 철수하고, 한반도 항시중립조약을 체결한다. 제4단계는 통일민족국가의 완성기로서 1민족1국가1체제의 민족공동체가 이루어진다. 김낙중, “3차 7개년 계획에 의한 평화통일방안,” 김낙중, 노중선 편, 「현단계 제통일방안」, pp. 113~25; 허준혁, 「조국통일모델에 관한 연구」, pp. 45~47. 김영환씨는 다음과 같은 10단계 연방제 통일방안을 제시하였다: 1) 국가주권의 선포와 이에 따른 한미 상호방위조약 폐기 2) 남북상호불가침조약 3) 군비축소, 주한미군철수등을 논의하기 위한 한국·미국·북한의 3자평화회담 4) 휴전협정폐기와 한국·미국·북한의 군사당국자에 의한 평화협정체결 5) 군비축소, 미군철수, 핵무기철폐, 한·미군사동맹 해체 6) 평화협정이행여부와 통일연방정부수립시 민주적 선거여부를 감시할 중립국감시위원회 구성 7) 남북한의 중립화선언 채택 8) 상호주민교류·홍보활동으로 상호신뢰 증진 9) 정당·사회단체의 상호방문을 통한 민간차원의 교류 10) 자유총선거에 의해서 선출된 남북동수의 대표와 해외교포 대표들에 의한 연방헌법제정과 통일연방정부수립. 김영환씨의 통일방안에서 주목할 것은 10단계 중 처음 5단계가 남한사회의 자주화에 집중하고 있다는 것이다. 허준혁, 「조국통일모델에 관한 연구」, pp. 41~43.

주장하는 정치·군사협상의 본질은 군비감축, 주한미군철수, 평화협정체결 등으로서 이들은 북한의 「고려민주연방공화국안」의 선결조건과 일치한다. 결국 재야의 연방제는 「고려민주연방공화국안」의 선결조건을 준비단계로 변형시킨 것에 불과하다는 평가를 받을 수 있다. 또한 문익환목사는 남북연방제를 도단위의 연방제단계 이전의 중간단계로서 제시하고 있으나, 사실 남북연방제가 이루어지고 나면 실질적으로 통일이 이루어진 것으로 다음 단계로의 전환은 새로운 체제 하에서 추진될 사항이며 다음 단계를 지금 언급한다는 것은 무의미하다고 할 수 있다.

재야의 통일운동은 한결같이 남한사회의 民主化와 自主化를 통일의 요건으로 파악하고 있으며,⁴¹⁾ 그들에게는 자주화의 핵심적 실천과제인 미군철수와 평화협정 등이 통일과정의 단계나 연방제 혹은 국가연합 등의 문제보다 중요한 것이다. 재야 통일안 중 남한사회의 자주화를 특히 강조한 세력은 학생운동권이다. 1980년대 중반까지 통일운동보다는 민주화운동에 주력했던 학생운동권은 한국사회의 구조적 모순을 분단의 원인으로 파악하고 통일운동을 전개하기 시작하였다. 학생운동권, 특히 自民鬪는 한국사회의 성격을 “新植民地 半封建社會”로 규정하고 反美自主化鬪爭을 전개하였다.⁴²⁾ 즉 한국사회는 본

41) 김도태, 「재야통일안 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1991), pp. 11~12.

42) 이 시기 자민투와 이론논쟁을 벌였던 민민투는 한국사회의 성격을 “신식민지 예속독점자본주의”로 규정하고, 한국사회가 자민투의 주장처럼 단순히 제국

질적으로 외세(미제국주의)에 의해서 지배받고 있고 한국의 “파쇼정권”은 그 하수인에 불과하며, 따라서 한국의 “파쇼정권”은 미제국주의의 지원 없이는 하루도 지탱할 수 없다고 보았다.⁴³⁾ 즉 한국사회의 계급모순을 제국주의 대 남한민중간의 모순으로 파악한 自民鬪의 통일방안에 따르면 반미자주화 운동으로 외세를 몰아내면 그 하수인인 파쇼정권은 자연히 붕괴할 것이고, 그 후 새로 들어선 “민주정권”과 북한정권이 합작하여 통일을 이룰 수 있다는 것이다.⁴⁴⁾ 자민투는 87년 8월 全大協으로 재편되었고 문민정부 출범 후인 1993년 5월 다시 韓總聯으로 재출범하였으나, 기본적인 통일노선인 “반미자주화”는 계속 유지되고 있다.

4. 統一論議의 開花期

통일논의의 제3기는 국제적으로 냉전체제의 붕괴와 남북관계에 있어서는 남한의 북방정책과 북한의 경제난 및 외교적 고립으로 특징지워질 수 있다. 이 시기 남한은 경제성장과 민

주의에 의해서 지배된다기 보다는 제국주의, 파쇼정권, 독점자본의 3자동맹에 의해서 지배되고 있다고 보았다. 민민투는 한국사회의 계급모순은 자민투가 주장하는 외적모순 외에 내적모순인 부르조아와 노동자의 계급모순과 군사독재와 민중의 모순이 존재하며, 특히 후자를 주요모순으로 파악하였다. 통일방법에 있어서도 민민투는 남한사회의 계급모순을 해결하면 통일은 부수적으로 온다고 보았다. 김도태, 「재야통일안 연구」, p. 11; 김 광, 「학생운동논쟁사」(서울: 일송정, 1990), pp. 125~30.

43) 김 광, 「학생운동논쟁사」, pp. 125~30.

44) 김도태, 「재야통일안 연구」, p. 10.

주화의 진행으로 인한 체제의 안정화로 대북 우월감을 갖게 되고, 이를 바탕으로 기능주의 통합방식을 적극적으로 추진하였다. 1988년 「7·7선언」에서 남북상호교류와 자유왕래를 포함한 남북한 협력방안을 밝힌 남한정부는 1989년 「남북교류협력에 관한 기본지침」과 1990년 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정하는 등 기능주의 통합방식에 따라서 교류협력단계로의 진입에 박차를 가하였다.

한편 북한은 우방인 蘇聯과 東歐圈의 몰락과 함께 남한의 북방정책으로 체제보존의 위기를 느끼게 되었으며, 통일정책도 과거 남조선 혁명전략 내지 적어도 남북한 일대일 통일전략에서 당분간 분단체제를 인정하는 現狀維持戰略으로 전환하게 되었다. 이 시기 북한의 「3대혁명역량강화」는 모두 실패한 것으로 판명되었다. 즉 북한의 혁명역량강화는 북한의 경제난과 체제동요로, 남한의 혁명역량강화는 남한의 경제성장과 민주화의 진행으로 인한 체제의 안정화로, 국제혁명역량강화는 소련의 붕괴와 사회주의 세력의 몰락으로 각각 실패하게 되었다. 남한은 반복되는 흡수통합 반대 입장 천명에도 불구하고 흡수통합에 대한 북한의 불안감을 불식시킬 수 없었으며, 북한의 이러한 불안감은 「고려민주연방공화국안」의 수정과 NPT 탈퇴로 표출된다. 즉 북한은 1980년에 통일의 최종단계로서 제안한 남북한 일대일의 연방제 통일방안을 수정하여 남북한 두 체제의 공존을 “당분간” 보장하는 1민족1국가2체제2정부 형태의 점진적이고 단계적인 국가연합식 통합방안을 제

안하였다. 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴로 표면화된 북한 핵 문제 역시 미국과의 수교를 통한 외교적 고립탈피와 경제회복 및 군사적 안전보장을 위한 포석이라고 해석된다. 즉 북한의 통일정책 수정이나 NPT 탈퇴는 生存戰略의 일환으로 이해해야 할 것이다.

남한의 점증하는 대북 우월감과 북한의 체제위기 속에서 남북은 그 어느 때보다도 활발한 접촉을 하였고, 평화공존의 기틀 마련과 화해·협력단계로의 진입이라는 남한의 이해와 국제적 고립탈피와 체제보존이라는 북한의 이해 일치로 남북은 1992년 2월 「남북기본합의서」를 발효시킬 수 있었다. 이 시기 남한에서는 그 어느 때보다 통일논의가 활성화 되어서 재야세력 뿐 아니라 제도권야당도 통일논의에 적극적으로 개입하였으며 전과는 달리 구체적인 통일방안을 제시하였다. 남북한 정부의 통일방안 뿐 아니라 비정부차원의 통일방안 역시 한결같이 점진적, 단계적 통일방안들을 주장하고 있으나, 교류·협력과 정치·군사문제 중 우선순위를 어디에 두는가에 따라서 차이를 보이고 있다. 제도권야당은 정부의 통일방안과 같이 교류·협력을 우선시하거나 교류·협력과 정치·군사문제의 동시해결을 주장하고 있다. 한편 대부분의 재야통일방안들은 통합과정으로 정치·군사문제의 우선 해결을 주장하고 있으며 이는 분단의 원인인 외세의 극복 즉 남한사회의 자주화를 의미하며 결국 평화협정체결과 주한미군철수 등의 주장으로 이어진다.

〈표 5-6〉 제통일방안의 단계별 추진사항 비교분석

	1단계	2단계	3단계
고려민주 연방공화국 (90년대 수정안)	국가연합	단일국가	
	1국가2체제2정부, 상징적 중앙정부 하에 남북이 군사·외교권을 포함한 고도의 자치권 보유	미래에 해결해야 할 문제	
한민족 공동체 / 3단계· 3기조	화해·협력	남북연합	단일국가
	신뢰회복 및 교류·협력 「민족공동체헌장」 채택	남북정상회의, 남북 각료회의, 남북평의회 구성, 통일헌법 제정	1국가 1체제
공화국 연합제 (김대중)	국가연합	연방정부	단일국가
	각분야의 교류·협력, 평화 협정, 불가침조약, 주한 미군철수후 미·일·중·소 4대국에 의한 평화보장확보, 유엔 외교단일화	1연방 2지역자치 정부	1국가 1체제
한민족 연합제 (김영삼)	평화체제구축	국가연합	단방/연방
	인적·물적 교류와 정치·군사회담 (상호불가침조약) 동시추진	비동맹·유엔외교 공동보조, 연합기구 구성	1국가 1체제 혹은 1국가 2 지역자치정부
3단계 연방제 (문익환)	국가연합	연방제	연방제
	통일의 상징으로서 유엔 외교단일화. 선결조건으로서 평화협정 체결과 미군철수 완료	1국가2체제 영세중립	도단위 연방제
민중해방 통일론 (백기완)	민주정부	민족연립정부	단일민족국가
	경제의 예측화, 사회적 불평등 구조, 평화협정 체결, 핵기지 철폐, 주한미군 철수	남북의 두체제가 모두 용인되는 국가연합적 성격	1국가 1체제

第 VI 章 結 論

본 연구는 國際環境과 南北關係의 變化라는 상황적 틀 속에서 해방후 현재까지 통일논의의 변천과정을 분석하였다. 전후 냉전질서가 한반도 분단의 기원에 가장 중요한 요인으로 작용하였으며 이후 분단의 고착화 과정이나 통일논의의 전개 과정에 국제환경과 남북관계의 변화가 중요한 영향을 미쳤다는 사실을 고려할 때, 통일논의의 변천과정에 대한 분석에 이와 같은 상황변수들을 고려하는 것은 매우 유용한 분석의 틀이라고 할 수 있다. 본 연구는 해방후부터 현재까지의 통일논의를 4개의 시기로 구분해서 시기별 국제환경과 남북관계의 변화 추세를 분석한 후, 각 시기의 南北韓 정부의 통일정책 및 비정부차원의 통일논의를 분석하였다.

1. 時期別 國際環境과 南北關係의 變化 趨勢

1945년 8월 15일 해방부터 한국전쟁이 휴전되는 1953년 7월까지 8년의 기간을 한마디로 특징지운다면 韓半島 分斷의 確定期라고 할 수 있다. 해방직후 한반도 정세는 전후 동북아에서 새로운 국제질서의 확립을 둘러싸고 잠재적으로 대치하던 미국과 소련이 한반도에서 군정을 실시하고 있었으며, 극단적 이념대립 상태에 있던 국내 諸政派는 통일국가의 건설보다는 정권창출에서의 우위확보라는 목표를 위하여 이합집산을

거듭하며 당파적 이익에 따라 행동하고 있었다. 미·소의 한반도 정책과 국내정치세력의 이념적·전략적 대립이라는 두가지 요인은 해방정국의 상황과 그 이후 한국전쟁에 이르기까지 한반도의 운명을 결정지었다고 볼 수 있다.

미국의 초기 대한반도 정책은 소련과의 협조를 통한 「한국의 국제신탁통치안」과 소련과의 대립을 가정한 남한만의 단독정부수립안 사이에서 구체적으로 정립되어 있지 않은 듯 하나, 미·소냉전구도가 점차 굳어져 가고 전후 미국의 외교정책의 기초가 대소 “封鎖政策”으로 결정되어 감에 따라서 남한에서 강력한 반공국가의 건설을 추구하는 「防禦的 最小戰略」으로 결정되었다. 한편 소련의 초기 대한반도 정책은 스탈린의 「一國社會主義論」에 입각해서 북한에 우선적으로 공산주의 정권을 수립하는 「積極的 最小戰略」이었으나, 소군정의 의도대로 김일성이 북한지역의 통치권을 거의 장악해 나가자 1946년에 들어서면서 한반도 전체에 대하여 관심을 갖고 통일전선의 전국적 확대를 추진하는 등 「攻勢的 最大戰略」으로 전환된다. 그러나 소련의 「공세적 최대전략」은 전국적인 반탁운동과 제1,2차 미·소공동위원회의 결렬 그리고 잇따른 미국의 한국문제의 유엔이관으로 다시 「積極的 最小戰略」으로 회귀한다.

한국전쟁의 휴전 이후 1970년에 이르기까지의 시기는 통일논의의 空白期로 국제적 냉전체제의 지속과 남북한의 체제경쟁으로 특징지을 수 있다. 한반도 통일을 위한 무력적 방법으

로 북한에 의해 발발된 한국전쟁은 남북한 모두에게 심각한 물적 피해를 가져다 주어 남북한은 전후 물적기반의 확보를 위하여 총력을 기울여야만 하였다. 물적기반의 확보는 경제재건 뿐 아니라 군사력의 강화를 통한 체제의 역량강화를 의미하는 것으로, 이 경쟁에서 북한은 남한에 비해 성공적으로 체제를 강화시켜 나아갔다.

1971년부터 1987년까지의 시기는 통일논의의 解氷期라고 할 수 있다. 이 시기의 국제환경은 초기 데탕트로 시작되었으나 후기에 들어서면서 점차 미·소긴장이 고조되고 마침내 한반도 주변정세는 소련의 팽창주의와 미·중·일의 삼각 “聯合體制”의 대립양상을 보이게 되었으며, 국제환경의 변화에 따라서 남북관계도 초기의 대화 분위기로부터 대립과 경쟁의 관계로 전환되었다.

1970년대 초 남북간 대화분위기 조성은 남북간 경제력의 균형에 많은 영향을 받았다. 남한은 1960년대를 통한 경제개발계획의 성공으로 대북 열등감에서 벗어나 처음으로 북한과의 공존 가능성을 나타냈으며, 남한의 경제적 성공은 중국, 소련과의 이념갈등으로 외교적 어려움을 겪고 있던 북한으로 하여금 대남전략의 일시적 수정을 고려하게 하였다. 그러나 1972년 「7·4남북공동성명」의 서명에도 불구하고 남북한이 진정으로 대화를 통한 통일노력을 했다고는 볼 수 없다.

1970년대 중반 이후 국제적으로 신냉전의 분위기와 함께 남북은 치열한 군사적, 경제적 경쟁으로 더욱 긴장상태에 빠

지게 되었으며, 남한의 지속적인 경제성장과 군 전력증강계획으로 1980년대에 들어서 북한은 경제적 열세에 놓이게 되었고 군사적으로도 북한의 우위는 현저히 감소하였다.

1988년 이후의 시기는 통일논의의 開花期라고 할 수 있다. 이 시기는 국제적으로 냉전체제의 붕괴와 남북관계에 있어서는 남한의 北方政策과 북한의 경제난 및 외교적 고립으로 특징지워질 수 있다. 이 시기 남한은 지속적인 경제성장과 민주화의 진행으로 더욱 체제가 안정화 되어감으로써 북한을 더욱 초조하게 만들었고 북한은 吸收統合에 대한 불안감에 사로잡혀 핵문제 등을 이용하여 체제수호의 돌파구를 마련하려고 안간힘을 다하고 있다.

2. 南北韓 政府의 統一政策

남북한 정부의 통일정책 및 비정부차원의 통일논의는 이러한 국내외적 환경의 영향 하에서 그 성격이 설명될 수 있다. 해방 이후 미·소간의 전략적 변화에 따른 국내 정치상황의 변화에 따라 국내 정치세력들은 자신들의 통일 및 정권장악 전략을 대응시켜 나갔고, 결국 미·소의 이익에 가장 충실한 이승만과 김일성이 각각 남과 북에서 정권을 장악함으로써 분단의 역사가 시작되었다. 즉 미국의 「防禦的 最小戰略」에 충실한 이승만의 單獨政府樹立案과 소련의 「積極的 最小戰略」에 충실한 김일성의 「民主基地論」은 해방한국에서 두개의 국

가건설을 의미하는 것이었다.

미·소의 영향력이 지배적이던 당시 한반도상황에서 미·소의 전략에 위배되는 통일정책은 결코 실현될 수 없었다. 좌우 합작파에 의한 통일국가수립전략이나 박헌영의 한반도 전체를 대상으로 하는 「人民戰線」, 그리고 김구의 「先統一 後政府樹立案」 등은 이런 점에서 모두 좌절하고 말았다.

단정수립 이후 북한의 김일성은 「民主基地論」에 입각하여 북한에서 사회주의국가 건설을 추진하는 한편 한반도 전체의 무력통일을 준비하였고, 남한의 이승만은 북한의 실체를 인정하지 않은 채 실현불가능한 「勝共統一論」을 주장하였다. 남북이 비평화적 통일정책을 내세우며 서로를 적대시하는 가운데 북한에 의해 한국전쟁이 시작된다. 3년간의 전쟁을 거치면서 남북은 각기 무력에 의한 통일의 가능성에 근접해 보았으나 한국전쟁은 민족적 비극만을 남긴 채 분단을 고착화시키고 말았다.

통일논의의 공백기 동안 남북한은 체제강화에 일차적인 관심을 가짐으로써 통일문제는 부차적인 관심으로 전략하고만 다. 남한에서 이승만은 전쟁이후에도 공허한 「勝共統一論」을 견지하면서 통일문제를 정적제거와 정권유지를 위하여 이용할 뿐 통일자체에는 관심을 갖지 않았다. 민주당정부는 전후 북한의 경제성장을 통한 체제강화에 두려움을 느끼고 통일보다는 경제건설을 우선시하는 「先建設 後統一」정책을 통일정책에 대신하였으며, 이는 제3공화국을 통해서 일관되게 지속되

었다.

한편 북한은 한국전쟁후 「民主基地論」에 입각하여 복구사업에 몰두하였으나 “민주기지”가 어느 정도 강화되었다는 자신감이 들자 1960년 남한의 혼란을 틈타 연방제안을 제시한다. 이 당시 북한의 연방제안은 남한에 대한 절대적 우위를 바탕으로 남한에 대한 吸收統合을 가정하는 통일정책이라고 할 수 있다. 북한은 평화공세적 연방제안이 남한에서 군사쿠데타 이후 호응을 얻지 못하자, 1964년 「3대혁명역량강화」를 발표하면서 「霸權的 革命戰略」을 추구한다.

통일논의의 解氷期에 들어서 남북한정부는 통일의 방법론적 경쟁을 시작하였다. 1970년대 남북간 힘의 균형이 어느 정도 이루어진 상황에서 남한은 대북 자신감을 바탕으로 북한의 「고려연방공화국안」에 대한 방법론적 대응을 처음으로 시도하였다. 이 시기 남한은 기능주의 통합방식을 도입하였으나 기능주의 통합의 초보단계인 교류·협력단계로의 진입노력보다는 교류·협력의 전단계인 평화공존에 더 관심을 보이며 여전히 통일문제에 대하여 소극적인 자세를 보였다.

한편 북한은 남북관계가 균형점에 들어가자 표면적으로는 「고려연방공화국안」의 제안으로 평화적 통일노력을 표방하나, 내면적으로는 남조선 혁명전략에 더 관심을 갖게 되었다. 1960년의 연방제안이 단지 경제·문화분야에서 남북간의 교류를 강조하는 데 반해서, 1973년 북한이 제안한 「고려연방공화국안」은 정치·군사문제의 일괄타결 후 경제·문화교류를 강조

함으로써 보다 연방주의적 성격을 띠고 있다고 할 수 있다. 특히 1960년의 연방제안은 전제조건을 달지 않고 있으나, 「고려연방공화국안」이 전제조건으로서 외국군철폐와 평화협정체결을 주장하는 것은 남조선 혁명을 위한 여건조성의 의도로 이해된다. 북한의 이러한 의도는 1974년의 3자회담제의에서도 확인되고 있다.

1980년대 들어서 남한이 대북우위를 보이기 시작하자 북한은 남조선 혁명전략의 실현가능성에 회의를 갖고, 消極的 革命戰略을 유지한 채 공식적으로는 일대일 통합방식을 제시하였다. 1980년 북한이 제의한 「고려민주연방공화국안」은 명백한 연방제 성격으로서 북한의 의도는 약자에게 유리한 일대일 통합방식을 통해서 최소한 북한의 공산주의 체제를 유지시키려는 것으로 볼 수 있다.

한편 남한은 1970년대부터 주장해 온 기능주의 통합방식을 견지하면서도, 평화체제의 정착과 교류가 정치통합으로 발전될 것이라는 낙관적 견해에서 벗어나 정치적 해결을 동시에 강조하는 신기능주의 통합방식을 도입하였다. 이 시기 남한의 통일정책은 평화체제의 유지와 남북간 교류·협력 뿐 아니라 이러한 문제 해결을 위한 남북정상회담개최를 포함하는 「민족화합민주통일방안」에 잘 나타나 있다. 즉 남한은 기능주의 통합의 초보단계인 평화공존에서 한걸음 나아가 교류·협력에 관심을 보였으나 통일에 대해서 여전히 소극적인 입장이었다

통일논의의 개화기에 들어서 국내외환경의 급격한 변화로

북한은 체제보존의 위기를 느끼고 생존전략을 추구하게 된다. 북한은 이미 1980년대 후반부터 “조국통일문제는 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우는 문제¹⁾”가 아님을 강조하면서 남한의 흡수통합에 대한 두려움을 나타내었고, 통일정책도 과거 남조선 혁명전략 내지 적어도 남북한 일대일 통일전략으로부터 당분간 분단체제를 인정하는 現狀維持戰略으로 전환하게 되었다. 즉 북한은 1980년 통일의 최종단계로서 제안한 남북한 일대일의 연방제 통일방안을 수정하여 남북한 두 체제의 공존을 “당분간” 보장하는 1민족1국가2체제2정부 형태의 점진적이고 단계적인 국가연합식 통합방안을 1991년 제안하였다.

〈표 6-1〉 남북한 통일정책비교

	남	북
분단확정기	북진통일론	민주기지론
통일논의의 공백기	승공통일론 선건설 후통일	민주기지론(선건설 후통일) 연방제안/패권적 혁명전략
통일논의의 해빙기	초보적 기능주의 (평화공존) 소극적 기능주의 (교류·협력)	이중전략 차원의 적극적 혁명전략(고려연방공화국안) 소극적 혁명전략 (고려민주연방공화국안)
통일논의의 개화기	적극적 기능주의 (흡수통합 ?)	생존적 체제수호전략

1) 김일성이 1988년 신년사와 조선민주주의인민공화국창건 40돛기념 경축보고대회에서 한 발언. 「조선중앙연감 1989」(평양: 조선중앙통신사, 1989), pp. 1~7, p. 29.

한편 남한정부는 기능주의 통합방식을 적극적으로 추진하면서, 교류·협력 단계로의 진입에 박차를 가하였다. 남한정부는 북한정부와의 협상을 통한 통일을 추진하고 있으며 吸收統合 반대입장을 수차 천명하였지만, 남한이 추구하는 정책 자체에 그 가능성이 항상 내재해 있기 때문에 북한의 불안감을 완전히 불식시킬 수는 없을 것으로 보인다. 吸收統合에 대한 북한의 불안감은 북한을 경직시킴으로써 북한의 개방과 남북대화 및 교류에 장애가 되고 있다. 현 단계 정부 통일정책에 있어서 해결해야 할 중요한 문제는 이러한 북한의 불안감을 해소시킬 수 있는 방법을 강구하는 것이다.

해방 이후 남북한 정부의 통일정책은 시기별로 <표 6-1>과 같이 정리해 볼 수 있다.

3. 非政府次元의 統一論議

본 연구에서 비정부차원의 통일논의는 남한만을 대상으로 하였다. 북한의 경우 북한정부의 공식 입장을 벗어나는 비정부차원의 통일논의는 허용될 수 없고, 설령 그러한 논의가 있다하더라도 발견할 수 없기 때문이다. 남한의 경우 「7·4남북 공동성명」의 발표 이전까지 비정부차원의 통일논의는 進歩黨의 「平和統一論」과 민주당정부 시절의 짧은 기간을 제외하고는 거의 침묵상태에 있었다. 이 당시 통일문제에 대한 관심은 엄청난 위험을 감수하지 않고는 불가능한 것이었다. 실제로

조봉암의 「平和統一論」은 그를 사형으로 몰고 갔으며, 민주당 정부 시절 혁신계의 통일논의 역시 군사쿠데타와 함께 침묵을 강요당하고 말았다. 비정부차원의 통일논의는 말 그대로 공백 상태였다고 할 수 있다.

「7·4남북공동성명」의 발표와 함께 활성화되기 시작한 남한 내 비정부차원의 통일논의는 1970년대 중반 이후 남북관계의 긴장에도 불구하고 이 시기를 통해서 지속적으로 이어졌고, 분단 후 처음으로 남한에서 통일문제는 한국정치에 있어서 중요한 아젠다로 부상하였다. 이 시기 통일논의는 비정부차원에서 분명히 해빙의 기운을 띠고 있었으나, 제도권야당은 통일문제에 개입이 가져올지도 모를 위험 때문에 아직 통일논의에 적극적으로 개입하지 않았다. 실제로 김대중씨의 경우 1980년 사형선고를 받을 때 그의 「3단계 통일론」이 하나의 이유가 되었고, 1979년 당시 제1야당인 신민당의 김영삼총재는 “야당총재로서 통일을 위해서는 장소와 시간을 가리지 않고 김일성을 만날 용의가 있다”고 한 발언으로 “용공분자”로 매도당하기까지 하였다. 한편 재야세력의 통일논의 역시 民衆主體의 통일논의와 분단으로 부터 혜택을 받는 기득권층의 양보를 요구할 뿐 구체적인 통일방안을 제시하지는 않고 있었다.

남한에서 통일논의가 본격적으로 개방되어 꽃피기 시작한 것은 1988년 이후 국제적 냉전질서가 붕괴되어 가고 국내적으로 민주화가 진행되기 시작하면서 부터이다. 이 시기 남한에서는 그 어느 때보다 통일논의가 활성화되어서 재야세력

뿐만 아니라 제도권야당도 통일논의에 적극적으로 개입하였으며 전과는 달리 구체적인 통일방안을 제시하였다. 이제 야당총재가 김일성과의 회담 용의를 밝힌 뿐 아니라 이를 공개적으로 추진할 수 있을 정도가 되었다.²⁾

이 시기 통일논의가 활발해진 또 다른 이유로 통일의 실현 가능성에 대한 국민들의 의식변화를 지적할 수 있다. 불과 몇 년전까지만 해도 통일의 가능성에 대하여 회의적이던 국민들이 이제 통일의 전망에 대해서 매우 낙관적인 견해를 보이게 되었다. 1985년 3월 5일 조선일보가 실시한 전국민 설문조사에서 절반 가량의 국민이 통일을 절대 불가능한 것 혹은 50년 이후에나 가능한 것으로 보았던 데 반해서,³⁾ 1993년 민족통일연구원이 실시한 전국민 여론조사에 의하면 45%의 국민들은 통일이 10년내에 이루어질 수 있다고 봄으로써 통일이 임박해 있다는 것으로 인식하였으며 통일이 30년 이내에 이루어질 것으로 본사람이 75%로 통일은 이제 국민 대다수에게 실현 가능한 것으로 인식되었다는 것을 알 수 있다.⁴⁾

과거 통일논의는 官주도하에서 이루어져 왔으나 통일에 대한 국민들의 높은 기대와 관심으로 정부의 통일정책도 더이상 국민정서와 遊離되어 추진될 수 없는 상황에 이르렀다. 정부

2) 이기택 민주당대표는 신년기자회견에서 남북관계개선을 위해 필요하다면 방북해 김일성과 직접 만날 용의가 있음을 밝혔다. 「동아일보」, 1994년 1월 12일.

3) 김학준, 「남북한 관계의 갈등과 발전」 (서울: 평민사, 1985), p. 99.

4) 민족통일연구원, 「1993년도 통일문제 국민여론조사 결과」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 74~76.

도 통일정책의 추진에 있어서 국민적 합의 조성을 위하여 각계 인사와의 간담회, 세미나, 통일문제 전문가 워크숍 등을 개최하거나 지원하고 있으며 각종 여론조사를 통하여 국민여론을 收斂하고 있다. 정부는 정부의 정책에 비판적인 세력의 견해도 수렴함으로써 효율적인 통일정책을 추진할 수 있을 것이다. 끝으로 통일의 실현가능성이 그 어느 때보다 높아진 상황에서 이제 통일 이후에 대한 본격적이고 구체적인 논의가 전개되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. 單行本

- 김 광. 「학생운동논쟁사」. 서울: 일송정, 1990.
- 김남식. 「남로당 연구 I」. 서울: 돌베개, 1984.
- 김도태. 「재야통일안 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1991.
- 김정원. 「분단한국사: 남북한 정치발전론」. 서울: 예진, 1992.
- 김태일, 전상인. 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령과 북한의 대남정책」. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 김학준. 「남북한 관계의 갈등과 발전」. 서울: 평민사, 1985.
- _____. 「반외세의 통일논리」. 서울: 형성사, 1983.
- 노중선. 「4·19와 통일논의」. 서울: 사계절, 1989.
- 민족통일연구원. 「남북한 국력추세 비교연구」. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- _____. 「1993년도 통일문제 국민여론조사 결과」. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 백기완. 「통일이냐 반통일이냐」. 서울: 형성사, 1987.
- 송건호, 강만길 편. 「한국민족주의론 I」. 서울: 창작과 비평사, 1982.
- 송남헌. 「해방 삼년사 I·II 1945~1948」. 서울: 도서출판 까치, 1985.

- 심지연. 「미-소공동위원회 연구」. 서울: 청계연구소, 1989.
- 陸軍史觀學校 戰史學科. 「韓國戰爭史」(증보판). 서울: 일신사, 1987.
- 양호민, 이상우, 김학준 편. 「민족통일론의 전개」. 서울: 형성사, 1986.
- 이애주. 「가자! 민중의 시대로」. 서울: 민족통일, 1988.
- 이 한 편. 「북한의 통일정책변천사 1948~1985년 주요 문건」 상·하. 서울: 온누리, 1989.
- 林建彦 지음, 최 현 옮김. 「南北韓 現代史」. 서울: 삼민사, 1989.
- 자유평론사. 「탈냉전시대의 새로운 도전: 남북한과 4강국의 관계조명」. 서울: 자유평론사, 1991.
- 전현준, 안인해, 이우영. 「북한의 권력엘리트연구」. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 정대철. 「북한의 통일전략 연구」. 서울: 백산서당, 1986.
- 정세현. 「남·북한관계와 통일문제: 연구현황과 방향」. 서울: 세종연구소, 1988.
- 정용길. 「분단국 통일론」. 서울: 고려원, 1990.
- 趙庸中. 「美軍政下の 韓國政治現場」. 서울: 나남, 1990.
- 중앙일보 특별취재반. 「秘錄·조선민주주의 인민공화국」 상·하. 서울: 중앙일보사, 1992, 1993.
- 차상철. 「해방전후 미국의 한반도정책」. 서울: 지식산업사, 1991.

- 최장집 편. 「한국현대사 I 1945~1950」. 부산: 열음사, 1985.
- _____. 「한국전쟁연구: 한국현대사의 이해 I」. 서울: 태암, 1990.
- 브루스 커밍스 지음, 김주환 옮김. 「한국전쟁의 기원 상·하」. 서울: 청사, 1986.
- 평화적 조국통일촉진 학생추진위원회. 「우리는 결코 들일 수 없다」. 서울: 남풍, 1988.
- 하영선 편. 「한국전쟁의 새로운 접근: 전통주의와 수정주의를 넘어서」. 서울: 나남, 1990.
- 한겨레사회연구소 민족분과 통일문제 연구회 편. 「분단에서 통일로」. 서울: 한겨레사회연구소 출판국, 1988.
- 한국기독교사회문제연구원 편. 「한반도 주변정세와 남북관계의 전망」. 서울: 민중사, 1985.
- 허준혁. 「조국통일모델에 관한 연구」. 서울: 국토통일원, 1989.

2. 論 文

- 강문규. “민족통일에 관한 한국기독교교회협의회와의 입장.” 김낙중, 노중선 편. 「現段階 諸統一方案」, 서울: 한백사, 1989.
- 강재윤. “남북한 통일대화정책의 역사적 조명.” 이상우 편. 「통일한국의 모색」, 서울: 박영사, 1987.

- 고병철. “북한통일정책의 평가.” 경남대학교극동문제연구소
 편. 「한반도의 통일전망: 가능성과 한계」, 서울: 경
 남대학교극동문제연구소편, 1986.
- 구영록. “한국의 국가이익과 통일정책.” 「통일문제연구」, 제5
 권 2호, 1993.
- 김광식. “해방직후 여운형의 정치활동과 ‘건준’ ‘인공’의 형성
 과정.” 최장집 편. 「한국현대사 I 1945~1950」, 부
 산: 열음사, 1985.
- 김낙중. “3차 7개년 계획에 의한 평화통일방안,” 김낙중, 노
 중선 편. 「現段階 諸統一方案」, 서울: 한백사, 1989.
- 김남식. “북한의 대남공작본의.” 고려대학교 아세아문제연구
 소 공산권연구실 편. 「韓國統一의 理論的 基礎: 韓國
 統一問題國際學術會議 發表論文 III」, 서울: 고려대학
 교출판부, 1972.
- 김대중. “공화국 연합제 통일의 제창.” 김대중. 「공화국연합
 제」, 서울: 학민사, 1991.
- 김 덕. “민족화합민족통일방안의 상황적 배경.” 이상우 편.
 「통일한국의 모색: 이념, 환경과 정책적 노력」, 서울
 : 박영사, 1987.
- 김동길. “남북문제와 우리의 자세.” 「씨울의 소리」, 1980년
 1·2월호 합병호.
- 김명기. “남북한의 평화협정과 불가침협정.” 대학통일문제연
 구소협의회. 「통일논의의 제문제」, 서울: 대왕사,
 1988.

- 김학준. “남북한에 있어서 통일논의의 전개: 한국 민족주의 시각에서.” 송건호·강만길 편. 「한국민족주의론 I」, 서울: 창작과 비평사, 1982.
- _____. “제2공화국 시대의 통일논의.” 양호민, 이상우, 김학준 편. 「민족통일론의 전개」, 서울: 형성사, 1986.
- _____. “남북한에 있어서 통일논의의 전개,” 송건호, 강만길 편. 「한국민족주의론 I」, 서울: 창작과 비평사, 1982.
- _____. “민족통일운동의 전환기.” 「신동아」, 1980년 1월호.
- _____. “정치적 통합방안으로서의 연방제.” 이상우 편. 「통일한국의 모색」, 서울: 박영사, 1987.
- 김한교. “남북통일정책의 평가.” 경남대학교극동문제연구소 편. 「한반도의 통일전망」, 서울: 경남대 극동문제연구소, 1986.
- 노중선. “분단시대에 있어서의 통일논의의 전개: 민간차원의 통일논의를 중심으로.” 송건호 외. 「변혁과 통일의 논리」, 서울: 사계절, 1987.
- 문익환. “연방제통일의 3단계과정.” 「사회와 사상」, 1988년 9월호.
- 박관용. “한민족연합체통일방안.” 박관용 편. 「통일문제의 이해」, 서울: 한얼, 1988.
- 박동운. “공산북한의 평화통일방안.” 고려대학교 아세아문제연구소 공산권연구실 편. 「韓國統一의 理論的 基礎:

- 韓國統一問題國際學術會議 發表論文 Ⅲ」, 서울: 고려대학교출판부, 1972.
- 박명림. “한국전쟁의 전개과정.” 최장집 편. 「한국전쟁연구: 한국현대사의 이해 I」, 서울: 태암, 1990.
- 박형규. “통일정책의 기본방향.” 김낙중, 노중선 편. 「現段階諸統一方案」, 서울: 한백사, 1989.
- 서대숙. “북한의 국내정치와 통일정책.” 경남대학교극동문제연구소 편. 「한반도의 통일정책: 가능성과 한계」, 서울: 경남대학교극동문제연구소, 1986.
- 신동원. “흡수통일 반대론에 이의 있다.” 「신동아」, 1993년 11월호.
- 안병준. “동북아질서 재편의 추세.” 「통일연구논총」, 창간호, 1992, 6.
- 오코노키 마사오. “미-북한 고위급회담.” 「세계일보」, 1992년 6월 2일.
- 유석렬. “북한의 대미수교 전략.” 외교안보연구원. 「주요국제문제분석」, 서울: 외교안보연구원, 1993.
- _____. “북한의 통일정책변화.” 「북한연구」, 제4권 제1호, 1993.
- 이삼성. “북한핵문제에 대한 한국의 대응방안.” 민족통일연구원. 「북한 핵문제: 전망과 과제」, 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 이상우. “남북한통일정책의 논리구조비교: 민족화합과 계급투

- 쟁의 대결.” 이상우 편. 「통일한국의 모색」, 서울: 박영사, 1987.
- 이인제. “통일민주당의 통일정책 및 방안.” 김낙중, 노중선 편. 「현단계 제통일방안」, 서울: 한백사, 1989.
- 이해영. “통일논의의 전개와 지평.” 함운경 외. 「현단계 통일운동론 I: 상반기 통일운동의 평가와 반성」, 서울: 친구, 1988.
- 이희일. “평화통일정책의 기본방향.” 박관용 편. 「통일문제의 이해」, 서울: 한얼, 1988.
- 임혁백. “남북한 통일정책의 비교분석.” 이용필 외. 「남북한 통합론: 이론적 및 경험적 연구」, 서울: 인간사랑, 1992.
- 전상인. “한국의 국가, 그 생성과 역사적 추이.” 「사회비평」, 제5호, 서울: 1991. 4.
- 전진호. “이승만의 남한단독정부 수립노선.” 하영선 편. 「한국전쟁의 새로운 접근: 전통주의와 수정주의를 넘어서」, 서울: 나남, 1990.
- 정동규. “통일정책의 가능성과 한계.” 「동향과 전망」, 1993년 가을.
- 정세현. “「기본합의서」의 법적 성격과 정치적 의의.” 민족통일연구원. 「남북화해·협력시대, 우리의 좌표와 과제」, 서울: 민족통일연구원, 1992.

- _____. “통일과정에 영향을 미치는 남북한의 대내적 요인과 문제점.” 「한반도의 통일전망: 가능성과 한계」, 서울 : 경남대학교극동문제연구소, 1986.
- 조순승. “평화통일 3단계론.” 박관용 편. 「통일문제의 이해」, 서울: 한일, 1988.
- 조현범. “통일논의의 비교평가와 오늘의 조건.” 함운경 외. 「현단계 통일운동론 I: 상반기 통일운동의 평가와 반성」, 부산: 친구, 1988.
- 주재용. “한국교회의 통일론.” 「기독교 사상」, 1981년 6월호.
- 천관우. “민족통일을 위한 나의 제언.” 「창조」, 1972년 9월호.
- 최장집. “한국전쟁에 대한 하나의 이해.” 최장집 편. 「한국전쟁연구: 한국현대사의 이해 I」, 서울: 태암, 1990.
- 함석현. “민족통합의 길.” 「씨울의 소리」, 1972년 6·7월 합병호.
- 허문영. “북한의 대일,미 교섭현황과 수교전망.” 「통일연구논총」, 창간호, 1992.
- Eberstadt, Nicholas. “Can the Two Koreas be One?” *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 5 (Winter 1992/3).
- Osgood, Robert E. “The Revitalization of Containment,” *Foreign Affairs*, vol. 60(3) (1981).
- Park, Young-Ho. “North-South Dialogue in Korea: Ways Toward Cooperation?” *Korea and World Affairs*, vol. 27(3) (1993).

Ulam, Adam. "Forty Years of Troubled Coexistence,"
Foreign Affairs, vol. 64(1) (1985).

3. 其他

국토통일원. 「북한최고인민회의자료집 Ⅲ」. 서울: 국토통일
 원, 1988.

「김일성 저작집 1, 2, 4, 8, 14, 18, 19, 25, 27, 28」. 평양:
 조선로동당출판사, 1979~1984.

「로동신문」, 1991. 1. 1~1994. 1. 1.

대한무역진흥공사. 「'92년도 북한의 대외무역동향」. 서울: 대
 한무역진흥공사, 1992.

「동아일보」, 1994년 1월 12일.

「세계일보」, 1993년 6월 3일~13일.

「씨올의 소리」, 1972년 6·7월 합병호.

「씨올의 소리」, 1978년 7·8월 합병호.

조선중앙통신사. 「조선중앙년감 1954년, 1955년, 1959년,
 1962년, 1981년, 1989년」. 평양: 조선중앙통신사.

「중앙일보」, 1993년 3월 31일.

통일원 교류협력국. 「남북교류협력동향」, 제28호. 1993, 10.

통일원. 「김영삼정부의 3단계3기조 통일정책」. 서울: 통일원,
 1993.

_____. 「남북 경제현황 비교」. 서울: 통일원, 1991.

_____. 「북한경제종합평가」. 서울: 통일원, 각년도.

_____. 「통일백서 1992」. 서울: 통일원, 1992.

「한겨레신문」, 1993년 6월 13일.

한국무역협회. 「주요북한경제지표 1992」. 서울: 한국무역협회, 1992.

한국은행. 「1991년 북한 GNP 추정결과」. 서울: 한국은행, 1992.

_____. 「1992년 북한 GNP 추정결과」. 서울: 한국은행, 1993.

◎發刊資料目錄 案內◎

〈세미나시리즈〉

- 91-01 轉換期的 東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 북한의 權力構造와 김일성 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期的 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢展望

〈研究報告書〉

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상 회담과 기본조약체결 사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究

- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編：1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅰ)
- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」 具體化方案 研究：社會·文化·經濟·交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望：北韓의 中國式 改革·開放 모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策：韓國安保와 南北韓 統一問題를 중심으로
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序：1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅱ)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究：理論 및 歷史와 事例을 中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力的 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究：統一關聯 財政政策 中心
- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案：社會·文化的 同質性 增大方案 中心

- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速化와 東北亞秩序: 1990年代
東北亞 秩序 豫測(Ⅳ)
- 93-05 中·臺蠻關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變
化: 1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅲ)
- 93-07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과
對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍備統制方案 研究: 유럽 軍備統制條約의 示
唆點과 관련하여
- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合 事例研究

- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化的 役割: 北韓映畫分
析을 中心으로
- 93-21 北韓의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 93-25 「한민족 공동체」形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993

〈統一情勢分析〉

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢
및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望
- 91-03 李鵬 中國總理的 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢
및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望
- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望

- 91-11 엘진의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島 安保에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北 韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러 關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法制 度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心 으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993. 1~6)
- 93-04 <조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령>과 北韓의 對南政策
- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響

93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC) 會議를 계기로 본
亞·太地域 協力の 發展方向

93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議
結果 分析

〈世界主要事件日誌〉

91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1~1991. 6. 30)

91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1~1991. 9. 30)

91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1~1991. 12. 31)

92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1~1992. 3. 31)

92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1~1992. 6. 30)

92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1~1992. 9. 30)

92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1~1992. 12. 31)

93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1~1993. 3. 31)

93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1~1993. 6. 30)

93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1~1993. 9. 30)

93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1~1993. 12. 31)

〈年例情勢報告書〉

91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992

92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993

93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994

〈論 叢〉

統一研究論叢 創刊號(1992. 6)

統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)

統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)

統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 1(1992)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 2(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
special edition(1993)

〈資 料〉

92-01 統一 吳 北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)

92-02 統一 吳 北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)

93-01 藏書目錄：單行本・研究報告書

93-02 藏書目錄：特殊資料

93-03 獨逸統一條約 批准法律

統一論議의 變遷過程 1945~1993

研究報告書 93-30

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 政策研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4726, FAX : 232-5341

印刷處 웃고문화사 전화 : 267-3956

印刷日 1993년 12월 일

發行日 1993년 12월 일
