

탈냉전기 이후 한국 통일정책의 민족주의와 국가중심주의 성격 *

김천식 (서울대 통일평화연구원)

국문요약

이 논문은 1980년대 말에서 1990년대 초의 탈냉전기에 국내의 역동적인 정치과정을 통해 체계화된 한국 통일정책의 특징을 민족주의와 국가중심주의라는 관점에서 분석했다.

당시 탈냉전과 민주화라는 시대상황에서 학생운동권은 권위주의 체제에 의하여 억압되어왔던 통일논의를 선제적으로 제기하여 이를 이슈화하는 데 성공했으며, 통일논의는 해방 후 좌절되었던 한국민족주의를 배경으로 하였다. 노태우 정부는 탈냉전의 국제정세에 능동적으로 대처하고 국내정국을 주도해 나가기 위하여 재야와 학생운동권의 통일운동에 대해 유연하게 대처했다. 노태우 정부는 통일논의를 개방하고 7·7선언을 발표하였으며, 남북한 간의 민족공동체 형성을 지향하기 위해 남북교류를 개방했고 '한민족공동체 통일방안'을 수립했는데, 이러한 통일정책은 민족주의를 바탕으로 하여 민족주의를 구체화한 것이었다. 정부는 민족주의적인 통일정책을 제시함으로써 다양한 정파의 합의를 유도할 수 있었다.

한편 정부는 통일문제를 남북한 두 국가체제 간의 문제로 보고 남북한에 현존하는 국가체제를 전제로 하는 남북연합 방안을 제시하였으며, 북한과는 당국간 대화 체제를 구축하고 상호 체제 존중에 합의하였으며, 남북한 유엔 동시 가입을 실현하였다. 또한 민족공동체 형성을 지향했던 교류협력 추진과정에서 급진적이고 불법적인 행동들이 출몰함으로써 불안을 야기한 데 대하여, 정부는 국민들의 남북교류 참여를 법적으로 개방하고

* 이 글은 필자의 박사학위논문 “노태우정부의 남북교류협력법 제정과정에 관한 연구”를 기초로 하여 썼다.

보장하되 이를 정부 주도하에 이끌고 나가고자 남북교류협력법의 제정을 제안했다. 이러한 정부의 입장에 대해 제도권 야당이 동의함으로써 법률이 제정될 수 있었고 그 이후에는 야당뿐만 아니라 비제도권까지도 이를 수용함으로써 국가중심주의의 성격과 내용이 구체적으로 규정되었고, 이것이 통일정책의 제도적 요소로 자리 잡게 되었다.

주제어: 통일논의, 한국민족주의, 7·7선언, 민족공동체, 남북교류협력법, 국가중심주의

I. 문제의 제기

이 글은 1980년대 말 탈냉전기 노태우 정부 시기에 형성되었던 한국의 통일정책에 내포되어 있는 ‘민족주의와 국가중심주의 성격’에 대해 그러한 입장이 정책화되는 ‘국내정치 과정’을 분석하고자 한다. 탈냉전 이후 한국의 통일정책은 국제적 탈냉전과 국내 민주화라는 정세의 대전환기를 배경으로 형성되었다. 민족공동체론과 국가연합(two states solution)을 중심 개념으로 하는 한국의 통일정책은 노태우 정부 시기에 형성된 이후 현재까지도 공식적으로 한국의 통일정책으로 인정되어 왔고, 이러한 인식을 바탕으로 정책을 사유하여 현실에서 적용 가능한 대안들을 모색하고 있다.

모든 정책은 그 형성되는 배경과 결정과정이 있다. 특히 노태우 정부 시기 한국의 통일정책은 시민사회와 정부의 높은 긴장관계 속에서 매우 치열한 논의와 복잡한 정치과정을 거쳐서 형성되었다는 특징이 있다. 1980년대 말 학생운동권은 국제적 탈냉전기에 권위주의 체제의 제약이 사라진 시대상황을 배경으로 이전에는 금지되어 왔던 통일논의를 선제적으로 제기하여 이를 주도적으로 이끌어 갔고, 이를 정치 이슈화 하는데 성공했다. 학생운동권의 통일운동은 일제강점기에 민족 독립운동과

정에서 형성되었던 한국 민족주의에서 그 뿌리를 찾을 수 있다. 기본적으로 한민족의 통일운동은 일제 강점기에 독립운동을 하면서 형성된 민족주의를 배경으로 하고 있다고 할 것이다. 일제하 독립운동 과정에서 한민족은 국가의 상실이라는 엄청난 상황을 겪으며 국가정체성을 대신 하는 민족공동체라는 정체성을 발견하였고, 이러한 민족공동체를 바탕으로 하나의 새로운 민족국가를 건설하며, 그 새로운 민족국가는 자주적인 국가, 국민주권 국가, 민주주의 국가, 공화정체 국가로서 국제평화에 기여하고 민족구성원 모두의 자유와 평등과 복리와 안전을 확보해야 한다는 방향성을 지니고 정치적 결의와 활동을 계속했다. 이러한 한국 민족주의 운동은 1945년 해방과 더불어 하나의 새로운 근대적 민족국가를 건설하고자 했으나 남북분단으로 인해 좌절되었으며, 이렇게 미완된 민족주의를 통일을 이룩함으로써 완결하고자 하는 결의가 통일운동으로 나타났다고 할 수 있다.²⁾

분단 이후 통일국가에 대한 강렬한 열망에 집착하는 통일운동은 현실적으로 존재하는 남북한 두 개의 국가체제에 대해 정통성을 흔쾌히 인정하지 않았으며, 그러한 국가체제를 뛰어넘어 통일논의를 전개하고자 하는 경향이 있었고 1980년대 말 학생운동권도 그러한 연장선상에 있었다. 그러나 1980년대 말 즈음의 객관적인 상황은 한반도에 강고한 두 개의 국가체제가 자리잡고 있었으며, 현실적으로 이러한 국가체제를 도외시 하고는 통일문제를 다루는 것이 불가능한 일이었다. 이와 같이 한반도의

2) 민족주의에 관한 정의는 여러 가지가 있으나 일반적으로는 민족에 기반을 둔 국가형성을 목표로 하고 이것을 창건, 유지, 확대하기 위한 민족의 정신상태, 정책원리, 활동 등으로 정의되고 있다. 『두산세계대백과사전』, 『한국민족문화대백과사전』(한국학중앙연구원) 등 참조. 민족 개념에 관한 서구적 관점과 사회주의 국가의 관점 및 남북한의 민족개념 인식에 대해서는 김천식, “남북한의 민족개념 분석”(서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1989), pp.6~34.에서 체계적으로 분석하고 있다.

객관적인 상황과 학생운동권의 주관적 인식에는 심각한 불일치가 있었다. 이로 인해 일반 대중은 학생들의 통일운동을 관념적이라든가 시대착오적인 것으로 평가하는 경향이 있었으며, 정치권은 급진적인 통일운동이 사회적 불안과 정치적 위기를 불러올 수 있다고 인식했다. 노태우 정부는 정부출범 초기에 이와 같이 급진적이고 강력한 대학생들의 통일운동에 직면하였다. 노태우 정부로서는 정국의 최대 이슈로 떠오른 통일논의를 주도적으로 이끌어감으로써 국내정국의 주도권을 확보해야 했으며, 급변하는 국제정세에 능동적으로 대처하기 위해서는 남북관계에서 새로운 접근을 강구해야 했고, 민주화 운동의 중심축이었던 대학생들이 주도하는 급진적 통일운동에 대하여는 과거 권위주의 시기와는 달리 민주화라는 시대정신의 제약에 대처해야 했다.

노태우 정부는 통일문제를 기본적으로 남북한의 두 국가체제 간 문제로 보았고 국가를 대표하는 정부가 통일정책의 책임을 지며 정부의 관리하에 통일정책을 추진하고 남북관계를 다루며, 민간의 참여도 정부창구를 통해서 또는 정부의 승인과 관리하에서 이루어져야 한다는 입장을 정리하였다. 이 글에서는 이를 통일정책의 ‘국가중심주의’라고 정의한다.³⁾ 정부의 이러한 입장과 민간의 통일운동 사이에는 상당한 괴리와 상충이 있었으며 이러한 두 개의 입장과 관련하여 제도권과 비제도권, 제도권 내에서는 여권과 야권, 여권 내부에서는 또 그 나름대로 통일논의에 대한 입장을 어떻게 정리하여 수습해 나갈 것인지 많은 의견대립과 긴장관계가 있었다. 그렇게 치열한 논의와 정치과정에서 제 정파가 어떤 경우에는 합의하고, 혹은 일방의 제안에 동의하고, 혹은 일방의 의견을 묵인·수용하는 역동적인 과정을 거쳐 한국의 통일정책이 형성되었다. 그

3) 원래 ‘국가중심주의’는 현실주의 국제정치경제 이론으로서 국가를 국제정치경제에서 가장 중요한 행위자로 보는 것이다. 국제관계에서 국가 간 힘의 역학관계를 우선시하며 국가의 개입과 주도적 입장을 옹호한다.

당시 이렇게 활발한 논의와 합의과정을 거쳐 형성된 통일정책의 기본 방향과 제도는 오늘날까지도 한국의 공식적인 통일정책으로 인정되고 있다. 그런데 한국의 통일정책을 분석해 보면 민족주의적 성격과 국가중심주의적 성격이 결합되어 있음을 알 수 있다. 민족공동체론이나 남북교류의 개방, 통일문제의 자주적 해결론, 남북한의 특수관계론 등은 민족주의적 성격을 대표하는 정책개념이라고 할 수 있을 것이며, 남북한 체제 인정과 남북연합론, 정부창구를 통한 교류추진, 남북한 유엔 동시가입 및 당국 간 회담체제 구축 등은 국가중심주의적 성격이 반영된 것이라 할 것이다.

냉전시기의 남북한 관계는 국제체제 변수가 압도적이었다. 남북한 간의 첨예한 대결은 어느 정도 내부에서 생성된 요소 때문이기도 하지만, 기본적으로는 냉전구조 자체가 이데올로기를 매개로 국내 질서까지도 일원적으로 규정하는 성질을 지녔기 때문이었다.⁴⁾ 이러한 이유로 인해 한반도 문제와 통일정책을 분석하는 경우 국제 요인에 주목하는 경향이 있었고, 국제 요인 외에는 남북한 상호작용 요인에 주목하는 연구가 주류를 이루었다. 반면에 이 논문은 탈냉전 이후 노태우 정부 시기에 통일 문제를 둘러싸고 국내의 여러 행위자가 상호작용하는 과정에서 어떻게 이러한 문제가 제기되었으며, 제 정파 간의 어떠한 논의와 타협을 통해 통일정책의 성격이 자리 잡게 되었는지를 분석할 것이다. 그리고 그 결과 한국의 통일정책에서 민족주의가 어떻게 구체화되고 국가중심주의가 어떻게 재정의되었으며 제도화됐는지를 분석할 것이다. 이러한 점에서 이 글은 한국의 통일정책을 새로운 관점에서 조망하고 분석하는 기회를 제공할 것이다.

4) 장달중, “냉전체제와 남북한의 국가발전”, 장달중 외, 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』 (마산: 경남대학교 극동문제연구소, 1996), pp.3-32.

II. 1987년 민주화와 통일논의 개방

한민족은 일제 치하에서 해방된 한반도에 하나의 민주공화국을 건설하고자 했다. 중국에서 해방을 맞이한 대한민국 임시정부는 1945년 9월 3일 임시정부 당면정책 14개 항을 발표하여 과도정부 수립 시까지 국내의 질서유지와 대외관계를 담당할 것을 천명했다. 한국민주당 발기인들은 1945년 9월 8일 대한민국 임시정부를 절대로 지지할 것을 결의하였다.⁵⁾ 그러나 임시정부의 구상은 실현되지 못했다. 일본군의 무장해제를 위해 한반도 남북한을 각각 차례로 점령한 소련의 제25군(사령관: 이반 치스치아코프 대장)과 미국의 제24군단(사령관: 존 하지 중장)은 군정을 실시하거나 간접 통치하면서 임시정부의 과도 통치권을 인정하지 않았다. 미소 양군의 한반도 분할 점령은 결과적으로 해방 후 정치공간에서 한민족의 독립국가 건설과 관련하여 국제 냉전체제의 영향을 강화시켰다. 이는 한민족에게 체제 선택의 문제로 다가섰고, 이러한 외부의 새로운 충격 앞에 한민족은 분열하면서 두 개의 국가체제 수립과정에 진입하였다. 이러한 흐름에 반대하며 참여를 거부한 정치세력이 있었으나 한반도의 현실에서는 1948년 두 개의 국가가 세워졌고 한민족은 정치적으로 분단되었다.

일제 강점기부터 민족공동체를 기반으로 하나의 자주독립국가를 건설하고자 했던 한국민족주의운동은 좌절됐던 것이다. 좌절된 한국민족주의 운동은 현실적으로 존재하는 남북한 두 개의 국가체제에 대하여 완전한 정통성을 인정하지 않았으며 하나로 통일된 민족국가 건설을 지향했

5) 김수용, “해방공간에서의 제헌법초안들의 수용과 배척,” 『대한민국 헌정사의 쟁점과 전망』, 한국헌법학회 제82회 정기학술대회 발표논문집(2014년 6월 27일), p.5.

다.⁶⁾ 그러나 이러한 한국 민족주의의 열망은 6·25사변으로 인해 입지가 더욱 축소되었으며 국제 냉전시기에는 현실 정치에서 표출되지 못했다. 북한에서는 일당독재와 수령 영도체제로 인해 그러한 가능성이 원천적으로 봉쇄됐다. 남한에서는 민족주의 운동이 면면히 이어졌으나 통일논의가 억압되어 왔다. 그러다가 국제냉전 종식과 국내의 민주화를 계기로 대학생들에 의하여 통일논의가 본격적으로 표출되었던 것이다.

1987년 6월 29일 민주정의당 노태우 대표최고위원은 ‘국민화합과 위대한 국가로의 전진을 위한 특별선언’ 즉, ‘6·29선언’을 발표했다. 이는 국민들이 요구하는 대통령 직선제 개헌을 수용하는 것이었다. 6·29선언 이후 여야의 제도 정치권은 상호 합의로 국민의 요구에 따른 대통령 직선제 개헌을 하고, 새 헌법에 따라 대통령 선거를 해서 1988년 2월에 평화적으로 정부이양이 실현됐다.⁷⁾ 6·29선언은 국민들의 요구와 거대한 압박을 거부할 수 없는 상황에서 집권층이 국민들의 요구를 그대로 수용한 것이었다. 그 당시 집권층이 기득권을 포기하지 않고 호헌 내지 내각제 개헌을 고집할 경우 국민적 저항은 더 커질 것으로 예상됐다. 이를 강압할 경우 유혈사태나 민중혁명의 위험성이 있었다고 본 것이다. 집권층이 국민들의 민주화 요구를 수용하는 것은 불가피한 선택이었다.⁸⁾ 6·29선언 이후 한국에서는 집권층이 국민의 저항을 힘으로 누를 수 없다는 점과 정치를 국민의 요구에 따라 해야 한다는 명제가 성립되었다고 할

6) 해방 전후 상황에 대해서는 김학준, 『한국전쟁』 (서울: 박영사, 1989), 제 1장 참조.

7) 공보처, 『제6공화국 실록』 1권 (서울: 공보처, 1992), p.36. 6·29선언에는 ① 대통령 직선제 개헌, 평화적 정부 이양 ② 공정한 경쟁의 보장을 위한 대통령 선거법 개정 ③ 김대중 씨 사면·복권, 시국사범 석방 ④ 국민의 기본권 신장을 위한 제도 개선, ⑤ 언론의 자율성 보장, ⑥ 지방자치제, 교육자치제 실현 및 대학의 자율화 ⑦ 정당 활동 보장 ⑧ 사회 정화 조치 강구 등 8개 항으로 구성되었다.

8) 공보처, 『제6공화국 실록』 1권, p.46.

수 있다. 당시 한국의 발전 단계에서 민주화는 역사의 필연이었으며 한국 민주주의는 확고한 발전의 길을 걷게 되었다.⁹⁾ 이러한 국내질서의 변화는 통일문제에서도 새로운 계기가 되었다.

냉전시기에 권위주의 체제하에서는 한국 민족주의 운동의 연장선상에 있었다고 할 수 있는 통일논의가 억압됐었고 사실상 불가능했다. 해방 이후 일부 지도자들이 협상을 통해 분단을 막고 민족자결 정신에 입각하여 우리의 노력으로 통일된 독립국가를 건설해보고자 노력한 바 있다.¹⁰⁾ 당시로서는 국민의 위임을 받아 주권을 대표할 수 있는 정부가 구성되어 있지 않았기 때문에 어떠한 인사나 기관도 권한을 가지고 있지 못했다. 다만, 분단의 위기 앞에서 명망 있는 지도자들이 민족을 대표하여 통일된 독립국가 건설을 위해 뜻을 모으고자 노력했던 것이다. 남북한에 정부가 수립된 이후에는 제도적인 측면에서 통일정책의 권한과 책임을 정부가 갖게 됐다. 그 동안 남한정부는 대한민국이 유일 합법 정부라는 정통성을 내세워, 또는 남북한 간 첨예한 대립의 상황에서 국가의 존립 안전이 우선이었던 이유에서 북한의 실체를 인정하지 않았으며, 안보 우선의 정책을 채택했다.

이러한 입장에서 정부는 정부 외의 통일론을 불온시하였고, 북한의 실체인정을 전제로 하는 통일논의는 그 자체가 일종의 금기(禁忌)였다.¹¹⁾ 이를 실질적으로 보여주고 있는 대표적 사례가 몇 가지 있다. 첫째는 1957년 제1공화국 시기에 진보당 당수 조봉암의 평화통일안이다. 조봉암

-
- 9) 이후 민주화 조치의 대표적인 사례는, 여야 합의 개헌, 진정한 의회정치, 사법권 혁신과 인권신장, 국민합의 창출, 자치와 자율 등으로 정리하고 있다. 공보처, 『제6공화국 실록』 1권, pp.42~47.
- 10) 김구, “남북동포에게 보내는 전문”(1949년 4월 21일) 참조. 이 자료는 국토통일원, 『통일문제 관련 자료집』 (서울: 국토통일원, 1987), p.117.
- 11) 통일논의의 금압, 정부의 통일논의 독점에 대해서는 대부분의 논자들이 동의하고 있다.

은 무력통일이 불가하기 때문에 ‘유엔 감시하의 남북통일 총선거’를 통하여 평화적으로 통일하자는 주장을 했다.¹²⁾ 당시 정부에서는 이러한 주장을 용공시하였고, 이로 인해 진보당은 불법화됐으며 조봉암은 처형되었다. 둘째, 4·19혁명 이후 혁신계 정당을 중심으로 중립화 통일론, 남북협상론, 자주적 통일론이 제기됐다. 이러한 주장은 제2공화국 정부가 기본 입장으로 정한 ‘선건설, 후통일론’, ‘유엔 참관하의 남북한 총선거’와 상치되는 것이었다.¹³⁾ 이러한 주장은 5·16 이후 ‘반공을 국시의 제1의(義)로 한다는 강력한 반공정책에 따라 금압(禁壓)됐다. 셋째는 황용주 필화사건이다. 1964년 한국문화방송 사장이었던 황용주는 불가침 협정과 군비 축소를 주장하는 글을 『세대』지에 썼다가 반공법 위반으로 구속되었다.¹⁴⁾ 넷째는 유성환의 ‘통일국시’ 주장 사건이다. 1986년 10월 13일 제131회 정기국회 대정부 질의에서 유성환 의원은 “이 나라의 국시는 반공보다는 통일이어야 한다.” “통일이나 민족이란 용어는 공산주의나 자본주의 위에 있어야 한다.”라는 발언을 한 것으로 인해 국가보안법 위반 혐의로 구속됐다.¹⁵⁾ 이상의 몇 가지 사례에서 보았듯이 북한의 실체는 부정되었고, 통일문제와 관련하여 정부와 다른 주장을 하는 것은 용공시되었으며 법에 의해 처벌받았다. 이러한 이유로 인해 통일논의는 활성화 되지 못했다. 또한 상황 면에서도 권위주의 체제가 강화되는 국내 정세에서 통일논의는 반독재 운동에 우선권을 두게 됐다.¹⁶⁾

그러나 1987년 6·29 선언으로 민주화가 이루어지면서부터 통일논의

12) 국토통일원, 『통일문제 관련 자료집』, pp.201~215.

13) 김학준, “제2공화국 시대의 통일논의,” 양호민 외 공편, 『민족통일론의 전개』 (서울: 형성사, 1984), pp.306~343.

14) 이봉철, “국내통일논의 수렴방안,” 『국방논집』 제18호(한국국방연구원, 1992), pp.32~33.

15) 『동아일보』, 1986년 10월 14일, 1면; 『경향신문』, 1986년 10월 17일, 1면.

16) 이봉철, “국내통일논의 수렴방안,” p.34.

가 활성화될 수 있는 환경이 마련됐다. 1987년 제13대 대통령 선거에 나온 주요 후보자들은 통일문제에 대해 자기 의견을 주장했다. 민주정의당의 노태우 후보는 젊은이들의 이상을 적극적이고 선제적으로 수용하겠다는 입장을 밝히고 있다. 그러나 자유민주체제와 시장경제원리를 뒤엎는 체제전복을 기도하는 급진적 주장은 수용할 수 없음을 분명히 하고 있다.¹⁷⁾ 통일민주당 김영삼 후보는 통일논의를 국민적 차원에서 확대하겠다고 공약했으며, 통일운동은 민주적 방식으로 전개하도록 하겠다는 입장을 보이고 있었다.¹⁸⁾ 평화민주당 김대중 후보는 언론의 자유를 촉구하면서 아울러 통일논의를 보장해야 한다고 주장했다.¹⁹⁾ 김대중 후보는 통일문제와 관련하여 ‘공화국연방제’, ‘평화공존·평화교류·평화통일의 3단계 통일론’ 등 다양한 견해를 밝히고 있었다.²⁰⁾ 한편 신민주공화당 김종필 후보는 국력의 우위에 의한 점진적 통일을 주장했다. 민간 차원의 통일논의에 대해서는 국민적 합의하에 신뢰할 수 있는 확고한 원칙을 세워 일관성 있게 통일정책을 추진해야 한다는 입장을 제시하였다.²¹⁾ 이상과 같이 제13대 대통령 선거를 앞두고 통일문제는 중요한 이슈가 되고 있었다. 제도권 정당들은 비정부 차원의 통일논의 확대에 대해서 대체로 긍정적인 입장을 보였음을 알 수 있다. 제도권 정당들의 통일논의 개방에 관한 의견은 대체로 신중하고 조심스러운 것이기는 했으나 민주화 이후에 통일논의가 확대·개방되어야 한다는 공감대가 형성되고 있었다.

노태우 정부는 1988년 6월 2일 국무회의의 논의를 거쳐 통일논의의 개방 방침을 발표했다. 즉 통일논의를 개방하고 이의 활성화를 뒷받침하기로

17) 국토통일원, 『각계 통일논의 자료집』 I(서울: 국토통일원, 1988), pp.8~11.

18) 위의 책, pp.11~12.

19) 『동아일보』, 1987년 10월 26일.

20) “평화민주당 김대중 대통령 후보의 통일관련 발언”, 국토통일원, 『각계 통일논의 자료집』 I, pp.35~50.

21) 『동아일보』, 1987년 10월 30일.

했다. 다만, 대북제외와 접촉의 창구는 정부로 일원화한다는 공식입장을 정부 대변인인 정한모 문화공보부장관이 발표했다. 발표문을 통해 “정부는 ‘6·29선언’과 제6공화국 출범 과정에서 밝힌 민주화 추진 기본방침에 따라 앞으로 통일문제에 관한 논의를 적극 개방하고 건전한 통일논의의 활성화를 뒷받침하기 위해 북한이나 공산권 관계 자료의 개방도 점차 확대해 나가기로 했다.”고 밝혔다.²²⁾

당시 학생운동권이 6·10 남북학생회담을 추진하면서 통일에 대한 급진적인 주장을 내고 가두시위를 통해 이를 부각시키자, 사회적 혼란과 정치적 위기의식을 우려하는 흐름이 생겼다. 집권여당이었던 민주정의당은 1988년 6월 1일 정부에 대책마련을 촉구하기도 했다. 민주정의당은 대변인 성명을 통해 “좌경급진 세력들은 북한의 올림픽 공동개최와 감군, 군비 감축 주장을 그대로 따라 무분별한 통일론으로 국민을 불안하게 하고 있다”는 입장을 밝히면서 정부가 대책을 취하도록 촉구하였다.²³⁾ 뿐만 아니라 언론들은 남북대학생 교류를 추진하는 동향에 대해서 부정적 입장을 보였다.²⁴⁾ 대학생들 내부에서도 학생운동 세력이 추진하는 남북교류에 대해서는 비현실적이라는 평가가 우세했다.²⁵⁾ 그러나 노태우

22) 통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원, 1990), p.44; 『동아일보』, 1988년 6월 2일.

23) 『한겨레신문』, 1988년 6월 2일.

24) 남북학생회담 추진에 관한 언론들의 사설은 다음과 같다. 대체로 부정적인 반응이었다. “우리내부의 국론 분열에 이용된다,” 『경향신문』, 1988년 5월 26일; “남북학생회담 안 된다,” 『조선일보』, 1988년 6월 4일; “남북대학생회담 뒷에 걸리지 말라,” 『한국일보』, 1988년 6월 5일; “북한은 뒷을 놓고 기다린다,” 『서울신문』, 1989년 6월 7일; “지금은 때가 아니다,” 『경향신문』, 1988년 6월 7일. 다만, 당시 신생 언론이었던 『한겨레신문』은 사설에서 “의식의 분단을 극복하자”고 주장하면서 대학생들에게 판문점을 봉쇄하지 말고 대화의 계기를 만들어 주도록 주문하고 있다. 1988년 6월 8일.

25) 남북대학생 교류제의 이후 이에 대해 서울대학생을 대상으로 한 여론조사에서 ‘비현실적이다(47.7%)’가 ‘획기적이다(39.7%)’라는 의견보다 높게 나타났다. 서울대학교 50년사 편찬위원회 편, 『서울대학교 50년사: 1946-1996』 상 (서울: 서

정부는 국정의 제1과제로 삼고 있었던 민주화 조치의 틀 속에서 통일논의를 개방했으며, 이는 이제까지 민간차원의 통일논의를 엄격히 제한해 왔던 점에 비추어볼 때 엄청난 변화로 평가되었다.²⁶⁾ 이흥구 국토통일원 장관은 통일논의를 개방한 취지와 배경을 다음과 같이 설명하고 있다. “통일논의 개방은 대통령 공약사항이었다. 통일논의를 개방한다는 것은 민주화를 추구하는 정부의 기본 입장이었다. 이런 입장에 따라 통일논의를 개방한 것이다. 또한 통일정책에 관해 국민들의 의견을 듣지 않고 정부가 독점적으로 하던 시대는 지나갔다. 통일정책도 국민의 의견을 광범위하게 수렴하여 국민적 합의하에 추진되어야 한다.”²⁷⁾ 이와 같이 통일논의 개방은 민주화 조치의 연장선상에서 가능한 것이었으며, 한편 정부는 통일논의를 개방하면서도 무분별하거나 헌정질서를 침해하는 통일논의는 안 된다는 일정한 한계를 긋고 있었다.

Ⅲ. 통일논의의 확산과 민족주의의 복구

1988년 3월 29일 서울대학교 학생회장 선거유세에서 한 후보가 남북대 학생 교류를 제안했다. 즉 남북한 학생이 함께하는 국토순례대행진, 남북대학생 체육대회 개최를 주장했다. 이는 40년간의 통일논의 금기를 깬 사건이었다. 이 제의가 나오자 서울시내 8개 대학 총학생회가 즉각 지지

울대학교 출판부, 1996), p.970.

26) 『동아일보』 1988년 6월 2일, 3면.

27) 이흥구, “한국의 통일정책과 북방외교”(전국경제인연합회 월례 특강, 1988년 4월 29일), 효당 이흥구 선생 문집간행위원회, 『이흥구 문집』 Ⅲ(서울: 나남, 1996), pp.302-306.

성명을 발표했다. 1987년 민주화의 주도세력이었던 대학생들이 주창한 남북대학생교류 제안은 그 자체로서 반향이 컸으며, 이 제안은 통일논의를 촉발시키고 활성화시키는 전기가 되었다.²⁸⁾ 남북학생교류 제안은 6·10 남북학생회담, 8·15 남북학생회담 제안으로 이어졌다. 통일논의가 개방된 이후 자주교류운동, 국가보안법 철폐운동, 통일방안 제시 등으로 급진적인 주장들이 제한 없이 통일논의의 명분으로 확산되었다. 비정부 차원의 통일논의에서 중요한 특징은 통일문제를 현존하는 국가체제를 뛰어넘는 민족문제라고 생각하고 있었으나, 이러한 입장에 따라 이들의 통일논의는 정부의 통제를 벗어나고자 하는 경향이 있었다. 이러한 경향이 나타난 대표적인 주장 두 가지를 정리해보면 다음과 같다.

첫째는 남북연석회의 주장이다. 남북 제 정당·사회단체 연석회의는 남북한에 각각 정부가 공식적으로 수립되기 전에 북한에 의해서 처음 제기되었던 것이다. 1948년 한반도에는 남북 각각 단독 정부가 수립될 동향이 뚜렷했다.²⁹⁾ 이러한 때에 국토분단을 막고 통일정부를 수립하기 위해 김구 선생, 김규식 선생은 1948년 2월 16일 북한지역의 김일성·김두봉에게 남북요인회담, 남북정치지도자회의 등을 제의했다. 이에 대한 북한지역 인사들의 답은 없었다. 그러다가 1948년 3월 25일 (북한 측은) 평양방송을 통해 ‘전조선정당사회단체 대표자 연석회의’를 평양에서 4월 14일부터 개최한다고 일방적으로 발표했다.³⁰⁾ 이 회의는 결과적으로 “김일성을 위시한 북한 공산주의자들이 소위 통일전선 전술로서 정당·사회단체 대표자들의 연석회의 형식의 군중집회식 회의를 개최하여 김일성

28) 『서울대학교 50년사』 상, pp.969~971.

29) 심지연, “분단구조의 역사적 기원과 형성,” 경남대 북한대학원 편, 『남북한 관계론』 (서울: 한울, 2005); 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수립』 (서울: 돌베개, 2002).

30) 송남현, “4월 남북연석회의의 역사적 진실,” 『북한』 제234호 (북한문제연구소, 1991년 9월), pp.113~117.

을 수령으로 하는 소비에트형 인민공화국을 수립하는 데 목적이 있었다.”고 평가되고 있다.³¹⁾ 북한은 정권수립 이후에도 통일문제와 관련하여 이러한 남북 제 정당·단체 연석회의(대민족회의, 정치협상회의)를 지속적으로 제기해왔다.

통일논의가 개방되자 한국 사회 내에서도 연석회의를 주장하는 사례가 나왔다. 민족통일민중운동연합(민통련)은 7·4공동성명의 통일 3대 원칙에 합의하는 남북의 사회단체들이 남북사회단체 회담을 개최하자고 제안했다. 이 회담에서는 “조국의 평화적 통일과 자주적 남북교류에 대한 모든 문제를 협의·결정하자”는 입장을 밝히고 있다.³²⁾ 한겨레민주당은 1988년 7월 4일 북한의 제 정당과 남한의 여·야당에 대하여 ‘남북한 제정당 연석회의’를 제안하고 이에 협력할 것을 촉구했다. 한겨레민주당은 이제까지 남북한 당국이 민족통일에 기여하지 못했기 때문에 이 연석회의로 그 역할을 대신하겠다는 의지를 담고 있었다.³³⁾ ‘조국의 자주적 평화통일을 위한 민주단체협의회’는 남북 국회 연석회의 개최를 촉구하면서 남과 북이 진정으로 한반도에 평화를 정착시키고 통일을 달성하려면 회담 형식은 7천만 겨레를 대표하는 국회의원과 사회단체 대표가 참석하는 연석회의가 가장 바람직하다고 주장했다.³⁴⁾ 남북연석회의의 주장은 직간접적으로 표현되고 있는 바와 같이 남한의 정부당국을 배제하는 의지를 갖고 있다. 자유민주주의 국가에서는 정부 외에 어떤 정당이나

31) 송남현, 위의 글, p.119.

32) 민주통일민중운동연합, “남북사회단체회담을 제안한다”(1988년 7월 4일), 국토통일원, 『각계 통일논의 자료집』 Ⅲ, pp.93-94.

33) 한겨레민주당 대표, “남북한제정당연석회의를 제안한다”(1988년 7월 4일), 국토통일원, 『각계 통일논의 자료집』 Ⅲ, pp.95-96.

34) 조국의 자주적 평화통일을 위한 민주단체협의회 공동대표, “남북국회연석회의의 즉각적인 개최를 촉구한다”(1988년 7월 25일), 국토통일원, 『각계 통일논의 자료집』 Ⅲ, pp.196-197.

단체 또는 개인도 정당한 절차에 따라 권한을 수임 받지 않고서는 국민을 대표하거나 주권을 행사할 수 없다. 그러나 연석회의를 주장하는 배경에는, 통일문제가 민족문제라는 명분을 바탕으로 이 문제에 대하여 남북한 현존 국가기구의 권능을 부인하려는 의지가 깔려 있었다. 남북연석회의의 입장을 지속적으로 주장해 왔던 북한은 1992년 남북고위급회담을 통해서도 통일문제는 당국이 관장하는 행정적 문제가 아니라 민족문제이며 정치문제라고 하면서 남북의 모든 정치세력과 전 민족의 총의에 기초해서 정치적으로 해결되어야 할 문제인데 그것을 당국 사이에서만 해결하자고 하는 것은 독단주의라고 주장하며 통일문제에 대한 남한 정부의 권능을 부정하는 발언을 했다.³⁵⁾

둘째, 남북자주교류론이다. 한국기독교교회협의회는 1988년 2월 ‘민족의 통일과 평화에 대한 한국기독교회 선언’을 통해 남북교류와 관련하여 다음과 같은 세 가지 관점을 제시했다.³⁶⁾ 상호 이해를 증진하고 실상을 편견 없이 객관적으로 파악하기 위하여 상호교류, 방문, 통신이 개방되어야 한다. 민족동질성 회복을 위해 언어, 역사, 지리 등에 관한 학술분야 교류와 협동연구를 추진하도록 한다. 문화·예술·종교·스포츠 분야에서도 상호 교류하여야 한다. 민족의 이익을 추구하기 위하여 경제교류가 최대한 개방되어야 한다는 등이다. 그러나 노태우 정부 출범 후 가장

35) 제7차 남북고위급회담 시 남한 측은 북한 측이 정치협상회의 방식을 제기하고 남한 측 단체·인사들에 대한 선전선동을 계속하는 데 대해 이것이 체제존중의 합의정신과 배치된다고 주장했다. 이에 대해 북한은 통일문제에서 연석회의 방식을 계속 추구할 것임을 밝힌 것이다. 통일원, 『남북대화』 제55호 (1991), pp.25~26; 북한이 연석회의 방식을 고집하는 이유는 남한정부의 실체를 부정하고, 북한정부에 정통성을 부여하기 위한 것이라는 연구가 있다. 심지연, “북한의 통일논의 방식과 연석회의,” 『동북아연구』 제2권 (경남대 극동문제연구소, 1996), pp.34~40.

36) 한국기독교교회협의회, “민족의 통일과 평화에 대한 한국기독교회선언,” 국토통일원, 『각계 통일논의 자료집』 Ⅲ, p.10.

파급효과가 컸던 것은 서울대 학생들이 제안하고 확산시킨 남북학생교류 제의였다. 즉 이들은 ‘김일성대학 청년학생에게 드리는 공개서한’ 형태로 남북학생교류를 제의했으며,³⁷⁾ 이후 서울대 총학생회는 산하에 ‘조국의 평화와 자주적 통일을 위한 특별위원회’를 두고 남북학생회담을 적극 추진했다. 이 특별위원회는 남북학생회담에서 이산가족 문제까지 토의하겠다고 함으로써 남북한 간 현안을 학생들이 직접 협의하겠다는 선까지 나간 것이다. 남북학생교류에 대한 관심은 서울지역은 물론 전국의 대학생들이 관심을 갖는 문제가 됐고, 24회 올림픽 공동개최 문제, 군사적 대치상태 해소 문제까지 협의 의제를 확대하여 학생회담에서 다루겠다고 주장했다.³⁸⁾

대학생들의 남북접촉과 교류추진 움직임은 다른 분야 비정부 차원의 대북교류 의지를 일깨운 것으로 보인다. 또한 제6공화국 정부에서 취한 유연한 입장, 7·7선언 등도 비정부 차원의 대북교류 의지를 고양한 것으로 보인다. 이는 남북 간 비정부차원에서는 일체의 접촉과 교류가 금지되었던 이전의 상황과는 크게 달라진 중대한 변화였다. 1988년 6월 12일 민족화합공동올림픽추진 불교본부는 공동올림픽 개최, 남북불교의 자주적 교류, 8월 15일 보현사와 조계사 간 공동형식의 법회개최 등을 제안하는 서한을 북한의 ‘조선불교도연맹’ 중앙위원장에게 보냈다.³⁹⁾ 민족문학작가회의는(김정한·고은·백낙청 등) 1988년 7월 2일 남북작가회

37) 서울대학교 총학생회장 후보, “김일성대학 청년학생에게 드리는 공개서한” (1988년 3월 29일), 국토통일원, 『각계 통일논의 자료집』 I, pp.167~168.

38) 남북학생교류가 서울대 학생회 차원이 아닌 전국의 대학차원으로 확대되어 추진된 상황은 ‘전국대학생대표자협의회’ 3·4·5차 ‘북한청년학생에게 보내는 남한 백만청년학도의 공개서한’을 통해 알 수 있다. 국토통일원 남북대화사무국, 『정당·단체·개별인사 통일논의』 (서울: 국토통일원, 1989), p.95, p.114, p.165 참조.

39) 민족화합공동올림픽추진불교본부, “조선불교도연맹중앙위원장에게 보내는 서한,” 국토통일원 남북대화사무국, 『정당·단체·개별인사 통일논의』, pp.117~118.

담 개최를 제의하는 성명을 발표했다. 이 단체는 서울·평양·판문점 등 한반도 내에서 1988년 안에 남북작가회담을 개최하자고 제의했다. 남북 간 작품교류, 모국어와 민족정서의 동질성 보존을 위한 공동작업, 국문학 연구를 위한 현지답사반의 교환, 남북문학인 대회, 인적교류 방안 등을 협의하자는 구상이 제안되었다.⁴⁰⁾ 전국 목회자 정의평화실천협의회는 1988년 8월 1일 북한의 조선기독교연맹에 ‘남북기독교목회자 상호교류’를 제의했다.⁴¹⁾ 한국장기협회는 1988년 8월 2일 ‘남북한친선장기대회’ 개최를 제의했다.⁴²⁾ 카톨릭농민회는 1988년 8월 8일 남북한 간 농업기술과 영농시찰단 교류를 실현하기 위한 ‘남북농민교류’를 제의했다.⁴³⁾ 카톨릭농민회는 이 제의에서 자주·평화·민족대단결의 조국통일 원칙을 현실화시키기 위해서 극단적인 정치·군사 대결구조를 화해·평화 구조로 바꿔야 한다고 주장했다. 그렇지 않으면 남북 간 화해와 교류는 결과적으로 분단고착의 함정에 빠질 수 있다는 점을 지적하면서 평화협정을 체결하고 분단장치를 걷어내는 것이 필요하다는 입장을 밝히고 있다. 민족미술협의회는 1988년 8월 12일 성명을 통해 남북미술교류를 제안했다.⁴⁴⁾ 즉 민족통일을 위해 남북의 작가와 해외교포작가의 교류를 포함한 범민족 미술대전을 전국의 여러 도시를 순회하면서 개최하자는 것이다. 노동자 시인 박노해는 ‘노동자의 통일운동선언’이라는 글을 통해 1988년 8월 31일 남북노동자회담을 제안했다.⁴⁵⁾ 문익환 목사, 임수경 학생, 문규현

40) 민족문학작가회의 성명, “남북작가회담의 개최를 제창한다,” 위의 책, pp.123~124.

41) 전국목회자정의평화실천협의회 (박영모 회장), “남북기독교 목회자 상호교류제의,” 위의 책, pp.175~176.

42) 사단법인 한국장기협회 (이일훈 이사장), “남북한 친선장기대회 개최 제의,” 위의 책, pp.177~178.

43) 카톨릭 농민회 성명, “남북농민 교류제의,” 위의 책, pp.183~184.

44) 민족미술협의회 성명, “민족 통일을 향한 남북의 작가와 해외교류작가의 교류를 포함한 범민족미술대전을 제의한다,” 위의 책, p.185.

45) 『한겨레신문』, 1988년 8월 31일.

신부는 정부의 허가를 받지 않고 방북했다. 1989년도에 실제로 일어난 민간인의 방북은 국민들의 정서에 큰 충격을 주기는 했으나 남북교류를 현실적인 문제로 인식하는 계기가 됐다. 다만, 민간단체들의 이러한 남북교류 움직임은 자주교류라는 명분으로 추진되고 아울러 급진적인 주장을 함께 함으로써 정부의 창구단일화 방침과 대립되는 입장을 취하고 있었다.⁴⁶⁾

정부의 창구단일화를 배제하고자 하는 이러한 움직임은 남북한에 두 개의 국가체제가 수립되기 이전의 민족주의적 감정에 기원을 두고 있다고 할 것이다. 그러나 이러한 운동에서는 객관적 상황과 주관적 인식 사이에 심각한 불일치가 있었다. 즉, 1988년 즈음 한반도의 현실에서는 강고한 국가체제가 자리 잡고 있었고 자본주의가 급속히 발전하는 한편 국제정세도 변화하고 있었다. 그러나 민족분단이라는 이데올로기적 조건은 분단 당시의 과거 역사에 고착되어 있는 기현상이 나타났다. 대학생들의 통일운동을 주도했던 소위 ‘민족해방파’는 이러한 과거 이데올로기 상황에 집착했다. 민족해방파는 그러한 기현상에 의존해서 통일운동을 촉발시켰으나 일반 대중은 그러한 통일운동을 시대착오적·관념적이라고 평가했고 냉담한 반응을 보였다.⁴⁷⁾

46) 한반도 평화와 통일을 위한 세계대회 및 범민족대회 추진본부, “한반도 평화선언” (1988년 8월 28일), 국토통일원 남북대화사무국, 『정당·단체·개별인사 통일논의』, p.200.

47) 임영일, “학생운동과 통일논의,” 『대학교육』 (서울: 한국과학기술정보연구원, 1988), pp.16~21.

IV. 노태우 정부의 통일정책: 민족주의의 수용과 국가중심주의 성격의 재규정

노태우 정부는 급변하는 국제질서와 복잡한 환경에서 대학생 등 민주화를 주도했던 세력의 통일논의와 요구에 대응하는 정당한 정책수단이 필요했다.⁴⁸⁾ 노태우 정부는 취약한 정치적 기반 위에서 출범했었던바 통일논의 과정에서 급진적인 주장이 나오고 이것이 견잡을 수 없이 확대됨으로써 정치 불안으로 이어지는 것을 막아야 했다. 즉, 체제를 안정시키기 위해서라도 통일문제에 관한 선제적인 조치를 마련해야 했다.⁴⁹⁾ 노태우 정부는 과감한 조치를 통해 군부 권위주의 체제의 연장선상에 있다는 자기제약에서 벗어나서 급진세력이 몰고 오는 공격의 예봉을 사전에 차단할 필요가 있었다.⁵⁰⁾ 또한 민간 차원에서 제기하는 대북접촉 요구와 방북운동을 관리할 틀을 마련할 필요도 있었다.⁵¹⁾ 한편 일반 여론은 운동권 세력의 급진적인 주장에 동조하지 않았으며, 언론들도 대부분 비정부 차원의 급진적인 통일논의에 대해 경계하는 입장을 보였다. 또한 창구단일화론은 여론의 주류를 형성하고 있었다.⁵²⁾

이러한 환경 속에서 노태우 정부는 통일논의를 수렴해갔다. 노태우 정

48) 전재성, “북방정책: 노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석,” 『세계정치』 제24호 (서울대 국제문제연구소, 2002), p.273. 제6공화국 정부는 여소야대라는 국내 정치 방면의 취약성을 극복하기 위해 1990년 1월 3당 합당을 추진했다.

49) 김선혁, “노태우시대 한국의 시민사회,” 강원택 편, 『노태우 시대의 재인식』 (파주: 나남, 2012), pp.101~102.

50) 진덕규, “정치체제의 갈등과 통합에 관한 이념적 인식: 한반도에서의 통일논의 모색,” 『동아연구』 16권 (서강대학교 동아연구소, 1988), pp.163~164.

51) 전재성, “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석,” p.274.

52) 주 23) 참조.

부는 민족자존을 강조했다. 이 시기 대통령과 정부의 엘리트들이 대부분 민족주의와 민족문제의 자주적 해결을 추구했다.⁵³⁾ 정부 인사들의 이러한 민족주의적 성향이 민간에서 강하게 요구하는 통일논의에 대해 적극적으로 대처할 수 있었던 중요한 요소가 됐던 것으로 보인다. 노태우 정부는 민주화 조치의 하나로서 통일논의를 개방하여 통일문제의 정부 독점을 포기했다. 통일정책을 정부가 독선적으로 할 수 있던 시대가 지났다고 인식하고 광범위하게 국민들의 의견을 수렴하는 자세를 갖췄다.⁵⁴⁾ 정부는 자주적인 입장에서 외교의 범위를 넓혀가고 북한을 하나의 민족공동체로 통합해 가고자 했다. 민족공동체 형성을 위한 실질적 조치로서 남북한 간 교류와 협력을 추진한 것도 과거와는 달라진 혁신적인 조치였다. 북한과는 남북대화를 통해 상호 실체를 인정하고 한반도 문제를 주도적으로 풀어가고자 했다. 이러한 여러 가지 노력은 노태우 정부가 스스로 강조했던 민족자존 의식을 바탕으로 하고 있다고 할 것이며, 비정부 차원에서 제기됐던 민족주의적 요구를 수용한 것이었다고 할 수 있다. 이러한 조치들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 노태우 정부는 ‘대통령 특별선언’ 형식으로 남북한 간의 교류를 개방하면서 통일정책을 구체화해나가기 시작했다. ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’(7·7선언)은 노태우 정부 통일·외교 정책의 기본방향이자 구체적인 실천 프로그램이었다. 이는 남북한 관계와 북방외교에서 획기적인 전환점을 이루겠다는 노태우 정부의 의지와 비전을 담은 것이다.⁵⁵⁾ 노태우 대통령은 특별선언을 발표한 취지를 북방정책과 새로운 남

53) 노태우 대통령의 취임사, 7·7선언, 민족공동체 통일방안, 유엔연설 기타 중요 연설에서 민족자존을 일관되게 강조하고 있으며, 당시 남북관계를 담당했던 이흥구, 박철언, 김종휘 등도 민족문제의 자주적 해결을 강조하고 있다.

54) 이흥구, “한국의 통일정책과 북방외교,” 『이흥구 문집』 III, pp.302~303.

55) 공보처, 『제6공화국 실록』 2권 (서울: 공보처, 1992), p.269.

북관계를 전개해 가기 위해서 철학과 방향과 목표를 분명히 하려 했다고 설명하였다. 아울러 주변국에 대해 한반도 문제에 대한 우리의 주도권을 확실히 하려는 뜻이 있었음을 밝히고 있다.⁵⁶⁾ 7·7선언에서 밝히고 있는 기본취지는 남과 북이 함께 번영하는 민족공동체 관계를 발전시켜 통일을 실현하는 것이다. 또한 북한사회의 개방을 촉진하고자 하는 의지가 나타나 있다.⁵⁷⁾ 7·7선언은 6개 항의 민족공동체 형성을 위한 정책추진 과제를 제시하였다. 제1항은 각계각층의 남북한 간 인적교류를 적극 추진한다고 천명했다. 이는 남북한이 상호 교류함으로써 사회적 공동체를 만들어가기 위한 정책이다. 제2항은 이산가족들의 교류, 즉 생사·주소 확인, 서신 왕래, 상호 방문 등이 이루어질 수 있도록 적극 지원하겠다는 방침이다. 이는 남북한 간에 흩어져 있는 가족공동체를 복원시키자는 정책이다. 제3항은 남북한 간 교역을 개방하고 남북한 간 교역을 민족내부 거래로 보겠다는 방침을 밝힌 것이다. 이것은 남북한 간 경제공동체를 만들자는 정책이다. 노태우 정부는 민족공동체 형성을 위해 남북교류를 개방하겠다고 선언했을 뿐만 아니라 이를 뒷받침하는 남북교류협력법을 제정하여 국민들이 남북한 간의 교류 협력에 참여할 수 있는 법적 권리를 창설하였다. 이것도 획기적인 정책 전환이었다. 제4항에서 6항까지는 국제무대에서 남북한이 서로 비방하고 싸우는 일을 이제 그만두고 협력하여 민족공동체를 지향하자는 취지를 담고 있다. 우방국의 대북한 교역을 반대하지 않으며, 국제무대에서 남북한이 민족의 공동이익을 위해 협력하자는 정책의지를 밝혔다. 이와 같이 7·7선언이 지향하는 정책방향

56) 노태우, 『노태우 회고록, 전환기의 대전략』 (서울: 조선뉴스프레스, 2011), p.144.

57) 7·7선언이 통일정책 선언인지 북방외교 선언인지에 대해서는 학자들 사이의 견해가 각각 다르다. 본 논문에서는 통일정책이라는 차원에서 7·7선언을 다룬다. 『제6공화국 실록』에서도 7·7선언을 '제2편 통일'편에 수록해 놓고 있다. 공보처, 『제6공화국 실록』 2, pp.274~286.

은 기본적으로 민족주의 성향을 갖고 있다고 할 것이다.

7·7선언을 발표하게 된 데에는 대학생들을 중심으로 하는 민간통일운동이 중요하게 작용했다고 한다. 노태우 정부는 출범 초부터 예기치 못했던 강력한 통일운동에 직면하게 됐다. 1987년 민주화 운동을 이끌었던 학생운동 세력이 민주화 운동보다도 더욱 격렬하게 통일운동을 전개하여 사회적 혼란이 가중되고 있었다.⁵⁸⁾ 노태우 정부는 민주화의 대세 속에서 이러한 국내 통일운동에 대처해야 했다. 1988년 5월 6월 대학생들은 가두시위, 판문점 진출 시도 등 통일운동을 강력하게 전개했는데, 정부는 그러한 학생들의 동향이 심각하다고 판단했다. 더구나 학생들의 통일운동이 7월, 8월까지도 계획되어 있었다. 이는 정국의 불안요인으로 작용했고 대북정책을 통해 이러한 위기국면을 전환할 필요성이 제기됐다. 정부 관계 기관회의에서는 대북정책과 관련한 조치의 필요성에 합의하고 이를 노태우 대통령에게 보고하여 1988년 7월 7일 특별선언을 발표했다.⁵⁹⁾ 이것으로써 제도권(정부)이 학생운동권과 재야의 요구를 수용했다고 할 수 있다.

둘째, 남북한 간 민족공동체 형성을 지향하는 통일방안을 수립했다. 노태우 정부는 1989년 9월 11일 ‘한민족공동체 통일방안’을 발표했다.⁶⁰⁾ 제5공화국 시기에 ‘민족화합 민주통일방안’이 있었지만, 민족공동체 통일

58) 최준영, “3당 합당: 민주화 이후 한국 정당정치 전개의 분기점,” 강원택 편, 『노태우 시대의 재인식』, p.81 ; 대학생들의 시위 빈도와 규모는 전년동기 대비 1.8배로 늘어났고, 이념적으로도 급진적인 구호를 내걸고 있었다.

59) 당시 회의 상황에 대해서는 박철언, 『바른 역사를 위한 증언』 2 (서울: 랜덤하우스중앙, 2005), pp.27~30 참조. 이흥구 당시 통일원장관에 의하면 국내의 여러 가지 상황을 감안하여 홍성철 대통령 비서실장이 종합적인 판단을 하고 결정했으며 이를 대통령에게 건의한 것이었다고 한다. 이흥구 인터뷰 (2013년 8월 7일 14:00~15:00, 서울국제포럼 이사장실) 참조. 이흥구 장관은 후에 민주평통 수석부위원장, 통일부총리, 국무총리를 역임했다.

60) ‘한민족공동체 통일방안’ 전문은 통일원, 『통일백서』 (1990), pp.323~330 참조.

방안이 상징성 면에서나 논리성, 체계성 면에서 사실상 대한민국 최초의 통일방안이라고 할 수 있다. 한민족공동체 통일방안은 통일을 추진하면서 지켜야 할 원칙으로 자주·평화·민주의 3원칙을 제시하고 있다. 한민족 공동체 통일방안의 중요한 특징은 통일이 단계적 과정을 거친 후에 이루어 질 수 있다는 것을 강조하고 있는 점이다. 즉 통일은 신뢰구축협력 → 남북연합 → 단일민족국가 건설이라는 3단계의 점진적 발전을 통해 실현한다는 구상을 가지고 있었다.⁶¹⁾ 민족공동체 통일방안은 공개적인 논의와 의견수렴 절차를 거쳐 성안되었다.⁶²⁾ 의견수렴 과정을 주도적으로 이끌었던 이흥구 장관은 민족공동체라는 개념을 바탕으로 논의를 이끌어갔다. 이는 일제 강점기 한국민족주의 운동의 경험에서 볼 때 민족이 국가에 앞선다는 전제를 가지고 출발하는 개념이다. 따라서 국가의 통일에 앞서 민족사회의 통합이 필요하다는 취지였다. 이것은 매우 민감할 수도 있는 이슈였으나 새로운 개념이었으며, 따라서 과거에 논쟁된 일이 없고 이념적으로나 정치적으로 채색된 개념이 아니라서 신선했기 때문에 오히려 쉽게 받아들여졌다. 또한 당시 민족주의가 강했던 분위기에서 제도권이나 재야를 막론하고 이 개념에 대해 거부감이 없었다. 중간과정으로 내세운 남북연합(Korean Commonwealth) 개념은 일종의 국가연합(two states solution)을 거치자는 것이다. 이것도 논란이 있을 수 있었지만 이것이 궁극적으로 남북한이 하나의 주권국가(one state)로 가기 위한 중간단계로서 거치는 과정이라는 점에 대해서는 반대가 없었다.⁶³⁾ 이와 같이 민족공동체 통일방안은 민족주의를 정책의 토대로 제시함으로써 여와 야, 제도권과 비제도권의 합의를 이끌어 내고 국민전체가 합

61) 공보처, 『제6공화국 실록』 2권, p.57.

62) 통일원, 『통일백서』 (1990), pp.73-74.

63) 이흥구 인터뷰 (2013년 8월 7일). 당시 통일방안을 수립하기 위한 논의 과정에 재야인사들도 광범위하게 참여하였다.

의한 정책으로 되었다고 할 수 있다.

셋째, 남북고위급회담을 개최하여 남북관계의 성격에 합의했다. 즉 북한은 “쌍방사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고…”라고 남북관계의 성격을 규정했다. 이 합의를 통해 북한은 한반도에서 한민족이 하나의 민족국가를 수립하고자 하는 한국 민족주의 운동의 정통성을 인정한 것이라고 할 수 있다. 이러한 입장에서 북한한 관계는 국제관계나 외교관계로 성립될 수 없으며 민족 내부의 특수 관계라고 한 것이다. 또한 북한한 특수 관계는 통일이 될 때까지 잠정적인 관계로 인정하기로 한 것이다.

이상에서 본 바와 같이 노태우 정부 시기에 마련된 통일정책은 기본 바탕이 민족주의였으며 민족주의를 구체화 했다. 이렇게 민족주의가 통일정책의 중심 주제가 될 수 있었던 까닭은, 민간 차원의 강력한 통일운동이 있었기 때문만이 아니라 정부와 제도권의 인사들도 민족주의 성향을 가지고 있었으며, 국제질서가 국내질서까지도 일원적으로 규율했던 동서 냉전대결이 와해됨으로써 민족문제의 자주적 해결이 가능하게 된 상황이었기 때문이었다고 판단된다. 이때 형성된 통일정책의 기본 방향은 지금까지도 한국의 통일정책으로서 승계되고 있다. 1980년대 말 1990년대 초에 형성되었던 통일정책이 지금까지도 생명력을 가지고 있는 것은 이것이 민족주의를 바탕으로 하고 있기 때문일 것이다.

노태우 정부는 과거 권위주의 정부와는 다르게 통일문제에 대해서 유연한 입장으로 임하였으며 민간의 통일논의를 수렴하면서 정책을 수립해 갔다. 그러나 비정부 차원에서 제기된 통일논의 중에서 수용할 수 없는 부분의 한계를 정하기도 했다. 창구단일화론이 그러한 것이다.⁶⁴⁾ 창

64) 노태우, 『노태우 회고록, 전환기의 대전략』, pp.360~262; 이흥구, “남북교류의

구단일화론은 한반도에 두 개의 국가 실체가 존재하고 있는 현실을 인정하는 것이다. 또한 자유민주적 기본질서의 원칙에서 정부의 국민대표성을 바탕으로 하고 있다. 통일정책은 남북한에 서로 다른 체제가 존재한다는 현실에서 출발한다. 그리고 남북한의 정부가 상대방에 대해서 각각 자기측을 대표한다. 국민은 정부 외의 누구에게도 통일문제에 대하여 대한민국을 대표할 수 있는 권능을 부여하지 않았다. 이러한 원칙이 창구 단일화 방침의 배경이다. 대한민국 헌법 전문에서는 자유민주적 기본질서를 공고히 하고 발전시켜 나가야 한다고 선언하고 있다. 특히 예민한 논란이 생길 수 있는 통일문제에 관하여는 자유민주적 기본질서에 따를 것을 명확히 규정하고 있다.⁶⁵⁾ 통일문제가 민족문제라고 할지라도 이것을 현실적으로 처리하는 방식은 자유민주적 기본질서의 핵심적 요소인 법치주의와 대의정치(代議政治)의 원리에 입각해야 한다는 규정이다. 자유민주적 기본질서는 다원주의(多元主義)에 기초하며 특정 집단이나 계급의 지배를 의미하는 인민민주주의(人民主主義)(민중민주주의)를 반대하고 독선주의(獨善主義)를 용납하지 않는다.⁶⁶⁾ 학생이나 민간단체들이 정부의 허가 없이 북한의 인사·단체들과 접촉하여 남북한 관계나 한반도 현안문제를 다루는 것은 권한 없는 행위로서 국민주권을 침해하는 행위로 보았다.⁶⁷⁾ 남북연석회의의 주장도 똑같은 문제가 있다. 노태우 정부는 민간 차원의 통일논의를 개방했지만 통일논의와 통일운동이 자유민주적 기본질서를 넘어설 수 없다는 한계를 설정했다. 이와 같이 노태우 정부는 통일 문제에서 정부가 주도적 지위

필요성과 창구의 일원화,” 『이흥구 문집』 Ⅲ, pp.267~270.

65) 현경대 인터뷰(2013년 8월 26일, 민주평화통일자문회의 사무실), 국회 10인 헌법개정안 기초 소위원회에서 통일 조항은 정당 조항보다도 엄격하게 한계를 정해야 한다는 의견이 제기되어 ‘자유민주적 기본질서’를 따를 것을 규정했다고 한다.

66) 이흥구, “민주화 시대의 통일정책,” 『이흥구 문집』 Ⅲ, pp.322~323.

67) 위의 글, p.325.

에 있고 중심 역할을 해야 한다는 ‘국가중심주의’ 입장을 분명히 했고, 이를 정책과 제도로서 확보해 나갔다.

한국 통일정책의 국가중심주의는 7·7선언에서 창구단일화로 나타났고, 민족공동체 통일방안의 핵심적인 제도인 남북연합으로 구체화됐다. 남북연합도 창구단일화와 마찬가지로 남북한에 두 개의 국가 실체가 존재함을 인정한다. 국가 실체를 인정하게 되면 불가피하게 남북한 당국이 통일 문제를 다루는 주체가 된다. 이는 당시 일부 민간에서 국가체제를 뛰어넘어 통일 문제를 다루고자 했던 연석회의의 방식이나 자주교류와는 상충되는 것이다. 이와 같은 국가중심주의적 통일방안에 대해 제도권에서는 여야를 막론하고 동의했다. 정부는 통일방안을 수립하는 과정에서 국회와 긴밀하게 협조했다. 국회 통일정책특별위원회의 공청회 등을 통해 정치권의 의견을 수렴했다.⁶⁸⁾ 여소야대의 국회 상황에서 통일정책의 수립과 원활한 추진을 위해서는 야당의 동의를 얻는 것이 필수적이었다. 이러한 점을 감안하여 통일방안을 마련하는 과정에서 이홍구 장관은 여당대표와 세 야당 총재들에게 여러 차례 설명했고 의견을 수렴했다. 그리고 통일방안을 발표하기 직전에는 세 야당 총재들이 정부가 마련한 방안에 동의한다는 의사표시가 있었다.⁶⁹⁾ 통일정책의 국가중심주의는 남북기본합의서에서도 구체화됐다. 이 합의서는 남북한이 처음으로 상대방의 실체를 공식적으로 인정하는 문서였으며, 쌍방이 합의를 통해 상대방 체제를 인정하고 존중하기로 약속했다.

68) 국회통일정책특별위원회, 『정당·사회단체 등의 통일논의: 통일정책에 관한 공청회 진술 내용』 (서울: 국회통일정책특별위원회, 1989); 대한민국국회사무처, 『제146회 국회 통일정책특별위원회 회의록』 제1호~제3호 (1989).

69) 이홍구 인터뷰 (2013년 8월 7일); 1988년 9월 11일 김재순 국회의장은 윤길중, 김대중, 김영삼, 김종필 등 여야 총재들을 의장실로 초청했고 이 자리에서 이홍구 장관이 최종안을 설명했다. 김재순 의장은 이에 대해 총재들의 찬동여부를 확인했으며, 4당 대표·총재들은 100% 찬동했다.

통일정책의 국가중심주의가 재정의되고 실제적으로 확립될 수 있었던 것은 법률적 장치가 마련된 데서 비롯되었다고 할 수 있다. 1987년 9차 개정 헌법 제4조에서는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”고 규정했다. 이러한 헌법 정신에 따라 1990년 8월 1일 ‘남북 교류협력에 관한 법률(남북교류협력법)’이 제정 공포됐다.⁷⁰⁾ 남북교류협력법은 남북한 주민들이 남북한 간의 인적 접촉과 왕래, 물자교역과 제반 분야에 걸친 협력, 교통통신의 역무를 제공하는 데에 참여하는 것을 새로운 법적 영역으로 창설하여 개방하는 동시에, 이러한 행위들을 실행하기 위해서는 정부의 허가를 받도록 규정하였다. 또한 과거 정부는 통일문제를 통치행위의 영역으로 보고 자의적으로 판단하고 접근했었는데, 이제는 남북교류협력법이 제정되었으므로 정부도 자유민주적 기본질서에 따라 남북관계 통일문제를 법치행정의 대상으로 보고 처리하는 방향으로 전환해야 했다.

남북교류협력법의 제정은 7·7선언 및 그 이후의 국내정치 상황과 깊은 관련이 있다. 7·7선언 이후 대학생들과 민간단체들 중심으로 자주교류 운동이 거세게 일어났으며 한편에서는 급진적 통일논의에 대한 부정적 여론과 남북교류와 북방정책의 과속에 대한 우려가 확산되고 있었다. 정부는 남북교류협력법 검토 초기부터 통일 문제·남북 문제를 둘러싼 국내의 혼란 상황을 해소하기 위하여 관련 법률적 조치가 필요하다는 점을 분명히 하고 있었다. 1989년 5월에 열린 법안 공청회에서 정부는 “남북교류협력법안은) 최근 우리 사회 일부에서 일어나고 있는 남북 문제의 민중주의적 해결방식을 배격하고 있다. 남북 문제·통일 문제도 자유민주적 기본질서의 틀 속에서 해결되어야 한다는 원칙을 견지하여 무정부

⁷⁰⁾ 남북교류협력법의 성안 및 제정과정은 김천식, “노태우 정부의 남북교류협력법 제정 과정에 관한 연구,” 북한대학원 대학교 박사학위논문, 2014 참조.

적 상황과 혼란을 방지하고자 하는 것이 이 법안의 기본 취지이다.⁷¹⁾”라고 강조했다. 남북한 간의 제반 사무를 정부가 관장하고자 하는 국가중심주의적 입장에 대해 일부 정치권에서는 유보적인 입장을 제기하기도 했다. 즉 남북교류협력과 관련하여 남북한 간 자유로운 왕래를 기본으로 하고 교류와 교역과 관련하여 구체적인 사항은 남북 간 협상에 위임하는 방향으로 법률이 제정되어야 한다는 대안을 제시하였다.⁷²⁾ 그러나 1989년 문익환 목사의 방북 등 일련의 불법 방북사건과 학생운동권의 과격화 경향으로 인해 여론이 보수화되면서 여야의 제도 정치권은 남북교류가 질서 있게 추진되어야 하며 이를 위해서는 창구 단일화가 필요하다는 일정한 공감대를 이루었고, 제반 남북교류를 정부의 관장하에 추진해야 한다는 취지를 담은 남북교류협력법의 제정에 동의하였다.

남북교류협력법의 제정을 계기로 대한민국의 남북교류협력과 관련한 정책 기조는 1988년과 1989년 당시 재야세력 및 학생운동권이 요구했던 민주주의적 접근과 분명한 선을 그었고, 남북교류협력은 정부 관리하에 추진되었다. 그리고 여·야의 제도권 정치 세력이 이에 동의했으며, 이러한 합의는 지금까지도 이어지고 있다. 통일정책의 국가중심주의를 더욱 명확히 한 법률적 조치는 노무현 정부 주도하에 제정된 ‘남북관계발전에 관한 법률’이다. 이 법에 따르면 정부가 임명한 자만이 남북한 간의 협상을 할 수 있도록 규정하고 있다(제17조). 남북교류협력법 등의 제정은 제도권 정당들 간의 합의였지만 법률이 제정된 이후에는 비제도권도 이 법이 정한 절차를 존중하여 남북교류에 참여하는 등 모든 국민이 이러한 법에 따라 행동하고 있다. 이와 같이 탈냉전기 한국의 통일정책 형성과정에서 자유민주적 기본질서라는 헌법 규정과 정부의 법률에 의한

71) 국토통일원, 『남북교류협력에관한특별법안 공청회 참고자료』(서울: 국토통일원, 1989년 5월), pp.10~11.

72) 김천식, 『노태우 정부의 남북교류협력법 제정 과정에 관한 연구』(2014), pp.169~173.

행정행위, 그리고 국민들의 준법절차는 통일 문제에 관한 행위의 규범성을 형성하게 되었다. 이로써 통일정책의 국가중심주의 제도와 성격이 확립됐다고 할 수 있다. 이는 국내정치 과정이었다.

V. 맺음말

1980년대 말 한국의 통일정책은 역동적인 정치과정을 거쳐 체계화되었다. 이러한 정치 과정을 통해 다양하고 이질적이며 성향이 다른 여러 정치세력들이 통일문제에 관하여 민족주의적 지향성에 합의하였으며, 국가중심주의에 동의하고 이를 수용함으로써 국가의 정책이 자리 잡힐 수 있었다. 이러한 과정을 거쳐 수립된 통일정책은 현재까지도 그 기본틀을 유지하면서 영향력을 발휘하고 있다.

한국의 통일정책이 체계화된 시기는 국제적으로도 냉전체제가 탈냉전 체제로 전환되고, 국내에서도 권위주의 체제가 민주화되었던 1980년대 말부터 1990년대 초의 대전환기였다. 이 때의 통일논의는 학생운동권이 선도해 나갔다. 밖으로는 냉전체제의 규율이 해체되고 안으로는 권위주의 체제의 제약이 사라진 시대적 상황에서, 민주화를 주도했던 학생운동권은 민주화 이후의 과제로서 통일운동을 강하게 전개했다. 학생운동권의 통일운동은 일제 강점기에 형성되었던 한국 민족주의 운동에 그 뿌리를 두고 있다는 점에서 통일정책의 형성과정은 역사성을 지니고 있다고 할 수 있다. 학생운동권의 통일논의는 그 동안의 금기를 깨고 급진적인 주장을 제기하여 과격하게 전개됨으로써 사회적 불안감을 자극하였으며 정치적 위기 요소로 작용했다. 노태우 정부는 정세의 급변에 대처하여 새로운 통일정책을 구상할 필요성이 있었는데, 이때에 급진적 통일논의

라는 위기상황을 맞게 된 것이다. 당시 정부는 이러한 상황에서 정국을 주도하고 민주화의 시대정신을 구현해야 하는 두 가지 과제를 안고 있었다. 정부는 학생들과 재야 운동권의 급진적 통일논의에 대해서 유연하게 대처하여 통일논의를 개방하였다. 또한 이들의 요구를 반영하여 남북한 간의 문호개방과 남북교류를 허용하는 7·7선언을 발표하고 이를 법률로 보장했다. 통일방안과 관련해서는 민족주의를 바탕으로 하는 민족공동체 통일방안을 제시하였다. 탈냉전과 민주화의 시대상황에서 민족주의에 대한 갈망이 조야를 막론하고 강하게 분출하였으며, 민족주의 정신은 통일문제와 관련하여 당시의 여와 야, 보수와 진보, 제도권과 비제도권(재야) 등 여러 정파를 아우르고, 제 정파가 공감할 수 있는 합의점이 있었다. 정부는 학생과 재야의 민족주의 요구를 정책의 틀로 수용하였고, 능동적으로 민족주의 정신을 바탕으로 하는 통일정책을 제시하고 통일정책을 통해 민족주의 정신을 구체화함으로써 제 정파의 합의를 이끌어내고 여기에 이들을 묶어 나갔다. 이렇게 해서 민족주의는 한국 통일정책의 기초가 되었다.

노태우 정부가 취한 남북한 간의 문호 개방과 남북교류 허용 등은 기존의 정책에 비해 전향적인 것이었다. 그러나 남북교류를 일방적으로 선언한 7·7선언은 그 추진 과정에서 많은 불협화음과 난맥상을 나타냈다. 특히, 재야 인사와 학생운동권 인사들은 자주교류를 주장하며 불법 방북을 강행했고, 국회의원의 밀입북을 비롯해 일련의 불법 방북 등 급진적인 교류 추진 동향이 있었으며, 이에 대한 보수층의 반발과 복잡한 논란이 확산되었다. 이렇게 혼란한 상황을 계기로 창구단일화를 희망하는 여론이 대두하였다. 한편 정부는 국가 관리하에 통일문제를 주도하고 남북관계를 추진하고자 하였다. 정부는 이러한 정책방향을 구체화하기 위해 남북한에 현존하는 두 개의 국가 체제를 인정하는 남북연합제를 통일방안의 핵심적인 제도로 도입하고, 이러한 두 개의 국가 체제가 중심이 되

어 통일문제를 다루기 위해 남북고위급회담을 개최하였다. 남북한은 남북고위급회담을 통해 남북기본합의서를 체결했는데 이때에야 비로소 남북한이 공식적으로 상호 체제를 인정하였고 남북한 당국이 남북한 간의 현안문제를 해결해 나가기로 합의했다.

그러나 통일정책의 국가중심주의의 성격이 구체화되고 확고하게 작동하게 된 계기는 남북교류협력법의 제정이었다. 정부는 남북관계에서 통치행위의 관행을 지양하고 법치행정을 실현하는 동시에 국민들의 남북교류 참여를 법적으로 개방하고 보장하되 이를 정부의 주도하에 관리하에 이끌어 나가기 위해 남북교류협력법의 제정을 제안했다. 이러한 구상은 여론의 지지를 받았고, 마침내 여야의 제도권 정당들이 동의함으로써 남북교류협력법이 제정되었다. 남북교류협력법이 제정됨으로써 남북교류협력의 통일정책의 중요한 영역으로 설정됐으며 이에 대한 민간의 참여와 역할이 인정되는 등 통일정책에서 일대 전환이 이루어짐과 함께 모든 남북교류는 정부의 관장하에 놓이게 되었다. 이로써 국가중심주의가 재정의되고 통일정책의 중요한 요소로서 제도화된 것이다. 남북교류협력법의 제정 이후부터는 통일문제의 국가중심주의에 대하여 유보적인 입장이었던 비제도권도 이러한 법체계를 수용하고 이에 따라 자기 활동을 함으로써 통일정책의 국가중심주의가 전 국민적으로 규범화되었다고 할 것이다.

■ 접수: 2014년 10월 24일 / 심사 : 2014년 11월 19일 / 게재확정: 2014년 11월 24일

【참고문헌】

국문단행본

- 강원택 편. 『노태우 시대의 재인식』. 파주: 나남, 2012.
- 공보처. 『제6공화국 실록』 1. 서울: 공보처, 1992.
- 공보처. 『제6공화국 실록』 2. 서울: 공보처, 1992.
- 국토통일원. 『통일문제 관련 자료집』. 서울: 국토통일원, 1987.
- 국토통일원. 『각계 통일논의 자료집』 I. II. III. 서울: 국토통일원, 1988.
- 국토통일원 남북대화사무국. 『정당·단체·개별인사 통일논의』. 서울: 국토통일원, 1989.
- 김혜승. 『한국 민족주의: 발생양식과 전개과정』. 서울: 비봉출판사, 1997.
- 김학준. 『한국전쟁』. 서울: 박영사, 1989.
- 노태우. 『노태우 회고록, 전환기의 대전략』. 서울: 조선뉴스프레스, 2011.
- 박철언. 『바른 역사를 위한 증언』 2. 서울: 랜덤하우스중앙, 2005.
- 서울대학교 50년사 편찬위원회 편. 『서울대학교 50년사: 1946-1996』 상. 서울: 서울대학교 출판부, 1996.
- 심지연. 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』. 서울: 돌베개, 2002.
- 이석규 편. 『‘민’에서 ‘민족’으로』. 서울: 선인, 2006
- 통일원. 『통일백서』. 서울: 통일원, 1990.
- 효당 이흥구 선생 문집간행위원회. 『이흥구 문집』 III. 서울: 나남, 1996.

국문논문

- 김선혁. “노태우시대 한국의 시민사회.” 강원택 편. 『노태우 시대의 재인식』. 파주: 나남, 2012.
- 김수용. “해방공간에서의 제헌법초안들의 수용과 배척.” 『대한민국 헌정사의 쟁점과 전망』. 한국헌법학회 제82회 정기학술대회 (2014년 6월 27일).
- 김천식. “남북한의 민족개념 분석.” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1989.
- 김천식. “노태우 정부의 남북교류협력법 제정 과정에 관한 연구.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2014.
- 김학준. “제2공화국 시대의 통일논의.” 양호민 외 공편. 『민족통일론의 전개』. 서울: 형성사, 1984. pp.306~343.

- 송남현. “4월 남북연석회의의 역사적 진실.” 『북한』 제234호 (북한문제연구소, 1991년 9월). pp.113~120.
- 심지연. “북한의 통일논의 방식과 연석회의.” 『동북아연구』 제2권 (경남대 극동문제연구소, 1996). pp.25~41.
- 심지연. “분단구조의 역사적 기원과 형성.” 경남대 북한대학원 편. 『남북한 관계론』. 서울: 한울아카데미, 2005. pp.11~38.
- 이봉철. “국내통일논의 수렴방안.” 『국방논집』 제18호 (한국국방연구원, 1992). pp.26~56.
- 임영일. “학생운동과 통일논의.” 『대학교육』. 서울: 한국과학기술정보연구원, 1988.
- 장달중. “냉전체제와 남북한의 국가발전.” 장달중 외. 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』. 마산: 경남대학교 극동문제연구소, 1996. pp.3~32.
- 전재성. “북방정책: 노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석.” 『세계정치』 24호 (서울대 국제문제연구소, 2002). pp.259~279.
- 진덕규. “정치체제의 갈등과 통합에 관한 이념적 인식: 한반도에서의 통일논의 모색.” 『동아연구』 16권 (서강대학교 동아연구소, 1988). pp.161~216.
- 최준영. “3당 합당: 민주화 이후 한국 정당정치 전개에의 분기점.” 강원택 편. 『노태우 시대의 재인식』. 파주: 나남, 2012.

신문

- 『경향신문』. 1986년 10월 17일. 1면.
- 『동아일보』. 1986년 10월 14일. 1면.
- 『동아일보』. 1988년 6월 2일. 3면.
- 『한겨레신문』. 1988년 6월 2일.
- 『한겨레신문』. 1988년 8월 31일.
- 『경향신문』 사설. “우리내부의 국론 분열에 이용된다.” 1988년 5월 26일.
- 『경향신문』 사설. “지금은 때가 아니다.” 1988년 6월 7일.
- 『서울신문』 사설. “북한은 덮을 놓고 기다린다.” 1989년 6월 7일.
- 『조선일보』 사설. “남북학생회담 안 된다.” 1988년 6월 4일.
- 『한겨레신문』 사설. “의식의 분단을 극복하자.” 1988년 6월 8일.
- 『한국일보』 사설. “남북대학생회담 덮에 걸리지 말라.” 1988년 6월 5일.

기타

국토통일원. 『남북교류협력에관한특별법안 공청회 참고자료』. 국토통일원, 1989년 5월.

국회통일정책특별위원회. 『정당·사회단체 등의 통일논의: 통일정책에 관한 공청회 진술 내용』. 국회통일정책특별위원회, 1989.

대한민국국회사무처. 『제146회 국회 통일정책특별위원회 회의록』 제1호-제3호 (1989).

통일원. 『남북대화』 제55호 (1991).

이흥구 인터뷰 (2013년 8월 7일 14:00~15:00, 서울국제포럼 이사장실).

현경대 인터뷰 (2013년 8월 26일, 민주평화통일자문회의 사무실).

The Effects of Nationalism and Statism in Korean Unification Policies

Kim, Chun-Sig (IPUS, Seoul National University)

Abstract

This article is to analyze the formation processes and characteristics of the unification policies in South Korea which were systematized through the dynamic process of politics between the late 80's and early 90's. Nationalism and Statism were the dominant underpinning philosophies of these policies.

In the era of the Post-Cold War and democratization, even though the authoritarian regime disallowed such activities, student activist groups successfully promoted unification discourse. Although Korean nationalism had previously failed to impact unification policy after liberation, it provided a backdrop for this unification discourse at this time. Though the Rho Tae-Woo administration began with weak political base, it flexibly and effectively managed the pro-unification movements of students activist groups and civil groups while also dealing with the delicate international situation after the Cold War. The Rho administration allowed civil society to speak out about unification, and went a step further by establishing a policy called the Unification Plan for One National Community with the aim of strengthening ties between South and North Korea by announcing the July 7th declaration. The basic idea of this unification policy was based on the

Korean nationalism. With the nationalistic unification policy, and so enjoyed broad support from diverse groups.

However, the exchanges and cooperation of South and North Korea aiming to the formation and promotion of national community caused anxiety because of how radical and illegal it was. To further strengthen the One National Community policy, the Rho administration passed the Inter-Korean Exchange and Cooperation Act. It gained the support of the opposition party as well as civil society. Thus, Statism became a critical systematic factor in unification policy.

Key words: Unification Discourse, Korean Nationalism, The July 7th Declaration, National Community, Inter-Korean Exchange and Cooperation Act, and Statism

김천식(Kim, Chun-Sig)

북한대학원대학교에서 북한학 박사학위를 받았다. 현재 서울대 통일평화연구원 특임연구원이다. 주요 논문으로는 “남북한의 민족개념 분석”, “노태우 정부의 남북교류협력법 제정 과정에 관한 연구”가 있다.