

나라선진화 비전 공개토론회

선진통일의 길

진행순서

• 오후 2:00 ~ 2:30

- 등록

• 오후 2:30 ~ 2:40

- 국민의례

- 인사말 : 박세일(여의도연구소장, 국회의원)

• 오후 2:40 ~ 3:00

- 기조연설 : 박근혜 대표최고위원

“평화, 민족공영 그리고 통일”

• 오후 3:00 ~ 4:50

- 사회 : 정문헌(국회의원)

- 발제 : 박진(국회의원)

- 토론 : 남궁영(한국외국어대학교 교수)

류길재(북한대학원대학교 교수)

박영호(통일연구원 선임연구위원)

백승주(국방연구원 북한연구실장)

유호열(고려대학교 교수)

• 오후 4:50

- 폐회

인사말

박세일(여의도연구소장, 국회의원)

안녕하십니까, 여의도연구소장 박세일입니다.

바쁘신 가운데에서도 저희 여의도연구소에서 준비한 <선진통일의 길, 공개토론회>에 참석해 주신, 박근혜 대표님, 그리고 귀한 시간을 내어 발제를 맡아 주신 박진 의원님과 토론자 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

저희 여의도연구소는 명실상부한 정책연구소로서 현정부의 각종 정책을 냉정하게 평가하고, 대안적 정책을 개발하기 위해 노력하고 있습니다. 그 일환으로 각 분야의 정책 제안이 담긴 「이슈브리프」를 발간하고 있으며, 중장기 정책 과제 개발에도 지속적으로 노력하고 있습니다.

우리 당은 21세기 국가가 나아 가야 할 방향으로 '나라 선진화'라는 목표를 설정하였습니다. 그리고 이를 달성하기 위한 구체적 전략 및 정책개발 차원에서 공개토론회를 계획해 오고 있습니다. 이미 지난 11월 '교육강국 2012'이라는 제목으로 교육의 선진화에 대한 공개토론회를 개최한 바 있으며, '선진통일의 길'을 주제로 한 오늘의 토론회는 통일 분야의 선진화 정책 토론회라고 할 수 있습니다.

오늘날 한반도 정세는 예측불허의 불안상태입니다. 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담은 기약 없이 연기되고 있고, 부시 대통령 재선 이후에도 북한은 여전히 요지부동의 태도를 보이고 있습니다. 국내적으로는 국론 분열과 이념 갈등의 몸살을 앓고 있으며, 경제 회복을 위한 국가 역량의 결집도 대단히 어려운 상황입니다.

이러한 국가적 위기 상황을 극복하기 위한 중요한 국민적 과제의 하나가 한반도의 평화와 통일의 문제입니다. 그러나 그동안 합리적이고 체계적인 통일에 관한 논의는 미루어져 왔습니다. 아무리 국내외적 상황이 어렵더라도 한반도의 평화창출과 통일 정책 대안 마련을 게을리 할 수 없습니다. 이러한 고민 끝에 저희 여의도연구소는 통일정책의 새로운 선진화 방향을 제시해 보고자 합니다.

아무쪼록 오늘 이 토론회가 한반도 평화와 통일의 새로운 비전과 정책이 마련되는 귀한 자리가 되기를 바랍니다. 오늘 여러분들이 제시해 주시는 냉철하고 따뜻한 견해들은 저희 연구소가 선진 통일 정책을 만드는 데, 소중한 지혜로 활용될 것입니다.

다시 한번 귀한 시간을 할애해 주신 여러분께 감사드리며, 오늘 토론회가 저희 연구소 뿐만 아니라, 모든 참석자들이 통일 한국의 새로운 비전과 희망을 공유하는 뜻있는 자리가 되기를 기원합니다.

감사합니다.

나라선진화 비전 공개토론회

선진통일의 길



재단법인 여의도연구소

목차

I. 새로운 통일정책의 필요성

- 1. 통일환경의 변화
- 2. 통일정책·안보정책·대북정책의 관계
- 3. 통일정책과 북한체제의 법적 지위·현실적 성격

II. 통일정책의 목표와 방향

- 1. 목표
- 2. 방향
 - 2.1 남북한 공동발전
 - 2.2 한반도 평화창출 (peace-making)
 - 2.3 통일기반 선진화

III. 추진원칙과 핵심과제

- 1. 남북한 공동발전 부문
 - 1.1 추진원칙
 - 1.1.1 民官분업
 - 1.1.2 호혜주의
 - 1.1.3 투명성과 검증
 - 1.2 핵심과제
 - 1.2.1 남북경협 활성화와 남북경제공동체 건설
 - 1.2.2 DMZ내 '평화통일시' 건설
 - 1.2.3 사회·문화적 교류 확대와 민족동질성 회복
 - 1.2.4 인도적 지원방식의 변화와 남북한 자유왕래 실현
- 2. 한반도 평화창출 부문
 - 2.1 추진원칙
 - 2.1.1 안보우선
 - 2.1.2 非핵화·反테러
 - 2.1.3 민주평화

목차

- 2.2 핵심과제
 - 2.2.1 북한 핵문제 해결
 - 2.2.2 남북한 군사적 신뢰구축 및 군축
 - 2.2.3 한반도 평화체제와 남북연합 구축
 - 2.2.4 북한 인권개선과 정상사회로의 이행 촉진

3. 통일기반 선진화 부문

- 3.1 추진원칙
 - 3.1.1 국제신뢰
 - 3.1.2 동포사랑
 - 3.1.3 국민합의
- 3.2 핵심과제
 - 3.2.1 국제협력 유도를 위한 외교역량 제고
 - 3.2.2 북한 급변시 위기관리시스템 구축
 - 3.2.3 탈북자 정착지원체계 구축
 - 3.2.4 통일대비 내부여건 조성

IV. 『한민족 선진공동체 통일방안』(가칭)

- 1. 독자적 통일방안의 필요성
- 2. 통일원칙
 - 2.1 열린자주
 - 2.2 민주평화
 - 2.3 민족복리
- 3. 통일과정
 - 3.1 화해협력 단계
 - 3.2 남북연합단계
 - 3.3 선진통일국가 완성단계
- 4. 『한민족 선진공동체 통일방안』의 특징

V. 공동체 자유주의 선진통일국가 건설을 향하여

I. 새로운 통일정책의 필요성

1. 통일환경의 변화

최근 한반도 상황은 북한 핵문제와 북한체제의 위기가 맞물리면서 불확실성이 가중되고 있다. 북한의 급변을 초래할 수 있는 대표적 사안으로 북한 핵문제와 대량 탈북 사태를 우선 꼽을 수 있다. 북핵 문제가 제2차 위기로 치달으면서 북한체제의 급격한 변화 가능성을 배제하기 어렵다. 다행히 북핵 문제가 6자회담의 틀 내에서 평화적으로 해결된다면 남북한 교류·협력의 급속한 진전과 더불어 평화통일의 가능성 또한 열릴 것이다.

또 2004년 10월부터 미국의 '북한인권법'이 본격 발효됨으로써 북한인권과 탈북자 문제가 국제문제로 비화되고 있다. 1980년대 말 동유럽 사회주의 체제의 붕괴는 동유럽 주민들이 서방사회로 대거 탈출함으로써 결정적으로 촉발되었다. 만약 북한에도 주민들의 대규모 탈출사태가 발생한다면 북한체제의 급변을 예상하기가 어렵지 않을 것이다.

북한문제는 북한 내부나 한반도에 국한된 문제가 아니라 국제적 성격을 띠고 있다. 이 때문에 한반도 통일과정은 주변 강대국들의 이해관계를 제대로 반영하지 못할 경우 매우 혼란스럽게 전개될 수 있다. 최근 고구려사와 발해사 왜곡을 둘러싼 중국의 동북공정 논란은 북한내 위기상황 발생시 중국의 적극적 개입 가능성을 예고한 것이다.

9.11 테러사태 이후 세계질서의 변화와 이에 따른 한반도 및 동북아 안보환경의 변화는 기존 통일정책의 업그레이드를 요구한다. 그것은 과학성과 미래지향성 그리고 유기적 통합성을 담보한 정책이어야 한다. 세계화·정보화 시대 안보환경과 북한체제의 변화를 적극 반영하고 비상사태까지도 충분히 고려한 정책이어야 한다. 한반도 수준에 갇혀있는 '우물안 개구리'의 안목에서 벗어나 국제사회와의 유기적 연계성을 담고 있는 정책이어야 한다.

2. 통일정책·안보정책·대북정책의 관계

남북한의 통일은 우리 민족사상 처음으로 자유민주주의 체제의 민족국가가 건설되는 것이다. 과거에 존재했던 공동체를 복원하는 복고적인 재통일(reunification)이 아니다. 따라서 통일정책은 남북관계와 국제정세를 동시에 고려하고 자유민주주의와 시장경제원리에 입각하여 남북한이 하나로 합쳐지며, 통일 이후에도 지속적인 번영을 구가할 수 있는 현실적 방법을 모색하는 것이어야 할 것이다.

통일은 남북한 당사자만의 문제가 아니다. 한반도 통일은 세계질서의 현상변경에 엄청난 파장을 초래할 국제적 사건이다. 현실적 측면에서 보면, 한반도 분단의 평화적 관리를 위하여 한미동맹을 비롯한 안보외교가 대단히 중요하다. 주변 국가들과 국제사회를 설득할 수 있는 적극적인 외교력을 발휘하는 것 또한 필수적이다. 통일비용을 감당할 수 있을 정도로 국가역량을 선진화시키고 아울러 국제사회의 경제적 지원과 협력을 끌어낼 수 있는 외교정책을 준비하고 실행하여야 한다.

우리는 그동안 통일정책이란 이름아래 전쟁억지력을 약화시켜 안보정책 수행에 상당한 혼란을 초래함으로써 국민들의 통일·안보의식에 혼돈과 불안을 증폭시켰다. 통일정책과 안보정책은 정책 운영상 구별이 필요하다. 두 정책의 목적과 수단이 달라야 하기 때문이다. 통일정책의 목표가 북한의 변화유도와 변화관리(협력적 변화관리)에

있다면, 안보정책의 목적은 전쟁억지와 평화유지(갈등적 분단관리)이다.

통일정책과 안보정책 사이에는 조화와 균형이 필요하다. 협력적 변화관리를 목표로 하는 통일정책과 갈등적 분단관리를 목표로 하는 안보정책 사이에 조화와 균형의 유지는 동일민족끼리의 분단이라는 한국적 특수상황에서 초래되는 불가피한 결과이다.

그러나 통일정책과 안보정책의 조화가 어려울 경우, 안보정책을 우선적으로 고려해야 할 것이다. 왜냐하면 안보정책의 목적은 민족비극을 초래하는 전쟁을 억지하고 평화를 유지하는 현실적 목적을 갖고 있지만, 통일정책의 목표는 남북간 통합이라는 미래의 목표와 관련된 것이기 때문이다.

통일정책은 대북정책과도 구별된다. 대북정책은 통일정책의 하위 개념이고 통일정책의 목표를 달성하기 위한 수단에 불과하다. 통일정책이 전략이라면 대북정책은 전술에 해당한다. 대북정책의 경우, 평화유지가 통일보다 우선순위가 앞서는 가치이다. 그동안 양 정책 사이에 관계 설정이 불분명하여 많은 혼란이 초래되었다.

통일정책 수행과정에서 남북관계에 대한 전략적 고려는 필수적이다. 그러나 대북정책을 지나치게 정치화시키면 안된다. 김대중 정권은 통일정책을 대북정책에 편중시켜 안보정책을 훼손시킨 대표적 사례이다. 김대중 정권은 대북정책이 통일정책의 일부일 뿐, 전부가 될 수 없다는 사실을 망각하였다. 결과적으로 통일과정에서 가장 중요한 국제적 자산인 한미관계를 긴장시키는 결과를 초래한 것이다.

최근 남북정상회담 개최를 위한 대북 특사 파견 논의에서 보듯이 참여정부 또한 대북정책에 편중된 시각을 갖고 있다. 대북정책의 정치화 유혹을 강하게 느끼고 있는 것이다. 더욱이 참여정부는 통일에 대한 장기적 비전보다는 그때그때의 필요에 따라 정책을 추진하는 땀질식 처방에 급급함으로써 도리어 통일과정의 불확실성을 가중시키고 있다. 통일에 대한 근시안적 접근은 통일의 국민적 합의 도출을 저해할 뿐 아니라 국제적 지지와 합의를 얻어내는 데에도 심각한 장애요인으로 작용할 것이다.

9.11 테러이후 안보위협 요인의 광역화·광범화에 따라 국가안보를 위협하는 요인들이 나라 안팎의 구분없이 출현하고 있다. 안보위협에 대응하기 위하여 동원하는 자원 또한 상당부분 국제적 연대와 협력을 통하여 확보할 수밖에 없다. 안보위협을 예방하기 위하여, 또 안보위협에 대응하기 위한 국제적 역량을 관리하고 동원하기 위하여 외교가 더욱 중요하다. 특히 한반도 문제의 국제화 현실과 국제안보환경의 변화는 통일정책과 안보정책의 조화와 균형은 물론이고 외교정책의 뒷받침을 필요로 한다. 독일 통일과정에서 그러했듯 통일·외교·안보정책의 유기적 조화와 균형이 우리에게 절박하다.

3. 통일정책과 북한체제의 법적 지위·현실적 성격

대한민국 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 명시되어 있다. 이 조항에 따르면, 북한 지역에 대해 실질적인 지배권을 행사하고 있는 김정일 정권은 우리 영토를 불법적으로 점유하고 있는 집단이다.

헌법 조항과 달리 우리 정부는 남북관계를 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 「남북기본합의서」 전문 규정을 따르고 있다. 한반도 평화유지와 평화통일을 위한 대화의 상대방으로 북한 당국을 현실적으로 인정하는 것이다.

그러나 1991년 남북한 유엔 동시가입으로 북한의 국가성이 국제사회에서 인정받음으로써 통일과정은 남북한 사이의 문제에 그치지 않고 국제화될 수 있는 양상을 띠게 되었다. 한국의 국내법이 북한을 법적 실체로 인정하지 않는데 반해 유엔은 북한을 주권국가로서 인정한 것이다. 그러므로 우리는 통일정책을 입안하는 과정에서 북한의 지위에 관한 국내법과 국제법적 위상 사이에 존재하는 모순점을 고려하지 않을 수 없다.

현재 한반도는 평시상태가 아니라 준전시상태인 휴전상태에 있다. 휴전상태가 평화상태로 전환되기 이전에 북한에 급변상황이 발생할 경우 북한 지역에 대한 군사적 통제권을 둘러싼 논란이 예상된다. 북한 지역을 미수복지역으로 보고 주권과 관할권을 한국이 즉시 이양받아야 한다는 한국측 주장이 국제사회에서 그대로 받아들여질지 불투명하다. 또 최근 이라크 안정화 작전 과정에서 보는 것처럼 북한 지역 안정화에도 수많은 병력이 필요할 것이다. 국제기구의 도움없이 한국 단독으로 북한 문제를 다룰 만한 능력이 있는지 그리고 그것이 우리의 국익에도 부합하는지 신중하게 고려해 보아야 한다.

1991년 「남북기본합의서」와 달리 1972년 「동서독 기본조약」은 동독과 서독의 주권이 미치는 영토적 범위를 각각 동·서독이 지배하는 영토로 제한하였다. 우리 헌법과 다르게 서독 기본법 23조는 기본법의 효력이 미치는 범위를 서독 12개주로 제한하였고, 동독 지역에서는 동독 주민이 서독 지역으로 편입을 결정한 후 효력을 발생한다는 합류통일 규정을 두고 있다. 동시에 기본법 146조는 독일 민족 전체의 자유로운 의사에 의하여 새로운 헌법이 채택될 경우 기본법은 효력을 상실한다고 규정하고 있다. 독일 통일은 기본법 23조에 따라 합류통일 방식으로 이루어졌던 것이다. 반면, 우리 헌법은 북한에 대한 합류통합 절차가 세분화되어 있지 않다. 따라서 통일정책과 방안은 이러한 문제점들을 보완할 수 있어야 할 것이다.

북한의 지위에 관한 법적·현실적 모순이 있음에도 불구하고 통일과정에서 북한정권과 대화와 협력을 해야 하는 것이 현실이다. 그렇기 때문에 북한에 대한 교류와 협력이 북한 주민을 억압하는 김정일 체제를 강화시키거나 또는 북한의 군사력 증강에 도움을 주는 결과가 나오지 않도록 대북정책과 통일정책의 신중한 집행이 요구된다. 요컨대 상호 모순적인 북한의 법적 지위와 현실적 위치를 동시에 고려하면서 통일국가 건설이라는 장기적 통일정책을 평화공존과 교류·협력을 위한 대북정책과 조화시켜 나가는 노력이 필요하다.

II. 통일정책의 목표와 방향

1. 목표

자유민주주의 체제 아래에서의 정책은 반드시 법치주의를 따라야 한다. 아무리 훌륭한 정책도 법적 근거를 갖지 않으면 효력을 발생시킬 수 없다. 최근 우리 사회 일각에는 법을 정파적 이해관계에 따라 자의적으로 해석하는 反법치·反민주의 풍조가 확산되고 있다. 이것은 자유민주주의의 근간을 훼손하고 국가안보를 심각하게 침해하는 행위로서 결코 용납될 수 없다.

통일정책 또한 법적 근거를 갖고 입안되고 집행되어야 한다. 체제를 전혀 달리하는 북한을 상대로 하기 때문에 더욱 법적 근거를 가져야 한다. 평화와 통일이라는 국민의 보편적 목표를 성취하는 과정에서 북한의 법적 지위와 현실이 충돌하여 우리 사회가 종종 혼란에 빠진다. 그렇다고 정파적 이해관계에 따라 자의적이고 편의적인 법 적용을 해서는 안된다. 법에 문제가 있다면 법의 테두리 안에서 법을 개정하면 되고, 법 적용이 애매하다면 국민의 동의를 구하는 절차라도 밟아야 한다.

우리 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 명확하게 규정되어 있다. 한나라당의 통일정책 또한 이를 충실히 따르고 있다. 「한나라당 정강」전문은 “새로운 한나라당은 자유민주체제에 대한 확신을 바탕으로 주도적으로 한반도 시대를 열어나간다. 소극적이고 방어적인 통일정책에서 벗어나 호혜적 상호주의에 입각한 유연하고 적극적인 대북정책을 추진한다. 진취적인 경제협력정책으로 북한의 개혁·개방을 추진하면서

북핵 문제에 단호히 대처하고, 북한의 인권 개선과 정상국가화를 위한 노력을 기울인다. 투자의 활성화와 공단 개발, 민생물자 지원, 국제협력 확대 등을 통해 한반도 경제공동체를 전향적으로 실현해 나간다”고 명시한다.

정강 제15조에는 “평화와 화해를 바탕으로 남북한 7,000만 동포와 국제사회가 동참할 수 있는 통일방안을 수립하고 실현하는데 총력을 기울인다. 남북한 단일경제권의 형성을 통해 동북아 경제발전의 허브 역할을 수행하고, 남북합작 ‘경제협력모델’을 구축하여 북한경제의 회복을 통한 북한주민들의 생활수준 향상에 정책적인 지원을 아끼지 않는다. 민족 동질성 회복을 위한 인적·물적 교류 등 전방위적인 교류를 확대한다”고 명시되어 있다.

이상을 종합하면, 한나라당의 통일정책 최종목표는 자유민주주의와 시장경제 원리에 입각한 평화적 통일의 달성이다. 이에 따른 세부목표는 ▲호혜적 상호주의에 입각한 북한의 개혁·개방 추진 ▲북한의 군사적 위협과 핵 문제 등에 대한 단호한 대처 ▲북한의 인권개선과 정상국가화 달성 ▲한반도 경제공동체의 전향적 실현을 통한 북한경제의 회복과 북한주민들의 생활수준 향상 적극 지원 ▲민족동질성 회복을 위한 전방위적 교류 확대 등이다.

이제 헌법과 黨 정강의 틀을 벗어나지 않으면서 변화된 안보환경을 고려한 개명된 통일정책 목표를 제시하고자 한다. 통일과정과 선진통일국가 건설을 위한 이념은 ‘공동체 자유주의(Communitarian Liberalism)’이다. 공동체 자유주의는 세계화·정보화 시대에 걸맞는 새로운 질서와 정신을 전제로 ‘국가의 발전과 개인의 완성’을 동시에 달성하는 21세기형 자유주의이다.

우리가 목표로 삼는 통일국가의 미래상은 자유민주주의·시장경제주의·공동체주의·국제협력주의 원리가 구현되는 공동체 자유주의 선진통일국가이다. 북한 주민들의 의사를 민주적 절차를 거쳐 결집해냄으로써 남북한을 통틀어 자유민주주의가 실현되는 최초의 통일국가 건설을 목표로 하고 있다.

2. 방향

통일을 달성하기 위한 우리의 정책 방향은 크게 남북한 공동발전과 한반도 평화구축 그리고 우리 내부의 통일기반 선진화이다. 그러나 각각의 정책방향은 별개로 존재하는 것이 아니라 상호 유기성을 갖고 실천된다.

2.1 남북한 공동발전

남북한의 교류와 협력은 북한의 경제 회복에 기여하고 북한의 개방을 촉진하며 남한 경제의 돌파구 마련에 도움을 줌으로써 남북한의 공동발전에도 기여한다. 보다 근본적으로는 남북한이 분단 상황에서 장기간 형성된 적대성을 해소하고 나아가 민족동질성을 확대하는데 큰 기여를 할 것이다.

북한은 남한과의 정치·군사적 관계를 극구 회피하고 있다. 북한이 남한을 독립된 주권국가로 보지 않기 때문이다. 남북 화해를 위해서는 정치·군사회담의 정기적인 개최가 남북한간 긴장완화와 신뢰구축에 도움이 되겠지만, 지금까지는 회담의 개최조차 힘든 실정이다. 그나마 정치·군사적 차원에서 확보된 성과도 경제적 지원이 대가로 제공될 경우에만 겨우 유지될 정도이다. 북한의 이러한 태도 때문에 남북한간 접촉은 비정치·군사적 부문, 곧 경제·사회·문화·인도적 부문을 중심으로 이루어질 수밖에 없었다. 이에 따라 정부의 역할은 상대적으로 제한적일 수밖에 없었던 반면, 민간의 역할이 많이 요구되었다.

체제의 위기에 처한 북한을 경제적·사회적으로 안정화시키는 것은 한반도의 평화 정착과 통일비용의 감소를 위하여 그리고 남북한이 공동 발전할 수 있는 토대를 구축하기 위하여 필요하다. 또한 대북 경제협력은 남한의 노동집약적 산업들과 부품산업들을 북한에 이전시킬 수 있도록 함으로써 남한의 산업구조 개편에도 적극 활용될 수 있을 것이다.

그러나 지금까지 남북한 경제협력은 평화와 통일을 위한 정치사업적 성격이 강했다. 때문에 수익성과 전략적 연계성이 경시된 비경제성 거래의 비중이 상대적으로 매우 높았다. 다만 비경제성 거래가 대북 교류의 물꼬를 튼다는 의미는 있지만, 오히려 이것이 북한의 경제자립에 부정적 영향을 미칠 뿐 아니라 남북한 공동발전에도 도움이 되지 않는다. 특히 기업들은 경협 초기 계약단계부터 수익성과 상관없는 비용 부담을 북한으로부터 요구받게 됨으로써 경협사업은 처음부터 수익성을 기대하기 어려웠다. 그럼에도 정부는 경협사업을 경제논리보다는 정치적 목적을 가지고 운용함으로써 결과적으로 기업과 국민에게 심각한 부담을 초래하였다. 특히 남북협력기금을 민간기업의 손실 보전에 사용하는 것은 제한해야 한다. 손실보전은 자칫 남한기업의 도덕적 해이뿐만 아니라 북한측 파트너의 도덕적 해이도 유발할 수 있기 때문이다. 따라서 대북 경협은 기업의 자율적 판단과 책임이래 이루어지도록 하되, 비경제성 거래보다는 경제성 거래가 중심이 되어 서로에게 이익이 되고 또 북한의 개방 촉진과 함께 개방의 성과가 제도화될 수 있도록 해야 한다.

남북한은 약 60년에 걸쳐 사회성격이 대조적인 두 체제에서 적대관계로 살아왔다. 이 과정에서 남북한간 사회·문화적 이질성이 심화되었을 뿐 아니라 심지어 서로에 대한 적개심까지 가지고 있다. 사회·문화적 교류는 이러한 적대감과 이질성의 해소 및 동질성 회복을 위하여 필요하다. 독일의 경우 인적 교류를 포함한 다양한 문화교류가 통일을 촉진하였다. 남북한은 장기간 이념 대립 상태에 있으므로 정치·군사적 교류보다는 민간 차원의 사회·문화적 교류가 더욱 용이할 뿐 아니라 효과적이다. 따라서 교류의 방식은 남북한의 사회·문화를 상호 이해하는데 목적을 두어야 하고, 교류의 주체는 직능사회단체·지자체·지역사회 등으로 다양화하는 것이 바람직하다.

동질성 회복과 상호 신뢰 조성은 남북한 주민의 부단한 접촉을 통하여 가능하다. 상호 접촉을 통하여 이질감을 다원성의 틀 속에서 소화하고 자유민주주의와 인권이라는 인류 보편적 가치를 북한 동포가 자연스럽게 수용할 수 있도록 해야 한다.

한편, 북한 동포가 기본적인 물질적 삶을 유지할 수 있도록 인도적 지원을 아끼지 말아야 한다. 다만 인도적 지원으로는 북한의 경제난을 근본적으로 해결할 수 없음을 명확하게 인식하고는 있어야 한다. 따라서 인도적 지원은 양적 만족전략보다는 질적 감동전략에 기초함으로써 북한 동포를 감동시키고 남한에 대한 적개심을 제거하는데 초점을 맞추어야 한다. 특히 정부 차원의 지원에 대해서는 분배의 투명성과 검증이 뒷받침되어야 할 것이다.

2.2 한반도 평화창출(peace-making)

전쟁이 없는 상태를 평화라고 한다면 한국전쟁 이후 반세기동안 한반도에는 불안정한 분단 상황이 지속되고 있음에도 불구하고, 한반도를 포함한 동북아 지역은 역사상 전례가 없는 50년의 장기간 평화 시대를 구가하고 있다. 그러나 그 평화는 불안한 평화였다. 따라서 21세기 통일정책 속의 평화는 단순히 전쟁이 없는 상태에 그쳐서는 안된다. 통일정책은 통일국가가 동북아 지역에서 21세기에라도 장기간 평화를 유지하는데 도움을 줄 수 있어야 할 것이다.

통일은 우리의 목표이자 궁극적으로 한반도의 안보와 평화를 달성하기 위한 수단이기도 하다. 통일은 평화적 방법으로 달성되어야 하며, 전쟁을 용납해서는 안된다. 한반도의 평화정착을 위하여 군사적 억지력을 통한 평화유지(peace-keeping), 분단의 평화적 관리는 여전히 중요하지만, 이제는 이를 넘어서야 한다. 남북한의 평화공존을 공고히 하는 보다 적극적인 개념인 평화창출(peace-making) 노력이 필요하다. 보다 근본적으로는 북한에 대한 포용적 관리도 평화창출 노력에 포함시켜야 할 때가 되었다. 언제까지 북한의 눈치를 보는 식으로는 한반도 평화 창출의 길은 요원하다. 북한 체제의 위기가 북한 내부뿐만 아니라 남한의 안보에도 직접 심각한 영향을 미친다는 사실을 인정해야 한다.

분단의 평화적 관리는 한반도 군사적 신뢰구축과 군축을 통하여 달성된다. 그러나 한반도 군사적 신뢰구축은 1992년 「남북기본합의서」에서 제목만 합의된 이래 한발짝도 진전하지 못하고 있다. 기본합의서에는 정치적 화해, 군사적 불가침, 경제·사회적 교류와 협력을 동시에 추진하는 것으로 되어 있다. 이에 비해 김대중 정부는 북한과 정치·경제·사회·문화적 교류와 협력을 먼저하고, 군사적 신뢰구축과 군축을 뒤로 미루는 기능주의적 접근법을 채택하였다. 그러나 군사적 신뢰구축, 제한조치, 군축은 동시에 논의되어야 신뢰와 안보를 실질적으로 증진시킬 수 있다.

최근 제2차 북핵 위기로 말미암아 한반도에 긴장이 고조되고 있지만, 그동안 남북정상회담과 남북한 교류·협력의 증가로 한반도에서 정치·경제·사회·문화적 신뢰구축의 분위기는 성숙되어 왔다. 경의선 철도와 도로 연결을 위하여 분단이후 처음으로 비무장 지대를 개방하였고, 남북한 군인들이 동시에 동원되어 지뢰제거 작업과 건설공사를 하였다. 일반적 신뢰구축이 군사적 신뢰구축으로 연결되는 출발점에 들어선 것으로 평가된다.

한반도에서의 군사적 신뢰구축의 이행은 북한에 대한 경제지원의 폭을 크게 하고 속도를 빠르게 할 것이다. 또 대북 경제지원에 대한 우리 사회의 부정적 여론을 잠재울 수 있다. 무엇보다도 군사적인 긴장과 위협을 줄여 평화공존의 기반을 구축할 수 있다. 이와 함께 미국과 일본이 제기하는 군사적 이슈에 따라 한반도 안보 분위기가 급변하는 사태를 막을 수 있다.

무엇보다도 한반도 평화 창출을 위한 보다 근본적이고 궁극적인 방안은 북한이 민주적 개혁과 개방을 통하여 정상사회로 이행하고 국제사회의 일원으로 참여하는 것이다. 가장 영구적이고 탄탄한 평화의 도래는 남북한이 규범과 문화 그리고 정체성을 같이 하는 동일한 자유민주체제를 공유하게 될 때이다. 그럴 경우 한반도의 평화통일 가능성은 더욱 커질 것이다.

그러나 현재 북한은 수령중심의 전체주의 체제를 고수하고 있다. 또 체제 유지가 어려울 정도로 만성적인 경제난에 빠져 있다. 북한은 생존을 위해서는 민주적 개혁과 개방이 필수적이지만, 체제 유지에 위해가 될 것을 우려하여 정상사회로의 이행을 거부하고 있다. 이러한 상황이 지속되면 북한체제의 혼란과 붕괴가 현실화될 뿐 아니라 북한의 위기가 남한을 비롯한 동북아 지역의 안보위기로 확대될 가능성이 커진다. 따라서 우리는 북한 급변사태의 대비책을 마련하는 것 못지않게 예방적·완충적 조치로서 북한의 민주적 변화를 촉진하고 포용적으로 관리하는 노력에 적극 나서야 할 것이다.

2.3 통일기반 선진화

통일은 상생과 민족복리에 도움이 되어야 하며, 국제사회의 평화와 번영에도 기여할 수 있어야 한다. 통일정책은 통일 이후 민족의 생존과 지속적인 경제적 번영을 보장하는 미래지향적 목표를 추구해야 한다. 통일에 따른 부정적 영향을 줄이고 민족의 삶의 질을 높이는 방향에서 통일이 이루어지도록 해야 한다. 또한 국제사회는 물론이고 북한도 우리 사회를 신뢰하면서, 더욱 바람직하게는 북한이 통일한국의 미래상으로서 우리의 국가발전 모델에 접근해 오고, 나아가 남한체제를 대안으로 선택할 수 있을 정도로 자유와 풍요가 보장된 '매력있는' 사회를 만드는 것이다.

통일기반의 선진화를 위하여 첫째, 경제적 측면에서 통일비용을 최적화 시키는 노력과 함께, 통일을 감당할 수 있는 우리의 경제능력을 양과 질 양 측면에서 업그레이드 시켜야 한다. 특히 지속적인 재정흑자의 달성과 선진국 수준의 국가경쟁력을 확보하는 것이 중요하다. 남북한 통일은 막대한 통일비용의 지출을 수반하게 될 것이다. 통일비용의 최소화를 목표로 삼는 것은 현실적으로 부적절할 뿐만 아니라 가능하지도 않다. 우리에게 필요한 것은 합리적인 통일과정의 선택과 최적의 통일비용 산출을 통하여 통일비용을 가급적 적게 쓰는 노력을 하는 것이다.

둘째, 외교적 측면에서 북한의 다양한 변화 가능성과 국제정세의 변화 등에 탄력적으로 대응하고 지원받을 수 있는 국제적 능력을 갖추어야 한다. 이와 함께 북한체제가 인권과 시장을 중시하는 민주적 사회로 변화하도록 적극 지원해야 한다. 또 한반도 문제의 국제화라는 현실 속에서 우리가 통일을 주도적으로 끌어가기 위해서는 주변 4국을 비롯한 국제사회의 협력을 견인할 외교력을 갖추어야 할 것이다.

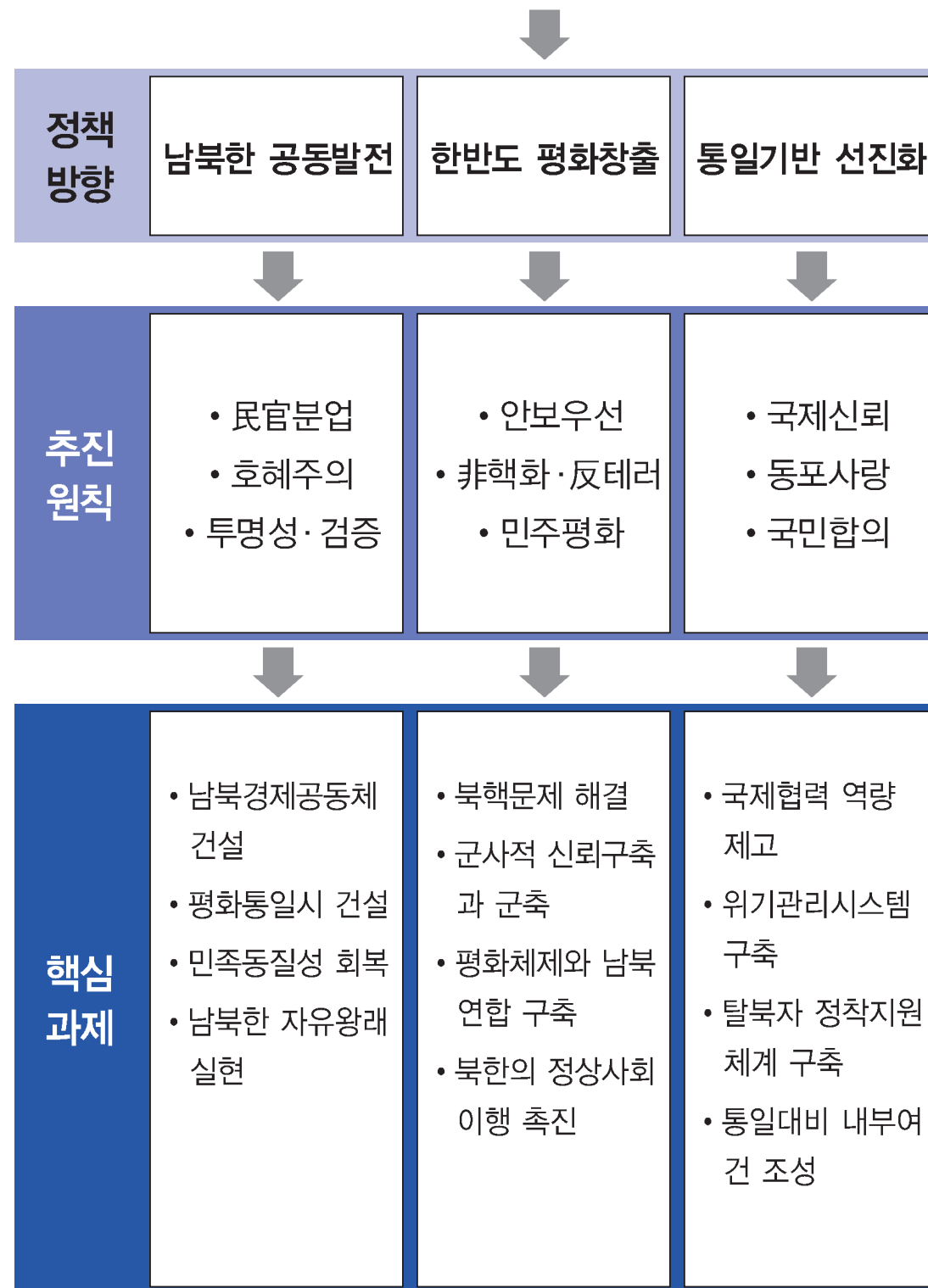
셋째, 정치적 측면에서 국민적 합의를 바탕으로 한 투명한 정책 결정과 정책의 제도화 또한 통일기반의 선진화를 위하여 매우 중요하다. 오늘날 우리 사회의 분열은 특정 세력이 정략적 목적을 가지고 통일정책을 이용한 데 기인한 바 크다. 통일정책은 정파를 초월하여 민족과 국가를 중심에 두고 투명하게 입안되고 집행되어야 한다. 이를 위하여 우선 통일의 상대인 북한에 대한 입체적이고 과학적 인식이 뒷받침되어야 한다. 북한체제의 성격과 변화를 판단할 기준을 국민의 공감대 위에 만들어야 하며, 이를 토대로 대북·통일정책을 수립하고 집행하여 정책의 투명성과 효율성을 확보해야 한다. 그렇게 함으로써 북한이 민주적 개혁·개방을 통하여 정상사회로 이행하는 긍정적인 변화가 발생하든지 아니면 급변사태라는 부정적 변화가 발생할 경우에도 우리 국민들에게 북한의 경제·사회적 재건에 적극 동참하도록 설득할 수 있다. 이는 국민의식과 사회분위기의 조성을 통한 사회적 역량의 강화와도 연결된다.

넷째, 통일지상주의를 극복한 자유민주주의 통일교육의 강화가 절실하다. 우리 사회 일각에는 남한의 자유민주주의 체제와 북한의 전체주의 독재체제와의 차이를 체제와 관련된 '본질'의 차이라기보다는 권력집중의 '정도' 차이로 치부하는 잘못된 인식이 상당히 있다. 또 통일국가의 체제를 남북한 체제가 상호 수렴하는 '제3의 길'에서 찾으려는 움직임도 있다. 그러나 자유민주주의 체제에 기반을 두지 않은 '제3의 국가' 설립은 대한민국의 소멸을 의미한다. 통일은 대한민국의 소멸이 아니라 발전을 통하여 이루어져야 한다. 따라서 자유민주주의적 통일에 대한 확신과 사상적 무장을 위한 통일교육이 매우 중요하다.

다섯째, 북한의 급변사태에 대비한 위기관리시스템을 구축해야 한다. 위기관리시스템의 궁극목표는 북한의 급변상황을 자유민주적 통일국가 수립의 기회로 활용하는 것이다. 최소목표는 북한체제의 급변사태로 인하여 예상되는 대량 난민 발생을 해결하고 북한내의 내전과 무력충돌을 방지하여 남한의 혼란을 최소화하는 것이다. 그러나 이러한 위기관리시스템의 구축은 우리 자신의 힘만으로는 부족하다. 미국과 중국 등 주변국의 국제적 지원과 협력을 확보하기 위한 외교적 노력을 적극 기울일 때 가능할 것이다.

◆ 통일정책의 개념도

목표 : 공동체 자유주의 선진통일국가 건설



III. 추진원칙과 핵심과제

1. 남북한 공동발전 부문

1.1 추진원칙

통일은 “언제 될 것인가”보다는 “어떤 통일을 할 것인가”가 더 중요하다. 그러므로 통일은 그동안 확보된 성과를 축적하고 제도화하면서 질적 발전을 추구할 때 가능해진다. 이 과정에서 자유민주적 정체성을 분명히 하면서 원칙을 갖고 꾸준히 추진하는 것이 무엇보다 중요하다. 우리가 원칙을 중시하고 지킬 때 북한 또한 국제사회에서 약속의 중요성을 학습하는 기회를 갖게 될 것이기 때문이다.

1.1.1 民官분업

김대중 정권이후 민간분야의 교류와 협력이 규모와 회수 면에서 급격히 증가하였다. 이에 따라 신변안전과 투자보장 등 정부의 역할이 더욱 필요하다. 민과 官의 역할분담, 곧 民官분업(民官分業)이 중요하게 된 것이다. 그러나 이것이 정경분리를 의미하는 것은 아니다. 오히려 남북관계는 정치상황과 무관하게 존재할 수 없는 특수성 때문에 기계적인 정경분리보다는 민·관의 역할분담과 유기적 조화를 통한 정경조화가 현실적일 수 있다. 정부의 개입이 아닌 민간의 시장원리를 존중해야 한다는 의미이다.

이러한 견지에서 정부는 민간분야의 대북 교류·협력에 대해서는 가능한 제한하지 않는 것이 바람직하다. 대신, 정부는 대북협상을 통하여 민간부문의 교류·협력이 안전하게 이루어지도록 법적·제도적 장치를 확보하는 문제를 책임져야 한다. 또 기업들은 경제적 합리성에 기초하여 자율적 판단과 책임아래 경협사업을 시행하며, NGO 차원의 교류 또한 기본적으로 NGO의 자유로운 판단에 맡기는 것이 바람직하다.

1.1.2 호혜주의

民官분업 원칙이 주로 민간차원의 교류·협력을 뒷받침하기 위하여 만든 원칙이라면, 호혜주의는 정부의 역할을 강조한 원칙이라고 할 수 있다. 북한의 일방적인 기대를 충족시키는 상호 작용이나 거래는 북한의 대남 태도와 행위를 변화시키는데 오히려 장애가 된다. 김대중 정권의 대북 햇볕정책은 ‘피주기식’의 일방적 시혜 여부를 놓고 많은 논란을 불러 일으켰다. 호혜주의를 지키지 않고 정략적 목적을 갖고 있었기 때문이다.

호혜주의는 김대중 정권의 “도와주기만 하면 변할 것”이라는 소위 ‘先供後得’식 대북 정책과는 분명히 다르다. 정부차원의 대규모 식량과 비료 지원의 경우 남북한이 호혜적 상호존중의 정신에 따라 주고받음을 분명히 해야 한다. 더 중요한 것은 교류·협력에 있어 win-win의 호혜주의 원칙을 제도화하는 것이다. 호혜주의는 당근과 채찍의 정책이 아니라 북한이 호의를 보이면 그것에 상응하는 대우를 해주면서 북한의 변화를 유도하되, 북한이 협박만으로 자신들의 문제를 해결할 수 없음을 깨달을 수 있도록 하기 위한 것이다.

특정 정파의 정치적 목적에 따라 그리고 한반도 정세의 단기적 변화에 따라 행해지는 이벤트성 교류·협력은 지양되어야 한다. 호혜주의적 교류·협력의 제도화를 통하여 북한의 대남 의존도가 심화될 때 북한을 변화의 장으로 끌어낼 수 있다. 다만 모든 주고받음이 크기를 측정하고 비교할 수 있는 것은 아니므로, 언제나 동시성·등가성의 기계적 상호주의가 적용될 수는 없다. 자칫 기계적 상호주의는 남북관계를 어려움에

빠뜨릴 수 있다. 그러나 호혜협력의 상호 존중정신을 굳건히 유지하면 원칙있는 남북 관계로 발전할 가능성은 커진다. 요컨대 호혜주의의 성공은 북측이 양적 측면의 경제를 얻고 남측은 질적 측면에서 북한의 제도적 변화를 담보할 때 가능한 것이다.

1.1.3 투명성과 검증

북한의 대남 인식 및 행위 양식의 변화를 유도하기 위해서는 남북간 합의사항의 철저한 이행과 이행과정의 투명성 확보가 필요하다. 투명성은 두 차원에서 필요하다. 하나는 우리 내부적 차원이다. 대북정책은 입안과 집행에 있어 국민합의와 법제화가 뒷받침되어야 하고, 정책적 투명성이 담보되어야 한다. 대북정책은 장기적이고 전략적으로 추진되어야 한다. 대북정책이 특정 정파의 전유물로 변질하여 정치화될 때, 정책 집행의 심각한 부작용이 초래될 뿐 아니라 북한에게도 잘못된 인식을 심어주게 된다.

다른 하나는 대북 차원으로, 대북 지원에 있어 분배의 투명성과 관련된 것이다. 투명성은 검증의 뒷받침이 있어야 한다. 북한에 대한 정부 차원의 지원은 양적으로 대규모이다. 최소한 국가예산으로 이루어지는 대북 지원만큼은 분배의 투명성을 검증해야 하며, 북한에게 투명성을 보장받아야 한다.

따라서 검증은 두 차원에서 이루어진다. 하나는 분배의 투명성을 확보하기 위한 검증으로 주로 사후적 조치에 해당하며, 다른 하나는 대북 지원과 협력의 지속 여부를 판단하기 위하여 북한 자체의 변화에 대한 검증장치 마련에 관련된 것이다. 특히 후자는 호혜주의의 제도화와 관련된 것이다. 북한 변화를 판단할 기준을 마련하여 국민과 북한에게 제시하고 이를 따를 때 정책의 투명성과 효율성을 높일 수 있다. 요컨대 주관적 대북인식과 전략적 대북정책이 아닌 합리적 대북인식에 기초한 과학적 대북정책이 수행될 때 남남갈등의 치유는 물론이고 북한체제의 긍정적 변화도 촉진할 수 있다.

1.2 핵심과제

1.2.1 남북경협 활성화와 남북경제공동체 건설

한반도의 긴장완화가 이루어져 평화가 정착되고 국제상황이 통일에 유리하게 전개되더라도 남북간의 막대한 경제적 격차는 순탄한 통일을 가로막는 최대의 변수가 될 것으로 예상된다. 남북간 경제협력의 활성화를 통하여 격차를 줄이는 노력이 필요하다. 남북 경협은 직접적으로는 북한의 경제난 해결에 도움이 될 뿐 아니라 미래에 발생할 통일비용을 절감시키는 효과도 있다. 또한 국내 경기의 침체로 어려움을 겪고 있는 남한 경제를 활성화시키는 계기가 마련될 수 있다.

구조적인 측면에서 볼 때, 남북 경협은 북한의 개혁과 개방을 촉진하고 북한경제의 대남 의존도를 높여줄 것이며, 북한 주민들에게 시장경제 의식을 고취시키는 데 기여할 것이다. 따라서 남북 경협은 남북한 경제통합에 이르는 점진적인 진행과정이며, 경제통합에 따른 남북경제공동체는 남북 경협의 열매를 최대화하는 것이다.

북한이 핵을 포기하고 핵동결 및 폐기에 착수할 경우 남북 경협시 현물지급 원칙은 신중히 재검토할 필요가 있다. 경협을 시장경제 원리에 맡기자고 하면서 현금 거래를 금지한다는 것은 비현실적이고 시장경제 원칙에도 부합하지 않는다. 현금은 시장기능을 활성화하는 핵심수단이며 북한을 개혁·개방으로 이끄는 원동력이다. 그렇다고 대북 지원을 현금으로 하자는 의미는 결코 아니다. 경협분야에서 거래 성격상 합리적이고 필요한 범위 내에서 현금거래가 가능하도록 하자는 것이다. 다만 북한에 지급할 현금이 핵 개발이나 미사일 개발 등 군비 증강에 전용되지 않도록 북한에게 투명성을 촉구하고 감시와 검증을 강화하는 등 제도적 정비가 필요하다.

남북경제공동체 건설은 남북 경협의 확대를 통하여 점진적으로 이루어져야 한다. 남북경제공동체는 북한식 사회주의 체제의 자본주의 체제로의 전환과 관련된다. 한반도 전체 차원에서 사유화, 관세의 폐지 및 일원화, 노동력의 자유로운 이동, 단일화폐

의 사용 및 경제적 자유화 등이 포함된다. 문제는 경제통합에 수반되는 경제적·사회적·정신적 비용을 줄이는 것이다. 지속적으로 남북 경협을 활성화하고 확대하려는 것은 남북한 공통의 이해관계를 다져나가 경제통합에 따르는 비용을 최소화하기 전략의 일환이다.

1.2.2 DMZ내 '평화통일시' 건설

남북협력이 활성화되면서 경제·문화·교육·예술·학술·방송·종교 등 분야와 지역을 망라하여 전방위로 확대되고 있으나 체계적이고 전략적인 교류·협력이 부족하여 남북한 모두 시간·비용·노하우 등의 손실이 누적되고 있다. 또한 남북한의 이질화와 경제 격차를 극복할 수 있는 완충지대가 없어 사소한 이해관계의 충돌로도 남북 관계가 경색되는 일이 빈번하였다.

남북 경제교류와 협력의 질적 개선과 남북경제공동체의 건설이 성공하려면 근본적으로 남북한간 군사적 신뢰구축이 선행되어야 한다. 그동안 남북 경제교류 경험을 통하여 얻은 교훈은 첫째, 개성공단이나 금강산 관광의 경제성 확보는 육로를 통한 접근이 가능해야 하고, 둘째, 남북교역의 새로운 돌파구로 기대되는 위탁가공 교역도 도로나 철도를 통한 북한 수송체계와의 연결이 선행되어야 하며, 셋째, 북한경제의 아킬레스인 전력난의 해결도 남북 전력계통의 연결부터 시작해야 한다는 것이다. 이에 따라 경의선 및 동해선의 도로·철로 연결, 임진강 수해방지사업의 시작, 금강산 육로관광로 개설, 남북 전력계통의 연결, 남북한 해운협력체제 구축 등이 추진되었다.

그러나 이들 사업의 효율적 추진을 위해서는 DMZ의 경제적·평화적 이용이 가능해야 한다. DMZ의 경제적 이용이 확대된다면 교역품목의 확대, 교역에서 투자단계로의 이행, 북한 생산품의 국제경쟁력 향상을 가져올 것이고, 이는 다시 남북경제공동체 건설을 앞당기는데 기여할 것이다. 또한 DMZ의 평화적 이용을 확대하는 사회·문화 분야 이벤트의 적극적 추진이 남북한간 신뢰구축으로 이어질 뿐 아니라 DMZ의 경제적 이용에 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다.

따라서 안정된 평화통일의 기반을 구축하기 위하여 남북 화해와 경제협력을 견인할 '평화통일시'를 접경지대에 설치하고, 이를 체계적이고 일원화된 교류·협력의 중추기지로 발전시키는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 평화통일시의 건설은 남북한 교류·협력을 공동화된 평화벨트지역으로 특화시키는 계기를 만들어줌으로써 고효율·저비용 평화통일의 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다.

평화통일시 건설이 현실화되면, 6자회담이 발전하여 창설될 가능성이 있는 다자기구의 본부를 유치하고, 남북연합이 구체화되면 남북연합과 관련된 조직들을 평화통일시에 설립하는 방안을 적극 고려하여야 한다.

1.2.3 사회·문화적 교류 확대와 민족동질성 회복

남북한 사회·문화적 교류는 민간단체를 중심으로 각계 각층의 많은 사람들이 빈번하게 접촉할수록 상호간에 이해의 폭을 넓혀 민족동질성 회복에 큰 도움을 준다. 사회·문화적 교류는 다양한 부문에서 이루어짐으로써 남북한 주민들이 적개심을 해소하고 이질성을 이해하면서 차차동질성을 찾아가게 할 것이다.

사회·문화적 교류를 통하여 남북한 주민들이 민족동질성을 확인해가는 것은 통일과정에서 예상되는 국제세력의 간섭을 줄이고 우리의 통일 주도력을 높이는데 결정적인 기여를 할 것이다. 최근 중국의 동북공정을 통한 고구려사·발해사 왜곡에서 보듯이 이 문제는 단순히 학술적 차원에서 해결될 성질이 아니다. 한반도 통일을 대비한 중국 국책자원의 장기적 포석이라는 의도를 가지고 있기 때문이다. 역사왜곡은 우리 민족의 본질을 훼손하는 중대한 사건이다. 그럼에도 남북한은 중국의 역사왜곡에 대하여 민족적 차원의 효과적인 공조 대응을 하지 못하고 있다. 그동안 남북한간 역사복원을 위한 공동 노력이 진행되지 않음으로써 고구려사가 우리의 역사에서 사라질 위기에 처하게 된 것이다.

따라서 사회·문화적 교류·협력은 지금까지 해왔듯이 민간차원의 학술적 연구나 이벤트 등으로 접근하는 방식에서 몇 단계 업그레이드 시킬 필요가 있다. 최근 한류 열풍이 중국과 동남아를 휩쓸고 있는 현상을 주목해야 할 것이다. 곧, 남북한이 공동으로 민족 일체감을 고양시키는 문화·역사적 콘텐츠를 개발하고 이를 비즈니스 차원에서 활용하여 민족동질성 회복과 상생호혜의 효과를 동시에 얻는 방식을 적극 검토하는 것이다. 예컨대 중국의 고구려사 왜곡과 관련해서는 광개토대왕·을지문덕 장군과 같은 고구려의 민족영웅을 콘텐츠로 남북한이 자본과 기술을 결합한 문화사업을 합작하는 방식을 검토해볼 만하다. 이는 단기간에 남북한 동포들에게 민족동질성을 재확인시켜 주고 나아가 중국의 역사도발에 대한 전 민족적 차원의 대응을 가능하게 할 것이다.

1.2.4 인도적 지원방식 변화와 남북한 자유왕래 실현

현재 북한은 자체의 힘으로 경제재건이 불가능하다. 경제재건에 필수적인 자금·기술·노하우 등이 부족하기 때문이다. 따라서 북한은 외부의 적극적인 경제지원을 필요로 한다. 대북 인도적 지원은 한반도의 평화증진과 평화통일을 이루는 과정에 커다란 기여를 할 것이다.

그러나 대북 인도적 지원이 무조건적이어서는 곤란하다. 인도주의 원칙인 탈정치성·형평성·독립성을 유지하되, 최소한 지원물품에 대한 분배의 투명성은 보장되어야 한다. 인도적 지원은 단순히 규모의 면에서 다루어서는 안된다. 인도적 지원은 북한의 경제난을 근본적으로 해결할 수 없을 뿐 아니라 자칫 북한이 경제성 거래보다는 비경제성 거래를 선호하도록 할 수 있다.

그러므로 인도적 지원은 지원방법이 중요하다. 이 점에서 인도적 지원의 방법상 업그레이드가 필요하다. 곧, ▲구호성 지원에서 개발사업 지원 쪽으로 ▲민간 경제사업과 대체관계를 이루기보다는 보완관계를 형성하는 방향으로 ▲일회성 지원방식보다는 지속적 지원이 유지되는 방향으로 인도적 지원이 이루어져야 바람직하다. 북한체제의 변화 촉진과 제도화에 기여하면 더할 나위 없이 좋은 것이다.

여기서 경계해야 할 점은 민간의 대북 인도적 사업에 대하여 정부가 지나치게 간섭함으로써 교류·협력의 활성화를 방해할 수 있다는 것이다. 또 인도적 지원을 포함한 사회·문화 분야의 대북 협력사업 활성화가 도리어 경협사업의 부진을 초래하는 요인으로 작용하는 경우도 경계해야 한다.

아울러 이산가족 상봉과 납북자 및 국군포로 송환에도 적극적인 노력을 기울여야 한다. 이산가족의 상봉은 지속적으로 이루어져야 하고, 납북자 및 국군포로의 생사확인 과 송환에 대해서는 북한의 적극적인 협조를 촉구하는 동시에 필요하다면 대북 인도적 지원과 연계시키는 방안도 적극 고려해야 한다. 제2차 남북정상회담이 개최된다면 특히 납북자와 국군포로에 대한 생사확인 과 송환 약속을 받아내야 할 것이다.

근본적으로 離散의 문제는 남북한간 긴장이 완화되고 정치적으로 남북연합단계에 돌입하여 남북한 주민의 자유왕래가 이루어지면 해결될 수 있다. 따라서 남북한 정부당국은 남북정상회담을 특정 정치적 목적에 따른 일회용 이벤트로 활용하지 말고 남북연합을 협의하고 합의를 도출할 수 있는 만남이 되도록 노력하여야 할 것이다.

2. 한반도 평화창출 부문

2.1 추진원칙

9.11 테러사태 이후 국제안보환경의 급격한 변화가 발생하였다. 북한에 대한 국제사회의 관심도 주권국가에서 발생하는 전통적인 안보 개념에서보다는 반확산·반테러·인간안보 등 포괄적 안보 차원에서 제기되고 있다. 따라서 한반도 평화창출을 위한 원칙 또한 한반도 지역차원의 국가안보에만 국한하지 말고 가치위주의 포괄적 안보 차원을 포함시켜야 할 것이다.

2.1.1 안보우선

지금까지 우리는 안보(security)를 표준으로 불안(insecurity)을 일탈로 간주해왔다. 그러나 세계화·정보화 시대에는 불안이 지속적인 현실이 됨으로써 완벽한 안보와 방어는 불가능하다. 우리의 국가안보의 제1과제는 한반도에서의 전쟁억지와 평화유지이다. 어떠한 가치도 국민의 재산과 생명을 보호한다는 국가목표에 우선할 수 없다. 따라서 안보우선의 원칙이 모든 국가정책에 적용되어야 하며, 동시에 통일국가의 생존과 번영이라는 장기적 안보 목표의 달성에도 적용된다.

안보우선의 원칙은 두 차원에서 실천된다. 하나는 분단을 평화적으로 관리하고 안보를 유지하는 것으로, 남북한간 군사적 신뢰구축과 군축, 한반도 평화체제 구축 등이 핵심적 정책내용이 된다. 다른 하나는 안보위협요인의 확산으로 불안이 가중되고 있는 안보환경에 적극 대응하기 위하여 안보를 획득하고 평화를 만드는 것으로, 핵심적 정책내용은 포괄적 안보체제 구축과 북한의 정상사회로의 이행을 적극 추동하고 지원하는 것이다.

2.1.2 非핵화·反테러

2001년 9.11 테러사태 이후 미국은 반테러전을 국가의 최우선정책으로 천명하고 테러리즘에 대한 국제적 대응이 높은 우선순위를 가지고 논의되어 왔다. 테러가 전쟁행위로 재정의되었다. 대량살상무기(WMD)의 테러리스트와의 연계 가능성이 증대됨에 따라 WMD의 非확산(non-proliferation)을 위한 국제사회의 노력은 강력한 反확산(counter-proliferation) 정책으로 더욱 공고화 되고 있다. 국제안보환경의 변화는 반테러·反확산을 중심으로 한 국제질서 재편과정에서 미국의 주도력이 강화되는 계기로 작용하고 있다.

미국의 반테러·反확산의 움직임은 테러지원국가로 지정되어 있는 북한에게 그대로 적용되고 있다. 북한 핵위기는 한반도 비핵화 원칙과 1994년의 제네바 합의를 위반한

것이지만, 미국이 특히 주목하는 점은 북한의 핵무기와 대량살상무기가 제3국이나 테러리스트에게 이전되는 경우이다.

북한이 테러지원국가로서, 핵과 대량살상무기를 개발하고 수출하는 불량국가(rogue state)로서, 또 인권탄압국가라는 오명을 쓰고 있는 한, 한반도 문제의 국제화는 피할 수 없다. 단순히 4강의 이해관계가 충돌함으로써 만들어진 기존의 국제화와는 다른 의미의 국제화이다. 한반도 문제가 전 세계적 범위에서 非핵화·反테러의 원칙에 따라 해결의 실마리를 찾을 수밖에 없다는 의미가 된다. 더 나아가 통일과정에 대한 우리 민족의 주도력이 그만큼 제한될 수밖에 없다는 의미와도 연결된다.

2.1.3 민주평화

민주평화는 민주주의 체제로의 변화가 국가간 전쟁의 가능성을 줄인다는 사고에서 출발한다. 국제평화는 민주주의의 확산에 의하여 가능하다는 시각이다. 한반도의 안보와 평화의 미래를 보면 상당한 함의가 있다. 가장 안정적이고 탄탄한 평화의 도래는 자유민주주의 체제를 남북한이 공유하게 될 때이다. 통일된 한반도의 가능성은 그럴 경우 더욱 커지게 된다.

문제는 과연 북한에서 자유민주주의가 달성될 수 있느냐 하는 것이다. 우리는 지금까지 북한을 자극한다는 이유로 북한의 민주적 개혁 촉구를 의도적으로 회피한 면이 있었다. 그러나 북한이 체제안전과 경제적 목적을 내세우며 핵 위기를 불리일으키는데 대하여 미국과 유럽을 비롯한 국제사회의 입장은 단호하다. 북핵 문제가 평화적·외교적으로 해결되지 않을 경우 한반도 전체가 안보 위기에 처할 가능성이 크다.

따라서 한반도 평화창출을 위한 대북정책은 북한이 국제사회의 일원으로 참여할 수 있는 정상국가화에 맞추어야 한다. 이를 달성하기 위하여 민주평화 원칙을 따를 필요가 있다. 첫째, 북한의 민주적 개혁을 위하여 북한에 대한 포용적 개입 정책을 일관성 있게 추진한다. 둘째, 민주주의 국가들간의 도덕적 연대를 통하여 북한과 같은 비민

주주의 국가에게 민주주의와 인권 관념을 확산시킨다. 셋째, 민주주의 국가로의 전환은 군비경쟁을 통하여 달성될 수 없으므로, 군비통제와 특히 비핵화의 달성을 위하여 적극 노력한다.

2.2 핵심과제

2.2.1 북한 핵문제 해결

북핵문제를 해결하지 않고는 남북한 화해·협력 및 한반도 평화체제 구축을 통한 남북연합 단계로의 진입은 불가능하다. 그러나 현 정부의 접근방식은 핵문제를 제쳐둔 채 남북한 관계 진전을 이루면 핵문제는 저절로 소멸될 것이라는 그릇된 믿음에 근거하고 있다. 이러한 생각 때문에 대북정책에 있어 한미간 이견이 초래되고, 동맹관계에 긴장이 조성되는 것이다. 물론 북핵문제는 지금 진행되고 있는 6자회담의 틀에서 외교적·평화적으로 해결되는 것이 가장 바람직하다. 그래야만 한반도의 안전과 평화 유지될 수 있다. 이를 위하여 북한은 핵 포기의 결단을 내려야 한다.

만약 6자회담에 의미있는 진전이 없을 경우 북핵문제는 악화되어, 외교적·경제적 압박과 '대량살상무기 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)'의 가동, 유엔 안보리 회부를 통한 제재 등이 고려될 수밖에 없다. 한반도 안보위기가 다시 고조될 수 있다는 의미이다. 결국 해결의 열쇠는 북한이 핵을 과감히 포기하고 체제 안전을 국제사회로부터 보장받아 테러지원국가의 오명을 벗고 정상체제로 전환하는 것이다.

북한이 제4차 6자회담에 나와 핵 폐기를 전제로 플루토늄 추출과 우라늄 농축 활동 및 관련 시설을 동결하고 사찰과 검증을 수락할 경우 對북한 에너지 지원 등 경제지원을 적극 검토해야 한다. 이를 위해서는 북한이 먼저 우라늄 농축활동의 전모를 공개해야 한다. 에너지 지원은 우선 미국을 포함한 5개국에 하되, 이것을 집행하기 위한 6개국 구성 특별다자기구가 창설될 필요가 있다. 미국이 기존 입장을 고수하여 대북

에너지 지원에 현금을 낼 수 없다 하더라도 이 기구의 일원으로는 반드시 참여해야 한다. 다만 완전 폐기로 가기 위한 핵 동결의 기간은 짧아야 할 것이다.

또 '對북한 에너지 지원 특별다자기구'는 KEDO가 중단한 경수로 건설의 향후 처리 문제를 논의해야 한다. 북한이 핵 동결 및 폐기를 받아들일 경우 경수로 건설의 재추진 또는 핵발전 이외의 화력이나 수력발전 등 대체 전력 제공을 통한 북한 에너지 수요 충족 방안이 모색되어야 할 것이다. 지금까지 한국은 부담액 32억 7,000만 달러 중 10억 2,000만 달러를 투입한 상태이다. 만약 경수로 건설이 완전 폐기되어 그동안의 노력과 경제적 부담이 허사가 된다면, 우리 국민들은 대북 지원과 경험에 대하여 매우 부정적인 인상을 갖게 되어 앞으로의 남북관계 진전에 심각한 장애로 작용할 것이 우려된다.

북핵문제 해결의 가닥이 6자회담 틀 내에서 잡힐 경우 6자회담을 북핵 문제뿐 아니라 한반도 문제 및 동북아 지역의 문제들을 논의하기 위한 항구적인 다자기구로 발전시키는 방안을 모색해야 한다. 이 다자기구를 통하여 한반도 평화협정 체결 및 '한반도 평화관리기구'의 설립을 위한 구체적인 논의가 이루어져야 할 것이다. 한반도 평화체제의 구축과 함께 남북연합단계를 실현하기 위한 논의도 남북한 사이에 진행되어야 한다.

6자회담 틀에서 발전한 항구적인 다자기구 내에는 북한이 핵을 포기하고 개혁과 개방으로 나올 경우, '북한판 마셜플랜'을 실시할 준비가 되어 있음을 보여주는 한편으로 북한에게 긍정적인 인센티브를 제공할 '특별금융기구'의 설치를 검토할 필요가 있다. 곧, 이 기구 내에 한국 및 주변 국가들과 국제금융기구가 공동으로 출자하고 관리하는 일종의 기탁계정(에스크로계정, Escrow Account)을 만들어 북한의 개혁·개방 조치에 상응하여 준비된 '북한판 마셜플랜'에 따라 북한을 지원하는 것이다.

'북한판 마셜플랜'은 북핵 터널의 끝에 긍정적 인센티브가 있음을 북한에게 명확하게 보여줌으로써 북한의 핵 포기과 개혁·개방을 적극 유도할 수 있을 것이다. 인센티브

의 명확한 제시에도 불구하고 북한이 핵을 포기하지 않을 경우 대북 제재에 대한 동의 를 주변국가와 국제사회로부터 도출하는 데에도 도움이 될 것이다. '특별금융기구' 내 에 기탁계정이 설치될 경우 남북협력기금이나 국가예산의 일정 부분을 지원할 필요 가 있다. 정부는 이 계정에서 일정 금액을 북한에 지원한 경우 반드시 결과를 국회에 보고하고, 국회는 요구사항이 충족되었을 때 차기 사업에 관한 예산 지원을 승인한다.

그러나 북한이 핵문제 해결을 의도적으로 지연하거나 벼랑끝 전술로 위기를 조장할 경우, 정부는 외교적·평화적 해결 원칙만 반복할 것이 아니라 대화 노력과 함께 외 교적·경제적 압박수단의 병행을 강구해야 할 것이다.

대화를 통한 북핵 해결 노력이 실패할 경우 유엔 안보리 회부가 논의될 것이며, 확산 방지구상(PSI)에 따른 국제공조가 본격화될 가능성이 높다. 현재 PSI는 부분적으로 실시되고 있으며, 미국을 비롯한 국제여론이 강경으로 선화할 경우 우선적으로 고려 할 정책대안이다. 북핵문제가 일정 수위 이상으로 악화되면 한국도 PSI를 계속 외면 하기 어려운 상황에 놓이게 될 것이다.

2.2.2 남북한 군사적 신뢰구축과 군축

가장 현실적이고 달성 가능한 한반도 평화의 방법은 남북한 군사적 신뢰구축과 군축, 곧 군비통제에 성공하는 것이다. 남북간 우발적 무력충돌을 방지하기 위하여 군사직 통전화의 설치 및 운용, 군사정보의 교환, 군인사 교류 등은 군사적 신뢰구축을 위한 기초적 조치이다. 북한의 핵·미사일 및 생화학무기의 폐기와 재래식 군사력의 감축 및 군축 등은 평화체제 구축을 위하여 필요한 조치들이다.

한반도에 알맞은 군사적 신뢰구축 과정과 구체적 신뢰구축조치로는 첫째, 한반도 에 서 장기간에 걸쳐 당사국들간 안보문제를 논의할 수 있는 제도를 만드는 것이다. 특 히 남북한과 미국 3자간 안보대화 채널을 상설화한 3자회담을 적극 고려해볼 필요가 있다. 군사적 신뢰구축에 대한 북한의 오해를 불식시키기 위하여 북한이 각종 다자간 안보대화에 적극 참여하도록 촉구한다. 아울러 남북 국방장관회담과 남북 군사공동

위를 재개하도록 한다.

둘째, 남북한과 미국 3자간에 상호 불가침을 선언하고 이를 합의한다. 한·미 양국은 對북한 무력 불사용을 선언하고, 동시에 북한도 한국과 미국에 대하여 무력 불사용을 선언하는 것이다. 남북한간에도 남북기본합의서 정신에 따라 상호 불가침에 재합의 해야 한다. 현재 진행되고 있는 북핵 6자회담의 틀 내에서 남·북·미 3자간 상호 불 가침 선언을 적극 검토할 필요가 있다.

셋째, 휴전선에서 남북한으로 일정 범위의 인접지역에 병력배치 제한지대를 만드는 것을 검토할 필요가 있다. 이는 내년 초 본격적으로 가동될 개성공단 사업과 관련하 여 개성 주변지역 북한 인민군 부대를 개성 이북지역으로 배치하도록 요구해야 한다. 남북한이 개성공단 경험사업을 진행하면서도 양측의 군사력 배치에 아무런 변화가 없다면 군사적 긴장과 충돌 가능성이 여전히 남게 된다는 문제가 있다. 또한 주한미 군 제2사단의 한강 이남지역 후방 재배치를 활용하여 북한에게는 휴전선에 밀집된 병 력 및 화력의 후방 재배치 문제를 제기하고 논의해야 한다. 전방에 배치된 주한 미2사 단은 대북 억지력의 중요한 역할을 담당하고 있기 때문이다. 현재 경의선과 동해선 철도 및 도로 건설사업은 도로는 모두 완성되었고 철도의 경우 경의선은 완성되었으 며 동해선은 2005년 완공될 예정이다. 개성공단 가동 및 도로와 철도의 완성을 계기 로 비무장지대를 평화지대로 전환시키는 구체적 조치로서 우선 군사력 배치제한 지 역을 설정하는 것이 효과적이고 절실하다.

넷째, 군 인사교류와 정보교환을 실시하며, 특히 한반도에서 군사적 충돌 위기를 방 지하고 군사적 신뢰구축에 대한 정치적 의지를 뒷받침하기 위하여 남북한 정상간 그 리고 군 당국자간 직통전화의 설치가 필요하다.

다섯째, 군축과 관련해서는 북한의 先군축 요구에 대하여 우리가 너무 수동적일 필요 는 없다. 군축은 상호적이므로 군축을 예상하여 한반도에서 낮은 수준에서 군사적 안 정성을 달성할 수 있는 군 규모와 무기의 적정 규모를 설정해 놓을 필요가 있다.

북한이 외부로부터 경제지원을 필요로 하고 있는 점을 활용하여, 대북 경제지원을 일반적 신뢰구축과 군사적 신뢰구축을 연계시켜 진행할 필요가 있다. 특히 남북정상회담이 다시 개최될 경우 북핵문제 해결을 비롯하여 한반도 군사적 신뢰구축과 재래식 군비통제를 주요 의제로 설정하여 이를 적극 관철시켜야 할 것이다.

2.2.3 한반도 평화체제와 남북연합 구축

통일방안의 1단계와 2단계는 정치체제의 측면에서 볼 때 남북연합을 구축하는 것이지만, 실질적인 내용은 한반도 평화체제를 구축하는 의미를 갖고 있다. 한반도 평화체제는 단기적으로는 준전시상태에서 새로운 평화체제를 도출하고 정착시키려는 구조적·형태적·제도적 노력이라면, 장기적으로는 시장경제와 민주주의·민족동질성을 기저로 하는 남북한 통일의 성취와 한민족 공동체를 형성하는 작업으로 정의할 수 있다.

한반도 평화체제의 구축을 위해서는 남북한 사이에 ‘한반도 평화협정’이 체결되고 이를 주변 국가들이 지지하고 보장해야 한다. 한반도 평화협정은 남북한이 합의하고 주변 국가들이 지지·보장하는 의사를 표명한 내용을 부속 문서에 담은 단일 문건이 되어야 협정체결 절차를 간소화시킬 수 있다. 물론 평화협정 체결 이전까지는 한반도 평화를 유지하기 위해 정전협정이 준수되어야 한다.

한반도 평화협정에는 남북한 사이의 전쟁상태 종식, 남북한 상호불가침 약속, 남북기 본합의서 이행의 재확인, 정전협정에 기초한 남북한 군사분계선과 관할 구역 재확인, 한반도 평화에 이해를 갖는 주변 국가들과 유엔과 같은 국제기구가 이를 보장하는 협정 서명 등이 포함되어야 할 것이다. 또 평화협정 체결과 동시에 군사정전위원회를 대체할 ‘한반도 평화관리기구’가 창설되어야 하고, 이 기구 내에 한반도 평화관리를 위한 검증위원회가 창설되어야 한다.

한반도 평화체제 구축을 위해서는 4강의 남북한 교차승인이 이루어져야 하며, 이를

위하여 북한의 미국·일본과의 관계 정상화를 지원해야 한다. 또 진행 중인 6자회담을 통하여 북핵 문제가 해결될 경우, 한반도 평화체제 구축을 위한 다자안보기구가 창설될 수 있는 단초가 6자회담에서 만들어질 수 있도록 노력해야 할 것이다. 다자안보기구는 동북아의 정치·안보·경제·환경 등 제반 문제를 협의할 수 있게 할 것이며, 남북연합 형성시 한반도 평화협정과 더불어 한반도 평화유지를 위한 이중의 안전보장장치가 될 수 있을 것이다.

한편 정부는 남북연합 건설을 최우선 의제로 설정하도록 북한에 촉구해야 한다. 이를 위한 준비단계를 거쳐 남북간 공감대가 도출되면 남북정상회담을 통하여 남북연합 건설을 위한 정치적 합의를 이루고, 실질적으로 정상회담이 정례화될 때 남북연합단계로의 진입이 시작된 것으로 간주해야 한다. 이후 남북각료회의·남북평의회·남북공동사무처가 ‘평화통일시’에서 정기적 회담을 갖게 되면, 남북연합단계가 본격적으로 가동되기 시작한 것으로 평가하여야 할 것이다.

특히 주목할 점은 남북연합이라는 제도적 합의 틀의 구축이 통일과정에서 발생할 수 있는 대내외적 불확실성을 줄이는 데 결정적인 기여를 할 것이라는 점이다. 남북연합 단계에서 최종적인 통일단계로 점진적으로 나아가기 위한 구체적 방안들이 모색될 수 있다. 또 북한의 급격한 체제 변화로 인하여 북한 유사상황 발생시 남북연합의 존재는 북한 주민들의 민주적 의사를 효율적으로 수렴할 수 있는 제도적 틀이 될 수 있다.

2.2.4 북한 인권개선과 정상사회로의 이행 촉진

미국의 북한인권법 발효로 북한인권 문제가 뜨거운 국제적 관심사안으로 등장하였다. 북한인권 문제의 개선 없이는 남북협력은 물론이고 한반도 평화체제의 정착도 가능하지 않다.

최근 미국의 북한인권법 발효는 미국이 북한 인권문제에 인도주의적 차원에서 직접 개입하겠다는 의지를 분명히 한 것으로 볼 수 있다. 이 법안에 따라 미국 행정부의 대

북정책은 북한의 인권개선 상황과 연계되어야 한다는 의회의 입장이 더욱 강화될 것이다.

그러나 과거 김대중 정부와 현재의 참여정부는 남북관계가 악화될 것을 우려하여 북한인권 문제를 제기조차 하지 않고 북한 눈치보기에 급급한 면을 보이고 있다. 통일의 목표가 자유민주주의에 기초한 북한 주민들의 복지와 인권 보장에 있다고 한다면, 북한인권 문제는 북한과의 모든 회담에서 우리 정부가 적극적으로 제기하여야 한다. 북한인권 문제에 대한 무관심과 침묵은 '인권침해 감싸주기'로 오해받을 가능성이 있다. 이는 장기적으로 우리가 추구하는 통일의 정당성에 대한 국제사회의 불신과 의혹을 초래할 수 있다. 방관자적 침묵만으로 북한인권 문제의 실질적 개선을 가져올 수 없다.

북한인권 문제는 이산가족 문제와는 차원이 다르다. 이산가족 문제는 남북간 혈육의 헤어짐의 아픔이지만, 북한인권 문제는 북한주민들의 생명체로서의 존재에 대한 위협이기 때문이다. 그러므로 가능한 모든 정책적 수단을 활용하여 북한인권 문제에 실질적이고 효과적으로 접근해야 한다. 이를 위하여 우리 국회내에 미국 의회 및 미국 내 인권단체들과의 협의 창구 역할을 할 「북한인권 특별위원회」 구성을 적극 검토하여야 한다. 이 위원회는 북한 인권개선 및 탈북자 문제를 위하여 노력하고 있는 수많은 국내 시민단체들과 연대해 나가야 한다. 또 북한 인권문제는 이미 한반도 차원을 넘어 국제문제화 되었기 때문에 국회를 중심으로 미국 정부, 의회, 중국 정부, 유엔 등과 긴밀히 협의하는 자세를 보여주어야 한다.

정부는 이산가족·탈북자·납북자·국군포로·비전향장기수 등 북한인권 문제와 직접 관련되는 사안뿐만 아니라 북한 주민들의 생존권과 생명권에 관한 인권상황에 대해서도 보다 적극적인 협상과 해결 노력을 강화해야 할 것이다. 북한체제의 변화와 방향, 속도 및 깊이는 북한인권 개선에 직접적인 영향을 미칠 것이다. 개혁·개방을 통한 북한의 정상사회로의 이행은 북한경제의 회생뿐 아니라 북한 인권개선에도 크게 기여할 것이다. 북한의 정상사회 이행에는 경제적으로 외자유치, 시장개방, 무역

확대 등 경제회복을 위한 정책적 대외 개방과 국제적 규범의 수용, 여행자유화, 외국 관광객의 자유방문, 항공로 및 항로의 증설 등 인적·문화적 개방성의 확대, 그리고 정치적 민주화의 촉발 등을 포함한다.

북한체제의 폐쇄성과 주민들에 대한 이데올로기적 통제, 인권개념의 협소성 등을 감안할 때 북한의 인권개선은 북한 외부의 압력요인들을 어떻게 활용하느냐에 달려 있다. 인권감시와 인도적 지원이 북한인권 문제 해결을 위한 가용 수단이 될 수 있다. 북한인권의 실태 규명은 북한체제의 폐쇄성으로 말미암아 심각한 제약을 받고 있다. 그럼에도 북한이 국제협약 가입의무에 따라 제출한 국가공식 인권보고서에 대하여 사실 검증작업과 문제제기 작업을 지속함으로써 북한 인권개선에 상당한 압력으로 작용할 수 있다. 특히 북한 주민들의 경제적 인권을 해결하기 위한 인도적 지원과 식량분배 모니터링을 포함한 인권감시활동을 북한 인권개선을 위한 중요한 수단으로 활용해야 한다.

3. 통일기반 선진화 부문

3.1 추진원칙

통일기반의 선진화는 양적 측면의 역량 강화도 필요하지만 더욱 중요한 것은 질적 향상이 담보된 역량을 확보하는 것이다. 그런 의미에서 선진화는 눈에 보이지 않으면서도 필요할 때 활용할 수 있는 일종의 보험 성격이다. 따라서 통일기반의 선진화를 추진하기 위한 원칙 또한 장기적이고 구조적인 성격을 띠어야 할 것이다.

3.1.1 국제신뢰

21세기형 외교는 국가의 생존과 번영을 추구하는 동시에 인류의 보편적 가치를 추구하고 실현해야 한다. 특히 약소국의 경우 보편적 가치를 추구하는 외교 원칙에 충실한 것이 국익과 생존 보장을 위하여 매우 중요하다. 당당함과 국제적 신뢰는 우리 외교가 인권, 평화, 상호 신뢰와 호혜적 협력 등 인류공동의 가치에 기초할 때 우러나온다.

또한 원칙을 뚜렷하게 세우고 그것을 대외적으로 실천에 옮길 수 있는 정치적 리더십이 있어야 한다. 다른 나라들이 한국에 대해 안정적인 기대를 할 수 있을 때 신뢰가 생기기 때문이다. 인간관계와 마찬가지로 국제관계에서 협력은 일방적으로 이루어지는 것이 아니라 호혜적으로 이루어진다. 국제관계에서 무임승차란 없다. 우리의 자원으로 타국을 지원할 때 다른 나라도 자국의 자원으로 우리를 지원한다. 외교현안이 발생할 때마다 외교관들이 뛰어다니는 외교가 아니라, 평소에 구축한 관계와 시스템이 작동해야 한다.

통일은 남북한 당사자만의 문제가 아니다. 세계질서의 현상 변경에 엄청난 파장을 초래할 국제적 사건이므로 한반도 문제의 국제화 현실을 수용해야 한다. 현실적 측면에서 보면, 한반도 분단의 평화적 관리를 위하여 한미동맹을 비롯한 안보외교가 대단히 중요하다. 주변 국가들과 국제사회를 설득할 수 있는 외교력을 발휘하는 것 또한 필수적이다. 뿐만 아니라 통일비용의 감당을 위한 경제적 역량을 향상시키기 위하여 국제사회의 경제적 지원과 협력을 끌어내는 외교정책과 협상능력을 준비하고 실천하여야 할 것이다.

3.1.2 동포사랑

장기간의 분단 상황으로 남북한간에는 문화적·인간적 이질감이 존재하고 있다. 이질감은 다양성이 존중될 때 발전의 동력이 될 수 있다. 적대성에 바탕을 둔 이질감은 갈등과 불신을 더욱 증폭시킨다. 남북한간의 빈번한 접촉은 상호간 적개심을 해소하

고 이해의 폭을 넓히는 데 기여할 것이다. 이러한 접촉과정에는 동포사랑(brotherhood)이 매개되어야 한다. 동포사랑이 깔려있을 때 적개심 해소도 이질감에 대한 존중도 민족의 동질성 회복도 가능해진다.

우리 내부의 통일역량을 강화시키는 과정에서도 동포사랑의 원칙은 대단히 중요하다. 통일과정과 통일 이후에 우리는 북한 주민들의 삶을 불가피하게 책임져야 할 부분이 생길 것이다. 이를 대비하여 통일비용으로 소요될 통일기금을 미리 조성해두는 것이 매우 중요하다. 또 탈북 동포들의 정착을 위한 배려도 필요하다. 통일과정을 우리가 감당하지 못할 경우 또 다른 안보위기를 초래할 수 있기 때문이다.

따라서 이러한 문제들이 우리 자신의 문제라는 인식을 가지고 해결을 위한 국민적 합의 도출과 제도화 노력을 적극 기울여야 할 것이다. 결국 동포사랑에는 경제적 부담과 희생이 요구되기 때문이다.

3.1.3 국민합의

통일논의에서 국민적 합의를 끌어내려는 정부의 보다 진지한 노력이 필요하다. 정부가 대북·통일정책을 만들어 국민에게 일방적으로 제시하고 설득하는 것으로는 국민 합의를 끌어내기 어렵다. 정부가 시민사회에서 제기되는 다양한 통일논의들을 수렴하여 통일정책에 반영하려는 노력이 필요하다. 이는 남북관계를 발전시키는 과정에서 새롭게 부각되는 남남갈등을 극복하고, 대북협상에서의 자신감 및 유연성을 확보하기 위해서도 대단히 중요하다. 다양한 여론을 최대한 반영하고 설득할 수 있도록 정책 입안과 집행과정을 국민적 합의아래 추진하여야 할 것이다.

김대중 정부는 북한을 협상테이블로 끌어낸다는 이유로 우리의 안보능력을 약화시키는 양보적 조치를 많이 취하였다. 북한과의 대화 촉진이 곧 통일정책인양 안보정책을 희생시켜 왔다. 이 때문에 대북정책의 투명성에 항상 문제가 제기되었던 것이다. 대북정책은 국민적 합의를 바탕으로 입안될 때 정책적 투명성이 보장된다. 우리에게 적

과 동반자라는 이중성을 지닌 북한과 관련된 정책을 집행하는 데에는 국민합의가 특히 중요하다.

그러나 국민합의는 단순히 여론조사로 판단할 문제가 아니다. 정책 선택을 위한 판단 기준을 제시하고 이에 따라 국민합의가 도출될 때 그 정책은 안전성과 효과가 배가될 것이다. 판단기준 또한 정파적 이해관계에 따라 자의적으로 만들면 안된다. 국민적 공감대를 바탕으로 제시하여야 한다. 특히 합리적·과학적 대북정책은 국민적 공감대를 바탕으로 북한 변화에 대한 판단기준이 마련됨으로써 가능하다. 대북정책의 결정이 이러한 절차를 따를 경우 전략적 목적에 따른 선심성 대북 지원과 모험주의적 대북정책을 방지할 수 있고, 남남갈등을 일으키는 빌미를 사전에 차단할 수 있게 된다.

3.2 핵심과제

3.2.1 국제협력 유도를 위한 외교역량 제고

한반도 문제는 남북한만의 문제가 아니라 국제문제이다. 남북관계만 강조하다가 도리어 대북정책을 성공으로 이끌 수 있는 토대인 한미동맹을 균열시키고 안보체제가 흔들려서는 안된다. 한반도에 평화체제를 구축하고 북한의 경제재건을 위해서는 국제사회의 협조가 필수적이다. 북한이 국제사회의 책임있는 일원이 되고, 세계경제체제에 적극적으로 편입될 수 있도록 돕기 위해서는 우리의 외교역량을 강화하는 것이 중요하다.

이를 위하여 첫째, 한미간 신뢰관계를 강화하고 공고한 한미동맹을 유지해야 한다. 한미관계는 한국외교의 중심축에 해당된다. 최근 대북정책을 두고 양국간 시각차가 노정되고 신뢰관계가 도전받고 있다. 한·미 양국은 민주주의·인권·시장경제에 대한 공통의 가치관 공유를 재확인하고, 이를 토대로 한미동맹을 강화하며 대북정책과 반테러에 있어서의 긴밀한 공조체제를 확립하여야 할 것이다. 양국은 '한미 新안보선

안'을 채택하여 양국간 신뢰를 회복하고, 북핵문제 해결과 동북아 안보를 위한 공동보조를 약속할 필요가 있다.

둘째, 남북관계의 발전과 한반도의 공고한 평화정착 그리고 남북연합을 달성하기 위해서는 미국뿐 아니라 일본, 중국, 러시아 등 관련국과의 협력 강화도 중요하다. 특히 북한의 개혁과 개방을 촉진하고자 하는 우리의 목표에 비추어 북한이 미국·일본과 수교할 수 있도록 적극 지원해야 한다.

셋째, 동북아 다자간 경제·안보 협력을 활성화해야 한다. 9.11 테러이후 반테러전쟁을 위한 국제연대가 강화되고 있기 때문에 동북아 다자간 협력의 필요성도 더욱 증가할 것이다. 6자회담이 북핵문제를 성공적으로 해결할 경우 이를 다자안보기구로 발전시키는 것이 바람직하다. 또한 한국은 동북아 경제협력체에도 적극 참여하여 역내 국가간 경제적 상호의존성을 심화시키는 노력에 앞장서야 한다. 이는 동북아의 역내 갈등 완화는 물론이고 남북한의 긴장완화에도 도움이 될 것이기 때문이다. 이처럼 한국이 동북아 다자협력에 적극 참여하여 동북아에서의 대립과 갈등을 완화할 수 있다면 통일정책에서의 한국의 주도력 강화에 유리한 환경이 조성될 수 있다.

넷째, 북한이 개혁·개방을 추구하면서 국제사회의 책임있는 일원이 되도록 국제적 지원과 압박을 병행할 수 있어야 한다. 특히 북한이 핵물질과 대량살상무기를 개발·수출하는 행위와 북한인권 문제에 대하여 국제사회의 대응에 동참하고 지원해야 한다.

결국 통일을 위한 외교역량의 선진화를 위해서는 우리 외교가 자유와 인권의 신장이라는 인류 보편의 가치 추구에 동참하는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 우리 정부는 유엔을 위시한 국제사회에서 한국의 역할 격상을 위한 적극적인 노력을 기울여야 한다. 또 각종 정부간, NGO간 국제 논의에 능동적으로 참여하고, 특히 정부는 국제사회의 신뢰 확보에 우리 NGO의 국제진출 및 활동이 크게 도움이 되므로 이를 적극 지원하여야 한다. 이와 함께 700만 해외동포를 하나의 문화공동체로 연결하여 장기적으로는 경제적 상호협력을 도모할 국제적 네트워크로 발전시키는 것이 우리의 통

일역량 강화에 상당한 도움이 될 것이므로 정부는 이를 지속적이고 체계적으로 추진하여야 할 것이다.

3.2.2 북한 급변시 위기관리시스템 구축

통일정책은 북한의 예상치 않은 급격한 변화에 대비하기 위한 구체적 대응방안들이 수립되어야 한다. 가장 이상적인 경우는 북한체제의 위기 발생시 북한 주민들의 자발적인 노력에 의하여 만들어진 제도적 장치가 우리의 통일정책과 일치하는 방향으로 통일과정을 진행하는 것이다. 반면, 북한 내부의 혼란 상황이 이러한 이상적 방향으로 진행되지 않을 것에 대비한 현실적인 로드맵도 검토되어야 할 것이다. 이 경우 로드맵은 분단 상황을 평화적으로 합의, 관리하고 동시에 북한의 내부 급변상황에 대비할 수 있도록 남북한 사이에 구체적인 형태의 제도와 기구를 마련해야 할 것이다.

3.2.3 탈북자 정착지원체계 구축

탈북자의 지속적이고 대규모적인 발생과 이들의 국내 입국 행렬이 계속될 경우 탈북자 문제는 우리 사회의 최대 현안으로 등장할 가능성이 높다. 탈북자 국내 유입이 현재와 같이 급증할 경우 탈북자 문제는 통일대비정책이 아닌 실질적인 통일정책의 차원에서 접근해야 할 것이다.

탈북자들에 대한 관리지침은 ‘지원’에서 ‘적응교육’으로 변화해가는 추세이다. 그러나 현재 하나원에서 진행하고 있는 적응 프로그램은 많은 보완이 있어야 할 것이다. 우선 지원수준과 방식의 개선을 위하여 첫째, 탈북자에 대한 사회적응 교육 프로그램의 내실화가 필요하다. 탈북자 교육 프로그램은 프로그램 기획자와 집행자 그리고 교육 대상자의 욕구 조사와 기존 교육 평가자료를 바탕으로 하여 프로그램 구성시 표준화와 개별화를 복합적으로 적용하는 것이 필요하다. 둘째, 탈북자의 조기 적응교육은 기존의 집단 수용식 폐쇄형에서 개방형으로 전환하여야 한다. 셋째, 정부와 민간의 상호 협력을 통하여 효율성과 효과성을 제고시키는 민官 협동형을 채택해야 한다. 넷

째, 직능단체를 활용하여 탈북자의 취업과 직업훈련을 시키는 것이 바람직하다. 다섯째, 현행 현금과 무상지원 위주의 지원방식은 탈북자 급증에 따라 과도한 재정부담, 적응의지 약화, 관련 정책 지원대상자와의 형평성 문제 등이 제기되기 때문에 이들에 대한 정착금, 교육비 지원, 주거지원, 의료지원, 취업훈련 지원 수준 등을 재검토하여 지원수준을 하향할 필요가 있으며, 지원방식으로 대부제도를 활용할 필요가 있다.

지원수준과 방식의 개선과 함께 탈북자 정착시스템 운영 자원의 확보가 중요하다. 이를 위하여 첫째, 상담심리 전문가, 법률 전문가, 사회복지·취업·의료·조사 및 교육 등 각 분야에서 전문인력의 확보가 시급하다. 둘째, 탈북자의 급증에 따라 수용시설의 확보가 필요하다. 특히 정부와 지방자치단체들의 주거시설 확충에 대한 구체적인 방안을 모색하고, 권역별 지역센터를 운영하는 것이 필요하다. 셋째, 소요재정의 확보가 필요한데, 이를 위하여 중앙정부와 지방자치단체의 비용부담 원칙아래 민간의 비용 부담률을 높이는 한편, 지속적이고 안정적인 재원 확보방안이 마련되어 있어야 할 것이다. 넷째, 탈북자 지원 프로그램에는 각 단계별로 다양한 안내책자와 교재 그리고 참고자료를 확보해야 한다.

3.2.4 통일대비 내부여건 조성

통일을 제대로 준비하기 위해서는 통일정책이 단순히 남북관계의 진전이나 북한체제의 급작스런 변화 등에만 초점을 맞추어서는 안된다. 이에 못지않게 중요한 것은 어떠한 방식의 통일에도 대비할 수 있는 우리 사회 내부의 준비이다. 이를 위하여 통일 논의에서 국민적 합의를 끌어내려는 정부의 진지한 노력이 필요하다. 정부가 통일정책을 만들어 국민에게 일방적으로 제시하고 설득하는 것만으로는 이루어지기 어렵다. 그에 못지않게 시민사회에서 제기되는 다양한 통일논의들을 수렴하여 통일정책에 적극 반영하려는 노력이 있어야 한다.

다음으로, 한반도 통일국가 수립을 국정 최대과제로 설정하고 이를 실현하기 위한 정치적 역량을 결집하고 체계적인 정책을 준비하여야 한다. 지금 우리 사회는 개혁의

방향과 안보정책 등을 두고 정치적·사회적 역량을 소모하고 있다. 하루빨리 비생산적이고 소모적인 논쟁에서 벗어나 국가역량을 선진화시켜 선진통일국가 수립이라는 중대한 과제를 성공적으로 수행해야 할 것이다.

또한 통일과정에서 발생할 북한의 급속한 체제변화 충격을 감당하고 북한의 변화를 지원하는데 필요한 최소한의 경제력 및 통일을 대비한 정부의 전략적인 예산편성이 필요하다. 통일을 위한 경제적 역량을 강화하는 것이다. 아울러 북한의 경제 및 사회 재건에 많은 국민들이 동참할 수 있도록 국민의식과 사회적 분위기를 형성함으로써 통일을 위한 사회적 역량을 강화시켜야 한다. 통일은 국민들의 희생과 부담이 필요하며, 이는 동포애를 갖지 않으면 불가능하다.

통일교육체계의 재편이 시급하다. 우선 자유민주주의의 사상 교육을 확고히 하여야 한다. 한국과 북한의 체제는 질적으로 전혀 다르다. 한국은 자유민주주의 체제이고 북한은 수령 독재의 전체주의 체제이다. 그럼에도 우리 사회에는 남북한의 차이를 체제와 관련된 '본질' 적 차이가 아니라 권력의 배분 '정도' 상 차이에 불과한 것으로 보는 잘못된 인식이 상당히 확산되어 있다. 김대중 정부의 햇볕정책과 이를 승계한 참여정부의 대북정책이 잘못된 대북 인식을 제공하는 데 결정적 역할을 한 것이다. 따라서 국가정체성을 확고히 한 토대위에서 북한을 평화공존의 대상으로 설정하고 민족 동질성 회복에 중점을 둔 통일교육체계의 확립과 확대가 필요하다.

Ⅳ. 『한민족 선진공동체 통일방안』(가안)

1. 독자적 통일방안의 필요성

1989년 9월 노태우 정부가 제시한 『한민족공동체 통일방안』과 이를 보완·발전시킨 김영삼 정부의 『한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안』(약칭, 『민족공동체 통일방안』) 사이에는 내용상 그다지 차이가 없다. 『민족공동체 통일방안』은 통일과정을 화해협력단계→남북연합단계→통일국가 완성단계로 설정하고 있다. 그 후 김대중 정부와 현재의 노무현 정부도 『민족공동체 통일방안』을 공식적인 통일방안으로 채택하고 있으나, 실제로는 김대중 전대통령의 『3단계 통일론』을 바탕으로 대북·통일정책을 구상하고 실천하고 있는 것으로 보인다.

한나라당은 전신인 민주자유당과 신한국당이 집권여당이었기 때문에 별도의 통일방안이 필요치 않았다. 자연스럽게 정부의 『민족공동체 통일방안』이 당의 통일방안으로 간주되어 오늘에 이르고 있다. 그러나 한나라당은 이제 국가 선진화를 주도하는 정책 정당으로 발돋움하는 시점에서 세계화 시대에 걸맞는 독자적인 통일방안의 필요성을 절감하고 있다.

이에 한나라당은 역대 정부의 공식적 통일방안인 『민족공동체 통일방안』을 21세기의 안보환경에 맞게 업그레이드 시키는 한편으로, 당의 '나라 선진화' 비전에 맞추어 과학적이고 합리적인 통일방안으로 가칭 『한민족 선진공동체 통일방안』을 제시한다.

2. 통일원칙

『한민족 선진공동체 통일방안』은 세계화 시대에 부응하여 기존의 통일원칙인 자주·평화·민주를 더욱 적극적으로 발전시킨 열린자주·민주평화·민족복리를 통일원칙으로 삼는다.

2.1 열린자주

열린자주의 원칙은 남북한의 주도적인 노력아래 긴밀한 국제협력을 통하여 통일을 달성한다는 원칙이다. 세계화가 급격하게 진행되고 있고 국가들 사이의 상호의존성이 증가하고 있는 현실에 비추어 자주노선과 민족공조의 원칙은 자칫 폐쇄적이고 시대착오적으로 비취질 수 있다. 한반도 문제는 민족 내부의 문제인 동시에 국제문제이다. 통일은 주변 국가들과 국제사회의 협력 없이 남북 당사자만의 힘으로 이루어내기 어려운 것이 현실이다. 따라서 주변 국가들과 국제사회를 설득하고 협력을 이끌어낼 수 있는 우리의 역량을 갖추어 통일을 주도할 자격과 능력을 국제적으로 인정받는 것이 중요하다. 결국 통일은 주변 국가들의 지지를 받고 주변 4강이 모두 참여하는 다자안보협력체의 틀 내에서 이루어지고 보장받을 때 한반도와 동북아 지역의 항구적 평화와 유지될 수 있다. 국제협력을 끌어낼 수 있는 역량이 자주력의 척도가 된다.

기존 자주 통일의 원칙은 외부세력의 간섭을 받지 않고 우리 민족의 역량에 의하여 자주적으로 통일을 이룩해야 한다는 것이다. 자주 통일 원칙은 7.4 남북공동성명에서 유래한다. 자주적 통일은 이상적 형태를 상정한 것이고 현실적으로는 통일을 위한 경제적 역량을 확보하면서 주변 국가를 설득하고 국제적인 지지를 받을 수 있는 외교적 역량이 강화되지 않으면 실현되기 어렵다. 최근 우리 사회에 만연된 '자주'는 사실상 '반미자주'의 이데올로기로 변질되어 있다. 북한의 대남 통일전선전술이 소기의 효과를 거둔 것으로 평가된다.

이에 우리의 주체적인 통일역량 강화의 필요성을 강조하고 동시에 주변국가 및 유엔의 지지와 보장을 확보하는 것을 내용으로 하는 새로운 통일원칙으로 '열린자주'를 채택한 것이다. 열린자주의 원칙은 자주적이고 주체적 통일 노력을 담으면서 변화하는 대내외적 상황에 능동적으로 대처해 나가는 미래지향적 내용을 담고 있다. 열린자주는 우리 사회의 '배타적·반외세적' 자주와 구별되며, 세계화 시대에 부합하는 '개방적·국제협력적' 의미가 함축된 보다 성숙한 통일원칙이다.

2.2 민주평화

민주평화의 원칙은 세 가지 의미를 동시에 함축하고 있다. 하나는 민주주의 원칙으로, 통일이 민족 구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 민주적 방식으로 이루어져야 한다는 절차적 민주주의를 담고 있다. 특히 북한체제 위기 발생시 북한 주민의 자발적 의사 결집이 중요하다. 민주주의 원칙은 남북한 사이의 합의뿐만 아니라 국제적 지지를 확보하는 데에도 크게 기여할 것이다. 동시에 목표로서의 자유민주주의로서, 통일을 실현한 이후에도 민족 구성원 모두가 인간답게 살아갈 자유와 권리가 보장되는 자유민주주의 체제의 통일국가를 건설한다는 의미도 함축하고 있다.

둘째, 평화의 원칙으로, 통일은 전쟁이 아닌 평화적 방법에 의하여 이룩되어야 한다는 통일방법에 관한 것이다. 한반도에 다시는 전쟁이 있어서는 안된다는 국민들의 절실한 염원과, 평화로운 방법으로 남북통일을 이루어야 한다는 절체절명의 소망을 담은 것이다.

셋째, 민주평화의 원칙으로, 민주평화는 북한의 민주적 개혁·개방을 촉진한다는 의미가 담겨 있다. 이는 역사적으로 민주주의 국가끼리 전쟁을 한 사례가 없다는 민주평화론에 입각한 것이다. 민주평화의 원칙은 북한의 민주적 개혁·개방이 한반도에서 전쟁의 가능성을 줄이게 될 것이므로, 우리는 북한이 정상사회로 이행할 수 있도록 북한의 민주적 개혁·개방에 관심을 갖고 적극 지원하여야 한다는 의미를 함축하고 있다.

2.3 민족복리

민족복리의 원칙은 통일이 민족 상생과 복리의 방향에서 이루어져야 하며, 국제사회의 평화와 번영에도 기여해야 한다는 의미이다. 통일정책은 통일 이후 민족의 생존과 지속적인 경제적 번영을 보장하는 미래지향적 목표를 추구해야 한다. 통일에 따른 부정적 영향을 줄이고 통일이 민족의 삶의 질을 높이는데 기여할 수 있어야 한다.

남북간 교역과 투자 등 경제협력과 제품 생산 등을 민족 내부간 거래로 규정하고 이를 세계무역기구(WTO) 규정과 자유무역협정(FTA) 등과 조화할 수 있도록 운영하려는 노력에는 민족복리의 원칙이 적용되어 있다. 또 남북한이 호혜협력의 정신에 따라 남한의 경제발전, 대북 경협·지원 그리고 북한의 경제구조 전환을 통한 경제 재건 등은 민족복리가 지향하는 협력 모습이다.

3. 통일과정

『한민족 선진공동체 통일방안』은 『민족공동체 통일방안』의 틀 속에서 통일국가 수립을 위한 3단계 과정을 설정하고 있다. 곧, 화해협력단계·남북연합단계·선진통일국가 완성단계가 그것이다.

3.1 화해협력단계

제1단계 화해협력단계는 남북한이 적대적 불신과 대립관계를 청산하고 상호 신뢰 속에서 남북화해를 제도적으로 정착시켜 나가며 실질적인 교류·협력을 실시하고 평화공존관계를 추구해 나가는 단계이다. 다시 말하면, ‘1민족 2국가 2체제 2정부’가 유지되는 가운데 남북한간 사회·문화·경제 분야 교류·협력의 활성화를 통하여 남북

간 평화공존관계가 정착되는 단계이다.

화해협력단계에서는 사회·문화, 경제, 외교·안보 등 각 분야에서 각종 교류·협력의 활성화, 군사적 신뢰구축, 평화체제로의 전환 등이 실시되어야 한다. 또 남북간 정치적 신뢰가 구축되어야 한다. 특히 화해협력단계에서 사회·문화 및 경제 분야의 활성화와 함께 정치·군사적 측면의 관계개선이 병행됨으로써 남북한은 남북연합단계에 진입할 수 있다. 이를 위하여 정치·군사적 긴장을 완화하고 평화체제로 전환할 수 있는 다각적인 방안이 모색되어야 한다.

3.2 남북연합단계

남북연합(The Korean Commonwealth)은 통일로 가는 중간과정으로 남과 북이 상호협력과 공존공영의 관계를 도모하면서 통일기반을 조성해가는 과도적 통일체제이다. 남북연합은 ‘1민족 1연합 2국가 2체제 2정부(잠정)’의 형식을 취한다. 남북연합단계에서는 남북한의 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되고 남북한이 공동구성하는 기구에서 국가통합을 위한 방안들이 논의된다.

남북연합단계에서는 사회·문화 분야의 각종 교류·협력을 제도화하고 북한의 사회·문화활동을 지원하는 한편, 남북간 산업구조조정, 사회간접자본의 공동투자, 북한의 시장경제체제로의 전환 지원 등이 실시되어야 한다. 또 외교·국방 분야에서 군축과 검증이 실시되고 통일국가로 전환하기 위하여 군 통합방안이 모색되어야 한다.

남북연합단계는 교류·협력의 성과를 제도화하고 한반도 평화체제를 정착시키는 과정으로서 매우 중요하다. 이 단계에서는 남북정상회담의 정례화 및 남북한 정상 사이의 직통전화 설치도 추진되어야 한다. 특히 남북연합의 제도화는 북한에서 예기치 못한 유사상황이 발생할 경우, 북한 주민들이 자신의 자유로운 의사 표현에 따라 남한으로의 통합을 결정할 수 있는 유익한 제도적 장치가 될 것이다. 독일 기본법과 달리

우리 헌법이 통일 절차에 관하여 세부적인 절차를 마련해 두고 있지 않은 점에 비추어 볼 때 남북연합의 추진은 매우 중요한 의미를 안고 있다.

3.3 선진통일국가 완성단계

마지막 단계인 선진통일국가 완성단계는 남북연합단계에서 구축된 생활권을 바탕으로 두 체제를 완전히 통합하여 정치공동체를 실현하는 것으로서 '1민족 1국가'로의 통일을 완성하는 단계이다. 곧, 남북한 의회대표들에 의해 마련된 통일헌법에 따라 민주적인 선거에 따라 통일정부와 통일국회를 구성하고 두 체제의 기구와 제도를 통합함으로써 '1민족 1국가'로 통일을 완성하게 된다는 것이다.

통일국가에 이르는 과정과 시기는 남북연합단계까지의 남북관계의 성격과 이념 및 정치체제 면에서의 동질화 정도에 따라 다를 것이다. 여기서 중요한 것은 통일국가에 이르기까지의 물리적 시간보다는 어떻게 하면 통일과정 및 통일후 발생할 수 있는 문제점들을 최소화하고 통일후 효과적으로 남북통합을 이룩할 수 있는가 하는 것이다.

선진통일국가는 남북연합단계에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 남북한의 이질화된 체제를 통합한 정치공동체를 실현하고, 자유민주주의·시장경제주의·공동체주의·국제협력주의가 구현된 '공동체 자유주의' 선진통일국가를 의미한다.

논란이 되는 통일국가의 정부형태는 남북한의 발전 수준의 현실적인 격차를 감안하여 어느 시기에 어떤 방법으로 단일정부로 할 것인지는 민주적 토론 절차에 따른 민족적 합의가 필요하다. 다만 연방제에 대한 정확한 이해는 필요하다. 연방제는 동일한 체제를 전제로 한 것이다. 이질적 체제의 공존을 인정한 '1국가 2체제 2정부'로는 연방제 통일국가가 될 수 없다. 우리가 통일국가의 정부형태에 대한 선택의 여지를 남겨 둔 것은 통일이 정보화·지방화·세계화라는 시대적 대세와 무관하다면 통일의 역사적 의미가 그만큼 희석될 수밖에 없다고 판단한 때문이다. 따라서 통일이후 사회통합의 중요성에 비추어 통일이 지방화 추세에 상응할 필요가 있음을 지적한 것이다.

4. 『한민족 선진공동체 통일방안』의 특징

『한민족 선진공동체 통일방안』을 지금까지 등장한 통일방안들과 간략히 비교하면 다음과 같은 특징과 차이가 발견된다.

첫째, 기존의 통일방안들은 한결같이 통일논의를 한반도 지역차원에서 남북 당사자의 원칙에 구속되어 전개함으로써 한반도 문제의 국제화 현실을 충분히 반영하지 못하였다. 이에 비해 『선진공동체 통일방안』은 세계화 시대의 시대적 성격과 한반도 문제의 국제화 현실을 적극 반영하고 있다.

둘째, 통일의 원칙을 기존의 자주·평화·민주로부터 열린자주·민주평화·민족복리로 변경하였다. 특히 열린자주의 원칙은 오늘날 우리 사회의 반미주의와 민족공조주의에 입각한 폐쇄적 자주를 시대착오적이며 위험한 것으로 간주하고, 대신 국제협력의 틀 속에서 자강 역량을 키워나가는 개방적이고 성숙한 자주를 의미한다. 민주평화의 원칙은 기존의 민주와 평화의 원칙을 수용하면서 보다 적극적으로 북한의 민주적 개혁·개방을 통하여 정상사회로 만들어 평화와 통일을 달성하자는 것이다. 민족복리의 원칙은 통일로 인하여 민족의 삶이 어려워지는 것을 경계하고 경제적 상호보완성에 입각하여 남북한 민족 전체의 공동발전과 삶의 질 향상 그리고 복리 증진을 추구하자는 것으로, 통일원칙으로는 처음 제기된 원칙이다.

셋째, 통일과정은 기존의 『민족공동체 통일방안』의 3단계를 수용하나, 특이점은 한반도 평화를 위하여 북한에 대한 포용적 개입정책을 제시하고 나아가 북한의 민주적 개혁과 개방을 통한 정상사회로의 이행을 적극 지지하고 지원한다는 점이다. 김대중 정부와 참여정부가 북한을 자극할 것을 우려하여 인권과 같은 인류 보편의 가치에 대한 요구를 정략적으로 회피하는 행태와는 전혀 다른 모습이다.

넷째, 통일과정 중 남북연합단계에 강조점을 둔 것은 북한에 예기치 못한 유사상황이 발생할 경우 북한 주민들이 자발적 의사에 따라 남한으로의 통합을 선택하도록 하는 장치가 될 수 있기 때문이다. 이것은 우리 헌법이 통일에 관한 세부적 절차를 마련해 두지 않음으로써 자칫 통일이 국제세력의 이해관계에 좌우될 가능성을 우려한 것이다.

다섯째, 선진통일국가 완성단계의 선진통일국가는 기존의 명칭과 달리 명칭 자체에 통일국가의 내용을 보다 명확히 한 점이 차이가 난다. 기존의 통일방안에 따르면, 통일국가의 모습이 자유민주주의·시장경제원리에 따라 움직인다는 원론적인 입장 표명에 그치고 있다. 그러나 새로운 통일방안은 통일과정과 그 이후에도 현실적으로 사회적 약자가 될 수밖에 없는 북한주민들의 삶을 적극 보호하는 공동체주의와 국제세력의 협력을 강조하는 국제협력주의를 함께 제시한 공동체 자유주의 선진통일국가를 천명하고 있다.

여섯째, 선진통일국가의 정부형태에 관해서는 남북한의 발전수준과 세계화·지방화 시대의 대세에 부응하여 민족적 합의에 따라 시기와 방법을 선택하여 단일정부를 구성할 수 있게 하였다. 단일정부를 구성하기 전에 잠정적으로 연방제를 채택할 수 있다는 일부의 견해도 있으나, 이는 북한 고려민주연방제가 담고 있는 현상유지적·반통일적·반민주적 속성을 정당화시키는데 이용될 수 있으므로 경계가 필요하다. 다만 통일국가의 정부형태를 미리 고정할 필요는 없을 것이다. 중요한 것은 우리가 지향하는 선진통일국가가 남북한 동일 체제에 바탕을 둔 국가라는 점이며, 따라서 통일은 국가통합이전에 체제통합의 관점에서 논의와 실천이 진행되어야 함을 강조하고자 한다.

◆ 기존 통일방안과의 비교

	한국정부	북한	김대중 案	뉴한나라당
명칭	한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안	고려민주연방공화국 창설방안	3단계 통일론	한민족 선진공동체 통일방안(가칭)
단계	3단계 화해협력-남북연합-통일국가	1단계 연방형식의 통일국가 (* 실제로는 연합제)	3단계 남북연합-연방단계-완전통일	3단계 화해협력-남북연합-선진통일국가
원칙	자주/평화/민주	자주/평화/민족대단결	자주/평화/민주	열린자주/민주평화/민족복리
1단계	화해협력단계 (1민족-2국가-2체제-2정부) · 두개의 정치적 실체 인정 · 남북 교류·협력 확대로 정치적 신뢰 구축, 평화정착	연방형식의 통일국가 (1민족-1국가-2체제-2지역자치정부-1중앙정부) · 최고민족연방회의와 연방상설위원회가 조국방위문제 및 대외관계, 통일문제 결정 · 지역자치정부에 더 많은 권한(외교권·군사권·내치권) 부여하는 과도기적 단계 설정의 가능성	남북연합단계 (1연합-1민족-2국가-2체제-2정부) · 평화공존·평화교류·평화통일의 3대 행동강령 구현 · 남북연합정상회의와 남북연합회의를 구성하여 분단의 평화적 관리, 통합과정 관리	화해협력 (1민족-2국가-2체제-2정부) · 두개의 정치적 실체 인정 · 남북 교류·협력 확대로 정치적 신뢰구축, 평화정착
2단계	남북연합단계 (1연합-1민족-2국가-2체제-2정부) · 경제·사회 공동체를 형성·발전시킴으로써 정치적 통합을 위한 여건을 성숙시켜 나감 · 남북한 합의에 의해 남북정상회의와 남북각료회의 등 상설화		연방단계 (1민족-1국가-1체제-2지역자치정부) · 외교·군사·주요 내정의 권한을 지닌 연방정부와 일반 내정에 대한 자율성을 갖는 지역자치정부	남북연합 (1연합-1민족-2국가-2체제-2정부) · 경제·사회 공동체를 형성·발전시켜 정치적 통합 위한 여건을 성숙시켜 나감 · 남북한 합의에 의해 남북정상회의와 남북각료회의 등 상설화
3단계	통일국가 (1민족-1국가-1체제-1정부) · 자유·복지·인간 존엄성 보장되는 민족공동체		완전통일단계 (1민족-1국가-1체제-1중앙정부) · 민주주의·시장경제·사회복지·도덕적 선진국·평화주의	선진통일국가 (1민족-1국가-1체제-1정부) · 자유민주주의·시장경제주의·공동체주의·국제협력주의 원리가 구현되는 공동체 자유주의 통일국가

V. 공동체 자유주의 선진통일국가 건설을 향하여

통일과정에서 우리가 염두에 둘 점은 통일국가의 구체적인 미래상을 정립하는 것이다. 『한민족 선진공동체 통일방안』에 기초하여 건설되는 선진통일국가의 모습을 미리 상정함으로써 통일과정상의 중요한 기준으로 삼아야 할 것이다.

먼저 통일과정과 선진통일국가 건설을 위한 우리의 이념은 ‘공동체 자유주의 (Communitarian Liberalism)’이다. 공동체 자유주의는 21세기에 걸맞는 새로운 질서와 정신을 전제로 세계화·정보화 시대에 ‘국가의 발전과 개인의 완성’을 동시에 달성할 수 있는 21세기형 자유주의이다.

공동체 자유주의에 기반을 둔 선진통일국가는 자유민주주의와 시장경제 원리에 입각한 자유민주주의 국가가 될 것이다. 북한 주민의 의사를 민주적 절차를 거쳐 결집해냄으로써 남북한 전체에서 자유민주주의가 실현되는 최초의 통일국가가 될 것이다.

선진통일국가는 남한 내부에서 자유민주주의 체제의 내실화를 기함과 동시에 남한에서의 자유와 인권신장의 성과를 한반도 전역으로 확대하는 계기가 될 것이다. 해방 이후 우리 사회는 건국, 산업화, 민주화 단계를 거쳐 왔다. 그러나 민주화 과정은 절차적 민주주의를 지나치게 강조한 나머지 자유주의 원리가 제대로 실현되지 못했다. 선진통일국가의 건설은 우리 민족의 과제인 자유민주주의가 전 한반도 차원에서 확립된다는 의미이다.

선진통일국가는 국민의 인권이 보장되고 사회복지가 실현되며, 특히 우리 사회의 소외된 약자와 북한 주민들을 보호하는 공동체주의에 입각한 선진형 민주국가가 될 것이다. 분단 상태의 지속으로 우리 국민의 자유는 일정 부분 제약될 수밖에 없었다. 통일은 이러한 제약에서 벗어난 선진형 국가의 건설이 가능한 조건이 창출된다는 의미이다. 선진통일국가는 민주적 절차에 따라 자유와 인권이라는 인류 보편적 가치를 실현하는 선진형 국가가 될 것이다.

선진통일국가는 평화지향의 21세기형 국가가 될 것이다. 선진통일국가는 주변 국가들과 평화적·우호적 관계를 유지할 것이다. 한반도의 통일은 동북아 지역뿐 아니라 세계평화의 증진에 크게 기여할 것이다. 한반도의 통일은 한반도가 더 이상 지역적·세계적 분쟁의 원인을 제공하지 않는다는 것을 의미한다.

결론적으로 우리의 통일국가의 미래상은 자유민주주의·시장경제주의·공동체주의·국제협력주의가 구현되는 공동체 자유주의의 선진통일국가이다. 구체적으로는 ▲자유민주주의와 법치주의의 확립 ▲사유재산권과 시장경제체제의 보장 ▲사회적 약자에 대한 보호 ▲자유와 인권을 비롯한 인류 보편적 가치의 존중 ▲국제사회의 일원으로서 통일국가의 위상에 걸맞는 역할과 임무의 이행 등을 보장하고 실천하는 국가이다.

통일이 언제 어떻게 될지 그 시기와 방법을 아무도 장담할 수 없다. 그럼에도 중요한 것은 우리가 실천해나가는 노력과 비전 그리고 과정 하나하나가 통일의 미래형태를 만들어 나간다는 것이다. 이제 우리 사회도 탈이념적·탈냉전적인 국제사회의 변화에 발맞추어 극단의 정치세력이 아닌 공동체 자유주의로 무장된 합리적이고 진취적인 보수세력이 시대와 국가의 미래를 이끌어가야 할 때가 다가왔다고 믿는다.

