

# 「민족발전공동계획」의 의미와 민족공동체 형성을 위한 정책 추진방향<sup>1)</sup>

박 영 호\*

## ▷ 目 次 ▷

- |                      |                   |
|----------------------|-------------------|
| I. 머리말               | IV. 민족공동체 형성방안    |
| II. 남북한관계의 현황과 민족공동체 | V. 「민족발전공동계획」추진방향 |
| III. 「민족발전공동계획」의 의미  | VI. 맺음말           |

## I. 머리말

세계사의 흐름은 냉전이후 시대의 질서를 형성하면서 21세기의 새로운 도전을 준비하는 전환기적 상황에 있다. 정치, 경제, 종교, 기술, 문화 등 다양한 영역에서 역사적으로 인간과 국가를 분리시켜 놓았던 장벽이 무너지고 소위 “하나의 세계”로 접근하는 경향이 나타나고 있다.<sup>2)</sup> 국가와 지

\* 民族統一研究院 政策研究室長

1) 본 논문은 박영호, “민족공동체 형성과 「민족발전공동계획」의 추진방향,” 민족통일연구원, 「남북화해·협력의 실천지표 : 민족발전공동계획」(광복 50주년기념 국내학술회의 발표논문집, 1995. 8)을 수정·보완한 것이다.

역간의 교류 및 상호의존성이 비약적으로 증대하고 있으며 극히 예외적인 경우를 제외하고는 정보의 흐름을 통제할 수 없다. 어떠한 국가도 외부세계와 단절한 채 살아갈 수 없으며 경제적 상호의존성과 상호침투성이 커지고 있다. 안보적 차원에서는 어떠한 강대국도 배타적인 안보독점을 누릴 수 없으며, 각 나라들은 집단안보, 공동안보 또는 협력안보<sup>3)</sup>를 통하여 자국의 평화와 안전은 물론 국제사회의 평화와 안전을 도모하고자 한다.

이와 함께 종래의 질서가 붕괴되면서 민족적 각성을 중심으로 새로이 민족국가를 수립하려는 움직임이 나타나고 있으며, 종교, 인종 등과 관련된 저강도 분쟁이 확산되는 등 분열적인 힘도 냉전이후 시대의 질서형성에 영향을 미치는 요인으로 존재하고 있다. 그러나 새로운 세계질서 형성의 저변에는 인간생활의 자유화, 복지화 및 개방화를 지향하는 시대적 비전이 깔려 있으며, 이러한 점에서 21세기를 준비하는 역사적 원동력은 분열적이라기 보다는 통합적이라고 할 수 있다. 유엔의 역할에 대한 새로운 인식, 세계무역기구(WTO)의 출범 등 “국경없는 세계”의 등장으로 표현되는 세계화는 이러한 시대적 흐름을 반영하는 것이다.

동북아지역에서도 냉전이후 시대의 새로운 질서를 형성하려는 역사적 흐름이 발전하고 있다. 이 지역도 더 이상 자본주의진영과 사회주의진영이 심각하게 대결하는 곳이 아니다.<sup>4)</sup> 지역국가간의 갈등은 이념적인 것이 아니라 자국의 이익확보를 위한 이해상충으로부터 나오는 것이다.

세계적 및 지역적 차원의 화해·협력이라는 시대적 추세에도 불구하고

2) John Lewis Gaddis, "Toward the Post-Cold War World," Glenn Hastedt and Kay Knickrehm(eds.), *Toward the Twenty-First Century : A Reader in World Politics* (Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1994), pp.42-43.

3) 협력안보는 군사적 대치에 대한 준비에 기반을 둔 안보전략이 냉전이후 시대의 국제질서에서는 적절하지 않다는 인식으로부터 나온 개념으로서 조직된 침략을 일으킬 수 있는 수단을 사전에 배제함으로써 전쟁을 예방하려는 것으로 국가간에 사전 동의된 조치를 창출하려고 한다. 이에 대한 자세한 설명으로는 Janne E. Nolan, ed., *Global Engagement : Cooperation and Security in the 21st Century*(Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1994), pp.3-18 참조.

4) 박영호, “동북아질서와 국가자율성 : 4대강국을 중심으로,” 한국국제정치학회 학술회의 발표논문(1994. 9. 9~10, 전주 코아호텔), pp.1-2.

우리 민족은 여전히 두개의 상이한 이데올로기, 상이한 정치체제, 그리고 상이한 사회체제하에서 살고 있다. 오늘날 같은 민족이 분단되어 적대적 대립을 지속하면서 민족적 역량을 소모하고 있는 곳은 우리나라 뿐이다. 특히 장기간의 일당독재와 부자세습이라는 특이한 형태의 사회주의체제를 유지하고 있는 북한이 세계사의 역동적인 흐름에 동참할 것이라고 기대하기는 어렵다. 그러나 북한은 그동안 누적되어온 체제의 경직성, 심화된 경제난, 그리고 국제적 고립 등으로 인해 체제유지의 한계상황에 봉착한 가운데 권력내부의 구조개편 등 커다란 변화를 겪지 않을 수 없게 되었다. 우리는 여기서 두개로 나누어진 민족사회를 하나의 공동체로 회복·발전시켜 민족공동체를 완성시켜야 할 당위성과 시대적 사명을 가지게 된다.

이와 같이 시대적 환경의 변화에 따라 우리 민족사도 일대 전환기적 상황에 직면하게 되었으며, 우리 민족은 새로운 역사의 창출을 위한 도전의 시기를 맞이하고 있다. 이러한 역사의 흐름은 당연히 우리에게 민족의 과제인 통일문제를 다시 한번 되새기도록 요청하고 있다. 이러한 맥락에서 한국정부는 민주주의의 뿌리를 내리기 위한 개혁정책의 추진과 함께 경제적 재도약을 통한 선진경제로의 진입을 위하여 국가경쟁력을 강화하는 정책을 추진하고 있다. 이러한 정책추진의 동기는 역사발전과 국제환경의 새로운 도전들에 대해 과거의 思考와 행동양식을 가지고는 적절하게 응전할 수 없으며, 따라서 새로운 인식체계를 바탕으로 하는 방책을 개발해야 한다는 데서 출발한다.

통일환경의 변화를 살펴볼 때, 한반도 분단의 지속상태를 통일지향적인 방향으로 돌려 놓아야 하는 우리의 과제는 과거 어느 때 보다 시기적으로 유리한 상황을 맞고 있다. 통일에 대해 긍정적인 변화가 발생하고 있다는 점에서 통일을 달성하기 위한 노력은 시급히 실행되어야 한다. 이와 함께 통일을 저해하는 요인들의 작용을 억제하고 새로운 부정적 상황의 발생 및 전개를 회피하기 위한 노력이 절실하게 요구된다. 따라서 우리는 현재의 복합적인 대내외 환경변화가 우리의 당면과제에 미칠 수 있는 영향에 대하여 적절한 대처를 해야 할 것이다. 즉 긍정적인 변화에 대해서 이를 촉진시키고 그 변화를 상승기류로 삼아 통일을 앞당기는 노력을 기울이는 한

#### 4 統一研究論叢

편, 부정적인 변화에 대해서 예상되는 영향정도를 분석하여 대비책을 세움으로써 분단의 지속을 억제해 나가야 한다. 현 시점은 바로 통일의 가능성 을 인식하고 통일을 준비하기 위해 매우 중대한 역사적 시기인 것이다.

현재와 같은 분단상황이 지속되는 경우 남북한의 이질적인 체제가 더욱 고착될 것이고 향후 민족통일에 결정적 장애요인이 될 수 있다는 현실적 심각성을 인식다면 우리의 통일은 바로 민족공동체의 형성에서 출발하여야 하며, 민족공동체의 개념이 정치적 분단상황을 극복하기 위한 어떠한 노력 도 민족의 개념과 범위를 뛰어 넘어서는 안된다는 전제를 갖게 되는 것이다. 즉 정치적 권력과 제도의 결합을 의미하는 정치적 통일은 남북한 지역 주민의 공존과 공영을 바탕으로 할 때만 수용될 수 있으며, 남북한간 통일 의 전단계가 되는 민족공동체는 민족 구성원 모두의 안녕과 행복을 보장하는 자주적·평화적·민주적 삶의 실체가 되는 것이다.

이제 남북한관계는 소모적인 체제경쟁과 정치적 대결을 지양하면서 자유화·복지화·개방화라는 시대적 변화에 부응하여 민족의 복리증진을 목표 가치로 삼는 민족공동체를 형성하는 방향으로 발전되어야 한다. 이런 점에 서 민족공동체 형성을 통한 통일의 추진은 민족공동체 자체의 성격에 대한 광범위한 합의의 도출과 이를 실질적으로 구현할 수 있는 실천적 방안의 모색을 과제로 안고 있다. 이러한 실천방안으로 구상된 것이 대통령의 1994년 8.15 경축사에서 「민족공동체 통일방안」과 함께 제시된 「민족발전공동계획」이며, 북한에 대한 경수로 지원이 그 구체적인 첫 사업으로 제시되었다.<sup>5)</sup>

한반도 통일에 대한 이러한 역사의식을 바탕으로 본 논문에서는 우선 남북한관계의 현 상황을 평가하고 그에 비추어 우리가 지향해야 할 민족공동체의 성격을 검토한 후, 「민족발전공동계획」이 민족공동체를 형성하는 데 어떠한 의미를 갖는지를 살펴본다. 그리고 민족공동체 형성을 위한 구체적 방안과 그에 입각한 「민족발전공동계획」의 추진방향을 제시하고자 한다.

---

5) 통일원 남북회담사무국, 「남북대학」, 제60호, p.123.

## II. 남북한관계의 현황과 민족공동체

### 1. 남북한관계의 현황

분단 반세기를 지나면서도 남북한관계는 분단의 극복을 향하기 보다는 여전히 냉전의 틀 속에 머물러 있다. 1970년대 초반 남북대화와 접촉이 시작된 이래 남북한관계는 사실상 ‘제로 섬’ 게임의 반영이었다고 할 수 있다. 따라서 남북한관계는 민족의 공존과 공영이 외면된 채, 소모적인 대결관계를 지속해왔다. 냉전체제가 와해된 지금에도 남북한관계는 본질적으로 해빙의 기미를 보이지 않고 있다.

물론 오늘날의 남북한관계는 지난 날에 비해 상대적인 발전을 이루었다고 평가할 수 있다. 예컨대 경제분야에서 남북한은 1994년말 현재 총 규모 1억 9,455만 달러(통관기준)에 달하는 교역량을 기록함으로써 한국이 중국, 일본에 이어 북한의 3번째 교역상대국이 되었다.<sup>6)</sup> 교역형태에 있어서도 단순 반입·반출 이외에, 북한의 노동력과 남한의 기술 및 자본이 결합되는 위탁가공교역이 증가하고 있다. 인적교류차원에서도 1990년대에 들어 1995년 10월 까지 총 1,537건 5,005명의 남북주민간 접촉이 이루어졌다.<sup>7)</sup>

그러나 새로운 남북한관계를 형성하는 기본틀로 인식되었던 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 「기본합의서」)를 비롯한 여러 합의들이 아직도 이행되지 않고 있는 것에서 보는 바와 같이 남북한관계는 여전히 본질적인 개선의 조짐을 보이지 않고 있다. 이러한 상태가 지속되고 있는 근본적인 이유는 물론 남북한간에 상호불신과 대립이 해소되지 않고 있기 때문이다. 그러나 현재와 같은 상황의 주된 원인을

6) 통일원, 「월간 남북교류협력 동향」, 제46호, p.10 ; KOTRA, 「북한뉴스레터」, 1995. 5.

7) 통일원, 「월간 남북교류협력 동향」, 제52호, p.4.

## 6 統一研究論叢

제공하고 있는 것은 북한의 내부사정이다. 따라서 북한체제의 현실에 대한 이해가 필요하다. 1980년대 후반 이후 북한이 겪고 있는 어려움은 최소한 세가지 측면에서 살펴 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

첫째, 권력승계의 안정화문제이다. 김일성은 그의 통치시대 종반기에 김정일로의 권력승계와 체제안정에 주력하였다. 그러나 그의 갑작스러운 사망으로 그러한 목표는 달성되지 못했으며, 김정일의 공식적인 권력승계가 이루어지지 않은 채 정권의 과도기적 위기관리체제가 지속되고 있다. 김일성 사망 이후 김정일이 최고지도자로서 권력을 행사하고 있는 것으로 보이며, 김일성의 카리스마 전이를 통한 김정일과 김일성의 一體化 시도, 김정일의 독자적인 우상화, 군부에 대한 권위의 강화<sup>9)</sup> 등 승계체제의 공고화를 위한 다양한 작업이 계속하여 추진되고 있다.<sup>10)</sup> 그러나 김정일의 공식적인 권력승계가 장기간 지연되고 있다는 사실은 그 자체가 북한정권의 불안정성과 불확실성을 반영하는 것으로 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

둘째, 소련을 비롯한 동구사회주의체제 붕괴 등 급격한 대외적 환경변화에 따라 북한은 심각한 외교적 고립상태에 빠져 있다. 이러한 상황에서 탈피하기 위해 북한이 선택한 대안의 하나가 나진·선봉자유무역지대 개발 등 제한적인 개방정책이며, 다른 하나는 「핵카드」를 사용한 미국, 일본 등 서방과의 관계개선정책이다. 1984년 합영법 제정 이후 꾸준히 추진하고

8) 나옹배, “남북한관계 현황과 통일정책 추진방향,” 도산 아카데미연구원 7월 조찬세미나 발표자료(1995. 7. 19), pp.9-11.

9) 김정일은 특히 군부에 대한 권력장악을 중시해 왔는 데, 최근에는 당창건 50주년(1995. 10. 10)을 계기로 당 중앙군사위원회 및 국방위원회 명의(10. 8)로 최광, 이율설에게 원수칭호를, 조명록, 이하일, 김영춘에게 차수칭호를 수여하는 등 혁명1세대를 예우하는 승진인사를 단행하였다.

10) 김정일 권력승계 준비 동향과 승계시기 전망에 대한 분석은 민족통일연구원, 「김정일 승계체제 공고화 동향」, 통일정세분석 95-04(1995. 4); 민족통일연구원, 「김일성 사후 1년: 북한정세의 동향과 전망」, 통일정세분석 95-06(1995. 6) 참조.

11) 북한이 극단적인 형태의 스탈린주의 체제하에서 부자승계체제를 구축해왔으나, 공산주의체제의 지도자 승계과정에서 일반적으로 나타나는 권력갈등현상에서 예외일 수는 없을 것이다. 공산주의체제의 지도자 변동과정에서 나타나는 현상에 대한 분석으로는 Raymond Taras, ed., *Leadership Change in Communist States*(Boston : Unwin Hyman, 1989), pp.1-23 참조.

있는 경제개방정책은 ‘북한식’ 방식의 구조적 한계로 인하여 그 성과는 아직도 미미한 상태이다.<sup>12)</sup> 반면에 「핵카드」의 사용전략은 부분적인 성공을 거두어 미국과의 관계개선의 틀을 마련하였으며 일본과도 수교협상의 재개를 목전에 두고 있다. 그러나 미·일과의 국교정상화는 남북한관계의 개선을 전제로 하고 있으며,<sup>13)</sup> 현실적으로 남한과의 교류·협력을 거부할 경우 불균형적인 개방에 따른 저발전이 초래될 수도 있다.<sup>14)</sup>

셋째, 무엇보다도 북한체제 자체를 위협하는 요인은 매우 심각한 경제난이다. 이를 몇가지의 구체적인 경제지표로 살펴보자. 북한의 교역량은 1988년도 52.4억달러를 정점으로 급격하게 줄어들어 작년에는 21.1억달러에 불과하였다.<sup>15)</sup> 이에 따라 외채규모가 1994년 말 현재 106.6억달러로 증가하였는데, 이는 북한 GNP의 50.3%를 차지하는 것이다.<sup>16)</sup>

산업생산의 주요소인 에너지의 경우, 1994년도 원유도입량은 전년도에 비해 33.1% 줄어든 91만톤에 불과하고 석탄생산량도 감소세가 지속되었다.<sup>17)</sup> 식량사정은 북한의 경제적 어려움을 보다 극명하게 보여준다. 북한의 식량수요는 연간 650~670만톤으로 추정되는데, 그중 자체적으로 공급하는 양은 400만톤 전후에 불과하다. 따라서 북한은 1992년 아래 매년 200~250만톤의 만성적인 식량부족현상을 겪고 있다.<sup>18)</sup> 결국 북한경제는

12) 이에 대해서는 최수영, 「북한의 대외경제개방정책 현황과 전망」(서울 : 민족통일연구원, 1994) 참조.

13) “북·미관계 개선이 남북한관계의 진전과 병행·조화되어 추진되어야 한다”는 원칙은 1995년 7월 27일 워싱턴에서 열린 한·미 정상회담에서 재확인되었다. 「중앙일보」, 7월 28일.

14) 김제동, “북한의 대미정책-적대에서 협력관계로의 전환모색,” 「국제정치논총」, 제34집 2호(1994), p.72.

15) 북한의 교역량은 특히 1991년 소련을 비롯한 사회주의 국가들이 붕괴된 이후 그 규모가 급격히 줄어들었다. 한국은행, 「1994년 북한 GNP 추정결과」(1995. 6), p.4.

16) 위의 자료, p.8.

17) 북한 에너지공급의 대중을 이루는 석탄생산은 탄총심화 등 체굴여건의 악화로 1993년도 -7.2% 생산에 이어 1994년도에도 -6.3% 생산되었다. 한국은행, 「1994년도 북한 GNP 추정결과」(1995. 6), p.5.

18) 민족통일연구원, 「북한의 식량지원 요청 배경과 대북한 식량 지원 방안」, 통일정세분석 95-05(1995. 6), pp.2-3.

에너지난, 식량난 등으로 인해 공장가동률이 40% 수준에도 미치지 못하는 것으로 평가되고 있으며, 지난 5년동안 마이너스 경제성장을 지속하고 있는 것이다.<sup>19)</sup> 더욱이 1995년도에도 여름의 수해로 인하여 농업생산이 더욱 감소되는<sup>20)</sup> 등 경제난이 가중되고 있는 것으로 추정된다.

요컨대 북한의 중앙집권적 계획경제체제는 과다한 국방비 지출로 인한 민간부문의 투자재원 부족,<sup>21)</sup> 사회주의권 붕괴로 인한 대외무역의 감소와 최소 시장의 상실, 경화의 부족과 누적된 외채, 이에 따른 자본 및 기술도입의 원천적 봉쇄 등 여러가지 요인들이 구조적으로 연계되어 악순환하는 한계상황에 봉착하고 있다.

이와 같은 과도적인 정치상황의 지속, 외교적 고립, 그리고 심각한 경제난 등 三重苦에 따른 총체적 난국을 타개하고 체제를 유지하기 위해 북한은 핵무기 개발 카드를 수단으로 이용한 미·일 등 서방과의 관계개선 전략<sup>22)</sup>과 대남긴장관계 조성을 통한 체제안정화 전략을 추진해왔다. 특히 북한은

19) 북한의 경제성장률은 1990년 -3.7%, 1991년 -5.2%, 1992년 -7.6%, 1993년 -4.3%, 그리고 1994년 -1.7%로 추정되었다. 한국은행, 앞의 자료, p.3.

20) 북한당국은 금년 여름의 수해 상황을 점검하려 방북(1995. 8. 29~9. 9)한 유엔인도문체국(UNDHA), 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF) 등의 대표로 구성된 유엔합동조사단에게 수해로 인하여 예상되는 농업 생산량의 감소가 190만1천톤(쌀 108만3천톤, 옥수수 81만8천톤)에 이를 것이고, 이에 따라 1996년도에는 북한의 식량수요량의 절반인 총 387만5천톤이 부족할 것으로 보고하였다. U.N. Department of Humanitarian Affairs, "Democratic People's Republic of Korea : Assessment of Damage and Immediate Relief Requirements following Floods" (Preliminary Findings of United Nations Assessment Mission, September 12, 1995), p.6.

21) 1994년도 군사비는 총세출예산 188.8억달러의 30%에 달하는 56.6억달러에 달한 것으로 나타났다. 한국은행, 「1994년도 북한 GNP 추정결과」, p.8. 그러나 북한에는 인민경제와는 별도로 군부가 독자적으로 광산, 농장, 무기·군복공장, 무역회사 등을 운영하는 군사경제가 존재하고 있으며, 그 규모는 국민총생산의 20~40%를 점유하고 있는 것으로 평가(미국제경제연구소, 「북한경제」, 1995) 되기도 한다. 「조선일보」, 1995. 7. 29. 북한의 군사경제 규모에 대해 북한의 강성산총리의 사위였던 강명도는 70%에 달한다고 주장한다. 민족통일원 원내 초청세미나(1995. 8.1).

22) 북한의 핵무기 개발 의도 및 전략에 대한 자세한 설명으로는 민족통일연구원, 「북한 핵문제와 남북한관계 : 전개과정 및 발전전망」(서울 : 민족통일연구원, 1994), pp.25-75 참조.

1993년 6월 미국과의 협상채널이 형성된 이후 남한을 배제하는 전략을 고수하고, 1994년 4월 「새로운 평화보장체계」 수립을 요구한 이후 정전협정을 무실화시키는 일련의 조치를 취함으로써<sup>23)</sup> 남북한관계를 경색시키고 있는 것이다.

그러나 북한이 남북한관계의 긴장국면을 유지함으로써 얻을 수 있는 이익은 단기적 차원에 머무는 것에 불과하다.<sup>24)</sup> 북한체제의 대내외적인 조건은 이데올로기만을 강조하는 ‘우리식’을 고수할 수 없도록 만들고 있기 때문이다. 실제로 1980년대 이후 북한의 대남정책은 대내외적 상황변화에 적응하기 위하여 「남조선혁명전략을 통한 하나의 조선」을 목표로 하는 폐권적 혁명전략으로부터 남한에 의한 흡수통일을 배제하고 분단상태의 현상을 유지를 목표로 하는 현상유지적 경쟁전략으로 방향이 전환되고 있다.<sup>25)</sup>

북한은 남북한관계의 개선이 북한체제의 생존과 유지를 위해 필요로 하는 외부세계와의 교류및 협력의 선결과제이기 때문에 남한과의 대화와 접촉을 재개하지 않을 수 없다. 북한이 「한국형 경수로」를 간접적으로 수용하고, 한국이 제공하는 쌀을 수용한 것도 결국 북한의 활로가 남북한간의 화해와 협력을 통해서만 가능할 수 있다는 것을 시사하는 것이다.<sup>26)</sup>

23) 1994년 4월 28일 군사정전위원회 북한측 대표를 철수시킨 이후 북한은 군정위 중국측 대표를 철수('94.12.15)시키고, 중립국감독위원회의 폴란드 대표마저 철수('95.2.28)시킴으로써 정전협정 기구의 기능을 사실상 마비시켰다. 이에 더하여 북한은 외교부 비망록('95.6.29) 등을 통해 주한 유엔군사령부를 해체할 것을 주장하고 있다.

24) 나진·선봉 자유무역지대 등 북한의 대외개방정책의 구체적 사업들에 대한 서방국가들의 투자가 북한의 기대대로 진척되지 못하고 있는 이유는 사회간접시설의 미비, 투자유인동기 부족 등 기반여건이 정비되지 않은 것에도 원인이 있으나, 남북한관계가 진전되지 않는 데에 따른 북한의 의도에 대한 서방국가들의 회의적인 자세도 원인이 되고 있다.

25) 민족통일연구원, 「‘조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령’과 북한의 대남정책」, 통일정책분석 93-04, pp.2-4.

26) 1993년 4월 7일 북한 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서 채택된 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」은 본질적으로 북한의 통일전선전술사업의 테두리를 벗어나지 못하고 있으나, 보다 궁정적인 차원에서 보면 남한과의 공존적 관계를 유지하기 위한 북한의 태도변화의 일환으로 해석할 수도 있다.

## 2. 민족공동체의 성격

지난날 우리는 정부의 정통성 결여와 통일정책에 대한 국민적 합의와 지지기반이 미약함으로 해서 통일문제를 둘러싼 내부적 갈등과 혼란을 경험하였다. 또한 통일에 대한 국민적 열망에 부응할 만큼 남북한관계가 개선되지 못함으로써 통일에의 희망과 현실의 괴리가 점점 커지게 되었다. 사실 한반도에서 무력통일이나 어느 일방의 급격한 붕괴에 의한 통일의 가능성은 배제한다면, 남북한관계의 현 상황에 비추어 볼 때 통일이 당장 실현되기는 어렵다. 특히 독일통일의 경험이 주는 중요한 교훈의 하나는 이질적인 체제하에서 사회화과정을 거친 동서독 지역주민들간에 민족정체성의 분화가 심화되고, 통일 이후 심각한 국민통합의 문제로 대두된다는 점이다.<sup>27)</sup> 그러나 통일이 불가능하다거나 필요 없다고 주장하는 편협하고도 패배주의적 통일관을 가질 필요는 없다.

결국 우리의 통일은 민족사적 관점에 입각한 통일의 당위성과 시대적 사명, 남북한관계의 현실, 그리고 통일된 조국의 미래를 고려하면서 실현 가능한 통일정책과 방안을 강구하는 현실주의적 통일관이 구현되는 것이라고 하겠다. 특히 유구한 역사 속에서 정치·경제·사회·문화적으로 공동체적 운명을 같이 해 온 남북한의 우리민족이 ‘민족’개념을 중심으로 하나의 공동체를 만드는 것이 현실적인 통일접근의 방책이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 「민족공동체 통일방안」은 통일의 역사적 당위성, 세계사의 흐름 및 변화하는 통일환경, 바람직한 통일조국의 미래상, 그리고 실현 가능성을 고려하여 만들어진 민족통일의 大綱이라고 할 수 있다.<sup>28)</sup>

민족공동체의 형성이 가지는 근본적인 가치는 남북한 주민의 인간적인

27) Konrad-Adenauer-Stiftung, *Zusammenwachsen oder Auseinanderdriften?*, in : *Interne Studien*, Nr. 78.1994, Sankt Augustin, Dezember 1994 ; 주독대사관, “통일 독일의 정체성 관련 분석”(1), (2) (번역 800-9506-10 및 800-9506-11) 참조.

28) 「민족공동체 통일방안」의 이론적 체계에 대한 자세한 분석으로는 민족통일연구원, 「‘민족공동체 통일방안’의 이론체계와 실천방향」(서울 : 민족통일연구원, 1994) 참조.

삶을 보장해줄 수 있는 철학적 배경으로서 자유민주주의를 채택하고 있다는 점이다. 사실상 자유민주주의는 그것이 지닌 이념의 포괄성, 목적과 수단의 일치성이란 높은 윤리성 때문에 인류역사상, 최선의 이념체계라는 평가를 받아왔다. 우리가 자유민주주의의 강력한 적대적인 정치이데올로기였던 파시즘, 공산주의 등이 자체모순과 결점으로 인해 결국 파멸, 붕괴하는 과정을 목격하였다는 점에서도 자유민주주의를 민족통일의 보편적 가치지향으로 삼아야 하는 정당성이 있다. 그리고 통일을 이루어나가는 과정에서 지켜야 할 기본 원칙으로서 자주, 평화, 민주라는 기준의 입장이 유지되어야 함은 새삼 거론할 필요가 없다.

한편 「민족공동체 통일방안」은 「자유, 복지, 인간의 존엄성이 보장되는 선진민주국가」를 통일국가의 미래상으로 제시하고 있는데, 이는 통일이 분단된 남북한의 물리적 결합을 달성하는 차원을 넘어서서 민족구성원 모두의 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 한다는 점을 고려할 때 통일의 비전이라고 할 수 있다. 이러한 통일국가의 미래상은 통일국가의 이상인 동시에, 통일에 대비해서 우리가 추진해야 할 종합적인 정책과제의 방향을 제시해주는 것이다.<sup>29)</sup>

그러면 민족공동체는 어떠한 방식으로 이행되는 것이 바람직한가? 일반적으로 집합체의 의미로서 사용되고 있는 공동체란 구성원들이 동질적인 신념과 가치관의 공유를 바탕으로 직접적이고 다면적인 상호관계를 가지며 호혜적인 인간관계를 형성하고 있는 집단을 말한다.<sup>30)</sup> 따라서 우리가 달성해야 할 민족공동체는 남북한 주민 모두가 민족적 동질성을 바탕으로 공동의 가치관과 신념에 입각하여 민족단위의 생존과 번영을 지향하여 집단생활을 영위하는 생활공동체라고 할 수 있다. 이러한 민족공동체는 생산과

29) 박종철, “‘민족공동체 통일방안’과 우리의 대북정책,” 민족통일연구원, 「김일성 사후 북한의 정책 전망과 우리의 통일방안」(국내학술회의 발표논문집, 1994. 10), p.55.

30) Michael Taylor, *Community, Anarchy, and Liberty*(Cambridge : Cambridge University Press, 1982) ; 김종립, “남북한통일을 위한 민족공동체 형성 이론,” 국토통일원, 「한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향」(서울 : 국토통일원, 1990), p.61 재인용.

분배, 거래행위의 단일권 형성을 의미하는 경제공동체, 사회적 가치규범과 행위, 그리고 문화의 공유를 의미하는 사회·문화공동체, 그리고 정치적 통합을 의미하는 정치공동체의 형성으로 완성된다.<sup>31)</sup>

그런데 남북한은 오랫동안 단일민족사회로서 하나의 공동체를 이루고 살아온 역사적 경험에도 불구하고, 분단 이후 반세기 이상의 극단적인 반목과 대결구도 속에서 제도상의 차이와 불균형이 심화되었을 뿐만 아니라, 주민들의 생활양식, 전통에 대한 이해, 그리고 가치관 마저도 크게 달라졌다. 분단 이후 생성·발전된 남북한 주민간의 이질성으로 말미암아 한민족이 남북한에서 별개의 민족으로 발전하며 살아왔다고 보는 것이 현실적인 인식일 것이다. 이러한 맥락에서 우리가 지향하는 통일은 점진적이고, 단계적으로 남북한 주민들이 더불어 살아갈 수 있는 민족공동체를 건설하는 방향으로 ‘자연스럽고 바람직한’ 통일이 이루어지는 것이 바람직하다.

이러한 민족공동체 형성을 통한 통일의 과정을 「민족공동체 통일방안」은 「화해·협력단계」, 「남북연합단계」, 그리고 「통일국가 완성단계」로 이어지는 3단계의 이행구도로 제시하고 있는데, 그 기본골격은 다음과 같이 요약할 수 있다.

제1단계인 「화해·협력단계」에서는 남북한이 상호 적대와 대립관계를 청산하고, 상호 신뢰 속에 긴장완화와 화해를 정착시켜 나가면서 실질적인 교류·협력을 실시함으로써 화해적 공존을 추구한다. 특히 이 단계에서는 남북한이 상호체제의 인정과 존중을 바탕으로 사회·문화·경제 등 각 분야의 교류·협력을 쌓는 것이 강조되고 있다.

「화해·협력단계」 과정을 거치면서 상호 신뢰가 쌓이면, 남북간의 공존을 제도화하는 과도적인 통일체로서 제2단계인 「남북연합단계」로 이행될 수 있을 것이다. 이 단계에서는 남북한이 평화를 정착시키면서 공존공영하는 경제·사회공동체를 형성·발전시키는 한편, 제도적인 차원에서는 남북연합기구들이 창설·운영되게 된다.

마지막 제3단계인 「통일국가 완성단계」에서는 「남북연합단계」에서 구

---

31) 박영호·박종철, 「남북한 정치공동체 형성방안 연구」(서울: 민족통일연구원, 1993).

축된 민족공동생활권을 바탕으로 정치공동체를 실현하여 남북의 두 체제를 완전히 통합하는 1민족 1국가의 단일국가로의 통일을 완성하게 된다.

통일의 단계와 민족공동체 완성과정을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 민족공동체 형성단계

통일단계	화해·협력단계	남북연합단계	통일국가 완성단계
국가·체제	1민족2국가2체제	1민족2국가2체제	1민족1국가1체제
공동체유형	사회·문화·경제공동체		
	정치공동체		

### III. 「민족발전공동계획」의 의미

#### 1. 협의의 의미

민족공동체를 통한 통일의 달성을 무엇보다도 통일의 의미를 단순한 정치체제의 결합으로서가 아니라, 한반도의 평화공존과 남북한 화해·협력을 통해 점진적으로 한민족 모두의 삶의 질을 높이고 민족동질성을 회복시킴으로써 민족공동체를 형성한다는 것이다. 이를 실현하기 위해서는 남한만의 발전이 아니라 북한의 안정과 발전이 수반되어야 한다. 특히 민족공동체의 형성을 통한 통일과정이 우선 남북한을 하나의 경제적·사회적 생활 영역으로 묶으려는 시도에서 비롯되었다고 할 때,<sup>32)</sup> 민족경제의 통일적이

32) 한국정부는 「민족발전공동계획」의 구상에 대하여 남북한이 민족공동체의 건설과 민족 복리의 증진을 위하여 서로 협력하여 경제공동체를 형성하고 민족의 창의와 능력을 발휘하기 위한 것이라고 설명하고 있다. 통일원, 「8.15 대통령 경축사 해설자료」(1994. 8. 15), p.17.

며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상이 강조되어야 할 것이다.<sup>33)</sup>

더욱이 지금 세계는 체제와 국경의 장벽을 허물고 서로의 문호를 개방하여 상호의존을 심화시킴으로써 공동의 평화와 번영을 지향해 나가고 있다. 국제사회를 움직이는 동인은 이제 이념과 군사력 보다는 경제력과 실리추구의 경쟁이다. 특히 자국의 이익을 보호하기 위하여 다른 나라의 희생을 요구하는 냉엄한 국제현실 속에서 공허한 이념이나 명분의 대결에 민족적 에너지를 소모한다면 통일은 한낱 공허한 염불에 지나지 않을 것이다. 민족공동체는 단순히 관념적인 상태로 머무르지 않고 구체적인 내용으로 채워질 때 통일의 실천적인 기제로써 작용할 수 있다.

따라서 무엇보다도 전체 한민족의 공존공영과 복리증진을 남북한관계의 중심으로 삼는 인식의 전환이 필요하다.<sup>34)</sup> 우리가 지향하는 통일조국도 민족구성원 개개인의 인권과 복지가 보장되고 모두가 골고루 잘사는 선진된 나라이다. 그러므로 지금부터라도 남북한이 민족공동체 건설과 민족복리의 증진이라는 관점에서 서로 협력하여 경제공동체를 형성하고 민족의 창의와 능력을 최대한 발휘하여야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 무엇보다도 북한경제의 회복이 이루어져야 한다.

그런데 북한경제의 회복은 북한당국이 완강하게 고수하고 있는 ‘자력갱생’의 경제정책으로는 사실상 불가능하다. 또한 북한이 나진·선봉자유무역지대 개발 등 극히 제한적인 개방정책을 추진하는 것으로도 이를 수가 없다. 경제적 논리로서는 물론 민족적 차원에서도 남북한간에 경제교류·협력사업을 추진하는 것이 북한의 낙후된 경제를 회복하는 첨경이 되는 것이다. 한국정부가 북한에 대하여 경수로 전환을 비롯한 평화적 핵에너지 개발에 자본과 기술을 지원할 것을 표명했으며,<sup>35)</sup> 1995년 6월 북경에서

33) 조 민, “민족공동체 형성방안을 통한 통일과정,” 민족통일연구원, 「‘민족공동체 통일 방안’의 이론체계와 실천방향」(서울 : 민족통일연구원, 1994), pp.108-109.

34) 북한도 1993년 4월 7일 발표된 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」 제3항 민족대단결의 원칙으로 “공존·공영·공리의 도모”를 언급하였는 바, 이를 남북한관계의 개선을 위한 실마리로 활용할 수 있을 것이다.

35) 김영삼대통령 광복 49주년 기념식 경축사(1994. 8. 15).

열린 남북회담에서 15만톤의 쌀을 무상으로 제공하기로 합의하고 이행한 정책적 근거가 바로 통일을 이루어가는 과정이 남북한 공동의 발전으로부터 시작된다는 것을 말한다. 이것이 바로 민족공동체를 형성해 나가기 위한 구체적인 실천지표로서 「민족발전공동계획」이 갖는 경제적 의미인 것이다.

요약해서 말하면 「민족발전공동계획」은 남북한이 공동의 주체가 되어 민족발전을 위한 경제교류·협력사업을 추진하고, 이러한 협력관계를 바탕으로 경제공동체를 형성·발전시킴으로써 민족구성원 모두의 복리 실현을 목표로 하는 구체적인 사업 설계도라고 할 수 있을 것이다. 다시 말해, 남한과 북한이 서로의 경제적 이익을 민족전체의 번영차원에서 인식하여야 한다.

## 2. 광의의 의미

민족공동체는 우리의 통일정책을 이끌어가는 패러다임이라고 할 수 있다. 즉, 민족공동체는 민족을 하나로 묶는 틀일뿐 아니라, 민족재결합의 당위를 제공하고 그 자체가 통일을 추진하는 원동력이다. 그런데 우리 민족은 진정한 의미에 있어서 근대적인 민족국가를 완성하지 못한 상태에 있다.

따라서 민족공동체 형성을 통한 통일이 근대민족국가의 완성을 의미한다고 할 때, 「민족발전공동계획」의 내용은 경제적 영역에서의 발전계획만을 대상으로 하는 것이 아니라 정치·군사적 영역에서의 화해·협력은 물론 사회·문화분야 그리고 대외관계에 있어서의 협력관계를 구축해 나가는 것을 포함해야 할 것이다. 경제분야에서의 남북한 공동발전을 통한 물질적 번영을 추구함으로써 타 분야에서의 협력관계를 유발할 수도 있으나, 타 분야에서의 화해·협력관계가 동반되지 않을 경우 경제공동체 형성과정 자체가 제약을 받지 않을 수 없기 때문이다. 남북한이 「기본합의서」에서 “민족적 화해를 이루하고, …긴장완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모”하기로 합의한 것은 바

로 이러한 목적을 지향하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 「민족발전공동계획」이 가지는 보다 더 중요한 의미는 동 계획이 남한과 북한에 있는 우리 민족이 하나의 민족으로서 합쳐지는 민족생존과 발전을 위해서 뿐만 아니라 21세기의 새로운 국제질서의 형성과정에 주도적으로 참여하는 데 있어서 지침이 될 수 있다는 점이다. 즉 「민족발전공동계획」은 우리 민족 모두가 더불어 잘 살아가는 민족공동체를 건설해 나가는 과정에서는 물론 민족공동체가 성립된 이후에도 한민족이 생활운명을 같이하는 사회집단으로서 총체적인 유대관계를 형성하는데 도움을 주는 종합적인 계획을 말한다.

다시 말해 「민족발전공동계획」의 넓은 의미는 정치·경제·사회 등 모든 영역에서 남북한이 협력<sup>36)</sup>하여 근대적 민족국가를 완성하고, 나아가 통일한국이 세계사회에서 주도적인 역할을 수행하기 위한 국가대전략 또는 민족대계의 구상이라고 할 수 있다. 특히 민족공동체의 개념이 어느 특정한 집단이나 계급 또는 세력에 의한 권력장악이나 국가체제의 조립을 통일로 보기보다는 우리 민족구성원 모두가 주체가 되어 어떻게 함께 살아가느냐에 통일의 초점을 맞추고 있다는 점에서 민족공동체의 결속을 유지시키는 결합력으로써 「민족발전공동계획」의 중요성이 존재한다.

#### IV. 민족공동체 형성방안

「민족공동체 통일방안」의 기본구도를 이행하기 위한 구체적인 방향과 실천해야 할 내용들은 「기본합의서」와 분야별 「부속합의서」에 반영되어

36) 여기에서 남북간의 협력이란 남북한이 각기의 정책조정과정을 통하여 상대방의 실제적 또는 예상되는 정책에 자국의 정책을 적응시켜 수행하는 것을 말한다. 이러한 협력의 정의에 대해서는 Kenneth A. Oye, "Explaining Cooperation under Anarchy : Hypothesis and Strategy," in Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation under Anarchy*(Princeton : Princeton University Press, 1986), p.6.

있다.<sup>37)</sup> 남북한 민족공동체의 형성은 화해·협력단계→남북연합단계→통일국가 완성단계의 3단계로 연결되어 있는 각 단계별 성과의 축적을 통하여 이루어진다. 그러나 남북간 정치·군사적 및 이념적 대결로 말미암아 「기본합의서」의 채택에도 불구하고 사회·문화·경제분야의 교류·협력이 답보상태에 머물러 있다. 따라서 사회·문화·경제분야의 교류·협력과 함께 정치·군사적 대립을 해소하기 위한 방안도 병행실시되어야 한다.

또한 각 단계는 상호 연계되어 있음에도 불구하고 실질적으로 상당한 질적 차이를 가지고 있다. 따라서 각 단계에서 양적인 축적을 통한 남북한 관계의 진전을 바탕으로 하면서 동시에 질적인 변화를 통하여 단계전환이 이루어지는 방안이 모색되어야 한다. 단계간 전환을 위해서는 정치·군사적 문제의 복잡성과 함께 정치협상의 어려움을 충분히 감안하고 이에 대한 대비책이 마련되어야 한다.

이러한 점을 고려하여 통일과정의 각 단계에서 추진되어야 할 분야별 정책대안을 중심으로 경제공동체, 사회·문화공동체, 그리고 정치공동체를 형성하는 민족통일大計를 개략해 본다.

### 1. 화해·협력단계

화해·협력단계는 「1민족 2국가 2체제」가 유지되는 가운데 남북한이 사회·문화·경제 분야에서 점차로 교류·협력을 증대시키고, 동시에 정치적 신뢰를 구축함으로써 남북간 평화공존체제를 정착시켜 나가는 단계이다. 1992년 2월과 9월에 각각 발효된 「기본합의서」 및 분야별 「부속합의서」의 이행·실천에 의해서 남북 화해·협력관계가 제도화된다고 할 수 있다.

이 단계에서는 무엇보다도 화해 및 교류·협력분야에서 남북한이 상호신뢰를 구축함으로써 본격적인 교류·협력의 기반을 마련하여야 한다. 남북

37) 예컨대 「기본합의서」의 제3장에서는 남북교류·협력의 목표를 “민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모”(제15조)하는 것으로 설정하고, 경제·사회·문화 분야 및 국제협력의 대체적인 방향을 제시하고 있다.

간에 상호 체제인정·존중, 내부문제 불간섭, 비방·증상 금지, 파괴·전복 행위 중지 등이 정치적 신뢰를 쌓기 위해 이행되어야 할 내용들이다. 그러나 남북한관계가 상호불신과 대립의 구조에서 벗어 나기까지는 상당한 시간이 소요될 것이기 때문에, 비정치분야에서부터 신뢰구축을 위한 협력사업을 먼저 추진하는 하는 것이 바람직하다.

사회·문화분야에서의 인적 왕래와 교류·협력을 남북간 동질성을 회복하고 북한사회의 변화를 촉진할 수 있다는 점에서 남북한관계를 진전시키는데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 그러나 북한은 사회개방 여파를 우려하여 이 문제에 대하여 소극적 입장을 견지할 것이다. 특히 북한은 언론·방송교류를 최대한 지연시키고자 할 것이다.

따라서 북한이 개혁·개방정책을 본격적으로 추진하기 전까지 사회·문화의 교류·협력은 남북간 직접교류방식 보다는 제3국에서의 간접교류를 중심으로 추진되어야 할 것이다. 예를 들어 중국 연변 등 해외에 민간이 주도하는 「남북문화교류센터」를 설립하고, 이를 통하여 각종 학술교류 및 문화행사를 개최함으로써 상호이해와 교류·협력의 기반을 확대할 수 있을 것이다.

장기적으로 남북간 교류·협력은 단계성과 순차성에 입각하여 추진하는 것이 바람직하다. 우선 남북교류의 경험이 있는 분야, 북한이 우월하다고 여기는 분야 등 실현가능성이 높은 분야부터 교류·협력을 시작하여, 비정치적이고 비이념적인 체육, 과학·기술분야의 교류·협력, 정치성과 이념성이 내포되기 쉬운 교육·문화·예술분야, 그리고 언론·방송·출판분야의 교류·협력 순으로 실시한다.

화해·협력단계에서의 경제교류·협력은 북한의 경제개방·개혁 지원, 남북경제의 상호의존도 증가 등을 목표로 남북교역의 확대, 합작사업, 자원의 공동개발, 다자간 경제협력 등을 추진한다.

그러나 남북간 직교역이 확대되는 데에는 여러가지 장애요인이 있다. 북한은 단기적 경제실리를 위하여 남북교역에 임하면서도 직접교역의 확대를 회피해 왔다. 왜냐하면 직교역에 수반되는 인적 교류 및 정보교류가 미칠 파급효과를 우려하고 있기 때문이다. 따라서 남북간 경제교류·협력은 직

교역의 확대보다는 위탁가공이나 합작투자의 방식이 이루어질 가능성이 높은 바, 우선 위탁가공교역의 활성화를 통해 남북교역의 확대를 추진해야 할 것이다.<sup>38)</sup> 남북합작사업이 본격적으로 추진될 경우 남한의 자본·기술과 북한의 노동력·자원이 결합되는 형태가 될 것이다.

한편 공동어로수역의 설정에 의한 수자원의 공동개발, 지하자원의 공동개발, 관광자원의 공동개발 등을 통하여 남북경제에 실질적인 도움이 되고 협력경험을 축적할 수 있도록 추진한다. 이와 함께 제3국에서의 자원공동개발이나 합작진출 및 생산 등을 추진하고, 유엔개발계획(UNDP), 유엔공업개발기구(UNIDO) 등 다자간 경제협력기구를 통한 남북경제협력도 추진되어야 할 것이다.

국제무대에서의 화해·협력을 상호신뢰를 구축하고 남북대립을 완화하는데 중요한 역할을 할 것이다. 구체적으로 유엔 및 그 산하기관과 기타 국제기구 및 국제회의, 그리고 제3국과의 관계에서 남북간 상호비방을 자제하고 협력을 확대하도록 한다. 북한이 경제난 타개를 위해 해외자본 및 기술의 도입과 수출증대에 관심을 기울이고 있는 점을 감안하여, 세계은행(IBRD), 국제통화기금(IMF) 등 국제경제기구에 대한 북한의 가입을 지원해야 할 것이다. 또한 국제무대에서 각종 교류·협력을 통하여 국제적 협력을 확대하고 남북간 직접적 교류·협력의 활성화를 촉진시켜야 한다. 제3국에서 개최되는 각종 국제회의나 학술대회, 문화·예술행사, 체육행사 등에 남북대표가 공동으로 참여하는 방안을 추진해야 할 것이다.

사회·문화·경제분야에서의 교류·협력 활성화와 함께 남북간 군사적 신뢰구축을 추진해야 한다. 군사적 신뢰구축과 관련하여 기초 군사정보 교환, 군사훈련의 통보 및 상호참관, 군인사의 상호교류, 군사직통전화설치 등이 실행됨으로써 군사활동의 투명성이 이루어져야 한다. 그리고 남북간 일정규모 이상의 군사훈련을 제한하고 군사훈련의 범위도 단계적으로 축소해야 할 것이다. 이와 관련하여 팀스피리트훈련의 규모조정 및 중지문제도

38) 최수영, 「북한의 대외경제개방정책 현황과 전망」(서울: 민족통일연구원, 1994), p. 66.

논의될 수 있을 것이다.

한편 남북 화해·협력단계가 남북연합단계로 전환하는 데 있어서 남북간 평화체제의 확립이 중요하다. 남북평화체제로의 전환은 전환시기, 협상당사자, 평화체제전환의 형식, 유엔군 사령부의 해체, 주한미군문제 등과 같은 복잡한 문제들을 내포하고 있는 바,<sup>39)</sup> 남북당사자 해결의 구도속에서 문제가 해결되도록 추진한다. 이와 함께 동북아 다자간 안보협의체가 구체화될 경우 북한의 참가문제, 북한 핵문제, 한반도군축, 남북평화체제보장 등의 문제가 논의될 것이다. 한국은 이러한 다자간 안보협의체에 적극 참여하여 남북평화체제를 보장하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

이와 같이 화해·협력단계에서 사회·문화 및 경제분야의 활성화와 함께 정치·군사적 측면의 관계개선이 병행적으로 이루어짐으로써 남북한은 남북연합단계로 진입할 수 있을 것이다. 그리고 화해·협력단계에서는 남북 고위급회담의 테두리내에서 각급 분과위원회 및 공동위원회를 정례화시킴으로써 남북한관계의 틀을 정착시켜야 한다. 남북한은 화해·협력관계의 제도화를 바탕으로 남북정상회담을 개최하여 남북연합단계로 전환하기 위한 돌파구를 마련해야 할 것이다. 남북한은 정상회담을 개최하여 한국전쟁 등 과거청산문제, 평화체제로의 전환 및 보장방안, 통일에 이르기까지의 남북한관계의 기본성격, 통일방안, 남북연합의 설정 및 운영방안 등에 대한 합의를 거쳐서 이를 토대로 「남북연합현장」을 채택함으로써 남북연합단계로 진입할 것이다.

## 2. 남북연합단계

남북연합은 통일을 지향하는 과도적 단계로서 국제법적으로는 부분적으로 국가연합의 성격을 띠고 있지만 주권국가간의 관계를 상정하는 국가연합과는 다른 특수성을 지니고 있다. 첫째, 남북연합단계에서 남북한은 대

39) 이에 대한 자세한 분석은 제성호, “북한의 대미평화협정 체결 전략: 내용, 의도 및 문제점,” 민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안 모색」, 제16회 국내학술회의 발 표논문집(1995. 6. 21) 참조.

외적 측면에서 국제법적 주권국가로 존재하기 때문에 남북연합은 분명히 연방과는 다르다. 둘째, 남북연합단계에서 남북한은 통일국가를 달성하기 위해서 「민족 내부의 특수관계」를 유지하면서 남북현안 및 통일문제에 대해서 협의하고 협력의 범위를 넓혀 간다. 이런 점에서 남북연합은 과도기적 협의체이며 독립된 국가간의 관계를 가정하고 있는 일반적인 의미의 국가연합과도 다르다.

남북연합단계에서 북한은 탈전체주의정책을 통하여 사회에 대한 획일적 통제를 부분적으로 완화하고 제한된 영역에서 사회의 자율성을 허용할 것이다. 따라서 남북연합단계에서 사회·문화분야의 각종 민간단체를 통하여 인적 교류를 확대하고 체육, 문화·예술, 과학·기술 분야를 중심으로 공동활동을 확대함으로써 북한의 다원화를 촉진하는 동시에 남북간 동질성을 증진시켜야 한다.

그러나 북한사회의 다원화가 완전히 진전되지 않은 상태에서 민간단체간의 교류는 제한된 영역내에서 이루어질 수 밖에 없다는 것이 감안되어야 한다. 따라서 민간단체간의 교류·협력은 북한측을 자극하지 않도록 점진적이고 단계적 절차를 통해서 추진되어야 하며, 실질적으로 북한측 단체에게 이익이 되는 방안이 모색되어야 한다. 한편 「평화시」(가칭)내에 공동체육시설, 청소년 공동생활센터, 공동문화센터 등을 건립함으로써 남북공동활동의 공간을 마련해야 할 것이다. 이러한 공동문화건설이 건립되면 이를 중심으로 각종 교류와 공동활동이 확대될 수 있을 것이다.

이 단계에서 북한은 경제특구를 본격적으로 가동하고, 중국모델과 유사한 적극적인 수출드라이브 정책과 경제성장을 위한 개방·개혁정책을 추진할 것으로 전망된다.<sup>40)</sup> 따라서 북한의 이러한 경제개혁조치에 상응하여 남북간에는 산업구조조정과 북한의 사회간접자본에 대한 공동투자, 북한의 개혁조치에 대한 지원, 자유무역협정 및 관세동맹 등이 추진되어야 할 것

40) 북한의 경제개혁 개방에 있어서의 중국모델의 적용가능성에 대한 분석으로는 Seung-Yul Oh, "Economic Reform in North Korea : Is China's Reform Model Relevant to North Korea?" *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 2, 1993, pp.127-51 참조.

이다.<sup>41)</sup>

그리고 남북한의 부존자원과 생산요소의 이용에 경제성과 상호보완성을 극대화하도록 공동의 노력을 기울여야 한다. 남북한 경제의 부문별 통합을 추진하는 「남북한 석탄·철강공동체」, 「남북한 원자력공동체」, 「남북한 전자산업공동체」, 「산업구조조정협의회」 등을 구성을 추진한다. 이 기구들은 「남북연합」의 기구로 편입되어 경제공동체 실현을 위한 제도적 틀을 갖추는 데 기여하게 된다. 이 과정에서 북한은 생산수단의 민영화, 기업활동에 대한 통제의 철폐 그리고 가격개혁을 단행함으로써 점차 시장경제체제로 이행하게 될 것이다.

국제무대에서는 남북한이 해외공관간의 협력과 국제기구에서의 공동보조를 확대해야 할 것이다. 또한 남북간 외교대결의 부산물로 생겨난 불필요한 지역의 해외공관을 축소 조정하는 문제에 대해서도 협의해야 할 것이다.

한편 비무장지대의 비무장화와 평화적 이용에 대한 구체적 방안이 강구되어야 한다. 일차적으로 비무장지대에 설치된 모든 군사시설과 장비 및 병력을 단계적으로 철수함으로써 비무장지대를 비무장화시켜야 할 것이다. 그 다음 이 지역내에 평화구역을 설정하여 각종 남북연합의 기구 및 각종 회의시설, 남북문화·체육센터, 이산가족면회소, 민속박물관, 남북교류행사장 등을 마련하여 「통일시」로 발전시켜야 할 것이다.

그리고 남북연합단계에서 군축이 실시되어야 할 것이다. 일차적으로 기습공격과 무력충돌을 방지하기 위한 조치들이 취해져야 한다. 군사분계선 및 비무장지대에서의 군사활동을 금지하고 「공세전력배치 재한지대」를 설정하여 공격용 무기 및 병력을 후방지역으로 이동배치하는 방법도 강구되어야 할 것이다. 또한 북한 핵시설에 대한 특별사찰이 실시되고 생화학무기 등 대량살상무기의 단계적 폐기와 장갑차, 미사일, 상륙함정 등 공격용 무기의 감축이 이루어져야 한다. 아울러 재래식 무기와 병력에 대한 감축도 이루어져야 한다. 이러한 군축은 남북한의 공동감시단 및 검증위원회

41) 김국신·이유진, 「남북한 경제공동체 형성방안」(서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 118-128.

등에 의한 감시 및 검증을 수반해야 한다. 이와 함께 남북간 군축의 진전과 전반적인 남북한관계의 진전을 고려하여 주한미군의 단계적 감축도 추진될 수 있을 것이다.

한편 남북연합단계에서는 화해·협력단계의 남북대화창구를 발전시켜 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처, 상주연락대표부, 남북분쟁해결기구 등의 정치제도들을 구성·운영해야 한다. 이러한 정치제도의 운영을 통하여 통일과정에서 발생하는 문제를 해결하고 통일에 대비하여 권력구조, 선거제도, 정치제도 등을 마련하기 위한 방안들을 논의해야 할 것이다.

남북연합단계에서는 북한체제에서 이데올로기의 영향력이 약화되고 사회·문화구조가 제한적이나마 다원화되며 실용주의적 가치관이 형성될 것이다. 따라서 북한의 제한적 다원화를 더욱 촉진하고 남북간 동질성을 확대하기 위하여 북한의 인권개선 및 민주화를 더욱 촉구하는 한편, 북한의 정치적 변화정도를 감안하여 정치단체 및 정당간 교류를 실시함으로써 이념적·정치적 영역에서 상호이해와 협력의 범위를 넓혀야 할 것이다. 이와 같은 이념 및 가치관에서의 동질성 증대는 남북한 정치공동체를 형성할 수 있는 기반으로 작용할 것이다.

남북한은 경제·사회·문화공동체를 점차로 심화시키는 한편, 남북연합기구를 통하여 통일국가를 형성하기 위한 논의를 진행해야 할 것이다. 통일국가를 형성하기 위해서는 통일시기, 통일에 이르기까지의 과도조치, 통일국가의 대내외 정책 등에 관해서 남북간 「통일조약」을 채택해야 할 것이다. 통일시기와 통일절차에 대한 합의가 이루어지면 통일헌법에 대한 논의가 진행되어야 할 것이다. 통일헌법이 확정되면 통일헌법에 따라 남북총선거를 실시하여 통일정부와 통일국회를 결성함으로써 남북한은 통일국가의 단계, 즉 정치공동체를 형성하게 될 것이다.

### 3. 통일국가 완성단계

통일국가에 이르는 과정 및 시기는 남북연합단계까지의 남북한관계의 성

격 및 남북한의 이념, 정치체제 면에서의 동질화 정도에 따라서 달라질 것이다. 남북연합단계에서 남북통합의 성과에 따라서 통일국가에 이르는 기간이 단축될 수도 있고 연장될 수도 있다. 여기서 중요한 것은 통일국가에 이르기까지의 물리적인 시간보다는 어떻게 하면 통일과정 및 통일후 발생할 수 있는 문제점을 최소화하고 통일후 효과적으로 남북통합을 이룩할 수 있는가 하는 것이다.

이 단계에서는 사회·문화의 각 영역별로 남북한의 민간단체들의 통합을 추진함으로써 민간차원에서 남북간 공동활동의 경험을 축적하고 북한지역 주민들이 통일후 급격한 사회변화에 적응할 수 있도록 해야 한다. 그리고 북한지역에 사회·문화시설의 확충을 지원하고 문화생활의 기회를 확대하는 방안을 실시한다. 예를 들면 문화센터 설립, 종교단체 설립, 의료시설 및 사회시설 확대, 문화·예술인 지원방안 등이 강구되어야 할 것이다. 특히 북한지역에 자생적인 사회·문화활동이 활성화되도록 북한지역의 문화·예술활동에 대한 특별지원대책이 수립되어야 한다.<sup>42)</sup>

경제분야에서는 북한경제체제를 시장경제체제로 완전히 전환시키기 위하여 공동시장형성과 화폐통합, 북한지역에 대한 대규모 투자, 실업대책 등이 마련되어야 할 것이다. 남북공동시장형성을 위하여 남북간 경제관련 행정절차와 법규, 세제 등이 통일되어야 한다. 그리고 화폐통합은 북한 경제력에 대한 정확한 평가를 기초로하여 북한지역 주민의 생활수준을 보장해 줄 수 있는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 이와 함께 북한지역의 토지 및 기업의 사유화, 북한지역 기업의 경영합리화, 북한지역에 대한 투자 유치방안 등이 실시되어야 할 것이다.

대외관계에 있어서는 남북한이 독자적으로 맺고 있던 각종 조약 및 협정을 포함한 제도적 정비를 추진하는 한편, 민간차원에서의 대외관계도 새롭게 정비해야 할 것이다. 그리고 국방분야에서는 군의 통합방안을 추진해야 할 것이다.

---

42) 윤덕희·김도태, 「남북한 사회 문화공동체 형성방안 : 사회 문화적 동질성 증대방안」(서울 : 민족통일연구원, 1992), pp.150-155.

통일후 정치제도는 남북한의 지역갈등과 새대갈등, 계층갈등과 각종 이익균열구조를 해소하기 위한 제도적 절차와 조치를 마련하다는 관점에서 마련되어야 한다. 이러한 맥락에서 권력구조와 의회제도, 선거제도, 정당제도, 중앙정부와 자치단체간 권한배분 문제 등이 논의되어야 할 것이다.<sup>43)</sup>

그리고 통일후 이념적·정치적 갈등을 줄이기 위해서 남북한 주민에 대해서 다양한 형태의 통일교육을 실시하고 북한의 전직 공직자에 대해서 체계적인 재교육을 실시하여야 할 것이다.<sup>44)</sup>

## V. 「민족발전공동계획」추진방향

### 1. 정책목표

「민족발전공동계획」은 이와 같이 단계적으로 민족공동체를 형성하는 과정에서 추진해야 할 구체적인 사업을 실천하는 작업이다. 그런데 「민족발전공동계획」은 남한과 북한이 민족공동의 발전을 위해서 함께 참여하자는 것이다. 그러므로 남북한이 합의하여 발효시킨 「기본합의서」와 분야별 「부속합의서」로부터 구체적인 정책목표를 추출할 수 있을 것이다. 이 문서들은 「남북연합」이 제도화되기 이전의 단계인 「화해·협력단계」의 남북한 관계를 규율하는 기본규범이라고 할 수 있으며, 이의 성실한 이행과 준수는 남북한의 공동노력을 요구한다.<sup>45)</sup>

남북한은 「기본합의서」전문에서 상호간의 “정치 군사적 대결상태를 해

43) 이에 대해서는 박종철, 「통일한국의 정당제도와 선거제도」(서울: 민족통일연구원, 1994); 최진우, 「통일한국의 권력구조」(서울: 민족통일연구원, 1994) 등을 참조.

44) 통일과정 및 이후에 발생하는 정치 사회적 갈등 및 그 해소방안에 대해서는 박영호, 「통일이후 국민통합방안 연구」(서울: 민족통일연구원, 1994) 참조.

45) 임동원, “남북고위급회담의 전개과정: 1989.2~1992.2,” 청농 강영훈박사 고희기념논문집 간행위원회, 「민족통일의 길」(서울: 법문사, 1992), p.421.

소하여 민족적 화해를 이루하고, 푸력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며, 다각적·교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모”하기로 합의하고, 분야별 「부속합의서」에서는 그러한 합의를 이행·준수하기 위한 구체적 대책에 합의하였다. 따라서 「민족발전공동계획」의 근본적인 정책목표는 이러한 합의사항의 이행과 실천에 있다. 다시 말해 「민족발전공동계획」은 「민족공동체 통일방안」과 「기본합의서」의 기본정신을 구현하려는 것에 다름 아니다. 이를 구체적인 목표로 나열하면,

첫째, 상호불신과 대결의 남북한관계를 개선하여 화해하고 협력하는 공존공영의 기틀을 마련하려는 것이다.

둘째, 한반도에 공고한 평화를 정착시켜 평화통일의 여건을 조성하려는 것이다.

셋째, 북한주민의 물질적·정신적 생활수준을 향상시키는 한편, 북한 스스로 개방과 개혁을 추진하여 북한체제의 민주화와 다원화를 이루도록 하려는 것이다.

넷째, 남북간의 자유로운 통행과 통신 그리고 통상을 촉진하여 남북간의 이질성을 해소하고 점진적으로 민족공동체를 형성하려는 것이다.

다섯째, 국제사회에서 민족공동의 이익을 도모하고 민족의 복리를 증진 시킴으로써 민족의 존엄을 옹호·발전시키려는 것이다.

## 2. 정책방향과 추진전략

「민족공동체 통일방안」은 민족공동체의 미래를 남북한이 함께 설계하자는 공존공영의 정신을 바탕으로 하고 있다. 다시 말해 민족공동체를 구현하기 위한 실천작업으로서의 「민족발전공동계획」은 남북한이 함께 추진해야 하는 것이다. 그러나 이념 및 정치·경제체제면에서 40년 이상 대립해 왔다는 점에서 남북한이 처음부터 공동으로 작업을 추진하기는 어렵다. 또한 북한이 남북한관계의 개선에 대하여 상당기간 동안 소극적인 태도를 견지할 것으로 예상됨에 따라 「민족발전공동계획」의 추진작업은 우선 한국

의 이니셔티브로 출발할 수 밖에 없다.

한국정부는 「민족발전공동계획」추진을 위한 정책방향은 한마디로 남북한 사이의 거래와 접촉을 중대시킴으로써 남북한이 서로의 태도, 인식 및 행위를 보다 잘 이해하고 협력을 증진하도록 하는 것이다. 이를 구체적으로 설명하면,

첫째, 남북한관계에서의 상호 득실구조, 즉 선호구조를 변경시킨다. 남북한간의 상호작용에 따른 이해득실의 차이를 변경함으로써 남북한관계에 임하는 북한의 태도 및 인식을 변화시켜 북한으로 하여금 단기적인 이익을 얻기 위하여 약속을 위반하려는 동기 보다는 장기적인 상호협력의 동기를 갖도록 한다.

둘째, 남북한 쌍방의 미래이익이 증진되도록 한다. 특히 남북한이 서로 협력함으로써 북한으로 하여금 추가적인 이익을 기대하게 하고, 또한 상호간의 이해관계의 규칙성을 제고시키는 것이다.

셋째, 남북한의 호혜관계(reciprocity)의 가치에 대한 인식을 제고시킨다. 즉, 남북한 협력과정에서 발생할 수 있는 북한의 불필요한 이탈행위를 방지하고, 북한에게 남한의 행위의도를 명백히 인식시키는 학습과정을 말하는 것이다. 호혜관계에 기초한 협력은 무조건적인 협력보다는 안정성을 갖게 된다.<sup>46)</sup>

넷째, 남북한이 상호 거래행위의 의도에 대한 인식능력을 강화하도록 한다. 남북한 협력의 중대는 서로의 행위에 대한 신뢰도의 수준에 바탕을 둔다. 이러한 의미에서 정상회담은 상대방에게 자신을 효과적으로 인식시키기 위한 효과적인 방법이 될 수 있다.<sup>47)</sup>

다섯째, 남북한 협력의 보장성을 증진시키기 위하여 관련국과의 협력 및 국제기구 등 다자간 협의체를 적극적으로 활용한다.

46) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*(New York : Basic Books Inc., Publishers, 1984), pp.136-39, 169-70.

47) Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy : Strategies and Institutions," in Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation under Anarchy*(Princeton : Princeton University Press, 1986), pp.247-48.

이러한 정책 방향 아래에서 다음과 같은 단계적인 추진전략을 구사하도록 한다.

첫째, 남북한이 서로 화해하여 공존공영을 도모하기 위한 협력의 기반을 조성하는 작업이 필요하다.

이미 남북한은 「기본합의서」 및 부문별 「부속합의서」를 통하여 화해를 조성한다는 의지의 일단을 보여 주었고, 한국정부는 북한과의 소모적 경쟁을 지양하고 북한의 개혁·개방을 지원하는 정책을 추진하고 있다. 아직까지는 성공적인 결과를 산출하지 못하고 있으나, 그러한 정책을 변경할 필요는 없다. 오히려 북한에 대한 일방적인 화해조치와 협력방안을 더욱 적극적으로 추진할 필요도 있다.

둘째, 남북한 사이의 부분적인 화해조치와 협력을 여러분야에 걸친 구체적이고도 실질적인 협력으로 확산시켜 남북한간에 상호의존관계가 출현하도록 한다.

만약 북한의 정책이 최소한 표면적 또는 묵시적으로라도 공존공영의 방향으로 나타날 경우, 한국은 일방적인 화해조치의 수준을 높이거나 북한에게 이익획득의 기대수준을 높여 주는 정책을 추진함으로써 상호간의 협력 기반을 강화한다. 남북한이 상호 각각의 이익 및 공동이익을 위하여 협력하는 정향이 배태되면 한 영역에서의 협력이 다른 영역에서의 협력으로 이어질 수 있도록 북한에 대하여 부수적인 보상의 기대를 유발시키는 정책방안을 제의한다. 이 단계에서 한국은 북한에 대하여 남북이 협력함으로써 북한이 원하는 이익을 확보할 수 있음을 확실히 인식시키는 동시에, 협력에서의 이탈이 더 큰 불이익을 초래할 수 밖에 없도록 제한적인 연계전략을 사용함으로써 남북한간의 협력 구조망이 구축될 수 있도록 한다.

셋째, 남북한 화해·협력의 질적 심화를 통하여 남북한 협력을 제도적 차원으로 정착시키도록 한다.

이 단계는 「남북연합」의 실현과 상응하는 단계이다. 따라서 남북간 협력의 확대는 물론 새로운 민족공동의 이익을 개발하고, 각 분야별로 공동협력기구를 구성·운영함으로써 남북한 협력의 통합적 운영체제를 마련하도록 해야 할 것이다.

### 3. 주요 정책과제

#### 가. 정치·군사분야

정치·군사적 화해조치와 관련하여 현 상황에서 가장 중시되어야 할 사안은 상호체제의 실질적인 인정문제와 정전체제를 대체하는 평화체제를 구축하는 문제이다.<sup>48)</sup> 남북한은 독립된 국가로서 유엔에 가입하고 있는 한편, 상호간의 관계를 통일로 가는 과정에서의 특수한 관계로 규정하고 있다. 이러한 상황에서 북한은 조선노동당 규약에 명시되어 있는 남한사회의 혁명을 통해 통일을 달성한다는 전문을 수정하지 않는 반면, 남한은 국내 법상의 영토조항을 수정하지 않은 채 법적 관할권이 북한지역에 까지 미친다는 주장을 견지하고 있는 현실을 감안할 때, 남북한관계의 정치적 화해 문제를 법적으로 해결하는 데에는 한계가 있다.

평화체제 구축문제 또한 현 정전협정을 대체하는 평화협정 체결의 당사자 문제가 대두되어 있는 바,<sup>49)</sup> 한국정부의 당사자 지위를 거부하는 북한이 기존의 주장을 굽히지 않는 한 정전협정의 실질적 당사자인 한국이 북한과 여타 국가들간의 평화협정 체결을 수용할 수는 없을 것이다. 결국 이와 같은 남북한관계의 특수한 상황을 감안할 때, 상대방의 논리를 완전히 무시한 채 자신의 주장만을 되풀이한다면 상호간의 정치적 화해와 군사적 신뢰구축에는 근원적인 한계가 있을 것이다.

따라서 남북한은 상호간에 불신을 해소할 수 있는 어떠한 작은 조치라도 우선적으로 행동으로 옮기면서 상대에 대한 선의를 표명하고 이를 기초로

48) 길정우, “통일을 위한 실질적 대비방안 : 민족공동체 형성을 위한 정책추진 방향,” 민족통일연구원, 「민족공동체 통일방안’의 이론체계와 실천방향」(서울 : 민족통일연구원), pp.156-168 참조.

49) 이에 대한 자세한 분석은 제성호, “북한의 대미평화협정 체결 전략 : 내용, 의도 및 문제점,” 민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안 모색」, 제16회 국내학술회의 발표논문집 (1995. 6. 21), pp.51-58 참조.

신뢰를 점차적으로 축적해가는 신중하고 인내심있는 접근을 모색해야 한다. 그러나 팀스피리트훈련 중단과 비무장지대에 전진배치된 병력의 후방 이동 및 남북간 군사작통전화 설치 등이 상호신뢰 구축을 위한 실효성 있는 조치로써 제시되고 있음에도 불구하고, 군사적 신뢰구축을 위한 북한의 상응하는 변화의 조짐이 전제되지 않는 한, 한국의 일방적 조치에는 한계가 있다.

한편, 북한측의 북·미 평화협정 체결 주장과 관련 주목되고 있는 한반도 평화체제 전환문제는 평화협정 체결 자체를 논의하기 보다는 한반도의 평화체제라는 포괄적인 개념을 원용하여 이를 구현하기 위한 방안을 모색 함으로써 남북간 상호논리의 상충을 방지하고 실질적인 효과를 거둘 수 있는 방도를 모색하는 것이 현명한 선택이 될 수 있다. 예를 들어 남북한 평화협정 체결을 전제로 하는 구도속에서 한·중의 정치·군사적 관계 강화와 북·미의 정치·군사적 관계의 진전을 교차적으로 논의하여 그 중간조치로서 한·중 및 북·미간의 교차불가침협정을 체결하여 한반도 군사정세를 안정화하는 방안도 대안으로 검토될 수 있을 것이다.<sup>50)</sup>

이 밖에도 상호 비방·중상문제는 남북 상호간에 국내정치적 필요를 충족시켜야 한다는 압박감을 해소할 수 있는 자신감만 있다면 언제라도 실천 할 수 있으며, 남북 군사작통전화 개설문제도 오히려 남북간 군사적 긴장이 고조될 가능성이 있을 때 그 필요성 또한 제고된다는 점을 감안할 때, 어느 시점에라도 실천에 옮길 수 있는 사안이다.

#### 나. 경제분야

남북한 경제협력의 목적은 통일을 위한 여건을 조성하는 데 있다. 남북한 경제협력은 불가피하게 정치·군사문제와 연계되지 않을 수 없는 것이 현실이나 이 경우에는 남북한간의 불안정한 정치·군사적 상황에 따라 자

50) 북한의 대미 평화협정 체결 공세에 대한 대안으로는 「2+1」, 「2+2」, 「2+2+2」, 「2+4」, 「2+유엔참전국」 등 다양한 방안이 있다. 이에 대한 자세한 논의로는 민족통일 연구원, 「한반도 평화체제 구축방안」(서울 : 민족통일연구원, 1995) 참조.

주 중단될 수밖에 없기 때문에 상호교류 확대를 통한 통일여건 조성에 기여하는 데 한계가 있을 것이다. 또한 그결과 정책의 일관성과 신뢰성을 낮추게 되어 주변국의 대북한정책 방향과 상충되는 결과를 초래할 우려도 지적되어 왔다.

이와 같은 한계를 극복하기 위해서는 무엇보다도 경제협력의 추진목적에 대한 인식의 재정립이 요구된다. 즉 대북경제협력은 북한경제를 일방적으로 도와주는 데 있다기 보다는 남북한 경제의 상호이익을 위한 목적에서 추진된다는 시각을 가져야 한다. 남한기업이 추진하는 경제협력의 목적은 북한의 풍부하고 저렴한 자원과 남한의 자본과 기술의 결합으로 기업의 국제경쟁력을 높이는 데 있다. 경제협력을 통하여 남한은 노동집약적 산업이나 부품산업의 대북이전을 통해 산업구조조정이 가능하며, 이를 통한 생산비 절감은 수출시장에 있어서 남한기업의 국제경쟁력 회복에 기여하게 될 것이다. 한편 북한은 남한의 자본과 기술을 활용하여 그들이 역점을 두고 있는 경공업 발전과 수출산업의 육성이 가능하게 될 것이다.

이러한 점에서 남북경제협력은 남북한 공동의 경제성장과 보완적 산업구조조정을 촉발하고 장기적 측면에서 통일이후 발생할 수 있는 이질체제의 통합에 따르는 후유증 발생요인을 감소시켜 통일비용을 줄이는 데 긍정적으로 작용할 것이다. 요컨대 남북경제교류·협력은 남한이 북한을 돋는다는 차원이 아니라 남북한이 각기의 이익을 도모하면서 통일에 대비하여 남북한 경제의 산업구조를 경제공동체를 형성하는 방향으로 조정한다는 측면에서 폭넓게 접근하는 것이 바람직하다.

한편 남북경제협력이 정치·군사적 화해에 효율적인 기여를 하기 위해서도 남북한 경제의 상호의존성이 높아야 하며 북한에게는 남한과 대체될 수 있는 경제협력의 파트너가 없어야 한다는 점이 전제가 된다. 즉 남북한 상호간의 경제적 의존성이 높으면 높을수록, 남한을 대체할 수 있는 경협의 파트너가 적으면 적을수록 남북경제협력의 군사목적으로의 전환 가능성에 대한 견제효과가 제고될 수 있을 것이다.

그러나 남북한관계의 현실을 볼 때 남북한 경제의 상호의존성은 매우 낮으며, 북한경제는 그동안의 폐쇄적 자립노선에 의한 경제정책 추진으로 외

부의 충격에 둔감하다는 점을 감안한다면 남북한 경제협력은 정치·군사적 화해를 위한 효율적인 수단이 될 수 없는 실정이다. 또한 대북경제협력을 효율적인 수단으로 사용하기 위해서는 남한과 대체할 수 있는 경제협력의 파트너가 없어야 하는데 북한의 경우 중국 등 사회주의 우방국과 일본 등 남한을 대체할 수 있는 경제협력의 파트너가 존재한다. 특히 일본이 북한과의 경제협력에 보이는 적극성을 감안할 때, 한국의 대북경제협력의 부진은 일본기업의 대북진출의 여지만 확대시키는 결과를 초래할 수도 있다.

따라서 남북경제교류·협력은 경제공동체를 형성하고자 하는 우리의 통일정책 구도하에서 추진하되, 민간기업의 자율성의 폭을 확대시키는 방향으로 추진되는 것이 바람직할 것이다. 북한이 남북경제관계에서 민간기업과의 협력을 선호하고<sup>51)</sup> 자유경제무역지대(일종의 경제특구)를 통한 제한적 개방을 시행하고 있음을 고려할 때, 현 단계에서는 위탁가공교역의 확대, 남한민간기업의 적극적인 특구진출을 추진하는 것이 북한의 경제가 자생력을 회복하면서 스스로 개방과 개혁의 길로 들어설 수 있도록 하는데 도움을 줄 것이다. 그러나 북한에 대한 경수로 지원과정에서 남북한 사이에 해결해야 할 여러 과제를 생각할 때, 남북경제교류·협력은 시행과정에서 많은 우여곡절을 겪게 될 것이다. 그리고 북한측의 이중적인 태도, 즉 외형적인 거부와 내면적인 호응은 경제교류의 추진을 통하여 통일의 여건을 조성하려는 한국정부의 참된 의지를 왜곡할 가능성은 내포하고 있다.

#### 다. 대외관계

「민족발전공동계획」의 실천을 촉진하기 위해서는 우리의 정책에 대한 주변국의 지지를 확보해야 한다. 대북 경수로지원 사업에서의 「한국형 원

51) 예를 들어 1994년 11월 8일 남한정부가 핵-경협연계 완화조치를 기본내용으로 하는 「남북경제협력 활성화 조치」를 발표하였을 때 북한당국은 공식적으로는 부정적인 반응을 보인 반면에, 이성록 고려민족산업발전협회 회장과 김정우 대외경제위원회 부위원장이 북경에서 남한의 민간기업과의 접촉을 통하여 적극적인 대북투자를 요청하였다.

자로」와 「한국의 중심적 역할」과 관련한 일련의 논의과정이 이를 단적으로 증명하고 있다.

평화적 통일을 구현하기 위해 우선적으로 통일과정에 대한 명확한 인식이 전제되어야 한다. 즉 한반도에 전쟁의 위협을 제거하고 나아가 평화와 안정을 유지하는 연장선상에서 통일을 성취한다는 목표를 설정해야 한다. 물론 북한자체의 문제점으로 인하여 한국의 의지와 무관하게 북한내 불안이 고조되고 통일로 이어질 가능성도 배제할 수는 없다. 그러나 적어도 김 일성 사후 상당기간 북한정권이 안정을 유지하고 정상적인 남북대화 재개 및 대서방관계를 개선하는 것이 한반도 안정에 기여할 수 있다.<sup>52)</sup>

남북한관계의 실질적 진전이 북한체제의 변화에 따라 가능해진다고 할 때, 한국의 통일환경 조성을 위한 노력은 우선적으로 북한의 개방·개혁을 지원하는 방향으로 전개되어야 하고, 서방세계의 대북관계 또한 이러한 방향성을 갖고 전개되도록 유도해야 한다.

둘째, 북한의 개방·개혁을 위한 조치로서 국제사회에서 북한과의 인적, 물적교류를 확대하고 경제부분의 협력을 모색해야 한다.<sup>53)</sup> 그러나 북한이 불가피한 경제개방이라고 할지라도 체제유지에 부정적 영향을 미칠 가능성 이 있을 정도의 대외개방을 추진하는데에는 분명한 한계가 있을 것이므로, 적어도 초기단계에는 북한의 선택에 의한 특정부분의 개방을 수용하고 북한이 점진적으로 시장경제체제의 논리에 익숙해지도록 유도해 가야 할 것이다. 국제사회에 북한의 동참을 유도하기 위해 경제관련 국제기구에 북한의 참여를 지원하고 해외차관 추진시 자불보증을 공여하는 등 제도적 틀안에 북한을 귀속시킴으로써 북한지도부의 정책결정의 예측가능성을 제고하는 방안이 바람직하다.

물론 북한이 경제개방과정에서 서방국의 참여가 보장되는 한 남한기업과 정부의 간여의 폭을 가급적 제한할 것이지만 경제발전 추진과정에서 북한

52) 길정우, “통일을 위한 실질적 대비방안 : 민족공동체 형성을 위한 정책추진 방향,” pp. 170-74.

53) 박영호·오재완, 「국제사회에서의 남북한간 협력방안 연구」(서울 : 민족통일연구원, 1992), pp.102-140 참조.

스스로 남한과의 교류·협력이 불가피하며 오히려 상당한 이익을 확보할 수 있다는 점을 이해하도록 시간을 갖고 추진하는 것이 바람직하다.

셋째, 통일과정에서 한국의 정책에 대한 국제사회의 이해와 지지를 홍보해야 한다. 북한체제의 장래가 불투명하다고 하더라도 한국이 북한의 변화 방향에 직접적인 영향력을 행사하는 데에는 분명한 한계가 있다는 점을 명확히 인식하면서 대북정책 추진과정에서 정부의 공식적 통일방안과 정책기조인 단계적이고 점진적인 방식에 충실한 정책을 구사함으로써 국제사회의 신뢰를 확보하고 남북한관계에서도 신뢰를 구축해 가는 것이 바람직하다.

보다 구체적인 주요 현안으로, 첫째 대북 경수로 지원문제를 들 수 있다. 이 문제에서는 그동안과 마찬가지로 국제공조체제의 유지가 필수불가결하지만 남북당사자간에 논의·해결할 사안들에 관해서는 한국정부의 분명한 입장을 천명함으로써 한반도문제에 대한 주변국의 자의적 간여의 폭을 제한하고 남북간 논의의 영역을 확대하는 노력이 경주되어야 한다.

둘째, 한반도 평화체제 구축문제이다. 북한은 정전기구를 무실화시키는 일련의 조치를 취하는 한편, 미국과의 평화협정 체결의 필요성을 강조하면서 한국을 배제한 채 향후 한반도에서 유엔사해체, 미군철수 논의 분위기 조성, 한·미안보동맹관계 와해를 기도하고 있다.

「기본합의서」는 “남북한은 정전상태를 평화상태로 전환시키기 위해서 노력하며 평화상태가 이룩될 때까지 현군사정전협정을 준수한다”(제5조)고 명시하고 있으며, 상호 불가침의 내용을 포함하고 있다. 따라서 이를 발전시켜 한반도에 평화체제를 구축하기 위해서는 남북간 정치·군사적 신뢰구축이 전제되어야 할 것이다. 그러나 평화체제와 관련 남북간 합의가 도출되기는 커녕 남북간에 단기간내 만족할만한 수준의 신뢰구축이 어렵다고 할 때, 남북한 각각의 군사동맹국인 미국과 중국을 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 즉 남북한 당사자간의 평화협정 체결을 전제로 한·중 기본관계조약(불가침 포함)과 북·미 불가침협정의 교차 체결을 순차적으로 추진함으로써 남북한 평화체제의 국제적 보장장치를 구축하는 것이다. 그러나 어떠한 문서화된 약속이라고 할지라도 남북간에 실질적인 군사적 신뢰구축이 병행되지 않는 경우, 실질적인 효과를 발휘하기는 어렵다.

요컨대 북한을 국제사회로 유도하여 남북한이 공동으로 민족발전을 도모하기 위한 제반조치는 한반도에 평화와 안정을 정착시키고 평화적 통일의 주변환경을 조성하는 작업과 일치한다. 한반도의 안정이 분단해소에 긍정적으로 작용할 것인지, 혹은 분단의 고착화를 의미하게 될지는 상당부분 남북한 자신의 의지에 달려있다. 주변국이 한반도 통일을 지원할 것인가의 여부는 변화하는 국제정세속에서 이들 각국의 이해관계에 따라 결정될 것이며, 따라서 우리는 우리의 주도적 노력으로 그 방향이 결정될 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

## VII. 맺음말

우리 한민족은 일제아래서 또 해방 이후 반세기 동안에 혹독한 시련과 용기있는 도전으로서 오늘날의 한민족으로 굳세게 생존·성장·발전되어 왔다. 이에 대해서 우리는 새삼스럽게 큰 민족적 자긍심과 그 무한한 잠재력을 느끼지 않을 수 없다. 우리들의 민족적 자긍심과 잠재력을 바탕으로 새로운 세계질서체제에 대응하고 적응하는 힘과 민족공동체 완성에로의 의지를 가다듬는 것은 단지 우리나라의 생존과 보전·발전뿐만 아니라 21세기 태평양 번영시대의 주역으로서 한민족이 공헌하기 위함이다. 새로운 세계질서가 아직 확실하고 분명하게 수립된 것이 아니지만 전세계와 인류는 이미 냉전으로부터 탈피하여 자유·복지와 개방화의 길을 걷고 있다.

이러한 역사적 시기에서 남북한관계의 현실은 국력격차가 심화<sup>54)</sup>되고 있는 한편, 북한의 폐쇄적인 사회주의체제의 한계에 비추어 볼 때, 북한체제의 변화는 불가피할 것으로 예상되고 있다.<sup>55)</sup> 따라서 성급한 통일사업의

54) 예를 들어 남북한의 경제력을 GNP로 비교할 경우 1993년 현재 남한이 3,287억달러 인데 반해 북한이 205억달러로 추정됨으로써 남한이 북한에 비해 16배에 달하는 경제력을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 한국은행, 「1993년 북한 GNP 추정결과」(1994).

추진이나 통일에 대한 기대의 확산보다는 중·장기적 시각에서 평화적인 통일을 준비하는 작업이 오히려 중요하다. 우리는 민족공동체의 형성을 통한 점진적이고 평화적인 통일정책을 견지하되, 통일 그 자체보다는 남북한 관계 개선을 중시하는 전략적 신축성을 보일 필요가 있다. 이것이 바로 「민족공동발전계획」에 대한 올바른 인식이라고 할 수 있다.

그런데 이러한 우리의 정책적 구상이나 의지가 실천으로 이행되지 않고는 우리가 목표로 하는 21세기 통일한국의 비전을 실현시킬 수 없다. 우리 앞에는 무엇보다도 현재와 같은 남북한간의 대립과 갈등의 관계를 화해와 협력의 관계로 전환시켜야 하는 과제가 놓여 있다. 그리고 점차적으로 남북화해·협력을 「남북연합」으로 연결시키고 나아가 민족통일을 완성하기 위해서는 무엇보다도 민족통합 대비역량을 강화하는 한편, 자유민주주의 체제의 우월성을 고양시켜 민족통일의 미래상을 한국사회 내부에서부터 구현해 나가는 것이 선행되어야 할 것이다.

첫째, 정치분야에서는 남한체제의 대북한 비교우위가 월등이 높아질 때 북한의 대화·교류·협력 자세가 근본적으로 전환될 것이므로 정치적 안정 속에서 민주발전을 지속해야 한다. 민주주의의 제도화 작업을 통한 민주적 정치문화의 형성, 자유민주주의 이념의 기본가치 확립을 통한 안정된 정치 체제의 구축, 현 시점에서부터 「남북연합단계」 이후를 고려하여 정치권의 체질 개혁 및 이념과 사상의 다양성을 제도화하려는 노력, 그리고 통일의 미래상이 구현되는 정치제도의 강구 등을 추진해야 할 것이다.

둘째, 경제분야에서는 경제의 재도약을 통해 발전을 지속하여 국력신장을 도모함으로써 북한의 대남적화혁명전략의 조기 포기 및 북한의 개방을 유도할 수 있는 물리적 힘을 축적하는 동시에, 통일 이후 북한경제를 활성화시킬 수 있는 경제력을 배양하여야 한다. 이와 함께 형평성있는 부의 배분 실현을 통한 복지사회 구현, 통일 이후 실업문제, 경제인구 이동 등 경제적 부담 축소를 위한 통일기금의 확충, 통일을 대비한 사회간접시설의

---

55) 북한의 체제전환 가능성에 대한 논의로는 Young-Ho Park, "Political Change in North Korea : Is There Any Possibility for System Transformation?" *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. VII, No. 2(Winter 1995) 참조.

확충, 그리고 남북 경제통합에 대비한 남북한 산업구조 조정계획의 사전수립 등이 시행되어야 한다.

셋째, 사회분야에서는 북한주민이 남한의 사회체제를 선호할 수 있게 하기 위하여 정의사회를 구현하여 도덕적인 우월성을 확보하도록 한다. 또한 지역갈등 및 계층갈등을 해소, 공동체의식의 함양 및 국민화합의 달성을, 사회복지의 확충, 그리고 선진사회 및 민족통합에 부합하도록 도덕성을 회복하는 작업이 이루어져야 한다.

넷째, 국방분야에서는 북한의 대남 무력도발 가능성에 대처하기 위한 군사력을 유지하는 방향에서 군현대화계획을 추진하되, 궁극적으로 통일 이후를 고려한 장기적인 군사력 유지와 군사전략을 수립한다. 한·미 군사관계의 효율적인 운용을 강구하고, 남북공존에 대비하여 적정한 규모로의 군비축소를 추진한다.

다섯째, 통일문제는 특정 개인이나 계층, 정당, 그리고 집단의 이해관계를 초월한 민족적 과제이다. 따라서 통일정책은 초당적이며 범국민적인 차원에서 추진하는 것이 바람직하다.

이러한 바탕위에서 민족공동체 형성이 추진될 경우에 ‘자연스럽고 바람직한’ 통일을 이룩할 수 있다. 「민족발전공동계획」은 남북한이 합의하고 발효시킨 「기본합의서」의 정신을 구현함으로써 민족공동체의 형성을 촉진하고 완성하려는 중요한 수단이다. 다시 말해, 남북한이 분단과 지속적인 대립으로 인한 민족적 역량의 소모를 방지하고, 세계사의 발전에 동참하여 유구한 역사를 가지고 있는 우리 민족이 여전히 미완성으로 남기고 있는 근대적 민족국가를 달성하기 위한 실천적 행위인 것이다.