연구총서 2002-30

통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안:

점진적 시나리오

조 한 범
김 병 로
박 형 중
최 의 철
최 진 욱

통 일 연 구 원

- 목 차 -

Ⅰ. 서론 ····· 1

Ⅱ. 점진적 통일상황 및 통일방안의 개념규정 ····· 7
1. 점진적 통일상황 ····· 7
가. 통일한국의 상황 ····· 7
나. 점진적 통일의 필요성과 통합의 원칙 ····· 9
2. 남북한 통일방안 ····· 10
가. 민족공동체통일방안 ····· 10
나. 북한의 연방제안과 낮은 단계의 연방제 수정안 ····· 13
다. 비교: 유사점과 차이점 ····· 21

Ⅲ. 점진적 통일과정에서의 북한의 변화가능성 ····· 24
1. 남북연합 진입 이전 ····· 24
가. 경제상황 ····· 24
나. 사회상황 ····· 28
다. 정치상황 ····· 32
2. 남북연합 전반기(낮은 단계 연방제) ····· 34
가. 경제상황 ····· 34
나. 사회상황 ····· 36
다. 정치상황 ····· 37
3. 남북연합 후반기 (높은 단계 연방제) ····· 39
가. 경제상황 ····· 39
나. 사회상황 ····· 40
다. 정치상황 ····· 41

Ⅳ. 점진적 통일과정에서의 주변환경 ····· 44
1. 점진적 통일을 위한 국내 여건 조성 ····· 44
가. 기본 방향 ····· 44
나. 세부 추진방안 ····· 48
2. 점진적 통일을 위한 국제 여건 조성 ····· 55
가. 국제적 여건 조성 ····· 55
나. 주변환경 조성방안 ····· 57

Ⅴ. 분야별 추진방안 ····· 75
1. 정치분야 ····· 75
가. 단계별 통일추진 전략: 남북연합으로의 진입조건 ····· 75
나. 공동기구 구성방향 ····· 79
다. 공동기구의 구상방안과 기능 ····· 80
2. 경제 분야 ····· 81
가. 통일과정과 남북 경제공동체 형성의 과제 ····· 81
나. 남북 경제 관계의 단계적 발전 모델 ····· 82
다. 단계별 주요 정책 방향 ····· 87
라. 소결론 ····· 103
3. 사회문화공동체 형성방안 ····· 106
가. 통일방안과 사회문화공동체의 개념 ····· 106
나. 사회문화공동체 형성방안 ····· 116

Ⅵ. 결론 ····· 123

참고문헌 ····· 126

- 표 목차 -

<표 1> 남북 경제 관계 발전의 4단계 ····· 87
<표 2> 공동체 형성 단계 ····· 108

Ⅰ. 서론

김대중 정부의 대북포용정책은 남북한간의 화해와 협력을 위한 기초를 마련하였으며, 현실적인 가능한 수단들을 동원하여 남북관계개선을 위한 기반을 구축했다. 즉 남북관계의 패러다임변화에 있어서 중요한 전환점을 마련했다.

대북포용정책의 목표는 통일을 달성할 수 있는 환경을 조성한다는 점에 주력한다는 것이며, 이를 위한 현실적 수단으로서 전방위에 걸친 남북관계개선을 추진해왔다. 따라서 장기간 지속된 남북한간의 소모적 대립구조에서 대화가 가능한 상태로 구도를 전환시켰다는 점이 중요하다.

대북포용정책하에서 남북관계는 비록 제한적이기는 하지만 남북대화와 이산가족상봉 및 인도적 대북지원 등 화해를 지향하는 성과를 얻었으며, 금강산관광사업의 성사 및 남북철도연결 등 협력사업에 있어서도 상당한 진전을 보였다.

특히 민간 교류·협력이 제도화의 단계에 이른 것은 아니지만 과거에 비해 크게 확대되었으며, 지속성을 유지하고 있다. 또한 돌발사태 등에 따라 영향을 받기는 하였으나 정부 차원의 남북대화와 협력을 위한 협의가 비교적 지속적으로 진행되고 있다는 점에서 대화채널이 상당부분 복원되었다고 판단할 수 있을 것이다. 대북정책의 수립 및 추진체계에 있어서 국가안전보장회의(NSC)의 활성화를 통해 각부처간의 의견조율과 정책의 일관성을 유지하려는 노력을 보였다는 점도 과거와는 다른 변화라고 할 수 있다.

따라서 대북포용정책의 방향성은 기본적으로 적합한 것이었다는 평

가를 내릴 수 있을 것이다. 그러나 대북포용정책의 진행과정에서 드러난 문제점에 대해서 효과적으로 대응했느냐와 이 과정에서 추진력을 얻을 수 있는 합의기반구축이 미흡했다는 점이다. 장기간 지속된 냉전구조의 해체는 상당한 난제이며, 이는 동서독의 관계개선과정에서도 이미 나타난 바 있다. 따라서 대북포용정책의 기본방향위에서 보다 세밀하고 구체적인 계획의 수립이 전제되어야 했으며, 이를 기초로 한 정책추진의 완급조절이 필요했었다는 점이 지적될 수 있을 것이다. 특히 남북관계 발전에 대한 예측과 이에 합당하는 단계별 통일정책의 수립의 전제하에 통일정책의 추진이 필요했다는 점이 지적될 수 있을 것이다.

정부의 통일방안은 '한민족공동체 통일방안'(1989년)을 보완한 '민족공동체 통일방안'(1994년)의 기본축을 계승하고 있다. 민족공동체 통일방안은 점진적 방식의 통일을 지향하는 것으로 '접근을 통한 변화'와 '선 교류 후 통일 입장'을 채택하고 있다. 이와 같은 정부의 민족공동체 통일방안은 3단계로 나뉘어져 있다. 민족공동체 통일방안은 통일과정을 화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성으로 설정하고 있으며, 이에 따른 단계별 추진 구도를 설정하고 있다.

1단계인 화해협력기는 남북화해를 정착시키기 위해 교류협력을 확대함으로써 적대적 공존에서 화해적 공존으로 전환하는 단계이다. 남북한이 상호간의 체제 인정을 통해 분단상태의 평화적 관리를 추구한다는 것이다. 남북한간의 교류협력의 활성화는 실질적인 수단으로서의 의미를 지니게 된다.[1)]

1단계의 주요한 목표인 화해와 협력의 심화는 평화의 제도화 및 통일에 대한 과도적 단계인 남북연합단계로 발전하게 된다. 2단계인 남북연합기는 완전한 통일국가 건설을 전제로 남북한이 잠정적인 연합

1) 통일부, 「2002 통일백서」(서울: 통일부, 2002), p. 44.

을 구성하여 평화 및 민족공동생활권의 제도화가 이루어지는 단계이며, 과도적 통일체제로서의 의미를 지니게 된다. 남북연합단계에서는 남북한이 각각 대외적 주권을 유지하면서 남북연합을 실현하기 위한 제도적인 장치로 남북정상회의, 남북평의회, 남북각료회의, 남북공동사무처 등 구체적 기구들을 설치하게 된다. 사실상 과도적 통일체제로서의 의미를 지니는 남북연합단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부형태를 유지하지만, 통일지향적인 협력관계를 통해 민족공동체를 형성하는 단계이다. 현 민족공동체통일방안에 따르면 2단계인 남북연합단계의 주요과제는 사회적, 문화적, 경제적 공동체를 이루어 나가는 과도적 통일체제의 형성이다.[2] 따라서 실질적인 남북 사회문화공동체 형성의 추진이 가능한 시기로 해석되고 있다. 남북연합기에는 사회문화공동체의 완성이 목적으로 설정되어 있는바, 사회문화분야에서 통일의 기초가 완성된다는 것을 의미한다.

제3단계인 통일국가의 완성은 남북연합기에서 형성된 민족공동체를 기반으로 남북한이 완전한 정치적 통일을 이루는 1민족 1국가체제의 형성을 의미한다. 제3단계인 통일국가 완성단계는 “남북연합단계에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 남북한 두 체제를 완전히 통합하여 정치공동체를 실현하는 것으로서 1민족 1국가로의 통일을 완성하는 단계”로 해석되고 있다. 통일국가의 완성단계에서는 남북한 의회대표들에 의해 마련된 통일헌법에 따라 민주적인 선거에 의해 통일정부, 통일국회를 구성하고 두 체제의 기구와 제도를 통합함으로써 1민족 1국가로의 통일을 완성하게 되며, 따라서 남북한의 실질적 통일이 달성되는 단계로 상정되어 있다.[3]

3단계로 이루어지는 민족공동체 통일방안은 남북연합의 형성에 맞

2) 위의 글, p.44.
3) 위의 글, p.45.

추어져 있으며, 남북연합이 형성될 경우 사실상 통일의 기초가 마련된 것으로 평가될 수 있다. 현 정부의 대북화해협력정책은 이와 같은 민족공동체 통일방안에 의해서 해석되고 있다. 따라서 현 대북정책이 추구하는 것은 민족공동체통일방안에서 명시하고 있는 사실상의 통일상황이 법적·규범적으로 제도화된 남북연합이라고 할 수 있다.[4] 현 대북정책은 통일을 평화적 방법으로 점진적·단계적인 과정을 거쳐 완성하는 민족공동체 통일의 실천방안이라는 것이다. 이처럼 대북화해협력정책은 지리·주권의 통합이 완성되는 완전통일이 가능한 상황의 달성될 수 있는 여건을 마련하는 데 목표를 두고 있다. 남북이 상호교류와 협력을 발전시켜 사실상의 통일상황을 추구한다는 것이다.

사실상의 통일상황의 추구는 남북한의 장기적 이질화가 진행된 현실적 상황에 대한 이해를 바탕으로 하고 있다. 반세기 이상 상이한 제도와 사상을 유지한 상태에서 상호적대적 갈등관계를 형성해온 남북한의 이질적인 체제가 단기간에 평화적 방법으로 통일을 달성하기 어렵다는 것이며, 따라서 남북이 상이한 체제를 유지한 상황에서 사실상의 통일상황을 형성하는 과도기적 단계를 거쳐서 궁극적으로 통일을 달성해 나간다는 것이다. 대북정책에서 '사실상의 통일 상황'은 남북간에 정치, 경제, 사회문화, 외교 등 모든 방면에서 교류협력의 제도화와 군사적 긴장의 해소를 통한 한반도 평화체제의 정착상황을 의미한다. 따라서 사실상의 통일상황은 남북간 정치, 군사적 신뢰구축과 군비축소 및 통제가 실현된 정전체제의 평화체제로 전환상황을 의미한다. 또한 경제·사회문화분야에서의 자유로운 교류·협력관계와 국제사회에서 남북공동의 협력관계가 설정된 상황을 의미한다. 이와 같은 상황에서의 남북관계는 남북한간의 적대감해소와 동질화 과정의 급속한 진전을 의미하며, 이는 사실상의 통일상황을 의미한다는 것이다.

---

4) 위의 글, p.48.

따라서 사실상의 통일상황은 남북이 하나의 주권국가로 통일될 수 있는 조건이 마련된 상황을 의미하는 것으로 상정된다.[5)]

민족공동체 통일방안의 기본적 특성은 우선 점진적 통일을 지향한다는 점이다. 따라서 민족공동체 통일방안은 화해협력과정을 통한 실질적 통일기반확충과 남북연합을 통한 사실상의 통일의 완성을 추구한다. 그리고 이와 같은 단계적 과정을 통해 완전한 의미에서의 통일을 추구하는 것을 골자로 하고 있다.

따라서 우리의 통일방안은 3단계의 점진적 과정을 전제로 하고 있다. 이와 같은 관점에서 대북포용정책의 기본방향은 옳았으며, 세계적 냉전구조의 해체라는 역사적 변화와 기아에 직면한 북한을 앞에 둔 우리에게 선택의 여지가 없었다고 할 수 있을 것이다. 또한 제한적이기는 하지만 대북포용정책하에서 이룩한 남북관계 개선과 상당한 성과도 남북관계의 대립의 역사에 비추어 본다면 긍정적 평가를 내릴 수 있을 것이다. 그러나 대북포용정책을 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 기존의 대북정책에 대한 성찰적 평가와 아울러 각 단계에 합당한 통일정책에 대한 체계적인 계획의 수립이 필요하다. 본 연구는 이와 같은 인식에 기초하여 점진적 통일과정에 필요한 정세분석과 통일정책의 제안을 목적으로 하고 있다.

본 연구는 점진적 통일상황 및 통일방안의 개념규정을 토대로 통일과정에서의 주변환경과 북한의 변화상황을 예측·분석하고, 이를 토대로 점진적 통일상황에 상응하는 정치, 경제, 사회문화분야의 정책방향의 제안을 목적으로 한다. 점진적 통일상황 및 통일방안의 개념규정 분야에서는 점진적 통일상황의 이해와 남북한 통일방안의 분석 및 비교가 이루어 질 것이다. 점진적 통일과정에서의 주변환경분야의 경우 우선 북한의 변화가능성에 대한 검토가 이루어 질 것이며, 북한의 변

5) 위의 글, p.47~48.

화가능성은 남북연합 진입 이전과 남북연합기가 전·후반기로 나뉘어 고찰될 것이다. 이어 점진적 통일상황에 영향을 미치는 주요변수 중 하나인 국내 및 국제정세분야에 대한 검토가 이루어 질 것이다. 이를 토대로 분야별 추진방안에서는 정치, 경제, 사회문화분야가 각각 검토될 것이다. 이와 같은 점진적 통일상황에 상응하는 예측 및 분석은 올바른 통일정책의 수립 및 추진에 있어서 중요한 정책적 함의를 지니게 될 것이다.

Ⅱ. 점진적 통일상황 및 통일방안의 개념규정

1. 점진적 통일상황

가. 통일한국의 상황

통일한국의 상황을 지금 예측하기는 매우 어려우나 기존의 통일 사례나 현 상황에 대한 인식을 바탕으로 다음의 몇 가지 상황이 발생할 것이라는 것은 전망해 볼 수 있을 것이다.

우선 정치적인 면에서 통일은 남북한의 상이한 체제가 법적·제도적으로 하나가 됨을 의미한다. 그런데 정치통합은 권력구조개편과정에서 필연적으로 권력갈등을 야기시킬 것이다. 권력갈등은 남북간 뿐만 아니라 남북한 내부에서도 발생할 수 있으며, 권력에서 밀린 측은 새로운 체제에 반발하며, 정치적 불안을 조장시킬 가능성이 있다. 특히 남북한은 오랜 세월 동안 이념적으로 극단적인 대립을 해왔고, 다양한 이념의 공존을 억압하여 왔기 때문에 통일로 인하여 이념적 다원성이 확대될 경우 정치적 불안정이 초래될 수도 있다. 남북한간 지역적 갈등과 함께 남한 내에서 통일과정이 국민적 합의 없이 이루어지거나 국민이 배제된 상태에서 기득권세력의 독점 하에 이루어진다면, 기득권세력과 국민들간의 기존의 갈등은 통일 이후에 더욱 증폭될 것이다. 또한 통일 이후 국민들은 통일이 가져다 줄 혜택에 대한 높은 기대로 여러 가지 통일후유증에 대해서 매우 비판적일 것이며, 통일 이후에는 국민의 참여욕구가 더욱 커질 것이다.

경제적인 면에서 북한지역이 시장경제체제로 전환되는 과정에서 국영기업의 민영화문제, 재산소유권문제, 고용문제 등을 둘러싼 갈

등이 발생할 가능성이 있다. 예컨대 토지 소유권에 대해서 기존의 경작자의 권리와 분단 이전의 구소유주의 권리 등이 첨예하게 대립하게 될 것이다. 분단시절의 경제적 기득권층이 통일로 인해 경제적 손해를 보는 경우, 집단적 저항이 있을 수도 있고, 산업구조 개편과정에서 기업의 도산 등으로 인해 실업자가 양산될 수도 있다. 또한 통일한국은 막대한 통일비용으로 경제적 어려움을 겪을 수도 있으며 북한주민들의 대량남하와 대량실업사태 등으로 사회적 혼란이 증대되어, 체제능력이 순간적이나마 약화될 가능성도 있다.

사회·문화적인 면에서 통일은 이질적인 남북한 두 체제의 통합으로 통일한국에서는 무엇보다 남북한간의 지역갈등이 노출될 것이다. 남북한간의 갈등은 두 지역의 경제적 격차에 따른 불균형과 계층간의 갈등으로 나타날 것이며, 오랜 기간 폐쇄체제에 살았던 북한주민들은 급작스러운 개방으로 심리적 동요를 겪게될 것이다. 자유민주주의와 시장경제체제가 통일한국의 이념으로 정착되는 과정에 북한주민들은 가치관의 갈등과 통일과정에 대한 부적응의 문제에 직면하게 될 것이다. 더욱이 분단이전 어느 한 쪽의 기존엘리트가 통일 이후에도 계속 기득권을 유지하고 다른 한 쪽의 엘리트들은 대부분 정치적으로 소외된다면, 통일 이후 물적·인적배분에 있어서 남북한간의 갈등이 심화될 것이다. 북한 주민들의 대량 실직사태와 낮은 생활수준, 그리고 북한에 대한 부정적 인식 등으로 인하여 남한주민들이 북한주민에 대한 우월감을 갖고 북한주민들을 '이등시민'으로 대할 가능성도 있다. 이와 같이 남북한간의 이질성으로 인하여 경제·사회·심리적인 다양한 갈등구조가 발생되고, 이러한 갈등구조로 인해 북한지역에서 새로운 정치체제에 반대하는 세력이 북한주민들의 지지를 받게되는 현상이 발생할 수도 있다.

나. 점진적 통일의 필요성과 통합의 원칙

앞에서 살펴본 통일의 후유증은 통일의 시기가 빠르면 빠를수록 가능성이 더 크다고 할 수 있으며, 이것이 점진적 통일의 필요성이기도 하다. 분단이후 50여년간 이념과 정치체제뿐만 아니라 경제·사회·문화 등 모든 분야에서 남북간 이질화가 심화되었다. 따라서 연합이든 연방이든 체제통합이전에 이질화를 극복하는 것이 통일의 후유증을 최소화하고 성공적인 통일을 이루는 중요한 요소라고 할 수 있다. 이를 위해 신뢰회복과 군사적 긴장완화, 그리고 교류협력의 활성화가 긴요한 과제라고 할 수 있다.

통일이후의 정치체제는 몇 가지 원칙에 입각하여 구상되어야 하며, 이러한 원칙 하에 체제통합의 방향이 설정되어야 할 것이다.

첫째, 통일한국의 정치체제는 법치주의와 기본권이 보장되고 '민주적 성숙성'이 반영되며, 남북한을 통해 전국적인 지지를 받을 수 있는 정통성을 확보해야 할 것이다. 장기적인 측면에서 민주적 체제의 정착이야말로 정부의 효율성을 높이고 남북한간의 이질성을 극복하여 화합적인 통일국가를 이루는 길일 것이다.

둘째, 통일한국의 정치체제는 남북한간의 지역적 갈등을 해소할 수 있는 화합적 정치체제가 되어야 하며, 궁극적으로 내적 통일에 기여할 수 있어야 할 것이다. 지역적 갈등해소를 위해서는 통일후 남북의 균형적 발전과 북한주민들의 정치참여가 적극적으로 장려되어야 할 것이다. 또한 통일한국의 정치체제는 남한지역 출신인사에 의한 권력독점을 가급적 피하고 북한 엘리트들에게도 새로운 정치체제에서 공직에 참여할 수 있는 기회를 부여함으로써 북한주민들의 소외감을 해소할 수 있도록 구성되어야 할 것이다. 체제통합사례에서 피통합국가에 대한 통합국가의 과다한 물적·인적 지원이 현지

주민들의 소외감을 초래한 적이 많다. 이는 내적 통합의 실패로 이어져, 장기적으로 사회불안과 정치적 불신의 원인이 될 수도 있다. 베트남이나 독일의 경우는 통일 이후 북베트남이나 서독에 의한 지나친 권력독점이 통합에 저해요인이 된 좋은 예라고 할 수 있다.

우리가 추구하는 통일의 최종 목표는 민족의 동질성 회복을 바탕으로 민족공동체를 형성하는 것이라고 할 수 있다. 즉 체제의 효율성을 극대화하고 국력을 증진시키는 일의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않지만, 민주적이고 화합적인 체제를 이루려는 것이 보다 중요한 목표라고 할 수 있다. 따라서 체제통합에 있어서도 가급적 화합적인 통합이 이루어지도록 노력하여야 하며, 이것이 단기적으로 어렵더라도 중·장기적으로 이루어지도록 지속적인 노력을 하여야 할 것이다.

셋째, 통일한국의 정치체제는 통일후 직면하게 될 산적한 문제를 효율적으로 해결하고 정치·사회적 안정을 이룩할 수 있는 효율적인 정치체제가 되어야 할 것이다. 체제능력을 제고하기 위해서는 관료조직에 북한출신들에 의한 지역안배식 인사나 무조건적인 배제보다는 능력위주의 인사와 관료조직의 지휘체계가 유지될 수 있는 범위내에서 화합적인 조직이 이루어지도록 하여야 할 것이다. 그러나 군·경찰과 같은 물리적 기구는 철저한 지휘계통 하에 유지되어야 한다.

2. 남북한 통일방안

가. 민족공동체통일방안

남한이 통일의 과도적 단계로서 최초로 남북연합을 구체화·체계화

한 것은 1989년 9월 11일 발표된 「한민족공동체통일방안」이며, 이후 1994년 김영삼대통령의 8·15경축사를 계기로 「민족공동체통일방안」으로 명칭이 변경되지만 그 골격은 계속 유지되었다. 「민족공동체통일방안」은 하나의 민족공동체를 건설하는 것을 목표로 점진적·단계적으로 통일을 이루어 나가야 한다는 기조위에서 ① 화해협력단계 → ② 남북연합단계 → ③ 통일국가단계의 3단계 통일과정을 상정하고 있다.

(1) 화해협력기

화해협력기는 남북한이 적대와 불신, 대립관계를 청산하고, 상호 신뢰 속에 남북화해를 제도적으로 정착시켜 나가면서 실질적인 교류협력을 실시함으로써 화해적 공존을 추구해 나가는 시기이다. 즉 화해·협력 단계에서는 남북한이 상호체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 교류·협력을 통해 상호 적대감과 불신감을 해소하는 시기이다.

(2) 남북연합의 구성과 성격

연합제안이란 「민족공동체 통일방안」의 두 번째 단계인 '남북연합'을 지칭하는 것이다. 2단계인 남북연합(Korea Commonwealth) 단계는 화해·협력을 바탕으로 단일국가 건설을 위한 중간과정으로서, 민족공동체(특히 경제·사회공동체)를 형성하고 남북한간 특수한 기능적 연합체를 결성한다. 남북한이 각각 외교, 경제, 국방권을 보유하는 실질적 2개 국가이면서도 특수한 관계로 인해 남북연합이라는 기구를 통해 현안문제를 협의·해결한다. 최고의결기구인 남북정상회의, 남북

정부대표가 동등한 자격으로 참여하는 남북각료회의, 남북 동수의 국회의원으로 구성되는 남북평의회를 둔다. 이 밖에도 남북각료회의와 남북평의회의 업무를 지원하고 실무를 처리할 공동사무처를 두도록 한다. 남북연합단계에서 제도적 기구의 구성과 동시에 경제·사회공동체를 실현하고 민족공동생활권을 구축함으로써 통일을 준비한다.

남북연합단계가 원만히 진행되면 3단계인 통일국가 단계로 진입하게 되는데, 이 단계에서 남북평의회가 통일헌법을 만들고 이에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완성된 단일 통일국가를 이룬다.

(3) 「민족공동체통일방안」의 특징

① 기능주의적 통합

「민족공동체통일방안」은 남북한이 화해와 협력을 통하여 민족공동체를 회복하면서 그 파급효과를 바탕으로 정치적 통합의 여건을 성숙시켜 나가는 기능주의적 통합 방안이다. 남북한이 적대적 긴장관계를 유지하는 상황에서는 1단계인 화해·협력이 가장 실질적이면서도 중요한 과정으로 여겨져 왔다.

② 연합의 과도적 성격

남북연합은 완전한 통일의 과도적 단계로서 민족내부의 특수관계를 염두에 둔 사실상의 국가연합이다. 따라서 남북한은 군사, 외교권을 보유한 국제법상 두 개의 국가로 존재하는 동시에, 비정치 분야의 국제사회에서 단일국가를 표방하고 활동할 수 있다. 이 점에서 남북연

합은 순수한 연방제와는 괴리가 있고, 국가연합적 성격이 강하다고 볼 수 있다. 남북연합은 이 같은 국가의 이중성을 극복하고 궁극적으로 통일헌법에 의해 단일체적 국가를 성취하는 과도단계라고 할 수 있다.

③ 통일의 미래상 설정

통일의 미래상으로서 자유민주주의 체제를 표방함으로써 실질적인 흡수통합의 의미를 지니고 있다. 남북연합의 협의기구들에서 남북한은 각기 동등한 대표성을 가진다고 명시되어 있는 반면 통일의 미래상은 남한 체제의 성격을 대표함으로써, 북한의 이념과 체제의 영속성을 부정하는 모순을 지니고 있다.

④ 전제조건 부재

민족공동체통일방안은 북한의 연방제와 달리 전제조건이 없는바, 이는 단계와 파급효과를 기대하는 기능주의적 접근에 기초하고 있기 때문이다. 다만 1단계 화해협력은 2단계 남북연합의 기능적 선제조건(functional requisite)이라고 할 수 있다. 그러나 이것은 북한의 연방제가 그것의 실현을 위해 주한미군철수와 같은 국제환경 차원의 구조적 선제조건(structural requisite)을 내세우는 것과는 다르다.

나. 북한의 연방제안과 낮은 단계의 연방제 수정안

(1) 연방제통일방안의 변화과정

북한이 한반도 통일방안으로서 연방제를 최초로 제시한 것은 1960년이었지만, 국제환경과 남북관계 및 남북한 정부간의 작용·반작용에 따라 북한이 주장해 온 연방제의 내용과 강조 사항에 변화가 나타났다.

① 1960년대 연방제

최초로 「연방제」를 제시한 1960년에 북한은 사회주의 경제의 기초를 성공적으로 수립하여 남한에 대해서 체제우위를 확보하였으며, 북한 지도부는 남한내 4·19로 인한 정치적 혼란으로 남한에 대하여 정치적 자신감을 갖게 되었다. 북한은 외국 간섭없이 자유로운 남북총선거를 실시할 것을 최초로 제시하고, 이것이 여의치 않을 경우 연방제를 '하나의 대안'으로 제의하였다. 즉, 당분간 남북한의 정치제도를 그대로 두고 남북한 정부의 독자적인 활동을 보장하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북한의 경제문화 발전을 통일적으로 조절하자는 내용이었다. 만일 연방제조차 남한이 받아들일 수 없다면 남북한의 실업계 대표들로 구성되는 경제위원회라도 조직하여 경제협력만이라도 추진하여 남한의 '굶주림과 가난'을 해결해야 한다고 북한은 주장하였다.

1960년 연방제의 핵심적 내용은 교류·협력을 통하여 통일이 가능할 것이라는 일종의 기능주의적 통합론을 담고 있다. 기능주의적 통합론의 기초 위에서 정치문제를 차후로 하고 경제교류를 우선할 것을 주장한 것이라고 할 수 있다. 이는 북한이 남한과의 체제경쟁에서 잠정적 우위를 확보했다는 사실을 철저하게 반영한 것이라고 할 수 있다.

② 1970년대 연방제

북한은 남한의 5·16쿠데타 이후 1960년에 주장했던 남북연방제에 대하여 한동안 침묵하여 왔으나, 1970년대 초 이를 다시 들고 나왔다. 1973년 6월 23일 김일성은 소위 「평화통일 5대 강령」을 발표하면서 구체적으로 「고려연방공화국안」을 제시하였다. 「평화통일 5대강령」의 내용은 1) 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화, 2) 정치, 군사, 외교, 경제, 문화 등 다방면에 걸친 합작과 교류의 실현, 3) 남북의 각계 각층 인민들과 각 정당, 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, 4) 「고려연방공화국」이란 단일국호에 의한 남북연방제 실시, 5) 단일국호에 의한 유엔가입을 포함하여 대외관계에서 공동보조 등으로 되어 있다.

「고려연방공화국안」은 1960년의 연방제안과 마찬가지로 남북의 상이한 정치제도를 인정하며, 완결된 통일형태가 아니라 과도적 체제를 인정하고 있으나, 1960년의 연방제안과 몇 가지 중요한 차이를 보였다. 1960년의 연방제안이 남북총선거를 통한 통일정부 수립이 불가능할 경우 대안으로서 제시되었던 데 반해서, 「고려연방공화국안」은 "통일을 실현하기 위한 가장 합리적인 방도"로 제시되었다. 1960년의 연방제안에 따르면, 남북정부의 동수 대표로 구성되는 「최고민족위원회」는 경제, 문화문제만 통일적으로 다루고 남북 정부는 군사·외교분야에서 독자적 활동을 보장받는 데 반해서, 「고려연방공화국」안에 의하면, 경제, 문화문제뿐 아니라 정치, 군사, 외교문제까지 각계각층 인민들과 각정당, 사회단체대표들로 구성되는 「대민족회의」에서 통일적으로 다루어지도록 하였다.

1960년대의 연방제안이 정치문제보다는 경제·문화분야에서 남북간의 교류를 강조하는 기능주의적 성격을 강하게 내포한 데 반해서, 「고려연방공화국안」은 정치·군사문제의 일괄타결을 먼저 이룬 후 경제·

문화교류를 한다는 연방주의식 성격이 강한 통일방안이라고 할 수 있다. 즉, 1960년의 연방제안이 분명히 연합적 성격(confederation)이었다면, 「고려연방공화국안」은 완전한 연방제(federation)의 형태는 아니더라도 적어도 1960년의 연방제와 비교하면 연방제의 성격을 보다 많이 띠고 있다고 할 수 있다.

연방제에 대한 북한의 변화는 1960년대 지속되었던 남한에 대한 절대적 우위가 상실된 데 기인하는 것으로 보인다. 1970년대 들어서 남북관계가 어느 정도 균형을 이루게 되자 북한은 강자에게 유리한 기능주의적 접근보다는 이중 전략적 차원에서 한편으로는 1964년 「3대혁명역량강화」에서 구체화된 남조선혁명전략을 추구하고, 다른 한편으로는 외국군철수와 평화협정체결을 전제조건으로 한 「고려연방공화국안」을 제안했다고 할 수 있다.

③ 1980년의 고려민주연방공화국창립방안

김일성은 1980년 10월 10일 조선노동당 제6차 대회에서 "북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부"를 창립해야 한다고 주장하면서 「고려민주연방공화국창립방안」(Democratic Confederal Republic of Koryo)을 제안하였다. 「고려민주연방공화국창립방안」에 따르면, 남북한 동수 대표와 적당한 수의 해외동포 대표로 연방국가의 통일정부인 「최고민족연방회의」를 구성한다. 또한 「최고민족연방회의」의 상설기구인 「연방상설위원회」는 정치, 외교, 군사를 관장하고, 연방정부의 지도하에 사상 및 제도가 상이한 남북의 지역정부들이 독자적으로 정책을 추진한다.

따라서 북한의 연방제는 남북한이 "하나의 민족, 하나의 국가, 두

개의 제도, 두 개의 정부"를 구성한다는 내용이다. 즉 1민족, 1국가, 2체제, 2정부 통일방안이라고 할 수 있다. 연방제에 의한 통일방안은 ① 남북한 당국·정당 및 사회단체 대표를 중심으로 「민족통일정치협상회의」 개최 → ② 통일방안 협의·결정 → ③ 고려민주연방공화국 선포 등의 수순으로 추진된다.

기존의 연방제안이 통일에 이르는 과도단계를 제안한 데 반해, 「고려민주연방공화국창립방안」은 통일의 완결상태를 제안한 차이점을 보인다. 또한 「고려민주연방공화국창립방안」은 1973년 「고려연방공화국안」보다 연방제의 특성을 구체화하였는바, 연방정부가 군사·외교권을 행사하고 지역정부는 내치(內治)만을 담당하는 것으로 명시된다.

(2) '낮은 단계'의 연방제 수정안

북한의 '낮은 단계'의 연방제는 2000년 6월 15일 남북 정상간의 공동선언문을 통해 공식적으로 제기되었으나, 그 내용은 이미 1980년대 말부터 언급되기 시작하였다. 북한은 이미 1988년 1월 1일 김일성 신년사에서 "조국통일문제는 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히는 문제도 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는 문제도 아니라"고 주장하는 등 남북공존을 수시로 강조하여 왔다.

김일성은 1991년 신년사에서 연방제의 실현이 궁극적인 목표이지만 남북한 지역자치정부의 권한에 대한 문제를 신축적으로 수정 제의하였다. "민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여나가는 방향에서 연방제통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다"고 발표하였다.

이러한 수정 제의에 근거하여 북한은 외교 및 군사에 관한 권한을

지역자치정부가 가질 수 있다고 설명하였다. 1991년 4월 28일 국제의원연맹(IPU) 총회에 참가한 한국대표단을 만수대의사당에 초청한 자리에서 윤기복 당시 최고인민회의 통일정책심의위원장은 "북과 남의 제도를 그대로 두고 연방통일국가를 세우자. 그러나 잠정적으로 지역자치정부에 더 많은 권한, 즉 외교권, 군사권 및 내정권 등을 줄 수도 있다"고 부연 설명하였다.

6·15 공동선언문에서의 '낮은 단계'의 연방제는 이와 같이 점진적·단계적인 방법으로 연방을 이룬다는 것으로 해석할 수 있다. 연방제를 낮은 수준과 높은 수준으로 구분하여 초기에는 연방중앙정부가 단지 상징적인 중심 역할만 하고 지역정부에서 경제·문화뿐만 아니라 군사권·외교권까지 보유하게 되며, 이같은 과도적 단계를 거쳐 점진적으로 연방중앙정부의 권능을 강화시키는 방법으로 연방제를 이룬다는 것이다. 김일성은 현존하는 남북한 두 체제의 잠정적인 공존을 의도한 것으로 분석된다. "하나의 국가, 하나의 제도에 의한 제도통일론을 주장하는 것은 나라의 분열을 끊임없이 지속시키자는 것이며 결국 통일을 하지 않자는 것이다"며, "서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어 나가도록 후대들에게 맡겨도 된다"고 주장하고 있다.

연방제통일을 촉진시키기 위해 1993년 4월 6일 김일성은 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령」을 발표했으나, 강성산 정무원총리의 최고인민회의 제9기 5차회의 보고(1993.4.7)에서 전민족대단결 10대강령을 실천하기 위한 '4개 요구사항'을 거론함으로써 연방제통일의 전제조건을 내세우고 있다. 4개 요구사항은 ① 외세의존정책 포기, ② 남조선에서 미군철수의지 표명, ③ 외국군대와의 합동군사훈련 영구중지, ④ 미국의 핵우산 포기 등이다. "범민족통일국가는 북과 남의 두 지역정부가 동등하게 참가하는 련방국가로 되어야 하며 어느

대국에도 기울지 않는 자주적이고 평화적이며 뿔럭불가담적인 중립국가로 되어야 한다"고 주장한다.

김정일의 통일방안은 소위 「4·18서한」으로 불리는 "온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자" (1998.4.18)에 구체적으로 제시된다. 통일의 구체적 방법으로 ① 민족자주의 원칙, ② 애국애족의 기치, ③ 민족적 단합 및 남북간의 신뢰와 화합, ④ 연방제 통일, ⑤ 남북교류 및 해외 연대 등을 제시한다.

김정일은 김대중 정부가 들어선 1998년 신년사를 통해 ① 반북대결정책의 연북화해정책으로의 전환, ② 콘크리트장벽 파괴, ③ 국가보안법 철폐, ④ 안기부 해체 등 4개항을 제시, 기존의 강경정책에서 비교적 온건한 대남정책을 추진할 의향이 있음을 밝혔으며, 요구사항의 강도가 점차 약화하다가 2000년 신년사에서는 대남 요구사항을 제시하지 않았다.

(3) 낮은 단계 연방제의 특징

북한 연방제는 남북한 분단유지라는 단기적이고 소극적 성격과 남조선 적화통일이라는 중장기적이고 적극적 성격을 동시에 갖고 있다. 즉 북한은 단기적으로 힘의 열세라는 현실을 인정하고 북한내에서 사회주의체제를 고수하는 한편, 북·미 평화협정 체결, 주한미군 철수, 남한내 친북정권 등장 이후 남북 합작통일을 추진한다는 중장기적 계획을 갖고 있다. 북한은 남북정상회담이후 다소 지체된 적도 있었지만 남북관계 진전에 적극성을 보이고 있으며, 핵문제로 제동이 걸리기 전까지는 미국·일본과의 관계개선에 큰 관심을 보였다. 그러나 여전히 반북대결정책을 연북화해정책으로 전환, 국정원 폐지, 국가보안법 철폐, 주한미군 철수 등을 조건으로 내걸고 있다.

① 국가연합식 통일방안

북한의 '낮은 단계' 연방제안은 실질적으로 '연방'보다는 '연합'의 성격이 강하다. 북한은 두 정부, 두 제도를 인정할 것을 강조하며, 지역정부가 경제·문화뿐만 아니라 외교권·군사권까지도 각자 독자적으로 행사하도록 주장한다. 그러나 '낮은 단계'의 연방제가 국가연합적 성격을 지닌다고 해서 이를 곧 국가연합이라고 단정지을 수는 없다. 비록 느슨한 연방제라 하더라도 하나의 국가를 지향하고 있다.

② 과도기적 통일방안

북한이 1960년 최초로 연방제를 제안하였을 때는 선거에 의한 통일정부 구성에 대한 하나의 대안으로서 제시하였다. 그 후 1973년 고려연방제를 내세울 때도 완전한 통일로 가는 과도기적 통일방안으로서 제안했다.

그러나 1980년 고려민주연방공화국창립방안에 와서는 최종통일안으로 제시하였다. 이후 북한은 '하나의 국가, 하나의 체제'로의 완전한 통일에 대해서는 시기와 방법을 구체화시키지 않은 채, 후대에게 맡길 숙제로 남겼다.

1980년대 후반 '낮은 단계' 연방제는 이러한 '최종 통일 방안'으로서의 연방제를 실현하기 위한 과도기적 통일방안으로 내세우고 있다.

③ 체제보존

북한의 연방제는 과도기적이며, 연합적 성격을 띤 것에서 알 수 있

듯이 남한으로부터 흡수당하는 것을 방지하며 당분간 북한의 사회주의체제를 보존하겠다는 의도에 기초한다. 이는 적극적인 통일방안이라기보다는 당분간 남북한의 분단상태 유지를 염두에 둔 방안이라고 볼 수 있다.

④ 전제 조건

북한의 연방제 내용 자체 못지 않게 중요한 것이 북한이 통일방안을 제시하면서 항상 내세우는 전제조건이다. 북한은 한반도 통일에 대하여 소위 '근본문제'를 해결해야 한다고 주장한다. 즉 한반도 분단의 책임은 미국에 있으며, 분단해소를 위해서는 우선적으로 주한미군이 철수해야 한다고 주장하고 있다.

북한이 주장하는 통일3대헌장은 고려민주연방공화국 창립방안을 비롯하여, 7·4남북공동성명의 통일 3대원칙, 전민족 대단결 10대원칙이다. 7·4남북공동성명의 통일 3원칙은 자주, 평화, 민족대단결로서 북한은 미군이 철수한 후 남한에서 보안법 등이 철폐되고 친북정부가 들어서면 평화적으로 합작하여 통일을 이룰 수 있다고 주장한다. 전민족대단결 10대원칙에서는 "남북의 현존하는 두 제도 두 정부가 동등하게 참가하는 연방국가"를 강조한다.

다. 비교: 유사점과 차이점

(1) 유사점

북한의 연방제는 남한의 남북연합과 유사성이 거의 없다고 할 수 있으나, '낮은 단계'의 연방제에서는 몇가지 유사성을 발견할 수 있다.

'낮은 단계'의 연방제안과 남북연합안은 모두 평화적 통일을 전제로 하고 있다. 두 안은 통일의 완성상태가 아니라 최종 통일을 향한 과도기적 단계를 설정하고 있다. 북한은 수정된 연방제안에서 외교권과 국방권까지도 지역정부에 맡기는 등 지역정부에 더 많은 권한을 부여함으로써, '낮은 단계'의 연방제안은 민족공동체통일방안의 중간단계인 남북연합안과 유사성을 지니고 있다. 남한의 남북연합안은 구소련의 독립국가연합(CIS)과 같은 국가연합의 형태로 이해될 수 있고, '낮은 단계'의 연방제안도 이와 유사하다고 볼 수 있다.

남북 지역정부가 동등한 자격으로 연방 혹은 남북연합에 참가하는 것으로 되어 있다. 남북연합안에서는 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회의 구성을 제안하며, 연방제안에서는 최고민족연방회의와 연방상설위원회 등의 구성을 제안한다.

(2) 차이점

통일의 최종형태로서 북한의 연방제 통일방안은 「1민족 1국가 2제도 2정부」이나 민족공동체통일방안은 「1민족 1국가 1체제 1정부」를 목표로 한다. 즉 북한의 연방제는 완전통일로 가기 위한 교류·협력을 통한 기능주의적 접근을 의미하는 것은 아니며, 오히려 북한의 연방제는 남한의 기능주의적 접근법이 담고 있는 교류·협력의 확대가 가져올지도 모르는 흡수통합의 위험에 대한 방어적 방안으로 보인다.

통일의 과정에 있어서 우리의 민족공동체 통일방안은 화해·협력단계를 장기간 거치면서 이질감을 해소하는 파급효과(spill-over effect)를 가정하고 있으나, 북한의 연방제는 정치문제를 우선적으로 해결함으로써 단숨에 통일을 이루어야 한다고 주장한다. 지역정부가 외교권과 국방권까지도 행사하는 '낮은 단계'의 연방제를 등장시킴으로써 단

계별 연방의 완성을 암시하고 있으나, '낮은 단계'의 연방제에 단숨에 돌입할 수 있다는 주장에는 변함이 없다. 또한 '낮은 단계' 연방제의 연합적 성격으로 인해 남한의 남북연합과 유사성이 주목받고 있으나, '낮은 단계'의 연방제도 기존 연방제와 같이 하나의 국가를 상정하고 있다는 점에서 남북연합과 차이가 있다.

연방제는 뿔럭불가담의 중립국가를 목표로 하지만, 남한의 남북연합은 자유민주주의 체제의 통일을 지향한다. 연방제는 미군철수, 보안법 철폐 등 전제조건을 달고 있으나, 남북연합에서는 전제조건이 없다.

Ⅲ. 점진적 통일과정에서의 북한의 변화가능성

북한의 변화를 예측하는 데는 북한내부의 구조적 측면과 대미관계, 남북관계가 어느 수준으로 발전하느냐 하는 것이 중요한 변수로 작용할 것이다. 남북연합 전반기, 즉 낮은 단계 연방단계 기간 동안 높은 단계 연방제로 이행하기 위한 조치들을 취해야 하기 때문에 이 시기에 미국과 남북한이 평화협정을 체결하는 일이 완성되어야 한다. 높은 단계 연방제로 진입하기 위해서는 외교권과 국방권이 중앙기구로 통합되기 때문에 이 단계에 이르면 한반도의 정전협정을 평화협정으로 전환하는 문제가 해결되어야 한다. 남북연합 후반기에 이르면, 이 시기는 외교권과 국방권이 통합되어 있기 때문에 외교와 국방 이외의 분야에서 제도화를 추진해야 한다. 이 시기 북미관계는 아마도 통합한국과 미국이 새로운 외교관계를 형성하는 시기가 될 것이다.

한편, 남북연합 전반기, 즉 낮은 단계 연방단계 기간 동안 높은 단계 연방제로 이행하기 위한 조치들을 취해야 하기 때문에 이 시기에 남북관계는 매우 진전된 관계가 된다. 남북간에 군사적 긴장이 완화되고 각 분야의 실질적 협력이 이루어져 상징적인 제도화 단계에 이르게 된다. 남북연합 후반기에 이르면, 이 시기는 외교권과 국방권이 통합되어 있기 때문에 외교와 국방 이외의 분야에서 제도화를 추진해야 한다. 경제분야에서 화폐의 일원화가 진행되고 사회 각 분야의 제도적 통합이 추진될 것이다.

1. 남북연합 진입 이전

가. 경제상황

북한은 '02.7.1 상품의 가격과 근로자의 임금을 시장가격으로 인상하고, 개별기업소의 생산·판매 등 독립채산제를 강화하는 경제관리개선조치를 단행하였다. 또한 신의주 특별행정구 기본법 채택('02.9.12), 발표(9.19)하여 일국양제(一國兩制)의 실험 및 외국인 행정장관의 임명 등으로 개방의지를 과시하였다. 뿐만 아니라, 금강산 관광특구 및 개성공단특구를 신설함으로써 경제개발에 박차를 가하고 있다. 이러한 일련의 경제개혁조치들이 제도적인 남북연합단계에 진입하기 이전에 어떤 수준으로 발전할 것인가 하는 문제는 일본과의 경제협력, 그리고 미국과의 관계개선의 속도와 범위에 따라 달라질 것으로 보인다.

1984년부터 부분적인 경제개혁을 실시해 온 북한은 90년대의 동요와 위기에도 불구하고 사회주의 경제제도의 기본 틀을 유지하였다. 1997년 10월 김정일의 총비서 취임 이후, 북한은 90년대에 위기에 빠졌던 중앙집권적 체제를 복구하였으며, 전반적으로 중앙집권적 규율을 강화하고 중앙의 '통일적 지도'와 국가 예산 수입을 확충하는 정책을 펴고 있다. 7·1조치를 통한 물질적 인센티브를 높이는 동시에 '강계의 봉화,' '성강의 봉화,' '제2의 천리마 운동', '라남의 봉화' 등 노력동원도 병행하는 정책을 펴고 있다. 이런 연장선에서 볼 때, 남북연합 진입 이전에는 사회주의 제도적 틀 내에서 보다 분권적이고 전향적인 방향에서 개혁조치들이 시행되는 경제상황이 전개될 것으로 예상된다.

현재의 보수적 체제 운영으로부터 보다 전향적 체제 운영으로 나아가는 전제조건은 남·북·미관계가 선순환에 들어서며, 북한에 대한 대외원조와 경제 교류 협력이 증대해야 한다는 것이다. 이러한 경우 북한 권력 중앙은 대내외적 안보 위협에 대한 우려를 낮출 수 있을 것이며, 경제관리 체계, 국가의 공공 서비스 역시 상당한 정도로 정상화될 수

있을 것이다. 물론 억압적 국내정치 상황, 사회 전반의 일반적 궁핍화와 기강붕괴 상황은 지속될 것이다. 그러나 내부 정치적 상황은 과거에 비하여 비교적 이완되며, 북한의 대외 외교 행태, 당국, 간부와 주민의 북한 내 '외국인'에 대한 태도는 지금에 비하여 보다 유연해 질 수 있을 것이다.

이러한 환경이 마련되면, 북한은 부분개혁 체제를 심화시켜, 중국 개혁의 초기 단계에 1978년~1984년경에 취해졌던 일련의 조치들이 실험될 수 있을 것이다. '분권화와 인센티브 체제 개선을 통해 명령경제의 효율성을 향상시키고, 중앙관리체제와 계획 명령의 기본 틀을 유지하면서, 그 경제적 효율성을 높이기 위한 개혁'의 뜻에서 보다 적극적이고 전향적으로 운영될 가능성이 높다. 구체적으로 중앙집권체제의 분권화 및 인센티브 체계의 개혁을 통해 각 경제 단위에 재정상의 책임성, 생산증대의 동기를 부여하며, 이를 통해 경제조직의 효율성을 향상시키는 것이다. 이를 위해 국가는 지방정부, 기업, 농가에게 생산 증대 과실의 일부를 양도하고 인센티브 체계를 개선하며 특수경제 지대의 실험 등과 같은 조치를 실시할 것이다.

이에 근거하여 북한은 남북연합단계에 진입하기 이전에 사회주의 기업 관리 체계를 획기적으로 개혁할 가능성이 크다. 1978~84년 중국 초기 기업개혁의 경우처럼, 기업의 의사결정에 관한 자율성과 권위를 증가시키며, 기업 행태를 개선시키기 위한 새로운 인센티브 메커니즘을 한층 더 강화할 것이다. 기업 재정개혁 조치와 관련, 북한은 기업과 국가 사이에 이윤을 나눌 수 있는 제도를 설립하여, 기업이 생산을 개선시켜 이윤을 추구할 수 있는 인센티브를 부여하고, 기업기금제, 이윤유보제, 이개세(利改稅)제 등을 연차적으로 실시할 수 있을 것이다.

또한 경제개방 확대가 추진되어, 대외무역이 장려되고, 특수경제지

대가 확대·설치될 것이다. 이러한 개혁 조치는 가격 메커니즘에도 순차적으로 영향을 끼쳐 7·1조치와 같은 가격조정이 추가로 실시될 것이다. 그러나 궁극적으로 지방정부, 기업, 농가는 계획 달성 후 초과 생산물을 자신의 뜻에 의해 (시장가격으로) 처분할 수 있는 권리가 주어짐에 따라, 국가가격과 시장가격의 이중가격 체계가 발전하기 시작할 것이다.

한편, 생산성 향상을 위한 노동 개혁을 심도 있게 단행할 것이다. 노동개혁의 기본 방향은 첫째, 경영실적과 지불임금량을 연동시키면서, 일반적으로 노동자의 임금을 상승시키는 것, 둘째, 노동배치제를 철폐하지는 못하더라도 완화하여, 기업과 노동자 스스로가 고용하고 구직할 수 있는 체제를 마련하는 것으로 나타날 수 있다.

북한은 현재까지 생필품 배급제나 국가가격제를 공식적으로 포기하고 있지 않다. 그러나 이미 광범위하게 확산되어 있으며 일반 주민 생필품 공급의 상당 부분을 담당하고 있는 농민시장을 완전 철폐하는 것은 불가능할 것이다. 경제가 안정을 회복하고 경제관리체계가 일정 정도 정상화되며, 정권도 안정될 경우 농민시장에 대한 묵인 방조 정책이 지속되거나 또는 장려정책이 취해질 수 있다. 이러한 정책의 일환으로 농가 또는 분조, 그리고 기업이 계획목표량 초과 생산물을 시장가격으로 판매하는 것을 허용하게 되고, 도시의 가족 수공업 및 인민봉사 소영업 기업을 합법화 및 장려하는 경우 생산요소 부문에서는 국정가격과 시장가격의 이중가격체제가 정착되며, 소비재 부문에서는 시장가격이 완전히 정착될 수 있을 것이다.

만약, 북일수교 및 북미관계 개선이 실현되어 일본과 미국의 경제협력 지원이 대규모로 실시된다면 북한경제는 이상에서 논의한 구조적 변화와 더불어 긍정적으로 발전할 것이다. 식량생산은 현재의 400만톤을 유지하고, 매년 7~8%의 경제성장을 구가할 수 있을 것이다.

경제에 대한 자신감이 붙을수록 농업부문의 개혁 없이 오히려 군단위 협동농장 체제로 합병하는 사회화를 가속하는 한편, 배급제의 폐지, 이중환율제 폐지, 월급인상, 인플레로 인한 물가상향조정 등의 제도적 변화를 가속화할 것으로 예상된다. 남북연합에 진입하기 전에 북미관계가 획기적으로 개선된다면 대북 경제제재 조치 해제, 일본의 식민지 배상자금 지원, 국제금융기구로부터 차관 도입을 통한 장기경제발전이 가시화될 가능성도 고려해 볼 수 있다.

나. 사회상황

사회상황에 가장 크게 영향을 미칠 변수는 역시 90년대 이래 지속되고 있는 식량난·경제난이다. 이미 '고난의 행군'을 거치면서 북한사회는 구조적인 변화를 보이고 있다. 생존권 차원에서 개인의 국가에 대한 종속은 약화되었으며, 장사와 여행, 불만 표현 등이 가능해졌고 부패가 만연했다. 식량난의 와중에서 권력 중앙은 개인과 '사회'의 상당 부분에 대해 전체주의적 후견과 지배를 포기했다. 개인과 '사회'는 물리적 생존위협에 필사적으로 적응·학습해가야 했다. 개인과 '사회'는 전체주의 지배가 포기한 대체로 비정치적 공간에서 주로 비정치적인 생계유지형 독자적 행위와 영역을 발전시켰다. 90년대 변화는 이러한 상호 연계된 계기와 과정들의 복잡한 상호 과정 속에서 이해되어야 한다.

경제난과 식량난의 급속한 악화에 따라 기존 지배 관계가 붕괴되었다. 북한 지배 체제의 퇴락은 80년대 중반부터 시작되었으며, 90년대 들어서면서 급속히 진행되었다. 북한의 생산 및 배급 체계는 특히 1989년부터 악화되기 시작했으며, 소련·동유럽과의 사회주의 무역관계가 폐기된 1991년을 넘어가면서 심각해졌다. 국가에 의한 정기적

식량 배급은 함경남·북도의 경우 1993, 1994년경, 기타 지역은 1994, 1995년경에 완전히 중단되었다. 당-국가는 '새로운 무역체'를 선포, 대외무역을 분권화했고, 각종 기관의 온갖 형태의 외화벌이, 각 지역 기관끼리의 물물 교환 등 지역별, 기관별 자구책을 장려 또는 묵인했다. 당-국가는 광범한 지역과 계층에 대해 국가 식량배급을 포기하면서, 그 대신 일반주민이 장마당에서 생필품(공업제품)과 세간 살이 등을 식량과 바꾸는 것, '식량구하러 다니기' 위한 주민의 지역간 이동이 증가하였다.

남북연합 진입 이전의 경제개혁을 통해 붕괴된 식량·소비재 국가 배급 체계와 암시장 확산과 인플레를 어떻게 해결하느냐에 따라 사회상황은 크게 달라질 것이다. 국가의 식량·소비재 보급 능력의 저하와 암시장 인플레가 현재와 같이 지속된다면 간부나 일반주민을 막론하고 전체 주민에게 엄청난 실질임금 감소를 초래하여 간부와 주민은 더 이상 자신의 생활을 국가에만 의존하지 않고 적극적으로 자신의 호구지책을 찾을 것이다. 공식임금만으로 생활이 불가능해진 간부는 공적 지위와 권한을 이용한 부패행위를 통하여 생활비를 조달하고, 노동자는 공장물건을 훔쳐 팔거나, 장사 등의 수단으로 공장노동 바깥에서 호구지책을 마련하려 할 것이며, 절도, 강도, 매춘, 밀수 등 범법행위도 지속될 것이다.

7·1개선 조치와 같은 개혁·개방정책을 지속적으로 추진하더라도 여러 구조적 여건 때문에 7년이 경과한 시점에 이르면 다시 폐쇄적이고 보수적인 노선을 택하지 않을 수 없게 될 것이라고 전망한다.[6] 그 때가 되면 북한은 심각한 사회적 혼란에 빠질 가능성도 예상된다. 역경

6) Bruce Bueno de Mesquita and Jongryn Mo, "North Korea under Kim Jong-il: Prospects for Economic Reform and Political Stability," prepared for presentation at the conference, *North Korea after Kim Il Sung*, Hoover Institution, Standford, CA, February 27~28, 1996.

을 이겨내는 데 익숙한 주민들과 강력한 통제체제로 인해 김정일 정권이 붕괴하지는 않겠지만 학생들의 소요사태 혹은 배급문제와 관리들의 부정부패를 둘러싼 식량폭동 혹은 노동자들의 시위와 같은 일련의 사태가 발생할 가능성은 대단히 높다. 지도부가 주민의 변화 요구와 불만을 표출하는 시위를 공안기구들을 통해 억압한다면 정치사회적 불안이 급증하고, 폭력사태 등으로 사회통제가 급격히 이완되어 주민들의 탈북사태를 촉발시킬 수도 있다.

경제상황이 호전되지 않고 '제2의 고난의 행군'과 같은 상황이 다시 전개된다면 사회상황은 매우 혼란스러워질 것이다. 식량배급이 또다시 중단되고 각 기관, 기업소는 배급을 자체 해결하도록 강요될 것이다. 전국적으로 꽃제비가 급증하고 장마당은 통제할 수 없는 상태로 확산될 것이다. 식량배급이 중단되어 노동자들은 직장에 출근하는 대신 공장의 기계와 부속품을 뜯어 장마당에 파는 행위도 막지 못할 것이다. 뿐만 아니라 콜레라, 파라티푸스 등 전염병이 확산되며 영양실조로 죽는 등 대규모 기아사태가 발생할 것이다.

이렇게 되면 현재 실시하고 있는 군부 중심 통치를 더욱 강화할 것이다. 군인들을 선군혁명세력으로 추켜세우고 온사회가 혁명적 군인정신을 본받도록 강조하면서 군대를 앞세워 강력한 사회통제를 실시할 것이다. 공장과 기업소, 협동농장, 운수, 체신, 철도 등 주민들의 일상생활과 연관된 각 부문에 군을 투입해 경영을 장악하고 관리통제하는 정책을 추진할 것이다.

국제적 대북지원이 북한의 저소득층에게 대규모로 지원되면 남북연합 진입 이전 북한의 사회상황은 혼란이 조성되지는 않을 것이다. 그러나 경제난이 근본적으로 해소되기 전에는 국가의 사회통제 능력이 현저히 감소하여, 국가부문 바깥에서 비공식 소득원이 발생하게 되고, 이는 다시 국가의 대주민 장악능력을 퇴락시킬 것이다. 장마당 활동

과 비공식 부문의 경제활동으로 야기되는 사회분야에서 나타난 두드러진 특징 중의 하나는 빈부격차가 확대되고 새로운 계층구조가 발전할 수 있는 가능성이 커진다는 점이다. 2001년도의 한 증언에 따르면, 북한 주민의 20%정도는 중국 북방지역의 중산층보다도 생활수준이 높으며, 그 다음 20% 정도는 먹고사는 데 지장이 없고, 나머지 40~50%는 하루 벌어 하루 산다고 한다. 이러한 불평등구조는 더욱 악화될 것이다.

또한 빈부의 격차는 지역별 차이도 심화시킬 가능성이 높다. 현재도 부자는 평양에 가장 많고 다음이 나진선봉지구라고 한다. '국경연선지대'라고 불리는 평북 신의주, 자강도 만포, 양강도 혜산, 함북 무산, 회령, 온성 등은 중국 개혁개방의 영향, 식량난에 의한 중국과의 교류 활성화 영향 등으로 내륙지역과 비교할 때, 훨씬 '개방적'인데, 이 지역에서는 중국 물품을 중심으로한 장마당 번성, 돈 및 장사 등 경제 우선주의, 여성의 유행, 당간부 및 북한 체제에 대한 비판 등 정치 의식도 진전될 것으로 보인다.

계층간, 지역간 빈부격차가 증대하면 주민의식에도 큰 영향을 미친다. 일반 주민은 간부들을 공공연히 비판할 가능성이 크다. 또한 현재 북한에서는 돈이면 안되는 일이 없기 때문에, 일반 주민들은 돈에 대한 강력한 집착을 가지게 될 것이다. 북한의 권력 상층은 정치사회적 기강이완과 통제력의 약화를 방지하기 위해 경제관련 사범에 대한 경고, 단속, 처벌 등을 한층 강화할 것이다. 그러나 '비사회주의적 범죄'와 탈북자의 증가를 통제하지 못할 것이며, 사회통제는 서서히 이완될 것이다.

다. 정치상황

남북연합에 진입하기 전까지 북한체제가 연착륙에 성공하지 못하고 지지부진한(muddling through) 상황이 전개되거나 점차적으로 체제가 와해될 가능성이 높다. 이 경우 지도층 내부에는 발전전략과 정책방향에 대한 노선갈등이 권력갈등으로 발전할 수 있다. 김정일과 군부로 대변되는 강경세력은 적어도 한반도에 평화체제가 수립되기 전까지는 '경제-국방 병진노선'에 대한 입장을 고수하겠지만 온건개혁세력은 경제난 타결을 위한 중국식 개혁정책의 도입을 통한 발전정책을 계속 주장할 것이다.

북한은 현재의 전체주의 체제와 중앙집권적 명령경제의 기본틀을 유지하면서도, 그 엄격성을 상당한 정도로 완화시킬 것으로 보인다. 북한은 현재의 부분 분권화된 중앙집권 명령경제의 기본틀을 그대로 두고서 상대적으로 분권적이고 채산성 중심, 인민소비재 생산 중심으로 운영하며, 권위주의적 통치체제를 유지하면서도 대외협력을 확대하며, 내부적으로도 엄격한 통제를 일정 수준 완화할 수 있을 것이다.

북한 지도부가 왕조적 전체주의 완화를 결정하는 데는 일정한 조건이 필요하다. 가장 중요한 조건은 내부 안정에 대한 자신감의 증진이다. 90년대와 같은 위기가 존속하고 내부 통치에 대한 자신감이 결여된 상태에서는, 북한 당국의 사회와 경제에 대한 강력한 억압과 통제시도는 완화되기 어려울 것이다. 북한 당국이 내부 안정에 일정한 자신감을 가질 수 있기 위해서는 무엇보다 내부 경제상황의 완화 및 주변 국가와의 긴장완화가 필요하다. 이 경우, 북한 당국은 보다 중장기적 차원에서 보다 평온한 주변 환경을 전망할 수 있을 것이며, 여러 차원에서의 대외경제협력을 확대하고자 노력하며, 내부적으로도 보다 민생우선주의 경제 정책을 추진하면서 북한 주민의 충성을 유지하고

환심을 사고자 노력할 수 있게 될 것이다.

이러한 현재의 긴장된 체제의 완화가 가장 먼저 나타날 수 있는 분야는 경제 분야이지만, 정치와 '사회'에서도 보다 분권화하고 유연한 상황을 초래하게 된다. 정치 및 사회 분야에서는 경제 분야 변화를 촉진하는 데 필요한 만큼의 기능적인 차원의 종속적 변화가 발생해야 하기 때문이다. 북한 당국은 1998년 이후 현재에 이르기까지 체제 정비, 중앙집권 강화 및 동원적 경제 방식을 취해왔는데, 이는 불가피하게 정치·사회적으로도 내부체제 규율의 강화와 방어적이고 긴장된 사상문화적 분위기 조성과 연계되어 있었다. 만약 대내외 정세가 보다 완화되고 우호적으로 변화할 수 있다면, 북한 당국은 경제관리체계의 보다 분권적 운영, 동원적 규율의 완화와 인민생활 중시 노선의 정책 방향을 보여 줄 수 있을 것이다.

경제관리체계 및 경제정책의 분권화 및 유연화를 위해서 취해지는 여러 조치와 규범의 변경은 정치 및 '사회' 분야에도 일정한 종속적 파급효과를 미치게 될 것이다. 중앙집권 및 동원성의 완화는 내부정치적인 규율과 긴장의 완화와 연계되어 나타날 것이다. 또한 당-국가는 90년대의 '고난의 행군' 속에서 개인과 '사회'에게 묵인했으며, 부분적으로 허용을 '강요'당했던 바의 여러 활동과 현상에 대해 보다 관용적 자세를 취하게 될 것이다. 당-국가 기구가 개인과 '사회'의 국가 기구외적 비정치적 차원의 자율적 생존유지 활동에 간섭하는 것은 조금 더 어려워 질 것이며, 자율적 생존유지 활동의 공간은 조금 더 넓어 질 것이다. 개인과 '사회'는 신체적 생존 유지라는 차원에서 일정 정도 90년대의 타격으로부터 회복할 것이지만, 극빈층의 만연이라는 상황은 크게 개선되지 않을 것이다. 극빈층이 만연하는 상황에서 국가 기구 중하급 관료의 기강이 붕괴해 있을 때 일반적으로 나타나는 여러 사회병리 역시 존속하게 될 것이다.

2. 남북연합 전반기(낮은 단계 연방제)

가. 경제상황

남북연합 단계의 전반기, 즉 낮은 단계 연방제 하에서 북한의 경제는 이른바 '사회주의 상품경제'로 전환될 것으로 예상된다. 사회주의 상품경제에서는 시장의 역할을 적극적으로 활용한다. 중국의 경우 1984년 10월 "경제개혁에 관한 당중앙위원회 결정"은 계획과 시장이 상호 모순한다는 이론을 포기하면서 1986년 중국의 사회주의 경제는 공적 소유에 기초하되 상품경제로 발전해야 한다는 주장이 공식 대두했고, 1987년 13차 중국 공산당 전국대회에서 상품경제를 발전시키는 것이 불가피하다고 주장했다. 이러한 방향에서 북한의 경제상황도 전개되리라 생각된다.

사회주의 상품경제의 가장 중요한 내용은 정부와 기업의 분리 추진이다. 전 시기의 개혁이 계획중앙이 기업에 보다 많은 권위를 양도한다는 것이었다면, 이 시기의 개혁은 계획 중앙으로부터 기업을 해방시킨다. 경제개혁 정책은 국가기업의 최고 경영자에게 경영에 관한 전권을 양도하고 국가를 기업경영으로부터 분리해 내는 방향으로 추진된다. 정부와 기업의 분리를 통해 추구되는 목표는 기업을 실질적 경영 단위체로 만들며, 경제적 합리성을 기초로 스스로 결정을 내릴 수 있는 권한을 주는 것이다. 이러한 개념에 입각한 제도 중의 하나가 경영청부제이며, 더욱 발전하면, 소규모 기업의 임대, 주식회사제도 실험 등의 방향으로 발전한다. 또한 노동력에 대한 국가의 직접 통제(직장배치제)가 폐기되고, 노동계약제가 실시된다.

남북연합 전반기에 실시될 사회주의 상품경제에서는 시장의 역할이 극적으로 증대된다. 이러한 변화는 이미 부분개혁체제의 전향적 운영

단계로부터 점진적으로 나타난다. 다만 이 단계 개혁에서는 시장관계가 대부분의 소비재 생산에 국한되고, 중앙정부는 석유, 석탄, 철강, 목재와 시멘트 등 모든 주요 산업 자재에 대한 분배를 통제한다. 그러나 사회주의 상품경제 단계 개혁으로 넘어가면서, 과거에는 시장에서 배제되었던 생산재, 자본, 부동산, 노동과 기술과 같은 생산 요소도 상품으로 간주되기 시작한다.

또한 이 시기에는 이중가격체계가 형성된다. 즉 계획가격과 시장가격이 병존한다는 것이다. 국가는 기업에 대해 국가계획을 수행하는데 필요한 자재를 낮은 국정가격으로 공급하지만, 기업은 국가계획 완수 후 초과 생산물을 통상 국정가격보다 높은 가격으로 시장에 자유로이 처분할 수 있게 된다. 그런데 계획외 물품을 생산하기 위해서는 계획외 자재가 필요하다. 기업은 이를 직접 시장가격으로 구매해야 하는데, 시장가격은 통상 국가가격보다 높을 것이다. 즉 한 가지 물품에 대하여 국정가격과 시장가격의 이중 가격이 병존한다.

이중가격 체제는 계획체계에 시장을 점진적으로 도입하는 기능을 할 것이다. 사회주의 상품경제 개혁 단계에서는 대부분의 소비재가 자유시장에서 거래되지만, 생산재의 생산과 분배에서는 시장이 아직도 계획의 보조역할을 하고 있다. 많은 생산자들은 더 많은 자신의 재화를 '시장 중개상' 또는 독자적 중간상에게 국정가격보다 높은 시장가격으로 판매하고자 노력한다. 이로써 기업의 시장을 위한 생산이 늘어날 것이며, 그와 동시에 국가경제에서 시장이 점하는 비율이 점차로 증대할 것이다. 국가의 자재공급성은 국가 공급 자재의 공식 분배자로서의 역할을 종결하고 '시장 중개자'로서의 새로운 역할에 따라 운영될 것이다. 이러한 발전에도 불구하고 행정적 배분체계는 일부 존속될 것이다.

시장 요소의 증대에 따라 기업도 조정과 적응의 필요에 직면할 것

이다. 과거 기업은 국가 계획 명령만을 수행해야 했었다. 그러나 이제 기업은 시장 경제의 일부로서 행위하는 법을 배워야 한다. 기업은 스스로 결단을 내리는 대신 그 결정의 결과에 대해서도 책임을 져야 한다. 기업은 불확실성 상황에서 어떻게 결정을 내리며, 어떻게 이윤을 내는가를 배워야 할 필요가 있다. 기업은 신뢰할 수 있는 경영방향을 어떻게 해야 세울 수 있나, 그리고 상호 이익이 되는 계약관계를 어떻게 하면 맺을 수 있는가를 배워야 할 것이다.

나. 사회상황

일반 주민 일상생활에서의 탈정치화가 진행된다. 탈정치화와 함께 사생활과 비정치적 영역(취미, 친목 등)이라는 것이 등장하게 된다. 북한에서는 현 시기까지도 일반 주민은 끊임없이 '수령'의 초상화에 직면하며, '수령'에 대해 충성심을 '진정 충심으로,' '충분히' 주변 사람에게 내비쳐야 하며, 직장과 주거지, 그 밖의 소속 단체 등 생존의 모든 장소에서 끊임없는 크고 작은 정치집회에 참가하여 '선동'되고 동원되며, 간부의 동원 명령에 따라 언제든지 자의적이고 무보수로 동원되어야 하며, 여러 '과오'들에 대해 끊임없이 '상호 및 자아 비판'을 해야 한다. 이러한 일상생활의 완전한(total) 정치화로부터, 탈정치화가 심도 있게 진행될 것이다.

사회의 여러 전문분야에 대한 최고지도자 및 조선노동당의 자의적 지시와 간섭을 축소한다. 물론 조선노동당이 사회의 모든 분야에 대해 정치적으로 간섭하고 규제할 수 있는 상황이 소멸하는 것은 아니다. 그러나 전문 분야의 지식인들이 자신의 본원적 기능을 수행할 수 있는 공간이 과거에 비해 넓어진다. 과거에는 기술·공학 지식인 중에서 '수령'이 자의적으로 명령하는 것은 비합리성에도 불구하고 무조건

집행하는 자일수록, 인문·사회과학·문화예술 지식인 중에서 정치적 아부를 위해 허황된 논리를 그럴듯하게 주장하는 자일수록 성공적인 출세 경로를 밟았다. 지식인들은 점차로 자신들의 원래의 기능을 회복할 수 있게 되며, 전문지식은 정치적 기준이 아니라, 전문지식 그 자체의 잣대에 의해 평가될 것이다.

다. 정치상황

개인숭배 체제의 제거와 당-국가의 사회에 대한 폭압체제를 제거하는 탈스탈린적 개혁이 추진될 것이다. 전체주의의 단순한 이완이 아니라 탈-전체주의에 도달하기 위해서는 보다 근본적인 변화와 개혁이 발생해야 한다. 그 첫째 단계는 우리가 일반적으로 탈스탈린화라고 부르고 있는 변화이다. 현재 북한의 상황은 다른 사회주의 국가에서는 대체로 50년대 중반까지만 존속했던 스탈린적 통치기의 상황에 비견될 수 있다. 따라서 북한 정치 개혁의 일차적 과제는 1953년 스탈린의 사망으로부터 1956년 소련공산당 21차 당 대회에서 후르시초프의 비밀연설을 전후하여 소련에서 일어났던 변화에 비견될 수 있을 것이다. 북한에서는 김일성으로부터 김정일로의 왕조적 권력 승계의 성공과 함께, '신적인 지도자'인 수령에 대한 극도의 권력 집중과 광범한 개인숭배적 현상들, 지도부 구성원 자체에 대한 스탈린적 공포정치 체제, 국가안전보위부 등 비밀정치경찰 체제를 기반으로 한 북한 주민의 자의적 구금과 추방의 체제, 정치범에 대한 총살과 강제수용소 체제가 변함없이 유지되어 왔다.

과거 소련의 경험에 비추어 볼 때, 북한의 탈-전체주의 정치 개혁은 다음과 같은 조치들로 구성될 수 있을 것이다. 앞으로 등장하는 최고 지도자는 김일성이나 김정일처럼 권력을 집중하지 못한다. 상층

엘리트는 자의적 구금과 감시 및 테러로부터 제외되며, 일정한 신분상의 안정성을 누린다. 비밀경찰의 권력은 무제한적으로 행사되지 않는다. 강제수용소에 수감되어 있는 수많은 죄수들을 석방하며, 과거처럼 주민의 대다수에 대한 시도 때도 없는 자의적 조사와 구금 및 추방은 제한된다. 물론 일반주민에 대한 자의적 체포와 구금 자체가 소멸하는 것은 아니다. 조선노동당의 운영이 보다 정상화된다. 당대회의 소집, 당중앙위원회의 여러 기관과의 구성과 회의 소집 등이 당규약의 규정에 보다 부합하도록 운영된다. 대중의 지지를 획득하기 위하여, 군수 및 중공업 중심 노선, 축적우선노선을 완화하고, 인민생활을 향상시키기 위한 소비재 경공업에 보다 많은 관심을 돌린다.

과거 50년대 초 소련의 탈스탈린화 경험에서도 나타났듯이, 이러한 정치개혁은 상당한 정치적 위험을 내포하고 있다. 과거 소련에서의 탈스탈린화는 소련자체뿐 아니라, 동유럽 공산국가에 큰 충격을 주었으며, 동독의 동베를린에서의 1953년 노동자 봉기, 폴란드에서의 1955~56년 경 정치 불안, 헝가리의 경우에는 1956년 인민봉기에 의해 공산정권 자체가 붕괴하기도 했다. 다른 나라들에서는 대체로 50년대 중반에 탈스탈린화가 진행되었지만, 루마니아의 경우는 탈스탈린화없이 정권이 장기 존속했는데, 1989년 11월에야 주민 소요와 권력 내부의 이반에 의해 공산 정권이 붕괴함으로써, 탈스탈린화 과제가 해결되었다. 이러한 경험을 알 수 있듯이, 만약 지도부가 어떠한 대가를 치르고서라도 권력을 유지하고자 하는 결의로 단결되어 있으며, 주민 또는 지식층의 저항을 단호히 억압하는 데 성공하는 경우, 구 지도부는 거의 그대로 존속했다. 그러나 지도부 내부에 균열이 발생하고, 그 균열이 주민 또는 지식층 일부의 저항과 연계되는 경우, 정치 불안이 가속화할 가능성이 존재한다.

3. 남북연합 후반기 (높은 단계 연방제)

가. 경제상황

사회주의 시장경제로의 개혁이 추진된다. 사회주의 시장경제 단계 개혁은 사회주의 상품경제 단계 개혁의 연속선상에 존재한다. 사회주의 상품경제 단계와 구별되는 사회주의 시장경제 단계의 가장 중요한 특징은 사회주의 경제에서 정부와 기업의 경영을 분리하는 것을 넘어서서 국영기업의 민영화를 적극 추진함으로써, 사회주의 이데올로기의 근간 중의 하나인 '생산수단에 대한 국가 소유' 관념이 점차로 폐기되어 간다는 것이다. 사회주의 상품경제 단계에서 사회주의 시장경제 단계로 이행할 수 있는 정치적 전제는 탈-전체주의 포용정권 유형이 성립해 있어야 한다는 것이다.

사회주의 시장경제 단계의 개혁은 중국의 1992년 이후의 경제 개혁 단계에 부응한다. 1992년 초 등소평의 '남순강화'를 계기로 중국은 '개혁·개방 가속화' 방침을 채택했다. 이와 함께 1992년 10월 중국공산당 제14차 전국대표대회는 "사회주의 시장경제"론을 채택했다. 사회주의 시장경제 단계 경제개혁은 정부의 역할 축소, 시장제도 건설 가속화 및 시장경제 포괄 범위 확대 등 전 단계의 개혁 조치를 심화시켜 나간다. 이 시기의 가장 주요한 특징은 국유기업의 주식회사화가 적극 추진되는 등, 국가소유권에 중대한 변화가 나타난다는 것이다.

이 시기 전체 경제개혁의 중점은 국유기업 개혁이다. 중국은 1992년 7월 국유기업 경영체제 전환을 가속화하기 위한 '전민소유제 공업기업 경영메커니즘 전환 조례'가 채택되었으며, 1994년부터 현대적 기업제도 건립을 위한 실험을 시작했다. 개혁의 목표는 국유기업의 진정한 경영 자주권 실현이다. 이런 점에서 볼 때 남북연합 후반기에

전개될 경제상황은 정부로부터 기업의 완전 독립성을 실현하고 기업의 재산권 변동 및 처분에 관한 권한을 확정하며, 기업의 연성예산 제약을 탈피하게 될 것이다. 또한 잉여노동력 해고를 포함한 기업의 고용 자주권을 확대하며 기업은 각종 할당금 징수와 사회적 부담으로부터 면제를 받게될 것이다. 중국의 1997년 제15차 당 대회에서 이러한 국유기업 개혁방향을 재확인하였다. 이와 마찬가지로 남북연합 후반기에 이르면 대중형 국유기업의 개혁방향으로서 주식제 전환의 적극 추진 및 국유기업 배치구조의 전략적 재편을 제시할 것이다. 또한 시장에 적응하는 독립적인 법인주체와 경쟁주체 형성, 재산권의 분명화, 권한과 책임의 명확화, 정부와 기업의 분리, 기업 관리의 과학화 추구 등을 구체적으로 천명하게 될 것이다.

나. 사회상황

언론의 역할이 한층 확대되고 권력 남용이나 체제 운영상의 결함을 지적하고 비판하는 기능이 보장된다. 물론 비판이 본질적인 것에 너무 접근하면 탄압되겠지만 공산주의 체제의 효율성을 높이기 위해서도 일정한 비판이 허용되는 것은 불가피할 것이다.

또한 지식인들은 공산당이 정한 일정한 한도 내에서 체제의 본질은 아닌 문제, 체제의 기능에 대한 문제에 대해 토론할 수 있는 약간의 자유를 허용 받을 수 있게 된다. 이러한 비판은 체제가 보다 효율적으로 기능하며, 공산당의 지도적 역할을 해치지 않는 새로운 관념이 토론될 수 있도록 하며, 공산당이 지식인층의 에너지를 활용할 수 있기 때문이다.

노동조합과 기타 대중 단체들과 같은 일련의 기관은 노동자들의 복지만이 아니라 임금인상과 같은 고유의 기능을 점차 회복할 것이다.

물론 이것도 공산당의 역할 때문에, 완전히 자유로운 것은 아니겠지만 점진적으로 사회단체들의 권리주장 영역이 확대될 것이다.

사회의 자율성은 아직 인정되지 않고, 공산당은 상당한 범위에서 여전히 간섭할 능력을 갖추고 있을 것이다. 독립적 사법 영역은 존재하지 않으나 테러와 같은 극단적 행동은 자제될 것이다.

마르크스-레닌주의의 이데올로기적 독점은 유지되었지만, 생활의 일정 영역이 정치 범주로부터 자유로와지고, 자체의 합리성에 의해 결정될 것이다. 구체적으로 자연과학은 이제 일반적 규범에 의거 발전할 수 있게 된다.

다. 정치상황

당-국가와 사회 간의 관계가 명령과 억압에 기초한 일방적 지배였던 것으로부터, 그를 보다 합의에 기반하고 상호적인 관계로 바꾸는 것, 즉 탈-전체주의 포용정권이 등장할 가능성이 높다. 당-국가의 사회에 대한 관계를 과거의 일방적 명령 관계에서 보다 상호적이고 합의적인 관계로 바꾼다는 점에서 질적인 변화가 발생한다. 이러한 변화는 소련에서는 1962년 11~12월 22차 당대회를 계기로 하여 일어났다. 당시 당 총비서인 후르시초프는 당-국가와 사회간의 관계에 합의제적 요소를 도입하여, 유연하고 동태적인 사회주의로 만들어, 인민의 충성을 유지하고자 시도했다. 핵심적인 것은 공식 이데올로기의 전지전능론, 공산당의 전지전능론, 사회주의 사회 내부의 이익통일성론과 무갈등론 및 공산당의 사회전체 이익의 독점대표론 등의 개념을 포기했다는 것이다. 이에 따라 집권 공산당이 다음과 같은 것을 인정하고 수용하도록 했다. 즉 이익의 갈등이 공산주의 정치체제에서도 존재할 수 있으며, 이러한 갈등이 그 본질상 (사회주의에) 적대적인

것이나 병리적인 것은 아니라는 것이며, 따라서 이익갈등을 표출시키고 해결하기 위한 조치가 발견되어야 한다는 것이었다.

이러한 맥락에서 유추해 볼 때, 남북연합 후반기에 이르러 북한은 공산당의 주도권과 일당지배체제의 근간을 유지하면서도, 공산당 집권 기간 동안의 공업화 등 근대화에 따른 사회의 분화와 복잡성의 증가에 따라 공산당의 역할, 당-국가와 사회간의 관계를 재정립하고, 공산주의 통치에 반영하려는 시도를 할 것이다. 과거에는 당-국가가 자신의 유일적 정당성을 확신하면서, 사회에 대하여 공산주의 이데올로기와 정책 집행을 강요하고 명령하는 일방적 관계였다면, 남북연합 후반기 단계에서는 당-국가와 사회간의 관계를 보다 상호주의적이고 합의적 관계로 바꿀 가능성이 높은 것으로 보인다.

남북연합 후반기에 나타날 정치상황의 특징적인 변화는 다음의 몇 가지로 요약할 수 있을 것이다. 첫째, 전반적으로 최고인민회의와 같은 대표기관의 위상이 높아지고, 비밀경찰 등과 같은 억압기구의 위상이 낮아질 것이다. 약간의 우호적 비판을 통해 정부의 효율성을 높인다는 취지에서 최고인민회의 의회적 절차를 준수하는 데 관심을 두기 시작할 것이다. 둘째, 공산당이 사회를 대하는 방식이 과거와 같은 일방적 명령과 강제의 관계에서, 사회를 정치적으로 설득하며 이익을 중재하고자 하는 정치적 경영 방식으로 바뀔 것이다. 이러한 맥락에서 물론 정책 선택권은 아니지만 후보자 선택권을 강화함으로써, 선거가 최소한 좀더 진실된 외양을 갖추도록 하는 시도가 행해질 것이다. 셋째, 공산당과 국가 또는 정권기관과 분리하고자하는 시도가 생겨날 것이다. 즉 원래 당의 역할은 전략을 작성하고 정책의 집행을 감독하는데 국한되며 일상 집행에는 관여하지 않게될 것이다.

50~60년대 대부분의 공산 국가는 이러한 방향의 정치 개혁을 수행했으며, 중국의 경우에는 1979년 개혁 시작과 함께 이러한 방향으

로 나갔다고 볼 수 있다. 60년대 이후 동유럽 공산주의 전체 역사, 또는 1979년 이후 중국 역사는 공산당이 이러한 개혁에서 파급되는 문제와 갈등을 어떠한 수단을 통해 풀어가고자 하며, 그리고 그러한 시도에서 얼마나 성공했는가라는 관점에서 평가될 수 있다. 여기서 제기되었던 핵심적 문제는 지배자와 피지배자간의 상호성과 정치독점 간의 미묘한 균형을 맞추어야 한다는 것이다. 과거와 같은 일방적 명령이 아니라, 지배자와 피지배자간의 상호성을 증가시키는 것은 체제 발전에 도움이 될 것이다. 그 이유는 지배자와 피지배자간의 합의성이 증대하고, 인민의 반응을 고려하는 경우 통치하기도 쉬워지기 때문이다. 그러나 상호성이 지나치게 증대하고 특히 제도화되는 경우, 당의 지도적 역할이 위협받으며, 궁극적으로는 다당제의 정치형태가 발전할 것이다. 만약 공산당이 정당하다고 간주되며 대표기구를 갖는 자율적 이익 표출을 허용하는 경우, 자율성의 영역이 확대되고 강화될 것이 분명하기 때문에, 공산당은 시간이 지나면서 자신의 정치 독점을 상실해갈 수밖에 없을 것이다. 반대로 만약 이러한 갈등을 봉쇄하는 경우, 체제는 점차로 포박되고 퇴락할 것이 분명하다.

Ⅳ. 점진적 통일과정에서의 주변환경

1. 점진적 통일을 위한 국내 여건 조성

가. 기본 방향

○선 통합 후 통일

많은 문제점에도 불구하고 김대중 정부의 대북정책은 당장의 통일을 추구하기보다는 화해와 교류·협력의 활성화를 통한 실질적 통일을 추구하고 제도적인 통일은 장기적인 과제로 설정하였다는 점이다. 이를 위해서 화해와 교류에 역점을 두고 대북정책을 추진하였고 이에 대한 국내외적인 지지를 받고 있다. 선 통합은 교류협력의 활성화 및 제도화를 통해서 상호간의 이해와 신뢰를 높이는 것이다. 김대중 정부는 화해와 교류협력을 통한 남북관계 개선에 주력하고 냉전구조 청산을 위한 평화체제 구축과 교류협력의 활성화를 통해서 민족의 동질성을 회복하여 사실상의 통일을 추구하는 노력을 기울였다. 이와 같은 단계적이고 점진적인 과정을 통한 통일 노력은 과거 정부에서도 추진되었고 앞으로도 추진되어 평화적으로 통일을 달성하고 통일에 따르는 비용과 부작용을 최소화하는 노력을 지속해야 할 것이다.

○자유민주주의 체제의 공고화

평화통일을 위한 대북정책을 일관성을 가지고 자신 있게 추진하기 위해서는 남한에 자유민주주의 체제가 확고히 뿌리 내려야 할 것이다. 우리가 지향하는 자유민주주의 체제는 인권이 존중되고 선택의 자유가 보장된 민주주의 체제인 것이다.

현재 국제정치는 국가간의 관계에서는 평화, 국내 정치조직으로는

민주주의, 그리고 부의 축적 수단으로는 자유시장이라는 기본 축을 중심으로 작동하고 있다. 자유민주주의 체제는 많은 단점에도 불구하고 민주주의와 시장경제라는 원칙을 견지하면서 다양한 이념적 변용을 수용할 수 있고 체제의 잘못을 자체 수정하는 장점이 있다. 지난 반세기 동안 국내 정치에서도 자유민주주의 체제에 대한 도전을 극복해 왔다. 한국전쟁을 통해서 평화의 고귀함을, 그리고 권위주의 정부에 투쟁에서 자유와 민주주의를 실현하려는 국민들의 의지가 결실을 보았다. 이러한 우리의 투쟁은 북한과의 체제우열 경쟁에서 대북 우위를 견지하는 원동력이 되었다. 따라서 자유민주주의 체제는 통일과정에서, 그리고 통일 이후에도 사회발전의 원동력이 될 것이고 북한 주민들의 도덕적 동의를 얻어낼 수 있는 보편적 가치로 발전될 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 우리는 이념과 실천에서 자유민주주의가 남한에서 확고한 뿌리를 내릴 수 있도록 노력해야 할 것이고, 이것은 선진 우방과의 이념적인 결속을 통해서 국제사회에서 우리의 평화 통일 정책에 대한 지지를 확대하는 지름길이 될 것이다.

○ 경제력 축적

통일과정에서 그리고 통일 이후의 사회적 통합을 무리 없이 수행하기 위해서는 경제적 능력을 제고해야 한다. 현재 남북한의 경제력 차이를 감안할 때 대북정책의 효과적 추진을 위해서는 북한에 대한 경제적 지원은 불가피하다. 남한 경제의 양적 질적 성장으로 정부와 민간 차원의 대북 진출 능력을 확대하고 북한의 대남 경제 의존도를 증대시키는 것도 점진적이고 평화적인 통일을 촉진시키는 방법이다. 우리의 경제적 부담 능력을 도외시한 북한에 대한 경제적 지원은 국내 갈등을 더욱 악화시키는 요인이 될 수 있다. 나아가서 우리의 튼튼한 경제력은 통일에 대한 주변국들의 지지와 지원을 얻는 주요한 정치,

경제적 자산이 될 수 있다.

○대북 정책에 대한 국민적 합의 구축

대북 정책은 그 목표와 수단에서 국민들의 지지와 협력을 동원할 수 있는 현실적이고 합리적인 것이어야 성공할 확률이 높다. 김대중 정부의 대북포용정책과 관련, 궁극적인 목표는 점진적이고 평화적인 통일을 이룩하는 것이다. 현재의 대북정책은 당장의 통일은 어렵다고 보고 일차적으로 한반도의 전쟁 재발을 방지하고 공존공영을 위한 교류협력의 활성화를 통해서 민족공동체 의식의 함양과 자유로운 교류왕래와 같은 실질적인 통일 상태를 지향하는 것이며 이에 대한 국민적 공감대는 이루어져 있다. 현재 국내외 정세를 감안해도 점진적이고 평화적인 통일을 추구하는 것이 합리적인 대안이고 국내외 여론의 지지를 얻고 있다. 물론 교류협력의 활성화 등을 통한 점진적인 통합과정에서 독일의 경우처럼 평화적인 통일이 갑자기 다가올 수도 있다. 김대중 정부가 일관성을 유지하면서 추진해 온 대북포용정책은 남북정상회담을 도출하였고 이를 계기로 한반도의 긴장완화와 교류협력의 확대 기반을 조성하는 계기를 마련하였고, 북한을 보는 국민들의 인식 및 태도에 긍정적인 변화를 가져온 것은 부인할 수 없다.

그러나 김대중 정부의 대북정책에 대한 평가에 있어서 정치적·지역적 편차를 보이고 있고, 대북·통일정책이 국내정치 수단으로 이용될 가능성과 이념적 갈등을 심화시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있다고 우려하고 있다. 따라서 대북정책 및 통일정책에 대한 범국민적 지지 기반을 확대하기 위해서는 정책결정 과정에서 계층별, 세대별, 지역별 소외감을 줄이면서 국민여론, 전문가 및 시민단체들의 의견을 수렴하여 국민들의 참여를 유도·확대하는 것이 절대 필요하다. 또한 정책의 기본구상과 부합되는 중·장기적인 목표를 서두르지 않고 일관

성을 견지하면서 차근차근 풀어가는 지혜가 필요하다.

이러한 국민적인 합의 구축을 위해서 정책 결정자들은 부단히 국민들을 설득하고 이들의 긍정적인 반응을 얻기 위한 노력에 매진해야 한다. 대국민 설득에 가장 효과적인 방법은 좋은 정책이지만, 좋은 정책은 여론 수렴과 지속적인 대국민 설득 노력 없이는 성공적인 효과를 거두기 어렵다.

그러나 김대중 정부의 대북포용정책에 대해서 비판적인 여론이 증가했던 것은 대북정책 추진 과정에서 국민적 공감대를 형성하기 위한 공론과정을 제대로 거치지 않고 정책의 투명성도 결여되어 여론을 피해 다니는 인상을 주었다는 데 있다. 또한 대북포용정책에 대한 문제점을 제기하는 의견을 반통일 세력으로 몰아붙이는 식의 대북정책 추진은 국민의 지지 기반을 확대하기보다는 여론을 더욱 분열시키는 결과를 초래하는 양상을 빚어냈다. 또한 대북정책의 추진과정에서 북한과의 마찰을 피하고 대화와 협상을 진행시키기 위해서 일방적으로 대북지원을 제공하는 것은 국론 분열을 더욱 조장하는 결과를 초래하였다. 특히 최근 북한이 켈리 미 부시 대통령의 특사와의 회담 때(2002.10.3~5) 미국이 제기한 핵 개발문제(우라늄 농축)에 대한 시인은 남북한간 및 국제적 협약을 무시한 처사로 국내외적인 비난을 사게 되었고 김대중 정부의 대북포용정책에 대한 신뢰감을 한 번에 무너뜨리는 결과를 초래하였다.

이와 같은 경험에 비추어 보아 대북정책에서 국민적 합의 구축은 정책의 일관성과 지속성을 위해서 가장 중요한 요인이 되고 있다. 국민의 합의가 결여된 정책은 특정 정권과 운명을 같이할 것이기 때문이다. 대북정책은 외부의 간섭보다는 국내의 국론분열로 단절되는 운명에 놓일 수밖에 없다.

○국제정세 고려

한반도 문제는 민족 내부의 문제이지만 국제적 문제이기도 하다. 특히 한반도는 지정학적 축의 하나로 주변국들의 정략적 이해관계가 걸려 있고, 전반적인 국제정세 변화에 영향을 받아 왔다. 과거 냉전시기의 남북한간의 유화적인 교류협력의 예는 주변정세의 변화에 영향을 많이 받았다는 것을 부인할 수 없다. 그러나 주변정세와 국제정세가 냉전적 대립이 지속 될 때에 남북한간의 유화정책은 그 의도와 실천에서 상호간의 의구심과 경계만을 제고시켰고 성공할 수도 없었다는 것을 부인할 수 없다. 또한 국제적 분위기가 화해와 협력 및 상호의존을 강조하는 시기에 우리만 냉전적인 대북정책을 취할 수는 없고 이러한 정책이 성공을 거둘 수도 없을 것이다. 따라서 대북정책을 수립하는 과정에서 국내외 정세에 걸맞는 정책을 수립하여야 할 것이다.

나. 세부 추진방안

○교류협력 활성화를 통한 민족공동체 의식 함양

동서독의 통일 사례에서도 알 수 있듯이 양독간의 교류협력의 활성화 및 제도화는 평화적 통일을 촉진시키는 변수로 작용하였다는 것을 부인할 수 없다.

교류협력의 활성화는 분단으로 이질화 된 민족의 동질성을 회복하여 민족공동체 의식을 함양하여 미래에 있을 통합에 대한 토대를 구축하려는 것이다. 또한 교류협력의 활성화로 주민들은 상호간에 직접 접촉하고 경험함으로써 상대방에 대해 객관적이고 정확한 지식과 평가를 할 수 있고, 이를 바탕으로 상호 공통점을 모색하고 확대하는 자발적인 노력을 촉발시킬 수 있다.

이와 더불어 체제의 장단점에 대한 객관적인 평가 기준을 제공하고

체제 선택의 기회를 제공할 것이다. 특히 분단국 주민들에게 교류협력의 증대는 자연스럽게 체제우열을 비교하는 계기를 제공하는 것이다. 동서독의 경우에 국민들은 동독인들은 서독이 누리는 자유와 물질적 풍요를 동경하게 되었고 평화적인 통합의 기회를 놓치지 않았다. 중·대만의 경우도 양측이 교류협력을 활성화하고 있는 의도는 우세한 국력을 과시하여 각자가 지향하는 체제에 상대방 주민들의 충성을 평화적으로 전환시키려는 것이다. 따라서 국력에 열세인 체제는 교류협력을 최소화하거나 또는 이를 봉쇄하기를 원할 것이고 우위에 있는 상대방은 정치적, 경제적 인센티브를 제공하면서 교류협력의 폭을 확대하려고 한다. 특히 체제에 열세인 당사자는 자기의 체제 생존을 위한 안전보장에 대한 보장이 없이는 교류협력에 수동적으로 대응할 것이다. 남한에 비해 열세에 있는 북한은 안전에 대한 보장이 없는 한 교류협력에 소극적이고 수세적인 자세로 이를 경계할 것이므로 우리는 인내와 시간을 가지고 인센티브 제공과 설득으로 북한의 개방을 유도하는 일관된 정책을 전개할 필요가 있다.

○문호 개방을 위한 인센티브 제공

국력에서 열세인 분단국은 교류협력이 체제 생존에 부정적인 역할을 할 것으로 간주하고 교류협력에 부정적이고 소극적인 태도를 취한다. 이를 극복하는 방안으로 상대방이 거부하기 어려운 당근을 제공하는 것이다. 현재 북한의 경우에는 체제생존에 우선을 두고 핵 개발 등 대량살상무기 개발과 미사일 개발을 통해 안보를 담보하고자 하나 이는 정반대의 결과를 초래할 가능성 높다. 미국을 비롯한 주변국들은 북한의 정책에 반대하고 있어 북한의 국제적 고립 탈피와 경제적 지원과 협력에 역으로 작용하고 있다는 것을 주지시킬 필요가 있다. 따라서 주변국들은 북한이 안보에 대한 위험 부담 없이 개방과 개혁

을 추진할 수 있는 대외적 여건을 조성해 주는 것이 선행적인 과제일 것이다. 우리는 북한의 체제를 담보하는 국제적 노력을 적극 주선할 필요가 있다.

○남북정상회담의 정례화 촉구

앞에서 기술한 바와 같이 대북 정책에서 국민적 합의 구축, 교류협력의 활성화를 통한 민족공동체 의식의 함양 및 국민들의 직접 참여에 의한 객관적인 정보의 확보 등으로 정책에 대한 관심과 지지 기반 확대 등 남북문제와 대북 정책에 대한 국민들의 관심과 지지 기반 확대는 정상회담과 같은 특별한 정치적 이벤트에 의해서 더욱 긍정적으로 발전할 수 있을 것이다.

남북정상회담을 통한 「6·15 남북공동선언」은 남북 간의 긴장완화와 교류협력 활성화를 위한 기반을 마련하였다. 특히 중요한 성과는 남한 주민들의 대북인식과 태도에 획기적인 변화를 초래하였다는 것이다. 남북정상회담 이후에 남한 주민들의 북한에 대한 관심, 태도, 대북정책 및 주요 쟁점에 대한 인식에서 남북정상회담 이전보다 의미있는 긍정적인 변화가 일어났다. 다양한 여론 조사 자료에 의하면 거의 예외 없이 남북정상회담으로 북한에 대한 관심 증대, 북한에 대한 긍정적 평가(변화를 모색하는 동반자) 증대, 남북관계의 획기적 증대 예상 등으로 나타나고 있다.

물론 남북관계는 특별사안이 발생하였을 때 관심의 정도가 증대하는 것이 일반적인 현상이지만 그 변화 양상은 중요한 의미를 포함하고 있는 것으로 나타나고 있다. 국민들의 대다수가 북한을 부정적인 적대적 대상이 아니라 협력의 대상으로 보고 남북관계 진전에도 낙관적인 견해가 나타나고 정부의 대북 정책에 대해서도 긍정적인 평가를 하였다. 물론 지역적인 배경변수에 따라 대북 정책에 대한 긍정적인

평가에 대한 차이가 나타나고 있지만 범국민적인 지지 기반을 확대하는 데 도움이 되었다. 또한 남북 간의 정상회담은 남북 교류협력의 활성화를 위한 주요 현안에 돌파구를 마련하는 데 결정적인 역할을 할 수 있을 뿐만 아니라 정례적인 회담을 통해서 남북한 간의 긴장완화와 공존공영에 대한 상징적인 효과를 가져 올 수 있다. 물론 남북정상회담의 국내 정치적 이용 가능성에 대한 우려도 있지만 지난 총선의 결과는 그 정치적 선전에 한계가 있음을 보여 주었다. 따라서 남북정상간의 교류와 회담이 남북관계의 발전에 중요한 변수로 작용할 수 있어 향후 정상간의 회담을 정례화하는 노력에 초당적인 이해와 협력이 요구된다.

○민주적 리더십

다른 정책과 마찬가지로 성공적인 대북정책을 수행하기 위해서는 과거와 같이 일부 핵심 정책 결정자들이 일방적으로 결정하고 이를 몰아붙이는 것을 삼가하고 민주적인 타협과 설득이 필요하다. 정책결정과 집행과정에서의 투명성이 보장되고 국민적 신뢰를 얻기 위해서 국민의 여론이 제도적으로 수렴될 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 곧 정책 결정과 집행에서 정당과 국회의 참여, 담당 부처의 책임행정, 소수 및 비공식 조직의 대북 접촉과 정보의 독점이 자제되어야 한다.

대북정책의 결정 과정은 과거 정치권이나 소수 전문가들의 독점에서 벗어나 국민적 논의로 발전하는 민주화의 계기를 마련하는 것이다. 이것은 우리 민족의 미래에 대한 기대와 국민 각자의 책임감을 고양하여 민주시민으로서 참여와 책임을 고양하는 기회를 제공할 것이다. 이와 같은 국민적 참여와 토론을 거쳐 도출된 대북 및 통일정책은 국민들 다수의 지지를 얻어 일관성을 유지할 수 있고 급격한 정세 변화

에도 그 충격을 최소화 할 수 있을 것이다. 또한 대북· 통일정책의 내재적인 결함보다는 국내정치 요인으로 증폭되고 있는 이념적인 대립과 지역적인 편차를 해소하고 극복하는 데 민주적인 리더십과 포용력이 필요하다.

○정당 정치의 활성화

한국전쟁 이후 우리 사회의 이념적인 정향은 반공을 중심으로 단극적인 정향을 보였고, 오랫동안의 권위주의 정부는 이를 정치적으로 활용하였다. 그러나 국제적으로는 냉전 종식과 국내적으로는 민주화가 확산됨으로써 국내적으로는 보수와 진보 간의 이념적인 갈등이 표출되기 시작하였다. 특히 김대중 정부의 대북포용정책이 과거에 비해 진보적인 성향을 띠게 되고, 남북정상회담과 공동선언 합의로 대북 및 통일정책에 대한 보수와 진보 간에 갈등은 더욱 심해졌다. 이러한 대립이 정권투쟁과도 연계되어 있어 정책에 대한 갈등과 대립은 곧 첨예한 정치적 대립으로 발전되고 사회 각 단체들 간의 갈등의 원인을 제공하고 있다. 이러한 이념적인 갈등을 효율적으로 관리하지 못할 경우에 대북 정책의 성공 가능성은 멀어지고 국론분열의 가능성도 배제할 수 없다. 이와 같이 대북 정책에 대한 사회 내의 대립적이고 갈등적인 시각을 조화시키고 상호보완적으로 발전시키는 것이 정부의 과제이다.

이러한 과제를 풀어 나가기 위해서 정책 결정과 집행에서 빚어지는 갈등을 제도권에서 흡수하고 해소해야 할 것이다. 우선 정당의 역할 강화하고, 의회정치를 활성화시켜야 할 것이다. 정치의 민주화에도 불구하고 정당정치의 기능과 역할은 과거에 비해 크게 변하지 않았다. 특히 대북정책에 있어서 정당 및 의회의 역할은 제한적이고, 다양한 의견을 수렴하여 이를 정책결정 과정에 반영하지 못했다. 극히 제한

된 소수의 인사들이 대북정책을 수립하고 정당은 이를 정당화하는 도구로 간주하여 왔다. 따라서 정치적 갈등을 해소하기 위해서 정당의 역할을 강화하고 의회정치를 활성화하여 사회 내의 다양한 의견을 수렴하는 노력을 강화해야 할 것이다. 특히 보수층의 우려를 불식시키고 설득하는 도덕적 리더십이 요구된다. 또한 남북관계와 관련된 정책 결정과 집행에서 국회의 동의 및 비준을 득하는 절차를 통해 국민적 합의과정을 밟는 것이 중요하다.

○기업 및 민간단체의 대북진출 지원

교류협력의 주도 세력은 민간 기업과 다양한 민간단체들이다. 민간기업의 대북 진출은 기업의 이익 창출에 있으나 북한에서의 남한 기업의 활동은 북한이 필요한 자본과 기술의 제공뿐만 아니라 기업 이윤을 창출하는 과정에서 자유민주주의 가치와 행동양식을 북한에 전수하는 중요한 매체로 역할을 할 것이다. 또한 민간단체들의 사회, 문화, 체육 등 비정치적인 분야에서의 교류는 상호 이해의 폭을 증진하고 공동 행동 양식을 배양하는 매체가 될 것이다. 이들의 적극적인 활동을 지원하기 위해서 정부는 필요한 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 이와 관련, 북한에 대한 정보 제공 및 필요한 재정 지원 등을 평화 통일을 위한 중장기적인 투자로 간주하고 이에 대한 적극적인 태도를 취해야 할 것이다.

○언론과 시민단체 역할의 활성화

언론은 사회집단의 의견을 결집하는 매개기능을 수행하는 데 주도적 역할을 수행할 뿐만 아니라 여론을 선도할 수 있는 기능을 수행하고 있다. 정부는 언론과 국민들이 객관적이고 합리적인 판단을 내리는 데 도움이 되는 관계된 정보를 제공하여 언론이 대북 정책의 건설

적인 비판자이면서 국익보호에 협력하는 협력자로서의 역할을 수행하도록 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 대북정책과 관련, 정부의 언론과의 상호 유기적인 협력관계를 구축하는 것은 대북 정책에 대한 국민의 지지 기반을 확대하고 자주성과 일관성을 유지할 수 있을 것이다.

언론과 함께 현대 사회에서 시민단체의 역할은 증대하고 있다. 다양하고 전문화되고 있는 시민단체들은 건설적인 견해를 개진하고 정부의 정책을 보완하거나 감시하고 나아가서 정책 변화를 선도할 수 있는 입장에 있다. 따라서 대북정책 형성과 집행에서 정부는 시민단체와의 상호 협력을 강화해야 할 것이다. 현재 시민단체들은 대북지원, 인도적 지원 및 사회문화 분야의 교류협력의 확대와 활성화에 앞장서고 있다. 또한 시민단체들의 다각적이고 적극적이고 자율적인 활동은 북한의 개방을 유도하는 데 일조하고 있다. 이와 관련, 건전한 시민단체들의 육성과 지원은 대북정책의 지지기반 확대에 도움이 될 것이다. 대북정책 형성과 집행에서 언론과 시민단체의 역할을 활성화하는 것은 무엇보다도 국민적 합의 구축에 긍정적으로 작용할 것이다.

○통일교육

통일교육은 크게 두 가지 의미를 가지고 있다. 하나는 민족사의 단절을 막고 통일의식을 고취시켜 국민들을 통일과정에 참여시키고 통일의 의미와 필요성을 인식시키는 것이다. 둘째는 통일을 준비하는 것으로 통일 과정과 통일 이후 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 능력을 고양시키고 통일이 가져올 수 있는 경제적 부담 증대 등 부정적인 측면을 극복하는 자세를 배양시키는 것이다.

2. 점진적 통일을 위한 국제여건 조성

가. 국제적 여건 조성

한반도문제는 민족내부의 문제임과 동시에 국제문제이다. 따라서 한반도 평화통일을 실현하기 위해서는 남북대화를 중단 없이 지속하면서 주변의 안보·외교 환경을 조성하는 노력을 전개해야 한다.
평화적인 통일을 달성하기 위한 주변 환경의 조성을 위한 정책대안을 제시하려는 것이다. 물론 당장의 통일을 염두에 두지 않고 한반도의 안정과 화해와 교류협력의 활성화를 통한 평화적인 기초를 다지는 국제적 환경을 조성하는 데 분석의 초점을 두고 있다. 기본 방향의 설정은 동서독의 통일사례가 좋은 시사점을 제공하고 있다.

○주변정세 변화에 대한 능동적 대처

냉전 종식을 계기로 동서독의 통일은 평화적이고 급속도로 이루어졌다. 그 주요 요인은 서독의 막강한 경제력과 서독의 외교 역량에 기인한다고 할 수 있다. 물론 경제력이 외교력을 좌우하지만 국제질서의 변화에 능동적으로 대처한 서독의 외교 역량이 분단관리와 통일과정에서 매우 중요한 역할을 하였다.

서독 정부는 NATO가입 등 친서방정책을 근간으로 자국의 안보를 확보하면서, 국제정세의 변화에 따라 현실적인 통일외교를 전개하였다. 1950대의 '선 독일통일, 후 유럽평화' 정책을 1960년대 초에 '선 유럽평화, 후 독일통일'로 전환하였고, 그 후에는 동방정책을 수행하여 분단을 평화적으로 관리하면서 동서독간의 공존과 교류협력을 활성화하였다. 1980년대 서독 정부는 서방정책과 동방정책을 균형 있게 추진하여 외적 장애요인의 제거에 노력하였고, 냉전 종식을 계기

로 미국의 적극적인 지지, 우방국들의 지원 및 소련의 개혁을 활용하여 평화적인 통일을 달성하였다.

남북한의 평화공존과 공존공영을 위한 교류협력의 활성화와 냉전구조 청산을 위한 대북 포용정책을 일관성 있게 추진하고 이에 대한 대내외적인 지지 확보를 위해 정책 수행을 상황에 변화에 따라 적응시켜야 할 것이다. 또한 남북관계 진전에서 미국 등 동맹국과 우방국들의 관심과 우려를 배려하고 지역 불안을 조성할 수 있는 북한의 돌출행위에 대한 억제와 자제를 위해서 적극 나서야 할 것이다.

○우방국의 지지확보

서독은 군사적, 경제적으로 우방국들과의 연대(NATO, WEU, EC 및 EU)를 지속적으로 강화하였다. 이러한 우방국의 연대를 기반으로 동방정책을 적극 추진하였으며 통일에 대한 지지도 얻어 낼 수 있었다. 특히 미국의 지지는 독일통일에 반대하는 영국과 유보적인 태도를 취한 프랑스를 설득하고 주요 유럽 우방국들의 지지를 얻어내는데 주효하였다. 동방정책을 주도적으로 집행한 브란트 수상은 미국과의 결속이 민주독일과 자유유럽의 생존을 가능케 하고 브란트가 추진했던 동방정책도 성공할 수 있었다고 언급한 바 있다. 한반도 문제와 관련, 대북정책에 대한 미국과의 긴밀한 협의를 통해 지지를 확보함으로써 일본 및 서구 우방국들의 지지를 얻는 데 절대 필요하다.

○주변외세의 활용

평화통일의 기초를 닦은 동서독간의 교류협력의 활성화는 동독의 반대와 견제에 직면하였으나 1970년 「독소조약」과 「독폴란드조약」을 통해 무력사용 포기와 유럽의 현상을 인정하여 동서독문제에 대한 소련의 협조를 얻어 동독의 반대를 극복하고 교류협력의 활성화를 위한

통행조약과 기본조약 등을 체결할 수 있었다. 이를 계기로 동서독간에 1980년까지 17개의 교류협력에 관한 협정이 체결되었다.

북한의 핵 및 미사일 개발과 관련, 주변국이 모두 반대하고 있는 점을 인식하고 핵비확산을 위한 남북한과 국제적 협정의 준수를 북한에게 강력하게 주지시키고 남북대화와 경제협력 및 북한의 고립 탈피 등과 연계시키는 것도 고려해야 할 것이다.

○주변국들의 우려불식

독일의 경우 두 차례의 세계대전을 일으켰는바 평화에 대한 위협이 주변국들의 관심사이다. 서독은 무력사용 포기에 관한 성명을 교환하자는 평화각서를 보낸 바 있으며, NPT에 가입 소련과 폴란드와 무력사용포기와 불가침에 관한 조약을 체결하였다. 서방국들의 우려를 불식시키기 위하여 NATO와 EU에 잔류하고 있다. 이와 같이 서독은 기존의 유럽질서를 존중하고 영토문제는 평화적으로 해결한다는 의지를 헬싱키 협정 등 국제협약을 통해서 분명히 하였다.

남북한의 경우 북한의 핵개발 의혹이 통일한국의 핵위협으로 발전될 가능성과 지역 강대국으로의 출현이라는 점이 주변국들의 우려를 자아내고 통일보다는 분단의 안정적 관리라는 현상유지를 지지하고 있다. 이에 대해 통일한국은 여러 측면에서 주변국들과의 경쟁이 되지 못하다는 객관적인 사실과 또한 장기적인 분단은 지역 안정에 결코 긍정적인 영향을 가져다 주지 못할 것이라는 것을 강조하는 등 주변국의 우려를 불식시킬 수 있다.

나. 주변환경 조성방안

남북간 정상회담을 계기로 한반도의 긴장이 완화되고 화해협력 분

위기가 고조되었다. 그러나 정상회담의 정신은 시간이 지남에 따라 퇴색되고 서해교전 및 북한의 핵개발 계획 시인 등으로 남북관계는 물론 동북아 지역 긴장은 고조되고 있다. 이에 따라 대북 포용정책에 대한 국내외적 지지 기반도 흔들리고 있다. 이와 같은 상황에서 우리의 주도하에 한반도의 평화와 남북 화해협력 분위기를 지속적으로 유지하기 어려운 실정이다.

북한의 핵개발 계획 시인 등 안보 상황의 악화는 주변국들의 관심과 우려를 증대시키고 한반도 문제에 대한 주변국들의 개입 가능성을 높이고, 그들의 전략과 이해에 따라 한반도 문제를 요리하려는 기회를 제공하고 있다. 한반도의 안정을 유지하면서 궁극적으로 평화적인 통일을 자주적으로 달성하기 위해서 주변국을 적극적으로 활용하려는 우리는 위기와 도전을 전화위복의 기회로 삼는 노력과 지혜를 동원하여야 하겠다.

(1) 기본방향

우선적으로 한반도 문제를 자주적으로 해결해 나간다는 원칙을 견지하는 것이다. 이것은 평화적인 통일과정의 전반에 걸쳐서 견지해야 하는 원칙인 것이다. 주변 강대국들은 한반도를 동북아 및 아태지역의 지정학적 중심축으로 간주하고 자국의 절대적 지배가 아니면 어느 특정 국가의 일방적인 지배 하에 놓이는 것을 반대할 것이다. 또한 남북한 주도의 한반도 문제 해결이 자신의 영향력에 부정적인 결과를 초래할 것을 우려하고 있어 주변국들은 이러한 기도에 개입할 것이므로 주변국들의 우려와 관심을 고려하지 않고는 원만한 해결이 어렵다. 바로 이러한 이유로 주변국들은 한반도의 통일보다는 현상 유지를 바라고 있다. 이러한 상황에서 우리의 한반도 문제 해결 방안이 주변국

들의 지지를 받고 일관성 있게 추진되기 위해서는 주변국들의 실질적인 지지를 얻을 수 있어야 한다. 이를 위해서 주변국들의 이해와 협력을 도출할 수 있는 합리적인 방안 제시와 모든 분야에서의 실력(특히 경제력)을 축적하는 것이며, 통일의 과정과 이후의 통합 과정이 주변국들에게 미칠 수 있는 정치적, 경제적 비용을 최소화하는 노력을 통해 주변국들의 호응을 유도해야 할 것이다.

둘째, 우리 우방들의 확고한 이해와 지지를 확보해야 한다. 현재 미국과 일본의 군사력과 경제력은 주변국 및 세계적인 차원에서 도전을 불허하고 있다. 또한 미국은 동북아와 한반도에서 세력균형자 및 안정자 역할을 담당하고 있고 주변국들은 이미 이를 인정하고 있다. 따라서 미국과의 긴밀한 공조를 통하지 않고서는 한반도 문제를 우리가 바라는 방향으로 풀어 나가기 어렵다. 미국과의 관계가 긴밀하지 못하면 남북관계의 진전도 기대할 수 없고 우리의 안보도 보장 받을 수 없는 우를 범할 수 있다. 서독의 경우에도 미국이라는 절대적인 지지자와 설득이 통일을 반대하는 우방국들과 주변국들의 반대를 잠재울 수 있었다는 것을 참고해야 하겠다. 미국은 주변국들의 '힘을 조정'할 수 있는 능력을 주변국들로부터 인정받고 있다.

한편 중국은 지역 군사강대국으로 미국과 경쟁관계에 있으나 주변환경의 안정을 추구하고 있고, 중국의 부인에도 불구하고 북한에 대한 영향력은 지속되고 있다. 우리는 중국과는 경제적 상호관계를 심화시켜 그 효과가 안보적 협력관계로 파급되도록 중장기적인 협조체제를 구축해야 한다. 중국도 미국의 군사적 이익을 존중하는 입장을 취하고 있는 점을 감안하여 중국이 당장 미국을 위협하는 세력이 될 수 없다는 인식을 확인시키고 미국과 중국과의 관계가 협력적인 관계로 전개되도록 우리는 측면 지원해야 한다. 미국과 중국의 협력관계가 지속되는 경우에 한반도문제해결의 큰 장애는 극복될 수 있다. 그

러나 중국은 통일한국의 가능성은 남한 주도로 이루어 질 것이고 이념과 체제에 유사성을 가진 미국과 일본과 연합하여 중국의 안보를 위협할 것을 우려하고 있다. 이것은 미국과 중국의 전략적 협의와 우리의 대중 설득으로 해소시켜야할 과제이다.

한반도 문제 해결을 위한 4자회담에서 제외된 일본과 러시아에 대해서는 대북 수교와 남북한과 같이 하는 삼각경협 등을 통해 남북 화해협력에 기여하고 경제적 실리도 챙길 수 있는 기회를 적극 모색하여 추진하는 것이다, 나아가서 다자포럼의 기회를 제공– 곧 기존의 4자회담에 참여시키거나 별도의 6자회담을 병행하는– 하는 것도 대안이 될 수 있을 것이다.

셋째, 북한과 전통적인 우호관계를 유지하고 있는 중국과 러시아를 우리 정책을 지원하는 세력으로 전환시키는 정책을 개발하는 것이다. 그 대안의 하나는 남북한과 중국, 그리고 러시아가 각각 참여하는 3각협력 관계를 개발하여 추진하는 것이다. 예로써 러시아의 경우는 시베리아 철도와 한반도 종단 철도의 연계 사업을 실현함으로써 3국의 경제적 실리를 증대시키면서 남북간의 화해협력을 지원하여 한반도의 공존공영에 기여하는 효시가 될 수 있다. 중국과는 중북국경지대에 남북한이 참여하는 최첨단 전자 산업단지 또는 자동차 산업단지를 조성하는 것도 고려할 수 있다. 또는 개성공단과 신의주공단에 3국 협력사업을 구상할 수 있다.

넷째, 동북아 및 한반도 안정과 번영을 위해서 다자간안보대화협의체를 추진할 수 있다. 관련국들의 거부 반응이 적은 지역 안보, 평화 및 경제 발전 문제를 논의할 수 있는 다자간안보대화협의체의 필요성이 증대되고 있다. 북한의 대량살상무기 문제와 북한의 경제난 등은 단순히 지역문제가 아니라 지구적 차원의 문제가 되고 있다. 이와 같은 다자간안보대화협의체는 한반도의 긴급 상황을 평화적으로 대처하

고 북한의 경제난에 대한 주변국들의 지원 등 다자적 협력을 모색할 수 있는 생산적인 접근 수단이 될 수 있다. 현재 존재하는 아세안(ASEAN)은 너무 느슨하고 동북아 문제를 논의하기는 적절하지 못하다. 과거 다자간안보대화협의체에 부정적인 태도를 취했던 지역국들은 점진적으로 긍정적인 반응을 보이고 있다. 북한도 최근 아세안 지역안보포럼(Asean Regional Forum)에 가입하는 국제적 다자간 대화체를 국제고립 탈피를 위한 유익한 매체로 간주하고 있다. 따라서 이에 대한 외교적인 노력을 적극 전개할 필요가 있다.

(2) 세부추진 방향

<주변 4강국>

○대미정책

부시 미 행정부 출범 이후 북·미관계는 진전을 보지 못하였다. 부시 행정부는 과거 클린턴 행정부의 대북정책을 유화정책이라고 비난하는 대북강경책에 힘을 실어주었다. 부시 대통령 취임 직후 가진 김대중 대통령과의 정상회담에서 대북 포용정책에 대한 기조를 지지하면서도 포용정책의 효과를 유보하고 김정일에 대한 불신을 공개적으로 언급함으로써 북한에 대한 한미간의 인식의 차이가 분명하였다. 부시 행정부는 클린턴 행정부가 북한에 요구한 협상 의제에 재래식 병력의 휴전선에서의 후퇴를 요구하는 등 강경입장을 취하였다. 그러나 미국은 북한의 지도자와 주민들을 분리해서 주민들에 대한 인도적 지원을 계속하였다. 한편 북한은 핵과 미사일 문제를 체제 생존과 연계하고 있어 북·미관계 개선의 돌파구를 마련하지 못하고 있었다. 미국의 9·11사태로 미국은 불량배 국가 중 북한을 이라크와 이란과 함께 '악

의 축'으로 규정하고 이라크에 대한 군사제재를 주장하고 이에 대한 준비에 박차를 가하였다. 따라서 남북관계와 북·미관계가 소강상태에 접어들었으나 미국과의 협상을 재개하려는 돌파구 마련을 위해서 북한은 2002년 들어 남북 고위급회담 재개 및 북일 정상회담을 가졌고, 이러한 분위기는 북·미 고위급회담으로 이어 졌다. 그러나 북·미 고위급회담에서 미국의 북한의 핵무기 개발 의혹 제기에 대해서 이를 솔직히 시인함으로써 미국, 남한 및 일본과의 관계를 악화시키고 있다. 미국과 주변국들은 평화적인 문제 해결을 모색하고 북한 스스로 핵무기 개발 계획을 폐기하는 경우에 북·미관계, 남북관계 및 북·일관계의 개선 및 북한의 국제적 고립 탈피를 지원할 것이라는 국제사회의 여론이 지배적이다. 물론 아직도 북한은 국제원자력기구의 핵사찰을 거부하면서 긍정적 반응을 보이고 있지 않으나 중국과 러시아 등도 북한의 핵무기 개발에 반대하는 등 주변국들 모두 한반도 핵 확산 등 대량살상무기 개발에 반대하는 데 공통이해를 가지고 있어 북한의 운신의 폭은 적다. 따라서 북한의 핵무기 개발 문제는 주변국들의 노력으로 평화적인 협상으로 해결될 전망이 높으나 이라크 사태가 해결될 때까지 해결이 되지 않고 북한이 벼랑끝 외교를 벌인다면 상당히 위험한 국면으로 접어들 가능성도 있다. 따라서 우리의 대미 정책은 북·미간에 평화적인 방법으로 해결하도록 북한을 설득하고 대북정책에 대해서 한·미·일간의 정책 조율을 보다 긴밀히 해야 한다.

현재 미국은 유일한 초강대국으로 테러사태 이후 미국의 세계전략은 신제국주의라는 비난을 받고 있다. 미국은 자국의 안전을 확보하기 위해서 모든 수단을 적용하는 새로운 군사전략의 변혁, 곧 새로운 패러다임을 구사하고 있다. 전쟁의 승리보다는 전쟁을 예방하는 것이 중요하다. 그러나 불량국가들과 단체들의 테러로부터 미국을 방어하기 위해서는 때로는 선제공격이 필요하다. 최상의 방어는 가공할 공

격에 있다는 주장이다. 테러분자들의 위협에 효과적으로 대응하기 위해서는 동맹국, 기존의 국제 규칙과 제도 등에 구속되지 않고 일방적인 군사력 사용이 필요하다는 것이다. 연합 형성이 목적이 될 수 없고, 이들은 때로는 신속한 군사적 대응에 부담이 된다는 것이다. 현재 부시 행정부는 북한에 대한 군사적 제재 가능성을 공식적으로 배제하고 있으나 이라크 다음 차례는 누가될지에 대한 의구심을 떨칠 수 없다. 특히 부시 대통령이 북한 주민들의 생활상을 거론하면서 김정일을 '증오'한다는 표현을 구사하고 있는 것은 북·미관계가 결코 순탄하지 않다는 점을 보여준다. 이와 같은 문제점을 우리는 북한에 전달하고 핵 비확산에 대한 남북한, 미국 및 국제적 합의를 준수할 것을 설득해야하고 북미협상을 위한 중재에도 노력해야 할 것이다.

이번 북한 핵 무기 개발계획과 관련, 우리는 향후 대북정책 수행에 미국과 보다 긴밀한 정책 조율이 필요하다. 그 동안 대북 포용정책과 북한의 변화 유도라는 효과에 대해 대내외적으로 이견이 많았다. 국내적으로도 대북 포용정책의 무용론이 대두되어 남북관계 개선에 차질을 빚고 다음 정부가 포용정책을 지속할지도 의문시 되고 있다. 또한 가장 중요한 한·미 동맹관계에도 균열이 생겨 한반도 안정을 해치는 결과를 초래할 가능성이 있다는 것이다. 향후 대북정책의 수립과 집행과정에서 한미일 대북조정감독그룹(TCOG)회의를 보다 긴밀히 협조하여 보다 정책의 효과를 극대화하고 동맹과의 유대감을 강화해야 한다. 대북정책을 특정 정부와 정당 등의 점유물로 생각하거나 그들의 한건주의업적으로 취급되기에는 너무 중요한 우리 민족의 안보와 미래가 달려 있다. 우리의 우방국들, 특히 미국과의 확실한 정책조율을 통해 일관성 있는 정책을 추구하는 것이 남북관계 진전과 주변국들의 협조를 이끌어내는 효과적인 방법이다. 동맹의 관심과 이익을 고려하지 않는 남북관계 진전은 한반도의 안보를 위해서 건설적이

지 못한 결과를 초래하기 쉽다. 최근 미국의 일방주의와 관련, 미국의 대북정책이 우리를 우회하여 일방적으로 집행되지 않도록 대북관계에서 미국의 이익과 우려에 대한 존중과 정책적인 보조를 취하도록 노력해야 할 것이다.

한편, 우리는 미국과 협력하여 한반도 안정을 위한 종합적인 조치로 한반도 문제에 대한 정치적, 경제적 및 안보적인 차원에서 포괄적인 이니셔티브를 제시할 필요가 있을 것이다.

한·미·일은 북한의 경착륙과 불안정을 방지하기 위해서 북한의 산업재건을 위한 경제 지원을 강구하는 것이다. 이러한 조치의 전제조건은 북한의 군사적 위협이 감소되는 경우이다. 우선적으로 북한의 핵과 미사일 문제에 대한 포괄적인 합의를 도출하고, 남북한간에 재래식 병력 감축과 군사적 신뢰구축이 실현될 경우에 경제적으로 미국은 의회, 국제금융기구 등을 통해 가칭 한반도협력기금을 마련하여 북한을 지원하는 것이다. 안보적으로 미국과 북한간에 새로운 평화협력체제의 구상을 모색하고, 정치적으로 김정일 정권의 생존을 보장하는 것이다. 이러한 과제는 미국의 리더십으로만 가능하다.

한반도 정책에 대한 긴밀한 협의를 위해서 기존의 TCOG 외에 의회감독그룹(Congressional Observer Group)에 대한 한반도 정세 보고를 강화하여 정책 수립에 긍정적으로 기여하도록 유도해야 한다. 그러나 일관성 있는 한반도 및 대북정책 수립과 집행을 위해서 정치적으로 비중 있는 인사를 특별보좌관에 임명하여 관련국의 최고 지도층에 접촉이 가능하게 하고, 한미일 외무장관 회담을 통해 정책협력을 강화하도록 유도해야 한다.

또한 미국 조야에 대한 우리 정책에 대한 외교와 홍보는 미국의 협조를 구하는 데 있어 대단히 중요하다. 여야를 포함한 정계, 학계 및 행정부와의 폭 넓은 접촉(학술회의와 로비)으로 미국 조야의 이해의

폭을 넓히는 것은 물론 미국의 여론과 이익을 파악하는 데 기여할 수 있을 것이다.

○대중정책

중국은 개혁·개방의 성공으로 자신감을 가지고 지역 문제에 자국의 발언권 강화를 추구하고 있다. 한반도는 지정학적, 역사적 및 문화적으로 중국의 세력권으로 인식하고 있고, 주변국들도 이와 같은 한반도에 대한 중국의 관심을 이해하고 있다. 현재 중국은 자국의 현대화를 달성하는 데 한반도의 안정과 공존을 바라고 있고, 4자회담에 참여하고 북한 핵과 미사일 개발과 수출이 미칠 자국의 안보와 지역 안정에 미칠 부정적인 요인을 우려하여 이를 반대하고 있다. 이와 같은 점을 감안하여 우리의 대중정책은 다음과 같은 방향으로 추진하는 것이 바람직하다.

우선 중국이 북한의 개방과 개혁을 지속적으로 설득해 주도록 촉구한다. 특히 중국과 같은 전면적인 개혁과 개방만이 성공할 수 있고 중국의 발전 모델은 일당독재의 지배가 가능한 것을 보여 줄 수 있다. 우리는 북한의 개방과 중국의 실리가 맞아 떨어질 수 있는 남북한과 중국의 3각협력 사업을 중국과 북한의 국경지역에서 시범적으로 수행할 수 있는 방안을 구상할 수 있다. 둘째, 중국은 1990년대 북한의 핵문제와 미사일 문제에서 영향력을 발휘한 바 있으나 공식적으로는 자국의 영향력 부재를 언급하고 있다. 최근 중국은 지도층의 세대교체가 이루어졌다. 이들은 북한 지도층과의 친분관계나 이념과 정책적인 성향에서 유사성을 소유하고 있지 않다. 중국의 새로운 지도층은 공식적으로는 중·북간의 전통적인 혈맹관계를 강조할 것이나 현실적으로 사안에 따라 중국의 실익에 따라 선별적으로 북한과 전략적 협력을 할 것이나 전반적인 지역 정세로 보아 중국의 북한에 대한 후견인

역할은 당분간 지속될 것이다. 따라서 우리는 중국 지도층의 교체와 실리외교를 더욱 적극 추진할 것에 대비하여 중국의 새로운 지도층과의 교류와 개인적인 친분을 축적하여 한반도 안정과 번영에 도전하는 북한의 돌출 행동을 견제하도록 해야 할 것이다. 사실 그 동안 북한이 핵과 미사일 발사 등 돌출행동으로 미·일동맹의 강화와 일본의 군사력 현대화로 대중 압력이 강화되고 지역에 미국의 군사력 증대(미군의 전진배치 및 국가미사일방어체제와 전역미사일체제의 구축 노력)와 개입을 확대하는 명분을 강화하여 중국과 미국과의 마찰 가능성을 높여 중국의 종합국력배양이라는 국가전략에 부정적으로 작용하고 있다. 셋째, 중·대만간의 교류협력의 실례는 중국의 경제 발전에 엄청난 도움이 되었다는 것을 북한에 설득하여 남북한 교류협력의 활성화를 설득할 수 있을 것이다. 남북 교류협력의 활성화는 중국의 대북지원의 경제적 부담을 덜게 하고 북한 경제난의 호조로 중국을 난처하게 하는 탈북자 문제를 완화해 줄 것이다. 넷째, 현재 중국은 미군의 동북아 및 한반도 주둔이 안정자라고 인정하지는 않으나 이 지역에 대한 미국의 이익을 존중한다는 입장을 취하고 있다. 이것은 미국과 남한의 동맹관계를 이해한다는 의미이기도 하다. 따라서 미국과의 협의아래 우리와 중국간의 군사교류 등을 통해 상호 신뢰를 구축하고 공통의 안보 인식을 배양하여 동북아 및 한반도의 안정적 안보환경 조성에 공동으로 노력하는 계기를 조성해가야 한다. 이러한 안보협력을 통해 중국과 불가침합의나 기본조약을 체결하여 과거를 청산하고 미래지향적인 관계 정립에 노력하는 것이 바람직하다. 마지막으로 동북아지역 다자간안보포럼 구성에 중국의 협력을 유도하는 것이다. 이러한 다자간안보협력 포럼은 한반도와 지역 안보의 불안 요인을 사전에 예방하고 지역 안정과 번영에 기여할 수 있을 것이다. 중국은 이에 원칙적으로 찬성하나 영토문제나 인권문제 등 내정문제

를 다루는 것에 반대하고 있다. 따라서 다자간안보협력 포럼의 주제는 우선적으로 안보와 경제문제 등 공통적인 관심사안을 다루면서 점진적으로 확대시킬 필요가 있다.

○대일정책

우리는 대북정책을 주도적으로 전개하기 위해서 북·일관계가 남한의 대북정책에 순기능적으로 작용할 수 있도록 유도하는 것이다. 이를 위해서 일본 및 미국의 공동관심사에 적극적인 배려가 있어야 하고, 이를 남북협상에서 보다 적극적으로 개진해야 한다. 아니면 미·일은 대북 직접협상으로 자국의 이익에 부합되는 정책을 추구할 것이다. 우리는 북한의 개방과 경제난 해소를 위해서 일본과 북한의 수교를 지원하는 입장을 취했고 일본은 남북 정상회담을 통해서 일본의 의사를 북한에 전달하였고 우리의 대북 포용정책에 대한 일본의 지지를 확보하였다.

현재 일본의 주요 관심사는 북한의 군사위협 문제이다. 일본은 2000년 방위백서부터 북한의 핵과 미사일 개발을 한반도 및 동북아에 대한 안보위협으로 간주하고 있다. 특히 북한의 대량살상무기 개발은 주로 일본을 겨냥하고 있음을 제임스 켈리 미 국무부 동·아태 차관보도 확인한 바 있다. 그러나 일본은 남북 정상회담 후 공동선언에서 북한의 대량살상무기에 대한 언급이 없는 데 대해 일본은 우려를 표시한 바 있다. 또한 북한과 미국의 고위급회담에서 북한이 핵무기 개발 계획을 시인함으로써 일본의 우려는 고조되고 있고 북일 수교의 주요 장애요인으로 작용하고 있다.

일본은 북한의 핵과 미사일문제가 미국의 국가방어정책에 미치는 영향을 잘 알고 있다. 부시 행정부 출범으로 북미관계가 경색된 상태에서 고이즈미 일본 총리는 북일 정상회담을 단행하여 북·일수교에 돌

파구를 마련하여 남북한에 대한 등거리 외교를 실현하여 한반도에 대한 영향력을 강화하고 부시 미 대통령과의 사전 정상회담으로[7] 북미 고위급회담을 중재하는 등 동북아 국제정치에서 일본의 독자적인 입지를 구축하려 하였다.

고이즈미 일본 총리와 김정일 북한 국방위원장의 정상회담에서 주요 의제는 과거사에 대한 보상과 일본인 납치문제 및 핵과 미사일 발사문제 등이었다. 북·일 정상회담 결과 평양선언에서 수교협상의 지속과 핵과 미사일 문제(2003년 이후에도 발사 유예)에 대한 긍정적인 협력 의사를 도출하였다. 일단 북·일 정상회담으로 일본은 과거사 문제, 일본인 피납 문제와 핵 및 미사일 등 안보위협 문제를, 북한은 국제적 고립을 탈피하고 경제협력이라는 성과를 거두었다. 북·일 양국은 명분과 실리를 얻는 것으로 북한은 경제협력과 대미접촉 통로 확보와 일본은 한반도에 영향력 확보 등 자국의 영향력을 확보하는 계기를 마련한 것으로 보였다. 특히 김정일은 일본인 피납사건을 솔직히 인정하고 사과와 문제 해결에 긍정적인 협력을 약속하였다. 또한 북·일 정상회담 후 북·미 고위급회담이 이루어져 상당한 외교력을 과시하였다. 그러나 북·미 고위급회담에서 북한이 제임스 켈리 미 특사에게 핵무기 계획을 시인하였고, 일본인 피납자 가족들의 격렬한 항의 등은 일본 내에서 북한과의 수교 지연과 대북강경책을 촉발하고 북한에 대한 불신과 신뢰감에 부정적인 여론이 고조되어 북·일 수교 가능성은 멀어지고 북한을 경계하는 목소리를 더욱 높여 주었다. 또한 미국이 우려하는 북한의 핵과 미사일 문제에 대한 해결 없이, 그리고 미국과의 협의 없이 일본이 독자적으로 북한과의 수교를 달성하는 가능성은 낮아 졌다.

따라서 우리는 앞으로 일본의 관심사와 우려 사안을 고려하면서 우

7) 동아일보, 2002. 9. 15.

리의 대북정책에 일본의 긍정적 기여를 유도해야 한다. 우선 한·미·일 3국간 대북정책에 대한 공조 강화로 북한의 안보 위협에 공동 대처해야 한다. 또한 한·미·일 공조체제를 통해 우리가 주도할 수 있도록 일본의 협조를 요청하여 미국의 일방주의를 견제하고 대북 강경책을 완화하여 평화적인 협상을 유도하고 북한에게도 이를 설득하는 적극성을 보여야 한다. 물론 북한 핵과 미사일은 일차적으로 한반도의 안보를 위협하는 만큼 이에 대한 우리의 반대 입장을 분명히 해야 한다.

한편 일본과 북한의 경제협력 필요성을 꾸준히 일본에 설득해야 한다. 북·일 경제관계 강화는 북한의 경제난을 완화하고 개방을 촉진시키는 요인이 될 수 있다는 것이다. 북한의 핵과 미사일이 북한의 주요 외화 수입원임을 강조하고 이를 완화하여 궁극적으로 북한의 돌출행위를 자제시키기 위해서 일본의 대북 경제협력의 필요성을 일본과 미국에 서명해야 하겠다. 사실 북·일의 경제협력 활성화는 일본의 발언권을 강화하는 측면도 부인할 수 없으나 북한의 개방과 경제발전을 유도하여 궁극적으로 우리의 통일비용의 절감에도 도움이 될 것이다. 북한에게도 대량살상무기 개발과 수출을 통한 외화획득보다는 일본과 남한과의 경협이 건실한 대안이 되고 북·미관계를 개선할 수 있다는 이점을 북한에 강조해야 한다. 물론 북·일 수교협상 고장에서 북한의 핵과 미사일 문제의 해결을 외교적 설득하는 작업을 지속적으로 전개할 것을 요구해야 할 것이다. 과거사와 반일 감정 등을 이유로 일본과의 협력을 소홀히 하는 것은 바람직하지 않다. 통일한국의 미래에 있어 이념과 제도적인 면에서 유사성을 가지고 있는 미국과 동맹관계의 중요성을 고려해야 하며, 일본과의 협력을 통해 통일 후의 경제문제를 풀어나가야 한다는 점을 강조하여 통일에 대한 일본의 우려를 불식시키고 일본의 협력을 유도할 수 있도록 미국과의 협력체제를 확보해야 할 것이다.

○대러정책

러시아는 대북포용정책을 지지하고 남북간 화해와 교류협력이 한반도 및 동북아 안정에 기여하고, 이것은 러시아의 경제발전에 긍정적으로 작용할 것을 기대하고 있다. 최근 푸틴 대통령은 정치적 안정과 경제발전을 통해서 동북아에 대한 자국의 영향력 확대를 위해서 중국과 전략적 관계를 통해 유일초강대국으로 부상한 미국의 일방주의를 견제하고 김정일과 두 차례 정상회담을 통해 남북한에 대해 균형을 취하면서 한반도에 대한 러시아의 영향력 확대를 모색하고 있다. 러시아는 다음 세 가지 점에서 한반도에 대한 자국의 영역 확대를 모색하고 있다. 푸틴 대통령은 김정일과의 정상회담에서 남북한과 러시아의 3국 경제협력을 통해 3국의 경제적 실리를 확대시키면서 남북한의 교류협력을 측면에서 지원하여 한반도에 대한 러시아의 영향력을 점진적으로 확대하려고 하고 있다. 그 구체적인 사례가 한반도 종단철도(TKR)와 시베리아 횡단철도(TSR)의 연결사업인 것이다. 둘째로 러시아가 남한이 제공한 차관의 미상환 문제와 관련된 갈등문제를 러시아에 대한 자원개발 투자로 전환하여 남한과 러시아의 경제협력을 한 단계 높이려는 것이다, 우리도 에너지 분야에서의 러시아의 잠재력을 인정하고 이에 대한 적극적인 개발에 참여하는 것이 바람직하다. 이와 같은 양국간의 관계 강화로 북한에 대해 대량살상무기 개발에 대한 지원 능력을 가진 러시아의 건설적인 역할을 유도할 수 있다. 셋째, 남북한에 대한 등거리 외교를 추구하면서 미국, 중국의 주도적 역할을 견제하려 하고 있다. 이를 위해 기존의 한반도 4자회담을 러시아와 일본이 참여하는 6자회담으로 확대할 것을 주장하고 있다. 기존의 4자회담을 확장하기 보다는 6자회담을 한반도 문제를 포함한 지역의 안보와 평화를 다루는 지역 다자간안보협력 포럼으로 발전시키

도록 러시아와 외교적 협력을 강화할 필요가 있다.

○동북아 차원

동북아 국제질서는 국제질서의 틀 안에서 미국이 유일초강대국으로 정점에 위치하고 중국, 일본, 러시아 등 미국의 일방주의적 행동을 견제하면서 자국의 영향력 확대를 노리고 있다. 미국은 이 지역의 세력균형자 또는 안정자 역할을 수행하고 있고 다차원적인 국력에서 타국의 추종을 불허하고 있으며 기존의 세력균형에 도전하는 세력은 아직 존재하고 있지 않다.

동북아 국제정치와 관련, 미국, 중국, 일본과 러시아는 지역의 국제정치에 자국의 지도력과 영향력을 확대하기 위한 정치적, 군사적, 경제적 및 외교적 경쟁과 견제를 구사하고 있다. 최근 부시 행정부는 미국의 압도적인 국력 우위를 기반으로 국제적인 사안에 대해 미국 이익을 우선하는 일방주의적 정책을 택하는 경향에 대해서 우방국들과 경쟁국들 모두 이에 대해 우려를 표명하고 있다. 동북아지역에서 부시 행정부는 과거의 중국 중심에서 전환해서 일본과의 동맹체제와 남한, 대만 등 우방을 중시하는 정책과 국가미사일방어체제 구축을 추진하고 있어 중국과 러시아는 미국을 견제하는 '전략적 동반자'관계를 강화하고 있다. 한반도 문제에 대해서 중국, 일본 및 러시아는 대한반도 등거리 외교를 통해 자국의 영향력 확대를 시도하고 있다. 이와 관련 북한의 경착륙을 반대하고 체제 유지를 위한 경제적 지원을 직, 간접으로 지속하고 있다. 미국은 궁극적으로 김정일 정권의 붕괴를 원하나 주변국들의 반대로, 그리고 정치적, 경제적 비용이 많이 드는 이 방법을 접어두고 당분간 평화적인 방법들을 구사하고 있다. 미국은 한반도 안정과 북한의 대량살상무기개발 계획을 무산시키기 위해서 남한과 일본과의 정책조정을 강조하고 있다. 러시아는 남북한과

정상회담을 통해 한반도에 대한 발언권 확대를 모색하고 있다. 일본은 북한과의 전격적인 정상회담을 단행하였고 수교협상을 지속하면서 한반도에 대한 독자적인 영향력 구축에 나서고 있다. 이와 같이 동북아 국제정치는 미국의 동북아 지역에 대한 주도권 행사와 일방주의적 전략 구상으로 중국, 러시아 등과 이해 대립을 보이고 있다. 북한의 대량살상무기 문제와 북한의 개방을 둘러싸고 강대국 간에 대립과 협력이라는 유동성이 증대되고 북한에 대한 미국의 불신으로 한·미·일간에 대북정책에 대한 조정문제가 더욱 중요시 되고 있다. 또한 전통적으로 지역국들간의 안보 및 경제협력에 대한 다자간 협력의 전통이 결여되어 있다. 이에 따라 동북아 다자간안보대화 협력체 구상이 조만간에 발전될 가능성은 높지 않으나 냉전종식 이후 대화를 통한 갈등의 해소 조류와 미국의 신제국주의 및 일방주의적 주도권 행사에 대한 지역국들의 우려를 완화시키기 위하여 동북아지역 다자간안보대화의 필요성이 제기되고 있다. 이러한 구상은 러시아(구소련시대부터)가 최초로 제안하였고 남한과 일본이 이에 적극적이고 미국과 중국도 동의하고 있다. 이들 국가들은 대부분 아세안에 가입하고 있으나 이 기구는 느슨하고 동북아 지역 문제를 다루는 데 적절하지 못하다. 남한의 노력으로 북한은 2001년 ARF에 가입하였고 EU회원국들과의 수교도 이루고 있어 북한도 다자간안보대화를 통한 국가간의 상호이해와 상호의존의 필요성을 점진적으로 인식하고 있다.

동북아지역 다자간안보대화 포럼은 영토 및 인권 문제 등 국내문제 개입 또는 상호미수교를 이유로 중국과 북한 등이 반대해 왔다. 따라서 다자간안보대화 포럼은 우선적으로 안보와 공동 관심사인 경제적 문제를 동시에 다룰 수 있을 것이다. 미국도 처음에는 양자자간의 동맹 우선으로 유보적인 태도를 취했으나 클린턴 행정부의 코헨 국방장관은 양자동맹의 보완 차원에서 다자안보대화에 긍정적인 입장을 취

한 바 있었다.

최근 북한은 처음으로 2002년 10월 러시아에서 개최된 반관반민 성격의 제13차 동북아협력대화(NEACD)회의에 참석함으로써 앞으로 동북아 6개국의 다자안보대화 개최 전망을 높이고 있다(동북아협력대화는 1993년 미국 캘리포니아대 국제분쟁 및 협력연구소(IGCC)가 주관해 동북아 지역국들의 안보담당자, 외교국방관리 및 민간인 학자 등 30 여명이 모여 '대화를 통한 상호신뢰 및 협력증진을 모색해온 협의체'이다).

동북아 지역 다자간 안보대화 포럼은 한반도를 둘러싼 지역 관련국들의 안보이익을 우선 만족시키는 매체가 될 수 있을 것이다. 이러한 지역 다자간안보대화 포럼이 전개되는 과정에서 한반도의 평화 통일을 위한 지역국들의 지원을 유도할 수 있고 통일된 주변한국에 대한 주변국들의 신뢰를 강화할 수 있을 것이다. 동북아지역 다자간안보대화 포럼이 한반도 평화와 점진적 통일을 위해 취할 수 있는 구체적인 조치로는,

- 북한이 대량살상무기 개발 중지(한반도 비핵화와 핵 비확산조약 준수) 및 미사일 개발 수출 중지 등 지역 및 세계 안보에 위협이 되는 조치를 중단할 경우에 북한을 정치적, 경제적으로 고립시키는 것보다는 국제기구를 통한 적절한 인도주의적 지원을 제공하고, 또한 북한이 필요한 개혁 조치를 취하는 경우에 개발 지원을 제공하는 것 등이다.
- 북한이 붕괴되는 경우 등 한반도 유사시에 주변국들이 군사적으로 개입하는 것보다는 다른 적절한 대안을 모색하는 조치를 사전에 협의하는 것이다.
- 미국의 군사적 일방주의에 대한 우려도 다자간안보 포럼을 통해 관련주변국들의 우려를 불식시키는 장이 될 수 있고, 미국을 견제

하는 적절한 대안을 모색할 수 있다.
- 또한 북한은 체제 생존에 대한 미국 등 초강대국의 일방적인 위협을 완화시킬 수 있다.
- 한편 관련국들은 지역 안정을 해치는 북한의 돌발적인 행동의 자제를 유도할 수 있다.

중장기적인 조치로는,
- 한반도 통일협상 과정 및 통일 이후 한반도 안보를 위해 남북한과 주변 강대국들의 역할 분담을 모색할 수 있다. 독일의 경우처럼, 통일협상은 남북한이 주도적으로 진행하고, 통일한국의 대외안보 문제는 주변국들의 담보를 도출하는 것이다. 이렇게 함으로써 통일한국에 대한 주변국들의 참여와 지지를 얻어낼 수 있을 것이다.

이와 같이 동북아지역의 다자간안보대화 포럼은 유럽 안보협력기구(OSCE)와 같이 사전경고, 갈등 예방, 위기관리와 갈등 후 경제재건과 같은 역할을 수행할 수 있을 것이다. 지역 다자간안보대화의 틀은 한반도의 평화통일과 동북아의 비핵화지역 설립에 대한 건설적인 문제들을 해결할 수 있을 것이다. 나아가서 중장기적으로는 동북아 지역 군비통제 및 신뢰구축 문제와 다른 안보관련 문제들을 다루는 동시에 점진적으로 공식적인 조직체로 발전될 수 있을 것이다.

Ⅴ. 분야별 추진방안

1. 정치분야

가. 단계별 통일추진 전략: 남북연합으로의 진입조건

(1) 화해협력

남북연합에 진입하기 위한 최우선 조건은 남북간의 화해협력을 통해 정치적 신뢰를 구축하는 것이다. 이를 위해 상호 체제의 인정과 존중, 상호비방과 중상 금지, 일체의 파괴활동이나 내정간섭 행위를 중지한다. 남북간 군사적 신뢰를 구축하고 축소지향적 군사력 균형을 달성함으로써 평화공존의 기틀을 다진다. 휴전선에 밀집한 공격용 무기와 부대의 전진배치를 방어위주로 재편하고, 군축을 실시하며, 상호 감시 및 검증체제를 확립한다.

(2) 동북아 다자간 안보협력체제

한반도 문제는 남북간의 문제일 뿐만 아니라 국제적 문제의 성격을 띠고 있기 때문에, 남북연합에 진입하기 위해서는 국제협력이 긴요하다. 남북연합에 유리한 국제환경을 조성해 나가며 주변 4국과의 통일외교를 강화한다. 특히, 동북아 다자간 안보협력체제의 실현을 통한 국제적 보장장치를 마련하는 것이 바람직하다. 냉전종식으로 동북아 안보환경은 분명 그 어느 때 보다 안정적이라고 할 수 있으나, 냉전시대의 집단안보(collective security)에서 해결할 수 없는 상존하는 긴장요인과 불확실성에 대처하기 위해 다자안보협력이라는 새로운 차

원의 안보유지수단이 요구된다. 또한 안보개념이 과거의 군사전략 문제의 협의의 개념에서 정치·외교·경제·환경 등 포괄적 개념으로 광역화되고 많은 문제가 국경을 초월하여 발생됨에 따라, 관련국간 긴밀한 협의를 필요로 한다. 즉 동북아 다자간 안보협력은 힘의 문제를 해결해 줄 수는 없지만, 국가간 긴밀한 대화와 협력을 통해 안보분야관련 신뢰구축에 기여할 수 있다.

동북아에서 다자간 안보대화의 필요성은 80년대 후반부터 제기되기 시작하여, '94년 아세안지역포럼(ARF)이 아태지역 최초의 정부간 다자안보대화체로서 출범하였다. ARF는 1997년의 제4차 회의에서 국제여론 환기를 통해 대만의 핵폐기물 북한반입 시도를 저지한 바 있다. 중국의 군사력 증강이나, 미·일신방위협력지침이후 일본자위대의 활동영역 확대 추진 등도 ARF회원국들과의 공조를 통해 접근하면, 불필요한 긴장을 고조시키지 않을 수 있다. 정부차원의 ARF와 함께, 민간차원의 CSCAP(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific)은 아·태지역 국가들의 안보협력과 관련된 제반 연구사업, 정보교환을 추진하기 위해 안보관련 연구기관들의 학자, 안보전문가, 전현직 외교관 및 국방관계자들로 구성되어 있다.

한편, 아·태지역은 안보환경이 상이한 몇 개의 소지역으로 구성되어 있으므로, 아세안지역포럼과 같은 광역 안보협의체를 보완하는 차원에서 소지역단위의 대화체를 필요로 한다. 소지역단위의 다자간 안보대화체는 북한의 핵·미사일문제, 미국의 미사일 방어체계, 중국의 군현대화 등 지역 안보환경의 개선이라는 차원에서 긍정적인 기여를 할 수 있을 것이다. 한반도에 있어서도 안보문제에 대한 완전한 해결을 기대할 수는 없겠지만, 북·미관계의 소강상태에 대한 해결 실마리를 제공할 수도 있을 것이다. 한국은 동북아 6개국의 외교·국방전문가들이 민간인 신분으로 참여하는 동북아협력대화(NEACD, North East

Asia Cooperation Dialogue)에 적극적으로 참여하고 있을 뿐만 아니라, 이와 유사하면서도 정부간 차원의 대화체로서 동북아안보대화(NEASeD, North East Asia Security Dialogue)를 94년 제안한 바 있으며 98년 같은 취지의 동북아 6자회담을 제안하였다.

북한은 "민족의 운명과 관련된 문제에 대해 청탁외교"라고 비난하면서 소지역 다자간 안보대화체에 부정적 입장을 취하고 있지만, ARF나 CSAP 등 아·태지역의 다자간 안보대화에 참여하고 있으며 NEACD에도 93년 준비회의에 참석하였고, 이후 회의에는 불참하고 있으나 자료 수집은 계속하고 있다.

북한은 한반도문제는 북·미간의 문제라고 주장하고 있으며 한국은 남북한 당사자 원칙을 고수하고 있지만, 남북한의 입장은 다자간 안보대화와 반드시 배타적이라고 말할 수는 없다. 다자간 안보대화는 남북간 정치·군사적 대결상태에서 파생되는 긴장과 갈등을 해결할 수는 없지만, 관련 국가가 원활한 의사소통을 통해 안보의 불확실성을 줄이고, 국가간 신뢰구축에 기여할 수 있다. 또한 다자간 안보대화는 남북한의 대화와 협상에 유리한 국제환경을 조성하는 데 기여할 수 있으며, 남북한의 합의에 대해 주변국이 지지하고 보장하는 역할도 할 수 있을 것이다.

(3) 공동체건설을 위한 법제정비

민족경제공동체를 건설함으로써 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전을 도모하고, 남북경제협력 활성화에 기여한다. 무엇보다 중요한 것은 민족적 일체감을 조성하기 위한 사회문화 교류협력을 적극 추진한다. 통일을 저해하는 남과 북의 법규를 정비하고 남북공동의 법규를 제정하여 시행하도록 한다. 현재 남북교류협력은 「남북교류협력에

관한 법률」 등에 바탕을 두고 있으나, 현행 법체계는 교류·협력의 추진과정과 현실적으로 많은 괴리가 있다. 따라서 북한의 실체를 논리적으로 부인하고 있는 현행 법체계를 재검토하여, 북한의 법적 지위에 관한 규정을 두는 방향으로 정비되어야 할 것이다. 즉, 「남북관계기본법」의 제정을 통해 북한을 우리와 특수관계에 있는 정치실체로서 어떠한 경우에도 외국으로 취급되지 아니한다는 규정을 설치하거나, 북한주민에 대해서도 북한당국의 관할권을 인정하며 어떠한 경우에도 외국인으로서 취급되지 아니한다는 규정을 설치할 필요가 있다.

「남북교류협력에 관한 법률」은 남북교역에 대외경제관계에 적용되는 법령을 준용하도록 하고 있으나, 이는 「남북기본합의서」의 특수관계규정과 남북교역 및 투자를 민족내부교류로 본다는 규정과 배치된다. 또한 남북교류·협력이 활성화되어 보다 세분화될 경우 현행법으로는 충분히 규제할 수가 없게 된다. 즉, 현행법에서는 인적교류를 북한주민 접촉과 북한 방문으로 나누고 있으나, 접촉의 경우도 회합과 정보통신을 이용한 경우가 있고, 정보통신도 우편통신, 전신·전화, 인터넷 등 다양하다. 한편 물적 교류의 경우, 정치·군사분야, 경제분야, 사회·문화분야, 인도적 분야 등으로 구분될 수 있고, 경제교류도 남북교역과 대북투자로 구분되며, 대북투자는 남한의 대북 직접투자, 제3국 현지법인을 통한 대북투자, 두만강지역개발과 같이 다자간 협력사업에 남한이 참여하는 경우, 제3국에서 남북한 공동투자 등으로 세분될 수 있다.

기존의 「민족공동체통일방안」은 '남북연합'단계에 진입하기 위해 '화해·협력'단계를 거쳐야 하는바, 화해협력단계에서는 경제사회교류협력에 보다 많은 비중을 두고 있으나, 남북한의 통일방안이 보다 현실적으로 접근하기 위해서는 화해협력과 제도적 남북연합을 동시에 추진하는 것을 고려할 수 있다. 즉 경제사회교류협력과 군사적 신뢰구축

을 동시에 병행추진하는 것으로 현실적인 통일방안으로 볼 수 있다.

나. 공동기구 구성방향

남북한 두 통일방안의 구체적 통합안에는 새로운 명칭이 부여되어야 한다고 판단된다. 이는 상징적인 의미뿐만 아니라 남북한의 평화공존과 교류·협력의 제도화를 위한 실질적인 조치이기도 하다. 새로운 통일방안의 명칭으로는 고려연합(Commonwealth of Korea) 통일방안(가칭)을 고려해 볼 수 있다. 고려는 남북한 국호에 모두 포함되어 있는 영문표기의 Korea를 의미하며, 연합은 남북한이 군사, 외교권을 독자적으로 갖는 실질적인 주권국가라는 의미에서 연방보다 적절한 표현이라고 할 수 있다.

남한의 민족공동체 통일방안에서 남북연합은 영연방과 유사한 연합제, 즉 Commonwealth로, 그리고 북한의 연방제는 Confederation으로 표기했으나, 6·15 공동선언에서는 연합제를 confederation으로, 연방제를 federation으로 명명함으로써 약간의 혼란이 생기고 있다.

연합정부의 구성과 운용은 몇 차례의 정상회담을 거치면서 성숙의 시기를 기다리는 것이 바람직하다. 연합정부의 조급한 설치는 남북한 관계에 지나친 정치우선성의 원리가 지배하게 만들어 남북한 국민들의 정서적 통합과 민간차원의 교류, 특히 인도주의적 지원 등이 퇴색할 우려가 있다.

또한 국가의 역할이 상대적으로 축소되고 민간부분의 역할이 강조되는 글로벌 시대에 특수하면서도 실질적인 국가간의 연합에서 과도하게 정치권의 주도적 행사는 인권문제를 둘러싼 NGO의 활동에 제한을 가할 가능성이 있다. 그러나 남북한간에 경제사회교류협력의 신

뢰가 쌓이고 군사부문에서 협력한다면 남북연합을 구성하여 상징적 통일을 이루는 데 의외로 시간이 단축될 수도 있다.

남북연합에서는 군사적 신뢰구축 문제를 다음과 같이 접근할 수 있다. 평화협정은 남북한 사이에 체결하며 미국과 중국은 지지, 유엔은 승인과 보장을 한다. 군축 및 군비통제를 통한 신뢰구축을 형성하고, 남북평화공존의 국제적 보장을 추진하되 남북한과 주변 4국을 포함하는 동북아 다자간안보협력체제를 구축한다.

다. 공동기구의 구상방안과 기능

(1) 남북정상회의

남북정상회의는 남북한의 형식적인 대외적 국가수반이 아닌 실질적인 최고집권자들 간의 정례화된 회의를 말한다. 남북정상회의는 각종 남북공동위원회에서 협의·제안된 안건을 최종 확인하고 공포한다.

남북정상회의의 업무를 실무차원에서 보좌하기 위하여 공동사무처를 두어 상시적 업무를 조정하도록 한다.

(2) 남북공동위원회

남북공동위원회는 기존 민족공동체통일방안의 남북각료회의에 상응하는 것인 동시에, 남북기본합의서의 공동위원회와 유사한 부문별 장관급 공동·협조 기구이다. 따라서 남북각료회의보다는 실무적인 기구인 동시에 기본합의서의 공동위원회보다는 격상된 기구이다.

남북공동위원회는 경제, 사회·문화, 군사, 환경 등의 교류·협력을 활성화시키는 방안을 모색하여 남북정상회의에 제안하거나, 반대로 남

북정상회의의 합의사항을 구체화시키는 정책적 공동보조를 유지한다.

남북공동위원회 산하에 정치·군사, 경제, 사회·문화 등 분과별 공동소위원회를 두어 업무의 효율성을 높이도록 한다.

(3) 남북평의회

남북평의회는 정상회의와 남북공동위원회의 합의 및 정책적 추진사항과 관련한 남북한 각각의 내부적 입법사항을 협의한다. 이 기구는 남북한 입법기구의 일부 대표 성원들로 구성함으로써, 내부적 실질적 입법 기능과의 실무적 연계성을 갖도록 한다.

2. 경제 분야

가. 통일과정과 남북 경제공동체 형성의 과제

남북한은 분단되기 이전 1,300여년의 통일 국가의 역사 속에서 단일한 경제권을 형성하고 있었다. 그러나 지난 분단 50년 동안, 남북한 경제는 거의 완전하게 격리되어 발전해 왔다. 분단 50년 동안 남북한의 경제는 상이한 경제체제 속에서 상이한 제도와 관습을 발전시켜왔으며, 상호 경쟁하고 상충될 수 있으며 산업구조를 발전시켜 왔다.

남북한 사이의 단계적 통일 과정은 이러한 별개로 발전해 있는 남북한 경제를 다시 하나의 민족경제공동체로 복원하는 것을 그 핵심과제 중의 하나로 한다. 그런데 남북한 사이의 경제제도, 산업 구조, 경제 규범과 관습이 매우 다르기 때문에 이러한 과제를 완수하는 데는 여러 가지 해결되어야 할 문제들이 산적해 있다.

현재의 여러 사정으로 볼 때, 남북경제공동체의 재건은 단계적으로 이루어질 가능성이 많다. 우선 남북한 교역의 재개는 남북한을 다시 하나의 경제권으로 통합하는 작은 걸음마의 하나라고 할 수 있다. 그러나 남북한 교역이 재개된 것은 1988년부터이지만, 아직까지 교역량도 미미하며, 더구나 투자는 더욱 보잘 것 없다고 할 수 있다. 남북교역 재개의 다음 단계는 북한에 대한 본격적인 투자의 재개라고 할 수 있다. 이러한 교역과 투자의 확대는 남북한 사이의 점진적 산업구조 조정, 상거래와 경제 인식의 점진적 동질화, 북한 지역의 점진적 소득 및 생활 수준 향상 등으로 경제공동체 복원의 기틀을 다질 수 있을 것이다.

경제공동체를 복원하는 보다 적극적인 방법은 남북한 경제제도의 호환성을 높이고 궁극적으로 단일한 경제체제로 통합하는 것이다. 이러한 통합은 현재 남북한 경제의 이질성이 점진적으로 극복된 이후에 가능해질 수 있는 얼마간 미래의 과제라고 할 수 있다.

이 글은 남북관계 및 경제협력의 발전 단계에 비추어 남북 경제공동체를 점진적으로 복원하는 청사진과 정책 방향을 제시한다. 이를 위해 남북경제관계의 단계적 발전 모델 및 각 단계에서의 북한 경제의 변화를 서술하고, 이를 토대로 단계별 정책 방향을 서술하는바, 화해협력기에는 남북경협의 제도화, 남북연합기에는 남북 경제제도의 통합을 주요 과제로 설정하며, 또한 투자와 교역을 확대할 수 있는 방안에 대해 모색해 본다.

나. 남북 경제 관계의 단계적 발전 모델

(1) 남북관계의 4단계 발전 모델

남북경제공동체의 발전 단계를 규정짓는 요인은 3가지로 상정할 수 있다. 첫째, 남북 군사 안보 관계의 전반적 발전 정도, 둘째, 남북 경제 교류 협력의 발전 정도, 셋째, 북한 경제 체제의 변화 등이다.

이 세 가지 요인은 서로 얼마간 독립적으로 발전할 수 있지만, 상호 연계되어 제약한다. 특히 남북 군사 안보 관계는 남북 경제 교류 협력 및 북한 경제체제의 변화를 제약하는 일차적 요소로 볼 수 있다. 북한의 대량살상무기 제거, 북한측 안보 우려 사항 해소, 한반도 평화 체제 형성 등의 군사 안보 문제가 전반적으로 해결되기 전까지는, 한반도에 주기적으로 정치 군사적 불안이 발생할 가능성이 높다. 이에 따라 남북 교역과 대북 투자가 여러 제약을 받을 가능성이 높다. 또한 이러한 상황에서는 한국을 비롯한 국제적 자본과 기술이 북한에 유입하는 데 여러 장애가 있기 때문에, 북한의 개혁과 개방이 성과를 내기가 어려울 것이다. 만약, 한반도 군사 안보 문제가 해결된다면, 북미관계, 북일관계가 정상화될 수 있을 것이다. 이 시기에는 북한 지역에 대한 대규모의 국제 금융지원이 가능해질 것이며, 북한 제품의 대외 수출 시장 개척도 본격화될 수 있을 것이다. 또한 한반도 평화 체제가 구축됨으로써, 정치안보적 우려 없이 남북한의 교류와 협력이 가능해지는 상태라고 할 수 있다.

이러한 관점에서, 앞으로 군사 안보 문제의 해결 단계를 중심으로 남북 경제관계의 발전을 남북연합이 성립시기까지 다음과 같이 4 단계로 나누어 볼 수 있을 것이다.

① Ⅰ단계: 현재로부터 한반도 안보의 근본 문제에 대한 진지한 협상 국면이 시작되는 시기까지의 단계
② Ⅱ단계: 협상 개시로부터 타결까지 걸리는 단계
③ Ⅲ단계: 타결 이후, 남북관계가 남북연합을 구성할 만큼 성숙하는 데 걸리는 단계

④ Ⅳ단계: 남북연합 단계

정세 변화의 여러 방향, 각 행위자의 그때 그때의 정책방향의 현명성 여하 등에 따라 이 기간들은 짧아질 수도 늘어날 수도 있을 것이다.

⑵ 각 단계별 남북경제관계의 발전 수준

Ⅰ단계에서는 여러 불안정 요인 때문에, 남북간의 교류와 협력이 극적으로 확대하는 데는 어려움이 있을 것이다. 또한 이 기간 중 북한이 대외 개방과 대내 개혁을 계속 전향적으로 추진해 나갈 가능성도 배제할 수 없지만, 이 경우에는 대외 지원 미비로 인하여 '실패한 개혁과 개방'으로 귀결될 가능성이 높을 것이다.

Ⅱ단계에 접어들면, 한반도 군사 안보 문제에 대한 해결 전망이 떠오르면서, 북한과 주변국 관계가 안정된 정치적 긴장완화에 진입하며, 군사적 긴장완화를 위한 협상이 시작된다. 이에 따라 정치 군사 차원의 여러 불안정 요소가 대폭 감소함으로써, 남북간 교류협력이 극적으로 늘어날 것이다. 북한에 대한 대외원조도 증가할 것이다. 이에 따라 북한의 내부개혁과 대외개방 조치가 탄력을 받고 얼마간 제대로 추진될 가능성이 높아 질 것이다.

Ⅲ단계에 이르면, 한반도 안보 문제에 대한 협상의 타결과 함께 평화체제가 수립되며, 이를 기초로 '1992년 남북 기본합의서'의 전면적 이행 실천이 가능해지게 될 것이다. 남북한 경제 협력은 보다 안정된 환경 속에서 발전할 수 있으며, 북한 경제가 보다 시장경제화됨으로써 북한측의 수용능력도 높아 진다. 따라서, 남북한간 경제제도에는 일정한 격차가 있지만, 무역, 투자, 인적 자원 이동 등이 보다 자유로

와 짐으로써, 남북한은 사실상 단일 경제권을 형성하게 된다. 남북기본합의서의 이행 과정에서 드러나는 여러 문제점과 과제 등을 해결해 가면서, 남북연합 성립의 분위기가 성숙하고, 그 구체적 형성의 문제가 논의될 수 있게 될 것이다.

Ⅳ단계는 남북 연합이 성립하며, 본격적으로 남북한 경제 체제를 동질화하는 제도 통합과 관련한 여러 조치가 취해질 수 있을 것이다.

(3) 각 단계별 북한 경제체제의 변화 양상

북한의 개혁 개방 또는 경제체제의 변화는 대외 안보 환경의 변화 및 대외 경제 협력 증진의 종속 변수가 될 것으로 판단된다. 그 이유는 두 가지이다. 첫째, 현실적으로 대외 안보 환경이 불안정한 경우, 내부 정치 불안 요소 때문에 개혁과 개방이 적극적으로 추진되기 어려울 수 있으며, 둘째, 외부의 지원이 없는 한 전향적 경제 조치의 경우에도 자력만으로 경제 상황이 호전되기 어렵고, 전향적 경제 조치의 성과가 불분명한 상황에서 더욱 적극적 조치를 취하는 것도 쉽지 않을 것이기 때문이다.

여러 여건으로 보았을 때, 북한의 대내 개혁과 대외 개방이 가속화되고 또한 어느 정도 가시적 결실을 거둘 수 있는 시기는 Ⅱ단계부터일 것이다. 우선 북한과의 대외 교류 협력, 특히 남북한간 교류 협력, 대외원조, 대외투자가 급속하게 증대할 것이다. 특히 이 시기에는 개성, 신의주, 남포, 원산, 나진 선봉 등의 '특구'에 대한 본격적 투자가 시작될 것이다. 이러한 우호적 대외환경을 배경으로, 북한 경제는 일정한 정도의 성장세를 보이며, 내부 경제 효율을 높이고 증가하는 대외 협력에 부응하기 위하여, 북한의 내부 경제 체제는 '사회주의 상품경제' 단계에 진입하게 될 것이다.

'사회주의 상품경제' 단계는 지령형 중앙집권경제로부터 '시장경제'로의 하나의 과도기로 평가할 수 있다. 지령경제형 제도와 규범이 서서히 해체되면서, 새로운 '시장'형 제도와 규범이 서서히 발생해 나갈 것이다. 북한 정부는 시장형 체제를 운영하는 데 적합하도록 그 관리, 부서 체계를 개편할 것이며, 거시경제, 화폐금융 정책에의 경험을 축적하게 될 것이다. 또한 산업구조면에서도 과거의 자급자족형 중공업 우선 소비·서비스 부문경시형 체계가, 수출주도형 경공업·소비·서비스 중심 체제로 바뀌어 갈 것이다. 나아가 이러한 과정 속에서 모든 경제행위 주체들이 '시장형' 체제에 점차로 적응해 나가는 일종의 '교육, 훈련기간'이 될 수 있을 것이다.

이러한 '과도적 훈련기간'이 어느 정도 성공적으로 종결 단계에 이르면 Ⅲ단계 또는 Ⅳ단계의 어느 시점에서 북한의 경제체제는 '사회주의 시장경제' 단계에 접근하게 될 것이다. 이 단계에 이르면, 국영기업의 민영화 작업이 보다 본격적으로 추진되는 한편, 시장적 제도와 규범이 성숙 단계에 이르며, 모든 경제 주체의 사고방식과 행위실제가 '시장형'으로 바뀌어 있을 것이다. 북한 정부는 거시 경제 정책, 화폐금융 정책 등을 독자적으로 수행할 수 있을 것이며, 민영화된 각 기업들은 시장형 국제 경쟁에 살아 남기 위한 재편 과정을 가속화하게 될 것이다.

<표 1> 남북 경제 관계 발전의 4단계

	Ⅰ단계	Ⅱ단계	Ⅲ단계	Ⅳ단계
군사·정치 관 계	정치적 긴장완화 지속이나, 안보 불안 요인 존재	군사적 긴장완화 협상의 개시 정치적 긴장완화 정착	한반도 평화체제 남북기본합의서 이행단계	남북연합
남 북 경제관계	교역량 증가 추세, 투자는 부진	본격적 투자 개시 단계	남북한 단일 경제권 추진	남북한 경제 제도 통합 추진
북 한 경제체제	부분 개혁 체제 특구 시도 단계	특구 본격 가동 '사회주의 상품 경제체제'	좌 또는 우	'사회주의 시장경제체제' 세계시장 통합
통일의 단계	화해 협력 단계			남북연합
주요 경제 정책 과제	교역, 투자 증대 및 남북경협의 제도화			교역, 투자 증대 및 남북한 제도 통합 추진

다. 단계별 주요 정책 방향

앞서의 <표 1>에 나타나듯이 Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ단계는 한국 정부의 통일 방안에서 볼 때, 화해 협력 단계에, Ⅳ단계는 국가 연합 단계에 해당한다. 물론 Ⅰ과 Ⅱ단계, Ⅱ와 Ⅲ단계, Ⅲ과 Ⅳ단계 사이는 상호 중첩되어서, 그 구분이 불분명할 수도 있다.

화해 협력 단계의 특징은 남북한 경제체제의 이질성이 남아 있으면서, 교역과 투자를 증대시켜 남북한을 단일한 경제권으로 통합시켜

가게 된다는 것이다. 이 3단계 중, Ⅱ단계에 접어들면, 남측은 성숙한 시장경제체제이지만, 북한은 계획과 시장이 공존하는 사회주의 상품경제 단계에 진입해 있게 된다. 이에 따라, 북한 국영기업의 운영이 사실상 시장기업과 유사한 양태를 보이게 되고, 초보적 시장제도가 발생 발전하게 될 것이다. 따라서 남북한 사이의 경제 체제의 호환성은 더욱 높아질 것이며, 교역과 투자, 특히 투자가 급격히 증대할 수 있다. Ⅲ단계에 접어 들면, 남북한 사이의 경제체제에서는 이질성이 아직도 상존하지만, 남북한은 사실상 하나의 단일시장권으로 통합될 수 있을 것이다. Ⅲ단계 또는 Ⅳ단계의 어느 시점에서 북한 경제는 국영기업을 민영화하는 단계에 접어들며, 시장제도도 얼마간 성숙단계에 접어듦으로써, 남북한 사이에는 경제체제상의 제도적 호환성이 더욱 높아질 것이며, 제도 통합을 가속화하는 것이 주요 정책으로 추진될 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 볼 때, 화해 협력기의 주요 정책 과제는 교역과 투자를 증진시키고, 남북한 경제 협력을 제도화·정착화하는 것이다. 국가연합기에는 남북한 경제 제도상의 통합을 가속화시키며, 남북한이 산업체계에 있어서도 명실상부한 민족경제로 통합하는 것이 주요한 정책과제가 될 것이다.

(1) 화해 협력기

① 남북경협의 제도화

이 시기의 주요 특징 중의 하나는 남북한 사이의 안보 불안정, 북한의 내부 정치 불안 요소, 북한측의 대외 교역 관계 및 시장경제 적응 불충분성 때문에, 남북 경협이 안정적으로 전개되고 증대하는 데

여러 장애 요인이 빈발할 가능성이 많다는 것이다. 따라서, 이러한 점을 방어하고 완충하기 위해서는 남북경협을 제도화하고 정착화하도록 하는 것이 우선적 과제로 제기된다. 즉, 초기 단계에서 민간 기업 차원에서 비공식적, 개별적 사안별로 이루어지던 남북경협을 정부 당국간에 공식적으로 만들어진 법적, 제도적 틀 안에서 이루어지도록 함으로써 남북경협이 안정적으로 발전할 수 있는 환경을 조성해야 한다.[8]

남북경협의 제도화는 북한의 변화 단계 및 적응 능력을 고려하여, 쉽고 기초적인 것부터 보다 복잡하고 발전적인 것으로 그 수준을 높여가야 한다. 화해 협력의 단계 중에서 Ⅰ단계보다는 Ⅱ단계, 또는 Ⅲ단계 순으로 남북한 경협의 교역, 투자량도 증가하게 될 것이며, 남북경협 및 국제 상거래에 대한 북한의 내외적인 적응능력도 증가하게 될 것이다. 특히 개혁 개방이 본격화되는 Ⅱ단계에 접어들면서는, 북한의 남북경협 및 대외 경제 관계는 사실상 국제 수준에 준하는 선에서 이루어질 가능성이 높다.

그러나 남북경협의 제도화는 북한측이 자본주의적 상거래에 적응한다는 것뿐만 아니라, 그것이 현실적으로 가능해지기 위한 북한 내부, 그리고 남북한간 물적 하부구조의 확충을 전제로 한다.[9] 예를 들어, 남북한이 교역 확대를 위해 교역사무소를 설치하였다고 하자. 그런데 북한 항만의 설비 개량이나 항비 인하 등 실물 부문에서는 개선이 미비하거나 기타 교통, 통신, 통행 등 제도화가 이루어지지 않으면 교역사무소가 제대로 기능하기 어려울 수도 있다.

남북경협의 제도화를 여러 조치를 간략하게 정리해보면 아래와 같다.[10]

---

8) 조동호·한승훈·김상훈·이대현, 「남북경제공동체 형성을 위한 남북경협 추진전략 및 부문별 주요과제」(한국개발연구원, 2001), p. 111.
9) 조동호·한승훈·김상훈·이대현, *op.cit.*, p. 115.

▼ 분쟁조정기구 설치

이 시기에는 남북한이 상이한 경제제도와 상거래 관행을 유지하게 될 것이다. 따라서 남북 추진 과정에서 분쟁이 발생할 가능성이 크다. 이를 조정할 수 있는 남북한간 분쟁조절 기구가 필요하다. 이와 관련 남북한은 「상사분쟁에 관한 합의서」의 가서명을 통해 「남북 중재 위원회」의 설치에 합의한 바 있다.

▼ 투자 보장 및 이중과세 방지 제도화

북한에 대한 투자가 본격적으로 증대하기 위해서는 투자 보장 및 이중과세방지에 관한 제도적 장치 구축이 필요하다. 이와 관련 남북한은 2000년 제2차 남북실무접촉에서 「투자보장에 관한 합의서」 및 「이중과세 방지에 관한 합의서」에 가서명했다.

▼ 남북한간 민족내부거래 선언

남북한간의 거래는 국제적으로 민족내부거래로서 국제통상 규범이 적용되지 않는다는 것을 인정받지 못하고 있다. 남북경협의 증대에 따라 교역 규모가 커지면, 국제 사회가 이의를 제기할 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 이에 대한 조치가 필요하다.

▼ 경제공동위원회 운영

---

10) 조동호·한승훈·김상훈·이대현, *op.cit.*, pp. 118~135.

남북경협을 발전시키기 위해서는 정부 차원의 협의기구가 필요하다. 남북한은 1991년 12월 남북기본합의서 22조에서 「남북경제교류협력 공동위원회」의 구성에 합의한 바 있다. 이 합의에 바탕을 두고 조속히 안정된 상설 기구를 설치하는 것이 필요하다.

▼ 연락사무소 설치 및 육상교통로 확보

특히 남북경협이 안정되지 않고 교역량도 미비한 Ⅰ단계에서는 교통과 통신에 관한 어려움이 많다. 따라서, 남북경협과 관련한 의사소통을 원활히 하는 방편으로 연락사무소 설치를 고려할 수 있으며, 육상 운송로를 조속히 열 수 있도록 해야 한다. 육상 운송로 문제는 경의선 및 동해선 공사가 완결되면, 그 일차 작업이 완료된다고 할 수 있다.

▼ 부문별 시범 프로젝트의 운영

남북경협의 증대에 의의가 크며, 다른 부문 사업의 확대에 하부구조로 작용할 수 있는 여러 시범 사업의 실시가 필요하다. 이에는 남북공동 경협 상담장 설치, 남북기술교육센터설립, 산업, 과학기술 표준화 사업, 공단개발 협력 사업 등이 있을 것이다.

이러한 조치들은 Ⅰ단계에서 태동하기 시작하여, Ⅱ단계, Ⅲ단계에 접어들면 보다 본격적으로 기능하게 될 것이다. 이러한 조치들 중에는 연락사무소 설치 및 육상교통로 확보와 같이, Ⅰ단계의 발전에 매우 중요한 조치들이 있다. 그러나 Ⅱ, Ⅲ단계에 들어서면, 이는 당연시 될 것이며, 다른 여러 조치들을 더욱 보완 발전시키는 것이 과제

로 등장하게 될 것이다.

② 교역 및 투자 증진 방안

화해 협력기의 Ⅰ단계에서는 군사 안보 문제의 미해결로, 남북경제 협력이 투자가 아니라 교역 중심으로 이루어지지만 Ⅱ, Ⅲ단계에 진입하면, 단순 교역을 넘어서 대북 투자 중심으로 남북경협의 중점이 옮아갈 수 있을 것이다.

<Ⅰ단계의 주요 정책 방향>

이 단계의 주요 특징은 북한 투자에는 여러 불안 요인이 상존하기 때문에, 남북한 경제 협력이 교역 중심으로 이루어진다는 것이다. 그러나 북한이 내부적으로 경제 재건을 위해 전향적 조치를 취하며, 외부를 향해서는 경제 특구 정책을 실시하는 단계이다.

이 시기의 정책 우선 방향은 위탁가공 교역 확대에 둘 필요가 있다. 위탁가공 교역을 통해서 북한 노동자의 기술 수준을 향상시키고 북한의 법과 제도 및 관행이 국제규범에 적합한 수준으로 변화하도록 유도한 이후에, 투자를 실행하는 것이 바람직하다. 이를 통해 북한산 제품의 질이 향상되고 어느 정도 경쟁력을 갖추게 되면 남북교역은 자연스럽게 활성화될 것이며, 대외 수출도 가능해질 것이다.

이 시기의 초기 대북한 투자는[11] 북한 지역이 남한 시장이나 중국을 비롯, 동남아 시장, 더 나아가 미국 등 제3국 시장으로 수출하기 위한 생산 기지로서 역할을 해낼 수 있는 방향으로 이루어져야 할 것

11) 이에 관하여, 김영윤, "남북한 경제공동체 형성을 위한 대북투자방안," 「남북한 실질적 통합을 위한 교류 협력 제도화 방안」(통일연구원 주최 학술회의 자료집, 2002.11.5), pp. 9~10.

이다. 이는 북한에 내수시장이 아직 형성되어 있지 않다는 판단에서, 또한 내수시장을 가급적 빠르게 형성시키려는 의도에서 비롯된다.

남한의 자본과 기술, 북한의 노동력을 결합하여 제품을 생산하고 이를 중국을 비롯하여 미국시장으로 수출할 수 있도록 투자방향을 결정하는 것이 합리적일 것이다. 남한 기업으로서도 대북 투자가 새로운 생산기지 확보를 통한 경쟁력 강화라는 차원에서 실익을 확보할 수 있는 가능성이 크다. 개성과 같은 북한의 여러 특별개방 지역에 생산설비를 이전하고 북한의 저임금 노동력을 활용, 수출경쟁력 있는 상품을 개발하는 것이 중요하다. 남한이 1960~70년대 추진했던 것처럼 단기적으로는 섬유, 의류, 신발, 가죽, 가방, 완구, 목재, 출판, 인쇄 등 노동집약적 분야와 전기·전자 제품조립 등의 경공업 분야가 유망대상이 될 것이다.

그 다음 의료용품, 소금, 생수, 담배, 버섯 등 임산물을 비롯하여, 농수산물 분야의 제품들을 북한 지역에서 공동 생산, 남한으로 반입하거나 제3국으로 수출하는 것도 유망할 것이다. 특히, 농업 분야에서 특용 작물을 「계약재배」하거나 「위탁재배」하는 동시에 비료, 농약, 농업용 비닐, 농기구 등 영농 자재를 생산하는 방식의 투자가 유리할 것이다.

북한의 자원 개발도 유망 투자 분야라고 할 수 있다. 북한에는 철, 금, 은, 동, 아연, 니켈, 티타늄, 우라늄, 석탄, 중석, 석회석, 흑연, 고령토, 마그네사이트 등 자원이 풍부하다. 이와 같은 자연자원들을 북한의 주요 수출 상품으로 개발하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 이 경우 자연 자원 개발을 위한 설비를 반출하여 공동개발하고 이익을 분배하는 방안이 합리적일 것이다.

<Ⅱ, Ⅲ단계의 주요 정책 방향>[12]

이 시기에는 북한의 특구 정책이 본격화되며, 내부적으로도 사회주의 상품경제 수립을 위한 조치들이 취해진다. 한반도 군사 문제 해결을 위한 협상이 본격화됨과 동시에, 북미수교, 북일 수교가 이루어지고, 북한에 대량의 대외 원조 및 기술이 도입되는 시기이다.

이 단계의 주요 과제는 수출산업에의 투자를 통한 생산확대 및 수출증가와 더불어 북한의 생필품과 관련된 경공업 분야의 투자가 바람직하다. 이는 북한 주민의 생활을 가급적 빠른 시일 내 질적으로 향상시키기 위한 목적에서다.

투자 수익에 대한 기대가 높을 것으로 예상되는 분야는 비누, 제지, 신발, 의료용품 등을 비롯하여 소금, 설탕, 제과, 제빵, 조미료(장류), 기타 농수산물 가공 등 식료품 부문이라고 할 수 있다. 이와 같은 분야는 공급이 절대적으로 부족한 상태를 유지해 왔기 때문에 북한 전역에서 생산될 수 있는 체제를 갖출 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

남한 기업은 북한이 수출시장에서 확보하는 외화 사정을 고려하면서 투자를 확대하되, 생산과 판매에 따른 대금 결제가 정확히 보장될 수 있도록 해야 할 것이다.

중장기적으로는 북한 내수 시장이 발전할 가능성을 염두에 두고 시장을 선점한다는 측면에서 음식료품을 비롯, TV 등 가전 제품, 자전거, 시계, 카메라, 재봉틀, 화장품, 카세트, 주방기기와 같은 내구재 등에 대한 투자를 고려할 필요가 있다.

(2) 남북연합기

① 남북한 경제 제도 통합

12) 김영윤, *op.cit.*, pp. 9~10.

남북연합기에는 북한 지역에 '사회주의 상품경제' 또는 '사회주의 시장경제'가 성립해 있는 것으로 설정하면서, 이러한 상황에서 북한 지역에 시장제도를 공고화 발전시켜 나가는 데 필요한 고려사항과 정책방안을 이하에서 서술한다.[13]

그런데 남북연합이라는 것은 한반도에 '통일을 지향하는' 특수 관계를 맺는 그러나 국제법적으로 별개인 두 개의 국가가 존재하는 것을 의미한다. 따라서 남과 북에 국제적으로 승인된 독자적인 정부가 성립해 있는 것을 의미한다. 그러므로, 한국 정부의 북한 정부에 대한 지원은 북측의 주권을 존중하는 차원에서 이루어지는 것이어야 할 것이다. 이러한 것을 배경으로 하여, 한국측이 취할 수 있는 북한 지역 '시장화' 촉진 및 정착을 위한 정책 방안으로서 아래와 같은 것들을 생각할 수 있다.

<남북한 투자 및 교역에서 한국의 주도적 위치 확보>

남북연합기 북한은 한국뿐 아니라, 일본, 중국, 미국, 러시아 및 기타 서방 국가와 다원적 경제 교류를 추진하게 될 것이다. 이는 북한에 시장경제의 기본구조가 형성되는 시기에 그것이 구체적으로 어떠한 방향에서 형성되는가 하는 문제와 관련, 한국을 비롯한 여러 나라가 경쟁한다는 것을 의미한다.

이 경우에, 북한의 시장경제제도 형성에 가장 많은 영향을 끼칠 수 있는 나라는 북한 경제에 가장 많은 투자와 교역을 행하는 나라가 될 것이다. 만약 한국이 여러 복잡한 이유 때문에, 북한 지역에 대한 투

13) 박형중, "북한지역에 시장제도 정착방안," 「남북한 실질적 통합을 위한 교류 협력 제도화 방안」(통일연구원 주최 학술회의 자료집, 2002.11.5), pp. 18~24.

자와 교역에서 주도권을 행사하지 못하는 경우, 북한 지역에서의 시장경제체제는 한국식과는 다른 양상으로 발전하여, 결국에 남북 호환성에서 문제가 발생하게 될 소지가 있다.

남북한 사이의 언어적 문화적 친밀성은 북한과 다른 어느 나라보다도 높지만, 역으로 남북한 사이의 이러한 긴밀한 관계 때문에 파생할 수 있는 여러 복잡한 문제도 존재한다. 예를 들어 분단과 그 지속 과정에서 형성된 재산권 분쟁, 남북한 경제 격차로 발생할 수 있는 상호간의 자존심 보존의 문제, 남북한 일반 주민의 대량 접촉시 발생할 수 있는 사회적 불통합의 문제 등등을 지적할 수 있을 것이다.

따라서, 한국측은 여러 민감한 문제를 처리하는 데서, 겸양과 자제, 연대와 끈기를 발휘함으로써, 북측에서 한국에 대한 정치적 정서적 거부감이 증폭되지 않도록 배려해야 한다. 이러한 배려를 기반으로하여, 남측이 북한 지역 경제 발전에서 주도권을 행사하게 될 때, 북한 지역 시장경제 체제가 남측의 그것을 견본으로 하여 성립하고, 그리하여 남북간 경제체제의 호환성이 높아질 가능성이 증가할 수 있다.

<시장경제제도 건설지원>

'사회주의 상품경제' 단계는 명령형 관료적 조정(bureaucratic coordination) 요소의 포괄 범위가 점차로 감소하면서, 시장형 조정요소의 세력 범위가 점차로 넓어져 간다. 이에 비례하여, 전체 경제에서 시장형 제도와 규범이 발생·발전해 나간다. 초보적 상업은행 등 화폐 금융 체계의 발생, 소유권 관념과 법적 하부구조의 발생, 상법 등 법체계와 시장적 계약관념의 확산 등이 나타나게 될 것이다.

북한에 이러한 초보적 시장경제 하부구조가 발생하는 경우, 언어적 친화성 때문에 불가피하게 그것들이 한국의 것들을 참조하게 될 가능

성은 물론 존재한다. 그러나 장기간 소련형 사회주의 체제의 경험과 북한의 시장경제발전 단계의 저급성 때문에 러시아의 사례 또는 중국형 제도를 더 많이 참조하게 될 가능성도 배제할 수 없다. 또는 일본 배상금과 자본이 대량 진출하게 되는 경우, 일본식 제도를 따라갈 가능성도 배제할 수 없다.

한국정부는 북한에 한국형 시장제도와 규범, 법체계와 관습이 정착할 수 있도록, 정부 차원의 노력과 지원을 해야 할 것이다. 이 경우, 한국 정부는 민간 기업, 대학과 연구소 등과 공동노력을 모색해야 할 것이다. 그러나 이 경우에도, 이미 산업화 단계를 지나, 탈산업화 단계에 접어들고 있으며, 지난 50년간의 시장경제 역사를 가지고 있고 또한 소득 일만 불 이상의 경제수준에 있는 한국형 경제를 무차별로 북한에 이식하고자 하는 시도는 실패할 가능성이 많다. 북한 지역에 한국형 시장제도를 건설하고자 하는 지원 사업에서는, 남북한의 발전단계, 소득격차, 관념과 관습의 차이, 경제구조의 차이 등을 고려해야 할 것이다. 또한, 한국 측이 오만한 강요자로 비치지 않도록, 북한 정부와 주민의 체면을 고려하면서, 정책을 추진해야 할 것이다.

<시장경제 교육청의 설립 운영>

북한의 경우에는 여러 공산주의 국가들 중에서도 가장 보수적이고 집권성이 높은 경제체제를 유지해 왔으며, 정치권력의 성격도 정치국 과두제(집단지도체제)가 아니라 개인독재형 체제를 유지해 왔기 때문에, 전반적으로 시장경제 체제의 성립에 필요한 능력 배양에서 가장 뒤떨어져 있다는 것을 지적할 수 있다.

따라서 북한 지역에서의 시장체제의 성립에 필요한 하부구조, 운영능력과 사회적 관습은 매우 더디게 형성되어 갈 것이며, 그 과정에서

많은 시행착오가 일어날 가능성이 많다. 이는 다음과 같은 현상들을 통해 표현될 가능성이 많다. 즉, 상층 정책결정자의 정책결정에서의 권위주의 및 미숙성, 일반적으로 법적 관념 및 절차 준수 관념의 미비, 상층 및 중간 관료의 행정능력의 일반적 미숙성과 공공성 유지 능력 미비(즉 부패 및 오직, 권력남용의 가능성 증대), 개인차원에서는 경제문제에서 국가의존적 사고의 만연, 국가재산과 개인적 소유재산에 대한 감각 미비, 노력과 노동이 아니라 투기나 요행에 의한 부의 축적 관념 등이 그것이다.

북한 사회와 사람들의 이러한 시장경제 적응능력 부재 현상에 대한 대응 방법의 하나로, '시장경제제도 교육원'을 설립하여 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 교육원의 교과 과정은 북한의 각 계층과 각 지역, 각 부문별 특성에 맞는 다양한 교육 내용과 방법을 구비해야 할 것이다. 또한 교육 주체도 정부, 각종 경제단체, 대학 등 민간 교육기관, 그리고 비정부단체 등이 복합적으로 참여하는 체제를 갖추어야 할 것으로 보인다. 이러한 복합구조는 각 계층, 각 지역, 각 부문별의 요구와 특성에 맞는 맞춤 교육을 위해서 반드시 필요할 것으로 보인다.

이러한 교육에서는 우선 공통으로 추상적 시장경제 원칙과 이론이 전수되어야 할 것이다. 이밖에도 정책 결정자를 위한 경제정책론, 기업경영자를 위한 경영학, 이와 관련된 여러 실습과정의 구비가 필요할 것이다. 일반 주민들에게는 여러 실무차원의 기술과 경험을 전수할 수 있는 상업고등학교식 교육내용이 적합할 것으로 보인다.

<중소 사기업, 자영업 진흥정책>

북한지역의 시장경제 정착과 발전에 있어서 중소 사기업 및 자영업

진흥은 이중의 중요성을 갖는다.

첫째, 중대 국영기업에 경쟁환경을 마련해 줌으로써, 중대 국영기업의 경영합리화를 촉진하는 효과를 갖는다. 즉, 1) 비-국영 기업의 대량 진입, 2) 국가 기업 사이, 그리고 국가기업과 비-국가 기업 사이에서의 경쟁의 급격한 증대, 3) 국가가 국영기업에 시장경제식 인센티브를 부여함으로써 국영기업의 실적 개선 등이다. 이러한 과정은 상대 가격이 새롭게 정립되게 하고 경제 자원의 통제권을 정부로부터 가계로 이전시킨다고 한다.[14]

둘째, 중소 사기업 및 자영업의 광범한 확산은 그만큼 많은 북한 주민들이 경영훈련 및 고용창출의 기회를 향유하게 된다는 것을 의미한다. 중소 사기업 및 자영업의 경영 경험은 가장 효과적인 시장경제 교육으로서 기능할 것이며, 북한 주민들의 자존심을 보존하고, 자생력을 길러 줄 수 있는 가장 효과적인 방법이 될 것이다.

따라서, 한국 정부의 대북 경제 지원은 중소 사기업 및 자영업이 활성화할 수 있는 방향에서 추진되어야 할 것이다. 이와 관련하여 많은 국제기구 및 국제 비정부 단체들은 이미 많은 경험을 축적하고 있다. 예를 들어, 창업을 위한 소액 대부 등 여러 형태의 자활능력 배양 훈련 및 지원 제도 등을 지적할 수 있다.

한국 정부는 이들과 적극적으로 협력하여, 그 경험과 노하우를 전수 받아야 될 것이다. 물론 이러한 활동은 정부가 직접 관리할 수 없을 것이며, 한국의 여러 경제 단체 및 비정부기구들과의 협력 하에서 이루어질 수 있을 것이다.

<사회안전망의 지원>

---

14) John McMillan and Barry Naughton, "How to Reform a Planned Economy: Lessons from China," *Oxford Review of Economic Policy,* Vol.8, No.1, 1992, p.131.

현재의 북한 경제 사정으로 볼 때, 설령 북한이 '사회주의 상품경제' 단계에 접어 들게 되더라도, 북한 지역에는 광범한 극빈층이 존재할 것임을 예상할 수 있다.

그런데 광범한 극빈층을 기반으로 하여서는 서방형의 발전된 시장경제가 기능할 수 없다. 광범한 극빈층이 존재하면 민주주의와 법치가 기능할 수 있는 토대가 없는 것과 마찬가지이며, 여러 사회 문제 때문에 사회불안이 지속될 개연성이 높아 진다. 또한 빈곤의 악순환이 지속되는 환경에서는 마피아식 시장경제가 번성할 수 있는 환경이 된다.

따라서 일반적 정치 안정뿐 아니라, 시장경제 제도의 정착을 위해서라도, 북한 지역 주민에 대한 최소한의 사회적 안전망이 구비될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이러한 노력은 단순히 그들이 나날이 호구지책을 이어갈 수 있도록 하는 것이 아니라, 교육의 기회를 확대하여 스스로 자활하는 능력을 배양할 수 있는 여러 제도와 조치가 연계되어야 할 것이다.

② 교역 및 투자 증진 방안

본 단계에서는 대북 투자가 본격적으로 이루어져 북한 경제의 발전을 크게 담보할 수 있을 것으로 예상된다. 이 단계에서는 사회간접시설 부문을 포함한 경제발전 선도분야에 대한 투자, 궁극적으로는 남북한간의 산업구조 조정이 이루어질 수 있는 방향으로 투자가 이루어져야 할 것으로 판단된다.[15]

다음과 같은 부문에 우선 순위를 두어 투자가 이루어지는 것이 바

15) 김영윤, *op.cit.*, pp. 10~12

람직하다. 첫 번째로 경제 효율성 창출을 위한 사회간접시설 부문 투자다. 전력, 수송 등 북한의 열악한 사회간접자본 시설은 북한의 경제발전과 남북경협 활성화를 저해하는 요인으로 작용할 것인바, 북한 경제의 효율성을 창출해 낼 수 있는 사회간접시설 부문의 투자는 필수적이다. 북한 경제발전과 남북경협 활성화를 극대화할 수 있는 투자는 제품생산설비, 원·부자재 및 제품 수송에 필요한 전력, 철도, 도로, 항만 분야 등이 될 것이다. 이 가운데서도 가장 중요한 분야는 전력생산을 위한 발전소 건설, 철도, 도로, 항만 등 낙후된 북한의 인프라 개발이라고 할 수 있다. 그러나 북한의 SOC를 한꺼번에 확충한다는 것은 사실상 불가능한 일이며, 남한이 독자적으로 감당하는 것도 어렵다. 따라서 이 분야의 투자는 북한의 수용 가능성과 요구 사항을 감안하고 남한의 투자능력, 산업연관효과 등을 고려하여 투자대상, 투자지역, 투자규모를 정하는 것이 바람직할 것이다. 이런 점에서 남북경협 사업의 일환으로 개발·조성되는 북한 지역의 특구 관련 발전시설이나, 공단 내 상주인력을 위한 주택이나 부대시설 건설, 공단과 항만 및 대도시를 연결하는 남북한간 물자 수송용 철도, 도로 등의 인프라 시설에 우선하여 투자하는 것이 합리적일 것이다. 더 나아가서는 북한 내 타 지역 공업지대와 공단을 연결하는 주요 도로 확장 및 보수, 물류 단지조성, 주택 건설이나 정보 통신망 구축과 같은 사업으로 연결해 볼 수 있을 것이다. 이와 같은 과정을 통해 북한 지역 인프라 개발 수요가 가시화될 경우에는 남한의 건설산업 분야와 철강산업 분야는 대북 투자의 최대 수혜 업종이 될 것으로 판단된다.

두 번째로 산업구조 조정 차원의 선도 산업분야의 투자다. 북한 지역 사회간접시설 분야의 투자에 이어 산업구조 조정 차원에서의 조선, 자동차, 철강·금속, 기계, 화학 등 중화학공업과 같은 선도산업 분야의 투자는 북한 경제발전에 지대한 역할을 할 것으로 판단된다.

이 단계에서는 표준화된 기술에 기초한 자본 집약적 산업 생산기지가 북한 지역에 형성될 가능성이 높다. 여기에는 먼저 자동차, 조선, 기계 등의 부품 및 조립생산으로부터 철강 금속, 기계, 화학 등 중공업 분야를 포괄하는 투자가 큰 의미를 가질 것이다. 물론, 중화학공업 분야의 경우 군수 산업과 밀접히 연관되어 있어 대북 투자가 심화되는 데에는 한계가 있을 수 있으나, 군수분야로의 전용 가능성이 없는 부분품 생산이나 조립 등의 투자협력은 얼마든지 이루어질 수 있을 것이다.

각 분야별로 볼 때, 석유화학 분야에서는 초기 비료를 중심으로 한 투자협력, 중장기적으로는 정유나 저기술 범용 제품을 생산하는 투자가 의미를 가질 것으로 보인다. 중공업 분야는 정밀도가 낮은 산업용 기계, 농업용 기계와 같은 기계 제작 분야의 투자가 바람직하며, 조선 분야에서는 북한의 유휴 노동력을 활용할 수 있는 선박 해체, 장기적으로는 선박용 엔진과 같은 고급 산업용 기계 생산 분야에서의 투자가 가능할 것이다.

철강 산업 분야에서는 남한에서 가격 경쟁력이 약화된 조강류 설비를 북한으로 이전, 남한 내 제품 구조는 고부가가치화 하는 한편, 북한의 설비는 새로 재구축하는 것이 바람직할 것이다. 장기적으로는 북한 내 제철소 설비를 현대화해 남한에서 수입에 의존하고 있는 기초 원료, 강판 제품, 핫코일 등의 생산이 북한 지역에서 이루어질 수 있도록 하는 것이 요구된다.

자동차 분야는 초기에는 북한의 기술 수준을 감안해 자동차 부품 가운데 위탁 생산이 가능한 저기술 분야의 투자가 유망할 것이다. 여기에는 자동차용 배터리, 시트 제작이나 범퍼 도장 등 중기술 수준의 부품 생산협력과 중소형 승용차의 조립 생산이나, 중저가 자동차 생산 기지를 만드는 투자가 해당된다.

세 번째로 북한 지역의 산업 기술력을 제고할 수 있는 분야의 투자다. 21세기 디지털 시대 기술혁신의 주역은 전자 및 정보통신 분야다. 전자 및 정보통신 산업의 발전 없이는 경공업과 중화학공업의 발전도 기대하기 어렵다. 이 분야는 북한이 향후 자체적인 연구개발이나 대외협력을 통한 개발에 가장 주력할 것으로 예상되는 분야다. 이 분야에서도 각 분야별로 단계적인 접근이 필요한바, 단기적으로는 먼저 임가공 협력을 통해 컴퓨터, 반도체 및 TV와 같은 노동 집약적 가전 제품을 공급할 수 있는 투자를 추진하여, 중기적으로는 무선통신 서비스 사업이나 정보통신분야의 단순 설계용역 분야의 투자가 바람직할 것이다. 그리고 장기적으로는 초고속 정보통신망의 구축 및 서비스를 제공할 수 있는 분야를 발굴하여 투자할 필요가 있다. 통신분야의 경우에는 단기적으로는 남북한 정보 인프라 구축 차원에서 북한의 유선 통신망과 무선통신시스템 구축 등 북한의 통신망 현대화 사업에 참여하고, 중장기적으로는 첨단 통신장비 생산을 위한 투자가 모색되어야 할 것이다.

라. 소결론

남북 관계의 진전 및 남북 경협의 확대를 위해서 핵심적인 사항 중의 하나는 북한의 변화이다. 현실적으로 여러 요인 중에서 북한의 변화가 촉진될 때에만, 남북한 경제 교류가 증대할 수 있으며, 그에 따라 남북 경제공동체 형성이 가속화될 수 있기 때문이다. 여기서는 결론을 대신하여, 첫째, 북한 변화 촉진을 위해서는 안정된 남북관계가 중요하다는 것과 둘째, 북한 경제 체제의 변화는 단계적으로 이루어질 수밖에 없음에 대해 간략하게 언급한다.

북한의 변화가 가속화될 수 있으려면, 북한이 주변 국가와 긴장완

화와 교류협력을 안정적으로 확대할 수 있어야 한다. 만약 어느 가상 시점에서 북한 지도부가 강력한 개혁·개방 의지를 가지고 있다고 가정하자. 그런데, 지도부는 동시에 앞으로 5~10년 사이에 대외관계가 불안정해진다고 판단한다고 하자. 이 경우 지도부는 만약 개혁·개방을 실시할 경우 성공을 장담할 수 없다고 판단할 수밖에 없다. 따라서 특별히 강력한 개혁 추진 의지가 있더라도 개혁을 막상 시작하는 것은 불가능할 것이다. 그러나 역으로 만약 남북관계가 5~10년 동안 점진적으로 개선된다고 예상하는 것이 가능하다면, 북한은 보다 많은 대외 원조, 자본과 기술의 도입을 예상할 수 있을 것이다. 북한은 자신이 계획하는 대외 사업(예를 들어, 나진선봉무역지대, 개성공단, 금강산 관광사업 등)이 성공할 수 있다는 가능성을 훨씬 높게 볼 수 있을 것이다.

또한 여기서 서술하고 있는 남북경협 및 북한 경제의 단계별 변화는 북한 경제 행위 주체의 사고방식의 변화와 적응의 단계성과도 상응한다. 즉 경제가 개혁되기 위해서는 전반적인 경제 관리 제도가 재구성되어야 할 뿐 아니라, 그 속에서 경제 운영을 담당하는 국가 경제 당국자, 기업소 임원, 각 개인 등도 사고방식과 행태를 변화시켜야 한다. 만약 제도 변화가 급격히 이루어지어 행위주체가 적응을 못하게 되면 개혁은 실패할 수밖에 없다. 예를 들어, 스탈린적 집중경제에 갑작스럽게 서방형 시장경제 제도를 도입하게 되면, 제도 구성 요소들 사이의 갈등, 행위 주체의 적응 실패에 따른 혼란이 불가피할 것이다. 만약 단계적으로 변화하게 되면, 새로운 제도의 정합성과 행위 주체의 적응 능력이 점차로 증가할 수 있을 것이다. 정치분야에서도 급격한 변화보다는 단계적 이완과 변화의 경우에만, 지배자·피지배자가 공히 적응할 시간과 학습의 여유를 가지게 되기 때문이다.

경험적으로 볼 때, 동독과 체코처럼 공산주의 성립 이전에 이미

고도로 발전된 시장경제, 그리고 자생적 의회민주주의 경험을 했던 국가에서 시장경제의 복구가 가장 손쉬웠다. 또는 폴란드와 헝가리의 경우에는 이미 공산주의 시절에 오랜 동안 시장지향형 개혁을 추진해 왔기 때문에 일반 주민들이 이미 익숙해왔던 '시장경제형' 환경에 적응하는 데 큰 문제가 없었다. 또한 이들 국가에는 공산주의 시절에서의 시민사회의 저항 등을 배경으로 공산체제 붕괴 이후 다원적 정치체제의 수립이 가능했기 때문에, 독점적 국가권력이나 부패 권력에 대한 사회적 감시 통제가 상대적으로 높았다는 것도 지적할 수 있다.

이와는 달리 소련의 경우에서처럼, 공산주의 말기(1987년)에야 시장형 개혁을 실시하여, 전반적으로 시장적응능력이 없고, 권위주의적 정치권력의 전통 및 체제전환기 혼란기 동안 국가의 폭력독점이 와해된 경우에는 서방적 시장경제와는 상당히 다른 양상을 갖는 '왜곡된' 시장경제가 성립해 있음을 지적할 수 있다. 또는 루마니아와 불가리아에서처럼, 공산체제 붕괴시까지 가시적 탈스탈린화나 경제개혁이라는 것이 존재하지 않았던 나라는, 공산체제 붕괴 이후에도 상당 기간 동안, 사실상 공산당 없는 '사회주의 경제'를 운영해 왔다는 것을 기억할 필요가 있다.

한국의 대북 경제공동체 형성 정책은 이러한 어려움을 고려하면서 추진되어야 할 것이다. 이러한 어려움을 고려하지 않고, 북한 주민을 '한 핏줄, 한 동포'로서 동일한 사고 방식과 사고능력을 가진 주체로 상대하는 경우, 과잉기대의 무산에 따른 실망의 증대, 많은 시행착오와 학습 비용을 지불해야 할 수도 있을 것이다.

3. 사회문화공동체 형성방안

가. 통일방안과 사회문화공동체의 개념

(1) 민족공동체 통일방안과 사회문화공동체

통일방안으로서 '한민족공동체 통일방안'이 구체화 되면서 통일과정으로서 사회문화공동체형성의 문제가 제기되기 시작했다. 한민족 공동체통일방안에서 제시하고 있는 민족공동체란 "정치·경제·사회·문화 등 민족생활의 모든 분야를 포괄하는 종합적인 성격의 공동체를 지칭하는 개념으로 분야별로 경제공동체, 문화공동체, 사회공동체, 정치공동체"[16]로 구분되어 나타나고 있다. 이와 같은 해석을 기초로 민족공동체의 구체적 실현방법으로는 "비정치분야 위주의 공동체인 경제·사회·문화 공동체와 정치·이념분야인 정치공동체를 구분"해야 한다는 것으로 해석되고 있다. 이와 같은 구분에 따르면 사회문화, 경제공동체의 형성에 주목하는 민족공동체의 실현은 '민족통일'로 규정되고, 정치공동체까지 포함한 민족공동체의 실현은 '국가통일'로 규정된다. 따라서 한민족공동체 통일방안은 궁극적인 통일실현(민족공동체 형성의 바탕위에 통일국가를 이루는 실질적인 통일) 이전의 중간단계로서 민족 공동체 형성을 위한 기반조성단계와 남북연합 단계를 설정하는 것을 특징으로 하고 있다.[17] 이와 같은 관점에서 한민족공동체 통일방안은 민족통일과 국가통일의 개념을 구분하여 실천방안을 제시하고 있다는 특징을 보이고 있다. 이와 같은 입장은 정치공동체의 완성을 포함하는 민족공동체 형성 여건조성을 위해 비정치분야의 사회문화경

16) 윤덕희·김규륜, 「한민족 공동체방안 연구: 사회·문화·경제 교류·협력 중심」(서울: 민족통일연구원, 1991), p. 3.
17) 위의 글, pp. 3~4.

제공동체 형성작업을 우선적으로 추진하는 것이 필요하다는 것과 맥을 같이한다.

민족공동체 통일방안의 정립에 따라서 통일과정으로서 사회문화공동체 형성 문제가 제기되어 왔다. 통일방안과 사회문화공동체의 이해에 있어서 중요한 특징은 사회문화공동체가 통일의 '한 단계'이자 '과정'으로 이해되고 있다는 점이다.

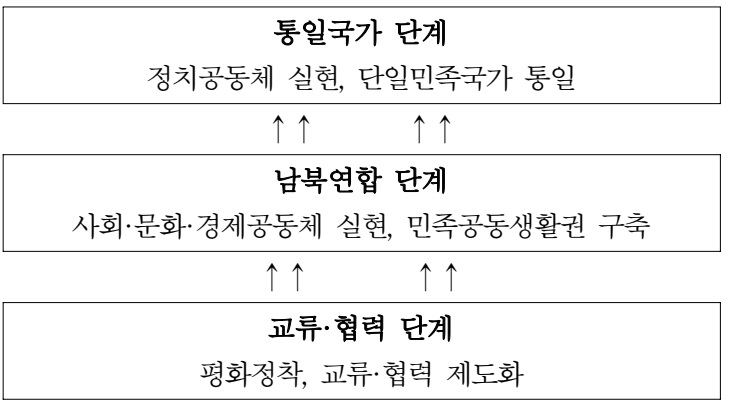
남북한 사회문화공동체는 "내부에 남북한간의 사회문화체계의 차이는 존재하나, 이 차이는 단순한 이질성으로서 배타적·분열적 작용을 하지 않고 상호보완적 관계아래 조화를 이루는 상태를 의미"하며, 이와 같은 관점에서 "남북한 사회문화공동체의 형성은 양 사회의 이질화 현상이 완전히 동질화를 획득하게 되는 상태에서보다는 상호 협력, 공존의 합의가 이루어지는 상태에서 달성될 수 있다"는 것이다.[18] 이와 같은 해석에 따르면 이 상태에서 남북한 사이의 사회문화의 제 기능들이 상호 양립 및 절충될 수 있다는 것이며, 따라서 남북 사회문화공동체 형성을 위한 과정은 양 체제간에 동질성을 증대시키는 문제로 해석된다. 이와 같은 동질성의 증대는 결국 남북한간의 사회문화 교류협력의 증대문제와 같게 된다. 사회문화, 경제분야에서의 교류협력은 사회문화경제공동체 형성에 필수적인 수단이자 과정이라는 것이다.

한민족 공동체 통일방안이 상정하고 있는 민족공동체는 정치, 경제, 사회, 문화 등 민족생활의 전 분야를 포괄하는 종합적인 성격의 공동체를 지칭하는 개념이며, 분야별로 경제공동체, 문화공동체, 사회공동체, 정치공동체로 구분되는 것으로 해석되어 왔다. 그리고 민족공동체의 실현방법으로는 비정치적인 경제, 사회, 문화공동체와 정치, 이념적인 정치공동체를 구분해야 하며, 사회문화경제공동체 형성에 초점

18) 윤덕희·김도태, 「남북한 사회문화공동체 형성방안」(서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 4~5.

을 둔 민족공동체의 실현은 민족통일이며, 정치공동체까지 포함한 민족공동체의 실현은 국가통일로 규정될 수 있다는 것이다. 이와 같은 입장은 정치공동체까지 포함하는 국가통일이 한민족공동체 형성의 최종적 형태가 되며, 이를 달성하기 위해 사회문화공동체 형성작업이 필요하다는 것이다. 따라서 사회문화경제공동체는 정치공동체형성을 위한 사전적 과정으로서 이해된다. 이와 같은 입장은 정치공동체와 이념공동체의 실현이전이라도 민족성원의 삶의 질 향상을 위한 생활공동체 형성을 유보할 수 없으며, 사회문화경제공동체의 형성은 궁극적으로 정치공동체 형성의 기초가 된다는 점을 근거로 들고 있다.[19] 이는 다음과 같은 표로 요약될 수 있다.[20]

<표 2> 공동체 형성 단계



사회문화공동체 형성을 위한 정책추진방향도 이와 같은 구분에 따라 설정되어 있다.

---

19) 위의 글, pp. 3~4.

20) 통일연구원, 「남북한 실질적 통합의 개념과 추진과제: 민족공동체형성을 중심으로」(서울: 통일연구원, 2002), p. 63.

화해협력단계에서는 남북한 직접교류방식보다 제3국을 통한 간접교류방식으로 사회·문화분야의 교류·협력이 진행될 가능성이 크다는 현실에 기초, 제3국에서 개최되는 각종 학술대회와 문화·예술행사, 체육행사 등에서의 남북인적교류에 주안점을 두고 있다. 분야별로는 정치와 이념적 영향이 비교적 적은 기초과학·순수학문·전통예술·순수예술·민속학 분야 등에서의 자료 교환 및 전시 등을 추진하는 방향이 설정되어 있다.[21]

남북 연합단계에서는 사회·문화분야의 인적 교류 확대와 민간단체 및 지역간 교류·협력을 활성화를 통한 교류·협력체제를 구축하고 이를 기반으로 사회·문화공동체를 완성해 나가는 것으로 설정되어 있다. 따라서 사회문화분야의 각종 민간단체간 공동활동을 확대하고 민간단체간 자매결연과 시·도·군 등 지방자치단체간 교류 확대 및 자매결연을 추진하도록 되어 있다. 또한 언론 개방을 통하여 남북한 상호이해 증진과 민족동질성의 회복과 북한주민의 민주의식 형성 촉진이 정책의 주요목표로 설정되어 있다.[22]

통일국가 단계에서는 사회·문화분야의 민간단체의 통합, 북한지역에 사회·문화시설의 확대를 통해 북한주민들의 과도기적 심리불안을 치유하고 다원주의적 사회질서에 적응할 수 있도록 하는 조치들이 마련되어야 하는 것으로 설정되어 있다. 이를 위해 남북주민간의 화합과 공영을 위하여 광범위한 국민 교육·홍보프로그램을 시행하는 것이 필요하며, 북한주민 재교육을 위한 전문기관 설립 및 전문가 양성, 남한주민에 대해서도 민족동질성 증대와 통일후 사회적 갈등 해소, 통일한국의 건설 등을 위한 교육의 실시가 정책방향으로 설정되어 있다.[23]

민족공동체 통일방안과 사회문화공동체 형성에 대한 기존의 입장에

21) 위의 글, pp. 66~67.
22) 위의 글, p. 70.
23) 위의 글, p. 74.

있어서 남북한간의 교류협력증진과 이를 통한 동질성의 증대는 핵심적인 의의를 지녀왔다. 따라서 통일의 각 단계별 사회문화분야의 교류협력의 활성화는 구체적인 사회문화공동체 형성의 구체적 방법론으로서의 의의를 지니는 것으로 평가되어 왔다.

(2) 사회문화 공동체 개념의 재해석

민족공동체 통일방안은 남북관계의 현실을 고려했을 때 합리적인 통일방안이며, 현실적합성을 가진 통일의 방법론이라 할 수 있을 것이다. 따라서 근본골격과 방향성은 적합한 것이라 할 수 있을 것이다. 그러나 이와 같은 기본방향위에서 기존 민족공동체 통일방안이 지니는 몇 가지 문제점들이 지적되어야 할 것이다.

우선 통일단계의 구분의 적용에 있어서 남북관계의 특수성을 이해하는 현실적인 판단이 필요하다는 점이다. 사실상 공식적인 통일이 완성되는 3단계의 통일국가단계는 통일과정이 아니라 통일이후의 문제를 다루는 시기에 해당한다. 따라서 통일을 위한 과도기로서 과정적 의미를 지니고 있는 화해협력기와 남북연합기와 마지막 단계인 통일국가단계는 통일이전과 통일이후라는 기준으로 상호구별될 수 있을 것이다. 마지막 3단계의 경우 통일의 준비과정으로서는 사실상 의미를 지니지 않는다. 따라서 통일의 준비단계는 화해협력기와 남북연합기로 구별될 수 있으며, 현 단계는 남북한 사회문화경제공동체가 형성되고 사실상의 통일이 완성되는 단계로 설정되어 있는 남북연합기를 준비하는 화해협력기이다.

공동체란 내적인 차이들에도 불구하고 하나의 체계를 이루는 통합상태를 의미하며, 차이들이 구조적인 차별로 재생산되지 않으며 차이들이 공동체내의 일상적 생활 및 공동목표달성을 본질적으로 저해하

지 않는 상태를 의미한다. 또한 공동체내의 민족구성원들이 자신들을 하나의 상상된 정치공동체로 상정하는 상황이 전제되어야 한다. 이와 같은 점에서 앤더슨의 "민족은 본래 제한되고 주권을 가진 것으로 상상되는 정치공동체(imagined political community)"[24]라는 정의는 상당부분 타당성을 지니고 있다. 민족은 구성원들이 대부분의 자기 동료들을 직접적으로 알지 못하며 만나지도 못하지만 구성원간의 상호교통(communion)의 이미지가 살아있기 때문에 상상된 것이라는 것이다. 이와 같은 해석은 민족공동체의 정립에 있어 하나의 주권과 민족구성원들을 하나의 공동체라는 의식으로 내면화시키는 정치공동체가 필수적으로 전제되어야 한다는 것을 의미한다.

광의의 의미에서 남북한 사회문화적 통합과정은 각 분야에서 이루어지는 남북의 제도적 통일과 통일과정 및 이후의 내적 통합을 포함하는 일련의 전반적 과정을 포괄한다고 볼 수 있으며, 따라서 민족공동체 역시 이와 같은 총체적 의미에서 해석되어야 한다. 이와 같은 맥락에서 사회문화공동체는 분단체제로 인해 형성된 사회문화적 제도차이를 해소하고, 분단으로 인한 이질화와 그 결과들이 주민들의 일상생활에서 구조적 또는 반복적으로 재생산되지 않는 상태를 의미한다. 사회문화공동체는 통일을 지향하는 과도기적 단계에서 그 형성이 시작될 수 있으나 완성되는 것으로 상정될 수 없다. 사회문화공동체는 통일국가형성이후의 일련의 실질적 통합과정을 거쳐서 달성될 수 있는 장기적 의미를 지니게 된다.

따라서 사회문화공동체형성과 관련지어 제기될 수 있는 문제는 남북연합기라는 준비적, 과도적 상태에서 사회문화공동체라는 상황의 달성가능성의 문제이다. 민족공동체 통일방안에서 사회문화공동체는

24) Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*(London: Verso, 1983), 윤형숙 옮김, 「민족주의의 기원과 전파」(서울: 나남, 1991), p. 21.

이념과 정치통합이 완성되는 국가통일이전의 민족통일로 상정되어 있으며, 남북연합기에 사회문화공동체가 형성되는 것으로 상정되어 있다. 그러나 인간의 사유와 생활세계를 지배하는 사회문화의 영역은 정치와 경제의 영역으로부터 분리될 수 없다. 따라서 정치공동체의 형성을 위한 과도적 단계로 사회문화공동체를 인식하는 기계적 해석에는 무리가 있다고 할 것이다.

공동체는 내부구조를 이루는 정치·경제·사회·문화분야가 분리되어 해석될 수 없으며, 분야별로 차등적으로 완성되는 단계적 개념으로 해석될 수 있는 것도 아니다. 각 내부구조는 상호 유기적으로 연계되어 공동체를 형성하는 관계에 있다. 특히 정치공동체는 공동체가 하나라는 자의식과 '하나를 위한 헌신적 희생'을 유도하는 데 있어서 핵심적 의미를 지닌다. 따라서 정치공동체가 달성되지 않은 상태에서 분리된 개념으로 사회문화공동체가 형성된다는 해석은 문제의 소지를 지니고 있다.

민족공동체통일방안에 입각한 사회문화공동체 형성의 기존입장은 정치공동체형성 이전 사회문화공동체 및 경제공동체형성을 전제로 한다는 점에서 문제의 소지를 안고 있다고 할 수 있다. 민족공동체에 대한 단계별 분야별 접근을 시도하는 기존의 입장은 각 단계의 달성을 위한 '남북한간의 관계개선'에 주목하게 되며, 결과적으로 통일을 위한 남북한간의 교류·협력을 실질적인 수단으로 인식한다. 교류·협력을 통한 남북한간의 동질성증대가 민족공동체를 실현하는 현실적 방법론으로서의 의미를 지닌다는 것이다. 이와 같은 교류·협력 중시 입장은 이론적으로 기능주의적 통합론과 문화변용론적 해석에서 근거를 마련하고 있다.

기능주의적 입장은 서로 독립된 두 사회가 교류·협력을 통해 상대방의 사회·문화구조의 우위가 확인될 때 열등한 사회가 우월한 사회로

동질화된다는 입장을 취하고 있다. 이는 과학기술이나, 사상의 우월성이 체제간의 동질성을 증대시킬 수 있다는 가정을 전제하고 있다. 문화변용론은 상이한 문화체제가 접촉과정을 통해 일방, 혹은 양방의 변화가 발생한다는 주장을 담고 있다. 문화간의 접촉이 증가할수록 문화의 유사성과 통합이 가속화한다는 것이다. 이와 같은 이론들에 입각할 경우 남북 교류·협력의 활성화는 결과적으로 남북 사회문화적 동질성의 증대로 해석되는 것이다.[25] 즉 상이한 체제간의 접촉과 교류의 증가가 양 사회·문화차원의 동질성의 증가로 이어진다는 것이다. 이는 남북한간의 교류와 협력의 증가가 양 체제간의 이질성해소와 동질성의 증가로 이어지며 종국적으로 남북사회통합의 기초가 된다는 판단과 맥을 같이하게 된다.

이와 같은 입장의 타당성에도 불구하고 이는 남북관계의 특수성을 간과하는 측면이 있다. 우선 남북 양 체제는 일반적 체제와는 다른 속성을 지니고 있다는 점이다. 남북 양 체제는 다른 체제와 다르게 상호 적대적 공존관계를 유지해 왔다는 점이다. 상호 이질적인 체제상의 특성을 넘어서 남북한은 동일한 민족적 역사를 공유하나, 분단으로 상대방 존재의 부정을 스스로의 존재의 타당성으로 삼아왔다. 즉 단순한 체제간의 차이를 넘어 상대방에 대한 부정을 통해 체제의 정당성을 강화시켜 왔다는 것이며, 이는 각각의 주민들에 대한 내면화과정을 통해 일상생활의 영역에서 주입되고 재생산되어 왔다는 것을 의미한다. 남북한 체제는 일반적인 체제간의 사회문화적 차이와는 다른 특성을 지니고 있다는 것과 같은 의미이다. 따라서 남북한간의 이질성의 해소와 통합상태의 증대는 단순한 교류·협력의 증대와 이를 통한 동질성의 증대라는 일반적 방식과는 다른 의미의 접근이 필요하

25) 윤덕희·김도태, *op.cit.,* 「남북한 사회문화공동체 형성방안」(서울: 민족통일연구원, 1992), p. 3.

게 된다.

사회문화공동체형성에 대한 기존의 입장은 남북한간의 교류협력에 초점을 맞추고 있다. 반면 공동체 형성에 필수적이라 할 수 있는 남북한 사회내에 존재하는 이질성의 자체적 해소문제에는 상대적으로 소홀하게 되는 결과를 가져왔다. 남북한은 상이한 체제와 상이한 근대화의 경로를 걸어왔으며, 한국전쟁과 냉전체제의 최전선에서 적대적 공존관계를 유지해왔다. 세계적 냉전구조의 해체에도 불구하고 한반도 냉전구조는 해체되지 않고 있으며, 냉전구조의 남북한 사회내의 내면화상태인 냉전문화 역시 공고한 틀을 유지하고 있다. 따라서 남북한간의 동질성 증대를 위한 교류·협력의 중요성과 아울러 공동체 형성을 위한 자체적 기반의 마련 역시 사회문화공동체형성의 주요과제가 되어야 한다.

이와 같은 점에서 대북포용정책으로 진전되고 있는 남북관계개선상황에서 나타나고 있는 문제점들이 지적될 수 있을 것이다. 통일정책이 남북관계개선에 집중됨으로서 남북관계개선으로 인한 국내적 파급효과와 냉전문화와의 상충, 대북정책추진기반마련 등 다양한 문제들에 대해서는 상대적으로 소홀하게 된 측면이 있다. 이는 남남 갈등의 부각 및 대북정책의 추진력을 감소시키는 결과로 나타나고 있다. 남북관계 개선과 이를 위한 교류협력의 증대를 중심과제로 설정하고 있는 현 통일정책의 기조에서 나타난 결과라고 할 수 있을 것이다. 이는 현 대북정책이 남북관계개선을 위한 교류협력이 중심과제로 설정함과 아울러 동시에 상호 이질성을 심화시켜온 체제내적인 문제는 상대적으로 소홀하게 되었음을 의미하는 것이다.

기존 민족공동체 통일방안의 해석에 있어서 새로운 접근이 필요한 또 하나의 이유는 남북관계의 특수성을 전제로 한다. 주지하다시피 남북관계는 반세기 이상의 적대적 상호공존관계를 유지해왔으며, 이

는 양체제간의 이질성이 일반적인 체제간의 차이와 다르다는 것을 의미한다. 따라서 민족공동체 통일방안의 해석에 있어서 각 단계에 대한 차별적 인식이 필요하다. 남북양체제간의 적대적 공존관계의 특수성과 장기적인 냉전관계의 지속은 양체제 내의 이질성을 심화시켜왔으며, 이는 주민의식의 내면화과정을 심화시켜왔다. 따라서 남북 양체제는 일반적 체제간의 교류·협력의 확대와 이를 통한 동질성의 증대라는 일반적 과정과는 다른 의의를 지니게 된다. 이를 민족공동체 통일방안에 적용시킬 경우, 첫 번째 과정인 화해협력기가 남북 연합기와 남북통일단계에 비해서 중요성을 지니게 된다는 것을 의미한다. 즉 장기적인 대립관계와 이를 통한 이질성의 심화과정은 이를 해소할 수 있는 준비기간의 중요성을 부각시키는 것이다. 따라서 민족공동체 통일방안의 이해에 있어서 남북관계의 특수성을 적용시킬 경우 화해협력기는 남북연합 및 통일단계에 선행하는 단계이자, 이를 위한 필수적인 과정이 된다. 대립관계의 청산과 화해협력적 관계의 형성은 남북관계의 특수성에 비추어 다른 일반적인 체제간의 상호수렴관계와 다르다는 것이다. 즉 남북관계의 개선과 통합을 위한 노력에 있어서 화해협력기는 일반적인 경우보다 더 중요한 의미를 지니게 된다는 것이다.

이와 같은 입장에 근거할 경우 민족공동체 통일방안에 있어 화해협력기는 가장 중요한 단계에 해당한다. 화해협력기가 원만하게 진행될 경우 남북연합기는 사실상 통일을 위한 남북한간의 공식적 합의를 의미하며, 따라서 비교적 단기간 지속될 가능성이 있으며, 3단계인 통일과정으로 이행하는 단기적 과도기가 될 가능성이 크다. 경우에 따라서는 남북연합기가 일종의 요식행위에 해당하는 절차적 의미만을 지니게 될 수도 있을 것이다. 화해협력을 통한 남북연합으로의 합의는 양 체제간의 통일에 대한 합의를 의미하며, 결과적으로 적대적 공

존관계에서 형성된 다양한 차이들이 상당부분 해소된다는 것과 같은 의미이기 때문이다. 따라서 기존 민족공동체 통일방안의 단계별 지속기간의 이해에 있어서 남북관계의 특수성에 입각, 장기적인 화해협력기와 비교적 단기간의 남북 연합기, 그리고 이 과정에 이어진 통일단계로 구분될 필요가 있다. 이는 남북통합을 위한 전제조건들이 화해협력기에 상당부분 해소되어야 한다는 것을 의미한다.

이와 같은 방식으로 민족공동체 통일방안을 해석할 경우 화해협력기의 과제는 단순한 남북관계 진전에만 국한될 수 있는 것이 아니다. 나아가 양체제간에 내재하는 이질성을 해소할 수 있는 체제내적인 문제들의 해소가 과제로 등장하게 됨을 의미한다.

나. 사회문화공동체 형성방안

(1) 사회문화공동체 형성 방향

① 기본방향

기존의 민족공동체 통일방안은 현실적이고 합리적인 통일방안이라 할 수 있다. 현 정부의 대북포용정책 역시 민족공동체 통일방안을 기본적으로 계승한 것으로서 화해협력단계의 교류협력과 남북관계개선에 있어 상당한 성과를 나타냈다고 할 수 있을 것이다. 그러나 민족공동체 통일방안의 각 단계별 목표 및 추진정책에 대해서는 보다 구체적인 재검토가 필요하다. 특히 남북관계개선속도에 따라가지 못하는 국내적 상황조건은 현 정부의 대북정책추진에 있어서 상당한 부담으로 작용했으며, 결과적으로 대북정책추진력을 약화시켰다는 점을 주목해야한다. 통일과정은 비단 남북관계개선과정에 국한된 것이 아

니라 통일과정을 수용할 자체적인 기반의 강화를 수반해야 하는 것이기 때문이다. 민족공동체 통일방안의 구체적 추진에 있어서 남북관계 개선노력과 동시에 남한사회내의 포괄적인 통일인프라를 구축하는 노력이 병행되어야 한다.

따라서 남북관계에 초점을 맞춘 대북정책의 기조는 보완이 필요하다 할 것이다. 즉 남북 교류협력의 활성화와 이를 통한 남북 동질성 증가를 목적으로 하는 현 추진전략과 병행하여 사회문화 공동체를 형성하는 내적인 기반마련에 주력하는 정책추진이 필요하다.

사회문화공동체 형성과 관련, 기존 통일방안에 제시되고 있는 기본정책에 대한 새로운 해석과 추진전략이 검토될 필요가 있다. 현 민족공동체통일방안에 있어서 사회문화공동체는 다소 기계적으로 구분되고 해석된 경향이 있다. 민족공동체통일방안은 민족공동체를 분야별로 분류하는 한편 각 공동체형성이 단계별로 구분되는 것으로 제시되어 있다. 즉 남북연합기에 사회, 문화, 경제공동체형성이 제시되고, 이는 통일국가단계에서 완성되는 정치공동체 형성을 위한 사전단계로 해석되어 있다. 그러나 사회문화공동체의 속성상 단계적 구분은 개념자체를 기계적으로 구분하는 무리를 수반하고 있다. 사회문화 공동체의 완성은 남북한의 통일과 통일이후의 일련의 과정을 포함하는 장기적 종합적 차원에서 해석되어야 한다. 따라서 남북한 사회문화공동체 형성은 통일이후의 일정시점에서 달성되는 장기적 과정으로 해석되어야 할 것이다. 결과적으로 남북한 사회문화공동체는 정치공동체까지 완성되는 통일국가 단계에서 완성될 수 있으며, 이는 통일이후의 일련의 통합과정까지를 포함하는 것이다.

이와 같은 관점에서 사회문화공동체 형성정책의 기본방향은 교류협력활성화를 통한 남북관계개선과, 상이한 제도와 내면화된 이질성을 제거하기 위한 내적인 기반마련이라는 두 차원의 병행전략이어야 할

것이다. 이는 그 동안 방기되어온 남한사회내부의 사회문화공동체기반의 구축을 포함하는 포괄적인 통일기반마련정책이 필요하다는 것을 의미한다.

또한 사회문화공동체 형성은 일방의 주도에 의한 청산적 방식이 아니라 남북한간에 형성된 근대성의 불완전성을 극복하는 과정으로 이해되어야 할 것이다. 상호이해와 수렴은 근대성의 불완전성을 극복하는 과정으로 이해되어야 하며, 근대성의 완성은 기존체제로의 수렴이 아니라 미래의 장기적 관점에서 해석되어야 할 것이다. 남한은 체제성장의 잠재력을 확보하고 있다는 점에서 체제의 한계를 지닌 북한보다 유리하며, 주도권을 가질 수 있다는 점에서 자신감에 기반한 정책추진이 필요하며, 이를 국민에게 적극적으로 설득하는 방향성이 설정되어야 한다.

② 단계별 추진방향

남북한 사회문화공동체에 대한 새로운 해석에 기초할 경우 화해협력기의 정책적 과제도 현재와 다소 다른 방향성을 지녀야 할 것이다. 이는 기존의 교류협력활성화라는 기조와 아울러 사회문화공동체 형성을 위한 내적 기반의 강화가 필요하다는 것을 의미한다.

화해협력기의 주요과제는 남북한간의 화해와 협력, 평화적 관계형성을 위한 남북관계개선이며, 이를 위한 남북교류협력의 확대는 중요과제가 된다. 남북사회문화교류협력은 민족공동체통일방안을 위한 구체적인 방법론이자 현실적인 수단으로서의 의미를 지니고 있다. 따라서 화해협력기정책으로 사회문화공동체활성화를 위한 다양한 조치들이 지속적으로 전개될 필요가 있다. 교류협력의 활성화를 위해서는 다양한 법적 제도적 정비가 필요하다. 특히 냉전적 상황에서 벗어나

수시방북이 이루어지고 있는 새로운 체제로의 전환에 유연하게 적용될 수 있는 법제도의 정비가 필요하다. 또한 교류·협력의 안정적 추진을 뒷받침할 물적 기반을 구축하는 것이 중요하다. 이를 위해 남북협력기금을 사회문화 교류·협력에 적극 활용하는 방안과 기존에 조성된 각종 기금들을 남북사회문화교류협력에 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 민간차원의 통일기금을 조성하고 이를 보다 유연하게 활용하는 방안도 모색될 수 있을 것이다. 또한 사회문화 교류·협력의 활성화에 있어서 정부와 민간의 효율적인 상호보완관계를 설정하는 것이 중요하다. 정부와 민간의 역할분담을 통해 교류·협력의 효율성을 증대시킬 필요가 있으며, 기본적으로 사회·문화분야의 특성상 민간분야가 자율적인 교류·협력의 주체가 되어야 하므로, 민간이 주도적 역할을 수행하는 구조를 정착시켜야 할 것이다. 이를 위해 관련 NGO활동에 대한 정부차원의 지원이 필요하다. 민간분야의 재정적 지원과 아울러 NGO의 사회문화 교류·협력 활성화를 위한 다양한 제도적 지원책도 뒤따라야 할 것이다.

그러나 사회문화공동체는 이질화가 해소된 사회통합상태에서 완성될수밖에 없다. 한반도 냉전구조하에서 남북한간의 이질화 해소를 위한 사회문화공동체형성 역시 장기적 과제가 될 수밖에 없다. 따라서 현 단계에서는 사회·문화교류협력의 활성화와 제도화를 지향하는 동시에 사회문화공동체형성 기반구축에 주력하는 것이 필요하다. 차기정부의 관련정책은 인적교류의 활성화와 아울러 내적인 기반을 확대하는 방향성에 놓여져야 할 것이다. 남북한간의 분단과 이질화, 그리고 '적대적 공존관계'를 형성해온 역사적 경험은 남과 북 자체내에 공고한 냉전문화를 생성시켜왔다. 따라서 냉전문화에 대한 적극적 해소노력이 없는 상태에서의 남북관계개선은 기존의 냉전문화와 상충되는 결과를 가져온다. 남북관계의 개선과정은 통일 및 북한에 대한 보혁

간의 인식차이, 대북지원에 대한 인식의 차이 등 남한사회내의 상이한 반응을 야기시킨다. 따라서 냉전문화해소를 위한 남한사회내의 내적인 노력과 남북관계개선을 수용할 수 있는 사회, 문화적 감수성의 고양이 없는 상태에서의 교류협력의 활성화는 제한된 의미만을 지니게 된다. 화해협력기의 사회문화공동체 형성의 목표 및 정책의 방향성은 교류협력의 활성화와 아울러 동시에 사회문화공동체 형성을 위한 내적인 기반을 조성하는 두 가지 차원으로 정해져야 한다. 따라서 기존 남북한 교류협력활성화를 위한 정책의 기조위에서 다양한 방안들이 강구되어야 하며, 동시에 사회문화공동체 형성을 위한 남한사회 내부의 조치들이 필요하다. 교류협력의 활성화를 위해서는 다양한 법, 제도적 개선, 물적 기반의 확충, 민관간의 협력관계, 관련 민간단체 활성화 등 다양한 활성화 정책들이 필요하다. 남한사회내부의 사회문화공동체 형성을 위한 기반강화정책의 경우, 남남갈등 및 냉전문화에 대한 적극적 해소책, 통일정책에 대한 국민적 합의기반 구축, 사회문화공동체형성을 위한 구체적인 물적, 인적 인프라의 확대 등의 조치들을 포함해야 할 것이다.

남북연합기에서는 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등 남북한간의 연합을 가능케 하는 구체적인 법, 제도적 기구들이 마련, 운영된다. 남북연합기는 통일을 위한 과도적 단계로서 사실상 통일을 위한 기반의 마련이 완료된 단계로서의 의미를 지닌다. 이 단계에서의 사회문화공동체는 남북한간의 자유로운 인적교류가 가능한 상태를 말하며, 사회문화의 영역이 정치, 군사 등 외적인 영역들에 의해서 제한되거나 연동되지 않는 상태를 말한다. 따라서 남북한간의 사회문화교류협력은 스스로의 자율적인 영역을 구축하게 되며, 국가연합운영기구들과 마찬가지로 분야별 공동의 협의체 및 회의기구의 형성이 가능한 단계를 의미한다. 남북연합기에는 분야별 공동협력체

의 등장과 불특정 다수간의 인적접촉 및 신문, 방송 등 언론매체를 통한 문화접변이 자연스럽게 이루어지게 된다. 사회문화분야에 있어 남북한에 각기 독립적으로 형성, 운영되는 각종 단체 및 협의기구들이 공동협력단계를 넘어서 공동의 협의체들을 지향하게 된다. 또한 사회문화분야의 교류협력에 있어 제도적 장벽들이 소멸 됨으로써 인적접촉 및 왕래의 자율적 공간이 형성되는 단계에 접어들게 될 것이다. 따라서 남북연합기 사회문화공동체형성 정책의 방향성은 사회문화분야의 남북공동협력기구의 형성 및 효율적 운영을 위한 체제의 구축을 지원하고, 사회문화의 각 분야가 남북교류협력에 있어서 자율적 영역을 구축할 수 있도록 기반을 마련해야 할 것이다. 또한 남북한간의 사회문화적 접촉, 인적교류에서 나타나는 문화접변과정이 남북한의 이질화해소와 사회통합에 기여할 수 있도록 하는 다양한 조치들이 포함되어야 할 것이다. 따라서 남북 연합기의 경우 사회문화공동체 형성을 위한 조치들이 포괄적으로 시도될 것이나, 실질적으로 완성되는 단계는 통일국가단계이후가 될 것이다.

통일국가단계는 남북한 통일헌법의 마련과 이에 따른 남북총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 결성함으로써 명실상부한 단일국가로서의 위상을 정립하는 단계이다. 따라서 통일국가단계에 있어 남북한간의 사회문화분야는 외형적, 제도적 차원에서 단일한 영역으로 통합되게 된다. 이 단계에서의 사회문화공동체형성 과제 및 정책은 사회통합의 완성차원에서 해석되어야 하며 따라서 '내적통합'의 완성을 지향해야 한다. 즉 사회주의적 근대화에 따라 형성된 사회주의인성체제와 자본주의적 근대화 및 인성체제와의 결합에서 발생하는 심층적 문제들의 해소가 필요하다는 것이다. 현실 사회주의는 체제로서의 생존력을 상실했다는 점에서 더 이상 자본주의체제와 경쟁의 대상으로 인식될 수 없다. 그러나 자본주의적 근대화 역시 본래의 '기획'을 달성

하지 못한 반쪽짜리 근대화에 불과하다는 지적이 있는 만큼 자체로서 완결성을 가지는 것이 아니다. 따라서 통일단계는 남한의 자본주의적 방식의 근대화의 '성찰'의 계기가 되어야 한다. 남북한간 사회통합의 완성과정은 진정한 근대화의 완성노력 과정과 연계되어야 한다는 것이다. 즉 남북한의 사회통합은 체제로서의 전망을 가지지 못하는 북한을 현 남한자본주의체제에 물리적으로 결합시키는 방식이 아니라 바람직한 미래상으로의 변화를 위한 남북한 모두의 노력으로 이해되어야 한다는 것이다. 따라서 통일국가단계에서의 사회문화공동체 형성정책의 방향은 내적 통합과정을 통한 사회통합의 완성에 놓여져야 할 것이다. 이 과정은 북한지역에 사회문화분야의 포괄적인 민주주의 및 시민사회제도의 이식과 북한주민에 대한 적응교육, 그리고 남북한 주민 양자를 포함하는 사회통합형 시민교육체제 등을 포함해야 할 것이다. 따라서 통일국가단계의 사회문화공동체 형성정책은 사회통합과정을 포함하는 '통일후 정책(post-unification policy)'의 방향성을 지녀야 할 것이다.

Ⅵ. 결론

독일통일은 통일이후에 많은 문제가 산적해 있음을 경험적으로 증명하고 있다. 독일의 경험은 남북한의 미래에 대해서 상당한 시사점을 주고 있다. 체제가 다른 분단국가간의 통합이라는 점에서 독일과 남북한은 상당한 유사점을 가지고 있는 것이 사실이다. 그러나 남한과 달리 서독은 자본주의의 선진국이었으며, 동독도 사회주의권에서 비교적 공업화의 수준이 높았다는 점에서 북한과 달랐다. 또한 남북한이 전쟁이라는 극단적인 대립구도를 경험했다는 점에 비추어 동서독은 적대감의 정도가 상대적으로 미약했다. 또한 고립되어 있는 북한주민들과 달리 동독의 주민들은 서독과 자본주의세계에 대해서 많은 정보를 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고 동서독의 통일은 상당한 문제들을 야기했다.

동서독보다 유리하지 않은 상황에 있는 우리에게 있어서 준비되지 않은 통일의 후유증은 그만큼 크게 나타날 수밖에 없다. 이것이 점진적 통일의 필요성이기도 하다. 분단이후 50여년간 이념과 정치체제뿐만 아니라 경제·사회·문화 등 모든 분야에서 남북간 이질화가 심화되었다. 따라서 연합이든 연방이든 체제통합이전에 이질화를 극복하는 것이 통일의 후유증을 최소화하고 성공적인 통일을 이루는 중요한 요소라고 할 수 있다. 이를 위해 신뢰회복과 군사적 긴장완화, 그리고 교류협력의 활성화가 긴요한 과제라고 할 수 있다. 또한 남북관계의 변화와 통일과정을 감내하기 위한 자체적인 기반의 구축 또한 중요한 과제라 할 것이다.

이와 같은 점에서 점진적 통일의 각 단계별 정확한 정세분석과 이에 상응하는 정책의 수립 및 효율적 추진이 필요하다. 그 기본방향성은 남북관계개선을 위한 양자관계 차원의 노력과 이를 수용할 자체의 기반마련이라는 두 축을 중심으로 해야 할 것이다. 각 단계에 상응하는 정치, 경제, 사회공동체 형성을 위한 대책이 마련되어야 하며, 이를 위한 내적

인 인프라의 구축이 필요하다.

주지하다시피 남북관계는 반세기 이상의 적대적 상호공존관계를 유지해왔으며, 이는 양체제간의 이질성이 일반적인 체제간의 차이와 다르다는 것을 의미한다. 따라서 민족공동체 통일방안의 해석에 있어서 각 단계에 대한 차별적 인식이 필요하다. 남북양체제간의 적대적 공존관계의 특수성과 장기적인 냉전관계의 지속은 양체제 내의 이질성을 심화시켜왔으며, 이는 주민의식의 내면화과정을 심화시켜왔다. 따라서 남북양체제는 일반적 체제간의 교류·협력의 확대와 이를 통한 동질성의 증대라는 일반적 과정과는 다른 의의를 지니게 된다. 이를 민족공동체 통일방안에 적용시킬 경우, 첫 번째 과정인 화해협력기가 남북 연합기와 남북통일단계에 비해서 중요성을 지니게 된다는 것을 의미한다. 즉 장기적인 대립관계와 이를 통한 이질성의 심화과정은 이를 해소할 수 있는 준비기간의 중요성을 부각시키는 것이다. 따라서 민족공동체 통일방안의 이해에 있어서 남북관계의 특수성을 적용시킬 경우 화해협력기는 남북연합 및 통일단계에 선행하는 단계이자, 이를 위한 필수적인 과정이 된다. 대립관계의 청산과 화해협력적 관계의 형성은 남북관계의 특수성에 비추어 다른 일반적인 체제간의 상호수렴관계와 다르다는 것이다. 즉 남북관계의 개선과 통합을 위한 노력에 있어서 화해협력기는 일반적인 경우보다 더 중요한 의미를 지니게 된다는 것이다.

이와 같은 입장에 근거할 경우 민족공동체 통일방안에 있어 화해협력기는 중요한 단계에 해당한다. 화해협력기가 원만하게 진행될 경우 남북연합기는 통일을 위한 남북한간의 공식적 합의를 의미하며, 따라서 비교적 단기간 지속될 가능성과 사실상 3단계인 통일과정으로 이행하는 과도기가 될 가능성도 있다. 화해협력을 통한 남북연합으로의 합의는 양 체제간의 통일에 대한 합의를 의미하며, 결과적으로 적대적 공존관계에서 형성된 다양한 차이들이 상당부분 해소된다는 것과

같은 의미이기 때문이다. 따라서 기존 민족공동체 통일방안의 단계별 지속기간의 이해에 있어서 남북관계의 특수성에 입각, 장기적인 화해협력기와 비교적 단기간의 남북 연합기, 그리고 이 과정에 이어진 통일단계로 구분될 필요가 있다. 이는 남북통합을 위한 전제조건들이 화해협력기에 상당부분 해소되어야 한다는 것을 의미한다.

이와 같은 방식으로 민족공동체 통일방안을 해석할 경우 화해협력기의 과제는 단순한 남북관계 진전에만 국한될 수 있는 것이 아니다. 나아가 양체제간에 내재하는 이질성을 해소할 수 있는 체제내적인 문제들의 해소가 과제로 등장하게 됨을 의미한다. 화해협력기가 원만하게 진행될 경우 남북연합으로의 순조조운 진행 및 이후의 통일과정에서 발생할 문제들의 후유증을 최소화할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 영 문

Anderson, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism.* London: Verso, 1983.

Bruce Bueno de Mesquita and Jongryn Mo. "North Korea under Kim Jong-il: Prospects for Economic Reform and Political Stability." prepared for presentation at the conference. *North Korea after Kim Il Sung.* Hoover Institution, 1996.

McMillan, John and Naughton, Barry. "How to Reform a Planned Economy: Lessons from China." *Oxford Review of Economic Policy.* Vol.8. No.1. 1992.

2. 국 문

김영윤. "남북한 경제공동체 형성을 위한 대북투자방안." 「남북한 실질적 통합을 위한 교류 협력 제도화 방안」. 통일연구원 주최 학술회의 자료집, 2002.

박형중. "북한지역에 시장제도 정착방안." 「남북한 실질적 통합을 위한 교류 협력 제도화 방안」. 통일연구원 주최 학술회의 자료집, 2002.

윤덕희·김규륜. 「한민족 공동체방안 연구: 사회·문화·경제 교류·협력 중심」. 서울: 민족통일연구원, 1991.

윤덕희·김도태. 「남북한 사회문화공동체 형성방안」. 서울: 민족통일연구원, 1992.

윤형숙 역. 「민족주의의 기원과 전파」. 서울: 나남, 1991.
조동호, 한승훈, 김상훈, 이대현. 「남북경제공동체 형성을 위한 남북경협 추진전략 및 부문별 주요과제」. 한국개발연구원, 2001.
통일부. 「2002 통일백서」. 서울: 통일부, 2002.
통일연구원. 「남북한 '실질적 통합의 개념과 추진과제: 민족공동체 형성을 중심으로」. 서울: 통일연구원, 2002.

3. 정기간행물

「동아일보」