

KINU

제4차 KINU 통일포럼(2014.7.30)

통일준비를 위한 과제와 전략

Korea Institute for
National Unification

KINU

제4차 KINU 통일포럼(2014.7.30)

통일준비를 위한 과제와 전략

Korea Institute for
National Unification

통일준비를 위한 과제와 전략

인 쇄 2014년 9월
발 행 2014년 9월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 통일정책연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2523 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획디자인 두일디자인 (02-2285-0936)
인 쇄 처 두일디자인 (02-2285-0936)

© 통일연구원, 2014

통일준비를 위한 과제와 전략

○ 본 보고서에 수록된 내용은 집필진의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

통일준비를 위한 과제와 전략

◆
제4차 KINU 통일포럼

발간사	vii
요약	ix
I. 서 언	1
II. 통일준비의 의의 및 기본방향	4
1. 통일준비의 의의	4
2. 통일준비의 기본방향	6
III. 주요 과제	9
1. 통일준비 내비게이션의 마련	9
2. ‘융합적’ 통일준비 패러다임의 정립	12
3. 국민통합 ‘용광로’로서의 통일준비	15
4. 통일준비 시금석으로서의 탈북민 정착 정립	15
IV. 추진 전략	17
1. 함께 하는 통일준비	17
2. ‘지속가능한’ 통일준비	19
3. 질서 있는 통일준비	20
V. 결 언	22

발 간 사

본 보고서는 2014년 7월 30일 개최된 제4차 KINU 통일포럼의 내용을 바탕으로 수정·보완한 것입니다. KINU 통일포럼은 통일연구원이 정책 대응력을 높이기 위한 노력의 일환으로 새롭게 기획한 브랜드입니다. 동 포럼은 통일연구원의 연구진뿐만 아니라 학계, 언론계, 정부의 관련 분야 전문가들이 함께 지혜와 경험을 나누는 자리입니다.

박근혜 정부는 4대 국정기조 중 하나인 「평화통일 기반구축」을 실현하기 위해 노력하고 있습니다. 이제 통일논의는 통일의 대도약을 어떻게 실현시킬 것인지 ‘통일준비론’으로 전환하고 있습니다. 본 보고서는 통일준비에 대한 국민적 공감대를 확산하기 위해 통일준비의 의의, 기본방향, 주요 과제, 추진 전략을 제시하기 위한 것입니다.

제4차 KINU 통일포럼에서 기조강연을 해 주신 류길재 통일부 장관, 발표와 토론을 해주신 각계 전문가들, 그리고 본 보고서가 출간되기까지 수정·편집을 맡아주신 여러분께 이 자리를 빌어 감사의 말씀을 드립니다.

2014년 8월
통일연구원장
최진욱

요 약

박근혜 정부는 통일대박 발언 이후 드레스덴 구상의 천명, 통일준비위원회의 출범 등 통일을 대도약의 기회로 만들기 위한 일련의 구체적 조치들을 취하여 오고 있다.

통일의 긴 여정에서 많은 난관과 도전에 직면하겠지만 작지만 실천 가능한 과제부터 시작하여 차근차근 통일을 만들어가야 한다.

우선 국민들이 피부로 공감할 수 있는 통일비전을 마련해야 한다. 또한 ‘통일준비’가 무엇인지에 대해 국민들이 이해하기 쉬운 개념을 정립하고 적극적으로 홍보 확산하는 것이 필요하다. 그리고 국민들이 통일의 여정에 대해 쉽게 이해하고 동참할 수 있도록 내비게이션과 같이 스마트한 청사진을 마련해야 한다.

남과 북이 ‘작은 통로’를 만들어 작은 것부터 소통하고 서로 이해하면서 ‘융합’해나가는 새로운 융합적 통일준비 패러다임을 정립하고 구체적인 과제들을 발굴해나가야 한다. 또한 북한의 실정에 대한 이해를 바탕으로 북한주민의 삶의 질 향상에 실질적으로 기여할 수 있는 맞춤형 통일준비 전략을 수립하고 세부 실행방안을 마련해나가야 할 것이다.

‘국민이 함께 하는 통일준비,’ ‘남북이 함께 하는 통일준비,’ ‘국제사회와 함께 하는 통일준비’라는 3중의 함께 하는 통일이 유기적으로 결합 되어야 한다. 그리고 단기적인 성과에 연연하지 않고 ‘실천 가능한’ 작은 것부터 과열과 중복을 방지하면서 ‘질서 있게’ 통일을 준비해나가야 한다.

I. 서 언

박근혜 정부는 출범하면서 ‘평화통일 기반구축’을 4대 국정기조의 하나로 설정하였다. 이러한 국정기조를 실현하기 위해 신뢰형성을 핵심으로 하는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 제시하였다. 한반도 신뢰프로세스는 ‘남북관계 정상화,’ ‘작은 통일에서 큰 통일을 지향,’ ‘평화통일을 위한 실질적 준비 추진’의 3개 전략과제로 구성되어 있다. 한반도 신뢰프로세스는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고 한반도에 평화를 정착시키며 나아가 평화통일 기반을 구축하려는 정책이다. 이와 같이 한반도 신뢰프로세스는 작은 통일에서 시작하여 큰 통일, 궁극적인 통일을 지향하는 정책이다.

과거에는 통일보다는 분단관리에 중점을 두고 교류협력을 추진하였다는 지적이 있다. 그리고 통일을 내세우더라도 통일을 어떻게 준비하여 나갈 것인지 구체적 실천방안을 제시하지 못하였다. 반면 박근혜 정부는 이전 정부들과 달리 통일에 대한 비전과 의지를 확고히 표명하면서도 실천가능하며 지속가능한 통일준비 방안을 제시하고 있다. 한반도 신뢰프로세스를 통한 평화통일 기반구축이라는 국정기조를 구현하기 위한 박근혜 정부의 정책은 통일대박이라는 통일비전, 드레스덴 구상, 통일준비위원회라는 추진체계를 통하여 구체화되고 있다.

박근혜 대통령은 2014년 1월 6일 기자회견에서 ‘통일은 대박’이라고 통일을 향한 강한 의지를 피력하는 동시에 평화통일 기반구축에 적극적으로 나설 것임을 천명하였다. 박근혜 대통령의 ‘통일대박론’은 통일에 대한 부정적 인식을 극복하고 통일을 기회와 희망으로 보는 긍정적 통일담론을 확산시키는 계기로 작용하고 있다. 그런데 통일이 한반도의 삶의 질과 경제를 도약시키는 기회로서 대박이 되기 위해서는 대박

을 현실적으로 만들기 위한 차분하면서도 철저한 준비가 필요하다.

이러한 인식에 따라 박근혜 정부는 평화통일을 실현하기 위한 일련의 구체적 조치들을 취하여 오고 있다. 박근혜 대통령은 2014년 2월 25일 취임 1주년 대국민 담화문에서 한반도의 평화와 통일의 초석을 다지고 통일을 성취하기 위해 대통령 직속으로 ‘통일준비위원회’를 발족시키겠다고 선언하였다. 통일준비를 위한 추진체계를 확립함으로써 통일대박론이 단순한 정치적 구호가 아니라는 점과 정책적으로 뒷받침해나가겠다는 강력한 실천의지를 천명하였다.

2014년 7월 15일 대통령 직속 통일준비위원회가 출범하였다. 통일준비위원회는 위원장인 대통령을 포함, 총 50명으로 민간위원 30명(정종욱 부위원장 포함), 국회 2명(여야 정책위원회 의장), 정부위원 11명, 국책연구기관장 6명 등으로 구성되었다. 정부위원은 부위원장인 류길재 통일부 장관을 포함하여 기획재정부, 외교부, 국방부, 법무부, 문화체육관광부, 국토교통부 장관과 국무조정실장, 청와대 외교안보수석, NSC 사무처장, 민주평화통일자문회의 사무처장 등이며, 국책연구기관장은 통일연구원, 국립외교원, 한국개발연구원, 한국국방연구원, 국토연구원, 국가안보전략연구소 등이 포함되었다. 이 밖에 전문적 연구와 논의를 위해 31명의 전문위원을 포함시켰으며, 시민자문단, 통일교육자문단, 언론자문단 등 각계 각층의 여론을 수렴할 수 있는 체계를 갖추었다. 통일준비위원회는 첫째, 통일준비를 위한 기본방향 설정, 둘째, 통일준비 관련 제반 분야의 과제 발굴·연구, 셋째, 통일에 대한 세대 간 인식 통합 등 사회적 합의 촉진, 넷째, 통일준비를 위한 정부·관·민간단체·연구기관 간 협력 등의 역할을 수행할 것이다.

박근혜 대통령은 2014년 3월 28일 독일 통일의 상징 지역인 드레스덴에서 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’(이하 드레스덴 구상)을 발표하

였다. 드레스덴 구상은 한반도 신뢰프로세스의 본격적인 가동을 위한 실천적 제안이며, 통일대박을 실현하기 위한 통일준비의 구체적 실천 방안의 첫걸음을 제시한 것이다.

박근혜 대통령은 2014년 제69주년 광복절 경축사에서 “통일을 준비하는 일은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 소명”이라고 통일준비에 대한 의지를 재천명하는 동시에 구체적인 과제와 실천방향을 제시하였다. 환경·민생·문화 분야에서 남북한간 작은 통로를 개설하여 작은 통일을 실현해나가고 융합과 소통을 통한 지속 가능한 통일준비 방향을 제시하였다.

안타깝게도 북한은 박근혜 정부의 통일준비 관련 일련의 정책에 대해 흡수통일로 규정하는 등 부정적 반응을 보이고 있다. 이에 대해 박근혜 대통령은 8월 7일 개최된 통일준비위원회 1차 회의에서 정부의 정책목표는 평화통일이며, 북한을 대화의 상대로 인정하고 교류협력을 확대하여 평화통일 기반을 구축하고자 한다고 구체적으로 언급하였다. 특히 북한의 고립을 원치 않으며 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 나오도록 하는 것이 ‘한반도 신뢰프로세스’의 핵심이라는 대북 메시지를 다시 한번 전달하였다.

박근혜 대통령이 연두 기자회견에서 통일대박을 언급한 이후 통일준비위원회가 발족하는 등 통일대박을 단순한 꿈이 아닌 현실로 실현하기 위해 ‘통일준비론’으로 논의가 전환되고 있다. 이 보고서에서는 평화통일 기반구축이라는 국정기조 아래 통일대박을 실현하기 위한 통일준비 관련 박근혜 정부의 일련의 정책을 살펴보고 이를 토대로 통일준비의 의의, 기본방향, 주요 과제, 추진 전략을 제시하고자 한다.

II. 통일준비의 의의 및 기본방향

1. 통일준비의 의의

“우리의 소원은 통일”에서 보듯이 통일은 우리에게 당위의 문제였다. 그런데 냉전 아래 분단이 장기화되면서 화해와 협력을 우선 정책 목표로 설정하고 통일보다는 분단관리 정책에 중점을 두게 되었다. 통일을 주장하는 경우에도 통일은 구체적인 정책목표라기보다는 막연한 비전이나 희망사항에 불과하였다. 남과 북이 자유롭게 왕래하고 평화가 정착되면 통일이나 마찬가지로 ‘사실상의 통일’ 주장도 제기되었다. 이명박 정부에서 통일논의가 표출되었지만 실질적 통일준비로 나아가지 못하고 ‘통일세’ 논의로 환원되어 역설적으로 통일에 대한 부정적 인식을 확산시키는 결과를 초래하였다.

박근혜 대통령의 통일대박 발언으로 통일에 대한 국민적 관심이 고조되고 있다. 통일은 분단이라는 비정상적 정상화이며 대한민국이 세계적으로 더 도약할 수 있는 기회로서 대박이다. 통일을 통해 분단의 비정상적 정상화될 때 비로소 진정한 광복이 완성되는 역사적 의미를 갖고 있다.

그런데 준비 없는 통일은 우리에게 대박이 아니라 혼란과 자칫 재앙의 결과를 초래할 수도 있다. 통일은 요행수로 얻어지거나 기다리면 주어지는 것이 아니다. 단순히 통일비용을 마련한다고 해결되는 것도 아니다. 예전과 마찬가지로 통일에 대한 관심이 일회성 이벤트나 단순한 정치적 구호에 그치지 않기 위해서는 통일을 대도약의 기회로 만들기 위한 철저하고 지속적인 준비가 필요하다.

통일준비는 일회성 이벤트 형태로 추진되었던 과거의 통일정책을 벗어나 지속가능한 방식으로 통일을 추진하겠다는 것을 의미한다. 통

일에 이르기 위해서는 많은 난관과 도전에 직면하겠지만 분명한 비전과 목표를 향해 좌절하지 않고 작지만 실천 가능한 과제를 통해 차근차근 통일을 만들어가는 것이 통일준비이다. 이와 같이 통일준비는 우리가 직접적으로 통일을 도약의 기회로서 만들어간다는 데 의의가 있다. 우리가 철저하고 지속적으로 통일을 준비해 나갈 경우 통일은 축복이며 행복의 밑거름으로 현실화될 수 있다.

통일준비는 통일비전에 대한 확신을 갖고 통일로 가는 길이 어렵더라도 실질적으로 동참하겠다는 국민적 의지의 결집이라고 할 수 있다. 실천가능하고 지속적인 방식으로 통일을 준비해갈 경우 통일준비는 국민들의 참여를 유도하고 국민역량을 결집하는 데 기여하게 될 것이다. 통일준비에 대해 국민적 공감대가 확산되어야 하지만 동시에 통일을 준비하는 과정에서 국민이 참여하고 국론이 결집되는 효과를 동시에 거둘 수 있다.

통일대박론은 경제적 의미의 도약에서 출발했지만 박근혜 정부에서 추진하는 통일은 개개인의 ‘행복’에 보다 관심을 갖고 있다. 박근혜 대통령은 한민족 모두가 풍요롭고 자유롭게 생활하며 자신의 꿈을 이룰 수 있는 행복한 통일시대를 열어가겠다고 강조하였다. 이와 같이 박근혜 정부는 경제적 비용 중심으로 통일준비에 임했던 이전 정부와 달리 개인의 행복을 추구하는 방식의 통일준비를 제시하고 있다. 개개인의 행복을 중심으로 통일을 준비해갈 경우 국민들 개개인이 자신의 행복의 관점에서 통일준비에 자발적으로 참여하게 된다는 데 의미가 있다.

그리고 국제사회와 통일의 비전을 공유하고 국제사회와 함께 공유된 비전의 길로 나가겠다는 것을 강조하고 있다. 따라서 통일준비를 통하여 통일의 필요성과 국제사회가 누릴 평화통일 혜택에 대한 국제적 인식 및 지지 확산에 기여할 수 있을 것이다.

2. 통일준비의 기본방향

가. ‘작은 통일’에서 ‘큰 통일’을 지향

국민들을 통일의 길로 동참시키기 위해서는 국민들이 공감할 수 있는 분명한 통일준비의 방향이 제시될 필요가 있다. 박근혜 정부는 ‘작은 통일’에서 시작하여 큰 통일을 지향한다고 구체적이고 분명한 통일준비 방향을 제시하고 있다.

통일은 긴 여정을 통해 만들어가는 과정이다. 통일의 비전과 목표는 크게 설정하되 이를 구현하기 위한 준비는 작고 실천가능한 것부터 시작해야 한다. 작은 것부터 차근차근 실천하여 통일비전에서 제시된 큰 통일로 유기적으로 연결해간다는 관점에서 통일준비에 접근해야 한다.

박근혜 대통령은 통일준비위원회 8월 7일 1차 회의에서 북한주민의 삶의 질을 높이고 인프라를 구축하는 대북지원이 현재로서는 인도적 의미를 갖지만 통일 이후를 준비하는 기초공사이기도 하다고 언급하였다. 작은 것부터 만나 사업을 하는 것이 남북관계 개선의 의미도 있지만 통일의 기초를 놓는 의미도 있다는 점에서 작은 통일의 구현이라고 할 수 있다. 예를 들어 드레스덴 구상에서 제시한 민생인프라 구축에는 현재의 북한주민의 삶을 향상시키는 인도적 의미와 미래 통일준비의 의미가 동시에 내포되어 있는 것이다.

박근혜 정부는 교류협력에 대해 분단관리와 통일준비의 이분법적 논쟁을 지양하고 양자의 조화로운 병행추진을 분명히 하고 있다. 그동안 남북 교류협력을 분단의 평화적 관리 혹은 대북정책의 관점에서만 접근하였다. 교류협력은 단순히 남북한 관계 개선이 목표가 아니라 신뢰의 벽돌 쌓기인 동시에 통일의 초석이라는 관점에서 볼 때 작은 통일준비이다. 박근혜 정부는 교류협력을 단순히 관계 개선이나 분단관

리가 아닌 작은 통일의 관점에서 통일의 초석을 놓는 것으로 보는 새로운 관점을 제시하고 있다.

박근혜 대통령은 제69주년 광복절 경축사에서 작은 통일준비의 구체적 방향을 제시하였다. 남과 북이 환경(생태), 민생, 문화 분야에서 작은 것부터 소통하며 동질성을 회복하고 공동발전을 위한 작은 통로를 열어 나가고 이러한 통로들이 모인다면 생활공동체를 형성할 수 있다고 강조하였다. ‘작은 통로’를 열고 작은 것부터 ‘융합’하면 공동체 형성이라는 큰 통일로 진전될 수 있다는 것이다. ‘작은 통로’와 소통을 통한 ‘융합’이 작은 통일을 준비하는 구체적인 기본방향이 되는 것이다.

교류협력에 대해 작은 통일의 의미도 부여한다면 정부와 민간단체의 협력은 필수적이다. 앞으로 정부와 민간단체가 긴밀하게 협력하여 작은 것부터 협력할 수 있도록 준비해나가야 할 것이다.

이와 같이 통일 이후를 대비하는 작지만 의미 있는 작은 통일에서 시작하여 큰 통일로 유기적으로 연결되는 방식으로 통일을 준비해 나가야 할 것이다.

나. ‘행복한 통일’ 지향

통일은 대한민국이 한 단계 크게 도약할 수 있는 기회의 창이다. 그렇지만 이러한 도약이 국가적 차원에 머물러서는 안될 것이다. 통일은 우리의 경제가 한단계 도약할 수 있는 기회의 창이다. 그런데 국가차원의 기회와 편익이라는 거대담론 중심으로 접근할 경우 국민들에게는 통일이 기회라는 것이 공허하게 받아들여 질 수도 있다. 따라서 단순히 국가 차원의 통일편익을 넘어서 국민 개개인이 피부로 느낄 수 있는 방향으로 통일이 추진되어야 한다.

통일을 통한 국가적 대도약이 실현되기 위해서는 무엇보다 국민에게도 통일이 직접적으로 대박이라고 느껴지도록 준비해나가야 한다. 통일준비는 국가적 도약과 함께 한반도의 구성원이 통일의 혜택을 향유하는 ‘행복한 통일’을 지향해야 한다.

박근혜 정부는 평화통일 기반구축의 국정기조를 구현하기 위해 튼튼한 안보, 한반도 신뢰프로세스, 신뢰외교의 3대 전략을 제시하고 있다. 그중 한반도 신뢰프로세스는 ‘행복한 통일로 가는 새로운 한반도’를 지향한다는 점을 명시적으로 밝히고 있다.

박근혜 대통령은 2013년 2월 25일 취임사에서 국민이 행복한 시대를 열어가겠다고 공언하였다. 박근혜 정부의 통일시대는 한반도 구성원이 ‘행복한 통일’을 지향하고 있다. 구체적으로 “한반도 신뢰프로세스로 한민족 모두가 보다 풍요롭고 자유롭게 생활하며, 자신의 꿈을 이룰 수 있는 행복한 통일시대의 기반을 만들고자 한다”고 개인의 행복을 지향하는 통일준비를 구체적으로 제시하였다. ‘국민행복시대’는 동시에 ‘한반도 행복시대,’ ‘지구촌 행복시대’를 여는 데 기여하는 의미를 내포하고 있다. 이와 같이 국민의 행복을 중요시하는 관점은 통일으로까지 확장되고 있다. 국민행복시대가 완결되려면 남북분단으로 인한 사회분열과 비용을 해소해야 하는데, 이것은 궁극적으로 통일을 통해 달성될 수 있다.

통일준비는 국가적 도약을 넘어 한반도 구성원 개개인의 행복이 구현되는 방향으로 추진되어야 한다. 무엇보다도 한반도 행복시대를 열어가기 위해서는 북한주민이 인간다운 삶을 누릴 수 있는 환경을 조성해나가야 한다. 이러한 ‘행복한 통일’의 관점에서 북한주민의 대남 호감도를 제고할 수 있는 방향으로 통일준비가 추진되어야 한다.

Ⅲ. 주요 과제

1. 통일준비 내비게이션의 마련

통일은 대박으로서 대도약의 실질적 축복이지만 이를 철저하게 준비하지 않을 경우 ‘통일대박’은 국민들에게 단순한 정치적 구호나 일시적 이벤트로 받아들여질 수밖에 없다.

통일에 대한 무관심의 가장 큰 요인 중 하나는 독일통일의 사례에서 보듯이 막대한 통일비용과 통합과정에서의 혼란에 대한 우려라고 할 수 있다. 남북한이 정치체제와 사고방식이 다른 상황에서 통일이 가능할 것인가에 대한 회의감이 증가하고 통일비용 중심으로 통일문제에 접근하다 보니 통일을 미루거나 기피하려는 생각이 우리사회에 증가하고 있다. 따라서 통일에 대한 무관심을 넘어 통일이 필요하지 않다는 부정적 인식을 해소해나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 국민들이 공감하고 통일의 길에 참여할 수 있도록 통일비전과 통일여정을 제시할 필요가 있다.

통일준비의 최우선적인 과제는 우리가 통일준비를 통해 궁극적으로 도달하게 될 통일의 비전을 마련하는 것이다. 박근혜 대통령은 통일준비위원회 8월 7일 1차 회의에서 국민들의 가슴에 와 닿는 통일청사진 마련을 주문하였다. 국민들이 통일의 길에 동참하도록 하기 위해서는 우선적으로 국민들이 피부로 통일비전에 공감할 수 있어야 한다. 통일비전은 우선 헌법적 가치를 구현하고 인류보편적 가치 실현에 기여하는 방향으로 정립되어야 한다. 또한 통일비전과 청사진에는 남북의 물리적 통합을 넘어 한반도의 새로운 미래, 성장동력의 회복을 통한 대도약 등의 내용이 구체적으로 담겨야 한다.

박근혜 대통령이 제시한 통일대박론은 경제적 관점에서 출발하고 있다. 경제적 관점에서 볼 때 기존의 통일관련 비전에 대한 연구와 논의는 통일비용·편익구조로 단순화되어 있었다. 통일 이후 한국경제의 미래비전에 대한 논의는 거의 전무한 실정이다. 따라서 통일대박에 대한 논의가 비용·편익 분석으로 환원되는 것을 경계하는 동시에 단순히 기존의 통일편익 중심의 통일비전을 넘어 통일 한반도 경제의 미래비전을 제시할 수 있어야 한다. 그리고 통일대박론을 경제적 관점에서 이론적·개념적으로 뒷받침할 수 있는 연구과제들이 발굴되어야 한다.

또한 통일비전에는 경제적 미래비전을 넘어서는 내용이 담길 수 있어야 한다. 통일은 한반도의 비정상상을 극복하는 궁극의 길이며 한민족의 아픔을 치유하는 근원적 처방이다. 나아가 통일은 대한민국의 새로운 기회와 동력으로서 ‘행복’으로 가는 길이다. 통일비전에는 ‘행복한 통일’이 무엇인지에 대한 구체적 내용을 담을 수 있어야 한다. 국민행복시대가 한반도 행복시대로 확장된다는 점에서 개인, 국민, 구성원이 ‘행복한 통일’의 비전이 무엇인지 구체적으로 제시할 수 있어야 국민들이 동참하고 북한주민들의 마음을 사는 통일을 준비해나갈 수 있다.

박근혜 정부가 국민행복에서 지구촌 행복으로까지 확장을 도모한다는 점에서 통일비전에는 통일이 관련국가와 동북아에도 모두 축복이 될 수 있다는 점을 답아야 한다. 통일이 남한, 한반도의 행복을 넘어 국제사회의 평화와 번영에 기여한다는 구체적인 통일비전이 제시될 수 있어야 한다.

통일비전이 잘 마련되었다고 하더라도 이러한 통일로 가는 여정은 수많은 험난한 도전이 기다리고 있다. 따라서 통일비전에 국민, 주변국가가 공감한다고 해도 이를 구현해가는 여정에 대한 로드맵이 제시되지 못한다면 국민들의 참여와 국제사회의 지지를 이끌어내지 못

할 것이다.

우선적으로 ‘통일준비’가 무엇인지 국민들이 이해하기 쉽도록 개념을 정립해야 할 것이다. 통일준비위원회 출범 초기라는 점에서 상대적으로 현 정부가 추진하는 통일준비에 대한 국민적 이해도가 낮을 수도 있다. 우선적으로 통일준비를 단순히 통일비용의 부담이라는 통일비용 부담 환원론으로 되는 것을 경계해야 한다. 또한 단순히 통일준비를 정책수단이라고 인식하는 등 통일준비의 진정성에 대한 불신 가능성도 차단해야 한다.

이를 위해 대북정책, 통일정책, 통일준비 등 유사 개념 간 혼선을 우선적으로 명료하게 정리해야 한다. 통일준비는 대북정책뿐만 아니라 외교안보를 아우르는 개념으로서 경제발전, 특히 개개인의 삶의 질 향상을 목표로 하고 있다. 이와 관련하여 국가전략 차원에서 실질적 통일준비 개념을 정립하고 적극적으로 홍보·확산하는 것이 필요하다. 시민이 적극적으로 참여하는 형태로 통일준비 개념을 정립하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

국민들이 쉽게 이해할 수 있어 공감하고 동참할 수 있는 통일에 이르는 청사진을 마련해야 한다. 이러한 비전에 이르는 실천전략은 단계 간 유기적 연결이 모호한 단계별 실천전략이 아니라 작은 통일에서 큰 통일, 통일비전과 목표로 진전되는 스마트하고 정확한 ‘내비게이션’이어야 한다. 작은 통일로부터 큰 통일, 궁극적 통일로 유기적으로 연결되는 여정에 대해 국민들이 쉽게 이해할 수 있는 방향으로 청사진을 마련해야 한다. 통일준비위원회 1차 회의에서 정종욱 민간부위원장은 민·관·연 간의 그물망 협업 네트워크를 통해 즉각적으로 실천 가능한 ‘작은 통일정책 대안’을 발굴해나가겠다고 보고하였다. 이와 같이 구체적으로 ‘작은 통일에서 큰 통일을 지향’하는 정책을 실질적으로 구현할

수 있는 과제를 발굴하고 추진해야 한다.

통일에 이르는 여정과 길에는 무엇보다도 튼튼한 안보와 확고한 비핵화에 대한 의지를 바탕으로 평화통일을 지향한다는 내용이 담겨야 한다.

통일준비에 따른 정책환경의 변화를 반영하고 통일비전, 통일청사진, 통일준비의 여정 등을 담은 통일교육 콘텐츠를 개발하여 통일교육 방향을 새롭게 재정립해야 한다.

2. ‘융합적’ 통일준비 패러다임의 정립

궁극적인 통일로 나아가기 위한 작은 통일의 첫단추가 제대로 끼워지기 위해서는 남과 북이 함께 통일의 초석을 만들어가는 것이 필수적이다. 통일준비위원회 1차 회의에서 통일을 위한 새로운 ‘융합적’ 패러다임 모색의 필요성이 제기되었다. 남과 북이 서로 만나고 소통할 수 있는 ‘작은 통로’를 열고 이 통로를 통해 서로 이해하면서 하나로 융합해나가야 한다는 것이다. 앞으로 통일준비는 이러한 융합적 패러다임의 관점에서 과제들을 발굴해나가야 한다. 어느 일방이 지원을 하고 지원을 받는 일방향의 사고방식에서 벗어나 남북한이 상호 보완할 수 있는 분야들을 발굴해야 한다. 특히 ‘작은 통일’로부터 ‘큰 통일’로 유기적으로 연결될 수 있는 과제를 적극적으로 발굴해나가야 할 것이다.

먼저 남북한 주민들의 인도적 문제 해결, 남북한 공동번영을 위한 ‘민생인프라’ 구축, 남북주민간 동질성 회복이라는 드레스덴 구상을 융합적 패러다임의 관점에서 세부과제를 발굴하고 세부이행계획을 마련해야 한다. 예를 들어 융합적 패러다임의 관점에서 추진할 수 있는 작은 통일의 과제로서 수자원 공동이용과 산림녹화를 연계하는 방안, 북

한의 지하자원을 호혜적으로 이용하는 방안을 들 수 있다.

2014년 8·15 경축사에서는 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하는 분야가 보다 구체적으로 제시되었다. 첫째, 환경의 작은 통로를 통한 통일의 준비이다. 남북을 가로지르는 하천과 산림을 공동으로 관리하는 일부터 시작해서 서로에게 도움을 줄 수 있는 협력사업을 확대하자는 것이다. 이러한 협력의 시동을 위해 오는 10월 평창에서 개최되는 유엔 ‘생물다양성협약 당사국총회’에 북측 대표단이 참여하도록 구체적으로 제안하였다. 이러한 과정을 통해 환경공동체 형성이라는 큰 통일로 나가자는 것이다.

둘째, 민생의 통로를 통한 통일준비이다. 이산가족 상봉과 인도적 지원의 확대를 통한 상호 고통의 해소와 작은 마을에서부터 남북한이 함께 생활환경을 개선해 나가는 민생인프라 협력의 본격적 추진을 제안하였다. 이러한 민생인프라는 경제개발 노하우의 공유, 북한의 풍부한 지하자원과 노동력의 성장동력 활용을 통한 새로운 성장모델이라는 경제적 도약의 큰 통일로의 청사진을 제시하고 있다.

셋째, 문화의 통로를 통한 실질적 통합의 준비이다. 문화의 통로를 통해 서로를 이해할 수 있도록 함으로써 남북한 주민들의 삶을 진정으로 융합해나가자는 것이다. 이를 위해 통일미래 세대에게 물려줄 소중한 우리의 문화유산을 남북이 함께 발굴·보존하는 사업을 추진해나가되, 내년 광복 제70주년을 맞아 남북한이 함께 광복을 기념할 수 있는 문화사업을 준비하자고 구체적으로 제안하였다.

드레스덴 구상과의 연계 속에서 환경·민생·문화분야의 세부 융합과제를 발굴해나가야 한다. 무엇보다도 작은 것부터 소통을 통해 동질성을 회복하고 공동발전을 위한 작은 통로들이 모여 융합을 이루는 ‘생활공동체’를 형성할 수 있는 구체적인 과제들이 발굴되어야 할 것이다.

그동안 정치공동체, 경제공동체, 사회문화공동체 등 보다 거시적인 차원에서 공동체 형성을 통한 통합이 통일논의의 주류를 접하여 왔다. 이제 실천가능한 작은 것부터 추진한다는 작은 통일론에 따라 무엇보다도 구성원들의 일상적인 삶의 질과 직접적으로 연계되는 생활공동체, 환경공동체와 관련된 과제를 발굴하는 노력이 강화되어야 할 것이다.

통일준비의 효율성이 제고되기 위해서는 북한의 실정에 적합한 방식으로 과제를 발굴하고 추진해나가야 한다. 과거 대북정책이나 통일준비가 공허한 정치구호에 머문 것은 북한실태에 대한 객관적인 이해와 분석을 도외시한 때문이었다.

통일준비가 과거와 달리 실현가능한 정책이 되기 위해서는 북한실태에 대한 정확하고 체계적인 자료를 바탕으로 추진되어야 한다. 북한 실태에 대한 객관적인 이해와 분석을 도외시한 채, 북한이 원하는 대로 지원하고 우리 방식대로 교류하는 것은 탁상공론에 불과하다. 북한의 실정에 맞고 북한주민의 삶의 질 향상에 실질적으로 혜택을 줄 수 있는 맞춤형 통일준비 전략을 수립하고 세부 실행방안을 마련해나가야 할 것이다. 북한 실태에 대한 정확한 정보를 토대로 작은 통로와 융합이 가능한 맞춤형 과제들을 발굴해나가야 한다.

생활공동체 형성에서 보듯이 북한 내 지역친화적인 방식으로 통로를 개설하고 소통을 통해 대북지원을 진행해나가야 한다. 앞으로 북한주민의 삶을 실질적으로 향상시킬 수 있는 생활밀착형 민생인프라를 구축할 수 있는 과제를 발굴해야 한다.

3. 국민통합 ‘용광로’로서의 통일준비

통일을 향한 준비의 여정은 국민들의 참여와 역량이 결집될 때 실천력과 지속가능성이 확보될 수 있다. 박근혜 대통령은 통일준비위원회가 국민의 통일의지를 하나로 만드는 통합의 용광로 역할을 수행할 수 있어야 한다고 강조하였다. 앞으로 통일준비가 국민적 통합을 이끌어내고 결집해낼 수 있는 용광로가 될 수 있는 구체적인 방안을 마련해 나가야 할 것이다.

통일준비에 대한 국민적 지지와 합의기반 형성이라는 측면과 통일준비를 통해 국민통합에 기여하는 측면을 동시에 도모하는 방식으로 통일준비가 추진되어야 한다. 통일준비가 국민의 참여와 역량을 결집하는 용광로가 되기 위해서는 국민들의 생활속에 녹아드는 통일준비 실천과제가 발굴되어야 할 것이다.

정중욱 통일준비위원회 민간부위원장은 국민적 합의에 기초하여 ‘통일현장’ 제정을 검토하겠다고 천명하였다. 통일현장은 통일을 향한 여정의 기본 장전의 성격을 갖게 될 것이다. 그런데, 통일현장은 그 자체도 중요하지만 제정과정이 무엇보다도 중요하다. 통일친화적인 사회분위기를 조성하는 장전이 되도록 통일현장의 제정을 추진해야 할 것이다. 통일현장의 제정은 통일준비에 대한 국민들의 관심과 참여를 유도하는 용광로가 될 수 있도록 제정과정을 마련해야 할 것이다.

4. 통일준비 시금석으로서의 탈북민 정착 정립

그동안 탈북민 정착은 통합과 통일준비의 관점에서 접근하여 왔다. 그런데 탈북민 정착을 통일준비에서 접근하고 있지만 탈북민의 우리 사회의 성공적 정착이 곧 통일준비의 시금석이라는 단순 연계에만 관

심을 집중하였다. 이들에 대한 정착지원 과정을 통해 통일준비와 유기적으로 연결되는 대내적인 정책추진체계를 구축하고 구체적인 과제를 도출하는 데는 상대적으로 소홀하였다.

박근혜 대통령은 통일준비위원회 모두 발언에서 탈북민 정착의 열쇠는 단순한 지원이 아닌 통합의 관점에서 우리 사회의 건강한 시민으로 성장시켜 나가는 것이라고 강조하였다. 탈북민의 정착을 지원하는 과정에서 작은 통일에서 큰 통일을 지향하는 통일준비의 시사점과 교훈을 도출하고 구체적인 통일준비 과제를 발굴할 수 있어야 한다.

IV. 추진 전략

1. 함께 하는 통일준비

2014년 8월 7일 1차 회의에서 통일준비위원회는 슬로건으로서 “함께 하는 통일준비, 함께 누리는 평화통일”을 설정하였다. 여기서 ‘함께’는 다층적, 중층적 의미로 설정하고 통일준비를 추진해나가야 할 것이다. ‘국민이 함께 하는 통일준비,’ ‘남북이 함께 하는 통일준비,’ ‘국제사회와 함께 하는 통일준비’라는 3중의 복합적 통일준비로 추진되어야 할 것이다. 그리고 평화통일의 수혜도 국민, 북한, 국제사회가 함께 누리는 방식으로 추진되어야 할 것이다.

첫째, 국민과 함께 하는 통일준비이다. 통일준비는 정권을 뛰어 넘어 역사적 소명 속에 추진되어야 한다. 이를 위해서는 정부가 일방적으로 통일준비를 주도해서는 안된다. 정부가 통일준비를 위한 중심역할을 수행하더라도 ‘정부주도’(관주도)라는 부정적 인식을 경계해야 한다. 민간이 중심이 되고 정부가 지원하는 방향으로 통일준비가 추진되어야 한다. 정파와 이념을 떠나 통일준비에 동참하도록 해야 한다.

통일준비위원회의 출범 과정에서 보수와 진보를 망라한 민간전문가와 여야 정책위원회 의장이 함께 참여한 것은 국민적 합의 도출의 의지가 반영된 것으로 환영할 일이다. 통일준비가 구체적으로 진행되는 과정에서 국민을 아우르는 추진체계가 강화되어야 하며 이를 위해서는 통일친화적 사회환경을 조성해나가야 한다. 무엇보다도 통일친화적 사회환경을 조성하기 위해서는 탈북민 등 사회적 약자들이 통일정책 과정에 소외되지 않도록 세심한 배려를 해야 한다. ‘행복한 통일’이라는 비전을 구현하기 위해 북한 내 취약계층 중심으로 민생인프라 구축

을 추진하고 있듯이 우리가 통일준비 과정에서 우리 사회내 약자들을 배려할 때 통일준비에 대한 지지 기반도 확대될 것이다.

둘째, 남북이 함께 하는 방향으로 통일준비가 추진되어야 한다. 통일 대박이 단순히 꿈이 아니라는 공감대를 얻기 위해서는 통일준비 과정에서 북한의 참여가 필수적이다. 작은 통로를 만들어 융합의 방식으로 작은 통일을 이루어간다는 실천전략이 이루어지기 위해서는 북한의 현실과 참여 가능성을 고려하여 북한과 함께 할 수 있는 통일을 추진해야 한다.

단기적으로는 남한 중심의 통일준비를 추진하되, 남북관계가 개선되는 경우 점차 북한도 참여할 수 있는 방안을 마련해나가야 한다. 이를 통해 통일준비에 대한 북한의 의구심을 해소하는 동시에 통일준비의 실효성도 제고될 수 있을 것이다. 따라서 북한의 붕괴나 흡수를 전제로 한 것이 아니라 북한을 대화상대자로 인정하고 고립의 방식이 아니라 함께 하는 방향으로 통일을 추진해나간다는 분명한 대북 메시지를 전달할 필요가 있다. 아울러 북한을 정확하게 이해하고 판단할 수 있는 사회적 역량을 제고해야 한다. 단순히 김정은 중심의, 체제 중심의 이해를 넘어 북한주민의 삶의 본질을 이해할 수 있어야 한다. 또한 다름을 인정하는 관용의 관점에서 함께 사는 통일과 통합을 준비해야 한다.

셋째, 국제사회와 함께 하는 통일준비를 추진해야 한다. 통일준비는 주변국과 조화롭고 국제사회로부터 환영받으며 국제사회에 기여하는 방향으로 추진되어야 한다. 그동안 통일의 혜택은 비용·편익 중심, 한반도 중심으로 논의되어 왔다. 앞으로 통일준비가 실효성을 가지려면 국제사회의 지지가 필요하고 이를 위해서는 통일이 국제사회에 구체적으로 어떻게 혜택이 되는 지 제시할 수 있어야 한다. 통일은 남북한 번영의 길인 동시에 동북아의 번영과 평화를 가져오는 기회로서 지구

촌, 특히 동북아의 평화와 행복시대를 열어가는 데 기여할 수 있어야 한다. 이와 같이 통일의 국제적 수혜에 대한 비전을 정립하고 적극적으로 홍보해야 한다.

특히 통일비전에 대해 국제사회가 공유할 수 있도록 통일된 한반도가 강화된 위상과 역할을 바탕으로 무엇을 기여할 수 있는지 구체적으로 제시할 수 있어야 한다. 한반도 통일의 비전을 공유하고 통일시대 준비를 위한 글로벌 거버넌스를 구축하여 국제사회와 함께 통일준비를 해나가야 할 것이다. 세계화, 정보화, 소프트파워 등 국제관계 성격의 변화를 반영한 통일외교 방향을 정립해야 한다. 특히 국가중심적 외교를 넘어 주변국 시민사회의 여론을 움직일 수 있는 공공외교를 병행하여 강화해나가야 한다.

2. '지속가능한' 통일준비

우리는 얼어붙었던 남북관계에 극적인 돌파구가 마련되는가 싶으면 순식간에 과열현상이 나타나고 순식간에 관심이 식어버리는 것을 반복하여 왔다. 일시적으로 과열현상이 나타났다가 냉각되는 기존 통일논의의 누를 범하지 말아야 한다.

통일준비는 일회성 이벤트가 아니라 지속가능한 방식으로 추진되어야 한다. 박근혜 정부는 단기적인 성과에 연연하여 적당히 타협하지 않고 작은 것부터 실천함으로써 차근차근 통일을 준비하여 지속가능한 방식으로 통일을 준비하겠다는 정책방향을 정립하고 있다. 앞으로 통일준비는 실천가능한 작은 것부터 시작하여 차근차근 벽돌을 쌓아가는 방식으로 꾸준하게 추진해야 한다. 이를 위해 일회성 이벤트식 교류가 아니라 남북한 주민들이 서로에게 도움을 주면서 동질성을 회

복할 수 있는 방향으로 통일을 추진해나가야 한다.

지속가능한 방향으로 통일을 준비하기 위해서는 전문인력을 양성하여 인적 통일역량을 강화하는 것도 매우 중요하다. 통일에 대비한 전문인력은 민관부문에서 함께 육성되어야 할 것이다.

3. 질서 있는 통일준비

기존의 통일논의 과정에서 통일은 수사에 그쳤기 때문에 정부는 정부대로 민간은 민간대로 제대로 통일을 준비하는 실질적 기획을 해본 경험이 없다. 이러한 전례가 없다는 점에서 정부부처와 지방자치단체, 연구기관, 민간이 상호 조율하는 효율적인 통일준비 체계도 아직 갖추어 있지 않다.

통일준비가 단순히 구호가 아닌 현실의 실천영역으로 다가오면서 정부부처, 지방자치단체, 연구기관, 민간에서 개별적으로 통일준비에 나서고 있다. 이제부터 통일준비에 대한 국내적 과열경쟁을 억제하고 조율할 수 있는 체계를 수립해 나가야 한다. 과열과 중복을 방지하고 효율적으로 통일을 준비해나가기 위해서는 조율된 방식으로 통일이 추진되어야 한다.

통일부 등 정부부처, 민주평화통일자문회의, 통일준비위원회, 국회, 연구기관, 민간단체 등 주요 기관들의 통일준비 역할을 분석·검토하고 앞으로 주요 기관별 통일준비 현황을 전문적으로 평가할 수 있는 체계를 갖추어나가야 한다.

통일준비 연구 거버넌스를 구축해야 한다. 각 분야별 국책연구기관과 분야별 협업체계를 마련해야 한다. 통일연구원이 주관하는 38개 연구기관 및 단체로 구성된 ‘통일정책연구협의회’를 통한 연구지원 거버

년스 구축을 적극 추진해야 한다.

정부와 민간이 모두 참여함으로써 사실상 우리 사회 전체가 총력을 기울여 통일준비를 진행해나간다는 점에서 앞으로 통일준비 관련 논의가 우리 사회 자체의 수준을 상징하게 될 것이다. 이러한 점을 고려할 때 통일준비를 위한 제반논의의 수준 및 질(quality)을 관리할 수 있는 시스템을 마련해야 한다.

V. 결 언

통일대박이라는 통일에 대한 비전은 평화통일 기반구축이라는 박근혜 정부의 국정기조의 구현이라는 관점에서 나왔다. 통일준비가 단순한 구호나 정치적 목적에서 진행되는 것은 아니라는 점은 현 정부의 국정기조와 한반도 신뢰프로세스, 드레스덴 구상, 제69주년 8·15 경축사에서 제시한 실현가능한 구상, 통일준비위원회의 발족에서 잘 나타나고 있다.

박근혜 대통령이 통일비전에 대한 확신을 바탕으로 통일준비에 대한 강력한 의지를 천명하였고 정부 차원에서 체계적인 통일준비가 가동되고 있다. 이러한 통일준비에 대한 정부의 의지와 정책이 실효를 거두기 위해서는 국민적 역량이 결집되어야 한다. 또한 국제협력을 이끌어내는 것이 무엇보다도 필요하다.

앞으로 통일준비가 탁상공론이 되지 않기 위해서는 국민과 국제사회가 공감하는 통일비전과 쉽게 이해할 수 있는 통일여정, 특히 스마트한 내비게이션을 만들어 적극적으로 홍보하고 확산해나가야 한다. 기존의 통일논의와 달리 앞으로 통일준비가 일회성 이벤트나 정치구호로 전락하지 않기 위해서는 질서 있고 지속가능한 방식으로 통일이 추진되어야 한다.

정파와 이념을 초월한 국민전체, 남북한, 국제사회가 통일준비를 함께 할 때 남한, 한반도, 국제사회가 모두 평화통일의 혜택을 함께 누리는 통일이 달성될 수 있을 것이다.

본 보고서는 제4차 KINU 통일포럼(2014.7.30) 결과를 바탕으로 김수암 통일정책연구센터 소장을 비롯하여 박종철 선임연구위원, 성기영 연구위원 등이 수정·보완 작업에 참여하였다.

제4차 KINU 통일포럼은 김수암 통일정책연구센터 소장의 사회로 진행되었으며 이금순 북한인권연구센터 소장, 박종철 선임연구위원, 임강택 선임연구위원(이상 통일연구원)과 홍용표 청와대 통일비서관, 이덕행 통일부 통일정책협력관 등 정부 관계자, 김근식 경남대 교수, 김영수 서강대 교수, 김학성 충남대 교수, 박순성 동국대 교수, 이상현 세종연구소 연구실장, 이석 KDI 연구위원, 이우영 북한대학원대 교수, 전현준 동북아평화협력연구원 원장 등이 참여하였다.

KINU 통일포럼 시리즈

- 2014-01 『드레스덴 구상』과 ‘행복한 통일’(2014.6)
- 2014-02 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책(2014.8)
- 2014-03 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세(2014.9)
- 2014-04 통일준비를 위한 과제와 전략(2014.9)

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 『회원 가입신청서』 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세 분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4-19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

