



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

남북한 통일정책 비교 연구

A Comparative Study on the Unification Policy of South-North Korea

지도교수 양 무 목

대진대학교 통일대학원

통일학과

최 수 현

2009년 12월 일

남북한 통일정책 비교 연구

A Comparative Study on the Unification Policy of South-North Korea

지도교수 양 무 목

이 논문을 정치학 석사학위 논문으로 제출함

대진대학교 통일대학원

통일학과

최 수 현

2009년 12월 일

최수현의 정치학 석사학위 논문을 인준함

<심사위원>

위원장 (인)

위원 (인)

위원 (인)

대진대학교 통일대학원

2009년 12월 일

국문요약

남북한 통일정책 비교 연구

이 논문의 목적은 남북한 통일방안에 대한 비교를 통하여 첫째, 남북한 통일정책과 통일 환경에 대하여 올바르게 이해하고, 둘째, 장차 통일한국의 미래상에 적합한 통일정책에 대한 시사점을 찾는 데 있다.

우선, 본 논문은 남한의 민족공동체 통일방안과 북한의 연방제 통일방안의 등장 배경, 내용 등을 고찰해 봄으로써, 남북한 통일방안의 현저한 차이점을 제시한다.

첫 번째, 남북한 통일방안은 통일한국의 국호를 어떻게 할 것이냐에서부터 다른 입장을 보이고 있다.

두 번째, 남북한 통일정책은 통일국가의 형태를 달리하고 있다. 우리의 통일정책은 1민족 1국가인 단일 국가를 목표하면서 중간단계로서 남북연합을 설정하고 있는데 반하여, 북한의 고려연방제 안은 1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 국가연합 형태를 지향하면서 명시적인 중간단계를 인정치 않고 있다.

세 번째, 통일방안을 추진하는 데 있어서 전제조건과 접근에 대한 입장이 다르다. 우리의 민족공동체통일방안에서는 일체의 전제조건을 달지 않고 있는데 대하여, 북한의 고려연방제창립방안에는 국가보안법 폐지 등 상대방 체제 자체를 부정하는 전제조건을 달아 놓고 있다.

네 번째, 통일방안의 성격 면에서 다르다. 우리의 통일방안은 분명한 논리를 가지고 있기 때문에 양면적 성격이 없다. 그러나 북한의 고려연방제는 애매모호한 면을 가지고 있어 양면적인 성격을 보이고 있다.

다섯 번째, 통일원칙과 이념에 있어서 차이가 있다. 통일원칙에 있어서 민족공동체통일방안은 자주, 평화, 민주를 제시하고 있는데 반해, 북한은 자의적으로 해석하

고 있는 7·4 공동성명의 통일 3원칙을 고수하고 있다.

여섯 번째, 통일철학과 통일국가 실현 절차에서 차이를 보이고 있다. 통일철학으로서 민족공동체 통일방안은 인간중심의 자유민주주의를 지향하고 있지만, 고려연방제 통일방안은 계급중심의 주체사상을 추구하고 있다.

일곱 번째, 통일의 주체와 통일조국의 미래상에서 차이가 있다. 우리의 통일주체는 민족구성원 전원인데 반하여, 북한은 통일주체가 프롤레타리아 계급이라고 주장하고 있다.

다음으로, 남한과 북한의 통일방안은 이렇듯 현저하게 차이가 나는 것으로, 앞으로 통일한국의 미래상을 전망해 보고 가장 합리적이며, 현실적이며, 민족의 밝은 미래를 보장할 수 있는 통일정책이 추진될 수 있도록 최선의 방안을 모색하여 적용할 필요가 있다.

이러한 맥락에서, 본 논문은 남북한이 지향해야 할 통일방안에 대한 몇 가지 사항을 지적하고자 한다.

첫 번째, 통일방안의 이념 내지 사상적인 토대의 모색이 이루어져야 할 것이다.

두 번째, 통일의 개념이 바뀌어야 할 필요성이 있다. 민족(nation)이 아닌 국가(state)를 기본단위로 하는 통합을 추구하여 경제적 생산성 향상과 안보의 확보라는 가시적인 이익(interest)을 확보하여야 한다.

세 번째, 통일이 가져오는 효과에 대한 환상을 버려야 할 것이다. 즉 통일의 기대 효과에 대해서 현실적인 인식에 기초한 통일방안이 추구되어야 한다.

네 번째, 남북한 두 체제 간에 합의할 수 있는 수렴적 타협점이 존재한다면, 그것을 찾아내는데 힘써야 할 것이다.

목 차

국문요약

| | |
|------------------------------|----|
| I. 서론 | 1 |
| 1. 문제제기 | 1 |
| 2. 연구목적 및 방법 | 2 |
| II. 분단의 국제적 배경 | 3 |
| 1. 한반도 분단구조 분석 | 3 |
| 2. 남북한 대결상황과 통일여건 변화 | 4 |
| 3. 통일의 당위성 | 6 |
| III. 분단국 통합 과정 | 8 |
| 1. 베트남의 사례 | 8 |
| 2. 예멘의 사례 | 10 |
| 3. 독일의 사례 | 11 |
| 4. 분단국 통합의 교훈 | 14 |
| IV. 남북한 통일정책 비교 | 16 |
| 1. 통일 환경의 변화 | 16 |
| 2. 남북한 통일정책의 변천과정 분석 | 18 |
| 3. 연방제 통일방안의 한반도 적용 문제 | 58 |
| V. 통일국가의 미래상 | 74 |
| 1. 통일국가의 지도이념 | 74 |
| 2. 통일국가의 분야별 기본질서 | 76 |
| VI. 통일을 위한 정책과제 | 79 |
| 1. 통일기반의 확충 | 79 |
| 2. 통일 환경 조성 | 82 |
| 3. 체계적인 통일교육 실시 | 85 |

VII. 결론 89

참고문헌 93

ABSTRACT 98



I. 서론

1. 문제제기

남북한에 각기 다른 두 개의 체제와 정권이 세워진지 60년이 지나고 있다. 그동안 남북한은 기회가 있을 때마다 통일정책 내지 통일방안을 제시하여 왔다. 특히 금세기 들어 소련이 붕괴되면서 이제 북한도 머지않아 소련과 동유럽의 전철을 밟을 것으로 많은 사람들이 믿어 왔다.

그러나 그런 기대와는 달리 한반도 지역은 여전히 구시대적 냉전논리가 지배하는 가운데 김정일 체제가 안정을 이루는가 하면 금방이라도 맞이할 것 같던 통일의 기대감도 이제 점차 희미해지고 있는 가운데 DMZ를 중심으로 남북한은 첨예한 대립관계를 청산하지 못하고 있다.

이렇듯 남한과 북한 간에 첨예한 긴장관계가 지속되는 가운데, 분단 이래로 한반도의 안정과 평화 및 평화적 통일달성과 관련한 문제를 협의하기 위해 지속적으로 공식대화를 가져왔으나, 가시적인 성과를 도출해 내지 못한 채 분단 상태 속에서 살아왔다.

물론 그간 7.4공동성명을 비롯한 남북한간에 기본합의서를 이끌어 내기도 하였으나 이러한 합의는 지켜지지 않은 채 종이 속의 약속으로 머물렀다.

지금까지 전개되어져 왔던 남북관계의 변화를 정확히 분석, 평가한다는 것은 현실인식에 보다 정확한 대처능력을 배양시켜 줌은 물론, 통일한국의 미래를 점쳐 볼 수 있는 계기를 마련해 줄 수 있다.

따라서 이 논문에서는 지금까지의 남북한 통일정책 및 통일방안을 쟁점별로 분석 평가해보고 장래 남북한 통일은 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인가를 검토해보았다.

2. 연구목적 및 방법

이 논문의 목적은 남북한 통일방안에 대한 비교를 통하여 남북한 통일정책과 통일 환경에 대하여 올바르게 이해하고 장차 통일한국의 미래상에 적합한 통일정책에 대한 시사점을 찾는 데 있다. 우선, 시대별 남북한 통일방안의 일반적 특징과 차이점을 살펴보고 남한의 민족공동체 통일방안과 북한의 연방제 통일방안의 등장배경, 내용 등을 고찰해 보았다. 이를 통해 유사점과 차이점을 분석, 통일에 대한 당위성과 통일한국의 미래상을 전망해 보고자 한다.

남한과 북한의 통일방안은 현저하게 차이가 나는 것으로 앞으로 통일한국의 미래상을 전망해 보고 가장 합리적이며, 현실적이며, 민족의 밝은 미래를 보장할 수 있는 통일정책이 추진될 수 있도록 최선의 방안을 모색하여 적용할 필요가 있다.

이 연구는 전통적인 연구방법이라 할 수 있는 ‘문헌에 의한 연구’를 중심으로 기술하고 있다. 이 논문에서는 지금까지의 통일방안을 쟁점별로 분석해봄으로써 남북한 통일정책이 앞으로 어떻게 변할 것인가를 분석 예측하여 통일한국의 미래상을 조망해 보고자 한다. 통일방안에 대한 시대를 구분함에 있어 여러 가지 기준이 있겠으나 이 논문에서는 연대구분과 함께 세계정세와 국내정세가 맞물려 변화하는 통일방안을 상황적 측면과 쟁점을 고려하여 함께 분석했다.

자료 수집은 남북한 통일방안 관련 문헌과 관련 논문을 다양하게 수집, 분석하여 연구했다.

또한 독일통일을 비롯한 분단국가들의 통일사례를 살펴봄으로써 국내외적 현실에 대한 객관적 인식을 바탕으로 한 인도주의적이면서도 합리적인 통일정책에 대해 모색해 보았다.

II. 분단의 국제적 배경

1. 한반도 분단구조 분석

20세기 우리 민족을 질곡에 빠뜨리고 21세기에 들어서서도 여전히 우리를 속박하고 있는 한반도의 분단구조는 3단계를 거쳐 중첩적으로 형성되었다.

먼저 ‘국토 분단’은 제2차 세계대전 종결 후 전후처리 과정에서 미국과 소련이 일본군의 무장해체를 위해 북위 38도선을 경계로 한반도를 남북으로 분할 점령하면서부터 비롯되었다.

소련군은 미국이 1945년 8월 6일 히로시마에 원자폭탄을 투하하자 일본의 조기 항복을 예상하여, 8월 8일 급히 일본에 대해 선전포고하고 그 이튿날부터 빠른 속도로 만주 지역을 거쳐 한반도에 진군하기 시작하여 8월말까지 북위 38도선 이북의 전역을 차지하게 되었다. 당시 군대가 겨우 오키나와 근해에 머물고 있던 미국으로서는, 소련군의 급속한 남하와 일본의 조기 항복이라는 급박한 사태 속에서 일본군의 항복 접수와 무장 해제를 위한 연합국간의 지역분담 지침을 확정해야 할 필요성에 직면하게 되었다. 이에 따라 실무 작업을 맡은 미국의 ‘본스틸’과 ‘러스크’ 등 두 대령은 38도선을 경계로 한·미·소 양국의 한반도 분할 점령안을 건의하였고, 이 안이 미국 정부에 의해 채택되어 영·중·소 3국의 동의를 받아 ‘일반명령1호’로 ‘맥아더 사령부’에 하달되었다.¹⁾

이렇게 볼 때 우리 민족의 분단은 기본적으로 일본의 식민통치와 제2차 대전 종결과 과정에서 나타난 강대국 정치의 산물로서 소련의 야심과 이에 대응한 미국의 정책이 낳은 ‘국제형 분단’으로 규정할 수 있다.

이렇듯 남북 분단의 근본적인 원인이 약소민족의 권익을 도외시한 강대국들의 자의적 전후처리과정에서 비롯되었던 것이 분명하지만, 오늘의 분단에 대한 책임을

1) 한반도 분단의 배경에 대해서는 김학준, 이용희, 조순승, 정용석 등의 한국자들과, 그리고 Shannon McCune, Leland Goodrich 등의 구미 학자들에 의한 연구가 대표적이다. 김학준, 『한국전쟁』(서울: 박영사, 1989), 10쪽.

바깥 세계에 대해서 물을 수만은 없다. 왜냐하면, 우리 민족의 자주역량 부족으로 국권을 빼앗김으로써, 이것이 국토분단의 원인이 되었음을 부정할 수 없으며, 광복 이후에도 정치적 대립으로 분단을 고착화시켰기 때문이다.

남북의 체제 분단에 관하여는 정부수립 시기의 전후문제 만을 놓고 그 책임과 정통성의 시비를 잘못 가리는 예가 있다. 그러나 소련의 치밀한 계획과 지원 아래 북한지역에 공산정권이 사실상 먼저 수립되었다는 것은 체제 분단의 전개과정을 잘 입증해 주고 있다. 대일선전포고와 거의 동시에 북한지역에 진입한 소련군이 1945년 8월 24일에는 평양에 들어오게 된다. 그들은 1945년 10월 8일 북한의 국가 조직 모태가 된 「북조선 임시인민위원회」를 구성하고 10월 28일에는 「북조선 5도 행정국」으로 개편하여 북한지역에 공산정권을 세우는 작업을 치밀하게 추진하였다. 1948년 9월 9일에는 마침내 김일성을 앞세워 공산정권을 정식으로 출범시켰다.²⁾ 한편, 남한지역에서는 좌우익 세력의 갈등이 고조되어 마침내 한국문제는 유엔이 회부되어 1947년 11월 유엔총회에서 ‘유엔한국임시위원단의 설치와 한국의 총선거 실시에 관한 결의’가 채택되어 한국 내에서만 1948년 5월 10일 총선거가 실시되고, 7월 17일 헌법이 공포된 후 8월 15일 대한민국 정부가 수립되었다. 이와 같은 과정을 거쳐 남과 북에 서로 다른 정부가 들어섬으로써 우리 민족은 체제분단이 진행되었다. 더욱이 1950년 6월 25일 북한의 남침에 의한 동족상잔의 대결과 남북 사이에 분단의 고착화와 장기화가 계속됨으로써 마음의 분단(심리적 분단)이 최종적으로 진행되었다.

2. 남북한 대결상황과 통일여건 변화

한반도가 분단된 지 60여년이 경과되었지만 남북한은 그동안 많은 노력에도 불구하고 통일국가를 이루지 못하고 있으며 분단이 장기화되어 감에 따라 남북한간에는

2) 북한의 정권 수립과정에 대해서는 양호민, 「전체주의 1인 독재체제의 확립」, 『북한40년』(서울: 을유문화사, 1988), 37~56쪽.

체제, 가치관, 전통문화 및 이념 등의 이질화가 심화되고 있다. 현 상황의 지속은 동족간의 비생산적인 대결과 경쟁 격화로 민족의 역량 낭비는 물론 민족적 자해행위가 되고 있다.

분단이후 남북한 간의 자멸적인 적대적 행위는 일찍이 경험했던 동족상잔의 한국전쟁에 비추어 보면 불가피했던 현상으로도 볼 수 있다. 오늘날 한국전쟁에서 기인한 남북한간의 적대 감정은 그 강도가 점차 감소되고 있는 것은 사실이지만, 이념과 체제의 이질화가 심화됨에 따라 남북한간의 대결과 갈등은 오히려 제도적 차원으로 굳어졌다.

분단을 해결하기 위해 지금까지 남북한은 나름대로의 통일정책을 수립하고 추진해 왔으나, 남북한 모두 서로의 통일정책을 고수하고자 하는 측면이 강했다. 1980년대 말 이후 한반도의 주변상황은 긴장완화라는 측면에서 상당한 변화를 보였는데, 이러한 변화는 남북한이 각각 통일정책을 변화시켜 나가도록 하는데 압력적 요인으로 작용하였다.

한반도 분단의 주된 원인이 미·소간의 냉전으로부터 비롯된 강대국간의 이해관계의 산물이었다면, 이의 해결을 위한 실마리는 냉전구조의 근본적인 변화에서 찾을 수 있을 것이다.

물론 주변국들은 한반도의 분단 상황이 그대로 지속되는 것이 자신들의 국익에 유리하다고 여기는 것이 대부분이다. 즉 주변 국가들로서 통일한국의 등장이 이 지역의 안정적 질서를 해칠지도 모른다는, 정치적 현실주의의 입장에서 분단 상황이 고착하는 것을 선호할 가능성이 없지 않다. 그러나 통일한국이 주변국들에게 위협이 되지 않고 동북아시아의 공동발전에 도움이 될 것이라는 확신을 준다면 주변국들도 통일을 반대하지만은 않을 것이다. 왜냐하면 한반도는 지정학적으로나 지경학적으로 매우 중요한 위치를 점하고 있기 때문에 자신들의 국익을 위해서도 한반도의 안정과 평화를 바랄 것이기 때문이다.

독일의 통일은 우리에게 통일의 가능성에 대한 인식을 새롭게 할 수 있는 계기가 되었다. 동서독과 남북한은 전후 강대국간의 이해관계에 따라 분단을 강요당한

비슷한 경험을 갖고 있다.³⁾

그러나 독인은 제2차 세계대전을 일으킨 책임을 져야 할 당사국이자 패전국으로서 연합국에 의한 의도적인 분단을 받아들일 수밖에 없었던데 반하여 한반도의 분단은 다만 전후처리를 위한 잠정적 조치였다는 점을 감안하면, 한반도의 통일이 독일보다 먼저 이루어지는 것이 순리일 것이다.

3. 통일의 당위성

우리는 왜 통일을 이루어야 하는가?

통일은 다르게 표현하면 곧 분단의 극복이다. 그러나 통일이 단순히 ‘분단 이전의 상태로 되돌아가는 것’을 뜻하는 것이 되어서는 안 된다. 우리가 이루어야 할 통일은 과거로의 복귀가 아니라 미래를 향한 새로운 역사의 창조 작업이 되어야 한다. 통일은 정치·경제·사회·문화·지리 등 우리 민족의 삶과 진운을 둘러싼 여러 측면을 미래의 새로운 상황과 접목시켜 하나의 민족국가를 만들어 나가는 과정이 되어야 한다.

통일은 곧 국토도 하나(국토통일), 제도도 하나(정치적 통일), 민족도 하나(민족통일), 생활도 하나(경제·사회·문화적통일)로 되는 것이라고 규정할 수 있다. 다시 말해 통일은 둘로 나누어진 국토와 제도, 민족이 모두 ‘참다운 하나’로 거듭날 때 그 목적과 내용이 완성될 수 있는 것으로 통일의 당위성은 다음과 같다.

첫째, 우리는 통일신라 이후 1300여 년 동안 유지되어온 민족국가로서의 전통을 이어 나아가야 할 필요가 있다. 반세기가 넘는 분단사는 우리 민족의 유구한 역사와 전통이 외부의 강요에 의해 중단된 역사로 면면이 끈기 있게 이어져 온 민족공동체가 외세에 의한 분단으로 인해 일시적으로 훼손된 것이다. 따라서 통일은 민족국가로서의 전통을 계승하고, 나아가 민족정기를 회복하는 차원에서도 당연하며 기

3) 한반도의 분단과 독일이 분단이 갖는 차이점에 대해서는 민병천, 『신통일론』(서울: 고려원, 1992), 15~19쪽.

필코 이룩되어야 한다.

둘째, 남북 분단의 고통과 불안을 더 이상 지속시켜서는 안 된다. 우리 민족은 6·25전쟁이라는 동족상잔의 비극을 경험하였다. 이로 인한 이산가족의 정신적 고통은 지금도 생생하게 남아 있다. 뿐만 아니라 남북간의 첨예한 군사적 대립으로 ‘전쟁에 대한 불안’은 여전히 우리들 마음 속 한 구석에 깊은 그림자를 드리우고 있어 이러한 민족적 고통과 불안을 후세에 넘겨줄 수는 없다.

셋째, 무한 경쟁 시대를 이겨나가기 위해서는 과도한 분단 비용을 생산 및 복지 증대를 위한 재원으로 전환시켜야 한다. 남북한이 소모전을 지속한다면 경쟁력이 약화되어 국제사회에서 3류 국가로 전락할 가능성도 배제할 수 없다.

넷째, 통일이 이루어지면 우리는 새로운 밀레니엄 21세기에 국제사회의 주역으로 부상할 수 있다. 남한의 경제적 성장 잠재력은 매우 크다. 여기에 북한의 양질의 노동력과 천연자원이 결합된다면 통일한국의 경제력은 앞으로 미국·일본·독일과 같은 선진국들의 수준을 쫓아 갈 수 있을 것이다. 나아가 지정학적 위치를 적극 활용하여 한반도 주변국들 사이에서 ‘안정자’내지 ‘균형자’로서의 외교역량을 발휘할 수 있게 될 것이다.

Ⅲ. 분단국 통합 과정

제2차 세계대전 후 동서 냉전체제 하에서 분단 대립해오던 베트남, 독일, 예멘 등 3개의 국가가 통일을 이루었다. 방식은 서로 다르지만 베트남은 1975년에 통일을 이루었고, 독일과 예멘은 1990년에 각각 통일을 이루었다. 이런 통일사례들은 아직 분단 상태를 벗어나지 못한 우리의 입장에서 볼 때 그 경험을 교훈 삼아 통일과정을 한결 수월히 할 수 있다는 원용점도 있다. 사실 이들 국가들은 서로 다른 국내외적 상황 하에서 통일을 이루어 냈다는 점에서 전형적인 사례에 속한다. 베트남은 무력통일, 예멘은 합의 통일 후 무력 재통합, 독일은 흡수통일의 예에 속한다. 이들 국가들의 통일 과정과 통일 이후의 문제점에 대하여 알아보았다.

1. 베트남의 사례

장기간 프랑스 지배하에 있던 베트남은 1954년 ‘제네바 협정’에 의하여 분할되면서, 북쪽은 베트남독립동맹(월맹)이 맑스-레닌주의에 입각한 베트남 민주공화국(북베트남)을 세웠고 남쪽은 미국의 지원을 받아 베트남 공화국(남베트남)을 수립했다. 분단후 북베트남은 남베트남에 대하여 테러, 파괴 활동을 강화하면서 궁극적으로 남베트남을 점령하기 위하여 부단히 노력했다. 대내적으로 군사력을 증강하고, 소위 남베트남 ‘해방’을 위하여 주민들에게 혁명의식을 고취시키고, 남베트남에서 활동하고 있던 사회주의 세력을 규합하여 1960년 ‘남베트남 민족해방전선’(베트콩)을 결성하는데 성공했다. 베트콩의 게릴라전술로 인해 남베트남 전지역은 피아를 구분하기 힘든 전장으로 변하였다.

국민의 지지를 크게 받지 못했던 남베트남은 미국의 지원을 받으면서 전쟁을 수행하였지만, 북베트남과 베트콩의 조직적 저항으로 인하여 수없이 많은 피해를 입게 되었다. 결국 미국은 북베트남 정부와 베트콩의 조직적 저항으로 인하여 수없이 많은 피해를 입게 되었다. 결국 미국은 남-북베트남 정부와 베트콩을 모체로 한 월

남임시혁명정부(민족해방전선) 대표자들과 함께 1973년 파리조약을 체결하였다. 이 조약에 의하여 미군이 철수하였으며, 베트남의 활동은 법적으로 보장받게 되고 이후 크고 작은 전투행위가 지속되던 중, 1974년 북베트남이 ‘구정 대공세’를 시작으로 전면전을 재개한 결과 1975년 월남정부는 붕괴되고 말았다.

북베트남이 효과적으로 전쟁을 수행할 수 있었던 것은 나름대로 이유가 있었다. 먼저 남베트남에 통일전선을 성공적으로 구축함으로써, 남베트남의 사회통합을 저해하고 정부에 대한 국민의 지지를 무력화시키는데 성공한, 반면 남베트남은 끊임 없는 정통성 시비와 이에 따른 탄압 정책으로 인하여 사회통합을 기대하기 어려웠다. 더구나 미군이 철수함으로써 전쟁수행 능력이 현저히 약화되고, 만연된 사회혼란으로 인하여 주민들의 국가안보의식도 상당히 약화됐다.

그런데 남베트남 정부가 무력화되자 공산당 지도부에게 예상외의 고민을 안겨 주었다.⁴⁾ 내부적으로 교통과 통신이 남북으로 연결되고, 주민들은 친인척을 찾아서 왕래하기 시작했고 북쪽 사람들은 남부 인들의 생활수준에 대해서 놀랄 수밖에 없었다. 남부의 문화가 책과 음악 등을 통해서 북부로 스며들기 시작했으며, 북부 주민들은 사회주의 체제에 대한 의구심을 가지기 시작했다. 반대로 남부 사람들은 자유가 없고 경제가 열악한 북부의 상황에 대하여 회의하기 시작했다. 이러한 상황에 접한 북쪽의 정치지도자들은 위기의식을 느끼고, 통합작업을 서두르며, 남북 주민에게 사회주의의 우수성 홍보에 주력하였으며, 서둘러 사회주의 체제를 강요했다. 생산수단을 국유화·집단화하였으며, 경제활동을 강력히 통제함은 물론 주요 당조직과 행정조직은 북쪽의 공산당원이 거의 독점했다. 종교 활동은 표면적으로 허용되었지만, 사회주의적 이데올로기와 상충되는 종교적 이념을 허용하지 않음으로써 결과적으로 종교도 탄압하게 되었다.

특히 남부주민을 ‘사회주의적 인간형’으로 만들기 위하여 대대적으로 사상교육을 실시하였다. 사상교육은 공산당 주도로 대중동원 방식을 통해 이루어졌다. 우선 교육과정을 개편하여 학생들의 사회주의 의식화에 초점을 맞추었다. 그리고 정치인,

4) 전경수·서병철, 『통일사회의 재편과정 : 독일과 베트남』(서울: 서울대 출판부, 1995), 참조.

군인, 관료, 교사 등 이른바 ‘특수계층’ 들은 수용소에 구금하여 재교육을 실시하였다. 교육방식도 비인간적이었다. 밀림 등 사회와 격리된 재교육캠프에서는 비위생적 환경, 공포심 조성, 배고픔, 의료보호의 박탈, 체형, 고문, 처형 등 심각한 인권유린이 만연되었다. 그 결과 90여만 명이 통일조국을 버리고 자유를 위해 탈출하였으며 이른바 보트피플(boat people)이 생겼다.

2. 예멘의 사례

예멘은 사우디아라비아반도 남쪽에 위치한 국가로서 지정학적으로 유럽 - 아시아 - 아프리카를 연결하는 중요한 위치에 있다. 역사적으로 장기간 외세의 지배를 받던 예멘은 남북으로 분단된 상태에서 각각 독립을 이뤄 북예멘에는 이슬람교를 중심으로 하는 자본주의체제가 들어섰고 남예멘에는 맑스 - 레닌주의를 표방하는 사회주의체제가 자리 잡게 되었다.

남북예멘은 다른 분단국가들처럼 서로 정통성을 주장하면서 상대방을 통합하기 위하여 노력하였다. 그 결과 크고 작은 전쟁을 겪었는데, 무력충돌이 있을 때마다 아랍권 국가들이 중재하여 정상회담을 갖고 평화협정을 체결하였으며, 여기서 통일 문제를 본격적으로 거론했다.

이와 같이 무력충돌이 - 평화협정 - 통일원칙 합의가 반복적으로 일어나던 중, 1989년 다시 정상회담을 갖고 통일헌법안을 승인하였으며, 1990년 5월 통일을 선포함으로써 일단 합의에 의하여 통일을 이루었다.

예멘이 합의에 의해서 통일을 이룰 수 있었던 것은 아랍권 국가의 지속적인 중재와 소련 고르바초프의 개방 개혁 정책도 큰 힘이 되었지만, 결정적으로는 남북 예멘 지도자들 간 권력배분에 대하여 합의할 수 있었기 때문이다. 통일조약에서 합의된 권력배분은 남북 간 대등한 배분이다. 예를 들면 북예멘은 대통령과 국방장관을 맡고 남예멘은 부통령, 총리, 내무장관, 외무장관을 맡게 되었다. 그러나 남북예멘의 지도자들은 정치적 통합에만 관심을 가졌을 뿐, 통일 후의 사회 통합정책에는

거의 신경을 쓰지 못하였다.

결과적으로 정부기구는 확대되었고 비효율적이 되었다. 그리고 관료나 군인의 명령계통과 책임의 소재는 불명확했다. 더욱이 사회통합의 기조로 내세운 이슬람 교리에 대해 남북 예멘주민 간 갈등이 노정되었다.⁵⁾ 북예멘 보수주의자들은 이슬람 율법을 ‘모든 법의 유일한 근원’으로 되기를 바랐으며, 남예멘의 중산층들은 이슬람 율법의 불합리성을 주장하였다. 이러한 차이는 일부다처제, 여성의 사회 활동 문제, 전력 부족으로 큰 불편이 발생하였다.⁶⁾ 이런 와중에 주민 간 불신이 증가하고 갈등이 첨예화되어 반정부 시위, 노동자 파업, 주민 폭동이 빈번히 발생하였다.

이와같은 사회혼란은 경제사정의 악화에도 일부 원인이 있었지만, 근본적으로는 남북예멘 정치인들이 세력과시를 위하여 사회집단들의 시위를 부추겼기 때문이다. 그 와중에 남예멘의 지도자들은 집무를 거부하고 남예멘의 수도였던 아덴으로 철수하였다. 이런 위기를 불식시키기 위하여 1994년 남북예멘의 지도자들은 다시 회동하고 권력배분 문제 등 위기 종식을 위한 평화협정에 서명하였다. 그러나 평화 협정 후 알비드 부통령(남예멘)이 사우디를 경유하여 아덴으로 귀향하자 살레 대통령(북예멘)은 부통령의 의도를 의심하게 되었다.⁷⁾ 결국 양측간 무력충돌이 벌어지고, 여기서 북예멘이 승리함으로써 재통합되었다.

예멘은 베트남과 달리 일단 합의에 의하여 통일을 달성하였지만, 결과적으로 베트남과 같이 전쟁을 통해 통일을 완결지은 셈이다. 그 이유는 합의통일에도 불구하고 남북예멘의 정치인들이 뿌리 깊은 갈등과 불신을 대화로 해소하지 못하였기 때문이라고 할 수 있다.

3. 독일의 사례

5) 통일원, 『베트남 및 예멘의 통합사례 연구논문집』(서울: 통일원, 1995), 참조.

6) 김국신, 「예멘 통합사례 연구」, 『민족통일연구원 연구보고서』(서울: 민족통일연구원, 1993), 참조.

7) 사우디아라비아는 심정적으로 남예멘 출신 정치인들에 호의적인 태도를 보이며, 남북예멘의 분열을 조장하고 있었다. 통일원, 앞의 책, 181쪽.

독일의 통일과정은 비교적 소상히 알려져 있다. 소련의 마지막 지도자였던 고르바초프의 ‘개방’과 ‘개혁’ 정책의 결과 동서 냉전체제가 와해되고, 동유럽권 국가들이 독자적인 체제를 갖추기 시작함에 따라 통일이 이루어진 것이다. 그러나 독일의 통일과정이 그렇게 순탄했던 것은 아니었다. 왜냐하면 다른 동구권 국가와는 달리 동독의 지도자들은 소련의 정책에 의구심을 가졌으며, 개혁, 개방정책에 완강히 저항하였기 때문이다. 동독을 철권통치하던 호네커는 동독 전국 40주년 기념일 전야에 행한 연설에서 “미래는 사회주의의 것”이라고 호언하였을 정도였다.⁸⁾ 그러나 개혁을 요구하는 동독 주민의 소요가 빈발하는 가운데 개혁을 거부할 수 없었다.

동독 정권은 지도층 교체로 주민의 소요를 무마하려고 하였다. 호네커(Erich Honecker)가 실각되고 크렌츠(Egon Krenz)와 모드로(Hans Modrow)로 지도자를 대체하였지만, 개혁과 통일을 염원하는 동독 주민의 요구를 만족시켜 줄 수는 없었다. 이와 같이 지도층이 재편되는 와중에 동독 주민들의 시위는 확산되었으며, 급기야 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 붕괴되었다.

동서분단의 상징이었던 베를린 장벽의 붕괴는 더 이상 동독이 하나의 독립된 국가로 존립하기 힘들게 되었다는 점을 극명하게 드러낸 사건이었다. 곧 이어 동독에 새로운 정치세력이 들어서고, 1990년 3월 동독에서 역사적인 자유총선거를 실시하였다. 이 선거에서 선출된 드메지어(Lothar de Maiziere) 수상을 수반으로 하는 연립정부는 서독의 콜 정부와 신속하고도 집중적인 협상을 전개하여, 통일조약을 체결함으로써 1990년 10월 3일 공식적으로 동독과 서독의 통일을 이루게 되었다. 이 조약에서 서독의 법체계를 동독으로 확대한다는 원칙을 세움으로써 동독이 서독의 ‘신 연방주’로 흡수되는 형태로 통일이 이루어지는 결과를 낳았다.

베를린 장벽의 붕괴와 독일통일은 문자 그대로 역사적 사건이었다. 수십만의 인파가 운집하였다. 이들은 망치로 벽을 부수고 서로 열싸안고 환호성을 터트렸다. 그들은 자신의 힘으로 통일을 이루었다는 만족감과 민족적 자부심을 느꼈다. 독일정부에서 발간한 독일통일과 신연방주의 재건에 관한 자료집에는 통일 선포식을 다음

8) 통일원, 『독일통일백서』(서울: 통일원, 1994), 5쪽.

과 같이 묘사하고 있다. 베를린국제회의사당 건물 앞에 흑·적·황색의 독일 구기가 나부끼는 가운데 수십만 명의 인파가 참석한 통일 축제가 성대하게 열렸다.⁹⁾

그러나 현실은 냉혹한 것이었다. 불법행위 청산작업, 재산권 문제, 붕괴된 사회주의 경제의 현실 등 산적한 문제에 직면하게 되었다. 동독 기업은 대부분 국제시장에서 경쟁력이 없는 것으로 드러났으며, 가격구조가 심각히 왜곡되어 있었다. 기간설비도 낙후되어 있었다. 사회주의식 완전고용은 허울이었을 뿐, 모든 기업, 행정기관에 잠재실업이 숨길 수 없는 사실로 판명되었다. 또한 근로자 1인당 생산성이 서독의 30%도 채 되지 못했다.

그럼에도 불구하고 정부의 노력에 의하여 동독경제가 상당히 개선됨으로써 통일의 효과가 점차 드러나기 시작하였다. 1992~3년부터 서서히 회복기에 들어선 동독경제는 이후 실질국내 총생산이 7~9%사이에서 증가하였다. 1인당 소득수준으로 보면 1991년에 서독의 47%였던 것이 1993년에는 62%로 상승했으며 지금은 80%를 상회하고 있다. 물론 이런 성장이 자생적으로 이루어진 성장이나 혹은 서독으로부터 재정이전을 통하여 이루어진 성장이나에 대하여 논란이 있을 수 있지만,¹⁰⁾ 통일 초기에 우려되었던 경제문제가 상당히 해결되고 또 하나의 도약을 이룰 수 있는 기반이 갖춰지고 있음을 부인하지 못할 것이다.

이제 독일이 해결해야 될 문제로 사회적 갈등을 들 수 있다. 왜냐하면 제도적 차원의 통일에 전력한 결과 사회통합 즉, 마음과 마음의 통합이 이루어지지 못함으로써 아직도 ‘1국가, 2사회’ 문제로 시달리고 있기 때문이다. 사회통합 위기의 증표는 여러 곳에서 나타나고 있다. 우선 통일일후 실시된 첫 총선(‘90) 결과 집권 기민-자민 연정이 승리하기는 하였지만, 구동독 공산당의 후속정당인 민주 사회당(민사당)이 구 동독지역에서 약진한 것으로 나타났다.

의식조사 결과도 동서독 주민간 보이지 않는 ‘마음의 벽’, 즉 편견이 크게 나타나고 있음을 보여주고 있다. 동독인들은 서독 인들을 베시스(Wessis)라고 부르고

9) 같은 책, 15쪽.

10) 같은 책, 15쪽.

서독인들은 동독인들을 오시스(Ossis)라고 서로를 비하하여 부르고 있다. 다시 말해 서독인들은 동독인보다 자신들이 월하다고 느끼며 통일초기보다 동독인들을 더 비판적으로 본다. 반면 동독인들은 서독인들을 ‘오만하다’고 생각하며, 자신들은 사회적이며 정직한 생활을 한다는 강한 자부심을 가지고 있다. 범죄도 증가하였다. 서독에서는 소매치기, 강도 등 일반범죄가 20% 가량 증가하였으며, 동독 특히 드레스덴에서는 통일전보다 거의 4~5배 증가하였다.¹¹⁾ 또한 젊은 층 극우세력이 등장함으로써 옛 나치의 망령이 되살아나는 조짐을 보여주기도 하였다. 주민간 갈등과 사회적 문제는 독일정부가 제도적 통일에 치중한 나머지, 사회통합에 대한 대비가 미약했음을 보여주는 것이다.

4. 분단국 통합의 교훈

남북한 통일이 다른 나라와 같은 방식으로 이루어진다는 보장은 없다. 기존 통일국가는 다양한 방식으로 통일을 이루었으며, 그 문제점 또한 다양하게 드러나고 있다. 그러나 이들 국가의 통일은 경험적으로 관찰할 수 있는 구체적 사건이라는 점에서 우리에게 많은 시사점을 제시한다.

첫째, 통일은 평화적인 방법으로 이루어야 하며, 무력에 의한 통일을 경계해야 한다. 베트남의 사례로부터 알 수 있듯이, 전쟁에 의한 통일은 통일이 된다 하더라도 국토가 황폐화되고 생산시설이 파괴될 뿐 아니라 막대한 인명피해를 가져온다. 또한 주민간 이질감과 적대감이 증폭될 뿐 아니라, 사회통합이 강압적으로 이루어짐으로써 국민의 자발적 동의를 얻기 힘들었다. 경제 발전과 삶의 질도 향상되기 어려웠다. 따라서 북한의 무력도발을 억지하기 위해 국가안보에 철저한 대비가 있어야 할 것이다. 특히 북한은 과거 남침하였던 전력의 있으며, 경제난에 허덕이는 이 순간에도 미사일 개발 등 무력을 꾸준히 증강시키고 있음을 간과해서는 안된다.

11) 김영윤 · 여인곤 · 황병덕, 「독일통일의 분야별 사례 연구」, 『민족통일연구원 연구보고서』(서울: 민족통일연구원, 1992), 참조.

둘째, 무분별한 협상에 대한 경계심도 갖춰야 하겠다. ‘어떻게든 통일만 되면 된다.’는 통일 지상주의는 지나치게 순진한 발상이다. 베트남의 통일에서 알 수 있듯이, 평화를 담보할 수 있는 제도적 장치가 없는 상태에서 평화협정이 체결됨으로써 결국 북베트남의 통일전선전술이 먹혀들었다. 예멘의 통일에서 알 수 있듯이, 양국 정부 조직을 기계적으로 통합함으로써 조직이 비대화되고 명령, 통제 계통이 불명확한 소수의 권력층에 의한 ‘나눠 먹기식’ 통일은 통일을 통하여 기득권층의 권력을 지속시키기 위한 방편이었을 뿐, 통일 이후에 발생할 수 있는 사회문제에는 관심을 가지지 못했다. 북예멘의 이슬람율법과 남예멘의 맑스 - 레닌주의는 결코 병존할 수 없었으며, 결국 내전으로 끝나는 졸속 통일이 되고 말았다. 따라서 통일도 중요하지만 통일 후의 사회상에 대한 명확한 합의가 전개되지 않는다면 통일은 졸속으로 흐르기 쉽다. 따라서 통일은 지도자간 그리고 주민 간 신뢰를 쌓은 다음 점진적으로 이루는 것이 바람직하다.

셋째, 통일이 이루어질 때를 대비한 통합역량을 극대화하여야 한다. 비록 통일이 점진적으로 협상에 의하여 이루어지는 것이 바람직하기는 하지만, 통일은 시나리오대로 이루어지는 것이 아니며, 그렇다 하여도 일시적 혼란을 피할 수 없다. 예멘의 사례에서 알 수 있듯이 국민의 동의가 없는 공권력의 사용은 비효율적이다.

따라서 국민의 동의를 수반하는 민주적 제도와 관행을 발달시켜야 한다. 독일의 예에서 알 수 있듯이, 통일은 막대한 경제적·사회적 비용을 수반한다. 따라서 지속적 성장을 반복하면서 또 한편으로는 공정분배를 제도화하는 경제제도를 발달시켜야 한다.

아무리 훌륭한 정책도 주민의 적극적 참여 없이 이루어질 수 없다. 통일시 발생할 수 있는 남북한 주민간, 계층간 편견과 차별을 극복하고, ‘더불어’ 생활하는 공동체적 사회를 형성 할 수 있어야 한다. 그렇게 하기 위해서 앞으로 성숙된 시민의식을 제고시켜 나가야 할 것이다. 또한 정부정책에 대한 신뢰와 지원이 있어야 한다. 독일의 사례에서 알 수 있듯이, 서독 주민들은 정부의 통일정책을 지원함으로써 콜 수상이 이끄는 정부가 비교적 일사분란하게 통일과정을 주도할 수 있었다. 우리는 이러한 분단국 통일과정에서 얻은 교훈을 통일국가를 이루기 위한 통일정책에 적극 반영하여 추진해야 한다.

IV. 남북한 통일정책 비교

1. 통일 환경의 변화

냉전시대의 한반도의 분단은 우리 민족의 분단뿐만 아니라 DMZ는 자유진영과 공산진영을 가르는 선이기 때문에 세계적인 분단이 되어 국제적인 의미를 훨씬 강하게 하였다. 이제 동서 냉전이 종식되어 국제적인 의미가 소멸되어 우리만의 분단으로 바뀐 것이다.

오늘날 세계는 자유화·민주화·복지화·개방화를 지향하고 공산주의의 퇴조로 자유민주주의와 시장경제체제가 인류의 보편적 가치로 확산되어 가고 있는 만큼, 통일 환경은 우리에게 유리하게 전개되는 상황이다.

그러나 한반도를 둘러싼 동북아 정세는 역대 국가들간의 상호의존성 증대와 냉전잔재의 상존, 북핵문제, 북한정권의 불확실성 등으로 인해 화해와 긴장의 양면성을 드러내고 있다. 통일 환경을 개선하는데 있어 주변국의 협력이 중요한 만큼 우리는 그 어느 때보다 자주적이고 능동적인 자세로 통일외교를 적극 전개해 나가야 한다.

오늘날 국제사회의 큰 흐름은 사회주의·공산주의의 퇴조와 함께 ‘자유민주주의’와 ‘시장경제체제’가 인류의 보편적 가치로 확산되고 있다. 이러한 추세는 우리 민족의 통일여건에 유리한 흐름이 되고 있다.

한반도 주변의 동북아지역도 냉전적 대립과 갈등이 첨예하던 지역이었으나 탈냉전의 새로운 국제질서 형성에 힘입어 ‘화해·협력과 불안정’이라는 양면성이 나타나는 것은 역대 강대국 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있고 기존의 냉전구조와 새로운 탈냉전적 변화가 병존하는 이중성에 기인한다.

동북아에서는 탈냉전적 양자관계 재조정이 진행중이고 다자간 협력문제도 진지하게 논의되고 있다. 그러나 동북아지역에서 형성되고 있는 새로운 국제 질서는 전 세계적 차원에서 형성되는 국제질서와 상이한 특징을 보이고 있다. 동북아 지역에

서는 미·일·중·러 등 주변 4국의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있으며, 중국과 북한이 여전히 사회주의를 견지하여 기존의 냉전적 대립요인이 상존해 있고, 한반도 분단 등 기존의 냉전적 구조와 새로운 탈냉전적 변화가 병존하는 이중구조가 동북아시아에서의 국제질서의 주요 특징이라 할 수 있다.

주변 4국의 한반도에 대한 전략적 구도, 즉 한반도의 안정과 평화유지가 동북아의 신질서구축과 자국의 경제적 이익확보에 중요하다는 인식은 근본적으로 한반도의 '현상유지'를 선호하는 것으로 평가된다. 미국의 북한 연착륙정책, 일본의 신중한 대북 접근, 중국의 북한 지원 그리고 러시아의 대북관계 개선 노력 등은 이러한 정책의 구체적 표현들이다. 이렇듯 한반도 주변 4국은 남북대화 및 남북한 평화정착이라는 현상유지에 긍정적인 입장을 취하고 있으나, 남북한의 궁극적인 통일에 대해서는 소극적인 입장을 지닌 것으로 분석된다. 그 이유는 대체적으로 다음과 같은 두 가지 요인에 기인하는 것으로 보인다.

첫째, 통일된 한국의 미래에 대한 불확실성을 우려하기 때문이다. 남북한이 통일될 경우 통일한국이 장래 각 국에 적대적인 세력으로 발전하지 않을 것이라는 보장이 없다. 또한 적대적인 세력으로 발전하지 않는다고 하여도 통일한국이 국력을 신장하여 동북아시아의 새로운 강국으로 부상할 가능성을 우려하는 것이다. 남북한을 현재 수준에서 통합하더라도 통일한국은 상당한 국력을 보유하여 세계 190여 개국 중 통일된 한국의 면적은 78위, 인구는 12위, 국민총생산은 11위를 접하게 되며, 군사력도 미·일·중·러에 비견할 수 있을 만큼 잠재적 군사대국이 된다.

둘째, 한반도 현상변화가 역내 불안정 요인으로 되어 각국의 국익에 위해요인으로 작용할 수 있다는 인식 때문이다. 한반도가 통일되어 역내 강대국으로 등장할 경우, 역내 역학관계의 변동을 우려한 각국이 정치·군사대국화 노선을 강화할 가능성이 크다는 점에서 각국은 자국의 영향력 증대를 도모하면서 타국의 영향력 증대구실로 작용할 수 있는 한반도 통일이라는 현상변경 요인의 발생을 억제하려 하는 것이다.

따라서 우리는 주변 4국에 대하여 통일된 한국이 동북아시아의 평화와 안정에

도움이 되며 또한 그들 국가 이익에 보탬이 된다는 점을 보여줌으로써 그들을 설득해 나가야 할 것이다.

한반도 통일에 대한 주변 4국의 이러한 소극적 입장에도 불구하고, 한반도 통일 환경과 관련하여 무엇보다도 중요한 점은 남북간 교류·협력이 활성화되고 평화공존이 제도화될 수 있는 방향으로 주변정세가 조성되고 있다는 것이다. 앞서 보았듯이 주변 4국은 당장 통일을 희망하지 않으나, 남북관계 개선과 교류·협력 증진을 적극 지원하는 입장이다. 따라서 남북한의 평화와 통일을 이룩하려면 다음과 같은 기본방향에 입각하여 민족 내부적 통일기반을 정비하면서 국제적 통일기반도 조성해 나가야 할 것이다.

첫째, 한반도 긴장완화와 평화정착에 긍정적인 주변 4국의 입장을 활용하여, 남북대화를 적극 추진함으로써 평화공존의 틀을 마련하는 한편, 내실있는 교류와 협력을 활성화·제도화함으로써 민족공영을 도모한다.

둘째, 실질적인 남북 화해와 교류·협력을 통하여 ‘사실상의 통일 상태’¹²⁾를 구현함으로써 주변 4국들이 남북한 통일의 당위성과 불가피성을 인정하도록 하고, 남북한 당국과 주민의 적극적인 통일의를 바탕으로 ‘사실상의 통일 상태’를 궁극적인 민족통일로 발전시키고, 주변 4국이 소극적인 자세에서 탈피하여, 남북한의 통일을 지원하도록 이끌어야 할 것이다.

2. 남북한 통일정책의 변천과정 분석

가. 남한의 통일방안의 이해

1) 남한의 통일방안 변천과정

12) ‘사실상의 통일 상태’는 남북간 경제·사회·문화공동체를 완성하여 평화와 교류협력이 제도화되고 민족공존공영이 보장될 수 있는 상태이며, 정치적 형태는 단일 국가 통일을 이룩하지는 못하였으나, 남북한이 남북연합을 구성하여 정치적 일체성을 강화하여 나가는 상태를 의미한다.

통일은 우리의 미래를 위한 선택이다. 그리고 정부의 정책은 국민의 요구를 효율적으로 실현하는데 초점을 맞춘다. 그 점에서 통일정책은 국익과 합리성에 기초한 정치적 선택이라고 할 수 있다.

통일방안은 통일에 대한 정부의 입장, 통일의 원칙, 통일에 대한 접근방식 등을 포괄하여 행동지침과 행동계획으로 구체화한 밑그림이다. 대체로 국가의 다른 정책이 그렇듯이 통일정책과 방안도 시대적 상황, 국민의 여망, 정부의 정책적 의지에 따라 완전히 새로운 모습으로 예전과 단절된 형태로 나타난 것이 아니라, 정책의 일관성을 유지하는 가운데 보다 현실에 부합되는 방향으로 보완 발전되어 왔다.

그동안 우리의 통일정책과 방안에서 견지해 온 일관된 기조는 첫째, 민주적 절차에 의한 남북 총선거 방식에 의한 통일 둘째, 민족성원 모두의 자유와 인권 및 민족의 번영이 보장되는 통일 추진 등이라고 할 수 있다. 그러나 통일에 대한 인식은 북한체제의 존재에 관한 현실 인정 여부에 기초해 1970년대를 분기점으로 하고 있다. 따라서 이하에서는 1970년대 이전과 이후로 정부의 통일방안을 시대별로 살펴봤다.

유엔총회는 1947년 11월 4일자 결의에서 유엔 감시하의 남북총선거를 실시하여 평화통일을 추진하도록 권고하였다. 남한은 이 권고안을 받아들여 1948년 5월 10일 유엔한국임시위원단의 감시 하에 자유총선거를 실시하여 동년 7월 17일 헌법을 공포하고 8월 15일 대한민국 정부수립을 내외에 선포하였다. 그러나 북한 측은 유엔의 권고안을 거부하였기 때문에 우리 정부의 최초 통일방안은 북한지역 자유총선거론을 중심으로 전개되었다.

대한민국은 유엔의 결의와 감시 하에 자유총선거를 실시하여 수립된 한반도의 유일 합법정부이지만 북한지역에서는 자유총선거가 실시되지 못함으로써 국회의석 중 북한 측 몫으로 배정한 잔여의석 100석을 남겨놓고 있었다. 제헌국회는 1948년 6월 12일 “북한에서도 우리와 같이 유엔 결의에 의거하여 자유로운 분위기 속에서 속히 총선거를 실시하여 선출된 대표를 우리 국회로 보내주기 바란다.”는 요지의 북한 동포에게 보내는 결의문을 채택하였다. 6·25전쟁이후 이승만 대통령의 북진통

일론은 정치적 구호로 상징적 의미가 짊었으며 실천적 차원이라기보다는 북한의 ‘남북 협상론’이나 ‘주한미군 철수론’에 대한 대응적 차원에서의 구호에 지나지 않았으며, 당시 정부는 북한과의 어떠한 협상도 거부하였다.

북한지역만의 자유 총선거론은 1954년 제네바 정치회담을 계기로 남북의 자유총선거론으로 전환되었다. 이 회담에서 당시 변영태 외무부장은 6월 14개항의 통일방안을 제시하였는데, 그 요지는 “통일 독립한국의 수립을 목적으로 유엔의 결의와 감시 하에 대한민국 헌법절차에 따라 인구비례에 의한 남북한 자유총선거를 실시한다.”는 것이었다.¹³⁾ 제네바 정치회담 이후에도 정부의 통일에 대한 기본입장은 유엔결의에 의한 통일의 실현이라는데 변함이 없었다. 1954년 11월 11일 정부는 대한민국 정부가 유엔의 결의에 의해 수립되고 유엔에 의하여 한반도의 유일 합법정부로 인정되었다는 전제하에 “유엔 감시 하에 북한지역에서 선거를 실시하여 대한민국의 주권을 확충하는 것”만이 국시임을 천명했다.

그러나 1960년 4·19혁명으로 자유당 정부가 무너지고, 7·29선거에서 민주당이 집권 후, 4·19혁명으로 보수혁신을 막론하고 많은 정당들이 등장, 이에 따라 통일문제에 대한 논의도 활발하게 되었고 다양한 통일방안들이 제기되었다.

1960년 8월 24일 당시 정일형 외무부장은 ‘7개항의 외교정책성명’에서 “북진 통일 같은 무모하고 무계획적인 슬로건을 버리고 유엔의 결의를 존중하여 유엔 감시 하에 남북한 자유선거에 의한 통일정책을 수행한다.”고 천명했다. 정일형 외무부장은 9월 10일 국토통일방안에 관한 국회질의 답변에서 ‘유엔의 결의에 의거하여’를 ‘유엔의 결의를 존중하여’로 바꾼 이유는 아시아·아프리카 신생국의 대거 유엔 가입으로 유엔의 판도가 바뀌었기 때문이라고 설명하였다. 또한 한국의 통일에 관하여 유엔의 어떠한 결의가 있다고 하여도 대한민국의 헌법절차가 무시될 수는 없다고 강조하였다.

민주당 정부의 통일에 대한 입장과 달리 혁신계를 비롯하여 국내외에서 남북 교

13) 통일원, 『통일백서』(서울: 통일원, 1990), 24~25쪽. 제 2공화국 시기의 각종 통일논의에 대해서는 이정식, 『해방삼십년사: 제3공화국』(서울: 성문각, 1976), 383~423쪽., 한승주, 『제2공화국과 한국의 민주주의』(서울: 종로서적, 1983), 174~175쪽.

류론과 중립화 통일론이 공공연하게 주장되기에 이르고 이에 동조하는 일부 학생들의 움직임이 있게 되자 동년 11월 2일 장면 국무총리는 ‘한국 중립화에 대하여’라는 성명을 발표하여 제네바정치회담에서 이미 선언한 바 있고 그 이후 매년 유엔총회의 ‘통한(統韓)에 관한 결의’에 의하여 재확인된 원칙대로 유엔 감시 하에 남북한 총선거를 재확인, 오스트리아식 중립화 통일론의 위험성을 경고 하였다.¹⁴⁾ 정부와 국회의 통일에 대한 확고한 입장과 사회 일각의 경계론에도 불구하고 4·19혁명이후 혁신계를 비롯한 일부 학생들의 통일논의와 운동은 중립화통일론, 남북협상론, 남북교류론 등의 형태로 전개되었다. ‘민주자주통일중앙협의회’, ‘중립화조국통일운동총연맹’, ‘민족통일전국학생연맹’ 등의 혁신적 통일운동기구가 발족된 것도 이 시기였다.

4·19이후 위기와 혼돈 속에서 환상적 통일논의가 무절제하게 진행되던 시기에 5·16 군사쿠데타가 일어났다. 당시 군사혁명위원회는 6개항의 혁명공약을 발표했다. 제1항에서 “반공을 국시의 제일의로 삼고 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공태세를 재정비 강화한다.”고 천명하였다. 또한 제5항에서 “민족적 숙원인 국토통일을 위하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양에 전력을 기울인다.”고 밝히고 ‘반공체제의 재정비 강화’와 ‘국토통일을 위한 실력배양’을 통일의 기본방향으로 제시하였다.

이러한 기본방향에 입각한 군사정부의 통일방안은 1954년 제네바 정치회담에서 제시되고 그 후 정부의 통일방안으로 견지되어 왔던 유엔 감시하의 인구비례에 의한 남북한 자유총선거였다. 그러면서도 북한 동포의 해방과 실지 회복에 의한 통일을 강조하였다. 군사정부 초기의 이러한 통일정책은 민주당 정부의 통일정책과 크게 다른 것이 없었다. 다만 다른 것이 있다면 통일논의의 무절제를 막고 먼저 실력을 배양한 다음에 통일을 추구하겠다는 정도였다.

제 5차 헌법개정과 국민직선을 통한 제3공화국 출범(1963.12.17)이후 1964년 1월 10일 대통령 연두교서에 나타난 민주공화당 정부의 통일정책은 첫째, 유엔을 통

14) 국토통일원, 『민족통일로의 전진-국토통일원20년』 (서울: 국토통일원, 1989)

한 자유민주주의 원칙에 의한 통일 둘째, 통일을 위한 제반 문제에 대비하기 위한 연구와 태세의 정비 등이었다. 각계에서 통일논의가 재연되고 있던 1964년 11월 29일 국회는 국토통일방안에 관한 결의안을 채택함으로써 유엔감시하의 남북자유 총선거에 의한 자유민주주의 통일을 재확인하였다.

1965년 한일회담에 대한 학생들의 반대시위와 이에 편승한 무절제한 통일 논의가 일어나자, 정부는 통일에 대한 입장을 재천명하고 ‘선 건설 후 통일’의 정책기조를 분명히 제시하면서, “우리가 지향하는 조국 근대화야말로 남북통일을 위한 대전제요 중간목표이다. 통일의 꿈이 근대화에 있고 근대화의 길이 경제자립에 있는 것이라면 자립은 통일의 첫 단계가 된다.”고 강조하였다. 6월 8일 대통령 기자회견에서는 “남북한 통일문제는 70년대 후반기에 가서 본격적으로 논의될 것으로 본다.”고 함으로써 혁신계 정치인들의 통일논의를 반박하고 통일문제에 대한 논의를 제한하였다. 1967년 1월 국회에 보낸 대통령 연두교서에서도 우리가 우선적으로 이루어야 할 것은 경제건설과 민주역량의 배양이라고 하면서 ‘선 건설 후 통일’의 기본 입장을 다시 강조하였다.

이러한 입장에서 통일에 대한 국민들의 열망에 부응하고 통일문제에 대한 장기적이고 체계적인 방안 수립을 위해 1969년 3월 1일이 정부처의 하나로서 국토통일원이 설치되었다.

1970년대에 들어오면서 국제정세의 조류는 1969년 닉슨 독트린 발표, 미·중 접촉, 일·중 접촉, 미·일·중·소간의 새로운 세력균형 형성 등으로 인하여 긴장완화와 평화공존의 기운이 급진되는 경향을 나타냈다. 이러한 국제정세의 변화 속에서 1960년대의 ‘선 건설 후 통일’에 입각한 실력배양을 바탕으로¹⁵⁾ 제3공화국 후반기의 통일정책은 매우 신축적이면서 현실성과 적극성을 띠게 되었다. 그동안 금기시되었던 통일논의도 국토통일원의 설치를 계기로 학문적·정책적 차원에서 활발히 전개되게 되었다.

15) 국토통일원의 설치 경위에 관해서는 같은 책, 471~472쪽. 국토통일원은 통일에 대한 인식의 변화에 따라 통일원으로 개칭(90.12.27)되었다가 1997년 통일로 그 명칭을 바꾸었다.

우리 정부가 자주적 입장에서 북한에 대한 새로운 인식을 갖고 통일정책의 새로운 방향을 모색해 보고자 한 것은 1970년대부터이며, 그 직접적 출발점은 1970년 8월 15일 광복절 제25주년 대통령 경축사에서 발표된 ‘평화통일구상선언’이다. 1970년 8·15선언은 북한이 “무력에 의한 적화통일이나 폭력혁명에 의한 대한민국의 전복기도¹⁶⁾를 완전히 포기”할 것을 전제로 남북한 간의 “어느 체제가 국민을 더 잘 살게 할 수 있으며, 더 잘 살 수 있는 여건을 가진 사회인가를 입증하는 개발과 건설과 창조의 경쟁에 나설 것”을 촉구하였다. 이 선언이 갖는 의의는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 종래의 통일정책에는 대한민국이 한반도의 유일 합법정부라는 입장에서 북한 공산정권이 존재마저 인정하려 하지 않았으나, 이 선언을 계기로 북한지역에도 공산정권이라는 사실상의 정권이 있다는 현실을 인정 했다. 둘째, 그러한 바탕 위에서 남북 간의 대화와 협상, 교류와 협력을 통해 평화통일의 여건을 조성해 나가겠다고 천명했다.

민족의 통일문제를 유엔에 의해 해결하겠다고던 종래의 입장에서 벗어나 남북 당사자들이 직접 만나 자주적으로 해결해 나가겠다는 것이었다. 이로써 박정희 정부는 1970년대를 대화와 체제경쟁의 시대로 열기 시작했다. 8·15 선언의 기본정신에 따라 대한적십자사는 1971년 8월 12일 ‘1천만 남북이산가족찾기운동’을 제의하였고, 북한적십자사가 8월 14일 이에 동의함으로써 분단 26년 만에 인도적 차원에서 남북대화가 열리기 시작했다. 그리고 이러한 인도적 차원의 남북적십자회담의 진행과 병행하여 남북분단 이후 최초의 남북 당국간 공식문서라 할 수 있는 ‘7·4 남북 공동성명’이 1972년 7월 4일 발표되었다. 7개항으로 되어 있는 공동성명의 핵심은 통일의 세 가지 원칙에 대한 남북간의 합의였다.

7·4 남북공동성명 발표로 남북관계는 새로운 단계에 접어들었다. 인도적 차원의 적십자회담과 함께 정치적 차원의 대화인 남북조절위원회회담이 세 차례 진행됨으로써 남북간에는 비로소 두 개의 대화통로가 열리게 된 셈이었다. 그러나 양측 최

16) 두 차례에 걸친 경제개발 5개년계획의 성공적 원수로 1970년대에 들어오면서부터 한국의 경제력이 북한을 능가하기 시작했다. 1인당 GNP로 볼 때, 1965년 기준 한국 105달러, 북한 162달러이던 것이 1970년 한국 252달러, 북한 230달러로 되었다. 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』(서울: 통계청, 1995), 183쪽.

고 당국자의 밀사가 만든 7·4 남북공동성명은 10월 유신발표를 이유로 북측이 남북조절위원회회담을 일방적으로 중단함으로써 유명무실화 되고 말았다.

1972년 10월 유신으로 제3공화국이 끝나고 이어서 제4공화국이 출범하였다. 제4공화국은 통치권의 강화라는 측면 이외에는 모든 면에서 제3공화국의 지속이었다. 당연히 통일정책도 제3공화국 통일정책의 연장선상에서 이루어 졌다.

7·4 남북공동성명 발표 1년 뒤인 1973년 6월 23일 정부는 첫째, 조국의 평화적 통일을 위한 모든 노력의 경주 둘째, 한반도의 평화유지 남북한 간의 내정 불간섭 및 불침략 셋째, 성실과 인내로 남북대화 계속 넷째, 북한의 국제기구에 참여 불 반대 다섯째, 남북한 유엔 동시가입 불 반대 여섯째, 모든 국가에의 문호개방 일곱째, 평화 선린에 기초한 대외정책의 추진 등을 내용으로 하는 ‘평화통일외교정책선언’(6·23 선언)을 발표하였다. 또한 1974년 1월 18일에는 무력 불 침범 약속, 내정불 간섭, 한반도의 평화와 안전을 위한 현행 휴전협정의 효력 존속 등을 내용으로 하는 ‘남북불가침협정 체결’을 제의하였다.

이러한 제안들은 북한을 국가로 인정하지 않지만 북한에 정치체제가 있다는 현실을 인정하고 그러한 현실인정의 바탕 위에서 통일이 되는 날까지 남과 북의 두 체제가 평화공존을 해 가자는 것이었다. 정부는 1970년 8·15선언 이후 취해 온 남북간의 평화공존과 평화통일을 위한 여러 가지 제안들을 종합체계화하여 1974년 8월 15일 대통령 광복절기념사를 통해 평화통일 3대 기본원칙을 제시하였다.

첫째, 한반도에 평화를 정착시켜야한다. 이를 위하여 남북은 상호 불가침 협정을 체결하여야 한다.

둘째, 남북간의 상호 문호를 개방하고 신뢰를 회복해야 한다. 이를 위하여 남북한 자유총선거를 실시하여 통일을 이룩한다.

셋째, 이 바탕 위에서 공정한 선거관리와 감시 하에 토착인구비례에 의한 남북한 자유총선거를 실시하여 통일을 이룩한다.

평화통일 3대 기본원칙이 내포하고 있는 주요정책의 표현은 첫째, 평화통일을 위해서 한반도의 평화정착, 남북간의 대화와 교류가 필수적 과정이라는 점, 둘째, 남

북한 총선거를 위해서 남북 간의 신뢰성과 동질화가 촉진되어야 한다는 점, 셋째, 총선거 실시와 관련하여 정부수립 후 지속되어 온 ‘유엔 감시 하’라는 조건을 ‘공정한 선거관리와 감시’로 변화시켰다는 점이다. 평화통일 3대 기본원칙은 종전의 ‘선 건설 후 통일’에서 ‘선 평화 후 통일’로 정책방향을 전환하는 계기가 되었고, 그 이후 우리 정부 통일정책의 기본이 되고 있다. 1970년대 이후 정부의 통일방안은 평화통일 3대 기본원칙을 기본으로 하여 보완 발전되어 왔다. 보완 내용 가운데 특히 중요한 것은 ‘남북한 총선거’ 이전에 통일에 이르는 중간단계를 설정한 것이었다.

1981년에 출범한 제5공화국 정부는 6월 5일 ‘남북한당국 최고 책임자간의 직접 회담’을 제의했고 1982년 1월 22일 대통령 국정연설을 통해 ‘민족화합 민주통일방안’을 제시하였다.

이 방안은 “통일은 민족자결의 원칙에 의거하여 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다.”는 기본원칙에 입각하여 통일헌법의 제정으로부터 남북 총선거를 통한 통일 민주공화국 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시하였다. 이 방안은 통일방식과 통일에 이르는 과도적 조치라는 두개의 부분으로 이루어져 있는데 우선 통일방식은 다음과 같다.

“쌍방 주민의 뜻을 대변하는 남북한 대표들로 민족통일협의회의를 구성하여 이 협의기구에서 민족, 민주, 자유, 복지의 이상을 추구하는 통일 민주공화국의 완성을 위한 통일헌법 초안을 마련하며, 이 헌법 초안을 남북한 전역에 걸쳐 민주방식에 의한 자유로운 국민투표를 실시하여 확정 공포하고, 확정된 통일헌법이 정한 바에 따라 총선거를 통하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 통일을 완성한다.”

그리고 통일국가의 국호, 정치이념, 대내외정책의 기본방향, 정부형태, 총선거의 방법과 절차 등의 문제는 ‘민족통일협의회의’에서 통일헌법을 기초하는 과정에서 상호 협의·해결한다는 것이다.

통일에 이르는 과정을 순조롭게 진행시키기 위해서 남북간의 신뢰 조성은 물론 민족생활의 모든 영역에서 통일을 저해하는 요인들을 제거하는 작업도 함께 추진되어야 함을 강조하였다. 그리고 이를 위해 남북한 기본관계에 관한 잠정협정을 체결

함으로써 예전의 적대적이며 비정상적인 상호관계에 종지부를 찍고 민족화합을 도모할 수 있는 평화적인 정상 관계로 전환시키고자 하였다.

‘민족화합민주통일방안’의 특징은 첫째, 평화통일의 원칙을 재확인하고 민족·민주·자유·복지라는 통일의 미래상을 제시하고 있다는 점이다. 둘째, 통일을 과정으로 보고 분단의 현실로부터 출발하여 통일의 완성에 이르는 과정을 제시하고 있다는 점이다. 셋째, 완전한 통일국가를 이루려면 그 과정에서 민족화합이 선행되어야 한다는 점이다. 넷째, 남북한 총선거의 규범으로서 남북한대표가 협의하여 제정하게 될 통일헌법 따라 통일 민주국가를 완성시키는 과정과 절차를 처음으로 제시했다는 점이다.

민족화합을 실현하기 위한 실천적 조치로서 1982년 2월 1일 손재식 국토통일위원장관은 성명을 통해 ‘20개 시범실천사업’을, 2월 25일에는 ‘남북고위대표회담’을 제의하였다.¹⁷⁾

1987년 개정 헌법은 처음으로 헌법에서 분단 현실을 인정하고 통일은 평화적으로 달성되어야 한다는 원칙을 규정하였다. 헌법 전문에서는 조국의 평화통일 사명을 천명하고 제4조에서 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책의 수립과 추진을 명시했다. 또한 제66조 3항에서는 대통령이 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다고 규정하였다. 이처럼 헌법에 통일 관련 조항을 규정함으로써 통일이 관념의 문제가 아닌 현실적 실천과제임을 확인하였던 것이다.

1988년 2월 25일 출범한 제6공화국 정부는 과거와 다른 차원에서 새로운 남북관계의 정립을 위한 통일노력을 전개하였다. 민족문제에 대한 새로운 인식과 발상의 전환을 촉구하면서 민족자존과 화해를 통한 민족공동체 형성을 위해 다각적 노력을 경주하였다. 이러한 노력은 1988년 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’(7·7선언)과 1989년 9월 11일 ‘한민족공동체 통일방안’의 모습으로 구체화되었다.

‘7·7선언’은 북한을 대결의 상대가 아니라 ‘선의의 동반자’로 간주하고, 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체 관계를 발전시켜 나가는 것이 통일조국을 실현하

17) 통일원, 『통일백서』(서울: 통일원, 1992), 46~48쪽.

는 지름길이라는 인식을 바탕으로 남북간의 대결구조를 화해의 구조로 전환시켜 나가는데 필요한 조치의 기본 방향을 제시한 정책선언이었다.¹⁸⁾ 이와 같이 ‘7·7선언’은 민족공동체 형성을 위한 남북간의 인적·물적 교류협력의 기본적 정책방향을 제시했다. 이때부터 남북간의 교류협력이 공식적으로 시작되었다. 선언에 따른 실천적 조치 중의 하나가 ‘남북교류협력에관한법률’(‘90.8.1 공포·시행)이었다.

‘한민족공동체통일방안’은 1989년 9월 11일 국회에서 대통령의 특별선언을 통해 발표되었다. ‘한민족공동체통일방안’은 ‘7·7선언’을 계승한 것이며 남북간에 누적된 불신과 대결의식, 이질화 현상을 그대로 둔 채 일시에 통일을 이룩한다는 것은 현실적으로 어렵다는 점을 전제로 하고 있다. 따라서 완전한 통일을 이룩하려면 남북간의 교류와 협력을 통해 먼저 민족공동체를 회복 발전시키고, 이를 바탕으로 점진적으로 통일이 이루어질 수 있는 상태를 만들어 나가야 한다는 것이었다.

주요 내용을 보면 통일의 원칙으로 ‘자주·평화·민주’를 제시하고 통일국가의 미래상으로는 자유, 인권, 행복이 보장되는 선진 민주국가를 제시하였다. 통일국가의 수립절차는 남북대화의 추진으로 신뢰회복을 기해 나가는 가운데 남북정상회담을 통해 ‘민족공동체헌장’을 채택하고, 남북의 공존공영과 민족사회를 동질화, 민족공동생활권의 형성 등을 추구하는 과도적 통일체제인 ‘남북연합’을 거쳐,¹⁹⁾ 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립하는 것으로 되어 있다.

그리고 남북연합단계에서는 민족공동체헌장에서 합의하는 데 따라 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 남북공동사무처 등을 둔다는 것이다.

이상의 ‘한민족공동체통일방안’의 특징²⁰⁾을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 자주·평화·민주의 통일 3원칙을 재확인하고 있다는 점이다. 둘째, 분단 현실을 인정하는 바

18) 대통령비서실, 『노태우대통령 연설문집2』(서울: 대통령비서실, 1990), 255~263쪽.

19) 남북연합은 한반도에 두 개의 다른 체제가 있다는 현실인정을 바탕으로 상호 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 촉진해가는 정치적 결합체를 남북관계가 민족내부의 ‘특수관계’임을 그 전제로 한다. 이러한 입장은 남북기본합의서 전문의 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 문구에 명시되어 있다.

20) 이흥구, 「한민족공동체통일방안의 정책기조와 실천방향」, 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』(서울: 국토통일원, 1990), 20~28쪽.

탕에서 민족공동체 회복이라는 중간과정을 거쳐 최종통일을 실현한다는 것이다. 셋째, 남북간의 상호협력 과 공존공영의 관계를 증진시켜 통일기반을 조성해 나가는 과도적 통일체제인 ‘남북연합’을 제시하고 있다는 점이다. 넷째, 남북간의 모든 현안 문제를 협의·해결해 나간다는 입장에서 민족동질성의 회복을 위한 교류협력의 추진 과 병행하여, 정치·군사문제도 함께 해결해나간다는 점이다. 다섯째, 자유, 인권, 행복이 보장되는 선진 민주국가 건설이라는 통일국가의 미래상을 구체적으로 제시하고 있다는 점이다.

1994년 8월 15일 김영삼 대통령의 광복절 경축사를 통해서 제시된 ‘민족공동체 통일방안’은 점진적 단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 통일을 이루어 나간다는 입장을 재확인하고 있다. 그리고 동구사회주의권의 몰락, 한·러 및 한·중 수교, 극심한 식량난을 비롯한 북한의 체제위기 심화 등 통일 환경의 급격한 변화와 이미 사회주의, 공산주의의 실험은 실패로 끝났으며 남북사이의 체제 경쟁도 사실상 종결되었다는 기본인식을 토대로 하고 있다.²¹⁾ 그렇듯 사회주의 체제의 구조적 모순과 세계질서의 재편에 주목하여 제시된 ‘민족공동체 통일방안’은 통일정책의 추진방향을 다음과 같이 구체화하고 있다.

첫째, 통일은 자유민주주의를 바탕으로 하여 이루어져야 한다는 통일의 기본철학, 통일의 원칙, 통일조국의 미래상을 밝혔다.

둘째, 통일은 7천만 민족이 다 함께 잘 살기 위한 것이며, 그러기 위해서 민족공동체의 건설을 통해 국가 통일을 실현해가야 한다는 것을 분명히 하였다.

셋째, 통일의 주체는 민족구성원 모두임을 강조하였다.

넷째, 결코 희망하는 바는 아니지만 북한 내 급변사태 발생 등 예기치 않은 통일 상황에도 대처할 수 있는 사전준비를 철저히 해야 한다는 것을 지적하였다.

다섯째, 북한의 대남혁명전략의 포기와 개혁 개방을 촉구하였다.²²⁾

여섯째, 민족분단의 종식에 있어서 우리가 주도적인 역할을 하여야 함을 강조하

21) 김영삼 대통령의 취임사, 태평양경제협력회(PBEC) 제26차 총회에서 ‘태평양시대의 한국의 신외교’라는 기조 연설(‘93.5.24),민주평화통일자문회의 제6기 출범식 개회사(‘93.7.6), 제49주년 광복절 경축사(‘94.8.15).

22) 통일원, 『8·15 대통령 경축사 해설자료』 (서울: 통일원, 1994), 참조.

였다.

일곱째, 통일에 따르는 부담과 고통을 분담해야 한다는 국민의 자세를 일깨우고 있다.

2) 민족공동체통일방안의 내용

민족공동체통일방안의 2대 지주는 첫째, 통일철학으로서 자유민주주의와 둘째, 통일의 접근시각으로서 민족공동체의 건설이다. 민족공동체통일방안에서는 우선 우리의 통일정책이 자유민주주의의 철학적 바탕 위에서 있음을 분명히 하였다. 통일철학으로서의 자유민주주의는 첫째, 구성원 각자의 권리·자유보장 둘째, 사회적 배제의 배격 셋째, 남북의 다양성을 위한 관용 등을 주요 내용으로 담고 있다. 이러한 자유민주주의가 통일로 가는 과정이나 절차에서 뿐만 아니라 통일국가에서도 일관되게 추구되어야 할 가치이어야 한다는 점을 확고히 하였다는 데에 민족공동체 통일방안의 의미가 있다.²³⁾

또한 민족공동체통일방안에서 주목할 만한 것은 통일의 접근시각으로서 ‘민족공동체’ 개념을 제시하고 있다는 점이다. 공동체개념은 특정한 역사적 맥락에서의 공동선의 관점에서 공유된 정치원리와 공론에 기초하여 구성된다고 할 수 있다. 상호부조를 중심 가치로 하는 공동체는 구성원들이 사적인 것과 공적인 것에 대한 인식을 공유하는 개인들의 결사체를 의미한다.

민족공동체란 민족을 하나로 묶고 있는 뿌리이며, 우리 민족이 재결합할 수밖에 없는 당위일 뿐만 아니라 그 자체가 통일을 가능하게 하는 힘의 원천이다. ‘민족공동체’ 통합개념은 남북이 같은 민족으로서 경제·사회·문화공동체를 회복·발전시켜 궁극적으로는 정치적 통합, 즉 1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성한다는 것이다.

23) 북한은 1994년 8월 18일자 『로동신문』 논평을 통해 8·15 대통령 경축사에 대해 “비현실적이고 일고의 가치도 없는 것”이라고 하면서 우리 정부의 통일정책을 ‘승공통일의 야망’으로 매도하였다.

우리의 민족공동체통일방안은 통일의 원칙²⁴⁾으로 ‘자주·평화·민주’를 제시하고 있다. 이는 우리 민족의 힘으로 분단을 막지는 못했지만 통일은 우리 민족의 뜻과 역량에 의해 ‘자주적’으로 이루어져야 하고, 또한 통일은 전쟁이나 상대방을 전복하는 방식이 아니라 반드시 ‘평화적’으로 이루어져야하며, 통일에 이르는 길도 마땅히 ‘민주적’인 원칙과 절차에 따라 이루어져야 한다는 것이다.

첫 번째, 자주적 원칙이다. ‘자주’의 원칙은 통일은 우리 민족의 뜻에 따라, 우리 민족의 역량에 의해 자주적으로 이루어져야 한다는 것을 의한다. 통일문제를 주변 강대국의 보호나 간섭을 받지 않고, 민족의 이익을 극대화하는 방향으로 통일을 이룬다는 것이다. 그러나 북한은 ‘자주’개념을 자의적으로 해석하고 있다. 북한은 국가가 자기의 대내외정책을 외부의 어떤 간섭도 받지 않고 자주적으로 수립하는 권리를 지니고 있는데, ‘자주권’이란 이러한 정치적 자주성의 구현이며, 민족자결권의 실현이라고 한다. 바로 이 해석에 근거하여 북한은 자주에의 조건으로서 주한미군의 철수, 남한의 외세의존정책 및 외세를 끌어들이는 세력의 배격 등을 주장하고 있다.

이러한 논리는 통일의 방향에 관한 성격규정으로서의 원칙이 아니라 통일을 위한 전제조건으로 제시된다는 점에 문제가 있다. 뿐만 아니라 공산국가들마저 개방과 화해에 동참하고 있는 국제질서의 현실을 감안할 때 기존 우방 국가들과의 협력관계를 단절하여 국제사회에서의 고립을 자초하는 형태와 같은 ‘자주’는 결코 바람직하지 않다. 대체로 북한의 주장은 남북한의 현실을 인정하는 남북기본합의서 취지에 어긋날 뿐만 아니라 대미·대일 관계개선에 주력하는 북한의 선택과 모순되고 있다는 문제점을 안고 있다. 그에 비해 우리는 통일 문제해결에 있어 자주적 입장을 견지하면서도 다른 국가들과의 상호협조와 협력의 필요성을 인정하고 있다. 또한 같은 맥락에서 통일조국의 이념과 체제가 ‘자유화·복지화·개방화’라는 시대의 변화에 부응하지 않으면 통일은 그만큼 어려워질 수밖에 없다는 점을 강조하고 있다.

두 번째, 평화의 원칙이다. ‘평화’의 원칙은 통일이 전쟁이나 상대방에 대한 전복

24) 본 내용은 주로 민족통일연구원, 『민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향』 (서울: 민족통일연구원, 1994), 45~58쪽.

을 통해서 이루어질 수 없으며, 오직 평화적으로 이루어져야 한다는 점을 강조한다. 아무리 통일이 민족의 지상과제라 하더라도 무력이나 폭력을 통하여 달성하고자 해서는 안된다는 점을 강조한 것이다. 6·25 동족상잔의 비극이나 베트남, 예멘사례의 교훈을 상기할 필요가 있다.

세 번째, 민주의 원칙이다. ‘민주’의 원칙이란 통일은 민족구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 이루어지는 민주적 통합이야 한다는 것이다. 이는 통일에 이르는 과정과 절차가 민주원칙에 입각하여야 함은 물론 통일된 조국 또한 민주국가여야 함을 의미한다. 한편 북한은 통일의 3대 원칙으로 초기에는 자주·평화·민주를 내세우다가 1972년 이후에는 남북이 합의한 ‘7·4 남북공동성명’을 원용하여 자주·평화통일·민족대단결을 내세우고 있다. 이에 비해 우리의 민족공동체통일방안은 개개인의 자유와 권리가 보장되는 민족대단결을 중시하는 차원에서 ‘민족대단결’의 원칙을 ‘민주’의 원칙에 수용하였다.

3) 통일과정

서로 다른 이념과 체제 아래에서 반목과 불신을 쌓아온 남과 북이 하루아침에 통일을 이룰 수는 없기 때문에 통일은 점진적이고 단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 이루어 나가야 한다. 화해·협력단계와 남북연합단계를 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가의 통일 국가를 완성해 나가야 한다는 것이다.

첫 번째 단계는 화해·협력 단계이다. ‘화해·협력단계’는 남북 간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호 협력의 장을 열어가는 단계이며, 이 단계에서 남북한은 분야별로 교류와 협력을 활성화해 나가야 한다. 이 단계는 ‘남북기본합의서’를 규범으로 하여 남북한이 각기 현존하는 두 체제와 두 정부를 그대로 유지하면서 분단 상태를 평화적으로 관리하는 단계를 의미한다. 남북한이 적대와 불신관계를 청산하고 신뢰 속에서 쌍방 간의 관계를 화해와 협력의 관계로 발전시켜 나가기 위해서는 먼저 ‘남북기본합의서’에서 남북한이 합의한 대로 한반도에 두 개의 정치적 실체가 존재

하고 있는 현실을 인정해야 한다. 또한 상대방을 타도의 대상으로 보지 말고 오히려 공존공영의 대상으로 보아야 한다. 남북한이 공존공영을 하기 위해서는 정치적으로 서로 화해하고, 군사적으로 서로 침략하지 않으며, 경제 사회적으로 다각적인 교류와 협력을 활성화해 나가야 한다.

남북한은 ‘남북기본합의서’에서 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중하며(제1조), 상대방을 파괴·전복하려는 일체의 행위를 하지 않을 뿐만 아니라(제4조), 상대방을 무력으로 침략하지 아니하며(제9조), 불가침의 이행과 보장을 위하여 군사적 신뢰구축과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의 추진하기로 하였으며(제12조), 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 경제교류와 협력을 실시하기로 합의하였다(제15조)

그럼에도 불구하고 ‘남북기본합의서’가 지켜지지 않고 있는 것은 참으로 안타까운 현실이다. 예멘이 정치적 통일을 이루고도 내전을 치를 수밖에 없었던 것은 화해와 협력의 과정을 거치지 않고 성급하게 외형만의 통일을 이루었기 때문이다.

두 번째 단계는 남북연합단계이다. ‘남북연합단계’는 화해·협력단계에서 구축된 상호신뢰를 바탕으로 ‘남북간의 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화’되는 단계이다. 이 과정에서 남북한은 상호 신뢰를 더욱 다지면서 평화정착과 민족의 동질화를 촉진시켜 나가게 될 것이다. 한마디로 이 단계는 남북한이 서로 다른 체제와 정부하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계라고 할 수 있다. 그리고 이 단계에서는 남북간의 제도화된 교류와 협력을 추진해 나가며 공존공영의 열매를 거두고 민족적 동질성을 회복하여 민족 공동 생활권을 함께 이루어가는 과정을 밟아감으로써 경제적·사회적·문화적 민족공동체를 형성하게 될 것이다.

이상의 과정을 토대로 남북연합단계는 정치적 통일을 위한 예비 단계로서 남북이 공동으로 구성하는 기구에서 정치적 통일, 즉 국가통일을 위한 여러 방법을 논의하게 되며, 남북연합에 어떤 기구를 두어 어떤 일을 할 것인가 하는 점을 남북간에 실질적 요소들을 제거해나가는 한편, 남북의 의회 대표가 모여 통일헌법안 등 통일을 위한 법절차를 마련하게 될 것이다.

세 번째 단계는 1민족 1국가의 통일국가 완성단계이다. 이 단계는 남북연합단계에서 제정한 통일헌법에 따라 남북 자유총선거를 실시하여 통일국회를 구성하고 통일정부를 수립하여 1민족1국가의 통일국가를 완성하는 단계이다. 이 단계에서는 민족통일과 정치적 통일을 동시에 이루는 것을 목표로 한다. 따라서 통일된 국가는 민족구성원 모두에게 ‘정치적·경제적 자유가 보장되고 복지와 인간의 존엄성이 존중되는 국가’이다.

그러나 통일국가의 수립이 모든 문제의 종결을 의미하는 것은 아니다. 같은 민족이 하나의 국가를 이룩하였다고 하더라도 오랜 분단 상태의 지속으로 인한 이질성으로 여러 가지 부작용이 생겨날 수 있다. 정치적·경제적으로 외형적인 통일이 이룩되었다고 하여도 사회·문화적인 공동체로서의 실질적인 통합에 이르지 못할 수도 있다. 따라서 통일정부는 민족구성원 모두 하나의 공동체가 되도록 지속적으로 노력해야 할 것이다.

4) 민족공동체통일방안의 합리성

우리 민족의 통일은 궁극적으로 남쪽의 자유민주주의와 북쪽의 이른바 우리식 사회주의가운데 민족의 영원한 발전과 번영을 보장할 수 있는 어느 하나를 선택해야 될 체제선택의 문제로 귀착될 수밖에 없다. 그런데 치열한 체제경쟁을 벌인 20세기 인류문명사와 반세기를 넘긴 분단민족사의 경험적 교훈은 인류의 보편적 가치인 자유민주주의와 시장경제체제로 남북이 하나가 되는 것이 가장 바람직한 통일이라는 것을 확인해 주었다. 민족공동체통일방안은 궁극적으로 이 같은 통일을 지향하고 있다.

민족공동체 통일방안은 이질화로 파괴된 민족공동체를 복원하여 남북간의 대립과 갈등을 근원적으로 해결하여 완전한 민족통합을 달성하려는 것이다. 내면적인 민족통합이 실현되지 않는다면 통일의 정당성과 명분을 잃게 될 것이다.

통일이 아무리 소중한데 막대한 민족적 희생을 동반한다면 그 통일이 무슨 의미

가 있겠는가? 그런 점에서 민족공동체 통일방안은 폭력이나 무력에 의한 통일을 배제시키고 있다.

궁극적인 통일로 가는 중간과정으로서 남북한 체제공존관계의 정착을 당면정책으로 설정하고 있다. 민족공동체통일방안이 설정하고 있는 ‘남북연합’이 바로 남북한 체제공존관계를 제도적으로 정착시키려는 것이다.

민족공동체 통일방안은 북한을 흡수통일하려는 것이 아니다. 화해협력과 남북연합단계를 거침으로써 남북한간에 교류·협력단계를 활성화시켜 가치에 대한 인식의 공유 등 민족공동체를 이룬 바탕 위에서 남북의 대표가 동등한 자격으로 참여한 기구에서 통일헌법을 제정 한 다음 그 헌법 하에서 공정하게 실시된 전 한반도에서의 총선거를 통하여 통일국가를 이루는 것이 곧 민족공동체통일방안이 지향하는 목표이다. 따라서 민족공동체통일방안은 북한측이 우려한 ‘먹고 먹히우는’ 흡수통일방식과는 전혀 의미가 다르다고 하겠다.

남북한이 사상, 체제, 정책면에서 첨예하게 대립되어 있는 현실을 감안할 때 일거에 통합할 것을 내세우는 것은 비현실적이다. 통일은 점진적 단계적으로 이루어져야 한다. 민족공동체통일방안은 화해·협력단계와 남북연합단계를 거치면서 경제와 사회 문화적인 영역에서부터 교류와 협력을 통하여 민족공동체를 형성한 후에 완전한 통일로 가려는 것이다.

민족공동체통일방안은 통일의 주체는 당연히 민족구성원 모두임을 명백히 밝히고 있고, 통일문제를 풀어가는 정책추진의 주체는 남북한 당국으로 설정하고 있다. 그것이 합리적이며 현실적이고 민족자결의 원칙에도 부합하기 때문이다. 그러나 민족공동체통일방안이 남북한당국을 통일정책 추진의 주체로 설정하였다고 하여 주변국의 협력을 배제하려는 것은 아니다. 미국을 비롯한 한반도 주변국가와 한반도 통일에 관하여 유기적이고 긴밀한 협조체제를 유지해 나가야 할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 민족공동체통일방안은 남과 북의 이질화된 민족사회를 하나의 공동체로 회복·발전시켜 나가는 가운데 점진적이고 단계적인 통일노력을 통해 1민족 1국가의 통일조국 건설을 제시하고 있다. 이 통일방안은 우선 점진적

접근방법 만이 통일을 가져올 수 있다는 전제하에 ‘선교류 후통일’의 입장을 체계화한 것으로서 실용주의적 방안이라고 할 수 있다. 더욱이 첫 단계인 화해·협력은 이미 법적 제도적 기반이 마련되어 있으므로 양측의 정치적 의지만 남아 있는 상태다. 그리고 제 2,3단계로 원칙적으로 남북간의 합의에 의해 구체화될 것으로 설정되어 있다. 물론, 민족공동체통일방안에 대해서는 이러한 타당성, 합리성, 실현가능성에도 불구하고 자유민주주의를 통일국가의 미래상으로 제시하였다는 점에서 결국 남한에 의한 북한의 흡수통일을 상징하고 있다는 비판도 없지 않다. 그러나 여기서 말하는 자유 민주주의는 냉전시대의 개념과 다르며 특정한 제도를 의미하는 것도 아니다. 그것은 궁극적으로 인간의 존엄성과 자유, 관용 등의 가치를 강조하는 것이다.

나. 북한의 통일방안의 이해

1) 북한의 통일방안 변천과정

남북한은 통일문제에 대한 기본인식의 접근을 위해 7·4 남북공동성명에서 통일 3원칙에 합의한 바 있고, 남북기본합의서에서 이를 재확인함과 동시에 남북 화해와 협력의 기초로서 ‘서로 상대방 체제를 인정하고 존중하기’로 합의하였다.²⁵⁾ 그럼에도 불구하고 북한은 여전히 ‘하나의 조선’이라는 통일관에 입각, 통일문제를 오직 ‘해방’과 ‘혁명’의 논리에서만 접근하여 왔다. 이들은 북한을 ‘전조선혁명’을 위한 혁명기지이고, 남한은 미제국주의자들의 강점 하에 있는 미해방 지구로서 혁명투쟁의 현장으로 인식하고 있다.²⁶⁾ 이처럼 북한의 입장에서 보면 남한은 ‘해방’과 ‘혁명’의 대상일 뿐이다.

이러한 주장의 논리적 근거로 1945년 8월 북한은 소련군에 의해 해방이 되었으

25) 남북기본합의 제1조

26) 1965년 4월 14일, 인도네시아 알리야르함 사회과학원에서 한 김일성의 강의이다. 사회과학원, 『조선민주주의 인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 대하여』(평양: 조선로동당출판사, 1965), 36~46쪽.

나, 남한은 아직 일제를 계승한 미제국주의자들이 강점하고 있기 때문에 해방되지 않은 상태에 있다고 주장한다. 그들에게는 남한을 해방시키는 것이 조국통일인 바, 이와같이 ‘남조선해방’의 논리로 왜곡된 대남인식에서 통일문제에 접근하게 됨에 따라 남북한은 갈등적 대치구조를 형성하게 된다.

북한이 보는 통일은 처음부터 ‘하나의 조선’이라는 논리에 입각, 북+남=1+1 이 아니라 1+0이라는 시각에서 보는 통일인 것이다. 남북한이 다 같이 조국통일이라는 말을 쓰고 있지만, 이와 같이 북한이 말하는 조국통일과 우리가 말하는 조국통일은 그 시각과 개념에 있어서 전혀 다르다는 것을 유념하지 않으면 안된다. 북한 스스로 주장하고 있듯이 그들이 말하는 조국통일은 남조선혁명을 전제로 하는 통일이며, ‘조선민주주의인민공화국’ 기치하의 통일이다. 북한이 말하는 통일은 남조선혁명을 통한 한반도 전체의 사회주의화, 주체사상화, 공산주의화를 의미한다. 이와 같은 그들의 통일방식과 통일목표가 북한 체제의 최고 규범인 노동당규약 전문에 다음과 같이 명문화되어 있다.

“조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의 혁명과업을 완수하는데 있으며 최종 목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는데 있다.”

여기서 말하는 ‘민족해방’과 ‘인민주의혁명’은 곧 남조선혁명을 일컫는 바, 민족해방은 주한미군을 철수케 하여 남한을 ‘미제국주의’로부터 해방시키는 것을 의미하고, 인민민주주의혁명은 남한의 자유 민주 정권을 봉건적 반동적 정권이라고 규정, 이를 타도하고 그들이 주장하는 ‘민주정권’(용공 또는 연북정권)을 수립한다는 것을 의미한다.²⁷⁾ 이와 관련하여 북한은 ‘남조선혁명’의 기본성격을 다음과 같이 규정하고 있다.²⁸⁾

“남조선 혁명은 아직도 외래 제국주의의 예속 밑에 있는 우리나라 영토의 절반과 인구의 2/3를 해방하기 위한 혁명으로서 전조선 혁명의 중요한 구성부분을 이루고

27) 조선로당, 『남조선혁명과 조국통일에 대한 우리 당의 방침』(평양: 조국통일사, 1969), 36쪽.

28) 통일원, 『2005북한개요』(서울: 통일원, 2005), 504~505쪽.

있다. 우리 조국의 통일과 조선혁명의 승리를 위해서는 북반부의 사회주의 역량을 강화하는 것과 함께 남조선의 혁명력량을 강화하여야 하며 북반부에서 사회주의 건설을 다그치는 것과 함께 남조선에서 혁명을 하여야 한다.” “남조선에서 미제 침략군대를 몰아내고 미제 식민지 통치를 없애지 않고는 남조선 인민들의 자유와 해방도 남조선 사회의 진보도 있을 수 없으며 우리 조국의 통일도 이룩될 수 없다. 이리하여 남조선 혁명은 외래 제국주의의 침략세력을 반대하는 민족해방이며, 봉건세력을 반대하는 인민민주주의 혁명이다.” “남조선에서 미제가 쫓겨나고 혁명이 승리하기만 하면 우리 조국의 통일은 물론 평화적으로 실현될 것이다. 우리 당의 임무는 모든 힘을 다하여 남조선에서 혁명력량을 빨리 장성시키며 남조선 인민들의 혁명투쟁을 돕는 일이다.”

북한은 이와 같은 ‘남조선혁명’과 조국통일에 대한 입장을 노동당 규약 전문에서 다음과 같이 규정하고 있다.

“조선로동당은 남조선에서 미제국주의 침략군대를 몰아내고 식민지통치를 청산하며 그리고 일본 군국주의 재침 기도를 좌절시키기 위한 투쟁을 전개하고 남조선 인민들의 사회민주화 생존권 투쟁을 적극 지원하고 조국을 자주적 평화적으로 민족대단결의 원칙에 기초하여 통일을 이룩하고 나라와 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위해 투쟁한다.”

이와 같이 북한이 ‘남조선혁명’의 성격을 교조주의적, 혁명주의적, 계급주의적 시각에서 규정하고 있는 한 그들에게는 진정한 의미의 평화통일이란 있을 수 없다. 이러한 시각이 진정한 평화통일을 가로막는 최대의 장애요인이 되고 있다.

북한은 한반도 전체의 주체사상화, 공산주의화라는 최종 목적을 달성하기 위하여 ‘북조선혁명역량의 강화, 남조선혁명역량의 강화, 국제혁명역량과의 단결 강화’라는 3대 혁명역량을 강화하기 위해 엄청난 인적·물적 자원을 투입하여 왔다.

3대 혁명역량의 강화는 1964년 2월 27일 노동당 중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 ‘조국통일 위업을 실현하기 위하여 혁명역량을 백방으로 강화하자’라는 결정을 통해 제시되었고, 1965년 4월 14일 인도네시아 알리아르함 사회과학원에서 행

한 ‘조선민주주의 인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선 혁명에 대하여’라는 김일성의 연설에서 그 내용이 구체적으로 밝혀졌다.²⁹⁾

"우리 조국의 통일, 즉 조선혁명의 전국적 승리는 결국 3대 력량의 준비에 있다고 말할 수 있다. 첫째로 공화국북반부에서 사회주의 건설을 잘하여 우리의 혁명기지를 정치 경제 군사적으로 더욱 강화하는 것이며, 둘째로 남조선 인민들을 정치적으로 각성시키고 튼튼히 묶어 세움으로써 남조선의 혁명력량을 강화하는 것이며, 셋째로 조선인민과 국제 혁명력량과의 단결을 강화하는 것이다.

3대 혁명의 역량강화 노선이 수립된 후 민족해방 인민민주주의혁명(남조선혁명) 전략의 기초는 주한미군 철수와 남한정권이 전복이라는 목표 하에 3대 혁명역량강화 노선에 입각한 친북세력 강화, 정치, 사상 등 주요 부문별 대남 포위공세의 전개와 더불어 혁명정세가 성숙되는 결정적 시기를 조성하여 남한내 민중봉기나 북한의 지원을 받아 전쟁을 하는 방법으로 ‘남조선혁명’을 완수하는 것으로 되어 있다.³⁰⁾ 특히 김일성은 1970년 11월 2일 노동당 제5차 대회 중앙위원회 사업총화보고에서 “남조선 혁명가들과 인민들은 정치투쟁과 경제투쟁, 합법 및 반(半)합법적 투쟁과 비(非)합법투쟁, 폭력투쟁과 비폭력투쟁, 큰 규모의 투쟁과 작은 규모의 투쟁 등 여러 가지 형태의 투쟁방법을 옹계 결합하여 혁명운동을 적극 밀고 나가야 할 것” 이라고 강조했다.³¹⁾

2) 북한의 통일방안

북한의 통일방안은 ‘남조선혁명’을 목표로 하는 대남전략을 기초로 하여 시대적 조건과 환경에 따라 변화를 거듭해 왔다. 북한의 통일방안의 변천과정을 시대순으로 간추려 보면 북한의 초기 통일방안은 ‘하나의 조선’ 논리에 입각, ‘민주기지론’에 의한 무력적화통일이었다.

29) 국토통일원, 『남북한 통일제의 자료총람』 제1권 (서울: 국토통일원, 1985), 842~853쪽.

30) 허중호, 『주체사상에 기초한 남조선 혁명과 조국통일론』 (서울: 사회과학출판사, 1975), 246~270쪽.

31) 국토통일원, 『남북한 통일제의 자료총람』, 1042쪽.

그것이 대남위장 평화공세를 전개하는 가운데 실천으로 옮겨진 것이 6·25 남침이었다.

‘민주기지론’은 1960년 4·19혁명 이후 ‘남조선혁명론’으로 발전되었고, 이때 북한은 과도적 조치로서 남북연방제를 처음으로 제기하였다(’60.8.14). ‘남조선혁명론’과 연방제 통일방안은 1973년의 고려연방제를 거쳐 1980년 완전한 통일형태로서 ‘고려민주연방공화국 창립방안’으로 발전되었으며, 1990년대의 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제로 전환되었다.

광복후 6·25전쟁까지 북한의 통일방안은 ‘민주기지론’에 입각한 무력통일 방안이라고 할 수 있다. 김성일은 이미 1945년 12월 17일 “북조선을 통일된 민주국가를 위한 강력한 민주기지로 전변시킬 것”을 선언했다. 여기서 ‘민주기지’란 전한반도를 불세비키화하기 위한 공산주의의 기지를 의미한다.³²⁾ ‘민주기지’란 원래 스탈린의 통치방식에서 유래한 것으로 어떤 지역을 확보한 후 그 지역을 사회주의적 방식에 의해 정치, 경제 군사적 역량을 강화시킨 후 세계혁명을 위한 수출기지로 삼는 것을 말한다.³³⁾ 북한은 ‘민주기지론’에 따라 ‘반제국주의적 반봉건적 민주개혁’이라는 명분 아래 북한 내의 정치 경제적 체제개혁을 단행하였다.

이러한 ‘민주개혁’을 토대로 1948년 9월 9일 북한공산정권이 수립되었다. 내각수상으로 선임된 김일성은 다음날 발표한 정부정강 첫 번째 항에서 통일과 관련하여 다음과 같이 말했다.³⁴⁾

“전조선 인민들을 정부 주위에 튼튼히 단결시켜 가지고 통일된 민주주의자주독립 국가를 급속히 건설하기 위하여 전력을 다할 것이며 국토의 완성과 민족의 통일을 보장하는 가장 절박한 조건으로 되는 양군 동시 철수에 대한 소련 정부의 제의를 실천하기 위하여 전력을 다할 것이다.”

북한은 이런 목적을 위해 1948년 12월 북한주둔 소련군을 먼저 철수시켰고, 주한미군을 1949년 6월에 철수하도록 유도한 다음 ‘민주기지’의 건설을 배경으로 대

32) 양호민 외, 『남과 북 어떻게 하나가 되나』 (서울: 나남, 1992), 40쪽.

33) 국토통일원, 『남북한 통일제의 자료 총람』, 178~179쪽.

34) 김일성, 『남조선혁명과 조국 통일에 대하여』 (평양: 조선로동당 출판사, 1969), 138쪽.

남평화공세 속에서 1950년 6·25남침을 감행했다. 이때부터 남북한은 같은 민족이면서도 극단의 군사적 대치구조를 갖게 되었고, 정전 이후 ‘민주기지’ 건설의 중요성을 다음과 같이 강조하였다.

“우리 혁명의 원천지인 북반부의 민주기지를 정치, 경제, 군사적으로 더욱 강화하여 민주기지를 비단 제국주의와 그 주구들의 침략을 반대하며 공화국 북반부를 보위할 강력한 역량으로 되게 할 뿐 아니라 우리나라의 통일독립을 쟁취할 결정적 역량으로 전변시켜야 할 것이다. 그러기 위하여서는 북반부에서 혁명을 더욱 진전시켜 사회주의 기초건설을 위한 과업들을 철저히 수행하여야 한다.”

휴전 이후 북한은 1954년 제네바 정치회담에서 남북한 총선거 준비를 위한 ‘건설위원회’의 구성, 6개월 이내 일체의 외국군 무력 철수 등을 제시하였다. 이러한 평화통일론은 1950년대에 일관되게 주장되어 왔다. 북한이 이러한 평화통일론을 주장하게 된 것은 전후 복구를 위해 일정기간 평화유지가 필요했기 때문이다.

북한은 1960년대에 들어와 ‘민주기지론’을 견지하면서 평화통일 제안과 ‘남조선혁명’이라는 이중전략을 구사해 왔다. ‘남조선혁명’의 실천수단으로 제기된 것이 남북연방제라 할 수 있다. 일찍이 레닌은 『민족·식민지 문제에 대한 테제』에서 “강력한 공산국가와 비공산 민족국가가 과도적 형태의 연방제를 거쳐 프롤레타리아의 완전 통일국가에로 도달한다.”고 규정한 바 있다.

그러나 이러한 연방제 아이디어를 최초로 북한에 제공한 사람은 4·19혁명 직후 한반도 정세를 논의하기 위해 1960년 5월 초 북한을 비공식적으로 방문한 쿠즈네소프 소련 외무성 부상이었다. 그는 김일성에게 남한 사람들이 갖고 있는 공산주의와 무력남침 공포증을 해소시키기 위한 방안으로 정부당국간의 연방형성제안을 권유하였다. 이에 대해 김일성은 동년 5월 20일 노동당 정치위원회에서 “연방제로 남조선을 끌어안아 소화시킬 수 있다”고 보고 연방제 연구의 필요성을 제안하였다. 그 후 약 3개월 연구·토론 기간을 거쳐 김일성은 1960년 8월 14일 8·15 해방 15주년 기념연설에서 처음으로 연방제를 제의하였다.³⁵⁾ 김일성은 이 연설에서 “어떠한

35) 신평길, 『김정일과 대남공작』 (서울: 북한연구소, 1996), 306~310쪽.

외국의 간섭도 없이 민주주의적 기초 위에서 자유로운 남북총선거를 실시하는 것이 평화적 조국통일의 가장 합리적이고 현실적인 방편”이라고 하면서 “만일 그래도 남조선 당국이 … 아직은 자유로운 남북총선거를 받아들일 수 없다면 … 과도적인 대책으로서 남북 조선의 연방제를 제의 한다.”고 했다. 그 내용은 “당분간 남북 조선의 현재 정치체도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국 정부와 대한민국 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제 문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자”는 것이었다.³⁶⁾

1961년 9월 11일부터 18일까지 개최된 북한 노동당 제4차 대회에서 김일성은 사업총화보고를 통해 4·19혁명을 논하면서 “남조선 인민들의 반미투쟁에서 새로운 전환점이 이루어졌으나, 혁명정당이 없었고 투쟁 강령이 없었기 때문에… 남조선 인민들이 흘린 피를 미제의 다른 앞잡이들의 손에 빼앗겼다”고 평가하고 “자주적 평화통일의 기치 밑에 남조선의 모든 애국적 민주주의적 각계층들을 묶어 세워야 하며, 남조선의 애국적 민주주의 역량과 북조선의 애국적 사회주의 역량과의 단결을 이룩하여야 한다”고 강조하였다.³⁷⁾

북한의 ‘남조선혁명론’은 1970년 11월 노동당 제5차 대회에서 ‘현 정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬데 대하여, 라는 북한 외상 허담의 통일정책의 주요 내용들을 담고 있었다. 그 내용의 요지는 첫째, 미군철수 둘째, 10만 이하로의 감군 셋째, 한미방위조약 등 민족의 이익에 배치되는 조약의 폐기 넷째, 남북총선거 다섯째, 각 정당 사회단체의 활동 보장 여섯째, 과도적 조치로서 남북연방제의 실시 일곱째, 광범위한 교류의 실시 여덟째, 이상의 문제를 협의하기 위한 남북정치협상회의 개최 등이었다.

그 후 김일성은 우리의 6·23선언의 발표가 있는 당일인 1973년 6월 23일 체코 슬로바키아공산당 총서기 구스타프 후사크 환영대회의 연설을 통해 ‘조국통일 5대

36) 국토통일원, 『남북한 통일제의 자료총람』, 444쪽.

37) 김일성의 조선로동당 제4차대회 중앙위원회 사업총화보고 중, “조국의 평화적 통일을 위하여,” 같은 책, 626~642쪽.

강령’이란 것을 내놓았다.³⁸⁾ 이것은 허담의 8개항을 단순화한 것인데 그 요지는 첫째, 남북간의 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화 둘째, 남북간의 다방면적인 합작과 교류의 실현 셋째, 남북의 각계각층 인민들 각 정당사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집 넷째, 고려연방공화국을 국호로 하는 남북연방제의 실시 다섯째, 고려연방공화국이라는 단일국호에 의한 유엔가입 등이었다.

북한은 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서 김일성의 사업총화 보고를 통해 기존의 통일방안과 제안들을 다시 정리한 ‘고려민주연방공화국창립방안’을 제시하였다.³⁹⁾ 그 내용은 첫째, 자주적 평화통일을 위한 선결조건 둘째, 연방제의 구성 원칙과 운영원칙 셋째, 10대 시정방침으로 나눌 수 있다.

우선 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’을 보면 첫 번째, 남한에서의 ‘군사파쇼통치’의 청산과 민주화 실현이라는 명분으로 첫째, 반공법, 국가보안법, 등 파쇼악법의 폐지 및 폭압통치기구의 제거 둘째, 모든 정당사회단체들의 합법화 및 모든 정당사회단체 개별인사들의 자유로운 정치활동 보장 셋째, 민주인사 애국인사들의 석방 넷째, 군사파쇼정권의 민주정권으로의 교체 등을 제시했다.

두 번째, 긴장상태의 완화 및 전쟁 위협의 제거라는 명분으로 첫째, 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 미국과의 협상 둘째, 주한미군의 조속한 철수 셋째, 조선의 내정에 대한 미국의 불간섭 및 ‘두 개 조선’ 조작 책동의 추구 중지 등을 제시하고 있다.

연방의 구성과 임무, 운영원칙을 보면 다음과 같다.

“조국은 자주적으로, 평화적으로, 민족대단결의 원칙에서 통일하는 가장 현실적이며 합리적인 방도는 북과 남에 있는 사상과 제도를 그대로 두고 북과 남이 연합하여 하나의 연방국가를 형성하는 것이라고 인정한다. ... 북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 내오고 그 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니

38) 같은 책, 1047~1052쪽.

39) 같은 책, 1074~1077쪽.

고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립하여 조국을 통일할 것을 주장한다.”

“연방 형식의 통일국가에서는 북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포 대표들로 ‘최고민족연방회의’를 구성하고, 거기에서 ‘연방상설위원회’를 조직하여 북과 남의 지역정부들을 지도하며, 연방국가의 전반적인 사업을 관할하도록 하는 것이 합리적일 것이다. … 최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회는 연방국가의 통일정부로서 … 정치문제와 조국방위문제, 대외관계문제를 비롯하여 나라와 민족의 전반적 리익과 관계되는 공동의 문제를 토의 결정하며 나라와 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 북과 남 사이의 단결과 합작을 실현하여야 할 것이다.”

또한 연방의 운영원칙으로서 “연방국가의 통일정부인 최고민족연방회의와 연방상설위원회의 공동의장과 공동위원장은 북남이 료번제로 하는 것이 좋을 것”이라고 하였다.

연방국가의 국호는 ‘고려민주 연방공화국’으로 하고, 대외정책노선은 “어떠한 정치군사적동맹이나 뿔력에도 가담하지 않는 중립국가로 한다.”는 것이다. 그리고 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 남북의 단결과 합작을 실현해야 할 것이라고 하면서 연방제가 실현되었을 때 시행할 정책으로서 10대 시정방침을 내놓았다.

첫째, 국가 활동의 모든 분야에 있어서 자주성의 견지와 자주정책의 실시

둘째, 전 지역, 전 사회의 모든 분야에서의 민주주의 실시와 민족의 대단결 도모

셋째, 남북간의 경제적 합작과 교류의 실시로 민족경제의 자립적 발전의 보장

넷째, 남북간의 과학, 문화, 교육 분야에 있어 교류와 협력을 실현하며, 과학 기술과 민족문화예술, 민족교육의 발전

다섯째, 남북간의 교통 체신을 연결하며, 전국적 범위에서 자유로운 교통 체신 수단의 자유로운 이용 보장

여섯째, 노동자, 농민을 비롯하여 전체 근로자들의 생활안정 도모와 복지를 집중

적으로 증진

일곱째, 남북간의 군사적 대치상태를 해소하고 민족 연합군을 조직하며 외래침략으로부터 민족을 보위

여덟째, 해외동포의 민족적 권리와 이익을 옹호 보호

아홉째, 통일 이전 대외관계의 올바른 처리와 두 지역 정부의 대외활동을 통일적으로 조절

열째, 통일국가로서 모든 나라들과 우호관계를 발전시키며 평화애호적인 대외 정책 실시

고려민주연방제의 특징은 첫째, ‘고려’에다 ‘민주’를 첨가하여 선전효과를 극대화하고 있다는 점이고, 둘째, ‘과도적 대책’ 또는 ‘당분간’이라는 용어를 쓰지 않음으로써 외형상 완성된 형태의 연방 국가라는 점이며, 셋째, 한국에 대해 무장해제에 가까운 선결조건을 제시하고 있는 점이며, 넷째, 민족, 자주 등의 개념을 이용하는 용어 혼란전술을 포함하여 심리적인 10대 시정방침을 제시한 점이다.

고려민주연방제의 문제점으로는 첫째, 이른바 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’으로서 ‘남조선혁명론’의 발상이라 할 수 있다. 둘째, ‘남북이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서’ 연방제를 하자고 했는데 두 제도에 의한 연방제는 현실적으로 불가능하다. 셋째, 우리말로는 ‘연방’(Federation)이라고 하면서 영어로는 ‘Confederation’ (국가연합)이라고 표현하는 등 결합형태의 모호성이다. 넷째, 국호, 국가형태, 대외정책의 노선 등을 일방적으로 강요하고 있다는 점이다. 다섯째, 통일 이전에 남북간에 실시해야 할 사항들을 연방제가 형성되었을 때의 시정방침으로 제시함으로써 남북간의 교류와 협력의 실시를 기피하고 있다는 점이다. 여섯째, 연방헌법 등 연방의 형성에 따르는 구체적 절차에 대한 설명이 전혀 없다는 점이다.

1990년대에 들어오면서 북한의 연방제는 약간의 전술적 변화를 보여주고 있다. 1991년 김일성은 신년사를 통해 ‘1민족 1국가 2제도 2정부에 기초한 연방제’를 제기했다.⁴⁰⁾ “남북에 서로 다른 두 제도가 존재하고 있는 우리나라의 실정에서 조국

통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부에 기초한 연방제 방식으로 실현되어야 한다.” “하나의 국가, 하나의 제도에 의한 제도통일론은 분열을 끊임없이 지속시켜 결국 통일을 하지 말자는 것이기 때문에 제도통일은 후대에게 맡기자.” 북한이 전례 없이 제도 통일을 흡수통일로 보고 제도통일의 위험성을 강조하면서 제도 통일의 후대론, 지역자치정부의 권한강화론(외교권, 군사권, 내치권)을 들고 나온 것은 독일의 흡수통일방식에 충격을 받았기 때문인 것으로 보인다.

현재 북한의 통일방안은 ‘하나의 민족’ 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부’에 기초한 ‘고려민주 연방공화국’을 창설하여 통일을 이루자는 것으로 요약된다. 이를 상술하면, 첫 번째, 통일국가의 형태는 남북 두 지역정부가 동등하게 참가하는 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’의 연방 국가이며, 제도통일은 후대에 일임한다는 입장을 취하고 있다. 또한 통일국가의 성격은 자주 평화 비동맹의 독립국가로 규정해 놓았다.

두 번째, 통일과정과 관련하여 북한은 연방제 실현의 선결조건을 계속 주장하고 있다. 북한은 ‘고려민주연방공화국창립방안’을 표명하면서 ‘자주적 평화통일을 위한 선결조건’을 제시하였으며, ‘조국의 자주적 평화통일을 위한 전민족대단결 10대 강령’이란 것을 채택하면서도⁴¹⁾ 남한에 대해 첫째, 외세의존 정책의 포기 둘째, 미군 철수 의지 표명 셋째, 외국군대와외의 합동군사연습의 영구 중지 넷째, 미국의 핵우산 탈피 등 4가지 사항을 요구조건으로 제시하였다.

셋 번째, 통일원칙과 관련하여 북한은 7·4공동성명의 통일 3원칙을 자의적으로 해

40) 김일성의 1991년 신년사, 『로동신문』, 1991.1.

41) 북한 최고인민회의 제 9기 5차 회의 (93년 4월 7일~4월9일)에서 김일성의 연설을 통해 제시된 ‘전민족대단결 10대강령’의 내용은 다음과 같다. 첫째, 전 민족의 대단결로 자주적, 평화적 중립적인 통일국가를 창립, 둘째, 민족애와 민족자주 정신에 기초하여 단결, 셋째, 공존, 공영, 공리를 도모하고 조국통일 위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결, 넷째, 동족 사이에 분열과 대결을 조장시키는 일체의 정치적 논쟁을 중지하고 단결, 다섯째, 북침과 남침, 승공과 적화에 대한 우려를 다 같이 없애고 서로 신뢰하고 단합, 여섯째, 민주주의를 귀중히 여기며 주의주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나감, 일곱째, 개인과 단체가 소유한 물질적·정신적 재산을 보호하여야 하며 그것을 민족대단결을 도모하는데 이롭게 이용하는 것을 장려, 여덟째, 집착, 왕래, 대화를 통하여 전민족이 서로 이해하고 신뢰하며 단합, 아홉째, 조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외의 전민족이 서로 연대성을 강화, 열째, 민족대단결과 조국통일 위업에 공헌한 사람들을 높이 평가.

석하고 있다. 북한은 자주원칙을 외세배격 입장으로, 평화원칙을 한반도의 전쟁위협 제거로, 민족대단결을 각계각층 인민들의 자유접촉 왕래 및 이를 위한 사상적 제도적 장벽 제거로 해석하고 있다.

넷 번째, 통일이념에 있어서 북한은 주체사상과 공산주의를 내세우고 있으며, 통일의 주체는 ‘인민’임을 강조하고 있다.

다섯 번째, 북한의 고려연방제안은 과도기구, 통일국가 수립절차 등 반드시 검토되어야 할 통일과정을 무시함으로써 통일에 이르는 과도기구는 제시하지 않고, 다만 통일국가의 기구로서 최고민족연방회의, 연방상설위원회를 내세우며, ‘민족통일 정치협상회의 개최 → 통일방안 협의 결정 → 고려민주 연방공화국 선포’ 등의 통일과정을 제시하고 있다.

북한은 지금까지 통일명분을 내세워 체제유지 및 일당독재를 합리화하고 남한과의 적대적 관계를 적절히 이용하여 왔으며 형식은 고려연방제를 표방하면서 내용은 남조선 혁명을 기조로 한 통일 방안과 대남전략을 교묘히 짜 맞추어 왔다.

그러나 1980년대 후반 이후 소련 및 동유럽 사회주의권이 급격한 변혁, 비동맹 국가들의 탈이념 실용주의화, 가중되는 북한의 경제난 등으로 인하여 북한은 통일 정책의 추진방향을 현실적으로는 조정할 수밖에 없는 상황에 처하게 되었다. 이에 따라 북한은 내면적으로 여전히 적화통일을 목표로 하는 ‘하나의 조선’ 논리를 고수하면서도 체제생존을 위해 표면적으로는 ‘남북공존’을 수용하면서 남북한 유엔 동시 가입,(‘91.9.17)⁴²⁾ ‘남북기본합의서’의 채택(서명: ‘91.12.13, 발효: ‘92.2.19) 등에 응하였다. 그러면서도 북한은 다원적인 한국사회의 특성을 최대한 활용하기 위해 ‘민족대단결’을 명분으로 한 통일전선전술의 적극 추진, ‘지하당 구축’ ‘남한사회 교란 및 갈등 조장’ ‘주한 미군철수 분위기 유도’ 등에 주력하고 있다. 현재 북한의 통일전략은 기존의 통일전선전술을 지속적으로 추진하는 한편, 한국정부의 약체화를 기도하면서 대미·일 직접협상을 통한 정치·경제적 보장 등의 변화양상을 보이고 있다.

42) 북한의 유엔가입에 관해서는 이기택, 『한반도통일과 국제정치』 (서울: 삼영, 1991), 314~324쪽.

이러한 북한의 대남전략의 변화양상과 양면성은 ‘전민족대단결 10대강령’에도 그대로 집약되어 반영되고 있다.

북한은 김일성이 1990년 5월 24일 ‘조국통일 5개방침’⁴³⁾을 제시하면서 ‘전민족적인 통일전선의 형성’을 강조한 이래, 1991년 1월 25일 조국통일 범민족연합 북측본부를 결성하여 조국 통일 범민족연합(이하‘범민련’)을 지원하는 한편, ‘범민족대회’의 추진 등을 통해 남한 정부와 재야운동권의 갈등을 유도하고, ‘민족통일정치협상회의’ 성사를 위한 조직 체계를 마련하였다.

김일성은 1991년 8월 1일의 담화 ‘우리 민족의 대단결을 이룩하자’를 통하여 “민족대단결은 조국의 자주적 평화통일의 근본전제이며 또한 그 본질적 내용을 이룬 조국통일 위업을 실현하는데서 첫째도 둘째도 셋째도 중요한 것은 우리 민족의 대단결을 이룩하는 것”⁴⁴⁾ 이라고 강조하기에 이르렀다.

북한은 남북기본합의서의 채택을 “대결로선에 대한 민족대단결로선의 승리”라고 강조하면서 ‘범민련’ 결성(‘90.11.20. 베를린에서 남북 해외동포 대표로 중앙기구 결성), 통일축구경기대회 개최(‘90.10.), 범민족통일음악회 개최(‘90.10.), 세계탁구 선수권대회의 단일팀 구성 출전(‘91.4~5.) 및 세계청소년축구대회 단일팀 구성 출전(‘91.6~9.) 등을 민족대단결 노선의 성과로 평가하고 있다.⁴⁵⁾

이러한 통일전선전술은 ‘전민족대단결 10대강령’에도 그대로 나타나 있다.

첫 번째, “민주주의를 귀중히 여기며 주의주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국 통일의 길에서 함께 손잡고 나가야 한다.”는 제6항의 구체적 내용은 첫째, 통일논의와 활동의 자유 보장 둘째, 정치적 반대파 탄압보복 박해 처벌 금지 셋째, 친남 친북 불시비 넷째, 모든 정치범 석방복권 등으로 구성되어 있다. 이는 남한으로 하여금 국가보안법을 철폐하고 반공정책을 포기하도록 유도함으로써 공권력을

43) 김일성이 제시한 조국통일 5개방침은 첫째, 조선반도에서 긴장상태 완화와 통일을 위한 평화적 환경 마련, 둘째, 분단장벽 철폐와 자유왕래 전면개방 실현, 셋째, 자주적 평화통일에 유리한 국제환경 마련 원칙에서 대외관계 발전, 넷째, 조국통일을 위한 대화 발전, 다섯째, 조국통일을 위한 전민족적 통일전선 형성 등이다. 『로동신문』, 1990.5.25.

44) 『로동신문』, 1991.8.5.

45) 『로동신문』, 1991.12.27.

무력화시키고 통일 문제로 남한 내부의 국론분열을 야기시키려는 것이다.

두 번째, “접촉 왕래 대화를 통하여 전민족이 서로 이해하고 신뢰하며 단합하여야 한다.”는 제8항의 구체적 내용으로는 접촉 왕래의 장애물 제거 및 다목적 대화의 발전 등이 제시되어 있다. 이는 창구다원화를 통한 정부 약체화 및 정치협상회의 소집 등을 주장하려는 의도인 것이다.

셋 번째, “조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외의 전민족이 서로 연대성을 강화하여야 한다.”는 제9항의 구체적 내용은 첫째, 남과 북, 해외에서 통일에 유리한 것은 편견 없이 지지 성원하고 해로운 것은 함께 배격하여야 하며, 각자의 좁은 울타리를 벗어나 서로 보조를 같이하고 협조하여야 한다는 것과 둘째, 남과 북, 해외의 모든 단체와 각계각층의 동포들이 조직적으로 제휴하여야 한다는 것이다. 이는 최종의 주적으로 설정된 한국정부를 포위하려는 계략으로 먼저 해외교포 및 친북단체의 활동을 강화하려는 것이다.

넷 번째, “민족대단결과 조국통일 위업에 공헌한 사람들을 높이 평가하여야 한다.”는 제10항의 구체적 내용은 첫째, 공을 세운 사람들, 애국열사 및 그 후대에 대해 특혜 제공 둘째, 과거에 민족을 배반한 사람들도 과오를 뉘우치고 애국의 길로 나서면 관용으로 대하고 공로에 따라 공정히 평가할 것 등이다. 이는 국내 재야 또는 운동권에게 반한 친북 통일투쟁을 선동하는 한편 우익적 반북 인사를 회유하기 위한 것이다.

김일성은 1988년 신년사를 통해 통일문제를 해결하려면 “상대방의 존재를 인정하는 기초 위에서 중립적이며 빨럭불가담적인 하나의 련방국가를 창설”⁴⁶⁾ 해야 한다고 하였다. 또한 1988년 9월 8일 정권수립 40주년 경축보고대회에서 행한 연설에서도 “조국통일을 실현하기 위하여서는 누가 누구를 먹거나 먹히우지 않고 일방이 타방을 압도하거나 압도당하지 않는 공존의 원칙에서 두 제도를 그대로 두고 두 자치정부를 련합하는 방법으로 하나의 통일국가를 형성하여야 한다”⁴⁷⁾ 라고 하면

46) 『로동신문』, 1988.1.1.

47) 김일성, 「주체의 혁명적 가치를 높이 들고 사회주의 공산주의의 위업을 끝까지 완수하자」, 『조선중앙연감』 (평양: 조선로동당 출판사, 1989), 29쪽.

서 공존의 원칙에 대하여 언급하였다.

그러나 1989년 김일성 신년사에서는 “이제 남조선에서는 조국통일을 위한 투쟁이 소수의 운동으로부터 다수의 운동으로 전환되고 있으며 … 이는 남조선에서의 통일운동이 새로운 발전단계로 진입함으로써 남조선 정세에 중대한 변화가 발생하고 있음을 의미합니다.” 라고 하며 통일투쟁의 성과를 거양코자 하였다.

1990년 10월 독일통일이 실현된 후 김일성은 1991년 신년사에서 “최근 다른 나라의 흡수통일 방식에 현혹된 남조선당국자들은 ‘북방정책’을 내걸고 청탁외교를 벌리면서 남의 힘을 빌어 우리나라에서도 그런 방식을 실현해 보려는 어리석은 꿈을 꾸고 있다.”라고 언급하였다.

또한 1992년 7월 4일자 노동신문 사설에서는 “그들은 자주외 원칙을 저버리고 민족 내부분제인 통일문제를 외세의 힘을 빌어 남이 하는 방식으로 먹고 먹히우는 방법으로 해결해보려고 어리석게 기도하고 있으며 제국주의자들의 ‘평화적 이행전략’에 편승하여 우리에게 대한 개방유도로 이른바 자유민주주의체제에 기초한 ‘흡수통합’, ‘승공통일’을 이룩해 보려고 꿈을 꾸고 있는 것이다. 그러나 이것은 어리석은 망상이다.” 라고 언급하였다. 남한주도에 의한 흡수통일을 배제하면서 통일주도권을 장악하려는 북한의 의도는 ‘전민족대단결 10대강령’에서도 엿볼 수 있다.

‘10대강령’의 제3항, 제4항, 제5항은 남북공존을 받아들이는 척하면서 남한에 의한 흡수통일을 배제하려는 의도에서 표명된 것이라 할 수 있다.

첫 번째, 민족대단결의 원칙으로 제시된 제3항의 내용은 “공존공영 공리를 도모하고 조국통일 위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결해야 한다.”는 것인데, 구체적 내용은 첫째, 대결 추구 및 조장 중지 둘째, 모든 형태의 정쟁 및 비방 중상 중지 셋째, 상호 적대정책 중지 넷째, 외세의 침략 간섭에 대한 공동 대처 등이다.

두 번째, “북침과 남침, 승공과 적화에 대한 우려를 다 같이 없애고 서로 신뢰하고 단합하여야 한다.” 는 제5항의 구체적 내용은 첫째, 상호 불위협 불침략 둘째, 자기의 제도 불강요 및 상대방 흡수 배제 등이다.

결국 북한은 주변4국이 모두 남한과 수교하고 있고, 남한의 총체적인 국력이 북

한보다 우세하며, 북한의 국제적 고립과 경제난이 가중되어 가고 있는 상황에서 단기적으로는 체제유지에 중점을 두겠지만 장기적으로는 여전히 적화통일 추진에 최대의 역점을 둘 것으로 판단된다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 북한의 통일전략은 ‘선 남조선혁명, 후 공산화통일’ 노선으로 체계화하여 전개되어 왔고, 김일성의 사망(‘94.7.8)에도 불구하고 김일성 주석 체제 내에서 유지되는 한 사회주의체제에 의한 통일이라는 북한의 전략은 변화되기 어려울 것이다. 김정일 시대 개막 이후에도 북한은 대남전략 차원에서 남한의 민족통합역량을 저해하는 한편 남한정부를 배제하려는 가운데 기존의 통일전선 전술을 지속적으로 추진하는 등의 이중적인 적화전술을 구사해 왔다.

북한의 통일방안은 논리적 차원에서 지나치게 자기중심적인 주장을 보편적으로 적용시키려는 문제점을 안고 있다. 그것은 양측의 현실을 인정한다는 남북기본합의서의 취지에도 맞지 않는 것이다. 예컨대, 이 방안은 남북의 사상 제도를 그대로 두고 하나의 연방국가를 형성해 통일한다고 하면서 다른 한편으로는 남쪽 제도가 바뀌는 것을 선결조건으로 요구하는 등 논리적 일관성을 결여하고 있다. 이는 앞에서 살펴본 남조선혁명논리와 대동소이한 것이다. 뿐만 아니라 실현가능성의 차원에서도 많은 문제점을 안고 있다. 북한의 통일방안은 규범적 당위성에 기초한 것으로 남북공통의 가치나 행동양식에 기반을 둔 합리적 통일방안으로 보기 어렵다.

다. 남북한 통일방안 비교 분석

1) 남북한 통일방안의 차이점

남북한 통일 방안은 여러 가지 측면에서 많은 차이를 보이고 있다.

첫 번째, 남북한 통일방안은 통일한국의 국호를 어떻게 할 것이냐에서부터 다른 입장을 보이고 있다. 우리의 민족공동체통일방안은 통일한국의 국호를 남북의회가 통일헌법 기초단계에서 제시하는 것으로 되어 있으나, 북한의 통일방안은 고려민주

연방공화국이라고 사전에 북한이 일방적으로 결정해 놓고 있다.

두 번째, 남북한 통일정책은 통일국가의 형태를 달리하고 있다. 우리의 통일정책은 1민족 1국가인 단일 국가를 목표하면서 중간단계로서 남북연합을 설정하고 있는데 반하여, 북한의 고려연방제 안은 1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 국가연합 형태를 지향하면서 명시적이 중간단계를 인정치 않고 있다. 우리의 통일방안은 통일후에 건설되는 국가는 7천만 민족이 민주공화체제라는 하나의 이념과 체제 속에 살아가는 단일 국가가 될 것임을 분명히 하고 있는데 반하여, 북한이 주장하는 고려민주연방공화국은 현존하는 체제와 이념을 그대로 둔 채 다만 연방이라는 지분을 남북한에 덮어씌운 미완성형 국가를 건설하는 것을 목표로 하고 있다. 북한은 최초로 연방제 통일방안을 내세웠던 1960년부터 1978년 이전까지는 이것을 과도적 형태라고 주장해 오다가 그 이후부터는 연방제를 “통일된 조국의 최종적 정부형태”라고 했다. 그러나 1990년에 들어 와서는 또 다시 과도적 형태의 국가연합을 시사했다.

세 번째, 통일방안을 추진하는 데 있어서 전제조건과 접근에 대한 입장이 다르다. 우리의 민족공동체통일방안에서는 일체의 전제조건을 달지 않고 있는데 대하여, 북한의 고려연방제창립방안에는 국가보안법 폐지 등 상대방 체제 자체를 부정하는 전제조건을 달아 놓고 있다. 우리의 통일방안은 점진적, 단계적 접근에 기초하여 이상적, 급진적 접근을 수용하고 있으나, 북한의 통일방안은 이상적, 급진적 접근에 기초하여 점진적, 단계적 접근을 상황에 따라 수용하고 있다.

네 번째, 통일방안의 성격 면에서 다르다. 우리의 통일방안은 분명한 논리를 가지고 있기 때문에 양면적 성격이 없다. 그러나 북한의 고려연방제는 애매모호한 면을 가지고 있어 양면적인 성격을 보이고 있다. 북한에서는 그들의 연방제 통일방안을 영문으로는 “Confederal Democratic Republic of Koryo”로 표기하며 남북한의 공존관계를 지향하는 국가연합을 지칭하는 것으로 하고 있으면서, 우리말로는 연방으로 표시하고 있다. 또 10대 시정방침이라는 것을 내세워 중앙정부의 통합적 기능을 강조하고 있어 마치 단일국가로의 통일방안으로 보이도록 하고 있으나 실제로는 지역정부의 독자성을 인정토록 하고 있는 것이다. 이와 같이 북한의 고려민주연방공

화국 창립 방안은 양면성을 가지고 있어, 때로는 남북한의 연방일 수도 있고, 다른 한편으로는 국가연합일 수도 있다는 것은 어느 쪽도 아님을 의미한다. 북한이 이와 같이 애매모호한 입장을 취하고 있는 것은 실제 추구하는 대남정책의 기초를 연공합작에 두고 있기 때문이다.

다섯 번째, 통일원칙과 이념에 있어서 차이가 있다. 통일원칙에 있어서 민족공동체통일방안은 자주, 평화, 민주를 제시하고 있는데 반해, 북한은 자의적으로 해석하고 있는 7·4 공동성명의 통일 3원칙을 고수하고 있다. 통일이념에 있어서 우리의 통일방안은 국제주의와 병존하는 민족주의를 표명하고 있으나, 북한은 주체사상에 입각한 반외세적, 배타적 성격의 민족주의를 제일의 가치로 삼고 있다.

여섯 번째, 통일철학과 통일국가 실현 절차에서 차이를 보이고 있다. 통일철학으로서 민족공동체 통일방안은 인간중심의 자유민주주의를 지향하고 있지만, 고려연방제 통일방안은 계급중심의 주체사상을 추구하고 있다. 통일국가 실현 절차로서 우리는 통일헌법에 의한 민주적 남북한 총선거를 주장하고 있는데 대하여, 북한은 남북연석회의 방식에 의한 정치협상을 내세우고 있다.

일곱 번째, 통일의 주체와 통일조국의 미래상에서 차이가 있다. 우리의 통일주체는 민족구성원 전원인데 반하여, 북한은 통일주체가 프롤레타리아 계급이라고 주장하고 있다. 통일조국의 미래상과 관련, 우리의 통일정책은 자유, 복지, 인간존엄성이 보장되는 선진민주국가를 내세우고 있으나, 북한의 통일방안은 미래상을 제시하지 못하고 있다. 이와 같이 남북한 통일방안 간에는 엄청난 차이를 보이고 있다.

2) 남한 통일방안의 문제점

우리의 ‘민족공동체통일방안’은 통일까지의 단계별 과정을 제시하고 논리성을 확보한 점과 북한의 입장을 수용하려고 했다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 또 이 통일방안은 적어도 이론적으로는 현실성과 객관성을 가지고 있으며, 체계적이라는 것이다. 그러나 구체적인 실천적 측면에서는 북한의 실정과 남북한 관계 현

실을 도외시한 이론적 구상에 지나지 않는 것으로 평가되고 있다.

‘민족공동체통일방안’은 다음과 같은 몇 가지 점에서 취약점을 가지고 있는 것으로 보인다.

첫 번째, 이 통일방안은 동반자적 민족개념을 부각시키고 북한의 질서있는 변화를 기다하면서 합의통일을 전제하고 있어 실제로 통일보다는 평화공존에 역점을 두는 정책이라 할 수 있다. 우리의 도움으로 경제 회복, 국제적 고립 탈피 등 위기를 모면하고 열세를 만회하고 나면, 북한은 현실적으로 합의통일을 외면하고 대남 혁명정책을 강화시킬 것은 분명한 일이다. 따라서 북한이 체제 위기를 극복하고 경제적 난국을 벗어난 후 우리와 합의하여 통일을 할 수 있다고 기대하는 것은 환상일 수밖에 없다.

두 번째, 이 통일방안은 남북간의 이념과 체제의 차이를 민족적 결속력을 통해 해소시킬 수 있다는 전제를 두고 있다. 즉 민족을 초계급적 개념으로 보고 민족주의를 체제와 이념의 차이를 초월할 수 있는 이념으로 간주하고 있다는 것이다. 그러나 민족주의는 계급문제를 은폐할 수 있지만 본질적으로 해소할 수는 없다. 엄연히 존재하는 사상과 이념, 제도적 차이를 초월하여, 우선 하나의 민족적 대단결을 도모하자는 것은 매우 비현실적인 것이다. 체제의 통합에 대하여 ‘민족공동체통일방안’은 남북한의 합의에 의하여 체제문제를 해결할 수 있다고 보는 것이 그러한 예가 될 수 있다.

세 번째, 이 방안은 남북연합이 발족하는 것에서부터 조직 운영에 이르기까지 시종일관 남북한의 정상과 당국 위주로 추진하는 것으로 되어 있다. 먼저 남북정상이 모여 민족공동체 현장을 채택해야 하는 것으로 되어 있어, 만약 남북간에 정상회담이 이루어지지 않으면 ‘남북연합’의 구성은 물론 다른 통일정책도 추진할 수 없도록 되어 있다. 또 남북연합의 기구들이 남북 동수로 구성되기 때문에 남북한의 본질적인 문제를 논의하고 합의하는 데는 매우 지루하고 어려운 과정을 거쳐야 할 것이다.

네 번째, 남북의회는 이론상 민족의 대의기관이며 남북간의 이질성을 해소하고

공동체적 동질성을 지향하는 기구로서 남북 각료회의에 자문하고 통일헌법을 제정하도록 되어 있다. 그러나 의회는 남북의회의 의원으로 구성되기 때문에 실제로는 민족 전체를 위한 적극적인 기능을 기대할 수 없다. 우리의 국회의원은 대표(representation)로서 독자성 이론에 따라 자유 재량권을 가지는데 반해, 북한의 최고인민회의 대의원은 위임이론에 입각하여 대리인으로서 ‘심부름꾼’에 불과하다. 남북의회의는 민족의 부분적 의사를 대변하는 기구로 전략되어, 남북분단이 지속되는 한 능동적인 통합성이나 합일 지향성은 찾아 볼 수 없게 된다.

3) 북한 통일방안 문제점

첫 번째, 북한의 통일방안은 성격이 모호하다. 북한은 그들이 주장하는 연방제 개념 아랍의 국가연합이나, 미국, 스위스, 캐나다의 연방제와도 상이하다고 지적하면서 “오랜 역사를 거쳐 같은 말과 풍습과 문화를 가지고 살아오다가 일시적으로 갈라진 한 민족의 두 부분을 결합하는 의미에서 연방제가 필요하다.”고 강조했다.

선행조건이 구비되면 남북연방제를 실시하되, 연방제는 남북한 정부가 임명하는 동수의 대표로 구성되는 최고민족회의를 조직하고 이 최고민족회의를 조직하고 이 최고민족회의에서 남북한 대표들은 동등한 권한을 가지고 남북한 사이에서 제기되는 모든 문제 해결에 참여한다는 것이다. 그러나 1975년 12월 6일 평양방송에 따르면, 최고민족회의는 대내적으로 중앙정부의 기능을 수행하는 주권기구는 아니지만, “전민족적 이해와 관련된 정치, 경제, 문화, 군사 문제들을 협의하여 남북의 합작과 교류를 협조하고 보장하는 기능만을 수행하는 것”으로 되어 있다. 한편 최고민족회의는 대외적으로 전한반도를 대표하여 남북한의 공동이익을 옹호하고 대외적 활동을 진행시키는 동시에 외침에 대항하여 조국과 민족의 안전을 수호하기 위한 공동조치를 강구한다는 것이다.

그러나 북한이 주장하는 이러한 연방제는 국가연합도 아니고 연방도 아니라고 그들이 지적한 것과 같이 상당히 애매한 점이 있다. 1960년 김일성이 처음으로 제의

했을 당시, 연방제는 “남북 두 정부의 독자적 정부활동이 보장되며, 남북의 경제·문화발전을 통일적으로 조절하는 것”이라고 하여 국가연합의 성격을 다분히 내포하는 것 같았으나, 1972년 일본 매일신문과의 회견에서는 연방제의 기능을 경제, 문화뿐만 아니라 정치, 경제, 군사, 문화 분야까지 넓혔고, 1973년에는 “단일 국호하의 남북연방에 의한 단일 회원국으로서의 유엔가입”을 주장하여 외교의 영역에까지 확대했을 뿐만 아니라, 1978년 4월 24일 조국통일민주주의전선중앙위 호소문을 통해서 “민족경제와 문화를 통일적으로 발전시키고 국방을 단일화하며 대외활동을 유일적으로 전개”하자고 하여 연방제의 성격을 명확히 했다.

1980년 제6차 당 대회 당시 북한은 그들이 과거에 기회 있을 때마다 주장해 온 연방제를 집대성하여 ‘고려민주연방공화국’ 창립 방안을 제시했다. 김일성에 의하면 여기에서 제의된 연방공화국은 통일국가를 성취하기 위한 과도적 조치가 아니고 완전한 통일의 면모를 갖춘 연방형식의 통일국가임을 분명히 밝히고 있다. 그러나 1991년 신년사에서 수정된 연방제는 지역정부에 권한을 대폭 부여함으로써 국가연합의 성격을 뚜렷하게 하고 있다.

두 번째, 북한의 통일방안은 일관성이 결여되어 있다. 북한의 ‘남북연방제’는 1960년 8월 14일 최초로 제안된 이래 50년 가까이 되풀이 주장되어 오고 있다. 얼핏 보아 그들의 제안은 똑같은 내용을 다른 시기에 되풀이하는 것으로 보이나, 실상 한반도와 주변 환경의 변화에 따라 그들의 연방제 내용도 상당히 달라지고 있음을 볼 수 있다. 뿐만 아니라 그들은 애당초부터 연방제 실시의 구체적인 운영방법을 제시하지 않고 있기 때문에 연방제의 성격이 매우 애매모호하게 되어 있다.

첫째, 통일을 위한 선택적인 방법으로서의 연방제가 통일에 이르는 유일한 방법으로 바뀌었다. 연방제가 최초로 제안되었던 당시 남북연방제는 조국통일의 여러 가지 방법 중 하나의 접근방법으로 제시되었다. 그러나 1970년도에 들어서 남북대화가 시작되면서 택일방식의 남북연방제 제안은 사라지고, 남북연방제 실시가 통일에 이르는 유일한 방법이라고 주장을 내세웠다.

1972년 9월 17일 일본 매일신문 기자와의 회견에서 김일성은 남한에게 주어진

선택이란 연방제를 수락하든지 거부하든지 하는 것 밖에는 없음을 분명히 했다. 1980년 들어 가장 중요한 연방제 주장의 변화는 통일을 위한 과정으로서의 초기에 주장했던 연방제가 완전한 통일국가로서의 연방제로 갑자기 바뀌었다는 것이다.

둘째, 남북연방제의 기능 및 역할의 범위가 달라졌다. 남북한 정부의 동수 대표들로 구성되고 동등한 권한을 가지는 ‘최고민족의원회’의 기능이 초기 주장에서는 경제와 문화 발전을 통일적으로 조절하는데 국한시켰으나, 남북대화가 시작된 후에는 “독점적 중앙정부 없이 통일적 국가정책을 수립할 수는 없으나 정치, 경제, 문화, 군사, 외교면의 민족적 연계를 보다 촉진할 수 있는 방도가 필요하며 이를 위해 당분간 과도적인 조치로서 연방제가 요구 된다.”고 말함으로써 그 기능을 정치, 경제, 문화, 군사, 외교면에까지 넓혔다.

셋째, 연방제 실시의 전제조건이 달라졌다. 최초의 주장에서는 “남한이 자유로운 남북총선거를 받아들일 수 없다면”이라는 극히 선전적인 전제조건을 내세웠으나, 1970년대에 들어서면서 “이 문제를 위해 남북한의 정당사회단체 각계각층의 인사들이 협의를 한다.” 든가 “남북연방제 문제를 협의하기 위하여 각 정당사회단체들과의 인민적 성격을 가진 사람들로써 남북조선 정치협상회의를 진행시킨다.”는 등의 매우 전략적인 전제조건을 붙였다.

남북대화가 시작된 후 북한은 미군철수와 통일문제에 대한 미국간섭 배제를 연방제 실시의 선행조건으로 내세웠고, 특히 1974년 11월 25일 제29차 유엔총회 제1정치위에서 북한대표 이종옥은 남북연방제는 “대한민족회의에서 토의된 방침을 구현한다.”라고 하여 대민족회의 개최가 연방제 실시의 전제가 되고 있음을 볼 수 있다. 1975년 10월 6일 일본 요미우리신문과의 회견에서 김일성은, 연방제 실시의 전제조건으로서 유엔군을 해체하고 미군을 철수하라고 했으며, 1977년 12월 24일 로동신문을 통하여 무력증강 및 군비증강의 중지가 연방제의 전제가 된다고 말했다. 1980년 10월 제6차 당 대회에서 연방제를 되풀이 주장하는 자리에서 김일성은 전제조건으로 남한사회의 민주화, 반공정책과 국가보안법 폐지 및 미군 철수 등을 내세웠다.

넷째, 남북한 개별적 외교활동의 개념이 달라졌다. 1960년 8월 14일 제의된 연방제에 의하면 “개별적 외교활동은 철저히 보장한다.”라고 되어 있으나, 1972년과 73년에는 고려연방공화국이라는 단일국호를 가지고 국제무대에 공동 진출할 것을 주장 했다. 1977년 12월 24일 로동신문에서는 “남북이 공동으로 대외분야로 진출하고 고려연방공화국의 단일 국호로 유엔을 비롯한 국제기구 참가 및 통일적 행동을 하자.”고 말함으로써 초기의 개별적 외교활동과는 상당히 개념상의 차이를 보이고 있다.

세 번째, 북한의 통일방안은 비현실적이다. 북한은 한편으로 북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 인정하고 용납하는 기초 위에서 연방제를 구상하자고 주장한다면, 다른 한편으로는 한국의 체제와 제도를 부정하는 전제조건을 내세우는 이론적 모순을 범하고 있다. 또 북한은 연방제 실시의 전제조건으로 주한미군 철수를 내세우고 있는데, 이는 적화통일에 장애가 되는 주한미군 철수를 실현하고, 한미 안보협력관계 약화를 목표하는 것으로서 한국이 받아들일 수 없는 것이다. 북한이 주장하는 연방제의 조직과 기능을 살펴보면, 외관상으로는 연방제를 주장하나 실제로는 국가연합의 요소를 내포하고 최고민족연방회의가 남북한 동수 대표로 구성되어 있기 때문에 연방정부의 중요사안에 대한 합의가 이루어지지 않을 경우, 이를 타결할 제도적 장치가 없으며, 이로 말미암아 통일정부로서 대내외 정책을 효과적으로 수행하지 못할 것이다.

한편 북한은 10대 시정방침을 내세워 남북한간에 합작과 교류는 성립이 불가능한 연방정부를 그 전제로 하고 있다는 것이다. 특히 민족연합군의 조직 등과 같은 것은 그 동안 남북한간 상호적대감에 비추어 실현 가능성이 없는 것이다. 원래 연방제는 동질적인 정치체제를 구성원으로 하는 경우에 실현 가능한 것이며, 현재와 같이 남북한간의 정치 사회제도가 극단적으로 이질화되고 있는 상황에서는 상호간의 신뢰가 구축되지 않는 한 연방국가 수립이 불가능한 것이다.

북한도 연방제가 성립되기 위해서는 말, 풍습, 문화가 서로 다르고 민족도 다른 곳에서 이루어지는 것이라고 풀이하고 있다. 그러나 남북간에는 말도 풍습도 문화

도 서로 다르지 않고 민족도 복합적이 아닌 단일적이다. 그 뿐만 아니라 연방제는 두 집단의 이념이 서로 다른 경우에는 결코 이루어질 수 없는 것이다. 그러므로 공산독재주의와 자유민주주의를 각각 채택한 남북한 사이에 연방제는 불가능하다. 설령 가능하다 하더라도 연방제 안에서 남북 상호간의 충돌과 대립은 지속될 것이다.

3. “연방제” 통일방안의 한반도 적용문제

1960년대부터 줄기차게 ‘연방제’를 통일방안으로 제기하고 있는 북한은 90년대 들어 소위 ‘느슨한’ 혹은 ‘낮은 단계’의 연방제를 주장하면서 우리의 민족공동체통일방안에 있어 중간단계인 ‘남북연합’이 분단을 고착화시키는 수단이라 비판하고 있는데, 이러한 북한의 주장처럼 과연 국가연합은 분단을 고착시키는 기능을 가지고 있고 연방제는 통일을 가능케 하는 수단으로서 기능한 것일까?

통상 국가형태에는 단일형 국가, 연방형 국가, 연합형 국가로 대별되는데, 분단의 극복과정에서 그리고 여러 체제간의 통합과정에서 보면 흔히 연합형이나 연방형으로의 통합이 주를 이루고 있음을 역사를 통해 알 수 있다. 연합형이나 연방형이라고 해도 그 세부 운영면에서는 상이함이 있어 명확한 구별이 쉽지만은 않지만, 통합하고자 하는 국가가 놓여 있는 제반 여건과 역사적 배경 등을 고려하여 연합형과 연방형 등 가장 적합한 형태로 통합을 시도하고 있는 것이다.

그렇다면, 한반도의 통일을 지향하는 과정에서 우리에게 적합한 통합방안으로 채택할 수 있는 방안에는 무엇이 있을까. 통합을 위한 다양한 방안 중 지금 현단계에서 실천가능하며 통일이라는 목표를 향해 나아갈 수 있는 토대를 제공할 수 있는지 여부를 선택의 기준으로 하여 선정해야 할 것이다. 이러한 기본적인 인식하에 통합의 한 유형인 ‘연방제’가 과연 한반도내 적용 가능한 것인가?

가. 연방제 의의와 전제조건

연방국가(Federal State)란 2개 이상의 주권국이 결합하여 단일의 국제적 인격을 형성하는 복합국가의 형태를 말한다. 통상 연합국가 또는 합중국이라고도 불리는 연방은 복수의 주권국이 지분국으로서 중앙 정부 하에 영구히 결합하고, 중앙정부는 전구성원의 전영역내에서 최고의 지위를 갖는 동시에 대외문제에 관해서도 주권을 상실하고, 연방국가의 새 주권이 창출되며, 연방 국가는 새 법률체계를 갖게 되는 제도로서의 연방정부와 주(州)(지방)정부는 권력을 분할하여 각각 일정한 영역에서 독자적인 권한을 행사하게 되는 제도이다.

연방제란 앞서 살펴본 바와 같이, 자치권을 가진 다수의 지방정부들이 연방헌법을 통해 주권을 독점하는 중앙정부, 이른바 연방정부를 구성하는 통합 형태를 의미하며, 현재 미국, 독일, 스위스, 호주, 캐나다, 멕시코 등이 연방국가의 형태를 유지하고 있다.

첫 번째, 현재 북한이 주장하는 연방제 통일방안은 하나의 중앙정부와 서로 이념과 체제가 다른 남북한 두 개의 지방정부로 구성되어 있는데, 현실적으로는 지방정부간 이념과 체제가 다른 경우에 연방이 성립된 사례가 없었으며, 따라서 그 실현가능성도 극히 낮다고 평가된다.

그렇다면, 연방제에 의한 통합에 있어 실현가능성을 높이고 실효성을 담보함에 있어 필요한 여러 요건에는 무엇이 있는지에 대해 실제 연방제를 운용하고 있는 국가별 사례를 통해 공통된 사항을 도출해 보면, 먼저, 지리적 인접성 및 동질성을 들 수 있다. 통합하려는 국민 등이 가깝게 살면 살수록, 그리고 서로 비슷하면 비슷할수록 연방제에 의한 통합에 있어 유리하다. 여기서 동질성 문제는 공동체를 형성하는데 필요한 사회적·경제적·문화적 유사성이 무엇인가 하는 것과 직결되는 것으로 인간은 서로가 기능적 의존성을 가지면서 하나의 공동체를 형성하기 위해서는 서로가 서로를 동류로 인정하는 최소한의 동질성을 가지고 있어야 함을 의미한다. 이러한 동질성을 측정하는 요소로는 경제적 부·교육정도·사회계층·종교·종족·언어·혈통의 식·태도·가치관·특질 등이 있다.

두 번째, 상호 이해와 신뢰의 구축 및 의사결정구조(내지는 권력구조)의 일치

들 수 있다. 즉, 인간은 서로를 잘 알지 못하는 상황 하에서는 서로 사회적 관계 또는 정치적 관계를 맺으려 하지 않기에 통합구성원 사이의 상호 이해와 신뢰가 높을수록 연방제에 의한 통합이 촉진됨을 알 수 있으며, 통합의 대상이 되는 두 사회 또는 공동체내의 의사결정구조 내지는 권력구조 등과 관련된 구조적 틀이 서로 다르면 연방제의 형성과 유지에 지장을 준다.

세 번째, 역사적 경험의 공유와 공동이익의 추구이다. 즉, 정치공동체의 발전에 있어 중요한 영향력을 행사하는 것 중의 하나가 공동이익인데, 이는 통합대상인 2개의 사회가 함께 추구하는 이익이나 관심사항이 크거나 높을수록 촉진하게 되며, 과거 연방제를 경험한 역사를 공유할 경우 그 가능성은 더욱 높아진다.

나. 연방제의 한반도 적용 한계

1) 남북한의 연방제 실시 여건 불비

상기한 연방제 통합의 전제조건으로 열거한 사항들을 중심으로 한반도 적용가능성에 대해 살펴보면, 먼저, 지리적 근접성 측면에서는 매우 유리한 조건이라 할 수 있으나, 체제간 동질성 측면에서는, 남북한은 1945년 광복 이후 계속해서 분단된 상태 하에서 서로 다른 이념, 경제체제, 문화를 형성하였고, 6·25 한국전쟁과 그 이후 계속된 각종 도발 및 정전협정 위반 사례 등으로 인해 체제의 이질성 뿐만 아니라 상호 적대의식마저 형성되어 있으며, 특히, 이데올로기와 관련하여 현재 남북한이 서로 상이한 정치적 실체를 가지고 있는 상황에서 하나의 연방국가내에 서로 상이한 체제로 두 개의 정부가 공존할 수 있는가에 대해서는 의문이 든다.

상호이해(신뢰) 구축과 의사결정구조의 일치 측면에서 보면 남북한간 진정한 교류협력의 장은 92년 체결된 ‘남북기본합의서’를 계기로 이루어졌고 보다 본격적인 교류는 김대중 정부의 대북포용정책 추진과정에서 전개되었는데, 그 과정에서 정치·경제·문화·체육·군사 분야 등 다양한 분야의 남북당국자 회담이 있었으나, 정치·군사 분

야 등 연방제 구성에 있어 상당한 비중을 차지하는 부분에서는 아직 만족할만한 신뢰관계가 형성되어 있지 못하다. 또한, 남북한 의사결정구조 및 권력구조의 차이는 더욱 극명하게 대비된다. 예를 들어 정부조직의 기본원리에 있어서 남한은 국민주권주의와 대의제를 채택하고 3권이 동등한 위치에서 상호 견제와 균형을 이루는 삼권분립에 기초하고 있는 데에 반하여, 북한은 외형상 입법·사법·행정의 3권으로 나뉘어져 있는 것 같아 보이나, 실제로는 「민주주의중앙집권체원칙」에 따라 노동당의 하위 체계에 불과하여 김정일 국방위원장에게 실질적인 권력이 집중되어 있다.

역사적 경험의 공유와 공동이익의 추구 측면에서 보면 남북한은 연방제에 대한 역사적 경험의 공유 대신에 분단이전 단일민족·단일국가로서의 경험을 공유하고 있으며, 북한은 체제의 상이함과 이질성으로 인해 남북한 공동이익의 모색보다는 생존차원의 체제 수호와 대남전략전술 차원의 남조선해방론 및 체제우월성을 유지할 목적으로 연방제를 주장하면서 북한 주도의 통합을 시도하고 있다.⁵²⁾

2) 북한의 연방제 주장의 허구성 : 개념의 모호성과 선결조건의 문제

북한은 1980년 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 통일방안으로 제시한 이래로 지금까지, 내용상의 변화는 있지만, 줄기차게 ‘연방제’를 주장하고 있다. 그러나, 북한이 주장하는 연방제는 연방정부라는 용어를 사용하고 있지만 남북동수의 대표들로 연방정부를 구성한다고 함으로써, 사실상 비례성의 원칙을 무시한 국가연합적 발상을 담고 있다. 북한이 공식적으로 표기하는 고려민주연방공화국이 영문 이름은 Democratic Confederal Republic of Koryo인데, 여기서 Confederal이라는 표현은 우리말로 연합이라는 말에 더 가깝다. 따라서, 북한의 연방제는 국제법상 연방보다 연합제에 가까운 발상이라 할 수 있다. 또한, 연방제의 기본요건 중의 하나인 권력의 분산장치가 결여되어 있는데, 연방제가 제대로 실시되기 위해서는 남북을 다수의 지방정부로 나누어 중앙정부의 권력을 분산시키고 이 지방정부들을 연방정부의

52) 통일부, 『통일방안에 대한 이해』(서울: 통일부, 2002), 3~4쪽 참조.

기본단위로 삼아야 함에 비취볼 때⁵³⁾ 북한이 이러한 문제점이 있음에도 불구하고 지속적으로 연방제를 주장하는 저의는 현상유지를 통한 체제생존을 도모하기 위한 것으로 여겨진다.

북한이 주장하는 연방제와 관련하여 주목할 만한 것은 바로 연방제 실시를 위한 선결의 문제이다. 즉, 북한은 남한이 수용할 수 없는 선결조건(국가보안법 철폐, 주한미군 철수 등)을 제시함으로써, 연방제 방안의 실현가능성을 스스로 약화시키고 있다. 북한은 한편으로는 남과 북의 상이한 사상과 제도를 그대로 인정하는 기초 위에서 연방제를 실시하자고 하면서도 다른 한편으로는 북한에 유리한 여건 조성을 위해 남한 내의 정권교체와 체제변화를 도모하는 것으로 판단된다.

지금까지, 분단된 두 개 이상의 체제가 부분을 구성하며 전체를 형성해 나가는 것을 의미하는 ‘통합이론’ 중 하나인 ‘연방주의’에 관한 일반론과 국가별 운용형태 및 한반도내 적용가능성에 대해 살펴보았는데, 흔히, 통합이론은 주로 유럽의 다원화된 사회를 중심으로 개발되었기 때문에 유럽사회와 이질적인 사회에서는 제한된 적용으로 인해 보편성이 결여되어 있다는 평가⁵⁴⁾ 를 언급하지 않더라도 통합이론을 있는 그대로 한반도에 적용하는 것은 어렵다.

더욱이, 용어상으로는 연방제를 한다고 하지만 미국과 독일이 연방국가로의 통합 배경이 서로 다르고 그 세부적인 내용에 있어서도 차이가 있는데서 알 수 있듯이, 각 국가별 통합 사례와 유형이 서로 다르고 통합의 요인도 다르며, 통합과정과 통합목표도 반드시 일치하는 것이 아니므로 한반도의 특수한 상황과 여건을 고려한 통합방안을 모색하는 것이 필요하다.

1960년대부터 북한은 연방제 통일론을 계속 주장해 오고 있는데, 일반적으로 연방제는 동질적인 정치사상과 종교 및 경제적 기초 등을 바탕으로 발전시킬 수 있었고, 연방제를 택한 나라들이 연방제를 하면서 지혜를 집중한 것은 국제법의 고려·연방헌법의 최고우위성·중앙정부와 지방정부간의 권력배분 등과 같은 법률적·제도적인

53) 류길재, 「한반도 통일방안의 모색」, 『분단국 통합과 평화협정』 (서울: 통일연구원, 2001), 참조.

54) 정용길, 「통합의 사례와 한반도 모델의 모색」, 『남북통일방안의 모색』 (서울: 한국통일포럼, 2000), 11쪽 참조.

사항들이었으나, 현재 남북한은 이질적인 정치사상과 정치제도, 그리고 경제체제로 서로 대립하고 있어 연방을 구성한다는 것은 매우 어려운 일이다. 또한, 연방을 구성함에 있어 연방정신·연방충성심·연방예의 등과 함께, 문화와 언어의 동질성, 상당한 경제발전의 수준, 종교적 통일 등이 필요하다고 할 때, 남북한간에는 철두철미하게 서로 다른 이념, 세계관이 뿌리 깊게 자리 잡아 있어 상호적대감이 조성되어 있는 가운데, 전쟁을 통한 대립관계마저 그 근저를 형성하고 있기 때문에 그 차이를 극복하고 가까운 시일내에 연방을 구성한다는 것은 실현가능성이 매우 낮다고 할 것이다. 또한 북한이 주장하고 있는 이른바 ‘고려민주연방제통일방안’은 앞서 언급한 바와 같이 그 내용에 있어서는 연방이나 영문으로는 Confederation으로 표기하고 있어 그 의도가 분명치 않으며, 선결조건으로 제시하고 있는 남한내 연공정권 수립·국가보안법 폐지·주한미군 철수 등은 남한의 체제를 부정하는 것으로 북한의 연방제 통일론이 대남전략전술 차원에서 전개되고 있다는 것을 의미한다고 하겠다.

연방제가 실제 운용되고 있는 미국이나 독일 등의 예에서 보듯이, 연방제에서 가장 중요한 것은 단위 주권국가가 주권을 포기하고 연방정부를 구성하는 일인데, 1992년 발효된 바 있는 ‘남북기본합의서’ 조차 제대로 이행하지 못하는 남북한이 ‘어떻게, 어떤 과정을 거쳐서 연방정부를 구성할 것인가’ 하는 과제가 남는다. 아울러, 지금까지 연방제를 실시하는 나라들을 살펴보면, 연방을 구성하는 각 지방정부들은 모두 하나의 정치이데올로기와 하나의 경제제도였지 남북한과 같이 각기 다른 체제하에서 연방을 구성한 예는 없었으며, 연방을 건설하기 위해서는 각 지방정부의 주민들도 연방정부에 대해 충성심이 필요함은 물론, 문화와 경제수준의 차이가 크지 않아야 하는데 남북한간에는 서로 체제와 이념이 다르고 6·25 한국전쟁이라는 동족상잔의 비극으로 인해 상호 불신과 적대감이 상존하고 있어 이를 극복하고 초월하여 연방을 구성하는 데는 상당히 많은 시간이 소요될 것이 예상된다.

그것은 남북한의 통일문제는 통합이론에서 보여 주는 것과는 달리, 그리고 실제 연방제를 채택해서 운용하고 있는 국가별 실태를 통해 알 수 있듯이 이데올로기가 다른 국가 또는 체제간의 통합이기 때문이다.

따라서 남북한이 통일을 하기 위해서는 우선 ‘공존단계’ 를 거쳐야 한다.

물론, 남한에서 주장하고 있는 ‘남북연합’ 이나 북한에서 주장하고 있는 ‘연방제’ 모두 두 체제 간 공존분위기가 아니면 실현될 수 없는 것 들이지만, 통일을 준비하고 모색하는 과정에서 어느 한 체제의 급작스런 붕괴로 인한 흡수통일이 아닌 점진적·평화적 통일에 대한 국민적 합의가 형성되어 있는 관계로 통일을 향한 발걸음은 가장 실천하기 쉬운 단계에서부터 어려운 단계로 발전하는 단계적 통일을 추구하는 것이 필요하기 때문에 완전한 통일국가를 위한 중간단계 혹은 과도체제로서 국가연합의 단계를 거치는 것이 현재의 한반도 여건을 고려하고 통일을 위한 논의를 진전시키는 차원에서 바람직할 것으로 판단된다.

다. 고려연방제의 수정과 낮은 단계 연방제

1990년대 들어오면서 북한의 연방제는 약간의 전술적 변화를 보이고 있다. 6·15 공동선언의 ‘낮은 단계 연방제’ 는 정확한 용어로 사용되고 있지는 않았지만 1991년 신년사에서 김일성 주석이 수용 가능성을 밝힌 것으로 해석되고 있다. 1991년 신년사를 통해 김일성은 “남북에 서로 다른 두 체도가 존재하고 있는 우리나라의 실정에서 조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에서 먹히지 않은 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부에 기초한 연방제 방식으로 실현되어야 한다. 하나의 제도에 의한 제도통일론은 분열을 끊임없이 지속시켜 결국 통일을 하지 말자는 것이기 때문에 제도통일은 후대에게 맡기자”라고 주장하였다. 그리고 “고려민주연방공화국창립방안에 대하여 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다”고 느슨한 연방제를 제의한 바 있다.

단계를 설정하지 않았던 1973년의 고려연방공화국통일방안과 1980년 고려민주연방공화국 통일방안의 관점에서 보면, 2단계 구분을 하고 있기 때문에 수정안이라

고 할 수 있다. 1980년대 중반 이후 남북한 국력 격차가 현저하고 벌어지고 있는 상황에서 북한의 대남정책이 과거 공세적 정책에서 수세적 내지 공존적 정책으로 전환하고 있는 것이다. 1980년 후반 북한의 1인당 군사 지출비는 남한의 5배에 달했으며 그 여파로 1990년부터 1998년까지 마이너스 성장을 지속시키게 된다. 1988년 서울올림픽의 성공적 개최 등으로 인하여 김일성의 숙원인 남한내 사회주의혁명의 가능성이 보이지 않게 되자 김일성은 1988년 9월 8일 남북한이 하나의 연방제를 이루되 각각 다른 체제를 유지하며 공존의 원칙을 지켜나가야 할 것임을 1991년 신년사에 앞서 주장한 것이다.

북한이 제도통일을 흡수통일로 보고 제도통일의 위험성을 강조하면서 제도통일의 후대론, 지역자치정부 권한강화론(외교권, 군사권, 내치권)을 들고 나온 것은 독일의 흡수통일의 영향으로 보인다. 제도통일을 후대에 맡겨도 된다는 것은 단일적으로 통일된 완성국가로서의 고려민주연방공화국 창립을 상당기간 유보한다는 것이다. 북한이 현재 정치적 통일의 실현 보다는 명분상 과도적 연방형식 즉, 국가연합적인 통일체제에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있다. 이러한 변화는 국제환경과 국내환경 변화에 대응하기 위한 고려민주연방공화국 창설방안의 전략적 수정이라고 볼 수 있다.

외교권과 군사권까지 지역정부에 더 많은 권한을 부여하자는 주장은 기존의 주장과 구분되는 것이다. 1980년 연방제안이 통일의 최종단계로서 제안된 반면 1991년 수정안은 과도적 형태로서 '1민족 1국가 2체제 2정부' 형태의 국가 연합형 통일방안에 가깝다. 중앙정부와 지방정부의 권력배분의 형태에 있어서 외교권과 군사권을 지방정부에 이양함으로써 중앙정부는 상징적인 역할과 기능을 수행할 뿐이며, 지역정부가 경제, 문화, 군사, 외교권까지 보유하게 되어 연방국가체제 보다는 국가연합체제에 가까운 통일방안이 되는 것이다. 느슨한 형태의 연방제는 형식적으로 1국가를 유지하되 실제로 2국가를 인정하는 것과 같은 결과를 의미한다.

1993년 전민족대단결 10대 강령 이후 통일에 대하여 원칙적인 선언만 반복하던 북한은 2000년 10월 6일 개최된 조국평화통일위원회 안경호 서기국장을 통하여

‘고려민주연방공화국창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회’에서 “낮은 단계의 연방제는 1민족 1국가 2제도 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 민족통일기구를 구성하는 것” 이라고 규정하였다. 북한이 6·15공동선언에 언급된 ‘낮은 단계 연방제’의 개념을 최초로 공식 제시한 것으로 ‘낮은 단계 연방제’ 를 1991년 신년사에서 기원을 찾고 있다.

동 보고에서 북한은 “낮은 단계 연방제는 1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 민족통일기구를 구성하는 것” 이라고 규정하고 “공동성언의 합의대로 통일방도의 공통점에 기초하여 민족공동의 통일방도를 모색하고 자주통일을 실현해 나가야 한다”고 주장하였다.

“연방통일국가 창립에 저촉되는 모든 정치적 물리적 장벽을 제거해야 하며, 여러 분야의 남북대화를 진행해 나가야 한다”고 강조하였다. 이 내용은 12월 15일자 노동신문 ‘6·15선언 6개월’ 특집을 다시 확인되었는 바, 북한이 제시한 ‘낮은 단계 연방제’의 개념은 1991년 신년사에서 제시한 내용에 비해 지역자치정부의 권한을 보다 구체화되고 있다.

라. ‘남북연합’ 과 ‘낮은 연방제’ 비교

1) 남북연합과 낮은 단계 연방제 공통점 합의의 의의

남북한이 평화적으로 통일을 하자는 합의는 1972년 7·4 남북공동성명에서 이미 이루어졌으나 양측의 정치적 이유로 진전되지 못하였다. 1980년 들어 평화통일을 위하여 북한은 연방제안을 남한은 연합제안을 제시하였다. 연방제안은 내치권을 가지는 남북 두 정부 위에 외교, 군사권을 가지는 하나의 국가를 두자는 안으로서 결국 1국가 2정부 2체제 안이었으나, 낮은 단계 연방제는 1국가 2제도 2지역정부 안

으로 변화하였다. 반면 연합제안은 그것은 시기상조이니 외교, 군사, 내치권을 가지는 두 개의 정부를 유지한 채 화해하고 신뢰를 구축해 가자는 2국가 2체제 2정부안이었다고 할 수 있다.

당장 1국가로 할 것인지 혹은 상당한 기간 2국가를 유지할 것인가에 대해서는 차이가 있지만 2정부 2체제를 유지한다는데는 합의됐고 그것이 남북합의서를 교환하게 했다고 할 수 있다. 그동안 북한은 연합제안이 통일을 하지 말자는 주장이라고 하였으며, 남한은 연방제안이 공산주의 통일이라고 하여 연방제 통일논의를 이적행위처럼 다루었다. 그런데 6·15 공동선언에서는 연합제안과 낮은 단계 연방제안이 공통성이 있다고 인정하고 그 방향에서 통일 문제를 지향해 가는데 합의하였다. 그 초점은 외교권과 군사권을 가지는 중앙정부를 현재의 남북 두 정부 위에 두는 일을 유보하고, 현재의 남북 두 정부가 외교, 군사, 내치권을 모두 그대로 가지면서 앞으로 정상회담, 각료회담, 의회회담 등을 통하여 통일을 지향해 나가자는 것이다.

6·15공동선언에서 연합제와 낮은 단계 연방제의 합의는 남북정상회담의 성격을 통일회담으로 규정짓기에 충분했으며, 통일에 대한 국민적 기대를 높였다. 정부는 북측이 통일의 현실적 과정으로서 북한의 연방제를 포기하고 남측의 연합제안을 수용한 것으로 해석하고 있다. 정부는 “남과 북이 장기적인 평화공존의 방식을 통해 점진적으로 통일로 나가는 경로, 즉 국가연합 또는 낮은 단계의 연방의 방식을 통하여 통일과정에 합의한 것으로서 통일을 지향하는 평화와 화해와 협력의 주춧돌을 마련했다는 역사적 의미를 갖는다고 주장하였다. 진보적 입장에서는 체제인정과 공존공영의 단계를 통해 통일을 지향하는 방식에 합의”를 이룬 것이라 평가하면서 연방제 통일방안이 가장 현실적이라고 주장하기도 한다.

보수적 입장에서는 공동선언 제2항에 대하여 상당한 거부감과 의문을 제기한다. 이들은 정부의 주장과는 달리 북한이 낮은 단계의 연방제가 높은 단계의 연방제로 이행하기 위한 과도 단계로서 남북연합을 수용하였다기 보다는 오히려 남측이 북한에 이용당하였다고 주장한다. 그리고 제2항의 내용은 대한민국의 주권국가로서의 지위를 상실하게 될지도 모르는 위험스러운 것이라고도 주장한다. 6·15 공동선언의

태생적 한계를 지적하면서 “6·15선언의 핵심은 외세개입 배제와 연방제 통일방안의 합리화 등을 그대로 담고 있으며 북한당국에는 남북기본합의서를 백지화시키고 혁명적 통일공세를 취할 수 있는 발판이 마련된 셈” 이라고도 한다.

어떤 사회에도 보수의 극단과 진보의 극단은 존재하기 마련이다. 남한 사회도 이념의 스펙트럼에 비추어 볼 때 극단적이고 냉전적 사고를 가진 사람과 환상적 통일론자들이 양 끝을 차지하고 있음에는 분명하다. 연합과 연방에 대한 논의는 다양한 시각에서 논리적으로 모색되어야 하는 것은 사실이다. 그렇지만 이러한 논의가 우리 스스로 역사의 흐름을 거스르도록 하여서는 안된다.

한국전쟁 이후 남북한간의 접촉을 당사자의 법적 지위를 기준으로 비교·구분해 보면, 1953년 제네바회담은 비록 당사자는 아니었지만 교전단체간의 회담이었고, 7·4 남북공동성명은 상호 불신했던 정치세력 내지 집단간의 성명이었으며, 1992년 남북기본합의서를 정부간의 합의였다고 한다면, 2000년 남북정상회담은 정상간의 만남으로서 국가간의 회담으로 볼 수 있다. 6·15공동선언 제2항은 연합과 연방은 공통점과 통일 접근 방식에 대한 공통점을 찾을 수 있다는 것으로, 실제 그 과정과 완전한 통일을 위해서는 더욱 많은 논의와 합리적인 정책 추진이 필요하다.

2) 남북연합과 낮은 단계 연방제의 공통점

남북연합과 낮은 단계 연방제의 공통점은 첫 번째, 남북연합과 낮은 단계의 연방제는 모두 ‘평화적’ 통일을 전제로 하고 있다는 것이다. 물론 이 원칙은 남과 북이 이해하는 개념적 차이까지 완전히 극복된 것이라 할 수는 없다. 북한의 입장에서 평화적 해결은 자주성 및 민주주의 원칙과 유기적 관계를 갖는다. 자주성이 보장되지 않고 민주주의 원칙이 지켜지지 않는 조건에서는 평화적 방법이 있을 수 없다는 것이다. 구체적으로 북한은 미군이 주둔하는 한 자유의사에 의한 총선거가 있을 수 없으며, 민주주의가 보장되지 않는 한 평화통일은 있을 수 없다고 주장하고 있다.

두 번째, 남북연합과 낮은 단계의 연방제는 통일의 완성상태가 아니라 통일을 향

한 ‘과도기적’ 성격을 갖고 있다. 1991년 김일성이 신년사를 통해 언급한 느슨한 형태의 연방제는 형식적으로 1국가를 유지하되 실제적으로 2국가를 인정하는 것과 같다. 북한은 1980년대 말 이후 사회주의권의 붕괴와 국력열세로 인해 북한 주도의 대남 통일전략보다는 체제공존에 우선순위를 두게 되었다. 북한은 남북정상회담의 공동선언을 통해 느슨한 형태의 고려연방제를 ‘낮은 단계의 연방제’로 표현한 것이다.

연합과 연방제는 단계적 점진적 통일 접근에 대한 합의로서 기존 통일방안을 보완하고 있다. 북한이 높은 단계의 연방제를 유보하고 낮은 단계 연방제를 통하여 통일에 접근하려는 시도는 유연성 있는 정책전환이라고 할 수 있다. 북한이 이런 변화를 시도한 배경에는 심각한 경제난과 체제위기를 극복하는데 자율성과 독자성을 강조하는 것이 유리하다고 판단했기 때문이다. 그렇지만 이러한 변화가 오히려 남북통합의 가능성을 열어 주었으며, 연합제안도 보다 탄력적으로 운용될 필요성이 있음을 보여 주었다.

세 번째, 북한이 수정된 연방제에서 외교권과 국방권까지도 지역정부에 맡기는 등 지역정부에 더 많은 권한을 부여함으로써, 낮은 단계의 연방제는 민족공동체통일방안의 중간단계인 남북연합과 함께 구소련의 독립국가연합(CIS)과 같은 ‘국가연합’의 형태로 이해할 수 있다.

네 번째, 남북연합과 낮은 단계의 연방제는 남북 지역정부가 동등한 자격으로 중앙정부에 참여하는 것으로 되어 있다. 남북한 통일방안이 서로 평행선을 달려 온 것은 바로 대화당사자가 누구인가라는 협상주체의 문제였다. 남한은 당국간 대화를 통한 통일을 주장한 반면 북한은 대민족회의 등 통일전선기구를 통한 통일을 주장했었는데, 정상회담에서 남북이 당국간 대화를 통한 통일 추구에 합의했다고 볼 수 있다.

남과 북이 대화의 당사자로서 서로를 인정하였다는 것은 상당히 의미 있는 일이다. 그렇지만 통일이 영토적 정치적 통일 만이 아니라 남북한 주민들 간의 통합을 최종목표로 삼아야 한다고 할 때, 통일을 위한 남북대화에서 국민의 역할에 대한

논의와 그에 대한 컨센서스를 이루기 위해 노력해야만 한다. 그것이 정부가 국민적 지지를 기반으로 남북 통일협상에서 자신감을 가지고 주도적 역할을 할 수 있는 밑거름이 될 것이다.

남북연합과 낮은 단계 연방제는 기존의 남북간 대결적인 국가중심의 일방적 자기지배의 시각에서 벗어나 ‘자기지배(self-rule)와 공유지배(shared-rule)의 혼합’에 대한 공통적 인식에 합의한 것이라고 볼 수 있다. 이질적인 남과 북이 일방적으로 자신의 방안만을 주장하던 평행선에서 벗어나 통일을 실현 가능한 것부터 서로 대화와 협상을 통하여 해결한다는데 합의한 것은 하나의 진전으로 볼 수 있을 것이다.

3) 남북연합과 낮은 단계 연방제의 갈등요소

첫 번째, ‘남북연합’과 ‘연방제’ 개념의 모호성 문제이다. 남북연합과 연방제가 어떤 성격을 지니는지 역사적으로 어떤 사례가 있는지에 대해서는 구체적으로 언급되고 있지 않다. 그렇기 때문에 그것들의 성격과 결합 형태에 대해 많은 논란이 존재한다.

남북연합은 영문표기를 ‘the Korean Commonwealth’로 하고 있으나 역사적 사례나 이론 모형을 제시하고 있지는 못하다. 국가연합은 국제법상 구성국을 주권국가로서 인정함에도 불구하고 내부적으로 남북한 서로를 어떻게 인식하느냐에 명분적 관계인 ‘민족내부의 특수 관계’에 집착하여 남북연합의 성격적 모호성을 초래하였다. 국내 일부에서는 6·15공동선언 제2항의 ‘남측의 연합제안’이 민족공동체통일방안의 2단계인 남북연합인지, 김대중 대통령이 주장해 온 3단계 통일론의 1단계인 남북연합인지에 대하여 문제를 제기하기도 하였다. 1989년부터 제시되어 온 우리 정부의 공식적인 민족공동체통일방안의 남북연합과 김 대통령의 통일방안에서 제시된 남북연합은 양쪽 모두 ‘1연합, 2국가, 2체제, 2정부’ 형태로 대동소이하다. 그런데 전자는 먼저 화해-협력 단계를 거쳐 남북연합에 이르도록 하고 있으나, 후자는

선행 단계 없이 정치적 결단에 의해 남북연합이 이루어지도록 되어 있다.

앞에서 살펴보았듯이, 민족공동체통일방안은 국민적 논의와 합의를 바탕으로 한 정부의 공식적인 통일방안이다. 김대중 대통령의 3단계 통일론은 개인의 철학으로 공론화 과정을 통한 의견수렴 절차를 거치지 않았으며, 국민적 공감대도 형성되어 있지 못하다. 그렇지만 현 정부의 연합제를 단순하게 북한의 연방제 주장과 유사한 반민주적이고 반국가적인 성격의 것으로 비난을 하는 것에는 논리적 모순이 존재한다. 또한 냉전 상황에서 평화통일을 가능성 있는 논리로 구상한 개인의 통일철학에서 집착하여 문제를 해결하려는 자세 또한 경계해야 할 점이다.

지금까지 북한이 제시해 온 고려연방제안도 연방 국가를 뜻하는지 국가연합을 의미하는지 그 개념이 분명하지 않다. 북한은 ‘고려민주연방공화국’을 영문으로는 'Democratic Confederal Republic of Koryo'라고 표기함으로써 연방과 국가연합을 혼용하고 있다. 남북관계가 상호 작용과 반작용의 관계였음을 염두에 두면서 1980년 연방제안이 제안될 당시 국제적 여건을 고려한다면, 통일지향성이 강한 남북한 관계에서는 연방의 이름을 사용하고 현실성을 중시하는 대외관계에서는 국가연합의 명칭을 사용하여 자국에 유리한 환경을 조성하려는 의도였음을 추론할 수 있다. 10대 시정방침에서도 남북이 각기 자주권을 행사하는 1항과 독자적 대외관계를 유지한다는 2항은 국가 연합적 성격을 지니고 있지만, 7항 단일민족연합군 조직과 10항 대외적 유일대표권 행사는 연방국가적 성격을 지닌다. 이처럼 북한의 연방제 또한 이중적 성격을 보여주고 있다.

북한이 제시하는 낮은 단계의 연방제는 외교권과 국방권까지도 지역정부에 맡기는 등 지역 정부에 더 많은 권한을 부여함으로써 그 성격상 연합제를 나타내고 있으나 명칭은 어디까지나 (낮은 단계의) 연방제이다. 연방제는 아무리 낮은 단계라고 하더라도 구성국의 독립성이 인정되지 않은 통일된 국가형태이고, 연합제는 아무리 높은 단계라고 하더라도 구성국의 독립성을 인정하는 국가형태이다. 북한은 2000년 10월 6일 개최된 ‘고려민주연방공화국창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회’에서 “낮은 단계의 연방제는 1민족 1국가 2제도 2정부의 원칙에 기초하되 남북의

현 정부가 정치·군사·외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 민족 통일기구를 구성하는 것”이라고 규정하고 있지만 북한이 제시하는 낮은 단계 연방제의 성격은 여전히 분명치 않다.

두 번째, 중앙정부와 지방정부의 권력 배분 문제이다. 넓은 의미의 연방주의를 채택하는 국가는 중앙정부와 지방정부의 권력 분산 또는 배분을 원칙으로 하고 있다. 국가연합 혹은 연방 국가는 중앙정부와 지방정부의 권력 공유(sharing of power)에 대해 상당히 민감하다. 연합제와 낮은 단계 연방제 모두가 중앙정부에 대해 성격을 규정하지 않고 있는데, 중앙정부의 대표권과 의사결정 방법 등에 대해서 논의를 거쳐 결정해야 할 것이다. 그런데 남북한의 이질적 체제를 현 상태로 유지하는 것을 전제로 연방제를 제안하는 고려연방제는 연방정부의 구성과 운영에 대해 비현실적이라는 비판을 받을 수 있다.

EU는 국가연합을 구성함에 있어서 국가주권 중심적인 기존의 자가지배를 우선적으로 하면서 여기에 초국가적인 또는 국가들간의 연합에 의한 공동 지배를 추가하는 방식으로 국가간 관계를 재조정하고 있다. 주지하다시피 EU는 주권을 결여하고 있기 때문에 하나의 실체라기보다는 과정이라는 측면이 더 크다. EU식의 남북연합과 낮은 단계 연방의 접근도 남북한 통합과 관련하여 ‘과정으로서의 통일’에 부합하는 현실적 의의를 지니고 있음을 보여주고 있다. EU, 구소련 붕괴 후의 독립국가연합, 그리고 미국 건국 초기의 국가연합에 대한 역사적 연구는 연합과 연방제의 중앙정부의 역할을 어떻게 규정할 것인지에 대해 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

세 번째, 집단안보제도의 미비와 내전 가능성이다. 남북연합 혹은 연방제에서 지역정부의 외교 및 군사권의 독자성을 인정한다면, 두 지역정부간 의견 대립이나 분쟁이 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결되지 못할 경우 내란으로 비화할 가능성이 있다. 남북한의 경우 연합 혹은 평화적으로 해결되지 못할 경우 내란으로 비화할 가능성이 있다. 남북한의 경우 연합 혹은 연방의 지역정부의 수가 2개에 불과하므로 다수의 지역정부가 있을 경우처럼 자체조정력이 떨어지기 때문에 그 위험성은

더욱 크다. 1983년 9월 9일 북한정권수립 제35주년 기념연설에서 김일성이 주장한 바대로 남북연합 혹은 연방의 최고 대표권 자를 윤번제로 선출한다면, 남과 북 어느 쪽도 군사권을 이양하려하지 않을 것이기 때문에 군사적 충돌 혹은 내전의 가능성이 높아지는 것이다. 외교 및 군사권과 관련된 사항은 앞에서 논의된 중앙정부의 성격을 명확히 하는 것과 깊은 연관이 있다.

상호 무력 충돌 방지에 대한 미비점과 더불어 남과 북은 통일 중간단계나 통일 후 공동의 외적에 대한 안전보장을 위한 제도적 장치가 없다. 남북연합 혹은 연방제는 외국의 침입을 방지하기 위해 주변국가와의 협정을 통해 주변과 안정을 보장 받아야만 한다. 한반도의 역사와 지정학적 위치를 고려할 때, 주변열강들의 복잡한 이해관계로 인하여 한반도에서 남북이 독자 정책을 추진하는 것이 현실적으로 불가능하다는 사실을 파악할 수 있다. 중립화통일 논의는 현실성이 떨어진다고 볼 수 있다. 남북이 외부로부터 안전과 평화를 보장받기 위해서는 독일통일의 경험을 교훈 삼아 국제적인 예방외교에 노력을 기울여야 할 것이다.

네 번째, 이 밖에도 남북의 연합제와 연방제에는 많은 문제점들이 있다. 국민의 권리와 최종 통일 국가의 정치체계에 대해서 명확하게 하고 있지 못하다. 남과 북은 아전인수 격으로 남측은 북측이 연합제안을 수용하였다고 해석하고, 북측은 진정한 민주주의 통일을 위해서는 연방제 뿐이라고 주장하고 있다. 진정한 국민적 통합을 위해서는 남북연합 혹은 연방이 국민의 자유와 민주주의의 원칙들에 대해서 천명하고 그에 따르는 제도화의 과정을 위해 노력해야 한다.

그리고 남한사회에서 통일헌법에 대해 논의가 있기도 하였지만 아직 앞서 논의한 내용들이 해결되지 않은 상태에서 성급한 통일논의는 오히려 사회분열만 조장할 수 있다. 통일헌법을 논의하기에 앞서 남과 북의 헌법과 북한 노동당규약에서 상대의 실체를 특수 관계가 아닌 대화의 상대로 인정하는 것이 필요하다.

V. 통일국가의 미래상

1. 통일국가의 지도이념

우리 민족이 분단의 장벽을 허물고 다시 통합될 때 우리가 건설해 나갈 새 통일국가의 이념과 체제는 어떤 것이어야 하는가? 이같은 질문에 대한 답은 바로 통일 한국의 미래상을 미리 그려보는 일이며, 통일 과업의 목표를 확실히 설정하는 일이 된다.

통일은 단순히 남과 북이 분단 이전의 상태로 되돌아가는 것이 아니라 새로운 민족사회를 건설해 가는 창조적 과정이기 때문에 이에 대한 민족적 합의가 선행되어야 한다. 이제 통일의 가능성이 단순한 염원의 차원이 아닌 현실적 문제로 등장하게 되었다.

그동안 우리 정부는 통일 한국의 미래상을 7천만 민족 구성원 모두가 주인이 되며, 개개인의 자유, 복지와 인간의 존엄성이 보장되는 민족공동체를 토대로 건설되는 1민족, 1국가, 1체제, 1정부 형태의 통일 민주국가로 밝혀 온 바 있다.

우리가 앞으로 건설할 통일 국가는 근본적으로 인류 역사에서 보편적으로 추구해 온 기본가치들을 구현하는 것이 되어야 한다. 우리 민족 개개인의 존엄성, 복지와 행복을 최대화할 수 있어야 한다.

따라서 통일 한국의 이념 체계는 무엇보다도 ‘인간 존엄성’의 보장이란 기본가치의 추구에서 출발하는 것이다. 여기서 인간의 존엄성이란 모든 인간이 소유하고 있는 인간의 존엄과 가치가 존중되어야 한다는 것을 의미한다. 통일한국이 이같은 인간 존엄성을 실현해 나가기 위해서는 모든 인류가 근대국가의 발전과 추구해 온 ‘자유’, ‘평등’, ‘복지’라는 보편적이며 핵심적인 가치를 함께 구현할 수 있어야 한다.

자유·평등·복지라는 세 가지 기본가치들을 구현해 나가는데 가장 효과적인 체제 이념은 현재로서 자유민주주의가 있을 뿐이다. 자유민주주의와 사회주의는 평등이

라는 개념을 공유하고 있지만, 자유민주주의는 자유 속에서 평등을, 사회주의는 평등을 통한 자유를 추구한다는 데 근본적인 차이가 있다. 그러나 사회주의체제는 평등을 실현하는 과정에서 국가의 압제로 인해 개인적 자유가 제약될 뿐만 아니라 결국 최우선 가치로 추구하는 평등이란 이상마저 파괴하고 만다. 자유와 평등을 조화시키는 자유민주주의야말로 지금까지 인류가 개발해 온 어느 정치이념보다 상대적으로 우월하다는 것이 지난 80여년에 걸친 사회주의와의 역사적 실험을 통하여 입증된 바 있다.

자유민주주의는 도덕적으로 집단이나 계급에 앞서 ‘인간 개개인의 존엄성’을 최고의 가치로 중시하는 정치이념이다. 또한 정치적으로 투표권, 참정권, 정부 선택권 등 정치적 권리를 보장하고, 경제적으로 자유로운 경제활동을 보장하는 시장경제의 원리에 바탕을 두고 있는 이념이다.

통일국가가 지향해 나갈 또 하나의 기본 이념은 ‘민족주의’이다. 남북통일의 정당성은 무엇보다도 분단되어 있는 한민족의 정치적 공간과 문화적 공간을 일치시키는 통일된 민족 국가의 형성에 근거하는 것이기 때문에 근대적 민족국가 형성을 목표로 하고 있는 민족주의가 통일 한국의 이념적 지표가 되어야 한다는 것은 당연한 논리적 귀결이다.

민족주의의 개념을 ‘문화적 동질성을 바탕으로 독립된 근대 국가를 건설하려는 집단의식’으로 정의할 때, 한국 민족주의는 일차적으로 한국 사회의 여러 가지 갈등을 해소하는 통합 원리로서 작용한다. 또한 민족주의는 계층간·지역간·세대간 갈등을 용해시킬 수 있으므로 국민 통합과 국민적 합의를 이루어 나가는데 기여할 수 있다. 이것은 또 국민적 화합 뿐만 아니라 통일에 대비한 내부 역량을 강화시키는 기능도 담당한다.

민족주의는 또한 대외적으로 다른 민족과의 관계에서 내 민족의 이익과 입장을 내세우는 집단의식으로서, 통일 후 세계체제 속에서 민족적 독자성과 자율성을 유지하는데 기여하는 체제이념이 되는 것이다. 그러나 특히 유의해야 할 것은 통일 민족 국가의 체제이념으로서 민족주의는 폐쇄적이고 배타적인 것이 아니라 지구촌

전체 사회의 공존공영을 추구하는 이른바 ‘열린 민족주의’가 되어야 한다는 점이다. ‘우리 것 만이 민족적인 것’ 이고 ‘반외세가 곧 민족주의’ 라는 단순 논리에 입각한 저항 일변도의 국수적 민족주의의 추구는 세계와 더불어 살아가야 할 새로운 협력 시대의 이념으로서는 결코 적합하지 않기 때문이다.

2. 통일국가의 분야별 기본질서

이상과 같은 기본적 가치와 체제이념을 각 분야에서 구체적으로 실현해 나갈 미래상은 어떤 모습으로 나타나야 할 것인가?

첫 번째, 통일 국가가 선택할 정치체제는 국민의 보통, 직접, 평등, 비밀선거에 의해 선출되는 의회와 복수 정당 제도를 갖춘 대의제 민주주의 정치체제가 되어야 할 것이다. 그리고 이는 남북한 지역 갈등의 해소, 남북 주민의 자발적 참여 의식 제고, 국민의 다양한 이익 반영, 정치세력간의 이견과 갈등을 해결할 수 있는 방향으로 짜여야 한다. 여기에는 대의제 민주주의 정치제도, 지역대표성이 반영된 양원제 국회제도, 지방자치제, 복수정당제 등을 고려할 수 있을 것이다. 그리하여 우리가 최종적 단계에서 선택해야 할 이상적인 국가 형태는 7천만 민족구성원 모두가 주인이 되며 개개인의 자유와 복지, 인간존엄성이 보장되는 민족공동체를 토대로 건설된 민주공화국이 되어야 할 것이다.

두 번째, 통일 국가의 경제체제는 사유재산제도와 시장경제원리를 바탕으로 하는 자본주의 시장경제체제가 기본이 될 것이다. 경제의 고도성장을 통해 국민 복지를 증진시키는데 있어서 상대적으로 그 우월성이 입증된 제도이기 때문이다.

세 번째, 통일국가의 사회체제는 개인의 자율성과 창의성이 보장된 가운데, 성숙된 시민의식을 바탕으로 상호교류가 이루어지는 공동체를 지향해야 한다. 집단간 불신과 대립, 그리고 갈등이 있어서는 ‘삶의 질’을 향상시키기 힘들다. 따라서 사회적 자원과 시설, 그리고 역할이 공정하게 배분되는 복지사회를 추구해야 하며, 성과 계층, 그리고 지역간 차별을 극복할 수 있는 ‘더불어’ 사는 공동체적 사회를 지향해

야 한다.

네 번째, 통일국가의 문화체제를 개인의 가치관과 생활양식이 존중되는 문화적 다원주의를 지향해야 한다. 내적으로 우리 민족의 우수한 전통문화를 계승·발전시켜 나가는 한편, 가부장적 권위주의, 획일주의, 집단주의, 그리고 ‘이기적’ 개인주의를 극복할 수 있어야 한다. 외적으로 ‘열린 민족주의’ 또는 ‘보편적 세계주의’를 지향함으로써 문화적 편견을 극복하고, 세계문화사적 추세를 반영할 수 있어야 한다.

또한 통일 한국의 문화는 개방적이고 진취적인 것이 되어야 한다. 권위주의, 관료주의, 획일주의적 문화로는 통일 후의 문화체제의 자율성과 통합성의 유지를 기대하기 힘들며 폐쇄적·수구적 문화체제로는 다가오는 21세기 새로운 시대 상황과 국제환경 속에 민족문화의 발전을 도모해 나갈 수 없게 된다.

통일이 어떠한 과정을 거쳐서 이루어지든간에 그 후에 야기될 문제와 과제들을 예상하고, 그에 대비하여 준비를 갖추며 효과적으로 대응해 나갈 대책을 마련하여야 한다. 충분한 시간을 가지고 치밀한 분석을 하고 현실에 바탕을 둔 대비책을 강구하는 것은 통일의 추진 과정을 진행시키는 일임과 동시에 통일 이후 민족 사회의 실질적 통합을 원활히 이룰 수 있는 첩경인 것이다.

통일이 되면 남북간의 현저한 경제적 격차, 가치관과 사고방식, 생활관습이나 행동양식의 차이 등 기본적인 문제에서부터 주민의 이동, 군사, 경찰, 재산권, 외교, 법제도, 정치적 청산, 교육개혁과 통합문제 등 구체적 문제에 이르기까지 다양한 문제들이 제기될 것으로 예상된다.

더욱이 오늘의 대내외 통일 환경과 여건을 감안할 때, 한반도의 통일이 먼 훗날의 과제가 아니라 우리 앞에 언제라도 닥쳐올 수 있는 현실적 과제로서 제기되고 있다는 점에서 분야별 사전 준비차원의 대책을 서둘 필요가 있다. 동서독의 통일이 예기치 않은 시기에 이루어졌듯이, 남북한의 통일도 우리가 추구하고 있는 것처럼 점진적·단계적으로만 전개되는 것이 아니라, 좋든 싫든 간에 어느 날 갑자기 다가올 수도 있다는 가능성도 대비하여야 한다.

오늘의 시점에서 통일을 대비하는 당면 과제는 첫째, 대내적으로 통일을 촉진하

고 수용할 수 있는 각 분야의 기반을 확충하고, 둘째, 대외적으로는 통일에 유리한 환경과 여건을 조성하며, 셋째, 앞으로 진정한 통일 한국의 시대를 열어 나가기 위한 사회의 통합의 준비 차원에서 국민에 대한 통일 대비 교육을 강화하는 일이다.



VI. 통일을 위한 정책과제

1. 통일기반의 확충

가. 국민적 합의 형성

대내적 통일기반을 확충하는 데 있어서 가장 중요한 과제는 통일문제에 대한 국민적 합의를 굳건히 이루는 일이다. 우리가 앞으로 추구해 나갈 통일에 대한 당위성과 정책 추진의 원칙과 방법, 통일 국가의 미래상에 대한 진정한 국민적 합의가 이루어지지 않으면 통일정책을 효과적으로 전개해 나갈 수 없기 때문이다. 광범위한 국민적 합의와 지지기반 위에선 통일정책이어야 추진의 정당성이 확보되고, 비로소 강한 추진력을 가지게 된다.⁵⁵⁾ 우리 민족이 원래 하나였으므로 다시 하나로 합쳐져야 하는 것은 당연하지만, 민족의 장래야 어떻게 되든간에 덮어놓고 통일만 하면 된다는 식의 생각은 슬기롭지 못한다. 남과 북이 보다 나은 삶을 영위하기 위하여 통일을 하려는 것이므로, 과연 우리 민족 구성원 모두가 다 함께 잘 살 수 있는 길이 무엇인가에 대한 국민적 합의가 이루어져야 하는 것이다.

국민적 합의 문제와 관련하여 또 하나 강조되어야 할 점은 통일에 따르는 고통과 희생을 올바르게 인식하고 국민 개개인이 이에 대한 책임과 사명을 분담하겠다는 데 대한 합의이다. 통일은 일시적인 과업이 아니라 새 역사 창조를 위한 지속적인 대장정이기 때문에 여기에는 막대한 비용과 함께 끊임없는 인내와 노력 등이 절대적으로 요구된다. 독일의 경우를 보더라도, 1990년 10월에 통일을 이룬지 18년이 지난 지금까지도 주민들은 막대한 경제적 부담⁵⁶⁾ 등 후유증 때문에 적지 않은 어려움을 겪고 있지만, 오늘날 그들은 통일이라는 결과를 기꺼이 받아들이고 서로를 이

55) 박봉식, 「통일이념으로서의 민족주의」, 『민족통일연구원 개원 2주년 기념 국내 학술회의 발표 논문집』(서울: 민족통일 연구원, 1992), 7쪽.

56) 1990년 이래 6년간 공공부문에서 만도 1조 1,700억 마르크(약640조)가 동독 지역을 위해 지출되었다고 동독 6주년을 맞아 독일의 테오 바이켈 재무장관이 기자회견에서 밝힌 바 있다.

해하려고 노력하면서 제기된 제반 난관을 극복해 가는 능력을 보여 주고 있다.

여기서 분명한 것은 비록 통일 비용과 고통이 큰 것이라 할지라도 장기적으로 보면 그것이 결코 분단에 따르는 비용과 고통보다 클 수 없다는 점이다. 분단이 더욱 장기화되는 경우에 나타날 민족동질성의 파괴, 민족사와 문화 전통의 단절, 이산가족의 고통 등은 산술적으로 헤아릴 수 없는 민족적 손실이자 인도적 아픔이다. 뿐만 아니라 분단과 대결로 인한 막대한 군사비, 각종 기회비용 등 분단관리에 소요되는 유형무형의 경제적 손실을 생각해 보면 공리적인 측면에서도 통일은 결코 뒤로 미루거나 포기할 수 없는 과제가 된다.

나. 모범적 민주공동체 건설

통일은 다름 아닌 한반도 전역에 하나의 ‘민주공동체’를 건설하는 것을 의미한다. 남과 북이 함께 자유민주주의를 바탕으로 하는 하나의 공동체를 이루는 일이다.

그러나 하나의 민족공동체를 만들려는 우리의 노력에 북한이 호의를 가지고 호응해 오지 않고 있는 현실을 감안할 때, 우선 우리 사회부터 모범적인 민주공동체가꾸어 나가는 것이 보다 현실적인 일이라 하겠다. 이는 곧 통일한국의 미래상을 우리 내부에서부터 먼저 구현해 나가는 것으로서, 언젠가 다가올 통일에 대비하는 가장 확실한 준비 작업이자 북한의 변화를 지원할 수 있는 첩경이며, 북한 동포들에게 커다란 희망의 메시지가 될 것이다.

우리가 먼저 이 땅에 건설해 나가려는 민주공동체는 “함께 사는 삶”, “자유로운 삶”, “인간다운 삶”의 보장을 원리로 하는 민주정치의 장을 의미한다고 할 수 있다. 여기서 제반가치의 배분 과정에서의 개개인의 형식적인 평등이 아니라 실질적인 형평이 구현되어야 한다는 사회적 갈등의 조절 원리를 말하며 자유란 시민사회와 국가권력간의 관계에서 국가권력의 지도와 통제가 아닌 시민 사회의 자율적인 역할에 의해서 이해관계의 갈등이 조정될 수 있는 ‘자유’의 확보를 의미한다. 또한 ‘인간다운 삶’은 자유와 평등으로 대표되는 인간적 삶의 기본가치가 조화롭게 구현되어야

한다는 공동체적 삶의 기본 구성원리를 말하는 것이다. 우리 사회를 누구나 부러워할 모범적인 민주공동체로 키워 나가려면, 먼저 민주주의를 보다 높은 수준으로 성숙시키고 우리 사회를 누구나 더불어 살아 갈 수 있는 ‘참된 공동체’로 키워 나가야 한다. 독일의 통일을 가져온 첫째 요인이 서독의 잘 발달된 민주주의에 있었다는 분석⁵⁷⁾은 우리에게 시사해 주는 바가 크다.

우리 체제가 북한보다 월등한 것으로 입증될 때, 우리를 대하는 북한 주민의 태도와 자세가 근본적으로 바뀔 수 있을 것이다. 그런 의미에서 우리는 민주화와 개혁을 지속적으로 추진함으로써 사회 각 분야에서 민주화를 보다 더 성숙시킴과 아울러 이 사회를 풍요와 정의가 함께 구현되는 고도 복지사회로 발전시켜 나가야 한다. 이러한 노력에서 특히 중요한 과제는 소외된 계층에게 사회 전체가 눈을 돌리는 일이다. 독일이 1990년 10월 분단되어 있던 두 사회를 어렵지 않게 통합해 낼 수 있었던 배경은 서독의 잘 발달된 사회복지정책을 바탕으로 한 서독 주민의 대내적 통합과 이를 선망하는 동독 주민의 자발적 선택이 낳은 결과로 보는 것이 전문가들의 공통된 견해이다.

즉, 우리 사회를 도덕과 정의가 충만하고 자유와 평등, 복지가 확립된 「민주공동체」로 만드는 것은 우리가 지향해 가는 공동체를 보다 건강하게 만들어 가는 일임과 동시에 통일에 대비한 준비를 갖추는 일임에 틀림없는 것이다.

다. 경제역량의 강화

통일은 결코 염원이나 의지만으로 이룩될 수 있는 것이 아니다. 이를 추진하는 주체에서 충분한 경제적 역량이 주어지지 않으면 아무리 좋은 기회가 도래한다 하여도 통일과정을 순조롭게 진행시켜 나갈 수 없게 된다. 그런 의미에서 통일을 대비하기 위한 또 하나의 대내적 과제는 우리 내부의 경제력을 키워 나가는 일이다. 우리의 경제력은 북한의 대남혁명의를 무산시키고 개혁 개방을 유도할 수 있는

57) 박성조·양성철 공저, 『독일통일과 분단한국』(서울: 경남대 극동문제연구소, 1991), 195쪽.

효과적인 물질적인 토대가 되고, 통일 이후 혼란이나 부작용을 극소화하면서 북한 지역을 신속히 재건할 수 있는 원동력으로 작동하게 될 것이다.

그러나 우리의 경제력은 아직도 통일에 따른 막중한 부담을 감당해 낼 수 있는 수준에 도달하지 못한 실정이다. 우리는 다시 뛰는 한국인이 되어 우리 경제를 다시 고도성장의 궤도에 올려놓아야 하겠다. 통일비용과 관련하여 1990년 초 국내외의 여러 연구기관에서 약 2,000억 달러~8,000억 달러가 소요될 것으로 통일비용 추계들을 발표한 바 있다. 이같이 막대한 부담을 감당할 수 있는 총체적 국력을 키워 나가는 일이 시급한 과제라 하겠다. 또한 우리의 자본주의체제가 안고 있는 취약점도 보완하여 지금보다 앞선 고도복지사회를 건설해 나가야 하겠다. 우리는 서독이 유럽공동체를 주도하는 막강한 경제력을 확보하였음에도 불구하고 통일 후 초기 단계에서 심각한 후유증을 경험하여야 했다는 사실에서 많은 교훈을 얻게 된다.

2. 통일환경 조성

우리가 지향하고 있는 분단된 조국의 평화통일 과업은 결코 우리 일방의 의지나 노력만으로 성취될 수 있는 성질의 것이 아니다. 남북의 통일은 북한이란 상대방이 있는 과업이며, 민족 내부 문제이면서 주변국의 이해관계가 결부되어 있는 국제적 문제라는 이중적 성격을 지닌 것이다. 따라서 분단의 현명한 관리와 이의 극복을 위한 우리의 정책적 노력은 남북관계라는 민족 내부적 상황 조건과 주변국의 대한반도 정책이라는 국제적 환경 여건의 방향에 따라 크게 영향을 받지 않을 수 없다. 그런 의미에서 통일에 유리한 대내외적 환경의 조성이라는 과제는 통일을 앞당겨 실현하고 통일을 준비하는 기본 과제라 할 것이다.

가. 한반도 평화체제의 구축

통일 환경을 조성하기 위해 서둘러야 할 첫 번째 과업은 우리 한반도의 평화체제

를 구축하는 일이다. 남북한간에 상호 불신과 적대, 군사적 긴장이 지속되는 한 어떠한 통일 노력도 실질적 성과를 거두지 못한다는 것은 지난 60여년이 넘는 남북 관계사를 통해 누차 확인된 바이다. 상대방으로 하여금 자신의 안전을 위협받지 않을 것이라는 확신을 심어 주는 일이 무엇보다 중요하다. 즉 남북 관계를 공존공영의 관계로 발전시켜 나갈 수 있는 선행 조치인 평화정착을 시급히 실현시켜야 한다는 것이다. 여기서 말하는 평화체제란 한반도에서 전쟁을 방지하고 ‘공존의 자발적 합의로서 평화질서’를 유지하며, 이의 준수를 보장하는 협약이나 기구를 비롯한 제반 법 제도적 장치를 총칭하는 개념이다. 구체적으로는 현정전협정을 남북한 당사자가 협의하여 새로운 평화협정으로 대체함으로써 정전상태를 항구적인 평화 상태로 전환하며, 이 협정의 준수를 주변강국들로부터(국제적으로) 보장받는 것을 의미한다 할 것이다. 이를 위해서는 우선 실제적으로는 첫째, 남북한간의 군사적 균형을 통한 효과적인 억지상태가 이루어져야 하고 둘째, 쌍방 간의 적대행위를 유발시킬 수 있는 공세적인 군사력의 배치나 운용이 적절히 제한되어야 하며 셋째, 우발적인 분쟁과정에서 일어난 오해나 불신이 대규모의 충돌로 확대되는 것을 막기 위한 적절한 분쟁조정 장치가 마련되어야 할 것이다.

그리고 평화체제로의 전환문제와 관련한 남북한간의 합의는 지난 1992년 2월 남북간 고위급회담을 통하여 채택·발효된 바 있는 「남북기본합의서」 제5조에 “남과 북은 현정전상태를 남북 사이의 공고한 평화 상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현군사정전협정을 준수한다” 라고 규정된 바 있다. 그러나 북한측이 그 이행에 회피적인 태도를 보인 가운데 미국을 상대로 “새로운 평화보장체계 수립”, “미·북 평화협정체결”만을 주장함으로써, 남북직접 당사자 능력으로 한반도의 평화를 정착시키고 그 바탕에서 교류·협력을 증진시켜 남북관계를 개선하고 통일의 기반을 조성해 나아가고자 하는 우리측의 노력이 결실을 거두지 못했었다.

한반도에서 평화와 안보를 보장하기 위해서는 동북아 집단안보체제, 6자회담을 통한 북핵문제 해결 등이 필요하다. 독일 통일이 유럽안보협력회의(CSCE)⁵⁸의 테

두리 안에서 실현되었다는 사실은 우리에게 시사해 주는 바가 크다. 안보의 울타리를 한 겹 더 추가 한다면 현 상황에서는 바람직한 일이 된다 하겠다.

나. 국제적 이해와 지지의 확충

통일 환경을 조성하는 데 있어 두 번째 과업은 우리 통일정책에 대한 국제적 이해와 지지를 확충해 가는 것이다.

통일문제는 우리 한민족 내부의 문제이지만 동시에 국제환경 요소에 의해 민감하게 영향 받는 국제적 문제이다. 현실적으로 통일은 주변국의 협조 없이 이루어지기 어려우며, 주변 4강 어느 국가의 이익을 훼손하는 통일을 추구할 경우 그 전개과정에 순조로울 수 없게 되어 있다. 따라서 우리의 통일추진은 국제사회와 더불어서, 국제사회와 함께 추진하여야 한다. 그러나 특정 시점에 조성된 국제환경은 영구불변하는 것이 아니라 그 시대의 내외상황에 따라 계속 변화된다. 또한 우리의 노력 여하에 따라 변화를 유도할 수도 있는 일이다. 따라서 이같은 국제정세, 특히 주변 4강의 대한반도 정책이 우리의 통일을 지지, 협력하는 방향이 되도록 선린 우호관계를 증진해 나감과 아울러 통일 한국이 동북아는 물론 세계의 평화와 공동 번영을 위해 기여한다는 것을 설득하는 외교를 강화해 나가야 한다. 6자회담 등 다자회담의 틀을 통해 한반도의 평화정착 및 통일문제에 대한 국제사회의 지지와 협력을 확보해 나가는 것은 그러한 노력의 일환이라고 볼 수도 있다.

다. 북한의 변화 지원

대내외의 통일 환경을 유리하게 조성해 가는 세 번째 과제는 북한의 변화를 지원

58) 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe)는 1972년 헬싱키에서 알바니아를 제외한 모든 유럽국가 및 미국과 캐나다를 포함한 35개국 대사급 준비회의를 거쳐, 1975년 8월 35개 회원국 정상 및 정부수반이 참석하여 안전보장 및 상호협력에 관한 '최종의정서'(Final Act)를 채택함으로써 공식적으로 출범하였다.

하는 것이다. 지금까지의 경험에 비추어 볼 때 남북관계의 실질적 진전은 결국 북한의 변화 여부에 따라 좌우되었다. 따라서 통일 환경의 개선을 위한 우리의 정책 노력은 우선적으로 북한을 변화의 길로 나오도록 유도하거나 이를 지원하는 방향으로 전개하는 것이 중요하다. 북한의 개혁과 개방을 유도하고 촉발하는 방안으로서 우선 북한과의 인적, 물적 교류를 확대하고 경제 협력을 꾸준히 모색해 나가야 한다. 정부는 대북정책의 추진 기조로서 “정경 분리” 원칙을 천명하고 경험 활성화를 추구하고 있다. 뿐만 아니라 국제사회에 북한의 동참을 유도하여 북한으로 하여금 책임 있는 국제사회의 성원으로 역할의 다 할 수 있도록 노력하고 있다. 국제적으로 보편화된 각종 제도적 틀 안에 북한을 참여시킴으로써 북한 지도부의 정책결정에 대한 예측 가능성을 높여 나가려는 것이다. 또한 북한이 대남 경계심을 완화하고 안심하고 변화를 추진할 수 있도록 정부는 흡수통일 배제원칙을 밝혀두고 있다.

3. 체계적인 통일교육 실시

통일을 대비하는 과제에는 경제적 역량의 배양이나 법적, 제도적 측면의 정비방안과 함께 정신문화적 대책도 포함되어야 한다. 통일의 추진과정을 뒷받침하고 통일된 국가에서 삶의 질을 향상시키는데 기여할 정신문화의 함양 작업을 서둘러 추진하여야 한다는 것이다.

통일교육은 통일 과업의 주체인 국민들에게 통일 지향적 가치관과 삶의 양식을 심어 주고 훈련하는 것을 목적으로 한다. 통일과정의 효율적 추진을 뒷받침하고, 언젠가 현실화할 통일의 그 날을 큰 혼란과 충격 없이 맞기 위한 필수적 요건이다. 다시 말해서 통일 이후 민족 전체의 삶이 더욱 복되고 평화스러운 것이 되도록 민족사회를 내면적으로 통합하는데 필요한 건전한 시민의식이나 민족의식 등 정신문화적 기반요소를 사전에 함양하는 교육이다. 우리보다 앞서 통일을 이룩한 독일 통일의 경우를 보면, 1972년 동서독간에 기본조약이 체결된 이래 18년 동안 상호 교

류와 협력의 관계가 유지되는 가운데 민족적 동질화 노력과 치밀한 준비과정이 있었다. 그럼에도 불구하고, 통일 후 18년이 지난 오늘까지도 동서독 주민간에 심각한 심리적 괴리감과 갈등이 존재하고, 체제 통합에 따른 사회 문화적 충격이 가시지 않아 하나의 독일인으로 융합시키는 내면적 통합에 적지 않은 어려움을 겪고 있는 것으로 알려지고 있다.

통일을 위한 국민정신교육의 과제는 통일의 과정을 뒷받침하고 원만히 맞이하기 위한 통일 준비 교육과 통일 이후의 삶에 대비한 통일 대비 교육으로 나누어 고찰해 볼 수 있다.

통일준비교육은 주로 통일 추진 과정과 통일 이후의 민족 사회에 나타날 여러 가지 갈등과 혼란을 예견하여 이것을 사전에 예방하고 극소화시킬 수 있는 정신문화적 기반 요소들을 국민 교육을 통해 미리 튼튼히 길러 주는 길이 될 것이다. 우선 우리 모두 바람직한 통일을 맞이하기 위해 반드시 필요한 국민적 가치관과 의식을 함양하고 올바른 태도를 사전에 훈련하는데 역점이 두어지기 마련이다.

따라서 앞으로 통일을 맞을 준비 차원의 우리의 국민 교육은 대략 다음과 같은 방향에서 중점 전개되어야 한다.

첫 번째, 국민의 마음 속에 내재하고 있는 이데올로기적 적대감과 불신을 해소해 나가야 한다. 냉전 체제하에서 오랜 세월 동안 형성되어 온 상대방에 대한 적대감과 불신을 해소하지 않으면 남북관계의 실질적 개선을 도모해 나갈 수 없을 뿐만 아니라 화해 협력을 지향하는 시대적 흐름에도 부응해 나갈 수 없게 된다.

두 번째, 그동안 북한측에 의해 왜곡된 허위 주장에 대하여 올바르게 인식토록 해야 한다. 예컨대 6·25전쟁이 북침으로 시작되었다는 허위주장이나 한국은 평화협정을 체결할 능력이 없다는 억지주장, 북한식 사회주의의 허구성 등을 실제적 진실대로 알게 하여 추호의 오해도 없도록 해야 한다.

세 번째, 민족적 동질성을 회복 발전시키고, 민족 사회의 이질화 현상을 극복해 나갈 의지를 고취해 나가야 한다. 오늘과 같은 이질화 상태를 그대로 두고서는 민족 사회의 진정한 융화나 내면적 통합은 기대할 수 없다.

네 번째, 민족공동체 의식을 함양해 나가야 한다. 민족공동체 의식은 이 민족을 하나로 계속해 주는 끈이요, 남북한 주민을 하나로 통합시켜야 하는 가장 큰 명분이며 통일 추진력의 원천이다. 민족공동체의 형성과 그 발전을 위해서는 그 속에 더불어 살아가야 할 남북한 주민들을 심리적으로 융합시키는데 기여할 가치관과 단일 민족으로서 동포애나 운명적 유대감과 같은 공동체 의식을 함양해 나가야 한다.

다섯 번째, 통일에는 희생과 고통이 따른다는 것을 사전에 확실히 알게 하고, 이에 대한 책임을 분담하겠다는 확고한 의지를 심어 주어야 한다. 통일의 주역들이 통일에 대한 막연한 기대나 환상만을 가질 경우, 통일 과정에서 개인적 고통이나 경제적 부담에 당면하면 쉽게 좌절하거나 추진 의지를 상실하게 될 가능성이 있다.

다음으로 통일을 준비하는 차원의 교육과 함께 추진되어야 할 또 하나의 과제는 새 통일 국가를 건설하는 과정, 그 상황에 대비하는 교육을 강화해 나가는 일이다. 이것은 민주시민 교육의 강화와 민족 정체성 확립 교육으로 나누어 생각할 수 있다.

통일된 한국 사회의 미래상은 ‘선진 민주 사회’가 될 것이므로 민족성원 모두에게 ‘함께 사는 원리와 방법’을 비롯한 공동체 구성원으로서 갖추어야 할 기본적 품성과 태도를 함양하는 교육을 미리 실시하여야 한다.

통일 이후 이 땅에 실현될 ‘선진화된 민주 시민사회’는 다원적 가치가 병존하는 다원주의 사회가 될 것이다. 인간의 존엄성이 존중되는 사회, 시장경제의 원리가 작동하는 사회, 자유 민주주의의 사회가 될 것이다. 이러한 제도와 가치의 소중함을 바르게 이해하고 다원주의 체제하에서 발생하는 각종 분쟁과 갈등을 원만히 해결할 수 있는 능력을 배양할 수 있는 교육이어야 하겠다.

통일 상황에 대비하는 또 다른 영역의 교육으로서 민족 정체성을 확립하는 교육이 필요하다. 통일 국가의 완성과 발전에 기여할 ‘기본적 가치 요소’의 하나이기 때문이다. 통일 후의 국가는 하나로 된 민족 국가가 될 것이 분명하기 때문에 통일 후의 남북한 주민 모두 민족 공동체의 일원으로서 자기 정체성을 확고히 견지해나가게 하여야 할 것이다. 왜냐하면 통일 국가에서 당면케 되는 급격한 문화적 충격

속에서 방향 감각을 잃게 되거나 ‘아노미현상’에 빠질 우려가 있기 때문이다.

민족 성원 개개인이 같은 민족으로서 자신의 존재를 확인할 수 있는 뿌리는 결국 고유의 전통문화에서 찾을 수밖에 없기 때문에 민족정체성의 확립을 위한 교육은 ‘열린 민족주의’를 바탕으로 전개하는 민족교육의 성격을 띠게 된다고 하겠다.



VII. 결론

이 논문은 남북한이 통일정책의 핵심 내용으로서의 통일방안을 어떻게 발전시켜 왔는가에서부터 출발하여 우리의 연합제와 남북정상회담의 성과물인 ‘6.15공동선언’을 통해서 제시된 ‘낮은 단계의 연방제’를 대내외적인 상황과 연관지어 분석하였다.

남북정상회담의 성과물인 ‘6.15공동선언’ 제2항은 남북한이 상호 통일방안의 공통점에 대해 처음으로 공식 논의를 하겠다는 원칙을 마련했다는 점에서 의미가 있다. 특히 ‘6.15공동선언’ 대부분의 내용이 남북기본합의서에서 이미 약속한 실천적 행위인데 반해 제2항은 통일방식에 대한 합의를 하여 논의를 시작하였다는 점에서 큰 진전인 것이다. 통일방식도 양측의 ‘제안(suggestion)’에 불과한 것이 아닌 합의된 하나의 ‘사실(fact)’로 받아들일 수 있게 되었으며, 최종적인 형태의 통일을 의미하는 것이 아니라 통일의 준비과정을 말하고 있다. 즉 통일의 과도기적 단계로 설정되어 있다. 이는 북한이 고려연방제의 전 단계로 국가연합 단계를 인정하는 것이고, 남한은 국가연합제에 머무르지 않고 통일국가를 이루기 전에 연방국가의 단계를 경과하는 것에 대한 의견접근을 의미한다. 그리고 양 체제가 지닌 국가주권에 속하는 부문들을 상당 부분 그대로 인정하고, 더 높은 단계의 통일 내지 통합으로 나아갈 때까지 상호 협력과 교류를 통해 유기적 단계를 구축해 가기로 합의했다는 데서 큰 의미를 지니고 있다.

북한이 이러한 ‘낮은 단계의 연방제’를 제기하게 된 요인은 김일성 사망에 따른 체제의 불안정과 지속된 경제위기 그리고 대북정책을 둘러싼 남한의 변화 및 국제환경 변화가 복합적으로 상호 작용한 측면이 강했다고 볼 수 있으며, 이것은 북한이 일관되게 주장해 온 연방제 통일전략과도 관계가 있다. 우선 북한이 남한에 비해서 어느 정도 경제 및 군사적으로 우위에 있다고 판단될 때는 흡수 지향적 공세 방안을 취했고, 이와 반대로 남한과 비슷한 위치에 있다고 판단될 때는 공존 지향적 경쟁방안을 내세웠을 뿐만 아니라, 특히 그들이 남한에 비해 열세에 있다고 느

껴졌을 때는 체제유지를 위한 수세적 통일방안을 주장해 왔기 때문이다. 이러한 측면에서 볼 때 북한은 ‘6.15 공동선언’ 제2항을 통해 비록 남한과 통일방안에 대한 공통성을 인정하고 논의를 시작하였지만 연방제 통일방안을 다른 형식의 통일방안으로 대체하기가 쉽지는 않을 것으로 전망된다. 특히 연방제 자체가 김일성의 통일유훈이라는 점과 통일당위성을 훼손하지 않으면서 체제생존을 도모할 수 있는 가장 효과적인 대안이라는 점에서 더욱 그러하다.

다음으로, 이 논문에서는 북한의 바람직한 통일방안이 무엇이 되어야 하는지에 대해서는 특정한 통일방안이나 사례를 제시하지 않았다. 그것은 이 논문의 범위를 넘어가기 때문이다. 단지 이 논문에서는 남북한이 지향해야 할 통일방안에 대한 몇 가지 사항을 지적하면서 결론을 맺고자 한다.

첫 번째, 통일방안의 이념 내지 사상적인 토대의 모색이 이루어져야 할 것이다. 북한은 마르크스-레닌주의 및 모택동 사상과 연결되면서도 그 궤를 달리하는 대단히 토착화된 형태의 주체사상인 반면, 남한은 자유민주주의이다. 따라서, 이러한 암묵적인 대립관계를 초월하는 통일이념 내지 사상의 모색이 이루어지고, 그것이 통일방안의 기초가 되어야 할 것이다.

두 번째, 통일의 개념이 바뀌어야 할 필요성이 있다.⁵⁹⁾ 민족(nation)이 아닌 국가(state)를 기본단위로 하는 통합을 추구하여 경제적 생산성 향상과 안보의 확보라는 가시적인 이익(interest)을 확보하여야 한다. 그리고 완성태 또는 정적상태로서의 통일이 아닌 과정적 운동의 총합으로 인식되는 통합이 모색되어야 한다.

세 번째, 통일방안의 모색은 흔히들 단계적인 방법이 바람직하다는 점에서 출발하고 있는데, 그 단계라고 하는 것이 시간적인 단계 내지는 시차를 의미하는 것이 아니라 ‘논리적’인 것이 되어야 할 것이다.⁶⁰⁾ 기존 남북한의 통일방안들은 분단 60여년을 거치면서 적대적인 성격을 가진 이질적인 체제 속에서 형성되었기 때문에

59) 류길재, 「통일방안의 새로운 모색」, 『남북화해와 민족통일』(서울: 을유문화사, 2001), 112쪽.

60) 박기덕, 「남북한 정치적 통합모델의 모색」, 『남북한 체제비교와 통합모델의 모색』(성남: 세종연구소, 1995), 373~375쪽.

양자가 일시에 통합을 이룬다는 것은 물리적으로 불가능하다는 측면에서 일견 타당해 보인다. 하지만, 시간적인 절차 내지 단계에 기초해서 시도되었던 기존 남북한 교류와 협력단계의 역사를 되돌아보면, 한 단계 또는 한 영역에서의 자체가 다른 부분의 연쇄적인 자체효과를 가져오고, 결국 남북관계 자체의 교착 내지 긴장국면으로 나아간 경우가 많이 있었다. 이를 수정하기 위해서는 통일에 필요한 모든 논리적 단계들을 동시적으로 진행하여야 할 것이다. 이럴 경우에 하나의 논리적 단계의 오류는 다른 단계에서 수정 내지 보완될 수 있을 것이다.

네 번째, 통일이 가져오는 효과에 대한 환상을 버려야 할 것이다.⁶¹⁾ 즉 통일의 기대효과에 대해서 현실적인 인식에 기초한 통일방안이 추구되어야 한다. 흔히 통일은 민족적 과제이기 때문에 그것이 민족전체의 이익이 될 것이며, 따라서 모든 계층과 계급이 이에 동의 할 것이라고 가정된다. 하지만, 특정 통일방안은 특정 계층이나 계급 또는 집단의 이해관계와 배치될 가능성이 상존한다. 즉 통일로 인해 기득권의 침해를 받을 수 있는 부문들이 나타날 수도 있다. 예컨대, 양체제에서 결정적인 영향력을 행사하는 일부 정치 및 군사 그리고 경제 관료들이 있을 수 있다. 신기능주의 이론에서 정치적인 측면을 강조하고 있듯이, 이들 관료나 엘리트는 통합과정에서 중심적인 역할을 담당한다. 따라서, 통합대상 단위의 엘리트들이나 관료들이 가지는 상호간 이익을 동태적으로 고려하는 통합방안을 모색하여야 한다. 아울러, 엘리트들이나 관료들 못지않게, 일반국민도 통일에서 발생하는 비용이 통일을 하지 않았을 때의 비용보다 더 적음을 설득할 수 있는 제도적인 장치들을 통일방안 속에 청사진으로 제시되어야 할 것이다. 다시 말해 일반 국민에게서 통일을 하지 않으면 안 된다는 여론과 열망이 형성될 수 있도록 하는 실천적 방안이 모색되어야 한다. 통일방안에는 안정적인 민주정치 실시와 올바른 분배구조 등 분단 구조보다 통일된 상황이 훨씬 더 유리하다는 통합된 사회의 비전을 담고 있어야 할 것이다.

마지막으로, 남북한 두 체제간에 합의할 수 있는 수렴론적 타협점이 존재한다면,

61) 류길재, 「통일방안의 새로운 모색」, 375~376쪽.

그것을 찾아내는데 힘써야 할 것이다. 여기서 말하는 타협점은 단지 양측 방안의 중간점이 아닌 공통점을 의미한다.

이러한 측면에서 2000년 평양에서 ‘6·15 공동선언’을 통해서 인식 공유의 토대를 마련한 남한의 ‘연합제’와 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’는 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 비록 그 성격과 내용에 있어서 차이가 있지만, 양측 방안에는 분명히 공통점도 찾을 수 있다고 본다. 그러나 통일은 양측의 수용 가능한 공통분모를 가진 통일방안에서 이루어지는 것은 아니다. 남북한 민족 모두의 기본권이 보장되고 행복이 추구될 수 있는 통일이어야 되기 때문이다. 통일은 자유민주주의체제의 북한 확산이라는 기본적 인식에 대하여 국민적 합의를 도출해야 하며, 우리 사회를 통일국가사회의 정치체제 모형으로서 한국의 자유민주주의체제를 완성해야 할 것이다.



참 고 문 헌

- 경남대학교 극동문제연구소, 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1996)
- _____, 『분단 반세기 남북한의 사회와 문화』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1996)
- 고유환, 「북한의 권력구조개편과 김정일 정권의 발전전략」, 『국제정치논총』 제38집 3호 (서울: 국제정치학회, 1998)
- 김갑철, 「북한의 주체사상과 그 체계화: 주체사상 총서의 내용분석을 중심으로」, 『국제정치논총』 제30집 1호 (서울: 국제정치학회, 1990)
- 김국신, 「국가통합이론과 분단국 통합사례가 남북한 통일에 주는 시사점」, 『한국과 국제정치』 제16권 제1호 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2000)
- 김근식, 「정상회담 이후 남북관계: 평가와 전망」, 『평화논총』 제5권 제1호 (서울: 아태평화재단, 2001)
- 김도중, 「햇볕정책과 국내 정치력 역학: 대북포용정책의 정치적 함의」, 『국가전략』 제6권 제1호 (서울: 국가안보전략연구소, 2000)
- 김병국, 『국가-지역-국제체계: 변화와 연속성』 (서울: 나남, 1995)
- 김병오, 『민족통일과 남북연합』 (서울: 여강출판사, 2001)
- 김성철 외, 『북한이해의 길잡이: 전환기의 북한사회』 (서울: 박영사, 1999)
- 김세균, “남북한의 정치통합과 민족공동체 건설의 방향”, 『한국과 국제정치』 제16권 제1호 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2000)
- 김재한 편, 『북한체제의 변화와 통일한국』 (서울: 소화, 1998)
- 김태희, 『북한정치와 조국통일』 (부산: 세종출판사, 1998)
- 남궁영, 「연합제와 낮은 단계의 연방제」, 『통일경제』 2000년 9월호 (서울: 현대사회경제연구소, 2000)

- 남성욱, “북한의 식량난과 인구변화 추이, 1961 ~ 1998”, 『현대북한연구』 제2권 제1호 (서울: 경남대 북한대학원, 1999)
- 동국대학교 안보문제연구소, 『북한의 사상과 정치: 김정일의 사상과 정책전망』 (서울: 동국대학교 안보문제 연구소, 1994)
- 류길재, 「남북정상회담에 대한 평가」, 『남북정상회담 평가와 향후 남북관계 전망』 (서울: 한국정치학회, 2000)
- _____, 「통일방안의 새로운 모색」, 『남북화해와 민족통일』 (서울: 을유문화사, 2001)
- 민병천, 「남·북한 통일론의 정당성 비교」, 『북한』 (서울: 북한연구소, 1997)
- _____, 『전환기의 통일문제』 (서울: 대왕사, 1990)
- _____, 『평화통일론』 (서울: 대왕사, 2001)
- 문정인, 「김대중 정부의 햇볕정책 2년: 이상과 현실」, 『평화논총』 제4권 제1호 (서울: 아태평화재단, 2000)
- 박건영, 「6.15 남북공동선언 제2항: 의미와 실천방안」, 『북한 포럼 발표 논문』 (서울: 북한학연구소, 2000)
- 박기덕, 「남북한 정치적 통합모델의 모색」, 『남북한 체제 비교와 통합모델의 모색』 (성남: 세종연구소, 1995)
- 박제훈, 「북한 경제의 체제동학적 모색」, 『북한 경제의 오늘과 내일』 (서울: 현대경제사회연구원, 1996)
- 백영철 편, 『분단을 넘어 통일을 향해』 (서울: 건국대학교 출판부, 2000)
- 백학순, 「북한정권의 생존전략과 전망」, 『남북한 체제비교와 통합모델의 모색』 (성남: 세종연구소, 1995)
- 서동만, 「북한의 대남정책」, 『통일시론』 제1권 (서울: 청명문화재단, 1998)
- _____, 「남북정상회담과 국제협력」, 『정상회담 이후 남북 관계 개선전략』 (성남: 세종연구소, 2000)

- 서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』 (서울: 나남, 1995)
- 서진영, 「사회주의권의 붕괴와 탈냉전시대의 북한사회주의」, 『탈냉전시대와 새로운 정치 질서』 (서울: 나남, 1994)
- 신정현, 「북한의 연방제 통일방안의 전개와 목표」, 『북한의 통일정책』 (서울: 을유문화사, 1990)
- 오일환 외, 『현대 북한체제론』 (서울: 을유문화사, 2000)
- 오일환 · 정순원, 『김정일 시대의 북한정치경제』 (서울: 을유문화사, 1999)
- 유호열 외, 『남북화해와 민족통일』 (서울: 을유문화사, 2001)
- 이상우, 『북한정치입문: 김정일 정권의 특성과 작동원리』 (서울: 나남, 1997)
- 이성구, 『민족통일론』 (서울: 법문사, 2001)
- 이성봉, 「전환기의 북한 사회주의(II): 탈냉전시대의 북한의 대외전략」, 『아세아 연구』 (서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 1993)
- 이우정, 『권력승계와 정당성: 사회주의체제의 정치변동』 (서울: 신양사, 1997)
- 이재봉, 「한반도의 중립화 및 동아시아 공동시장을 위하여」, 『한반도의 통일과 동아시아의 평화』 (서울: 평화문제연구소, 2001)
- 이종석, 「남북정상회담의 성과와 향후 과제」, 『남북정상회담 이후 남북관계 개선 전략』 (성남: 세종연구소, 2000)
- _____, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000)
- _____, 『분단시대의 통일학』 (서울: 한울아카데미, 1998)
- _____, 「김정일 정권의 위기관리방식: 대내적 측면」, 『김정일 체제의 역량과 생존전략』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2000)
- 임영태, 『민족화해와 협력의 시대에 읽는 북한: 주체사상과 정립에서 김정일 시대까지』 (서울: 들녘, 1999)
- 전득주 외, 『남북한 통일정책 비교』 (서울: 송실대학교 출판부, 2000)

- 전현준, 「북한의 대남정책과 남북관계」, 『대북포용정책과 새로운 남북관계의 모색』 (서울: 북한연구학회, 1999)
- 정경환, 『국제관계와 한반도 통일』 (서울: 세종출판사, 1998)
- 정봉화, 『대결에서 공존으로: 북한 대남정책의 지속성과 변화에 관한 연구』 (서울: 한울아카데미, 2000)
- 정성장, 「북한의 변화요인, 유형과 전망: 정권, 체제 및 국가수준에서의 변화가능성을 중심으로」, 『김정일체제의 역량과 생존전략』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2000)
- 정세진, 『‘계획’에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제』 (서울: 한울아카데미, 2000)
- 정용길, 『분단국 통일론』 (서울: 고려원, 1989)
- _____, 「한반도 통일모델의 모색과 과제: 독일통일의 교훈과 관련하여」, 『통일문제연구』 제34권 (서울: 평화문제연구소, 2000)
- 정용석, 「통일을 향한 접근 논리」, 『분단과 통일』 (서울: 단국대학교 출판부, 1999)
- 정우곤, 「주체사상과 ‘우리식’사회주의」, 『한국과 국제정치』 제9권 제2호 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1993)
- 최수영, 「북한 식량난의 실상과 전망」, 『북한경제난의 현황과 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1997)
- 최완규 · 이수훈, 「김정일 정권의 통일정책: 지속성과 변화」, 『통일문제연구』 제35호, (서울: 평화문제연구소, 2001)
- 최완규, 『북한은 어디로: 전환기 ‘북한적’ 현상의 재인식』 (마산: 경남대학교출판부, 1996)
- _____, 「전환기 남북한의 국내정치와 통일게임」, 『한국과 국제정치』 제11권 제2호, (서울: 경남대 극동문제연구소, 1995)

- 통일교육원, 『통일문제의 이해』 (서울: 통일교육원, 1997)
- _____, 『대북정책과 남북현안에 대한 입장』 (서울: 통일교육원, 1999)
- 통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원, 1992)
- _____, 『95 북한개요』 (서울: 통일원 정보분석실, 1995)
- 통일부, 『북한개요2000』 (서울: 통일부, 2000)
- _____, 『국민의 정부 대북정책』 (서울: 통일부, 1998)
- _____, 『조선노동당대회 자료집』 (서울: 통일부, 1998)
- 한종기, 『햇볕정책의 정치동학: 남북관계의 국내정치화와 정책연계』 (성남: 세종연구소, 2001)
- 함택영 외, 『김정일 체제의 역량과 생존전략』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2000)
- 함택영, 「남북한 통합과정 모델 비교분석」, 『한국과 국제정치』 제16권 제1호, (서울: 경남대 극동문제연구소, 2000)
- 허종호, 『주체사상과 입각한 남조선혁명과 조국통일이론』 (평양: 사회과학출판사, 1975)
- 현대경제사회연구원, 『북한 경제의 오늘과 내일』 (서울: 현대경제사회연구원, 1996)
- 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999)

ABSTRACT

A Comparative Study on the Unification of South-North Korea

Choi Soo Hyun

Department of Reunification
Graduate School of Reunification
Daejin University

This study has two main purposes. First it tries to review the unification plan of South-North Korea. Second, it analyzes the proper unification policy for the unification of South-North Korea.

Through reviewing the unification plan of South-North Korea, this study suggests the distinct differences between 'the national unification plan of South Korea' and 'the confederal republic of koryo of North Korea'.

First, the unification plans of South-North Korea show the different positions about the name of Unification Korea.

Second, the unification plans of South-North Korea show the different positions about the State form of Unification Korea.

Third, the unification plans of South-North Korea show the different positions about the ways to propulse the unification plan.

Fourth, the unification plans of South-North Korea show the different positions about the principle, the philosophy, and the subject of unification.

Therefore, because of the distinct differences between 'the national unification plan of South Korea' and 'the confederal republic of koryo of North Korea', it is desirable that after expecting the future of Unification Korea, the ways to propulse the most rational, and realistic unification policy is created.

In this context, this study is to explore the things about unification plan for South-North Korea to move toward.

First, Korean government will have to create the ideological foundation of unification plan.

Second, Korean government will have to pursue the integration based on not nation but state.

Third, Korean government will have to pursue the unification plan based on realistic perspective.

Fourth, Korean government will have to pursue the compromise for South and North Korea to agree.