

문민정부의 통일정책과 주요과제

梁 榮 植*

1. 통일환경의 변화국면

가. 국제상황

- 탈냉전·동서화합의 시대를 맞아 통일에 유리한 객관적 여건조성에도 불구하고 한반도는 북한의 폐쇄적 사회주의 체제고수로 인해 냉전체제 미탈피
 - 범세계적 민주화 추세확산과 UR타결 등을 통해 국제화·개방화 추세 확대
 - － 국제관계에서의 경제·환경·인권 등 비군사적 요인의 중요성 대두와 함께 「새로운 경제전쟁」의 시대 돌입
 - 지역경제·안보협력 체제의 형성 등 탈냉전 시대의 새로운 국제질서 형성 기류
 - － 각종 지역분쟁 해결에서 UR 등 국제기구의 역할이 증대
 - 북한 핵문제가 한반도 평화 및 세계평화 위협요인으로 작용, 내외의 관심 고조
 - － IAEA·UN 안보리 등 국제사회의 핵문제 해결을 위한 공조체제 강화
- ※ 전반적 국제상황은 북한의 개방과 개혁의 변화를 촉진하는 압력요인으로 작용

나. 북한 상황

- 대내적으로는 사회주의 체제의 구조적 모순과 비효율성 노정 및 외국의 경제 원조 감소 등에 따른 경제난 심화
 - － 부자세습체제·폐쇄·압제정책의 부작용과 「우리식 사회주의」체제의 균열

* 통일원 남북회담자문위원

현상 증대

- 폐쇄적인 자립경제체제 고수로 인한 경제침체 가속화와 사회주의 경제권 붕괴로 중국 및 러시아의 경제지원 격감
- 자유주의 사조 유입통제 및 체제내부 단속을 위한 주민사상 교양을 강화하나 식량난·에너지난 등으로 주민들의 불만 고조

※ 탈북난민 사태 발생

- 제3차 7개년 계획('87~'93) 실패로 향후 3년간을 사회주의 경제건설의 완충기로 설정, 「농업」·「경공업」·「무역」의 3대 체일주의 설정
- 대외적으로는 핵문제를 대미관계개선·대일수교협상 등 대외정책 카드로 계속 이용하면서도 체제생존을 위한 방편으로서 제한적인 범위내에서 개방 모색
 - 「압살정책」·「흡수통일정책」에 대한 공멸위협 수단으로서의 핵카드 성격 내포
 - 외국의 자본·기술도입을 위한 경제관계 법령정비 및 UNDP 등 국제기구를 통한 경제개발 시도
 - 「외국인 투자법」·「합영법」 등을 통해 제한된 지역에서의 자유무역지대 설치 추진 등 개방조치
- ※ 위기관리차원의 임시방편적 접근방법으로는 총체적 위기상황 극복 곤란
- 대남정책과 관련해서는 반정부 투쟁선동을 강화하면서, 전민족 대단결 원칙에 입각, 통일전선전술 구사 지속
 - 통치명분으로서의 「남조선 혁명론」, 아전인수적인 「혁명적 낙관주의」로서의 「남조선 해방론」 불포기
 - 주 「북미대화」중 「남북대화」 전략을 구사하면서 민간을 대상으로 한 반정부 선동 강화
- ※ 「3대 혁명역량 강화론」의 종이호랑이화

다. 국내상황

- 정통성있는 문민정부 출범 2년째를 맞아 통일정책 추진에 있어 참된 의미의

국민적 합의를 마련할 수 있는 토양은 마련된 상태

- '93.7.6 제6기 「민주평통 출범회의」 개최식에서 밝힌 「3단계 통일방안」에 대한 국민적 이해 확산

- 통일문제를 정권유지에 이용하려고 한다는 종래의 비판은 원천적으로 소멸

※ 단, 구체적 정책대안과 현안문제 관련, 여·야간의 의견대립 상존

○ 원칙에 입각, 일관성있는 대북정책 추진 가능

- 남북 이산가족 문제해결 등에 대하여 북한측에 당당하게 요구할 수 있는 입지 조성

○ 전반적으로 북한의 대남전략전술의 효력은 약화되고 있으나, 북한 핵문제를 위한 대응정책 관련 국론합의의 긴요성 증가

※ 통일문제가 현실적 문제로 대두됨에 따라 주요 상황별 통일대비책 수립 문제, 통일조국의 미래상, 통일비용, 탈북 난민 대책 등이 북한 핵문제와 더불어 새로운 관심사로 등장

2. 김영삼 정부의 통일정책

가. 통일정책의 기본골격

김영삼 대통령 제6기 「민주평통」출범회의 개최사('93.7.6)

- "우리의 조국은 반드시 통일되어야 합니다."
- "통일로 가는 과정은 민주적이어야 하며, 통일의 길은 바로 민족번영의 길이 되어야 합니다."
- "민족구성원 모두에게 「자유」와 「복지」와 「인간의 존엄성」이 보장되는 통일국가가 통일된 조국의 모습입니다."

「신한국 창조」는 통일조국의 건설로 완결



한민족공동체 형성을 위한 「3단계 통일방안」

※ 「한민족공동체 통일방안」을 모체로 삼음.

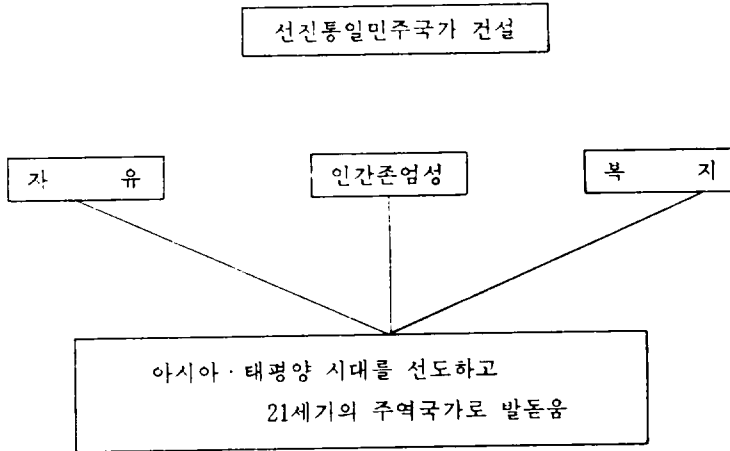
- ① 화해협력 단계 : 평화정착·교류와 협력을 실시하여 공존 공영을 추구
- ② 남북연합 단계 : 단일 생활공동체 형성을 지향하여 과도적 통일체제를 마련, 통합과정을 관리
- ③ 통일국가 단계 : 1민족·1국가·1체제·1정부의 통일민족 국가 실현(국토통일·정치통일·민족통일)

나. 한민족공동체 형성을 위한 「3단계 통일방안」의 주요내용

(1) 「통일조국의 미래상」

- 「통일된 조국」은 우리 민족의 「자유」와 「복지」, 「인간존엄성」이 보장되는 완전한 선진민주국가임을 제시
 - － 자유 : 분단으로 인한 부자유와 불편이 해소되고 민족구성원 모두의 자유와 창의를 존중되며 정치적·경제적 자유가 보장되는 사회
 - － 복지 : 민족의 총체적 역량이 크게 신장되어 풍요로운 경제를 이루고 민족구성원에게 복지혜택이 골고루 돌아가는 사회
 - － 인간존엄성 : 분단으로 인한 인간적 고통과 억압이 해소되고 법질서와 정의의 기초위에서 인권이 존중되는 사회
 - 또한 「통일된 조국」은 21세기 아시아·태평양 시대를 선도하는 중심국가로 발돋움
- ※ 세계평화와 인류공영에 기여하는 자랑스런 선진민주국가로서 위대한 한민족시대 개막

도표 1 「통일조국의 미래상 및 기본가치 체계도」



※ 「자유」·「복지」·「인간존엄성」은 세계사 및 민족사회의 발전방향과 일치하는 인류의 보편적 가치임.

(2) 「3단계 통일방안」의 현실적 타당성

- 우리의 「3단계 통일방안」은 「화해협력단계」, 「남북연합단계」를 거쳐 「통일국가」를 형성하는 1국가·1제도·1정부의 단일국가를 추구하면서 단계적·점진적으로 접근하는 현실적인 방안
- 북한의 「연방제 통일방안」은 1국가·2제도·2정부를 목표로 하므로 통일보다는 분단을 고착화할 가능성이 있음.

※ 제도통일후대론('91.1. 김일성 신년사)

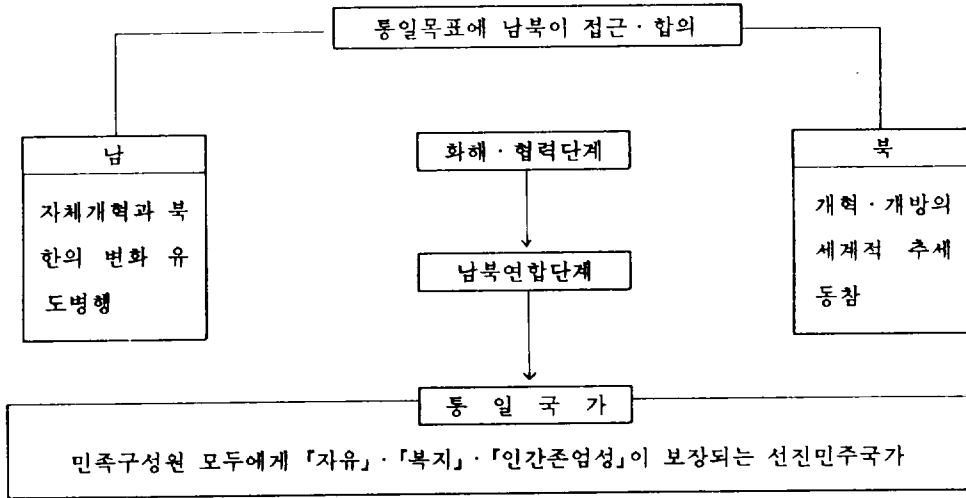
- 우리 통일방안 및 통일정책은 흡수통일을 목표로 하고 있는 것이 아니라 7천만 민족의 공동복리를 지향
 - － 독일·예멘 등 통일을 이룩한 나라들의 사례 등 급격한 흡수통일의 후유증 등 문제점 등을 감안
- 통일단계별로 남북한 당국이 합의 추진해야 할 우선적 과제 제시
 - － 화해협력 단계 : 남북기본합의서의 이행과 인도적 문제의 해결 등 남북관계의 실질적 진전이 화해협력 단계에서 반드시 해결해야 할 과제

〈도표 2〉 「3단계 통일방안」과 「고려민주연방공화국 창립방안」의 비교

구 분	3단계 통일방안	고려민주연방공화국 창립방안	
전 제 조 건	없 음	국가보안법폐지, 주한미군철수	
통 일 원 칙	자주·평화·민주	자주·평화·민족대단결	
통 일 과 정	「화해협력」→「남북연합」→「통일 국가」의 3단계 과정	없 음	
과 도 통 일 체 제	명 칭 및 격	「남북연합」	없 음
	구성방법	정상회담에서 「남북연합헌장」 채택을 통해 남북연합기구 구성·운영	없 음
통 일 국 가 실현 절차	통일헌법에 의한 민주적 총선거	연석회의 방식으로 연방제 실현방법 협의 결정	
통 일 국 가 미 래 상	자유·복지·인간존엄성이 보장되며 세계평화에 앞장서는 선진민주 국가	2제도 2정보의 연방형 중립국가	

- 남북연합 단계 : 민족내부의 특수관계 위에 형성된 통일중간 과도체제로서 상황에 따라 기간 단축이 가능
- 통일국가 단계 : 민주적 절차에 의한 1민족 1국가 1제도 1정부로서 자유·복지·인간존엄성이 보장되는 선진민주국가

(도표 3) 「통일의 3단계」



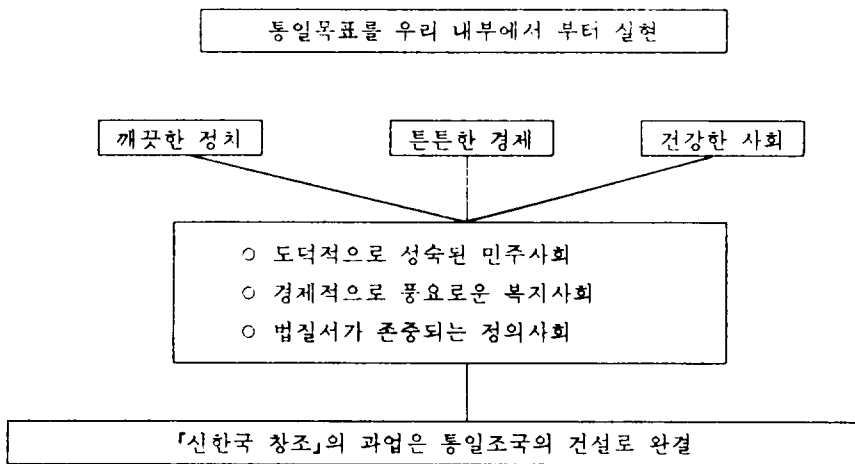
(3) 통일목표를 우리 내부에서부터 실현

- 「3단계 통일방안」을 성공적으로 이룩하기 위해서는 우선, 국민적 화합을 공고히 하고 문민정부의 개혁을 꾸준히 성공적으로 추진해야 함.
 - 깨끗한 정치 : 도덕적으로 성숙한 「민주사회」를 실현
 - 튼튼한 경제 : 경제적으로 풍요로운 「복지사회」를 실현
 - 건강한 사회 : 법질서를 존중하는 「정의사회」를 실현
- 맹목적인 통일논의보다는 내부개혁과 함께 「신경제 5개년 계획」 등의 착실한 추진을 통해 선진경제의 기반을 구축하는 등 실질적인 통일대비
 - 통일이후의 경제가 안정된 기초위에 성장할 수 있도록 튼튼한 통일경제력 확보가 관건
 - 북한의 돌발행동을 견제하기 위한 우리의 확고한 안보태세 필요
- ※ 새 정부가 사회와 국정전반에 걸쳐 추진하고 있는 개혁을 완수, 신한국을 창조하는 것이 통일의 지름길임.
- 사회전반에 걸쳐 공정하고 합리적인 법 운영과 복지수준의 향상을 통해 보람을 느끼며 참여하는 공동체 의식을 확립, 북한에 모범이 되는 「우리」의

모습을 만들어 나가야 함.

- 정의롭고 건강한 사회를 구현하여 미래 통일사회의 도덕적 기초를 마련,
지역간·계층간·세대간 갈등을 해소하는 동시에 다원적 민주사회 질서를 정착시켜야 함.

도표 4. 「통일목표를 우리 내부에서 실현하기 위한 내부준비」



(4) 남북간 합의사항에 대한 정부의 실천노력

- 남북 화해협력시대의 규범으로 되어 있는 「남북기본합의서, 「부속합의서」 및 「비핵화 공동선언」에 명시된 남북간 합의사항들의 성실한 이행 진요
- 남북관계의 실질적 진전을 위해 「실질적인 대화」, 「남북합의사항 이행·준수」, 「상호성」의 원칙하에 정부의 일관성있는 대화자세 견지
- ※ 「모양내기식」 대화지양, 의연하고 일관성있는 대화자세 견지
- 남북간 합의사항 실천을 뒷받침할 수 있는 바람직한 국민적 지지 확보노력 경주
- 「남북기본합의서」, 「부속합의서」, 「비핵화 공동선언」 등 남북간 합의사항의 실천이 우리의 일방적인 노력만으로는 어려운 현실에 대한 국민들의 이해 필요

※ 북한측이 합의사항 이행 지연자세에서 벗어나 성실하게 남북대화에 호응해 나오도록 인내를 가지고 다각적으로 설득 노력 배가

3. 남북간 당면 현안문제

가. 북한 핵문제

- 북한의 핵무기 개발은 남북관계의 실질적인 진전을 가로막는 문제일 뿐 아니라 우리 민족의 생존과 세계평화를 위협하는 중대한 사안이므로 반드시 해결되어야 할 문제임.

〈핵문제 해결을 위한 정부의 기본입장〉

- 북한 핵문제는 최우선적으로 해결
 - 대화와 협상을 통해 평화적 방법으로 해결
 - 국제공조체제 및 민족내부 차원의 노력을 병립하여 해결
-
- 북한 핵문제 해결과 관련 한반도 문제의 직접 당사자 및 UN 회원국이며 NPT 조약 가맹국으로서의 정부의 노력
 - 정부가 미국에 지나치게 의존하는 등 적극적·자주적 대응노력이 부족하다는 일부의 비판과 핵문제와 경협을 분리해야 한다는 여론도 상존
 - IAEA 및 남북상호 핵사찰을 실시하여 핵투명성을 확보하는 것만이 북한 핵문제 해결 및 한반도 비핵화 실현의 최선책임.
 - 북한측의 「서울불바다·전쟁불사론」 발언과 「군사정전위 철수선언」 관련, 정부의 입장
 - “북한 당국이 무모한 핵무기 개발을 계속하고 서방의 인내를 시험한다면, 북한은 자멸의 길을 걸을 수 밖에 없다는 것을 경고한다. …북한의 핵개발은 반드시 저지돼야 한다. 북한이 지금이라도 핵투명성 보장을 위한 국제적인 사찰을 조건없이 수용한다면, 북한 당국과 언제든지 핵문제를 포함한 남북한 현안들에 관해 허심탄회하게 대화할 용의가 있다. 북한은 평화를

위한 진정한 대화에 나서는 길만이 그들의 살 길이고 민족 모두의 살 길이라는 것을 깨달아야 한다.”(’94.5.4 김대통령, 민주평통위원 간담회)

- “북한의 행위는 정전협정 제51항의 명백한 위반이며, 남북기본합의서 제5조에 위배되는 것이다. 정전협정의 대체를 포함한 현 정전체제의 전환문제는 남북한이 당사자가 되어 자주적으로 해결해야 한다는 것이 우리의 변함없는 입장일 뿐 아니라 남북기본합의서 정신에 부합되는 것이다.”(’94.5.4 통일원 대변인 성명)

나. 이산가족 문제

- 이산가족 문제는 인도적 견지에서 타문제와 결부시키지 않고 해결되어야 한다는 것이 변함없는 정부의 기본입장
- 인도적 문제해결에는 조건을 달 수 없음을 설명하며 체제유지에 대한 위협우려 및 조건제시 등 북측의 소극적인 태도로 인해 많은 어려움이 있음.
- 이산가족 문제를 인도주의 차원에서 우선 해결하여 남북관계 진전의 물고를 트는 것은 가장 명분있는 일임.
- 정부는 이산가족의 고통을 해소하고 민족적 유대와 화합을 도모해 나간다는 입장에서 그동안 기회있을 때마다 이산가족 문제 해결을 위한 여러가지 사업을 추진할 것을 북한측에 촉구하여 왔으며 이를 위한 각종 조치를 취해 왔음.

〈이산가족 문제해결을 위한 정부의 노력〉

- 민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언(1988.7.7)
- 민족대교류를 위한 대통령 특별선언(1990.7.20)
- 「남북교류협력에 관한 법률」 규정·공포(1990.8.1)
- 정부의 이인모 노인 방북허용(1993.3.19) 등

※ 북한은 그들의 체제에 미칠 악영향 등을 고려, 초보적인 인권문제인 이산가족들의 생사확인·서신교환마저도 외면

다. 남북교류협력 문제

- 정부의 통일정책 실천정신인 「공존공영」을 실현하기 위해서는 남북사이의 활발한 교류협력이 필요
 - － 경제·사회문화 분야 등 분야별로 남북교류협력을 생활화하여 남북간 신뢰와 민족동질성을 회복해 나가는 실질적 노력이 관건
- 그러나 북한 핵문제가 국제적 현안문제로 되어 있는 상황에서 경제협력을 포함한 남북관계의 실질적인 진전을 기대할 수는 없음.
- 북한의 핵투명성이 확보될 때까지 남북간 경제협력사업과 기업인의 방북 추진은 계속 유보하되, 이제까지 진행되고 있는 대북물자교역과 제3국에서의 상담을 위한 접촉은 허용해 왔으며, 사회문화분야의 교류는 사안별로 허용여부를 검토해 왔음.
- 특히 경제교류협력을 추진함에 있어서는 직교역 활성화와 아울러 임가공교역과 경공업 중심의 소규모 협력사업을 거쳐 대규모 협력사업으로 발전시키는 단계적 접근이 바람직함.
- 남북간 교류협력을 활성화하기 위해서는 「남북기본합의서」와 「부속합의서」에서 합의한대로 남북당국간의 대화를 통해 각종 제도적 장치를 마련, 시행하는 것이 중요함.
- ※ 북한 핵문제 해결상황에 따라 사회문화분야에서의 교류와 경험을 단계적으로 확대해 나갈.

4. 통일정책 추진을 위한 주요과제

가. 국민적 합의의 중요성

- ※ 통일이야말로 여·야 및 보수·진보를 초월한 「큰정치」로서 정부는 국민적 합의를 바탕으로 일관성있게 통일정책을 추진해 나가야 함.
- 상황인식 문제
 - － 세계사의 엄청난 변화속에서 한반도만 예외지역으로 남을 것인가, 아니

면 역사적 흐름에 순응해서 남북간 새로운 관계를 정립하여 공존공영, 화합통일로 나아갈 것인가 하는 선택의 시기에 있음.

- 남북관계 상황의 이중성이 있기 때문에 정책이 모순되는 것으로 비치는 수가 있는 것이 사실이나(일면 대결 일면 대화구도) 양자택일적 시각에서 한쪽만을 강조하기 보다는 정책의 일관성을 유지하면서 그때 그때 신축성있게 유연대응해야 함. (예 : 북한 핵문제 관련, 당근과 채찍 전략)

○ 대북창구 일원화 문제

- 통일 논의의 확대 개방·자율화와 통일정책 결정 및 대화추진 전략상의 권한과 책임 소재
 - 정책결정, 대북협상 주체 : 정부
 - 통일논의, 남북교류 주체 : 국민

※ 정부는 국회를 비롯 학계 및 사계, 주요단체와 각계각층 국민의 의견과 여론을 민주적으로 수렴, 주권자인 국민의 뜻을 정책 결정과정에 반영(대의민주 정치의 묘)

○ 세대를 잇는 「과정으로서의 통일」에 대한 국민적 공감대 형성 문제

- 「통일조국의 미래상」에 대한 합의를 바탕으로 통일과정, 통일 이후의 한민족 공동체의 융성 발전을 위한 현 정치세대와 신세대의 임무와 역할을 자임, 지혜와 땀을 쏟아야

※ 21세기 세계사를 이끌 선진국 대열에 당당히 동참하는 통일한국 건설에 정부와 국민이 혼연일체가 되어야 함.

나. 통일정책·방안의 보완·발전문제

- 자주·평화·민주원칙을 바탕으로 정책기조의 일관성을 유지하되, 상황변화에 맞게 그 방향을 조정, 추진방법도 조정
 - 한민족공동체 형성을 위한 「3단계 통일방안」
- 북한측의 통일방안 내용중 수용가능 부분과 불가부분을 가려 민족 총의에 따른 신 통일방안을 마련한다는 포용적 자세 견지 필요