

역대정부의 대북정책과 통일관련 국민적 합의 도출 방안

김 병 기

(중앙대학교 법학전문대학원 교수)

요 약 문

완전한 의미의 남북한 통일은 정치·제도적 의미의 통일과 더불어 광범위한 국민적 합의에 더 잡은 통일정책의 지속적 수행을 통한 법·경제·사회·문화 등 전방위적 통합의 과정임은 재언의 여지가 없다. 그러나 권위적 역대정부의 대북·통일정책을 살펴보건대 다소 정권유지를 위해 그릇된 방법으로 향도된 면을 부정할 수 없으며, 국민의 정부와 참여정부 시기에는 남북관계의 긴장완화에 표면적으로 기여한 면도 없지 않지만, 그 부정적 측면도 간과할 수 없어 민주적 대북정책을 내세워 대한민국의 정통성 내지 국가안위에 근본적 의문이 제기되기도 하였다.

향후 한반도 통일을 위한 기본적 명제는 남북한 화해·협력을 통한 평화적 통일의 달성이다. 이를 위해서 우선 통일 관련 기본법이라 할 수 있는 “(가칭)남북통일 추진을 위한 기본법”의 제정을 제안한다. 과거 남북교류협력의 증진을 위한 제반 법률은 존재하였지만 보다 장기적이고 종합적인 차원에서의 통일을 위한 기본법 제정의 필요성은 이명박 정부의 출범과 더불어 일반의 공감대를 형성하였다고 본다. 동법에서는 탈국내정치의 대북·통일정책을 위한 의무조항이 명문화 될 것이며, 건전한 여론 형성을 위한 민간통일운동의 활성화도 보장되어야 한다. 또한 통일이 장기간의 과제임을 고려하여 통일·통합관련 이념의 법제화, 관련 기본계획·추진계획 등의 수립, 통일교육의 실질화 및 지방자치단체의 협조 의무를 명시하는 것 등이 요구된다.

주제어 : 남북통일, 통일정책, 대북정책, 남북관계의 긴장완화, 남북한 화해·협력, 평화적 통일, 남북통일 추진을 위한 기본법, 통일교육

【 目 次 】

I. 문제의 제기	3. 일괄타결방안에 대한 잠정적 평가
II. 역대 정부의 대북정책과 국민적 합의	IV. 국민적 합의 도출을 위한 새로운 패러다임의 확립
1. 강대국간 냉전기의 대북정책 (1948~1969)	1. 이성적 여론과 국민적 합의
2. 냉전과 긴장완화기의 대북정책 (1970~1987)	2. 脫國內정치의 대북정책과 국민적 합의
3. 냉전 해체기의 대북정책 (1988~1997)	3. 민간통일운동의 활성화와 국민적 합의
4. ‘국민의 정부’ 및 ‘참여정부’의 대북·통일정책과 국민적 합의	V. 통일관련 기본법 제정을 통한 국민적 합의 도출
III. 이명박 정부의 대북정책 개관	1. 입법의 필요성
1. 일괄타결(Grand Bargain) 방안	2. ‘(가칭)남북통일추진을 위한 기본법’全文
2. 구체적 쟁점 사항	3. 법안 관련 주요 쟁점 분석
	참고문헌

I. 문제의 제기

민주주의는 국민적 대의를 기반으로 하는 정치체제이다. 따라서 여타의 정책결정에서 뿐만 아니라 대북·통일정책의 추진에도 국민적 대의가 집결되고 반영되어야 함은 물론이다. 이러한 점은 현행 헌법 전문상의 “... 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 ...”라는 잣구 및 제4조의 “... 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책 ...”에서 잘 나타난다.

민주적 정치체제하에서 정책결정과정은 이스턴(D. Easton) 등의 체제이론가들이 제시하듯이 정치체제가 환경(국민, 이익집단)의 요구와 지지를 받아들여(input), 그 투입물을 전환시켜(conversion), 산출물을 환경에 다시 내 보내는(output) 일련의 정치행태적 과정을 통해서 나타난다. 그러나, 시민사회의 성장 경험에 일천하여 국가가 시민사회를 압도하고 있는 대부분의 非西歐國家에서는 이와 같은 투입(input) 중심의 정책결정 보다는, 국가 주도에 의한 산출(output) 중심의 정책결정이 이루어져 온 것이 사실

이다. 이는 우리나라의 경우에도 예외는 아니어서, 1945년 해방 이후와 '60~'70년대의 개발독재, 그리고 1980년대 권위주의 정권에 이르기까지 정책결정과정에서 국민의 참여 몫은 지속적으로 배제되어 왔다. 그러나 1987년 6월 시민항쟁을 기점으로 하여 폭발적으로 성장한 시민사회는 이제 다양한 정책결정과정에서 결코 간과할 수 없는 중요한 참여자로 등장하게 되었고 이러한 흐름은 문민정부를 거쳐 국민의 정부 및 참여정부에 이르러 더욱 뚜렷이 나타났었다.

이러한 사정은 대북·통일정책의 경우에도 마찬가지이다. 특히 과거의 대북정책은 대한민국의 존립에 위협을 가할 만큼 막강한 군사력과 적개심을 가진 북한이라는 대상을 전제로 한 것이었기 때문에 국가안보의 필요상 정책결정과정에서 극도로 시민사회의 참여가 배제되었던 영역이었다. 그러나 이 같은 대북정책영역도 1988년 「가자! 북으로, 오라! 남으로」라는 구호로 상징되는 대학생 중심의 감상적 통일운동이 시민사회의 폭발적 영역확대와 더불어 호응을 얻어가면서 대북정책에서도 시민사회의 참여를 통한 국민적 합의도출의 필요성이 상기되었다. 이러한 상황은 1990년 독일이 통일되고, 소련 및 동구권에서의 공산주의의 몰락이라는 세계사적 격변기에서 한반도에 서의 통일 가능성이 현실화되면서 더욱 더 증폭되었다.

이런 견지에서 본고에서는 역대 정부의 대북·통일정책의 수립과정 및 그 내용에 나타난 국민적 합의 도출과정에 대하여 비판적으로 일람하고, 통일을 지향하는 대북정책과 통일 후의 법통합 문제에 있어서 충분한 適實性和 유용성이 담보되는 국민적 합의도출 방안도 검토하기로 한다.

II. 역대 정부의 대북정책과 국민적 합의

1. 강대국간 냉전기의 대북정책(1948~1969)

가. 李承晩 정권 시기

휴전 직후 분단의 해소를 위한 여러 시도는 그 현실성의 결여로 인해 남북한 체제 경쟁을 초래했으며, 이러한 경쟁 구도는 분단체제의 특징으로 자리 잡으면서 남북한 모두 체제우위를 바탕으로 한 경제성장정책에 체제동원능력을 집중한 시기이다.

(1) 이승만 정부의 대북정책

이승만 정부의 대북정책은 북한은 한반도에서 불법정부이고 남한만이 정통성 있는 합헌적 정부라는 기본적 인식에서 대북·통일정책을 전개해 나갔으며, 「1민족 1국가 1정부」만이 존재한다는 논리에 입각해 전개되었다.¹⁾ 이승만 정부는 한국전쟁 이전에는 대외적으로는 유엔 감시 하에 자유총선거통일을 주창하면서, 대내적으로는 무력북진통일론을 주장했다.²⁾ 이러한 자유총선거와 북진통일의 2대 기조는 한국전쟁을 치른 후에도 변함이 없었다. 다시 말해서 적대적인 북한관을 바탕으로 자유와 민주주의 이름으로 북한동포를 해방시켜야 한다는 것이 이승만 정부의 논리였던 것이다.

(2) 국민적 합의 도출과정 및 그 평가

한국전쟁 직후 전쟁의 공포와 피폐된 국가경제 기반의 재건을 목표로 한 이승만 정부의 이른바 북진통일론은 전쟁을 막 경험한 남한 국민들에게 별 저항없이 받아들여진 것으로 평가할 수 있다. 한국전쟁 이후 북한의 김일성 정권을 소련 군정하에 전한 반도의 소비에트화 통일을 목표로 투입된 ‘화물차정권(baggage-train government)’으로 인식하는 것이 보편화되었으며, 따라서 북한을 더 이상 협상의 대상으로 간주하거나 평화통일의 대상으로 인식한다는 것이 무모하다는 결론이 팽배하였던 것이다. 즉, 국민적 합의를 이끌어 내기 위하여 헌법개정 등 특단의 제도적 장치를 요하지도 않았으며, 북진통일론을 견제할 유력한 정치적 세력이나 움직임도 발견할 수 없었다. 물론 당시의 진보당은 이승만 정부의 무력통일론의 비현실성을 지적하면서 유엔 감시하의 남북통일 총선거를 핵심 내용으로 하는 통일방안을 전개했다. 즉 “첫째, 유엔의 동의하에 구성된 국제감시위원회가 통일선거를 감시하며 그 선거로 구성된 의회는 통일한국의 헌법, 군대해산과 관련된 문제를 다룬다. 둘째, 모든 외국군의 철수는 통일선거가 합의되면 비례원칙에 따라 선거 실시 이전부터 개시하되 완전 철수기간은 통일정부가 수립되고 그 정부가 치안책임을 담당할 후로 정하여 져야 한다.”가 그 주된 내용이었

1) 이러한 점은 제헌국회가 처음 소집되었을 때(1948. 5. 31.), 200석의 남한 국회의원 수 이외에 북한지역에 100석을 공석인 채로 배분하고, 북한이 언제라도 유엔 감시 하에 자유총선거를 통해 100명의 국회의원을 선출하고 한국 국회에 참가시켜 대한민국의 관할권을 북한에까지 연장하겠다는 소위 북한정부에 대한 부인정책을 전개했던 점에서도 잘 나타난다. 대한민국 국토통일원, 민주통일론, 1973, 334면; 전득주, 한국의 통일정책 : 과거, 현재, 미래, 1992, 21~23면.

2) 대한민국 정부수립에 즈음하여 이승만은 그의 통일정책으로 이른바 북진통일 내지 승공통일론을 다음과 같이 언급했다: “... 만약 북한의 자유로운 의사표시가 북한 공산주의자들에 의해서 억압될 경우 대한민국은 무력을 사용하여 북한 공산주의자들에 대한 한국의 주권을 회복할 권리를 가진다. ...” 외무부, 외교행정 10년, 1959, 93면.

다. 그러나 이러한 논의는 국민적 합의과정은 차치하고라도 국민에 대한 공지의 기회조차 봉쇄되는 당시 상황에서 진지한 토의를 기대하기 어려웠고, 특히 조봉암의 몰락 이후 체제우위론을 바탕으로 하는 승공통일론의 강화로 인해 철저히 부정되고 말았다.

한편, 이 시기의 북한의 통일정책은 「민주기지론」을 기본으로 내세우면서 「선건설 후통일」로 요약되는 소위 방어적 민주기지론을 추구한다. 북한의 방어적 민주기지론에 기초한 사회주의 경제건설은 전쟁기간 동안 형성된 동원체제의 효율성과 파괴된 생산시설의 대체에서 오는 생산성 증대에 의하여 성공적으로 달성될 수 있었다. 사회주의 경제의 성공적 기초확립과 대남 체제우위의 확보는 북한 지도부에 정치적 자신감을 안겨 주었고, 이에 따라 김일성은 1960년 해방 15주년 기념보고에서 통일방안으로 연방제를 주장하고 교류협력에 의해 통일이 가능할 것이라는 ‘기능주의적 통일방안’을 제시하기에 이르른다. 그러나 체제우위에 기초하여 남북한 교류협력과정에서 약세였던 남한체제를 흡수하려는 연방제 통일방안이 거부되고 남한에 제3공화국 정부가 들어서자 북한은 군사력을 강화하고 남한사회의 불안정성을 유도하여 무력에 의한 혁명적 사회주의국가를 세우려는 「패권적 혁명전략」을 주창하게 된다. 이에 따라 북한의 통일정책도 남한내 인민혁명에 기초한 「선혁명 후통일론」을 지향하게 된다. 어쨌든 이런 상황하에서 이승만 정부의 통일정책은 그 현실성의 부족으로 인하여 점점 부차적인 관심사로 격하되고, 경제재건을 기초로한 체제우위 확보경쟁은 남북 간의 적대감과 이질감을 심화시키면서 평화적 통일의 가능성을 축소시키는 결과를 초래하게 된다.³⁾

나. 張勉 정권의 대북정책

(1) 평화통일정책으로의 변경

제2공화국 장면 정권은 1960년 4·19혁명에서 1961년 5·16까지 격동의 와중에서, 그리고 한국의 민주화를 위한 과도기적 상황에서 무력사용을 배제한 반공정책을 대북정책의 기조로 둠으로써 무력통일정책의 공식적 폐기선언을 통한 평화통일정책을 제시했다는 데 의의가 있다고 할 수 있다.⁴⁾ 구체적으로 볼 때 장면 정부는 이승만 정부

3) 다만 이승만 정권이 대한민국 정부수립 과정에서 유엔의 지원을 받았고, 특히 북한의 도발로 국가존속의 위기에서 미국을 위시한 유엔군의 참전으로 기사화생했기 때문에, 계속되는 북한의 안보위협 앞에서 강경한 대북정책을 펼칠 수 밖에 없었다는 점은 고려되어야 할 것이다. 同旨; 박현욱, 이승만·장면·박정희 정부의 대북정책, 북한(통권 335호), 1999. 11, 74면.

4) 장면 정부의 통일정책은 학설상 「중립화 통일방안」이라고도 칭해진다. 이러한 한반도의 중립화 통일 논의는 1955년 수립된 독립자유 오스트리아의 탄생에 자극 받았지만, 1960년 12월 10일 장면정부는 오스트리아식 통일방안은 양국의 역사적·문화적 차이 때문에 한국에 그대로 적용하기는 힘들다고 천명

의 무력통일안을 포기하고 남북한 동시에 유엔 감시 하의 자유총선거를 통한 평화통일안을 제시했다. 한반도에는 「1민족 1국가 2개 정부」가 있되, 이 2개 정부는 유엔의 감시하에서 총선거를 통해 하나의 정부를 만들 수 있다는 논리였다. 따라서 장면 정부는 유엔에 의한 통일방안을 답습하고 외교정책의 일환으로서 통일정책을 전개했다고 평가할 수 있다.

(2) 다양한 통일논의의 표출과 그 평가

4·19혁명은 국내정치의 판도를 바꾸면서 과거 정부의 정책을 전면 부인하자는 분위기를 만들었다. 따라서 장면 정권의 평화통일정책노선은 민주당 정부가 독자적으로 추진하여 국민의 지지를 획득한 정책이라기보다 4·19 이후 분출된 민주화 욕구와 과거 이승만 정권의 무력북진통일정책에 반대하는 여론이 만들어낸 반사적 작용이라는 측면도 없지 않다.

이런 사회적 분위기는 다양한 통일논의를 분출시 바, 당시 통일사회당, 사회대중당, 혁신당 등은 1961년 「남북학생회담 및 통일촉진궐기대회」를 통하여 통일의 기본원칙으로서 민족자주·평화·민주의 원칙 및 영세중립화 주장도 개진하였으며, 통일 이후의 지향체제는 민주주의·민주적 사회주의·평화공존노선 및 친미 일변도 외교정책 배격 등이라고 요구하기도 하였다. 남북협상과 관련하여서는 즉각적인 남북협상 개최안과 통일협의를 위한 남북한 대표자회담개최론이 제기되기도 했고, 남북협상은 우선 정당·사회단체로 구성되는 남북한 대표협의체와 정부간에 구성되는 全韓委員會에서 선거법을 제정하도록 하자는 제안까지 나왔다. 또한 총선거 공포일로부터 1개월 내에 남북한 군대는 해체하고 그 후 2개월 내에 외국군을 철수시키며 외국과 체결한 일체의 군사조약을 폐기하도록 해야 한다는 극단적인 주장도 등장하였다.⁵⁾

결국 1년 남짓한 짧은 기간 내에 이루어진 장면 정권의 대북정책은 이승만 정권처럼 철저한 반공의식을 바탕으로 유엔 감시 하의 남북총선거 방안을 제시하고, 「선건설 후통일」의 원칙준수 및 무력통일 배제, 그리고 다양한 통일방안이 자유롭게 분출될

한다. 북한도 한국의 중립화 통일방안에 대해 남한의 공산화라는 자신들의 의도가 좌절될 지도 모른다는 두려움 때문에 부정적으로 반응했다. 이는 김일성이 1960년 8월 14일 남북한 경제교류를 바탕으로 한 남북 연방제를 제시할 때 남한의 중립화 통일방안에 대하여 전혀 언급하지 않았던 사실에서 잘 드러난다 하겠다.

5) 만일 이러한 급진적 주장이 정책화 되었다면 지금의 한반도가 어떤 모습일까? 지금까지 북한이 취해온 수많은 휴전협정위반 및 무력도발 기도는 별론으로 하더라도 화생방무기 및 장거리 미사일 등의 대량살상무기 개발을 포기하지 않은 현실을 고려하건대, 국민적 합의가 결여된 무책임한 百家爭鳴式 통일 논의가 얼마나 위험한 것인가를 지적하기로 한다.

수 있는 토대를 구축했다는 점은 높이 평가할 수 있으나, 이러한 통일방안들을 정책화하여 추진하기에는 너무나 짧은 기간이었다고 하겠다. 또한 전술한 바와 같은 다양하고도 급진적인 통일방안 논의들을 국민적 합의과정을 통하여 여과할 수 있는 법적·제도적 장치를 마련할 정부의 역량이 부족하였던 점은 우리에게 시사 하는 바가 크다고 본다. 생각건대, 제2공화국은 제1공화국에 비해 짧은 기간이긴 하였지만 통일문제에 대한 논의는 훨씬 활발했던 시기라 할 수 있다. 그러나 당시의 통일논의의 상당부분은 분단의 원인과 배경이 되고 있는 국내외 정치상황을 냉철하게 파악하지 못한 측면이 있었고, 북한의 대남적화전전략에 대한 인식 부족에서 비롯한 所以가 크다고 할 것이다. 또한 통일논의가 국민의 일반적인 정서를 도외시한 채 무질서하게 전개됨으로써 낭만적이고 감상적인 차원에 머물러 있었다고 평가할 수 있다. 따라서 통일문제에 대한 비등하는 여론을 감안하여 — 제도권 내에서의 토론을 통한 국민적 합의 과정을 생략한 채로 — 민주당정부는 자유당정부가 주창한 유엔 감시 하의 북한지역 자유선거 또는 북진통일론 대신 유엔 감시 하의 남북자유총선거를 대북·통일정책의 기조로 삼았던 것이다.

다. 박정희 정부 전반기(1961]1969)의 대북정책

(1) 「선건설 후통일」 정책의 강화

반공을 國是의 제1로 삼고 출범한 군사혁명정부⁶⁾의 공약은 그대로 박정희 정부의 대북·통일정책으로 이어졌다. 박 정권은 대북관계에서 대화·협상의 불가론 고수와 민간통일논의의 금지 및 관변통일론으로 민간차원의 통일논의에 제동을 걸었다.⁷⁾ 동시에 장면 정부의 「선건설 후통일」 정책은 박정희 정부의 대북정책에도 그대로 승계되어⁸⁾ 「선건설 후통일」의 정책기조 및 반공적 안보관에 근거한 체제동원을 통해 남한

6) 5·16을 계기로 등장한 군사혁명위원회의 혁명공약 제1항은 “반공을 국시로 삼고 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공태세를 재정비 강화한다”고 선언하였다.

7) 전술한 바와 같이 장면정권시기에 분출되었던 정치·경제·사회적 불안감과 우후죽순처럼 쏟아져 나왔던 급진적이고 감상적인 통일논의로 국론이 분열되는 부작용이 박정권에서의 반공태세 강화와 안보의식 확립의 명분을 제공하게 된다. 특히, 1961년 7월 4일에는 반공법이 공포됨으로써 정부와 의견을 달리하는 통일논의는 통제의 범위를 벗어나 용공으로까지 매도되는 경우도 없지 않았다고 한다; 신용수, 정부의 대북정책, 그 허와 실, 한국북방학회논집 제5호, 1999, 251~252면.

8) 1966년 1월 18일 국회에 보낸 연두교서에서 박정희 전대통령은 “... 우리가 지향하는 조국 근대화야말로 남북통일을 위한 대전제요, 중간목표이다. 통일의 길이 조국 근대화에 있고 근대화의 길이 경제

은 급속한 경제성장을 달성할 수 있었다.

특히 박정희 정부의 전반기에는 정부의 독점적인 통일논의 속에 북한의 통일정책에 대응하고 장기적인 대북정책을 마련하기 위하여 국토통일원을 설치하였으나(1969. 3. 1) 국제적 냉전구조의 지속과 남북한 비타협적인 대립으로 인하여 통일논의가 활성화 되지 못하였다.⁹⁾ 즉, 이 시기에는 분단 양체제 간의 세력관계가 통일논의의 기본적 결정요인으로 작용했으며, 무력통일정책 이외의 평화적 통일방안들이 일시적으로 제기되었으나¹⁰⁾ 남한이 경제성장에 치중함으로써 남북 간의 통일논의는 실질적으로 존재하지 않았다. 다만, 1960년대 들어 두 차례에 걸친 경제개발 5개년계획을 성공적으로 완수함으로써 대북한 국력우위를 확보하기 시작한 제3공화국 정부는 1960년대의 ‘대화 없는 남북대결시대’를 청산하고 1970년대의 ‘대화 있는 남북대결시대’를 맞이하게 되는 점은 주목할 만하다.

(2) 관변통일론 확립을 위한 헌법규정 및 제도적 장치

박정희정부의 대북정책의 기저를 이루는 민간통일논의의 금지 및 관변통일론은 제3공화국 헌법¹¹⁾에 의하여 법적으로 뒷받침된다. 장면 정부 시기의 민간 주도의 다양한 통일논의가 초래한 정치적 혼란을 경험한 박정희 정부는 독점적 대북·통일정책 추진을 위하여 헌법개정을 통한 법적·제도적 장치를 마련하는 바, 그 주요한 사항을 適示하면 다음과 같다.

i) 형식적으로 몽테스키외(Montesquie)식의 삼권분립에 근거한 대통령중심제를 채택하여 행정의 신속성과 효율성을 기하고자 하였으나, 실질적으로는 미국식의 완전한 삼

자립에 있는 것이라면 자립은 통일의 첫단계가 된다”고 함으로써 ‘선건설 후통일’의 정책방향을 분명히 하였다.

- 9) 이 시기의 북한의 파상적인 대남평화통일 제의 속에서 한국이 수락한 경우는 국제올림픽위원회(IOC)의 권유에 의해 1963년 남북단일팀을 위한 체육회담이 유일하다고 한다; 통일원, 통일백서 1992, 37면.
- 10) 이러한 평화통일논의는 남한 정부나 국민의 여론 내지 합의과정에 의하여 도출된 것이 아니라 북한에 의해 공세적으로 제기된 일방적 대남선전공세에 대한 남한의 즉발적 반응으로 보는 것이 타당할 것이다. 당시 북한에 의해 제기된 일방적 대남 제의를 살펴 보면, “남조선 경제를 부흥시키고 민생문제를 해결하는 유일한 길은 남북교류를 실현하며 북의 강력한 경제력에 의거해야 한다(61. 8)”, “남조선 어민을 위하여 쌀, 직물, 신발 등 구호물자전달 제의(62. 1)”, “북남불가침조약 체결제의(63. 12)”, “이산가족 혈육상봉과 서신거래 제의(64. 10)” 그리고 “외세간섭없이 민주주의적 기초 위에서 남북한 총선거로 통일실현 제의(69. 10)” 등 실효성 없는 대남 제의로 위장평화공세를 펴왔다.
- 11) 제5차 헌법 개정으로 탄생한 제3공화국헌법은 헌법 개정의 방법에 의한 것이 아니고 非常措置法改正의 방법에 의하여 구헌법을 전면개정한 점이 특색이다. 이것은 형식상으로는 제5차 헌법개정이었으나 실질적으로는 제3공화국 헌법의 제정이라 하겠다. 同旨; 김철수, 헌법학개론, 64면.

분립적 대통령제가 아니라 대통령에게 행정권 뿐만 아니라 國家緊急權, 立法拒否權 등을 부여하여 집행권 우월적 경향을 띠게 되었다. 또한 실제 정치에 있어서 정당우월적인 경향이 나타났고, 이에 따라 여당의 당수인 대통령의 권한이 상당히 강력해졌다.

ii) 현대적인 정당제도를 확립하기 위하여 정당조항을 두었다. 제2공화국헌법에서도 정당에 관한 조항을 두었으나 제3공화국헌법은 정당에 관하여 많은 규정을 두게 된다. 다만 이런 조항들은 트리펠(Triepel)이 주장했듯이¹²⁾ 헌법상 정당의 지위를 적극적으로 보장하기 위한 ‘헌법에의 편입단계(verfassungsmäßige Inkorporation)’라기 보다는 정치적 고려가 크게 작용한 것으로 볼 수 있다. 즉, 여당의 입장에서 현대 정당국가적 경향의 강화와 더불어 집권당 내지 대통령의 권한 강화를 위한 수단으로 작용하였고,¹³⁾ 야당에 대하여는 정당의 헌법상 의무를 강조하는 측면이 부각됨으로써 자유민주적 기본질서에 배치될 의문이 있는 일체의 정당에 의한 통일 논의를 原始的으로 배제함으로써 결국 관변통일론의 기초를 제공하게 되었다.

iii) 국회를 단원제로 하여 국회의 운영과 조직을 간소화하고 국회의 권한을 상당히 약화시켰으며, 국가안전보장회의를 설치하여 그 제도적 취지와는 달리 대북·통일정책의 수립을 독점하는 기구로 운영하였다.

2. 냉전과 긴장완화기의 대북정책(1970~1987)

가. 박정희 정부 후반기의 대북정책(1970~1979)

(1) 남북대화 및 평화통일정책의 구체화

위에서 살펴본 바와 같이 박정희 정권은 60년대를 국력배양의 시기로 삼고 비타협적 대북정책을 고수해 왔다. 그러나 박정희 정권 후반기에는 통일문제를 대북정책의 핵심과제로 추진하면서 남북 국력경쟁에서 얻은 자신감을 바탕으로 대북통일 역공세를 취하게 된다. 이 시기는 ‘8·15 평화통일 구상 선언’으로부터 ‘6·23 평화통일외교정책선언’까지인 1970년부터 1973년까지의 기간과 ‘1·18 남북 상호불가침협정 체결제외’로부터 ‘10·26사

12) H. Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 2. Aufl., 1930.

13) 제3공화국 헌법은 대통령 선거와 국회의원 선거에 입후보할 경우 정당의 추천을 필수요건으로 하고, 탈당이나 소속정당이 해산된 경우에는 의원직을 상실하게 하는 등 철저한 정당 국가적 경향을 지향하였다.

태'까지(1974~1979)로 세분할 수 있다.¹⁴⁾ 전기는 경제발전과 대북자신감을 배경으로 주변상황의 변화에 편승한 「제1기 남북대화시기」라고 할 수 있으며, 후기는 유신체제의 본격적 출범과 함께 남북한의 치열한 통일제의를 공방전이 전개되었던 시기라고 볼 수 있다.

우선 박정희 정부는 1970년 8월 15일 광복 25주년을 맞아 평화통일 기반조성을 위한 구상을 제시하고 북한을 처음으로 '선의의 체제경쟁' 상대로 인정함으로써 본격적인 남북대화의 시대를 개막하기에 이른다.¹⁵⁾ 한편 1969년 7월의 '닉슨 독트린'을 신호로 미·중 화해기류가 싹트고 월남전에서의 미군철수 거론, 동·서독 정상회담 등 세계적 화해 분위기에 힘입어 1971년 8월부터 남북적십자회담 시작, 1972년 '7·4남북공동성명' 발표 및 남북조절위원회 운영 등 다양한 채널을 통한 남북 대화 중심의 대북정책을 펼쳤다.¹⁶⁾ 박정희 정부는 계속해서 1973년 '6·23선언'으로 불리우는 '평화통일 외교정책에 대한 특별선언'을,¹⁷⁾ 1974년 1월의 연두기자회견에서는 상호무력 불가침, 상호내정 불간섭, 현존 휴전협정의 효력존속을 골자로 하는 '상호불가침협정'을 제의했다. 또한 1974년 8월 15일 광복절 경축사에서는 남북한 상호불가침협정 체결, 상호 문화교류 및 신뢰회복, 남북한 자유총선거를 추구하는 '평화통일 3대원칙'을 밝혔으며, 박정희 정권의 말기였던 1979년 1월 19일에는 연두기자회견을 통해 '남북한 당사자 간 무조건 대화'를 제기했다. 특히 '무조건 대화제'는 "... 어떤 시기나, 어떤 수준 ..."이라는 표현을 통해 사실상 정상회담까지를 고려한 최초의 제의 사례라는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

(2) 국민적 합의 도출면에서 살펴 본 박정희 정부의 대북정책 평가

가) 비판론 개관

박정희 정부 후반기의 대북·통일정책은 남북대화 및 평화통일정책을 구체화했다는

14) 양영식, 통일정책론, 1997, 149~150면.

15) '8·15선언'은 - 논란의 여지가 있지만 - 대체적으로 볼 때 다음의 세 가지 점에서 대북정책에 있어 획기적인 전기를 마련한 긍정적인 시도라 평가되어 진다. 첫째, 남북총선거 이전에 전쟁방지와 평화정착과 같은 중간단계 설정의 필요성을 표명함으로써 대북정책에 현실주의적 접근을 시도했다는 점, 둘째, 북한의 죄행에 대한 비판과 더불어 북한정권을 선의의 체제경쟁 대상으로 인정한 점, 셋째, 남북대화를 위한 신중하고도 구체적인 노력을 기울이기 시작한 점 등이 그것이다; 다른 학자를 대표하여 박현욱, 전개논문, 79~80면 참조.

16) 특히 7·4남북공동성명은 자주적 통일, 평화적 통일, 민족 대단결이라는 조국통일 3원칙을 담고 있는데, 이에 대해 북한은 반공정책의 포기, 유엔가입 반대, 주한미군 철수 등의 수용 불가능한 비현실적 요구를 내세움으로써 1973년 8월 28일 북한측에 의한 일방적 대화 중단이 초래되었음은 주지의 사실이다.

17) '6·23선언'은 내정불간섭, 상호불가침, 유엔동시가입을 주요 골자로 하는 것으로써 북한을 정치실체로 인정하여 평화적 관계를 정립하자는 의도로 평가할 수 있다.

긍정적 평가뿐만 아니라 진보적 성향의 학자를 중심으로 다음과 같은 비판론도 개진된다.¹⁸⁾

비판론자에 의하면, 박 정권의 통일정책은 이승만 정부의 북진통일론처럼 통일지향 정책이기보다는 시종일관 통일억제정책이었고, 민족 간 적대의식과 갈등의식을 심화 및 生體化시켰다고 주장된다. 그의 18년 집권기간 동안 시민사회 수준에서의 통일운동이나 민족운동은 일체 표면화될 수 없었고, 국가보안법이나 반공법에 의해 엄격히 통제되었기 때문에 실질적으로는 통일기반을 조성하는 모든 방도가 차단되고 분단만이 공고해졌다고 비판한다. 또한 1972년 10월 17일 비상계엄을 선포하고 민족통일이라는 이름하에 정치활동의 전면 금지, 국회해산 및 헌법기능의 일부 정지, 비상국무회의의 국회권한 대행 등 초헌법적 조치들을 취함으로써 독재정권의 공고화를 위한 통일정책의 악용이라는 선례를 남겼다고 혹평되어 진다.

이러한 일련의 정치상황에 대한 평가는 본 논문의 범위를 유월하는 것이므로 詳論할 여유는 없지만, 국민적 합의 도출이라는 측면에서 볼 때 박정희 정부 후반기의 대북·통일정책은 그 내용적 수월성 내지 실현 가능성에도 불구하고 다음과 같은 법적·제도적 결함을 내포하고 있다고 일응 논의되어 질 수 있다.

나) 維新憲法과 대북정책

‘7·4남북공동성명’의 긍정적 취지는 연이어 행해진 유신헌법의 제정을 통하여 평가절하를 경험하게 된다. 박정희 전 대통령은 1972년 10월 17일 “정상적인 방법이 아닌 非常措置로써 남북대화의 적극적인 전개와 주변 정세의 급변하는 사태에 대처하기 위한 체제개혁을 단행하기”위하여 약 2개월간 헌법일부조항의 효력을 중지시키는 비상조치를 국민 앞에 선언하였다. 이 선언은 국회를 해산하고 정당 및 정치활동을 중지시켰으며, 국회의 권한은 비상국무회의가 수행하도록 하였고, 또 조국의 평화통일을 지향하는 헌법개정안을 공고하였고, 이를 국민투표에 회부하도록 하였다. 이로써 헌정은 일시 중단되었으며 헌법의 일부효력정지와 폐지가 뒤따르게 되었다. 동년 10월 26일 비상국무회의는 헌법안을 의결하고 이를 27일 공고하였으며, 11월 21일에 실시된 국민투표에서 유신헌법안은 유권자 91.9%의 투표와 투표자 91.5%의 찬성이라는 경이적인 지지로 확정되었다.¹⁹⁾

18) 예컨대 강정구, 박정희 정권의 대북정책과 통일정책, 역사비평, 1997, 212면 이하 참조.

19) 유신헌법의 제안 이유에 의하면, “이는 당면한 우리의 헌법 생활에 맞춘 헌법이다. 즉, 이 헌법의 기본적 성격은 조국의 평화적 통일지향, 토착적 민주주의 확립, 균등하고 실질적이며 경제적 평등을 이룩하기 위한 자유경제질서확립, 그리고 자유와 평화수호의 재확인이라는 데 있다”고 하였지만(한국헌

고전적 의미의 국민투표제도란 대통령이 국회와 국민대표기관의 의결에 구속되지 아니하고 직접 주권행사기관인 국민의 신임에 호소하기 위한 제도이다. 국민투표의 대상은 외교·국방·통일기타 국가 안위에 관한 중요정책으로 한정되어 있으며(현행 헌법 제72조 참조), 국민투표가 영토의 변경이나 정권 또는 대통령 개인에 대한 신임을 묻기 위하여 행하는 켈레비지트(Plebiszit)와 법률의 제정을 그 대상으로 하는 레퍼랜드(Referendum)으로 구분된다. 오늘날 대다수 권위주의 국가를 國民投票政體라고 칭하듯이 당시 박정희 정부의 유신헌법 제정을 위한 국민투표는 형식적으로는 제도권 내에서 행해지는 레퍼랜드의 성격을 띠고 있지만, 실질적으로는 대통령이 국민투표의 수단을 통하여 직접 국민의 신임을 물어 정당성을 확보하기 위하여 행하여진 복합적 국민투표 내지는 켈레비지트적 성격이 농후하였다.²⁰⁾ 남북대화 및 대북통일정책의 적극적 수행을 기치로 내건 유신헌법은 그 본래적 취지에 대한 평가는 차치하더라도 국민투표에 의한 압도적 지지라는 형식적인 국민적 합의를 이끌어 내는 데는 성공하였지만 정보통제, 자유로운 토론여건 봉쇄 등 권위주의적 켈레비지트에 의한 피상적인 합의도출과정이었다는 비판을 면하기 어렵다.

권위주의적 신 대통령제를 채택한 유신헌법은 또한 2~5천 명의 대의원으로 구성된 통일주체국민회의를 평화통일을 위한 국민적 조직체, 통일의 사명을 가진 범 국민적 기구로 설정하여 대북·통일정책 수립을 위한 input 기능을 담당하게끔 하였으나, 이 역시 권력독점의 정치행태 하에서 대북·통일정책의 연속성 있는 수행을 위한 국민적 합의 기능을 담당하지 못한 채 권력독점의 일환으로서 관변통일론의 관철을 위한 관변기관으로서의 역기능만을 남긴 채 비판의 대상이 되고 만다. 이런 상황 하에서 비정부차원의 통일논의에 통일과정보다 민주화에 중점을 두고 있던 제도권 야당이 포함되지 않은 것은 어쩌면 당연한 것처럼 보인다.

끝으로 박정희 정부 후반기의 대북정책을 평가함에 있어 前記한 법적·제도적 한계 이외에 당시 국제정치상황 하에서의 신경향을 남한 내부의 정치적 이해관계 때문에 적극적으로 善用하지 못한 점은 큰 아쉬움으로 남는다. 소위 ‘거울반사경적 평가방법

법연구회, 헌법개정안해설 - 그 특징과 내용, 2면), 실질적으로는 장기집권을 위한 일종의 쿠데타적 성격의 것이라는 데 의견의 합일을 보고 있다. 따라서 유신헌법의 성립은 형식적으로는 제7차 헌법개정이지만 실질적으로는 헌법전반에 대한 변혁이기 때문에 새로운 헌법의 제정으로서 제4공화국헌법의 제정이라고 보아야 할 것이다.

20) 이런 점은 박정희 전대통령이 1975년 1월 22일 특별담화를 통하여 “... 만일 우리 국민 여러분이 유신헌법의 역사적 당위성을 인정하지 않고 현행헌법의 철폐를 원한다면, 나는 그것을 대통령에 대한 불신임으로 간주하고 즉각 대통령직에서 물러날 것이다”라고 선언하면서 실시한 국민투표(98.3%의 찬성율)에서 잘 나타난다.

(mirrored window method)²¹⁾에 의하여 1969년 닉슨 독트린 이후 동서 간의 데탕트로 냉전이완이라는 동일한 국제질서의 변화 속에서 같은 처지의 분단국가였던 한국과 독일이 어떤 대응을 하였는가를 검토해 볼 필요가 있다.

서독의 경우 1969년 들어 20년 동안 반공제일주의와 대동독 대결주의를 고수해온 기민당(CDU)을 패배시키고 브란트(W. Brandt)가 이끄는 사민당(SPD)이 집권하였다. 냉전이완이라는 새로운 국제질서 하에 브란트는 기존 기민당의 대결주의에서 소련등 동방과는 화해로, 미국 등 서방과는 협력을 근간으로 양독 관계를 재정립하여 유럽과 세계의 긴장완화를 도모하고 1972년 ‘동서독기본조약’을 체결함으로써 민족동질성 회복의 기틀을 마련하였다. 이 능동적인 동방정책은 그 후 이완되어 우리의 ‘6·23선언’과 같이 약간의 수정을 겪었지만 전체적으로 보아 이산가족의 만남, 경제기술협력의 구축, 문화예술교류 등이 이루어져 민족동질성을 회복시켜 탈냉전이 이루어진 90년대에는 독일통일의 훌륭한 밑거름이 되었다. 유사한 상황 하에 있던 박정희 정부 후반기의 대북정책도 국내정치의 민주화를 바탕으로 ‘국민적 합의도출을 통한 정책결정’이라는 법적·제도적 장치를 도모하였다면, 당시의 대북정책도 오늘날 통일기반의 구성에 직접적으로 접목될 수 있었을 것이다.

나. 쏘다환 정부의 대북정책

(1). 새로운 통일방안 제시

‘10·26사태’, ‘12·12쿠데타’, ‘5·18광주민주화운동 강제진압’ 등 커다란 정치적 부담을 안고 출발한 전두환 정부는 우선 정치적 정통성 확보 수단을 필요로 하였다. 이러한 필요는 자연스럽게 민족 최대의 과제인 통일문제 해결방안 모색으로 이어지게 된다. 1981년 ‘남북한 최고책임자의 상호방문’을 제의함으로써 남북 정상회담의 가능성을 처음으로 제시하면서 ‘김일성 주석’이라는 공식칭호를 처음 사용했으며, 방북의사등 적극적인 남북 정상회담에 대한 의지를 표명했다.²²⁾ 또한 1982년 1월 22일 국정연설을 통해, 통일의 원칙, 민족화합실현을 위한 잠정협정, 민주통일을 실현하기 위한 ‘통일헌법’을 골자로 하는 「민주화합·민주통일방안」을 제시했으며²³⁾ 이와 관련해 교류와 협

21) 거울반사경적방법은 서로 다른 행위자가(집단적 혹은 개별적 행위자) 동일한 또는 유사한 역사적 계기를 맞았을 때, 한 행위자의 대응행위가 다른 행위자의 대응행위를 상호 평가하는 방법이다.

22) 이는 남북 간의 평화공존체계를 확립하고 교류와 협력을 확대해가는 동시에 남북문제의 정치적 해결을 위한 남북 정상회담을 제안했다는데 의의가 있다; 전현준, 전두환·노태우 정부의 대북정책, 북한, 1999. 11, 82면.

23) 「민주화합·민주통일방안」은 크게 세부분으로 구성되어 있다. 첫째, 통일의 원칙과 관련하여 “통일은 어떤 특정 계층이나 집단에 의하여 독립적·배타적으로 주도되어서는 안되며, 무력 또는 폭력의 방법

력 분야, 사회개방 분야, 긴장완화 분야를 포괄한 20개 항의 시범실천사업도 제안하였다. 북한측의 ‘남북정치인 100인 연합회의’에 대한 기습적인 주장에 대하여는 ‘남북한 고위급 대표회담’을 제의하는 등 대북우위의 입장에서 「민주화합·민주통일방안」의 실천의지를 부각하는 공세적인 조치를 취했다.

(2) 국민적 합의 도출의 필요성 인식

「민주화합·민주통일방안」은 전술한 바와 같이, 가장 합리적인 통일실현 방도는 통일헌법의 절차에 따라 통일국가를 완성하는 것이고 이 같은 역사적 작업이 성공적으로 추진되려면 극복해야 할 장애가 많음을 인정하고 있다. 사실 남북한의 현존하는 사상·제도·가치관의 차이와 심화된 대결논리로 인하여 전두환 정부 당시 통일헌법 작업의 전망은 험난하기 짝이 없는 것이었다. 따라서 이 방안은 통일헌법 성안을 위해서 우선 신뢰가 조성되어야 하고, 민족생활의 모든 영역에서 통일을 저해하는 요인들을 착실하게 해소시켜야 할 필요가 있다고 강조하고 있다. 그리고 그 동안의 民族自害的이며 비정상적인 관계에 종지부를 찍고 민족적 화합을 실현할 수 있는 민족자애적인 정상관계로 전환해야 할 것이라고 주장했다.

이러한 민족사적 작업의 성공적 완수를 위한 방안으로서 전두환 정부는 과거와는 달리 대북·통일정책의 수립·추진을 위한 국민적 합의의 필요성을 처음으로 공식화하였다. 즉, 「민주화합·민주통일방안」을 제안하면서, “... 통일은 어떤 특정 계층이나 집단에 의하여 독립적·배타적으로 주도되어서는 안되며 ...”라고 하였고 또한 “... 민족 전체의 통일의지를 한데 모아 통일헌법을 채택 ...”이라고 주장한 점은 높이 평가할 만 하다. 또한 ‘20개 시범실천사업’의 분야를 살펴보면, 정치적 협상이나 화해무드 조성은 물론이고 사회 각 영역의 다양한 계층이 대북정책의 실천에 참여하는 기회를 제공하여야 한다는 의지를 천명함으로써 그동안 금기시 되어왔던 남북한 문제에 국민 전체의 관심과 참여의 폭을 넓히는 긍정적인 효과를 가져 오게 되었다.²⁴⁾ 즉, 여론조

으로 추구되어서도 안될 것이다”라고 못박고, “통일은 민족자결의 원칙에 의거하여 거래전체의 의사가 반영되는 민주적 절차와 방법으로 성취되어야 한다”는 것이다. 둘째, 평화통일 달성방법과 관련, 남북한 간에 민족적 화합을 이룩하는 것을 기초로 민족전체의 통일의지를 한데 모아 통일헌법을 채택, 그 헌법에 따라 통일국가를 완성시키는 방안이 제시되었다. 셋째, 민족화합을 위한 남북한 기본관계에 관한 잠정협정체결 제의이다.

24) 교류협력 분야, 사회개방 분야, 긴장완화 분야를 포괄한 20개 항의 시범실천사업 중 국민 각 계층의 참여 폭을 넓혔다고 인정되는 사항은 다음과 같다. 이산가족문제의 실질적 해결 노력, 자유관광 공동지역 개방, 해외동포들의 조국 방문 개방, 어부들을 위한 공동어로구역 설정, 각계인사간의 상호방문, 기자들의 자유취재 보장, 민족문화에 대한 공동 연구, 각종 국제경기예의 단일팀 구성, 자원의 공동개

작에 의한 대북정책수립과정에 피상적으로 참여하기보다는(예컨대 텔레비지트 성격의 국민투표) 대북·통일정책의 수혜를 광범위하게 국민 각 계층에 인정하고자 한 취지는 남북관계에 큰 전환점을 가져왔다고 할 수 있다. 다만 이러한 시도가 전두환 정부의 胎生的인 정통성 결함으로 인하여 남한 내부에서도 조직화·제도화되어 구체적으로 실천되지 못한 점은 매우 아쉬운 점이라 할 수 있다.

어쨌든 전두환 정부의 이러한 실질적 대북관계 개선 노력은 ‘남북한 물자교역 및 경제협력 제의’ 및 남한의 수혜로 인한 북한 적십자측의 수재물자 인도인수가 이루어졌고, 남북한 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환방문이 이루어졌다. 또한 남북적십자회담²⁵⁾ 재개를 비롯하여 남북 경제회담²⁶⁾, 남북 국회회담 예비접촉²⁷⁾ 및 국제올림픽위원회의 중재로 남북 체육회담 등 다변적인 남북 접촉이 진행되었다. 이와 같이 실현 가능한 분야에서부터의 실질적인 남북 관계 진전 노력은 전두환 정권의 정통성에 대한 비판에도 불구하고 비교적 광범위한 국민적 지지를 확보했던 것을 유의하여야 한다. 정치적 대응논리와 정파적 이해관계를 떠나 남북 문제를 민족사적 과업으로 순수하게 인식하고 분단으로 인한 피해자에 대해 실질적 혜택을 부여하고자했던 정부의 노력은 멀게만 느껴졌던 통일에의 기대를 한층 가까운 장래의 일로 받아들이지게 함으로써 자연스럽게 국민적 합의를 이끌어 낼 수 있었다.²⁸⁾ 다만 이러한 성과가 전두환 정부 말기의 정치적 혼란으로 인하여 지속적으로 확인되고 구체화되지 못한 점은 또한 한 번의 실망을 가져다주었지만, 적어도 국내정치의 민주화가 대북정책관련 국민적 합의 도출 및 통일달성을 위한 시금석이란 소중한 경험을 가져다주었다.

한편, 전두환 정부의 대북·통일정책에 대한 광범위한 국민적 지지에도 불구하고 반쪽의 성공이라고 평가 절하할 수밖에 없는 것은 역시 국내정치의 민주화가 달성되지 않은 상황에서 제도권 내에서의 다양한 통일논의가 부진했던 점을 꼽지 않을 수 없다.

발, 남북한 기술자 교류 등이 그것이다.

25) 남북 적십자회담은 그 어느 때보다 활발하게 진행되었는데, 수재물자 인도인수, 이산가족 고향방문단 및 예술 공연단 교환방문과 세 차례의 본회담(8차~10차)을 기록하였다.

26) 다섯 차례 개최된 남북 경제회담의 경우 차관급을 수석대표로 하는 최초의 공식적인 남북 당국 간 회담의 성격을 띤 것으로 자연자원 개발, 남북 공동 어로 구역 설정, 경의선 철도 연결, ‘남북경제협력위원회’ 설치등 공동의제사항이 많았던 점은 장래의 교류협력 가능성을 말해주는 것이었다.

27) 국회회담을 위한 예비접촉 역시 분단 사상 최초의 남북 국회의원 간의 공식 대표회담으로서 정치인들 간의 접촉선례를 남긴 중요한 대화였다.

28) 특히, 지극히 제한적인 인적 교류의 실현이지만 이산가족 교류의 시발점을 형성한 의미는 매우 큰 것이었다. 그 동안 북한은 이산가족문제를 정치적으로 해석, 만남 자체를 매우 부정적인 시각으로 보아 왔으나 이러한 시범사업으로 남북 쌍방이 노력만 하면 이산가족문제도 해결될 수 있을 것이라는 희망을 주었다. 그리고 이산가족 상봉사건은 북한도 명분과 필요에 따라서는 굳게 닫힌 철문의 빗장을 열어 놓는다는 사실이 증명된 매우 값진 경험이었다.

1970년대 후반부터 학계의 통일문제에 대한 접근은 민족통일문제를 최우선적으로 부각시켰으며, 통일논의의 자유화·개방화를 요구하는 주장과 민간운동이 조직적으로 전개되기 시작했다. 이 시기의 통일논의의 특색은 비정부차원의 통일논의에 제도권 야당이 포함되지 않았다는 것이다. 통일논의는 정치적으로 상당한 위험을 감수하지 않고는 취급할 수 없는 주제였고, 따라서 제도권 야당은 통일논의 개입이 가져올지도 모르는 容共是非에 말려들지 않기 위해 통일논의를 기피하는 경향이 있었음을 우리는 잘 기억하고 있다. 즉, 당시 제도권 야당의 목표는 통일보다는 민주화에 있었으며 민주화가 자유로운 통일논의의 여건을 가져다 줄 것이라는 소극적인 태도를 보였다. 이에 반하여 재야세력은 통일문제가 민주적 정부하에서만 가능하다는 인식을 깨고 통일운동과 민주화운동을 동시에 추진하였다. 그러나 이들의 통일논의는 구체적인 통일방안을 제시하지 못한 채 기득권층의 양보만을 주장할 뿐이었고, 학생운동권도 독자적인 통일운동을 추진하지 못하였다고 평가되어진다.²⁹⁾

3. 냉전 해체기의 대북정책(1988~1997)³⁰⁾

가. 노태우 정부의 대북정책

(1) 대북정책 환경의 변화

노태우 정부도 남북관계 개선에 많은 노력을 쏟았는데 이는 군사정권이라는 태생적 한계에서 볼 때 충분히 이해가 가는 것이었다. 노태우정부는 '6·23선언'(1973. 6. 23)이후 15년이 경과한 시점에서 국제질서와 주변정세의 변화에 힘입어 남북관계 발전사에 획기적인 전기를 이룩해야 한다는 시대적 소명의식에 따라 종래의 대북봉쇄정책을 과감히 탈피, 대북포용정책의 단초를 제공하게 된다. 특히 '88서울올림픽'의 성공적 개최와 이를 통한 경제성장을 밑바탕으로 통일주도권 확보에 자신감을 가진 노태우정부는

29) 정무석, 대북정책 결정과정에서의 국민여론 반영 연구, 1997, 25면.

30) 남북한의 통일정책특성 비교

구 분	남 한	북 한
냉전기의 통일논의 (1948~1969)	승공통일론 선건설 후통일	민주기지론(선건설 후통일) 연방제안(폐권적 혁명전략)
냉전기 및 긴장완화의 공존기 (1970~1987)	초보적 기능주의(평화공존) 소극적 기능주의(교류, 협력)	이중전략 차원의 적극적 혁명전략 (고려연방공화국안)
긴장완화기의 통일논의 (1988~1997)	적극적 기능주의	생존적 체제수호 전략

과감한 대북정책을 수행하였다. 아울러 미·소의 화해와 협력 추세 속에서 핵군축협상 진전을 비롯한 지역분쟁의 해결 등 냉전체제종식 가능성이 더욱 높아가고, 소련 고르바초프의 개혁·개방정책이 동력이 되어 소련·동구공산권에서 개방과 개혁의 물결이 구라파로부터 북한에까지 파급될 가능성이 높아짐으로써 노태우 정부는 소위 ‘북방정책’을 더욱 적극화하였다. 대표적인 사건으로는 ‘7·7선언’, ‘한민족공동체통일방안’, ‘남북기본합의서’, ‘비핵지대화선언’ 등을 들 수 있다.

(2) ‘남북기본합의서’ 도출 등 대북정책의 획기적 진전

미·소화해가 급속도로 진행됨에 따라 정부도 이에 상응하는 통일정책 수립의 필요성을 느꼈다. 노태우 정부는 1988년 7월 7일 남북관계와 대북방관계의 획기적인 전환점을 이룩하려는 의지를 담아 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7선언)’을 발표했다. 여기서는 특히, 자유, 평화, 민주, 복지의 통일이념과 원칙에 입각하여 6개항³¹⁾을 실천할 것을 선언했는데, 이는 폐쇄적인 북한을 봉쇄해온 소극적인 통일정책을 지양하고 북한사회의 개방과 체제변화 촉진을 유도하는 등 적극적인 통일여건을 조성하려는 대북정책의 대전환을 의미한다. 1989년에는 남북교류의 실무작업을 담당할 ‘남북교류협력추진위원회’를 구성했으며, 특히 1990년에는 ‘남북교류협력에관한법률’을 제정함으로써 남북 간의 교류협력을 법적으로 보장하는 장치가 비로소 마련되었다. 또한 노태우 정부는 1989년 8월 15일 통일원칙과 통일과정에서의 중간단계 설정, 그리고 통일국가의 미래상 등 새 통일방안의 기본구상을 밝히고, 9월 11일 제147회 정기국회 개최식 특별연설에서 ‘한민족공동체 통일방안’을 천명했다. ‘한민족공동체 통일방안’의 주요 골자는 민족자결정신에 의한 자주적 통일, 평화적 통일, 민족대단결에 의한 민주적 통일을 통일 3원칙으로 하고, 남북 간의 교류·협력을 바탕으로 신뢰를 구축하며 과도기적인 통일체제인 남북연합을 거쳐 통일국가를 수립한다는 것이었다.³²⁾

남북한은 1992년을 기점으로 화해·협력을 위한 기본관계를 설정함으로써 적대적

31) 남북상호교류와 자유왕래, 이산가족의 서신왕래와 상호방문, 남북한 교역 문호개방, 남북한 민족경제의 균형적 발전 및 우방국의 북한교역 불반대, 국제사회에서의 남북한 협조, 북방외교의 추진 및 북한과 우방과의 관계개선 협조 등이 주요골자이다.

32) 이에 대해 북한은 “두개의 조선을 추구하는 제2의 분열방안”이라고 매도하면서 거부입장을 분명히 했다. 또한 이 시기의 북한의 대남정책은 남한내부의 통일논의의 다양화와 국론분열, 노사 및 학원분쟁 등의 취약점을 이용해 기존의 남북대화들을 모두 중단시켜 놓은채 통일전선차원의 민간급 대화만을 고집했다. 즉, 범민족대회의 소집(1988. 12. 9), 평양축전참가를 위한 남북학생회담(1988. 12. 26), 남북정치협상회의(1989. 1. 1), 남북작가회의(1989. 2. 17), 남북노동자대표회의(1989. 3. 31), 평양축전 참가를 위한 남북6개단체 대표회담(1989. 5. 4), 남북역사학회(1989. 5. 24) 등 민간차원의 대화에만 집착했다.

관계의 청산을 위한 화해협력의 기틀을 마련하게 된다. 1990년 9월 4일부터 8차에 걸쳐 진행된 남북 고위급회담 결과, 역사적인 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(남북기본합의서, 1992. 2. 19)’와 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언(비핵화공동선언, 1992. 2. 19)’을 비롯하여 ‘남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992. 2. 19)’, ‘남북기본합의서의 제1장 남북화해·제2장 남북불가침·제3장 남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서(1992. 9. 17)’ 등이 채택·발효되었다. 또한 ‘남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992. 3. 19)’, ‘남북경제교류협력 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992. 5. 7)’, ‘남북군사공동위원회의 구성·운영에 관한 합의서(1992. 9. 17)’, ‘남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992. 9. 17)’ 등 4개 공동위원회의 구성·운영에 관한 합의서와 ‘남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서(1992. 5. 7)’가 정부 간 공식문서로 합의·채택되었다.³³⁾

(3) 국민적 합의 관점에서의 남북관계개선에 대한 비전 제시의 결여

‘남북기본합의서’와 관련 부속합의서는 세계 유일의 냉전의 孤島로 남아있는 한반도에서 대결과 단절의 시대를 청산하고 화해·협력을 통한 평화통일의 大道를 닦아 나갈 하나의 이정표가 될 기본틀을 제시하고 있다는 데 큰 의의가 있다.³⁴⁾ ‘7·4공동성명’이 정부 간 공식합의문서가 아닌 특수한 합의문건형식을 취하고 있는데 비해 ‘남북기본합의서’는 정부 간 공식 합의문서의 형식을 취하였으며, 쌍방 최고 당국자의 비준 절차도 거쳤다. 전자가 비교적 원론적인 7개항에 합의한데 비해 후자는 상대방의 제도 인정, 파괴전복행위금지를 비롯하여 제반 분야의 합의실천을 위한 분과위 및 공동위원회 기구설치합의 등 25개 조항의 중요한 세부사항을 담고 있는 점은 남북관계의 획기적 전환이라 할 수 있다. 특히 주목할 점은 ‘남북기본합의서’가 그 서문에서 남북한을 국가관계가 아닌 ‘잠정적 특수관계(inter-se Relation)’로 규정함으로써 합의서 성격이 국제법상 상호 승인한 일반국가간에 체결되는 조약이 아니라 두 정치실체인 남북 간에 적용되는 특수한 합의문서임을 명백히 하고 있다.

그러나 이러한 ‘잠정적 특수관계’와 관련하여 그 내용적 受容性에도 불구하고 법적으로 국민적 공감대가 형성되지 않은 것은 큰 문제라 할 것이다. 우선 그러한 관계설정에 대한 일반 국민의 이해부족이 문제이다. 북한의 유엔가입 등으로 인해 북한이 국제법적으로 국가성이 인정됨에는 의문의 여지가 없으나, 과연 북한이 국내법 내지 남북

33) 통일원 남북대화사무국, 남북합의서, 1992 참조.

34) 통일원, 통일백서, 1992, 114면.

관계의 영역내에서 어떠한 법적 성격을 보유하느냐에 대한 명확한 규명 없이 ‘잠정적 특수관계’라 단정지음으로써, 승공통일론 시기의 ‘북한괴뢰집단’에 익숙해 있는 기성세대들의 혼란을 초래한 점은 부인할 수 없다. 즉, 한반도에서의 근대적 의미의 국가성립의 시점을 비롯하여, 일본의 강압기 하에서의 한민족 국가의 계속성 그리고 그 후 군정시대 및 남북대치상황하에서의 남북한의 법적 지위 등에 대한 법적 규명작업이 미진했던 점은 노태우 정부의 대북정책에 대한 전폭적인 국민적 지지를 이끌어 내는데 실패했고, 이러한 결과는 또다시 국내정치의 혼란으로 이어짐으로써 지속적이면서도 결정적인 남북관계의 개선이 이루어 지지 못한 중요한 계기가 되고 만 것이다. 또한 통일을 향하여 서로 진지하게 노력하는 관계인 ‘잠정적 특수관계’가 그 실효를 거두려면 남한 내부에서의 법적·제도적 보완도 필수적으로 뒤따라야 하는데 노태우 정부는 이에 대한 관심을 기울이지 않았던 점도 비판되어야 한다. 즉, 헌법상 영토조항에 의하면, 대한민국의 헌법의 규범력 및 공권력이 미치는 영역은 분명히 한반도와 부속도서로 규정되어 있음으로 인하여 적어도 형식적으로는 북한이 소위 미수복지역으로서 협상이나 합의의 대상이 아닌 失地回復의 대상이어야 한다. 또한 이러한 관점에서 볼 때 국가보안법상의 제반 조항도 일견 위헌성이 없는 합헌적 입법으로 볼 수 있다. 따라서 당시 조성된 화해무드를 바탕으로 진취적인 통일환경의 마련을 위하여는 전기한 헌법조항 및 국가보안법에 대한 진지한 검토 내지 재해석이 선행되어야 했다. 그러나 노태우 정부의 정통성 결여는 이런 작업의 주도적 수행을 불가능하게 만들었는데, 사회 각 세력의 고른 지지기반 확보와 그에 따른 정치적 안정을 위하여는 각 이해집단의 서로 다른 요구를 집합적으로 수용할 수 밖에 없었고 따라서 노태우 정부는 진정한 의미의 국민적 합의 도출을 위한 법적 문제 해결에는 속수무책이었던 것이다.

노태우 정부의 대북·통일정책은 지금까지의 그것에 비하여 매우 전향적인 것이었고 현재까지도 대북관련 텍스트로 작용하고 있는 점에서 매우 의미있는 것들이다. 그러나 전술한 바와 같이 전향적 대북정책을 실질적으로 수행하기 위한 법적인 문제들을 도외시 함으로써 국민들에게 통일의 실현성에 대한 진정한 비전을 제시하지 못한 점은 현재의 우리에게 시사 하는 바가 크다고 본다. 또한 국민적 합의를 바탕으로 한 지속적 통일노력의 견지를 위하여는 국민들의 통일외지가 시들도록 방관하는 것도 바람직하지 않지만, 그렇다고 통일열기가 너무 감상적으로 고조되게 방치하는 것도 至善의 방책은 아닌 것이다. 이성적이고 영속적인 통일논의를 위하여는 정부가 국민들에게 북한의 정확한 실태와 대남정책에 대한 정확한 정보를 제공하고 남북한관계개선에 대한 과학적인 분석과 전망에 기초한 비전을 제시하여야 하는데, 노태우 정부의 대북정

책은 기술적인 통일방안에만 치중함으로써 북한의 정책노선과 변화가능성을 고려한 비전이 제시되지 못한 점도 국민적 합의 도출의 주요 실패 원인으로 지적되고 있다.³⁵⁾

나. 金泳三 정부의 대북정책

(1) 신기능주의(Neo-Functionalism)에 근거한 ‘민족공동체통일방안’

문민정부로서 국민의 절대적 지지속에 출범한 김영삼 정부는 대북관계에 있어서 국력의 압도적 우위속에 통일주도권을 확보한 상태였으나 保革論爭 등으로 국론합의조정에 많은 시련을 겪게 된다.³⁶⁾ 그러나 김영삼 정부는 ‘3단계 3기조 통일정책’³⁷⁾을 천명한지 1년 1개월 후인 1994년 광복절 경축사를 통해 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안(민족공동체통일방안)’을 제시하였다. ‘민족공동체통일방안’은 비정치적 측면에서의 점진적인 접근을 고집해왔던 3, 4, 5공화국의 정책과는 달리 정치·군사적인 문제의 해결도 동시에 추구하는 신기능주의적 사고에 입각한 제6공화국의 ‘한민족공동체통일방안’을 부분적으로 변형·수정한 것이라 평가된다. 이는 한민족 공동체 건설을 위한 3단계 통일방안으로 통일을 추진함에 있어 견지하여야 할 기본원칙이 제시되었는 바, 통일은 하나의 민족공동체를 건설하는 방향에서 자주·평화·민주를 바탕으로 점진적·단계적으로 이루어 나가되 ‘화해·협력단계 → 남북연합단계 → 통일국가 완성단계’를 거친다는 구상을 하였다.

한편 김영삼 전 대통령은 1993년 2월 25일 취임사에서 김일성 주석과 만날 자세가 되어 있다고 강조한 데 이어 1994년 취임 1주년 기자회견에서 남북정상회담을 추진하겠다고 밝혔다. 한편, 1994년 6월 15일 카터 전 미국대통령의 방북을 계기로 남북관계는 새로운 국면을 맞게 되었는데, 김일성이 정상회담제의를 수용하겠다는 의사를 밝혔기 때문이다. 그러나 성사직전까지 진입했던 남북한 정상회담 논의는 1994년 7월 김

35) 자세한 것은 정세현, 노정부의 대북한정책 - 허와 실, 민족지성 1989.3, 44면 이하 참조.

36) 김영삼 정부 출범 1차년도인 경우, 핵문제와 ‘남북기본합의서’의 이행문제와 관련, 남북한 특사교환을 위한 실무대표접촉(1993. 10. 5~1994. 3. 19까지 8회)이 성사되었으나 북한측 박영수 대표의 ‘서울불바다론’으로 대표되는 전쟁위협발언과 일방적인 퇴장으로 성과 없이 중단되고 말았다.

37) 1993년 7월 6일 민주평화통일자문회의 제6기 출범회의에서 개진된 3단계 통일방안은 민주적 국민합의, 공존공영, 민족복리의 3기조 위에 화해·협력단계, 남북연합단계를 거쳐 통일국가의 최종단계에 이른다는 것이다. 한편, 3대 기조는 전술한 3단계 통일을 효율적으로 실현하기 위한 실천 정신으로서 민주적 국민 합의, 공존공영, 민족복리등을 주창한 것이다 ‘3단계 3기조 통일정책의 자세한 내용에 대하여는 이상민, 김영삼 정부의 통일 기조와 대북·통일정책의 실제, 통일경제, 1997. 5, 66면 이하; 김강녕, 김영삼 정부의 통일정책분석, 한국정치학회 제4회 한국정치세계화학술대회, 1994. 7, 8면 이하; 통일원, 통일백서, 1993; 통일연수원, 통일문제의 이해, 1996 참조.

일성의 급작스런 사망에 따라 다시금 교착상태에 빠져 또 다시 6년을 기다릴 수 밖에 없었다. 결과적으로 이 시기의 통일환경은 전 세계적 개혁·개방의 물결 속에서 공산주의의 몰락, 동·서독의 통합이라는 호재 속에서, 북한으로서는 국제적 고립화의 탈피라는 과제를 떠안은 채 이를 해결하기 위한 돌파구로서 마지막 비장의 핵카드를 펼친 채 김일성의 사망으로, 김정일을 중심으로 한 새로운 권력구조 개편작업에 들어간 것을 하나의 특징으로 들 수 있다. 그러나 남북관계에 있어서는 여전히 和戰兩面戰略의 기조를 바꾸지 않고 있어서 대화를 바라는 국민의 가슴에 실망만을 안겨준 시기였다.

한편, 김영삼 정부의 대북정책을 논하려면 1994년 10월의 ‘제네바합의문’을 바탕으로 한 북·미관계를 들지 않을 수 없다. 제네바합의는 북한 핵문제 해결과 북·미관계 개선, 한반도 평화 등에 관한 일괄타결 방안으로서 경수로 건설문제, 한반도 비핵화 및 평화와 안전문제, NPT체제유지 등의 내용으로 구성되어졌다. 몇 차례의 우여곡절 끝에 제네바합의에 따른 경수로사업과 관련 인원·물자·장비의 북한이전을 위해 1995년 12월 KEDO와 북한경수로 공급협정이 체결된데 이어 1996년 4월부터 후속 의정서 협상이 진행되어 ‘면책특권·면제 및 영사보호의정서’, ‘통행의정서’, ‘통신의정서’가 체결되었다. 그렇지만 이들 의정서가 발효된 지 얼마 지나지도 않아 발생한 1996년 9월 18일의 북한잠수함 침투사건은 남북한 긴장관계의 현주소를 여실히 드러내었다. 이로 인해 그동안 남북대화의 단절에도 불구하고 실리적 차원에서 진행되었던 경수로사업이 중단되고 남북경협이 위축되었을 뿐만 아니라 남북관계의 전반과 이행구도와 북·미관계가 재검토되게 되었다. 이처럼 김영삼정부는 정치·군사적 사건에 따라 강은정책을 되풀이함으로써 남북관계 개선을 이룰 수 있는 여러 호기를 놓치고 말았다.

(2) 국민적 합의와 김영삼 정부의 통일정책

지난 날의 통일접근은 일반적으로 제도권 통일논리와 재야 통일논리로 양분되어 있었다. 제도권 통일논리는 정부의 통일정책을 뜻하며 재야 통일논리는 정부정책 거부 혹은 진보적 통일노선을 뜻하는 것이 일반적이었다. 이같은 양분사태로 인해 정부의 통일정책을 지지하는 쪽은 ‘어용’으로 재야 측에 의해 낙인찍혔고 재야노선은 ‘용공’으로 몰리기도 했던 것이 사실이다. 그러나 김영삼 정부는 재야 또는 진보세력으로서 정부의 통일정책을 부정하거나 백안시했던 사람들을 정부의 통일정책에 참여토록 포용하였다.³⁸⁾ 이러한 재야·진보세력의 적극적인 포용은 재야 측의 제도권 통일정책 지지

38) 김영삼 정부는 집권하면서 당시 재야인사로 거명되는 한완상 교수를 통일원장관에 기용함으로써 통일

표명을 이끌어 내기에 이르렀다.³⁹⁾ 그 후 정부의 통일정책과 관련, ‘어용’시비는 당분간 사라지게 된다. 상당수의 재야·진보계 인사들은 더 이상 정부의 통일정책을 “정권유지수단으로 이용하지 않기 때문에 재야는 정부의 통일정책에 적극 협력”한다는 자세로 임하기 시작하였다. 수십 년간 내적인 반목대립과 불신의 대상으로 꼽혀왔던 정부의 통일정책이 비로소 국민의 동의를 얻어내기에 이른 것이다.⁴⁰⁾

남한의 경우 ‘7·4남북공동성명’의 발표 이전까지 비정부차원의 통일논의는 진보당의 ‘평화통일론’과 민주당정부 시기의 짧은 기간을 제외하고는 거의 침묵단계에 있었다. ‘7·4남북공동성명’의 발표와 함께 활성화되기 시작한 남한 내 비정부차원의 통일논의는 한국정치에 있어서 중요한 이슈가 되기 시작했다. 통일논의의 개화기인 제3기에 통일논의가 활발해진 것은 1988년 이후 국제적 냉전질서가 붕괴되고 국내적으로 민주화가 진행되기 시작했으며, 통일의 실현가능성에 대한 국민들의 의식변화가 그 주요인이 되었다. 이런 통일논의에 대해 낙관적인 의식변화는 1993년에 실시되었던 국민여론조사에서 45%의 국민들이 통일이 10년 내에 이루어질 수 있다고 봄으로써 통일의 가능성을 인식하고 있으며, 30년 이내에 가능할 것이라는 사람이 75%로 통일이 국민 대다수에게 실현가능한 것으로 인식되었음을 알 수 있다.⁴¹⁾ 과거 통일논의는 官의 주도하에 이루어져 왔으나 통일에 대한 국민들의 기대와 관심으로 정부의 통일정책도 더 이상 국민정서와 유리되어 추진될 수 없는 상황에 이르렀다. 정부도 통일정책의 추진에 있어 국민적 합의조성을 위해 각계 인사와의 간담회, 세미나, 통일문제 전문가 워크숍등을 개최하거나 지원했으며 각종 여론조사를 통해 국민여론을 수렴하였다. 다만, 이러한 노력에도 불

정책에서의 재야논리수용을 시사하였다. 또한 재야운동권이었던 김정남 씨를 대통령 사회문화수석비서관으로 보임하는 등 재야·진보계 인사를 적지 않게 요직에 배치하였다. 그 밖에도 재야인사였던 박형규 목사, 이태영 변호사, 이효재 교수 등을 대통령 통일고문으로 위촉하기도 하였다.

39) 밀입북사건으로 7년형을 선고받고 복역 중 김 전 대통령 취임기념 대사면조치로 3년 3개월만에 풀려난 문익환 목사는, “한완상 박사가 통일원장관으로 임명된 것은 남북관계 진전을 위해 바람직한 현상”이라고 하면서 “김영삼 정권의 실패는 민족의 실패이기 때문에 배수진을 치는 마음으로 이 정권을 지켜가야 합니다”라고 지지의사를 표명하였다(‘정부의 전향적 통일정책 기대’, 조선일보 1993년 3월 7일자). 박형규 목사도 “통일논의 창구는 다양화하되 정부의 동의나 협조를 통해 남북교류를 해야 한다”고 하면서, “현 정부는 정통성이 있어 과거처럼 통일을 정권유지수단으로 이용하지 않기 때문에 재야는 통일정책에 적극 협력해야 한다”고 선언하였다(‘재야도 정부통일정책 협력 필요’, 중앙일보 1993년 4월 24일자).

40) 그러나 얼마 못가 재야·진보와의 밀월관계는 깨지고 만다. 이들 중 북한통일노선을 추종하는 세력은 다시금 제도권 통일정책을 ‘보수반동’으로 몰아붙이며 친북노선 고수로 빠져나갔다. 그러면서도 소수 북한 추종자를 제외한 다수는 정부의 통일정책에 불만을 깨끗이 떨치지는 못하였지만 일반적으로 수긍하는 태도를 보인다. 다수 재야·진보측의 제도권 흡수로 말미암아 소수 主思派 추종세력은 다시금 노골적인 친북통일노선 지지로 돌아서 버렸다. 정용석, 김영삼 정부의 통일정책 평가, 사회과학연구(한림대학교), 1996. 12, 7면.

41) 민족통일연구원, 1993년도 통일문제 국민여론조사 결과, 1993, 74~76면.

구하고 김영삼정부의 국민적 합의 도출 노력은 이미 그 한계를 내포하고 있었다. 당시의 대북정책에 대한 국민적 합의는 전술한 바와 같이 탈냉전의 국제정세 변화와 재야·진보세력への 포용, 그리고 남북정상회담을 통한 통일달성의 국민적 기대 등으로 어느 정도는 자연스럽게 형성된 것이라 보는 것이 타당할 것이다. 다시 말해 자연스럽게 형성된 국민적 합의를 지속적으로 유지·발전시키기 위한 법적·제도적 장치 마련에 관심을 기울이지 않은 점은 김영삼 정부의 통일정책에 대한 한계를 보여주는 것이라 하겠다.

또 하나 긍정적인 김영삼 정부의 통일정책변모는 ‘민족’을 앞세워 냉전논리를 극복하려 시도했던 사실이다. 그 동안 동서 냉전체제의 격화와 북한정권의 호전적인 ‘남조선 사회주의혁명’ 책동으로 인해 한국의 통일정책은 냉전논리에 묶여 ‘민족’이라는 개념을 잊고 있었다. 그러나 김영삼 정부는 “어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수는 없다”⁴²⁾는 기치 하에 한국전쟁 이후 실로 오랜만에 민족이 동맹국보다 우선한다는 통일논리가 집권자에 의해 떠올려지게 되었다.⁴³⁾ 김영삼 정부의 민족우선론은 곧 이른 북한 측의 핵위협과 ‘서울불바다론’ 협박 그리고 강릉 앞바다 북한 잠수함침투 등으로 감상론에 불과함이 입증되었지만, 대북접근에 있어서 민족의 중요성을 부각시켰다는 데서 장차 민족 우선의 통일관 잉태에 기여한 것으로 평가된다. 그리고 이러한 민족우선론은 그동안 ‘집권자의 정치논리에 좌우되는 통일정책’이라는 불신을 가지고 있던 국민들에게 통일정책이 단순한 정치논리나 국제정치의 파워게임의 모습뿐만이 아니라 한민족의 운명에 직결되는 현실적이고도 절실한 문제라는 인식을 심어 줌으로써 자연스런 국민적 공감대를 형성하는데도 크게 기여했다고 볼 수 있다. 그러나 김영삼 정부의 민족우선주의 표방은 북한 측의 전례 없는 인신공격에 부딪히면서⁴⁴⁾ ‘동맹국’보다 ‘민족’이 우선한다고 선언한지 불과 5개월만에 거꾸로 ‘동맹국’이 ‘민족’보다 우선한다는 정책으로 회귀하게 된다. 즉, 1993년 7월 서울을 방문한 미 클린턴 대통령과 북한의 핵개발에 대한 공동대응태세를 논의하는 과정에서 양국정상 간에는 24시간 가동되는 상시 전화협조체제를 만들기로 하는 등 한미공조체제를 더욱 다져나가기로 합의하게 되었다. 그러나 북한인권문제 제기와 더불어 민족우선주의 통일정책은 전술한 바와 같이 그동안 대북정책 과정에

42) ‘김영삼 대통령 취임사 요지’, 동아일보, 1993년 2월 25일자.

43) 실제 김영삼 정부의 민족우선주의 통일정책은 1993년 3월 19일 비전향장기수를 인도주의 차원에서 조건 없이 북한으로 송환하는 결과를 가져 왔다.

44) 북한은 유엔안전보장이사회가 북한의 NPT탈퇴결정 제고, 핵사찰불응시 추가적인 대북제재 등의 결의안을 채택하자 이를 북한에 대한 선전포고로 간주하면서, 김영삼정부를 문민파시스트, 너절한 친미매국노, 문민은 가짜 얼굴이고 반공파쑈독재자가 진짜 얼굴, 민족반역자 등의 원색적인 용어로 비난하였다. ‘북, 문민정부에 대한 원색적 비난’, 자유신문, 1993년 7월 12일자.

서 소외되었던 재야·진보세력을 지지 세력으로 끌어들이므로써 김영삼 정부의 대북·통일정책에 대한 폭넓은 국민적 합의를 도출하였음은 우리에게 시사 하는 바가 크다고 본다.

4. ‘국민의 정부’ 및 ‘참여정부’의 대북·통일정책과 국민적 합의

가. ‘국민의 정부’ 및 ‘참여정부’의 대북정책의 성격 및 주요 내용⁴⁵⁾

- 45) 국민의 정부의 햇볕정책으로 대표되는 대북포용정책의 성격과 내용에 대하여는 이미 수많은 연구가 이루어진 상태이므로 여기서는 간단히 요약만 하고 주요 참고문헌만 소개하기로 한다. 유광진, 한국 정부의 대북정책의 평가와 과제, 행정논총 제26집(동국대학교), 1998; 박건영, 대북정책의 새로운 접근, 국제정치논총 제38집 2호, 1998; 김기대, 전환기 대북정책의 방향과 과제-새로운 패러다임의 모색, 통일연구논총 제7권 1호(민족통일연구원), 1998; 김도태/조민, 새정부 통일정책의 추진기조와 개선 및 보완방향, 통일연구논총 제7권 1호(민족통일연구원), 1998; 최완규/남찬순/김태일, 신정부의 대북정책 과제, 통일경제, 1998. 2; 최성, 국민의 정부 대북포용정책의 원칙과 추진방향, 통일경제 1998. 8; 정해구, 김대중 정부 대북정책의 내용과 성격, 통일시론, 1998년 겨울호; 최준흠, 정부의 대북햇볕정책-북한 및 주변국의 반응과 언론학계의 역할, 동아시아연구논총 제9집(제주대학교), 1998; 김진영, 김대중 정부의 대북정책-정경분리원칙과 상호주의원칙을 중심으로, 한국민족문화, 1998. 12; 최용현/이중서, 김대중 정부의 대북정책과 페리 대북정책 권고안의 관련성에 관한 연구, 선주논총, 1999; 엄재호, 신정부의 대북정책과 그 전망, 현대사상연구(대구효성카톨릭대학교), 1999. 1; 정세현, 통일환경의 변화와 정부의 대북정책, 외교 제48호(한국외교협회), 1999. 1; 정대규, 현 정부의 대북한 정책의 내용과 방향, 한국민족문화, 1999; 김경웅, 대북정책의 새로운 인식방향, 아태지역동향(한양대학교), 1999. 2; 임동원, 국민의 정부의 대북정책, 통일로, 1999. 5; 강석승, 대북포용정책의 의미와 그 방향 연구, 한국 통일안보학회논총 제2호, 1999; 강성운, 김대중 정부 대북정책의 평가와 전망, 통일로, 1999. 8; 권만학, 새천년을 향한 통일과 대북정책, 통일로, 1999. 8; 민병천, 대북포용정책의 전개와 문제점, 북한학보 제4집, 1999; 이중석, 새 정부의 대북정책의 방향과 과제, 통일문제연구 제29호(평화문제연구소); 양영석, 국민의 정부 대북정책의 과제, 통일문제연구 제12집(배재대학교); 제성호, 국민의 정부의 대북정책과 민간 통일운동의 방향, 지성의 현장 제9권, 1999; 정경환, 김대중 정부 대북정책의 문제점과 개선방향, 21세기정치학회보, 1999; 유광진/김용현, 국민의 정부의 대북정책-평화적 공존과 경제적 공영, 통일문제연구 제30호; 송영대, 대북 햇볕정책 진단과 바람직한 통일정책 모색, 통일문제연구 제13집, 1999; 강인덕, 새 정부의 대북정책 방향, 지성의 현장 제9권, 1999; 한완상, 대북포용정책의 평가와 과제, 평화논총(아태평화재단), 1999; 김성주, 김대중 정부의 대북포용정책의 현황과 과제, 사회과학 제49호(성균관대학교), 1999; 김정구, 대북포용정책에 대한 의식조사, 인문논총 제6집(동신대학교), 1999; 이철기, 대북정책의 반성과 과제, 통일경제, 1999.1; 이승환, 김대중 정부의 대북정책에 대하여, 황해문화, 1999년 겨울호; 강석승, 한국의 대북포용정책 추진과정과 그 평가, 국제문제, 2000. 2; 장수근, 냉전구조해체 위한 대북포용정책의 지속, 자유공론, 2000. 2; 김용욱, 대북포용정책과 남북관계, 통일연구논집 제3집, 2000; 김용욱, 김대중 정부의 대북포용정책과 남북한 관계, 통일문제논집 제20권(원광대학교), 2000; 백학순, 국민의 정부 대북포용정책의 평가와 전망, 통일연구논집 제3집, 2000; 신정현, 정부의 대북정책과 남북교류의 과제, 통일연구논집 제3집, 2000; 이중석, 대북포용정책 2년의 평가와 과제, 통일경제, 2000. 2; 나인균, 대북정책의 변화와 북한의 법적 지위, 통일문제연구 제16집(강릉대학교), 2000; 양운철, 21세기 남북한 관계, 한국행정연구 제9권 1호, 2000. 3; 전정태, 대북포용정책의 소고, 조선대생활지도연구, 2000; 박동삼, 북한의 대외관계 강화와 대북포용정책, 북한, 2000. 4; 이현주, 대북포용정책의 성공조건, 외교 제53호(한국외교협회), 2000. 4; 고유환, 총선 이후의 남북관계전망과 대북정책방향, 통일경제, 2000. 4; 박건영, 남북정상회담과 대북포용정책의 미래, 통일로, 2000. 6;

(1) 대북포용정책의 주요 내용

국민의 정부와 참여정부는 통일정책지상주의를 대신하여, 대북정책을 통한 ‘평화·화해·협력’의 실현을 중심으로 당장 통일을 이룩하는데 주력하기 보다는 남북한의 평화공존을 실현하는 것을 단기정책목표로 삼았다. 환언하면 두 정부의 대북정책은 통일을 전면에 내세우지 않고 평화공존과 남북협력관계 증진을 우선의 목표로 한다는 것이다.⁴⁶⁾ 이는 소위 ‘햇볕정책’으로 요약할 수 있는데 이는 대북정책의 強·穩 양 입장을 갈팡질팡해온 이전 정부의 대북정책 기조를 벗어나 일관성 있게 온건노선을 추구하겠다는 것으로도 해석될 수 있다. 이를 가시화시키기 위하여 정부는 정경분리원칙⁴⁷⁾을 중심으로 기업인 방북확대, 투자규모의 상향조정, 경협절차의 간소화 등 남북경협 활성화를 위한 제반조치를 시행했었다.⁴⁸⁾

과거 남북한 간에는 정치이념, 체제유지와 안보문제에 관한 한 적대적 경쟁과 불신이 누적되어 왔다. 남한은 북한이 적화통일 의도를 버리지 않고 있음을 항상 경계해왔고, 북한은 남한에 주둔하고 있는 미군의 우세한 화력이 자기 존재를 위협하고 있다고 주장해왔다. 따라서 정치·안보문제에 관해서 남북한 사이에는 전형적인 현실주의에 입각한 zero-sum 게임적 대립관계⁴⁹⁾가 지속되어 왔다고 볼 수 있다. 이러한 적대적 경쟁논리로 인해 남북관계는 가까워질 듯 하다가 다시 멀어지기를 되풀이하였다. 이러한 현실을 타개하기 위해 정치와 경제를 분리하고 민간의 경제교류를 비정치화시킨다는 것은 남북관계를 ‘경쟁의 게임’에서 ‘협조의 게임’으로 진전시킨다는 점에서 의의가 있었다.

박헌욱, 한반도 평화를 위한 대북 화해정책, 기독교사상, 2000. 6.

46) 그 실현을 위한 구체적 방법으로는 남북한 대화를 통한 남북기본합의서의 이행·실천, 정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화, 남북 이산가족 문제의 우선 해결, 북한 식량문제해결을 위한 대북지원의 탄력적 시행, 대북경수로 지원사업의 차질없는 추진, 한반도 평화환경 조성 등을 들 수 있다.

47) 통일부의 자료에 의하면, 정경분리원칙이란 ‘남북한 경제교류·협력을 정치적 상황에 연계시키지 않고 시장경제원리에 따라 기업이 자율적으로 추진하도록 한다’는 것이다. 통일부 통일정책실, 정경분리원칙이란 무엇인가?, 1998. 5. 21.

48) 그 대표적 사례가 鄭周永씨 일가의 판문점을 통한 고향방문 및 금강산개발사업이었다. 국민의 정부는 그 동안 민간차원에서만 허용되었던 식량지원을 인도적·동포적 차원에서 아무런 조건없이 지원하여왔다. 그것도 국제기구를 통한 간접지원보다 직접지원을 통해 남북관계 발전에 직접 기여하는 방향으로 추진하였다.

49) 이에 관하여는 Victor Cha, Korean Unification: the zero-sum past and the precarious future, Asian Perspective, Vol. 21, 1997, 63~92면. 참조.

(2) 대북포용정책의 효과

분단 50여년 동안 한반도의 긴장구조는 북한에 의해서 그 단초가 유발되면서 국민의 정부 시기에도 긴장관계가 확산되어 왔다. 그러나 국민의 정부는 일관성 있는 대북 포용정책으로 북한이 야기한 긴장관계를 스스로 완화할 수 있는 기회를 제공하였다. 예컨대 1998년 인공위성 발사소동과 金昌里 지하 핵문제가 일본과 미국에 의한 대북 긴장관계를 유발할 수 있는 사건이었음에도 불구하고 일관성 있는 대북포용정책기조를 유지함으로써 군사적 긴장관계를 완화시키는데 기여했다.

또 하나 국민의 정부의 대북정책의 성과는 정경분리원칙을 견지하였다는 점이다. 김영삼 정부를 포함한 역대 정권은 政·經을 연계했기 때문에 가변적인 정치·군사적 상황에 의해 수축과 확장을 반복하였다. 또한 김영삼 정부까지는 남북경협을 우리의 일방적인 시혜로 인식하여 북한의 양보를 끌어내거나 변화를 유도하는 수단으로 이용했었다. 그 때문에 정치적 상황논리에 의해 남북경협은 수축되거나 확장되었다. 그러나 국민의 정부의 대북포용정책하의 정경분리원칙은 남북경협을 시혜적 차원으로 보지 않고 민간차원의 경제적 논리에 입각하여 남북한의 공동의 이익을 실현함으로써 경제 공동체를 이루는 과정으로 인식하였다. 이 같은 사고의 전환으로 남북경협이 과거 정권과는 달리 활성화되어 많은 성과를 가져왔다. 이러한 점은 특히, 통일과정에서 발생하는 여러 문제해결에 중요한 단초를 제공할 수도 있다. 통일의 분위기가 무르익고 남북한 당사자들에 의한 진지한 대화가 진행될 경우 문제해결을 위한 진정한 국민적 합의는 결코 남한이 북한에 대해 일방적인 시혜를 베풀어 주는 형식으로는 성취될 수 없다. 즉, 북한에게도 우리와 동일한 지위의 대등성을 인정하고 통일이 결코 그들에게 불리한 역사적 짐을 지우는 것이 아니라 민족공영의 大道로 함께 들어서는 것임을 인식시켜주는 것이 중요하며, 이런 고려는 절차적 법치주의를 바탕으로 협상 테이블에서의 동일한 법적·제도적 지위를 보장하는 데서 출발할 것이다. 이런 점에서 볼 때 국민의 정부의 대북포용정책은 보다 많은 접촉, 보다 많은 협력을 통해 대결과 반목의 불이익과 어리석음을 깨닫게 함으로써 공존·공영을 확고히 하여 양쪽 모두 이길 수 있는 윈-윈(Win-Win)게임의 법리를 국민들에게 일응 심어 주었다.

나. 평가와 과제

(1) 평가

햇볕정책이 지난 정권의 대북통일정책과 비교했을 때 획기적 전환인 것만은 분명하다. 그러나 전폭적인 국민적 합의와 지지를 바탕으로 궁극적 성과를 거두기 위해서는 두 정부 하에서도 여러 가지의 보완책이 요구되었다. 즉, 정책집행의 성공 여부는 여러 가지 관점에서 논의될 수 있겠지만, 성공적인 정책집행에 영향을 미치는 요인들은 먼저 정책변수로서 목표의 명확성과 현실성, 일관성 등을 들 수 있다. 또한 집행변수로서는 집행자의 리더십 등 집행담당기관과 관련된 요인, 자원 등을, 환경변수로는 정치사회학적 상황의 변화를 꼽을 수 있을 것이다. 이러한 요인들을 중심으로 아래와 같은 점을 지적할 수 있다.

지난 정권들이 남북관계의 현안이 발생할 때마다 국내 보수층의 공세와 표면에 드러난 여론의 추이에 따라 우왕좌왕하는 모습을 보여 왔다는 것은 앞으로의 대북·통일정책에 중요한 他山之石이 되어야 한다. 일관성 있는 대북정책의 추진을 위하여는 이에 대한 충분한 공감대를 형성하는 것과 동시에 내적 역량을 축적하는 사업에 더욱 관심을 기울여야 할 것이다.⁵⁰⁾ 왜냐하면 대북정책이 올바르게 실행되고 보다 더 진전된 정책으로 발전하기 위해서는 통일의 내적 역량의 축적이 필수적이기 때문이다. 정부의 대북포용정책이 한반도 평화와 안전을 확보하고 북한의 긍정적 변화를 추구하기 위한 장기적 안목에서 추진되고 있는 정책이라는 점에서 통일의 내적 역량의 강화와 국민적 이해의 담보화가 가능한 것이며, 이러한 점은 한국의 정치구조상 input 과정에서의 국민적 합의 도출이 용이하지 않은 상황에서 output 단계에서의 국민적 합의 산출을 가능하게 하는 중요한 요인이 되는 것이다. 물론 통일을 위한 내적 역량의 확대는 기본적으로 정부와 민간 부문의 공동의 몫이고, 그런 점에서 민간통일운동은 국민의 정부 및 참여정부의 햇볕정책으로 인해 열린 사회적 공간을 지혜롭게 활용할 필요가 그 어느 때보다 강하게 대두되었던 것이다.

둘째, 대북포용정책이 이명박 정부 하에서도 그 기본이 포기되지 않았다면, 이는 북한의 변화 여건을 조성하는 정책 즉, 북한 스스로 변화할 수 있도록 유도해 가는 정책이어야 한다. 이는 향후 통일 여건의 성숙 시에 한민족 전체의 광범위한 국민적 지지

50) 국민의 정부는 통일정책을 안정적으로 추진하기 위해서 시민사회운동을 개혁의 지지기반으로 포섭하는 정책을 정권 초기부터 전개해 왔다. 노사정위원회의 설치, 교육개혁공동체의 구상 등과 함께 통일 분야에서는 이른바 ‘민족화해협력범국민협의회’의 결성이 대표적인 노력의 하나로 간주될 수 있다.

를 확보하는데 필수적인 것이라 하겠다. 북한은 1980년대 말 동구권 붕괴 이후, 개방과 개혁이 체제붕괴와 한국에 의한 흡수통일로 이어질 수 있다는 판단에 따라 폐쇄정책과 대남적대정책을 고수한 바 있다. 그러나 남북관계 개선과 한반도 평화정착을 위해서는 무엇보다도 북한의 정책에 근본적인 변화가 있어야 하며, 이를 위해서는 개혁·개방과 남북관계 개선이 체제붕괴와 흡수통일로 이어질지 모른다는 북한의 우려를 해소시켜 주는 것이 필요하다. 이런 점에서 볼 때 국민의 정부 및 참여정부의 대북정책 추진은 북한의 변화를 유도해 나가는 ‘적극적인 참여정책’이 되어야 하였으며, 그 노정에서 제도권 내외를 불문하고 국민의 광범위한 참여가 보장되었어야 한다. 말하자면 북한의 변화를 강요하기 보다는 북한 스스로가 변할 수 있도록 자신감을 가지고 대북 포용정책을 추진함으로써 북한 내부의 온건과 입지를 강화시킬 필요가 있다. 북한도 그들 체제의 문제점과 한계를 극복하기 위한 변화의 필요성을 인식하고 있으며, 실제로 북한 내부에서도 속도와 폭은 다르지만 이미 부분적인 변화의 조짐들이 있는 것으로 파악되고 있다. 북한의 개방과 개혁은 북한 스스로 추진해야 할 과제이기는 하지만, 그들에게만 맡겨둘 경우 북한이 안고 있는 내재적 한계 때문에 쉽게 선택하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 향후의 대북포용정책은 남북한 간의 교류협력의 증진을 통해 북한의 변화와 개방을 추진시킴으로써 급변사태 없이 북한을 軟着陸 시키고자 하는 보다 적극적인 면이 강조되어야 할 것이다.

셋째, 국민적 합의를 바탕으로 한 대북정책의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 일반적으로 정부가 전향적인 정책을 힘 있게 추진해 나가기 위해서는 건실한 국민적 합의에 기초할 때에 가능하다. 지금까지 우리 사회 각 계층에서 통일에 관한 무성한 논의가 제기되었지만 그것들은 정부와 통일관련 단체들, 그리고 정치권 일각, 언론계, 재야학생운동세력 등에서 주로 이루어져 왔다. 즉, 대다수 국민들은 통일논의에서 소외되어온 것이 사실이다. 대북정책은 모든 국민들의 관심사이기 때문에 서로 대립되는 의견으로 인해 갈등을 빚기도 한다. 그렇기 때문에 서로 대립되는 의견을 조정하고 합의를 기할 필요가 있는 것이며 건전한 방향으로 국민적 통일관을 정립시키도록 해야 하는 것이다. 이러한 측면에서 정부의 대북정책에 대한 국민적 합의를 조성하기 위한 홍보활동을 강화하는 노력과 함께 다양한 통일논의를 수렴할 수 있는 제도적 장치 마련이 시급하다고 본다. 특히, 우리 사회처럼 이념적 포용성이 낮은 사회에서 탈냉전 지향의 포용정책을 수행해 나가기 위해서는 무엇보다도 국민적 합의 형성에 큰 관심을 보여야 한다. 대북포용정책의 국민적 합의기반을 강화하기 위해서는 정책수행에서 국민적 신뢰를 확보해 가는 일이 무엇보다도 중요하다고 하겠다.

구체적 방안으로 우선 특별법 제정(예컨대 이미 제정되어 시행 중인 통일교육지원법)을 통한 통일교육의 강화가 요청된다. 이를 바탕으로 정부의 지원과 민간사회단체와 교육기관의 자율적인 참여가 조화를 이룰 때 국민들의 올바른 통일관 형성이 가능할 것이다. 또한 초당적·범국민적 통일기구로서 위상을 새롭게 갖춘 민주평화통일자문위원회의 기능을 적극 활성화하는 방안도 강구되어야 한다. 민주평통이 국민과 정부의 가교 역할을 수행하는 것 이외에도 보수와 중도, 개혁, 어느 계층이든 다수 국민의 소리를 여과해서 정책에 반영하는 노력을 펴야 한다는 점에 공감대가 형성되고 있다. 민주평통이 내외국민들의 통일 의지와 역량을 결집하는 노력과 함께 중앙 및 지방단위에서 대북정책에 관한 홍보활동을 적극 전개해 나가고 있는 이유도 대북정책의 국민적 합의를 적극 조성해 나가기 위해서이다. 또한, 경제협력을 비롯해, 이산가족상봉, 금강산관광 등 가능한 모든 분야에서의 인적 교류를 더욱 활성화 시키는 것도 장기적으로 국민적 합의를 이끌어 내는데 크게 기여할 것이다. 실질적으로 교류가 이루어진 영역의 이해관계인뿐만 아니라 이를 지켜보는 대다수 국민의 입장에서든 가시적 진척을 보이는 남북관계는 통일에 대한 가능성을 더욱 고조시킬 것이며, 이런 경향은 일반 국민들로 하여금 자발적으로 대북·통일정책에 대한 건전한 제안자 내지 감시자로서의 역할을 수행케 할 수 있기 때문이다.

더 나아가 여론 주도층인 언론과 지식인 집단에서 정책적 공감대를 확산해 나가야 한다. 이를 위해서는 정부가 보다 적극적으로 언론과 지식계로부터 대북정책에 대한 의견을 청취하려는 자세를 보여야 한다. 아울러 국익수호와 증진이라는 차원에서 이들과 유기적인 협조체제를 구축하는 것이 필요하다. 이러한 상호 공감대 형성의 바탕 위에서 이들에게 상세한 정책설명을 하고 정책지지 기반확산을 위한 다양한 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 한편, 보수·진보적 통일논의를 하나의 틀 속에 용해시키고 이 두 논의가 제로섬적 적대적 갈등이 아닌 공존할 수 있는 문화의 틀을 만들어 감으로써 통일역량을 집결하고 세계적인 보편적 추세에 맞추어 국내냉전구조를 해체하는데 힘써야 한다. 우리 사회에는 상대를 생존공간에서 배척하는 배제의 문화가 적대적인 남북관계 뿐만 아니라 모든 부문에 깊숙이 뿌리내리고 있다. 그러나 이제는 배제와 제압의 논리가 혁파되고 공존의 논리가 존중받는 문화를 만들어 나가야 한다. 즉, 상이한 통일운동세력 간에도 ‘나’ 아닌 ‘다름’과의 공존적 필요성을 인식하여, ‘다름’과의 협력적 경쟁이 한반도 평화와 통일에 촉진요인이 된다는 점을 인식하는 새로운 문화가 절실히 요청되는 것이다.

마지막으로 정경분리원칙에 대한 도전을 극복하는 것이 시급하다. 정경분리원칙은

경제·사회분야 교류와 협력을 통해 남북한 이질감 해소와 북한의 변화에 영향을 미친다는 점에서 대북정책의 適實性이 있다. 그러나 이 원칙은 두 가지 측면에서 도전을 받고 있다. 그 하나는 북한 측의 파급효과에 대한 우려이고 다른 하나는 우리의 무분별한 대북접근이다. 따라서 북한은 정경분리정책의 부정적 파급효과를 차단하기 위해 당국 간의 대화와 접촉을 거부하고 그 대신 자신들에게 이익이 될 수 있다고 판단되는 범위 내에서 교류·협력대상자를 선별적으로 선택함으로써 경제적 실리를 추구함과 동시에 통일전선전술의 대상으로 삼을 가능성이 있다는 점을 명심해야 한다. 또한 경제교류·협력 차원이든 사회·문화교류 차원이든 경쟁적으로 무질서하게 북한과 접촉할 경우 북한은 아직도 포기하지 않은 ‘남조선혁명론’을 달성하기 위한 대상으로 포섭될 수 있다는 점을 들지 않을 수 없다. 다만, 정경분리원칙이 북한의 역정경분리원칙에 의한 일방적 실리와 통일전선전술의 대상이 되지 않도록 시급히 법적·제도적 장치를 강화할 필요가 있다는 점을 지적하기로 한다.

(2) 문제점과 시사점

첫째, 특히 참여정부는 김정일 정권을 ‘적’이나 ‘위협’의 대상으로 보지 않고, 민족화해·협력의 동반자, ‘신뢰할 수 있는 상대’, ‘공존공영의 상대’ 개념으로 파악하였다. 그러나 김정일 정권은 기본적으로 대한민국의 국가안보를 위협하고, 대한민국의 정통성을 부정하며, 핵무기 등 대량살상무기를 개발하고, 북한 주민들의 인권을 탄압하며, 위폐제조·마약 밀매 등 각종 불법행위를 자행하는 ‘범죄 집단’이라고 하는 것이 정상적이고 객관적인 인식이라 할 것이다. 이는 또한 국제사회의 보편적 대북인식이기도 하다.

둘째, 참여정부는 김정일 정권과 대화·협력을 통해서만 한반도 평화가 가능하고, 종래의 ‘억지(deterrence)’ ‘대결’ 및 ‘봉쇄’ 정책이 한반도 긴장을 유발했다고 평가하고 있다. 그러나 한반도 평화는 오히려 김정일 정권의 각종 도발과 범죄 행위를 힘으로 억제시켜야 가능하다. 그러나 역사적으로 보면, ‘억지’, ‘대결’ 및 ‘봉쇄’ 정책이 한반도 평화를 유지했고, 최근 수년간의 ‘햇볕정책’과 참여정부의 ‘친북정책’이 북한체제를 강화시키고, 결과적으로 한반도 긴장을 증폭시킨 점을 간과할 수 없다.

북한에 대한 무차별적, 무조건적인 대북 대규모 지원이 북 체제를 강화시켜 한반도 긴장을 유발하고 있음을 부인할 수 없다. 김정일 정권과의 대화·협상은 그들이 선의를 가지고, 진의를 바탕으로 협상에 임해 올 때만 가능한 것이다. 군사적 억지력과 강력한

안보태세만이 북한의 도발을 막고, 그들을 협상으로 유도할 수 있는 기본적인 수단이다.

셋째, 참여정부는 김정일 체제의 약화와 붕괴를 한반도 위기 요인으로 파악하여 김정일 체제를 적극 지원, 체제를 회생시키고 남북경제 공동발전, 공동번영을 통해 한반도 평화를 달성할 수 있다고 주장하였다. 그러나 실제로 북한의 대남전략 기조가 변하지 않은 상황에서 김정일 체제의 강화는 한반도 위기를 증대시키는 요인이다. 김정일 정권을 안정·강화시켜야 한다는 참여정부의 주장은 대한민국의 안보와 생존을 위협하는 친북·이적(利敵) 정책이다.

남북관계를 평가함에 있어, 1990년대 이후 한반도 상황이 크게 변화했음을 간과해서는 안 된다. 1990년대 이후 북한이 대량살상무기 개발을 본격화하고, 북한 주민에 대한 인권 유린이 극에 달했기 때문이다. 이제, ‘남북 공존’ ‘남북 공동발전’ 개념은 무의미해지고 있다. 더욱이 ‘남북경제 균형발전’ 논리는 북한을 강하게 하려는 친북 세력의 허구 논리에 불과한 것이다. 영국 대처 수상의 말을 빌린다면 “주민을 탄압하고 굶주려 죽게 하는 김정일 정권은 지구상에서 사라져야 할 정권”인 것이다.

끝으로 참여정부는 남북 경제력을 동등한 수준에 도달하게 하여 교류·협력의 증대를 통해 평화체제를 수립하고 ‘남북연합-낮은 단계 연방제’를 경유하여 통일을 달성한다는 로드맵을 제시하였다. 그러나 이러한 로드맵은 북한체제 속성을 무시한 비현실적인 도상(圖上) 계획에 불과하고, 대한민국이 추구하는 ‘자유민주주의’ 국가이념 차원에서 수용될 수 없는 것이다. 통일은 북한이 진정한 개혁·개방의 길로 나아가지 않는 한 북한 붕괴를 준비하여 자유민주체제로 달성하는 길 외에 없다.

남북이 중무장 대치하고 있는 현실에서, 군사 문제를 해결하지 않는 어떠한 ‘평화’ ‘합의’ 통일 논의도 물거품이 될 것이며, 자칫 한국의 국가안보와 체제 존립을 위태롭게 할 수 있는 위험천만한 구상인 것이다. 현 상황에서 김정일 정권의 개혁·개방 가능성은 사라지고 있다. 2009년 4월의 개정 북한헌법에서도 잘 나타나듯이 김정일 정권은 오히려 세습제를 강화하고, 남한의 대규모 지원을 활용, 배급제·통제체제·독재체제를 강화해 가고 있는 실정이다. 비록 ‘낮은 단계’ 수식어가 있더라도 ‘연방제’ 통일은 ‘자유 민주’ 통일을 규정한 헌법을 위반한 것이며 북한의 적화 전략에 부응하는 이적·반역의 위험한 발상이다.

북한 핵문제와 6자회담북한 핵 문제가 5차 6자회담을 마지막으로 끝없는 미로 속에 빠져든바 있다. 참여정부는 북한 핵개발 목적을 ‘협상용’, ‘자위용’으로 파악하고, 미국의 대북 강경정책이 핵 위기를 유발했다고 보았다. 따라서 이에 대해 오직 ‘평화적 방법’으로 해결해야 한다고 주장하여 실제로 핵 위기를 방지하였다. 특히 미국이 북핵 문

제를 과장하여, 대북 강경정책의 구실로 삼으려 하고 있다는 인식을 가지고 있었다. 이런 인식 하에 북한 핵의 위협에 대한 대국민 홍보를 게을리 하여 ‘북한이 같은 동포인 남한에게 핵무기를 사용하지는 않을 것이기 때문에 남한에 위협이 되지 않는다’는 오도된 여론이 확산되었던 것이다.

그러나 북한의 핵개발 목적은 ‘핵무기 보유국’에 진입하여 국제적 승인을 획득하고 ‘비대칭 전력’을 확보, 대남 군사우위를 달성하려는 대남 적화전략의 일환임을 부정할 수 없다. 한반도 핵 위기는 먼저 NPT를 탈퇴하고 핵무기 개발에 나선 북한 측에 책임이 있다. 또한 북한의 술한 ‘위약(違約)과 ‘신뢰할 수 없는’ 행태로 보아 북핵을 막기 위해서는 평화적 방법뿐만 아니라 각종 제재, 군사적 옵션 등 모든 방안이 고려되어야 한다. 제5차 회담 이후 교착상태에 빠진 6자회담에서 보이는 바와 같이 그동안 북한은 남한의 ‘평화적 해결’ 주장을 ‘시간벌기’로 활용, 핵무장을 기정사실화 해왔다. ‘평화적 해결’만을 주장하여 북한의 핵무장을 방치한 참여정부의 북핵 정책은 완전한 ‘실패’로 나타나고 있으며 북한 핵무장은 한반도의 근본적인 재앙이 될 조짐을 보이고 있는 것이다.

핵문제와 별개인 북한 인권 문제참여정부는 북한인권 문제를 ‘내정 간섭’ 차원에서 바라보고 김정일 정권을 안정·강화시킴으로써 점차적으로 해결될 수 있다는 ‘케번직’ 논리로 한국 국민과 국제사회를 호도하였다. 이런 인식 하에 UN인권위와 UN총회의 ‘북한인권결의’에 연속 불참·기권함으로써 국제사회에서 완전한 ‘고립’을 자초하였다. 이제 북한인권 유린 상태는 국제사회의 인내의 한계를 넘어섰으며 북한 인권 문제는 ‘내정 문제’가 아닌, 국제사회에서 ‘인도주의적 무력간섭’이 인정될 만큼 ‘보편적 인권’에 속하는 문제가 되었다. 이렇게 볼 때 ‘남북대화’는 대화 자체가 목적이 되어서는 안 되고 어디까지나 핵저지·인권개선 같은 보편적 가치에 입각한 대북정책의 큰 원칙하에서 전략·전술적 차원에서 구사되어야 할 것이다.

또한 과거 두 정부는 대북지원에 대해 ‘한반도 평화 비용’이라고 주장하면서, 무조건적으로 지원을 제공하였다. 그러나 실제에 있어서는 막대한 현금, 식량, 각종 물자 지원이 북한 군사 부문으로 전용되고 있어, 한반도 위기를 격화시키는 요인이 되었다. 또한 북한의 분배체제상 인도주의적 지원조차 북한주민들에게 전달되지 못해 결과적으로 북한 독재체제를 더욱 강화·연장시키는 결과를 초래하였다. 김정일 체제가 북한주민에게 유례없는 인권탄압을 가하고 있는데 김정일을 안정시키는 정책이 도덕적으로 과연 정당성이 있으며 국제적 설득력을 가지고 있는 것인가? 북핵을 저지할 수 없고 김정일 체제의 주민에 대한 인권탄압을 막아낼 수 없다면 차라리 미 행정부가 의도하

고 있는 체제전복 또는 김정일 정권 붕괴(regime change)정책이 한반도의 안정과 평화를 위해 보다 효과적이고 설득력 있는 정책일 수 있다는 의문을 제기하지 않을 수 없다. 그러므로 향후 대북 대규모 경제지원은 핵·인권·범죄행위에 대한 김정일 정권의 태도 변화 여부에 반드시 연계돼야 할 것이다.

국민의 정부 및 참여정부의 친북정책에 논리적 근거(準據)로 활용되고 있는 것이 바로 2000년 6월 성립된 ‘6·15 남북공동선언’이다. 지난 두 정부 하에서 ‘6·15 공동선언’은 핵개발과 인권유린으로 대변되는 김정일 정권의 무모함과 잔인성을 은폐하고, ‘민족공조’와 ‘반미·자주’ 그리고 ‘연방제 통일 수용’ 및 ‘남북공동번영’의 슬로건 하에 북한의 대남전략을 뒷받침하는 논리를 제공해왔음을 부인할 수 없다. 예컨대, 제1항 ‘자주’ 주장은 ‘반미’를 합리화하고 국가안보의 근본 틀인 한·미 동맹을 위협해왔으며 제2항 ‘낮은 단계의 연방제 통일’ 수용은 ‘자유 민주 통일’을 규정한 헌법을 사실상 위반한 것이다. 제4항 ‘남북경제 균형발전’의 논리는 대규모 대북지원을 뒷받침하는 역할을 하였다. 결국, ‘6·15 공동선언’은 지난 10년 간 남북관계를 왜곡하며, 한국 국민을 기만하고, 김정일 정권의 반자유·인권, 반미(反美), 반대한민국적인 선전선동 활동을 정당화시키는 기본 틀로 전략하였다는 비판에서 자유로울 수 없다. 김정일 정권과 남한 내 친북단체들은 그들의 억지 요구와 주장의 근거로 항상 ‘6·15 공동선언’을 원용(援用)해왔으며, 이에 대해 적지 않은 국민들도 ‘6·15 공동선언’이란 으레 준수해야 하는 그 무엇쯤으로 여기게 된 것이다. 그러나 북한의 ‘6·15공동선언 실천’ 주장의 중국에는 주한미군 철수와 국가보안법 철폐로 그 초점이 맞춰졌음을 기억하여야 한다. 결국 ‘6·15 공동선언’은 대한민국의 정통성과 자유 민주 국가이념에 위배되고, 국민적 합의를 거치지 않은 문서로 북한 대남 선전 전략의 도구가 되었던 것이다.

Ⅲ. 이명박 정부의 대북정책 개관

1. 일괄타결(Grand Bargain) 방안

북한은 2009년 초 2. 13. 및 10. 3. 합의 등 과거 6자회담 합의를 사실상 파기하고, 불능화 중이던 영변 핵시설을 복구하면서 2차 핵실험까지 강행한 바 있다. 이에 따라 과거와 같이 북핵 프로그램 일부에 대해서 점진적·부분적으로 합의하는 방식으로는 북한의 비핵화를 실현하는 것이 어렵다고 보고 2009. 9. 21. 이명박 대통령이 미외교협회(CFR) 연설 시 일괄타결방안을 제의하게 된 것이다.

일괄타결방안은 완전한 북핵 폐기라는 최종 목표를 달성하기 위해 북한의 불가역적인 비핵화 조치들과 5자의 상응조치들(대북안전보장, 관계 정상화, 경제지원 등)을 단일 합의로 타결하겠다는 구상으로 요약할 수 있다. 비핵화 조치들은 처음부터 불가역적인 조치들로 구성하고, ‘큰 행동 대 큰 행동’으로 5자의 상응조치들과 연결될 것이며, 동 합의에는 조치 순서 및 시간계획이 포함되어, 합의는 한 번에 하지만 이행은 동 합의에 따라 순차적으로 진행될 것으로 예상된다.

한·미를 포함한 5자는 북한 핵 프로그램의 폐기라는 최종 목표를 포괄적인 방식으로 달성하기 위한 방안을 계속적으로 협의해 왔으며 이에 대한 상당한 공감대가 형성되었다고 평가할 수 있다. 향후 일괄타결방안의 내용은 5자간 지속적 협의에 의해 구체화 될 것으로 기대되며, 6자회담 프로세스를 통하여 북한과의 일괄타결을 추진할 것으로 예상된다.

2. 구체적 쟁점 사항

가. 비핵·개방·3000과의 관계

비핵·개방·3000은 일괄타결방안과 기본적으로 같은 맥락으로서, 다만 비핵·개방·3000이 남북관계 관련 우리정부 차원의 구상이라면, 일괄타결방안은 북한의 비핵화를 위한 6자회담 차원의 협상방안으로서 5자의 대북 상응조치를 포함하는 것으로 평가할 수 있다.

나. 기존 6자회담 합의들과의 관계

9. 19. 공동성명은 북한의 비핵화 원칙을 합의한 문서로 동 성명의 기본 취지는 여전히 유효하다 할 것이다. 일괄타결방안은 9. 19. 공동성명을 달성하는 종합적인 행동계획을 마련하자는 취지로 이해할 수 있다. 한편, 2. 13./10. 3. 합의는 북핵 폐기에 관한 부분적 이행 합의로서 북한이 불능화 역행 조치들과 2차 핵실험 등으로 사실상 폐기한 것이며, 우리는 더 이상 단순한 시설동결이나 가역적인 불능화 조치를 추구할 필요성은 없다. 다만, 동 합의들에 포함된 일부 이행사항들은 현재 상황에서도 적용될 수 있으며, 일괄타결방안을 위한 협상에서도 포함 가능할 것으로 보인다.

다. 북한에 대한 先비핵화 요구 여부

일괄타결방안은 비핵화를 위한 북한의 불가역적인 조치들과 그에 상응하는 5자의 조치를 ‘큰 행동 대 큰 행동’ 차원에서 포괄적으로 합의한다는 것으로, 반드시 先비핵화 요구라고 볼 수는 없다. 이와 관련하여 이명박 대통령은 CFR 연설을 통해 일괄타결은 ‘북핵 프로그램의 핵심 부분을 폐기하면서 동시에 북한에게 확실한 안전보장을 제공하고 국제지원을 본격화하는 것’이라 밝힌바 있다.

라. 북한의 불가역적 조치의 내용 등

북한의 불가역적 조치와 대북 안전보장과 경제지원 등 5자의 상응조치의 내용 등 일괄타결방안의 이행 조치들에 대해서는 앞으로 관련국간 협의를 통해 구체화될 사항으로서 여기서 논의하기에는 적절치 않은 것으로 판단된다.

마. 북한이 주장하는 적대시정책 철회의 일괄타결방안 포함 여부

북한은 대북 적대시 정책 철회를 요구하면서 평화협정 체결 및 주한 미군 철수, 나아가 한미동맹 및 핵우산 철폐를 주장하고 있으나, 이들은 북한 비핵화 협상에서 상응조치로 논의될 사항이 아니며 6자회담의 의제도 아니다. 평화협정 관련 협상은 9.19. 공동성명에 명기된 바와 같이 6자회담과 구별되는 별도 포럼에서 남북한을 중심으로 추후 진행될 성격의 사안이다. 핵우산은 한미상호방위조약에 따라 외부로부터 무력 공격에 대항하기 위해 1978년 SCM 공동성명에서 명시된 이래 현재의 확장억지 개념으로 발전해 온 것으로서 북핵 문제와 단순 연계할 사항이 아님은 자명하다. 또한 주한 미군 등 한미동맹의 근간에 해당하는 문제는 어떠한 경우에도 북한 핵협상으로 인해 영향을 받지 않을 것이라는 것이 한미 간 공통된 입장임은 이미 여러 경로를 통해 확인된 바 있다.

3. 일괄타결방안에 대한 잠정적 평가

이명박 정부의 통일기반 구축 방안은 급변하는 한반도 주변정세에 적극 대처하여

‘새로운 한반도의 평화구조’를 창출하고, ‘남북경제공동체’를 구축하여 민족의 삶의 질을 획기적으로 높이며, 장기적으로 한반도를 하나의 경제 번영권으로 만들어 궁극적으로 ‘민족공동체의 정치적 통일’이 가능한 환경을 이루는 것으로 요약할 수 있다. 이런 점에서 볼 때 현 정부의 일괄타결방안은 상생과 번영이라는 남북관계의 미래와 비전에 터를 잡고 있다. 남북관계의 성숙한 발전 및 통일의 당성을 위한 선결문제로서 북한의 변화를 요구하고 있으며, 이는 곧 조속한 북한 핵의 폐기를 의미하는 것이라 할 수 있다. 북한은 발전의 길로 나서야 하며, 북한이 핵을 포기하고 국제사회의 책임 있는 일원으로 행동할 때 경제 회복이 가능하고, 북한 주민의 행복도 추구할 수 있는 것이다. 이와 관련하여 「비핵·개방·3000 구상」은 북한의 핵 폐기와 남북경제협력의 진전과 함께 북한경제를 1인당 소득 미화 3,000달러 수준으로 만들도록 돕겠다는 것으로서 북한의 핵 폐기 과정에 상응하여 북한의 경제발전과 국제사회와의 협력을 지원하기 위한 구상이다. 이를 통해 북한의 자립경제 실현을 돕고 우리 경제의 선진화에도 기여하는 남북관계를 정립한다는 취지이며, 남북한이 호혜적 협력관계를 구축함으로써 상생하고 공영하여 남북 주민들의 행복을 추구해야 함을 선언한 것이라 할 수 있다.

또한 이명박 정부는 분단된 조국을 정치적·인위적인 접근이 아닌 실용주의적 접근을 통해 한반도의 새로운 평화구조를 창출하고자 의도함을 지적할 수 있다. 20세기의 의제인 ‘냉전구조의 해체’ 논리를 극복하고, 급변하는 21세기 전략환경 변화에 적극 대처하여 ‘새로운 평화구조 창출’과 ‘통일의 비전’을 논의해야 할 시점임을 인식하여, 북한 핵문제의 해결, 한반도 긴장완화 및 신뢰구축을 통해 한반도에 새로운 평화구조를 모색한다는 의지의 표현이다. 내용적으로는 1994년 국민적 합의에 의해 만들어진 ‘민족공동체통일방안’을 계승, 화해와 협력·평화공존·점진적 통일을 지향하고, 북한의 핵무기 개발, 남북관계의 특수성, 남북한 간 상이한 정치경제체제와 상호 정치군사적 신뢰부족 및 현격한 경제격차 등을 고려하여, 한반도 통일은 점진적으로 장기간에 걸쳐 추진해야 할 과제이므로 한반도 평화통일의 기반을 다지기 위해서는 이념의 틀에 갇힌 좁은 시각을 지양하고, 포괄적이고 열린 시각에 입각하여 국민여론의 통합과 국제사회와의 공조를 확보해 나갈 것임을 천명한 것으로 평가된다.

IV. 국민적 합의 도출을 위한 새로운 패러다임의 확립

1. 이성적 여론과 국민적 합의

우리 정부는 일관되게 남북한 화해·협력과 통일을 위한 대장정이라 할 수 있는 남북기본합의서 이행을 적극 강조하면서 민족통일문제에 있어서 남북한 합의를 바탕으로 추진하려는 의사를 수차례 밝힌 바 있다. 이렇듯 남북한 간에 민족적 합의에 바탕을 둔 통일정책을 추진하기 위해서는 국내적으로 국민적 합의에 기초한 통일정책의 개발에 최선의 노력을 아끼지 말아야 함을 전제로 한다. 독일통일 직전 “제도적·정치적 통일은 이루었지만 사회와 마음은 둘”이란 말이 유행했었다. 이는 곧 정치·제도적 통일과 더불어 사회·심리적 통일을 위한 정책개발의 중요성을 일깨워 주는 것이며, 완전한 의미의 통일은 결국 광범위한 국민적 합의에 더 잡은 통일정책의 지속적 수행만이 담보할 수 있다고 본다. 따라서 앞으로의 대북·통일정책은 국민의 공감을 바탕으로 하는 민주적 정책결정·수행 과정이어야 할 것이다. 그렇게 함으로써 한편으로는 정당성에 기초한 권위로 인해 대북 협상력이 제고되고, 다른 한 편 국민적 참여의식이 자극되어 남북관계 개선을 위한 지혜가 집결될 수 있다.

그러나 민주적 대북정책과 소위 ‘여론’에 좌우되는 대북정책은 구별되어야 할 것이다. 이명박 정부의 대북정책과 관련하여서도 일부 진보 언론은 “대북정책이 바뀌려면 객관적인 여건이 바뀌어야 하는데 그러한 조건이 충족되었다는 확신이 안 선다”는 식의 주장을 펴면서 현 정부의 대북정책이 과거 정부의 정책의 연장이어야 한다는 보이지 않는 잘못된 당위론을 은연중에 제시하고 있는 점을 부인할 수 없다. 과거 일부 언론이 여론을 주도할 수 있었던 이유 중의 하나는 남북관계에 관한 중요 정보가 공개되지 않았고 대북정책에 관한 토론이 자유스럽고 광범위하게 이루어지지 못했다는 데 있다. 따라서 장래 대북정책은 남북관계에 관한 정보를 국민에게 충분히 공개하고 자유로운 토론을 장려하여 일부 언론이 여론을 인위적으로 형성하는 것을 막을 필요가 있다. 민간 전문가들의 지혜와 통찰력도 정보가 공유될 때만이 비로소 대북정책에 투입요소로 작용할 수 있는 것이다. 물론 정보의 공개는 단계적으로 이루어지되 제한적일 수밖에 없다. 예를 들어 북한의 체면을 살려주는 일, 북한이 공개하기 어려워 비공개원칙에 따라 합의한 경우 등 비밀을 지켜야 할 것은 철저히 약속을 지켜야 할 것이다. 중요한 것은 공개·비공개 원칙을 세우고 이를 일관성 있게 실천에 옮기는 일이다.

또한, 여론이 대다수 국민의 뜻을 담고 있는 경우에도 이를 대북정책에 기계적으로 반영할 수만은 없을 것이다. 왜냐하면 그것이 국민의 감정이 아닌 이성애 입각한 판단과 선택이어야 하기 때문이다. 특히 여론이라는 것은 국민의 상황적 감정상태와 단기적 이해관계를 측정하는 것이기 때문에 당시의 상황과 정보가 제시·연출하는 맥락과 방법에 따라 굴곡이 심할 수밖에 없다. 따라서 정부는 대북문제에서 일부 언론이 주도하는 무분별한 감성적인 국내여론에 끌려 다니기 보다는 그것을 이성적인 방향으로 선도하는 지혜와 용기를 보여줄 필요도 있다. 즉, 정부가 여론을 수렴해서 정책을 수립하고 집행하는 것은 바람직하지만, 국내여론을 보다 건전하고 바람직한 방향으로 유도해야 하는 책임도 동시에 지고 있는 것이다. 특히 우리 사회처럼 전쟁과 장기간의 분단 경험으로 인해 시민사회의 대북관용도가 대단히 낮은 곳에서는 정부의 역할이 그만큼 중요할 수밖에 없다. 요컨대 여론에 지나치게 민감한 대북정책은 衆愚政治의 遇를 범할 수 있다는 것을 정부는 유념해야 할 것이다.⁵¹⁾

2. 脫國內정치의 대북정책과 국민적 합의

전술한 정부의 여론에 대한 선도적 역할은 대북정책에 대한 정부의 확고한 자신감과 장기적인 성공 확신에 상당 부분 좌우된다고 본다. 또한 이러한 자신감은 정부의 대북정책이 국내정치적으로 이용될 여지가 없는 그 순수성에서 비롯한다고 보는 것이 타당할 것이다.

권력획득을 목표로 하는 정치세력(정당)은 국민 앞에 통일에 대한 비전과 정책을 제시해야 한다. 따라서 남북관계는 본질적으로 국내정치적 성격을 띠지 않을 수 없으며 정부의 통일정책도 마찬가지라 할 수 있다. 통일을 둘러싼 국내 제 세력 간의 의견교환이나 통일에 대한 각 정치세력의 입장이 선거에서 국민의 심판을 받는 것과 같이 정상적인 차원에서 이루어지는 남북관계 내지 통일정책의 국내정치적 성격은 매우 자연스러운 것이라 할 수 있다. 문제는 남북관계가 특정세력에 의해서 고의적으로 국내정치에 이용되거나 시민사회의 낮은 대북관용도로 인해서 심하게 굴절되는 것이 바로 우리가 경계하고 단절시켜야 할 남북관계의 국내정치적 연결선인 것이다. 남한의 경우 역대 권위주의 정권들은 첨예한 남북대결구도 속에서 자유민주주의적 정치이념을 공

51) 특히, 김영삼정부의 경우 우리의 대북정책에 대한 북한의 즉발적 대응에 따라 민감하게 반응하는 국내여론에 너무 종속된 나머지 통일정책에 일관성을 잃고 강경정책으로 회귀하였고, 그것이 김영삼정부 대북정책의 중요한 실패요인이 되었음은 주지하는 바와 같다.

산주의에 대한 대항적 이데올로기로 배타적으로 해석하여 사회에 부과함으로써 시민 사회가 자유민주주의적 가치를 다양하게 능동적으로 해석하고 내재화할 수 있는 기회를 박탈해온 것을 부인할 수 없다.⁵²⁾ 이처럼 통일정책이 국내정치에 이용되면, 그 순간부터 통일정책은 더 이상 통일을 위해 봉입하지 못하고 정권의 이익에 봉사하는 수단으로 전락하게 되고, 더 나아가 남북관계의 악화와 국내 냉전구도의 강화를 초래함은 우리가 경험한 바와 같다.⁵³⁾

한편, 대북·통일정책의 국내정치화, 그리고 이를 통한 국내정치의 대결구도의 심화는 시민사회의 낮은 대북관용도로 이어지고, 이는 곧 일관성 있는 대북정책의 추진을 위한 국민적 합의 도출에 심대한 장애요소가 된다는 점을 유의해야 할 것이다. 왜냐하면, 시민사회의 낮은 대북관용도는 정부가 통일문제를 정치적으로 이용하는 토대가 되기도 하지만, 역으로 정부의 전향적인 통일정책의 발목을 잡는 국내적 조건으로 작용하기 때문이다. 예컨대, 탈냉전기에 접어들어서 정부가 변화된 환경에 적응하기 위해서 전향적인 대북정책을 구사하려 할 경우, 아직도 북한에 대해 상당 부분 왜곡된 인식을 떨쳐버리지 못한 시민사회의 협소한 이데올로기 地形과 낮은 수준의 대북관용도는 당해 대북정책이 시민사회의 지지를 받는 것을 방해한다. 이는 곧 대북정책이 국민적 합의와는 동떨어져서 정책의 지속성과 일관성을 담보할 수 없음을 의미하는 것은 자명하다 하겠다. 따라서 국민적 합의에 더 잡은 합리적 대북정책의 원만한 수행을 위해서는 시민사회에서 보다 합리적이고 민주적이며 포용적 관점에서 통일개념과 통일의식을 재구성할 수 있도록 대북정책의 탈국내정치화가 선행되어야 할 것이다.

3. 민간통일운동의 활성화와 국민적 합의

통일은 하나의 정지된 목표라고 할 수 없고, 타율적으로 훼손된 민족공동체를 회복하고 민족의 생명력을 복원하는 ‘긴 과정(long process)’으로 이해되어야 하고, ‘미래의

52) 박광주, 남북대화의 새로운 모색(민병천 편, 전환기의 통일문제), 1990, 338면; 이행, 한국의 정치체제와 한반도 통일, 국방논집 제18호, 1992년 여름, 62~63면.

53) 역대정권이 이처럼 남북관계를 국내정치에 이용할 수 있었던 것은 남북한이 ‘서로 상대방과의 적당한 긴장과 대결국면 조성을 통해서, 이를 대내적 단결과 통합, 혹은 정권 안정화에 이용하는 관계’를 뜻하는 적대적 의존관계와 ‘일방의 행위가 상대방에게 대칭적인 반작용을 일으키고 또 그것이 상호 상승작용을 일으키는 효과’를 일컫는 이른바 거울영상효과(mirror image effect)에 기인하는 바가 크다. 자세한 U. Bronfenbrenner, The Mirror Image in Soviet-American Relations, Journal of Social Issues, Vol. 17, 1961, 46면. 참조.

시간 속에서 지금의 남북한과는 모습이 다른 하나의 새로운 민족공동체를 형성해가는 과정'이라 할 수 있다. 따라서 우리가 추구해야 할 대북·통일정책도 과거의 원형(prototype)으로 돌아가는 재통일(reunification)이 아니라 21세기 지구촌시대에 걸 맞는 미래지향적인 '새로운 통일(new unification)'이어야 한다. 이처럼 통일이 미래지향적인 민족공동체를 만들어 가는 과정이라 할진대, 민족통일을 실현하는 과정에서 민족구성원의 자발적이고 능동적인 참여가 요구되는 재언의 여지가 없다고 하겠다. 이는 정치적 통일에 수반되는 체제통합과정에서 더욱 극명히 나타난다.⁵⁴⁾ 국민적 합의가 담보되지 않은 체제통합은 새로운 분단을 내재시키고 있기 때문에 진정한 의미의 민족통합과는 거리가 먼 것이다. 그러나 이러한 논의가 남북관계 개선과 민족통일을 추진하는 과정에서 정부와 민간의 역할이 완전히 같다는 의미는 아니다. 다양한 부문의 교류협력을 교통정리 하고 남북한에 현존하는 두 개의 정치체도와 법질서를 하나로 통합하는 것은 정부의 몫이다. 그러나 남북한 주민 간에 깊게 드리워져 있는 마음의 장벽을 열고 그들의 마음을 하나로 연결하여 통합하는 것은 시민사회, 종교 및 사회단체 등 민간부문의 몫이라 보는 것이 타당할 것이다.⁵⁵⁾ 더 나아가 범 국민적 지지기반을 가진 시민단체들은 통일논의에 있어서 다양한 견해를 개진할 수 있고, 정부보다 더욱 자유로운 입장에서 대북 및 통일정책의 대안을 개발·제시할 수도 있을 것이다.⁵⁶⁾ 따라서 앞으로 대북·통일정책의 수립·추진에 있어서는 민간 부문의 역할이 보다 강조되어야 하며, 정부도 민간단체를 적극 활용하는 능동적인 자세가 필요하다.⁵⁷⁾

54) 남북통일이 민족구성원들의 자유로운 참여와 사회 문화적 통합이 배제된 가운데 두 정권간의 정치적 야합에 의해 이루어질 경우, 그와 같은 통일이 진정한 민족통합을 이끌어 낼 수는 없는 것이다. 이와 관련하여 예멘의 통일 사례는 많은 시사점을 준다. 정권적 차원의 통일협상만이 있었을 뿐 사실상 통합의 과정은 배제되었던 예멘의 경우 외형상의 국가결합에도 불구하고 얼마 지나지 않아 내전이라는 동족상잔을 겪지 않을 수 없었다. 이는 구 남예멘 집권층이 기득권을 보호하려는 동기가 지배했었지만, 보다 근본적으로는 남북예멘 주민들 사이의 뿌리 깊은 불신이 결정적 원인이라 할 수 있다.

55) 그럼에도 불구하고 지금까지 통일정책 추진과정에서 민간 부문의 역할은 다소 경시되어 왔고, 일부 민간단체의 통일논의와 운동도 대부분 대중성을 확보하지 못하고 일과성의 행사나 메아리 없는 소리에 그친 것들이 많았다. 왜냐하면 그들 움직임이 제각기 독자적인 대북인식과 통일관을 밑바탕에 깔고 일정한 가치관을 지향 내지 강요하는 경향을 띠어서 반대 입장을 갖는 사람으로부터 지지를 받지 못했기 때문이다.

56) 제성호, 민간통일운동의 방향, 한국방송통신대학교, 192~193면.

57) 이와 관련된 과거 정부의 구체적 예는 대북 쌀지원 정책에서 찾아볼 수 있다. 1995년 6월부터 실시된 15만톤의 대북 쌀지원 이후 정부는 동년 11월 소위 북경 3원칙이라는 것을 제시하였다. 즉, 앞으로 정부차원의 대북 쌀지원이 추가적으로 이루어지려면 ① 북한의 공식적인 지원요청이 있을 것 ② 북한 당국의 대남 비방방향을 중지할 것 ③ 추가 쌀지원을 위해 한반도 내에서의 당국자간 회담이 개최될 것 등 세 가지 조건을 내걸었다. 그러나 이러한 조건 내지 원칙은 근시안적인 상호주의라는 이유로 국내외로부터 많은 비판을 받았으며, 민간단체들의 계속적인 북경 3원칙 수정 요구로 조금씩 수정되게 되었다.

대북·통일정책 과정에서 민간 부문의 건전한 참여와 협력은 통일대비역량을 확충·강화하여 시민사회 주도형의 평화적 민족통일을 이루는데 이바지 할 것이며, 이를 위해서는 구체적으로 다음과 같은 순기능 및 역할을 창출·담당하여야 한다.

우선, 민간 부문은 정부의 대북·통일정책에 대한 이해를 바탕으로 사안별 협조와 비판을 하면서, 정부·민간 부문과의 상호신뢰 구축을 통해 국민적 합의 도출에 架橋 역할을 할 수 있어야 한다. 즉, 민간 부문은 여론조사 및 각종 연구활동을 통하여 통일에 대한 국민 여론을 광범위하게 수렴하여 정부의 통일정책에 반영하는 동시에 통일에 대한 국민적 합의기반의 창출에 힘써야 한다.⁵⁸⁾

둘째, 민간 부문은 남한 내 정치·경제·사회의 개혁과 민주화에 기여함으로써 통일사회의 미래상을 남한 내에서 구현해 나가는데 기여하여야 한다. 예컨대 시민단체가 행하는 공정선거의 감시, 사법운영의 감시 등은 모두 정치민주화와 관련이 있으며, 이는 통일국가의 미래상 구현에 이바지하는 것들이다. 부정부패를 막고 사회정의를 이루는 일, 우리 사회의 도덕성과 건강성을 회복하는 것도 역시 통일 후 남북한 주민의 갈등을 해소하고 사회통합을 이루는데 직·간접적으로 많은 영향을 미치는 것이기 때문이다.

셋째, 최근의 각종 여론조사에 의하면 우리 사회 신세대 젊은이들의 통일에 대한 무관심이 실증적으로 증명되고 있는데, 이처럼 우리 젊은이들이 통일문제에 대해 무관심 또는 냉소적 자세를 보이고 있는 것은 심히 우려할 만한 일이다. 따라서 원활한 대북·통일정책의 실현을 위해서는 젊은이들에게 통일의지를 북돋우는 노력이 무엇보다도 중요하며 필요한 것이다. 물론 정부가 ‘통일교육지원법’을 제정하여 국민의 건전한 안보관과 통일관 형성에 노력하고 있지만, 보다 실효성 있는 방안은 젊은이들에게 비교적 접근도가 높은 시민단체가 중심이 되어 21세기 조국의 주역들에 대한 통일의지 배양교육의 활성화가 장기적인 국민적 합의기반 조성에 절실하다고 본다.

넷째, 민족동질성과 남북한 주민 간에 끈끈한 유대를 회복시켜 통일의 정서적 기반을 마련하기 위해서는 북한에 대한 지속적인 지원의 필요성은 부인할 수 없을 것이다. 다만, 종래의 일회적이고 극단적 상호주의에 입각한 대북지원은 정치적 상황변화에 따라 급변할 위험성을 항상 내포하고 있기 때문에, 민간 부문의 적극적 참여에 의한 전문적 영역(예컨대 학술문화·예술단체, 종교단체 등)에서의 지원과 관심이 병행되어야

58) 이런 점에서 볼 때 통일관련 민간단체인 ‘민주화해자주통일협의회’나 ‘자주평화통일민족회의’등이 건설적 대북·통일방안을 제시하거나 국민의 이성적 여론을 형성하지 못한 채 정부의 대북정책이나 미행 정부에 대한 비난에만 치중하는 듯한 현상은 국민적 합의 도출 측면에서 문제라 아니할 수 없다.

한다. 예컨대 인권관련 시민단체에서는 인류의 보편적 가치인 인권의 보호·증진 요구를 북한에 대해 보다 적극적으로 제기할 필요가 있다. 일견 이러한 시도는 북한의 아킬레스건을 자극하여 통일의 장애요소가 될 수 있다고 생각되지만, 장기적으로 보아 민간 부문에서 북한의 인권문제에 대한 국제적 관심을 환기시키고 그 실질적 개선을 위해 국제적 인권단체 및 민간단체와의 연계를 모색해 나가는 것은 남북한 주민의 동질성 회복에 기여할 뿐더러 통일의 국제적 역량 향상에도 긍정적 역할을 할 것이다.

민주화·다원화된 한국사회의 대북·통일정책 수립·추진과정에는 지역별·계층별로 다양한 요구와 이익들이 집단들에 의해 표출될 것으로 예상된다. 이는 곧 과거 관변통일정책만으로는 진정한 의미의 통일을 위한 국민적 합의 도출이 쉽지 않음을 말해주는 것이다. 이러한 점에서 민간 부문은 서로 상충되는 이익의 조화, 분쟁과 갈등의 조정, 통일국가의 건전한 시민으로서의 가치관 제시 등을 통해 민족통합을 이루는데 기여하여야 하며, 정부도 민간 부문 활동의 효율성이 최적화될 수 있도록 법적·제도적 장치 마련에 힘써야 하며⁵⁹⁾ 건전한 대북·통일정책의 방안은 적극적으로 수용하는 자세를 보여야 할 것이다.⁶⁰⁾ 또한 독일 통일의 예에서 알 수 있듯이 정부 혼자만으로는 감당하기 힘든 남북한 주민 간 사회·문화·심리적 통합이야말로 민간 부문이 감당하여야 할 중요한 몫이라 할 수 있다.

V. 통일관련 기본법 제정을 통한 국민적 합의 도출

1. 입법의 필요성

지난 60여년 간의 남북관계 및 대북정책은 통치권의 행사 차원에서 행해진 면도 없

59) 이와 관련하여 정부는 대북지원이나 남북교류에 참여하는 민간단체에 대해 매칭 펀드(Matching Fund) 제도를 도입하는 등 보다 적극적인 지원방법을 고려할 필요가 있다. 물론, 매칭 펀드를 도입하는 경우에도 민간단체들이 철저한 서류절차를 갖추어 신청하고, 남북교류실적, 재원사용의 투명성 등 엄격한 심사과정을 거쳐 지원하도록 함으로써 예산의 방만한 사용을 방지하여야 할 것이다.

60) 과거 우리 사회에는 다양한 민간 차원의 통일관련 행사와 분야별 대북접촉이 정부를 배제한 채 무분별하게 이루어진 일이 없지 않다. 또한 탈법적인 통일운동이 난무하거나 정치투쟁, 반정부투쟁이 통일운동으로 위장되어 순수한 민간 통일운동을 위축시키는 결과도 초래하곤 했다. 이러한 점을 감안하여 정부는 종합적·체계적인 대북 및 통일정책의 큰 틀 속에서 민간 통일운동을 적절하게 선도해야 한다. 무질서한 민간 통일운동은 남북관계 개선에 결코 도움이 되지 않으며, 북한의 오판만을 가져오기 때문이다. 따라서 적법절차에 의하지 않은 민간 통일운동은 억제하고 경쟁적인 대북교류기도에 대해서도啓導와 함께 교통정리도 필요한 것이다.

지 않은 바, 21세기 본격적인 통일시대의 서막을 여는 지금의 시점에서는 남북협상 및 대북정책에 있어 제도화된 틀 안에서 투명하고 객관적으로 추진되어야 한다는 국민적 목소리가 높아 가고 있다.

그러나 현재 남북문제 해결을 위한 남한의 법적·제도적 기반은 여러 문제점을 안고 있다. 우선 북한의 법적 지위와 관련하여 입장 정리가 완전하지는 않은 것 같다. 헌법재판소는 “... 헌법 등 현행법 체제상 대한민국은 한반도 유일의 합법정부이고, 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리 자유민주주의체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격을 함께 갖고 있다”⁶¹⁾고 하여 북한의 이중적 지위를 견지했으며, 또한 남북기본합의서에서의 ‘...나라와 나라 사이의 관계가 아니라 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 잠정적 특수관계 ...’ 라는 개념정의에 대하여도 학설의 歸一을 이루지 못하고 있다. 이런 상황 즉, 북한의 이중적 지위·남북관계의 특수성 하에서 현행법 체제는 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제하기 위한 법적 장치로 ‘국가보안법’을, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립·추진하기 위한 법적 장치로는 ‘남북 교류협력에 관한 법률’을 두고 있다. 그러나 남북 간의 실질적 교류 확대에 따라 남북 당사자 간에 다수 체결되고 있는 각종 남북합의(서)의 법적 성격, 그 절차 등에 관하여는 일반적 규정을 흠결함으로써 ‘국가보안법’ 논의와 더불어 남북합의 과정에서의 국민적 합의 도출에 상당한 장애 요인으로 대두되고 있는 것이다.

따라서 정부의 대북정책도 제도화된 틀 속에서 객관적으로 투명하게 수립·추진되어야 하며 이를 통하여 대북·통일정책과정에서 야기될 수 있는 사회의 대립과 갈등을 조화롭게 해결, 一意化 된 국민적 지지를 창출하기 위하여 ‘남북관계발전기본법’이 제정되었음은 매우 환영할 만한 일이다. 이제는 더 나아가 성숙한 남북관계 발전을 지향하면서 궁극적으로 달성하여야 할 남북한 통일의 초석이 되는 ‘(가칭)남북통일추진을 위한 기본법’을 제정하여 미래지향적이고 현장밀착형 대북·통일 정책 형성을 위한 법제도적 터전을 확보하는 것이 시급하다 할 것이다.

2. ‘(가칭)남북통일추진을 위한 기본법’ 全文

[남북통일추진을 위한 기본법]

61) 헌재 1993. 7. 29 결정, 92헌바48.

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 남북한 통일 실현을 위한 정책 수립에 필요한 사항을 규정함으로써 한민족공동체 전체의 의사에 바탕 한 조국평화통일의 추진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(통일의 기본이념) ① 통일은 남북한기본합의서에 나타난 잠정적 남북관계를 극복하고, 평화적 방법에 의한 자유민주주의적 기본질서의 수호와 영토의 완전성 회복을 통한 한민족 전체의 번영 추구를 기본이념으로 한다.

② 통일 정책의 추진은 국민적 합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야 하며, 개인적·파당적·정치적 목적으로 이용하여서는 아니 된다.

제3조(국민 및 국가·지방자치단체의 책무) ① 조국통일의 완성은 북한동포를 포함한 모든 국민의 신성한 직책이다.

② 국가는 한민족 전체의 자유로운 의사 발현으로서의 민족자결권 행사에 의한 통일이 이루어질 수 있도록 외교적 노력을 다하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 제2조의 기본이념에 따른 조국평화통일을 구현하기 위하여 필요한 법적·제도적 장치를 수립·시행하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 통일실현을 위한 조사·연구·정책개발 및 전문인력의 양성 등 통일정책의 추진에 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제4조(다른 법률과의 관계) ①이 법은 통일에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

② 통일정책에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 부합되도록 하여야 한다.

제2장 통일정책의 수립 및 추진체계

제5조(통일추진기본계획) ① 정부는 이 법의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 통일관련 중·단기 정책 목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 통일추진 기본계획을 수립하고 추진하여야 한다.

② 통일부장관은 남북통일추진위원회의 심의를 거쳐 통일추진 기본계획을 확정하고, 이를 국회에 보고하여야 한다. 다만, 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻어야 한다.

③ 제2항의 규정은 통일추진 기본계획이 수정·변경된 경우에 이를 준용한다.

④ 통일추진 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 통일의 방법 등 통일 추진의 기본방향
2. 통일의 전제로서의 한반도 평화증진에 관한 사항
3. 남북한 교류·협력 확대를 통한 남북경제공동체 건설에 관한 사항
4. 민족동질성 회복 및 인도적 문제의 해결에 관한 사항
5. 통일 후 성공적인 남북한 체제통합을 위한 제반 정책에 관한 사항
6. 통일 실현에 필요한 가치관 함양을 목적으로 하는 통일교육에 관한 사항
7. 통일 관련 국제사회의 협력을 이끌어 내기 위한 외교정책에 관한 사항
8. 그밖에 통일 관련 정책에 관한 사항

제6조(연도별시행계획) ① 통일부장관은 제6조의 규정에 따른 통일추진기본계획을 실천하기 위하여 통일추진을 위한 연도별 시행계획(이하 ‘연도별 시행계획’이라 함)을 수립하고 추진하여야 한다.

② 통일부장관은 남북통일추진위원회의 심의를 거쳐 연도별시행계획을 확정하고, 이를 국회에 보고하여야 한다.

③ 제2항의 규정은 연도별시행계획이 수정·변경된 경우에 이를 준용한다.

제7조(공공기관 등에 대한 협조 요청) ① 통일부장관은 통일추진 기본계획 및 연도별시행계획을 수립·추진하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙행정기관·지방자치단체 및 공공단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의하여 협조 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 협조하여야 한다.

제8조(남북통일추진위원회) ① 통일추진기본계획, 연도별시행계획 및 그밖에 남북통일 관련 정책에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속 하에 남북통일추진위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성하

며, 제3항 제2호의 위원의 임기는 2년으로 한다.

③ 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 통일부장관이 되며, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 장관급 공무원
2. 통일문제에 대한 전문지식과 경험이 풍부한 자 중에서 국회의장의 추천에 따라 위원장이 위촉하는 자
- ④ 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
 1. 제6조의 규정에 의한 통일추진기본계획 및 제7조의 규정에 의한 연도별시행계획의 수립 및 변경에 필요한 사항
 2. 기타 통일 관련 정책 중 통일부장관이 부의한 사항
- ⑤ 위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(통일추진기획위원회) ① 남북통일추진위원회의 업무에 관한 전문적인 조사·지원 사무를 담당하게 하기 위하여 통일추진기획위원회(이하 “기획위원회”라 한다)를 둔다.

- ② 기획위원회는 위원장 1인을 포함하여 30인 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 위원장은 통일부 차관이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.
 1. 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 차관급 공무원
 2. 통일문제에 대한 전문지식과 경험이 풍부한 자 중에서 통일부장관의 추천에 따라 위원장이 위촉하는 자
- ④ 기획위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 통일추진을 위한 국민적 합의도출

제10조(통일교육) ① 정부는 국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도의 함양을 목적으로 하는 통일 교육을 실시하여야 한다.

- ② 통일교육의 내용, 교육기관, 교육지원 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

제11조(국민참여) ① 정부는 국민적 합의에 바탕한 통일 관련 정책의 시행을 위하여 의견수렴을 통한 국민 참여가 활성화 되도록 노력하여야 한다.

② 정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 발전시켜 모든 영역에서의 민족동질성 회복을 통한 통일의 실현에 노력하여야 한다.

제12조(민간단체 등의 통일추진활동 촉진) ① 국가 및 지방자치단체는 민간단체 등의 자발적인 통일추진활동을 촉진하기 위하여 정보의 제공 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 민간단체 등이 통일의 실현을 촉진하기 위한 자발적인 민간활동을 하는 경우 이에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다.

제13조(정보체계구축 및 정보공개) ① 정부는 통일의 실현을 위한 대북관계 및 통일 관련 정보체계의 효율적인 구축, 이용 및 관리에 노력하여야 한다.

② 통일부장관은 관계행정기관의 장에게 통일추진정책의 수립·운영에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청받은 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

③ 통일부장관은 모든 국민에게 통일추진에 관한 지식·정보를 보급하고, 국민이 통일에 관한 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 노력하여야 한다.

제4장 통일정책 추진을 위한 자원 조달

제14조(재정상의 책무) 정부는 이 법에 규정된 정부의 책무를 이행하기 위하여 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 노력하여야 한다.

제15조(통일추진특별기금) ① 통일부장관은 통일비용 등 통일추진정책을 원활히 수행하기 위하여 통일추진특별기금을 설치할 수 있다.

② 통일추진특별기금의 설치·운용·관리 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

부 칙

이 법은 공포 후 60일이 경과한 날부터 시행한다.

3. 법안 관련 주요 쟁점 분석

가. 기본법으로서의 남북통일추진을 위한 기본법

국가적 과제를 더 이상 단순한 질서유지기능에 한정하지 않고 적극적으로 국민의 생존보장과 사회생활에 있어서 질서의 균형을 유지하기 위하여 등장한 오늘날의 사회 국가·급부국가에서는 새로운 사회질서형성을 위하여 법률의 형식과 기능을 대폭 완화화하기에 이르렀다. 이러한 점은 법의 동태화(Dynamisierung des Rechts)로 대표되는데, ‘기본법(Rahmengesetz, Grundsatzgesetz)’의 등장이 그 주요 징표라 할 수 있다.

현대적·개입주의적 법률로서의 기본법은 독립적·자율적 문서이기보다 보다 포괄적인 정책의 한 단계이며 그 실현수단으로 인식된다. 정책법률로서의 기본법의 증가는 정책의 유도, 추진, 종합화, 체계화 등을 위해 그 방향성과 골격을 제시한다는 점에서 의의가 지대하므로 결국 기본법은 정책의 순화과정으로서의 Plan-Do-See의 한 축을 담당한다.

명칭상 ‘…기본법’ 내지 ‘…진흥(육성, 촉진)법’등으로 표현되는 기본법의 입법형식은 통상 총칙(목적규정, 정의규정, 기본이념규정, 책무규정, 법제상의 조치규정, 보고서 규정), 기본적 시책을 규정한 규정(계획규정 등), 조직규정, 재정 등으로 구성되는데, 이들 조항을 통해 Zweck-Mittel(정책목표-수단)의 구조를 형성하여 유도법률(Lenkungsgesetz) 성질을 띤다.

그 효력과 관련하여서는 일반적으로 기본법은 정치적, 추상적, 이념적, 훈시적 성격을 띤다고 하지만, 정책방향의 기본 제시는 정부나 법상 수범자에게 규정을 따라야 한다는 법률상의 의무가 발생한다고 봄이 타당하다. 즉 정부 입장에서는 기본법 규정에 따라 정책적인 대응을 하여야 하고, 국회로부터 그에 관한 견제를 받으며, 만일 당해 법률에 반하는 행위를 하는 경우에는 법률위반으로서의 책임 추궁을 받는다.

기본법의 문제점 내지 향후 입법과정에서의 유의할 점으로는 일반적으로 다음의 사항들이 거론된다.

① 국가정책의 방향 제시와 추진

기본법의 태양을 살펴보면 기존 법률 내지 정책과의 충돌을 방지하기 위해 지나

치게 추상적인 규정을 두어 해석에 의한 규범우위성을 담보하고자 하는 시도가 오히려 부처 간 갈등을 유발하는 경우가 많다. 따라서 기본법의 제정 취지가 몰각되고, 다른 영역에서의 기본법 범람을 야기하여 관련 영역에서의 중점적 추진을 방해한다는 지적은 경청할 필요가 있다.

② 제도·정책의 체계화 및 종합화

기본법의 기능으로서 중요한 것은 또한 그 분야에 있어서 제도나 정책의 전체상을 제시하고 그 종합화 및 체계화를 도모하는 것이다. 그러나 현실적으로 기본법이 제정되어도 정책메뉴가 망라적으로 제시되는데 그치고 제도·정책의 체계화를 도모하지 못하는 경우 많다. 이는 기본법이 부처의 예산·인원이나 권익의 확보 수단으로 이용되는 것이 한 요인이라 할 수 있다.(예, 최근 신재생에너지 등 자원순환사회형성 관련 법률에서 산자부와 환경부의 갈등 참조) 부처의 틀을 넘는 종합적, 횡단적 법률로서 기본법이 기능하기 위해서는 기본법간 규정의 중복이나 미조정을 극복하는 것이 필요하다 할 것이다.

③ 행정의 통제기능

기본법의 제정 실례를 살펴보면 정부입법이 주류를 형성함으로 인해 정책의 미래를 제시함(정책에 대한 기본적 결단)에 상응하는 행정에 대한 통제기능이 상실되는 경우가 많다. 즉 기본법의 제정 특징 상 행정권에게 광범위한 재량권이 부여됨으로써 기본법에 대한 사법적·의회 통제가 불가능하다는 비판이 제기된다. 향후 의원입법 형태의 전환을 전향적으로 검토할 필요가 있음을 시사해 준다.

④ 지방분권적 기능

기본법을 통해 각각의 행정 분야에 있어서 국가와 자치단체의 역할분담을 규정함으로써 지방분권이념에 충실할 수 있다는 장점을 지적하지 않을 수 없다. 그러나 현실은 자치단체의 여건에 맞는 시책 책정 의무만을 역할분담의 일환으로 규정하고 있으며 구체적인 양자의 관계에 대해서는 규정하지 않고 있다. 따라서 실제적으로는 규정의 미비를 통해 중앙이 지방에 과도하게 개입하는 현상을 초래하는 바, 기본법에서 당해 분야에서 국가와 지방자치단체와의 역할분담에 관한 기준이나 대강을 정하고 그에 의거하여 지방자치단체의 사무에 대한 입법적 관여를 감축하는 방향으로 개별법을 정비하는 등으로 역할분담을 추진하는 것도 고려할 가치가 있다.

나. ‘(가칭)남북통일추진을 위한 기본법’ 제안의 취지

2009년 상반기 북한의 미사일발사로 비롯된 한반도 정세의 긴장 모드에도 불구하고 남북한 통일의 과업은 우리 민족의 업보로서 결코 포기할 수 없는 명제이다. 과거 7·4남북공동성명, 남북기본합의서, 6·15공동선언 등 남북한 관계의 전기를 제공한 남북 당사자 간의 역사적 합의에도 불구하고 여전히 통일의 전망이 단기적으로 밝지 않은 것은 남북한의 정치적 통일과 그 후속작업으로서의 분야별 통합에 관한 로드맵이 규범적으로 제시되지 못한 점에 기인하는 바가 크다.

이러한 문제 인식은 현행의 남북교류협력단계를 포함하여 남북한 통합과정을 아우르는 기본법의 제정 필요성을 야기하며, 구체적으로는 통일 내지 통합 단계별 정부 대책기구의 구체적 설계 모델, 통합을 위한 재정확보방안 등의 법제화를 요구한다.

통일 과정에서의 남남 갈등은 대한민국이 극복하여야 할 정치사회적 과제로 대두되었는데, 그 해결을 위한 국민적 합의 도출방안의 제안도 간과할 수 없는 과제에 속한다. 왜냐하면, 대북·통일정책은 ‘우리 내부의 포용을 위한 융화의 철학’을 바탕으로 하여야 하며, 이런 점에서 대북포용정책을 비롯한 앞으로의 대북·통일정책이 국민(시민사회, 민간 부문)의 전폭적 지지 하에 수행된다면 그 당위성과 정통성이 높게 평가될 것이기 때문이다.

남북한 통일·통합 과정을 향도할 기본법의 제정 필요성은 당해 기본법이 관련 국정 운영의 지도법적·지침법적 성격을 보유함에서 현출된다. 동 기본법의 제정을 통해 정책의 계속성·일관성을 확보함은 물론 대국민 정책 메시지 발신 기능을 담당하게 되며, 더 나아가 통합 과정에서의 구체적인 액션플랜을 도출할 지향점을 설정할 수 있는 단초를 제공한다. 이런 취지 하에 통일·통합추진과 관련된 기본법으로서의 ‘(가칭) 남북통일추진을 위한 기본법’의 제정안을 제시하는 바, 동 기본법에 담긴 핵심적 내용은 아래와 같다.

① 현재의 남북교류협력단계, 그리고 향후 상정 가능한 북한 붕괴 단계, 실질적 통합 단계 등 가능한 모든 시나리오에 공격적으로 대응할 ‘단계별 정부대책기구’의 정치한 설계는 더 이상 늦출 수 없는 시급한 과제라 할 것이다. 이와 관련하여 관련 기본위원회에 해당하는 ‘남북통일추진위원회’를 중심으로, 외교통상부, 행정안전부 등 관련 부서가 전방위적으로 참여하는 하부 조직으로서의 통일추진기획위원회의 설치를 위한 법적 근거를 제공한다. 이 과정에서 통일추진을 위한 정부 대표자로서의 통일부 및 통일부장관의 책무성과 그에 상응하는 권한을 부여한다.

② 통일은 장기간의 과제라 할 것이므로 통일·통합 관련 기본이념의 법제화는 물론, 관련 기본계획·추진계획 등의 수립을 법적으로 의무화하는 동시에 수립주체의 설정 및 관련 부서의 협조 의무를 명시한다.

③ 통일교육 및 범국민 통일추진협의체 구상을 제도화하며, 그 시행 주체 및 관련 부서·지방자치단체의 협조 의무를 비롯하여 성공적 수행을 위한 제도적 지원책 마련을 구체화한다.

④ 독일 통일 과정이 실시하듯이 통일은 필연적으로 막대한 통일비용을 요구하는바 그 특별회계 설치, 국공채 발행 및 현행 남북협력기금의 남북통일추진기금으로의 발전적 전환 방안도 적극적으로 모색한다.

다. 통일추진의 전제로서의 남북 간 합의의 법적 성격

남북관계의 획기적 전환을 가져온 1992년의 ‘남북기본합의서’의 성격은 일반적으로 법적 규범력이 인정되지 않는 일종의 정치적 합의 또는 紳士協定으로 이해되고 있다.⁶²⁾ 반면, 정부는 2000년 12월 16일 체결된 4개 경협합의서를 남북관계에만 적용되는 ‘특수한 성격의 조약’으로 간주하고 그 발효를 위한 국회동의절차를 추진 중에 있다. 따라서 6·15남북공동선언의 후속조치를 위하여 남북 간 각종 합의서가 체결될 경우 이를 일률적으로 조약으로 볼 것인지, 아니면 사안에 따라 법적 성격을 달리 볼 것인지의 문제가 제기된다. 이러한 논의는 향후 체결 가능성이 있는 평화협정(평화선언), 통일방안합의, 통신·통행합의, 이산가족처리에 관한 가족법적 합의, 민·형사법 공조 등에 있어 그 법적 성격 및 효력을 결정짓는 매우 중요한 사안이 될 것이며, 더불어 북한 관련 각종 국내법(다른 법률을 대표하여 예컨대 국가보안법)의 해석 및 향후 정비방향과도 직결된 문제인 것이다.

전술한 문제해결을 위하여 3가지 방안이 제시될 수 있다. 첫째, 남북 간 합의의 실효성 확보를 위하여 남북 간 합의 모두를 ‘특수한 성격의 조약’으로 보고 조약의 체결·발효 절차를 준수하는 방안, 둘째, 남북 간 합의 시 구체적 상황, 합의서 내용 등에 따

62) 헌법재판소는 이를 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과하며 법률이 아님은 물론 국내법과 동일한 효력이 있는 조약이나 이에 준하는 것으로 볼 수 없다고 결정한 바 있고(헌재 2000. 7. 20 결정, 98헌바63), 대법원도 남북한 당국이 각기 정치적인 책임을 지고 상호 간에 성의있는 이행을 약속한 것이기는 하나 법적 구속력이 있는 것은 아니어서 이를 국가 간 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없고, 따라서 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것은 아니라고 판시하였다(대법원 1999. 7. 23 판결, 98두14525).

라 신사협정과 특수한 성격의 조약으로 구분하여 후자에 한하여 국회 동의 등의 발효 절차를 거치는 방안, 마지막으로 남북 간 합의는 일반적 국제조약과 그 성격을 달리하므로 남북 간 합의에 국내법적 효력 부여를 위하여 남북이 같은 내용의 개별 법률을 제정하는 방안 등이 그것이다.

생각건대 後 二者를 절충한 방안이 타당하다고 생각한다. 과거처럼 북한을 국제법 및 국내법적으로 국가성을 부인하는 견해는 더 이상 견지될 수 없음은 자명하다. 엄연히 북한도 국제사회에서 유엔회원국으로서 독립된 국가로서의 지위를 보장받고 있기 때문이다. 그렇다고 하여 남북한관계에서 북한을 완전한 독립국가로 인정하는 것도 현행법질서(예컨대 헌법상 영토조항)와 모순된다. 따라서 남북기본합의서에서 규정했듯이 원칙적으로 통일을 향해 노력하는 잠정적 특수관계가 일응 타당하며, 여기서의 특수관계론의 핵심은 무엇보다도 통일을 향해 노력하는 관계일 것이다. 따라서 남북한은 쌍방 합의에 근거한 각종 의무나 이행사항을 성실히 이행하여야 하며 남북관계의 변화에 따라 준수여부를 쌍방이 자의적으로 결정하는 것은 남북기본합의서의 취지에도 배치되는 것이다. 따라서 궁극적으로는 모든 합의에 조약적 성격을 부여하여 국회동의 등의 법적 절차를 거치게 함으로써 그 이행을 담보할 뿐만 아니라 국민의 대표기관으로서의 국회절차를 통해 국민적 합의를 도출하는 것이 바람직 할 것이다. 물론 이러한 시도는 조약의 국제법적 정의에 의할 때, 북한의 국가성을 인정하는 것처럼 보이지만, 이러한 국가성을 인정하는 듯한 외관도 결국 긴장완화와 통일로 향해가는 과정상의 특수관계에서 나오는 불가피한 상황이라면, 헌법상 평화통일조항에 비추어 볼 때 위헌의 여지는 없다고 할 것이다.

그러나 아직 전면적인 북한의 개방과 한반도 평화보장, 그리고 통일방안 등에 관한 구체적 합의가 이루어지지 않은 상황에서 모든 합의에 조약적 성격을 부여하는 것은 국민정서에도 부합하지 않고 또한 북한의 숨겨져 있을지도 모르는 전술에 이용당할 위험성도 전혀 없지는 않다. 따라서 현 단계에서는 관계개선의 정도, 합의내용 등 구체적인 사안에 따라 정치관계에 대한 선언적 합의와 교류·협력을 위한 합의 등으로 세분하고 전자에 대하여는 조약성을 인정하지 않는 방안이 타당할 것이다. 한편, 국회의 동의를 요하는 조약으로서의 성격을 부여하는 것은 북한을 제한적이거나 국가로서 인정함을 의미한다. 따라서 이러한 시도는 남북 간 합의가 북한 내부에서도 법적 효력을 부여받을 수 있는 장치 즉, 북한 내 동종의 개별 법률에 의하여 합의에 대한 법적 구속력을 보장받음을 전제로 하여야 할 것이다. 여기서의 상호주의는 대북지원에서 논의되는 단면적 상호주의의 차원이 아니라 대한민국이 통일과정에서 절대로 포기할 수

없는 가치인 ‘자유민주적 기본질서에 바탕을 둔 평화적 통일’에 대한 국민적 의지의 표현이라 할 것이다.

앞에서 살펴 본 바와 같이 남북 간 합의에 대해 개별 사안에 따라 구분하여 조약적 성격을 부여하고 국회동의 등의 절차를 거쳐야 한다고 규정하는 경우에도 구체적으로 남북 간 합의의 체결권자와 구체적 체결절차의 문제는 논란의 여지가 있다.⁶³⁾ 남북한 합의서 체결의 권한과 관련하여, 현행 정부조직법은 통일부장관이 통일 및 남북대화·교류협력에 관한 정책의 수립, 통일교육 기타 통일에 관한 사무를 관장하도록 하는 규정(동법 제29조)만 둘 뿐 통일부장관의 남북 간 합의서 체결권에 대한 명시적 내용을 두고 있지 않다. 또한 외교통상부장관은 조약 기타 국제협정에 관한 사무도 담당하지만 기본적으로 ‘외교, 외국과의 통상교섭업무’에 관한 관할권을 가지므로, 남북 간 합의까지 담당하는 것은 성질상 부적절할 수도 있다. 私見으로는, 앞으로의 폭발적인 남북 접촉 및 협상의 증대와 대북정책의 통일화 요청을 고려하건대 원칙적 합의서 체결권은 입법을 통하여 통일부장관에게 부여하되 사안의 중대성·전문성에 따라 대통령이 나 대통령이 지명한 별도의 정부대표를 임명하는 방안이 타당하다고 본다.

남북 간 합의서의 체결절차와 관련하여서는, 남북관계의 특수성을 감안하고 개별 상황에 유연한 대처가 필요하다는 입장에서 통상의 양자조약 체결·발효절차와 다른 절차를 규율할 필요성이 제기되고 있다.⁶⁴⁾ 반면에 남북 간 합의에 ‘특수한 성격의 조약성’을 인정하더라도, 국무회의 심의, 대통령 비준, 일정 경우의 국회동의는 헌법적 요구사항이므로 이를 생략할 경우에는 헌법개정이 있지 않는 한 위헌의 소지가 있다⁶⁵⁾는 유력한 반대 견해도 개진되고 있다. 생각건대, 남북 간 합의에도 일응 국가간 조약에

63) 일반적 조약의 체결·발효절차는 헌법, 정부조직법, 정부대표및특별사절의임명과권한에관한법률, 국무회의규정, 법제업무운영규정 등에 규정되어 있다. 헌법상 조약 체결·비준권은 대통령에게 있으며(헌법 제73조, ‘정부대표및특별사절의임명과권한에관한법률’은 중요 조약의 (가)서명에 있어 외교통상부장관 또는 그의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령으로부터 임명된 자만이 정부대표의 자격이 있음을 규정하고 있다(동법 제3조, 제5조). 통상의 조약체결·발효절차는 문안합의 및 가서명→관계부처 합의→법제처 심사→차관회의→국무회의 심의→대통령 재가→본 서명→국회 비준, 동의→비준서 교환→국내 공포를 거치게 된다. 그러나 이러한 절차진행순서는 관련 법령 해석 상 도출되는 것일 뿐 헌법이나 법률에 명시적으로 규정된 것은 아니다. 한편, 조약과는 그 성격이 다르지만, 공공차관의 도입과 관련하여서는 그 내용에 있어 일부 ‘정부대표및특별사절의임명과권한에관한법률’에 대한 특별규정의 성격을 갖는 ‘공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률’이 제정·시행되고 있다.

64) 국회 통일외교통상위원회의 ‘4개 경험합의서 체결에 대한 국회 동의안’ 심의 과정에서 일부 전문위원은 경험합의서가 법제처 심사, 국무회의 심의없이 본 서명이 이루어진 절차상의 瑕疵가 있다는 견해를 피력한 바 있다.

65) 위 3가지 절차는 헌법상 조약체결절차이지만 기타의 절차는 법률 또는 대통령령의 규율사항이므로 ‘남북관계기본법’ 제정을 통해 그 적용을 법기술상 배제시킬 수 있다.

요구되는 각 절차를 거치도록 하는 것이 신중하고도 일관성 있는 정책결정 및 추진에 도움이 될 것이지만, 법제처 심사 등 기술적 측면이 강한 절차는 정부 내 업무분장관계의 재조정 등을 통하여 통합하거나 생략할 수도 있을 것이다.

라. 지방자치제도의 활성화와 대북·통일정책에 대한 국민적 합의

(1) 현행 지방자치법과 대북·통일정책

21세기 世方化(Glocalisation, 세계화+지방화) 경향은 필연적으로 중앙집권적 구조를 탈피하여 지방분권적 정치질서 확립을 요구하고 있다. 그러나 중앙정치권의 인식은 아직도 지방자치를 중앙정치권의 권력확장을 위한 부수적인 산물에 불과하다고 보는 경향도 잔존하고 있다.⁶⁶⁾ 그러나 국가가 모든 중요한 권력을 장악하고 있는 경우에 다변적이고 다원적인 현재와 미래의 정치·경제·사회·문화적인 제반문제를 신속하고 적절하게 대응할 수 없게 되며, 이 경우 국가는 일종의 과부하에 걸려 동맥경화증에 시달리게 되는 것이다. 따라서 국가가 제대로 기능하기 위해서는 국가전체의 존립과 통합을 위하여 불가결한 권력을 제외하고는 지방자치단체에게 실질적인 권력(사무·권한·재정의 이양)을 이양하는 신축성이 요구되는 것이다. 또한 남북관계와 관련하여서도 일정 사안이 헌법상 당해 자치단체 내의 ‘주민의 복리’에 관한 사무이고 이에 대하여 자치단체가 헌법상 전권한성 원칙에 의하여 독자적 결정 내지 교섭권한이 인정된다면 지방자치제도를 통한 국민적 합의 도출이 가능해 지는 것이라 할 수 있다.

현행법상 지방자치단체가 헌법 제117조에서 보장되는 자치권을 온전하게 행사할 수 있는 영역은 ‘사무구분 이원론’⁶⁷⁾에 따라 당해 자치단체에 속하는 고유사무에 한한다. 현행 지방자치법은 제9조에서 자치단체의 고유사무를 예시하고 있고, 제11조에서는 지방자치단체가 원칙적으로 관여할 수 없는 전속적 국가사무를 규정하고 있다. 동조 제1호에 의하면 외교, 국방 등 국가의 존립에 관한 사무에 대하여는 지방자치단체의 관여가 금지되어 있으므로 - 대북·통일정책도 국가의 존립에 관한 사항이라고 판단하는

66) 대표적인 예로서, 국회의 광역지방자치단체에 대한 과도한 국정감사를 들 수 있다. 즉, 법규정(지방자치법 제63조 및 국정감사법 제7조)에 의할 때 국회는 자치단체의 고유사무에 대하여는 국정감사를 할 수 없지만 이를 무시하고 초법적인 국정감사가 행해지고 있음은 주지의 사실이다. 자세한 것은 김병기/김성철/김호섭, 광역지방자치단체에 대한 국정감사의 개선방안에 관한 연구, 경기도, 2001 참조.

67) 지방자치단체의 사무를 고유사무(자치사무)와 위임사무(국가사무)로 구분한 업무이원론은 국가와 지방자치단체간의 본질적 이질성을 긍정하는 19세기적 자유주의의 산물이다. H. H. Dehmel, Übertragener Wirkungskreis Auftragsangelegenheit und Pflichtaufgaben nach Weisung, Berlin, 1970, S. 62 ff.

한 - 현행 법제 하에서 지방자치단체의 대북·통일정책의 수립권 내지 관여권은 원칙적으로 봉쇄되어 있다고 보는 것이 타당할 것이다.

(2) 지방자치단체의 대북교섭권 인정 여부

국가와 지방자치단체의 본질적인 異質性과 대립성에 근거하여 비국가적인 업무를 고유사무 내지 자치사무로 보고 국가사무를 위임사무라 하는 업무이원론은 오늘날 더 이상 유지되기 어렵다. 업무이원론은 사회에 의한 국가의 정복이 불완전했던 입헌군주정하에서 군주의 영역을 존치시키고 이를 정당화하는 이론적인 근거로 작용하였으나, 오늘날 모든 국가권력이 국민으로부터 유래하는 민주국가에서는 사회와 국가가 뿌리를 같이 하므로 양자의 구별은 의미를 상실하였다.⁶⁸⁾ 즉, 오늘날 지방자치단체가 국가의 한 구성부분을 이루며 분권화된 국가기관이라는 측면에서 본다면 성질상 자치단체가 수행할 수 없는 사무는 존재하지 않으며, 따라서 모든 사무는 국가와 지방자치단체에 중첩적 관할권이 부여되는 것이라 보는 것이 타당하다. 따라서 남북관계에 대하여도 사안의 내용이 지방의 이해관계 내지 주민의 복리에 직결되어 있고 성질상 자치단체가 수행하는 것이 효율적이라고 인정되는 이상 지방자치단체의 대북협상권 등을 금지할 이론상의 근거는 찾기 어렵다 할 것이다. 더욱이 남북관계의 진전에 따라 대북접촉·협상이 폭증할 것을 상정한다면, 그 모든 사안을 중앙정부가 수행함은 효율성 측면이나 국민적 합의 면에서도 바람직 한 것만은 아닌 것이다.

그러나 지방자치단체의 대북관계 참여권에 대한 이론적 타당성에도 불구하고 그 실질적 실현 여부는 신중을 기하여야 한다. 과거 정부 하에서의 대북정책독점의 폐해가 곧바로 전면적인 지방자치단체의 관할권을 의미하는 것은 아니기 때문이다. 즉, 대북정책은 그 중요성에 비추어 보아 일관성·통일성이 그 어느 영역보다 강하게 요청됨은 多言을 요하지 않는다. 따라서 국민적 합의를 기하기 위해서 성급하게 대북교섭권한 및 대북정책결정권을 지방에 이양함은 - 대북·통일정책을 민간 부문이 주도하게 하는 외부주도형 모델(Outside Initiative Model)에서 처럼 - 정책의 혼란을 야기할 뿐만 아니라 오히려 지역이기주의 등으로 인한 국민적 분열을 초래할 위험성도 매우 큰 것이다. 따라서 장기적으로 지방자치단체에 대북관련 참여권을 인정하더라도 그 영역을

68) 영국이나 미국에서는 위임사무와 자치사무의 구별을 알지 못하며 독일의 노르트라인-베스트팔렌주, 바덴-뷔르템베르크주, 헤센주, 쾰른비히-홀스타인주 등에서는 2차 대전 후 업무이원론은 폐지하고 업무일원론을 채택하였다.

경제, 문화, 종교 등 일정 영역에서의 대북 협의권에 한정하고 대북·통일정책의 수립·추진권을 포함하여 최종적 결정권은 중앙정부의 전속관할로 하는 것이 타당하다. 또한, 현재 우리 지방자치제도의 미정착을 고려하건대 지방자치 관련법령의 개정을 통한 자치단체의 재정자립도 고양, 지방의회의원의 전문화를 통한 자질 향상, 지방자치제도에 대한 주민의 민주적 의식 강화 등 전제요건의 충족을 기다려야 할 것이다.⁶⁹⁾ 그럼에도 불구하고 지방자치제도 활성화를 통한 자치단체의 대북관련 참여권을 포기할 수 없는 것은 바로 통일 후의 상황을 고려해야 하기 때문이다. 50여 년 동안 민주주의를 경험하지 못했던 북한주민들에게는 통일 후의 급변한 상황이 큰 충격으로 다가와 아노미현상에서 빠져 나오지 못하고 상대적 박탈감에 의한 심각한 통일후유증을 겪을 가능성이 있다. 따라서 지방자치제도의 활성화를 통하여 광범위한 주민자치의 경험을 축적시키는 것은 통일 후 북한 주민의 민주역량을 도모하여 민족의 실질적 통합에 기여함을 간과해서는 안 될 것이다. 이런 점에서 ‘통일교육지원법’이 부분적이거나 지방자치단체의 관여권을 인정함은 매우 고무적인 것이라 본다(동법 제7조 및 동법시행령 제14조 제2항).

마. 정보공개제도와 국민적 합의

오늘날의 사회는 지식정보사회라고 하거니와, 그것은 컴퓨터를 위시한 각종 첨단기술산업의 획기적 발달에 따른 대량적이고 신속한 정보처리와 정보유통에 의하여 특징지어지고 있다. 그에 따라 행정기관은 과거에는 상상할 수 없었던 정도의 광범위하고 방대한 정보를 보유하고 처리할 수 있게 되었다. 특히, 대북관련 기관에서는 첨단기술장치에 의한 최근의 정보뿐만 아니라 해방당시나 한국전쟁에 관한 사항, 그리고 대북 접촉에 관한 사항 등 일반인이 접근할 수 없는 1차 자료를 독점하고 있는 것을 부인할 수 없다. 대북 관련기관이 각종 자료나 정보를 독점적으로 보유·관리하는 상황 하에서는, 정보화 사회에서의 정보는 곧 힘이라는 점을 감안한다면, 국민은 결정된 대북·통일정책에 무관심하거나 수동적으로 수용, 아니면 사사건건 제동을 거는 방관자 내지

69) 이런 점에서 최근의 지방자치법 개정을 통하여 주민의 조례제정·개폐청구권(동법 제13조의3), 주민감사청구제도(동법 제13조의4) 등 주민자치를 강화한 것은 고무적이라 하겠다. 또한 명문 규정에도 불구하고 死文化된 동법 제13조의2상의 주민투표제도를 활성화하기 위해 주민투표법 제정이 논의되는 것도 바람직하다. 특히 주민투표제도는 대북관련 사안이 동법상 주민투표의 요건인 ‘주민에게 중대한 영향을 미치는 사항’에 해당하기 때문에 국민적 합의 도출 측면에서 그 의의는 지대하다 하겠다.

회방꾼으로 전락할 수밖에 없다. 그것은 궁극적으로 민주주의의 변질을 야기할 수도 있고 국민적 합의에 바탕을 둔 대북·통일정책과는 상당히 거리가 있게 된다.

일반적인 행정과정에서의 정보공개의 필요성은 1996년 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률(정보공개법)’을 탄생시켰다. 동법에 근거한 정보공개청구권은 국민의 ‘알 권리’에 본질적으로 內包되어 있다고 보는 것이 일반적이다. 여기서의 ‘알 권리’란 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 방해받지 않고 보고, 듣고, 읽을 수 있는 소극적 측면으로서의 권리와 정보의 공개를 청구할 수 있는 적극적 측면으로서의 권리를 모두 포함한다고 보는 것이 일반적이다. 정보공개법은 공공기관이 보유하는 정보에 대하여는 그 공개를 원칙으로 하고 있다. 그러나 이러한 공개원칙에 대하여 국가안전보장·국방·통일·외교 등 국익관련정보 등에 대하여는 이를 비공개대상정보로 규정하여, 공공기관은 이들 정보는 공개하지 아니할 수 있다고 규정하고 있다(동법 제7조 제1항). 대북·통일 관련 정보는 국가의 안위와 직결되는 것이기 때문에 이들에 대한 비공개를 규정한 입법취지를 이해 못할 바는 아니다. 다만, 비공개대상정보의 범위가 너무 넓고 또한 극히 불명확하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 법은 ‘국가안전보장·국방·통일·외교 등 국익관련정보’라고 규정하여 그 대상을 구체화하지 않음으로써 경우에 따라서는 대북관련 모든 정보가 비공개대상이 될 여지를 남기고 있다. 물론 입법기술상 모든 경우를 포괄하는 규정형식은 불가능 할 것이지만, 최소한 구체적으로 범위를 정하는 노력은 기울였어야 했던 것이다. 어쨌든 이런 규정 형식 하에서라도 적극적인 법해석을 통하여 국민의 정보공개청구권이 실현될 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다. 예컨대 관련 기관의 적극적인 행정결정 및 법원의 법발견적 판결 등이 그것이다.

이러한 입법적 문제점은 별론으로 하더라도 대북관련 정보의 공개는 효율적인 대북 정책 수립 및 그 바탕이 되는 국민적 합의 도출에도 긍정적으로 기능함을 지적하지 않을 수 없다. 일반적으로 이들 정보의 비공개에 대한 요청은 - 만일 그러한 비공개가 국내정치적 고려에 기인한 것이 아니라면 - 과다한 정보공개에 의하여 불순한 방법으로 정보가 악용될 우려가 있다는 점, 북한 측의 요구 등에 의하여 정보공개 of 適時性이 결여되어 있다는 점 등에서 기인한다고 할 수 있다. 그러나 우리 사회의 민주적 성숙도를 고려하건대, 약간의 시행착오는 예상되지만, 과감한 정보공개를 통한 失보다는 利得이 더 크다고 보아야 한다. 즉, 성숙된 시민사회에서의 부적절한 정보공개는 사회의 자정능력에 의하여 자기제어가 가능하다는 이론적 논의에서 뿐만 아니라, 예상되는 약간의 문제점도 장기적으로 볼 때 우리가 통일과정에서 필연적으로 겪어야 될 至難한 시련이라 본다면 이를 장기적 투자라 여기고 감수해야만 하는 것이기 때문이다. 대

북관련 정보공개는 또한, 정책결정의 투명성을 제고하여 시민사회의 자발적 협력을 기대할 수 있을 뿐만 아니라 민간 부문에서의 건전한 대북·통일정책의 개발에도 기여할 것임은 의문의 여지가 없다 하겠다. 따라서 국가안위에 대한 직접적 위협이 예상되는 경우나 대북·통일정책 추진에 회복할 수 없는 장애가 우려되는 경우를 제외하고는, 예컨대 학문적 연구 목적으로 정보공개가 청구되는 경우나 정책결정에 민간 전문가가 참여하는 경우 등 그 목적의 순수성이 담보되는 경우에는, 가능한 한 대북관련 정보공개의 대상과 범위를 확대하는 것이 바람직하리라 본다.

바. 통일교육과 국민적 합의

(1) 통일교육지원법의 제정

교육을 통해 개인은 자신의 잠재적인 능력을 개발함으로써 인간다운 문화생활과 직업생활을 할 수 있으며(능력개발을 통한 개성신장의 수단), 또한 합리적이고 지속적인 교육을 통해서 민주주의가 필요로 하는 민주시민의 윤리적 생활철학을 習性化할 수 있다(민주국가실현수단).⁷⁰⁾ 한편, 현행 헌법은 자유민주주의에 기초한 평화적 통일의 원칙을 천명하고 있으며,⁷¹⁾ 이러한 평화통일원칙은 헌법의 기본원리로서 헌법개정 대상이 될 수 없다. 또한 헌법의 최고규범성, 국민적 합의가능성, 정치과정합리화가능성 등에서 비추어 볼 때 헌법상의 평화통일조항은 受範者로서의 국민에 의한 절대적 준수를 要諦로 하고, 평화통일 달성을 위한 구체적 대북·통일정책은 전체 국민의 이성적 판단을 충분히 반영하여야 하며 동 정책에 대한 합리적인 이해를 통한 자발적인 준수와 협력을 통하여 그 성과를 거둘 수 있다. 이런 점에서 볼 때 국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이루는데 필요한 가치관과 태도를 기르게 함은 대북·통일정책에 대한 국민적 합의 도출에 필수 불가결한 것이다. 이를 고려하여 국민의 정부는 1999년 2월 5일 “통일교육

70) 허영, 헌법이론과 헌법, 553면.

71) 현행헌법 전문에는 “조국의 ... 평화적 통일의 사명”을 규정하고, 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며 ... 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”라고 하고 있으며, 제66조 제3항은 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다”라고 규정하고 있다. 또 제69조는 대통령이 그 취임시에 “조국의 평화적 통일 ... 에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것”을 선서하게 하고, 제92조 제1항은 “평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다”고 규정한다. 그밖에 헌법 제5조 제1항(침략적 전쟁부인 조항)과 제72조(통일관련정책 국민투표부인권 조항)등 일련의 조항들은 헌법이 조국의 평화적 통일을 국가적·국민적 과제로 설정하고 있음을 표명한 것이다.

을 촉진하고 지원하는데 있어 필요한 사항을 규정”하기 위하여 ‘통일교육지원법’을 제정하였다.

(2) ‘통일교육기본계획’과 국민적 합의달성을 위한 衡量命令

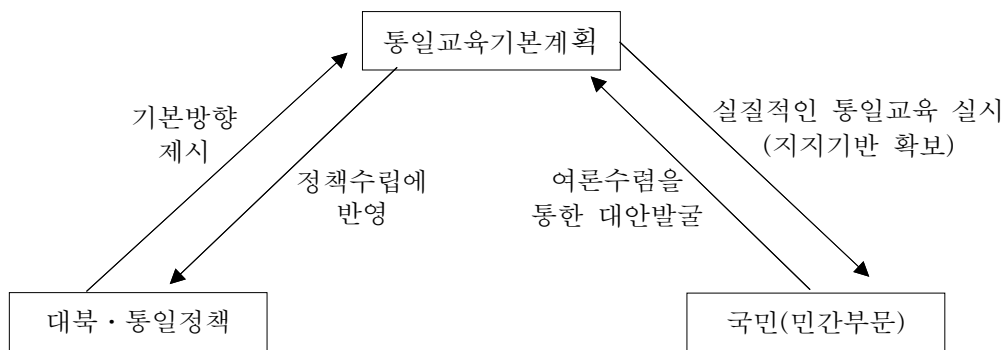
통일교육지원법 제4조에 의하면 통일부장관은 통일교육을 효과적으로 추진하기 위하여 통일교육기본계획을 수립하여야 한다. 또한 동 계획에는 통일교육의 기본방향이 포함되어야 한다고 규정하는데 동법 제3조에서는 통일교육의 기본원칙을 ‘자유민주적 기본질서의 수호’ 및 ‘개인적·파당적 이용금지’라고 明定하고 있다. 특히, 개인적·파당적 이용금지원칙을 선언한 것은 과거 대북·통일정책이 언론독점과 여론조향을 통하여 정치적으로 이용된 악습을 타파하기 위한 탈국내정치화를 선언한 것으로서 다른 어떤 제도적 장치보다 국민적 합의도출에 기여할 것으로 보인다. 통일교육기본계획은 단지 통일교육에 대한 기본적 지침을 정하는데 그치는 것이 아니라 대북·통일정책의 기본적 방향과 기조를 충분히 반영하여야 하며 또한 동 계획에 의한 통일교육의 실시 과정에서 개진된 여러 대북정책관련 방안들이 자연스럽게 반영되는 雙方向式 구조를 이루어야만 그 목적을 달성할 수 있다.

비구속적 행정계획의 성질을 띠는 통일교육기본계획은 남북관계상황의 복잡성(다수의 관련 상황·상충적 이해관계)에 따르는 다양한 결정가능성 및 그 미래전망적 성격으로 인하여 그에 대한 법적 규율은 상대적으로 제한될 수밖에 없다. 그에 따라 통일교육지원법은 원칙적으로 통일교육기본계획이 추구하여야 할 목적과 당해 계획에 의하여 촉진·보호되어야 할 이익 및 이를 위한 수단만을 규정하는데 그치고 있으며,⁷²⁾ 계획법규의 성질상 광범위한 재량이 인정되는 공백규정이나 불확정개념을 사용할 수밖에 없다. 따라서 통일부장관이 통일교육기본계획을 수립함에 있어서는 일반 재량행위의 경우에 비하여 더욱 광범위한 判斷餘地 내지는 形成의 自由가 인정되는데 이를 학설상 計劃裁量(Planungsermessen)이라고 한다. 그러나 이러한 계획재량의 부여가 결코 통일교육기본계획의 수립에 있어 계획주체의 자의적 책정을 의미하는 것은 아니고, ‘의무에 합당한 재량(pflichtmäßiges Ermessen)’을 의미하는 것이다. 즉, 장래 일정 시점에서의 목표 달성(대북·통일정책의 올바른 이해, 건전한 대북·통일가치관 함양

72) 즉 계획법규는 목적·수단명제(Zweck-Mittel-Schema)적으로 규정되어 있는 바, 이것은 일반 행정작용에 대한 법률규정이 조건명제(Wenn-Dann-Schema)적으로 규정되어 있는 것과는 그 속성을 달리 하는 것이다.

등을 통한 국민적 합의 달성)을 위한 현재 통일교육기본계획의 적절성에 대한 법적 판단이 용이하지 않기 때문에 동 계획 수립과정에서 관계 제 이익을 정당하게 비교형량하고 또 이를 위하여 이해관계인, 전문가, 더 나아가서는 피교육자 등의 광범위한 참여가 보장되어야 하는 것이다. 이를 학설상 형량명령(Abwägungsgebot) 내지 ‘정당한 형량의 원리(Gebot der gerechter Abwägung)’라고 말한다.⁷³⁾ 결국 통일교육기본계획이라는 제도적 수단을 통하여 우선 동 계획의 수립 과정에서 국민적 참여가 보장되고 계획에 의한 실질적인 통일교육과정을 통하여 정부가 책정한 대북·통일정책에 대한 광범위한 국민적 지지가 도출될 수 있을 뿐만 아니라, 더 나아가 교육과정에서 제시된 새로운 방안이 정책에 반영되어서 궁극적으로는 국민적 합의에 터잡은 이상적인 민주적 대북·통일정책의 수립 및 수행이 가능해 지는 것이다.⁷⁴⁾

<그림 1> 통일교육기본계획과 대북·통일정책 및 국민과의 관계



일반적으로 행정계획 수립에 있어 전술한 형량명령 준수를 위해서는 심의회의 조사·심의 → 관계행정기관의 조정 → 이해관계인의 참여 → 공고의 절차를 취하는 것이 보통이다.⁷⁵⁾ 이러한 기준에서 통일교육지원법을 살펴보면, 통일교육지원법은 통일교육기본계획의 전문성·신중성·통일성을 담보하기 위하여 관계행정기관의 장과의 협의·협조요청과 통일교육심의위원회의 심의를 거치게 함으로써 형량명령의 준수를

73) 우리 대법원은 이를 不文法上の 原理라 파악하고 있다. 다른 판례를 대표하여, 대법원 1996. 11. 29 판결, 95누8567 참조.

74) 이는 결국 input 및 output과정 모두에서 국민적 합의를 도출할 수 있는 매우 우수한 방법이라 할 수 있다.

75) 김동희, 행정법 I, 2001, 175면.

규정하고 있다(동법 제4조 제3항 및 동법시행령 제2조 제2항). 그러나 통일교육이 내부 주도형(Inside Access Model) 정책의제 설정과정에서 벗어나 광범위한 국민의 참여 속에 민주적인 대북·통일정책의 수립 및 집행에 그 근본 목표가 있다면, 동 계획 수립 과정에 이해관계인, 특히 민간 부문을 포함한 국민의 참여가 규정되지 않은 점은 문제라 아니할 수 없다. 대북정책 내지 남북관계상황의 절대적 공개가 어려운 현실을 고려하더라도 북한에 대한 절대적 자신감에 근거한 지속적인 대북·통일정책의 추진을 위하여는 과감한 개방과 그에 따른 민간 부문의 참여가 선행되어야 장기적인 정책 성공을 기할 수 있음을 유념해야 할 것이다. 또한 동법시행령 제2조 제1항에 의하면 통일부장관은 수립된 통일교육기본계획을 관계기관 및 단체에 통보하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 계획 확정 절차상의 ‘公告’에 해당된다. 그러나 그 대상을 규정함에 있어 “관계기관 및 단체”라는 극도의 불확정개념을 사용함으로써 자의적인 판단을 가능케 하고 있어 경우에 따라서는 ‘公告’의 제도적 취지가 몰각될 우려가 있다. 따라서 공고의 대상을 명확히 하는 입법적 개선이 요구되며, 통일교육의 담당자로서 민간단체의 중요성이 부각되는 점을 고려한다면 민간 부문에 대한 공고의무를 규정하는 것도 고려해 볼 일이다.

(3) 통일교육에 대한 민간 부문의 참여

정부에 의한 통일교육의 수행 이외에 민간단체가 주도해야 할 활동영역이 엄존함은 이미 살펴 본 바와 같다. 이런 맥락에서 민간 부문의 참여가 통일교육에서 뿐만 아니라 보다 직접적으로 대북·통일정책에의 참여로 이어져야함을提言한다. 물론, 지금까지 대북·통일정책 입안 과정에 남북문제 관련 전문가(교수, 정부기관의 연구원)들이 광범위하게 관여하고 자문했음은 인정되지만, 야당의 통일문제 전문가나 제도권 이외의 민간단체 관련자들이 정책결정 과정에 관여함은 미진했던 것이 사실이다. 따라서 통일관련 민간단체 중 일부는 정부의 일방적 정책결정에 반발하여 ‘국가보안법 전면 폐지’ 등 현실적으로 수용 불가능한 주장을 하는 것도 주지하는 바와 같다. 따라서 제도권 야당 및 민간단체의 통일전문가를 포함하는 가칭 ‘남북관계특별위원회⁷⁶⁾’를 제도권 내에 설치하여 초당파적인 국민의 의견을 수렴하는 한편, 민간 부문의 건전한 대

76) 이를 위한 구체적 방법으로는 특별법 형식으로 가칭 ‘남북관계특별위원회의설치및운영에관한법률’을 제정하는 방법, ‘통일추진을 위한 기본법’에 관련 조항을 두는 방법 등을 상정할 수 있다. 이 경우 헌법상 대통령의 통일정책자문기관인 민주평화통일자문회의와의 관계가 문제될 수 있다.

북·통일정책을 수용하고, 정부의 정책을 홍보·이해시키는 노력이 행해져야 할 것이다. 더 나아가 대학 내 북한학과에 대한 재정적 지원과 그들에 대한 대북관련 정보 공개를 통하여 21세기 통일한국의 주역이 될 대학생들에 대한 통일교육을 활성화하고, 관련 연구 인력에 의한 심도 있는 연구를 바탕으로 국민적 합의에 바탕을 둔 통일정책 개발을 적극화해야 할 것이다.

사. 통일 후 바람직한 법 통합을 통한 국민적 합의 창출

(1) 통일 후 법통합의 기본방향 : 배분적 정의의 실현을 통한 완전한 국가통합의 달성

그 동안 통일의 방식이나 내용에 관하여는 다양한 시나리오가 제시되어 왔다.⁷⁷⁾ 한편, 어떠한 과정을 거치든 간에 남북 당사자 간의 통일에 관한 합의가 성립될 여지는 있지만, 그 과정에서 대한민국의 헌법상 기본원리가 중심이 되는 즉, 내용적으로 남한이 주도하는 통일이 가장 바람직하고도 현실적임은 부인할 수 없다. 이 경우 북한 주민들의 의사를 수렴하고 참여를 동원하기 위한 노력이 필수불가결한 요청으로 제기될 것이고 따라서 어떤 형태로든 북측의 대화상대방을 발견하고 문제를 합의구조로 가져갈 필요가 있을 것이다. 요컨대, 통일이 이루어질 경우 남북 당사자가 시종 자발적으로 대등한 지위에서 평화적 통일을 위한 합의를 기대하기는 곤란하다 할지라도, 어떤 방식에 의해 통일이 이루어지든 간에 결국에 가서는 남북당사자가 협상이나 협의를 통하여 남북 간의 통합을 추진하게 될 가능성이 크다고 할 수 있다. 이 점은 법질서의 통합⁷⁸⁾에 대해서도 마찬가지로 적용될 것이다.

통일 이후 법통합의 기초는 무엇보다도 한민족 모두에게 최대한의 기본적 인권과 인간다운 삶의 기회를 확보해 주는 데서 찾아야 할 것이다. 자유와 평등의 조화를 통해 모든 분야에 있어 인간의 존엄과 가치에 걸 맞는 인간다운 삶을 가능하게 해주는 법질서의 모색, 이것이 법질서 통합의 기본방향이 되지 않으면 안 된다. 그러나 한민족 전

77) 대표적으로는, 북한 정권의 붕괴를 전제로 한 '흡수통일'의 구상이나 북한 내에서의 혁명 또는 통일·개혁세력의 정권장악에 따른 남북 당사자의 대등한 지위에서의 통일전망, 또는 장기적인 협상·조정 국면을 거친 점진적·단계적 통일방안 등이 그것이다.

78) 남북한의 통일은 필연적으로 모든 영역에서의 통합의 과제를 낳게 된다. 그 중 법질서의 통합은 통일에 있어 무척이나 중요한 역할을 담당할 것이다. 왜냐하면 국가의 주권 내지 통치권은 법규범에 의해 그 실효성이 담보되며, 일국의 영역 내에서는 단일한 법질서만이 국가의 영속성을 보장할 수 있기 때문이다. 따라서 흡수통일 혹은 합의통일이건 통일된 한반도에는 단일한 법제도가 요청된다. 전자의 경우에는 현행 대한민국의 법질서가 국가승계이론에 의하여 북한지역에 그대로 확대 적용됨을 의미하고, 후자의 경우에는 통일헌법의 제정을 통한 단일한 법질서의 새로운 창출을 의미하게 된다.

체의 이익을 추구한다고 해서 그것이 반세기 이상을 전혀 판이한 정치·사회구조 하에서 살아온 북한 주민들의 현실적 처지를 도외시한 채 형식적 자유와 평등을 보장하는 정도에 그친다면 이는 통일의 대외적 정당성에 반할 뿐만 아니라 통일질서에 대한 그들의 수용과 합의를 불가결한 요소로 하는 국가적 통합도 기대하기 어렵다는 점을 분명히 인식할 필요가 있다. 따라서 법통합은 북한사회와 북한주민의 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서의 특수여건을 고려한 통일사회정책을 추진하는 방향에서 추구되어야 한다. 이러한 의미에서 현행 대한민국헌법의 기본원리의 하나인 복지국가 또는 사회국가원리는 통일 이후 법통합의 지도원리로서 북한사회와 주민에 대한 특별 배려를 통해 구체화되어야 하며, 사회적 기본권을 보장한 헌법과 이를 실현하기 위한 각종 법령과 제도들이 이러한 특별배려의 수단으로 조율되어야 한다.⁷⁹⁾

앞서 제시한 단계적 통합방안을 추진하는 경우 적어도 과도기 동안은 남북한 간에 상이한 법제도가 존속하는 결과가 될 것이다. 그러나 이러한 이원적 법상태는, 통일 이후의 법통합이 어디까지나 국가적·전사회적 통합을 궁극적인 목표로 하는 것이므로, 과도기에 있어서도 국가적 통합을 저해하는 법질서의 분열현상을 용납하여서는 안 될 것이다. 통합의 충격을 극소화 할 필요나 분야별 차등화의 요구는 국가통합이라는 보다 근본적인 목표에 비추어 필요한 최소한의 정도와 범위에 그쳐야 한다. 이를 위해서는 남북한 주민의 실질적인 통합을 가능하게 하는 보다 고차적인 국가이념과 조직원리가 모색되어야 하는데, 그것은 바로 민주주의와 법치주의에서 찾아야 할 것이다. 통일 이전 남한에서의 민주주의와 법치주의에 터 잡은 법체제정비가 요구되는 所以도 바로 여기에 있는 것이다.

(2) 법 통합을 위한 전제조건⁸⁰⁾

79) 독일통일과정에서 구동독인들의 자조적인 유행어가 된 ‘Ossies(오시, 동독출신 독일인이라는 뜻)’라는 말로 대표되는 ‘이등시민론’이나 통일 이후 통합과정에서 사회적으로 소외 또는 배제된 구동독인사들의 비참한 현실, 최소한의 존립조차 부정당한 동독경제의 파괴, 막대한 재정투자에 따른 구서독 주민들의 불만과 구동독 경제재건의 지체, 오히려 통일 이후 역전되어 악화된 여성의 사회적 지위, 극우정치세력들의 발호 등과 같은 독일통일의 부작용들은 우리가 과연 무엇을 경계해야 하는지를 극명하게 보여준다 하겠다.

80) 법통합을 통한 전사회적 통합을 달성하기 위하여는 구체적인 법통합의 방법 및 법통합과정에서 예상되는 법적 문제의 해결이 중요한 문제로 대두된다. 다만 이러한 주제들은 본고의 연구 범위를 벗어난 것이므로 여기서는 필자의 논문을 중심으로 그 영역 및 참고문헌만을 밝히기로 한다. 김병기, 통독 후 국영기업등의 사유화와 공공재산의 귀속, 서울대학교 법학 제37권 제2호, 1996, 95면 이하; 줄고, Rückgängigmachung der enteigneten Vermögen in der nordkoreanischen SBZ, 아주대학교 사회과학 논총 제13호, 1997, 113면 이하; 줄고, 북한지역 몰수재산권의 원상회복 여부에 관한 고찰, 행정법연구

가) 남한 내부적 법개혁 및 법제정비

남한의 경우 오랜 군사독재를 거치는 동안 누적되어 온 반민주적·반법치주의적 잔재가 여전히 사라지지 않고 있다. 그러한 과거의 잔재가 상존하고 있는 한 이를 해결하지 않고는 법통합을, 그것도 남한에서 적용되었던 법령들을 북한지역에 연장하는 방식으로 추진하는 것은 그 정당성을 손상시키는 결과가 된다. 따라서 민주주의와 법치주의원칙에 따라 법제를 정비하고 반민주적·통일저해적 법령과 관행을 척결하기 위한 자체적인 법개혁이 이루어져야 한다. 법개혁의 최우선적인 실천과제는 법과 법질서가 그 본래의 기능을 회복하고 신뢰할 수 있는 정의의 기준으로 復位될 수 있도록 하는데 있다. 이를 위해서는 해방 이래 한국사회에서 법이 수행한 역할, 즉 사회적 모순들이 확대 재생산되는 과정에서 법이 기여한 몫과 그것이 초래한 법현실의 왜곡, 그리고 그동안 법의 실패, 즉 법치주의의 좌절을 가져온 원인에 대한 냉철한 비판적 자기진단이 요구된다.⁸¹⁾ 법개혁은 민주주의와 법치주의의 회복을 위한 개혁의 전략이며 통일을 위한 정당성의 기초를 구축하는 것임을 잊지 말아야 할 것이다.

나) 북한의 법과 법현실에 대한 고려

법통합을 위하여 북한의 법과 법현실을 고려함에 있어서는 북한의 법과 법현실에 ‘있는 그대로’의 존재가치를 인정하는 것이 아니라 오히려 법통합의 현실적 여건을 파악하여 이를 고려한다는 관점에서 접근해야 할 것이다. 통일전후과정에서 북한의 법과 법현실이 현재와 같은 상태로 유지될 것인지는 매우 의심스럽기 때문에 법통합과정에서 고려되어야 할 북한법의 현상 역시 불안정한 요인에 의해 좌우될 공산이 큰 것도 사실이다. 독일의 경우 구동독법으로서 법통합의 대상이 된 것은 과거 호네커(E. Honecker)의 독일사회주의통일당(SED) 정권하에서 만들어진 법이 아니라 통일 이전인 1990년 3월에 실시된 구동독 최초의 자유선거로 구성된 인민회의(Volkskammer)가 단

창간호, 1997, 186면 이하; 줄고, 통독재산법제에 있어서의 손실보상청구권, 토지공법연구 제7집, 1999, 183면 이하; 줄고, 투자우선법을 중심으로 살펴 본 통일독일의 투자우선법제, 법조 제530호, 2000, 5면 이하; 홍준형/김병기, 독일 통일과정에 있어 법·행정의 통합에 관한 연구, 행정논총 제36권 2호, 1998, 117면 이하. 그 외에도 북한에서의 반법치주의적 처분에 대한 법적 회복 및 피해자 보상의 문제, 정치적 가해자에 대한 통일 후 형사처벌 문제등이 해결하기 어려운 법적 문제로 제기될 것이다

81) 법통합을 위하여 요구되는 법개혁의 주요 과제들에 대하여는, 여기서 詳論할 여유가 없으므로, 그 항목만을 제시하기로 한다. 지속적인 정치개혁입법의 추진, 경제민주화를 위한 입법의 추진, 남녀평등과 여성의 사회적 지위향상을 위한 법제정비, 사회복지법령의 정비 및 노동자의 권익을 신장하기 위한 노동관계법의 개혁, 행정민주화를 위한 법제도 및 행정개혁입법의 추진, 지방자치단체의 자치입법권의 확대를 위한 법개혁, 사법제도의 개혁 등이 이에 해당할 것이다.

행한 사회주의 극복을 위한 광범위한 개혁입법에 의하여 이미 변화된 과도적인 법이었다는 사실이 여기서 상기될 필요가 있다. 통일시점에 있어 과거의 사회주의법들은 이미 대부분 개정되거나 폐지되었기 때문에 동독법령이라고 하더라도 서독의 기본법에 근본적으로 저촉되는 내용을 지닌 것이 아니라 단지 구동독의 기존상황을 고려한 내용을 포함한 것에 불과했다. 북한의 법과 법현실 역시 현재와 같은 상태 그대로는 법통합의 대상이 되기 어렵다고 보아야 할 것이며, 또한 잠정적인 법의 공백이 뒤따라지 아니면 북한 자체의 代替的인 법질서가 형성될지 예측하기 어려운 측면이 있다는 점도 고려해야 한다. 따라서 배분적 정의 달성을 위해 고려되어야 할 북한의 법과 법현실은 법통합의 대상으로서가 아니라 성공적인 법통합을 위하여 고려되어야 할 배경 또는 여건을 이루는 요인으로서 논의되어야 할 것이다.

한편 통일 이후의 법통합과 관련하여 북한의 법과 법현실을 정확히 파악하기 위하여는 무엇보다도 남북한 법제·법현실의 비교연구와 외국의 법통합 경험의 조사·연구를 수행할 전문기구를 설치하여 이 기구를 통하여 체계적이고 종합적인 준비작업을 진행하는 것이 필요하다. 사실 통일문제 전문가들은 객관적 입장에서 통일에 대비한 연구조사를 수행할 민간연구단체의 필요성을 거듭 강조한다. 정책집단의 견해를 반영하는 정부산하 연구단체와 상대적으로 진보적이면서 이상추구형의 독립적 민간단체의 유기적 협력을 통하여서만 민족 전체의 복리에 입각한 바람직한 통일국가의 미래형 대안을 제시할 수 있다는 점을 다시 한 번 강조한다.

다) 통일 前段階에서의 남북 간 법적 교류의 추진

통일 이후의 법통합을 보다 성공적으로 달성하기 위해서는 통일 전단계부터 남북한 간의 법적 이해와 협조가 이루어질 수 있도록 쌍방 간 법적 교류를 추진할 필요가 있다. 남북한 간의 법적 교류는 통일 이후의 법통합을 순조롭게 추진하는 사전정지작업의 의미를 가지고 있다는 점에서 결코 소홀히 할 수 없다. 남북 간의 법적 교류는 그 실행가능성과 현실적 유용성 면에서 가장 우선순위를 지니고 있는 분야에서 추진되어야 한다. 그러한 분야로는 예컨대 현재 남북 간에 가장 큰 현안이 되고 있는 경제협력 분야, 환경보호 및 환경경제, 원자력 또는 핵의 평화적 이용방법, 에너지문제 그리고 경제하부구조 또는 사회간접자본의 구축 등을 생각할 수 있을 것이다. 이러한 법적 교류는 가능한 한 최대한도로 이들 문제들에 대한 법적 지식을 교환하고 공유하는 원칙으로부터 출발하여야 하며, 경우에 따라서는 목적 달성을 위하여 남측의 장기적인 안

목에서의 원조나 투자가 수반되어야 할지도 모른다.

남북한 간 법적 교류는 호혜평등의 원칙에 입각하여 서로 상대방에 대하여 필요한 각자의 법적 지식과 경험을 정확히 그리고 진지하게 제공·교환하려는 견지에서 추진되어야 한다. 그것은 시시각각 변하는 정치적 국면과는 일단 별도로 충분한 시간을 갖고 독자적으로 실시되어야 한다. 남한 측의 입장에서 법적 교류는, 특히 경제협력과 관련할 때, 전술한 바와 같이 우리의 이익을 확보하는 문제 못지않게 북한경제와 북한사회의 자생력이 확보되도록 배려하고 또한 북한사회의 개혁속도도 감안하여 점진적으로 추구되어야 한다. 북한이 ‘흡수통일’에 대한 체질적 반발과 두려움을 가지고 있음은 이제까지 남북관계의 진행과정에서 충분히 드러났다. 또한 법적 교류의 문제 역시 법에 관한 프로퍼젠다적 입장에서 접근할 경우 서로 간에 하등의 유익한 결과를 달성할 수 없음도 유념해야 할 것이다. 북측에게 있어 남측의 법적 경험이나 법제운영능력은 대단히 유용할 뿐만 아니라 적은 비용으로, 그리고 상호신뢰라는 무엇보다도 긍정적인 결과를 얻으면서, 배울 수 있는 자산이 될 것이므로 이러한 유인을 적극적으로 활용할 필요가 있다고 하겠다.

라) 법통합을 위한 독립기구의 설치 필요성

현재 법통합을 위한 준비는 정부의 각 부처별로 진행되고 있으나, 만일 각 부처 간의 상호협동이 원활히 이루어지지 못한다면 이는 큰 문제라 아니할 수 없다. 법통합을 위한 준비가 각 소관부처별로 각개약진 식으로 이루어지는 경우 정보공유나 상호 의견교환의 기회를 활용할 수 없을 뿐만 아니라, 각각의 분야별 상호연관성과 법질서의 전체적 통합성의 측면을 제대로 고려하지 못하는 요인이 된다. 법통합의 과제가 장기적이고 종합적인 성격을 띠는 이상 이들 각 부처의 개별적 작업에 맡기기 보다는 법통합 추진방향을 모색하기 위한 전사회적 연구 네트워크를 구축하여 여기에 행정 각 부처, 입법부, 사법부등 국가기관과 지방자치단체, 그리고 변호사협회, 법학교수단체 등과 같은 법조직능단체가 참여하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 가장 바람직하기로는 남북한 법통합을 추진하기 위한 분야별 전문가와 정책담당자들을 망라한 통합적인 정책추진기구를 설치하여 구체적인 법통합 방안을 마련하고 이를 위한 재원조달방법을 강구하도록 하는 것이다. 이 기구는 통일 이후 남북한간 법통합 방안을 강구할 뿐만 아니라 이를 위한 국내법제의 정비·보완방안을 수립·추진하고, 남북한 법통합에 저촉되는 법제도를 개선·보완하는 동시에 법통합을 지원할 조직 및 자원에 대한 대

책을 준비하도록 해야 할 것이다. 이미 앞에서 제시한 남북한의 법·법현실과 외국의 법통합 경험에 정통한 민간연구기관도 이 기구에 통합시키는 것이 바람직 할 것이다.

(논문접수 : 2010. 1. 25. /심사개시 : 2010. 1. 27. / 게재확정 : 2010. 2. 10.)

참 고 문 헌

- “통일의 과도적 단계로서의 연방제”, 김일성 저작집 14, 조선노동당출판사, 1981.
- 강석승, 한국의 대북포용정책 추진과정과 그 평가, 국제문제, 2000.
- 강인덕, 새 정부의 대북정책 방향, 지성의 현장 제9권, 1999.
- 고유환, 총선 이후의 남북관계전망과 대북정책방향, 통일경제, 2000. 4.
- 김강녕, 김영삼 정부의 통일정책분석, 한국정치학회 제4회 한국정치세계학술대회, 1994.
- 김경웅, 대북정책의 새로운 인식방향, 아태지역동향(한양대학교), 1999.
- 김기대, 전환기 대북정책의 방향과 과제-새로운 패러다임의 모색, 통일연구논총 제7권 1호(민족통일연구원), 1998.
- 김병기, 북한지역 물수재산권의 원상회복 여부에 관한 고찰, 행정법연구 창간호, 1997.
- _____, 통독 후 국영기업등의 사유화와 공공재산의 귀속, 서울대학교 법학 제37권 제2호, 1996.
- _____, 통독재산법제에 있어서의 손실보상청구권, 토지공법연구 제7집, 1999.
- _____, 투자우선법을 중심으로 살펴 본 통일독일의 투자우선법제, 법조 제530호, 2000.
- _____, Rückgängigmachung der enteigneten Vermögen in der nordkoreanischen SBZ, 아주대학교 사회과학논총 제13호, 1997.
- 김연수, “부시행정부의 대북정책기조와 북미관계전망”, 『북한조사연구』 제5권 1호 (2001).
- 김용욱, 김대중 정부의 대북포용정책과 남북한 관계, 통일문제논집 제20권(원광대학교), 2000.
- 나인균, 대북정책의 변화와 북한의 법적 지위, 통일문제연구 제16집(강릉대학교), 2000.
- 문정인/이춘복, 이명박 정부의 대북정책 - 평가와 전망, 통일연구, 제13권 제2호, 2009.
- 민족통일연구원, 남북한 특수관계의 법적 성격과 운영방안, 1994.
- 박건영, 남북정상회담과 대북포용정책의 미래, 통일로, 2000. 6.
- 박광주, 남북대화의 새로운 모색(민병천 편, 전환기의 통일문제), 1990.
- 박동삼, 북한의 대외관계 강화와 대북포용정책, 북한, 2000. 4.
- 박현욱, 이승만 · 장면 · 박정희 정부의 대북정책, 북한(통권 335호), 1999. 11.
- 법무부, 베트남 개혁개방법제 개관, 2005; 외교통상부, 베트남 개황, 2004.
- _____, 중국과 대만의 통일 및 교류협력법제, 1995.
- 송영대, 대북 햇볕정책 진단과 바람직한 통일정책 모색, 통일문제연구 제13집, 1999.
- 신용수, 정부의 대북정책, 그 허와 실, 한국북방학회논집 제5호, 1999.

- 양운철, 21세기 남북한관계, 한국행정연구 제9권 1호, 2000. 3.
- 외무부, 외교행정 10년, 1959.
- 이상민, 김영삼정부의 통일 기조와 대북·통일정책의 실제, 통일경제, 1997.
- 이승환, 김대중 정부의 대북정책에 대하여, 황해문화, 1999년 겨울호
- 이장희, 남북한의 특수관계와 그 운영 방안, 외법논집 제7집, 1999.
- 장수근, 냉전구조해체 위한 대북포용정책의 지속, 자유공론, 2000.
- 전득주, 한국의 통일정책 : 과거, 현재, 미래, 1992.
- 전현준, 전두환·노태우정부의 대북정책, 북한, 1999. 11.
- 정무석, 대북정책 결정과정에서의 국민여론 반영 연구, 1997.
- 제성호, 남북한 특수관계론, 한울아카데미, 1995.
- 통일부 통일정책실, 정경분리원칙이란 무엇인가?, 1998.
- 홍준형/김병기, 독일 통일과정에 있어 법·행정의 통합에 관한 연구, 행정논총 제36권 2호, 1998.
- Byung-Ki Kim, Die Eigentumsordnung für das vereinigte Korea unter Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland, 1996.
- Choong-Gu Kim, Die staatliche Einheit Koreas unter Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts des koreanischen Volkes 1994.
- G. Teyssen, Deutschlandstheorien auf der Grundlage der Ostvertragspolitik, Würzburg, 1987.
- H. H. Dehmel, Übertragener Wirkungskreis Auftragsangelegenheit und Pflichtaufgaben nach Weisung, Berlin, 1970.
- H. Manke, Die besondere Beziehung zwischen den beiden deutschen Staaten, in: G. Zieger(Hg.), Fünf Jahre Grundvertragurteil des BVerfGs, Köln, 1979.
- O Kimminich, Deutschland als Rechtsbegriff und die Anerkennung der DDR, DVBl, 1970.
- T. Baty, "Can an Anarchy be a State?", A.J.I.L., vol. 28.
- Victor Cha, Korean Unification: the zero-sum past and the precarious future, Asian Perspective, Vol. 21, 1997.
- W. Kewenig, Auf der Such nach einer neuen Deutschland Theorie, DÖV, 1973.
- W. Seiffert, Das Ganze Deutschland, München, 1986.

<Zusammenfassung>

Nordpolitiken der jeweiligen südkoreanischen Regierungen und
Einigung des koreanischen Volkes zur staatlichen Einheit Koreas

Byunki Kim

Zu den heikelsten und schwierigsten Problemen in Zusammenhang mit der Vereinigung Koreas, welche die unverzichtbare Aufgabe des koreanischen Volkes ist, wird die Frage nach der Einigung des koreanischen Volkes zur staatlichen Einheit Koreas. Diesbezüglich haben sich die Nordpolitiken des Südkoreas nach den politischen Interessen der jeweiligen Regierungen immer wieder geändert. Damit hat die Stabilität des süd- und nordkoreanischen Verhältnisses nicht zustandegekommen werden können.

Auszugehen ist unter anderem davon, daß der Wandel des Nordpolitiks mit dem politischen Bewußtsein beginnen muß. Gemeint ist damit, daß Erlaß vom 'Gesetz zur Förderung der staatlichen Einheit Koreas' erforderlich ist. Zu Vorsehen müßte vor allem die heilige Pflicht des ganzen koreanischen Volkes zur Wiedervereinigung Koreas sein. Auf dem Wege der Aufstellung des Nordpolitik ist aber auch das politische System zur Förderung der Meinungen des koreanischen Volkes zu stabilisieren. Zu nennen ist darüberhinaus die rechtliche Einheit Koreas unter besonderer Berücksichtigung der tiefgreifenden kommunistischen Tradition Nordkoreas

Stichwort

die Einigung des koreanischen Volkes zur staatlichen Einheit Koreas, die Nordpolitiken, die Stabilität des süd- und nordkoreanischen Verhältnisses, die Aussöhnung und die Kooperation der Süd- und Nordkorea, friedliche Wiedervereinigung, Gesetz zur Förderung der staatlichen Einheit Koreas, die Vereinigungsbildung