

인문사회연구회  
협동연구총서 2002-01



남북한 '실질적 통합'의 개념과 추진과제 :  
민족공동체 형성을 중심으로

2002 협동연구 제1차 워크숍

통 일 연 구 원

- 본 자료는 2002년 4월 16일(화) 통일연구원 국제회의실에서 개최된 「2002년 협동연구 제1차 워크숍」회의내용을 정리한 것입니다.
- 본 자료에 수록된 내용은 통일연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둡니다.

## 차 례

◇ 남북한 정치공동체 형성방안 .....	1
박 종 철(통일연구원 선임연구위원)	
◇ 사회문화공동체의 개념 .....	19
이 우 영(통일연구원 선임연구위원)	
◇ 민족경제공동체의 전망과 과제 .....	33
박 순 성(동국대학교 교수)	
◇ 종합토론(요지) .....	53
◇ 부 록 .....	58

# “남북한 정치공동체 형성방안”

박 종 철

(통일연구원 선임연구위원)

---

---

# 남북한 정치공동체 형성방안

---

---

박 종 철(통일연구원 선임연구위원)

## I. 정치통합이론

통일은 분단되었던 국가가 국제사회에서 주권적이며 독립적인 단위로 행동하는 단일 정부, 단일 영토, 단일 법체제, 단일 정치체제를 갖춘 조직체로 결합되는 것을 의미한다. 남북통일은 한반도의 전 지역과 전 구성원을 대표하는 하나의 정부가 대외주권과 대내적 주권을 가지는 상태이다.

그런데 실질적으로 통일은 정치, 경제, 사회 등 각 분야가 기능적으로 상호의존관계를 형성해야 한다. 이러한 점을 고려하면 통합이라는 개념이 좀 더 포괄적이고 분석적인 의미를 지닌다. 통일은 명시적이며, 법적·제도적 측면에 초점을 두고, 특정한 시점을 기준으로 한 개념이다. 반면 통합은 각 부문의 유기적 상호의존과 결합을 중시하며, 최종적 결과보다는 과정을 중시한다. 남북한이 하나의 공동체를 형성하기 위해서는 정치, 경제, 사회문화, 군사 등 각 부문이 복합적으로 관련되어야 한다. 또한 실질적으로 하나의 공동체를 형성하기 위해서는 오랜 기간의 상호 학습과정이 필요하다. 이러한 점을 감안하면, 통일이라는 개념보다는 통합이라는 개념이 좀 더 복합적이고 다층적인 과정을 설명하기에 적합하다.

그런데 통합의 대상을 무엇으로 설정하느냐에 따라서 민족 통합, 국가 통합, 체제통합 등으로 구분된다. 민족통합은 남북한이 하나의 민족공동

## 2 남북한 '실질적 통합'의 개념과 추진과제: 민족공동체 형성을 중심으로

생활체의 특성을 회복 내지는 형성함으로써 민족적 동질성을 획득하는 것이다. 민족을 구성하는 요소에는 인종적 요소 뿐만 아니라 동일한 가치관과 생활방식을 공유하는 사회적 동질성이 포함된다.<sup>1)</sup>

국가통합은 남북한이 단일 국가기구로 통합되는 정치적 과정을 의미한다. 국가통합은 남북한이 이념 및 제도의 동질성을 바탕으로 하나의 국가, 하나의 정부, 하나의 체제를 지니는 국가로 합쳐진 것이다.

체제통합은 국가통합에 비해서 좀 더 복잡한 개념이다. 체제통합은 체제의 하위 요소를 구성하는 각 부문이 유기적 연관관계를 확립하는 과정이다. 체제통합은 체제를 구성하는 하위 요소에 따라 정치통합, 경제통합, 사회문화적 통합 등으로 구분된다.

부문별 통합은 각각 해당 분야에서 공동체를 형성하는 것을 목표로 한다. 공동체는 구성원들이 동질적인 신념체계와 가치관을 공유하고 다양한 인간관계를 형성하며 호혜적인 상호관계를 형성하는 집단이다.<sup>2)</sup> 정치공동체, 경제공동체, 사회문화 공동체는 각각 해당분야에서 관련된 이해관계와 관심사항을 중심으로 복합적이고 상호의존적인 관계를 형성한다. 각 공동체는 자기 특정한 가치체계와 이익의 상호교환관계를 형성하며 외부의 압력으로부터 영향을 받지 않고 장기간 존속할 수 있는 자율성을 확보한다.

정치공동체는 구성원들이 정치적 권위와 가치체계의 배분에 대해서 합의하고 상호교환 및 의존관계를 형성한 공동생활 단위이다. 남북한 정치공동체는 남북한의 구성원들이 동질성을 바탕으로 정치체제의 이념과 구성원리, 가치의 배분과정에 대해서 합의를 형성함으로써 이룩된다.

정치통합은 두 개의 이질적인 정치단위가 초국가적인 정치단위로 통합되는 과정이다. 정치통합은 정치공동체를 형성하는 과정을 의미하는 동시에 그 최종적인 결과로서의 상태를 의미한다. 남북연합은 초보적인 형태

---

1) Johan Galtung, “연합적 교호작용으로서의 통일접근방식,” 국토통일원 편, 『분단국가 통합이론 연구』 (서울: 통일연구원, 1986), p. 242.

2) 김종립, “남북한 통일을 위한 민족공동체 형성이론,” 국토통일원 편, 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』 (서울: 국토통일원, 1990), p. 61.

의 정치공동체를 형성하는 것이며, 단일국가의 성립은 최종적으로 동일한 이념과 제도에 입각하여 정치공동체가 형성되는 것이다.

## II. 정치공동체 형성의 기본방향과 추진구도

### 1. 기본방향

남북한 정치공동체의 형성은 남북한의 이념적 갈등과 정치체도의 차이를 극복하고 정치이념 및 정치체제의 통합을 목표로 하는 지속적 과정이다. 이념면에서 남북한 정치공동체는 정치과정 및 생활규범의 원리로서 민주주의 이념을 지향한다. 그리고 정치체제 면에서 남북한 정치공동체는 다원적 정치체제를 목표로 한다. 따라서 남북한 정치공동체는 남북한이 민주주의이념과 다원적 정치체제로 통합됨으로써 달성될 수 있다. 이것은 남북한이 정치체도의 차원에서 형식적으로 통합될 뿐만 아니라 정치과정 및 생활규범의 차원에서 동일한 규범 및 절차를 지녀야 한다는 것을 의미한다.

이러한 점을 고려할 때 남북한 정치공동체는 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 할 것이다.

첫째, 남북간 이념적·정치적 이질화 및 대립을 고려하여 남북한 정치공동체는 점진적·단계적으로 추진되어야 한다. 남북한 정치공동체는 남북한 각각의 이념 및 정치체제의 변화정도, 남북간 이념 및 정치의 동질화정도, 각 단계에서의 남북한간 협력정도 등에 따라서 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가의 3 단계로 구분되어 추진되는 것이 바람직하다. 남북한 정치공동체 형성은 이러한 3단계를 전부 포괄하여 이념 및 정치체제 면에서 남북간 이질성을 줄이고 동질성 및 상용성을 넓히는 통합과정이다.

둘째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 남북한의 각 분야간 교류·협력의 증가에 의해서 동질성이 증가해야 한다. 아울러 신기능주의적 관점을 고려하여 정치·군사문제의 중요성, 정치체도의 구성·운영, 정치엘리트

#### 4 남북한 '실질적 통합'의 개념과 추진과제: 민족공동체 형성을 중심으로

의 역할 등이 강조되어야 한다.<sup>3)</sup> 사회·문화·경제분야의 교류·협력과 함께 정치·군사적·이념적 대립을 해소하기 위한 방안이 병행 실시되어야 한다.

셋째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 북한의 변화가 수반되어야 한다. 북한이 장기적으로 전체주의체제에서 벗어나서 제한적 다원주의체제를 거침으로써 이념 및 체제 면에서 남북한간 동질성이 증대되어야 한다. 따라서 북한에서 주체사상의 퇴조, 국가통제력 약화, 시민사회의 형성 등이 진전될 수 있도록 하는 정책이 강구되어야 한다.

넷째, 북한의 변화와 관련하여 북한에 개혁·개방 지향적이 세력들이 형성되도록 해야 한다. 특히 개혁지향적이고 민주적 가치를 지닌 청소년, 학생, 지식인들이 성장할 수 있는 여건이 조성되어야 한다.

다섯째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서 정부차원의 정책 뿐만 아니라 민간단체와 정당의 역할이 중요하다. 남북한간 각 부문별 정책협약, 단계의 전환, 공동기구 설립, 통일 후를 대비한 재사회화정책 등과 관련하여 남북정부간 협의와 함께 사회단체 및 정당이 중요한 기여를 할 수 있을 것이다. 이 과정에서 정부와 민간단체, 정당은 역할 분담방안을 모색해야 한다.

## 2. 추진구도

남북한 정치공동체 형성을 위해서는 남북화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가 단계별로 다음과 같은 사안을 중심으로 실행방안이 마련되어야 한다.

첫째, 각 단계별로 정책우선순위에 따라 정책과제가 실천되어야 한다. 이를 통해 각 단계별로 남북관계를 진전시키고 다음 단계로 전환하기 위한 여건을 조성해야 한다.

둘째, 각 단계의 특성에 따라 정치기구를 구성·운영함으로써 각 단계별 정책현안을 해결하고 정치협상과 협력의 경험을 축적해야 한다. 정치기구를 통한 협상에 의해서 구체적으로 이행절차 및 여러 가지 협정의 채택문

---

3) 기능주의 이론과 신기능주의 이론의 주요 내용에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 이상우, 『국제관계이론』 (서울: 박영사, 1987), pp. 327-332.



제가 논의되어야 한다. 정치기구의 창설을 강조하는 것은 기능적 필요에 의해서 기구가 생겨난다고 가정하는 기능주의적 시각과 달리 기구의 설치에 의해서 협상 및 교섭의 질적 변화가 발생한다고 가정하는 신기능주의적 시각을 반영한 것이다.

셋째, 남북한 정치공동체 형성을 위해서는 각 단계별로 남북한간 이념적·정치적 동질성을 증대하고 정치적 통합에 대비하기 위한 정치교육 및 재사회화교육방안이 실시되어야 한다. 남북한이 이념 및 정치체제 면에서 50년이상 대립해 왔다는 점을 감안할 때, 이념 및 정치체제의 동질화와 가치통합에 대해서 한층 세심한 정책적 배려가 있어야 한다. 남북한 주민에 대한 통일대비교육 및 통일후 적응교육은 통일과정 및 통일이후 발생할 수 있는 정치적·사회적·심리적 불안요인을 해소하고 통일후유증을 최소화하는 것에 주안점을 두어야 한다.

넷째, 거시적으로 볼 때, 남북한 정치공동체 형성은 점진적·단계적으로 연결되어 있는 각 단계별 성과의 축적을 통하여 이루어진다. 그러나 중요한 점은 각 단계가 연계되어 있음에도 불구하고 실질적으로 상당한 질적 차이를 지니고 있다는 점이다. 따라서 각 단계에서 양적 축적을 통한 남북관계의 진전을 바탕으로 하면서 동시에 질적 변화를 통하여 단계전환을 할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 단계간 전환을 위해서는 정치·군사적 문제의 복잡성과 정치협상의 어려움을 충분히 감안하고 이에 대한 대비책이 마련되어야 한다.

마지막으로 분야별 정책협력의 경험과 정치기구의 구성·운영, 가치통합들이 밀접하게 연관되어 있지만 이들간에 분명한 선후관계가 있는 것은 아니다. 예를 들면, 한편으로는 정치기구의 운영을 위해서는 분야별 정책협력의 경험이 선행되어야 하지만 다른 한편으로는 정치기구의 창설에 의해서 분야별 세부정책의 집행이 촉진되는 측면도 있다. 따라서 정책협력과 정치기구의 건설간에는 분명한 우선순위가 있는 것은 아니며, 정책협력과 정치기구의 창설이 동시병행적으로 추진될 수도 있다.

### III. 단계별 추진방향

「민족공동체 통일방안」에 의하면, 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가의 3단계를 거쳐서 통일이 완성되는 것으로 상정되어 있다. 그런데 본 연구추진 목적을 위해서 통일과정을 화해·협력단계, 남북연합단계, 실질적 통합단계의 3단계로 설정할 수 있다.

다음에서 각 단계별로 정책협력, 정치기구의 구성·운영, 가치통합 등의 내용을 중심으로 정책적 추진방향을 제시하고자 한다.

#### 1. 화해·협력단계

화해·협력단계는 「1민족 2국가 2체제」가 유지되는 가운데 남북간 사회·문화·경제 분야의 교류·협력의 활성화에 의해서 남북간 평화공존체제가 정착되는 단계다. 「남북기본합의서」 및 각종 「부속합의서」의 실천에 의해서 남북화해·협력관계가 제도화된다고 할 수 있다. 그리고 「6.15 남북공동선언」의 합의사항들이 이행됨으로써 남북화해·협력이 공고화된다고 할 수 있다.

##### 가. 정책협력

화해·협력단계에서는 사회·문화, 경제, 외교·안보 등 각 분야에서 각종 교류·협력의 활성화, 군사적 신뢰구축 등이 실시되어야 한다. 특히 화해·협력단계에서 사회·문화 및 경제분야의 활성화와 함께 정치·군사적 측면의 관계개선이 이루어져야 한다.

정치분야에서는 남북한이 상대방의 체제를 인정하고 상호비방·중상을 금지하는 조치가 실행되어야 한다. 남북한은 남북기본합의서(1조 및 3조)와 화해분야 부속합의서(1장 및 3장)에서 상호체제인정과 비방·중상중지에 대해서 합의하였다. 남북정상회담은 남북한이 상대방의 정치적 실체를 인정한다는 것을 가시적으로 보여주었다. 북한군은 2000년 6월 15일 남

북공동선언 직후부터 휴전선 일대 확성기방송에서 남한의 군을 비하하는 용어사용을 전면 중단하였다. 그리고 노동신문과 평양방송 등 언론매체들도 남한의 대통령, 장관, 국방부, 경찰, 당국, 군에 대해 괴뢰라는 호칭 사용을 중단하였다. 이에 호응하여 한국의 국방부는 김정일을 김정일 국방위원장으로 호칭하고 북괴를 북한으로, 북괴군을 북한군 등 중립적 용어로 호칭하기로 결정하였다.

남북한은 앞으로 상호체제 인정과 비방·중상 중지를 확대함으로써 신뢰구축을 확대해야 한다. 화해분야 부속합의서(4조)에 규정된 대로 남북한이 「법률실무협의회」를 구성하여 남북화해·협력에 저촉되는 법률적·제도적 장치의 개정 또는 폐기문제에 대해서 협의하는 것이 필요하다.

또한 상호비방·중상 중지를 확대하는 조치도 이행되어야 한다. 화해분야 부속합의서(3장)의 규정사항 가운데 특정인에 지명공격 중지, 상대방 당국에 대한 비방·중상 중지, 군사분계선 상에서의 비방·중상 중지는 이미 실시되고 있다. 그외 언론·배라 등을 통한 비방·중상 중지, 상대방에 대한 사실 왜곡 및 허위사실의 조작·유포 중지, 사실에 대한 객관적 보도를 비방·중상 대상에서 제외, 군중행사에서 상대방의 비방·중상 중지 등도 앞으로 실시되어야 할 것이다.

그리고 남북한은 국제무대에서 상호경쟁과 비방을 자제하고 실질적으로 남북한에게 도움이 되고 신뢰구축을 할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 유엔 및 그 산하기관과 기타 국제기구 및 국제회의, 제3국과의 관계에서 상호비방을 자제하고 협력을 확대하는 방안을 모색해야 한다.

국제무대에서 남북한간 다양한 공식적 및 비공식적 대화통로를 확보함으로써 국제사회에서의 남북한간 대립·경쟁을 완화하고 남북한간 이해와 협력의 분위기를 조성해야 한다. 남북한은 해외에서의 남북경쟁을 지양하고 협력체제 구축을 위하여 각 지역별로 해외공관 및 국제기구에서 남북대표부간 협의체를 구성하고 정례적으로 남북외무장관회의를 추진해야 한다. 남북대표부간 협의체 및 남북외무장관회의를 통하여 비정치적 분야의 공공관심사항을 논의하고 국제적 협력사업을 모색함으로써 점차 정치·군사적 분야에서도 남북한간 협력이 확대될 수 있을 것이다.<sup>4)</sup>

유엔을 비롯한 국제기구의 각종 회의나 주요 기관 및 전문기구의 임원

및 이사국 진출 등과 관련하여 남북한이 상호정보교환, 안전제기, 주요 사안에 대한 사전협의 등을 통해서 협력체제를 구축해야 한다.

또한 남북한은 국제무대에서 각종 교류·협력을 통하여 국제적 협력을 확대하고 남북간 직접 교류·협력의 활성화를 촉진시켜야 한다. 제 3국에서 개최되는 각종 국제회의나 학술대회, 문화·예술행사, 체육행사 등에 남북대표가 공동참여하는 방안이 추진되어야 한다.

그리고 군사안보문제 가운데 북한핵문제가 평화적으로 해결되어야 한다. 북한은 제네바합의에 따라 핵시설을 동결하고 있으며, 금강리 지하핵 의혹 시설에 대한 사찰을 수용하였다. 북미제네바합의는 이행과정에서 여러 가지 시행착오가 있음에도 불구하고 아직까지 북한 핵개발을 억지하기 위한 목적을 수행하고 있다. 그러나 앞으로 경수로사업을 추진하는 데 있어서 공사기간의 지연, 재원충당, 송배전망 건설, 북한의 과거핵활동의 규명문제, 경수로 핵심부품의 북한이전에 따른 법적·기술적 문제 등을 검토하고 이에 대한 대책을 마련하는 필요하다.

또한 북한 미사일문제가 평화적으로 해결되어야 한다. 미국이 미사일방어 계획을 추진한다고 하더라도 대북 미사일협상을 동시에 추진하는 것이 바람직하다. 미사일방어계획이 실행되기까지는 여러 가지 기술적·재정적 문제들이 있기 때문에 미국은 그 기간동안 상대적으로 비용과 위험부담이 적은 북한과의 협상을 병행 추진하는 것이 합리적이다. 그리고 북한의 미사일수출 및 개발중단에 대해 보상을 제공하는 방안에 대한 구체적 검토가 이루어져야 한다. 대북미사일 보상은 미국, 일본, 중동국가, 유럽 등에 의해서 우선적으로 제공되어야 하며, 한국의 부담은 최소한에 그쳐야 한다.

한편, 한반도긴장완화와 관련하여 특징적인 것은 군사적 긴장완화 자체보다 남북협력을 위한 기능적 차원에서 군사적 신뢰구축조치가 논의되고 있다는 점이다. 남북한간 기능적 협력을 위해 군사적 협의가 이루어진 대표적인 사례가 경의선 연결 및 도로건설을 위해 군사회담이 개최된 것이다.

---

4) 박영호·오재완, 「국제사회에서의 남북한간 협력방안 연구」 (서울: 통일연구원, 1992), pp. 105-108.

남북군사실무회담에서 비무장지대내 남북관리구역에서 양측 군과 공사 인력의 행동규칙을 정한 「DMZ공동규칙안」(정식 명칭은 「남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서」)가 합의되었다. 철도 및 도로건설 지역을 남북한이 직접 통제·관리하는 남북공동관할구역이 설정됨으로써 인력·물자의 통과에 대해 매년 유엔 군 사령관의 허가 또는 승인을 받아야 하는 번거로움을 피할 수 있게 되었다. 또한 비무장지대 내에서 남북한이 공동이용·관리체계를 형성함으로써 남북협력의 좋은 사례가 되었다. 남북공동관할구역의 설정은 평화체제 전환과정에서 남북당사자원칙을 주장할 수 있는 근거로 활용될 수도 있다.<sup>5)</sup>

남북협력을 촉진하기 위한 기능적 차원의 군사적 신뢰구축조치는 다른 분야로 확대될 수도 있다. 예를 들면 금강산관광사업과 관련하여 인접부대간 통신망이 개설될 수 있다. 그리고 서해공단 건설과 관련하여 물자 및 장비의 수송을 위해 선박들이 북방한계선(NLL)을 통과하는 문제에 대한 논의도 필요하다. 특히 연평해전에서 나타난 바와 같이 서해상에서 군사분계선을 둘러싸고 분쟁이 발생하는 것을 감안하여 함정간 공동신호 규정을 만드는 방안이 강구되어야 한다. 동서독의 경우에도 루빅만에서 동서독의 경계선이 확정되지 않아서 어선간에 분쟁이 자주 발생함에 따라 해상에 부표를 설치하고 루빅만에서 상호 자유어로활동에 관해 합의했었다.<sup>6)</sup> 남북한의 경우에도 서해의 해상경계선(NLL)의 확정문제와 이 지역에서 공동어로활동에 대해서 협의할 수 있다. 또한 서해 및 동해상에서 해난구조를 위한 협력방안이 논의될 수 있다.

아울러 「남북기본합의서」 및 「불가침분야 부속합의서」에 따라 군사적 신뢰구축방안이 실시되어야 할 것이다. 군사적 신뢰구축조치 가운데 군당 국자간 핫라인 설치, 군인사교류, 군사훈련 참관, 정보교환, 군사훈련 통보 등 초보적 군사적 신뢰구축방안이 일차적으로 실시되어야 할 것이

5) 박종철, “남북정상회담 이후 한반도평화체제 구축방안,” 김학성 외, 「한반도 평화전략」, (서울: 통일연구원, 2001), pp. 207-212.

6) 서독의 동서독 국경위원회 의장이었던 Gunther Pagel 박사와의 인터뷰, 1998년 11월 11일.

다.<sup>7)</sup>

## 나. 정치기구의 구성·운영

「남북기본합의서」가 체결된 후 남북화해·협력을 제도화시키기 위한 기구로서 남북고위급회담과 각 분야별 「분과위원회」와 「공동위원회」가 구성·운영되었다. 그러나 1993년 이후 남북대화가 중단됨으로써 이러한 기구들의 운영이 중단되었다.

한편 남북정상회담 이후 합의사항을 이행하고 남북관계를 제도화시키기 위해서 여러 종류의 남북당국 대화가 진행되었다. 첫째, 남북공동선언의 합의사항 이행을 위한 대화기구로 남북장관급 회담이 있다. 남북장관급회담은 남북공동선언의 후속조치의 전반적 이행에 관해서 점검하고 향후 남북대화 창구를 제도화하는 한편, 남북협력사업의 전체적 추진구도와 우선순위를 선정하는 역할을 한다. 둘째, 경의선 철도 연결 및 도로건설을 위한 실무적 문제와 남북한군사문제를 논의하기 위해서 남북국방장관회담이 있다. 셋째, 남북경제협력에 관한 문제들을 논의하기 위한 기구로 남북경제협력추진위원회가 있다. 넷째, 철도와 도로 연결, 개성공단 건설, 임진강 수해방지 대책 등 구체적 사업을 토의하기 위해 남북경제협력추진위원회 아래 각 분야별로 실무협의회가 가동되고 있다.

앞으로 남북장관급회담과 남북경제협력추진위원회, 분야별 실무협의회 등이 정기적으로 개최되고 제도적으로 안정됨으로써 남북화해·협력단계의 기구로 운영될 수 있도록 해야 한다.

## 다. 가치통합

남북한 정치공동체 형성을 위한 가치통합을 위해서 화해·협력단계에서 통일방안과 통일정책에 대한 국민적 합의를 형성하는 것이 필요하다. 통

---

7) 군사적 신뢰구축조치의 세부 사항에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, 「남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 북·미관계 및 남북관계 개선 관련」 (서울: 통일연구원, 1995), pp. 61-78.

일정책에 대한 국민적 합의를 위해서는 통일정책의 일관성이 유지되어야 한다. 통일정책에 대한 정부 부처 내 다양한 견해를 수렴·조정하는 절차를 거치되 결정된 정책은 일관되게 추진되어야 한다. 그리고 통일정책의 기본방향의 일관성을 유지하되, 대내외 상황변화에 따라서 세부적 정책지침은 신축적으로 적용되어야 한다.

통일정책에 대한 국민적 합의를 위해서 언론계, 학계, 지식인 등 여론 주도층의 의견이 수렴되어야 한다. 이를 위해서 각종 여론수렴기구를 활성화하고 다양한 형태의 정책토론과 공청회 등이 활성화되어야 할 것이다.

그리고 일반 국민들을 대상으로 통일정책의 합리성 및 타당성에 대한 교육과 함께 통일에 대비한 사항들이 교육되어야 한다. 통일교육을 위해 학교교육, 민간단체, 연수기관, 언론매체 등을 통한 다양한 형태의 교육이 종합적으로 연결되어야 한다.<sup>8)</sup>

## 2. 남북연합단계

일반적으로 국가연합은 국제법상 독립국가가 상호 대등한 국제법적 지위를 보유하면서 공동이익을 위하여 예외적으로 조약에 의해서 합의한 범위 내에서 협력하는 국가결합 형태이다. 그리고 연방국가의 경우 구성국 국가들이 국제법상 국가의 지위를 포기하고 연방정부의 관할권하에 귀속되며 연방정부만이 대외적 주권을 보유한다.

남북연합은 통일을 지향하는 과도단계로서 국제법적으로는 부분적으로 국가연합의 성격을 띠고 있지만 주권국가간의 관계를 상징하는 국가연합과는 다른 특수성을 지니고 있다. 남북연합단계에서 남북한은 대외적 측면에서 국제법적 주권국가로 존재하기 때문에 남북연합은 분명히 연방과는 다르다. 또한 남북연합단계에서 남북한은 통일국가를 달성하기 위해서 민족 내부의 특수관계를 유지하면서 남북 현안 및 통일문제에 대해서 협의하고 협력의 범위를 넓혀 간다. 이런 점에서 남북연합은 과도기적 협의

8) 이교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 73-95.

체이며 독립된 국가간의 관계를 가정하고 있는 일반적인 국가연합과 다르다.<sup>9)</sup>

### 가. 정책협력

남북연합단계에서 남북한은 해외공관의 대사협의체 및 외무부장관회의를 정례화하고 대사관업무 및 국제기구에서 공동보조를 확대해야 할 것이다. 또한 남북간 외교대결의 부산물로 생겨난 불필요한 지역의 해외공관을 축소·조정하는 문제에 대해서도 협의해야 할 것이다.

남북연합단계에서는 비무장지대의 비무장화와 평화적 이용에 대한 구체적인 방안이 강구되어야 한다. 일차적으로 비무장지대에 설치된 모든 군사시설과 장비 및 병력을 완전 철수함으로써 비무장지대를 비무장화시켜야 할 것이다. 그 다음 이 지역내에 평화구역을 설정하여 남북연합의 각종 기구, 각종 회의시설, 남북문화·체육센터, 이산가족면회소, 민속박물관, 남북교류행사장 등을 설치하여 「통일시」로 발전시켜야 할 것이다.

그리고 남북연합단계에서 군축이 실시되어야 할 것이다. 일차적으로 기습공격과 무력충돌을 방지하기 위한 조치들이 취해져야 한다. 군사분계선 및 비무장지대 내에서의 군사활동을 금지하고 「공세전력 배치 제한지대」를 설정하여 공격용 무기 및 병력을 후방지역으로 이동배치하는 방법도 강구되어야 할 것이다. 또한 대량살상무기의 전면 폐기와 장갑차, 미사일, 상륙함정 등 공격용 무기의 감축이 이루어져야 한다. 아울러 재래식 무기와 병력에 대한 감축도 이루어져야 한다. 그리고 남북한이 공동감시단 및 검증위원회 등을 구성하여 군축에 대한 감시와 검증이 이루어져야 한다. 한편, 남북한간 군축의 진전과 전반적 남북관계를 고려하여 주한미군의 역할변화, 배치조정, 단계적 감축도 신중하게 논의되어야 할 것이다.

그리고 정전체제의 평화체제로의 전환이 이루어져야 한다. 한반도평화체제 전환과 관련하여 평화체제전환의 당사자문제, 협정의 내용과 체결방식, 국제적 보장방안 등이 쟁점 사항이 될 것이다.

9) 양현모 외, 「남북연합의 정부·행정체제 구축방안」, (서울: 통일연구원, 2001), pp. 61-63.



## 나. 정치기구의 구성·운영

일반적으로 국가연합의 정치기구에는 「연합의회」가 있다. 「연합의회」는 입법권과 재정권을 지니지 못하며 「연합의회」의 의결사항이 구성국을 법적으로 구속하지도 못한다. 「연합의회」는 어디까지나 구성국의 기관의 하나이며 구성국과 독립된 중앙정부의 기관은 아니다. 그리고 국가연합에는 「연방헌법」이나 연방헌법을 적용하기 위한 「연방최고재판소」가 존재하지 않는다. 또한 국가연합에는 구성국에 대해서 결정사항을 집행하는 중앙행정기구도 존재하지 않는다.

그러나 남북연합은 국제법상 일반적인 국가연합과는 달리 「남북정상회담」, 「남북각료회의」, 「남북평의회」, 「공동사무처」 등과 같이 여러 유형의 정치기구를 상정하고 있다. 또한 남북연합에서 「상주연락대표부」, 「분쟁해결기구」 등이 구성될 수도 있다. 이것은 정치기구의 운영에 의해서 남북현안을 적극적으로 해결하고 이러한 기구들을 통해 협력 경험을 축적하기 위한 것이다.

남북연합단계 정치기구의 구성·운영은 다음과 같은 사항에 주안점을 두어야 한다. 첫째, 남북연합의 초기단계에서는 남북한 정부의 접촉을 통한 결정이 중요하기 때문에 남북정상회담과 남북각료회의의 권한이 클 것이다. 그러나 남북연합이 제도화됨에 따라 남북정상회의나 남북각료회의보다는 입법기관인 남북평의회와 남북공동이익을 집행하는 공동사무처의 권한이 강화되어야 할 것이다. 둘째, 남북문제의 복잡성을 감안하여 각 기구별로 산하에 분야별 상임위원회가 설치되는 것이 바람직하다. 셋째, 각 정치기구의 인원구성, 회기, 의사진행방식, 의사결정방식 등에 대해서 각 별도의 「세부합의문건」이 채택되어야 할 것이다.

## 다. 가치통합

남북연합단계에서는 북한에서도 이데올로기의 영향력이 약화되고 사회·문화구조가 제한적이거나 다원화되고 실용주의적 가치관이 형성될 것이다. 따라서 북한의 제한적 다원화를 촉진하고 남북한의 동질성을 확대하

기 방안이 실시되어야 한다.

남북연합단계에 이르면 북한사회에서도 기존의 동원적 대중조직과는 다른 자발적 민간단체의 활동이 공식적·비공식적으로 등장할 것이다. 이러한 상황을 감안하여 북한내 인권문제에 대해서 언급하고 민주화를 촉진하는 방안을 모색해야 할 것이다.

서독은 동독의 정치범 석방, 이산가족의 방문 확대, 동독주민의 서독 이주, 국경통제 절차의 완화, 국경지대의 무장 해제, 우편·통신 확대 등의 분야에서 동독으로부터 구체적 양보를 얻어내는 대가로 동독에 대해서 지불금을 제공하고 차관을 제공하였다.<sup>10)</sup>

동서독의 경우에서와 같이 북한의 민주화, 인권문제, 정치범 석방 등을 위하여 구체적 사안별로 북한의 양보를 전제로 북한에 대해서 경제원조 및 경제협력을 제공할 수 있을 것이다. 예를 들면 「남북경제협력기금」을 활용하거나 별도의 「대북차관기금」을 조성하여 북한에게 차관을 제공할 수 있을 것이다. 또한 국제금융기관의 대북차관을 보증하거나 국제금융차관단에 한국의 해외법인 금융기관이 참여하여 대북차관을 제공하는 방안도 있을 것이다.

또한 북한의 정치적 변화정도를 감안하여 정치단체 및 정당간 교류를 실시함으로써 이념적·정치적 영역에서 상호이해와 협력의 범위를 넓혀야 할 것이다. 정치단체 및 정당간 교류·협력을 확대하기 위한 방법으로 공동 세미나와 합동연수 등도 추진될 수 있을 것이다.

### 3. 실질적 통합단계

실질적 통합단계는 남북연합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 상황이다. 실질적 통합은 법적·제도적 국가통합의 최종 단계만 남겨놓고 있는 통일의 전단계이다. 실질적 통합단계에서는 각 분야별 협력을 공고화하고 국가통합으로 전환하기 위한 절차적 문제를 협의하고 국가통합에 따른 부작용을 최소화하기 위한 방안을 논의해야 한다.

10) 독일경제사회통합을 위한 단기조사단, 「독일 경제사회통합에 관한 연구」 (서울: 통일원, 1990), pp. 117-129.

실질적 통합단계에서 통일국가에 이르는 과정 및 시기는 당시의 남북관계의 성격, 남북한의 이념·정치체제 면에서 동질화정도 등에 따라서 달라지게 된다. 실질적 통합단계의 성과에 따라서 통일국가에 도달하는 과정은 단축될 수도 있고 연장될 수도 있다. 여기서 중요한 것은 통일국가에 도달하는 물리적 시간보다 어떻게 하면 통일과정 및 통일후 발생할 수 있는 문제점을 최소화하고 통일후 체제통합을 효과적으로 달성할 수 있는가 하는 것이다.

### 가. 정책협력

실질적 통합단계는 남북연합의 공고화단계로 이 단계에서 각 분야별 협력이 제도화되게 된다. 특히 실질적 통합단계에서는 각 분야에서 협력을 법적으로 제도화하기 위한 조치들이 실시될 것이다. 그리고 남북한의 법적 체계를 부분적으로 조정·통합하기 위한 조치들이 실시될 것이다.

실질적 통합단계에서 남북협력이 성숙되면 통일시기, 통일 과도조치 등에 대해서 남북한이 협의해야 할 것이다. 이러한 문제들에 대해서 남북한의 대표들이 최종적으로 「통일조약」을 채택해야 할 것이다. 독일통일 과정에서와 같이 통일조약은 몇 개로 나뉘어서 채택될 수도 있고 일괄해서 단일 문건으로 채택될 수도 있다. 통일조약은 형식상 국가간 조약과 같은 절차를 거쳐서 체결되겠지만 통일을 달성하기 위한 절차로서 민족내부간의 법적 합의문이라는 특성을 지니고 있으며, 발효와 동시에 조약 체결의 당사자들이 소멸하고 하나로 통합되는 특징을 지니고 있다.<sup>11)</sup>

통일시기와 통일절차에 대한 합의가 이루어지면 통일헌법에 대한 논의가 진행되어야 할 것이다. 통일헌법에는 통일국가로의 이행절차, 통일과도기간의 과도조치, 통일국가의 권력구조, 정치제도, 경제체제의 통합, 대외관계 등이 포함되어야 할 것이다.

통일헌법은 다음과 같은 과정을 거쳐서 채택될 수 있다. 첫째, 남북한이 각 각 「통일헌법 초안」을 남북평의회에 상정하거나 남북평의회 산하에

11) 통일대비정책연구단, 『동서독 통일과정과 통합실태』 (서울: 통일원, 1993), pp. 260-263.

「통일헌법제정 특별위원회」를 설치하여 이 기구에서 만든 「통일헌법 초안」을 남북평의회에 상정하는 방안이 있다. 둘째, 남북평의회 전체회의는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 「통일헌법」을 동의한다. 셋째, 남북한의 국회는 각각 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어서 통일헌법 초안을 동의한다. 넷째, 남북한 국민 전체를 대상으로 동시에 국민투표를 실시하여 과반수 이상의 찬성으로 통일헌법을 확정한다. 다섯째, 남북한 정부는 각각 국내법적 절차를 거쳐서 통일헌법을 공포한다.

통일헌법이 확정되면 통일헌법에 따라서 남북총선거를 실시하여 통일정부와 통일국회를 결성함으로써 남북한은 통일국가를 이룩할 것이다.

#### 나. 정치기구의 구성·운영

실질적 통합단계에서 남북한의 행정체계를 통합하기 위한 조치들이 실시되어야 한다. 이를 위해 「남북행정통합준비위원회」와 같은 기구가 설치될 수 있다. 남북행정통합준비위원회는 남북한의 행정협조 뿐만 아니라 행정기구의 통폐합과 공무원의 인사관리 업무를 조정하는 업무를 담당할 수 있다. 남북행정통합준비위원회는 북한 행정체계의 개편, 북한 행정요원의 자질 향상, 표준직제 수립 등을 위해 노력해야 할 것이다. 그리고 각 분야별로 공무원 및 전문가들로 구성된 「실무행정반」을 구성하여 각도 및 시·군별로 행정체계 조정에 수반되는 실무적 문제에 대해서 북한의 공무원 및 담당자들에게 자문해야 할 것이다.

그리고 남북한의 법률 체계의 조정을 위해 「남북법률조정위원회」와 같은 기구를 구성·운영할 수 있다. 남북법률조정위원회는 각 분야별로 남북한의 법률체계를 비교하고 조정 및 통합이 필요한 문제에 대해서 협의하는 임무를 담당할 것이다.

#### 다. 가치통합

독일사례를 참고로 하면, 남북통일 후에도 가치관 혼란, 지역갈등, 세대갈등, 계층갈등 등이 복잡한 양상으로 전개될 가능성이 크다. 통합과정

에서 북한지역 주민들은 급격한 체제변화에서 발생하는 심리적 갈등과 소외감을 느낄 것이다. 북한은 노동자들은 실업자로 전락할 가능성이 있으며 엘리트계층은 사회적 신분의 격하를 겪을 것이다. 특히 남북한간 지역갈등이 계층갈등과 결합되어 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 뿐만 아니라 남한지역 국민들도 통합과정에서 사회적 불안정과 경제적 부담으로 인하여 심리적 불안감을 느낄 것이다. 따라서 통합과정에서 사회적 갈등을 줄이고 사회적·심리적 통합을 이룩하기 위해서는 체계적으로 가치통합방안이 실시되어야 한다.

실질적 통합단계에서는 북한 주민을 대상으로 한 시민교육이 실시되어야 한다. 북한주민에 대한 시민교육의 초점은 통합과정에서 발생하는 경제적·사회적 혼란을 극복하고 다원주의 사회를 정착시키기 위한 민주시민양성에 두어져야 할 것이다. 특히 민주주의의 이념과 원리, 다원주의 사회의 특성, 의회민주주의 절차, 선거 등에 대한 교육이 실시되어야 할 것이다. 북한 지역주민에 대한 시민교육의 주체는 북한의 시민단체가 되는 것이 바람직하다. 남한의 시민단체들이 북한지역의 시민단체와 자매결연을 실시하여 북한의 시민교육을 간접적으로 지원하는 것도 바람직하다.

또한 남한 지역의 주민에 대해서도 통합과정에서 발생하는 정치적 혼란과 사회·경제적 후유증을 극복하도록 하기 위한 정치교육이 실시되어야 한다. 남한 주민에 대해서는 통합과정에 소요되는 경제적 부담을 분담하도록 하고 경제발전의 잠재력 향상, 국제적 위상 강화 등과 같은 통일의 긍정적 측면이 있음을 주지시켜야 한다.

한편 북한지역의 민주화를 위해서 정치단체 및 정당의 활동을 활성화하고 남북한의 정당간 협력방안이 강구되어야 한다. 남북한의 정치단체 및 정당이 이념적 성향과 관심 이슈에 따라 정책적으로 협조하고 연대관계를 형성할 수 있을 것이다.

그리고 북한의 민주화를 위해서 장기적으로 북한지역에 중산층을 육성하는 방안이 강구되어야 한다. 북한지역에 민주질서가 정착되기 위해서는 실질적으로 민주적 가치를 내면화하고 이를 실천할 수 있는 중산층이 존재해야 한다. 북한사회의 다원화와 민주적 가치체계에 입각한 남북한의 통합은 북한지역에 건설한 중산층이 형성되는 문제와 밀접하게 관련되어

있다. 북한지역에 민주적 가치를 지닌 청년층, 지식인, 중산층을 육성하기 위해서 민간단체에서 각종 사회교육 프로그램을 마련해야 할 것이다. 민간단체들이 특별 기금을 조성하여 중·장기적으로 다양한 형태의 교육, 훈련, 연구활동을 지원하는 프로그램을 운영하도록 해야 할 것이다.

# “사회문화공동체의 개념”

이 우 영

(통일연구원 선임연구위원)

---

---

## 사회문화공동체의 개념

---

---

이 우 영(통일연구원 선임연구위원)

### 1. 사회문화공동체 개념 대두의 배경

분단이후 통일에 대한 논의에서 핵심적인 문제는 주체의 문제 그리고 통일을 달성하는 방식에 대한 논의였다고 볼 수 있다. 통일의 주체 문제에는 남북한 어느 쪽이 통일을 주도하는가 하는 가 하는 문제 그리고 국가와 시민사회간 통일문제의 주도권은 누구에게 있는가하는 문제와 관련되어 있다고 할 수 있다. 그러나 주체의 문제는 단순히 어느 집단이 주도권을 잡는가하는 문제와 관련되어 있는 것은 아니었다. 왜냐하면 통일주체에 따라 통일 이후의 체계가 결정되기 때문이었다. 따라서 주체의 문제는 통일이후의 체계가 자본주의가 바탕이 되는가 아니면 사회주의가 되어야하는가 하는 문제와도 연결되어 있었다고 볼 수 있다. 따라서 단순히 주체의 문제가 주도권의 문제에 불과하다면 타협에 의해서 어느 정도 문제가 해결될 가능성이 있다고 볼 수 있으나 통일이후의 체계의 문제 즉 이념문제와 관련되어 있는 한 협상이나 타협이 용이하지 않은 문제가 되는 것이라고 할 수 있다.

통일 방식에 대한 문제는 무력을 동원한 통일인가 아니면 평화적 통일인가 하는 문제, 구체적으로 통일이 어떤 경로로 진행되는가 하는 문제를 의미한다고 할 수 있다. 이와 더불어 급격하게 통일을 할 것인가 그리고 점진적으로 통일을 할 것인가 하는 것도 중요한 쟁점이 될 수 있고, 두



개의 체제는 어떻게 결합되어야 하는가 하는 것도 이와 관련된 문제라고 할 수 있다. 정상회담을 계기로 최근 논란이 되고 있는 연합제와 연방제 논의도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

그러나 논리적으로 분리되어 있지만 사실상 통일의 주체의 문제와 통일의 방식의 문제는 결합되는 경향이 있다고 할 수 있다. 예를 들어 연방제라고 한다면 북한이 주도하는 통일을 생각하고, 연합제의 경우 자본주의 체제를 북한에 전파하려는 시도라고 생각하고 있다는 것이다. 상대적으로 통일논의가 다양하게 전개되어온 남한 내에서도 이러한 경향이 나타난다. 1980년대 운동권을 중심으로 제기된 통일논의는 남북한 민중이 통일의 주체가 되어야한다고 주장하고 있으며, 동시에 통일의 방안으로는 연방제와 친화력이 있었던 것이 대표적인 예가 된다.<sup>1)</sup>

통일주체와 통일방안에 대한 논쟁은 분단이후 핵심적인 논쟁거리였다고 할 수 있지만, 구체적으로 살펴보면 논쟁의 내용이나 방법들은 당시의 남한과 북한의 상황, 남북한 관계 그리고 국제적인 상황이라는 통일의 대내외 환경에 영향받은 바가 크다고 할 수 있다. 예를 들어 한국전쟁 이후 남북한 양 체제간의 적대적 대결의식이 강화되었던 시기에는 자신의 체제를 바탕으로 한 통일방안이 절대적으로 받아들였다. 반면에 전쟁 후유증으로 인해 무력통일에 대해서는 부정적인 의견이 중심이 되었음에도 불구하고 구체적으로 통일을 추진하는 방안에 대한 논의는 부족하였다. 특히 고려연방제를 주창한 북한에 비해 한국전쟁의 피침국이라는 생각하고 있는 남한은 북한은 극단적으로 부정하여 북한을 통일 논의 대상으로도 인정하지 않아 왔다고 볼 수 있다. 통일의 주체라는 차원에서도 유일지배체제를 구축한 북한은 물론이고, 권위주의체제를 유지하였던 남한에서도 통일문제는 국가의 몫으로 생각함에 따라 북한의 인민이나 남한의 시민사회는 통일문제에서 소외되는 경향이였다.

따라서 전쟁이후 상당기간 동안 통일에 대한 논의는 남북한이 자신들의 체제를 수호하는 방편으로 그리고 상대체제를 비판하는 방향으로 당위의 차원에서 이루어졌으며, 실질적인 차원의 통일 논의는 거의 이루어지

1) 재야통일방안에 대해서는 김도태, 「재야통일안 연구」, (서울: 민족통일연구원, 1991) 참조.

지 못하였다고 볼 수 있다. 이러한 분위기가 바뀐 것은 1972년의 7·4공동성명이었다고 할 수 있다. 7·4공동성명은 남북한이 상호체제를 묵시적으로 인정하였으며, 남북한 당사자간 공식적 협상의 경험이 마련되었으며, 이후 북한의 통일방안에 대응하는 남한의 통일방안 준비의 필요성이 제기되는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 이와 더불어 7·4공동성명 이후 협상에 의한 통일, 평화적 통일에 대한 관심이 높아졌다는 점에서도 중요한 의미가 있다고 할 수 있다.

남한에서 통일에 대한 관심이 구체화된 것은 국력의 신장으로 북한과의 체제경쟁에서 우월한 위치를 점하게 된 1980년대 이후부터라고 보아야 할 것이다. 남한은 과거의 수세적 입장에서 벗어나 적극적으로 통일방안을 모색하게 되었으며 이 과정에서 협상을 바탕으로 한 점진적이고 단계적인 통일방안이 채택되었다고 할 수 있다. 이 결과가 노태우정부에서 구체화된 「한민족 공동체 통일방안」이다. 기능주의 통합방식에 기초한 「한민족공동체통일방안」의 특징은 제반 분야에서 교류와 협력을 통하여 남과 북이 하나의 민족공동체를 회복하고 정치적 통합의 여건이 성숙되면, 단일민족국가를 이룰 수 있다는 것으로 민족통일을 통해서 국가통일을 실현한다는 것이다. 이후 새로운 정권이 들어설 때마다 새롭게 통일방안을 내세우고 있으나 근본적으로 평화적 통일, 단계적 통일, 점진적 통일이라는 점에서는 동일한 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. 예를 들어 김영삼정부의 「3단계 3기조」 통일방안 역시 「한민족공동체통일방안」의 기본 골격을 유지한 채, 단계적 기능주의 입장을 택하고 있다.<sup>2)</sup> 김대중이 주장한 3단계 통일방안의 경우도 단계적 통일을 주장하고 있다는 점에서 커다란 차이를 보이고 있지 않다.<sup>3)</sup>

단계적이고 점진적인 통일방안은 교류협력을 통하여 적대감을 해소하는 동시에 기능적 통합을 추구하면서 분야별로 실질적 통일을 추구한다는 것을 의미한다. 그리고 이 과정에서 단순히 제도나 정치적 통합 못지 않게

2) 박순성·최진욱, 「통일논의의 변천과정, 1945~1993」, (서울: 민족통일연구원, 1993) 참조.

3) 아시아·태평양 평화재단 편, 「김대중의 3단계 통일방안 문답으로 풀어 본」, (서울: 아시아·태평양 평화재단, 1995) 참조.

경제 통합, 사회문화적 통합이 의미를 갖게 되었다고 볼 수 있다. 한민족 공동체 통일방안의 경우에는 경제공동체, 사회문화공동체, 정치공동체 형성을 단계적으로 추진하는 것으로 되어 있으며, 마지막 정치 공동체의 실현이 통일의 완성이므로 보고 있다고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

사회문화 공동체에 대한 관심이 높아진 또 다른 배경은 독일 통일의 후유증 때문이라고 할 수 있다. 통일 이후 동서독인들간의 사회적 갈등이 대두됨에 따라<sup>5)</sup> 사회문화적 통합 문제와 사회문화공동체의 실현에 대한 관심이 점증되었다고 볼 수 있다. 즉, 통일의 완성은 단순히 제도적이고 정치적 통합에서 이루어지는 것이 아니라, 사회적 통합, 문화적 통합에 완결되어야 진정한 통일이 된다는 생각을 하게 되었다는 것이다.

한편 통일방안보다는 분단의 평화적 관리에 주안점을 두는 대북정책을 추구하고 있는 현 정부의 입장도 사회문화공동체에 대한 관심을 배가시켰다고 볼 수 있다. 현 정부는 체제통합 보다는 실질적 통합에 대한 관심을 기울이고 있으며, 통일 논의를 유보하는 반면 교류확대를 위한 평화적 공존을 강조하고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 입장에서 집권 초부터 정경분리를 강조하며 경제교류 및 사회문화교류 확대를 촉진하는 정책을 추진하여 왔다.<sup>7)</sup> 단계적 통일방안에 비추어 볼 때 실질적 통합의 개념에서는 경제공동체나 사회문화공동체 기간의 장기간 확대가 불가피해지며, 결과적으로 경제공동체나 사회공동체에 대한 관심도 확대된다고 볼 수 있다.

## 2. 사회문화공동체의 개념

사회문화공동체가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 「한민족공동체 통

4) 민족통일연구원, 「민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향」 (서울: 민족통일연구원, 1994).

5) 전성우, “사회통합의 관점에서 본 독일통일 3년(상·중·하),” 『국제연구』 25권 4·5·6호 (1994).

6) 통일부, 『국민의 정부 대북정책』 (서울: 통일부, 1998).

7) 현 정부 들어 활성화된 사회문화교류에 대해서는 이우영·손기웅·임순희, 『남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2001), 3장 참조.

일방안』에서부터라고 할 수 있다. 여기서 민족공동체란 정치·경제·사회·문화 등 민족생활의 모든 분야를 포괄하는 종합적인 성격의 공동체를 지칭하는 개념으로 분야별로 경제공동체, 문화공동체, 사회공동체, 정치 공동체로 구분된다.<sup>8)</sup> 민족공동체를 구체적으로 실현하는 방법에는 비정치분야 위주의 공동체인 경제·사회·문화 공동체와 정치·이념분야인 정치공동체를 구분할 수 있다. 이 가운데 사회문화경제공동체의 형성에 초점을 둔 민족공동체의 실현은 '민족통일'로 규정되고, 정치공동체까지 포함한 민족공동체의 실현은 '국가통일'로 규정된다. 즉, 한민족공동체 통일방안은 궁극적인 통일실현(민족공동체 형성의 바탕 위에 통일국가를 이루는 실질적인 통일) 이전의 단계로서 민족 공동체 형성을 위한 기반조성단계와 남북 연합 단계를 설정하고 있다.

한민족공동체 통일방안을 구체적으로 실현하기 위해서는 민족통일과 국가통일의 개념 구분을 전제로 접근해야 할 필요가 있다. 이러한 기본인식하에 정치공동체까지 포괄하는 민족공동체 형성 여건조선을 위하여 비정치분야의 사회문화경제공동체 형성작업을 우선적으로 추진하는 것이 중요하다. 이는 통일실현 이전에라도 민족성원의 삶의 질을 향상시키기 위한 노력을 해야한다는 것을 의미하는 것이며, 정치공동체 또는 이념 공동체 형성에 따른 어려움을 이유로 생활공동체 형성을 유보할 수 없다는 인식에 근거한다.<sup>9)</sup>

사회문화경제 공동체의 형성에는 교류·협력이 필수적인 수단이 된다. 남북한간 교류·협력은 지난 반세기 동안 불신과 대결을 지속해 온 남북간의 대결구조를 평화구조로 전환하고, 이질화된 민족사회의 동질성을 회복하여 민족공동체를 형성·발전시키는 동시에 궁극적으로는 통일국가 수립에 기여할 수 있다는 것이다. 또한 대외적으로 남북간 교류·협력을 통해 우리 민족은 공동체관계를 회복·발전시켜 국제사회에서 공존공영하며 민족적 이익을 보존·확대하고, 특히 동북아지역 협력체제에 능동적으로 참여함으

8) 민족통일연구원 편, 『한민족공동체 통일방안의 구체화 방안』, (서울: 민족통일연구원, 1991).

9) 윤덕희·김규룡, 『한민족 공동체방안 연구: 사회·문화·경제 교류·협력 중심』, (서울: 민족통일연구원, 1991), p. 4.

로써 국제적 지위와 역할을 제고할 수 있다.

현재까지의 남한 통일방안 등에서 드러나고 있는 사회문화공동체의 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 사회문화공동체는 경제공동체 및 정치공동체와 더불어 민족공동체를 구성하는 부분 요소의 하나이다.

둘째, 사회문화공동체는 경제공동체와 함께 정치 공동체 구성의 전 단계라고 할 수 있다.

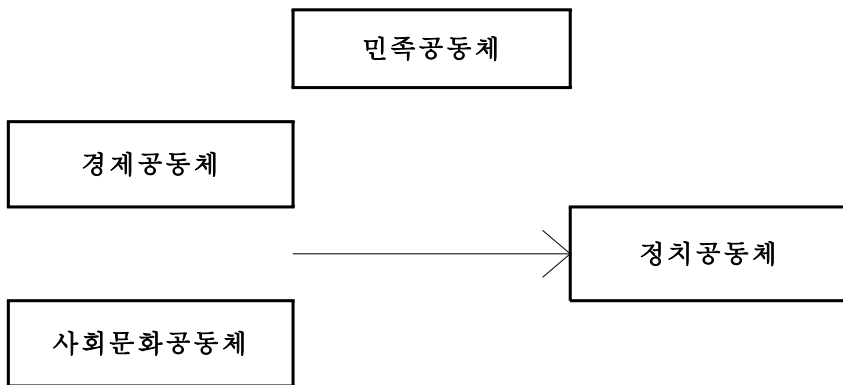
셋째, 사회문화공동체와 경제공동체가 정치공동체에 선행되는 이유는 논리적 적합성이라기보다는 분단반세기에 걸친 남북한 대치상황에서 상대적으로 사회문화공동체의 형성이 용이하기 때문이다.

넷째, 사회문화공동체의 구성은 사회문화 교류협력의 확대를 통하여 시작될 수 있다.

다섯째, 사회문화공동체 형성 정치공동체의 이전 단계에서 시도될 수 있으나, 경제공동체나 정치공동체에 비해서 사회문화공동체의 구성은 오랜 기간이 소요될 수 있다.

여섯째, 사회문화공동체도 남북한 관계의 성격에 영향받을 수 있다.

일곱째, 사회문화공동체의 형성은 단계적으로 시도할 수 있다.



일반적으로 사회공동체와 문화공동체를 이야기 할 때 하나의 독자적인 체계를 구성되어 있는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 차원에서 사

회공동체가 의미를 갖게 위해서는 첫째, 사회구성원들이 정당성을 인정하는 일정한 가치와 규범이 존재하고 있는 동시에 사회구성원들이 상호작용을 통하여 사회적 역할 분담이 가능하여야 할 것이며, 둘째, 문화공동체는 사회구성원들이 공유하고 있는 문화요소들을 바탕으로 구성되는 주문화가 존재하면서 동시에 사회집단별로 하위문화 및 반문화가 공존할 수 있는 환경이 구축되어야 한다고 볼 수 있다.

사회문화공동체의 일반론적인 의미와 통일방안에서 이야기하는 사회문화공동체의 개념을 종합적으로 고려한다면, 남북한 사회문화 공동체 구축에는 다음의 몇 가지 조건이 충족되어야 할 것이다.

첫째, 분단이후 현재까지 독자적으로 형성되어온 각각의 사회문화공동체는 단계적으로 해체하여 민족공동체라는 더 큰 범주에 포괄되어야 한다. 남한이나 북한은 모두 고유의 사회문화공동체를 형성하여 왔지만, 기본적으로 분단구조라는 조건에 영향을 받아 왜곡된 형태로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 민족공동체 구성을 위해서는 기존의 분단지향적인 사회문화공동체는 해체되거나 개편되어야 한다는 것이다.

둘째, 민족공동체를 구성을 위해서는 상대편 사회문화체계에 대한 적대적 태도를 불식하고 상대편 사회문화체계를 이해하고 인정하는 태도를 함양할 필요가 있다. 전쟁 이후 심화되어온 남북한간 적대적 대결구조에서 남북한은 상대체제를 근본적으로 부정하여 왔다. 문제는 상대의 이념체제와 정치체제 혹은 지배구조 뿐만 아니라 사회문화체제와 그 구성원들까지도 부정의 대상에 들어있다는 것이다. 이와 같은 상황에서는 사회문화공동체 구성이 근본적으로 불가능하다.

셋째, 남북한 사회문화공동체를 구성하기 위해서는 남북한 구성원이 동의할 수 있는 가치와 규범이 필요하며, 그 출발점은 민족적 정체성에서 찾을 수 있을 것이다.<sup>10)</sup> 남북한 통일의 필요성의 중요한 한가지는 분단 이전까지 하나의 민족공동체를 구성해서 살아왔다는 것이다. 따라서 분단 이후 남북한 서로 다른 사회문화체제를 만들어 왔지만 여전히 공유하고 있는 요소들이 적지 않다. 따라서 사회문화공동체의 출발점은 양 체제가

10) 윤경태, “민족문화공동체의 형성과 민족통일,” 『통일문화연구: 상』 (서울: 민족통일연구원, 1994) 참조.

공유하고 있는 요소들이 될 수밖에 없다고 할 수 있다.

넷째, 사회문화적 공동체 형성을 위해서는 사회구성원 간에 사회적 상호작용이 필요하며, 문화적 공존을 위해서는 남북한 문화가 접촉이 필요하다는 것이다. 따라서 남북한 주민들의 접촉이 확대되어야 하며, 문화교류가 활성화되는 것이 불가피하다고 볼 수 있다.

다섯째, 사회문화공동체 형성만이 궁극적인 목표가 되어서는 곤란하다. 사회문화공동체는 민족공동체 구성의 한 요소이기 때문에 민족발전의 방향과 부합하는 사회문화공동체가 형성되어야 한다고 할 수 있다. 통일 자체도 단순히 민족적 당위에서 필요한 것이 아니라 분단구조를 극복하여 보다 나은 민족의 발전이라는 차원에서 추진되어야 한다. 따라서 단순한 통합자체가 목적이 아니라 미래지향적이고 발전적인 성격을 갖는 사회문화공동체 형성이 필요하다는 것이다.

### 3. 단계별 사회문화공동체의 실현

남북한 민족공동체의 형성은 화해·협력단계 → 남북연합단계 → 통일국가 완성단계의 3단계로 연결되어 있는 각 단계별 성과의 축적을 통하여 이루어진다고 할 수 있다.

#### 가. 화해·협력단계

화해·협력단계는 「1민족 2국가 2체제」가 유지되는 가운데 남북한이 사회·문화·경제 분야에서 점차로 교류·협력을 증대시키고, 동시에 정치적 신뢰를 구축함으로써 남북간 평화공존체제를 정착시켜 나가는 단계라고 할 수 있다. 이 단계에서는 ○남북대화를 통한 남북관계 정상화 ○남북연합에 대비한 남북한 신뢰구축 ○교류협력의 활성화와 제도화 ○북한체제의 개혁·개방 유도를 추진하게 된다. 이 단계에서는 무엇보다도 화해 및 교류·협력분야에서 남북한이 상호신뢰를 구축함으로써 본격적인 교류·협력의 기반을 마련하여야 하는 것에 중점을 두어야 한다. 이를 위해 첫째, 남북이 서로의 체제를 상호 인정하고 존중하며, 내부문제에 대해서는 간

섭하지 않는 동시에 비방·중상 금지, 파괴·전복행위 중지 등을 추구함으로써 남북한간 정치적 신뢰를 쌓는 노력이 경주되어야 한다.

그러나 남북관계가 상호불신과 대립의 구조에서 벗어나기까지는 상당한 시간이 소요될 것이기 때문에, 정치적 신뢰구축은 쉬운 일이 아니다. 따라서 비정치분야에서부터 신뢰구축을 위한 협력사업을 먼저 추진하는 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이러한 차원에서 사회문화 분야의 인적 왕래와 교류·협력은 남북간 동질성을 회복하고 북한사회의 변화를 촉진할 수 있다는 점에서 남북관계를 진전시키는데 중요한 역할을 할 수 있다고 할 수 있다. 이러한 차원에서 다양한 분야의 사회문화교류를 적극적으로 추진할 필요성이 생긴다.

가능한 많은 분야의 사회문화교류 협력이 필요하지만 반세기 동안의 적대적 대결상태를 고려할 때, 무조건적인 사회문화교류 보다는 단계적인 접근이 필요하다. 경험이나 지식이 전무한 상태에서 이루어지는 교류는 상호이해로 이어지기보다는 정치사회적 오해를 야기할 수도 있기 때문이다. 특히 상대방을 자극할 수 있는 교류는 회피하고, 상호 수용 가능한 분야부터 단계적으로 교류를 추진하는 것이 무엇보다도 필요하며, 동시에 교류를 대비하여 상대 사회문화체제에 대한 교육을 추진하는 것이 필요하다.<sup>11)</sup>

#### 나. 남북 연합기

남북연합은 통일을 지향하는 과도적 단계로서 국제법적으로는 부분적으로 국가연합의 성격을 띠고 있지만 주권국가간의 관계를 상정하는 국가연합과는 다른 특수성을 지니고 있다고 할 수 있다. 남북연합단계에서 남북한은 대외적 측면에서 국제법적 주권국가로 존재하기 때문에 남북연합은 분명히 연방과는 차이가 있다. 남북연합 단계에서 남북한은 통일국가를 달성하기 위해서「민족 내부의 특수관계」를 유지하면서 남북현안 및 통일

11) 예를 들어 북한 음악이나 문학 등을 관련 교과목에서 배울 수 있도록 하는 것이 된다. 또한 직접 접촉뿐만이 아니라, 작품 교류 등 간접적인 교류도 추진할 수 있다.



문제에 대해서 협의하고 협력의 범위를 확대하는 것을 추구할 수 있다. 그러나 남북연합은 과도기적 협의체이며 독립된 국가간의 관계를 가정하고 있는 일반적인 의미의 국가연합과도 다르다고 볼 수 있다.

사회문화 공동체 형성이라는 차원에서 본다면 남북연합단계에는 민족 정체성 구축을 본격적으로 추구하면서, 교류협력을 통한 남북한 사회문화 제도의 통합을 적극적으로 모색하고, 통일국가 수립 및 사회문화적 통합에 대비한 내적 기반을 조성하는데 노력하는데 주안점을 두어야 한다. 이러한 차원에서 구체적으로 추진할 수 있는 내용은 다음과 같다.

첫째, 남북한이 동의할 수 있는 가치와 규범을 공동 모색하여야 한다. 사회문화공동체의 기본 토대가 되는 가치와 규범도 그 동안 남북한이 달랐다고 볼 수 있다. 따라서 이를 일치시킬 수 있는 대화와 노력이 경주되어야 한다는 것이다.

둘째, 사회문화공동체 구성을 저해하는 제도 등 각종 요소들을 제거한다. 남한의 보안법이나 북한의 형법을 포함하여 사회문화공동체 구성을 원천적으로 제한하는 요소들이 적지 않았다. 법이나 제도를 막론하고 이러한 것들을 일소하는 동시에 교류를 촉진할 수 있는 제도를 완비할 필요가 있다.

셋째, 다양한 사회문화조직간 공동위원회 구성하는 등 남북한 공동조직의 구성을 활성화한다. 연합단계에 적합하게 다양한 조직들의 결합을 추진하여야 한다. 예를 들어 남북한 문학예술단체들을 각 단체에 대응하는 공동위원회를 구성하여 통합을 대비할 수 있을 것이다.

넷째, 통합교육에 필요한 기초 작업을 추진한다. 남북한 사회문화공동체 구성을 위해서는 교과과정의 통합이 필요하다고 할 수 있다. 역사관이나 사회관 그리고 가치관을 공유하기 위한 교육내용 구성을 위한 논의를 시작하고, 교과별로 가능한 분야부터 통합교과서를 만들어 나아갈 수 있을 것이다.

남북연합단계에 들어서는 경우 남북당국간의 협력은 일정수준 이루어진 것으로 간주할 수 있다. 그리고 사회문화공동체 구성에서 정부의 역할은 한계가 있을 수가 있다. 따라서 연합단계에서 사회문화 공동체 구성은 민간부분이 주도하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 이 과정에서 정부와 민

간부분의 협조와 역할 분담이 중요하다고 할 수 있다.

만약 남북연합단계에 돌입하는 경우에도 북한의 다원화가 충분히 이루어지지 않는다면, 민간부분의 교류와 접촉은 제한된 부분에서만 가능할 수 있을 것이기 때문에 부분적인 교류의 효과가 확대될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 과정에서 교육이나 매스미디어의 적극적인 활용이 중요해 진다. 특히 매스미디어의 교류를 통하여 집단 수준의 통합이나 교류를 보완할 수 있기 때문에 매스미디어를 중점적으로 활용하는 것을 고려할 필요가 있다.

#### 다. 통일국가 형성 단계

현재 통일방안에 따르면 통일국가가 완성되었다는 것은 일정 수준의 사회문화공동체가 형성되었다는 것을 전제하는 것이나 통일국가 형성과 정치 공동체의 형성이 사회문화공동체 형성이 완결되었다는 것을 의미하지는 않는다. 왜냐하면 독일의 경우에서 보듯이 통일국가 형성 이후 사회적 갈등이 도리어 심화되어 사회문화공동체 구성이 지체될 수 있기 때문이다. 또한 예멘의 경우에서 보듯이 사회문화공동체의 완성이 순조롭지 않을 경우 역으로 정치공동체의 위기로 이어질 수 있다. 따라서 통일국가 형성단계에서도 사회문화 공동체의 구성은 정치공동체 구성에 못지 않게 중요한 문제가 될 것이며, 통일국가 형성 이후에도 장기간 동안 사회문화 공동체 형성에 많은 노력을 기울일 필요가 있다.

통일국가 형성기에는 사회적 가치가 규범, 공동의 문화적 요소 등을 명확히 확정하고, 이를 사회구성원들에게 확산하는 노력을 경주하여야 할 것이나, 이 과정에서 다음의 몇 가지 사항을 고려하여야 할 필요가 있다.

첫째, 분단 이후 남북연합시기까지 남북한이 독자적으로 구축한 사회적 가치나 문화적 축적을 충분히 포괄하는 방향을 모색하여야 한다. 어느 한 일방에 치우치는 사회문화공동체가 형성될 경우 상대편 체제 구성원들은 사회적 상실감을 갖게 될 것이고, 이는 궁극적으로 정치사회적 갈등으로 이어질 수 있다는 점을 고려하여야 한다.

둘째, 통일이후 사회문화공동체 구축 과정에 다양한 사회집단이 참여할

수 있는 통로를 개방하여야 한다. 사회문화공동체의 구성은 그 결과 못지 않게, 과정이 중요하다. 자발성에 바탕을 두고 다양한 집단이 참여하여 형성되는 사회문화공동체가 진정한 의미를 갖게 된다. 일부 집단이 제외되거나 혹은 소수가 일방적으로 주도하는 사회문화공동체는 사회문화적 통합에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

셋째, 사회문화공동체는 통합자체가 목적이 아니라 미래발전적인 성격을 갖도록 노력하여야 한다. 사회문화공동체 형성의 주요한 목적의 하나가 남북한의 사회문화적 통합에 있음은 분명하지만 그 자체가 목적이 되는 경우, 과거 회귀적이거나 억압적인 구조가 될 위험성이 있다.<sup>12)</sup> 따라서 새로운 사회문화공동체는 사회구성원들 모두의 이익을 담보하는 동시에 민족적 발전에 기여할 수 있는 내용이 되어야 한다.

특히 통일국가 형성 단계에서는 사회·문화의 각 영역별로 남북한의 민간단체들의 통합을 추진함으로써 민간차원에서 남북간 공동활동의 경험을 축적하고 북한지역 주민들이 통일후 급격한 사회변화에 적용할 수 있도록 하여야 한다. 또한 상대적으로 경쟁력이 취약할 것으로 예상되는 북한지역에 사회·문화시설의 확충을 지원하고 문화생활의 기회를 확대하는 방안을 모색함으로써 균형적인 사회문화발전을 추구하여야 한다. 이러한 맥락에서 북한지역에 각종 문화센터를 설립하고 의료시설 및 사회시설을 확대하고 지역의 문화·예술인들을 지원하는 제도를 수립할 필요가 있다. 이와 같은 바탕에서 북한지역에 자생적인 사회·문화활동이 활성화되도록 북한지역의 문화·예술활동에 대한 특별지원대책을 수립하는 것을 고려하여야 한다.

---

12) 남북한은 전통적으로 가부장적 구조를 갖고 있다. 그러나 이러한 가부장적 권위주의를 남북한이 공유하고 있다고 해서 새로운 사회문화공동체의 바탕이 되는 것은 여성에 대한 억압을 초래할 수 있다.

<부록> 남북관계 변화에 따른 사회문화교류 예시

	대결단계	협력단계	평화공존단계	남북연합단계
주안점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적대감 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 화해분위기 정착</li> <li>○ 상대문화 접촉기회 확대를 통한 상호이해 증진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회문화교류의 양적 확대 및 정례화 추진</li> <li>○ 남북한 주민의 공동체의식 함양</li> <li>○ 통일문화 구현대비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회문화관련 공동 조직 구성</li> <li>○ 사회문화적 통합에 대한 실질적 대비</li> </ul>
제도 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교류관련 법률 및 제도 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보안법등 교류저해 법령개폐</li> <li>○ 저작권등 관련법령 정비</li> <li>○ 남북문화협정체결</li> <li>○ 사회문화 교류창구 정비</li> <li>○ 사회문화교류협의(가칭) 발족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회문화교류지원법 제정</li> <li>○ 사회문화교류 지원 기금 확충</li> <li>○ 문화유통기구 설립</li> <li>○ 사회문화교류 지침 작성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회문화관련 공동 조직의 남북공동 조직 구축</li> <li>○ 사회문화관련 법령 및 제도 전면적 정비</li> </ul>
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상징적 교류 사업</li> <li>○ 국제대회 공동참여</li> <li>○ 교류전문가 양성</li> <li>○ 교류프로그램 구축</li> <li>○ 북한문화연구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한문화 국내 출판 사업</li> <li>○ 교류 행사(음악회, 전람회 등)</li> <li>○ 분야별 남북한공동 연구 확대</li> <li>○ 상대편 각종 행사에 참여 확대</li> <li>○ 방송, 인터넷 등 교류활성화를 위한 기술문제 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각종교류행사의 정례화 추진</li> <li>○ 남북이 공동으로 주최하는 행사 확대</li> <li>○ 국제기구에 남북한 공동 진출</li> <li>○ 국제대회의 공동개최</li> <li>○ 민족문화사 복원을 위한 공동연구</li> <li>○ 공동창작 실시</li> <li>○ 언론인을 포함하여 상대 지역에 장기 파견 및 연수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통합단체의 설립</li> <li>○ 남북통신망 구축</li> <li>○ 각종 문화행사의 단일화 추진</li> <li>○ 통일문화사 추진</li> <li>○ 언어를 비롯하여 각종 분야의 표준화 추진</li> </ul>
교류 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부 및 공공기관이 주도</li> <li>○ 민간단체 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부와 민간단체 공동 주도</li> <li>○ 정부는 기반확충, 민간단체는 실질적 주체로</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특정분야를 제외하고 민간단체가 중심</li> <li>○ 정부는 지원체제 확충에 치중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부와 민간부분이 역할 분담하여 공동으로 추진</li> </ul>
기타 고려 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국제기구 활용</li> <li>○ 비정치적분야</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교류사업이 상호이익에 부합하도록 추진</li> <li>○ 경쟁적 교류사업 경계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 문화충격 대비</li> <li>○ 상업화 경향 경계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미래지향적인 사회문화 교류 추진</li> </ul>

# “민족경제공동체의 전망과 과제”

박 순 성  
(동국대학교 교수)

---

---

## 민족경제공동체의 전망과 과제

---

---

박 순 성(동국대학교 교수)

남북한이 화해와 협력의 단계를 지나 실질적인 사회통합과정에 접어들면, 경제공동체 형성은 통일의 성패를 좌우하는 핵심적인 과제로 등장할 것이다. 이런 관점에서 볼 때, 경제공동체와 관련된 문제점들을 미리 검토하는 작업은 '자연스런 통일, 바람직한 통일'을 위해 반드시 필요한 일이 아닐 수 없다.<sup>1)</sup> 이 글은 평화적 통일과정에서 요구될 뿐만 아니라 통일과정 자체를 단축시킬 것으로 판단되는 민족경제공동체 형성과 관련된 논의들을 검토함으로써, 경제공동체 형성을 위한 정책연구에 도움을 주고자 한다.

우선 1절에서는 경제공동체의 개념에 대해 검토하였으며, 2절에서는 경제통합의 이론과 경험이라는 두 차원에서 경제공동체가 차지하는 위치와 경제공동체 형성과 관련된 문제점들을 살펴보았다. 3절에서는 남북한 경제의 현실을 비교한 후 민족경제공동체 형성과 관련하여 요구되는 과제를 살펴보았고, 4절에서는 현재 남한의 통일방안이 상정하고 있는 통일과정의 단계에 맞춰 경제공동체를 형성하고 남북한 경제교류·협력을 활성화할 수 있는 방안을 제시하였다.

---

1) "1995. 8. 15 김영삼 대통령 제49회 광복절 경축사," 통일원, 『통일백서 1995』 참조.

## 1. 경제공동체의 개념

남한의 통일방안에서 흔히 사용되는 민족공동체라는 개념은 이론적 차원에서 약간의 개념적 정리를 요구한다. 이를 위해 전통적 의미에서 사용되는 공동체라는 개념을 우선 검토할 필요가 있다.

일반적으로 공동체라는 개념은 ‘구성원으로서의 개인’과 ‘전체로서의 집단’이 분화되지 않은 상태로 존재하는 사회형태를 가리킨다. 사회적 존재 형태의 분화가 이루어지지 않았기 때문에, 실질적으로 개인의 존재 자체가 인식되지 않거나, 공동체 자체의 특징이 파악되지 않는다. 이러한 공동체는 근대시민사회의 형성과 함께 분화하기 시작한다.

공동체의 분화는 두 측면에서 이해될 수 있다. 경제적 관점에서 볼 때, 사회구성원으로서 개인은 집단적 존재형태인 사회 자체와 분리되면서 자신의 이익과 사회의 이익 사이에 나타나는 괴리를 발견하게 된다. 심지어 개인들은 자신의 이익이 사회의 이익과 대립하는 경우에 직면하기도 한다. 이러한 사적 이익과 공적 이익의 차이는 경제적 관점에서 공동체가 더 이상 존재하기 힘들다는 점을 보여준다. 사회정치적 관점에서 볼 때, 개인은 자신의 행동이 자신의 이익과 직접적으로 관련되는 경우와 사회질서 형성을 매개로 자신의 이익과 관련되는 경우를 구분하게 된다. 이처럼 개인의 활동이 사적 영역과 공적 영역으로 분리되기 시작하면서, 개인들은 대부분의 경우 직접 자신의 이익에 영향을 미치는 사적 영역에 관심을 집중하게 된다. 이제 이러한 두 과정을 거치면서, 개인은 사회와 분리된 자신의 정체성을 확립하기 시작하는 것이다.<sup>2)</sup>

공동체 자체가 근대시민사회에서 본래의 형태대로 존재하기 힘든 상태에서, 민족공동체란 어떤 의미를 지니는가? 우리가 통일의 단계와 관련하여 사회·문화공동체, 경제공동체, 정치공동체라는 개념을 사용한다고 할 때, 이는 분명 근대시민사회에서 존재하기 힘든 전근대적 사회형태로서의 공동체를 의미하는 것은 아닐 것이다. 따라서 여기에서 ‘공동체’란 사회구성원들의 전근대적 존재형태의 속성을 가리키는 ‘공동체성’보다는 정치,

2) 바로 이런 점에서 공동체의 부활은 근대시민사회에서 이중의 장벽에 부딪치게 되는 것이다.

경제, 사회·문화 전 영역에 걸쳐 민족이라는 하나의 단위로 존재하던 생활방식 또는 생활공간을 의미한다고 보아야 할 것이다.

그런데 민족이라는 단위가 정치, 경제, 사회·문화 영역에서 하나의 생활방식이나 생활공간을 형성한다고 하더라도, 그것의 실질적 내용은 각 영역에 따라 차이가 날 수밖에 없다. 정치공동체의 경우에는 민족이 하나의 정치체제, 하나의 국가를 형성하는 것을 요구하지만, 사회·문화공동체의 경우에는 사태가 좀더 복잡하다. 우선, 사회·문화적 단일성을 공동체의 기준으로 삼을 수 없다는 문화다원주의의 관점은 분명 설득력을 가지고 있다. 하지만, 단순히 사회·문화적 소통의 자유와 다양한 가치관의 공존만으로 공동체를 규정할 수도 없다. 동질성과 이질성의 긴장 속에서도 '공동체'라는 용어에 걸맞은 특징이 존재해야만 할 것이다.<sup>3)</sup>

경제공동체의 경우에는 민족이 반드시 하나의 경제체제, 하나의 국민경제를 형성하지 않더라도 하나의 경제협력체를 형성하는 것만으로도 충분하다. 이런 점에서 경제공동체란 정치공동체와 달리 경제단위들이 완전한 통합 상태에 도달하지는 않았지만, 그들간에 통합을 향한 경향성이나 의식적 노력이 존재하는 과도적 상태라고 하겠다. 다시 말해, 경제공동체는 엄격한 의미의 '공동체'나 '경제통합'을 의미하지 않으면서, '이익의 공존' 또는 '분화된 이익의 결합'에 기초한 경제활동체로 정의될 수 있을 것이다.<sup>4)</sup> 결국, 남북한이 현재 서로 분리되어 있는 경제단위들을 각각 유지하면서도 점차 경제교류·협력을 증대시켜 둘을 하나로 통합해 가는 과도적 상태를 경제공동체의 통상적 의미로 파악한다면, 남북경제공동체란 남북한이 경제협력을 제도화하여 경제통합을 향해 나아가기 시작한 이후부터 완전한 경제통합을 이루기 이전까지의 기간 동안에 협력하고 있는 상태라고 말할 수 있다.

여기에서 개념의 혼란을 차단하기 위해 평화적 통일과정과 관련하여 제

- 
- 3) 다양성의 공존을 강조하는 논의는 동질성을 강조하는 논의를 교정한다는 성과를 얻었지만, 근대사회에서 사회·문화공동체라는 개념 자체가 어떠한 내용을 담아내어야 하는가 하는 질문과 관련해서는 적극적인 성과를 가져 오지 못했다. 여전히 우리는 출발점에서 서 있다.
  - 4) 예를 든다면, 경제공동체는 '기업'이나 '기업연합체'의 형성을 의미하지도, 또한 '완전히 통합된' 지역단위 경제협력체도 가리키지 않는다.



기되는 민족경제공동체라는 개념이 연상시킬지도 모르는 한 가지 문제를 미리 정리해 두자. 일반적으로 민족경제공동체는 민족경제생활권이라는 개념을 전제로 한다. 남북의 경제생활권이 완전히 통합되지는 않았지만 하나로 연결될 때, 우리는 남북한 경제가 경제공동체로서 기본 조건을 갖추었다고 말할 수 있을 것이다. 하지만 이러한 민족경제생활권이 완전히 민족적인 경제주체에 의해 장악될 필요는 없다. 남북한 각각에서 제기되었던 민족경제론은 자주적인 또는 자립적인 민족경제를 상정하였지만, 민족경제공동체는 이처럼 엄격한 의미의 민족경제를 전제로 하지 않는다. 특히 세계화가 진행되면서 민족경제, 심지어 국민경제 자체의 존재가치가 부정되기도 한다는 점을 고려할 때, 민족경제공동체는 자립경제론이나 자립적 민족경제론으로 나아갈 수 없다. 그렇지만 민족경제 자체를 완전히 부정한다면, 민족경제공동체라는 개념 자체의 기반도 존재하지 않을 것이다. 이 점에서 독립된 하나의 근대국민경제를 형성한 경험이 없으면서 지역경제통합을 구상해야만 하는 남북한에게, 민족경제공동체는 일정 기간 동안 목표로 추구하면서 동시에 극복해야만 하는 한시적 존재라고 할 수밖에 없다. 그리고 바로 이 점에서 민족경제공동체는 지역경제협력과 함께 사고되어야만 한다.

## 2. 경제통합의 이론과 경험에서 본 경제공동체

경제통합과 관련한 전통적인 이론으로, 발라싸(B. Balassa)의 논의를 들 수 있다. 발라싸는 독립된 국민경제들이 협력하여 완전경제통합에 이르는 과정을 다음과 같이 다섯 단계로 구분한다.<sup>5)</sup>

○1단계 : 자유무역지대(Free Trade Area) - 역내에서 상품의 자유이동 보장; 역외에 대해서는 국가별 관세·무역정책 허용

5) Bela Balassa, 1961, *The Theory of Economic Integration*, Illinois: Richard D. Irwin, Inc.; 발라싸의 논의에 대한 유용한 요약으로는 김국신·이유진, 1992, 『남북한 경제공동체 형성방안』, 서울: 민족통일연구원, 8~13쪽 참조.

○2단계 : 관세연합(Customs Union) - 역외 국가에 대해 공통의 관세정책

○3단계 : 공동시장(Common Market) - 상품, 자본, 노동, 기술 등 모든 생산요소의 역내 자유이동 보장

○4단계 : 경제연합(Economic Union) - 금융, 재정, 농업, 운송, 통신, 사회복지 등의 분야에서 공동정책 수립·집행(공동의 사회·경제정책)

○5단계 : 완전경제통합(Complete Economic Union) - 초국가적 기구 설치 후, 개별 국가들의 경제주권을 박탈함. 사실상의 정치적 통합

발라싸의 논의는 유럽연합(European Union)의 경험에서 대체로 현실화되어 나타났다. 20세기에 두 차례의 전쟁을 경험한 유럽은 전쟁의 공포로부터 근본적으로 벗어나기 위해 1946년 9월 처칠이 유럽합중국을 제안한 이후, 점진적으로 통합을 향해 나아가기 시작하였다. 유럽연합의 경험은 현재까지 네 단계로 나누어볼 수 있다.<sup>6)</sup>

제 1단계 자유무역지대 형성 단계

○1951년 4월 벨기에, 서독, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드 등 6 개국 「유럽 석탄·철강공동체」(ECSC) 형성

○1952년 유럽정치공동체 추진, 실패; 기능주의적 접근으로 선회

○1953년 2~5월 석탄, 철강석, 폐철, 철강의 공동시장 설립

제 2단계 관세연합의 형성 단계에서 공동시장으로의 발전

○1957년 3월 유럽경제공동체(EEC) 설립을 위한 로마조약(1958. 1 발효); 각료이사회, 집행위원회, 유럽의회, 재판소 등 기구 구성

---

6) 아래의 일지는 이종원 위음, 1998, 『유럽통합의 이해를 위한 EU(유럽연합)론 - 현황, 미래, 국별 연구와 비즈니스』, 서울: 해남, 45~56쪽에서 축약한 것임. 김국신·이유진(1992)은 유럽연합의 발전단계를 관세동맹 형성단계(1951~1968), 공동시장 확대단계(1969~1984), 공동시장 완성단계(1985~1992), 통화 및 정치통합 준비단계(1992년 이후)로 나누고 있다. 유럽연합의 발전과정에 대한 좀더 자세한 정보는 유럽연합 홈페이지(<http://europa.eu.int>) 참조.

- 1959년 1월 EEC 내 관세 10% 감축
  - 1959년 7월 비EEC국가들인 OEEC 7 개국 오스트리아, 덴마크, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 스위스, 영국 등 EFTA 설립에 합의
  - 1961년 1월 국별 대외관세 부분적으로 일치
  - 1961년 이후 그리스, 아일랜드, 영국, 덴마크, 노르웨이 등 EEC 가입 신청
  - 1965년 4월 ECSC, EEC, Euratom(유럽원자력공동체) 통합협약
- 제 3단계      공동시장의 형성 단계에서 경제연합으로의 발전
- 1967년 7월 통합조약 발효, 유럽공동체(EC)로 명명 후 조직 강화
  - 1968년 7월 관세연합 완성으로 공동 대외관세 실시
  - 1968년 7월 공동노동시장 설립을 위해 근로지 이동의 자유보장
  - 1969년 12월 단일시장의 완성 및 통합심화 논의; 1980년까지 경제 화폐연합(EMU)을 실시하기로 논의; 정치통합의 가속화 논의
  - 1970년 1월 대외무역정책, EC로 이전
  - 1972년 7월 EC가입을 신청한 국가를 제외한 EFTA 회원국과 자유 무역협정 체결
  - 1973년 1월 EC 공동무역정책에 관한 고유권한 확보
  - 1978년 7월 유럽이사회, 유럽통화제도(EMS)와 유럽통화단위(ECU) 창설계획 승인
  - 1983년 1월 공동어업정책 합의
  - 1983년 6월 유럽이사회, 유럽연합(EU)에 관한 엄숙한 선서에 서명
  - 1984년 2월 유럽의회, EU조약 초안 승인
  - 1985년 6월 집행위원회, 단일시장 완성에 관한 백서 제출
  - 1985년 12월 유럽이사회, 외교정책 협력을 위한 제도적 개혁에 합의
  - 1986년 2월 단일유럽협정(SEA) 서명
  - 1987년 7월 SEA 발효(유럽공동체 기구의 강화, 신기능주의적 접근)
  - 1989년 6월 유럽이사회, 경제통화연합 창설을 위한 정부간회의(IGC)소집 합의
  - 1990년 6월 유럽이사회, 경제통화연합 및 정치연합에 관한 IGC 소

### 집 합의

- 1990년 7월 경제통화연합 1단계 시작
- 1991년 12월 유럽이사회(마스트리히트), EU에 관한 조약 초안 합의
- 1992년 2월 마스트리히트조약 서명
- 1992년 5월 EC/EFTA 외무장관, 유럽경제지역(EEA) 설립협정에 서명
- 1993년 1월 단일시장 대부분 완성
- 1993년 11월 유럽연합조약(TEU) 발효
- 1994년 1월 경제통화연합 2단계 시작
- 1996년 6월 EU 에너지장관, 역내 에너지시장 자유화규칙에 합의

### 제 4단계 경제연합의 실질적 가동 단계

- 2002년 1월 Euro 공식 화폐로 유통

경제통합이론과 유럽연합 형성과정을 볼 때, 1단계인 자유무역지대 형성기, 2단계인 관세연합 형성기, 3단계인 공동시장 형성기, 4단계인 경제연합 형성기가 경제공동체의 단계라고 할 수 있다. 그런데 경제통합 또는 경제공동체의 결속력이라는 관점에서 평가한다면, 1~2단계에 비해 3~4단계는 경제요소 이동의 제도적 조건이나 경제정책의 결정메커니즘에서 공동체적 성격이 훨씬 강하다. 따라서 1~2단계는 경제공동체 형성준비기, 3~4단계는 실질적인 경제공동체 형성기라고 할 만하다.

경제통합과 관련된 이론과 경험에서 우리는 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다.

(1) 경제통합에 이르기까지 아주 긴 기간을 필요로 한다. 유럽연합의 경우, 부분적 자유무역지대가 형성된 이후 50여 년만에 실질적인 경제연합의 단계에 도달하였다.

(2) 경제공동체 형성과정에서 점진적, 단계적 접근이 매우 유용하다. 무엇보다도 현실적인 필요성과 가능성이 높은 분야부터 시작해야 한다. 유럽의 경우, 전쟁의 경험은 군비통제와 직접 관련된 철강, 석탄, 에너지(원자력) 분야부터 협력을 시작하도록 만들었다. 남북한의 경우, 위탁가

공교역이 활발한 산업분야부터, 그리고 남북의 긴장을 완화하는 관광산업 분야부터 시작하는 것이 적절하다.

(3) 기능주의적 접근과 신기능주의적 접근의 단계별 적용이 필요하다. 처음부터 군사적, 정치적 접근을 시도하는 것은 좋은 결과를 낳지 못한다. 유럽의 경우 1950년대 초반 정치·군사적 연합을 추구한 것은 실패하고 말았다. 그렇지만 경제적 측면에서 공동체 형성이 어느 정도 이루어진다면, 반드시 정치적 측면에서 공동체 형성을 위한 협상이 이루어져야 한다. 순수하게 경제적 통합이 정치·군사적 통합을 기능적으로 가져올 것으로 기대하는 것은 비현실적이다. 기능 차원의 통합과 함께 정치적 의지 차원의 통합이 이루어져야만 한다.

(4) 경제분야 내에서도 다층적, 다방면적인 접근이 필요하다. 한 분야에서 시작된 경제통합이 다른 분야로 자연스럽게 확산되기를 기다리기보다는 다양한 분야에서 다양한 접근을 통해 경제공동체 형성을 위한 기반을 구축하여야 한다.

(5) 경제공동체 형성을 위해서는 행정조직과 입법조직을 적절한 시기에 구축해야 한다. 유럽연합의 경우, 1958년 1월 로마조약의 발효를 통해 비교적 이른 시기에 각료이사회, 집행위원회, 유럽의회, 유럽재판소 등의 행정 및 입법 기구를 만들었다. 이러한 기구들은 경제공동체 형성과정에서 발생하는 문제들을 해결하고 형성을 촉진하기 위해 취해야 할 조치들을 결정하는 데 필요한 협의를 활성화시킨다. 기능적 차원의 통합과 제도적 차원의 통합은 상호보완적이다.

(6) 경제통합은 관련 국가들뿐만 아니라 지역적으로 인접한 지역의 경제협력과 동시에 추진하는 것이 효율적이다. 유럽연합의 경우, 유럽 경제공동체(EEC)는 유럽자유무역연합(EFTA)<sup>7)</sup>과 동시에 추진됨으로써

7) 1960년 수입관세, 쿼터, 기타 무역장벽 제거를 목적으로 서유럽 7 개국(오스트리아, 덴마크, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 스위스, 영국)에 의해 창설되었다. 핀란드가 1961년 준회원으로 가입, 1986년 정회원국이 되었다. 영국, 덴마크는 1972년 탈퇴, 포르투갈은 1985년 탈퇴, 각각 유럽공동체에 가입하였다. 아이슬란드(1970), 리히텐슈타인(1991)이 이후에 가입하였다. 1994년 오스트리아, 핀란드, 스웨덴이 탈퇴, 1995년 유럽연합에 가입하였다. 이종원(1998), 278~281 참조.

유럽경제공동체 형성에서 탄력을 얻을 수 있었다. 남북한 경제공동체 형성과 경제통합의 경우에도 동북아지역의 경제협력과 보조를 맞추어 추진하면 효율적일 것이다.

### 3. 남북한 경제의 차이와 경제공동체 형성의 방향

남북간에 경제공동체를 효율적으로 형성해 나가기 위해서는 남북한 경제의 차이를 잘 고려한 정책추진이 필요하다. 이 절에서는 현재 남북한의 경제적 차이를 살펴보고, 경제공동체 형성을 추진하기 위한 방향과 과제를 검토해 보자.

남북한 경제는 자본주의시장경제와 사회주의명령경제라는 기본적인 차이를 보여주고 있다. 하지만 이러한 체제원리 차원의 근본적인 차이에도 불구하고, 남북경제는 1990년대 들어 각각 서로 다른 형태의 경제위기를 겪으면서 상당 정도 접근의 가능성을 보여주고 있다. 무엇보다도 북한 경제는 제한적이긴 하지만 지역을 개방하는 정책을 추진하고 있으며, 대외 원조를 획득하기 위해 자신들의 경제와 관련된 정보를 제한적 형태로나마 외부로 내보내고 있다. 더욱 중요한 사실은, 비록 북한 경제의 관료적 통제에는 부정적인 영향을 미치고 있지만, 계획경제의 범위를 벗어난 합법적이거나 비합법적인 시장(농민시장과 암시장)의 역할이 증대하고 있다는 점이다. 북한 주민들의 경제생활에서 비사회주의적인 경제영역의 비중이 점점 증대하고, 사회주의경제체제가 이완되고 있는 것이다.

남북한 경제공동체 형성과정의 초기에 실질적인 문제가 될 가능성이 높은 것은 체제의 차이보다는 북한의 경제정책과 남북한 경제력의 차이이다. 2000년대 들어 북한이 계획기구를 정비하는 노력을 기울이면서도 일정 정도 대외개방에 대해 적극적 태도를 보이는 것은 긍정적인 현상이라고 하겠다. 반면 남북한 경제력의 격차가 더욱 벌어지고 있다는 사실은 남북한이 경제협력과정에서 상호보완적인 이익을 얻을 수 있는 가능성이 축소되고 있을지도 모른다는 점을 함축한다.

남북한의 경제력은 비교가 무의미할 정도의 차이를 보여주고 있다.<sup>8)</sup> 우선 총량지표에서 남북한의 격차는 분명하다. <표 1>를 참조하면서, 두

가지 사실만 지적해 두자. 첫째, 1990년대 초반 이후 북한 경제가 지속적으로 부(負)의 성장을 기록하면서, 남북한의 국민소득 격차는 더욱 빠르게 확대되었다. 2000년 기준으로 남한은 북한에 대해 국민소득에서 27.1배, 1인당국민소득에서 12.7배의 차이를 보여준다. 1999년부터 북한 경제가 회복되고는 있지만, 현재와 같은 추세라면 남북한 경제력 격차는 양적인 측면에서 더욱 확대될 것이다. 둘째, 경제력 격차의 심화는 경제공동체 형성을 통한 민족경제의 통일적·균형적 발전이라는 관점에서 매우 부정적이다. 경제력의 격차는 상호보완적인 경제교류·협력에 부정적일 뿐만 아니라, 세력균형의 파괴로 경제적 측면에서조차 남북한간에 긴장을 야기할 수도 있다. 경제교류협력의 심화와 함께 북한 경제의 남한 경제에 대한 의존도가 높아진다면, 북한 지도부는 남북경제교류·협력에 대해 부정적 태도를 취할 가능성조차 있는 것이다.

<표 1> 2000년 남북한의 주요 경제지표 비교

	단위	북한 (A)	남한 (B)	B/A(배)
1. 인 구	천명	22,175	47,275	2.1
2. 명 목 G N I	10억원	18,977.9	514,635	27.1
3. 1인당 G N I	만원	85.6	1,088.6	12.7
4. 경 제 성 장 륜	%	1.3	8.8	-
5. 무 역 총 액	억달러	19.7	3,327.5	168.9
6. 외 채	억달러	124.6	1,363.1	11.1
<순 외 채>	"	N.A.	-30.6	N.A.
(외채/명목GNI)	%	74.2	29.9	-
6. 예 산 규 모*	억달러	95.7	784.9 <sup>1)</sup>	8.2

출처 : 한국은행(2001.5), 『2000년 북한GDP 추정 결과(보도자료)』

\* 북한은 결산기준, 남한은 중앙정부 일반회계예산(추경 포함) 기준.

유럽연합의 경험에 비추어볼 때, 남북한 경제공동체 형성에서 일차적으로 기대해야 할 것은 특정 산업부문에서의 협력 또는 공동체 형성이라고

8) 이 부분은 박순성, 2001, “남북한 경제와 남북한 경제관계 - 상황, 구상, 전망,” 『사회경제평론』 17호, 2절을 참조하였다.

하겠다. 비록 남북한이 중공업부문을 중시하는 자원배분정책을 추진하면서 비슷한 산업구조를 형성해 왔다고는 하지만, 1980년대부터 시작된 북한의 장기 침체와 1990년대의 경제위기는 북한의 산업구조를 완전히 후진국형으로 바꾸어버리고 말았다. 남북한의 산업구조를 비교하면(<표 2> 참조), 북한은 농림어업, 전기가스수도업에서 높은 비중을, 광공업, 건설업, 서비스업에서 낮은 비중(반면, 광업에서는 높은 비중)을 나타내고 있다. 이러한 북한의 산업구조는 1960년대 후반 남한의 산업구조와 비슷하다고 할 수 있다. 이런 상태에서 과연 남북한 산업구조는 보완성을 가지고 있는가? 현상적 차원에서 가능성에도 불구하고, 단순히 상품교역차원의 협력이 아니라 산업부문별 협력과 공동체 형성을 추구한다면, 이러한 산업구조의 격차는 공동체 형성에 유리한 조건이라고 할 수 없다. 따라서 남북한은 상품교역차원에서 나타나는 상호보완성을 산업분야별 공동체 형성에 유리한 방향으로 조정해 나가는 정책을 추진해야만 할 것이다.

<표 2> 남북한의 산업구조

	북한		단위 : 명목기준, %	
	'99	'00	남	한
농림어업	31.4	30.4	5.1	4.6
광공업	25.6	25.4	31.1	31.8
광업	7.3	7.7	0.4	0.3
제조업	18.3	17.7	30.7	31.5
( 경 공 업 )	( 6.1 )	( 6.5 )	( 7.4 )	( 7.2 )
( 중화학공업 )	( 12.2 )	( 11.2 )	( 23.3 )	( 24.3 )
전기가스수도업	4.5	4.8	2.7	2.8
건설업	6.1	6.9	8.7	8.2
서비스업	32.4	32.5	52.4	52.6
( 정 부 )	( 22.8 )	( 22.6 )	( 10.0 )	( 9.9 )
( 기 타 )	( 9.6 )	( 9.8 )	( 42.4 )	( 42.7 )
국내총생산	100.0	100.0	100.0	100.0

출처 : 한국은행(2001.5), 『2000년 북한GDP 추정 결과(보도자료)』

대외경제관계에서도 남북한은 첨예한 차이를 보여준다. 무역규모와 무



역의존도를 비교하면<sup>9)</sup>, 남북한 경제는 개방경제와 폐쇄경제라는 특징을 보여준다. 자립적 민족경제건설노선을 추진한 북한에게 경제의 폐쇄성은 자연스러운 현상이라고 하더라도, 1960~80년대 대체로 20%를 상회한 무역의존도와 비교할 때 1990년대 중반 이후 10%를 조금 넘는 무역의존도는 북한 경제의 한계를 단적으로 보여준다. 한편 남한 경제의 대외의존도는 1997년 경제위기 이후 더욱 높아졌다. 이처럼 대외경제관계에서 극단적으로 대조적인 남북한이 대외경제 차원에서 상호보완성을 찾아내어 경제공동체 형성으로 나아가기에는 상당한 기간이 소요될 것이다.

끝으로 남북한 경제력 차이에서 주목해야 할 것은 남북한이 인간개발지수의 차원에서 보여주는 격차이다. 경제공동체 형성의 물질 기반에서 중요한 것은 관련 국가의 국민들이 비슷한 수준의 복지상태를 누리는 것이다. 복지수준에서 지나친 차이가 나타날 경우, 경제공동체 형성은 국민들의 동의를 얻어내기 힘들 것이다. 자연히 정치적 차원에서 경제공동체 형성을 위한 노력은 실패로 돌아갈 가능성이 높다. 장차 이런 점에서 남북한의 복지수준과 복지제도를 통합하려는 노력이 요구된다.

지금까지 살펴본 남북한 경제의 차이를 고려할 때, 민족경제공동체 형성의 기본 방향은 경쟁과 복지를 동시에 추구하는 경제질서의 형성이라고 할 수 있다. 20세기말의 세계사적 변화에서 사회민주적 시장경제 또는 사회적 시장경제는 이상적인 경제질서로서 주목을 받았다. 이는 남한의 효율성을 추구하는 시장중심적 경제와 북한의 사회주의적 가치를 추구하는 관료중심적 경제의 통합을 위해 구상할 수 있는 하나의 대안이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 이상적 경제체제의 실현가능성에 대해서는 앞으로 다양한 논의가 필요할 것이다.

여기에서는 남북한 경제공동체의 형성과 관련하여 우선적으로 고려해야 할 과제를 세 가지 정도 살펴보자. 첫째, 남북한은 경제력 격차의 해소에 주력해야 할 것이며, 이는 무엇보다도 북한 경제의 회복을 요구한다. 남북한 경제공동체의 형성 또는 경제협력의 심화는 남북한 경제력의 격차를

9) 무역규모는 2000년의 경우, 남한이 총 3,327.5억 달러, 북한이 19.7억 달러이다. 명목GNI에서 수출입(통관기준)이 차지하는 비율을 보면, 남한이 73.1%, 북한이 11.7%를 보이고 있다(한국은행, 2001.5).

자동적으로 해소시켜 주지 않을 것이며, 오히려 경제력 격차를 심화시킬 가능성이 있다. 물론 경제공동체 형성 또는 경제통합은 남북 전체에 이익이 될 것이지만, 모두에게 동일한 크기의 이익을 가져다주지는 않는다. 따라서 경제공동체 형성이 본격화되기 전에 경제력 격차를 줄이는 노력이 중요하다.

둘째, 남북한은 북한 경제의 개방·개혁을 가능하게 하는 경제적, 정치·사회적 조건을 공동으로 만들어 나가는 노력을 기울여야 한다. 북한 경제 개방·개혁의 가장 중요한 조건은 정권의 안정을 북한지도부에 보장하는 것이지만, 동시에 정치·경제적으로 북한지도부가 체제에 대해 자신감을 갖도록 하는 것이다. 이러한 역할을 할 수 있는 것은 남한이며, 남한은 이러한 역할을 다하기 위해 경제적 차원의 노력뿐만 아니라 외교적 차원의 노력도 기울여야 한다.

셋째, 앞서서도 이미 언급한 것처럼, 남북한 경제공동체의 형성만을 추구하기보다는 동북아 지역협력을 동시에 추구함으로써 북한이 흡수통합에 대한 두려움을 극복하도록 유도해야 한다. 동북아지역 경제협력, 예를 들면 두만강지역협력사업 추진 등은 북한이 좀더 적극적으로 남북교류·협력과 공동체 형성에 나오도록 할 것이다. 또한 남북한 경제공동체 형성과정에서 남북한만이 아니라 주변국과 국제기구가 동시에 참여하는 컨소시엄을 형성하는 것이 적절한 방법일 것이다.<sup>10)</sup>

10) 세계화시대는 또한 지역협력의 시대이기도 하다. 그러나, 지역협력의 시대가 한반도 경제공동체 형성의 시대라고 보기는 힘들다. 과연 민족경제공동체 형성과 지역협력은 동시에 추진될 수 있을 것인가? 이 질문에 대한 답변을 대신하여 다음과 같은 질문을 던질 수 있다. 과연 북한을 제외한 동북아 지역협력은 가능할 것인가? 가능하지 않다는 직관적 판단의 밑에는 ①한반도 전체가 지역협력의 주요한 지리적 거점 또는 통로(북한을 제외한 동북아 에너지협력이 가능할까?)라는 생각, ②북한이 지금부터 지역협력에 들어오지 못한다면 지역협력 자체가 불구의 형태로 추진되고 말 것이며 해결하기 힘든 숙제를 안고 가게될 것이라는 생각, ③북한이 지역협력에 들어올 수 있도록 경제적으로 도와줄 수 있는 국가는 남한이라는 생각 등이 놓여 있다. 사실 북한의 개방·개혁 및 남북경제공동체의 형성 등과 관련해서도, 지역협력은 좋은 환경을 조성하는 일이다. 이런 점을 고려할 때, 한반도 민족경제공동체 형성과 동북아 지역협력은 동시에 추진될 수 있으며, 동시에 추진될 때 효과적이다.

#### 4. 민족경제공동체 형성의 단계별 방안<sup>11)</sup>

김대중 정부는 구체적인 통일방안을 제시하지는 않았지만, 대체적으로 이전 시기 남한 정부가 발표한 3 단계 통일방안을 그대로 수용하고 있다.<sup>12)</sup> 이 점을 고려하여 민족경제공동체 형성을 위한 단계별 방안을 민족공동체통일방안의 단계에 맞추어서 구상해 보도록 하자.

민족공동체통일방안은 통일단계를 크게 세 단계로 구분한다. 1단계인 화해·협력단계는 남북이 적대관계를 청산한 후, 상호간에 신뢰를 구축하고 교류·협력을 활성화하는 시기이다. 2단계인 남북연합단계는 남북이 정전협정을 평화협정으로 전환하거나 실질적인 평화체제를 구축하고, 통일의 전 단계로 국가연합을 구축하는 시기이다. 이 시기에 남북은 당국간 협의를 통해 통일을 준비하는 데 필요한 여러 제도적 장치, 예를 들면 남북국회, 남북각료회의 등을 구축한다. 3단계인 통일국가 완성단계는 남북이 단일한 헌법에 기초하여 통일국가체제를 완성하는 시기이다.

민족경제공동체 형성과 관련해서는 위의 세 단계 중 처음 두 단계를 네 단계로 나누어, 경제공동체 형성과정을 좀더 구체적으로 구상해 볼 수 있다. 먼저 화해·협력단계는 화해기와 협력기로 구분한다. 정치·군사적 긴장에도 불구하고 남북간에 공식적인 관계가 지속적으로 발전하고 민간차원의 경제교류·협력이 점차 발전하는 현 시기를 화해기로 본다면,<sup>13)</sup> 협력기는 남북간의 교류·협력이 경제분야와 사회분야에서 제도화되어 가는 시기이다. 화해기의 핵심 과제는 북한 경제를 안정시키고 북한이 개방·개혁으로 나올 수 있도록 하는 것이며, 협력기의 핵심 과제는 남북한의 교

11) 이 절은 박순성, 1997, 『“민족발전공동계획」 구상과 남북한 경제관계』(한국정치학회, 『남북한 관계의 분야별 현황과 과제: 쟁점과 대책』, 통일문제 특별학술회의 1997년 11월 8일 자료집)를 최근 상황에 맞춰 수정한 것이다.

12) 이 절은 6·15남북공동선언에서 “남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”고 합의한 데에서도 확인된다.

13) 2000년 6월의 남북정상회담과 남북공동선언은 남북한이 화해기로 접어들었다고 보아도 좋을 상징적 사건이다.

류·협력을 제도화함으로써 교류·협력이 안정적으로 발전하도록 하는 것이다.

다음으로 남북연합단계는 공동체 형성준비기와 공동체 형성기로 구분한다. 이 기간 동안 사회·문화공동체와 경제공동체가 확실하게 형성되어야 할 것이지만, 두 공동체는 모두 점진적·단계적으로 발달할 수밖에 없다. 무엇보다도 이 기간 동안 공동체를 형성하는 데 필요한 제도적 장치가 남북한간에 형성되어야 하며, 이를 활용하여 남북한은 공동체를 만들어내야 한다.<sup>14)</sup> 남북한의 사회·경제체제가 이질적이며 공동체 형성을 위해서는 남북한의 체제가 변해야 한다는 점을 고려할 때, 남북연합단계는 가장 동적이면서도 시간적으로도 긴 기간을 요구할 것이다. 경제공동체와 관련하여 본다면, 공동체 형성준비기에는 남북한이 경제와 관련한 공동기구를 형성하여 공동체 형성의 기반을 구축하고, 형성기에는 실질적으로 지역경제와 산업구조가 완전한 연계성을 갖도록 해 나간다.

위와 같이 나누어 본 남북한 통일단계와 경제공동체 형성과정을 <표 3>처럼 정리할 수 있다.

<표 3> 통일단계와 경제공동체 형성과정

통일단계		경제공동체 형성과정	
단계	목표	단계	목표
화해·협력단계	적대관계 청산, 상호신뢰구축, 교류·협력추진	화해기	대북지원, 북한경제안정
		협력기	경협사업 확대, 경협 제도화
남북연합단계	평화정책 제도화, 사회·문화·경제공동체 형성, 남북연합기구 형성	공동체 형성 준비기	분야별 공동기구 형성·가동
		공동체 형성기	지역경제·산업분야 완전 연계 달성
통일국가 완성단계	국가기구통합, 통일국가체계 완성	경제통합기	경제기구·제도 완전 통합

14) 이런 의미에서 본다면, 국가연합단계는 정치적 차원의 연합(Commonwealth)이 사회·문화·경제적 차원의 공동체(Community)와 공존하는 시기이다.

남북한 경제공동체 형성과정은 남북한 경제교류·협력이 가지는 특수성을 고려하여야 한다. 남북한 경제교류·협력은 시장경제체제를 유지하고 있으면서 동시에 정치·군사적 적대관계에 놓여있지 않은 일반적인 국가간의 경제교류·협력과는 몇 가지 점에서 차이가 난다. 이는 특히 북한 유일체제의 특수성, 남북 경제의 체제적 차이, 남북한 경제력 격차, 남북한 정치·군사적 긴장관계 등에 원인을 두고 있다. 북한 체제가 아직까지 특정 지역에만 제한적으로 개방을 시도하고 있으며 또한 개방에 따른 부정적 효과를 최소화하려고 한다는 점에서, 남북한간의 경제교류·협력은 북한 당국의 통제에 따르는 남한 민간기업과 북한 대외경제기관 사이의 경제교류·협력이 기본적 형태를 이룰 것이다. 합영사업의 경우에도 북한 당국의 통제는 여전할 것이며, 경영의 자율권이 상당 정도 제한될 것이다. 남북한간의 심각한 경제력 격차와 북한의 경제침체는 남북한 경제교류·협력이 이루어질 수 있는 영역을 제한하고, 경제교류·협력 역시 북한 경제체제의 변화와 북한 경제의 내생적 수요 증대로 발전하기보다는 북한 경제회복을 위한 자본과 기술의 도입에 머무를 가능성이 높다. 이러한 측면을 고려할 때, 남북한 경제교류·협력은 단순히 경제적 원리에 기초하여 연속적으로 발전하기보다는 정치협상을 매개로 단계적으로 발전할 것이다.

남북한 경제교류·협력의 유형은 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 가장 기본적인 교류·협력의 형태로, 남한 기업과 북한 무역담당기관 사이에서 이루어지는 단순 물자교류, 위탁가공교역, 소규모 합영사업 등이다. 이는 북한 당국이 허용하는 범위 내에서 일어나는 개별 경제단위간 교류·협력사업이다. 둘째는 북한이 앞으로도 계속 확대할 가능성이 높은 경제특구에 기초하여 남한 기업들이 개별적으로 또는 집단협력의 형태로 북한의 특정 지역과 경제협력을 발전시켜 나가는 유형이다. 이러한 유형의 교류·협력사업은 주로 화해·협력기에 이루어질 것이다.

셋째는 남북이 남북 지역간의 연계성을 살리면서 남북한간에 지역경제권을 형성시키는 경제협력 형태이다. 예를 들면 금강산-설악산을 잇는 관광지대개발을 남북이 공동으로 추진하거나, 남한의 경인공업지대와 북한의 개성·해주공업지대를 연결시키거나, 동해안공업지대나 황해안공업지대

를 발달시키는 등의 경제협력사업이 바로 그러한 사업이다. 넷째는 산업 분야별로 남북이 경제협력사업을 추진하는 형태이다. 현재 위탁가공교역이 활발한 섬유산업분야의 협력사업, 북한이 가장 우선적으로 필요로 하는 석탄·전기를 포함한 에너지분야의 협력사업, 농업분야 및 사회간접자본분야의 협력사업 등이 이러한 예이다. 이러한 유형의 사업들은 남북한이 경제공동체 형성준비기 동안 적극적으로 추진해야 할 것들이다.

끝으로 예상할 수 있는 협력사업의 유형은 국제경제관계에서 남북이 협력하는 형태이다. 남북은 시베리아유전·가스전 개발, 동북아시아가스파이프라인건설 등에서 공동사업을 추진할 수 있으며, 남한의 자본·기술과 북한의 노동력을 결합하여 해외에서 대규모 건설사업을 추진할 수도 있다. 이러한 형태의 협력사업은 북한 체제의 경직성을 피하여 남북이 해외에서 일정한 협력경험을 쌓는다는 의미에서, 남북간에 어느 정도 신뢰가 구축된 협력기부터 비교적 자유롭게 추진할 수 있는 사업형태이다.

이상의 논의를 바탕으로 남북한 경제공동체 형성단계에 따른 교류·협력사업의 유형을 정리해 보면, <표 4>와 같다.

<표 4> 단계별 교류·협력의 유형

단계구분	교류·협력유형		개별적 교류·협력	북한지역대상 교류·협력	지역간 경제협력	산업 분야별 경제협력	국제경제관계 경제협력
	화해·협력기	화해기	중점영역	시도영역	-	-	시도영역
협력기		지속영역	중점영역	시도영역	시도영역	중점영역	
남북연합기	공동체형성준비기	지속영역	지속영역	중점영역	중점영역	지속영역	
	공동체형성기	의미상실	의미상실	한반도경제개발계획	동북아지역 협력으로 확대		
통일국가 완성단계	경제통합기	의미상실	의미상실	통일한국경제 개발계획	동북아지역 경제공동체 시도		

이제 각 단계별로 추진해야 할 주요한 경제교류·협력사업을 구체적으로 살펴보면, <표 5>와 같다.

<표 5> 단계별 경제교류·협력 주요 사업

단계구분		주요 추진 사업
화해·협력기	화해기	경수로건설사업, 농업분야 물자지원, 물자교류활성화, 관광사업의 활성화
	협력기	철도·도로 연결 사업, 경제특구 및 공업단지 조성, 농업분야 협력, 경협 관련 제도 확충 및 기구 활성화
남북연합기	경제공동체 형성준비기	관광단지 연계사업, 황해안공업지대, 동해안공업지대, 남북석탄·석유공동체, 남북농업공동체, 남북에너지공동체, 경제공동체 형성 기구 가동
	경제공동체 형성기	지역경제 격차 축소, 한반도경제개발계획 추진, 북한경제체제전환 기초 작업
통일국가완성 단계	경제통합기	경제통화연합 추진, 북한지역 경제체제 전환 및 경제안정화, 남북한 경제기구 통합

지금까지 제시한 남북한 경제공동체 형성 및 경제교류·협력 추진의 단계별 방안과 관련하여 몇 가지 논의를 추가하여야 한다. 우선 지적해야 할 점은 경제교류·협력 활성화와 경제공동체 형성이 불가분의 관계임에도 불구하고, 경제교류·협력 활성화가 경제공동체 형성을 자연적으로 가져오는 것이 아니라는 사실이다.<sup>15)</sup> 무엇보다도 중요한 것은 북한이 경제교류·협력의 증진에 따라 나타날 남한 경제에 대한 의존도의 증대에 불안감을 느끼지 않도록, 남북간에 정치적 신뢰를 쌓는 일이다. 만일 의존도 증대에 맞춰 신뢰의 증진이 이루어지지 못한다면, 경제교류·협력은 경제공동체 형성에 기여하지 못할 것이다. 그리고 점차 경제교류·협력 자체도 정체상태에 빠지게 될 것이다.

다음으로, 경제교류협력의 확대, 나아가 경제공동체 형성으로 나아가는 과정에서 바세나르협약, 미국의 대북경제제재, 남북한 군사적 불신 등 제도적·군사적 장애물들을 반드시 제거해 나가야 한다. 이는 경제공동체 형성이 정치적 협상과 군사적 협상을 전제로 하고 있다는 점을 보여준다. 협력기와 경제공동체 형성준비기 사이에 남북연합이 형성된다면, 이는 분

15) 달리 말하면 기능적 차원의 경제공동체가 제도적 차원의 경제공동체를 자연적으로 보장하지는 않는 것이다.

명 일정 정도 정치·군사적 조건이 형성되는 것으로 파악할 수 있다. 하지만 남북연합이 형성되지 않더라도 경제공동체를 형성하기 위한 다양한 노력이 필요하며, 이 경우 경제협력이 다른 분야의 협력을 이끌어 가는 양상으로 전개될 것이다. 유럽연합의 경우, 1950년대와 1960년대에 정치공동체와 군사공동체의 노력은 번번이 좌절되었지만, 결국 경제분야의 협력 증대가 유럽연합의 출범을 가능하게 하였다.

끝으로, 경제공동체 형성과정에서 남한의 역량에 대한 다각도의 분석이 요구된다. 남한 사회는 2000년 6월 남북정상회담 이후 대북 경제지원 및 이데올로기적 정체성을 둘러싸고 심각한 내부 혼란을 겪었다. 이런 점을 고려할 때, 남북경제공동체 형성과정에서 문제가 되는 것은 단순히 남한의 경제적 역량(대북 지원 및 투자 역량)만이 아니다. 오히려 남북경제공동체 형성과정에서 남한 사회의 사회·문화적 역량(차이의 공존)과 정치·군사적 역량(이데올로기 공존과 군사적 신뢰)이 더 심각한 장애요소로 등장할 수도 있다. 이런 점에서 경제공동체 형성은 남한 사회의 다방면의 발전을 요구한다고 하겠다.

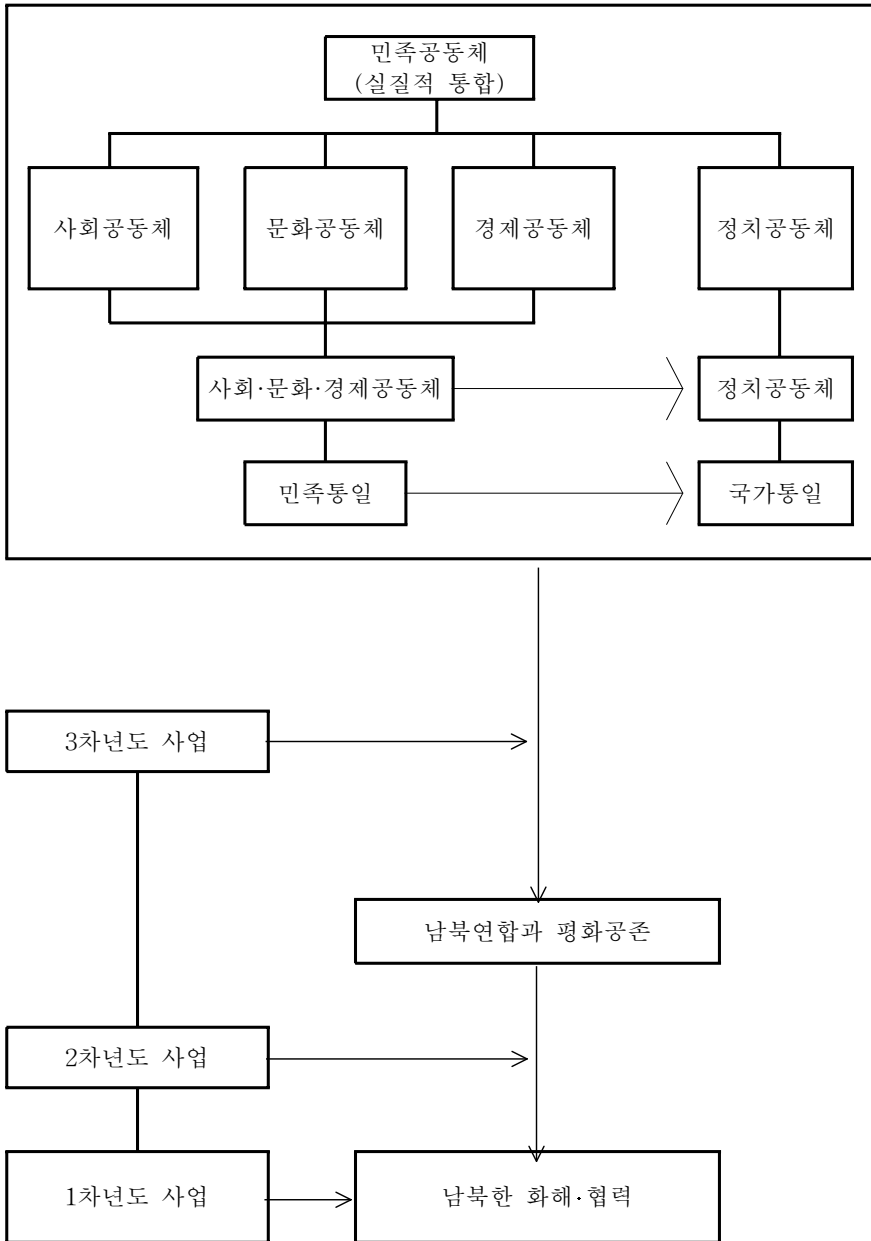


## ■ 종합토론(요지)

- 종합토론에서는 주로 ‘실질적 통합’의 개념 및 상황과 관련하여 보다 구체적인 논의가 전개 되었던 바, 그 주요 내용은 다음과 같이 정리됨.
  
- ‘실질적 통합’의 개념
  - ‘실질적 통합’은 통일과정의 한 단계로서 남북연합 실현이후 (특히 남북연합의 성숙기)부터 통일 직전의 과정을 의미함.
    - 남북연합은 남북한이「화해·협력단계」를 통하여 증진된 상호 신뢰를 바탕으로 남북간의 공존을 제도화하는 과도적 결합 체제(1민족 2국가 2체제)를 의미함.
    - 따라서 남북한의 합의에 의해 남북연합이 실현될 경우에도 한반도에는 여전히 정치·경제·사회·문화·이념적으로 다른 두 체제가 공존하게 됨.
    - 한편 남북한 ‘실질적 통합’은 남북한간 제 분야에서서의 이질성을 극복하고「민족공동체」를 형성해 나가는 단계임.
  - 「민족공동체」란 정치·경제·사회·문화 등 민족생활의 모든 분야를 포괄하는 종합적인 성격의 공동체를 지칭하는 개념으로 분야별로는 경제공동체, 문화공동체, 사회공동체, 정치공동체 등으로 구분될 수 있음.
    - 민족공동체는 남북간 통일의 전 단계로서 민족 구성원 모두의 안녕과 행복을 보장하는 자주적·평화적·민주적 삶의 실체가 되는 것임.
    - 민족공동체를 통한 통일의 달성은 통일의 의미를 단순한 정치체제의 결합으로서가 아니라, 한반도의 평화공존과 남북한 화해·협력을 통해 점진적으로 한민족 모두의 삶의 질을 높이고 민족동질성을 회복하는 것을 의미함.

- 따라서 남북한 '실질적 통합'은 '분단상태로부터의 통일'이라는 결과적 측면보다 '분단상태의 극복과 해소'라는 과정을 중요시하는 바, 이를 위해서는 제 분야에서 공동체 구성과 공동체 의식 함양이 뒤따라야 함.
- 제도적으로는 통일이 달성되지 않았더라도 남북연합이 제도화되어 모든 분야에서 남북협력이 정착된 '사실상의 통일상태'에 이른 단계임.
- 각 분야별로 협력의 공고화와 더불어 통일로 전환하기 위한 절차적 문제를 협의하고, 통일에 따른 부작용을 최소화하기 위한 방안이 논의되는 단계임.

○ 상기의 논의를 도표로 표시하면 다음과 같음.



□ 예시적 '실질적 통합단계'의 상황

○ 북한의 개혁·개방 수준

- 북한의 개혁·개방이 진전되어 시장경제체제에 일정 수준 접근한 상태
- 세계 시장경제체제에 편입된 상태
- 적어도 현재의 중국과 유사한 수준이거나, 또는 보다 개혁·개방된 사회

○ 대외관계

- 북·미 및 북·일 국교 수립
- 정상적인 국가로서 국제사회의 일원으로 활동할 수 있는 상태(예컨대 대부분의 국제협력기구에 가입)

○ 남북한 안보협력 수준

- 한반도 평화체제가 구축된 상태
- 안보협력이 전개되고 있는 수준(안보협력을 확대함으로써 남북안보공동체를 지향하는 상태)

○ 상기의 예시적 내용과 함께『부록: “통일정책의 단계별 추진방안”』을 참조 바람.

□ 협동연구 추진시 고려사항

○ 협동연구 사업은 정치, 경제, 사회, 문화, 법률, 교육 등 제 분야에 대한 정책제안 자료의 활용을 주목적으로 하고 있는 바, 제3차년도 연구는 1, 2년차 연구성과를 바탕으로 정책제안에 대한 집중적인 연구를 요구함.

- 교과서적·추상적인 논의 배제
- 1·2차 연도의 연장선상에서 정책대안 개발

- 제3차년도 연구에서는 남북연합이 이미 실현된 단계라는 점을 감안하여 남북이 공동으로 추진할 수 있는 사업들을 개발하고, 그 추진방안을 제시하는 것도 적극 고려할 필요가 있음.

■ 부 록

통일정책의 단계별 추진방안

2002. 4.

협동연구총괄팀

## I. 3단계 통일구도

- 남북간 이질화 심화, 급격한 통일시의 후유증 등을 감안할 때 통일과정은 점진적·단계적으로 추진되어야 할 것인 바, 「화해·협력→남북연합→통일국가」의 3단계 통일구도를 설정함.
- 「화해·협력」단계는 남북한이 냉전구조의 산물인 적대와 불신관계를 청산하고 신뢰속에서 남북간 평화를 정착시키고 교류·협력을 활성화·제도화하는 「기본합의서」이행·실천단계를 의미함.
- 「남북연합」단계는 「화해·협력」단계를 통하여 증진된 남북 상호간의 신뢰를 바탕으로 「1민족 2국가」의 「남북연합」을 실현하여 사회·문화·경제공동체를 이룩함으로써 민족공동생활권을 구축하는 단계로서 「남북연합헌장」또는 「민족공동체헌장」의 실천단계를 의미함.
- 「통일국가」단계는 「남북연합」단계에서 구축된 민족공동생활권을 바탕으로 남북한 두 체제의 기구와 제도를 완전히 통합하여 정치공동체를 실현하는 것으로서 「1민족 1국가」의 단일국가 통일을 완성하는 단계로서 「통일헌법」의 실천단계를 의미함.



## II. 단계별 정책추진방안

### 1. 기본방향

- 통일문제는 기본적으로 민족내부문제인 동시에 국제 문제이기 때문에 통일정책은 대내·대북·국제적 차원의 정책이 삼위일체를 이루면서 유기적으로 연계·추진되어야 함.
  - 대내차원에서는 국민적 합의를 유도하고 참여를 극대화하면서 정치·경제·사회적으로 국내적 통일 기반을 완비하여 통일국가의 미래상을 우리 내부에서부터 구현함.
  - 대북차원에서는 한반도에서의 전쟁재발 위험이 항구적으로 소멸된 진정한 평화체제를 구축하여 나가는 동시에, 남북교류·협력을 활성화하여 경제·사회·문화공동체를 구축해 나감으로써 통일기반을 완비함.
  - 국제적 차원에서는 한반도 평화에 대한 국제적 보장을 제도화하고, 북한이 국제사회의 책임 있는 일원으로 동참할 수 있도록 주변국가들과 적극 협조하여 북한의 정책 변화를 유도하는 한편, 국제적 통일기반을 조성·완비함.



- 한편 남북정부 차원에서 정책협의를 통일관련 문제들에 대한 협상을 진행하고 점차적으로 정부차원과 민간차원의 역할분담을 통하여 민간차원에서 민족동질성 회복 및 민족공동체 형성에 기여할 수 있도록 함.

## 2. 세부 추진방안

### 가. 화해·협력단계

#### (1) 단계 진입절차

- 화해·협력단계는 「기본합의서의 실질적 이행·실천」단계를 의미하는 바, 남북대화가 본격화 될 때 화해·협력단계에 진입한 것으로 규정함.

#### (2) 주요 정책과제

- 「화해·협력」단계에서는 남북 평화정착과 교류·협력 제도화를 목표로 다음과 같은 정책과제를 추진함.

#### <정치분야>

- 정치적 신뢰구축을 위하여 「기본합의서」 및 「화해분야 부속 합의서」의 규정에 따라 체제인정·존중, 내부문제 불간섭, 비방·중상 중지, 파괴·전복행위 금지 등을 이행·실천함.
  - 특히 상대방의 특정인사 및 정치체제에 대한 비방·중상 중지를 우선 실시함.
  - 관영방송을 통한 비방·중상부터 금지하고, 언론자유가 보장되는 조건하에서 민영매체의 비방·중상도 금지함.

- 또한 남북 화해·협력에 배치되는 법률·제도적 장치를 공동 조사하고 시정을 검토하되, 상호주의에 입각하도록 함.

<외교·국방분야>

- 국제무대에서 남북한 상호 대결과 경쟁을 지양하고 국제기구를 통한 교류·협력을 활성화하며, 다양한 공식적·비공식적 대화통로를 확보함으로써 남북간 신뢰를 증진하고 협력을 확대함.
- 북한의 개방·개혁 및 남북관계 진전을 위해서는 장기적으로 북·미관계 및 북·일관계가 정상화되어야 하는 바, 우리측은 북한의 대미·일 관계정상화를 지원함.
- 군사적 신뢰구축을 위하여 「기본합의서」제12조의 규정에 따라 운용적 군비통제를 실시함.
  - 군사분계선 및 비무장지대에서의 군사행동을 금지하고 비무장지대내 모든 군사시설과 장비 및 병력을 철수함으로써 비무장지대를 비무장화하는 동시에,
  - 비무장지대내 평화구역을 조성함.
- 한편 「남북연합」단계로 진입하기 위해서는 「화해·협력」단계에서 남북 평화체제가 정착되어야 하는 바, 「기본합의서」의 성실한 이행·실천을 통하여 평화를 정착시켜 나가야 할 것임.
  - 「평화협정」체결, 「남북연합 헌장」내 평화조항 삽입 등의 법적 절차가 수반되어야 함.
  - 남북 평화협정을 체결할 경우, 남북간 적대관계 및 전쟁상태 해소, 상호 불가침 및 무력행사 포기, 경계선 상호존중,

분쟁의 평화적 해결 등의 사항이 반드시 포함되어야 함.

- 한편 남북 평화체제의 국제적 보장방안으로는 ①한·러, 한·중, 미·북한, 일·북한간의 교차불가침협정형, ②주변4국 등의 관련국 조약보장형, ③ 유엔 보장형, ④역내 안보협의기구를 통한 다자적 안보보장형 등을 상정할 수 있음.

#### <경제분야>

- 남북간 교역 확대, 합작사업, 자원 공동개발, 다자적 협력 등을 실시함으로써 남북한의 상호 이익을 증진하고 경제공동체 형성기반을 조성함.
  - 남북직교역 확대를 위해 통상·통행·통신협정 체결, 교통로 연결 등을 추진하고, 남북한 거래를 민족내부거래로 인정받음으로써 WTO규정에 저촉되지 않도록 함.
  - 남북한 산업구조의 상호보완과 남북한 산업의 국제경쟁력 강화를 고려하여 합작사업을 추진함.
  - 수자원·지하자원·관광자원을 공동개발하고 해외자원 개발을 위한 공동투자도 모색
  - 해외에서의 합작생산과 「두만강유역개발」등과 같은 다자간 기구를 통한 경제협력방안도 추진함.
- 한편 인적교류, 이산가족 상봉, 북한의 인권개선 촉구, 우편·통신 확대 등을 위해서 경제원조와 대규모 설비투자, 상업차관 보증 등을 정책수단으로 활용함.

#### <사회·문화분야>

- 「화해·협력」단계에서는 남북한 직접교류방식보다 제3국을

통한 간접교류방식으로 사회·문화분야의 교류·협력이 진행될 가능성이 큰 바, 제3국 개최 각종 학술대회와 문화·예술 행사, 체육행사 등에 남북대표가 공동 참가함.

- 우선적으로 기초과학·순수학문·전통예술·순수예술·민속학 등 비정치적·비이념적 분야의 자료 교환 및 전시 등을 추진함.

## 나. 남북연합단계

### (1) 단계 진입절차

- 「남북연합 헌장」또는 「민족공동체 헌장」을 채택함으로써 「남북연합」단계로 이행함.
  - 「남북연합 헌장」에는 민족통일의 과도단계로서의 「남북연합」설치·운영에 관한 합의, 통일실현까지 남북관계 전반에 걸친 기본적 질서와 운영기구 설치방안, 합의된 통일방안, 상호불가침, 평화보장방안, 한국전쟁 등 과거 청산문제, 북한 인권문제 등이 내용으로 포함되어야 함.
  - 「남북연합 헌장」의 이행을 보장하기 위하여 남북이 각기 내부적으로 비준 등의 절차를 거쳐 법적 구속력을 갖도록 함.
  - 다만 「남북연합 헌장」은 국제법상 국가간 조약이 아니라 「민족내부의 특수관계」를 규율하는 법적 문서로서 성격 규정되어야 함.

### (2) 주요 정책과제

- 「남북연합」단계에서는 사회·문화·경제공동체 실현을 통한 민족공동생활권 구축을 목표로 다음과 같은 정책과제를 추진함.

## &lt;정치분야&gt;

- 북한에서의 정치적 변화 속도에 맞추어 북한의 민주화와 인권개선을 촉구함.
- 정치단체 및 정당간 상호교류를 실시하고, 특히 통일단계에서의 남북 정당간 통합을 감안하여 이념적·정치적 영역에서 상호이해 및 협력범위를 확대함.

## &lt;외교·국방분야&gt;

- 해외주재 남북 대사협의체를 확대·운영하고, 남북한 해외주재 공관의 업무협조를 강화하는 등 국제기구 및 제3국에서 외교협조체제를 구축하여 통일국가단계에서의 외교적 통합에 대비함.
- 비무장지대내 「평화구역」을 「통일평화시」로 발전시키고, 「통일평화시」내에 「남북연합」의 각종 기구와 각종 회의시설 및 남북문화센터, 민속박물관, 남북교류행사장 등을 설치함.
- 남북한 단일통합군 구성을 위한 기본 구도를 남북 공동으로 마련하고, 이에 입각하여 구조적 군비통제를 실시함.
  - 「공세전력배치 제한지대」를 설정하여 공격용 무기 및 병력을 후방지역으로 이동 배치함.
  - 또한 핵무기와 생화학무기 등 대량살상무기를 전면 폐기하고, 장갑차, 미사일, 상륙함정 등 공격용무기를 감축하며, 재래식 무기 및 병력을 감축함.
  - 한편 남북공동감시단 및 검증위원회를 구성하여 군축을 감시·검증함.

- 나아가 단일통합군 구성에 대비하여 무기체제, 군대편제, 군사전략 등을 단일화해 나감.

<경제분야>

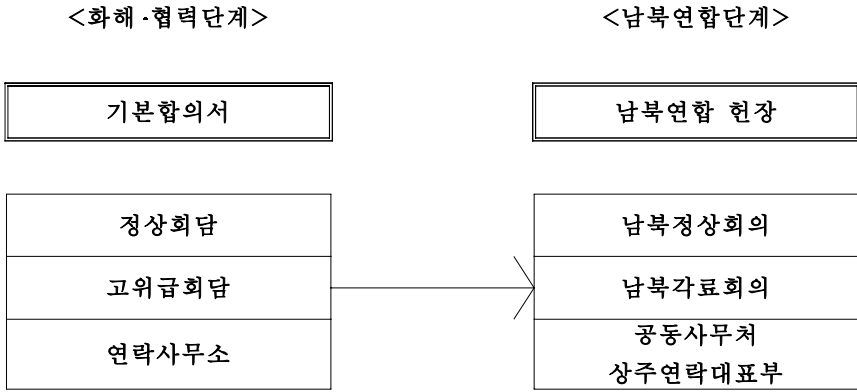
- 남북간의 자유무역뿐만 아니라 자본·노동 등 생산요소의 자유이동이 보장되고 관세동맹을 통하여 역외 국가에 대해 공동 관세를 부과하는 「남북 공동시장」을 형성하는 한편, 경제부문별 통합기구를 설립하고 산업구조 조정을 실시함.
  - 남북한 상품의 이동을 자유화하는 「자유무역협정」 및 대외적으로 공동관세를 채택하는 「관세협정」을 체결하고, 도량형 및 기술을 표준화 함.
  - 유럽공동체 초기의 부문별 경제협약체와 유사한 형태의 「남북한 석탄·철강 공동체」, 「남북한 원자력공동체」, 「남북한 전자산업공동체」등 부문별 경제통합기구를 설립함.
  - 산업구조 조정의 대상산업, 품목선정, 구조조정 방법, 유망산업 선정 및 지원방법, 쇠퇴산업 이전, 실업대책 등에 대해서 공동 협의함.
- 북한의 경제력 향상을 도모하고 장기적으로 통일한국의 경제구조 개편을 고려하여 북한의 에너지, 전력산업 및 교통로 등 사회간접자본에 대해 공동투자함.
- 북한의 가격자유화조치 및 민영화계획 등에 대해서 협의하고 북한의 개혁조치 지원방안을 모색함.
  - 북한의 가격개혁과정에서 통화관리, 재정, 환율·이자율 조정, 국제수지 관리 등에 관한 문제를 협의함.
  - 남북기업간 기술제휴, 북한민영화계획에 대한 남한기업의 참여, 민영화과정에서 수반되는 재정문제 등에 대해서 협의함.

### <사회·문화분야>

- 사회·문화분야의 인적 교류를 확대하고, 민간단체 및 지역간 교류·협력을 활성화함으로써 교류·협력체제를 구축하고 사회·문화공동체를 완성해 나감.
  - 학술·문화·체육·종교 등 각종 민간단체간 공동활동을 확대하고 민간단체간 자매결연을 추진함.
  - 시·도·군 등 지방자치단체간 교류 확대 및 자매결연을 추진함.
- 신문 및 방송 개방을 통하여 남북한 상호이해 증진과 민족동질성 회복을 도모하는 동시에, 북한주민의 민주의식 형성을 촉진함.

### (3) 기구 구성·운영방안

- 「남북연합」단계에서는 남북정부가 외교권, 국방권, 입법권을 각기 보유한 기초 위에서 쌍방간의 현안문제를 협의·해결하기 위해 「기본합의서」에 따라 설치된 각종 기구를 발전시켜 「남북정상회의」, 「남북각료회의」, 「남북평의회」, 「공동사무처」, 「상주연락대표부」 등을 구성·운영하고, 개인 및 집단간의 각종 분쟁에 대비하여 분쟁조정기구를 설치함.
  - 각 기구의 권한, 인원구성, 회기, 의사진행방식, 의사결정방식 등에 대해서 각각 별도의 세부 합의서를 채택함.

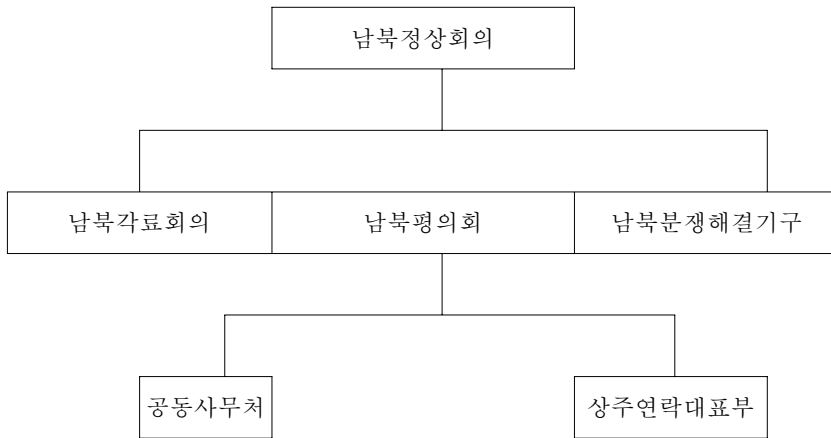


- 「남북정상회의」는 「남북연합」의 현안 및 통일문제 전반에 관한 최고 의사결정기구임.
- 「남북각료회의」는 「남북연합」의 모든 현안을 협의·조정하고 결정사항을 실천하는 집행조정기구로서 대외활동에서의 상호협력, 군사문제 조절, 남북한 경제교류·협력 실시 및 사회개방을 추진하여 경제·사회·문화공동체를 구축해 나감.
- 「남북평의회」는 대의기구로서 「남북연합」의 효율적인 운영을 위하여 「남북각료회의」에 대하여 자문하고 통일헌법의 초안을 협의하는 한편, 통일국가 수립을 위한 방안과 절차에 대하여 협의함.
- 「공동사무처」는 실무지원기구로서 「남북각료회의」 및 「남북평의회」의 효과적인 운영을 위한 각종 인적·물적 지원을 제공하는 기능을 수행함.
- 「남북상주연락대표부」는 남북한의 정보교환 및 정책협조 업무를 담당함



- 「남북상주연락대표부」는 서울과 평양에 설치함.

- 남북분쟁 해결기구로 교섭위원회, 사실심사위원회, 조정위원회, 중재재판소 등을 설치·운영하되, 「남북분쟁 해결에 관한 협정」을 체결함으로써 남북분쟁 해결기구의 구성 및 운영, 각 기구간의 상호관계 등에 대해 일괄적으로 규정함.



## 다. 통일국가단계

### (1) 단계 진입절차

- 「남북연합」후기에 남북간의 공존공영이 정착되고 통일여건이 조성될 경우, 남북한은 통일헌법을 마련하고, 통일헌법에 따라 남북총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 통일국가를 선포함.

(2) 주요 정책과제

- 「통일국가」단계에서는 정치공동체 실현을 통하여 단일민족 국가를 수립하고 민족구성원 모두의 자유·인권·복지가 보장되는 통일국가의 미래상을 구현하기 위하여 다음과 같은 정책과제를 추진함.

<정치분야>

- 북한지역의 정치단체 및 정당의 활동을 활성화하고 이념적 성향에 따라서 남북의 정치단체 및 정당의 통합을 추진함.
- 남북의 지역적·계층적 갈등을 해소하기 위한 제도적 방안을 강구하여, 남북지역 격차가 정치·사회적 갈등으로 표출되지 않도록 예방함.
- 북한지역의 민주화를 위해서 장기적으로 청년층과 지식인, 중산층 양성방안을 강구하고, 정부차원과 민간단체 차원에서 정치·사회지도자 육성계획을 마련·실시함.

<외교·국방분야>

- 남북한이 각각 제3국과 체결했던 조약·협정 및 대외관계를 정비·통합함.
- 남북한의 군대를 축소 통폐합하여 단일통합군을 창건함.
  - 군병력 및 장비의 통합, 작전개념의 정비, 새로운 안보계획의 수립 등을 추진함.
  - 주한미군 문제는 동북아지역 안보, 통일한국의 군사력, 동북아 다자간 안보협력의 진전 정도 등을 고려하여 결정함.

## &lt;경제분야&gt;

- 화폐통합, 세제 단일화 등을 실시하고, 가격체계·재산소유권 제도·대외무역체계를 단일화하여 경제제도를 완전 통합함.
  - 중앙은행을 설립하여 화폐통합을 실시하되,
  - 화폐교환 비율은 남북한의 경제력 격차와 북한지역의 경제 활성화 등 복합적 요인을 고려하여 결정함.
- 북한지역에 대한 대규모 경제개발계획을 실시함으로써 남북 지역간 균형개발을 도모하고 북한지역 주민의 경제적 지위 향상을 도모함.
  - 북한지역을 시장경제체제로 전환시키기 위해 토지 및 기업의 민영화를 확대 실시하고,
  - 경영인·금융인·고급기술자 등을 양성하는 교육계획을 마련함.

## &lt;사회·문화분야&gt;

- 사회·문화분야의 각종 민간단체들을 통합하고, 북한지역에 공동 및 민간의 사회·문화시설을 확대함으로써 북한지역 주민들이 과도기적 심리불안을 극복하고 다원주의적 사회질서에 적응할 수 있도록 함.
- 통일 후 남북한 지역 주민간의 화합과 공영을 위하여 국민에 대대 광범위한 교육·홍보프로그램을 마련·시행함.
  - 북한지역 주민 재교육을 위한 전문기관을 설립하고 전문가를 양성함.
  - 남한지역 주민에 대해서도 민족동질성 증대와 통일후 사회적 갈등 해소, 통일한국의 건설 등을 위해서 다양한 교육을 실시함.