

2013 전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 간담회

## 정치 및 통일외교안보 분야 비전과 의제

일 시 : 2013년 3월 29일(금) 14:00

장 소 : 국회 의원회관 제2간담회실







## CONTENTS

### Session I >>> 정치분야

사회 : 김성곤 전국대의원대회준비위원회 위원장

#### 발제문 : 민주당의 정치 비전과 정책

- 김태일 영남대 교수 1

#### 토론문

- 이준한 인천대 교수 9
- 김종법 서울대 교수 17
- 김재홍 경기대 교수(민주당 대선평가위원회 간사위원) 25

### Session II >>> 통일·외교·안보 분야

사회 : 추미애 민주통합당 국회의원

#### 발제문 1 : 민주당 대북정책의 비전과 과제

- 김연철 인제대 교수 33

#### 발제문 2 : 민주당 외교·안보 정책의 비전과 과제

- 김기정 연세대 교수 41

#### 토론문

- 전재성 서울대 교수 49
- 김계동 연세대 교수 53
- 하정열 한국안보통일연구원 원장 59
- 진성준 민주통합당 국회의원 65



• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령 · 정책분과 간담회

발 제 문

# 민주당의 정치 비전과 정책

• 김태일 / 영남대 교수





# 민주당의 정치 비전과 정책

김태일 (영남대학교 정치외교학과)

## 1. 역사 및 현실 인식

### o 역사 인식

- (민족) 항일독립운동의 민족 전통
- (국가) 대한민국임시정부의 건국 정신
- (민주) 4.19혁명, 광주민주화운동, 6월민주항쟁의 민주 이념
  - \* 현 민주통합당 강령에 있는 1987년 노동자대투쟁, 국민의 정부와 참여정부, 촛불민심 등은 위의 사건들과 역사적 의미의 수준이 다른 것이어서 강령에 담지 않아도 좋다고 생각함

### o 현실 인식

- (성과) 절차적 민주주의의 실현은 일정한 수준 실현
- (과제) 민주주의의 공고화: 실질적 민주주의의 실현, 민주적 가치의 내면화, 생활화

## 2. 이념 및 비전

### o 이념(가치)

- 자유
- 민주
  - \* 'OO주의'와 같은 식으로 표현하면 불필요한 논쟁을 야기하기 때문에 가치를 개념으로 제시하는 것이 필요함
  - \* '자유'라는 이념은 한국정치에서 보수, 진보 모두 소홀하게 다루고 있음
  - \* 젊은이들에게는 특히 자유라는 가치가 중요해 지고 있음
  - \* 자유와 함께 그것을 견제하는 원리로서 '민주' 이념은 헌법적 가치의 기본임

### o 비전

- 책임성과 반응성의 강화
  - \* 그간의 정치개혁의 방향이 특권 내려놓기에 치중되어서 '정치'를 약화시켰다는 비판이 있음. 특권 내려놓기도 해야 하지만 정치가 국민들의 요구에 정확하고 기민하게 반응하면서 국민들의 요구 실현에 책임성을 제고하는 것이 더 중요함.
  - \* 책임성과 반응성이 제고되면 특권 내려놓기는 자연스럽게 해결될 수 있을 것이

기 때문에 책임성과 반응성 제고를 위한 생산의 정치, 상생의 정치, 소통의 정치를 위한 과제를 찾아야 할 것임

#### ○ 성격

##### － 진보의 중용

- \* 민주당의 정체성을 둘러싼 ‘진보 vs 중도’ 논쟁은 실익이 없음
- \* 유권자의 성격: 당파적 태도 일관성을 가진 진보, 당파적 태도 일관성을 가진 보수, 그리고 태도 비일관성을 가진 유권자 그룹이 존재하고 있음. 태도 비일관성을 가진 유권자 그룹은 주로 연령-40대, 지역-수도권, 성향-중도, 당-무당파, 투표-스윙, 정책선호-복합적 정체성을 가지고 있음. 태도 비일관성을 가지고 있는 유권자 그룹의 지지를 얻어야 하지만 이들에 지지기반을 두는 정체성 전략은 무의미하다고 보는 것임.
- \* 당파적 태도 일관성을 가진 진보에 정체성을 두면서 ‘중용’의 정치를 하는 것이 적절하다고 봄. 중용이란 어떤 이념적 위치에서건 통찰력을 가지고 본질을 단숨에 파악한 후 상황과 때에 맞게 선택하는 것임.

#### ○ 세력

##### － 서민과 중산층의 정당

### 3. 정책 목표와 방향

- 소통과 협치 - 상생, 협력의 정치
- 정치혁신 - 기득권 내려놓기, 생산의 정치, 깨끗한 정부
- 정당혁신 - 분권형 정당

### 4. 정책과제(문재인, 안철수 공동선언, 선거 공약)

#### ○ 국회 개혁

- － 의원의 영리목적 겸직 금지
- － 전직의원 연금 폐지
- － 국회 윤리위 시민 절반 이상 참여, 윤리위 산하에 시민제소위원회 설치, 윤리위의 징계안 결정은 일정한 시한 내에 반드시 본회의 상정, 처리
- － 민간 전문가 참여하는 국회의원세비심의회를 거쳐 세비 결정
- － 상시 국감제도
- － 국회 상임위 의결로 국정조사와 감사원 감사청구 가능



- 예결위 상시 운영, 정부 예산안 조기 제출, 회계 감사처 국회 설치
- 입법 청원제도 강화하여 국민의 참정권 제고

#### ○ 대통령, 권력기관 권한 제한

- 대통령의 인사권 남용, 부당한 인사 개입 통제
- 국무총리의 인사제청권, 해임권고권 보장, 장관의 인사권 보장
- 대통령의 사면권 남용 자제
- 대검 중수부 폐지, 고위공직자 비리 수사처 신설
- 검사 청와대 파견 금지
- 경찰에 경미한 사안부터 수사권 부여

#### ○ 선거 제도 개혁

- 국회의원 선거구 획정 위원회, 민간 참여
- 비례강화, 지역구 축소

#### ○ 지방분권, 균형발전

- 기초의회 정당공천 폐지, 정원의 20%는 장당투표를 통한 비례 여성에게 할당
- 자치입법권 및 자주재정권 확대
- 자치경찰제 도입
- 지방분권추진기구 설치
- 지방대 육성 및 지역인재 양성

#### ○ 정당개혁

- 첨부자료 참고!

[참고자료]

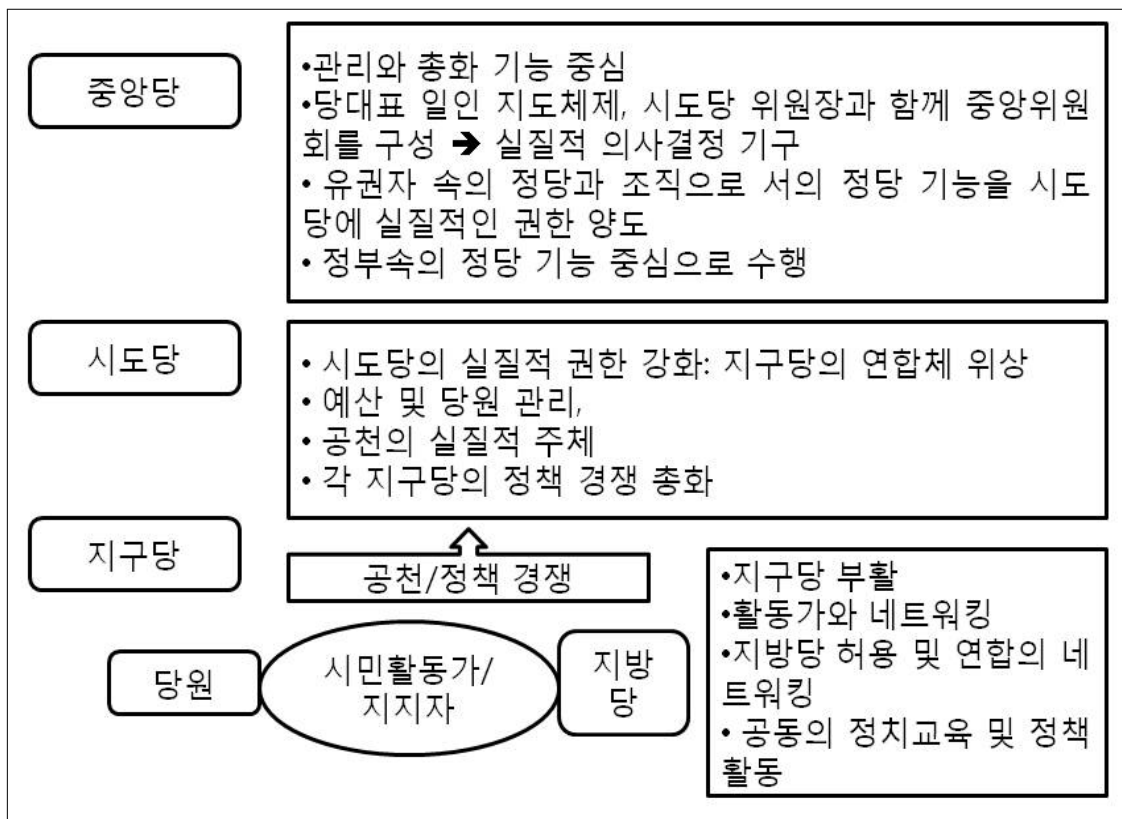
## 민주통합당 개혁에 대한 소고: 조직 구조 편<sup>1)</sup>

### □ 혁신 배경

- 아래로부터의 정당 민주화를 통해 현재의 리더십 위기를 극복
- 당원과 지지자들의 네트워킹으로 당 조직을 개선
- 민주적 공천과 정책 경쟁 모형의 구축

### □ 혁신 방안 개요

〈그림 1〉 민주통합당 혁신 방향 개요



1) 조 성 대 (한신대학교) 정치비전 연구팀

## □ 혁신 방안

### 1. 지구당 부활 및 당원-지지자 네트워킹 모형 수립

#### 1) 지구당 부활: CORE의 회복

- 현재 법외 조직으로 당원협의회로 존재하는 지구당을 법정 조직으로 부활시켜야
- 2003년 정치개혁으로 지구당 폐지; 돈 먹는 하마/지구당의 부패 문제가 원인이었음
- 그러나 이로 인해 유권자 속의 정당 기능을 상실; 한편으로 국민참여정선(지지자 중심의 정당 모형)과 부합하는 측면이 있으나 실질적으로는 지역에서의 정당의 약화를 초래
- 따라서 유권자 속의 정당 기능을 회복시키기 위해 당원 중심의 지구당을 법정 조직으로 부활시켜야
- 당원의 DB화 및 체계적 관리 프로그램 마련

#### 2) 시민사회 활동가 및 지지자 그룹과 네트워킹: ACTIVISTS를 CORE에 연결

- 지역의 다양한 시민단체 활동가 및 지지자(예, 과거 국민참여정선 참여자 등) 집단의 조직화, DB화 및 당원과의 네트워킹 마련
- 정치 교육, 청년 아카데미 등의 교육 프로그램
- 지역 현안(정책)을 중심으로 활동가 및 지지자들과의 공동 사업 추진

#### 3) 지방당의 허용 및 정치연합 모형: LOCAL PARTY와의 연합

- 현재의 정당법은 5개 이상 시도 단위, 각 단위에서 1,000명 이상의 당원을 지녀야 정당 설립 인가를 받을 수 있는 구조
- 정당법을 개정(예, 한 개 이상 시도 단위, 각 단위 5,00명 이상 당원)함. 단, 이당은 지방선거에만 출마를 허용. 지역 현안 중심의 풀뿌리 단체들의 지방정치 진출을 허용
- 정치 연합의 네트워킹
- 공동의 프로그램 개발, 시민단체 활동가 및 지지자들에 대한 교육 및 정책 개발 및 정책 활동 추진

#### 4) Core + Activists + Local Party의 네트워킹 모형의 중심적 역할을 담당.

- 코어인 당원 중심의 정당을 회복
- 여기에 지역민들과의 네트워킹 구조를 확립해 한편으로 지지자 집단들을 확장하고(정책 및 지도부 선출 권한 및 공직 후보 선출 권한을 충위를 설정해 분배할 필요가 있음), 다른 한편, 공동의 정책 개발 및 활동을 통해 잠재적인 당원을 확충하는 효과를 지님.
- 더불어 지방당과의 연합정치 네트워크를 통해 Core+Activists(시민단체)+지방당의 로컬 거버넌스를 확립할 수 있음.

## 2. 실질적 권한을 지닌 시도당의 확립

: 유권자 속의 정당 및 조직으로서의 정당 기능의 수행에서 핵심적인 역할

### 1) 지구당의 연합체

- 당비 및 예산의 관리
- 당원 및 활동가의 DB화 및 관리
- 지구당 활동의 프로그램 수립
- 지구당 간 정책 경쟁의 관리

### 2) 공천에서의 핵심적 역할 수행

- 지구당으로부터 올라오는 상향식 공천의 총괄 관리
- 중앙당의 필터링(공천심사위원회의 결정, 지구당으로부터 올라오는 후보들을 2~3배수로 축소해주는 역할)을 관리
- 지구당 경선 관리

## 3. 관리형 중앙당

### 1) 정부 내 정당의 기능 중심의 중앙당

- 국회 및 행정부와와의 인적·정책적 네트워크로서의 정당
- 그 외 유권자 속의 정당 및 조직으로서의 정당 기능은 사·도당 및 지구당으로 이전 및 관리 및 총화 기능을 수행

### 2) 중앙당 리더십

- 1인 대표 체제 아래 시도당 위원장들이 실질적인 당의 운영 중심이 되는 구조로 운영
- 최고위원회의 폐지
- 정부 내의 정당은 당대표와 원내대표, 그리고 시도당 위원장 간의 조율로 당론을 수립한 뒤, 의총에서 인준을 받는 방향
- 원내 교섭단체 정치는 원내대표와 상임위원장, 간사 중심으로 당론을 집행해 나가는 과정으로

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령 · 정책분과 간담회

## 토론문

• 이준한 / 인천대 교수





# 민주당의 정강정책 개정 방향

이준한 (인천대 정치외교학과)

## I. 한국 유권자의 이념 성향에 조응하는 정강정책의 개발

### 1. 한국 유권자의 이념성향 변화: 1981-2004

연도	무응답	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	평균 (5.5)	N
1981	46.7	3.8	7.2	19.9	14.1	8.2	6.1	970
1990	3.2	3.4	9.6	35.2	23.7	24.9	6.7	1251
1991	2.4	3.6	10.9	33.3	32.7	17.0	6.2	1185
1995	1.1	11.0	23.0	37.6	21.6	5.7	5.2	1249
1996	12.3	2.1	7.7	40.5	27.4	10.0	6.3	1000
1997	1.9	1.8	9.1	43.7	34.3	9.2	6.2	1123
1998	3.1	4.4	12.6	53.4	18.7	7.8	5.7	1010
1999	0.7	5.5	19.7	51.8	19.9	2.5	5.5	1007
2001	8.3	7.1	25.8	44.1	13.4	1.4	4.9	1005
2004	10.6	3.0	9.5	40.2	29.2	7.5	6.2	1037

자료: 1981, 1990 World Value Survey, 그 외 Korea Barometer Survey

### 2. 한국 유권자의 이념성향 변화: 2004-2012

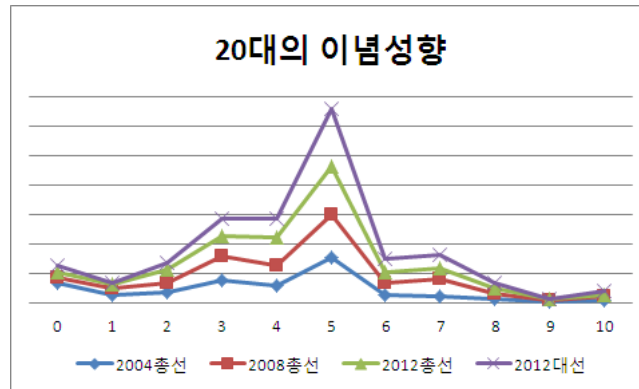
	2004 총선	2008 총선	2012 총선	2012 대선
0	8.20%	3.10%	3.30%	3.30%
1	3.40%	2.70%	1.50%	0.80%
2	6.20%	3.80%	5.30%	2.90%
3	12.50%	9.30%	10.50%	5.90%
4	10.30%	8.70%	10.50%	8.90%
5	33.00%	28.20%	28.70%	36.80%
6	7.00%	10.40%	10.30%	10.00%
7	8.10%	13.00%	10.70%	11.10%
8	5.20%	8.40%	7.30%	7.80%
9	2.20%	5.50%	2.80%	3.30%
10	3.90%	7.00%	9.10%	9.10%
평균	4.59	5.54	5.40	5.65
유효 N	1241	786	717	1167

자료: 한국사회과학데이터센터 선거 뒤 설문자료 2004년 총선, 2008년 총선, 2012년 총선, 2012년 대선

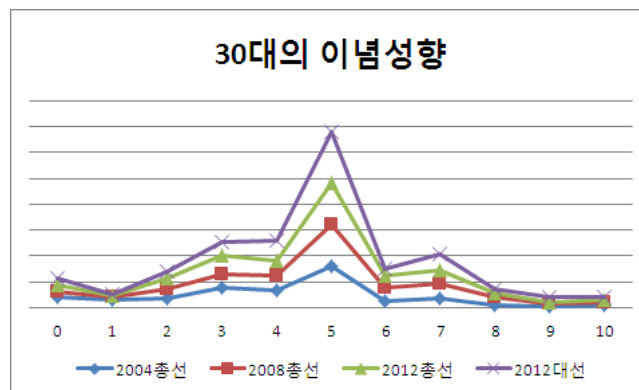
## II. 연령대별 타게팅 정강정책의 개발

### 1. 연령대별 이념 변화의 추이

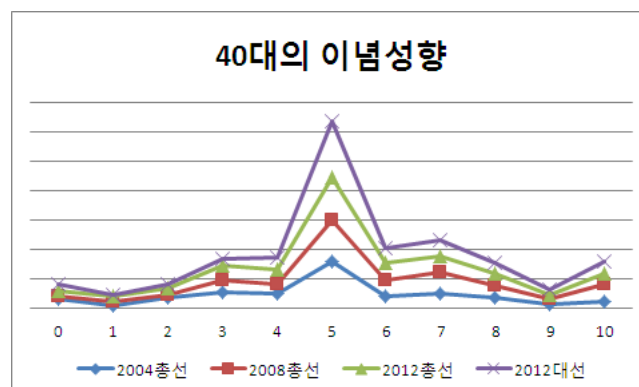
〈그림 1〉 20대의 이념성향: 2004-2012



〈그림 2〉 30대의 이념성향: 2004-2012

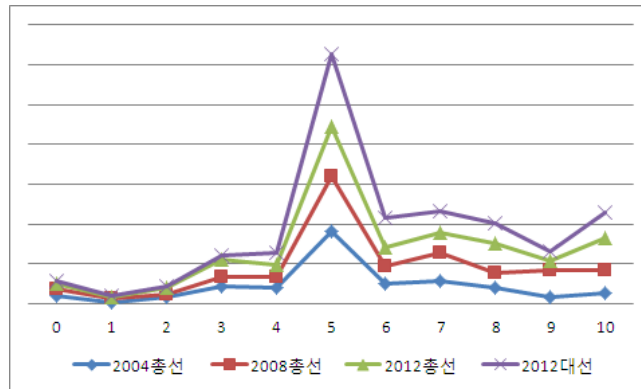


〈그림 3〉 40대의 이념성향: 2004-2012

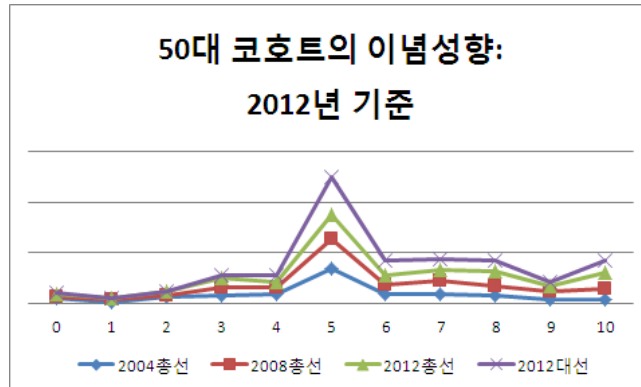




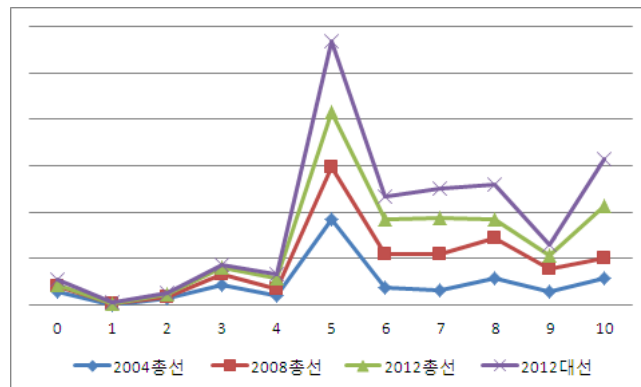
〈그림 4〉 50대의 이념성향: 2004-2012



〈그림 5〉 2012년 기준 50대의 이념성향: 2004-2012



〈그림 6〉 60대의 이념성향: 2004-2012



### Ⅲ. 중도노선의 강화 vs. 진보정체성의 강화

#### 1. 중도노선을 강화하는 것은 고연령대, 고학력층, 부동층을 잡는 전략

- 민주당이 중도노선을 더욱 강화하는 방향으로 혁신해야 한다는 방안은 고연령대와 교육수준이 높은 유권자에게 반응을 살 수 있음
- 민주당이 중도이념을 더 강화하는 방향으로 혁신하는 방안은 ‘이명박정권 교체와 박근혜 선택 부동층’에 영향을 줄 수 있음
- 이 방안은 호남 거주 유권자의 반대를 받겠지만 영남 거주 유권자의 긍정적인 반응을 얻을 수 있음

〈표 3〉 민주당의 혁신으로 중도노선의 강화가 필요함

	I	II	III
50600이상	.35 (.13)**	.32 (.14)**	.32 (.14)**
교육수준 (1=국졸...4= 대재-)	.44 (.12)***	.44 (.12)***	.45 (.12)***
저소득층 200만원 미만	.02 (.19)	.04 (.19)	.02 (.19)
남성	-.00 (.12)	.01 (.12)	-.00 (.12)
거주지 호남	-.51 (.31)	-.54 (.31)*	-.52 (.31)*
거주지 영남	.41 (.13)***	.42 (.13)***	.41 (.13)***
이명박심판 ^ 박근혜 선택	.32 (.18)*		.27 (.19)
노무현 선택 ^ 박근혜 선택		.12 (.10)	.08 (.10)
절편	-3.24 (.51)***	-3.32 (.52)***	-3.33 (.52)***
No.	838	838	838
Prob > chi2	0.0000	0.0000	0.0000
Pseudo R2	0.0733	0.0705	0.0744

주: \*  $p < .1$ , \*\*  $p < .05$ , \*\*\*  $p < .01$

#### 2. 진보의 정체성을 강화하는 것은 확장성이 없는 전략

- 민주당이 진보의 정체성을 더욱 강화하는 방향으로 혁신해야 한다는 의견은 대체로 통계적으로 의미있는 방향이 아닌 것으로 보임
- 민주당이 진보의 정체성을 더욱 강화하는 방향으로 혁신하는 방안은 ‘이명박정권 교체와 박근혜 선택 부동층’에 영향을 줄 수 있지만 ‘10년 전 노무현 선택 후 박근혜 선택 부동층’에게는 오히려 부정적인 영향을 줄 가능성이 있음
- 표가 비어 있는 것은 해당 통계모델 전체가 통계적으로 유의미한 것이 아닌 것을 의미함

〈표 4〉 민주당의 혁신으로 진보정체성의 강화가 필요함

	I	II	III
50600이상			-.21 (.16)
교육수준 (1=국졸...4= 대재-)			-.08 (.10)
저소득층 200만원 미만			.26 (.18)
남성			-.10 (.12)
거주지 호남			-.31 (.25)
거주지 영남			-.04 (.14)
이명박심판 ^ 박근혜 선택			.40 (.19)**
노무현 선택 ^ 박근혜 선택			-.24 (.11)**
절편			-.84 (.43)*
No.	838	838	838
Prob > chi2	0.2201	0.1791	0.0770
Pseudo R2			0.0301

### 3. 민생중심정책을 강화하는 것은 고연령대와 저소득층을 잡는 전략

- 민주당이 민생중심정책을 강화하는 방향으로 혁신해야 한다는 의견은 5060세대와 월 평균 가구 소득 200만원 미만의 저소득층이 선호함
- 민주당이 민생중심정책을 강화하는 방향으로 혁신하는 방안은 부동산층에게 영향이 없음

〈표 5〉 민주당의 혁신으로 민생중심정책 강화가 필요함

	I	II	III
50600이상	-.29 (.10)***	-.31 (.11)***	-.31 (.11)***
교육수준 (1=국졸...4= 대재-)	-.12 (.07)*	-.11 (.07)	-.11 (.07)
저소득층 200만원 미만	.27 (.13)**	.26 (.13)**	.27 (.13)**
남성	.11 (.09)	.09 (.09)	.11 (.09)
거주지 호남	-.15 (.15)	-.14 (.15)	-.15 (.15)
거주지 영남	-.09 (.10)	-.09 (.10)	-.08 (.10)
이명박심판 ^ 박근혜 선택	-.16 (.14)		-.20 (.15)
노무현 선택 ^ 박근혜 선택		.04 (.07)	.07 (.07)
절편	-.01 (.29)	-.09 (.30)	-.08 (.30)
No.	838	838	838
Prob > chi2	0.0292	0.0409	0.0366
Pseudo R2	0.0150	0.0141	0.0159



• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령 · 정책분과 간담회

## 토론문

• 김종법 / 서울대 교수





# 정치 분야 토론문

김종법 (서울대 국제대학원)

## 토론문의 목적과 방향

### 1) 왜 민주당인가?

- 민주당의 변화에 대한 노력은 존재하는가?
- 그 흔한 당명 개정도 못하는 정당의 미래는 가능한 것인가?

### 2) 야당인지 여당인지?

- 야성 상실과 집권당의 견제와 균형을 거의 하지 못하는 정당이라는 비판
- 야당(我黨)의 성격과 내용을 버려야 할 것임.

### 3) 서민과 국민 정당 지향?

- 99% 정당을 위한 1% 특혜와 기득권 의원들의 정당은 아닌지?
- 권위주의와 특권 의식이 팽배한 집단으로서 국회의원의 모습은 아닌지 반성과 성찰 필요

### 4) 적극적 복지 정책 실현

- 노동을 통한 복지 정책 해결
- 비정규직의 양산이나 무조건적인 일자리 확충이 아니라 정규직 확충이 가능하게끔 입법 활동을 하는 것이 중요

### 5) 국민의 고통과 어려움에 귀기울여주는 힐링 국회의원 상의 정립 필요

- 국민의 고통을 직접 듣는 제도적인 장치와 노력이 필요
- 시·도·지방의회 의원을 활용하는 정치 구조가 아니라 지역구 관리를 위한 보조적인 수단과 장치로 인식하는 모습을 보이는 한계
- 열린 정당과 국민 정당 지향

### 6) 선거 정당과 잡탕 정당 지양

- 선거만을 위한 정당이자, 선거에서의 승리만이 정당 존재의 기준이 되어 버린 무능력 정당
- 연합정치의 의미를 잘 살릴 필요가 있음에도 제대로 활용하지 못하는 무능한 만형 정당.

- 4.24 재보선의 경우 더욱 이와 같은 상황이 드러나고 있음.
- 계파와 정파에 대한 공식화 필요

#### 7) 노선과 정책을 통해 당권 경쟁을 벌이는 선명성과 장기 비전의 필요

- 한지붕 세 가족 이상이 동거하는 현 상황을 정리할 필요성 존재.
- 정책과 비전에 대한 장기적인 철학과 이념이 필요.
- 시대정신을 반영하는 새로운 정당 정체성 구축의 필요
- 당장의 당면한 선거만을 위한 임기응변식 정당 체제로 보임.

#### 8) 노동자 정당 지향

- 민주 노동당의 장기간 공백을 메우지 못하는 노동 정책 무비전 정당으로서는 수권 정당의 어려움
- 노동과 복지 정책을 별개의 영역으로 생각하여 정책을 준비하거나 세우려 하지 말고, 동반정책과 불가분의 정책으로 영역을 함께 묶어내야 할 것임.

#### 9) 대기업에 기댄 경제정책의 틀을 과감하게 바꿔야할 시점임.

- 모든 정책 지향점에서 대기업을 배제하라는 의미가 아니라 미래 산업과 성장 동력을 위한 장기적인 국가발전 정책에 대한 비전이 필요함.
- 4대강사업에 대한 반대가 유일한 정책 대안은 아니며, 미래지향적인 대안사업을 제시하여야 국민적인 공감대 획득할 수 있음.
- 상생의 경제정책과 정치를 시혜와 혜택을 주는 정치로 변질시켜서는 안 될 것임.

#### 10) 교육 정책에 대한 전반적인 개혁과 국민적인 공감대 형성 노력 중요

- 교육 문제 해결은 장기적인 관점에서 대한민국의 체질과 현재 안고 수많은 정책(예를 들면: 청소년, 입시, 청년, 일자리, 노동의 안정성과 지속성, 복지, 노령화 사회에 대한 준비, 국가 경쟁력 등과 모두 밀접하게 관련이 있음)들을 고려하여, 부동산이나 주거 및 환경 문제들과 연계할 필요가 있음.

## 2. 정치 분야의 '비전'과 과제

### 1) 현재의 민주당은 수권 정당으로서의 존재와 목적의식 상실

- 야성 상실과 기득권 정당의 모습만 존재
- 자기반성이나 혁신의 모습은 사라지고 기득권 유지를 위한 정파 대결로 인식
- 자기 정체성의 상실에 따른 새누리당과의 정책적인 수렴화와 동질화 현상을 보이고 있음.
- 세대교체의 실패와 '선거정당'화



- 과학적인 분석에 바탕을 둔 철저한 전략 부재 상황

## 2) 패배를 승리를 향한 기회로 만드는 전략과 전술의 부재 상황

- 총선과 대선 패배의 책임에 대한 표명 부족
- 박근혜 정부 출범 시기 문제점들을 국민들에게 알리는 데에는 성공했지만, 이를 민주당이나 야당의 지지로 연결시키는 데에도 현재까지는 실패한 것으로 보임.
- 현재의 선거구제 아래에서는 민주당의 중심적 역할이 향후 정치 분야의 성공에서 가장 중요함.
- 단순다수 소선거구제를 변경하지 않는 한, 연합정치의 큰 틀에서 민주당의 역할과 기능에 대한 고민이 필요함.

## 3) 정치권력 획득을 위한 '새정치' 전략의 필요성

- 새정치의 내용에 대한 전반적인 준비와 전술적인 방법에 대한 연구와 준비 필요
- 세대, 이념, 정책, 지역을 아우르는 종합적인 대책의 필요성
- 중요한 방향은 현재 국민들에게 비쳐지고 있는 무능력하고 특권적인 기득권을 가진 정당이나 국회의원의 위상과 신분에 분명한 변화의 모습을 보여줄 필요가 있음.
- 당명 개정이나 국회의원 혜택 축소 및 국회의원 정수를 늘리되 현재의 국회의원 유지 예산에서 충당하는 방법 등을 선택할 수 있음.
- 생계유지와 사적이익을 위한 배타적인 의원의 모습이 아니라, 국민과 밀착할 수 있는 생활정치와 아픈 곳을 치유하고 가려운 곳을 긁어주는 힐링 정치와 효자손 정치의 역할을 해야 할 것임.
- 서민과 중산층을 위한 정책 방향의 구심점을 분명히 제시할 필요가 있음(반재벌-친중소기업, 반노동-친노동, 반기득권-친서민, 반특혜-친공정, 반칙과 특권이 없는 사회를 지향하는 정책을 기반에서부터 준비해야할 것임).

## 4) 정치개혁 내용이 국민들을 위한 것이라는 정책 준비와 실질적·구체적 정책제시

- 집권에 대한 비전과 그에 따른 세부정책의 연계와 실현 노력
- 집권여당 정책 제시에 대해 지나치게 소극적인 측면과 대응방침을 보다 적극적으로 바꿀 필요성 존재.
- 탈(脫)정치화되어 있고, 비(非)정치화 되어 있는 사회의 제반 영역과 분야에 대한 진(眞)정치화와 실(實)정치화 => '진실정치' 표방
- 정치가 소비적이고 갈등유발적인 것이 아니라 생산적인 것이라는 사실을 의원들의 정책 토론회나 정책 준비과정에 국민들을 참여시키는 방법 등의 필요성 존재.
- 국민의 현실에 맞춘 현장정치와 생활정치 계발에 노력을 해야 함(대개의 정책들이나 입법 내용이 국민의 입장에서 필요한 부분과 내용이 미흡하거나, 심지어 전혀 다른 측면이 존재하는 것도 정치 불신과 민주당에 대한 국민적 실망과 깊은 연관이 있음).

5) 경제정책이나 교육정책 등의 연계 분야 정책수립 시 세밀한 정책과 정치의 필요

- 부동산 정책이나 경제 활성화 정책을 그저 재산증식을 위한 정책이나 수단으로 인식하는 경향에서 탈피하여, 주거 환경과 교육 그리고 노동 문제까지를 연계하는 경제통합정책 수립의 필요성
- 교육정책을 단순히 입시방식을 바꾸는 수준에서 접근하는 것이 아니라, 한국의 미래와 국민을 위한 정책으로 연동시킬 수 있는 능력을 보여주어야 함.
- 추상적이고 모호한 단어와 개념 나열보다는 국민들이 진정성으로 갖고 느낄 수 있는 실질 정책과 생활 정책이 필요함.

6) 계층정당 그리고 시민정당으로서 당정체성 확립

- 한국에서의 노동자 개념은 유교적 관점에서 논의되고 있기에 블루컬러만을 지칭하는 것이 일반적임.
- 이는 노동자 계급성을 축소시키고 노동자에 대한 편견과 고통의 요인이었음. 작금의 상황에서도 이와 같은 육체노동자 중심의 협소한 개념 정의는 지속되고 있는바, 계층으로서 중산층과 서민 지향정당의 뚜렷한 목적대상 층에 대한 규정이 필요함.
- 노선정립과 정책적인 기준 제시가 필요함(유연성과 융통성을 어느 정도 갖지만, 최소한의 정책과 노선에 대한 마지노선이 필요함)
- 글로벌 시대에 맞는 계층정당과 시민정당으로서의 정체성 확대가 필요함.

7) 지방정치를 위한 민주당의 노선 전환과 정책적 보완의 필요성

- 지역문제에 대한 접근과 해결을 위해서도 지방자치와 지역정치를 어떻게 지원하고 강화하겠다는 분명한 입장과 정책이 뒷받침 되어야할 필요가 있음
- 스스로 특정 지역에 기반 한 정당으로 외연을 축소하지 말고, 국민정당, 시민정당의 시작을 지방과 지역에서 시작할 것임을 천명할 필요가 있음.
- 지역 중심의 정치는 미래 대한민국의 경쟁력 강화와도 직결되는 문제이며, 통일 한국을 위한 준비에도 필수적인 사전작업임.
- 지방과 지역을 위한 기득권과 수도권 중심의 정책을 새로운 패러다임으로 전환시킬 필요가 있음.
- 강제적인 정책이 아니라, 교육과 부동산 문제 등을 종합적으로 연계하여 실질적인 정책을 준비하는 것이 필요함.

### 3. 민주당 강령의 한계와 개선을 위한 비판적 제안

#### 1) 새누리당과의 강령 비교

강령1	강령2
공정한 시장경제질서 확립을 통한 경제민주화 실현	경제활동의 성과가 국민 모두에게 골고루 돌아가는 경제민주화 실현
	사람을 위한 경제성장 실현
일자리 걱정 없는 나라 만들기/일자리중심 국정운영	노동자의 권익이 보장되며, 노동의 가치가 존중받는 사회
모든 국민이 더불어 행복한 복지국가 건설/국민행복을 위한 평생맞춤형복지	보편적 복지, 소득과 분배의 형평성 제고
	평화와 통일이 함께 가는 대북정책
성평등사회의 구현	성 평등이 실현되는 대한민국
가족가치의 극대화	행복의 기초단위로서의 가족에 대한 지원강화
	미래의 주역 청소년에게 희망을 주는 정책
청년일자리 대책 중점 추진	사회구성원으로서 존중받는 청년
평생학습사회 구축/노인·장애인·사회적 약자 맞춤형 일자리 대책 추진	적극적 사회참여, 활기찬 인생2막
사회적 약자와 소수자 존중	사회공동체 일원으로서의 진입장벽 해소
	국민건강보험 보장률을 높여 실질적 무상으로 달성
	사회적 기본권으로서의 주거
창의와 인성을 갖춘 인재 양성/교육기회균등의 실현과 공교육 강화/기회균등의 창조형 미래 교육 실현	평등의 가치를 실현하는 교육
열린 문화사회와 나눔 공동체 다양함을 존중하는 소통과 배려의 사회문화 실현	문화예술을 일상적으로 즐길 수 있는 문화의 나라 지향
창의인재 육성과 지식융합창조사회 발전/과학기술기반의 국정운영/과학기술을 통한 창의적인 국가 구현	신성장동력으로서의 과학기술
지속가능한 친환경사회 실현/친환경사회와 녹색성장	세계 평화와 사람중심의 에너지, 환경, 생태정책
안전한 나라/벤처중소기업 투자확대와 농어업 경쟁력강화를 통한 성장잠재력 제고	안정, 안전의 농림수산식품정책 수립
	새로운 영토주권 확립으로 해양입국 모색
	국가균형발전과 지방자치
	공공재로서의 언론, 뉴미디어
	국민의 이익을 최우선으로 하는 외교·통상·안보정책
700만 재외동포 지원과 한민족 네트워크 강화	700만 재외동포의 역량 극대화
	권력개혁과 시민참여 확대를 통한 민주주의 강화

- 강령의 내용으로 보아서는 새누리당과 민주당의 차별성에 실패한 것으로 보임.
- 실제 강령 구체적인 문구나 내용에서 두 당의 비교는 어느 정당이 낫다고 보기 어려운 점이 있음.
- 정당 강령이 모두 장점만을 부각시킨다는 측면에서 보자면 어느 정도 이해할 수

있는 측면이 있지만, 적어도 이를 바탕으로 하는 정책과 노선 차별성에서 실패한 것으로 평가할 수 있음.

- 한 가지 특징적인 사항은 일반인의 입장에서 볼 때, 문구나 내용의 이해도 면에서 보자면 새누리당의 강령이 훨씬 이해하기 쉽고 간결한 단어와 용어를 사용하고 있는 반면에, 민주당의 경우 추상적이고 난해하며 모호한 단어를 사용하고 있다는 특징은 존재함.

## 2) 민주당 강령에 대한 비판적인 제언

- 전달하고자 하는 내용의 보편적인 나열이라는 새누리당과 유사한 모습을 보인 것은 차별성 제시나 정책과 방향의 우위를 분명하게 하지 못했다고 볼 수 있음.
  - 정치·경제·사회·문화·교육·외교·안보·국방·통일·보건·복지 등과 같은 보다 세부 영역으로의 재편을 통해 분명한 메시지와 간결한 정책을 국민에게 전달할 수 있는 새로운 강령 재편작업이 필요함.
  - 경제민주화에 대한 정의를 ‘경제활동의 성과가 국민 모두에게 골고루 돌아가는’에 국한시킬 경우 국민들의 오해와 경제민주화에 대한 잘못된 편견을 민주당이 스스로 만들었다는 비판을 피할 수 없을 것임.
  - 이는 당정체성에 대한 구체적인 고민에서 우러나온 정의라기보다는 선거라는 당명 목표를 위한 기형적인 개념 정의라고 볼 수 있음.
  - 민주당 정책과 노선 중에는 이와 같은 기형과 돌연변이 개념과 정의가 많은 것으로 판단됨.
- “ 700만 재외동포의 역량 극대화” 역시 너무 추상적이고 모호함. 예를 들면 ‘재외동포의 권리확대와 보호강화’와 같이 구체적이고 국가가 무언가를 해줄 수 있다는 메시지를 전달하는데 실패함.
- 이와 같은 애매모호한 강령의 개념들과 내용은 강령 곳곳에서 발견되고 있다는 점에서 새누리당의 강령보다 졸속으로 만들어졌다는 느낌을 지울 수 없음.

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령 · 정책분과 간담회

## 토론문

- 김재홍 / 경기대 교수(민주당 대선평가위원회 간사위원)





# 민주당의 강령과 기본정책 검토

김재홍 (경기대 교수, 민주통합당 대선평가위원회 간사위원)

## ■ 민주당 강령의 변화

- 1990년대 새천년민주당 :
  - 중도개혁주의 노선으로 이념적 대립구도 탈피, 중산층과 서민의 정당 지향
  - 민주주의 정통세력으로 자리매김, 대화와 타협을 중시하는 국민화합의 정치
  - 시장경제와 함께 생산적 복지로서 경제정책의 균형화 추구
  - 지역과 사회계층적 분열을 넘어서 국민통합 추구
  - 한반도 평화와 남북통일의 기반 확립
  - 노·장·청 세대간 조화와 균형
- 2003년 열린우리당 :
  - 중도실용주의 노선으로 개혁정치의 대중화를 지향
  - 정통 민주개혁세력을 표방, 새롭고 깨끗한 정치 실현
  - 사회통합적 시장경제로 무한경쟁 시장을 보정, 중산층과 서민이 잘 사는 나라 구현
  - 한반도 평화통일 지향
- 2007년 대통합민주신당 :
  - 기존의 강령에 교육, 문화, 환경보전을 새로이 추가
- 2008년 민주당 1기 (정세균 대표) :
  - 기존의 강령에 복지국가, 민생제일주의 추가
- 2010년 민주당 2기 (손학규 대표) :
  - ‘민주 자유 복지 평화 환경’으로 기존의 강령에 자유를 추가.
- 2012년 민주통합당 (한명숙 대표)
  - 경제민주화, 사람을 위한 경제성장, 노동의 가치 존중
  - 가족에 대한 지원 강화, 청소년 중시 정책, 고령층 존중
  - 문화 예술의 나라 지향
  - 안전한 농림수산물정책 확립
  - 국가균형발전과 지방자치

- 언론과 뉴미디어의 공공성 보장
- 검경, 국가정보원, 국세청 등의 권력기관에 대한 민주적 통제

## ■ 2013년 민주통합당 2기의 강령에 추가할 내용

### □ 새로운 시대정신과 과제를 반영해야 :

- 민생, 복지, 경제민주화
- 디지털, IT, 융합과학기술
- 문화예술의 중심국가(한류)
- 학교폭력과 성폭력 등 범죄없는 ‘인간안보’ 확립
- 지역주의 타파와 국가균형발전
  - 지역보다 정치의식이 우위에 서는 국민 교육
  - 중앙정부보다 지방정부가 공권력과 재정의 주체가 되는 자치분권 지향
  - 공공투자와 인사, 교육기회가 모든 지역에 균등하게 제공되는 국가균형발전
  - 지역주민의 의사가 바탕을 이루는 풀뿌리 민주주의의 구현
  - 지방문화권의 형성과 발전으로 토착 전통문화가 융성하고 세계화하는 기반을 구축

## ■ 대선 과정에 대한 평가와 자성을 투사

- 지역과 민생, 평상시 정당활동, 그리고 세대

### □ 지역친화적 민생정당으로 대전환해야

#### ○ 국민들의 생활밀착형 민생정당 요구

- 대선패배의 원인을 분석하고 책임소재를 밝혀 정치적 교훈으로 삼기 위한 대선평가 위원회 활동 결과, 민주당 내 주요인사에 대한 설문조사와 일반 국민의식조사에서 최우선적으로 나타난 주문은 생활밀착형 민생정당으로 거듭나야 한다는 것이었음.



〈민생정당 관련 국민의식조사와 민주당 내 설문조사 결과〉

문항	국민의식조사			민주당 설문조사		
	찬성 (%)	반대 (%)	100점 만점	찬성 (%)	반대 (%)	100점 만점
민주당은 경제민주화, 복지 등의 의제를 선점했으나 이를 생활현장의 맞춤형 프로그램으로 바꾸는 데 새누리당 보다 못해 선거에서 졌다.	45.9	25.3	55.0	83.1	5.5	75.6
지역을 살릴 수 있는 건 민주당이라는 확신을 지역주민에게 주지 못해 선거에서 졌다.	53.5	18.0	58.5	73.7	11.3	70.3
민주당은 생활밀착형 민생정당으로 거듭나야 한다.	73.6	6.7	73.0	96.4	0.8	91.4

○ 지역주민의 삶 현장에 보이지 않는 ‘평상시 정당활동’

- 대선평가위원회가 전국 16개 광역시도를 순회하며 실시한 여론주도층과 민주당 지역위 간부들과의 간담회에서는 민주당의 평상시 정당활동이 취약했음이 드러남.

다음은 지역간담회에서 정리된 주요 발언내용.

“민주당은 선거 때만 움직이고 평상시엔 휴면한다. 생활정치가 돼야 한다.”(경기, 언론인)  
 “맞춤형 공약이 중요하지만 선거 때 임박해서 하는 단기 처방은 곤란하다. 민주당은 평상시 정당활동을 잘 해야 한다.”(전북, 대학교수)  
 “지난 5년 동안, 4.11 총선을 포함해서, 민주당의 문제점을 종합적으로 평가해봐야 한다. 민주당은 선거를 위한 정당이지 일상적인 활동을 하는 당이 아니다.”(전남, 대학교수)  
 “국민 속으로 파고 들어가야 이길 수 있다.”(전남, 도의원)

민주당이 평상시 휴면정당이라는 여론주도층의 이같은 비판은 생활밀착형 민생정당이나 국민 신뢰를 받는 수권정당과 정반대의 이미지를 고착시켰으며 그것이 대선 패배의 중요한 원인으로 분석됨. 이것은 앞의 표에서 보듯이 당내 설문조사와 국민의식조사에서 함께 순위가 높은 패인으로 꼽혔음.

○ 선거상황에서도 지역밀착 안해

- 이러한 일상적인 지역 활동을 등한시 해온 민주당은 선거 때만 움직인다는 것이 지역주민의 평가였지만, 이번 대선에서는 선거상황인데도 지역에서 성실하게 움직이지 않았다는 지적이 많았음.

“새누리당은 철저히 지역주민의 삶에 결합됐지만 민주당은 지역주민의 삶에 결합하지 못했다.”(인천, 시민단체 대표)

“지역의 의견이 전혀 반영되지 않은 지역공약으로 인해 지역유권자를 설득하는데 전혀 도움을 주지 못했다.” (인천, 민주당 지역위 사무국장)

“민주당은 지역적 가치에 더 많은 관심을 가져야 한다.” (전북, 시민단체 대표)

“민주당이 지역을 소홀히 했다. 문재인이 거제 사람인 줄도 몰랐다.” (경남, 언론인)

“바닥을 가장 잘 아는 사람들이 시의원 구의원인데, 시의원들이 전혀 움직이지 않았다. 유세차의 마이크도 잡지 않았다.” (대전충남세종시, 시민)

“기초의원과 광역의원의 조직적 활동이 부족했다.” (인천, 시민단체 간부)

“시도의원들이 자기 지역에서 활동하지 않고 서울의 중앙선대위에 상근하는 이상한 선거였다.” (중앙선대위 팀장급 증언)

민주당 주요 인사들을 대상으로 한 설문조사에서도 “민주당 국회의원들이 지역구에 가지 않고 서울에 머무르는 등 선거에 미온적이어서 졌다”는 설문에 66.2%가 찬성하였고, 100점 만점에 65.8점으로 문제점이 지적됨.

민주당의 평상시의 지역 활동에 대한 문제 제기는 물론이거니와 이번 대선에서는 선거 캠페인에서도 민주당이 지역 활동을 등한시하였다는 사실이 적나라하게 드러난 것임.

#### ○ 지역적 가치 인식에서 보수정당보다 못해

- 일반국민들을 대상으로 실시한 국민의식조사에서도 민주당의 지역 활동이 새누리당에 비해 왕성하지 못하고, 따라서 지역을 살릴 수 있는 정당이 민주당이라는 확신을 심어주지 못하고 있다는 점이 여실히 증명되었음.
- 향후 민주당이 지역적 가치에 더 관심을 가지고 국민 속으로 파고 들어가는 정당 활동을 진정성 있게 보여줘야 국민적 신뢰를 회복할 수 있을 것임. 그런 지역활동이 바로 생활정치이며 선거에 임박해서 단기적으로 대응하는 것은 별 효과가 없음.
- 민주당은 평상시의 정당 활동으로 평가 받고 그것을 축적해 갈 수 있어야 함. 이것이 지역간담회에 참가했던 지역민들의 목소리이자 국민의식조사에서 나타난 국민의 목소리.

#### □ 세대별 정치의식의 특성을 분석하여 맞춤형 기본정책으로 연결

#### ○ 세대별 인구구성비의 변화

- 이번 대선은 인구구성비에서 5060세대가 2030을 넘어선 뒤 처음 치르는 전국선거였음.
- 그런데도 이같은 유권자 지형변화를 사전에 간파하지 못하고 세대전략을 제대로 세우지 못함.
- 세대별 인구구성비는 간단한 사회조사로 알 수 있으며, 중요한 것은 세대별 정치의식과 특성을 분석하는 것임.

- 50대 이상이 되면 보수화한다는 이른바 ‘연령효과’란 정치의식에 의해 형성되는 ‘세대효과’에 비해 투표결정 요인으로서 유의미하지 않은 것으로 분석됨.
- 예컨대 1997년 대선에서 50대의 투표선택은 김대중 44.7% 대 이회창 37.0%였으며, 또 2002년 대선 때 60대의 투표선택을 보면 노무현 47.6% 대 이회창 44.6%였음.

#### ○ 정치적 세대의 구획

- 정치적으로 의미있는 세대 구획을 위해서는 정치사회화와 사회심리학 이론에서 외부세계의 변화와 충격에 감수성이 가장 예민하며 그것이 의식과 사고방식에 깊은 영향을 주는 나이인 10대 후반부터 20대 초반의 이른바 ‘형성의 시기(formative period)’에 어떤 정치사회적 사건에 노출됐는지가 기준 됨.
- 한국의 정치적 세대 구분은 의식 형성의 시기에 경험한 정치적, 사회적 사건을 기준으로 다음과 같이 구획지을 수 있음.

#### ○ 첫째, 원로세대 :

의식 형성시기에 8.15해방과 6.25전쟁을 경험한 ‘원로세대’로 이들은 국가주의와 안보의식이 강하며 한국 사회에서 보수성을 가장 강하게 드러냄. 이 세대는 대체로 주요 정당의 강령에 ‘대한민국’과 같은 용어가 강조되기를 원함.

이들이 주로 경험한 정당은 한민당-민국당-민주당과 자유당, 그리고 한독당이며 정치지도자는 김구 이승만 신익희 조병옥 장택상 장면 등으로 독립운동 세대.

#### ○ 둘째, 자유민주 세대 :

4.19혁명과 5.16쿠데타, 6.3 대일 굴욕외교반대운동, 유신선포를 경험한 ‘자유민주운동 세대’로 이들은 전통적 자유민주주의를 신봉. 이 세대라면 ‘자유’와 함께 산업화를 중시.

이들이 바라 본 정당은 공화당과 민정당, 그리고 민자당이며 그 주도자는 박정희 전두환 노태우로 군사쿠데타 세대임.

#### ○ 셋째, 시민항쟁과 민주주의 세대 :

80년 광주시민항쟁과 정치군인 집단의 내란을 겪은 ‘민중운동 세대’로 군사권위주의에 대해 가장 극단적인 저항의식을 보이며 사회적 약자지만 다수 구성원인 노동자와 농민층에 눈을 돌려 경제적 분배와 복지정책을 중시. 이들은 1987년 6월 선배세대인 이른바 ‘넥타이부대’와 함께 시민항쟁을 성공으로 이끈 경험도 갖고 있음. 이들은 개혁과 함께 민주주의적 지향을 강조.

1987년 6월 시민항쟁 이후 통일민주당, 평화민주당, 신민주공화당이 정치적 자유화를 누리며 등장했고 그 주역은 민주화투쟁 세대로 김영삼 김대중. 여기에 김종필이 참여해 이른바 3김정치 시대가 전개됨.

### ○ 넷째, 인터넷 신진세대 :

인터넷언론의 주역이고 2002년 월드컵에서 ‘붉은 악마’ 응원을 경험한 ‘신진세대’로 이들은 정치적 관심보다도 정보, 문화, 스포츠, 일상생활에 비중을 두며 개인주의가 강한 것이 특성. 이들의 개인주의는 국가나 정치체제와의 관계를 중심으로 삼는 전통적 자유주의와는 다르며, 시민사회 속에서의 자율적 행위자임을 중시.

이런 정치적 세대 구획을 연령적 세대 사이의 분열과 동일시하는 것은 잘못임. 연령적 세대가 다르더라도 위와 같은 정치적 사회적 사건과 현상에 대해 어떤 입장을 갖느냐에 따라서 정치적 세대는 달라짐. 새로운 정치의 기반은 연령적 구획이 아니라 바로 정치의식과 철학이 기준이 되는 개념으로 이른바 ‘세대 효과’라고 해야 할 것임.

### □ 정체성과 이념 논쟁

- 대선과정에서 민주당의 정체성과 이념 논쟁에서 중도노선을 좀더 보수 쪽으로 확장해야 한다는 제안과 지적도 나왔음.

- 그러나 민주당의 국회의원과 광역 의원 등 당내 주요 인사들의 생각은 다른 것으로 나타남.

민주당 대선평가위원회가 최근 실시한 설문조사 결과 당내 주요 인사 630여명에게 “민주당이 중도를 버리고 지나치게 왼쪽으로 갔기 때문에 패배했다”는 문항에는 36.5%만이 그렇다고 답변했고 그것도 100점 만점으로 환산할 경우 13.9에 불과했으며, 그 보다 훨씬 많은 47.9%는 아니라고 부인함.

- 민주당의 구성원들이 당 정체성을 현재의 중도개혁으로 확고하게 생각하고 있는 것으로 나타난 것임.

- 이에 비해 일반 국민의식 조사에서는 지나치게 왼쪽으로 갔다는 문항에 동의하는 비율이 50.8%로 반대 20.7%보다 훨씬 높았음.

- 민주당의 이념 문제에 대해서 국민들의 평가는 문제시하는 강도가 예상보다 높지 않은 것으로 나타남. 그러나 민주당 구성원들은 자신들의 생각보다 유권자인 국민의 평가를 좀더 중시해야 할 것으로 평가됨.

Session Ⅱ >>> 통일·외교·안보 분야

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령 · 정책분과 간담회

# 발 제 문

## 민주당 대북정책의 비전과 과제

• 김연철 / 인제대 교수





# 민주당 대북정책의 비전과 과제

김연철 (인제대학교 통일학부)

## 1. 대북정책의 철학적 기초

- 대북정책은 북한문제에 대한 여론이 갖는 이중성을 정확히 파악할 수 있어야 함
  - 한국의 다수 여론은 북한은 문제가 많다고 생각하지만, 강경정책으로 남북관계가 불안해지는 것을 원하지 않음. 그렇기 때문에 보수적 여론에 일시적으로 편승할 수 있지만, 국민들은 동시에 정책의 결과를 냉정하게 평가한다는 것을 잊지 말아야 함
- 접촉을 통한 변화 정책에 대한 일정한 여론의 지지가 있고, 시대적 정당성역시 여전히 유효하지만, 악화된 대북인식속에서 어떻게 설득력 있는 프레임으로 보여줄 것인가가 과제
  - 포용정책의 핵심기조인 ‘접근을 통한 변화’는 사실 서독 (신)동방정책의 핵심 개념으로 통일이 아니라 공존을 추구하는 접근법
  - 교류와 협력을 통해 급격한 변화가 아니라, 점진적 변화를 추구하는 것임
  - 다만 북한의 강경한 도발과 위협적 수사가 지속되면서, 일반 국민들의 대북인식이 악화되고 있으며, ‘북한 피로감’이 과거에 비해 확산되었다는 점을 염두에 둘 필요가 있음
- 김정은 체제의 등장과 같은 달라진 환경을 반영할 수 있는 ‘접근을 통한 변화’정책이 필요
  - 변화라는 것은 한반도 질서의 변화, 즉 정전체제에서 평화체제로의 전환을 포함하는 관계의 성격 변화를 의미하며, 남북 양측의 상호변화도 필요
  - 북한도 변해야 함. 개혁 개방을 통해 지속가능한 발전이 이루어져야 할 것이며, 국제사회의 일원으로 참여해야 함
  - 우리도 마찬가지. 대북접근법에 대한 공감대를 형성해야 하며, 국내적 합의기반을 넓혀야 함
- 세부적으로 공존정책과 공영정책의 구체적인 내용에 대해서는 이미 남북기본합의서에 항목들이 나열되어 있고, 김대중노무현 정부에서 진행중이었던 사업들이 적지 않음
  - 6.15 공동선언의 정신을 존중하고 10.4 합의의 이행계획을 구체화해야 할 것임

## 2. 대북정책의 비전과 목표

### 1) 비전: 평화롭고 함께 잘사는 한반도 시대 개막

- 전환기적 한반도와 동북아 질서에 능동적으로 대응하기 위해서는 남북관계 발전이 더 없이 긴요
  - 북한의 김정은 정권 출범, 중국의 부상과 미국의 아시아귀환 등으로 인해 한반도와 동북아 질서가 전환기에 진입
  - 남북관계 개선은 한반도와 국제질서의 전환에 따른 불안정을 관리하고 대립과 갈등보다는 협력과 평화의 질서를 만들기 위한 첫걸음
- 무너진 안보를 재건, 국민의 생명과 안전을 수호하고 평화체제를 뒷받침
  - 무능해진 정보력, 위기대응 실패, 안보정책혼선이 다시는 되풀이되지 않도록 안보 관리체계를 쇄신
- 상생과 호혜의 남북경제공동체를 건설하고 이를 북방경제로 확대발전
  - 남북 간 호혜적 경제협력 틀을 강화하고 정경분리 원칙을 철저히 견지하는 가운데 국제사회와도 협력하여 북한에 진출

### 2) 평화와 공동번영을 위한 5대 목표

#### ① 한반도 비핵화 선언의 회복과 북핵문제 해결

- 6자회담의 장기교착, 북한의 3차 핵실험과 한반도 비핵화 공동선언 파기에도 불구하고, 한반도 비핵화 공동선언의 유효성을 재확인하고, 북핵문제의 근원적 해결을 위해 노력할 필요성이 있음
- 북한의 핵개발은 우리에게 안보·군사적인 위협을 야기하고 한반도 및 동북아 군비경쟁을 촉발, 군사적 긴장고조의 악순환을 초래
  - 북한 핵개발은 국제적 핵확산 우려를 야기하여 비확산체제에 대한 심각한 도전이 되고 있으며, 국제사회의 대북압박과 제재를 강화시킴으로써 북한의 국제사회 협력 가능성도 근본적으로 차단
  - 한반도와 동북아의 군사적 긴장과 대결구조를 해소하여 안정적이고 지속가능한 평화를 정착시키고 이를 바탕으로 한반도와 동북아의 번영을 이룩하며 북한이 국제사회의 책임 있는 일원으로 복귀하기 위해서는 북핵문제 해결에 기초한 한반도 비핵화가 반드시 필요
- 6자회담 정상화 및 남북대화 통한 북핵 협상 진전을 위해 노력하며, 9.19 공동성명의 철저한 이행으로 북한 핵무기와 핵물질 폐기 및 북한의 국제비확산체제 복귀를 실현



② 남북 군사신뢰구축과 한반도 평화체제 실현

- 한반도의 냉전적 대립 종식을 위해 불안정한 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환하는 것은 여전히 중요한 시대적 과제
- 군사적 대립을 완화하고, 초보적인 군사적 신뢰구축 조치부터 추진하여 실질적이고 지속가능한 평화정착의 기반을 마련하는 것이 중요
  - 평화체제는 평화협정이라는 하나의 문서로서 구축되는 것이 아니라 과거 청산, 군사적 신뢰구축과 군비통제 등 다양한 현안들의 해결을 포함하는 일련의 과정으로서 포괄적이고 점진적으로 추진될 수밖에 없기에 조속히 논의를 개시
- 남과 북이 군사적 대치와 충돌에서 벗어나 지역의 평화안정과 번영을 주도할 수 있는 핵심 과제로서 지속가능한 한반도 평화정착을 통해 한반도와 동북아 지역의 대결구조를 해소하고 이를 토대로 우리의 미래 성장기반을 확보하기 위한 발판을 마련

③ 북핵 문제 해결과 남북관계 병행 추진

- 북핵문제 해결을 위해서는 남북관계가 화해와 협력관계로 전환되어야 하고 남북 간 화해와 협력이 안정적으로 확대, 발전하기 위해서는 북핵문제가 해결되어야 하며, 무엇보다 북핵 문제 해결을 포함한 지역의 평화와 안정, 번영을 우리가 주도하기 위해서라도 일차적으로 남북관계의 발전이 긴요
- 남북관계가 북한의 핵개발로 인해 경색과 해빙, 진전과 후퇴를 되풀이하면서 안정적인 확대발전의 동력을 확보하지 못하고 있는 상황
- 북핵문제 해결과 남북관계 발전을 적절히 연계, 병행발전시키는 가운데 북핵문제 해결과 남북관계 발전이 상호 선순환하는 구조 창출에 주력

④ 남북 호혜적 경제공동체 실현과 북방경제 시대 개막

- 정경분리와 민간역할 확대
  - 정치 현안과 민간의 경제·사회문화 현안을 분리하여 접근하고, 민간부문의 적극적 역할을 제도적으로 보장
  - 민간부문의 다양한 교류와 협력은 정치군사적 위기를 극복하는데 도움이 되고, 장기적인 남북관계 발전과 북한 변화에도 기여
- 개성공단의 확대 발전과 금강산 관광의 재개
  - 남북상생협력의 거점인 개성공단을 확대발전
  - 최초의 남북협력사업이자 교류협력의 상징인 금강산관광 조기 재개

- 남북 농업협력과 기후변화 공동 협력
  - 북한의 식량자급 능력을 제고(물고기 대신 물고기 잡는 법 전수)
  - 북한의 산림녹화로 홍수 등 자연재해 예방
  - 작물재배지역의 북방한계선이 북상, 남북농업협력 필요성 증가, 한반도 기후 변화에 남북 공동 대처
- 남북 자원협력 공동 추진: 우리의 부족한 자원을 북한으로부터 획득
- 북방경제시대 개막으로 성장 잠재력 확충
  - 과거 발전에서 소외되었던 한반도 서부권역을 서해 평화정착을 계기로 환황해 경제권으로 확대 발전
  - 한반도의 동해안과 중국의 동북3성, 러시아의 극동시베리아, 일본을 연결하는 환동해경제권 형성
  - 남북 철도·도로 연결을 본격적인 동북아 물류망 구축사업으로 확대
- ⑤ 남북 사회문화 및 인도 분야 협력 확대
  - 남북분단으로 인한 인도적 문제 해결: 이산가족들의 고령화와 사망
  - 국군포로·납북자 문제의 근원적 해결 추진
    - 분단과 대결로 인해 발생한 강제적 이산을 원상 회복
    - 국민의 생명과 안전에 대한 국가의 책무 이행
  - 북한 주민들 특히 취약계층에 대한 인도적 지원
  - 북한의 인권 개선을 위한 노력 확대
    - 북한 주민들의 열악한 인권개선이 시급하며, 인류의 보편적 가치 수호를 위한 국제사회의 노력에 동참하고, 인권 선진국으로서의 국격 제고
  - 북한 인권문제에 대한 국제적 관심과 노력이 북한주민의 실질적 인권증진에 기여할 수 있도록 국제사회와 협력

### 3) 대북 정책 3대 추진 원칙

- ① 안보불안 해소
  - ‘무능한 안보’가 아니라, 국민이 실질적으로 안심하는 ‘유능한 안보’를 실현
  - 군사안보, 경제안보, 인간안보를 포함하는 포괄안보를 추진

② 상호이익 추구

- 남북경협은 서로 이익을 줄 때 국민적 지지를 받고, 장기적으로 지속 가능
- 단순 지원이 아니라 개발협력의 확대, 남북한 비교우위의 결합 등 새로운 협력 방식을 개발

③ 미래지향적 국민 합의

- 소모적 남남갈등을 극복하고 합리적인 국민합의를 이루기 위한 제도적 노력을 확대
- 대북정책 추진 과정에서 국회의 역할과 기능을 확대하고, 민간의 참여를 활성화하며, 민관 협의체를 제도화

### 3. 강령의 개정 방향

1) 전문 중 남북관계 현황 진단 부분에서

남북관계는 단절되고 한반도 평화는 위협받고 있으며, 한반도 평화통일이 주변 강대국의 전략에 좌우될 위험에 처해 있다.

○ 개정 방향

- 남북관계 악화와 북한의 핵 개발로 한반도 비핵화 공동선언이 위기에 처해 있으며, 군사적 대립으로 안보불안이 장기화되고 한반도와 동북아의 평화 환경이 위협받고 있다.

2) 전문 중 목표 부문

셋째, 한반도의 평화와 통일, 동북아 지역의 협력과 발전의 관점에서 미래지향적 대한민국의 건설을 재설계하고 추진한다.

○ 개정 방향

- 한반도 비핵화 공동선언을 기초로 북핵문제를 평화적으로 해결하며, 평화정착과 공동번영의 한반도 시대를 열어 호혜적인 남북 경제공동체의 건설과 미래 지향적 북방경제 시대의 개막을 위해 노력한다.

### 3) 정책 부문: 5. 평화와 통일이 함께 가는 대북정책

(1) 정책 제목: 지속가능한 평화와 호혜적 공동번영을 추구하는 대북정책

(2) 정책 내용의 개정 방향

- ① 우리는 6.15 공동선언, 10.4 공동선언을 존중하고 계승한다.
  - 우리는 7.4 남북공동성명, 남북기본합의서, 그리고 6.15 공동선언, 10.4 공동선언 등 남북한의 기존 합의를 존중하고 계승한다.
- ② 우리는 경제·사회·문화 분야의 교류협력을 강화하고 남·북간 평화체제의 확립을 추구한다.
  - 우리는 북핵문제를 평화적으로 해결하면서, 남북관계를 병행발전시키며, 남북한의 군사적 신뢰구축을 시작으로 점진적으로 한반도 평화체제 구축을 위해 노력하며,
  - 호혜적 남북경제공동체를 구성하기 위해 비교우위에 입각한 남북경제협력을 추진하며, 한국 경제의 성장 잠재력 확충을 위해 북방 경제 협력을 확대 강화한다.
- ③ 평화와 번영의 동북아시아 주역이 되기 위해 평화와 통일이 함께 가는 대북정책을 추진한다.
  - 우리는 이산가족 문제를 근원적으로 해결하기 위해 노력하며, 국군포로, 납북자 문제를 비롯한 분단 과정에서 발생한 인도적 현안들을 해결하고,
  - 북한의 실질적 인권 개선을 위해 노력하며, 사회문화적 교류를 통해 남북한의 이질성을 완화하고
  - 평화적인 방법으로 통일을 추구하며, 분야별 발전을 통해 실질적인 남북연합 단계 진입을 위해 노력하고, 이 과정에서 국민적 합의를 중시한다.

Session Ⅱ >>> 통일·외교·안보 분야

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령 · 정책분과 간담회

# 발 제 문

## 민주당 외교·안보 정책의 비전과 과제

• 김기정 / 연세대 교수





# 민주당 외교·안보 정책의 비전과 과제

김기정 (연세대학교)

## 1. 현 시대 상황에 대한 판단

### 1-1. 국제정세에 대한 판단

- 글로벌 권력구조 변동: 미국 단극적 지배질서 약화와 중국의 급속한 부상으로 동북아 국제질서에는 불확실성이 높아지고 있음. 미국과 중국은 자국의 경제적 필요에 따라 협력의 당위성은 전제하고 있으나, 동시에 견제와 저항의 양태를 둘러싸고 갈등 국면으로 전환될 가능성을 모두 가지고 있는 복합적 질서임. 특히 중국의 공세적 (저항적) 행보는 미국의 ‘아시아로의 중심축 이동(Pivot to Asia)’ 전략에 대한 반동(reaction) 작용으로 이 두 가지 동력은 양국관계를 지역 패권 경쟁으로 전개시킬 가능성을 배제할 수 없음.
- 미중 대결은 동북아 신냉전적 대립구조 형성 가능성을 높이고 있음. 특히 일본 아베정권의 우경화 경향, 대미경사 전략의 가속화는 새로이 출범한 중국의 시진핑 정권에게 공격적 도전으로 인식될 가능성이 있음. 중국 시진핑 정부도 정권 출범 초기 리더십 강화를 위해 대외전략에서 공세적 태도를 취할 가능성이 높음. (중일 간 영토분쟁을 둘러싼 갈등구조를 관리할 수 있는 적절한 기제가 존재하지 않는 상황에서 신냉전적 대립구도 형성 가능성이 농후함)
- 2008년 금융위기 이후 세계경제의 장기침체에 따라 관련국들의 보호무역주의와 배타적 민족주의가 대두될 가능성이 있음.
- 남북관계는 이명박 정부의 대북정책 실패로 안보도, 협력도, 신뢰도 모두 실종되어 있음. 이 상황에서 북한의 로켓발사, 핵실험 감행, 그리고 이러한 도발에 대한 국제사회의 응징 분위기가 높아지면서 한반도 정세가 더욱 불안정해지고 있음. 박근혜정부가 현재의 국면을 타개할 능력을 아직 보여주지 않고 있으며, 신뢰프로세스에 담긴 논리적 경직성 때문에 일정기간 한반도에는 긴장국면이 지속될 가능성이 높다고 보임.
- 동북아 대립질서가 가중되면 첨예한 대립전선은 한반도 정세에 직접적 영향을 미치게 되어 한국 외교는 강제된 협착구도 때문에 “숨 쉴 수 있는 공간 (breathing

space: 외교적 기동성의 공간”이 줄어들 게 될 것임. 이는 한반도 문제의 두 개의 축, 즉 국제적 축과 한반도 내부의 축 사이에 심각한 불균형을 초래하게 될 것임. (한반도 운명이 국제정치적 동력에 의해 일방적으로 결정되는 타율성이 강제됨)

- 한국 외교의 궤적과 성찰: 지난 60년 간 한국 외교가 걸어왔던 길을 성찰할 때
  - ▲ 성공신화로 인해 부여받은 국제사회에의 공헌의 책무, (협력과 공존의 전략, 보편적 가치 지향의 외교), ▲ 의존성의 심리를 탈피하여 창의적 전략으로 패러다임 변화가 필요한 시점에 도달했다는 점을 고려할 필요가 있음.

## 1-2. (외교,안보,통일정책 관련) 한국 국내 정치지형과 인식에 대한 판단

- 자긍심의 증대: 경제성장 이후 한국 국민들의 자긍심 증대는 외교정책의 중요한 국내적 요소로 간주해야 할 필요가 있음. 특히 젊은 층들의 이러한 인식은 (2002년 이후) 국가 (대한민국) 정체성과 민족주의 정서가 쉽게 결합하는 구도로 변모해 왔음.
- 중장년층의 보수화 경향: 원래 중장년층들이 가지는 일반적 보수 성향이 있지만 이에 더하여 민주화, 산업화 과정을 담임했던 대한민국의 중심 세력이라는 자의식을 가지고 있음을 고려해야 함.
- 정책과 사회적 집단 기억 문제: 정책이 미래지향적으로 사회발전을 선도해야 하는 점은 당위론에 가까우나 사회 집단인식은 이에 비해 관성을 가지면서 천천히 움직인다는 점에 주목해야 함. 냉전적 사고와 인식은 반드시 극복되어야 할 대상이지만, 그것이 하나의 타성으로 잔존하고 있는 현실세계에서 조심스러운 접근이 필요함. 특히 안보 이슈와 연계될 때 사회의 집단기억은 ‘두려움’의 코드로 자극되기 쉽다는 점을 고려해야 함.
- 남북관계에 대한 이원적 인식: 대북 인식에 있어 국가중심적 시각과 민족중심적 시각이 (고통스럽게) 공존하고 있다는 현실을 간과할 수 없음. 특히 젊은 층들의 대북인식에는 민족중심적 시각이 상당히 약화되어 있음. 그들에게 통일의 당위성이 반드시 주어진 목표가 아닐 수 있다는 점에 유의해야 함. 따라서 북한 문제를 바라보는 시각을 민족동질성 회복에 근거한 인도주의적 접근, 대결과 협력이라는 양분법을 넘어서야 할 필요가 있음. 민족이면서 동시에 ‘시장’이라는 관점에서 북한을 바라보는 실용주의적 접근이 유용할 수 있음. 한국 경제와의 협력성장, 동반성장의 개념을 다소 우리 시각 중심으로 클릭을 조정할 필요가 있음. (e.g., 한국 경제의 신성장 동력으로서의 북한)



## 2. 민주통합당의 지향 목표

- 정책적 지향점의 큰 틀은
  - 국민과 함께 하는 민주당,
  - 국민에게 새로운 희망과 비전을 제시하는 민주당,
  - 국가 운영의 능력을 보여주는 민주당
  - (진보세력이 정당체계 속에 편입되어 있음을 고려할 때) 중도층 지향의 민주당:  
진보정책의 선명성 대결은 현 시점 과제가 아님
  - 국민들의 정치적 의사를 대의(代議)하는 민주당 (당 혁신 과제)

## 3. 민주통합당 강령·정책의 방향과 고려사항

⇒ 시대인식과 민주통합당의 지향 목표를 고려할 때 한국에게 (동시에 민주당에게) 요구되는 정책 방향은 ...

- 평화 선도 외교전략
  - 평화촉진
  - 균형외교
  - 중견국가 연대
    - 불안정의 한반도 상황, 복합적 국제질서 속에서 전개되는 불확실성의 시대이지만, 한국은 창의적이고 능동적인 외교를 추진하는 한편, 대립을 격화시키는 대북 정책을 지양함으로써 한반도에 평화를 정착시키고 한국의 국제적 위상을 확립시키는 기회를 만들어야 함.
    - 양자동맹 중심의 기존 질서와 병렬적으로 동북아 다자협력 네트워크를 모색할 필요가 있음. 이를 통해 신냉전 대립구도를 예방하는 외교 (preventive diplomacy)를 지향할 필요가 있음.
    - 이런 의미에서 균형외교는 ...

- 한미동맹과 동북아 다자협력의 유기적 조화를 위한 능동적 외교
- 협력적 질서창출을 위한 평화촉진 외교
- 관련 국가들의 이익의 균형점을 찾도록 만드는 중재외교
- 냉전의 제로섬 대결구조 속에서 배타적인 안보에만 치중하는 외교가 아니라, 가치와 국익을 동시에 도모하는 유연한 실용외교
- 원치 않는 분쟁을 예방하고, 지역의 안정성을 목표로 하는 담론창출 외교(co-designer for regional peace)
- 국제적 협력 네트워크를 심화하는 교량국가 외교

- 근대 이래 동북아 갈등과 비극의 역사가 만든 가장 큰 피해자는 한반도였음. 따라서 평화와 안정의 외교적 메시지는 국제적 갈등의 피해자였던 한국이 내세워야 할 시대 정신임. 한반도 평화를 구축하고 그것에 바탕하여 동북아 평화질서 형성을 촉진하기 위해 한국은 외교적 책임과 역할을 가져야 함.
- 중견국가 연대전략은 세계 보편적 가치를 선도적으로 실천하는 국가로서 국제적 위상을 갖는다는 의미와 함께, 다른 중견국가들과 연대함으로써 지역적/세계적 수준의 대립구도를 완화하는 새로운 국제 거버넌스를 주도한다는 전략임.

선한 중재자(Benign Arbitrator) 또는 교량국가(Bridging State) 외교

- 한국의 중재자 역할이 가능한 영역 확대: 이슈 (경제발전모델, 개발원조, 동아시아 통합, 환경 안보 등) 및 국가관계 (중국과 일본, 중국과 동남아시아, 일본과 동남아시아 등)에서 역할 가능
- 남북관계를 개선하고, 한반도에 평화체제 건설을 위해 노력하는 동시에 이런 노력들을 국제사회에 적극 홍보함으로써 평화 선도국이라는 이미지를 구축할 필요
- 미국과 유럽의 선진국들이 독점하고 있는 글로벌 거버넌스에 대한 동아시아 및 개발도상국의 대응 또는 대안적 거버넌스 네트워크 구축

#### □ 번영을 견인하는 외교

- 한국의 국가적 번영을 선도하는 외교
- 지역 협력 외교

- 한국의 경제적 번영이 세계 경제와의 관계 속에서 결정된다는 점을 고려할 때 그 최전선의 접점은 외교전략에 있음. 통상입국 (통상을 통한 국가 번영)의 논제가 국민 다수에게 설득력이 있음을 감안해야 함. 다만, 통상을 통해 축적되는 국익이 일부 층에만 혜택이 돌아가는 것이 아니라 국민 다수에게 이익이 분배되도록 하는 정책 기조가 필요함. 통상정책의 강조는 통상정책의 국내적 조건 보완과 결합되도록 해야 함. ('국민에게 이익이 돌아가는 통상정책' '국민 통합을 지향하는 통상국가 전략')
- 동북아 지역 협력과 통합을 지향하는 외교를 통해 역내 국가들의 공동번영을 견인하는 외교가 필요함. 지역협력을 위한 다양한 이슈 영역에서 (FTA, 환경, 개발원조, 에너지, 노동 등) 제도화 추진을 한국이 선도해갈 필요가 있음. 중국과 일본의 국내외적 제한점을 고려할 때 한국이 적극적 창안자 (architecture, initiator) 역할을 실천할 필요가 있음.

#### □ 국제사회에서 한국의 positioning을 위한 공공외교 강화

- 한국이 미래지향적으로 추구해야 하는 국제적 포지셔닝의 목표는 한국 이미지 형성과 직접 관련되어 있음. '세계 속 한국'의 포지셔닝 목표는 세계시민사회의 보편적 가치를 실천하는 국가라는 자기정체성에 기반하고 있어야 함. (인류보편적 가치를 도모하는 중견국가형 외교 행위도 이와 관련되어 있음)

- 협력과 공진, 인간의 생명과 권리, 평화, 자유, 생태계의 보전 등의 가치가 한국이 대외적 소통의 중심에 세워야 할 가치들임.
- 국민 다수가 한국 공공외교의 agent 라는 사회적 인식이 확산되어야 하며, 이를 국민들에게 강조할 필요가 있음. 이를 통해 문화국가, 지식국가로서 국제적 역할을 수행할 수 있음을 강조.

#### □ 튼튼한 안보에 기반한 외교 전략

- 한국 국민들의 정치 지평을 고려할 때 ‘튼튼한 안보’를 지향하는 정책 기조를 정강•정책에 규정해 둘 필요가 있음. 이를 통해 수권능력을 갖춘 정당, 국정을 운영할 수 있는 능력을 갖춘 정당으로서 면모를 드러낼 필요가 있음.
- 안보능력의 강화는 ■ 대북 억지력의 강화, ■ 자주국방력의 강화 ■ 미래위협에 대비하는 안보능력 강화라는 세 가지 시각을 모두 담고 있어야 함. 대북 억지력은 도발 방지를 위한 군비통제, 확실한 억지력 확보를 위한 군 자산 강화와 통합성에 기반한 군사능력 강화 등이 포함되어야 함. 자주 국방력 강화는 전시작전권 전환 이후 효율적 지휘체계, 군사기술혁신, 통합성 강화 등이 포함되며, 미래위협에 대비하는 안보 능력 강화에는 국방개혁, 동북아 다자안보협의체 건설 (공동안보 / 협력안보) 등이 포함되어야 함.
- 안보와 평화에 이르는 다양한 방법들 (자위능력 강화, 군비통제, 국제안보 등)을 포괄적으로 추진하는 가운데 안보 능력을 강화한다는 의지가 포함되어야 할 것임. 한반도 평화 증진을 위한 안보환경 구축을 안보정책의 핵심으로 둘 필요가 있음.
- 한미동맹과 병렬적으로 추진하는 동북아다자안보협의체 등의 목표가 명기되어야 함.

#### □ 국가 정보 역량 강화

- 탈냉전 이후 국제사회는 세계화·정보화·민주화 추세가 지속 확산되고 있으며 세계 주요 국가들은 국가정보 체계 재조정 등 정보정책에 대한 전면적 변화를 추진하고 있음.
- 국가정보정책 변화의 주요 기조는 전통적 국가안보 문제와 함께 산업보안, 테러, 국제범죄, 사이버 테러 등 새로운 위협요인에 대한 적절한 수단을 갖추는데 초점에 두어야 함. 아울러 국가와 국민의 이익을 증진시키기 위한 국가 정보 능력을 강화하고 정보 권력의 탈정치화를 규정해 둘 필요가 있음.

#### 4. 민주통합당 현 강령·정책 수정을 위한 제언

- 전문은 단기적 관점의 시대 상황만 언급하고 있다는 느낌을 줌. 시대 진단이 지엽적이라는 느낌...
- 투쟁의 역사 뿐 아니라 민주통합당이 정당조직으로서 ‘대한민국’ 정통성을 계승하고 있다는 문구 필요..
- 목표에... 한반도, 동북아 협력 발전에 더 하여 ‘세계 속의 한국’을 지향하는 정당으로서 정치적 역할을 담임하는 이미지 필요

- “5. 평화와 통일이 함께 가는 대북정책

우리는 6.15 공동선언, 10.4 공동선언을 존중하고 계승한다. 우리는 경제·사회·문화 분야의 교류협력을 강화하고 남북간 평화체제의 확립을 추구한다. 평화와 번영의 동북아시대 주역이 되기 위해 평화와 통일이 함께 가는 대북정책을 추진한다.“

- ▶ 한반도 평화체제, 통일 담론은 미래지향적 목표로서 명기해야 함. 다만 대북억지력에 바탕하여 북한의 도발을 억제하고 군사적 신뢰구축 조치를 포함한 다양한 평화구축의 방법들을 이 문항에 포함시킬 것인지, 독립적 문항으로 둘 것인지 고려해야 함.

- “22. 국민의 이익을 최우선으로 하는 외교·통상·안보정책

우리는 국민의 이익을 침해하는 어떤 외교, 통상, 안보정책도 용납하지 않는다. 우리는 환경외교, 공적개발원조 등 국제사회 일원으로서의 책임을 적극적으로 수행한다. 우리는 한미FTA를 포함한 모든 통상정책을 국민의 이익이라는 관점에서 전면 재검토한다. 자주국방과 협력안보를 바탕으로 평화국가를 지향하고, 한반도 비핵화를 확고히 하는 외교안보정책을 추구한다. 군 인권 향상, 대체복무제도 확대 등 병역제도를 개선한다. 국방개혁을 실시하고 전시작전통제권을 회복한다.“

- ▶ 1) 이 항은 외교와 안보를 분리하여 안보정책은 독립적 문항으로 정책 대강을 담는 것이 필요할 듯함. (안보능력의 강화: 억지력 강화, 자주국방, 미래위협 대비한 국방개혁)
- 2) “FTA 전면 재검토” ⇒ 수정 필요 (불필요한 오해와 논쟁을 불러 일으킬 가능성)
- 3) 외교정책은 앞서 언급한 평화선도, 번영 견인, 공공외교 강화를 포함하는 문구로 재조정
- 4) “한반도 비핵화” ⇒ 현실성 여부의 관점에서 재검토 필요

Session Ⅱ ≫ ≫ 통일·외교·안보 분야

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 간담회

## 토론문

• 전재성 / 서울대 교수





# ‘민주당 대북정책의 비전과 과제’ 토론회

전재성 (서울대 정치외교학부)

- 대북 정책 및 통일, 한반도 정책에 관한 미래지향적 가치개념의 필요성
  - 국민들이 공감할 수 있는 미래 한반도의 모습을 정당의 가치체계와 부합하게 제시할 필요
  - 현재와 같이 평화, 번영과 같은 일반적인 개념으로는 향후 급변하는 가치체계 속에서 주도권을 행사하기가 어려울 것임.
  - 김기정 교수님의 발표문에서처럼 변화하고 있는 세계 및 동북아 정세 속에서 안정된 한반도 혹은 통일한국이 체현해야 할 가치적 용어와 담론을 개발하여 전문에 제시할 필요
  - 전반적으로 기존의 구태의연한 남남갈등을 넘어서는 새로운 비전을 주는 것이 필요하다고 생각됨.
- 다른 정당과 차별화되는 대북 전략의 미래상을 보여줄 필요
  - 향후 5-10년 정도의 미래를 예상한 대북전략의 미래 혹은 한반도의 end-state는 차별화 측면에서 부각되기 어려움.
  - 집권당의 정책이 다루고 있지 못하거나 결여하고 있는 부분들을 지적하고 대안적인 정책능력을 보여주는 노력이 필요함. 대부분 김연철 교수님 발표문에서 적절하게 제시되고 있다고 생각됨.
  - 작년 대선 기간 중에 민주당의 대북 정책으로 제시된 좋은 내용들을 정강으로 정리하는 노력이 부족하다고 생각됨. 동북아의 중심국가가 되기 위해 한국의 북한을 넘어 뻗어나가는 경제공동체를 만들고 동아시아 통합의 주축이 된다는 비전 등이 차별화 전략의 좋은 사례라고 생각됨.
- 대북 전략과 외교전략이 연결될 필요
  - 현재는 대북 전략과 외교전략이 구분되어 서술되어 있음. 그러나 남북문제는 이미 지역문제이자 지구적 차원의 비확산 문제이고, 한국이 지역전략을 추진해 가는데 북한 문제는 위기이기도 하지만 기회이기도 한 측면이 있음.
  - 한국이 향후 지역, 지구 차원에서 중견국의 지위를 확고히 하여 한편으로는 강대국 중심의 국제정치를 극복하고, 3세계 국가들과의 협력을 강화하는 시대적 소명을 강조하는 한, 대북 정책과 외교정책을 어떻게 연계할 것인지에 대한 논의가 필요함.

- 대북 정책의 중요한 부분으로서 흡수통일 방지에 대한 논의가 필요함.
  - 김대중 행정부의 대북 포용정책의 핵심 중 하나는 흡수통일 반대였음.
  - 보수 정권의 대북 정책이 흡수통일에 대한 어떠한 관점을 가지고 있는지에 대해 명확한 의견을 알기 어려웠음.
  - 북한이 한국의 대북 정책에 흡수통일 지향성이 있는지를 확인하기 전에는 남북관계의 정상화가 어려울 것임.
  - 흡수통일의 사태에 대비한다는 것과 이를 지향하는 것은 차이가 있으므로 이에 대한 견해 표명도 중요한 부분임.
  
- 향후 대북 정책을 추진해 나가는데 어떠한 방법론을 가져야 할지에 대한 논의가 필요함.
  - 6자회담, 비핵화에 대한 입장, 주변강대국들과의 협력, 로드맵 작성 등 주변국과 국민이 알고 싶어하는 부분에 대한 전반적인 입장 표명과 논리개발이 필요함.
  - 현재의 강령은 구체적인 부분에 대한 가이드가 될 수 있는 내용이 결여되어 있음. 평화체제 수립과 비핵화의 관련에 대한 부분에 대해서도 논의가 필요함.
  
- 통일정책에 대한 논의도 보다 명확한 언어로 정리될 필요가 있음.
  - 통일의 당위성에 대한 표현만으로는 국민들에게 비전을 주고 차별화하기 어려움.
  - 다민족국가시대, 동북아 통합, 지구화, 경제위기, 세대교체 등 새로운 상황 속에서 통일한반도의 모습을 어떻게 볼지, 통일을 통해 우리가 얻을 수 있는 것이 무엇인지에 대해 현실에 걸맞고, 미래지향적인 논의의 틀을 제공할 필요가 있음.
  
- 강령의 구체적 독자층을 명확히 고려한 접근이 필요함.
  - 강령의 내용이 총체적으로 옳은 것도 필요하지만 사회 각 부문, 예를 들어 경제권, 군, 시민사회, 정부관료, 젊은 세대 등에 어떠한 이익을 줄 수 있을지도 생각해 보아야 함.
  - 이를 위해서는 대북 정책이 한반도 경제, 안보분야의 새로운 비전, 시민사회 활동 활성화에 도움이 된다는 인식을 주어야 함.



Session Ⅱ ≫ ≫ 통일·외교·안보 분야

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 간담회

## 토론문

• 김계동 / 연세대 교수





# ‘민주당 통일외교안보 정책의 비전과 과제’ 토론문

김계동 (연세대 국가관리연구원)

[정책적 방향]

## ■ 외교 · 안보 · 통일 정책의 기초

- 글로벌 시대 평화와 안정을 추구하는 국제사회에의 동참 및 기여
- 동북아 지역의 화합과 발전의 중추적 역할 모색
- 한반도 갈등과 대립의 종식을 위한 전방위 외교안보정책 추진
- 국민적 합의를 바탕으로 한 외교정책과 대북정책의 조화

## ■ 외교정책

### ● 국익 중심의 유연하고 균형적인 외교정책

#### ○ 국익 중심 외교

- “국제사회에는 영원한 적도, 영원한 동지도 없다. 국가이익만이 있을 뿐이다.” (19세기 영국 외교관 팔머스턴 경)
- 냉전 종식 이후 세계적으로 평화와 안정이 이루어졌지만, 다른 한편 국가 간의 관계가 복잡적으로 다변화하면서 피아(彼我)의 구분이 불확실해 졌음
- 특히 갈등과 협력이 상존하는 동북아 및 한반도에서 주변국들과의 관계를 입체적으로 분석하고, 국가의 생존과 번영을 최우선으로 하는 외교정책 추진

#### ○ 유연한 외교

- 동북아 중심에 위치하고 있는 위상을 감안하여 주변 강대국들이 한국에 대한 우호정책을 추진하도록 유도
- 동북아의 한계성을 뛰어 넘어 글로벌화 하는 국제사회에 적극적으로 동참하는 동시에 국제기구에서의 역할 증대
- 한국인의 우수성을 해외에 알릴 수 있고 국격을 높일 수 있는 민간외교와 문화외교를 적극 추진

### ○ 균형 외교

- 한반도의 지정학적 위치를 고려하여 어느 한 국가에 편향되지 않는 다변화 외교를 추진하여 시대적 질서변화에 적응력 제고
- 북한이 합리적 행위자로 국제사회에 등장하도록 유도하기 위하여 주변국들과 협력할 수 있는 균형적 환경 조성
- 한반도의 평화를 조성하기 위하여 동북아 국가들과의 다자 대화와 협력을 주도하는 균형적 사고에 기반한 적극적 평화외교 추진

## ■ 안보정책

### ● 국민이 편안하고 안전하게 살 수 있는 효율적인 안보정책

#### ○ 국민이 편안한 안보

- 강력한 군사안보 태세를 갖추어 국민들이 안심하고 지낼 수 있는 국내 안보환경 조성
- 북한의 위협이나 도발에 대하여 충분한 억제력을 확보하여 북한이 남한을 흔들기 위한 조치를 사전 차단
- 한국전쟁을 공식적으로 종식시키기 위한 평화체제를 구축하고 남북한의 군비통제를 실시하는 평화안보 모색

#### ○ 국민이 안전한 안보

- 냉전 종식 이후 새로운 글로벌 이슈로 등장한 국제테러 및 국제범죄, 환경문제 등에 대한 철저한 대응책 확립
- 한미동맹을 견고하게 유지하면서 자주국방을 확립하여 전시작전통제권 인수 이후에도 차질 없이 국방을 책임질 수 있는 튼튼한 군대 양성
- 동북아에서 전략적 요충지에 위치하고 있는 점을 감안하여 현재, 또는 통일 이후에 외세의 간섭을 배제할 수 있는 국력 확충

#### ○ 효율적인 안보

- 전체적인 군사력을 재평가하여 현대 국제 및 동북아 질서에 부합되고 현대전에서 효율적인 전쟁 수행을 할 수 있도록 군 구조 개편
- 적절한 병력을 유지하고 육·해·공군의 구조를 재조정하고, 첩보전에서 승리할 수 있는 첨단장비 개발 및 확보
- 안보환경, 잠재적인 적의 능력, 분단의 대치상황에 따른 불안정성을 명확히 판단하여 이를 극복하기에 적절한 국방예산 확보

## ■ 대북정책

### ● 상호가 이득을 취할 수 있는 호혜적 협력정책

#### ○ 동시적 상호주의

- 맞 교환 식의 상호주의가 아니라 남북한이 각기 상응하게 할 수 있는 조건과 환경을 분석하여 서로에 도움이 되는 상호주의 모색
- “북한이 변해야 지원을 한다” 또는 “지원을 하면 북한이 변할 것이다”가 아니라 “지원을 하는 동시에 북한도 변하게 한다”라는 동시적 상호주의 모색
- 일방적인 대북 포용정책이 국내적인 갈등을 유발하는 점을 감안하여 전 국민이 이해할 수 있는 토대 위에서 대북정책 실시

#### ○ 호혜적 정책

- 남북한 뿐만 아니라 주변국가들도 혜택을 가질 수 있도록 관련국들과의 대화를 통해 다자적이고 입체적인 대북정책 추진
- 북한의 적대정책과 핵개발을 포기할 수 있도록 경제지원 뿐만 아니라, 군비통제 등 평화를 제도화하여 남한의 안정 및 안전과 북한의 발전을 동시에 추구
- 경제적 측면에서 제2의 남북한 공업단지를 조성하고, 해외에서 남북한 기업들이 협력하여 활동할 수 있는 환경 및 조건 마련

#### ○ 교류·협력정책

- 남북한이 그동안 합의한 기본합의서, 6·15공동선언, 10·4합의를 기반으로 하여 정치, 경제, 사회, 문화 등 다방면적인 교류 실시
- 장애요인을 제거하면서 교류를 하기 위하여 쉬운 분야(비정치)부터 교류와 협력을 추진하다가 단계별로 발전시키는 신기능주의적 접근 필요
- 교류와 협력이 대북정책의 목표가 아니라, 북한을 개방시키고 변화시키는 목표를 이루기 위한 수단이라는 점에 유의하여 대북정책 추진

[제도적 개선]

## ■ 외교정책과 대북정책의 연계

- 북한문제의 국제화가 심화되어 감에 따라 외교부(북핵문제 중심)와 통일부(대북 교류 및 협력)에서 분리되어 추진되고 있는 대북정책의 통합 필요
- 특히 통일부의 위상에 대한 재검토 필요 → 통일부의 국제화 또는 외교부에서 대북 정책 전담/ 통일부는 대북지원 및 교류 시행기관으로 재편성

## ■ 국방정책의 문민화

- 국방부는 정부 행정부처 중의 하나이며, 미국, 독일, 프랑스 등 선진국가들 모두가 국방부를 민간인이 통제
- 미국의 경우 민간인이 국방부 장관에 임명되는 것이 원칙이며, 군 출신의 경우 제대한지 10년이 지나야 된다는 것이 법에 명시되어 있음

## ■ 정보기관의 전문성 및 효율성 제고

- 정보기관이 정권의 시녀 역할을 해 왔으나, 국가의 기관으로 정립되어야 하며, 이념적으로 중립적인 위상을 견지해야 함
- 정보의 정치화, 이에 따른 정보의 실패를 막기 위하여 정보기관과 정치가 거리를 두어야 하며, 이에 대한 감시를 철저히 해야 함
- 국가안보정책 수립의 기초가 되는 정보의 객관화를 위하여 정보기관의 불필요한 요소들 제거(수사, 국내정치 관련 조직)

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령 · 정책분과 간담회

## 토론문

• 하정열 / 한국안보통일연구원 원장







# 민주당 강령정책 안보분야 토론문

하정열 (한국안보통일연구원장)

## 1. 김기정 교수의 발제 관련 사항

- 한국 국민들의 정치 지평을 고려할 때 ‘튼튼한 안보’를 지향하는 정책 기조를 정강·정책에 규정해 둘 필요가 있으며, 이를 통해 수권능력을 갖춘 정당, 국정을 운영할 수 있는 능력을 갖춘 정당으로서 면모를 드러낼 필요가 있다고 말씀하신 것에 전적으로 동의.
- 안보능력의 강화는 ■ 대북 억지력의 강화, ■ 자주국방력의 강화 ■ 미래위협에 대비하는 안보능력 강화라는 세 가지 시각을 모두 담고 있어야 함. 대북 억지력은 도발 방지를 위한 군비통제, 확실한 억지력 확보를 위한 군자산 강화와 통합성에 기반한 군사능력 강화 등이 포함되어야 함. 자주 국방력 강화는 전시작전권 전환 이후 효율적 지휘체계, 군사기술혁신, 통합성 강화 등이 포함되며, 미래위협에 대비하는 안보 능력 강화에는 국방개혁, 동북아 다자안보협의체 건설 (공동안보 / 협력안보) 등이 포함되어야 한다고 강조한 점에 동의하나, 너무 세분화 기술하는 방법론에 대해서는 한계 인식. 필요시 세부추진사항에 포함시킬 수 있을 것임.
- 안보와 평화에 이르는 다양한 방법들 (자위능력 강화, 군비통제, 국제안보 등)을 포괄적으로 추진하는 가운데 안보 능력을 강화한다는 의지가 포함되어야 할 것이며, 한반도 평화 증진을 위한 안보환경 구축을 안보정책의 핵심으로 둘 필요가 있다는데 전적으로 동의.
- 한미동맹과 병렬적으로 추진하는 동북아다자안보협의체 등의 목표가 명기되어야 한다는 데 동의하지만 목표로 명기하는 데는 심사숙고 필요.
- 투쟁의 역사 뿐 아니라 민주통합당이 정당조직으로서 ‘대한민국’ 정통성을 계승하고 있다는 문구가 필요하다는데 동의.

## 2. 민주통합당 현 강령과 정책 수정을 위한 제언

### 1) 전문 부분에 평화를 지키는 것에 만족하지 않고, 평화를 만들어 가는 정당으로 이미지 부각이 필요

\* 안보와 평화를 중시하는 보다 적극적이고 능동적인 개념 표현 : 과거 새천년민주당의 “① 남북 화해·협력 촉진, ② 튼튼한 국가안보, ③ 한반도 냉전 해소 : 한반도 평화체제 구축”을 중시할 필요

- “남북관계는 단절되고 한반도 평화는 위협받고 있으며, 한반도 평화통일이 주변 강대국의 전략에 좌우될 위험에 처해 있다.”는 표현을 보다 발전적이고 미래지향적인 개념으로 수정

⇒ 남북관계의 갈등은 심화되고, 한반도 주변국의 패권경쟁이 강화되어 한반도 평화가 위협받고 있어 튼튼한 안보를 바탕으로 한 평화통일정책이 요구되고 있다.

- 목표의 셋째 항목인 “한반도의 평화와 통일, 동북아 지역의 협력과 발전의 관점에서 미래지향적 대한민국의 건설을 재설계하고 추진한다.”는 내용을 구체적이고 체감과 이해가 가능한 표현으로 수정

⇒ 튼튼한 국가안보를 바탕으로 한반도 평화를 만들어 가면서, 남북 화해협력을 촉진하고, 한반도의 평화체제를 구축하여 동북아 번영과 세계평화에 기여하는 평화통일된 일류국가를 건설한다.

### 2) 정책 부분은 24개의 항목 나열 체계가 부족하여 산만한 느낌이 있으며, 전문의 목표와 연계 여부도 불투명

- 22번 항목의 “국민의 이익을 최우선으로 하는 외교·통상·안보정책”에서 ‘국민의 이익’ 개념에 대한 학문적인 정의가 없어 추상적인 개념으로 받아들일 가능성 상존

⇒ 따라서 “국가의 이익을 수호하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 안보정책”으로 수정하는 것이 바람직하며, 외교와 국방은 필히 분리해야 함.

\* 안보의 순위가 통일과 분리되어 있으며, 24개 정책 중 22번 나열되어 안보를 경시한다는 인상을 줄 수 있음.

- 새누리당의 10대 약속은 논리적인 전개가 있어 상대적으로 선명하고 이해하기 용이

\* 특히 안보분야는 8항에 “한반도 평화를 기초로 한 국익중심의 외교와 통일한반도시대 주도” 항목으로 종합하면서 국방은 8-1 (군건한 안보체제의 확립과 군복무시스템 개선), 외교는 8-2 (국익과 신뢰에 기반한 평화지향적인 균형외교), 통일은 8-3 (한반도 평화와 통일을 위한 노력 강화)로 통합하여 안보의 제요소가 통합됨

- 국가의 핵심이익은 ① 국가의 안전보장과 정치적 자주, ② 번영과 발전 구현, ③ 평화통일 달성, ④ 자유민주주의 함양, ⑤ 국위선양으로 요약됨

\* 이를 구현하기 위한 안보정책(전략)의 목표는 ① 핵심적인 국가이익과 주권수호, ② 한반도 평화창출과 평화통일, ③ 일류국가 건설, ④ 지역의 안정과 세계평화에 기여하는 것임

⇒ 따라서 이러한 개념 구현을 위해 ① 큰 항목 하나를 선정하여 국방, 외교, 통일을 소주제로 처리하는 방안과, ② 국방, 외교, 통일을 별도의 제목으로 선정하여 처리하는 방안이 있을 것임. 개인적으로는 ①방안을 선호하나, 불가 시 ②방안으로 갈 수 있을 것임. 그 경우에는 국방, 외교, 통일을 분리하여 소제목으로 다루되, 번호를 서로 연계하여 편성할 필요가 있음.

\* 특히 22번 항목의 “국민의 이익을 최우선으로 하는 외교·통상·안보정책”은 외교통상과 안보를 하나로 묶는 오류를 범해 논리적으로도 타당하지 않으며, 민주당이 안보를 경시한다는 인상을 줄 가능성이 농후함.

### 3) 이를 보다 구체적으로 기술한다면,

- 국방안보 분야는 “일류정예강군을 육성하여 자주국방역량을 강화하고, 튼튼한 안보태세를 유지하며, 확고한 영토수호와 평화관리를 하겠다.”는 사항을 포함시켜야 함.

⇒ 우리는 일류정예강군을 육성하여 자주국방역량을 강화하고, 튼튼한 안보태세를 유지하며, 확고한 영토수호와 평화관리를 하겠다. 이를 위해 우리는 자주국방과 협력안보를 바탕으로 평화국가를 지향하고, 한반도 비핵화를 구현하는 안보정책을 추구한다. 우리는 전시작전통제권을 환수를 통해 자주국방의 역량을 확충하고, 국방개혁의 안정적인 추진을 통해 군 인권의 향상, 대체복무제도 확대 등 병역제도를 개선한다.

- 외교안보 분야는 “대한민국의 독립과 주권을 보장하고, 한반도 평화정착과 평화통일 촉진환경 조성을 통해 통일기반을 확충하며, 국익우선의 국제협력 여건을 조성하면서 동북아 및 세계평화에 기여하겠다.”는 사항을 포함시켜야 함.

⇒ 우리는 대한민국의 독립과 주권을 보장하고, 한반도 평화정착과 평화통일 촉진환경 조성을 통해 통일기반을 확충하며, 국익우선의 국제협력 여건을 조성하면서 동북아 및 세계평화에 기여하겠다. 이를 위해 우리는 국가의 이익을 침해하는 어떤 외교, 통상정책도 용납하지 않는다. 우리는 환경외교, 공적개발원조 등 국제사회 일원으로서의 책임을 적극적으로 수행하여 국위를 성양하고, 세계평화에 기여한다.

- 평화통일 분야는 “민족공동체 통일방안의 기본 이념을 구현하여 화해협력정책의 투명성과 일관성을 유지하고, 균형발전과 화합 단결된 통일일류국가를 건설한다.”는 사항을 포함시켜야 함.

⇒ 우리는 민족공동체 통일방안의 기본 이념을 구현하여 화해협력정책의 투명성과 일관성을 유지하고, 균형발전과 화합 단결된 통일일류국가를 건설한다. 이를 위해 우리는 6.15 공동선언, 10.4 공동선언을 존중하고 계승한다. 우리는 경제·사회·문화 분야의 교류협력을 강화하여 사실상의 통일과 제도적인 통일을 병행 추진한다. 우리는 평화와 번영의 동북아시아의 주역이 되기 위해 평화와 통일이 함께 가는 대북 정책과 동북아정책을 추진한다.

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령 · 정책분과 간담회

## 토론문

• 진성준 / 민주통합당 국회의원





# ‘민주당 대북정책의 비전과 과제’ 토론문

진성준 (민주통합당 국회의원)

- 「수동적·점진적 변화」에서 「실질적·주도적 변화」로 대북정책의 전환을 촉구
  - 이명박 정부 5년동안 남북간 신뢰의 기초가 무너지면서 박근혜 정부로 진입하며 ‘대화의 통로(통신선 폐쇄)’마저 닫힘. 북한은 말 그대로 ‘봉남정책’을 실시.
  - 북한의 변화를 수동적으로 기다리다가는 한반도 문제의 당사자가 아닌 구경꾼으로 전락할 우려가 있음. (ex, 김영삼 정부 시절인 1993년 제1차 북핵위기 당시 강경노선 고수로 외교무대에서 소외되면서 방관자로 전락한 경험)
  - 한반도 정세의 주도권과 북핵문제의 레버리지 확보를 위한 실질적·주도적 평화정책을 구사해야 함
  - 북핵문제 해결과 한반도 평화 체제 구축이라는 목표가 논의의 시작과 추진과정에서 병행적으로 진행되어 상호 시너지를 거두며 최종적 목표에 이를 수 있도록 해야 함.
- ‘북핵문제’ 접근의 ‘대화 무용론’에 대한 적극적인 대응이 필요함
  - 국민들의 ‘북한 피로감’이 과거에 비해 확산되고 있는 것이 사실이나, 세계적으로 ‘대화’와 ‘협상’ 없는 비핵화의 사례는 찾아볼 수 없음
  - 비핵화 사례 중 일방적인 제재와 압박에 의해 핵을 포기한 사례 전무.
  - 남아공, 우크라이나, 리비아의 핵폐기 사례 모두에서 미국 등 국제사회와 협상을 통해 핵보유국의 안보우려 해소와 국제적 지원 속에서 비핵화가 진행됨
  - 협상을 배제하고 일방적인 제재만 가한 ‘이라크’의 경우 결국 전면전으로 확대
- 북한의 핵능력 강화와 핵보유국 지위확보 요구로 ‘핵문제’의 패러다임 변화
  - 북한은 핵문제를 ‘체제 생존’을 위한 ‘자위적 억제력’ 확보에서 사실상 핵보유 국가로 인정받기위한 ‘공세적 핵능력’ 과시로 정책을 전환하고 있음.
  - 북한은 핵과 경제적 지원을 교환하는 방식으로 핵문제를 해결하는 것에 대한 거부감을 표현하며 일체의 보상-폐기가 연계된 협상의 거부를 표명함
  - ‘북한의 비핵화가 진행되는 수준에서 남북관계를 단계적으로 확대하고, 경제적 지원을 비핵화를 촉진 또는 보상하는 수단으로 활용한다’는 공감대가 심각하게 도전받고 있는 상황

## ○ 북핵문제 해결의 창의적 접근 필요

- 비핵화와 대북정책을 연계에 주력해 온 기존의 소극적 대북정책 패러다임이 변화를 요구받고 있는 상황임
- 한반도 평화 정착을 위해 ‘한반도 비핵화’는 반드시 달성해야 할 과제이나 이의 실현을 위한 현실적 경로에 대한 전략적 유연성을 발휘해야 함. 예를들어, 기존의 「동결→폐기」 방식에서 북한의 핵보유 상황을 감안한 동결과 폐기의 중간과정으로 ‘감축’ 과정도 감안해 볼 수 있음
- 북핵문제 해결과 한반도 평화 체제 구축을 흔들리지 않는 목표로 삼으면서도 상대의 긍정적 변화를 이끌어낼 수 있는 창의적 접근 전략 구사 필요

## 1) 전문 중 남북관계 현황 진단 부분에서

남북관계는 단절되고 한반도 평화는 위협받고 있으며, 한반도 평화·통일이 주변 강대국의 전략에 좌우될 위험에 처해 있다

## ○ 개정방향

- 한반도와 동북아의 평화를 위협하는 실체로 “남북관계 악화”와 “북한 핵개발 명시”
- 남북관계와 북핵문제의 주도적 해결 강조 측면에서 “한반도 평화와 통일이 주변 강대국의 전략에 따라 지체될 우려”는 유지되는 것이 바람직

## 2) 전문 중 목표 부분

셋째, 한반도의 평화와 통일, 동북아 지역의 협력과 발전의 관점에서 미래지향적 대한민국의 건설을 재설계하고 추진한다

## ○ 개정방향

- 창의적이고 주도적으로 남북관계 개선과 북핵문제 동시 해결 강조
- 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 통한 남북경제공동체 건설과 동북아의 공동번영 추진
- 김연철 박사의 발제대로 “동북아 공동번영”의 의미를 명확하는 관점에서 “미래 지향적 북방경제 시대의 개막”도 무방



### 3) 정책부분: 5. 평화와 통일이 함께 가는 대북정책

(1) 정책제목 : 지속가능한 평화와 호혜적 공동번영을 추구하는 대북정책

(2) 정책 내용의 개정 방향

- ① 우리는 6.15 공동선언, 10.4 공동선언을 존중하고 계승한다.”
  - 김연철 박사의 수정안에 기본적으로 동의
- ② 우리는 경제·사회·문화 분야의 교류 협력을 강화하고 남·북간 평화체제의 확립을 추구한다.
  - 김연철 박사 안을 기본으로 북핵문제와 한반도 평화체제 구축의 시급성·우리의 주도성을 추가할 필요가 있음. 방향은 다음과 같음.
  - 창의적·주도적으로 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위해 노력 강조
  - 국민적 동의와 국제적 협력을 통한 남북경제협력 추진과 동북아의 공동번영을 위한 북방경제 협력을 강조
- ③ 평화와 번영의 동북아 시대 주역이 되기 위해 평화와 통일이 함께 가는 대북 정책을 추진한다.
  - 김연철 박사의 ‘국민적 합의와 동의’ 부분을 감안하고, 인권문제 등을 비롯한 인도적 현안 해결의 법적 정당성 확보를 위해 다음과 같이 정리
  - 실질적 남북 경제연합 단계 진입을 목표로 국제적 지원과 지지를 받는 평화적 통일을 추구하고 그 과정에서 국민적 합의를 중시
  - 남북한 사회문화적 교류 강화를 통해 남북간의 동질성 회복과 이산가족, 국군포로, 납북자 문제 등 분단과정에서 발생한 인도적 현안 해결 병행
  - 남북간의 인도적 문제 해결 및 한반도 주민의 실질적 인권 개선을 위한 헌법 및 국제법 준수를 촉구

