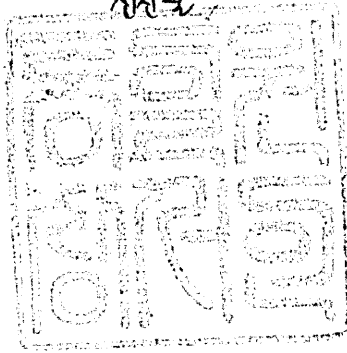


'97 상임연구위원 연구 논문집

1997. 12.

전선희



통 일 원

본 논문집에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

< 연구과제 >

1. 남북한 통일시나리오와 통일정책 방향(최혜성 위원)..... 3
2. 통일대비 통일교육정책의 방향(이승욱 위원)..... 47
3. 한반도 평화체제 구축방안 모색(최혜성 위원)..... 83
4. 독일통일후 사회·문화적 갈등 분석과 우리에게 주는 교훈(이승욱 위원)·· 159
5. 북한 붕괴시 인도주의 국제간섭과 통일정책(이규창 위원)..... 193

< 특정업무과제 >

1. 현시점에서 필요한 「민족공동체 통일방안」 보완사항(최혜성 위원)·· 239
2. 북한주민을 국민으로 규정한 대법원 판례가 통일정책에 미치는
영향 및 법적효과 연구(이승욱 위원)..... 255
3. 통일한국의 이념에 대한 국민적 합의 도출방안(최혜성 위원)..... 269
4. 통일정책 추진 관련 해외동포의 역할과 대 동포정책(이승욱 위원)..... 287
5. 동북아 다자안보체제의 추진과 북한의 참여(이규창 위원)..... 303

연구과제

1. 남북한 통일시나리오와 통일정책 방향

1997. 6

상임연구위원 최혜성

목 차

< 요약 >	7
I. 서 론	15
II. 통일모형 도출과정	17
III. 통일모형별 시나리오	23
IV. 통일모형별 시나리오에 대한 평가	27
V. 통일의 전망	32
VI. 통일정책의 방향	38
VII. 결 론	45

< 요약 >

I. 서론

- 독일과 예멘의 통일사례에서 볼 수 있듯이 통일은 성공한 체제가 실패한 체제를 흡수하여 자유민주주의와 시장경제 체제에 편입하는 형태로 이루어지는 추세임. 결국 한반도에서도 그러한 방식으로 남한 주도의 통일이 이루어질 것임.
- 이러한 전제위에 통일에 관한 사항들을 시나리오 방식으로 종합·정리하여 통일과정과 통일형태를 예상할 수 있는 통일모형들을 설정하고, 이들을 평가하여 현실적으로 의미 있는 모형을 도출함으로써 통일정책이 합리적으로 수립·추진되는 데 기여하고자 함.

II. 통일모형 도출

- 통일과정과 통일형태를 결정하는 2개의 변수, 즉 「북한 리더십의 강·약」(강경노선·온건노선)과 「한미 대북정책의 강·온」(봉쇄정책·지원정책)을 기본축으로 하여 변동 조합하면, 「남북한 합의형 통일」, 「북한 유도형 통일」, 「북한 자멸형 통일」, 「남북한 충돌형 통일」 등 4개의 통일모형을 도출할 수 있음.
- 4개의 통일모형의 성립조건
 - 「남북한 합의형 통일모형」은 북한정권이 강경노선을 걷고 한미 양국이 대북 지원정책을 취할 때 가능한 통일형태,
 - 「북한 유도형 통일모형」은 북한정권이 온건노선을 걷고 한미 양국이 대북

지원정책을 쓸 때 등장하는 통일형태

- 「북한 자멸형 통일모형」은 북한 지도부가 온건노선으로 나오고 한미 양국이 대북 봉쇄정책을 추진할 때 나타나는 통일형태
- 「남북한 충돌형 통일모형」은 북한 지도부가 강경노선을 취하고 한미 양국이 대북 봉쇄정책을 쓸 때 가능한 통일형태

Ⅲ. 통일모형별 시나리오

- 「남북한 합의형 통일」은 남북한이 대등한 입장에서 협상을 통해 평화적으로 통일을 이루는 것을 말함. 남북한 합의형 통일시나리오의 전개 과정은 다음과 같이 상정될 수 있음.
 - 제1단계 : 한미 양국의 대북지원, 북미 및 남북관계 개선, 북한체제의 안정화
 - 제2단계 : 북한사회의 변화(개혁·개방추진과 시민사회 형성)
 - 제3단계 : 북한사회의 모순 및 갈등 표출
 - 제4단계 : 남북한 장기공존과 정치 통합
- 「북한 유도형 통일」은 한미 양국이 북한을 지원, 이를 무기화하여 북한체제를 남한식으로 변화시켜 남한 주도의 통일을 유도해 내는 것을 말함. 북한 유도형 통일시나리오의 전개과정은 다음과 같이 상정될 수 있음.
 - 제1단계 : 한미 양국의 대북지원, 북미 및 남북관계 개선, 북한의 체제위기 완화
 - 제2단계 : 북한의 개혁·개방 추진 및 경제 활성화, 외부 정보유입 증대 및 확산, 시민사회 등장
 - 제3단계 : 사회적 갈등과 혼란의 악순환(민중봉기 및 쿠데타 발생, 빈번한 정권교체, 대량 탈북사태 발생)
 - 제4단계 : 남한주도의 독일식 통일(북한체제 전환유도, 북한체제의 남한체제로의 편입)

- 「북한 자멸형 통일」은 북한이 체제위기를 극복치 못해 스스로 붕괴되어 남한이 북한을 접수하는 형태의 통일을 말함. 북한 자멸형 통일시나리오는 다음과 같은 과정을 거쳐 전개될 것으로 상정됨.
 - 제1단계 : 한미 양국의 대북 봉쇄정책 추진, 북한체제의 불안정 심화
 - 제2단계 : 북한 지도부의 리더십 약화, 쿠데타 성공
 - 제3단계 : 북한 정치질서의 혼란, 대량 난민 발생, 북한의 국가체제 붕괴
 - 제4단계 : 한국의 통일 외교활동 강화, 남한주도 통일

- 「남북한 충돌형 통일」은 북한이 국가체제의 위기를 극복하지 못하고 스스로 전쟁을 도발하거나 미국의 선제공격으로 유발했다가 패전함으로써 통일되는 것을 말함. 남북한 충돌형 통일시나리오는 다음과 같은 과정으로 전개될 것으로 상정됨.
 - 제1단계 : 남북 및 북미관계 악화, 북한의 체제위기 심화, 쿠데타 발생
 - 제2단계 : 쿠데타 진압, 북한 지도부의 호전성 격화
 - 제3단계 : 한반도에서 전쟁발발(북한의 남침이거나 미국의 선제공격)
 - 제4단계 : 북한의 패전, 남한주도 통일

IV. 모형별 통일시나리오에 대한 평가

1. 실현가능성

- 4개의 통일시나리오의 실현 가능성을 보면 그 순위는 ①북한 유도형 ②북한 자멸형 ③남북한 합의형 ④남북한 충돌형 순으로 됨. 이 가운데 남북한 충돌형과 남북한 합의형은 실현 가능성이 지극히 희박하기 때문에 한반도 통일은 북한 유도형과 북한 자멸형 중 어느 하나나, 또는 그것을 중심으로 한 절충형 내지 혼합형이 될 것으로 보임. 따라서 한반도 통일은 「합의형+충돌형」인 예멘식 통일보다는 「자멸형+유도형」인 독일식 통일이 될 가능성이 높음.

2. 바람직한 통일유형

- 「남북한 합의형 통일」은 한국주도 통일 및 조기통일의 관점에서 너무 벗어나 있고 실현 가능성도 희박하기 때문에 바람직한 통일형태에서 일단 제외하는 것이 타당하고, 「남북한 충돌형 통일」도 평화통일의 원칙과 경제적 관점에서 너무 벗어나 있고 6.25와 같은 민족상쟁의 반복이라는 점에서 피해야 하기 때문에 바람직한 통일유형에서 제외되어야 함.
- 결국 바람직한 통일유형은 나머지 두 개인 「북한 유도형」과 「북한 자멸형」으로 압축됨.
 - 「북한 유도형 통일」은 경제적 비용이 덜 들고 평화적이라는 장점이 있으나 조기통일이 어렵다는 단점이 있음.
 - 반면에 「북한 자멸형」은 경제적으로 비용이 많이 들고 자칫 잘못하면 북한 내 유혈극을 수반할 수 있다는 단점이 있으나 한국주도 통일과 조기통일의 관점에서 바람직한 통일시나리오라고 할 수 있음.

V. 통일의 전망

- 「북한 유도형」과 「북한 자멸형」중 어떤 형태로 남북한 통일이 이루어질 것인가는 북한에 대한 한미 양국의 정책결정에 달려 있다고 볼 수 있음.
 - 현재와 같이 한미 양국이 식량과 에너지 등 원조를 제공하여 북한의 급격한 붕괴를 막으려고 하면 북한 유도형 통일이 이루어질 가능성이 높고
 - 원조를 축소하거나 중단하면 북한 자멸형 통일이 이루어질 가능성이 큼.

- 현재로서는 한미 양국이 기본적으로 대북 지원정책의 기초를 유지하고 있기 때문에 남북한 합의형 내지 북한 유도형 통일을 지향하고 있는 것으로 보이지만, 실제적 상황은 북한 자멸형으로 진행되고 있는 것으로 보임.
- 북한을 근본적으로 신뢰하지 않는 미국과 조기통일을 희망하고 있는 한국 사이의 공조체제하에서는 한미 양국의 대북지원이 소규모에 머무를 수밖에 없고 중국이 북한을 붕괴로부터 구출하기에는 능력과 의지에 한계가 있기 때문에, 지금 북한이 맞고 있는 위기는 극복되기 어려울 것임.
- 결국 북한은 자멸의 길로 나아가 붕괴되어 남한에 흡수통일될 것임.

VI. 통일정책의 방향

1. 유형별 통일정책

- 한국이 「남북한 합의형 통일」을 지향한다면 북한체제의 안정적 발전을 지원하고 북한과 협력하는 데 주력해야 함.
 - 이를 위해서는 대북 지원정책을 적극 추진하고 북한당국과의 타협점을 모색해야 하고,
 - 대내적으로는 합의형 통일 추구가 분단의 고착화가 되지 않도록 통일지향 민족운동을 강화해야 하며,
 - 대외적으로는 통일 저해요인을 제거해 한국주도 통일을 보장받도록 외교적 노력을 해야 함.
- 한국이 「북한 유도형 통일」을 추진하고자 한다면 북한체제의 전환과 북한 정권의 온건화·친남화에 주력해야 함.

- 이를 위해서는 대북 지원정책을 지렛대로 삼아 북한에 대한 영향력을 확산해야 함과 동시에, 북한의 정권교체를 유도해 온건노선을 견도록 해야 함.
 - 이러한 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 미국과의 공조체제를 강화하고 중국으로 하여금 한국주도 통일을 받아들이도록 대중외교를 강화해야 할 것임.
- 한국이 「북한 자멸형 통일」을 추구한다면 북한체제의 조기붕괴를 유도하기 위해 북한을 봉쇄하는 한편, 전쟁 재발, 대량 탈북사태 등과 같은 한반도 불안정 상황에 대비하는 데 역점을 두어야 함.
 - 한국이 북한 자멸형 통일전략을 선택할 경우, 한미 양국 사이에 불협화음이 심화될 수 있기 때문에, 이를 방지하기 위해서는 미국의 보수세력의 지지를 유도해 내야 함.
 - 「남북한 충돌형 통일」은 가능한 한 피해야 하지만, 이것이 불가피할 경우에는 차선책으로 북한의 전쟁도발 이전에 미국이 단행할 가능성이 있는 대북 선제공격을 수용할 수밖에 없음.
 - 그러나 전쟁이 전면적으로 확대되는 것을 막아야 하고, 중국의 전쟁 개입을 막아야 함.

2. 종합적 통일정책

- 대내적 통일정책은 통일역량의 강화에 역점을 두어야 함. 우리의 역량을 강화하기 위해서는 다음과 같은 정책과제를 해결해야 함.
 - 첫째, 통일유형의 선택
 - 둘째, 통일문제에 대한 국민적 합의 형성
 - 셋째, 경제력의 강화

- 넷째, 통일이후 사회·경제통합을 위한 제도 정비
 - 다섯째, 위기관리 능력의 제고
 - 북한이 급작스럽게 붕괴될 경우 야기될 수 있는 북한난민 문제
 - 북한의 도발로 발발하게 될 수 있는 전쟁에 대한 대비
- 대북정책은 정책의 목표뿐만 아니라 정책추진 기조에 있어서도 일관성을 유지해야 함. 이를 위해서는 다음과 같은 대북자세가 요구됨.
- 첫째, 한국이 평화·자주·조기통일을 추구한다는 기본입장이 일관되게 유지되어야 함.
 - 둘째, 북한의 군사 도발을 억제해야 함.
 - 셋째, 북한의 지배층과 피지배층을 구분해 대북정책을 추진해야 함.
 - 넷째, 폐쇄된 북한사회에 외부정보를 충분히 투입할 수 있는 길을 모색해야 함.
 - 다섯째, 대북 홍보활동을 강화해야 함.
 - 여섯째, 북한의 합리적이고 온건한 세력의 입지를 강화시켜 주는 조치를 취해야 함.
- 대외적 통일정책은 통일에 저해가 되는 국제적 요인을 제거하고 통일의 기회가 왔을 때 우리가 추구하는 방향으로 통일이 이루어지도록 하기 위하여 통일외교를 강화하는 데 주력해야 함. 이를 위해서는 다음과 같은 정책목표를 설정하고 적극 추진해야 함.
- 첫째, 한반도 평화정착
 - 둘째, 통일에 유리한 국제적 환경 조성
 - 셋째, 한미 공조체제의 구축
 - 넷째, 한중 공조체제의 구축
 - 다섯째, 한국주도 통일을 지지하는 국제보장체제의 형성

VII. 결 론

- 우리 정부는 실현가능성이 희박하지만 대외적으로 명분이 있는 「남북한 합의형 통일」을 공식적으로 지향하는 통일유형임을 선언적으로 제시하되, 정책으로는 「북한 유도형 통일」을 추진하면서 통일준비는 「북한 자멸형 통일」에 초점을 맞추어야 함. 그리고 「남북한 충돌형 통일」은 무력 통일방식이기 때문에 적극 저지해야 함.

- 「남북한 합의형 통일」은 대외적 선언의 대상이라면, 「북한 유도형 통일」은 실질적인 정책추진의 대상이고, 「북한 자멸형 통일」은 철저한 준비의 대상이며, 「남북한 충돌형 통일」은 결사적으로 저지해야 할 대상이라고 할 수 있음.

I. 서 론

유럽 사회주의권 국가들의 붕괴, 동아시아 사회주의권 국가들의 개혁·개방으로 세계는 본격적인 탈냉전시대로 접어들었다. 제2차 세계대전 이후 지속되어 온 동서 냉전체제는 1986년에 시작된 소련의 페레스트로이카, '89년 동구권 국가들의 체제전환, '90년의 독일통일을 거쳐 '91년 소비에트 연방이 붕괴됨으로써 종식되었다. 탈냉전으로 이데올로기 시대는 지나갔다. 이제는 자본주의와 사회주의의 대결은 무의미해지고 자유민주주의와 시장경제가 보편적인 정치이념과 경제모델로 되어가고 있다.

냉전종식 이후 전세계적으로 자본주의화가 진행되고 있다. 동구권 국가들과 소련은 정치적으로 자유민주주의 체제로 전환되었고 시장경제를 전면적으로 도입하고 있다. 그리고 중국, 베트남, 라오스 등 아시아 사회주의 국가들도 공산주의 정치체제를 아직 견지하고 있으나 개방·개혁을 통해 경제부문의 자본주의화를 추진하고 있다. 소련붕괴 이후 세계유일의 초강대국이 된 미국은 자국중심의 세계질서를 유지하기 위해서 유럽과 동아시아 지역에서 세력균형 전략을 구사하고 있다. 특히 서유럽을 제외한 모든 강대국이 서로 접하고 있는 동북아시아에서 한국, 북한, 중국, 러시아, 일본 등 여러 나라들의 상호견제와 세력균형을 유도하여 미국의 지역적·세계적 패권체제를 유지해 나가고 있다.

이러한 탈냉전의 보편적인 추세와는 달리 한반도 정세는 복잡한 양상을 띠고 있다. 체제붕괴의 위기를 맞고 있는 북한은 김일성 사망이후 개방과 폐쇄의 기로에서 갈피를 잡지 못한 채 강경파에 의해 주도되고 있고, 중국은 북한이 체제위기를 극복해 나가도록 지원하고 있으며 미국도 동아시아 지역에서의 패권유지를 위해 북한에 대한 포용정책을 추진하고 있다. 한편 한국은 대북 포용정책과 봉쇄정책 사이를 오가면서 일관된 방향을 잡지 못한 채 우왕좌왕하는 모습을 보여 왔다.

그러나 독일과 예멘의 통일사례에서 볼 수 있듯이 동서냉전이 미국의 승리와 소련의 패배로 귀결됨으로써 통일은 성공한 체제가 실패한 체제를 흡수하여 경제

적 자본주의와 정치적 자유민주주의에 편입시키는 형태로 이루어지는 추세다. 한반도에서도 결국 그러한 방식으로 남한주도의 통일이 이루어질 것이다. 통일은 평화적인 흡수방식이든 국사적 점령방식이든 어느 일방의 압도적인 힘의 우위에 의해서만 가능하다는 것은 역사의 교훈이다. 1871년의 독일통일은 비스마르크(Otto Von Bismark)가 이끌던 프러시아의 압도적인 정치·경제·군사적인 힘의 우월에 의해 가능하였다. 그리고 1990년의 독일통일도 서독의 월등한 경제·이념·제도적인 힘에 의해 성공할 수 있었다.

세계는 탈냉전의 역사적 전환기에 처해 있고 한반도 주변정세는 통일을 이룩하기에 유례 없는 호기로 전개되고 있다. 북한은 체제붕괴의 총체적 위기에 직면해 있고 한국에서는 경제성장과 정치적 민주화 등으로 통일에 대한 자신감이 증대되고 있다.

통일은 드디어 우리의 가시권 안에 들어오고 있다. 이제 우리는 환상이 아닌 현실에서 당위뿐만 아니라 실현가능성에서 통일을 논의하고 통일정책을 추진할 때가 온 것이다. 지금 통일분위기는 그 어느 때보다 성숙되어 국내외적으로 통일논의가 활발히 진행되고 있다. 그러나 통일의 중요성과 필요성에 대해서는 많이 논의되고 있으나 구체적인 방법이나 실질적인 대책은 아직 합의에 이르지 못하고 있다.

이 글은 이러한 현실에 기초하여 통일에 이르는 여러 현상들을 시나리오 방식으로 종합·정리하여 통일과정과 통일형태를 예상할 수 있는 통일모형들을 설정하고 이들을 비교 평가하여 현실적으로 의미 있는 모형을 도출함으로써 통일정책이 합리적으로 수립·추진되는 데 기여하고자 한다.

II. 통일모형 도출과정

1. 영향요인의 파악

영향요인이란 통일에 영향을 미치는 모든 사항을 말한다. 통일모형을 도출하기 위한 첫번째 작업은 통일에 영향을 미치는 수많은 요인들을 파악하고 정리하는 일이다. 통일에 대한 영향요인을 정리하면 남북한, 미국, 일본, 중국, 러시아, 국제관계 등 7개로 범주화할 수 있다.

남한 범주에 속하는 요인으로는 한국의 경제성장 지속여부, 한국의 민주화 수준, 한국민의 통일열망 정도, 통일에 대한 한국사회의 국론통일 여부, 통일에 대한 지도자의 의지 수준, 한국정부의 대북·통일정책 방향, 한미관계, 한중관계, 한러관계 등을 우선 들 수 있으나 그밖에도 많은 사항이 있다.

북한 범주에 속하는 요인으로는 김정일 정권의 안정성 여부, 식량 및 경제난 정도 및 그 지속성 여부, 북한체제 및 경제의 변화 가능성, 북한 개방정책의 방향, 온건·강경파의 노선대립 가능성, 북한내의 반대세력 존재여부, 노동당의 지배적 지위변화 여부, 전쟁도발 가능성, 핵무기 보유 가능성, 탈북사태의 심화 여부, 북미관계 개선 여부, 남북관계 진전여부 등을 들 수 있고 그밖에도 많은 사항이 있다.

미국 범주에 속하는 요인으로는 미국 중심의 동북아 질서유지를 위한 북한 카드 활용 가능성, 중국 견제용 대북정책, 북한핵의 안전관리와 경수로 지원문제, 북한의 급변사태 가능성에 대한 관심정도, 북미관계 진전의 남북관계 연계 여부, 북한 인권문제에 대한 관심여부 등을 들 수 있고, 중국 범주에 속하는 요인으로는 남북한에 대한 중국 정경분리정책의 견지여부, 등소평 사후 한반도 정책변화 여부, 미국 패권정책과 일본 군사대국화를 견제하기 위한 영향력 확대 노력, 중국 개방·개혁 성과의 북한에 대한 영향, 북한에 대한 경제개방 유도노력 등을 열거할 수 있다.

일본 범주에 속하는 요인으로는 북한에 대한 일본의 경제지원, 북일 수교문제,

한반도 분단상태 유지정책, 한반도 비상사태에 대한 경계(급속한 붕괴를 막기 위한 지원), 동북아에서의 일본 위상 강화노력 등을 들 수 있고, 러시아 범주에 속하는 요인으로는 러시아 정권의 성격변화 여부, 동북아의 세력균형자로서의 위상 회복 여부, 북러 군사협조관계 지속여부 등을 들 수 있다. 그리고 국제관계 범주에 속하는 요인으로 미중관계의 긴장(중국의 인권문제, 경제마찰), 중·대만 관계, 미일 군사동맹, 미일 경제마찰, 동북아 다자간 안보협력체제 및 지역 경제공동체 형성 여부 등을 들 수 있다.

2. 주요 요인의 추출

주요요인은 앞에서 파악된 많은 영향요인 가운데 통일에 중요한 영향을 미치는 요인을 말한다. 북한은 북한체제의 변화여부와 그에 대한 남한과 한반도 주변국들의 대응에 따라 통일의 유형과 시기가 결정될 수 있다는 점에서 가장 중요한 요인이 된다. 남한도 한국이 통일을 주도하는 일방의 주체로서 한국의 대북정책과 대미정책이 통일과정과 통일형태에 결정적인 역할을 하기 때문에 주요요인이 된다. 그리고 미국과 중국은 통일을 지원할 수 있는 세력이거나 통일을 거부할 수 있는 세력이라는 점에서 역시 주요요인이 되는 것이다.

그러나 일본은 북한에 대한 경제지원이라는 측면에서는 중요시될 수 있으나 통일에 대한 주도권이나 거부권이 없고 일본의 대북정책은 결국 한·미·일 공조체제에 의해 결정될 수밖에 없다는 점에서 주요요인으로 볼 수는 없다. 러시아도 남북한에 대한 영향력이나 동북아에서의 위상을 감안할 때 통일에 중요한 역할을 하지 못할 것이라는 점에서 주요요인이 될 수 없다. 그리고 국제관계도 결국 미국과 중국의 상호 역학관계로 표현되는 것이기 때문에 역시 주요요인이라고 할 수 없다.

결국 앞에서 파악된 7개 범주의 영향요인 중에서 통일과정에서 주도적 또는 거부적 역할을 통해 통일의 방식과 형태에 중요한 역할을 미칠 수 있는 범주는 남북한, 미국, 중국이라 할 수 있다.

3. 결정요인의 도출

남북한·미국·중국 등 4개의 범주에 속하는 주요요인들을 통일에 대한 영향력과 미래의 불확실성 정도의 두가지 기준으로 분류하여 그중에 불확실성 수준에 관계없이 통일에 대한 영향력이 적은 것을 배제하고 영향력이 큰 것을 추출한다면 그것은 통일시나리오 구성의 결정적인 요인이 될 것이다. 따라서 주요요인은 결정요인과 참고요인으로 구분할 수 있다.

결정요인은 다시 통일에 대한 영향력이 크면서 동시에 불확실성이 낮은 요인과 영향력은 크지만 불확실성이 높은 요인으로 구분할 수 있다. 전자는 예측 가능하고 따라서 대비책을 세우기 쉽다고 할 수 있기 때문에 통일시나리오 구성의 조건이 되는 전제요인이라 할 수 있고, 후자는 예측하기 어렵고 대비책을 세우기도 쉽지 않기 때문에 통일시나리오 구성의 기본내용이 된다는 점에서 구성요인이라 할 수 있다.

전제요인은 결정요인 가운데 가변성이 적은 상수적인 요인으로서 통일유형을 결정할 수 있는 변수가 되지 않는다고 할 수 있다. 이와 같은 전제요인은 다음과 같이 설정할 수 있다.

- ① 통일은 한국 주도하에 이루어진다.
- ② 한반도 주변국들은 실리에 따라 한반도 정책을 추진한다.
- ③ 한국과 미국은 북한문제와 통일에 대해 견해를 달리 할 수 있으나 한미 공조체제로 결국 양국의 대북정책은 기본적으로 일치하게 된다.
- ④ 북한은 외부의 지원 없이는 지금의 위기를 극복할 수 없다.

구성요인은 통일에 중요한 영향을 미치지만 가변성이 높고 예상하기 어려운 사항들로서 통일모형 구성의 핵심부분이 된다고 할 수 있다. 이 구성요인은 불확실성과 변동폭이 크기 때문에 통일방식과 통일유형을 결정하는 변수가 된다. 즉 전제요인은 상수이기 때문에 고정되어 있으나 구성요인은 변수이기 때문에 변동폭이 커서 통일방식과 유형은 이 구성요인의 변화에 따라 결정된다고 할 수 있다.

남북한, 미국, 중국 등 4개 범주에 속한 주요요인 가운데서 구성요인에 해당하는 것을 정리하면 다음과 같다.

- ① 북한 범주에 속하는 구성요인 : 김정일 정권의 안정성 여부, 경제난 해소 여부, 개방·개혁 추진여부, 전쟁도발 가능성, 사회안정성 여부, 북미관계 개선 여부, 남북관계 진전여부
- ② 남한 범주에 속하는 구성요인 : 대북 및 통일정책 변화여부, 통일문제의 정치도구화 여부, '97년도 대통령 선거결과, 한미 공조체제의 지속여부, 한중관계 발전여부
- ③ 미국 범주에 속하는 구성요인 : 미국의 한반도 정책변화 여부, 미중관계 변화여부, 동북아 지역에서의 다자간 안보 및 경제협력체제 형성여부
- ④ 중국 범주에 속하는 구성요인 : 중국의 한반도정책 변화여부, 중국의 정치·경제 안정여부, 동북아 지역에서의 중국의 위상변화 여부

북한 범주의 구성요인, 즉 김정일 정권의 안정성, 경제난 해소, 개혁·개방 추진, 전쟁도발, 사회적 불안, 북미관계 개선, 남북관계 개선 등은 모두 북한체제의 안정성 여부에 관계되는 것들이다. 따라서 북한 범주의 구성요인은 「북한체제의 안정성」으로 포괄될 수 있다.

남한 범주의 구성요인, 즉 대북정책의 변화, 통일문제의 정치도구화, 대통령 선거결과, 한미 공조체제, 한중관계 등은 결국 북한을 지원할 것인가, 아니면 봉쇄할 것인가 하는 대북정책에 관련된 것이므로 남한범주의 구성요인들은 결국 「남한의 대북정책」에 포함될 수 있다.

미국 범주의 구성요인들도 자국의 국익에 기초한 미국의 한반도정책의 형태로 표현될 수 있으므로 「미국의 한반도정책」이라는 개념으로 단순화할 수 있다. 마찬가지로 중국 범주의 구성요인들도 「중국의 한반도정책」이라는 개념으로 단순화할 수 있다.

4. 통일시나리오 축의 설정

통일의 과정과 형태를 규정하는 통일시나리오의 축을 추출하기 위해서는 구성 요인들을 단순화한 4가지 요인, 즉 북한체제의 안정성, 남한의 대북정책, 미국의 한반도정책, 중국의 한반도정책 등을 보다 단순화하여 핵심적인 요인을 추출할 필요가 있다. 우선 「북한체제의 안정성」은 북한 리더십의 성격에 따라 좌우된다고 볼 수 있다. 북한에 충격이 가해질 경우 북한의 리더십이 강성인가, 아니면 연성인가에 따라 상이한 변화가 나타날 수 있다.

「남한의 대북정책」, 「미국의 한반도정책」, 「중국의 한반도정책」은 한미의 대북정책 변화(지원 또는 봉쇄)의 형태로 나타나게 된다. 한미의 대북정책은 어떤 과정을 거치든 결국 동일한 형태로 나타나게 될 것이다. 이는 양국의 북한 및 통일문제에 대한 이해관계가 상이할 경우에도 양국의 공조체제에 의해 양국의 정책이 결정될 수밖에 없기 때문이다.

중국은 북한체제 유지가 자국의 국익에 부합된다고 보고 북한을 지원하고 있지만, 남한주도 통일이 거역할 수 없는 대세가 되거나 중국이 지원해도 북한의 붕괴를 막을 수 없다고 판단되면 중국은 남한주도 통일을 인정하는 대신 동북아지역에서 현재의 지위와 권익을 미국으로부터 보장받고 통일한국이 중국에 적대하지 않겠다는 보장을 받으면 대북 지원정책을 포기할 수도 있다. 이러한 중국의 대북정책 변화는 바로 한미의 대북정책에 반영될 것이다. 물론 한국과 미국이 북한에 대한 지원을 중단하고 봉쇄정책을 쓸 경우 중국은 북한을 원조할 수 있다. 그러나 현실적으로는 중국이 지원한다 해도 북한의 위기가 극복되기 어렵다. 그것은 북한에 대한 중국의 경제적 원조능력과 정책적 지원의지에 한계가 있기 때문이다. 따라서 통일의 과정과 유형은 결국 「북한 리더십의 강·약」(강성·연성)과 「한미 대북정책의 강·온」(봉쇄정책·지원정책)의 상호작용으로 결정되어진다고 할 수 있다.

이 두 요인은 통일과정의 전개양상과 통일유형을 예측할 수 있는 기준과 근거가 된다. 따라서 북한 리더십과 한미 대북정책의 현황과 그 변화양상을 자세히 관찰하면 통일에 대해 어느 정도 예측이 가능할 수 있을 것이다.

5. 통일모형의 도출

통일과정과 형태를 결정적으로 규정하는 2개의 변수, 즉 「북한 리더십의 강·약」(강경노선·온건노선)과 「한미 대북정책의 강·온」(봉쇄정책·지원정책)을 구성축으로 하고 변동 조합하면 남북한 합의형, 북한 유도형, 북한 자멸형, 남북한 충돌형 등 4개의 통일모형을 도출할 수 있다.

「남북한 합의형 통일」은 북한의 리더십이 강성이고 한미 양국이 북한 지원정책을 쓸 경우 나타날 수 있다. 이러한 조건이 형성되면 북한체제는 안정되고 이로 인해 남북한간에 힘의 균형이 이루어짐으로써 장기공존상태를 거쳐 남북한이 다등한 입장에서 합의에 의한 평화통일을 이루어 낼 수 있을 것이다.

「북한 유도형 통일」은 북한의 리더십이 연성이고 한미 양국이 북한을 지원할 경우에 가능할 수 있다. 북한 지도부가 유화적이고 타협적이면 한미 양국은 북한에 원조를 제공하고 개혁·개방의 길로 나오도록 유도하여 북한체제가 남한식 체제로 전환케 하고 이를 통해 중국적으로 남한주도 통일을 이루어 낼 수 있다.

「북한 자멸형 통일」은 북한의 리더십이 유약하고 비능력적이기 때문에 실정을 거듭하고 한미 양국은 대북강경론에 입각하여 북한에 봉쇄정책을 쓸 경우 이루어질 수 있다. 한미 양국이 북한체제를 붕괴시키기 위해 대북봉쇄를 단행하고 북한은 유약한 리더십으로 인해 내부적 혼란을 통제하지 못하고 대남도발도 감행하지 못한다면 결국 북한은 스스로 붕괴되어 남한주도의 통일이 이루어질 수 있다.

「남북한 충돌형 통일」은 북한의 리더십이 강경하고 한미 양국이 북한을 봉쇄할 경우 이루어질 수 있다. 한미의 대북 봉쇄정책으로 인해 북한체제의 위기상황이 극도로 악화됨에 따라 강경한 북한지도부가 대남 군사도발을 감행하거나 이를 알아챈 한국과 미국이 선제공격을 단행한다면 결국 북한은 패전하게 되고 남한주도로 통일이 이루어질 것이다.

이상의 4가지 통일모형은 그 실현 가능성 정도에 차이가 있으나 논리적으로 추론할 수 있는 것들을 모두 내포하고 있기 때문에 실현 가능성 자체가 부인될 수 없다. 따라서 한반도 통일은 이 4가지 모형의 범위 안에서 이루어질 것으로 전망할 수 있다. 그러나 이 4가지 모형중 어느 하나의 모형이 그대로 실현될 수도 있지만 4개의 모형을 기본으로 하되, 그것들의 수정형, 혼합형 또는 절충형, 연계형 등 여러 가지 변화된 형태가 나타날 수 있다.

Ⅲ. 통일모형별 시나리오

1. 남북한 합의형 통일시나리오

「남북한 합의형 통일」은 남북한이 대등한 입장에서 협상을 통해 평화적으로 통일을 이루는 것을 말한다. 한국과 미국이 북한에 대해 지원정책을 쓰고 북한이 강력한 리더십을 가지고 있을 경우 북한체제는 안정궤도에 들어서고 개혁·개방을 추진하여 성공시킴으로써 남북한간의 공존구도가 성립된다. 장기 공존과정에서 남북한간에는 경제·사회적 통합이 진행되고 남북한 국민들 사이에 통일에 대한 욕구가 증대하여 남북한 집권세력은 협상을 통해 합의통일을 이룩하게 될 것이다.

남북한간에 이러한 합의형 통일이 이루어지려면 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 북한 지도부가 대내적으로는 강경하지만 대외적으로는 신축성이 있는 협력적 자세를 취하여 한미의 지원획득에 성공해야 한다.

둘째, 북한이 한미의 지원과 강력한 리더십을 바탕으로 개혁·개방정책을 추진하고 이를 성공시킴으로써 남북한의 적대관계가 해소되고 남북한간에 세력균형이 형성되어야 한다.

셋째, 남북한의 정치, 경제, 사회 전 부문에서 통일에 대한 욕구가 증대되어 남북한 지도부가 이를 거역할 수 없는 수준이 되어 그들이 기득권을 포기하고 통일에 합의해야 한다.

넷째, 한반도 주변 강대국들이 한반도 통일을 방해하지 않아야 한다.

이러한 남북한 합의형 통일시나리오는 다음과 같은 전개관정을 겪을 것으로 상정될 수 있다.

제1단계 : 한국과 미국의 대북지원, 북미관계 및 남북관계 개선, 북한체제의 안정화

제2단계 : 북한의 사회변화(개혁·개방추진과 시민사회 형성)

제3단계 : 북한사회의 모순과 갈등 표출

제4단계 : 남북한 장기공존과 정치통합

2. 북한 유도형 통일시나리오

「북한 유도형 통일」은 한국과 미국이 북한을 지원하고 이를 무기화하여 북한체제를 남한식으로 전환시켜 남한주도 통일을 유도해 내는 것을 말한다. 한국과 미국이 북한 지원정책을 쓰고 북한의 리더십이 연성일 경우 북한은 한미의 지원으로 개방·개혁에 성공하여 체제변화·사회변화를 겪게 된다. 그런데 북한은 리더십이 약하기 때문에 개방·개혁정책에서 비롯된 사회적 변화의 욕구를 억제시키지 못하여 민중봉기나 쿠데타로 빈번한 정권교체를 겪고, 이런 혼란이 계속되는 가운데 북한주민의 대량 탈북사태 등이 야기된다. 이때 온건세력이 집권하게 되며 그 정권은 친남한화 가능성이 높아 결국 남한주도 통일을 받아들일게 될 것이다.

북한 유도형 통일이 이루어지기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 한국과 미국은 대북지원정책을 추진하고 북한의 리더십은 온건하여야 한다.

둘째, 한국과 미국의 지원으로 개혁·개방의 길을 선택한 북한사회에 외부정보가 대량 유입되면서 북한주민들이 의식화되어 사회변화의 욕구가 증대하지만 북한의 리더십이 약하기 때문에 이를 통제하는 데 실패해야 한다.

셋째, 중국이 남한주도의 통일이 불가피한 대세임을 인정하여 불개입 정책을 취하고 이를 조건으로 한국과 미국과의 타협이 성사되어야 한다.

넷째, 남한의 체제우위가 강화되고 북한사회에서 남한으로의 편입을 희망하는 요구가 증대되어 북한 지도부가 이를 거역할 수 없을 정도로 되어야 한다.

북한 유도형 통일시나리오의 전개과정은 다음과 같이 상정될 수 있다.

- 제1단계 : 한미 양국의 대북지원, 북미 및 남북관계 개선, 북한의 체제위기 완화
- 제2단계 : 북한의 개혁·개방 추진 및 경제 활성화, 외부정보 유입증대 및 확산, 시민사회 등장
- 제3단계 : 사회적 갈등과 혼란의 악순환(민중봉기 및 쿠데타 발생, 빈번한 정권 교체, 대량 탈북사태 발생)
- 제4단계 : 남한주도의 독일식 통일(한미 양국에 의한 북한체제 전환유도, 북한 체제의 한국체제로 편입)

3. 북한 자멸형 통일시나리오

「북한 자멸형 통일」은 북한이 체제 위기를 극복치 못해 스스로 붕괴되어 남한이 북한을 접수하는 형태의 통일을 말한다. 한국과 미국이 북한에 대한 봉쇄정책을 추진하고, 북한지도부의 리더십이 유약할 경우, 북한은 지도력의 불안정, 경제난, 외교적 고립 등으로 체제붕괴의 위기는 더욱 심화되고 내부적으로 혼란이 야기되지만 이를 통제하지 못하고 스스로 붕괴함으로써 남한주도의 통일이 실현될 수 있다.

체제붕괴에 의한 북한자멸형 통일이 이루어지려면 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 한미 양국은 북한에 대한 봉쇄정책을 취하고 북한지도부의 리더십은 취약해야 한다.

둘째, 북한체제가 내부적 모순과 갈등으로 무정부상태에 빠지지만 북한지도부는 내부적으로 강경파의 요구와 주민들의 반발을 억제할 정도로 강력하지도 못하고 대외적으로는 전쟁을 도발할 정도로 호전적이지도 못하여야 한다.

셋째, 한반도 주변 강대국들이 남한주도 통일을 용인해야 한다.

북한 자멸형 통일시나리오는 다음과 같은 과정을 거쳐 전개될 것으로 상정할

수 있다.

제1단계 : 한미 양국의 대북 봉쇄정책 추진, 북한체제의 불안정 심화

제2단계 : 북한지도부의 리더십 약화와 쿠데타 성공

제3단계 : 정치질서의 혼란, 대량 난민 발생, 북한의 국가체제 붕괴

제4단계 : 한국의 통일 외교활동 강화, 남한 주도하의 정치통일

4. 남북한 충돌형 통일시나리오

「남북한 충돌형 통일」은 북한이 국가체제의 위기를 극복하지 못하여 스스로 전쟁을 도발하거나 미국의 선제공격을 유발했다가 패전함으로써 통일되는 것을 말한다. 북한 지도부의 리더십이 강경하고, 한미 양국이 북한을 봉쇄할 경우, 한미 양국의 봉쇄정책으로 북한체제의 위기상황이 극에 달함으로써 북한지도부의 호전성이 심화되어 전쟁이 발발하지만 결국 북한은 패전하고 남한주도의 통일이 달성될 것이다.

이러한 남북한 충돌형 통일이 이루어지기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 북한지도부의 리더십은 강경하고 한미 양국은 북한 봉쇄정책을 적극적으로 추진하여야 한다.

둘째, 북한지도부가 위기상황을 극복하기 위해 전쟁을 단행하지만 결국 패전하여야 한다.

셋째, 미국은 남한을 지원하여 참전하지만 중국은 전쟁에 개입하지 않아야 한다.

남북한 충돌형 통일시나리오는 다음과 같은 과정으로 전개될 것으로 상정한다.

제1단계 : 남북 및 북미관계 악화, 북한의 체제위기 심화, 쿠데타 발생

제2단계 : 쿠데타 진압, 북한지도부의 호전성 격화

제3단계 : 한반도에서 전쟁발발(북한의 남침이거나 미국의 선제공격)

제4단계 : 북한의 패전, 남한주도 통일

IV. 통일모형별 시나리오에 대한 평가

1. 실현가능성

「남북한 합의형 통일」은 4개의 통일모형 중 실현가능성이 비교적 낮은 형태라고 할 수 있다. 합의형 통일이 이루어지는 데 필요한 조건들이 실현되기는 지극히 어렵고 오랜 시일이 요구되기 때문이다. 북한지도부가 강경한 자세를 취하는데 한미 양국이 대북 지원정책을 계속 추진하기 어렵다. 합의형 통일이 이루어지려면 북한이 개혁·개방노선을 택하고 그 정책이 성공하여 경제발전을 이룩해야 하는데 여기에 오랜 시일이 요구될 것이다.

개혁·개방정책의 결과로 경제가 발전하면 외부정보가 대량 유입되어 북한사회에 확산하게 되고, 그에 따라 북한주민들이 과거와 같은 압제와 통제를 거부하고 지도부에 저항을 보일 수 있다. 이때 북한 지도부가 이러한 사회적 동요를 모두 극복하고 주민들을 효율적으로 통제해야만 합의통일을 추구할 수 있다.

남북한 합의형 통일을 가장 어렵게 하는 조건은 남북한 양측 지도부가 기득권을 포기하고 두 체제의 통합을 합의하는 일인데, 이것은 지극히 어려운 일이다. 예멘의 통일사례가 좋은 예가 될 것이다. 친서방적인 북예멘과 친소적인 남예멘이 대등한 입장에서 협상을 벌여 통일에 합의하였으나, 곧 합의가 깨져 재분열되어 급기야 무력 충돌이 야기되었지만 결국 국민의 지지를 받고 힘이 우세하였던 북예멘이 남예멘의 저항을 진압하고 통일을 이룩하였다.

이러한 점에서 볼 때 남북한 합의형 통일은 전혀 불가능한 것은 아니나 지극히 어렵고 오랜 시일이 걸리기 때문에 실현성이 낮다고 평가된다. 현재의 북한 지도부가 강경노선을 견지하고 한미 양국이 북한의 소프트 랜딩(soft landing)을 위해 북한 지원정책을 계속하여 북한이 현재 직면한 위기상황을 극복하고 체제의 안전성을 회복하게 된다면 이것은 합의형 통일을 지향할 수 있는 조건이 되기도 하지만, 동시에 분단을 영구화하여 통일을 가로막는 조건도 될 수 있는 것이다.

「북한 유도형 통일」은 비교적 위험부담이 적은 통일방식이면서 4개의 통일모형

가운데 실현성이 가장 높은 것이라 할 수 있다. 유도형 통일을 가능케 하는 조건들의 실현이 현실적으로 가능할 뿐만 아니라 이미 그런 상황이 나타나기 시작했기 때문이다.

북한 유도형 통일의 전제조건은 한미 양국의 대북 지원정책과 온건한 북한의 리더십이다. 미국의 클린턴 정부는 북한의 급격한 붕괴를 막기 위하여 북한과의 대화와 협상 그리고 북한에 대한 지원을 추진하는 이른바 대북한 소프트 랜딩 전략을 선택하였고 한국정부도 이에 동조하고 있다. 한편 북한은 내적으로는 강경 정책을 계속하고 있지만 대외적으로는 부분적인 개방노선으로 나오면서 미국·일본·한국의 지원을 기대하고 있고, 중국도 북한에 대한 원조를 재개하면서 한미 양국의 대북정책에 동조하고 있다.

한·미 양국의 지원정책으로 북한이 개혁·개방에 성공한다면 북한경제는 활성화될 것이고 경제가 발전하면 북한 주민들의 의식에 변화가 생기게 되어 보다 많은 자유와 분배, 그리고 정치적 참여를 요구하게 될 것이다. 그러나 북한 지도부는 이러한 사회변화의 욕구를 통제하지 못하고, 그 결과 정권교체가 잦아지고 정치 혼란이 장기화될 것이다. 그러면 유도형 통일은 그만큼 가능성이 높아진다고 할 수 있다.

「북한 자멸형 통일」은 예측할 수 없는 많은 위험이 따르기는 하지만 4개의 통일모형중 유도형 통일과 함께 실현 가능성이 매우 높다. 그것은 지금 북한이 체제붕괴로 이어질 여러 위기요인을 안고 있고, 이것들이 쉽게 해결되기 어렵기 때문이다.

북한 자멸형 통일의 전제조건은 북한의 유약한 리더십과 한미 양국의 북한 봉쇄정책이다. 현재 한미 양국은 북한에 대해 부분적인 지원정책을 취하고 있으나, 이 지원정책은 한국 및 미국내 보수세력의 견제를 받을 수 있기 때문에 얼마나 더 확대·계속될지 의문이다. 한국과 미국의 북한 지원이 확대되지 않으면 북한의 위기가 더욱 심화될 것이고, 이와 함께 북한 지도층의 내분과 민중의 도전이 강화되어 정변이 빈발할 가능성이 높다. 그렇게 된다면 북한 자멸형 통일의 가능성이 높아진다.

「남북한 충돌형 통일」은 가장 위험부담이 크고 우려되는 통일방식이지만 실현

가능성은 4개의 통일모형중 가장 낮다고 할 수 있다. 지금 북한이 전쟁을 도발할 여건이나 능력이 마련되어 있지 않아 한반도에서 전쟁발발 가능성은 희박하다. 북한은 현재 전쟁을 결정할 수 있는 권력구조가 형성되어 있지 않으며 북한이 전쟁을 도발할 이유도 현재로는 없다. 그리고 전쟁을 해도 북한에게는 승산이 없다. 또한 북한이 현재로는 다시 핵무장을 서두르거나 미국을 상대로 테러를 감행할 것 같지 않기 때문에 한국이나 미국이 북한에 대한 선제공격을 가할 이유도 없다. 따라서 전쟁에 의한 북한붕괴로 이어질 충돌형 통일의 가능성은 극히 희박하다. 다만 북한 지도부가 호전성이 강하고 그동안 돌출행동을 수시로 해 온 만큼 군사도발의 가능성을 완전히 배제할 수는 없다.

현시점에서 보면 북한의 리더십은 강성이고, 한미 양국은 대북 지원정책을 추진하고 있다. 이것은 남북한 합의형 통일로 간다는 신호처럼 보인다. 그러나 미국의 정책의도나 목표는 분명치 않고 한국 정부의 의지가 한미 양국의 대북정책에 영향을 미칠 것으로 전망되기 때문에 가능성이 적고 시간이 오래 걸리는 합의형 통일이 이루어질 것으로 기대하기는 어렵다. 현재로서는 북한 유도형 통일의 과정이 시작되고 있고 북한 자멸형 통일의 조건이 어느 정도 성숙해 가는 것 같다.

이렇게 볼 때 4개의 통일모형의 실현 가능성 순위는 ①북한 유도형 ②북한 자멸형 ③남북한 합의형 ④남북한 충돌형 순으로 된다. 이 가운데 남북한 충돌형과 남북한 합의형은 실현가능성이 지극히 희박하기 때문에 한반도 통일은 북한 유도형과 북한 자멸형중 어느 하나, 또는 그것을 중심으로 한 절충형 내지 혼합형이 될 것으로 전망된다. 따라서 한반도 통일은 「합의형+충돌형」인 예멘식 통일 보다는 「자멸형+유도형」인 독일식 통일이 될 가능성이 높다.

2. 바람직한 통일유형

통일정책의 궁극적 목표는 한국이 원하는 방향과 형태로 통일이 이루어지도록 하는 데 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다 먼저 어떤 형태의 통

일이 바람직한가를 결정하고 그 방향으로 모든 정책을 집중시켜야 할 것이다. 그러면 남북한 합의형, 북한 유도형, 북한 자멸형, 남북한 충돌형 등 4개의 통일 모형 가운데 어떤 것이 가장 바람직한 통일형태일까. 여기에 답하기 위해서는 다음과 같은 원칙과 기준을 설정하고 평가해야 할 것이다.

첫째, 평화통일의 원칙이다. 평화통일은 전쟁에 의하지 않는 통일을 의미한다. 평화통일의 원칙은 어떤 경우에라도 우리 민족의 희생이 따를 수 있는 어떤 형태의 무력통일도 거부하는 것이다. 무력은 한국과 미국이 써서도 안되고 북한이 쓰도록 허용해서도 안된다. 평화통일을 원칙으로 한다면 한국과 미국은 한반도 통일을 위해 무력을 사용하지 않을 것을 명백히 하는 한편 북한이 무력을 쓰지 못하도록 충분한 억제장치를 확보해야 할 것이다.

둘째, 한국주도의 원칙이다. 한민족의 통일은 한국 국민과 한민족의 자주적 결정에 의해 이루어져야 한다. 한반도 평화구축을 위해서는 주변국들과 협력해 나가야 하지만, 통일의 목표, 과정, 형태를 결정하는 데는 한국이 주도해야 한다. 통일과정에서는 물론 통일후에도 한국이 주도권을 잡아야 한다. 이것은 어떤 형태의 통일이든 남한에 의한 통일이 이루어져야 하고, 통일된 한국의 체제는 현재의 남한체제를 승계해야 한다는 것을 의미한다. 왜냐하면 한민족의 정통성과 대표성이 잘못된 이념과 체제로 실패한 북한보다는 경제발전과 민주화로 근대적 민주국가 건설에 성공한 남한에 있기 때문이다.

셋째, 조기통일의 원칙이다. 조기통일의 원칙은 통일이 빠를수록 좋다는 민족 성원의 염원을 반영한 것이다. 통일의 기회는 자주 있는 것은 아니다. 앞으로 무한경쟁시대에 국가단위·민족단위의 경쟁은 더욱 치열해질 것으로 전망된다. 이러한 환경에서 한민족이 분단되어 대립함으로써 민족 에너지를 소모한다면 국제 경쟁에서 이기기 어렵다. 조기통일 반대론자들은 한국이 현재 통일비용을 감당할 경제적 능력이 없다는 것을 전제로 남북한 장기공존형 점진적 통일을 주장하고 있다. 그런데 점진적 통일은 자칫 잘못하면 분단의 영구화로 고착될 가능성이 있다. 여기에서 고려해야 할 것은 통일비용은 어떤 일정 기간까지만 발생하지만 분단비용은 계속 발생할 것이고 통일비용은 그 대부분 투자에 해당되는 지출이지만 분단비용은 거의가 소비성 지출이라는 것을 감안한다면 분단비용이 통

일비용보다 크다는 점이다. 이러한 점을 고려해서 정치적 통일은 조기통일의 원칙에 따라 기회를 놓치지 말고 조기에 이룩하되, 통일이후 통합과정은 점진통일의 원칙에 따라 장기적으로 추진한다면 통일비용문제로 통일을 지연시키다가 통일의 기회를 놓치는 우를 피할 수 있을 것이다.

넷째, 경제적 실익의 관점이다. 남북한간의 경제적 격차가 완화되지 않은 상태에서 통일이 급격히 이루어지게 된다면 그것은 통일이후 통합과정에서 경제적 비용과 사회적 혼란을 야기시킬 수 있다. 독일통일은 구 동독 주민들의 높은 실업률과 통일비용 부담을 안게 된 서독주민들의 불만이 겹쳐서 엄청난 통일후유증을 낳았다. 독일의 경우 서독의 튼튼한 경제력과 잘 발달된 사회보장제도 등에 의하여 그 충격은 완화되었다. 한국은 경제력에서 서독에 비해 훨씬 취약할 뿐만 아니라 남북한의 경제력 격차는 동서독의 경제력 격차보다 훨씬 높은 것이 현실이다. 이러한 이유 때문에 남북한 통일로 인해 예상되는 남한의 경제적 부담은 클 수 밖에 없다. 따라서 통일은 통일이후 남북한 통합과정에서 발생할 후유증을 최소화하도록 추진되어야 한다.

이상에 언급한 평화통일, 한국주도 통일, 조기통일, 경제적 관심 등의 기준으로 4개의 통일모형을 분석하면 다음과 같이 정리된다.

먼저 「평화통일」을 기준으로 보면 바람직한 통일모형은 ①남북한 합의형 ②북한 유도형 ③북한 자멸형 ④남북한 충돌형으로 순위가 결정된다. 그리고 경제적 관점에서 보아도 이와 같은 순위가 된다.

그러나 「조기통일」을 기준으로 보면 바람직한 통일모형의 순위는 평화통일의 원칙과 경제적 관점에서 본 것과는 정반대로 ①남북한 충돌형 ②북한 자멸형 ③북한 유도형 ④남북한 합의형 순이 된다. 바람직한 통일모형을 「한국주도 통일」의 관점에서 보아도 「조기통일」의 경우와 똑같은 결과가 나온다.

이러한 분석결과를 토대로 종합검토하면 「남북한 합의형 통일」은 조기통일과 한국주도 통일의 원칙에서 너무나 멀리 벗어나 있고 실현가능성도 희박하기 때문에 바람직한 통일형태에서 일단 제외하는 것이 타당할 것 같다. 그리고 「남북한 충돌형 통일」도 평화통일의 원칙과 경제적 관점에서 너무나 벗어나 있고 6.25와 같은 민족상쟁의 반복이라는 점에서 피해야 하기 때문에 바람직한 통일유형에서

제외되어야 한다.

결국 바람직한 통일모형은 나머지 두 개인 「북한 유도형」과 「북한 자멸형」으로 압축된다. 이 두 통일모형은 바람직할 뿐만 아니라 실현가능성도 높게 나타나 있다. 북한 유도형 통일은 비용이 비교적 덜 들고 평화적 통일이라는 장점이 있으나 조기통일이 어렵다는 단점이 있다. 반면에 북한 자멸형 통일은 비용이 더 많이 들고 자칫하면 북한내의 유혈극을 수반할 수 있다는 단점이 있으나 한국주도 통일과 조기통일의 관점에서는 바람직한 통일유형이라 할 수 있다.

V. 통일의 전망

1. 북한의 위기상황과 장래

김일성 사망이후 북한은 체제붕괴의 총체적 위기에 직면해 있다. 김일성 생존 시에도 위기적 요인이 없었던 것은 아니나, 김일성이라는 카리스마적 지도력 때문에 표면화되지는 않았다. 그러나 김일성 사망으로 그동안 내재되어 있던 위기 요인들이 더욱 심화되고 표면화되면서 북한은 체제유지 자체를 위협받게 되었다. 김정일이 국가권력을 사실상 행사하고 있다고 하나, 국가 주석, 당 총서기 등 북한의 최고위직이 아직 공석으로 있어 현재 북한을 비정상적으로 통치하고 있다. 이것은 정치권력의 법적 공백상태를 의미하는 것으로서 김정일 체제의 정당성과 통치력에 취약점이 되어 있다. 이처럼 정치지도력의 불안정은 북한의 통치력을 분산시켜 체제붕괴를 촉진하는 요인으로 작용할 것이다.

한편 북한경제는 1990년 이후 '95년까지 6년째 마이너스 성장을 해 왔다. 만성적인 식량난은 '95~'96년 수해로 더욱 악화되었고, 에너지 부족으로 공장가동률은 25~35% 수준에 있으며, 외채는 '95년 현재 총 118억 달러에 이르렀다. 이것은 북한 GNP(223억 달러)의 절반이 넘는 수준이다.¹⁾

1) 한국은행, 「'95년도 북한의 GDP 추정결과」, 1996. 6.

식량·에너지·외화의 부족이 서로 원인과 결과가 되어 악순환을 거듭하고 있는데다가 사회 간접자본이 열악한 상태이기 때문에 북한은 외부지원 없이는 만성적인 경제 파탄에서 헤어나기 어렵게 되어 있다.

이러한 가운데 북한은 외교적 고립에 빠져 있다. 한국은 북한의 우방이었던 중국과 러시아와 수교하여 계속 상호관계를 발전시켜 나가고 있으나, 북한은 한국의 맹방인 미국·일본과 아직 수교관계를 맺지 못하고 있다. 북한은 미·일과의 수교를 위해 노력하고 있으나 한국정부의 견제와 북한 자신의 취약점 때문에 아직은 뜻대로 되지 않고 있다.

그러나 최근 미국은 북한에 대해 소프트랜딩 전략을 구사하면서 제한된 규모이지만 지원을 하고 한국도 이에 동조하고 있다. 특히 미국·일본 등이 북한과의 대화창구를 열어 놓고 있어 국제적 고립으로 인한 위기는 점차 약화되고 있으나, 외교적 고립문제가 완전히 해소된 것은 아니다.

또한 북한의 국가 이데올로기가 붕괴되고 있다. 북한과 같은 전체주의체제는 국가가 정한 이데올로기로 국민을 철저히 세뇌시켜야 제대로 유지될 수 있다. 북한의 건국이념과 통치이념은 마르크스·레닌주의와 김일성 주체사상이었다. 그러나 이제 공산진영의 보편적 이데올로기였던 마르크스·레닌주의는 사멸하였고, 주체사상도 설득력을 상실해 가고 있다. 북한은 주체사상에 근거하여 정치의 자주, 경제의 자립, 군사의 자위를 추구해 왔다. 그러나 공산주의의 붕괴와 김일성 사망이후 정치의 자주는 무너졌고 경제적 파탄으로 경제자립도 허구임이 드러났다. 공산주의 동맹관계가 붕괴되고 경제가 파탄한 상태에서 국방의 자위는 헛구호에 지나지 않는다. 최근 북한의 통치이념인 주체사상의 창시자인 황장엽 노동당 비서가 한국으로 망명하였는데, 이것은 북한의 이념적 파탄을 상징하는 사건인 것이다.

그리고 북한사회는 정치지도력의 불안정, 경제적 파탄, 국가이념의 붕괴 등으로 전반적으로 기강이 해이해지고 있다. 관료층의 부정·부패, 주민들의 탈북사태, 군대의 기강해이 등이 심각한 상황에 이르렀다. 전체주의 국가에서 사회기강 해이는 붕괴의 서막일 수 있다.

현재 북한의 위기 요인들이 심화되자 북한의 장래에 대한 논의가 활발해지고

있다. 즉 북한이 비록 위기를 맞고 있으나 쉽게 붕괴하지 않고 결국 중국이나 베트남처럼 다시 살아날 것이라 보는 생존론과 위기에 처한 북한이 곧 붕괴된다고 보는 붕괴론 사이에 논쟁이 진행되고 있다.

생존론은 북한이 동구 공산국가들과는 달라서 결코 붕괴되지 않을 것이라고 주장한다. 생존론자들은 북한에는 정권에 도전할 사회세력이 없고, 한반도 주변 4대국이 북한의 붕괴를 원치 않으며 한국도 4대국의 한반도정책에 동조하기 때문에 북한은 결코 붕괴하지 않을 것이라 한다. 북한은 미·일 관계를 개선하여 국가의 생존과 안전을 보장받고 경제원조를 얻어 생존할 수 있다는 것이다. 그리고 북한은 중국의 안전을 위한 완충지대이기 때문에 중국이 북한의 붕괴를 좌시하지 않을 것이라는 것이다.

붕괴론은 북한이 체제 및 국가의 붕괴로 이어질 수도 있는 중대한 위기 상황에 직면해 있고, 그것은 김정일 정권으로서는 결코 해결할 수 없다는 전제 아래 성립된다. 붕괴론자들은 지금 북한을 구할 수 있는 나라는 미국밖에 없는데, 한국 정부와 미국내 보수세력의 견제로 결국 미국정부가 북한을 살리지 않을 것이라고 보고 있다. 정치적 지도력이 불안정한 가운데 있는 북한 집권체제가 경제파탄, 사회기강 해이 등 위기요인들을 가까운 장래에 해결하리라 기대할 수 없고, 생활난을 견디지 못한 주민들의 불만이 표면화되면서 그 해결책을 놓고 지도층 사이에 내분이 생겨 김정일 정권은 붕괴될 것이며, 김정일 정권의 붕괴는 권력투쟁을 반복·악순환시켜 결국 북한체제와 국가자체가 붕괴를 가져온다는 것이다.

국내외의 많은 북한 전문가들은 북한을 고장난 비행기에 비유하여 북한의 장래를 전망하는 다음과 같은 세가지 시나리오를 제시하고 있다.

첫째는 하드랜딩형(hard landing 경착륙) 시나리오이다. 북한이라는 고장난 비행기가 도시 한복판에 추락하여 기체가 파손되면서 승객이 희생되고 주변에 엄청난 피해를 주는 「급격한 붕괴」의 경우이다.

둘째, 소프트랜딩형(soft landing 연착륙) 시나리오이다. 비록 기체가 고장나 불시착하게 되었지만 외부의 유도과 내부의 유능한 비행기술로 안착하여 대외적으로 직접적인 피해가 없고 자체의 희생도 최소화하는 「점진적 붕괴」의 경우이다.

셋째는 노랜딩형(no landing 불착륙) 시나리오이다. 비행기가 공중에서 수리

되어 추락하거나 불시착하지 않고 목표지점에까지 비행을 계속하는 「체제유지」의 경우이다.

여기서 말하는 「하드랜딩형」은 전쟁을 거쳐 북한의 국가체제가 붕괴하는 것이기 때문에 앞에서 말한 남북한 충돌형 통일에 귀착된다고 할 수 있다. 그리고 「소프트랜딩형」은 궁극적으로 한국주도 통일로 갈 수밖에 없기 때문에 북한 유도형이나 북한자멸형 통일이 될 것을 시사하고 있다. 「노랜딩형」은 분단고착화 내지 불통일과 일치한다고 하겠다.

여기서 「북한의 붕괴」란 정권의 붕괴나 체제의 전화가 아니라 북한이라는 국가 자체의 붕괴를 의미한다. 북한에서 김정일 정권이 붕괴할 경우 북한이라는 국가 자체의 붕괴를 수반할 가능성이 있다. 북한정권이 민중의 힘에 의해 붕괴될 경우, 민중 자체가 집권능력이 약하고 혁명적인 민중을 통제하기 어려운 상황이 될 것이기 때문에 정권붕괴가 국가붕괴로 이어질 가능성이 있다. 만약 쿠데타에 의해 정권이 붕괴되면 후속정권이 들어서서 북한주민을 통제하고 위기를 관리할 것이기 때문에 정권붕괴가 국가붕괴로 즉시 연결되지는 않을 것이다. 그러나 북한은 분단국가이기 때문에 결국 동독처럼 정권, 체제, 국가의 총체적 붕괴로 귀착될 가능성이 높다.²⁾

2. 소프트랜딩 전략과 통일전망

미국은 경쟁세력이었던 소련이 붕괴되자 「포용·확대전략」(engagement - enlargement strategy)을 탈냉전시대의 세계전략으로 삼고 있다. 이것은 과거 공산권 국가들을 우방 또는 준우방으로 포용하고 그들 국가에 미국의 이념과 체제, 그리고 질서를 확산시켜 나간다는 전략이다. 이와 같은 포용·확대 전략의 입장에서 지금 미국은 북한에 대해 소프트랜딩 전략을 구사하고 있다.

미국은 북한의 장래를 파국론적 입장에서 파악하여 북한의 위기상황을 방치하

2) 동독은 정권, 체제, 국가가 모두 붕괴된 국가붕괴의 경우이고, 소련 및 동구 공산국가들은 정권과 체제만 붕괴되었고, 중국과 베트남은 정부·국가는 건재한 채 국가 주도하에 부분적인 체제 변화만 시도하고 있음.

면 수년내 폭발하여 주변국에 큰 피해를 주면서 붕괴될 것으로 보고 있다. 북한에 대한 이러한 인식에 기초하여 미국은 북한에 대해 대화와 협상의 장을 마련하고 어느 정도의 원조를 제공함으로써 북한의 급격한 붕괴를 막는다는 소위 소프트랜딩 전략을 구사하면서 한국과 일본에게 북한을 지원해 주도록 종용하고 있다. 한국은 북한에 대한 인식과 견해의 차이가 있음에도 불구하고 한미 공조의 원칙에 따라 중국과 일본과 함께 소프트랜딩 전략에 동조하여 북한과의 대화를 추구하면서 북한을 지원할 태세를 취하고 있다.

소프트랜딩 전략은 북한이 폭발에 의해 급격히 붕괴되는 이른바 하드랜딩 사태를 막기 위해 북한과 대화를 계속하면서 일정규모의 원조를 제공하여 전쟁도발과 난민유출을 억제하자는 전략이다. 이러한 소프트랜딩 전략이 한반도 통일에 미칠 상황을 전망하면 대체로 다음과 같은 세가지의 경우가 있을 수 있다.

첫째, 미국과 한국이 북한에 대해 원조를 확대하여 대규모 원조가 계속되면 북한은 한국과 미국에 호의적인 태도를 취하면서 개혁·개방노선으로 나아가 중국이나 베트남처럼 고도의 경제성장을 하게 될 것이다. 이와 같은 추세가 확대·발전되면 북한의 국력이 강화되어 남북한간의 격차가 축소되고 결국은 남북한 세력균형 상태를 회복하게 될 것이다. 이렇게 된다면 북한은 붕괴되지 않고 체제를 유지해 나갈 수 있다. 북한체제가 유지되면 분단상태가 고착되어 통일이 천 년될 수도 있고, 남북한 지도부 사이에 합의통일이 논의될 수도 있을 것이다. 그러나 한국과 미국의 우호적 원조가 계속 확대되면서 북한 지도부가 온건화하면 유도형 통일의 길이 열릴 수도 있다.

둘째, 한국과 미국이 북한의 요구를 제한적으로 받아들여 최소한의 원조만 제공한다면, 북한은 한미 양국에 대해 불만을 표시하면서 부분적이고 제한적인 개혁·개방만을 허용할 것이다. 이러한 상황이 계속되면 북한의 불안정상태는 개선되지 않은 채 남북한간의 불균형과 격차는 그대로 유지될 것이다. 이러한 상황에서 북한은 지도부의 리더십이 약화된 채 한미 양국에 대해 유화적인 태도를 취하면서 원조의 확대를 요구하지만 한미 양국이 이를 들어주지 않기 때문에 부분적인 개혁·개방정책도 실패할 가능성이 높다. 결국 북한에서는 민중의 도전과 지도층의 분열이 일어나지만 약화된 북한의 지도부는 이를 극복하지 못하고

스스로 붕괴함으로써 북한 자멸형 통일이 가능해질 수 있다. 그러나 이때 한미 양국이 원조를 무기화하여 북한에 대해 체제의 변화와 리더십의 온건화를 유도하고 이것을 통일로 연결시키려고 하면 북한 유도형 통일의 길이 열릴 수도 있다. 그런데 만약 북한 지도부가 보수 강경파와 제휴하여 다시 호전성을 띠게 된다면 사태는 남북한 충돌형 통일의 방향으로 진전될 수도 있을 것이다.

셋째, 북한 지도부가 원조에 대해 감사하지도 않으면서 무장도발이나 간첩남파와 같은 호전성을 계속 보이거나, 개혁·개방을 거부하거나, 또는 개혁·개방을 시도했다가 실패한다면 한미 양국은 북한에 대한 원조의 규모를 축소하거나 원조 자체를 중단할 수 있다. 이러한 상황이 되면 한미 양국에 대해 적대적 강경노선을 더욱 강화하여 전쟁을 도발하거나, 한미 양국에 원조의 확대를 요구하다가 끝내 실패하여 자멸할 수도 있다. 전쟁을 도발하면 충돌형 통일로 나가게 될 것이고, 스스로 붕괴할 경우에는 자멸형 통일의 길이 열리게 될 것이다.

이상에서 본 바와 같이 소프트랜딩 전략은 한국과 미국의 정책선택과 북한 지도부의 성격여하에 따라 남북한 합의형, 북한 유도형, 북한 자멸형, 남북한 충돌형 등 어떤 형태로도 연결될 수 있다.

현재로서는 한국과 미국이 대북원조를 소규모 수준으로 유지하여 북한의 난민 유출과 조기붕괴, 그로 인한 무력도발을 억제하는 데 비중을 둘 것으로 보인다. 현재 북한은 체제붕괴의 위기를 극복하기 위해서는 미국과 한국의 지원에 의존하지 않을 수 없을 것이다. 따라서 북한의 정책결정이 합리적으로 이루어진다면, 북한의 리더십이 강경화하여 한미 양국과 일전을 각오할 것으로 예상되지 않는다. 만약 미국정부가 대북지원을 축소한다면 북한 지도부는 더욱 강경한 태도를 취하겠지만 그것이 남북한 충돌로 나갈 것으로 보기는 어렵다. 오히려 북한 지도부는 현재보다 한층 온건화할 가능성이 높다. 따라서 통일은 결국 북한 유도형 내지 자멸형으로 귀결될 것으로 보인다.

그러면 유도형과 자멸형중 어떤 형태로 남북한 통일이 이루어질 것인가. 이제 부터는 한미 양국의 정책결정에 의해 통일의 형태와 방향이 좌우될 것으로 보인다. 현재와 같이 한미 양국이 식량과 에너지 원조를 제공함으로써 북한의 급격한 붕괴를 막으려고 하면, 그것은 유도형 통일이 이루어질 가능성이 높고, 원조를

축소하거나 중단하면 북한 자멸형 통일이 이루어질 공산이 크다. 현재로서는 한미 양국이 기본적으로 대북지원 정책의 기초를 유지하고 있기 때문에 남북한 합의형 내지 북한 유도형 통일을 지향하고 있는 것으로 보이지만, 실제적인 상황은 북한 자멸형으로 나가고 있다. 북한을 근본적으로 신뢰하지 않는 미국과 조기통일을 희망하는 한국사이의 공조체제하에서는 한미 양국의 대북지원이 소규모에 머무를 수밖에 없고 중국이 북한을 붕괴로부터 구출하기에는 능력과 의지에 한계가 있기 때문에, 지금 북한이 맞고 있는 위기상황은 극복되기 어려울 것이다. 북한은 결국 자멸의 길로 나아가 붕괴되어 남한에 흡수통일될 것으로 전망된다.

VI. 통일정책의 방향

1. 유형별 통일정책

가. 남북한 합의형 통일지향 정책

남북한 합의형 통일은 실현가능성이 낮고 조기통일·한국주도 통일의 원칙에서 너무 벗어나 있어 바람직한 통일형태로서의 순위도 낮으나, 평화적이고 경제적인 통일형태라는 점에서 대외적으로 명분이 있는 유형이다. 한국이 남북한 합의형 통일을 지향한다면 한국의 대북정책은 북한체제의 안정적 발전을 지원하고 북한과 협력하는 데 주력해야 할 것이다. 이를 위해서는 대북 지원정책을 적극적으로 추진하고 북한지도부와의 타협점을 모색해야 한다. 그리고 대내적으로 남북한 합의형 통일 추구가 분단의 고착화가 되지 않도록 통일지향의 민족주의 운동을 강화하고 대외적으로는 국제적인 통일 저해요인을 제거하여 한국주도 통일을 보장받도록 외교적 노력을 해야 한다.

나. 북한 유도형 통일 추진 정책

북한 유도형 통일의 기본조건은 북한정권의 연성과 한미 양국의 대북지원 정책이다. 한국이 북한 유도형 통일을 추진하고자 한다면, 한국의 대북정책은 북한의 체제전환과 북한정권의 온건화·친남화에 주력해야 할 것이다. 이를 위해서는 대북지원 정책을 적극적으로 추진하여 북한에 대한 영향력을 확보해야 하고, 동시에 북한의 정권교체를 유도하여 온건노선을 견도록 해야 한다. 이러한 정책을 효과적으로 추진하는 데는 무엇보다도 미국과의 협력과 공조가 우선되어야 한다. 그리고 중국이 한국주도의 통일을 받아들일 수 있도록 외교적으로 노력해야 한다.

또 한편으로는 한국과 국제사회의 발전된 모습에 관한 정보를 북한사회에 투입하여 북한의 주민들과 지식층들이 북한의 열악한 현실과 비교·판단케 하고, 특히 남한주도하에 통일이 이루어지더라도 북한의 일반 엘리트들이 희생되지 않을 것이라는 점을 적극 홍보해야 할 필요가 있다.

다. 북한 자멸형 통일 추구 정책

북한 자멸형 통일의 기본조건은 북한 지도부의 연성과 한미 양국의 대북 봉쇄 정책이다. 따라서 한국이 북한 자멸형 통일을 추구하고자 한다면, 한국의 대북정책은 북한체제의 조기붕괴를 유도하기 위해 북한을 봉쇄하는가 하면, 전쟁발발, 대량 탈북사태 등과 같은 한반도 불안정 상황에 대비하는 데 역점을 두어야 할 것이다. 특히 북한 동포에 대한 민족적·인도적 배려를 강구해야 한다. 대외적으로는 중국이 북한을 계속 지원하여 한반도 분단상태를 고착화하거나 한국주도 통일을 방해하지 않도록 하는 외교전략이 필요하다.

그러나 현 상황에서 대북 봉쇄정책을 선택하기 위해서는 북한이 대미·대남 강경노선으로 선회하는 계기가 있어야 하는 만큼, 한국으로서는 상대적 선택일 수밖에 없다. 북한이 현재와 같이 남한배제 전략을 고수하고 있는 가운데 한국이 북한 자멸형 통일전략을 선택할 경우 한국과 미국의 정책조율이 힘들어지고 자칫

잘못하면 한국과 미국 사이에 불협화음만 심화될 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 미국 공화당의 정책지원과 미국 보수층의 여론지원을 이끌어 내 미국정부와 정책조율에 임하는 등 한미 공조체제유지에 각별히 유념해야 한다.

라. 남북한 충돌형 통일대비 정책

남북한 충돌형 통일은 4개의 통일형태중 가장 바람직하지 않고 적극적으로 저지해야 할 통일형태이다. 그러나 충돌형 통일이 불가피하게 될 경우에는 차선책으로 북한의 전쟁도발 이전에 미국이 단행할 가능성이 있는 대북 선제공격을 수용할 수 밖에 없다. 그러나 그것이 전면전으로 확대되는 것을 막아야 하고, 무슨 일이 있더라도 중국의 전쟁개입을 막아야 한다.

북한의 선제공격에 의해 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 미국의 군사개입 가능성은 매우 높아 거의 자동적으로 개입할 것으로 예상된다. 그러나 중국은 북한의 전쟁유발행위를 지원하지 않고, 오히려 전쟁이후 한반도 문제에 대해 한국 및 미국과 협상하려고 할 것이다.

2. 종합적 통일정책

한국주도의 평화적 조기통일을 이룩하기 위해서는 무엇보다도 종합적인 통일정책이 확립되어야 한다. 어느 때 어떤 형태의 통일이 다가오더라도 기회를 기민하게 포착하여 우리에게 가장 바람직하고 유리한 방향으로 통일을 성취할 수 있는 태세를 갖추고 있어야 하기 때문이다. 여기에서 종합적 통일정책을 대내정책, 대북정책, 대외정책 등 세가지 측면으로 나누어 고찰하고자 한다.

가. 대내 정책

통일정책은 대내적으로 무엇보다도 통일역량의 강화에 초점을 두어야 한다.

통일역량은 통일을 바람직한 방향으로 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 힘이다. 이러한 통일역량을 강화하기 위해서는 다음과 같은 정책과제들이 있다.

첫째, 통일유형의 선택문제이다. 어떤 유형의 통일이 가장 바람직한 통일형태 인지를 결정하고 대북정책과 통일정책을 그 방향으로 집중해 나가야 한다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 가장 바람직하면서도 실현가능성이 높은 통일형태는 북한 유도형과 북한 자멸형이다. 따라서 현실적으로 우리가 추구하고 추진해야 할 통일형태는 유도형 내지 자멸형이라 할 수 있다. 이러한 형태의 통일을 이루기 위해서는 두 유형이 공유하는 조건인 북한정권의 온건화를 유도해 나가야 한다.

둘째, 통일문제에 대한 국민합의 형성이다. 통일정책은 국민적 합의를 바탕으로 하지 않으면 강력히 추진되기도 어렵고 그 목적을 달성하기도 어렵기 때문에 반드시 통일문제에 대해 국민적 합의가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 통일문제의 기본방침은 국민여론의 수렴과 광범한 사회적 협의를 거쳐 결정되어야 하고, 국민의 의사를 대변하고 대표하는 국회의 인준을 받아 확정해야 한다. 그래야만 북한과 주변국들이 우리 정부의 통일정책을 국민적 합의에 기초한 것으로 인정할 것이고 우리 국민들도 정부의 정책을 신뢰하고 따를 수 있다. 그리고 일단 국민적 합의위에 결정된 정책은 일부 세력의 비판과 반발에 흔들려 그 기초가 바뀌어서는 안된다.

셋째, 경제력 강화이다. 통일에는 많은 비용이 든다. 경제력이 충분히 강화되지 않으면 통일의 기회가 와도 통일을 성취하지 못할 수 있다. 통일에 따르는 비용과 충격을 최소화하고 통일이 가져올 새로운 성장의 기회를 제대로 활용하기 위해서는 우리의 경제력을 현재보다 훨씬 더 강화해야 한다. 경제력 강화에는 국가경쟁력 강화 이외에 다른 길이 없다. 탈냉전 경제시대에 국가발전의 진운을 결정하는 것은 국가경쟁력이다. 통일한국 건설도 경제경쟁에서 낙오된다면 결코 이를 수 없는 꿈에 지나지 않을 것이다.

넷째, 북한 동포들이 한국주도의 통일을 받아들일 수 있도록 우리의 제도와 정책을 정비·발전시키는 문제이다. 통일문제에 있어서 한국사회의 준비상태가 매우 중요한 위치를 점하고 있다. 이런 준비가 되어 있지 않으면 통일의 기회가 와도 북한주민들이 남한에로의 편입을 받아들이지 않아 통일이 지연되는 불행한

사태가 올 수 있다. 통일에 대한 준비는 여러 차원에서 검토되어야 하지만, 무엇보다도 중요한 것은 한국사회를 건강한 민주사회로 바꾸어 가는 것이다. 우리 사회부터 건강한 민주사회로 정착시켜 앞으로 북한주민들이 따를 수 있는 모델로 만들어 나가야 한다.

다섯째, 위기관리 능력의 제고다. 통일이 점진적 과정을 거쳐 장기적으로 추진될 수도 있지만, 갑작스러운 돌발사태의 발생으로 급진적으로 이루어질 수도 있다. 우선 북한이 급작스럽게 붕괴할 수 있다. 이럴 때 가장 큰 문제는 북한 난민문제이다. 만약 북한의 급작스러운 붕괴로 아무런 완충과정도 없이 통일이 이루어진다면 북한주민의 남한으로의 대량이주가 예견된다. 이러한 사태는 남북한 사회에 엄청난 혼란을 야기시키고 북한경제를 재기불능 상태로 몰고가 엄청난 통일비용을 유발시킬 수 있다. 북한 난민들은 남한뿐 아니라, 중국이나 일본에도 대량 유입될 것이다. 중국 및 일본으로의 북한주민의 대량 유입은 중·일 양국에게 개입할 구실을 줄 수 있고 그 때문에 외교적 마찰이 발생해 통일을 저해할 수도 있다. 따라서 북한의 급작스러운 붕괴가 일어난다면 북한지역을 특별구역으로 선포하여 난민발생을 차단할 필요가 있다. 이를 위해서는 중국 및 일본과의 긴밀한 협조가 사전에 이루어져야 한다.

그 다음 북한의 군사적 도발로 전쟁이 재발할 수 있다. 전쟁 재발은 남북한에 엄청난 인적·물적·정신적 피해를 주고, 특히 남한사회를 혼란과 공포로 몰아넣을 것이다. 물론 전쟁재발을 적극적으로 저지해야 하지만 불가피하게 전쟁이 발발하면 군사적 충돌에 따른 피해를 최소화할 수 있는 대비태세는 물론 남한주민들이 일사불란하게 움직일 수 있는 체제도 준비되어 있어야 할 것이다.

나. 대북 정책

「민족공동체 통일방안」에 의하면 북한과의 대화와 협상을 통해 평화적·점진적으로 통일을 추진해 나가는 남북한 합의형 통일을 추구하는 것으로 되어 있다. 이에 따르면 현단계는 초기단계인 화해와 협력단계라고 할 수 있다. 그러나 남북한 화해와 협력은 북한측의 배타적 자세와 남한측의 많은 시행착오로 인해 진

전을 보지 못하고 있다. 그동안 한국정부는 한반도 평화유지, 국가의 안전보장, 남북한의 관계개선이라는 정책목표를 일관되게 추구해 왔으나, 정책추진의 기초가 여러차례 바뀌면서 일관성이 결여됐다는 비판을 받아 왔다. 따라서 대북정책은 목표뿐만 아니라 정책추진 기조에 있어서도 일관성을 유지해야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 대북자세를 취해야 할 것이다.

첫째, 한국이 평화·자주·조기통일을 추구한다는 기본입장이 흔들림 없이 유지되어야 한다. 통일에 대한 기본입장에 부합된다면 어떤 문제에 대해서도 언제, 어디서나 북한과 만나 대화할 수 있는 태세를 갖추어야 한다.

둘째, 북한의 군사적 도발을 억제해야 한다. 북한의 군사도발은 평화통일의 원칙에 위배되고 외세개입을 초래하여 자주통일의 원칙을 깨뜨릴 가능성이 있기 때문에, 북한이 군사적 모험을 강행한다면 즉각적이고도 준엄한 응징을 받게 된다는 것을 깨닫게 해야 한다. 이를 위해서는 미국과 중국의 공조와 협력이 필요하다.

셋째, 북한의 지배층과 피지배층을 구분하여 대북정책을 추진해야 한다. 대화와 협상은 북한의 지도부와 할 수밖에 없지만, 항상 북한동포의 입장에서 정책을 세우고 협상을 진행시켜야 한다.

넷째, 북한사회에 외부정보를 충분히 제공해야 한다. 북한 동포들이 한국과 세계의 사정을 정확하게 알고 판단하여 행동할 수 있도록 정보를 투입해서 알려야 한다. 북한은 대외정보를 차단하여 북한 동포들이 직접 외국과 접촉할 수 있는 기회와 해외 사정을 알 수 있는 통로를 봉쇄하고 있다. 그 때문에 북한 지배층의 자의적 통치가 가능하고 그것이 남북한 관계개선과 통일기반 형성의 걸림돌이 되고 있다. 북한주민들이 외부사정을 정확히 알아서 북한의 현실을 남한과 외부세계와 비교해서 판단할 수 있도록 해야 한다. 북한주민들이 외부사정을 알게 되면 북한에서 시민사회 형성도 그만큼 빨라지게 되어 한국주도 통일에 도움이 될 것이다.

다섯째, 대북 홍보활동을 강화해야 한다. 무엇보다도 한국주도 통일에 대한 북한 주민들의 공포와 우려를 해소하는 조치를 취해야 한다. 한국주도 통일이 되더라도 통일후에는 북한주민의 생활안정과 복지가 보장된다는 것과 북한의 일반

엘리트에 대한 불공정한 처우나 불이익이 없다는 것을 적극적으로 홍보해야 한다. 이것이 유사시 북한동포들이 한국주도 통일을 받아들이게 하는 관건이 된다.

여섯째, 북한의 합리적이고 온건한 세력의 입지를 강화시켜 주는 조치를 취해야 한다. 북한에는 강경파와 온건파가 없다는 주장이 있다. 그러나 대립의 수준에는 차이가 있겠지만 파벌 그 자체는 없다고 할 수 없다. 그동안 북한은 대외관계에서는 온건노선, 대남관계에서는 강경노선을 취하는 이중전략을 구사해 왔는데 온건파는 대외관계, 강경파는 대남관계를 맡아 왔다고 한다. 앞으로 북한의 강경파들이 대남 적대행위를 자행할 때마다 북한에 불리한 조치를 강화해 결과적으로 북한에 불이익이 돌아가도록 하면 북한 지도부의 내분을 촉발시키고 온건파의 입지를 강화하는 계기가 될 수 있을 것이다.

다. 대외 정책

통일문제는 원칙적으로 우리 민족내부의 문제이므로 남북한 당사자간에 해결해야 할 문제이지만, 현실적으로는 한반도 주변 국제환경에 의해 영향을 받지 않을 수 없는 문제이다. 그러므로 주변 국제환경을 무시하는 한 여하한 통일추진 정책도 그 성과를 기대하기 어렵다. 그리고 한반도 주변 국제정세가 남북한의 통일을 허용하지 않는 환경을 조성한다면 아무리 우리가 통일을 원하고 통일을 위해서 노력한다고 해도 통일을 이루기 어렵다. 따라서 순조로운 통일 성취를 위해서는 한반도에 이해관계를 가지고 있는 주변국들의 협력과 동의를 확보하는 것이 중요하다.

현재 한반도 주변정세가 평화정착과 통일을 이룩하기에 유례 없는 호기로 전개되고 있다. 이러한 때에 우리 정부는 통일에 저해가 되는 국제적 요인을 제거하고 통일의 기회가 왔을 때 우리가 추구하는 방향으로 통일이 이루어지도록 하기 위하여 통일외교를 강화해야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 정책목표를 설정하고 적극적으로 추구해야 한다.

첫째는 한반도 평화정착이다. 한반도에서 전쟁재발을 예방하고 남북관계를 개선하기 위해서는 한반도 평화를 정착시켜야 하고, 이를 주변국들과 적극적으로

협력하는 가운데 추진해 나가야 한다.

둘째는 통일 기반조성이다. 한반도의 평화적 통일을 실현하기 위해서 주변국들이 북한에 대해 영향력을 행사하도록 유도하여 한반도 평화를 위한 국제적 보장체제를 구축하고 주변 4대국이 한반도 통일에 소극적인 인식을 갖고 있다는 점을 감안, 한반도 통일이 동북아 정세와 주변국들에 불리한 영향을 미치지 않을 것임을 적극적으로 홍보하고 설득해야 한다.

셋째는 한미 공조체제의 강화다. 통일에 있어서 미국의 힘은 강력하고 그 역할도 중요하다. 미국의 대북정책이 한국과의 사전협의를 거쳐 한미 공조하에 추진되도록 함은 물론, 한국의 의사와 국익이 올바르게 반영되도록 해야 한다.

넷째는 한중 공조체제의 구축이다. 현재 한중 관계는 경제분야에만 치우쳐 있는데, 중국이 최근 북한에 대한 원조를 재개한 것은 이러한 사정 때문이라 할 수 있다. 중국이 북한에 대한 원조를 확대함으로써 북한 리더십을 강경화하고 통일을 지연시키거나 저해하는 일이 없도록 해야 한다. 이를 위해서는 중국과의 정치 및 안보 협력관계를 모색하여 한중 공조체제를 구축하는 것이 필요하다.

다섯째는 한국주도 통일을 지지하는 국제적 보장체제의 형성이다. 통일의 분위기가 성숙되거나 북한의 급변사태로 한국주도로 통일이 이루어지려고 할 때 미국·중국·일본·러시아가 이를 방해하지 않고 적극 지원하도록 하는 국제적 장치를 마련해야 할 것이다. 이러한 국제체제가 형성되면 북한이 무력도발을 시도하는 것도 사전에 억제할 수 있을 것이다.

VII. 결 론

김영삼 대통령은 49주년 광복절 경축사를 통해 통일정책에 대한 기본구상을 체계화한 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」(약칭 「민족공동체 통일방안」)을 제시하였다. 우리 정부의 공식적인 통일방안인 「민족공동체 통일방안」의

내용으로 본다면 우리 정부는 「남북한 합의형 통일」을 추구하고 있는 것으로 보인다.

그런데 미국은 고장난 비행기에 비유되는 북한의 연착륙을 유도함으로써 북한의 급격한 붕괴를 막는다는 이른바 소프트랜딩 전략을 구사하고 있다. 따라서 대북한 한미 공조의 입장에서 본다면 우리 정부는 「북한 유도형 통일」을 추진해야 된다고 판단된다. 그러나 현실적으로는 북한이 현재의 국가 붕괴의 위기를 극복하지 못하고 자멸할 가능성이 높다.

따라서 우리 정부는 실현가능성이 희박하지만 대외적으로 명분이 있는 「남북한 합의형 통일」을 정부가 공식적으로 지향하는 통일유형임을 선언적으로 제시하되, 정책적으로는 「북한 유도형 통일」을 추진해야 하고, 통일을 위한 준비는 「북한 자멸형 통일」에 초점을 맞추어야 할 것이다. 그리고 「남북한 충돌형 통일」은 무력통일 방식이기 때문에 적극적으로 저지해야 한다.

결국 「남북한 합의형 통일」이 대외적 선언의 대상이라면 「북한 유도형 통일」은 실질적인 정책추진의 대상이고, 「북한 자멸형 통일」은 철저한 준비의 대상이며, 「남북한 충돌형 통일」은 적극적으로 저지해야 할 대상이라고 할 수 있다.

2. 통합대비 통일교육정책의 방향

1997. 6

상임연구위원 이승욱

목 차

< 요약 >	51
I. 서 론	55
II. 통일교육 현황	59
III. 독일의 정치교육과 시사점	63
IV. 통합대비 교육의 방향	68
V. 통일교육의 활성화 방안 및 정책	75
VI. 맺음말	79

〈 요 약 〉

독일이 통일되고 동구권이 붕괴된 이후에 한반도에서의 통일국가 완성은 이제 민족의 숙원일 뿐만 아니라 세계의 관심사가 되었다. 통일이란 단순히 지리적, 정치적, 경제적 통합의 차원을 넘어서 사회·문화적통합, 즉 이질화된 가치관과 생활양식까지를 통합하는 것으로 이해되어야 한다. 이제 우리는 통일과정과 통일후에 나타날 여러 병리현상을 극복하기 위한 하나의 방안으로 통일교육의 중요성을 인식하고 논의하여야 한다.

통일교육은 “자유민주주의에 대한 확고한 신념과 생활태도를 갖게하고 민족 공동체형성을 위한 가치관과 능력을 갖게 하며 분단현실에 대한 올바른 이해와 인식을 갖게 하여 장차 통일에 대한 논의와 결정에서 책임 있는 민족성원으로서 역할 할 수 있도록 하는 것”이라고 규정될 수 있다. 여기에서 민족공동체란 구성원들의 민족동질성을 기반으로 민족공동의 신념과 가치관을 공유하며 사회의 각 기능을 국가차원의 통합된 수준으로 유지시키는 민족국가를 의미한다. 궁극적으로 통일은 민족 동질성을 바탕으로 공동의 현실적 목적을 지향하는 새로운 민족공동체의 형성을 뜻한다. 민족공동체 형성을 위한 민족적 동질성을 재창조하는 일은 사회정책적 방법만으로는 이룰 수 있는 것은 아니며 이것의 완성을 위해서는 정교한 통일교육 프로그램에 의존할 수 밖에 없는 것이다.

통일교육강화가 요구되는 주요 상황전개중 가장 중요한 것은 북한체제의 대변화에 따른 통일 가능성의 증대이다. 경우에 따라 갑작스러운 통일은 또 다시 우리 사회를 혼란에 빠뜨려 역사발전을 지연시키고 한민족의 삶을 왜곡시키며 많은 문제를 야기할 수 있다.

이와 같이 통일시대를 대비하기 위한 교육이 매우 중요함에도 불구하고 일반국민들이 실제로 접할 수 있는 통일관련 교육프로그램은 부족하고 또한 제한적이다. 내용면에서 '90년대 이후의 급변하는 상황을 제대로 다루고 있지 못하며 일

관성도 부족하다고 지적되고 있다. 특히 입시교육 위주인 학교교육에서의 통일 교육은 현실적으로 중시되기 어렵고 대부분 피상적으로 이루어지는 경우가 많아서 실효성을 기대하기가 어렵다. 또한 사회통일교육도 지극히 피동적이고 서울 중심적이다. 지역사회 차원에서 찾아볼 수 있는 통일교육의 흔적은 아주 미미한 편이다.

독일의 통일연구와 통일교육이 어떤 사회통합적인 역할을 수행했는지 살펴보는 것은 우리에게 좋은 교훈을 줄 수 있기에 매우 의미가 있다. 서독의 이념교육은 매우 개방적이어서 독일민족의 동질성을 강조하고 양독간의 상호 인정과 이해, 협력과 지원을 하도록 유도하였으며 모든 통일교육을 장기적 전망 아래서 추진하며 상호 교류를 장려하였다. 또한 독일의 민주시민교육은 직접적인 지식전달보다는 시민의식을 한 단계 끌어 올림으로써 통일능력을 갖추게 하여 독일통일을 평화적으로 견인해 내게 하였던 것이다.

이와 같은 독일의 통일교육을 타산지석으로 삼아 우리도 통합을 대비한 교육의 방향을 설정하여야 한다. 교육의 목적을 세가지로 정리하면 ①민족공동체 형성을 이룩하는데 필요한 가치관을 갖추는 것이며, ②통일조국이 경험하게 될 대내외적인 문제에 대비할 수 있는 대처능력을 신장하고, ③새로운 통일조국의 위상과 발전을 위한 한민족의 역할을 제시하는 데 있다.

교육의 내용은 ①통일의 당위성교육으로 통일무관심층의 생성과 확산을 막아야 한다. ②한국의 정통성에 대한 확고한 믿음을 심어 주어야 한다. ③북한의 적화전략, 군사적 위협이 상존하고 있음을 분명히 교육시켜 안보의식을 굳건히 하여야 한다. ④ 21세기에 중요강국으로 성장해 나가기 위해서는 우리민족이 추구해야 할 이념은 자유민주주의라는 것을 자연스럽게 부각시키는 역사교육 및 이데올로기 교육을 하여야 한다. ⑤이미 통일의 도정에 진입하고 있는 시점에서 통일에 대비한 능력을 배양하여야 한다. ⑥통일국가가 세계속에서 갖게 될 위상을 생각하여 국민의 한사람으로서의 역할과 책임에 대한 인식을 강화하여야 한다. ⑦매우 중요한 공동체의식 형성을 위한 이질성 극복 교육으로 민족공동체 하위요소인 혈연·역사·언어공동체 의식을 핵심으로 하여야 한다. ⑧마지막은 민주시민교육으로서 민주사회인 민족공동체의 발전을 위해 노력할 수 있는 시민적 자질을 함

양하는 것이다.

교육의 방법으로 일방적인 주입식 강의를 지양하고 토론식 수업운영이 강조된다. 또한 교과서 교육에서 탈피, 실질적으로 보고 느끼며 체험하는 현장학습 프로그램과 비정치적인 분야인 경제·예술·문화·학술·과학·체육분야에서의 다양한 교류를 통하여 동질성을 회복할 수 있는 기회를 갖도록 하는 것은 교육 차원 뿐 아니라 통일을 앞당기는 좋은 방법이 될 것이다.

'90년대 교육의 한계를 벗어나 신세대의 대거등장과 정보화사회의 도래, 다양한 통일논의의 제기 등 변화된 교육환경에 대응하기 위해 미래사회에 알맞는 통일교육 방법을 개발하는 것도 시급한 과제라 하겠다.

통일교육의 활성화 방안으로 ①통일교육 과목에 대한 활용 방안 확보, ②통일 교과목의 필수화 또는 비중확대, ③교육담당자에 대한 조직적 관리와 수련지원, ④이론과 합리성을 갖춘 지침서 또는 교재의 개발, ⑤통일문제에 대한 정보제공 및 교육프로그램 개발을 담당할 새로운 통일교육 기구의 설립등을 고려할 수 있다. 또한 장기적 관점에서 민간 사회단체활동의 활성화를 위하여 정부는 대북접촉 및 교류를 차츰 허용해 나가는 방안을 적극 고려할 필요가 있으며 중앙집중식 교육에서 탈피하고 정보화 시대에 부응하기 위하여 지방에 통일정보 및 교육에 관한 지역센터를 설립 운영하여 다양한 사회통일교육 프로그램을 실시하여야 한다.

통일교육은 통일과정 전반에 걸쳐 영향을 끼친다는 측면에서 단순히 교육분야의 과제로만 국한시킬 수는 없다. 남북한 정치·경제체제의 실질적인 통합과 사회·문화 이질감 해소 등과 같은 통일의 성패를 결정짓는 중요한 요소들이 통일교육을 통해서 완성되기 때문이다. 우리는 교육을 통하여 통일을 앞당길 수도 있고 늦출 수도 있으며 아예 불가능하게 만들 수도 있다.

그러므로 통일을 이루어내고 통일시대의 건실한 민족과 국가를 이끌어 나갈 수 있는 역량 있는 민족구성원들을 키워내기 위해서 통일교육의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

I. 서 론

세계적인 탈냉전의 흐름에도 불구하고 남북은 과거와 크게 달라진 것이 없이 침체한 대립상태에 있다. 아직도 북한은 대남혁명전략을 고수하면서 그들식의 「사회주의」와 「남조선해방론」에 근거한 통일정책을 펼쳐 나가고 있다. 우리 국민들 또한 북한의 적화통일 정책에 대해 어느 정도 불안심리가 있는 것은 숨길 수 없는 사실이다. 북한은 대남적개심을 고취하고 이를 통해 내부결속도 얼마만큼 이루어내고 있으며 세계적 개방화 추세에도 불구하고 최소한의 개방속에서 경제이익만을 얻으려 하고 있다.

통일의 맥락에서 보면 북한이 많은 문제점을 가지고 있고 적화혁명의 전략에서 벗어나지 못하고 있지만 남한에도 여러 가지 문제가 있다는 것을 부인할 수는 없을 것이다. 빈부의 격차, 지역간의 갈등, 전 사회적인 부도덕성, 그리고 미래에 대한 명쾌한 비전을 제시하지 못하는 정치권은 물론이고 내부의 분열로 인식될 수 있는 「혁명」 지향적 운동권의 움직임은 통일을 지연시키는 요인들이라고 할 수 있다. 이에 우리는 냉철한 반성적 사고가 요구된다. 우리 자신의 문제점과 취약점을 바르게 파악하고 대처하는 것은 우리가 통일의 주체로서 통일을 성취시키는 데 대단히 중요한 역할을 할 것이기 때문이다. 통일의 과정에서 우리는 북한주민을 우리와 함께 하나의 공동체를 이루어 살아가야 할 공동체 구성원으로 인식하여야 하고 남한과 북한은 국제사회에서 동포애를 가지고 협력하고 공동보조를 취해 나가면서 통일의 여건을 성숙시켜 나가야 한다. 그것은 우리의 바람이기도 하지만 양식 있는 국제사회의 모든 사람들의 공통된 기대이기도 하다.

국가나 민족의 이해를 넘어서 인류보편의 가치를 실현하기 위해 국제협력이 강조되는 작금의 시대조류는 남한과 북한이 함께 국제사회에 참여하도록 분위기가 조성되고 있다고 할 수 있다. 우리는 국제사회의 다양한 관계와 변화속에서 통일된 조국을 이루어 온 민족이 다함께 행복과 번영을 누리며 살아가기 위해서 필요한 의식과 행동양식을 길러야 한다. 이를 위하여 남과 북은 이데올로기적 대립에서 야기된 적대감과 이질성을 극복하고 민족동질성을 회복하며 동시에 통일과정과 통일후에 나타나는 여러 병리현상을 극복하여야 한다. 이것을 이루기 위한 하나의 방안으로서 통일교육은 강조되고 논의되어야 한다.

1. 통일교육의 개념

통일교육은 「바람직한 방법과 바람직한 방향에서 통일을 실현시키는 데 걸맞는 가치관과 태도를 갖도록 하는 교육」이다. 나아가 「통일된 나라에서 바람직한 시민생활을 할 자질과 능력을 갖도록 하는 교육」이기도 하다. 그러면 어떤 방법이 바람직한 통일방법인가. 말할 것도 없이 민주적·자주적·평화적으로 통일이 되는 것이다. 그리고 바람직한 통일의 방향은 무엇인가. 자유롭고 민주적이며 평화롭고 전 민족의 복지가 이룩되는 나라와 체제이다. 따라서 한국의 통일교육은 자유민주체제의 유지발전에 기여할 수 있는 것이어야 하며 이를 구체적으로 정의하자면 통일교육은 「자유민족주의에 대한 확고한 신념과 생활태도를 갖게 하고 민족공동체형성을 위한 가치관과 능력을 갖게 하며 분단현실에 대한 올바른 이해와 인식을 갖게 하여 장차 통일에 대한 논의와 결정에서 책임 있는 민족성원으로 서 역할 할 수 있도록 하는 것」이라고 규정될 수 있다.

우리 민족은 오랫동안 단일한 민족공동체를 유지해 왔지만, 지난 40여년 분단기간동안 명목상으로만 민족공동체가 유지되어 왔을 뿐, 실질적으로 분열된 상태가 지속되어 왔다. 더욱이 남북한간의 이질적인 이념과 체제가 더 이상 지속된다면 민족의 분열과 이질화는 더욱 더 심화될 뿐만 아니라, 명목적인 민족공동체마저도 완전히 붕괴될 가능성이 높다. 바로 여기에서 생존을 항구적으로 영위해 가는 기반으로서의 민족공동체 회복의 문제가 제기된다.

민족공동체란 과거의 역사속에서 서서히 형성된 민족성이라는 추상적인 결속력과 이를 바탕으로 현실상황에서 기능적으로 형성된 국가 목표라는 구체적인 결속력으로 이루어진 민족국가를 의미한다고 할 수 있다. 요컨대 민족공동체란 동질적인 혈연관계를 바탕으로 남북한 주민들간에 다양한 교류와 접촉이 이루어져 호혜적인 인간관계가 성립되고 동질적인 신념체제와 가치관을 공유하여 민족의 공동선에 대한 합의가 이루어지는 공동체라고 정의할 수 있다.

따라서 민족공동체 형성은 구성원들이 민족의식과 국가목표의 추구에 있어 공감대적 가치관을 형성할 때 가능해진다. 민족의식은 민족적 동질성을 기반으로 성립된다. 민족공동체를 성립시키기까지 각 민족의 역사적 경험이 천차만별이듯

이 그들이 지니는 민족의식 또한 다양한 내용을 지닌다. 그러나 각 민족이 지니는 역사적 특성에도 불구하고, 그들의 문화구조에서 보편적으로 발견되는 애착의 대상을 몇가지로 간추려볼 수 있다. 인종의 동질성, 언어의 동질성, 공동의 역사, 공동의 영토, 종교, 전통과 관습의 동질성 등이 그것인데, 이들 기준은 공동체의 구성원들이 아집단임을 느끼게 하여 주는 가장 기초적인 요소들로서 한 민족의 민족의식을 형성시켜 주는 시발점이 된다.

민족공동체는 구성원들의 문화적 동질성을 바탕으로 사회의 각 기능을 국가차원의 통합된 수준으로 유지시키며, 민족번영의 공동체적 목표아래 사회갈등을 해소할 수 있게 되어 더욱 강력한 통합의 수준을 유지한다.

결과적으로 민족공동체 형성에 있어서 가장 중요한 것은 문화적 동질성의 유지와 사회적 통합이라고 할 수 있다. 즉, 우리는 민족공동체를 지향하는 단계에서 남과 북의 갈라진 구성원들이 민족통일을 평화적, 점진적으로 추진하기 위해서 민족공동체의식을 회복해야 한다는 것이다. 이러한 민족공동체 의식의 회복을 통해서 남과 북은 민족공동체의 통합을 추진할 수 있는 근거를 마련하게 된다. 궁극적으로 통일은 민족 동질성을 바탕으로 공동의 현실적 목적을 지향하는 새로운 민족공동체의 형성을 뜻한다. 민족공동체 형성을 위한 민족적 동질성을 재창조하는 일은 사회정책적 방법만으로도 이룰 수 있는 것은 아니며 이것의 완성을 위해서는 정교한 통일교육 프로그램에 의존할 수밖에 없는 것이다.

2. 통일교육 강화의 필요성

통일교육 강화가 요구되는 주요 상황전개의 하나는 한반도가 아직도 분단된 상태에서 안정적 평화가 정착되지 않은 가운데 북으로부터의 도발과 위협이 상존한다는 데 있다.

북한은 경제난과 식량난에도 불구하고 미사일개발을 비롯한 군사력 증강을 계속하고 있다. 그리고 기본합의서에 조인했음에도 불구하고 한국당국을 부정하고 한국정부 타도를 위한 선동과 도발행동을 계속하고 있다. 북한은 아직도 강릉

무장공비사건과 같은 침략행위를 자행하고 있으며 한국 배제와 대미접근에 열중하고 있는 것이다. 바로 이런 상황들은 북한이 한국 타도의 「의지」를 계속 보유하고 하면서 그것을 위한 「능력」을 다져가고 있는 것으로 판단되며 위협의 요소가 되는 것이다.

통일관련 교육의 강화가 요청되는 다른 하나의 상황은 위장한 민주, 민족세력이 한국의 자유민주체제를 내적으로 손상시키고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 위장한 민주론자들은 과거 권위주의 체제에 대한 저항의 정당성에 힘입어 계속 위장된 가운데 친북, 친공활동을 합법적으로 할 수 있었다. 그들은 북한을 민족, 민주집단으로 교묘히 위장하고 남한내의 자유민주론자들을 매판세력, 보수반동세력, 수구세력으로 몰아 고립시키려 한다. 그들은 자유민주에 기초하여 세워진 대한민국의 정통성도 부인하고 애당초 탄생해서는 안될 정부로까지 보고 있다. 바로 이렇게 위장하여 합법적으로 반자유민주세력화한 친공 또는 친북세력이 폭력수단사용으로 표출된 것이 한총련사태라고 볼 수 있다.

통일교육이 새방향에서 모색되어 강화되어야 하는 또 다른 상황전개는 북한체제의 대변화에 따른 통일가능성의 증대이다. 경우에 따라 갑작스러운 통일은 또 다시 우리 사회를 혼란에 빠뜨려 역사발전을 지연시키고 한민족의 삶을 왜곡시키며 많은 문제를 야기할 수 있다. 예컨대 지난 분단의 시대에 정지되었던 재산권 반환에 대한 청구문제와 같은 실질적인 문제에서부터 남북한 경제력과 사회발전의 불균형으로 인한 민족 상호간의 상대적 박탈감, 불행감의 문제 등이 유발될 것이다. 권력쟁취라는 정치권의 당리당략과 사리사욕은 남북의 국민들을 자극함으로써 극한 대립의 상태로 몰고 갈 가능성도 배제할 수 없다. 남북한 지역갈등으로 인한 극도의 감정적 대립이 유발될 수도 있다.

급변하는 현대사회 문화변동과 폭발적으로 증가하는 지식과 정보를 통일국가가 어떻게 수용하느냐 하는 것도 심각한 문제로 대두될 수 있다. 이와 관련하여 비교적 개방체제를 유지하고 있는 남한은 더욱 더 서구화의 과정을 거쳐 정보화사회로 나아갈 것이고 현재의 여러가지 형편으로 볼 때 북한이 이에 상응하는 변화를 하리라고 기대하기는 어렵다. 이러한 문화차이에서 오는 세계관, 가치관의 차이는 남북한 문화 이질감을 유발할 것이다. 뿐만 아니라 과거 적대관계가 가져

온 상처를 치유하는 불행했던 과거청산의 문제 또한 계속해서 제기될 것이다. 따라서 우리가 가고자 하는 통일국가의 방향을 제시해 줌과 동시에 사회문화 변동에 따른 긴장과 갈등을 적절하게 해소하고 이에 대한 신뢰구축을 위한 노력을 하지 않는 한, 자칫 남북 서로에 대한 균형감각을 상실케 함으로써 의사소통이 원활하게 이루어지지 않는 심각한 남북 지역갈등을 야기할 수 있다.

II. 통일교육 현황

통일시대를 대비하기 위한 교육의 중요성에도 불구하고 우리 국민들의 절반 이상은 통일과 관련된 교육을 받은 적이 없는 것으로 나타났다. 한 여론조사에서 통일교육을 받은 적이 있는가를 묻는 질문에 20대 응답자의 경우 52.5%, 30대는 56.5%, 40대는 61.8%, 50대 이상은 73.0%가 통일교육을 받은 적이 없다고 답하였다. 이같은 수치는 단순한 수치상의 문제가 아니라 현재 일반인들이 가지고 있는 통일에 대한 부정적 인식의 정도와도 관련되는 문제로서 통일과정에서 야기될 수 있는 혼란의 정도와도 비례할 수 있는 것이다. 그러나 통일교육이 특별히 필요하지 않다고 생각하는 사람들은 전체의 0.6%에 불과해 대다수의 사람들이 통일에 대비한 교육활동이 필요하다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

일반 국민들이 통일교육의 필요성을 지적하면서도 이것이 구체적인 교육활동으로 연계되지 않는 것은 실제로 접할 수 있는 통일관련 교육프로그램이 부족하고 교육의 기회가 극히 제한적이기 때문이라고 할 수 있다. 현재 통일교육은 학교 교육의 일부로 도덕이나 윤리 등의 특정 교과목에서 실시하고 있는데, 학습목표가 포괄적으로 제시되어 있지 못하고 1990년대 이후의 상황을 제대로 다루고 있지 못하며 일관성도 부족하다고 지적되고 있다. 특히 입시교육 위주인 학교교육에서 통일교육은 현실적으로 중시되기 어렵고 대부분 피상적으로 이루어지는 경우가 많아서 실효성을 기대하기가 어렵다고 판단된다.

고교에서 통일교육을 담당하고 있는 어느교사의 현장교육 실태를 바탕으로 짚어본 문제점은 전체 현장 교사들의 의견을 대변하지는 못하겠으나 대체적인 시각은 일치하리라 본다. 그에 따르면 통일교육은 그 중요성이 강조됨에도 불구하고 몇가지 연유로 소홀히 되어 왔다. 이를 크게 네가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교육제도 측면이다. 현행 입시위주의 교육이 주는 폐단이 통일교육을 소홀히 하게 한다. 대학수능시험 400점 만점에 통일관련 교과인 윤리의출제 문항수가 10문항 안팎이다. 과거 학력고사에서는 윤리교과가 340점 만점에 25문항을 차지하였고 통일과 관련된 문항이 빈번히 출제됨으로써 학습에서 의도적으로 강조되어 왔으나, 수능시험 도입이래 특히 통일과 관련된 문제가 입시문제에서 재제됨으로써 학생들의 학습동기를 크게 약화시키고 있다. 교과 역시 시험에 출제되지 않는 부분은 의도적으로 대충 지도해 버리는 경향이 있다. 평가의 내용과 방법이 무엇이며, 어떠한가에 따라 학교 교육의 내용과 방법이 달라지고 있는 것이 엄연한 우리 나라의 교육 현실이다.

둘째, 교육내용 측면이다. 통일 교육과 관련된 윤리 교과 내용이 교과 단원 상호간 일관성이 결여되어 혼돈을 초래하고 있다. (구교과서)교과서와 교육과정에서 제시되고 있는 안보적 대북관은 민족과 남북의 상호공존을 말하고 있는 교과서의 또 다른 통일교육내용과 갈등을 일으키면서 교사와 학생들을 혼란스럽게 하고 있다. 이는 북한에 대한 식량지원 문제와도 관련된 성격이다.

셋째, 교육방법 측면이다. 지금까지 통일교육은 일방통행식 주입식 교육으로 이루어져 왔다. 통일교육의 수업방식이 여러 가지 연유(수업시수의 부족, 교사의 전문성 부족과 자신감 결여, 관련 교재·교구의 부족 등)로 암기주입식으로 이루어져 왔기 때문에, 고교를 졸업한 학생들은 대학에서 고교교육과정에서 접해보지 못했던 기존의 통일과 체제에 대한 비판적 시각에 솔깃해지고 이에 심취하게 된다. 한총련 사태에서 보다시피 좌경 이데올로기에 쉽게 동조해 버리는 학생들을 볼 수 있다. 시위에 참여한 대부분의 학생들이 신입생들로 구성되어 있다는 사실이 이를 반증한다.

넷째, 교사 측면이다. 통일교육 전담 교사들의 전문적인 지식 및 가치관결여이

다. 학생들의 질문에 명쾌하게 답변할 만한 전문적인 지식과 정보가 부족하고, 북한에 대한 갈등적 인식구조의 상존으로 말미암은 정치논리가 작용하기 때문에, 통일교육을 어떻게, 어떤 내용과 형태로 지도해야 바람직한지에 대한 자신감이 없으며, 그 중요성을 인식하면서도 소극적일 수 밖에 없다.

그러나 그나마도 학교를 마친 후에는 접할 기회가 거의 없어서 대다수의 일반인들은 통일에 대비한 실질적인 준비가 어려운 실정이다. 통일문제에 대한 국민적 합의형성과 내적 통일역량을 강화하고 통일에 실질적으로 대비하기 위해서 시민단체, 민간연구소 등이 범국민적 사회통일교육의 강화를 위한 노력을 하고는 있다. 금년도 통일원 허가를 받은 법인의 경우 대중통일운동단체 14개, 조사연구단체 12개, 남북교류 협력단체 3개, 종교계 통일운동 단체 4개 등 총 34개와 통일원 유관단체로 일반 통일운동단체 5개, 조사연구단체 3개, 여성 남북교류단체 4개, 신규 신고단체 등 총 16개 단체가 등록된 상태이다. 한편 경실련 통일협회가 조사한 바에 따르면 통일관련 민간단체는 대학연구소를 포함하여 250개 정도로 파악되고 있다.

통일원이 파악한 민간단체의 사회통일교육 현황을 보면 275개 기관중 40%를 밑도는 109개 기관만이 통일교육을 실시하고 있었다. 연 28만여명의 인원이 평균 2-3시간 교육을 받고 있는 것으로 나타났다. 교육방법은 주로 강의와 시청각 기자재에 의존하고 있으며 토론과 현장견학은 극히 일부만 채택하고 있고, 주로 외부인사의 초청 강연이 많은 것으로 밝혀졌다. 민간단체의 사회통일교육의 노력은 매우 미약하고 이에 대한 정확한 자료조차 파악하지 못하고 있는 것이 지금의 실정이다.

정부가 시행하고 있는 대표적인 사회통일교육은 통일교육원이 주관하여 통일교육 전문위원, 사회교육기관 교수요원, 민방위강사 등을 대상으로 하는전문연수과정이다. 통일교육원의 연수는 초청연수와 순회연수로 구분되어 실시하고 있다. 초청연수는 전문과정에 1995년에는 2,516명이 교육을 받았다. 전문과정은 통일교육 전문위원, 사회교육기관 교수, 민방위 강사 등을 중심으로 한 사회교육요원, 학원교육요원, 군사교육요원, 공안공무원을 대상으로 한다. 이외에도 공직자, 교직자, 통일관련 기관단체, 대학생을 대상으로 한 일반과정의 통일교육원 초청연수

실적은 291회 총 17,123명을 실시하였다. 순회연수는 시간이나 거리 등의 제약으로 제반 여건상 초청연수에 참여하기 어려운 기관이나 단체의 간부 내지 지역의 여론 선도층을 대상으로 통일교육원의 교수가 직접 현지를 방문하여 실시하는 통일연수이다. 1981년부터 해외연수가 시작되어 1994년에는 독립국가연합, 일본, 미주 등지에서, 1995년에는 미국, 러시아, 동남아 등지에서 교민회 간부, 상사, 주재원, 종교인, 언론인, 유학생 등 해외 동포사회의 여론 선도층을 대상으로 실시하였다.

사회통일교육은 지극히 피동적이고 서울중심적이다. 지역사회 차원에서 찾아볼 수 있는 통일교육의 흔적은 아주 미미한 편이다. 지역사회에서 사회통일교육은 통일교육 전문위원회에 의해 이루어지고 있다. 통일교육전문위원회는 지역사회 지도층 인사로서 1995년 10월 말 현재 788명이 전국 각계 각층에서 활동하고 있다. 이들은 통일교육 전문위원 협의회를 구성하여 서울에 중앙협의회와 지방에 15개 시도협의회를 두고 있다. 통일원은 이들을 중심으로 지역사회통일교육을 하고 있다.

지역사회에서 통일교육은 북한관을 설치 운영하고 있다. 1995년 12월말 현재 9개 도시에 북한관이 있다. 북한관은 정치, 경제, 문화, 교육 등 제분야의 최근 북한 실상, 북한주민의 생활용품과 수출 상품, 김일성과 김정일 우상화 실태, 남북교류 협력절차, 통일국가의 미래상 등을 실물과 함께 패넬, 부조, 모형, 멀티슬라이드, 정광판, 비디오 등 다양한 시청각 자료를 통해 관람자가 알기 쉽고, 현실감 있게 북한의 실상과 남북한의 통일정책 등을 비교하고 있다. 1986년 개관 이래 지금까지 127,165명의 관람객이 다녀갔다.

Ⅲ. 독일의 정치교육과 시사점

동독체제에 대한 서독체제의 절대우위는 독일통일을 평화적으로 견인해 낸 주요 요인이다. 독일 정치교육은 시민들을 계몽시키기 위한 정보를 제공하는 한편, 시민들의 비판력 및 판단력을 제고시키고 이를 토대로 정치참여를 통한 사회의 민주화 및 인간화에 기여함으로써 서독체제의 우위를 확보하는데 일조를 하였을 뿐만 아니라 통일후 동서독 주민간의 심리적 동질화를 실현하고 동독지역 주민들을 새로운 사회질서로 통합시키는 데에도 일조를 하고 있다. 통일을 앞두고 통일을 준비하는 교육에 못지 않게 통일을 이룩한 후에 오는 혼란과 분열을 최소화 하고, 정치적 통일이 정신적이고 심리적인 통일로 완전히 정착하도록 교육하는 일은 매우 중요한 것이다.

1. 독일의 통일준비

독일의 통일연구는 직접적 자료에 근거하고 있으며 구체적이고 경험적이다. 독일은 신구 연방청소년의 가치관 비교에서 극우 폭력의 분석과 대처 방안에 이르기까지 매우 다양하다. 독일이 분단에서 통일을 이루기까지 통일연구와 교육이 어떤 사회통합적인 역할을 수행하였는지를 살펴보는 것은 의미 있다. 그것은 어떤 의미에서 우리의 통일교육을 위한 타산지석이 될 수 있기 때문이다. 먼저 통일이 될 때까지 분단의 한쪽인 서독이 걸어온 통일에로의 정치적 큰 줄기들을 살펴 볼 필요가 있다.

1) 서독의 첫 수상인 아데나워는 친서방 정책과 냉정한 반공정책을 폈다. 1955년 12월9일에 외무차관 할슈타인은 소위 할슈타인 독트린으로 불리우는 외교정책을 발표하였다. 이는 「서독은 동독을 국가로 인정하지 않는다. 서독은 동독을 승인한 국가와 외교관계를 맺지 않는다」는 한 민족 한 국가 정책이었다. 이러한

철학 아래서 교육정책을 첫째, 하나의 독일민족과 하나의 독일국가를 강조, 둘째, 독일분단의 직접적 책임이 미·영·불·소 4개국에게 있음을 강조, 그리고 셋째, 4개국이 독일통일을 반대하는 입장에 있음을 강조하는 것이었다. 서독은 반공정책을 펴면서도 처음부터 독일통일의 적이 동독이 아님을 분명히 하였다.

2) 1961년에 베를린 장벽이 구축되었다. 장벽의 구축은 독일의 영구 분단의 구체화였다. 그러나 장벽의 구축을 재미있게도 서독은 동독과의 관계를 근본적으로 개선하는 시작으로 삼았다. 서독은 동독에 대한 적대 행위를 포기하고, 화해와 평화공존의 분위기를 증진하며, 분단된 두 국가가 하나의 민족이라는 민족주의적 의식을 심화하는 일에 주력하였다.

3) 서독은 패전 이후의 온갖 경제적 정치적 악조건 아래서도 독일 학술교류처를 만들어서 외국의, 특히 저개발국의 젊은 학자들을 장학금으로 초청하여, 그들에게 독일에서 학문을 연구하며 독일을 새롭게 인식할 수 있는 기회를 주었다. 서독은 또한 발전협력부를 설치하고 외국의 사회복지개발 사업을 광범위하게 지원하는 일을 하여 독일에 대한 세계의 관심과 이목을 집중시켰다. 한국의 여러 지역 사회와 학교와 교회와 기관이 역시 발전협력부의 재정 지원을 받았다.

4) 베를린장벽이 1989년 11월9일에 붕괴되었다. 장벽의 붕괴는 아무도 전혀 예견하지 못한, 옛 소련에서 시작된 개방의 물결이 가져다 준 선물이었다. 장벽의 붕괴는 너무나 갑작스럽게 일어난 사건이었다. 그래서 모두들 흥분하였을 뿐, 어떻게 대처하여야 할지를 몰랐다. 서독의 콜 수상도 예외가 아니었다. 그러나 이때에 빌리 브란트가 붕괴되고 있는 장벽 앞으로 나아 갔다. 그는 이 돌발적 사건을 역사안으로 수용하려 들었다. 그리하여 콜 수상이 장벽의 붕괴를 기정사실로 받아들이고, 통일을 위하여 준비할 수 있도록 하였다.

5) 1990년 10월3일에 서독은 동독을 흡수통합하였으며, 이렇게 하여 독일은 다시 통일되었다. 동독은 독일의 신연방으로 편입되었으며, 서독은 구연방으로 남았다. 그리고 독일은 신연방의 내부구조를 쇄신하는 거대한 작업을 시작하였다.

2. 독일의 통일교육 정책

독일은 위에서 본 통일정책 안에서 통일에로의 교육정책을 펴왔다. 통일교육의 성격을 살펴보면 몇가지 두드러진 특성들이 있다.

첫째로 개방적 이데올로기 교육이다. 서독은 독일민족의 동질성과 우수성과 위대성을 성장하는 청소년들의 가슴에 심어주고, 유럽 공동체안에서 독일 국가의 주도적 위치를 강조하며, 통일을 현재의 과제로가 아니라 미래의 필연성으로 인식시키는 정책을 펴왔다. 그리하여 서독의 청소년들의 가슴에 통일은 아직 이루어지지 않은, 그러나 언제나 이미 이루어진 역사로 자리잡게 되었다.

둘째로 양독간의 상호 인정과 존중, 화해와 이해, 인도적 협력과 지원을 하도록 교육시켰으며 실천하였다. 서독은 1966년 이래로 양독의 평화공존과 한 민족 두 국가론을 표방하면서 상호간의 주권을 인정하고 호혜적 평등주의를 유지하며, 분쟁을 피하고 예기치 않은 분쟁의 평화적 해결의 원칙을 고수하며, UN의 동시가입(1973)을 성취하였다. 서독은 상호 교류와 협력의 노력을 통하여 상호방문, 상호통상, 상호통신, 문화와 체육의 상호교류를 실현하였다. 그 결과로 1983년 한 해 동안에 서독의 동독 방문자가 201만명에 이르렀다. 동서독간의 직통 전화선이 1,517회선이 되었으며, 1년간의 통화량이 2,300만회이었고, 연간 우편량이 1억 8,100만통에 달하였다. 서독은 동독에 대하여 단일경제 단위의 개념을 적용하고 무관세 원칙을 고수하였다.

셋째로 서독은 통일교육을 장기적 전망 아래서 추진하였다. 통일의 주역은 현재 살고 있는 기성세대와 성장세대가 아니라 그들의 아직 태어나지 않은, 이제 앞으로 태어날 세대이다. 그러므로 민족의 동질성과 공감대를 제고하고 통일독일의 의미와 가능성과 필연성을 강조하며, 독일정신을 고양하고, 방문, 여행, 학술회의의 수학여행 같은 상호교류를 장려하였다.

넷째로, 이러한 통일을 준비하는 교육은 구체적으로 교육과정과 교과서에까지 연결되었다. 교육과정은 통일에 관한 직접적인 지식을 전달하는 독립된 교과교육의 형식으로서가 아니라, 탐구와 이해의 능력을 배양하는 과정에서 이데올로기 비판능력을 함께 훈련하는, 기존의 교과교육에 스며들어가는 형식으로 구성되어 있다.

3. 통일후의 시사점

독일의 통일세대는 통일이 몰고 온 극심한 변화를 겪고 공유한 세대이다. 그들이 통일이라는 거대한 사건을 통하여 체험한 것은, 통일이 그들이 지금까지 누려왔던 일상적 생활의 질을 깨뜨리고 변형시키며, 모든 영역들에서 새로운 구조화를 강요하고 있다는 사실이다. 통일세대가 가장 중요한 변화로 경험한 내용들은 동독의 세대들에겐 여행의 자유, 조업의 단축, 매매와 소비의 자유였으며, 서독의 세대들에겐 국가의 통일, 장벽의 붕괴와 국경의 해방, 세금의 증가였다.

서독과 동독의 가치개념은 서로 대단히 상이할 것이라는 전제 아래서 친구 연방의 젊은이들에게, 그들에게 있어서 중요한 가치가 무엇인가를 묻은 연구가 있다. 결과는 놀랍게도 비슷한 반응을 보이는 것으로 나타났다. 동서간의 가치 선호에 어떤 근본적인 차이를 확인할 수 없었다.

동서간의 대단히 심각한 사회적 경험의 차이가 가치의 우선 순위에 별로 영향을 주지 않았다. 그러나 차이가 있기는 했다. 동독의 젊은이들은 서독의 젊은이들에 비하여 사회적 질서, 친절, 전통, 가정적 안정, 변화가 있는 생활 등을 특별히 중요한 가치로 들고 있었다. 이는 동독의 젊은이들이 서독의 젊은이들보다 사회적 질서와 안정에 속하는 가치들을 우선하고 있음을 말한다. 또한 자아 관련성의 가치에 있어서, 창조성, 자유, 우정 등의 가치가 모두에게 대단히 중요한 가치로 평가되고 있었다. 그러나 동독의 젊은이들이 보존에 대한 욕구가 강한데 비하여 서독의 젊은이들은 개방에 대한 욕구가 강했다.

통일세대들은 일반적으로 정치피곤 증세와 증상을 보여주고 있다. 이에 관한 예들로 각 정당에 속한 청소년 단체들의 활동이 대단히 부진했으며, 청년들의 투표 참여율 또한 저조했다. 통일 이전에 잘 이루어지고 있었던 정부와 야당 간의 관계는 부조화 내지 잡음으로 얼룩지고, 이러한 상황에 편승하여 여당은 많은 표를 상실하였으며, 여당의 표 상실이 야당의 득세로 나타나지 않고, 동시적인 야당의 표 상실과 극우 신당의 표 획득 및 득세로 나타났다.

외국인 적대감은 오늘날 '독일의 문제'가 되고 있다. 독일의 청소년들에게 외국인 적대감이 열병처럼 급속하게 확대되는 이유에 대하여 여러가지 진단들이 있다. 그 중에서 가장 설득력이 있는 것을 살펴보면 독일의 청소년 사회는 급속하

게 개별화되어 가고 있다는 것이다.

청소년들은 개인으로 혼자 있으며 무력감과 방향상실감에 싸여 있다. 이러한 현상이 외국인 적대감과 적대적 행태를 조장하고 있다. 극우적 집단의 결성은 청소년들에게 대단히 매력이 있다. 왜냐하면, 이러한 집단은 독일사회의 다른 영역에선 좀처럼 체험하기 힘든 공동체적 결속을 가능하게 해주며 소속감을 충족시켜 주기 때문이다. 더구나 신연방의 청소년들에게 통일 이후에 방향상실의 문제가 대단히 심각하다. 동독 치하에서 그들은 국가적으로 조직된 그물에 짜여들어 가 있었으며, 결속과 소속감을 향유하였었다. 그런데 오늘날 그들은 취직과 주거의 문제 같은 경제적, 사회적 문제를 스스로 해결하지 않으면 안 되게 되었다. 사회로부터 그들은 거의 도움을 못 받고 있으며, 따라서 대단한 불만족감에 싸여 있다.

그래서 정치인들은 경제와 사회 정책을 사회의 하층에 속하는 시민들의 생활형편을 개선하는 방향으로 개발하고 강화해야 한다고 주장하고 있다. 그들은 눈에 띄는 극우 청소년들을 처음부터 격리시키는 대신에, 그들에게 다양하고 의미 있는 사회활동의 공간을 제공하고, 인격 발달의 가능성을 열어 주어야 한다고 주장하고 있다.

서독이 동독을 흡수했다고 해서 독일의 정치적 통일이 이루어진 것은 아니다. 정치적 통일은 교육을 통하여 시민들의 일상생활을 지배하는 가치와 형식을 조화로운 하나가 되도록 함으로써 비로소 완성되는 것이다. 그러므로 통일 이전보다도 통일 이후에 오는 교육의 과제는 더욱 크며 이를 성공적으로 수행하기는 더욱 어렵다. 그래서 독일은 통일 이후에 정치적 통일을 앞당기기 위한 교육으로 폭력에 대한 저항에로의 교육, 이해능력의 심화와 확대, 통일교육의 다양성 강조, 종교 교육의 쇄신, 구연방과 신연방 간의 교류 프로그램 개발, 정치교육의 쇄신 같은 노력을 하고 있다.

정치교육은 통일된 독일이라는 역사적 사실에로 돌아가서, 이 사실 위에서 분단의 사고가 아니라 통일의 사고라는 새로운 사고의 형식을 훈련하는 것을 목표로 삼고 있다. 정치교육의 중심에는 정보와 방향이라는 두가지 요인이 자리잡고 있다. 정치교육은 헌법의 정신 아래서 정보를 폭넓게 수렴하고 양심적으로 판단하며 결정하는 능력과 정치적 참여의 자세를 훈련하는 교육이다.

IV. 통합대비 교육의 방향

통일교육은 우리 민족의 한결같은 염원인 평화통일을 앞당겨 실현하고 나아가 통일된 국가에서 행복한 삶을 이룩하기 위한 바람직한 가치관과 태도를 모든 국민에게 심어주기 위한 교육이다. 그러므로 통일교육은 조국의 평화적 통일과 세계속에서 한민족의 자존과 번영을 구가하는 국가를 이룰 수 있도록 준비하는 교육으로 민족통합 의식을 고취하고 통일의 당위성을 체득케 하며, 통일된 조국의 세계사적 역할과 지위 등에 대한 전망을 제시할 수 있는 교육이어야 한다.

통일교육의 목적으로는 ①자주적, 민주적, 평화적인 조국통일을 이루기 위한 범국민적인 민족공동체 형성을 이룩하는 데 필요한 가치관과 능력을 갖추도록 하며, ②통일조국의 형성과정과 장차 통일조국이 경험하게 될 정치, 사회, 문화 등 제분야에서의 대내외적인 문제에 대비할 수 있는 상황인식과 대처능력을 신장하고, ③민족의 대화합과 상호신뢰 구축을 기반으로 하는 새로운 통일조국의 위상과 발전을 위한 한민족의 역할과 비전을 제시하는 데 있다.

1. 교육의 내용

첫째, 통일의 당위성 교육으로 통일무관심층의 생성과 확산을 막아야 한다. 우리의 전통적 민족공동체 의식은 우리 민족을 한 민족으로 통합시키려는 토대가 되지만, 우리의 생활이 풍요로워지면서, 북한 동포와 다시 하나가 되어야 한다는 실질적 필요성이 약화될 때 그 강도가 약화될 수 있다. 특히 전후 세대들은 민족공동체 의식을 경험해본 적이 없기 때문에 통일에 대한 의지가 약화될 수 밖에 없다.

따라서, 통일교육은 일방적이고 주입적인 통일의 당위성 교육이 아니라 통일의 필요성과 당위성을 내면화하고 가치화할 수 있는 교육이어야 한다. 인위적 분리

의 극복, 이산가족의 재결합, 동질적 민족문화의 복원 발전, 경쟁에 따른 민족역량 소모의 중단, 전쟁위험의 해소, 거대 번영국가로의 도약 등 통일의 당위성은 너무도 충분하므로 이에 대한 교육으로 통일관심과 통일노력의 마음을 북돋는다. 그렇게 함으로써 통일에 대한 강한 의지를 갖게 한다.

둘째, 통일문제에서 명분상 중요시되는 것 중의 하나는 누구에게 정통성이 있느냐 하는 사항이다. 그러므로 통일교육내용중 중요사항의 하나는 한국의 정통성에 대한 확고한 믿음을 심어 주는 것이다. 한국의 정통성은 여러 면에서 북한을 앞지른다. 대한제국→대한민국 임시정부(상해)→대한민국의 법통을 가진 점, 정부수립 당시 범세계기구인 유엔에서 유일 합법정부로 또 다수의 회원국이 승인한 점, 민족(주민)의 3분의 2를 관할하는 점, 민족과 국가의 상징인 태극기와 애국가를 계승하고 있는 점, 통치실적(경제 생활정도)에서 월등한 점 등이 정통성의 요소들이다.

셋째, 북한에 대한 오해중 가장 문제되는 두 가지가 있다. 하나는 쉽사리 북한이 붕괴될 것이라는 「희망 섞인 환상」이다. 식량난이 있다고 해도 북한체제는 사상과 조직 및 역사전통의 기초 때문에 쉽게 무너질 것이라고 보아서 안된다는 점을 알려야 한다. 다른 하나는 북한은 평화통일을 늘 주장하므로 위협적 존재가 아니라는 착각이다. 북한은 대남적화를 기본으로 한다. 연방통일을 주장하나 전제조건으로 남한에서의 친북정권의 등장과 그것과의 연방인 것이다. 그러면서 한국정부 타도와 전쟁불가피론을 공공연히 제기하고 있다. 따라서 북한의 적화전략, 자유한국 타도, 군사적 위협이 상존함을 분명히 교육시켜야 한다.

넷째, 이데올로기교육과 역사교육이 반영되어야 한다. 예를 들면 자유민주주의 이념이 20세기의 보편적 가치기준으로 자리잡게 된 과정을 역사적 사실을 기초로 교육함으로써, 21세기 세계 역사에 중요 강국으로 성장해 나가기 위해서는 우리 민족이 추구해 나가야 할 이념은 자유민주주의라는 것을 자연스럽게 부각시키고, 우리나라 자유민주주의 이념의 도입은 해방과 함께 외생적으로 주어진 것만이 아니라, 상해 임시정부의 정책에서도 볼 수 있듯이 우리가 주도적으로 20세기의 보편적 가치를 수용한 것임을 강조할 수 있다. 또한 초기 산업혁명시기의 자본주

의 문제점과 사회주의 및 공산주의 사상의 대두, 자본주의 수정 및 발전 과정, 공산주의의 모순 발생과 붕괴과정 등을 역사적 사실에 기초하여 교육함으로써 앞으로의 역사발전 과정에 있어 공산주의가 더 이상 대안이 될 수 없음을 스스로 인식할 수 있게 교육하여 이데올로기 교육을 병행한다.

다섯째, 통일교육은 합리적인 통일대비 능력을 배양하는 교육이 되어야 한다. 오늘날 독일의 통일이 현실적으로 실현되듯이 우리 또한 하나의 과정으로서 통일도정에 진입하고 있는 시점에서, 통일문제와 관련된 국내외적 상황과 조건들에 대한 이해를 높이도록 지도해야 한다. 또한 통일의 준비과정, 통일과정, 통일 이후에 우리나라가 겪게 될 정치, 경제, 사회, 교육, 문화등 제 분야의 문제를 바르게 이해하고 창조적으로 대응해 나아갈 수 있는 대처능력을 배양한다.

여섯째, 통일국가교육은 미래지향적인 관점에서 세계 속의 한민족이 함께 살아가는 하나의 새로운 국가공동체의 형성에 바탕을 두고 불일간 다가올 통일국가가 동북아 및 세계 속에 차지하게 될 위상을 생각하고 통일된 국가의 국민의 한 사람으로서의 역할과 책임에 대한 인식을 강화하는 교육이다.

일곱째, 공동체의식 형성을 위한 통일교육은 이질성을 최소화하고 동질성을 확대해 나가는 방향에서 이루어져야 한다. 민족공동체 의식형성을 위한 교육에서는 남북한의 비교시 남한을 기준으로 북한을 일방적으로 비판하는 문제와 이념비판적 성격으로 상대방의 부정적 측면에만 초점을 맞추는 문제 등을 지양하여야 하며, 우리 민족 고유의 역사, 전통, 문화를 재확인하고 유지·발전시켜 나가면서 남북한 사이에 내재하는 적대감과 이질감을 해소하려는 내용을 담아내야 한다. 동시에 더불어 같이 살아가야 할 우리 민족이라는 우리 의식을 확산시키면서 민족공동체 의식을 심어주어야 한다. 이를 위해서는 민족공동체의 하위요소인 혈연공동체 의식, 역사공동체 의식, 언어공동체 의식등이 핵심내용으로 구성되어야 한다. 혈연공동체 의식 형성을 위한 내용의 핵심은 민족 기원의 유구성, 민족형성의 유구성, 단일민족으로서의 자긍심, 같은 민족으로서 일체감 등과 관련한 내용이 되어야 한다. 그리고 역사공동체 의식 형성을 위해서는 민족문화의 주체성 및 유구성과 관련하여 민족문화의 근원에 대한 소개와 민족의 생존과 관련하여 투철한 민족의식과 저항으로 국난을 극복해온 민족의 자주의식, 아울러 분열과

대립, 정복, 통일과정을 거쳐온 단일민족국가의 형성 과정을 소개하는 내용이어야 한다. 또한 언어공동체 의식 형성을 위해서는 같은 언어를 사용하고 있으나 분단으로 인하여 야기된 남북한 언어의 변화 실태와 그 성격을 규명하여 의사소통의 수단으로서 언어의 동질화를 도모해 나가며, 외래어를 고유어 중심의 우리말로 정리·사용함으로써 민족동질성을 재인식하고 언어공동체 의식을 형성해 나갈 수 있어야 한다.

여덟째, 민주시민교육은 한마디로 정의해서 민주사회에서의 시민적 자질을 함양하는 교육이라 할 수 있다. 여기서 민주사회의 기반이 되는 민주주의는 정치제도적인 것이라기보다는 사회생활의 한 양상이며 공동경험의 양식으로 파악되어야 한다. 또한 시민적 자질이란 민주사회에서의 자주적 생활능력과 공동체 구성원으로서의 자질을 동시에 의미한다. 이러한 교육을 제대로 받은 시민은 사회생활에 합리적이고 지적으로 참여할 수 있는 기능을 갖춘 의사결정자가 된다. 민주시민교육의 목표는 한마디로 공동체적 시민성의 함양이다. 즉 자유민주주의 철학에 의해 달성된 통일한국사회에서 남북한 주민이 자신과 민족공동체 발전을 위해 노력할 수 있는 시민적 자질을 함양하는 것이다. 이는 분단의 휴유증과 정치, 경제, 사회, 문화적 이질성에서 일어난 자유민주주의 체제에의 부적응 상황속에서, 공동체적 정신을 바탕으로 민주적인 생활양식을 익히고 공동경험하게 하는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 통일직후 민주시민교육은 민족의 동질성을 고양하고 사회를 갈등관계에서 통합관계로 전환시키는 데 결정적인 역할을 하는 것이다.

민주시민교육의 핵심은 민족공동체 정체성 확립과 민주적 의사결정 능력의 배양일 것이다. 공동체적 정체성 확립은 과거 우리의 전통문화에서 출발하는 공통의 사상과 가치관을 유지·발전시키고 이질화되어 있는 부분은 상호이해하고 수렴하도록 하는 것을 의미한다. 민주적 의사결정 능력의 배양은 자유민주주의를 중심으로 한 통일을 전제로 한 것으로, 자기 책임하에 자신의 이익을 추구하면서 자아를 실현할 수 있는 의사결정력의 배양을 의미한다.

2. 교육의 방법

통일교육은 통일과 관련된 학교교육과 사회교육으로 나누어 실시할 수 있다.

가. 학교교육

청소년들의 학교교육에서의 통일교육은 윤리교과에서 체계적으로 집중적으로 지도하되, 범교과적으로 전 교사가 지도하도록 하고, 교과외 활동인 훈화, 행사, 시사, 특별활동 등 전 교육활동을 통해 다양하고, 폭넓게 이루어져야 하며 지역사회 및 가정과의 연계지도에 힘써야 한다. 통일교육은 실증적 이론과 정보(국내외 정세와 밀접한 관계를 맺고 있어 동태적인 민감한 시사문제)를 바탕으로 고교생들의 합리적 판단 성향에 부응할 수 있도록 지도되어야 한다.

그러나 통일논의에 있어서 우리의 자유민주주의 체제의 기본 가치와 규범에 기반을 두고 논의가 이루어져야 하므로, 교사는 특히 이점에 유의하여야 한다. 또한 교사는 단편적 지식을 중심으로 한 일방적인 주입식 강의가 되지 않도록 노력해 나가야 할 뿐만 아니라, 정부의 통일정책에 대한 일방적 전달과 홍보에만 머물러서도 안될 것이다. 오히려 교사 스스로가 균형적인 통일지향적 사고방식을 소유하고 학생들에게 통일의지를 내면화시키기 위한 다양한 교수자료의 개발과 탐구식 학습방법의 활용을 적극적으로 시도해야 한다.

수업방법은 통일의 당위성과 양체제의 비교는 강의식도 무방하나 통일의 방법과 진행에 대해서는 토론식으로 운영한다. 토론식 수업은 토론 주제를 소분야별로 묶고, 중간 주제로 수합하여, 대주제로 종합하는 방식을 사용한다. 이와 같은 토론식 수업은 학생들에게 한총련 사태와 같은 대학 시절의 착오를 미리 경험하고 예방하는 방법이기도 하고, 학생들의 흥미와 관심을 유발시켜 통일교육을 심화시킬 수도 있다. 이와 병행하여 시청각 매체를 적절히 활용하며 현장학습을 모색한다. 하나의 방법으로 휴전선이나 6·25전쟁 당시 격전지를 선정하여 그곳에서 학생들이나 직장의 젊은이들이 남북분단의 현실, 통일의 여건, 통일의 정책 등과 관련된 세미나를 젊은이 중심으로 개최하는 것이다. 독일에서도 국경선에

서 젊은이들이 동서독문제에 관한 세미나를 하였는데 이는 우리 나라에서도 큰 도움이 되리라고 생각된다.

또 다른 방법의 하나는 분단되었다가 통일된 나라들을 방문하는 것도 계획해 볼 수 있을 것이다. 독일에 가서 독일의 분단과 통일, 그리고 통일이후의 생활을 직접 현장에서 보고 듣고 읽고 생각하고 이를 정리해서 한국의 통일문제와 비교 분석하고 평가하는 프로그램도 좋은 효과를 거둘 수 있을 것이다.

셋째로 중국의 북한국경을 방문하여 중국의 분단과 한국의 분단을 비교하면서 우리나라의 현실과 과거를 정리해 보는 세미나를 개최하는 것도 큰 도움이 될 것 같다.

넷째로, 젊은이들이 북한 사람들을 자유롭게 만나서 실컷 대화할 수 있는 풍토를 조성하는 것이 필요하지 않을까 생각된다. 제3국에서 남한의 전후세대들과 북한의 젊은이들이 같이 모여서 자유로운 분위기에서 한껏 이야기 할 수 있는 프로그램을 마련하는 방법을 고려해 보아야 한다. 중국, 몽고, 러시아 등과 같은 곳에서 제3국의 젊은이들과 남북한의 젊은이들이 함께 세계와 인류의 문제를 토론하는 모임은 큰 거부감 없이 북한도 참여할 수 있지 않겠는가 생각된다. 이를 통해서 북한의 실상을 정확하게 이해하고 북한의 정책과 전략을 파악하면서도 북한에게 위협감이나 공포심을 전혀 주지 않고 하나됨의 기쁨을 체험할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

남북한간의 민족공동체를 형성하기 위해서 젊은이들이 체육부문과 같이 국민 모두가 관심을 가지고 있으면서도 비정치적인 분야부터 교류를 시작하도록 하는 것이 좋겠다. 처음에는 시범경기로 시작해서 교류기반을 구축하고 국제체육행사에 공동대처해 나가는 방안 같은 것도 좋은 방향이라고 하겠다. 경제부문, 예술 부문, 문화부문, 학술과 과학부문 등 다양한 부문에서 북한과 직접 교류가 어려울 경우 제3국을 이용한 교류의 방안을 추진하면 그만큼 쉬워질 것 같다. 여하튼간에 교류와 협력을 확대해 나가는 길이 우리 민족의 통일역량을 기르는 것이라고 하겠다.

통일교육을 보다 효과적으로 이끌어 나가기 위해서는 학교뿐만 아니라, 청소년들의 성장발달에 영향을 주는 여러 사회적 환경을 유기적으로 관련시켜 일관된

과정으로 연속성이 있는 교육을 체계적으로 실시해야 한다. 특히, 많은 청소년들은 북한 및 통일문제에 관한 지식을 학교교육보다 대중매체를 통하여 더 많이 얻고 있기 때문에 청소년들의 통일의식 형성에 있어서는 대중매체의 영향을 무시할 수 없다. 그러므로 효과적인 통일교육을 위해서는 학교교육과 대중매체에서 전달되는 내용이 서로 일치되고 합리적인 상호연관성과 상호보완성을 가질 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

나. 사회교육

1990년대에는 기존의 통일홍보가 지닌 한계를 극복하고, 신세대의 대거 등장과 정보화사회의 도래, 다양한 통일논의의 제기 등 변화된 홍보환경에 효과적으로 대응하기 위해 홍보매체의 기법 및 영역을 다양화시켜 나가는 적극적인 통일홍보 활동을 전개해 나가고 있다. 통일홍보의 내용도 통일환경 변화에 부응하여 통일 대비를 위한 정신적 자세 확립과 통일조국의 미래상에 대한 신념고취 등 통일과정은 물론 통일 이후까지 포괄하는 종합적인 내용을 포함하게 되었다.

사회통일교육의 방법은 간행물 발간, 시청각 자료, 일회적인 행사위주로 실시되었으며 정보사회에 알맞는 통일교육 방법을 개발하지 못하고 있었다. 기껏 정보사회의 기법을 이용한 것이 PC통신에 통일 및 북한 정보소식란 개설 정도였다.

정부는 초고속 정보통신망 사업에 1995년부터 2010년까지 45조 6,730억원을 투자하기로 결정하였다. 한국의 정보화 추진과제를 보면 효율적인 전자정부 구현, 정보사회 인재육성을 위한 정보화기반 구축, 지식기반 고도화를 위한 학술연구, 산업정보화 촉진을 통한 기업의 경쟁력 강화, 정보화를 통한 사회간접자본 시설의 활용도 제고 등 10개 사업을 추진하고 있다. 그런데 이러한 정보화 사업을 통일교육에 이용하려는 계획이 나타나 있지 않다.

세계화 정보화 시대의 도래와 더불어 시공간의 제약에 구애받지 않는 상황에서, 멀티미디어 시스템, 하이퍼 시스템, 초고속 정보통신망 등과 같은 하이테크 기술이 융합되어 사회 통일교육현장에서 실용화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

V. 통일교육의 활성화방안 및 정책

1. 학교교육의 활성화

통일교육이 소기의 목적을 이루기 위해서는 그 여건을 조성하는 것이 중요하다. 즉 통일교육을 받아야만 된다는 유인요인이 있어야 할 것이고 통일교육의 매체(수단)가 양질의 것이어야 할 것이다.

가. 통일교육 과목에 대한 활용방안 확보

학교 교과목에 대한 관심도는 개인적 흥미 또는 교과목의 활용도에 따라 크게 달라진다. 중등학교에서 국·영·수에 대부분의 학생이 관심을 가지고 열성을 보이는 것은 그것들이 진학에서 중요한 위치에 있기 때문이다.

그런데 통일관련 과목과 내용은 근년에 와서 진학이나 취업 등에 별로 반영되지 못하여 관심을 잃게 되었다. 종래에는 각종 공직시험과 고등고시의 시험 및 진학에서의 평점비중에서 통일교육 관련과목인 「국민윤리」가 필수 또는 큰 비중을 차지하고 있었다. 따라서 그때에는 자연스럽게 통일관련교육이 강화될 수 있었고 교육효과도 컸다고 본다.

따라서 내용면에서 크게 발전된 것으로서 통일교과목이 지난날과 같은 유인요인을 부여할 필요가 있다고 본다. 진학과 공직취업에 반영된다면 통일관련과목은 보다 효과를 얻을 듯하다.

나. 통일교과목의 필수화 또는 비중확대

앞의 것과는 연관되지만 통일국가의 건설과 자유민주주의 유지발전이라는 민족적 목표를 놓고 볼 때 통일관련 교과목은 대학의 경우 필수화하고 중등교육기관에서는 이수단위를 늘리는 방안이 검토되어야 한다. 국민윤리나 정치와 사회 및 도덕 등이 초중등교육기관에서 과목으로 개설됐다고 해도 고등학교로 갈수록 다

른 과목에 비하여 낮은 단위와 관심영역이 되고 있다. 대학에서는 종래의 국민윤리가 폐지되고 통일관련과목의 개설은 종합대학의 경우 「선택」에 불과한 것이다.

다. 담당자에 대한 조직적 관리와 수련지원

과목에 학생의 흥미를 더하고 내용을 효과적으로 전달, 교육하는 데 있어 담당자의 역할은 매우 중요하다. 풍부한 내용과 전달(강의) 기술을 가진 담당자에게서 교육받은 학생과 그렇지 못한 학생의 교육적 성과는 판이하다.

그런데 통일관련과목의 내용은 너무도 광범하고 상황변화도 심하여 전문적 지식을 갖는 교육자가 되기 쉽지 않다. 북한문제, 안보문제, 이념(사상)문제, 통일문제 등에 대한 일관되고 균형 잡히고 상당수준의 지식을 갖기가 쉽지 않다.

이런 문제점을 해결하기 위해서는 담당자를 조직화하여 서로 협력할 기회를 갖게 하고 수시로 (적어도 1년에 한두번)의 종합연수를 받게 해야 한다. 이 과목은 어학이나 수학과목과 같이 단순화된 해답을 얻어 낼 수 있는 것이 아니기 때문이다.

라. 이론과 합리성을 갖춘 지침서 또는 교재의 개발

앞에서도 지적했듯이 통일관련과목은 많은 분야가 포함되고 시대에 따라 변화될 수 있는 것이기 때문에 강의 내용을 담은 교재나 지침서는 매우 중요시된다. 그 경우 내용은 일관성, 상호균형성, 논리성, 현실성 등을 갖는 것이어야 한다. 정권이 바뀔 때마다 내용이 크게 달라져서는 안된다. 여러 분야를 포괄하는 것이기 때문에 서로 상충되지 않아야 한다. 논리적으로 수궁이 되는 것이어야 하고 감성이 개입된 것이어서는 안된다. 그러면서도 환상과 안이하지 않은 현실성을 갖는 것이어야 한다. 이런 내용을 담은 지침서를 당국에서는 속히 만들고 전문가나 담당자는 참고서를 참조하면서 효과적인 교재를 개발해야 할 것이다. 민주주의론, 공산주의론, 현대이데올로기론, 북한학, 한국안보론, 주변정세, 통일론 등을 모두 포괄하는 종합적 교재개발을 해야 한다.

통일문제는 정서가 개입될 염려가 있으므로 비교적 객관적이고 균형을 갖고 설득력 있는 논리를 갖춘 교재개발이 요구된다. 정권에 유리하면 「안보」를 강조하

고 도움이 안되면 「동포애」를 강조하는 식의 교재개발은 교육효과에 상처를 줄 뿐이다. 그러면서도 통일문제가 공상이나 환상적으로 접근할 문제가 아니며 현실에 바탕을 둔 구체적 내용의 교재개발이 필요한 것이다.

마. 교육기구의 위상과 기본업무

과거 서독의 정치교육은 체계적으로 이를 주관하는 기관, 예컨대 정치교육본부에 의해 조정되었다. 우리의 경우에도 통일교육의 문제점을 개선·보완하여 통일교육을 하나의 독립된 교육영역으로 설정할 필요성이 대두됨에 따라 전국민을 상대로 통일문제에 대한 정보제공 및 교육프로그램 개발을 담당하는 새로운 통일교육기구의 설립을 고려할 필요가 있다.

2. 민간 사회단체 활동의 활성화

남북간 교류가 불가능한 가운데 분단상황의 장기화로 말미암아 남북한 주민간의 이질화는 더욱 심화되고 있는 실정이다. 이질화의 심화는 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 걸쳐 나타나고 있다. 따라서 현재의 상황을 그대로 방치하는 경우 남북한의 분단을 영구히 고착시키고 통일을 어렵게 만드는 심각한 장애요인이 될 것으로 우려된다. 남북한의 이질성의 심화현상을 하루빨리 극복하기 위해서는 민간단체의 적극적인 활동이 기대된다.

현재 남북한간의 교류협력이 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있는 근본적인 원인은 북한의 수세적, 소극적 태도에서 기인하고 있다. 그러나 남한 당국의 민간부문의 통일운동에 대한 억제와 민간단체의 남북한 교류접촉에 대한 통제도 이 분야에서의 교류의 활성화를 저해하고 있다는 사실을 무시할 수 없다.

우리 정부는 20세기를 지배해 온 양대 이데올로기의 실험적 경쟁이 자유민주주의의 승리로 끝난 데서 오는 당연 귀결로서 “남북한 사이의 체제경쟁은 이미 끝났다”라는 역사적 큰 흐름을 반영한 자신감을 표명한 데서 알 수 있듯이 자유민주주의 체제의 장점에 대한 확신이 있기에 남북한 민간단체에 의한 대북접촉 및

교류를 허용하는 방안을 적극 고려할 단계라고 하겠다.

최근의 남북한관계에서 북한측의 자발적인 태도 변화를 통해 사회 문화분야에서의 교류의 활성화를 기대한다는 것은 거의 불가능한 실정임을 감안할 때, 이러한 교착상태를 타개할 수 있는 돌파구의 마련은 우리 정부의 과감하고 진취적인 결단력에 달려 있는 것으로 보인다. 이 경우에 단기적 효과를 기대하기보다는 장기적 관점에서 양보를 통한 신뢰성의 확보에 초점을 맞추는 것이 바람직하다.

3. 통일정보 및 교육에 관한 지역센터 운영

통일교육에 대한 연구들은 통일정책에 대한 방향과 대안제시에 그쳤다. 그러나 방향과 대안제시 수준에서 더 나아가 통일교육전략과 프로그램을 현실에 적용하여 그 문제점을 발견하고 이를 수정하여 전국화시켜 낼 수 있는 모범을 창출하는 것이 필요하다. 정보화 시대에 부응하여 각 지역에서는 지역정보센터 수립을 계획하고 있다. 이러한 지역정보센터와 제휴하여 「통일정보 및 통일교육에 관한 지역센터」를 설립 운영하고, 그에 대한 평가 및 피드백 작업을 통해 이를 전국적으로 확산하는 작업이 필요하다.

각 지역의 통일교육관련자 및 평화통일자문회의의 회원들을 중심으로 형성된 「통일정보 및 교육에 관한 지역센터」가 하나의 네트워크를 형성하여 통일교육의 핵심요원으로 육성하는 것이다. 통일정보 및 교육에 관한 지역센터에서는 민족공동체 형성을 위한 통일교육과 정보를 제공하는 임무를 담당하며, 각 지역의 일반시민이나 중고등학교 일반사회과 및 윤리교사 등을 대상으로 지역별 통일교육프로그램을 마련하여 실시하고, 각 지역간 통일정보 및 통일교육의 내용 등을 교환한다.

이 센터를 이용함으로써 종래의 통일교육원 중심의 중앙집중적 사회통일교육을 지양하고 지역을 중심으로 다변화된 사회통일교육을 활성화시킨다. 통일교육원은 보다 상급기관으로서 각 지역에서 사회통일교육을 담당할 전문위원에 대한 교육을 담당하고 통일정보 및 교육에 관한 지역센터에서 일반시민을 대상으로 하는 다양한 프로그램을 개발하고 실시한다.

VI. 맺음말

독일이 통일되고 동구권이 붕괴된 이후에 한국의 통일은 이제 민족의 숙원일 뿐만 아니라 세계의 관심이 집중되고 있다. 한반도에서의 통일국가의 완성은 민족적인 과제이며 그것은 또한 필연적인 과정이기도 하다. 그러나 통일은 계획표에 따라 진행되지 않는다. 즉, 통일이 마치 컴퓨터 프로그램처럼 프로그램화되어 있어서 예측가능한 정치·사회적 변화가 일어날 리 없다는 것이다.

갑자기 닥쳐올 통일한국의 사회·문화적 갈등과 반목은 매우 클 것으로 예상된다. 그것은 마치 국제결혼과 같아서 처음에는 호기심과 사랑으로 경제적 어려움이나 문화적 이질감 또는 언어소통등의 문제가 해결될 수 있을 것이나 시간이 지남에 따라 드러나는 가치관의 차이에서 비롯되는 문화적 이질감을 극복하기란 쉽지 않을 것이다. 서로 이해할 수 없는 사람들간의 동거는 끊임없는 불화를 낳을 수 있다. 그러므로 통일시대를 위한 청사진 가운데 가장 중요하고도 시급한 것은 남북한 주민간 민족동질성을 회복하는 것이다.

바로 이런 이유에서 통일교육은 중요하다. 통일시대의 문화통합은 정교한 통일교육 프로그램에 의존하는 수 밖에 없기 때문이다. 통일교육은 통일과정 전반에 걸쳐 영향을 끼친다는 측면에서 단순히 교육분야의 과제로만 국한시킬 수는 없다. 남북한 정치·경제체제의 실질적인 통합과 사회·문화 이질감 해소 등과 같은 통일의 성패를 결정짓는 중요한 요소들이 통일교육을 통해서 완성되기 때문이다. 우리는 교육을 통하여 통일을 앞당길 수도 있고 늦출 수도 있으며 아예 불가능하게 만들 수도 있다.

그러므로 통일을 이루어내고 통일시대의 건설한 민족과 국가를 이끌어 나갈 수 있는 역량 있는 민족구성원들을 키워내기 위해서 통일교육의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 독일과 마찬가지로 한국에서도 지난 수 십년간 정치교육은 있어 왔다. 그러나 그것은 국민윤리 교육의 일환으로 반공이라는 하나의 이데올로기를 강제하는 세뇌교육일 따름이었다. 이러한 교육은 통일을 촉진시켜 주기는 커녕 분단의 체제를 영속화하는 것이며 국내의 정권유지 차원에서

정치적 이용만 되었을 뿐이다. 이러한 교육이 계속된다면 국민들에게 통일이라는 힘겹고 두려운 과제를 해결하기보다는 차라리 분단된 국가체제 아래서 안정되고 풍요로운 삶을 즐기겠다는 의식을 심어 주게 될 것이다.

우리는 통합을 대비한 교육을 하여야 한다. 그러나 그것은 통일직접적인 문제들만을 주입식으로 머리속에 집어넣는 교육이어서는 안된다. 통일과 간접적이면서도 지극히 일상적이고 미래의 삶에 상식적인 문제들을 교육의 내용으로 삼아야 한다. 통합대비교육은 통일의 과정에서 남북은 하나의 민족이라는 민족의식을 심어주고 민족동질성 회복과 공동체 의식을 함양하며 민주시민의 자질을 기르는 등의 지식과 지적 기능, 행동규범과 가치관을 국민에게 습득시키는 학교 및 사회교육인 것이다.

우리는 통일을 성취하는 과정에서 그리고 통일된 국가에서 예상치 못한 많은 어려움에 직면할 것이다. 발생될 시행착오를 조금이라도 줄이는 방법은 남북간의 꾸준한 경제·사회·문화·체육등 정치적 이해관계를 벗어난 상호간 교류의 활성화이다. 이러한 접촉과 대화와 교류를 통하여 서로의 이질성을 포용하고 동질성을 강조하며 상호존중하고 유대하는 많은 기회를 가져야 할 것이다. 이제 정부도 조금 더 자신감을 가지고 민간차원의 교류를 적극 돕고 활성화시키는 것을 검토해 봐야 할 것이다. 또한 중앙집중식 통일교육에서 탈피하여 각 지방과 지역의 고른 통일교육발전에 관심을 가져야 한다.

한단계 높은 수준의 통일교육, 정치교육, 의식교육을 통하여 통일시대가 오면 민족국가 내부의 문제뿐만 아니라 아시아에서의 한국의 역할 나아가 세계공동체 내에서의 우리의 위상과 역할을 찾는 건강한 세계시민의 일원이 되도록 하여야 한다.

< 참 고 문 헌 >

- 구승희, “통일시대를 위한 정치교육방안 연구”, 통일원, 「'96 북한 및 통일연구논문집(Ⅱ)」, 1996.
- 김용호, 홍용표, “통일전후 사회환경변화에 따른 통일교육 방향설정 연구”, 민족통일연구원, 「통일과 북한 사회문화」, 1996.
- 백종억, “통일교육의 과제와 재정립방향 탐색”, 「통일문제연구」, 제4권 1호 (1992. 봄)
- 송병순, “통일국가의 교육제도”, 한겨레 신문사, 「한반도 통일국가의 체제구상」, 1995.
- 안정수, “남북통일대비 교육의 새 목표와 정책과제”, 민주평화통일자문회의, 「통일논총」, 1995.
- 오인택, “통일교육의 방향”, 오름, 「통일준비」, 1997.
- 이경희, “민족공동체 형성을 위한 사회통일교육방안의 모색”, 통일원, 「'96 북한 및 통일연구 논문집(Ⅱ)」, 1996.
- 최영표, “중·고교생의 통일교육 활성화 방안”, 민주평화통일자문회의, 「정책연구」, 1996.12.
- 한만길, “고등학교 통일교육 내용과 교사들의 통일교육관 분석을 통한 통일교육 방안 모색”, 통일원, 「'92 북한 및 통일연구 논문집(6)」, 1992.
- 황병덕, “독일의 정치교육 연구”, 민족통일연구원, 1995.12.

3. 한반도 평화체제 구축방안 모색

- 4자회담 추진전략을 중심으로 -

1997. 12

상임연구위원 최혜성

목 차

< 요약 >	87
I. 서 론	107
II. 한반도 평화체제 구축문제에 대한 북한의 입장	110
III. 한반도 평화체제 구축문제에 대한 한국의 입장	116
IV. 한반도 평화체제 구축문제에 대한 주변 4국의 입장	123
V. 한반도 평화체제 구축의 기본방향	135
VI. 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담의 추진방향	146
VII. 결 론	153

< 요약 >

I. 서론

- 한국전쟁이 종식된 지도 40여년이 지났지만 한반도에는 아직 진정한 평화가 정착되지 못하고 있는바, 최근에 와서는 불안한 평화나마 유지하는 바탕이 되어온 정전체제까지 북한에 의해 위협받고 있는 상황임.
- 한반도에서 가장 시급한 과제는 공고한 평화를 정착시키는 일인바, 이것이 없이는 남북관계의 실질적 개선과 평화통일을 기대할 수 없을 것임. 이러한 인식을 바탕으로 '4자회담'이 제안되었음.
- '4자회담' 제안을 계기로 북한의 대미 평화협정 체결전략, 한국의 대응책, 한반도 평화체제 구축과 관련된 주변국들의 입장을 종합적으로 검토하는 바탕 위에서 바람직한 평화체제 구축방안을 모색함으로써 '4자회담' 추진전략을 점검하고자 함.

II. 한반도 평화체제 구축문제에 대한 북한의 입장

1. 평화협정 체결에 관한 북한 주장의 변화과정

- 북한은 '60년대 초반이래 평화협정 체결문제를 제기하였는바, 북한의 주장은 다음과 같이 변천되어 왔음.

- ① '60년대 초반부터 '70년대 초반까지는 주로 남북 평화협정 체결을 주장하였음.
- ② '70년대 중반부터 '80년대 중반까지는 북미 평화협정을 주장하였음.
- ③ '80년대 중반부터 '90년대 초까지는 남북 불가침선언 및 북미 평화협정 동시체결을 주장하였음.
- ④ '90년대에 들어와서는 '포괄적 평화보장체계 수립'이라는 새로운 제안을 제시하면서 대미 평화협정 체결 추진을 위한 여건과 환경을 조성하기 위해 정전체제의 무력화를 획책하고 있음.

2. 이른바 '포괄적 평화보장 체계 수립'의 내용과 특징

- 북한이 새롭게 주장하고 있는 '포괄적 평화보장 체계'라는 것은 ①남북 불가침실천, ②북미 평화협정 체결, ③남북한 군비축소, ④주한미군 철수 등을 실현하기 위한 기구 및 체제·법제도라고 볼 수 있음.
- '포괄적 평화보장체계 수립'의 제의를 계기로 북한의 움직임은 과거와는 다른 점들이 있는바, 그 특징은 다음과 같음.
 - ① 과거에는 북미 평화협정 체결만을 주장하였는데, 지금은 북미 평화협정 체결을 포함한 '평화보장체계 수립'을 주장하고 있다는 점.
 - ② 과거에는 일과적인 선전차원에서 북미 평화협정 체결을 주장하였는데, 최근에 와서는 이를 추진하기 위한 사전 정지작업의 일환으로 정전체제를 무력화하는 등 적극적인 조치를 취하고 있다는 점.
 - ③ 과거에는 북미 평화협정 체결을 성사시킬 수 있는 수단을 갖고 있지 못하였는데, 지금은 '제네바 합의'로 인해 나름대로의 대미 협상수단을 가지게 되었다는 점.

3. 북한의 대미 평화협정 체결주장에 대한 평가

가. 대미 평화협정 체결주장의 논거

- 한반도 평화체제 구축과 관련해 북한이 주장하는 핵심은 ‘실질적 당사자론’에 입각한 북미 평화협정 체결이라 할 수 있는바, 그 구체적인 논거는 다음과 같음.
- ① 북한은 한국전쟁을 근본적으로 북한과 미국의 전쟁이라는 점을 지적하고
- ② 중국은 이미 정전위에서 철수하였고, 대부분의 유엔군은 유엔군의 모자를 쓴 미군에 지나지 않으므로 북한과 미국이 정전협정의 실질적 당사자라는 점을 지적하고 있으며
- ③ 남한은 미제의 괴뢰로서 자율성이 없기 때문에, 미국이 평화협정의 당사자가 되어야 한다고 주장하고
- ④ 남북한간에 이미 ‘남북 기본합의서’가 채택되었기 때문에, 구태여 별도의 평화협정을 체결할 필요가 없다고 주장하고 있음.

나. 대미 평화협정 체결주장의 의도와 목표

- 북한이 대미 평화협정 체결만을 주장하는 의도와 목표는 다음과 같은 세 가지 차원으로 나누어 살펴볼 수 있음.
- ① 북한은 체제유지 전략차원에서 대미 평화협정 체결을 주장하고 있다고 볼 수 있음.
- 북한은 대미관계개선이 자신들의 체제존립과 안정을 보장할 수 있는 효과적인 방도일 뿐만 아니라 파탄지경에 이른 경제를 재건할 수 있는 발판이 된다고 인식하여 대미 평화협정을 추진하고자 한다고 볼 수 있음.

- ② 대남전략 차원의 연장선상에서 대미 평화협정 체결을 주장하고 있다고 볼 수도 있음.
 - 북한의 대남전략 목표는 연방제 통일인데, 북한은 주한미군의 존재가 이를 저해하는 핵심요인으로 보고 주한미군을 철수시킬 수 있는 최선의 방법이 대미 평화협정 체결이라고 인식하고 있다고 볼 수 있음.
- ③ 대미 협상전략 차원에서도 대미 평화협정 체결을 주장하고 있다고 볼 수 있음.
 - 북한은 대미협상에서 유리한 고지를 확보, 이를 기반으로 미국으로부터 양보와 정치·경제적 실리를 확보하고자 대미 평화협정 체결을 주장하고 있다고 볼 수 있음. 특히 북한은 대미직접협상을 통해 ‘한반도 문제의 북미화(北美化)’를 기도하려고 하고 있음.

다. 대미 평화협정 체결추진을 위한 전략 및 전술

- 북한의 입장은 결국 한반도의 정치·군사문제를 오직 미국과 해결한다는 남한배제 전략으로 집약되며, 이를 실현하기 위해 다음과 같은 전술을 구사하고 있음.
 - ① 정전기구의 무력화, 군사분계선 무단침범 등으로 위기상황을 조성, 평화협정 체결의 필요성을 부각시키고,
 - ② 정전협정 체제 파괴의 책임을 미국에 전가하는 동시에, 한반도 평화에 대한 미국의 역할과 책임을 강조하며,
 - ③ 미국이 응하지 않을 경우, 앞으로도 정전협정 사문화 및 정전체제 무력화를 위한 조치를 계속 취하겠다고 위협하고,
 - ④ 미국이 거부하면 이른바 ‘중간조치’로서 미국과의 고위 군사회담 내지 장성급 접촉을 시도하고
 - ⑤ 평화협정 문제를 ‘제네바 합의문’ 이행문제와 연계시키려고 하고 있음.

Ⅲ. 한반도 평화체제 구축문제에 대한 한국의 입장

1. 평화정착 문제에 대한 한국입장의 변화추이

- 우리 정부는 '70년대부터 한반도 평화정착 문제를 제기하게 되었는데, 이 문제에 대한 우리정부의 입장은 다음과 같이 전개되어 왔음.
- ① '70년대에는 주로 남북 불가침 협정체결을 주장하면서 정전협정 효력의 존속을 강조하였음.
 - 박정희 대통령은 남북 불가침협정 체결을 평화통일 3대 기본원칙의 하나로 제시함.
 - 정전협정 대체문제가 제기된 것은 '76년 5월13일 박동진 외무부장관의 성명발표부터임.
- ② '80년대말 제6공화국에 들어와서 평화협정 체결의 필요성을 인식하기 시작하였음.
 - 제6공 정부의 전향적 태도로 '남북 기본합의서'와 '부속합의서'가 채택하게 되었음.
- ③ 문민정부가 들어서면서 정전협정의 평화협정으로의 전환문제가 본격적으로 거론되어 '96년 4월16일 제주 한미정상회담을 통해 4자회담을 제안하게 되었음.
 - 북한의 남한배제·대미 평화협정 체결전략에 대응하여 문민정부는 평화협정 체결과 관련하여 견지해야 할 원칙으로 ①남북 당사자해결 원칙, ②관련국의 협조를 통한 한반도 평화의 실효성 보장원칙, ③남북 기존 합의사항 존중원칙 등 세 가지 기본원칙을 제시한 바 있음.

2. '4자회담' 제안의 배경과 특징

- 4자회담은 다음과 같은 배경에서 제안되었음.
 - 한반도 주변의 냉전구도의 와해는 한반도의 전쟁상태(정전상태는 법적으로 전시상태)를 완전히 종결짓고 새로운 평화상태를 정착시킬 수 있는 여건과 환경이 조성되고 있었는바, 이러한 배경에서 한반도 평화정착을 위한 새로운 구상으로 제안되었다고 할 수 있음.
 - 또한 북한의 정전체제 무력화 기도로 인해 한반도 분단의 평화적 관리에 위기가 초래되고 있는 상황에서 북한의 정전체제 무력화 전략을 저지하고 정전체제 전환문제를 둘러싸고 일어날 수도 있는 한미간의 갈등을 미연에 방지할 수 있는 대응책의 일환으로 제안되었다고 볼 수 있음.
- 남북한과 미국, 그리고 중국이 참여하는 4자회담은 한반도 평화체제 구축문제를 해결하는 제도적 장치로서 참여국의 역할을 보면 남북한이 주도하고 미국과 중국이 지원하는 '2+2'회담이라 할 수 있지만, 회담진행 방법을 본다면 4국의 정치적 입장을 확인한 다음 남북한이 본질적 문제를 협의하는 '4-2'회담이라고 할 수 있는바, 당사자 해결원칙에 따라 협의하면서 동시에 국제적 보장을 확대한다는 데 그 특징이 있다고 하겠음.

3. 4자회담제안에 대한 평가

가. 4자회담제안의 의도와 목표

- 우리 정부가 4자회담을 제안한 것은 미국과 중국을 함께 참여시킴으로써 여러가지 구실로 남북대화를 기피하고 있는 북한을 대화의 장으로 이끌어내어 우선 북한의 정전체제 무력화 책동으로 인해 조성된 긴장국면을 해소하고,

한미관계를 이간시키려는 북한의 의도를 차단함과 동시에, 한반도 평화문제와 관련한 한미간의 갈등요인을 사전에 제거하며, 궁극적으로 남북한 당사자간의 공고한 평화체제를 구축할 수 있는 기틀을 마련하려는 것이라 하겠음.

나. 4자회담의 의미와 성과

- 4자회담제안은 본회담 개최여부와 관계없이 그 자체만으로도 나름대로 중요한 의미와 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있는바, 그 내용은 다음과 같음.
 - ① 4자회담제안을 통해 일단 북한의 정전체제 무력화 공세를 저지, 이로 인해 조성된 긴장국면을 해소하게 되었고,
 - ② 한반도 평화체제 구축문제에 관한 한미간의 입장도 어느 정도 정리함으로써 양국간의 갈등의 소지도 사전에 차단하게 되었으며,
 - ③ 한국이 평화체제 구축문제와 관련해 항상 수세에 몰렸던 상황에서 벗어나 나름대로의 주도권을 쥐게 되었음.
- 4자회담 제안은 현재의 남북관계와 최근의 한반도 주변정세를 감안한 새로운 평화구상이라는 점에서도 긍정적으로 평가할 수 있음.
 - 대미협상만을 고집하는 북한을 이끌어내어 한반도 문제를 실효성 있게 협의할 수 있는 새로운 국제적 논의의 틀을 마련하였다는 데 그 의미를 부여할 수 있음.

다. 4자회담제안의 문제점

- 4자회담 제안에 대한 이와 같은 긍정적 평가에도 불구하고 비판도 적지 않은바, 다음과 같은 시각에서 4자회담 제안에 대한 비판이 제기되고 있음.

- ① 우선 한반도 평화문제를 논의하기는 '4자'라는 틀이 과연 적절한가 하는 비판이 있는데, 이러한 비판도 서로 다른 시각에서 제기되고 있음.
- 하나는 4자회담제안이 남북 당사자 해결원칙을 포기함으로써 한반도 문제의 국제화를 초래했다는 비판이고,
 - 또 하나는 한반도 평화문제를 정전체제의 전환이라는 너무 좁은 맥락에서 접근함으로써 한반도에 상당한 영향력을 지닌 일본과 러시아를 배제하여 한반도 평화문제를 포괄적으로 다룰 수 없게 되었다는 비판임.
- ② 최근의 한반도 상황이 4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축문제를 논의하기에 과연 적절한 시점인가 하는 비판도 제기되고 있음.
- 현 시점은 평화체제 구축보다는 북한의 급변사태에 대비한 위기관리를 심각하게 논의해야 될 때라는 지적임.

IV. 한반도 평화체제 구축에 대한 주변4국의 입장

1. 주변4국과 한반도 평화정착

- 한반도 주변4국들은 현재 통일한국의 미래에 대한 불확실성을 이유로 한반도 통일에 대해서는 소극적 입장을 취하지만, 한반도 평화정착에는 긍정적 입장을 취하고 있는바, 이러한 주변4국들의 입장을 활용하여 한반도에 공고한 평화체제를 정착시켜, 이를 통해 평화통일의 기반을 조성해 나가야 할 것임.
- 한반도 평화 구축문제는 우리 민족내부의 문제인 동시에 주변국들의 이해가 걸린 국제적인 문제인 만큼 주변국들의 입장과 정책방향을 검토해야 할 필요가 있음.

2. 한반도 평화체제에 대한 미국과 중국의 입장

가. 미국의 입장

- 소련붕괴 이후 ‘포용·확대전략’을 탈냉전시대의 세계전략으로 삼고 있는 미국은 이를 한반도정책에 적용, 한국과의 기존 동맹관계를 유지하면서 북한과의 관계를 개선하려고 하고 있는바, 미국의 이러한 한반도 정책은 자국의 영향력을 북한에까지 확대시켜 자국 중심의 동북아질서를 유지하는 것을 목표로 하고 있는 것으로서, 이를 실현하기 위해서는 한반도의 평화와 안정이 필요하다고 미국은 인식하고 있음. 따라서 미국의 대북한 정책전환에도 불구하고 기존의 한반도 정책의 근간은 그대로 유지될 것으로 전망됨.
- 북한의 평화협정 체결주장에 대한 미국의 공식입장은 대북한 정책전환에도 불구하고 한결같음. 즉 한반도 평화협정은 남북한간에 협의되어야 하고, 평화협정이 체결되기 전까지는 정전체제가 유지되어야 하며, 주한미군의 철수 및 감축은 현재로서 전혀 생각하지 않고 있다는 것임.
- 미 행정부가 북미 관계개선과 남북관계 진전의 경직된 연계가 북한에 대한 미국의 영향력 행사에 걸림돌이 될 수도 있다고 판단하고 한국측의 제약으로부터 벗어나 대북한 관계를 보다 융통성 있게 진전시키기를 희망함에 따라 한미 양국은 ‘96년 4월26일 제주 정상회담에서 ①한반도 평화문제와 북미 대화문제를 분리하고, ②한국이 한반도 평화문제를 주도하며 미국은 거기에 지원적 역할을 할 것이고, ③미국은 한반도 평화문제에 관한 한 북한과 직접 협의하지 않는다는 3원칙에 합의하였음. 이로써 미국은 한반도 평화 구축문제 이외의 사항에 관해 대북한 접근의 자율성을 확보하게 되었음.
- 그러나 미국은 북한의 장래가 불확실하고 북한에 의한 군사도발의 가능성이 상존하는 상황에서 남북관계의 진전을 무시한 채 북미 관계개선만을 추진하지 않을 것이라는 입장을 거듭 천명하면서 북한측에 4자회담 수용을 계속 설득하고 있음.

나. 중국의 입장

- 냉전종식 이후 세계유일 초강대국인 미국의 일방적인 주도로 동북아질서가 재편되는 것을 크게 우려하고 있는 중국은 한반도가 지정학적으로 자국의 안보에 직결되는 매우 중요한 위치에 있기 때문에 한반도를 동북아정책목표 실현을 위한 일차적인 대상으로 인식하고 한반도의 안정유지와 한반도에 대한 자국의 영향력 확대를 위해 노력하고 있는바, 이러한 노력의 일환으로 중국은 북한과의 긴밀한 정치·군사적 관계를 유지하면서 한국과도 정치·안보협력을 적극적으로 모색하고 있음.
- 중국은 한반도 평화체제 구축문제에 대한 한국의 입장과 북한의 입장을 동시에 고려하는 이중적 태도를 취하고 있음. 즉 한반도가 자국의 안보에 잠재적 위협요인이 될 수 있다고 판단하고 한반도의 궁극적인 평화를 실현하기 위해서는 한반도에서 정전체제가 평화체제로 전환되어야 한다는 북한의 입장에 공감을 나타내는 동시에, 정전체제 전환문제는 신중히 처리되어야 하며 평화체제 구축시까지 정전체제가 존속되어야 한다는 입장을 보이고 있음.
- 이와 같이 중국은 한반도 평화체제 구축의 필요성을 인정하지만, 평화체제 구축의 당사자 문제에 대한 북한의 입장에는 동조하지 않고 있는바, 한반도 정전체제의 평화체제 전환과정에 미국과 북한뿐만 아니라 한국과 중국도 당사자로서 참여해야 한다는 것이 중국의 입장임.
- 북미 평화협정 체결을 통해 한반도에 평화체제가 구축될 경우, 한반도에서 미국의 영향력은 과도하게 확대될 것이고, 반면에 중국의 영향력은 감소될 것으로 판단하여 북미간 평화협정체결에 반대하고 있음.
- 중국은 북한에 대한 영향력이 축소되는 것을 바라지 않는 만큼 미국과 북한이 직접 협상하는 것을 막을 수 있는 4자회담에 대해 처음부터 긍정적인 입장을 취하고 있음. 다만 중국은 북한을 자극하지 않으려는 의도에서 4자회담성사를 위해 적극적으로 나서지는 않겠다는 입장을 보이고 있을 뿐임.

3. 한반도 평화체제 구축문제에 대한 일본과 러시아의 입장

가. 일본의 입장

- 냉전종식 이후 국제질서가 미일 역할분담과 경제적 영향력을 중시하는 방향으로 변화함에 따라 동북아 안보문제에서 발언권을 증대시킬 수 있는 기회를 갖게 된 일본이 한국이 중국 및 러시아와 수교를 맺자, 대북한 접근정책을 적극 추진함으로써 한반도에 대한 영향력을 확대하려고 노력하고 있지만, 일본의 한반도정책은 결국 한국에 대한 일본의 안보 및 경제적 이익을 고려할 수밖에 없기 때문에 당분간 일본은 한국편향의 남북한 등거리 정책을 추진할 것으로 전망됨.
- 일본은 한반도 평화 구축문제에서 자국이 직접 당사자가 아니라는 점을 인정하여 특별한 제의를 하고 있지 않지만, 한국 및 미국과의 관계를 고려하여 남북한간 평화협정 체결을 통한 한반도 평화체제 구축을 지지하고 있으며, 한반도 평화체제가 구축될 경우, 한반도 평화체제에 대한 국제적 보장에 참여하려고 노력하고 있는 것으로 보임.
- 4자회담과 관련하여 일본은 자국이 배제된 것에 불만을 표시 않고 지지하는 태도를 보이고 있는데, 일본은 현재 자국이 한반도 평화 구축문제 논의과정에서 배제되었지만, 장래 어느 시점에 가서는 자국의 희망여부와 관계없이 자국이 한반도문제 해결에 관여하지 않을 수 없게 될 것으로 보고 있음.

나. 러시아의 입장

- 소련해체 이후 국내의 정치적 불안과 경제적 어려움 때문에 국내문제에 주력해 온 러시아로서는 국내 정치적 안정과 경제발전을 도모하기 위해 평화로운 주변 국제환경의 조성이 필요한 만큼, 접경지역인 한반도의 평화와 안정을 유지하려고 하는바, 러시아는 한국과의 협력관계를 강화하면서 북한의 개방을 유도하는 등 적극적인 한반도 정책을 추진하고 있음.

- 최근에 러시아는 북한과의 비우호적인 관계를 가질 필요가 없다고 인식하여 한소 수교이후 악화되어 온 북한과의 관계를 회복하고 한반도 전체에 대한 영향력을 확대하기 위해 대북한 정책을 조성하고 있음.
- 한반도 평화체제 구축과 관련하여 러시아는 기본적으로 한반도의 평화정착을 희구하고 한반도 정전체제를 평화체제로 전환시켜야 할 필요성을 인식하고 있으나, 평화체제 전환방안, 특히 평화협정 체결주체에 대해서는 입장표명을 자제하고 있음.
 - 한반도 평화체제 구축문제를 둘러싸고 남북한의 입장이 첨예하게 대립하고 있는 상황에서 남북한 쌍방과의 원만한 관계를 유지하려는 러시아로서는 어느 일방의 주장에 동조하기 어려운 실정이라 하겠음.
- 그러나 러시아는 공식적으로 표명한 바는 없지만, 남북한간에 평화협정이 체결되기를 바라고 있는 것으로 판단됨.
 - 러시아는 한국전쟁의 실질적 배후세력이었음에도 불구하고 정전협정 서명자가 아니라는 이유로 현재 한반도 정치·군사문제 논의과정에서 소외되어 있는 데 불만을 가지고 있는 만큼, 자국이 배제된 채 추진되는 한반도 평화체제 구축논의에는 반대할 것임.
 - 북미 평화협정이 체결되면 러시아로서는 한반도 문제에 관여할 수 있는 여지를 완전히 잃게 되는 동시에 미국의 영향력은 지나치게 확대될 것을 우려하여 러시아는 북한이 주장하는 북미 평화협정 체결보다는 한국이 주장하는 남북 평화협정 체결을 지지할 것임.
- 결국 러시아는 남북한 당사자간의 협상을 통해 평화체제 구축방안이 합의된 다음 그것을 국제적으로 보장하기 위해 자국을 포함한 한반도 문제 관련 당사자들이 모두 참여하는 다자간 국제 협의체제를 주장하고 있는 것으로 판단됨. 따라서 러시아는 자국이 역사적, 지리적, 국제정치적으로 한반도에 직접 이해관계를 가진 당사자라는 점을 인정치 않는 4자회담 제안에는 반대할 것임.

V. 한반도 평화체제 구축의 기본방향

1. 한반도 평화문제의 기본성격

- 한반도 통일문제와 한반도 평화 구축문제는 서로 밀접한 관계를 가지고 있으나 본질적으로 다른 문제이고, 때문에 문제접근 방법도 달라야 한다는 점을 유념해야 하는바, 통일문제는 우리 민족 내부의 문제로서 우리민족의 의지와 역량으로 해결해 나가야 하는 반면에, 한반도 평화구축 문제는 남북관계의 차원을 넘어선 국제적 문제로서 주변국들과 협조해서 풀어나가야 함.

2. 평화협정 체결의 필요성

- 휴전협정은 본질상 전쟁의 종료가 아니라 단순한 전투행위의 정지를 내용으로 하는 잠정적인 군사협정에 불과하므로 한반도에 항구적인 평화를 정착시키고 보장하기 위해서는 휴전협정체제를 평화협정체제로 전환시키는 조치가 필요한바, 우리 정부는 과거와 같이 북한의 평화협정 체결공세에 수동적으로 대응할 것이 아니라 휴전체제의 평화체제로의 전환 필요성을 인식하고 한반도 평화구축을 위한 적극적인 노력을 경주해야 함.

3. 한반도 평화체제 구축의 3대원칙

- 우리 정부는 광복절 50주년 대통령 경축사를 통해 다음과 같은 한반도 평화체제 구축의 3대 기본원칙을 제시하였는바, 이 3대 기본원칙에 따라 휴전체제의 평화체제로의 전환은 추진되어야 할 것임.

- ① 남북 당사자 해결원칙 : 한반도의 평화와 통일에 관한 모든 사안은 민족 자결의 원칙과 당사자 해결원칙에 입각해 직접 당사자인 남북한이 주체가 되어 협의, 해결하여야 함.
 - 남북 당사자원칙은 한반도 평화 구축문제의 국제적 성격을 감안하여, 남북관계의 현실, 주변정세의 변화 등에 부응하는 방향으로 탄력적으로 적용되어야 할 것임.
- ② 관련국 협조를 통한 한반도 평화의 실효성 보장원칙 : 평화체제 전환시 실질적인 평화가 유지될 수 있는 방안이 마련되어야 하는데, 이를 위해 주변국들과의 긴밀한 협의를 통해 한반도 평화에 대한 구체적 보장을 획득하는 것이 필요함.
- ③ 남북간 기합의사항 존중원칙 : ‘남북기본합의서’와 ‘비핵화공동선언’을 포함한 모든 남북간 합의사항은 존중되어야 함.

4. 평화체제 전환방안

- 휴전협정을 대체하는 방안으로서는 ‘남북기본합의서’ 이행·실천을 통한 평화체제 전환과 평화협정 체결을 통한 평화체제 전환이라는 두 가지 방안이 제시되고 있는바, 이 두가지 방안의 장점을 취하고 단점을 보완하는 형태로써 남북관계의 현실에 부합하는 독특한 방안이 모색, 강구되어야 함. 즉 남북 평화협정 체결방안을 추진하되, ‘남북기본합의서’ 이행·실천방안의 장점을 취하고 평화협정 체결방안의 단점을 보완하는 방향으로 추진되어야 함.
 - 남북 평화협정 체결추진에 있어서 ‘남북기본합의서’ 이행·실천방안의 장점을 살려 평화협정 내용에서 전쟁의 원인 및 책임 규명문제와 배상 및 보상문제에 관한 사항은 우회할 필요가 있음.
 - 동시에 평화협정 체결 방안의 단점을 보완하는 차원에서 남북 평화협정을 민족내부의 특수관계를 규율하는 잠정적 성격으로 한정시킬 필요가 있음.
 - 남북 평화협정의 내용은 과거처리문제보다는 통일을 지향하는 평화정착과 이를 위한 제도적 틀의 마련에 주안점을 주고 구성되어야 함.

5. 평화체제 구축을 위한 정책추진 방향

- 남북 평화협정체결을 추진함에 있어 평화협정 체결을 위한 특정 조건과 시기를 설정하지 말고 여건이 성숙되는 여하한 시점에서든 평화협정을 체결한다는 신축적인 입장을 견지하는 동시에, 여건성숙을 위해 필요한 조치를 융통성 있게 취하는 탄력적인 대북정책을 강구, 추진해야 함.
- 그러나 현재 북한이 남북 평화협정 체결에 부정적인 자세를 보이고 있다는 점을 감안하여 북한의 태도변화를 유도할 수 있는 점진적이고 단계적인 접근이 필요한바, 다음과 같은 단계적 접근구도를 설정하고 정책을 추진해야 할 것임.
 - ① 제1단계로는 현재의 정전체제를 유지하고 '남북기본합의서'를 이행, 실천함.
 - ② 제2단계로는 남북간의 정치·군사적 신뢰구축 및 군비축소를 위한 제반조치를 시행함
 - ③ 제3단계로는 남북 평화협정을 체결함으로써 휴전체제를 평화체제로 전환함. 이를 위해서 남북 정상회담을 추진하면서 평화협정에 대한 국제 보장방안을 강구, 추진함.
- 북한이 북미 평화협정 체결만을 고집하는 상황에서는 남북 정상회담의 실현이 어려울지도 모르는바, 이러한 상황에서 남북 당사자 해결원칙을 살리면서도 북한의 주장과도 타협할 수 있는 새로운 대안을 모색할 필요가 있음.
- 북한이 평화체제 전환을 위한 남북대화를 계속 거부할 경우에는 평화협정의 체결과 국제적 보장을 동시에 해결하는 방식의 회담을 개최할 필요가 있다고 판단됨.

- 평화체제 전환을 위한 회담형식은 평화협정 체결과 국제적 보장을 분리하여 접근하는 방식과 동시에 해결하는 방식이 있는바, 분리 접근방식은 남북한이 평화협정을 체결하고 이를 관련국이 추인, 지지, 보장하는 방식으로서 어떤 국가가 보장하느냐에 따라 '2+2'(남북한과 미, 중), '2+4'(남북한과 미, 중, 일, 러)등의 방식이 있고, 동시 해결방식은 남북한과 관련국이 동시에 대등한 당사자로 참여국에 따라 '3자회담'(남북한, 미) '4자회담'(남북한, 미, 중) 등이 있을 수 있음.

6. 평화체제 구축을 위한 국제적 보장방안

- 한반도 평화체제 구축을 위한 국제적 보장방안은 휴전당사자라는 법적인 지위, 남북한에 대한 실질적 영향력, 보장의 실효성을 감안해 남북한이 평화협정을 체결하고 이를 미국과 중국이 보장하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.
- 한반도에 대한 영향력 확대를 희망하는 일본과 러시아에 대한 배려차원에서 남북한간의 평화협정을 미국과 중국이 보장하는 방식으로 추진한 후, 이를 일본과 러시아가 다시 추인하는 방향으로 추진할 필요가 있음.

VI. 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 추진방향

1. 4자회담의 경과

- 4자회담 제안에 대해 '검토중'이라는 이례적인 반응을 보인 북한이 중국을 제외한 남북한과 미국의 3자가 참여하는 설명회를 요구함에 따라 지난 3월

3차 공동설명회가 열리고, 이에 4월에 1차 후속협의회가 열렸는바, 여기에서 북한은 대규모 식량지원을 조건으로 4자회담 참여의사를 시사하고 4자 본 회담으로 가는 중간과정에 예비회담을 갖자고 제의하여, 우리 정부는 4자회담의 전제조건으로 한 식량지원을 거부하고 4자회담으로의 직행을 주장하였지만, 6월 2차 후속협의회에서 북한의 예비회담 요구를 수용하였음.

- 지난 8월과 9월에 열린 두 차례의 예비회담에서 남북한, 미국, 중국은 4자회담 개최에 대해 사실상 의견접근을 보았는데, 북한이 또다시 4자회담 개최조건으로 식량지원 약속을 요구하고 주한미군 철수문제를 회담의제로 삼아야 한다고 주장하면서 4자회담 수락을 거부함으로써 예비회담은 결렬되었음.
- 그런데 최근 북한이 또다시 4자회담의 12월 개최의향을 내비쳤다고 외신은 전하고 있는바, 이것이 사실이라면 4자회담개최에 청신호가 켜졌다고 해도 과언은 아님.

2. 4자회담의 전망

- 4자회담의 성패는 결국 북한이 4자회담과 북미 관계개선과의 상관관계를 어떻게 인식하느냐에 의해 좌우될 수 있는바, 북한이 4자회담을 통하지 않고서는 실질적인 대미관계 개선이 불가능하다고 인식하면, 4자회담에 전향적인 태도를 보일 것이고, 반대로 4자회담에 관계없이 대미 관계개선이 가능하다고 인식하면 4자회담에 소극적으로 임할 가능성이 높음.
- 북한은 4자회담을 남북간 회담과 북미간 회담으로 이원화하여 남북회담은 식량지원 문제를 논의하는 데 한정시키고 북미회담을 통해 대미 관계개선과 한반도 평화체제 전환을 추진하는 전략을 구사할 가능성이 있는 만큼, 4자회담이 개최된다고 해도 그 진로는 여전히 불투명함.

3. 4자회담에 대한 한국의 전략

- 4자회담과 관련하여 한국이 당면한 과제는 협소한 입지에도 불구하고 어떻게 4자회담에서 계속 제 목소리를 내면서 한국과의 대화를 거부하는 북한을 대화의 장으로 이끌어낼 수 있는가 하는 것으로 귀결됨.
- 북한을 이끌어내기 위해서는 북한이 원하는 카드를 써야 하고, 북한이 원하는 카드는 결국 미국과의 관계개선인 만큼, 한국은 북한의 대미 관계개선 기도를 역이용하여 북한으로 하여금 스스로 4자회담과 남북대화에 나오도록 하는 전략을 구사해야 하는바, 이 전략의 핵심은 북미 관계개선이 추진되는 과정에서 그 추진속도를 남북대화의 진전속도와 비례하도록 미국의 개입을 유도하는 것임.
- 이 전략이 성공하려면 무엇보다도 공고한 한미공조체제 구축이 필수적인바, 한미공조를 통한 대북한 압박정책을 4자회담과 남북대화에 북한으로 하여금 응하도록 하는 데 결정적인 협상무기가 될 수 있음. 결국 4자회담에서도 공고한 한미공조가 회담성공의 관건이 될 것임.

VII. 결 론

- 한반도 평화체제 구축문제를 둘러싸고 남북한 당사자의 대화가 이루어지지 못하고 있는 상황에서 현실적으로 남북한이 주축을 이루는 '2+2'와 같은 방안은 실현되기 어렵다고 판단됨.
- 이러한 상황에서 한국의 전략은 결국 북한의 대외정책과 한반도에 대한 주변4국의 복잡한 정책적 이해관계를 활용함으로써 북한정권으로 하여금 평화

체제 구축을 위한 대화와 협상의 장으로 나오게 만드는 방안을 강구하는 것으로 귀착되는바, 이를 위해서 한국은 일차적으로 한미 공조체제를 견고하게 구축하고, 그 바탕위에서 주변국들과 선린우호 관계를 유지, 발전시켜 나가야 할 것임. 그런 의미에서 4자회담 제안은 그 의의가 크다고 하겠음.

- 한반도 평화체제 구축문제는 방안의 문제가 아니라 의지의 문제로서 남북한이 진정한 평화공존의 의지를 가지고 있는 때에만 실질적으로 논의될 수 있는 문제인 만큼, 4자회담은 장기적인 시각에서 접근해 나갈 수밖에 없음. 따라서 한국은 4자회담 제안을 한반도 평화구축을 위한 주도권 확보라고 보고 꾸준히 노력해야 할 것임.
- 특히 4자회담이 북한에 의해 북미접근의 일방적인 통로로 이용되지 않도록 경계하면서 한반도 평화구축과 통일실현의 기반이 될 수 있도록 하는 데 노력을 경주해야 할 것임.

I. 서 론

동구 공산권의 몰락과 소련의 붕괴로 2차 세계대전 종결 이래 전세계적으로 지속되어 왔던 동서 냉전체제는 1990년대에 들어와서 완전히 종식되었다. 현재 새로운 국제질서가 아직도 그 명확한 모습을 드러내지 않고 있으나, 분명한 것은 오늘날 국제사회의 큰 흐름이 이념적 갈등과 군사적 대결을 넘어 화해와 협력, 그리고 평화를 지향하고 있다는 것이다.

이와 같이 세계적 차원에서 화해와 협력, 평화와 공존이 시대정신으로 자리잡아가고 있는 탈냉전의 현실에도 불구하고 한반도에는 여전히 냉전의 기류가 흐르고 있다. 40여년 전에 한국전쟁은 종식되었지만 그 이후 진정한 평화를 정착시키지 못한 채 오늘에 이르고 있는 것이 한반도의 현실이다. 더욱이 최근에 와서는 한반도의 불안한 평화나마 유지하는 바탕이 되어온 정전협정체제까지 위협받고 있는 상황이다. 북한은 현재의 정전협정만으로는 한반도의 항구적 평화를 정착시킬 수 없을 뿐만 아니라, 정전협정의 당사자인 북한과 미국간의 적대상황으로 말미암아 한반도에 긴장이 조성되고 있기 때문에, 불안정한 정전협정을 평화협정으로 대체하여야 한다고 주장하고 있다.

정전체제의 평화체제로의 전환이란 남북한간의 적대적 관계를 공존의 관계로 전환시켜 한반도에 평화를 정착시키기 위한 제도적 장치를 마련하는 것을 말한다. 즉 남북한이 당사자 해결원칙에 입각하여 남북 평화협정을 체결함으로써 전쟁상태를 종결시키고 항구적 평화를 보장해 나가는 것을 의미한다. 그러나 북한은 남북한 당사자 해결원칙을 무시하고 1974년 3월 이래 지금까지 미국과의 평화협정 체결을 주장하여 왔다. 특히 1994년 4월28일 미국에 대해 정전협정을 대체하고 현 정전기구를 대신하는 '새로운 평화체제'를 수립하기 위한 협상을 제의한 이후 군사정전위원회로부터 북한군을 철수하고, 5월24일에는 '조선 인민군 판문점 대표부'라는 기구를 임의로 설치하는 한편, 제네바 합의 이후인 12월25일에는 군사정전위원회 중국대표단을 소환토록 하고, 1995년 2월24일에는 폴란드 중립국감독위원회 대표를 철수시키는 등 정전협정 사문화(死文化)를 획책해 왔다. 그리고

1996년 4월4일에는 이른바 ‘조선인민군 판문점대표부’가 비무장지대(DMZ) 유지 및 관리임무를 포기한다는 성명을 발표하고 이어서 수 차례에 걸쳐 무장병력을 판문점에 투입함으로써 비무장지대의 무력화(無力化)를 시도하였다.

이와 같은 북한의 정전협정 사문화 및 비무장지대 무력화 전략은 정전체제의 안정성을 위협함으로써 대미 평화협정 체결의 필요성을 부각시키려는 의도에서 추진되고 있는 것으로서, 한국을 배제한 채 미국과의 직접협상을 통해 한반도의 정치·군사문제를 해결하겠다는 북한의 ‘남한배제, 대미 직접협상 전략’의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 앞으로도 북한은 계속 정전협정 사문화 및 비무장지대 무력화를 기도함으로써 대미 평화협정 체결을 적극적으로 추진할 것으로 예상된다.

북한의 이러한 움직임에 대응하여 우리 정부는 1995년 8월15일 광복 50주년 대통령 경축사를 통하여 정전협정의 평화체제로의 전환은 ①남북 당사자 해결, ②관련국의 협조를 통한 한반도 평화의 실효성 보장, ③남북간 기존 합의사항 존중 등 3가지 기본원칙을 바탕으로 추진되어야 한다고 주장하였다. 즉 정전체제는 남북 평화협정을 체결함으로써 평화체제로 전환되어야 하며, 평화체제 전환시까지는 현 정전협정이 유지, 준수되어야 한다는 것이다. 그리고 평화체제로의 전환을 위해서는 먼저 남북간 정치·군사관계를 점진적, 단계적으로 개선함으로써 남북 평화협정을 체결할 수 있는 여건과 분위기를 조성해 나가야 한다고 주장해 왔다.

이와 같이 한반도 평화체제 구축에 관하여 남북한의 공식 입장은 서로 상반되고 있다. 그런데 이러한 남북한의 입장차이는 평화체제 구축방안에 관한 시각차이에서 비롯되었다기보다는 평화체제 구축에 대한 의지가 결여된 데서 나온 것으로 보인다. 특히 북한이 제기해 온 ‘한국 배제, 대미 평화협정 체결’ 주장은 한반도의 진정한 평화체제 구축과는 거리가 먼 의도에서 나온 것은 분명하다. 그리고 그 동안 우리정부도 한반도 평화체제 구축과 관련한 북한의 움직임에 수동적으로 대응해 옴으로써 평화체제 구축문제에 다소 소극적인 자세를 취하여 온 것도 부인할 수는 없다.

한반도의 평화와 통일에 관한 모든 사안은 민족자결 원칙과 당사자 해결 원칙에 입각하여 한반도 문제의 직접 당사자인 남북한이 주체가 되어 협의하고 해결

하여야 한다. 따라서 한반도 평화체제 구축문제도 남북한 당사자간에 논의, 해결되는 것이 원칙이다. 그러나 북한은 한국을 배제한 채 미국과의 평화협정 체결을 주장하면서 남북대화에 응하지 않는 것이 현실이다. 남북한 당사자간에 평화체제 구축문제가 해결되기 위해서는 남북한이 서로 신뢰할 수 있는 토대가 마련되어야 하는데, 현실적으로는 북한이 한국의 흡수통일 의도를 겁내고 한국이 북한의 적화통일 야욕을 경계하고 있는 동안 문제해결을 기대하기 어렵다. 따라서 당사자 해결원칙의 한계를 극복하면서 북한의 대미 평화협정 체결주장을 봉쇄할 수 있는 새로운 방안이 모색되어야 할 것이다.

한편 남북관계의 악화에도 불구하고 한반도 주변의 냉전구조는 서서히 와해되고 있다. 한국과 구소련 및 중국과의 수교로 냉전구조의 한 축은 이미 무너졌으며, 북미간 제네바 합의로 북미관계 및 북일관계도 개선될 조짐을 보이고 있다.

이와 같은 한반도 주변정세의 변화는 한반도의 전쟁상태를 완전히 종결짓고 새로운 평화체제를 정착시킬 수 있는 기회를 제공할 것으로 기대되고 있다. 한편 탈냉전·세계화 추세로 세계질서가 변화해 감에 따라 한반도 문제는 우리 민족내부의 문제인 동시에 국제적인 문제라는 양면성이 뚜렷해지고 있다. 이런 점을 감안할 때, 한반도에 평화를 정착시키기 위해서는 한반도 문제가 갖고 있는 민족내부의 성격과 국제적 성격을 적절히 조화시킬 수 있는 새로운 방안이 모색되어야 할 것 같다.

이러한 인식에 바탕하여 한미양국 정상은 1996년 4월16일 제주회담에서 한반도의 평화문제를 해결하기 위한 제도적 장치로서 남북한과 미국, 그리고 중국이 참여하는 '4자회담'을 제안하였다. '4자회담' 제안은 대미 직접협상만을 노리고 남북대화를 기피하고 있는 북한을 대화의 장으로 이끌어내고, 궁극적으로 남북한 당사자간의 공고한 평화체제를 구축하려는 것으로서, 현재의 남북관계와 한반도 주변정세를 고려할 때 가장 현실적이고 합리적인 방안이라 하겠다.

이 글은 '4자회담'제의를 계기로 북한의 대미 평화협정 체결전략, '4자회담'을 포함한 한국의 대응책, 한반도 평화체제 구축과 관련된 주변국들의 입장을 종합적으로 검토하는 바탕 위에서 바람직한 한반도 평화체제 구축 방안을 모색하고 '4자회담' 추진 방향을 점검하는 데 기여하고자 한다.

II. 한반도 평화체제 구축문제에 대한 북한의 입장

1. 평화협정 체결에 관한 북한 주장의 변화과정

북한은 '60년대 초반이래 평화체제 구축문제를 제기하여 왔는데, 북한의 주장은 대체로 다음과 같은 과정을 통해 변화되어 왔다.

'60년대 초부터 '70년대 초까지 북한은 주로 남북 평화협정 체결을 주장하였다. 김일성은 최고인민회의 제3기 제1차회의(1962.10.22-23) 연설에서 주한미군 철수를 조건으로 소위 '북남 평화협정' 체결을 제안하였고, 그 후로부터 '70년대초까지 남북 평화협정 체결 제의는 간헐적으로 계속되었다. '70년대 중반에 들어와서 북한은 기존의 남북 평화협정 체결을 철회하고 북미 평화협정 체결을 공식입장으로 채택하였다. 북한은 최고인민회의 제5기 제3차회의(1974.3.25)에서 채택된 '미합중국 의회에 보내는 편지'에서 처음으로 북미 평화협정 체결을 제의하였으며, 제30차 유엔총회(1975.9)에 제출한 각서를 통해 한국전쟁 및 정전협정의 실질적 당사자는 북한과 미국이므로 북미간에 평화협정이 체결되어야 한다고 주장하였다.

이 제안의 특징은 주한미군 철수를 조건으로 남북평화협정 체결을 주장한 과거의 제안과는 달리, 우선 북미 평화협정을 체결하고 그 후에 주한미군을 철수하자고 주장하였던 점이다. 북한이 이처럼 입장을 변경하여 대미 평화협정 체결을 제의하였던 것은 평화협정이 체결되고 이를 근거로 미군이 철수한 베트남의 경우를 의식하고 베트남 공산화 과정을 한반도에 적용하려는 의도에서 나왔던 것으로 판단된다.¹⁾

'80년대부터 '90년대초까지는 남북 불가침 공동선언과 북미 평화협정을 동시에 체결할 것을 주장하였다. 북한은 중앙인민위원회, 최고인민위원회 상설연합회의(1984.1.10)에서 '서울당국과 미정부 및 의회에 보내는 편지'를 채택하였는데, 여기에서 북미 평화협정 체결을 위한 '3자회담'과 '북남 불가침 공동선언 및 북미 평화협정 동시 체결'을 제의하였다. 이 제안에서도 평화협정이 주한미군 철수를 위

1) 베트남 공산화에 고무된 북한은 '대미 평화협정 체결'→'주한미군 철수'→'남한정권 타도'→'공산화 통일'이라는 과정을 상정하고 대미 평화협정 체결을 제의하였다고 볼 수 있음.

한 수단으로 제시되어, 북한의 '선 평화협정 체결, 후 미군철수' 전략에는 근본적인 변화가 없었다고 하겠다.

'90년대 들어와서 북한은 새롭게 '포괄적 평화보장체계 수립'을 주장하였다. 북한은 남북한 유엔 동시가입(1991.9.17)을 계기로 유엔과 북한간 비정상적 관계가 더 이상 지속되어서는 안된다고 강조하면서, 이러한 비정상적 관계 청산의 일환으로 정전체제의 평화체제로의 전환 및 유엔군 사령부 해체, 북미 평화협정 체결, 주한미군 철수 등을 포괄적으로 해결할 것을 주장하기 시작하였다. 특히 '남북 기본합의서'와 '불가침 분야 부속합의서'가 남북한간에 채택됨에 따라 북한은 기왕에 주장해 왔던 남북 불가침선언이 이미 이루어진 것으로 간주하고, 미국과의 평화협정 체결만을 주장하였다.

그후 1993년 3월12일 북한의 NPT 탈퇴 선언으로 북한 핵문제가 국제사회의 최대현안으로 부각되고, 이를 해결하기 위한 북미간 고위급 회담과 실무접촉이 이루어지자, 북한은 북미 평화협정 체결문제를 협상의제로 삼으려는 의도를 내비치기 시작하였다. 북한은 1994년 4월28일 외교부 대변인 성명을 통하여 현재의 정전협정이 이미 '빈 종이장'이 되었으므로 북미간 적대관계를 해소하고 평화를 보장하기 위해서는 정전협정을 평화협정으로 대체하고 현재의 군사정전기구를 대신하는 '새로운 평화보장 체계'를 수립할 필요가 있다고 주장하면서 문제협의를 위한 협상을 시작할 것을 미국에 제의하였다.²⁾

한편 북한은 과거와 달리 대미 평화협정 체결을 위한 사전 정지작업의 일환으로 양대 정전기구인 군사정전위원회와 중립국감독위원회를 무력화시키는 등 정전협정 사문화 전략을 구사하였다. 즉 북한은 북한측 군사정전위 대표를 일방적으로 철수시켰으며, 군사정전위를 대신하는 새로운 협상기구로서 '조선 인민군 판문점 대표부'를 임의로 설치하였고, 이어서 군사정전위원회로부터 중국군 대표를 철수시켰으며, 중립국 감독위원회로부터 폴란드 대표를 철수시키기에 이르렀다. 이로써 정전협정에 의해 설치된 양대 기구는 사실상 마비되어 본연의 기능을 제대로 수행할 수 없게 되었다.

더욱이 작년에는 북한이 군사분계선을 무단침범하는 등 비무장지대의 무력화를

2) 「월간 북한동향」(서울, 통일원, '94.4)

시도하였을 뿐만 아니라, '95년 5월3일 '조선인민군 판문점대표부'의 성명을 통해 중감위 사무실 폐쇄, 유엔군측 군정위 및 중감위 요원의 공동경비구역 출입금지 등을 발표하기에 이르렀다.

2. 이른바 '포괄적 평화보장체계'의 내용과 특징

최근 북한은 미국에 대해 '새로운 평화보장체계' 수립을 위한 협상을 제의하고 있는데, 이는 평화협정 체결만 제의하였던 과거의 제안과는 다른 새로운 개념에 기초한 제안인 것이다. 이른바 '평화보장체계'라는 개념이 구체적으로 무엇을 의미하는지는 불분명하지만, 북한식 평화구상을 실현하기 위해 복무하는 기구와 이를 뒷받침하는 법제도 및 체제에 대한 총칭으로 보는 것이 타당할 것이다. 이와 관련하여 북한은 이미 제3차 남북고위급회담(1990.12.11-14)에서 연형묵 총리의 기초연설을 통해 '평화강령'이라는 개념을 언급한 바 있었는데³⁾, '평화보장체계'는 '평화강령'의 연장선상에 있는 것으로 보인다. 이 '평화강령'은 ①남북 불가침선언, ②북미 평화협정 체결, ③남북한 군비축소, ④주한미군 및 핵무기 철수 등을 주된 내용으로 하고 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 북한은 남북기본합의서의 채택 및 발효로 남북 불가침선언은 이미 이루어졌다고 간주하고 있다. 결국 '새로운 평화보장체계'는 ①남북 불가침선언, ②북미 평화협정 체결, ③남북한 군비축소, ④주한미군 및 핵무기 철수 등을 실현하기 위한 기구 및 체제, 법제도라고 볼 수 있다.

'새로운 평화보장체계'수립의 제안을 계기로 북한의 움직임은 과거와는 다른 몇 가지 특징이 있다. 우선 과거에는 북미 평화협정 체결만을 제의하였으나, 지금은 평화협정 체결을 포함하는 '평화보장체계 수립'을 제의하고 있다는 점이다. 둘째, 과거에는 대체로 일과적인 선전차원에서 북미 평화협정 체결을 주장하였으나, 최근에는 단순히 평화협정 체결을 제의하는 것에 그치지 않고 이를 뒷받침하기 위해 정전협정 사문화 및 정전기구 무력화 등의 적극적 조치를 취하고 있다는 점이다. 셋째, 과거

3) '평화강령'은 남북 불가침선언 채택과 대미 평화협정 체결이라는 두 개의 축으로 구성되어 있는 바, 8년전 '3자회담' 제의의 변형이라 볼 수 있음.

의 평화협상 체결 주장은 북미간에 대화통로가 개설되지 않은 상황에서 일방적으로 제시되는 공허한 선전공세에 지나지 않았던 만큼, 북한은 이를 성사시킬 수 있는 수단을 갖고 있지 못하였으나, 제네바 합의 이후에는 평화협정 체결을 핵문제 해결과 연계시키는 나름대로의 협상수단을 가지게 되었다는 점이다.

3. 북한의 대미 평화협정 체결 제의에 대한 평가

가. 북한의 대미 평화협정 체결 주장의 논거

북한은 지난 '70년대초 이래 30여년 이상 계속해서 대미 평화협정 체결을 주장해 왔고, 특히 '제네바 합의' 이후부터는 한국 배제정책을 노골화하면서 평화협정 체결을 위한 대미 직접협상을 강도 높게 제의하고 있다. 북미 평화협정 체결제 의에 대한 북한의 논리는 정전협정의 실질적 당사자인 북한과 미국간의 적대적 상황으로 말미암아 한반도에 긴장이 고조되고 있는데, 현재의 불안정한 정전협정으로는 한반도의 항구적이고 안정된 평화가 보장될 수 없기 때문에 불안정한 정전협정을 새로운 평화협정으로 대체하여야 한다는 것이고, 또한 정전협정의 실질적 당사자인 북한, 미국, 중국 가운데 중국이 정전위에서 철수함으로써 정전협정 자체가 유명무실화되었기 때문에 '빈 종이장'이 되어버린 정전협정을 대체할 평화협정을 미국과 체결하여야 한다는 것이다.

북한이 주장하는 논리의 핵심은 결국 '실질적 당사자론'이라 할 수 있다. 북한은 한반도 평화협정의 당사자는 남북한이 아니라 북한과 미국이 되어야 한다고 주장한다. 이러한 북한의 주장은 바로 북한과 미국이 한국전쟁의 교전당사자인 동시에 정전협정 서명당사자이므로 정전협정을 대체하는 평화협정도 북한과 미국 간에 체결되어야 한다는 '실질적 당사자론'에 입각하고 있다.

한반도 평화체제 구축과 관련하여 북한이 주장하는 핵심은 '실질적 당사자론'에 입각한 북미 평화협정 체결 주장이라고 할 수 있는데, 그 구체적인 논거를 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 북한은 한국전쟁을 미제국주의와 싸운 조국해방전쟁으로 규정함으로써 한국전쟁이 근본적으로 북한과 미국과의 전쟁이라고 주장하고 있다. 둘째, 북한은 정전협정 서명자는 유엔군 사령관, 조선인민군 최고사령관, 중국 인민지원군 사령관인데, 중국은 이미 정전위에서 철수하였고, 대부분의 유엔군은 유엔군의 모자를 쓴 미군이므로 북한과 미국이 정전협정의 실질적인 당사자라고 주장하고 있다. 셋째, 북한은 아직까지 미군이 남한을 강점하고 있고 미국이 남한에 있는 전반적인 무력에 대해 통수권을 장악하고 있으며 남한은 미제의 괴뢰로서 자율성이 없기 때문에, 미국이 평화협정의 당사자가 되어야 한다고 주장하고 있다. 넷째, 북한은 남북한간에 이미 '남북 기본합의서'와 '불가침 분야 부속합의서'가 채택되었기 때문에, 남북한은 기합의한 문서에 따라 불가침을 성실히 이행, 실천하기만 하면 되고, 구태여 남북한이 별도의 평화협정을 체결할 필요가 없다고 주장하고 있다.

나. 북한의 대미 평화협정 체결 주장의 의도와 목표

북한이 북미평화협정 체결을 계속해서 주장하고 있는데, 그 의도와 목표는 다음과 같이 3가지 차원으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

첫째, 북한은 체제유지전략 차원에서 대미 평화협정 체결을 제의하고 있다고 볼 수 있다. 김일성 사망 이후 북한은 정치지도력의 불안정, 만성적인 경제난, 외교적 고립, 국가이념의 붕괴 등으로 총체적 위기상황에 직면해 있다. 김일성 생존시에도 위기적 요인이 없었던 것은 아니나, 김일성이라는 카리스마적 지도력 때문에 표면화되지 않았다. 그러나 김일성 사망으로 그 동안 내재되어 있던 구조적 위기요인들이 표면화되면서 북한은 체제유지 자체를 위협받고 있다. 현재 북한이 당면한 최대 과제는 체제의 생존이다. 위기에 처한 북한이 체제유지를 위해 선택할 수 있는 대안은 핵무기 개발과 미국과의 적대관계 해소 및 관계개선이다. 사실 북한의 핵문제 제기는 체제유지를 위한 생존전략의 일환이었다고 할 수 있다. 북미 핵협상 타결로 북한은 미국과의 관계를 개선할 수 있는 발판을 마련한 셈이다. 특히 북한은 미국과의 관계개선이 북한체제의 존립과 안정을 보

장하는 효과적인 방도일 뿐만 아니라, 파탄지경에 이르던 북한경제를 재건할 수 있는 길이라고 인식하고 있다. 따라서 북한은 미국과의 관계개선을 촉진하기 위해서는 대미 평화협정을 조속히 체결하여 미국과의 적대관계를 해소시켜야 한다고 생각하고 있다.

둘째, 북한의 대미 평화협정 체결 주장은 기존의 대남전략의 연장선상에서 제기되고 있는 것으로 볼 수 있다. 북한의 대남전략은 연방제 통일전략인데, 북한은 주한미군과 국가보안법의 존재가 연방제 통일을 저해하는 핵심요인이라고 인식하고 있으며, 주한미군을 철수시킬 수 있는 최선의 방법이 미국과의 평화협상 체결이라고 생각하고 있다. 즉 평화협정 체결로 미국과의 적대관계가 해소되면 미군이 한반도에 더 이상 주둔할 이유가 없다는 것이다. 결국 북한이 대미 평화협정 체결을 통해 달성하고자 하는 최종목표는 ①한미 상호 방위조약의 폐기, ②주한미군의 대량 감축 및 완전 철수, ③미국의 대한 핵우산 철거 및 한반도 비핵지대화의 실현이며, 이를 달성함으로써 연방제 통일의 기반을 조성하고 궁극적으로 대남 적화통일을 실현하는 것이라 할 수 있다. 이러한 장기적인 목표이외에도 북한은 한미관계를 이간시킴으로써 점진적으로 한미 동맹관계를 약화시키고, 평화 이미지를 부각시켜 한국정부와 국민을 이간시킴으로써 통일전선전술 추진에 유리한 환경을 조성하기 위해서 한국을 배제한 채 미국과의 직접협상을 주장하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 북한은 대미협상전략 차원에서도 북미 평화협정 체결을 주장하고 있다고 볼 수 있다. 북한은 북미 평화협상 체결을 주장함으로써 '한반도 문제의 북미화(北美化)'를 추진하고 있다고 판단된다. 북한은 한반도 문제의 당사자를 북한과 미국으로 기정사실화하여 사실상의 국가승인의 효과를 노리고 평화협정 문제를 북한의 국제적 지위를 향상시키기 위한 전략적 수단으로 이용하고 앞으로 있을 각종의 북미 고위급회담에서 협상의 의제로 삼기 위해 북미 평화협정 체결을 주장하는 것으로 볼 수 있다. 또한 북한이 북미 평화협정 체결을 주장하는 것은 대미협상에서 유리한 고지를 확보하고, 이를 기반으로 미국으로부터 최대한의 양보와 정치·경제적 실리를 얻기 위한 전략으로 볼 수 있다.

다. 대미 평화협정 체결추진을 위한 북한의 전략·전술

한반도 정전상태의 평화상태로의 전환과 관련하여 대미협상을 통해 포괄적인 '평화보장체계'를 수립한다는 북한의 입장은 결국 한반도의 정치·군사문제를 오직 미국과 해결한다는 한국배제 전략으로 집약된다. 이를 실현하기 위해서 북한은 다음과 같은 전술을 구사하고 있는 것으로 판단되고 있다.

첫째, 북한은 정전기구를 조직적으로 무력화시키고 군사분계선을 무단침범하여 비무장지대에서의 위기상황을 조성함으로써 평화협정 체결의 필요성을 부각시키고 있다. 둘째, 북한은 정전협정체제 파괴의 책임을 미국에 전가하는 동시에, 한반도 평화에 대한 미국의 역할과 책임을 계속 강조하고 있다. 셋째, 미국이 '평화보장체계' 수립을 위한 협상에 응하지 않을 경우, 앞으로도 계속 정전기구 무력화와 정전협정 사문화를 위해 '필요한 조치 또는 응당한 조치 또는 추가 조치'를 취하겠다고 공공연히 위협하고 있다. 넷째, 미국이 북미 평화협정에 대해 단호하게 거부하는 입장을 취하자, 북한은 이른바 '중간조치'라는 것을 고안하고 '조선인민군 판문점 대표부'를 통하여 미국과의 고위군사회담 내지 장성급 접촉을 시도하고 있다. 다섯째, 북미 평화협정 체결을 촉진하기 위해 평화협정 문제를 '제네바 기본합의문' 이행문제와 연계시키는 전술을 구사하려고 하고 있다.

Ⅲ. 한반도 평화체제 구축문제에 대한 한국의 입장

1. 평화정착문제에 대한 한국입장의 변화추이

우리 정부가 평화정착문제를 제기한 것은 북한에 대한 새로운 인식을 갖고 통일정책의 새로운 방향을 모색하기 시작하였던 '70년대부터인데, 주로 남북불가침협정 체결의 제의이었다. 분단이후 최초의 남북 당국간의 공식문서인 '7·4 남북

공동성명'이 발표된 이후인 1974년 1월 18일 박정희 대통령은 연두기자회견을 통해 무력 불침범 약속, 내정 불간섭, 한반도의 평화와 안전을 위한 현행 정전협정의 효력 존속 등을 내용으로 하는 '남북 불가침협정 체결'을 제의하고, 그해 8월 15일 광복절 기념사를 통해 '남북 상호불가침 협정 체결'을 평화통일 3대 기본원칙의 하나로 제시하였다. 그런데 여기서 말하는 '남북 불가침 협정'은 정전협정을 대체하는 것이 아니라, 정전협정의 효력 존속을 주 내용으로 하는 것이었다. 그리고 한반도 평화정착을 위한 정전협정 대체문제가 제기된 것은 1976년 5월 13일 박동진 외무장관의 성명 발표부터였다. 이 성명에서 "북한측이 원한다면 현 휴전협정의 대체를 위한 새로운 방안을 모색할 수 있다"고 밝힘으로써 정전협정 대체문제가 대두하였던 것이다.⁴⁾

그러나 평화협정 체결에 대한 필요성을 인식하기 시작한 것은 제6공화국에 들어와서부터였다. 1988년 10월 18일 노태우 대통령은 제43차 유엔총회 연설에서 남북정상회담을 제안하고, 정상회담에서 "현재의 휴전협정을 항구적 평화체제로 대체하는 문제도 논의될 수 있을 것"이라고 밝힘으로써 평화협정 체결이 남북한간에 이루어져야 한다는 것을 공식화하였고, 그후 1989년 9월 11일 국회에서의 대통령 특별선언을 통해 '한민족 공동체 통일방안'을 제시하였는데, 여기에서 "현 휴전협정 체제를 평화체제로 대체하는 문제를 남북한간에 논의하자"고 제의하였다. 평화협정 체결문제에 대한 6공 정부의 전향적 태도로 말미암아 1991년 9월 5일부터 1992년 9월 15일까지 남북 고위급회담(1차-8차)을 개최하게 되었고, 여기에서 '남북기본합의서'와 '부속합의서'를 채택하게 되었다. 이를 계기로 "남북한은 현 정전협정을 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위해 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다"('남북 기본합의서' 제1장 제5조)고 합의하고, "남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위해서 적절한 대책을 강구한다"('남북화해분야 부속합의서' 제19조)고 합의하는 등 평화협정 체결의 필요성을 남북한이 공동으로 인식하게 되었다.

그러나 이와 같이 평화협정 체결에 대한 필요성을 인식하고 있음에도 불구하고

4) 「남북한 통일·대화제의 비교」(서울, 통일원, 1991·1993).

성과가 없었던 것은, 그간 우리 정부의 대북제외가 실천 가능성에 역점을 두기보다는 가시적인 효과를 노린 일과성의 주장에 그쳤으며, 대북 협상제외의 적실성 및 필요성에 대한 검토부족, 대책마련의 미흡 등에서 기인하는 바가 적지 않았다고 할 수 있다.

‘제네바 합의’이후 북미관계가 개선되어 가는 조짐을 보이자, 북한이 평화협정 체결을 위한 대미협상을 일방적으로 추진하는 동시에 정전체제를 일방적으로 무력화시킴에 따라 우리의 대북정책은 심각한 도전을 받게 되었고, 또 한편으로는 한반도 주변의 탈냉전 추세가 점차 본격화되어 감에 따라 이러한 환경과 정세에 유연하게 대응할 수 있는 합리적이고 현실적인 평화체제 구축방안이 요구되었다. 이러한 상황 속에서 현정부는 정전협정의 평화협정으로의 전환문제를 본격적으로 거론하기 시작하였다.

특히 현정부는 정전체제를 대체할 평화체제의 필요성을 인식하고 1995년 8월15일 광복 50주년 대통령 경축사를 통해 평화협정 체결과 관련하여 견지되어야 할 원칙으로 ①남북 당사자 해결, ②관련국의 협조를 통한 한반도 평화의 실효성 보장, ③남북간 기존 합의사항 존중 등 3가지 기본원칙을 제시하였다. 그리고 그 다음해 4월16일 한미 양국은 제주도 정상회담에서 ‘제주선언’을 발표하면서 ‘4자 회담’을 제안하였는데, 제주선언에서 미국은 앞으로 있을 북미간의 대화에서 한반도 평화체제 구축 등 한반도의 평화문제를 의제로 삼지 않을 것을 한국에게 약속하였고, 한국은 한반도 평화체제 구축 이외의 문제에 있어서 북미간 대화를 남북 대화에 연계시키지 않을 것을 미국에게 확인하는 동시에, ‘4자회담’을 제안함으로써 한미 양국은 한반도 평화체제 구축문제를 남북한이 주도적으로 참여하고 미국과 중국이 뒷받침하는 다자회담에서 논의될 수 있다는 점을 분명히 하였다.⁵⁾

‘4자회담’을 제안함으로써 평화협정 체결과 관련한 북한의 움직임에 수동적으로 대응해 왔던 우리 정부는 남북한 당사자원칙의 결점을 보완하면서 북한의 대미 평화협정 체결 주장을 봉쇄하고, 한반도의 평화문제가 갖고 있는 민족 내부적 성격과 국제적 성격을 모두 포괄할 수 있는 새로운 틀을 마련했다고 할 수 있겠다.

5) 조선일보, 1996.4.17.

2. '4자회담' 제안의 배경과 특징

우리 정부는 지금까지 '한반도 문제의 한국화'라는 기조 위에서 한반도의 평화 문제를 남북 당사자 해결원칙에 따라 남북한이 협의하여 해결하자고 주장해 왔다. 따라서 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제도 남북한 당국이 진지하게 논의하여 해결해야 한다는 것이다. 그러므로 평화체제 전환시까지의 현 정전협정은 유지되어야 하고 '남북 기본합의서'를 포함한 모든 남북간 기합의사항은 존중되어야 하며, 정전체제의 평화체제로의 전환도 신뢰구축의 바탕 위에서 점진적, 단계적으로 접근해야 한다는 것이 우리 정부의 입장이었다.

그런데 냉전종식으로 한반도 주변의 냉전구조도 점차 붕괴되어가고 있었다. 한반도 주변에서의 냉전구조의 붕괴는 한반도의 전쟁상태(정전상태는 법적으로 전시상태임)를 완전히 종결짓고 새로운 평화상태를 정착시킬 수 있는 여건과 환경을 조성하고 있다. 이러한 배경에서 한반도 평화정착의 새로운 구상으로 '4자회담'이 제안되었다고 하겠다. 또 한편 북한은 '90년대에 들어와서 미국과의 평화협정 체결을 강도 높게 주장함으로써 정전체제 대체문제를 둘러싼 한미간의 균열을 조장하려고 시도하였고, 이러한 북한의 시도가 계속될 경우 한미 공조체제에 균열을 야기시킬 수 있는 소지도 있었다. 그리고 북한은 대미 평화협정 체결의 촉진을 위하여 1994년 4월이후 한반도 정전체제를 무력화시키는 일련의 조치를 단계적으로 취해 왔으며, 그 결과로 군정위를 비롯한 정전체제는 사실상 가동이 중단된 상태였다. 따라서 한반도 분단을 관리하는 유일한 기구의 기능이 마비됨으로써 한반도 분단의 평화적 관리에 위기가 초래되었다. 이러한 상황에서 정전체제 전환문제를 둘러싸고 야기될 수도 있는 한미간의 갈등을 미연에 방지하고 북한의 정전체제 무력화 전략을 저지할 수 있는 대응책의 일환으로 '4자회담'이 제안되었다고 할 수 있다.

제주 한미정상회담의 가장 큰 특징은 한반도 평화체제 구축문제를 해결하는 제도적 장치로서 남북한과 미국, 그리고 중국이 참여하는 4자회담을 제안한 것이다. 정전협정을 북미간 평화협정으로 대체하자는 북한의 주장은 한반도 문제의 당사자인 한국과 정전협정의 당사자인 중국을 배제시키고 있는 반면

에, 4자회담 제안은 4국 모두 참여시킨다는 점에서 훨씬 합리적이고 현실적인 것이다. 따라서 북한의 주장은 4자회담 제의로 그만큼 설득력을 잃게 되었고, 북한은 4자회담을 거부하면서 북미 협상만을 고집할 명분을 상실하게 된 것이다.

‘4자회담’의 성격은 참여자의 역할을 보면 남북한이 주도하고 미국과 중국이 지원하는 ‘2+2’회담이라고 할 수 있지만 회담 진행방법을 본다면 ‘4-2’회담이라고 할 수 있는데, 첫 단계에서 4국의 정치적 입장을 확인한 다음 남북한이 본질적 문제를 논의하자는 것이다. 즉 당사자 원칙에 따라 협의하면서 국제적 보장을 확보한다는 것이다. 4자회담에서 다룰 의제는 일차적으로 정전협정을 대체할 평화체제의 마련이다. 그러나 한반도 평화체제 구축문제가 주의제라고 하더라도 과정상 필요에 따라 또는 주의제를 지원하기 위해서는 다른 문제들도 논의될 수 있다는 것이다. 이미 한미정상은 ‘광범한 긴장완화 조치’도 토의될 수 있다고 밝힌 바 있다. 이를테면 북한의 식량난 해소를 위해 북한을 지원하는 방안도 4자회담에서 논의하지 못할 이유는 없다는 것이다. 평화체제 구축이외의 다른 문제들에 대한 토의는 평화체제 논의와 병행해 전개될 수 있을 것이고 하나씩 하나씩 순차적으로 진행될 것이라고 한다.

3. 한국의 4자회담 제안에 대한 평가

가. 4자회담 제안의 의도와 목표

한반도 평화문제는 남북대화로 해결하는 것이 원칙이고 아직도 우리 정부는 이 원칙을 고수하고 있지만, 북한이 미국과의 협상만을 고집하면서 남북대화에 응하지 않는 것이 현실이다. 더욱이 최근에 와서 북한은 불안하나마 한반도 평화를 유지하는 밑바탕이 되어온 정전체제를 마비시키는 일련의 조치를 취하고 있다. 이러한 상황에서 우리 정부가 ‘4자회담’을 제안한 것은 미국과 중국을 함께 참여시킴으로써 여러가지 구실을 대면서 남북대화를 기피하고 있는 북한을 대화의 장

으로 이끌어 냄으로써 우선 북한의 정전협정 무력화 책동으로 인해 조성된 긴장 국면을 해소하고 한미관계를 이간시키려는 북한의 의도를 차단함과 동시에, 한반도 평화체제 구축문제와 관련한 한미간의 갈등요인을 사전에 제거하며, 궁극적으로 남북 당사자간의 공고한 평화체제를 구축할 수 있는 기틀을 마련하려는 것이다.

이러한 목적과 의도로 제안된 4자회담은 최근의 한반도 정세변화와 남북관계의 현황을 직시한 새로운 구상으로서 한반도 평화정착을 위한 합리적이고 현실적인 방안이라고 할 수 있다. 북한이 4자회담에 나와서 한반도 평화정착 문제를 허심탄회하게 논의한다면, 분단 반세기의 대결과 반목을 청산하고 한반도 평화와 번영의 토대를 구축할 수 있는 획기적인 조치가 마련될 수 있고, 이는 궁극적으로 한반도 평화통일을 실현하는 데 기여하게 될 것이다.

나. 4자회담 제안의 의미와 성과

‘4자회담’ 제안이 있는 지 1년 6개월 이상 지났지만 아직 회담개최 여부조차 분명치 않다. 그러나 설령 회담이 가까운 장래에 개최되지 않는다 하더라도 ‘4자회담’ 제안은 그 자체만으로도 나름대로 중요한 의미와 상당한 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 사실 ‘4자회담’이 열리지도 않았지만 제안시 의도했던 목표의 일부는 달성했다고 볼 수 있다. 우선 이 제안을 통해 일단 북한의 정전체제 무력화 공세를 저지하고 이로 인해 조성된 긴장국면을 해소하였다. 또 한반도 평화체제 구축문제에 관한 한미간의 입장도 어느 정도 정리하여 양국간의 갈등소지도 사전에 차단하였다. 그리고 한국은 과거 평화체제 구축문제와 관련하여 항상 수세에 몰렸던 상황에서 벗어나 나름대로 주도권을 쥐고 논의를 주도해 나갈 수 있게 되었다.

이와 같은 단기적, 부분적 성과 이외에 근본적인 차원에서도 ‘4자회담’은 중요한 의미를 가지고 있다. 즉 4자회담 제안은 현재의 남북관계와 최근의 한반도 주변정세를 직시한 새로운 평화구상이라는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 우리는 심정적으로 제3자, 제4자가 관여하지 않는 남북한 당사자간의 협상에서

한반도 평화문제가 해결되기를 바란다. 그러나 북한은 한반도 평화문제와 관련하여 한국과의 대화와 접촉을 거부하고 있으며, 한국은 이러한 북한을 대화의 장으로 이끌어 낼 적절한 지렛대를 갖지 못하고 있는 형편이다. 또한 한반도 평화문제는 일차적으로 남북한간의 문제이지만, 동시에 정전협정 서명국인 미국과 중국의 이해가 걸린 국제문제이기도 한 것이다. 따라서 우선 남북한 당사자간 회담이 아니더라도 북한을 대화와 협상의 장으로 이끌어 내는 것이 중요하고, 남북한간의 합의가 이루어지더라도 관련국의 지지와 보장이 필요한 것이다. 결국 미국과의 대화와 협상만을 고집하는 북한을 이끌어 내어 한반도 평화문제를 실효성 있게 논의할 수 있는 새로운 국제적 논의의 틀이 필요한 것이다. 4자회담은 이러한 점을 감안하여 제안된 새로운 한반도 평화구상이라고 할 수 있다. 4자회담 제안은 한반도 평화문제가 갖고 있는 민족 내부적 성격과 국제적 성격을 적절히 조합시킴으로써 남북 당사자 원칙의 한계를 극복하여 한반도 평화문제를 해결할 수 있는 합리적이고 현실적인 방안이라고 할 수 있다.

다. 4자회담 제안의 문제점

4자회담 제안에 대한 긍정적 평가에도 불구하고 이 제안에 대한 비판도 적지 않다. 우선 한반도 평화문제를 논의하기에 '4자'라는 틀이 과연 적절한 틀인가라는 비판이 있다. 그런데 이러한 비판은 두 개의 다른 시각에서 제기되고 있다. 하나는 4자회담 제안은 한반도 평화문제를 원칙적으로 남북한간에 해결되어야 한다는 당사자원칙을 포기함으로써 한반도 문제의 국제화를 초래하였다는 비판이다. 또 다른 하나는 이와는 정반대의 시각으로서 한반도 평화문제를 정전체제의 전환이라는 너무 좁은 맥락에서 접근함으로써 한반도에 상당한 영향력을 지닌 일본과 러시아를 배제하여 한반도 평화문제를 포괄적으로 다룰 수 없게 되었다는 비판이다. 사실 한반도 평화문제를 의제로 하는 다자회담의 참가자가 어떤 나라가 되어야 하는가를 결정하는 것은 매우 어려운 일이다.

4자회담 제안에 대한 보다 근본적인 문제제기는 최근의 한반도 상황이 4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축문제를 논의하기에 과연 적절한 시점인가 하는 것

이다. 한반도 평화체제 구축문제는 그 성격상 남북한이 대등한 당사자로 한반도 분단현상을 인정하고 공존하겠다는 합의를 이끌어 내야 해결될 수 있는 것인데, 북한은 현재 체제의 모순으로 인하여 위기상황에 처해 있다. 이러한 상황에서 과연 평화체제 구축을 위한 합의가 도출될 수 있겠는가 하는 의문이 제기된다. 즉 현시점은 평화체제 구축보다는 북한의 급변사태에 대비한 위기관리를 심각하게 생각해야 될 때라는 지적이 있다.

IV. 한반도 평화체제 구축문제에 대한 주변 4국의 입장

1. 주변 4국과 한반도 평화정착 및 통일

남북간의 냉기류로 한반도에는 여전히 냉전의 잔설(殘雪)이 남아 있지만 한반도 주변정세도 기본적으로 평화정착 방향으로 발전하고 있다. 한반도 주변 4국들은 아직 한반도 통일에 대해서는 소극적인 입장을 취하고 있으나, 남북대화와 한반도 평화정착에는 긍정적인 입장을 취하고 있다. 주변 4국들은 한반도에서의 현상변화(現狀變化)가 역내 불안요인으로 되어 자국의 국익에 위해요인으로 작용할 수 있다고 우려하여 당분간 한반도 통일을 원하지 않는 것으로 보이나, 한반도에서의 긴장완화와 평화정착이 자국의 국익에 유리하다고 분명히 인식하고 있다. 사실 주변 4국은 북한의 개방·개혁을 유도함으로써 한반도에서의 전쟁재발 가능성을 미연에 방지하고, 나아가서 남북대화가 진전되어 남북관계가 화해와 협력에 입각한 평화공존 관계로 발전하기를 희망하고 있다. 물론 주변 4국들은 한반도에서 각국의 정치적, 경제적, 전략적 이익을 극대화하기 위하여 한반도가 다른 세력의 영향 밑으로 들어가는 것을 서로 견제하고 있다. 그러나 주변 4국들은 한반도에서의 새로운 전쟁발발로 야기될 수 있는 불안정을 제거하기 위해서는 한반도에 공고한 평화체제를 정착시킬 필요가 있다고 인식하고 있다.

그런데 주변 4국들은 현재로서는 통일한국의 미래에 대한 불확실성 때문에 한

반도 통일을 원치 않고 있으나, 한반도 통일이 독일 통일처럼 급속도로 가시화 된다면, 통일 한국에 대한 영향력 확보차원에서 소극적인 자세에서 탈피하여 적극적으로 지원할 가능성도 있다. 즉 주변 4국들은 한반도 통일이 불가피한 것이라고 인식한다면 통일한국과 우호관계를 계속 유지하려는 의도에서 한반도 통일을 지원할 수도 있을 것이다. 따라서 한반도의 평화통일에 유리한 국제환경을 조성한다는 차원에서 한반도 평화정착에 긍정적인 주변 4국들의 입장을 활용하여 한반도의 평화통일에 대한 주변 4국들의 지지와 협조를 확보하기 위해 노력해야 한다. 특히 한반도 평화 구축문제는 민족내부 문제인 동시에 주변국들의 이해가 걸린 국제문제인 만큼, 주변국들과 협조해서 풀어 나가야 한다. 이러한 점을 감안하여 한반도 평화구축에 대한 주변 4국의 입장과 정책방향을 정확히 파악하고 충분히 검토해야 할 필요가 있다.

2. 한반도 평화체제 구축문제에 대한 미국과 중국의 입장

가. 미국의 입장

한국전쟁 이후 미국의 한반도 정책은 기본적으로 한반도에서의 분쟁발발을 억제하고 한반도의 평화와 안정을 유지하는 데 초점을 두고 ①남북한간 직접협상을 통해 실현되는 한반도 통일을 지원하고, ②미국에 우호적이고 자유롭고 독립된 민주정부의 수립을 지원하며, ③한미 상호방위조약을 통해 한국을 미국의 방위체제에 연결시키고, ④한반도가 평화적으로 통일될 때까지 정전협정을 준수함으로써 현재의 분계선(DMZ)으로 분단된 한반도의 현실을 인정한다는 원칙에 따라 추진되어 왔다. 따라서 미국은 한반도 평화체제가 남북한간 직접대화를 통해 구축되어야 한다는 입장을 일관되게 견지해 왔다. 미국은 경쟁세력이었던 구소련이 붕괴되자 '포용·확대전략(Engagement-Enlargement Strategy)'을 탈냉전 시대의 세계전략으로 삼고 있다. 그것은 과거 공산권 국가들을 우방 또는 준우방으로 포용하고 그들 국가에 미국의 이념과 체제, 그리고 질서를 확산시켜 나간다는 전

략이다. 현재 미국은 이와 같은 세계전략을 가지고 냉전종식 이후 새롭게 형성되어 가고 있는 국제질서를 자국 중심으로 관리하는 동시에, 자국의 국익을 극대화시키기 위해 자국의 영향력을 계속 확대시키고자 하고 있다. 미국은 이와 같은 세계전략을 한반도에 적용하여 북한을 포용하는 이른바 '소프트 랜딩(Soft Landing) 전략'을 구사하고 있다. 미국은 북한 핵문제 해결과정에서 북한과의 직접 대화를 통해 '제네바 합의'를 도출해 냈고, '제네바 합의'로 북미 핵협상이 타결된 이후 북한과의 관계개선을 본격적으로 추진하려고 하고 있다.

대북한 관계에서 미국이 달성하고자 하는 것은 한반도에 대한 자국의 영향력을 북한으로까지 확대시켜 동북아 지역에서 확고한 세력기반을 구축하는 것이다. 다시 말해서 미국의 대북한 정책은 북한에 대한 자국의 영향력을 확대하여 자국 중심의 동북아 지역질서를 유지하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 목표를 실현하기 위해서 미국은 현재 북한을 국제사회에 이끌어 내어 개방과 개혁으로 유도하는 포용정책(Engagement Policy)을 추진하고 있다. 미국의 이러한 정책이 제대로 추진되기 위해서는 한반도 지역의 평화와 안정이 중요하다. 결국 미국은 현재 한미 동맹관계를 유지하면서 북한과의 관계를 개선하여 남북한 모두에게 자국의 영향력을 확대하기 위해 한반도의 평화와 안정을 유지하려고 하고 있는 것이다. 따라서 미국의 대북한 정책전환에도 불구하고 기존의 한반도 정책의 근간은 그대로 유지될 것이다. 1993년 7월 한국 방문시 클린턴 미국 대통령은 '신태평양 공동체 구상'을 밝힌 바 있는데, 여기에서 한미동맹관계와 주한미군 주둔의 필요성을 재천명한 바 있었다.⁶⁾

미국의 대북한 관계개선은 '제네바 기본합의문'에 명시된 바와 같이 북한 핵문제의 해결과 연계되어 이미 진행되고 있다. 그런데 북미 관계개선 과정에서 한반도 평화문제가 논의될 가능성이 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 북한은 대미 평화협정 체결을 줄기차게 주장해 왔고, 미국과의 핵문제의 협상과정에서도 북미 평화협정 체결문제를 미국과의 협상의제로 삼으려는 의사를 내비쳤다. 그러나 미국은 북한의 대미 평화협정 체결 주장을 일축하면서 북한이 미국과의 관계개선을 원한다면 우선 '제네바 합의문' 이행에 대하여 성실한 자세를 취할 것을 계속

6) 중국은 동북아 지역에서의 불안에 대처하기 위해 역내 주둔미군을 10만명 수준으로 유지하기로 결정함.

요구해 왔다.

북한의 평화협정 체결주장에 대한 미국의 공식입장은 대북한 정책전환에도 불구하고 한결 같다. 즉 미국은 평화협정이 체결되기 전까지는 정전체제가 유지되어야 하며 한반도 평화협정은 남북한간에 협의되어야 한다는 입장을 거듭 확인하고 있다. 그리고 주한미군을 현 단계에서 감축할 경우, 북한으로 하여금 상황을 오판하게 할 우려가 있기 때문에 주한미군의 감축계획이 현재로서는 전혀 없음을 분명히 하고 있다.

이와 같이 북한의 북미 평화협정 체결제외에 대해 거부하는 태도를 견지하고 있음에도 불구하고 미국은 판문점에서의 대화통로는 어떤 형태로든 유지되는 것이 바람직하다고 생각하는 것 같다. 미 국무부는 미국이 평양에 연락사무소를 개설하면, 판문점을 통과하는 사람들을 통제하고 신변안전을 보장할 공식기구가 필요하다는 입장이다. 한편 주한미군은 정전체제가 사실상 마비된 상태에서 북한이 비무장지대에서 긴장을 고조시키고 있기 때문에 긴장완화 및 우발사태 방지를 위해서 북한과의 대화통로를 유지하는 것이 필요하다고 인식하고 있는 것으로 보인다. 따라서 미국이 한국을 배제한 상태에서 정전협정 대체문제에 대하여 북한과 논의할 가능성은 없으나, 주한미군이 관여된 군사문제가 발생할 경우 미국이 북한과 군사 및 정치회담을 개최할 가능성을 배제하기 어렵다고 판단된다.

북미 관계개선과 남북한 관계개선이라는 두 개의 축이 조화, 병행되어야 한다는 것이 '제네바 합의'와 관련된 미 행정부의 기본노선이다. 그러나, 북한은 '제네바 기본합의문' 이행과 남북대화는 별개라고 주장하면서 미국과의 직접대화를 통해 대미 관계개선을 추진하고자 한다. 한편 한국은 남북 당사자원칙에 따라 북미 관계개선을 남북관계 진전에 연계시키고 있다. 이러한 상황에서는 남북관계가 풀리지 않으면 북미관계도 결국 한계에 부딪힐 수밖에 없는 것이다.

북미 관계개선과 남북관계 개선의 경직된 연계는 북한에 대한 미국의 영향력 행사에 장애가 될 수도 있다고 판단한 미 행정부는 남북관계 개선에 앞서 북미관계를 진전시키려고 하고 있다. 이와 같이 미국이 한국측의 제약으로부터 벗어나 대북한 관계를 보다 융통성 있게 진전시키기를 희망함에 따라 한미 양국은 1996년 4월16일 제주 정상회담에서 ①한반도 평화문제와 북미 대화문제를 분리하고,

②한국이 한반도 평화문제를 주도하며 미국은 거기에 지원적 역할을 할 것이고,
③미국은 한반도 평화문제에 관해 북한과 직접 협의하지 않는다는 3원칙에 합의하였다. 이로써 미국은 한반도 평화구축 문제 이외의 사항에 관해 대북한 접근의 자율성을 확대하였다고 하겠다.

제주선언과 4자회담 제안이 발표된 이후 우리 사회에서는 4자회담 제의가 남북 대화와 관계없이 북미협상을 가능하게 함으로써 북미접근의 체동장치를 풀었다는 비판이 있었다. 제주선언 및 4자회담 제안으로 미국은 남북관계에 구애됨이 없이 북미간 협상의 길을 모색할 지도 모른다. 그러나 제주선언 및 4자회담 제안은 미국이 대북한 협상에서 한반도 평화체제 구축 등 한국이 민감하게 생각하는 한반도 평화문제를 남북대화의 몫으로 남겨놓음으로써 한국이 배제된 채 한반도 문제가 논의될 수도 있다는 우려를 불식시켰다고 하겠다. 미국은 북한의 장래가 불확실하고 북한에 의한 군사도발의 가능성이 상존하는 상황에서 남북관계의 진전을 무시한 채 북미간 관계개선만을 추진하지 않는다는 입장을 거듭 천명하면서 북한측에 4자회담 수용을 계속 설득하고 있다.

나. 중국의 입장

1978년 이래 중국이 추진해 온 개방·개혁 정책의 목표는 현대화된 강대한 중국의 건설이다. 따라서 중국은 대외정책에서도 경제발전을 위한 현대화 계획추진에 유리한 국제환경을 조성하는 데 초점을 맞추고 있다. 또한 중국은 냉전종식 이후 세계유일 초강대국인 미국의 일방적인 주도로 동북아 질서가 재편되는 것에 대해 크게 우려하고 있다. 결국 중국은 주도권 확보를 위한 전략적 구도 속에서 한반도 문제를 조망하고 있는 것이다. 이러한 인식을 바탕으로 중국은 ①개혁·개방정책의 효과적인 추진을 위해 주변정세의 평화와 안정을 구축하고, ②역내 국가들과의 경제협력을 증진시키며, ③중국의 정치·경제·군사적 영향력을 확대하기 위해서 전방위외교 추진의 거점을 확보하는 것을 동북아 정책의 목표로 설정하고 있다. 중국의 이러한 정책기조는 중국이 ‘평화와 발전을 1990년대 양대 국가목표(和平與發展 當代兩大主題)’로 추구하고 있는 점에서 명백히 나타나고 있

다.

중국의 한반도 정책도 동북아 정책의 연장선상에서 추진되고 있다. 중국은 한반도가 지정학적으로 자국의 안보에 직결되는 매우 중요한 위치에 있기 때문에 한반도를 동북아 정책목표 실현을 위한 일차적인 대상으로 인식하고 한반도의 안정유지와 한반도에 대한 자국의 영향력 확대를 도모하기 위해 노력하고 있는데, 한반도의 안정유지는 단기적 차원의 정책목표라고 할 수 있고, 한반도에 대한 영향력 확대 추구는 장기적으로 달성하고자 하는 목표라고 할 수 있다. 한반도는 중국의 안보전략상 중요한 동북3성과 접경하고 있어서 과거 일본이 중국을 침공하는 경로로 사용해 왔으며 한국전쟁시 중국이 미국을 상대로 전쟁을 치른 지역이다. 현재 중국은 북한과 군사동맹 관계를 맺고 있는바, 북한이 한국과 미국으로부터 공격을 받게 될 경우, 중국은 자동적으로 전쟁에 개입하게 될 가능성이 높다. 따라서 중국은 자국의 안보에 있어서 한반도가 지니는 중요성을 감안하여 한반도에서 평화와 안정을 유지하는 것을 한반도 정책의 주안점으로 삼고 있다. 또한 중국은 전 한반도가 중국에 적대적인 세력에 의해 장악되는 것을 우려하고 있다. 중국은 한반도에서 자국에 적대적인 통일정부가 수립될 경우 중국의 안보유지와 경제발전에 심각한 위협과 부담을 초래할 것으로 판단하고 있다. 이러한 이유에서 중국은 한반도의 통일보다는 분단의 안정적 관리를 선호하고 있는 것 같다. 중국은 2개의 한국을 공개적으로는 표방하고 있지는 않지만 실질적으로 남북한간의 안정된 공존관계가 유지되도록 영향력을 행사하고 있다. 결국 중국의 한반도 정책의 기조는 한마디로 불통불란(不統不亂)이라고 할 수 있다. 즉 중국은 한반도에서 전쟁도 원치 않으며 통일도 원치 않고 있다.

사실 중국은 북한과의 긴밀한 정치·군사적 관계를 유지하면서 한국과도 정치·안보협력을 적극적으로 모색하려고 하고 있다. 중국은 북한이 정치·경제적으로 자신들에게 큰 부담이 되고 있지만, 북한을 자국의 안보에 사활이 걸린 지역으로 인식하여 북한에 대한 지원정책을 지속하고 있는데, 이는 북한에 대한 영향력을 유지하려는 의도에서 나온 것이라 할 수 있다. 또한 중국은 최근에 와서 관계증진 정책을 통해 한국에 대해서도 영향력을 확보하려고 노력하고 있다. 특히 중국은 향후 동북아 지역에서 전개될 수 있는 미국 및 일본과의 영향력 확대

경쟁에서 주도권을 잡기 위해서 한국과의 관계증진을 강화해 나가고 있다는 것으로 판단된다.

한반도 평화체제 구축문제와 관련하여 중국은 한국의 입장과 북한의 입장을 동시에 고려하는 이중적 태도를 취하고 있다. 중국은 한반도가 자국의 안보에 잠재적 위협요인이 될 수 있다고 판단하고 한반도의 궁극적인 평화와 안정을 실현하기 위해서는 한반도에서 정전체제가 평화체제로 전환되어야 한다는 북한의 입장에 공감을 표하는 동시에, 정전체제 전환문제는 신중히 처리되어야 하며, 평화체제 구축시까지 정전체제가 존속되어야 한다는 입장을 보이고 있다.⁷⁾

중국은 한반도 평화체제 구축의 필요성은 인정하지만, 평화체제 구축의 당사자 문제에 대한 북한의 입장에 동조하지 않고 있다. 북미 양자간 평화협정을 통해 한반도에서 평화체제가 구축될 경우, 한반도에서 미국의 영향력은 과도하게 확대될 것이고 반면에 중국의 영향력은 감소될 것으로 판단하여 북미간 평화협정 체결에는 반대하고 있다. 한반도 정전체제의 평화체제 전환과정에서 미국과 북한 뿐만 아니라 한국과 중국이 당사자로서 참여해야 한다는 것이 중국의 입장이다. 현재 중국은 북한에 대한 미국의 진출정책을 중국경제 전략의 일환으로 파악하고 북한이 중국의 영향권에서 이탈되는 것을 방지하고자 하고 있다. 따라서 중국은 한반도 평화체제 구축과정에 직접 참여함으로써 북한에 대해 영향력을 행사하고 미국을 견제하려는 의도를 가지고 있는 것으로 판단된다.

한편 중국은 한반도 평화체제 구축과정에 일본과 러시아가 참여하는 데는 반대하고 있다. 중국은 일본과 러시아의 참여가 상대적으로 한반도에 대해 중국이 행사할 수 있는 영향력을 감소시킬 수 있고 한반도 문제를 복잡하게 만들 수 있다고 우려하기 때문이다. 특히 중국은 냉전종식 이후 동아시아에서 일본의 역할 증대 움직임을 경계하고 있기 때문에 한반도 평화체제 구축과정에 일본이 참여하는 것을 용납하지 않으려 하고 있다. 중국은 북한에 대한 영향력이 축소되는 것을 바라지 않고 있는 만큼, 미국과 북한이 직접 협상하는 것을 막을 수 있는 4자 회담에 대해 처음부터 긍정적인 입장을 취해왔다. 사실 한미 양국이 4자 회담을 제의하는 과정에서 중국은 사전협의를 할 때 이미 중국은 구두로 지지의사를 표

7) '95년 9월26일 당시 공노명 외무부장관은 한반도에서의 정전체제 유지를 지지하는 중국의 공식 입장을 확인한 바 있음.(동아일보, 95.9.27).

명하였다고 한다. 4자회담에 대한 중국의 지지는 특히 북한의 판문점 시위를 방치해서는 안되겠다는 판단에 따른 것으로 보인다. 중국은 그 동안 북한의 북미 평화협정 체결 공세에 대해 '3비(非)'원칙을 가지고 있었다. 즉 북미협상만으로 한반도 평화체제를 구축하려는 북한의 기도는 비현실적이며, 비합리적이며, 불가능하다는 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이 판문점 무력시위까지 하는 등 공세의 수위를 높여 나가자, 중국은 북한의 불안정으로 인한 불똥이 중국으로 튀기 전에 한반도 평화체제 구축문제를 위한 외교적 광장을 마련하는 것이 바람직하다는 입장을 정리한 것으로 보인다. 그러나 중국은 이와 같이 4자회담 지지의사를 가지고 있음에도 불구하고 북한을 자극하지 않으려는 의도에서 회담성사를 위해 적극적으로 나서지는 않겠다는 입장이다. 다만 자신의 지지 입장을 밝힘으로써 최소한 북한에게 간접적인 압력을 가하고자 하는 것으로 판단된다.

3. 한반도 평화체제 구축문제에 대한 일본과 러시아의 입장

가. 일본의 입장

냉전종식 이후 미국이 재정적자 누증에서 비롯된 방위비 삭감압력에 대처하기 위해 일본에게 '세계적 동반자 관계' 구축을 위한 정치·안보적 역할 분담을 요구해옴에 따라 일본은 동북아 지역에서 자국의 정치·안보적 역할을 증대시킴으로써 지역강국으로서의 영향력과 지위를 확보해 나가려 하고 있다. 따라서 일본의 동북아 정책목표는 아시아 안보에 대한 미국의 주도적 역할을 지원하기 위해 정치·군사적 역할을 분담함으로써 동북아 지역에서 정치·경제·군사적 영향력을 확대해 나가는 것이다.

일본의 한반도 정책은 이러한 기초 위에서 추진되고 있다. 일본은 전통적으로 한반도를 아시아 대륙으로의 진출경로 또는 아시아 대륙으로부터의 외부세력 침투를 막기 위한 완충지대로 인식해 왔다. 따라서 일본은 현재 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할 증대를 통해 한반도에 대한 자국의 영향력을 확대하려 하

고 있다. 일본의 한반도 정책의 목표는 ①한반도에서의 위기상황 발생을 방지하고, ②일본에 적대적인 정부가 한반도에서 수립되는 것을 저지하며, ③한반도에 대한 정치·경제적 영향력을 확보함으로써 최대한의 정치·경제적 이익을 도모하는 것으로 요약할 수 있다. 이러한 목표에 따라 일본은 한반도에서 ‘두 개의 한국’ 정책을 추진해 왔으며, 한반도의 긴장완화와 평화유지를 강조해 왔다.

일본은 안보차원에서 한반도의 평화와 안정이 동북아 지역의 안정에 중요하며, 북한이 한국에 대해 위협요인으로 존재하는 동안 일본에 대해서도 잠재적 위협요인이 된다고 인식하여 한일 우호협력관계를 정책기조로 삼는 등 한국에 편향된 한반도 정책을 추진해 왔다. 사실 일본의 한반도 정책은 동북아의 국제질서와 미국의 동북아 정책, 그리고 미일관계 및 한일관계에 제약을 받아 왔기 때문에 한국에 편향될 수밖에 없었다.

최근 일본은 냉전체제 붕괴로 한반도를 포함한 동아시아 지역 안보문제에서 발언권을 증대시킬 수 있는 기회를 갖게 되고, 한국이 중국과 러시아와 수교관계를 맺게 되자, 대북한 접근정책을 적극 추진함으로써 한반도에 대한 영향력을 확대하려고 노력하고 있다. 하지만 일본의 한반도 정책은 미국의 동북아 정책 구도 속에서 한미와의 전략적 유대관계를 고려하는 가운데 추진될 수밖에 없고 한국에 대한 일본의 안보 및 경제적 이익도 고려할 수밖에 없기 때문에, 일본은 당분간 한국편향의 남북한 등거리 정책을 추진할 것으로 전망된다. 그러나 냉전종식 이후 국제질서가 미일 역할분담과 경제적 영향력을 중시하는 방향으로 변화해 감에 따라 일본은 북한과의 수교를 추진함으로써 한반도에서 정치·경제·안보문제 전반에 걸쳐 영향력을 확대해 나가려고 할 것이다.

한반도 평화구축 문제와 관련하여 일본은 이 문제에서 자국이 직접 당사자가 아니라는 점을 인정하여 특별한 제의를 하고 있지 않다. 일본은 한반도의 평화와 안정, 그리고 한반도 전체에 대한 영향력 확대라는 자국의 정책목표에 따라 한반도에서 평화체제가 구축되기를 바라고 있으며, 자국이 한반도 평화체제의 국제적 보장자로서 참여하기를 희망하고 있다. 그리고 일본은 한국 및 미국과의 관계를 고려하여 남북 평화협정 체결을 통한 한반도 평화체제 구축을 지지하고 있으며, 한반도 평화체제가 구축될 경우 한반도 평화체제에 대한 국제적인 보장

에 참여하려고 노력하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 일본은 북한과의 수교를 적극 추진하고 있는데, 이는 북한과의 수교를 통해 북한에 대한 영향력을 확보함으로써 한반도 평화체제에 대한 국제적 보장에 참여할 수 있는 기반을 마련하고자 하는 것이다.

4자회담에 대해서도 일본은 러시아와는 달리 한반도 평화구축 문제에서 배제된 것에 대해 불만을 표시하지 않고 지지하는 태도를 취하고 있다.⁸⁾ 일본은 현재 자국이 한반도 평화구축 문제 논의과정에서 배제되어 있지만, 장래 어느 시점에 가서는 자국의 희망여부와 관계없이 자국이 한반도 문제해결을 위해서 관여하지 않을 수 없게 된다고 생각하고 있다. 일본은 ‘한반도 문제 해결을 위해서’ 또는 ‘북한 재건을 위해서’ 혹은 ‘한반도 통일 후 경제적인 어려움을 극복하기 위해서’ 자국이 적극적으로 ‘재정적 공헌’을 해야 한다고 인식하고 있기 때문에 ‘언젠가는 초청된다’고 판단하고 있다.⁹⁾

나. 러시아의 입장

구소련은 혁명과 이념적 동질성을 기준으로 우방과 적을 식별해 왔으나, 경제 발전을 최대의 과제로 설정하고 페레스트로이카 정책을 추진하는 과정에서 실용성과 합리성을 기준으로 새롭게 친소관계를 규정하게 되었다. 따라서 구소련은 사회주의적 유대를 강조하는 대북한 일변도정책에서 탈피하여 한국과의 경제협력도 도모하는 한반도 균형정책을 추진하게 되었다. 그리고 구소련을 계승한 러시아도 이러한 한반도 정책을 계승, 발전시키고 있다. 러시아의 한반도 정책은 ① 한반도의 평화와 안정을 유지하고, ②한국과의 경제교류를 통해 실익을 추구하며, ③북한에 대한 영향력을 견지하고, ④아시아·태평양 지역 진출의 교두보를 확보한다는 것으로 요약할 수 있다.

러시아는 구소련 해체 이후 국내의 정치적 불안과 경제적 어려움 때문에 국내

8) 4자회담이 제안된 4월16일 하시모토 일본총리는 즉각 코멘트를 발표하여 4자회담에 대한 지지 입장을 분명히 하였음.

9) 이즈미 하지메, “4자회담에 대한 일본의 입장과 역할”, 「민족통일 연구원 제6차 국제학술 세미나 발표논문집」(서울, 민족통일 연구원, 1996.11.29), P.59 참조.

문제에 주력해 왔다. 이러한 상황에서 국내 정치적 안정과 경제발전을 도모하기 위해서는 평화로운 주변 국제환경이 조성될 필요가 있는 만큼, 러시아는 자국의 접경지역인 한반도의 평화와 안정을 유지하고자 하고 있다. 따라서 러시아는 남북한간의 직접대화를 통한 평화정착이 무엇보다도 긴요하다고 인식하고, 남북대화를 적극 권고하는 동시에 한국과 협력관계를 강화하고 북한의 개방을 유도하는 등 적극적인 한반도 정책을 추진하고 있다.

최근에 와서 한국이 비약적으로 경제성장을 이룩함으로써 동북아 지역경제에서는 물론 세계경제에서 차지하는 비중이 높아졌기 때문에, 러시아는 한국의 경제력을 이용하여 자국의 경제 활성화를 도모하기 위하여 한국과의 경제교류를 적극 추진하고 있다. 한편 러시아는 북한의 체제유지 정책이 러시아의 아시아·태평양 정책에 장애로 작용하고 있다고 인식하고 북한의 변화를 유도하는 정책을 추진해 왔다.

그러나 최근에 러시아는 북한과 비우호적인 관계를 유지할 필요가 없다고 인식하여 한소수교 이후 악화되어 온 북한과의 관계를 회복하고 한반도 전체에 대한 영향력을 확대하기 위해서 대북한정책을 새롭게 조성하고 있다. 특히 제네바 합의 이후 미국과 일본의 대북한 접근이 가속화되고 중국은 여전히 북한과의 우호관계를 지속하고 있는 상황에서 중국과 함께 한반도 문제에 대한 미국과 일본이 발언권을 강화하게 되면 러시아만 고립된다는 인식을 바탕으로 하여 러시아는 악화된 북한과의 관계를 회복하려고 노력하고 있다.

한반도 평화체제 구축과 관련하여 러시아는 기본적으로 한반도의 평화정착과 안정을 희구하고 한반도 정전체제를 평화체제로 전환시켜야 할 필요성을 인식하고 있으나, 평화체제로의 전환방안, 특히 평화협정의 체결 주체에 대해서는 명확한 입장표명을 자제해 왔다. 이는 한국전쟁에 공식적으로 참여하지도 않았고 정전협정에 서명하지도 않은 러시아로서는 복잡하게 얽혀 있는 한반도 정치·군사 문제에 대해 언급함으로써 남북한은 물론 미국과 중국 등 관련국들을 자극할 필요가 없다고 인식하기 때문일 것이다. 사실 한반도 평화체제 구축문제를 둘러싸고 남북한의 입장이 첨예하게 대립되고 있는 상황에서 남북한 쌍방과의 원만한 관계를 유지하려는 러시아로서는 어느 일방의 주장에 동조하기 어려운 실정이다.

그러나 러시아는 한반도 평화체제 전환에 대한 뚜렷한 정책목표와 추진방향을 세우고 있는 것으로 평가된다. 물론 그런 정책이 공식적으로 표명된 바는 없으나 러시아의 동북아 및 한반도 정책에서 추론될 수 있다. 결론적으로 러시아는 한반도 정전협정 대체 문제와 관련하여 남북한간 평화협정 체결을 선호하고 있는 것으로 판단된다.

러시아는 한국전쟁의 실질적인 배후세력이었음에도 불구하고 정전협정의 서명 당사자가 아니었다는 이유로 현재 한반도 정치·군사 문제 논의 과정에서 소외되어 있는 데 불만을 가지고 있다. 따라서 러시아는 자국이 배제된 채 추진되는 평화체제 전환에는 반대할 것으로 보인다. 물론 러시아는 한반도 평화체제 전환 문제에 개입할 국제법적 책임과 권리를 가지고 있는 것은 아니다. 그러나 북한의 주장대로 북미 평화협정이 체결되고, 이를 근거로 한반도의 정치·안보 질서가 재편된다면, 러시아가 한반도 문제에 관여할 수 있는 입지는 완전히 봉쇄되는 동시에 한반도 문제에 대한 미국의 영향력은 지나치게 확대될 수 있다. 이러한 점을 우려하여 러시아는 북한이 주장하는 북미 평화협정보다는 한국이 주장하는 남북 평화협정 체결을 지지하는 것으로 판단된다. 결국 러시아는 우선적으로 남북한 당사자들 사이의 직접협상을 통해 평화체제 구축방안이 합의된 다음 그것을 국제적으로 검증, 보증하기 위해 자국을 포함한 한반도 문제관련 당사자들이 모두 참여하는 다자간 국제협의체제를 주장하고 있는 것으로 보인다.¹⁰⁾

4자회담 제안에 대한 러시아의 입장은 분명하다. 러시아가 역사적, 지리적, 국제정치적으로 한반도에 직접 이해관계를 가진 당사자라는 사실을 인정하지 않고 있기 때문에 러시아로서는 4자회담을 결코 지지할 수 없다는 것이다. 즉 한국이 '한미공조'와 '중국의 지원'을 최우선으로 고려하여 러시아를 회담당사자에서 제외시켰다면, 러시아도 자국을 배제한 4자회담을 거부할 수밖에 없다고 주장하고 있다.

10) 러시아는 북한 핵문제를 해결하기 위해서 남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아 등 관련국과 유엔 사무총장, IAEA 사무국장이 참여하는 '8자회담' 개최를 제안한 바 있었음.

V. 한반도 평화체제 구축의 기본방향

1. 한반도 평화문제의 기본성격

한반도 문제의 핵심은 한반도의 통일과 평화정착이다. 통일 환경조성과 관련하여 한반도에 평화를 정착시키는 일은 매우 중요한 일이다. 한반도의 평화정착 없이는 남북관계의 실질적 개선은 물론 한반도의 평화통일도 기대할 수 없다. 결국 한반도의 평화정착은 평화통일의 주요한 전제조건이자 통일로의 첫 관문이 되는 셈이다.

그런데 한반도 통일을 이룩하는 문제와 한반도에 평화를 구축하는 문제는 서로 밀접한 관계를 가지고 있으나 본질적으로 다른 문제이고, 때문에 문제에 접근하는 방법도 달라야 한다는 점을 유념해야 한다. 통일문제는 남북한간에 해결해야 할 우리 민족 내부의 문제이다. 따라서 분단을 극복하고 통일을 이룩하는 과제는 우리민족의 의지와 역량으로 해결해 나가야 한다. 그러나 한반도에 평화를 구축하는 일은 남북관계의 차원을 넘어선 국제적인 성격의 문제이다. 한반도 평화는 동북아시아 평화와 직결되어 있고, 동북아시아 평화는 세계평화와 연결되어 있기 때문에 이 일은 우리 민족만이 다룰 수 없는 문제이다. 한반도의 평화는 국제적 갈등의 해소라는 차원에서 국제적 노력으로 해결될 수밖에 없다. 따라서 한반도 평화 구축문제는 남북관계 차원에서만 해결하기 어렵고 한반도 주변 이웃 나라와 협력해서 풀어나가야 한다.

4자회담 제안으로 한반도 문제는 본격적으로 국제화되어 가고 있는 것 같다. 물론 한국전쟁의 주요 당사자 모두 모여 한반도 평화체제 구축방안을 논의한다는 점에서, 또 북한이 한국을 고립시킨 채 미국과의 직접협상만을 주장하면서 정전체제를 무력화시키는 한편 일련의 도발행위로 긴장을 고조시키는 와중에서 북َانَ을 대화의 장으로 이끌어 낼 수 있는 틀을 마련했다는 점에서 4자회담은 중요한 의미를 가지고 있다.

그런데 문제는 한반도 문제가 남북관계의 틀을 벗어나 국제화되면서 동북아 정세변화가 우리의 국익, 남북관계, 통일문제에 영향을 크게 미치게 되었다는 점이

다. 미중관계를 포함한 주변 국제정세의 전개는 우리의 관할과 역량 밖에 있다는 점에서 통일을 포함한 한반도 문제가 우리 정부와 국민, 나아가 북한을 포함한 우리 민족의 의지와 힘만으로 해결하기가 어렵게 되었다는 점이 안타깝지만 부인할 수 없는 현실로 닥쳐오고 있다. 냉전종식 이후 세계화, 국제화의 물결이 우리에게 밀려오고 있는데, 우리는 싫든 좋든 이 물결 속에서 한반도의 평화와 통일을 모색할 수밖에 없는 상황에 놓여 있다. 세계화, 국제화는 새로운 시대의 객관적인 생존조건이 되고 있기 때문이다.

냉전종식 이후 세계화, 국제화 추세로 세계질서가 변해 감에 따라 한반도 문제는 우리민족 내부의 문제인 동시에 국제적인 문제라는 양면성이 뚜렷하게 부각되고 있다. 따라서 우리는 '한국문제의 한국화와 국제화' 모두를 포괄하여 조화시킬 수 있는 새로운 시각과 접근방법으로 한반도 평화구축과 통일문제를 해결하는 방안을 모색해 나가야 한다. 결국 통일의 목표, 과정, 형태 등 통일문제 논의에 있어서는 자주통일의 원칙에 따라 외국의 개입을 허용해선 안되지만, 한반도 평화구축을 위해서는 4자회담 같은 다자간 협조체제 속에서 논의함으로써 그 해결의 길을 모색하는 것이 현실적이고 합리적인 것일 뿐만 아니라 시대의 흐름에 부응하는 것이라 할 수 있다.

2. 평화협정 체결의 필요성

가. 휴전협정의 개념

휴전의 개념은 국제법적 의미와 고전적 의미, 그리고 현대적 의미로 나누어 볼 수 있는데¹¹⁾, 우선 국제법상 휴전(armistice)은 “교전 당사자 쌍방의 합의에 의한 적대행위의 일시적 중단”을 의미하는 것으로 휴전 기간이 미리 확정되지 않은 경우, 교전 당사자는 휴전 조건에 따라 상대방에게 적절히 통고한 후 임의적으로

11) 이장희, “휴전협정의 평화체제로의 전환방안”, 『월간 통일』(서울, 민족통일중앙협의회, 1994.3.), P.25 참조.

군사작전을 재개할 수 있다. 이때의 휴전기간은 적대행위의 일시적 중단이므로 법적으로는 전시상태이며 평화조약에 의해서만 전쟁은 종결된다. 고전적 의미에서 휴전은 “적대행위의 일시적 중단으로서 전쟁원인을 해결하는 평화협정이 체결되어야 법적으로 전쟁이 종료되는 것”이다. 현대적 의미에서 휴전은 “국제사회에서 교전자 중 어느 쪽도 전쟁 원인을 해결할 만큼 압도하지 못하기 때문에 전쟁원인을 해결함이 없이 전쟁을 포기하는 현상을 유지하는 것”을 말한다.

이상을 종합해서 보면 휴전협정은 교전 당사자의 정부 및 군사령관이 전쟁의 원인을 해결함이 없이 전투행위를 중단하기로 합의하는 조약으로서, 비준절차가 생략된 약식조약인 것이다. 따라서 전쟁은 휴전협정에 의해 법적으로 종결되는 것이 아니라, 다만 중지되는 것이며, 휴전협정에 따른 휴전기간도 전시에 해당하는 것이다.

그런데 2차 대전 이후에는 전쟁상태가 종식되면 사실상 휴전협정의 기능이 상실된다고 보는 것이 국제적 추세이다. 따라서 한반도의 경우도 한국전쟁 종식이 후 전쟁상태가 아니라 대치상태를 계속하고 있기 때문에 휴전협정의 기능은 사실상 상실된 것으로 볼 수 있다.

나. 평화협정 및 불가침 조약의 개념

평화협정(Treaty of Peace)은 “합의에 의해서 전쟁원인을 해결함으로써 전쟁을 법적으로나 사실적으로 종결시키는 것”을 의미한다.¹²⁾ 즉 전쟁상태가 종식된 후에 교전단체 및 교전국가들이 평화적 공존관계로 전환하는 법률적 과정을 말하는 것으로 일반적으로 평화조약이라고 불린다. 평화협정은 전쟁의 종료와 평화의 회복을 목적으로 체결되는 것으로서 전쟁의 종료를 목적으로 하는 조약은 그 명칭이 무엇이든지 평화협정에 속한다.

평화협정은 교전당사자의 군사령관이 체결할 권한이 없고 일반적으로 교전당사자의 국가원수가 체결하는 것으로서 비준을 요하고 서명 즉시 효력이 발생하는 것이다. 따라서 비준되지 않은 평화협정은 휴전협정으로서의 효력에 그친다. 체

12) 유병하, 「통일지향 남북관계의 법이론 연구」(서울, 국토통일원, 1990), P.10 참조.

결 당사자 문제에 있어서는 휴전협정 당사자와 평화협정 당사자가 반드시 일치하지는 않는다. 결국 평화협정을 체결한다는 것은 교전 쌍방간의 전쟁행위를 종결하고 전후 문제를 처리함으로써 쌍방간의 평화상태를 구축하기 위한 것이다. 반면에 불가침조약(Non-aggression Treaty)은 그 명칭과 관계없이 “국가 상호간에 영토의 불가침을 약속하는 것을 내용으로 하는 조약”을 말한다. 그런데 불가침조약은 다음과 같은 몇 가지 점에서 평화협정과 구별되고 있다.¹³⁾

첫째, 평화협정은 전쟁의 종료를 목적으로 하는 것이지만, 불가침조약은 전쟁의 방지를 목표로 하고 있다. 둘째, 평화협정은 직접적으로 접경하지 않는 당사자간에 체결되는 것이지만, 불가침조약은 직접 접경하고 있는 당사자간에 체결되는 것이 일반적이다. 셋째, 평화협정은 새로운 법적 상태를 형성하는 것이지만, 불가침조약은 기존의 법적 상태를 확인, 선언하는 것이다.

이런 점으로 볼 때, 그 동안 남북 불가침협정 체결을 주장해 온 한국입장은 주로 불가침의 내용만을 강조하고 있는 것으로 북한의 평화협정 체결주장에 대한 대응책에 지나지 않았다는 것을 부인할 수 없다. 반면에 북한은 평화협정의 본질적인 문제가 아닌 주한미군 철수를 주장하는 등 평화협정의 본질과는 거리가 먼 주장을 해 왔다고 할 수 있다.

다. 평화협정 체결의 불가피성

1953년에 체결된 한반도 휴전협정은 한국전쟁에 참가한 적대세력 쌍방간의 휴전을 합의한 것에 불과하며, 한반도의 평화 및 통일과 같은 정치문제를 언급하고 있지 않다. 휴전협정문은 동협정이 순전히 군사적인 성질을 갖는 협정에 지나지 않음을 분명히 하고 있으며, 외국군대의 철수 및 한반도 문제의 평화적 해결과 같은 정치적 문제의 해결을 위해 별도의 정치회담의 소집을 규정하고 있는바, 휴전협정 자체가 새로운 협정에 의해 대체될 것을 이미 예정하고 체결되었다. 휴전협정은 본질상 전쟁의 종료가 아니라 단순히 전투행위의 정지를 내용으로 하는 잠정적인 군사협정에 불과하므로 한반도에 항구적인 평화를 정착시키고 보장하기

13) 김명기, “남북한 평화협정과 불가침협정 비교”, 「통일논의의 제문제」(서울, 대왕사, 1988), P.256 참조.

위해서는 휴전협정 체제를 평화협정 체제로 전환시키는 조치가 필요하다. 특히 현재 북한이 휴전협정 체제를 무력화하고 휴전협정을 사문화하는 일방적인 조치를 취하고 있는 상황에서는 평화협정 체결은 시급한 문제라고 할 수 있다.

따라서 우리 정부는 과거와 같이 북한의 평화협정 체결 주장에 대응하기 위해 불가침협정을 주장하는 등 북한의 공세에 수동적으로 대응할 것이 아니라 휴전체제의 평화체제로의 전환 필요성을 인식하고 한반도 평화 구축을 위한 적극적인 노력을 경주해야 할 것이다.

3. 한반도 평화체제 구축의 기본원칙

1995년 8월15일 김영삼 대통령은 광복절 50주년 경축사에서 다음과 같은 한반도 평화체제 구축의 3대 기본원칙을 제시하였는데, 이 3대 기본원칙에 따라 휴전체제의 평화체제로의 전환은 추진되어야 할 것이다.

첫째는 남북 당사자 해결원칙이다. 한반도의 평화와 통일에 관한 모든 사안은 민족자결의 원칙과 당사자 해결원칙에 입각하여 직접 당사자인 남북한이 주체가 되어 협의, 해결하여야 한다. 그런데 당사자 해결원칙은 우선 당사자간에 스스로 문제를 해결하려는 의지와 합의가 있어야만 효력을 가지는 것인데, 북한이 한국을 배제하고 미국과 평화협정을 고집하는 상황에서는 당사자 원칙의 실현 가능성이 매우 희박하다. 따라서 당사자 원칙은 한반도 평화구축 문제의 국제적 성격을 감안하고 남북관계의 현실, 주변정세의 현황 등에 부응하는 방향으로 탄력적으로 적용되어야 한다고 본다.

둘째는 관련국 협조를 통한 한반도 평화의 실효성 보장원칙이다. 우선 한국은 휴전체제의 평화체제로의 전환을 위해서 남북한 평화협정 체결이 긴요함을 강조함으로써 주변국가들의 협조와 지원을 이끌어 내야 한다. 즉 미일의 대북접촉시 미국과 일본이 북한에게 남북 평화협정 체결을 강조하도록 요청하고, 중국과 러시아에게는 대북한 설득 및 압력을 행사하도록 요구해야 한다. 그리고 평화체제 전환시에는 실질적인 평화가 유지될 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 하는바,

이를 위해 주변국가들과의 긴밀한 협의를 통해 한반도 평화에 대한 국제적 보장을 획득하는 것이 필요하다. 이와 같은 국제적 보장을 바탕으로 한반도 평화를 제도화함으로써 평화통일의 기반으로 삼아야 할 것이다.

셋째는 남북간 기합의사항 존중원칙이다. 즉 '남북합의서'와 '비핵화 공동선언'을 포함한 모든 남북간 합의사항은 존중되어야 한다. 평화체제 전환을 포함한 모든 통일의 과정이 기존 합의를 무시하면서 새로운 개념과 구도로 추진된다면 남북간의 모든 합의가 실효성을 보장받을 수 없게 될 것이다. 따라서 향후 한반도 평화정착 및 통일실현의 모든 과정은 남북한 총리가 정부당국 차원에서 체결하고 민족 앞에 그 이행·실천을 엄숙히 약속한 최초의 합의인 '남북 기본합의서' 체제의 테두리 내에서 모색, 추진되어야 한다.

4. 평화체제 전환방안

휴전협정을 대체하는 방안과 관련하여 그 동안 '남북 기본합의서' 이행, 실천을 통한 평화체제 전환과 평화협정 체결을 통한 평화체제 전환이라는 두 가지 방식이 제시되어 왔다. 2차 세계대전 이후 과거 전쟁을 치른 전쟁 당사자간에 전쟁의 종결과 평화상태의 회복을 위한 방안으로서 평화협정 대신에 다른 방식을 이용하는 사례들이 증가하고 있다. 즉 수교 내지 관계정상화를 위한 합의를 통해 자연스럽게 평화상태로의 전환이 추진되는 경우가 나타나고 있다. 예컨대 과거에 전쟁을 치른 구서독과 소련은 1955년 수교를 하여 평화관계를 설정하였으며, 한국전쟁에서 교전 당사자였던 미국과 중국도 평화협정을 체결한 바가 없다.

이러한 역사적 사례에 비추어 볼 때, 남북한도 반드시 평화협정을 체결하지 않고도 '남북 기본합의서' 및 '불가침 분야 부속합의서'의 성실한 이행, 실천을 통해 실질적인 평화체제로의 전환을 모색할 수 있다는 것이다. 이 방안을 추진할 경우, 평화체제 전환과정에서 남북한의 첨예한 입장대립으로 사실상 합의하기 어려운 사안들, 즉 전쟁의 원인해결, 전쟁책임 규명문제, 배상 및 보상문제 등의 논의를 우회할 수 있다는 장점이 있지만, 이론상으로나 '남북 기본합의서'의 정신에

비추어 보더라도 그 타당성을 인정받기 어렵다. 그 이유는 '남북 기본합의서'에 전쟁상태의 종결과 평화상태로의 회복이 명시되어 있지 않기 때문이다. 결국 현재의 '남북 기본합의서'만으로는 휴전협정 체제를 종료시키거나 휴전협정을 대체할 수 있는 방법이 없다. '남북 기본합의서'의 성실한 이행, 실천은 평화체제로의 전환을 위한 여건과 기반이 될 수는 있어도 평화체제로의 전환은 가져올 수 없다.

통상적으로 전쟁은 휴전협정을 체결하여 적대행위를 중지하고 평화회의를 개최하여 평화협정을 체결함으로써 공식적으로 종결된다. 평화협정 체결이 전쟁을 종료시키는 가장 고전적이고 전통적인 방법일 뿐만 아니라 가장 바람직한 방법으로 간주되고 있다. 따라서 한반도에서 평화체제로의 전환을 추진할 경우, 현재의 휴전협정을 남북한간의 평화협정으로 대체하는 방안을 고려할 수 있다.

이 방안은 ①남북한이 명시적으로 평화협정을 체결함으로써 공식적이고 분명하게 평화체제로의 전환을 이룩하고 평화를 정착시킬 수 있으며, ②아무런 조건없이 즉각 평화회담을 개최하여 평화체제를 구축할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그러나 현재 한국은 남북한이 평화협정의 당사자라고 주장하고 있는 반면에, 북한은 북한과 미국이 평화협정의 당사자라고 주장하고 있으므로 남북 평화협정 체결에 대한 북한의 동의를 얻어내기 어려운 실정이다. 이러한 상황에서 평화협정의 내용으로 제시되는 전쟁원인 해결, 전쟁책임 문제, 배상 및 보상문제 등이 남북한간에 논의되기가 사실상 어렵다. 특히 평화협정이 전쟁의 원인이 되었던 정치적 분쟁을 해결하고 양국 관계를 항구적이고 공고한 평화의 토대 위에 구축하는 성격을 가지고 있음을 감안한다면 평화협정 체결은 통일을 목표로 하는 남북한간의 잠정적 관계를 규율하기에는 적합치가 않는 점도 있다.

결국 남북 평화협정 체결과 남북 기본합의서 이행, 실천이라는 두 가지 방안의 장점은 취하고 단점은 보완하는 형태로서 남북한 관계의 현실에 부합하는 독특한 방안이 모색, 강구되어야 한다. 즉 남북 평화협정 체결방안을 추진하되, 남북 기본합의서 이행, 실천 방안의 장점을 취하고 전통적인 평화협정 체결방안의 단점을 보완하는 방향으로 추진되어야 한다. 따라서 남북 평화협정 체결을 추진함에 있어서 평화협정의 내용에서 전쟁원인 및 전쟁책임 규명문제와 배상 및 보상문제

에 관한 논의를 우회해야 할 것이다. 이와 함께 전통적 평화협정 체결방안의 단점을 보완하는 차원에서 남북 평화협정을 민족내부의 특수관계를 규율하는 잠정적 성격으로 한정시킬 필요가 있다.

그리고 남북 평화협정 내용과 관련해서는 전쟁책임 규명과 이에 따른 배상 및 보상을 통한 전쟁의 종결보다는 남북관계 개선과 통일을 지향하는 평화회복에 중점을 두는 것이 바람직하다. 즉 남북 평화협정은 과거처리 문제보다는 앞으로의 평화정착과 이를 위한 제도적 틀의 마련에 주안점을 두고 내용이 구성되어야 한다. 따라서 남북 평화협정의 내용은 ①남북 평화공존 조항, ②평화관리기구 설치 조항, ③무력 불행사 및 불가침 조항, ④경계선 조항, ⑤군사적 신뢰구축 조항, ⑥한반도 비핵화 조항, ⑦국제적 보장 조항, ⑧분쟁의 평화적 해결 조항, ⑨기체결 조약과의 관계 조항, ⑩통일조항 등으로 구성되어야 할 것이다.¹⁴⁾

5. 평화체제 구축을 위한 정책추진 방향

한반도 평화체제 구축을 위한 정책추진과 관련하여서는 우선 정치·군사적 신뢰구축을 통한 평화분위기가 조성되지 않았을지라도 평화협정 체결이 가능한 상황이 오면 즉각 평화협정을 조기에 체결함으로써 남북간 평화상태를 구축하고 이를 바탕으로 남북 교류·협력을 활성화하여 정치·군사적 신뢰를 더욱 공고히 한다는 입장을 기본적으로 견지할 필요가 있다. 따라서 남북 평화협정 체결을 위한 정책추진에 있어서도 평화협정 체결을 위한 특정 조건과 시기를 설정하지 말고 여건이 성숙되는 여하한 시점에도 평화협정을 체결한다는 신축적인 입장을 취하는 동시에, 여건 성숙을 위하여 필요한 조치를 융통성 있게 취하는 탄력적인 대북정책을 강구, 추진해야 할 것이다.

그러나 현재 북한이 남북간 평화협정 체결에 부정적인 자세를 보이고 있다는 점을 감안하여 북한의 태도변화를 유도할 수 있는 점진적이고 단계적인 접근이

14) 남북한이 통일을 위해 적극적으로 노력할 것을 명시하면서 남북 평화협정은 남북한이 통일되기까지 남북관계를 잠정적으로 규율하는 것임을 천명해야 함.

필요하다. 이러한 인식을 바탕으로 하여 다음과 같은 단계적 접근구도를 설정하고 정책을 추진할 필요가 있다.

제1단계에서는 현재의 정전체제를 유지하고 '남북 기본합의서'를 이행, 실천한다.¹⁵⁾ 특히 남북 평화협정이 체결될 때까지는 정전협정이 유지, 존속되어야 하는바, 군사정전위 기능을 정상화하기 위해 노력을 경주한다. 그러나 북한이 대미 평화협정 체결을 위한 여건 조성 차원에서 추진하고 있는 정전체제 무력화 및 정전협정 사문화 기도에 대해 과민하게 반응하기보다는 정전기구 정상화를 적극 촉구하는 등 원론적으로 대응하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 궁극적으로 정전체제 정상화보다는 평화체제 전환을 위한 노력을 경주하는 것이 바람직하다

제2단계에서는 남북간의 정치·군사적 신뢰구축 및 군축을 위한 제반조치를 시행한다. 북한은 '남북 기본합의서' 채택이후 남북간의 불가침 선언이 이루어졌으므로 이제 북미간 평화협정을 체결하고 남북간 군비축소를 실현하면 한반도의 군사문제는 완전히 해결된다고 인식하고 있다. 즉 북한은 평화협정 체결은 미국과의 협상을 통해 해결하려고 하지만, 한반도 군비통제 문제는 남북간에 논의될 수 있다는 입장을 취하고 있는바, 북한의 이러한 입장을 활용하여 군비통제 협상을 진행하고 여기에서 조성되는 남북간의 평화분위기를 활용하여 남북 평화협정 체결로 연결시켜 나간다.¹⁶⁾

제3단계에서는 남북 평화협정을 체결함으로써 휴전체제를 평화체제로 전환한다. 이를 위해서는 한국의 당사자 자격을 확인하고 남북 정상회담을 추진하면서 남북 평화협정에 대한 국제적 보장방안을 강구, 추진한다.¹⁷⁾ 한국의 당사자 자격은 법리적으로 당연한 것으로서 이를 시시비비할 것이 아니라, 마땅히 휴전협정의 당사자이며 평화협정의 당사자라는 점을 논리정연하게 대내외적으로 천명하여 이해시키는 것이 중요하다. 이를 위해서는 북한 주장에 대한 반론을 세계 각종

15) 정전협정 제62항은 동 협정이 적절한 협정의 규정에 의해 명백히 교체될 때까지 계속 효력을 갖도록 규정되어 있고, '남북 기본합의서' 제5조도 남북 사이에 공고한 평화상태가 이루어질 때까지 현 정전협정은 유지·준수되도록 규정하고 있음.

16) 군비통제는 '선 신뢰구축, 후 군축'의 기본방침을 견지하면서 점진적, 단계적으로 추진해야 함.

17) 12월 대통령 선거이후 차기정권이 수립된 뒤에 북한은 김일성 사망으로 유보된 남북 정상회담의 재개를 제의해 올 가능성이 있음.

간행물에 게재하는 등 적극적으로 홍보활동을 추진하는 한편, 한미간의 긴밀한 공조체제를 유지함으로써 한국의 당사자 자격 문제에 대한 한미 양국의 공동입장을 정립하는 것이 바람직하다.

또한 남북 정상회담을 적극 추진하여 정상회담을 통해 한반도 정치·군사문제를 일괄타결하는 방안을 모색, 강구할 필요가 있다. 즉 한국은 남북 정상회담을 통해 실질적 대북 경제지원을 약속함으로써 남북간 평화협정에 응해 오도록 유도한다. 그러나 북한이 한국을 배제하고 미국과 평화협정 체결을 고집하고 있는 상황에서는 남북 정상회담의 실현이 어려울지도 모른다. 이러한 상황에서 한반도 문제의 자주적 해결을 위해 남북 당사자 원칙의 취지를 살리면서도 북한의 주장과도 타협할 수 있는 대안을 모색할 필요성이 제기되고 있다.

평화체제 전환을 위한 회담형식과 관련하여서는 평화협정 체결과 국제적 보장을 분리하여 접근하는 방식과 동시에 해결하는 방식이 있을 수 있다. 분리접근 방식은 남북한이 평화협정을 체결하고 이를 관련국이 추인, 지지, 보장하는 방식으로서 어떤 국가가 보장하느냐에 따라 '2+2'(남북한과 미국, 중국), '2+4'(남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아) 등의 방식을 고려할 수 있으며, 동시해결 방식은 남북한과 관련국이 동시에 대등한 당사자로 참여하여 평화체제 전환과 국제적 지지를 동시에 해결하는 방식으로 참여국에 따라 '3자회담'(남북한, 미국), '4자회담'(남북한, 미국, 중국), '6자회담'(남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아) 등이 있을 수 있다.

한반도 평화체제 전환을 실현하기 위해서 우선 분리접근 방식에 입각하여 일차적으로 남북 당사자 해결원칙에 따라 남북 평화협정을 체결하고 이어 국제적 보장이 이루어지도록 노력한다. 그러나 북한이 평화체제 전환을 위한 남북대화를 계속 거부할 경우에는 동시해결 방식도 신중히 연구, 검토할 필요가 있다. 동시해결 방식은 남북 당사자 해결원칙에 다소 저촉되는 측면이 없지 않으나, 북한이 북미 평화협정만을 고집하는 상황에서 북한을 남북대화의 장으로 끌어낸다는 차원에서 효과적인 것으로 판단된다. 따라서 4자회담과 같은 국제회담을 개최하여 남북 평화협정과 국제적 보장을 동시에 해결하는 방안을 강구할 필요가 있다.

6. 평화체제 구축을 위한 국제적 보장방안

한반도 평화문제가 근본적으로 국제적 성격을 가지고 있기 때문에, 한반도 평화체제 구축의 실효성을 확보하기 위해서는 한반도 평화체제를 국제적으로 보장 받을 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 독일의 통일에서 볼 수 있듯이 서독은 독일통일을 위해 관련국들의 사전 보장을 얻어내기 위해 노력을 경주하였다. 한반도 평화체제에 대한 국제적 보장 역시 관련국가들의 협력과 보장이 필요하다. 국제적 보장의 방법으로는 ①미국에 의한 보장('2+1'), ②미국과 중국에 의한 보장('2+2'), ③한반도 주변 4국인 미국, 중국, 일본, 러시아에 의한 보장('2+4'), ④한국 전쟁 참전 16개국과 중국 및 러시아에 의한 보장, ⑤동북아 안보협의체에 의한 보장 등을 상정할 수 있다.

그런데 한반도 평화구축을 위한 국제적 보장방안은 휴전당사자라는 법적인 지위, 남북한에 대한 실질적 영향력, 보장의 실효성 등을 감안하여 다음과 같이 추진되는 것이 바람직하다. 즉 남북한이 상호 상대방을 실체로 인정하는 것을 전제로 평화협정을 체결하고 이를 미국과 중국이 참여하는 4자간 협정이나 별도의 미중간 협정으로 보장하는 것('2+2')이 바람직한 것으로 판단된다.

남북한간에 실체 인정을 전제로 평화협정을 체결해야 할 이유는 ①한반도 평화와 통일에 관한 모든 사안은 민족 자결원칙과 당사자 해결원칙에 따라 직접 당사자인 남북한이 주체가 되어 해결해야 하고 평화체제 전환문제도 남북 당사자간에 협의·해결되어야 하고, ②역사적으로 볼 때 당사자가 제외된 어떤 국제적 보장도 실패하였기 때문이다. 남북한간 평화협정 체결에 미국과 중국의 참여가 바람직한 이유는 미국과 중국이 정전협정 조인당사자로서 남북한에 실질적인 영향력을 보유한 강대국이기 때문이다. 최근 북한이 대미 평화협정 체결을 추진하는 데에 대해 중국이 공식적으로 반대의 입장을 밝힌 점에서도 알 수 있듯이 중국을 제외한 '2+1' 방식은 중국의 강력한 반대에 부딪힐 것이다. 따라서 '2+2' 방식이 가장 적절한 방식으로 판단된다.

그러나 '2+2' 방식을 추진함에 있어 한국은 한반도에 대한 영향력 확대를 희망하는 일본과 러시아에 대해 배려하지 않을 수 없다. '2+2' 방식을 채택할 경우,

한반도 정치·군사문제에 일정한 영향력을 갖고 있는 러시아의 반발을 초래할 가능성이 있고 이에 따라 보장력이 약화될 수 있다. 그리고 일본도 중국과의 한반도 영향력 경쟁에서 패배감을 느낀 나머지 한국에 대한 불만을 표출할 가능성이 높다. 이럴 경우 한국은 한반도 통일과정에서 일본의 정치·경제·외교적 협조를 얻어내기 어렵게 될 가능성이 있다. 따라서 남북한 평화협정을 미국과 중국이 보장하는 '2+2' 방식으로 추진한 후 이를 일본과 러시아가 다시 추진하는 '2+2+2' 방식으로 추진할 필요도 있는 것으로 판단된다. 이와 같은 보장방안이 실행, 완결되면 중·장기적으로 동북아 안보협의체를 통한 보장도 고려해 볼 수 있을 것이며, 유엔 안보리의 추진 내지 지지결의를 모색할 수도 있을 것이다.

VI. 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담의 추진방향

1. 4자회담의 경과

한미 양국은 1996년 4월 16일 제주정상회담에서 한반도 평화체제 구축문제를 협의하기 위해 남북한과 미국, 그리고 중국이 참여하는 4자회담을 제안하였다. 북한은 4자회담 제안에 대해 이례적으로 '4자회담의 현실성을 검토 중'이라는 반응을 보이면서 시간을 끌다가 중국을 제외한 남북한과 미국의 3자가 참여하는 설명회가 필요하다는 견해를 비공식 통로를 통해 표명해 왔다. 북한의 이러한 반응은 4자회담 제안이 고려해 볼 만한 가치가 있다고 여기고 이해득실을 저울질해 보았기 때문인 것으로 보인다.

한동안 북한 잠수함 침투사건으로 4자회담에 대한 논의가 수면 밑으로 잠겨 있다가 1996년 12월29일 북한은 잠수함 침투사건에 대해 이례적으로 사과를 하고, 곧 이어 12월30일 4자회담 개최를 위한 설명회에 참여할 의사가 있음을 처음으로 공식 표명하였다. 잠수함 침투사건에 대한 북한의 사과에 따라 지난 3월5일에 3자 공동설명회가 열렸고, 그 뒤 4월 16~21일 6일간 공동설명회 1차 후속협의회

가 개최되었지만, 설명회가 4자회담 개최로 이어지지 못하였다. 여기에서 북한은 대규모 식량지원을 조건으로 4자회담 참여의사를 시사하고, 4자회담으로 가는 중간과정에 예비회담을 갖자고 제의하였다. 이에 대해 우리 정부는 4자회담의 의제와 참석자 수준 등을 결정하여 4자회담으로 직행한다는 원칙을 견지하였으며, 4자회담의 전제조건으로 식량지원을 요청한 북한의 제의를 거부하였다. 그러나 우리 정부는 4자회담 제안시 회담의 의제, 일정, 참석자 수준 등을 적시하지 않았기 때문에, 이런 문제를 논의할 예비회담의 필요성을 인정하고 북한의 예비회담 요구를 수용함으로써 남북한과 미국은 공동설명회 2차 후속협의회(6월3일~7월2일)에서 예비회담 개최를 합의하였다.

그리고 지난 8월 5~7일 양일간 1차 예비회담이 개최되었고, 9월 18~19일 2차 예비회담이 개최되었는데, 여기에서 남북한, 미국, 중국은 4자회담 개최에 대해 사실상 의견접근을 보았다. 특히 2차 예비회담에서 한미 양국은 북한이 4자회담을 수락할 경우 대규모 식량지원에 나서겠다고 약속함으로써 4자회담 개최를 둘러싼 쟁점은 일단 사라지는 것 같았다. 그런데 두 차례의 예비회담에서 4자회담 개최와 관련된 절차문제까지 합의하고도 북한은 엉뚱하게 또 다시 4자회담 개최의 조건으로 식량지원 약속을 요구하고, 주한미군 철수문제를 회담의제로 삼아야 한다고 주장하면서 4자회담 수락을 거부하였다. 이에 한미양국은 4자회담의 틀 안에서 식량지원 문제는 논의될 수 있고 주한미군 문제는 한미 양국 사이의 문제라는 이유를 들어 북한의 요구를 거절하는 동시에, “더 이상의 예비회담은 무의미하다”고 하면서 “본회담 수락여부를 확실히 정한 뒤 알려달라”고 북한측에 최후통보를 보냄으로써 예비회담은 결국 결렬되었다.

그런데 최근 샌프란시스코 북미 실무접촉에서 유엔주재 북한대사는 4자회담의 12월 개최 의향을 내비쳤다고 외신은 전하고 있다. 이와 관련하여 4자회담의 전제조건으로 제시했던 식량지원 보장요구를 철회하고 의제선정에서 주한미군 철수문제의 포함을 고집하지 않겠다고 하였다고 한다.¹⁸⁾ 이것이 사실이라면 4자회담 개최에 청신호가 켜졌다고 해도 과언은 아니다. 북한과 관련된 문제를 속단하기는 매우 어려운 일이지만, 최근 북한의 전향적인 움직임을 볼 때 4자회담 개최 가능성은 그 어느 때보다도 높아지고 있는 것으로 보인다.

18) 동아일보, '97.10.25.

2. 4자회담의 전망

4자회담 제안이후 지금까지의 3자설명회 및 예비회담 과정을 살펴보면 4자회담의 성패는 결국 북한의 태도에 달려 있다고 할 수 있다. 따라서 4자회담을 전망하기 위해서는 북한이 4자회담에 대해 어떠한 인식을 가지고 있는지를 분석해 볼 필요가 있다.

그 동안 4자회담이 공전되어 온 가장 큰 이유는 회담성사의 열쇠를 쥐고 있는 북한이 4자회담 구도와 자신들의 대외정책 목표가 상반된다고 인식하였기 때문인 것으로 분석된다. 4자회담은 기본적으로 한반도에서 항구적이고 실효성 있는 평화체제를 구축하자는 데 그 취지가 있으나, 사실 한반도 평화체제 전환문제에 관한 한 미국과의 대화만을 고집하는 북한을 한국과의 대화의 장으로 이끌어 내려는 의도도 게재되어 있음을 부정할 수 없다. 바로 이 점이 북한의 대외정책과 정면 충돌하고 있는 것이다.

냉전종식 이후 미국주도의 국제질서가 형성되면서 북한의 대외정책은 미국과의 관계개선을 최우선의 과제로 삼아 왔고, 이를 실현하기 위해 대미 평화협정 체결을 주장해 왔다. 그런데 4자회담이 남북간 평화협정 체결과 이에 대한 미국 및 중국의 보장이라는 구도로 구성되어 있기 때문에 북한으로서 4자회담 참가는 바로 대미관계 개선에 우선 순위를 두고 있는 대외정책의 궤도수정을 의미하는 것이 되는 것이다. 이 때문에 북한은 그 동안 4자회담을 선뜻 수락하지 않았다고 볼 수 있다.

앞에서 지적한 바와 같이 최근 북한은 4자회담 참가를 시사하고 있다. 그러나 북한의 4자회담 참가는 한반도 평화문제를 북미간 평화협정 체결을 통해 해결해야 한다는 기존의 입장에서부터 북한이 선회하는 것을 의미하는 것은 결코 아닐 것이다. 북한이 4자회담에 참석하기로 했다고 해서 북한이 북미 평화협정 체결 주장을 포기하고 한반도 평화체제 구축문제를 남북한간에 논의하겠다고 입장을 바꾸었다고 보기는 어렵다.

북한 대외정책은 철저하게 북미 평화협정 체결과 대미관계 개선을 근간으로 하여 추진되고 있다. 4자회담에 대한 북한의 전략도 이러한 대외정책의 연장선상

에서 수립된다고 보아야 한다. 따라서 4자회담에 대한 북한의 전략적 목표는 4자회담이 어떤 형태로든 미국과의 평화협정을 체결하거나 관계를 개선해 나가는 데 저해요인이 되지 않도록 하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 4자회담 수락으로 미국과의 평화협정 체결이 불가능하게 된다고 판단하게 되면 북한은 결코 4자회담에 참가하지 않을 것이다. 설사 참가하였다고 하더라도 미련없이 회담장을 떠날 것으로 보인다.

결국 북한은 4자회담을 대미관계 개선을 위한 하나의 수단으로 인식하고 있다. 이는 4자회담의 성패가 북한이 4자회담과 대미관계 개선의 상관관계를 어떻게 인식하느냐에 의해 좌우될 수 있음을 의미하는 것이다. 북한이 4자회담을 통하지 않고서는 실질적인 대미관계 개선이 불가능하다고 인식한다면, 4자회담에 전향적인 태도를 보일 것이고, 반대로 4자회담에 관계없이 대미관계 개선이 가능하다고 인식하면 4자회담에 소극적으로 임할 가능성이 높다.

북한이 4자회담을 수락한다 하더라도 그것이 우리가 바라듯이 남북한간 평화체제 구축문제를 진지하게 논의하겠다는 의도에서 나오는 것으로 보기는 어렵다. 따라서 회담이 열린다고 해도 이것이 바로 남북한간의 한반도 평화문제에 대한 논의로 이어질 것으로 기대하기도 어렵다. 오히려 북한은 4자회담을 남북간 회담과 북미간 회담으로 이원화하여 남북회담은 식량지원 문제를 논의하는 데 한정시키고 북미회담을 통해 대미관계 개선과 한반도 평화체제 전환을 추진하는 전략을 구사할 가능성도 있다.¹⁹⁾ 이렇게 본다면 4자회담이 개최된다고 해도 그 전도는 여전히 불투명한 것이다. 바로 이러한 이유 때문에 4자회담에 임하는 한국의 전략이 무엇보다도 중요한 것이다.

3. 4자회담 추진을 위한 한국의 전략

4자회담이 본래의 구상대로 추진되기 위해서는 한반도에 항구적이면서도 실효

19) 백진현, “한국의 4자회담 추진방향”, 「민족통일 연구원 제7차 국제학술회의 발표논문집」(서울, 민족통일 연구원, 1997.4.15), P.87 참조.

성 있는 평화체제를 구축한다는 회담의 목표를 분명히 설정하고 이를 실현하기 위한 기본방향을 강구해야 한다. 4자회담의 전망이 아직 불투명한 상황에서는 북한이 노리는 의도와 우리가 처한 현실을 정확히 파악하면서 한반도 평화체제 구축의 기본방향을 다시 한번 확인하는 것이 필요한 것이다.

제네바 합의 이후 북한 대외정책의 기조는 한국배제와 대미접근이고 미국의 한반도 정책의 초점도 북한에 모아지고 있는 가운데 북한의 대미접근은 더욱 본격화되고 있다. 이에 대해 한국은 남북대화라는 카드로써 북미접근을 견제하고 있는 상황이다.

현재 북한은 4자회담의 근본취지인 한반도 평화체제 구축보다는 미국과의 관계 개선과 이로 인한 안보 및 경제적 실익에 관심을 집중하고 있다. 뿐만 아니라 북한이 원하는 것은 '선 안전보장, 후 경제지원'이다. 그런데 한국이 실질적으로 북한에게 제시할 수 있는 카드는 식량원조 및 경험과 같은 경제적인 카드에 국한되어 있는 실정이다. 북한은 미국과의 관계개선이 흡수 통일을 기도하고 있는 한국을 통제해 자신들의 안전을 보장해 주고 일본과의 관계개선으로 이어져 경제 재건의 발판을 마련해 줄 수 있다고 판단하는 것 같다.

이와 같이 한국의 입지가 구조적으로 협소하기 때문에 4자회담 진행과정에서 미국의 위치와 역할은 중요할 뿐만 아니라 필수적인 것이다. 따라서 미국의 영향력을 무시한 채 한국만의 주도로는 4자회담이 성사되기를 기대하기가 어렵다. 한국이 4자회담 개최를 위한 3자설명회와 예비회담에서 나름대로 주도권을 행사 하였던 것은 어디까지나 미국과의 공조가 견고했기 때문이다.

지금 북한은 4자회담을 대미관계 개선의 수단이나 지렛대로 인식하고 있다. 따라서 4자회담에 대한 북한의 전략은 한미 공조체제의 견고성 여하에 따라 결정 될 것으로 보인다. 한미공조가 견고하면 북한은 4자회담 참가 없이 대미관계 개선이 어렵다고 판단하여 4자회담에 대해 전향적인 자세로 나올 것이고, 반대로 한미공조에 틈이 생기면 북한은 4자회담과 관계없이 대미관계 개선이 가능하다고 생각하고 4자회담을 거부하거나, 참가한다고 하더라도 소극적으로 임할 것으로 판단된다.

북한은 4자회담 제의로 인해 자신들의 대외정책의 궤도수정을 강요받게 됨으로

써 심각한 고민에 빠지게 되었으며, 이러한 상황을 타개하기 위해서 한미 양국간의 분열을 노리고 한미 양국을 이간시키는 전략을 구사하고 있다. 만약 북한이 자신들의 전략이 성공할 가능성이 조금이라도 있다고 생각한다면 한국배제 및 대미접근이라는 자신들의 대외정책의 목표와 기초를 포기하거나 수정하지 않을 것이다.

한국이 당면한 문제는 좁은 입지에도 불구하고 어떻게 4자회담에서 계속 자기주장을 하면서 한국과의 대화를 거부하는 북한을 대화의 장으로 이끌어 낼 수 있는가 하는 것으로 귀결된다. 북한의 대외정책이 대미관계를 근간으로 하여 추진된다는 것은 우리에게 '통미봉남(通美封南)'으로 일컬어지는 부정적인 측면이 있는 것은 사실이지만, 한국이 이를 역이용하여 북한을 남북대화의 장으로 유도하는 데 유리한 여건과 환경을 조성하는 측면도 있는 것이다. 한미공조를 통한 대북한 압박정책은 4자회담의 성사는 물론 북한으로 하여금 한국과의 대화에 나서도록 하는 데 결정적인 협상카드가 될 수 있다.

북한을 이끌어 내기 위해서는 북한이 원하는 카드를 써야 한다. 북한이 원하는 카드는 결국 미국과의 관계개선이다. 따라서 한국은 북한의 대미관계 개선기도를 역이용함으로써 북한으로 하여금 스스로 4자회담과 남북대화에 나오도록 만드는 전략을 구사해야 한다. 이 전략의 핵심은 북미관계 개선이 추진되는 과정에서 그 추진속도를 남북대화의 진전속도와 비례하도록 미국의 개입을 유도하는 것이다. 결국 4자회담의 성사 없이는 실질적으로 미북관계가 개선될 수 없으며 미북관계 개선과정에서 남북대화의 진전도 필수적인 것이라는 점을 미국으로 하여금 북한측에 주지시키도록 하는 것이 4자회담 성사를 위한 한국의 전략이 되는 것이라고 본다.

이러한 전략이 성공하려면 무엇보다도 공고한 한미 공조체제 구축이 필수적인 것이다. 여기에서 우리는 미국의 입장과 역할을 무시하면서 한국의 입지만을 확보하려고 부심한다면 결국 한미공조에 균열이 생길 수도 있다는 점을 유념해야 한다. 한미공조는 우리가 미국의 정책적인 입장과 역할을 이해하고 이를 우리가 원하는 방향과 형태로 유도함으로써 우리의 정책목표를 달성하는 데 그 참된 의미가 있는 것이다. 결국 4자회담에서도 공고한 한미공조가 회담성공의 관건이

될 것이다.

4자회담은 한반도 평화구축을 위한 것인 만큼 한국이 주도적 역할을 해야 한다. 한국은 예상할 수 있는 상황을 미리 상정하고 이에 대한 입장을 분명히 정립함으로써 실제 상황에서 한미공조를 주도해 나가야 한다. 동시에 4자회담에서 중국의 적절한 역할을 상정하고 중국이 긍정적으로 기여할 수 있도록 유도해야 한다. 최근 두 차례의 예비회담이 사실상 남북한과 미국의 3자구도 속에서 진행되었는데, 4자 본회담이 개최되어서도 이러한 구도로 회담이 진행되는 것은 바람직하지 않다.

4자회담이 어떤 방식으로 진행되든지 회담의 핵심의제는 한반도 평화체제 구축 문제인 만큼 협상의 중심은 남북관계이어야 하며, 회담의 진전여부에 대한 판단도 남북관계의 진전이 기준이 되어야 한다. 왜냐하면 남북관계에 근본적인 변화가 없으면 한반도에 평화체제는 구축될 수 없기 때문이다. 특히 한국으로서는 4자회담을 남북회담과 북미회담으로 이원화한 후 남북회담을 사실상 형骸화(形骸化)시키려고 하는 북한의 기도를 경계하고 이를 사전에 차단할 수 있는, 적절한 대비책을 미리 마련해 두는 것이 필요하다.

4자회담 제안시 우리 정부는 한반도 평화구축 문제에 있어서 관련국의 입장과 역할을 인정하고 이를 활용해 문제를 해결하겠다는 의도를 가지고 있었다. 따라서 문제해결을 위해서는 남북 당사자 해결원칙에 지나치게 집착하는 경직된 태도로 접근하기보다 북한의 현실, 남북관계의 현황, 주변정세의 변화 등을 고려하는 유연한 자세로 접근할 필요가 있다. 당사자 해결원칙은 당사자간에 문제를 해결하려는 의지와 합의가 있어야 실효성을 가지게 되는 것인데, 북한이 한국배제와 대미접근만을 고집하는 상황에서는 당사자 해결원칙이 실현되기 어려운 것이다.

그리고 남북한 당사자간에 한반도 평화구축 문제가 해결되기 위해서는 남북한 당사자간에 신뢰가 구축되어야 하는데, 현실적으로는 북한이 한국의 흡수통일을 두려워하고 한국은 북한의 적화통일을 경계하고 있는 한 문제해결을 기대하기가 어렵다. 결국 한반도 평화를 구축문제는 원래 남북관계의 차원을 넘어서 있는 국제적인 문제인 만큼, 남북한간에서만은 해결하기 어렵고 주변 관련국들과 협력해서 풀어나가야 한다.

VII. 결 론

통일이 아무리 중요하고 시급한 과제라고 하더라도 그것은 한반도에서 전쟁재발 방지와 평화정착이 이루어진 뒤에야 이룩할 수 있는 과업이다. 통일은 반드시 평화적으로 이루어져야 한다. 평화통일을 원칙으로 한다면 우리가 통일을 위해 무력을 행사하지 않는다는 것을 명확히 하는 한편, 북한이 무력을 행사하지 못하도록 확실한 억제장치를 확보해야 한다.

남북한 어느 일방이 상대를 무력으로 복속시킬 수 있다고 믿는 동안 남북간에 통일을 위한 대화와 협상은 이루어질 수 없다. 승리를 확신하는데 스스로 양보하면서 타협하려고 하지 않을 것이기 때문이다. 또한 전쟁의 공포가 계속되는 동안 서로 상대방에 대한 신뢰가 생길 수 없으며, 불신의 바탕 위에서도 통일을 위한 대화와 협상은 불가능한 것이다. 따라서 평화통일의 전제조건은 바로 평화정착이라고 할 수 있겠다.

평화정착이란 전쟁 발발의 가능성 없이 평화상태가 계속 유지되는 것을 말한다. 그런데 평화는 ①남북한이 서로 상대방의 전쟁기도를 억제할 수 있는 충분한 힘을 가지고 있고, ②남북한이 한반도 평화문제에 대해 서로 어떤 형태로든지 합의해야 하고, ③평화상태의 유지를 위한 실효성 있는 보장장치가 구축되어야 정착될 수 있다. 한반도에서 전쟁을 예방하고 평화통일의 기반을 조성하기 위해서는 무엇보다도 한반도에 평화를 제도적으로 정착시키는 일이 시급한 것이다. 한반도 평화정착이 없이는 평화통일로 향해 한치도 나갈 수 없는 것이 우리의 현실이다. 따라서 통일정책도 북한의 도발로 인한 전쟁재발의 위협을 예방하면서 한반도에 평화체제를 공고히 구축하여 통일시대를 대비하는 방향으로 추진되어야 한다.

탈냉전시대 국제질서의 변화는 동북아에도 반영되어 기존의 세력관계에 많은 변화를 초래하고 있으며, 이로 인해 한반도는 새로운 안보적 불안에 직면하게 되었다. 따라서 한반도 주변국들은 한반도의 안정된 평화질서 확립, 즉 한반도 평화체제 구축에 깊은 관심을 보이고 있다. 한반도 평화문제의 국제적인 성격을

감안할 때, 평화체제가 구축되기 위해서는 기본적으로 남북한간의 합의뿐만 아니라 이에 대한 주변 관련국들의 보장이라는 두 차원의 요건이 갖추어져야만 한다. 이러한 맥락에서 그 동안 '2+1', '2+2', '2+4' 등과 같은 방식이 제기되어 왔다.

평화체제 구축과 관련하여 남북한 당국은 1992년 2월에 발효된 '남북 기본합의서'에서 기본적 합의를 도출한 바 있었다. 그러나 북한 당국은 이를 무시하고 북미 평화보장협정 체결을 요구하고 있으며, 협정체결을 위한 사전 정지작업의 일환으로 정전협정의 사문화(死文化)를 획책하고 있다. 이는 진정한 평화체제의 구축보다는 경제난과 외교적 고립으로부터 탈피하기 위해서 불가결하다고 판단되는 대미관계 개선을 자신들에게 유리하게 이끌어 나가려는 북한의 전략으로 평가된다. 이와 같이 평화체제 구축문제를 둘러싸고 남북한 당사자의 대화가 이루어지지 못하고 있는 상황에서 현실적으로 남북한이 주축을 이루는 '2+1', '2+2', '2+4' 등의 방식은 실현되기 어렵다고 판단된다.

이러한 상황에서 한국의 전략은 결국 북한의 대외정책과 한반도에 대한 주변 4국의 복잡한 정책적 이해관계를 활용함으로써 북한정권으로 하여금 평화체제의 구축을 위한 대화와 협상의 장으로 나오게 만드는 방안을 강구하는 것으로 귀착된다. 이를 위해서 한국은 일차적으로 한미 공조체제를 견고하게 구축하고, 그 바탕 위에서 주변국들과 선린 및 우호관계를 유지, 발전시켜 나가야 할 것이다. 이러한 인식과 배경에서 우리 정부는 1996년 4월16일 제주 한미 정상회담을 개최하였고, 이 회담에서 한미 정상은 한반도 평화체제 구축을 위한 남북한, 미국, 중국간의 4자회담을 제안하였다. 이 제안이 있는 후 1년 6개월 이상이 지났지만 회담개최는 여전히 불투명하다. 최근 두 차례의 예비회담이 결렬된 이후 북한은 또 다시 4자회담 개최의향을 내비쳤다고 한다. 최근의 움직임을 볼 때 4자회담의 개최 가능성이 그 어느 때보다 높아지고 있는 것 같지만, 4자회담 개최 그 자체에 지나치게 의미를 부여할 수만은 없다. 물론 4자회담 제안은 많은 중요한 의미를 가지고 있다. 심지어 4자회담이 개최되지 않더라도 제안 당시 의도했던 목표의 일부는 이미 실현되었다고 볼 수 있다.

그러나 4자회담이 한반도에 진정한 평화를 정착시키는 계기를 마련해 줄 수 있을지는 아직 불투명하다. 북한이 4자회담에 나온다고 해도, 그것이 우리가 바라

듯이 남북한간 평화문제를 진지하게 논의하겠다는 의도에서 나오는 것으로 보이는 어렵다. 4자회담에 나오는 북한의 의도는 결국 현재 당면한 식량난을 모면하기 위한 책략일 가능성이 높다고 보아야 한다. 하지만 우리는 나름대로 회담추진 방향을 모색하고 이에 대한 전략을 수립해 나가야 한다. 그리고 4자회담이 북한에 의해 북미접근의 일방적인 통로로 악용되지 않도록 경계하면서 한반도 평화체제 구축과 통일실현을 위한 기반이 되도록 하는데 노력을 경주해야 한다.

바람직한 한반도 평화체제는 진정한 의미에서 남북한이 평화공존하는 상황을 의미하고, 평화체제는 평화공존을 보장하는 제도와 절차를 의미한다. 이러한 점을 감안할 때, 한반도의 평화체제 구축문제는 방안의 문제가 아니라 의지의 문제로서 남북한이 진정한 평화공존의 의지를 가지고 있을 때에만 실질적으로 논의될 수 있다. 따라서 4자회담은 장기적인 시각에서 접근해 나갈 수밖에 없다. 문제의 핵심은 결국 북한의 변화이며, 변화는 단시일에 오지 않기 때문에 우리는 4자회담 제안을 한반도 평화구축을 위한 주도권 확보라고 보고 꾸준히 노력해야 한다.

지금 한반도는 그 어느 때보다 불안한 상황에 놓여 있다. 북한은 엄청난 식량난과 재기불능의 경제파탄으로 위기에 직면해 있다. 언제 어떤 형태일지 모르나 북한의 급변사태가 발생할 가능성이 매우 높은 상황이다. 이러한 상황에서 과연 평화체제 구축을 위한 논의와 합의가 가능하겠는가 하는 의문을 제기하면서 이러한 시점에서 4자회담을 제안한 것 그 자체에 대해 부정적으로 보는 시각이 있다. 그러나 북한의 급변사태에 대비하기 위해서도 오히려 4자회담의 추진이 필요하다고 본다. 북한의 급변사태가 발생하면 이를 통일의 기회로 연결시켜야 하는데 이를 위해서는 한반도 주변국, 특히 미국과 중국의 동의와 협력을 확보하는 일이 무엇보다도 중요하다. 따라서 4자회담은 북한의 급변사태 발생시 이를 통일로 연결시키는 데 필요한 주변국, 특히 미국과 중국의 양해와 협조를 얻어낼 수 있는 외교적 발판으로 활용할 수도 있을 것이다.

< 참고 문헌 >

[단행본]

- 김명기, “휴전체제의 평화체제로의 대체에 관한 연구”, 국토통일원, 1990.
- 유병하, “통일지향적 남북한 관계의 법이론 연구”, 국토통일원, 1990.
- 이규열, “한반도 평화체제 구축시 제기되는 문제점과 대처방안”, 국토통일원, 1990.
- 이상우, “함께 사는 통일”, 나남출판사, 1993.
- 「남북한 평화체제 구축방안」, 민족통일연구원, 1991.
- 「한반도 평화체제 구축방안」, 민족통일연구원, 1991.
- 「탈냉전기 한반도 전쟁과 평화문제」, 민족통일연구원, 1996.
- 「미국과 일본의 대북한 관계개선과 남북관계」, 민족통일연구원, 1994.
- 「미국의 대한반도정책」, 민족통일연구원, 1994.
- 「중국의 대북한정책 : 현황과 전망」, 민족통일연구원, 1994.
- 「등소평 사후 중국의 국내정세와 한반도정책 전망」, 민족통일연구원, 1995.
- 「일본의 대북한정책」, 민족통일연구원, 1993.
- 「러시아연방의 대북한정책」, 민족통일연구원, 1993.
- 「북한의 대미국정책 변화연구」, 민족통일연구원, 1995.
- 「북한 정세변화와 주변 4국의 대한반도정책」, 민족통일연구원, 1996.
- 「북한 최고인민회의 자료집 제Ⅱ·Ⅲ·Ⅳ집」, 국토통일원, 1988.
- 「남북한 통일·대화제의 비교 1·2·3권」, 통일원, 1991~93.
- 「남북합의서」, 통일원, 1992.
- 「통일문제 이해」, 통일연수원, 1996.
- 「월간 북한동향」, 통일원, 1994.4.

[논 문]

김명기, “남북한 평화협정과 불가침협정 비교”, 『통일논의의 제문제』,
대왕사, 1988.

이장희, “휴전협정의 평화체제로의 전환방안”, 『월간 통일』, 민족통일 중앙협의회,
1994.

세릭 헤리슨(Selig S. Harrison), “미국의 대북정책과 4자회담”, 『4자회담과 한반도
통일전망』, 민족통일연구원, 1996.

주흥보(周興寶), “4자회담에 대한 중국의 시각과 입장”, 『4자회담과 한반도 평화』,
민족통일연구원, 1997.

이즈마 하지메, “4자회담에 대한 일본의 입장과 역할”, 『4자회담과 한반도 통일
전망』, 민족통일연구원, 1996.

김창진, “4자회담에 대한 러시아의 입장과 역할”, 『4자회담과 한반도 통일전망』,
민족통일연구원, 1996.

백진현, “한국의 4자회담 추진방향”, 『4자회담과 한반도 평화』, 민족통일연구원, 1997.

[일간지]

동아일보, 조선일보 등.

4. 독일통일후 사회·문화적 갈등 분석과 우리에게 주는 교훈

1997. 12

상임연구위원 이승욱

목 차

< 요약 >	163
I. 서 론	167
II. 통일 후 사회문화적 갈등 분석	168
III. 사회·문화적 갈등의 배경	179
IV. 독일의 경험과 남북한 사회문화 통합	186

< 요약 >

동서독 통일이후 독일에서 나타난 가장 중요한 문제 중의 하나가 경제적 통합에 따르는 통일비용이나 정치적 후유증이라기보다는 상이한 사회체제에서 비롯된 사회·문화적 이질감이라는 사실은 통일과정이 정치·경제적 통합의 틀로만은 성취될 수 없으며 반드시 사회·문화적 통합의 성취가 부수되어야만 실제적인 통일이 완결될 수 있음을 시사하여 준다. 이러한 점에서 이제 통일문제연구는 새로운 영역, 즉 넓은 의미의 통일후유증을 최소화할 수 있는 가능성과 방안을 모색하도록 요청받게 되었다. 본 연구는 모든 사회적 차원에서 복합적으로 나타나고 있는 독일의 통일후유증, 즉 통일독일의 사회문화적 갈등 양상과 그 배경을 살펴보고 앞으로 다가올 한반도 통일에 대한 시사점과 대비책을 모색하였다.

통일독일의 사회문화적 갈등은 다음 네가지로 요약되어진다.

첫째, 동독인들은 경제적으로 서독의 주도권에 의해 통일이 완성되어 간다는 사실로 인하여 정신적이고 인간적인 영역에서 열등인이 되어가고 있다. 둘째, 양독일인들은 45년간의 이질적 체제하에서 생활해온 결과 각각 서로 다른 생활양식에 익숙해졌으나 통일로 인한 갑작스러운 체제변화로 말미암아 과거의 극복도 새로운 체제에의 적응도 제대로 감당해내지 못하고 사회심리적 불안정을 갖게 되었다. 셋째, 가장 사회문화적 갈등을 겪고 있는 계층인 청소년들의 문제로서 정치·사회구조적 측면에서 자신들이 소외되고 있다는 의식을 가지고 있을 뿐 아니라 갑작스러운 교육제도의 변화와 장래에 대한 불안감 등으로 많은 사회문제를 야기시키고 있다. 넷째, 민족주의적인 극우성향의 독일인들이 증가하고 있으며 이들의 인종적 개념의 민족주의가 타인종에 대한 배타성으로 표출되고 있다. 특히 그동안 안정적인 정치행태를 보여온 독일의 정치 문화가 통일과 더불어 변화를 보이고 있으며 동독지역에서는 극우정당과 극좌성향의 정당이 선거에서 두드러진 약진을 보이며 이념적 양극화 현상을 초래하고 있다.

독일이 통일이후 지금까지 위와 같은 사회·문화적 갈등을 일으키는 배경에는

서독의 분단질서 관리정책이 자리잡고 있다. 통일을 향한 최적의 조건을 창출하기 위해서 서독에게 요구되었던 바는 역사적 과오에 대한 철저한 반성이었으며 민주주의와 시장경제체제의 확립을 통한 유럽분단의 극복이었다. 이러한 근대화 과정에서 서독의 민족주의적 의식은 배제되었을 뿐만 아니라 심지어 금기시되었다. 이러한 분단질서 관리정책의 근간이 되었던 정치·문화의 한 특징이 독일의 통일을 이끌어 냈으나 통일이후에는 독일사회의 내적 통합에 걸림돌로 작용하게 된 것이다. 반면에 동독지역에서는 마르크스·레닌주의의 사회주의 교육을 국민들에게 강요하며 당 국가적 체제하에서 개인적, 집단적 가치와 이익을 철저히 통제하였다. 그러나 동독주민들은 사회주의적 가치에 익숙해져 가기는 하였으나 전적으로 동화되지는 않았으며 독일의 전통적 가치와 미덕을 또한 중요한 가치로 여겼다. 더군다나 많은 양의 서독체제에 대한 정보로 개인적 영역의 문화는 자유와 자본주의적 소비문화를 동경하여 왔던 것이다. 실질적으로 독일통일전 이미 양독간에는 방대한 인적·물적교류가 활발하게 이루어지고 있었으며 문화·예술분야 뿐 아니라 전자매체의 교류도 이루어지고 있었다. 그러나 표면적으로는 방대한 교류가 있었음에도 불구하고 실제로는 사회·문화적 이질감 극복에 커다란 영향을 끼치지 못했으며 그 이유는 교류의 형태와 질 그리고 내용면에서 상당한 문제가 있었던 것이다.

통일이후의 독일에 여러가지 문제를 야기시키는 배경으로 통일의 방법과 과정상의 문제를 빼놓을 수 없다. 서독주도의 갑작스런 체제흡수적 형태의 통일은 통일이 가져다 줄 여러가지 상황에 대비할 만큼의 여유를 주지 못했으며 점차 밀려오는 상황에 적절히 대처해 나갈 체계적 계획조차 갖고 있지 못했던 것이다. 이제 독일정부는 경제성장과 생활의 질적 향상, 교육을 통한 가치의 동질화, 올바른 역사관의 정립, 동서독 지역간의 상호이해를 위한 교류 프로그램 등을 통해 통합노력을 배가하고 있으나 무엇보다도 공동체 유지를 위한 구심력을 찾는 것이 가장 시급하고 중요한 것이다.

독일의 통일은 우리에게 통일이 멀지 않았다는 기대감을 주었지만 다른 한편으로는 반세기 가까이 상이한 체제하에서 형성된 문화적 이질성을 극복하기란 매우 힘들다는 사실을 분명히 보여 주었다. 독일사례에 비추어 남북한의 사회문화적

통합은 다음과 같은 의의를 지니는 것으로 평가될 수 있다. 첫째, 사회문화적 통합은 분단의 완전한 극복과 통일의 실제적 완결로서 '남북한 사회문화적 공동체의 형성'이라는 의의를 지닌다. 둘째, 사회문화적 통합은 실용적 차원으로 볼 때 통일과정에서 제기되는 통일후유증을 감소시키는 의의를 지닌다. 셋째, 사회문화적 통합은 통일이전 단계에서 정치적·경제적 통합의 논의들을 진전시킬 수 있는 주요한 기제라는 점에서 전술적 의의를 지닌다.

또한 통일과정과 통일이후에 발생하리라 예상되는 사회문화적 갈등을 최소화하기 위한 대책의 방향은 다음의 네가지로 정리될 수 있다. 첫째로 통일대책은 특정국민이나 특정기관만의 준비만으로는 불가능하며 범국가적 그리고 범국민적 차원에서 추진되어야 한다. 둘째로 사회문화적 통합의 추진은 점진적이고 민주적인 방식으로 추진되어야 한다. 셋째로 사회문화적 통합의 과정은 경제적 사회복지 제도적 차원의 대책이 마련되어야 한다. 넷째로 사회문화적 통합은 단순히 이질성의 극복과 동질성의 회복뿐만 아니라 동질성의 창조를 의미해야 한다. 우리는 독일의 경험을 교훈으로 통일의 과정에서 발생할 갈등과 사회문제를 어떻게 최소화할 것인가에 대한 사전의 철저한 연구가 요구되며 이는 통일준비의 중심적인 내용이 되어야 할 것이다.

I. 서 론

남북통일에 관련된 논의가 군사정치 중심으로부터 사회문화적 논의로 옮겨오기 시작한 것은 최근의 일이다. 1993년 「기본합의서」와 「부속합의서」가 채택되고 사회문화 교류협력 공동위원회가 구성되면서 남북대화가 큰 진전을 보게 되었고, 이에 따라 남북교류 또한 빈번해졌다. 국외적으로는 소련 및 동구유럽의 사회주의 진영이 붕괴되면서 구동독이 구서독에 의해 흡수통일되는 등 현실적으로 통일이 가능해지고 있으며 통일이후 엄청난 상호마찰과 부작용으로 힘겨워하는 독일의 사례 등 남북이 통일되었을 때 일어날 수 있는 유사한 상황들이 연출되면서 구체적인 통일에 대비한 논의가 일어나게 된 것이다.

독일의 통일과정은 우리에게 통일의 길이 그리 단순하지만은 않으며 감상적인 차원에서의 통일에 대한 환상을 불식시킬 필요가 있음을 의미하는 것이자, 통일 과정에의 철저한 대비와 준비가 필요함을 보여준다. 동서독 통일이후 독일에서 나타난 가장 중요한 문제중의 하나는 경제적 통합에 따르는 통일비용이나 정치적 후유증이라기보다는 상이한 체제의 사회문화적 배경에서 비롯된 ‘오씨’, ‘베씨’로 속칭되는 사회문화적 이질감이라는 사실은 이질화된 사회체제의 사회문화적 통합의 어려움을 실감케 한다. 이는 곧 통일과정이 정치적·경제적 통합의 틀로만은 성취될 수 없으며, 반드시 사회문화적 통합의 성취가 부수되어야만 실제적인 통일이 완결될 수 있음을 시사하여 준다. 이러한 점에서 남북한 통일과정에서 가장 중요하게 준비해야 할 부분의 하나는 바로 통일된 민족공동체 형성을 위한 사회문화적 통합방안의 모색임을 강조하고자 한다.

이제 통일문제연구는 새로운 영역, 즉 넓은 의미의 통일후유증을 최소화할 수 있는 가능성과 방안을 모색하도록 요청받게 되었다. 비록 독일과 한반도의 상이한 역사, 문화, 국내외적 환경, 그리고 더욱 결정적인 문제로서 통일의 방법을 고려하면 독일사례를 한반도에 적용시키기엔 여러 문제가 제기될 수 있으나 독일의 통일후유증이 상당부분 분단기간 동안 생성되었던 문화적 이질화의 결과로서 나타난 것이라는 점을 고려하면 독일통일의 사례분석은 남북한간 문화적 이질화를

극복하기 위한 방향을 모색하는 데 직접적인 증거들이 될 수 있을 것이다.

사실 어느 누구도 예견하지 못했던 갑작스러운 독일의 통일은 동독지역에서의 급격한 탈산업화에 따른 대량실업 사태와 서독지역에서의 통일비용부담을 둘러싼 계층간의 갈등, 그리고 동서독지역간의 심각한 경제적 불균형 등을 가져 왔으나 이는 통일의 과정에서 어느 정도 예상되었던 문제들로서 시간이 지나면 해결될 수 있는 과도기적 혼란으로 여겨졌으며 그러한 사회경제적 문제의 이면에 작동하는 사회심리적 갈등에 대하여는 결코 심각하게 고려되지 않았다. 그러나 여러 가지 형태로 나타나고 있는 독일의 통일후유증을 사회경제적 차원에 국한된 이유만으로 설명하기에는 충분치 못하다는 사실이 시간이 지나면서 나타나고 있다. 통일이 된 후 지금까지 경제적 상황은 나날이 향상되어 가고 있으나 사회적 갈등은 시간이 지날수록 오히려 증폭되고 있다는 사실은 통일독일의 사회문화적 갈등이 보다 근본적인 곳에 있으며 그것은 발생요인과 내용상 매우 복합적인 성격을 띠고 있다는 것을 보여준다. 본 연구는 이와 같이 모든 사회적 차원에서 복합적으로 나타나며 때로는 이율배반적 내용들을 동시에 내포하는 독일의 통일후유증, 즉 통일독일의 사회문화적 갈등 양상을 점검하고 그러한 결과가 나오게 된 배경을 살펴본 후 앞으로 다가올 한반도 통일에 대한 시사점과 그 대비책을 모색하고자 한다.

II. 통일후 사회문화적 갈등 분석

1. 경제적 원인에 의한 갈등

동·서독인들간의 불만과 갈등의 가장 직접적인 원인은 경제적 문제에 기인하는 것으로 해석되고 있다. 서독지역주민들은 통일비용과 관련하여 여태껏 누려왔던 사회보장적 혜택의 감소라는 직접적인 불이익은 물론이고 간접세의 형태를 띤 통일세를 부담해야만 했기 때문에 불만을 갖게 되었다. 그러나 통일이 가져

다 준 경제적 어려움은 오히려 동독지역 주민들에게 보다 절실하게 다가왔다. 동독산업의 경쟁력 부재로 인한 탈산업화, 실업률의 급속한 증대, 실질임금의 감소 등 동독지역 주민들이 피부로 느끼는 경제적 문제는 서독지역주민들의 통일비용부담 정도에 비할 바가 아니었다.

현재 동독사업이 어려움을 겪고 있는 것은 통일전 동독사회에서의 산업이 정부에 의하여 제도적으로 운영되었음에 기인한다. 동독산업은 생산과 판매가 분리되어 정부의 주도 아래 대량생산과 값싼 노동력으로 미국을 비롯한 여러 나라에서 거대한 시장을 구축하고 있었고 국민들은 단지 단순한 노동자일 뿐이었다. 통일이후 생산뿐만 아니라 판매에도 직접 관여해야 하는 자본주의적 시장경제체제를 따라야 하는 이들은 판로개척에 큰 어려움을 겪게 되었다. 또한 고도의 기술인력을 활용하여 고급의 제품을 생산, 판매하는 서독기업의 입장에서 본다면 단순노동만 해 온 동독 노동자들은 그 능력을 불신받아야 하고 그들에 대한 재교육 문제는 독일경제 전반에 엄청난 부담을 주게 되었다.

그러나 이러한 갈등이 단지 경제적인 부의 차이에서 오는 것이라면 문제는 그렇게 크지 않다고 할 수 있겠다. 독일의 경제력이 머지않은 장래에 이러한 문제를 해결할 수 있을 것으로 여겨지기 때문이다. 하지만 문제는 경제적인 것 그 자체보다는 경제적인 문제의 배후에 자리잡고 있는 통독 후 구 동·서독인들간의 의식구조상의 불일치, 서독인들의 경멸감과 동독인들의 서운함 사이의 큰 간격에 있다. 이는 통일후의 독일사회가 동·서독인들이 서로가 하나라는 연대의식을 갖지 못한 데서 발생하고 있으며 동독인들은 자신들이 '이등주민'이라거나 '팔렸다'라는 생각을 갖고 있는 데서도 분명히 드러난다. 즉 경제적으로 서독의 주도권에 의해 통일이 완성되어 간다는 사실로 인하여 정신적이고 인간적인 영역에서 동독인들은 열등인이 되어 간다는 것이다.

또한 동독주민들은 자신들의 자결권이 외부적 상황에 종속되어 지고 있다고 생각한다. 그들은 스스로를 새로운 체제에 대해 적응할 수 있는 적응력과 능력이 있음에도 불구하고 자신들이 외부적 영향력에 종속, 외부의 판단에 의해 규정되어질 수 밖에 없다는 불만과 피해의식을 갖고 있으며 이러한 피해의식은 현 정치·경제체제에 대한 불신으로 이어지고 있으며 이들의 체제에 대한 불신은 시간이

경과할수록 더욱 심화되고 있는 것이다.

또한 동독주민들의 체제에 대한 불신감은 자신들이 현재 일하고 있는 직장에서 언제 해고될지 모른다는 두려움, 즉 실업에 대한 공포를 가지고 있다. 그리고 현재 실업자인 경우는 자신들이 언제 이러한 실업의 굴레에서 벗어날 수 있을가에 대한 회의와 무력감에 고통받고 있다. 그중에서도 여성의 실업문제는 심각한 수준에 있으며, 특히 혼자서 애를 키우며 사는 여성들의 실업으로 인한 극빈 생활은 인간으로서의 삶과 권리 자체를 위협받고 있는 실정이다. 구 동독정권은 정책적으로 여성들을 노동하도록 만들었고 실질적으로 통일전까지 90%의 동독 여성이 직업을 갖고 일해 왔으며 이를 위해 대규모의 유아원과 탁아소가 운영되어 왔다. 통일후 여성들의 일터였던 대규모 공장들이 문을 닫고 탁아소, 유아소 등이 운영되지 않자 여성들은 그 직접적인 피해를 겪고 있는 것이다. 이러한 경제적 측면에서 기인하는 불안감과 체제에 대한 불신 등이 복합적으로 작용하여 동독지역의 사회문제를 야기하고 있다.

2. 사회심리적 갈등

통일이후 독일사회가 직면한 또 하나의 갈등은 동독지역 주민들의 사회심리적 불안정에 기인한다. 새로운 체제에 적응하는 과정에서 겪는 실업, 사회보장, 시장경제체제에서 요구되는 경쟁능력 등의 어려움 뿐만 아니라 급격한 사회변화로 인한 방향성 상실, 점증하는 범죄율, 사회적 적대감의 증대, 과거에는 잘 알려지지 않았던 엄청난 환경파괴 등 새로운 사회체제에 대한 보이지 않는 강요에 불안감을 느끼고 있는 것이다. 또한 통일이후 냉혹해진 사회적 환경, 유대감의 상실, 가족 친지간에 느꼈던 포근함의 상실 등으로 많은 스트레스를 받고 있다. 그 원인은 근본적으로 급작스러운 체제 변화로 말미암아 과거의 극복도, 새로운 체제에의 적응도 제대로 감당해 내지 못한 결과의 산물이다.

적응력에 있어서는 계개인은 물론 세대간, 계층간의 차이가 나타난다. 적응을 잘하고 있는 주민들의 대다수는 40대 미만의 인구들에 집중되어 있으며, 그 이상

나이군에서는 적응이 쉽지 않다. 70대 이상의 고령자들에게 체제변화가 어떠한 충격을 가져다 주었다고 보기는 힘들다. 나찌시대에서 성장하여 동독체제에서 적응을 강요당한 이들에게 통일은 중요한 사건일 수도 있지만, 얼마 남지 않은 여생동안 또 다시 새로운 체제변화로 인한 심리적 불안 정도는 기본적으로 매우 낮다. 통일에 의해 가장 사회적 충격을 많이 받은 세대는 50대를 전후한 주민들이다. 구동독체제하에 사회화과정을 겪었으며, 구동독사회의 각 분야에서 지도적 위치를 점하고 있었던 이들은 구체제에 매우 익숙해 있어서 새로운 체제가치에 적응하기 가장 힘들다. 설령 적응할 수 있다 하더라도 새로운 사회적 삶을 출발하기에는 너무 나이가 많다.

동독지역 주민들의 새로운 체제에 대한 부적응과 불안감은 양 독일인 간의 심리적 이질감을 더욱 부각시키는 결과를 가져왔다. 45년간 서로 다른 체제에 익숙해 왔다는 사실을 감안하면 상호이해과정은 많은 시간을 필요로 하며 점진적으로 이루어질 수밖에 없다. 그런데 문제는 현실적으로 통일이후 시간이 지나면서 상호 이해의 폭이 좁아지기는커녕 오히려 상호간에 마음의 벽이 높아가는 현상을 보인다는 것이다. 동서독지역 주민들의 갈등은 각각 상대방을 범주화시켜 부정적으로 평가하는 데서 뚜렷이 나타난다. 소위 Wessi와 Ossi라는 상대방에 대한 비하적 호칭에는 각각 거만함, 신뢰성이 낮음, 이기적이며 기회주의적이라는 의미와 게으름, 무능함 등의 의미가 내포되어 있다. 이외에도 상호이해를 어렵게 만드는 편견들은 「통합의 어려움을 야기하는 원인들」에 대한 양 지역 주민들의 발언들 곳곳에서 드러난다. 동독지역 주민의 편견으로는 “서독인들은 구동독지역을 식민지 형태로 정복했다”, “서독인들은 복지를 누리고 있으면서도 나누어 가지는 것을 배우지 못했다”, “연방정부는 구동독의 실업자를 구제하기 위해 하는 일이 거의 없다” 등을 들 수 있다. 이에 비해 서독지역 주민들의 편견은 “구동독주민들은 너무나 단순하게 행동한다. 즉 그들은 서독과 같은 수준의 생활을 원하는 반면 구동독에서 처럼 일하려 한다”, “구동독인들은 스스로를 불쌍히 여기는 경향이 있다” 등이다.

이처럼 상호불신의 벽이 높아져 가는 이유는 45년간의 이질적 체제하에 생활해 온 결과 각각 서로 다른 생활양식에 익숙해지고, 이로 말미암아 양지역에 상이한

인성이 형성되었기 때문이라는 말을 흔히 들을 수 있다. 보편적으로 통일 당시 서독주민들은 정치적 자유주의, 경제적 자본주의 및 복지사회 체제하에 개인주의, 비공식적 행위양식, 쾌락주의 등의 현대적 생활양식에 익숙한 반면, 동독지역주민들은 보다 독일전통적인 생활양식을 지니고 있는 것으로 나타났다. 또한 양독인간의 상호불신이라는 사회적 갈등에 대하여 브레멘 대학의 정치학 교수인 그뤼넨베르크는 2차 대전후의 양독의 역사교육의 방향설정에 기인한다고 보았다. 즉 서독은 미국과 프랑스와의 관련하에 나찌 정권이 만들어 냈던 잘못된 국가의식과 그 결과의 끔찍함으로부터 벗어나려고 했고, 이로 인해 이제 전후 세대의 대부분은 '독일'이라는 개념 자체가 그들 사고의 대상이 되지 않은 상태에 이르게 되었으며, 더 이상 전쟁세대가 가지고 있던 도덕적 책임성도 이해하지 못하게 되어 버렸다는 것이다. 한편 동독은 소련의 영향아래 반파시즘을 그들의 정신적 지주로 삼았고, 더 나아가서는 자신들의 사회주의가 모든 역사의 끝이고 완성이며, 그 이전의 역사는 그것을 향한 과정에 불과했다고 주입했기 때문에, 역시 '독일'이라는 의식에 문제가 있게 되었고, 따라서 동서독의 젊은이들의 역사 의식, 특히 근현대의 독일에 대한 역사의식이 이렇게 부정적인 것이 되었다는 것이다. 그러나 어쨌든 문제의 심각성은, 동독인들은 분노의 감정을 가지고, 서독인들은 차가운 무관심으로 서로를 대하고 있다는 데에 있다. 이것은 바로 그뤼넨베르크 교수가 말하는 "문화적, 그리고 인간성의 차이"이다. 이 차이는 겉으로 쉽게 드러나는 것은 아니면서도 삶의 동화와 융합을 위한 과정상에 심각한 갈등을 드러낼 것이다. 그래서 그뤼넨베르크 교수는 '정치적 국가관'의 개념 대신 '문화적 국가관'(또는 일치 의식)을 통하여 동서독 통일 후의 정신적 갈등을 해소하여야 한다고 말한다.

3. 청소년들의 문화적 갈등

구 동독지역에서 가장 문화적 갈등을 겪고 있는 계층은 청소년 계층이라는 의견이 지배적이다. 구 사회주의 체제하에서 출생, 성장한 이들은 통일후 발생한

학교의 구조적 변화, 교육 방식과 내용에 있어서의 변화, 그리고 여가시간의 활용면에 있어서의 변화에 잘 적응하지 못하고 심각한 아노미현상을 보여주고 있기 때문이다. 동서독이 분단 상태로 있을 때에도 동서독간의 시청각미디어의 교류는 존재했다. 즉, 서독지역에서도 동독의 시청각 미디어의 청취는 가능했고, 동독지역에서도 서독지역의 미디어 청취가 가능했다. 또한 '80년대 중반부터 느슨해진 동서독간의 관세협정의 결과로 서독의 청소년 잡지는 동독지역 청소년들에게 유포되어질 수 있었다. 이러한 이유로 어느 정도의 상호 정보교환이 가능했을 뿐만 아니라 서독지역의 대중문화, 특히 청소년문화가 동독지역의 청소년 문화에 지대한 영향을 미칠 수 있었다. 즉 동독지역의 청소년들은 통일이전부터 서구문화에 상당히 동화되어 있었으며 통일후에도 문화적 충격은 그리 크지 않을 것으로 추측되었었다. 그러나 통일이후에 나타난 동·서독 청소년들의 문화적 충격은 매우 큰 것으로 나타났다.

슈나이더와 같은 학자는 동독의 청소년들이 다음과 같은 세 종류의 상이한 세계에서 살았다고 정의하고 있다. 하나는 공산당의 동식적인 세포로서의 세계이고, 또 하나는 개인만의 세계, 그리고 텔레비전의 세계 속에서 살았다고 정의한다. 여기에서 그는 동독의 청소년들이 서구 자본주의 사회가 갖는 특질들, 예를 들어 사고와 행동 그리고 의견의 다원주의와 접할 수 있는 기회와는 단절된 상태에서, 단지 텔레비전이라는 매체를 통해서 서구 자본주의 사회를 '알게' 되었다고 주장한다. 그리고 그들이 받은 교육 역시 이러한 다원주의를 준비시키는 과정은 아니었기 때문에, 청소년들이 통일후에 겪어야 했던 충격은 앞서 언급한 서구 문화에의 간접적인 접촉에도 불구하고 상당히 컸다고 분석한다. 이는 다음과 같은 가정을 도출시킬 수 있으리라고 여겨진다 : 동독 청소년들의 대중 매체를 통한 서구 자본주의 문화와의 접촉이 그들을 서구적 문화 인식체제에 대한 어느 정도의 적응을 가능케 했다고 말할 수 있지만, 이러한 인식체제내에서의 적응이 곧 서구 자본주의 사회 체제에로의 적응을 의미하는 것은 아니었다고 말할 수 있다. 아직도 동독지역 청소년들에게는 사회주의 체제에서 요구되어 왔던 집단주의적인 요소가 자리잡고 있으며 이와 함께 서구 자본주의적 사고를 동시에 지니고 있어 자신들의 정체성 확립에 커다란 문제점을 갖고 있다고 보인다. 그리고 이들은

자신들을 스스로 2등 국민으로 규정하고 있으며 이러한 심리적 상태는 자본주의와 사회주의 양 체제속의 현실적 부적응 상태뿐만 아니라 정치·사회구조적 측면에서 자신들이 소외되고 있다는 의식에서 비롯된다고 할 수 있다.

이와 같은 사회구조적 소외감은 통일이후에 변화된 교육제도 측면에 가장 먼저 발견될 수 있다. 과거 사회주의 정권시절 동독에는 공업학교 형태의 통일된 교육기관이 존재하였으며 교육제도면에서 서독의 수업형태와는 달리 주입식 교육으로 일관된 수동적인 수업형태였다. 세미나식을 위주로 주로 토론을 통한 학생들의 참여를 유도했던 서독식의 수업형태와는 달리 일방적으로 교사가 지식을 제공하고 학생들은 아무 비판없이 이를 받아들이는 식의 교육으로 창의적인 사고나 토론을 통한 열성적 참여는 요구되지 않는 수업형태였다. 이러한 교육형태가 통일이후 서독식의 교육제로 대체되었다. 제도적인 측면에서는 일관된 공업학교 형태에서 공업이나 직업교육을 위한 학교와 대학진학을 위주로 하는 인문계 학교로 나뉘어졌고 수업방식 또한 비판적인 사고능력과 능동적인 참여를 유도하는 방식으로 바뀌게 되었다. 이는 민주주의교육이라는 측면에서 매우 유익하며 자본주의 사회에 동독지역 청소년들을 적응시키는 데 매우 효과적인 교육방식이라고 생각되어지나 실제에 있어서는 예측과는 달리 많은 부작용과 역효과를 가져왔다. 이는 동독지역 청소년들에 익숙해 있던 많은 학교교육문화를 일거에 무너뜨리고 변화에 적응치 못한 학생들에게 과도한 요구로 받아들여졌으며 학교급우들간의 사회적 연결고리를 와해시켜 혼란과 혼돈으로 빠지게 했던 것이다.

이와 같은 자본주의에의 부적응과 갑작스러운 교육제도의 변화에서 혼돈을 겪고 있는 청소년들에게 장래에 대한 불확실에서 비롯되는 불안감은 그들에게 엄청난 스트레스를 주고 있다. 과거에는 당에서 일자리가 배정되어 학교 졸업후 취업에 대한 특별한 주의를 기울이지 않았으나 통일이 된 이후에는 직업을 얻기 위해서는 스스로가 알아서 노력을 해야 할 뿐 아니라 사회전반이 불안정한 상태에서 직업교육을 받는 기회를 얻는다는 것은 매우 어려운 일로 실질적으로 1993년 현재 동독지역의 청소년중 3분의 1이 직업교육을 받을 수 없는 상태에 놓여 있다. 더군다나 직업교육을 받은 동독의 청소년들조차 일할 자리가 없으며 이와 같은 사실은 이들이 무작정 서독지역으로 몰려드는 중요한 원인이 되어 통독후

3-4년간 동독의 청소년 전체 숫자의 5분의 1 가량, 즉, 약 5만명 가량이 감소하였다. 이런 미래에 대한 불안감은 이들을 자포자기의 상태에서 거리로 내몰아 방황하게 만드는 중요한 이유가 되고 있는 것이다.

4. 정치문화적 갈등

가. 극우화(Neo - Nazism)와 반 외국인 폭동

통일이후 옛 동독지역에서는 민족주의적인 극우 성향을 보이는 청소년들의 수가 큰폭으로 증가하고 있다. 독일에 있어서의 민족의 개념이란 언어, 전통 등의 공유를 중심으로 하는 문화적 민족개념이 아닌 생물학적, 즉 인종적 개념을 바탕으로 한 이데올로기라고 할 수 있다. 이러한 인종적 개념의 민족주의가 표출할 수 있는 가장 전형적인 특징이 바로 타인종에 대한 배타성이다. 이러한 배타성의 극단적인 형태는 히틀러 정권이 유태인과 집시를 대량학살한 사실로부터 발견된다. 이러한 타인종에 대한 배타성이 오늘날 극우주의자(Neo - Nazis)에서도 발견되어지는데, 그것이 바로 외국인에 대한 증오이다. 동독지역의 외국인들이 전체 동독주민들중 차지하는 비율이 1%임에도 불구하고 동독지역 청소년들중 50-60%가 너무나 많은 외국인이 동독지역에 거주하고 있고 이들이 일자리와 주택을 빼앗고 있으며 그들을 고국으로부터 추방시켜야 한다고 생각하고 있다. 이는 동독지역의 청소년층 내부에서 극우화 현상이 보편화되고 있음을 암시하고 있는 것이다.

동독지역의 극우화 경향은 그동안 동독사회를 지배해 온 독일사회주의 통일당의 그릇된 정책의 결과로 보아도 마땅하다. 동독정부가 이념적으로는 반 국수주의를 내세우면서도 국가관리와 통제를 위한 방법으로 나찌의 유산인 국수주의를 활용했음을 알려주는 증거이며, 이러한 동독의 정책이 오늘날 동독지역 청소년들로 하여금 과격한 극단주의적 행동을 하도록 하는 원인이 되었다는 것을 말해준다. 결국 좌익이나 우익이나 극과 극은 통하고, 공산주의적 사회주의(SED)나 국

가 사회주의(Nazi)나 다른 민족과 국가에 대한 배타적 감정을 유발시켰다는 점에서는 동일한 셈이다. 동독정부는 언론의 통제와 더불어 인간의 내면세계를 함께 닫아 버리고 그 위에 거짓과 과장으로 가득찬 선전들만으로 뒤덮어 버린 것이다. 따라서 '독일 사회주의 통일당(SED)'은 오랜동안 막스·레닌적 이데올로기를 주입하기에 심혈을 기울여 전체 동독인 중 일곱명에 한명 꼴로 당원을 확보하는 성과를 내기는 했지만, 그는 막스·레닌주의적인 세계관으로 무장된 인간이 아니라 허무주의적이고 무관심하며 철저히 세속화된 인간을 만들어낸 것에 불과했다는 것이다.

게다가 더 큰 문제는 통일후 아무도 이러한 정신적 문제에 관심을 기울이고 있지 않다는 데 있다. 그저 사람들은 '어떻게 하면 빨리 돈을 벌 수 있는가', '내 일자리를 어떻게 하면 지킬 수 있는가'에만 관심을 기울이고 있을 뿐 정신적인 문제에는 관심을 기울이지 않고 있으며 아무도 심사숙고하고 자성하려고 하지 않는다는 것이다. 그러므로 동독 청소년들의 극단적 행동경향은 결국 획일주의와 경직된 사고방식으로 강압적 주입식 교육을 구 동독정권으로부터 받은 이들이 민주와 자유, 다양성과 공존이라는 새로운 가치관에 적응하지 못하고, 자신의 상대적 열등감과 무력감을 이겨내지 못하여 타인, 타민족에 대한 분노로 표현하고 있다고 보아야 할 것이다. 그리고 앞으로도 구 동독지역에서 이와 같은 극단적인 세력들은 결코 쉽게 사그러들지 않을 것이다. 왜냐하면 통일전까지만 하더라도 세력을 점차 잃어가던 서독지역의 극단적인 활동 단체들이 이들 동독지역의 희망을 잃은 청년들을 유혹하여 세력을 키워 나가고 있고 일부 서독지역의 주민들까지도 이들의 과격한 행동에 동조하기 시작했기 때문에 더욱 그 위험성이 커가고 있는 것이다.

나. 이념의 양극화

독일의 내적 통합을 저해하는 정치문화의 혼란상태는 갑작스러운 체제의 붕괴를 경험한 동독지역뿐 아니라 서독지역에서도 나타난다. 비록 통일이 서독체제 중심으로 이루어졌음에도 과거 서독사회의 정체성을 부여했던 바탕이 통일로 말

미암아 흔들리게 된 것이다. 서독은 예외적으로 국가공동체의 정체성 기반을 민족의식에서 찾지 않았다. 오히려 2차 세계대전 이후 나찌의 과오에 대해 철저히 반성한다는 태도에서 민족주의를 금기시해 왔다. 실제로 서독인들의 민족적 자긍심은 서유럽국가들 중에 가장 낮은 수치를 보였다. 그럼에도 불구하고 70% 이상의 서독국민들로 하여금 독일인이라는 사실에 대한 긍지와 애국심을 느끼게 만든 것은 다름 아닌 서독의 눈부신 경제발전 및 복지정책의 성과와 민주주의적 가치를 구현하는 안정된 헌법적 질서에 대한 국민적 합의였다. 따라서 통일이후 통일비용으로 인한 경제적 어려움과 헌법적 합의의 붕괴현상이 대두되면서 구서독주민들의 정체성 기반이 흔들리는 것은 당연한 일이 아닐 수 없다. 이러한 국민적 합의의 정체성이 붕괴현상을 보이기 시작한 것은 선거에 의한 정당구조의 변화에서부터이다. 2차 대전이후 독일은 기민당(C여), 사민당(SPD), 자민당(F.D.P.) 3당 중심의 정치구도를 이루어 왔으나, 이러한 구도는 1989년 이후 변화하기 시작했다. 이러한 변화는 제3당의 지위를 꾸준히 누려왔던 독일 자유민주당(F.D.P.)의 퇴보와 녹색당(Die Grüne), 독일 사회당(PDS), 그리고 극우 정당인 공화주의자(Rep.)의 약진에서 비롯되었다. 그중 가장 약진이 두드러진 경우는 공화주의자(Rep.)로 대표되는 극우 정당들이라고 할 수 있는데, 이들 극우 정당들의 약진은 동독지역뿐만 아니라, 서독지역에서도 두드러지게 관찰되어진다. 즉 이는 동독이든 서독이든 통일이라는 정치·경제·사회적 변화가 독일인들의 정치의식에 많은 변화를 초래했음을 알 수 있다. 통일전, 즉 1989년 전반전까지 공화주의자(Rep.)를 선택한 이들의 사회적 신분을 살펴 보면 자영업자, 그중 특히 농업에 종사하는 이들의 수가 압도적으로 많으며, 그 이외에 고위 공무원, 기업 중견간부 등이 주요 지지기반을 형성하고 있음을 알 수 있는데, 이러한 지지기반은 통일이후 커다란 변화를 보이게 된다. 즉, 1989년 하반기 이후부터 이들 극우 정당의 지지기반은 대부분 전문, 혹은 단순 노동자 계층으로 변하게 되었다. 이러한 변화는 통일이 야기시킨 경제적 불안정과 심리적 불안감이 극우 정당의 대두에 중요한 요인이 되었음을 짐작케 하는 대목이라고 말할 수 있다. 즉, 통일이전의 극우 성향의 유권자는 대부분 이념적 성향에 의해 선택을 했던 반면, 통일 이후는 노동자 계층과 같이 상대적으로 교육수준이 낮고, 따라서 이념이 행동에 크게 영향을 미

치지 못하는 계층이 주된 극우정당의 지지기반이 된다는 사실은 이념이외의 직접적인 사회·경제적 요인이 극우 유권자들에게 영향을 미친다고 유추할 수 있다는 것이다. 이러한 추세, 즉 통일에 의해 야기된 경제적 사회적 불안요인이 극우정당의 지지기반 확산에 결정적인 역할을 했다는 설명은 이들 극우정당들이 통일의 후유증을 상대적으로 덜 받은 서독지역보다 통일후유증에 시달리고 있는 동독지역에서 보다 두드러진 신장세를 보이고 있다는 사실에서도 뒷받침되어질 수 있다. 하지만 1989년 이후의 선거결과를 주목하면, 동서독간에 차이가 점차 나타난다는 사실을 알 수 있다. 즉, 서독지역에서는 통일 직후 한때 10%선에 육박하던 극우정당의 지지도가 급격하게 낮아지는 반면, 동독지역에서는 그 지지도가 상승세를 보이고 있다는 점이다. 이는 서독지역은 통일의 여파를 어느 정도 극복해서 사회 경제적으로 상대적 안정을 되찾은 반면, 동독지역은 통일이후 아직도 새로운 체제에로의 적응이 되지 않았다는 점을 시사해 준다고 말할 수 있다.

이러한 극우 정당의 대두 이외에 동독 선거의 또하나의 특징은 가장 좌파적 성격을 띠고 있는 독일사회당(PDS)의 대두이다. 독일사회당(PDS)은 그 전신이 구 사회주의 동독정권의 집권여당이었던 사회주의 통일당 (Sozialistische Einheitspartei, 약칭 : SED)이다. 독일 통일이후 일반적 예상으로는 동독주민들이 구 사회주의 정권에 식상하고 있었으므로 구 사회주의 정권 집권여당의 후신이며, 가장 좌파적 성격을 띤 독일사회당(PDS)의 호응도는 매우 저조하리라고 예측했었다. 하지만 독일 사회당은 이러한 예측을 뒤엎고 1990년 실시된 동독지역 주의회 선거들에서 놀라운 득표율을 기록했다. 독일사회당은 그 이후 급성장을 기록, 1994년 동독지역에서 실시된 주의회선거들의 결과, 평균적으로 20% 정도의 지지를 획득, 제3당으로서의 위치를 공고히 했다. 독일사회당의 비약적 도약에 대한 우려는 단지 이 정당이 구 동독공산당의 후신이라는 점에서뿐만 아니라 구 동독지역에서 사회주의에 대한 신념이 결코 사라지지 않았으며 동독지역 주민들은 시간이 흐를수록 자유보다 평등이 더욱 중요한 가치라고 생각하는 추세를 보인다는 데 있다. 한 설문에 의하면 “사회주의는 좋은 이념이며 단지 시행상의 잘못이 있었다”라는 설문문에 대해 매년 반복적으로 조사한 결과 구 동독지역 주민의 약 60% 정도가 변함없이 ‘그렇다’고 대답한다. 또한 통일당시 동독주민들의 46%는 자유를, 43%는

평등을 더욱 중요한 가치로 생각한 데 반하여, 1992년의 설문조사에 의하면 35%가 자유를, 53%가 평등을 더욱 중요시했다.

최근의 독일의 여러 선거의 결과를 토대로 밝혀낼 수 있는 사실은 통일후 동독 지역에서는 이념적 양극화현상이 서독지역보다 두드러지게 나타난다는 점이다. 즉, 동독지역의 지식인 계층은 자신들의 새로운 체제에 대한 불신과 불만을 좌파 정당에 호소함으로써 해결하려고 하고, 단순 노동자들과 같은 교육수준이 낮은 계층은 극우 정당에 자신들의 미래를 담보하려는 경향이 나타나 이념적 양극화 현상이 나타난다는 점이다. 비록 대부분의 동독지역에서 극우 정당은 제4당의 수준에 머물러 있고, 극좌 경향을 띠고 있는 독일사회당은 제3당의 수준에 처해 있지만, 독일의 그 동안의 안정적이고 변화없는 정치행태를 볼 때, 이러한 변화는 주목할 가치가 충분히 있다고 여겨진다. 결론적으로 독일의 통일은 동독지역에서의 이념의 양극화현상을 초래했다고 말할 수 있는데, 이러한 현상의 주요한 원인은 바로 사회·경제·문화적 갈등이라고 말할 수 있다.

III. 사회·문화적 갈등의 배경

1. 서독의 분단질서관리정책

독일이 통일된 후 지금까지도 사회·문화적 갈등을 일으키는 주요요인은 오랜 분단시기에 형성되어 온 가치관의 차이와 그에 비롯된 상호편견, 통합과정과 통일이후에 표출되고 있는 사회·경제적 및 심리적 불안감 등이 서로 복합적으로 얽혀서 문제를 야기시키고 있는 것이다. 특히 분단상황하의 동서독에서 각각 만들어져 구조화된 정치·사회적 문제는 통일후 동서독 지역민들의 내적 통합을 이루는 데 매우 큰 걸림돌이 되고 있다. 동독정권의 붕괴와 급속한 통일의 이면에는 서독의 분단질서관리정책이 매우 크게 자리잡고 있다. 궁극적으로 통일환경의 조성, 즉 통일의 조건을 하나씩 만들어 나간다는 의미를 가진 서독의 분단질

서관리정책은 내독관계, 서독국내, 그리고 유럽질서의 각 차원을 포괄하며, 내용이나 실천면에서 세 차원이 삼위일체적인 밀접한 상관관계를 맺는 형태로 이루어진 것이다. 즉 효율적인 분단질서관리정책으로 외적으로는 독일문제에 대한 전승 4대국 유보권 포기가 가능했으며 내적으로는 동독정권의 붕괴를 이끌어낼 수 있었던 것이다.

그러나 분단질서관리정책은 통일이후 내적 통합문제를 초래할 수밖에 없는 구조적 한계를 가지고 있었다. 통일을 향한 최적의 조건을 창출하기 위해서 서독에게 요구되는 바는 역사적 과오에 대한 철저한 반성이었다. 즉 민주주의와 시장경제체제의 확립을 통하여 서구체제에 확실히 편입되고, 이를 바탕으로 긴장완화와 상호협조를 통한 유럽분단의 극복과 중국에는 독일이 범유럽체제의 유익한 일원으로 인정받는 것이 통일을 향한 선결과제였다. 이러한 근대화 과정에서 서독의 민족주의적 의식은 배제되었을 뿐아니라 심지어 금기시되었다. 탈민족주의에 역점을 둔 민주주의교육과 시민정치교육은 1960년대말과 1970년대초의 산업화와 더불어 시작되어 사회적 가치체제의 대변혁을 가져왔다. 새로운 정치 및 사회문화가치의 다양화는 자유와 민주주의의 강조뿐 아니라 환경운동, 여성해방운동, 풀뿌리민주주의운동, 평화운동 등의 신사회운동을 사회전반에 걸쳐 광범위하게 확산시켰으며 이는 근대적 의미의 민족국가에 대한 의지를 더욱 퇴색시켰다. 포스트 모던 내지 탈민족주의적 정치·사회문화는 특히 청소년들에게 깊이 내면화되었다. 통일이전 분단의식에 대한 조사결과에 따르면 젊은 세대에 속할수록 동독을 외국으로 간주하며, 동독주민들을 같은 민족으로 취급하지 않는 경향이 높다. 이러한 경향은 통일이후 서독지역에서 통일에 대한 불만이 청소년층에서 상대적으로 높다는 사실과 직결된다. 물론 불만을 표출하는 청소년들이 절대다수는 아니지만, 이들은 애초 통일에 대해서 무관심하다가 통일로 인해 야기된 사회보장, 경제적 불안, 장래 직업문제 등의 문제들에 직면하면서 매우 감정적인 반응을 드러내고 있다. 분단시기 서독에서 민족의식이 강조되는 정치·사회문화는 공식화되기 어려웠으며, 만약 그러한 것이 가능했다면, 독일통일은 아마도 지금과 같이 실현되기 힘들었을 것이다. 이러한 점에서 분단질서관리정책의 근간이 되었던 정치·사회문화의 한 특징이 통일이후 독일사회의 내적 통합에 걸림돌로 작

용하고 있다는 점은 매우 이율배반적이라 아니할 수 없다.

2. 동독 정치문화의 이중성

1965년에 새로 제정된 교육법에 의하여 동독인들은 유아원에서 대학에 이르기까지 마르크스·레닌주의적 본보기와 국가권력의 행정 절차를 기반으로 한 획일적이고 사회주의적인 교육을 받아 왔다. 동독의 교육 제도는 단지 새로운 의식을 만들어 내려고 한 것이 아니라 아주 새로운 인간을 만들려고 하였다. 즉 인간을 혁명분자로, 또한 당과 당의 명령에 절대 복종하는 기계적인 인간을 만들어 내려고 한 것이다. 따라서 당성(parteilichkeit)은 가장 중요한 교육 목표중의 하나였다. 당국가적 체제하에서 개인적, 집단적, 사회적 가치와 이익은 항상 당의 기본원칙과 목표에 부합되어야만 하였으며 그렇지 못한 경우에는 철저히 국가의 통제를 받아야 했다. 당 독재지배체제하에서 개개인들은 심적 육체적으로 일방적인 적응을 강요받았으며 당이 요구하는 규율, 질서, 의무감에 눌러 자신들의 심리적 기본욕구를 충족시키는 데 한계를 가졌다. 이러한 체제로 인해 동독지역민들은 사회심리적 좌절감과 불안감, 자결성 부족, 고립감 등으로 생계유지와 주변의 일상생활에만 침잠하는 경향을 보였으며 정치적 소외를 체념적으로 받아들이며 수동적인 삶을 살아 왔다. 이러한 동독정권의 사회주의체제 기반의 확립과정에서 동독주민들은 공적 생활에서 강요되는 사회주의적 가치에 익숙해져 가기는 하였으나 전적으로 동화되지는 않았다. 정치적 참여의 기회박탈과 억압과 통제로 일관된 공적 생활에서 탈피하려는 경향이 사회생활 여러 곳에서 나타났으며 이는 공적 가치와 유리된 독일의 전통적 맥락에 부합되어 가족이나 친지들 사이에서 독일의 전통적 미덕인 친숙함, 이웃사랑, 정확성, 청결 근검 등이 여전히 중요한 가치로 여겨졌다.

1970년대부터 본격화된, 동독정권의 근대화 전략에 의거한 체제 발전정책은 사회구조변화를 야기시켰으며 그에 따라 문화적 이중화는 더욱 가속화되었다. 사회적 영역의 문화는 자유와 자본주의적 소비문화에 대한 동경으로 특징을 지을 수

있다. 동독주민들이 서독체제에 대한 정보를 많이 접할수록 그러한 경향은 심화되었다. 특히 1980년대 중반 소련의 개혁 여파로 인하여 자신들이 동경하는 바를 실현시킬 수 있는 가능성이 높아지면서 주민들의 체제저항의지도 증대되었다. 결국 개혁을 고집스럽게 거부하는 동독정권의 태도에 더 이상 참을 수 없는 동독주민들의 서독이주 신청이 급증하였다. 그러나 동독정권이 이를 받아들이지 않음으로써 1989년 여름 본격적인 대탈출이 시작되었고, 그 여파로 '숨을 쉬기 위한 공기'를 요구하는 주민들의 시위는 마침내 '10월 혁명'으로 이어졌다. 그런데 문제는 동독주민들의 통일의지가 진정한 민족의식의 발로라기보다 주민들의 동독체제에 대한 혐오와 동경해 오던 자유와 물질적 풍요를 서독에서 얻을 수 있다는 막연한 희망에 기인했다는 점이다. 동독주민들은 분단체제 속에서 형성되었던 생활양식의 차이가 가져다 줄 문제에 대해 결코 깊이 생각하지 않았다. 지난 40여년간 익숙해왔던 삶의 양식과 사회심리적 왜곡상태를 스스로 해결할 수 있는 방법이나 시간적 여유를 갖지 못한 채 갑작스럽게 새로운 환경에 뛰어든 동독주민들이 새로운 체제에 금방 적응할 수 있거란 거의 불가능하며, 오히려 적응과정에서 또 다른 문제가 야기될 수 있는 여지가 충분히 존재했다.

3. 양독간의 문화교류

독일통일전 이미 양독간에는 인적·물적 교류가 매우 활발하였음에도 통일이후 동서독간의 사회문화적 이질성 극복을 이루기에는 역부족이었던 것 같다. 동서독간에 이루어졌던 인적 교류는 규모 면에서 방대할 뿐만 아니라, 시간적으로도 분단초기부터 지속적으로 -비록 동독측의 끊임없는 제한조치가 있었지만- 이루어졌다. 인적 교류의 규모나 내용은 동서독간의 정치적 관계에 따라 변화를 보여왔다. 1950년대 비교적 자유로웠던 인적 교류는 베를린장벽이 생기면서 제한되었다. 이후 동독에서 서독으로의 여행자 수는 매년 약 100만, 서독에서 동독으로의 약 150만에서 250만 정도였다. 그러나 1972년 기본조약의 체결이후 여행자 수는 급증하였다. 동독으로 여행한 서독주민의 수는 매년 500만에서 750만 정도

로 추산되며, 동독주민의 서독여행은 1970년대 평균 130만, 1980년대 중반까지 약 160만, 이후에는 200만을 넘는 점진적 증가추세를 보였다. 여기에서 주목할 부분은 여행자의 성격과 구성에 있어서 초기에는 연금수혜자에 한해서 서독방문이 이루어졌으나 '80년대 중반이후부터는 친인척뿐 아니라 청소년 교류가 본격적으로 시작되면서 비연금수혜자가 차지하는 비율이 증대되었다는 것이다.

문화, 예술 분야의 교류는 공식적으로 1986년 양독간의 문화협정 체결이후 이루어졌으나 비공식적으로는 인적 교류의 틀속에서 이미 이루어지고 있었으며 삶의 양식과 관련된 모든 면에서 인간의 생각이나 행동이 보다 구체적으로 반영되는 문학작품의 경우도 지속적 교류가 있어서 비록 서독작품의 경우는 제한되었지만 동독작품은 서독에서 출판되어 동독의 생활을 엿볼 수 있는 중요한 자료가 되기도 하였다. 그러나 사실상 동독정권은 문화·예술교류가 체제유지에 미칠 파장을 우려하여 매우 제한적인 형태에서 교류를 허용하였다.

전자매체의 교류는 양독간의 생활을 보고 이해하는 데 보다 많은 역할을 했다. 서독인들의 동독방송 청취에 비해 동독인들은 서독방송을 즐겨 시청했으며 '70년대 들어 서독방송의 청취에 대한 통제가 완화되고 방영방식의 차이가 극복되면서 '80년대에는 서독방송의 가시청지역에서 수상기를 가진 동독인구의 약 90%가 서독방송을 시청하였으며 전동독지역의 99%가 서독 TV의 가시청 지역이었다.

이상의 인적·문화예술·방송교류에도 불구하고 문화적 이질성문제는 통일독일의 사회에서 크게 부각되고 있으며 교류의 이질화 극복에 기여한 정도는 매우 제한적이었다. 표면적으로 방대한 교류가 있었음에도 불구하고 실제로는 커다란 영향을 끼치지 못한 이유는 교류의 형태와 질 그리고 내용면에 문제가 있었던 것이다. 첫째, 문화교류의 일방적인 형태, 즉 동독정권은 체제유지에 필요한 범위 내에서 양독간의 교류를 허용함으로써 문화적 이질성극복을 위해서 요구되는 균형적인 상호이해의 폭은 넓지 못했다. 둘째, 동독정권이 인적 교류 등에 있어서 연금수혜자로 국한시키는 등 교류의 질적 차원에서 문제가 있었다. 비록 '80년대 후반 서독여행을 대폭 자유화하였지만 이는 통일의 시기에 비추어 너무 늦게 이루어져 비록 교류확대가 통일을 촉진시키는 요인이 되었음은 분명하지만 문화적 이질성의 극복에 사실상 큰 영향력을 발휘하기에는 시간적으로 너무 짧았다. 셋

재, 방송교류에 있어서 그 내용에 많은 문제가 제기되고 있다. 비록 방송이 동독민들에게 소비자사회에 대한 매력을 심어 주었고 정치적 사건들에 대한 정보를 제공하였으며 언론의 자유에 대한 부러움을 유발시켰으나 서구 산업사회와 자유시장경제 체제속의 어두운 면이 여과없이 방송됨으로써 문화적 동질화측면에서의 직접적 영향력은 그리 높지 않았던 것으로 나타났다.

4. 급속한 체제 흡수적 통일

독일의 통일과정은 통일이후에 여러 가지 문제를 야기시킨 원인이 되고 있다. 갑작스러운 동독의 붕괴와 서독주도의 체제 흡수적 형태의 통일은 통일이 가져다 줄 여러 가지 상황에 대비할 만큼의 여유를 주지 못했으며 점차 밀려오는 상황에 적절히 대처해 나갈 체계적 계획도 갖고 있지 못했다. 이러한 급속한 체제 흡수적 통일은 많은 사람들의 우려와 함께 정치, 경제, 사회, 문화 각 부분에서 수많은 문제를 야기시켰으며 그 문제들이 복합적으로 얽혀서 현실로 나타나는 것이 바로 내적 통합의 어려움의 결과이다. 통일전 양독지역의 주민들은 통일이후 파생될 많은 문제점들에 대하여 그리 심각하게 생각하지 않고 통일이후의 막연한 밝은 장래만을 생각하였다. 그러나 아무런 마음의 준비도 없이 오랜 분단시기에 생성되었던 이질적 삶의 양식과 가치관의 차이를 포용할 만한 마음의 여유도 없이 나타난 통일의 결과에 불만이 증폭되는 것은 당연한 일이 아닐 수 없다. 특히 통일비용 마련을 위해 불가피하게 된 사회보장비의 감축으로 인한 계층간에 불균형이 야기되면서 서독의 중간 및 중하층을 중심으로 터져 나오는 불만은 그렇지 않아도 민족적 정체성이 취약한 정치 및 사회문화에 익숙해 왔던 서독인들에게는 직접적이며 실질적인 문제가 되어 동독인들에게 부정적인 인식을 갖게 하였다.

급속한 체제 흡수적 통일은 동독지역민들에게 더욱 큰 문제를 안겨주었다. 1989년 10월의 평화적 혁명은 비록 그것이 공산지배에 항거한 정치적 투쟁은 아니었지만 권위적이고 억압적인 사회구조와 경제의 실패를 가져 온 구동독체제를

일거에 무너뜨리고 서독으로의 흡수통일을 가져온 기반이 되었다. 그러나 그들이 이루어낸 통일은 내적 민주화의 과정을 통해 구체제하에서 형성되었던 정치·사회문화 및 사회심리적 구조를 극복하기 위하여 엄청난 노력과 어려움이 뒤따름에도 불구하고 그들이 얻은 자유에 뒤따르는 책임에 대해서는 심각하게 생각하지 않았다. 그들은 오로지 서독인들과 같이 자유를 누리며 잘 살 수 있다는 막연한 핑크빛 장래에 대한 동경과 물질적 풍요, 허황된 자유의 충족으로 문제가 해결될 수 있다고 생각하였다. 즉 동독주민들은 통일후 이루어내야 할 민주화과정의 어려움은 회피하고 서독이 40여년간 애써 이루어 놓은 것을 단시간내에 쉽게 얻으려는 생각을 가졌으며 이는 내적통합의 근본적인 문제의 해결에는 전혀 도움이 되지 못했다.

체제흡수적 형태의 통일에 따라 구동독지역민들의 서독체제로의 동화가 강요되는 상황에서 독일의 내적 통합을 이루기 위해서는 사회적 가치의 공유화나 이질화된 생활양식의 수렴화 등의 구 동서독 사회의 공동의 노력이 절실히 요구된다. 사회적, 물질적 가치면에서 우월한 입장에 서 있는 서독지역 주민들에게는 '나눔을 통한 분단의 극복'에 대한 마음의 자세가 필요하며 동독지역민들에게는 문화적 심리적 과거청산 노력이 필요하다. 그러나 독특한 역사적 경험으로 말미암아 독일은 통일이 실현되었음에도 불구하고 민족의식을 바탕으로 하는 공동체적 응집력의 필요성에 대하여 공감대를 찾지 못하고 있다.

혹자는 통일독일의 정체성을 구태의연한 민족의식에서 찾는 것을 탈피하여 과거와 단절된 열려진 미래를 향한 태도를 가질 필요가 있으며, 이와 관련하여 진정한 통합을 위해서 동질성의 요구를 포기해야 한다고 주장한다. 이에 반해 중도우파적 정치성향을 지닌 자들은 공동체적 기반으로서의 민족의식과 역사적 과오에 연결되는 민족국가 재건을 구분하면서 민족의식의 중요성과 필연성을 강조한다. 내적 통합의 극복이라는 과제를 실현시키기 위해서 무엇보다 민족적 유대감의 증대가 요구된다는 것이다. 독일정부는 경제성장과 생활의 질적 향상, 교육을 통한 가치의 동질화, 올바른 역사관의 정립, 동서독지역간의 상호이해를 위한 교류 프로그램 등을 통해 통합노력을 배가하고 있다.

물론 그 결과는 단기간 내에 나타날 수 있는 성격의 것은 아니지만, 여기서 문

제는 그러한 통합노력이 얼마나 효율적이며 긍정적인 결과를 가져올 수 있는가 하는 것이다. 이를 위해서 통일독일의 공동체유지를 위한 구심력을 찾는 것이 현재 가장 시급하고 중요한 것이 아닐 수 없다.

IV. 독일의 경험과 남북한 사회문화 통합

1. 사회문화 통합의 의의

독일의 통일은 우리에게 한편으로는 부풀어 오르는 기대감과 다른 한편으로는 깊은 우려감을 동시에 주었다. 제2차 대전이후 양대 이데올로기 속에서 우리와 마찬가지로 분단의 역사를 가졌던 독일이 통일됨으로써 우리에게도 통일이 멀지 않았다는 기대감을 준 것은 사실이지만 다른 한편으로는 반세기 가까이 상이한 체제하에서 형성된 문화적 이질성을 극복하기란 매우 힘들다는 사실을 분명히 보여 주었다. 통일을 대비한 준비와 통일이후의 한국사회를 겨냥한 다양한 연구가 필수적인 우리에게 독일과 같은 시행착오를 피할 수 있는 길을 찾는 일은 매우 중요하다. 독일경험은 앞으로의 남북한 통일과정에서 출현될 수 있는 사회문화적 갈등에 대비한 사회문화적 통합대책이 범정부적 차원, 범사회적 차원에서 긴급하게 수립되어야 함을 시사하여 주는 것이다. 독일 사례들에 비추어 남북한 주민들의 사회문화적 통합, 아울러 사회문화적 통합대책의 수립은 다음과 같은 의의를 지니는 것으로 평가될 수 있다.

첫째, 사회문화적 통합은 분단의 완전한 극복과 통일의 실제적 완결로서 '남북한 사회문화적 공동체의 형성'이라는 의의를 지닌다. 사회문화적 통합대책이 미비하였던 독일의 사례에서 정치적·경제적 통합이란 통일공동체 형성을 위한 필요조건일 뿐 이의 충족조건이 될 수 없음을 시사받을 수 있다. 이는 곧 통일의 궁극적인 과제가 경제적·정치적으로뿐 아니라 사회문화적으로 통합된 민족공동체의 형성이라는 점에서 사회문화적 통합은 궁극적인 통일과정의 목표임을 시사

하여 준다. 따라서 사회문화적 통합대책의 수립은 통일에 대한 전체적인 전망을 마련하는 것이자, 통일국가의 사회발전기반을 조성한다는 점에서 중요한 의의를 지니는 것이다.

둘째, 사회문화적 통합은 실용적 차원으로 볼 때 통일과정에서 제기되는 통일 후유증을 감소시키는 의의를 지닌다. 동서독 통합과정에서 자본주의 시장경제체제의 경쟁 및 경제성의 원리에 대한 인식의 부재가 국영기업들의 파산과 대규모의 실업을 초래하여 엄청난 통일비용의 소요를 필요로 하였다는 점에 비추어 이질화된 사회체제의 사회문화적 통합은 통일과정에서의 경제적 후유증을 최소화하는 중요한 기제라는 의의를 지닌다. 사회문화적 통합은 또한 통일이후 장미빛 미래에 대한 과대한 환상을 불식시키고 새로운 사회체제의 원리와 사회문화적 특성을 인식시켜 통일된 사회체제에 대한 사회적 적응을 촉진시킬 것이다. 따라서 자칫 사회문화적 충격으로 야기될 수 있는 사회적 정치적 갈등에서 비롯될 통일 후유증을 최소화하는 기반이라는 점에서도 이는 주목되어야 할 것이다.

셋째, 사회문화적 통합은 통일이전 단계에서 정치적·경제적 통합의 논의들을 진전시킬 수 있는 주요한 기제라는 점에서 전술적 의의를 지닌다. 이러한 측면에 비추어 본다면 사회통합의 과제는 통일과정에서 혹은 통일이후의 문제라기보다는 오히려 통일과정 전반에 걸친 문제라 할 수 있다. 동서독의 통일은 베를린 장벽의 붕괴로 일순간 성취된 것이라기보다는 분단이후 끊임없이 지속되어 온 동서독간의 사회문화적 통합노력의 결실로 평가된다. 물론 이러한 사회문화적 통합과정이 양 체제에 대한 표피적인 이해로 통일이후 오히려 사회문화적 갈등을 증폭시킨 측면이 있음에도 불구하고 인적 교류와 더불어 교통, 체신, 매스컴 등을 통한 사회문화의 전파는 경제적·정치적 통합 수준을 진전시키는 주요한 기반이었던 것으로 평가된다. 이는 또한 동서독 주민들간 심리적 분단을 무너뜨림으로써 분단극복과 통일의 기반을 조성시키는 데 주요하게 작용한 것으로 평가된다. 이러한 점에 비추어 사회문화적 통합대책의 수립과 이의 추진은 통일과정에 대비한 측면에서뿐 아니라 통일이전 단계에서의 통일과정의 진전, 즉 군사적·정치적·경제적 통합의 진전을 위한 주요한 기제로 작용할 수 있다는 점에서 주목되어야 할 것이다.

2. 사회문화 통합의 방향

남북한의 사회문화통합은 통일과정에서 발생하는 갈등과 사회문제를 어떻게 최소화할 것인가에 대한 사전의 철저한 연구와 준비가 요구되며 이를 위한 대책은 통일준비의 중심적인 내용이 되어야 한다. 통일과정과 통일이후에 발생하리라 예상되는 사회문화적 갈등을 최소화하기 위한 대책의 방향은 다음의 네가지로 정리될 수 있다.

첫째로 통일대책은 특정국민이나 특정기관만의 준비만으로는 불가능하며 범국가적 그리고 범국민적 차원에서 추진되어야 한다. 왜냐하면 통일의 과정은 단순히 남한과 북한 두 정부의 합의에 의한 정치적, 지역적 통합만으로 완성되는 것이 아니기 때문이다. 궁극적 통합은 지난 50여년간 상이한 체제에서 살아오으로써 이질화된 남한과 북한 두 주민들의 의식·문화 생활방식이 하나로 통합될 때 이룩되는 것이다. 그러므로 궁극적인 통일의 완성은 상당한 시간을 필요로 하며, 그러한 과정에서 모든 국민의 희생과 참여가 요구된다. 더욱이 현재의 한반도 정세를 볼 때, 독일의 통일과정과 같이 갑작스레 통일이 이루어질 가능성을 결코 배제할 수 없으며, 그럴 경우 통일에 따른 사회문제는 특정국민이나 특정기관의 노력만으로는 해결 불가능할 것이다. 그런 점에서 통일공동체를 만들기 위한 준비는 모든 국민, 모든 행정기관이 함께 노력해야 할 사안이라고 하겠다. 특히 통일을 준비하는 현재의 시점에서 모든 국민이 통일에 따르는 사회적 영향에 대한 이해와 통일과정에서 파생되는 사회적 부담을 공유하겠다는 인식을 갖는 것은 매우 중요하다. 단기적으로 통일은 남한주민에게 물질적 이득보다는 물질적 손실이라고 생각되는 부분이 더 클 것이며, 따라서 이에 대한 국민들의 이해와 협조 없이 통일에 따른 사회적 혼란의 극복은 힘들 것이다. 또한 장기적인 과제인 남북한 주민의 사회적·심리적 통합의 달성 역시 남한주민 모두가 북한주민들을 동포애로 포용하려 할 때 가능하다고 하겠다.

둘째로 사회문화적 통합의 추진은 점진적이고 민주적인 방식으로 추진되어야 한다. 사회문화적 통합은 정치제도나 경제제도의 통합과는 달리 상당한 시간과

노력이 요구된다. 그러므로 남북한주민의 사회문화적 통합은 단기간내에 이루어질 수 있는 사안이 아니다. 이는 독일의 통일과정에서도 확인된다. 동서독은 남북한보다 방송 및 인적교류 등의 측면에서 훨씬 더 빈번하였음에도 불구하고 동서독 주민간의 심리적·문화적 이질감은 통일된 지 5년이 지난 현재에도 쉽게 해소되지 않고 있다. 여권대 남북한 주민간의 사회통합은 단기간으로 또는 일회적인 차원의 대책을 통해 이루어질 수 있는 사안이 아니며, 점진적으로 지속적으로 추진되어야 할 사안이라고 하겠다. 또한 민주적인 방식으로 추진되어야 할 것이다. 기존 북한체제의 획일성, 위로부터의 강제적인 정책추진 등을 고려할 때 사회통합을 위한 정책추진이 강제적이고 일방적일 경우 북한주민들의 거부감과 심리적 좌절감은 더욱 커질 수 있다. 그러므로 불가피하게 강제적인 방식의 추진이 필요할 수도 있지만 사회문화적 통합을 위한 정책추진은 기본적으로 민주적인 절차와 방식으로 추진되는 것이 바람직하다 하겠다.

셋째로 사회문화적 통합의 과정은 경제적 사회복지제도적 차원의 대책이 마련되어야 한다. 아무리 적절한 문화적, 심리적인 대책이 추진될지라도 물질적 기반에서 두 주민간의 현격한 격차가 존재할 때 그러한 대책은 효과적일 수 없다. 통일의 과정이 급격히 이루어질 때 현재와 같은 남북한 주민간의 소득 및 재산상의 격차는 불가피하고, 더구나 북한체제가 급격히 붕괴될 때 북한주민들의 물질적 생활기반은 급속히 붕괴될 가능성마저 있다. 그런 점에서 통일과정에서 남한으로 이동하는 이주민 및 통일이후의 북한주민들의 최소한의 생활을 유지할 수 있도록 경제적, 사회복지제도적 차원의 대책 마련은 더없이 중요하다 하겠다. 또한 자본주의와 극단적으로 상이한 체제인 사회주의에서 장기간 살아온 북한주민들이 통일과정 및 통일이후에 자본주의적 생활방식에 적응하는 것은 쉽지 않을 것이다. 독일의 통일과정에서 다수의 동독민들은 통일독일사회에 적응하지 못하고 심리적, 문화적 부적응을 표출하기도 하고 있듯이 우리의 통일과정에서도 그러한 심리적, 문화적 부적응 현상의 발생은 불가피할 것이다.

마지막으로 사회문화적 통합은 단순히 이질성의 극복과 동질성의 회복뿐만 아니라 동질성의 창조를 의미해야 한다. 동질성의 창조란 객관적 역사인식을 바탕으로 긍정적인 미래상의 정립, 즉 더 나은 미래사회를 지향하는 바람직한 통일

한국의 미래상과 이에 걸맞는 통일문화를 상징하고 이를 실현시키려는 노력이 필수적으로 따라야 하는 것이다. 그러나 이를 특정한 미래상이나 규범적으로 틀지워진 통일문화의 창출에만 매달리려고 자칫 잘못 이해하면 현실과 괴리된 이상적 차원에 머물고 말 위험성을 가지게 된다. 통일문화는 미래를 향해 열려 있으며 최소한의 규범성조차 배제되어서는 안된다는 의미로서 통일한국의 효율적인 사회통합에 필요한 가치의 추구는 매우 중요하며 여기에는 인류의 보편적 가치와 시대정신이 반드시 반영되어야 한다. 이러한 의미에서 통일문화는 평화, 복지 그리고 자유와 평등을 보장하는 민주주의적 가치의 실현과 결코 분리해서 생각할 수 없는 것이다.

< 참 고 문 헌 >

- 김문환, “통독의 경험과 한국통일… 문화·교육적 측면”, 「통일논총」, 민주평화통일자문회의, 1995.
- 김상균, “남북한 사회·문화공동체 형성방안”, 「정책연구」, 민주평화통일자문회의 자료집, 1996.
- 김학성, “독일사례를 통해 본 문화적 이질성 극복 방향”, 「통일문화와 민족공동체 건설」, 민족통일연구원, 1994.
- 노승우, “다가온 통일, 어떻게 맞이할 것인가 ; 민족통일문화의 정립과 발전방안”, 「개혁시대의 논리와 통일」, 전예원, 1994.
- 신 율, “독일통일에 나타난 동독주민의 문화적 갈등과 그 해소방안 연구”, 「통일과 북한 사회문화」, 민족통일연구원, 1996.
- 이민수, “통일한국의 가치지향과 사회윤리”, 「바람직한 통일문화」, 민족통일연구원, 1997.
- 조혜정, “남북통일의 문화적 차원 : ‘북조선’과 ‘남한’의 문화적 동질성·이질성 논의와 민족주의·진보주의 담론”, 「통일사회로 가는길」, 오름, 1996.
- 최대식, “통일을 대비한 남북한 문화교류의 현 주소와 활성화 방안”, 「통일」 8월호, 민족통일중앙협의회, 1997.
- 한상우, “한반도 통일에 대비한 통독 사회의 문제점에 관한 연구”, 「북한·통일연구 논문집」, 통일원, 1992.

5. 북한 붕괴시 인도주의 국제간섭과 통일정책

1997. 12

상임연구위원 이규창

목 차

< 요 약 >	197
I. 서 론	203
II. 이론적 고찰	204
III. 북한의 인도적 위기상황	208
IV. 인도주의 국제간섭의 사례 : 보스니아, 소말리아	215
V. 주변4국의 입장	224
VI. 맺는말 : 한반도에 대한 시사점	230

< 요약 >

북한의 오늘날 극심한 경제난과 식량난이 정권과 체제의 붕괴를 가져오는 급변 사태의 발생에 대비하여 국제적 안보를 위한 국제 공동사회의 대응은 무엇인가? 1990년대 탈냉전 시대에 들어와 형성되고 있는 새로운 국제질서와 이에 따른 국제안보를 위한 인도주의 국제간섭의 새로운 변화, 그리고 주변 4국의 정책 방향을 살펴보고 한반도 분단체제 관리 정책에 대한 시사점을 모색해 보고자 하였다.

I. 이론적 고찰

1980년대말에서 1990년대 초에 일어난 국제냉전의 종식에 따라 국제 체제상의 유동성을 가져오고 '남북한 기본합의서'의 채택 등 남북한 관계의 구조적 변화, 즉 냉전시대의 갈등과 대결 관계에서 화해와 협력관계로의 발전에 따라 남북한 분단이 하나의 분단체제가 됨으로써 분단질서에 대한 관리정책이 필요하게 되었다. 이러한 분단체제 관리 정책은 남북한의 화해와 협력관계의 심화 발전에 따라 점진적, 평화적 통일을 가져오기 위한 지금의 민족공동체 통일방안을 기본으로 하고 있다. 그러나 다른 한편 북한체제의 붕괴 등 급변사태에 대비하는 분단체제 위기관리 정책도 마련할 필요가 있다. 즉 전자를 '연착륙' 정책으로 본다면 후자는 '경착륙' 정책이다.

북한의 총체적 난국, 즉 초기 단계의 복합적 위기상태가 심화되어 북한에서 쿠데타 또는 내란이 발생하든가 아니면 그 위기를 밖으로 분출하기 위해서 대남 도발을 하는 경우에 국제공동사회가 어떻게 대응할 것인가의 국제안보 문제가 제기된다. 그러면 1990년대 탈냉전 시대에 들어와 새로운 국제 질서가 형성되고 이에 따라 새로운 국제안보 개념은 어떻게 변화되고 있는가? 탈냉전 시대에 들어서 국제적 안보의 대상은 냉전시대의 국가간 분쟁의 해결문제보다 국내적 비군사적 요인에 의한 갈등과 분쟁의 해결이 문제가 되고 있다. 특히 비군사적 요인

으로서 기본적 인권보장 문제가 국제적 인도주의의 부상에 따라 국제공동사회의 안보문제로 부각되고 있다. 지금까지 국내문제이었던 내전과 그에 따르는 대량난민의 발생과 같은 인도적 위기에 대해서 국제평화와 안보상의 위협으로 인정되는 경우 유엔 헌장에 따른 군사적 강제력을 사용하는 인도주의 국제간섭이 가능하다.

이러한 신안보 개념은 한반도 분단체제의 위기관리 정책상 북한의 붕괴와 같은 급변사태가 발생할 때 인도주의 국제간섭에 있어 이론상의 기초가 된다. 현재 북한의 식량난으로 인한 인도적 위기가 심화되고 정변이나 내전으로 인한 복합적 위기사태가 일어나면 국제사회는 이에 대응하여 집단적 안보조치로서 인도주의 국제간섭을 행할 수 있다.

II. 북한의 인도적 위기상황

그러면 북한의 경제난과 식량난으로 인한 인도적 위기상태는 어느 정도인가? 체제의 붕괴로 이어질 수 있는 심각한 상태인가? 북한의 경제난과 식량난은 북한식 사회주의 체제상의 구조적 모순과 소련 및 공산권의 붕괴에 따른 대외적 지원의 단절과 축소, 그리고 1995년부터 계속적으로 있었던 자연재해가 가져온 것이다.

사회주의 체제상의 구조적 모순은 획일주의 국가 기획경제상의 비효율성에서 찾을 수 있다. 왜냐하면 세계 자본주의 자유시장 경제의 전지구적 확대에 따라 소련 및 동구 공산권은 물론 체제의 붕괴와 동시에 자유시장 경제제도를 채택하였고 아시아의 공산국가 특히 중국의 경우 1980년대부터 시작한 개혁·개방과 자본주의 시장경제 도입에 따라 이제는 경제대국으로 부상하고 있다. 그러나 북한은 제한적 개방정책을 고수하고 있어 경제난의 극복이 어려운 것으로 전망되고 있다. 이러한 경제난과 식량난은 비정부간 국제기구, 유엔 산하 국제기구, 정부차원의 구조와 식량원조에 힘입어 어느 정도 호전되고 있다고 하지만 아직도 매년 150만톤에서 200만톤 가량의 식량부족과 기아와 질병으로 인도적 고통을 받고

있어서 주민의 기본적 생존권의 보장이 어려운 상태에 놓여 있는 북한은 '실패한 국가'에 해당한다.

그럼에도 불구하고 북한정권은 군부와 당관료 등 소위 '핵심계층'이 '신민형' 주민을 철저히 통제 지배하고 있으며 이러한 전근대적 국가체제에 대한 변혁을 가져올 수 있는 시민사회가 존재하지 않기 때문에 지금의 임시방편적 전략과 제한적 개방정책으로 현 체제를 그대로 유지시킬 수 있다는 '상대적 안정성'과 한반도 분단상태의 현상유지에서 국가이익을 찾는 주변 4국의 대한반도 정책 때문에 어느 정도 북한체제의 지속이 가능할 것으로 보고 있다. 다른 한편, 일부 보도에 의하면 1995년 북한의 인도적 참상은 1992년 소말리아의 인도적 위기상태와 '겉만 다르다'고 보고 있어서 이러한 북한의 총체적 위기는 붕괴로 이어질 것으로 예측하기도 한다.

Ⅲ. 인도주의 국제간섭에 관한 사례 : 보스니아, 소말리아

이러한 북한의 위기가 심화되고 체제의 붕괴를 가져오는 급변사태의 발생에 대비하여 국제사회의 집단적 안보조치로서 인도주의 국제간섭이 이루어질 수 있다. 인도주의 국제간섭에 관한 새로운 국제관행은 지금의 북한과 '겉만 다르다'고 한 1992년 소말리아에 대한 국제 개입, 보스니아 내전시 국제개입 등 사례에서 찾을 수 있다.

전 유고와 소말리아는 냉전종식에 따라 부족 또는 인종간의 정치적 분쟁이 내전으로 발전되고 극도의 인도적 위기가 발생하여 국제사회의 인도적 간섭을 가져온 경우이며 근대국가 수립과정에서 국가 사회주의 체제의 도입을 시도한 경험이 있고 국민의 기본적 인권을 보장할 수 없었던 실패한 국가들이었다.

두나라 모두 내전으로 인한 대량난민과 이탈주민이 발생하여 타국의 국경지방으로 넘어 들어가 그것이 국제 안보상의 위협이 된다고 보고 유엔의 평화유지 활동에 있어서 현장 제7장을 원용하여 군사적 강제력이 사용된 국제간섭의 사례가 된다.

IV. 주변 4국의 입장

그러나 1990년대에 들어와 새로운 국제관행이 되기 시작한 국제 인도주의 개입에 있어서 군사적 강제력의 사용에 대한 주변 4국의 정책은 적극적 입장으로 일치되어 있지 않다.

중국의 경우 국제적 인도주의 간섭이 자국의 공산주의 체제에 대한 비판으로 비화될 우려가 있기 때문에 유엔의 집단적 인도주의 간섭에 반대하는 입장이다. 일본의 경우는 소위 평화주의 헌법이 일본 자위대의 '전수방위'를 규정하고 있어 해외 파병에 대하여 국내 정파간의 찬성론과 반대론이 엇갈리고 있으므로 유엔 국제평화유지군 참여정책상 소극적 입장에 있다. 미국의 경우 부시정권과 클린턴 정부 초기에는 국제평화유지군의 인도적 국제간섭활동에 적극적이었으나 그 활동의 효과가 비효율적이고 미국 군대의 지휘통제가 유엔의 다국적군으로 이양되는 점에 반대하여 유엔의 다국적군의 국제간섭활동에 적극적 참여를 주저하고 있다. 러시아의 경우에는 처음부터 유엔 평화유지활동과 같은 다자주의보다 쌍무주의 정책을 택하고 러시아 주변지역 분쟁해결에 전념하고 있다.

V. 한반도 급변사태에 대한 시사점

'절망적이고 실패한 국가'로 되어가는 북한이 지금의 총체적 난국을 극복하지 못하고 정권과 체제의 완전 붕괴시 국제적 인도주의 간섭은 소말리아 경우와 같이 동의가 없어도 국제법상 합법적이다. 불완전 붕괴시 내전으로 인한 대량 난민과 이재민이 발생하여 주변국으로 유입되는 등 극도의 인도적 위기사태에 이르고 그것이 국제안보 문제가 될 경우 국제사회의 인도적 간섭이 가능하다. 다만 형식상 북한당국이나 내전 당사자의 동의가 필요하다.

이러한 급변사태, 즉 북한의 '파국적 붕괴'가 발생하는 경우 한국이 주도적으로 한반도 통일을 완수하기 위한 준비가 필요하다. 무엇보다 한국군이 단독으로 북한 지역을 점령하고 남북한 통일정부 수립을 추진하는 것이 가장 바람직하다.

그러나 현실적으로 한국군의 전시작전지휘권이 한미 방위협정에 따라 미군에게 이양되어 있으므로 작전지휘권의 환수문제를 해결할 필요가 있다. 그 다음 한미 연합군 또는 유엔 평화유지군으로 북한에 대한 국제 인도주의 간섭에 참여할 경우 한국이 주도적으로 통일을 추진할 수 있는 대비책을 마련할 필요가 있다. 주변 4국은 유엔 평화유지군 파견에 있어서 원칙적으로 소극적 입장에 있으나 한반도에 대한 국가이익이 침해하게 걸려 있으므로 어느 한 국가의 주도권 행사를 견제하기 위하여 집단적 국제간섭에 적극적으로 참여할 가능성이 높다. 따라서 주변국에 대한 적극적인 통일외교활동은 한반도 통일의 한국화와 한국의 주도적 통일을 추진하는 데 필요하다.

I. 서 론

미·소간 이념적 대결로 이루어진 냉전체제가 종식되면서 새로운 세계질서가 형성되어 가고 이에 따라 동북아 지역에 있어서도 새로운 국제 질서가 만들어지고 있다. 이와 같은 새로운 국제질서 재편 과정은 국제체제상 변동기에 해당하고 안보환경의 '불확실성'이 높은 상태에 있다. 이러한 높은 정도의 불확실성은 국제체제의 불안정 상태를 가져온다. 동북아시아의 중심적 위치에 있는 한반도에는 2차 세계대전 종식(1945년) 이후 반세기 동안 남북한으로 분단되어 무력 대치상황에 놓여 있고, 냉전의 종식 이후에도 무력충돌 가능성마저 예상되는 불확실성과 불안정성이 높은 안보환경에 놓여 있다. 동북아 지역의 불안정한 안보상황은 남북한 사이의 무력대치 관계와 상호간의 불신상태에 있으며 「남북기본합의서」의 이행도 어려운 긴장과 갈등이 연속되는 냉전의 그림자가 아직도 남아 있다.

역사적으로 한반도는 지정, 전략적 관점에서 미·일·중·러 주변 4국의 이해관계가 첨예하게 얽혀 있어서 냉전종식에 따르는 동북아의 지역적 국제질서 재편과정에 주변국의 영향력이 크게 작용한다. 따라서 한국의 통일외교정책상 주변국의 역할은 지역적 안보상황과 밀접하게 연관되어 있다. 즉 국제안보 질서의 재편과정에서 통일외교상의 자율성의 확보는 한국주도의 한반도 통일 달성을 위하여 긴요하고 이는 오로지 국제안보 상황의 불확실성과 불안정의 해소로서 가능하다.

지금의 국제체제 변동기에 있어서 국제구조상의 유동성과 변화는 한반도 통일을 위한 역사적 기회를 제공할 수 있음은 독일통일의 교훈이다. 이 역사적 기회가 제공한 한반도의 남북한 통일과정에 있어서 국제적 요인보다 더 중요한 변수는 북한체제의 변화이다. 냉전의 종식과 함께 자유주의 세계 자본주의 체제가 세계적인 민주화 추세와 함께 전 지구적 확대를 가져왔다. 동유럽과 구 소련의 붕괴에 이어서 아시아 지역에서의 중국, 베트남, 공산주의 국가 등도 개혁·개방정책을 채택하고 서구 자본주의 요소를 도입하여 국가 사회주의 체제를 '사회주의 시장경제'로 바꾸어 세계 자본주의 체제 편입을 시도하고 있다. 오직 북한만이 제한적 개방으로 국가 사회주의 체제를 고수하고 있으며 그 체제상의 구조적 취약

성은 전면적 개혁·개방을 이제 뒤늦게 채택하더라도 북한정권과 체제의 유지가 어려운 것으로 보고 있다.

이 논문은 북한의 급속한 체제 변혁이 독일통일의 경우와 같이 국가의 붕괴로 까지 이어질 수 있는 한반도의 급변사태, 즉 북한의 붕괴가 일어나는 경우에 대비하여 국제사회의 공동안보를 위한 집단적 대응으로서 인도주의적 국제간섭에 관한 국제관행을 조사한 것이다. 이 서론에 이어서 다음 절에서는 한반도 분단 관리 정책 특히 북한의 붕괴에 대비하는 '경착륙' 정책으로서 국제사회의 집단적 안보를 위한 인도적 국제개입의 이론적 배경을 설명하였다. 그 다음 현재의 북한이 당면한 총체적 난국이 심화되어 체제의 붕괴를 가져오고 복합적 위기사태가 발생할 것인가? 지금의 인도적 위기상태에 대해서 정부차원의 또는 유엔의 집단적 인도주의 개입이 가능한가?를 검토하고 그 준거기준을 찾아보기 위해서 1990년대 냉전의 종식과 함께 시작된 국제안보 유지활동의 새로운 양태를 보스니아와 소말리아의 국제적 사례에서 찾아 보았다. 끝으로 주변국의 국제 안보유지정책과 한반도 급변사태 발생시 참여 가능성 등을 살펴 보았다.

II. 이론적 고찰

한국의 분단체제 관리 정책은 기본적으로 한반도의 평화적 통일을 위한 3단계 통일방안으로서 '연착륙' 정책이다. 즉 남북간 화해와 협력관계를 심화시켜 남북연합을 거쳐서 궁극적으로 민족공동체 통일국가의 완성을 목표로 한다. 그러나 여기에는 북한의 급변사태가 발생할 경우에 대비한 통일정책, 즉 '경착륙' 정책이 결여되어 있다. 분단체제 관리 정책은 그것이 연착륙 정책이든 경착륙 대비정책이든 통일정책의 수립과 실시에 있어서 구조적 조건에 따른다. 그 구조적 조건은 국제적으로 한반도 문제에 국가이익이 긴요하게 달려 있는 주변국가(미·일·중·러)들의 대 한반도 정책과 국내적으로 정치 경제적 이익집단의 정치적 수렴과

정 결과가 복합적으로 작용하여 한국의 대외적 통일정책에 영향을 미친다. 나아가 한국의 대외적 통일정책은 능동적으로 한반도를 둘러싼 주변국가들의 정책을 변경시켜 그 구조적 조건의 변화를 가져올 수 있다. 요컨대, 한국의 통일정책에 영향을 주는 국제질서상의 구조적 조건은 대외적 통일정책의 집행과 실시에 대한 제약적 조건으로 작용하지만 동시에 그 구조적 조건의 변경을 가져오고 새로운 틀을 만든다.

통일외교 정책은 이와 같은 국제질서의 구조화 과정과 밀접한 연관을 갖고 있다. 국내의 구조적 조건에 강하게 묶여 있는 경우 통일정책환경은 '정체기'라고 볼 수 있고 그 구조적 조건이 유동적이어서 대외적 통일정책 실시에 자율성이 높은 경우 변동기에 해당된다. 1980년대말부터 시작된 국제적 냉전의 해빙에 따라 한반도의 통일환경은 변동기를 맞고 있다. 즉 냉전시대 미·소 강대국간 이념적 대립으로 국제환경이 구조화되었던 시기에 한국의 통일외교 정책은 그 활동의 마당이 극히 제한되어 있었으나 국제적 냉전이 종식되면서 한반도 주변 국제질서는 경직성이 이완되고 적극적인 통일정책 수행이 가능한 여건이 마련되고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 1980년대말에 시작된 국제정치상의 구조적 변동기를 맞아 그 제약조건이 완화됨으로써 한국의 '북방정책'이 소련 및 동유럽 공산국가들 그리고 중국, 베트남 등 공산권 국가들과의 수교와 경제, 정치, 문화 교류의 확대를 가져왔다. 특히 북한과의 관계에 있어서 '남북기본합의서'(1992), '한반도 비핵화선언'(1992) 등 한반도의 긴장해소와 평화체제 구축을 위한 기반이 조성됨으로써 한반도 통일문제의 한국화의 기초가 마련되었다. 이처럼 국제구조상의 변화와 성공적인 북방정책에 따라 남북한 관계는 냉전시대 대립 갈등의 관계에서 탈냉전시대 분단체제로 전환되었다. 따라서 한국의 대외적 통일정책에 있어서도 냉전시대의 이념적 대결정책에서 벗어나 남북한 분단질서를 관리하는 분단관리 정책으로 전환하고 있다.¹⁾

분단관리 정책의 기본목표는 통일외교의 자율성의 확대, 즉 외교활동 영역의 확대와 한반도 통일문제의 '한국화'(Koreanization)의 심화 발전이다. 한반도의 통일문제가 국제문제가 된 것은 남북한 냉전시대 미·소간의 이념적 대립에 따라 이루어진 것이며, 역사적으로도 한반도는 동북아의 중심적 위치에 놓여 있어서 지

1) 독일 통일의 경우 서독의 분단관리 정책에 관하여는 김학성, 「서독의 분단질서 관리 외교정책 연구」(서울: 민족통일연구원, 1995) 참조.

정 전략상 주변 4국의 국가적 이해 관계가 첨예하게 걸려 있기 때문이다. 따라서 탈식민지 시대에 있어서 한반도에서의 한민족에 의한 통일된 근대국가 수립이라는 민족문제가 국제문제로 되어버렸다. 다시 말하면, 냉전시대 한반도 통일이라는 민족문제는 국제정치상 미·소 냉전구조에 철저하게 지배되어 민족통일문제에 대한 거론은 냉전구조상의 '반공이념'과 상치되기도 하였다. 그러나 탈냉전 시대에 들어와 국제냉전의 종식과 함께 통일문제에 대한 민족문제로의 전환, 즉 한국화를 위한 능동적 통일외교가 가능한 기회가 마련되었다.

한반도 통일문제의 한국화를 위한 통일외교의 방향은 한반도의 평화체제를 구축하기 위한 다자간 안보협력 관계의 발전에 한국이 주도적으로 참여하고, 민족공동체 통일과정의 첫 단계인 남북한 관계의 화해와 협력을 발전시키는 데 적극적으로 노력하는 것이다. 이러한 '연착륙' 정책은 북한에 대한 완만한 체제 변혁과 남북간의 평화적 통일을 이루는 데 필요하다. 한반도 평화체제 구축에 있어서 한국의 적극적 참여는 남북한의 평화적 통일과정에 있어서 주변국가의 국가이익과 상치되는 경우 주변국의 설득과 협력을 얻을 수 있기 때문이다. 더욱이 북한의 급변사태('붕괴')가 발생할 경우 독일 통일외교에서 본 바와 같이 단기적으로 다자안보협력 관계의 발전은 한반도 문제의 한국화를 위하여 주변국에 대한 이해와 협조를 얻는 데 필요하다.

남북한 분단질서의 국제화에 따라 한반도 분단체제 관리정책은 국제안보 문제와 밀접하게 연계된다. 특히 분단체제의 위기관리를 위한 통일외교정책은 탈냉전이 가져온 안보개념상의 변화, 즉 신국제안보개념의 실천적 적용을 필요로 한다.

1990년대 냉전 후기에 들어와 국제안보의 개념상의 변화는 냉전시대 국가간의 군사·정치적 안보에 더하여 비군사적 안보문제까지도 국제 공동사회의 포괄적 안보개념으로 확대된 데에서 찾아 볼 수 있다. 냉전시대에는 국가간의 침략 위협에 대비하는 국가안보가 국제안보의 중심적 개념이었으나 탈냉전 시대에 들어와서는 냉전시대에 뒷전에 있었던 '인간안보'(human security)에까지 확대되어서 개인 또는 국민적 차원의 생존적 위협과 공포로부터의 해방이 안보문제에 포함되었고 나아가 그러한 국내문제가 국제사회의 안전에 위협이 될 경우 국제안보상의 문제로 다루어지고 있다. 요컨대, 국민의 생존권을 위협하는 비군사적 요인인 인권문제,

경제 및 환경문제, 재난에 의한 인구이동, 테러 및 마약문제 등에 의한 위협으로부터의 해방문제가 국제사회 공동체의 안보대상으로 포함되고 있다.

이러한 안보 개념의 확대는 기술의 발전에 따라 국제사회의 상호의존 체제가 심화되고 국제공동체 의식의 발전 등 세계화 과정에 따라 어느 국가의 비 군사적 국내문제가 국제 공동사회의 인도주의에 의한 국제 안보문제로 관심대상이 되고 있기 때문이다. 무엇보다도 냉전의 종식에 따른 냉전 후기시대의 신국제질서의 형성이 신국제안보 개념상의 확대를 위한 구조적 요인을 제공한 것이다. 1980년대말 1990년대 초기의 신국제 질서는 소련 및 동유럽 공산권 국가들의 붕괴에 따라 미·소간의 이념적 대립에 의한 국제 냉전체제의 해체를 특징으로 한다. 이러한 냉전체제의 해체는 지금까지 냉전구조상의 이념적 대립관계에 봉합되어 있었던 인종, 소수 민족, 종교적 요인에 의한 국내적 갈등과 분쟁이 표면화되어 내전상태로 발전됨에 따라 대량의 난민과 이재민, 고향상실 주민의 발생, '인종청소'와 같은 극심한 기본적인 인권으로서의 생존권의 침해를 가져오고 나아가 국제문제로 비화되어 국제적 안보문제가 되고 있다.

이러한 냉전 후기시대의 새로운 국제 질서의 형성과 신국제 안보개념의 성립은 지역국가간의 집단안보 또는 유엔의 안보 조치상의 새로운 관행과 양태를 가져왔다. 무엇보다도 국제 인도주의에 기초한 '인간안보' 또는 '국민차원의 안보'(peoples' security) 문제가 전면에 등장하는 추세이다. 과거 냉전시대의 국제안보는 우선적으로 국가간의 분쟁에 대한 안보였으나 탈냉전 시대에는 기본적인 인권의 보장과 같은 비군사적 측면의 안보문제, 내전으로 인한 대량 난민의 발생과 같은 국내문제가 국제안보상의 문제가 된다. 나아가 이와 같은 인도주의에 기초한 국제 안보조치로서 국제사회가 집단적으로 간섭하는 경우가 많고 그 효과적 수행을 위해서 군사적 강제력의 행사가 가능하다. 구체적으로 보면, 유엔 또는 정부간 집단안보조치가 냉전 시대에는 국가간의 분쟁해결을 위해서 현실주의에 의한 군사적 국제간섭이 행하여졌으나 1990년대 냉전 후기시대에는 인도주의에 의한 군사적 국제개입이 비군사적 요인에 의한 국내적 갈등과 분쟁처리를 위하여 이루어지고 있다. 이는 지금까지의 국제정치상 '웨스트파리아' 체제의 기본원칙인 영토적 국가주권과 국내문제 불간섭 원칙의 변화를 의미하는 것이다. 따라서 한반도 분단체제의 위기관리를 위한 통일

외교정책, 즉 북한의 붕괴와 같은 급변사태의 발생에 대비하는 경각록 정책으로 다자 안보체제의 구축과 군사적 강제력에 의한 인도주의 국제간섭을 위한 대비책을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서 무엇보다도 총체적 난국으로 인도적 위기에 처해 있는 북한의 실상과 변화과정을 관찰하여야 한다.

Ⅲ. 북한의 인도적 위기 상황

한국의 분단관리 정책상 무엇보다 중요한 변수는 북한의 체제 변화이다. 더욱이 동북아 지역 안보에 있어서 북한의 국내 정치 경제면의 불안정과 대외정책에 있어 일관성의 결여 등이 불확실성을 더해주고 있다. 최근의 분단체제 관리상의 위기문제가 대두된 것은 그 동안 남북한 대결과 경쟁 관계에서 북한체제가 붕괴 위기를 맞으면서 대남 전쟁도발 가능성마저 예상되는 불안정 때문이다.

역사적으로 살펴보면 제2차 세계대전 종식(1945) 이후 국제 냉전체제 형성과 함께 한반도에는 남북한 분단을 가져왔다. 미국 중심의 세계 자본주의 시장경제와 자유민주주의 진영에 편입된 한국은 성공적인 근대화발전을 이룩하였다. 반면에, 한반도 북쪽에 소련식 국가사회주의 체제를 수립한 북한은 초기에는 급속한 경제발전을 보였으나 북한식 사회주의 국가계획경제 발전 모델은 반세기 실험 끝에 그 한계 상황에 이르렀다. 더욱이 1990년대에 들어와서 냉전의 종식과 함께 소련, 중국 등 공산권과의 경제교류와 지원이 단절 또는 축소됨에 따라 북한은 오늘날 극심한 경제난과 식량난으로 체제상의 위기를 맞고 있다. 극도의 경제난과 식량난은 주민의 기본적 인권으로서의 생존권에 대한 위협을 가져오고 정치, 사회, 문화적 측면에서의 기본권의 침해로 인한 사회적 불안과 혼란은 '복합적 위기 상태'를 가져올 수 있다. 이와 같이 '복합적 위기 상태'의 직전에 놓여 있는 북한의 국가 사회주의 정권은 북한에 거주하는 '인민' 또는 국민의 기본적 인권보장을 책임질 수 없는 '절망적인 실패한 국가'²⁾에 해당되지 않는가?

2) R.A. Manning, "The U.S. Position and Policy toward the Four-Party Talks", 민족통일연구원 주최 제7차 국제학술회의, 「4자회담과 한반도 평화」(97.4.15, 서울) 발표논문, P.12.

오늘날 북한의 위기를 가져온 구조적 요인은 역사적 발전 과정에서 찾아볼 수 있다. 북한을 비롯하여 중국, 베트남 등 동양의 공산주의 국가들은 공산화의 초기부터 소련 및 동유럽 공산권 국가들과 다른 역사적 발전의 토대를 갖고 있다. 즉 아시아의 공산주의 국가들은 유럽의 공산권 국가 발전에서 볼 수 있었던 초기 근대화의 기반인 '시민사회'의 존재가 미약하였다. 이러한 시민사회의 미약성은 동아시아 전 근대국가의 특징인 '동양적 전제'(oriental despotism)의 전통을 청산할 계기를 마련할 수 없게 하였다.

국가 사회주의 체제의 전근대성, 즉 동양적 전제의 전통은 북한의 가부장적인 유일통치 구조와 '신민형' 피지배 계층의 존재를 가능하게 만들었다.³⁾ 이는 북한의 정치체계가 경제, 사회, 문화체계를 획일적으로 통합하여 각 분야의 시민생활의 상대적 자율성을 박탈할 수 있게 한 것이다. 구체적으로 말하면 정치적으로 최고 통치자 한 사람이 소위 '아버이 수령'으로서 전체 국민의 식생활 문제에서부터 교육과 제반 사회생활을 '요람에서 무덤까지' 책임지고 보장한다고 하는 유일지배 통치구조를 북한이 유지할 수 있는 것은 동양적 전제의 전 근대적 전통이 그대로 남아 있기 때문이다.

1980년대 말부터 소련 및 동유럽 공산국가의 붕괴와 세계자본주의 자유시장 경제의 전세계적 확대 발전에 따라 동아시아 공산권 국가들도 개혁과 개방에 박차를 가하고 있다. 이미 중국은 1980년대부터 '시장 사회주의'라는 이름으로 자본주의 시장경제 제도를 도입하여 상당한 수준의 경제발전을 이룩하고, 베트남의 경우도 '도이 모이' 정책으로 시장경제제도를 도입하고 있다.⁴⁾ 단지 북한만이 개혁과 개방에 소극적이다. 북한은 북한식 사회주의 또는 주체주의를 고수하고 있기 때문에 그와 같은 정치적 논리가 경제의 발전을 억제하고 1990년대 들어와 지금까지 마이너스 성장을 계속하고 있는 것이다. '주체주의' 정치 논리가 북한의 경제를 지배하는 중앙집권적 계획경제의 구조적 비효율성은 과도한 군사비 부담과 폐쇄적 대외경제 관계의 유지와 함께 1980년대부터 북한경제의 침체와 심각한 경제난을 가져왔다.

3) 북한주민의 '신민형' 인성에 관하여는 서재진, 1995, 참조.

4) 중국과 베트남의 개혁·개방정책에 관한 연구는 민족통일연구원, 「사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구」(1993) 참조.

무엇보다 북한의 위기상황은 극심한 식량난 때문이다. 김정일은 1996년 12월 김일성 종합대학 창립 50돌 기념 연설에서 북한의 식량난이 심각한 상태이고 '오늘 식량문제로 하여 무정부 상태가 조성'되고 있음을 밝히고 있다.⁵⁾ 식량난을 가져온 이유는 구조적 원인과 자연재해에서 찾아볼 수 있다. 식량생산의 구조적 결함은 농업협동제 집단생산 제도상의 비효율성에서 찾을 수 있으며 그밖에 국가경제 전체적인 경제난, 폐쇄적 무역제도, 공산권 붕괴에 의한 무역규모의 감소 등이 가져온 외화난으로 인하여 외국으로부터의 식량구입이 어려워졌기 때문이다. 이와 함께 자연재해, 즉 1994년 병충해, 1995, 1996년의 연속적인 홍수피해가 북한의 식량난을 가중시켰다. 따라서 북한의 식량부족은 1990년대에 들어와 지금까지 연간 150만톤에서 200만톤이 모자라는 상태이다.⁶⁾

북한의 거시 경제 지표(1990-1996)

연도	GNP 증가율(%)	1인당 GNP(\$)	대외무역(억\$)		
			(수출)	(수입)	(계)
1990	- 3. 7	1,064	19. 6	27. 6	47. 2
1991	- 5. 1	1,038	10. 1	17. 1	27. 2
1992	- 7. 7	943	10. 2	16. 4	26. 2
1993	- 4. 2	904	10. 2	16. 2	26. 4
1994	- 1. 8	923	8. 4	12. 7	21. 1
1995	- 4. 6	957	7. 4	13. 1	20. 5
1996	- 3. 7	910	7. 3	12. 5	19. 8

자료 : 한국은행; 통계청

극도의 경제난과 식량난은 북한식 국가 사회주의체제 유지를 위한 기초적 통

5) 「월간조선」, 1997.4월호, P.311.

6) 민족통일연구원, 「인권백서」(1997), P.90.

제수단의 하나인 식량을 비롯한 생활필수품의 배급제도상의 차질을 가져왔다. 무엇보다도 식량배급에 있어서 배급기준량의 감소, 쌀대신 감자의 대체 배급을 실시하고, 부족한 식량을 주민들이 자체적으로 해결토록 하여 농민시장이나 암시장에서 조달하거나 친인척으로부터의 지원으로 충당하고 있으며 기아와 빈곤을 벗어나지 못하는 '인도적 고통'(human suffering)을 받고 있어 기본적 인권으로서의 생존권이 위협받는 위기상태에 놓여 있다.⁷⁾

그뿐만 아니라 북한의 복합적 위기는 정치, 사회면에서의 기본권 침해에서도 연유된다. 북한은 유일적 통치체제 유지를 위해 소위 '계급정책'을 실시하고 있다. 전체 주민을 출신과 사회적 성분에 따라 정치적 지배계층인 '핵심계층'(전체주민의 약 28%)과 지방의 중소도시와 농촌에 거주하는 주민(전체인구의 약 45%)을 '기본계층'으로 분류하고 그 나머지 주민(약 27%)은 '계급적 적대자' 또는 '민족적 적대자'로서 '복잡계층'(약 27%)으로 구분한다. 이러한 주민의 계층 분류에 따라 일반 사회생활에 있어서, 즉 고용, 교육, 주거, 의료혜택, 형사처벌 등에 있어서 차별대우를 한다.⁸⁾ 사회, 문화권의 침해는 '주체주의' 유일지배 체제를 유지하기 위한 언론, 출판, 문예활동, 교육제도 등 정치논리에 의한 사회통합 과정에서 찾아볼 수 있다. 북한의 언론과 출판의 자유보장은 헌법상 명시(1992년 헌법 제67조)하고 있음에도 불구하고 북한의 정권유지를 위해서 주체사상에 기초한 정치체제의 선전, 정치적 선동, 기타 주민의 '공산주의적 인간'으로의 의식개조를 위한 정치적 사회적 통제수단으로 사용된다. 이와 같이 국가의 정치적 통제기관이 언론과 출판에 대한 철저한 검열과 통제를 실시함으로써 기본적 인권으로서의 자유의 제한을 가져온다.⁹⁾

문학과 예술에 있어서도 소위 '주체문예 이론'은 사회주의 사실주의 문예 이론을 주체사상과 결합, 즉 "사회주의적 사실주의의 당성, 노동계급성, 인민성을 관철하기 위해서는 당의 유일적 지도와 당의 유일사상 체계를 철저히 세워야 한다"는 것으로 김일성·김정일 부자에 대한 이상화와 정권의 유지를 위한 의식의 통제를 위하여

7) 위의 책, P.93, P.96.

8) 위의 책, P.46.

9) 위의 책, PP.62-63.

사용된다.¹⁰⁾ 이처럼 북한에서는 문학 및 예술의 창작성과 순수성이 말살되고 기본적인 자유와 권리가 억압되고 있다.

교육에 있어서도 북한 헌법상 모든 주민이 평등하게 교육을 받을 권리가 있다고 규정하고 있음에도 불구하고 정치적 지위와 '계급적' 성분에 따라 교육상의 차별을 받는다. 교육내용은 일반적으로 '공산주의적 혁명인재' 양성을 목표로 주체사상을 주입하고 김일성·김정일 부자의 우상화와 유일정치 제도 유지를 위하여 주민의 정치사회화의 도구로 이용된다. 이에 따라 교과과정은 정치사상 교육과 기술교육 중심으로 편성된다.¹¹⁾ 결론적으로 북한에서 기본적인 인권의 침해는 주체사상의 정치논리가 경제제도와 사회문화 등 일상생활 영역을 철저하게 지배 통제함으로써 주민의 자유와 평등이 보장되지 않고 있는 데에서 찾아볼 수 있다. 일상생활에 있어서 자유와 평등이 보장되지 못하고 자율성이 축소 제약됨에 따라 민주화의 기초로서의 '시민사회'의 기반조성이 불가능하고 근대국가 발전의 기틀을 마련할 수 없다. 역으로 북한에 있어서 이러한 근대적 시민사회의 결여는 기본적인 인권의 부인과 침해로 인한 복합적 위기 상태의 악순환을 가져오고 있다.

이와 같은 북한의 초기단계의 복합적 위기상태 나아가 북한체제의 '파국적 붕괴'를 가져올 경우 무엇보다 중요한 문제는 인도주의 원칙에 입각한 북한주민의 '인간적 고통'(human suffering)의 해결이다. 최근 북한의 인도적 참상, 즉 기아와 질병, 유랑민과 탈북 주민의 증가 실태를 정부간, 비정부간 북한방문 조사단이 밝히고 있으며, 심지어 워싱턴 포스트 기자는 최근 북한을 방문하고 오늘의 북한의 참상이 1992년 소말리아 사태와 '겉만 다르다'고 보고 있다.¹²⁾ 이러한 현단계 북한의 인도적 위기상태는 국제공동사회의 관심의 대상이 되고 있어서 정부간 또는 비정부간 국제 인도적 차원의 식량지원이 시작되고 있다. 그러나 북한이 지금의 위기를 극복하지 못하고, 즉 '연착륙'에 실패하여 '파국적 붕괴' 등 급변사태가 발생할 경우 그에 따라 발생하는 인도적 재난에 대하여 국제공동사회는 그것이 단순한 국내문제로 보고 불간섭의 정책을 택할 것인가? 아니면, 비록 국내문제이지만 국

10) 위의 책, P.67.

11) 위의 책, PP.122-3.

12) 「한겨레」 신문, '97.10.21일자, P.23.

제한보적 측면에서 국제적 안정과 평화에 대한 위협으로 보고 국제적 인도적 간섭을 할 수 있는가의 문제가 있다. 나아가 분단체제 위기관리 정책상 급변사태에 대한 대비책은 한국 주도의 한반도 통일완수를 위하여 긴요한 문제이다. 국제사회의 인도적 개입의 기회를 주는 북한의 파국적 붕괴에 관한 분석은 지금의 위기상태의 북한을 ‘고장난 비행기’에 비유하여 현재의 상태를 호전시키는 ‘연착륙’(soft-landing)에 성공하든가 아니면 내부파열(implosion)이나 외부폭발(explosion)로 ‘파국적 붕괴’에 이르는 소위 ‘경착륙’(clash-landing)을 예측하고 있다.

첫째로 북한이 지금의 제한적 개방정책과 ‘임시방편적 전략’(muddle through strategy)¹³⁾을 지속하면서 대외적 원조에 힘입어 지금의 위기사태를 극복하고 북한식 국가 사회주의 체제를 그대로 존속시켜 나갈 수 있고 현체제를 유지할 것이라는 예측이다. 그 이유는 북한의 ‘상대적 안정성’ 때문이다.¹⁴⁾ 대내적으로 북한의 지배층 또는 ‘핵심계층’(군인, 당관료와 보안기관원 등)에 의한 사회통제 기능이 ‘요람에서 무덤까지’ 주체사상으로 교육시켜 놓은 피지배 계층인 ‘신민형’ 주민을 통제할 수 있고, 둘째로 자유화 및 민주화의 기본적 계기를 마련하는 시민사회가 존재하지 않기 때문에 조직적인 체제 저항세력이 없으며, 셋째로 북한의 전근대적 신민형 주민들은 빈곤상태에 익숙해져 있기 때문에 빈곤의 평등을 내용으로 하는 현체제에 안주하려는 경향이 있기 때문이다. 또한 대외적 요인으로 북한의 급속한 붕괴를 바라지 않는 주변국 정책이다. 북한과 소위 ‘순치관계’에 있는 중국 그리고 냉전시대 동맹관계에 있었던 러시아는 북한의 장래에 대하여 현재의 위기사태를 벗어나 현체제를 유지시킨다고 보고 적극 지원하고 있다. 특히 지정 전략상 가장 밀접한 관계를 갖고 있는 중국은 도미노식 체제 붕괴의 여파를 우려하기 때문에 식량원조 등 북한에 대한 적극적 체제유지 지원에 나서고 있다. 미국과 일본의 경우도 현 북한체제의 급속한 붕괴를 우려하고 국제기구를 통한 정부차원의 지원을 하고 있다. 한국의 경우도 민족공동체 통일방안, 즉 남북한 사이의 대화와 협력을 증대시켜 완만한 체제전환과 점진적 평화적 통일을 가져온다는 민족공동체 통일방안에 따라 북한에 대한 식량지원을 계속하고 있다. 동북아

13) R.A. Mannings, 앞의 글, P.4.

14) 서진영, 앞의 글, 1996, P.13.

국제평화와 안보를 유지하기 위해서 이와 같은 대외적 지원은 북한에 대한 급속한 붕괴를 예방하고 중국과 베트남에서와 같이 적극적인 개혁과 개방정책으로 완만한 체제의 전환과 한반도의 평화적 통일을 도출하는 것이 체제의 전환상태로서 연착륙이고 동시에 분단체제 관리정책으로서의 연착륙 정책이다.

그러나 다른 한편 북한이 현재 초기상태의 복합적 위기를 극복하지 못하고 정권과 체제의 '파국적 붕괴'를 가져오는 소위 '경착륙'에 대한 예측도 있으므로 이와 같은 급변사태에 대한 대비책을 마련할 필요가 있다. 북한의 파국적 붕괴를 예측하는 이유는 지금의 총체적 난국, 즉 경제난과 식량난으로 인한 사회통제의 이완과 대량탈북, 정부 고위관료층의 망명, 김정일 정권 승계과정의 변칙성과 대외정책상의 일관성 결여 등을 들고 있다.¹⁵⁾ 이러한 파국적 위기가 심화되면 정부의 지도층이 해외로 망명하여 정권의 공백상태를 가져오거나 쿠데타가 일어나 현정권에 도전하는 정치세력 또는 군부세력간의 내전이 일어나는(implosion) 경우를 예상한다. 또 한편 이러한 내부 파열뿐만 아니라 북한정권이 현재의 총체적 난국을 타개하기 위하여 제한적 또는 전면적인 대남도발을 하는 경우 외부적 폭발(explosion)로서 체제의 급격한 붕괴를 가져올 수 있다.

북한의 유일통치 체제는 정권과 체제가 일체화되어 있기 때문에 연착륙의 막바지 단계에서 또는 경착륙에 있어서 예상되는 정권의 붕괴는 체제의 붕괴와 동시에 일어날 수 있다.¹⁶⁾ 최근 냉전의 종식과 함께 일어난 동유럽 공산권 붕괴와 비교한다면 동유럽의 붕괴과정, 즉 경제난과 사회적 위기가 정권의 몰락을 가져오고 이어서 체제의 붕괴 또는 동독의 경우와 같은 국가의 소멸로 이어지는 연속적 과정이었으나, 북한의 경우에는 경제 사회적 위기가 심화되고 정권의 통제기능이 약화되는 경우 정권의 붕괴와 체제의 붕괴가 동시에 일어나고 국가의 소멸을 가져올 수 있다. 이러한 파국적 붕괴과정은 인도적 위기를 수반하는 복합적 위기상태를 가져오기 때문에 그것이 단순히 국내문제에 그치지 않는다. 그 이유는 지금의 국제간 상호의존 체제가 심화되어 있는 국제사회에서는 국제적 안보상의 관심대상이 되고 있기 때문이다.

15) 맥스웰, 1997, P.18.

16) 서진영, 앞의 글, P.14.

IV. 인도주의 국제간섭에 관한 사례 : 보스니아, 소말리아

현재 북한이 당면하고 있는 총체적 난국, 특히 인도적 위기에 대하여 정부 또는 비정부 기구의 재난 구호 등 인도적 국제개입이 시작되고 있다. 그 위기의 수준은 아직 동북아 지역의 국제적 안보상의 위협이 될 정도로 심각한 상태가 아닌 것으로 보고 있다. 예컨대 미국의 북한 식량 평가단은 1997.10.25-11.4간 북한을 방문하고 북한의 식량문제는 '기근이 아닌 식량부족'으로서 최근의 국제식량 원조에 의하여 금년의 식량 부족은 해결되었다고 결론을 내렸다.¹⁷⁾ 그러나 일부 보도는 인도적 참상이 1992년 소말리아와 '겉만 다르다'고 보고 있으므로 일부의 예상과 같이 급변사태가 발생하여 인도적 재난이 극도로 심각해지고 복합적 위기가 심화되어 국제사회의 안보문제로 발전될 수도 있다.

무엇보다도 국제적 인도적 간섭이 필요할 경우 그 요건과 절차 등 현재의 국제법과 국제관행을 살펴 볼 필요가 있다. 특히 소말리아와 보스니아가 대표적 경우인데 그 가운데 소말리아는 두드러진 사례가 된다. 그 이유는 최근 보도와 같이 현재 1997년 북한의 사정이 국제 인도적 간섭이 시작된 1992년 소말리아의 인도적 위기와 유사하다고 보고 있으므로 소말리아 사례 연구는 북한의 위기를 구조하기 위한 국제 인도주의 간섭의 정도를 가늠하는 데 참고가 될 수 있다.

냉전종식과 함께 인도주의 국제간섭의 양상이 달라지기 시작하였다. 걸프전쟁(1990-1991)이 끝나면서 이락은 북부지방의 쿠르드 소수민족을 보복 공격하기 시작하여 극도의 인도적 재난을 가져왔다. 쿠르드족의 대량난민은 그 주변의 국경지대를 넘어 터키 등으로 이주하기 시작하였다. 이러한 대량난민이 국경을 넘어 주변국으로 유입되는 사태가 발생하게 되자 국제공동사회는 이것이 유엔헌장 제2조 제7항에 규정되어 있는 '국제평화와 안전에 대한 위협'이 된다는 결의(안보리 결의 제688호)를 하였다.¹⁸⁾ 안보리 결의 제688호가 냉전시대 집단안보 조치와 다른 점은 대량난민의 타국으로의 유입이 국제사회의 안전에 대한 위협으로 보고 국제 인도적 개입의 요건으로 한 것이다. 나아가 일반국제법에 따라 이락 정부

17) 「동아일보」, 1997.11.19, P.12.

18) Griffiths, et al., 1995, PP.48-49.

에게 주민에 대한 박해의 증지, 쿠르드 소수민족의 '총체적 고통'(overwhelming distress)을 구제하기 위한 인도적 지원활동을 허용토록 하는 의무를 부과시킨 점이다.¹⁹⁾

이라크 정부가 동 결의에 대하여 즉시 항의하였음에도 불구하고 같은 날(1991.4.8) 영국은 이라크 북부의 '보호구역' 설정과 이재민을 위한 인도적 지원을 선언하였다. 뒤이어 미국도 1991.4.16 이라크 북부에 난민구호를 위한 수용소 설치와 구호품 전달을 지원하도록 미군에게 지시하였음을 발표, 군사적 강제력을 사용하는 인도적 국제간섭에 참여하기로 하였다. 결국 이라크 정부는 인도주의 국제개입에 관한 양해각서(1991.4.18)를 수락하고 유엔의 인도적 개입과 난민구호 활동에 동의하였다. 이어서 1992년 여름에는 이라크 남부의 Shiite 소수민족에 대한 이라크 정부의 보복적 공격을 막기 위하여 비행금지구역(flying zone)을 설정하였다. 이처럼 1990년대에 들어와 인도적 국제 개입의 실효성을 확보하기 위하여 군사적 강제력을 사용하고 있다.

< 보스니아 >

1991년 이라크에 이어서 1992년 전 유고에 대한 국제 인도적 간섭도 국내적 내전이 국제문제로 인식되어 국제공동사회의 군사적 강제력을 사용한 케이스 중의 하나이다. 역사적으로 전 유고 연방은 세르비아인(41%, 그리스 정교도), 크로아티아, 슬로베니아인(31%, 카톨릭교도), 이슬람족(12%, 회교도) 등 3대 소수민족이 중층적으로 혼합된 다민족국가였다. 2차 대전이 끝나면서 티토는 유고 인민군과 유고 공산당을 세력기반으로 슬로베니아, 크로아티아, 보스니아-헤르체고비나, 몬테네그로, 세르비아, 마케도니아 등 6개 공화국을 통합, 유고 연방국가를 수립하고 소련 중심의 공산권 진영에 가담하였다.²⁰⁾

소수민족이 복합적으로 구성된 전 유고 연방국의 존속이 장기간 유지된 것은 무엇보다도 국제적으로 미·소간의 이념대립에 의한 냉전체제가 소수민족간의 갈등을 어느 정도 봉합할 수 있었기 때문이었다. 그러나 1980년 티토가 사망하자

19) 앞의 글, P.50.

20) Ramsbotham, 1996, P.168.

그의 강력한 통치 리더십이 사라지고 전 유고 연방의 통합성이 약화되기 시작하였다. 나아가 1980년대말 소련 중심의 동유럽 공산권의 해체와 함께 소수민족의 분리독립 운동에 대한 외부적 억제가 사라지고 이에 따라 유고연방의 구성 소수 민족 공화국의 분리 독립운동이 다시 일어나 1991.6.25 슬로베니아와 크로아티아가 각각 독립을 선언하였다. 이에 대응하여 대부분 세르비아인으로 구성된 유고 인민군이 그 당시의 국경선을 지키기 위해서 북부의 슬로베니아, 크로아티아와 충돌하여 1차 유고내전이 일어났다.

이어서 1992.4.6 보스니아 거주 세르비아인과 크로아티아인 사이의 무력충돌로 보스니아 전쟁(제2차 유고내전)이 시작되었다. 보스니아 거주 세르비아인은 몬테네그로와 연합 신유고연방공화국을 수립하고 보스니아 공화국을 공격하면서 집단 수용소의 설치, '인종청소'를 위한 방화와 살상을 계속하였다. 이러한 3년간의 유고 내전은 다수의 인명피해와 약 3백만에 이르는 대량난민의 발생을 가져와서 1994년 현재 약 4백만의 난민이 인도적 구호의 대상이라고 유엔기관이 추계하였다.²¹⁾

1990.12월 전 유고를 포함한 CSCE(Conference on Security and Cooperation in Europe)가 파리현장을 채택하였음에도 불구하고 유고 내전의 발생 초기에 CSCE 회원국 등 국제사회의 대응은 미온적이었다. 그러나 1992년에 들어와 인종적 분류가 확대되고 보스니아 전쟁(제2차 유고 내전)이 일어나자 유엔은 평화유지를 위한 집단안보조치를 시작하였다. 1992.5.30 유엔 안보리 결의 제757호는 유엔헌장 제7장을 원용하여 신 유고연방공화국에 대한 경제적 제재, 적대행위의 중지, 세르비아 군대의 철수를 결의하였다. 1992.8.13 안보리 결의 제770호에서는 인도적 지원이 국제평화와 안전의 회복을 위한 것으로서 '국제평화와 안전의 위협'을 국제인도적 개입의 요건으로 인정, 사라예보 기타 보스니아 지역의 구호물자 수송을 지원하기 위하여 헌장 제7장에 의한 유엔평화유지군(UN Protection Force : UNPROFOR)을 파견하였다.²²⁾ 이어서 1992.9.14 안보리 결의 제776호에서도 UNPROFOR-II의 구성을 결의하였으나 유엔평화유지군은 인도적 구호활동을 지원하는 데 그치도록

21) 위의 책, P.170.

22) 그러나 같은 날(1992.8.13) 유엔 안보리 결의 제771호에서는 인도적 근거만 가지고 유엔 헌장 제7장을 원용할 수 없다고 결의하여 군사적 강제력의 사용을 유보하였다. 위의 책, P.170.

하였다. 마침내 1993.6.14 안보리 결의 제836호는 자구책 사용을 허가하는 헌장 제 7장을 원용, UNPROFOR에게 인도적 구호활동을 지원할 수 있는 '필요한 모든 조치'를 할 수 있도록 허용하고 이에 따라 NATO에 공군지원을 요청하였다. 비로소 보스니아 파견 유엔평화유지군의 활동은 군사적 강제력을 사용, 난민과 이재민 구호활동을 지원하고, 안전구역 또는 비행금지 구역('humanitarian space')을 설정하도록 하고, 나아가 국제인도법 위반 범죄의 방지 등 임무가 부여되었다. 1995년 여름에는 보다 적극적인 군사적 강제력을 사용하기 위해서 보스니아 평화유지군(UNPROFOR-II)을 재편성하여 기동타격대(rapid reaction force)를 조직함으로써 군사적 강제력을 강화시키는 새로운 단계에 들어갔다.²³⁾ 요컨대 전 유고의 경우는 소수민족간의 분리 독립을 위한 분쟁이 내전으로 확대된 것이므로 일반 국제법상 '국내문제'에 해당되고 국제사회의 집단적 개입은 국내문제 불간섭 원칙에 위배된다. 그럼에도 불구하고 냉전의 종식 이후 국제안보 개념의 확대에 따라 내전으로 인한 인명의 살상과 대량난민의 발생이 '국제평화와 안전에 대한 위협'으로 인정되기 때문에 국제사회의 집단적 인도적 개입이 허용되고 군사적 강제력이 사용된 국제사례가 된다.

< 소말리아 >

1992년에 시작된 소말리아에 대한 인도적 국제간섭은 2차대전 종식에 따라 서구 식민지에서 해방, 근대국가 수립과정에 있어서 '실패한 국가'(a failed state)에 대한 국제사회의 인도적 지원 사례이다. 다시 말하면 소말리아는 정치적 부족집단을 통합하여 중앙 집권적 근대국가로 발전되는 과정에서 정권과 체제가 붕괴되어 전 영토에 대한 주권적 통치력 행사가 불가능하고, 정치적, 경제적 발전에 실패하여 국민에 대한 기본적 인권, 즉 생명의 보존과 기본적 생활을 영위할 수 있는 기초조건을 마련하지 못하여 다수의 이재민과 대량 난민이 발생한 하나의 '실패한 국가'이다.

소말리아는 1960년 서구 식민지로부터 독립하기 이전에는 영국, 이태리, 프랑스의 보호령으로 분할, 식민지화되었고 이디오피아의 팽창에 따라 소말리아 영토의

23) 위의 책, P.192.

일부가 이디오피아에 점령 통합됨으로써 1960년 독립 당시 소말리 민족은 인접국가(케냐, 이디오피아, 지부티 등)에 분산 거주하게 되었다. 1960년 독립과 함께 소말리아 정부는 '대 소말리아 주의' 운동을 표방하고, 소말리 인종이 거주하는 이디오피아 점령지 오가덴 지역의 수복을 위하여 이디오피아와의 전쟁을 시작하였다. 1969년 군사쿠데타로 정권을 잡은 바레(Barre) 정부도 대 소말리아 주의 운동을 계속하여 이디오피아와 오가덴 지역을 다시 찾기 위한 전쟁을 계속하였다. 그러나 소말리아는 1978년 이디오피아와의 전쟁에서 패배한 다음 중앙집권적 통치력이 약화되면서 정치적 부족집단간의 내전이 발생하고 1991년 바레정권은 아이디드(Aideed) 부족 중심의 반정부 연합세력에 의하여 전복되고 말았다. 그러나 Barre 정권의 붕괴 이후 정치적 부족집단간의 새로운 정권을 잡기 위한 내전이 계속되어 소말리아는 사실상 무정부 상태에 들어갔다.

바레 정권의 붕괴 이유는 이디오피아와의 오가덴 전쟁에서 패배한 이유뿐만 아니라, 구조적 측면에서 경제적 실패에도 원인이 있었다. 바레 정권 수립(1969) 초기에 바레 정부는 소련식 국가 사회주의 경제제도를 도입, 자급자족 경제 건설을 시도하였으나 실패하였고, 1980년대 IMF, World Bank의 재정지원으로 구조적 조정과 개혁을 시도하였으나 강력한 국가적 통제력의 결여로 경제구조를 개혁하지 못하였다. 이와 같은 군사적 패배와 경제의 실패가 바레 정권과 체제의 붕괴를 가져오고 소말리아는 국가 소멸의 위기에 처해 있는 것이다.²⁴⁾

장기간 계속된 내전으로 소말리아는 1990년대에 들어와 '복합적 위기상태'(complex emergencies)²⁵⁾에 놓여 있었다. 독재정권의 억압과 정치적 부족집단간의 내전에 더하여 극심한 가뭄과 기근에 의한 자연 재해와 경제적 빈곤, 중앙집권적 통치구조의 와해에 의한 무정부적 혼란상태에서 소말리아는 인도적 위기를 맞고 있었다. 이와 같은 인도적 위기에 대하여 국제기구들은 그 실상을 조사하기 시작하였다. ICRC는 1992년 8월 현재 소말리아 전체 인구 6백만 내지 7백만 가운데 약 4백50만의 인구가 영양실조와 질병으로 인한 인도적 고통에 있다고 보았다. 다른 한편 WFP 보고는 1992년말 현재 소말리아 중남부 지역 인구의 절반에 가까운 1백만명의 대량난민이 주변국으로 유입, 집단 구호시설에 수용되어 있다고 발표하였

24) 위의 책, PP.195-6.

25) '복합적 위기상태'(complex emergencies)에 관하여는 J. Edkins, 1996, 참조.

다.²⁶⁾

소말리아 위기에 대한 국제사회의 인도적 개입은 1991년 ICRC 등 비정부간 국제기구의 인도적 구호 활동으로 시작되었다. 그러나 소말리아의 무정부 상태에서 비정부기구의 구호활동이 내전 상태에 있는 게릴라군에 의해 방해를 받게 되자 유엔이 인도주의 국제개입을 시작하였다. 1992.1.23 유엔 안보리 결의 제733호는 소말리아의 내전이 극심한 인명과 재산의 피해를 가져오고 있는 데 대하여 소말리아에 대한 인도적 지원의 증가, 휴전의 촉구, 무기금수 조치 등을 시행하도록 유엔 사무총장에게 요청하였다. 이어서 유엔 안보리는 제751호 결의(1992.4.24)에서 소말리아 내전에 의한 인도적 고통이 극심하고 그러한 소말리아 인도적 위기 사태의 지속은 '국제평화와 안보상의 위협을 구성한다'고 인정하고 이 결의에 따라 약 500명 정도의 유엔 평화유지군(UN Operation in Somalia : UNOSOM)을 최초로 파견하였다. 1992.12.3 유엔 안보리는 제794호 결의에서 유엔헌장 제7장을 원용하여 인도적 구호활동 지원에 있어서 '필요한 모든 조치'를 다 하도록 유엔사무총장과 회원국에게 요청하였다. 미국은 이에 따라 1992.12.9 미군의 지휘 통제를 받는 별도의 평화유지군(UNITED TASK FORCE : UNITAF)을 파견하였고, 1993.3.26 유엔 안보리 제814호 결의에 의거, 헌장 7장에 따른 군사적 강제력 행사를 할 수 있는 UNOSOM-II를 인도적 구호를 지원하기 위해 파견, 1995년 5월 철수할 때까지 인도적 구호활동을 군사력을 사용하여 지원하였고 Aideed 게릴라군과 전투도 하였다.²⁷⁾

소말리아의 경우는 1990년대 냉전 후기시대에 들어와 국제인도법상 새로운 관행이 되는 국제적 간섭의 사례 가운데 하나이다. 첫째, 유엔 안보리 결의 제794호(1992.12.3)는 헌장 제7장을 원용하여 국제 인도적 구호활동을 지원하는 데 '필요한 모든 수단을 실시하도록' 권고하였는데, 이는 실제적으로 권위 있는 중앙통치 정부가 없는 소말리아에 대한 국제적 인도적 간섭에 있어서 소말리아 정부의 동의 없이 군사적 강제력을 사용한 인도주의 국제 간섭의 사례가 된다.²⁸⁾ 둘째, 동 결의 제794호는 헌장 제7장을 원용할 수 있는 조건인 '국제평화와 안전에 대

26) Ramsbotham, 앞의 책, P.198.

27) 위의 책, PP.198-213.

28) 소말리아의 경우 내전으로 인한 무정부상태에서 동의를 할 수 있는 권위 있는 정부기관이 없기 때문에 유엔의 국제적 개입이 '간섭'에 해당되는가의 논란이 있다.

한 위협'을 확대 해석하고 있다. 즉 “소말리아 분쟁에 의한 재난이 가중되고, 인도적 구호품 분배활동이 방해를 받고 있어서 재난이 더욱 악화되고 이것이 국제 평화와 안보에 위협이 된다”고 명시하고 있다. 이는 대량난민이 국경을 넘어 유입되는 것이 국제안보 문제가 될 뿐만 아니라 소말리아 국내에서의 인도적 위기 상태만으로도 국제안보의 위해가 된다고 인정, 유엔 헌장 제7장의 확대해석으로 군사적 강제력에 의한 인도주의 국제 간섭이 이루어진 것이다.

셋째, UNITAF(1992.12.13~1993.5.4)는 인도적 구호를 지원하기 위한 군사력 사용에 있어서 방어적, 소극적이었기 때문에 비효율적이었으나, 그 후속 임무를 인계 받은 UNOSOM-II(1993.5~1995.3)는 군사력을 보다 적극적, 공격적으로 사용하였으며, 나아가 1960년 독립 이전의 신탁통치에 유사한 활동을 할 수 있는 임무가 주어졌다. 즉 국민적 화해와 민주정부의 수립에 의한 국가의 재건, 경제적 인프라의 건설 등 법과 질서의 회복과 정치, 경제, 사회 분야의 재건을 위한 보편적 임무가 주어지고 있어서 군사적 강제력이 단순히 인도적 구호활동을 지원하는 데에만 사용된 것이 아니다.²⁹⁾ 따라서 소말리아 경우 유엔의 평화유지 활동이 유고에서는 소극적이었으나 소말리아의 경우에는 보다 적극적으로 정치적 군사적 개입으로 발전하였기 때문에 국제인도법상 국제적 간섭 활동이 신축성 있게 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

인도적 국제간섭에 관한 사례를 기초로 신안보 개념과 이에 관련된 국제인도법상의 새로운 관행 등을 총괄적으로 검토할 수 있다. 1990년대에 들어와 국제 냉전의 종식과 함께 국제 질서의 새로운 변화는 냉전시대 양극 체제상의 한 축을 이루고 있었던 구 소련의 몰락에 따라 미국이 초강대국으로 등장하고 유엔 기타 국제사회의 집단적 안보조치에 있어서 정치적 주도권을 갖게 된 것이다. 이 새로운 세계질서는 국제적 안보 개념의 질적 확대 변화와 이 변화에 수반되는 국제 인도법상 새로운 관행을 예고하고 있다.

먼저 국제적 안보 개념상의 변화이다. 냉전시대 국제안보의 개념은 미·소 강대국간 이념적 대립과 연계된 국가간의 분쟁이 가져오는 국제평화와 안전에 대한 위협 또는 파괴로부터의 해방을 그 주요내용으로 하였다. 따라서 국가간 정치 군사적 분야에 있어서 갈등과 분쟁에서 발생하는 위협으로부터의 안보였다. 그

29) Ramsbotham, 앞의 책, P.211.

러나 냉전의 종식과 함께 냉전시대 미·소간 이념상 대립체제에 통합되어 있었던 인종, 민족, 종교 등으로 인한 갈등과 분쟁이 내전으로 발전되는 경우가 많고 비록 그것이 국내문제에 해당되는 경우에도 국제 평화와 안전에 대한 위협을 가져올 때 국제적 안보문제가 된다.

안보문제의 형식적 원인상의 차이뿐 아니라 그 내용에 있어서도 비군사적 분야까지 국제안보의 문제가 되는 '포괄적 안보'(comprehensive security) 개념의 등장이다. 국가간의 정치 군사적 분야가 아닌 비군사적 분야는 경제와 환경, 인구의 증가와 이동, 마약과 테러, 기본적 인권보장 등 사회경제상의 문제들이다. 따라서 신안보 개념은 총체적 난국이 가져오는 사회 정치적 복합상태의 위기로부터 해방되는 것을 본질적 내용으로 하고 있다. 이와 같은 안보개념상의 질적인 변화는 기술과 경제의 발전이 국가간 관계 및 비정부간 관계에 있어서 상호의존체제의 심화와 국제공동사회의 연대의식이 높아지고 이에 따라 국제사회의 무정부상태를 축소시킨 결과이다.

신안보 개념, 즉 포괄적 안보가 비군사적 사회 경제적 문제, 특히 인권보장 문제를 그 대상에 포함시키고 있어서 국제인도법상의 변화를 예고하고 있다. 즉 냉전시대에 있어서도 국제인도법과 인도주의 원칙이 있었음에도 불구하고 인권문제는 국제정치상 국제안보의 대상으로 심각하게 다루지 않았다. 그러나 1990년대 냉전의 종식과 함께 비군사분야의 인권문제, 국민차원의 인권보장이 안보의 대상으로 중요시되어 가고 있다. 이와 같은 국제인도법상의 새로운 관행은 국민의 기본적 인권이 부인되거나 침해되는 인도적 위기를 단순한 국내문제로 보지 않고 있으며 국내문제 불간섭 원칙에 대한 신축성 있는 적용을 허용하고 있는 것이다. 따라서 인도적 재난이 수반된 복합적 위기상태가 그것이 국내문제임에도 불구하고 국제공동사회의 안보상 위협이 된다고 인정될 때 국제 인도적 간섭의 요건이 될 수 있다.

나아가 국제 인도주의의 보편성과 '인간 안보' 개념의 부상은 국내문제 불간섭 원칙과 국가주권의 상대성을 가져왔다. 국가주권의 정당성의 근거는 그것이 국민주권의 민주적 정치적 실현과 기본적 인권의 보장에 있는 것이므로 실패한 국가의 경우 국가주권은 국민주권과 괴리를 가져온다.³⁰⁾ 따라서 국가주권의 합법

30) 기본권 인권이 부인되고 있는 독재국가의 국가주권은 국민주권과 상치되므로 일반 국제법상

성 결여는 국제적 인도주의 간섭에 있어서 동의문제를 유보할 수 있는 국제인도법상의 기초를 제공한다. 그러나 아직도 국제정치상의 현실주의와 국가주권의 절대성이 자연권 사상에 기초한 국제인도법의 보편적 실현을 가로막고 있으며, 나아가 원칙적으로 인도적 국제간섭에 있어서 간섭 대상국 또는 분쟁 당사자의 동의를 필요로 하고 있다.

소말리아의 경우에서와 같이 동의를 구할 수 있는 정통 정부가 없는 경우 동의의 유보가 가능하고 인도적 위기가 심각한 상태에 있어서 국제사회가 인도적 구호를 실시하기 위해 당사국의 협력을 요청할 때 피원조국이 이를 거부하면 국제사회는 일반국제법상의 국가주권의 절대성을 무시할 수 있다. 단지 그 절차에 있어서 그 인도적 긴급사태가 국제평화와 안보상 위해가 되는지 여부를 판단하기 위한 '사실조사' 과정을 거치고 유엔기관의 인도적 원조를 받아들일도록 하기 위하여 유엔 결의에 의한 실정법적 의무를 피원조국 정부에게 부과시킬 수 있다.³¹⁾

요컨대 1990년대 냉전 후기시대에 들어와 인도적 국제개입 관행은 냉전시대와 다른 양상을 보이고 있다. 국제사회의 공동체 의식이 어느 정도 발전되어 가고, 매스 미디어의 발달이 지구촌의 소식을 신속하게 전달하고 있으며, 미국이 초강대국으로 국제정치상의 리더십을 갖고 있기 때문에 유엔 결의에 있어서 거부권 행사가 거의 없으므로 인도적 국제 개입을 위한 국제사회의 집단적 안보조치가 비교적 용이하게 이루어지고 있다. 또한 유엔 헌장의 집단안보 조치를 위한 규정, 즉 '국제평화와 안보에 대한 위협'이 종전의 국가간의 군사적 안보문제에 더하여 비군사적 국내문제의 경우에도 원용되고 나아가 유엔 헌장 제7장에 의한 군사적 강제력 사용이 가능하다. 그러나 아직도 국제 인도적 간섭을 위한 집단적 안보조치의 실시에 있어서 참가국의 국가 이익에 따라 군대의 파견이나 비용의 부담 등 참여의 결정이 이루어지고 있다. 또한 평화유지군의 구성 및 지휘 통제에 있어서도 비능률적이다. 특히 초강대국인 미국은 집단적 안보유지 활동에 있어서 자율성의 범위가 크기 때문에 독자적인 군대의 파견을 선호하고 다국적군 참여에 회피적인 입장에 있다.

주권존중의 원칙의 적용을 받지 못하는 것이 최근의 새로운 주권보호 개념이라는 주장은 Reisman, 1990, 참조.

31) Griffiths, et al., 앞의 글, PP.44-46.

V. 주변 4국의 입장

북한의 체제붕괴 등 급변사태가 발생하는 경우 인도적 국제간섭의 가능성이 높기 때문에 주변4국의 국제평화 유지정책을 살펴볼 필요가 있다. 특히 유엔의 집단적 국제안보를 위한 국제평화 유지정책에 대한 주변4국의 입장은 어떠한가?

< 미 국 >

1990년대에 들어와 미국은 국제 인도적 개입을 위한 유엔평화유지군(UNPKO : United Nations Peace Keeping Operations) 파견에 있어서 국제적 강제력에 의한 실효성 확보에 중점을 두고 있다. 부시 정부는 1991년 걸프전쟁에 뒤이어 이라크 북부 쿠르드족에 대한 국제 인도적 개입에 있어서 군사적 강제력을 사용하였다. 그 뒤에 이어서 집권한 클린턴 정부도 초기에는 PKO의 국제평화와 안보유지 활동을 적극적으로 지지하였다. 민주주의에 대한 파괴와 인권의 침해가 국제질서 유지에 위협이 된다는 입장에서 유엔의 다국적 평화유지 활동에 대하여 정치적, 군사적, 재정적 지원을 하겠다고 하였다. 나아가 1993년 5월 Presidential Decision Directive(PDD) 초안에서 보는 바와 같이 미국 군대에 대한 지휘 통제가 유엔군 또는 외국군 지휘관에게 맡겨지는 데 긍정적이었다.³²⁾

실제로 부시 정부는 1992년 소말리아 내전 개입에 있어서 미군 31,000명을 파견하였고 클린턴 정부도 초기에는 미군의 PKO 참여정책을 계속 유지하고 있었다. 그러나 1993년 8월 소말리아의 모가디슈에서 미국의 평화유지군 4명이 사망하고 특별히 파견된 US Army Rangers가 같은 해 10월 Aideed 군과의 충돌에서 미군 18명 사망, 78명 부상, 1명 포로가 되었다. 모가디슈 사건을 계기로 미국 의회와 기타 비판세력이 미군의 철수를 요청하게 되었고 클린턴 정부도 이에 동의하여 미군의 소말리아에서의 철수를 약속하였다. 미국의 주요 비판세력은 미

32) Daalder, 1996, P.46.

국 정부의 '다국적주의'(multilateralism)가 비효과적이고 특히 미군의 리더십 손상, 미국의 국가이익이 유엔과 같은 다국적 국제기구에 증속되는 점을 반대하였다. 이에 따라 클린턴 정부는 초기의 'Assertive Multilateralism'을 수정하여 'New Realism' 정책으로 변경하고 유엔의 PKO에는 계속 참여기로 하였다. 그러나 미국은 PKO 활동 참여는 '보다 선별적이고 효과적'인 경우로 한정하고, 또한 위협성이 큰 대규모 군사작전 참가에 있어서는 미국 또는 NATO의 통제를 받고 다국적군 또는 외국군의 지휘 통제를 받지 않기로 하였다. 이러한 PKO에 대한 소극적, 제한적으로의 정책 변경에 따라 미국은 PKO의 확대, 즉 유엔 상비군이 나 예비군의 확보정책에 반대하고 있다.

이러한 미국의 집단안보 조치에 대한 정책에 비추어 한반도 급변사태 발생시 유엔의 다국적 평화유지군에 의한 국제 인도적 개입을 선호할 가능성이 약하다. 그대신 미국은 한·미 군사동맹조약에 따라 한국에 주둔하고 있는 미군이 한·미 연합군으로 북한의 붕괴시 개입할 가능성이 높다.

< 일 본 >

제2차 세계대전후 미국의 점령통치에 영향을 받고 제정된 일본 헌법 제9조는 일본의 군사력 보유를 일본 자체방위 목적에 제한시키고 있기 때문에 일본은 자위대라는 명칭으로 일본 영토만을 '전수 방위'하는 군사방위 정책을 유지하여 왔다. 그러나 실질적으로 일본의 자위대는 막강한 군사력으로 유지 발전되었기 때문에 해외 파병이 가능한 상태이다. 일본 자위대의 해외 파병에 관하여는 1980년대부터 잠재적으로 논의되기 시작하다가 걸프전(1990-1991)을 계기로 표면화되고 1992년 6월 '국제평화유지법'(「유엔평화유지 작전과 기타 작전협력에 관한 법률」)을 제정하고 같은 해 캄보디아 PKO 참가를 시작으로 해서 1994년 루완다에 파병, 1995년 콜란고원 파견을 결정, 1996년 콜란고원에 파병하였다.

일본 자위대의 해외 파병에 대한 국내여론은 각 정당간에 신중론과 찬성론이 엇갈리고 있으나, 외교정책의 실무부서인 일본 외무성은 유엔 안보리 상임이사국 진출을 위해서 유엔의 PKO 참여를 적극적으로 지지하는 입장이다.³³⁾ 일본의

PKO 참여를 위한 일본 자위대의 해외 파병에 대하여 국제여론은 한국, 중국, 싱가포르 등의 반대 또는 유보적 입장을 제외하고 대부분이 찬성하고 있다. 특히 국제평화 유지활동에 영향력이 큰 미국은 일본의 PKO 등 일본 자위대의 국제활동 참여를 적극적으로 지원하고 미국의 세계적 안보전략 수행에 있어서 분담을 기대한다.³⁴⁾ 현재의 하시모토 정부는 유엔 안보리 상임이사국 진출과 보다 적극적인 자위대의 해외 군사활동을 위하여 헌법 제9조의 수정을 추진한다는 입장이지만 국내의 반대론이 아직도 강력하므로 그 결과는 예측하기 어려운 것으로 보고 있다.³⁵⁾

한반도 급변사태 발생시 일본의 참여는 비군사적 부문에 한정될 것으로 보인다. 그 이유는 국제적 여론과 신 미·일 안보체제에 따라 일본의 참여는 불가피하지만 과거 식민지 시대의 경험 때문에 한국과 중국이 일본 군대의 한반도 진출을 반대하기 때문이다. 따라서 북한 붕괴시 국제연합군이 구성될 경우 한국, 중국, 러시아는 군사력을 제공할 수 있으나 일본은 군사력의 파견에 의한 지원을 요청받지 않을 것으로 보고 있다.³⁶⁾ 그러나 신 미·일 방위조약과 신 방위지침에 따라 군수물자 수송, 기타 비군사적 활동 참여가 예상된다. 요컨대 신 방위지침과 일본의 국내여론에 따라 일본의 국제평화 유지활동 참여의 수준이 결정될 것이다.

< 중 국 >

중국은 유엔 평화유지 활동에 대하여 한마디로 ‘조심스럽고 보수적’인 입장이다.³⁷⁾ 중국은 1990년대에 PKO 활동이 내전, 지역분쟁, 인도적 위기사태 등에 파견한다는 종전의 전통적인 평화유지 기능에서 더 나아가 ‘실패한 국가’에 대한 국가 재건을 지원하고, 인권보장 문제와 같은 국내문제까지도 국제적 인도적 간섭의 대상으로 하며, 더욱이 유엔헌장 제7장 규정을 확대 해석하여 인도주의 간섭

33) Mulgan, 1995, PP. 1108-9.

34) 위의 글, P.1113.

35) 위의 글, P.1117.

36) 맥스웰, 앞의 글, P.42.

37) Fravel, 1996, P.1103.

에 있어서 군사적 강제력을 행사하는 새로운 국제관행에 대하여 반대하는 입장이다. 즉 아직도 중국은 1980년대까지의 전통적 국제규범인 국가 주권의 존중과 불간섭의 원칙, 동의와 중립성 유지 등 종래의 PKO 정책을 견지하고 있다. 따라서 1991년 걸프전이 끝나면서 시작된 이라크의 쿠르드족에 대한 국제 인도적 간섭을 결의한 안보리 결의 제688호에 대하여 기권하였다. 전 유고 내전시 유엔 안보리의 UNPROFOR 파견 결의 제743호(1992.2.21)에 대해서 중국은 찬성하기는 하였지만 유엔헌장 제7장을 인용하는 군사적 강제력 행사에 반대 입장을 표명하였다. 중국의 반대 이유는 유엔 평화유지활동이 그 개념상 군사력 사용과 상치되고 그 사용에 있어서도 효과적인 도구라고 볼 수 없으며 무엇보다도 국가주권 존중의 원칙에 위배된다고 보기 때문이다.³⁸⁾

소말리아에 대한 국제간섭에 있어서도 1992년 UNOSOM 파견을 위한 유엔 안보리 결의 제751호에 대하여 찬성하고 UNITAF(1992 안보리 결의 제794호)에 대하여도 일단 찬성하기는 했지만 군사력의 사용이 소말리아의 특수상황에 의한 예외적 조치라는 의사를 표명하였다. 이와 같이 중국이 국가주권 존중 원칙의 국제규범을 고수하면서 PKO에 대하여 보수적인 정책을 견지하는 까닭은 1980년대부터 시작한 개혁·개방정책이 국제적 상호의존 체제의 심화를 가져오고 그에 따라 국제공동사회의 연대성이 높아지면서 중국의 공산당 일당 독재체제에 대한 국가적 합법성이 위협받을 우려가 있다고 보기 때문이다.³⁹⁾

이러한 중국의 PKO 정책은 한반도 유사시 북한에 대한 인도적 국제간섭을 위하여 PKO 파견을 추진할 때 유엔 안보리 상임이사국으로서 소극적 입장을 가질 것이다. 중국은 북한의 위기상태, 체제의 붕괴를 가져올 경우 중국에 대하여 도미노 현상을 가져올 것을 우려하여 북한을 적극적으로 지원하고 있기 때문에 PKO 연합군의 북한 진입에 반대할 가능성이 크다. 그러나, 다른 한편 한반도의 안정화를 위한 군사적, 경제적 지원이 필요하다고 인정, PKO 파견에 소극적으로 참여하고 미·일·러 등 주변국 가운데 어느 한 국가의 주도적 영향력 행사를 견제할 가능성도 있다.⁴⁰⁾

38) 위의 글, PP.1111-12.

39) 위의 글, PP.1120-21.

40) 맥스웰, 앞의 글, P.33.

< 러시아 >

1990년대에 러시아의 국제평화 유지활동은 보편적 국제규범에 벗어난 특수한 형태를 갖고 있다. 러시아는 국제평화 유지활동에 있어서 다국적주의(multilateralism) 보다는 쌍무주의(bilateralism)에 의한 군사적 개입정책을 택하고 있다. 새로이 독립하는 주변 신생국에 대한 주도권 회복을 우선적 목적으로 하는 러시아는 주변지역의 내란 기타 분쟁 해결을 위한 국제평화 유지활동에 있어서 유엔의 집단적 평화유지 활동참여는 하지 않고 재정적, 비군사적 지원만을 유엔에 요청하고 있다. 둘째, 러시아는 국제평화유지 활동에 있어서 지나친 '적극정책'(activism)을 취하고 있다. 이는 심리적 면에서 과거 소련이 가졌던 국가적 위신을 회복하기 위한 것이며, 실질적으로 소련방 해체이후 2천5백만 러시아인이 국경 밖으로 벗어나게 되어 러시아 군대의 주둔문제, 경제적 관계의 계속 유지 등이 신 러시아의 안보문제로 대두되었기 때문이다. 셋째로, 러시아는 CIS (Commonwealth Independent States) 이외의 주변지역 국가들에 대한 NATO의 영향력 확대를 막고 터키, 이란, 아프카니스탄 등의 세력확장을 견제하기 위하여 NIS(Newly Independent States)에 대한 경우와 같은 수준의 지도적 역할을 확보하기 위한 군사적 대응조치를 하기로 안보정책 방향을 잡고 있다.⁴¹⁾ 요컨대 러시아의 국제평화유지 정책은 NIS 국가들에 대한 분쟁방지와 평화정착을 위해서 '적극적이고 주도적인 역할'을 하는 것이다. 이는 평화유지란 명목으로 군대를 파견하지만 실제로는 러시아 변방국가들에 러시아 이외의 외국세력이 들어오는 것을 막고 소수민족에 의한 변방국가의 내전이 러시아 주변 국경지역까지 확산되지 않도록 사전에 방지하려는 것이다.⁴²⁾

국제평화 유지활동 참여방식에 있어서도 러시아는 다자주의 대신에 지방세력이나 CIS와의 쌍무적 연합 모델을 택하고 국제평화 유지활동에 있어서 러시아 군대의 주도적 작전권을 유지하고 있다. 쌍무적 연합 모델에 있어서도 두 가지 형태가 있다. 여기서 Local Coalition Model은 러시아 군대를 주요 구성원으로 하고 분쟁당사국 군대를 보충적으로 연합하는 형태이고, CIS Coalition Model은 러

41) O'Prey, 1996, PP.411-12.

42) 위의 글, P.412.

시아 군을 중심으로 하고 분쟁에 관여되지 않은 CIS의 군대를 포함시켜 평화유지군을 구성하는 방식이다.⁴³⁾ 이러한 쌍무적 연합군 모델 방식의 국제평화유지군 구성은 재정적 비용과 인명의 손실을 러시아가 직접 부담하고 유엔과 기타 지역안보기구의 지원을 받을 경우도 재정 또는 군수물자지원, 읍서버 파견에 그치도록 하여 러시아의 주도적 통제권이 손상되지 않도록 하는 국제평화 유지정책을 견지하고 있다. 따라서 러시아 주변지역의 분쟁해결을 위한 유엔이나 OSCE 등의 참여가 어려운 상태이다. 또한 러시아는 ‘평화유지’ 활동에 있어서 ‘평화 강제’ 조치 이상의 지나친 군사력을 사용하고 있으므로 이는 국제 규범에 따르는 국제평화 유지활동이라기보다는 러시아 자국의 국가이익의 신장을 위한 군사적 활동이라는 비판을 받고 있다.⁴⁴⁾

유엔 안보이사회 상임이사국인 러시아는 한반도에서 급변사태가 발생할 경우 이를 러시아 주변지역에서의 분쟁으로 보고 집단적 평화유지활동에 참여할 것으로 보고 있다. 그 이유는 무엇보다도 한반도 평화유지활동에 있어서 미·일·중 주변국 가운데 어느 한 국가의 주도적 활동을 견제하기 위한 것이다. 1990년대 초반기 소련의 붕괴와 신 러시아의 한국과의 수교에 따라 북한과의 관계가 일시적으로 소원하였으나 1993년 후반부터 러시아는 한반도에 대한 남북한 등거리 정책을 택하고 북한과의 관계개선을 이룩하고 있어서 북한의 위기상태에 대하여 중국보다는 약하지만 북한을 적극적으로 지원하려는 입장이므로 북한 붕괴시 참여가능성은 높다. 그러나 러시아의 한반도 유사시 평화유지 활동 참여에 있어서 러시아 주변지역에서의 분쟁 해결방식과 같이 러시아 군의 주도적 역할이나 주도권의 행사는 불가능할 것으로 보인다. 더욱이 현재 러시아가 갖고 있는 국내 정치상의 문제와 군사력 유지비 부족 등 어려움이 계속되는 경우 한반도 유사시 평화유지군 참여를 위한 러시아 군대의 파견은 어려울 것으로 보고 있다.⁴⁵⁾

43) 위의 글, PP.412-13.

44) 위의 글, P.414.

45) 맥스웰, 앞의 글, P.28.

VI. 맺는말 : 한반도에 대한 시사점

오늘 북한은 북한식 사회주의 체제의 구조적 모순, 냉전의 종식에 따른 국제환경의 변화와 자연재해 등으로 극심한 식량난을 포함한 경제난을 맞고 있다. 이러한 경제난은 국가의 체제유지를 위한 통치활동, 즉 국민의 기본적인 인권으로서의 생존권을 보장하기 위한 기본적 서비스 제공이 어렵게 되어 국가의 사회통제 기능의 이완을 가져오고 체제붕괴의 위험성마저 예견되고 있다.

북한이 임시방편적 전략으로 지금의 총체적 난국 또는 초기단계의 복합적 위기 상태를 벗어날 것인가 아니면 체제의 붕괴를 맞을 것인가를 검토하고 그 대응책을 세우는 것은 한반도 통일을 위한 분단체제 관리정책에 있어서 중요한 문제이다. 북한이 지금의 제한적 개방정책을 획기적으로 수정하여 보다 적극적인 개혁·개방으로 나오고, 1992년 2월에 발효된 '남북한 기본합의서'에 따라 지금의 남북간 비정부 차원의 경제 교류협력뿐만 아니라 정치·군사·문화면의 교류와 협력을 확대하여 한반도 통일문제의 한국화와 평화체제 구축을 위하여 협력하도록 함으로써 현재의 한민족공동체 통일방안에 따라 점진적 단계적인 평화적인 통일을 추진해 나가는 것이 지금의 기본적 통일정책이다.

다른 한편 북한의 파국적 붕괴와 같은 긴급사태 발생에 대한 대비책도 필요하다. 북한의 식량난을 포함한 총체적 경제난은 국가 사회주의 경제제도상의 모순에 기인하므로 그러한 경제 제도상의 조정에 그치지 않고 적극적인 개혁과 개방정책으로 구조적 모순을 해결하고, 특히 농업 구조상의 획기적인 개혁에 따라 농업생산의 효율성을 높여 식량난을 해결할 수도 있으나, 북한은 동구 공산권의 경험과 중국의 개혁·개방 정책의 추진과정에서 나타난 역기능을 고려하여 지금의 제한적·점진적 개방을 그대로 지속시켜 나가고 있다. 이와 같은 구조 개혁에 있어서 딜레마에 있는 북한은 지금의 총체적 난국을 단시일내에 극복하기 어려운 상태이다. 비록 북한이 획기적인 개혁과 개방의 확대를 '연착륙'을 시도하는 경우도 경제사회면의 모순과 갈등이 심화되고, 따라서 정권과 정치체제상의 불안정은 쉽게 해결되지 않을 수도 있다.

북한의 위기가 심화되어 긴급사태가 발생할 때 국제사회의 개입조건과 절차에 대한 검토는 한반도 위기관리 정책을 위하여 필요하다. 북한의 극심한 식량난과 경제난으로 인한 인도적 위기, 즉 기아와 질병, 다수의 탈북 주민의 발생 등 인도적 고통에 대하여 최근 국제사회는 공동의 관심을 갖고 인도적 개입과 구호활동을 시작하였다. 유엔산하 국제기구(UNDP, WFP, UNICEF 등), ICRC를 포함한 비정부간 국제기구, 비정부 차원의 각종 구호단체의 구호활동과 한국정부를 위시하여 정부차원의 식량지원에 따라 북한의 위기는 어느 정도 완화되고 있는 것으로 보인다. 최근 북한을 방문(1997.10.25-11.4)한 바 있는 미국의 대북한 식량 평가단은 북한의 식량난은 '기근이 아닌 식량부족이며 주기적인 식량위기'로서 내년에도 가을 추수때까지 약 150만톤에서 200만톤 가량의 식량이 부족한 것으로 추산하였다.⁴⁶⁾ 다른 한편 북한의 식량난은 '기근' 상태에 이르고 1992년 소말리아의 기근과 '겉만 다르다'는 워싱턴 포스트 기자의 보도⁴⁷⁾에 비추어 식량부족에 의한 인도적 위기가 심각한 상태에 있다고 볼 수 있다. 이처럼 계속되는 북한 주민의 생활 근거지 이탈⁴⁸⁾과 '영양실조로 평준화'된 상태에서 기아 및 질병이 일상화되는 인도적 위기를 관리하지 못한 북한은 '실패한 국가'(a failed state)이며 지금의 위기는 복합적 위기로 발전할 가능성도 있다.

북한에 대한 국제사회의 인도적 개입은 지금의 식량지원 등 인도적 구호활동에 그치고 있으나 북한의 '불완전 붕괴'⁴⁹⁾, 즉 내전의 발생으로 대량난민과 사상자가 발생하는 경우에는 비정부 단체의 인도적 구호활동을 지원하기 위하여 국제사회의 집단안보 유지를 위한 군사적 간섭이 가능하다. 앞으로 북한에서 1992년 소말리아와 전 유고에서와 같이 국가의 '불완전 붕괴', 즉 내전으로 인한 인도적 위기가 심각한 상태에 이르고 그것이 국제안보상 '국제평화와 안전에 대한 위협'이 될 경우 인도적 국제간섭이 가능하다. 이러한 국제간섭에는 1990년대에 들어와 국제인도법상 새로운 관행으로서 인도적 구호활동의 효과적 수행을 위하여 유엔 헌장 제7장에 의거한 군사적 강제력이 사용되기도 한다. 실제로 냉전 후기시대

46) 「동아일보」, 1997.11.19일자.

47) 「한겨레」신문, 1997.10.21일자.

48) 북한주민의 탈북과 식량을 구하기 위한 주민이동 현상은 기본적 인권으로서 거주이전의 자유와 다르다.

49) 김명기, 1997.

에 있어서 유엔의 평화유지 활동은 냉전시대 국가간 분쟁에 있어서 중재 또는 완충지대 확보에 그치지 않고, 군사적 강제력에 의한 비정부 단체의 구호활동을 지원할 뿐만 아니라 근대국가 수립에 실패한 국가의 신국가 수립 지원 등 적극적인 활동을 포함한다.

현행 국제법상의 일반원칙인 국가주권의 존중과 이에 따른 국내문제 불간섭의 원칙은 자위를 위한 간섭, 정통정부의 요청에 의한 간섭, 유엔의 제재를 위한 간섭 등의 경우를 예외로 하고 원칙적으로 냉전 후기시대에 있어서도 일반 국제법상 존중되고 있다. 그러나 국제공동사회의 연대의식이 높아지고, 정보의 전달이 미디어의 발달에 따라 신속하게 세계적으로 확산되고 있으며, 국가간의 전쟁보다 국내적 분쟁과 내전이 소수민족, 종족, 종교 등 이유로 보다 많이 발생하여 국내 문제의 국제화의 추세가 높아짐에 따라 국내문제에 대한 인도적 국제 간섭이 행하여지고 있다.

요컨대 인도적 위기와 같은 국내문제에 대해서 군사적 국제개입과 간섭이 가능하다. 따라서 북한의 급변사태, 즉 붕괴 사태가 일어날 때 정권과 체제의 '완전 붕괴시' 군사적 국제간섭은 합법적이다. 그리고 기존 정통정부와 반도단체간의 전투행위가 계속되어 내전상태가 일어나는 '불완전 붕괴'시에는 국제법상 제3국의 무력간섭은 원칙적으로 금지되어 있으나 제3국이 교전단체를 승인하는 경우에는 전쟁관계가 되므로 전시국제법에 따라 교전단체에 대한 지원 등 국제적 무력간섭이 합법적으로 허용된다.⁵⁰⁾

북한의 급변사태에 있어서 한반도 통일의 한국화정책에 따라 한국군에 의한 단독 군사개입이 가장 바람직하다. 그러나 '남북한 기본합의서'에서 국내문제에 대한 불간섭원칙을 규정하고 있으므로 이에 대한 국제법상의 해석문제가 있고, 다른 한편으로 한·미 방위조약에 따라 미군에게 이양된 한국군의 전시 군사작전권 환수문제 등이 있다. 그 다음 한미연합군 또는 국제연합군의 일원으로 북한 붕괴시 국제적 간섭에 참여할 경우 한국이 주도적으로 통일과정을 추진할 수 있는 대비책 마련이 요구된다. 특히 대외적으로 한반도에는 주변국의 국가이익이 침해하게 얽혀 있으므로 주변국에 대한 통일외교를 적극적으로 전개하여 통일문제의 한국화에 주력할 필요가 있다.

50) 위의 글.

< 참고 문헌 >

[단행본]

김학성, 「서독의 분단질서 관리 외교정책 연구 : 한국통일 외교에 대한 시사점 모색」(서울: 민족통일연구원), 1995.

구영록·임용순 공편, 「한국의 통일정책」(서울: 나남), 1993.

민족통일연구원, 「인권백서 1997」(서울: 민족통일연구원), 1997.

이종석 외, 「주변4개국의 북한 인식과 우리의 대응 방향」, 세종연구소 정책과제 보고서 97-01(성남: 세종연구소), 1997.

서병철, 「공산권 붕괴와 독일의 통일」(서울: 계축문화사), 1991.

서재진, 「또 하나의 북한사회」(서울: 나남), 1995.

서재진 외, 「사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구」, 민족통일연구원 연구보고서 93-23(서울: 민족통일연구원), 1993.

정일영 편, 「한국외교 반세기의 재조명」(서울: 나남), 1993.

Buzan, B, People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1991.

Crocker, C.A. et al. eds., Managing Global Chaos : Sources of and Responses to International Conflict, Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1996.

Durch, W. J. ed., UN Peacekeeping, American Politics, and The Uncivil Wars of the 1990s, New York : St. Martin's, 1996.

Harriss, J. ed., The Politics of Humanitarian Intervention, London: Pinter, 1995.

Mayall, J. ed., The New Interventionism, 1991-1994, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Ramsbotham, O. and Woodhouse, T., Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict, Cambridge: Polity Press, 1996.

[논 문]

김명기, “북한 급변 사태시 한국의 개입에 따른 법적문제”, 「한반도 급변사태와 국제법」, 대한국제법학회 및 민족통일연구원 공동주최 세미나(1997.11.8, 서울) 발표 논문.

맥스웰, 데이비스 S, “북한의 파국적 붕괴와 미국의 대응”, 「계간사상」(1997, 가을호), PP.9-46.

서진영, “북한의 체제 위기와 체제변화 과정에 대한 4가지 시나리오”, 「정책논단」 3-2, 1996, PP.9-32.

이영선, “북한 경제난의 구조적 분석과 개혁가능성”, 『계간사상』(1997, 가을호), PP.47-70.

Daalder, I. H., “Knowing When to Say No : The Development of US Policy for Peacekeeping” in W. J. Durch, ed., 1996, PP.35-74.

Edkins, J., “Legality with a Vengeance : Famines and Humanitarian Relief in ‘Complex Emergencies’, Millenium, 25-3(1996), PP.547-575.

Fromuth, P. J., “The Making of a Security Community : The United Nations after the Cold War”, Journal of International Affairs, 462(1993), PP.341-364.

Griffiths, M. et al., “Sovereignty and Suffering” in J. Harriss, ed.(1995), PP.33-83.

Karns, M.P. and Mingst, K.A., “Maintaining International Peace and Security: UN Peacekeeping and Peacekeeping” in M.T. Klare and D.C. Thomas, eds., World Security(1994), PP.188-215.

Manning, R.A., “The U.S. Position and Policy toward the Four-Party Talks”, 『4자회담과 한반도 평화』, 민족통일연구원 주최 제7차 국제학술회의 (1997.4.15, 서울) 발표 논문.

Mandelbaum, M., “The Reluctance to Intervention”, Foreign Policy, 95(1994), PP.3-18.

Mulgan, A.G., “International Peace Keeping and Japan’s Role : Catalyst or Cautionary Tale?”, Asian Survey, 35-12(1995), PP.1102-17.

O'Prey, K.P., "Keeping the Peace in the Borderlands of Russia" in W.J. Durch, ed.(1996), PP.409-465.

Reisman, W.M., "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law", The American Journal of International Law, 84-4(1990), PP.866-876.

Roberts, A., "Humanitarian War : Military Intervention and Human Rights", International Affairs, 69-3(1993), PP.429-449.

[기 타]

「동아일보」, 1997.11.19일자.

「한겨레」신문, 1997.10.21일자.

「월간조선」, 1997.4월호.

통계청, 「남북한 경제사회상 비교」, 1997.11월.

한국은행, 「1996년 북한 GDP 추정결과」.

특정업무과제

1. 현시점에서 필요한 「민족공동체 통일방안」 보완사항

1997. 4

상임연구위원 최혜성

목 차

I. 통일방안 보완의 필요성

II. 통일방안 보완에 있어서 유념해야 할 점

III. 「민족공동체 통일방안」의 핵심내용과 특징

IV. 보완 필요사항

I. 통일방안 보완의 필요성

- 최근 20세기 마지막 냉전지대인 한반도의 정세가 중대한 전환점을 맞고 있는바, 정세변화의 진원지는 바로 북한이라 할 수 있음.
 - 갈수록 극심해지고 있는 북한의 식량난은 이제 상상을 넘는 단계에 이르렀고, 현 상태가 계속된다면 올 여름까지 10만명 이상의 아사자가 발생할 것이라는 전망이 나오고 있는 실정임.
 - 북한동포가 최악의 굶주림에 시달리고 있는 가운데 북한 최고의 이론가 황장엽 노동당 비서가 한국으로 망명하였는데 북한 통치이념인 주체사상의 창시자가 북한을 버리고 한국으로 망명한 것은 분단이후 그 유례가 없는 사건임.
 - 그러나 북한 지도부는 식량난 해결을 위한 자구노력도 없이 국제사회에 식량지원을 호소하면서 엄청난 군사력 유지에 막대한 비용을 쓰고 있음.
 - 그래서 우리 사회 일각에서는 북한동포 살리기 운동이 열기를 더해 가고 있지만 또한 한편에서는 결코 지원해서는 안된다는 목소리도 만만치 않게 나오고 있음.
 - 최근 북한 내외에서 일어난 일련의 사건들은 북한체제의 붕괴가 임박했다는 분석을 낳고 있으며 동시에 이에 대한 반론도 만만치 않게 제기되는 가운데, 우리 정부의 정책도 대북정책은 북한을 봉쇄하는 데 목표를 두고 추진되는 것 같으면서 통일정책은 북한을 포용하는 데 초점을 두고 있는 것 같음.
- 현재 제기되고 있는 북한에 대한 포용정책과 봉쇄정책간의 논쟁은 세계가 탈냉전의 역사적 전환기에 처해 있고 한반도 주변정세가 평화정착과 통일을 이룩하기에 유례 없는 호기로 전개되고 있는 시점에서 우리 정부의 대북 통일정책이 매우 중대한 고비에 놓여 있음을 시사해 주고 있음.
 - 이제 우리 정부는 당위뿐만 아닌 실현가능성에서 통일방안을 수립하고 통일정책을 추진할 때가 온 것 같음.

- 통일이 아무리 민족의 지상과제라고 할지라도 북한의 현황, 남북관계, 한반도 주변 국제환경 등의 냉혹한 현실을 떠나서는 이루어질 수 없는 것이므로 통일방안과 정책도 현실적인 여건과 환경 속에서 다듬어져야 비로소 실천 가능한 방안과 정책이 될 수 있음.
- 통일추진 노력과정에서 정책의 일관성을 유지하기 위해서는 통일의 철학과 원칙 그리고 통일의 미래상은 흔들려서는 안되지만, 변화하는 통일의 여건과 환경에 탄력적으로 대응하기 위해서는 통일방안과 정책은 변해야 한다는 점을 분명히 인식해야 할 것임. 따라서 통일문제와 관련된 대내외 정세가 급변하는 현시점에서 통일방안을 재정립해야 하는 것은 불가피한 것으로서 대내외의 통일여건과 환경을 감안하여 통일방안을 꾸준히 수정·보완하는 작업이 필요하다고 생각됨.

II. 통일방안 보완에 있어서 유념해야 할 점

- 통일은 다음과 같은 3가지 조건이 충족되어야만 그 실현이 가능할 수 있다는 점을 유념해야 함.
 - ① 북한의 변화 : 북한이 경직된 이념과 폐쇄적인 체제를 고집하면서 통일을 거부하는 한 통일은 불가능함.
 - ② 한반도 주변 국제환경 : 한반도 주변 국제정세가 우리 민족의 통일을 허용하지 않는 환경을 조성한다면 아무리 우리가 통일을 위해서 노력한다 해도 통일을 이룰 수 없을 것임.
 - ③ 우리의 통일 성취노력 : 통일은 북한을 포용하여 우리 체제에 합류시키는 것인데 우리가 북한을 수용할 수 있는 능력을 갖추지 못하면 통일의 기회가 와도 통일을 실현할 수 없을 것임.

○ 독일통일은 분단국이 평화적으로 통일되는 하나의 전형을 보여주고 있는데 독일통일을 가져 온 요인도 결국 다음과 같은 세가지라고 생각됨.

① 동독은 오랜 세월에 거쳐 조금씩 변화해 왔었다는 점

② 동서독을 둘러싼 국제환경이 평화통일에 유리한 방향으로 조성되어 왔었다는 점

③ 동독에 변화가 왔을 때 서독이 변화를 끌어 안고 소화해 낼 수 있는 능력을 갖추고 있었다는 점임.

○ 따라서 우리도 통일을 실현하기 위해서는 무엇보다도 먼저 북한이 세계적 변화에 부응하여 변화의 길로 나오도록 유도해야 하고, 다음 한반도를 둘러싼 국제환경을 평화통일에 유리한 방향으로 조성되도록 노력해야 하며 마지막으로 우리의 체제역량이 북한의 변화에 따른 어떠한 급변사태라도 능히 감당할 수 있을 만큼 성장시켜야 함을 유념해야 할 것임.

○ 통일문제는 분단의 관리, 통일과정의 관리, 통일이후의 관리의 3가지 영역으로 나누어 생각할 수 있는바, 분단의 관리를 잘하면 통일과정이 순조로워지고 통일과정이 순조롭게 진행된다면 통일이후의 관리가 편해진다는 점을 유념해야 함.

- 분단의 관리는 현재 분단상황을 평화적으로 관리하여 전쟁재발의 위험을 막고 분단에서 오는 고통과 손실을 최소화하면서 통일의 기반을 조성하는 과제라고 할 수 있음.

- 통일과정의 관리는 통일을 이루는 과정에서 어떠한 목표와 원칙하에 무엇을 어떤 방식 또는 절차에 따라 하느냐 하는 과제라고 할 수 있음.

- 통일이후의 관리는 통일이 어떠한 과정을 거쳐서 이루어지든 간에 통일이후에 야기될 문제들을 예상하고 그 대비책을 강구하는 과제라고 할 수 있음.

- 우리의 통일방안은 남북한간에 전쟁재발을 막을 수 있는 장치를 마련하여 북한의 오판과 도발을 막으면서 절망에 빠진 북한동포에게 희망을 주는 것이어야 하고, 국제사회에서 우방과 주변국의 신뢰와 지지를 이끌어 낼 수 있는 것이어야 하며, 국내적으로는 통일에 대한 국민적 합의를 이끌어 낼 수 있는 것이어야 한다는 점을 유념해야 할 것임.

Ⅲ. 「민족공동체 통일방안」의 핵심내용과 특징

- 김영삼 대통령은 제49주년 광복절 경축사에서 그동안 기회 있을 때마다 밝혀 왔던 통일정책에 대한 기본구상을 체계화하여 세계사의 흐름에 대한 기본인식, 통일의 기본철학, 통일원칙, 통일과정, 통일국가의 미래상, 대북정책과 남북한 관계개선의 기본방향, 예기치 않은 통일에 대한 대비태세의 확립 등을 주요내용으로 하는 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」(약칭 「민족공동체 통일방안」)을 제시하였음.

- 「민족공동체 통일방안」의 핵심내용과 특징은 다음과 같음.

- ① 통일의 기본철학 : 「민족공동체 통일방안」의 2대 지주는 통일철학으로서의 자유민주주의와 통일접근시각으로서의 민족공동체 건설이라 할 수 있음.
 - 우선 우리의 통일정책이 자유민주주의의 철학적 바탕위에서 있음을 분명히 하고 있는바, 자유민주주의가 통일로 가는 과정이나 절차에서뿐만 아니라 통일된 국가에서도 일관되게 추구되어야 할 가치여야 한다는 점을 확고히 하였다는 데 그 특징이 있음.
 - 그리고 통일에의 접근시각으로서 「민족공동체」 개념을 제시하고 있는바, 이것을 남북한이 같은 민족으로서 경제, 사회, 문화공동체를 회복, 발전시켜 1민족 1국가 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성한다는 것임. 이러한 「민족공동체」 개념은 통일을 계급의 문제로 보거나 권력분배에 초점을 맞춘 북한 연방제와는 확연히 구별되는 통일에의 접근방식이라 하겠음.

- ② 통일원칙 : 통일원칙이란 통일을 실현해 나가는 과정에서 기본적으로 견지해야 할 우리의 입장과 자세라고 할 수 있는데, 「민족공동체 통일방안」은 통일의 원칙으로 자주, 평화, 민주를 제시하고 있음.
- 「민족공동체 통일방안」은 민족성원 개개인의 자유와 권리가 보장되는 민족 대단결을 중시하는 차원에서 민족대단결의 원칙을 민주주의 원칙에 수용하였다는 데 그 특징이 있음.(북한은 통일의 3대원칙으로 「7. 4 남북공동성명」에서 남북이 합의한 바 있는 자주·평화·민족대단결을 내세우고 있음.)
- ③ 통일과정 : 「민족공동체 통일방안」은 화해·협력단계, 남북한 연합단계, 통일국가 완성단계의 점진적 단계적 통일과정을 제시하고 있는바, 이는 서로 다른 이념과 체제 아래에서 반목과 불신을 쌓아 온 남과 북이 하루아침에 통일을 이룰 수 없기 때문에 화해·협력단계와 남북연합 단계라는 중간과정을 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가의 통일국가를 완성해 나간다는 것임. 이와 같이 「민족공동체 통일방안」은 점진적 단계적 통일을 기본입장으로 견지하면서도 예기치 않은 통일상황에도 대처할 수 있는 사전준비를 해야 한다는 것을 분명히 하고 있는데 이것도 특징중의 하나라고 할 수 있음.
- 화해·협력단계는 남북한간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호협력의 장을 열어가는 단계로서 「남북기본합의서」를 규범으로 하여 남북한이 현존의 2체제 2정부를 그대로 유지하면서 분단상태를 평화적으로 관리하는 단계라고 할 수 있음.
 - 남북연합단계는 화해·협력단계에서 구축된 상호신뢰를 바탕으로 공존공영의 길을 열고 평화를 제도화하면서 민족적 동질성을 회복하여 경제·사회·문화적 민족공동체를 형성하는 단계로서 남북한이 통일지향적 협력관계를 유지하면서 통일과정을 관리하는 단계라고 하겠음.
 - 통일국가 완성단계는 남북연합단계에서 제정한 통일헌법에 따라 남북자유총선거를 실시하여 통일국회를 구성하고 통일정부를 수립하여 1민족 1국가의 통일국가를 완성하는 단계임.

- ④ 통일국가의 미래상 : 7천만 민족구성원 모두가 주인이 되고 개개인의 자유와 복지 그리고 인간존엄성이 보장되는 선진 민주국가여야 한다는 것을 분명히 함으로써 통일조국의 미래상을 제시하고 있는바, 이 또한 특징중 하나라고 할 수 있음.

IV. 보완 필요사항

1. 통일의 명분

- 21세기 통일조국을 준비하기 위해서는 왜 한민족이 통일되어야 하는지에 대한 우리 나름대로의 명분과 설명이 있어야 하는바, 정부의 통일방안에서 이를 분명히 할 필요가 있다고 생각됨.
 - 대개의 경우 우리 민족이 통일되는 것은 너무나 당연한 민족적 당위로 주장되고 있으나 추상적 이념적 명분이 아니라 보다 현실적 실질적인 명분을 제시할 필요가 있음.
- 왜 우리 민족이 통일되어야 하는가 하는 통일의 명분은 다음과 같이 정리될 수 있음.
 - 자유의 부재, 경제적 궁핍, 그리고 사회적 폐쇄상태로부터 북한동포를 해방시키기 위해 우리 민족은 통일되어야 함.
 - 분단상태에서 오는 고통과 불편, 그리고 손실을 제거함으로써 우리 국민의 삶을 좀더 자유롭고 보다 풍요로운 것으로 만들기 위해서도 우리 민족은 통일되어야 함.
 - 남북한간에 적대와 불신으로 인해 일어날 수도 있는 전쟁의 위험을 제거함으로써 민족의 생존과 안전을 보장하기 위해서는 우리 민족이 통일되어야 함.

- 민족분단으로 인한 민족에너지의 소모를 막고 이를 민족전체의 발전과 국가의 번영에 투입하기 위해서도 우리 민족은 통일되어야 함.
- 한반도의 평화적 통일은 동북아시아는 물론 세계의 평화와 안정에 크게 기여하는 것이므로 동북아시아 및 세계의 평화와 안정을 위해서도 한민족은 통일되어야 함.
 - 한반도가 평화적으로 통일될 때 2차 대전 이후 50여년 동안 지속되어 온 냉전체제가 비로소 완전히 청산된다고 할 수 있음.
- 통일이 아무리 민족적 당위라고 해도 통일 그 자체가 궁극적인 목표가 되는 것이 아니고 한민족 성원 모두가 보다 자유롭고 풍요롭게 보다 인간적인 삶을 누릴 수 있는 선진된 민족국가를 건설하는 과업의 일환인 것이므로 우리의 통일방안 및 정책은 한민족 성원 개개인의 삶의 질, 특히 북한동포의 삶의 질을 향상시키는 데 보다 많은 관심을 두어야 할 것임. 그래야만 남북한 국민이 공존공영할 수 있는 하나의 민족공동체를 만들어내 통일국가 건설을 완수할 수 있을 것임.

2. 한반도 평화정착

- 통일환경 조성과 관련하여 남북한간에 전쟁을 예방하고 한반도에 평화를 정착시키는 일은 매우 긴요한 일인바, 한반도 평화정착 없이는 통일을 향해 한치도 나갈 수 없는 것이 우리의 냉혹한 현실임. 따라서 우리는 한반도 평화정착이 통일로 가는 과정의 첫 관문이라는 점을 명확히 인식하고 통일방안에서 우리가 한반도 평화구축을 위해서 노력한다는 점과 이를 위해서 한반도 주변 이웃나라와 협력해 나갈 것을 분명히 해 둘 필요가 있음.
- 통일을 이루는 일과 한반도 평화를 구축하는 일은 서로 밀접한 관계를 가지고 있으나 본질적으로 다른 문제로서 통일을 이루는 일은 근본적으로 남북

한 당사자간에 해결해야 할 우리 민족내부의 문제이지만 한반도 평화를 구축하는 일은 남북한관계 차원을 넘는 국제적 성격의 문제임. 따라서 한반도 평화구축은 남북한 관계에서는 해결하기 어렵고 한반도 주변 이웃나라들과 협력해서 풀어나가야 할 것임.

- 「민족공동체 통일방안」을 기능주의 통합이론에 기초하여 분단상태를 평화적으로 관리하여 남북한간에 상호신뢰를 구축하고, 이를 바탕으로 한반도 평화를 제도화하는 것으로 설정하고 있으나 남북한간에 정치·군사·이념적 대결은 여전히 고착화되고 기능적 차원의 교류·협력조치 담보상태에 머물고 있는 것이 현실인 만큼, 우리는 주변 이웃나라와의 협력을 통해 한반도 평화의 틀을 마련하고, 그 토대 위에서 화해·협력, 민족공동체 형성, 국가통일로 접근하는 새로운 시각을 가지고 통일방안을 보완할 필요가 있음.
- 남북한 당사자간에 한반도 평화구축 문제가 해결되기 위해서는 남북한이 서로 신뢰할 수 있는 토대가 있어야 하는데, 현실적으로는 북한이 한국의 흡수통일 의도를 겁내고 한국은 북한의 적화통일 야욕을 경계하는 한 문제의 해결을 기대하기 어려움.
- 탈냉전·세계화 추세로 세계질서가 변화해 감에 따라 한반도 문제는 우리 민족내부의 문제인 동시에 국제적인 문제라는 양면성이 뚜렷해지고 있기 때문에 한반도 문제의 한국화와 국제화를 모두 포괄할 수 있는 새로운 시각과 접근방법으로 한반도 평화구축과 통일의 문제를 해결하는 길을 모색해야 할 것임.
- 통일이 아무리 시급한 민족적 과제라 해도 전쟁방지와 평화정착의 문제가 해결된 후에야 이룩할 수 있는 과제이므로 우리의 통일방안 및 정책은 북한으로부터 연유하는 제반위협에 적극적으로 대처하면서 한반도 평화질서를 공고히 구축하여 통일시대를 대비하는 방향으로 입안·추진되어야 할 것임.

3. 주변국 설득을 위한 통일논리

- 과거 서독정부는 “독일의 분단이 유럽의 분단을 초래하였고 독일의 통일은 유럽의 통합에 크게 기여할 것이다”라는 통일논리를 가지고 독일통일을 원치 않았던 주변국들을 설득함으로써 결국 통일을 이룩하였던바, 우리도 한반도의 통일이 동북아시아의 새로운 질서를 구축케 함으로써 동북아시아의 항구적 평화와 안정에 기여할 뿐만 아니라 명실공히 21세기를 아시아·태평양의 세기로 만들 수 있는 계기가 될 것이라는 우리 나름대로의 통일논리를 개발하여 한반도 통일에 소극적인 주변 4대국을 설득시키기 위해 노력해야 함. 통일에 유리한 국제환경을 조성한다는 차원에서 우리의 통일논리를 개발하여 통일방안에 포함시켜 국제사회에 천명할 필요가 있음.
- 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 4대국은 한반도 평화정착에는 긍정적인 입장을 견지하고 있으나, 한반도 통일에 대해서는 소극적인 입장을 취하고 있는 것으로 분석되는바, 그 이유는 대체로 다음과 같은 요인에 기인한다고 볼 수 있음.
 - 주변 4대국은 통일된 한국의 미래에 대한 불확실성을 우려하고 있음. 즉 한반도가 통일될 경우 통일한국이 장래 각국에 적대적인 세력으로 발전하지 않을 것이라는 보장이 없으며, 적대세력으로 발전하지 않는다고 해도 통일한국이 동북아시아의 새로운 강국으로 부상할 가능성을 우려하고 있음.
 - 주변 4대국은 한반도에서의 현상변화가 역내 불안정 요인으로 되어 각국의 국익에 위해요소로 작용할 수 있다고 인식하고 있음.
- 이와 같이 주변 4대국은 당장의 한반도 통일은 원치 않으나, 한반도 평화정착, 남북관계 개선 및 교류·협력 증진은 적극 지원하는 입장으로, 이를 활용해 대내외적 통일기반을 조성하기 위해서 외교적 노력을 기울여야 할 것임.

- 한반도 정세가 기본적으로 평화정착방향으로 발전하고 있는 현시점에서 우리는 그 어느 때보다도 통일외교를 강화해야 하는바, 한반도의 평화통일을 위해서 다음과 같은 외교적 노력을 전개해야 함.
 - ① 한반도 평화정착 : 한반도에서 전쟁재발을 예방하고 남북한관계를 개선하기 위해서는 한반도 평화를 정착시켜야 하고 이를 주변국들과 적극적으로 협력하는 가운데 추진해야 함.
 - ② 통일기반 조성 : 한반도의 평화통일을 실현하기 위해서 주변국들이 북한에 대해 영향력을 행사하도록 유도하고 한반도 평화를 위한 국제적 보장체제를 갖추고 주변 4대국이 한반도 통일에 소극적인 인식을 갖고 있다는 점을 감안하여 한반도 통일이 동북아시아 정세와 주변국에 불리한 영향을 미치지 않을 것임을 적극적으로 홍보하고 설득해야 함.
 - ③ 미·일·중·러와의 선린우호관계 확대 강화 : 우리는 미국 및 일본과의 기존 유대관계를 더욱 강화하는 한편, 중국 및 러시아와도 정치 및 안보 협력관계를 모색, 확대함으로써 주변 4대국 모두와의 선린 우호관계를 구축하고, 이를 바탕으로 통일에 유리한 환경을 조성해 나가야 함.

- 통일문제는 원칙적으로 우리 민족내부 문제이므로 남북한 당사자간에 해결해야 할 문제이지만, 현실적으로는 국제적 환경에 의해 영향을 받지 않을 수 없는 문제인 만큼, 주변 국제환경을 무시하는 한 여하한 우리의 통일추진 노력도 그 성과를 기대할 수 없음. 사실 남북한의 통일은 주변 4대국의 양해 없이 이루어지기 어렵고, 특히 특정국가의 이익에 정면으로 배치되는 형태의 통일은 실현되기 어려운 것이 현실이므로 순조로운 통일성취를 위해서는 한반도에 이해관계를 가지고 있는 주변 4대국의 협력과 동의를 확보하는 것이 무엇보다 중요하고 주변국들을 설득할 수 있는 우리의 통일명분과 논리를 개발하는 것이 시급한 과제가 되고 있음.

- 「민족공동체 통일방안」은 통일원칙으로 자주주의 원칙을 제시하고 있는데, 이는 통일이 우리 민족의 뜻에 따라 우리 민족의 힘에 의해 이루어져야 한다는 것, 즉 통일문제에 외국의 개입과 간섭을 허용해서는 안된다는 것을 의미하는 것임. 그러나 우리가 자주주의 원칙을 잘못 해석하여 세계사의 조류를 외면하고 주변국들을 의식하지 않는 비현실적인 자주성만을 강조한다면 우리는 우방과 주변국들의 신뢰와 지지를 잃게 되고 국제사회로부터 고립을 자초할 수도 있으므로 통일문제 해결에 자주적 입장을 견지하면서도 우방 및 주변국들과의 상호의존 및 협력의 필요성을 인정하는 태도를 취해야 할 것임. 사실 외국의 개입과 간섭을 허용하지 않는 것과 외국과 상호 협력하는 것은 전혀 다른 문제이므로 통일방안에서 자주성에 대한 보완설명이 필요할 것으로 봄.

2. 북한주민을 국민으로 규정한 대법원 판례가 통일정책에 미치는 영향 및 법적효과 연구

1997. 4

상임연구위원 이승욱

목 차

I. 대법원 판결의 내용

II. 대법원 판결에 대한 문제제기

III. 대법원 판결의 법리적 기초

IV. 통일정책에 미치는 영향

V. 법적효과

I. 대법원 판결의 내용

- 중국에서 입국한 동포가 북한 국적을 갖고 있음이 확인되면 법적으로 대한민국의 국민으로 인정해야 한다는 대법원 판결이 나왔음.(1996. 11.12)
- '61년 북한을 탈출, 중국에서 살다가 92년 8월 취업목적으로 국내에 입국한 이영순씨 (56·여·서울 용산구 남영동)는 94년 자신이 북한 국적을 갖고 있음을 밝히고 귀순의사를 표시했으나 체류기간을 위반했다는 이유로 법무부로부터 강제 퇴거명령을 받아 소송을 냈었음.
- 대법원 제1부 (주심 이돈희)는 12일 북한국민권을 갖고 중국에서 입국한 이영순씨가 법무부 산하 서울외국인보호소를 상대로 낸 강제 퇴거명령 무효확인 청구소송에서 “피고는 퇴거명령을 취소하라”며 원고승소판결을 한 원심을 확정했음.
- 재판부는 판결문에서 “헌법 3조와 국적법 2조는 북한주민도 대한민국 국민으로 정하고 있다”며 “이씨가 중국여권으로 입국했지만 중국주재 북한대사관에서 발급한 해외국민권을 소지하고 있는 만큼 중국주민이 아닌 북한주민으로 봐야 한다”고 밝혔음.
- 우리나라 헌법 3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정, 북한지역도 우리 주권이 미치는 영토로 규정하고 있으며 국적법 2조도 “출생당시 부가 대한민국 국민인 자는 대한민국 국민이다”라고 정하고 있음.
- 요컨대 헌법 제3조의 규정에 의해 북한지역 역시 대한민국의 영토에 속하는 한 북한주민은 그가 설사 북한헌법의 규정에 따라 북한 국적을 취득한 것이라 할지라도 대한민국 국적을 취득하고 이를 유지함에 아무런 영향이 없다는 것이 판결의 요지임.

II. 대법원 판결에 대한 문제제기

- 위 대법원의 판결에 대해, 국가만이 가입할 수 있는 국제연합에 남한과 북한이 각기 가입하고 남한과 북한이 「남북기본합의서」를 체결한 오늘의 현실을 무시하고 헌법 제3조의 영토조항을 경직하게 해석한 것이라는 일부의 비판이 있을 뿐만 아니라 위 판결의 결과로 장차 통일정책의 기본방향이 보수·강경적으로 다시 선회되어야 하는 것이 아닌가 하는 의문을 제기하는 이들도 있음.

- 그들의 주장은 다음과 같음.
 - 우리의 법체계에는 남북한 특수관계와 배치되고, 국제적 변화에도 부응하지 못하고 있는 부분이 있으며 이의 대표적인 것이 “대한민국의 영토는 한반도와 부속도서로 한다”고 규정한 헌법 3조의 영토조항임.

 - 이 조항은 '48년 당시 남북한 관계가 냉전상태에 처해 있을 때 만들어진 것으로, 남북대화와 교류가 진행되고 북한의 「국가적 실체성」을 묵시적으로 인정하는 현 상황에서도 바뀌지 않고 있음.

 - 이 조항은 헌법 4조의 「평화통일 지향」 조항이나 66조의 “대통령은 평화통일을 이룩하기 위해 의무를 다한다”는 조항과 서로 배치됨. 평화통일이란 남북한 합의에 의한 통일을 전제로 하지만 헌법 3조는 「흡수통일」을 전제로 하고 있기 때문이며 또한 평화통일은 상대를 협상대상으로 받아들이지만 흡수통일은 그렇지 않음. 국제법상 영토란 자국의 통수권이 미치는 지역이라는 점에서도 헌법 3조는 법현실과 맞지 않으며 이는 현실적으로 북한지역에 우리의 통수권이 미칠 수 없기 때문임.

- 즉 헌법 3조는 “우리의 영토가 한반도 전역이라야 한다”, “한반도는 둘로 쪼개져 살 수 없다”는 등의 당위성을 강조하는 것이라는 해석임. 그렇지만 우리 사법부는 이 조항을 여전히 규범적으로 해석해 판결하고 있음. 「북한이 대한민국의 일부」라고 판결한 지난 '61년 9월28일 대법원 판례가 30년이 넘도록 바뀌지 않고 있음. 이 조항에 대한 대법원이나 검찰의 해석은 “북한은 미수복지구이며 반국가단체인 북한정권이 불법적으로 우리 영토를 점령하고 있는 것”으로 보고 있는 것임. 이같은 논리를 고수하면 국제법적 측면에서 유엔회원국(북한)이 다른 유엔회원국(남한)의 지역을 불법적으로 점령하고 있는 게 되며 이는 「선전포고의 사유」가 될 수도 있어 현실과는 맞지 않는 논리임.

- 북한주민들의 법적 지위와 귀순·정착에 관한 법적처리 기준도 시급히 정비해야 함. 북한주민의 법적 지위는 국내법적 측면과 국제법적 측면에서 서로 차이가 있음. 국내법적 측면에서는 헌법 3조 영토조항과 2조의 국민조항으로 비춰볼 때 북한주민은 대한민국 국민이라고 할 수 있음. 이는 우리 헌법의 해석론과 현재 대법원 판례의 기본 입장임. 그러나 국제법적으로는 이같은 법리가 적용되기 힘들. '48년 이후 남북한은 각기 한반도의 유일한 합법정부임을 표방해 왔으나 남북한 동시수교국이나 제3국들은 남북한의 입장에 관계없이 남북한을 별개의 국가로 취급해 왔으며 북한주민들에게 우리 정부의 영사보호 및 외교적 보호권을 제공할 수 없다는 점에서도 이같은 법리는 현실에 맞지 않음.

Ⅲ. 대법원 판결의 법리적 기초

- 김명기 법학박사(명지대 교수)에 의하면 이러한 비판과 의문의 제기는 분단국 법이론, 특히 분단국 국제법 이론의 이해 부족에 의한 것으로 이를 해소하고 위 판결의 합헌성과 정당성을 입증하기 위하여 다음과 같은 법리를 제시하였음.

1. 북한의 법적지위

가. 북한의 국내법상 지위

- 대한민국 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 규정하고 있으므로 대한민국 영토위에 존재하는 북한은 국내법상 국가일 수 없으며, 그것은 「반국가단체」에 불과한 것임.(국가보안법 제1조 참조).

- 북한이 대한민국 헌법상 「반국가단체」에 불과한 이유는

- 첫째로 북한은 대한민국의 영토 위에 존재하므로 그것은 국가의 성립요소의 하나인 영토를 갖지 못하므로 국가일 수 없고, 국가 이외의 「단체」에 불과한 것이기 때문이며
- 둘째로 북한은 “북반부에서 인민정권을 강화하고... 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며... 조국통일을 위하여 투쟁”(북한 사회주의 헌법제9조)하는 실체이고, 조선노동당의 당면목적은 “공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과 과업을 완수”(조선노동당 규약 전문)하는 데 있으므로 북한은 대한민국에서 보아 「반국가단체」인 것이기 때문임.
- 요컨대 대한민국의 국내법상 북한의 지위는 대한민국의 영토위에 존재하는 「반국가단체」에 불과하며, 국가가 아닌 것임.

나. 북한의 국제법상 지위

- 국제법상 국제법의 주체로 국가·국제조직·개인이 있으며 국가에 준하는 교전단체도 국제법의 주체임. 국제법의 주체중 국제사회의 기존 국가에 의해 승인을 받아야 국제법의 주체로 인정되는 것으로 국가와 교전단체가 있음. 북한은 국제법상 국제조직도 아니고, 개인도 아닌 것이 명백하므로 북한은 국가가 아니면 교전단체임.
- 국제법상 신생국을 국제법의 주체로 인정하는 기존국가의 의사표시인 국가 승인의 효과는 승인을 한 국가와 승인을 받은 국가와의 관계에서만 인정되는 상대적인 것임. 예컨대 A국은 신생국인 X국을 국가로 승인했으나 B국은 X국을 국가로 승인하지 아니한 경우, X국은 A국과의 관계에서는 국가이나 B국과의 관계에서는 국가가 아님.
- 국제연합과의 관계에서 볼 때, 대한민국과 북한은 각기 국가인가의 문제는 다음과 같음.
 - 1948년 12월12일 국제연합 총회는 대한민국 정부가 한반도에서 유일한 합법정부라는 결의를 채택한 바 있고 1950년 6월25일 북한의 대남 무력적 공격에 대해 국제연합 안전보장이사회는 북한당국의 대한민국에 대한 무력적 공격은 평화의 파괴를 이룬다는 결의를 채택하였는바, 동 결의에서 남한을 「대한민국」이라고 표시했고 북한을 「북한당국」이라고 표시한 것은 국제연합이 남한에 대해서는 이를 국가로 보나 북한에 대해서는 이를 국가로 보지 아니한다는 것을 의미하는 것임.
 - 그러나 1991년 9월17일 국제연합 총회는 남한과 북한을 모두 국제연합에 가입하도록 하는 결의를 채택하였는바, 따라서 동 결의의 채택 이후 북한도 국제연합과의 관계에서 국가로 인정되게 되었음. 왜냐하면 국제연합헌장 제4조는 국가만이 국제연합에 가입할 수 있는 것으로 규정하고 있기 때문임.

- 그러나 이는 국제연합과의 관계에서의 효과이며, 남한과 북한과의 관계에서의 효과는 아님. 따라서 남한과 북한이 모두 국제연합에 가입한 이후에 있어서도 남한과 북한은 상호관계에 있어서 상대방을 당연히 국가로 승인한 것으로 되는 것은 아님.
- 그러므로 대한민국은 대한민국을 국가로 승인한 국가와 국제연합과의 관계에서는 국가이지만, 대한민국을 국가로 승인하지 아니한 국가와의 관계에서는 국가가 아님. 마찬가지로 북한은 북한을 국가로 승인한 국가와 국제연합과의 관계에서는 국가이지만, 북한을 승인하지 아니한 국가와의 관계에서는 국가가 아닌 것임.
- 따라서 대한민국은 북한을 국가로 승인하지 아니했으므로 대한민국과의 관계에서 북한은 국가가 아닌 것이며, 북한은 대한민국을 국가로 승인하지 아니했으므로 북한과의 관계에서 대한민국은 국가가 아닌 것임. 이러한 취지를 「남북기본합의서」 전문은 “...쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌... 특수관계라는 것을 인정하고...”라고 규정하고 있음.

2. 북한주민의 법적 지위

가. 북한주민의 국내법상 지위

- 전술한 바와 같이 대한민국의 국내법상, 북한은 국가가 아니라 대한민국의 영토위에 존재하는 「불법단체」임.
- 따라서 북한에 거주하는 주민은 북한의 국민인 것이 아니라 「반국가단체」의 구성원에 불과한 것이며, 북한지역이 대한민국의 영토인 것과 같이 북한주민도 대한민국의 국민임.

- 「대한민국헌법」 제2조 제1항은 “대한민국의 국민되는 요건은 법률로 정한다”라고 규정하고 있으며, 그 법률로 「국적법」이 있음. 「국적법」 제2조 제1호는 “출생한 당시 아버지가 대한민국 국민인 자는 대한민국의 국민이다”라고 규정
- 1910년의 「한·일합방조약」은 무효이므로 1910년 이후 한국은 국가로서 소멸한 것이 아니라 그대로 국가로 존속한 것이며 따라서 1910년 이후 1948년 이전에 출생한 자도, 그 당시 아버지가 한국국민이면 그는 일본국적을 취득한 것이 아니라 한국국적을 취득한 것임.
- 대한민국의 국내법상 북한은 국가가 아니라 반국가단체에 불과하므로 북한은 국민을 가질 수가 없는 것이며, 북한주민은 대한민국 국민인 것임.

나. 북한주민의 국제법상 지위

- 전술한 바와 같이 국제법상 북한은 대한민국과의 관계에서 국가가 아니라 「교전단체」에 불과함.
 - 따라서 북한에 거주하는 주민은 북한의 국민이 아니라 교전단체의 구성원에 불과한 것임.
 - 국제법상은 국민되는 요건을 직접 규정하지 아니하고 국내법에 위임하고 있으므로 결국 국제법상 북한주민의 지위는 국내법으로 정해지게 됨.
 - 전술한 바와 같이 북한주민은 대한민국의 국내법상 대한민국 국민이므로, 국제법상으로도 북한주민은 대한민국의 국민임. 다만 북한주민은 교전단체의 구성원 지위에 있는 국민이므로 이들에 대한 외교적 보호권은 교전단체인 북한이 행사하며 이들에 의한 국제법 위반행위에 대한 국제책임은 교전단체인 북한이 지게 되는 것임.

3. 법적 논리

- 「강제 퇴거명령 처분 무효확인 등」에 대한 대법원의 판결은 중국주재 북한 대사관으로부터 북한의 해외공민증을 발급받은 자에 대해 “북한지역 역시 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이어서 대한민국의 주권이 미칠 뿐이고, 대한민국 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체나 주권을 법리상 인정할 수 없는 점에 비추어 볼 때 이러한 사정은 원고가 대한민국의 국적을 취득하고 이를 유지함에 있어 아무런 영향을 끼칠 수 없다 할 것이다”라고 판시하고 있는바, 이 판결 요지는 북한주민은 대한민국 국민이라는 것임.

IV. 통일정책에 미치는 영향

- “대법원이 북한주민을 대한민국 국민으로 본 것은 자주적 통일의지를 표시한 것으로 보고 싶다”라고 밝힌 김명기 박사는 다음과 같은 대북정책을 추진할 것을 제의하였음.
 - 한반도에서 우리가 해결해야 할 2대 과제는 「평화」의 정착과 「통일」의 실현임. 「평화」만을 추구한다면 북한을 국가로 승인해야 할 것이며, 「통일」을 추구한다면 북한을 국가로 승인해서는 안될 것임. 북한을 국가로 승인하는 것은 사실상 분단을 법적 분단으로 자초·용인하는 것이 되기 때문임.
 - 북한을 국가로 승인하지 아니하는 것은 한국의 정통성이 대한민국에 있는 것이므로 대한민국에 의한 통일을 이룩하여 한국의 법적 정통성을 유지하기 위한 이념적 근거를 가진 것이며 따라서 「평화」의 이름으로 외세에 의해 밀려드는 분단정책을 배격해야 하며, 자주적 통일정책을 추진해 나가야 할 것임.

- 그러므로 미국에 의한 북한 승인정책과 일본에 의한 북한 승인정책을 저지해야 하며, 그것을 저지할 법적 근거는 본국인 대한민국이 북한을 국가로 승인하기 이전에 제3국이 북한을 국가로 승인하는 것은 내정간섭으로 국제법상 위법행위를 구성한다는 것임.
- 이른바 「연착륙」, 「4자 평화협정」, 「미·북 제네바 합의」 등은 한반도 분할정책이 아닌지 자주적이고 민족적인 예리한 판단이 요구됨. 통일이 이룩될 때까지 북한을 국가로 승인하지 아니해야 하며 따라서 북한주민을 대한민국 국민으로 보아야 하며, 이로 인해 야기되는 제문제는 「북한주민 보호법」, 「북한주민 출입국 관리법」 등 새로운 특별법의 제정 또는 남북교류협력법, 국가보안법, 국적법 등의 기존 특별법을 개정하여 해결해 나가야 할 것임.
- 위와 같은 김명기 박사의 주장은 제Ⅱ장에서 온건론자들에 의해 제기된 “대법원 판결의 결과로 인해 장차 통일정책의 기본방향이 보수·강경으로 다시 선회되는 것이 아니냐?”는 우려가 현실로 나타난 것임.

V. 법적효과

- “북한주민을 국민으로 규정한 대법원 판례”는 강경론자들에 의해 다음과 같은 법적 효과를 가져왔음.
 - 북한주민을 대한민국의 국민으로 보는 대법원의 판결은 헌법 제3조의 규정에 근거를 둔 것으로 이는 대한민국의 법통성을 이어 나가는 통일을 이룩하려는 이념적 기초를 그 기반으로 한 것임. 따라서 이는 한국의 남북분

단은 「사실상의 분단」일 뿐, 「법률상의 분단」이 아닌 것을 선언한 것이며, 또한 이는 헌법 제4조, 동 제66조 제3항, 동 제69조에 규정된 「통일」은 「사실상의 통일」을 뜻하며 「법률상의 통일」을 의미하는 것이 아니라는 해석을 한 것임.

- 남한과 북한이 국제연합에 가입하고 남한과 북한이 「남북기본합의서」를 체결하였으나, 이것은 남한이 북한을 국가로 승인한 것이 아니므로, 위 대법원의 판례는 이들과 저촉·모순되는 것이 아님. 장차 북한을 국가로 승인하여야 할 정치적 필요성이 있게 되면 「선헌법 재정, 후 국가 승인」의 수순과 절차를 밟아야 할 것임. 헌법 변질이론으로 헌법 제3조의 의미 내용을 달리 해석할 수 있다는 주장은 법실증주의의 입장에서 볼 때 수용할 수 없는 것임.
- 통일헌법이 제정될 때까지 헌법 제3조의 규정은 유지되어야 하고, 이를 개정하거나 변질된 것으로 해석하지 아니하는 것이 대한민국 정부의 정통성을 이어나갈 통일한국을 이룩하여 대한민국의 법통성을 우리의 후세에게 물려 줄 수 있게 하는 정당성을 갖는 것임.

3. 통일한국의 이념에 대한 국민적 합의 도출방안

- 통일대비 국민정치교육을 중심으로 -

1997. 10

상임연구위원 최혜성

목 차

- I. 통일한국의 기본이념 : 한민족주의와 자유민주주의

- II. 통일한국의 이념에 대한 국민적 합의형성의 필요성

- III. 국민적 합의 도출방안 : 통일대비 국민정치교육

I. 통일한국의 기본이념 : 한민족주의와 자유민주주의

- 통일한국의 이념과 국가발전 목표를 올바르게 정립하고 우리 민족이 추구하는 통일국가의 미래상에 대한 국민적 합의를 도출하는 것이 통일정책 방향 설정의 출발점이 된다고 할 수 있음. 왜냐하면 통일의 목표에 대한 인식이 정확히 정립되고 이에 대한 합의가 이루어져야 통일추진 과정의 모든 정책적 노력에 대한 평가기준이 설 수 있고 그 정당성이 인정될 수 있기 때문임.
- 우리 민족이 원래 하나였으므로 다시 하나로 통일하는 것은 당연한 일이라 하겠지만, 민족의 장래야 어떻게 되든지 간에 덮어놓고 통일만 하면 된다는 생각은 참으로 위험한 발상이라 하겠음. 우리 민족 구성원 모두가 잘 살기 위하여 통일하려는 것이기에, 과연 민족 구성원 모두가 다 함께 잘 살 수 있는 이념과 체제가 무엇인가에 대한 분명한 인식과 확고한 합의가 있어야 할 것임.
 - 통일은 포기할 수 없는 민족적 과제이지만, 성급하게 어떤 통일인지 제대로 가리지 않고 받아들여서는 결코 안될 것임.
- 우리가 추구하는 통일은 단순히 우리 민족의 재결합만을 의미하는 것이 아니라 민족 구성원 모두의 이상과 가치를 실현할 수 있는 새로운 차원의 국가공동체를 건설하는 것을 의미하는 만큼, 우리가 기대하는 통일조국은 새로운 시대적 환경에서 우리 민족의 원대한 이상과 가치를 펼쳐 나가며, 민족 구성원 개개인의 삶을 향상시킴으로써 민족 구성원 모두의 꿈을 실현하는 국가체제여야 할 것임.
 - 통일은 그 자체가 목표가 아니라 통일된 근대적 민족국가 건설의 선결조건의 하나인 만큼, 민족 구성원 모두에게 보다 나은 삶을 마련해 줄 수 있는 한민족사회 발전의 조건 또는 과정으로 인식해야 함.

- 통일은 단순히 남과 북이 분단 이전의 상태로 돌아가는 것이 아니라, 온 민족이 하나가 되어 보다 새로운 미래를 만들어 가는 창조적 과정임.
- 우리가 이루고자 하는 통일한국의 이념과 가치체계는 어떤 모습을 가져야 하는가? 통일한국의 이념과 가치체계를 정립함에 있어 다음과 같은 사항이 고려되어야 할 것임.
 - ① 통일한국의 이념 및 가치체계는 한민족의 전통과 문화에 뿌리를 두면서 인류의 보편적 가치에 부합하는 것이어야 하고,
 - ② 세계화가 가속됨으로써 국가와 민족간에 협력이 강조되면서도 경쟁이 치열해지고 있는 국제 환경에 능동적으로 대처할 수 있는 것이어야 하며,
 - ③ 무엇보다도 인간존엄성이라는 기본가치에 바탕을 두고 인간적인 삶을 보장하는 것이어야 하고,
 - ④ 남북한 주민 모두가 합의할 수 있도록 통일 이전 남북한 체제가 지향하였던 이념의 장점을 포괄할 수 있는 것이어야 함.
- 이러한 사항을 감안하여 우리 정부는 1994년 8월 15일 대통령 경축사를 통하여 '민족 공동체 통일방안'을 제안한 바 있는데, '민족 공동체 통일방안'은 통일국가의 미래상으로 7천만 민족 구성원 모두가 주인이 되고, 개개인의 자유와 복지, 그리고 인간존엄성이 보장되는 선진 민주국가를 제시하고 있음.
- 21세기 한민족 전체가 추구해 나가야 할 국가발전 목표는 세계와 더불어 나가는 통일된 한민족 민주공동체의 구현, 다시 말해서 한민족 구성원 모두에게 자유와 민주참여, 그리고 고른 복지를 보장하는 자주적이며 통일된 근대 민족국가 건설이라 할 수 있음.
- 자유민주주의의 이념을 바탕으로 하는 통일 민족국가의 건설이 진정한 통일의 목표라고 할 수 있는바, 이는 현재 대한민국의 국시가 자유민주주의이기 때문이 아니라, 그것이 진정으로 한민족 사회가 지향해야 할 방향이기 때문임.

- 냉전종식 이후 전세계적 차원에서 민주화의 물결이 확산되고 있는 세계사의 흐름을 감안한다면 한민족 사회가 지향해야 할 이념적 방향이 어떻게 설정되어야 할 것인지는 자명한 것임.
- 통일한국이 지향해야 할 이념은 한마디로 자유민주주의에 바탕한 한민족주의라고 규정할 수 있음. 통일의 지도이념으로서 한민족주의는 대외적으로는 세계와 더불어 가는 열린 민족주의여야 하고, 대내적으로는 민족 구성원 전체의 자유, 복지, 인간 존엄성을 보장하는 민주적인 민족주의여야 할 것임.
 - 통일은 남북한의 이질성을 극복하고 민족의 정체성을 새롭게 구축하는 과업이기에, 통일에의 의지와 통일에 대한 열정을 고양시키는 민족주의가 전제되지 않고는 통일의 가능성도, 당위성도 그리고 타당성도 모두 무산될 것임.
 - 통일 한국의 이념적 근간은 한민족주의와 자유민주주의의 적절한 조화 속에 모색되어야 함.
 - 통일한국은 한민족 구성원 모두가 자유롭고, 고른 복지를 누리며 민주적 참여의 기회를 보장받는 통일 민족국가가 되어야 하는데, 이를 위한 이념적 틀은 자유민주주의밖에 없음.
 - 자유민주주의는 결국 남북한 주민들이 공통적으로 받아들일 수밖에 없는 인류 보편적 가치로서, 통일로 나가는 과정에서는 물론 통일이 된 후에도 일관되게 추구되어야 할 기본이념임.
- 이러한 관점을 종합하여 통일조국의 미래상을 상정한다면, 통일한국은 첫째, 민족사적 정통성을 계승하여 새로운 차원의 민족정체성을 구축함으로써 세계에 기여하는 근대적 민족국가로 되어야 하고, 둘째, 국민이 나라의 참된 주인으로서 자유와 복지 그리고 인권이 확보되는 선진 민주국가로 발전해 나가야 함.

II. 통일한국의 이념에 대한 국민적 합의형성의 필요성

- 사회통합의 관점에서 본다면, 바람직한 통일방식은 이질적인 남북한 양체제가 통합되면서 야기시킬 수 있는 갈등과 혼란을 최소화할 수 있도록 남북한이 상당한 기간 공존, 교류, 협력 관계를 유지하면서 서로 적응할 수 있는 상태로 수렴된 후에 통일을 이루는 점진적, 단계적 방식이지만, 현실적으로는 독일의 경우처럼 예기치 못한 시점에 급격하게 통일이 이루어질 수도 있음.
- 통일이 되었다고 하여 남북한의 갈등관계가 바로 통합관계로 발전해 가기는 어려울 것이기 때문에, 어떤 방식으로든 남북통일이 이루어졌을 때 예상되는 문제점들을 미리 검토하여 이에 대비해 나가야 할 것임.
 - 오늘의 대내외적 여건을 감안하면, 통일이 먼 훗날의 과제가 아니라 우리 앞에 언제라도 닥쳐올 수 있는 현실의 과제로서 제기되고 있음.
 - 따라서 통일추진을 위한 방안모색이라는 차원에서뿐만 아니라 통일대비 사전준비 차원에서의 통일정책이 요구되고 있음.
- 통일이 환상과 염원이 아닌, 실현가능한 현실로 다가오는 현시점에서는 통일 추진과정에서 대내적인 통일기반을 확충하기 위해서뿐만 아니라 통일 이후 사회통합을 원활히 실현하기 위해서도 통일한국의 미래상을 상정하고 그 이념체계에 대한 국민적 합의를 형성시킬 필요가 있고 그 방안이 모색되어야 할 것임.
- 독일은 장기간의 교류, 협력을 통해 동서독간의 관계개선을 도모했음에도 불구하고 통일 이후에 심각한 후유증에 시달리고 있는데, 실질적인 교류, 협력이 없는 남북한의 경우에 급격한 통일이 이루어진다면, 단기적으로 감당하기 어려운 갈등과 혼란이 야기될 것으로 전망됨.

- 북한체제의 붕괴로 아무런 완충과정도 없이 통일이 이루어질 경우, 사회통합의 측면에서 가장 근본적인 문제는 반세기 이상 서로 다른 체제에서 이질적인 이념과 가치관을 가지고 살아온 남북한 주민들이 함께 살아가게 된다는 사실에서 비롯되는 이념적 갈등으로서, 이것이 통일 이후 사회통합을 가로막는 장애물이 될 것임.
- 남북한 인구의 연령분포를 감안한다면 통일 이후 이념적 갈등문제는 매우 심각할 것으로 예상되고 있음.
 - 남한의 경우 한국전쟁이 끝난 1953년 이후 출생자의 비중이 70%선을 넘고 있고, 인구구성은 북한의 경우로 비슷한 것으로 추정하면, 6·25를 경험하지 못한 전후세대가 남북한 인구의 2/3을 육박하고 있는바, 이것은 남북한 인구의 대다수가 이질적인 이념과 체제 속에서 성장해왔음을 의미함.
 - 이러한 점을 감안한다면 급격한 통일은 전혀 다른 이념과 가치관, 인생관과 국가관을 가지고 있는 남북한 주민들을 모여 살게 함으로써 매우 심각한 정치적, 경제적, 사회·문화적 갈등과 혼란을 야기시킬 것은 분명하다 하겠음.
- 통일 이후 새롭게 형성된 정치적, 경제적, 사회·문화적 상황에 적응하는 데 있어서는 남한주민들보다는 북한주민들이 더욱 많은 어려움을 겪을 것으로 전망됨. 통일 이후 통일국가의 새로운 이념이 정립된다고 하더라도 이른바 주체사상을 집중적으로 교육받고 사회주의 체제에 익숙한 북한주민들이 이를 수용하여 내면화하는 데는 많은 어려움이 있을 것이고, 이로 인해 사회통합 과정에 많은 문제가 야기될 것임.
 - 정치적 차원에서는 반세기 이상 전체주의적 사회주의 체제에 순응해 온 북한주민들이 통일한국의 자유민주주의를 수용하는 데 많은 어려움을 겪음으로써 자신들의 정체성을 상실하고 방황할 가능성이 높음.

- 경제적 차원에서도 사회주의 계획경제에 익숙한 북한주민들이 자본주의 시장경제체제에 적응하는 과정에서 갈등과 혼란을 느끼고, 소외감과 피해의식을 가지게 될 것임.
 - 사회·문화적 차원에서는 북한주민들이 그들의 가치체계가 붕괴되면서 일어나는 아노미 현상과 새로운 체제와 제도에 대한 생소함과 거리감으로 인하여 정신적, 정서적 불안감을 갖게 될 것이고, 이러한 현상은 남한주민들과의 사회 전반적인 관계 속에서 갈등양상으로 나타나게 될 것임.
- 통일한국 사회가 다원주의를 제도적으로 보장되는 사회가 된다면 통일 이전에 상대적으로 억압되어 왔던 진보적 이념의 활동공간이 확대됨으로써 이념적 갈등이 심화될 수도 있음.
- 특히 통일 이후 북한주민들이 갖게 될 현실에 대한 불만, 북한체제에 대한 향수, 사회주의 이념에 대한 집착등의 요인들이 복합적으로 작용하여 북한 지역에서 새로운 이념운동이 일어나거나, 북한 노동당의 잔재가 새로운 치장으로 정치세력화를 모색할 수 있는바, 이러한 움직임이 남북한 전 지역에 진보적 이념운동으로 확산될 경우 이념적 갈등은 더욱 심각하게 나타날 수 있음.
- 정치적, 제도적 통일이 이루어졌다고 해서 통일이 완성되는 것이 아니라, 이질적인 체제에서 상이한 이념과 가치관을 가지고 살아온 남북한 주민들 간에 의식과 사고방식, 행동양식의 차이로 인해 일어날 수 있는 갈등이 해소되고 다양한 사회적 균열이 극복되는 사회통합이 이루어져야 비로소 통일이 완성된다고 할 수 있는바, 사회통합이 달성될 때 비로소 통일한국의 구성원들이 하나의 국민이 되는 것이라고 하겠음.
- 통일이후 사회통합의 과정은 이질화되는 남북한 주민을 하나의 국민으로 통합하는 새로운 차원의 국민형성 과정이고 분단되었던 민족이 이질성을 극복하고 새로운 차원의 민족정체성을 구축하는 과정이라 할 수 있음.

- 이러한 관점에서 본다면 사회통합은 통일을 촉진하는 수단적 의미의 개념이라기보다는 통일이후 이루어내야 할 내적 통합, 즉 진정한 통일의 목표를 의미한다고 볼 수 있음.
- 어떠한 사회체제라도 그 제도 위에 있는 정신, 이념에 의해 그 체제의 성격이 규정되므로 기본이념의 통합이 이루어져야만 체제의 유지, 발전을 위한 사회통합이 제대로 이루어질 수 있음.
- 통일 이후 이질화된 남북한 주민이 온갖 사회적 갈등과 균열을 극복하고 하나의 국민으로 통합되고, 분단된 한민족이 이질성을 해소하고 민족의 정체성을 새롭게 구축하여 통일의 궁극적 목표를 달성하기 위해서는 통일국가 이념에 대한 남북한 주민, 즉 국민의 합의와 지지를 이끌어 내는 정책적 노력이 있어야 할 것임.
- 통일의 궁극적 목표는 남북한이 단지 영토적으로 통합되는 것뿐만 아니라 하나의 이념공동체가 되어 정치적 민주주의, 경제적 번영, 문화적 성숙, 사회통합을 완전히 이룩하는 데 있다고 하겠음.
- 통일국가의 이념에 대한 국민적 합의는 우선 먼저 대한민국의 관할권이 미치는 남한사회에 건강한 민주·복지국가를 구축하여 통일 이후 북한 주민에게 실증적으로 보여주고 북한 주민의 동의를 얻음으로써 이루어질 수 있을 것임.
- 통일국가의 이념에 대한 국민적 합의는 특히 통일에 대비하는 국민교육 차원에서의 노력에 따라 결정될 것임.
- 특히 교육이 중요시되는 이유는 자라나는 세대야말로 분단을 극복하고 21세기 통일한국에서 사회통합을 이룩할 미래의 세대이기 때문임.

- 교육이란 본질적으로 개인의 학식과 인격을 도야하는 기능을 수행하는 것이지만, 동시에 사회체제를 유지·발전시키는 역할도 가지고 있는 것임.
- 따라서 통일국가의 이념에 대한 국민적 합의를 도출하기 위해서는 거기에 맞는 국민교육 프로그램을 개발함으로써 통일사회에 적응하고 기여할 수 있는 민주시민을 양성하는 데 노력을 기울여야 함.

III. 국민적 합의 도출방안 : 통일대비 국민정치교육

1. 국민정치교육의 기본방향

- 대내적 통일기반을 확충하고 통일이후의 원활한 사회통합을 준비하기 위해서는 통일한국의 이념 및 가치체계에 대한 국민적 합의를 도출할 수 있는 방안이 모색되어야 하는바, 그 방안은 범국민적 차원에서 실시하는 통일대비 국민정치교육에서 찾아야 될 것임.
- 국민정치교육의 개념 : 국민정치교육이란 일반적으로 한 국가가 그 체제를 유지·발전시켜 나가기 위해 요구되는 바람직한 국민성을 형성하고 정치과정의 참여에 필수적인 지식, 능력, 태도 등을 포함한 국민의 자질을 육성하는 교육적 노력으로 정의될 수 있음.
- 국민정치교육의 목표 : 국민정치교육의 목표는 무엇보다도 통일한국의 체제 이념이 되어야 할 자유민주주의의 이념과 가치관의 내면화, 그것에 바탕을 둔 국가발전을 위해 민주시민을 양성하고 민족의 정체성을 확립하는 데 있음.
- 국민정치교육의 내용은 각국의 정치현실과 국가발전 방향에 따라 다양할 수 있으나, 일반적으로 정치교육의 필요성은 국가와 사회를 민주적 원칙과 절차에 따라 이끌어 갈 수 있는 성숙한 시민을 육성하려는 국가와 사회의 관심에서 기인한다고 하겠음.

- 북한에는 ‘주민은 있어도 시민은 없다’ 는 말처럼 통일한국 구성원의 많은 부분이 시민과 거리가 멀기 때문에 북한주민을 통일한국의 시민으로 전환시키는 작업이 반드시 필요함
 - 국민정치교육의 일반적인 목표가 민주시민 양성에 있으나, 통일한국의 사회통합에 대비하는 우리의 정치교육은 여기에 더하여 민족정체성의 확립을 위한 민족공동체 의식 함양의 과제가 추가되어야 할 것임.
- 국민정치교육의 방법 : 민주시민의 육성과 민족의 정체성 확립을 목표로 하는 우리의 정치교육은 교육방법론적으로 두 가지 방향에서 접근할 수 있는바, 첫째는 보편주의의 관점에서 교육과 재사회화의 개념으로 접근하는 것으로서, 이는 통일한국 사회의 보편성에 기초하여 남북한 주민들로 하여금 여기에 부합한 지식과 행동을 습득하도록 하는 것이고, 둘째는 상대주의의 관점에서 학습과 사회적응의 개념으로 접근하는 것으로서, 남북한 사회와 주민의 특수성을 고려하여 그들 스스로 통일한국 사회에 적응할 수 있는 능력을 배양 하는 데 초점을 두는 것임.
- 보편주의적 교육방법에 따르면 국민정치교육은 특히 북한주민들의 의식과 가치관이 통일한국 사회의 보편적 가치와 다르다는 측면을 중시하여 통일한국 사회의 보편적 가치(자유민주주의, 시장경제)와 지식체계를 북한주민들에게 교육함으로써, 그들을 자유민주주의 체제에서 재사회화하는 것을 의미함.
 - 반면에 상대주의적 교육방법에 의하면 국민정치교육은 남북한 주민들이 서로 다른 의식과 가치관을 가지고 있음을 인정하고 여기에 입각하여 남북한 사회와 주민의 특성을 고려하여 각각에 적합한 학습과정을 마련하고 그들이 통일한국 사회에 적응하도록 하는 것을 의미함.
 - 통일한국의 사회통합을 위한 국민정치교육은 이상의 두 가지 접근방법을 서로 보완하는 바탕 위에서 수립되고 추진되어야 할 것임. 즉 보편적 가치와 지식체계를 교육하더라도 남북한 사회와 주민의 특성을 고려하여 교육하는 방안을 마련해야 함.
 - 보편성과 특수성을 동시에 추구하는 과정에서 이질성을 극복하고 동질성을 회복할 수 있을 것임.

2. 국민정치교육의 내용

- 통일대비 국민정치교육의 궁극적 목적이 통일한국 건설의 정신적 기반을 구축하고 국민통합을 위해 필수적인 국민의 지식, 능력, 태도 및 자질을 함양하는 데 있다는 점을 감안한다면, 국민정치교육은 다음과 같은 내용이 포함되어야 할 것임.
 - ① 통일한국의 이념과 가치체계에 대한 국민의 신념을 배양하고,
 - ② 국내외의 정치체제 및 현상에 대한 지식과 정보를 국민에게 제공하며,
 - ③ 비판적 의식과 탐구적 태도를 고취시켜 국내외의 정치현실을 평가하고 판단할 수 있는 국민의 능력을 육성하고
 - ④ 정치과정에 건설적으로 참여할 수 있는 국민의 능력을 제고시킬 수 있는 내용.

- 통일대비 국민정치교육은 한반도 전역에 민주사회를 건설하는 것을 목표로 삼아야 하는 만큼, 통일이후에 야기될 수 있는 남북한 주민들 간의 이념적 갈등을 해소시키기 위해 사상의 자유가 보장되는 바탕 위에서 자유민주주의에 대한 합의가 이루어지도록 이념 및 가치관 교육이 실시되어야 할 것임.
 - 통일대비 국민정치교육은 국민들, 특히 북한주민들에게 특정 이념체계와 정부정책을 주입시키는 방법이 아니라 자유민주주의 체제와 시장경제질서에 대해 올바른 판단을 내릴 수 있는 그들의 능력을 배양하는 데 주안점을 두어야 함. 이를 위해서는 남북한 주민들에게 객관적인 지식과 정보가 충분히 제공되어야 할 것임.
 - 통일한국의 이념에 대한 국민의 이해를 제고하고 사회통합 과정에 국민의 자발적 참여를 높이기 위해서는 국민정치교육이 정부시책의 홍보에만 국한되어서는 안되고, 통합논의 과정에서 민주적 합의를 도출하는 과정적 측면을 중시해야 할 것임. 이를 위해서는 민주적 논쟁문화가 정착되도록 노력해야 할 것임.

- 북한주민들의 의식, 가치관, 태도를 변화시켜 남북한 주민들 간의 동질성을 확보하는 것이 통일대비 국민정치교육의 최우선 내용이 되어야 하는바, 북주민에 대한 정치교육은 민주시민양성에 초점을 두고 한국의 정치·경제 체제에 대한 이해를 높이고 공산주의 이데올로기 교육의 잔재를 제거하는 방향으로 실시되어야 할 것임.
 - 북한주민 의식개혁을 위한 정치교육의 효율성을 제고하기 위해서는 남한주민들에게도 통일과정 및 통일이후 야기될 수 있는 남북한 주민간의 갈등을 포함한 제반문제에 관하여 정치교육이 실시되어야 함.
- 남북한주민 모두가 한 민족이라는 공동체 의식의 회복이 사회통합의 관건이 되는 만큼, 남북한주민들이 민족의 복리와 번영을 위해 통일민족국가 건설에 자발적으로 동참하고 기여할 수 있도록 민족공동체 의식을 강화하는 민족교육도 실시되어야 할 것임.
- 민족공동체 의식을 강화하고 확산시키기 위하여 교육과정에서는 자유민주주의와 더불어 공동체 의식과 민족주의가 강조되어야 할 것임. 이러한 이념적 요소들은 남북한 주민들간의 갈등을 줄여 나가기 위한 것은 물론 통일한국이 선진국으로 도약하는 데 절실히 요구되는 가치들이라는 점이 특히 강조되어야 할 것임.
 - 여기에서 유의해야 할 것은 ‘우리 것만이 민족인 것’이고 ‘반외세가 바로 민족주의’라는 단순한 논리에 입각한 복고적, 저항일변도의 민족주의는 오히려 민족의 장래를 위해 바람직한 것이 아니라는 점임. 통일한국의 지도이념인 한민족주의는 국제사회와 세계시민들로부터 동의를 확보하고 세계와 더불어 가는 열린 민족주의이어야 하는바, 이를 북한 주민들에게 이해시키기 위해서는 세계적 변화의 흐름과 국내외의 정세에 관한 지식과 정보를 그들에게 충분히 제공해야 할 것임.

- 민족공동체 의식의 강화를 위해서는 통일의 의미에 관한 교육도 실시되어야 하는바, 특히 통일이 초래하는 부정적인 측면보다는 긍정적인 측면이 강조되어야 할 것임.
- 통일비용과 사회혼란을 우려하는 남한 주민에게는 통일은 장기적으로 경제적 번영을 가져오며 통일국가 건설이 다음세대에게 보다 나은 삶을 보장할 수 있다는 통일의 역사적 의의를 이해시킴으로써 통일비용을 감수하도록 설득할 필요가 있고
- 이념적 열등감, 경제적 피해의식, 사회적 소외감을 느낄 북한주민들에게는 통일을 통해 자유민주주의체제와 시장경제 질서가 수립됨으로써 경제적 번영이 가능하게 되고 자유·복지·인권이 보장되는 인간적인 삶이 그들에게도 실현될 수 있다는 점을 이해시켜야 함.

3. 국민 정치교육의 실시방안

- 통일대비 국민정치교육 실시에는 제도의 정비, 관련시설의 완비 및 운영 등이 필요하기 때문에 일차적으로 국가가 주도적 역할을 수행해야 하나, 장기적 관점에서 통일을 준비하기 위해서는 국가를 포함한 다양한 주체가 추진하는 것이 바람직함.
- 국가가 국민정치교육을 주도할 경우 단기적으로 가시적 성과를 거둘 수 있으나, 장기적으로는 역효과를 가져올 수 있다는 것을 간과해서는 안될 것임.
- 통일대비 국민정치교육은 중앙정부와 지방자치단체간의 긴밀한 협조를 통해 실시될 필요가 있음.
- 통일이후의 사회적 갈등양상은 지역적인 편차가 클 수 있기 때문에 일률적으로 중앙정부가 대처하는 것보다 지방자치단체가 갈등의 양태와 강도에 적합하게 대처하는 것이 더욱 효과적일 수 있음.

- 북한주민들의 의식, 가치관, 태도를 변화시켜 남북한 주민들 간의 동질성을 확보하는 것이 통일대비 국민정치교육의 최우선 내용이 되어야 하는바, 북주민에 대한 정치교육은 민주시민양성에 초점을 두고 한국의 정치·경제체제에 대한 이해를 높이고 공산주의 이데올로기 교육의 잔재를 제거하는 방향으로 실시되어야 할 것임.
 - 북한주민 의식개혁을 위한 정치교육의 효율성을 제고하기 위해서는 남한주민들에게도 통일과정 및 통일이후 야기될 수 있는 남북한 주민간의 갈등을 포함한 제반문제에 관하여 정치교육이 실시되어야 함.
- 남북한주민 모두가 한 민족이라는 공동체 의식의 회복이 사회통합의 관건이 되는 만큼, 남북한주민들이 민족의 복리와 번영을 위해 통일민족국가 건설에 자발적으로 동참하고 기여할 수 있도록 민족공동체 의식을 강화하는 민족교육도 실시되어야 할 것임.
- 민족공동체 의식을 강화하고 확산시키기 위하여 교육과정에서는 자유민주주의와 더불어 공동체 의식과 민족주의가 강조되어야 할 것임. 이러한 이념적 요소들은 남북한 주민들간의 갈등을 줄여 나가기 위한 것은 물론 통일한국이 선진국으로 도약하는 데 절실히 요구되는 가치들이라는 점이 특히 강조되어야 할 것임.
 - 여기에서 유의해야 할 것은 ‘우리 것만이 민족인 것’이고 ‘반외세가 바로 민족주의’라는 단순한 논리에 입각한 복고적, 저항일변도의 민족주의는 오히려 민족의 장래를 위해 바람직한 것이 아니라는 점임. 통일한국의 지도이념인 한민족주의는 국제사회와 세계시민들로부터 동의를 확보하고 세계와 더불어 가는 열린 민족주의이어야 하는바, 이를 북한 주민들에게 이해시키기 위해서는 세계적 변화의 흐름과 국내외의 정세에 관한 지식과 정보를 그들에게 충분히 제공해야 할 것임.

- 민족공동체 의식의 강화를 위해서는 통일의 의미에 관한 교육도 실시되어야 하는바, 특히 통일이 초래하는 부정적인 측면보다는 긍정적인 측면이 강조되어야 할 것임.
- 통일비용과 사회혼란을 우려하는 남한 주민에게는 통일은 장기적으로 경제적 번영을 가져오며 통일국가 건설이 다음세대에게 보다 나은 삶을 보장할 수 있다는 통일의 역사적 의의를 이해시킴으로써 통일비용을 감수하도록 설득할 필요가 있고
- 이념적 열등감, 경제적 피해의식, 사회적 소외감을 느낄 북한주민들에게는 통일을 통해 자유민주주의체제와 시장경제 질서가 수립됨으로써 경제적 번영이 가능하게 되고 자유·복지·인권이 보장되는 인간적인 삶이 그들에게도 실현될 수 있다는 점을 이해시켜야 함.

3. 국민 정치교육의 실시방안

- 통일대비 국민정치교육 실시에는 제도의 정비, 관련시설의 완비 및 운영 등이 필요하기 때문에 일차적으로 국가가 주도적 역할을 수행해야 하나, 장기적 관점에서 통일을 준비하기 위해서는 국가를 포함한 다양한 주체가 추진하는 것이 바람직함.
- 국가가 국민정치교육을 주도할 경우 단기적으로 가시적 성과를 거둘 수 있으나, 장기적으로는 역효과를 가져올 수 있다는 것을 간과해서는 안될 것임.
- 통일대비 국민정치교육은 중앙정부와 지방자치단체간의 긴밀한 협조를 통해 실시될 필요가 있음.
- 통일이후의 사회적 갈등양상은 지역적인 편차가 클 수 있기 때문에 일률적으로 중앙정부가 대처하는 것보다 지방자치단체가 갈등의 양태와 강도에 적합하게 대처하는 것이 더욱 효과적일 수 있음.

- 민간·사회단체들에 의한 정치교육은 자발적인 민주시민교육이라는 차원에서 효과가 큰 만큼, 정당, 노동조합, 종교단체, 각종의 시민단체 등과 같은 민간단체들을 광범위하게 국민정치교육에 참여시킬 필요가 있음.
- 민주시민의식 및 민족공동체의식 함양을 위한 국민정치교육은 대내적 통일기반 조성책의 일환으로 우선 먼저 한국에서 남한주민에게 실시하고 통일이후에는 사회통합정책의 일환으로 남북한 주민 모두를 대상으로 실시되어야 함.
 - 국민정치교육 목표는 남북한 주민들에게 적용하더라도 교육방법은 남북한 주민들의 특성에 따라 달라야 할 것임.
- 교육대상에 따라 국민정치교육의 내용도 다르게 편성되어야 할 것임. 청소년들은 교육제도의 개편을 통하여 새로운 가치관에 상대적으로 쉽게 적응할 수 있지만, 분단 체제하에서 교육받은 성인들은 기존의 가치관에 집착할 가능성이 높기 때문에 국가적 차원에서 평생 교육기구가 구성되어 정치교육이 운영되는 것이 바람직함.
- 대내적 통일기반의 확충과 통일이후의 원활한 사회통합을 위한 국민정치교육은 이를 체계적으로 주도하는 기구에 의해 조정될 필요가 있다고 생각되는바, 이와 관련하여 구서독의 ‘연방정치교육본부(die Bundeszentrale für Politische Bildung)’과 같은 기구의 설립이 필요하다고 생각됨.
 - 서독의 ‘연방정치교육본부’는 본(Bonn)에 본부를 둔 연방기관으로서, 국가전체적 관심 아래 자유민주주의 이념의 홍보, 시민의 정치참여 촉진, 정치교육을 위한 물적지원, 정치교육 담당기관간의 협조체제 형성, 다양한 정치교육자료 발간, 정치교육 담당자의 연수 등을 기본사업으로 추진하고 있음.

4. 통일정책 추진 관련 해외동포의 역할과 대 동포정책

1997. 10

상임연구위원 이승욱

목 차

I. 통일과 해외동포

II. 해외동포의 역할

III. 지역별 현안과 대책

IV. 해외동포의 통일역량 강화 방안

I. 통일과 해외동포

- 남북이 통일된 한민족의 나라를 만들기 위해서는 남북한 주민만이 아니라 해외동포까지를 포용하는 의미의 통일국가를 건설해야 함.
- 해외동포들은 남북한 사회를 이데올로기의 대립과 정치권력의 대결이 아닌 민족공동체적이고 중립적인 입장에서 바라봄으로써 통일을 정치적 차원이 아닌 민족적 차원에서 다룰 수 있음. 즉 보존된 민족의 동질성과 전통으로 남북교류의 매개체가 될 수 있을 뿐 아니라 이산가족 문제, 언어, 문화생활에서의 이질성 극복, 환경문제, 체육, 예술 및 학술교류 등 각 분야에서 통일을 위하여 크게 기여할 수 있음.
- 해외동포의 역량을 최대한으로 활용하여 통일에 보탬이 되고자 한다면 우리는 이에 앞서 해외동포에 대한 의식을 바꾸어야 함. 즉 그들의 주재국에서의 경험은 우리모두의 경험이 될 것이며 또한 그들은 우리 모두를 위하여 외국에서 어려움을 겪으며 주재국을 배워 우리에게 주재국의 정치·경제·문화에 대한 정보나 정책을 보완해 주고 있는 것임.
- 우리는 해외동포를 통일사업에 십분 활용하여 그들의 협력으로 남북한의 극한대립을 완화하고, 그들의 힘으로 통일의 분위기를 조성하고 그들의 도움으로 통일을 하는 방법을 모색하여야 함.
- 이상의 상황을 고려해 볼 때 해외동포정책은 새로운 시각에 기초한 보다 적극적, 즉 민족공동체 형성이라는 궁극적 목표달성에 적합하면서 동시에 현재의 국내외 상황에 부응하는 체계적이고 종합적인 정책으로 재정립되어야 함.

II. 해외동포의 역할

1. 민족공동체 형성

- 현재 한민족 전체 규모는 대략 7천 2백만 명이며 그중 남한은 4천 4백만 (61%), 북한은 2천 3백만(32%), 해외동포는 총 5백만(7%)임.
- 한민족은 단일민족으로서 공통된 생활양식, 언어, 전통, 역사의 경험 및 문화유산을 보유하고 있으며 바로 이러한 문화공유는 민족공동체 형성의 기초가 되는 것임.
- 민족적 역량을 확대하고 통일한국을 완성하기 위하여 민족공동체 형성은 필수적인 것으로서 북한의 개방을 유도하고 동족사이에 문화교류를 확대하는 것은 해외동포들의 적극적인 참여와 중재로서 이룩할 수 있는 것임

2. 21세기를 대비한 국제협력

- 협소한 지리적 공간과 분단된 영토, 천연자원의 부재 등으로 21세기를 향한 한국의 경제도약은 매우 어려운 상황을 맞이하고 있으나 우리에게는 민족의 중요한 자산인 5백만 해외동포가 있음.
- 이들은 현재 국제질서에 중대한 영향력을 행사하고 있는 미국, 일본, 중국, 러시아 및 중앙아시아에 집중적으로 분포되어 있으며, 민족적 정체성을 잃지 않고 하나의 응집된 집단으로 존속하고 있음.

- 해외동포 사회에 한민족의 정체성을 제고시키고 이를 통하여 본국과 효과적인 경제 및 정보망을 구축한다면 지리적 영토의 한계를 극복하고 나아가 국제화 추세의 장벽을 뛰어넘을 수 있는 큰 힘이 될 것임.
- 냉전체제의 국제질서가 붕괴된 후 전반적인 국제화 추세가 나타나고 있지만 이는 동시에 종족 또는 문화를 단위로 하는 새로운 '문화민족주의'가 대두되는 복합적인 양상을 띠게 될 것으로 해외동포들에 대한 관심은 통일시대를 대비하는 미래지향적인 국가전략이 될 수 있음.

3. 북한개방 유도

- 북한의 만성적인 식량, 에너지 부족 등 총체적인 경제난이 날로 심화되고 있는바, 경제난에 기인한 북한의 파괴적이며 도발적인 대남 정책 가능성을 예방하여 한반도의 안정과 평화를 확보하고 북한을 개방과 개혁의 길로 유도하기 위하여 해외동포들의 역할은 중요함.
- 북한은 1984년 합영법, 1991년 경제특구 등 일련의 개방조치를 취했으나 근본적인 사회체제의 변화 없이는 큰 성과를 이룰수 없음이 확인되었으며 조총련 기업들의 동포애적 대북투자는 성사되어 왔으나 이는 대부분 중소기업의 합영사업으로 북한경제발전의 기여도가 낮은 실정임.
- 북한이 이념적으로 동질성을 갖고 있는 조총련계를 중심으로 한 투자가 실패한 상황에서 미주 및 중국과 러시아 거주 동포에 관심을 가질 가능성은 매우 높으며 합법적으로 대북 투자와 여행이 가능한 해외동포들의 북한개방 유도는 더욱 다양화될 것임.

4. 대북경제교류 활성화

- 우리 정부의 궁극적인 정책목표가 남북한 경제교류 중단과 북한고립이 아니라 경제교류 확대를 통한 남북경제공동체 형성에 있다면 해외동포의 역할은 중요한 것임.
- 국제적인 무한경쟁 시대에 있어서 해외동포의 남북한 경제교류의 증개와 거주국과 북한사이의 교류 활성화를 위한 가교역할은 통일여건 조성에 기여하는 바가 매우 큼.
- 북한이 대외경제교류를 확대해 나가는 추세속에 경제공동체 형성의 가능성은 조금씩 높아져 가고 있으며 유럽의 경제공동체가 유럽연합으로 발전된 것과 같이 남북한간의 경제공동체는 남북연합으로 발전될 수 있음.
- 해외동포를 대북경제교류를 위한 촉매로서 그 역할을 극대화하는 일은 남북경제협력 활성화라는 차원을 넘어 한민족 문화경제공동체 형성과 동북아 경제권의 주도권을 확보하는 거시적인 목표를 이루는 일이 될 것임.

5. 동북아경제권 형성

- 21세기에 세계경제의 중심축이 아시아·태평양지역, 그 가운데에서 도 동북아지역으로 옮겨 오리라는 것은 예상되는 바임. 이 지역에 핵심국가인 일본, 중국, 러시아, 미국에 비해 결코 적지 않은 우리 동포들이 거주하고 있다는 것은 우리나라만의 강점이 될 것임.

- 동북아 지역에 경제권이 형성되면 우리에게선 선진경제로 진입할 수 있는 기회를 제공함과 동시에 통일에 긍정적인 역할을 할 것이며 이는 곧 우리에게 세계화과정인 동시에 통일과정이 될 것임.
- 우리의 동포들이 밀집해 있는 이 지역에 민족적 경제공간을 확보, 교포들의 노동력과 우리의 자본·기술을 기초로 한 민족적 경제시스템을 구축하여 한 민족 문화경제공동체를 건설하고 동북아경제권의 주도국가로 부상된다면 통일과 세계화는 한층 앞당겨질 것임.

Ⅲ. 지역별 현안과 대책

1. 미국지역

- 미·북한 연락사무소 상호설치에 대비한 대책
 - 향후 미·북간 연락사무소가 상호설치될 경우의 예상 상황
 - 기존 친북 성향 단체들의 조직강화
 - 이산가족 상봉 주선, 대북 투자·교역 등을 빌미로 경제인 동포에 대한 접근 시도
 - 언론인, 유학생, 1.5~2세대, 문화, 종교계 동포에 대한 접근 가속화
 - 이에 대응적 견지에서 동포사회의 분열을 방지하고 단합을 도모하는 취지에서 의연하게 대처하여 친북 단체들을 포용하면서 이들을 북측의 전략에 이용당하지 않도록 계도해야 함.

- 또한 경제·교육·문화교류 등을 통한 재미동포와 본국간의 유대강화와 기존 친한단체들의 조직 내실화 지원 또는 단합 유도 등을 통해 미주 동포사회의 활성화를 도모함.
- 대북 접촉 동포들에게는 우리의 체제우월, 통일정책, 북한실상 등의 홍보를 강화하고 오히려 그들로 하여금 북한의 개방화를 유도하도록 함.

2. 일본지역

○ 북한·일본 수교대비 대책

- 북한·일본간 수교가 이루어질 경우 국적선택 문제 등과 관련한 조총련계 동포사회의 내부동요가 예상되며, 특히 북한이 조총련의 재산을 국유화할 경우 조총련의 반발과 분열이 전망됨.
- 조총련계 교포들이 남한 국적 취득을 원할 경우 이에 대한 절차상의 문제를 검토하여야 하며 재일민단의 조직 및 운영개선을 통한 조총련계 동포의 원만한 영입을 도모해야 함.

○ 재일민단과 조총련의 화합 도모

- 남북 분단 직후부터 남·북의 양 정부는 경쟁 일변도로 동포사회의 분열을 초래하는 부작용을 낳았음.
- 1994년부터 민단과 조총련 사이에 이제까지의 대립관계를 완화하고 교류의 폭을 넓혀가려는 움직임이 일고 있음. 고베 대지진 때는 피해 동포들에 대한 공동지원에 나섰으며, 1994년 6월 이후부터는 양 단체 간부들이 '대표회의'를 설치하여 공동관심사를 논의해 오고 있음.

- 재일동포가 일본사회에서 하나의 소수민족으로서 정체성을 유지해 나가기 위해서는 그 구심점이 민족문화여야 하고 민족화합과 통일을 지향하는 교육이 이루어져야 함. 특히 민단과 조총련은 남북 양 정권 어느 쪽에도 기울지 않는 중도적 입장에서 재일동포라는 특수한 입장을 대변한다는 자세로 통합을 지향해야 함.

3. 중국지역

○ 재중동포와의 경제협력

- 동북3성에 대한 투자확대 정책을 통한 재중동포와 한국간의 경제적 상호 의존성의 증대는 한민족의 생존공간 확보라는 측면뿐 아니라 앞으로 이루어질 동북아 경제권 형성에 우리의 입장을 매우 유리하게 할 것임. 이는 북한사회 변화에도 막대한 영향을 미칠 것으로 한반도 통일 문제와 관련해서도 중요한 의미를 가짐.
- 현재 실시중인 연길의 비행장 확대사업과 상수도 건설사업에 경제개발협력 기금(EDCF)를 지원하는 등의 경협사업을 활발히 추진해야 할 뿐 아니라 동포다수 거주지역에 경제협력대책을 마련하기 위해 연구기관을 설립, 종합적이며 장기적인 투자정책을 수립해야 함.

○ 한국방문 및 불법체류 문제

- 최근 중국동포들의 한국방문 열기 고조와 관련 불법적 한국 입국시도 과정에서 사기 등의 피해와 우리 국민의 중국동포에 대한 편견 등으로 재중 동포사회에 부정적인 한국관이 점증하고 있음.

- 중국동포들의 모국방문 욕구충족, 산업인력난 해소, 밀입국 기도자 감소 등을 위하여 우리 사회의 수용여건 등의 제반요소를 고려한 범정부적 차원의 충분한 의견수렴을 통하여 적절한 수준의 입국문호 확대와 취업 허용을 신중히 검토하여야 함.
- 일단 입국한 중국동포의 복지와 법적 보호를 위해 전담 관리부서를 두고 이들이 부당한 저임금과 비인간적 처우에 노출되지 않도록 보호함과 동시에 국가안보적 차원의 관리에 소홀함이 없도록 해야 함.

○ 중국동포사회의 친한화 유도

- 중국동포 다수 거주지역인 동북3성과 국내기관과의 자매결연을 추진하고 이들의 상호교류 확대를 통하여 중국 동포사회의 대한국 인식 제고와 향후 지속적인 우호적 분위기 조성을 도모해야 함.
- 중국정부가 재중동포의 한국과의 교류에서 정치적 성향에 민감한 반응을 보이고 있음을 감안, 주로 민간분야에서 경제, 학술, 문화계 주요 인사들의 상호 교환방문, 전통문화 자료센터 건립, 역사문물 및 민족문물의 발굴지원 강화 등을 통하여 협력관계를 유지, 발전시켜 나가도록 함.

4. 독립국가연합 지역

○ 교포들의 권익보호와 지위향상

- 정부는 중앙아시아 교포밀집 거주국들에 우리 교포들의 안전보호와 권리보장을 위해 최대한의 노력을 해 줄 것을 요청하며 이들 국가와의 경제협력 증진, 인적 교류 증대 및 지역주민을 위한 의료시설과 같은 복지기관의 설립을 통해 현지교포들의 위상을 높일 수 있음.

- 특히 정부는 우즈베키스탄, 카자흐스탄 등 독립국가 연합국가들이 한국의 경제발전에 많은 관심을 갖고 있다는 점에서 경제협력의 일환으로 가능한 교포밀집 지역에 한국 기업들이 투자하도록 유도 지원하여 국제적 불력화를 극복할 뿐 아니라 현지 한인사회의 경제력 향상, 지위향상을 성취토록 해야 함.

○ 민족문화 유지를 위한 지원 방안

- 러시아는 소연방 붕괴 이후 소수민족들의 자치공화국(자치주)설립 요청에 대해 소수민족의 포괄적 자치권은 인정하지 않고 문화부문에 한정된 자치권을 인정하는 ‘민족문화 자치법’을 제정함.(96. 6)
- 동법 제정으로 러시아 연방내 소수민족은 민족문화자치회를 구성하여 고유 언어·문화의 보존과 발전의 권리를 인정받으며 중앙 및 지방정부 예산지원도 가능토록 됨.
- 최근 러시아 한인사회의 고려인 문화 자치회 구성과 관련하여 동단체가 향후 운영과정에서 친한적 성격이 되도록 유도하며, 구체적 사업의 원활화를 위하여 측면 지원해야 함.

IV. 해외동포의 통일역량 강화방안

1. 민족동질성 수호를 위한 교육정책

- 국제화시대에 알맞는 역사관과 민족관을 정립하고 우리의 문화와 전통을 현 사회에 접목시켜 한민족의 문화공간을 확보함과 동시에 생존공간을 확보하는 방향으로 추진되어야 함.

- 한국학교를 추가 설치하고 기존학교의 운영개선을 위한 재정지원이 확대되어야 하며 현지특성에 맞는 교육프로그램을 개발하여야 함.
 - 현지실정에 맞는 국어 교과서, 역사 교과서를 편찬
 - 우리 전통과 관습을 이해할 수 있는 다양한 교재 개발
 - 이중언어와 이중문화를 극복할 수 있는 사전편찬 등.
- 동포의 집중 및 증가지역에 민족교육관을 설치하여 명실상부한 민족교육센터 기능을 수행하도록 하여야 함.
 - 먼저 교포의 거주실태, 지역특성과 사회환경 그리고 교민들의 요구 등에 대한 파악이 이루어져야 하며 교육효과에 대한 평가·분석이 있어야 함.
 - 특히 중국, CIS 등에 대한 민족교육이 시급하며 한글학교, 한국교육원설치 및 본국교사 파견 등의 지원이 있어야 함.
- 통일을 대비하는 통일교육의 내실화를 기해야 하며, 이를 통해 통일의지를 교포사회에 확산시키는 교육 및 운동이 전개되어야 함.

2. 전통문화의 계승과 보존정책

- 다민족 사회에서 한민족의 주체성을 잃지 않고 고유문화의 전통을 살릴 수 있도록 적극적인 문화정책이 있어야 함.
- 한국의 혈연적 뿌리를 찾기 위해 모국방문 기회를 확대·후원하고 우리 문화를 접촉할 기회를 확대하기 위해 예술단을 파견 혹은 재외동포 예술인을 초청하는 등 문화축제를 지원하여야 함.

- 과거 정부의 문화정책은 천편일률적인 프로그램으로 각국의 문화예술 수준이나 현지 교포들의 문화 수준도 제대로 파악하지 못한 상태에서 입안된 정책이었으며 전문가가 아닌 실적 위주의 행정가에 의해서 추진되어 왔음. 이런 폐단을 없애기 위하여
 - 교포 예술단체의 현황을 파악하여 문화정책 입안시 활용함.
 - 현지의 교포 전문인들에게 문화활동의 수준 등에 관한 자문을 얻어 문화정책을 수립함.
 - 기업의 해외문화 투자가 해외 예술인과 교포단체의 문화계승 노력을 지원해 줄 수 있도록 유도함.
 - 현지에서 활동하고 있는 교포작가 등 교포 예술인을 활용하여 현지 청소년의 감각에 맞는 교육·문화행사 등 민족정체성 유지 프로그램을 개발하도록 지원함.

3. 경제분야에서 본국과의 유대강화

- 중국 동북3성과 러시아 연해주 지역에 집단으로 거주하는 우리 교포들과 일본과 미국에 거주하는 교포들을 기초로 이 지역에 걸친 경제공동체(코리아 벨트)를 만드는 작업을 지원하기 위한 교포정책이 강구되어야 함.
- 중국 동북3성과 러시아 연해주에의 진출 및 현재 참여 계획중인 두만강 지역개발은 북한의 개방화를 가속화시켜 평화통일의 기반과 시기를 앞당기는 중요한 의미가 있음.

- 이는 본국과 교포사회에 공히 도움이 될 수 있기에 교포들의 적극적 참여가 필요하며 이를 잘 활용하면 중국과 일본에 맞설 수 있을 정도까지 경제력을 신장시킬 수 있음.
- 거주국의 실정에 밝은 교포 무역인들을 통한 수출증대 방안을 모색하여야 하며 교포들의 경제활동 활성화를 위한 지원과 대책이 필요함.
- 현지 마케팅을 위한 신제품 개발, 광고·판매 전략, 유통 시스템에 관한 전략수립에 문화적 배경에 따른 지역적, 상품적 특성에 밝은 현지 교포 인력을 활용해야 함.
- 그러나 교포들을 국내기업의 보조자로만 여길 것이 아니라 그들이 해당지역의 학문·과학기술·정치·사회·경제 등 각 분야에서 고급 인력으로 성장할 수 있도록 지원도 병행해야 함.

4. 교포지도자 및 전문인 육성

- 법률, 언론, 정치, 과학 등 사회 각분야의 우수한 교포 2, 3세들을 대상으로 장학금 지급, 워크숍 개최 및 본국과 연계된 연수 등을 통하여 역량 있는 지도자로 기르는 작업을 해 나가야 함.
- 또한 이들이 장차 UN을 비롯한 국제기구 및 전문기구에 많이 진출하도록 하기 위하여 정보·인선안내, 로비활동을 통한 지원을 하여야 함. 따라서 21세기는 한민족이 세계로 진출하여 민족복리를 취할 수 있는 교포 육성정책이 추진되어야 함.

5. 동북아 다자안보체제의 추진과 북한의 참여

1997. 11

상임연구위원 이규창

목 차

- I. 신국제 질서와 안보개념의 변화
- II. 탈냉전과 동북아 안보상황
- III. 동북아 다자안보체제 추진경과
- IV. 동북아 다자안보협력에 대한 주변국의 입장
- V. 동북아 다자 안보협력체에 대한 북한의 입장
- VI. 북한의 참여 유도방안과 문제점

I. 신국제 질서와 안보개념의 변화

- 1980년대 말에서 1990년대 초에 소련의 붕괴와 동구 동산권 국가들의 자유화·민주화에 따라 세계적 냉전의 종식을 가져오고 이에 따라 탈냉전 시대의 신국제 질서가 형성되었음.
- 냉전시대 국제질서는 미·소 강대국의 이념적 대결관계로 이루어진 양극체제를 특징으로 하였으나, 세계적 냉전의 종식 즉 탈냉전 시대의 신 국제질서는 힘의 균형관계가 아닌 국가간의 상호의존 관계의 심화와 국제정치체제의 다극화 현상, 즉 다극체제가 특징적임.
- 냉전시대 국제 정치상의 행위자는 국가에 한정되어 있어서 국제 질서는 국가간의 힘의 관계로 형성되었으나 탈냉전시대 신국제 질서는 국가뿐만 아니라 개인, 비정부간 기구, 다국적 기업 등이 행위자로 구성됨.
- 냉전시대 국제질서의 불안정은 국가간의 군사적 갈등과 분쟁이 특징적이었으나, 탈냉전시대 신 국제질서의 불안정은 국가간의 군사적 대결과 분쟁 뿐만 아니라 국제적 상호의존체제의 심화와 국제 행위 주체의 다양성에 따라 경제, 사회, 문화, 환경 등 비 군사적 요인에 따라 가져올 수 있음.
- 탈냉전시대 신 국제질서는 안보개념상의 변화를 수반하였음. 냉전시대 국제 안보는 국가간의 대외적 전쟁이 발생하는 경우 그 전쟁을 억제하기 위한 국가간의 집단적 안전보장을 의미하였음. 따라서 군비증강에 의한 힘의 균형, 특히 핵무기의 공포로부터의 안전을 보장하는 것임. 그러나 탈냉전시대 신 국제질서에 있어서 안보는 정부 및

비정부 행위자로 이루어진 국제 공동사회의 안정적 유지를 위하여 분쟁의 요인을 사전에 제거하고 전쟁회피를 목적으로 하는 ‘공동안보’ 또는 ‘협력안보’를 그 내용으로 함. 이는 국제적 상호의존관계의 심화에 따라 국제사회 공동체 의식, 즉 국제사회 연대의식의 고양과 냉전시대의 민족국가간의 ‘무정부상태’의 축소에 따른 것임. 따라서 신국제질서에 있어서는 ‘인간안보’ 또는 ‘국민차원의 안보’가 국가안보상의 기반이 되고 있음.

- 냉전시대 집단적 안전보장 이론은 국가간 침략과 전쟁으로부터 국가의 안전을 위한 국가안보가 우선적 고려사항으로서 국제분쟁 해결을 위한 집단적 안보체제가 특징적이었음. 따라서 냉전시대의 집단안보는 ‘공동의 적’을 가상하고 있으며 Zero-Sum 상태의 적대관계에서 군비경쟁을 유발함. 그러나 탈냉전시대 국제사회의 평화유지를 위한 다자간 안보협력체제는 공동안보 또는 협력안보 등 신 안보개념을 기초로 하고 있음.
 - ‘공동안보’는 1989년 「팔메위원회」 보고서에서 처음으로 언급된 개념으로 국제공동사회의 전쟁회피를 위하여 군비축소, 상호 신뢰 구축과 국제협력의 증진에 따라 전쟁의 발생 이전에 갈등과 분쟁의 원인을 제거하고 ‘공동생존’을 위한 평화체제 구축을 기본적인 목표로 함. 따라서 가상의 적을 상정하지 않는 Positive - Sum 이론으로서 유럽의 CSCE 발전에 있어서 이론적 토대를 제공하였음.
 - 다자간 안보체제 이론상 ‘협력안보’는 냉전의 종식과 함께 공동안보 개념을 이어 받은 것으로 분쟁의 원인을 사전에 제거하여 전쟁을 회피하고 국제적 갈등을 평화적으로 해결하기 위한 ‘예방외교’가 필수적 요건이 되고 있음. 따라서 공동안보와 혼용되고 있으며 ‘공동의

적'을 가상하지 않고 있음.

- 신 안보개념을 이론적 기초로 한 다자안보체제는 군사적 분야의 협력안보문제, 즉 상호신뢰 구축, 대량살상무기의 확산금지, 지역분쟁의 해결 및 예방 등 뿐만 아니라 비군사적 분야의 안보 위협 요인, 즉 경제, 환경, 인구증가와 난민문제, 마약과 범죄의 국제이동, 인권과 민주화 문제 등을 다루는 '포괄적 안보'(Comprehensive Security) 문제를 주요의제로 함.

II. 탈냉전과 동북아 안보상황

- 유럽에서 시작된 냉전체제의 이완에 따라 독일의 통일을 가져오고, 러시아 및 동유럽 국가들의 자유민주주의와 시장경제로의 체제 전환을 추진하면서 세계체제상의 냉전은 종식되었음. 그러나 동북아 지역에 있어서는 탈냉전에 따른 신질서 재편 과정에서 정치·군사면에서 냉전의 잔재가 남아 있고, 경제발전에 있어서의 차이, 문화 및 역사적 특수성 때문에 불확실성이 증대하고 있음. 이러한 불확실성의 증대는 지역국가간의 군비경쟁을 유발함으로써 지역적 불안정이 지속되고 있음.
- 무엇보다도 탈냉전에 따라 동북아 냉전체제상의 한 축을 이루었던 구 소련의 붕괴와 퇴진, 이에 따른 미국의 군사안보 역할 축소와 한·미, 미·일 안보체제상의 이완을 가져왔음. 이러한 미·소간의 퇴진은 동북아에서의 '힘의 공백'을 가져오고 경제 대국인 일본과 새로이 군사·경제 대국으로 부상하는 중국이 패권경쟁을 벌이고 경쟁적으로 군비를 증강하고 있음.

- 냉전시대의 유산으로 한반도의 남북관계와 중국·대만간의 양안 관계에 있어서 긴장상태가 지속되고 군비를 증강시키고 있음. 특히 한반도에서는 남북간 '기본합의서'(1992)가 채택되어 통일문제의 한국화의 기초가 마련되었음에도 불구하고, 북한 핵문제의 불투명성이 완전히 해소되지 않고 있으며 북한의 남북회담 기피에 따라 남북간의 군비경쟁과 긴장상태의 지속 등 불안정이 계속되고 있음.
 - 탈냉전과 함께 미국은 신 현실주의 대외정책을 채택하여 냉전시대 동맹관계보다 자국의 경제이익의 극대화를 지향함에 따라 미·일관계, 한·미관계, 미·중관계 등에 있어서 경제적 갈등이 새로운 불안정 요인으로 나타나고 있음.
 - 미·소간 이념적 대립에 의한 냉전체제에 봉합되어 있었던 역내 국가간의 영토분쟁이 표면화되고 있음. 즉 한·일간 독도 영유권 문제, 일·러간 쿠릴열도 분쟁, 일·중간 센카쿠열도 영유권 분쟁이 재연되고 있음.
- 동북아 신질서 재편과정에 있어서 불확실성과 불안정 상태는 군비경쟁을 유발하고 지역적 긴장상태가 지속되고 있으므로 동북아 평화체제 구축을 위한 다자안보체제의 필요성이 인식되었음.
- 특히 한반도 분단체제 관리정책상 통일문제의 한국화, 즉 남북간 화해와 협력의 촉진, 통일합의 과정에 있어서 주변국에 대한 설득과 보장을 얻기 위하여 다자안보체제가 필요함. 이는 유럽안보 협의기구인 CSCE(Conference on Security and Cooperation in Europe)가 독일 통일과정에서 보여준 역사적 교훈임.
 - 남북기본합의서의 실천, 북한의 개방과 합리적, 평화적 대남정책을 유도하기 위하여 다자간 안보협력기구가 필요함.

- 미국의 군사적 역할 축소에 따라 이완되고 있는 한미·미일 양자 동맹관계에 대한 보완조치로서 필요함.
- 중국과 일본의 경쟁적 군비증강과 패권경쟁을 견제하기 위한 것임.
- 비군사 분야의 포괄적 안보문제를 해결하기 위하여 다자주의 협력체가 유용함.
- 다자안보협력을 통하여 신뢰의 구축과 정치·군사적 안정성을 확보함으로써 경제 교류의 확대와 발전을 가져올 수 있음.

III. 동북아 다자안보체제 추진경과

- '90년대에 들어와 호주, 캐나다, 소련, 일본 등은 아시아·태평양 광역차원의 다자안보기구의 창설을 제의하였으나 한국과 미국은 쌍무적 동맹관계를 약화시킬 우려가 있다고 보고 반대하는 입장이었음. 그러나 1993년에 한·미 양국은 동북아 안보정세의 불안정, 특히 북한의 핵문제 등 처리에 있어서 다자간 안보기구가 필요함을 인식하고 양자안보동맹체제의 보완역할을 할 수 있다는 견지에서 적극적으로 찬성하는 입장으로 전환하였음.
- 한국정부는 1993년 신외교 정책의 일환으로 mini-CSCE 형태의 동북아 다자안보체제 창설을 제안하고 1994년 7월 방콕에서 열린 ARF (ASEAN Regional Forum) 제1차 고위관리 회의시 정부차원의 NEASED (Northeast Asia Security Dialogue) 창설을 제안하였음.
- 의제는 1차적으로 상호신뢰구축(CBMs : Confidence Building Measures) 과 상호안심조치(MRMs : Mutual Reassurance Measures)로서 국방백

서의 교환과 토의, 유엔 재래식 무기 등록에 관한 자료 제공, 국방관계 관리의 정례적 회합, 군인 및 해군 함정의 교환 방문, 긴급 구호 작업의 공동실천 등이고, 2차적으로 군비확대 방지 문제 토의기구로 발전시키기로 한 것임.

- 동 회의시 다음 6개 원칙을 제시하였음.

- ① 주권 및 영토 고권의 존중
- ② 침략과 무력 사용의 위협 금지
- ③ 국내 문제 불간섭
- ④ 분쟁의 평화적 해결
- ⑤ 평화 공존
- ⑥ 민주주의와 인권의 존중

- 1995. 8월 제2차 ARF 회의시 정부간 다자협의체로서 한반도 문제를 취급하기 위한 소지역 규모의 미·일·중·러 남북한의 안보대화 구성이 권고되어 정부간 안보협력체인 NEASED 설립의 기초가 마련되었음.

- 그러나 정부차원의 소지역 안보협력체는 북한의 불참과 중국의 소극적 태도로 인하여 진전이 없으나 '4자회담'이 1997년 두 차례의 예비회담과 제1차 본회담('97.12.9-10)이 개최된 바 있으므로 장차 정부차원의 NEASED로 발전시킬 수도 있음.

- 비정부간 민간차원의 소지역 가구로서 동북아 다자협력대화(NEACD : Northeast Asia Cooperation Dialogue)가 미국의 캘리포니아 대학 산디애고 분교의 세계 분쟁 및 협력연구소 주관으로 1993년 7월 준비회의, 같은 해 10월 제1차 회의를 가졌음. 북한은 1993년 7월 준비회의 참석후 계속 불참하고 있음.

- 동 회의는 역내 국가간 상호 이해와 신뢰 구축을 위하여 상호안심조치(MRMs, Mutual Reassurance Measures)와 신뢰구축조치(CBMs, Confidence Building Measures)의 발전을 논의하고 있으며, 경제 및 환경문제 등 포괄적 안보문제도 논의하고 있음.
- 동 회의에서는 NEACD를 정부차원의 다자안보체제로 격상시키는 문제가 제기되었으나 중국의 반대로 민간차원의 다자협력체로 유지되고 있음.
- 광역 수준의 아·태 지역 다자 안보협력체로서 정부차원의 ARF (ASEAN Regional Forum)가 1994년 4월 발족되었고, 비정부 민간차원의 안보협의체로서 CSCAP(Council for Security Cooperation in Asia Pacific)가 1994년 6월 설립되어 정부차원의 안보협력을 지원·보완하고 있음.

IV. 동북아 다자안보협력에 대한 주변국의 입장

< 미 국 >

- '90년대초 냉전의 종식이 세계적 안보환경의 변화를 가져오고 이에 따라 미국은 세계적 안보정책과 군사전략을 수정하였음.
- 특히 동북아지역 안보상황에 있어서 탈냉전에 따른 신질서 형성과정에서 불확실성이 높아지고 군비경쟁과 불안정 상태가 지속되고 있기 때문에 다자간 안보협력체에 의한 평화체제 구축이 필요하다고 인식하였음.
- 동북아 다자 안보협력 구상에 대하여 클린턴 정부는 '활발한 논의가 바람

직'하다고 입장을 전환하고, '93년 시작된 비정부·민간 차원의 NEACD와 그밖의 아·태지역 광역 안보협력기구에 참여하고 있음.

- 미국은 냉전시대에 만들어진 한미, 미일 양자 안보동맹체제가 냉전의 종식에 따라 약화되고 있으므로 동북아 다자 안보협력은 양자 안보동맹 관계에 대한 보완적 기능을 할 수 있다고 보았음.
- 특히 미국은 한반도를 중심으로 동북아지역의 긴장완화를 위해서 다자안보협력체에 북한을 참여시켜 개혁과 개방을 유도하고, 다른 한편 중국과 일본의 군비증강 및 패권경쟁을 견제하려고 함.
- 다자 안보협력은 군사·정치분야의 안보문제를 대화와 협상을 통하여 상호 이해를 증진시키고 신뢰의 구축과 분쟁의 평화적 해결에 도움이 된다고 보고 있음. 뿐만 아니라 경제와 환경, 인구의 증가와 난민문제, 마약과 테러, 인권문제 등 비군사적 분야의 포괄적 안보문제는 초국가적 문제로서 양국간 해결보다는 다자간 협력에 의하여 해결할 수 있다고 보고 있음.

< 일 본 >

- '90년까지도 일본은 다자 안보체제가 미일 방위동맹관계에 손상을 가져오고 러시아와의 북방영토 회수문제 등 쌍무적 해결문제에 있어서 국제적 간섭을 가져올 우려가 있다고 보고 반대하는 입장이었음. 그러나 '91년말 소련이 붕괴되고 탈냉전에 따라 동북아의 신질서가 형성되는 안보상황의 변화를 가져오면서 일본 정부는 다자주의 안보협력에 대하여 적극적으로 찬성하는 입장으로 전환하였음.
- 그 이유는 첫째, 동북아 안보상황의 변화에 따라 기존의 미일 양자 안보동맹체제로서 해결할 수 없는 안보문제가 발생할 가능성이 있고, 또한 다자

안보협력기구가 양자간 안보동맹관계에 대한 보완적 기능을 할 수 있다고 보고 있음.

- 둘째, 동북아 지역에서 미국의 안보역할이 축소되고, 중국이 군사 및 경제 대국으로 부상하여 동북아의 주도권을 갖게 될 우려가 있으므로 이를 견제할 필요가 있다고 보았음.
 - 셋째, 소련이 붕괴된 다음 그 뒤를 이은 러시아의 군사력이 아직도 위협적인 수준에 있고, 특히 북한의 핵개발 의혹이 완전히 해소되고 있지 않으며 일본 영토를 공격할 수 있는 장거리 미사일 개발 등 북한의 군비증강에 대비하기 위한 것임.
 - 마지막으로 일본의 군사안보정책이 소극적 '전수방위'에서 동남아 일부 지역까지 군사활동 범위를 확대하는 '지역방위' 정책으로 변경됨에 따라 다자 안보체제의 참여는 일본의 군사·정치적 영향력을 확장할 수 있고 일본의 군사 대국화에 대한 주변국의 우려를 무마시킬 수 있다고 보았음.
- 따라서 '92.6.22 일본 미야자와 수상은 「아태안보기구」창설을 제의하였고, '93년 1월 「미야자와 독트린」에서 아태지역의 안보협력기구에 일본이 적극적으로 참여할 것이라고 밝힌 바 있음. 일본은 실제로 ARF, NEACD 등 동아시아지역 다자 안보협의체에 적극적으로 참여하고 있음.

< 중 국 >

- 중국은 '90년대 초까지 다자안보체제를 '중국포위전략'으로 간주하였으며 또한 중국의 인권문제와 정치제도 등 내정문제에 대한 간섭을 우려하여 부정적 입장을 보였음.
- 그러나 '92년부터 다자 안보체제에 대해서 긍정적 입장으로 전환하고 '93년 5월 외교부장의 서울과 동경 방문시 동남아 국가연합(ASEAN) 주도의 다자 안보대화기구를 지지한다는 입장을 표명하였음. 이에 따라 실제로 ARF,

NEACD 등 정부차원 또는 비정부·민간수준의 다자 안보협력기구에 참여하고 있음.

- 그 이유는 첫째, 탈냉전과 동북아 신질서 재편과정에서 불확실성이 높아지고 경쟁적 군비확대에 의한 불안정 상태가 지속되고 있어서 중국의 개혁·개방에 의한 경제발전에 저해가 된다고 인식하였음. 따라서 다자 안보협력체는 안정적 관리를 위하여 필요하다고 보았음.
 - 둘째, 중국이 경제 및 군사적 대국으로 부상함에 따라 일어난 '중국위협론'에 대한 주변국의 우려를 불식시키기 위한 것임.
 - 셋째, 탈냉전에 따라 미국의 안보역할이 축소되고 일본에 안보역할을 분담시키고 있어서 일본은 종전의 '전수방위'에서 적극적 '지역방위' 정책으로 전환하여 동아시아 지역에 대한 정치·군사적 영향력을 확대하고 있기 때문에 중국은 다자 안보협력체에 참여하여 이를 견제하고자 함.
 - 다섯째, 비군사적 안보문제, 즉 경제, 환경, 인권, 난민, 마약 등 포괄적 안보사항에 대한 초국가적 해결을 위하여 다자 안보협력체가 필요하다고 보고 있음.
- 그러나 아직도 중국은 소지역 다자 안보협력기구가 중국의 인권과 민주화 문제 등 내정문제에 간섭할 우려가 있다고 보고 소극적 입장을 갖고 있음. 따라서 NEACD를 정부차원의 기구로 승격시키자는 제안을 반대하고 있음.

< 러시아 >

- 러시아는 1980년대 후반기 개혁·개방정책을 추진하면서 다자간 안보협력기구를 통하여 동아시아 지역에 대한 정치적 영향력을 확대하고자 노력하고 있음.
- 고르바초프는 1985년 5월 「전아시아 회의」제안으로 시작하여 1996년 5월

「블라디보스톡 선언」, 1988년 9월 크라스노야르스크 연설, 1989년 북경 방문시 제안한 「전아시아 협력과정」, 1990년 9월 「범아시아 포럼」 등 지속적으로 아태지역의 다자간 안보협력체 구성을 제안한 바 있음.

- 소련의 해체에 이어서 이를 승계한 러시아 정부도 과거의 아태지역 다자 안보협력기구의 창설을 지지하고 ARF, NEACD 등에 적극적으로 참여하고 있음.
- 러시아의 적극적 참여정책은 무엇보다도 탈냉전에 따라 감소된 동아시아지역에서의 정치적 영향력을 회복시키고, 경제적 협력관계의 확대, 중국과 일본의 군사적 팽창 견제, 한반도의 안보위협 제거를 목적으로 하고 있음.
- 특히 러시아는 1993년 미국 클린턴 정부의 출범에 따라 지금까지의 친서방 정책노선을 변경하여 독자적 대외정책 노선을 택한 바 있으며, 이에 따라 동아시아에 있어서 미국의 주도적 역할을 견제하고 미국과 동등한 영향력 행사를 할 수 있도록 다자 안보협력기구에 참여함.

V. 동북아 다자 안보협력체에 대한 북한의 입장

- 기본적으로 북한은 다자 안보협력기구가 북한의 생존전략상 부정적 영향을 준다고 보고 반대하고 있음. 즉 '90년대 탈냉전시대에 들어와 소련 등 공산권이 붕괴되고 한국은 북방정책이 성공하여 소련 및 중국과 국교를 정상화 하였으나 북한은 아직도 미국, 일본과의 수교를 이루지 못하고 있어서 동북아 지역구조상 '비대칭적' 대외관계에 놓여 있다고 인식함. 따라서 다자 안보협력체 참여시 불리한 입장을 갖게 될 것을 우려하고 있음.
- 북한은 다자 안보협력기구의 논의대상이 분쟁의 평화적 해결, 군비축소, 대량 살상무기의 제한 등 군사적 안보문제이므로 북한의 군사정책 추진에 있

어서 국제적 간섭을 받을 우려가 있다고 보고 있음. 또한, 중국의 입장과 같이 비군사적 분야의 포괄적 안보문제, 특히 인권문제, 민주화 문제 등을 의제로 논의하게 되므로 북한의 내정문제에 대한 국제적 간섭을 가져오는 압력수단이 된다고 인식함.

- 그러나 북한이 다자 안보협력체에 참가하여 체제유지 전략상 실질적 이익을 얻을 수 있다고 판단할 경우 긍정적 입장으로 변경할 가능성이 있음.
 - 첫째, 다자 협력기구 참여가 북한의 식량난과 경제난을 해결하는데 도움이 될 것이라는 대내적 생존전략상 유익성을 발견하는 경우임.
 - 둘째, 대외정책상 공산권의 붕괴와 함께 가져온 외교적 고립상태를 벗어날 수 있다고 판단할 경우임. 특히 미국과 일본과의 수교문제가 원만하게 진행됨에 따라 북한이 대외정책상 이념적 명분주의를 버리고 실용주의 정책으로 변경하게 되면 다자주의 안보협력에 대하여 긍정적 입장으로 전환할 수 있을 것임.
 - 셋째, 다자안보 협력 대화에 참여하여 대외정책상 지금의 남한배제(「통미 봉남」) 정책을 고수하면서 주한미군 철수와 북미 평화협정 체결을 주장하기 위한 선전장으로 이용하고, 한미공조체제의 균열을 가져올 수 있으며, 나아가 북한의 체제유지를 위한 국내정치상 통합기제로 이용할 가치가 있다고 판단하는 경우임.
 - 마지막으로 지역적 공동안보문제로서 북한이 한반도의 긴장완화를 위한 군비통제와 상호신뢰의 구축으로 평화체제를 유지함으로써 남북한 교류완 협력, 군사비의 삭감, 경제정책상 개방과 개혁 등 경제난 극복을 위하여 유익하다고 인정하는 경우임. 이는 북한이 대남적화 통일정책의 변경과 남북한 평화공존으로의 획기적인 정책상의 전환을 전제로 하므로 김일성 사망 이후 불안정 상태의 정권과 체제에 놓여 있는 북한으로서는 대내적 체제유지문제가 해결되기까지 상당한 기간이 소요될 것임.

VI. 북한의 참여 유도방안과 문제점

1. 북한의 참여 유도방안

- 북한의 다자 안보협력체 참여를 유도하기 위해서는 실용적 가치의 제시와 설득이 무엇보다 중요하며 그 실천에 있어서 Leverage Strategy와 단계적 실시가 필요함.
 - 북한의 대내적 생존전략상 긴박한 문제인 식량난과 경제난을 해결하기 위하여 동북아의 긴장완화와 평화정착이 급선무임을 인식시킬 필요가 있음. 이를 위하여 남북기본합의에 따른 협력과 교류의 확대를 실시하도록 설득하고 식량지원과 경제의 확대를 조건부로 추진함.
 - 대외적 생존전략상 필요한 미국·일본과의 수교를 추진함에 있어서 당사자 원칙에 의한 남북대화가 우선적 조건임을 인식시키고 북미·북일 수교과정의 속도를 다자협력체 참여 및 남북대화의 진전에 따라 조절하도록 함.
 - 북한에 대한 '접촉을 통한 변화'를 유도하기 위하여 주변국과의 쌍무적 외교통로를 간접적으로 이용할 수 있으며 민간차원의 개인적 또는 단체간의 접촉을 활용할 수 있음. 무엇보다도 직접적 교섭의 창구로서는 현재 북한이 참여하여 제1차 본회담(1997.12.9-10, 제네바)을 가진 바 있는 '4자회담'을 이용할 수 있음.
- 동북아 다자안보협력기구 창설을 위하여 소지역 민간수준의 NEACD에 북한참여를 유도하고 점차 정부차원의 기구로 승격을 추진할 수 있음. 그러나 보다 직접적인 방안은 현재 북한이 참가하여 성공적으로 시작된 '4자회담'의 진전에 따라 일본과 러시아를 추가로 참가시켜 정부간 다자안보협력기구로 발전시킬 수 있음.

- 의제의 선택에 있어서 초기단계에 있어서는 비군사분야의 포괄적 안보문제에서 시작하여 점진적으로 정치·군사분야의 협력문제를 채택하여 상호이해의 증진과 신뢰의 구축을 추진함. 그러나 북한이나 중국이 기피하고 있는 내정문제, 즉 인권과 민주화 등은 초기의 의제에서 제외할 필요가 있음.
- 협력기구의 수준에 있어서 초기에 비정부간·민간차원의 대화기구에서 시작하고 점진적으로 정부차원의 안보협력기구로 발전시킬 수 있음.

2. 문제점

- 다자안보협력기구 창설의 기본목적은 분단체제 관리정책상 한반도의 평화체제 구축이며 여기에 북한을 참여시켜 개방과 개혁을 유도하기 위한 것임. 나아가 통일과정에서 남북한 합의에 대한 주변국의 보장을 얻기 위한 것임.
- 그러나 추진과정에 있어서 선결문제는 북한을 다자협력대화의 상대국으로 인정하여야 하며 다자 안보협력체 참여에 미국과 일본과의 수교를 전제조건으로 하고 있으므로 한반도 국제관계의 구조적 균형과 북한의 국제적 지위 향상을 가져오게 됨.
- 이러한 한반도 문제의 국제화는 국제관계의 고착화를 가져오고 통일외교정책의 자율성 축소에 따라 남북한 통일의 기회가 없어질 가능성이 있음. 특히 남북회담의 진전이 없는 경우에는 남북분단의 고착상태를 지속시킬 가능성이 있음.
 - 남북분단의 고착화는 북한이 대남적화 통일정책을 고수하고 남한을 '가상적'으로 하여 대남비방과 긴장관계를 지속적으로 유지하여 북한 국내체제 유지를 위한 통합기제로 사용하게 되므로 다자안보협력기구를 북한이 대남정책상의 선전도구로 이용할 수 있음.

- 초기 단계에 다수국가(6자회담) 참가와 의제선택에 있어서 비군사분야의 포괄적 안보문제부터 채택하는 경우 문제점이 있음.
 - 동북아 다자안보협력기구 설립에 있어서 정부간 광역기구인 ARF에서 권장된 바 있는 NEASED를 발전시키는 경우 또는 비정부·민간수준의 NEACD에 북한을 참여시키고 정부간 안보협력기구로 승격시키는 경우, 회원국이 처음부터 6개국이 되므로 4자회담보다 합의도출 과정에 어려움이 있을 수 있음. 또한 북한이 NEACD 예비회담에 참석한 후 지금까지 한번도 참가하지 않고 있으며 ARF에도 몇차례 참가의사만을 보이고 실제로 참가하지 않고 있어서 이처럼 계속 불참하는 경우 특별한 정책상의 변경이 없는 한 북한의 참여를 기대할 수 없음. 따라서 현재 성공적으로 출발한 '4자회담'이 어느 정도 진전되고 남북대화가 재개된 다음 일본과 러시아를 참여시켜 남북대화에 대한 보완적 기능을 할 수 있는 '6자회담'(4+2)으로 확대하고 나아가 동북아 다자안보기구로 발전시킬 수 있음.
 - 의제 선택에 있어서 유럽의 경우 CSCE의 성공은 상호이해와 신뢰구축을 위하여 정치·군사분야의 전통적인 군사적 안보문제를 우선적으로 해결함으로써 가능하였음. 따라서 비군사분야의 경제, 환경, 인권, 난민, 마약, 테러 등 포괄적 안보문제로부터 시작하는 경우 상호이해와 신뢰구축 등 다자간 안보협력의 기초적 문제 해결을 위하여 어느 정도 효과적인가를 검토할 필요가 있음.

