

제8차 통일교육발전 워크숍

남남갈등 해소를 위한 사회통일교육의 과제

- 일시 : 2003. 12. 9(화) 14:00~17:10
- 장소 : 통일부 북한자료센터
- 주최 : 통일부
- 주관 : 통일교육연구원

통 일 부

목 차

I. 진행순서 5

II. 제1주제발표문 7

현행 사회통일교육 문제점과 과제
(길은배, 한국청소년개발원 연구위원)

III. 제2주제발표문 31

남북관계발전과 사회통일교육
(이장원, 전교조 통일위원회 사무국장, 무학여고 교사)

IV. 부 록 43

2003. 월례통일강좌 주제발표문 (3월~10월, 총7회)

진행순서

13:30-14:00 등 록

14:00-14:30 개회식

- 개회사 (정석홍 통일교육연구원 원장)
- 축 사 (정세현 통일부 장관)
- 격려사 (손재식 통일동우회 회장)

14:30-15:00 제1주제발표

- 길은배(한국청소년개발원 연구위원)

15:00-15:30 제2주제발표

- 이장원(전교조 통일위원회 사무국장, 무학여고 교사)

15:30-15:40 커피 브레이크

15:40-17:10 종합토론

- 이정수 (통일연구원 감사)
- 최영표 (동신대교수, 한국통일교육학회 회장)
- 정용민 (서울 초·중등통일교육연구회, 역삼중학교 교사)
- 어명하 (서울교대 교수)

◆ 사회 : 정석홍 (통일교육연구원장)

제1주제 발표문

현행 사회통일교육 문제점과 과제
(길은배, 한국청소년개발원 연구위원)

사회통일교육의 문제점 및 활성화 방안 모색

길은배(한국청소년개발원 연구위원)

I. 무엇이 문제인가?

최근 들어 사회 통일교육은 그 중요성이 점차 강조되고 있으며, 교육시 다양한 접근 방향과 실천 방법 등이 시도되고 있다. 과거에는 일부 단체, 특히 경제정의실천시민운동연합(경실련), 참여사회시민연대, 홍사단민족통일운동본부 등에서 부분적으로 통일교육을 시행하였다. 그러나 이들 시민단체들의 주요 활동 내용을 보면 환경운동 및 의회 감시활동 등의 정치개혁운동, 그리고 소속 단체원의 이익보호 활동 등에 한정된 측면이 강하였다. 이는 한국의 시민단체가 북한 및 통일 문제는 위에서 열거한 사업들에 비하여 그들의 일상생활과 밀접한 관련성이 상대적으로 적었다고 판단하였거나, 혹은 이들의 개입여지가 적었기 때문에 발생한 것이기도 하다. 그러나 최근 들어 북한·통일 문제는 정부 혹은 몇몇 특정 시민단체만의 개별적인 관심 사항이 아니라, 전 시민사회의 공통 관심 사항으로 확대됨에 따라 점차 참여가 활발해지고 있다.

사회통일교육의 발전은 이러한 시민사회의 성숙과 더불어 1999년 「통일교육지원법」의 제정에 따른 통일교육심의위원회 및 실무위원회의 설치·운영, 사회통일교육지침서의 개발·보급, 그리고 사회통일교육을 지원하기 위한 통일교육협의회의 발족 등에서 찾아볼 수 있다. 사회통일교육은 과거에 비하여 그 참여 민간단체가 증가하고, 공교육 체계에서 수용하기 어려운 창의적, 탄력적 교육 방법을 시도하는 것에서 긍정적 평가를 내릴 수 있으나, 참여 단체간의 이념적 편차를 비롯하여 재정, 전문인력 등의 취약성에 따른 일회적·단기적 사업의 편향성은 지속적으로 사회통일교육의 문제점으로 지적되고 있다. 그리고 민·관 주도의 사회통일교육을 효율적으로 연계하고 기관간 협의·조정 및 자료, 정보 등의 공유를 유도하는 협력체계는 아직 정부주도로 추진되고 있으며, 그 실적 또한 미미한 것에서 향후의 발전과제가 많음을 시사한다. 또한, 사회통일교육은 공공사회교육기관을 비롯한 순수 민간단체들에 의하여 광범위하게 추

진되고 있다. 그러나 그 교육적 성과를 정확하게 측정할 수 있는 표준도구가 없으며, 각 기관의 역량에 따라 산발적·일회적으로 추진되어 그 실태를 진단하는 작업 또한 쉽지 않은 실정이다.

그러므로 본고에서는 사회통일교육의 실태 및 문제점을 진단하여 활성화 방안을 모색하고자 한다.

II. 사회통일교육의 제도화

사회통일교육의 제도화는 1999년에 제정된 「통일교육지원법」으로부터 찾아볼 수 있다. 동법은 통일교육의 추진을 위한 국가 및 지방자치단체의 책임과 그 대상 기관의 범위, 교육과정별 통일교육 시간의 반영 규정, 통일교육을 효율적으로 추진하기 위한 기구의 설치·운영 및 지원 등에 관한 사항을 명시하고 있다.

먼저, 「통일교육지원법」 제7조는 “국가 및 지방자치단체가 설립한 교육훈련 기관이나 대통령령이 정하는 사회교육기관을 설치·운영하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 교육훈련 과정에 통일교육을 반영하도록 노력하여야 한다”¹⁾라고 규정하고 있다. 이에 공공사회교육기관을 중심으로 한 사회통일교육의 제도적 기반이 조성되었다. 그리고 「통일교육지원법」 제7조에서 ‘대통령령이 정하는 사회교육기관’의 범위는 동법 시행령 제14조에서 ① 정부투자기관관리법에 의하여 설립한 교육훈련기관, ② 교원연수에 관한 규정(제2조)에 의하여 설치한 교원연수기관, ③ 기타 통일부 장관이 정하는 공공연수기관으로 명시²⁾하고 있다.

현재 「통일교육지원법」에 의하여 통일교육을 실시 해야하는 사회교육기관은 통일부 허가법인을 포함하여 약 2,000여 기관에 이를 것으로 추정된다.

더욱이 동법 시행령 제14조(통일교육의 반영)는 법 제7조에서 “대통령령이 정하는 사회교육기관”은 당해 교육훈련과정에 교육과정별 통일교육 시간을 규정하여 ① 2주 이상 3월 미만인 교육훈련과정: 1시간 이상, ② 3월 이상 6월 미만인 교육훈련과정: 2시간 이상, ③ 6월 이상인 교육훈련 과정 : 3시간 이상 등 통일교육 시간을 교육 프로그램에 포함하도록 하고³⁾ 있다. 그러나 이 관련 규

1) 「통일교육지원법」 제7조.

2) 「통일교육지원법 시행령」 제14조.

정은 사회통일교육의 제도화라는 측면에서는 높은 평가를 내릴 수 있으나, 현재 대부분의 사회교육기관이 운영하고 있는 교육훈련과정이 2주 이상 3월 미만인 점을 감안하면, 통일교육 시수는 1-2시간 내외의 기초과정에 형식적으로 배치되는 제한요인으로 작용하여 양면성을 지닌 것으로 평가된다.

또한, 동법 제4조에는 통일교육을 효율적으로 추진하기 위하여 통일부가 '통일교육기본계획'을 수립하도록 명시하고 있으며, 통일교육에 관한 기본정책 등을 심의하는 중앙의 정책기구인 '통일교육심의위원회(25인 이하)'와 이의 운영 및 협조를 위한 민간기구인 '통일교육협의회'(제10조)를 설립할 수 있도록 하고 있다³⁾. 그리고 동법 시행령 제13조는 통일교육을 실시하는 자(법인 또는 단체 포함)에게 예산의 범위 내에서 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원 할 수 있도록 하고 있다. 예를 들어 통일교육시설·설비의 설치 및 운영에 필요한 비용, 통일교육자료의 개발 및 보급에 필요한 비용, 통일문제관련 조사 및 연구에 필요한 비용, 통일관련 강좌의 개설 및 운영에 필요한 경비 등⁵⁾이다.

이처럼 「통일교육지원법」은 사회통일교육의 활성화를 위한 국가 및 지방자치단체 차원의 책임과 지원 내용을 명시하고 있어 제도적 공고화에 결정적 기여를 하였다. 더욱이 중·장기적 통일교육기본계획의 수립과 통일교육관련 정책의 심의, 결정을 담당하는 통일교육심의위원회의 설치, 그리고 민·관의 역할 분담을 위시한 민간단체간의 협의·조정이 가능한 통일교육협의회의 발족은 사회통일교육의 발전에 중요한 변곡점을 형성하였다고 할 수 있겠다.

III. 사회통일교육의 영역별 운영 실태 및 문제점

1. 공공사회교육기관의 통일교육

공공사회교육기관의 통일교육 운영 실태는 통일교육원을 비롯하여 일반 공무원교육원, 교원연수원 등에서 찾아볼 수 있다. 그러나 통일교육원을 제외한 그

3) 「통일교육지원법 시행령」 제14조.
4) 「통일교육지원법」 제4조 및 제10조.
5) 「통일교육지원법 시행령」 제13조.

밖의 공공사회교육기관의 통일교육은 주로 소양분야 또는 정신교육의 일환으로 실시되고 있어 온전한 사회통일교육의 모델로 평가하는 것은 무리가 있다.

먼저, 통일교육원은 크게 사회통일교육과정, 학교통일교육과정, 남북교류협력과정, 공직자통일교육과정, 특별연찬과정 등과 같이 5개 과정으로 구분하여 전문적 통일교육을 실시하고 있다. 특히, 사회통일교육과정을 설치하여 통일교육 전문위원, 민주평통 자문위원, 향군 안보강사, 민방위 소양강사, 정훈장교, 통일단체 지도자, 통일교육단체 지도자 등 지역사회에서 활동하고 있는 사회통일교육 전문인력 대상의 통일교육을 실시하고 있다. 구체적인 과정과 교과목을 살펴보면 다음의 표와 같다.

<표 III-1> 사회통일교육과정 교육 내용

반 명	교 과 편 성	기간/기	합속 여부
통일교육 전문위원 (연찬)	○ 전문과목 - 북한이탈주민과의 대화/남북관계 주요 현안과 대책/남북교류협력과 경제공동체 건설 방안/사회통일교육 표준 강의안 연구 및 발표 등	각 3일 /3기	합 속
통일교육 전문위원 (명예)	○ 전문과목 - 북한주민의 생활과 가치관/북한이탈주민과의 대화/남북경제협력과 경제공동체 형성방안/남북관계 주요 현안과 대책 등	각 3일 /3기	합 속
민주평통 자문위원	○ 전문과목 - 북한이탈주민과의 대화/남북관계 주요 현안과 대책/남북교류협력과 경제공동체 구축방안/통일문제 관련 홍보활동의 방향과 과제/북한· 통일 관련 정보자료 활용 방안/북한·통일문제 쟁점토론 등	각 2일 /2기	합 속
향군 안보강사	○ 전문과목 - 남북관계와 국가안보/북한의 군사력과 남북한 군사력 비교/남북간 신뢰구축과 평화문제/북한이탈주민과의 대화/남북관계 주요 현안과 대책/통일안보교육 현장에서의 통일교육 지도요령과 교수기법 등	각 3일 /2기	합 속
민방위 소양강사	○ 전문과목 - 북한의 군사력과 예비전력/남북관계와 국가안보/외국의 민방위교육 사례/북한이탈주민과의 대화/남북관계 주요 현안과 대책/민방위교육 에서의 통일교육의 지도원칙과 교수기법/민방위교육 사례 발표 및 토론 등	3일	비 합속
정훈장교	○ 전문과목 - 한반도 냉전구조 해체와 평화정착 방안/북한이탈주민과의 대화/남북 관계 주요 현안과 대책/신세대 장병들을 위한 통일교육 과제와 방향 /북한의 군사력과 남북한 군사력 비교/정훈교육 사례 발표 및 토의 등	각 3일 /2기	합 속
통일단체 지도자	○ 전문과목 - 북한 주민의 가치관과 생활/남북관계 주요 현안과 대책/남북교류협 력과 경제공동체 건설방향/북한 사회단체의 역할과 활동 현황(외곽 단체 중심)/민간 통일운동의 방향과 과제/북한이탈주민과의 대화 등	각 3일 /4기	합 속
통일교육단체 지도자	○ 전문과목 - 북한이탈주민과의 대화/남북관계 주요 현안과 대책/남북한 사회문화 교류협력 실태/북한 사회단체의 역할과 활동 현황(외곽단체 중심)/민 간 통일교육의 방향과 과제 등	3일	합 속
종교단체 지도자	○ 전문과목 - 북한이탈주민과의 대화/남북관계 주요 현안과 대책/북한 주민의 가치관과 생활/북한의 종교정책과 주민들의 종교생활/탈북자 현 황과 적응 실태/남북화해협력시대 종교교류의 방향과 과제 등	각 3일 /2기	합 속
여성단체 지도자	○ 전문과목 - 북한이탈주민과의 대화/남북관계 주요 현안과 대책/북한의 여성 정책과 여성들의 생활상/북한영화를 통해서 본 여성들의 지위와 역할/남북 여성교류의 현황과 활성화 방안/북한 가계부 쓰기 등	각 3일 /2기	합 속
북한이탈주 민자원봉사자	○ 전문과목 - 북한이탈주민과의 대화/남북관계 주요 현안과 대책/북한 주민의 가치관과 생활/북한이탈주민 정착지원 정책방향과 법·제도/북 한이탈주민의 법적 지위 및 심리적 특성/북한이탈주민 사회적응 실태/북한이탈주민 자원봉사자의 역할과 활동방향 등	각 3일 /2기	합 속

* ○ 기본과목(전과정 동일)

- 최근 국제정세 변화와 한반도 통일 환경/우리의 통일정책 방향/북한의 최근 동향과 변화 전망 등

※ 출처 : 통일교육원, 「2003년도 통일교육계획」 2002. 12. 참조.

통일교육원의 사회통일교육과정은 참가 대상자의 사회적 지위 및 통일교육 관련 지식 정도를 고려하여 2-3일간의 단기적 합숙교육 형태를 띠고 있다. 교과목 편성은 기본과목과 전문과목으로 구분하여 운영되고 있다. 기본과목은 전과정에 동일하게 적용되는 것으로 통일환경 및 통일정책의 방향과 관련된 거시적 주제를 다루어 참가 대상자의 시야가 균형적, 종합적으로 자리잡을 수 있도록 유도하고 있다. 그리고 전문과목은 참가 집단별 관심영역과 그들의 사회통일교육 담당 역할 및 활동 공간을 고려한 교과목 편성을 유지하고 있다. 교육방법 역시 강의, 세미나, 현장체험, 토론·토의식 수업 등 비교적 다양한 접근을 시도하고 있으며, 강사는 내외부의 전문인력을 활용하고 있다.

사회통일교육과정의 교육내용을 구체적으로 살펴보기 위하여 '종교단체지도자반'의 사례를 제시하면 다음과 같다.

<표 III-2> 종교단체지도자반 교육시간

(3일/합숙)

일 자	교 과 목	교육방법	시 간	비 고
1일	○ 최근 북한실상과 변화전망	강 의	50분	
	○ 9.11테러이후 국제질서 변화와 평화번영정책	강 의	50분	
	○ 남북한 사회문화 교류실태 및 전망	세미나	80분	
	○ 남북 종교인 교류의 바람직한 방향	강 의	80분	
2일	○ 현장견학	현장견학	7시간 40분	관문점
	○ 북한이탈주민과의 대화	토 론	90분	
3일	○ 방북경험자가 본 북한의 종교	강 의	80분	
	○ 종합토론	토 론	80분	

종교단체지도자반은 2기에 걸쳐 3일간 합숙형태로 운영되고 있으며, 참가 집단의 특성을 고려하여 '남북 종교인 교류의 바람직한 방향', '방북경험자가 본 북한의 종교' 등 종교관련 주제를 별도로 다루고 있어 바람직한 것으로 평가된다.

그러나 교과목간 연계성에서 몇 가지 문제가 나타난다. 예를 들어 종교단체 지도자반의 교과목 편성시 종교관련 주제를 2과목에 걸쳐 다루는 것은 매우 바람직한 것으로 평가되나, 세미나 주제가 ‘남북한 사회문화 교류실태 및 전망’으로 설정된 것은 아쉬운 부분이다. 물론, 종교문제는 큰 관점에서 볼 때 사회문화 영역으로 분류 가능하므로 이 속에서 종교문제가 부분적으로 다루어 질 것으로 기대되나, 기타 과정에서도 유사한 형태의 교과운영이 이루어져 참가 집단을 고려한 보다 특성화된 교과과정 편성이 검토되어야 할 것이다. 또한, ‘북한이탈주민과의 대화’ 역시 ‘북한이탈주민의 종교 적응’ 문제에 초점을 맞추어, 이와 관련된 경험을 갖고 있는 북한이탈주민을 초청하고, 집중적으로 이의 문제를 토론·토의하는 것⁶⁾도 긍정적으로 검토해 볼 문제이다. 이외에도 대부분의 과정에서 현장견학이 ‘판문점’에 집중된 것은 앞으로 새로운 현장체험 프로그램의 발굴이 필요함을 시사한다.

반면, 공무원교육원을 비롯한 교육지자체의 교원연수원 등에서 운영되는 통일교육 실태는 교과목편성 영역, 교육방법, 시간, 강사 등 제 영역에서 매우 취약한 것으로 보인다. 먼저, 공무원교육원은 일반 공무원에 대한 연수과정 내에서 주로 소양분야의 한 과목으로 통일관련 과목을 설치·운영하고 있고, 그 내용 또한 대부분 정부시책 과목에 따라 일률적으로 선정된 과목이 1-2시간 배당되어 교육이 진행된다. 중앙공무원교육원의 교과목을 보다 구체적으로 살펴보면 「민족공동체통일방안」, 「국제정세와 통일안보」, 「교류협력시대의 우리의 자세」, 「최근 북한동향과 우리의 자세」 등으로 수업도 강의식 형태로 이루어지고 있다. 이렇게 진행되는 통일교육은 수강인원의 과다와 교수요목의 천편일률성, 수강자들의 무관심, 평가항목에서의 제외라는 문제점을 안고 있다.

그리고 교원연수원의 통일교육 운영 실태도 위의 공무원교육원과 유사한 문제점을 보이고 있다. 현재, 각급 초·중등학교 교원들을 대상으로 전문교육을 실시하는 기관은 전국적으로 42개인데 이들 교육기관들은 대체로 통일분야의 교육과목을 정부시책 교육 과목의 하나로 간주하고 교육과정에서 선택적으로 포함하는 것으로 나타났다. 통일교육관련 과목은 대체로 교원자격연수나 일반 연수, 직무연수 등의 과정에 반영되고 있는데 강의 제목으로는 주로 ‘통일대비

6) 북한이탈 청소년 대상의 심층면접 결과 종교를 갖고 있는 청소년들이 그렇지 못한 청소년들에 비하여 남한사회 적응도가 높게 나타나고 있다. 따라서 이와 관련된 내용을 중심으로 교과과정을 편성하는 것도 고려될 필요성이 있다. 김은배·문성호, 「북한이탈 청소년의 남한사회 적응 실태 및 지원방안 연구」(서울: 한국청소년개발원, 2003).

교육, '국제정세와 남북한 관계' 그리고 '남북한 통일정책', '북한교육' 등이며 2-3시간 정도의 강의와 시청각 또는 토론식으로 시간을 운영하고 있다. 이처럼 수강자들의 전공이나 특성 등을 별로 고려하지 않고 일률적으로 교육을 실시하고 있어, 「통일교육지원법」의 제정에 따른 형식적인 교육이라는 인상을 배제하기 어렵다.

2. 민간사회교육기관의 통일교육

민간사회교육기관의 통일교육은 공공사회교육기관에 비하여 상대적으로 창의적인 교육 목표와 내용 등을 갖고 다양한 교육방법을 시도하고 있다. 여기에는 경실련통일협회, 남북어린이어깨동무, 중앙대 남북통합교실, 천주교민족화해위원회, 한국여성단체협의회, 홍사단민족통일운동본부, 통일교육협의회 등이 포함된다. 이러한 민간사회통일교육 중에서 몇 가지 주요한 사업을 살펴보면 다음과 같다.

중앙대 남북통합교실의 통일교육에서 주목되는 점은 체험학습(가상 및 현장 체험학습) 뿐만 아니라 토론식 수업방법을 도입하여 수강자들의 자기주도식 학습을 유도하는 점이다. 남북통합교실은 통일 후 가장 심각하게 제기될 것으로 보이는 남북한 주민의 정서적 통합에 필요한 방안을 마련한다는 목표 하에 남북한 출신이 공동으로 참여하여 북한 가게부 쓰기, 사회생활 체험, 더불어 살기 등 가상체험프로그램을 운영하고 있다. 교육방법도 강의방식이 아닌 다양한 토론을 통해서 북한을 간접적으로 체험할 수 있도록 운영하고 있다.⁷⁾

또한, 이들 기관은 통일문제를 일정한 공간에 앉아서 듣는 교육이 아니라, 지역축제나 행사 등을 기획하여 누구나 자유롭게 참여할 수 있는 형태를 지향하는 특성도 보여주고 있다. 예를 들어 2000년도에 한국여성단체협의회, 한국식생활개발연구회, 홍사단민족통일운동본부 등이 공동으로 기획하여 운영한 '통일문화한마당'은 1부 토론마당에 이어 2부에서는 '여성통일맛이 길놀이', '열림굿', '북한향토음식 시연회', '북한영화 맛보기', '여성통일갤러리', '여성통일염원 표현의 장' 등 축제형태의 간접적 통일교육을 실시하였다⁸⁾. 이러한 시도는 학습자들이 의무적으로 통일교육에 임하기보다는 자율적으로 참여하기 때문에 교육의

7) 한만길, "사회 통일교육의 내용분석과 개선방향," 제6차 통일교육발전워크숍 발표논문, 2001.

8) 한국여성단체협의회, 「2000년 사업결과 보고서」.

내실화 및 교육에의 적극성이 발휘됨으로써 호응도가 높게 나타난 경우이다. 아울러 한국여성단체협의회는 사회통일교육에 여성의 참여를 주도하고 있다. 급변하는 남북관계 속에서 통일에 대한 기대와 우려가 피부로 다가오고 있지만 여전히 여성들은 정부 주도의 통일논의 과정에 소외되어 있는 것이 현실이다. 이에 통일준비 과정의 여성참여 확대를 위한 활동으로 2002년에는 '남북여성통일대회'를 개최하였고, 중·장년층 여성을 대상으로 하는 여성통일교육 프로그램을 계속적으로 확대, 실시⁹⁾하고 있다.

그리고 최근 들어 사회 통일교육 프로그램은 평화교육이나 다문화 이해교육 등과 같이 그 접근방법이 민주시민교육의 일환으로 추진되기도 한다. 예를 들어 남북어린이어깨동무가 2003년 6월 건국대학교에서 평화 문화제, 콘서트, 대행진으로 진행한 '2003 남북어린이 어깨동무 대행진'은 글과 그림을 통해 참가 어린이들이 평화와 통일에 대한 꿈을 보일 수 있는 행사로 추진되었다¹⁰⁾.

또한, 통일교육에 대해 서로 공유하고 대화함으로써 더욱 발전된 교육 프로그램 및 관련 정보·자료를 구축할 수 있는 접근을 시도하는 단체도 있다. 그 대표적인 사례가 통일교육협의회¹¹⁾이다. 이 단체는 2003년도의 회원단체간 주요 연대사업으로 통일교육 사례발표, 워크숍 개최 등 일상사업, 연구사업(회원단체용 통일교육프로그램 개발 등), 여성·청소년·지역주민·시민 등 대상별 통일교육사업, 정기통일강좌·통일포럼·세미나 등의 통일교육사업을 추진하고 있다.

그러나 사회 통일교육은 여전히 체제 혹은 이념 중심의 내용과 교육 이념의 혼란으로 초래되는 문제점들이 노출된다. 예컨대 교육내용이 이념이나 체제 내지 제도에 집중되어 있어 실질적인 통일 대비 교육으로써 부족하며, 교육기관 별로 북한·통일문제에 대한 인식의 큰 편차로 수강자들이 혼란을 겪는 경우이다. 교육내용에 있어 어느 기관에서는 철저한 반공논리에 치우쳐 교육을 시키는가 하면, 어느 기관에서는 통일 지상주의적 교육을 실시하는 곳도 있다. 북한에 대한 이해에 있어서도 한쪽에서는 적대적 타도의 대상으로 보는가 하면 다른 한쪽에서는 무조건 포용해야 할 대상으로 인식하는 경향을 보인다.¹²⁾ 이는

9) 한국여성단체협의회, 「2002년 사업결과 보고서」.

10) (사)남북어린이어깨동무, 「어깨동무」통권 34호, 2003. 8. 30.

11) '통일교육협의회'는 2002년 12월 기준 통일교육전문위원협의회, 한국자유총연맹, 경실련 통일협회 등 90개 단체가 회원으로 가입하고 있다. 주요 사업으로 통일교육에 관한 조사 및 연구, 통일교육에 관한 자료수집 및 간행물 발간, 통일에 관한 계몽 및 홍보, 통일부장관으로부터 위탁받은 업무, 기타 통일교육의 진흥을 위하여 필요한 사항 등을 수행하고 있다.

기본적으로 통일관 및 북한관의 차이에서 비롯된 것으로 통일교육에 참여하고 있는 사회교육기관들이 개선해야 할 가장 큰 현안 문제로 보여진다. 또한, 사회교육은 대상자가 다양하고 교육방법도 복합적이다. 그렇기 때문에 교육내용을 개발·운영하는데 있어서도 대상에 맞는 다양하고 적시적인 프로그램을 개발, 활용해야 함에도 불구하고 그렇지 못하고 일관성과 체계성이 부족한 측면이 있다. 즉, 수강대상의 관심이나 요구, 수준을 고려하지 않는 것이다. 그밖에도 자체 교육공간 확보의 문제 등으로 강의식 위주의 교육 형태를 띠는 경우가 많고, 1-2회의 단기적 강좌로 교육의 효과를 떨어뜨리는 문제점 등이 있다.

이러한 문제점은 통일교육에 대한 학습자들의 무관심, 기관장 및 교육기획자의 통일마인드 부족, 교육인프라의 미비 등에서 연유한다. 따라서 사회교육기관에서의 통일교육 확대와 질적 내실화를 위해서는 관계자들의 통일의식 제고가 절대적으로 필요하다. 이러한 문제점들이 점차 개선되어 간다면 다른 교육기관에 비해 상대적으로 창의적인 교육 목표와 내용, 다양한 교육 방법을 시도할 수 있어 그 파급효과가 클 것으로 기대된다.

결국, 사회통일교육은 학교통일교육에 비하여 통일된 교육 내용의 방향성과 일관성을 유지하기가 어려운 것이 사실이다. 반면, 사회통일교육은 참여기관의 다양성과 전문성에 기초하여 추진될 때, 공교육체계가 할 수 없는 특화된 프로그램을 운영할 수 있으며, 시의적으로 적실성 있는 이슈를 중심으로 대국민 의식 계몽을 선도할 수 있다는 점에서 뚜렷한 장점을 갖고 있기도 하다. 그러나 사회통일교육의 활성화 방안은 간단치가 않다. 먼저, 사회통일교육에 참여하고 있는 수 많은 사회교육기관들의 통일된 교육 내용과 일관성을 지속적으로 구인하기 위한 제도적 구비가 어렵다. 현재 통일교육원에서 개발·배포한 통일교육 지침서 및 사회통일교육지침서의 준수 여부는 각 추진기관의 자율적 의사에 맡겨진 상태이다. 그렇다고 이의 준수를 감독할 수 있는 기관 또한 없는 상태이다. 그리고 사회통일교육에 참여하고 있는 기관들은 재정, 인력을 비롯한 관련 정보, 자료 등을 확보할 수 있는 역량이 부족하고, 통일교육 관련 사업을 연속적·체계적으로 추진할 수 있는 여건이 갖추어져 있지 않다. 이것은 사회통일교육이 비체계적으로 상황에 따라 단기적, 일회적 사업 형태로 편향될 수밖에 없는 한계 요인으로 작용하고 있다. 그러므로 사회통일교육의 활성화 방

12) 송영대, “사회통일교육의 현황과 개선방안,” 평화문제연구소, 2001.

안 마련은 단순히 이들 기관들이 통일교육을 효율적으로 추진할 수 있는 여건 조성에만 주력할 것이 아니라, 민간단체의 총체적 역량을 증진시키는 노력이 궁극적으로 사회통일교육의 효과를 진작시킬 수 있다는 거시적 접근 전략이 요구된다 하겠다.

IV. 사회통일교육의 협력체계 실태 및 문제점

현재 사회통일교육 협력체계는 「통일교육지원법」 제10조에 근거하여 설치·운영 중에 있는 ‘통일교육협의회’와 통일교육전문위원들의 협의체인 ‘통일교육전문위원협의회’ 등을 들 수 있다.

먼저, 통일교육협의회는 정부가 통일교육 관련 민간단체가 효율적으로 통일교육을 실시할 수 있도록 지원하고, 이를 통해 통일교육에 대한 국민적 수요에 부응하고자 설립¹³⁾하고 지원을 계속해 오고 있는 단체이다. 이 단체는 현재 통일교육전문위원협의회, 한국자유총연맹, 경실련 통일협회 등 90개 단체가 회원으로 가입하고 있으며, 주요 업무로 통일교육에 관한 조사 및 연구, 통일교육에 관한 자료수집 및 간행물 발간, 통일에 관한 계몽 및 홍보, 통일부장관으로부터 위탁받은 업무, 기타 통일교육의 진흥을 위하여 필요한 사항 등을 수행¹⁴⁾하고 있다. 이를 위해 2002년에는 처음으로 4억 5천만원의 국고 보조금을 통일교육협의회에 지원하여 회원단체들의 통일교육경비 일부를 보전해줌으로써 회원단체들이 자발적으로 사회통일교육을 실시할 수 있는 재정적 지원의 기반을 마련하였다.¹⁵⁾

2003년도 통일교육협의회의 주요 사업 중에서 회원단체간 통일교육 관련 사업의 협의·조정과 정보·자료 등의 공유를 위한 사업을 살펴보면 다음과 같다¹⁶⁾.

- ① 통일교육 사례발표: 사회단체에서 진행하고 있는 통일교육의 현상과 프로그램을 점검하며, 상호 발표를 통해 우수 통일교육 프로그램을 발굴하고,

13) 「통일교육지원법」 제10조.

14) 통일교육연구소, 「2002년 회원단체 통일교육용 프로그램 개발 연구」(서울: 통일교육협의회부설 통일교육연구소, 2002).

15) 통일부, 「2003통일백서」

16) 통일교육협의회, 「통일교육협의회 회보」 2003. 3. vol. 4.

- 발표회를 통하여 회원단체간 정보의 공유를 유도하기 위하여 추진
- ② 전체 수련회: 회원들에 대한 통일교육 및 회원간 유대강화와 통일교육협의회 발전방향 모색
 - ③ 통일포럼: 회원단체들의 남북 및 주변관계에 대한 대처능력 향상을 위한 사업으로 회원단체장 및 임원 등 70여명을 대상으로 연2회 개최
 - ④ 차세대 통일교육 강사양성: 남북 화해협력시대에 맞는 통일교육 지도자 양성, 회원단체의 지도자 및 실무자의 통일교육 강사 기능 강화, 강사 POOL제를 통해 늘어나는 국민통일교육 수요에 대비
 - ⑤ 여성통일 학교: 통일교육 역량을 강화하는 데 있어서 여성들도 적극적으로 참여하여 남성중심의 통일운동을 극복하고 여성들의 통일운동참여를 확대할 수 있도록 도모하기 위하여 통일교육 실무자, 통일단체회원, 일반 시민여성 등을 대상으로 수도권 및 지방에서 추진
 - ⑥ 회원단체 통일교육: 회원단체간 연대 사업으로 민족화해 시대를 맞이하여 국민들에게 통일환경과 남북한 실상에 관한 객관적 이해와 건전한 통일관을 심어주기 위해 사회단체 실무자를 대상으로 한 사업. 사업 방식은 강연과 토론, 질의응답을 실시하는 강좌, 강연, 세미나, 학술토론회, 백일장, 캠프, 사이버 교육, 분단지역 통일기행, 공모사업 등이며, 사업대상은 회원단체 회원, 일반시민, 청소년 등을 포괄. 주요토론 주제로는 남북관계 현황과 통일 전망, 새로운 통일교육 기법연구, 남북공존을 위한 사회문화적 접근, 민족화해를 위한 법제도의 정비 등.

이 외에도 통일교육연구소 사업으로 '통일교육에서 민·관의 역할과 과제', '지방자치단체의 시민교육과 통일교육의 연계방안' 등과 같은 연구사업도 추진 중에 있다.

또한, 통일교육전문위원협의회는 통일문제에 관해 전문지식을 갖춘 지역사회 지도층 인사를 통일교육전문위원으로 위촉하고, 전문위원들의 협의체를 구성하여 이들을 통일교육전문가로 양성하기 위하여 설치·운영 중에 있는 협의체이다. 협의회는 2002년 12월말 기준 678명의 전문위원이 활동하고 있으며, 중앙 및 16개 시·도 협의회로 구성되어 있다. 중앙협의회는 의장, 부의장, 고문 등으로 조직되어 있고 각 시·도 협의회는 회장, 부회장, 사무국장, 고문 등으로 조직되어 있다. 이 전문위원들은 지역에서 민방위교육, 직장교육, 예비군교육을

비롯한 각종 세미나, 강연회 등을 통해 통일교육 활동을 전개하고 있다. 이들 전문위원들의 교육역량과 전문성을 강화하기 위하여 2002년에 연찬교육을 5회 실시하였으며, 지역순회 세미나 7회, 통일대화의 광장 1회, 구사회주의권 체험 연수 1회를 각각 실시하였고, 교육자료 16종을 개발하여 배포하기도 하였다.¹⁷⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 통일교육협의회 및 통일교육전문위원협의회는 사회통일교육을 지원하고 활성화하기 위한 다양한 사업을 전개 중에 있다. 이러한 양 협의회는 사회통일교육이 정부보다는 민간단체 또는 민간전문가 중심으로 추진될 때, 그 효과를 거양할 수 있으며, 상황에 따른 탄력적 대응이 가능하다는 점에서 앞으로의 역할이 기대된다. 또한, 외형적 추진 형태는 민간차원의 성격을 보이고 있지만 정부의 지원과 협력을 이끌어 낼 수 있다는 점에서도 바람직한 것으로 보인다.

그러나 양협의회의 운영 실태는 몇 가지 점에서 문제점을 보이고 있다.

먼저, 통일교육협의회의 사업은 장기적·체계적 계획에 의거한 사업이라기 보다는 단기적·일회적 사업의 운영 형태를 보이고 있다. 이러한 문제점은 통일교육협의회 내의 일상사업, 통일연구소사업, 분야별 위원회 사업간의 연계성·체계성이 미흡한 것에서 확인할 수 있다. 예를 들어 주요 사업간 과제의 불균형 현상(일상사업 4, 통일연구소사업 4, 분야별 위원회 사업 5, 회원단체간 연대사업 1)이다. 특히, 통일교육협의회의 주요 존치 이유인 통일교육 관련 사업의 회원단체간 연계·조정 및 정보·자료의 공유를 위한 연대 사업과제가 절대적으로 부족하다는 점이다. 그러므로 연도별 사업의 중점 추진 방향과 이에 적합한 단계별 사업과제의 발굴 계획이 우선 수립되고, 이 과정에서 각 분과위원회의 전문성에 기초한 실천과제가 수립될 필요성이 있다. 둘째, 협의회 내의 주요 사업 추진을 위한 특성화 전략이 미비하다. 협의회의 주요 사업 영역을 4개(일상사업, 통일연구소사업, 분야별 위원회 사업, 회원단체와 연대하는 사업)로 구분한 것은 각각의 영역에서 적실성 있는 사업과제를 중점적으로 추진하기 위한 의도로 파악된다. 그러나 4개 영역의 각기 사업과제는 그 성격상 각 영역과 사업과제간의 적실성이 미흡하다. 예를 들어 통일연구소는 일회성 사업과제를 직접 추진하기보다는 통일교육협의회의 중·장기 발전계획을 비롯한 기초자료 조사 및 개발 사업에 초점을 맞추는 것이 필요할 것으로 보이나 사업성 과제가 절반을 차지하고 있다. 셋째, 분과위원회의 구성은 전문성에 기

17) 통일부, 「2003통일백서」

초한 회원단체의 참여보다는 개인의 전문성을 중심으로 구성·운영되고 있다. 이것은 분과위원회의 주요 사업이 회원단체보다는 개인별 관심도에 따라 주도적으로 운영될 개연성을 시사한다. 넷째, 회원단체간의 이념적 편차에 기초한 다양한 스펙트럼을 조정하기 위한 사업이 부족하다. 이것은 현재 사회통일교육의 가장 큰 문제점 중에 하나로 2003년도의 사업 중에서 관련 사업으로 '차세대 통일교육 강사양성', '회원단체 통일교육' 등을 지적할 수 있으나, 90여 회원단체의 이념적 편차를 조정할 수 있는 직접적 사업으로 볼 수는 없다. 그러므로 회원단체 회원들의 이념적 편차를 줄일 수 있도록 성별, 연령별, 지역별 특성을 고려한 교육 프로그램이 더욱 강화되어야 할 것이다.

무엇보다도 통일교육협회의 역할은 사회통일교육기관간의 교류·협력을 강화하여 통일교육관련 정보·자료의 공유가 가능하도록 하는 것에 초점을 두어야 한다. 즉, 사회통일교육기관간의 교류·협력의 핵심은 자료 교류와 공동교재 개발인 것¹⁸⁾이다. 통일교육협회가 주체가 되어 지금까지 국내에서 개발된 통일교육관련 프로그램을 집성하고, 온라인이나 오프라인 상에서 열람 가능하도록 지원해야 한다. 여력이 되면 해외에서 개발된 여러 프로그램, 즉 정치교육, 인권교육, 평화교육, 다문화이해교육 프로그램 등도 집성하여 제공해야 할 것이다. 이러한 공동의 장이 현장 통일교육실천에 실제적인 도움이 되면 될수록, 상호의존과 협력, 대화는 활성화될 것이다.

통일교육전문위원회의 문제점으로는 우선 전문위원들의 전문성을 제고하기 위한 교육 프로그램의 미비를 지적할 수 있다. 현재 그 노력은 연찬교육, 지역순회세미나, 통일대화의 광장 및 구사회주의권 체험연수 등을 통하여 추진되고 있다. 그러나 전문위원의 통일교육 강의가 주로 대집단 형태인 민방위교육, 직장교육 등으로 이루어지고 있고, 그 수강인원이 대규모이며 일회적 사업형태인 점을 고려할 때, 이들이 사회통일교육에서 차지하는 비중이 대단히 높다는 점에 유의해야 한다. 그러므로 이들 대상의 정기적 교육과 함께 전문위원들의 다양한 이념적 편차를 조정하고 전문성을 제고할 수 있는 전문위원 사회통일교육 지침서 및 강령 등의 제정이 필요하다. 둘째, 전문위원의 교육 결과를 측정하여 피드백 할 수 있는 평가도구가 없다. 이것은 사회통일교육의 문제점 중에 하나로 그 교육적 성과를 측정할 수 없다는 것이다. 특히, 민방위교육, 예비군

18) 이러한 측면에서 통일교육연구소가 발간한 「2002년 회원단체 통일교육용 프로그램 개발 연구」는 매우 중요한 성과라 하겠다.

교육 등은 그 특성상 타 피교육집단에 비하여 교육적 성과를 기대하기 어려운 것이 사실이다. 그러므로 이러한 통일교육의 성과를 측정할 수 있는 표준도구 및 방법 등의 개발이 시급하다. 셋째, 시·도 협의회를 활용한 지역사회에 위치한 사회통일교육 기관간의 연계·협력 시스템이 없다. 현재의 시·도 협의회는 전문위원을 관리하여 지역사회의 통일교육 강사 pool제로 활용하는 것에 한정되어 있는 실정으로 시·도의 통일교육전문위원협의회를 활용한 지역사회차원의 통일교육 네트워크 구축방안이 검토될 필요성이 있다.

V. 활성화 방안 모색

앞에서 언급한 바와 같이 현재의 통일교육은 과거에 비하여 괄목할 만한 발전을 이룩한 것이 사실이다. 우선 통일교육을 지칭하는 명칭이 과거 남북간의 정치·군사적 대결과 제 영역의 비교적 시각을 전제로 한 이념적 색채를 벗어난 것에서 찾아볼 수 있다. 어떤 측면에서는 남북간의 정치 환경이나 외교적 관계가 통일교육 환경을 규제하고 종속함에 따라 통일교육의 발전은 자연스러운 부수적 결과라고 평가할 수 있겠으나, 우리 사회의 내부에서 일고 있는 통일교육 환경에 관한 전향적 논의의 정도를 고려하면 반드시 그렇지 않은 않다. 통일교육 환경을 유인한 주체가 남북관계를 정점으로 하는 정치·군사적 구조라고 하더라도 내부적 반성과 이를 실천적 발전 전략으로 연결시킬 수 있는 그간의 무성한 논의와 각종의 시도가 이를 뒷받침하였기에 가능한 것이라 보여진다. 이것은 무엇보다도 남북 분단의 구조를 극복하고자하는 민족적 과제를 많은 사회 구성원들이 공통분모로 인식하고 있음을 증명하는 것이다.

그러나 이러한 과정에서 북한을 보는 시각과 통일의 접근 방법이 계층, 연령, 성, 지역별로 상호 갈등을 일으켜 통일문제에 관한 남남갈등이라고 하는 또 다른 차원의 문제를 양산해 낸 것 역시 사실이다. 통일의 당위성에 대한 각종의 설문조사 결과 약 70% 정도의 긍정적 응답율이 나타나는 것은 앞에서 지적한 남남갈등이라고 하는 '현재적 인식'과 통일의 당위성이라고 하는 '미래적 목표' 간에 커다란 간극이 있음을 보여주는 지표이다. 그렇다면 우리 사회구성원들을 대상으로 한 통일의 당위성에 대한 계몽은 이제 어느 정도 그 목표를 달성한 것이라고 보여진다. 다양성과 다의성을 중시하는 자유민주주의의 사회질서 하

에서 특정 주제에 대한 70% 정도의 합의된 의식을 발견할 수 있는 사례가 힘든 점을 고려할 때, 이와 관련된 노력은 소기의 목적을 달성한 것으로 평가하는 것이 타당할 것이다. 그러나 통일과 관련한 남남갈등의 문제를 풀어 가는 방법은 그렇게 간단치가 않다. 남남갈등의 문제는 일정부분 각 개인의 정치적이데올로기를 비롯한 사회문화적 경험 등에 밀접히 연관된 것으로 통일의 당위성과 같은 찬·반의 태도가 아니라, 보다 복잡한 합의에 관한 내면적 문제이기 때문이다. 이러한 측면에서 남남갈등 해소를 위한 가장 적실성 있는 방법을 사회통일교육에서 찾을 수 있다. 즉, 사회통일교육은 북한·통일에 대한 이해차원뿐만 아니라, 남남갈등의 해소 방안에 그 전략적 접근 노력이 맞추어져야 함을 의미하는 것이다.

이러한 문제의식에 기초하여 사회통일교육의 몇 가지 활성화 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사회통일교육의 정책적 효율성을 제고하기 위하여 통일교육실무위원회의 상설화 또는 합의제 행정기구 형태의 발족이 필요하다. 통일교육의 하드웨어를 구성하고 있는 행정관리 체계는 사회통일교육의 법적 근거를 마련하고 정책적 방향성을 결정지으며, 그 실행력을 관리하는 면에서 중요하다. 이에 중앙정부차원의 정책적 효율성을 제고할 수 있는 협의 시스템으로 통일교육심의위원회 및 실무위원회가 마련되어 있으나 실질적 작동을 통한 정책협조를 이끌어 내기에 역부족이라는 점이다. 이러한 기구가 관련 업무를 처리하기 위하여 연 몇 회 정도의 개최 실적을 갖고 있는 가를 살펴보면 그 한계를 감지할 수 있다. 물론, 통일교육관련 주요 정책을 심의, 결정하는 것으로 초기단계에서 그 기능의 효용성을 높게 평가할 수 있을 것이다. 그러나 사회통일문제가 우리 민족의 최대 관심사이며, 현재의 사회통일교육이 통일과정 및 이후의 사회통합단계에서 미칠 파장을 고려한다면, 적어도 통일교육실무위원회의 상설화 또는 합의제 행정기구로서의 설치 방안이 검토되어야 할 것이다.

둘째, 사회통일교육 관련 종합 네트워크 구축 전략이 수립·추진되어야 한다. 사회통일교육의 활성화 방안을 논의할 때 항상 쟁점이 되는 부분은 정부와 민간차원의 협력, 민간사회교육기관간의 협력, 사회교육기관과 학교통일교육간의 협력체계 구축 문제이다. 이것은 통일교육을 추진하는 각 주체별 단선적 접근 전략보다 종합 네트워크 구축을 통한 접근 방법이 보다 효율적이기 때문이다. 현재를 살아가는 사회구성원들의 일상생활 영역은 단순히 한 단면에만 국한되

는 것이 아니다. 예로 청소년들은 주로 학업과 관련된 학교, 학원 등의 공간에서 많은 시간을 보내고 있으나, 통일의식에 영향을 미치는 매개체는 친구, 부모를 비롯한 각종의 대중매체 등 그 범위가 다방면에 걸쳐 있다. 그러므로 사회통일교육 관련 종합 네트워크 구축의 필요성이 줄곧 제기된다. 그러나 현재의 네트워크 구축 실태는 그 실적이 매우 미미할 뿐만 아니라, 단순히 연 몇 회 정도의 회의 실적만을 갖고 있거나, 관련 프로젝트를 수주 받고 수행하기 위한 협의체적 성격, 또는 사회통일교육 시행을 위한 강사 pool제 성격의 협의체 등 초보적 단계에 머물고 있는 실정이다. 그러므로 현재 활동 중에 있는 사회통일교육 협력기관의 운영 내실화 제고 방안과 함께 보다 많은 수의 사회통일교육 관련 종합 네트워크 구축 방안이 심도 있게 검토되어야 한다. 특히, 각 지자체 단위에서 사회통일교육 관련 종합 네트워크 역할을 담당할 수 있는 기구의 설치 문제가 적극적으로 검토되어야 한다.

셋째, 사회통일교육 추진시 민·관의 명확한 역할 분담체계가 마련되어야 한다. 다른 시각에서 이 문제를 조망하면 문제의 심각성이 나타난다. 즉, 정부 주도의 통일교육 협력체를 언제까지, 그리고 어디까지 기대할 것인가 라는 문제이다. 앞서서도 언급하였던 것처럼, 1990년대 이후 우리 시민사회의 성숙에 따른 각종의 민간단체가 출현하여 교육, 환경, 여성, 빈곤, 정치 등 제영역에서 활동 중이며 상당한 실적을 쌓고 있다. 이것은 기본적으로 사회의 구조와 역할이 과거 정부 주도에서 현재와 미래에는 정부와 민간단체의 양자 분할구도로 운영될 수밖에 없는 사회변동의 방향성을 시사하는 것이라 하겠다. 그러므로 통일 문제에 관한 협력체계 역시 이제는 민·관의 분할 현상이 바람직한 것으로 보여진다. 문제는 우리 민간단체의 열악한 내적 구조와 역량을 고려할 때 초기단계에서는 어느 정도 정부의 지원이 필요할 것이다. 그러므로 정부는 관련 정책의 수립 및 선택적 예산 지원방안을 마련·시행하고, 민간단체는 실천현장에서 이의 집행을 최적화하는 것과 같은 역할 분담이 이루어져야 한다. 더불어 사회통일교육에 참여하는 민간단체의 범위를 제한하는 방안도 검토될 필요성이 있다. 현재의 사회통일교육 방침이 다양한 이념적 스펙트럼을 허용하지 않는 것이 기본원칙이라면 이의 검토가 심도 있게 진행될 필요성이 있다 하겠다. 예를 들어 독일 사회교육기관의 시민정치교육은 '연방정치교육법'의 테두리 내에서 그 교육을 시키게 되어 있고, 이의 준수 여부를 확인하여 잘 이행하고 있는 기관에 대해서는 재정적 지원을 해주고 있다. 우리 사회통일교육의 가장 큰 문제

점 중에 하나는 주관 기관의 다양한 이념적 스펙트럼으로 인한 수강자들의 혼란이다. 현재의 통일교육이 이러한 다양성을 인정하지 않고 통일적 통일교육을 지향하는 것이 원칙이라면 독일의 사례가 우리에게 시사하는 바가 크다 하겠다¹⁹⁾.

넷째, 현재 사회통일교육의 중추적 역할을 담당하고 있는 통일교육원의 기구를 확대·운영하는 정책이 요구된다. 통일교육원의 경우 적은 전문인력이 사회교육과정을 포함한 학교통일교육과정, 남북교류협력과정, 공직자통일교육과정, 특별연찬과정 등과 같이 5개 과정의 통일교육을 시행하고 있다. 그러나 과정별 교과목 및 교육내용을 살펴보면 교육대상의 특성과 욕구를 고려한 차별화 전략이 제대로 안되고 있음을 발견할 수 있다. 이것은 그 업무의 중요도 및 업무량에 비하여 투입 인력의 비율이 매우 불균형적인 현상에서 1차적 원인을 발견할 수 있다. 그러므로 제한된 인력에 의한 모든 교육과정의 통합적 운영시스템보다 각 과정별 특성화를 고려한 전문 담당 기구의 설치와 전문인력의 확충이 필요하다. 이와 더불어 통일교육원의 역할 모델은 현재와 같이 직접적 통일교육의 실시보다는 관련 자료의 생산, 보급, 협의·조정 등처럼 사회통일교육의 소프트웨어적 역할을 할 수 있는, 마치 독일의 '연방정치교육본부'와 같은 역할 모델이 바람직할 것이다.

다섯째, 통일교육협의회의 운영방안에 대한 검토가 필요하다. 협의회는 시·도 단위의 지부 설립이 제도적으로 마련되어 있으나, 3년이 지난 현재까지 관련 추진실적이 저조하다. 지역사회차원의 사회통일교육 활성화를 위해서도 시·도 단위의 지부 설립은 매우 시급할 것으로 판단된다. 또한, 협의회의 최근 운영실태는 사회통일교육기관간의 연대를 통한 사업보다 개인 연구자 중심의 프로젝트화 추진 경향을 보이고 있어 운영방향을 검토할 필요성이 있다 하겠다.

여섯째, 사회통일교육의 내용은 단순히 통일교육으로서의 위치보다는 사회구성원들의 일상생활과 연관짓는 교육으로써의 접근 전략이 필요하다. 통일교육이 거대담론, 또는 딱딱한 주제로 한정되기보다는 그들의 일상생활과 매우 밀접한 연관성이 있는 주제로 위치할 수 있는 다양한 참여기제가 개발되어야 한다. 최근 미국에서는 공동체 생활에서 봉사정신을 강조하여 건전한 민주시민

19) 길은배, “외국민주시민교육의 통일교육적 함의: 통일교육 인프라 구축 방향 모색”, 통일연구원, 「국내적 통일인프라 실태」, 협동연구 학술회의(2003. 9. 26) 발표논문집.

에 필요한 책임감과 권리 의식을 체험적으로 함양시키는 방법을 택하고 있다. 청소년들은 봉사활동을 통하여 민주주의의 생활적 의미를 터득하게 되고, 공동 사회의 제반 문제에 대한 이해심과 해결책에 관심을 갖게 된다는 교육적 효과를 노리고 있는 것이다. 이와 같이, 학교 내외의 교육에서 봉사활동의 중요성을 강조하고, 공동 사회의 제반 문제를 함께 푸는 습관을 길러주기 위해 노력하는 것은 성숙한 시민성뿐만 아니라, 통일시대에 필요한 인성을 함양하는데도 효율적일 수 있다. 북한이탈 청소년 및 북한청소년 돕기 등과 같은 영역에서 청소년봉사활동 프로그램을 개발·운영할 필요가 있다.

일곱째, 최근 민주시민교육을 포함한 미국 사회과 교육 방법상의 주된 관심은 '테크놀로지' 분야이다. 즉, 컴퓨터는 청소년들이 가진 지적, 도덕적 잠재력을 자신의 내부로부터 끌어내는데 매우 유용한 도구일 수 있다는 인식이 확산되고 있다. 이제 미국 사회과 교사들에게는 웹사이트들의 선택과 활용뿐만 아니라 온라인(on-line) 토론에 참여시킬 수 있는 안내자 역할이 요구되고 있다. 인터넷을 통해 사회적 이슈를 가르치려는 미국 시민교육의 방법이 우리의 사회통일교육에 다음과 같은 많은 시사점을 제공한다. 즉, 남북한간의 사회적, 정치적, 경제적, 문화적인 이슈들을 가르치기 위한 교수 전략을 세우는데 있어 인터넷은 풍부한 자료를 제공할 수 있고, 청소년들이 그러한 다양한 관점에 기초한 정보들을 해석해 보고 평가해 보는 과정과 자신의 지식, 관점에 기초하여 신중하게 대안을 탐색해 보는 과정 등은 통일시대에 대비한 민주시민교육적 노력의 중요한 일환이 될 수 있다. 이를 위하여 교사 및 청소년들에게 남북한간의 최근 이슈들을 담은 사이트, 교수-학습 계획안 사이트, 청소년들을 위한 퀴즈 사이트와의 링크가 가능하도록 인터넷 학습(e-learning) 체제를 구축할 필요가 있다. 미국에서는 주로 지역 사회 및 대학 도서관, 연구 기관에서 초·중등학교 청소년들의 시민 교육을 위한 인터넷상의 지원 체제를 구축하고 있다.

여덟째, 사회통일교육은 반드시 그 교육적 목표를 통일·북한문제에 국한하여 이념적 경직성을 강화하거나 이와 관련된 지식만을 넓히는 전략보다는 현대 사회에서 요구되는 인권, 빈곤, 남녀평등, 환경 문제 등과 같이 세계시민교육적 차원에서 구안되고 추진될 필요성이 있다. 예를 들어 영국의 평화교육은 '평화' 그 자체가 교육의 목적으로 설정되어 있다. 따라서 우리 통일교육이 통일을 목적으로 하는 교육이 되기보다는 개인과 사회와 국가, 더 나아가서 세계의 평화를 목적으로 하는 방법과 과정으로서의 통일에 대한 인식과 교육이 필요하

다²⁰⁾.

아홉째, ‘회복적 정의’로서의 사회통일교육 접근전략이 마련되어야 한다. 이 개념은 최근 미국의 기독교를 중심으로 전개되고 있는 운동으로 피해자와 가해자 전체가 회복되어야 할 대상으로 보는 것이다. 즉, 통일에 있어서도 남한과 북한이 서로 함께 회복되어지기 위한 방법으로서의 평화와 정의, 그리고 통일교육 전략이 필요한 것처럼, 남남갈등의 문제를 줄이기 위해서는 보수와 진보 모두를 대상으로 하는 ‘회복적 정의’로서의 추진전략이 마련되어야 한다²¹⁾.

마지막으로 사회통일교육의 표준평가도구 개발과 이를 통한 그간의 사회통일교육에 대한 총체적 평가 작업이 이루어져야 한다. 그동안 많은 연구자 및 정책담당자들은 사회통일교육의 중요성을 강조하고, 그 문제점을 지적하여 왔으나, 정작 그 실태에 관한 진단은 매우 막연한 가운데 모두가 비슷한 문제점을 이야기하는 형태로 진행되어 온 경향이 강하다. 그러므로 무엇보다도 사회교육기관의 통일교육을 정확하게 평가할 수 있는 표준평가도구의 개발과 이를 통한 사회통일교육의 평가 작업이 추진된 후, 그 결과에 기초한 활성화 방안 논의가 바람직할 것으로 생각된다.

20) 김은배, 앞의 글.

21) 김은배, 앞의 글.

참고문헌

- 길은배, “외국민주시민교육의 통일교육적 함의: 통일교육 인프라 구축 방향 모색”, 통일연구원, 「국내적 통일인프라 실태」, 협동연구 학술회의(2003. 9. 26) 발표논문집.
- 길은배·문성호, 「북한이탈 청소년의 남한사회 적응 실태 및 지원방안 연구」(서울: 한국청소년개발원, 2003).
- 남북어린이어깨동무, 「어깨동무」 통권 34호, 2003. 8. 30.
- 송영대, “사회통일교육의 현황과 개선방안,” 평화문제연구소, 2001.
- 통일교육연구소, 「2002년 회원단체 통일교육용 프로그램 개발 연구」(서울: 통일교육협의회부설 통일교육연구소, 2002).
- 통일교육원, 「2003년도 통일교육계획」 2002. 12.
- 통일부, 「통일교육지원법 시행령」
- 통일부, 「통일교육지원법」
- 통일부, 「2003통일백서」
- 한국여성단체협의회, 「2000년 사업결과 보고서」.
- 한만길, “사회 통일교육의 내용분석과 개선방향,” 제6차 통일교육발전워크숍 발표논문, 2001.

제2주제 발표문

남북관계 발전과 사회통일교육
(이장원, 전교조 통일위원회 사무국장)

학교 통일교육의 과제와 방향

이장원(전교조 통일위원회 사무국장)

I. 학교 통일 교육의 현실 : 통일교육의 교육적 기능이 거의 무력화되고 있다.

다음은 학생들의 통일의식 설문조사 결과의 한 부분이다.

- 통일에 대한 무관심 및 부정적 정서가 상당 수준이다.1)
- 학교 통일교육의 효과가 거의 없는 것으로 나타나고 있다2).
- 학생들은 학교교육보다 주로 언론에서 통일관련 정보를 얻고 있다3).

그간의 여러 통일의식 조사 결과들은 통일교육의 문제점을 여실히 보여준다. 학생들의 통일에 대한 무관심, 부정적 의식이 확대되고 있을 뿐 아니라 통일교육에 대한 흥미와 관심도 낮고, 오히려 통일교육을 받으면서도 통일의 필요성을 느끼지 못한다는 학생이 절반이 넘는다. 교육이 '바람직한 방향으로 학습자의 의식과 행동을 변화시키는 것'이라고 할 때, 이런 실정이라면 현재의 학교 통일교육은 그 기능을 상실하고 있다고 해도 과언이 아니다.

-
- 1) ▶ 중고생들은 통일이 돼도 좋고 안 돼도 좋다 25.5%, 안 되는 게 낫다 12.6%로 답하고 있다.(2000. 7. 전국교직원노동조합 중고생 2000명 설문 결과) 반면에 성인들의 국민통일의식 조사결과를 보면 가급적 통일되지 말아야 한다 5.8%, 결코 통일되지 말아야 한다 1.1%와 비교할 만하다.(1998. 11 민화협 성인 2010명 설문 결과)
 - ▶ 중고생들은 학교 통일 교육에 흥미와 관심을 느끼나에 매우 그렇다 7.8%, 대체로 그렇다 22.3%로 답하고 있다.(위의 전교조 설문 결과)
 - ▶ 중고생들은 학교 통일 교육의 어떤 점이 불만족스런가에 남북한 실상을 알 수 없다 15.0%, 남북통일의 필요성을 알 수 없다 15.0%, 교육방법이나 자료가 재미없고 너무 오래된 것이다 39.9%, 같은 내용을 반복한다 21.6%라고 답하고 있다.(위의 민화협 설문 결과)
 - 2) ▶ 중고생들은 학교 통일 교육에 대해 어떻게 평가하는가에 매우 만족 4.4%, 다소 만족 20.1%로 답하고 있다.(위의 민화협 설문 결과)
 - ▶ 중고생들은 학교에서 통일 교육을 받으면 통일의 필요성을 느끼는가에 매우 그렇다 7.5%, 대체로 그렇다 31.7%로 답하고 있다.(위의 전교조 설문 결과)
 - ▶ 중고생들은 학교통일 교육이 북한 사회를 올바르게 이해하는데 도움이 되는가에 매우 그렇다 4.2%, 대체로 그렇다 28.8%로 답하고 있다.(위의 전교조 설문 결과)
 - 3) 북한에 대한 정보를 주로 어디에서 얻는가에 대한 설문 결과(전교조 설문, 총 200%)
 - 교과서·선생님 24.7%, 신문·라디오 48.1%, TV 87.7%, 주변어른 7.6%, 인터넷 9.9%

다음은 교사들의 통일외식 설문 조사의 한 부분이다.

- 6.15선언은 지지하지만, 제2항은 폐기해야 한다는 생각이 다수이다4).
- 통일 정세 인식이나 통일교육의 상에 대한 인식의 편차가 상당히 크다5).
- 통일교육을 행하는 교사도, 이를 자신의 교육적 임무로 인식하는 교사들이 의외로 적다6).

미래 통일 사회의 가치와 상을 교육해야 할 교사가 냉전적 반공의식에서 자유롭지 못한 세대로서 미래 지향적 통일교육을 제대로 행할 준비가 되어 있지 못하며, 실제 통일교육을 적극적으로 행하고 있지도 않다. 현실적으로 교직 사회가 냉전적 반공의식을 가진 세대가 주도하고 있는 현실도 학교 통일교육의 변화를 가로막고 있다.

또한 통일교육의 내용과 과정이 도덕과 중심으로 구성되어 있는 것도 학교 통일교육을 제작하는 주요한 요인이라고 할 수 있다. 도덕과의 경우 통일 문제가 주요한 하나의 영역으로 자리잡고 있지만, 나머지 과목의 경우 교과에 관련 내용이 거의 없어 교사들이 통일교육을 자신의 교육 영역으로 생각하지 않게 만들고 있다. 국어과의 경우도 '남북의 언어 차이'에 대한 내용과 분단의 아픔을 다루는 문학 작품 몇 편에 불과한 실정이다.

-
- 4) 6·15남북공동선언에 대해서는 지지가 87.5%, 제2항의 합의 조항을 수정 또는 폐기하자는 주장에 대해 어떻게 생각하느냐에 찬성 49.8%, 반대 41.7%(2002. 6. 3.~5. 전교조 통일위원회 의뢰 한길리서치 조사 전국 교사 500명 설문 결과)
 - 5) ▶ 2002년 남북관계의 진전이 주춤거리고 있는 이유 중 북한 정부의 불성실한 태도 때문이라는 항목에 평교사 26.6% 부장교사 이상 44.6% 미국의 대북 압박 때문이란 항목에 교직 경력 10년 이하 26.9% 21년 이상 13.2%
 - ▶ 통일 교육에 가장 중점을 두어야 할 것 중 자유민주주의 체제의 우월성 인식 항목에 교직 경력 10년 이하 2.6% 21년 이상 17.8%
 - ▶ 미국과의 우호 관계를 유지하기 위해 미국의 부적절한 행위를 교육하는 것이 바람직하지 않다는 주장에 동의가 평교사 23.3% 부장교사 이상 31.3% 한국교총 소속 교사 32.6% 전교조 교사 11.8%(이하 2002. 6. 3.~5. 전교조 통일위원회 의뢰 한길리서치 조사 전국 교사 500명 설문 결과)
 - 6) 학교에서 한 달에 한두 번이나 통일 관련 수업이나 이야기를 하는 교사들이 10% 선에 불과, 그 주요 원인은 교과목에 관련 내용이 없거나, 잘 모르기 때문이라 다수 응답 (서울 지역 교사 175명에 대한 설문 결과(통일을 생각하는 서울교사모임, 『직녀에게 5』, 1996. 10. p22)
 - * 1995년 전국교육자 868명을 대상으로 한 설문조사 결과도 유사한 결과를 나타내고 있음 (『남북통일 대비 교육 준비에 관한 교육전문가의 의견조사연구 보고서』, 1996, 서울대학교 사범대학 통일교육연구위원회, 참조)

II. 학교 통일교육의 발전을 위한 전제

1. 통일교육은 10년, 20년을 내다보는 미래지향적 가치 교육이어야 한다.

교육은 미래 사회의 주체로서 살아갈 학생들을 교육하는 것이다. 기존의 분단 체제에 변화를 예상하는 통일교육은 특히 그런 점에서 10년, 20년을 내다보는 미래지향적 교육이 되어야 한다.

이런 점에서 분단된 현실 속에서 요구되는 정치적 내용 중심으로 구성되는 통일교육은 성인들에게 필요한 정책 교육이지, 미래지향적 통일교육이라 할 수 없다. 통일교육이 이렇게 정책교육적 성격을 가짐으로써, 정권이 변화될 때마다 통일교육의 내용과 상이 달라지고, 남북관계가 변화할 때마다 내용이 달라지는 문제가 생겨나고 있다. 정치적 변화에 따라 어제의 내용이 바뀌어 교육되는 것은 미래 세대를 육성하는 올바른 통일교육이라고 할 수 없다.

10년, 20년을 내다보는 통일교육이 되기 위해서는 통일교육이 '가치'교육으로 자리매김해야 한다. '자주', '민주와 참여', '화해와 평화', '상생과 공존' 등 21세기 한반도와 인류 사회에 요구되는 가치를 통일교육의 기반으로 삼는 철학 있는 교육으로 거듭나야 한다. 적어도 미래 세대를 육성하는 학교의 통일교육은 정책교육이 아니라, 통일사회에서 요구되는 가치를 교육하는 교육이 되어야 한다.

2. 통일교육은 평화적 심성과 주체적 역사의식을 심어주는 교육이어야 한다.

지금까지의 통일교육은 통일에 대한 지식과 정보를 제공하는 교육이었다.

한마디로 정책 교육이라 할 수 있다. 그러나 통일문제에 대한 전문가를 기르는 교육이 아닌 학교 통일교육은 통일 사회를 이루려는 마음을 키우고, 통일사회에서 살아갈 수 있는 능력을 키워야 한다는 점에서 역사적 안목과 평화마인드를 심어주는 가치관 교육으로 자리매김해야 한다.

통일은 한반도에서의 평화를 위한 필요조건으로서 정치, 경제의 통일만이 아니라 사회, 문화적 차원의 통일을 포함한다. 따라서 지금까지 소홀히 여겨져 온 사람의 통일, 사회문화적 측면의 통일의 의미가 교육의 내용이 반영되어야 한다. 즉 통일과정이나 통일 후의 문제점으로 이념, 정서, 가치관의 혼란, 이질화의 문제 등에 대비로서 내면화된 분단의식, 군사주의 문화, 분단된

사회를 살고 있는 사람들과 함께사는 자세와 태도의 형성이 필요한 것이다. 이를 위해서는 통일교육이 단지 지식정보 교육에 머물 것이 아니라, 심성을 키워주는 체험적 활동을 할 수 있는 교육으로 발전해야 하고, 이를 위한 여건이 조성되어야 한다.

전교조 통일위원회는 이와 관련하여 평화교육과 통일교육이 접맥되어야 함을 강조하고 있다. 물론 이는 현직 교사들로만 해결하기 어려운 난제이지만, 정부와 교사, 그리고 학계가 공동으로 연구하여 만들어내야 할 한국적 통일교육의 과제라고 본다.

전교조 통일위원회에서 평화 심성 형성과 함께 역사의식을 중요하게 생각하는 것은 올바른 역사의식이 서야 학생들이 사회변화 발전의 주체로서 역할을 할 수 있기 때문이다. 국민들의 능동적이고 주체적인 참여 없이 통일도, 통일 이후의 민족 통합도 어려울 수밖에 없다. 그런 점에서 통일교육은 역사교육으로서 거듭나야 한다. 특히 현대역사교육이 매우 중요하다. 그러나 학교교육에서 역사교육은 통일교육교육으로서 역할을 하고 있지 못할 뿐 아니라, 사실상 현대사 교육이 거의 이루어지지 않고 있다.

3. 통일교육은 구체적 삶의 교육이 되어야 한다.

지금까지의 통일교육은 이론적(지식 위주) 내용 위주의 학문중심 과정으로 짜여져 있다. 그러나 이런 지식 위주의 교육이 갖는 효과는 앞서 본 바와 같이 '삶'과 '삶'의 분리 문제를 해결하지 못하고 있다. 당위로서 배운 바와 몸으로 느끼는 바가 다른 모순을 해결하지 못하고 있는 것이다.

정체성에 대한 감수성, 비판과 성찰능력, 평화적 갈등해결 등은 지식전달식 교육을 통해서 형성되기 어렵다. 문제제기와 더불어 함께 참여함으로써 해결하는 참여교육을 통해 그 능력이 형성되기 때문이다. 이를 위해서는 기존의 통일교육 방법론이 재고되어야 하고, 참여학습을 위한 교재, 지도할 수 있는 교사들에 대한 재훈련이 필요하다.

이런 점에서 통일교육은 체험 중심의 교육 과정으로 재편되는 것이 필요하며, 분단의 아픔과 피해, 통일의 필요성 등의 교육 내용이 추상적 당위에서 현실적 구체성으로 바뀌어야 하고, 교육의 결과가 생활 속의 작은 실천으로 이어질 수 재구성되어야 할 필요가 있다.

7) 예를 들어 2000년 통일을 생각하는 교사모임에서 실시한 통일 캠프 직전 직후의 설문에서 실시 직전에는 통일을 바라느냐는 질문에 77.2%가 바라다로 응답한 반면에 캠프를 마친 직후 실시한 같은 질문에는 91.9%가 바라다로 응답하고 있다.

전교조 통일위원회는 이와 관련하여 통일교육방법으로서 참여학습 및 체험학습을 다양한 방법으로 모색하고 있다. 놀이와 공동생활을 통해 통일감수성을 키워 가는 통일캠프를 5년째 여러 지역에서 운영하고 있으며, 학교 활동에서도 놀이, 만들기, 그리기, 쓰기 등 학생들의 능동적 활동을 다양하게 모색하고 있다.

4. 열린 사회와 열린 통일교육이 전제되어야 한다

한반도의 통일은 아무도 가보지 않은 길이다. 그러나 적어도 평화통일은 상호 인정과 변화를 전제로 한다. 따라서 통일교육은 서로 상대의 체제를 인정하고 공생의 정신을 가져야 하며, 남북의 현재적 가치 질서를 고정 불변의 것으로 고집하는 자세를 넘어 여러 가능성을 열어 놓은 열린 자세를 출발점으로 해야 한다.

교육은 학생들이 미래 사회에 필요한 가치를 형성하고, 바람직한 공동체를 구성할 능력을 마련해 주는 것이다. 따라서 기성사회의 획일적, 일방적 가치 질서로부터 유연할 필요가 있다. 중요한 것은 남북 간의 현실적 차이를 극복하는 통일을 위해서는 다양하고 다변화해 가는 미래 사회에서 상대방의 가치를 존중하는 문화적 감수성을 키워야 하는 것이다.

이런 열린 통일교육을 해나가기 위해서는 사회 전반의 변화 특히 언론의 전향적 변화가 필요하다. 청소년에게 학교의 통일교육보다 언론과 사회의 영향력이 절대적이란 점에서 그러하다. 아울러 학교 사회에서 교사들 간의 토론 문화가 활성화되고, 현장 관료들이 인식 변화를 끌어올 연수가 절대 필요하며, 교사들이 집단적으로 통일 교육에 생산자로 참여할 수 있도록 해야 한다. 통일교육의 내용과 방향을 일률적으로 규제하여 틀지우려는 발상으로는 열린 통일교육을 해낼 수 없다.

※ 이런 점에서 자유민주주의 체제로의 통일방침을 완강하게 견지하고 있는 현행 통일교육 방침은 열린 통일교육을 어렵게 하고 있다. 다양한 관점의 접근이 가능하게 해야 하며, 장기적인 과제인 자유민주주의 체제로의 통일을 완강하게 전제하기보다는 당면한 통일의 목표가 남북 체제공존의 통일임을 보다 분명하게 해 나갈 필요가 있다.

Ⅲ. 구체적으로 무엇을 교육할 것인가

1. 학생과 교사들이 통일을 자신의 문제로 생각해보도록 교육해야 한다.

통일에 대한 부정적 인식과 무관심은 통일의 가장 큰 장애물이다. 그런데 이런 통일에 무관심은 분단과 통일은 정치적인 문제로 큰 과제이나 나와는 별 관계없는 먼 문제라는 생각에서 나온다. 이는 기존의 통일교육이 민족의 동질성 회복 등 주로 당위의 차원에서 접근하여 통일 문제가 나, 또는 우리에게 어떤 이익을 가져다 줄 것인지 구체적으로 접근하고 있지 못하기 때문이다.

따라서 통일의 필요와 전망을 나와 우리의 현재적 삶과 미래의 전망 속에서 찾아나가 이를 적극적으로 교육해 나가야 한다.

통일교사모임은 이러한 점에 주목하여 통일교육의 내용과 과정을 생활주변의 문제로부터 출발하여 분단 문제를 탐구하고, 다시 나로 돌아오는 교육과정을 구상하고 실험하여 왔다. 1999년 연구되어 지금 여러 교사들이 재량활동 등에서 활용하고 있는 '차이와 차별'을 주제로 한 통일교육 등이 그러한 예이다. 이 교육과정은 차별에 대한 개인적 경험에서 출발하여 장애인 차별, 외국인노동자 차별 등 사회적 차별의 문제 탐구를 거쳐, 재외 동포의 차별, 북 동포에 대한 차별의식의 문제 등을 탐구하고, 다시 '왕따' 등 내 주변의 차별문제에 대한 자성을 거치도록 구성되어 있다.

또한 전교조 통일위원회 등에서 만든 통일교육자료는 '통일의 필요성'을 주로 민족의 현재적 위기의 극복과 민족 미래의 전망에서 구하여 설명하고 있다. 전쟁 위기의 극복과 평화 정착의 필요로부터 통일의 필요성을 설명하고, 동북아의 냉전해체와 평화 정착이 가져올 동북아 시대의 미래상을 제시함으로써, 통일의 필요성을 학습자가 자신의 미래 삶과 연관하여 이해할 수 있도록 내용을 구성하고 있다.

2. 분단의 아픔과 피해에 대해 구체적으로 교육해야 한다

학생들이 통일에 대해 무관심한 이유는 현재의 분단상태를 정상적인 것으로 보고 있으며, 분단이 사회와 개인에게 어떤 위협을 가하고 있는지를 모르기 때문이다. 흔히 통일비용에 대한 우려 등이 그러한 의식의 반영이다. 이

런 의식을 변화시키지 않는 한 통일에 대한 무관심은 교정되기 어렵다.

이런 점에서 분단의 아픔과 피해에 추상적으로만 접근하고 있는 현재의 통일교육은 분단의 아픔과 피해를 구체적으로 교육하도록 바뀌어야 한다. 분단으로 인한 내 주변의 피해 사례, 왕따와 같은 우리 사회의 온갖 소수자 차별 문제, 분단으로 강화된 강압적 군사문화, 흑백 논리와 적대적 대결주의 문화, 획일적 집단주의와 창의성 문제, 상식의 불균형 문제 등을 학생들이 찾아보고 느끼도록 교육할 필요가 있다.

통일교육이 이런 분단의 아픔과 피해에 대한 현실 문제로 접근해 들어갈 때, 학생들은 통일의 문제를 나의 삶의 문제, 우리 민족의 미래 삶의 문제임을 깨닫고, 통일의 필요를 몸으로 느껴갈 수 있다.

이러한 점에서 통일교육이 주로 북에 대한 내용으로 되어 있는 점은 반성되어야 한다.

통일교육하면 먼저 이북에 대한 교육을 떠올리지만, 통일교육에서는 통일의 상대방인 북에 대한서뿐 아니라 우리 자신이 걸어온 길과 우리가 처한 상황에 대한 교육이 더 절실하다고 할 것이다. '나'를 뺀 '너'에 대한 교육은 나와 너를 함께 사고하지 못하고, 너를 대상화하게 됨으로써 주체적인 통일 의식의 형성을 어렵게 하고 있다.

통일교사모임과 전교조 통일위원회에서 만든 통일교육자료들은 내용적으로 북에 대한 교육보다는 전쟁의 피해, 분단 비용, 과도한 군사적 문화의 부정적 영향 등등 이런 분단의 피해를 더 많이 다루고 있다. 이러한 분단의 피해에 대한 구체적인 접근은 분단의 피해가 먼 남의 이야기가 아니라 바로 나 자신과 우리 주변 사람들에게 미치는 현실적 문제라는 구체적 인식을 심어주고, 분단의 극복을 자신의 삶 문제로 인식하게 하는 기초가 된다고 본다. 여중생 사망 사건과 이라크 전쟁 문제를 통해 학생들이 민족의 자존 문제, 전쟁의 문제를 남의 일이 아닌 바로 내 주변의 문제로 인식하게 되었듯이, 이러한 구체적인 접근은 통일교육의 효과를 높이는 매우 중요한 교육 내용이 되어야 할 것이다.

3. 왜곡된 냉전의식을 바로잡는 교육을 해야 한다.

우리 사회에는 과거 적대적 대립 관계 속에서 형성된 왜곡된 냉전의식이 적지 않게 잔존하고 있고, 이것이 반통일의식을 형성하는 토대가 되고 있다. '남쪽(우리 편) = 선, 북쪽(다른 편) = 악'이라는 등식을 바탕으로 하고 있는

이러한 왜곡된 냉전의식을 바로잡는 것은 합리적이고 이성적인 통일인식을 형성하기 위한 기초작업이다. 중요와 우월감을 심어 주는 왜곡된 냉전의식은 인성교육의 측면에서 볼 때에도 교육의 본질에 반한다.

학생들에게 부정적 통일의식을 형성해주는 가장 대표적인 예가 ‘퍼주기’론일 것이다. 학생들의 상당수는 통일을 ‘통일되면 못 살게 된다’고 생각하여 통일에 반대하는 생각을 갖고 있는 경우가 많은 데 이는 ‘퍼주기’론, ‘통일비용’론이 가져온 부정적 결과들이다. 전교조는 이런 학생들의 인식을 불식하는 것이 통일 마인드를 키워나가는 데 중요하다고 보고, 실제 대북 지원금과 다른 낭비적 비용의 비교, ‘통일비용’과 ‘분단비용’과의 비교를 통해 화해와 평화, 통일이 적지않은 이익을 줄 것임을 설명하고 있다.

그리고 그 외에도 ‘우리=선, 북=악’이라는 선입견에 선 냉전적 고정관념을 교정하기 위한 여러 노력들을 진행하고 있다.

4. 북을 통일의 상대로서 인정하는 입장에서 통일교육이 이루어져야 한다.

통일교육에서 북한에 대해 많은 양을 할애하고 있지만, 학생들의 통일의식 변화에 큰 영향을 미치지 못하고 있다. 이는 통일교육이 북을 상호 협력하고 상생해야 할 존재로서 바라보는 관점과 입장을 분명하게 세우지 못하고 있는 데서 비롯된다고 생각한다.

상호 인정과 상생의 자세는 7.4남북공동선언, 남북기본합의서, 공동선언 등 모든 남북협상에 기본원칙으로 되고 있음에도, 통일교육에선 이런 입장이 명확히 서 있지 못하다. 무력통일이나 흡수통일을 추구하지 않는다면, 자유민주주의 체제로의 통일은 북의 주체적 선택 없이는 불가능한 것이며, 따라서 매우 장기적인 남측의 희망적 통일방안일 뿐이다. 이런 장기적 희망사항에 대한 지나친 강조는 오히려 남북화해의 진전에 장애가 될 수 있다.⁸⁾ 따라서 자유민주주의 체제로의 통일은 우리측의 장기적 과제 정도로서 제시하되, 현실적인 통일방안으로 공존의 통일을 보다 명확하게 강조할 필요가 있다고 본다.

그간의 학교 통일교육은 남북간의 소중한 합의들을 깊이 있게 교육하지 못해왔다. 그러나 이런 북을 통일의 상대로서 명확히 인식하도록 하기 위해서는 먼저 남북간의 협상과 합의에 대해 교육해야 한다. 7.4 남북공동성명,

8) ▶ 현재 정치권 일각에서 주장하고 있는 6·15 남북공동선언 2항의 수정 또는 폐기에 대하여 교사들은 49.8%가 찬성하는 것으로 나타났다. (앞의 전교조 통일위원회 설문 결과)

남북기본합의서, 6.15공동선언 등은 남북간의 상호 인정과 존중을 기본 내용으로 담고 있을 뿐 아니라, 남과 북이 만나 회담을 하고, 상호 합의를 만드는 것 자체가 상대에 대한 인정과 존중을 전제로 하는 것이다. 따라서 남북간의 회담과 합의에 대한 교육을 통해 통일의 상대로서 북을 인정하는 자세와 태도를 심어주어야 한다.

나아가 그동안 체제비교적 입장에서 이루어지던 북에 대한 교육의 내용도 수정이 필요하다. 그간의 통일교육에서 북측에 대한 교육의 내용은 남측의 시각에서 북의 제도와 생활에 대해 평가를 담고 있었기 때문에 북에 대한 교육이 진행될수록 북에 대한 우월의식이나 거리감을 확대재생산해온 측면이 있기 때문이다. 이것은 화해와 통일의식의 제고라는 통일교육의 목표에 부합하지 않는 교육 내용, 방법이다. 그런 점에서 전교조 통일위원회는 북에 대한 교육에서 체제와 제도적인 면보다는 북 주민의 생활 측면을 중심으로 문화상대주의 입장에서 교육하려 노력하고 있다. 구체적인 자료 화면을 통해 우리와 다르지만, 우리와 일맥상통하는 정서를 갖고 살아가는 북 주민의 삶을 보여줌으로써, 민족적 동질성과 친화력을 형성하는 것이 무엇보다 필요하다고 생각하기 때문이다.

참고로 이런 입장에서 접근하기에는 북에 대한 자료가 너무 빈약하여 교육내용을 재구성하여가는 데 어려움이 많이 겪고 있다.

5. 통일교육은 주변국에 대한 주체적 입장을 키워주는 교육을 해야 한다.

통일은 민족 문제인 동시에 주변국의 이해가 걸린 문제임에 분명하다. 따라서 한반도의 통일에 주변국의 이해가 어떻게 걸려 있는가에 대해 정확히 교육해야 한다.

현행 통일교육은 통일에 대한 주변국의 협조가 필요함을 강조하면서, 주변국의 자기 이해 추구를 위한 부적절한 행위에 대한 비판이 거의 없다. 이것은 한반도의 화해와 평화통일에 주변국의 협조를 끌어낼 주체적인 힘을 만드는 길이 아니다. 주변국이 자기 이해에 치중하여 화해와 평화통일에 대하여 소극적이거나 방해하는 태도를 보인다면, 명확히 비판되어야 한다. 그래야 화해통일에 대한 우리의 주도권이 보다 강화되고, 주변국의 협력도 능동적으로 이끌어낼 수 있다.⁹⁾

9) ▶ 교사들은 미국과의 우호 관계를 유지하기 위해 미국의 부적절한 행위를 교육하는 것이 바람직하지 않다는 주장에 24.9%만 동의하고 있다. 물론 교직 경력 10년 이하가 18.6%인데 비해 21년 이상은 40.9%이고, 한국교총 소속 교사 32.6% 전교조 교사 11.8%이다. (앞의 전교조 통일위원회 설문 결과)

민족의 주체성을 세우는 입장에서의 교육은 통일교육의 기본 정신이 되어야 한다. 이는 자주, 평화, 민족대단결을 통일의 원칙으로 천명한 7.4남북공동성명의 정신을 살리는 것일 뿐 아니라, '통일 문제를 그 주인인 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 통일한다'는 6.15공동선언의 제1항 정신을 구현하는 길이다.

전교조 통일위원회는 민족 주체성 형성을 위한 교육을 주로 사사적 교육을 통해 시도하려 하고 있다. 현실적으로 국가간의 관계 속에서 민족 주체성을 확립하기 위한 교육내용과 과정이 현행 교육과정에는 거의 없거나 관념적으로 다루고 있기 때문이다. 때문에 사회적으로 주요한 관심이 되는 '여중생의 죽음', '이라크 파병', '교과서 왜곡' 등 주요한 시사 문제에 대해 학생들이 토론하고, 그에 대하여 민족 주체적 입장에서 판단을 내려보는 훈련을 함으로써 민족주체성을 세워나가도록 하고 있는 것이다.

6. 분단의 역사에 대해 열린 교육이 필요하다

현행 통일교육은 분단의 50년과 일제시대의 독립운동에 관하여 남쪽 중심의 역사 해석을 유지하고 있다. 분단의 역사에 관한 한 과거 냉전시절의 입장을 거의 그대로 고수하고 있는 것이다. 6.15 선언이 과거 냉적적 대립의 구조를 청산하고 화해, 상생의 새로운 패러다임을 여는 것이라면 사라진 반쪽의 역사를 복원해야 하며, 대립과 분쟁의 역사에서 일방의 과(過)만을 교육하는 편협함에서 벗어나야 한다. 이런 점에서 분단의 역사에 대한 교육은 남북의 공과에 대해 인정하고 자기 반성하는 모습으로 나아가야 한다.

올바른 역사 교육 없이 새로운 패러다임의 통일시대를 열어갈 수는 없다. 새로운 역사 시대는 그에 걸맞는 역사 인식을 요구하고 있기 때문이다.

전교조 통일위원회는 통일교육을 역사교육으로 발전시키는 문제에 대해 아직 뚜렷한 성과를 내고 있지 못하다. 역사교육에 대하여 우리 사회가 닫혀 있기 때문이다.

(부록)

2003년 월례통일강좌 주제발표문

- 기간 : 3월~10월 (총7회)
- 장소 : 북한자료센터 시청각실
- 공동주관 : 통일교육연구원 · 통일교육전문위원 서울시협의회
- 총 사회 : 정석홍(동신대교수, 통일교육연구원 원장)

참석자 : 통일교육전문위원, 통일동우회원, 일반시민 등

1) 제1회

- 일시 : 3월 28일(금) 14:00~17:00
- 총주제 : “북한핵 무엇이 문제인가”
- 소주제발표 : 북한핵 문제의 본질과 해법
(전성훈, 통일연구원 선임연구위원)
- 소주제발표 : 북한의 핵 시설과 KEDO
(황하수, 통일부 경수로기획단 정책조정부장)

2) 제2회

- 일시 : 4월 25일(금) 14:00~17:00
- 총주제 : 남북관계 현황과 전망
 - 소주제발표 : 남북관계 현황과 전망
(박종철, 통일연구원 선임연구위원)
 - 소주제발표 : 북한과 미.일관계의 현황과 전망
(김용재, 통일교육원 교수)

3) 제3회

- 일시 : 5월 30일(금) 14:00~17:00
- 총주제 : 평화번영정책과 한반도 평화체제 구축방향
 - 소주제발표 : 한미정상회담 이후의 대북정책
(전현준, 통일연구원 선임연구위원)
 - 소주제발표 : 한반도 평화체제 구축전략
(김근식, 경남대 교수)

4) 제4회

- 일시 : 6월 30일(금) 14:00~17:00
- 총주제 : 대북정책 국제공조인가, 민족공조인가
 - 소주제발표 : 대북정책의 한.미.일 공조의 필요성
(조민, 통일연구원 선임연구위원)
 - 소주제발표 : 북한의 민족공조와 그 문제점
(김경웅, 남북회담사무국 상근회담대표)

5) 제5회

- 일시 : 8월 21일(목) 14:00~17:00
- 주제발표 : 최근 북한정세 평가(상반기)
(고성호, 통일교육원 교수)

6) 제6회

- 일시 : 9월 26일(금) 14:00~17:00
- 주제발표 : 북한핵 문제해결을 위한 6자회담과 그 전망
(박찬봉, 통일부 정책심의관·6자회담대표)

7) 제7회

- 일시 : 10월 31(금) 14:00~17:00
- 주제발표 : 11기 최고인민회의를 통해 본 북한의 변화전망
(박형중, 통일연구원 북한연구실장)

北核 본질과 해법

전성훈(통일연구원)

1. 핵문제의 본질

- 핵은 통일, 외교, 안보 분야의 첨예한 이해가 교차하고 집약된 결정체
 - 세 분야의 국가이익과 국가전략을 종합적으로 고려, 조율, 조합해서 대처해야 함
 - 핵과 항상 병행해서 생각해야 할 문제가 원자력임. 원자력은 외교· 과학기술· 에너지 안보 차원의 핵심 국가이익의 문제

- 핵에서 문제가 발생하면 통일, 외교, 안보 분야에서 문제가 함께 발생함.
 - 핵문제가 없었을 때 노출되지 않았던 문제들이, 즉 평시에 잠복해 있던 문제들이 적나라하게 드러남
 - 이번 제2차 북핵 문제가 좋은 사례

- 이번 핵개발 시인으로 북한은 세계에서 유일하게 NPT를 두 번씩이나 위반한 국가로 낙인찍힘.
 - 불량국가, 문제국가의 이미지가 고착화되는 계기가 됨
 - 국제사회를 깜짝 놀라게 하는 고백외교(Jaw-Dropping Confessional Diplomacy)를 통해 얻으려했던 이득보다 기존의 나쁜 이미지를 더 악화시킴으로써 초래되는 손실이 더 클 것으로 전망됨
 - 유사한 득실계산의 실패로 인해서 적극적 조치가 오히려 자충수를 두는 결과를 초래하는 것이 북한 정권이 최근 보여준 대외정책의 주요 특징임(신의주 경제 특구를 둘러싼 갑작쇼, 북일 정상회담에서 납치문제 시인 등)

- 북한에게 있어서 핵은 무엇인가?
 - 북한 정권은 핵보유를 체제유지의 관건으로 생각하고 있는 것으로 보여짐.
 - 핵은 다양한 위협에 노출되고 있고 장래가 매우 불확실한 체제를 유지해야 할 북한 정권을 안심할 수 있게 만드는 결정적인 요소.

2. 10년 제1차 북핵 문제와 현재의 제2차 북핵 문제의 성격상 차이

- 미 행정부의 차이(대북관점, 대북 접근방법, 사찰과 검증에 대한 입장 등)
- 9·11 테러 이후의 국제안보환경 변화
 - 9·11 테러 이후 국제사회는 불량국가와 테러집단의 WMD 개발·획득을 저지하는 문제를 테러와의 전쟁의 일환으로 간주하고 대처하고 있음.
 - 대상이 누구이던 간에 WMD 저지에 대한 국제적 명분과 동의가 확보된 상태인 바, 국제공조와 압력이 훨씬 거셀 것임.
 - 같은 맥락에서, 미국의 대북 압력은 국제적 지지를 획득하기 용이할 것임. 남한과 일본의 반대명분이 없고, 중·러도 북한 편을 들어줄 명분을 찾기 힘들 것이기 때문임.
 - 특히 일단 평화적 해결을 선언하며 북한에게 자발적 해결의 기회와 시간을 주고 있는 바, 미국의 향후 대북 강경조치를 거부할 수 있는 정치·외교적 설득력도 약해짐.
- 핵개발 의혹이 아니라 핵개발 사실을 시인
 - 제1차 핵문제가 핵개발 의혹이었던 반면에 제2차 핵문제는 당사자인 북한이 존재를 인정한 핵개발의 실체임.
 - 국제사회의 핵무기와 시설 폐기 및 사찰 수용 요구를 북한이 거부할 명분 약화
 - 시인을 긍정 평가하는 시각 경계(시인이 잘한 일이 아니라 위반이 문제임)
 - AF에도 NPT와 비핵화 공동선언에 대한 이행의무가 명시되어 있는 바, 무기급 HEU의 개발은 NPT와 JDD에, 원자로급 LEU의 개발은 JDD에 위배됨.
 - KEDO와 북한간의 경수로 공급협정도 북한의 LEU 구입을 지원한다고 명기했을 뿐, 제조를 허용한다는 언급은 하지 않음.
- 핵개발 시인을 통해서 NPT, IAEA 안전협정 및 비핵화 공동선언 뿐 아니라 제네바 기본합의의 위반
 - 북한 정권이 신뢰할 수 없는, 대화의 상대가 될 수 없는 집단이라는 인식 확산
 - 부시 행정부의 대북 정책이 옳았다는 것을 입증하는 좋은 증거
- 현재 북한의 대내적 경제·정치 상황이 10년 전에 비해 훨씬 악화됨.
 - 지난 93년에는 외부의 식량원조가 없이도 초강경 외교전략을 구사할 수 있었음. 당시에는 벼랑끝 전술을 구사하면서 버틸 수 있다는 자신감이 북한 내부에

존재했음.

- 하지만 현재는 외부의 경제지원이 없이는 북한 체제를 유지할 수 없는 상태임.

3. 주변국의 입장

- 북한 핵문제의 저지는 미·중·일·러가 공동의 이해를 갖고서 완벽에 가까운 공조할 수 있는 몇 안되는 현안의 하나임.
 - 일본은 주요 안보위협 제거가 목적
 - 일본이 북한의 핵개발을 빌미로 핵무장을 할 것이라는 견해도 있으나, 일본의 핵무장은 자체적인 군사·전략적 판단 하에 유보하고 있다고 보는 것이 더 정확함.
 - 미·중·러는 일본과 한국의 핵무장 저지가 주요 목적
- 한반도 주변 4강이 북한의 핵개발 저지와 테러와의 전쟁을 공동의 이익으로 간주하고 있는 바,
 - 북핵 저지를 위한 4강 공조가 10년 전에 비해 훨씬 탄탄할 것으로 예상됨.
 - 중·러도 자체적으로 테러와의 전쟁을 수행중이거나 유사상황에 직면한 상태임에 유의함.
 - 그 만큼 부시 행정부의 대북 압박 수위가 높아지고 운신과 정책선택의 폭도 넓어질 것임.

4. 해법

- 북핵에 대한 기본입장: 대화만을 강조할 것인가, 압박도 불사할 것인가?
- 북한 핵문제가 제기하는 안보적 위협을 고려할 때, 앞으로의 대북협상전략은 당근과 채찍을 병행하는 양면전략을 구사하는 것이 바람직 함.
 - 국가간의 협상에서 당근과 채찍은 상반되거나 상충되는 개념이 아님.
 - 협상의 목표를 효과적으로 또한 효율적으로 성취하기 위해서 상황에 따라 적절히 구사할 수 있는 상호보완적인 협상의 자산임.
 - 당근과 채찍 모두 우리의 협상력을 높이기 위한 수단이라는 사실에 대한 분명한 이해가 필요함.
 - 특히 군사협상과 같이 안보적으로 민감한 문제를 협의할 때는 강력한 힘이 뒷받침되어야 한다는 것이 군사협상의 중요한 명제의 하나임.

- 즉 힘의 우위에 바탕을 둔 협상이 바람직하며, 강력한 경제력과 군사력은 모두 상대방의 행위를 우리가 원하는 쪽으로 유도하는 귀중한 수단임.
- 체찍을 휘두를 경우 한반도의 긴장고조와 북한의 도발행위를 야기할 수 있다는 우려가 있는 것이 사실임.
 - 하지만 북한 핵문제가 우리 국민의 생명과 재산에 위협이 된다는 점을 고려할 때, 핵문제 자체가 이미 중대한 군사적 도발행위라는 사실을 간과해서는 안될 것임.
 - 상대의 군사적 위협행위에 대해 적절한 군사적 대응조치를 취하는 것은 자위권을 발동하는 것에 해당하는 정상적인 국가방어 행위임.
- 물론 체찍에도 다양한 종류가 있으며, 전면적인 군사공격은 가장 극단적이면서도 실현 가능성은 극히 낮은 옵션의 하나일 것임.
 - 따라서 우리가 취할 수 있는 정책선택의 폭을 넓히는 일이 필요함.
 - “전쟁”과 “평화”라는 양극단 사이에서 적용 가능한 현실적인 옵션들을 찾아내야 할 것임.
 - 가용한 정책대안이 많을수록 국가정책의 유연성과 대북, 대미 협상력을 높일 수 있으며, 이는 정책실패의 위험과 부담을 줄일 수 있는 지름길이기도 함.
- 한미 관계의 균열과 주한미군을 둘러싼 남한 내 갈등을 막는 문제도 중요함.
 - 북한의 대미 전략의 일차적 목표는 부시 행정부의 대북 강경입장을 누그러뜨리고 대미 관계정상화를 추구하는 것임.
 - 대남, 대주변국 정책은 이런 대미 전략의 성공을 뒷받침하는 여건 조성에 초점을 두고 있다고 판단됨.
 - 만약 부시 행정부가 대북 강경자세를 완화하지 않을 경우 북한의 대주변 정책은 미국의 대북 강경정책을 고립화시키고, 대북 군사공격에 대한 지지를 확보하지 못하게 하는데 역점을 둘 것으로 보임.
 - 제2차 핵문제가 불거진 이후에도 북일 수교회담 재개, 9차 남북장관급회담 개최, 북한의 경제시찰단 파견 등이 좋은 사례임.
 - 이 과정에서 남한 내 보수와 진보 세력간 갈등이 높아질 것인 바, 한미 균열과 남한 내 갈등의 심화는 북한의 전략이 성공하고 있다는 것을 입증함으로써 북한으로 하여금 타협과 양보보다는 강경책을 지속하게 만들 가능성이 높음.

북한 핵시설 현황 및 북핵문제와 경수로사업

황하수(경수로기획단 정책조정부장)

I. 북한 핵시설 현황

1. 북한의 핵개발 개요

- 북한은 1950년대부터 소련의 도움을 받아 핵개발에 착수
 - '56.3 소련과 「원자력의 평화적 사용협정」 체결 이후 소련에 과학자 연수 파견
 - '63년 소련에서 0.1MW 임계시설과 2MW 연구용 원자로 IRT-2000 도입
 - '87년 5MWe 실험용 흑연로 가동 성공
- '85.12 소련의 권유로 핵비확산조약(NPT) 가입, '92.1 핵안전조치협정 서명
 - 국제원자력기구(IAEA) 핵안전조치협정 가입의무(NPT 가입후 18개월내)를 6년간 불이행
 - '92.5 IAEA에 핵물질과 핵시설 등 핵시설 대상목록을 담은 최초보고서 제출
- '92.5-'93.2 북한에 대한 IAEA의 핵사찰(임시 및 일반사찰 6회) 결과 북한의 신고내용과 중요한 불일치 발견
 - 5MWe 실험용 원자로에서 신고한 양보다 많은 플루토늄 추출
 - 방사화학실험실은 대규모 재처리 시설로 추정
- IAEA의 미신고시설 특별사찰 요구에 대해 북한은 군사시설이라는 이유로 거부, '93.3.12 NPT 탈퇴 선언
- '94.10 미·북간 제네바 합의에 따라 북한의 핵개발 동결
- 2002.10 고농축우라늄(HEU)을 이용한 새로운 핵개발 문제 대두
 - '02.12 핵시설 봉인해제 및 IAEA 사찰관 추방, '03.1.10 NPT 탈퇴 선언, '03.2 5MWe 원자로 재가동

2. IAEA에 신고한 북한 핵시설 현황

번호	시설명	규모	소재	비고
1	IRT-2000 연구로 및 임계시설	8Mwt, 10%농축 우라늄	영변 핵물리연구소	운영중('65년~) '78년부터 IAEA 사찰
2	미임계시설(교육용)		평양 김일성대학	운영중
3	핵연료봉 제조 및 저장시설	8,800개/년	영변	운영중
4	5MWe 흑연로		영변 핵물리연구소	운영중
5	50MWe 흑연로		영변	건설중
6	200MWe 흑연로		평북 태천	건설중
7	방사화학실험실	길이 180m, 폭 20m, 5층	영변방사화학연구소	건설중(일부가동)
8	평산우라늄광산		황해도 평산	운영중
9	순천우라늄광산		평남 순천	운영중
10	평산우라늄정련시설	290t-U/년	황해도 평산	운영중
11	박천우라늄정련시설	210t-U/년	박천	가동중지('92년)
12-14	635MWe 원자력 발전소(3기)		신포	계획중
15	동위원소가공시설		영변	추가
16	폐기물시설		영변	추가

※ 음영부분은 제네바합의에 의한 동결대상시설

3. 동결대상시설 현황

핵연료 가공시설(영변): 핵연료봉 제조 및 저장시설

- o UO_2 (산화우라늄) 생산라인 존재
- o 핵연료봉 특성
 - 6.25kg/rod, 천연금속우라늄 연료, Mg-Zr합금(Magnox) 피복

5MWe 흑연로(영변)

- o '79년 착공, '86년 1월 정상운전
- o '94년 동결, IAEA 감시 및 봉인장치 설치, '02.12월 봉인해제, '03.2월 재가동
- o 특성
 - 출력: 열출력 25MW, 전기 출력 5MW
 - 터빈은 있으나 송전선 부재(미국 정보기관 평가)
 - 연료장전채널 801개, 장전연료 수 8,010개
 - '89.11월 약 3개월 운전 정지시 연료교체 의혹
 - '94년 5~6월 전체 연료 인출

※ 인출된 폐연료봉 8,000여개는 봉인·저장중 '02.12월 봉인해제

- 피복관이 마그네슘(Mg) 합금으로 부식가능성이 있어 습식저장 불가능
- 불활성기체(Ar)를 충전시킨 basket에 넣어 밀봉 보관
- 8,000여개의 폐연료봉을 360개의 baskets(22rods/basket)에 밀봉

50 MWe 흑연로(영변)

- o '86년 착공, '95년 완공예정 공사중 '94년 중단
- o 특성
 - 출력 50MWe, 비출력 1.5MWt/MTU
 - 운전중 핵연료 교체 가능

200 MWe 흑연로(태천)

- o '89년 착공, '96년 완공예정 공사중 '94년 중단
- o 특성: 출력 200MWe, 비출력 2.6Mwt/MTU

방사화학 실험실(영변, 재처리시설)

- o '86년 착공, '96년 완공예정 공사중 '94년 중단

4. 핵의혹 시설

금창리 시설

- o '89년 착공, 평북 대관군 금창리(영변 북서쪽 40km) 위치
- o 시설 개요
 - 지하시설 주변에 원자로 냉각수용으로 보이는 2개의 댐을 비롯, 4개의 터널과 지하에 물을 끌어들이는 pipe line 거의 완성
 - 시설면적 약 4,000m²
 - 사방 4km이내에 터널, 댐, 노동자 숙소, 경비부대 주둔지 등 소재
 - 땅을 파서 나온 토사(土砂)의 분량이 38만톤으로 추정
- o 의혹사항
 - 지하 원자로
 - 재처리시설
 - Pu의 저장 및 가공시설
 - 고품실험 시설
- o 미국 전문가의 방문 결과 ('99.5월)
 - 거대한 지하공동만 발견
 - 원자력 관련 시설은 아닌 것으로 1차 판정(추후 재 방문 예정)

하감 시설

- o 자강도 희천시 감현동 (평북 향산 북쪽) 위치
- o 시설 개요
 - 계곡내에 방사상으로 배치된 지하동굴과 지하시설
 - 시설 하부에 연못 존재

- 의혹사항
 - Pu의 저장 및 가공시설
 - 고품실험 시설

II. 북핵 문제와 경수로사업

1. 경수로사업 추진 경위

- 대북 경수로사업은 제네바기본합의에서 북한의 흑연감속로 원전시설을 2,000 MWe 경수로로 대체하기 위해 협력한다는 합의에 근거해서 추진
- 한·미·일 3국은 경수로사업과 대체에너지(중유)제공 사업 등을 위해 '95.3 한반도에너지개발기구(KEDO)를 설립
 - KEDO는 집행이사국(한·미·일·EU) 및 일반회원국(뉴질랜드, 캐나다, 호주, 인도네시아, 칠레, 아르헨티나, 폴란드, 체코, 우즈벡) 으로 구성
- KEDO-북한간 '95.12 경수로 공급협정 체결 이후 영사보호·통행·통신 등 의정서 협상과 함께 공사추진에 관한 사항 수시 협의
 - ※ 후속의정서(13개): 既체결 (영사보호, 통행, 통신, 부지인수, 서비스이용, 미지급시조치, 훈련, 품질보장 등 8개), 未체결 (원자력 손해배상, 인도일정, 상환조건, 사용후 연료, 핵안전 및 규제 등 5개)
- '99.12 KEDO-한전간 주계약(TKC: Turn-key Contract, 40.8억불) 체결, '00.2 주계약 발효와 함께 본공사에 착수
 - '97.8 부지정지공사 착공 및 '01.8 완료, '01.9.3 발전소 본관 기초굴착공사 착수, '02.8 최초 콘크리트 타설(현공정 유지시 1호기는 '08.11, 2호기는 '09.9 완공 예정)
 - ※ 현재('03.2) 종합공정 28.99%, 1,200여명이 경수로부지(함남 금호지구 270만평)에서 작업 수행, 건설공사비는 11.4억불 집행
- 대체에너지 제공
 - KEDO는 '95년부터 02.11까지 356만톤, 5.1억불 상당 제공(미국부담액은 68%

인 3.5억불)

※ 제네바합의에 따라 난방 및 발전용으로 경수로 1기 완공시까지 연간 50만톤 규모로 제공, KEDO는 평양·순천 등 8개 화력발전소에 유량계를 설치해서 전용을 방지해 나가고 있음.

□ 경수로사업과 대북 핵사찰

- 제네바합의에 따라 '96.4~'00.4간 북한의 과거 핵 규명에 필수적인 5MWe 원자로 폐연료봉 8,000여개의 봉인(canning) 조치 완료
- '92년 북한 신고 핵시설(16개) 중 동결시설(5MWe원자로 등 5개 시설)에 대한 감시와 비동결시설에 대한 감시활동 진행
- 제네바합의이후 IAEA-북한간 17차례의 “기술적 차원의 협의” 진행
 - 그러나 북측은 과거 핵 규명을 위한 IAEA 요구를 계속 거부
- ※ 북측이 제출한 최초보고서의 정확성과 안전성(accuracy & completeness) 검증 조치 포함, IAEA가 요구하는 모든 안전조치 이행이 주내용
- 2001년 이후 IAEA와 북한간 제네바합의에 따른 사찰 시작시기에 대한 입장이 첨예하게 대립
 - 경수로 핵심부품 공급(2005.7)까지 사찰이 종료되어야 하며 이를 위해서는 3~4년간에 걸친 사찰활동이 실시되어야 한다는 IAEA 입장에 대해, 북측은 경수로 공정 상당부분 완공(2005.5)후 3~4개월안에 실시할 수 있는 문제라고 강하게 반발
- ※ 제네바합의(Agreed Framework: AF)상 「경수로의 상당부분(significant portion)이 완료될 때, 그러나 핵심부품(key nuclear components) 인도 이전에」 IAEA 안전조치협정을 전면 이행(full compliance)하도록 규정
 - 「상당부분 완료」는 터빈/발전기, 원자로 건물 등 주요 부분 완공을 의미, 「핵심부품」은 reactor vessel, 증기발생기 등의 민감 품목
- ※ 북측의 제네바합의 이행 평가(2002.10.25, 북한 외교부대변인 담화): “2003년 완공대신 기초구덩이만 파놓은데 불과”(1조), “정치·경제 정상화대신 적대시 정책을 유지하면서 악의 축으로 공격”(2조), “핵무기로 위협하지 않는다는 담보대신 핵선제 공격대상으로 포함”(3조), “경수로 비핵부품 인

도후 핵사찰을 받게되어 있으나, 미리 받으라고 국제여론을 오도”(4조)

2. 새로운 북한 핵 문제 대두

- 북한, 켈리 미국 국무부차관보 방북(2002.10.3~5)시 농축우라늄을 이용한 핵무기 개발프로그램 존재를 시인하면서 제네바합의가 무효화된 것으로 간주하고 있다고 언급
- 미국, 북한의 새로운 핵무기 개발 프로그램 즉각 폐기를 요구하는 성명을 발표('02.10.17)
 - “북한의 비밀 핵무기 개발 계획은 제네바합의·NPT·IAEA 합의·한반도 비핵화공동선언의 중대한 위반임.” “검증 가능한 방법으로 즉각 폐기할 것을 촉구하며 평화적인 해결을 희망함.”
- 농축우라늄을 통한 핵무기 개발은 제네바합의 제3조(핵이 없는 한반도의 평화와 안전을 위해 노력)에 위배
 - ※ “핵 재처리 시설 및 우라늄 농축시설을 보유하지 않음”
(한반도비핵화공동선언 제3항)
- 미·북 양측이 대화방안으로 각각 다자 및 양자 방식을 주장하고 있는 가운데, 북한 핵문제 해결을 위한 관련국간 대화추진 노력 진행중
 - 미국은 핵문제 해결을 위한 다자대화 개최를 제의하고, 동 틀 내에서 미·북 양자대화도 가능하다는 입장 표명
 - 북한은 국제사회의 先핵 폐기 요구를 거부하면서 미국과 불가침 조약 체결 시 안보상 우려 해소 가능 입장(2002.10.25, 외무성대변인 담화, 주러·주중북한대사 기자회견 등)
 - ※ “미국특사는 근거자료도 없이 농축우라늄 계획을 추진하고 있다고 하면서 중지하지 않으면 북·미대화도 없고, 북일·북남관계도 파국으로 간다고 위협했음.” “제네바기본합의 4개 조항 중 미국이 준수한 것은 하나도 없음.” “무장을 놓고 난 다음 협상하자는 주장은 굴복하라는 것임.”
 - ※ 북한의 핵관련 주요 동향

- '02.12.12 외무성대변인 담화, 핵동결 해제 및 재가동 결정 발표
- '02.12.21~24 핵시설 동결 해제, 감시카메라 제거
- '02.12.31 IAEA 상주 사찰관(2명) 철수
- '03.1.10 정부성명을 통해 NPT 탈퇴 선언
- '03.2.26 영변 5MWe 원자로 재가동

□ KEDO 집행이사회 개최

- 한·미·일·EU는 2002.11월 KEDO집행이사회를 개최, 북핵문제와 KEDO사업을 논의하고, 북한의 핵무기 프로그램 즉각 폐기를 촉구하는 성명 채택
 - 북한의 핵무기 개발 프로그램 추구를 규탄하며, 가시적이고 검증가능한 (visible & verifiable) 방법으로 즉각 제거(promptly eliminate)하여야 함.
 - 중유공급은 2002.12월분부터 중단예정이며, 차후 공급은 북한의 고농축 우라늄 프로그램의 완전(completely) 폐기를 위한 구체적이고 신뢰할만한 (concrete & credible) 조처에 달려 있음. 이러한 관점에서 북한과의 여타 KEDO활동도 재검토될 예정임.

3. 향후 전망

- 북한의 핵무기 프로그램 폐기에 대한 국제사회 압력과 북한의 거부 입장이 대립하면서 긴장상황이 조성되고 있으며, 이러한 상황은 앞으로 당분간 계속될 것으로 전망
 - 북한 핵문제는 동북아는 물론 전세계의 평화와 직결되는 문제로 한·미·일은 물론 중·러 등 국제사회 참여하에 평화적인 방법으로 해결하는 것이 바람직
- 현재 북핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 국제사회의 노력이 진행되고 있는 상황에서, 경수로사업의 급격한 변화는 바람직하지 않다는 판단하에 경수로사업은 지속
 - 향후 경수로사업은 북핵문제 전개상황을 보아가면서 KEDO집행이사국간 긴밀한 협의를 통해 공동으로 대처해 나갈 예정
- 그동안 경수로 사업은 여러 가지 어려운 상황에서도 지속적으로 추진되어 북

한 핵문제 해결은 물론 한반도 평화의 안전판 역할을 수행

- '96.9 강릉앞바다 잠수함 침투사건, '98.8 대포동미사일 사건 등
- KEDO의 테두리내에서 남북간 접촉(협상, 현장 공동작업 등)이 계속 유지됨으로써 남북 화해협력 場으로서의 역할 수행

o 경수로사업의 앞날에는 허다한 변수가 있는 것이 사실이나, 지혜를 모아 헤쳐나감으로써 한반도 평화와 남북간 화해협력 증진에 지속적으로 기여해 나가기를 기대

- 경수로사업은 단순한 건설공사가 아니라 한반도에서의 평화와 안전을 유지해 나가는 평화사업적 성격

북한의 대미일관계 전망

김용재 (통일교육원 교수)

1.문제의 제기

- 북한핵문제 해결을 위한 3자회담이 북경에서 개최 (4.23-25)되고 있으나, 북한이 “8,000여개 폐연료봉 재처리 작업이 마지막 단계에서 성과적으로 진행되고 있다”거나, “마지막 단계에서 폐연료봉 재처리 작업을 향해 순조롭게 가고 있다”고 혼동되게 언급할 정도로, 우리는 핵문제의 파장을 우려하면서 “깨어지기 쉬운 불안한 평화”속에 살고 있음.
 - 미국이 유엔을 비롯한 세계여론의 반대에도 불구하고, 국익을 수호하기 위해 이라크를 선제 공격한 선례를 남긴 데다, 무디스 등 국제신용평가기관은 북한핵이 한국경제에 악영향을 미치고 있다고 경고
 - 북한당국은 한국의 이라크 파병에 대해 ‘민족공조의 배신’이라고 비난하는가 하면, 일방적으로 남북대화를 중단하는 등의 신경질적인 반응을 보였음.
- 더욱이 이라크전이 종전됨에 따라 북한핵문제에 대한 국제적 관심이 고조되고 있는 상황
 - 북한이 핵무기 개발계획을 고수하는 한 ‘제2의 타깃’이 불가피하며, 미국의 대북강경정책 (유엔안보리를 통한 제재 강화 등) 대두 우려
 - *럼스펠드 미국방장관은 “중국과 힘을 합쳐 김정일정권을 축출”해야 한다는 비망록을 작성하여 미정부 핵심인사들에게 회람시킨 바 있어, 미국방팀의 강성 가능성 (미국무성과 국방성간 갈등 소지)
 - 16,000명 미 2사단의 한강이남 재배치문제를 주한미군의 인계철선 포기와 북한군의 사정권 이탈 등과 연관지어 미국의 대북 공격 가능성 제기
 - 더욱이 바그다드 함락이후 북한지도층이 상당히 위축되어 있는데다, ‘공포와 충격’을 받아 더욱 도전적이 될 가능성
- 노무현대통령의 미국방문 (5.11-16)과 한미정상회담 (5.14)이 예정되어 있으나, 미국내 북한핵문제에 대한 인식이 더욱 보수·강경해질 가능성
 - 북한 핵문제에 부정적 인식을 갖고 있는 미국내 보수세력들이 이라크 승전에 힘입어 더욱 강경해질 소지

- 미국은 시간이 지날수록 북한이 핵무기를 다수 제조하여 세계질서에 큰 위협이 될 것이라는 인식하에 북한의 도발수위에 따라 유엔을 통한 제재, 대북 현금거래 중단, 무기수출 봉쇄 등으로 대응수위를 높여간다는 구상임.

2. 이라크전쟁과 북한문제의 연관성

- 부시 미국대통령은 2002년 1월 국정연두교서를 통해 이란, 이라크와 함께 북한을 '악의 축'으로 지정
 - 악의 국가와는 대화나 협상이 불가하며, 악은 제거의 대상
- 이라크전쟁의 정치신학적 배경
 - 신보수주의자 (80% 유태계 지식인) + 기독교근본주의자 (남침례교 중심의 보수세력간 동맹 : 친이스라엘, 親富 反貧, 악의 제거는 기독교도의 사명
 - * 특히 부시대통령은 '개과천천한 기독교도'로서의 높은 사명의식을 갖고 있음.
- '악의 축' 제거를 위한 선제공격은 당연
 - 신의 존재를 부인하고 백성을 굶겨 죽이면서 억압하는 김정일과 같은 독재자는 당연히 축출 대상
 - 미국의 국익을 위협할 수 있다고 판단될 경우, 미국은 선제공격도 불사할 것임.(Bush Doctrine, 이 '선제공격론'은 명백한 위협의사와 능력을 가졌으며, 그런 조짐이 있어야만 공격하는 '예방전쟁' 개념보다 훨씬 강경하며, 미국 일방주의적 전략임.)
- 이라크전쟁이 북한지도층에 미친 영향은 '공포와 충격'이라 할 수 있음: 정밀 무기, 후세인 동상 제거 (북한내 김일성, 김정일 동상은 35,000여 개), 바그다드 시민의 미군 환영 (루마니아사태 연상)
 - * 미국의 이라크전쟁 의도는 이라크내 석유이권 확보, 신무기 실험 (군·산복합체적 특성)과 같이 외부에 드러난 목표보다는 중동지역 지배권 확대 (중국을 포위하는 중앙아시아의 거점과 연계) 등을 통한 탈냉전이후의 미국식 세계패권체제 (Pax-Americana) 강화를 위한 다목적 전략에 의한 것이며, 부시대통령의 재선전략과 연계
 - * 팩스 아메리카나의 야망: ▲탈냉전이후 국제안보체제의 재정립, ▲'악의 축'

국가에 대한 불확실성 제거, ▲ 아랍권에 대한 영향력 증대 및 미국식 민주주의의 수출, ▲ 전 세계 유전지대에 대한 영향력 확대, ▲이라크진후 복구사업을 통한 미국경제의 회복 발전, ▲ 미국주도의 국제통상질서 구축 등

3. 북한의 외교정책방향

- 북한은 1990년대 들어 변화된 국제정세에 적응하고 생존하기 위한 외교에 역량을 집중하고 있음
 - 1998년 9월 개정헌법을 통해 ‘자주, 평화, 친선’을 대외활동의 기본이념이자 활동원칙으로 표방하는 한편, 재외공관의 30%를 감축하는 등 자구책 모색
 - 2001년 신년공동사설에서는 “ 우리의 자주권을 존중하는 나라들이라면, 그 어떤 나라든지 대외관계를 개선해 나갈 것”이라고 언급
- 특히 1998년 김정일체제가 공식 출범한 이후 북한은 생존모색을 위한 대외정책의 다변화 추구
 - 대미관계의 지속적 유지 발전, 중·러관계의 복원, 서방 자본주의국가들과의 관계개선 등
 - 2003년 신년공동사설에서 북한은 2002년 10월이후 제기된 북한핵문제에 대한 미국의 군사적 압력소동 중지 및 주한미군 철수를 요구하면서도, 대미비난을 자제하고 국제정세 추이를 지켜보겠다는 실리적 태도 표출 (핵문제에 대해서는 벼랑끝전술도 병행)

4. 미·북관계의 현안과 전망

가. 부시행정부 출범이후 북·미관계 현황

- 클린턴행정부 시절 미국은 연착륙정책 (soft-landing) 하에 북한의 국제사회 편입과 북한을 미국의 영향력 아래 두기 위한 대북정책을 추진하였음.
 - 페리보고서를 발표하고, 조명록특사의 미국방문과 올브라이트 국무장관의 방북 등을 통해 외교대표부 설치, 실종미군 유해확인 등 미·북간 현안을 심도 있게 논의하였으나, 여러 가지 이유로 진전되지 못함.
- 2001년 1월 출범한 부시행정부는 대북정책에 대한 전면 재검토 (all but clinton), 북한의 핵과 미사일 개발에 대한 검증, 재래식무기 감축문제를 강조하는 등 대북 강경입장을 견지

- 2001년 6월 대북정책의 검토를 완료하고, 북한과의 대화재개 의사를 밝혔으나, 9.11테러를 계기로 북한의 테러관련 입장이 정리될 때까지 소강상태 지속

- o 더욱이 2002년 10월 캘리 미국특사의 방북을 계기로 드러난 북한의 농축우라늄 핵개발문제가 미국의 대북 중유제공 중단, 북한의 핵동결 해제와 핵비확산조약(NPT) 탈퇴 등으로 확대되면서 미·북관계는 전면 교착국면에 처하게 됨.

나. 부시행정부의 북한핵문제 인식 및 접근방식

- o '94년 미북간 제네바 기본합의 (Agreement framework)는 미국이 속은 것이며, 북한은 이미 7-22kg의 플루토늄 (pu)을 추출하여 1-2개의 조잡한 핵무기를 보유하고 있다고 판단

* 제네바 합의: 북한핵 동결, 경수로 2기 건설 (200만KW)지원, 중유 50만톤 제공, 연락사무소 개설 등 양국 관계개선 등을 약속

- o 미국의 대외정책이 9.11테러이후 반테러, 대량살상무기 개발저지 등으로 바뀔에 따라, 미국은 북한의 핵과 미사일 개발을 결코 허용하지 않겠다는 입장이며, 북한이 핵무기개발계획을 폐기하지 않을 경우에는 북한정권(내지 지도자) 교체의 기회로 인식할 가능성

- 북한은 189개 NPT 가입국중 두번 탈퇴한 유일국가이므로 대대적인 특별사찰 불가피 (8,800개 폐연료봉의 재봉인, 5MWe 흑연감속로, 50MWe 흑연감속로, 200MWe 흑연감속로, 방사화학실험실, 우라늄광산과 정련시설 등)

- o 미국은 교섭을 통해 북한핵문제가 해결되고 남북관계가 개선되는 것이 한반도에 대한 영향력 확보와 경제이익에 중요하다고 인식

- 그러나 대가성을 거부해온 미국측이 경제보상시 일관성 훼손과 대량살상무기 저지 명분상실 및 부담증대 등을 우려하여 미·북간 양자 접근이 아닌 다자간 접근방식 선호

* '미·북평화협정' 체결시 북한이 한미상호방위조약 파기 및 주한미군 철수 제기 우려(미국측으로서는 후속수단 미비 우려)

- 북한핵문제만으로 북한체제를 보장할 경우, 다른 문제들 (미사일, 생화학무기, 재래식무기 등)의 해결수단을 포기하는 결과 초래 우려
 - 미국이 생각하고 있는 북한핵의 평화적 해결 한계선(red line)은 북한의 플루토늄 재처리시설 가동 및 핵개발계획의 공식 천명, 핵보유 선언 등이 라 하겠음.

다. 북한의 핵무기 개발 의도 및 대응전략

- 북한은 당초 핵보유 보다는 핵과 미사일 카드를 이용하여 미국으로부터 체제보장을 받으려 한 것으로 보임.
 - 미국의 대한방위정책 유명무실화, 주한미군 철수와 남한에 대한 군사장비 지원중단, 미국으로부터의 경제·기술적 지원, 김정일위원장의 영도력 과시 등을 기대
- 그러나 부시행정부 출범이후 미국의 강경태도로 인해 벼랑끝전술을 구사하고 있다는 분석
 - 북한은 파키스탄 모델 (핵무기 보유의 기정사실을 통해 체제안전 보장)에 관심을 가지고 있으며, 지도층의 자멸을 초래하는 개방·개혁은 반대하는 입장이나, 미국측은 핵무기 보유는 불용납하는 강경자세
- 또한 생존전략을 둘러싸고 북한내 강경파와 개혁파간에 갈등 가능성도 배제할 수 없음.
 - 남북정상회담과 북일정상회담, 7.1 경제관리개선조치, 신의주 특별행정구 설치 등을 계기로 한반도 긴장완화 분위기가 고조되는데 따른 군부중심의 강경파가 위기를 느껴 현재의 핵문제를 야기시켰을 것이라는 분석도 제기되고 있음.
 - 남한내 반미, 대북제재 반대 분위기에 편승하면서 민족공조를 내세워 통일전선전술을 강화하려는 속셈 (주한미군의 한강이남 재배치와 인계철선 포기 논란 등에 고무)
- 그러면서도 내부적으로는 초조감과 생존의 절박성 등으로 인해 의도적인 군사적 긴장조성 기도
 - 미국의 '은근한 무시' 정책으로 북한지도층의 자존심도 상한 데다, 북한이 획기적으로 추진한 각종 개혁조치가 파탄상태이며, 북한내부의 경제적 어

려움은 가중되고 있는 상황

- 이에 따라 서해 NLL침범, 미정찰기에 대한 위협용 근접비행, 동해안 미사일 실험발사 등 의도적인 긴장조성을 통해 미·북간 대화채널 복원 모색

라. 미·북관계 전망

- 북한핵문제에 대한 3자회담에 이어 다자간 대화 지지분위기가 고조되고 있어 북한핵문제의 평화적 해결 실마리가 마련될 것으로 보임.
 - 한미정상회담을 계기로 한미간에 북핵에 대한 대책방향을 조율하고 이견을 해소할 것으로 기대
 - 북한도 “미국과의 불가침도 전쟁을 막을 수 없다”고 언급(4.6 외무성 성명)하고 있어 미북 대화만을 주장하던 종래 태도 변경 가능
- 미·북관계가 장기간 경색됨에 따라 북한내부의 어려움이 가중되는 데다, 남한으로부터의 지원 필요, 중국의 우려와 압박 등으로 인해 북한지도층이 핵무기 개발보다는 체제보장을 선택할 가능성
 - 7.1 경제관리개선조치이후 물가 3배이상 폭등, 공장 30% 가동, 임금지급 불능 공장·직장 증가 등
 - 신의주특별행정구, 개성공단 건설, 금강산 관광지구 개발 등 일련의 대외 개방 및 외자유치 노력이 중단상태
- 부시행정부도 이라크전쟁이후의 문제 수습과 중동지역 안정, 유엔 및 서방국과의 관계 회복, 미국내 경제회복 도모 등으로 인해 대북강경책 보다는 대화와 타협을 통한 북한핵문제를 선호할 것임.
- 다만 3자회담의 틀내에서 미·북관계를 논의할 뿐만 아니라 다자간 회담도 뒤이어 개최되어야 하며, 양국간 이해관계의 조정이 쉽지 않아 북한핵문제의 해결에는 장기간이 소요될 것으로 보임.

5. 북·일관계 현황과 전망

가. 북한과 일본관계

- 1998년 8월 북한이 일본영공을 통과하는 대포동 1호 미사일을 발사함으로써 북·일관계가 경색되었으나, 1999년 들어 일본 초당파의원 대표단이 북한을

방문하여 2000년 4월 북·일 수교회담 재개

- 일본인 납치문제, 북한의 과거청산 요구로 결렬

○ 2002년 9월 고이즈미 일본총리가 북한을 방문, 김정일위원장과 정상회담을 통해 4개 항의 '평양선언'을 발표

- 국교정상화 회담 재개, 과거청산에 대한 일본의 사과와 경제협력 협의, 일본인 납치문제에 대한 북한의 사과, 핵·미사일 등 안보문제에 대한 북한의 협력 등

○ 그러나 2002년 10월 제기된 북한핵문제에 대해 일본측이 핵개발의 포기를 요구하는 데다, 일본인 납치문제에 대한 입장차이로 수교회담이 교착상태

- 남북후 사망한 8명에 대한 사망원인 조사, 생존자의 일본 영구귀국 조치 등

나. 북·일관계 전망

○ 북한은 일본으로부터의 과거청산 배상과 경제·기술적 협력을 받아 북한의 경제난을 해소시키기 위해 대일 관계개선이 필요한 상황

- 남북대결에서 일본을 중립화시키거나, 한·미·일공조체제를 방해·저지시키는 한편, 일본내 조총련 활동 지원 등도 기대

○ 북한이 지난해 10월 일본에 일시 귀국했다가 아직까지 잔류하고 있는 납치 피해자 5명의 송환을 요청하면서 (4.14 중앙통신) 본인 희망에 따라 지체없이 돌아갈 수 있게 하겠다는 등 일본에 대한 유화적 태도 표출

○ 그러나 북한과 일본과의 관계개선은 근본적으로 미·일관계에 영향을 받고 있을 뿐만 아니라, 3자회담의 진전과 북중관계에도 영향을 받기 때문에 현 상태를 유지하게 될 것으로 보이며, 북·일간 수교회담의 재개는 다소 지연될 것으로 보임.

6. 결어

○ 북한핵문제와 관련된 국제사회의 압력이 적중하여 일단 3자회담이 시작된 것은 한반도 주변정세와 북한의 경제난 해소를 위해 다행스럽다고 하겠음.

- 북한이 3자회담에서 한국을 제외시키면서 10차 장관급회담을 통해서도 비료와 식량 등 실리만 챙긴다는 비판이 있으나, 우선 북한핵문제의 시급성에 비추어 장기적인 전략과 대책이 필요하다고 봄.
 - 3자회담의 진전상황에 대해 지나치게 조급해 하거나 일회일비할 것이 아니라, 미국과 중국을 통해 우리의 전략이나, 가이드라인을 명확히 제시하는 것이 더욱 중요하다고 하겠음.
- 미국의 대외정책이 9.11테러이후 반테러와 대량살상무기 저지로 일관하고 있는 이상, 북한핵문제는 3자회담에서 해결구도를 잡고 6자회담에서 후속조치를 논의하는 것도 무방하다고 봄.
- 우리로서는 이라크전쟁이후 변화하는 국제안보질서와 거기에서 파생되는 주한미군의 역할조정, 한미동맹체제의 재정립, 동북아 주도국가 건설을 위한 주변국과의 관계설정 및 협력 등 다방면적인 현안의 해결에도 관심을 돌려야 할 것임.
- 특히 통일·북한문제에 대한 남남갈등의 해소와 국민적 공감대 확산, 합의 기반 조성이 시급하다고 봄.
 - 최근 전교조의 반미교육, 국가보안법의 개정문제 (북한이 대남적화전략 포기시 반국가단체 제외), 한총련의 이적단체 제외 등을 둘러싸고 이념적 갈등이 고조되고 있는 상황

한미정상회담 이후 대북정책

전현준(통일연구원 선임연구위원)

‘5·15 한미 정상회담’ 의제는 북한 핵문제와 한미동맹 문제였다. 북한 핵문제는 ‘평화적 해결’에 대한 합의로, 한미동맹 문제는 ‘포괄적이고 역동적인’ 동맹관계 유지로 결론이 났다. 우리가 민족의 입장에서 한미 정상회담을 종합적으로 평가하자면 안도와 아쉬움을 동시에 보여준 회담이었다고 할 수 있을 것이다. 안도는 당분간이겠지만 북핵 문제를 평화적으로 해결한다는 데 합의한 점이고, 아쉬운 점은 북핵 문제 해결 방안으로서 ‘무력공격’을 완전히 배제하지 못했다는 점이다.

이라크 공격에서 보듯이 미국은 자국의 이익에 부합된다면 동맹국의 만류도 아랑곳하지 않고 상대방을 공격한다. 특히 ‘9·11테러사건’ 이후 미국은 매우 보수주의적이고 공격적으로 변하였기 때문에 현재로서는 누구도 미국의 일방주의를 막지 못하는 형편이다. 그러나 분명한 사실은 미국은 북한을 이라크처럼 다루지 못할 것이라는 점이다. 여러 가지 이유 중에 가장 유력한 것은 남한이 이를 철저히 반대한다는 점이다. 즉, 남한이 한반도에서의 전쟁을 ‘온몸으로’ 반대하면 미국도 이를 강행하기 어렵다는 것이다. 이런 점에서 한미동맹이 반드시 남북공조에 나쁜 영향을 미치지 않는다는 전제하에 논의를 전개하려 한다.

북핵문제 해법을 둘러싸고 한미간에는 기본적인 입장차이가 있다. 북핵 문제의 평화적 해결을 주장하는 한국의 입장과 최악의 경우 전쟁불사를 주장하는 미국의 입장이 맞서 있다. 주한미군 문제와 관련해서 노 대통령은 당장은 아니지만 자주국방을 통해 주한미군의 무계를 점차 줄여가겠다는 입장이다. 미국입장에서도 자신의 세계전략상 최전방에서의 지상군 철수는 예정된 수순이지만 한국내 반미감정으로 인해 미군의 후방배치는 보다 빨라질 수밖에 없다는 입장이다.

한미 정상회담 결과 북한 핵문제의 평화적 해결과 주한미군 2사단의 현위치 주둔으로 2가지의 주요문제가 가닥을 잡았다. 그러나 이러한 합의가 향후에도 유효하리라고 생각하는 사람들은 많지 않은 것 같다. 2가지 문제와 관련하여 향후 한미관계는 어떻게 전개될 것인가?

우선 북핵 문제는 매우 복잡한 문제이다. 북한이 보유를 시인하기는 했지만 실제로 핵무기를 가지고 있는지의 여부, 북한이 핵무기를 보유했다면 그

목적이 무엇인가의 여부, 북한이 핵을 보유했다면 어떤 국가들이 참여해서 해결해야 할 지의 여부 등 해결해야 할 문제가 한 두 가지가 아니기 때문이다. 북핵 문제는 북한과 미국과의 문제임과 동시에 남북문제이며 일본을 비롯한 주변국의 문제인 것은 분명한 것 같다. 그러나 1차적인 당사자는 북과 미국이라는 점 또한 부인할 수 없는 사실이다.

북한이 핵개발을 시작한 이유가 미국의 핵공격에 대비하기 위한 것이었다고 생각된다. 미국은 1957년 소련의 위성발사로부터 비롯된 대미위협을 억제하기 위해 1957년 서독과 남한에 전술핵을 배치한 것으로 추정된다. 이에 대해 북한은 '소련의 핵우산' 아래에 안주하려 했으나 1953년 스탈린 사후 북-소 관계 소원, 1962년 쿠바 미사일 사태 시 소련의 대미 투항주의에 대한 실망 등으로 인해 '국방에서의 자위'를 선택하였고, 핵무기에 대한 관심도 이때부터 시작된 것으로 보인다. 최소한 1967년부터 북한은 '현대무기'에 대한 관심을 본격화한 것으로 보인다.

따라서 북한의 입장은 핵개발 원인 제공자는 미국이기 때문에 미국이 우선적으로 핵포기 환경을 조성해야 한다는 것이다. 북한은 한국전쟁 이후 현재까지 주한미군이 주둔하면서 핵 또는 대량살상 무기로 북한을 위협하여 왔기 때문에 이에 대항하여 북한도 핵무기를 가질 수밖에 없었다는 논리이다. 물론 현재는 남한에 미국의 전술핵무기가 존재하지 않지만 미국은 언제든지 주일미군이나 미국본토의 핵무기를 사용하여 북한을 핵으로 공격할 수 있다는 것이 북의 인식이다(NPR, 국가안보전략동이 그 증거). 따라서 북한은 미국의 핵공격에 맞서기 위해서는 핵무기를 보유할 수밖에 없고 미국의 대북 불가침 약속 또는 대북 '압살' 정책 포기가 없는 한 핵포기는 불가능하다는 입장을 취하고 있다. 그러나, 미국은 북한과는 입장차이를 보이고 있다. 미국의 입장은 북한이 한국전쟁을 도발하고, 이후에도 남한을 '적화통일'하기 위해 대규모의 군사력 증강을 도모해 왔으며, 그 일환으로 핵 및 화학무기, 장거리 미사일 등을 개발해 왔다는 것이다. 나아가 미국은 북한의 대량살상 무기가 '대남 적화통일용'으로만 사용되지 않고 미국 또는 미국의 우방인 일본까지 공격하기 위한 것이고, 중동의 테러국가에 수출하여 이스라엘 공격에 사용될 수 있다고 인식하고 있다. 부시 정부는 클린턴 정부가 북핵포기를 위해 대화라는 '당근'을 사용했지만 실패하였기 때문에 만일 북한이 '완전하고 검증가능하며 불가역적인' 방법으로 핵개발 폐기를 증명하지 않으면 의심나는 지역을 폭격(surgical attack)하는 '채찍'을 사용하겠다는 것이다. 특히 '회의적이고 믿을 수 없는' 김정일에 대해서는 알 카에다나 후세인처럼 강제로 제거할 수밖에 없다는 것(regime change)이 미국의 입장이다(럼스펠

드 메모 참조).

다음으로 주한미군 문제이다. 제2차 세계대전의 종식과 함께 일본군의 무장해제 차원에서 소련과 한반도를 분할점령하기 위하여 한반도에 첫 발을 디딘 주한미군은 대한민국 정부수립으로 한 때 철수하였다가, 1950년 한국전쟁으로 인해 '유엔결의 1588호'에 의거 유엔군의 이름으로 재차 파병되었다. 1953년 7월 정진과 함께 주한미군은 한미상호방위조약과 주둔군지위협정에 따라 지금까지 주둔하고 있다. 그 동안 몇 차례 감군이 있었지만 현재 37,000명 수준의 병력이 머물고 있다.

주한미군 문제는 작게는 한반도 문제이면서 동시에 동북아 지역의 국제문제이므로 구체적으로 동북아 지역에서의 미국의 전략적 이해에 대한 분석이 필요하다. 간단히 동아시아에서 미국의 주요 이익은 패권국가의 출현을 방지하는 것과 이 지역의 시장 및 석유와 같은 전략자원への 접근과 중동석유 운송해상로의 안전을 확보하는 것 등으로 정리할 수 있다. 이 같은 이익을 유지하기 위해 미국은 일본과의 동맹을 강화하는 한편, 중국을 경계하는 정책을 펴고 있다.

보다 구체적으로 1990년의 '동아시아전략구상'과 1995년의 '동아시아전략보고서', 1998년 '동아시아전략보고서' 등은 다자간 안보대화를 통한 새로운 기회추구 및 미국과의 쌍무동맹 강화, 미군의 전진 배치 지속, 미군과 미국 동맹군의 기지사용 및 주둔권 계속 유지, 군사협력 안보지원 등 개입정책을 추구하겠다는 입장을 천명하고 있다. 즉 지속적인 개입의 근거이자 영향력 유지의 수단인 주한미군을 포함해 아시아에 최소한 10만의 미군을 유지하겠다는 입장을 천명하고 있다. 바로 주한미군과 한미군사동맹은 미국이 추진하고 있는 한반도정책의 근간이며, 주한미군은 미국의 한반도 및 동북아에 대한 영향력을 유지하는 수단으로서 중요한 역할을 수행하고 있다.

다만 부시 행정부 등장 이후 지상군위주에서 해·공군 위주로 전술을 바꾸고, 주한 및 주일미군이 한반도에서의 변화로 인한 정치적 압력에 빠지지 않기 위해 아시아 주둔미군을 한반도와 일본 이남으로 이동해야 한다는 주장을 '2001년 랜드보고서'에서 담고 있다. 이 보고서의 요지는 한반도에서의 전쟁위협이 사라질 경우 주한미군의 일부철수를 검토하고, 향후 중국과의 무력충돌에 대비하여 아시아 주둔 미군사력의 핵심을 대만 인근지역으로 재배치하여야 한다는 것이다. 또한 이 보고서는 중국과 인도의 부상, 미사일 핵무기의 확산, 북한의 위협 등에 대응하기 위해 이 지역에서 기존의 쌍무적인 안보협정의 강화, 중국과 인도 그리고 러시아의 패권국가화를 견제하는 세력균형의 추구, 모든 아시아 나라를 포괄하는 안보대화의 증진 등을 전략목표

로 삼아야 한다고 밝히고 있다.

그러나 미국은 그들의 세계전략은 숨긴 채 두 여중생 사망사건 이후 불거진 한국에서의 반미감정 때문에 철수하는 것처럼 말하여 남한내에서 '친미나 반미나'는 논쟁을 불러일으키도록 했고, 결국 노 대통령이 미2사단 주둔을 요청하도록 하여 남한내에서 '반미주의'가 일어나지 못하도록 하며, 남한을 '친미국가'로 만들어 놓았다.

북핵문제는 팽팽한 입장만큼이나 그 해결방안도 우리의 머리끝을 곤두서게 만든다. 북한은 어떤 일이 있더라도 미국의 대북 공격을 좌시하지 않겠다는 것이다. 특히 수뇌부 제거기도 대해서는 '총폭탄 정신'으로 막겠다는 것이 북의 입장이다. '수령' 김일성이 사망한 상태에서 희망인 '후대수령' 마저 변고를 당한다면 북한 자체도 없어지게 된다는 인식이다.

미국으로서는 1991년 걸프전 승리, 2001년 아프가니스탄전 승리, 2003년 이라크전 승리 등을 통해 고대로마보다 더한 막강한 세력을 확보하게 되었다. 이제 세계 어느 국가도 미국과 등지고는 살지 못할 정도로 '미국의 세계'가 되어 버렸다. 그러나 아직도 미국의 세계체제에 편입되지 않은 나라가 하나 있다. '조선민주주의인민공화국'이다. 미국으로서는 '눈의 가시'임에 틀림없다. 미국은 자신을 지키기 위해서는 어떤 수단을 사용해도 된다는 생각을 갖고 있다. 한, 두번의 대화나 설득으로 문제가 해결되지 않으면 곧 바로 총이나 곤봉으로 상대방을 제압한다. 물론 상대방이 자신보다 드세면 당할 때도 있다. 한국전과 월남전이 대표적인 사례이다.

그러나 현재의 미국은 월남전 당시의 미국이 아닌 것만은 확실하다. 최첨단 무기로 무장한 미국군은 옛날 결투처럼 자신을 드러내 보이는 싸움을 하지 않는다. 자신은 철저히 숨기는 대신, 상대방은 현미경처럼 철저히 들여다보면서 전쟁을 치루는 것이 현대의 미국군이다. 현대전을 치루면서 자신감을 회복한 미국은 북한을 재물로 삼으려 하고 있다. "힘만이 정의이고 전쟁도 유용한 정책 수단 중의 하나이다"라는 명제를 좋아하는 강경파들은 북한의 '핵보유 시인'을 공격구실로 잡고 있다.

물론 북한은 이라크와 다르다는 주장도 설득력이 있다. 북한은 이라크처럼 대량살상 무기를 실제로 사용한 적이 없고, 알 카에다처럼 미국을 직접적으로 공격한 적도 없다. 그리고 대북 무력공격 시 1994년에 게리 락 주한 미군 사령관이 주장했듯이 미군 10만명 민간인 100만명 정도의 엄청난 피해가 날 가능성이 있다. 참으로 역설적이지만 미국의 대북 공격 방지를 위한 '불모'를 위해서라도 미군주둔이 필요할 지도 모른다. 어쨌든 이러한 부정적 요인들로 인해 친하의 미국도 한반도에서 전쟁을 일으키지는 못할 것이라는 주장이다.

그러나 최근 전개되고 있는 상황은 우리를 편히 잠들지 못하게 만들고 있다. 미국은 북한이 핵무기 보유를 시인한 이상 제재 수순에 들어갈 것으로 보인다. 우선 유엔안전보장 이사회에 제소, 대북 제재결의안 채택을 촉구할 것이다. 일본은 물론 중국까지 설득하여 대북 경제제재도 실시할 것이다. 지난 5월 23일 미일 정상회담 시 '더 강력한 조치'가 합의된 것이 그 증거이다. 여기에는 군사적 수단이 포함된다는 것은 상식이다. 정말 끔찍한 일이다.

부시 정부는 이라크 공격에서 보았듯이 UN 안전보장이사회 상임이사국이나 프랑스 및 독일과 같은 미국우방들의 반대에도 불구하고 이라크를 침공했기 때문에 북한에 대해서도 어떤 누구의 반대에도 굴하지 않고 침공할 가능성이 있다. 이러한 일련의 과정은 2004년 11월 미국 대통령 선거 때까지 지속될 가능성이 있다. 부시 정부는 북핵 문제를 부시재선 카드로 활용할 가능성이 높기 때문이다.

우리는 어떻게든 미국의 대북 공격을 막아야 한다. 전쟁은 우리민족 모두의 파멸을 가져올 것이기 때문이다. 이를 위해서는 우리가 미국을 설득할 수 있는 수단을 가져야 한다. 이런 이유에서 한미공조가 필요하다. 이를 통해 미국이 절대로 극단적인 방법을 구사하지 못하도록 해야 한다. 물론 그렇다고 우리로서는 '민족공조'를 소홀히 할 수도 없다. '민족공조'를 통해 남북간 신뢰를 유지하고, 북한에게 우리의 의사를 전달할 수 있는 통로를 확보할 필요가 있기 때문이다.

한국 전쟁 이후 한미관계는 비대칭적 국력으로 인해 경제·군사적 종속관계가 되었다. 근대화를 이루지 못한 상태에서 전쟁을 치룬 남한은 가장 우선적으로 경제적 대미 의존이 심화되는 방향으로 나갔다. 아울러 전쟁방지라는 명목하에 대미 군사 의존 또한 그에 못지 않았다. 남의 높은 대미 의존도는 주민들의 의식까지 바꿔놓았다. 즉, "미국없이는 살 수 없다"는 인식이 지배하였고, 미국에 대한 비판은 곧 '반미'로 비난받았다. 솔직히 남한은 이제 국민 모두가 북한처럼 '고난의 행군'을 각오하기 전에는 미국과의 관계를 단절하고 살 수 없게 되었다. 물론 대미 자주를 외칠 수는 있을 지 몰라도 이것을 실천하기는 '하늘의 별따기' 만큼이나 어려운 일이다.

이러한 구조적 한계로 인해 남한이 취할 수 있는 최선은 한미공조를 통해 미국의 '신뢰'를 획득한 후 민족공조를 강화해 나가는 것이 최선이다. 이 과정에서 만약 북한이 핵처리를 완성할 경우 '추가적 조치'를 취할 수밖에 없을 것이다. 북한이 이러한 사태를 조성하지 않도록 우리는 북한과의 대화를 지속해야 한다. 이러한 측면에서 지난 5차 경제협력추진위원회 시 북한의 도발적 언행에도 불구하고 일정한 성과를 낸 것은 다행한 일이다.

결국 한미 정상회담을 통해 획득한 한미 공조는 우리의 대북 정책 폭을 확대시켰다는 점에서 높게 평가받을 만하다. 북한이 '한계선'을 넘지만 않는다면 우리의 대북 협상력을 제고시키는 대북 포용정책은 지속되어야 한다.

한반도 평화체제 구축: 노무현 신정부의 과제

김근식(경남대 극동문제연구소 교수)

□ 노무현 신정부의 대북정책: 대북포용정책의 계승과 발전

○ 노무현 신정부의 대북정책은 이미 수 차례에 걸쳐 밝힌 대로 김대중 정부의 햇볕정책을 계승하면서 동시에 발전시킨다는 대원칙에 입각한 것임

○ 여기서 계승의 관점은 대북관과 대북정책의 철학을 계승하는 것임
- 즉 북한을 타도하거나 제거해야 할 대상으로 간주하는 냉전적 대북관과 북한을 붕괴시키거나 흡수할 목적의 강경일변도의 대북정책 대신에 북한을 관계개선과 화해협력이 가능한 대상으로¹⁾ 간주하는 탈냉전적 대북관과 상호 체제인정과 평화공존을 거친 사실상의 통일을 지향하는 탈냉전적 대북정책 기초를 총론적으로 계승한다는 것임

○ 발전의 관점은 두 가지로 다시 구분되는 바, 김대중 정부의 햇볕정책이 노정했던 문제점을 보완하는 '소극적'(negative) 의미와 햇볕정책의 성과를 토대로 남북관계를 질적으로 발전시킨다는 '적극적'(positive) 의미라 할 수 있음

- 여기에서 소극적 의미의 발전은 이른바 '남남갈등'의 문제와 대북정책 결정과정 및 추진과정의 '투명성' 문제²⁾ 그리고 대북정책의 '과잉정치화'(over-politicization) 문제 등을 발전적으로 극복한다는 것으로 해석할 수 있음

- 적극적 의미의 발전은 김대중 정부의 대북정책이 주로는 남북관계의 개선을 통한 '화해와 협력'에 초점이 맞춰졌다면 이제 노무현 신정부는 이를 넘어서서 한반도 '평화'의 제도화를 이루기 위해 노력하겠다는 것으로 해석될 수 있음

- 한반도 평화체제 구축이라는 새정부 국정과제는 대북포용정책의 적극적 발전이라는 의미와 연관지어 분석될 수 있을 것임

□ 평화의 개념

○ 소극적 의미의 평화(negative peace): 긴장완화(전쟁억지)

1) 이것은 물론 북한이 우리와 군사적으로 대치하고 있는 '적'임을 완전히 부인하는 것은 아니다. 다만 '적성'만을 강조했던 과거 냉전시대와 달리 '적'(enemy)이자 함께 살아야 할 '동포'(weness)라는 이중적 존재를 인식한 전제에서 탈냉전 시대에 맞게 적성을 약화시키고 동포애를 강화시켜야 할 필요성을 강조하는 것이다.

2) 지금 이슈가 되고 있는 대북송금 논란 역시 결국은 김대중 정부의 대북정책이 내포하고 있던 이같은 문제점을 가장 극명하게 드러낸 사례라 할 것이다.

- 정전체제에도 불구하고 군사적 충돌을 방지하고 한반도에 긴장완화가 이루어진 상태
- 여기에는 무력사용의 포기와 상호불가침 및 군사적 신뢰구축과 군축(군비통제) 등이 포함됨
- 이는 군사적 긴장 가능성이 존재하지만 갈등을 예방(conflict prevention)할 수 있는 것으로서 불안정한 평화(unstable peace)를 의미함

○ 적극적 의미의 평화(positive peace): 평화정착

- 평화협정 체결로 정전이 아닌 전쟁의 공식적 종식을 이룸으로써 갈등의 종결(conflict termination)을 이룬 상황
- 여기에는 정전협정의 평화협정으로의 전환, 실질적 우호협력 관계 정립 등이 포함됨
- 이는 전쟁 가능성이 없는 갈등 부재 상태로서 안정적 평화(stable peace)를 의미함

○ 항구적 평화(durable peace): 평화공존을 거친 남북공동체 형성과 통일달성

- 분단으로 인한 적대적 대결이 완전히 해소되고 남북간 공동체를 형성함으로써 평화와 화해와 협력의 공존관계를 형성하는 것임

□ 평화체제 구축의 내용: 단계별 모색

(1) 핵문제 등 한반도 안보현안 해결

○ 한반도 평화체제를 구축하기 가장 일차적 우선 과제는 무엇보다도 북핵문제 등 한반도 안보현안이 원만하게 해결되는 것임

- 당면한 위기로 대두되고 있는 핵문제의 해결 없이 노무현 정부의 한반도 평화체제 구축은 무의미할 것임
- 지금의 북핵국면은 북미 양국이 상호 상충적인 강경대응을 하다가 마지막 한계선을 남겨 둔 상황에서 극적 타결을 위한 대화의 접점이 조심스럽게 모색되고 있지만 결과가 그리 낙관적이지 않은 양국이라고 할 수 있음. 즉 대화와 대결의 기로에 서 있는 상황임

○ 한미정상회담 이후 북핵문제는 두가지의 가능성을 모두 가지고 진행될 것임

- 1) 하나는 튼튼한 한미공조를 계기로 미국이 3자회담 후속회담을 개최하고 동시에 한국정부의 단호한 입장을 심각하게 인식한 북한이 미국이 만족할 만한 수준의 양보조치를 내놓을 가능성
 - 이 경우 한국정부가 일관되게 주장했던 북핵문제의 평화적 해결을 위해 북한과 미국이 의미 있는 협상의 진전을 가능케 함으로써 상당히 낙관적인 사태해결을 전망할 수 있을 것임

- 2) 그러나 이와 달리 한국정부의 미국 경도 입장을 오해한 나머지 미국의 강경과가 주도하는 대북 압박과 강경대응이 진행되고 동시에 북한이 '뒤로 넘어지는 것을 각오하고' 잡아당긴 고무줄을 놓음으로써 미국을 아프게 하려는 극단적인 강경대응도 상정해야 할 것임
- 이 경우 미국이 대북 제재 수순을 밟아가고 북한은 핵재처리 강행이나 핵무장 공식 선언 등 한계선을 넘는 과도한 조치를 취하게 되고 이는 가장 비관적인 사태진전을 전망케 하는 것임
- 북핵문제의 분수령이 될 지금의 국면에서 한국정부는 향후 북핵국면이 악화의 방향으로 진행되지 않도록 대북정책에서 신중하고 차분한 접근을 유지해야 할 것임
- 북한이 획기적인 양보조치를 취할 수 있도록 지금 가동되고 있는 공식, 비공식의 대북 채널을 통해 미국의 확고한 의지와 한국정부의 명확한 입장을(사태해결의 실마리가 풀리지 않으면 한국정부도 어쩔 수 없이 미국과 공조를 할 수밖에 없음) 진실하게 전달해야 할 것임
 - 더불어 이번 한미정상회담이 남북관계를 포기하고 한미공조만을 강조하는 것이 아니며 북핵문제의 평화적 해결이 가능하도록 하기 위한 우리 정부의 고민에서 비롯된 것임을 진실하게 설명해야 함
 - 노무현 대통령의 미국에서의 발언과 한미정상회담의 합의를 이유로 북한이 강경한 입장을 표명할 경우 지나친 압박보다는 상호 신뢰가 무너지지 않고 남북관계가 파탄되지 않는 선에서 합리적으로 수위조절을 해야 함
 - 5차 경추위에서 북한의 발언을 문제삼아 회담자체를 결렬시킬 정도로 강경대응을 한 것은 '떨어붙이니까 통한다'는 조그만 자신감에 만족한 나머지 남북관계 파탄이라는 사태까지 결과할 수 있는 과도함이라는 평가가 존재함
- 미국이 의도하고 있는 경제적 제재의 경우 다각도로 그 실행효과를 검토해봐야 할 것임
- 우선 전략적(strategic) 차원에서 경제제재는 역사적으로도 의도하던 목표를 실제 달성한 적이 거의 없고 해당국가에서 치명적 영향을 미치지 못하며 오히려 악행의 가능성을 고무시킨다는 평가
 - 도덕적 차원에서는 실제 경제적 제재를 당하는 피해자가 지배층이 아니라 민간인 특히 노약자나 부녀자라는 점에서도 도덕적 딜레마(moral dilemma)가 제기됨
 - 다만 정치적 차원에서 경제제재는 미국의 입장에서 가장 적은 비용으로 손쉽게 취할 수 있는 값싼 선택(cheap choice)이라는 의미가 있음
 - 따라서 우리 정부로서는 미국이 주도하는 향후 경제적 제재에 어떤 입장을 견지할 것인지 면밀한 대책을 수립할 필요가 있음
- 사태악화의 경우를 대비하여 contingency plan을 준비하고 그 실행 대책을 세워야 함

- 그동안 우리 정부의 입장은 핵불용과 평화적 해결을 동시에 이루는 것이었음
- 그러나 이것은 남북공조와 한미공조의 딜레마를 결과할 정도로 이른바 '솔로몬의 지혜'를 요구하는 매우 어려운 것이었고 그로 인해 또 하나의 원칙인 한국정부의 적극적 역할을 장애하는 것이 되기도 했음
- 만의 하나 이 두가지 원칙을 모두 이루기 힘든 상황이 도래하고 둘 중 하나를 선택해야 하는 상황이 올 수도 있음을 이제는 준비해야 함
- 이 경우 핵불용과 평화적 해결 중 어느 것을 선택할 것인가는 국가의 운명과 국가이익의 차원에서 사려깊게 판단해야 할 것임
- 미국의 대북압박이 가시화되고 북한이 한계선을 넘어 핵무장을 선언할 경우 미국의 선제공격을 지지할 것인가? 아니면 핵불용의 원칙을 후퇴하더라도 한반도에서의 전쟁을 반대할 것인가?의 전략적 판단이 요구됨
- 북한의 핵보유는 또 다시 험난한 과정을 통해 원상태로 복구시킬 수 있는 일말의 가능성이 있는 반면(예컨대 남아공의 핵무기 해체의 사례) 한반도에서의 전쟁은 다시 전쟁이전의 상태로 복구할 수 없는 최악의 재난임을 감안한다면 매우 어려운 결정을 해야 할 수도 있을 것임

(2) 소극적 평화의 완성: 긴장완화와 신뢰구축

- 북핵 문제 등이 해결된 이후 한반도 평화구축은 남북이 주도하여 긴장완화와 남북한 신뢰구축 조치를 점진적으로 발전시켜 나가야 함
- 이른바 남북간의 군사적 신뢰구축(CBM: Confidence Building Measures) 조치는 이미 기본합의서에 대부분의 내용을 포함하고 있음
 - 핫라인 설치, 군 인사교류, 군사훈련 통보 및 참관 등 초보적인 신뢰구축 조치부터 시작해야 할 것임
 - 특히 이번 경의선 동해선 연결과정에서 이미 남북 군당국의 핫라인 설치와 공동 작업 등이 성과를 본 점 등은 매우 고무적인 일임
 - 이를 통해 향후 국방장관 회담을 개최하고 정례화하여 군사적 신뢰구축 조치와 군비통제(군축) 등에 대해 논의를 진전시켜 나가야 할 것임
 - 또한 경의선 연결에서 보이듯 남북한 교류협력이 사실상 군사적 긴장완화를 추동하고³⁾ 동시에 병행발전시키는 역사성을 가지고 있음을 간과해서는 안될 것임

3) 이번에 드러난 군사분계선 통과문제와 남북관리구역내 유엔사 권한 이양 등은 향후 남북관계 개선과 연동된 한반도 군사적 긴장완화 조치를 짐작케 하는 것이다.

- 군축 문제는 현재로서 군축의 선후문제, 감축대상 및 감축방법 등을 놓고 남북이 각기 접근을 달리 하고 있으므로 당장 해결될 수 있는 것은 아님⁴⁾
- 따라서 군축문제는 남북한 논의과정과 함께 남북관계 개선 및 북미관계 개선 과정과 연동되고 평화협정 및 주한미군 문제와 연계되어 남북이 동시에 풀어 나가야 할 것으로 보임
- 긴장완화의 핵심으로서 이른바 남북불가침은 이미 기본합의서를 통해 문서화 합의를 한 것으로 간주할 수 있고 다만 노무현 신정부 임기 내 2차 정상회담이 개최된다면 이른바 '한반도 평화선언' 방식을 통해 상호 불가침과 무력사용의 포기를 공식화할 필요가 있을 것임

(3) 적극적 평화의 노력: 평화협정 체결과 북미관계 개선

- 정전상태의 군사적 충돌 방지와 긴장완화가 정착될 경우 한반도 평화체제 구축은 다음 단계인 평화협정 체결과 북미관계 개선으로 나아가야 함
- 평화협정 체결 역시 아직 의견차이가 적지 않으므로 일단은 구성 뒤 중단되어 있는 4자 회담을 통해 남북미중이 의견접근을 이루는 것이 보다 현실적임
- 1996년 4월 한미의 4자 회담 제의 이후 우여곡절 끝에 북한이 수용함으로써 지금까지 6차례의 본회담을 개최했으나 당사자 문제와 의제문제 등을 놓고 의견차이가 좁혀지지 않음으로써 일시 중단된 상태임
- 긴장완화 분과와 평화정착 분과가 구성되어 있으나 주한미군 철수 문제와 평화협정 당사자 문제 등에서 첨예한 대립을 보이고 있음
- 정전협정의 평화협정으로의 전환은 한반도 평화정착에서 이른바 적극적 평화의 분기점이 되므로 반드시 거쳐야 할 단계이지만 의견차이를 줄여나가는 노력이 필요함
- 보다 중요한 것은 각론에 대한 의견차이이기도 하지만 실상은 북미간 대결관계 온존과 남북간 긴장완화 및 신뢰구축 조치 미흡이라는 상황적 조건이 평화협정 체결의 비우호적 배경임
- 따라서 북핵 등 북미간 우려사항이 일괄타결되고 그 합의의 상호이행이 진행되면서 동시에 남북간 관계 진전과 긴장완화조치 등이 실천에 옮겨진다면 궁극적으로 평화협정 문제도 오히려 '정치적으

4) 지금까지 북한의 입장은 '先 군비감축, 後 신뢰구축'이라는 동시적, 포괄적 접근이었다. 그리고 이는 '先 신뢰구축, 後 군비통제'라는 단계적, 점진적인 남한의 입장과 근본적인 차이점을 갖는 것이었다. 이른바 운용적 군비통제라는 군사적 신뢰구축 조치 이후에 군축을 실현하자는 남한의 입장과 달리 곧바로 남북이 일정 수의 군사력으로 감축해야 한다는 주장인 것이다. 또한 북한은 감축대상 순위에서도 남측의 무기감축보다는 병력감축 우선을 주장했고 감축방법에서도 상호동등수준 달성 후 동수균형감축이라는 남측과 달리 10만 동시보유 감축을 주장했다.

로' 타결될 수 있을 것임

- 원칙적으로 평화협정은 남북 당사자가 주도하고 중국과 미국이 공동보장하는 형식을 관철시켜야 할 것임
- 다만 4자 회담에서의 평화협정 체결 논의를 가능케 하기 위해 노무현 신정부는 의제에 따른 2개 분과 외에 대화주체에 따른 분과 즉 '남북 분과'와 '북미 분과' 등을 따로 구성하여 당사자 문제의 슬기로운 해법을 모색하는 것도 하나의 방법이 될 것임
- 평화협정 체결과 관련하여 주한미군의 문제도 논의되어야 하며 이는 현재 남북미 모두 조건이 마련된다면 철수가 아닌 지위변경의 방향에 동의하고 있는 형편이므로 합의의 가닥을 잡을 수 있을 것으로 보임

○ 적극적 평화 단계는 북미, 북일 관계의 정상화가 반드시 병행되거나 진제되어야 함

- 정전협정 하의 불안정한 평화 대신 안정적 평화상태로 진입하기 위해서는 한반도에 갈등의 소지가 완전히 해소되어야 하며 이 경우 법제도적으로 평화협정 문제 뿐 아니라 동아시아 불안정 요인의 핵심인 북미관계 정상화가 이루어져야 할 것임
- 북핵문제 해법을 통해 북미간 포괄협상과 일괄타결이 이루어지고 양측간 신뢰가 구축될 경우 북미관계 정상화가 가능할 수 있을 것임
- 이미 1994년 제네바 합의에도 양측 연락사무소 개설과 대사급 관계 진전이 포함되어 있었음은 북미간 현안 타결이 사실상 관계 정상화의 로드맵(roadmap)을 가능케 하는 것임을 의미함
- 북일관계 개선은 이미 북일정상회담을 통해 정상화의 전기를 마련한 상태이므로 핵문제 해결과 북미관계 진전이 있을 경우 자연스럽게 해결될 가능성이 있음

(4) 항구적 평화의 모색: 남북 경제공동체 형성과 동북아 다자안보체제

○ 적극적 평화 이후 보다 장기적으로는 한반도 평화체제 구축의 방향이 남북한간 경제공동체 형성 등 통일과정에 진입하고 동시에 동북아 유관국의 다자안보협력 체제가 확고하게 구성되는 것이어야 함

○ 남북간 경제공동체 형성은 지금 진행중인 경험을 보다 안정적으로 확대발전시키고 나아가 교류협력이 질적으로 정착되면서 가능할 수 있을 것임

- 지금 시기 경험은 김영삼 정부의 정경연계 정책에서 벗어나 '정경분리' 정책에 따라 정치군사적 상황변화에 상관없이 독자적이고 자율적으로 경험이 진행됨으로써 '제발로 걸어가는 경험'이 가능하게 되었음

- 최근에는 경협에서의 '수익성 미흡'이 문제로 제기되고 있으나 지금 단계에서 경협의 수익성 확보를 지나치게 강조할 경우 어렵사리 안정화 단계에 들어선 남북경협이 위축될 가능성이 있으므로 일정 기간은 초기 '펌프정책'(pumping policy)이 필요함
 - 경협에서 시장논리를 배척할 수도 없지만 그렇다고 단기적인 이윤의 관점에서만 남북경협이 자리매김되어서도 위험함
 - 북한도 하나의 엄연한 시장이라면 기업이 처녀 시장을 열기 위해 지불해야 하는 초기의 위험부담과 일정한 투자비용은 당연히 감수해야 함
 - 결국 전인미답의 새로운 시작을 개척하기 위한 기업의 자세는 초기의 단기적 비용부담을 향후의 안정적 수익실현을 위한 투자로 간주해야 하고 이는 한국기업의 중국진출에서 명확히 드러났으며 북한의 경우에도 예외는 아닐 것임
 - 오히려 물을 길어올리기 위해서는 먼저 물을 붓고 펌프질을 해야 하는 정책(pumping policy)이 올바른 것임
- 동북아의 다자안보협력 체제를 장기적으로 모색해야 함
- 한반도에서 냉전시기의 대결과 적대 관계가 실질적으로 해소된 상황에서 탈냉전 시대에 걸맞는 동북아 안보협력 체제를 구축해야 함
 - 동아시아의 특성상 다자안보의 실현가능성이 높지는 않지만 북미, 북일관계 정상화와 남북한 경제공동체 형성이 가시화된다면 반드시 불가능한 일도 아닐 것임
 - 한반도 긴장완화와 평화협정 체결과 관련해서는 이른바 4자회담이 유효하지만 동아시아의 항구적 평화를 정착시키는 데서는 거론중인 '6자회담' 등이 현실적으로 논의될 수 있을 것임
 - 냉전시대의 절대안보 대신 관련국의 협력을 전제로 한 이른바 '공동안보'(common security) '협력안보'보"(cooperative security)의 개념이 동아시아에 가능하도록 노력해야 할 것임
 - 상대방과 대결하여 얻는 것이 아닌 더불어 이룩하는 안보(with others, not against them)로의 발상 전환이야말로 중국적으로 동아시아와 한반도 평화정착에서 우리가 진지하게 고민해야 할 대목임

대북정책과 국제공조

조 민(통일연구원 선임연구위원)

I. 북한 핵문제와 한반도정세

- 국제정세와 남북관계는 남북 정상회담을 이루어냈던 시기와는 전혀 다른 상황에 봉착하였음.
- '9·11' 테러 이후 동북아 및 한반도 정세는 구조적으로 달라졌으며, 우리의 주도적 역할은 제한적일 수밖에 없는 조건에서 대북정책의 패러다임의 변화를 고려하지 않을 수 없는 상황을 맞이하였음.

<1993년/2003년>

- 핵문제 접근 방식
 - 1993년: 과거핵 불문, 핵동결(현재), 추가개발차단(미래) 대가 지불
 - 2003년: 완전폐기(검증가능 및 돌이킬 수 없는 상태로 폐기) 대가거부 (No Rewards!)
- 협상방식
 - 1993년: 미국과 북한(양자협상)
 - 003년: 다자간접근, 국제적 해결 시도
- 대량살상무기와 국제안보환경 변화
 - 1993년: 핵은 억지용(사용불가) WMD 보유국 25개국 미만
 - 2003년: 핵은 사용가능한 무기 WMD 보유국 세계1/4 수준

<전개상황>

- 02.10.04 북한 핵개발(농축우라늄 프로그램추진)'시인'(미국측 발표 10.15)
- 2.11.14 중유공급(50만톤: 북한 에너지 수급량의 1/4)중단 결정
- 02.12.12 핵동결 조치 해제
- 02.12.31 IAEA 사찰관 강제출국

03.01.10 NPT 탈퇴 선언

03.04.19 핵재처리 시인

03.04.24 핵보유 시인(북경)

03.05.13 '한반도비핵화공동선언'(92) 무효 선언

핵문제에 대한 미국과 한국

<미국측 입장>

- 북한의 핵물질 판매, -북한 붕괴시 핵무기 통제불능, -핵무기위 협으로 주한미군 철수시도, -북핵의 도미노효과, -북한 핵무장에 의한 NPT체제 타격(애시턴 카터 예방방위계획(PDP)공동국장, <미국 상원 북핵 청문회 요약>, 연합뉴스, 2003.2.6)

<한국측: 핵불감증>

- ① 친북좌익적 입장: NPT 체제 자체의 불공정성 비난. 주체국가 김정일 위 원장의 '미제'의 세계패권 전략에 도전하여 국가 '자주성' 차원에서 핵을 보유하려는 의지를 긍정적으로 평가하면서, 북한 핵문제를 비판하는 입장을 미국 편을 드는 사대적·반민족적 논리로 규정
- ② 보수우익적 입장: 북한 핵은 통일후 모두 우리 핵이 된다(소설: 「무궁화 꽃이 피었습니다」)
- ③ 친북좌익적 입장: "북한 핵은 서울을 겨냥한 것이 아니라, 동경과 미국을 겨냥한 핵으로 우리가 크게 호들갑 떨 필요가 없다"
-북한 핵은 본질상 북-미간 문제라고 주장하면서, 김정일 정권의 '민족공조' 논리에 내심 '공조'하는 한편 우리는 핵문제 보다는 남북관계 개선과 남북경협 사업에 힘을 쏟아야 함을 주장
- ④ 보수우익적 입장: "김정일이가 핵폭탄 한 두개 가지고 '까불면' 우리는 당장 미군 핵 반입을 요청하고 그 사이 우리도 수십개 핵폭탄을 만들면 된다"
-북한에 대한 소아병적 우월주의와 더불어 핵문제에 대한 무지와 몽매에 뿌리를 둔 저돌적 행태의 소산임

북한 핵과 '저강도' 전쟁

II. 한반도 평화와 국제협력

- '평화번영정책'의 기본방향 : 북핵 위기 총력 극복 및 한·미 신뢰회복
- 국제협력은 민족공조에 선행함
 - 남북관계개선(화해협력)을 추진하기 위해서는 한·미 신뢰회복이 전제되어야 함
 - 한·미·일 대북정책조정감독그룹(TCOG)을 통한 국제적 연대 구축
 - 중국의 한반도비핵화에 입장에 기반한 대북설득
 - 러시아의 북핵 반대입장 강조 유도

<한미동맹 : 미래지향적 발전모색>

- 탈냉전 이후 한반도 주변의 전략구도의 변화로 인해 동맹결성의 목적과 전략적 기본전제의 변화 초래
 - 한국에서의 민족적 정서의 고양에 따라 한미 동맹관계에 대한 정치사회적 불신과 불만 점증, 동맹관계 속에서 상호 실리적 경향 고조되고 있는 상황
- 따라서 한미 동맹은 지금까지의 '공동위협'에 기반한 정치·군사 중심의 동맹관계로부터 향후 '공동이익' 창출에 기초한 포괄적 동맹관계로 전환시켜나가야 함.
 - 북한의 안보위협이 상존,
 - 한미동맹과 주한미군은 한반도 안보의 근간으로 한국의 지속적 경제발전·경제안정의 필수불가결한 요소일 뿐만 아니라 (한국경제는 안보에 취약한 구조임)
 - 주한미군은 동북아 안정과 평화유지에 긴요하며 한반도 평화 체제 구축 과정에 기여
 - 현 단계 주한미군 문제는 한반도 안보상황 변화 및 평화체제 구축과 연계된 발전적 조정, -통일과정과 통일후 한반도의 평화와 안정을 위한 주한미군의 긍정적 역할 분담 모색
- 한미동맹은 한국의 민주화와 높아진 국제적 위상에 걸맞게 군사동맹을 넘어 비군사 부문에서의 협력(collaboration)을 포함하는 포괄적 안보협력 체제 지향
 - 한미동맹과 동북아 평화협력체(동북아경제·정치·안보공동체)의 양자의

이중적(two track) 발전과정에 맞춰 同盟관계로부터 점차적으로 多者관계로 중심축 이동

<自主와 국가이익>

- 자주는 외세에 대한 일방적 '배타적' 태도가 아니며, 또한 '동화적' 태도도 아닌 국가목표 달성의 추구하고 관련된 정치적 신중함(prudence)과 균형잡힌 선택임.
 - 자주의식은 배타적인 대외의식이 아니라, 오히려 국제사회의 협력과 협조를 얻어내면서 국가이익을 증대시킬 수 있는 의지와 실천능력임
- '민족이익'은 규범적 가치라면, '국가이익'은 현실적 가치임.
 - 향후 국가이익과 민족이익의 조화에 대한 요청이 증대될 것이나 국가이익의 희생을 통한 민족이익의 구현은 현실적인 선택일 수 없으며, 국가이익의 실현을 통한 민족이익에의 접근이 가능함.

III. 세계질서의 재편과 한국

△ '9·11'은 21세기 세계사를 읽는 키워드임

- 미국 네오콘(neo-conservative)의 신념체계
 - Jewish Con, -Christian Con, -Secular Con
- 신보수주의자들의 국가안보전략 변화: 테러단체, 테러지원국가, 대량살상 무기 보유국가의 위협으로부터 미국을 보호하기 위해 억지(deterrence)와 봉쇄(containment)전략에 기반한 국가안보 전략으로부터 사전 위협제거 전략인 선제공격(preemptive strike)교리를 확립하였음.
- 미국의 국력 : 국제정치적 전통적 세력균형(Balance of Power) 정책 거부
 - 경제력('92~'01년, 미국 33.9%, 독일 13.1%, 일본 10.1% 성장)
 - 군사력('03년 미국 국방비 3,800억\$, 미국제외 세계 모든 국가의 국방비 3,700)
 - 인구('92~'01년 미국 11.4%, 프랑스 2.6%, 영국 2.57%, 독일 2.0%, 일본 9.7% 증가; 평균연령 미국 35.5, EU 37.5; 2050년 평균연령 미국 36.2,

EU 52.7)

- 미국 중심의 세계질서 재편과정에서 유일초강대국인 미국의 세계관리정책과 조화될 수 있는 한국사회의 세계인식 및 한국정부의 대북·통일정책의 방향을 찾아야 함.

「민족공조」 주장에 대한 평가와 전망

김경웅(남북회담 대표)

1. 문제 제기

- 북측은 6.15 남북공동선언의 기본정신으로서 “우리 민족끼리”를 강조해 오고 있고, 남북관계와 통일문제를 풀어가는데 「민족공조」를 부각시켜 “외세공조는 반통일 반민족의 길”로 규정하고 있음.

* 김용순 당비서의 6.15 남북공동선언 3주년 계기 기고문('03. 6.13 노동신문)이 결정판

- 북측의 민족공조 주장은 특히 핵문제가 불거지면서 대미비난·남북 공동대항론으로 집약, 표출되고 있는 상황에서 그에 대한 비판적 조망이 필요한 시점임.

2. 주요 논조

(1) 민족공조는 6.15 남북공동선언의 기본정신

- 북측은 ‘우리 민족끼리의 민족공조’를 6.15 선언의 기본 핵·기본정신으로 설정, 민족공조와 국제공조를 대척점으로 삼고 있음.
 - “우리 민족끼리’ 여섯 글자에는 조국통일을 위한 당의 근본입장과 근본원칙, 근본방도가 함축되어 있고… 자주·평화통일·민족대단결의 조국통일 3대 원칙이 집약되어 있음.”('03. 6.13, 노동신문)
 - “외세공조는 민족의 화해와 단합, 자주통일을 방해하는 반통일·반민족의 길임.”('03. 6.13, 노동신문)

(2) 민족공조로 핵문제 해결

- 북측은 핵문제가 북-미간의 문제일 뿐 아니라 ‘남과 북의 조선민족 대 미국과의 문제’라고 규정, 남북한 대 미국의 대치구도로 유도하면서 핵전쟁을 막으려면 민족공조를 해야 한다고 주장하고 있음. ('02. 10.29, 노동신문)

- “조-미 불가침조약 체결 제안은 한반도 핵문제 해결의 최선의 방도임. 온 민족은 미국이 동 조약 체결 제안에 하루빨리 응해 나오도록 목소리를 합쳐야 함.”(’02. 11.28, 평방)

(3) 미국의 ‘전쟁위협’ ‘남북관계 방해’를 민족공조로 대처

- 북측은 미국의 핵선제공격이 임박했다고 주장하면서 북미간 전쟁이 터지면 한반도 전체가 전쟁터가 되기 때문에 온 민족이 공조하여 미국의 ‘침략정책’을 물리치자고 강조
 - ‘94년 핵위기 당시 ‘서울 불바다’ 발언의 연장선상에서 ‘한반도내 핵전쟁의 위험성과 참화’를 언급
 - * “조선반도에서 전쟁이 터지면 피해자는 우리 민족이며 제일 먼저 황폐화 될 땅도 우리 조국강토임”(’03. 1.14. 노동신문) ⇒ “남측에 재난이 있을것”(’03. 5.19 제5차 경추위 북측 기본발언)
- 북측은 “미국의 방해로 남북회담은 물론, 철도·도로 연결공사 및 개성공단 착공식 지연, 금강산 육로관광 차질 등 협력사업 들이 지연되었다”고 비난 하면서 민족공조에 의한 ‘전민족적인 반미성전’을 주장

3. 평가와 전망

- 북측은 ’02. 10월 핵개발 계획을 시인, 내외에 파문을 일으킨이래 「민족공조」를 부쩍 내세워왔음.
 - 민족공조 주장은 ‘여중생 사망’ 등의 사건 발생시 반미감정 상승을 유도하는 데 주력 활용되었고.
 - 각종 남북회담과 교류협력사업의 지체 현상 역시 미국 책임으로 돌려서 정작 북측은 비판여론에서 벗어나고자 하는 일거양득의 효과를 거두려는 기도임.
- 이처럼 북측이 「민족공조」를 강조하면서 대미 비난에 집중하는 배경에는
 - 핵문제 관련 책임을 미국에 돌리고, 한·미간 공조틀을 느슨하게 만들면서 미국의 대북압박정책에 대해서는 남북이 공동대응을 하자는 것임.
 - 이와함께 ‘여중생 사망사건’ 이후 확산된 남측의 반미감정을 지속적으로 자극하여 주한미군 재배치 계획을 철수 분위기로 몰아가보자는 의도도 있음.
- 북측이 남북관계 측면에서 6.15 남북공동선언의 기본정신으로 「민족공조」를

꼭고 있는 것은 동 선언을 함께 이행하자는 동참명분에 남측을 묶어 두면서, 남측의 국제공조 가담을 소극적 참여 내지 견제, 사전 차단하려는 시도라고 할 수 있음.

- 북측은 또한 남북정상회담 이후 전개되고 있는 남북관계의 진전 흐름(대북 지원 최우선 포함)을 계속 이어가겠다는 의지는 갖고 있는 것으로 평가됨.
- 북측은 앞으로도 사안별로 「민족공조」 주장을 되풀이하면서 대미비난과 한·미·일 정책공조 이완 등을 더욱 강화해나갈 것으로 보임.
- 그러나 북한 핵문제의 해결은 민족생존권 확보, 국제규약 준수, 한반도 비핵화선언 이행 등 민족내부 및 국제사회의 현안들과 직결되어 있으며
- 더욱이 북한 핵문제는 북측이 나서서 풀어야 할 과제인 이상(결자해지), 남북관계의 지속적인 개선을 목표로 공동노력하자는 민족공조 본래의 뜻과 배치되며, 따라서 그 대상이 될 수 없는 것임.
- 「민족공조」와 「국제공조」의 우선순위 논의는 비유컨대 대북정책을 둘러싼 「어머니론」·「아버지론」과 흡사한 측면이 있음.
- 양 공조론에 대해서는 남북한 관계와 북한 변화 추이, 국제정세 흐름은 물론, 평화통일의 미래상까지 내다보면서 균형감각을 가져야 한다고 생각함.
- 「민족공조」와 「국제공조」는 어느쪽에 비중을 더 둘 것인가 하는 선택적 시각에서 탈피, 한반도 상황을 안정적으로 관리한다는 보다 큰 틀의 목표를 지향한 정책운용이 바람직하다고 봄.
- 민족공조 치중은 화해·협력을 계승 발전한다는 취지와 상충하는 것은 아니나 한·미간 갈등으로 경제와 안보 불안 등 야기
- 국제공조 치중 역시 남북관계·통일문제의 민족내부·국제적 동시문제라는 기본틀에서 벗어나며, 결과적으로 국제화라는 껍데기만 남는 형국 우려
- * 세부정책 포지션 구상 예시
- 인도적 대북지원은 조건없이 국제사회와 함께 지속 추진 (정부 차원의 대규모 지원은 여론 확인 절차·국회보고 등)
- 민간경제협력사업은 시장원리에 따르되, 북측이 돌출 행동·군사적 긴장 조성시 정부가 방치하지 않고 속도 조절을 권장
- 남북교류협력 증진에 비례한 군사적 긴장완화 노력을 북측에 지속 촉구
- 핵문제를 포함, 각종 국제협약의 준수·이행
- 한·미 동맹은 자유민주주의·시장경제 질서를 유지하기 위한 '양보할 수

없는' 현실적 안보 유지 메카니즘

- * 앞으로는 「민족공조」 표현을 사용해서 「국제공조」와 대비시키지 말고, 남북 화해·협력·단합의 지속, 평화번영을 향한 공동 노력 등으로 북측을 이끌어 가는 것이 바람직

최근 북한 동향과 변화전망

(고성호, 통일교육원 교수)

I. 위기의 실상

1. 경제문제: 식량난, 에너지난, 외화난

- 지난해 북한은 4년 연속 플러스 성장에 성공했으나, 성장세는 1.2%로 둔화된 것으로 추정
 - 1인당 국민총소득은 약 770달러
 - 2003년 SARS 여파로 경제손실 발생 보도 (“97-98 국제금융 위기에 맞먹을 것”)
- 식량난: 작년도 식량생산량은 413만톤으로, 2001년의 395만톤에 비해 약 5% 증산되었으나, 여전히 수요량에는 미달
 - 수요량 500~600만톤과는 약 90~110만톤 차이
 - 토지정리사업; 지난 5년간 토지정리사업으로 6,123정보의 새농지를 확보했다고 발표
 - 군부대가 부업을 통해 식생활 자급자족 독려
- 에너지난: 공장가동률이 20-30%로 매우 저조한 실정임. 전력생산량은 약 190만kWh(2002년, 우리의 약 1/16.1)로서 필요량의 약 1/5 수준임.
 - 동평양화력, 평양화력, 순천 화력 등 화력발전소 전력생산 촉구
 - 중소형 발전소 등 수력발전소 건설에 총력을 쏟고 있지만, 갈수기에 가동을 하지 못하는 등 근원적 해결책은 되지 못하고 있음.
 - 2003년부터 「연료·동력문제 해결을 위한 3개년 계획」 수립·추진
- 외화난: 북한의 무역액은 2002년 약 22억6천만 달러
 - 외채가 약 120억 달러로 지급불능 상태
 - 불법거래 수입: 무기 약 5억\$, 위폐 약 1억\$, 마약 1.5~5억\$, 기타 자동

차 밀거래 등

- * 남북간 직교역은 \$6억4천만(남한 무역의존도 28.3%), 중국에 이어 2대 무역상대로 등장
- 유희화폐자금 동원에 주력: 복권성격이 가미된 인민생활공채 발행(3월), 평양에 외화환전소(1\$: 1,000원) 등장
- * 북한은 해방 직후 및 6·25 전쟁 당시 공채를 발행한 적이 있으며, 이번이 3번째 발행

2. 사회문제

- o 사회일탈현상과 자본주의적 가치관의 확산 등 사회적 문제가 심화
 - 사실상 이동의 자유 발생, 탈북자 문제가 대두(탈북자의 수는 감소 추정)
 - 권력형 비리의 심화: 뇌물, 배급물자 전용, 고리대금융 등
 - 생계형 비리도 상존: 장사, 절도, 매춘 등
 - '장마당' 사실상 묵인 (생필품의 90%까지 장마당에서 구입)
- * 6.10 농민시장이 '종합시장'으로 개칭되고 전지역으로 확대되었으며, 농산물과 함께 공업제품의 거래도 허용되고 있음을 소개하면서, '경제개혁'이라는 용어도 사용

3. 정치문제: 지도자정당성의 문제와 체제정당성의 문제

- o 지도자정당성: 이념적으로 인덕정치 재강조
 - 음력설를 맞아 예년과 달리 민속놀이와 음식 제공 등 다양한 행사를 준비하고, 김정일의 배려와 '인덕정치' 선전(음력설 연휴 2.1-3)
 - 정월 대보름(2.15) 휴일을 맞아 주민들이 민속놀이와 전통음식을 즐기고 있다고 소개하면서, 조선민족제일주의 정신을 강조
- o 체제정당성: 강성대국
 - 북한주민들에게 체제에 대한 확신을 심어주기 위한 노력의 일환으로 조선민족조선민족제일주의와 강성대국론 지속적 주입
 - 위기의식 고취를 통한 체제 안정 확보 노력
- * 1월10일 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 이후 군중 동원, 대미항전 의지 고

취(1월11일 평양시 군중대회에 100만명 동원)

o 자원동원: 선군정치

- 공동사설: “위대한 선군기치에 따라 공화국의 존엄과 위력을 높이 떨치자”

- 김정일 위원장 공개활동 군에 집중: 2003년 첫 공개활동으로 1.4 군 공훈합창단의 경축공연 관람 등

* 03.7 현재 김정일 위원장의 군관련 활동은 42회로, 총 공개활동 회수 59회의 71%를 차지 (전년 동기 군 관련활동 35%와 대비)

- 공동사설에서 제시된 국방공업 발전 독려

* 2월15일 김정일 생일 관련 중앙보고대회에서 “지금 끊어졌던 민족의 혈맥과 지맥을 잇는 조치가 취해지고 있으며, 남조선에서 반미자주 통일 기운이 고조되고 있다”고 하면서 이를 선군정치의 승리라고 주장

— <전민군사복무제> —

o 배경 : 형식적이거나 지원병제를 채택해오다 작년 3월 김정일이 “군복무 미실시자 무조건적 군사 복무할 데 대하여”라는 지시 채택 후 지난 3월 발표

o 내용:

- 대학생은 2학년 재학시 6개월간 군사훈련후 예비역 소위 임관→ 대학에 가는 경우에도 재학중 또는 졸업후 군 복무 의무화
- 감정제대(질병), 처벌제대 등 만기전 제대자들도 병을 고치거나 결함을 고친 후 부대로 돌아가 만기를 채워야 함

o 참고: 93년부터 10년 근무연한제를 실시하였으나, 1996년부터 최고 사령관 명령으로, 남 30세(12-13년), 여 26세(10년)까지 연장근무, 2000년부터 다시 남 10년, 여 7년으로 단축→ 전민군사복무제는 군 병력규모를 유지하는 한편, 위기감을 심어줌으로써, 체제안정에 도움을 주려는 의도

- 2003년 3월 만수대의사당에서 최고인민회의 제10기 6차회의를 개최하여 예산결산안을 처리하고, 최고인민회의 상임위가 채택한 각종 법안(군사복무법, 기구법, 도시계획법, 하천법, 회계법 등) 승인

—<2002-03결산/예산>—

- 2002 결산 내용
 - 수입은 계획의 100.5% 달성, 지출은 계획의 99.8% 지출 (결산수지: 0.7% 흑자)
 - 군사비 14.9%
- 2003 예산 내용
 - 수입은 전년 대비 13.6% 증액, 지출은 전년대비 14.4% 증액
 - 군사비 15.4%
- 참고: 구체적인 재정규모를 밝히지않은 채, 일부 비목의 구성비만을 공개

II. 대남동향: '민족공조'

남북관계는 표면적으로 우호적 관계를 유지하고 있지만 핵문제로 인한 긴장 요인이 잠복되어 있는 상황임. 북한은 국제적 고립 상태를 벗어나기 위해 '민족공조'라는 명분하에 남한 정부에게는 우호적 자세를 보여주고 있으며, 일반 국민들에게는 반미 정서 확산 전략을 구사.

민족공조

- 외세와의 <공조>가 아니라 민족공조로 경제협력사업을 추진
"우리의 전쟁 억제력은 온 민족을 위한 것이다"(6/2 노동신문)
- 대정부 전략: 유보전략에서 적극적락으로
 - 제9차남북장관급 회담에서 현재 진행 중인 교류협력 사업의 지속적 추진 기대
 - 노동신문등 각종 보도매체가 노무현 대통령의 취임에 대해 논평없이 사실보도
 - * 조선신보는 북한의 이번 취임식 보도는 중요한 의미를 지닌다면서, 북측 주민들은 민족공조에 대한 기대와 한미관계에서의 독자적 행보를

희망하고 있다고 보도

- 한미정상회담에서 언급된 '추가적인 조치'와 노무현 대통령의 '남북경협 현실 연계' 발언 등을 비판하면서 '굴욕행각'이라고 비난
- 제6차 이산가족 상봉행사(2.20-25, 금강산)가 동해 임시도로를 이용·진행, 서해임시도로를 통해 개성공단 사전 답사 (2.21)
- 조선적십자회는 전화통지문(4.17)을 통해, '우리 민족은 동포애와 상부상조의 원칙에서 서로 협력해왔다'고 지적하면서, 우리측에 쌀과 비료를 요청
- 제10차 남북장관급회담(4월, 평양) 개최, 핵문제 등 남북 현안을 협의하고 6개항의 공동보도문 발표
 - * 우리 대표와 핵문제 논의 거부 자세에서 탈피
- 개성공단 착공식(6.30), 제7차 이산가족 상봉(6/7월)

○ 대민간 전략: 친북반미 정서 확산을 통한 한미이간 전략

- 1월 「조평통」 서기국 보도를 통해, 주한미군의 만행이 지속되고 있다면서, 여중생 치사사건 관련 광화문 촛불시위 등을 연이어 보도
- 1월 북한군의 DMZ 남북관리구역 기관총 반입과 관련한 유엔사 논평에 대해 미국이 남북관계를 방해하고 있다고 비난
- 2월 조평통 대변인은 담화를 통해 미국의 주한미군 근무연장과 항공모함 증파설 등에 대해, 이는 전쟁을 의미한다고 주장하면서 온 민족이 저지투쟁에 나설 것을 촉구
- 3월1일 남북공동의 민족대회(서울)에 대거 참석, 민족공조로 반미·반전투쟁을 벌일 것을 집중 선동
- 3.13 남북노동자대표자 회의에서 6·15공동선언지지, 반외세·반제 투쟁 및 자유로운 통일활동 보장 등의 통일선언문 채택
- 범민련 북측본부는 제11차총회(3.20)에서 6.15-8.15 기간을 「민족공조로 자주권과 평화를 지키기 위한 운동기간」으로 설정
- 미군 장갑차 여중생 치사사건 1주년(6.13) 관련, 「직충」 등에서 「성토문」 발표(5.29) 및 6·25 전쟁 양민학살 사건 부각

○ 긴장조성

- MIG기의 북방한계선 침범(2.20), 지대함 단거리 미사일 발사 (2.24, 3.10)
- 국회의 '북핵관련 대정부 정책권고사항'의 대북제재 언급에 대해 '대북제재는 선진포고'라고 위협(4.6. 「조평통」 서기국 보도)
- 「직충」 대변인 담화(5월)를 통해, 전교조의 '반전평화교육'은 '시대적 요구를 반영하는 애국적 소행'이라고 주장하면서, 우리 당국이 '반전평화교

육을 반미교육으로 규정, 탄압하고 있다'고 비난

- 노동신문 논평(5.21)을 통해 '한미공동성명'은 '매국선언'이라고 비난, 경추위 제5차회의(5월)에서 '남측이 핵문제요 추가적인 조치요 하면서 대결방향으로 나간다면 남북관계는 영(零)으로 될 것이며, 남쪽에서 헤아릴 수 없는 재난을 당하게 될것'이라고 비난, 위협
- 북한 어선 NLL 침범(5월/6월, 10여 차례)

□ '민족공조'는 당장의 적화통일보다는 남한내 친북세력을 고무하고 미국과의 핵협상에서 우위를 점하기 위한 노력의 일환으로 보임.

III. 대외 동향 및 핵문제

□ 대외동향: 핵문제 해결을 위한 노력 + a

- 1.20 로슈코프 러시아대통령 특사 면담, 핵문제 관련 러시아측의 중재안에 대해 논의
- 2월 임업성 대표단이 러시아 극동지역 방문, 북·러간 목재 가 공공장 건설 문제 등 임업부문 협력사업 논의
- 2월 백남순 외무상, 제13차 비동맹 외무장관회의 참석
- 2월 비동맹정상회담에서 김영남은 인도네시아 등 회의 참석 국가의 수반들과 회담을 통해 북한의 NPT 탈퇴 입장 설명
- 4월 조명록 국방위원회 제1부위원장, 북한 관련 3자회담을 앞두고 중국을 방문, 후진타오 중국주석 등 고위인사들을 면담, 북·중 친선관계 강화 다짐
- 4월 유엔 인권위원회 2p59차 회의 연설을 통해, 일제 종군위안부 문제를 제기하고, 평양선언에서 표명한 대로 사죄할 것과 공약들을 실천하라고 요구
 - * 이번 인권위에서는 사상 최초로 대북인권 상황의 개선을 촉구한 EU의 결의안 채택
- 4월 외무성 대표단 영국 방문, 주영 북한대사관 개관식(4.30)에 참석하고, 영국의무장과의 면담 등을 통해 핵문제 등 현안 관련 북한 입장 전달
- 5월 스위스 외무장관 일행이 방북, 상호경협관계 및 한반도 문제에 대한 국제적 역할을 강조, 북한 주재 아베베(ABB) 그룹은 초고압 송전망 사업 양해각서 조인
- 5월 호주정부와 「배추과 작물의 종합적 해충관리의 개발과 개선」에 관한 양해각서 조인

- 미국 의회대표단(웰든 하원의원 등 6명) 방북(5.30-6.1), 외무성 대변인은 “대화를 통한 핵문제 해결에 의견이 일치되었다”고 발표
- 6월 러시아 정교회 「정백사원」 착공식이 평양에서 거행

□ 북한의 핵문제: 대결에서 회담으로

- 2002년 10월 Kelly 미 국무부 차관보 방북시 핵프로그램 가동중 시인
- 회담양식에 대한 입장 차이 노정
 - 북한의 입장: 미국의 적대정책 포기, 불가침조약 체결, 양자회담을 통한 해결
 - 미국의 입장: ‘신뢰할 수 없는 국가’, 선택포기, 다자간 대화를 통한 해결
- 1월10일 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴로 국제원자력기구(IAEA) 협정의 의무 탈피
- 1월15일 외무성 대변인: 최근 미국이 대화용의를 표명하고 핵 포기시 에너지 및 식량지원을 논의할 수 있다는 언급에 대해 “국제여론을 오도하기 위한 기만극”이라고 일축
 - * 4월3일 김정일 위원장, 지난 2.12 이후50일만에 공개활동 재개(한미합동 군사연습이 종료된 시점에서 재등장)
- 1월25일 외무성 대변인, 북핵문제 해결을 위한 다자협상은 미국의 국제적인 대북압박 시도라고 주장하면서 절대로 참가하지 않겠다는 입장 강조
- 4월12일, 외무성 대변인, 다자회담 수용 가능성 시사
- 4월 3자회담 개최(중국 베이징): 비공식적으로 핵보유 시인
 - 부시대통령은 ‘공갈게임’으로 회귀했다며 비난
- 핵문제를 미국의 책임으로 전가: (5월13일 중방·평방) NPT가입(85.12)과 한반도 비핵화 공동선언(92.1) 발표경위를 소상히 열거하면서, 비핵화에 노력하고 있다는 입장을 밝히는 반면 미국이 비핵화를 파기 시켰다고 책임 전가
 - * “미국의 악랄한 대북적대시 정책과 핵압살 책동에 의하여 한반도비핵화 공동선언은 백지화되었으며, 미국이 대북적대시정책을 포기할 정치적 의지를 보이지 않고 있는 조건에서 자체의 물리적 억제력을 갖추는 문제가 절실한 요구로 제기”
- PSI 등 국제 공조에 민감하게 반응: “일단 자주권이 침해당했다고 판단되는 경우에는 즉각 물리적 보복조치로 대응”(6/8 외무성 대변인)
- “선조미회담후 다자회담” 다시주장(6.2 노동신문)
- 6자회담 수용: 다자회담의 틀 안에서 양자회담 추구(7.31)

IV. 북한의 변화

1. 난국의 원인

○ 사회주의 경제권의 해체와 국제적 고립

- 1990년경 소련 붕괴, 동유럽 사회주의 국가 체제 전환, 중국의 경화 경제 요구 등
- 상품 시장 상실 (자본주의 시장에서의 경쟁력 결여), 에너지, 공장 가동 중단

▷ 서구 시장경제권과의 관계 개선 필요

○ 사회주의 체제의 근본적 결함

- 노동동기 결여로 인한 생산 차질
- 식량 등 생필품의 배급 중단으로 경제운영 차질

▷ 인센티브 제공을 통한 노동의욕 고취 필요

2. 북한의 개방 노력: 국제적 고립 탈피를 위한 노력

○ 개방을 위한 노력

- 1984년의 합영법을 제정하여 외국인에게 투자문화를 개방한 바 있음.
- 1990년대 사회주의권 국가와의 교역이 사실상 중단됨에 따라, 서구 투자자 유치와 관련된 일련의 제도적 장치 마련.

* 나진·선봉 경제특구 지정(1991), 외국인기업법(92.10), 외국인투자은행법(93.10), 자유경제무역지대법(93.1), 외환관리법(93.1)(94.6), 토지임대법(93.10)(94.9), 외국투자기업노동규정(93.12), 대외경제계약법(95.2), 합영법 시행규정(95.7)을 연달아 제정하였으며, 1997년에는 무역절(1.18)을 제정하고 '무역법'(98.3)을 제정하는 등 외국기업에 경제개방을 시도하였음.

- 2002년에는 신의주경제특구 개방

* 양빈 초대 행정장관이 중국에 의해 '억류'된 이후 운영이 사실상 중단

- 2003년 개성공업지구, 금강산관광지구에 대한 개발규정 및 기업창설운영 규정 발표(6.28)
- 개성공단 착공식 거행(6.30)

○ 개혁을 위한 노력: 생산성 향상을 위한 노력

- 북한은 경제난이 심화되면서 생산성 향상을 위한 개혁에 착수
- 1998년 헌법개정을 통해 자본주의적 요소 도입 근거 마련(수익성, 원가 개념, 소유권 개념 등)
- 2002년 7월 1일 「새로운 경제관리 개선조치」 시행
 - * 물가 및 임금 현실화, 인센티브제 도입, 지배인 책임관리제도, 터발 경작면적 확대
- 2003년 '종합시장' 허용

V. 북한의 변화전망: 개혁·개방 그리고 대남정책

o 북한의 변화조건

- 체제에 대한 자신감: 개혁개방을 통해 경제가 회복된다 해도 체제붕괴 가능성은 상존
- 외부여건: 핵문제의 평화적 해결을 통한 체제안정 확보 및 경제지원 획득

o 결론: 선택의 폭이 제한적

- 근본적인 변화는 당분간 기대난: 대남전략 포기, 전면적 시장 경제 도입, 이념적 개방 등
- 체제유지를 위한 미시적 변화 지속: 제한된 범위에서의 개혁/개방 즉, 일부 시장경제 요소 도입, 남한과의 관계 개선, 국제사회 진출 등
- '모기장식' 변화: 새로운 경제조치와 개방 노력이 점진적·단계적으로 진행

第1次 6者會談 結果 評價 및 展望

박찬봉(통일부 정책심의관·6자회담한국측대표)

1. 會談 概要

- 일시 및 장소 : 2003.8.27(수)-29(금), 베이징(釣魚臺)
- 주요 일정
 - 8.26(화) : 양자 및 3자 사전 협의, 왕이 부부장 주최 리셉션
 - 8.27(수)-28(목) : 전체회의 및 양자3자협의, 리자오싱 외교부장 주최 만찬
 - 8.29(금) : 폐회식, 탕자쉬안 국무위원 예방
- ※ 남북 양자회담 1회, 기타 수석대표 접촉 수회 진행
- 회의 진행 경과
 - 첫째날 전체회의를 통해 각국의 기초연설 청취, 오후 각국 양자접촉 진행 (이 과정에서 미·북도 양자접촉)
 - 둘째날 전체회의시 전일 기초발언에 대한 추가적 토의가 이어졌으며, 이 과정에서 북측은 미·북 양자접촉 결과를 공개하며 미국을 비난하였으나, 미측이 이에 차분하게 대응, 회담 지속
 - 셋째날 폐막식에서 주최국인 중국은 6자회담 지속 및 조속한 시일내 외교채널을 통한 2차회담 시기/장소 결정 등이 담긴 회의 결과 요약 발표
- ※ 중국측 회의결과 요약(각국 동의사항)
 - ① 대화를 통한 핵문제의 평화적 해결
 - ② 한반도 비핵화 유지 및 북한의 안보관심사 해결
 - ③ 단계적, 동시행동, 병행실시 방식 추진
 - ④ 회담 진행중 사태 악화·고조 행동 자제
 - ⑤ 대화유지, 신뢰증진, 이견축소, 공동인식 확대
 - ⑥ 6자회담 과정 지속, 외교채널을 통해 차기회담의 시간 및 장소 조속 확정

2. 主要 事案別 各國 立場

가. 核問題 解決 原則

- 회담 참가국간 한반도 비핵화에 대한 공감대 형성
 - 북한도 한반도 비핵화가 최종 목표이고, 핵무기를 가지는 것이 목표가 아니라는 입장 천명
 - ※ 북한은 미국의 대북 적대 정책 변경시 핵계획 포기 가능 입장 표명

나. 核問題 解決 方案 提示

- 우리는 북핵 문제 해결 방안으로 3단계 상호 병행조치 제안
 - 1단계 : 문제 해결 의지 표명
 - 2단계 : 핵폐기 이행과 이에 상응하는 관련국 조치
 - 3단계 : 참여국간 포괄적 관계 개선
 - ※ 중국은 우리의 단계적 해결방안에 주목할 필요성을 제기하였으며, 미국은 우리 구상이 한반도 비핵화에 유익한 요소를 담고 있다고 언급
- 미국은 구체적인 이행 방안은 아니나 북핵 문제 해결을 위한 주요 요소를 설명
 - 북한의 핵폐기 이행시 이에 상응하는 조치를 취하고, 미·북 관계 정상화를 목표로 하여 미사일, 재래식 군사력 등 여타 북한관련 주요사안 해결을 추진한다는 개략적 방안 제시
- 북측은 지난 4월 북경 3자회담시 제기한 4단계 방안을 다시 제안
 - 문제 해결 방식으로 '동시 이행' 원칙 강조
 - ※ 북측 제안 내용
 - ① 미국이 중유공급을 재개하고 인도적 식량 지원을 대폭 확대하는 것과 동시에 북한은 핵포기 의사 선포
 - ② 미국이 불가침 조약을 체결하고 전력손실을 보상하는 시점에서 북한은 핵시설과 핵물질 동결 및 사찰 허용
 - ③ 북·미, 북·일 외교관계가 수립되는 동시에 북한은 미사일 문제 해결
 - ④ 경수로가 완공되는 시점에서 북한은 핵시설 해체

다. 核廢棄 問題

- 한·미·일은 북한이 완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 방법으로 핵을 폐기할 것을 촉구

- 북한은 先 핵폐기 및 조기사찰 수용 불가 입장 견지(미·북간 ‘동시이행’ 원칙 주장)
- 중·러는 한반도 비핵화 필요성을 강조하면서 북한 핵폐기와 북한의 안보 우려 동시 해소 필요성 지적

라. 對北 安全保障 提供 問題

- 미국은 대북 불공격 의사를 재확인하면서 불가침 조약 체결은 불가하다는 입장 천명
 - 미국은 (북한 등) 모든 나라와의 우호적, 호혜적 관계 수립 희망 의사를 표명하며, 안보우려 문제는 추후 회담시 구체 논의 입장 피력
- 북한은 미국만이 유일한 위협이므로, 다자적 안전보장은 필요하지 않다면서 미·북 불가침 조약 체결을 주장
- 중·러는 북한의 안보우려에 대한 이해 및 해소 필요성 강조

마. 對北 經濟 및 에너지 支援 問題

- 한·미·일은 북측의 핵폐기 이행시 대북 에너지 제공 방안 검토 입장 표명
- 우리는 북핵 문제 해결시 과감한 대북 경제발전 지원 의지 표명 및 동북아 평화·번영 공동체 실현 비전 제시
- 중·러는 문제 해결의 요소로서 대북 경제 협력 추진 필요성 지적

3. 第1次 6者會談 結果 評價

- 북핵 문제 해결을 위한 대화 과정 시작
 - 각국 입장에 대한 의견교환을 통해 서로의 입장에 대한 이해 심화 계기 마련
 - 다만, 금번 회담 과정에서 표출된 미·북간의 첨예한 입장 대립 조정을 위해서는 상당한 시간과 노력 필요 예상
- 평화적 해결, 한반도 비핵화, 북한 안보우려 해소, 포괄적·단계적 해결, 6자회담 지속 등 원칙에 대한 대체적 공감대 형성

- 상호 신뢰 조성과 대화를 통한 문제 해결 가능성 확인
- 대화의 모멘텀 유지를 통한 상황 관리 여건 조성
 - 차기회담 개최원칙 양해에 따라 최소한의 대화 기조 유지 기대
- 각측의 신뢰를 바탕으로 대화 촉진자(facilitator)로서의 우리의 위상 확보
 - 한·미·일 3자협의 및 남·북간 접촉, 중·러와의 양자협의를 통해 원활한 회담 진행 분위기 조성

4. 向後 展望

- 일단 북한 핵문제 해결을 위한 국제적 다자 협상의 틀이 마련되고 주요 국가가 모두 참가한 이상 어느 나라도 쉽게 그러한 대화의 장을 벗어나기는 어려울 것이라는 점에서 6자회담은 지속될 가능성이 높다고 봄.
- 그러나 1차 회담에서 나타난 각국의 입장 차이가 크다는 점을 감안할 때 조기에 결실을 기대하기는 어려울 것으로 예상됨.
 - 북한이 미국과의 입장 차이가 크다는 점을 이유로 회담무용론을 전개하면서 분위기 경색 가능성 불배제
 - 또한, 북측의 핵역지력 추구 발언 등으로 미·일 등에서 회담진행에 대한 부정적 인식 초래 가능성
- 따라서 우리로서는 인내심을 갖고 북핵문제 해결을 위한 국제공조와 남북대화를 통한 북한 설득 노력을 지속적으로 병행해 나가야 할 것임.

11기 1차 최고인민회의 개최 동향분석

박형중(통일연구원 북한연구실장)

- 북한은 1998.7.26에 제10기 최고인민회의 선거를 실시한 이후, 헌법 규정대로 5년만인 2003.8.3 제11기 선거를 개최하였으며, 이어 9.3 1차 회의를 거행함.
- 사회주의 국가에서 선거는 정치지도부와 일반 주민 간에 광범한 통일성을 과시하고 축하하는 기능을 가짐.
 - 현 권력 체계의 강력함과 공고함을 대내외에 과시함으로써, 현 공산당 권력에 대한 어떠한 대안도 존재하지 않음을 눈으로 보여주는 기능을 수행함.
 - 이번 11기 선거 및 1차 회의의 가장 중요한 의제는 김정일을 국방위원장으로 재추대하는 행사였으며, 이에 기초하여 여러 행사들이 기획되고 거행됨.
- 6.3 선거 공고 이후 8.3 선거 날까지 취해진 여러 조치와 군중 행사는 과거와 별 다른 없는 정형에 따라 진행됨.
 - 행사와 조치의 주목적은 100퍼센트 선거 참여를 독려하는 한편, 선거를 통해 주민을 결집시킴으로써 체제를 강화하는 계기를 마련하는 것임.
 - 특히 정권수립 55주년을 앞두고 인민정권을 강화하며, 김정일에 대한 충성심을 높이고, 경제건설에 매진함으로써 강성대국 건설의 전환점을 마련한다는 등의 방향에서 주 선전 방향을 설정함.
- 사회주의 국가에서 최고인민회의 대의원 선거 결과는 미리 예정되어 있기 때문에 큰 의미를 부여할 수는 없음.
 - 다만, 선거 결과로 선출된 대의원의 구성 등을 보면, 정권 측에서 어떤 의도를 가지고 선거를 기획했는가 나타난다는 점에는 유의하여야 함.
- 9.3 1차 회의에서 발표된데 따르면, 대의원의 사회적 구성은 10기와 비교할 때 11기의 경우, 직업별, 연령별, 성별 구성에서는 거의 차이가 없지만, 고학력 및 전문가 우대경향이 나타나는 것으로 보아, 정권 엘리트 구성에서 테크노크라트적 경향이 증가한 것으로 파악할 수 있음.

- 9.3 최고인민회의 제11기 제1차 회의는 다음과 같이 진행됨.
 - 양형섭의 개회사,
 - 의장과 부의장 선거,
 - 제11기 대의원 자격심사위원회 선거 등을 거쳐,
 - 세 가지 의안 채택 및 결정
 - 대의원 자격심사 보고 및 승인
 - 신임 내각 총리 (박봉주) 선서
 - 폐회사

- 세 가지 주요의제는 다음과 같음.
 - 김정일을 국방위원장에 추대
 - 국가지도기관 선거
 - 핵문제에 관련한 외무성의 조치를 승인하는 결의안 채택

- 최고인민회의 제11기 제1차 회의에서 종결 직후, 김정일이 국방위원장으로 추대된 것을 경축하는 대회들이 열림.

- 전반적으로 볼 때, 이번 선거와 회의는 김정일의 국방위원장 재추대를 경축하며, 9.9 공화국 창건 55돌을 기념하는 축제 분위기 조성에 초점을 맞추면서, 북한 내부에서 김정일 개인에 대한 충성 결의 및 그의 정책 방향의 정당성을 반복하여 확인하고 다지는 기능을 수행함.
- 이번 선거를 통해 북한은 지도부의 연속성, 내부 정치의 안정성을 대내외에 과시하는 효과를 거두었음.
 - 북한 헌법 규정대로 5년 주기의 대의원 선거를 개최하고, 최고인민회의에서 의례적 안전을 처리함으로써, 국가기관 기능과 내부 정치의 안정성을 대내외에 과시함.

- 1차 회의가 핵문제에 대한 결정을 채택했지만, 새로운 입장을 발표한 것은 아니며 다만 외무성의 입장을 확인하고 뒷받침하는 기능을 함.

- 신임 총리에 박봉주가 임명된 것은 북한이 '경제관리 개선조치'라고 부르고 있는 경제 개혁을 지속적으로 추진해 나갈 것을 시사한 것으로 보임.
 - 경공업과 관련이 깊은 화학공업상 출신의 박봉주는 내각 총리로서 민생 경제를 총괄할 것으로 보이며, 군수공업 중심지인 자강도당 비서이자 국방위원회 1부위원장으로 새로이 승격된 연형묵은 '국방공업 우선론'을 총괄 지휘할 것으로 보임.

<한국의 정책 방향>

- 핵문제와 경제난에도 불구하고 북한 지도부와 정책 방향에 큰 변화가 나타나지 않고 있음을 바탕으로 대북정책을 추진함.
- 최고인민회의 대의원 구성, 내각에 남한 경제 사정에 밝은 경제 전문가의 중용을 볼 때,
 - 앞으로 북한의 내부 경제 정책이 보다 합리성을 띠는 방향에서 전개될 것으로 예상하면서, 대북정책을 추진함.
 - 상황이 악화되지 않는 한 기존에 남북간에 합의하였던 경협 관련 사항들을 지속적으로 추진하며, 이러한 협력 사업이 북한 내부의 변화 및 온건파의 입지 강화에 대한 의의를 미국과 일본 등에 설득하는 노력을 강화함.

