

# 화해협력 이론과 사례 그리고 한반도

서보혁 · 홍석훈 · 나용우 · 김주리 · 이찬수 · 최규빈  
주드 알 페르난도 · 기타지마 기신



# 화해협력 이론과 사례 그리고 한반도

## 연구책임자

서보혁 (통일연구원 연구위원)

## 공동연구자

홍석훈 (통일연구원 연구위원)

나용우 (통일연구원 부연구위원)

김주리 (통일연구원 부연구위원)

이찬수 (서울대학교 통일평화연구원 HK연구교수)

최규빈 (서울대학교 통일평화연구원 책임연구원)

주드 랄 페르난도 (Trinity Centre for Post-Conflict Justice,  
Trinity College Dublin Director)

기타지마 기신 (일본 윗카이치대학교 명예교수)

## 연구 지원

안정은 (통일연구원 연구위원)

## 화해협력 이론과 사례 그리고 한반도

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(1/5년차)

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상-인도협력

KINU 연구총서 19-05

---

발행일	2019년 12월 30일
저자	서보혁, 홍석훈, 나용우, 김주리, 이찬수, 최규빈, 주드 탈 페르난도, 기타지마 기신
발행인	임강택
발행처	통일연구원
편집인	인도협력연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
인쇄처	(주)계문사(02-725-5216)
I S B N	978-89-8479-975-2 93340
가격	12,000원

---

© 통일연구원, 2019

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 화해협력 이론과 사례 그리고 한반도

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

# 차례

요약 .....	9
<b>I. 서론   서보혁 .....</b>	<b>17</b>
1. 연구 목적 .....	19
2. 연구 범위와 구성 .....	23
<b>II. 화해이론의 탐색과 한반도에의 초대 .....</b>	<b>27</b>
1. 화해 이론: 개념과 실천   서보혁 .....	29
2. 한반도 화해의 길   이찬수 .....	54
<b>III. 분쟁 후 화해협력 사례 .....</b>	<b>79</b>
1. 평화협정과 화해협력에 관한 사례연구: 북아일랜드, 이스라엘-팔레스타인 사례를 중심으로   홍석훈 .....	81
2. 스리랑카의 평화·화해 과정에 대한 비판적 논의: 한반도와의 비교   주드 랄 페르난도 .....	114
3. 일본의 화해 인식과 아시아의 화해 전망   기타지마 기신 .....	143
<b>IV. 한반도 평화 프로세스와 화해협력 .....</b>	<b>163</b>
1. 「9·19 남북군사합의」 이행과 화해협력에의 함의   김주리 .....	165

- 2. 남북 화해협력을 위한 지역의 역할과 과제: 접경지역 지자체의 교류협력을 중심으로 | 나용우 ..... 192
- 3. 한국인의 통일 의식과 남북 화해협력에 주는 함의 | 최규빈 ..... 218

**V. 결론: 요약과 정책 과제 | 서보혁 ..... 251**

- 1. 요약 ..... 253
- 2. 정책적 함의와 과제 ..... 256

**참고문헌 ..... 262**

**최근 발간자료 안내 ..... 279**

## 표 차례

〈표 II-1〉 두 평화 사이의 정의 .....	47
〈표 IV-1〉 「9·19 군사분야합의」 주요 이행 현황 .....	180
〈표 IV-2〉 접경지역 광역지자체의 남북교류협력 조례 현황 .....	210
〈표 IV-3〉 접경지역 광역/기초 지방자치단체의 남북교류협력 .....	213
〈표 IV-4〉 민선 7기 접경지역 기초지자체의 남북교류협력사업 구상 .....	215
〈표 IV-5〉 통일의 이미지 .....	221
〈표 IV-6〉 주요 요인별 통일 필요성 .....	224
〈표 IV-7〉 통일 이유 .....	226
〈표 IV-8〉 통일 필요성과 통일 추진 방식 .....	232
〈표 IV-9〉 통일 가능 시기 .....	234
〈표 IV-10〉 통일 필요성과 통일 가능 시기 .....	235
〈표 IV-11〉 희망하는 통일한국 체제 .....	237
〈표 IV-12〉 주요 요인별 대북정책 만족도 .....	239
〈표 IV-13〉 북핵문제 해결 전 남북 교류협력 중단에 대한 견해 .....	241
〈표 IV-14〉 북핵문제 해결 전 남북 교류협력 중단에 대한 견해 비교 .....	242
〈표 IV-15〉 통일에 대한 인식별 최우선 대북정책에 대한 인식 .....	244
〈표 IV-16〉 정치적 성향별 최우선 대북정책에 대한 인식 .....	245



## 그림 차례

〈그림 I-1〉 남북화해협력 연구의 범위와 틀 .....	23
〈그림 IV-1〉 지상적대행위 중단 구역: 포병사격 및 연대급 이상 야외기동훈련 .....	169
〈그림 IV-2〉 해상적대행위 중단구역: 해안포·함포사격과 해상기동훈련 .....	169
〈그림 IV-3〉 공중적대행위 중단구역: 고정익·회전익·무인기·기구 Buffer Zone 설정 .....	170
〈그림 IV-4〉 평화의 스펙트럼과 화해 .....	194
〈그림 IV-5〉 안보관광과 생태평화관광 .....	199
〈그림 IV-6〉 독일 통일비용 조달방법 .....	212
〈그림 IV-7〉 통일 필요성 .....	223
〈그림 IV-8〉 연령대 별 통일 필요성 .....	225
〈그림 IV-9〉 통일 이유, KINU .....	228
〈그림 IV-10〉 통일의 이유, 남한주민과 북한이탈주민 .....	229
〈그림 IV-11〉 통일 추진 방식 .....	230
〈그림 IV-12〉 통일 추진 방식과 연령대 .....	233
〈그림 IV-13〉 정부의 대북정책 만족도 .....	238
〈그림 IV-14〉 대북 사안별 시급성 .....	243



## 요 약

북한·통일연구에서 화해는 당위적·선언적 수준으로 계속 언급되어 왔으나, 그 개념과 목적에서부터 방향과 방법에 이르기까지 구체적이고 실증적인 연구가 부족했던 것이 사실이다. 나아가 한반도 현실과 유사한 장기분쟁을 겪은 사회에서 진행된 다양한 화해협력의 사례를 비교연구 함으로써 한반도에 주는 함의와 시사점을 도출한 연구는 찾아보기 어려운 실정이다. 이런 문제의식을 배경으로 본 연구는 화해에 관한 이론화 작업(제II장)과 ‘장기분쟁 후 사회’에서의 화해협력에 관한 비교사례연구(제III장)를 전개한 후 비핵평화 프로세스를 개시한 한반도 상황을 다차원적으로 분석할 것이다(제IV장). 그리고 그 결과를 종합해 화해협력의 길을 닦는 데 주는 이론적·정책적 함의를 도출하는 데 목적을 두고 있다. 이 연구는 연구 목적과 주제 상 경험연구와 학제 간 융복합 연구방법을 채택하고 있다.

화해는 다뤘던 친구가 서로 잘못을 인정하고 사과하고 더 나은 친구 사이로 거듭나는 과정 혹은 그 상태로 정의할 수 있다. 물론 화해는 개인적 차원만이 아니라 사회집단, 국가 혹은 민족 간에도 발생할 수 있는 현상이다. 그럼에도 화해는 어느 차원이든 ① 필요조건으로서 분쟁 당사자들 사이의 물리적 충돌의 종식, ② 충분조건으로서 분쟁집단들 사이에 공동의 미래에 대한 비전 공유와 새로운 관계 형성을 위한 협력을 요구한다.

이 연구에서 ‘화해협력’은 두 가지 의미로 정의하고 있다. 그 하나는 화해를 이루어나는 과정에서 전개하는 제반 노력을 의미하고, 다른 하나의 정의는 그런 화해를 추구하는 과정에서 파생되거나 병행하는 다른 분야에서의 협력(경제협력, 인도협력 등)까지도 포괄한다.

화해의 형태는 ① 국제적 화해와 국내적 화해, ② 절차적, 물질적, 관념적 화해, ③ 절충적 화해, ④ 내면적 화해와 사회적 화해, ⑤ 일방적 및 쌍방적 화해 등 여러 가지로 분류 가능하다. 다양한 형태의 화해는 구성요소들의 포함 범위와 상대적 크기, 분쟁의 성격, 그리고 분쟁 이해 당사자들의 상호작용의 맥락 등에 의존할 것이다. 다만, 현실에서 화해는 절충적이고 복합적인 성격을 띤 ‘정치적 화해’의 형태로 이루어지는 경우가 많은데, 통일독일, 남북전쟁 이후 미국사회, 그리고 북아일랜드 평화 프로세스 등의 사례들에서 발견할 수 있다. 이때 화해의 정향(定向)과 방식에 대한 합의 형성을 위한 충분한 소통과 일관성 있는 노력, 그리고 비상상황에 대처하며 화해 프로세스를 지속할 복원력 등 세 측면이 화해의 성공 변수들이다.

그러나 “화해가 항상 필요하고 선택가?”라는 질문은 화해의 목적과 효과를 재확인하는 데 있어 중대한 논제이다. 분쟁 집단 사이에 화해를 합의했다고 하더라도 그 과정과 결실이 대중의 삶과 괴리될 경우에는 비판적 이해가 필요하다. 이 연구의 제Ⅲ장에서 다루는 사례연구를 긍정적, 부정적 양 측면에서 살펴보는 이유가 여기에 있다. 또 화해가 정의, 민주주의 등 타 보편가치들과 맺는 관계의 맥락도 화해의 달성과 관련하여 주목할 바이다.

화해는 논의 목적과 논자의 시각에 따라 목적, 수단, 절차로 간주될 수 있다. 한반도 화해협력은 그동안 대북정책의 수단 혹은 그 하위 개념으로 다뤄진 경우가 많았다. 화해 그 자체를 목적으로 인식하고 대북정책에서도 보다 높은 우선순위에서 다뤄질 필요가 있다. 동시에 화해를 과정으로 본다면 역시 정책 추진의 일관성과 국내외적 지지가 중요하다.

제Ⅲ장에서는 분쟁 후 사회의 화해협력 사례를 비교연구하고 있다. 이를 위해 내전과 국제전, 성공과 실패 사례, 국내적 요인과 국제적 요인 등을 감안해 사례선정에 균형을 두었다.

북아일랜드 평화 프로세스와 이스라엘-팔레스타인 분쟁 사례는 서로 다른 결과를 보여주면서 평화 프로세스가 지속가능할 때 화해가 가능하고, 그럼에도 평화협정이라는 절차적 화해만으로는 화해가 힘들다는 교훈을 말해준다. 평화 프로세스의 관점에서 대조적인 두 사례는 화해가 평화의 기반 위에 평화를 향해 가는 방향성이자 과정임을 보여주고 있다.

장기 내전을 다수집단의 힘으로 종식시킨 스리랑카에서의 화해는 ‘승자의 화해’에 가깝다. 이런 왜곡된 형태의 화해는 스리랑카 사회 내 비대칭적인 역학관계와 내전을 둘러싼 정치적·역사적 맥락까지 다룰 때 이해가 가능하다. 또한 이 사례는 비판적 화해 연구의 필요성과 지정학 등 거시적 맥락의 중요성을 말해준다.

일본의 전통사상은 한국의 동학(東學), 중국의 대동(大同), 나아가 남아프리카의 우분투(Ubuntu) 사상 등과 상통한다. 일본에서 전개되는 반(反)야스쿠니운동은 평화운동의 연장선상에서 전개되고 있는데, 일본의 전통사상과 묶어 고려할 때 시민들의 초국적 연대에 의한 아시아 차원의 화해가 가능할 것이다.

제IV장은 한반도 평화 프로세스의 맥락에서 화해협력의 가능성과 과제를 남북관계, 지역사회, 국민의식 등 다양한 차원에서 다루고 있다.

먼저, 한반도 비핵평화 프로세스와 남북 군사합의 이행이 한반도 화해협력에 주는 함의이다. 남북 군사합의는 평화와 함께 화해협력의 내용을 담고 있어 그에 대한 군사적 논의에 머물지 말고 복합적인 평가가 필요하다. 평화 프로세스가 본격화 되어야 화해협력도 활발해질 것은 명약관화하다. 다만, 그때를 대비해 화해협력 프로그램을 일정한 로드맵 하에서 전개할 준비가 새로운 과제로 부각되고 있다.

둘째, 지역사회, 특히 접경지역사회가 남북화해협력을 위해 적극적인 역할을 수행하는 과제로서 ① 접경지역 지자체들의 역량 강화, ②

지역주민들의 동의와 지지에 기초한 남북교류협력 모색, ③ 지자체들 간 ‘규모의 협력’, ④ 북한의 수요에 기초한 교류협력 준비 등이다. 동서독 도시교류의 경험처럼 유사한 특성과 조건을 가진 남북 지역 간 교류 협력을 추진해야 할 것이다.

셋째, 최근 국민들의 통일 여론에서 통일에 앞서 평화, 적대보다는 공존, 대결보다는 협력이 상대적으로 높은 반응을 보이고 있다. 통일의 이유와 대북정책에서 이산가족 상봉, 대북 인도지원, 경제협력, 북한주민의 삶의 질 제고 등 다양한 측면에서 화해협력이 평화정착과 함께 큰 관심을 모으고 있다. 통일 이전의 과정에서 남과 북의 공동 이익을 모색하고, 적대의식과 이질감을 넘어 화해로 나아가기 위한 성숙된 시민의식이 중요한 역할을 할 것이다.

이와 같은 화해 이론과 경험연구의 결과가 한반도 화해협력에 주는 시사점을 종합적으로 정리해보면, 크게 화해의 목표, 조건, 원칙, 정책 방향, 정책방안 등 다섯 측면에서 생각해볼 수 있다.

우선, 화해는 인간사회 일반, 특히 다원화가 극대화 된 탈현대사회에서 목표로 삼을 만하다. 그동안 남북관계 및 통일 논의에서 화해가 소홀히 다뤄져왔고 그것도 대부분 선언적으로 다뤄져온 점을 되돌아볼 때 화해를 목표로 인식하는 태도가 필요하다. 물론 화해는 정의, 평화, 발전 등 인접 보편가치들과 긴밀한 연관성을 갖고 상호의존하기 때문에 화해만 최고목표로 고집하는 것은 경계해야 한다.

둘째, 화해의 조건, 특히 추진 시점의 문제이다. 일반적으로 화해를 정의할 때 분쟁 종식을 언급하고 있어 화해가 분쟁 종식 이후에 실천 가능한 것처럼 이해할 수 있다. 북아일랜드 사례는 평화 프로세스가 화해를 이끌었다고 볼 수 있다.

그럼에도 평화협정만으로 화해의 조건이 모두 충족되는지는 의문이다. 이스라엘-팔레스타인의 분쟁 사례를 통해 알 수 있듯, 화해의 유형

중 절차적 화해만으로는 분쟁종식 이후에 나타날 정치적 차별, 경제적 불평등, 정신적 고통 등을 해결하지 못한다. 이는 물질적, 정신적 화해가 동반해야 함을 웅변해준다. 또 화해는 평화종식 이후가 아니라 평화가 정착되지 않은 가운데서 추진할 과제로 파악할 수도 있다. 평화체제가 정착되지 않은 한반도에서 수십 년 전부터 화해협력을 제창해온 것은 평화협정 체결 이전의 화해의 필요성과 가능성을 말해준다.

셋째, 화해의 추진원칙은 적대도 연민도 아닌 공감이다. 공감을 위해, 혹은 공감을 확대하며 공존의 필요성을 공유하고 공영을 함께 그려나가는 것이다. 화해 프로세스 중 성공 사례로 간주되는 경우는 소통과 공감을 화해의 원칙으로 삼은 경우이다. 따라서 정부 차원과 비정부 차원에서 남북 화해를 위한 소통은 어떤 경우에라도 지속함이 마땅하다. 정치군사적 문제로 정부 간 대화가 중단되는 경우에도 민간 혹은 반관반민(1.5 트랙)의 대화는 지속해나가야 할 것이다. 이를 위해 해외동포조직과 국제 인도주의 기구와의 협력망을 평소 갖춰놓을 필요가 있다.

넷째, 화해를 추진할 기본방향으로 ① 관련 이슈를 묶어 몇 개의 순서로 진행하는 단계적 포괄 접근, ② 지정학과 역사적 배경, 타 보편가치들과의 관계 등을 고려한 맥락적 접근, ③ 남북 화해를 기본으로 하고 국내화해와 국제화해의 병행이다. 분단과 전쟁의 직접적 희생자는 물론 분단체제의 장기화로 상호 적대와 불신이 깊어진 만큼 3공(공감·공존·공영)의 접근 원칙을 공유함으로써 공동의 인정, 사과, 용서, 협력의 길을 밟아가야 한다.

마지막으로 화해정책 방안으로는 다양한 측면에서 제시할 수 있는데, 본 연구에서 제시된 방안을 제도, 물질, 정신적 측면으로 정리해보면 다음과 같다.

화해와 직접 관련 있는 인도적 사안들에 대한 해결 노력도 그 동안 남북, 북미 간에 수차례 합의에도 불구하고 그 성과는 미흡하다. 제도적

화해는 그 자체만으로는 한계가 있지만 그것이 불만족스러울 경우 물질적, 정신적 화해도 곤란해질 우려가 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

물질적 측면에서 경제협력과 인도적 지원은 적대 완화와 상호 신뢰를 높여 화해를 증진할 수 있다. 평화배당금(peace dividend)이란 일시 중단된 분쟁의 완전 종식과 구 분쟁세력 간의 신뢰와 사회통합의 자양분으로 그 의미가 있다. 특히, 분쟁세력 간에 경제적 격차와 사회적 차별이 잠재적으로 크고 정치적 차이가 온존하는 경우 평화배당금은 실질적인 화해 기능을 한다.

정신적 측면에서 화해는 무엇보다 진실규명을 통해 억울함과 원한을 푸는 노력이 일차적으로 중요하다. ‘빨갱이’와 ‘반동’으로 낙인찍힌 채 세대를 거쳐 억압과 배제를 당한 분쟁의 희생자들이 화해의 주제, 화해의 수혜자가 되도록 하는 일이 단지 정신적 차원의 해원만은 아니다. 진실규명을 시작으로 한 책임인정, 사과, 용서, 기억, 치유 등 일련의 정신적 화해과정은 이제 국가와 시민사회가 협력해 제도적인 차원에서 지속가능성을 확보할 과제로 다가와 있다.

**주제어:** 화해협력, 장기분쟁, 비핵평화 프로세스, 통일의식, 북아일랜드, 이스라엘-팔레스타인 분쟁, 스리랑카, 일본, 남북관계, 남북군사합의



# Abstract

## Theory and Case of Reconciliation Cooperation and the Korean Peninsula

*Suh, Bo-hyuk et al.*

The peace process on the Korean Peninsular will be meaningful and serve as a solid foundation for reunification when full reconciliation between South Korea and north Korea is achieved. Inter-Korean reconciliation has thus far been nothing more than mere rhetoric with a lack of any detailed plan as well as related theories and case studies.

In this regard, this paper looks into theories and case studies in order to present overall policy directions, principles and plans, which will contribute toward reconciliation on the Korean peninsular. Theoretical and case studies provide useful guidance on understanding the nature, type and direction of reconciliation between the two Koreas.

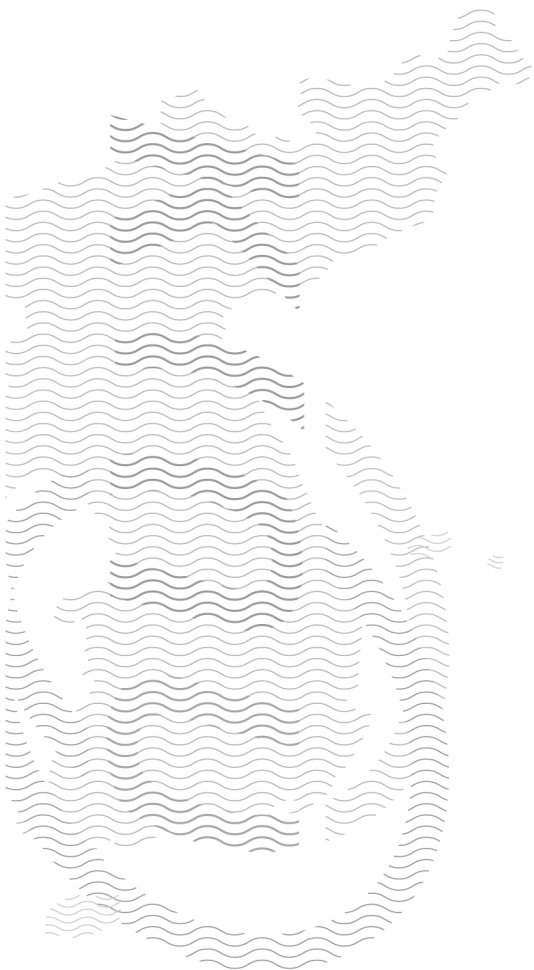
This paper also provides temporary evaluation on the peace process, while carrying out multiple and convergent studies on inter-Korean relations and communities, and the public consciousness about this issue. Reconciliation between the two Koreas should go hand in hand with the peace process.

Also, inter-Korean reconciliation and cooperation should be pursued at not only the government level, but also the community level, and will achieve sustainable and effective outcomes when there is a shift in the public consciousness of both Koreas.

**Keywords:** Reconciliation Cooperation, Protracted Conflict, Denuclearization -Peace Process, Awareness of Unification, northern Ireland, Israel-Palestine Conflict, Sri-Lanka, Japan, Inter-Korean Relationship, Inter-Korean Military Agreement

# I. 서론

서보혁 (통일연구원)





## 1. 연구 목적

전쟁을 치르고 한민족의 분단이 70년간 지속 된 시점에서 가장 중요한 가치가 무엇인가 생각해보게 된다. 체제 이질성과 삶의 격차가 더욱 커졌고, 핵전쟁 위험으로까지 치달은 장기분쟁<sup>1)</sup> 상태가 겹쳐 있다. 그에 따라 한반도에 거주하고 있는 사람들의 삶은 물질적, 정신적 양 측면에서 피폐해졌고 이제는 그것을 자연스럽게 생각하는 풍조마저 일어나고 있다. 그 결과 혹은 그 사이, 남북 간 대립은 물론 한국사회 내부에서도 북한·통일문제를 둘러싸고 정치사회와 시민사회를 망라해 건전한 여론조성보다는 갈등이 지속되고 있다. 이 불법적 사고에 기초한 정당화와 타자화가 재생산되고 있다. 경제적 풍요에 영위하고 정보화, 세계화 시대에 진입한 지 수십 년이 지나고 있지만 냉전적 사고가 엄존하는 한반도에서 미래사회에 대비하는 일은 대립과 적대를 화해와 협력으로 전환하는 일과 별개의 문제처럼 보인다. 그런 현상 속에서 화해는 일상적인 삶에 이익을 가져다주지 못하고 오히려 불편하게 할 장애로 다가갈 수도 있다. 과연 그럴까, 또 화해가 분단된 남북에게만 필요한 특수한 가치일까?

사실 남북 분단이 장기화 되면서 적대의식과 이질감은 높아졌지만, 그 실태를 객관적으로 이해한 상태에서 다름을 인정하고 다툼을 공유하고 통일 미래를 전망하며 그 둘을 창조적으로 재구성하는 사유는 크게 부족했다.<sup>2)</sup>

거기에는 두 분단권력이 분단 상태를 체제경쟁 수단으로 삼으면서 남북 주민들이 공감의 감정을 습득하고 화해를 실천할 기회가 절

---

1) 분쟁과 갈등은 통상 혼용하는 경우가 많지만, 여기서 갈등은 이해당사자들 사이의 입장 차이를 둘러싼 비폭력적 상호작용으로, 분쟁은 폭력적 상호작용으로 구분하고 분쟁에 주목하고 있다.

2) 예외적인 연구 성과로 북한대학원대학교 남북한 마음통합 연구센터의 연구가 주목된다. 이우영 외, 『분단된 마음의 지도』 (파주: 사회평론, 2017) 등.

대적으로 부족하였기 때문이다. 화해가 공존의 조건이자 내용이라는 사실은 충분히 공유되지 못했던 것이다. 분단 이후 남북이 수많은 합의서를 채택했지만 ‘화해’를 언급한 경우가 적지 않았지만, 그 내용과 실천방법은 거의 제시하지 못한 것은 이런 배경과 결코 무관하지 않을 것이다. 독일통일 경험과 장기분쟁 후 국가들의 사례들에서 볼 때, 화해는 남북통일 전 단계에서 달성할 일시적 과제가 아니라 통일 이후 완전한 민족통합과 평화공동체 확립까지 장기간 추구할 가치이자 목표이다. 그러나 국내 대부분의 북한·통일연구집단은 화해에 관한 학문적 연구를 폭넓게 실시한 바탕 위에서 한반도형 화해의 방법론을 제시하지 않은 채 해당 시기 현안이나 정책연구에 치중한 감이 적지 않다.

이상 두 가지 문제의식 즉, ① 화해에 대한 구체적인 이해와 실천적 고민 미흡,<sup>3)</sup> ② 화해 경험에 대한 비교사례연구의 부재가 이 연구를 하게 된 배경이다. 다만, 최근 들어 전우택·박명림의 연구가 비교연구를 통한 화해연구의 지평을 열고, 한국정치사상학회가 동서 화해사상을 한반도 통일문제에 적용한 시도는 본 연구의 문제의식과 상통하고 향후 심화연구를 위해 고무적인 현상이다.<sup>4)</sup>

이 연구는 ‘남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상’이라는 제하의 연구 프로젝트의 일환이다. 이 연구는 한반도에서 지속가능한 적극

3) 이는 화해에 관한 이론적 논의를 전개하지만 한반도 통일과 접목하지 못하는 경우, 혹은 이론적 논의를 동북아 국가 간 화해에 적용하지만 한반도 화해협력과 연결하지 못하는 경우, 그리고 비교사례연구는 부재한 채 한반도 화해를 일면적으로 다루는 경우 등으로 나타난다. 김영근·한림대 일본학연구소·일본연구학회, 『한일 관계의 긴장과 화해』 (서울: 보고서, 2019); 중앙사학연구소, 『동서양 역사 속의 소통과 화해』 (서울: 학고방, 2011); 차효섭·조이제·김승일, 『동북아의 화해와 공생』 (서울: 범우, 2009); 동북아역사재단, 『역사 대화로 열어나가는 동아시아 역사 화해』 (서울: 동북아역사재단, 2009); 이상은, 『화해론에 기반한 통일』 (서울: 나눔사, 2017); 전우택 외, 『용서와 화해에 대한 성찰』 (서울: 명인문화사, 2018).

4) 전우택·박명림, 『트라우마와 사회치유: 북아일랜드와 캄보디아에서 배우다』 (서울: 역사비평사, 2019); 한국정치사상학회, 『동서 화해사상과 통일공동체의 상과 과제』 (통일연구원 위탁연구과제, 2019.10.).

적 평화를 달성하는 데 주요 목표인 화해가 무엇인지 그 비전을 그려 보고, 이를 달성하기 위해 무엇을 준비해야 하는지를 이론과 사례, 대내적 차원과 대외적 차원, 물질적 측면과 정신적 측면 등 종합적으로 제시하는 데 목적이 있다.

본 연구의 핵심 개념인 ‘화해’에 관한 이론적 논의는 이 책의 제II장에서 상세히 다루고 있다. 본 연구의 주요 용어를 두 개 선정한다면, 그것은 ‘화해협력’과 ‘장기분쟁’일 것이다. 두 용어의 개념을 먼저 밝혀두고자 한다.

먼저, ‘화해협력’은 화해를 위해 전개하는 제반 노력을 말한다. 이는 인도협력이 인도적 문제 해결을 위한 제반 노력으로, 경제협력이 경제발전을 위한 제반 노력으로 정의하는 방식과 같다. 이런 정의와 함께 한 걸음 더 나아가 본 연구에서 화해협력은 다음과 같은 추가적인 의미를 포함하고 있는데, 그것은 화해가 갖는 실천적 파급력과 관련된다. 그래서 본 연구에서 화해협력은 화해와 협력으로도 이해하고자 한다. 왜냐하면 분쟁 당사자들이 분쟁종식 과정, 혹은 분쟁종식 이후 전개하는 화해 노력이 화해는 물론 신뢰조성, 공동번영, 분쟁재발 방지 등 다방면의 ‘평화 효과’를 파생시키기 때문이다. 앞서 정의한 화해를 이루기 위한 협력이 다방면의 협력을 만들어낸다는 점에서 화해협력을 화해·협력으로도 이해할 수 있다. 이 두 번째 정의는 특히 분쟁종식 이전에 전개되는 화해협력 사례를 설명하는데 부합하는 개념화로서 본 연구 사례에서도 확인할 수 있는데, 특히 제IV장에서 다루는 한반도 평화 프로세스 하의 화해협력에서 뚜렷하게 볼 수 있다.

두 번째 주요 용어는 ‘장기분쟁’이다. 이 연구는 장기분쟁 하의 비평화 실태를 화해협력의 관점에서 연구한다. 한반도는 분단과 전쟁 후 장기간의 대치상태를 지속하고 있는 곳으로서 분쟁연구에서 말하는 장기분쟁(protracted conflict) 혹은 고질적 분쟁(intractable

conflict) 사례에 해당한다. 장기분쟁은 아자르(Edward E. Azar) 등 선구적인 학자들이 개발해 평화학에서 통용되고 있는 주요 개념이다.<sup>5)</sup> 장기분쟁은 말 그대로 분쟁이 수십 년 이상 장기 지속되는 현상만이 아니라 그로 인해 분쟁집단 간 적대와 각 분쟁집단 내 반민주적 통치와 사회적 불평등 등 구조적, 문화적 폭력이 만연한 상태에도 주목한다.

한반도는 정전체제 하에서 대규모 전쟁이 억제되어 비록 불안정하지만 소극적 평화(negative peace)가 유지되어 온 이례적인 사례로 볼 수 있다. 곧 전쟁이 지속되지도 않지만 평화가 온전하게 정착되지도 않은 상태는 분쟁 후 사회(post-conflict society)의 일면이다. 분단·정전상태 하에 놓여있는 한반도는 전쟁의 위협을 안고 있으면서도 남북이 각각 상이한 체제 발전의 길을 걸으며 대결과 대화가 교차해왔다. 한반도에서는 여전히 장기분쟁 사례에 가까운 긴장과 대치가 상황을 주도하는 경우가 적지 않다. 그럼에도 불구하고 좁고 작은 평화가 유지되는 또 다른 측면에 주목하면 한반도를 준(準) 분쟁 후 사회의 하나로 볼 수도 있을 것이다. 그런 모순적인 한반도 상황에서 비평화가 어떤 모양인지를 객관적이고 종합적으로 이해할 때 평화를 구체적으로 상상할 수 있을 것이다. 장기분쟁을 겪은 사회에서도 화해협력이 가능한지, 가능하다면 그것을 어떻게 추구할 수 있는지를 궁리하는 것이 이 연구의 배경이자 취지이다. 이 연구를 위해 관련 이론을 발굴해 적용을 시도하면서 주로 비교사례연구, 문헌분석방법을 진행하였다.

---

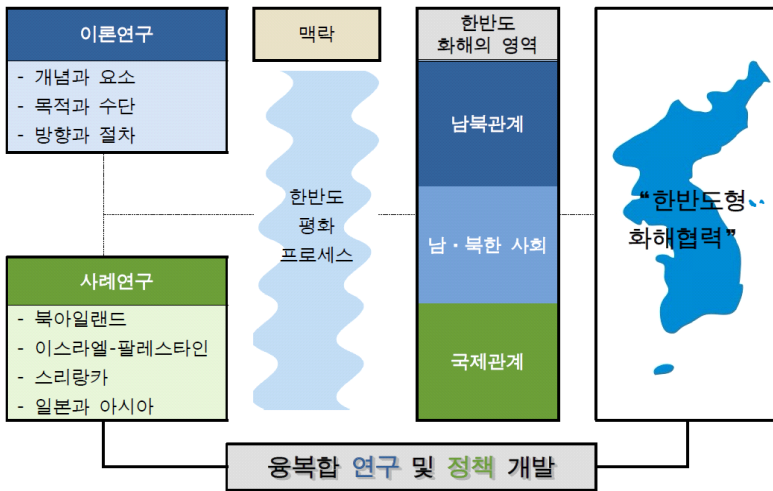
5) Edward E. Azar, Paul Jureidini and Ronald McLaurin, "Protracted Social Conflict: Theory and Practice in the Middle East," *Journal of Palestine Studies*, vol. 8, no. 1 (1978), pp. 41~60; Edward E. Azar, "Protracted International Conflicts: Ten Propositions," in *International Conflict Resolution: Theory and Practice*, eds. E. Azar and J. Burton (Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1986), pp. 145~155.



## 2. 연구 범위와 구성

서론에 이어 본문은 이론적 탐구, 비교사례연구, 한반도 화해협력 등 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 분쟁 후 사회의 화해협력에 대한 이론적 검토를 바탕으로 그 내용과 양상에 대한 비교연구를 수행하면서 평화 프로세스를 시작한 한반도에서 화해협력의 비전과 그 가능성을 탐색하고 있다. 화해협력 관련 이론과 사례에 대한 검토를 바탕으로 한반도 화해협력의 길을 다차원적으로 탐색하고 있는 것이 전체적인 논의 틀이다<그림 1-1>.6)

<그림 1-1> 남북화해협력 연구의 범위와 틀



출처: 저자 작성

제II장에서는 화해협력 이론을 한반도 맥락을 염두에 두고 살펴볼 것이다. 1장에서는 화해 이론을 개괄하며, 개념과 실천, 양 측면

6) 본 논의에서는 한반도 화해의 영역을 주로 남북관계와 남·북한 사회에 초점을 맞추고 있어 국제관계는 추후 과제로 남겨둔다.

을 균형 있게 토의하기 위해 개념의 구성요소, 유형, 의의에 이어 인접 보편가치들과의 관계, 실천적 함의 등을 다루고 있다. 이어 2장에서는 본 연구의 일차적인 관심 대상인 남북관계에서 화해 이론을 적용할 때 검토 가능한 개념과 사례, 그 한반도적 맥락을 검토한 후에 한반도 화해협력의 길을 여러 측면에서 상상하고 있다.

제Ⅲ장은 장기분쟁 후 사회의 화해협력 사례를 살펴보면서 사례별 특징과 함께 한반도에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 한반도 화해협력을 위해서는 남북 간 관련 합의 이행과 대내적 준비도 중요하지만, 선행 사례 검토를 통해 긍정적, 부정적 측면을 망라해 교훈과 시사점을 풍부하게 끌어오는 작업도 필요하다. 이 부분이 그동안 미흡했던 점을 고려할 때 제Ⅲ장은 창의적이면서도 도전적인 시도라고 볼 수 있다.

1장에서는 평화협정 체결 경험이 있지만 그 결과가 대조적인 두 장기분쟁 사례를 비교 검토하고 있다. 이를 통해 장기분쟁 후 사회에서 화해협력의 성공 및 실패 사례로부터 다양한 시사점을 찾을 수 있을 것이다. 북아일랜드 평화 프로세스는 평화협정 이후 성공적인 사례로, 이스라엘-팔레스타인 분쟁은 평화협정 체결 이후 분쟁이 지속되는 사례로 각각 다뤄진다. 대조적인 두 사례는 각각 평화 프로세스 하의 화해협력 방안에 주는 적극적 시사점과 평화협정 이행 파탄 시 소위 플랜(plan)-B를 대비할 필요성을 제기하는 것이다. 2장은 장기 내전을 겪은 스리랑카에서 화해가 가능한지, 가능하다면 어떤 화해가 진행되었는지를 스리랑카 출신 평화학자가 분석 평가한다. 폭력으로 소수민족을 흡수통합 한 스리랑카 내전의 결과로부터 필자의 화해 논의는 통념을 뛰어넘고 있고, 스리랑카와 한반도 맥락을 비교하며 한반도 화해를 위한 성찰적인 제안을 제시한다. 3장은 화해에 대한 일본인의 인식과 일본과 아시아인들의 화해

전망을 일본 인문학자의 눈으로 조감한다. 여기서 저자는 중국, 일본, 한국 등 동양의 화해 관련 사상과 일본 시민운동을 검토하며 민(民)의 연대에 의한 아시아 화해를 제시하고 있다. 이 절에서 다루고 있는 세 분쟁 사례는 그 성격과 차원, 범위 등에서 차이를 보이기 때문에 사례들로부터 평화와 화해의 관계에 관한 이론적, 실천적 시사점을 풍부하게 얻을 수 있을 것이다. 세 사례연구는 문학, 평화학, 정치학 등 다양한 분과학문 전공자들이 참여해 학제 간, 융복합적인 분쟁 이해에 기여하고 있다.

제IV장은 한반도 평화 프로세스 하에서 전개할 화해협력의 방향과 과제를 세 개의 앵글(angle)로 다루면서 종합적인 시각을 형성하는 데 이바지하고자 한다. 1장은 한반도 차원, 2장은 지방 차원, 그리고 3장은 개인의 태도 차원에서 각각 접근하고 있다.

1장에서는 2018년부터 전개되는 비핵평화 프로세스 중 「9·19 남북군사합의」 이행 상황을 잠정 평가하고 그것이 화해협력에 주는 의미를 거시적으로 논의하고 있다. 분석 결과 비핵평화 프로세스의 지속이 남북 화해협력에는 주는 효과와 그 반대의 경우가 쌍방향으로 나아갈 때 평화와 화해가 상호보완하며 지속가능함을 시사해주고 있다. 2장에서는 지역사회에서 남북 화해협력이 구체적으로 어떻게 전개될 수 있는지를 논의하고 있다. 이를 위해 DMZ 일대 접경지역의 지방자치단체와 지역사회를 연구대상으로 삼으면서 동서독의 도시 간 자매결연사업 사례로부터 시사점을 찾고자 한다. 화해, 평화, 협력 등 모든 면에서 기존 남북관계 논의와 정책, 양 측면에서 지역사회, 특히 접경지역사회는 소외받아왔다. 그런 점에서 「9·19 남북군사합의」 이행의 연장선상에서 일어난 DMZ의 평화지대화 작업과 접경지역의 평화적 이용 논의는 고무적인 현상임에 틀림없다. 그럼에도 장기간 접경지역이 평화·통일논의에서 소외되어 온 시간과 지

자체 간 경쟁적인 남북교류협력사업 구상때문에 지역 차원의 화해협력 논의가 제약받고 있다. 이는 남북관계 개선을 전제로 중앙정부와 지자체, 지역사회 내 관련 집단들 사이의 지속적인 소통을 필요로 한다. 이런 측면들을 이 장에서 다루면서 지역 차원의 화해협력의 과제를 제시하고 있다. 3장은 다시 한국사회 전체로 눈을 돌려 한국인들이 갖고 있는 통일의식과 그 추이를 통일관, 대북정책 등 주요 논점별로 다루고 있다. 그리고 그 속에서 한국인들의 의식과 태도에서 나타난 지속성과 변화를 도출하고 그것이 화해협력에 주는 함의와 시사점을 검토하고 있다. 이 연구는 통일의식조사를 진행하고 있는 통일연구원과 서울대학교 통일평화연구원의 여론조사 결과를 이용한 실증 비교연구라는 의의를 갖는다.

제 V장 결론에서는 이상의 논의와 사례연구를 통해 발견, 도출된 다양한 측면을 종합하고 있다. 한반도 평화 프로세스를 어떻게 전개할 것인지, 그 속에서 지속가능한 화해협력의 방향과 과제가 무엇인지를 논의할 것이다. 특히 화해협력의 방향과 과제는 향후 화해 연구를 지속할 자양분이 됨은 물론 정부 정책과 국민여론 구성에 유용할 것으로 기대한다. 그와 관련한 시사점도 가능한 범위에서 담고 있다.

## II. 화해이론의 탐색과 한반도에의 초대

서보혁 (통일연구원)

이찬수 (서울대학교 통일평화연구원)





# 1. 화해 이론: 개념과 실천

화해란 무엇인가? 싸운 두 사람이 다시 친구가 되는 것을 화해한다고 말할 수 있겠지만, 개인 사이이든 국가 간이든 화해가 그렇게 간단하다면 화해를 심각하게 문제시할 필요가 없을 것이다. 그렇다면 화해는 생각보다 복잡한 개념일 개연성이 높다. 그에 따라 화해의 방법론도 다양할 것이다. 화해는 어떻게 가능한가, 즉 화해를 어떻게 할 수 있는가가 현실에서는 더 중요한 질문이다. 이 장에서는 이 두 가지, 화해의 정의와 구현방법에 관한 이론적 검토를 진행하면서 화해에 대한 폭넓은 이해를 구하는 데 목적을 두고 있다. 이런 논의가 이념과 지역 간 대결을 치러온 현대 한반도에서 화해의 가능성을 상상하는 데 건강한 자양분을 제공한다면 그 의의가 작지 않을 것이다.

## 가. 화해의 개념화

### (1) 화해의 정의

화해를 어떻게 정의할 수 있을까? 말 그대로 한다면, 한 때 친구였던 둘이 다투어 사이가 멀어졌다가 다시 친구가 되는 과정과 그 현상을 화해라고 정의할 수 있다. 친구 사이-다툼-다시 친구 됨의 세 단계를 화해가 아우르고 있다. 그런데 이 세 단계가 중단되지 않고 관련 모든 당사자의 참여 아래 평화롭게 이루어질 때 화해했다, 다시 친구가 됐다고 말할 수 있다. 화해는 사전적 의미로 보면 적절한 조건과 필요에 의해 분쟁을 중단한 후 다시 우호관계를 회복하는 상태를 말한다. 화해는 분쟁의 종단을 필요조건으로, 우호관계의 회복을 충분조건으로 하는 일종의 구성적 개념이다.

화해에 관한 개념 정의는 여러 학자들에 의해 시도되어 일반적인 공통점을 찾을 수 있다. 여러 학자들의 정의에 의거해 화해를 다시 정의해보면, 이는 분쟁으로 초래한 적대관계를 일련의 평화적인 방법과 절차를 통해 새롭게 건설적인 관계로 전환하는 노력과 그 상태를 말한다. 위와 같이 화해를 정의하는 데는 그 대상, 방법, 목표를 포함하고 있다. 물론 이런 정의에서 학자들마다 강조하는 바가 다를 수 있는데, 그것을 ‘○○적 화해’로 명명할 수도 있다.<sup>7)</sup>

이상과 같은 화해 정의는 적어도 다음 몇 가지 측면에서 심화된 화해론의 길을 예비하고 있다. 하나는 화해의 성격과 방식이 일률적인가 하는 점이다. 화해의 정의, 그 자체는 일반성을 띌 수 있다. 그렇지만 구체적인 현상에 있어서 화해의 성격과 방식에 차이가 날 수도 있을 것이다. 위 화해의 정의가 구성요소들의 상대적 강조에 따라 그 초점이 달라지는 것도 화해의 성격과 방향의 영향 때문이다. 실제 발생하는 화해는 개인 간은 물론 사회집단 간, 국간 간에 개념상으로는 공통점을 보이면서도 달리 나타날 수 있을 것이므로

---

7) 가령, 갈통(Johan Galtung)은 화해를 트라우마 해소 과정에, 램스보탐(Oliver Ramsbotham) 등은 과거 적대 집단들 사이의 비폭력적 공존에, 스로바와 바탈(Ervin Sraub and Dainel Bar-Tal)은 적대 집단 사이의 평화관계 회복 및 비보복에 대한 신뢰 형성에, 산타바바라(Joanna Santa-Barbara)는 관계, 앎, 인정, 공간 등에, 레더바크(John P. Lederach)는 과거와 현재의 대화를 통한 현재의 재구성 과 진실·용서를 강조하는 식으로 정의하고 있다. Johan Galtung, "The Four Components of Peace," Civil Peace Lecture, The Archbishop Desmond Tutu Center for War and Peace Studies, Liverpool Hope University, 2013, 1. 28., <<https://www.youtube.com/watch?v=JcqPOLqdRrg>> (검색일: 2019.9.22); Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse and Hugh Miall, *Contemporary Conflict Resolution*, Third Edition (Cambridge: Polity Press, 2011), p. 246; Ervin Sraub and Dainel Bar-Tal, "Genocide, Mass Killing and Intractable Conflict: Roots, Evolution, Prevention and Reconciliation," in *The Oxford Handbook of Political Psychology*, eds, Leo Huddy, David O. Sears and Jack S. Levy (New York: Oxford University Press, 2003), pp. 832~833; Joanna Santa-Barbara, "Reconciliation," in *Handbook of Peace and Conflict Studies*, eds, Chalrels Webel and Johan Galtung (New York: Routledge, 2007), p. 174; John P. Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Society* (Washington, D.C.: USIP, 1997), pp. 26~29.



이는 여러 사례를 통해 검증할 논제이다.

두 번째 논점은 화해의 목표와 관련된 논점이다. 화해의 개념화에서 ‘다시 친구됨’이 무엇을 뜻하느냐는 질문이다. 화해를 정의함에 있어 핵심요소를 과거 적대관계의 우호관계로의 복원, 혹은 새로운 건설적 관계의 형성이라고 할 때 그 관계가 무엇이나 하는 점이다. 영어의 ‘reconciliation’에서 ‘re’가 적대 이전의 우호관계로의 복원인가 아니면 그 이상인가? 혹은 화해가 과거 우호관계와 무관하게 만들어지는 새로운 우호관계인가 하는 점이다. 이 질문 역시 화해 개념의 진화를 함의하는 논점인 동시에 새롭게 등장하는 사례를 포함해 재개념화의 필요성을 시사하는지도 모른다.<sup>8)</sup>

세 번째는 화해가 언제 이루어지느냐, 특히 분쟁이 종식된 이후 평화정착 과정에서 이루어지는 것인가의 문제이다. 화해를 정의할 때 화해는 주로 분쟁종식을 조건으로, 혹은 분쟁종식 이후를 상정하고 있다. 그리고 과거 적대관계였던 집단들이 대화와 성찰의 시간을 갖고 미래지향적인 삶을 위해 건설적이고 호혜적인 관계를 추구한다는 것이 일반적인 개념화이다. 그렇게 화해는 폭력, 전쟁 상황에서는 불가능하지만, 그렇다고 완전한 평화 이후에만 추구할 수 있는 것도 아니다. 평화가 부족한 상황에서도 화해(Peace-less reconciliation)를 추구할 수도 있을 것이다.<sup>9)</sup> 분쟁이 종식되지 않은 한반도와 인도-파키스탄 관계가 이런 경우에 해당하는데, 그런 상황에서 화해는 평화의 결과가 아니라 평화의 촉진자 역할을 수행할 수 있다.<sup>10)</sup> 다

8) 물론 모든 분쟁 후 적대관계가 화해를 필요로 하는지도 생각해볼 만한 주제이지만 여기서는 논외로 한다.

9) Anat Biletzki, “Peace-less Reconciliation,” in *Justice, Responsibility and Reconciliation in the Wake of Conflict*, eds. Alice MacLachlan and Allen Speight (New York: Springer, 2013), p. 33.

10) Jude Lal Fernando, “The Civil War and Reconciliation in Sri-Lanka,” 『장기분쟁후 화해협력: 그 방향과 과제(The Reconciliation and Cooperation in the Post-Conflict Society: Its Way and Tasks)』 (통일연구원 국제포럼 자료집, 2019.10.2.),

시 말해 화해는 분쟁종식 이전과 이후, 두 국면에서 각각 자기 역할을 요구받는 것이다. 한반도의 경우 화해는 평화정착은 물론, 통일 과정과 그 이후에도 계속해서 필요한 실천적 가치이다.

그럼 화해의 구성 요소는 무엇인지 알아볼 차례이다. 화해를 추구할 때 기본적으로 요구되는 필수요건으로 화해를 이해하는 것은 어떤가. 화해를 달성하는 데 필요한 요소들로 진실규명, 사죄와 용서, 책임인정, 처벌, 보상과 배상, 기억과 추모, 통합 등을 꼽을 수 있다. 그 중 정치적 사과를 통해 화해에 이르기 위해서는 ① 먼저 사과의 내용과 절차를 희생자들이 수용해야 하고, ② 과거에 자행된 불의에 책임이 있는 사람들이 사과하고, ③ 기념과 추모 등으로 불의와 희생자의 고통을 반드시 역사에 기록하며, ④ 유사한 사태의 재발 방지 의지 표명 및 보상과 제도개선 등 법률적 보완조치가 필요하다.<sup>11)</sup> 화해의 구성요소들에 대한 상세한 논의는 아래 화해의 유형을 논하는 절에서 더 논의할 것이다.

## (2) 화해를 보는 시각

다음으로 화해를 보는 대표적인 시각을 소개해 화해 개념에 대한 이해에 보탬이 되고자 한다. 왜냐하면 화해에 대한 시각 역시 화해의 개념화에 영향을 미치고 결국 화해를 풍부하게 이해하는 데 도움을 주기 때문이다.

앞서 화해의 개념화 작업에서 적대에서 우호관계로의 복원 혹은 재형성을 어떻게 보느냐에 따라 화해의 개념은 물론 그 성격과 방식도 달라질 수 있다고 말하였다. 이 점은 화해론의 심화를 위해 남겨

---

p. 96; Sandip Kumar Mishra, "Prolonged Conflict and Reconciliation between India and Pakistan," 위 자료집, pp. 113~119.

11) EBS 제작, <EBS 다큐프라임: "진정성 시대 1부 '진정한 사과'>, EBS, 2019.9.23.

든 세 개의 논점 중 첫째, 둘째 논점과 직접 관련되기도 한다.

기존의 화해 이론들 상당수는 공동체(혹은 사회)에 대한 선협적인 가정을 전제하고 있는 경우가 많다. 분쟁 이전, 즉 가해자들이 피해자들에게 고통을 주기 이전에는 이상적인 도덕공동체가 존재했던 것처럼 가정하는 경우가 적지 않다. 과거의 이상적인 공동체(성)의 복원으로 화해를 달성한다고 가정하는 기존의 이론들은 분쟁 과정은 물론 과거 공동체에서 존재했지만 유보됐던 부정의를 다시 허용할 수 있는 여지를 남길 수도 있다.<sup>12)</sup>

그런 공동체주의적 시각에 강력한 비판의 기치를 든 사조가 자유주의이다. 중요한 개인의 이익과 자유를 불가침의 영역으로 삼고 있는 자유주의적 화해 이론은 사적인 영역과 공적인 영역을 엄격히 분리하고, 타협과 합의를 통해 공적인 문제를 해결하는 방식으로 질서와 평화를 창출한다. 그러나 이때 화해 또는 통합 방법은 사회정치적 갈등의 주된 원인이 되는 근본적인 가치관의 문제-좋은 삶에 관한 발상-를 사적인 영역에 가두어버리는 방식으로 이뤄지기 때문에 근본적인 수준의 화해를 성취할 수 없다. 단지 언제라도 노골화될 수 있는 다양한 갈등 요인들을 미리 은폐함으로써 표면적인 화해·통합·평화를 달성할 수 있을 뿐이다. 물론 공동체주의는 자유주의에 반기를 들고 개인은 그들의 윤리적 삶의 필수조건이 되는 가치공동체 속에서만 삶의 진정한 의미와 행복을 경험할 수 있다고 주장한다. 단일한 가치공동체의 창출에서 진정한 화해의 가능성을 추구한다.<sup>13)</sup> 그러나 공동체주의의 그런 자유주의 비판은 앞에서 지적한 문제를 갖고 있다는 점에서 한계를 갖고 있다.

---

12) 김비환, “한나 아렌트(Hannah Arendt)의 ‘정치적 화해’ 이론,” 한국정치사상학회 역  
음, 『동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제』 (통일연구원 위탁연구과제,  
2019.10.), pp. 53~84.

13) 위의 글, p. 77.

공동체주의와 자유주의, 나아가 그 사이 다양한 절충적인 시각들은 화해의 개념화에 영향을 주고 그 주요 요소들을 제공해준다. 그렇지만 그 장단점을 균형감을 갖고 인식하는 것이 화해의 개념화는 물론 그 성격을 종합적으로 이해하는 데 유용하다. 공동체주의는 적어도 분쟁 이전의 우호관계가 화해, 곧 새로운 건설적 관계의 형성에 일정한 자양분을 제공할 가능성에 주목한다. 그것은 혈연, 언어, 지연, 종교 등에 기반을 둔 동질적 공동체성일 수도 있고, 공통 이념에 기반을 둔 다원적 공동체의 통합성일 수도 있다. 다만, 공동체주의가 분쟁 이전의 공동체를 단일 공동체로 가정할 필요는 없다. 나아가 앞서 친구관계를 예로 화해를 개념화한 데서도 알 수 있듯이 공동체주의는 분쟁 후 다시 친구 됨이 단순히 과거 친구 사이로 되돌아가는 것이 아니라 새로운 친구 됨의 가능성, 그 요소 및 전망에 관심을 두지 않는 약점을 갖고 있다. 자유주의 시각은 공동체주의의 그런 약점을 파고들며 개인의 자유와 개성을 화해의 동력으로 삼는데 적극적이다. 이는 개인 혹은 소집단 차원의 화해에는 유용한 시각이지만 국가(혹은 민족) 간 분쟁 후 화해와 같은 대규모 집단 차원에서는 개체론적 환원주의의 오류에 빠질 수 있다. 물론 국가 간 화해도 궁극적으로는 국가 구성원들의 자유를 추구함이 타당하지만, 그에 앞서 국가를 단위로 하는 집단 차원의 평화정착과 호혜적인 관계의 확립이 우선 과제일 것이다. 그럼으로써 과거는 화해 과정 혹은 그 이후에 재해석의 경로를 통해 기억, 호명된다.

자유주의와 공동체주의는 화해가 미래를 향한 새로운 우호협력관계의 형성이라는 점에 둔감하다는 점에서 공통의 한계를 보인다. 공동체주의는 과거 공동체의 단일성에, 자유주의는 현재 개인의 자유와 이익에 집착함으로써 분쟁 집단 및 그 구성원들의 과거 트라우마와 미래에 대한 희망을 축소시킬 우려가 있다. 사실 화해는 공동체

주의와 자유주의 시각의 장점을 포용하지만 어느 시각에서 있지 않는 구성적이고 진행형의 가치라고 할 수 있다.

## 나. 화해의 유형과 함의

### (1) 화해의 유형

이상과 같이 화해를 그 구성 요건과 시각을 중심으로 정의해보았다. 그럼에도 화해를 구체적으로 이해하기 위해서는 그 형태를 그려보는 것이 유용하다. 화해의 얼굴은 그 구성 요소들의 상대적 크기에 따라 달라진다. 그에 따라 화해의 얼굴은 다음 몇 가지 묶음으로 다양하게 유형화해볼 수 있다.

첫째, 일반적인 화해의 유형은 분쟁의 성격을 반영한 국제적 화해와 국내적 화해이다. 제2차 세계대전에서 소련과 독일, 일본과 연합군 참여국들의 관계정상화 혹은 강화조약은 국제적 화해의 대표적인 사례이다. 미합중국 수립의 계기가 된 남북전쟁은 내전으로서 대내적 화해의 기원이다. 이와 달리 이스라엘-팔레스타인 분쟁은 국제분쟁과 내전의 성격을 다 갖고 있다. 국제분쟁의 성격은 이스라엘-팔레스타인 분쟁이 두 민족 집단 간의 분쟁이라는 점에서 그렇게 볼 수 있고, 내전의 성격은 그 분쟁이 하나의 생활 지역 내에 종족, 종교, 이데올로기 간 갈등이라는 점에서 그렇다.<sup>14)</sup> 그럼 한반도는 어떤가? 8.15 해방 이후 통일을 기대하던 한겨레 사이에 그 정향과 방법을 둘러싸고 치열한 분쟁을 겪게 된 것이다. 기본적으로 내전이었지만, 거기에 편승한 미국과 소련은 제2차 세계대전 이후 극동아시아의 분할을 폭력적인 방식으로 추진했다. 이 두 성격이 섞여 그 이전에 겪어보지 못한 동족상잔을 겪었다.

---

14) Anat Biletzki, *Peace-less Reconciliation*, pp. 35~36.

대내적 화해는 동서독 통일, 미국의 남북전쟁, 대량학살 이후 르완다, 콜롬비아 등을 주요 사례로 꼽을 수 있다. 이들 사례를 감안할 때 대내적 화해가 국제적 화해보다 덜 심각하다고 가정하는 것은 타당하지 않다. 제2차 세계대전 이후에는 내전의 희생자가 국제전의 희생자보다 더 많다는 보고도 있다.<sup>15)</sup> 사실 대내적 화해 사례로 분류해도 국제적 요소가 없는 것은 아니다. 대내적 화해라 말할 때 무시되는 국제적 측면을 염두에 둘 때 온전한 평가가 가능할 것이다. 관건은 어떤 화해라고 이름 붙이든 간에 대내외적 측면을 균형 있게 다루는 태도이다. 한국전쟁은 국제전과 내전의 성격이 공존하므로 국제적 화해와 국내적 화해가 동시에 필요한 경우에 해당한다.

둘째, 위와 달리 화해를 절차적, 물질적, 관념적 화해로 나눠 생각해볼 수 있다. ‘절차적 화해’는 평화조약, 국가 승인과 외교관계 수립, 관계정상화의 형태로 나타난다. 평화조약의 경우 교전 당사자들의 주장과 이익을 정확한 용어와 조문으로 합의함으로써 전쟁 종료와 동시에 새로운 전쟁 가능성을 방지한다. 국가 승인은 상대 국가를 하나의 국제법적 주체로 인정하는 것을 의미하고, 관계정상화는 서로 상대 국가를 국제법상의 주체로 인정해 상호관계를 형성함을 말한다.<sup>16)</sup>

‘물질적 화해’는 경제협력 및 대외원조, 전쟁배상과 청구권, 전쟁보상 등으로 생각해볼 수 있다. 경제협력은 선진국과 후진국 사이의 상품 교역과 건설수주, 해외인력 파견 등 재화와 용역의 수출입까지 포함하는 국가 간 경제 행위 일체를 말한다. 대외원조는 저개발국가에게 완화된 조건으로 공여되는 실질 자원의 이전을 의미한다. 전쟁

15) 세계 분쟁 양상은 조슈아 키팅 지음, 오수원 옮김, 『보이지 않는 국가들』 (파주: 예문아카이브, 2019), pp. 171~175; 서보혁, 『유엔의 평화정책과 안전보장이사회』 (서울: 아카넷, 2013), p. 62.

16) 천자현, “화해로 보는 한일관계: 평가와 과제,” 『제2회 화해포럼』 (통일연구원 화해포럼 발표문, 2019.6.7.).

배상은 근대에는 상금의 개념에서 「베르사유조약(1919)」 이후에는 전쟁 손해의 배상 개념으로 발전해왔다.<sup>17)</sup>

‘관념적 화해’는 기억과 추모, 부인과 인정, 법적 체계, 사과 등으로 구성된다. 기억과 추모는 축제, 국경일 제정, 예술적 형상화 작업 등 다양한 상징적 행위들을 포함하고 있고, 기념물 건립은 가장 큰 영향력과 파급력을 지닌다. 부인과 인정은 정책 수단의 하나로 부인은 문자적 부인, 신빙성 없애기, 해석적 부인, 함축적 부인으로 나뉜다. 인정은 부분적 인정 또는 절충적, 타협적 인정으로 나눌 수 있고, 과거의 악행을 실수 또는 선의에 의한 시도에서 비롯된 것이었다고 주장함으로써 책임질 수 없거나 책임질 이유가 없다는 논리로 전개될 수도 있다. 법의식이란 개인에게는 자율성을 부여하고, 사회 전체에는 사회적 행위에 최고의 방향을 제시하는 문화 속에서 연대의 한 부분을 형성해가는 상태를 의미한다. 정치적 사과는 화해와 평화에 이르는 가장 강력한 상징적 행동이다. 사적 사과는 자기 이미지를 방어하거나 관계 회복 또는 평판 회복을 위한 언변으로 볼 수 있는 반면, 공적 사과는 공동체 차원의 사과로 분류될 수 있다. 외교적 사과는 정치적 수사, 보상적 사과, 진정한 사과 등으로 구성된다.<sup>18)</sup>

셋째, ‘절충적인 화해’를 상정할 수 있다. 대내외적 화해가 함께 진행되는 경우는 분쟁이 내전과 국제전의 성격이 함께 있기 때문이다. 화해의 구성 요소들이 다양하게 작용하는 절충적인 화해는 그 요소들이 만족하게 포함되어 있느냐, 그렇지 않느냐에 따라 관련 집단들이 수용하는 화해와 그렇지 못한 화해로 전이될 수 있다. 일반적으로 전후 독일과 주변 피해국들 사이의 화해는 수용 가능한 화해로,<sup>19)</sup> 그

---

17) 위의 글.

18) 위의 글.

19) 그러나 최근 들어 폴란드, 그리스 등 일부 국가들에서 독일의 과거사 사과와 배상이 불충분하다고 주장하며 추가 조치를 요구하고 있어 위와 같은 평가도 완전하다 보기

러나 일본과 아시아 국가들과의 화해는 수용에 제한적이거나 부정적인 경우로 평가되고 있다. 그러나 절충적인 화해는 위와 같은 경우 외에도 구성요소들의 조합에 따라 그 형태가 다양하게 나타날 수 있다. 아래에서 살펴볼 통일독일 과정에서의 ‘정치적 화해’와 남아프리카공화국의 ‘회복적 정의’도 절충적 화해 유형에 넣을 수 있다.

넷째, 또 다른 화해 유형으로 내면적 화해와 사회적 화해를 생각해 볼 수 있다. 이 각각의 화해는 개별적으로 분쟁 사회의 전환과 사회 통합에 기여할 수 있다. 그렇지만 내면적 화해와 사회적 화해를 별개로 추구하는 움직임은 커다란 한계에 봉착할 수 있다. 이런 유형은 분쟁지역 내 혹은 분쟁에 관여하는 종교집단에서 발견할 수 있다.

종교인의 시각에서 화해는 개인의 신앙 내면적인 차원과 소속 사회적 차원을 아우르는 경우에 효과가 크다. 신교종교 간 분쟁으로 알려진 북아일랜드 분쟁은 사실은 두 집단 사이 장기간의 상호 불인정과 불평등을 배경으로 한다. 그러므로 양측 종교인들의 개인적 신앙과 사회적 평화 노력은 동전의 양면을 구성한다. 1998년 이후 평화 프로세스가 진행되는 경우에도 북아일랜드 종교인들의 화해 노력에는 개인 내면과 사회적 차원이 병행되었다. 북아일랜드에서 실시된 ACT(All Children Together)라는 통합교육은 「정부재정운영법」의 제정에 따라 통합교육위원회 설립, 행정·연수 및 프로그램 지원, 북아일랜드 교육부의 신교종교 간 상호이해 교육이 진행된다.<sup>20)</sup> 냉전과 강대국의 개입을 맥락으로 하는 장기분쟁은 아프리

---

는 어렵다; Julie Szego, “One Holocaust Descendant’s Fight for Justice,” *The Guardian*, 2019. 8. 31., <<https://www.theguardian.com/world/2019/aug/31/one-holocaust-descendants-fight-for-justice-they-stole-not-just-our-land-but-my-family-history>> (검색일: 2019.11.12); “獨 전쟁배상②: 추가 배상 이견 속 ‘사죄는 사죄’ 이어가,” 『연합뉴스』, 2019. 9. 1., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190831002900082>> (검색일: 2019.11.12).

20) 손서정, “토론문: 종교, 화해의 촉진자 때로는 방해자” 『제2회 화해포럼』 (통일연구원 화해포럼 발표문, 2019. 6. 7.).



카, 발칸반도, 그리고 중남미 지역에서 2000년대까지 이어지면서 화해가 속명적으로 뒤따랐는데, 거기에 종교집단이 내면적·사회적 화해 노력을 병행하는 방식으로 관여하였다.

다섯째, 일방적(선제적) 및 쌍방적 화해 유형이다. 가령, 2000년도 대회년<sup>21)</sup>을 계기로 가톨릭교회가 역사의 흐름에서 저지른 죄와 태만했던 점에 대해 공개적으로 용서를 구했다. 일방적이고 선제적인 화해의 사례이다. 당시 주교회의 의장이었던 에스타니슬라오 칼릭(Estaniislaio Karlic) 추기경이 “교회의 침묵과 책임 있는 수많은 교회의 자녀들이 인권유린, 고문과 고발, 정치적 탄압과 투쟁, 전쟁 등으로 우리나라를 피로 물들인 죽음에 실질적으로 참여한 사실”에 대해 용서를 구했다. 가톨릭교회는 아르헨티나에서 유일하게 용서를 구한 기관이었다. 그런 일방적인 화해의 손짓은 다른 경우에도 볼 수 있다. 폴란드 가톨릭교회는 복음화 1000년 기념에 독일 교회 주교들을 초대했다. 폴란드 주교들이 보낸 독일인들에게 용서를 청하고 또 용서하는 내용의 서신은 폴란드인과 독일인 사이의 화해 과정의 시작이었을 뿐만 아니라 평화로운 변화의 기초가 되었다.

폴란드 교회의 선제적 화해 제의가 제2차 세계대전으로 인해 서로에 대한 증오심을 경험한 두 나라 사이의 화해 과정에 어렵지만 효과적인 길을 열었다. 폴란드 교회의 일방적이고 선제적인 화해의 손길은 계속 이어져서 쌍방적 화해로 파급되었다. 제2차 세계대전 기간 중 전쟁범죄 사건을 기억하는 폴란드 교회는 우크라이나 그리스정교회와 함께 폴란드인들과 우크라이나인들 간의 화해를 기원했다. 2013년 6월 폴란드 주교회의 본부에서 발표한 우크라이나 그리스정교회와 폴란드 로마 가톨릭교회, 폴란드 비잔틴 우크라이나 교회

---

21) 희년(Jubilee)은 성경에서 안식년이 일곱 번 지난 50년마다 돌아오는 해로, 가톨릭 교회의 2000년을 ‘대회년’이라고 선포하여 성대하게 기념하였다.

의 공동 메시지는 두 나라 간 화해의 표지가 되었다. 이런 노력들은 이미 2002년에 양국 교회 간 협력을 위한 위원회 설립으로 시작되었다. 2005년 6월에는 우크라이나와 폴란드 교회의 주교들이 상호 용서와 화해를 위한 공동서한을 출판하였는데, 양국 교회의 이런 시도와 노력들이 폴란드와 우크라이나의 화해를 이끌어내는 데 영향을 주었다.<sup>22)</sup>

위 사례에서 일방적 화해는 피해자 측에서 개시하고, 쌍방적 화해로의 발전은 가해자 측에서 호응하는 양상을 띠었다. 화해의 실천론에서는 가해자의 인정과 사과를 발단으로 하는 것이 일반적이는데, 위와 같은 화해 유형은 그 반대라는 점에서 특이하고 흥미롭다. 일방적 화해와 쌍방적 화해의 주체가 종교집단이었다는 점이 그 특이성의 일부 설명해줄 수 있다. 그럼에도 가해자 및 피해자 집단 사이의 평소 상호 신뢰와 활발한 사전 교섭으로 화해를 향한 일방적, 선제적 출발이 성과를 거둘 수 있을 것이다.

## (2) 화해 경험의 함의

이상 화해의 유형을 몇 가지로 소개하면서 그 양상과 특징을 살펴 보았다. 구체적인 화해 사례가 어떤 형태를 띠 것인지에 대해서는 화해의 구성요소들의 크기와 구 분쟁집단들 간의 역학관계와 신뢰 정도, 그리고 국내외적 관련 조건 등이 종합적으로 작용할 것이다. 위에서 소개한 다양한 화해 유형을 관통하면서 화해가 성공적으로 이루어지기 위해서는 최소한 다음 두 가지 측면이 충족되어야 할 것이다. 그 하나는 관련 집단 간 소통을 통한 화해 방법과 궁극적으로

22) 차승주, “화해 촉진자로서의 종교,” 『제2회 화해포럼』 (통일연구원 화해포럼 발표문, 2019. 6. 7.); 가톨릭교회의 분쟁 국가 간 화해 사례는 서울대학교 민족화해위원회 편, “정의와 평화, 한반도의 길,” 『2017 한반도 평화나눔포럼』 (서울대학교 민족화해위원회 주최, 평화나눔연구소 주관 2017 한반도 평화나눔포럼 자료집, 2017. 11. 3. ~4.) 참조.

화해의 목표에 대한 합의이고, 다른 하나의 요건은 화해를 하나의 과정으로 일관되게 전개하는 인내력이다.

과거 분쟁집단들 간 화해의 방향과 방법에 관한 합의는 화해의 성공을 좌우할 필수조건이다. 일방적 화해가 아무리 선의에 기초하고 상대방에 손해를 끼치지 않는다 하더라도 그것이 상대방과의 소통으로 상호 신뢰와 이해 없이는 성공하기 어려울 수 있다. 화해를 위해서는 사회나 국가 차원에서는 합의가 필요하며 그 절차는 민주적이어야 한다. 이와 관련하여 아일랜드에서 2012년 12월부터 2014년 3월까지 시민이 참여해 운용된 아일랜드 헌법회의(The Convention on the Constitution)를 참조해 볼 만하다. 이 회의는 남북 아일랜드의 통일을 대비하는 논의에 북아일랜드인들을 참여시켰다. 이는 화해 및 통합을 이어가기 위한 민주적·개방적 절차라고 평가할 수 있다.<sup>23)</sup>

흑백인종차별정책(Apartheid)을 종식시킨 남아프리카공화국에서의 ‘회복적 정의(restorative justice)’도 체제전환 이전부터 가해 집단과 피해 집단, 그리고 새 정부 사이의 부단한 소통이 있었기에 평화적으로 성공할 수 있었다. 그 과정에서 가해자의 인정과 사과, 피해자의 명예회복과 용서, 그리고 두 집단 사이의 화해가 이루어졌고 이를 계기로 평화적이고 지속가능한 민주화가 전개되었다. 남아프리카공화국에서 인종차별정책의 철폐 이후 차별의 주도자에 대한 책임은 물었지만 숙청하지 않은 방식은 모범적인 화해 사례로 평가된다. 관련 집단 간 원활한 소통을 촉진한 것이 관계를 중시하는 아프리카 토착 정서 ‘우분투’였다. 우분투는 “우리가 있기에 내가 있다(I am, because we are)”는 의미의 반투어<sup>24)</sup>로서 개체보다는 관계

---

23) 차승주, 위의 글.

24) 사하라 이남 아프리카 일대에서 널리 사용되는 언어집단을 말한다.

를 중시하는 자세이며 그 관계성은 화해의 정서 위에 회복되고 이루어진다.<sup>25)</sup> 구체적인 화해 방법에 대한 합의 없이 화해는 성공할 수 없고, 그 성공을 위해서는 이해집단 간 수평적이고 긴밀한 소통의 중요성을 위 두 사례가 잘 보여주고 있다.

그럼에도 점진적이지만 일관된 화해의 노력 없이 화해는 그 종착점에 이를 수 없다. 거기에는 합의사항 이행, 정치적 지도력, 돌발 상황에의 대처능력 등이 요구된다. 분쟁 종식 이후, 아니 그 이전부터 화해가 시작된다고 볼 때 화해는 사회통합까지 대단히 장기적인 일종의 평화 프로세스이다. 인내심과 일관성, 그리고 상황대응 후복원력(resilience)이 성공의 덕목인 이유가 여기에 있다.

남북전쟁 이후 미국사회의 통합까지 미국 내 남북 지역 간, 흑백 인종 간 화해는 위 세 덕목을 고루 동원한 대표적인 사례로 평가된다. 남북전쟁이 진행된 1861~65년 즈음 미국의 남부와 북부는 국체와 정체에서는 연방으로 구성되어 있었지만, 이념, 경제, 풍습 등의 영역에서 근본적인 차이를 보였다. 1861년 남부 주들의 연방 탈퇴 후, 내전으로 미국 사회가 깊은 내적 분열에 빠져들었다. 전쟁 이후에도 지역, 종족 간 불신은 해소되지 않았다. 그것을 극복할 계기도 처음에는 내부가 아니라 외부, 곧 미국과 스페인 전쟁에서 비롯되었다. 그 전쟁에서 남부의 청년들이 자원했고 희생자들이 발생하면서 남부와 북부는 비로소 화해의 문을 열 수 있게 되었다. 그러나 화해의 길은 멀었다. 독립모지 안장과 추모의례에서 차별이 나타났다. 연방의 추모의식은 남부와 북부 사이의 이념적·정치적 분리가 완성되는 문화적 행위 공간이었다. 그 대립은 남부와 북부가 동일한 추모의 날을 향해 움직이는 1870년대 중반까지 소멸되지 않았다.<sup>26)</sup>

25) 이에 대한 상세한 설명은 이 책의 제Ⅲ장의 3장을 참조.

26) 하상복, “내전기 미국의 전사자, 갈등에서 화해의 존재로: 한국적 교훈을 위한 역사적 사례,” 한국정치사상학회 엮음, 『동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제』(통일

남북과 흑백을 초월해 미국 정치집단의 화해를 향한 인내심은 온 좋게 여러 계기를 만났음에도, 여론과 시민운동의 감시 및 비판을 수용한 개방성과 갈등 발생 시 화해의 방향을 잃지 않은 복원력이 작동한 좋은 사례이다. 물론 미국 사회 내 화해는 아직까지 완성되지 않은 과제로 살아있는 것은 주지의 사실이다.

이와 같이 현실 정치에서 성공적인 화해는 특정 구성요소들의 영향보다는 소통과 타협의 효과성 그리고 그 결과보다는 과정을 중시한다. 통일독일이 추진한 ‘정치적 화해’가 대표 사례이다. 제2차 세계대전 이후 동서독은 각각 냉전의 소용돌이에 휩쓸려 들었고, 1960년대 후반 서독에서 나치 부역집단에 대한 청산운동이 있었지만 그 역시 냉전의 영향으로 가시적인 성과 없이 흐지부지되어버렸다. 약 20년 후 통일을 한 직후 독일은 정의와 통합 사이에서 동독 공산주의체제의 국가폭력에 대한 청산작업이 논의되었다. 딜레마 속에서 독일이 선택한 길은 정치적 화해라는 절충적 방법이었는데, 구체적으로 법적 처벌의 최소화 대신 과거사에 대한 기록 작업이었다. 정치적 화해를 위해 독일 연방의회의는 1991년 일명 「슈타지 자료법(Stasi Unterlagen Gesetz)」이라고도 불리는 동독 국가보안부 자료에 관한 법률을 통과시켰다. 이 법에 의해 동독 국가보안부 기록을 위한 문서보관청이 설립되어 동독 비밀경찰에 의해 저질러진 반인도적 행위들을 규명하고 있다. 정치적 화해가 설득력을 지닐 수 있는 것은 가해자들에 대한 사실상의 용서와 함께 피해자들에 대한 보상이 함께 수반되었기 때문이다. 독일은 1992년 「법치국가에 반하는 형벌행위로 인한 피해자의 복권과 보상에 관한 법률」을 제정하여 동독 정부에 의해 고통 받았던 피해자들에게 보상을 실시했다. 이러

---

연구원 위탁연구과제, 2019.10.), pp. 168~190; John R. Neff, *Honoring the Civil War Dead: Commemoration and the Problem of Reconciliation* (Lawrence: University Press of Kansas, 2004) 참조.

한 정치적 화해정책은 사상적으로는 한나 아렌트(Hannah Arendt)의 용서와 약속 개념을 정치에 구현한 것으로 평가할 수 있다.<sup>27)</sup> 결국 성공적인 화해는 다층적이고 복합적인 양상임을 보여준 것이다.

독일 정부는 통일 이후 정의의 요구를 일정 부분 수용하면서도 사회통합을 위해 ‘정치적 화해’를 추진한다. 정치적 화해는 상대를 포용하는 화해와 함께 정의의 문제를 정치적으로 수용하는 방식을 가리킨다. 정의와 화해가 서로 충돌하는 상황에서 정의만을 강조한다면 동독 정권을 범죄 집단화함으로써 자칫 동서독 주민들 사이의 사회분열을 초래할 수 있었다. 반대로 화해만을 강조하여 반인도적 행위에 대한 처벌 요구를 묵살한다면 시민들의 불만, 특히 동독 주민들의 좌절감을 더욱 증대시킬 우려가 있었다.<sup>28)</sup>

결국 현실에서 화해는 앞에서 분류한 특정 유형의 어느 것과 꼭 맞기보다는 몇 가지 형태가 결부된 복합적이고 다층적인 양상을 띠는 것이다. 사실 화해의 성공사례로 평가되는 남아프리카공화국, 독일, 그리고 미국의 사례는 그런 점을 잘 말해준다.

현실에 가장 부합하는 화해의 형태가 복합 다층적이라고 보는 이유는 분쟁집단들 사이의 적대와 불신이 특정 방법이나 일정한 시간 내에 해결이 어렵기 때문이다. 화해의 여부와 화해의 방법을 둘러싼 분쟁집단 내 다양한 입장 차이도 추가되는 요인이다. 여기에 화해의 정의와 범위, 무엇보다 그 방향에 대한 합의 형성이 화해정책의 결정 및 집행 전 과정에 계기가 있을 때마다 변수로 작동할 수 있다. 화해정책에 관해 관련 집단들 사이에 합의가 형성됐다고 하더라도

---

27) 표광민, “통일 이후 독일의 화해사상: 정의와 화해의 딜레마를 중심으로,” 『동서 화해 사상으로 본 통일공동체의 상과 과제』 (통일연구원 위탁연구과제, 2019.10.), pp. 191~209; Hannah Arendt, *The Human Condition*, Second Edition (Chicago: University of Chicago Press, 1998) 참조.

28) 하상복, “내전기 미국의 전사자, 갈등에서 화해의 존재로: 한국적 교훈을 위한 역사적 사례,” p. 168.

그에 대한 도전은 도사리고 있기 때문이다. 이런 점에서 통일 독일의 화해정책은 복합적인 성격을 갖는 정치적 화해로서 한국을 비롯해 화해가 필요한 사회에 시사한 바가 크다.

## 다. 화해의 의의와 실천

### (1) 화해와 타 보편가치와의 연계성

이 절에서는 화해의 성격을 정리하면서 화해의 실천적 의의를 다룬다. 그 의의란 크게 화해가 타 보편가치들과 같은 연계성과 그에 따른 사회정치적 파급력을 말한다.

크게 보아 화해는 인권, 정의, 그리고 평화와 이웃 사이다. 그 중 화해는 과정적 성격을 지니므로 구체적인 행동계획을 갖고 의식적인 노력이 요구된다고 한다면, 평화는 목적적 성격이 내재되어 있고 궁극적으로 도달해야 할 이상적 상태를 의미하는지도 모른다. 따라서 화해는 분쟁 당사자들 간 신뢰 회복의 과정으로서 하나의 현실영역인 데 비해, 평화는 신뢰가 확보되고 이를 지속하기 위한 약속이 전제되는 이상적 영역인지도 모른다.<sup>29)</sup> 위와 같이 화해를 과정적, 현실적 영역으로 보는 대신 평화를 결과적, 이상적 영역으로 이분하기는 것이 맞는지는 의문이다. 그 반대로 설정할 수도 있기 때문이다. 그와 별개로 적극적 평화(positive peace)의 시각에서 볼 때 화해는 평화의 일부이자 평화프로세스에서 연결, 통합과 같은 주요 역할을 담당한다. 이런 논의는 화해가 인접 보편가치들과 이웃 사이임을 보여주는 데 그치지 않고 보편가치들 사이의 상호보완성을 구체화하는 데 적절한 역할을 수행함을 말해준다.

---

29) 박영민, “제2회 화해포럼 토론문,” 『제2회 화해포럼』 (통일연구원 화해포럼 발표문, 2019.6.7.).

화해는 정의와 긴장을 내포한 이웃 사이다. 현실에서 보편가치들은 충돌하는 경우가 비일비재하다. 만약 장기분쟁이 종식되는 국면에서 분쟁집단 중 일방이 화해를 거부하고 아방(我邦)은 옳고 피해가 크기 때문에 끝까지 싸워 ‘정의’를 구현해야 한다고 하면 어떻게 될까? 이는 화해가 정의와 갈등상황에 놓여있음을 의미한다. 더욱이 정의는 화해는 물론 평화와 대립하는 것처럼 보인다. 이는 “정의의 열매가 평화(성서)”라는 규범적 시각과 모순되는 것이지만 현실에서는 있을 수 있는 경우이다. 정의와 화해를 대립적으로 보는 시각은 정의를 사법적 처벌로 간주하거나 심지어는 보복을 정당화하기도 한다. 그렇다면 정의는 보복의 악순환을 초래해 정의 구현보다는 분쟁의 재발을 가져올 우려가 크다.

현실에서 정의는 실제적 측면을 강조하는 데 비해 화해는 관계적 측면을 중시하므로 대립하는 것이 불가피해 보인다. 화해가 정의와 갈등을 떨 가능성은 그 정향과 특성에 의해 불가피한 점이 있지만 세계관의 차이도 작용하고 있다. 도식적으로 볼 때 화해는 공존, 공동체를 강조하며 순환론적 세계관에 토대를 둔다고 하면, 정의는 선악, 심판을 강조하며 이원론적 세계관에 바탕을 두고 있다. 그럼에도 램스보탐(O. Ramsbotham) 등이 지적했듯이, 정의를 평화 프로세스의 주요 단계 혹은 과제로 간주하되 그것을 화해를 포함한 적극적인 평화의 방향으로 나아갈 때 둘이 충돌로 가지 않을 수 있다<표 II-1> 참고). 정의의 목적과 그 수단을 구분한다면 정의는 진실규명과 불의의 재발 방지를 향해 처벌, 보복보다는 인정, 사죄, 기억, 통합으로 나아갈 수도 있다. 화해와 정의의 긴장관계를 조화로 전환시키는 대안으로 ‘정의로운 평화’ 혹은 ‘회복적 정의’가 제시되고 있다.<sup>30)</sup> 여기서 화해의 개념과 그 실천 방향에 관한 합의 형성과 정책

30) Aida Y. Hass-Wisecup and Caryn E. Saxon, *Restorative Justice: Integrating*



일관성의 중요성을 다시 상기하게 되는 것이다.

〈표 II-1〉 두 평화 사이의 정의

소극적 평화	정의	적극적 평화
폭력의 부재	법치, 진실규명, 분배정의	화해와 통합

출처: Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse and Hugh Miall, *Contemporary Conflict Resolution*, Third Edition, p. 251을 바탕으로 저자 재작성

화해는 ‘정의로운 평화(just peace)’<sup>31)</sup>를 달성해나가는 데 필수적인 조건의 하나이다. 물론 정의로운 평화를 달성하는 데 요청되는 필수조건들에는 화해 외에도 전쟁 중단, 협상, 평화조약, 민주제도, 평화교육과 같은 조치들도 포함된다. 화해는 정의와 긴장 혹은 조화 관계를 초래할 정도로 깊은 연관을 갖는다. 화해는 정의와 평화의 가교 역할을 할 수 있다. 정의와 평화가 충돌하지 않고 서로를 보완하는 역할이 화해가 갖는 실천적인 의의이다. 정의를 징벌적, 사법적 정의로 축소해 이해하지 않는다면,<sup>32)</sup> 정의는 진실규명을 필수과제로 품은 상태에서 화해를 거쳐 적극적 평화의 산파가 될 수 있다.

---

*Theory, Research and Practice* (Durham: Carolina Academic Press, 2018); Maisha T. Winn, *Justice on Both Sides: Transforming Education Through Restorative Justice* (Cambridge, Massachusetts: Harvard Education Press, 2018).

31) Heinrich Bedford-Strohm, Pascal Bataringaya and Traugott Jahnichen, *Reconciliation and Just Peace: Impulses of the Theology of Dietrich Bonhoeffer for the European and African Context* (Zurich: LIT Verlag GmbH & Co., 2016); Fernando Enns and Annette Mosher, *Just Peace: Ecumenical, Intercultural, and Interdisciplinary Perspectives* (Eugene, OR: Wipf and Stock Publishers, 2013); Mattie J.T. Stepanek and Jimmy Carter, *Just Peace: A Message of Hope* (Kansas: Andrews McMeel Publishing, 2006).

32) 사법적 정의가 반드시 징벌적 정의를 지향하지 않고 회복적 정의를 지향하는 경우도 고려할 대목이다. 하워드 제어 지음, 조균석·김성돈·한영선 옮김, 『회복적 정의 실현을 위한 사법의 이념과 실천』 (대전: 대장간, 2017).

## (2) 화해의 실천적 의의

화해의 성격은 그 현실 파급력 혹은 영향력에서도 그 의의를 발견할 수 있는데, 유교사상의 정치적 적용과 민족주의의 변용을 예로 들 수 있다.

중국의 ‘평화공존 5원칙’<sup>33)</sup>은 유교의 화(和)사상을 외교정책에 적용한 대표적인 예이다. 중국 외교부장을 지낸 저우언라이(周恩來)가 그 주인공이다. 그가 제창한 ‘평화공존 5원칙’이 중국 전통 유교의 화(和)의 영향을 많이 받았다. 화는 평화, 화해, 화목, 화합 등 다양한 의미를 지니고 있는데, 『논어(論語)』에서 ‘범애(汎愛)주의, ‘사해동포(四海同胞)’, 『묵자(墨子)』에서 ‘상동, 겸애, 비공(非攻)’, 『예기(禮記)』에서 ‘천하위공’, ‘천하대동’ 등과 연관된다. 저우언라이는 전통 문화인 화의 정신에 정통하여 이를 외교정책노선에 적용하여 일본 전범들에 대해서도 관대한 처분을 내렸다. 또한, 그는 “인류의 원한을 만들지 말고 화해를 해야 한다. 이는 중국의 전통적인 말이기도 하며, 마르크스-레닌주의와도 상통하고, 종교의 교리와도 상통하는 것이다.” 라고 하였으니, 모두 전통적 화사상의 영향을 받은 것이다.<sup>34)</sup>

평화에 대한 시각도 세계관에 따라 다양한 형태로 나타나는데,<sup>35)</sup> 적어도 유학에서 평화는 공동체, 경제, 조화와 관련되는 개념으로서 위계론적 순환론에서 인식된다.<sup>36)</sup> 인간 심성의 본질과 그 실천적 의

33) 1954년 중국이 인도와의 관계 수립을 계기로 발표한 외교노선 원칙으로서 당시 총리이자 외교부장이었던 저우언라이가 제시했다. 5원칙은 평화공존, 호혜협력, 주권 및 영토 존중, 내정 불간섭, 불가침이다. 장준영, “평화공존 5원칙 60주년: 중국과 미얀마는 형제인가?,” 『JPI 정책포럼』, no. 2014-14 (2014), p. 2

34) 안외순, “유교정치사상에 나타난 화해 개념과 전통,” 『동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제』 (통일연구원 위탁연구과제, 2019.10.), pp. 85~107.

35) 서보혁·정옥식, 『평화학과 평화운동』 (서울: 모시는 사람들, 2016), pp. 21~28.

36) 공맹 유가사상에 대한 일반적인 인식이다. 물론 순자, 한비자의 경우 법치에 의한

미를 탐구하는 인서론(仁恕論)도 화해와 인접 보편가치를 연계해 접근하는 대표적인 시도이다. 인서(仁恕)는 “자기에게 일어나기를 원하는 것은 남에게도 일어나게 하라(己欲立而立人).”는 적극적인 배려의 행동 준칙과 “자기가 당하기 싫은 일은 남에게도 행하지 말라(己所不欲 勿施於人).”는 소극적 배려의 준칙이 공자(孔子)로부터 언명되었다. 이를 다산 정약용이 각각 타인과의 호혜적 공존 추구(人與人至也)의 인(仁)과 자신과 타인의 동등 고려(忖他心如我心)의 서(恕) 원칙으로 재해석하였다. 말하자면 인서는 유교의 핵심 가치이자 실천원리로 제시되어온 것이다. 다산은 ‘인(仁)’을 ‘人+二’로 파자(破字)하고 인간의 관계적 존재 혹은 공동체적 존재로서의 본질을 재확인하면서, 그 관계적 존재로서의 인간의 본질을 가장 잘 함의하는 가치로 인(仁)을 설정하였다. 때문에 다산의 인에 대한 개념 정의는 인(仁)의 인륜성에 대한 강조와 관련되어 있다. 따라서 인간의 길, 곧 인도(人道)란 다름이 아니라 이 인간들 사이의 관계를 잘 하는 것에 지나지 않는다.<sup>37)</sup>

이와 같은 유교의 인서론은 오늘날 화해 개념과 유사하고 그것은 평화의 토대로 간주할 만하다. 이에 따를 경우 앞서 언급한 정의와 화해는 개인의 본질을 공동체적 존재로 깨닫고 인(仁)의 의미를 구현할 때 서로 모순되지 않고 조화가 가능하다. 명백한 불의의 경우에 정의는 사법적 처벌에 의존하는 반면, 인서론은 인정-사과-용서와 같은 화해론의 절차를 선호한다. 동양에서 인서론은 이론에 그치지 않고 중국의 ‘구동존이(求同存異)’론에 입각한 제3세계 외교 노선과 오늘날의 ‘매력공세(魅力攻勢)’와 같은 공공외교정책에 적용되고 있다.

---

정의를 강조하는 유가사상도 나타났으나 유가사상 전반에 있어 법치보다는 인치(仁治), 우열보다는 조화, 개인보다는 공동체가 강조된다.

37) 안외순, “유교정치사상에 나타난 화해 개념과 전통,” p. 85.

8.15 해방 직후 독립운동가들도 통일독립국가의 상을 제시하며 그 속에서 화해의 가치와 역할에 주목하였다. 그러나 해방 정국은 이념 갈등으로 격화되면서 통일독립국가 수립이 위기를 맞았다. 해방 정국은 민족독립운동이라는 장기분쟁 후 좌우 갈등이라는 새로운 분쟁 사이에 놓인 깊은 협곡에 빠진 형세였다.

그런 상황에서 민세(民世) 안재홍(1891~1965)은 정치통합의 이념적 지표로서 신민족주의를 주창했는데, 좌우갈등의 극복과 외세에 의해 분단된 남북의 통일, 그리고 독립국민국가의 건설을 제시했다. 이때 좌우갈등의 극복이 대내 정치적 과제로 제시되었는데, 그것은 바로 외부에서 이식되는 분쟁의 불씨 앞에서 민족구성원들 사이의 화해를 촉구한 것에 다름이 없다. 나아가 좌우갈등 극복은 당시 대립하는 정치세력들이 독립국가 건설이라는 공통의 미래를 향해 건설적인 관계를 추구했기 때문에 화해의 실천 방안이었다. 또 안재홍에게 신민족주의는 신민주주의와 표리관계이며 조선인을 민족결합, 균등호애, 독자자활 의식으로 정진시키는 노선이었다는 점에서, 그의 독립국가수립 노선은 화해와 타 보편가치들 사이의 상호 보완성과 의존성을 예증하고 있다.<sup>38)</sup>

화해는 원칙적으로 반대할 수 없는 보편가치임에 틀림없다. 그러나 인류가 화해 말고도 추구하는 보편가치들은 매우 많다. 보편가치들 사이의 상호의존, 상호연관성을 발견하고 통합적인 접근이 필요한 이유가 여기에 있다.<sup>39)</sup> 특정 보편가치에 대한 강한 집념은 하나의 폭력으로 전환되어 추구하는 바와 더욱 멀어지는 결과에 직면할 수 있다. 화해를 추구하기 위해서도 평화, 정의, 인권 등 인접 보편

38) 윤대식, “중도의 경계 위에 화해를 추구한 지성들: 안재홍과 조소앙을 중심으로,” 『동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제』 (통일연구원 위탁연구과제, 2019.10.), pp. 127~167.

39) 서보혁, 『코리아 인권: 북한 인권과 한반도 평화』 (서울: 책세상, 2011), pp. 41~46.

가치들과 상호 보완관계를 형성해 병행 접근할 이유도 여기에 있다.

## 라. 요약과 과제

### (1) 요약

화해는 다뤘던 친구가 서로 잘못을 인정하고 사과하고 더 나은 친구 사이로 거듭나는 과정 혹은 그 상태로 정의할 수 있다. 물론 화해는 개인적 차원만이 아니라 사회집단, 국가 혹은 민족 간에도 발생할 수 있는 현상이다. 그럼에도 화해는 어느 차원이든 ① 필요조건으로서 물리적 충돌의 종식, ② 충분조건으로서 분쟁집단들 사이에 공동의 미래에 대한 비전 공유와 새로운 관계 형성 노력을 충분조건으로 한다. 화해의 주체와 진행 방식, 새로운 관계의 정향과 내용, 그리고 화해의 시점 등은 화해의 개념화를 세련되게 할 뿐만 아니라 화해 이론 전반을 풍부하게 할 심화연구의 논제로 남아있다.

화해의 형태는 국제적 화해와 국내적 화해, 절차적·물질적·관념적 화해, 절충적 화해, 내면적 화해와 사회적 화해, 일방적 및 쌍방적 화해 등 여러 가지로 분류 가능하다. 이들 다양한 형태의 화해는 화해의 구성요소들의 포함 범위와 상대적 크기, 분쟁의 성격과 차원, 그리고 분쟁 이해당사자들의 상호작용 등에 의존할 것이다. 다만, 현실에서 화해는 절충적이고 복합적인 성격을 띤 정치적 화해가 이루어지는 경우가 많은데, 통일독일, 미국사회, 북아일랜드, 그리고 남아프리카공화국의 사례 등 여러 경우에서 발견할 수 있다. 이때 화해의 정향과 방식에 대한 합의 형성을 위한 충분한 커뮤니케이션과 인내심 어린 일관성 있는 노력, 그리고 비상상황에 대처하며 화해 프로세스를 지속할 복원력 등 세 측면이 화해의 성공 변수들이다.

화해는 분쟁종식 이후 사회통합의 원동력인 동시에 (분쟁종식 이

전부터 추진할 수 있는) 평화정착의 방향이기도 하다. 이론과 실천 양 측면에서 화해는 타 보편가치들과 긴밀한 관계를 맺고 있는데, 경우에 따라 긴장관계를 형성할 수도 있고 조화롭게 전개될 수도 있다. 화해를 타 보편가치들과 조화롭게 전개함에 있어서 정치적 지도력은 물론 보편가치들 사이의 상호의존성과 불가분성에 대한 공감대 형성도 관건이다. 목하 진행되는 한반도 비핵평화 프로세스와 화해 프로세스의 병행은 관련 당사자들이 앞에서 도출한 요건들을 확보할 때 실현가능하다. 이를 지지하는 한편, 사회 내에서 분단·냉전 의식을 극복하고 화해에 나설 평화의식 함양 또한 과제이다. 이와 관련해 화해와 정의, 평화 등 보편가치들이 상호 의존·보완하며 함께 발전할 수 있는 지혜를 공유하는 평화교육이 초당적이고 자발적으로 진행되어야 하고, 그 과정에서 관(官)은 지원 역할에 그치고 주체는 민(民)이 되는 것이 바람직하다.

## (2) 향후 연구과제

마지막으로 화해의 이론화 작업을 발전시키는 것은 개념의 발전뿐만 아니라 풍부한 실천방안을 제공한다. 이에, 세 가지 연구과제를 제안해본다.

첫째, 화해 개념의 심화를 바탕으로 화해와 인접 가치들과의 연계성을 구체화하는 연구를 제안한다. 사실 개념과 실천, 양 측면에서 화해는 이미 인접 보편가치를 잠재적으로 내장하거나 중첩될 정도로 긴밀한 관계를 나타내고 있다. 화해 개념의 내포와 외연을 논의하는 한편, 그 과정에서 타 보편가치들과의 공통분모를 어떻게 화해의 실천에 기여하도록 할 것인지를 사례연구로 심화할 필요가 있다. 그런 점에서 초보 단계의 화해를 경험하는 한반도의 경우, 단일사례 연구와 함께 타 사례와의 비교연구도 유용한 연구방법이다.

둘째, 위 과제와 연관되지만 보다 실천적인 차원에서 지속가능하고 안정된 화해를 전개하여 민주주의, 통합, 평화에 기여할 방안을 궁리하는 과제이다. 본문에서 통일독일과 남북전쟁 이후 미국사회에서 화해의 경험과 중국의 외교노선 등은 한 국가, 나아가 인간사회 일반에서 화해가 사회통합 기능은 물론 지속가능한 사회의 잠재력을 응변해주고 있다. 그동안 한국사회에서 화해 담론은 주로 남북관계 맥락에서 논의되어 왔지만 평화통일 대비는 물론 한국사회 내 갈등해결의 맥락에서도 화해의 가치를 진지하게 검토할 때에 이르렀다. 경제침체 속의 세대 및 이념 갈등이 격렬한 한국사회에서 화해는 추상적인 규범계층이 아니라 정책적 유용성이 큰 실천적 담론이기 때문이다. 대내적인 갈등해결능력 및 화해의식 함양은 남북 간 화해에 순기능을 할 것이다.

셋째, 개인-사회-국가-지역-세계 등 각 차원에서 화해의 위상과 역할을 규명하고 각 차원을 ‘분쟁의 평화적 전환’에 통합적으로 연계시키는 방안을 연구하는 일이다. 이미 많은 평화학자들은 분쟁 지역이나 권위주의 체제에서 화해, 평화, 정의, 인권 등 보편가치를 실현할 행위자, 차원, 문제영역 등을 고려한 다차원의 융복합 연구를 전개하며 유용한 정책 대안을 제시해왔다. 이런 연구는 통일을 전후로 한 한반도 평화공동체의 미래에 관한 마스터 플랜(master plan)을 준비하는 데 절대적으로 필요한 과제이다. 화해는 평화통일 정책의 추진방향이자 주요 과제이다. 바야흐로 한반도에서 화해는 통일 이전 남북협력을 위한 특수 과제를 넘어 지속가능한 평화공동체를 대비하는 보편 과제로 부상하고 있다.

## 2. 한반도 화해의 길

### 가. 서론: 화해는 어떻게 이루어지는가?

화해에 해당하는 영어 reconciliation은 갈등을 멈추고 원래의 ‘우호상태(conciliation)를 회복한다(re).’는 뜻이다. 갈등하거나 다투던 이들 간에 나쁜 감정을 없애고, 집단, 국가 단위에서 다툼을 온전히 멈추기 위한 과정 혹은 그렇게 멈춘 상태가 화해이다.<sup>40)</sup> 그렇다면 갈등 관계의 개선 혹은 우호 상태의 회복은 어떻게 이루어지는 것일까.

화해를 위해서는 첫째, 갈등의 원인을 사법적, 정치적 차원에서 규명하는 행위가 필요하고,<sup>41)</sup> 둘째, 사태의 당사자, 즉 가해자 또는 피해자로서의 자기 인식, 아픔의 치유, 공감적 태도에 기반을 둔 상호 용서의 과정이 필요하다. 요약하면 법적으로 규명하는 절차와 내적으로 인정하고 용서하는 태도가 모두 필요하다는 뜻이다.<sup>42)</sup> 둘 다 필요하지만, 더 중요한 것은 자발적 인정과 용서의 행위이다.

이 가운데 용서란 상대방의 잘못 및 그로 인해 자신이 받은 피해에 새로운 의미를 부여하고 가해자에 대한 공감도 함께 해나가는 내적인 과정이다.<sup>43)</sup> 물론 가해자의 자기 인정이 선행될수록 용서의 힘

---

40) 라틴어 reconciliatio에는 ‘연합/통합(conciliatio)의 회복(re)’이라는 의미가 들어있다. 스탠포드 철학사전에서는 ‘과거에 갈등 관계에 있던 행위자들이 관계를 개선하는 과정,’이라고 규정한다; Linda Radzik and Colleen Murphy, “Reconciliation,” *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Fall 2019 Edition, ed. Edward N. Zalta, (<https://plato.stanford.edu/entries/reconciliation>) (검색일 2019.9.18); 한국의 종교(무속 및 증산계열의 종교)에서 사용하는 ‘해원(解冤, 원한을 풀다)’이 해소(解)의 내용(冤)까지 담고 있다는 점에서 reconciliation의 취지에 더 어울린다고 할 수 있다. 해원이라는 말이 주로 개인적 차원에서 사용되는 경향이 있지만, 해원이든 화해든 그 원리는 집단이나 국가 간에도 마찬가지로 적용된다.

41) 안병직, 『세계의 과거사 청산』 (서울: 푸른역사, 2005), pp. 14~15에서 과거사 청산에 대해 해설하는 부분을 갈등 관계의 개선이라는 차원으로 변경 적용하였다.

42) 김지은, “분단 트라우마의 치유와 화해, 공동의 미래로서의 한반도 통일,” 『통일과 평화』, 11집 1호 (2019), pp. 311~313.



은 더 커진다. 이를 통해 피해자의 아픔과 서로 간의 악감정이 해소되는 단계까지 이를 때 화해하게 되었다고 할 수 있다. 화해는 일순간에 누군가의 일방적 행위로 완성된 상태라기보다는, 당사자들 간에 더 나은 미래를 내다보는 장기적인 과정이기도 하다.

크로커(David A. Crocker)는 이러한 화해를 크게 세 단계로 나눈다. 법이 준수된다는 전제 아래, 적대자들 사이에 더 이상의 상해나 살해의 위협이 없는 낮은 단계에서부터, 서로 간에 차이는 있지만 상대방을 동료로 인정하고 존중할 수 있는 중간 단계, 그리고 서로 용서하는 가운데 종합적 비전을 공유하면서 서로 치료와 회복을 돕는 단계이다.<sup>44)</sup> 물론 가장 후자의 단계까지 가야 온전한 화해라고 할 수 있다.

일반적으로는 화해의 단계에 이르기 위해 법에 의존하는 경향이 크지만, 법에 의지한 화해는 일종의 ‘외형적’ 화해에 머문다. 이것도 화해의 단계이기는 하되, 속으로는 여전히 갈등을 내포하고 있을 가능성이 크다. 분쟁과 갈등의 근본 원인이 온전히 해소되지 못한 채 겉으로만 충돌이 잦아든 상태 정도라고나 할까. 라틴어에서 ‘사랑의 화해(reconciliatio grátiae)’라는 말을 관용어처럼 사용하고 있듯이, 당사자들 간 용서를 통한 내적 전환까지 이를 때에야 화해의 근본에 도달하게 되는 것이다.

이상과 같은 화해에 관한 이해를 바탕으로 아래에서는 화해의 달성 방법을 한반도를 넘어 동아시아와 타 지역의 역사적 사례를 들면서 다면적이고 인문학적으로 고찰하고, 그것이 결국 한반도 화해에 주는 함의를 도출하고자 한다. 그런 논의 결과를 한반도 화해의 길에 함께 할 가치와 방안을 다측면에서 검토한 후 한반도 및 동북아

43) 손운산, 『용서와 치료』 (서울: 이화여자대학교출판부, 2008), p. 259.

44) David A. Crocker, “Reckoning with Past Wrongs: A Normative Framework,” *Ethics & International Affairs*, vol. 13, Issue 1 (2006) pp. 57~58.

평화의 적극적 중재자로서의 한국의 역할을 제시할 것이다.

## 나. 화해의 세 차원과 「한일청구권협정」의 경우

이런 화해의 단계는 얼마든지 다른 표현으로 변주해낼 수 있다. 가령 화해 혹은 상호 인정을 조약이나 협정 등으로 문헌화하는 ‘언어적’ 차원, 경제협력이나 배상/보상을 하는 ‘물질적’ 차원, 공동 역사교과서를 만들고 상처를 기억하고 추모하는 수준의 ‘정신적’ 차원으로 나누어 보는 식이다.<sup>45)</sup> 이 때 언어적 차원이 화해의 가장 낮은 단계라면, 정신적 차원의 화해가 가장 높은 단계라고 할 수 있다. 정신적으로 만나지 않으면 손해배상과 같은 물질적 차원의 화해도 위태하고 불안하다. 한국과 일본이 이른바 「한일청구권협정(1965)」을 맺은 이후에도 청구권의 범주 및 그 해석을 두고 심각하게 갈등하게 되는 것은 정신적 차원의 화해가 이루어지지 않았기 때문이다.

가령 「한일청구권협정(대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정)」의 2조 1항은 아래와 같다.

“양 체약국은 양 체약국 및 그 국민(법인을 포함함)의 재산, 권리 및 이익과 양 체약국 및 그 국민 간의 청구권에 관한 문제가 1951년 9월 8일에 샌프란시스코 시에서 서명된 일본국과의 평화조약 제4조 (a)에 규정된 것을 포함하여 완전히 그리고 최종적으로 해결된 것이 된다는 것을 확인한다.”<sup>46)</sup>

45) 천자현, “화해의 국제정치: 국가 간 화해의 유형과 가해국 정책 결정 요인 연구,” 연세대학교 정치학과 박사학위논문, 2012, p. 57의 입장을 따른 것이다. 천자현은 ‘절차적 화해’, ‘물질적 화해’, ‘관념적 화해’라는 말로 화해의 세 단계를 구분한다. 하지만 ‘절차적’이라는 말의 광범위함과 ‘관념적’이라는 말의 비현실적 느낌을 피하기 위해 이 글에서는 ‘언어적’, ‘정신적’ 차원의 화해라는 말로 대체하고자 한다.

46) 「대한민국과 일본 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정 (약칭: 한일청구권협정)」(1965.12.18. 발효, 조약 제172호) 제2조 1항, <<http://www>

일차적인 문제는 “청구권의 문제가 최종적으로 해결되었다.”고 할 때의 ‘청구권’이 무엇을 말하는지 상세히 규명되어 있지 않다는 것이다. 그러다 보니 가령 일제 강점기의 한국인 노동자가 임금을 체불한 일본 기업에 대해서 체불 임금을 돌려달라고 「한일청구권협정」의 체결 이후에도 요구할 수 있는가에 대해, 일본의 법원은 불가능하다고 판단한 반면, 한국 법원은 가능하다고 판단했다. 나아가 한국인 노동자에 대한 ‘강제징용’은 없었다고 보는 일본 정가에서의 ‘강제’는 물리적 힘으로 일방적으로 끌고 가는 행위인 데 비해, 한국에서 해석하는 ‘강제’는 설령 물리적인 폭력은 없었다고 해도 일종의 속임수나 무거운 분위기 등으로 그렇게 하지 않고서는 달리 방법이 없을 행위까지 포함해 폭넓게 해석하는 경향이 있다. 이러한 입장 차이로 인해 같은 언어를 두고서 양국 간의 갈등이 심각한 수준으로 진행되고 있다. 그 근본 원인을 추적하다 보면, 일제 강점기 동안의 가해와 피해자 사이에 정신적인 화해를 경험해본 적이 없다는 데까지 소급된다. 이러한 사례는 조약의 형태로 체결된 언어적 차원만으로는 온전히 화해할 수 없을 뿐만 아니라, 설령 물질적 차원의 화해까지 나아간 듯해도 역사 인식과 같은 것을 공유하는 정신적 차원에서까지 화해가 이루어지지 않으면 언젠든 파국으로 이어질 수도 있음을 보여준다.

화해의 정도는 서로에 대한 공유의 폭과 깊이가 어느 정도냐에 달려있다. 이러한 공유를 위해서라도 당사자들은 서로 만나 대화해야 한다. 언어적 화해도 만나 대화하는 데서부터 시작된다. 대화란 어원적으로 ‘둘(di)이 하는 말(logos)’ 또는 ‘마주보고(對) 이야기하기(話)’를 의미한다. 그런데 두 가지 말은 두 가지 맥락에서 형성되었고 그를 반영하기에 결코 동일할 수 없다. 서로 다르기에 기본적인

---

law.go.kr/trtyBlInfoP.do?trySeg=3678) (검색일: 2019.10.3).

로 긴장을 포함한다. 그래서 한편에서는 여전히 갈등하기도 한다. 하지만 이러한 갈등은 만나기 이전의 갈등과는 다르다. 다른 그만큼 극복의 길을 노정하는 갈등이다. 두 말의 교환 과정에서 두 말의 접점이 잉태되고, 상호 이해가 가능해지는 것이다.

당연한 말이지만, 대화는 일순간 만남으로 완성되는 것이 아니다. 설령 대화가 합의문의 형태로 일단락되었다고 해도, 대화의 이유와 원인이 완전히 해소된 것은 아니다. 대화는 내가 ‘너’에 대한 이해를 도모할 뿐만 아니라, 내가 너에 의해 제대로 이해되기를 바라는 상호적 행위이다. 그렇게 상이한 입장들이 만나 공통의 지점을 찾아가는 과정이다. 그런데 때로는 상황이 바뀌면서 공통의 지점 혹은 그 지점에 대한 해석이 변할 수도 있다. 그럴 경우 다시 대화를 통해 원래의 접점을 재확인하든지, 새로운 접점을 모색해야 한다. 그 과정에 기본적으로 상대방을 자신의 수단으로서가 아니라 있는 그대로 긍정하는 태도를 가져야 한다. 대화 역시 지속적 과정이며, 그럼으로써만 화해도 이어진다.

## 다. 화해 달성의 핵심 방법

### (1) 의사소통과 갈등의 축소

화해는 갈등과 분쟁, 그리고 그로 인한 트라우마 혹은 상처를 줄여가는 과정이기도 하다. 갈등의 축소 과정이라고도 요약할 수도 있다. 갈등은 일어나지 않을수록 좋지만, 만일 갈등이 이미 촉발되었다면, 그 갈등을 개인과 집단의 구조적인 문제를 해결하는 데 기여하는 계기로 역전시켜야 한다. 그런 점에서 표면화된 갈등은 도리어 화해의 계기가 될 수 있다. 갈등의 원인을 입체적으로 찾는 과정이 필요하다.

가령 레더라크(John Paul Lederach)가 말하는 갈등 해결을 위한

전환적(transformative) 자세는 구조적, 문화적, 관계적, 개인적 차원 모두에서 갈등의 원인을 찾는다.<sup>47)</sup> 갈등의 원인은 힘과 자원의 부당한 분배와 구성원들의 필요에 부응하지 못하는 정치·경제·사회 등과 연루된 구조적 차원, 피해자들을 배제시키는 의사결정 방식과 그것을 유지시키는 제도적 차원 등과 두루 연결되어 있다. 벌어진 문제를 단선적으로 접근하면 갈등은 도리어 증폭될 수 있다. 증폭까지는 아니더라도, 단선적 해결책은 갈등을 수면 아래로 잠복시킬 뿐, 온전히 해소하지는 못한다. 불평등한 힘의 관계 때문에 작동되지 않는 시스템을 포함해 여러 차원을 보아야 한다. 이 모든 차원에 대한 포괄적이고 세부적인 접근이 필요하다.

가령 한반도에서 남북 간의 갈등의 역학 관계는 단순하지 않다. 한반도는 남과 북, 남과 남, 남과 주변국, 북과 주변국, 그리고 이들 간의 예측 난망의 상호 작용 등 다양한 세력들의 집결지(프레나)이자 각축장(아레나)이다. 단선적 접근이 통하지 않는 곳이다. 그럴수록 최선의 실마리를 붙들고 지속적이고 전체적으로 풀어나가야 한다. 의견을 주고받아야 한다. 지속적으로 소통해야 하는 것이다.

이때의 소통은 단순한 수다가 아니다. 하버마스(Jürgen Habermas)가 대화를 통해 서로의 주장에 대한 타당성을 합의해가는 합리적 과정으로 규정한 바 있는 ‘의사소통(communication)’이 우리의 주제에 가깝다. 의사소통이 인간의 사회생활과 사회 구성 및 형성의 근간이다. 의사소통 행위가 한 사람을 그 사회의 구성원으로 길러내고(사회화), 그 사회구성원들이 사회 규칙을 준수하며 사회 활동에 참여하게 하며(사회통합), 지적 축적물을 전달하고 계승하기 때문이다(문화의 전승).<sup>48)</sup>

47) 존 폴 레터라크 지음, 김동진 옮김, 『평화는 어떻게 이루어지는가』 (서울: 후마니타스, 2012) 참조.

48) 장춘익, “하버마스: 비판적 사회이론의 정립과 정치적 실천의 회복을 위한 노력,” 『사

물론 이러한 의사소통이 매끄럽게 작동하는 것은 아니다. 현실에서, 특히 정치적 차원에서 소통이 어려운 이유는 자기중심적 태도, 다소 딱딱하게 말하면 ‘의견의 사사화(私事化, privatization)’ 때문이다. 가령 에리히 프롬(Erich Fromm)이 인간을 ‘소유’와 ‘존재’라는 두 양식으로 구분한 바 있는데,<sup>49)</sup> 소유 양식은 상대를 사물화해 나의 소유물처럼 만들어버리는 태도를 의미한다. 문제는 저마다 그렇게 하는 데서 비롯된다. 소유 양식에 사로잡힌 이들이 서로 충돌하는 것이다. 이러한 충돌은 단순히 물건을 소유하는 데서 오는 충돌을 의미하지 않는다. 가령 한반도와 한반도를 둘러싼 지역에서 소통이 어려운 이유는 소통의 수단인 추상적 ‘의견’/‘의사’(意思)마저 자기화/사사화하려 들기 때문이다. 상대방의 의견을 자신에게 유리하게 자의적으로 해석하거나 그것이 여의치 않으면 힘으로 억압하려 하기 때문이다. 문제는 모두가 그렇게 한다는 것이다.

그럼에도 불구하고 소통이 불가능하지만은 않은 이유는 소통의 논리 그 자체 안에 있다. 소통 과정에 누군가에게 나온 의견은 원칙적으로 어떤 개인의 것도 될 수 없다. 일단 몸 밖으로 나온 말은 말하는 이와 듣는 이 모두의 몫이다. 물건이 오가는 과정과 달리, 의견이 오가는 과정은, 원하든 원하지 않던, 원칙적으로 말하고 듣는 이 모두에게 속한다. 의견이 오가는 과정에 갈등이 생기기도 하지만, 접점이 찾아지기도 한다. 김홍우가 말하듯이, “의사소통의 과정은 지속적인 재생산을 통한 공유화의 과정”이다.<sup>50)</sup> 의사소통의 과정에 순수한 사적 영역은 존재하지 않는다. 둘 이상에 해당되는 공적 영역이 확보되고, 나아가 확장되어가는 것이다. 이렇게 의사소통을 통

---

회비평』, 제11권 (1994) 참조.

49) 에리히 프롬 지음, 차경아 옮김, 『소유냐 존재냐』 (서울: 까치, 1996) 참조.

50) 김홍우, “정치란 무엇인가: ‘소유’에서 ‘소통’으로,” 정문길 외, 『삶의 정치, 대화의 정치』 (서울: 대화문화아카데미, 2017), p. 42.

해 공유 영역을 확대하고 갈등을 줄어드는 만큼 화해의 모습도 드러난다. 의사소통이 근본적인 문제를 표출시키고 무엇보다 부당한 관계에 놓인 약자의 목소리를 낼 수 있는 기회를 제공한다. 갈등의 상생적(win-win) 해결을 통한 화해가 가능한 지점도 소통에 있다.

## (2) 사과와 용서

현실적인 문제는 가해자 또는 그에 가까운 세력일수록 굳이 소통의 자리에 나서려고 하지 않는다는 것이다. 이것은 역설적으로 가해자가 적극적으로 나설 때 화해의 길이 열린다는 뜻이다. 화해는 가해자와 피해자 모두의 문제이되, 가해자가 사태의 원인을 파악하고 동의할 수 있게 해주는 환경의 조성이 필요하다는 뜻이다. 물론 피해자의 상처와 트라우마가 훨씬 크며, 따라서 아픈 이의 주관적 기억을 존중하는 가해자의 자기 인식이 없으면 그 상처는 극복되기 어렵다. 가해자의 사과가 있어야 하는 것이다. 정도의 차이는 있을 수 있겠지만, 만일 과실이 쌍방적이라면 쌍방의 사과가 있어야 한다. ‘우호 상태(conciliation)를 회복(re)’하려면 사과가 선행되어야 한다.

사과는 잘못의 인정, 책임 의식, 반성 등이 포함된 행동이다. 이러한 사과와 함께 왜 그런 일이 벌어졌는지, 벌어진 일에 대한 원인을 서로가 탐색하고 동의하는 과정이 뒤따라야 한다. 전술했던 스탠포드 백과사전에서도 화해의 첫 단계로 사과를 꼽는다. 그런 뒤 기억/기념, 진실 고백, 사면, 재판과 처벌, 정화, 배상/보상, 용서, (가해자와 피해자 쌍방의) 심의과정 참여를 거치고서야 최종적으로 화해와정이 이루어진다고 정리한다. 이 가운데 심층적 화해를 위한 키워드 두 가지를 꼽으라면 사과와 용서라고 할 수 있다.

이러한 화해 과정을 실행한 대표적인 사례는 제2차 세계대전의 전범국 독일과 그 피해국 폴란드의 화해, 그리고 남아프리카공화국의

인종차별정책 철폐라고 할 수 있다. 사전적인 의미에서의 이상에 다  
가서는 수준은 아니지만, 그래도 국가 단위에서 보여줄 수 있는 만큼  
은 보여준 사례라고 할 수 있다. 이는 아래에서 상세히 살펴볼 것이다.

### (3) 회복적 정의: 남아프리카공화국의 진실화해위원회와 안중근의 동양평화론

화해는 단순히 과거 사건을 무시하거나 무마한다고 이루어지지  
않는다. 진실화해위원회에서 과거 인종차별 정책을 비판적으로 교  
정하고 폭력 사건의 전모를 밝히며 사면대상과 아닌 경우를 구분하  
려 했던 것은 정의를 바로세우는 길이기도 했다. 정의 없는 화해는  
불가능하기 때문이다. 정의를 세운다는 것은 ‘과거’에 있었던 문제를  
교정하는 행위와 연결되고, 화해는 ‘미래적’ 관계를 재설정하는 것과  
연결된다. 스탠포드 백과사전에서 ‘정의와 화해’를 병렬시키고 있는  
이유도 과거, 즉 상처의 원인에 대한 해결이 없는 미래적 화해는 불  
가능하다고 보기 때문이다.

화해에 관한 이런 입장은 화해의 개념, 범주, 영역을 ‘회복적 정의  
(restorative justice)’의 개념에 입각해 정리한 것이라고 할 수 있다.  
화해가 정말 화해가 되려면 ‘회복적 정의’의 입장을 견지할 필요가 있  
다는 뜻이다.<sup>51)</sup> 회복적 정의는 영어 기존의 ‘응보적(retributive) 법  
의 운용(justice)’ 체계에 대한 대안으로 메노나이트(Mennonite)<sup>52)</sup>  
계열의 평화 운동가들이 주창하면서 활성화되어가고 있는 새로운  
사법 패러다임이다.<sup>53)</sup> 성경에서 제기하는 이상적 사법 원리를 기반

---

51) ‘회복적 정의’는 영어 restorative justice의 우리말 번역이다. justice에 법의 운용(사  
법, 司法)이라는 의미가 있으니 일본에서 사용하는 ‘회복적 사법’이라는 표현이 더 적  
당해 보이지만, 이미 우리말로 ‘회복적 정의’로 굳어지고 있는 현실을 고려해 이 글에  
서도 ‘회복적 정의’로 표현한다.

52) 네덜란드에서 시작된 재세례파 운동의 최대 교파.



으로 하면서, 피해자는 물론 가해자와 공동체 모두의 회복을 이루려는 새로운 시도이다. 피해자와 관련 공동체는 물론 가해자도 피해 회복 프로그램에 함께 개입해 폭력에 의한 피해를 바로잡고 범죄의 예방과 치유를 시도하는 과정이라 할 수 있다.

가해자가 자신의 행동이 끼친 의미를 깨닫는 시간을 갖는다는 사실이 중요하다. 그렇다고 해서 가해자에 대한 책임을 묻는 과정이 생략되는 것은 아니지만, 인간의 존엄성과 범죄의 사회성을 모두 의식하는 가운데, 가해자와 피해자를 다시 지역사회에 통합시킬 수 있도록 하는 데에 회복적 정의의 핵심이 있다. 회복적 정의는 기존의 국가주도형 징벌적, 응징적 사법체계의 한계를 직시하고 가해의 대가가 가해자의 내면에게까지 소급되도록 이끌며, 피해자의 아픔의 원인을 좀 더 심층적으로 볼 수 있게 해준다.

가령 가해자와 피해자가 놓여있는 환경은 다른데도, 기존의 법은 이들에게 동일한 잣대를 들이대며, 범죄의 처벌에만 초점을 맞춘다.<sup>54)</sup> 그러한 처벌은 기회의 불평등, 범죄 가능성의 불평등을 지속시킨다. 가해의 대가인 형벌은 그 원인과 직접 관계가 없다. 기존 사법 체계는 가해의 원인을 해소하지 못하며 범죄의 원인도 그대로 지속시킨다. 당사자들의 감정이나 심신상의 치유와는 무관하게 차가운 법조항으로 문제의 해결을 시도함으로써, 가해와 피해자 간 화해의 가능성을 계속 닫아둔다.

이러한 한계를 의식하고서 회복적 정의는 “피해자, 가해자, 공동체가 잘못을 시정하고 화해와 안전을 촉진하는 해결책을 찾기”에 집중한다.<sup>55)</sup> 이런 맥락에서 진행되는 ‘피해자-가해자 화해 프로그램

---

53) 하워드 제어 지음, 손진 옮김, 『회복적 정의란 무엇인가』 (춘천: KAP, 2010); 하워드 제어 지음, 조균석·김성돈·한영선 외 옮김, 『회복적 정의 실현을 위한 사법의 이념과 실천』, pp. 85~88.

54) 하워드 제어 지음, 조균석·김성돈·한영선 외 옮김, 위의 책, pp. 99~270.

(Victim Offender Reconciliation Program)<sup>56)</sup>은 상처의 원인을 쌍방이 치유하고 결국 화해로 나아가는 것을 목적으로 한다. 그 과정에 피해자와 가해자의 관계 회복, 피해자의 명예회복을 이루고, 이를 계기로 사회적 전환 효과(transformative effect)까지 얻는다. 우분투에 기반한 진실화해위원회의 활동은 국가 단위에서 경험한 회복적 정의의 대표적 사례라고 할 수 있다.

안중근의 『동양평화론』도 회복적 정의의 시각을 견지한다고 할 수 있다. 안중근은 러시아의 동진 정책에서 드러나는 서세동점(西勢東漸)의 서구 제국주의를 경계했다. 일본의 이토 히로부미(伊藤博文)도 이러한 흐름을 경계했다. 하지만 이토는 중국의 불안한 정국이 극동의 평화를 위협한다면, 일본의 군사력을 중국까지 관리할 수 있는 수준으로 키워, 사실상 한국부터 강제 병합하는 데 앞장섰다. 안중근은 이토의 이러한 폭거에 일거의 총으로 응징했다. 그 대가로 수감되고 사형 선고를 받았지만, 일본 사법부가 내린 법적 판결을 수용했다. 이미 죽음을 각오한 행위였기 때문일 것이다. 우리의 주제와 관련해 중요한 것은 심층적인 차원에서 이토 히로부미의 나라인 일본을 인정하고 한국-중국과의 공동의 길을 제안했다는 점이다.

한·중·일 삼국이 함께 ‘평화회’를 만들고, 공동은행을 설립하고 공용화폐를 사용하며, 군대도 공동으로 창설하고 서로의 언어를 배움으로써, 동양에서 진정한 평화를 이루자고 제안했다. 일본에 대한 응징적 보복이었다기보다는, 이토가 했던 조선 침략의 폭력성을 충격적으로 폭로하면서도, 무력보다 더 깊은 공감력을 가지고 일본이

---

55) 위의 책, p. 207.

56) 위의 책, 제9장 참조.

57) 안재원, “이제, 참 평화이다.” 안중근 저, 『동양평화론(비판정본)』 (서울: 독도도서관 친구들, 2019), pp. 16~21.

‘동양평화’의 주축이 될 수 있다고 부추겼다. 일본은 한반도를 점령하고 중국을 침략하는 무력적 행위가 아니라, 동양의 공영과 공존을 이루는 방식으로 세계의 존경을 받을 길로 가라고 호소했다. 폭거를 행하는 대표자(이토 히로부미)에 대해서는 정의의 차원에서 동양인의 한 사람으로 처벌의 길에 나서면서도, 일본을 심층에서 포용하면서 평화의 길로 함께 나아가자고 요청했다. 이토의 정복적 행위는 응징하면서도, 그 행위의 심층적 의미를 성찰하면서 일본과의 ‘화해’를 시도한 것이다. 큰 틀에서 ‘회복적 정의’를 추구한 사례라고 할 수 있다.

이와 함께 한·중·일이 함께 동양의 평화를 이룰 수 있도록 일본이 나서 줄 것을 요청한 것은 동양평화를 위한 중재자의 역할을 자임했던 것이라고도 할 수 있다. 국가 간의 만남은 요구 조건과 이해 상충 지점이 광범위하고 중층적이기 때문에 언제나 힘든 일이고, 더욱이나 가해자와 피해자 입장에서 한 자리에서 만나기도 어려운 일이다. 쌍방 간 힘의 역학 관계가 불평등할수록 강자는 대화에 나서려고 하지 않는다. 피해자는 피해자대로 증오심이나 악감정으로 인해 가해자와 수평적 대화의 길에 나설 마음의 여유가 없다. 가해자가 가해자로서의 자기 인식이 없을 뿐더러, 스스로의 행위를 정당화하고 있는 상황에서 화해의 길은 더욱이나 어렵다.

## 라. 국제 화해의 두 유형

### (1) 국가 간 화해: 독일과 폴란드 사례

제2차 세계대전 이후 독일은 폴란드와 화해의 협상을 시작했다. 먼저 ‘언어적’ 차원에서 화해의 과정을 보자. 전쟁과 분단 이후 동독과 서독 나름대로 과거사를 청산하기 위한 노력들이 있었다. 동독도

과거 나치 시절의 인적, 제도적 잔재를 청산하기 위해 시도했다. 하지만 그 과정에 그렇게 청산하는 동독 공산당의 정당성이 더 강화되면서 공산당의 독재 체제가 지속되는 등 한계도 분명했다. 그에 비해 서독의 탈나치화의 농도는 다소 달랐다. 서독에서는 나치의 만행에 가담했던 이들을 무조건 단죄하기보다는 「연방사면법(1949)」과 「제2차 사면법(1954)」에 따라 국가 발전에 공헌할 수 있는 이들이 사회에 재진입할 수 있도록 했다.<sup>58)</sup> 나치 피해자들에 대해서는 보상을 해주고 극우 정당은 활동할 수 없도록 제도적 장치를 마련했다.

이런 맥락에서 폴란드와 같은 전쟁 피해국에 대한 사죄와 보상도 병행했다. 가장 결정적인 계기는 1970년 독일(서독) 사회민주당의 빌리 브란트(Willy Brandt) 총리가 폴란드 바르샤바 게토(ghetto) 기념관의 희생자 추모비 앞에서 무릎을 꿇고 사죄하는 모습을 보여준 사건이었다. 이 사건을 계기로 같은 해 바르샤바조약을 체결해 양국은 국교를 회복했다.

그리고 ‘물질적’ 차원에서 독일은 폴란드에게 경제협력 차원에서 근로자들의 연금과 차관을 제공했고, 전쟁의 피해를 보상하기 위한 「독일연방보상법(1953)」에 따라 독일의 범죄로 인한 개인 희생자에 대해 보상을 했다. 보상 신청과 수취 과정에 제도적 결함이 발견되자, ‘독일-폴란드 화해치유재단’을 설립해 나치에 의한 희생자들을 위한 물질적 보조를 제공했다. 이어서 ‘기억, 책임, 그리고 미래 재단’을 설립해 국가·사회·기업의 정치적 도덕적 책임을 떠올리며 일정 부분 책임을 다하고자 했다.

이러한 노력은 ‘정신적’ 차원으로까지 이어졌다. 독일-폴란드 역사교과서 협의회에서 1960년대부터 노력해 1976년 공동 역사 교과서

---

58) Jennifer Lind, “The Perils of Apology: What Japan Shouldn’t Learn From Germany,” *Foreign Affairs*, vol. 88, no. 3 (2009), pp. 132~139.

를 발간해 실제 교육현장에서 사용했다. 독일군 전몰장병은 ‘호국영령’이나 ‘순국선열’이 아닌, ‘가해자’라는 의식을 가지고, 이들을 전장으로 몰아낸 독일을 범죄국가로 규정했다. 브란트가 무릎을 꿇은 이후 독일의 총리와 대통령은 지속적으로 폴란드에 사죄하며 가해의 기억을 견지했고, 전쟁과 폭력의 희생자들을 추모했다. 이런 식으로 역사 인식을 공유하면서 양국 간 정신적 차원의 화해를 도모했다.

물론 독일만의 행동이 아니었다. 폴란드는 폴란드대로 독일의 화해 시도를 적극적으로 수용했다. 폴란드 가톨릭교회의 주교들이 독일 주교들에게 “우리는 독일을 용서함과 동시에 용서를 구한다.”는 편지를 전달했다. 당시 이러한 교회의 행동에 대해 피해자가 먼저 용서를 구할 수는 없다는 국내 반론도 컸으나, 결국은 적극적 용서와 화해 없이 양국의 미래는 없다는 사실에 대한 공감대가 확산되었다. 주한 폴란드 대사였던 크쉬슈토프 마이카(Krzysztof Ignacy Majka)는 이렇게 요약한다.

“정부의 공식적인 사과, 사회단체 간의 보상, 교환학생 상호교육, 지자체 간의 협의 등 다양한 계층의 다양한 참여가 있었다. 화해가 지속성을 가지려면 다음 세대에 대한 체계적인 교육을 필요로 한다. 이런 다각적 노력이 있어야만 시대가 지나도 양국 간의 화해가 지속될 수 있다.”<sup>59)</sup>

가해자가 자신의 잘못을 인정하고, 사죄한 뒤, 피해자가 용서하면서 비로소 피해자의 트라우마가 치유되며, 그럴 때 비로소 화해로 전환한다. 독일과 폴란드의 경우는 브란트 총리의 무릎 꿇기 사죄를 계기로 피해자인 폴란드가 적극용서의 길로 나서면서 화해도 모색되었

59) “독일이 폴란드 국민 5분의 1을 죽였지만 우방국이 된 까닭은?,” 『조선Pub』, 2015.9.22., <<http://pub.chosun.com/client/news/viw.asp?cate=C02&nNewsNumb=20150918352&nidx=18353>> (검색일: 2019.9.18).

다. 양국민이 모두 정신적 차원의 화해를 이루었다고 할 수는 없지만, 적어도 양국의 이해관계를 반영하면서 최소한의 사법적 처벌과 국가 단위에서 이를 수 있을 최대한의 실리적 화해를 이루었던 것은 분명해 보인다. 한 마디로 ‘정치적’ 차원의 화해에 성공한 것이다.

## (2) 국가적 차원의 화해: 남아프리카공화국 사례

독일-폴란드가 국가 단위에서 이루어진 화해의 사례였다면, 국내적 차원의 화해 사례는 남아프리카공화국에서 극적으로 보여준 바 있다. 네덜란드계 보어인들이 주도하는 국민당(National Party)의 인종차별정책 이후 아프리카민족회의(African National Congress)를 거점으로 하는 흑인사회의 저항으로 남아공은 유혈 투쟁이 이어졌다. 소련의 해체와 동독의 붕괴 이후 거세진 민주화 흐름 속에서 1989년 각종 규제조치가 해제되었다. 1994년 5월 넬슨 만델라(Nelson Mandela)가 대통령이 되면서 「국민 통합 및 화해 촉진법」이 발효되었고, 데스몬드 투투(Desmond Tutu) 대주교의 주도 하에 ‘진실화해위원회(Truth and Reconciliation Commission)’가 구성되었다.

이 위원회의 이름에 함축되어 있듯이, 진실 규명의 차원에서 기존 인권 침해의 원인을 추적했고, 저간의 전모를 고백한 이들 중 개인적 악의나 사적 이익을 추구하지 않은 이들에 대해서는 신설 법률에 따라 개인적 차원에서 사면했다. 그리고 인권 침해의 피해자에 대해서는 보상하는 방식으로 남아공은 화해의 길을 가기 시작했다.<sup>60)</sup> 진실화해위원회의 활동은, 비록 모든 인권 침해 사례를 다룬 것은 아니었고 또 그럴 수도 없었지만, 사회적 전환기에 흑백의 공존을 지

---

60) 장원석, “남아프리카공화국 진실화해위원회와 회복적 정의론,” 『정치와 평론』, 21권 (2017) pp. 116~124 참조.

향하면서 편향된 정치로 인한 고통을 푼 정치적 화해의 대표적 사례라고 할 수 있다.

이러한 화해를 가능하게 해주는 동력의 하나가 아프리카 토착 정신인 ‘우분투’와 이를 사회화하려는 투투 대주교 같은 이들의 헌신이였다. 우분투의 의미를 요약하면 ‘인간 존중’과 ‘상호 연결성’이라고 할 수 있다. “한 사람은 다른 사람을 통해서 비로소 한 사람이다(A person is a person through other person).”라고 풀 수도 있다. 기본적으로 개체보다는 관계를 중시하는 자세이며, 인간은 타자와의 관계성 속에서 비로소 인간이 된다는, 인간됨의 상호 관계성을 근간으로 하는 세계관이기도 하다.<sup>61)</sup>

인간다움이 관계적 혹은 사회적으로 구현되는 것이라면, 인간이 인간을 고통스럽게 하는 행위는 인간답지 않은 행동이다. 타자의 아픔의 원인을 함께 생각하고 그곳에 나를 참여시키는 자세가 우분투이다. 이러한 토착적 정신을 종교적으로 승화시킨 투투 대주교의 카리스마는 남아공을 ‘응보적 보복’보다는 ‘상생적 화해’의 길로 이끌었다. 그 기초에 이러한 정신을 공유하고 있는 아프리카의 토착적 정신문화, 즉 우분투가 놓여있는 것이다. 이러한 공감적 합의가 있었기에 보복적 살상을 자행하지 않으면서 흑인차별 정책과 제도가 철폐될 수 있었던 것이다. 투투는 ‘눈에는 눈’과 같은 태도는 결국 모든 이를 장님으로 만든다고 보았다. 우분투는 이러한 일차원적 복수심을 극복하게 해준 남아공의 정신문화적 동력이였다.

물론 우분투에도 양면성이 있다. 가령 우분투가 권력을 유지하고 확장하려는 정치가들에게 지배를 합법화하는 수단이 될 수도 있다는 점이다.<sup>62)</sup> 게다가 진실화해위원회의 노력에도 불구하고, 피해자

61) 데스몬드 투투 지음, 홍종락 옮김, 『용서 없이 미래 없다』 (서울: 홍성사, 2009); 우분투의 개념과 의미에 대해서는 이 책에 실린 III-3장의 글에서도 잘 소개하고 있다.

62) 강남순, 『용서에 대하여』 (파주: 동녘, 2017), pp. 140~141.

들에 대한 보상비 지급의 불평등성, 소수의 흑인들만 사회적 지위가 상승하는 등 사회 통합이 온전히 이루어졌다고 할 수는 없다.<sup>63)</sup> 그럼에도 불구하고 이러한 양면성 가운데 어느 면이 사회적 전환기에 더 긍정적으로 작동했는가를 볼 필요가 있다. 아프리카의 토착적 정신이자, 아프리카 종교심의 근간이기도 했던 우분투는 적어도 남아공에서는 정치사회적 화해를 이끄는 공감적 동력으로 작용했다는 사실은 주지의 사실이다. 남아공에서의 화해는 ‘정신적 화해’의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 아프리카의 토착적이면서 보편적 정서 위에서 이루어졌다는 점에서 더욱 그렇다.

## 마. 한반도 화해의 길

### (1) 한반도 평화와 그 중재자

이런 상황일수록 당사자들이 한 자리에서 만나 아픔의 원인에 대해 이야기할 수 있도록 해주는 중재자의 역할이 필요하다. 회복적 정의의 ‘화해 프로그램’에서도 중재자 혹은 조정자의 역할을 대단히 중요하게 여긴다. 중재자는 당사자들이 서로 대면해 그들의 언어로 대화하게 함으로써 서로가 서로의 형편을 이해할 수 있도록 돕는다. 그렇게 해서 상처를 치유하며 화해를 촉진시킨다.

물론 안중근의 중재 역할이 당장의 효과를 본 것은 아니다. 동아시아 위기 상황을 진단하면서 평화를 이루기 위한 옥중 정책 제안(『동양평화론』)으로 끝나고 말았을 뿐이다. 하지만 백여 년이 지난 오늘날 상당수 일본인이 ‘안중근기념관’을 참배하며 안중근에 대해 존경을 표하곤 한다. 비록 소수이지만 이들은 안중근을 1차 매개자

---

63) 김한균 외, 『통일시대 형사정책과 형사사법통합 연구(II): 통일시대의 과거·불법청산 및 사회통합 방안 연구』(서울: 형사정책연구원, 2016), p. 612.



로 한일 양국의 화해를 이루는 2차 매개자들의 역할을 한다. 중재자가 가해자와 피해자를 단박에 대화와 화해의 자리로 이끄는 것은 아니라 해도, 모든 화해에는 크든 작든, 오래 걸리든 금세 일어나든, 중재자의 역할이 필수적이다.

한반도 평화를 위한 누군가 어떤 세력의 중재 역할도 마찬가지이다. 가령 북한의 핵 문제는 한국에게도 당면한 과제이자 한국도 핵 문제를 풀어야 할 핵심 당사국이지만, 미국이 북핵 문제를 비폭력적으로 풀 수 있도록 한국 정부가 중재의 길에 나서는 것이 하나의 사례이다. 북한과 미국 간 대화에 한국 정부가 중재자로 나서는 것은 북한과 미국 간 힘의 역학 관계는 물론 양국이 대화에 나서려는 정도가 다르기 때문이다. 동시에 북한이 미국과 대화에 나서면서 가져올 평화가 한국에도 절실하기 때문이다. 그렇게 평화를 적극적으로 인식하는 자가 중재자로 나서고, 평화를 필요로 하는 이가 대화를 촉진시킨다. 문재인 대통령의 중재로 김정은 위원장과 트럼프(Donald Trump) 대통령이 만나게 되는 사례가 대표적이라고 할 수 있다. 북미 간 대화는 남북 간 화해의 다른 길이며, 그렇기에 한반도 평화의 당사자인 한국이 북한과의 화해를 위하여 북미 간 대화의 중재자 역할을 하는 것이다. 그 길 역시 쉽지 않고 뜻밖의 암초를 만나 좌초될 가능성도 있다. 그럼에도 불구하고 화해를 위한 중재의 길은 어떤 식으로든 언젠가는 효과를 볼 수 있으리라는 긍정적 기대를 하면서 걸어야 한다. 조금씩 처리해야 할 이유는 없다.

## (2) 사회정치적 과제로서 과거와 미래의 순환

이미 보기도 했지만, 화해는 각종 갈등과 충돌을 완화 또는 해소시킨다는 점에서, 정치적 민주화 과정과 연결되어 있거나 그에 비례한다. 이념의 차이나 민족 혹은 인종주의가 가져온 충돌, 국가기관

에 의한 폭력 등 과거사 문제를 해결하기 위한 이행기 정의의 과정은 민주화의 과정이자 동시에 민주화를 촉진시킨다. 과거의 갈등이 정신적 차원의 화해로까지 이어지려면, 응징적 접근을 간과할 수는 없지만, 그보다는 회복적 정의에 입각한 총체적(holistic) 접근이 중요하다. 상처의 진실을 규명하고, 책임 소재를 파악하는 일과 함께, 최종적으로는 사과, 용서를 통한 쌍방의 내적 전환의 단계로까지 나아가야 한다. 물론 간단한 문제는 아니다.

독일에서도 동독이 서독의 체제 안으로 흡수된 이후 과거사를 청산하는 과정에 갈등이 적지 않았다. 동독 공산당 체제에서 벌어진 인권 유린과 같은 각종 행위를 서독의 법에 따라 평가해야 한다는 입장과 동독 체제에 따른 행위를 서독 체제로 평가할 수 없다는 입장으로 나뉘었지만, 대체로는 통일 이후 독일은 사법적 판단을 포함해 대부분이 서독 체제를 중심으로 운영되었다. 그러면서도 큰 틀에서 회복적 정의를 구현하기 위한 노력도 이어졌다. 전후 동독의 독재 정치를 청산하기 위한 위원회-독일사회주의통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands) 독재의 역사 및 결과 청산을 위한 진상조사위원회(1992~1998)-도 일방적 사법적 처리보다는, 대화를 통한 과거 역사의 이해와 반전체주의에 대한 사회적 합의를 유도했다. 피해자 보상 조치를 마련하는 과정에 두 독일의 차이를 이해하기 위한 노력도 견지했다.<sup>64)</sup>

남아공의 ‘우분투’가 그랬듯이, 두 독일 사이에 공통의 지점도 지속적으로 확인해 나갔는데, 그 간극을 메워준 것 중의 하나가 기독교적 세계관이다. 충분했다고 할 수는 없지만, 오랜 기독교 문화의 동질성에 기반한 동서독 교회의 통일 운동이 이들의 간극을 메우는

64) 최승완, “동독 사회주의 독재 청산의 현황과 과제,” 『독일통일총서7: 과거청산 관련분야』 (서울: 통일부, 2014), pp. 72~73.

문화적 완충지대 역할을 했다. 이것은 한반도에서 분단으로 인한 갈등을 치유하고 장기적 화해의 길로 나아가기 위해서는, 한반도 구성원 모두가 공감할 수 있는 정신으로 뒷받침되어 있어야 한다는 사실을 보여준다.

하지만 불행하게도 한반도는 남북 양측이 공감하는 정신적 공감대에 대한 인식은 커녕, 여전히 휴전(休戰) 상태에서 전쟁의 후유증과 트라우마로 인한 갈등이 지속되고 있다. 남북 간에 이념적, 문화적 이질감도 강하게 작용하고 있다. 무엇보다 2017년 11월 29일 북한의 대륙간탄도미사일(Inter Continental Ballistic Missile: ICBM)급 화성-15형 발사 이후, 미국이 주도하는 국제사회와 북한 간 갈등이 더 고조되어 왔다. 유엔 안전보장이사회에서는 「대북제재결의안 2397호(2017.12.22.)」를 긴급 채택해 북한에 대한 정유 제품 공급 한도를 제한하는 조치를 했다. 만일 추가 핵실험을 하거나 ICBM급 미사일을 발사할 경우, 유류 제한 조치를 추가한다는 내용 등도 담았다. 한국으로서도 이러한 유엔 안보리의 결의안을 무시하고서 북한과의 교류를 추구할 수 없는 상황이 된 것이다. 이른바 북한의 비핵화가 국제사회가 인정하는 정도로 진전되지 않는다면, 한국이 대북 경제 지원이나 협력을 시도하는 데도 한계가 있을 수밖에 없는 것이다.

그럼에도 불구하고 한국은 대북 화해와 협력의 길을 걸어야 하는 상황이다. 그렇다면 대북 제재의 예외 공간을 최대한 활용하면서 평화의 길로 나아가야 할 도리밖에 없다. 북한의 비핵화 문제가 설령 장기화 국면으로 들어간다 해도, 남과 북 사이의 공유 지점을 확대하기 위한 노력을 게을리해서는 안 된다. 남북 간 역사 인식을 공유하면서 서로 이해해가는 긴 과정이 반드시 필요하다. 그 과정에 갈등의 원천이라고도 할 수 있을 이념적 대립의 원인을 서로 확인하고

그 원인의 필연성을 구성원 다수가 이해할 수 있도록 해야 한다. 만일 한반도의 통일 과정에 가령 한국전쟁의 원인과 같은 과거사 문제에 부딪친다면, 그런 문제는 어떤 특정인에게 법적 책임을 단박에 물으면서 해소할 수는 없는 일이다. 북한 인권 문제도 가능한 회복적 정의의 입장에서, 정당한 법적 책임은 묻되 가능한 최소화하면서 미래적 사회 통합의 기초를 다져야 한다.

과거의 상처를 미래적 희망 안에 녹여내야 한다. 이를 위해, 가령 공동의 역사 교과서 편찬과 교육을 통해 서로에 대한 인식을 긍정적으로 확산시켜야 할 필요가 있다. 한반도가 식민지 상태를 극복할 새도 없이 외세에 의해 분단되고 남과 북에 서로 다른 정권이 들어섰지만, 이들 역시 일제 강점기 민족의 독립과 항일 운동의 연장선에 있었다는 공통적이고 긍정적인 인식의 확산이 필요하다. 남과 북이 대치하며 서로에게 끼친 아픔을 교차 인정하면서, 공동의 역사 교과서를 편찬하고 교육해야 한다. 함께 했던 오랜 역사적 공감대를 확산시켜야 한다. 2000년, 「6·15 남북공동선언」에서 남측의 ‘연합제’안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’안이 공통성이 있다며 상호 인식을 교차시켰듯이, 크게는 통일 방안에 대한 공감대를 확산시키고, 작게는 ‘먼저 온 통일’로 불리는 북한이탈주민과의 통합적 생활도 더 연습해야 한다. 더 많은 한국인들이 탈북민의 입장에서 생각하고 행동할 수 있는 문화적 장치를 만들어가야 한다. 다양한 분야에서 교류하면서 서로를 이해하고, 분단과 아픔의 현장을 평화적 관점에서 기억하는 교육이 절실한 상황이다.

독일의 경우는 물론이거니와, 남아프리카공화국에서 있었던 진실화해위원회의 활동도 향후 북한과의 관계 개선에 있어서 징벌적 정의와 회복적 정의 사이에 어디에 중심을 두어야 할지 잘 보여준다. 남북 간에 가해와 피해의 원인에 대한 지속적인 성찰이 요청되

는 것이다. 때로는 가해와 피해를 구분하기 힘들 뿐만 아니라, 남북 사이에 가해와 피해가 일방적이지만은 않다는 사실을 인정해야 한다. 정도의 차이는 있겠지만, 가해와 피해는 기본적으로 쌍방적이다. 이러한 심층에 대한 성찰이 필요하다.

### (3) 경제-문화적 과제로서 제도와 문화의 순환

이러한 문화적이고 정신적 차원의 화해 시도와 함께 남북 간 물질적 차원의 교류와 협력, 특히 경제적 차원의 협력이 중요하다. 가령 1991년 맺은 「남북기본합의서(1991)」에서는 「7·4 남북공동성명」의 ‘조국통일 3대원칙(자주·평화·민족대단결)’을 재확인하고, ‘민족의 화해(1장)’와 ‘남북 불가침(2장)’, ‘남북 교류(3장)’를 천명한 바 있다. 상호 협력으로 화해와 통일을 도모하자는 취지하에, 남북 교류와 협력으로 민족 전체의 복리 향상과 민족 공동체의 발전을 촉진하기 위한 실천적 조치를 추진한다는 내용을 근간으로 하고 있다.

그리고 잠깐 전술했듯이, 2000년 맺은 「6·15 남북공동선언(2000)」은 남과 북 양측 통일 방식의 공통성에 입각해 ‘한반도의 통일을 지향해가자는 내용(2조)’은 물론, ‘경제협력으로 민족경제를 균형적으로 발전시키자는 내용(4조)’을 핵심으로 하고 있다. 경제를 포함한다각도의 교류와 협력을 할 수 있을 ‘언어적 화해’의 기초가 갖추어져 있는 것이다.

이러한 선언문과 그 정신을 기억하고 더욱 공론화하며 현실화시켜야 한다. 판문점선언 이후 구체적으로 논의되고 있는 각종 사업들, 가령 개성공단의 복구 및 관련 경제특구의 건설, 금강산 관광의 재개, 서해 공동어로 수역의 확립, 남북 철도의 연결, 비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ)의 탈군사화 및 생태평화공원화 등을 추진할 수 있는 실질적 장치들을 마련해나가야 한다. 2032년 서울·평

양 공동올림픽 개최와 같은 스포츠 교류 및 협력 사업도 전 세계를 대상으로 계속 설득력을 확보해나가야 한다. 이 때 「대북제재결의안」이 적용되지 않는 예외 지점을 최대한 활용하되, 그동안 이어져 온 ‘언어적 합의’의 기본 정신, 즉 민족적 및 자주적 협력의 정신에 따라 다양한 교류를 주체적으로 진행해야 한다. 협약문과 같은 ‘언어적 화해’는 ‘물질적 화해’ 및 교류로 이어질 때 ‘정신적 화해’로까지 나아가게 되기 때문이다.

이처럼 경제와 사회 분야에서 협력해야 하는 것은 물론이거니와, 심층적 차원에서는 문화적 공감대의 확보를 통한 이질성의 해소도 병행해야 한다. 남아공의 투투 대주교(성공회)가 아프리카의 보편적 토착 정신인 우분투에 호소하며 응징적 보복보다는 상생적 화해의 길로 이끌었듯이, 한반도의 화해도 가능한 한 한반도 구성원 다수가 동의하는 정신 위에서 이루어져야 한다. 가령 “널리 세상/인간을 이롭게 한다.”는 ‘홍익인간(弘益人間)’은 하나의 공통적이면서도 대안적인 가치이다. 홍익인간은 고조선의 건국정신으로서 한국인들에게도 익숙할 뿐만 아니라, 단군릉의 복원을 통해 역사적 기원을 고조선의 단군에게까지 소급하며 강조하고 있는 북한의 사회적 분위기에 적절히 어울린다. 토착종교적 ‘상생(相生)’, 불교를 통해 면면히 이어져오는 ‘화쟁(和諍)’ 등도 대안적 가치로서, 만일 지속적으로 교육되고 공론화되기만 하면 한반도 구성원 모두에게 익숙해질 수 있을 공통의 세계관이다. 이러한 정신문화적 공유지점이 정치적 대화와 경제적 교류의 확장은 물론 군축과 같은 군사적인 분야로도 이어지는 든든한 기초가 되는 것이다.

분단 이후 지금까지 남북 간에는 분명히 정치적 대화와 경제적 교류가 확장되어왔다.<sup>65)</sup> 그 기초에서 문화적 혹은 정신적 차원의 공감

65) 김병로·전재성·박인휘, 『한국형 발전모델의 대외관계사』 (고양: 인간사랑, 2018).

대도 함께 확대되어 오고 있었던 것도 분명하다. 제도적 화해에 문화적 공감대로 힘을 부여하고, 문화 혹은 사상적 공감대를 다시 제도로 구체화시키는 순환을 이루어야 한다. 이런 식의 상호 순환과 소통적 접근이 필요하다. 무엇이 모두에게 이로운 길인가를 숙고하면서, 남과 북의 이질화 과정보다 더 오랜 문화적 동질성을 지속적으로 확보해나갈 필요가 있다. 한국의 오랜 문화적 심층에 대한 연구와 그 심층을 사회적으로 담론을 만드는 작업이 필요한 시점인 것이다.<sup>66)</sup>

그러한 위대한 전환을 한반도에서도 이루어내야 한다. 남남갈등의 두 세력이 공감할 수 있을 가치, 남과 북이 공감할 수 있을 가치에 대한 공감대를 키워가야 한다. 산업화 세대와 민주화 세대, 보수와 진보 등 사실상 이분화 되다시피 한 계층의 공통 지점을 찾아내야 한다. ‘홍익인간’처럼, 남과 북을 엮을 수 있는 지점을 두루 찾아내야 한다. 과거를 다시 공통의 미래로 향하게 하는 담론을 형성해나가야 한다. 분단이라는 과거의 상처를 통일이라는 미래를 공유함으로써 극복해나갈 수 있다는 뜻이다. 분단의 정치적 원인을 분단 이전의 공통적 정신으로 극복하고, 공통적 정서를 기반으로 미래를 공유하며 상처를 보듬어야 한다. 그렇게 과거의 상처를 치유하는 과정에 미래가 다가오는 것이다. 그렇게 공통적 문화의 심층을 두루 확보해가면서 ‘평화’라는 가장 궁극적인 가치를 구체화시켜가는 길이 ‘화해’의 길이다. 통일이라고 하는 미래적 이상을 현재화시키는 길이기도 하다.

---


pp. 134~146 참조.

66) 이찬수 외, 『한국을 다시 묻다: 한국적 정신과 문화의 심층』 (서울: 모시는사람들, 2016)에서 한국 문화의 심층 문제를 다루고 있다.





### III. 분쟁 후 화해협력 사례



홍석훈 (통일연구원)

주드 랄 페르난도 (Trinity Centre for  
Post-Conflict Justice, Trinity College Dublin)

기타지마 기신 (일본 윗카이치대학교)



# 1. 평화협정과 화해협력에 관한 사례연구: 북아일랜드, 이스라엘-팔레스타인 사례를 중심으로

## 가. 평화협정 유형과 화해협력

평화협정은 전쟁 및 분쟁을 종결짓는 데 중요한 역할이자 수단이다. 전통적으로 평화협정은 전쟁의 종결이라는 형식적 의미를 지니고 있으나, 탈냉전 이후에는 실질적 평화정착을 위한 정책적 수단으로 활용<sup>67)</sup>되어 상징적인 의미로 평화협정이 체결되기도 하였다. 또한 평화협정 이후 상호실체인정, 신뢰구축, 제도마련, 이행 기구 설치 등 다양한 형태의 내용이 담긴 여러 가지 평화협정이 파생되기도 하였다. 반면, 평화협정을 체결한 이후 테러나 무력분쟁이 발생하여 또 다른 평화협정을 체결하는 사례가 나타나기도 하였다.<sup>68)</sup> 이러한 역사적 상황은 평화를 구축하는 과정에서 평화협정 체결도 중요하지만, 평화협정이 체결되었다고 해서 반드시 당사자 간 분쟁이 종결되는 것은 아니며, 갈등 당사자 간 화해를 통한 갈등해소가 이행되는 것은 아니다.

그러나, 평화협정은 분쟁을 종식시키고 평화를 만드는 제도적 시발점이며 보장책이라는 점에서 매우 중요한 의의를 가진다. 먼저 평화협정이 체결된 가운데 평화를 구축하는 과정 속에서 다양한 평화협정들이 각각 어떠한 성격을 가지고, 각 당사자들이 어떠한 화해협력 과정을 수행하였는지를 분석하는 작업이 필요하다. 따라서 본 절에서는 평화협정의 유형을 분석하고 이에 대한 당사자 간 평화구축 과정을 살펴보고자 한다. 또한, 평화구축을 위한 평화협정 체결 이

67) 황수환, “평화협정의 유형 분석: 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결과정을 중심으로,” 『국제관계연구』, vol. 21, no. 2, 통권 41호 (2016), pp. 61~97.

68) 위의 글, pp. 61~97.

후 갈등 당사자 간의 화해협력 과정을 통해서 남북분단 갈등 해소와 한반도 평화프로세스 추진에 대한 시사점을 찾고자 한다.

### (1) 평화협정의 정의

평화협정이란 분쟁 당사자 간 무력분쟁을 종결하고 공존을 제도화하며 관련된 모든 당사자들의 평화를 보장하는 법적·정치적 성격을 지닌 포괄적 합의문으로 정의<sup>69)</sup>할 수 있다. 평화협정은 내전, 국제전 모든 분쟁에 있어 이를 종결하고 평화의 길로 나아가는 필요조건 역할을 한다.<sup>70)</sup> 평화협정은 부단한 평화의 과정 속에서 분쟁을 최소화하는 수단이며, 분쟁 관련 당사자가 간의 다양한 갈등 요인들을 해결해 나가는 정치적인 협상 과정 중의 하나로 파악할 수 있다.<sup>71)</sup> 즉, 평화협정은 평화를 반드시 보장해 주는 것은 아니며 평화를 구축하는 과정의 필요조건으로 인식된다.

다른 한편으로 평화협정은 부차적인 의정서나 이행 합의서를 제외한 둘 혹은 그 이상의 분쟁 당사국 간 전쟁 및 분쟁을 공식적으로 종결하고 모든 당사자가 합의의 조건에 따라 의무를 준수하도록 하는 공식적인 협정으로도 정의할 수 있다.<sup>72)</sup> 이는 좁은 의미에서 분쟁을 종결하기 위한 공식적인 합의문서만을 정의하는 것으로, 평화의 과정에서 체결되는 각종 의정서나 협약서 등의 합의 문서를 포함하지 않았다.<sup>73)</sup>

---

69) 위의 글, p. 68.

70) 위의 글, p. 64.

71) 황수환, “평화협정의 유형에 따른 한반도 평화체제의 경로,” 『세계지역 연구논총』, 제37집 3호 (2019), p. 76.

72) 황수환, “북아일랜드의 평화구축 과정: 평화협정을 중심으로,” 『국제관계연구』, 제21권 2호 (2016), p. 65.

73) Leslie Vinjamuri and Aaron P. Boesenecker, *Accountability and Peace Agreements Mapping Trends from 1980 to 2006* (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue

그러나 평화협정으로 분쟁을 해결하기 위하여 교전국 간의 공식적으로 체결되는 협정인 UCDP(The Uppsala Conflict Data Program)는 당사국 간의 분쟁 해결에 필요한 계획과 과정이 명확하게 전체적 혹은 부분적으로 명시되어야 한다.<sup>74)</sup> 따라서, 평화를 과정으로 인식한다면, 평화과정에서 평화협정은 이를 해결하는 과정에서 체결되는 다양한 협정들이 평화협정으로 인정해야 할 것이다.

## (2) 평화협정의 기존연구

1990년대 이후 미소 양극체제가 붕괴되면서, 세계 도처에서 전쟁 및 내전을 극복하기 위한 과정에서 평화협정 체결에 대한 학문적 관심이 증가하였다. 아일랜드, 보스니아, 아스라엘-팔레스타인, 남아프리카공화국 등에서 분쟁을 해결하기 위해 평화협정이 수단으로 활용되기도 하였다. 그러나 평화협정에 대한 기존 연구가 부족한 이유는 평화협정의 개념의 모호성을 들 수 있다. 연구자 간 평화협정에 대해 합의된 개념이 부재하고, 평화협정 역시 분쟁 당사자 간 합의의 결과물인 평화협정이 반드시 평화를 보장하는 것은 아니기 때문이다.

기존 평화협정 연구는 법적인 차원에서 평화협정에 대한 법적 의미, 의무, 자기력정권, 정의차원에서 분석한 연구,<sup>75)</sup> 제3자인 유엔의 개입과 중재 및 인권 문제에 대한 국제법적 차원<sup>76)</sup>에서 평화협

---

in Geneva, 2007), p. 5

74) 황수환, “평화협정의 유형 분석: 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결과정을 중심으로,” p. 65.

75) 위의 글, p. 66; Christine Bell, “Peace Agreements—their Nature and Legal Status,” *The American Journal of International Law*, vol. 100, no. 2 (2006); Christine Bell and Catherine O’Rourke, “Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and Their Agreements,” *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 59, no. 4 (2010).

정을 분석하고 있다. 그리고 탈냉전 이후 국내적, 국제적 차원에서 무력분쟁이 종결되면서 평화협정에 대한 통계분석을 활용하여 지역적 분포와 내용에 따라 분석한 연구가 있다.<sup>77)</sup>

기존 평화협정 연구는 다양한 유형과 성격을 구분하고 설명하기 보다, 법적인 차원에서 전쟁의 종결과 분쟁의 재발방지 등에 대해 연구되었다. 따라서 우선적으로 평화협정의 성격을 유형화하고 실질적으로 평화협정의 기능의 속성을 파악할 필요가 있다. 이러한 평화협정 유형과 속성을 분석하고, 평화협정 이후 각 당사자 간 이행되었던 평화과정을 파악하는 것이 필요하다.

### (3) 평화협정의 유형분석

평화협정의 유형으로 예비적 기초협정, 실질적 기본협정, 보완적 이행협정으로 분류할 수 있다.<sup>78)</sup> 먼저 예비적 기초협정은 정전협정의 불안정성을 극복하고 실질적 평화협정을 체결하기 위한 초기 단계의 협정들이 예비적 기초협정이라 말할 수 있다. 실질적인 평화협정을 체결하기 위한 준비단계의 협정을 의미한다.<sup>79)</sup> 예비적 기초협

---

76) Sydney D. Bailey, "Cease-Fires, Truces, and Armistices in the Practice of the UN Security Council," *the American Journal of International Law*, vol. 71, no. 3 (1977); David M. Morriss, "From War to Peace: A Study of Cease-Fire Agreements and The Evolving Role of the United Nations," *Virginia Journal of International Law*, vol. 36 (1996).

77) 월렌스틴과 솔렌버그(Wallensteen and Sollenberg)는 탈냉전 이후 주로 내전의 형태로 분쟁이 발생하였는데, 1/3 가량이 평화협정 체결을 통해 해결하였다는 분석도 있다: Peter Wallensteen and Margareta Sollenberg, "Armed Conflicts, Conflict Termination and Peace Agreements 1989-96," *Journal of Peace Research*, vol. 35, no. 5 (1997), pp. 621~634; Lotta Harbom, Stina Hogbladh and Peter Wallensteen, "Armed Conflict and Peace Agreements," *Journal of Peace Research*, vol. 43, no. 5 (2006).

78) 황수환, "평화협정의 유형 분석: 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결 과정을 중심으로," pp. 71~75.

79) 문광건, "한반도 정전협정의 본질과 평화조약의 필요성," 『국방정책연구』, 제49권

정은 평화협정이 체결되기 전에 분쟁 당사자 간의 공동선언, 합의서 형태로 나타나는데, 평화예비기에 분쟁 당사국 간의 적대적 행위를 멈추는 데 그 의미를 둔다.

둘째, 실질적 기본협정은 분쟁상태의 항구적 정리상태를 목적으로 한다. 분쟁의 원인을 해결하고 안정적인 평화를 위한 제도를 구축하는 것이다.<sup>80)</sup> 실질적 기본협정은 형식적으로 전문, 개별조문, 부속합의서 형식으로 법적인 구조를 갖는다. 이를 ‘평화협정’이라 지칭하고, 대표적 사례로 북아일랜드의 「성금요일 협정(Good Friday Agreement, 1998.4.10.)」, 「보스니아 데이튼 협정(Dayton Accords, 1995.12.14.)」 등을 들 수 있다.

실질적 기본협정은 포괄적, 구조적 성격을 가지는데, 새로운 법질서 제도와 군사적 대결을 종료하기 위한 통치·자치권, 선거, 인권 등과 군사 부문의 철군, 군비축소·재배치 등을 포함한다. 이처럼 실질적 기본협정은 평화상태로 진입하기 위한 전반적 정치, 경제, 군사, 문화 분야의 포괄적 형태를 규정하고 있으나, 협정이 체결되었다고 해서 분쟁 당사자 간의 화해협력과 갈등 해소가 동반되는 것이 아니기 때문에 ‘소극적 평화상태’의 합의문으로 볼 수 있다.<sup>81)</sup>

셋째, 보완적 이행협정은 실질적 기본협정에서 합의된 포괄적인 사항들을 이행하기 위한 세부협정을 말한다.<sup>82)</sup> 실질적 평화협정의 내용을 실행, 수정, 보완하여 실천하기 위한 세부적인 협정인 것이다. 실질적 평화협정 실천과정에서 발생하는 당사자 간 의견을 조정하고 미시적인 실천 방안까지 규정하는 협정이다. 이러한 보완적 이

---

(2000), pp. 96~98.

80) 황수환, “평화협정의 유형 분석: 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결 과정을 중심으로,” p. 73.

81) 위의 논문, p. 73.

82) 위의 논문, p. 74.

행협정은 ‘적극적 평화상태’로 나아가기 위한 구체적 협정으로 단기간 내에 성과를 기대할 수는 없으며 사회 구조적 문제의 원인을 해결하는 데 그 초점을 두고 있다.

## 나. 북아일랜드의 평화협정과 화해협력 과정

### (1) 북아일랜드의 평화협정과 평화프로세스 특징

1998년 「성금요일 협정」은 오랜 갈등해소와 평화구축을 현실화하는 대표적 협정으로 평가받고 있다. 북아일랜드 분쟁은 영국과 아일랜드 간 종교와 민족적 관계를 중심으로 오랜 역사적 갈등 상황의 대표적 예이며, 이러한 특수한 민족·종교의 특수성과 함께 평화와 민주주의 구축이라는 인류보편성의 해결이라는 측면에서 타 분쟁 지역에 주는 시사점이 크다.

1922년 아일랜드가 영국으로부터 독립한 이후, 북아일랜드는 자치정부를 구성하는 자치권을 부여 받았지만 신·구교도 사이의 갈등 지속은 1968~69년 유혈 충돌을 불러 일으켰고, 이에 1972년 영국 정부는 북아일랜드의 자치권을 회수했다. 1972년 영국 정부의 직접통치 선언 이후 북아일랜드와의 갈등과 분쟁은 확산되었고, 사회·경제·문화적 차별성이 가중되어 양측의 갈등은 유혈 충돌과 구조적 갈등을 심화시켰다.

하지만 1998년 「성금요일 협정」을 계기로 양측의 갈등양상은 큰 고비를 넘긴다. 이 협정은 상호인정을 통해서 권력분점의 정부 구성에 합의하고, 아일랜드는 헌법 개정을 통한 북아일랜드의 영토 포함 조항을 수정하여 영국과의 평화공존을 추진한다는 합의였다.<sup>83)</sup>

북아일랜드와 영국 간 분쟁을 해결하고 평화를 구축하기 위해 다

83) 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” 『유럽연구』, 제36권 1호 (2018), p. 50.



음과 같은 평화협정이 진행되었다.<sup>84)</sup> 양측은 북아일랜드 평화협정 문인 「영국-아일랜드 조약(Anglo-Irish Treaty)」, 「다우닝가 선언(Downing Street Declaration)」, 「벨파스트 협정(Belfast Agreement)」, 「성금요일 협정」, 「성앤드류 협정(St Adrews Agreement)」 등을 통해 평화구축 과정을 진행시켰다.

북아일랜드 평화구축 과정을 역사적으로 다섯 시기로 구분할 수 있다.<sup>85)</sup> 첫 번째 시기는 1972년 ‘피의 일요일(Bloody Sunday)’의 발생부터 1980년대까지이다. 이 시기 영국의 직접통치가 시작된 1960년대 말부터의 폭력의 악순환이 지속되었다. 두 번째 시기는 1980년대에서 1993년 4월 「흄-아담스 선언(Hume-Adams Declaration)」의 발표시기까지이다. 이 시기부터 아일랜드공화군(Irish Republican Army: IRA)은 새로운 전략을 모색하였다. 그에 따라 강경파 민족주의 진영이 무력투쟁에 대한 한계를 인식하기 시작했다. 세 번째 시기는 1993년 4월부터 1994년 8월 IRA가 제1차 휴전을 선언한 시기까지이다. 해당시기부터는 주변 국가들이 아일랜드의 자결권을 인정하는 동시에, 미국과의 협상을 통한 국제적 해결을 도모하고자 했다. 네 번째 시기는 1994년 8월부터 1997년 IRA가 제2차 휴전을 선언한 시기까지이다. 이 시기 상호 신뢰구축이 모색되어 공식적 협상이 재개되었다. 마지막 다섯 번째 시기는 1997년부터 1998년 4월 10일 「성금요일 협정」이 체결되는 시기까지이다. 이 시기 북아일랜드에서 휴전으로 안정된 분위기가 조성되었고 최종적으로 「성금요일 협정」이 체결되었다.<sup>86)</sup>

84) 황수환, “북아일랜드의 평화구축 과정: 평화협정을 중심으로,” pp. 40~41.

85) 모종린, “보스니아, 북아일랜드 평화협정 사례연구: 북아일랜드의 ‘성금요일(Good Friday)’ 평화협정,” 『전략연구』, 통권 제18호 (2000), pp. 115~116; 황수환 “평화협정의 유형 분석: 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결 과정을 중심으로,” pp. 39~41.

86) 황수환, “북아일랜드의 평화구축 과정: 평화협정을 중심으로,” pp. 40~41.

성금요일 협정은 영국, 아일랜드공화국, 북아일랜드 8개의 정당 간의 평화협정문 체결이며, 실질적 기본협정의 성격으로 북아일랜드 의회 구성, 북아일랜드·아일랜드의 각료회의 구성, 북아일랜드·아일랜드·영국 간 의원회의기구 구성, 아일랜드 헌법 개정, 준군사조직 무장해제 등을 담고 있다.<sup>87)</sup>

북아일랜드 평화협정은 평화프로세스를 거치는 동안의 시행착오를 거쳐 다수의 예비적 기초협정을 통해 수정 및 보완되었으며, 충분한 상호신뢰구축 과정을 반영하고 있다. 신뢰구축과 평화구축 공감대 형성을 꾸준히 추진하였으며, 평화협정 예비적 기초협정 진행 과정에서 미국의 개입에 따른 국제적 중재가 중요한 역할을 담당하였다.<sup>88)</sup> 북아일랜드의 평화구축과정은 예비적 기초협정에서 상호신뢰구축과 공감대 형성을 위한 규범화 과정과 실질적 기본협정 단계에서 제도화 과정을 거치면서, 최종 보완적 협정을 통해 제도의 이행기구를 실행화하는 과정으로 진행되었다는 점을 주목할 수 있다.

이러한 북아일랜드 평화프로세스 추진을 가능하게 한 요인은 다양한 주체들의 합의라는 점이다. 「성금요일 협정」은 북아일랜드 내부의 다양한 정당과 시민단체가 합의한 다자협약이며, 북아일랜드와 영국, 그리고 아일랜드 정부가 맺은 국제협약으로 구성되어 있다. 또한, 정당과 시민사회가 참여하는 다자협정 체결을 정부 간 국제조약을 통해 그 이행을 보장하는 형식을 취했다는 것이다.<sup>89)</sup> 이처럼 다차원적 행위 주체를 포함하는 민주적 접근법을 적용했다.

또한, 정부 지도자 간 결단과 노력도 중요한 요인으로 손꼽힌다.

---

87) ‘성금요일 협정’ 구체적 내용은 <<https://peacemaker.un.org/uk-ireland-good-friday98>> (검색일: 2019.5.25) 참고.

88) 황수환, “북아일랜드 평화구축과정: 평화협정을 중심으로,” p. 52.

89) 김남국, “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적 차원을 중심으로,” p. 54.

영국 블레어(Tony Blair) 총리와 사회민주당 존 흄(John Hume)과 얼스터통합당(Ulster Unionist Party: UUP) 데이비드 트림블(David Trimble) 등의 정치 리더십이 중요한 역할을 했다. 1997년 블레어 영국 수상은 1840년 대기근으로 아일랜드 120여만 명이 아사한 상황을 처음으로 공식 사과를 하였으며, IRA의 무장해제를 최대한 활용하여 1998년 5월 평화협정을 위한 국민투표 가결에 적극적으로 활용하기도 하였다.<sup>90)</sup>

북아일랜드 평화프로세스에 국제적 요인도 중요한 역할을 담당하였다. 유럽연합(European Union: EU)과 미국은 적극적 역할을 수행하였는데, EU는 ‘북아일랜드 평화와 화해를 위한 프로그램’을 만들어 1995년부터 2013년까지 12억 5,600만 유로를 공동체 건설과 신뢰구축, 교육 등의 다양한 프로젝트에 지원했다. 미국은 ‘아일랜드국제기금’을 조성하여 1986년부터 2010년까지 9,500만 달러를 지원하였으며, 미국 클린턴정부 지지 속에서 조지 미첼(George Mitchell) 상원의원이 특사로 파견되어 1996년부터 1998년 평화협정까지 평화협상 의장을 맡아 북아일랜드 평화프로세스 추진을 적극 지원하였다.<sup>91)</sup>

「성금요일 협정」은 11장과 부속협정으로 이루어져 있으며 북아일랜드 평화협정 내용에 협정 주체인 정부, 정당이 과거 북아일랜드 분쟁의 피해자 희생에 대한 반성으로부터 시작한다. 특히 제6장에

---

90) 위의 글, pp. 54~55.

91) 미국 클린턴(Bill Clinton) 대통령은 1994년 북아일랜드 신페인(Sinn Féin)당 게리 애덤스(Gerry Adams) 대표의 미국 방문을 허가하고, 신페인당의 평화협상 당사자로 인정하면서 영국 정부와 북아일랜드 신페인당 간 간극을 좁히고 적극적 협상을 추진하는 데 중추적 역할을 담당하였다. 또한, 미첼 미국 연방 상원의원은 ‘미첼 원칙(The Mitchell Principles)’을 제시하여 평화협상과정에서 평화적이고 민주적인 방법으로 해결할 수 있도록 중재했다. 협상기간 동안에 준군사조직이 무장해제를 할 경우 협상 참여를 허용하는 중재안을 제시하였고, 무장해제는 별도의 의제로 남겨두고 모든 정당 간 정치협상을 우선적으로 추진하여 협상 타결을 유도했다.

서는 인권, 안전보장과 기회의 평등 내용을 강조하고 있다. 지난 북아일랜드 폭력적 분쟁 속에서 사상·종교·민족·정치 신념에 대한 침해를 인정하고 이를 민주적으로 추구할 수 있는 북아일랜드 인권 위원회와 평등위원회를 설립하여 북아일랜드 권리장전을 만들 것을 규정하고 있다. 또한, 인권증진을 위한 남북아일랜드 공동위원회를 운영하기로 약속하였다.

무엇보다도 ‘화해와 폭력피해(Reconciliation and Victims of Violence)’에 대한 사항을 명문화하고, 협정 당사자들이 과거 분쟁 폭력 피해자들의 고통 인정과 분쟁 피해에 대한 기억을 통해서 새로운 사회로 나아갈 것을 규정하고 있다. 이처럼, 과거 분쟁 피해에 대한 이해와 ‘화해과정(the reconciliation process)’이 핵심요소인 것이다. 피해에 대한 화해과정은 개인, 사회, 국가 차원의 모든 구성원들의 문화적 관용과 통합적 교육 및 복합 주거 등을 추진할 것을 강조하고 있는데, 이는 폭력희생자들을 지원하고 화해를 통해서 평화를 구축하는 실행방안들을 포함하고 있음을 보여 준다. 또한, 「성금요일 협정」은 남북아일랜드의 화해와 상호존중을 기반으로 평화와 정치적 협약들이 공고화 될 수 있도록 재정적 지원과 협력을 부각시키고 있다.

결론적으로 「성금요일 협정」은 과거 오랜 분쟁의 피해에 대한 이해와 모든 갈등 당사자 간(국가, 개인, 시민사회 차원 등)의 화해협력의 과정을 통해서 평화체제를 구축해 나갈 것을 약속하고 있다. 또한, 「성금요일 협정」은 지난 30여 년에 걸친 분쟁의 피해와 화해 협력에 대한 반성에서 출발하고 있으며, 북아일랜드의 분쟁을 종식시키고 제도적 평화구축의 시발점이 되었다.

## (2) 평화협정 이후 평화프로세스 진행

「성금요일 협정」 체결 이후 1998년 12월 2일 영국과 아일랜드 정부의 국내 인준절차를 거쳐 그 효력이 발생되었고 이후 이행과정을 거치게 되었다. 「성금요일 협정」은 북아일랜드 의회, 영국-아일랜드 위원회, 영국-아일랜드 정부 간 회의 등과 연계된 상호의존적 제도적 장치들로 구성되었으며, IRA 등 준군사조직의 무장해제를 통한 군사적 투쟁을 종식하는 기본 틀을 마련하였다. 그러나 합의이행과정에서 준군사조직의 무장해제가 원활하게 수행된 것은 아니었다. 따라서, 협정 체결 이후에도 무장해제 문제는 큰 쟁점 사안이었다.

권력을 공유하는 정부 구성은 준군사조직들의 무장해제 이행을 전제로 했기 때문에 무장해제가 이루어지지 않으면 유혈 사태가 발생할 수 있고, 이는 분쟁상황이 재현될 수 있다는 우려가 존재하였다. 협정 체결 이후 IRA가 수차례 무장해제의 실천 합의를 반복함에 따라 합의 이행에 차질이 발생하게 되었고, 이를 보완하고 이행하기 위한 「성앤드류 협정」을 2006년 10월 13일 체결하여 2007년 5월 3차 권력공유정부가 출범하게 되었다. 이후 2011년부터 북아일랜드에서 4차 권력공유정부가 구성되었다.

「성앤드류 협정」은 영국, 아일랜드 정부와 민주연합당(Democratic Unionist Party: DUP), 신페인당 등의 주요 북아일랜드 정당 대표들이 스코틀랜드 앤드류에서 성금요일 협정을 이행하기 위한 협상을 진행한 것으로 「성금요일 협정」에 반대한 DUP가 당사자로 참석하여 북아일랜드 자치정부를 재가동하는 데 실질적 합의를 도출하였다. 결국 2007년 3차 권력공유정부 출범 이후에도 무장해제는 즉각적으로 성사되지 않았고, 2009년 6월 얼스터의용군, 2010년 1월 얼스터방위협회, 2009년 9월 IRA가 공식적 무장해제를 선언하고, 국제무장해제위원회(Independent Disarmament Commission: IICD)

에 의해 검증되면서 준군사조직의 무장해제가 완료되었다.<sup>92)</sup> 이처럼 북아일랜드 평화프로세스 추진 과정에서 평화구축이 어느 하나의 평화협정 체결로 종결되는 것이 아니라, 이해 당사자 간의 협정 이행과 수정·보완을 위한 여러 가지 보완적 협정들을 거듭 수행하면서 발전하였다는 것이다.

「성금요일 협정」의 이행을 위해 합의 기구를 통한 노력도 주목해야 한다. 북아일랜드 평화프로세스 이행을 위한 검증과 모니터링 기구들이 설립되었는데, 특별 EU프로그램 담당기구(Special European Union Programmes Body: SEUPB)는 1998년 성금요일 협정과 1999년 3월 「이행 기구 설립을 위한 영국, 북아일랜드, 아일랜드 정부 간 협정」에 의해 설립된 기구이다. SEUPB는 ‘북아일랜드 및 아일랜드 접경지역의 평화와 협력을 위한 EU프로그램(The EU Programme for Peace and Reconciliation in northern Ireland and the Border Region of Ireland)’과 북아일랜드와 스코틀랜드 국경지역 및 스코틀랜드 서부지역의 ‘지역 간 협력(Interregional Cooperation)’ 프로그램을 운영하고 있다.<sup>93)</sup>

또한, 남북각료위원회가 구성되었다는 점이다. 북아일랜드 의회는 내부기관이지만 남북각료위원회는 아일랜드와 북아일랜드 양측의 화해협력을 위한 공동기구로 설립되었다. 남북각료위원회는 1999년 12월 2일 「성금요일 협정」의 이행합의를 위한 사항으로 설립되었으며 양측의 공동관심사 중심으로(환경보호, 산업육성, 소수민족 보호 등) 상호 대화와 협력을 확대해 나가기 위한 조직이었다. 아일랜드와 북아일랜드 자치정부 장관들이 참여하고 12개의 정책분야와 이 중 6개 분야에 대해서는 신설된 남북공동이행기구를 통해 합의

92) 황수환, “북아일랜드의 평화구축과정: 평화협정을 중심으로,” p. 56.

93) 김정노, 『아일랜드 평화 프로세스』 (서울: 늘봄플러스, 2015), pp. 304~308.

·이행하는 공동회의체 성격을 갖고 있다.<sup>94)</sup> 그리고 국가 간 공동기구도 설립되었는데, 영국-아일랜드 위원회, 영국-아일랜드 정부 간 회의기구는 양국 정부가 참여하여 양국 간 화해와 협력을 증진시키기 위해 노력하였다. 북아일랜드 평화구축은 이처럼 「성금요일 협정」이행을 위한 내·외부적 기구들의 노력과 지속적 협력의 경험을 갖고 있다.

다음으로 북아일랜드 평화협정 체결 이후 갈등 해소를 위한 사회적 치유 노력의 경험도 중요하다. 북아일랜드 내부의 사회 갈등으로 인해 피해를 입은 당사자들의 사회치유 노력은 평화구축 과정에서 필수적인 사안이기도 하다. 사회구성원 간의 갈등과 폭력 경험은 개인의 심리적 치료를 넘어서서 사회적 치유의 문제로 접근해야만 구조적 평화를 완성할 수 있을 것이다. 이러한 사회적 트라우마 치료를 통한 화해협력 추구에 대한 공감대가 확산되고 있다. 북아일랜드 사례는 오랜기간 동안 민족 간 종교 간 극심한 갈등으로 고통받아 온 사회구성원들의 사회 치유 분야에서 긍정적 평가를 받고 있다는 점이다.

북아일랜드의 사회치유 관련 기관들은 유가족지원 유형, 통합사회참여 유형, 지역사회발전유형, 평화전문가 양성 유형이 있으며, 다양한 형태로 구성되어 있다.<sup>95)</sup> 유가족 지원유형의 기관은(Wave Trauma Centre, Healing through Remembering, Cunamh 등)

---

94) 남북공동이행기구는 아일랜드 수로위원회(Waterways Ireland), 식품안전증진위원회(Food Safety Promotion Board), 고유언어보존기구(The Language Body), 아일랜드 무역기구(Inter Trade Ireland), 포일·칼링포드 지역 호수 및 아일랜드 연안 등대위원회(Foyle, Carlingford and Irish Lights Commission), 유럽연합 특별프로그램담당기구(Special European Union Programmes Body: SEUPB) 등이 있음; 황수환, “평화협정의 유형 분석: 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결 과정을 중심으로,” p. 58.

95) 전우택·박명림, 『트라우마와 사회치유: 북아일랜드와 캄보디아에서 배우다』, pp. 32~49 참조.

비영리 기관으로 다양한 프로그램을 통해 유가족 및 피해자들의 트라우마를 극복과 치유를 돕기 위해 직접 임상서비스를 제공하는데, 그 방법으로 심리치료, 보완요법, 스토리텔링 기법 등을 활용하여 개인의 트라우마를 치유하고 지역사회가 참여하는 새로운 환경으로 전환하는 방식으로 운영되고 있다.

통합사회참여 유형은 갈등 주체들이 함께 사회에 참여하게 하는 형태로 174 Trust, Youth Link, NICIE(Northern Ireland Council for Integrated Education) 등이 있다. 이러한 기관들은 신교와 구교가 서로를 이해하고 양측이 함께 사회에 참여하는 방식을 채택하고 있다. 특히, NICIE는 구교와 신교가 갈등을 극복하고 사회통합을 이루기 위해 함께 교육 받는 통합교육 시스템을 연구·개발하는 기관이다. NICIE는 비부처 공공기관(non-departmental public body)으로 지정되었으며, 1989년부터 재정 지원도 받고 있는 기관이다. 2015년 1월 현재 북아일랜드에는 62개의 인종평등학교가 있고, 다양한 연령층에서 통합교육이 이루어지고 있다.<sup>96)</sup>

지역사회발전 유형은 지역사회를 위해 운영되는 기관(Healthy Living Centre, Holywell Trust, Holywell Consultancy 등)은 사회적 기업형태로 운영되고 있다. 건강한 지역사회로 발전할 수 있도록 다양한 연령층을 대상으로 건강관리센터, 취약가정 어린이 대상 정부 지원 프로그램(Sure Start Program), 직장인 부모를 위한 어린이집, 게일릭풋볼(gaelic football) 등의 아웃도어 활동시설 제공과 사회적 기업을 센터 내에서 운영하기도 한다. 또한, 지역사회 발전 프로젝트 시행과 평가, 계획과 훈련 등의 활동을 주도하고 있다.

마지막으로 갈등과 평화, 화해에 대한 학위과정을 운영하면서 사회치유의 리더십을 만드는 대학 교육기관 유형이다. 평화전문가 양

---

96) 위의 책, pp. 44~45.



성 유형으로 트리니티 칼리지 더블린 내 Irish School of Ecumenics (ISE)는 대학원 교육기관으로 1970년 설립되어 다양한 종교, 정치, 지역학을 포함한 갈등과 평화, 화해, 대화의 가능성에 대한 학제 간 연구와 교육을 수행하고 있다.

이처럼 북아일랜드 갈등구조는 개신교도와 가톨릭교도 간의 구조화된 차별과 심각한 정치, 경제적 불평등이 내재되어 있다. 하지만 북아일랜드 평화프로세스에 있어서 사회치유 관련 기관들의 각 프로그램들은 피해자와 유가족 트라우마 치유를 넘어서서 지역사회와 상호존중, 사회통합, 그리고 지역사회 발전을 같이 도모하면서 장기적 관점에서 발전해 왔다는 것이다. 이러한 사회치유 기관들은 ‘아래로 부터의 관점’에서 출발하고 있다. 민간단체의 사회적 치유와 갈등해소 노력은 시민들 스스로의 노력에서 시작한다는 점이다. 물론 이러한 민간수준의 노력들은 재정적 뒷받침이 요구된다. 이들 기관들은 대부분 EU 평화 프로그램과 같은 평화구축을 위한 재정적 지원을 받은 경험이 있었다. 하지만 장기적 차원의 재정지원은 현실적으로 필수적 사안이며 제도적 구축도 함께 추진되어야 할 과제도 남아 있다.<sup>97)</sup>

## 다. 이스라엘-팔레스타인 평화협정과 화해협력

### (1) 이스라엘-팔레스타인 평화협정의 체결과정

제2차 세계대전 이후 중동 지역의 장기분쟁 사안 중에 가장 심화된 갈등은 이스라엘과 팔레스타인 분쟁일 것이다. 이스라엘의 국가탄생은 유대인과 중동 아랍인과 전 세계 이슬람 인들과의 종교적, 민족적 갈등을 심화시켰다. 이스라엘과 팔레스타인의 갈등과 분쟁

---

97) 위의 책, pp. 52~53.

은 표면적으로 팔레스타인 아랍인과 유대인 간의 문제로 보이지만, 중동 아랍권과 서구 침략의 역사가 투영되어 ‘만성화된 탈식민 대리전’<sup>98)</sup> 성격을 갖고 있다. 1948년 이스라엘 국가 탄생 이후 1973년 까지 이스라엘과 중동연합국의 중동전쟁에서 아랍권이 패배하자, 이스라엘과 팔레스타인 사이에는 끊이지 않는 테러와 자살폭탄 사건들이 발생하였다. 이스라엘과 팔레스타인 간의 종교적, 민족적 갈등과 증오는 회복 불가능할 정도로 심각한 상황이다.

하지만 양측의 분쟁을 종식시키고자 평화협정을 체결하기도 하였다. 이스라엘과 팔레스타인은 1993년 「오슬로 협정 I(Oslo Accord I)」으로 출발하여 「오슬로 협정 II(Oslo Accord II)」, 「와이리버 협정 I(Wye River Memorandum I)」, 「와이리버 협정 II(Wye River Memorandum II)」, 「아나폴리스 공동양해서(Annapolis Joint Understanding)」 등 다양한 성격의 평화협정이 체결되었다. 이스라엘과 팔레스타인 간 평화협정 체결은 이스라엘이 세 차례의 중동전쟁을 치른 후 이집트와의 「평화협정(1979년)」 체결을 시작으로 요르단 시리아, 레바논 등 중동 주변국들과의 평화협정 체결 과정에서 파생되었다.<sup>99)</sup> 하지만 이스라엘-팔레스타인 간의 여러 차례 평화협정 체결에도 불구하고 평화구축은 진행되고 있지 못한 실정이다.

힐쉬펠드(Yair Hirschfeld)는 이스라엘과 팔레스타인 간 평화협정 체결과정을 5단계로 설명하고 있다.<sup>100)</sup> 첫 번째 단계는(1973~1977) 이스라엘의 입장을 무시하고 팔레스타인 입장만을 고수하는 시기로 중동평화 협상자체를 거부하는 시기로 분류한다. 팔레스타

98) 장병욱, “이스라엘, 팔레스타인 분쟁과 하마스,” 『중동연구』, 제28권 1호 (2009), p. 154.

99) 황수환 “평화협정의 유형 분석: 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결 과정을 중심으로,” p. 63.

100) Yair Hirschfeld, “Dynamics of Israel-Palestinian Negotiations,” in *From War to Peace: Arab-Israeli Relations, 1973-1993*, eds. Barry Rubin, Joseph Ginat and Moshe Ma’oz (New York: New York University Press, 1994), pp. 101-106.

인은 제1차~4차 중동 전쟁이 발생하는 동안 이스라엘과의 협상을 거부하고 아랍 국가들과 평화문제를 거론하였던 시기이다.

두 번째 단계로(1977~1982) 이스라엘은 이집트와의 협상을 통해서 외교적으로 팔레스타인을 고립시키는 시기이다. 이스라엘은 1978년 9월 「캠프 데이비드 협정(The Camp David Accords)」을 통해서 이집트와 평화협정을 체결하기 시작하였고, 1979년 3월 「이스라엘-이집트 평화조약(Peace Treaty between the State of Israel and the Arab Republic of Egypt)」을 체결하였다.

세 번째 단계(1982~1989)로는 팔레스타인이 외교적으로 이스라엘의 평화협정 체결의 외교 전략을 방해하는 시기이다. 이스라엘이 이집트와의 평화협정 체결 이후 요르단, 레바논과 평화협정을 체결하기 위해 노력하였으나 팔레스타인의 외교적 방해로 인해 실패로 돌아가고 말았다.

네 번째 단계(1989~1993)는 이스라엘이 중동평화 문제를 해결하기 위해 팔레스타인과의 직접 협상을 추진하는 시기이다. 이스라엘은 ‘샤미-라빈 계획(The Shamir-Rabin Plan)’을 수립하고 적극적으로 팔레스타인을 협상 대상으로 끌어들이기 시작한다. 1991년 걸프전 이후 미국의 외교노선 변화에 따라 이스라엘은 힘에 의한 중동 평화질서 유지 전략에서 팔레스타인과의 직접 평화협정 체결로 전략적 선택을 취한 것으로 판단된다. 1991년 10월 ‘마드리드 중동 평화회담’을 통해 처음으로 이스라엘과 아랍 국가들이 모여 중동평화와 팔레스타인 문제를 평화적으로 해결할 것을 논의하였다.

마지막으로 다섯 번째 단계는(1993~현재) 이스라엘과 팔레스타인 간 평화협정을 맺고 평화체제 구축을 시도하는 시기이다. 탈냉전 이후 중동문제 해결을 위해 이스라엘과 팔레스타인 간의 분쟁을 평화적으로 해결하기 위해 다양한 합의가 진행된 시기이다. 양국은 다

수의 평화협정을 체결하였으나 여전히 평화구축은 요원한 것으로 불안정한 상태가 지속되고 있다.

1993년 9월 13일 「임시자치정부에 관한 원칙선언(Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, 이하 오슬로 협정 I)」이 이스라엘과 팔레스타인 간 체결되었다. 이는 팔레스타인의 자치를 인정하고 평화공존을 위한 첫걸음이었다. 「오슬로 협정 I」은 수십 년간 지속되어 온 이스라엘과 팔레스타인의 갈등과 대립을 마감하고 양측의 법적·정치적 권리를 인정하는 포괄적 평화 정착과 화해를 추진하는 것으로, 이스라엘은 중동전쟁에 따른 점령지를 양보하고 팔레스타인은 테러방지와 평화를 약속한 첫 협정이었다.<sup>101)</sup>

「오슬로 협정 I」은 양측의 평화구축을 위해 임시자치정부 구성과 잠정적 이양기간을 설정하는 등 예비적 기초협정의 성격을 지니고 있으면서도, 팔레스타인 자치정부 수립과 이스라엘 철군 등의 근본적 분쟁 해결과 새로운 제도화를 구축을 시도했다는 점에서 실질적 기본협정 성격을 동시에 가지고 있다.

1995년 9월 28일 체결된 「오슬로 협정 II」는 「오슬로 협정 I」의 합의사항에 대한 후속 협정으로 팔레스타인이 교육, 보건, 복지, 문화, 관광 등 5개 분야에서의 자치권을 타 분야로 확대하기 위한 합의이며 자치지역을 가자지구와 예리코지역에서 요르단 강 서안지구의 7개 도시와 그 인근 마을로 확대하기 위한 잠정적 협정이었다.<sup>102)</sup>

이후 「와이리버 협정 I」은 1998년 10월 23일 미국 워싱턴에서 미국 클린턴 대통령 증언하에 이스라엘 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 총리와 팔레스타인 해방기구(Palestine Liberation Organization:

101) 황수환, “평화협정의 유형 분석: 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결 과정을 중심으로,” p. 78.

102) 위의 글, pp. 81~82.

PLO) 아라파트(Yasser Arafat) 의장이 체결한 협정문으로, 선행 협정들에 대한 이행을 용이하게 하고 양측의 추가적인 철군과 안보보장을 위한 단계적 이행과정을 일정표에 의거하여 이행하기로 약속하였다. 이스라엘과 팔레스타인은 가자지구와 서안지구를 위협하는 행위를 금지하기로 합의하고, 국제사회의 경제적 지원을 요청하였다.<sup>103)</sup> 즉, 「와이리버 협정 I」은 상호 간 화해와 경제발전을 추진하는 실질적인 기본협정의 성격을 갖고 있으며, 이스라엘 철군 등의 이행시간표 합의는 보완적 이행협정의 성격도 가진다.

1999년 9월 4일 체결된 「와이리버 협정 II(The Sharm al-Sheikh Memorandum)」은 이집트 샬 엠 세이크에서 이스라엘 바라크(Ehud Barak) 총리와 PLO 아라파트 의장이 서명하고 무바라크(Hosni Mubarak) 이집트 대통령, 올브라이트(Madeleine Albright) 미국 국무장관, 요르단 압둘라 2세(Abdullah II) 국왕이 증인으로 배석하여 체결한 협정으로, 팔레스타인 강경파들의 반대로 인해 「와이리버 협정 I」이 이행되지 않아 이를 재개하기 위한 보완적 협정으로 분류할 수 있다. 2000년 7월 미국 클린턴 대통령은 팔레스타인의 지위 문제를 해결하기 위해 양측 대표를 캠프 데이비드 별장에 초대하고 중재하였으나, 결국 동예루살렘 문제와 팔레스타인 난민 귀환 문제 등의 이견으로 인해 결렬되었고 양측은 교착상태에 봉착하게 되었다.

이후 2003년 4월 30일 미국, 러시아, 유엔, EU 등 4자는 이스라엘과 팔레스타인의 분쟁을 해결하기 위한 ‘중동평화 로드맵(4자 로드맵)’을 제시하였고, 이에 양측은 이를 수용하게 된다. 「오슬로 협정 I」에서 시작한 양측의 평화협정들의 이행을 확인하고 상호 신뢰 회복 단계를 설정하여 갈등 해소를 추진하였다. 그러나 2005년까지

---

103) 위의 글, pp. 81~82.

로드맵 진척은 이루어지지 않았고, 2006년 부시(George W. Bush) 미국 대통령은 4자 로드맵 추진을 도와 양측의 재개 의지만을 확인하였다. 결정적으로 하마스(Hamas)가 2006년 1월 팔레스타인 총선에서 승리하였고, 가자지구와 이스라엘-레바논 분쟁 발생으로 인해 4자 로드맵은 사실상 폐기되었다.

이후 2007년 11월 27일 미국 아나폴리스에서 48개국 대표와 국제기구 경제단체 등이 참가하여 이스라엘과 팔레스타인 문제의 평화적 해결과 중동평화조약 체결을 위한 중동평화회의가 개최되었는데, 본 회의에서 이스라엘과 팔레스타인 간 평화프로세스 재개를 위한 「아나폴리스 공동양해서」를 합의하였다. 이 협정은 양측의 평화와 안보를 보장하고 상호 공존을 천명하고 있다. 하지만 리버만(Avigdor Lieberman) 이스라엘 외교부 장관은 아나폴리스 공동양해서가 내각과 의회가 인준한 적이 없다는 이유로 법적 의무가 없음을 밝히는 등, 합의 이행에 한계를 드러냈다.

2012년 유엔은 ‘팔레스타인 국가 지위(The State of Palestine)’를 인정함으로써 이스라엘과 팔레스타인 문제는 새로운 양상을 띠고 있다. 여전히, 이스라엘-팔레스타인 문제는 이스라엘-팔레스타인 양국 평화협상에서 국경 획정, 예루살렘 주권, 이스라엘 철군, 팔레스타인 난민 귀환권, 이스라엘 점령촌 철거 문제 등의 핵심의제로 심도 있게 다루어야만 분쟁 해결 방안도 도출될 수 있을 것이다.

## (2) 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결과정의 특징

이스라엘-팔레스타인 평화협정은 1993년 「오슬로 협정I」을 시작으로 1995년 「오슬로 협정II」, 「와이리버 협정I」 등 실질적 평화 기본협정의 성격을 가지고 있으며 이스라엘의 철군과 재배치, 팔레스타인 자치와 각종 행정권의 이양 등의 문제를 다루고 있어 중요한

합의를 도출했다고 볼 수 있다. 하지만 양측은 동예루살렘 문제, 팔레스타인 난민 귀환 문제와 유대인 정착촌 현안 등의 핵심 사안에 대한 합의 도출에 실패하면서 번번히 평화협정은 그 효력을 잃게 되었다. 즉, 이스라엘은 안보 문제를 팔레스타인은 영토회복에 대한 정책적 우선순위가 있었다.

이스라엘과 팔레스타인 분쟁과 평화협정의 주요 쟁점 사안에 대한 논의들을 살펴보자면, 먼저 양측의 영토문제이다. 마드리드 회담에서 이스라엘과 팔레스타인의 평화협정 체결의 강한 입장 차이를 확인 할 수 있다. 이스라엘은 안보 위협을 중심으로 양측의 무력 발생 저지를 우선적으로 주장했다. 반면 팔레스타인은 영토문제를 가장 우선순위로 두고 있으며 이스라엘로부터 영토 반환 및 유엔결의안 242호와 338호 이행 요구를 주장하였다. 이는 이스라엘과 팔레스타인의 평화협정 체결의 핵심 의제가 상이함을 알 수 있다.

두 번째, 동예루살렘의 주권 문제와 정착촌 문제이다. 유대인과 아랍인 사이에 예루살렘은 중요한 의미를 가진다. 예루살렘은 양측 모두 양보할 수 없는 종교적 성지이기 때문이다. 1916년 중동지역의 분할을 결정하는 「사이코스-피코 협정(영국-프랑스 간, Asia Minor Agreement, Sykes-Picot Agreement)」에 따라 예루살렘이 영국의 위임 통치 하에 들어가면서, 유대인의 대규모 이주가 이루어졌다. 유대인의 유입은 이스라엘과 팔레스타인 간의 예루살렘 문제가 불거지게 만들었다. 결국, 이스라엘이 1949년 12월에 예루살렘을 수도로 공표하고 정착촌을 만들게 되면서 양측의 갈등은 심화되었고, 쉽게 합의할 수 없는 난제가 되었다.

세 번째, 팔레스타인 난민귀환 문제이다. 아랍 국가들에 산재되어 있는 팔레스타인 난민들이 귀환하게 된다면, 영토 반환 문제와 팔레스타인 국가 수립에 중요한 요인이 된다. 요르단 강 서안과 가자 지

구의 팔레스타인 주민 300여만 명과 레바논, 요르단, 시리아 등 주변 아랍국의 난민(약 300만 여명)이 유입될 경우 이스라엘과 팔레스타인 인구 비율 문제에 대해서 이스라엘은 불리한 입장이 될 수밖에 없기 때문이다. 여기에 최근 가자지역과 주변의 천연가스 문제 등 천연자원에 대한 문제는 이스라엘-팔레스타인 간 갈등을 심화시키는 현안이다.

지난 이스라엘-팔레스타인 평화협정의 문제점을 논의하고자 한다. 이스라엘과 팔레스타인의 「오슬로 협정 I, II」, 「와이리버 협정 I」은 탈냉전의 국제정세와 연동되어 이스라엘이 요르단과 시리아 등 주변 중동국가들과의 평화협정체결과정과 같이 이루어졌다. 이 과정에서 이스라엘과 팔레스타인이 주요 쟁점사안인 예루살렘, 팔레스타인 난민과 정착촌, 영토(국경)에 대한 내용들이 언급되지 않았고, 더욱이 팔레스타인 자치정부에 대한 권한과 구체적 사안들이 거론되지 않았다. 물론 팔레스타인 지역에서의 부분적 자치를 실현 가능한 수준에서 시작했다는 점은 그 의미가 크나, 앞서 언급한 핵심 의제를 잠정 자치기간 실시 이후로 연기함으로써 실질적 평화협정으로 인정하기에는 한계가 있었다. 무엇보다도 분쟁 당사자 간 핵심 의제 논의 부재와 상호신뢰와 화해협력 방안에 대한 합의가 없었다는 것이다.

또한, 양측의 협정체결에서 다양한 갈등 주체들을 포함하지 않음으로써 평화협정을 출발점으로 평화구축 이행에 걸림돌이 되었다. 하마스를 비롯한 강경세력들은 다양한 갈등 주체가 협정체결에 참여하지 않았음을 이유로 일련의 평화협정을 인정하지 않고 있다.

실질적 기본 평화협정으로 파악되는 「오슬로 협정 I, II」, 「와이리버 협정 I」은 양측의 분쟁을 중단시키고 이스라엘 군대의 철수 및 재배치, 팔레스타인 자치와 행정권 이양 등을 포함하고 있다. 하지



만 앞서 언급한 동예루살렘 문제와 유대인 정착촌 문제, 팔레스타인 난민 귀환 문제 등의 핵심 의제에 대한 합의 도출에 실패했다고 볼 수 있는데, 양측의 분쟁 원인인 종교, 인종, 사상, 정치, 영토 문제 등이 해결되지 않고서는 실질적이고 영구적인 평화체제 구축은 요원하다는 것을 보여 준다. 또한 상기 평화협정은 제도화를 위해서 공동위원회를 구성하고 경제사안 등 각 분야 업무 조정에 필요한 기구들을 마련하였으나 실질적인 협정 이행기구로서 역할을 담당하지는 못했다.

2000년 「캠프 데이비드 회담 II」에서도 이스라엘-팔레스타인 분쟁에서 상호 신뢰구축과 화해협력에 대한 공감대 없이 방향성 없는 평화협정 의제를 설정함으로써 최종적이고 실질적인 평화협상 체결로 연결되지는 못한 것으로 이해된다.<sup>104)</sup> 이후 이스라엘-팔레스타인 평화협상은 2003년 ‘4자 로드맵’, 2007년 「아나폴리스 공동양해서」등으로 전개되어 예비적 기초협정 성격의 평화협정이 체결되는 과정을 반복하게 된다. 이 시기 국제사회의 중재 노력으로 인해 예비적 기초협정 단계 성격의 평화협정을 맺기는 하지만, 양측의 핵심 의제에 대한 논의를 진행시키지도 못하고 상호신뢰 문제, 의제설정 방향, 평화협정 체결의 공감대 형성에 머무는 데 만족해야만 했다. 즉, 갈등관계 당사자 간의 화해협력을 통한 상호신뢰를 확보하지 않는 한 실질적 평화협정 단계에 이르지 못한다는 사례를 보여 주고 있다. 결국, 양측의 평화프로세스는 난항을 겪고 있으며 실질적인 평화구축 과정이 구현될 수 없다.

### (3) 이스라엘-팔레스타인 평화협정과 화해협력

앞서 기술한 것처럼, 이스라엘과 팔레스타인 양측의 주요 쟁점은

---

104) 위의 글, pp. 90~91.

정착촌 문제, 동예루살렘 지위와 귀속문제, 팔레스타인 난민 귀환 문제 등이 있다. 여기에 아랍과 이스라엘 과격파와 테러문제는 중동 평화와 협상의 걸림돌이 되어 왔다. 양측의 과격파와 테러문제는 국제적인 문제로 확대되었다. 특히, 1987년 야신(Shaikh Ahmad Yasin)과 6명의 지도자들의 무슬림 형제단(Muslim Brotherhood)에 의해 하마스를 설립했다.<sup>105)</sup> 하마스는 이스라엘과의 갈등을 생존을 위한 투쟁으로 여기고, 유대인의 영토, 팔레스타인 문제의 원인이 완전히 해결되지 않은 한 어떤 부분적 타협도 용납하지 않겠다는 입장이다.<sup>106)</sup> 또한, 1982년 친이란계 이슬람 과격파 조직인 헤즈볼라(Hizb Allah)는 레바논에서 설립되었는데, 중동평화의 저해 요인으로 부각되고 있다.

또한, 이스라엘의 아랍권과의 외교확대는 팔레스타인의 입지를 약화시켰다. 이스라엘은 1978년 「캠프데이비드 협정」에서 이집트, 미국과 평화협정에 동의하였고, 아랍권의 맹주였던 이집트를 중립화시킴으로써 팔레스타인 문제의 주도권을 잡기 시작하였다. 이러한 이스라엘의 대아랍권 외교는 팔레스타인 PLO(1974년 아랍연맹으로부터 팔레스타인에서의 유일한 합법적 대표자격 인정)의 고립과 입지를 약화시켰다.

최근까지 이스라엘-팔레스타인 평화협상의 주요 난제들은 좁혀지지 않고 있으며, 이스라엘의 대아랍 외교추진은 팔레스타인 고립을 가중시켰다. 특히, 양측의 평화협정 체결과정에서 분쟁의 근본적 원인 해결과 구성원 간 화해를 통한 평화추구 접근법이 부족했다고 볼 수 있다. 먼저, 이스라엘은 팔레스타인과 평화협상을 추진하면서

105) 하마스 헌장은 “단기적으로 웨스트 뱅크, 가자지역, 예루살렘을 회복하고 장기적으로 모든 팔레스타인 지역에 이슬람 국가를 건설하는 것을 목표로 한다: 장병욱, “이스라엘, 팔레스타인 분쟁과 하마스,” p. 172.

106) Hamas, *The Islamic Resistance Movement- Hamas*, <<http://www.palestine-info.com/hamas/index.htm>> (검색일: 2019.10.10).

도 팔레스타인 주민입장에서 구성원 간 이해와 협의를 추진하는 데 소극적이었다. 팔레스타인 지역의 거점 확보 이후 유대인 이주 유도와 이스라엘 점령지 내의 정착촌 확대, 예루살렘 분할 등 팔레스타인의 입장을 고려하지 않고 있다. 또한, 이스라엘은 팔레스타인의 대이스라엘 적대행위에 대한 제도적 장치 및 팔레스타인 과격파 수감을 요구하면서도, 이스라엘의 폭력행위에 대한 자구책과 국제사회의 조사요구에 적극적으로 호응하지 않는다는 점이다. 또한, 성지에 있어서 신앙의 자유 및 모든 종교의 권리 등을 보장하지 않고 있으며 유혈사태의 규명과 예방에 부정적 입장이다.

다음으로 팔레스타인 내부의 문제도 산재해 있다. 1983년 PLO 내부의 아라파트 찬반 세력 투쟁으로, 반 아라파트 세력이 분리되어 하마스 등이 결성되었다. 1987년 대대적인 봉기인 인티파다(Intifada)는 하마스 등 테러단체들이 통합지도부를 결성하고 강력한 힘을 발휘하였다. 1991년 이스라엘과 PLO 간의 평화협정이 추진되면서 제1차 인티파다는 종결되었으나, 2000년 9월에 보수 강경론자 아리엘 샤론(Ariel Sharon) 리쿠드(Liknd)당 당수가 동예루살렘의 신전언덕 아크사 사원을 방문한 것을 계기로 아랍인들의 시위와 이스라엘군의 강경 대응함으로써 제2차 인티파다가 발생했다.<sup>107)</sup> 결과적으로 2000년 제2차 인티파다 사태로 수천 명의 아랍인이 사망했다. 물론 이스라엘의 폭력적 대응도 큰 문제이지만, 팔레스타인 내부의 분열과 테러확산은 이스라엘과의 종교적, 인종적 갈등 문제를 심화시키고 요인으로 등장하고 있다.

팔레스타인 문제는 자치정부의 제도적 보장도 중요하지만 내부의 사회문화적 치유와 화합을 이끌어 내지 못하고, 경제적 상황도 악화 일변도를 벗어나지 못하고 있다는 점이다. 평화협정 시기인 1994년

107) 2000년 7월 25일 캠프데이비드 협상이 결렬되고, 샤론은 “예루살렘은 분리할 수 없는 이스라엘의 유일한 수도”라는 입장이어서 아랍인들을 자극하기에 충분하였다.

5월 이스라엘과 PLO 간 「가자-예리고 협정(Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area, Cairo Agreement)」에 의해 팔레스타인 지역의 이스라엘 군이 철수하고 팔레스타인 자치 실시(팔레스타인 자치정부: The Palesinian National Authority: PNA) 및 각종 행정사항을 이행하게 된다. 이후 「오슬로협정 II」와 「와이리버 협정 I」으로 팔레스타인 자치권이 이행되기 시작하였다. 하지만 이스라엘의 지배에서 벗어나 팔레스타인 사람들에게 큰 희망을 주지 못했다. 자치정부는 부패와 독재문제, 그리고 평화정착을 위한 실질적인 이행 기구 발전 및 이행이 부재하였다는 점이다. 민간인들에 대한 평화와 자치가 구현되지 못한 것이다.

또한, 팔레스타인내 하마스의 약진이다. 2004년 야세르 아라파트 의장의 서거와 마흐무드 압바스(Mahamoud Abbas) 자치정부 수방의 등장과 함께, 2004년 팔레스타인 지방선거에 본격적으로 참여하면서 하마스는 정치 세력화 했다. 2006년 1월 총선에서 하마스의 승리는 팔레스타인 자치의회 다수당이 되었으며, 이스라엘과 무력 충돌 양상이 확대되었다. 이처럼 하마스와 PLO와의 관계 속에서 하마스와 지하드(Jihad)는 이스라엘과 PLO의 평화협정에 반대하면서 대이스라엘 테러 공세를 강화하고 있다. 결국, 이스라엘-팔레스타인 양측은 강경일변도의 정책을 구사하고 있으며, 평화협정에 앞서 상호 신뢰관계도 쌓고 있지 못한 실정이다.

이스라엘-팔레스타인 평화협정과정은 양측의 상호 신뢰와 근본적 화해, 소통과정의 심화 없이 추진되고 있다. 양측은 평화협정 체결에도 불구하고 폭력적 방법을 포기하고 있지 않다는 점도 부각된다. 양측은 상호존중과 인정, 그리고 화해협력에 대한 구체적 실행방안을 만들지 않고 서로의 입장만을 고집한 채 폭력적 수단을 활용하고 있다는 점이다. 팔레스타인 내부에서도 자치정부가 주민의 삶과 평화를

보장하기 위한 제도적 장치 마련과 이행이 부적절하다는 지적이다.

또한, 양측의 평화협정과정에서 미국의 변수도 중요하다. 미국은 양측의 평화협정에 중요한 역할을 담당해 왔다. 그러나 트럼프 행정부가 출범하면서 이스라엘-팔레스타인 ‘두 국가 해법’을 무위로 돌리고, 주이스라엘 미국대사관을 예루살렘으로 이주(2017.12.5.)할 것을 결정하고 2018년 5월 14일 미국은 예루살렘에 미국대사관을 열면서 양측의 유혈사태를 불러일으키기도 하였다.

따라서 이스라엘과 팔레스타인의 긴 평화협정 과정에도 불구하고 양측의 소통과 화해협력 과정 부재, 그리고 주민의 평화와 제도가 보장되지 않는 평화협정 체결의 의미를 다시금 고민해 봐야 할 것이다. 양측은 평화협정이 이행될 수 있도록 장기적 차원에서 제도적으로 양측의 갈등을 관리하고 궁극적인 평화를 달성하기 위한 사회구성원 간 화해협력과정이 필요해 보인다. 결국, 평화협정 체결에도 불구하고 이스라엘-팔레스타인의 장기분쟁 지속은 평화협정 체결도 중요하지만 갈등요소를 최소화하기 위한 시민사회의 소통과 화해협력이 절실하게 필요하다는 점을 시사한다.

## 라. 북아일랜드·이스라엘-팔레스타인 평화협정과정과 화해협력 시사점

북아일랜드 평화협정 체결과 이행과정은 영토회복과 제도적 통일이라는 관점도 중요하지만 다른 정체성을 갖는 구성원에 대한 정체성과 존재를 인정하고 평화공존이라는 현실적 문제를 우선순위로 잡고 상호 조정하여 추진했다는 점이다. 「성금요일 협정」은 30여년의 분쟁 시기의 성공과 좌절의 긴 여정 속에서 합의된 내용들을 담고 있으며, 서로 다른 정치, 종교, 문화적 상대성을 인정하면서 정체성의 공존을 현실적 측면에서 새로운 합의 사항들을 추가한 것이다.

「성금요일 협정」은 북아일랜드 평화프로세스를 위한 출발점이자 지난 역사를 담고 있다는 것이다.

북아일랜드는 「성금요일 협정」으로 1999년 12월 북아일랜드 자치 정부가 출범했지만, IRA는 무장해제를 거부하였으며 2000년 2월 UUP가 자치정부를 탈퇴하는 등 북아일랜드 평화프로세스가 순탄하지 않은 않았다. 앞서 언급한 바와 같이, 북아일랜드 평화프로세스는 「성금요일 협정」이란 하나의 평화협정으로 완결되는 것이 아니라, 이해당사자 간의 조율과 수정·보완 과정의 다양한 협정과정을 거쳐야 한다는 점을 말해 준다. 준군사조직의 무장해제 절차를 두고 「성 앤드류 협정」과 같은 보완적 협정과정이 그 실례이다.

또한, 북아일랜드 평화프로세스 과정에서 평화협정 이후 제도적 이행을 위한 이행기구의 필요성과 지속적인 노력이 필요하며 민간 차원의 갈등해소를 위한 사회치유 프로그램 진행과 화해협력 과정이 동반되고 있음을 알 수 있었다. 평화구축과정에서 갈등 당사자 간의 신뢰 및 화해 프로그램과 국제적 차원의 협력도 중요한 요인으로 거론되기도 하였다.

이처럼 북아일랜드 평화프로세스는 평화협정 체결이 실질적 핵심 문제를 해결해 주는 제도적 장치임을 상기시켜 주었으나, 이는 평화협정 체결이 끝이 아니라 평화협정 이후 실천화 과정에서 제도적, 사회적 이행노력이 필요하고 시민사회 수준의 화해협력과정이 필요하다는 것을 시사하고 있다.

그렇지만 북아일랜드 분쟁이 완전 종결된 것은 아니다. 양측이 화해를 모색하던 2009년 케빈 맥데이드(Kevin McDaid) 사망사건으로 폭력적 충돌은 지속 되었고, 2010년과 2011년 IRA 분파조직들이 영국을 대상으로 테러를 일으키기도 하였다. 즉, 북아일랜드 평화협정 이후 대부분 준군사조직의 무장해제는 완료되었지만, 여전히 일부

UUF 등과 같이 강경한 연합주의계들은 타협안에 반발하며, 극단적 민족주의계 조직에서는 완전한 북아일랜드의 독립을 요구해 불안한 평화가 유지되고 있는 실정이다.<sup>108)</sup>

또한, 2014년 영국의 EU 탈퇴(British exit from the European Union: Brexit, 브렉시트) 논의가 불어지자 북아일랜드 독립 주장이 다시 재개되었고, 2016년 6월 영국이 국민투표를 통해 EU 탈퇴가 확정되면서 EU 회원국인 북아일랜드와 아일랜드 간 국경, 관세 문제가 심화되기 시작하였다. 이처럼 아일랜드 통일문제와 북아일랜드 독립 문제가 다시 대두되면서, 북아일랜드 내부의 신·구교 간 갈등과 영국과 북아일랜드 간 갈등이 심화될 가능성이 있어 향후 북아일랜드 평화문제는 다시금 주목받고 있다.

이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결과정은 다수의 평화협정을 체결하였지만, 양측의 핵심의제를 합의하는 데 실패하였고 갈등 당사자 간의 상호존중과 이해가 부재하였다는 특징이 발견된다. 양측의 다수 평화협정 체결이 평화를 가져다주는 것이 아니라는 것을 보여 주고 있다. 평화협정 체결도 중요하지만, 양측의 민족, 정치, 종교, 영토문제 등의 갈등 해소가 전제되지 않는 한 평화협정 체결만을 통한 평화구축은 달성하기 힘들다는 점이다.

특히, 양측의 평화협정 체결 이후 평화협정 이행을 위한 공동위원회가 설립되었으나 평화정착을 위한 실질적인 이행기구가 부재하였다. 즉, 평화협정을 이행하고 모니터링할 제도적 기구를 만들지 못했으며, 분쟁의 핵심 사항들인 상호불신을 없애고 상호인정의 정체성 형성에 실패했다. 무엇보다도, 이스라엘과 팔레스타인 구성원 간의 과거 폭력 트라우마 치유와 소통이 부재했다. 양측이 사회, 문화, 종교적 이해와 존중을 통한 화해협력 과정이 부재했다는 점은 매우

---

108) 황수환, “북아일랜드의 평화구축과정: 평화협정을 중심으로,” p. 56.

중요한 시사점이다. 이스라엘-팔레스타인 양측의 사회구성원 간의 갈등 해소를 위한 소통과 화해과정이 미약했고, 결국 갈등해소를 위한 화해협력과정이 장기적 차원에서 고민해야 할 문제라는 점이다. 평화협정이 체결된다고 해서 사회구성원의 평화가 주어지는 것이 아니며, 갈등 당사자 간 갈등 해결 과정이 제도화된 화해협력단계로 발전되어야 한다는 점을 시사하고 있다.

또한, 이스라엘과 팔레스타인 간 평화협정은 내부 정치구도의 안정성 요인과도 결부되어 있다. 양측의 평화협상 과정에서 협상 당사자가 내부의 정치구조 불안정성으로 인해 협상 입장이 바뀌는 경우가 발생하였다. 협정체결 이후에도 이행과정에서 필요한 재협의를 협상과정이 제대로 진척되지 못했다는 것이다. 따라서 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결과 결렬 사례는 실질적 평화협정이 체결되었다 하더라도 이를 보완할 수 있는 후속 협정들이 체결되어야 하고 합의내용에 대한 이행과 검증을 제도적으로 보장되어야 한다.

이러한 북아일랜드 평화프로세스와 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결과정은 한반도에 시사한 바가 크다. 먼저 북아일랜드 평화협정은 오랜 기간 협정체결과 탈퇴과정에서 도출되었으며, 갈등 당사자 간 상호인정과 정체성 인정을 통해서 체결될 수 있었다는 점이다. 여기에 평화협정 이후 이행과정에서 제도적·사회적 화해협력과정이 동반되었기에 평화프로세스가 진척될 수 있었다. 또한, ‘아래서부터의 접근’을 통한 시민사회의 트라우마 극복과 화해협력과정이 중요한 역할을 담당하였다는 사실이다. 이에 반하여 이스라엘-팔레스타인 분쟁의 경우, 국제사회의 중재 노력과 다수의 평화협정 체결에도 불구하고 갈등당사자 간의 상호존중과 화해협력과정을 통한 핵심의제 합의의 공감대 형성 없이 평화협정 체결에만 의존하는 것은 실질적 평화프로세스 추진에 한계가 있음을 말해준다.



여기서 아일랜드 평화프로세스와 한반도 평화프로세스의 가장 큰 차이점은 평화협정의 유무와 그 제도화 과정에 있다. 아일랜드와 한반도에서 정치적 평화프로세스가 진전과 후퇴를 계속해왔지만, 1998년 이후 남북 아일랜드가 국경을 열고 서로 교류협력을 지속시켜 왔다는 점이다. 지속적인 교류협력을 유지할 수 있었던 이유는 평화체제 구축에 대한 국민적 동의, 그리고 상호신뢰구축을 위한 법적, 제도적 장치가 뒷받침하고 있었다는 것이다. 따라서 북아일랜드 경험에서 볼 때, 한반도의 향후 평화프로세스에서도 통일 공감대와 평화협력의 제도화를 위한 국민의 동의를 어떻게 확보할 것인가가 중요하다.

한반도 평화프로세스는 아일랜드 평화프로세스와 달리, 남북의 여러 차례의 합의에도 불구하고 공식적 평화협정이 맺어진 적은 없다는 점이다. 이는 한반도 평화프로세스의 지속가능성 및 불안정성의 원인을 찾아볼 수 있다. 아일랜드에서 1998년 협정이 1970년대 「서닝데일 합의(Sunningdale Agreement)」와 다르게 공식적 평화협정으로 구속력을 가질 수 있었던 배경에는 정치적 조직 구성을 넘어, 남북 아일랜드의 국민투표와 헌법 개정이 결정적이었다. 1998년 협정이 맺어진 이후 남북 아일랜드에서 이 협정에 대한 국민적 지지를 확보하기 위한 국민투표가 진행되었고, 남아일랜드에서는 94.4%, 북아일랜드에서는 71.4%가 찬성표를 던졌다.<sup>109)</sup> 이러한 국민투표를 거치면서 평화협정의 지속력이 담보되었다.

또한, 아일랜드는 1998년 협정 이후 그동안 아일랜드 섬 전체를 남아일랜드의 영토로 규정했던 헌법을 개정해서, 북아일랜드 영국계 주민의 아일랜드 흡수통일 우려를 불식시켰다. 어떻게 아일랜드

---

109) 구갑우, “아일랜드섬과 한반도의 탈식민적/탈분단적 평화 과정 비교하기,” 신한대학교 탈분단단계문화연구원 편, 『아일랜드 평화 프로세스와 한반도』 (서울: 울력, 2019), p. 80.

에서는 이러한 헌법 개정이 가능했을까? 아일랜드 외교부가 2008년 아일랜드 평화프로세스의 10년 성과를 정리한 문서 『평화 맞추기 (Assembling The Peace)』에 따르면, 당시 헌법 개정은 남아일랜드가 자신들의 주권은 단순히 영토가 아니라 국민 정체성으로부터 온다고 해석했기 때문에 가능했다. 아일랜드 국가는 그 영토를 주장하는 것을 넘어 자국민의 평화에 대한 염원을 현실로 만들고, 북아일랜드에서도 아일랜드 국민이기를 원하는 사람들의 이익을 보호하는 것을 우선 과제로 삼아야 한다는 해석이었다. 이는 평화협정을 통해 북아일랜드가 영토상으로 영국 체제에 속하는 것을 인정하지만, 아일랜드계 주민들이 영국 사람이 아니라 아일랜드 사람으로 동등한 대우를 받는 아일랜드 체제에 속한 사람들이기도 하다는 점을 명시하게 되면서 가능했다는 해석이다.<sup>110)</sup>

이스라엘-팔레스타인 평화협정은 한반도 평화프로세스를 추진함에 있어 정치적 안정성과 국민합의가 중요하다는 것을 시사한다. 북미 간 비핵화 협상이 잘 진전되고 남북한이 합의하여 한반도 평화협정이 체결된다 하더라도, 우리 정부가 국민의 동의를 바탕으로 지속적으로 협정을 이행하고 유지해야 한다는 것을 말해 준다. 왜냐하면 이스라엘-팔레스타인 양측은 미국을 비롯한 외부의 도움으로 평화협정을 체결하였지만, 이를 이행하고 유지할 수 있는 정치적 안정성과 국민적 동의를 이끌어 내지 못했다는 점이다. 또한 이스라엘과 팔레스타인 당국은 종교적·문화적 상호 이해와 존중을 위한 정책을 추진하는 데 미진했으며, 양측의 평화협력의 공감대 확산을 위한 시민사회의 협조와 지지를 얻어내지 못했다는 점이다.

따라서 한반도 평화프로세스의 제도화가 필요하며 여기에는 한반

---

110) Department of Foreign Affairs, *Assembling the Peace: Lessons from the Peace Process in Northern Ireland, 1997-2007* (Dublin: Department of Foreign Affairs, 2008), p. 86.

도 화해프로세스가 동반되어야 한다는 점을 시사한다. 북아일랜드 평화프로세스 과정에서 남북각료위원회가 구성되어 평화협정 이행을 추진하였던 사례가 남북관계에도 적용될 수 있을 것이다. 분단과 전쟁 그리고 냉전시기를 거치면서 발생한 남북 간 불신 및 적대감은 정부의 대북정책 및 한반도 평화프로세스에 대한 한국 사회 갈등의 근원이 되어 왔다. 이런 상황에서 서로에 대한 적대적 정체성이 강화되었고, 한국 사회에서 여전히 북한문제는 개인적 트라우마 뿐만 아니라 집단적 트라우마이다. 현재 진행 중인 한반도 비핵·평화프로세스는 구성원 간 분단 갈등을 치유하기 위한 화해협력과정이 필요하다. 평화협정은 갈등 당사자 간의 갈등 해소를 위한 상호인정과 신뢰를 기반으로 추진되어야 한다는 점에서 한반도 평화협정 추진을 위해서는 남북 구성원 간의 소통을 통한 화해협력 과정이 동시에 고려되어야 한다는 것이다.

향후 한반도 평화체제 이후 남북통합을 위해서도 한반도 화해협력 방안을 준비하고 지속적으로 추진해야 한다. 무엇보다도 사회적·문화적 관점에서 남북통합은 남북 구성원 간 화해협력을 바탕으로 가능하기 때문이다. 북아일랜드의 평화협정 체결 이후 남북 접경지경의 평화와 협력을 위한 프로그램 수행과 남북 구성원 간 사회치유를 위해 다양한 기관을 통한 치유와 상생 프로그램 운영 및 교육기관을 통한 평화전문가 양성 등, 북아일랜드의 사회치유 노력들은 좋은 선례가 될 것이다.

## 2. 스리랑카의 평화·화해 과정에 대한 비판적 논의: 한반도와의 비교

### 가. 서론

분쟁이 군사적 수단(스리랑카)이나 군사협정(한반도 휴전협정), 또는 평화협정(북아일랜드와 남아프리카공화국)에 의해 해결되는 방식은 화해 과정에 큰 영향을 미칠 수 있다. 따라서 화해라는 용어는 모든 분쟁 상황에서 같은 의미를 지니지 않는다. 휴전이나 포괄적 평화협정을 통한 공식적인 정치 합의로서 ‘분쟁 후(post-conflict)’라는 용어를 사용할 때, 분쟁이 협정의 서명과 함께 종지부를 찍었다는 의미를 내포하는 듯하다. 즉, 협정은 그 자체로 하나의 구조(structure)로 간주되어 왔다. 그 이후 다양한 수준과 차원의 과정(process)이 계속 이어지지 않는다. 가장 흥미로운 사례는 삼엄한 국경에서 직접적인 무력 적대행위는 중단되었지만 동시에 반세기 이상 사람들의 상호작용마저 중단되어 극심한 양극화를 초래한 한반도 휴전협정이다. 따라서 단번에 문제를 해결하기 보다는 개인적, 관계적, 구조적, 문화적 수준에서 분쟁을 전환(transformation)시킬 필요가 있다. 그런 과정 없이 더 광범위한 수준에서의 화해는 불가능하다.<sup>111)</sup> 분쟁의 전환은 구조와 과정을 동반해야 한다. 그러나 분쟁의 특정 수준과 시기에 화해를 통한 상호이해가 이루어지지 않는다면 ‘정의로운 평화(Just peace)’를 추구할 수 없다. 그런 의미에서 화해는 분쟁 전환의 한 부분이자 결실이다.

스리랑카의 경우 화해라는 용어는 국가가 전쟁 마지막 단계에서 자행된 대규모 잔혹행위를 잊게 하려는 의도로 사용하면서 크게 논

---

111) John Lederach, *The Little Book of Conflict Transformation* (PA: GoodBooks, 2003), p. 27.

란이 되었다. 사실 스리랑카에서 화해는 두 공동체의 양극화를 더욱 심화시켰다. 타밀(Tamil)<sup>112)</sup> 피해자들의 우선순위는 화해가 아니라 사법·사회·정치에 이르기까지 다양한 수준에서의 정의였다. 스리랑카에서 ‘분쟁 후’는 북아일랜드와 남아프리카에서의 분쟁 후와 의미하는 바가 다르다. 후자는 정당 간 정치관계의 전환을 위한 공식 절차에 착수했지만, 스리랑카의 상황은 달랐다. 스리랑카에서 ‘분쟁 후’라는 용어는 현재 진행 중인 스리랑카 정부의 타밀 지역 군사화와 토지 장악의 행태를 모두 포괄하지 못한다. 비록 스리랑카 정부와 여러 국제 행위자들이 스리랑카 내전이 끝났다고 주장하지만, 스리랑카의 분쟁은 공식 평화협정이 체결되지 않은 채 봉합되었다. 실제로 스리랑카는 ‘전후(post-war)’ 상황이지 결코 ‘분쟁 후(post-conflict)’ 환경은 아니다. 일부 사람들이 주장하듯이 스리랑카에는 ‘다른 수단’에 의한 전쟁’이 지속되고 있다. 한쪽 당사자가 군사적으로 제거되었다고 해서 평화 체계가 달성되는 것은 아니다. 오히려 또 다른 무장분쟁을 막고 현 상황을 유지하기 위해 추가적 군사화가 필요한 상황인 것이다. 모든 측면에서 분쟁의 근본 원인이 해소되지 않은 채 이어지고 있다. 대규모 잔학행위에 대한 집단적 트라우마가 기존 분쟁에 더해서 무력분쟁 당시보다 상황은 더욱 복잡해졌다.

이 장에서는 스리랑카의 분쟁 및 평화 정치, 그리고 종전 후 화해의 의미에 대한 근본적인 변화를 검토한다. 또한 여기서 분쟁을 촉발한 역사적 상황 및 구조와 2002년 평화 프로세스를 통한 정의로운 평화 및 화해의 새로운 변화를 살펴본다. 이 글에서는 특히 미국과 영국의 막강한 영향력으로 인한 평화 프로세스의 해체와 타밀일람 해방호랑이(Liberation Tigers of Tamil Ealam: LTTE)에 대한 스리랑카 정부의 군사적 승리에 따른 도전과제를 집중적으로 살펴본

---

112) 스리랑카 북부에 거주하는 드라비다계 종족

다. 본 연구는 한반도의 상황을 고찰하고 양국의 맥락을 비교·분석함으로써 정의로운 평화와 화해를 위해 나아갈 방향을 모색한다.

## 나. 스리랑카 분쟁의 이해: 분열구조의 전략지정학적 근원

스리랑카와 한반도에는 두 가지 공통된 정치적 특징이 있다. 하나는 세계 주요 권력블록 사이에서 이들이 지니는 전략지정학적 중요성이고, 또 다른 하나는 분열구조다. 이 두 요소는 상호 연관되어 있다. 스리랑카와 한국에서 두 가지 특징이 역사적·이념적·정치적으로 같은 것을 의미하지 않는다. 분열은 두 맥락에서 서로 다른 의미를 갖는다. 공식적으로 스리랑카는 단일국가인 반면, 한반도에는 두 체제가 공존한다. 남한 헌법은 한반도의 분단과 북한을 주권국가로 인정하지 않고, 스리랑카 헌법은 타밀의 자치권이나 독립에 대한 요구를 정당화하지 않는다. 각 국가의 분열적 정치체제 및/또는 이데올로기가 상호 강화를 통해 국가 내 두 공동체의 양극화를 심화하고 있다. 어떻게 이러한 상황이 발생하게 된 걸까?

동양에서 냉전의 전략지정학적 정치가 한반도의 분단을 야기하고, 남한과 북한에 심각한 양극화를 초래했다. 스리랑카(당시 실론(Ceylon)) 일부 지역, 특히 북부와 동부의 타밀 지역은 인도양 섬으로서의 전략지정학적 중요성과 인도와의 근접성 때문에 1833년 영국이 지배하던 시절 단일 정치체제로 통합되었다. 하나의 섬으로서 지리적 단일성은 정치적 단일 영토가 되었다. 영국 식민지 관료들은 인종과 종교적 정체성을 엄격한 인종적 측면에서 재해석하여, 단일 정치체제를 정당화하기 위한 지배 이데올로기를 형성했다. 새롭게 형성된 전략지정학적 정치체제와 인종적 이데올로기는 부분적으로 같은 영토에 거주하고, 역사, 정체성 및 주권을 공유하는 싱할라(Sinhala)인과 타밀인의 수 세기 동안의 오랜

관계를 급격히 변화시켰다.

스리랑카에서 수적으로 우세한 싱할라 불교도들은 소수민족인 드라비다계 타밀인들 보다 아리안계인 자신들이 인종적으로 훨씬 우월하다고 믿었다. 섬을 점령한 것은 영국인이었지만 싱할라인들은 남인도 출신의 타밀족을 침략자로 여겼다. 이 같은 배타적·우월주의적 민족주의는 새로운 스리랑카(싱할라) 국가정체성의 특징이 되었다.<sup>113)</sup> 일제 강점기 하에 조선인들은 단일국가적 공동체 의식을 쌓았지만, 이후 한반도는 냉전의 지정학적 진영에 따라 남북으로 분단되었다. 스리랑카에서는 영국이 정립한 단일 정치체계의 결과 싱할라인들은, 자신들과 마찬가지로 북부와 동부에 2000년간 살아온 타밀족, 무슬림 그리고 중부 산악지대의 타밀 농장노동자들이 아닌 바로 자신들이 국가를 형성하고 섬 전체를 소유한 것으로 믿었다. 타밀 농장노동자들은 영국 식민지 지배로 남인도 땅을 잃고 스리랑카 섬으로 끌려와 열악한 조건에서 농장 노동에 종사하게 되었다. 이들의 노동은 식민지 국가의 부를 창출했고, 신흥 싱할라 지배계급의 물질적 기반을 형성했다.

일본 식민 통치에 조력한 조선 정치엘리트들처럼 싱할라 엘리트층 역시 영국의 단일 정치체계를 모두 수용하고, 식민지 통치로부터의 완전한 독립을 추구하기보다 자신들의 지배적 위치를 좇는 데 관심을 두었다. 그러나 인도의 자치 정부 요구와 마하트마 간디(Mahatma Gandhi)의 비폭력 운동에 크게 영향 받은 타밀인들은 1920년대 초 자프나청소년대회(Jaffna Youth Congress: JYC)의 주도 하에 교육에서의 성차별, 실업 문제, 카스트 제도에 의한 사회

---

113) Pradeep Jeganathan, "Authorizing History, Ordering Land: the Conquest of Anuradhapura," in *Unmaking the Nation: The Politics of Identity and History in Modern Sri Lanka*, eds. Pradeep Jeganathan and Qadri Ismail (Colombo: Social Scientists' Association, 1995), pp. 106~136.

적 배제에 항의하며 스리랑카 섬 전체의 독립을 위한 대규모 시위를 주도했다.<sup>114)</sup> 인도의 독립운동이 타밀인에게 미치는 영향은 싱할라인에게 미치는 영향보다 컸다. 물론 타밀 시위의 목표는 단순히 타밀족을 위한 것이라기보다 스리랑카 전체를 위한 것이었다. 그럼에도 불구하고 시위에 대한 싱할라인들이 보인 미온적인 반응은 스리랑카 섬에 존재하는 두 공동체 간의 정치적, 이념적 분열을 예고했다. 타밀 시위는 일본 식민지 지배에 대한한 조선의 종교 지도자들, 교사들, 학생들이 주축이 된 3.1운동과 유사점이 많다. 그러나 타밀족과 싱할라족은 친영 싱할라 권력층이 주도하는 싱할라 사회의 지지를 얻지 못하여, 한국과 같은 광범위한 운동을 전개할 수 없었다. 1948년 완전한 독립을 쟁취한 후 싱할라 지배 국가를 수립한 스리랑카는 식민지 단일 정치체제와 인종적 이데올로기의 확립으로 싱할라인 중심의 국가 정체성을 형성하고 타밀족에 대한 차별과 억압의 토대를 마련했다.

#### 다. 민주화의 양극화에서 전쟁까지

제2차 세계 대전 동안 스리랑카 섬의 전략적 유용성은 최고 수준에 도달했다. 미국과 소련이 한반도에서 일본 제국주의에 맞서 싸우는 동안 영국이 지배하는 스리랑카는 인도 아대륙<sup>115)</sup>의 턱밑까지 다다른 일본 제국군과 싸우는 데 결정적인 역할을 했다. 영국은 스리랑카 섬에 광범위한 군사 시설을 건설했고, 이 시설은 영국 해군의 동인도 기지로 사용되어 1942년 일본의 침략 시도를 좌절시켰다. 연합국 동아시아함대 사령부는 동부 타밀 본토에 위치한 세계에서 가

114) Santansilan Kadirgamar, *Handy Perinbanayagam: A Memorial Volume* (Chennai: Kumaran Book House, 2012).

115) 인도, 파키스탄, 방글라데시, 네팔, 부탄, 스리랑카 등의 나라가 위치한 지역



장 전략적인 항구 중 하나인 트링코말리(Trincomalee) 항구에 위치해 있다. 스리랑카 독립 후 영국은 영국의 이익에 적대적인 어떤 국가도 스리랑카에 기지 건설을 허용하지 않겠다고 말해왔다. 스리랑카 섬의 전략적 중요성을 깨달은 미국은 영국의 군사 시설을 공유하길 원했고, 결국 1949년 트링코말리에 위치한 영국 해군의 석유 탱크에 접근할 수 있게 되었다. “1950년대 이후 미군 보고서는 트링코말리를 ‘이용 가능한’ 해군/군 기지로 간주한다.”<sup>116)</sup>

독립 후 인도가 러시아와 가까워지면서, 스리랑카는 한 국가로서 인도양 지역에서 영국과 미국의 전략적 이익에 기여했다. 스리랑카 정부는 1948년 독립 직후 몇 달 만에 반공산주의 이념에 따라 7만 명의 타밀 농장노동자들의 시민권을 박탈하는 시민권법을 통과시켰다. 좌파 정당들은 농장노동자들의 불만을 대변하고 권리 회복을 위해 수많은 시위를 주도하여 타밀인 사이에서 입지를 굳혔다. 실론 정부는 의회에서 타밀인의 대표성을 약화시켰고, 북부와 동부 그리고 농장에서 타밀인들의 배제를 더욱 심화했다.

1950년대부터 1970년대까지 연이은 정부들이 타밀족에 대한 추가적인 차별 조치를 시행해 북부와 동부 타밀족들이 직접적인 피해를 받았다. 사실 이러한 조치들은 싱할라 사회 내에서 불거지는 분쟁을 관리하기 위함이었다. 독립 후에도 정부는 식민지 체계—특히 영어의 공용어화, 농장기반의 경제구조, 서구식 교육 시스템—를 유지했다. 농부, 노동자, 교사, 의사, 불교 승려들로 구성된 싱할라 중간 계층은 싱할라어의 공용어 채택을 요구하며 시위를 벌였다. 영어를 사용하는 국가 및 공공 기관에서 일하는 타밀인들은 비난을 받았다. 당초 통일국민당(United National Party: UNP)과 스리랑카자유당(Sri

---

116) Permanent Peoples' Tribunal, *Peoples' Tribunal on Sri Lanka* (Bremen: International Human Rights Association and Irish Forum for Peace in Sri Lank, 2014), p. 22.

Lanka Freedom Party: SLFP)의 정치지도자들이 싱할라어와 타밀어 모두 공용어로 인정하겠다고 약속했음에도 불구하고, 정부는 1956년 싱할라어만을 공용어로 채택하고 수천 명의 타밀인을 해고했다.

1970년대 초반 실업으로 사회 불안이 고조되면서 싱할라식 교육을 받은 1세대 청년들이 인민해방전선(People's Liberation Front: JVP) 주도로 정부에 대항하여 무장반란을 일으켰고, 정부는 거의 만 명에 가까운 청년들을 학살함으로써 반란을 진압했다. 그 후 분쟁 관리를 위한 유화책으로 싱할라 농촌 청년들에게 대학 입시에서 타밀족보다 더 높은 할당량을 부여하는 정책을 도입했다. 대다수의 타밀 청년들, 특히 자프나(Jaffna) 반도 출신은 고등교육에서 배제되었다. 게다가 1972년에 새로운 헌법이 도입되어 스리랑카는 불교에 최우선의 지위를 부여하는 단일국가를 선포하였다.

## 라. 평등권에서 독립 국가까지

타밀족은 구조적·문화적 폭력에 대응하여 1940년대 후반부터 1970년대 중반까지 자신들의 권리를 요구하며 간디식 비폭력 시위를 벌였다. 그들은 창의적인 방식으로 대응하며 관계의 전환을 모색했기 때문에 정부의 구조적·문화적 폭력이 부각되었다. 그런 측면에서 분쟁은 스리랑카에 새로운 변화의 가능성을 제공했다. 이들은 시위 초기 단계에서 동등한 시민으로서 국가에 편입될 것을 요구했지만, 이후 연방차원의 해결을 요구하게 되었다. 그러나 연방차원의 요구는 1956년 트링코말리에서 개최된 연방당 전당대회 선언에서 알 수 있듯이 국가적 차원의 권리가 아니라 언어권(‘민주적이고 합리적인 헌법’에 근거한 ‘타밀어 국가’)에 근거한 것이었다.<sup>117)</sup> 1950년대 이후

---

117) Stachi Ponnambalam, *Sri Lanka: National Conflict and the Tamil Liberation Struggle* (London: Zed Books, 1983), p. 107.

타밀인의 비폭력 시위는 싱할라 민족주의자들의 직접적인 무력 대응에 직면했다. 이들을 비밀리에 또는 공공연하게 지원했던 경찰과 보안군들은 대량학살을 자행해 수백 명의 타밀인들을 살해하고 남부의 집과 사업장에서 쫓아냈다. 1958년에 약 150명의 타밀인들이 학살당했다. 북부 도시 자프나에서 시위가 계속되자, 1961년에 군 상설기지가 설립되어 스리랑카 군이 배치되었다. 경찰과 보안군은 타밀인들을 상대로 치욕스러운 행위를 서슴지 않았다. SLFP이 지배하는 정부는 대학교육의 배제에 항의하고 1972년 헌법을 규탄하는 타밀인들을 체포하는 등 억압적인 조치들이 시행되었다.

싱할라 남부의 지방정부들은 각종 사회·정치적 위기를 관리하기 위해 타밀족을 배제한 채 여러 싱할라 사회계급을 국가에 편입시켰다. 1976년 타밀 정치는 전환점을 맞이했다. 타밀 정당은 모두 자결권, 민족성, 북부와 동부 타밀 본토에 대한 영토권 등을 골자로 하는 「바두코다이 결의안(Vaddukoddai Resolution)」을 통과시켰다. 국제관계에서 국가 중심적 현실주의는 종종 타밀인들의 요구에 대한 역사적 진보를 저해했다. 자치나 독립에 대한 요구는 이들이 역사적으로 겪어왔던 고충의 결과뿐만 아니라 스리랑카 정부가 단일국가 보호를 명분으로 채택한 억압 통치의 결과였다.

1977년 총선으로 UNP는 의석의 3분의 2를 획득한 반면, 1976년 「바두코다이 결의안」에 기초하여 결합한 타밀연합해방전선(Tamil United Liberation Front: TULF)은 북부와 동부 지역의 모든 의석을 얻어 제1야당이 되었다. 권력 집약적인 제왕적 대통령제(executive presidency)를 시행하는 새로운 헌법이 1978년부터 발효되었다. 선거의 즉각적인 여파로 1977년, 1979년, 1981년, 1983년 싱할라 민족주의 단체에 의해 일련의 타밀족 대학살이 발생했다. 1970년대 후반까지 타밀족에 대한 배척과 대학살이 계속되면서 소규모 타밀 청년

반군단체가 출현했지만 이렇다 할 세력이 되지 못했다. 이들은 1983년 7월 북쪽에서 매복 공격을 단행해 스리랑카 군인 13명을 살해했다. 이에 대해 정부는 1983년 ‘검은 7월(Black July)’로 기록되는 타밀인을 상대로 한 최대 규모의 보복 공격을 감행했다. 이로 인해 일주일 만에 타밀족 3,000명이 학살되고, 5만 명이 집을 잃었다.

정부는 새로운 수정 헌법(제6차 수정안)을 도입하여 의원들에게 단일국가에 대한 충성을 맹세하고 독립국가에 대한 어떠한 지지도 철회하도록 하였다. TULF는 타밀 국민들의 지시에 따라 선서를 거부함으로써 의석을 박탈당했다. 타밀족 사이에서 무장투쟁에 대한 지지도 증가했다. 많은 청년들이 다양한 무장단체에 가입했고 그 중에서 LTTE가 지배적인 세력이 되었다. 정부는 소련과 거리를 두면서 이스라엘, 영국, 미국과 가까워졌다.<sup>118)</sup> 치안 부대도 현대화되었다. 영국은 스리랑카의 특수임무부대의 신설 내란진압팀을 훈련시키기 위해 아일랜드공화국을 표적으로 했던 경찰단을 파견했다. 내란진압팀은 후에 타밀인을 체포, 고문, 사살한 것으로 알려졌다. 이스라엘의 자문에 따라 접경지역에 살고 있는 싱할라 민간인들을 무장시키기 위해 가자지구, 서안지구와 유사한 완충지대가 설립되었다. 무기는 전투기 수준으로 개량되었다. 레이건과 대처의 신자유주의 시장경제의 도입으로 여러 분야에서 외국인 투자를 유치했다. 소련 쪽으로 기울어졌던 인도는 친서방 국가를 저지하기 위한 전략적 조치로 타밀 무장단체들이 타밀 나두(Tamil Nadu) 남부에서 활동할 수 있도록 허용했다.<sup>119)</sup> 스리랑카 정부와 LTTE 사이의 치열한 전쟁은 거의 20년간 계속되었다(1983~2002년). 영국 언론인 필 밀

---

118) Anton Balasingham, *War and Peace: Armed Struggle and Peace Efforts of Liberation Tigers* (Mitcham : Fairmax Publishing Ltd, 2004), pp. 49~50.

119) Sankaran Krishna, *India's Role in Sri Lanka's Ethnic Conflict* (Colombo: Marga Institute, 2001).

리(Phil Miller)는 영국이 스리랑카 보안군에게 내란진압에 관한 조언을 제공했다고 폭로했다.<sup>120)</sup> 1960년대와 1970년대 한국에서와 같이, 스리랑카에서 특히 1977년 이후 독재체제가 국가 안보에 의해 정당화되면서 힘을 얻었다. 적(북한과 타밀)과의 싸움을 위한 것이라는 명분 하에 군사주의가 기세를 떨치면서, 한국과 스리랑카 두 나라에서 정치적 반대파를 제거하기 위한 억압적 조치들이 시행되었다. 또한 북한과 타밀 독립운동 역시 전쟁이 추진력을 얻자 유일 지배에 대한 정당화를 강화하기 시작했다. 군사 및 정치권력의 집중은 침략과 억압으로부터 국민들을 보호하기 위한 수단으로 여겨졌다.

타밀 지역의 군사화와 싱할라 남부의 경제자유화는 두 지역 사이에 깊은 양극화를 초래했다. 외국인 투자와 정부의 다양한 복지 제도는 타밀 지역까지 도달하지 못했다. 게다가 국가 및 공공부문 민영화와 다양한 대규모 프로젝트를 위한 토지 취득은 싱할라 중층과 저소득층을 더욱 소외시켜 사회 불안을 야기했다. 그 결과 JVP는 1987~1989년 두 번째 무장반란을 일으켜 거의 6만 명에 달하는 청년들이 국가 보안군에게 학살당했다. 1970년대 한국에도 이와 비슷한 개발 독재체제가 등장하여 대북 군사 권위주의체제를 확립함과 동시에 정권 반대파에 대한 대규모 억압조치의 시행으로 광주학살 사태가 발생하였다. 1980년대 말 스리랑카 정부는 북부와 동부에서는 LTTE, 남부에서는 JVP와 씨름해야 했다. 냉전이 거의 끝날 무렵 인도와 스리랑카는 「인도-스리랑카 평화협정(Indo-Lanka Peace Accord)」을 체결하여 인도군은 LTTE의 무장해제를 위해 북부와 동부로 이동하고 스리랑카군은 JVP를 진압하기 위해 남부로 이동했다. 이 협정은 또한 단일국가 체계 하에 9개 지방으로의 권력 이양도

---

120) Phil Miller, *Britain's Dirty War against the Tamil People, 1979-2009* (Bremen: International Human Rights Association, 2014).

포함되어 있었다.

이는 전략적 이유와 기타 이익을 위한 상명하달 식의 분쟁해결 방식이었다. 협상은 싱할라와 타밀의 가장 중요한 정치 세력인 JVP와 LTTE를 배제한 채 이루어졌다. JVP는 도시와 농촌의 싱할라 소외 계층을 대변하고 LTTE는 수십 년 동안 차별과 억압을 겪어온 타밀 족을 대변한다. 인도군은 수많은 타밀인을 체포, 고문, 강간하여 LTTE와 격렬한 분쟁을 벌였고, 그 결과 1990년대 초 결국 철수하게 되었다. LTTE는 북부와 동부의 약 70 %를 장악하고 국가건설을 위해 민간, 정치 및 군사체계를 확립했다.<sup>121)</sup> 북한 정권이 역사적 소외를 극복하기 위해 자주노선의 주체사상을 발전시킨 것처럼, LTTE는 사회주의를 일부 수용하는 타밀일람 세속 민족주의를 바탕으로 카스트 제도와 성차별을 타파하는 거대한 사회 변혁 프로그램을 주도했다. 냉전 이후에도 북한체제는 붕괴하지 않았고, 타밀 운동 역시 인도의 지원 없이도 소멸하지 않았다. 이는 두 정치체제 모두 단순히 소외와 억압에 대한 대응이 아닌, 비록 폭력적 수단이지만 하지만 창의적인 방식으로 빈곤층에게 힘을 실어줬다는 것을 알 수 있다. 정부의 탄압을 받은 JVP를 포함하여 정부를 구성하는 많은 좌파 정당들은 타밀족과의 전쟁을 지지했다. 이는 한국의 상황과 다르다. 한반도에서는, 적어도 남한에서는 광주학살의 기억이 수그러들지 않았고 광주학살을 추모하는 사람들은 북한에 대한 군사적 옵션도 다소 반대하는 입장이다.

싱할라인들과 타밀인들은 정반대의 정치적 목표를 추구했다. 그러나 전쟁은 단순히 양립할 수 없는 목표 때문에 시작된 것은 아니다. 남한과 북한은 한국전쟁에서 한반도 전체에 대한 통치권을 주장

---

121) Kristian Stokke, "Building the Tamil Eelam State: Emerging State Institutions and Forms of Governance in LTTE-Controlled Areas in Sri-Lanka," *Third World Quarterly*, vol. 27, no. 6 (2006), p. 1022.

했지만, 스리랑카에서는 한 정당만이 섬 전체의 통치권을 주장했다. 스리랑카 정부는 국가의 단일성을 지지한 반면, 타밀 지도자들은 북부와 동부의 독립을 요구했다. 타밀인들이 처음부터 폭력 시위를 한 것은 아니었다. 싱할라가 단일국가를 보호하고 싱할라 불교 이념을 전파하는 과정에서 타밀인들의 요구는 묵살되고 대학살이 자행되었다. 억압의 수단이 폭력적일수록 그에 대한 대응도 거세지고 두 공동체 사이의 대립은 더욱 심화된다. 즉, 싱할라가 지배하는 단일국가가가 모든 수단을 동원해 억압의 강도를 높일수록, 타밀인의 독립에 대한 요구는 가능한 모든 수단을 동원해 더욱 거세졌다. 스리랑카 두 공동체의 경우 타밀인들이 대량의 인명 손실, 파괴 및 추방을 더 많이 경험할수록, 독립에 대한 열망은 더욱 강해졌다. 반대로 스리랑카 군인과 싱할라 민간인들이 더 많이 희생되는 만큼, 단일국가 추진도 더욱 활발해질 것이다. 그러므로 두 공동체는 전쟁으로 나아갈 수밖에 없는 관계의 구조에 놓여있는 셈이다. LTTE는 독립국가를 원하는 타밀인들이 1977년 선거에서 부여한 권한을 시행하고 있다고 믿는다. LTTE의 대항적 폭력은 개별 정치지도자 암살부터, 접경지역 싱할라 정착지와 수도 및 군사 시설의 민간전용 공공장소 공격에 이르기까지 다양했다. 폭력은 스리랑카 정부와 타밀인의 관계 구조 내에서 해결하지 않으면 극복할 수 없다. 그러므로 양 집단의 폭력 사용과 비대칭성에 관한 윤리적 비판을 유지하면서, 폭력을 발생시키는 구조와 정치문화를 날카롭게 살펴볼 필요가 있다. 남한과 북한의 경우처럼 스리랑카 정부와 타밀일람 관계의 정치체계가 서로 밀접하게 얽혀 있다. 2002년, LTTE와 스리랑카 정부가 군사적 힘의 균형을 달성하면서 다양한 수준의 분쟁 전환에 가장 큰 잠재력을 지닌 휴전협정과 평화 프로세스가 등장하게 되었다.

## 마. 합의된 평화에서 승자의 평화까지

### (1) 평화프로세스의 지역 소유권

양측은 노르웨이 주도로 아시아와 유럽 주요 도시에서 두 지역에 대한 광범위한 국제 지원에 초점을 맞춰 여섯 차례에 이르는 협상을 벌였다. 정부는 침체된 경제를 되살리기 위해 외국인 투자를 유치하여 경제발전과 평화구축을 연계하길 원했다. 이는 LTTE 문제의 정치적 해결책을 위해 싱할라인들의 지지를 얻기 위한 수단으로 여겨졌다. 경제 제재로 북한이 경험했던 것처럼, 전쟁으로 인해 LTTE는 타밀인들이 겪어온 인도주의적 위기를 즉각 경험하게 되었다. LTTE에게는 국제적 적법성도 필요했다. LTTE 대변인은 다음과 같이 말했다.

“LTTE는 관할지역에서 이미 대규모의 영구적 행정체계를 구축했다. 이제 우리에게는 스리랑카 정부 및 국제사회와 협력하고 함께 일하기 위한 국제적 합법성이 필요하다.”<sup>122)</sup>

타밀인의 요구를 수용하기 위해 국가재건 협상이 시작되었고, LTTE의 정치적 변혁을 위한 공간이 마련되었다. 정부 간 기구로서, 그리고 회원국 차원에서 EU는 제도적·헌법적 합의에 기반하는 평화구축을 위해 자유주의적 접근 방식을 따르는 등거리 외교를 채택하였다. 이 방식은 EU 창설의 기반이 된 민주화 및 시장화 원칙을 결합하는 합의된 프로세스를 통해 이루어진다.<sup>123)</sup> EU는 스리랑카의

---

122) Julia Aglionby, “Tamil Tigers Drop Independence Claim,” *The Guardian*, 2002.9.18., <<http://www.guardian.co.uk/world/2002/sep/19/srilanka?INTCMP1/4SRCH>> (검색일: 2013.9.15).

123) EU, Article 111-194(1-2), (2005).



최대 교역 상대국으로서 스리랑카 정부와 직접적인 경제 관계를 맺고 있었다. 만약 스리랑카 양측이 전쟁을 중단하고 평화 프로세스를 개시하는 데 동의하지 않았다면, EU의 지지는 없었을 것이다.

## (2) 상당한 진전: 상호전환 과정

평화 프로세스가 시작되면서 개발담론이 평화협상을 장악하게 되었다. 전쟁으로 피해를 입은 지역의 즉각적인 인도주의적 요구를 수용한 것은 양측 간의 신뢰구축을 위한 조치로 간주된다. 스리랑카 총리는 다음과 같이 말했다.

“LTTE와의 협상 초기 단계에서, 우리는 사회의 안도감과 정상화를 위해 국민들의 즉각적이고 실용적인 요구를 수용하는 데 힘쓰고 있다. 경제재건과 피해지역 개발은 정치협상의 모멘텀을 유지하는 데 결정적인 요인이 될 것이다.”<sup>124)</sup>

LTTE 대변인은 태국에서 열린 1차 협상에서 다음과 같이 말했다.

“분쟁해결과 권력공유의 복잡한 문제를 넘어 사람들은 평화배당금을 원한다. 이들은 긴급하고 실존적인 문제들을 해결할 수 있는 즉각적 구호를 원한다. 그러므로 평화 프로세스는 고통 받는 사람들을 위한 경제 회복 조치와 병행하지 않고 단독으로 추구할 수 없다.”<sup>125)</sup>

---

124) Ranil Wickremesinghe, “Statement by the Prime Minister of Sri Lanka, 57th Session of the United Nations General Assembly,” 2002.9.18., <<http://ask.un.org/faq/96190>> (검색일: 2019.10.3).

125) Anton Balasingham, “Statement Made at the Inaugural Conference of Sri Lanka Peace Talks, Sattahip, Thailand,” *Statements Made at the Government-LTTE Peace Talks in Thailand*, <[http://www.satp.org/satporgtp/countries/shrilanka/document/papers/peacetalk\\_sep16.htm](http://www.satp.org/satporgtp/countries/shrilanka/document/papers/peacetalk_sep16.htm),> (검색일: 2013.9.15).

양측 모두 비군사적 방식으로 분쟁을 해결하려는 유연성을 보였다. LTTE는 초기에 인도주의적 요구를 해결하기 위한 임시정부 설립을 요구했지만, 적대적인 남부 싱할라 불교 민족주의 단체들의 반감을 피하고자 정치적 유연성을 발휘하여 공동 하부위원회 창설에 동의했다.<sup>126)</sup> 2002년 한국의 평화 프로세스와 같이, 스리랑카에서 인도주의적 지원과 다양한 수준의 협력을 통한 신뢰구축 조치가 보다 큰 변화를 위한 수단으로 추진되었다.

평화 프로세스 초기부터, 양측은 국제 공여국에게 인도주의 및 국가재건 활동을 위한 즉각적인 경제 원조를 호소했다. 합의된 평화(negotiated peace) 추진 초기 단계의 다양한 측면을 다루기 위해 세 개의 혁신적인 공동 분과위원회—북부와 동부의 즉각적인 인도주의 및 재건에 관한 하부위원회(SIHRN), 긴장완화 및 정상화에 관한 하부위원회(SDN), 정치문제에 관한 하부위원회—가 설립되었다.<sup>127)</sup> 역사적으로 분쟁 해결의 어려움을 감안할 때, SDN과 SIHRN 담당자 간의 만남은 역사적 성과로서 ‘공유주권(shared sovereignty)’을 향한 길을 예고했다. 젠더 이슈에 관한 하부위원회는 평화 프로세스에 젠더적 관점을 포함시키기 위함이었다.<sup>128)</sup> 유엔아동기금(United Nations Children’s Fund: UNICEF)와 LTTE는 미성년자 채용을 금지하기 위해 ‘신뢰할 수 있는 평가 메커니즘’을 설정하기로 합의하

---

126) Anton Balasingham, *War And Peace: Armed Struggle And Peace Efforts of Liberation Tigers*, pp. 383~399.

127) Gunner Sorbo et al., *Pawns of Peace: Evaluation of Norwegian Peace Efforts in Sri Lanka, 1997~2009* (Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation, 2011), pp. 39~40.

128) Government of Norway, “Advisor Appointe for the Sub-Committee on Gender Issue in the Sri Lanka Peace Process,” 2003.2.5., <[http://www.regjeringen.no/en/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/Nyheter-og-pressemeldinger/2003/advisor\\_appointed\\_for\\_the\\_sub-committee.html?id1/4250126](http://www.regjeringen.no/en/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/Nyheter-og-pressemeldinger/2003/advisor_appointed_for_the_sub-committee.html?id1/4250126)> (검색일: 2019.9.14).

고, LTTE는 그 일환으로 300명 이상의 미성년 노동자들을 가족에 인계했다.<sup>129)</sup> 국제사면위원회(Amnesty International) 전 대표는 인권침해 감시를 위한 효과적인 메커니즘의 로드맵을 일본에서 열린 6차 협상이 끝난 후 제출해줄 것을 요청 받았다.<sup>130)</sup> 평화협상과 병행하여, 2002년 11월 오슬로에서 동북부 재건 기금에 약 7천만 달러를 맹세한 19개국 대표단이 참가한 가운데 하루 동안 ‘평화지원회의(Peace Support Conference)’가 열렸다.<sup>131)</sup>

LTTE 대표는 정치적 돌파구를 마련하며 다음과 같이 말했다.

“우리는 내부 자결권을 바탕으로 타밀 본토에서 실질적 지역자치와 자치정부를 허용하는 정치적 틀을 긍정적으로 검토할 준비가 되어 있다.”<sup>132)</sup>

LTTE가 내부 자결권을 언급한 것은 이번이 처음으로 이를 통해 독립국가를 추구하기보다 협상을 통해 스리랑카 정부와 정치적 합의의 가능성을 시사했다. 이러한 사례는 한반도와 마찬가지로 두 정치 체제가 서로 밀접하게 얽혀 있음을 보여준다. 따라서 양측의 상호 연관된 관계 체계를 염두에 두고 모든 수준에서 분쟁의 전환을 시도해야 한다. 국가 민주화는 이 과정의 구성 요소이므로 오슬로에서 열린 3차 협상 동안 내부 자결권의 실현 가능한 모델로서 연방

---

129) Sumanasiri Liyanage, *One Step at a Time: Reflections on the Peace Process in Sri Lanka 2001-2005* (Colombo: Sri Lanka, South Asia Peace Institute, 2008), p. 109.

130) Gunner Sorbo et al., *Pawns of Peace: Evaluation of Norwegian Peace Efforts in Sri Lanka, 1997-2009*, p. 41.

131) 위의 책, p. 40.

132) Anton Balasingham, *War And Peace: Armed Struggle and Peace Efforts of Liberation Tigers*, pp. 400~401.

정치체계에 대한 논의가 이루어졌다. LTTE는 사실상 시민, 금융 및 안보 자치권을 포함하는 하의상달 식 연방주의를 지지했다.<sup>133)</sup> 이것은 1987년 인도-스리랑카 평화협정에 따른 상명하달 식 권력공유와는 근본적으로 달랐다. 그렇다면 어떻게 이러한 낙관론이 사라지고 개발 및 민주화 담론의 실패와 함께 엄청난 인명 손실의 결과를 초래하게 되었을까? 어떻게 양측의 힘의 균형이 해체되고 싱할라 사회의 반휴전 및 반평화 집단이 힘을 얻게 된 걸까?

### (3) 승자의 평화를 향하여

미국은 휴전협정 서명 당일 이를 환영하고 ‘협상 타결을 위한 지속적인 지원을 보장’했지만, 이는 얼마나 실천이 되었는가로 평가해야 한다.<sup>134)</sup> 또한, 미국은 ‘분할되지 않은 스리랑카’, ‘영토 보전’ 및 ‘테러(싱할라 민족주의의 어휘)’라는 단어를 지속적으로 사용하면서 정치적 해결의 성격을 규정하고, 현 국가체계의 실질적인 변화에 반대하는 입장을 나타냈다.<sup>135)</sup> “타밀일람의 독립은 달성될 수 없고 현명하지 못하다.”<sup>136)</sup>, “LTTE는 말과 행동으로 테러를 명백히 포기해야 한다.”<sup>137)</sup>라고 분명히 언급하기도 했다. 이는 한반도에서 미국이 남북 상호관계의 구조를 강화하기보다 북한에 일반적으로 비핵화 요

133) D. Hellmann-Rajanayagam, “Drawing in Treadle: Eediation Efforts in Sri Lanka, 1983 to 2007,” *Internationales Asian Forum*, vol. 40 no. 1-2 (2009), p. 80.

134) Tamil Net, “International Community Hails Permanent Ceasefire,” <<http://www.tamilnet.com/art.html?catid1/413&artid1/46730>> (검색일: 2019.9.4).

135) J. Lunstead, *The United States’ Role in Sri Lanka’s Peace Process 2002-2006* (Colombo: The Asia Foundation, 2007), p. 39.

136) “Tamil Eelam ‘unattainable’—Ashley Wills,” *The Island*, 2002.6.6., <<http://www.island.lk/2002/05/06/news10.html>> (검색일: 2019.9.6).

137) “South Asia on front of War on Terror—Christina Rocca,” *The Island*, 2003.3.28., <<http://www.island.lk/2003/03/28/news04.html>> (검색일: 2019.9.7).

구를 함으로써 결국 한반도 분쟁의 모든 당사국들이 군사화를 증대하는 결과를 초래했던 사실을 상기시킨다. 미 태평양 사령부는 휴전 협정 아래 동부 지방 트링코말리 항구 주변 지역에 대한 안보 평가를 실시했다. 이는 휴전협정 서명 후 6개월이 지나지 않은 시점에서 북유럽의 휴전 감시임무가 진행되는 와중에 실시되었다. 이 평가보고서는 스리랑카 정부가 향후 전쟁에서 승리하기 위해 항구 주변의 LTTE가 지배하는 지역을 탈환해야 한다고 밝히며,<sup>138)</sup> 인도양에서 이 항구의 전략적 중요성을 시사했다. 이 보고서는 매우 포괄적이며 전쟁 승리를 위한 보안군 개혁에 관한 갖가지 권고를 담고 있다.<sup>139)</sup> 인도는 평화 프로세스에서 직접적인 역할은 거의 하지 않았지만, 인도 역시 비슷한 접근법을 채택했다.

평화 프로세스는 2003년 3월 이라크 침공과 맞물린 6차 협상이 끝난 뒤 처음으로 결렬되었다. 이와 관련, LTTE는 단극적 국제질서에 반대하는 입장을 밝히며 “미국이 UN의 적절한 승인 없이 이라크를 공격한 것은 유감”이라고 밝혔다.<sup>140)</sup> 당시 도쿄 평화 프로세스 공여국 회의를 위한 준비 회의가 워싱턴에서 열릴 예정이었으나, 미국은 이 회의에서 일방적으로 LTTE를 제외하는 결정을 내렸다. 그 전까지 모든 당사자들은 신뢰구축과 분쟁전환의 일환으로 개발 문제들을 공동으로 해결하기로 합의했다. 이 합의는 휴전 및 평화 프로세스를 가능하게 한 힘의 균형을 구성하는 요소로서, 양측에 대한 동등한 존중(parity of esteem)을 기반으로 했다.<sup>141)</sup> LTTE는 결정

138) I. Athas, “Trinco Naval Base is Vulnerable,” US Military Warns Lanka,” *Sundaytimes*, 2003.9.14., <<http://sundaytimes.lk/030914/front/trinco.html>,> (검색일: 2019.9.8).

139) P. Moorcraft, *Total Destruction of the Tamil Tigers : There are Victory of SriLanka's Long War* (Barnsley: Penand Sword Military, 2013), p. 110.

140) “Learn from us, LTTE Tells US, Iraq,” *The Hindu*, 2003.3.22., <<http://www.thehindu.com/2003/03/22/stories/2003032202941200.html>,> (검색일: 2019.9.11).

을 재고해 달라고 미국에 호소했으나 실패로 끝나자 결국 평화 프로세스에서 철수하게 되었다(휴전은 유지). 개발담론이 안보담론에 종속되면 분쟁은 단순한 경제적 고충으로 치부되고 분쟁의 정치적 측면은 축소된다. 공여국 회의는 단일국가 체계의 실질적인 변화의 필요성을 인식하지 못했으며 연방주의라는 단어는 추상적인 개념으로 머물렀다. 분쟁의 역학구도를 극복하기 위한 수단으로 양 당사자 간 ‘동등한 존중’을 기반으로 하는 해결책은 주목을 받지 못했다.

합의된 평화에 반대하는 싱할라 집단은 휴전 이전부터 존재했다. 이들은 처음부터 휴전 반대를 위한 동맹을 맺었지만, 전쟁 피로, 경제침체, 평화 프로세스에 따른 명백하고 광범위한 국제 지원 때문에 많은 지지를 확보하지 못했다. 그러나 미국의 접근 방식은 정치권력의 회복을 도모했던 싱할라 민족주의 반대파의 자신감을 높였다. 역사적으로 싱할라 민족주의자들은 타밀의 요구를 반대해왔지만,<sup>142)</sup> 미국은 협상의 기회를 만들기보다 2004년 6월 LTTE를 다시 한 번 불법단체로 규정하고 자유무역협정을 부활시킬 준비가 되어 있음을 표명했다.<sup>143)</sup> 인도와 미국의 정보기관은 스리랑카 정부와 함께 LTTE의 해상 활동을 감시하기 시작했고, 미 해군 특수부대 네이비실(Navy SEAL)은 스리랑카 해군을 훈련시켜 싱할라 이데올로기를 물리적 능력으로 전환하는 데 도움을 주었다.<sup>144)</sup> 스리랑카 정부는 미국의 특별 허가를 받아 2005년까지 기존 7대 외에 이스라엘이 제작한 카피르(Kafir) 전투기 9대를 인수했다.<sup>145)</sup> 이렇게 해서 미국은

---

141) Permanent Peoples' Tribunal, *Peoples' Tribunal on Sri Lanka*, 2014, p. 35.  
142) D. Hellmann-Rajanayagam, "Drawing in Treacle: Mediation Efforts in Sri Lanka, 1983 to 2007," pp. 59~89.  
143) "LTTE to Remain on Us Terror List," *The Island*, 2004.6.24., <[http://www.island.lk/2004/06/24/.](http://www.island.lk/2004/06/24/)> (검색일: 2019.9.13).  
144) Paul Moorcraft, *Total Destruction of the Tamil Tigers: The Rare Victory of Sri Lanka's Long War*, p. 59.

분쟁의 핵심인 싱할라 지배 국가 단일성을 더욱 강화시켜 주었다.

양측의 정치적 운신이 줄어드는 가운데, 2004년 쓰나미가 발생하면서 다시 한 번 협상 가능성이 되살아나 2005년 양측이 피해지역 재건 및 재정착 문제를 해결하기 위한 ‘쓰나미 이후 운영관리조직(P-TOMS)’을 구성하기로 합의했다.<sup>146)</sup> 이러한 시도는 평화 프로세스를 되살리면서 분쟁의 탈안보화 및 탈민족화를 도모하는 인도주의적 주권공유의 한 형태가 될 수도 있었으나, LTTE가 당사자라는 이유로 미국은 이 메커니즘에 자금을 지원하지 않기로 결정했다. 랑카신문(LankaNewspapers.com)에 따르면, 이 결정은 스리랑카 극우 정당인 민족유산당(JHU)이 콜롬보에서 미국 대사를 만난 후 처음 밝혀졌다. 이러한 문제들은 2005년 대선운동에 크게 영향을 미쳤다. 당시 마힌다 라자팍세(Mahinda Rajapakshe)가 이끄는 통일인민자유연합(UPFA)이 JHU와 JVP의 지지 하에 대선에 참여하여 경합했다. UPFA의 대선 승리 직후, 영국 정부가 EU 의장직을 맡고 있던 2006년 5월 EU는 LTTE를 테러조직으로 규정했다. 후에 일부 EU 국가들이 미국에게 강한 압력을 받아 그러한 결정을 했다는 사실이 밝혀졌다.

LTTE가 세운 ‘사실상의 국가’에는 거의 50만 명이 살고 있었다. 전쟁의 마지막 단계에서는 1만 5,000평방킬로미터에 달했던 이 국가는 인구 30만 명의 규모 1 평방킬로미터 미만으로 축소되면서 유형사태로 이어졌다.<sup>147)</sup> 마나르(Mannar) 주교에 따르면 적어도 14만

---

145) 위의 책, p. 64.

146) “Asian Tribune Reveals Full Text of the Controversial P-TOMS,” *Asian Tribune*, 2005.6.25., <<http://www.asiantribune.com/news/2005/06/25/asian-tribune-reveals-full-text-controversial-p-toms>> (검색일: 2019.9.13).

147) C. B. Hull and R. Sirilal, “Sri Lanka’s Long War Reaches Climax, Tigers Concede,” *The Reuters*, 2009.5.17., <<http://www.reuters.com/article/2009/05/17/us-srilanka-war-idUSTRE54DIGR20090517>> (검색일: 2019.9.16).

6,000명의 사람들이 행방불명되었고,<sup>148)</sup> 30만 명 이상의 타밀인들이 수용소에 억류되었으며, 약 1만 2,000명의 정치범들이 독방에 감금되었다. 이는 동등한 존중을 기반으로 한 2002년 휴전 및 평화 프로세스를 완전히 뒤엎은 사건이었다.

## 바. 화해는 가능한가? 전후 정의로운 평화에 대한 고찰

전쟁 마지막 단계에서 대규모 학살의 증거가 드러나면서 국제 행위자들의 입장에 변화가 나타나고 있다. 『스리랑카의 책임에 관한 사무총장 전문가 패널 보고서(Darusman Report)』는 최소 4만 명의 민간인이 사망했다고 밝히며 전쟁 마지막 단계에서 양측의 국제 인도법 위반 혐의에 대한 독립 국제조사를 권고했다.<sup>149)</sup> EU 역시 같은 요구를 했다. 스리랑카 정부는 자체적으로 ‘진실화해위원회(Lessons Learnt and Reconciliation Commission: LLRC)’를 설립했다.<sup>150)</sup> 미국은 스리랑카에 내부 책임 절차를 요구하는 결의안을 통과시키기 위해 유엔 보고서 대신 2012년, 2013년, 2014년 유엔 인권이사회(United Nations Human Rights Council: UNHRC)를 통해 LLRC 보고서를 채택했다.<sup>151)</sup> 2014년 3월 미국 주도로 스리랑

---

148) K. Perera, "It's "lessons learnt"-146,000 equal "naught"-equals, 'reconciliation'," *The Sunday Leader*, 2011.1.23., <<http://www.thesundayleader.lk/2011/01/23/it's-lesson-learnt---146000-equals-naught---equals-reconciliation/>> (검색일: 2019.9.16); United Nations, "The Report of The Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka (Petrie Report)," <[http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri\\_Lanka/The\\_Internal\\_Review\\_Panel\\_report\\_on\\_Sri\\_Lanka.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf)> (검색일: 2019.9.16), pp. 38~39.

149) United Nations, 위의 링크.

150) Embassy of Sri Lanka Washington D.C., "Report of the Commission of Inquiry on Lessons Learnt and Reconciliation," <<http://slembassyusa.org/downloads/LLRC-REPORT.pdf>> (검색일: 2019.9.17).

151) Embassy of the United States: Sri Lanka and Maldives, "United Nations Human Rights Council," <<http://srilanka.usembassy.gov/unhrc.html>> (검색



카 인권침해 결의안이 통과된 지 며칠 후 스리랑카 정부와 미국 태평양 사령부의 안보 목표를 지원하기 위한 미-스리랑카 공동 방위 위크숍이 출범했다.<sup>152)</sup>

미국 주도의 UNHRC 결의안은 분쟁의 핵심 요소인 단일국가 체계를 보호하기 위함이었다. 스리랑카 정부의 단일국가 공고화는 ‘전후 발전(post-war development)’이라는 이름하에 EU, 한국, 일본을 포함한 주요 국제 행위자들의 전례 없는 지원을 받았으며, 그 중 중국은 최대 공여국으로 부상했다. 스리랑카 정부에 대한 도덕적, 법적, 정치적 압력은 없었다. 이들의 목표는 타밀인들과 북부 및 동부 지역의 관계를 단절하고, 타밀 민족저항의 재발을 방지하는 것이었다. 북부 지방은 군사 밀도 면에서 남아시아에서 가장 군사화 된 지역으로, 지역민 1,000명당 군인의 수가 200명에 달한다.<sup>153)</sup> 이는 체첸, 카슈미르, 이라크의 비율을 초과하는 수준이다.<sup>154)</sup> 보안군은 민정과 경제 활동을 병행했다. 국가재건은 싱할라 정착지, 불교 사원 건립, 도로 및 지역 명 변경 등을 통해 싱할라 불교 정체성을 기반으로 이데올로기화되었다. 따라서 승자의 평화는 지역에 중점을 두기보다 전략지정학적 특성을 보였다. 이런 의미에서 화해라는 용어는 범죄를 은폐하기 위한 허울에 불과했다. 적어도 타밀인들은 그렇게 이해했다.

---

알: 2019.9.16); “US Welcomes Passage of UNHRC Resolution on Sri Lanka,” *The Hindu*, 2019.9.17., <<http://www.thehindu.com/news/international/world/us-welcomes-passage-of-unhrc-resolution-on-sri-lanka/article5842927.ece>.>, (검색일: 2019.9.17).

152) “Us-Sri Lanka Joint Defense Workshop Begins in Colombo,” *News 1st*, 2014.4.1., <<http://newsfirst.lk/english/2014/04/us-sl-joint-defence-workshop-begins-colombo/28421>.> (검색일: 2019.9.17).

153) J. Goodhand, “Sri Lanka in 2011: Consolidation and Militarization of the Post-War Regime,” *Asian Survey*, 52:1 (2001), pp. 130~137

154) Anonymous, “Notes on The Military Presence in Sri Lanka’s Northern Province,” *Economic and Political Weekly*, XLVII (2012), p. 28.

스리랑카의 내부 분열구조는 한반도에서와 같이 전후 국가의 독재정치와 인권침해를 야기하고, 싱할라인들과 타밀인들뿐만 아니라 다른 종교공동체 사이의 양극화를 심화했다. 이러한 상황은 스리랑카의 분쟁을 지정학적 체계 안에서 설명하지 않고는 이해할 수 없다. 한반도의 지정학적 환경에서도 사람들의 분열을 야기하는 정치구조가 존재한다. 스리랑카와 한국 모두 이러한 환경을 진지하게 고려하지 않고는 분쟁의 전환을 시작할 수 없다.

## 사. 결론: 한국을 위한 비교 고찰

### (1) 지정학과 국가 정치체계, 그리고 인권

스리랑카에서의 군사적 해결책은 막대한 인권침해를 야기했다. 일부 보고서에 따르면, 이러한 인권침해는 전쟁 범죄와 반인도적 범죄뿐만 아니라 집단학살에 까지 이르렀다.<sup>155)</sup> 유엔, EU, 미국, 국제비정부 기구와 같은 주요 국제 행위자들이 책임기제를 요구해 왔지만 이들은 타밀족에 대한 집단적 권리침해가 아닌 개별적 인권침해에 중점을 두었다.<sup>156)</sup> 그렇기 때문에 미국의 지원을 받는 UNHRC도 타밀이라는 단어를 누락시켰다. 더욱이, 전후 스리랑카와 미국이 트링코말리 항구에서 해군 합동훈련을 시작함으로써 양국의 군사협력도 증가했다. 그 결과, 추가적인 인권침해가 일어나고 국제 행위자들이 이에 대한 성명을 발표함에도 불구하고 스리랑카 정부는 아무런 제지를 받지 않고 타밀족은 여전히 비인간적 대우를 받고 있다. 요컨대, 문제시되고 있는 것은 정치관계의 구조가 아니라 단순히 개

---

155) Permanent Peoples' Tribunal, *Peoples' Tribunal on Sri Lanka*, p. 28.

156) Bo-hyuk, Suh, *North Korean Human Rights: Crafting a More Effective Framework* (Seoul: The Institute for Peace and Unification Studies, Seoul National University, 2016), p. 101.

별적 인권침해에 불과하다는 것이다. 따라서 국가를 변화시키는 정치적 정의에 대한 요구는 사법정의에 대한 약속과 함께 사라지고 말았다. 사법정의의 실현은 주요 국제 행위자들의 보호를 받고 있는 정부의 손에 넘어갔다. 사실상 정치적 정의뿐만 아니라 사법정의도 실현될 수 없는 상황이다. 그런 상황 속에서 분쟁의 전환은 불가능하다. 어떤 종류의 정의도 없이 화해가 제시되는 접근방식은 구조적, 문화적 폭력을 가중시키고 양극화를 심화시킨다. 타밀족과 싱할라족의 구조적 관계를 해결하지 못하면 인권보호와 화해를 위한 진보는 실현될 수 없다. 화해를 위한 정치적 공간을 부활시키는 과정에서 군사적 해결책에 반대하는 EU 국가들과 비정부 기구들, 그리고 전쟁 막바지에 벌어진 인도주의 및 인권 상황을 염려하는 유엔내 일부 부서들은 스리랑카 정부와 타밀 민족운동의 비대칭 관계를 재설정하는 데 리더십을 발휘할 수 있을 것이다.

한국의 상황에 비추어보면, 남북의 정치적 목표는 원칙적으로 단일국가로의 통일이지만 이 목표가 실현될 수 있는 방법에 대해서는 이견이 분분하다. 남한 사회와 정치계 내에서는 군사적 해결과 평화적 해결 모두 강력한 지지를 받고 있다. 스리랑카의 경우, 평화적 해결은 싱할라 지도부가 저항하지 않음으로써 군사적 해결책을 추진했던 미국이 영향력을 행사하게 되면서 초기에 있었던 지지력이 소실되었다. 스리랑카의 경우와 마찬가지로, 평화적 해결책을 대변하는 남한 정부는 언행일치를 보이지 못했다. 남한과 미국은 군사훈련을 지속적으로 실시했고 북한은 방어 및 공격의 수단으로 핵무장을 이어갔다. 북한의 인권침해와 핵무장은 줄곧 강조되어왔다. 서보혁의 지적은 중요하다.

“북한 인권 문제에 대한 논의는 ‘인권’에 대한 것뿐만 아니라 남북관계, 한반도 평화, 법치와 민주주의 등 모든 ‘북한’ 관련 관심사

와 연관성을 갖게 된다.”<sup>157)</sup>

이러한 사안들은 남과 북, 그리고 미국 사이의 더 폭넓은 구조적 관계 속에 존재하고 있다.

시민의 권리를 지키기 위해 생겨난 인권담론은 북한 내 정권 변화를 의도할 목적으로 금수조치를 통해 수백만 북한주민들을 기아로 몰아넣고 한반도의 군사화를 정당화하기 위해 이용되었다. 북한은 미국의 군사우위와 군사개입을 강조하며 자국의 ICBM 프로그램에 대한 북한 주민들의 폭넓은 지지를 얻었다. 군사적 해결책의 경우 파괴력은 스리랑카의 경우 보다 천 배는 더 강력할 것이다. 제재가 심해질수록 북한 정부는 정권을 지키기 위해 자국민의 지지를 더욱 확보하게 될 것이다. 자국민의 지지가 커질수록 핵무장과 인권침해를 위한 정당화는 더욱 늘어날 것이다. 두 경우 모두, 인권에 대한 의미 묘사에 있어 북한주민 및 타민족 관련 인권에 대한 폭넓은 이해는 결여되어 있다. 폴 리엠(Paul Liem)은 다음과 같이 주장했다.

“...근본적인 인권으로서의 평화를 간과한 인권체제(human rights framework)는 북한 주민들과 오늘날 이들이 처해있는 곤경, 그리고 앞으로 이들의 안전을 회복하기 위해 필요한 것들에 대한 이해가 매우 부족하다. 자원을 군사지출이 아닌 다른 곳으로 돌리고 국제사회로부터의 개발지원을 가능하게 하는 평화 조건 아래서 북한의 사회발전이 어떻게 이루어질지는 정권교체를 지지하는 ‘인권’ 옹호자들에게는 고려사항 조차 되지 못하고 있다.”<sup>158)</sup>

LTTE가 배제될수록 사람들의 지지는 더 강해졌고 이러한 지지는

---

157) 위의 책, p. 101

158) P. Liem, “Peace as a North Korean Human Right,” *Critical Asian Studies*, vol. 46, no. 1 (2014), p. 124.

거의 7만 명의 목숨을 앗아간 심각한 폭격에도 불구하고 수천 명의 사람들이 LTTE 행정 지역에서 살기로 자발적 결정을 할 정도로 강했다. 인권문제는 국가의 정립, 그리고 국가 간 지정학적 관계가 정립되는 방식에서 분리될 수 없다. 스리랑카의 인권문제는 타밀족과 싱할라 지배 정부 사이의 비대칭적 권력관계의 전환 없이는 해결될 수 없다. 이와 마찬가지로, 한반도 비핵화와 비무장화, 그리고 인권 보호는 남한과 북한, 미국 간 권력관계의 전환 없이는 이루어질 수 없다.

남북 화해는 더 폭넓은 구조적 지정학 환경 내의 특정 사안들을 해결하지 않고서는 불가능하다. 분쟁의 주체들 간 정치적 논의를 통해 휴전협정을 개정하고 확실한 국제사회의 보장과 함께 공유주권 체계를 촉진하는 것이 하나의 사례가 될 수 있다. 스리랑카에서 공유주권의 메커니즘인 여러 하부위원회들이 확실한 국제사회의 보장을 얻었다면 평화 프로세스는 진전이 있었을 것이다.

## (2) 평화 전략에서 기억의 역할: 민족 대 민족의 교류

두 나라에서 독재체제는 무너졌지만, 군사화와 상대편(스리랑카의 무슬림뿐만 아니라 북한과 타밀인)의 인권을 말살하는 행위에 대한 지지는 다른 수준으로 계속되고 있다. 김동진은 한국의 평화 프로세스를 다섯 단계로 분류했다.<sup>159)</sup> 전반적으로 평화를 위한 계획(initiatives)이 약화될수록 정권이 더 많이 독재화되었다. 남한의 경우, 북한을 비방한 것과 동일한 과정을 통해 자신들의 독재를 정당화하고 자국민을 상대로 억압 체제를 도입하였다. 억압의 기억은 남한과 스리랑카 싱할라족 모두에게서 서서히 지워졌다. 그 결과 민족 분열이 심화되어 독재 정치인에 대한 지지가 미래의 언제든 추진

---

159) Dong-Jin, Kim, *The Korean Peace Process and the Civil Society* (London: Cham, Palgrave Macmillian, 2019), pp. 85~86.

력을 얻을 수 있게 되었다. 일단 집단이 기억이 약화되면 상대편을 희생시킬 여지는 늘어나게 되고, 화해의 기회는 줄어든다. 예를 들어, 독재체제 하에서 대규모 탄압을 경험한 싱할라족은 타밀족을 상대로 한 전쟁을 전적으로 지지했다. 따라서 문명사회 수준에서는 평화 전략으로 억압과 대학살에 대한 역사적 기억을 되살릴 필요가 있다. 스리랑카에서는 타밀족이 경험한 대규모 잔학행위, 특히 2009년 내전의 마지막 단계에 발생한 사건과 관련하여 1971년과 1987~1989년 대학살에 대한 기억을 싱할라족 사이에 불러일으킬 필요가 있다. 이러한 기억이 서로 격리되어 있을수록, 정부는 더 억압적인 체제를 도입할 수 있고 단일국가 체제에 대한 싱할라인의 지지를 얻을 수 있다. 광주에서 일어난 대학살과 대북 안보 기구의 강화는 서로 밀접하게 연관되어있다. 한 공동체의 삶은 다른 공동체의 삶과 연결되어있다. 두 공동체에게 서로에 대한 상반된 두 가지 인식이 있지만, 서로 간의 상호관련성이 있음을 인지하는 것에서 화해가 시작된다.

### (3) 인도주의적 지원과 화해

관계 구조가 완전히 전환될 때까지 즉각적인 관심이 필요한 분야를 방치하고 기다리기란 불가능하다. 즉각적 관심이 필요한 인도주의적 사안들이 있기 때문이다. 위급성과 함께 이러한 사안들에 주의를 기울이지 않으면 희생자 집단의 마음의 상처는 더욱 깊어져 화해가 어려워진다. 사실상 이러한 양극화는 정치 구조의 전환을 어렵게 한다. 수십 년간 이어진 스리랑카 내전 동안 LTTE 관할 지역에 대한 스리랑카 정부의 제재에도 불구하고 시민사회 집단, 특히 교회는 타밀족이 직면했던 인도주의적 위기를 강조했다. 그뿐만 아니라 참여가 아무리 저조하다 할지라도 일부 싱할라족 지역을 동원하여 그들

이 이웃의 간절한 외침에 주의를 기울이도록 하여 필요한 분야에 대한 관심을 환기시키는 데 많은 노력을 기울였다.

남한 비정부 기구의 인도주의적 지원, 특히 2000년 이후의 구체적인 노력들은 시급한 분야에 관심을 모으고, 남한과 북한 사람 간의 신뢰를 형성함으로써 양극화를 좁히는 역할을 하였다. 게다가 2000년대 초 진행되던 평화 프로세스가 무너진 이후 북한에 대한 인도주의적 지원의 중단으로 북한 주민들이 기아에 시달렸을 때, 이에 대한 인식을 높이기 위해 한국기독교교회협의회(National Christian Council of Korea: NCCCK)가 주도한 캠페인은 양극화를 줄이기 위한 노력이 일관적으로 이어져 왔음을 보여준다. 이러한 노력은 민족 대 민족 차원의 화해를 위한 제스처이다. 이런 점에서 분쟁 상황에서 화해는 여러 순간, 여러 차원에서 이루어져야 할 것이며, 평화 프로세스의 마지막 결과로만 간주되어서는 안된다.

화해를 위한 지속적인 노력 속에서, 다양한 종교 공동체의 전통에 내재되어 있는 도덕적 신념을 감안한다면 인도주의적 지원뿐만 아니라 전반적인 분쟁 면에서도 종교 공동체의 역할은 매우 중요하다. 한반도와 스리랑카 모두 종교 공동체는 이러한 분쟁의 일부가 되어왔다. 이들은 정의와 평화를 추구하는 도덕적이고 정신적인 신념의 주체가 되기보다는 분열을 초래해왔다. 그렇지만 종교에서 중요시하는 깊은 공감적 요소는 민족의 대립을 야기하는 엄격한 종교적, 이데올로기적 정체성을 극복하는 데 도움이 될 수 있다.

#### (4) 경제 용어로 본 평화 배당

분쟁 전환에서 경제 용어로서의 평화 배당은 핵심적 특성을 지닌다. 스리랑카에서 개발 지원금은 2002년 평화 프로세스를 뒷받침하는 핵심 요소였다. 하지만 개발 요소가 정치체계를 둘러싼 사안들로

부터 격리되어 다루어져서는 안 된다. 이러한 격리는 평화 프로세스의 실패로 이어졌다. 한반도에서 미국, 중국, 일본, 남한과 같은 경제 강국들이 주도하는 단순한 경제적 접근은 분쟁을 전환하는 데 도움이 되지 않을 것이다. 그런 접근법은 북한 주민들이 주요 경제 강국에 예속되는 결과를 초래할 것이다. 북한 정권의 합법성은 북한 주민들의 경제적 권리를 보장하기 위한 수단으로서 인정되어야 할 것이다. 게다가 개발원조와 평화구축에 얽매인 신자유주의적 경제 접근은 북한 주민들을 더욱 소외시키고 남한 내의 사회적 분열을 심화할 것이다. 하지만 개성 공단과 같은 시도는 비록 다음 정권에서 폐쇄되긴 했지만, 무역과 투자를 촉진시켜 남한과 북한 경제를 활성화시켰고 한반도 비군사화에 일조했다. 이기호가 언급했듯이 이는 “한국 역사상 가장 큰 군축 조치”였다.<sup>160)</sup>

결론적으로 스리랑카와 한반도에서는 정당한 평화와 화해를 추구하기 위해 다차원적이고 다층적인 접근법을 도입해야 한다. 개별적인 사안을 해결할 때, 이를 국경적 맥락과 분쟁 당사자 간의 관계 구조 내에 두고 접근할 필요가 있다. 이런 점에서 단순히 개별 정부 주체 및 조직뿐만 아니라 특정 정부, 이들의 역사적 발전과정, 사회 집단이 지정학적으로 어떠한 위치에 있는가 관해서도 초점을 맞추어야 한다. 화해는 분쟁의 모든 순간 (다양한 차원과 방식을 통해) 현실로 구현할 수 있으며, 이를 최종 산출물로만 보아서는 안 된다. 분쟁이 최고조에 달하는 어려운 시기에도 적대적인 상대편과의 관계를 유지하려는 노력은 필수적이다. 이러한 관계들이 희망을 불러일으키며 다른 미래를 꿈꾸도록 도와준다.

---

160) Kiho, Yi et al., “The Implications for Civic Diplomacy for ROK Foreign Policy,” in *Complexity, Security and Civil Society in East Asia: Foreign Policies and the Korean Peninsula*, eds, Peter Hayes and Kiho, Yi (Cambridge: Open Book Publishers, 2015), p. 326



### 3. 일본의 화해 인식과 아시아의 화해 전망

#### 가. 서론

19세기 후반 일본 민족국가의 형성은 식민주의 및 제국주의와 연관된 유럽·미국 중심의 근대성에 바탕을 두고 있었다. 일본 지배계급은 근대 세계에서 인정받기 위해 국가 권력의 확립을 목표로 했으며, 이념적으로는 “메이지 유신 초기부터 국가 권력을 한반도로 확대하려는 시도와 야망을 국가 의지로 선포되어 실천”해왔다.<sup>161)</sup>

이런 사고방식은 오리엔탈리즘(Orientalism)에 바탕을 두고 있다. 에드워드 사이드(Edward Said)는 오리엔탈리즘의 본질을 다음과 같이 설명한다.

“오리엔탈리즘은 대체로 그 출발점을 18세기 말로 잡는데, 이는 동양을 다루기 위한 동양에 대한 서술, 묘사, 그리고 동양을 가르치거나 통치하기 위한 오리엔탈리스트들의 동업조합적인 제도로 논의하고 분석할 수 있다. 즉, 오리엔탈리즘이란 동양을 지배하고 재구성하고 억압하기 위한 서양의 방식이다.”<sup>162)</sup>

유럽 근대성의 주류로서 문화적 이념에는 자아의 절대화, 동양과의 명백한 분리, 동양에 대한 우월주의가 존재하는데, 이를 통해 동양의 식민지화가 정당화될 수 있었다. 이러한 사고방식, 즉 오리엔탈리즘에 따라 문명국가로서의 일본은 한반도에 대한 식민 지배를 정당화했다.

제2차 세계대전 이후 세계질서를 위해 주도적 역할을 해오던 미국

161) 芝原拓自, 「対外観とナショナリズム」, 『対外観(日本近代思想体系12)』, 芝原拓自·猪飼隆明·池田正博編, (東京: 岩波書店, 1988年), 468頁.

162) Edward Said, *Orientalism* (New York: Vintage Books, 1994), p. 3.

과 소련이 서로 다투기 시작하면서 세계는 두 진영으로 나뉘어졌다. 두 강대국 사이의 갈등은 1947년 이래로 더욱 심화되어 전 세계로 확대되었다. ‘냉전’이라고 불리는 이러한 상황은 1991년 소련이 해체될 때까지 지속되었다.

1945년 일본의 패전 이후 냉전이 진행되면서 일본은 한국 등 아시아 국가들에 대한 전쟁 및 식민지화의 책임 없이 ‘반사회주의 기지’로 재편되었다. 따라서 일본이 침략 전쟁과 식민지배 과거를 청산하는 길 뿐만 아니라, 아시아인들과의 협력을 통한 화해의 길도 막히게 되었다.

동아시아의 평화구축을 위한 일본의 사회·정치적 상황은 근본적으로 변하지 않았을 뿐만 아니라 더욱 악화되었다. 그러나 일본인과 한국인 사이의 문화적 소통과 상호 이해는 꾸준히 증가하고 있다. 2012년 니혼 효론샤(日本評論社)는 학생과 시민을 위해 일본, 한국, 중국의 학자 및 교사들과 협력하여 『동아시아 근현대사(New East Asian Modern History)』를 발행하였다. 이와 같이, 최근 일본과 한국 대학생들의 교류 프로그램이 꾸준히 증가하고 있으며, 이 프로그램을 통해 20세기 말에 비해 상호 이해가 깊어지고 있다.

2014년 일본-한국 해협지역대학(Japan Korea Strait Region College)이라는 대학생 교류 프로그램에 등록한 일본 큐슈대의 모토 이와 사츠키(本岩咲月)는 이렇게 말했다.

“... 일본에는 가해자 의식보다 피해자 의식이 더 크다. 초등학교 때부터 전쟁과 잔학 행위에 대해 공부해왔지만, 일본인들이 받은 피해에만 초점이 맞춰져 있고 일본이 저지른 일에 대해서는 거의 언급되지 않았다. 일본이 야기시킨 피해를 한국에서 꼭 가르칠 필요가 있다고 생각한다. 이 프로그램을 통해 내가 배우고 믿어왔던 것에 대해 다른 아시아인들이 항상 동의하는 것은 아니라는 사

실을 알게 되었다. 우리는 다른 생각과 가치관에 대해 우리가 옳다는 것을 주장하기 위해 상대방의 결점을 찾으려 한다. ... 그러나 나는 상대방이 왜 그런 사고방식을 갖게 되었는지에 대한 과정을 공유하는 것이 가장 바람직하다고 생각한다.”<sup>163)</sup>

그녀는 이 프로그램을 통해 일본 중심의 편협한 사고방식을 깨닫고 평화구축을 위해 한국 친구들과 더불어 살고 생각하는 새로운 사고방식을 갖게 되었다. 이는 한국 학생들도 마찬가지다. 같은 프로그램에 등록한 부산대 김효제 학생은 이렇게 말했다.

“짧은 시간에도 불구하고 일본 친구들을 사귀고, 함께 웃고 울며 친분을 쌓았다. 프로그램을 마친 후에도 우리는 자발적으로 모여 친분을 이어갔다. SNS를 통해 서로의 이야기를 듣고 그룹 활동을 통해 프로그램에서 하지 못했던 것을 계획하며 깊은 대화를 나누고 있다. ... 한국과 일본 학생들은 ‘외국인 친구’ 관계를 뛰어넘어 짧은 시간에 진정한 친구가 되었다. 우리는 ‘외국’이라는 단어가 무의미하다고 느낄 정도로 절친한 친구가 되었다.”<sup>164)</sup>

위 사례를 통해 일본과 한국 청년들 사이에서 화해와 평화구축의 가능성을 볼 수 있다. 아시아 평화구축에서 화해는 매우 중요한 역할을 할 수 있는데, 그것은 유럽-미국 근대성에 내재된 이분법적 사고방식과는 전혀 다른 상호연결성과 일체성에 기반을 두기 때문이다. 좋은 예로 넬슨 만델라 전 대통령과 데스몬드 투투 전 대주교가 주도한 남아프리카공화국의 진실화해위원회를 통해 인종차별정책 시절 저지른 범죄를 조사했던 사례가 있다.

---

163) 松原孝俊·崔慶原, 『日韓が共有する近未来へ』, (東京: 本の泉社, 2015年), 68頁.

164) 위의 책, pp. 26~27.

“이 위원회는 당시, 즉 1960년에서 1993년 사이에 일어난 범죄에 연루된 8,000명 이상의 사람들의 사면 신청을 받았다. 거의 2만명에 가까운 증인들이 서면 또는 구두 증언을 했다.”<sup>165)</sup>

남아프리카 공화국의 진실화해위원회는 잠비아와 르완다로 이어졌다.

“남아프리카 공화국의 인종차별정책에 대한 진상조사와 르완다의 1994년 대량학살에 대한 반성 후 잠비아는 진실위원회를 본보기로 삼았다. 남아프리카공화국과 르완다는 상처에 대한 치유를 모색하면서 범죄자들을 사면했지만, 이러한 움직임은 분노를 불러일으키기도 했다.

그러나 이전의 전환기 정의에 대한 노력—1980년대 이후 전 세계적으로 거의 30여 개의 진실규명위원회가 출범했다—과는 달리 잠비아의 진실 규명은 소셜 미디어 시대에 전개되고 있다.”<sup>166)</sup>

다음 절에서는 화해에 대한 일본 토착 사상 및 반야스쿠니 운동을 명확히 밝히고자 한다. 이를 통해 일본, 한국, 중국에서 화해의 현대적 의미를 살펴보고 나서 각국의 화해사상을 연결 지어 아시아 평화 구축에 기여할 가능성을 탐색해보고자 한다.

---

165) Kwame Anthony Appiah and Henry Louis Gates, Jr., *Africana, The Encyclopedia of the African and African American Experience* (New York: Basic Civitas Books, 1999), p. 1887.

166) Danielle Paquette, “Gambian Families Reel as Hit Men Confess to Murder, Walk Free,” *Washington Post in The Japan News*, 2019.8.25., <<http://c11.kr/bg15>> (검색일: 2019.9.12).

## 나. 일본인의 화해 의식

### (1) 화해와 근대 일본

화해는 가해자가 피해자들에게 자신의 죄에 대한 자백을 전제로 한다. 남아프리카 공화국의 진실화해위원회 공청회에서 많은 백인 군인들과 경찰관뿐만 아니라 인종차별정책에 반대하는 해방 투쟁에 관여 한 아프리카인들도 살인 범죄를 자백했으며, 이를 통해 가해자와 피해자 모두 석방되었다. 위원회는 상호연결성과 일체성을 의미하는 남아프리카 원주민 사상 우분투를 기반으로 했다. 우분투는 구체적으로, “다른 사람이 있기에 내가 있다(A person is a person through other persons).”는 것을 의미한다. 위원회를 이끈 데스몬드 투투 전 대주교는 우분투의 본질을 다음과 같이 설명한다.

“당신이 있기에 내가 있다. 우리는 함께하기 위해, 한 가족으로, 서로를 보완하기 위해 존재한다. 우리는 다른 사람과의 관계 및 상호의존성, 다른 창조물들과의 섬세한 관계망을 위해 창조되었다. ...우리가 서로 다른 이유는 서로를 필요로 하기 위함이다. 인간은 혼자 살아갈 수 없다. 우분투는 관대함, 친절, 연민, 배려, 나눔과 같은 정신적 속성을 말한다. 물질적 풍요가 반드시 우분투로 이어지는 것은 아니다. 우분투는 물질, 이익, 소유물보다 사람이 더 중요하다는 것을 의미한다. 우분투는 지위, 인종, 신조, 성별 또는 성취와 같은 외적인 것들에 의존하지 않는 사람의 본질적 가치를 말한다.”<sup>167)</sup>

남아프리카 공화국의 토착 사상으로서 우분투에는 타인과의 상호연계를 통해 생성되는 자의식이 있다. 이런 자의식은 화해의 출발점

---

167) Desmond Tutu, *God Is Not a Christian* (London: Rider, 2011), p. 22.

이 된다. 중국과 동아시아에는 중국 고전 중 하나인 『예기(禮記)』의 「예운구(禮記九)」편에 나오는 대동사상(大同思想)이 존재한다.

대동세계에서는 모든 괴로움이 해소되고, 남녀가 평등하며, 사회 계급 제도가 폐지되고, 전쟁이 일어나지 않는다. 중국 전통 토착사상에 바탕을 둔 대동사상은 한국 사상가들에게 큰 영향을 미쳤고, 중국인들과의 연대를 통해 일본 식민주의에 대항하는 데 이념적 역할을 했다. 일본에서는 대동사상이 인기를 끌지 못했지만, 그 자리를 대아시아주의(Great Asian-ism)가 대신했다. 다른 아시아 사람들에게 ‘인종주의’라고 비판 받은 대아시아주의는 일본이 주도하는 ‘대동아시아연방(Great East Asian Commonwealth)’의 이념과 필연적으로 결합하게 되었다.

그러나 안도 쇼에키(安藤昌益, 1703~1762)나 다나카 쇼조(田中正造, 1841~1913) 등 동아시아 대동사상과 일맥상통하는 평화주의 사상가들도 있었다.

## (2) 토착 사상가 안도 쇼에키와 다나카 쇼조

안도 쇼에키는 계급 차별, 통치자의 자의적 행정, 그러한 정치 체제를 지지하는 이념주의자에 분개하여 비인간적인 봉건 사회·정치 체제를 평화로운 평등주의 사회로 회귀하기 위해 농업에 입각한 이론을 세우려 했다. 그의 이론에 따르면 계급 사회가 출현하기 전, 인간은 차별과 억압 없이 평등한 사회에서 삶을 영위했다.

“안도 쇼에키 사상의 특징은 현 계급 사회가 참된 사회로 변화하는 과도기 이론으로 이루어져 있다는 것이며, 사상의 근간에는 ‘호성묘도(互性妙道)’ 개념이 있다. 안도 쇼에키의 참된 사회는 『예기』의 「예운편」에 묘사된 이상 사회와 매우 흡사하다. 상호주의, 적대

주의의 해소, 자기운동 및 변화를 의미하는 호성묘도는 현대사회의 비폭력과 공존의 의미를 심화시키는 방법을 제시한다. ... 남아프리카의 우분투와 안도 쇼에키의 ‘호성묘도’는 화해의 초석이 되는 ‘상호연결성’, ‘일체성’, ‘비폭력성’에 바탕을 두고 있다.”<sup>168)</sup>

메이지 시대의 정치 지도자들과 국가 권력은 유럽·미국 중심의 근대성을 바탕으로 산업화를 추진해갔다. 이러한 산업화의 왜곡은 환경파괴로 이어졌는데, 그 중 하나가 아시오 구리 광산의 ‘아시오 광산 오염 문제(足尾鉍毒問題)’다. 다나카 쇼조는 이 문제와 힘겹게 싸워왔다. 그는 이 문제를 ‘자연재해’가 아닌 ‘인재’로 규정하고, 토양뿐만 아니라 동식물, 즉 모든 생명체가 위협을 받는 동시에 아름다운 풍경 또한 사라졌다고 말했다. 다나카 쇼조는 처음부터 유럽·미국 중심의 근대성에서 문제의 해결책을 모색하지 않았다. 그는 토착 종교로서 후지코(富士講)이론을 새롭게 맥락화하여 아시오 광산 오염에 대항하기 시작했다. 후지코이론은 미륵세계(彌勒の世)의 도래를 이상적인 세계로 선포하고, 양성 평등, 자연과 인간을 ‘삶’에서 동등한 존재로 간주했다. 즉, 자연이 그대로 보존되어야 한다고 설파한다. 따라서 사리사욕을 채우기 위해 자연을 이용하는 것은 불가능했다. 한국의 동학운동과 후지코이론에서 삶을 바라보는 관점이 일맥상통하기 때문에 다나카 쇼조가 동학운동의 문명적 의미를 높이 평가한 것은 당연하다.

다나카 쇼조의 주도 하에 야나카(谷中) 마을 사람들은 오염에 항의했다. 야나카 마을 주민들의 강제 퇴거 조치가 시행되었지만, 이들은 경찰이나 정부를 두려워하지 않았고, 집에서 내쫓길 때에도 폭

---

168) Kitajima Gishin, “A Study on the Datong Thought in Modern Japanese Society: Focusing on Ando Shoueki’s Thought,” *Religions of Korea*, vol. 39 (2016), p. 156.

력으로 맞서지 않았다. 이들의 저항은 비폭력과 불복종에 바탕을 두고, 대동사상, 동학사상, 우분투, 안도 쇼에키의 호성묘도와 마찬가지로 상호연결성과 일체성을 기반으로 화해의 초석을 닦았다.

## 다. 일본의 사죄 및 아시아인들과의 화해에 관한 반(反)야스쿠니 운동

### (1) 반야스쿠니 운동의 시작

1965년 미국의 북베트남 폭격을 계기로 베트남 전쟁이 베트남 전역으로 번졌다. 오키나와 주둔 미군기지가 베트남 폭격에 이용되면서, 결과적으로 일본은 침략 전쟁에 참가하게 되었다. 이런 사회·정치적 풍토에서 일본인들은 군국주의의 부활을 두려워했다.

그 후 1967년 일본 자유민주당(自由民主党)은 정부의 야스쿠니 신사 관리를 목표로 「야스쿠니신사법안(靖国法案)」을 공표했다. 이 법안은 침략 전쟁을 승인하고 이상화하며 공식화를 목표로 했다.

그러나 1969년 선불교종단연합(真宗教団連合)이 조직되어 법안에 대한 반대 입장을 분명히 밝혔다. 연합의 적극적인 태도는 전일본불교협회(全日本仏教会)에 영향을 미쳐 다른 불교 종단도 법안 반대에 동참하게 되었다. 그 결과, 그해부터 다음해까지 선불교종단연합, 정토진종본원사과와 대곡과, 일본그리스도연합(日本基督教団), 전일본불교협회(全日本仏教会), 신종교연합(新日本宗教団体連合)이 일본 사회당(日本社会党), 공산당(日本共産党) 및 공명당(公明党) 등의 정당과 함께 법안에 반대했다.

일본 근대 역사상 처음으로 거의 모든 종단이 서로의 차이를 넘어 정당과 함께 「야스쿠니신사법안」을 반대하는 투쟁 운동에 동참했다. 일본 헌법에 명시된 ‘정교분리’와 ‘종교의 자유’를 근간으로 하는



이 운동은 일본에만 국한되지 않았다. 일제 강점기에 한국의 모든 마을에 신사를 세우고 신사 참배를 강요했기 때문에 한국인들은 일본 정부의 야스쿠니 신사 관리를 크게 우려했다. 이 법안이 도입되기 직전, 재일대한기독교총회는 법안에 반대하는 성명을 발표했다.

“우리는 일본 군국주의가 신도(神道, Shintoism)를 기반으로 아시아 국가들을 침략하고, 한국 교회의 ‘종교의 자유’가 ‘신사 참배’로 억압받고 교회의 본질이 위기에 처했음을 상기한다. 우리는 정부의 야스쿠니 신사 관리가 과거의 잘못을 되풀이할 위험을 내포하고 있음을 우려하여 「야스쿠니신사법안」에 강력하게 반대하는 바이다.”<sup>169)</sup>

이 법안은 1974년 정당, 민주 시민, 노동조합뿐만 아니라 여러 종단과 신도들이 전개한 국가적 운동의 결과로 무효화되었다. 한국인뿐만 아니라 일본인도 신도를 근간으로 하는 천황제 하에 사회·정치적 억압이 자행되었다는 것을 알고 있었기 때문에 일왕제의 부활을 원하지 않았다. 종교적 차이에도 불구하고 정당, 노동조합, 시민, 종교 단체가 연합하여 법안을 반대할 수 있었던 이유가 여기에 있다. 이는 일본에서 거의 모든 종교 단체가 협력하여 정부에 대항한 첫 사례였다. 일본 근대 역사상 처음으로, 종단은 전쟁을 옹호하는 법안을 막는 데 중요한 역할을 하고 아시아인들과의 통합을 위한 초석을 마련했다.

일본 정부는 정부의 야스쿠니 신사 관리를 포기하지 않았다. 1975년 법안 폐지 후 정부는 전략을 바꾸어 야스쿠니 신사의 공식 참배, 즉 총리와 일왕의 참배를 통해 정부가 신사 관리를 되살리길 바랐다. 이는 야스쿠니 문제의 두 번째 단계였다. 이 단계에서 가해자·피해

169) 田中伸尚, 『靖国の戦後史』, (東京: 岩波書店, 2002), 112頁.

자, 참회 및 화해의 문제가 발생했다.

## (2) 침략 전쟁에 대한 종단의 공조와 사죄

1985년 나카소네 야스히로(中曾根康弘) 총리는 ‘야스쿠니 신사 공식 참배’ 직전 자유민주당이 주최 한 가루이자와(軽井沢) 세미나에서 이렇게 말했다.

“미국에는 알링턴 국립묘지가 있으며, 소련과 다른 국가에는 무명용사의 묘가 있다. 나라를 위해 목숨을 바친 사람들을 참배할 장소를 마련하는 것은 자연스러운 일이다. 국립묘지가 없다면 그 누가 나라를 위해 목숨 받치려 하겠는가?”<sup>170)</sup>

나카소네 총리는 전쟁에서 국민들이 나라를 위해 목숨을 바치길 바라는 국가의 요구만 언급했을 뿐, 일본이 벌인 침략 전쟁에 대한 비판의 여지를 두지 않았다. 그의 ‘공식 참배’ 시도는 야스쿠니 문제의 본질을 이해한 아시아 국가들과 일본인들의 거센 항의로 무산되었다.

전쟁을 겪지 않은 세대와 노인 세대들은 ‘공식 참배’ 문제를 통해 야스쿠니와 일본 침략 전쟁의 관계, 전쟁과 일본 정부가 의도적으로 도외시한 전후 책임, 가해자와 피해자의 불가분의 관계, 그리고 평화구축을 위한 아시아인들과의 연대에 관심을 기울여왔다.

일본의 침략으로 2천만 명 이상의 아시아인이 희생된 사실에도 불구하고 의회는 사과 결의안을 통과시키지 않았고, 문부과학성은 여전히 역사 교과서에 정확한 사실을 적시하지 않음으로써 학생들에게 진실을 감추고 있다. 과거를 모르는 사람은 미래를 볼 수 없

---

170) 위의 책, p. 171.

고, 이는 일본이 아시아 이웃들과 평화롭고 우호적인 관계를 형성하는 데 방해가 될 것이다. 일본 정부가 침략을 결정한 데에 책임이 있다는 것, 그리고 자국민을 전쟁터로 내몰았다는 것은 사실이다. 그러나 일본인들의 희생도 있었던 반면, 잔혹한 행위를 저지르고 사람들의 삶을 파괴한 가해자들도 있다는 것을 부인할 수는 없다. 국민들이 전선에 나가 싸우기를 거부했다라면 전쟁은 일어날 수 없었을 것이다.

유감스럽지만, 살인을 금기하는 종교적 규율에도 불구하고 일본 종단은 침략 전쟁을 지지하고 자국민들에게 종교적 책임을 다하여 전쟁에 참여하도록 설파했다는 것도 부인할 수 없는 사실이다.

일본에서는 메이지 유신 이후 혼미치(ほんみち)와大本교(大本教)를 제외한 거의 모든 종단이 일본의 식민지 지배와 침략 전쟁에 적극 공조 해왔다. 이념적으로 말하면, ‘신념, 종교’와 ‘사회 활동, 정치’의 분리, 그리고 정치의 종교 지배를 통해 종단은 침략 전쟁을 일으킨 국가 권력과 결탁했다. 정토진종(淨土眞宗)에서 이러한 이념은 종교적 진리와 세속적 진리의 결합을 의미하는 진속 이체론(眞俗二諦論)으로 불렸다. 진체(眞諦)가 오직 우리의 마음 안에 존재하는 불법과 불교의 진리를 의미하는 반면, 이체는 세속법, 세속적 진리, 즉 황제를 의미한다. 진체는 이체에 종속되어 있다. 19세기 후반에 이체론은 교단 종법(宗憲)의 기반이 되었다. 보현대원(普賢大円) 스님은 이체론에 대해 다음과 같이 말했다.

“선불교에서 이체는 진정으로 황제와 통합된다. 우리는 아미타 불을 염하며 황제를 섬긴다. 종교적으로 선불교의 믿음과 실천은 부처를 향하지만, 현실에서는 황제에게 바친다.”<sup>171)</sup>

171) 信楽峻磨, 『宗教と現代社会』, (京都: 法蔵館, 1984年), 34頁.

여기서 우리는 아미타불이 일왕과 하나이며, 아미타불에 대한 믿음이 일왕에게 복종하는 것과 동일하다는 것을 알 수 있다. 따라서 선불교도들은 세속적 부처로서 일왕에 복종하지 않을 수 없게 된다. 이런 종류의 사상 구조는 다른 종교도 마찬가지다. 결과적으로 제국주의 체제가 주도하는 식민주의와 침략 전쟁에 일본 국민이 협력해야 한다는 의미가 된다. 정토진종본원사파(淨土真宗本願寺派)는 교도들에게 침략 전쟁에 공조하도록 강요했다.

“아미타불을 염하는 위대한 관행은 최악의 고통과 무수한 어려움들을 극복하게 한다. 우리는 이를 통해 국가 위기를 타파할 수 있다. 지금은 불교도들이 다이아몬드처럼 단단한 신앙을 보여 주고, 아미타불을 크게 옹호하며 자신이 할 수 있는 범위에서 중대한 상황에 맞서 적을 물리쳐야 할 때이다.”<sup>172)</sup>

진종 대곡파(眞宗大谷派)도 교도들을 전쟁으로 내몰기는 마찬가지였다.

“주저하지 마라. 제국군은 반드시 승리할 것이다. 고통스러워 하지 마라. 밭에서 자고 풀을 먹더라도 제국을 지키는 일은 즐겁다. 걱정하지 마라. 구원에 대한 아미타불의 맹세를 믿어라.”<sup>173)</sup>

전쟁에 대한 공조는 선불교단과 다른 불교단 뿐만 아니라 일본의 거의 모든 종교에서도 볼 수 있었다. 그러나 전쟁에 대한 공조는 비폭력, 평화 실현, 공생에 근거한 종교적 믿음에 위배되므로 이들이 일본인뿐만 아니라 아시아인들에게도 용서할 수 없는 죄를 범했음에 분명하다.

---

172) 위의 책, pp. 36~37.

173) 위의 책, p. 57.

1967년 「야스쿠니신사법안」이 공포되었을 당시, 이에 반대한 일본의 많은 종교단체들은 아시아인과 일본인에 대한 죄의 인정 여부를 일본 종단에 물었다. 이들은 종교적 차이에 관계없이 자신들의 죄를 인정하고 법안에 반대했다. 야스쿠니법안을 통해 종단과 신도들은 아시아에서 종교와 정치, 그리고 종교와 평화의 관계를 생각하게 되었다. 이를 통해 전쟁에 공조한 데에 대해 사죄하고, 1990년대는 아시아인들과 더불어 살며 평화를 위해 나아가게 되었다.

메이지 유신을 시작으로 1945년 8월 15일까지 아시아인에 대한 일본의 억압과 침략이 계속 이어졌다. 상기해보면 일본인들은 죄의식과 부끄러움을 피하기 어렵다. 일본인들이 자행한 일을 깨닫고 이해한다면, 억압받은 사람들의 편에 서지 않기로 도덕적으로 불가능하다. 우리는 아시아인들과의 평화구축을 위해서 깨어나야 하며 영적 활동을 통해 자아를 넘어서야 한다.

13세기 정도진종의 창시자 신란(親鸞聖人)은 살인을 저지르고 불교의 가르침을 매도하는 사람들조차도 자신의 죄를 깨닫고 불교의 말씀을 따른다면 구원받을 것이라고 말했다.

신란은 『순수한 길의 참된 가르침, 실천과 실현(顯淨土眞實教行証文類)』이라는 글에서 아자타사트루(阿闍世) 왕자가 죄를 고백한 내용을 기록했다.

“(아자타사트루가 말하길,) 존귀하신 부처님이시여! 저는 세상을 관찰하며 에란다 씨앗에서 (나쁜 냄새가 나는) 에란다 나무가 자라는 것을 알았습니다. 에란다 씨앗에서 (달콤한 냄새가 나는) 칸다나 나무가 자라는 것은 보지 못했습니다. 그러나 저는 처음으로 에란다 씨앗에서 칸다나 나무가 자라는 것을 보았습니다. 에란다 씨앗은 저 자신입니다. 칸다나 나무는 제 마음속에 뿌리가 존재하지 않은 신진(믿음, 깨어남)입니다. ‘뿌리 없음,’은 처음에는 타타가타

(부다)를 경외하는 법을 몰랐음을 의미하며, 다르마(부처의 가르침)와 승가(불교 교단)를 믿지 않았다는 의미입니다. 존귀한 부처님이시여, 저는 지옥에서 영겁의 세월 동안 헤아릴 수 없는 고통을 겪었을지 모릅니다. 그러나 이제 저는 부처님을 만났습니다. 저는 부처님과의 만남에서 얻은 미덕으로 중생의 맹목적인 열정과 악한 마음을 떨쳐낼 것입니다! ... 존귀한 부처님이시여, 중생들의 악한 마음을 떨쳐낼 수 있다면, 영겁의 세월 동안 아버지 지옥에서 영원히 살며, 중생들을 위해 고통과 고난을 겪더라도 저는 고통스럽지 않을 것입니다.”<sup>174)</sup>

아버지를 살해한 아자타사트루는 부처와의 만남을 통해 다시 태어나 “중생들을 최고의 완벽한 깨달음을 향한 마음의 깨우침”으로 이끌었다.

‘생각의 변화’ 라는 것은 ‘새 사람’이 된다는 뜻이다. 우리는 비록 죄인이지만 영적 활동을 통해 새로운 존재로 다시 태어날 것임을 깨닫게 된다. 새 사람은 정부의 위협에도 불구하고 평화구축을 지지해 나갈 수 있다. 이것이 바로 아시아인들과의 화해의 출발점이다.

1995년 일본의 일본그리스도연합회, 정토진종 본원사파와 대국파, 선불교 조동종(曹洞宗)은 침략 전쟁을 옹호한 죄를 고백하고 아시아인들과 평화구축을 위해 힘쓸 것을 선언했다.

1991년 2월 27일, 즉 전후 46년 후, 본원사파 총회에서 ‘전쟁 책임과 평화에 대한 소망(War-Responsibility and Desire for Peace)’을 실현하기 위한 선언이 채택되었다.

“일본은 전쟁으로 중국, 한국, 동남아시아 사람들에게 피해를 입히고 수많은 희생자를 낳았다. 3년 후, 우리는 가장 많은 사람들이

174) Shinran, *The True Teaching, Practice and Realization of The Pure Land Way*, volume II (Kyoto: Hongwanji International Center, 1985), pp. 300~301.

살해되었던 1945년 전쟁 당시 사망한 희생자를 추모하기 위해 50 번째 종교 의식을 치를 것이다. ... 전쟁 내내 이어진 제국의 탄압에도 불구하고, 우리 교단은 불교의 본질에서 벗어나 세속적 진리를 교묘하게 이용했음을 부처에게 고백해야 한다. 우리에게는 다음이 요구된다. 즉, 우리는 전쟁에 공조한 사실을 깊이 반성하며, “평화는 널리 퍼져야 하고, 부처의 가르침(Dharma)은 전 세계로 전파해야 한다.”는 신란의 말씀을 바탕으로 선불교 사상을 실천하여 일본과 전 세계에서 평화를 실현하고자 한다.”<sup>175)</sup>

1992년 11월 20일, 선불교 조동종 종단은 ‘참사문(懺謝文)’을 발표하여 전쟁에 공조한 죄를 고백했다. 조동종의 오타케 아키히코(大竹明彦) 대표 스님은 참사문을 통해 다음과 같이 말했다.

“우리 조동종은 아시아 전역에서 해외포교라는 미명하에 자행한 중대한 잘못과 죄를 고백하고 용서를 구하고자 한다. ...우리는 1945년 종전 후 ‘전쟁 책임론’를 통한 자기비판을 묵과해왔다. 우리는 이에 유감을 표명하며, 전쟁을 위해 제국에 영합한 사실을 인정하고 다시 한 번 사죄하고 싶다. ...한반도에서 일본은 황후 시해라는 폭거를 범했으며, 조선을 종속시키려 했고, 결국 한국을 강점함으로써 하나의 국가와 민족을 말살해 버렸는데, 우리 종문은 그 첩병이 되어 한민족의 일본 동화를 획책하고 황민화 정책을 추진하며 영광을 누렸다. ...우리는 불법을 국가 정책이라는 세속적 법률에 예속시키고, 나아가 타민족의 존엄성과 정체성을 침탈하는 잘못을 범했다.

인간, 국가 및 국민들은 침략을 거부하지만, 각자 동떨어져서 존재할 수는 없다. 인간과 국가는 상호연결성 안에서만 존재할 수 있다. 불교에서 함께 사는 삶은 당연하다. 타인과의 공존은 인간

175) 日本宗教者平和協議會編, 『宗教者の戦争責任 懺悔・告白資料集』、(北九州: 白石書店、1994年)、38~39頁。

으로서 삶을 영위하기 위한 토대이다. ...우리는 다시 한 번 맹세한다. 두 번 다시 같은 잘못을 저지르지 않고, 과거 일본의 억압 때문에 고통 받은 아시아 사람들에게 깊이 사죄하면서 권력에 편승하여 가해자 입장에서 포교했던 조동종 해외 전도의 과오를 진심으로 사죄하는 바이다.”<sup>176)</sup>

한국의 군산시 동국사의 ‘위안부’를 상징하는 소녀상 뒤편에는, 2012년 동국사지원협회에서 세운 조동종의 참사비를 볼 수 있다. 협회장 이치노헤 쇼코(一戸彰晃) 스님은 “동국사는 일본과 한국이 상호 교류하는 장으로서 큰 역할을 할 것”이라고 말했다.<sup>177)</sup>

## 라. 일본, 한국, 중국의 화해

많은 토착 사상이 상호연결성, 일체성, 평등, 평등과 차이의 공존, 이타심, 비폭력, 평화로운 공동체 등을 모두가 수용할 수 있는 핵심 개념으로 정한다. 우리는 남아프리카의 우분투, 중국의 대동사상, 안도 쇼에키, 신란 및 다나카 쇼조 등 일본 사상가와 한국의 동학사상에서 이러한 보편적 개념을 쉽게 찾을 수 있다. 화해는 이러한 개념을 기반으로 할 때만이 가능하다.

중국 대동사상은 갈등 없이 평화롭게 공존하는 평등한 사회를 추구함으로써 19세기에 다시 인기를 얻었다. 이에 따라 중국인뿐만 아니라 한국인들도 유럽의 근대성(european modernity)에 기반을 두지 않은 국가 재건을 열망하게 되었다.

동아시아 평화구축에서 대동사상의 현대적 의미를 재고해볼 필요가 있다. 대동사상은 19세기 중국뿐만 아니라 식민지주의에 직면한

---

176) 위의 책, pp. 49~53.

177) 一戸彰晃, 『曹洞宗は朝鮮で何をしたのか』, (東京: 皓星社, 2012年), 333頁.



한국인들의 정신을 고취했고, 현대 동아시아에서는 평화공동체, 비폭력, 평등과 같은 중요한 개념을 내포하고 있다.

따라서 한국, 중국, 일본 학자들은 2014년 한국의 원광대학교에서 중국 Kang유웨이(康有爲), 한국 최한기, 일본 안도 쇼에키를 중심으로 대동사상에 대한 국제회의를 개최했다. 이 회의는 동아시아 3개국 학자들이 모여 동아시아 평화구축에 대해 논의했다는 데 큰 의의가 있다. 이러한 논의가 없다면, 화해를 통한 동아시아 평화구축은 불가능할 것이다. 이 학회의 결실로 『동아시아의 대동사상과 평화공동체』가 발간되었다.<sup>178)</sup>

토착사상이 증대한 상황에서 다시 맥락화 되었을 때 발생하는 새로운 사고가 국민들에게 힘을 실어주고 상호 단결을 이끈다. 남아프리카공화국에서 진실화해위원회가 명확히 보여준 바와 같이, 평화구축을 위한 상호 연합은 화해를 통해 서로를 이해하는 것이 중요하다. 이때 민주 정부는 국민의 뜻을 실현하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

하루아침에 화해에 도달하는 것은 불가능하다. 1995년 벨슨 만델라 대통령이 진실화해위원회 부위원장으로 임명한 알렉스 보레인(Alex Boraine)은 그의 저서 『가면을 벗은 국가(A Country Unmasked)』에서 다음과 같이 말한다.

“첫째, 나는 특히 남아프리카 공화국을 언급하면서 화해가 가치 있고 필요한 목표인 반면, 끝없이 추구해야하며 즉각적 또는 포괄적으로는 달성할 수 없다는 것을 언제나 강조해 왔다. 정치적으로 남아프리카 공화국이 입은 깊은 상처를 치유하는 데 많은 노력과 시간이 필요할 것이다. 사회의 모든 부분에서 우리는 화해를 추구

---

178) 기타지마 기신, “동아시아의 평화공동체 건설: 안도 쇼에키의 대동사상과 그 현대적 의의,” 『韓國宗敎』, 제42집 (2017), pp. 69~145.

하고, 장려하며, 발전시켜야 한다.”<sup>179)</sup>

일본-한국 해협지역대학프로그램과 아시아 학생교류프로그램을 통해 일본과 한국학생들의 상호 이해가 높아지고 있다. 문화와 역사에 대한 상호 이해는 각국의 교사와 학자들이 공동 편찬한 『일본과 한국의 역사』와 양국이 공동 개최한 근대성에 관한 국제회의를 통해 더욱 강화되었다. 큐슈와 부산의 경제 교류는 2000년 이래 더욱 활발해지고 있다. 이 모두는 동아시아 평화구축의 출발점이다. 미래를 위해 아시아 사람들은 새롭게 맥락화 된 토착 문화를 생각하고 행동으로 옮겨야 한다.

여전히 냉전적 사고에 갇혀있고 학교에서도 역사적 사실을 가르치지 않기 때문에 일본인들에게 동아시아 평화구축은 관심 밖의 일이었다. 그러는 동안 일본 시민사회는 우익 정치 풍토로 회귀했으며 대중매체도 이러한 사회·정치 상황을 묵과했다. 대표적인 것이 일본 정부에 강제로 징용된 노동자 문제다. 이시야마 히사오(石山久男)는 다음과 같이 말한다.

“이런 사회·정치적 상황이 계속된다면 아시아인들과의 진정한 화해는 실현될 수 없고 일본은 국제적으로 고립되어, 경제 문제를 피할 수 없을 것이다. ...평등과 상호주의에 입각한 경제관계를 위해서는 아시아 국가들과의 화해, 상호의존, 원만한 관계 구축이 시급하다. ...급속도로 변화하는 세계 속에서 우리는 지난 역사를 진심으로 직시하고, 세계와 일본이 직면해 온 문제들과 당당히 맞서야 한다. 그럴 때만이 우리는 아시아 및 세계인들과 함께 자랑스러운 역할을 수행할 수 있다.”<sup>180)</sup>

---

179) Alex Boraine, *A Country Unmasked* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 429.

일핏 보면 일본 시민사회가 우익화 되며 퇴보해 온 것은 사실이지만, 그 반대에서는 앞서 말한 바와 같이 시민들은 더불어 살 수 있는 새로운 환경을 조성해왔다. 이제 이 새로운 환경에 영양을 공급하고 발전시키는 것은 우리 모두의 몫이다.

## 마. 결론

일본인들이 아시아 평화구축에 나서려 할 때 가장 큰 장애물은 그들이 한반도 식민지 지배 역사에 무지하다는 사실이다. 이는 아시아 평화구축의 진전을 방해한다. 그러나 중대한 상황을 바꾸는 새로운 국면이 펼쳐지게 되었다. 주니치 신문은 다음과 같은 기사를 보도했다.

“2019년 9월 7일, 도쿄와 오사카에서 ‘일본-한국 연대행동’이라는 차별에 관한 회담이 열렸다. 양국 청년들은 일본어와 한국어로 ‘차별과 증오 아닌 우정!’이라고 쓰인 현수막을 걸었다. 이는 청년들이 상황의 중대성을 느낀다는 것을 보여준다.”<sup>181)</sup>

일본, 한국, 중국의 학자 및 교사의 공동 역사 교과서 편찬, 일본과 한국의 학생 교환 프로그램과 문화 교류 프로그램은 무지를 지혜로 바꾸고, 더 나아가 토착 문화와 종교에 기반을 둔 상호 이해와 화해로 나아가는 발판이 될 것이다. 그런 활동이 축적되면 아시아 평화공동체도 꿈이 아니라 현실로 다가올 것이다.

---

180) 歴史教育者協議会編, 『日本社会の歴史』、(東京: 大月書店、2012年)、341~342頁。

181) *The Chunichi*, 2019.9.14.



## IV. 한반도 평화 프로세스와 화해협력

김주리 (통일연구원)

나용우 (통일연구원)

최규빈 (서울대학교 통일평화연구원)





# 1. 「9·19 남북군사합의」 이행과 화해협력에의 함의

## 가. 서론

지난 2018년은 남북 관계에 있어 많은 진전을 이룬 역사적인 해로 기록되었다. 2017년 말까지도 북한의 핵실험과 미사일 발사 시범으로 경색되었던 남북 관계는 이듬해인 2018년 빠르게 변화했다. 한 해에만 두 차례 열린 남북 정상회담에서 남북 정상은 2018년 4월 27일 판문점에서 한반도 평화와 번영, 통일을 위한 「판문점 선언(이하 4·27 판문점선언)」과, 2018년 9월 19일 「평양공동선언(이하 9·19 평양공동선언)」을 채택하였다. 이러한 성과들을 통해 남북은 그동안 지속적으로 논의해 온 많은 영역에서 의미 있는 진전을 이루었지만, 특히 군사 영역에서 남북이 이룬 성과는 그 간의 빈번했던 군사적 충돌과 갈등, 북핵 위기 등 2017년까지 이어지던 한반도 긴장상황을 생각해 볼 때 매우 고무적이다. 특히, 9월 19일 양 정상 지켜보는 가운데 송영무 국방장관과 노광철 북한 인민무력상이 서명한 「역사적인 판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서(이하 9·19 군사분야합의서)」<sup>182)</sup>는 남북 간 군사적 신뢰구축을 위한 구체적인 실행 방안들이 담긴 합의서로서 한반도를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 양측의 의지가 담겨있다고 볼 수 있다. 이에, 이 글은 「9·19 군사분야합의서」의 주요 내용과 남북한 군사적 신뢰구축과 한반도 평화를 위해 앞으로 해결해야 할 쟁점들을 논의하고, 남북 군사분야 합의가 남북 화해협력에서 갖는 의미와 의의를 살펴본다.

「9·19 군사분야합의서」는 북미를 중심으로 진행되고 있는 북한

---

182) 통일부 남북회담본부, “역사적인 판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서(이하 9·19 군사분야합의서,” 2018.9.19., <<http://www.dialogue.unikorea.go.kr/ukd/ba/ustaltotal/View.do?id=689>> (검색일: 2019.9.3).

비핵화 프로세스와 병행하여 합의된 남북 간 군사적 신뢰구축과 군비통제의 초기단계에 대한 합의 내용을 담고 있는 합의서이다. 이는 그동안 오랜 기간 반목을 거듭하던 남북 관계에서 군사분야 협력의 제도화를 시도한 결과 도출된 합의서라는 점에서 의미를 갖는다. 비록 2차 북미정상회담 이후 북미 간 비핵화 협상이 중단된 뒤 남북 간 군사분야합의 이행을 비롯한 모든 교류가 중단된 상태이지만, 남북 군사관계 발전과 군사적 신뢰구축 노력을 위한 기반이 될 수 있는 합의서라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 더 나아가, 군사적 신뢰구축이 화해를 이루기 위한 제반협력의 시작점이 될 수 있다는 점에서 「9·19 군사분야합의서」가 남북 화해협력에 갖는 의미가 매우 크다고 할 수 있다.

이 절은 다음과 같이 구성된다. 우선, 「9·19 군사분야합의서」가 체결될 수 있었던 배경을 「4·27 판문점선언」과 「9·19 평양공동선언」을 중심으로 살펴본다. 다음으로, 「9·19 평양공동선언」의 부속합의서로써 채택된 「9·19 군사분야합의서」의 주요 내용을 살펴보고, 이 합의서가 남북 간 신뢰구축과 한반도 평화 구축에 갖는 의의에 대해 설명한다. 이와 더불어, 남북이 해결해야 할 쟁점들에 대해 분석한다. 마지막으로 남북한 화해협력에서 군사분야의 합의가 갖는 함의에 대해 도출해본다.

## 나. 「9·19 남북군사합의」의 배경

「9·19 군사분야합의서」가 채택된 배경에는 「4·27 판문점 선언」과 「9·19 평양 정상회담」을 통해 한반도 평화는 남북 간 군사적 신뢰구축이 전제되어야 한다는 점을 재확인 한 것에 있다. 즉, 군사적 긴장 완화를 위해서는 과거 남북이 체결했던 형식적이고 선언적인 합의문에서 벗어나 구체적이고 이행 가능한 합의를 통해 우발적 충



돌과 적대행위 중지가 필요하다는 인식이 공유되었기 때문이다. 또한, 북미를 중심으로 진행되고 있는 한반도 비핵화 프로세스와 같이 재래식 군비통제를 시도함으로써 비핵화와 평화체제 추구라는 두 가지 목표를 병행하여 추진하고자 한 정부의 의지도 남북군사합의서를 채택하게 된 배경이라고 볼 수 있다.<sup>183)</sup> 이러한 인식을 반영하여, 「4·27 판문점선언」과 「9·19 평양공동선언」은 공통적으로 군사 분야에 대한 조항들을 담고 있다. 「4·27 판문점선언」 중 군사 분야에 관한 내용은 제 2조에 담겨 있다. 총 3개 항으로 구성된 2조에서 남북은 “침예한 군사적 긴장 상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해 나갈 것”을 확인하면서, 이를 위해 “지상, 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원이 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위 전면 중지”, “서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 위한 실제적 대책 수립”, “남북 간 상호협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화되는 데 따른 여러 가지 군사적 보장 대책 수립”하고 “쌍방 간 제기되는 군사적 문제를 지체 없이 협의 해결하기 위하여 국방부 장관회담을 비롯한 군사당국자 회담을 자주 개최하며 5월 중에 먼저 장성급 군사회담을 개최”하기로 합의했다.<sup>184)</sup>

9월에 다시 만난 남북 정상은 공동선언문의 시작을 군사적 적대관계 종식에 관한 조항으로 시작했다. 공동선언문 제 1조에서 남북은 “비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어나가기로 하였다.”며 한반도를 항구적인 평화지대로 만

183) 한용섭, “군비통제 관점에서 본 9·19 남북군사합의의 의의와 전망,” 『국가전략』, 제 25권 제2호 (2019), pp. 17~18.

184) 「4·27 판문점선언(2018)」 제2조.

들기 위해 “평양정상회담을 계기로 체결한 「판문점선언 군사분야 이행합의서」를 「9·19 평양공동선언」의 부속합의서로 채택”하고 실질적 조치들을 취해나가기로 합의했다. 특히, 군사 분야 합의서의 이행실태를 점검하고 우발적 무력충돌을 방지하기 위해 남북군사공동위원회를 가동하여 상시적으로 소통하고 긴밀하게 협의해나가기로 약속했다.<sup>185)</sup>

## 다. 「9·19 군사분야합의서」 주요 내용과 의의

### (1) 주요 내용

총 6조 22항으로 구성된 「9·19 군사분야합의서」의 주요 합의는 크게 5개 분야로 요약할 수 있다. 첫째, 양측은 우발적 무력충돌을 방지하기 위해 상호적대행위를 전면 중단하기로 합의했다.<sup>186)</sup> 특히, 충돌이 빈번했던 군사분계선 일대에 일종의 완충지대를 형성하고 군사연습을 중지하기로 합의하여 군사적 긴장 해소를 도모하고자 했다. 지상에서의 우발적 충돌 위험을 차단하기 위해 군사분계선 기준 남북으로 총 10km폭의 완충지대를 형성하여 포병 사격 훈련 및 연대급 이상 야외기동훈련을 중지하기로 했다.<sup>187)</sup>

해상에서는 서해 남측 덕적도로부터 북측 초도, 동해 남측 속초로부터 북측 통천까지의 넓은 완충수역을 설정하여 포 사격 및 해상기동훈련을 중지하고 포구와 포신에 덮개를 설치하고 포문을 폐쇄하는 조치를 취하기로 합의했다.<sup>188)</sup> 이는 완충 수역 설정을 통해 남북이 과거 군사적 충돌이 빈번했던 해역을 ‘평화의 바다’로 전환하기

185) 「9·19 평양공동선언(2018)」 제1조 제1항, 제2항.

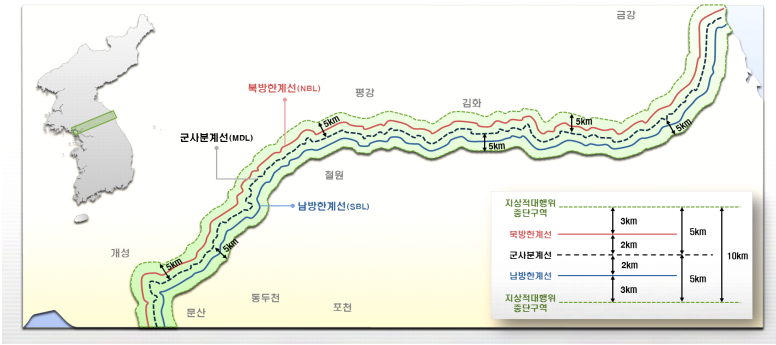
186) 위의 선언, 제1조.

187) 위의 선언, 제1조 제2항.

188) 위의 선언, 제1조 제2항.

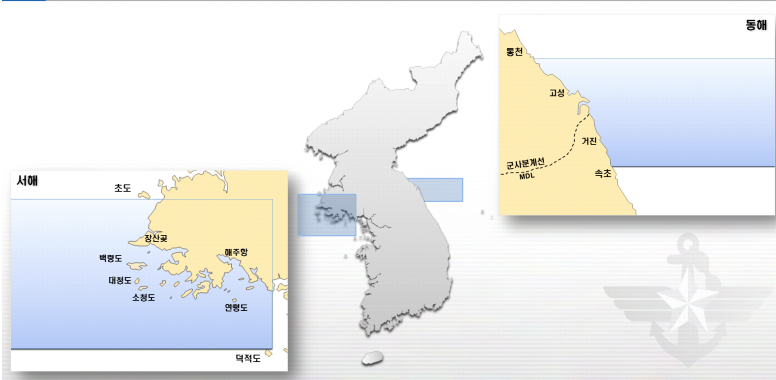
위한 노력의 일환으로 볼 수 있다.

〈그림 IV-1〉 지상적대행위 중단 구역: 포병사격 및 연대급 이상 야외기동훈련



출처: 대한민국 국방부

〈그림 IV-2〉 해상적대행위 중단구역: 해안포·함포사격과 해상기동훈련



출처: 대한민국 국방부

공중에서도 고정익(동부 40km, 서부 20km) 및 회전익(10km) 항공기, 무인기(동부 15km, 서부 10km), 기구(25km)의 비행금지구역을 설정하고 금지구역 내에서 실탄 사격을 동반한 전술훈련을 금지하기로 합의했다.<sup>189)</sup>

189) 위의 선언, 제1조 제3항.

〈그림 IV-3〉 공중적대행위 중단구역: 고정익·회전익·무인기·기구 Buffer Zone 설정



출처: 대한민국 국방부

만약 상대측 관할 구역에 침입이 발생했을 경우, 우발적 무력 충돌과 확산을 방지하기 위해 지상, 해상 5단계, 공중 4단계의 남북 공통된 작전수행절차 적용하기로 합의했다. 지상과 해상에서는 경고방송, 2차 경고방송, 경고사격, 2차 경고사격 후 군사적 조치를 취하도록 했고, 공중에서는 경고교신 및 신호, 차단비행, 경고 사격 후에 군사적 조치를 취하도록 합의했다.<sup>190)</sup>

둘째, DMZ의 평화지대화를 위한 조치들에 합의했다. 우선, DMZ 내 감시초소(Guard Post: GP) 철수에 합의하여, 2018년 12월 말까지 DMZ 내 모든 GP철수를 위해 우선 상호 1km 이내 근접한 남북의 각 11개 GP를 2018년 12월 말까지 철수했고, 앞으로 모든 GP 철수를 통해 DMZ의 실질적 비무장화를 실현하기로 했다.<sup>191)</sup> 또한, 판문점 공동경비구역(Joint Security Area: JSA)의 비무장화를 통해 JSA를 평화와 화합의 장소로 전환하기로 합의했다.<sup>192)</sup> 이에, 남,

190) 위의 선언, 제1조 제4항.

191) 위의 선언, 제2조 제1항.

192) 위의 선언, 제2조 제2항.

북, 유엔사 3자 협의체를 구성, 10월 1일부터 20일간의 지뢰제거를 시작으로 약 1개월 내 비무장화 조치 이행했다. 비무장지대 내 공동 유해발굴에도 합의하여,<sup>193)</sup> 철원 화살머리고지 일대에서 2018년 내에 지뢰, 폭발물 제거 및 도로개설(12km 폭)을 시행하고, 유해발굴은 2019년 4월 1일~10월 30일간 추진하기로 합의했다. 이 외에도 비무장지대 안의 역사유적에 대한 공동 조사와 발굴에도 합의하고 이를 위한 군사적 보장 대책에 대해 지속적으로 협의해나가기로 합의했다.<sup>194)</sup>

셋째, 남북은 서해 해상의 평화수역 구성에 합의했다.<sup>195)</sup> 이를 위해 평화 수역 및 시범 공동어로 구역을 설정하고 불법 어로 차단 및 남북 어민들의 어로 활동 보장을 위해 남북이 공동으로 순찰하는 방안을 마련하기로 했다.<sup>196)</sup> 금번 합의는 남북이 지난 2004년 6월 4일 남북장성급군사회담에서 체결된 「서해해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」를 재확인하고 서해상의 군사적 긴장을 완화하고 남북한 어민들의 어업활동을 보호하기 위해 취한 조치라고 볼 수 있다.

넷째, 남북교류협력에 있어 군사적 보장에 대해 합의했다. 남북관리구역의 통행, 통신, 통관(3통)의 군사적 보장, 철도 및 도로 협력의 군사적 보장, 해주직항로 이용 및 제주해협 통과, 한강하구 공동이용에 대한 합의를 포함한다.<sup>197)</sup> 특히, 한강하구를 공동이용수역으로 설정하여 남북 간 공동수로조사 및 민간선박의 이용을 군사적으로 보장하고 민간선박의 접근이 제한되었던 한강하구 수역을 군

---

193) 위의 선언, 제2조 제3항.

194) 위의 선언, 제2조 제4항.

195) 위의 선언, 제3조.

196) 위의 선언, 제3조 제3항, 제4항

197) 위의 선언, 제4조.

사적으로 개방하여 새로운 평화 공간으로 복원하는 데 합의했다.<sup>198)</sup>

마지막으로, 군사적 신뢰 구축을 위해 남북 군사당국자 간 직통전화 설치 및 운영과 남북군사공동위원회 구성 및 운영에 대한 협의를 지속하기로 했다.<sup>199)</sup> 이는 1992년 「남북 사이의 화해와 불가침 침교류·협력에 관한 합의서」의 부속합의서로 채택되었던 「제2장 남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」와 같은 해 5월 7일 남북 고위급 회담에서 채택된 「남북 군사 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」에 기반하고 있다. 군사적 신뢰구축을 위해 당시 합의 후 이행되지 않았던 군사당국자 간 직통전화 및 남북군사공동위원회의 필요성을 재고한 조치라고 볼 수 있다.

## (2) 의의

「9·19 군사분야합의서」를 통해 남북은 과거 이행되지 못했던 주요 남북 간 합의서들을 기반으로 그동안의 남북 간 화해와 협력의 의미를 되새김과 동시에 이행 가능성을 높이기 위해 조항의 세부 사항들을 구체화시켰다. 남북은 그동안 한반도 긴장 완화와 신뢰구축을 위한 주요 개념들로서, 적대행위 중지, 전쟁 및 무력 불사용, 불가침, 군사보장, 우발적 상황 관리 등을 한반도 긴장 완화와 신뢰 구축을 위한 주요 개념으로 삼아 왔다.<sup>200)</sup> 「9·19 군사분야합의서」는 이러한 개념들을 공유하면서도 그 의미와 범위를 명확히 함으로써 해석 차이에서 발생할 수 있는 오해의 소지를 최소화시키고자 했다.

「4·27 판문점선언」, 「9·19 평양공동선언」, 이에 대한 부속합의서로써 「9·19 군사분야합의서」는 「남북 사이의 화해와 불가침 교류

198) 위의 선언, 제4조 제4항.

199) 위의 선언, 제5조.

200) 이호령, “한반도 신뢰구축(CBM/CSBM)과 평화체제 구축,” 『점경지역통일연구』, 제2권 제2호 (2018), p. 174.

·협력에 관한 합의서(이하 1991 남북기본합의서)」, 그 부속합의서로서 1992년 9월 17일 채택된 「제2장 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서(이하 1992 부속합의서)」, 「남북 군사 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(이하 1992 군사공동위원회 합의서)」, 2007년 11월 서명, 발효된 「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언 이행을 위한 남북국방장관회담 합의서(이하 2007 국방장관회담합의서)」 등 남북 간 군사관련 주요 합의서들에 기반하고 있다. 이들 합의서에 기초하여 구체적 실행 방안들을 포함시킴으로써 과거의 합의서를 보완했다고 볼 수 있다.

예를 들어, 「부속합의서(1992)」 제1장 제1조에서 양측은 “남과 북은 군사분계선 일대를 포함하여 자기 측 관할 구역 밖에 있는 상대방의 인원과 물자 등에 대하여 모든 형태의 무력 행위를 금지하며 상대방에 대하여 피해를 주는 일체 무력도발 행위를 하지 않는다.”고 명시했다. 비슷하게, 남북은 「국방장관회담합의서(2007)」에 쌍방은 지상·해상·공중에서의 모든 군사적 적대행위를 하지 않기로 했다.”는 조항을 제1조 제3항에 담았다. 이에 반해, 「9·19 군사분야합의서」에서는 군사분계선 일대에 지상, 해상, 공중 모든 영역에서 명확하게 구역을 설정하고 이곳에서의 모든 적대행위 중지를 명시했다. 우발적 무력충돌 방지와 관련해서, 「부속합의서(1992)」 제2장 제4항은 남북이 상대방의 계획적인 무력 침범의 징후를 발견했을 때 무력충돌로 확대되지 않도록 사전 대책을 세우기로 했다.

“남과 북은 쌍방의 오해나 오인, 실수 또는 불가피한 사고로 인하여 우발적 무력충돌이나 우발적 침범 가능성을 발견하였을 경우 쌍방이 합의한 신호 규정에 따라 상대측에 즉시 통보하며 이를 방지하기 위한 사전 대책을 세운다.”<sup>201)</sup>고 밝히고 있다. 「국방장관회담합

201) 「부속합의서(1992)」 제2장 제4항.

의서(2007)」 역시 제1조 제4항에 “쌍방은 충돌을 유발시키지 않도록 제도적 장치들을 수정·보완하며 우발적 충돌이 발생하는 경우에는 즉시적인 중지대책을 취한 다음 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다.”는 내용을 담았다.<sup>202)</sup> 이러한 우발적 상황 관리와 관련된 기존합의문의 조항들을 통해 남북이 우발적 충돌을 방지하기 위한 제도적 마련의 필요성에는 공감했으나 구체적으로 ‘어떤’ 제도와 기제를 통해 위기 상황을 관리하고 긴장을 완화시킬지에 대한 내용이 부재하다는 것을 확인할 수 있다. 이에 반해, 「9·19 군사분야합의서」는 군사적 조치 전 취해야 하는 여러 단계를 지상, 해상, 공중 영역에 따라 명확히 설정하여 우발적 충돌로 인한 확전을 예방하고자 했다.

「9·19 군사분야합의서」에서 GP 철수, JSA 비무장화, DMZ 내 지뢰 제거 및 공동유해 발굴, 공동 역사유적 발굴 등과 같은 DMZ 평화지대화를 위한 상징적, 실질적 조치 포함하고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 남북은 DMZ 내 전 GP철수를 목표로, 2018년 11월 30일 시범적으로 DMZ 내 GP 인원과 장비 철수 및 시설 철거에 착수하여 남북 각각 11개소 GP철수를 완료하고 12월 12일에 현장방문을 통한 상호 검증을 실시했다. 시범적 GP철수의 일차적인 목표는 우발적인 무력충돌 가능성이 높은 지역에서 시범적으로 인력과 화기를 철수시킴으로써 군사적인 충돌을 방지하고 DMZ 내 전 GP철수를 도모하는 것이다. 이를 기반으로 DMZ 내 군사적 위협을 제거하여 남북 간 자유로운 왕래를 보장하고 상징적, 실질적 협력을 도모하는 것을 목표로 했다. 이와 같은 DMZ 비무장화를 위한 DMZ 내 중무장 군사시설의 제거와 철수는 정전협정 이후 최초의 사례로써, 남북은 이러한 조치들을 통해 남북 간 군사적 신뢰구축과 남북 관계의 새로운 이정표를 세웠다고 평가할 수 있다.<sup>203)</sup>

202) 「국방장관회담합의서(2007)」 제1조 제4항.



또한, 이번 합의로 인해 1953년 정전협정 이후 최초로 DMZ 내에서 유해발굴의 길이 열렸다. 국방부는 DMZ 내에 수습되지 못한 유엔군 전사자가 약 1,000여명 정도 있는 것으로 추측하고 있다.<sup>204)</sup> 남북이 공동유해발굴에 합의한 화살머리고지는 남북을 비롯한 유엔연합군 소속 미군과 프랑스군, 중공군의 유해가 묻혀있는 지역으로, 군사분계선을 중심으로 남과 북이 공유하고 있는 구역이다. 특히 이번에 합의는 비무장지대 내에서 한국전쟁 시 최대 격전지 중 하나였던 지역에서 아직까지 수습하지 못한 전사자 유해에 대해 최초로 남북이 공동발굴에 합의한 사항이라는 점에서 의미를 갖는다. 남북은 지난 2018년 10월부터 12월까지 인력과 장비 수송, 유해 교환을 위한 도로 개설 및 지뢰제거를 실시했다. 이때 북한도 지뢰 제거와 도로 개설 작업에 동참하여 1.7km 구간의 도로 개설을 완료했다. 화살머리고지에 개설된 도로는 DMZ를 관통하는 세 번째 도로이자 DMZ 중부에 개설된 첫 번째 관통도로라는 점에서 육로를 통한 남북 간 협력을 의미하는 상징성을 갖는다.<sup>205)</sup> 이후 2019년 4월부터 남한 단독으로 시작된 유해발굴 작업을 통해 2019년 9월 19일 기준으로 화살머리고지 일대에서 약 170여구의 유해와 4만 3,000여 점의 유품을 발굴했다.<sup>206)</sup>

군비통제의 관점에서 「9·19 군사분야합의서」는 군사적 상호 신

203) 조한범, “평양공동선언 이행평가,” 『9·19 평양공동선언 1주년 평가, 성과와 과제』 (통일연구원 국제학술회의, 2019.9.18.).

204) “DMZ 유해발굴...‘마지막까지 가족 품으로,’” 『국방일보』, 2019.9.18., <[http://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20190919/13/BBSMSTR\\_000000010021/view.do](http://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20190919/13/BBSMSTR_000000010021/view.do)> (검색일: 2019.9.23).

205) 박영민, “DMZ 평화지대화 추진의 조건과 과제,” 『접경지역통일연구』, 제3권 제1호 (2019), p. 165.

206) “화살머리고지 발굴 유해 세 번째 신원확인 고 김기봉 이등중사,” 『국방일보』, 2019.9.18., <[http://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20190920/5/BBSMSTR\\_000000010021/view.do](http://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20190920/5/BBSMSTR_000000010021/view.do)> (검색일: 2019.9.23).

뢰구축(C Confidence Building Measures: CBM)에서 운용적 군비통제에 이르기 위한 여러 가지 실천 가능한 조치들을 포함하고 있다는 점에서 의미가 있다. 남북 간 군사적 신뢰구축을 위해 남북은 1991년 「남북기본합의서」와 2007년 「10.4 남북공동선언」에 포함되었던 ‘남북 군사공동위원회’ 구성에 관한 항목을 포함시켜 군사공동위원회 설립의 중요성을 다시 한 번 강조하고, 남북 군사 당국 간 소통을 제도화 한 협의체의 운용을 시도했다. 이를 위해, 남북 군사당국자 간 직통전화 설치 항목을 포함시켜 효율적이고 즉각적인 협의를 모색하고자 했다.

또한, 「9·19 군사분야합의서」는 운용적 군비통제의 초기 조치에 해당하는 군사작전, 훈련, 병력 배치 등에 대한 제한조치(constraint measures) 포함하고 있다.<sup>207)</sup> 구체적으로, 남북은 DMZ의 평화지대화를 위한 실질적 조치 명시하여 군사충돌을 방지했다. 정전협정상 원칙적으로는 비무장지대 내에서 무기 및 군사 배치가 금지되어 있으나 그 동안 남북한은 군사분계선에서 각각 전진적으로 철책선을 설치하고 DMZ 내 중무기를 집중적으로 배치하여 중무장화하였다. 처음 설정될 당시 992km<sup>2</sup> 이었던 면적이 철책의 전진배치로 인해 원래보다 43%의 면적이 축소되어 현재는 570km<sup>2</sup>에 불과하다.<sup>208)</sup> 이로 인해 ‘완충지대’라는 본연의 목적을 상실한 채 DMZ 내에서 군사적 충돌이 빈번하게 일어났다. 비무장 지대의 관할권을 갖고 있는 유엔사는 그동안 남북 간 군사적 긴장으로 인해 비무장지대의 비무

---

207) 운용적 군비통제란 군사력의 구조나 규모를 변경하지 않고 군사력의 운용과 배치에 대한 제한(constraint)을 통해 기습공격과 전쟁 발발의 위험성을 감소 및 방지하는 군사적 조치(operational arms control)를 의미한다. 반면, 구조적 군비통제란, 군사력의 규모, 편성 등 군사력을 구성하는 실질적인 요소인 병력과 무기체계를 구조적인 차원에서 제한 및 감축하여 군사적 안정성과 균형을 유지하려는 제반 군사적 조치(structural arms control)를 뜻한다; 국방부, 『2018 국방백서』 (서울: 국방부, 2019), p. 214.

208) 박영민, “DMZ 평화지대화 추진의 조건과 과제,” p. 163.

장화를 강제하지는 못했다.<sup>209)</sup>

한국전쟁 기간을 제외한 1945년~2015년의 기간 동안 DMZ 지역에서 발생한 주요 군사충돌 사건 876건 중 육상에서 발생한 사건은 523건으로, 전체 사건 중 약 60%를 차지하고 있는 점은 이를 반영한다.<sup>210)</sup> 남북은 또한, 「9·19 군사분야합의서」에 따라 DMZ내 지뢰 제거, GP철거 등의 조치를 이행함으로써 군사충돌을 방지하고 신뢰 구축을 위한 초석을 다졌다. 남북한이 시범적으로 각각 11개씩 폐쇄한 이후 현재 북한 측에 150여개, 남한 측에 50여개의 GP가 남아있는 상황이다. 이러한 조치들은 ‘중무장화’된 비무장지대를 평화지대로 만들기 위한 초석이라고 볼 수 있다.<sup>211)</sup> 지해공 상 상호적대행위를 금지, 완충 지대 설치, 작전수행절차 적용 등을 통해 우발적 군사충돌 사전 방지하고 서해의 평화수역화를 위한 모색한 점도 운용적 군비통제에 해당하는 중요한 합의이다. 그 동안 해상에서 일어난 군사충돌 208건 중 215건이 서해상에 집중되었던 만큼, 남북은 서해의 평화수역 조성을 통해 우발적 군사 충돌을 방지하고 민, 군, 관 협력을 도모하는 데 중점을 두었다. 결론적으로, 이와 같은 운용적 군비통제의 초기 조치들은 군사적 신뢰 구축뿐만 아니라 북한 비핵화 협상 과정 중에 발생할 수 있는 우발적 군사 충돌 가능성을 낮춤으로써 비핵화 촉진에 기여한다고 볼 수 있다.

---

209) 국방연구원 북한군사연구실, “평양공동선언 및 부속합의서 평가와 향후 과제,” 2018. 10. 1., <<http://www.kida.re.kr/frt/board/frtnormalBoardDetail.do?sidx=382&idx=1790&depth=4>> (검색일: 2019. 5. 23), p. 2.

210) 박형준·이창희, “남북군사충돌 연구: 동아일보와 남한 정부문서를 중심으로,” 『평화학연구』, 제18권 제4호 (2017), p. 133.; 박형준, “DMZ 평화 창출을 위한 신기능주의적 접근,” 『동북아연구』, 제33권 제2호 (2018), p. 219.

211) 국방연구원 북한군사연구실, “평양공동선언 및 부속합의서 평가와 향후과제,” p. 2.; 이창희, “DMZ의 역설과 평화지대 전환 구상,” 『집경지역통일연구』, 제1권 제2호 (2017), p. 103.

## 라. 군사분야합의 이행과 쟁점 및 남북 화해협력을 위한 과제

비록 남북이 「9·19 군사분야합의서」에 군사적 신뢰구축을 위한 사안들을 지속적으로 협의해 나가기로 했지만 이를 위한 조치들은 전혀 이행되고 있지 않다. 남북군사당국자 간 직통전화는 물론 남북 군사공동위원회 가동은 기약이 없이 연기되고 있는 것이 현실이다. 국방부에서 편찬한 『2018 국방백서』에서 국방부는 “남북 간 군사적 신뢰구축 조치의 이행 정도를 고려하면서 ‘운용적 군비통제’와 ‘구조적 군비통제’를 위한 제반조치들을 준비해나갈 것”이라고 밝히고 있다. 구체적으로, 우발적 군사충돌을 방지하고 군사적 신뢰구축을 위해 남북이 합의한 조치들을 추진하고 이를 바탕으로, 군사력의 운용과 배치를 제한하는 운용적 군비통제를 단계적으로 추진한다는 계획을 밝히고 있다. 그리고 한반도 전체 차원에서 병력과 무기체계 등을 조정하는 구조적 군비통제를 추진하여 궁극적으로 한반도 평화체제를 구축하기 위한 기반을 조성하겠다는 것이 목표라고 밝히고 있다. 이에 따르면, 운용적, 구조적 군비통제를 추진하기 위해서 군사적 신뢰구축은 필수적인 전제조건이 된다.<sup>212)</sup> 따라서 「9·19 군사분야합의서」가 군사적 신뢰구축을 위한 구체적인 조치들을 포함하고 있더라도, 그 조치들이 이행되지 않는다면 「9·19 군사분야합의서」가 실질적으로 한반도 군비통제와 군사적 긴장 완화에 갖는 실효성은 감소할 수밖에 없다.

군사적 신뢰구축을 위한 조치들이 이행되지 않는 문제점과 관련하여, 「9·19 군사분야합의서」의 또 다른 한계점은 합의서 이행에 대한 검증(verification) 조치들에 대한 사항이 부재하다는 점이다. 군사적 신뢰구축과 성공적인 군비통제는 합의 이행에 대한 검증에서 시

---

212) 문성목, “북핵협상과 남북 재래식 군비통제 평가 및 과제,” 『한국국가전략』, 제9호 (2019), p. 85.

작된다. 「9·19 군사분야합의서」는 완충지대를 설정을 통해 남북을 격리시키고 이 지역에서의 군사 활동을 금지시킴으로써 물리적 충돌 가능성과 군사적 긴장을 감소시키려는 의도를 갖고 있다. 그러나 정작 이 지역에서 양측이 군사 활동을 중단했는지, 관련 합의 사항을 준수하고 있는지를 검증하는 방법에 대해서는 언급하고 있지 않다.

군비축소나 군비통제의 다른 사례들을 검토해보면, 검증과 관련된 자세한 조항들을 포함하고 있는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 핵군축 역사 상 가장 구체적이고 엄격한 군비통제 조약이라는 평가를 받는 미국과 소련 간 중거리핵전력조약(Intermediate-range Nuclear Forces Treaty: INF 조약)은 다른 군축·군비 조약과는 달리 여러 단계의 검증 체계를 구축하여 그 실효성을 높였다. 우선 양측은 특별검증위원회(Special Verification Commission: SVC)를 설치하고 운용하면서 상호 협의를 용이하게 하였다. 또한, 중거리 핵전력과 관련된 모든 시설에 대한 상호 현상 검증과 정보의 제공에 동의하고, 완전한 핵미사일의 폐기와 상호 신뢰 구축을 위해 10년간 검증 절차를 진행하는 데 합의하고 이행했다.<sup>213)</sup> 이처럼, INF조약의 성공적인 이행은 검증을 담당하는 공동 기관의 설치를 통해 철저한 검증 체계의 구축하고 실행했기 때문이다.

이러한 측면에서, 남북 간 군사합의서의 성공적 이행을 위해서는 검증 기관과 조치들에 대한 합의가 추가적으로 이루어져야 한다. 만약 당장 공동검증위원회와 같은 상설 기관의 설립이 어렵다면 합의문에서 제시한 남북군사공동위원회의 조속한 출범을 통해 검증기관의 역할을 겸할 수 있도록 해야 한다. 혹은, 상설 직통전화를 조속히

---

213) 김주리, “미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보전략에 대한 합의,” 통일연구원 KINU Insight 19-03 (2019), p. 4, <<http://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlv.jsp?menuIdx=352&category=54&thisPage=1&searchField=&searchText=&biblioId=1521898>> (검색일: 2019.9.23).

설치하여 상대방이 합의서를 따르지 않는 의심스러운 상황이 발생했을 때 신속하게 상의하고 필요한 조치를 취할 수 있도록 해야 한다.

특히, 군사당국자 간 직통전화 설치와 군사공동위원회가 구성되고 있지 않은 현 시점에서, 남북이 추후 추가적인 합의가 필요한 문제들은 군사공동위원회에서 남북이 함께 논의하면서 해결해나가겠다는 의도를 확인하고, 실무적인 협의 진행과 미이행된 합의사항들의 실천, 향후 군비통제의 확대를 위해서도 조속히 이 문제가 해결되어야 할 필요가 있다.<sup>214)</sup> 「9·19 군사분야합의서」가 군사공동위원회에 대한 남북의 구상이 담긴 세 번째 합의서라는 점에서, 남북이 군사적 신뢰구축과 한반도 평화를 위해 군사공동위원회의 중요성에 대해서는 공감하고 있다는 점은 분명하다.

군사분야 합의의 이행에 있어 또 다른 중요한 쟁점은 이러한 일련의 노력들이 한반도 비핵화 프로세스에 종속화 되는 문제이다. 앞서 언급했듯이, 「9·19 군사분야합의서」는 군사적 신뢰구축을 위한 중요한 초석이지만, 군비통제 관점에서 볼 때 운용적 군비통제의 초기적 단계에 해당된다. 따라서 후속 조치들이 매우 중요한데, 제2차 북미정상회담 결렬로 북핵 협상과 비핵화 프로세스가 잠정적으로 중단되면서 군사분야합의를 비롯한 남북한 간 합의 이행 역시 중단되었다. 아래 <표 IV-1>은 「9·19 군사분야합의」의 주요 이행 현황을 나타낸다.

<표 IV-1> 「9·19 군사분야합의」 주요 이행 현황

추진과제 1. 상호적대행위 중지		
① 지·해·공 적대행위 중지	18.11.1. 시행	
② 지·해·공 작전수행절차	18.11.1. 시행	

214) 김동엽, “군비통제이론과 남북군사합의 이행,” (북한연구학회 동계학술회의): 문장렬, “한반도 비핵화와 군비통제: 평가와 과제,” 『통일정책연구』, 제28권 제1호 (2019), p. 15.

**추진과제 2. JSA비무장화(남·북·유엔사 3자 협의체 회의를 통해 합의)**

① 남북 책임지역 내 지뢰제거	18.10.20. 완료	
② JSA 병력·장비 철수 및 감시 장비 조정	18.10.25. 완료	
③ 비무장조치 관련 상호 현장 검증	18.10.27. 완료	
④ 공동근무 및 운영규칙안	협의 중	3자협의체 회의를 통해 최종 확정하기로 협의(19.4.30.) DMZ 남·북·미 정상회담을 통해 조속한 협의 요망함.
⑤ JSA 비무장화 완료행사 및 방문객 자유왕래	협의 중	북한이 3자 협의체에서 유엔사는 빠질 것을 요구하고 있으며, 합의가 미뤄지자 유엔군은 일단 JSA 남측 관광만이라도 추진 계획을 밝힘 (19.4.18.).

**추진과제 3. DMZ 내 상호시범적 GP철수**

① 시범적 GP 인원·장비 철수 및 시설 철거	18.11.30. 완료	
② 현장방문을 통한 상호 검증	18.12.12. 완료	
③ DMZ 내 전 GP철수	추후협의	제2차 북미정상회담 결렬 이후 북측 무대응

**추진과제 4. 남북공동유해발굴**

① 남북 책임지역 내 지뢰제거	18.11.30. 완료	
② 유해발굴지역 내 남북도로 개설	18.12.7. 완료	
③ 남북공동유해발굴단 편성 (남북 80~100명)	19.2월	남측은 남북공동유해발굴단 구성완료 (19.3.6.) 및 남북장성급군사회담 개최 제의(19.3.18.) 후 북한 답신 없음.
④ 본격적 시범 공동유해발굴 추진	19.4.~10월	남측은 화살머리고지일대 유해발굴 사전준비 차원에서 MDL 이남지역 지뢰제거작업 및 추가지뢰제거작업 진행(19.4.1. 이후) 총 170여구의 유해 발굴 및 43,000점의 유품 발견(19.9.19. 기준)

**추진과제 5. 한강하구 등 서해평화수역화**

① 한강하구 공동이용 관련 남북 공동수로조사	19.12.9. 완료	
② 남북공동수로조사 결과를 통한 해도 제작	19.1월	한강하구 공동 수로조사 결과를 토대로 한강하구해도를 제작해 북측에 전달 (19.1.30.) 이후 북한 무대응
③ 민간선박 자유항행 보장	19.4월	북한 무대응

#### 추진과제 6. 남북군사공동위 등 신뢰구축 조치

① 남북군사공동위원회 구성·운영	협의 중	
② 군 주요직위재(장관, 의장) 직 통전화 구축	추후 협의	
③ 평화수역 및 시범공동어로구역 설정	군사공동위원회 가동 후 협의	
④ 북측 선박 해주지항로 이용 및 제주해협 통과	군사공동위원회 가동 후 협의	

#### 추진과제 7. 남북교류협력 군사적 보장

① 남북관리구역 3통 군사적 보장	지속 이행	
② 철도·도로 협력 군사적 보장	추후 협의	남북은 개성 남북공동연락사무소를 통해 철도·도로 협력 관련 자료를 상호 교환 (19.2.25.)
③ 역사유적 공동조사·발굴 관련 군사적 보장	추후 협의	

출처: 대한민국 국방부; 대한민국 정책브리핑; 대한민국 통일부; 헤럴드경제; 뉴시스; 연합뉴스를 참고하여 저자 작성

현재 북한은 JSA 비무장화를 통한 방문객 자유왕래와 관련해서 북미정상회담 이후 남·북·유엔사 3자 협의체에서 유엔사가 빠질 것을 요구하고 있으며, 이에 유엔사는 JSA의 남측 관광만이라도 추진하게 하겠다는 계획을 밝혔다. 시범적으로 GP를 철수시키며 DMZ 내 전 GP철수의 희망을 갖게 했던 상호 시범적 GP철수 이후 북한은 제2차 북미정상회담 결렬 이후 한국 측의 추가 철수 요청에 응하지



않고 있다. 남북 공동유해발굴 역시 교착 상태에 머물러 있다. 북측은 지뢰제거 작업과 도로 개설 등 유해발굴을 위한 사전 준비를 남측과 공동으로 진행했으나, 이후 공동유해발굴 요청에는 무대응으로 일관하여 남측 단독으로 군사분계선 이남지역에서의 유해발굴작업이 진행 중이다. 이러한 북측의 자세는 공동 유해발굴이 갖는 상징적 의미를 퇴색시키고 있다. 서해평화수역화를 위한 조치들도 공동수로조사 이후 이행되지 않고 있다. 공동수로조사 이후 한강하구 해도를 제작하여 북측에 전달되었으나 답변을 듣지 못한 상황이다. 민간선박의 자유로운 항행을 보장하기 위한 협의도 중단된 상태이다. 이처럼 북한과 미국 간의 비핵화 협상이 교착상태에 빠지면서 남북 간 교류 역시 잠정적으로 중단되었으며, 「9·19 군사합의」 역시 더 이상의 진전을 보이지 않고 있다. 따라서 앞으로의 과제는 북미 간 진행되는 비핵화프로세스와 남북을 중심으로 이루어지는 재래식 분야에서의 남북협력의 병행 가능성을 타진해보고 방법을 모색하는 것이라고 할 수 있다.

DMZ의 평화적 이용에 있어 유엔사와의 협의 문제 또한 쟁점이다. DMZ는 헌법상 우리나라의 영토이지만 관할권은 정전협정에 의해 설치된 군사정전위원회에 관할권이 이양되어 주권 행사가 제한되는 지역이므로 DMZ 내 합의 이행과 평화적 이용을 위해 유엔사, 특히 미국과의 긴밀한 협의와 협조가 필수적이다. 유엔사는 1953년 7월 27일 중국, 북한, 유엔군 간 체결된 정전협정에 의해 관할권을 부여받아 오늘날까지 정전협정의 이행과 감시를 법적으로 책임지고 있다. 총 5개조 63항으로 구성되어 있는 정전 협정 중 DMZ 설정과 적대행위 재발 방지를 위한 구체적 조치들은 제1조(군사분계선과비무장지대)와 제2조(화력 및 정전의 구체적 조치)에 규정되어 있다.

DMZ는 제1조 제1항에 따라 설치되었다.

“한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 적대군대 간에 한 개의 비무장지대를 설정한다. 한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지한다.”

DMZ의 관할권에 대해 제1조 10항은 다음과 같이 기술하고 있다.

“비무장지대 내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다. 비무장지대 내의 군사분계선 이북의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 책임진다. 민사행정 및 구제사업을 진행하기 위하여 비무장지대에 들어갈 것을 허가받는 군인 또는 민간인의 인원수는 각방 사령관이 각각 이를 결정한다.”<sup>215)</sup>

즉, 국제법상 DMZ의 관할권은 정전협정체결 당사자인 군사정전위원회(Military Armistice Commission: MAC)에 귀속되었고, 군사분계선 이남 지역의 관할권은 군사정전위원회를 대표하는 유엔사에 귀속됨을 알 수 있다. 그리고 이러한 유엔사의 권한을 위임받은 주한미군사령부가 실질적인 권한을 행사하고 있다고 볼 수 있다.<sup>216)</sup>

---

215) 정식명칭은 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사 정전에 관한 협정」이다. 영문으로는 「Agreement between the Commander-in-Chief, United Nations Command, on the one hand, and the Supreme Commander of the Korean People's Army and the Commander of the Chinese People's volunteers, on the other hand, Concerning a Military Armistice in Korea」이다; 이효원, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초,” 『서울대학교 법학』, 제55권 제1호 (2014), p. 382.

216) 박병도, “DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 쟁점 및 과제,” 『일감법학』, 제32호 10월 (2015), p. 267; 박영민, “DMZ 평화지대화 추진의 조건과 과제,” p. 157.

현재 한국 정부가 행사하는 권한은 ‘관할권(jurisdiction)’이 아닌 ‘관리권(administration)’으로 제한되고 있으며, 유엔사는 관할권이 양은 정전협정의 틀을 훼손하는 것이므로 이양이 불가하다는 입장을 표명해왔다. 이에 따라 군사분계선을 넘거나 DMZ 북측 지역에 출입하려는 자는 「남북교류협력에 관한 법률」이 정한 절차를 밟아야 하는데, 이는 유엔사 군사정전위원회의 허가를 받는 절차를 포함하고 있다.<sup>217)</sup> 앞으로 DMZ를 통한 남북 교류의 활성화를 위해서는 관할권과 관리권을 둘러싼 문제들을 유엔사와 지속적으로 협의해 나가야 할 필요성이 있다. 앞서 언급한 남북 군사공동위원회 구성은 유엔사의 권한 이양 문제와도 긴밀하게 연관된다. 추후 DMZ를 비롯한 접경지역에서 남북 간 협력 사업의 확장으로 모든 사안을 유엔사가 관리하는 것이 어려워질 경우 유엔사가 ‘포괄적 관리권’을 위임하는 방법을 고려할 수 있는데, 이 때 위임을 받는 남북군사공동위원회가 될 가능성이 있기 때문이다.<sup>218)</sup> 더불어, 향후 미국이 유엔사를 해체하기보다는 유엔사의 전력지원 역할을 강화시키고, 다국적 연합군으로 확대, 개편하여 다국적군 사령부로 활용할 가능성도 존재하므로 이에 대한 대비도 필요하다.<sup>219)</sup>

마지막으로, 군비태세 약화에 대한 논란도 꾸준히 제기되고 있다. 일각에서는 북한의 비핵화 프로세스의 진전 없이 이루어지는 재래식 군비 통제가 군사대비태세의 약화를 불러올 수 있다는 점을 지적한다. 특히, 북한의 주요 전력의 대부분이 여전히 전방 배치되어 있다는 점에서 안보태세에 대한 우려 지속되고 있다. 합의서에서 남북 간

217) 제성호, “DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제,” 『법조협회』, 제55권 제11호 (2006), p. 146.

218) 박영민, “DMZ 평화지대화 추진의 조건과 과제,” p. 168.

219) 송승중, “중전선언, 정전협정과 유엔사령부,” 『한일군사문화학회』, 제27권 (2019), p. 252.

합의에 대한 이행 상태 점검 및 평가를 명시하고 있긴 하지만 구체적인 방안에 대해서는 부재한 상황이다. 따라서 군비태세 약화에 대한 논란을 종식시키고 군비통제의 실효성을 높이기 위해 검증체계 마련이 필수적이다. 군비태세 약화와 관련해서, 남북 간 재래식 군비통제는 ‘동아시아 패러독스’를 고려하며 진행되어야 한다. 즉, 한반도 주변국들은 군비 경쟁을 벌이며 전력을 보강하고 있는데, 남북한만 군비 축소 및 통제를 진행한다면 결과적으로 한반도 안보 태세 약화를 불러올 수밖에 없다. 따라서 한국의 안보 전략은 남북 간 군비통제는 북한 비핵화의 진전 상황을 고려하여 진행하되 자위적 차원의 원거리 전략적 투사 능력을 확보하는 방향으로 진행되어야 할 것이다.<sup>220)</sup>

남북 화해 달성과 화해협력 관점에서 「9·19 군사분야합의서」는 앞으로 풀어야 할 숙제들이 남아있다. 앞서, II장 화해이론의 탐색과 한반도에의 초대에서 설명했듯이, 화해는 목적, 수단, 절차로 나누어 설명할 수 있다. 화해의 목적은 분쟁을 종식시키고 분쟁 당사자들 사이의 새롭고 건설적인 관계 형성을 통해 개인의 자유와 사회통합을 추구하는 것을 목적으로 한다. 그러나 다른 한편으로, 화해는 정의 구현의 절차와 평화정착과 사회통합의 수단이자 절차일 수 있다. 2018년 남북 간 군사분야 합의는 화해에 관한 후자의 논의에 가깝다고 볼 수 있다. 즉, 남북 간 군사적 충돌 감소와 군사적 신뢰구축, 그리고 이를 통한 분쟁의 항구적인 종식과 사회통합이라는 목적을 달성하기 위한 한 수단인 것이다. 이는 「9·19 군사분야 합의」 역시 그동안의 대북정책이 진정한 화해협력이 아닌 해당 시기의 대북정책 목표의 수단 혹은 하위 개념으로 다루어졌다는 기존의 비판에서 자유로울 수 없다는 것을 의미한다. 또한, 지속가능한 화

220) 조한범, “평양공동선언 이행과 평가,” p. 147.

해협력을 위해 필요한 정신적 측면에서의 화해보다는 제도적 측면에서의 화해에 국한되어 있다는 한계가 있으며, 앞서 지적한 여러 쟁점들 때문에 정책의 일관성이 떨어질 수 있는 가능성이 존재한다. 이는 장기화해를 통한 적극적 평화를 지향함에 있어 반드시 풀어야 할 과제이다. 단순히 폭력이 부재함으로써 오는 소극적 평화를 넘어서서 분쟁 당사자 간 화해를 기반으로 하는 적극적 평화를 이루기 위해서는 제도를 통해 물리적 충돌을 제한하고 행동을 제약하는 것을 넘어서기 위한 노력과 공동의 합의에 기반 한 일관된 화해협력의 모색이 필요하다. 즉, 화해를 위한 실천방향에 관한 합의 형성과 정책의 일관성이 중요하다고 볼 수 있다. 「9·19 군사분야합의서」에 대한 논쟁이 여전히 지속되고 있고, 앞서 언급한 쟁점들에 대한 합의가 이루어지지 않는 한 합의의 형성과 일관된 정책 추진이 어려워질 수 있다는 점은 진정한 의미의 남북 간 화해협력을 위해 해결해야 할 가장 큰 과제가 될 것이다.

#### 마. 결론: 남북 화해협력에의 함의

위에서 살펴본 쟁점과 한계에도 불구하고 남과 북이 군사적 상호 신뢰 제고를 매개로 다른 여러 분야의 협력을 촉진할 수 있다는 점에서 남북 화해협력에서 군사 분야 합의와 DMZ가 갖는 상징적, 실질적 의미는 매우 크다. 사실 DMZ의 평화적 이용을 위한 노력은 과거에도 꾸준히 있어왔다. 1982년 손재식 국토통일원 장관이 제시한 ‘민족화합을 위한 20개의 시범사업’은 DMZ의 평화적 이용에 관한 7개 항을 포함하고 있다. 경의선 도로연결, DMZ내 공동경기장 건설, 자연생태계 공동학술조사, 군사시설 완전 철거, 설악산, 금강산 자유관광지역 공동 설정, 군비통제, 군사책임자 간 직통전화 설치, 판문점을 통한 외국인 자유 왕래, 자유로운 남북 공동어획 구역 설

정 등이 이에 해당한다.<sup>221)</sup> 그러나 이 제안은 북측의 거부로 무산되었다. 이후 노태우 정부가 ‘민족자존과 통일 번영을 위한 특별 선언(7.7 선언)’ 발표 이후 DMZ 내 ‘평화시 건설’ 제안했으나 이후 발생한 북핵 위기로 실행되지 못했다. 2007년 10월 남북정상회담 당시 노무현 대통령이 북측에 DMZ 내 GP 및 중화기 철수 제안했으나 김정일 국방위원장의 거부로 현실화되지 않았다.<sup>222)</sup> 2013년 5월 박근혜 대통령은 미국 상하원 합동회의 연설에서 DMZ 내 세계평화공원 조성 계획 발표하고, 이후 2014년 9월 유엔총회 연설에서 DMZ 세계생태평화공원 조성의 필요성 재차 강조했다. 그러나 북한 핵실험으로 후속 조치가 이루어지지 못한 채 남북 관계는 경색되었다.<sup>223)</sup> 특히 2017년까지도 계속된 북한의 핵실험과 미사일 발사로 한반도 내 군사적 긴장이 최고조에 이르면서 DMZ의 평화적 이용에 관한 논의는 더 이상의 진전이 없었다.<sup>224)</sup>

2018년 남북 관계와 북미 관계에서 획기적인 발전을 이루면서 DMZ의 평화적 이용에 대한 논의가 재활성화 되고 있다. 선언과 제안에서 그쳤던 과거의 사례와는 달리, 남북은 2018년 판문점 선언과 평양 공동선언에서 공언했던 많은 약속을 지켰다. 비록 지금은 북미 관계의 경색으로 남북 간 협력 역시 잠시 중단되었지만 한국 정부는 여러 경로를 통해 남북 협력을 재개하고자 노력하고 있다. DMZ는 이러한 남북 협력 구상의 중심에 있다.

221) 박형준·이창희, “DMZ 평화 창출을 위한 신기능주의적 접근,” p. 212; 이정훈·구자룡·조진현, “한국인과 외국인이 본 DMZ의 이미지와 가치; 『이슈 & 진단』, no. 385 (2019), p. 5; 박병도, “DMZ 평화적 이용을 위한 국제협력 쟁점 및 과제,” p. 234.

222) 위의 글, p. 210.

223) 위의 글, p. 210.

224) 손기웅, “『DMZ 세계평화공원』의 의의와 추진방향,” 『단국대학교 정책과학연구』, 제23권 제2호 (2014), pp. 130~131; 박형준, “DMZ 평화 창출을 위한 신기능주의적 접근,” pp. 209~212.

이를 반영하여, 정부는 ‘한반도 신경제지도 구상 및 경제공동체 실현’을 추진하고 생태 관광, 녹화사업, 남북공동 수자원 협력 관리 등으로 구성된 ‘접경지역 평화벨트’ 조성을 중장기 발전 전략으로 설정하여 DMZ의 평화적 이용에 대한 기대를 높이고 있다. 특히, 정부는 접경지역 평화벨트 사업의 일환으로써, 총 3개의 DMZ 평화의 길을 조성하여 고성과 철원 구간을 우선 개방했으며, 파주 구간 역시 개방했다. 특히, 지난 4월 개방한 고성 평화의 길은 9월 중순 이미 방문객 수가 만 명을 돌파하는 등 국민들의 큰 관심을 받고 있다. 이에, 평화의 길과 연계한 다른 관광 사업도 탄력을 받고 있으며, 민통선 안 고성 통일전망타워(금강산전망대)를 중심으로 하는 평화의 길 2단계 사업도 본격적으로 준비 중에 있다. DMZ에 대한 국제적 관심을 반영하기 위해 외국인 방문객을 위한 맞춤형 프로그램도 개발 중이다.<sup>225)</sup> 추후 북한 비핵화 프로세스의 진전으로 국제사회의 대북 경제제재가 일부라도 해제된다면 DMZ의 평화적 이용을 위한 남북 협력이 여러 분야에서 활발하게 추진될 수 있을 것으로 기대된다. 이처럼, 진행 중이거나 논의 중인 DMZ의 활용 방안은 과거 ‘안보관광’ 중심의 활용 방안과 달리 평화관광, 생태관광의 성격을 띠고 있다는 점에서도 차별성을 갖는다. DMZ는 상징적 의미 외에도, 중앙정부가 중심이 되는 ‘위로부터의(top-down)’ 방식과 지역사회가 중심이 되는 ‘아래로부터의(bottom-up)’ 방식이 만날 수 있는 물리적 공간을 제공한다. 이는 그동안 안보분야에서 소외되었던 지방정부와 민간이 한반도 평화와 남북화해를 위한 군사분야에서의 제반 협력에 참여할 수 있는 기회를 가질 수 있다는 점에서 민관협력

225) “DMZ 평화의 길 너 달만에 만 명 돌파,” 『KBS News』, 2019.9.15., <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4283406&ref=A>> (검색일: 2019.9.30); “고성 DMZ 평화의 길 2단계 시설 사업추진,” 『인터넷 환경일보』, 2019.9.2., <[www.hkbs.co.kr/news/articleView.html?idxno=529361](http://www.hkbs.co.kr/news/articleView.html?idxno=529361)> (검색일: 2019.10.4).

의 분야를 확대하는 효과를 기대할 수 있다.

그럼에도, 남북 간 협력에 있어 풀어야 할 과제들도 남아있다. 예를 들어, 앞서 언급한 DMZ평화의 길은 안보분야에서 민관협력의 가능성과 과제를 동시에 보여주고 있다. 그동안 소외되었던 접경지역을 중심으로 사업이 진행되면서 해당 지역 관할 지자체의 참여할 수 있는 통로가 마련되었다. 하지만, 실질적인 사업계획과 사업추진은 중앙정부가 주도하여 진행되고 있고, 지역주민이 협력의 수혜를 제대로 받지 못하는 상황이다. 앞으로 정부는 지자체와 민간의 참여를 보장하고 지역주민과 협력의 성과를 공유할 수 있는 방식을 찾아야 할 것이다.

문재인 대통령은 지난 9월 24일 제 74차 유엔총회 연설에서, 전쟁 불용의 원칙, 상호 간 안전보장의 원칙, 공동번영의 원칙을 바탕으로 DMZ를 국제평화지대로 만들자는 제안을 했다.

“나는 오늘 유엔의 가치와 전적으로 부합하는 이 세 가지 원칙을 바탕으로, 유엔과 모든 회원국들에게 한반도의 허리를 가로지르는 비무장지대를 국제평화지대로 만들자는 제안을 하고자 합니다. ... 비무장지대는 세계가 그 가치를 공유해야 할 인류의 공동유산입니다. 나는 남북 간에 평화가 구축되면, 북한과 공동으로 유네스코 세계유산 등재를 추진할 것입니다. ...판문점과 개성을 잇는 지역을 평화협력지구로 지정하여 남과 북, 국제사회가 함께 한반도 번영을 설계할 수 있는 공간으로 바꿔내고, 비무장지대 안에 남·북에 주재 중인 유엔기구와 평화, 생태, 문화와 관련한 기구 등이 자리 잡아 평화연구, 평화유지, 군비통제, 신뢰구축 활동의 중심지가 된다면 명실공히 국제적인 평화지대가 될 수 있을 것입니다.”<sup>226)</sup>

유엔총회 이후 문재인 대통령은 청와대 홈페이지를 통해, 유엔

---

226) “문대통령, 제 74회 유엔총회 기조연설,” 『노컷뉴스』, 2019.9.25., <<https://www.nocutnews.co.kr/news/5218092>> (검색일:2019.9.30).



총회 기조연설에서 밝힌 비무장지대의 국제 평화지대화는 한반도 비핵화와 평화를 위한 제안이라고 설명했다. 이는 북한이 비핵화를 진정성 있게 실천할 경우 유엔이 할 수 있는 상응조치이고, 따라서 비무장지대의 국제 평화지대화는 북한의 안전을 보장하면서 동시에 우리의 안전을 보장받는 방법이라고 설명했다.<sup>227)</sup> 한걸음 더 나아가, DMZ의 국제평화지대화를 통해 인류 역사상 가장 큰 비극 중 하나인 한국전쟁을 잊지 않으면서도 앞으로 남북한 공동 번영을 위한 상징으로 삼고자 하는 의지가 담겨있다고 볼 수 있다. DMZ는 한국 전쟁과 한반도 분단의 비극, 그리고 평화에 대한 염원이 공존하는 공간으로서, DMZ에서 이루어지는 남북한 협력은 단순히 군사·경제 협력에 그치지 않고 과거의 비극에 대한 회고이자 미래를 위한 화해의 손짓이다. 그동안 군사 분야에서의 남북 화해가 가능한지에 대한 많은 의문과 논의가 있어왔다. 한반도에서 2018년 「9·19 군사분야합의서」로 촉발된 남북 간 군사적 신뢰구축과 협력의 사례는 이에 대한 답을 줄 수 있을 것이며, 화해연구의 지평을 넓히는 데 기여할 수 있을 것으로 기대한다. 요컨대, 「9·19 군사분야합의서」이행은 화해 프로세스를 전개할 발판으로서의 평화 프로세스의 진전이자, 동시에 전쟁의 아픔을 기억하고 남북 통합을 추진해나가는 화해의 거보(巨步)이기도 하다.

---

227) 청와대, “뉴욕을 떠나며,” 2019.9.25., <<https://www1.president.go.kr/articles/7283>> (검색일: 2019.9.30).

## 2. 남북 화해협력을 위한 지역의 역할과 과제: 접경지역 지자체의 교류협력을 중심으로

### 가. 한반도에서의 평화와 화해

한반도는 지금 평화로운가? ‘평화번영의 한반도’를 향한 우리의 노력이 과거보다 크게 진전되고 있지만, 남북 화해와 한반도 평화를 낙관하기는 아직 이르다. 지난해 중무장되었던 JSA 양측 경비병들은 중화기 없이 서로를 마주보고, 격전지였던 화살머리고지에서 6.25 전사자의 유해를 공동으로 발굴하고, 육해공 어느 공간에서도 일체의 적대행위를 중지하기로 했다. 남북 및 북미관계가 다소 정체되고 있는 지금까지도 남북 간 약속은 지켜지고 있다. 이러한 변화에도 불구하고, 오늘날 한반도에서의 평화 상태는 여전히 불안정하고 불확실하다.

평화를 실현하기 위해서는 상대를 서로 인정하고 상호 다툼을 멈추기 위한 화해에서부터 출발해야 한다. 이는 국가 차원 뿐 아니라 그 사회 구성원 차원에서도 이루어져야만 진정한 화해가 가능하며, 궁극적으로 평화를 달성할 수 있다. 남북관계의 개선으로 최근 한반도 정세가 분단 이후 가장 평화로운 상태라고 평가되기도 하지만, 남북, 동북아, 글로벌 차원에서의 복합적·중층적 갈등구조로 인해 남북 간 평화는 단기간 내에 실현하기 어려운 상황이다.

일반적으로 사용되는 갈통(Johan Galtung)의 소극적/적극적 평화에 따르면, 정전협정 체결 이후 여러 차례 소규모 물리적 충돌이 있었지만, 전쟁으로 확대되지 않고 현상을 유지하고 있기 때문에 한반도에서 평화가 유지되고 있는 것이다. 그러나 한반도에서 전쟁이 중단된 상태가 유지되고 있다고 해서 평화가 유지된다고 할 수는 없

기 때문에, 다스굽타(Sugata Dasgupta)의 ‘비평화(peacelessness)’라는 개념이 오히려 한반도의 현실을 잘 설명한다. 그는 전쟁이 없다고 해도 평화가 보장되지 않은 상태를 비평화라고 정의했는데,<sup>228)</sup> 이러한 비평화상태가 현재 남북관계, 한반도의 상황을 그대로 보여주고 있다.

이러한 한반도의 현실을 화해와 평화의 길로 이끌어내기 위해 보울딩(K. E. Boulding)이 제시한 ‘안정적 평화(stable peace)’ 개념을 활용할 필요가 있다. 그에 따르면, 장기적으로 평화가 유지되는 양상을 안정적 평화와 불안정한 평화로 구분한다. 그럼에도 심각한 분쟁이나 갈등이 일어나더라도 평화적 수단을 통해 관리하고 해결해야 한다는 점을 이해당사자들이 공유하고 있다는 것이 안정적 평화 개념의 핵심이다. 이러한 개념을 확장해 조지(Alexander George)는 평화를 지키는 수단에 주목해 평화를 위태로운(peculiar)-불확실한(conditional)-안정적 평화로 구분하였다. 그에 따르면, 위태로운 평화는 즉각적 억지로만 평화가 유지되며, 불확실한 평화는 일반적 억지를 통해 유지될 수 있다. 위태로운 평화와 불확실한 평화의 상태에서는 주요한 수단으로 군사력의 사용을 고려하지만, 안정적 평화 상태에서는 심각한 분쟁이나 갈등이 발생해도 군사력의 실제 사용 혹은 사용 위협을 고려하지 않는다.<sup>229)</sup> 이상의 ‘평화’ 개념을 정리해보면, 다음의 <그림 IV-4>와 같이 유형화할 수 있다.

---

228) Sugata Dasgupta, “Education for a Non-Violent Society,” in *Handbook on Peace Education*, ed. Christoph Wulf (Frankfurt: International Peace Research Association, 1974), p. 77.

229) Alexander George, “Forward,” in *Stable Peace among Nations* ed. Arie M. Kacowicz (Lanham, MD: Roman & Fittlefield, 2000), pp. xii~xiii.

〈그림 IV-4〉 평화의 스펙트럼과 화해



출처: 저자 작성

그렇다면 이러한 평화상태의 변화, 즉 군사적 수단의 사용/비사용에 대한 판단은 어떻게 결정 혹은 변화할 수 있는가? 여기서 바로 당사자들 간 화해의 수준과 관련을 맺고 있다. 당사자 간 갈등의 여지가 있더라도 상호 이해하고 존중하며 소통함으로써, 즉 화해의 노력을 통해 상대를 신뢰할 수 있는 대상으로 인식할 수 있는 것이다. 그것이 소극적, 불안정한, 혹은 위태로운 평화가 보다 안정적 상태의 평화로 진전되기 위해서는 관련 이해당사자들 사이에서 얼마나 높은 수준의 화해를 이뤄내느냐의 문제가 된다.

다양한 평화의 스펙트럼으로 한반도의 상황을 적용해보면, 불안정한 평화상태, 혹은 위태로운 평화와 불확실한 평화 사이에서 전진과 후퇴를 반복해왔다고 하겠다.<sup>230)</sup> 북한의 핵·미사일 고도화로 인한 긴장국면의 한반도는 즉각적 억지수단이 필요했던 위태로운 평화에서 지난해 평창올림픽을 계기로 불확실한 평화로 다소 진전되었다. 당시 북한의 핵·미사일 시험 등 공세적인 무력도발에도 불구하고 우리 정부가 북한의 대화상대로 인정하고 한반도의 평화와 번

230) 이상근, “‘안정적 평화’ 개념과 한반도 적용 가능성,” 『한국정치학회보』, 49집 1호 (2015), p. 145.

영을 위한 대화의 의지를 일관성 있게 보여줌으로써, 남북 화해를 위한 노력을 전개했던 과정이 있었기 때문에 가능하였다. 그럼에도 불구하고 한반도의 근본적인 비평화상태를 극복하고 안정적인 평화를 실현하기 위해서는 국가 차원의 화해노력과 함께 도시, 개인 수준에서의 노력도 동시에 이루어져야 한다.

남북 간 화해 그리고 평화를 실현하기 위한 다양하고 창의적인 방법들이 요구되고 있다. 특히 민주주의의 심화에 따라 그동안 중앙정부의 영역으로 독점되었던 대북정책에서도 국민들의 여론이 중요해졌으며 그에 따라 다양한 행위주체들의 참여도 점차 확대되고 있다. 지방자치단체, 민간단체 등 여러 행위자들의 참여로 인해 정부가 추진하는 대북정책의 일관성이 훼손될 수 있다는 일부의 비판도 있지만, 다른 측면에서 보면 촘촘한 통제네트워크로 유지되고 있는 북한에 다양한 방식과 층위에서 접촉면을 넓히는 긍정적인 효과가 있을 수 있다.

다음 절에서는 한반도적 상황에서 화해가 어떻게 등장했는지 그리고 그것이 갖는 함의가 무엇인지를 살펴보도록 한다. 남북교류협력은 남북 간 화해의 핵심수단으로 제시되고 활용되고 있다. 교류협력은 정부 이외의 다양한 주체들이 적극적으로 참여하고 있는데, 이들 다양한 행위주체들 중 접경지역 지자체에 주목해 남북화해와 한반도 평화시대를 실현하는 데 이들 지역이 어떠한 역할을 할 수 있는지를 살펴보고자 한다. 여기서 동서독의 도시 간 교류 사례를 분석하여, 한반도에의 시사점을 찾도록 한다. 이후 과거 접경지역 지자체들의 남북교류협력을 어떻게 수행해왔는지 살펴보고, 그에 대해 평가하도록 한다. 마지막으로 화해협력의 실현을 위해 접경지역이 당면하고 있는 과제가 무엇인지를 제시할 것이다.

## 나. 남북관계에서 화해 개념의 등장

광복 이후 미국과 소련에 의해 지리적으로 분단되고, 각 지역에 단독정부가 수립됨에 따라 정치(체제)적으로 분단되었던 남북은 한국전쟁을 겪으며 서로를 적 혹은 악마로 인식하게 되었고, 이후 국내외 차원에서 정통성을 인정받기 위해 치열한 체제 경쟁을 해왔다. 1970년대 초 남북 정부는 전후 처음으로 공식대화를 시작했지만, 진정성 있는 대화라기보다는 세계적인 데탕트(Détente)의 분위기 등 외부적 요인 혹은 압박에 의해서 이루어졌다. 이후 남북은 서로에 대해 협상과 대화를 빈번하게 제의했지만 실제 의미 있는 대화는 진행되지 않았다. 1980년대 후반 냉전 종식이라는 세계사적 사건은 남북한 모두에게 변화의 계기로 작용하였다.

남북 정부 간 대화에서 적대관계를 종식하려는 노력이 화해라는 이름으로 처음 제시된 것은 1991년 체결된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의(이하 남북기본합의서)」에서부터였다. 「남북기본합의서(1991)」의 명칭에서부터 화해를 명시하고 있을 뿐 아니라 가장 먼저 남북화해와 그 내용에 대해 구체적으로 제시했는데, 특히 상대에 대한 인정과 존중에서 화해를 시작해야 한다고 상호 합의하였다.<sup>231)</sup> 2장과 3장에서 각각 상호불가침과 남북교류협력에 대해 명시함으로써 남북화해를 위한 핵심적인 내용으로 상호 인정과 교류협력으로 제시하였다. 결국 「남북기본합의서(1991)」는 한반도의 평화통일로 가는 핵심적 가치가 남북 간 화해에서 출발하고 있음을 보여주고 있다.

그러나 이러한 합의에도 불구하고, 남북 간 화해는 김대중 정부가 등장하면서 비로소 시작될 수 있었다. 김대중 정부는 과거 정부들이

231) “남북(南北)화해 불가침 교류협력 합의서(전문),” 『연합뉴스』, 1991.12.13., <<https://news.v.daum.net/v/19911213095700973?f=o>> (검색일: 2019.8.25).

통일정책을 전면에 내세웠던 관행에서 통일의 과정적 의미를 강조하는 소위 햇볕정책이라는 대북정책으로 전환시켰다. 남북 간 화해와 협력을 통한 남북관계의 개선을 대북정책의 목표로 제시하고, 이를 위한 인도주의적 지원, 경제 및 사회문화교류를 적극적으로 추진하는 계기가 되었다. 노무현 정부의 대북정책은 평화번영정책으로, 정책의 논리적 기반 및 대북정책의 방향과 수단 등 김대중 정부의 대북정책을 계승 발전시켰다. 이들 정부의 대북정책은 북한을 화해협력의 파트너로 인식하고 과거 갈등과 대결에서 소통과 교류를 통한 남북 화해를 통한 평화공존을 달성하려고 했다.

그러나 이들 정부가 기대했던 북한의 변화가 일어나지 않으면서 이들 정책에 대한 비판 속에서 이명박, 박근혜 정부는 보다 원칙적이고 상호주의에 기반을 둔 대북정책을 전개하였다. 그러나 이들 보수 성향의 대북정책 하에서 남북 간 화해협력 노력은 안보이슈에 함몰되며 지속될 수 없었다.

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 과거 김대중·노무현 정부의 대북정책과 이념적 정체성을 계승하였다. ‘평화와 번영의 한반도’를 대북정책의 기치로 삼고, ‘남북한 화해협력과 한반도 비핵화’라는 국정전략 하에 5대 추진과제로 제시함으로써,<sup>232)</sup> 남북 간 화해의 중요성을 다시 강조하고 있다.

이처럼 남북관계는 보통의 국가관계와는 다른 특수한 관계로서 적대성과 포용성이 동시에 나타날 수밖에 없다. 따라서 자기완결성을 갖고 끊임없이 재생산되고 있는 현재의 분단체제<sup>233)</sup>를 극복하기

232) 통일부 홈페이지 <<https://unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/target/>> (검색일: 2019. 8. 27).

233) 주봉호는 남북 간 분단체제를 유기적 자기완결성을 갖는 체제로, 남북 상호 간 ‘적대적 상호의존관계’와 ‘거울영상효과(mirror image effect)’를 통해 일종의 체제와 제도로 자리 잡았다고 지적하였다. 주봉호, “남북관계의 과제: 화해와 협력,” 『국제정치연구』, 제17집 2호 (2014), pp. 196~198.

위해서는 양측의 상호 적대성을 감소시켜야 할 것이다. 그것은 바로 서로를 이해하고 소통하기 위한 접촉, 교류 및 협력의 노력, 즉 화해 협력에서 출발할 수 있다.

화해협력은 정부 차원에서 큰 틀에서 이루어지는 한편, 사회적 내면화되기 위해 지역사회 및 민간 영역에서도 병행되는 것이 중요하다. 실제 2000년대 들어 접경지역을 대표하는 냉전경관이 소비되는 방식이 변화하는 과정은 이러한 측면에서 의미가 있다.<sup>234)</sup> 1970년대 정부가 주도한 접경지역 안보관광은 1990년대 말 남북관계의 개선 분위기 속에서 평화와 생태를 결합시키며 평화 및 생태관광으로 재해석되었는데, 이 과정에서 경기도와 강원도 등 접경지역 지자체가 주도적인 역할을 했다. 이 시기부터 민간부문에서의 자발적인 노력들도 본격화되었다. 대표적으로 예술가들을 중심으로 한 ‘리얼 DMZ 프로젝트’ 등 예술프로젝트들의 등장은 적어도 우리 사회에서 기존 냉전경관을 군사적 맥락에서 미학적·문화적 맥락으로 해석함으로써 접경지역에 대한 사람들의 시선을 안보에서 평화로 변화시키는 데 기여해왔다.

“2012년부터 시작된 리얼 DMZ프로젝트는 국내외 작가들이 민통선지역에 일시적으로 거주하면서 작품을 만들고 전시하면서 지역 주민들과의 상호작용을 하고 관광객을 끌어들이다. 생태관광이나 예술관광은 군사화 된 지역 이미지를 바꿀 뿐 아니라 평화에 대한 감수성을 증진시킨다.”<sup>235)</sup>

---

234) 서울대 사회발전연구소, 『DMZ접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적연구: 전략촌을 중심으로』 (통일연구원 위탁연구과제, 2019. 10.), pp. 108~114.

235) 위의 책, p. 118.



#### <그림 IV-5> 안보관광과 생태평화관광



출처: 서울대 사회발전연구소, 『DMZ접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적연구: 전략촌을 중심으로』(통일연구원 위탁연구과제, 2019. 10.) 사진자료, (왼쪽부터) 백마고지전적지구장비전시물, 양지리 DMZ두루미 평화타운 안내도.

### 다. 동서독 도시 간 교류와 화해협력

본 절에서는 화해협력을 위해 지역이 어떠한 역할을 할 수 있는지를 독일의 통일과정에서 지역(도시) 교류를 통해 살펴보고자 한다. 분단 시기를 겪으며 동서독의 지방자치단체들은 도시 간 자매결연 등 교류를 통해 상대에 대한 이해와 평화를 거둔 성공사례이다. 물론 독일의 경험을 한반도에 그대로 적용할 수 없다. 분단의 원인과 분단관리 등 여러 측면에서 우리의 상황 및 구조와 상당한 차이가 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 독일의 경험으로부터 교훈을 창의적으로 활용할 필요가 있다는 점에서 동서독 도시교류를 살펴보는 것은 중요한 작업이다.

독일의 통일과정을 보면, 지역(도시)이 통일에 중요한 역할을 수행했다는 것을 알 수 있다. 특히 연방제 국가였던 서독의 지방분권적 국가시스템 아래에서 도시교류가 동서독 간 화해협력, 나아가 통일에 기여했다. 통일과정에서 발생한 문제들은 연방정부 단독으로 해결하기 어려웠으며, 이에 지역, 민간단체, 개인 등 다양한 행위자

들이 각자의 역할을 수행했었다. 무엇보다 지방자치단체들이 주도한 도시 간 교류가 독일 통일의 밑거름이 되었다고 평가되고 있다.<sup>236)</sup>

동서독 도시교류의 추진과정은 3단계로 구분될 수 있는데, 첫 번째 단계는 분단 이후부터 1969년까지로 동독이 도시 간 자매결연을 제안했던 시기였으며,<sup>237)</sup> 2단계는 빌리 브란트 수상의 신동방정책이 실시된 1969년부터 1985년까지 서독이 역으로 동독 측에 자매결연을 제안했던 시기였으며, 3단계는 최초의 자매결연협정이 체결된 1986년부터 통일 이후 실질적으로 자매결연이 폭발적으로 증대할 시기였다.

1960년대 들어 동독이 먼저 도시 간 자매결연을 적극적으로 제안했다. 당시 서독측은 ‘할슈타인 원칙(Hallstein Doctrine)’에 의거해 서독은 물론 서방국가들로부터의 동독의 외교적 고립을 추진했다. 이러한 외교적 봉쇄에 대응해 동독은 국가적 차원보다는 서독의 지방자치단체와의 교류를 통해 서독의 봉쇄를 극복하고자 했던 것이다.<sup>238)</sup> 그러나 서독정부는 동독의 접근을 거부하면서 실제 진전은 이루어질 수 없었다.

브란트 수상이 신동방정책을 추진하면서 동서독 관계가 변화를 겪게 되었다. 그 결과 1972년 동서독 기본조약이 체결되며, 각 분야

---

236) 박준상, “〈통일 한반도를 위한 준비 ‘지방분권’〉〈2〉 독일통일의 핵심 ‘연방제’,” 『경기일보』, 2017.11.13., <<http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?mod=news&act=articleView&idxno=1412561>> (검색일: 2019.9.23).

237) 동서독은 자매결연을 두고 각기 다른 표현을 했다. 서독 정부는 내독 도시 간 자매결연이라 표현했던 반면, 동독 정부는 양독 도시 간 자매결연이라 하였다. 이는 동서독이 상호관계를 서로 상이하게 인식했기 때문으로, 서독은 동서독관계를 “특수관계”로 간주했지만, 동독은 서독을 대등한 국가로서 간주했다. 이은정, 『동서 베를린 경험으로 본 지방정부의 남북협력 방안』 (서울: 서울연구원, 2019), p. 76; 실제 서독에서는 내독관계성이 동독문제를 다룬 반면, 동독은 외무성이 다루었던 것도 이와 관련 있다.

238) 통일부, 『동서독 교류협력 사례집』 (서울: 통일부, 1993), p. 694.

별 교류협력이 점차 제도화가 이루어졌다. 기본조약의 체결 이후 서독은 동서독 주민들 간의 접촉을 강조하며, 자매결연을 통한 도시 간 교류도 적극 장려하였다. 이 시기 동독은 서독측이 제안한 도시 간 자매결연에 대해 전제조건들<sup>239)</sup>을 제시하면서 다소 수세적인 입장으로 대응했다. 이렇듯 동독 정부의 소극적 입장으로 인해 동서독 도시 간 자매결연은 진전되지 못하다가, 1985년에 이르러 비로소 최초로 체결될 수 있었다. 최초의 내독 도시 간 자매결연은 1985년 11월 자르란트 주지사 라폰테인(Lafontaine)과 동독 공산당 호네커(Honecker) 서기장의 회동을 계기로 이듬해 4월 서독의 자르론이스시(Saarlonis)와 동독의 아이젠휘텐슈타트시(Eisenhuttenstadt) 사이에 체결되었다.<sup>240)</sup> 이후 서독의 도시들의 자매결연 신청이 크게 늘어났던 반면, 동독 측은 도시자매결연이 동독 체제에 미칠 영향을 우려해 통제하려는 조치들을 취했다. 그러나 동독 정부는 도시 간 교류를 통해 발생하는 이익을 인식하고, 점차 자매결연을 차츰 확대하게 되었다.<sup>241)</sup> 도시자매결연이 추진되는 방식은 대부분 동독의 부시장을 단장으로 한 실무단이 서독의 도시를 방문한 뒤, 서독의 시대표자들이 동독을 방문해 교류에 합의하고 이후 동독의 지자체 단체장이 서독 도시를 방문해 협정서에 서명하는 형식을 취했으며 동독이 제시한 문안에 서독측이 서명하는 형식으로 이루어졌다. 이는 사실<sup>242)</sup>에서도 동독의 신중한 접근방식을 확인할 수 있다.

239) 동독 외무성 본 주재 상주대표부에서 제시한 전제조건은 ① 서독에 의한 동독주민들의 독자적인 국적인 인정, ② 동독인민의회와 서독 의회의 공식적인 접촉 개시, ③ Salzgitter에 있는 중앙구동독폭력행위 기록 보존소 폐지, ④ 상주대표부의 대사관으로 승격, ⑤ 국제법에 따른 엘베강 유역의 국경 확정 등이었다. 위의 책, p. 695.

240) 한부영, “평화시대 남북 지방자치단체 간 교류협력방안,” 『법연』, Spring 2019 (2019), p. 45.

241) 1986년 4월 최초 자매결연이 체결된 이후 1989년 10월까지 총 62개 도시 간 자매결연이 성사되었다. 통일부, 『동서독 교류협력 사례집』, p. 696.

242) 한부영, “평화시대 남북 지방단체 간 교류협력을 위한 과제,” 『통일법제 Issue

동서독 도시 간 자매결연을 통해 거둔 성과를 살펴보면, 통일 이전 도시 간 자매결연의 성과는 그다지 크지 않았다. 실제 1980년대 독일 내 여러 분야에서의 교류협력을 위해 상호 방문인원이 연 600만 명이었던 반면, 자매결연사업을 통해 상호 방문한 인원은 연평균 약 12,000명 수준에 불과했다. 질적 차원에서 내독관계의 발전에 긍정적인 영향을 미쳤다는 점이 자매결연이 가져온 더 중요한 효과였다. 동서독 주민들 간 접촉면을 넓힘으로써 상호 신뢰 및 유대감을 제고하였으며 도시 간 자매결연의 경험을 통해 독일 내 교류와 대화의 새로운 공간을 마련할 수 있었다. 도시 간 자매결연은 특히 통일 이후 동서독 통합에서 더욱 큰 효과를 발휘했다는 것에 주목할 필요가 있다.<sup>243)</sup>

통일 전부터 시작된 동서독 도시 간 자매결연은 일차적으로 동서독 주민들 사이에서 분단의 경험 속에서 형성되었던 정치·사회·문화적 이질성을 극복할 수 있는 주민들 혹은 단체 간의 접촉면을 확장하는 계기가 되었다. 주민들과 다양한 민간단체들이 교류에 참여할 수 있게 되면서 상호이해를 확대할 수 있었고, 자매결연 도시들 간 경제적 지원도 더욱 원활해질 수 있었다. 또한 시스템이 붕괴된 구동독지역의 행정조직을 빠르게 정비하는 데 도움이 되었다. 통일 이후 동독의 행정구조와 규정들이 새롭게 구성되어야 했는데, 구동독 지역에는 이러한 업무를 담당할 인력은 물론 재정도 매우 부족했다. 따라서 구동독지역 도시의 행정조직을 신설하거나 재편하기 위한 서독의 지원이 매우 절실했으며, 서독 측 자매결연도시는 통일 이전의 동독측 파트너도시에 자문관 및 전문행정인력 파견을 통해 행정 시스템 개편을 지원하였다. 당시 동독 지자체에 대한 서독 지자체의

---

Paper」, 18-19-8 (2018), p. 38.

243) 통일 이전까지의 도시교류가 ‘형식적’이었다면, 통일 이후에 보다 ‘실질적’ 교류가 시작되었다. 이상준, “동서독 도시교류의 경험과 시사점,” 『6·15와 햇볕정책』 (연세대학교 주최 6·15 남북정상회담 16주년 기념 학술회의 자료집, 2016.6.9.), p. 146.

지원은 물질적인 지원에서부터 행정자문 및 전문 인력의 파견 등 다양한 영역에 걸쳐 진행되었다. 초기에는 사무실 설비 등 물적 지원이 주를 이루었으나 점차 인적 자원의 파견 등으로 확대되었다. 자매결연 초창기에는 단순한 출장 형식의 파견이 이루어졌지만, 점차 동독지역에 상주하며 행정조직 구축을 지원하는 전근 파견으로 변화되었다.<sup>244)</sup>

이렇듯 동서독 교류협력에서 도시 간 자매결연은 통일에 이르는 과정에서 발생하는 많은 문제들을 극복하는 데 기여했다. 특히 통합 과정에서 지방자치단체들이 주도한 도시 간 교류는 구동독지역에 효율적인 지방행정시스템으로 전환시키고 민주주의를 안정적으로 정착하는 데 핵심적 역할을 수행했다.

## 라. 남북화해를 위한 지자체의 남북교류협력

### (1) 화해협력의 수단으로서 지자체 남북교류협력

앞서 지적했듯이, 화해협력은 「남북기본합의서」를 통해 최초로 명문화되었는데, 이를 위한 구체적인 방안으로 남북교류협력에 합의하였다. 실제 남북교류협력을 추진하는 법적 기반은 1990년 8월 1일 제정된 「남북교류협력에 관한 법률(이하 남북교류협력법)」이며, 동법은 남북 간 상호교류를 위한 전반적인 내용들을 규정하고 있다.<sup>245)</sup> 남북교류협력법 제1조에서 “군사분계선 이남지역과 그 이북

244) 행정조직의 통합이 어느 정도 완료된 1995년 12월 기준 약 3,500명이 동독 지역에 파견되었는데, 그중 16,500명은 연방정부에서, 18,500명이 지방정부에서 파견되었다; 박준상, “〈통일 한반도를 위한 준비 ‘지방분권’〉〈2〉 독일통일의 핵심 ‘연방제’,” 『경기일보』, 2017.11.13., <<http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?mod=news&act=articleView&idxno=1412561>> (검색일: 2019.9.23).

245) 「남북교류협력에 관한 법률」(시행 2014.6.12. 법률 제12396호, 2014. 3. 11., 일부개정), <<http://law.go.kr/lslInfoP.do?lsiSeq=151783&efYd=20140612#J17:0>> (검색일: 2019.9.15).

지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 그 목적으로 한다.”고 명시함으로써,<sup>246)</sup> 그동안 갈등과 대결로 점철되어왔던 남북 관계를 상호 교류를 통한 남북 간 화해협력을 본격적으로 추진할 수 있는 계기가 되었다. 특히 제2조에서 ‘협력사업’을 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다고 규정함으로써,<sup>247)</sup> 정부 외의 민간, 단체 등 다양한 주체들에 의한 교류를 장려하고 있다.

남북교류협력은 한반도의 긴장과 갈등을 완화하고 평화와 공존을 위한 수단이자, 장기간 분단으로 심화되어 온 남북한 간 이질성을 극복하고 민족의 동질성을 회복하게 하는 디딤돌로서 한반도의 평화적 통일을 위한 가장 현실적인 방안이라는 의미도 갖고 있다.<sup>248)</sup> 남북교류협력의 목적이 성공적으로 이루어지기 위해서는 중앙정부와 함께 지방자치단체, 민간단체, 개인 등 다양한 행위자들의 적극적인 참여가 이루어질 필요가 있다. 특히 교류협력에 있어 지자체는 중요한 역할을 할 수 있다. 중앙정부는 직접적인 남북관계의 변화에 의해서 뿐 아니라 주변국들의 정책-국제사회의 제재 등-에 의해서도 영향을 받을 수밖에 없지만, 지자체는 중앙정부보다 상대적으로 유연하게 교류를 추진할 수 있다. 또한 민간단체에 비해 지방정부로서의 공공적 성격을 가지고 있어 교류협력의 공공성을 확보할 수 있다. 따라서 중앙정부의 대북정책을 지원하고 실행하는 데 매우 중요한 역할을 수행할 수 있다.<sup>249)</sup>

---

246) 위의 법, 제1조.

247) 위의 법, 제2조.

248) 김동성·신원득·최성환, 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』(수원: 경기연구원, 2017), p. 21.

249) 위의 글, p. 22.

지방자치단체가 추진하는 남북교류협력 역시 중앙정부(그리고 민간부문)의 그것과 마찬가지로 사회문화 및 경제교류를 통해 남북 간 상호이해와 협력의 경험을 축적시켜 화해공존과 평화, 궁극적으로 평화적 통일을 지향하는 데 그 목적이 있다.

우선, 지방자치단체 교류협력은 교류의 접근 채널과 방식을 다양화하는 데 기여할 뿐 아니라, 남북 주민들 간의 상호 이해와 직접적 접촉을 통해 민족적 동질성 회복에 도움을 주며, 교류협력사업의 지속적 추진에 기여할 수 있다. 실제 지자체가 교류협력을 추진하면서 지자체 공무원 및 지방의회 의원들의 남북관계 현실 및 통일문제에 대한 이해가 깊어졌고, 이러한 변화로 인해 지역사회에서 교류협력에 대한 관심이 높아지는 효과를 가져왔다. 지방에서 대북민간단체들이 출현해 활발하게 활동하기 시작했고, 이는 지역수준에서 교류협력에 대한 긍정적 여론 형성에 영향을 미치는 결과를 가져오는 등 지역차원의 통일(평화)기반 구성에 기여하였다. 또한 동서독 도시교류에서도 확인할 수 있었던듯이, 지자체의 교류협력은 통일비용의 차원에서도 그 의의가 있다. 지자체의 교류협력은 통일 이후 북한 지역의 지방자치 등 민주주의 정착을 비롯하여 행정조직의 현대화에 기여할 수 있다. 물론 교류협력에서 지자체의 이러한 역할을 가능하게 위해서는 중앙정부가 지자체의 교류협력을 위한 공간을 제공하고 일정한 자율성을 보장해주어야만 더욱 효과적이다. 마지막으로 장기적으로 남북교류협력을 통해 남북의 지역균형발전을 가능케 할 뿐 아니라 화해협력의 확산을 통한 평화 및 통일공감대 확산에 기여할 수 있다.

## (2) 접경지역 지자체의 남북교류협력 성과와 문제점

「지방자치법」 제11조는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무

로 외교·국방·사법·국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 등 모두 7개 항의 제한 규정을 두고 있다.<sup>250)</sup> 이에 따르면, 지방자치단체는 외국 및 북한과의 교류 등 국가의 존립에 영향을 끼치는 주요 협상과 협의 등의 사무를 다룰 수 없다. 그러나 지방자치체가 본격적으로 도입되면서 많은 지자체들은 소위 지방외교 혹은 공공외교라는 명목을 내세우며 외국의 주요 도시 혹은 지역과 대해 국제교류와 협력에 나서기 시작했다. 이러한 움직임은 1990년대 말 남북관계가 개선되면서 북한과의 교류까지 그 폭이 확대되었다. 당시 정부는 남북 간 화해를 위한 지자체의 참여를 거부하거나 제지하기보다는 오히려 장려함으로써 많은 지자체들이 교류협력에 적극적으로 참여하게 되었다.<sup>251)</sup>

지자체가 남북교류협력을 추진하게 된 것은 그동안 분단에서 기인한 여러 제약으로 인해 저발전상태였던 접경지역 발전의 계기로 활용하기 위한 목적에서였다. 특히 남북교류가 시작된 시기에 강원도와 경기도가 남북교류에 적극 참여했던 것은 이러한 지역발전에 대한 강한 욕구가 작동했다고 할 수 있다.<sup>252)</sup> 또한 북한 주민들에 대한 인도적 지원 등 남북화해에 기여하기 위한 목적도 있었다. 이러한 동기를 갖고 남북교류를 추진했던 대표적인 광역지자체는 전라남도이다. 전남은 접경과는 거리가 떨어져있는 만큼 교류협력을 통해 접경지역 지자체들만큼 직접적인 이익(안보, 경제)이 없었음에도 불구하고, 적극적인 교류를 추진했다. 전남 22개 기초지자체 중

250) 「지방자치법」(시행 2017. 7. 26. 법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정) <<http://law.go.kr/lslInfoP.do?lsiSeq=195113&efYd=20170726#0000>> (검색일: 2019. 9. 25).

251) 김동성 등은 지방자치법 제11조의 규정에도 불구하고, 남북교류협력이 지자체의 사무로 정착되기 시작했으며 국가나 기타 공공기관의 위임으로 이루어지지 않고 지자체가 주도적이고 자발적으로 추진한다는 점에서 위임사무가 아닌 자치사무라 할 수 있다. 김동성·신원득·최성환, 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』, p. 27.

252) 김동성 외, 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안』(수원: 경기개발연구원, 2011), p. 12.



21개 시군에서 교류협력관련 조례를 채택했다는 것은 이를 상징적으로 잘 보여준다.<sup>253)</sup>

접경지역 지자체 남북교류협력의 추진경과를 살펴보면, 1998년 11월 금강산 관광이 시작되면서 강원도는 적극적으로 북한과의 교류를 추진해왔다. 1998년 9월 전국지자체 최초로 기획관리실 하에 남북교류를 전담하는 ‘남북교류지원팀’을 신설하고 남북교류협력 관련 조례들(1998년 9월 「강원도 남북교류협력기금조례」, 12월 「남북강원도교류협력위원회 조례」)를 제정하였다. 2000년 못자리용 비닐을 북한에 제공한 것을 시작으로, 2004년 북한 룡천역 피해복구를 위한 성금을 전달하였다. 이처럼 인도적 지원을 중심으로 교류를 추진하면서 남북 강원도 사이의 협력을 적극 추진했다. 2000년 12월 김진선 도지사를 단장으로 북한을 공식 방문해 「남북강원도교류협력기본합의서」를 체결하는 성과를 내기도 하였다. 강원도의 교류협력 중 가장 성공적인 사업으로는 연어자원 보호증식 사업과 산림병충해 공동방제사업이었다. 연어자원 보호증식 사업은 남북 간 어업협력의 모델을, 산림병충해 공동방제사업은 남북 간 환경협력의 가능성을 제시했다는 점에서 다른 지자체들에게 사업 모델을 제공하였다. 또한 세계 유일의 분단 ‘도’라는 특성을 활용해 북강원도 인민위원회와 단독으로 사회문화분야를 중심으로 교류를 추진했는데, 이는 지역(도시) 간 교류의 가능성을 보여준 사례라 하겠다.

경기도는 가장 많은 인구를 보유한 지자체로서 지자체 교류협력의 성공적인 모델로 평가할 수 있다. 경기도는 2001년 「경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례」를 제정하고, 경기도 남북교류협력기

---

253) 2018년 4·27 이전까지 접경지역인 강원도 2곳(고성, 철원), 경기도 8곳(고양, 김포, 부천, 성남, 수원, 안성, 연천, 파주)에서만 조례가 제정되었던 것에 비해 전라남도의 거의 모든 기초지자체에서 조례를 제정한 것은 매우 이례적이다; 법제처 국가법령정보센터, <<http://law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuId=tab138>> (검색일: 2019.9.20) 참고

금의 설치 및 경기도 남북교류협력위원회의 구성 등 교류협력의 추진을 위한 법제도적 기반을 조성하였다. 경기도는 2002년 6월 경운기 200대를 포함해 약 10억 원 규모의 인도적 지원 물자를 양강도에 제공하면서 교류협력에 본격적으로 나섰다.<sup>254)</sup> 이를 계기로 2003년 12월 북한의 민화협과 상호교류협력을 위한 의향서를 체결하고, 이듬해 4월 합의를 체결함으로써 경기도의 남북교류협력이 본격적으로 추진할 수 있는 계기를 만들었다. 이후 농장현대화사업, 개풍군 양묘장 조성사업, 말라리아 공동방역사업 등으로 사업의 범위를 점차 넓혔다. 이 과정에서 2008년 경기도는 교류협력 전담실무조직을 ‘과’ 단위의 부서로 확대해 ‘남북협력담당관’을 설치함으로써 보다 적극적인 추진체제도 마련하였다. 5·24 조치 이후 지자체 교류협력이 사실상 중단되었지만, 이러한 상황에도 경기도는 인도적 지원, 사회문화 교류를 최소한의 수준으로 진행해 북한과의 협력네트워크를 유지하고자 노력했다.

또 다른 접경지역인 인천시 역시 교류협력을 추진하였다. 그러나 경기, 강원도보다는 상대적으로 늦게 시작되었다. 육상보다 해상접경을 맞대고 있는 지역적 특성으로 인해 교류협력에 대한 동기가 그다지 높지 않기 때문이다. 그러다보니 인천시는 사회문화를 중심으로 교류를 추진했다. 인천시가 교류에 본격적으로 나서게 된 계기는 2004년 인천시에서 개최된 남북공동행사부터였다. 행사개최지가 인천으로 결정되는 시기에 룡천역 폭발사고가 발생했는데, 이를 계기로 인천이 대북 인도적 지원을 추진하게 되었다. 이후 인천시에서 개최한 2005년 아시아육상선수권 대회에 북한 선수단 참가를 추진함으로써 사회문화교류를 시작했다. 2007년 「10·4 공동선언」에서 양측 정상은 서해에 남북공동어로구역을 설치하기로 합의했는데, 이를

254) 최대석 외, 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』 (서울: 이화여대, 2009), p. 93.

계기로 인천은 서해평화협력지대 구상 등 본격적인 남북교류를 추진하게 되었다.

과거 지자체 남북교류협력의 성과로는 일방적인 지원 성격에서 북한의 수요를 일부 반영한 개발협력으로 전환되었다는 것이다. 남북교류가 추진되던 초기 북한은 심각한 경제난으로 인해 주민들의 생존 자체가 위협받는 상황이었기 때문에 교류협력은 식량 등 긴급 물자를 지원하는 인도지원을 중심으로 이루어질 수밖에 없었다. 그러나 2000년대 들어 북한 경제가 다소 회복되면서 단순한 긴급구호보다는 북한의 농업생산성을 복구하기 위한 지원이나 주민들에 대한 보건의료 지원 등 교류분야가 변화, 확대되기 시작했다. 북한 스스로도 2005년 전후해 인도적 지원보다 개발지원(협력)으로의 전환을 요구하기 시작했다. 개발지원은 상당한 자원을 투입해야 하기 때문에 그동안 교류의 중심이었던 민간단체보다 지자체와의 협력이 중요해졌고, 지자체들 역시 이 시기 교류협력에 적극 참여하면서 개발지원으로의 전환이 가능했던 것이다. 경기도가 2005년 평양시 룡성구역의 시범포전에서 벼농사 시험사업의 성과를 토대로 2006~2008년 평양시 강남군 당곡리를 대상으로 농촌현대화사업을 전개한 것이 대표적인 사례였다.<sup>255)</sup>

남북교류협력의 초기에는 북한에게 이익이 되는 일방적인 방향으로 전개되었으나, 지자체들이 교류협력의 경험이 쌓여가면서 지역 및 국가차원의 이익을 주는 호혜적인 사업을 일부 발굴해서 추진해왔다. 특히 접경지자체인 경기도와 강원도가 주도적으로 추진했던 산림공동방제 및 말라리아 공동방역사업이 대표적이라 하겠다. 이러한 사업들은 남북교류가 다시 재개될 때 추진해야 할 방향성을 보여주고 있다.

---

255) 나용우, 『북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델 모색: 경기도의 역할과 전략을 중심으로』 (수원: 경기도의회, 2017), p. 125.

지방자치단체들은 남북교류와 관련한 경험과 법제도가 제대로 갖춰지지 않은 상태에서 교류협력을 추진할 수밖에 없었다. 중앙정부의 필요에 의해 지자체들의 역할을 강조할 뿐 지자체의 교류협력에 대한 법제도 및 거버넌스에 관심을 두지 않았다. 이러한 상황에서 교류협력을 추진하기 위해 지자체 스스로가 관련 제도(조례, 기금 및 교류협력위원회 등)를 마련할 수밖에 없었고, 교류협력 초기 북한 정보의 부재 등으로 실패를 겪는 등 시행착오가 있었으나 이러한 경험이 오히려 현 시점에서 지자체의 중요한 자산이 되고 있다. 특히 광역지자체들은 스스로 혹은 민간단체와의 협업을 통해 10여 년간의 교류협력사업경험을 쌓으면서 교류협력의 사업 역량을 어느 정도 축적할 수 있었다. 지난해 남북관계 개선에 따른 남북교류협력 재개의지가 광역지자체는 물론 기초지자체들까지 확산되고 있는데,<sup>256)</sup> 이는 남북화해를 위한 평화기반조성의 측면에서도 매우 중요한 진전이라고 할 수 있다.

〈표 IV-2〉 접경지역 광역지자체의 남북교류협력 조례 현황

광역지자체	조례명	제정일자	개정일자
강원도	강원도 남북교류협력 조례	2018.5.4.	
	남북강원도 교류협력위원회 조례	1998.9.9.	폐지
	강원도 남북교류협력기금 조례	1998.12.31.	폐지
경기도	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례	2001.11.9.	2018.10.1. 일부개정
인천광역시*	인천광역시 남북교류협력 조례	2004.11.8.	2015.9.30. 일부개정

주\*: 2018년 11월 1일 「인천광역시 남북교류협력 조례」 전부개정안 입법예고

출처: 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 자료를 토대로 저자 정리.

256) 17개 모든 광역지자체들은 이미 남북교류협력 조례를 제정하고 있었지만, 지난해 판문점 정상회담 이후 남북관계 개선과 교류협력 재개 분위기 속에서 상당한 수의 기초지자체들은 남북교류협력 관련 조례들을 제정하고 있다. 2019년 8월 기준 122개 기초지자체가 조례를 제정하고 있는데, 판문점선언 이후 85개 기초지자체들에서 조례를 제정하였다. 기초지자체 조례제정 현황은 나용우·이우태·황수환, 『남북 문화·체육교류의 새로운 방향 모색』 (서울: 서울시의회, 2019), pp. 25~30 참조.

그러나 지자체가 적극적으로 교류협력을 추진했음에도 불구하고, 몇 가지 문제점이 존재했다. 우선 지자체 남북교류는 당국 간 관계의 틀을 넘어서지 못했는데, 이는 지자체의 한계라기보다는 남북관계의 구조적 특성 및 중앙정부 주도의 대북정책에서 자유로울 수 없는 한계에서 기인한 것이다. 또한 지자체 남북교류는 사업의 내용과 지역 등에서 제한적인 성과만을 거두었다. 이 역시 지자체의 문제라기보다는 북한 당국과의 협상할 수밖에 없는 상황에서 비롯된 것이다.

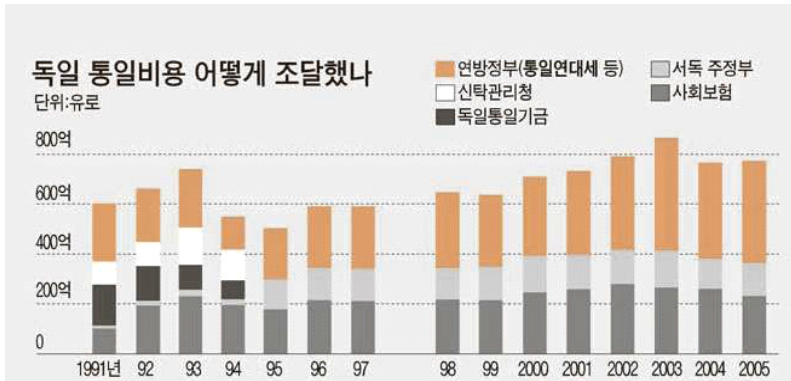
한편, 지자체가 추진했던 사업에 대한 피드백 시스템이 부재함으로 인해 중도 무산이나 실패가 반복되기도 했다. 지자체가 중앙정부에 비해 재원도 부족하고 사업규모도 크지 않기 때문에 사업의 시너지를 창출하기 위해 중앙정부 혹은 지자체들 간 사업 연계가 필요했지만 협력네트워크가 이루어지지 않아 이러한 연계는 거의 이루어지지 않았다.

#### 마. 남북 화해협력을 위한 접경지역 지자체의 과제

대립과 갈등의 최전선에 위치해 있는 접경지역 지자체가 화해·평화시대의 중핵지대로 변화하기 위해 과거보다 더욱 적극적인 역할을 수행해야 하며, 이를 위한 과제들을 제시하도록 한다.

첫째, 접경지역 지자체들, 특히 직접적인 경계를 맞대고 있는 기초지자체들의 자체 역량을 강화하는 것이 선행되어야 할 우선과제이다. 지난해 남북관계의 개선 분위기에서 출범한 민선 7기 광역지자체들은 남북교류협력 추진의지를 갖고 전담부서 및 인원을 확충함은 물론 조례 및 기금을 새롭게 정비하고 있다. 반면, 광역지자체와 달리 기초지자체는 재정 및 인력의 제한으로 인해 교류협력을 실질적으로 추진하는 데 어려움을 겪고 있다.

〈그림 IV-6〉 독일 통일비용 조달방법



출처: 할레경제연구소, 재인용: 김연철 외, 『한반도 균형발전과 남북지역교류 활성화 방안』, p. 14.

독일(서독)의 경우, 전후 연방주의 체제 하에서 지방 분권화가 꾸준히 추진되며 주정부 차원의 재정자율성(세금분배비율 중앙 50 : 지방 50)이 높아지면서 지역별로 재정적 자율성이 높아졌는데,<sup>257)</sup> 이러한 재정능력, 소위 수평적 지방재정조정제도에 기초해 독일 내 도시교류를 추진할 수 있었고, 결과적으로 통일비용의 상당부분에 기여했다.

이처럼 동서독 도시교류에서 보았듯이, 기초지자체에서도 충분히 효과적인 교류를 추진할 수 있으며, 효율적 재정사용을 통해 보다 효과적인 교류협력의 성과를 산출할 수 있다는 것을 염두에 둘 필요가 있다.

257) 김연철 외, 『한반도 균형발전과 남북지역교류 활성화 방안』 (서울: 대통령직속 국가 균형발전위원회, 2018), p. 12.

〈표 IV-3〉 접경지역 광역/기초 지방자치단체의 남북교류협력

지역	관련부서	전담부서	인 원	조례 제정시기	재정 자립도 (2019)	
강원(광역)	평화지역발전본부	5개과	78	2018.5.4.	28.6%	
강원	고성	기획감사실	남북협력팀	2	2001.11.5.	8.86%*
	양구	기획조정실	-	1	2019.2.12.	14.1%
	인제	기획예산담당관	평화지역발전	1	2019.5.1.	15.3%
	철원	평화지역발전과	4개팀	14	2001.3.21.	12.0%
	화천	기획감사실	-	1	-	14.0%
경기(광역)	평화협력국	3개과	65	2001.11.9.	68.4%	
경기	고양	평화미래정책관	2개팀	8	2004.4.1.	45.6%
	김포	행정국)행정과	평화교류팀	4	2008.6.9.	46.2%
	연천	투자진흥과	평화전략팀	2	2012.3.23.	20.5%
	파주	자치행정국	평화협력과	13	2004.1.10.	31.5%*
인천(광역)	기획조정실	남북교류협력담당관	12	2004.11.8.	64.6%	
인천	강화	-	-	-	2019.4.1.	19.2%
	옹진	미래협력과	미래협력팀	3	2007.11.20.	12.7%

\*주: 고성, 파주: 2019.6.30 기준 고성군 및 파주시 내부자료

출처: 각 지자체 홈페이지; 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr); 통계청 국가통계포털(KOSIS), <[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1YL2021\\_&w\\_cd=MT\\_GTITLE01&list\\_id=109&seqno=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_GTITLE01](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL2021_&w_cd=MT_GTITLE01&list_id=109&seqno=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_GTITLE01)> (검색일: 2019.9.22).

위의 〈표 IV-3〉에서 알 수 있듯, 접경지역 기초지자체의 인적 및 재정적 역량이 부족하다는 것을 확인할 수 있다. 우선 인력의 문제와 관련해 남북교류 업무를 담당하는 인력이 소수에 불과하고, 전담 부서가 없는 경우 남북교류라는 특수한 업무의 전문성을 담보할 수 없다는 것을 의미한다. 따라서 남북교류에 대한 지식을 갖춘 인력을 확충하고, 남북교류에 대한 (재)교육을 통해 남북교류 전문 인력으로서의 역량을 강화하는 노력이 요구된다. 이러한 측면에서 통일교

육원, 통일연구원 등 중앙정부 차원에서 남북교류협력 및 통일(평화)교육 프로그램을 개발해 기초 및 광역지자체 교류협력 담당자들의 실무능력을 강화하도록 지원해야 할 것이다.

지자체들이 교류협력사업을 추진하기 위해서는 충분한 재원을 갖추고 있어야만 가능하다. 경기, 인천 등 접경 광역지자체들은 상대적으로 높은 재정자립도를 기초로 자체 교류협력기금을 확보함으로써 어느 정도 사업을 추진할 수 있는 능력을 갖추고 있지만, 다양한 협력사업을 구상하고 있는 접경 기초지자체들(특히 강원지역)은 재정적 능력이 상대적으로 열악해 사업을 실제 추진하기 어려운 실정이기 때문에(〈표 IV-3〉 참조), 협력사업의 실행을 위한 재정 능력을 강화할 필요가 있다. 특히 재정자립도를 높이기 위해 접경지역의 산업구조를 개선하는 노력이 병행되어야 한다. 지난 「9·19 남북군사합의」 이행 및 ‘국방개혁 2.0’으로 인해 접경지역의 마을 공동화 현상이 점차 심화되고 있는데, 이러한 지역의 생계문제를 해결하기 위해서라도 산업구조의 근본적 개선노력이 필요하다.

두 번째는 지역민들의 동의와 지지에 기초한 남북교류협력사업을 모색해야 한다. 과거 지자체들이 수행했던 사업은 북한에 대한 일방적 지원의 성격이 강했고, 결과적으로 북한과의 교류협력에 대한 이념갈등을 심화시켰던 만큼 이제는 지역의 이익을 확대할 수 있는 사업모델을 구축해 추진해야 할 것이다. 10년간 단절되었다가 다시 재개하는 분위기 속에서 지자체들은 과거 사업에 대한 반성 및 지역주민들의 동의를 얻기 위해 지역차원의 이익을 고려하는 사업들을 구상하고 있다(〈표 IV-4〉 참조).



〈표 IV-4〉 민선 7기 접경지역 기초지자체의 남북교류협력사업 구상

광역	기초	사업	분야
강원	고성	DMZ 한반도 평화·관광 상징화(DMZ 평화의 길)	관광
		산림행정복합타운 조성 -남북산림협력센터	산림
		남북해양수산물 협력 거점화 -평화의 바다(공동어로구역)	어업
		남북교류촉진지구 지정 -남북 관광벨트	관광
		북방물류단지 조성 -거진항	물류
		금강산 해로관광 개설 -해금강 바닷길	관광
		이산가족 상설면회소 건립	인도
	철원	철원 남북공동유해발굴 지원	인도
		평화산업단지조성준비 미개설 남북도로 연결	물류
		태봉국 철원도성 남북공동조사 및 발굴	문화
		경원선 철도복원 백마고지~월정역(9.3km)	물류
		금강산 철도복원 월정역~유곡리(32.5km)	물류
		경원선 단선전철 연장 연천역~백마고지(20.6km)	물류
		세종-포천-철원 고속도로 연장(25.3km)	물류
대구-춘천-철원 고속도로 연장(63km)		물류	
국토중앙 국도4차선 확포장(3개 노선)		물류	
철원평화산업단지조성		경제	
남북평화지역특구 지정 추진		경제	
산림복원교류 통일양묘장 조성		산림	
국립북부원예연구소 유치 및 남북농업기술협력		농업	
실향민 고향방문 -(남)철원군 (북)철원, 평강, 김화군	인도		

광역	기초	사업	분야
		남북공동유해발굴 추모기념관 건립	인도
		태봉국 철원도성 테마파크 건립	문화
		가족중심 특화형 관광벨트 구축(지경리~생창리)	관광
		통일문화도시 조성	문화
경기	연천	남북평화프로젝트 특별기획 - “그리팅맨의 꿈”	문화
		통일(평화)경제특구 유치	경제
		국제유소년 축구대회	체육
		DMZ 평화의 길 조성	관광
		연천 임진강 유네스코 생물권 보전지역	생태환경
		한탄강 유네스코 세계지질공원 인증추진	생태환경
		임진강 수상철리 관광센터 건립	관광
	파주	파주-개성 간 농업협력사업	농업
		파주-해주 간 이이 선생 유적 문화교류	문화
		한강하구 남북공동수역 평화적 활용	경제
		평화통일교육 확산	문화
		통일경제특구 지정 및 조성	경제
		DMZ와 임진각의 생태평화관광 거점화	관광
파주 DMZ 기록화사업	문화		

출처: 고성군, 철원군, 파주군, 연천군 내부 자료를 취합해 저자가 정리

셋째, 지역의 이익을 고려한 남북교류사업을 구상하고 있다는 것이 과거보다 개선된 점이라고 할 수 있는 반면, 위의 표에서 보이듯이 기초지자체가 구상하는 사업들은 사실상 해당 지자체가 수행하기에는 사실상 불가능한 대규모 사업이라는 점은 실현가능성의 측면에서 문제가 있다. 물론 대체로 기초지자체는 속해있는 광역지자체 혹은 중앙정부의 지원을 고려해 사업을 구상하고 있지만, 광역

혹은 중앙정부에 대한 재정적 의존은 기초지자체의 사업 자율성을 훼손할 수 있으며 기초지자체 간 심각한 경쟁구도를 야기할 수 있다. 따라서 지자체 간 ‘규모의 협력’을 모색하는 것이 중요하다. 재정 및 인력의 부족으로 인해 지자체가 수행하기 어려운 규모의 교류 협력은 지리적으로 근접하거나 이해관계가 유사한 지자체들이 연계 협력함으로써 성공적으로 사업을 수행할 수 있기 때문이다.<sup>258)</sup> 기초지자체의 역할은 지역의 특화에 기초한 교류협력의 아이템을 발굴해 광역 또는 중앙정부에 제안하고, 채택될 경우 이를 실행하는 주체로서 역할 하는 것이 보다 현실적이다. 이러한 기초지자체 간 협력은 광역지자체 및 중앙정부와의 협력거버넌스체계를 구축함으로써 보다 효과적으로 이루어질 수 있다.

마지막으로 북한의 수요(needs)에 기초한 교류협력을 모색하는 것 역시 중요하다. 지자체의 교류협력을 효과적으로 추진하기 위해서는 사업 파트너인 북한의 지방행정기관에 대해 정확하게 이해할 필요가 있다.<sup>259)</sup> 북한 특정지역과의 교류를 위해서는 그 지역의 니즈를 분석해 그들의 필요를 충족하는 사업을 우선적으로 추진하는 게 효과적이다. 물론 중앙집권적 행정체계를 유지하고 있기 때문에 당장 그렇게 될 가능성은 높지 않지만, 김정은 시대 분권화 경향이 점차 강화되고 있기 때문에 이에 대비하는 것이 필요하다. 2013년 이후 현재까지 지정된 27개 경제개발구 개발에 있어 접경지역 지자체들이 적극적으로 참여하면서 남북 지역 간 교류를 활성화시켜야 한다. 동서독 도시교류의 사례를 참조해, 유사한 특성과 조건을 가진 남북 지역 간 교류를 추진하는 것을 고려할 필요가 있다.

258) 나용우·홍석훈·박은주, 『지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 96~97.

259) 북한의 지방행정기관에 대한 자세한 설명은 한부영, “평화시대 남북 지방자치 단계 간 교류협력을 위한 과제,” pp. 19~33 참고.

### 3. 한국인의 통일의식과 남북 화해협력에 주는 함의

한국인이 통일에 대해 어떠한 태도와 인식을 가지고 있는지를 탐색하는 것은 여러 가지 의미를 갖는다. 우선 70년 넘게 지속되는 분단 상황에서 남북한이 하나의 국가 공동체를 지향하는 것에 대해 대중들이 어떠한 의식을 갖고 있는지를 파악할 수 있다. 분단체제 하에 남북한이 전쟁을 방지하고 평화적으로 공존하면서 통일을 이루는 것은 우리 정부의 가장 중요한 목표이다. 한국인은 통일에 대해 의식의 지향을 갖고 있으며 대중의 이러한 생각은 개인의 경험, 사회적 환경, 정부 정책의 영향, 주변국과의 관계 등을 통해 고착화되기도 하며 변화하기도 한다.

둘째, 통일의식에 대한 국민들의 정서와 가치 지향은 다양한 원인들이 의해 영향을 받지만 상호공존과 통합의 대상이 되는 북한의 존재와 남북한의 두 행위자 간의 관계에 따라 달라지기도 한다. 특히 북한의 행동과 남북관계의 변화, 정부의 대북정책에 대한 평가, 한반도를 둘러싼 주변 환경에 따라 통일에 대한 필요성과 가능성에 대한 인식의 변화를 보여 왔다. 남북관계의 진전과 퇴행이 국민들의 정서와 가치 지향에 영향을 준다는 것은 역으로 국민들의 북한과 통일에 대한 인식이 정부 정책의 성격과 방향을 결정하는 요인 또한 될 수 있음을 의미한다.<sup>260)</sup>

셋째, 한국인의 통일에 대한 인식의 변화를 살펴보는 것은 국민들이 북한과의 화해협력 방안을 어떻게 평가하는 지와 연결되어있다. 정부가 5년 단위로 교체가 됨에 따라 한국 정부의 대북한 정책 또한 변화해왔고 이러한 한국의 정책과 전략의 변화는 남북교류협력의 전체적인 방향과 범위를 결정하였다.<sup>261)</sup> 따라서 국민들이 정부의

260) 박명규, “통일에 대한 남북한의 인식 - 같음과 다름,” 『지식의 지평』, 제19권 (2015), pp. 1~17.

대북정책이 남북관계 개선이나 평화 조성에 어떻게 기여했는지에 대한 판단을 살펴보는 것은 앞으로의 남북한의 화해와 협력의 방향을 모색하는 데 중요한 단서를 제공할 수 있다.

이상의 논의에 비추어 이번 절에서는 첫째로 남한 주민들을 대상으로 한 통일의식조사 결과를 통해 지난 10년간 통일에 대한 한국인의 태도와 이미지를 확인한다. 둘째로 국민들이 정부가 추진하고 있는 대북정책 특히 교류협력정책에 대한 역할과 실효성에 대해 어떻게 판단하고 있는지를 살펴본다. 끝으로 통일인식에 대한 이해를 바탕으로 한국 정부가 한반도의 평화정착과 화해협력을 추진함에 있어 고려해야 할 부분들을 점검해 보고자 한다.

## 가. 통일의식조사를 통해 본 한국인의 통일인식<sup>262)</sup>

### (1) 통일의 이미지와 필요성

통일에 대한 한국 정부의 기본적인 입장은 ‘민족공동체 통일방안’으로 화해협력과 남북연합 단계를 거쳐 상호신뢰를 쌓고 평화를 정

---

261) 성기영 외, 『남북관계 발전과 북한주민 의식변화』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 82.

262) 이하의 설문조사 내용은 서울대학교 통일평화연구원(Institute for Peace and Unification Studies: IPUS)에서 매년 실시하는 ‘통일의식조사’와 통일연구원(Korea Institute for National Unification: KINU)의 통일의식조사 결과를 활용한 것임을 밝혀둔다. 서울대학교 통일평화연구원의 『2018 통일의식조사(이하 ‘IPUS 조사’)』의 경우 전국 16개 시도, 만 19세 이상 74세 이하 성인남녀를 대상으로 2018년 7월 12일부터 8월 3일까지 실시한 조사로 모집단으로 유효표본수는 1,200명, 표본오차는 95%, 신뢰수준에서±2.5%이다. 설문조사는 한국갤럽에서 실시하였으며 1대1 개별면접조사 방법을 이용하였다; 정동준 외, 『2018 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2019), p. 24; 통일연구원은 1990년대 초부터 매년 통일의식조사를 실시하고 있으며 2000년대 이후 잠시 중단 된 적이 있으나 2014년 이후에는 조사를 재개하였다. 『KINU 통일의식조사 2018(이하 KINU 조사)』는 전국 만 19세 이상 성인남녀를 대상으로 2018년 4월 5일부터 4월 25일까지 실시한 조사로 유효표본수는 1,002명, 표본오차는 95%, 신뢰수준에서±3.1%이다. 설문조사는 한국리서치에서 실시하였으며 대면면접조사 방법을 이용하였다; 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2018』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 32.

착시킨 후 1민족 1국가의 통일국가를 완성하는 것이다.<sup>263)</sup> 1989년 이래로 계승되어온 정부 차원의 통일방안이 공식적인 통일의 비전과 기본정신을 나타낸다는 점에서 중요한 의미가 있다. 하지만 한국 시민들은 통일에 대해 어떻게 인식하고 있을까? 통일의 당위성을 전제한 정부의 통일방안처럼 시민들도 통일의 필요성에 적극 공감하고 있는 것일까? 한국 정부의 공식 통일방안이 지금의 시민들에게 어떻게 수용되고 있는지 혹은 통일에 대한 전반적인 인식이나 이미지는 어떻게 형성되어 있는 지는 또 다른 영역이다. 남한주민들은 한반도의 상황이나 남북 관계, 정부의 대북, 통일정책에 대한 다양한 의견을 가질 수 있기에 개인들이 갖고 있는 통일에 대한 인식과 태도는 다면성을 가질 수밖에 없다. 이런 점에서 다년간에 걸쳐 통일의 의식을 추정 할 수 있는 다양한 설문문항을 조사하고 기초자료를 분석하는 것은 통일 의식에 대한 변화의 추이를 살펴 볼 수 있다는 점에서 의미하는 바가 적지 않다.

‘통일이라고 하면 가장 먼저 무엇이 떠오르십니까?’라는 질문으로 직관적인 통일 이미지를 물어보았을 때 2018년 IPUS 조사의 경우 ‘남북이 하나의 국가로 합쳐지는 것’이 58.1%로 가장 높았다. 다음으로는 ‘사람과 물자가 자유롭게 왕래하는 것’(19.3%), ‘남북 간 경제협력이 심화되는 것’(14.8%), ‘가치, 문화, 교육이 서로 가까워지는 것’(7.5%)이 뒤를 이었다. ‘남북이 하나의 국가로 합쳐지는 것’을 선택한 응답자의 연령대를 보면 60대(62.7%) > 20대(60.9%) > 50대(57.4%) > 40대(57.0%) > 30대(52.5%) 순으로 세대별 간격이 약 10% 이내로 나타났다. ‘남북이 하나의 국가로 합쳐지는 것’은 응답자의 정치적 성향에 관계없이 다수로 나타났지만 자신이 보수적이라고 생각하는 사람은 상대적으로 국가로의 통합을 떠올린 비율이

263) 통일부, “민족공동체 통일방안” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>> (검색일: 2019.9.1).

높았고 진보는 경제협력 심화를 중도는 자유 왕래를 선택한 비율이 높게 나타났다.<sup>264)</sup>

이러한 결과들을 볼 때 응답자들의 다수는 통일이 남한과 북한의 독립된 두 체제가 하나의 주권국가가 되는 것으로 생각하고 있음을 알 수 있다. 이러한 의식은 정부의 통일방안 목표와도 큰 차이를 보이지 않는다. 그렇지만 사람과 물자의 자유로운 왕래, 남북한의 경제협력이 심화되는 수준을 통일로 생각하는 시민들도 상당수 있었다. 즉 ‘법적 통일’(de jure unification)’뿐만 아니라 ‘사실상의 통일’(de facto unification)’ 상태 역시 남한 주민들의 통일의 이미지로 형성되어 있음을 알 수 있다.<sup>265)</sup> 경제협력 심화, 자유왕래 실현, 사회문화 친밀감 증대는 민간의 영역으로 화해협력 단계에서 남북연합으로 나아가는 데 있어 필수적인 과정이다.

〈표 IV-5〉 통일의 이미지

통일의 이미지	%	(N)
남북이 하나의 국가로 합쳐지는 것	58.1	697
남북 간 경제협력이 심화되는 것	14.8	177
사람과 물자가 자유롭게 왕래하는 것	19.3	232
가치, 문화, 교육이 서로 가까워지는 것	7.5	90
기타	0.3	4
합계	100.0	1,200

출처: 정동준 외, 『2018 통일인식조사』, p. 32.

264) ‘남북이 하나의 국가로 합쳐지는 것’은 보수(62.6%) > 중도(57.3%) > 진보(56.7%) 순으로 높게 나타났다. ‘남북 간 경제협력이 심화되는 것’은 진보(16.8%) > 중도(14.5%) > 보수(11.6%)였으며 ‘사람과 물자가 자유롭게 왕래하는 것’은 중도(20.7%) > 보수(18.7%) > 진보(17.8%)로 각각 나타났다.

265) ‘사실상의 통일’ 상황을 실현한다는 것은 남북한의 각자의 정체성을 그대로 유지하면서 서로 오가고 주고받고 돕고 나누는 상황을 의미하는 것으로 법적, 제도적 통일이 되지는 않았지만 보다 많은 접촉과 교류, 협력을 통해 사실상 통일이 된 것과 같은 상황을 말한다. 통일부, 『평화와 화해협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장』 (서울: 통일부, 1999), p. 17; 통일부, 『2001 통일백서』 (서울: 통일부, 2001), p. 32.

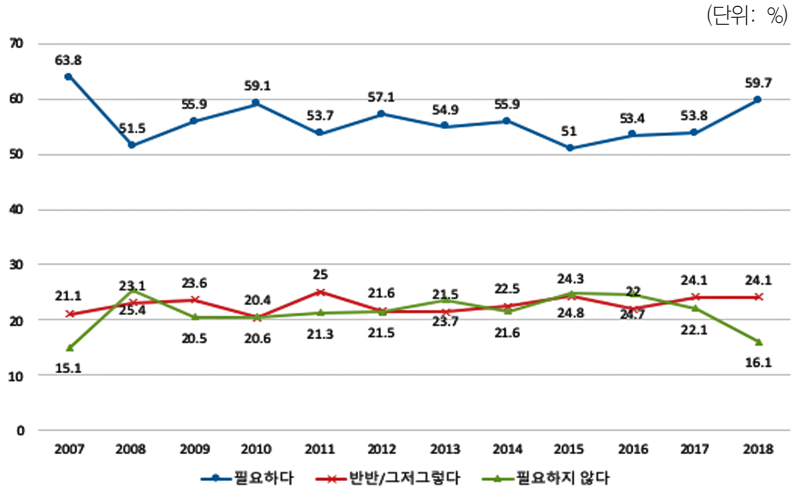
통일에 대한 필요성 인식에서는 ‘통일이 필요하다’는 응답이 59.7%로 가장 높았다. 2010년부터 2016년까지 통일의 필요성은 증감의 반복이 있었으나 2017년부터 2018년에는 증가 추세를 보였다. 지난 10년간 전체적인 응답률은 50~60%대 안에서 형성되고 있음을 알 수 있다. 2018년도 KINU 조사에 의하면 남북한의 통일이 ‘필요하다’는 응답은 70.7%, ‘필요하지 않다’는 29.4%로 나타났다.<sup>266)</sup> KINU 조사는 2014년부터 2017년까지 ‘필요하다’는 응답이 60%대로 떨어졌지만 2018년 70%대로 반등하였다.<sup>267)</sup> 남북관계의 군사적 긴장은 남한주민의 통일의 필요성 인식에 큰 영향을 주지 못하는 것으로 보인다. 북한의 핵실험이 있었던 2009년(2차), 2013년(3차), 2016년(4, 5차), 2017년(6차)에 뚜렷한 하락 폭을 발견하기 어렵다. 다만 2018년 연이은 남북정상회담과 뒤따랐던 남북한 군사적 신뢰 구축 및 관계개선 상황은 통일에 대한 기대감을 높이는 데 일정 부분 영향을 미친 것으로 보인다. 이러한 시계열적 변화는 2018년도 KINU 조사에서 보다 분명히 나타났음을 알 수 있다.

266) ‘2018 IPUS 통일의식조사’의 응답 문항은 ‘매우 필요하다’, ‘약간 필요하다’, ‘반반/그저 그렇다’, ‘별로 필요하지 않다’, ‘전혀 필요하지 않다’로 대답하였으며 ‘통일이 필요하다’는 ‘매우 필요하다’와 ‘약간 필요하다’를 합한 것이며 ‘통일이 필요하지 않다’는 ‘별로 필요하지 않다’, ‘전혀 필요하지 않다’를 합한 것이다. ‘KINU 통일의식조사 2018’의 경우 긍정도 부정도 아닌 중간 답변이 없는 4점 척도(‘매우 필요하다’, ‘약간 필요하다’, ‘별로 필요 없다’, ‘전혀 필요 없다’)로 이루어진다는 점에서 구별된다. 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2018』, p. 37.

267) 위의 책, p. 38.



〈그림 IV-7〉 통일 필요성



출처: 정동준 외, 『2018 통일인식조사』, p. 35.

통일의 필요성에 대한 2018년도 IPUS 조사에서는 성별, 연령대, 정치적 성향에 관계없이 통일이 ‘필요하다’는 응답자의 비중이 전체적으로 높았다. 한국인의 여성보다는 남성에서, 20대와 30대 보다는 50대와 60대에서 상대적으로 통일이 필요하다고 보고 있었다. 또한 자신의 정치적 성향이 진보적이라고 응답한 사람이 보수적이라고 응답한 사람보다 통일의 필요성에 더 공감하고 있었다. 지역별 변수에서는 통일이 ‘필요하다’는 응답이 가장 높았던 곳은 강원(83.1%)이었던 반면 가장 낮았던 곳은 영남권(50.3%)으로 나타났다. 접경지역의 특수성을 갖고 있는 강원도의 경우 다른 지역에 비해 통일에 필요성에 매우 적극적인 태도를 보인 것이다. 2018년도 KINU 조사에서도 유사한 경향이 발견되었다. 연령대로는 20대, 30대에서, 이념성향에서는 보수성향에서 통일이 필요하다는 응답이 상대적으로 낮았다. 지역별로는 대구·경북이 가장 낮게 나타났다.<sup>268)</sup>

268) 위의 책, p. 38.

〈표 IV-6〉 주요 요인별 통일 필요성

(단위: %)

구분	필요하다	반반/그저 그렇다	필요하지 않다	합계(N)	
전체	59.7	24.1	16.1	1,200	
성별	남자	62.5	21.7	15.7	607
	여자	56.9	26.6	16.6	594
연령대	19-29세	54.2	28.3	17.6	226
	30-39세	52.9	27.4	19.7	222
	40-49세	58.7	26.4	14.9	259
	50-59세	69.4	16.0	14.5	260
	60세 이상	62.1	23.4	14.5	233
정치적 성향	진보적	66.6	21.8	11.6	411
	중도	57.3	26.4	16.2	577
	보수적	53.0	22.4	24.7	212

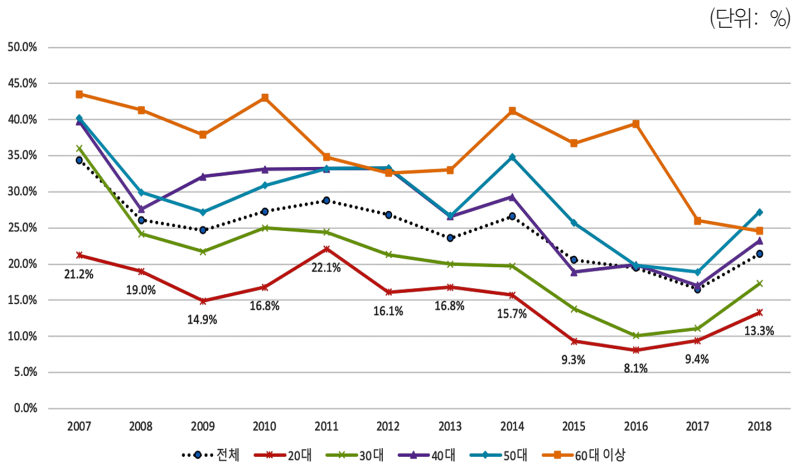
출처: 저자 작성

〈그림 IV-8〉에서 나타나듯이 통일이 ‘매우 필요하다’는 대답을 연령대로 살펴보았을 때 20대가 지난 10년간 가장 낮은 응답률을 나타냈던 반면 60대 이상은 2012년을 제외하고 가장 높았음을 알 수 있다. 20대·30대의 응답률은 조사 이래 매년 평균 이하를 기록하였으며 최근 2년을 제외하고는 대체로 하락 추세에 있었다. 이는 한국 사회의 20대가 통일의 필요에 대해 적극적으로 공감하기보다 소극적이거나 유보적인 태도를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 20대의 통일 필요성 인식이 다른 연령대에 비해 회의적으로 형성되어 있는 원인은 추가적인 분석이 필요하다. 2018년도 KINU 조사는 20대가 통일의 필요성에 대해서는 인정하지만 남북한이 전쟁 없이 평화적으로 공존 할 수 있다면 통일은 필요 없다는 응답률이 상대적으로 높았음을 지적한다.<sup>269)</sup> 한국의 20대, 30대가 통일 시대의 주역될

269) 위의 책, p. 39.

수 있는 가능성이 크다는 점에서 젊은 세대의 공감대를 확보할 수 있는 통일정책이 무엇인지에 대해 보다 많은 고민이 요구된다.

<그림 IV-8> 연령대 별 통일 필요성



출처: 저자 작성

## (2) 통일의 이유

통일을 해야 하는 이유에 대해 우리 국민들은 어떻게 인식하고 있을까? 같은 민족이니까 통일을 해야 한다는 인식이 오랜 기간 형성되어 왔지만 시대의 변화와 세대의 차이에 따라 인식의 분화가 일어날 수 있는 것이다. 남한 주민들의 통일에 대한 이미지와 필요성에 대한 인식이 달라져온 것과 같이 통일에 대한 이유 역시 다양한 태도를 가질 수 있다.

2018년도 IPUS 조사에서 ‘같은 민족 이니까’ 통일을 해야 한다는 응답은 44.5%로 가장 높게 나타났다. ‘남북 간 전쟁위험을 없애기 위해’가 31.6%로 두 번째로 높았으며 ‘한국이 보다 선진국이 되기 위해서’가 13.5%, ‘이산가족의 고통을 해결해 주기 위해’가 6.7%,

‘북한주민도 잘 살 수 있도록’이 3.6%를 기록했다. 같은 민족이니까 통일해야 한다는 당위적 차원의 통일 담론은 2007년 이래 여전히 우세한 것으로 확인이 된다.

전쟁위협 해소라는 안보 관련 이유가 지난 10년간 계속 증가 하고 있다는 점은 통일의 이유가 현실적인 목적과도 유리되지 않고 있음을 시사한다. 실제 ‘남북 간 전쟁위협을 없애기 위해’를 선택한 2018년도의 응답을 연령대로 살펴보면 20대(40.22%) > 30대(35.8%) > 40대(29.1%) > 50대(27.2%) > 60대 이상(27.0%)로 나타났다. 이는 20대의 한반도 긴장 상황에 대한 피로도가 통일의 이유에 중요한 원인이 되고 있음을 보여준다. 지역별로는 ‘같은 민족이니까’는 영남이 55.8%로 가장 높고 수도권이 39.0%로 가장 낮았던 반면, ‘남북 간 전쟁 위협을 없애기 위해’는 강원이 40.1%로 가장 높았고 영남이 26.7%로 가장 낮았다. 강원은 지역의 지리적 특성 상 타 지역에 비해 군사적 긴장 해소를 바라는 인식이 크게 작용했음을 알 수 있다.

〈표 IV-7〉 통일 이유

(단위: %)

	같은 민족 이니까	이산가족의 고통을 해결해 주기 위해	남북 간 전쟁위협을 없애기 위해	북한 주민도 잘 살 수 있도록	한국이 보다 선진국이 되기 위해서	기타	합계(N)
2007	50.7	8.9	19.2	1.8	18.7	0.7	1,197
2008	58.7	6.6	14.5	2.9	17.2	0.1	1,206
2009	44.3	8.5	23.5	4.2	18.7	0.8	1,195
2010	43.3	7.0	24.2	4.0	20.8	0.6	1,193
2011	41.9	7.2	27.3	4.8	17.7	1.1	1,197
2012	46.0	9.1	25.3	4.4	14.5	0.8	1,199
2013	40.4	8.3	30.8	5.5	14.2	0.8	1,198

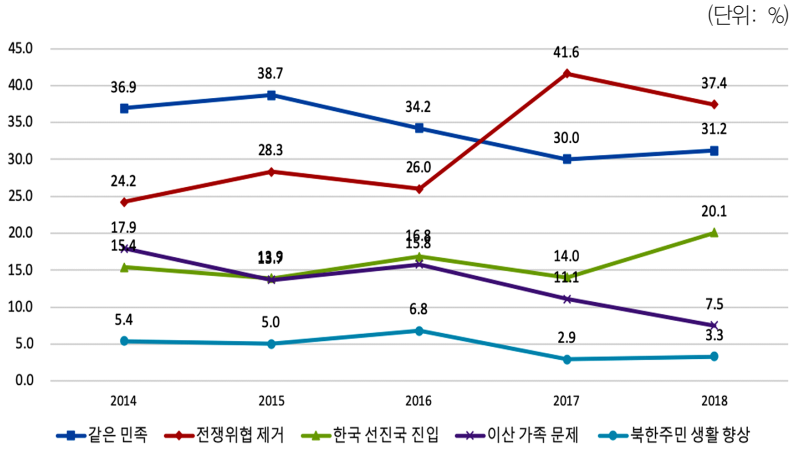
	같은 민족 이니까	이산가족의 고통을 해결해 주기 위해	남북 간 전쟁위험을 없애기 위해	북한 주민도 잘 살 수 있도록	한국이 보다 선진국이 되기 위해서	기타	합계(N)
2014	42.1	9.1	27.0	3.9	17.6	0.3	1,200
2015	40.7	12.3	26.3	6.3	14.0	0.4	1,198
2016	38.6	11.8	29.8	5.0	14.2	0.7	1,200
2017	40.3	10.5	32.6	4.0	12.6	0.1	1,200
2018	44.5	6.7	31.6	3.6	13.5	0.1	1,200

출처: 정동준 외, 『2018 통일외식조사』, p. 38.

국민들의 생각하는 통일의 이유에서 평화공존에 대한 중요성은 KINU 조사에서 보다 명징하게 나타난다. ‘KINU 2018 통일외식조사’에서는 2014년에서 2016년까지는 ‘같은 민족이니까’가 통일의 가장 큰 이유였지만 2017년에서 2018년에는 ‘전쟁위험 제거’로 통일에 대한 첫 번째 이유가 바뀌었음을 보여준다.<sup>270)</sup> 전쟁위험 해소 이유가 증가하는 현상을 놓고 국민들이 당위론적 통일론에 동의하지 못한다든지 민족통일 담론이 간과되고 있다고 단정할 수는 없다. 그렇지만 최근 우리 국민들의 인식 가운데 당면한 군사적 긴장 완화가 어느 때 보다 더 중요하게 고려되고 있다는 점은 추론 할 수 있다.

270) 위의 책, p. 45; 사실상 통일 질문에 대한 응답 결과의 차이는 표본 크기, 표본추출 방법, 표본 할당, 조사 방법, 조사 기간 등 양 조사의 방법론적인 차이에서 비롯될 수 있다.

〈그림 IV-9〉 통일 이유, KINU



출처: 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2018』, p. 45에서 저자 재구성.

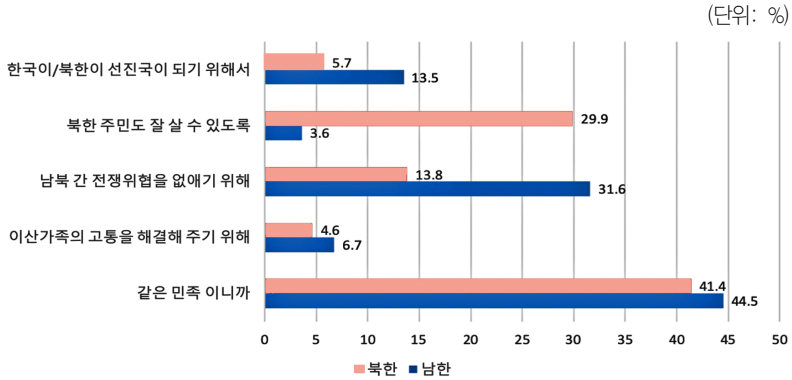
통일의 이유를 남한주민과 남한에 정착한 북한이탈주민을 대상으로 비교하게 되면 일정 부분 차이를 보인다.<sup>271)</sup> 2018년도의 경우 남한주민과 북한이탈주민 통일의식조사 모두 민족적 당위성을 가장 큰 통일의 이유로 인식하는 것은 동일하다. 다만 남한주민은 안보 관련 이유를 경제 관련 이유 보다 더 중요하게 생각한다면 북한이탈주민은 경제 관련 이유가 안보 관련 이유 보다 우선함을 알 수 있다. 통일이 가져올 경제적 이익에 대한 기대가 북한이탈주민들에게 보다 크게 작용한다고 해석할 수 있다.<sup>272)</sup> 모집단의 수 및 표본의 대표성의 문제로 남한주민과 남한에 거주하는 북한이탈주민들의 조사 결과를 직접 비교하는 것은 신중할 필요가 있다. 그러나 두 그룹의 최근의

271) 북한이탈주민들을 대상으로 한 조사는 서울대학교 통일평화연구원에서 매년 실시하고 있는 '북한이탈주민 조사'를 참고한 것으로 이 조사는 2017년에 탈북한 북한이탈주민 84명을 대상으로 면대면 설문조사를 실시한 것이다. 보다 자세한 내용은 정동준 외, 『북한주민 통일의식 2018』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2019), pp 17~21.

272) 여기에 대해서는 통일 편익에 대한 기대와 평가를 참고할 수 있을 것이다. 정동준 외, 『2018 통일의식조사』, pp. 47~51, 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2018』, pp. 47~51.

의식과 태도를 이해한다는 차원에서 참고할 필요가 있을 것이다.

〈그림 IV-10〉 통일의 이유, 남한주민과 북한이탈주민



출처: 저자 작성

### (3) 통일의 추진 방식과 가능 시기

통일의 추진 방식에 대한 태도는 통일을 실제로 달성하는 방법과 절차라는 면에서 또 다른 의미를 갖는다. 앞서 살펴본 바와 같이 통일을 남한과 북한의 독립된 두 체제가 하나의 체제가 된다는 것으로 상정한다면 제도와 가치 통합의 측면에서 이는 지난한 과정을 수반할 것이다. 만약 북한 정권이 안정되고 발전의 단계로 나아간다면 급진적이고 우발적인 통일은 더욱 기대하기가 어렵다. 이런 점에서 통일의 방식은 예상 시기와 연결성을 갖는다고 볼 수 있다.

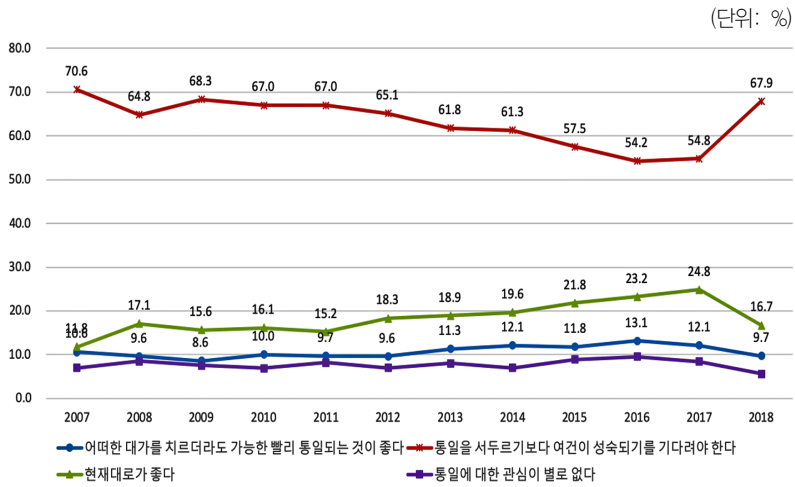
2018년도 IPUS 조사에서는 ‘통일을 서두르기보다 여건이 성숙되기를 기다려야 한다’는 응답이 67.9%로 가장 높으며 ‘현재대로가 좋다’가 16.7%, ‘어떠한 대가를 치르더라도 가능한 빨리 통일되는 것이 좋다’가 9.7%, ‘통일에 대한 관심이 별로 없다’가 5.6%로 나타났다.<sup>273)</sup> 통일방식을 ‘점진적 통일’과 ‘급진적 통일’ 두 가지로 질문한

273) 위의 책, p. 52.

2018년도 KINU 조사에서는 ‘협상에 의한 점진적 통일’이 92.3% (2017년 84.5%), 돌발 상황에 의한 급진적 통일은 7.4%(2017년 15.5%)로 나타났다. 즉 최근 여론 경향을 볼 때 국민의 대다수는 긴급사태로 인한 급진적 통일이 아닌 협상을 통한 점진적 통일이 보다 바람직하다고 보고 있음을 알 수 있다.

지난 10년의 추세를 볼 때도 다수의 남한주민은 안정적이고 단계적인 통일 방식을 가장 선호하고 있음을 알 수 있다. 이러한 태도는 2018년도 기준 성별, 연령별, 가구 소득 수준, 정치적 성향에서도 큰 차이를 보이지 않았다. ‘현재대로가 좋다’는 변수를 포함한 IPUS 조사에서는 현상유지 응답률이 지난 10년간 지속적으로 상승하고 있었지만 2018년 16.7%로 2017년 24.8%에서 8.1%p 하락하였다. 또한 ‘가능한 빨리 통일되는 게 좋다’는 응답률은 2016년 13.1%, 2017년 12.1%, 2018년 9.7%로 최근 2년간 하락하고 있다.

〈그림 IV-11〉 통일 추진 방식



출처: 정동준 외, 『2018 통일의식조사』, p. 42.을 참고로 저자 재구성.



2016년부터 북한의 연이은 핵·미사일 실험으로 인해 조성되었던 남북 간의 군사적 긴장이 대화 국면으로 전환된 부분은 통일 추진 방식에 긍정적 요인으로 작용했을 수 있다. 국민들의 대다수에서 통일에 대한 기대감이 커지면서 급진적 통일 보다는 단계적 통일을 선호하는 의식이 발견된다. 그렇지만 안정적이고 점진적인 통일을 선호하는 응답률은 2009년 이래 하락해 왔고 현재의 체제를 선호한다는 응답이 2011년 이래 계속적으로 증가해온 점도 주목할 필요가 있다. 남북공존 선호는 특별히 영남과 수도권이 강원과 호남에 비해 높게 형성되어 있다.

북한은 2000년대에도 개혁 개방을 뒤로 한 채 핵·미사일 능력 고도화를 통해 핵무력국가 완성을 선포하는 등 체제 결속과 정권 유지에 집중하였다. 북한의 이러한 행동은 남한주민들로 하여금 통일의 필요성을 인정하지만 현실적으로 쉽지 않다는 판단을 했을 수 있다. 남북공존에 대한 선호는 통일에 대한 현실적 판단과 기대와도 관련이 있다. 막대한 희생을 각오하더라도 급진적으로 진행하는 통일 보다 현재의 남북한의 체제를 유지하면서 화해협력을 강화하고 서로의 체제와 이념의 수용성을 높여 나가는 방식이 보다 실용적이라고 판단할 수 있는 것이다.

통일의 필요성과 통일의 추진방식을 교차하였을 때 이러한 상관관계는 유의미하게 나타났다. ‘통일이 필요하다’는 응답 중 가장 높은 비중을 차지한 통일방식은 점진적 통일(77.7%)로 나타난 반면 ‘통일이 필요하지 않다’는 응답 중 가장 높은 비중을 차지한 통일방식은 현재의 남북체제 지속(46.7%)이었다. 통일의 필요성에 대해 부정적인 의견을 가진 남한주민이 현재의 남북공존을 더욱 선호하는 점은 향후 통일방식에 대한 민주적인 의견 수렴과 공감대 확산이 정책적으로 필요하다는 것을 시사한다.

〈표 IV-8〉 통일 필요성과 통일 추진 방식

(단위: %)

	통일이 필요하다	반반/그저 그렇다	통일이 필요하지 않다
가능한 빨리 통일	15.2	2.1	0.5
여건이 성숙되었을 때 통일	77.7	67.5	32.8
현재대로가 좋다	5.4	24.9	46.7
통일에 관심 없다	1.7	5.5	20.0
합계(N)	100(717)	100(289)	100(195)

출처: 저자 작성

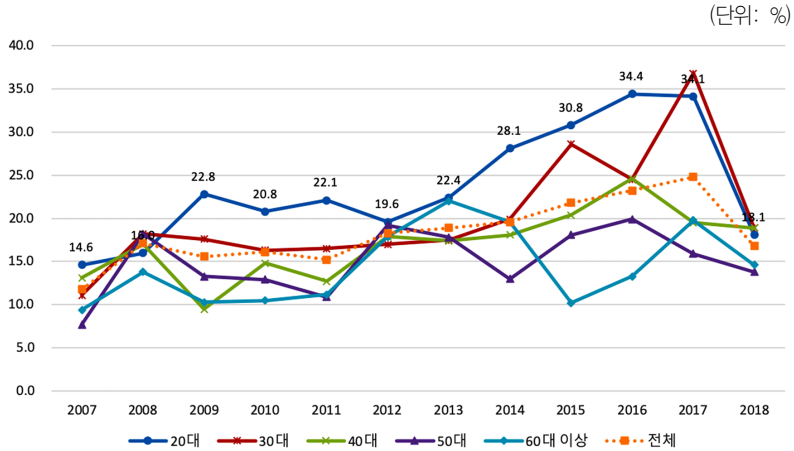
특히 남북공존을 선호하는 계층을 연령대로 보았을 경우 20대의 인식이 주목된다. 〈그림 IV-12〉와 같이 통일의 추진 방식에서 ‘현재대로가 좋다’는 응답은 최근 까지 20대에서 가장 높게 나타났다. 2017년과 2018년에는 30대 보다 다소 낮게 나타났으나 2008년과 최근 2년을 제외하고 남북공존을 가장 선호하는 연령대가 20대였다. 이러한 최근 경향성은 KINU 조사에서도 유사하게 나타난다. 2018년도 통일 시기에 대한 조사에서 ‘속도 조절하면서 추진해야 한다’가 67.2%, ‘가능한 빨리 통일해야 한다’가 11.8%, ‘굳이 통일할 필요가 없다’가 21.1%로 집계되었다. 특히 통일 불필요의 응답은 20대에서 32.6%로 높게 나타났다.<sup>274)</sup>

두 조사의 응답 결과들은 20대가 통일의 필요성에 대해 적극 공감하지 못하며 현재의 평화공존을 선호하고 있다는 것을 공통적으로 보여준다. 이러한 태도에 대한 원인 분석은 추가적인 작업이 뒤따라야 하겠지만 미래에 대한 불안, 북한의 정권 지속성 인식, 통일로 발생할 비용과 혼란과 막연한 두려움 등이 다른 연령대 보다 크게

274) 위의 책, p. 53.

작용하고 있음을 짐작하게 한다. 한국 사회에서 통일 시대를 맞이할 가능성이 높은 세대가 20대, 30대 라는 점에서 젊은 세대를 설득하고 공감대를 확대할 수 있는 정책적 방향이 요구된다.

〈그림 IV-12〉 통일 추진 방식과 연령대



출처: 저자 작성

통일의 가능 시기에 대한 질문은 한국시민들이 실질적인 통일 가능 시점을 어떻게 예측하는지를 파악할 수 있게 해 준다. 2018년도 IPUS 조사에서는 통일이 ‘5년 이내’ 가능하다는 응답이 6.3%, ‘10년 이내’가 25.8%, ‘20년 이내’가 28.0%, ‘30년 이내’가 13.3%, ‘30년 이상’이 12.5%, ‘불가능’ 14.0%로 나타났다. 2017년에서 2018년 동안 30년 이내 혹은 그 이상의 응답률은 하락한 반면 10년 이내와 20년 이내 가능 응답률은 모두 상승하였다. 특히 10년 이내는 2017년 13.6%에서 2018년 25.8%로 12.2%p가 증가하였다. 남한주민들 가운데 20년 이내 통일이 가능하다는 기대감이 30년 이상 혹은 불가능하다는 인식보다 우세한 것이다. 그러나 지난 10년의 추세를 본다면 ‘30년 이상 혹은 불가능’의 비율이 가장 높게 집계된 해가 대다수였

다. 통일 불가능은 2013년, 2014년, 2017년 가장 높은 응답률을 보였고 2009년, 2015년, 2016년에는 두 번째로 높은 응답률을 나타냈다. 즉 ‘가까운 통일’에 대한 회의적인 인식 또한 분명하게 형성되어 있음을 알 수 있다.

이러한 결과들은 정책 입안자들에게 중요한 시사점을 제공한다. 사실 정부는 통일이 가까이 와 있다는 정책담론을 형성하는 데 주저하지 않은 경우가 있었다. 이명박 대통령은 2011년 6월 “통일이 그렇게 오래 걸리지 않을 것”이라고 하였고<sup>275)</sup> 박근혜 정부는 2014년 1월 ‘통일대박론’을 내세우기도 하였다. 물론 정부 차원의 이러한 통일담론이 나쁘다고 볼 수 없으며, 남북한의 통일 환경이 급격히 달라질 가능성을 배제 할 수는 없을 것이다. 하지만 통일임박론은 희망사고에 그칠 가능성이 크며 북한 정권의 내구성을 과소평가하며 냉정한 통일인식에 걸림돌이 되는 경우가 많다는 점에서 유의할 필요가 있다.

〈표 IV-9〉 통일 가능 시기

(단위: %)

	5년 이내	10년 이내	20년 이내	30년 이내	30년 이상	불가능하다	합계(N)
2007	3.7	23.5	30.9	14.7	13.9	13.4	1197
2008	2.3	13.4	22.3	14.8	25.1	22.1	1206
2009	2.7	17.0	27.7	16.3	16.5	19.8	1195
2010	3.4	17.8	24.1	13.4	20.8	20.6	1193
2011	2.5	16.3	26.1	14.0	19.7	21.4	1197
2012	2.9	14.5	25.9	17.8	19.8	19.2	1199
2013	3.7	13.3	25.3	13.7	18.3	25.8	1198
2014	2.2	13.7	22.8	18.2	19.7	23.5	1200

275) “통일임박론은 허상이다,” 『조선일보』, 2011.6.22., <[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2011/06/22/2011062202391.html?Dep0=twitter&d=2011062202391](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/06/22/2011062202391.html?Dep0=twitter&d=2011062202391)> (검색일: 2019.11.12).

	5년 이내	10년 이내	20년 이내	30년 이내	30년 이상	불가능하다	합계(N)
2015	3.5	17.8	25.5	13.9	19.6	19.7	1198
2016	3.5	14.0	25.1	15.2	17.9	24.4	1200
2017	2.3	13.6	23.1	16.0	20.1	24.6	1200
2018	6.3	25.8	28.0	13.3	12.5	14.0	1199

출처: 정동준 외, 『2018 통일인식조사』, p. 45.

통일 필요성 인식과 통일 시기에 대한 인식은 상관관계를 보여 주었다. 통일 필요성을 인정하는 경우 통일을 가까운 미래에 있을만한 사건으로 판단하는 경우가 많았고 통일 필요성을 인정하지 않는 경우 통일은 불가능하거나 오래 걸릴 것이라고 보았다. 이러한 측면은 통일에 대한 준비가 단기적인 측면과 장기적인 측면을 함께 고려할 수 있어야 함을 보여준다. 통일에 대한 긍정적인 태도와 변화에 가능성에 열려있는 사고는 북한에 대한 적극적인 대화와 교류, 남북협력과 북한개발 등의 정책 추진에 동력이 될 수 있다. 동시에 북한의 지속적인 도발과 위협, 대북 제재 강화, 북한의 비타협성 등은 북한에 대한 적대성 고조 및 시민들의 분단체제 선호 및 통일에 대한 회의론 형성에 영향을 줄 수밖에 없을 것이다.

#### 〈표 IV-10〉 통일 필요성과 통일 가능 시기

(단위: %)

	통일이 필요하다	반반/그저 그렇다	통일이 필요하지 않다
10년 이내	42.8	19.1	11.3
20년 이내	30.1	30.2	17.0
30년 이내	12.8	15.6	11.9
30년 이상	7.8	17.4	22.7
불가능	6.4	17.7	37.1
합계(N)	100(717)	100(288)	100(194)

출처: 저자 작성

#### (4) 통일한국의 체제

우리 정부의 공식 통일방안은 민족공동체통일 방안으로 화해협력과 남북연합 단계를 거쳐 1민족 1국가의 통일국가 완성하는 3단계 과정으로 되어있다. 그렇지만 이 통일방안에서는 통일국가의 정치사회의 체제가 구체적으로 무인지에 대해서는 구체적으로 명시되어 있지 않다.<sup>276)</sup> 민족공동체를 형성해 가는 과정으로서의 남북연합은 교류협력을 통해 북한의 자유화를 촉진시킴으로 시장경제와 민주주의 체제로의 수렴을 기대하는 부분이 존재한다.<sup>277)</sup> 그렇지만 통일국가의 체제에 대한 국내의 사회적 합의는 아직 이루어지지 않았다고 볼 수 있다.<sup>278)</sup>

지난 10년의 추세를 볼 때 ‘남한의 현 체제 유지’가 가장 높은 응답률을 보였고 ‘남북한 체제의 절충’이 두 번째, ‘남북한 두 체제의 유지’가 세 번째로 높게 나타났다. 2018년의 경우 절충형 통일이 2017년 37.6%에서 27.1%로 10.5%p가 감소한 반면 남북한 두 체제의 유지는 같은 만큼 증가 하였다. 남한 체제 중심의 통일이 여전히 다수이지만 남북한 체제 절충을 시도해야 한다는 의견 또한 적지 않는 부분은 정책적으로 시사하는 바가 있다. 두 선호도가 상호 충돌한다기보다 화해협력과 남북연합의 과정에서 바람직한 체제에 대한 수정과 보완이 필요하며 통일된 한반도에 걸 맞는 체제를 발전시켜나 가야 한다는 점을 지적한다고 볼 수 있다.

---

276) 김학성은 통일방안이 통일정책과는 구별되는 점과 당시 통일방안이 만들어졌을 미래의 전망을 바탕으로 만들어 졌고 통일의 과정과 결과에 대한 원칙을 구상한 것이기 때문에 현실성과 구체성에 대한 문제는 존재 할 수 있다고 지적한다. 김학성, “「(한)민족공동체통일방안」의 특징과 역사적 의미,” 『한민족공동체통일방안: 30주년 의의와 과제』, (2019), p. 27.

277) 김학준, “민족공동체와 남북한 체제연합: 제6공화정 ‘한민족공동체통일방안’의 배경,” 『통일문제연구』, 제1권 3호 (1989), p. 28.

278) 박명규 외, 『2014 통일외교조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2014), p. 64.

〈표 IV-11〉 희망하는 통일한국 체제

(단위: %)

	남한의 현 체제 유지	남북한 체제의 절충	남북한 두 체제의 유지	어떤 체제도 무방	합계(N)
2009	43.6	39.1	13.3	4.0	1,203
2010	44.4	38.8	12.6	4.3	1,200
2011	48.9	35.6	12.3	3.2	1,201
2012	44.2	37.7	15.1	3.0	1,200
2013	43.6	35.4	16.9	4.1	1,200
2014	44.7	38.0	13.8	3.6	1,200
2015	48.1	33.5	13.6	4.8	1,200
2016	47.3	34.5	14.1	4.0	1,200
2017	45.3	37.6	13.5	3.4	1,199
2018	46.7	27.1	24.2	2.0	1,200

출처: 정동준 외, 『2018 통일의식조사』, p. 52.

## 나. 통일의식조사를 통해 본 한국인의 교류협력인식

### (1) 정부의 대북정책 만족도

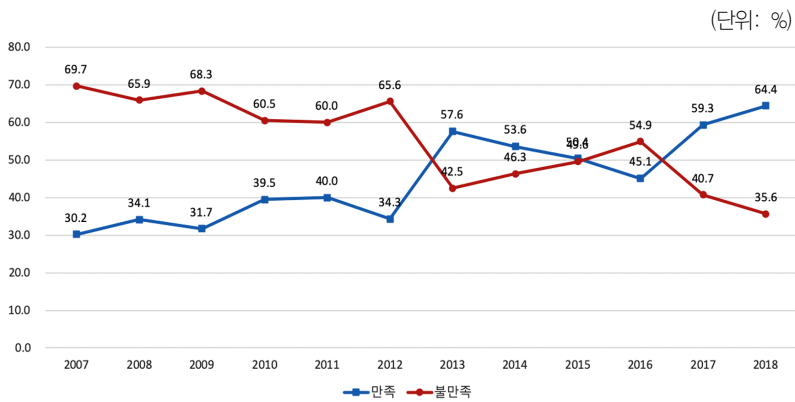
남북한의 실질적인 교류협력은 정부의 대북정책과 긴밀하게 연결되어 있다. 남북 간의 화해와 다방면의 협력은 정부 및 민간 등 다양한 행위자들에 의해 복합적으로 이루어지지만 정부의 대북정책이 남북교류의 수준과 범위를 결정하는 경우가 많기 때문이다. 이러한 점에서 대북정책에 대한 방향성 및 효용성을 파악하는 것은 정책의 수단이 되는 교류협력에 대한 태도와 인식 파악에 중요한 부분이라 할 수 있다.

우선 정부의 대북정책에 대한 국민들의 만족도는 다음과 같다. 2018년도 IPUS 조사에서 현 정부의 대북정책에 ‘만족한다’는 응답은 64.4%, ‘만족하지 않는다’는 35.6%로 남한주민의 절반 이상은 문

재인 정부의 대북정책에 만족감을 나타냈다. 남북교류협력이 사실상 중단되었던 이명박 정부(2008~2013)기간에는 국민들의 대북정책 만족도는 30%대로 낮게 형성되었었다. 2013년 박근혜 정부 출범으로 인한 기대감으로 일시적으로 반등했던 만족도는 이후 2016년까지 하락 추세를 보였다. 2010년대 들어 북한의 핵미사일 고도화로 조성된 안보적 위기와 남북교류 중단이 영향을 미친 것으로 보인다. 특히 2016년 1월 북한의 제4차 핵실험, 동년 2월 개성공단 가동 전면 중단 등은 남한주민들의 대북정책 인식에 부정적인 영향으로 작용했을 것이다.

2017년 5월 문재인 정부가 출범된 이후 남북관계가 진전을 보이면서 대북정책 만족도는 반등하였다. 2017년 9월 북한의 제6차 핵실험 및 동년 11월 ICBM 시험 발사 등 북한의 군사적 도발로 인해 안보 위기는 급격히 고조 되었었다. 하지만 2018년 1월 이후 한반도의 정세가 급격히 변화하면서 북한의 평창 동계 올림픽 참석, 4·27, 5·26 남북정상회담, 6·12 북미정상회담 등 남북관계 및 북미관계 개선에 대한 기대감이 대북정책 만족도에 영향을 미친 것으로 보인다.

〈그림 IV-13〉 정부의 대북정책 만족도



출처: 정동준 외, 『2018 통일외식조사』, p. 100.



연령대에서는 40대·50대의 대북정책 만족도 비율이 다른 연령대보다 높았으며 60대와 20대·30대의 불만족 비율이 40대·50대보다 높게 집계되었다. 진보적 성향의 응답자의 대북정책 만족도는 73.3%로 보수 성향의 46.1%보다 현저히 높았다. 지역별로는 호남권의 대북정책 만족도가 88.9%로 가장 높았고 불만족의 경우 영남권이 40.4%로 가장 높았다. 이념과 지역 변수가 대북정책 만족도를 결정하는 데 주요하게 작용하고 있음을 알 수 있다.

〈표 IV-12〉 주요 요인별 대북정책 만족도

(단위: %)

구분		만족 (매우 만족+다소 만족)	불만족 (다소 불만족+매우 불만족)	합계(N)
전체		64.4	35.6	1,200
성별	남자	64.4	35.6	607
	여자	64.4	35.6	594
연령대	19-29세	62.7	37.3	226
	30-39세	65.1	34.9	222
	40-49세	68.5	31.5	259
	50-59세	67.0	33.0	260
	60세 이상	58.0	42.0	233
정치적 성향	진보적	73.3	26.7	411
	중도	64.7	35.3	577
	보수적	46.1	53.9	212
지역별	수도권	60.9	39.1	601
	충청권	70.1	29.9	128
	호남권	88.9	11.1	116
	영남권	59.6	40.4	306

출처: 저자 작성

## (2) 북핵문제 해결과 남북 교류협력 추진의 연관성

남북한의 관계개선 및 화해협력 추진에 가장 걸림돌이 되는 문제는 북한 핵문제일 것이다. 남북 간의 군사적 신뢰구축 및 남북 경제공동체 구축은 통일의 과정에서 반드시 필요한 부분이다. 통일방안에서 상정한 남북연합 단계로 나아가기 위해서라도 북핵문제 해결은 중요한 선결 과제 인 것이다. 정책 차원에서 북핵문제 해결과 남북 교류협력을 연계 혹은 병행할 것인지는 오랜 논란의 주제였다. 시민 차원에서 북핵문제 해결과 교류협력 추진의 선후관계는 어떻게 인식하고 있는지는 대북정책에 대한 여론 수렴 및 정책추진 방향에 중요한 시사점을 제공할 수 있다.

2018년 IPUS 조사에서 ‘북핵문제가 해결되기 전에는 남북 교류협력을 하지 말아야 한다’는 주장에 대한 찬성은 46.9%, 반대는 19.4%, 보통은 33.7%로 집계되었다. 응답자의 다수는 문재인 정부 출범 이후 남북관계 개선에 대한 기대감이 커진 시점에도 북핵문제의 해결을 여전히 중요한 선결 과제로 생각하고 있다. 이러한 견해에 대해 20대는 40.9%로 평균 이하의 응답률을 보인 반면 60대 이상에서는 57.2%로 평균을 상회하는 응답률을 보였다. 정치적 성향의 경우 보수의 찬성 응답률(56.6%)이 진보(47.3%)보다 높았으며 반대의 경우 진보의 응답률(20.5%)이 보수(17.1%)보다 높았다. 즉 40대, 50대, 60대 보수층에서 북핵문제 해결이 남북 교류협력 보다 우선되어야 한다고 판단하는 것이다.

2018년 KINU 조사에서도 북핵문제 해결과 남북 교류협력의 연관성에 대한 질문 항목이 존재한다. ‘북한의 핵 폐기가 이루어지지 않는 한 북한에 대한 인도적 지원 및 사회·문화·경제 교류를 중지해야 한다’는 문항에 찬성은 51.7%, 반대는 22.8%, 중간은 25.5%로 나타났다. KINU 조사에서 북핵문제 해결과 교류협력 연계에 대한

반대 비율은 비교적 일정하게 나타난 반면 찬성 비율은 최근 2년간 감소하는 패턴을 보인다. 두 기관 조사의 질문 문항과 응답 방식, 과거 추세에 있어서는 차이가 있지만 2018년의 찬성 비율은 비교적 유사하다.<sup>279)</sup>

앞서 살펴본 것처럼 문재인 정부의 대북정책에 대한 국민들의 지지는 전반적으로 높게 형성되어 있었다. 이는 남북과 북미 간의 적극적인 대화 움직임, 정부가 추진 중인 ‘한반도 평화프로세스’ 전략에 대한 긍정적 평가의 결과로 추정할 수 있다. 하지만 두 조사에서 확인할 수 있듯이 국민들은 남북관계의 진전에도 불구하고 북핵문제 해결을 통한 평화구축이 선제적으로 이루어져야 한다고 보고 있다.

〈표 IV-13〉 북핵문제 해결 전 남북 교류협력 중단에 대한 견해

(단위: %)

구분		찬성	반반/그저 그렇다	반대	합계(N)
전체		46.9	33.7	19.4	1,200
성별	남자	46.9	32.6	3.7	607
	여자	46.9	34.8	2.2	594
연령대	19-29세	40.9	37.0	22.0	226
	30-39세	42.5	37.5	20.0	222
	40-49세	46.6	37.1	16.3	259
	50-59세	46.8	33.0	20.1	260
	60세 이상	57.2	24.0	18.8	233
정치적 성향	진보적	47.3	32.3	20.5	411
	중도	43.0	37.5	19.4	577
	보수적	56.6	26.3	17.1	212

출처: 저자 작성

279) KINU 조사는 11점 척도를 사용하였다. 이상신 외, 『KINU 통일외식조사 2018』, pp. 72~84.

〈표 IV-14〉 북핵문제 해결 전 남북 교류협력 중단에 대한 견해 비교

(단위: %)

구분	2016		2017		2018	
	IPUS	KINU	IPUS	KINU	IPUS	KINU
찬성	40.5	62.6	34.1	59.7	46.9	51.7
반반/그저 그렇다	33.5	17.7	35.8	18.9	33.7	25.5
반대	25.9	19.7	30.1	21.4	19.4	22.8

출처: 저자 작성

### (3) 대북정책 사안별 시급성

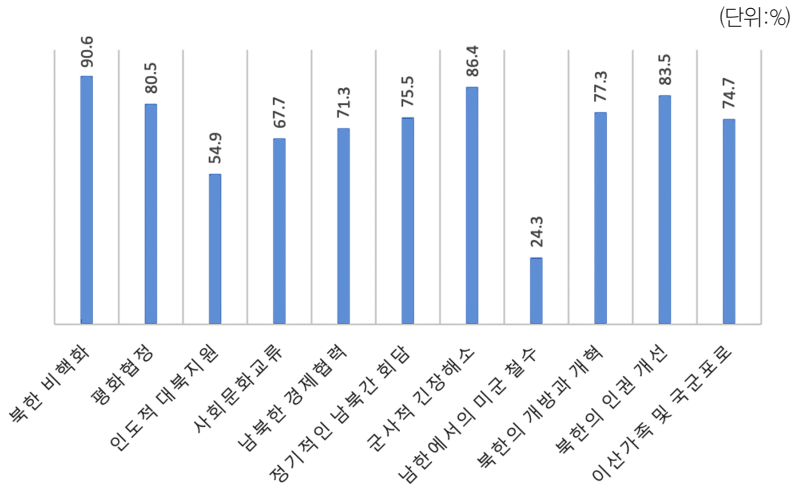
남북관계 개선 및 미래통일 과정에는 다양한 대북정책 사안들이 존재한다. 당면한 북한의 비핵화나 군사적 긴장해소가 있으며 한반도 프로세스 과정에 필수적인 평화협정 체결과 이를 추동하는 남북간 정기 회담이 있다. 또한 남북교류의 내용이 되어 온 인도적 지원, 사회문화 교류, 경제협력도 중요한 사안이다. 국민들에게 통일을 이루기 위해 현재 가장 시급한 대북정책 사안이 무엇인지에 대한 응답은 아래와 같다.

2018년 IPUS 조사에서 한반도 통일을 위해 가장 시급히 해결해야 할 과제는 북한의 비핵화였고 그 다음은 군사적 긴장해소였다. 2017년의 경우 평화협정 체결이 세 번째, 북한의 인권개선이 네 번째로 높았던 반면, 2018년에는 두 순위가 역전되었다. 남북경협, 사회문화교류, 인도적 대북지원은 사안별 시급성에서 상대적으로 후순위였다. 최근 북한의 지속적인 도발과 불안정한 한반도 상황이 국민들의 정서에 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 더불어 대북제재 국면에서 사실상 중단된 남북교류는 정책적 최우선 순위에서 밀릴 수 있는 상황이다.

이산가족 및 국군포로 문제나 북한 인권 개선의 이슈들 역시 통일

을 위해 꼭 해결해야 할 대북정책 과제로 보고 있다는 점도 주목된다. 특히 이산가족 및 국군포로의 문제가 다른 교류협력 사안보다도 우선한 것은 고령화의 문제인한 시간적 제약이 반영된 것으로 해석할 수 있다.<sup>280)</sup>

〈그림 IV-14〉 대북 사안별 시급성



출처: 정동준 외, 『2018 통일의식조사』, p. 106을 참고로 저자 재구성.

최우선 대북정책 인식과 통일에 대한 견해를 교차 분석했을 때 조기통일을 선호하는 응답자를 제외한 나머지 응답자들은 북한의 비핵화를 최우선 대북정책으로 판단하였다. 조기통일을 선호하는 경우 2017년에는 평화협정(91.0%), 2018년에는 인권개선(92.2%)을 최우선 과제로 선택한 반면 점진적 통일의 과정을 중요시 하거나 현재의 남북체제를 선호하는 경우 북한의 비핵화를 우선순위의 사안으로 선택하였다. 인도적 지원이 대북정책에서 최우선이라는 응답은 현상유지나 무관심 응답자들에게서 가장 낮게 나타났다. 평화협

280) 정근식 외, 『2016 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2017), p. 101.

정 체결의 경우 조기통일이나 점진적 통일을 선호하는 계층이 현재 체제 선호나 무관심층 보다 높게 나타났다는 점도 주목된다.

〈표 IV-15〉 통일에 대한 인식별 최우선 대북정책에 대한 인식

(단위: %)

구분		북한비핵화	평화협정	인권개선	남북경협	인도적 지원
조기 통일	2017	88.4	91.0	83.4	79.5	61.6
	2018	89.7	90.5	92.2	91.5	76.9
여건 성숙	2017	89.6	81.4	80.2	65.4	46.6
	2018	92.4	85.3	87.7	73.3	57.5
현상 유지	2017	81.8	69.4	66.0	51.5	30.3
	2018	84.5	61.7	68.7	57.9	38.3
무관심	2017	74.5	61.8	56.4	52.0	34.7
	2018	88.1	62.7	61.2	51.5	34.3

출처: 저자 작성

정치적 성향과 최우선 대북정책에 대한 인식을 교차분석 하였을 때 중도와 보수에서 북한의 비핵화와 군사적 긴장완화를 선택한 비율이 진보보다 상대적으로 높았다. 인권개선 사안은 중도와 보수에서, 남북경협 및 사회문화교류는 진보와 중도에서, 정기적인 남북 회담과 인도적 지원은 진보에서 높게 나타났다. 각 사안별로 우선 순위 인식에는 다양한 원인이 존재하겠지만 최근 2년 동안 남한주민들 가운데 북한의 연이은 핵실험과 미사일발사, 대북제재 등은 안보 사안에 우선적 해결을 기대하는 측면이 컸다고 볼 수 있다. 이와 함께 전쟁 이후 분단이 장기화 되고 있는 상태에서 한국민들은 아직 북한을 용서할 마음이 크지 않은 상태이다.<sup>281)</sup> 이 점도 남북

281) 김갑식·박주화, “평화, 전쟁, 평화를 달성하는 방식, 남북화해에 관한 태도,” 박주화 외, 『평화의 심리학: 한국인의 평화인식』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 184.

화해와 평화교육에 주는 의미가 크다.

〈표 IV-16〉 정치적 성향별 최우선 대북정책에 대한 인식

(단위: %)

	진보		중도		보수	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
북한비핵화	87.9	89.4	84.3	91.4	88.3	90.9
군사적 긴장해소	83.6	87.1	82.2	87.7	85.2	81.8
평화협정	83.8	79.0	73.2	81.7	79.0	79.9
인권 개선	74.6	83.7	74.2	84.5	77.9	80.4
남북회담	72.9	78.9	64.9	74.8	67.9	70.9
이산가족 및 국군포로	69.6	77.5	62.0	73.6	71.4	72.3
북한개방과개혁	65.6	82.7	60.5	75.1	71.5	72.8
남북경협	68.2	72.1	59.8	72.9	58.8	65.5
사회문화교류	57.9	68.9	52.8	70.9	52.1	56.7
인도적 지원	46.3	57.8	40.5	56.2	44.5	45.8
미군철수	23.9	25.1	19.2	25.3	14.9	19.8

출처: 저자 작성

#### 다. 통일의식조사를 통해 본 한국인의 화해협력 방향

통일의식조사를 통해 살펴본 한국인의 통일에 대한 태도와 의식에서 발견되는 몇 가지 특징은 다음과 같다. 첫째, 통일의 필요성에 대한 비율은 과반이 넘지만 단계적이고 안정적인 통일이 바람직하다는 신중한 태도가 뚜렷하게 발견된다. 통일이 먼 미래가 아니라는 인식이 최근 들어 증가하는 것은 관찰되지만 20~30년 이상의 시간을 두고 장기간 준비해야 할 과제라는 태도 역시 분명히 자리하고 있다.

둘째, 한국인들의 대다수는 통일이 남한과 북한의 독립된 두 체제가 하나의 정치공동체를 지향함으로써 한 국가가 되는 것으로 인식하고 있었다. 하지만 민족 당위성에 근거한 통일 인식은 점차 약화되고 있으며 안보와 편익 측면이 강조되고 있다. 특히 20대, 30대는 통일의 필요성에 대해 적극 공감하지 못하고 있으며 통일 이유에 있어 안보적 이유를 중시하고 있으며 평화공존 상태를 보다 선호하는 것으로 나타났다.

셋째, 남한주민들은 우리 정부가 당면한 북핵문제를 최우선적으로 해결하여 군사적 긴장을 완화하는 가운데 평화협정을 체결하는 것이 중요하다고 인식하고 있다. 대북정책의 시급성 면에서 북핵문제 해결이 남북교류이나 인도적 사안보다는 우선한다고 보는 것이다. 이는 남북 당국 간 대화와 접촉이 활발해지는 상황에도 불구하고 비핵화 프로세스의 지연, 대북 제재의 지속, 북핵 고도화 상황에서는 평화적 경제협력이 현실적으로 어렵다는 것은 인지하고 있기 때문이다.<sup>282)</sup> 그러나 한반도 평화 프로세스 과정에서 안보 관련 사안이 화해협력과 엄격히 연계되어야 한다고 판단하는 것은 아니다. 북한의 비핵화나 군사적 긴장해소를 위해 노력해 나가면서 사회·문화 경제교류 등의 기능주의적 협력을 평화의 제도화와 함께 추진할 수 있을 것이다.<sup>283)</sup>

남북한이 통일을 지향하면서도 서로 대립하고 있는 사실은 분단 체제의 본질적인 모순을 보여주는 것이지만 그러한 현실 인식을 바탕으로 적대와 대립을 화해와 협력으로 전환하는 일은 매우 중요하다. 최근의 통일인식조사 결과들은 과정과 목표로서의 통일에 대한 태도와 의식이 달라져 가고 있음을 보여준다. 이를 통해 도출할 수

282) 정동준 외, 『2018 통일의식조사』, p. 115.

283) 구갑우, “평창 임시 평화체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁 개방 선언과 제 3차 남북정상회담, 연합적 평화의 길,” 『동향과 전망』, 103호 (2018), p. 44.



있는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 다수의 국민들은 통일의 필요성에 대해서는 인정하지만 상호 이질적인 두 체제의 통합을 위해 안정적이고 단계적인 방식의 통일을 선호하고 있다. 즉 우리 국민의 대부분은 통일이 임박하거나 급진적으로 추진해야 할 과제가 아니라고 인식하고 있기에 화해협력의 과정을 통한 평화정착, 상호 신뢰구축, 민족공동체 회복 과정을 차분하게 추진해 나갈 필요가 있다. 정책적 차원에서 현재의 남북한 체제를 유지하면서 화해협력을 강화하고 서로의 체제와 이념의 수용성을 높여 나가는 방식을 구체적으로 고민할 필요가 있다. 문재인 정부는 통일에 이르는 과정이 중요함을 피력하고 통일은 남북이 공존공영하며 민족공동체를 회복하는 과정이며, 평화가 정착되면 남북 간의 합의에 의해 자연스럽게 이루어져야 할 일로 간주한다.<sup>284)</sup> 남북한이 기 합의한 내용을 이행해 나감으로써 평화정착과 화해를 이루기 위한 제도적 노력이 중요하다. 동시에 정부 차원에서는 남북의 공동번영, 분쟁재발 방지, 가치와 규범, 생활방식에서의 격차 완화를 위한 방안들을 추진해야 한다.

둘째, 통일인식에 대한 세대 격차를 완화하고 보다 포용적인 통합 방안을 제시해나가는 일이다. 한국사회에서 최종의 목표가 통일이라는 점에서는 큰 이견이 없다. 하지만 안보 불안이 증대되고 통일에 대한 부정적 인식이 지속되는 상황에서 안정적인 평화를 우선 고려해야 한다는 의견 또한 적지 않다. 특히 한국의 젊은 세대에게 남북 공존과 화해, 궁극적 통합의 방식이 다르게 인식되고 있다는 점은 정책적으로 시사점이 크다. 젊은 세대가 통일의 필요성에 적극 공감하지 못하며 당위론적 통일론에 회의적인 것은 과거와 달리 단

---

284) “文대통령 독일 괴르버재단 초청 연설,” 『연합뉴스』, 2017.7.6., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170706177400001>> (검색일: 2019.11.12).

일민족 논리가 강하게 작동하지 않으며 한민족의 중요성이나 전통적 민족 감정이 예전만큼 통일의 이유로 작용하기 어렵다는 것을 의미한다. 통일정책이 국민의 공감대를 넓히고 합의를 형성해 나가는 것은 매우 중요하다. 세대와 이념 간의 갈등은 대북정책 추진 및 남북 화해협력의 동력을 약화시키는 중요한 요인이 될 수 있다는 점에서 포용적인 통합방안이 다각적으로 고안되어야 한다. 이러한 점에서 한국의 젊은 세대가 남북한 인적 교류의 경험을 갖거나 북한주민과의 유대감을 형성할 수 있는 다양한 프로그램을 개발하는 것이 중요하다.<sup>285)</sup>

셋째, ‘평화가 부족한 상황에서의 화해’를 추진할 수 있는 창의적인 교류방안이 마련되어야 한다. 우리 국민들은 평화적 경제협력과 사회문화교류가 남북 간의 관계개선 및 장기적인 화해협력에 긍정적인 역할을 할 것으로 보고 있다. 이러한 사실은 정부의 대북정책 추진에서 중요한 동력이 될 수 있다. 남북관계의 반복적인 경색과 북핵문제의 피로도가 화해협력 추진에 부정적인 요인이 되는 것으로 확인되나, 교류협력의 유용성 자체를 낮게 평가하지는 않았다. 의식조사 결과에 의하면 우리 국민들은 남북사회 문화교류 및 경제협력이 북한의 개혁개방에 상당한 효용성을 갖는다고 보고 있으며,<sup>286)</sup> 대다수 국민은 남북 간의 정치·군사적 대결 상태에서도 경제 교류협력은 지속되어야 한다고 판단하고 있다.<sup>287)</sup> 과거의 교류협력사업이 정치적 상황에 따라 제약을 받고 상대의 호응 여부에 따

285) 이내영 외, “통일인식에 대한 세대격차의 원인분석과 갈등해소를 통한 국민통합방안,” (통일부 최종보고서, 2015.9.), p. 10.

286) 2018년도 IPUS 조사에 의하면 대북정책별 북한의 개혁개방 효용성을 묻는 질문에서 ‘남북사회문화교류’는 74.8%, ‘남북 경제협력’은 74.1%, ‘인도적 지원’은 63.6%, ‘대북제재’는 55.8%가 ‘도움이 된다’고 응답하였다. 정동준 외, 『2018 통일의식조사』, p. 103.

287) 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2018』, p. 73.

라 수동적으로 추진된 측면이 있었다. 그렇지만 남북한의 교류협력은 한국 뿐 아니라 북한주민들의 의식에 직간접적으로 영향을 미치는 외부요인이 되어 온 것이 사실이다.<sup>288)</sup> 북한 인권에 대한 관심과 중요도가 커져있는 만큼 앞으로는 인권과 발전이 연계된 화해협력 방안이 고안될 필요가 있다. 또한 화해의 실천과 평화를 조성하는 과정에서 민간의 역할은 더욱 확대될 필요가 있다. 특히 인권개선, 남북경협, 사회문화교류추진, 인도적 지원은 민간의 실천적 역할이 필수적이다. 세대와 정치성향에 따라 추진 방식과 우선순위에는 차이가 있을 수 있지만 다양한 의견들을 수렴하고 공통의 지지를 이끌어 낼 수 있는 정부의 노력이 절실히 요구된다.

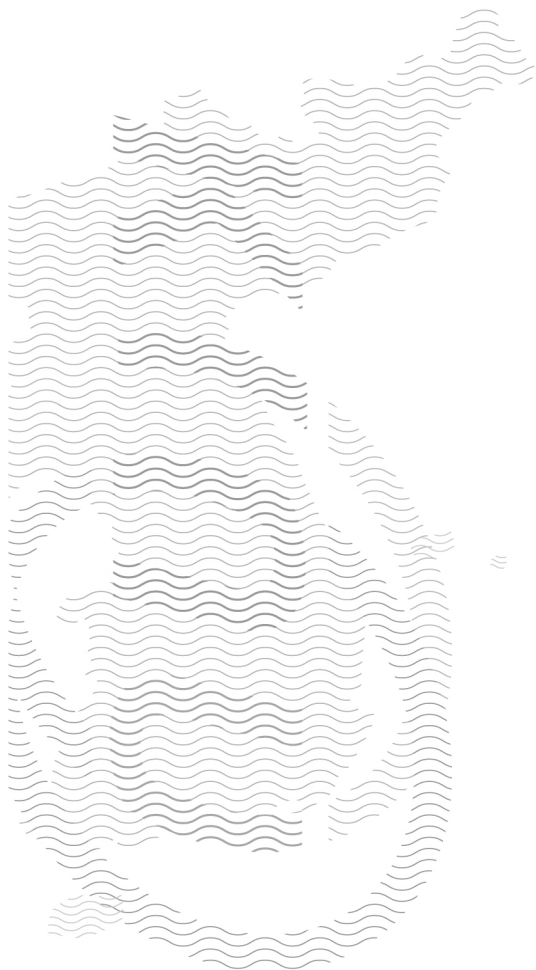
---

288) 성기영 외, 『남북관계 발전과 북한주민 의식변화』, pp. 211~219.



# V. 결론: 요약과 정책 과제

서보혁 (통일연구원)





## 1. 요약

지금까지 화해는 북한·통일연구에서 당위적·선언적 수준에서 반복해서 언급되어 왔으나 그 개념과 목적에서부터 방향과 방법에 이르기까지 구체적이고 실증적인 연구가 부족했던 것이 사실이다. 나아가 한반도 현실과 유사한 장기분쟁을 겪은 사회에서 진행된 다양한 화해협력의 사례를 비교연구 함으로써 한반도에 주는 함의와 시사점을 다루는 연구는 찾아보기 어려운 실정이다. 이런 문제의식을 배경으로 본 연구는 화해에 관한 이론화 작업(제Ⅱ장)과 ‘장기분쟁 후 사회’에서의 화해협력에 관한 비교사례연구(제Ⅲ장)를 전개한 후 비핵평화 프로세스를 개시한 한반도 상황을 다차원적으로 분석하고(제Ⅳ장), 그 결과를 종합해 화해협력의 길을 닦는 데 주는 이론적, 정책적 함의를 도출하는 데 목적을 두고 있다. 이 연구는 연구 목적과 주제 상 경험연구와 학제 간 융복합 연구방법을 채택하고 있다.

화해는 다뤘던 친구가 서로 잘못을 인정하고 사과하고 더 나은 친구 사이로 거듭나는 과정 혹은 그 상태로 정의할 수 있다. 물론 화해는 개인적 차원만이 아니라 사회집단, 국가 혹은 민족 간에도 발생할 수 있는 현상이다. 그럼에도 화해는 어느 차원이든 ① 필요조건으로서 분쟁 당사자들 사이의 물리적 충돌의 종식, ② 충분조건으로서 분쟁집단들 사이에 공동의 미래에 대한 비전 공유와 새로운 관계 형성을 위한 협력을 요구한다.

이 연구에서 ‘화해협력’은 두 가지 의미로 정의하고 있다. 그 하나는 화해를 이루어나는 과정에서 전개하는 제반 노력이고, 다른 하나의 정의는 그런 화해협력을 추구하는 과정에서 파생되거나 병행하는 다른 분야의 협력(경제협력, 인도협력 등)까지도 포괄한다.

화해의 형태는 ① 국제적 화해와 국내적 화해, ② 절차적·물질

적·관념적 화해, ③ 절충적 화해, ④ 내면적 화해와 사회적 화해, ⑤ 일방적 및 쌍방적 화해 등 여러 가지로 분류 가능하다. 이들 다양한 형태의 화해는 화해의 구성요소들의 포함 범위와 상대적 크기, 분쟁의 성격, 그리고 분쟁 이해당사자들의 상호작용 등에 의존할 것이다. 다만, 현실에서 화해는 절충적이고 복합적인 성격을 띤 ‘정치적 화해’의 형태로 이루어지는 경우가 많은데, 통일독일, 미국사회, 그리고 북아일랜드 사례 등 여러 경우에서 발견할 수 있다. 이때 화해의 정향과 방식에 대한 합의 형성을 위한 충분한 소통과 일관성 있는 노력, 그리고 비상상황에 대처하며 화해 프로세스를 지속할 복원력 등 세 여소가 화해의 성공 변수들이다.

그러나 화해가 항상 필요하고 선한가 하는 질문은 화해의 목적과 효과를 재확인하는 데 있어 중대한 논제이다. 분쟁 집단 사이에 화해를 합의했다고 하더라도 그 과정과 결실이 대중의 삶과 괴리될 경우에는 비판적 접근의 필요성이 커진다. 이 연구의 제Ⅲ장에서 다루는 사례연구가 긍정적·부정적 양 측면을 함께 살펴보는 이유가 여기에 있다. 또 화해가 정의, 민주주의 등 타 보편가치들과 맺는 관계의 맥락도 화해의 달성과 관련해서 주목할 바이다.

화해는 논의 목적과 논자의 시각에 따라 목적, 수단, 절차로 간주할 수 있다. 한반도 화해협력은 그동안 해당 시기 대북정책 목표의 수단 혹은 하위 개념으로 다뤄진 경우가 많았다. 화해를 목적으로 인식하고 대북정책에서도 보다 높은 우선순위에서 다뤄질 필요가 있다. 동시에 화해를 과정으로 본다면 역시 정책 추진의 일관성과 국내외적 지지가 중요하다.

제Ⅲ장에서는 분쟁 후 사회의 화해협력 사례를 비교연구하고 있다. 이를 위해 내전과 국제전, 성공과 실패 사례, 국내적 요인과 국제적 요인 등을 감안해 사례선정에 균형을 두었음을 밝혀둔다.



북아일랜드 평화 프로세스와 이스라엘-팔레스타인 분쟁 사례는 서로 다른 결과를 보여주고 있다. 앞의 사례는 평화 프로세스가 지속가능할 때 화해가 가능하고, 뒤의 사례는 그럼에도 평화협정이라는 절차적 화해만으로는 화해가 힘들다는 교훈을 말해준다.

장기 내전을 다수집단의 힘으로 종식시킨 스리랑카의 사례는 ‘승자의 화해’에 가깝다. 이런 왜곡된 형태의 화해는 스리랑카 사회 내 비대칭적인 역할관계와 내전을 둘러싼 정치적·역사적 맥락까지 다룰 때 이해가능하다. 스리랑카 사례는 비판적 화해 연구의 필요성과 지정학 등 거시적 맥락의 중요성을 말해준다. 약자에 대한 배려, 즉 인도적 지원, 자치권 부여, 그에 앞서 공존공영의 동반자로 대하는 자세가 화해의 필수조건임을 스리랑카 사례는 역설적으로 말해준다.

일본의 전통사상은 한국의 동학, 중국의 대동, 나아가 남아프리카의 ‘우분투’ 사상 등과 상통한다. 일본에서 전개되는 반야스쿠니운동은 소수이지만, 일본의 전통사상과 묶어 고려할 때 시민들의 초국적 연대에 의해 아시아 차원의 화해가 가능할 것이다. 한일 지식인 문화역사 교류 프로그램은 그 좋은 예이고 이를 확대하는 일이 필요하다.

제Ⅳ장은 한반도 평화 프로세스의 맥락에서 화해협력의 가능성과 과제를 남북관계, 지역사회, 국민의식 등 다차원적으로 다루고 있다.

먼저, 한반도 비핵평화 프로세스와 남북 군사합의 이행이 화해협력에 주는 함의이다. DMZ의 평화적 이용을 위해서는 국제사회, 특히 유엔사령부(UNC)와의 협조가 필수적이다. 평화 프로세스가 본격화 되어야 화해협력도 활발해질 것은 명약관화하다. 다만, 그때를 대비해 화해협력 프로그램을 일정한 로드맵 하에서 전개할 준비가 새로운 과제로 부각되고 있다.

둘째, 지역사회, 특히 접경 지역사회가 남북 화해협력을 위해 적극적인 역할을 수행할 과제로서 ① 접경지역 지자체들의 역량 강화,

② 지역주민들의 동의와 지지에 기초한 남북교류협력, ③ 지자체들 간 규모의 협력, ④ 북한의 수요에 기초한 교류협력 등이다. 동서독 도시교류의 경험처럼 유사한 특성과 조건을 가진 남북 지역 간 교류 협력을 준비해가야 할 것이다.

셋째, 최근 들어 국민들의 통일 여론에서는 통일에 앞서 평화, 적대보다는 공존, 대결보다는 협력이 상대적으로 높은 반응을 보이고 있다. 통일의 이유와 대북정책에서 이산가족 상봉, 대북 인도지원, 경제협력, 북한주민의 삶의 질 제고 등 다양한 측면에서 화해협력이 평화정착과 함께 큰 관심을 모으고 있다. 통일 이전에 남과 북의 공동 이익을 모색하고, 적대의식과 이질감을 넘어 화해로 나아가기 위한 성숙된 시민의식이 중요한 역할을 할 것이다.

## 2. 정책적 함의와 과제

이상 이론과 사례를 통한 다차원의 화해 연구는 결국 한반도의 화해협력에 어떤 정책적 시사점을 주는지의 문제로 귀결된다. 먼저, 화해의 필요성과 목표가 분명해야 하고, 둘째로 화해의 추진전략으로서 주체와 조건, 추진 방안, 셋째, 구체적인 화해 정책과 로드맵 등이 논의 주제들이다. 화해를 분쟁했던 개인 혹은 집단들 사이의 건설적인 관계의 형성이라 할 때, 이상과 같은 논제들은 화해의 개념화를 세련되게 할 뿐만 아니라 화해정책을 구체화하는 데 있어서도 심화연구의 논제로 남아있다.

본문에서 다룬 이론과 경험연구 결과가 한반도 화해협력에 주는 시사점은 무엇인지를 그 목표, 조건, 원칙, 정책 방향, 정책 방안 등 다섯 측면에서 생각해볼 수 있다.

첫째, 앞에서 화해는 필요와 시각에 따라서 목적, 수단, 절차로 모두 볼 수 있다고 했는데, 우선 화해는 다원화와 불평등의 심화로 갈등이 상존하는 탈현대사회에서 목표로 삼을 만하다. 물론 화해는 정의, 평화, 발전 등 인접 보편가치들과 긴밀한 연관성을 갖고 상호 의존하기 때문에 화해만 최고 목표로 고집하는 것은 경계할 바이다. 사실 화해는 평화의 전제조건이기도 하고 통합의 토대이기도 하다. 그럼에도 지금까지 안보문제, 정치적 이해관계 등 타 이슈로 부차시 되었다는 점에서 화해를 수단, 절차보다는 목표로 인식하는 것은 화해를 온전하게 이해하는 데 필요한 자세이다.

둘째, 화해의 조건, 특히 추진 시점의 문제이다. 일반적으로 화해를 정의할 때 분쟁 종식을 언급하고 있어 화해가 분쟁 종식 이후에 실천 가능한 것처럼 이해할 수도 있다. 실제 본격적인 화해는 분쟁 종식 합의와 그 실천 속에서 가능하다. 1998년 북아일랜드의 「성금요일 평화협정」 체결, 2016년 콜롬비아 내전을 종식시킨 평화협정 체결 등의 사례와 한반도 평화협정 체결에 대한 기대 모두 평화협정을 통한 분쟁종식이 화해의 주요 조건임을 말해준다.

그렇지만 평화협정만으로 화해의 조건이 모두 충족되는지는 의문이다. 이스라엘-팔레스타인의 평화협정 체결 및 위반 사례와 대량 학살에 가까운 스리랑카 내전의 종식 사례는 분쟁종식 자체가 화해의 필요조건이 아닐 수도 있음을 암시한다. 이는 화해의 유형 중 절차적 화해만으로는 분쟁종식 이후에 나타날 정치적 차별, 경제적 불평등, 정신적 고통 등을 해결하지 못함을 의미한다. 절차적 화해가 물질적, 정신적 화해와 병행해야 함을 응변해준다.

화해는 평화종식 이후가 아니라 평화가 정착되지 않은 가운데서도 추진할 가치가 큰 과제이다. 평화체제가 정착되지 않은 한반도에서 수십 년 전부터 화해협력을 제창해온 것은 평화협정 체결 이전의

화해의 필요성과 가능성을 말해준다. 따라서 한반도에서 화해협력은 평화정착이 되지 않은 지금까지 남북이 합의한 관련 사항들을 이행하는 의지와 노력이 있을 때 실현가능하다. 그 위에 국제적 협력이 의미가 있다. 개성 남북공동연락사무소가 화해협력을 중심으로 본격적인 활동을 전개하거나, 「남북기본합의서」 채택과 함께 합의한 남북화해공동위원회의 설치 및 가동을 생각해볼 만하다.

셋째, 화해를 추진해감에 있어서 견지할 원칙을 생각해보자. 물론, 분쟁 상대에 대한 적대감을 억제하고 대화를 시작하는 것이 전제되어야 한다. 대등하고 충분히 자신의 입장과 상대의 입장을 나누는 자세도 필요하다. 화해의 추진원칙은 적대도 연민도 아니고, 공감이다. 공감을 위해, 혹은 공감을 확대해나가며 공존의 필요성을 공유하고 공영을 함께 그려나간다. 화해 프로세스 중 성공 사례로 간주되는 경우는 소통과 공감을 화해의 원칙으로 삼았기 때문이다. 따라서 정부 차원과 비정부 차원에서 남북 화해를 위한 소통은 어떤 경우여라도 지속함이 마땅하다. 정치군사적 문제로 정부 간 대화가 중단되는 경우에도 민간 혹은 반관반민(1.5 트랙)의 대화는 지속해 나가야 할 것이다. 이를 위해 해외동포조직과 국제인도주의기구와의 협력 망을 평소 갖춰놓을 필요가 있다. 그리고 정책결정집단에게는 일관성 있는 정책 추진 의지와 능력, 정책집행자 혹은 참모에게는 화해 프로세스 이탈시 이를 복원할 수 있는 유연한 대처 능력(resilience)도 고려할 만한 추진 원칙이라 할 수 있다.

넷째, 화해를 추진할 기본방향을 생각해보자. 여기서는 크게 3가지로 제시해보고자 한다.

- ① 단계적 포괄 접근: 앞서 화해의 구성요건과 그 조합으로서 유형을 살펴보면서 다양한 방식의 화해가 가능함을 알 수 있었다. 특히, 절차적·물질적·정신적 화해는 그것이 하나의 세트(set)

로서 일련의 단계를 밟아가는 복합 과정임을 말해준다. 물론 분쟁의 성격을 감안한 국내외적 측면과 화해의 진행방향에 주목한 일방적·쌍방적 화해, 그리고 개인적·사회적 차원도 고려할 필요가 있다. 이 모두는 화해가 하나의 길, 짧은 시간으로 해결될 성질이 아닌 일련의 과정임을 재확인시켜준다. 특히, 화해가 성공하는 경우와 실패한 경우를 포함해 어느 경우이든 법적 처리, 물질적 보상, 기억과 치유 등 포괄 접근이 유용할 것이다.

② 맥락적 접근: 지정학과 역사적 배경, 타 보편가치들과의 관계 등을 고려한 맥락적 접근을 제안한다. 내전이든 국제전이든, 이념 분쟁이든, 영토 분쟁이든 어느 경우이든, 분쟁은 그 양상을 막론하고 강대국의 개입, 식민통치의 유산, 정치세력 간 이해관계, 그리고 특정 이슈(경제, 지역분규, 지도력 등)가 작용하면서 과거-현재-미래, 개인-사회-국가-지역-세계 등 다차원성을 갖는다. 이런 구조적·역사적 맥락을 무시하고 분쟁 현상이나 가시적인 행위자로 한정된 화해 구상은 실패를 예고하고 있다. 남북 간 화해는 한반도 평화, 특히 북미 적대관계와 직접 관련이 있고, 일본의 과거사 청산 노력과 무관하지 않고, 동족상잔을 거친 남북한 내부의 각종 ‘분단폭력’ 트라우마의 치유와 맞닿아 있다. 그 과정을 이끌 일관성 있는 지도력 형성 여부가 화해 프로세스의 성공을 좌우할 것이다.

③ 다차원적 접근: 세 번째로 언급할 화해의 추진 방향은 남북 화해를 기본으로 하고 국내적 화해와 국제화해를 다차원적으로 병행하는 접근이다. 한반도 차원의 화해협력은 동족상잔의 전쟁을 거친 후 굳어진 장기간의 이념적 적대와 군사적 대치를 본질로 하고 있다. 분단과 전쟁의 직접적 희생자는 물론 분단체제의 장기화로 상호 적대와 불신이 깊어진 만큼 3공(공감·공

존·공영)의 정신을 공유함으로써 공동의 인정, 사과, 용서, 협력의 길을 밟아가야 한다. 남북 화해가 없이 그 일방인 남한사회 내 분단 트라우마와 내부 갈등은 해소되기 어렵다. 남북 화해의 기운과 그 성과가 국내의 분단 트라우마 해소와 북한과 미국, 일본의 관계개선을 촉진할 수 있다.

다섯째, 이 연구에서 저자들은 다양한 시각과 배경에서 화해협력을 달성하는 데 유용한 방안을 구체적으로 제시해주고 있다.

제도적 측면에서 평화협정, DMZ 평화지대화안이 대표적이다. 두 방안 모두 관련국 최고지도자들 사이에 원칙적으로 합의되었지만 추진 방안은 남겨져있다. 화해와 직접 관련 있는 인도적 사안들에 대한 해결 노력도 남북, 북미 간에 몇 차례 합의가 있었지만 그 성과는 크게 미흡하다. 제도적 화해는 그 자체만으로는 한계가 있지만 그것이 불만족스러울 경우 물질적·정신적 화해도 곤란해질 우려가 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

물질적 측면에서 경제협력과 인도적 지원은 적대감을 완화하고 상호 신뢰를 높여 화해를 증진할 수 있다. 평화배당금이란 일시 중단된 분쟁의 완전 종식과 분쟁세력 간의 신뢰와 사회통합의 자양분으로서의 의미가 있다. 특히, 분쟁세력 간에 경제적 격차와 사회적 차별이 크고 정치적 갈등이 상존하는 경우 평화배당금은 실질적인 화해 기능을 할 수 있다. 정부가 추진하는 ‘평화경제론’은 그런 점에서 남북 간은 물론 한국사회 내에서도 적용 가능한 대안으로 제시할 필요가 있다.

정신적 측면에서 화해는 무엇보다 진실규명을 통해 억울함과 원한을 푸는 노력이 일차적으로 중요하다. ‘빨갱이’와 ‘반동’으로 낙인 찍혀 세대를 거쳐 억압과 배제를 당한 분쟁폭력의 희생자들이 화해의 주체, 화해의 수혜자가 되도록 하는 일이 단지 정신적 차원의 해

원만은 아니다. 화해가 정의와 만나고 진실과 악수하는 일이 그동안 활발하지 못한 채 민간 차원에서 간헐적으로 이루어져왔고 진실화해위원회의 활동으로 나타나기도 했다. 그러나 진실규명을 시작으로 한 책임인정, 사과, 용서, 치유 등 일련의 정신적 화해과정은 이제 국가와 시민사회가 협력해 제도적인 차원에서 지속가능성을 확보할 과제로 다가와 있다.

정부가 추진할 화해 방안으로는 아래 민간이 수행할 다양한 정신적·상징적 화해 노력을 지원하고 공교육으로 확산해 국민들의 평화의식을 확산하는 일이 중요하다. 민간이 추진할 방안으로는 전쟁과 분단의 아픔을 꾸준한 대화와 참여 프로그램으로 기록, 추모, 전승하며 평화의식을 발전시켜 나가는 것이다. 정부는 각국, 특히 아시아에서 국권 상실과 전쟁 경험을 가진 국가들의 시민들이 화해 노력에 동참하고 아시아 차원의 화해가 이루어지도록 국가 혹은 민족별 화해 정신을 발굴하는 작업을 지원할 수 있다.

최근 국민여론에서 평화와 통일이 선택의 문제로 인식되는 현상을 발견하게 된다. 이는 평화의 절박성에 따른 것으로서, 그와 함께 점진적이고 평화적인 통일 의식을 반영한 것이기도 하다. 그럼에도 한반도 현대사의 유산과 국제정치적 현실을 고려할 때 평화와 통일을 동전의 양면으로 인식하지 않으면 두 목표를 모두 상실할 위험에 빠질 수도 있다. 다만, 그런 방향으로 국민여론을 모아 평화와 통일을 병행 추진하기 위해서는 그 둘을 아우르는 공통 목표이자 가교 역할을 할 전략적 가치를 설정할 필요가 있으니 그것이 바로 화해이다. 한반도에서 화해는 그동안 부차적·선언적으로 다뤄져왔지만 장기분쟁 후 사회의 통합 사례와 탈현대 갈등사회의 대안을 그리는 과정에서 그 가치는 더욱 부각될 것이다. 이 연구결과가 향후 이런 연구를 자극하기를 기대한다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 강남순. 『용서에 대하여』. 파주: 동녘, 2017.
- 국방부. 『2018 국방백서』. 서울: 국방부, 2019.
- 김동성·신원득·최성환. 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』. 수원: 경기연구원, 2017.
- 김동성·최용환·이종무·문현미·홍순영. 『지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안』. 수원: 경기개발연구원, 2011.
- 김병로·전재성·박인휘. 『한국형 발전모델의 대외관계사』. 고양: 인간사랑, 2018.
- 김연철 외. 『한반도 균형발전과 남북지역교류 활성화 방안』. 서울: 대통령직속 국가균형발전위원회, 2018.
- 김영근·한림대 일본학연구소·일본연구학회. 『한일 관계의 긴장과 화해』. 서울: 보고서, 2019.
- 김정노. 『아일랜드 평화 프로세스』. 서울: 늘품플러스, 2015.
- 김한균 외. 『통일시대 형사정책과 형사사법통합 연구(II): 통일시대의 과거·불법청산 및 사회통합 방안 연구』. 서울: 형사정책연구원, 2016.
- 나용우. 『북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델 모색: 경기도의 역할과 전략을 중심으로』. 수원: 경기도의회, 2017.
- 나용우·이우태·황수환. 『남북 문화·체육교류의 새로운 방향 모색』. 서울: 서울시의회, 2019.
- 나용우·홍석훈·박은주. 『지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향』. 서울: 통일연구원, 2019.



- 데스몬드 투투 지음. 홍종락 옮김. 『용서 없이 미래 없다』. 서울: 홍성사, 2009.
- 동북아역사재단. 『역사 대화로 열어가는 동아시아 역사 화해』. 서울: 동북아역사재단, 2009.
- 박명규 외. 『2014 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2014.
- 서보혁. 『유엔의 평화정책과 안전보장이사회』. 서울: 아카넷, 2013.
- \_\_\_\_\_. 『코리아 인권: 북한 인권과 한반도 평화』. 서울: 책세상, 2011.
- 서보혁·정육식. 『평화학과 평화운동』. 서울: 모시는사람들, 2016.
- 서울대 사회발전연구소. 『DMZ접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학 적연구: 전략촌을 중심으로』. 통일연구원 위탁연구과제, 2019.
- 성기영·정일영·최규빈·최순미·윤보영. 『남북관계 발전과 북한주민 의식변화』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 손운산. 『용서와 치료』. 서울: 이화여자대학교출판부, 2008.
- 안병직. 『세계의 과거사 청산』. 서울: 푸른역사, 2005.
- 에리히 프롬 지음. 차경아 옮김. 『소유냐 존재냐』. 서울: 까치, 1996.
- 이상은. 『화해론에 기반한 통일』. 서울: 나눔사, 2017.
- 이우영 외. 『분단된 마음의 지도』. 파주: 사회평론, 2017.
- 이은정. 『동서 베를린 경험으로 본 지방정부의 남북협력 방안』. 서울: 서울연구원, 2019.
- 이찬수 외. 『한국을 다시 묻다: 한국적 정신과 문화의 심층』. 서울: 모시는사람들, 2016.
- 전우택 외. 『용서와 화해에 대한 성찰』. 서울: 명인문화사, 2018.
- 전우택·박명림. 『트라우마와 사회치유: 북아일랜드와 캄보디아에서 배우다』. 서울: 역사비평사, 2019.
- 정근식 외. 『2016 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2017.

- 정동준 외. 『북한주민 통일의식 2018』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2019.
- \_\_\_\_\_. 『2018 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2019.
- 조슈아 키팅 지음. 오수원 옮김. 『보이지 않는 국가들』. 파주: 예문아카이브, 2019.
- 존 폴 레더라크 지음. 김동진 옮김. 『평화는 어떻게 만들어지는가』. 서울: 후마니타스, 2012.
- 중앙사학연구소. 『동서양 역사 속의 소통과 화해』. 서울: 학고방, 2011.
- 차효섭·조이제·김승일. 『동북아의 화해와 공생』. 서울: 범우, 2009.
- 최대석·이종무·박희진·강승호. 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』. 서울: 이화여자대학교, 2009.
- 통일부. 『평화와 화해협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장』. 서울: 통일부, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『2001 통일백서』. 서울: 통일부, 2001.
- 이상신 외. 『KINU 통일의식조사 2018』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 하워드 제어 지음. 손진 옮김. 『회복적 정의란 무엇인가』. 춘천: KAP, 2010.
- \_\_\_\_\_. 조균석·김성돈·한영선 옮김. 『회복적 정의 실현을 위한 사법의 이념과 실천』. 대전: 대장간, 2017.
- 한국정치사상학회. 『동서화해사상과 통일공동체의 상과 과제』. 통일연구원 위탁연구과제, 2019.
- Appiah, Kwame Anthony and Henry Louis Gates, Jr. *Africana, The Encyclopedia of the African and African American Experience*, New York: Basic Civitas Books, 1999.
- Arendt, Hannah. *The Human Condition*, Second Edition. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

- Azar, Edward. "Protracted International Conflicts: Ten Propositions." In *International Conflict Resolution: Theory and Practice*, edited by E. Azar and J. Burton, Boulder, C.O.: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1986.
- Balasingham, Anton. *War And Peace: Armed Struggle and Peace Efforts of Liberation Tigers*. Mitcham : Fairmax Publishing Ltd, 2004.
- Bedford-Strohm, Heinrich, Pascal Bataringaya and Traugott Jahnichen. *Reconciliation and Just Peace: Impulses of the Theology of Dietrich Bonhoeffer for the European and African Context*. Zurich: LIT Verlag GmbH & Co., 2016.
- Biletzki, Anat. "Peace-less Reconciliation." In *Justice, Responsibility and Reconciliation in the Wake of Conflict*, edited by Alice MacLachlan and Allen Speight. New York: Springer, 2013.
- Boraine, Alex. *A Country Unmasked*. New York: Oxford University Press, 2000.
- Dasgupta, Sugata. "Education for a Non-Violent Society." In *Handbook on Peace Education*, edited by Christoph Wulf. Frankfurt: International Peace Research Association, 1974
- Department of Foreign Affairs. *Assembling the Peace: Lessons from the Peace Process in Northern Ireland, 1997-2007*. Dublin: Department of Foreign Affairs, 2008.
- Enns, Fernando and Annette Mosher. *Just Peace: Ecumenical, Intercultural, and Interdisciplinary Perspectives*. Eugene, OR: Wipf and Stock Publishers, 2013.
- George, Alexander. "Forward." In *Stable Peace Among Nations*, edited by Arie M. Kacowicz, Lanham, MD: Roman & Fittlefield, 2000.

- Hass–Wisecup, Aida Y. and Caryn E. Saxon. *Restorative Justice: Integrating Theory, Research and Practice*. Durham: Carolina Academic Press, 2018.
- Hirschfeld, Yair. “Dynamics of Israel–Palestinian Negotiations.” In *From War to Peace: Arab–Israeli Relations, 1973~1993*, edited by Barry Rubin, Joseph Ginat and Moshe Ma’oz. New York: New York University Press, 1994.
- Jeganathan, Pradeep. “Authorizing History, Ordering Land: The Conquest of Anuradhapura.” In *Unmaking the Nation: The Politics of Identity and History in Modern Sri Lanka*, edited by Pradeep Jeganathan and Qadri Ismail. Colombo: Social Scientists’ Association, 1995.
- Kadirgamar, Santansilan. *Handy Perinbanayagam: A Memorial Volume*. Chennai: Kumaran Book House, 2012.
- Kim, Dong–Jin. *The Korean Peace Process and the Civil Society*. London: Cham, Palgrave Macmillian, 2019.
- Krishna, Sankaran. *India’s Role in Sri Lanka’s Ethnic Conflict*. Colombo: Marga Institute, 2001.
- Lederach, John P. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Society*. Washington, D.C.: USIP, 1997
- \_\_\_\_\_. *The Little Book of Conflict Transformation*. PA: GoodBooks, 2003.
- Liyanage, Sumanasiri. *One Step at a Time: Reflections on the Peace Process in Sri Lanka 2001–2005*. Colombo: Sri Lanka, South Asia Peace Institute, 2008.
- Lunstead, J. *The United States’ Role in Sri Lanka’s Peace Process 2002–2006*. Colombo: The Asia Foundation, 2007.

- Miller, Phil. *Britain's Dirty War against The Tamil People, 1979–2009*. Bremen: International Human Rights Association, 2014.
- Moorcraft, P. *Total Destruction of the Tamil Tigers : There are Victory of Sri Lanka's Long War*. Barnsley: Penand Sword Military, 2013.
- Neff, John R. *Honoring the Civil War Dead: Commemoration and the Problem of Reconciliation*. Lawrence: University Press of Kansas, 2004
- Permanent Peoples' Tribunal. *Peoples' Tribunal on Sri Lanka*. Bremen: International Human Rights Association and Irish Forum for Peace in Sri Lank, 2014.
- Ponnambalam, Stachi. *Sri Lanka: National Conflict and the Tamil Liberation Struggle*. London: Zed Books, 1983.
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse, and Hugh Miall. *Contemporary Conflict Resolution*, Third Edition. Cambridge: Polity Press, 2011
- Said, Edward. *Orientalism*. New York: Vintage Books, 1994.
- Santa-Barbara, Joanna. "Reconciliation." In *Handbook of Peace and Conflict Studies*, edited by Chalrels Webel and Johan Glatung. New York: Routledge, 2007.
- Shinran. *The True Teaching, Practice and Realization of the Pure Land Way*, Volume II. Kyoto: Hongwanji International Center, 1985.
- Sorbo, Gunner, Jonathan Goodhand, Bart Klem, Ada Elisabeth Nissen and Hilde Selbervik. *Pawns of Peace: Evaluation of Norwegian Peace Efforts in Sri Lanka, 1997~2009*. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation, 2011.

- Sraub, Ervin and Danel Bar-Tal. "Genocide, Mass Killing and Intractable Conflict: Roots, Evolution, Prevention and Reconciliation." In *The Oxford Handbook of Political Psychology*, edited by Leo Huddy, David O. Sears and Jack S. Levy. New York: Oxford University Press, 2003.
- Stepanek, Mattie J.T. and Jimmy Carter. *Just Peace: A Message of Hope*. Kansas: Andrews McMeel Publishing, 2006.
- Suh, Bo-hyuk. *North Korean Human Rights: Crafting a More Effective Framework*. Seoul: The Institute for Peace and Unification Studies, Seoul National University, 2016.
- Tutu Desmond. *God Is Not a Christian*. London: Rider, 2011.
- Vinjamuri, Leslie and Aaron P. Boesenecker. *Accountability and Peace Agreements Mapping Trends from 1980 to 2006*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue in Geneva, 2007.
- Winn, Maisha T. *Justice on Both Sides: Transforming Education through Restorative Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Education Press, 2018.
- Yi, Kiho, Peter Hayes, Joan Diamond, Steven Denney, Christopher Green and Jungmin Seo. "The Implications for Civic Diplomacy for ROK Foreign Policy." In *Complexity, Security and Civil Society in East Asia: Foreign Policies and the Korean Peninsula*, edited by Peter Hayes, and Yi Kiho. Cambridge: Open Book Publishers, 2015.

歴史教育者協議会編。『日本社会の歴史』。東京：大月書店，2012。

松原孝俊・崔慶原。『日韓が共有する近未来へ』。東京：本の泉社，2015。

信楽峻麿。『宗教と現代社会』。京都：法蔵館，1984。

日本宗教者平和協議会編。『宗教者の戦争責任 懺悔・告白資料集』。

北九州：白石書店，1994。

一戸彰晃。『曹洞宗は朝鮮で何をしたのか』。東京：皓星社，2012。

田中伸尚。『靖国の戦後史』。東京：岩波書，2002。

## 2. 논문

구갑우. “아일랜드섬과 한반도의 탈식민적/탈분단적 평화 과정 비교하기.”  
신한대학교 탈분단경계문화연구원 편. 『아일랜드 평화 프로세스와  
한반도』. 서울: 울력, 2019.

\_\_\_\_\_. “평창 임시 평화체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁 개방  
선언과 제 3차 남북정상회담, 연합적 평화의 길.” 『동향과 전망』.  
103호, 2018.

기타지마 기신. “동아시아의 평화공동체 건설: 안도 쇼에키의 대동  
사상과 그 현대적 의의.” 『韓國宗教』. 제42집, 2017.

김갑식·박주화. “평화, 전쟁, 평화를 달성하는 방식, 남북화해에 관한  
태도.” 박주화 외. 『평화의 심리학: 한국인의 평화인식』. 서울:  
통일연구원. 2018.

김남국. “북아일랜드 평화 프로세스의 성공요인: 정책, 리더십, 국제적  
차원을 중심으로.” 『유럽연구』. 제36권 1호, 2018.

김지은. “분단 트라우마의 치유와 화해, 공동의 미래로서의 한반도  
통일.” 『통일과 평화』. 11집 1호, 2019.

김학성. “(‘한)민족공동체통일방안’의 특징과 역사적 의미.” 『한민족  
공동체통일방안: 30주년 의의와 과제』. 서울: 통일부. 2019.

김학준. “민족공동체와 남북한 체제연합: 제6공화정 ‘한민족공동체  
통일방안’의 배경.” 『통일문제연구』. 제1권 3호, 1989.

김홍우. “정치란 무엇인가: ‘소유’에서 ‘소통’으로.” 정문길 외. 『삶의  
정치, 대화의 정치』. 서울: 대화문화아카데미, 2017.

- 모종린. “보스니아, 북아일랜드 평화협정 사례연구: 북아일랜드의 ‘성금요일(Good Friday)’ 평화협정.” 『전략연구』. 통권 제18호, 2000.
- 문광건. “한반도 정전협정의 본질과 평화조약의 필요성.” 『국방정책연구』. 제49권, 2000.
- 문성묵. “북핵협상과 남북 재래식 군비통제 평가 및 과제.” 『한국국가전략』. 제9호, 2019.
- 문장렬. “한반도 비핵화와 군비통제: 평가와 과제.” 『통일정책연구』. 제28권 제1호, 2019.
- 박명규. “통일에 대한 남북한의 인식 - 같음과 다름.” 『지식의 지평』. 제19권, 2015.
- 박병도. “DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 쟁점 및 과제.” 『일감법학』. 제32호 10월, 2015.
- 박영민. “DMZ 평화지대화 추진의 조건과 과제.” 『접경지역통일연구』. 제3권 제1호, 2019.
- 박형준. “DMZ 평화 창출을 위한 신기능주의적 접근.” 『동북아연구』. 제33권 제2호, 2018.
- 박형준·이창희. “남북군사충돌 연구: 동아일보와 남한 정부문서를 중심으로.” 『평화학연구』. 제18권 제4호, 2017.
- 손기웅. “「DMZ 세계평화공원」의 의의와 추진방향.” 『단국대학교 정책과학연구』. 제23권 제2호, 2014.
- 송승중. “중전선언. 정전협정과 유엔사령부.” 『한일군사문화학회』. 제27권, 2019.
- 안재원. “이게, 참 평화이다.” 안중근 저. 『동양평화론(비판정본)』. 서울: 독도도서관친구들, 2019.
- 이상근. “‘안정적 평화’ 개념과 한반도 적용 가능성.” 『한국정치학회보』. 49집 1호, 2015.
- 이정훈·구자룡·조진현. “한국인과 외국인이 본 DMZ의 이미지와 가치.” 『이슈 & 진단』. no. 385, 2019.



- 이창희. “DMZ의 역설과 평화지대 전환 구상.” 『접경지역통일연구』, 제1권 제2호, 2017.
- 이호령. “한반도 신뢰구축(CBM/CSBM)과 평화체제 구축.” 『접경지역 통일연구』, 제2권 제2호, 2018.
- 이효원. “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초.” 『서울대학교 법학』, 제55권 제1호, 2014.
- 장병옥. “이스라엘\_팔레스타인 분쟁과 하마스.” 『중동연구』, 제28권 1호, 2009.
- 장원석. “남아프리카공화국 진실화해위원회와 회복적 정의론.” 『정치와 평론』, 21권, 2017.
- 장준영. “평화공존 5원칙 60주년: 중국과 미얀마는 형제인가?” 『JPI 정책포럼』, no. 2014-14, 2014.
- 장춘익. “하버마스: 비판적 사회이론의 정립과 정치적 실천의 회복을 위한 노력.” 『사회비평』, 제11권, 1994.
- 제성호. “DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제.” 『법조협회』, 제55권 제11호, 2006.
- 주봉호. “남북관계의 과제: 화해와 협력.” 『국제정치연구』, 제17집 2호, 2014.
- 천자현. “화해의 국제정치: 국가 간 화해의 유형과 가해국 정책 결정 요인 연구.” 연세대학교 정치학과 박사학위논문, 2012.
- 최승완. “동독 사회주의 독재 청산의 현황과 과제.” 『독일통일총서7: 과거청산 관련분야』, 서울: 통일부, 2014.
- 통일부. 『동서독 교류협력 사례집』, 서울: 통일부, 1993.
- 한부영. “평화시대 남북 지방자치단체 간 교류협력방안.” 『법연』, Spring 2019, 2019.
- \_\_\_\_\_. “평화시대 남북 지방단체간 교류협력을 위한 과제.” 『통일법제 Issue Paper』, 18-19-8, 2018.

- 한용섭. “군비통제 관점에서 본 9·19 남북군사합의의 의의와 전망.” 『국가전략』. 제25권 제2호, 2019.
- 황수환. “북아일랜드의 평화구축 과정: 평화협정을 중심으로.” 『국제관계연구』. 제21권 2호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “평화협정의 유형 분석: 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결 과정을 중심으로.” 『국제관계연구』. 제21권, 제2호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “평화협정의 유형에 따른 한반도 평화체제의 경로.” 『세계지역연구논총』. 제37집, 3호, 2019.

- Anonymous. “Notes on the Military Presence in Sri Lanka’s Northern Province.” *Economic and Political Weekly*, XLVII, 2012.
- Azar, Edward, Paul Jureidini and Ronald McLaurin . “Protracted Social Conflict: Theory and Practice in the Middle East.” *Journal of Palestine Studies*, vol. 8, no. 1978.
- Bailey, Sydney D. “Cease-Fires, Truces, and Armistices in the Practice of the UN Security Council.” *The American Journal of International Law*, vol. 71, no. 3, 1977.
- Bell, Christine. “Peace Agreements—Their Nature and Legal Status.” *The American Journal of International Law*, vol. 100, no. 2, 2006.
- Bell, Christine and Catherine O’Rourke. “Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and Their Agreements.” *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 59, no.4, 2010.
- David A, Crocker. “Reckoning with Past Wrongs: A normative Framework.” *Ethics & International Affairs*, vol. 13, Issue 1, 2006.

- Fernando, Jude Lal. “The Civil War and Reconciliation in Sri-Lanka.” 『장기분쟁이후 사회의 화해협력 그 방향과 과제 (The Reconciliation and Cooperation in the Post-Conflict Society: Its Way and Tasks) 공동학술회의 자료집』. 2019.
- Goodhand, J. “Sri Lanka in 2011: Consolidation and Militarization of The Post-War Regime.” *Asian Survey*, vol. 52, no. 1, 2011.
- Harbom, Lotta, Stina Hogbladh and Peter Wallensteen. “Armed Conflict and Peace Agreements.” *Journal of Peace Research*, vol. 43, no. 5, 2006.
- Hellmann-Rajanayagam, D. “Drawing in Treadle: Mediation Efforts in Sri Lanka, 1983 to 2007.” *International Asian Forum*, 40:1-2, 2009.
- Kitajima Gishin. “A Study on The Datong Thought in Modern Japanese Society: Focusing on Ando Shoueki’s Thought.” *Religions of Korea*, vol. 39, 2016.
- Liem, P. “Peace as a North Korean Human Right.” *Critical Asian Studies*, 46:1, 2014.
- Lind, Jennifer. “The Perils of Apology: What Japan Shouldn’t Learn from Germany.” *Foreign Affairs*, vol. 88, no. 3, 2009.
- Mishra, Sandip Kumar. “Prolonged Conflict and Reconciliation between India and Pakistan.” 『장기분쟁이후 사회의 화해협력 그 방향과 과제(The Reconciliation and Cooperation in the Post-Conflict Society: Its Way and Tasks) 공동학술회의 자료집』. 2019.
- Morriss, David M. “From War to Peace: A Study of Cease-Fire Agreements and the Evolving Role of the United Nations.” *Virginia Journal of International Law*, vol. 36, 1996.

Stokke, Kristian. “Building the Tamil Eelam State: Emerging State Institutions and Forms of Governance in LTTE-Controlled Areas in Sri-Lanka.” *Third World Quarterly*. vol. 27, no. 6, 2006.

Wallensteen, Peter and Margareta Sollenberg. “Armed Conflicts, Conflict Termination and Peace Agreements 1989-96.” *Journal of Peace Research*. vol. 35, no. 5, 1997.

芝原拓白 「対外観とナショナリズム」。『対外観(日本近代思想体系12)』。  
芝原拓白・猪飼隆明・池田正博編, 東京: 岩波書店, 1988.

### 3. 기타자료

『국방일보』.

『경기일보』.

『노컷뉴스』.

『뉴시스』.

『연합뉴스』.

『조선일보』

『조선Pub』.

『헤럴드경제』.

『KBS News』.

*Asian Tribune*.

*News 1st*.

*Sundaytimes*.

*The Chunichi*.

*The Guardian*.

*The Hindu*.

*The Island,*

*The Reuters,*

*The Sunday Leader,*

*Washington post in The Japan News,*

국방부 <<http://www.mnd.go.kr/>>.

국방연구원 북한군사연구실 <<http://www.kida.re.kr/frt/board/frt-normalBoardDetail.do?sidx=382&idx=1790&depth=4>>.

대한민국 정책브리핑 <<http://korea.kr>>

법제처 국가법령정보센터 <<http://law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuId=tab138>>.

청와대 <<https://www1.president.go.kr/>>.

통계청 국가통계포털(KOSIS) <<http://kosis.kr/>>.

통일부 <<http://www.unikorea.go.kr/>>.

EBS 제작. <EBS 다큐프라임: “진정성 시대 1부 ‘진정한 사과’>. EBS, 2019.9.23.

Embassy of Sri Lanka Washington D.C. <<http://slembassyusa.org/>>.

Galtung, Johan. “The Four Components of Peace.” *Civil Peace Lecture, The Archbishop Desmond Tutu Center for War and Peace Studies, Liverpool Hope University, 2013. 1, 25.*, <<https://www.youtube.com/watch?v=JcqPOlqdRrg>>.

Government of Norway <[http://www.regjeringen.no/en/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/Nyheter-og-pressemeldinger/2003/advisor\\_appointed\\_for\\_the\\_sub-committee.html?id1/4250126](http://www.regjeringen.no/en/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/Nyheter-og-pressemeldinger/2003/advisor_appointed_for_the_sub-committee.html?id1/4250126)>.

Hamas <<http://www.palestine-info.com/hamas/index.htm>>.

Ranil Wickremesinghe, “Statement by the Prime Minister of Sri Lanka, 57th Session of the United Nations General Assembly,” 2002. 9. 18., <<http://ask.un.org/faq/96190>>.

Statements Made at the Government-LITTE Peace Talks in Thailand  
<[http://www.satp.org/satporgtp/countries/shrilanka/document/papers/peacetalk\\_sep16.htm](http://www.satp.org/satporgtp/countries/shrilanka/document/papers/peacetalk_sep16.htm)>.

Tamil Net <<http://www.tamilnet.com>>.

United Nations <<http://www.un.org>>.

「4·27 판문점선언(2018)」 제2조.

「9·19 평양공동선언(2018)」.

「남북교류협력에 관한 법률」.

「대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제 협력에 관한 협정(약칭: 한일청구권협정)」

「지방자치법」.

가톨릭교회의 분쟁 국가 간 화해 사례를 서울대교구 민족화해위원회 편. “정의와 평화, 한반도의 길.” 『2017 한반도 평화나눔포럼』 (서울대교구 민족화해위원회 주최, 평화나눔연구소 주관 2017 한반도 평화나눔포럼 자료집, 2017. 11.3.~4.).

김동엽. “군비통제이론과 남북군사합의 이행.” (북한연구학회 동계 학술회의 자료집).

김주리. “미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의.” (통일연구원 KINU Insight 19-03, 2019). <<http://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=352&category=54&thisPage=1&searchField=&searchText=&biblioId=1521898>> (검색일: 2019.9.23).

박영민. “제2회 화해포럼 토론편.” 『제2회 화해포럼』 (통일연구원 화해포럼 발표문, 2019.6.7.).

손서정. “토론편 (종교, 화해의 촉진자 때로는 방해자).” 『제2회 화해포럼』 (통일연구원 화해포럼 발표문, 2019.6.7.).

이내영·조철호·정한울·허석재. “통일인식에 대한 세대격차의 원인분석과 갈등해소를 통한 국민통합방안.” (통일부 최종보고서, 2015.9.).

- 이상준. “동서독 도시교류의 경험과 시사점.” 『6·15와 햇볕정책』.  
(연세대학교 주최 6·15 남북정상회담 16주년 기념 학술회의  
자료집. 2016.6.9.).
- 조한범. “평양공동선언 이행평가.” 『9·19 평양공동선언 1주년 평가.  
성과와 과제』 (통일연구원 국제학술회의, 2019.9.18.).
- 차승주. “‘화해 촉진자로서의 종교’ 토론문.” 『제2회 화해포럼』 (통일  
연구원 화해포럼 발표문, 2019.6.7.).
- 천자현. “화해로 보는 한일관계: 평과와 과제.” 『제2회 화해포럼』 (통일  
연구원 화해포럼 발표문, 2019.6.7.).





# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 2017년도 연구보고서

#### <연구총서>

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍 민 외	7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외	12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍 민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도예의 함의(1부)	전병근 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도예의 함의(2부)	전병근 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

#### <정책연구시리즈>

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태

2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

### 〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

### 2018년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외 19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외 14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외 10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외 9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외 12,000원
2018-07	KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외 8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외 11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외 9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외 9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외 9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외 11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외 6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경욱 외 10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외 5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외 21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외 12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외 20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외 10,000원

2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외 14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외 13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외 12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외 9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호 8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외 12,000원

### 〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

### 〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

## 2019년도 연구보고서

### 〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재연, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원

2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진희 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	21,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 현황과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

#### <정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

#### <Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
---------	--	----------------

- 2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights  
Do, Kyung-ok · Baek, Sangme
- 2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War,  
the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation  
Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa

## KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외

## 북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외 24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외 24,500원

## 연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원

## 정기간행물

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원

## 기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경욱 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





## 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소	속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 : )			
연 락 처*	TEL		이메일	
이메일 서비스	수신 ( )		수신거부 ( )	
회 원 구 분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )	
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.				
20 년		월	일	성 명 (인)

### 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는 데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목  
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년  
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내  
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는 데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년      월      일                                      성 명                                      (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시요.  
 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞  
 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr  
 ※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

화해협력 이론과 사례  
그리고 한반도

 통일연구원

