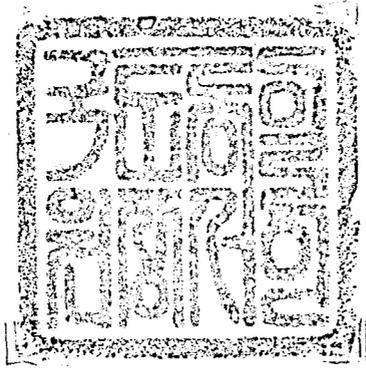


統一家族論文集 第1輯

民族統一의 摸索



國土統一院

이 논문集은 當院이 職員들의 擔當業務發展과 政策開發을 위해 '87년부터 實施하고 있는 職員個別研究課題發表會에서 '87-'88년에 既發表된 論文 12篇中 現在까지 時宜性이 있고 政策的 價値가 있는 優秀論文 4篇을 嚴選하여 收錄한 것입니다.

民族共同體의 回復·發展을 통한 統一에로의 접근을 統一政策의 政策基調로 삼고있는 이때에, 分野別 南北交流協力の 推進 등 實踐的 政策課題를 不斷히 開發하고 推進해야 하는 努力이 그 어느때보다도 統一院 職員들에게 切實히 要請되고 있습니다.

이러한 統一行政環境에 副應하여, 統一家族論文集이 民族統一課業의 莫重한 歷史的 任務를 擔當하고 있는 統一院職員들의 끊임없는 研究와 創意의 開發을 통한 政策討論의 廣場이 되어, 實效性있는 各種 政策代案 產出의 産室이 되기를 期待합니다.

本 論文1輯의 發刊에 이어 앞으로는 年度別로 發表된 論文을 嚴選하여 繼續 論文集 시리즈를 發刊코자하오니 많은 職員들의 積極的인 參與가 있기를 바랍니다.

1989. 12.

企 劃 管 理 官 室

目 次

統一家族論文集 第1輯

'87上半期

南北韓 統一對話政策의 理論的 接近 …… 文大瑾…………… 3
—政策學的 接近을 위한 試論—

'88上半期

南北不可侵協定 締結構想에 關한 小考… 柳鍾烈…………… 3

南北體育交流 推進方案에 關한 研究… 崔常喆…………… 3

'88下半期

統一意識의 變化와 轉換期의 統一教育課題 小考 …… 宋炳珏……………253

南北韓 統一對話政策의 理論的 接近

— 政策學的 接近을 위한 試論 —

文 大 瑾*

目	次
I. 序 論	IV. 南北韓 統一對話政策 分析
II. 統一對話政策의 論理와 分析 틀(Framework)	V. 政策與件과 南北韓關係 展望
III. 統一對話政策의 體系와 變數	VI. 結 論

I. 序 論

1. 研究의 意義와 目的

지난 40年 동안 韓半島 統一問題에 대해서는 거의 모든 次元에 걸쳐 多角的인 檢討가 이루어져 왔고 南北韓 쌍방간에 수많은 政策과 主張이 表明되어 왔으나 아직 南北韓間의 緊張과 葛藤은 계속되고 있으며 平和 統一에 대한 展望 또한 不透明한 실정이다.

이것은 韓半島 問題의 複雜性과 더불어 統一에 대한 南北韓의 상충된 目標와 그 接近方法에 起因하고 있다.

* 南北對話事務局 · 5級相當

그동안 韓國은 平和統一에 대한 접근방법에 있어서 南北韓間에 우선 實質的이고 해결하기 쉬운 非政治的 問題부터 解決하고, 그 다음 不明確하고 단기적인 政治·軍事問題를 解決한다는 소위 段階的인 漸進的 機能主義 接近을 시도하고 있는 반면, 北韓은 “政治優先”, “統一優先”論을 바탕으로 軍事問題 우선 해결이라는 원칙하에 政治的·軍事的·革命的 방식에 의한 包括的 接近을 採擇,¹⁾ “南朝鮮革命”이라는 前提下에 統一對話政策도 이에 따라 演繹的으로 접근하고 있다.

이러한 狀況에서 分斷 40여년의 南北韓 關係를 描寫하자면 南北韓은 相互 제로섬 게임(Zero - Sum Game)을 계속하면서 쌍방의 대결구조를 深化시켜 왔다고 해도 과언이 아닐것이다. 더구나, 南北韓의 統一·對話問題는 그동안 學問的 연구의 對象으로보다는 時事나 政策解説 등 고급 저널리즘 類의 假說이 支配해 왔다고 볼 수 있다.

따라서 이에 관한 研究는 多數의 規範的 理論들과 부분적인 因果 關係論(Causal theory)이 없지 않았으나 대부분의 경우 理論的 研究보다는 事實과 情報의 敍述에 관한 것이 대부분이었으며, 특히 統一對話政策에 관한 研究는 아직 豫備理論(Pre - theory) 段階에 있다 할 것이다.

그러나 周邊情勢와 南北韓 쌍방의 潛在的인 變動요인은 統一問題 및 南北韓關係에 새로운 局面轉換을 불가피하게 야기시키고 있으며, 이러한 轉換期的 狀況에서 지나온 날의 統一對話政策을 다시 點檢해 보고 생각을 넓혀, 지금 우리의 앞을 가로막고 있는 담을 뛰어 넘을 수 있는 새로운 政策을 가다듬어야 한다는 소리가 높아가고 있다.²⁾

1) 구영록, 김학준 공저, 남북한 정치통합과 국제관계, (경남대 극동문제연구소, 1986), pp.21-22, 175, 박재규편, 북한의 대외정책, (경남대 극동문제연구소, 1986) pp. 401-402, 민병천, 민족통일론, (고려원, 1985), p.293 참조

2) 이흥구의 공저, 분단과 통일 그리고 민족주의, (박영사, 1984), p.3

이와 더불어 南北韓關係와 統一對話問題研究의 理論化정도가 未洽하다는 지적과 함께 이에 대한 社會科學的 接近이나 分析 틀의 활용, 그리고 이의 理論的 體系化를 위해 政策科學的(學問的) 차원에서의 研究必要性이 제기³⁾되고 있다.

사실, 韓半島 分斷이라고 하는 고유한 現實은 그동안 學問的 分析의 대상이기보다는 심정적 次元의 문제로 轉置되어 왔다. 그러나 統一對話問題는 現實政治에서의 問題이자 學問研究의 對象이기도 하다. 現實世界에서의 政治나 政策이 항상 論理에 따라 전개되지는 않지만 統一對話問題에 대한 올바른 理論的 해결이 선행되지 않고서는 이 問題가 남북한 현실세계에서 올바로 해결되기를 기대할 수 없다 할 것이다.

本 研究은 이러한 인식에서 出發, 南北韓이 統一對話問題와 關聯하여 상대방에 대하여 追求하는 政策戰略的 行爲 및 접근태도를 既存의 모델이나 理論을 援용하거나 再構成, 이의 體系的인 說明을 통하여 그 패턴에 관한 理解能力을 높이고 바람직한 統一對話政策에 대한 理論的 觀點(Perspective)을 제공해 보려는 試論이다.

2. 研究의 方法

오늘날의 政策研究은 綜合的(interdisciplinary)인 접근을 취하고 있다. 즉, 資料와 概念, 그리고 視角에 있어서 상이한 접근방법을 混用하고 있으며 그 分析方法에 있어서도 經驗的·科學的 綜合을 指向하고 있다.

3) 이와 관련한 자세한 내용은 정세현, “북한학, 연구시각과 접근방법, 이론화의 모색”, 박용수, “학문적연구로의 출발점 설정의 좌표”, 엄홍철, “북한연구 동향 30년의 현주소 점검”, 북한, 1986년 11월호, PP.136-149, 최완규, “북한의 대외정책에 대한 최근의 연구동향”, 한국과 국제정치, 1987년 봄호, 3권 1호, 1987, pp. 353-355, 양성철, 남북통일이론의 새로운 전개, 경남대학교 극동문제연구소, 1989. p.165참조

이러한 研究方法은 많은 문제점과 곤란성이 없지 않지만, 여전히 필요한 것이며 統一對話 政策問題가 어떤 한 學問의 限定된 理論의 시각에서만 제기되는 것이 아니기 때문에, 여러 學問의 模型이나 理論을 빌려서 분석함은 統一對話政策 理論의 綜合的 體系化를 위해서 유용할 것이므로, 本 研究에서는 統一對話政策의 現象과 그 과정의 理解와 說明을 위해 政治·行政現象이나 政策現象을 說明하기 위해 발전된 여러 接近 方法과 記述(discription)들을 分析을 위해 援引할 것이다.

이러한 作業은 잘 檢證된 타당한 理論的 前提가 있을때 건전한 分析이 이루어질 수 있고 그 說明力이나 實踐性이 向上된다는 점에서, 本 研究를 위해 援用된 몇가지 모형과 理論들은 南北韓 統一對話政策의 과학적 說明을 위한 研究方法을 發展시키는데 기여할 수 있을 것이다.

本 研究의 대상은 統一對話政策過程의 행태적 측면 보다는 政策의 내용과 결과가 어떻게, 어떠한 要因에 의해 決定되는 가에 대한 分析을 試圖해 보는 것으로, 第2章에서는 政策分析을 위한 理論 틀을 구성, 分析 模型은 第3章의 內容을 分析하는 準據 틀로, 分析理論은 第4章의 南北韓 統一·對話政策의 접근방법 및 內容을 分析하는데 援用한다. 따라서 第3章에서는 政策決定의 基本的인 구조와 요인을 分析하고, 第4章에서 쌍방의 統一·對話政策의 접근태도 및 內容을 분석하며, 第5章에서 향후의 政策與件을 豫測·展望, 結論을 導出코자 한다.

끝으로 本 研究는 南北韓 쌍방(주로 北韓 중심) 이 제시한 統一·對話政策 및 主張은 內容分析(Content Analysis)⁴⁾, 그리고 說明을 위한 모델

4) 내용분석(Content Analysis)이란 “메시지의 특징을 객관적이고 체계적으로 확인 함으로써 진의를 추론하는 방법”이다. 일반적으로 정책의 변화에 대한 실마리, 정치 지도자들의 태도등은 공식적으로 발표할 수 있는 것이 아니므로 내용분석을 통해서만 가능하다. 김광웅, 사회과학연구 방법론, (박영사, 1982), pp.309-311

이나 理論 等은 각종 文獻調查를 통해 이루어 졌으며, 研究의 論理的인 客觀性을 維持하기 위해 問題에의 規範的 接近보다는 科學的 接近⁵⁾에 重點을 두고, 논리의 전개는 部分的으로는 比較 分析의 方法, 그리고 全體的인 脈絡은 이론으로서의 體系를 유지하도록 노력하였다.

II. 統一對話政策의 論理와 分析 틀(Framework)

1. 統一對話政策의 論理

가. 統一의 意味

南北韓 兩側이 말하는 統一은 어떠한 表現을 쓰든, 그 本質에 있어서는 分斷國의 再統一問題이다. 分斷國의 再統一이라는 점에서 一般的인 國家統合과는 그 性質을 달리한다.

統一에 대한 가장 普遍的인 意味는 “두개 이상의 主體的 行爲主體가 하나의 行爲主體로 된 狀態”라고 할 수 있으며, 좀 더 구체적으로는 “一定 領域內의 人間集團內에서 개개인간의 이해와 見解差異를 平和的으로 조정하여 必要한 變更을 이룩할 수 있다는 믿음인 共同體意識(sense of community)이 구성원들간에 형성되어 있고, 또한 이러한 기대를 成就할 수 있는 機構가 制度化되어 있는 狀態”⁶⁾를 말한다고 할 수 있다.

5) 어느 경우이거나 과학적 방법은 경험적, 객관적 현상을 대상으로 법칙을 정립하는 논리에 따르는 것으로 요약될 수 있으며, 이의 중요한 속성은, ① 체계성, 논리성, 합리성, ② 객관성, 경험성, 실증성, ③ 일반성·보편성, 추상성으로 우리가 과학 또한 학문을 통하여 추구하는 목적중의 하나는 현상을 체계적으로 이해하고 설명하며, 예측하는데 있다. 강신택, 사회과학 연구의 논리, (박영사, 1981) pp.16-19, 강신택, “설명으로서의 정책분석”, “이론구성으로서의 정책구성” 정책학-과정과 분석-, (법문사, 1982), pp.337-373 참조

6) 이흥구의 공저, 분단과 통일 그리고 민족주의, (박영사, 1984), p.161

그러나 최근 韓半島 統一問題는 70년대 이전, 冷戰構造下의 國際政治 脈絡에서 認識하던 것과는 달리 國際政治의 조류가 緊張緩和를 지향함에 따라 韓半島 統一問題가 ‘韓國化’(Koreanization)하는 특징을 나타냄으로써 民族內部 葛藤의 解消라는 性格을 띠고 있다.

이러한 事實은 統一의 前提가 되는 民族사회 자체도, 그리고 統一을 달성하려고 하는 우리 民族사회 構成員의 意識構造와 行動도 역사의 흐름속에서 變化를 겪고 있기 때문에, 統一의 의미자체도 相對的으로 시대에 따라 變化함을 意味한다. 이것은 統一問題가 歷史의 한 部分이고 바로 그 歷史性 때문에 統一問題를 대하는 우리의 시각과 認識態度도 역시 유연성을 必要⁷⁾로 한다는 것을 말해주는 것이다.

單一民族으로서의 歷史的 共通基盤과 民族意識의 同質性이 의심의 여지가 없었던 分斷初期에는 統一은 外勢에 의한 分斷이라는 부당한 事態를 바로 잡아 하나의 同質社會였던 分斷 이전의 狀態로 回復시킨다는 복고적인 原狀回復을 뜻했다. 그러나 分斷 44년의 歷史가 지난 現在에 이르러서는 南北韓社會가 서로 개성을 지닌 獨立的인 社會로 發展함에 따라 統一이란 單純한 原狀回復的인 것으로 될 수 없게 되었다.

그러므로 統一問題에 대한 접근도 從來의 單純한 民族的 同質性에 바탕을 둔 再統一의 意味보다는 서로 완전히 獨立하여 機能하는 두개의 民族社會를 意識的으로 設定하는 統合의 必要에 의해 하나의 共同體로 統合한다는 社會統合의 次元에서 摸索되어야 한다는 것이다. 결국 우리가 追求하는 統一은 單純한 分斷狀態의 解消가 아니라, 그 위에 南北間에 異質化되어 있는 民族社會를 同質化시켜 “共同體意識을 구성원들간에 形成하고 이를 成就할 수 있는 機構를 制度化”하여 南北韓을 民族共

7) 강광식, “統一意味의 變遷過程과 새 時代의 統一認識課題”, 統一政策, 제6권 제3, 4호, (平和統一研究所, 1980), p.79

同體로서 統合시키자는 것이다.

그리고 基本的으로 南北韓이 統一에 의해서 分斷以前의 狀態로 돌아갈 수 없으며 統一은 미래의 역사속에서 民族史를 새롭게 創造한다는 側面에서 재조명 되어야 하고 그런 觀點에서 再統一(reunification) 보다는 미래 創造作業의 具體化라는 새 統一(new-unification)이라는 용어가 더 적절할 것이다. 따라서 현시점에서의 統一은 過去로의 후퇴나 환원이라는 개념으로 받아들여질 것이 아니라 “新民族國家의 建設”이라는 개념으로 받아들여져야 할 것⁸⁾이다.

결국, 統一의 의미해석은 統一을 認識하고 있는가 하는데서 決定될 問題이며, 그 認識은 이데올로기에 기초한 각자의 思考定向에 의해서 決定⁹⁾될 것으로 이에 대한 視角은 곧 統一對話政策의 방향을 決定해 주는 것이 된다.

나. 統一對話의 意義

우리민족에게 무엇보다도 소중하고 絶對的인 課題는 南北韓間의 異質化와 敵對化, 그리고 상호불신을 타파하고 平和와 統一을 成就하는 것이다.

民族의 統一이 오늘날 韓國民族主義의 최고 目標가 되고 있는 것은 그것이 民族의 이상일 뿐만 아니라, 現在 南北韓 住民들이 겪고 있는 많은 現實的 고통이 民族의 分열이라는 悲劇에서 비롯되고 있기 때문이다.

8) 統一의 現實的 意味는 南北韓이 서로 자유롭게 往來할 수 있는 便宜한 이웃 정부가 되고 分斷으로 인한 상처를 씻을 수 있는 形態가 되어야 한다는 지적 (이만우), 「김한교의 共著, 韓半島의 統一展望(경남대 極東問題研究所, 1986), pp.301」과 國家統合의 意味로 解釋하려는 見解는 南北韓의 냉엄한 現實과 人類 歷史上 分斷國들의 對話에 의한 平和統一의 예가 없다는 認識에 의한 것임.

9) 北韓의 統一概念은 民族社會의 統合이 아닌 ‘共產主義 革命’의 하위개념으로 보고 있다. 國土統一院, 金日成의 統一概念, 1979 참조.

이를 解消하고 平和統一에 이르는 唯一·最善의 手段은 南北對話임이 틀림없다. 南北對話는 統一을 前提로 한, 統一을 이룩하기 위한 對話라는 뜻에서 統一對話라고 表現되고 있으며 統一對話의 必要性은 韓半島의 平和와 統一이라는 이원적 目標를 동시에 追求하는 것으로, 單一의 民族社會建設을 지향한 現存 分斷體制를 재조정함으로써 平和와 統一의 양대 目標를 達成하는 데 있다고 할 수 있다. 또한 未來創造 作業으로서의 統一對話의 役割¹⁰⁾은 곧 統一祖國의 사회상을 南北이 함께 設計하고 摸索하는 것을 뜻하며 그 素材는 어쩔 수 없이 現存의 南北韓 사회상을 바탕으로 하여 그 연장선상에서 抽出될 수 밖에 없다.

그런데 南北韓 관계 정상화와 平和統一의 手段으로서의 통일대화는 協商(negotiation)이나 흥정(bargaining)의 개념과 같이 討論을 통한 상호 양보와 妥協에 의한 合意到達이나 상호 일치점을 찾아내는 것과는 달리 南北韓이 자기측 主張을 정확하게 傳達하고 서로가 傳達한 內容을 가지고 거기에 맞추어 자기측 主張을 취하는 會談(talks)으로서의 對話(dialogue)이다¹¹⁾.

따라서 南北韓의 統一對話는 옳고 그름을 따지는 것도, 그리고 거기서 제3의 案을 내는 것도 아닐 것이다. 물론 85년 “離散家族 故鄉訪問團”과 “藝術公演團”의 서울, 平壤 相互交換의 實現過程은 南北韓이 “對話”의 次元을 넘어 “協商”의 단계로 넘어서고 있다는 内外의 評¹²⁾을 들은 바 있으나 그것은 一時的이고 시험적 성격을 띤 것이었으며 對話나 會談의

10) 강광식, “南北對話의 必要性和 當爲性”, 統一 84년 9월호, 民族統一協議會議, p.41

11) 國土統一院, 民族和合과 統一, “民族和合 民主統一方案” 발표 4주년 기념 統一問題學術會議, 1986. 2, p.119

12) 김달술, “南北對話: 과거, 현재 그리고 미래 -서울의 視角-”, 韓國과 國際政治, 1987년 봄 제3권 1호, (慶南大 極東問題研究所, 1987), p.242에서 南北對話가 “對話”의 次元에서 “協商”의 次元으로 전환되어야 함을 강조함.

성격을 크게 벗어나는 것은 아니었다고 볼 것이다.

또한 거래(transaction)라는 側面에서, 거래의 개념이 “두 行爲者간에 있어서 相互行爲와 當事者 또는 體系의 特性에 影響을 주게되는 커뮤니케이션을 포함한 諸行爲”로 定義¹³⁾된다고 볼 때 그 동안의 統一對話는 커뮤니케이션의 側面만을 갖는 거래임이 判明되며, 그것도 障壁을 쌓는 結果가 되어버린 葛藤體系의 強化라는 짧은 경험만을 갖는 것이었다.

南北韓은 뿌리깊은 불신과 葛藤이 持續되고 있으며, 本質적으로 갈등 과정을 管理하는 問題는 葛藤解消 보다는 “制限과 抑制” 즉, 葛藤을 管理하는데 있다는 것이다. 이런 경우 葛藤解消는 必然적으로 미래에만 가능하며 “상호간의 共同體 意識”의 형성을 통한 행위자들의 漸進의인 性格變化에 의하여 가능하다.

그러므로 南北韓 關係에 조만간 새로운 轉機를 마련한다는 것은 결코 용이한 것은 아니며, 현존의 葛藤體系에 비추어 볼때 소박한 것이라 할 것이다. 그럼에도 불구하고 커뮤니케이션 및 對話의 재개야 말로 葛藤을 解消하고 극단적인 이데올로기의 對立關係에 있는 남북한의 平和統一을 위해 새로운 基盤을 마련하는 唯一·最善의 길임이 틀림없다.

다. 統一對話政策의 性格

廣義의 統一對話政策은 모든 國內外政策을 包括하는 概念으로 볼 수 있다. 특히 統一을 國是로 하는 北韓의 경우 모든 대내외 政策은 소위 革命課業으로서의 統一政策에 歸結된다고 볼 것이다.

政策은 “內容과 過程과 要素(변수)간에 역동적 相互作用이라는 틀속에서 當爲性에 입각하여 변화의 價値가 內在된 목표를 지향하는 行動의

13) 구영록, “南北韓 거래의 분석틀”, 南北韓 政治統合과 國際關係, (慶南大 極東問題研究所), pp.181-182 참조

集合體¹⁴⁾”이다. 그러므로 政策의 根源은 당위적 價値이고 目標은 體制의 定性的 變化이며 이를 脈絡과 시각의 次元에서 推進해 나간다는 뜻이 함축되어 있다. 또한 外交的 側面에서 政策이라는 語義는 “한 國家의 政策決定者들에 의해 확인된 國家의 必要(need)와 國家의 目的(objectives)”으로 定義되고, 그 目的은 다시 國家의 追求價値(value)로 公式화된 計劃 또는 決定들로 構成¹⁵⁾된다. 이렇게 볼때 統一對話政策은 목적 가치를 포함하고 있고 統一對話는 統一을 達成하기 위한 手段과 方法을 意味한다.

따라서 統一對話政策은 南北韓이 각자 追求하는 統一과 對話目標, 그리고 그것을 成就하는 手段과 方法을 包含한다고 할 것이다.

民族의 至上課題라고 하는 統一에 접근하는 手段·方法으로서 統一對話가 갖는 어떤 정책적 의미는 南北韓 統一問題가 分斷에서 統一에 이르는 과정을 의미한다고 볼때 이 過程과 절차에 적용되고 관철되어야 할 내용을 체계화한 統一對話政策은 必然的으로 現實性和 合目的性을 要求하게 된다.

‘르스노’는 어떤 국가의 外交的 政策行爲는 반드시 計算的이고 目的指向的인 것이라고 말하고 어떤 國家가 國際環境을 利用하거나 거기에 適應해야 하는 행위¹⁶⁾로 본다. 여기에서 만일 統一對話政策이 國家 目的의 効率的 달성문제와 관련되고 南北關係 또는 國際環境에의 효과적 對處와 適應이라는 문제와 關聯된다면 그것은 統一對話政策의 政策科學(policy science)적 이해가 要求되는 所以가 될 것이다.

다른 國內外 政策과는 달리 統一對話政策은 周邊情勢와 韓半島의 性

14) 김광웅, 行政科學序說, (박영사, 1983), p.37

15) 진웅, 외교정책론, (법문사, 1986), p.24

16) Rosenau, Comparing foreign Policies theories, Finding and Methods, (N.Y : John Wiley and Sons, 1974). p.6

격을 반영하여 내용상 多樣性和 複雜性を 띠고 있고 關聯된 변수들과 고려되어야 할 요소들이 많을 뿐 아니라, 쉽게 統制할 수 없는 國際環境과 北韓이라는 상대방의 價値·動機·政治狀況, 그리고 期待까지 包含하고 있다.

다시말해서 統一對話政策 過程은 매우 다양하고 그 해결이 용이하지 않은 매우 複雜한 問題들을 取扱하는 것이다. 특히 韓國의 統一對話政策은 北韓의 閉鎖性 등으로 因하여 情報과 資料의 不確實性, 統一問題의 複雜性, 事態의 認識과 判斷의 한계성속에 樹立되고 執行되어야 하기때문에 많은 制約이 따른다.

또한 統一對話政策은 對話의 方法과 手段, “政策”의 目的과 價値, 對話過程의 戰略·戰術面을 包含하고 政策 그 自體의 合理性과 非合理性을 내포한다. 따라서 統一對話의 研究는 그 政策이 內包하고 있는 目的과 價値를 이해하기 위해서 政策形成을 위해 資料의 調査와 研究, 그리고 目的의 達成을 위한 方法과 戰略을 짜내기 위해 政策科學 속에서 들어가야¹⁷⁾한다. 그것은 政策이 目的의 達成, 解決策의 追求, 問題에 대한 最終的 解答을 要求하기 때문이다.

2. 政策의 研究와 理論化 問題

가. 政策研究의 內容

넓은 의미에서 政策研究는 政策內容과 政策過程을 改善하기 위해 必要한 情報를 產出하는 一切의 努力을 指稱하는 包括的인 概念으로 이해되어야 할 것이다. 우선 政策內容에 관한 研究는 어떤 問題를 解消하거나 改善하기 위한 對案들을 抽出하고 가장 바람직한 政策을 選擇하여

17) Jones, Analysing foreign policy, (Routledges Kegan Paul London, 1970). p. 3참조

効率的으로 執行하도록 하는데 直接的인 도움이 되는 情報을 產出한다.

따라서 政策研究는 特定한 政策問題에 關聯된 實質적이고 專門적인 이론 및 戰略을 다루게 되며 한마디로 政策의 質을 높히려는 연구인 것이다.

한편, 政策過程에 關한 研究는 政策樹立에서 執行, 評價에 걸친 일련의 段階와 節次, 組織과 主體, 推進方式과 準據 등을 다루며, 특히 參與하는 개인이나 集團의 行태와 環境間의 力學關係에 焦點을 둔다.

그러므로 넓은 意味의 政策研究속에서는 政策推進에 이론적 基礎를 제공하는 學問的 研究들이 모두 포함된다고 보아야 할 것이다. Anderson이 지적한 바와 같이 政策研究의 目的은 科學的 知識을 應用하여 실제 社會問題를 解決하기 위한 처방을 提示하고자 하는 專門的(professional)인 側面뿐 아니라, 政策要因들 간의 因果關係를 규명하여 政策科學의 形成에 기여하려는 科學的(scientific)側面과, 目標設定 및 政策의 選擇을 둘러싼 相互作用과 行태를 이해하는데 도움을 주려는 政治的(political)인 측면까지를 包括하는 것¹⁸⁾이다.

요컨대 政策研究는 政策方案의 分析뿐만 아니라 政策過程에 대한 理解 增進 및 科學的 理論形成이라는 目的도 아울러 追求하는 廣範한 概念으로 보아야 한다는 것이다.

政策研究는 追求하는 目的과 論理面에서 政策開發과 유사점이 많지만 學問的 指向性이 강하므로 政策開發에서 보다는 한층 더 科學性이 要請된다고 할 수 있다. 즉 실제 資料나 事例들을 分析하여 關聯 變數들간의 關係를 糾明하고 그것을 土臺로 一般性있는 理論을 형성하거나 政策樹立을 위한 戰略 또는 教訓을 產出하고자 하는 實質的 接近方法을 택하고

18) James E. Anderson, Public Policy Making (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1979), pp.6-8

있다는 의미는 아니다. 오히려 연역적인 思考와 分析方法을 活用하여 合理的인 政策過程과 最善의 대안을 作成, 提示하고자 하는 規範的 接近方法에 많이 依存하고 있는 느낌이다. 규범적 접근에서는 合理性을 전제로 다분히 原理원칙적인 處方과 價値判斷的인 提案에 力點을 둔다.

그러나 政策研究에서는 科學性이 強調되는 만큼 연구자의 主觀이나 價値判斷을 엄격히 排除할 것이 要望된다¹⁹⁾. 이와 같은 점으로 볼때 政策이 取扱하는 對象은 대단히 廣範하고 複雜微妙하여 그것을 理解하는데는 高度의 分析技術이 要求된다. 즉, 統一對話政策의 研究는 南北韓關係와 周邊에서 發生하는 事件, 그리고 4강의 外交政策 패턴에 관한 理解能力을 높여 주는데 그 目的이 있으며 과거의 경향과 現在의 事態發展 그리고 미래에 發生가능한 事態를 分析·比較·評價·豫測하여 바림직한 統一對話政策에 대한 처방을 提示하기 위한 것²⁰⁾이다. 그런데 그와 같은 作業을 實施함에 있어서 어떤 單一의 方法이나 잘 다듬어진 分析의 틀이 있는 것은 아니다. 왜냐하면 分析對象이 되고 있는 關聯 變數들이 매우 複雜하고 다양하기 때문이다. 따라서 政策現象에 대한 接近方法이나 시각이 다양할 수 밖에 없다. 즉 현실의 複雜性만큼 接近방법도 많다는 것이다.

결국, 統一對話政策研究의 全體的인 問題는 政策過程과 그 過程에 關聯된 變數 또는 條件들의 相互 作用關係나 因果關係를 分析하는 것이 된다.

나. 政策分析의 理論과 役割

政策學에서 使用하고 있는 政策開發(policy development)이라는 용어는

19) Y.Dror, Design of Policy Science(N.Y : American Elsevier, 1971), p.119, 그러나 사회과학, 특히 정치나 국제정치를 연구하는데 가치중립적(Value-Free)태도를 유지하기는 어렵다.

20) 강신택, 노화준의 共著, 政策學—과정과 분석—(법문사, 1982), pp.337-358참조

상당히 包括的인 概念으로 認知過程(cognitive process)으로서의 政策分析과 政治過程으로서의 政策形成(policy formulation)을 함께 包含하는 領域²¹⁾을 지칭한다.

政策分析이란 복잡한 政策問題에 當面했을 때 바람직한 對案들을 設計하고 識別하는 過程에서 政策決定者들이 그들의 判斷力을 올바르게 행사할 수 있도록 그 基礎를 높여줄 수 있는 방법으로 情報를 산출하고 提供하는 모든 類型의 分析的인 探究의 過程을 말한다.²²⁾

이러한 側面에서 統一對話政策 分析은 南北韓關係의 懸案問題 또는 바람직한 未來事態에 대한 計劃, 方針, 行動路線을 확정한 政策의 具體的인 內容을 이해하기 위한 것이다. 일정한 政策을 야기시킨 南北韓의 動機와 根源, 엘리트 集團의 特定 이데올로기, 外部環境에서 오는 자극 등이 統一對話 政策을 고려하고 樹立하도록 하는 要因이라면, 그러한 변수들의 복합적 相互作用 過程과 因果關係 結果를 分析하는 것이 政策 分析이다.

즉, 南北韓의 政策의 背景條件들과 動機, 政策이 이루어지는 諸段階, 最終的으로 確定된 政策과 그것이 執行되는 과정, 그리고 그 結果 등을 分析·說明·評價하고 此後에 가능한 사태의 豫測과 그에 대한 處方을 마련하기 위한 것이다. 複雜 微妙하고 불확실한 남북한 및 國際關係의 狀況에도 불구하고 그러한 과정을 分析·說明·評價하려고 하는 것은 政策의 어떤 패턴과 規則性을 찾아내려는 것이고 그 結果에 기초해서 어떤 가능한 豫測과 處方을 내리기 위한 것이다.

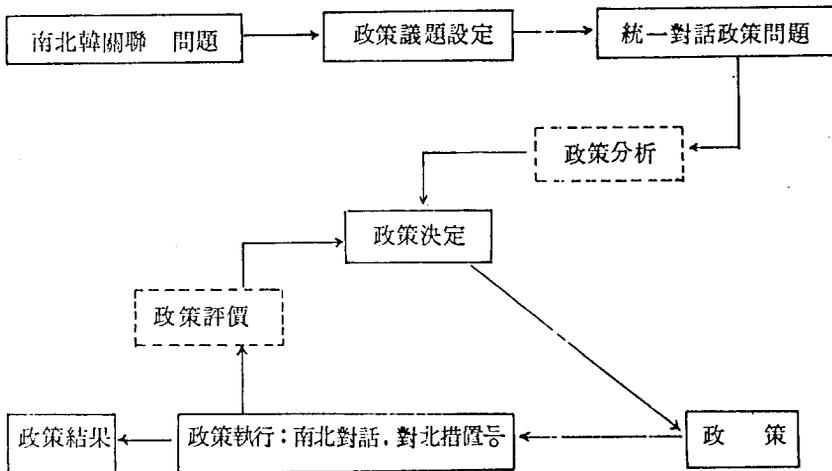
21) Wallace, W, Foreign Policy and The Political Process, (Macmillan, 1971), p.25-38

22) E.S.Quade, Analysis for Public Decisions, (New York : American Elsevier Publishing Co., Inc., 1975), pp.4-5 : 이와 유사한 政策分析에 대한 定義에 대해서는, Wehzel Dror, Ventures in Policy Sciences(New York : American Elsevier Publishing Co., Inc., 1971), pp.223-224참조

‘로벨’은 說明과 評價間의 關係를 豫測과 處方間의 關係와 유사하다고 말한다. 現在와 未來에 대한 關心은 現在 事件의 結果와 未來에 나타나는 結果를 豫測하기도 한다는 것²³⁾이다. 특히 未來의 行動過程을 처방하기 위해서는 그 蓋然的 結果들을 고려해야 한다. 따라서 健全한 處方은 正確한 豫測에 依存한다. 그런데 政策의 說明과 豫測은 經驗的이고 科學的이며, 評價와 處方은 규범적인 問題이다. 이러한 觀點에서 統一對話政策의 研究는 政策科學의 要諦이고 事實과 價値의 密接한 聯關性에 基礎하고 있다고 볼 수 있으며 “價値는 事實에서”(value from facts) 淵源한다는 명제는 統一對話政策의 政策科學的 接近의 기초가 될 수 있다.

참고로 統一對話政策過程에서의 政策分析의 위치는 다음 <표 2-1>의 政策過程의 諸側面에서 보는 바와 같다.

<表 2-1> 統一對話政策過程



위의 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 南北韓 關係에 어떤 문제가 政策問題로서 擧論되면 이를 解決하여 달성할 政策目標를 設定하고 이 目標를

23) John P. Lovell, Foreign Policy in Perspective, (New York : Holt, 1970), p.15 이와 유사한 內容의 글은 강신택, 노화준의 共著, 政策學 - 過程과 分析-(법문사, 1982), pp.337-373참조

達成할 수 있는 여러가지 代案들을 考案·檢討하여 하나의 정책대안을 採擇하게 되는데, 이 모든 活動이 政策決定이며, 이 결과로서 나오는 산출물이 政策이다. 이때 보다 바람직한 政策決定을 위하여 遂行되는 지적작업이 政策分析이며, 이는 政策決定에 필요한 知識과 情報를 提供²⁴⁾한다.

決定된 政策은 보다 具體化되어 現實的으로 실현이 되어야 하는데 이 政策의 實現活動을 南北對話 또는 對北提議 등으로 볼 수 있다. 이 결과 政策目標가 達成되는 政策結果가 다시 政策環境으로 나가게 되고 자체의 政策과 상대방의 政策에 影響을 미치게 된다.

3. 分析理論과 模型

가. 理論과 模型

어떤 現象을 研究함에 있어서, 그 事實과 事實間의 連結關係를 經驗的 일반론이나 法則으로 表現할 수 있을 만큼 一定한 規則性이 나타날 때 理論(theory)이 導入된다. 이렇게 導入되는 이론은 經驗現象이 나타내는 규칙성을 說明할 수 있게 하여 주며, 그 現象의 뒤에 숨겨진 어떤 實體와 過程에 관한 생각이고, 現象은 이런 실체와 과정의 具體的 表現이라고 생각하는 것이다. 이와 같은 實體와 過程은 특유한 理論的 法則 또는 理論的 原理의 支持를 받고 있는 것으로 假定하고, 이런 法則을 통해서 理論은 이미 發見된 經驗的 規則性을 說明해 주고 또 어떤 새로운 規則性을 豫測하는 것²⁵⁾으로 본다.

24) 강신택, 유훈의 共著, 政策學概論, (법문사, 1978), pp.11-12

25) Carl G. Hempel, Philosophy of Natural Science, (Englewood Cliffs N.J : Prentice Hall, Inc., 1966), p.70 참조

위와 같은 생각과는 좀 다른 立場에서 ‘Rudner’의 말을 빌려 理論을 規定한다면, 하나의 理論이란 體系的으로 關聯된 一連의 言明으로서, 經驗的으로 檢證可能한 것인데, 거기에는 法則 비슷한(law like) 一般論을 包含하고 있다.²⁶⁾”고 할 수 있다. 여러가지 연구에서 얻어진 知識을 體系的으로 關聯시키는 것은 前述한 바와 같이 說明과 豫測이라는 科學의 主要 機能을 遂行하기 위해 必要한 條件이다.

잘 發展되고 檢證된 一般理論은 ① 한 分野의 既存 知識을 體系化하며 知識의 蓄積과 普及을 促進하여 思考의 經濟를 가져올 수 있으며, ② 研究의 指針으로서 검증되는 새로운 假說을 제기하고 未解決의 問題를 지적해줌으로써 理論樹立에 기여하고, ③ 각 專門分野의 研究業績들을 조정해 줄 수 있으며, ④ 부가적인 象徴과 아이디어를 生成시키는 어떤 힘을 부여²⁷⁾한다.

그러나 統一對話政策 分野는 理論化가 아직 豫備理論(pre-theory) 段階에 머무르고 있는 實情이고, 따라서 分析과 說明은 주로 모델의 開發을 통해서 推進되고 있다. 모델(model)은 통상 假說을 樹立하고, 一般化(generalization)를 檢證하는데 必要한 道具이고 그 一般論들을 分析·說明하는 方法인 것이다. 모델이란 現象을 단순화하고 특수한 시각에서 사건을 觀察하는 편리한 方法이며, 현상의 특징에 관한 가설을 수립할 수 있는 분야를 구성하는 方法이고, 現象을 理解하기 위해 그 現象을 誘發시킨 制限된 변수들에 基礎해서 組織된 方法이다.²⁸⁾ 따라서 모델은

26) Richard S. Rudner, Philosophy of Social Science(Englewood Cliffs, N.J : Prentice Hall., Inc, 1966). p.10, 김광웅, 社會科學研究 方法論, (박영사, 1982), p.102-106 참조

27) George Modelski, A Theory of Foreign Policy(New York : Praeger, 1962), p. 2, 전웅, 위의책, p.49에서 재인용

28) 理論 또는 模型에 대한 자세한 것은 강신태, 社會科學研究의 論理(박영사, 1981), pp.47-76, 김광웅, 위의책, pp.102-104 참조

엄격한 理論의 표준은 아니다. 다만 研究者의 편의에 따라 判斷되는 하나의 單純化 方法이다.²⁹⁾

우리는 理論이나 또는 모델(model)에 基礎해서 分析·說明·評價·豫測·處方하는 등의 措置를 취할 수 있으며 이러한 作業은 科學적으로 접근할 수 있으나 評價와 處方은 규범적 次元이기 때문에 별도의 處理가 要求된다.

한편, 統一對話問題에 대한 南北韓의 재발적 행위 패턴속에서 우리는 個別的이고 複雜한 政策이나 행위의 패턴들을 妥當性 있는 模型이나 理論을 통한 一般化의 틀로 설명할 수 있고 일정한 事件이나 政策 또는 주장들을 說明하는데 이용할 수 있으나, 인간의 知覺과 心想을 包含하여 統一對話 過程에 作用하는 상당수의 關聯 變數와 이들 組合의 影響은 國內外 狀況에 따라 예측을 不許하는 것이다.

따라서 統一對話現象을 一般化하여 理論定立을 모색하는 것은 現단계의 社會科學 水準에서는 분명히 무리한 作業이 될 수 밖에 없을 것³⁰⁾이다.

나. 分析模型

1) 模型의 有用性

模型은 現實世界의 어떤 실상을 單純化시켜 表現하고 있는 것으로서 對象이나 狀況 또는 과정의 單純化된 抽象的 實體(simple abstract of representation)³¹⁾이다. 따라서 模型은 어떤 情報덩어리를 조정가능한 크기나 모양으로 縮小시킨 假想의 實體라 할 수 있다. 이러한 模型은 南北韓關係를 가시적이며 분석가능하게 하는 役割을 하여 統一政策의

29) 모델과 理論을 혼동해서 사용하기도 하나 모델은 理論化의 先行 段階이자 基礎가 되는 것이다.

30) Robert J. Liber, Theory and World Politics, (Londpn, George Allen & Unwin Ltd., 1972), pp.10-15

31) 강신택, 위의책, pp66-67, 김광웅, 위의책, pp.117-118참조

分析에 도움을 주어야 한다. 그런점에서 模型은 그 “一般性”과 “單純性”을 생명으로 하는바 一般性이란 模型이 現實의 一般的인 現象을 說明하는데 그 설명력을 가지고 있어야 함을 意味하고 單純性이란 模型이 가지고 있는 現實의 壓縮性을 意味한다. 따라서 南北韓關係와 統一對話政策을 規定하는 복잡한 변수간의 複合的인 相互作用關係와 因果關係로 形成되어 있는 現實을 설명함에 있어 模型은 比較的 重要하고 核心的인 변수간의 關係를 分析하는데 중점을 두어야 할 것이다.

2) 主要變數

다른 모든 政策과 같이 統一對話 政策過程을 가장 單純化시키면 目的과 手段의 關係이자 原因과 結果의 關係이다.³²⁾ 體系分析모델에서는 投入→轉換→産出, 또는 獨立變數→媒介變數→從屬變數 등의 과정으로 單純化시켜 分析한다. 이것들 역시 原因→結果의 分析範疇에 들어간다.

남북한 내외의 상황과 관련하여 대안을 선택하는 행위인 통일대화 정책결정은 그 최종적 결과가 바로 정책인데, 이 정책이 산출되는 과정에는 수많은 요인 또는 변수가 작용하고 있다.

하나의 政策이 具現되려면 目標를 推進하려는 強力한 의지와 그 意志를 관철할 수 있는 能力, 그리고 그 정책구현을 허용해 주는 狀況條件이 갖추어져야 하고 우리의 對北政策처럼 상대방이 있는 경우에는 두개의 競爭的인 主體의 意志, 能力, 狀況條件이 함께 고려되어야 한다.³³⁾

하나의 결정이란 環境과 政策決定者間的 相互作用의 結果라고 볼 때 統一對話政策은 國家를 單位로 하여 個人的으로서의 政策決定者가 그들의 價値觀(이미지, 態度, 信念構造)³⁴⁾과 그들을 둘러싸고 있는 周邊環境(國內外 情勢)의 複雜한 交互作用에 의해 決定된다고 볼 것이다.

32) 강신택, 유훈의 공저, 위의책, pp.79-80참조

33) 이흥구의 共著, 分斷과 統一 그리고 民族主義, (박영사, 1984), p.199

34) 박상식, 국제정치학, (집문당, 1984), p.216

南北韓의 경우 지난 40年동안의 南北關係와 統一 對話政策 및 主張은 周邊 4強의 相互作用과 對韓半島 政策 및 태도, 그리고 國內的, 國際的 環境에 의하여 影響을 받아왔던 것이 事實이며, 특히 國內構造와의 相互 依存과 作用의 結果로 對內政策의 연장선상에서 이루어져 왔다³⁵⁾.

南北韓의 統一 對話政策을 外交政策의 한 形態로 볼때 이 外交政策을 設定하는데 影響을 미치는 變數들은 國內的인 요소로, 國力·個人的 要因, 社會文化體制, 環境的 要因 등이 있다.

이러한 觀點에서 韓半島 統一問題를 결정하는 重要한 變數는 ① 南北韓內의 社會心理的 要因과³⁶⁾ ② 北韓體制 自體의 性格變化問題 ③ 韓國의 對內 政治的 要因과 對北韓 政策 및 태도, ④ 그리고 周邊強大國들의 相互作用과 對韓半島 政策 等を 들 수 있다.

具體的으로,

① 南北韓內의 社會心理的 要因은 상대방에 대한 先入觀이나 認識들을 말하는 것으로 政策決定의 基低度를 形成하고 있다.

② 北韓의 變化要因은 서로 密接하게 얽혀 있는 經濟發展과 세대교체 라는 經濟的 요인과 國內政治問題이며 오늘날의 狀況에서 볼 때 統一問題를 決定的으로 解決할 수 있는 핵심요인이다.

③ 한국의 對內政治狀況은 現 狀況에서 쌍방정책결정의 主要因으로 되고, 制約要因으로 作用하고 있다. 北韓의 政策路線 決定에 깊은 影響을 주고 있다.

④ 周邊 4強의 相互作用과 對韓半島 政策은 70年代 이전은 가장 큰 變수로 作用하였으나 70年代 이후 南北韓 統一問題에 대한 役割은 극히

35) 박상식, 위의책, pp.296-316참조

36) 정세현, "韓國이 보는 南北韓關係의 現況과 展望", 南北韓 關係改善戰略에 관한 國際學術會議 發表論文, 1986. 6

限定되어 있으며 韓半島 問題가 여전히 周邊強大國들로부터 상당한 影響을 받고 있으나 그들이 南北韓 當事者들을 제쳐두고 韓半島의 當面問題들을 直接 解決할 수 없다³⁷⁾.

이외에도 南北韓關係 및 統一問題에 직·간접적인 影響을 미치는 變數는 대단히 많으나 本 研究에서는 上述한 變數들을 중심으로 南北韓 統一 對話政策을 檢討하고자 한다.

3) 分析模型

본 문은 上述한 主要變數를 基本으로 하여 K.J.Holsti와 J.Frankel의 ‘非技術的 모델’을 援用하여 南北韓의 政策을 分析하려 한다.

이 모델은 體制論의 입장을 使用하고 있는데 그 내용은 國家를 單位로 하며, 개인으로서의 政策決定者가 그들의 價値와 그들을 둘러싸고 있는 國際的·國內環境의 Image를 서로 接합시킴으로써 決定을 내린다는 것³⁸⁾이다.

이 모델의 주요한 概念은 다음과 같이 政策決定者, 環境, 價値, 이미지, 國家利益 그리고 情報이다.

- ① 政策決定者 : 狀況의 定義와 Image, 價値라는 filter를 통해 國家의 公式的인 政策을 決定하는 最高統治權者 및 政策參謀.
- ② 環境 : 政策決定者의 狀況定義의 基盤, 크게 國內的인 것과 國際的인 것으로 나뉜.
- ③ 價値와 國家利益 : 가치는 政策決定者의 個人的인 價値觀을 말하며 政治社會化의 產物임. 國家利益은 體制의 成長·存續 등의 필요에 따라 優先順位가 매겨지는 것임.

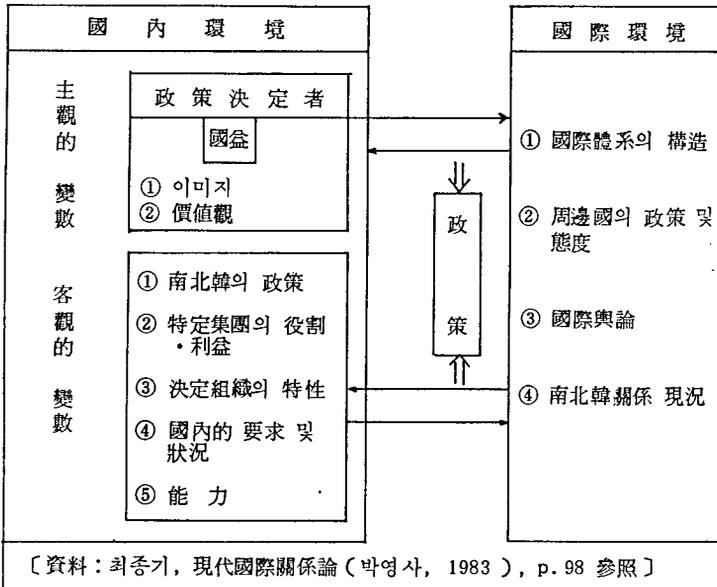
37) 유석열, “韓半島 狀況과 南北韓 統一政策”, 기독교사상, 85. 6, p.47

38) K.J.Holsti 및 J.Frankel의 外交政策決定論을 중심으로 최종기교수가 정리한 것을 최종기, 現代國際關係論(서울: 박영사, 1983), pp.99에서 재인용

④ 이미지(Image)와 情報：情報은 政策決定者의 政策決定에 도움을 주는 政策過程에 유용하도록 構成된 資料이며, 모든 目標指向의인 組織의 生存을 위해 必須的인 것임. 狀況에 대해 갖는 인상은 基本的으로 經驗과 讀書等의 2차적 經驗에 의하나 때때로 價値觀에 의해 形式化되기도 함. 이미지에 의한 현실과의 GAP의 發生은 일단 政策決定의 틀이 있는 곳에 이미지가 定着하면 그 이미지에 의해 情報은 filter에 붙여져, 그 이미지는 더욱 강화됨. 이미지가 특히 重要하게 되는 것은 정보가 不完全하여 推測으로 결정을 해야 할 때임³⁹⁾.

이와 같은 概念과 環境을 南北韓 統一對話政策과 關聯하여 國內的, 國際的인 것으로 細分하고 國內的 環境에 主觀的, 客觀的 變數의 범주를 適用하면 다음 표와 같은 Model을 構成할 수 있다.

〈表 2-2〉 K. J.Holst와 J.Frankle의 “非技術的 모델”



39) 최중기, 위의책, pp.99-105에서 재인용

위에서 國內環境의 客觀的 變數와 國際環境의 주요조는 分析의 便宜
혹은 體制의 고유한 特徵에 의해 加減이 가능하다고 하겠다.

상기 政策決定모델의 過程的 側面⁴⁰⁾을 설명하면,

- ① 國際的 環境(특히, 關係國의 行爲)의 變化는 그 자극이 國內環境에
投入되며, 政策決定者 및 國內環境에 變化·反應을 發生시킨다.
- ② 政策決定者는 國際環境의 變化와 이로 인한 國內環境의 變化를
인지한다.
- ③ 政策決定者는 이것들을 國家利益과 자기의 이미지와 價値의 體系에
비추어서 인지한다.
- ④ 政策決定者는 그의 인지에 의거 決定을 내린다.
- ⑤ 이 決定은 南北韓關係에 變化를 招來케 한다.

이와 같은 자극과 反應, 인지와 行爲過程의 되풀이가 繼續된다. 政策決定者는 國際環境과 國內環境의 變化를 스스로의 이미지, 價値라든가
하는 filter를 통해 狀況의 定義를 행하고 國家利益과 環境 또는 狀況을
검토로 한 分析위에 決定을 행한다.

이 모형을 基礎로 第3章에서는 政策과 主要變數와의 相關關係를 分析
하는데, 모형의 변수 중 ②와 ③은 制約上 제외하기로 하며, 上記 模型을
準據 틀로 삼되 筆者가 重要하다고 생각하는 변수는 집중적으로 분석하
고 補完할 점이 있는 경우 添加하여 검토하기로 한다.

다. 政策分析 理論

政策分析을 통하여 說明하고자 하는 內容은 一般論으로부터 도출될
수 있는 것이어야 한다. 이러한 一般論이 있어야만 어떤 政策의 內容이

40) K.J.Holsti, International Politics, 3rd edition, (Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs
1977), pp.170-176, 참조

經驗的 妥當性과 檢證可能性을 가지고 있는지를 判斷할 수 있는 것이다.

하나의 政策을 正當化하는데 있어서 그것을 뒷받침할 만한 一般論이 없다면 그 政策의 實現 可能性에 관한 신빙도는 떨어질 것이다. 또 이미 定立된 一般論이 없는 경우에는 스스로 構成한 一般論을 사용할 수 있지만 그것도 檢證可能性을 가진 假說的인 것이어야 되는 것이다.

결국, 政策分析에 使用되는 一般론도 理論的 體系로부터 도출될 때 더 큰 的意(significance)를 갖는다고 할 수 있다. 政策分析에 있어서 어떤 價値의 값을 극대화하려고 하는데 그 價値 자체가 어떤 正當性을 가지려면 普遍的인 理論의 근거를 가지고 있어야⁴¹⁾한다. 요컨대 統一對話 政策에 使用되는 一般론도 이론적 體系속에서 도출된 것이어야 하는 것이며 理論的 前提가 있을 때 건전한 分析과 그 說明力이 향상되게 된다. 이러한 分析에 元용되는 理論은 政治·行政現象의 이해와 說明을 위하여 發展된 이론이 그대로 사용될 수 있다. 물론 그 이론적 틀은 說明을 위한 妥當性이 있어야 하며 體系化되지 않은 이론의 援用이나 임시적 說明(ad-hoc explanation)은 온당치 않다. 따라서 政策의 分析은 一般理論을 必要로 하므로 南北韓 統一對話 政策을 分析하는 데 필요한 政策決定 理論과 國家統合理論을 살펴본다.

1) 政策決定論

(1) 包括主義(Synopticism : 理想的·急進的 接近)

包括主義 또는 合理主義(Rationalism) 理論은 政策決定模型들의 기축

41) 어떤 分野에 있어서 이미 잘 發展된 理論이 있다면 現象의 說明과 예측에 있어서 그 理論을 元용하기만 하면 될 것이지만 그러한 理論이 定立되어 있지 않을 경우에는 새로이 理論을 構成하거나 既存理論을 재구성해야 됨. 강신태, 위의 책, pp.437-438참조, 또한 통일대화문제에 있어서 傾向을 달리하는 여러가지 접근 방법이 연결없이 共存한다는 것은 그만큼 이론체계가 確立되어 있지 않다는 것을 의미한다.

을 이룬다.⁴²⁾ 많은 政策決定模型들이 이 이론을 비판 또는 現實에 맞게 수정하는 過程에서 나왔기 때문이다. 包括主義는 결정자가 “순수合理的 人間”, “全能한 人間”이라는 假定에 基礎하고 있다. 그러나 現實의 人間은 그렇지 못한 까닭에 이와같은 假定은 이 理論이 規範論的 意味를 갖는다는 것을 暗示한다.

包括主義에서 政策決定過程은 다음과 같은 假定에 입각하고 있다.

- ① 완전한 情報를 募集하여 결정을 요하는 問題의 性格과 特徵, 背景 등에 관한 충분한 認識이 있어야 한다.
- ② 결정자는 目標等을 明確히 하고 優先順位를 明確히 하는 등 目標·手段의 構造를 確認하여, 이를 效用 函數(Utility Function)로 轉換할 수 있어야 한다.
- ③ 이와같은 目標達成에 適合한 모든 代案을 作成하여, 그 代案이 招來할 수 있는 모든 結果를 알아낸 후,
- ④ 目標構造와 關聯하여 代案의 結果를 評價하고, 目標達成에 最적인 대안을 설정한다.
- ⑤ 정책 결정자는 國家 혹은 政府이며, 個人 혹은 集團이 아니다. 다시 말하면, 包括主義의 理論은 國家의 政策이 個人에 의하여 결정되든 集團에 의하여 決定되든 人間의 個性이나 人間 相互關係에 의하여 影響을 받지 않는다는 것을 前提로 하고 있다.

이런 접근은 정책 결정자가 모든 可能한 選擇과 그 結果들을 파악할

42) 포괄주의(Synopticism)는 논자에 따라 normative model, rational approach, comprehensive approach, rational-deductive ideal, Synotic-comprehensive model, system theory 등으로 다양하게 표현되고 있음. 문대근, 豫算決定의 포괄주의(Synopticism)와 점증주의(Incrementalism)에 관한 비판적연구, 전남대 석사학위논문, 1983 참조

수 있는 能力이 있다고 前提⁴³⁾하기 때문에 어떠한 결정이든지 最善의 것이라고 믿는다. 그런고로 政策 樹立過程에서 일단 設定된 目標를 달성하기 위해서는 既存政策은 참작할 필요가 없게 되고 따라서 豫測할 수 없는 급격한 政策의 變化 可能性이 항상 있게 되는 것이 特徵이다.

이와 같은 接近은 급격한 政策의 變化가 가져오는 많은 부작용을 마음대로 統制할 수 있으며, 그 變化에 대한 構成員의 동의를 필요치 않고, 이해관계가 서로 대립되는 社會下部 組織들이 결여되어 있는 北韓과 같은 全體主義 社會에서 適合한 결정 방법이다. 그러나 이 方法은 이론상 可能할는지 모르지만 實際的으로는 環境에서 오는 不確實性 등으로 인해서 可能性이 稀薄한 接近方法이다. 政策 決定者는 한 정책에 대한 可能한 모든 結果를 알 수도 없을뿐만 아니라 合理的인 選擇을 위해 필요한 情報를 수집할 時間도 能力도 제한되어 있기 때문이다.

그러나 이 접근론은 위와같은 短點이 있는 반면에 급진적이고도 근본적인 결정을 할 수 있는 根據를 주는 長點도 있다.

(2) 漸增主義(Incrementalism : 漸進的 · 段階的 接近)

漸增主義 理論은 C. E. Lindblom과 A. Wildavsky등에 의해 대표되는 理論이다. 이 理論은 하나의 支配的인 權力의 핵이 없고, 議會, 行政府, 言論, 政黨, 利益集團 등 많은 社會的 實體에 權力이 분산되어 끊임없이 상호 적응적 態度를 보이는 多元主義的 社會를 前提로 하고 있으며, 現實의 결정자는 時間, 에너지 및 埋沒費用(Sunk Cost)등을 고려하지 않을 수 없다는 假定을 하고 있다. 따라서 정책결정자는 결정과정에서 高度의 合理性보다는 오히려 정치적 實現可能性을 重視한다.

43) 이러한 理論의 性格은 北韓의 政策決定 構造에 비추어 볼때 많은 시사를 해준다. 즉, 北韓의 金日成, 金正일은 全知全能하고 절대무오류의 人間으로 北韓內에서 認識되고 있다는 점에서 北韓의 統一政策은 包括主義의 形態를 취할 수 밖에 없는 자체내 變數를 가지고 있다.

漸增主義理論에서 정책결정 과정상의 特徵⁴⁴⁾을 보면,

- ① 모든 目標나 價値를 고려하지 않고, 當面問題와 直接 關聯있는 일부만 고려하며, 創造的, 未來指向的 價値實現보다는 現存 社會가 안고 있는 問題의 解決에 중점을 둔다. 또한 社會內 諸價値 表明者들간에는 價値의 內容과 정도에 關하여 異見이 있으며, 價値觀의 順位나 比重을 정하기는 매우 어려운 일이므로, 意思決定의 실제에 있어서는 價値를 明白히 하지 않고, 직접 政策을 선택할 수 밖에 없다는 것이다.
- ② 時間 및 비용상의 理由로 限定된 수의 代案만 검토하고, 代案의 結果에 關한 것도 長期的인 結果보다는 短期的인 結果를 중점적으로 고려하며, 모든 部門에 關한 效果보다도 決定者가 關心있는 特定 部門에 對한 效果를 중점적으로 分析한다.
- ③ 代案의 選擇은 埋沒費用과 政治적 實現可能性을 고려하여, 現存 政策과 크게 다르지 않고, 現存의 狀態를 약간 改設할 수 있는 代案이 選擇된다.

이 接近은 마치 急進的 접근의 ‘마스터 플래닝(master planning)’ 이 全體主義 社會와 대조가 되는 것과 같이 複合社會(多元的 社會)에 잘 어울린다. 複合社會의 政策 결정은 全體主義 社會에서 보다 훨씬 많은 집단 및 계층간의 利害關係의 충돌이 表面化될 수 있기 때문에 전적으로 새로운 政策을 결정한다는 것은 既存政策을 조금 變更시키는 것보다 훨씬 어렵게 된다. 이 接近을 주장하는 학자들에 의하면, 政策이라는

44) Charles E.Lindblom, "The Science of Muddling Through", Public Administration Review, Vol. 19(1959), pp.79-99, Roberth a. Dahl and Charles E.Lindblom, Ploitics, Economics and Welfare, (New York : Haper and Brothers, 1953), David Braybrooke and Charles E. Lindblom, A Strategy of Decision, (New York : Free Press, 1963), pp.81-110 참조

것은集團的인 ‘善’을追求한다고 하는中央制度에 의해서 마음대로決定될 수가 없고 오히려 많은社會參與者들간에 ‘give-and-take’의 결과로서 결정이 된다는 것이다. 그리하여 ‘Etzioni’教授는 이 접근을近代民主主義的인 決定法⁴⁵⁾라고 말하고 있다. 民主主義 政策 決定에 있어서는 무시할 수 없는前提와傳統과 前例가 있고 어떠한革新도 새로운同意를 얻어야 되기때문에 매우 힘드는 것이다.

이러한 接近方法은 韓國의 統一對話 政策을 說明하는데 援用될 수 있을 것이다.

2) 國家統合理論⁴⁶⁾

(1) 聯邦主義(Federalism)

聯邦主義論者는 地域的 統合을 두 國家 以上이 統合하여 한 國家를 形成하는 것이라 規定하고, 이를 가장 效果的으로 達成할 수 있는 方法은 現국가의 政治機構를 廢止하고 하나의 政治機構를 形成하는 것이라 주장한다. 여기서 한 國家를 형성한다 함은 한 主權國家를 形成한다는 뜻이므로 中央執權國家와 聯邦國家만 포함하고 國家聯合이나 칼 도이취가 말한 安保共同體(security community)는 포함하지 않는다.

政治機構를 統合하기 위해서는 우선 單一憲法을 採擇하여야 하고, 이 單一憲法下에서 重要정책을 구성원의 同意없이 결정할 수 있는 權限을 가진 政治機構를 設置하여야 한다. 國家形態를 中央執權制를 취할 수도 있고 聯邦制를 취할 수도 있으나, 中央政府는 外交·國防·財政·金融에 관한 權限을 가져야 한다.

45) Amitai Etzioni, Mixed-Scanning : A Third Approach to Decision-Making, Public Administration Review Vol. XXVII, No. 5(December, 1967),p.387

46) 國土統一院, 國家統合理論의 研究, 1986, 國土統一院 分斷國家의 統合理論 1986, 구영록, 人間과 戰爭, (법문사, 1982) pp.316-362, 박상식, 앞의책, pp.120-125참조

이와 같은 權限을 가진 中央政府를 樹立해 놓으면 中央政府의 權限은 다른 分野에까지 擴大될 것이며, 加盟國 國民의 새 政府에 대한 충성심도 점차 강화될 것이라는 假定에 입각한 理論이다.

(2) 機能主義(Functionalism)

國家가 經濟·社會·文化 등 非政治的인 分野에서의 協力を 통하여 地域的 統合을 達成하려는 것이다. 이를 ‘機能的 協力’이라 하는데, 이는 지역적 統合의 촉진적 條件인 機能的 交流보다 더 廣範한 概念이다. 機能的 交流은 量的 交流만 포함하나, 機能的 協力は 量的 交流뿐만 아니라 質的 協力⁴⁷⁾도 包含한다.

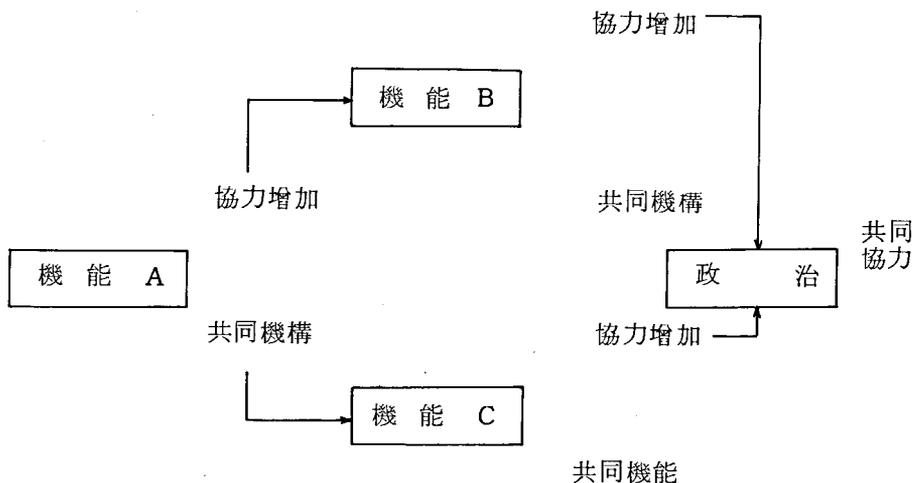
機能主義에 의하면 國家는 文明의 發展에 따라서 急增하는 國民의 經濟的·社會的·文化的 欲求를 충족시킬 만한 物資·用役·기타 能力이 부족하게 된다. 따라서 다른 國家와의 교류가 不可避하게 되는 바, 일단 교류가 시작 되면 相互 依存關係가 생기며, 상호 依存關係가 깊어지면 國家의 經濟的·社會的·文化的 機能에 두가지 變化가 일어난다. 즉, 한 機能에 있어서의 協力關係가 증가할 것이며, 그 機能에 대하여 相互 交流하는 國家들이 共同政策을 취하거나 共同政策을 취하는 기구를 設置할 것이라는 假定에 입각한 것이다.

機能主義(狹義의)理論은 한걸음 더 나아가, 한 機能의 양적 교류의 증가와 共同決定機構(有形 및 無形)의 設置가 이루어지면 이 효과가 다른 機能에까지 파급된다고 주장한다. 이 波及 效果가 계속되면 國家의 存在 理由가 없어질 것이다. 왜냐하면 國家의 重要機能은 國民福祉의 向上에 있는데, 國家間의 기능적 協力이 완성되면 國家가 할 역할이 없어

47) 具體的으로 질적 교류는 사회복지(건강, 오락, 의식주, 공원등) 政策, 教育政策, 金融政策(화폐, 신용, 國際 지불계정 등), 財政政策(조세, 관세, 수수료 등), 經濟 政策(농·공·광·상·어업, 노사문제), 등 運輸·通信政策, 에너지 政策을 망라 함. 박상식, 앞의책, p.122

질 것이기 때문이다. 이러한 의미에서 機能主義는 기능적 협력을 통해 國家主權을 教殺하려는 戰略이라 할 수 있다. 예컨대, 두 국가간에 貿易이 개시되면 두 국가간의 貿易面에서의 의존도가 증가할 것이며, 그렇게 되면 두 국가간의 貿易量이 增加할 것이고, 또 그렇게 되면 두 國家는 關稅, 쿼터 등 共同貿易政策을 취하거나, 共同 貿易政策을 취할 機構를 설치할 것이다. 이와 같은 貿易分野에 있어서의 協力關係는 무역과 緊密한 關係에 있는 機能分野, 또한 집중팔구 租稅政策에까지 擴大될 것이다. 機能主義 이론을 도식으로 표시하면 아래와 같다.

〈表 2-3〉 機能主義의 構造



(資料 : 박상식, 國際政治學 집문당, p.123參照)

그러나 실제에 있어서 機能主義가 主張하는 대로 한 기능분야에 있어서의 協력이 共同政策 決定機構의 창설을 不可避하게 하고, 한 기능분야에서의 協력이 다른 분야에 까지 波及되며, 前者가 일정한 한계점에 이르면 政治分野에까지 波及되는 경우는 많지 않다. 두 국가가 機能的 協력을

증가하더라도 共同機構는 설치하지 않고(破散效果), 한 기능분야에서의 協力이 다른 分野에 까지 波及되지도 않으며(閉鎖效果) 政治分野에 까지 波及되지 않는 일이 생기기 때문이다. 이 세가지 難關을 克服해 보려는 企圖가 新機能主義理論이다.

(3) 新機能主義(Neo-Functionalism)

新機能主義는 두가지 면에서 機能主義와 다르다. 첫째, 新機能主義는 政治的으로 중대한 意味를 가진 機能分野(따라서 政治分野에까지 影響을 미칠 機能分野)를 意識的으로 選擇하여 그 분야에 있어서의 協力關係를 중심적으로 증진하고, 둘째, 일단 機能的 協力이 시작되면 共同政策 決定機關을 강화하고 이를 통해 機能的 協力關係를 다른 分野에 까지 擴大하도록 노력한다. 다시 말하면, 波散, 破損, 閉鎖效果를 방지하기 위하여 意識的으로 共同政策 決定機構의 權능을 擴大하고, 機能的 協력을 政治的 協力에 連結시킴으로써 政治적 統合을 달성하려는 것이다.

한마디로 機能主義와 新機能主義가 機能的 協력을 통해 地域的 統合을 達成하려는 目的에 있어서는 동일하나, 機能主義가 機能的 協力이 擴大되면 政治的 統合은 自然적으로 이루어질 것으로 보는데 대하여, 新機能主義는 機能的 協력과 政治的 協력은 분리할 수 없다고 보는 점⁴⁸⁾에서 다르다.

이상에서 說明한 이론중 韓國側의 統一對話 접근방식은 漸增主義라는 表現 이외에 機能主義 또는 新機能主義라는 概念으로 說明되고 있고 北韓의 접근방식은 包括主義와 聯邦主義論으로 說明되고 있으나 이 理論들은 西歐社會體制를 가정한 이론으로, 특히 이데올로기의 制約이 극심하고 근본적으로 矛盾되는 社會와 觀念體制 사이에서 어느정도 有效·妥

48) 이러한 점에서 신기능주의를 “기능주의의 탈을 쓴 연방제”라고 부르기도 한다.

當한 것인가는 檢討를 必要로 하는 問題라고 볼 것⁴⁹⁾이다.

Ⅲ. 統一對話政策의 體系와 變數

1. 政策의 體系

가. 政策·戰略·戰術의 關係

한 國家의 政策目的의 達成은 그 國家가 選擇하는 戰略과 戰術에 依存한다. 그것은 政策이 戰略에 의해 成就될 수 있는 目標을 설정하기 때문이다. 국가간에 서로 目的을 達成하는 데는 平和의 手段에 依存하는 對話나 交渉이 있고 武力에 依存하는 戰爭이 있다. 어느 경우이든 政策目的을 追求하는 데는 戰略과 戰術의 概念이 導入된다.

本矯에서는 ‘戰略’을 장기적인 行動計劃으로 보고, ‘戰術’을 단기적인 行爲와 동일시하려고 하며, 이러한 側面에서 戰略과 戰術의 關係를 보면 當면목적과 關聯된 戰略의 方法은 長期的으로는 戰術로 간주될 수 있고 장기적 전략을 開發하기 위한 戰術的 方法이 戰略이라는 점에서 時間的 關係⁵⁰⁾로 된다. 이런 점에서 ‘보프트’는 政策→戰略→戰術이라는 從屬概念으로 兩者間의 關係를 파악하였다. 즉, 政策目的을 達成하기 위해 戰略이 計劃되고 戰略을 실행하기 위해 戰術이 講究된다는 것이다.⁵¹⁾

49) 觀點을 달리해서 볼때 韓國側의 정상회담의 追求는 일종의 包括主義的 接近으로도 볼 수 있고 北韓의 高麗聯邦制案의 內容의 一面은 단계적인 점증주의적 接近으로도 볼 수 있는 바, 南北韓의 統一對話政策을 점증주의나 機能主義, 혹은 包括主義로 통칭하는 問題는 이에 대한 엄밀한 檢證을 必要로 한다고 본다.

50) 슈바르츠는 “현대는 기술, 전략, 정책의 시대”라 말하고 철학자가 지배해야 한다는 환상은 끝이 났다고 주장한다.

U. Schwarz, American Strategy : A New Perspective(N.Y : Doubleday, 1968) pp. 78-79, 전웅, 외교정책론, (법문사, 1986), p.23에서 재인용

51) 전웅, 위의책 p.226

우리는 戰略에 의해 이용되는 方法과 節次를 이해함으로써 갈등과 問題의 해결에 접근할 수 있는 것이며, 가능한 過誤와 失敗를 減少시킬 수 있다. 따라서 北韓의 '南朝鮮革命'을 戰略戰術側面에서 體系的으로 분석하자면 定式化된 그들의 行動法則으로서의 戰略戰術에 正統하며, 또 그에 못지않게 그들의 일상동향에 대한 구체적 把握을 토대로 오랫동안의 經驗的 지식까지를 동원하는 것이 이상적일 것이다. 즉 理論의 제시에 의하여 綱領이 나오고, 綱領을 實現하기 위하여 戰略을 수립하고, 戰略의 目的을 達成하기 위하여 戰術을 편성하는 과정을 면밀히 추적함이 무엇보다도 重要하다.

나. 政策의 目標와 手段

1) 目標-手段의 關係

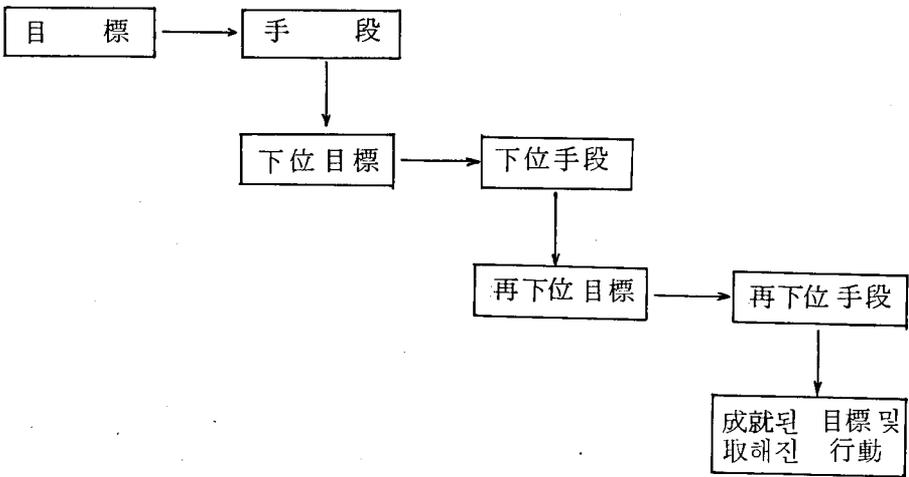
政策(policy)에는 決定(decision)과 行爲(action)가 포함되어 있다. 또한 決定에는 目標와 價値가 포함되어 있고, 行爲 속에는 手段이 들어 있다. 따라서 政策은 이미 目標와 手段을 포함하고 있다. 統一對話政策 決定 또한 통상 目標(統一)-手段(統一對話)의 關係로 公式化 될 수 있다. Max Weber의 용어에 따르면 前者는 '價値合理性'의 問題인데 반하여 後者는 目的에 대한 手段의 適合性을 말하는 '目的合理性'을 말하는 것으로, 이때 手段은 窮極的으로 選擇된 目的에 비추어서 評價되고 選擇된 것으로 認識되는데 이것이 目標-手段의 關係이다⁵²⁾

一般的으로 상위목표는 매우 抽象的인 나머지 그것을 達成하기 위한

52) 목표-수단에 관한 자세한 내용은 H.A.Simon, Administrative Behavior, (The Free Press, Inc., 1976), pp.62-66, J.G. March and H.A. Simon, Organization, (N.Y.: John Wiley and Sons Inc., 1958), pp.139-142, C.E. Lindblom "The Science of Muddling Through", Kym Young-phong (ed.), Reading in policy Making theories, Vol.I. II. p.449, V.A. Thompson, "Decision theory, pure and applied", in Kym Young-phong, op, cit., p.63

具體的이고 組織的(operational)인 計劃이나 行動 等의 手段과 연결되어 있지 않다. 그러므로 廣義의 目標은 明白하고 具體的인 下位目標(sub-goals) 내지 手段으로 要素化(factoring)되어야 한다. 이것이 소위 目標-手段의 連鎖(means-ends chains)를 實現하는 方法이며, 이러한 目標과 手段의 關係는 다음 <표 3-1>과 같이 하나의 階層制(hierarchy)⁵³⁾를 이루게 된다.

<表 3-1> 目標-手段의 連鎖



이 連鎖體系는 人間行動을 전제하고 있으므로 合理的인 目標-手段의 連鎖를 갖는 目標가 될 때 政策活動(行爲)의 統一성과 一貫性(Integration and Consistency)이 維持⁵⁴⁾되게 된다.

理論的으로 볼 때 合理的인 政策決定을 위해서는 目標-手段의 완전한 統合이 이루어져야 하나 실제에 있어서는 그러한 完全한 統合은 많은 制約을 받는다. 여기에서 目標-手段의 완전한 統合이 가능하다는 見解가

53) H.A, Simon, Op. Cit., p.63

54) 정책의 비일관성은 양립할 수 없는 목적을 달성하려는 데서 비롯됨, 전용, 앞의 책, p.413

包括的(Synoptic) 접근법이며 目標과 手段은 同時에 選擇되고 양자의 구별이 어렵게 되기 때문에 不可能하다고 보는 견해가 漸增的 접근법이다.

한편, 南北韓 統一問題의 경우 그 政策이나 戰略·戰術은 統一(ends, objectives)을 위한 手段으로서의 性格을 지니며 政策을 實現하기 위한 戰略 또는 戰術로서의 南北對話 또는 對北提議 등은 이의 手段으로 된다. 따라서 統一이라는 目標(objective)을 위한 統一對話는 하위의 目標가 될 수 있으며 또한 手段(means)이 되기도 한다.

2) 南北韓 統一政策의 目標-手段

(1) 北韓

하나의 民族國家로서 北韓의 短期的 目標 내지 核心利益은 外的으로 國家安保를 防衛함과 동시에 內的으로 北韓의 體制 保存, 즉 正統성과 政治, 經濟, 社會體系를 保存하여 內的安保를 防衛함으로써 자신의 生存을 確保함에 있다. 北韓이 자신의 核心利益을 防禦하지 못할 경우 中·長期的 目的들을 追求할 수 없음은 再論할 여지가 없다.

北韓의 南韓에 대한 中期的 目的들에는 그들의 國際的 地位와 軍事的, 經濟的 能力的 강화를 目的으로 하는 全般的인 政策目標들이 包含된다. 이를 具體的으로 말해보면 經濟的 自給自足과 近代化, 北韓과 蘇聯, 中共間 同盟關係의 강화, 국제사회에서의 南韓의 外交的 孤立, “두개의 韓國” 政策의 反對, 美國과의 平和協定 締結, 駐韓美軍의 撤收, 南韓과의 對話, 南北韓 相互不可侵 宣言, 高麗 民主聯邦共和國의 樹立 등이다. (이 배열이 重要性의 순서에 따른 것은 아님.)

北韓의 長기적 目的은 南韓의 革命을 통해 자신의 方式에 의한 韓半島의 통일을 이루는 것이다. 이러한 目的과 목표들을 達成하기 위하여 北韓은 지난 40年間 다양한 政策手段과 戰略, 戰術을 사용하여 왔다.

1948年 이래 北韓政權은 자신의 短期的·中期的·長期的 目的과 目標을 達成하기 위해 對話, 宣傳, 平和攻勢, 은밀한 祕密工作, 테러와 政治暴力 그리고 武力과 平和的·暴力的 수단의 결합 등 다양한 政策手段들과 戰略·戰術들을 사용하여 왔던⁵⁵⁾것이 그것이다.

(2) 韓國

朴正熙大統領이 1974年 8月 15日에 發表한 “平和統一 3大 基本原則”과 全斗煥大統領이 1982年 1月 22日 國政演說을 통해 闡明한 “民族和合民主統一方案”에 나타난 韓國 統一政策의 基調는 ① 民族統一 ② 自由民主統一 ③ 平和統一이다. 韓國은 同 方案에서 統一이 아무리 民族의 念願일지라도 결국은 個人의 自由, 福祉와, 民主參與가 모든 民族成員에게 보장되는 민족사회발전을 위한 조건이지 至上의 目標가 될 수 없으며⁵⁶⁾, 民族·自由·民主·平和는 통일에 優先하는 價値이며 統一을 위하여 양보할 수도 妥協의 대상이 될 수도 없음을 분명히 하였다.

韓國 統一政策의 目標는 長期的인 目標과 短期的인 目標로 나누어 생각할 수 있다. 長期的인 목표는 民族, 民主, 自由, 福祉의 이상을 追求하는 統一民主共和國를 樹立하는데 있다. 그러므로 全體 民族이 主體가 되어 民主的으로 參與하고 國民生活의 모든 領域에서 個人의 自由가 保障되고, 풍요롭게 살 수 있는 福祉社會를 구현하는 데 있다. 단기적인 目標는 크게 두가지를 들 수 있는데 첫째는 韓半島에 있어서 戰爭再發을 방지하기 위해 緊張緩和 및 平和定着이 制度的 및 法的으로 保障되도록 노력하는 것이고 둘째는 오늘날 南北韓間에는 分斷의 長期化에 따른

55) 김한교의 공저, 한반도의 統一展望, (慶南大極東問題研究所, 1986)pp. 25-34.
박재규편, 北韓의 對外政策, (慶南大極東問題研究所 1986), pp.41-45, 國土統一院, 北韓의 對南戰略戰術, 1987참조

56) 統一이 窮極的인 目標가 아니라 手段 또는 過程으로서 民族共同體의 發展을 위한 하나의 條件이라는 것이다.

民族異質化와 6.25동란으로 인한 反目·嫉視와 敵對感情이 深化되어 있기 때문에 民族和合에 의해 상호간에 信賴를 회복하고 統一의 沮害要因을 解消하는 것이다.

이러한 目標들을 達成하기 위해 韓國政府는 다음과 같은 戰略(手段)을 展開하고 있다. 첫째, 南北韓이 相互關係를 正常化하고, 이에 基礎하여 民族的 紐帶를 회복하고 統一沮害要因을 克服하여 전쟁을 방지하기 위해 “平和統一 3大 基本原則(1974. 8.15)에서 南北韓 不可侵協定の 締結을 提議하고 있다. 둘째, 南北韓 相互間의 信賴를 回復하기 위해 赤十字, 經濟, 體育, 國會 等 각 분야별 남북회담을 계속해서 추진하려고 노력하고 있으며 “南北韓當局 最高責任者會談”과 이의 개최를 준비하기 위한 “南北韓 高位代表會談”을 提議하고 있다. 民族和合을 위한 當面한 실천 조치로서 1982년 2월 1일 20개의 示範實踐事業을 북한측에 제의했다. 셋째, 韓半島의 緊張緩和와 平和定着을 法的 및 制度的으로 保障하기 위해 美·日·中·蘇 4강이 보장하는 남북한 不可侵 條約 締結, 南北韓 유엔 同時加入 등을 추진하고 있다. 이러한 政策基調는 第6共和國政府에서도 크게 변화됨이 없이 지속적인 政策으로 되고 있다고 할 수 있다.

2. 北韓의 對南政策決定 構造와 過程

가. 決定機構

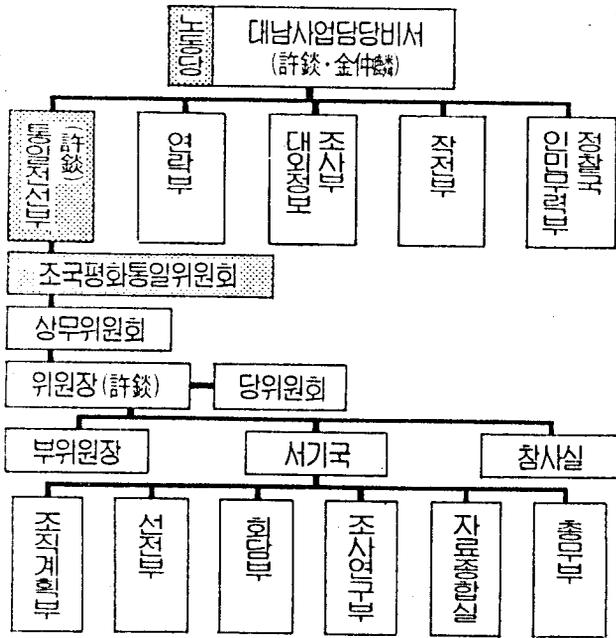
다른 政策과 마찬가지로 統一對話政策을 올바르게 分析하기 위해서는 그 決定 構造와 過程을 理解하지 않으면 안된다. ‘슈나이더’등은 “決定作成의 패턴과 體制를 說明하지 않는다면 決定作成의 과정을 理解하는데 있어서 모든 것을 상실할 수도 있다”⁵⁷⁾고 말하고 있으나 북한의 對南政
57) 전용, 위의책 p.361에서 재인용

策機構에 대해서는 알려진 내용이 거의 없으므로 公式構造에 관한 敘述 이외에는 자신있게 進行할 수 없다.

주지하는 바와 같이 北韓의 國是는 政權創設 이래 “統一”로 一貫되어 왔으며 거의 모든 정책은 “民族解放”이라는 對南赤化에 두고 있다. 따라서 北韓의 경우 소위 “民族事業”, “統一事業”, 또는 “對南事業” 擔當部署나 人員은 相對的으로 그 地位와 規模가 클 것이라는 推測이 可能하다.

北韓의 對南政策機構는 다음 <표 3-2>⁵⁸⁾에서 보는 바와 같이 對南事業은 전적으로 黨에서 담당하고 있다.

<表 3-2> 北韓의 對南政策 機構



이러한 사실은 黨이 行政部の 우위에서는 共產國家의 속성으로도 이해될 수 있지만, 보다 중요한 것은 統一과 南北對話問題를 政策이나 行政이

58) 조선일보, 1989. 10. 8. 「북한의 통일문제담당기구 및 주요인물들」 참조.

아닌 革命의 차원에서 다루고 있음을 보여주는 것이다. 黨은 바로 혁명의 참모부이기 때문이다.

北韓朝鮮勞動黨은 祖國平和統一委員會(祖平統)를 전면에 내세워 대화에 임하는 한편, 南朝鮮革命을 노리는 공작활동 역시 늦추지 않으면서 가장 우월한 지위에 있는 黨을 등에 업고 對話와 工作을 병행하는 祖平統이니만큼 그 위치와 권한은 막강하다 할 것이다.

勞動黨의 對南事業 담당비서로는 許鎔과 金仲麟이 있다. 祖平統 委員長이기도 한 許鎔은 黨대남사업담당비서→黨統一戰線部→祖平統을 잇는 對南事業의 맥을 쥐고 대남문제의 정상에 앉아 있다.⁵⁹⁾

과거 北韓은 南北對話를 진행함에 있어 대화전략수립 및 운영을 맡은 사령탑과 對南接觸의 전면에 나서는 얼굴이 나뉘어 있었는데 80년대 중반이후 許鎔이 나서면서부터 두가지 역할이 일치하는 경향을 보이고 있다.

對南問題를 관장하는 許鎔의 위치는 돋보이는 데가 있다. 64세의 許는 外交部長자리에만 10년 넘게 在職한 職業外交官으로 金日成대학 졸업과 모스크바大 유학의 엘리트코스를 거쳤으며 53년11월 外交部 참사로 첫발을 디딘 후 外交部과 黨을 오가며 외교분야의 요직을 두루 경험했다.

그는 83년 12월 外交部長職을 지금의 金永南에게 물려주고 黨비서로 발탁되면서 祖平統 委員長職을 겸직하게 되었다.

그는 서열 10위의 政治局 正委員이라는, 黨內에서도 상당한 지위에 올라있다.

총비서겸 국가주석 金日成, 후계자 金正日, 인민무력부장 吳振宇, 정무원 총리 延亨默, 총리를 역임한 국가부주석 朴成哲, 李鍾玉 등 상징적이거나 연로한 고위층을 빼고 나면 실무면에서는 다섯손가락에 꼽히는

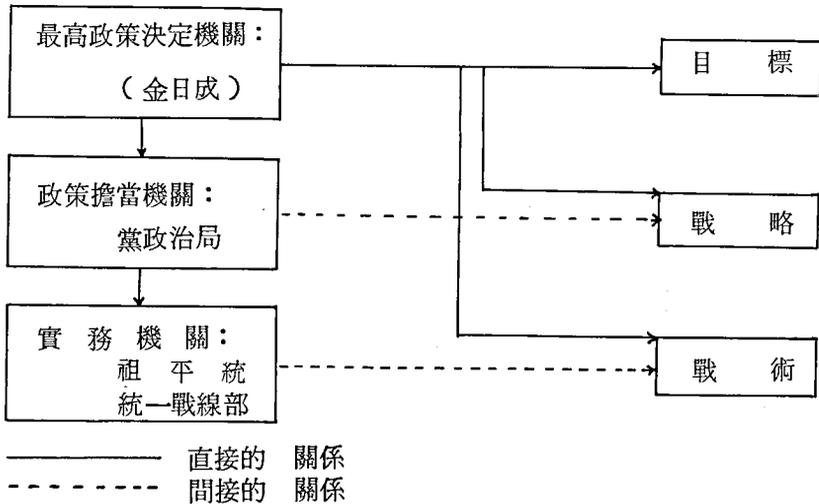
59) 조선일보, 1989. 10. 8 참조.

실력자인 셈이다. 그런데다가 金日成고모의 딸인 金貞淑의 남편이라는
연고때문에 金日成의 신임 또한 매우 두터운 편이다.

金仲麟 역시 工作次元의 對南戰略을 다년간 맡아온 베테랑으로 알려져
있다. 金은 아웅산폭파사건(83·10·9)으로 대표되는 온갖 대남도발을
직접 계획, 지휘해 온 인물이다. 그가 맡은 對南關係業務는 祖平統委員
(61년) 黨對南工作 담당비서(69년) 南朝鮮研究所長(75년) 對南事業擔當
祕書(88년) 등으로 비록 降等·再起의 浮沈이 있기는 했지만 반생을
외곬으로 對南問題만을 전담해 온 것이다.

一般的으로 政治體系에 따라 差異가 있으나 共產主義 對外政策은 다음
〈표 3-3〉과 같이 政策目標는 最高政策決定者가 決定하고 戰略은 政策擔
當機關이 작성하며, 戰術은 實務機關이 책임진다고⁶⁰⁾ 볼 때 북한의 대남
정책은 金日成의 교시와 金正日의 지도에 따라 대남사업 담당비서인 許
鎔과 金仲麟이 책임지고 수행하고 있다.

〈表 3-3〉 對南 政策決定 構造



60) 박상식, 國際政治學(집문당, 1984), p.220참조, 위 표의 내용은 蘇聯의 對外政策 決定構造를 援用하여 作成한 것이다.

그 외에 統一關係 외곽단체로는 祖國統一民主主義戰線, 韓國民族民主戰線, 朝鮮平和擁護全國民族委員會, 在北平和統一委員會 등이 있으며 이들은 對南 僞裝平和統一攻勢 및 “南朝鮮革命”을 위한 與件造成을 위한 각종 聲明이나 談話 發表時에 빈번히 登場함을 볼 수 있다.

나. 決定過程

北韓과 같은 全體主義體制는 일당의 기능만을 許容하는 권위주의체제이다. 어떤 組織的인 反對黨도 存在하지 않고 既存의 政治的 役割을 대체할 수 있는 대안적 勢力도 없다. 社會는 黨과 政府에 의해 완전히 掌握되고 지배엘리트에 權力이 集中되어, 黨과 지배엘리트가 社會의 모든 구조, 즉 軍部, 警察, 官僚, 메스컴構造 등을 완전 독점하고 있다. 따라서 이러한 체제의 政策決定樣式은 中央執權的, 命令的, 指示的인 것이 될 수밖에 없다.

이러한 觀點에서 北韓의 統一對話政策의 決定過程을 類推할 뿐 알려진 情報은 없다. 그러나 결정작성이 組織의 한 機能으로서 反復的이고 豫測될 수 있는 行爲를 나타내고, 特定の 決定事項에 의해 指示되는 役割과 活動으로 特定지어지는 比較的 固定된 일련의 役割과 關係로 구성되어 있다고 한다면 一般論을 가지고 說明이 가능할 것이다. 따라서 이들의 理論을 바탕으로 共產主義 指導者들은 어떻게 政策을 만들고자 하는가를 考察해 보는 것은 有益할 것이다.

‘룩스’는 蘇聯의 政策결정과정에 관한 그의 탁월한 著述에서, 소련의 指導者들은 教義的(synoptic)인 혹은 合理的·包括的인 방법에 따라 政策을 만들고자 한다고 주장했다.⁶¹⁾ 이 접근방법은 앞장에서 說明한 바 있으

61) 홍민식, “공산국가의 정책결정과정” 북한, 85년 12월호 p.185에서 재인용

며 北韓의 경우 완전히 統制된 閉鎖社會에서, 그것도 그들이 全知全能하다고 믿는 指導者가 對南政策을 결정한다고 한다면, 이 理論에 의한 접근법은 설명의 妥當性이 있을 것이다.⁶²⁾ 그러나 어느 체제의 어떤 人間이 決定한다고 해도 그가 人間인 이상, synoptic 한 決定方法을 완전히 그대로 사용할 수는 없을 것이다. 따라서 共產主義에서의 政策決定은 一般的으로 美國을 비롯한 第1世界와는 對照的으로 국가적 優先順位나 目標가 대체로 黨 최고지도자들과 정부 지도자들의 水準에서 確立된다. 중간 수준의 기관이나 團體들의 活動은 制限되고 통제된다. 물론 이들 집단으로부터의 要求가 때때로 반영되기도 하지만, 이것은 黨機關에서 그 必要性이 인정되었을 경우에만 限定되며, 이들은 黨政治局이나 書記局에서 서면보고서로 제출될 수 있을 뿐이다.

目標設定의 段階에서 일단 일치를 보게된 문제들은 政策提案(policy proposals)으로 轉換시켜져야 하는데, 이것 역시 黨 指導體制의 기능이 되는 것이다. 대개 당지도자들은 그 정책제안들을 政治局에 提出하기 전에 同僚들이나 관계 전문가들과 討議하며 政治局이 公式的인 행동을 취하기 전에 상당히 專門化된 研究와 協議가 進行되는 것으로 알려지고 있다.

蘇聯·中共·유고를 위시한 모든 제2세계 國家內에서 窮極的인 政策決定 權力은 政治局內에 있다. 따라서 政治局內에서의 公式的인 討論과 論議를 통해 政策이 決定되는데, 重要한 政策問題에 관한 討論이 徹夜로 계속될 수도 있고 여러차례의 會議를 통해 論議될 수도 있다. 때때로 黨 指導者들이 만족스런 행동이나 해결책에 동의할 수 없을 때, 어떤

62) 포괄주의의 一般的인 決定段階는 問題의 인지→情報의 蒐集과 分析, 問題의 調査→情報의 分類와 解釋→狀況의 分析과 定義→諮問과 熟議→選擇과 決定 또는 選擇의 回避이며, 이 과정에서 政策決定者를 合理的 經濟人으로 가정하고 있다.

政策들은 폐기되거나 연기되어 진다. 결과적으로 모든 政策提案은 形式的인 表決을 통해 결정되게 된다.

最終 決定過程은 레닌의 이른바 “民主的 集中制”의 原則에 따른다. 이 原則은, 投票가 행해지기 전에는 多樣한 생각들이 자유롭게 表現될 수 있지만 投票가 實施되어 일단 결정이 내려지면 대부분의 政治局員들은 그 決定에 승복해야만 한다. 그럼으로써 그들이 反對할 수도 있는 결정에 대해 공공연히 批判하는 것을 禁止하고자 한다.⁶³⁾

위와 같이 3구분한 共產主義 體制의 一般的인 政策決定過程이 北韓의 경우에도 타당한가에 대해서는 확인할 길을 없다. 그러나 上述한 바와 같이 北韓의 體制構造上 對南政策의 決定도 包括的 접근과정을 선호할 것이기 때문에 이는 金日成體制下에서의 決定作成에 관한 說明力을 더할 수 있을 것이다.

3. 決定要因

가. 統一問題에 대한 認識變化

國際政治를 이해하는데 있어서 가장 重要的 것은 認識問題이다. 통일 및 安保는 이러한 問題를 우리가 어떻게 認識하느냐에 따라 그에 대한 理解와 對話方法도 달라질 수 있다.

그런데 이 認識이 正確한 情報과 判斷에 의하지 않고 偏見이나 감정에 의하여 均衡을 잃는다면, 그러한 認識에 根據한 政策은 失敗하고 말 것⁶⁴⁾이다.

63) 홍민식, 위의논문, pp.186-200참조

64) 韓國에서 이러한 認識의 전형적인 실패의 예는 6·25당시(직전) 수 많은 남침징 후에 대한 군수처부와 美軍의 一蹴에서 잘 나타났다.

즉, 美·蘇가 그어놓은 3·8선을 北韓이 侵攻한다는 것은 상상할 수 없었던 것이다. 朝鮮日報, “역사는 흐른다” 1987. 5. 8참조

그동안 많은 사람들은 韓半島의 경우 韓國과 北韓은 美國과 蘇聯 혹은 中共의 절대적 영향하에 있기 때문에 韓國問題 혹은 南北對話는 이들 強大國間의 關係에 의하여 결정된다고 일반적으로 막연히 믿고 있었다.

韓國에 대한 美國(日本을 포함)의 影響力 그리고 中共 혹은 蘇聯이 北韓에 갖는 地位와 役割을 과신하고, 南北關係의 現在와 將來는 이들 強大國間의 關係 즉 外勢的인 것에 의하여 결정된다는 것이 그것이다. 韓半島의 內部的 條件은 별로 큰 影響力이 없는 부속적인 것이라는 것이다. 따라서 周邊情勢가 冷戰이면 韓半島도 냉전, 데탕트면 한반도는 緊張緩和라는 도식을 가정하였다.

이들 주장의 論據는 동북아에서 美·中共關係, 日·中共관계 혹은 美·蘇관계 같은 국제관계가 개선되고 있기 때문에, 남북한 關係도 그에 相應하는 程度로 좋은 方向으로 변화될 수 밖에 없다는 것이었다. 그만큼 南北關係는 東北亞 국제관계에 따라 連鎖的으로 변할 수 밖에 없는 從屬的인 것이라는 것이다. 그러나 그간에 東北亞 國際關係에 일어난 근본적인 구조적 變化에도 불구하고 근간의 南北關係는 종전과는 달리 계속된 接觸과 對話에도 불구하고 基本的으로 아직 크게 變化하고 있지 않은 사실은 上記한 시각을 신중히 再檢討할 것을 要求하고 있다.⁶⁵⁾

다시말해 『7.4共同宣言』이래 약 15년간 南北關係에 내린 樂觀的 判斷과 展望이 계속 빛나가고 오관이 된 것은 70년대 이래 비교적 좋은 方向으로 轉換된 東北亞 國際關係를 中心으로 생각하고 南北關係를 그것에 따라 變化할 수 밖에 없는 從屬的인 것으로 過小評價한 잘못된 視角에도 큰 원인이 있다.

만약 南北韓 關係가 두 政權의 內部事情과 問題 그리고 相互間의 競爭과 對決의 필요 때문에 樂觀的 方向의 주변정세 變化에 상관없는 것처럼

65) 이호재, “南北對話, 패권주의 포기해야” 월간조선, 85.12. p.108

현실적으로 전혀 改善되지 않은 悲觀的 狀態에 머물고 있다면, 東北亞 國際關係 즉 周邊情勢 變化를 中心으로 韓半島 問題를 진단하는 것은 誤判을 유도하는 根本的 原因이 된다는 것이다.

그래서 對話의 계속에도 불구하고 現實적으로 별로 改善되고 있지 않는 南北關係는 주로 韓半島 內部條件에 비롯된다는 입장에서 그 내부적 條件의 影響을 중심으로 보는 視角이라야 南北關係에 대한 바른 판단을 얻을 수 있다고 믿어진다.

實際로 南北對話의 경우 그 不振의 原因을 周邊 強大國間의 上位體制에서는 별로 찾을 수 없다. 이러한 事實들을 그동안 周邊情勢의 性格規定이나 分析時에 우리의 접근시각이 國家間의 정상적인 이해관계보다는 理念이나 軍事關係에 우선시키므로써 變化수용에 매우 경직된 思考와 접근의식에 사로잡혀 왔음을 말해준다.

나. 國內 環境要因

1) 主觀的 環境

政策決定者の 個性과 定向은 정책을 결정하는데 影響을 미치는 주요변수중의 하나이다. 主觀的 環境으로서의 政策決定者の 心理的 요인은 ‘프리즘’과 ‘이미지’로 양분할 수 있는데, ‘프리즘’은 이데올로기, 歷史的 經驗, 政策決定者の 性格 등 客觀的 環境을 인지하는 過程에서 렌즈 또는 매개체의 役割을 한다. ‘이미지’는 이러한 렌즈, 또는 프리즘을 통하여 政策決定者の 머리속에 비쳐진 外部環境의 輪廓을 意味⁶⁶⁾한다.

(1) 프리즘

外的環境이 여과되는 프리즘은 여러가지 요소로 構成되어 있는데 그

66) 이에 관해서는 이흥구, 스칼라피노의 共著, 北韓과 오늘의 世界, (법문사, 1986). pp. 44-51 참조. Byung Chul Koh, The foreign policy systems of North and South Korea, (Univ. of California press, 1984). pp.70-107. 참조

중에서도 이데올로기와 歷史的 經驗, 政策決定者의 性格이 重要하다.

客觀的인 세계와 主觀的인 세계를 매개하는 프리즘의 일부분인 共產主義 國家에서의 이데올로기는 政策決定者에게 사태에 관한 觀點, 葛藤과 變化의 不可避性, 모든 活動의 分析을 위한 틀, 政策決定과 實行的 範圍 등을 提供한다. 共產主義者들은 共產主義가 窮極的으로 승리할 것이라는 信念을 가지고 서두를 必要없이 狀況變化에 따라 戰略·戰術을 適應시키고 이데올로기를 行動의 正當化 道具로 使用하며 必要한 경우 이데올로기를 再解釋하는 伸縮性과 非一貫性을 나타낸다.

北韓의 공식 이데올로기인 主體思想은 統一政策의 根幹을 이루며 이를 分析하는데 論理的 틀을 提供하는 것으로 그 要素를 必要와 狀況에 따라 變化·發展시키면서 政策을 變更시켜 왔음을 볼 수 있다.⁶⁷⁾

強大國의 틈바구니에 끼여서 受侮와 侵略을 받은 北韓의 經驗은 事大主義와 強大國 不信이라는 相反되는 思考方式을 낳았다. 韓國戰爭의 經驗도 歷史的 教訓이 되었다고 볼 수 있다. 中國의 參戰도 蘇聯의 援助도 北韓의 勝利를 보장하지 못했을 뿐 아니라 北韓이 얻은 것은 廢墟와 수난뿐이었다. 그러한 경험은 北韓의 對南戰略的 思考에 큰 影響을 주었을 것이다. 무엇보다도 美國의 軍事力과의 全面對決을 피하여야 한다는 것, 따라서 美國이 介入할 可能性이 남아 있는 한 戰爭을 통한 共產化 統一은 實現性이 稀薄하다는 인식이 생겼을 것이다.

프리즘의 세번째 要素인 政策決定者의 性格은 무엇보다도 파악하기가 힘든 變數이다. 한가지 분명한 事實은 政策決定者들의 性格이 直接的으로나 間接적으로 그들의 행태에 影響을 미친다는 점이다. 政策決定者의 性格은 外的 環境의 認識에 影響을 미칠 뿐만 아니라 특정한 政策選擇에

67) 北韓은 主體思想의 3요소인 M.L-주의, 주권평등, 韓國民族主義를 狀況에 따라 導入 또는 強調하면서 政策을 變化시켜 왔다. 이흥구, 스칼라피노의 공편, 위의 책, pp.44-52 참조

도 影響을 미친다. 그러나 이러한 政策決定者의 性格이 무엇이나 하는 문제는 역시 밝히기가 쉽지 않다.

하나의 假說을 제시하면 金日成의 主體思想과 그리고 그것과 관련된 個人崇拜 現象은 김의 心理的 欲求라는 테두리 안에서 說明할 수가 있다. 라스웰(Lasswell)이 말하는 ‘權力을 追求하는 補完的 欲求’(compensatory cravings for power)는 成長過程과 젊은 시절에 많은 差別을 받고 飢餓과 고생을 경험한 사람일수록 권력과 그에 따르는 補償에 대한 欲求가 강하다는 논리에 基礎를 두고⁶⁸⁾있다.

金日成의 성년기에 差別, 飢餓, 고생이 많이 있었다는 것은 잘 알려진 事實이다. 그는 滿洲에서 中國人民學校에 다니며 飢餓를 받았을 뿐 아니라 中共軍 所屬의 빨치산 부대에서 中國人 상사들의 지도하에 活動하였다. 金日成은 蘇聯 占領軍의 지지와 보호하에서 權力을 장악하였기 때문에 正統性이 희박하였다. 빨치산 경험을 과장선전하여 역사상 최대의 영웅이며 全知全能한 指導者로 신격화시킨 것은 이러한 補完的 欲求와 關聯이 있다. 특히 수없는 책과 논문을 발표, 出版하여 革命家일 뿐 아니라 思想理論家라고 선전하는 것은 教育을 제대로 받지 못한데 대한 補完的 行爲라고 解釋할 수가 있다.

주지하듯이 北韓은 ‘金日成의 나라’로 불리워질 만큼 모든 政策決定過程에서 金日成의 役割과 影響力은 거의 絕對的이다. 따라서 北韓統一政策形成의 特徵은 金日成의 個人的 구상과 그의 世界觀의 반영이기도 하다. 즉 金日成의 개인적인 英雄主義, 野望, 性格 등이 北韓統一政策의 基礎가 되고 있다.

(2) 이미지와 態度

‘불덩과 홀스티’ 등은 “決定作成者는 ‘客觀的’ 現實에보다는 상황에

68) 慶南大 極東問題研究所, 위의 책 p.365

대한 자신의 ‘이미지’에 따라 行動한다”고 말하고 우리의 行動을 決定하는 것은 실제 모습이 아니라 그럴 것 같은 모습(not what is really like but the world is like)이라고 설명하였다. “이미지”란 對象, 事實, 또는 狀況에 대한 個人的 인식이고 이들을 善이나 惡, 好意나 敵意 또는 價値에 의해 評價하는 것이며, 그러한 對象, 事實, 또는 狀況에 意味를 부여하거나 거기에서 意味를 추론해내는 것을 뜻한다. 目的을 敘述하고 행위방법을 選擇하며 狀況에 반응하는 것은 現實에 대한 政策決定者의 認識에 따라 이루어진다. 따라서 選擇과 決定에 있어서 결정자의 이미지는 重要的한 것이다.

金日成이 보는 美國의 역할은 南韓을 식민지화하여 原料供給地 및 戰略的 군사기지로 使用하고 있으며 南韓에서 일어나는 모든 政治的 變化는 美國이 쓴 각본에 따르는 것이라고 한다. 예를 들면 金日成은 南韓의 ‘두개의 韓國政策’은 ‘美國의 바램’을 그대로 따르고 있는 것이라고 여기고 있다.⁶⁹⁾ 北韓이 美國과의 직접대화를 오랫동안 追求해온 것, 그리고 1983年末과 1984年初 부터 ‘3者會談’을 들고 나온 것도 이러한 認識과 관련이 있다.

北韓은 또한 美國이 韓半島에서 戰爭危險을 增加시키고 있다고 주장하고 있으며 美國과 南韓이 1976년 이후 매년 실시해 온 合同軍事訓練인 ‘팀스피리트’도 예비전쟁이라고 실랄하게 非難해 왔다. 1985년에 이어서 1986년에도 ‘팀스피리트’ 實施를 트집잡고 南北對話를 중단시켰다.

2) 客觀的 環境

決定作成者의 결정행위를 理解하는데는 결정자의 主觀的인 心理的 要因 뿐만 아니라 客觀的인 狀況要因도 고려해야 하고 결정자의 合理的

69) 그들이 보는 世界觀은 道德的이고 說教的이며 교조적인 次元에 머물고 있으며 때로는 극단적·위선적인 면도 보여주고 있다.

要素 뿐만 아니라 非合理的 要素도 고려해야 한다. 國內의인 客觀的 狀況으로는 ① 社會心理的 要因 ② 北韓의 內政 ③ 韓國의 內政 ④ 能力(國力) ⑤ 政策 등이 南北韓 統一·對話政策에 影響을 미치는 중요한 變수로 作用한다.

(1) 社會心理的 要因

南北韓의 경우 統一·對話나 關係改善에 影響을 미치는 社會心理的 要因을 긍정적 側面과 否定的 側面으로 구분하여 고찰하여 보면

첫째, 肯定的 側面⁷⁰⁾으로는

- ① 南北의 民族意識 - 民族統一에 대한 渴望 - 즉 民族愛·民族的良心 또는 民族魂이라고도 말할 수 있는 통일에의 可能性과 信念(統一의 當爲性)
- ② 南北韓의 指導者들이 - 적어도 단기적으로 생각해서 - 統一對話에 의한 緊張緩和를 프러스로 作用한다고 생각하고 있다는 점.
- ③ 쌍방의 目的과 目標은 물론 差異가 있다고 보아야 하겠지만 對話의 當爲性에 대해서 이걸을 提示하지 않고 있으며 70년대초의 經驗에 이어 80년대 중반에는 더욱 많은 여러 갈래의 對話가 있었다는 점.
- ④ 서로가 서로를 不信하기 때문에 나타난 現象이지만, 쌍방이 軍備競爭을 계속해온 結果 상호간에 억지력을 어느 정도 行使하고 있으며, 장차 軍備 縮小로 인해 1차적으로는 南北韓間의 平和共存이 불가피해지리라는 점들을 들 수 있다.

둘째, 否定的 要因⁷¹⁾으로는

70) 정세현, "韓國이 보는 南北韓 關係의 現況과 展望", 南北韓 關係改善戰略에 관한 國際學術會議 發表論文, 1986. 6. 國土統一院, 韓半島 緊張緩和를 위한 모색, 1986. pp.5-10. 이상두, "남북통일 障礙要因에 관한 考察", 統一問題研究 제4집 (建國大 中國問題研究所, 1986, pp.24-39참조)

71) 김한교의 공저, p.76., 國土統一院, 위의 책, p.16

- ① 6.25라는 同族相殘에서 비롯된 相互 敵對感과 不信感에 의한 도식화된 先入觀이나 인식 틀.
- ② 南北韓이 견지하고 있는 政治理念의 차이가 분명하고 따라서 南은 北의 自由化, 北은 南의 共產化를 前提로 통일을 생각하고 있다는 점.
- ③ 價値觀과 文化의 異質性이 크고, 分斷의 세월이 40년을 經過한 시점에서 民族異質化 현상이 노정됨으로써 統一을 생각하기 전에 和合·和解·同質化를 위한 별도의 절차를 必要로 하게 되었다는 점.
- ④ 이데올로기에 의한 反共 또는 北韓의 反韓·反美 教育의 유산에 의한 강한 警戒心 또는 敵對感情.
- ⑤ 관계개선 및 緊張緩和에 따른 사회혼란에 대한 염려 등을 들 수 있다.

(2) 南北韓의 內政

統一問題가 남북한간의 當事者問題로 浮刻되면서 南北韓關係에 영향을 미치고 있는 가장 큰 變數는 自國內部の 政治·社會·혹은 經濟狀況이다. 즉 현 南北關係의 침체국면은 韓國의 정책전환상의 混亂과 漂流, 그리고 北韓의 정책고수에서 오는 沈滯와 危機라는 상황이 빚어내고 있다고 볼 수 있다.

70年代의 南北對話 過程에서 南北韓間의 國力差異를 실감한 나머지 對話보다는 對內體制 整備에 비중을 높이는 方向으로 政策을 선호하는 過程에서 南北對話가 단절된 것은 주지의 사실이다. 한편 80年代에 들어서면서 韓國側이 南北韓 頂上會談('81年), 民族和合·民主統一方案('82年) 등 과감한 對北提議를 하면서 북한을 對話의 장으로 끌어내려했을 때 북한이 이에 呼應해 나선것은 일단은 對內政治의 考慮 때문이었

다고 할 수 있을 것이다.

北韓이 지금 父子世襲體制의 기반을 공고화하기 위해 人民들의 生活水準向上에 까지 政策的 配慮를 하고 있는 것은 잘 알려진 사실이거니와, 그 과정에서 西方의 技術과 資本이 필요하게 되자 對西方接近을 積極的으로 추진하고 있는 것⁷²⁾도 알려진 일이다.

모든 政權이 가장 最優先的으로 생각하는 것은 어떤 決定 혹은 새로운 狀況展開가 자기 정권의 權力維持에 어떠한 影響과 得失을 줄 것인가 하는 점이다. 輿論의 압력을 별로 의식하지 않아도 좋은 獨裁國家에서는 그 정도가 더욱 심하다. 北韓의 경우도 결코 예외일 수 없다. 그래서 南北對話가 아무리 그 자체로서 客觀的으로 좋게 國際情勢 變化에 적응하는 것이라 할지라도 北韓은 南北韓間에 있을 수 있는 어떤 형태의 교류와 對話의 始作·繼續·中斷을 권력유지라는 政權的 次元의 계산에 의하여 그 手段을 달리하게 된다는 것을 알 수 있다.

실사 同盟國인 中共 혹은 蘇聯이 南北韓間의 對話와 平和 共存을 원하여 北韓에 압력을 가하는 경우에도, 北韓은 그 對話가 그들 정권 유지에 큰 損失과 危險을 줄 可能性이 있다고 보면, 그 對話에 결코 肯定的 입장을 취하지 않게 될 것이다. 그리고 이런 경우 北韓은 50年代와는 달리 현재에는 中共 혹은 蘇聯에 대하여 抵抗할 수 있는 힘을 가지고 있다고 보여진다.

現在 進行中인 金日成·金正日의 世襲體制 確立은 북한 정권유지의 핵심문제이기 때문에 南北對話에 임하는 北韓의 태도는 그것이 世襲體制 確立에 미칠 影響과 득실에 따라서 좌우될 可能性이 매우 높다. 北韓의 對中共 및 對蘇聯 關係에서 金正日 世襲體制 승인문제가 가장 重要하게

72) Se Hyun Jeong, "Domestic Factors and Sources Influencing the Korean Unification", Asian Perspective, Vol. 10, No. 1(Spring-Summer, 1986), p.94.

논의된 것도 上記한 같은 이유에서 연유한 것이다. 다시말해 北韓은 南北對話 等 모든 重要政策의 方向을 決定하는 가장 중요한 기준을 金正日 世襲體制의 成功的 확립에의 寄與 여부에 두고 있다는 것이다. 따라서 近年에 進행된 南北對話에서 北韓이 보여 주었던 不確實한 態度와 對話의 中斷은 바로 그 交流가 金正日 世襲體制의 維持에 미치는 影響이나 體制維持에 대한 北韓의 不確實한 計算에 기인하는 것이라고 말할 수 있다.

한편 南北對話에 임하는 韓國政府의 태도 역시 國內政治上의 條件과 必要를 쫓아서 決定된다고 보는 것이 現實的이다. 韓國 경우 政權維持와 安정은 경제발전과 성장에 크게 영향받기 때문에 經濟的 要求가 國內政治에 重要的 條件으로 作用한다.

韓國의 境遇에는 장면 政權 때 처럼 國內政治가 民主化되면 될수록 大북한 關係에서 좀 더 大담하고 積極的으로 임하라는 要求가 內部에서 強力하게 대두될 것이라는 점을 쉽게 생각할 수 있으며 이러한 점은 1988년과 1989년의 國內 統一論議가 統一對話政策에서 그대로 반영되고 있다.

(3) 能力(國力)

國力の 問題는 한 國家가 政策決定을 하는데 가장 중요한 要因의 하나이다. 政策결정자는 자국의 能力을 냉정히 측정하여 相對側 국가와의 問題에 대처해야 한다. 現 國際情勢는 각 國家들이 現實主義 外交를 展開하고 있으므로 國力の 正確한 측정의 重要性이 중요하다.

南北韓關係는 南北韓의 相對的 軍事力 및 經濟力에 의해서 影響을 받으며, 이러한 내적 요인이 주는 影響의 性格은 다시 주변국제정세의 構造의 特性에 따라 달라질 수 있다.

南北韓의 경제력격차의 심화와 韓國의 軍事力 증강은 韓國의 大북우위

확보를 가져다 줄 것이고 對北政策에 보다 包容性和 柔軟性を 提供하는 요인이 될 것이다. 반면 北韓의 이에 대한 초조감은 漸進的인 開放으로의 政策變化를 가져오게 할 것이며 지금까지의 革命的 政策追求의 方向에서 점차 國家利益을 強調하는 方向으로의 現實主義 政策을 강화하게 할 요인이다.

(4) 政策

政策은 정책결정과정의 산물이지만 역으로 政策이 政策결정과정에 영향을 미치기도 한다. 한번 表明된 政策은 이의 合理性 여부를 불문하고 계속 유지될 가능성이 많으며 政策의 一貫性이란 측면에서 더욱 그러하다. 또한 그 政策이 집행과정을 통해 內·外部的 Feedback 過程을 거쳐 다시 Input 要因으로 작용된다.

한편 國際政治學上의 刺戟 - 反應理論(S-R Model)이나 배움의 理論⁷³⁾을 빌리지 않더라도 南北韓의 統一對話政策은 상대방의 政策에 대한 反應의 性格을 다분히 갖는 경우가 많았으며 상호 提議와 逆提議의 過程에서 많은 政策變化를 가져온 것이 사실이다. 그런 過程에서 비록 韓國의 對北韓 政策과 行爲가 北韓과는 그 性格을 달리하나, 南北韓關係의 형태는 주로 北韓의 對南韓政策과 行爲의 性格에 의하여 左右되어 왔다고 볼 수 있다. 그 이유는 北韓은 攻勢的이고 韓國은 防禦的이었기 때문이다. 그러나 근래에는 變化의 樣相이 보이기도 하였다. 결국, 남북한의 體制나 政策路線은 이 때까지 상대방의 體制나 政策路線 決定에 깊은 영향을 주었던 것이 사실이다.

73) 박상식, 위의책, pp.246-247참조

다. 國際環境 要因

1) 國際情勢와 南北韓 關係의 상호 연계

環境이란 主體에 對應하는 相對的 개념이므로 우선 主體와 외부 정세 간의 相對的 關聯性을 고려해 보아야 하며, 또한 環境은 主體가 무엇을 하려고 하는가에 따라 促進要素가 되기도 하며, 혹은 沮害要素도 되기 때문에 主體의 政策意圖와의 상관성을 고려해야 意味를 가진다. 뿐만 아니라 主體를 중심으로 본다면 가까운 환경, 먼 환경이 있고, 또한 構造的으로 본다면 局地情勢, 地域情勢, 世界情勢 등의 階層構造가 있기 때문에 이를 가려가며 分析하여야 具體的인 環境에 대한 理解가 可能해진다.

國際情勢의 變化를 논할때도 어떤 기준이 있어야 變化與否를 가릴 수 있다. 國際舞臺에서 이루어지는 모든 현상의 움직임을 “變化”라고 부를 수는 없다. 관심을 두고 있는 變數에 해당되는 변화만이 “變化”로 간주되기 때문이다.⁷⁴⁾

國際情勢라 부르는 政治主體의 外部環境은 國際社會를 이루는 두개의 行爲主體들의 行爲선택의 복합으로 이루어진 것이다. 각개의 行爲主體는 行爲선택에서 겨냥하고 있는 舞臺가 있기 마련이고, 이러한 舞臺가 바뀌면 行爲를 변경할 수도 있기 때문에 情勢는 多層構造를 이루게 마련이다.

韓半島中心으로 이야기한다면 南北韓關係라는 韓半島內部的 局地構造가 있을 수 있으며, 東北亞라는 지역구조가 있고 나아가서 世界構造가 있게 된다. 그러나 多層構造속에서 하나의 行爲主體의 行爲選擇은 모든 층의 構造에 統一的으로 作用될 것을 전제로 할 수도 있으며 층마다 다른 選擇을 할 수도 있다. 이러한 複合構造를 이해하지 못하면 情勢分析에서

74) 이상우, “國際情勢變化와 南北韓 關係의 새전기”, 동아정책보고서, (西江大 동아 연구소, 1986)

혼란을 가져 오게 된다. 論理的으로 一貫性이 없는 행위들로 보이기 때문이다. 예를들어 美國과 中共사이에서 이루어지는 兩側의 여러가지 行爲 選擇들은 局地, 地域, 世界構造라는 각각 다른 次元에서 意味를 부여하지 않는다면 도저히 이해할 수 없게 된다. 가령 美中共間의 海軍合同訓練은 두나라가 韓國戰의 敵對的 當事者라는 韓半島 局地情勢의 차원에서는 도저히 理解할 수 없지만 對蘇牽制를 追求하는 地域均衡 構造에서는 쉽게 이해할 수 있다.

局地均衡(local balance of power)은 때로는 地域均衡(regional balance of power)을 파괴하는 수도 있고, 또한 그 반대가 일어나는 수도 있다. 이렇듯 行爲體系의 다층구조사이에서는 補充·相衝 등 여러가지 關係가 있을 수 있어 情勢分析을 어렵게 한다.

2) 世界情勢

오늘날 國際環境은 國家中心主義와 國際的 보편주의, 東西間 對決과 共存, 南北問題, 강대국간의 軍事的 膠着과 약소국간의 國지적 紛爭 등의 요인들로 얽혀있는 상황이며 전체적으로 열강중심의 秩序로 構造化한 가운데 葛藤속에서의 共存을 유지⁷⁵⁾하고 있다.

또한 힘의 優位體制는 瓦解되었고 均衡體制는 여건의 變化로 말미암아 不安定한 것이다. 오늘의 世界는 恐怖의 均衡(balance of terror)이 存在하는 연양극체제(loose bipolarity)라는 核의 不安定한 均衡下에 있는 가운데 각국은 표면적으로는 普遍主義와 平和主義를 주장하면서도 구체적 現實에서는 항상 國家的 에고이즘에 집착하고 있는 實情이다. 따라서 각 國家들은 各國의 國家利益을 1차적으로 追求하며, 各國間에 國家利益이 일치되면 友好關係가 形成되고, 國家利益에 대립되면 敵對關係가 形成된다.

그리고 國際權力政治의 속성은 힘의 關係이며 이 힘의 關係로 결과로

75) 전용, 위의책, p.131

서 秩序와 平和가 이루어지고, 韓半島 統一問題는 크게는 美·蘇間의 世界的인 均衡과 日本 및 中共을 포함한 國際間的 地域的인 均衡에 의하여 크게 左右된다는 것이 사실이다.⁷⁶⁾

3) 地域情勢

韓半島를 둘러싼 周邊列強은 대체로 韓半島의 평화유지를 自國의 이익과 合致하는 것으로 보고 있으며 또한 정도의 차이는 있으나 南北韓間의 대립과 緊張이 緩和될 것을 希望하는 것으로 보인다.

美國, 日本, 蘇聯, 中共 어느 나라를 막론하고 韓半島의 情勢變化가 자국의 중대이익 특히 戰略的, 安保의 利益에 해로운 方向으로 變化함으로써 衝擊으로서 받아지고 필요한 適應餘裕를 갖지 못하는 것을 싫어할 것이다.

統一에 대하여는 獨逸의 경우와는 달리 統一된 韓國이 周邊 열강의 안보에 직접 위협이 되는 것이 아니므로 本질적인 反對는 없을 것으로 보이나 分斷된 現狀 維持보다 반드시 바람직한 것으로 判斷하여 이의 實現을 위하여 積極的으로 노력하거나 協調할 것으로 보이지 않는다.

따라서 韓半島의 統一은 우리 民族의 所望이요 課題이며 周邊列強에게는 統一된 韓國이 그 자체로서 反對할 것은 아니며 東北亞地域에서의 勢力 均衡을 자국에게 불리하게 깨트리지 아니하고 또한 그 과정에 있어서 심한 不安定과 不加側性을 수반하지 않는 것이 바람직하다고 생각할 것⁷⁷⁾이다.

韓半島를 둘러싼 4강은 일종의 同盟政治를 시도하고 있으며 美·日·韓國을 包含하는 南方 3角關係와 中·蘇·北韓을 연결하는 北方 3각관계가 韓半島 周邊情勢에 重要的 役割을 하고 있다.

76) 이흥구의 공저, 分斷과 統一, 그리고 民族主義 (박영사, 1984). p.26.

77) 윤석현, “南北對話에 관한 考察” 外務部, 1986. p.3

(1) 南方 3角關係

美國과 日本의 韓半島 政策이 韓國의 對北韓 政策에 많은 영향을 미치는 중요變數인 것은 사실이다. 70年代 이래 南北對話가 시작된 것도 美·中共 그리고 日·中共 關係의 改善에 따른 것이었다. 그리고 그것은 韓國이 南北韓間의 關係가 平和共存的인 것으로 發展되기 위한 美國과 日本의 政策에 順應한 結果이기도 했다. 물론 韓國은 근년에 와서 과거에 비해 더욱 南北韓 關係가 協商과 交流를 통해 改善되는 것이 자국의 안보와 經濟發展에 도움을 준다고 믿고 南北對話의 成功에 美國, 日本과 利害를 같이하고 있다. 이런 事實에도 불구하고 美國, 日本 그리고 韓國中 구체적으로 어느 變數가 南北對話의 展開와 發展에 더 決定的 役割을 행사하느냐 하는 것은 內的 條件과 外的 條件中 어느 쪽을 中心으로 韓國問題에 접근하는 것이 옳느냐 하는 문제와 關聯되어 쉽게 풀리지 않는 의문으로 남아있다.

美國과 日本은 南北韓 關係가 對話의 건설한 進行으로 平和共存的인 것으로 定着되기를 바라고 있다. 70年代 이래 展開된 東北亞 國際關係로 봐서 이 점은 별로 變換 可能性이 없는 확실한 事實이기 때문에 남북한 관계에 影響을 주는 變數中 별로 변하지 않는 주어진 恒數的인 것으로 간주⁷⁸⁾해도 좋겠다. 여기서 가정한 것처럼 美國과 日本의 南北對話 進行의 立場이 恒數的 機能이라면, 그간에 南北韓間의 對話와 協商이 여러차례 중단되었다가 재개된 원인은 역시 韓半島 內部的 條件과 必要에서 찾는 것이 옳다고 말할 수 있다.

(2) 北方 3角關係

中共 및 蘇聯과의 關係가 南北對話에 임하는 北韓態度에 분명 상당한

78) 이호재, 위의 논문, p.111.

影響을 미칠 수 있다.⁷⁹⁾ 同時에 北韓은 中·蘇紛爭과 兩國의 北韓에 대한 影響力 競爭을 利用하여 오히려 이들 強大國을 北韓의 必要와 政策에 동조하고 지원케 만드는데 成功하고 있는 것처럼 보인다. 그래서 韓半島問題에 관한 한 中共 혹은 蘇聯이 北韓의 主張과 政策을 따르고 있느냐 아니면 이들 強大國이 北韓을 그들의 必要와 政策에 따르게 하고 있느냐는 매우 興味있는 疑問⁸⁰⁾이 되고 있다. 이 問題는 北韓·中共·蘇聯 3국 간 關係를 논할 때 不可避하게 舉論되고 있다.

北韓은 中·蘇紛爭中 主體를 내세우면서 外勢의 要求에 응하기 보다는 자기 政權의 必要에 따라 親中共, 親蘇聯 혹은 中立路線(中共과 蘇聯에 등거리관계 維持)을 融通性 있게 選擇하여 蘇聯 혹은 中共의 內政介入 可能性을 排除하면서 軍事 및 經濟援助를 可能한 한 最大로 얻고 있다. 蘇聯 혹은 中共의 對北韓態도와 支援程度의 變化에 따라 北韓이 아주 빈번히 敢行한 親蘇聯 路線과 親中共 路線間的 往來가 허용된 事實은 北韓의 主張이 中共 혹은 蘇聯의 것보다 決定的임을 증명하고 있다. 蘇聯 혹은 中共의 影響力은 아프가니스탄의 경우처럼 무력개입 같은 극단한 手段을 동원하지 않는 한 制限되어 韓半島 問題에 관한 한 北韓이 내린 『主體的主張과 必要』에 따른 결정을 묵인할 수 밖에 없었던 것처럼 보인다. 따라서 北韓의 南北對話 政策을 論議하는데 있어서 蘇聯 혹은 中共의 影響力을 중심 요인으로 評價하는 것은 잘못이고 잘못된 情勢 判斷의 原因이 된다.

北韓은 現在 軍事 및 經濟力 等 國力強化를 통한 韓半島上의 霸權爭取라는 目的을 위해 모든 機會를 利用하여 蘇聯 혹은 中共의 要求를 그들의 목적에 증속적인 것으로 간주하고 있다는 것이다. 現在 東北亞 國際關係

79) 김기우 역, 중·소관계, (예풍출판사, 1986). pp.202-206

80) 國土統一院, 蘇聯의 신아, 태정책검토, 1986. p.70參照

의 勢力分布를 보면, 北韓과 蘇聯의 位置가 불리하고 孤立되고 있기 때문에 兩國은 서로의 必要와 利害一致로 많이 밀착되어 가고 있다.

4) 南北韓의 國際情勢 對應

80年代에 새로 展開되는 國際情勢속에서 南北韓은 共通의 課題를 새로 부여받고 있다. 그것은 이미 冷戰의 意味가 退色되고 國益 대 國益關係로 재편성된 強大國關係속에서 이들 強大國의 實利를 어떻게 南北韓關係에서 지속되고 있는 理念鬭爭에 이용하는가 하는 問題다. 南北韓은 새로운 情勢속에서 각각의 課題를 성공적으로 먼저 成就하기 위하여 치열한 競爭을 벌이고 있다.

(1) 韓國은 남북한간에 平和를 정착시키고 남북한關係를 改善하려고 노력하고 있다. 그리고 이 目的과 關聯 強大國들의 實利를 이용하려 하고 있다. 韓國은 美國, 日本, 中共은 현상유지를 원하며 蘇聯만이 현상을 타파하고 自國勢力을 擴張하려 하고 있다하는 從前의 인식도 韓國의 活潑한 北方政策 展開에 따른 韓·蘇關係의 正常化에 따라, 그리고 蘇聯의 韓半島에 대한 認識의 變化(2개의 한국인정)에 따라 수정되고 있음을 보여주고 있다.

韓國의 對蘇接近의 근본장애는 北韓의 反對이다. 蘇聯은 북한과의 友好를 犧牲해 가면서 까지 韓國과의 關係改善을 추진하려 하지는 않을 것이다. 따라서 蘇聯의 동의를 얻어 東北亞 4강에 의한 南北韓 交叉承認을 성취시키려는 韓國의 노력은 北韓을 설득하여 平和體制를 수락하게 할 수 있는가 여하에 따라서 비로소 열매를 맺게 될 것이다.

韓國은 北韓을 직접 설득하는 외에 美國과 日本의 對北韓 關係改善을 北韓에 대한 하나의 미끼로 쓰려한다. 즉 北韓이 平和를 수락하겠다고 할 경우에만 美國과 日本이 北韓에 접근하도록 “許容”하겠다고 함으로써 北韓을 위협하려 하고 있다. 다만 이 方法의 유효성은 美國과 日本이

韓國을 무시하고 직접 北韓과의 관계를 추진하겠다고 할 경우에는 韓國은 북한회유의 중요한 칼자루를 놓치게 된다. 그러므로 韓國의 對北方外交의 大前提는 美國과 日本과의 확고한 유대유지가 된다.

美國과 日本은 韓國에 外交的, 安保的 必要때문에 美國과 日本에 依存하지 않을 수 없음을 잘 알고 있으며 이러한 약점을 自國의 實利確保에 利用하려는 경향이 있다. 最近에 심화되고 있는 美國의 韓國에 대한 貿易 開放壓力 등은 그 한 例이다. 따라서 韓國은 對北韓外交를 위해 어느 정도로 美國 및 日本의 實利追求를 충족시켜 주어야 할가를 調整해나가는 어려운 과제를 안게 된다. 韓國이 美國과 日本의 壓力을 이길 수 있는 최선의 方法은 반대로 北韓과의 關係改善이다. 그러므로 韓國의 경우 對北韓關係 改善 노력과 對美, 對日외교는 表裏의 關係에 있다고 할 수 있다.⁸¹⁾

(2) 北韓은 근래 變化의 조짐이 있기는 하나 韓半島의 平和보다 統一을 追求하고 있다. 韓國內의 프롤레타리아 階層과의 연대투쟁을 벌여 北韓支配下에 韓半島統一을 이룩하려고하고 있다.

北韓은 美國이 韓國에서 떠나주지만 하면 統一與件은 아주 좋아진다고 믿고 있다. 그리고 美國은 韓國에서 全面戰이 일어날 可能性이 높아지면 介入하지 않기 위해서 미리 떠나리라 豫想하고 있으며 그러한 전쟁은 北韓이 蘇聯의 支援을 確약받게 되면 可能하게 된다고 美國이 믿고 있음을 알고 있다. 그러므로 北韓은 蘇聯과의 關係密着을 최우선 外交目標로 삼고 있다.

東北亞에서 現狀을 깨고 構造變化를 가져오기를 希望하는 나라는 蘇聯과 北韓 뿐이라는 것을 北韓은 잘 알고 있다. 그러므로 北韓은 蘇聯과 많은 領域에서 공동보조를 맞출 수 있다고 하고 있다.

81) 이상우, 위의논문, p.16

蘇聯과의 密着이 가져올 不利益도 北韓은 잘 알고 있다. 中共과 蘇聯이 對北韓 影響力 行使에서 競爭關係에 있는 한 親蘇는 中共의 不滿을 가져올 것이라는 것은 상식이다. 그러므로 北韓은 蘇聯과 밀착하면 할수록 中共과의 關係를 돈독히⁸²⁾하는 意識的 노력을 強化해야 한다.

北韓의 對美政策은 완전히 二重的이다. 北韓은 軍事威脅을 增大하며 美軍撤收를 促進하는 한편, 美國과 直接協商하여 統一後의 우호를 약속함으로써 美國이 마음 가볍게 떠날 수 있도록 하려 하고 있다. 北韓은 이미 1974년부터 美國政府에 직접교섭을 요청해 오고 있으며 美國이 집요하게 “南北韓會談”을 先行條件으로 요구해 왔기 때문에 이에따라 1985년부터는 여러 차원의 南北會談에 응하고 있다. 北韓은 이러한 회담 재개를 美國이 提示한 先行條件의 충족이라 主張하면서 對美協商을 계속 要請하고 있다.

5) 局地均衡과 地域均衡의 構造 不一致

1980年代 韓半島 周邊情勢中 가장 두드러지는 特徵은 韓半島內의 局地均衡과 東北亞全體의 地域均衡間의 構造不一致이다. 과거 冷戰時代에는 이 두 구조가 일치했었다.

南北韓의 分斷은 冷戰의 산물이었고 그 냉전의 후유증은 지금까지도 韓半島內의 세력균형에 殘存하고 있다. 北韓은 지금도 蘇聯과 中共과 군사동맹을 맺고 있다. 그리고 韓國은 美國과 軍事同盟을 맺고 있으며 日本과 우호관계를 유지하고 있다. 韓半島의 안정은 바로 이 두세력간의 힘의 均衡, 즉 北韓-蘇-中共의 同盟勢力과 韓國-美國-日本을 연결하는 협력체제간의 힘의 均衡속에서 維持되어 있었다. 그래서 局地均衡-地域均衡間의 構造一致가 維持되었다. 이 시대에는 이러한 안정속에서 韓國과 北韓은 地域均衡의 틀에 묶여있었다. 韓半島의 분단선이 곧 進영구분

82) 1986년 5월 21일부터 1주일간의 金日成의 中共訪問

선이었으므로 韓國과 北韓의 안전은 곧 同盟勢力의 共同責任이었고 따라서 韓國과 北韓은 스스로의 安保를 홀로 걱정할 필요는 없었다. 반면에 南北韓 모두 外交的 自主權도 누릴 수 없었다. 強大國間에 틈이 없어 뚫고 들어설 자리가 없었기 때문이다.

中蘇紛爭과 美-中共데 땅뜨는 東北亞의 地域均衡構造를 뒤엎었다. 中共은 美-日의 反蘇同盟에 가담함으로써 80年代의 東北亞의 세력균형은 蘇聯과 美-日-中共을 묶는 反蘇協力體制間에 維持되고 있다.

이러한 地域均衡變化는 韓半島內의 冷戰構造와 구조적 마찰을 불러일으키고 있다. 즉 均衡의 構造不一致가 일어난 것이다. 中共은 韓半島의 均衡에서는 소련과 함께 북한측에 加擔하고 있고 반면 地域均衡에서는 美國側에 가담하여 蘇聯의 반대측에서 있다. 즉 中共은 局地均衡과 地域均衡에서 각각 相反되는 役割을 담당하고 있다.

이러한 새로운 變化로 中共은 國力 이상의 영향력을 행사할 수 있는 構造上的 利點을 가지게 되었다. 韓半島에서 새로운 충돌이 일어날 경우 北韓側에 설 것인가 아니면 美國을 도와 韓國側에 설 것인가를 택할 수 있는 特權을 가지고 있기 때문이다.

局地-地域均衡 不一致로 고통받는 當事者는 韓國과 北韓이다. 적과 동지의 구분이 어렵기 때문이다. 그러나 反面에 이러한 불일치는 強大國間에 利用할 수 있는 틈을 만들어 주기 때문에 情勢를 유리하게 활용할 수 있는 기회도 갖게 되었다. 다만 情勢에 휘말리지 않고 이를 能動的으로 이용할 만큼의 主體能力을 갖추었을 때 이 不一致의 善用이 可能해질 것이다.

IV. 南北韓 統一 · 對話政策 分析

1. 南北韓의 統一認識과 論理

가. 統一問題 認識

1) 韓國의 統一問題 認識은 '1民族 2體制'의 現實認定에 基礎하고 있다. 물론 이것은 '1民族 2體制'를 希望한다는 것을 意味하는 것은 아니며 現存의 客觀的 事實이 그렇다는 것에 대한 인정일 뿐이다. 이런 認識에서 出發하면 北韓의 存在는 하나의 獨立國家 처럼 여겨지고 統一은 서로 다른 體制를 가진 韓國과 北韓이라는 事實상의 獨立國家의 統合過程으로 認識되는 것이다. 이러한 認識하에서 1972年 南北韓 當事者間의 7.4共同聲明이 合意될 수 있었으며, 이에 따른 協商이 시작된 것이었다. 그리고 6.23宣言을 통하여 北韓을 事實상의 國家로 間接적으로 인정했던 것이다.

1980年代의 韓國의 對北韓 認識은 獨立國家에 준하는 것이며 따라서 統一政策은 곧 對北韓政策이라는 보편적 對外政策의 範疇에 들게되는 것⁸³⁾으로 되었다. 다만 北韓은 다른 나라와 本質적으로 다른 特殊한 國家로서 우리의 一部를 이루는 同胞들이 이루고 있는 나라이기 때문에 언젠가는 統合이 되어야 할 대상으로 여기고 있다는 점에서 다른 外國에 대한 認識과 다를 뿐이다.

韓國의 이러한 統一問題 認識은 결국 통일목표 설정과 關聯된 目標 順位에서도 平和(戰爭抑制), 交流增大를 위한 信賴增進, 協調領域의

83) 이흥구의 共著, 分斷과 統一, 그리고 民族主義(박영사, 1984.) p. 166.

擴大, 協商을 통한 統一의 순으로 되는 段階的·漸進的 關係改善으로 決定되는 것이다.

2) 統一問題에 대한 北韓의 認識은 現實에서 출발한다기 보다는 그들의 定型化된 시각에 의해 구성된 것으로 사실적이기 보다는 理念的인 認識이라고 볼 수 있다. 北韓은 統一問題를 ‘民族解放’의 시각에서 認識⁸⁴⁾, 韓半島가 1945年 日本帝國主義의 植民狀態에서 解放될 때 北半部만 解放되고 南半部는 해방되지 못했다고 보고, 南半部는 日本 帝國主義者들을 대신하여 美帝國主義者들이 승계점령했기 때문이라고 主張하고 또 그렇게 믿고 있다.

한마디로 말해서, 南北韓關係를 分斷國家의 關係로 보지 않고 [解放]과 [鬭爭]문제에 보고 韓半島의 分斷이 美·蘇의 편의를 위한 조치였음에도 불구하고, [美帝國主義]가 [日本帝國主義]로부터 南半部를 식민지로 占領하는 것을 계승했다고 主張하면서 統一은 “帝國主義와 鬭爭을 통한 民族解放”인 동시에 “革命과 反革命사이의 階級鬭爭”이라고 규정하고 있는 것이다. 따라서 統一問題란 결국 못다이룬 民族解放의 完成, 즉 南半部の 美帝로부터의 解放問題이지 分斷된 民族社會의 統一이 아니다.

이러한 관점에서 北韓은 南北韓間의 政府의 등가성을 처음부터 否定하고 이러한 認識에서 出發하게 되므로 北韓은 統一問題의 解決의 當事者를 北韓과 美國으로 보고 있다. 또한 統一을 對等한 두개의 分斷國의 再統一로 보지 않고 못다이룬 民族解放의 完成이라고 보기 때문에 이 문제는 ‘朝鮮人民’의 全體를 대표하는 平壤政府와 南半部를 占領하여 불편한 關係를 만들고 있는 장본인이 美國이 當事者가 되어야 한다고 보는 것이다.

84) 北韓勞動黨 規約 전문, 北韓憲法 제5조 參照

北韓은 韓國政府를 美帝國主義者가 만든 '統治道具'일 뿐, 韓國人民의 政府가 아니라는 虛構를 설정해 놓고 있기 때문에 韓國政府의 當事者 자격을 처음부터 배제하고 있다.

北韓의 이러한 統一問題 認識은 그들의 現實 認識의 기초가 되는데, 그들의 平和統一論理의 전제가 되는 現實認識을 정리해 보면, 北半部에서의 社會主義 革命으로 人民政府를 세우는 것과 南北韓 人民政府間의 協商을 통하여 하나의 政府로 통합하는 것으로 民族解放과 社會主義의 革命의 두가지 問題를 동시에 包含하는 作業을 파악하고 있다고 할 수 있다.

여기에서 통일문제와 관련한 金日成의 소위 '敎示'내용은 다음과 같다.⁸⁵⁾

○ 統一問題의 本質

- 朝鮮의 統一問題는 外勢의 支配와 간섭을 종식시키고 朝鮮民族의 自主權을 완전히 실현하며 北과 南사이의 不信과 對立을 없애고 民族的 團合을 이룩하는 문제입니다.(金日成저작집 8권 371-372 p)
- 우리 나라의 統一問題는 本質에 있어서 外來帝國主義者들에게 빼앗긴 領土와 人民을 도로 찾고 전국적 범위에서 民族의 完全한 自主權을 確立하는 問題입니다.(金日成저작집 30권, 574p)
- 우리나라의 統一問題는 어디까지나 한 나라의 悲劇的인 分裂을 끝장내고 外래제국주의 침략자들로부터 빼앗긴 자기의 領土와 人民을 도로 찾으며 나라의 完全한 獨立을 이룩하려는 우리 民族의 사활적요구에 관한 問題입니다.(金日成저작집 22권, 480-481p)

85) 조국통일사, 남조선문제, 平壤, 1986. 3. p.3에서 재인용

- 우리 나라의 統一問題는 누가 누구에게 이기는가 지는가 하는 問題가 아닙니다. 朝鮮의 統一問題는 外勢에 의하여 갈라진 민족의 團合을 이룩하고 民族의 自主權을 實現하는 문제입니다.(金日成저작집 27권, 170-171p)

○ 統一問題의 性格

- 우리 나라의 統一問題는 어디까지나 우리 民族內部的 問題로서 朝鮮인민자신이 解決해야 할 問題입니다.(金日成저작집 20권, 403p)
- 朝鮮의 統一問題는 어떠한 外勢의 간섭도 허용할 수 없는 朝鮮人民의 內政問題입니다. (金日成저작집 24권, 150p)
- 祖國을 統一하는 것은 온 民族의 이익을 위한 사업이며 온 民族이 힘을 합치고 굳게 단결하여 鬪爭해야만 실현할 수 있는 거족적인 사업입니다.(金日成저작집 30권, 550p)
- 祖國統一은 民族共同의 위업이며 전민족의 團合된 힘에 의해서만 實現할 수 있습니다.(金日成저작집 8권, 505p)

나. 統一論理

위와같은 認識에 따라 韓半島가 分斷된지 40년 동안 양쪽은 完全히 對立되는 理論과 論理를 成立시켜 왔다. 韓國의 論理는 6.25와 北韓의 호전적인 행동에 대한 반발에 뿌리를 두고 있기 때문에 統一도 중요하지만 平和에 더 중점을 두고 있고 北韓의 이론은 挫折된 統一努力에 그 뿌리를 두고 있다. 赤化統一이 되면 그들의 生存을 威脅하는 모든 問題를 제거할 수 있기 때문이다.⁸⁶⁾

86) 양성철, 박한식 編著, 北韓紀行, (한울, 1986), p.54.

1) 韓國의 先平和, 後統一

『南北韓 國民들간의 信賴回復은 가장 중요한 問題다. 韓國의 北韓에 대한 불신은 6.25戰爭을 비롯한 수많은 무력도발, 非武裝地帶內의 땅굴발견, 非人間的인 北韓政權의 存在 等에서 나오는 것이다.

北韓의 窮極的인 目的은 韓國의 무장을 해제, 攻擊하여 폭력으로 韓半島를 赤化統一하려는 것이다. 소위 高麗聯邦制 제안은 한국정권을 전복, 韓國에 용공정권을 세워서 북한과 합세할 수 있도록 하려는 計劃이다. 北韓은 韓國에 美軍이 주둔하는 것에 대한 책임이 있다. 韓國의 가장 큰 관심사는 統一도 重要하지만 平和이며, 韓國의 국력이 北韓 共產主義者들보다 압도적으로 우세해야만 平和가 保障될 수 있다. 튼튼한 경제와 자위능력을 가진 강력한 軍隊를 보유한 現代化된 선진국가로서 韓國은 民族統一을 達成시키는데 必要한 이니셔티브를 취할 것이다.』

이상이 南韓에서 主張하는 논리의 요지이다. 이러한 論理에 基礎한 韓半島問題 解決에 대한 韓國의 基本 認識은, -“平和” 없는 “平和統一”이란 한낱 軍중선동을 위한 정치적 선전구호에 不過하며, 眞실로 “平和統一”을 追求해 나가려면 戰爭防止와 평화정착을 위한 制度的 裝置를 먼저 마련하여야 한다. 그리고 또한 남북간의 인위적 장벽을 除去하여 人的·物的 交流를 활발히하고, 協力관계를 쌓아 나감으로써 相互間의 不信解消와 信賴基盤 構築을 위한 노력이 동시에 進行되어야 한다는 것이다.

2) 北韓의 統一論理

『모든 眞實한 朝鮮의 愛國者들은 朝鮮이 日本帝國主義者들에 의해서 36년간 搾取당하고 虐待받았다는 사실을 잠시도 잊어서는 안된다. 北朝鮮 共產主義者들은 日本占領으로부터 朝鮮을 해방하기 위하여 그들의 生命을 바쳤다. 南韓은 美國과 日本의 軍事 및 經濟的 利益 때문에 여전히 그들의 불모로 잡혀 있기 때문에, 아직도 解放되지 못하고 그들의

植民地로 남아 있다.南韓의 指導體制은 이제까지 민족적 양심이라고는 거의 없는 帝國主義 宗族들로 구성되어 있다. 그들은 40년 동안 그들의 지배자인 美國과 日本의 命令에만 충실히 服從해 왔다. 진실한 愛國者 - 자신의 運命, 解放 및 自由를 독립적으로 해결하는자 - 는 美國과 日本의 支配가 지속되는 것을 원할리가 없다. 分斷 韓半島의 현상을 해결치 않고 내버려 두는 것은 영원한 分斷을 초래한다. 현상을 고집하는 자들은 分裂政策을 추구한다. 民族的 양심을 가진 조선인은 自主·中立·非同盟의 원칙을 고수해야 한다. 어떠한 他國의 衛星國이 되는 것도 결사반대해야 한다. 南韓에 군사파쇼통치가 제거되고 民主主義가 樹立되어 美軍이 撤收하는 것이 급선무다. 그리고 北韓은 美國과 平和協定을 체결해야 한다.』

이것이 北韓의 論理이다.

이러한 論理에 의해 北韓이 내세우는 統一政策의 基本原則은 이른바 “先統一, 後平和”로서 統一을 내세워 駐韓美軍을 撤收시키는데 통일전략의 가장 중요한 目標를 두고 있다. 統一은 복잡한 社會·政治的인 問題이기 때문에 韓國이 主張하는 단계적인 접근으로서는 해결할 수 없고, 政治와 軍事問題의 우선 해결이 없는 남북한간의 交流와 接觸은 있을 수 없다는 것이다. 따라서 北韓의 統一接近에 대한 기본입장은 매우 저돌적(more aggressive)이며 一括妥結方式(once-and-for-all)에 의한 統一成就⁸⁷⁾이다.

또 南北分斷은 해가 지남에 따라 악화되는 고로 駐韓美軍이 즉각 撤收하고 南北韓間에 統一을 위한 政治協商會議를 開催하여 對話를 하고 지체없이 政治·軍事的인 [合作]을 해야한다는 것이다.

87) 유석일, “北韓의 政策變化와 그 意味”, 韓·中·日 국제학술회의 발표논문, (韓國共產黨圈 研究協議會, 1986). p. 1

南北韓間에 극도로 심화된 異質化와 敵對的 狀況에서 이런 方式에 의한 統一이란 무력에 의한 北韓의 일방적 赤化統合이거나 그러한 與件을 造成하는 것임은 말할 것도 없다.

다. 韓國 統一論理의 理論的 根據

韓國은 1970년 '8.15宣言'을 기점으로하여 漸進的이며 段階的 접근방식에 의한 統一意志를 표시해 왔다. 이것은 곧 제2장에서 說明한 機能主義 統合理論의 採擇을 意味한 것으로 說明이 可能하다. 1971年 8月 12日 大韓 赤十字社 崔두선總裁가 特別聲明을 통해 發表한 '남북간에 흩어져 있는 일천만 離散家族찾기 운동의 展開' 나 1978年 6月 23日 朴正熙大統領이 제의한 '南北韓 經濟協力 推進을 위한 協議機構 構成,' 1981年 6月 19日 조상호 대한체육회장이 提起한 '1984年 제23회 올림픽대회를 비롯하여 國際綜合競技에 남북한이 단일팀으로 참가할 것과 '民族和合 民主統一方案'의 實踐精神에 입각해서 남북한간에 당장 實踐에 옮길 수 있는 交流, 協力, 社會開放과 緊張緩和 등을 內容으로 하는 '20個 示範實踐事業'提議 등은 機能主義 理論이 그 論理를 提供하고 있다.

機能主義 理論을 南北韓間에 適用시킬 경우 南北韓이 비정치적 분야에서 相互協力하게 되면 自然的으로 一般的인 權威(general political authority)의 形成이 요구된다는 것이다. 그러므로 韓國政府는 統一을 “두개의 존재에서 하나의 존재로의 跳躍이 아니라 그 사이에 여러개의 段階가 介入되어 있는 하나의 過程”으로 보고 있는 것이다.⁸⁸⁾

그러나 機能主義 理論은 소극성을 벗어나기 힘들다는 비판과 그 난점을 해결해보려는 理論이 新機能主義理論인 바, 이 이론은 韓國의 종합적인 統一方案인 '民族和合 民主統一方案'의 이론적 土臺가 되고 있다. 즉

88) 경남대 極東問題研究所, 韓國과 國際政治, 1987年 봄호, 제3권 1호, p. 68.

‘民族和合 民主統一方案’은 統一을 위해 政治分野에 까지 影響을 미칠 수 있는 기능분야인 정치질서 인정, 군비경쟁 지양문제 등을 取扱하는 ‘南北韓 基本關係 暫定協定’체결을 提議하고, 統一憲法 制定과 總選舉 실시를 제기함으로써 政治的이며 法的인 쟁점을 意識的으로 選擇하여 그分野에서의 協力關係를 도모하려고 노력하고 있다. 또한 統一을 위한 對話機構로서 현안문제의 실질적인 協議를 위한 南北韓當局 최고책임자 회담과 統一憲法草案을 마련하기 위한 ‘民族統一 協議會議’, 그리고 ‘最高 責任者會談’의 節次를 마련하기 위한 豫備會談을 提議함으로써 공동정책 결정기구를 設置하려 하고 있다.

이러한 사실로 볼때, 1970年代 韓國의 統一論理가 기능주의적 통합론에 根據하고 있었다면, 1980年代의 통일논리가 반영된 ‘民族和合 民主統一方案’은 新機能主義的 통합이론의 受容으로 解釋할 수 있다. 이는 ‘聯邦制’ 國家形態 採擇을 비롯하여 北韓側의 意見이 있다면 북한측의 統一憲法 草案에 包含시켜 ‘民族統一 協議會議’에 提議하여 韓國側이 마련한 ‘統一憲法’草案과 함께 論議. 해결하자는 데에서도 나타나듯이 聯邦主義的 統合論理까지 포용해 가려는 전진적이며 적극적인 자세의 표명이기도 하다.

그러나 民族和合 民主統一方案에 내재한 여러가지 限界성과 變化된 政策狀況은 새로운 統一政策을 要求하고 있으며 이에 대한 대응으로 나온것이 1988년의 7.7 特別宣言과 10.18 UN연설에서 盧大統領이 밝힌 남북한 민족공동체의 形成論이며 이러한 統一構想을 구체화시켜 발표한 통일정책이 「한 民族共同體 統一方案」이다.

2. 統一對話에 대한 쌍방의 接近 方法

가. 南北韓의 접근방법

韓半島 分斷은 強大國 權力政治의 印痕과 우리 민족내부의 理想的·體制의 渴藤과 대립이 크게 작용한 結果라는 것이 一般的 分析이다. 따라서 韓半島 分斷體制는 특히 그 전개과정에 있어서 國際的 性格과 內政的 性格의 복합체제라 할 수 있다. 다시말해서 南北韓사이의 날카로운 자기 소모적 競爭과 對決은 韓半島를 둘러싼 강대국등의 이해관계가 충돌함에 따라 유지되기도 하고, 동시에 南-北韓 스스로가 안고 있는 본질적인 不相容의 要素들이 葛藤을 계속함에 따라 擴大되기도 한다.

바로 이 점에서 韓半島問題는 獨逸問題 및 공산화통일 이전의 베트남 문제와는 구별된다. 獨逸問題는 內政的 성격이 무척 약한데 비해 國際的 성격이 압도적으로 강하여 兩獨은 內戰을 경험하지도 않았고 자신들 사이에 交流와 協力을 자연스럽게 發展시켜 사실상 統一에 가까운 狀態에 와 있으나, 獨逸의 통일을 결코 바라지 않는 列強의 力學關係로 말미암아 關係 正常化의 段階에 머물러 있다. 이에 반해 共產化統一 이전의 베트남 문제는 거의 전적으로 南-北베트남 사이의 內政에 의하여 지배되었다. 베트남문제에 대한 列強의 政治的-軍事的 개입이 있었으나 그것이 南·北 베트남의 內政的 성격을 이겨내지 못했으며 그러므로 베트남 문제는 결국 南北對決의 勝敗의 結果로 解消되었다.

獨逸問題가 基本的으로 국제적 문제였고 공산화통일 이전의 베트남 문제가 本質的으로 內政的 문제였음에 비해 韓半島問題가 국제적 성격과 내정적 성격의 兩面性을 동시에 지니고 있음에 따라 그 問題의 表出 및 해결방식이 南-北韓사이에 달리 나타났다⁸⁹⁾ 北韓은 韓半島問題의 내정적

89) 朝鮮日報, 1985년 6월 5일, 유석열, 남북한 관계론(정음사, 1985), pp. 155-164 參照

측면을 전면으로 내세워「民族解放戰爭」또는 內戰의 形態로 그 解決을 追求해 왔다. 6.25南侵이 그러했으며, 60年代 중반이후 일관되게 韓半島 狀況을 베트남형으로 유도하려고 시도한 것이 또한 그러했다. 이에 비해, 韓國은 韓半島問題의 국제적 측면에 유의하여 南北韓關係를 東西獨關係型으로 안정화시키려는 強大國의 韓半島 政策을 받아들이면서, 強大國들의 합의가 南北韓關係에 돌파구를 열어 주는 方向으로 對北政策을 追求했다.

南北韓의 이러한 입장은 分斷의 解消, 즉 統一에 대한 접근방식에 있어서의 커다란 差異를 가져왔다. 韓國은 分斷狀態를 안정시키고 共存關係로 轉換시키면서 統一을 指向하는 입장에서 서서 비교적 쉬운 문제들 곧 社會的·文化的·經濟的 問題부터 풀어 그것을 바탕으로 어려운 문제들인 政治的·軍事的 問題들을 푼다는 段階的·機能主義的·漸進主義的 접근방식을 택하고 있다. 이와 더불어, 4강의 南北韓 교차승인 방식, 즉 美國과 日本이 北韓을 承認하고 동시에 상호호혜적 原則 아래 蘇聯과 中共이 韓國을 승인함으로써 南北分斷을 제도적으로 안정시키려는 方式을 支持한다.

이에 반해, 北韓은 包括主義 또는 일거해결론의 입장에서서 政治的·軍事的 問題들부터 풀어가자고 주장한다. 특히 駐韓美軍의 철수를 강력히 주장하면서, 美·北韓사이의 平和協定 締結을 옹호한다. 한편 4강의 南北韓 交叉承認은 分斷을 고정화·합법화시키므로 반대한다는 姿勢를 취한다.

이와 같이 남북한의 統一問題에 대한 基本態度가 대립적이며 目標의 設定 및 이의 성취를 위한 手段, 方法等に 있어서 相互妥協하기 어려운 증대한 差異를 나타내고 있으며, 이러한 대립된 姿勢가 相互作用하면서 變化의 過程을 밟아온 것이다.

나.北韓의 接近方法 變遷

北韓의 統一努力은 “全韓半島에서의 社會主義革命”이라는 불변의 政策目標을 중심으로 전개되어 왔으나 政策推進의 能力과 狀況의 變化에 따라 몇 차례 戰略的 變化를 겪어 왔다.⁹⁰⁾

따라서 北韓이 통일을 위하여 遂行한 政治行態들의 基本的 一貫性은 무엇이며 北韓政治의 대내외적 狀況變化에 따라 그것들이 언제 어떻게 變化되었는가를 밝히고 규명하는 일은 중요한 研究問題이다.

北韓은 變化하는 狀況與件에 따라 이 두가지 手段을 並用하면서 때로는 平和的 手段에, 때로는 非平化的 手段(人民民主主義 革命)에 더 강조점을 두고 통일노력을 전개해 왔다.

1) 1940年代에서 戰時(6.25)까지 : 分斷固着期

1948年 南과 北에 政權이 수립되는 過程에서 북쪽은 統一에 대해 매우 積極的 提案을 하였다. ‘南北 總選’과 ‘南北 國會統合’에서 ‘武力統一’로 발전하는 과정에서 볼 수 있듯이 6.25까지의 統一政策은 흡수를 위한 단계적 방안의 展開로 특징지워진다.

2) 北韓 自體力量 強化期 : 戰後에서 1960年代 前期

休戰이 된 뒤 北韓의 統一方案은 흡수통일에서 후퇴하였다. 1954년 4월 제네바 政治會議에서 제안한 方案에서 그것이 잘 나타나고 있다.

1956年 4월에 있었던 23차 勞動黨大會에서 다음과 같은 ‘平和統一宣言文’이 채택되었다. ① 總選에 의한 統一政府 樹立 ② 停戰의 평화로의 轉換 ③ 南北 接觸과 協商 ④ 反美 鬭爭 ⑤ 平和維持 및 平和統一을 위한 國際協定締結 등이 그것이다. 이 案에서 南北接觸(協商)과 國際協定

90) 南北韓의 統一政策 變遷에 관해서는 國土統一院, 北韓의 대남전략전술, 1987. 國土統一院, 統一問題, 1984, pp. 153-158, 김한교외 공저, 앞의 책, pp. 25-33. 이흥구의 공저, 앞의 책, pp. 173-185, 민병천, 민족통일론, (고려원, 1985) pp. 182-196, 민병철, “統一方案의 신모색”, 北韓學報, 제10집, 北韓研究所, 북한학회, 1986. pp. 160-163.

締結案은 새로운 내용이였다.

1958년(中共軍의 撤收年度)以後부터의 北韓의 統一政策은 先 美軍撤收와 後 總選統一을 基本으로 하였고 具體的인 것은 休戰後의 그것을 그대로 유지하는 것이였다. 1960年代 南韓에서 政治的 變革과 民主化가 強化되는 것과 때를 같이하여 北韓은 8월 15일에 ‘聯邦制’를 提案하였다. 이 때의 聯邦案은 ‘總選舉를 실시하여 統一을 하되 그것이 어려우면 聯邦制를 실시하자’는 것이 었다. 즉, 이때의 연방은 附隨的인 방안이며 完全統一에 이르는 과정적인 뜻을 갖는 것이였다.

3) 暴力重視期 : 1960年代에서 對話期까지

1961年 南韓에서 軍事革命이 성공한 뒤부터 北韓은 中蘇와 군사협조조약을 맺고(1961年) 4대군사노선 (1962년)을 採擇하여 全人民의 武裝化, 全國土의 要塞化, 전군의 幹部化, 全軍의 現代化를 指向하였다. 이 軍事力의 급속한 增強政策은 南韓革命을 지원하기 위한 충분한 北의 역량을 갖기 위해서 강력히 추진되었다. 즉, 1960년대의 北韓의 통일정책은 다음의 두개로 要約될 수 있다. ① 南韓에서 革命을 成功시켜 民主(親共)적 人民政權과 合作하는 統一을 한다. ② 南韓에서 革命情勢가 고조되어 北의 지원을 요구할 때 南侵을 하여 統一한다는 것이 그것이다.

南韓革命과 革命支援의 연계에 의한 統一政策은 그 뒤에도 더욱 뚜렷이 밝혀지고 있는데, 金日成은 ‘南朝鮮에 참다운 人民政權이 서면 共和國 북반부의 社會主義 力量과 南朝鮮의 民主力量이 단합된 힘에 의하여 우리 祖國의 統一은 순조롭게 實現될 것’이라고 밝히고 있는 것이다. 이 政策은 1971년 4월 12일 최고인민회의에서 外交部長 허담이 행한 演說에서도 나타나고 있다.

4) 對話와 聯邦制 確立期 : 1970年代 이후

1972年 7月 4日 南北共同聲明이 發表된 뒤 1970年代에 걸쳐 北韓이

취한 統一政策은 대화의 진행에 병행한 南韓革命努力의 強化와 聯邦制에 의한 과도적 統一이었다고 볼 수 있다. 그것을 위하여 다음과 같은 것들을 계속 提案하여 왔다. ① 10만(또는 그 이하)으로 減軍 ② 美軍撤收 ③ 休戰協定을 平和協定으로 대체 ④ 民族會議의 開催 ⑤ 다방면적 合作 ⑥ 聯邦制 실시 등이 그것이다.

이것들은 결국 南韓에 대한 지원노력을 약화시키고 南韓에서 人民政權을 세운뒤에 그 政權과 合作하여 統一을 한다는 종래의 基本的 입장을 그대로 답습하는 것이었다. 다만 間接的인 폭력작용을 강조하지 않는 점에 特徵이 있다고 볼 것이다.

1980年 勞動黨 제6차대회에서 北韓은 ‘高麗民主聯邦共和國’으로 통일하는 것을 基本的인 政策으로 확정하였다. 從來에 北韓은 聯邦을 過渡的인 것으로 생각했으나 이때부터 연방자체를 統一의 完成 形態로 생각하였다는것이 변화이다.

그런데 韓國政府는 이 聯邦案을 무시해 버렸고 最高責任者會談을 제안하였는바, 北韓은 全斗煥大統領 제거가 없이는 그들의 뜻이 이루어지지 못할 것으로 判斷하여 버마사건을 벌였다. 버마사건은 1970年代에 계속 추구해온 남한 혁명정부와의 合作統一을 實現하기 위한 北韓의 計劃的인 공작이었던 것이다.

1983年の 버마사건에 失敗한 북한은 1984년부터 對話에 병행하는 남한 혁명노력의 강화의 방향으로 치중하면서 화전병행의 해방전략이라는 점에서는 전혀 變化가 없으나 전략전개에서 좀더 積極化되었으며 美軍撤收, 聯邦統一을 追求하고 있다.

이러한 北韓의 政策은 韓國의 漸進的·段階的인 平和統一 政策을 거부하면서 명분위주의 즉각통일 原則下에 對美平和協定, 南北政治協商, 大民族會議, 南北聯邦制, 單一國號에 의한 UN加入을 提案하고 속으르는

‘先南韓革命’, ‘後赤化統一’의 이상적·급진적인 統一接近을 고수하고 있는 것이다.

다. 韓國의 接近方法 變遷

韓國의 統一政策은 大韓民國이 韓半島에서의 唯一合法의 政統정부이고, 北韓은 一時的으로 北韓지역을 統治하고 있는 불법집단이라는 前提에서 出發하였다. 이러한 政策은 세월이 흐르면서 北韓정권의 存在가 기정 사실화되게 됨에 따라 점차 그 存在를 認定하고 協商을 통하여 일단 共存을 制度化하여 戰爭을 예방하고 平和를 定着시켜 平和的 統一의 기초를 닦는 다는데 중점을 두는 現實的 政策으로 發展하여 왔다. 韓國의 統一政策을 몇개의 시기로 나누어 그 特色을 살펴보기로 한다.

1) 1960年代까지

韓國側의 最初의 統一方案은 1948年 6月 12日 制憲議會에서 ‘北韓에서도 우리와 같이 자유선거를 實施하여 代表를 우리 國會에 보낼 것’을 결의한 것에서 제기되었다. 이 提案에서 보듯이 韓國은 ‘唯一性’을 바탕으로 하여 北韓에서만의 選舉로 기왕의 韓國國會에 합함으로써 統一이 된다는 論理인 것이다.

1960年代의 共和黨政權의 統一政策은 다음의 내용을 기본으로 하는 것이었다. ① 實力培養을 기초로 하는 先建設, 後統一 政策이다. ② 北韓共產集團과의 對決에 의한 統一構想을 하고 있었다는 점이다. ③ 失地回復에 의한 統一政策을 追求했다는 점이다. ④ 國聯의 감시하에 土着人口比例에 의한 總選統一을 基本政策의 하나로 했다는 점이다. 1954년 제네바 會談때 提案했던 이 政策은 1960年代를 거쳐 1970年代까지 계속되었다.

2) 1970年代

1970年代에 들어오면서 韓國의 統一政策은 매우 신축적이고 점차로 現實性和 積極性을 갖는 것으로 바뀌어 갔다. 그 가운데서도 南北關係改善에 決定的인 계기를 만든 것은 1970年 光復節에서 밝힌 朴大統領의 政策 表明이었다. 여기에서 韓國은 불간섭과 불침략에 입각한 南北韓 共存政策을 공공연하게 제시하고 있는 것이다. 물론 開發과 建設의 創造的 '競爭'을 벌이자고 함으로써 완전한 融合을 뚜렷하게 하지 않았지만 적어도 '失地回復'과 '吸收統一'을 政策으로 나타내지는 않았던 것이다. 共存에 바탕을 둔 平和統一의 政策을 구상하고 그것을 제시했다는 점에서 統一史에서 重要한 뜻을 지닌다.

共存政策 및 自主統一政策과 더불어 韓國에서 1970年代 초에 구상했던 것은 단계적 통일정책이었다. 第1段階로 人道問題(離散家族問題)의 해결, 第2段階로 非政治的인 交流, 제3段階로 政治(軍事)問題의 解決政策⁹¹⁾으로 했던 것이다. 이 段階統一論은 1970年代의 統一政策에 있어 하나의 基本이 되었으며 그 단계별 실현내용만이 바뀌었을 뿐이다.

韓國의 南北關係에 대한 積極的인 姿勢는 1972年 7月 4日 南北間의 '7·4 南北共同聲明'을 낳게 하였다. 共同聲明이 있는 뒤에 만들어진 調節委員會의 會議을 1973年 8월에 北韓이 中斷시킨 뒤 韓國은 1974年 봄에 不可侵協定을 提案하고, 이어 8월 15日에는 平和統一을 위한 3大基本原則을 闡明하였다.

이 原則은 平和·民主統一外에 段階的인 統一 實現의 政策을 追求하고 있다. 선 평화정착·후 통일을 追求하고 있다는 것이다. 1960년대에는 先 建設·後統一 이던 것이 1970年代에 와서는 先 平和로 進전을 보이고 있다. 또한 先 社會(交流) 統合·後 政治統合을 追求하고 있다. 總選에

91) 1971년 8월 3일 김용식 외무장관의 言明

의한 統一을 하되 그것이 實現될 때까지, 또 그것을 이룩하기 위해서 社會·經濟 등 제반 交流를 하고 機能的인 統合을 한뒤에 政治統一을 한다는 政策이다. 이러한 네 가지 基本政策들은 1970年代에 계속하여 追求되었던 韓國의 基本的인 統一政策을 根幹을 이루고 있다.

3. 南北韓 統一政策 比較

가. 統一政策의 基調

韓國 統一政策의 基本노선은 平和적 方法에 의한 漸進的, 段階的인 접근이다. 이 접근은 韓半島의 特殊한 狀況을 고려하여 택한 것으로 韓國의 平和統一原則은 몇 段階를 거쳐 점진적인 方法으로 平和스럽게 統一을 成就한다는 매우 간단한 論理로 되어 있다. 이 平和統一 論理는 ‘겔통’教授가 말하는 매우 現實的이고 融通性이 있으며 多元論的인 效果를 노리는 점진적인 접근⁹²⁾이다. 즉 <두개의 존재에서 하나의 존재로의 도약이 아니라, 그 사이에 여러 개의 段階가 介入되어 있는 하나의 過程>으로 보는 것이다. 이 過程은 政治的, 經濟的인 安定이 이루어짐으로써 進展될 수 있을 것이며, 韓國과 같은 多元論的인 社會에서의 그러한 安定이란 混合經濟와 폭넓은 民主的 過程의 產物이어야 한다.

韓國은 이 접근논리에 따라 武力統一의 方式을 追求하지 않으며 南北韓 相互不可侵 條約을 締結하여 韓半島에 平和를 定着시켜야 한다고 선언하고 있다. 韓國은 남북한간에 多角的인 交流와 協力을 통해서 社會的·文化的 統一을 이루어 平和통일의 基盤을 조성한 후 政治的·地理的으로 韓半島의 統一을 성취해야 한다는 입장을 취하고 있다.

92) 유석열, “韓半島의 狀況과 南北韓 統一政策”, 기독교 思想, 85년 6월호, p. 53에서 재인용

現時點에서 무엇보다도 중요한 것은 南北間의 冷戰狀況을 데탕드구조로 바꾸어 놓는 것인데 그러기 위해서는 전쟁을 방지하고 平和的인 關係를 수립해야 한다. 그리고 나서 統一憲法을 制定하고 자유총선거에 의한 統一을 성취하자는 〈先平和, 後統一〉의 原則에 근거를 두고 있다. 平和統一-3대원칙의 論理나 〈民族和合 民主統一方案〉도 모두 이 原則에서 도출된 것이다.

韓國은 南北對話, 20개 對北示範實踐事業, 南北韓當局 최고책임자의 相互訪問 및 會談을 통해서 남북한간에 信賴를 回復하고 그 기초위에 統一憲法을 제정하고 그에 따라 民主統一政府를 수립한다는 漸進的이며 段階的인 方法을 취하고 있다. 이와 같은 韓國의 漸進的·段階的 統一接近은 北韓의 態度로 난관에 봉착하고 있으나, 만일 이러한 상황에서 平和統一의 여건이 성숙되지 않는다면 시일이 걸리더라도 南北이 서로 그 여건이 성숙될때까지 平和的 共存해야 한다는 것이 韓國의 基本方針인 것 같다.

한편 北韓은 韓國의 漸進的·段階的 統一 접근에 대해서 “모든 일을 한꺼번에” 革命的으로 成就한다는 理想的·急進的 統一接近을 택하고 있다. 이 접근의 基本的인 特色은 월남이 共產化되었듯이 武力侵略을 통한 統一의 達成이다.

그렇기 때문에 統一 提案은 모두가 武力統一의 基盤을 造成하기 위한 급진적이며 이상적인 것밖에 될 수 없다. 그리하여 北韓은 통일제안으로서 單一國號에 의한 유엔가입, 對美平和協定, 南北政治協商, 大民族會議, 南北聯邦制, 統一促進大會, 南北政治人聯合會議, 國會會談, 軍事當局者會談, 政治·軍事會談등을 提案하고 있지만 實際 追求하는 窮極的인 統一戰略은 〈先 南韓革命, 後 赤化統一〉 접근을 고수하고 있는 것이다.

要約하면, 北韓의 統一 基本戰略은 一括妥結 方式에 의한 〈先 南韓革

命, 後赤化統一)에 기초를 두고 <先統一, 後平和>의 戰術 밑에서 聯邦制統一을 追求하는 것이라고 볼 수 있다. 이러한 基本戰略과 더불어 北韓이 使用하고 있는 統一 成就의 手段은 武力 또는 暴力에 의한 革命의 방식과 人民民主主義 혁명에 의한 統一임이 잘 알려져 있다. 이러한 戰略에 따라 北韓은 韓國과의 對話過程에서도 나타났듯이 實現 不可能한 問題, 즉 政治·軍事問題의 우선 해결을 주장함으로써 기존질서나 기존정책의 점진적인 發展보다도 급진적인 政策의 變化를 主張하고 있다.

韓國의 統一政策은 民族의 同質化를 전제로 하여 統一 이전에 이미 상당한 정도로의 同質化를 이룩하고 統一 後에는 동질사회회복의 土臺 위에서 平和와 調和가 있는 社會 建設을 目標로 하고 있다. 이에 반하여 北韓의 政策은 統一 이전에 대립과 鬭爭을 前提로 한 <合作>과 <團結>을 이루고 聯邦制를 통한 統一 後에도 급진적인 政治的 統合으로 인하여 社會에 계속 잔존해 있는 많은 이질적 葛藤 요소에 대한 냉혹한 숙청을⁹³⁾ 전제로 하고 있다. 이렇게 볼때 우리의 統一政策은 平和와 調和에 근거를 두고 있으며, 北韓의 統一政策은 鬭爭, 葛藤, 肅清에 근거를 두고 있다고 할 수 있다.

결국 오늘날 韓半島 統一問題는 理想的·急進的 接近에 의한 武力 및 吸收統合의 戰略과 이에 對抗하고 있는 漸進的·段階的 接近에 의한 平和統一 戰略과의 調整이라 하겠다.

나. 統一方案

統一方案이란 統一政策을 具現하기 위한 方法論을 定型化한 '統一公式'이라고 볼 수 있다. 이러한 '統一公式'은 통일문제를 풀어가는데 필요한 原則, 過程 및 節次를 內包하고 있다.

93) 國土統一院, 統一問題, 1984. p. 26.

1)北韓의 統一方案

1980年 10月 10日에 開催된 6차 黨大會에서 金日成은 이른바 [先統一, 後平和]의 원칙에 입각하여, 완전한 統一國家의 면모를 갖춘 聯邦形式的 [高麗民主聯邦共和國] 創立방안을 제의하였다. 이 제안은 高麗民主共和國의 構成과 [合作]의 두 부분으로 크게 나뉘어지고 있다. 聯邦制의 構成은 다시 전제조건과 聯邦政府의 組織과 機能으로 구분된다. 北韓은 聯邦制 實現의 전제조건으로서 ① 現 大韓民國政府를 退陣시켜 容共政府를 樹立하고, ② 反共政策과 國家保安法을 폐기시킴으로써 南韓에서 共產黨을 合法化시키며, ③ [民主 및 愛國人士]들을 釋放시키고, ④ 休戰協定을 [平和協定]으로 代替하고 美國과 [平和協定]을 締結하여, ⑤ 駐韓美軍을 撤收시키는 것 등을 내세움으로써 韓國의 사실상의 存在를 무시하고 있다.

聯邦의 組織과 機能은 南北의 同數代表들과 適當한 수의 海外同胞들로 [最高民族聯邦會議]를 構成하고, 그 상설기구로서 [聯邦常設委員會]를 組織하여 最高 民族聯邦會議의 휴회중 業務를 계속하고 南北地域政府를 指導하며 聯邦國家의 全般的인 事業을 大行한다는 것이다. 한편 聯邦政府는 民族을 보위하고 國家를 防衛하는 [民族聯合軍]을 두기 위하여 南北韓 軍隊를 統合하여, 어느 外勢에도 의존하지 않는 완전한 自主獨立 國家로 블럭 불가담 中立政策을 追求한다는 것이다.

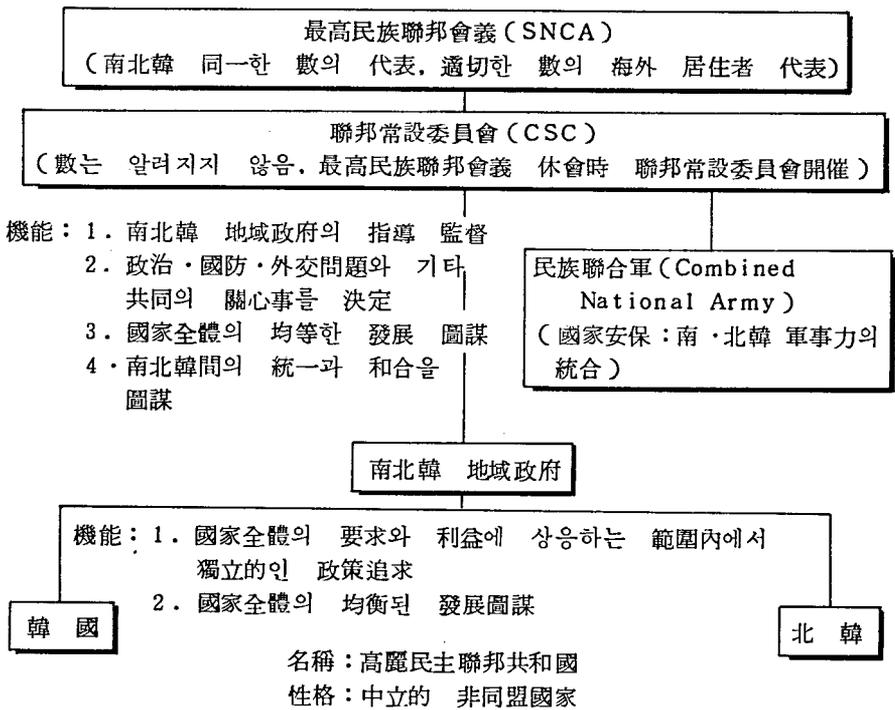
聯邦政府가 구성되면 남북한간에 “政治·經濟·文化·軍事·外交面에서 民族的 連繫를 보다 促進 즉, 完全한 合作을 推進하는 것이다. 北韓側이 公式文獻 資料에서 쓰고 있는 合作이라는 의미는 共產主義가 非共產勢力에 과고들어 共產主義에로 하나가 되는 것을 基本目標로 하고 있는 것이다.⁹⁵⁾

95) 內外通信, 제484호, 1986년 5월 2일

이러한脈絡에서 불대 聯邦政府의 施政方針으로서 南北에 合作과 交流를 內容으로 하는 이른바 [10大施政方針]의 實施는 北韓의 統一戰略에 따른 韓國住民들의 共產化 過程을 意味한다고 볼 수 있다.

北韓의 統一方案의 體系와 構造는 다음 <표 4-1>와 같다.

<表 4-1> 高麗民主聯邦共和國案(1980.10.10)



北韓은 고려민주연방공화국안을 變化하는 國際環境의 狀況을 반영하는 現實的인 방안이라고 주장하고 있는데 이러한 變化의 樣相으로서 다음의 세가지 사실을 들고 있다. 즉, ① 南北韓의 제도상 差異의 深化, ② 民族의 統一에의 熱望 高潮 ③ 強大國間의 勢力擴張競爭 強化와 전세

계인민의 民族自決 및 主權要求 增大 등의 國際環境 變化가 그것이다. 또한 그들은 高麗民主聯邦共和國案의 ‘1民族-2개 自治地域政府’의 方式⁹⁶⁾이 統一問題 해결의 가장 合理的이고 現實的 方法이라고 主張한다. 聯邦案은 ‘1民族-2개 國家’(獨逸式)나 ‘2개 政權 -1개 國家’(베트남式)와는 다르다고 설명한다.

또한 86년 10월 7일 同 方案 제의 6周 關聯 討論會는 그들의 統一方案과 關聯.

- 『1. 同 提案은 祖國統一 3대원칙(自主, 平和統一, 民族大團結)에 따라 國家的 統一을 實現하기 위한 가장 合理的이고 獨創的인 方案
2. 同 提案은 北과 南의 利益을 다같이 圖謀하고 世界 모든 나라들과 善隣 友好關係를 발전시켜 나갈 수 있게 하는 合理的인 方案
3. 民族大團합을 이룩하는 것은 高麗民主聯邦共和國을 創立하기 위한 기본담보
4. 美帝의 두개 朝鮮정책은 高麗民主聯邦共和國을 創立하는데 基本障 碍
5. 朝鮮半島에 조성된 尖銳한 緊張狀態를 緩和하고 전쟁위험을 제거 하는 것이 고려민주연방공화국을 創立하는데 나서는 先決問題
6. 對話와 協商은 同 提案을 實現하기 위한 必須的 要求』라고 主張하고 있다.⁹⁷⁾

그러나 만약 이 方案이 북한측 主張대로 實現된다면 [美軍撤收-大韓 民國政府의 소멸-人民政權의 樹立(남한 共產化)- 高麗民主聯邦共和國 創設- 10大施政方針”實行”이라는 도식으로 進行되게 되는 것이다. 이같은 圖式은 남북간의 交流 協力을 先行하고 緊張緩和와 民族和解를 圖謀

96) 統一新報, 1986년 3월 8일, 양성철, 박한식 편저, 북한기행(한울, 1986) p. 178

97) 國土統一院, 國內外 主要動向日誌, 1986. p. 165.

하려는 韓國側 입장과 정면으로 對立된다.

2) 韓國의 統一方案

‘民族和合 民主統一方案’의 體系와 構造를 살펴보면 크게 民族和合의 方法과 民主統一方法이라는 두가지 부분(two track)으로 區分하여 생각할 수 있다.

民族和合의 方法으로는 南北이 ‘基本關係에 관한 暫定協定’을 締結하여 相互關係를 正常化하고, 統一沮害要因을 解消하며 民族的 同質性을 回復하여 緊張緩化를 가져올 수 있는 戰爭防止 措置를 講究하자는 것이다.

民族統一의 方法으로는 南北間의 住民代表로 ‘民族統一協議會議’를 構成하여 統一憲法을 基礎하고, 그 기초된 統一憲法을 6천만 民族의 자유로운 國民投票를 통하여 確定하고, 確定된 통일헌법에 따라 民主的 總選舉를 實施하여 統一國會를 構成하고 窮極적으로 統一政府를 樹立하자는 것이다.

이 統一方案은 統一祖國의 미래상으로 民族, 民主, 自由, 福祉의 이상을 追求하는 統一民主共和國의 樹立을 내세우고 있다. 統一對話機構로는 懸案問題를 實質적으로 협의할 ‘南北韓當局 最高責任者會談’과 統一憲法草案을 마련할 ‘民族統一協議會議’ 그리고 ‘南北韓當局 最高責任者會談’의 절차를 마련할 ‘南北韓 高位代表會談’을 提議하고 있다.

綜合적으로 韓國의 統一方案의 全體的인 特徵은 ‘先 正常化 또는 平和, 後 統一’이라 볼 수 있다. 韓國이 주장하는 正常化란 관계정상화를 의미하는 것 뿐 아니라 平和共存 또는 共存共榮을 의미하는 것으로, 休戰協定과 韓·美相互 防衛條約을 포함한 現存하는 모든 協定の 効力を 當分간은 그대로 유지하자는 것이다.

다. 變數와의 關聯性

北韓의 統一政策은 全韓半島의 公산화를 위한 그들의 戰略戰術의 한 表現形態이다. 그 政策이 형성되고 전개되는 類型을 分析하기 위해서는 現實的인 政策變化에 상응하는 상황요인을 分析할 必要가 있다. 여기서 是 제3장에서 제시한 결정요인을 중심으로 統一政策, 戰略·戰術의 전개와 狀況變數와의 상관성을 概觀적으로 檢討⁹⁸⁾해 보기로 한다.

지금까지 北韓의 統一政策 표출과 이에 영향을 끼친 狀況變數와의 關聯關係에 관한 一般的 傾向은 다음과 같이 評價될 수 있다.

- (1) 非平和的 방식의 表出에 影響을 주는 첫번째 변수는 北韓의 軍事力 變數이다. 또한 北韓의 對中蘇關係性向을 평가하면 전기간을 통해서 對蘇 편향기에 非平和的 方式이 增加한다.
- (2) 北韓은 狀況變數의 綜合的 評價結果 부양기로 판단되는 革命的 段階에서는 平和的 方式의 강도보다 非平和的 方式의 전개 강도가 훨씬 높다.
- (3) 平和的 方式의 제의는 韓國의 政治·經濟變數와 밀접한 關聯이 있다. 즉 韓國內의 政治·經濟事情이 악화되면 평화적 方式의 제의 가 急增하는 경향을 나타낸다.
- (4) 平和的 提議는 군사력변수가 불리한 狀況에서 중점적으로 제안되 었다.
- (5) 非平和的 方式이 증가할 때에는 평화적 方式의 提議도 增加하는 경향을 볼 수 있다.
- (6) 北韓의 統一政策의 戰術的 側面은 무엇보다도 體制의 制約을 많이 받고 있다. 體制의 가장 두드러진 特徵인 金日成의 偶像化와 主體

98) 國土統一院, 北韓의 대남전략전술, 1987, 國土統一院, 남북한 통일대화제의 比較, 1986參照

思想의 신봉이 硬直性, 兩面性, 欺瞞性을 조장한다고 볼 수 있다.

- (7) 對內外 상황변수에 따른 戰術展開方式의 선택여하에도 不拘하고, 北韓의 [全韓半島의 共產化]라는 戰略目標은 일관적이며, 평화적 방식에 의한 戰術展開는 주로 비평화적 방식의 戰術形態를 위장하거나 補完하기 위하여 活用되고 있다는 사실이다.
- (8) 中共은 韓半島 問題 解決方式에 자신이 대만과의 관계에 適用하고 있는 홍콩式 '1국가 2體制' 方式을 북한에 권하고 있는 듯 하며 이것이 현상고정 방안이라는 불만에도 不拘, 北韓은 자신의 高麗聯邦提案도 형식적으로는 1國家 2體制를 설정하고 있는 점에서 中共의 勸告를 受諾하고 있는 듯 하다.⁹⁹⁾
- (9) 統一方案 展開過程에 影響을 주는 상황변수는 전략토대로 활용되는 3大革命力量이며 그것은 北韓·韓國·國際社會의 3공간차원에서 評價할 수 있는 政治的·經濟的·軍事的 力量들이 綜合的으로 評價되어 통일방안선택의 기본요인으로 作用한다.

요컨대, 北韓의 統一政策 변화는 환경의 변화에 따라 政策手段만 달라질 뿐 그들의 진정한 政策目標는 不變이라는 사실이다.

北韓이 그들의 政策目標를 바꾸지 않는한 平和的 方式에 의한 統一은 사실상 不可能하다. 또한 北韓의 統一政策에는 언제나 表出된 政策(Stated policy)과 그 이면에 은폐되어 있는 實質的인 意圖(real policy)와는 거리가 있다.

韓國은 能力, 環境變化에 따라 統一政策을 조정하여 왔다. 1980年代의 여건에 맞추어 民族和合 民主統一이라는 平和定着과 信賴回復의 中間段階에 초점을 맞춘 政策을 마련해서 이를 추진해 나가고 있다. 지금까지

99) 한국기독교 사회문화 연구원 편, 韓半島 周邊情勢와 南北關係의 展望(민중사, 1985). p. 60

與件變化와 政策과의 關係를 일별하여 보면, 우리의 政策은 흡족하지 못하나 수공은 할 수 있는 것들이었다. 다만 지난 시기 힘의 열세에 自救策으로 제시했던 統一政策이었기 때문에 對內外的으로 消極的이었다는 인상을 준 것은 事實이다.

北韓은 남쪽의 프롤레타리아와의 結合을 위해 다른 民族成員을 희생해도 좋다는 意味를 가졌기 때문에 '統一指向的'인 政策을 내세울 수 있으나, 韓國은 思想과 地位에 관계없이 민족사회성원 하나 하나가 똑같이 自由와 福祉를 누려야 하며, 統一努力에 같은 자격으로 참여하여야 한다는 基本 생각 때문에 暴力의 피해를 수반하는 積極的 政策은 택할 수 없다는 점에서 消極的일 수 밖에 없었다.

또한 共存體制構築을 모색하게 되다 보니 더욱 '分斷指向的'이라는 인상을 줄 수 밖에 없었다. 특히 自衛力의 限界로 인하여 미국에 의존할 수 밖에 없었던 狀況 때문에 自主性의 次元에서 북한을 따를 수 없었던 不利益도 있었다. 더구나 閉鎖的이고 통제가 강한 專制政權아래에 있는 北韓社會에 대해서는 전쟁이외의 方法으로는 침투가 不可能한 狀況에서 北韓社會 내부에서의 政治戰을 펼 수 없는 韓國의 입장에 비하여, 北韓은 開放社會인 韓國에서 정치전 전개가 可能하므로 더 積極的으로 韓國內의 活動에 중점을 두는 전진적인 政策을 취할 수 있어 '統一指向的'인 政策을 과감히 택할 수 있었다.

결국 지금까지의 政策은 주어진 與件아래서는 다른 代案을 찾을 수 없는 最善의 것이었겠지만, 결과적으로 消極的이며, 分斷指向的이었다는 인상을 줄 수도 있어 정책홍보차원에서 北韓에게 뒤지고 있었다고 認定해야 할 것¹⁰⁰⁾이다.

100) 이흥구의 공저, 앞의 책, pp.204-205.

4. 제1. 2기 南北對話 樣相

가. 제1기 南北對話

1) 背景

第1期 南北對話는 南北韓의 주도하에 開催되었으나, 1970年代初 周邊 強大國들의 和解 霧圍氣의 산물이라고도 할 수 있다. 왜냐하면 美·中共 간의 緊張緩和는 南北韓으로 하여금 韓半島 問題에 있어서 당사자들의 참여없이 뒷거래가 이뤄질지도 모른다는 두려움을 갖게 하였고 이러한 두려움이 南北間의 接觸을 가능하게 했기 때문이다.

이점에서 1970年代의 開始와 더불어 南北韓이 對決의 構造를 대화구조로 남북관계의 展開形式을 變化시키는데 합의할 수 있었던 것은 南北韓 社會의 內的 要求의 產物이라기 보다는 外的 變化에 대한 適應 내지 對處라고 볼 수 있는 것이다.

南北對話를 南北韓社會라는 입장에서 보면 그 內的 側面에서 이를 正當化할 만한 기제(mechanism)와 經驗의 蓄積이 전무했다. 對話方式을 規制할 制度, 心理狀態가 존재치 않았고 對話를 促進시킬 내적 輿論이 自成할 소지가 배제되어 있었다.

따라서 南北對話는 그 이니셔티브가 南北韓의 정치엘리트에 있었고 1971年 南北對話가 그 始發을 보였을 때 南北韓의 國民은 방청석의 位置에서 觀望하는 상태에 놓여 있었다.¹⁰¹⁾

당시의 輿論은 周邊情勢變化에의 能動的 對處임을 강조했을 뿐 南北對話와 대한 기대나 目標, 展望에 관해서는 明確한 의사표명이 없었다. 이런점에서는 제1기 南北對話는 배경면에서 南北對話의 實質的 有用性

101) 이영일 “南北 對話 타개방법론”, 통일문제연구 제8집, (영남대 統一問題研究所, 1912). p. 126

을 立證하거나 뒷받침할 要素를 갖지 않았다. 따라서 南北對話는 韓半島 問題의 非軍事的 내지 平和的 解決方案으로 공인받을 근거를 不備하고 있었던 것이다. 이 結果 南北對話는 그 開始, 過程, 結果-中斷으로 끝난 - 側面에서 韓半島 自體問題의 解決에 명목상으로는 몰라도 實質的으로 전혀 寄與하지 못했다고 볼 것이다.

2) 目標

흔히 南北對話는 그 目標가 祖國의 평화통일에 있는 것처럼 說明되고 있다. 또는 赤十字會談에 있어서는 離散家族의 生死所在를 알고 이들의 再結合에 目標를 두었으나 이것은 對話의 下位目標이고 진정한 目的은 平和統一에 있는 것으로 說明되고 있었다.

第1期 南北對話過程을 분석해 보면 대화의 目標는 縮小되거나 擴大되는 등의 混亂을 示現하면서 대화목표의 不明性이 드러났다.¹⁰²⁾

韓國의 경우 초기의 目標는 전쟁재발방지도 되었고 이를 위한 手段으로 南北間의 對決構造로 轉換하며 이 對話의 名分이 赤十字社를 통한 離散家族의 분단고통 輕減事業으로 定義되었다. 이 目標는 따라서 戰爭抑制, 緊張緩和, 南北關係의 改善으로 定義될 수 있었다.

그러나 北韓側은 처음부터 韓半島의 統一을 對話의 目標로 내세우면서 赤十字會談이나 南北調節委員會事業을 統一目標에 종속시킬 것을 주장하고 나섰다. 동시에 이들은 통일목표달성을 위한 조건을 조성하기 위해 韓國의 反共政策폐기, 美軍撤收, 軍備縮小를 아울러 요구함으로써 協商類型을 再分配類型¹⁰³⁾에 근접시켰다.

北韓側이 내세운 이 같은 對話目標는 주변정세와 남북관계의 現實에 수용될 수 없는 性質의 것이었다. 왜냐하면 周邊情勢가 제기한 대화의

102) 國土統一院 남북대화사무국, 남북 대화백서, 1984. pp. 61-150 參照

103) 전용, 앞의 책, p. 244參照

요구는 韓半島의 긴장완화와 現狀安定에 한정되어 있었고 周邊勢力의 全般的 均衡狀況도 이범위를 이탈할 수 없는 與件에 놓여 있었다.

또한 南北韓의 現實도 即刻的인 統一達成의 與件이 不備한 狀況이었다. 南北間에 造成된 不信과 異質化는 民族社會의 實質的 統合을 곤란케 하고 있음은 물론 특히 南北關係의 現實的 拘束장치로서의 休戰體制의 未清算은 南北間의 即刻的 統一을 不許하는 것이었다. 또한 南北間에는 統一體制와 方法에 관해서 아무런 合意가 없다는 現實에서도 平和統一이 南北對話의 제1차적 目標가 될 수 없음은 자명한 것이었다.

이 結果 南北對話는 實現不可能한 目標를 내놓고 또한 協商의 모든 目標를 전부 망라한 가운데 서울과 平壤을 오가는 7차례의 赤十字會談과 3차에 걸친 조절위원장 회담을 갖게 되었다.

그러나 南北對話는 그 目標가 以上에서 본 바와 같이 구체성이 缺如되어 있을 뿐만 아니라 南北關係의 現實과 주변정세속에서의 支持의 備蓄이 없었기 때문에 그 유용성이 初期부터 의심받지 않을 수 없었다. 이것은 앞서서도 본 바와 같이 南北對話가 內的需要의 불일치에서 나온 對話의 불실성을 반영하는 것이기도 하다.

이같이 南北對話는 그 目標設定의 부적합성으로 協商의 실질목표는 밖에 내세운 목표와는 關係없이 부수효과개발에 중점이 놓여지는 協商으로 變化되어 갔던 것이다.

3) 結果

韓國은 韓半島問題의 解決과 關聯된 양립할 수 없는 理念, 思考方式, 價値와 접근방법들을 一致시키고 조정하는 데에 가로놓인 엄청난 난관을 경험하였다. 북한측은 包括的인 解決을 고집하여 韓半島 問題 解決에 政治的, 革命的 접근방법을 주장하면서 ‘兩側은 祖國의 政治統合問題와 直接 對決해야 하며 分斷祖國의 餘他 問題들은 政治的 統合의 結果로서

解決하도록 하자'는 提案을 해왔다.

한편 서울側은 人道的인 問題들과 같은 非政治的인 問題들을 優先的으로 고려해야 한다는 점진적이고 段階的인 접근방법을 옹호해 왔다. 政治的인 問題들은 兩側間의 相互信賴와 友好關係의 土臺위에서 점진적으로 協商되어져야 한다는 것이다.

南韓側으로서는 24年間의 分斷과 이에 따른 冷戰-熱戰-冷戰의 連續이 낳은 쌍방의 상이한 利益과 安保問題의 觀點에서 볼 때, 회담초기부터 軍事問題를 論議한다는 것이 매우 비현실적인 접근방법으로 보였다. 즉, 韓國 政府의 공식입장은 經濟·文化問題를 論議하기 위한 小委員會라면 기꺼이 구성하겠다는 것이었다. 반면 北韓의 입장은 本質的으로 政治的이었으니, 즉 어떤 相互 교류관계라 할지라도 政治·軍事의 問題解決이 先行된 뒤라야 한다는 것이었다.

論議主題의 順序에 관한 論爭은 곧 통일접근방법의 差異를 대변하는 것이었다. 말하자면 南韓은 統一을 향한 妥協的·漸進的인 접근방법을 採擇하여 점진적인 進展을 꾀한다는 것이었다. 南韓의 3段階構想은 人道主義 段階, 經濟·文化段階, 그리고 政治的인 이슈를 다루는 段階로서 마지막 段階만이 政治的인 統合이나 民族統一의 可能性을 시사하는 것이었다. 北韓의 입장은 南韓과 정반대되는 것 인바, 北韓은 政治·軍事問題를 다루는 政治會談이 남북한을 양분하고 있는 주요문제를 해결할 수 있을 것이라는 見解를 신봉하였던 것 같다. 이렇게 兩立할 수 없는 統一접근방식의 差異가 그후 장기간 對話膠着狀態를 가져온 것이다.

나. 第2期 南北對話

1) 背景

韓國側의 수재물자 인수를 始作으로再開된 南北對話는 多方面的으로

展開되었으나北韓의對話拒否로中斷되었다.

北韓이當初南北對話에 호응한理由는中共의說得과버마사건으로 인한이미지改善, 그리고北韓社會가안고있는金正日體제의安定化問題와 경제난국克服을 위한 의도에서 비롯됐다는 것이一般論이다.

따라서第2期南北對話는 외적요인이 계기가 된 것이 아니라 전적으로南北韓內의需要와動機에 의한 것이었다.

2) 目標

모든對話나協商은 그것에 의하여解決해야 할 결과의 성격이分明히存在할때成立한다. 國家間的關係에서는對決關係를對話關係로轉換시키는 것自體에 目標을 두는 경우가 있으며 이때에는 대화자체가 標榜하는 目標보다는 그 부수효과 개발에力點이 놓여진다.¹⁰⁴⁾ 그 부수효과가現狀의安定이나平和維持, 當事者間的改善된關係形成에 기여하는 경우도 있다. 그런데南北對話의 目標은 여러가지로 表明되고 있으나 어떠한對話도 이러한 여러가지 目標을 동시에 충족시킬 수는 없다. 왜냐하면 각개의 目標마다 상이한對話의條件과類型이 있기 때문이다. 또한交流와 統合과 戰爭抑制는 동일선상의 目標실현의條件, 過程, 結果일 수도 있다.

韓國側의 1차적인對話目標은南北韓間에交流와協力の새시대를 열어 우선韓半島에서戰爭再發을防止할 수 있는平和를 확고히定着시키려는데 있었다.

이에 반해北韓側이追求하고 있는一次的인對話目標은 그들의赤化統一基本戰略에 따른 소위 '南朝鮮革命'의 與件造成을 위한和戰양면전술을 구사하려는데 있다는 것이 專門家들의 일치된 견해이다.

104) 송택귀, “北韓의 대남적화통일전략과 그 대비책에 관한 研究” 統一問題研究 (건국대 중국문제연구소, 1986), p. 204.

따라서 對話의 窮極의 目的은 金日成主體思想下의 韓半島共產化에 있고 當面目的은 南韓에서 人民民主主義革命을 遂行하기 위한 혁명과업을 指向하는데 있다.¹⁰⁵⁾ 그러기 위해서 그들은 金日成主體思想에 입각하여 3대 혁명역량을 強化하는것을 南北對話의 임무로 삼아야 한다는 것이다.

이같은 對話任務를 遂行하는데는 金日成의 統一 5대강령과 3대원칙을 指針으로 삼고 당면 중심과제(우선순위)는 3者會談을 유도하는 것이다. 그러기 위해서 南北韓의 저위급회담은 하되 具體的으로 實質的인 合意는 하지말아야 한다. 저위급회담을 통해서 南韓에 平和雰圍氣를 造成, 이미 지 改善과 反共思想解弛 등을 유도함과 동시에 實質的 합의지연의 責任을 南韓에 轉嫁, 官民離間을 획책한다는 것이다.

반면에 韓國은 戰爭再發을 防止하고 緊張을 緩和시키며, 對話와 交流·協力을 위해 分단의 現實的問題를 解決해 나가며, 그리고 민족성원 전체의 意思가 반영되는 民主的 절차에 의한 統一을 達成하는 過程은 곧 남북한관계의 改善過程이며 統一의 過程으로 보고 이러한 문제를 풀어 나가기 위해 南北對話를 이니시에트하는 것은 分斷으로 인한 民族的 고통과 不利益을 해소하고, 남북한간에 對話와 交流의 새시대를 전개 함으로써 쌍방간에 緊張된 대결구조를 平和的인 協力構造로 轉換시키며, 더 나아가서는 南北韓關係를 實質的으로 개선하여 平和統一의 基盤을 구축해 나가는데 있다. 그러므로 體制間의 갈등을 일으킬 위험성을 내포한 政治領域은 뒤로 미루고, 交流와 協力이 쉽게 가능한 非政治的인

105) 共產主義者의 협상행태에 관해서는, Fred C. Ikle, How Nations Negotiate, (Cambridge Univ. press, 1968. 동아일보사 안보 통일문제조사연구소, 분단국의 대화, 1979, 구영록, 인간과 전쟁, (법문사, 1982). pp. 106-111, 國土統一院, “共產主義者들의 협상행태” 통일문제, 제24집, 1986.pp. 50-60 參照

領域에서의 統合을 追求함으로써 平和維持의 방안을 摸索한다는 것이다.

다. 北韓의 對話態度

北韓은 南北對話에서 對話는 統一에 貢獻하고 긴장완화에 공헌하는 對話를 원한다고 主張하고 대화는 먼저 緊張緩和問題를 해결해야 한다고 주장, 팀스피리트와 같은 軍事訓練을 중지하라고 要求한다. 그리고 對話의 目的을 美軍撤收와 3者會談 實現에 두고 있다.

원래 共產主義者들은 대화나 협상에 응하는 의도가 妥協을 통한 合一점의 모색에 있다기 보다는 相對方의 약점을 이용한 共產化에 그 目標을 두고 있다는 事實은 일찌기 베트남 협상에서도 보았고, 中共共產黨과 國民黨間의 國共合作失敗事例를 통해서 우리는 익히 알고 있다.

北韓의 協商觀은 이른바 “北朝鮮秩序의 南朝鮮延長”을 위한 “朝鮮革命戰略”의 完成으로 要約된다. 이러한 觀點에 따라 北韓은 “北強南弱”의 戰略을 追求하고 있으며, 南韓에서의 반정부투쟁을 고무하여 統一戰線을 形成하고 反共政府를 崩壞시켜 일단 容共政府가 樹立되도록 지원하여 그들과의 合作에 의한 統一을 성취하고자 기도하는 것이다.

때문에, 南北協商이란 그들의 革命過程에서 必要로 하는 手段으로 밖에 인정하지 않는다. 따라서 그들이 내걸고 있는 外形的이고 선전적인 주장이 內面的으로 追求하는 목표와는 큰 差異가 있음은 勿論이다.

그들의 對南戰略 基本構造속의 南北對話 位相은 一般的인 觀念보다 낮은 자리에 위치하고 있음을 알아야 한다. 北韓은 黨規約 前文에서 보듯이 統一의 窮極的인 目標을 ‘全韓半島의 共產化’ 實現에 두고 이를 위한 可能的한 방도로서 이른바 ‘平和的 方途’, 즉 駐韓美軍을 撤收시키고 現 정부를 顛覆한후 人民政權을 수립하여 合作, 統一한다는 南朝鮮革命

推進과 함께 ‘非平和的 方途’, 즉 결정적 시기가 조성됐을때 全面 南侵을 敢行하는 方式等 두 가지가 있다고 提示하고 있다.

이와 같은 赤化統一 目標를 達成하기 위해 北韓은 이른바 3大革命力量의 強化路線을 채택하고 이에 의한 赤化統一의 與件 조성을 위해 정세의 상황에 따라 각종 統一方案과 南北對話 提案을 選擇的으로 제시하고 있다.

이렇게 볼때 北韓은 南北對話를 그들의 革命力量 강화를 위한 도구로 인식하고 있는 것이 된다. 결국 그들의 南北對話는 一種의 平和攻勢로서 한국내의 國論 分裂과 思想論爭의 誘發을 획책시키는 대신 자신들의 平和 이미지를 조성함으로써 韓半島의 安定을 바라는 국제여론에 英합하고 통일문제에 主導權을 가진 것처럼 왜곡하여 內部的인 여러가지 갈등 요소를 흡수하기 위한 社會緊張 분위기를 維持하는데 活用하자는 戰術이다.¹⁰⁶⁾

때문에 북한에 있어서의 南北對話問題는 항상 선전적인 要素에 중점이 두어지고 있고 그 進展에는 별 關心이 없는 것이다. 오히려 對話가 이루어지고 交流가 이루어질 것을 두려워하고 그러한 霧圍氣가 성숙되기 전에 판을 깨고자 한다.

北韓은 이와같이 對話에서의 二重性和 欺瞞性을 보여주고 있다.

V. 政策與件과 南北韓關係의 展望

1. 統一對話 打開 條件

第1, 2期 南北對話에서는 모든 成功的인 對話에서 볼 수 있는 條件을

106) 최문현, “北韓의 고위급 정치군사회담의 제의 속셈”, 北韓 87.3 북한연구소, p. 58.

구비하지 못하였는 바, 아직도 南北韓은

- ① 社會倫理面에서 志操의 倫理가 責任의 倫理를 압도¹⁰⁷⁾하고 있음으로써 一方의 主義, 主張만을 관철하려는 零和게임(Zero-sum Game)적 傳統이 온존되어 있다.
- ② 南北間에 있어 體制의 相互開放은 相互信賴回復의 基盤으로 인식되는 것이 아니라 體制의 安全에 대한 威脅으로 받아들일 만큼 體制開放에의 자신도 낮은 水準에 놓여 있다.
- ③ 一方의 對話拒否를 他方이 抑制할 現實的 威脅手段이 없을 뿐더러 대화지속으로 교환될 이익이 부정되는 狀況에 놓여 있는 것이다.

南北間의 體制差異를 고려할 때 以上의 평가를 南北社會의 양측에 均등히 分配한다는 것은 倫理的으로 불공정하다는 評을 면할 수 없다고 할 것이다.

韓國은 南北對話를 통해 얻을 수 있는 交換利益과 相互門戶開放의 필요성을 肯定하고 있다. 그러나 한국측의 利益이 상대방의 不利益으로 定義되는 狀況下에서는 韓國側의 態度가 對話打開라는 觀點에서 전적으로 正當하다고만 할 수는 없는 것이고, 또한 韓國 역시 社會體制의 完全開放에는 적지 않는 부담요인을 안고 있다고 보아야 할 것이다. 그리고 韓國에는 북한측의 南北對話 拒否를 抑制할 現實的 威脅手段이 없다.

결국 南北韓關係는 相互不信과 敵對感을 바탕으로 霸權主義가 팽배해 있다. 따라서 南北韓間에 緊張이 解消되고 상호신뢰를 통한 關係正常화를 위해서는 ① 對決狀態를 지양하고 統一成就에 대한 確固한 意志, ② 統一成就에 있어서 對話와 交渉에 의한 平和의 方法追求, ③ 韓半島와

107) 이영일, “남북 대화 타개방법론”, 統一問題研究, 제8집, (영남대학교 통일문제연구소 1979.12)p. 46.

周邊情勢에 대한 合理的인 認識과 判斷, 즉 올바른 정세관, ④ 合意事項의 尊重과 誠實한 이행자세, ⑤ 實質的이고 段階的인 關係改善, ⑥ 韓半島 周邊國家의 支援과 호응이 前提되어야 할 것¹⁰⁸⁾이다.

그동안 南北韓은 韓半島 統一을 위해 몇가지 重要한 方案을 제시해 왔으나 그럼에도 불구하고 당사자들간의 對話에 진전이 없는 것은 뚜렷한 對話方案이 부족해서가 아니라 相互信賴와 理解, 그리고 和解하려는 意志의 缺如에 있는 것¹⁰⁹⁾이다. 쌍방간의 和解와 南北韓의 最高政策決定者間的 양보없이, 韓民族을 위한 統一된 韓半島를 형성해 가는 것은 어려운 일이 아닐 수 없다. 南北韓 當事者間的 지속적인 對話와 협조만이 分斷된 韓半島의 統一을 위한 바람직한 前提條件이 되는 것이다.

2. 國內外 情勢 變化

가. 北韓의 變化可能性

現時期 韓半島 統一對話問題를 결정하는 가장 중요한 變數는 北韓의 變化와 韓國의 內政狀況, 그리고 周邊情勢라 할 것이다.

北韓은 지금 國際環境의 變化추세, 즉 力學關係의 多變化와 經濟問題의 중심화에 適應하는 同時에 南北韓間的 隔差가 계속 넓어지는 것을 조속히 저지해야 될 絶대絶명의 必要에 봉착하게 되었다. 平壤에서는 그러한 상황적 必要에 부응하기 위하여 既存의 道식화된 政策에 집착할 수만은 없으며 劃期的인 전술적 및 전략적 轉換이 必要하다는 결론에 도달하였을 가능성이 크다. 더욱기 金正日體制로의 권력세습이 진전되고

108) 민통 서울시협의회주최 통일문제 강연회, 박동진 통일원장관 演說文

109) 구영록, 김학준의 공저, 南北韓 정치통합과 國際關係(경남대 극동문제연구소, 1986). p. 39.

있는 體制의 전환점에서 그러한 政策的 수정이 고려된다는 것은 지극히 當然한 것이다.

中共과 蘇聯에 대한 등거리 外交로 一貫하여 오던 北韓이 多變化되어 가는 國際政治의 흐름속에서 새로운 돌파구를 찾기위한 一次的 目標로 對美接近을 시도하는 것은, 그리고 그 戰略의 一部로 對日 접근도 추진하는 것은 이해하고도 남음이 있다.

이러한 北韓의 戰略的 轉換은 그들의 고립정책의 弊端으로부터 해방시키는 데 도움이 되고, 경우에 따라서는 駐韓美軍의 撤收를 비롯한 南北韓 군사균형의 好轉이란 方向으로 大勢를 轉換시키는 계기가 될 수도 있다는 判斷아래서 추진되고 있는 것 같다.

이러한 北韓體制의 戰略的 轉換의 一部로 그들의 對南政策도 새로운 戰術段階로 접어들고 있다. 北韓은 韓國에 대한 軍事的 및 政治的 威脅을 계속 유지하는 동시에 새로운 平和攻勢를 통하여 韓國의 政治的 對應能力을 試驗하고, 自信의 政策的 유연성과 선택의 餘地를 넓혀가려고 시도하고 있다.

나아가 北韓은 經濟發展과 世代交替라는 國內的 要因과, 周邊強大國들의 勢力關係의 재편성, 그리고 南韓의 國際的 地位의 向上과 政治狀況이라는 요인들에 대한 적응을 시도하고 있는 것 같다. 北韓 政策의 이와 같은 변화를 논의하는 과정에서 몇가지 다른 包括的인 結論을 도출할 수 있는 바, 北韓의 政策決定은 歷史, 地政學的인 要因들과 이데올로기적 요인은 北韓의 初期 政策에서 보다 많은 影響力을 미치고 있는 것으로 보인다.

오늘의 北韓經濟는 그 나뭇의 成熟度를 반영하고 있음과 동시에 그 限界性도 노출되고 있다. 外部로부터 閉鎖된 專制主義體制안에서 勞動力의 강제동원과 中央統制로 이룩할 수 있는 經濟成長의 限界가 회피할

수 없는 사실로 드러남으로써北韓體制는 그 存立을 위하여 全般的 改革과 方向轉換을 피하지 않을 수 없는 段階에 到達할 것이다. 무엇보다도 延期的 政治를 繼續할 수 없는 상황에서 金正日體制의 安定化를 위해서는 經濟問題가 解決되어야 하며 이 經濟問題는北韓의 經濟에 비해 과중한 軍備競爭止揚에서 돌파구를 찾으려는 징후도 엿보인다.

金正日의 登場에 의한 對南政策方向을 概括的으로 展望¹¹⁰⁾ 해 보면

- ①北韓의 對南戰略은『先南朝鮮革命, 後共產化統一』로서 이의 達成을 위해『3대 革命力量』강화노선을 채택해온 바, 이러한 基本路線을 金正日體制에도 계속 견지될 것이다.
- ②金正日體制의 登場 名分이 金日成 代役의 충실한 수행에 있다는 觀點에서 統一方式 역시 金日成時代와 별다른 差異가 없을 것이며, 특히北韓體制가 當面한 對內外的 난관과 환경조건하에서는『統一問題』를『이슈』화하여 돌파구를 마련하지 않으면 안될 상황이기 때문에 金正日體制의 政策方向도 武力南侵을 留保한 狀態에서 혁명간조기에는『南朝鮮革命』여건조성을겨냥한 偽裝平和攻勢로서의 和解共存과 南北對話를, 만조기에는 南韓政府의 顛覆과 社會混亂을 目的으로 한 對南工作을 強化할 것이며, 狀況에 따라 양 방식을 交替, 또는 竝行해 나갈 것이다.
- ③具體的인 接近方式으로는 駐韓美軍撤收 → 聯邦制 → 左右聯立政府 樹立 → 中立主義外交 → 『라오스』式 赤化라는 高麗聯邦制 統一方式을 계속 主張하고 南·北韓 最高責任者會談은 拒否할 것이다.
- ④단, 南韓內의 政治發展 狀況, 南韓政局의 安定, 中·蘇和解와 美·蘇『데탕트』回復 등의 境遇에는 南·北韓 頂上會談에 伸縮性 있는 姿勢로 나올 可能性도 있다.

110) 박재규편,北韓의 對外政策(경남대 극동문제연구소, 1986). pp. 413-414.

⑤ 나아가 北韓內部的 政治·經濟的 문제들의 展開過程에서 상승작용을 통해 남북한의 대치·대결구조가 빠른 시일내에 肯定的이고 바람직한 方向으로 변화해 나갈 수 있는 可能性도 크다.

이러한 여러가지 狀況으로 보아 1980年代 後半과 1990年代에는 北韓의 對南政策의 變化方向이 결국 對決에서 妥協과 대땅트, 平和共存의 政策으로 나아갈 것으로 기대된다.

마지막으로, 北韓은 오늘날의 相互依存의인 世界속에서 홀로 고립된 채 살아나갈 수는 없으며 韓半島에 두개의 코리아(Korea)를 認定하는 方向으로 나아가게 될 것이다. 北韓은 결국 南韓의 革命戰略을 포기하고 南韓과의 平和共存 政策을 追求하게 될 것으로 보이며, 南韓 역시 北韓과의 基本關係協定締結을 代價로 長期的인 國益을 위해 駐韓美軍 撤收問題에 신축성 있는 자세를 보일 것으로 전망된다.¹¹¹⁾

나. 周邊情勢의 變化

韓半島를 둘러싼 向後 5 - 10年間의 國際關係의 變化方向을 예측하건데 結論적으로 말해서 대체로 南北韓關係에 대하여 肯定的인 方向으로 진행될 것 같다.

그 判斷 根據는

- ① 美·蘇는 80년대초 新冷戰의 時代에서 新대땅트時代를 예고하는 趨勢가 역력하게 나타나고 있다.
- ② 周邊國家들간에 雙務的인 關係增進 현상으로 周邊 4강의 세력관계가 再編成되어가는 趨勢를 보이고 있다.
- ③ 周邊國家들은 韓半島 現狀維持와 安정을 바라면서 南北韓 問題의

111) 韓國基督教 사회문화연구원 편, 韓半島 주변정세와 남북관계의 전망(민중사, 1985). p. 77.

韓民族化를 뚜렷이 하고 있으면서 緊張緩和를 위한 행동을 顯在化하고 있다.

그렇다면 韓半島에는 勢力均衡이 이루어진 가운데 남북한간의 當事者論理와 관련 국가간의 雙務關係論理가 2중으로 둘러쳐지게 된다는 뜻이 된다.

이러한 狀況下에서 統一對話의 國際的 背景은 美·中·日간의 이른바 交叉交流構想이라고 할 수 있다. 東北亞地域의 安定을 위해 南北韓 각각에 內部政治問題를 解決하고 經濟的 實利를 確保할 機會를 부여함으로써 韓半島의 現狀維持를 꾀한다는 構想이다. 즉, 中共이 韓國과 交流를 넓히면서 美·中·日간의 協力關係가 방해받을 요인은 除去한다는 생각이다. 이같은 交叉接觸은 韓半島의 緊張緩和와 위기상태 解消, 平和定着에 도움을 주고 있는 것은 分明하나 同時에 이런 政策은 分斷의 固着화와 두개 國家의 定着化에 기여한다고 하겠다.

또한 韓半島 問題解決에 대한 周邊 4강국의 態度는 이전의 관망자세나 권고 水準의 態度에서 벗어나 이제는 南北韓關係의 正常화와 韓半島의 緊張緩和를 위한 움직임이 활발해지면서 그 關係패턴이 具體化·顯在化되고 있음을 보여주고 있다.

그 理由로는 특히 韓國內政의 不安定에 따른 南北關係의 미묘한 狀況에 대한 周邊國의 우려, 지금까지의 消極的 關係패턴이 가져온 結果는 結果的으로 南北한문제 解決에 아무런 도움을 주지 못했다는 判斷 등을 들 수 있다.

다. 南北韓 主體力량의 增大

1980年代에 들어서서 韓國과 北韓의 主體力량은 相對的으로 급속하게 늘어나고 있다.

韓國의 경우, 1950年代에서 70年代에 걸친 약 30년간은 外交와 국제영역에서는 美國의 絶對的 영향아래 있었다. 그러나 1970年代 중반부터 시작된 韓國의 自主國防力量 強化努力은 이제 韓國을 누구도 무시할 수 없는 '軍事力量'으로 받아들여지게 만들었다. 韓國地上軍은 蘇聯의 極東軍區에 배치된 지상군과 數로 보아 맞먹는 水準이며 美國이 現役으로 보유하고 있는 전체 지상군보다 더 큰 규모를 자랑하고 있다. 東北亞地域에서의 지상전에서는 전투의 勝敗를 결정할 수 있을 정도의 軍事力이라 할 수 있다. 앞으로 裝備現代化가 더욱 이루어진다면 韓國은 최소한 자체 방어능력을 갖추게 될 것이며 이러한 狀況에서 韓國을 무시할 수 있는 나라는 없게 될 것이다.

韓國의 自體力量 向上은 美國의 相對的 國力弱화와도 關聯이 있으며, 또한 무기의 高度化로 強大國이 힘을 쉽게 使用할 수 없게 된 一般的 趨勢와도 關聯이 깊다.

韓國의 主體力量增大로 韓美間의 政治, 軍事, 經濟關係는 전혀 새로운 形態로 모습을 바꾸어가고 있다. 美國은 經濟的으로 韓國의 對美 輸出을 억제해주도록 종용하는 입장에서 있으며 軍事的으로도 韓國이 美國軍에 지원해 주는 物量이 美國이 韓國軍에 지원해주는 것보다 훨씬 더 많은 狀態로 되어가고 있다. 이러한 狀況에서 美國의 對韓國 정치간섭역량은 급속도로 줄어들고 있으며, 이에따라 韓國은 美國과 '選擇的'으로 協調할 수 있는 地位로 올라서고 있다. 이것은 과거와 比較하여 볼때 아주 重要的 情勢變化다.

北韓의 境遇도 1980年代에 들어서서 현저하게 主體力量을 增大시키고 있다. 蘇聯과 中共의 간섭능력은 相對的으로 현저하게 감소하고 있다. 北韓은 軍事的으로, 그리고 外交的으로 蘇聯에 아직 상당히 依存하고 있으며, 中共에 대한 依存도 아직 벗어버릴 수 있는 狀態는 아니다. 그러

나 經濟的 自立을 이루고, 또한 自體力量으로 東北亞에서 中共 다음의 規模를 지닌 地上군을 유지할 수 있는 處지임으로 北韓의 存在를 무시할 나라는 이제 없다.

南北韓間의 이러한 自體力量向上은 南北韓關係의 이른바 “韓國化”(Koreanization)를 促進¹¹²⁾ 시켜주고 있다.

이제 國際情勢는 韓國과 北韓이 각각 對北韓政策과 對南韓政策을 展開해 갈때 고려하고 利用하는 要素이지, 國際情勢自體가 남북한關係를 左右할 수 있는 時代는 지나갔다. 이것은 南北韓關係에 관한 한 가장 重要한 國際情勢變化라 할 수 있다.

라. 韓半島 問題의 韓民族化

周邊4強의 對韓半島 政策과 南北韓의 주체역량의 增大는 70年代 이후 韓半島 問題의 韓民族化 趨勢를 가속화시키고 있다. 이러한 趨勢는 지금까지의 非戰非和의 南北關係에 새로운 전기를 不可避하게 야기시킬 것으로 보인다. 즉, 南北韓의 主體力量의 向上과 東北亞地域均衡의 脫冷戰化 現象이 複合的으로 作用하여 南北韓關係에 관한 한 이제 主導權은 韓國과 北韓 두 당사자 손으로 넘어 왔으며 앞으로의 關係는 南北韓間의 힘의 균형에 따라 급변할 수 있게 되었다.

韓國은 北韓과의 關係改善을 통한 平和定着을 摸索하고 있다. 반면

112) 이러한 관점에서 Franklin B. Weinstein 教授가 “韓半島의 장래는 궁극적으로 서울과 平壤의 지배아래 있다. 가장 強力한 盟방조차 그 영향력이 제한되어 있다”라고 말하고 있는 것은 타당한 評價라 하겠다.

Franklin B. Weinstein and Fuji Kamiya, eds., The security of Korea : U.S. and Japanese Perspectives on the 1980s(Boulder : Westview Press, 1980), p. 173.

그러나 한편으로 이것은 분단책임국의 책임회피이거나 책임전가라고 할 수 있으며, 統一의 일차적 책임을 한국민에게 넘겨주고 韓半島에서 發生하는 사태의 대외적 파급효과만을 強大國이 간여하겠다는 양상일 수도 있다.

北韓은 現在의 膠着狀態를 풀고 統一을 成就하려 하고 있다. 이러한 狀況에서 韓國의 힘이 北韓을 압도한다면 당분간 현상은 維持될 것이다. 그러나 만일 北韓의 힘이 더 커지게 되면 南北韓間의 충돌은 不可避해진다.

복잡한 國際關係속에서 分斷이 이루어졌고 또한 지난 40년 지속되어 왔었다. 그러나 이제 그 分斷을 푸는 열쇠는 다시 우리 韓民族의 손으로 넘어오고 있다. 그리고 이땅에 “平和로운 分斷”이 이루어질 것인가 아니면 “戰爭을 통한 統一”이 이루어질가도 이제 우리 韓民族의 손에 달려게 되었다. 이러한 새로운 轉機를 맞이하여 韓民族成員 모두는 그 어느 때보다 진지하게 우리의 運命을 판가름짓는 決斷에 참여하여야 할 때라 생각된다.

우리는 그동안 國際政治의 壓倒的 영향속에서 南北韓關係에 대하여 너무나 受動的으로 생각을 펼쳐 왔었다. 그러나 이제는 狀況이 달라지고 있다. 우리를 묶어 오던 冷戰體制의 制約은 사라져가고 있다. 두개의 진영으로 結束되어 있던 強大國들은 이제 각각의 國益을 앞세워 움직이기 시작하고 있다. 이러한 冷戰體制의 崩壞는 우리에게 理念을 초월한 外交를 펼 수 있는 새로운 轉機를 마련해 주고 있다. 반면에 이러한 脫冷戰外交는 우리의 傳統的 우방인 美國, 日本과 北韓과의 關係改善의 길도 열어주고 있다. 이에 따라 國際情勢는 남북한이 각각 어떻게 活用하는가에 따라서는 각각의 統一對話政策에 유리하게도 불리하게도 作用시킬 수 있게 되어 있다. 또한 南北韓이 함께 活用한다면 우리 民族이 主體的으로 分斷을 극복해 나갈 수 있는 機會를 포착할 수도 있게 되었다.

이러한 情勢變化는 남북한의 統一對話政策에도 큰 變化를 유발하고 있으며 그 결과로 南北韓關係에는 그 어느때보다 큰 變化가 예상되고 있다. 한마디로 南北韓 關係가 再定立될 수 있는 轉機는 왔다고 할 수 있으며, 다만 누가 얼마나 賢明하게 이 機會를 活用하는가에 따라 그

關係의 양상은 결정되리라고 본다.

하나의 體制에서 새로운 體制로 轉換하는 시대에는 혼란이 있게 마련이며 이 混亂은 危險과 好機를 함께 동반하게 된다. 이때야말로 현명한 判斷과 強力한 주체적 노력이 必要한 때이다.

3. 南北關係 展望

지난 몇년동안 일어난 南北韓關係의 극적인 사건들중 豫測할 수 있었던 것은 극히 한정되었다고 볼 것이다. 따라서 이후의 사태발전을 展望한다는 것은 극히 危險한 것이며 複雜한 變數들이 개재되어 있는 이상 아무도 南北韓關係의 將來를 斷定的으로 豫言할 수는 없다.

다만 여러가지 狀況的 與件으로 보아 전후 40여년에 걸쳐 緊張이 계속되어 온 南北韓의 대치상태가 어떤 전환이 不可避한 시점에 들어서고 있는 것은 사실이다. 全般的으로 보아 남북한간의 不確實하고 不安한 關係가 새로운 기반위에서 安定化 될 가능성이 있으며 위험한 대치상태가 보다 안전한 競爭關係로 서서히 轉換되어 갈 공산이 크다.

비록 現在의 對話中斷狀態가 계속되고 있지만 과거와 같은 對話의 장기 중단은 힘들다는 事實이다. 따라서 4강의 均衡메카니즘이나 남북한 각기의 사정으로 보아 적어도 南北對話는 큰 中斷없이 계속될 것이며 그 對話의 過程은 비록 지루한 對話와 對決, 그리고 遲延이 계속되겠지만 接觸의 횟수가 增加함에 따라 실질적 成果가 蓄積될 수 있을 것이다.

그러나 한가지 여기에서 가장 注意해야 할 變數는 남북한 각기의 國內의 狀況이다. 남북한은 問題의 內容은 다르지만 각기 그 社會안에 적지 않은 不安要因을 부담으로 안고 있다.

특히 우리에게 큰 관심사가 되는 것은 우리 社會안의 問題가 北韓의 위험한 정책전환을 誘發시킬 수 있는 觸媒가 될 가능성이 充分히 있다는 사실이다. 北韓이 韓國의 내부정세 變化에 따라 南北對話에 임하는 태도를 수시로 바꾸고 있다는 事實은 바로 그러한 우리의 우려를 뒷받침하는 것이다. 그런 뜻에서 앞으로의 南北韓關係에서 가장 큰 不安과 危險의 소재는 世界에서 가장 중무장된 軍事分界線이 아니라, 우리 社會안의 葛藤과 脆弱性이라고 말하고 틀리지 않을 것이다.

보다 恒久的인 韓半島 平和에 不可避하게 동의하기 이전에 마지막 革命의 기회를 탐색하기 위하여 우리 內部를 응시하고 있는 북한은 섬뜩한 시선은 現在의 우리에게 있어서 가장 불길한 것이다. 더구나 北韓에서 앞으로 일어날 수도 있는 金日成 以後의 과도기적 問題들이 전쟁의 충동을 조장할 수 있는 可能性이 조금이라도 있다면 그런 危險은 더욱이나 警戒해야 될 일이다.

그리고 經濟나 外交, 軍事分野에서 북한이 이미 승산을 잃어가고 있는 반면, 아직도 政治的 側面에서는 그들 나름대로의 자신을 갖고 있는 듯이 보인다. 그러한 승산은 한편으로 그들의 유일지배체제의 견고성과 통일 지상논리의 호소력에 대한 자신에 바탕을 두고 있으며, 다른 한편으로는 南韓社會의 脆弱性에 대한 그들의 호기심에 의해서 조장되고 있다. 따라서 전환기에 선 北韓의 공격적 충동을 刺戟할 수 있는 誘因이 우리 社會 안에서 되도록 마련되지 않는 것이 韓半島 平和의 實現可能性을 가장 확실히 하는 길이다.

한편 南北對話와 關聯하여 북한은 “3者會談”의 분위기 조성 과 부분적인 對外 經濟開放政策의 모색, 당면한 經濟難局과 金日成, 金正日 부자세습체제로 인한 渴藤의 解消, “南朝鮮革命” 분위기 조성 등의 필요성 때문에 南北對話에 응해왔고, 그 필요성 때문에 南北對話를 중단했으며, 또

바로 그 필요성 때문에 北韓은 對話의 문을 완전히 閉鎖하지 않고 對美接近의 여지를 確保하면서 평화이미지를 標榜하는 선전공세를 일층 강화해 나갈 것으로 展望¹¹³⁾ 된다.

그러나 北韓의 그러한 戰略도 對內外狀況이 변함에 따라 연차적으로 변하지 않을 수 없을 것이며, 새로 登場하는 지도체제는 어떤 사람들이 되든간에 자유 우방국들과 韓國의 대북한 전쟁억지력이 크게 向上된다면 北韓은 段階的으로 現實을 受諾하고 보다 實用主義的인 정책노선으로 轉換할 수 밖에 없을 것으로 展望된다.

결국 南北韓 關係는 남북한내의 사회심리적 條件이나 認識의 틀, 그리고 政策選擇의 준거가 어떠한든 南北韓 關係를 拘束하는 통일인 客觀的인 與件은 계속 변화해 가고 있다. 南北韓이 그러한 變化를 認識하건 안하건, 認識의 차가 있건 없건 그 變化는 계속될 것이다.

VI. 結 論

美·蘇의 作用과 反作用의 골짜기에 자리하고 있는 韓半島의 주변상황은 새로운 변화를 맞고 있다.

周邊 4強은 신데땅뜨를 追求하면서 國益優先의 論理에 따라 쌍무관계를 발전시키면서 韓半島의 긴장완화를 계속 요구하고 있고, 이전의 消極的인 관여패턴에서 벗어나 그 움직임이 具體化·顯在化되고 있는 실정이다.

北韓은 金正日體制가 점차 確立되어 가는 과정에서 남북한의 現實과 지금까지의 對南政策의 限界를 認識, 그들의 當面한 경제난국 打開과

113) 유석열, 北韓의 政策變化와 그 意味 “韓·中·日 國際學術會議 발표논문(한국공산권협의회, 1986.7)p.18.

체제의 승계보존이라는 문제해결을 위해 現實的이고 현상유지라는 側面에서의 정책조정을 摸索하면서도 南韓內의 불안정한 政治·社會狀況에 대한 미련을 버리지 못하고 있다.

한편, 韓國은 88서울올림픽대회의 성공적 開催, 그리고 이미 勝敗가 確연해진 對北 우위의 國力을 바탕으로 새로운 對北政策이 요구되고 있으나 政策變化와 이에 따른 對內的인 政治·社會의 불안정으로 積極성을 發揮하지 못하고 있는 狀況에 있다.

이러한 外延과 內包의 연동작용으로 韓半島問題의 韓民族化라고 하는 問題認識이 提高되어 가는 반면, 남북한은 그러한 상황변화에 적절히 대응하지 못한 채 ‘內部的 冷戰體制’를 벗어나지 못하고 있다. 즉, 주변 상황의 變化, 그리고 의식의 變化에 비해 남북한의 政策과 姿勢는 外部的 발전속도에 뒤지면서 심한 構造 不一致를 露呈, 周邊國家들에 의해 남북한의 關係改善 意志와 能力에 대한 問題가 提起되고 있는 것이다.

이러한 사실은 결국 韓半島問題의 韓民族化라는 變化에 대한 남북한의 認識과 對應이 적절하게 조정되지 못하고 明確한 糾明이 이루어지지 않을 때 그러한 現象은 남북한 關係에 결코 順機能으로만은 作用하지 않을 것이라는 示唆를 해주고 있다.

따라서 南北韓關係에 유리하게 전개되는 內外的 狀況을 적극 활용하여 시기를 놓치지 않는 과감한 조치가 필요할 때다. 이러한 政策은 먼저 周邊情勢와 對北韓 인식에 대한 變化를 要求하고 있다.

政策過程에서 근본적인 것은 認知 또는 認識의 問題이다. 어떤 사건이나 現象의 發生에 대한 인식이 잘못되었을 때 過程은 물론 그 결과는 엄청난 結果를 초래하게 되는 것이다. 그러므로 排他的인 理念과 冷戰의 認識體系에서 벗어나 合理的인 認識과 對應이 필요하다 할 것이다.

이러한 접근과 더불어 이제 南北韓問題가 韓民族化의 傾向을 뚜렷이

하고 있는 狀況에서 기존의 國際政治學 또는 國際法的 측면의 分析研究와 함께 학문적 연구의 範圍와 分野를 넓혀 나가면서 동시에 他學問 분야간의 綜合이 이루어져야 할 것이며, 특히 南北韓間의 문제해결(Problem solving)이라는 점에서는 政策學的인 次元에서의 體系的인 접근이 요구되고 있다.

나아가 Zero-Sum Game적인 對北韓 접근전략에서 韓民族이라는 有機的 전체로서의 生態學的 側面, 그리고 現象學에서의 相互主觀性(Intersubject)을 바탕으로 한 ‘우리’라는 觀點에서의 研究와 對北政策을 시도해야 할 것이다.

결국, 南北韓의 統一對話問題의 解決은 時間과 雙方の 근본적인 態度變化가 요구되는 問題라고 볼때 韓半島 分斷의 아픔을 덜 수 있도록 하는 것은 어떤 政策構想과 概念의 問題가 아니라 既存의 벽을 허물려고 하는 人間 意志의 問題일 것이다.

參 考 文 獻

[國 內]

가. Books

- 강신태, 社會科學 研究의 論理, (박영사, 1981)
- 강신태, 노하준의 공저, 政策學 - 過程과 分析 - (법문사, 1982)
- 강신태, 유훈의 공저, 政策學 概論, (법문사, 1978)
- 경남대 극동문제연구소, 韓國과 國際政治, 1987년 봄, 제3권 1호
- 구영록, 김학준의 공저, 南北韓 政治統合과 國際關係(경남대 극동문제연구소, 1986)
- 구영록, 人間과 戰爭, (법문사, 1982)
- 국토통일원, 韓半島 긴장완화를 위한 摸索, 1986
- 국토통일원, 韓半島의 將來와 日本의 安全保障, 1986
- 국토통일원, 統一問題, 1984
- 국토통일원, 太平洋에서의 美蘇角逐과 韓半島 안보, 1986. 9
- 국토통일원, 分斷國家 統合理論 研究, 1986
- 국토통일원, 民族和合 民主統一論, I, II, III, IV, V
- 국토통일원, 南北韓 統一對話 提議 比較, 1986
- 국토통일원, 南北對話와 關聯한 國內外 主要動向 日誌, 1986
- 국토통일원, 北韓의 對南戰略 戰術, 1987
- 국제문제 조사 연구소, 政策研究, 86.11
- 김한교의 공저, 韓半島의 統一展望, (경남대 극동문제연구소, 1986)
- 김광웅, 社會科學研究 方法論, (박영사, 1982)
- 김광웅, 行政科學 序說, (박영사, 1983)
- 김기우 역, 中·蘇關係, (예풍출판사, 1986)

동아일보사, 分斷國의 對話, 東亞日報 安保 統一問題 調查研究所,
1979

민병천, 民族統一論,(고려원, 1985)

박상식, 國際政治學,(집문당, 1984)

박재규 編著, 北韓의 對外政策,(경남대 극동문제연구소, 1986)

北韓研究所, 北韓總覽, 1983

안병준, 強大國關係와 韓半島 安保論, (법문사, 1986)

안용식, 최호준역, 政策決定論, (삼영사, 1981)

양성철, 박한식 편저, 北韓紀行(한울, 1986)

유석열, 南北韓關係論,(정음사, 1985)

이흥구의 공저, 分斷과 統一 그리고 民族主義, (박영사, 1984)

이흥구, 스칼라피노 공편, 北韓과 오늘의 世界, (법문사, 1986)

이상우, 國際政治變化와 南北韓關係의 새 轉機,(동아정책보고서)
(서강대학교 동아연구소, 1986)

전웅, 外交政策論,(법문사, 1986)

정용석, 國際危機속의 韓半島, (태창, 1980)

조국통일사, 南朝鮮問題, 平壤, 1986. 3

平和統一研究所, 北韓概要, 1986

나. Articles

김신복, “政策開發研究의 科學性과 倫理性”, 행정논총, 제 23권 2호,
(서울대학 행정대학원, 1985)

김덕배, “共產主義者들의 協商樣態”, 統一問題, 제24집, 1986

곽태환, “南北韓 對話再開를 위한 理論的 접근”統一論叢, 제3권 2호,

1983

- 노화준, “政策決定過程의 이론적 파라다임과 政策分析 技法 活用の 戰略” 행정논총, 제23권색 1호, (서울대 행정대학원, 1985)
- 민병천, “統一方案의 신모색”, 北韓學報, 제10집, 북한연구소, 1986
- 박일성, “南北對話와 北韓의 對南戰略”, 統一問題 제23집, (국토통일원, 1986)
- 송택귀, “北韓의 對南赤化統一戰略과 그 對備策에 관한 研究”, 통일문제연구, (건국대 중국문제연구소, 1986)
- 유 훈, “한국의 政策形成에 관한 研究” 行政論叢, 제23권 1호, (서울대 행정대학원, 1985)
- 유석열, “北韓의 政策變化와 그 意味”, 韓·中·日 國際學術會議 發表論文, (韓國共產圈 協議會, 1986. 7)
- 유석열, “韓半島 狀況과 南北韓 統一政策” 기독교 사상, 85. 6
- 윤석현, “南北對話에 관한 考察” 외무부, 1986
- 이영일, “南北對話의 打開方法論”, 統一問題研究, 제8집 (영남대학교 統一問題 연구소, 1979.12)
- 이상두, “南北統一 障礙要因에 관한 考察”, 統一問題研究, 제4집, (건국대 中國問題研究所, 1986)
- 전동훈, “南北韓關係의 模型을 통한 統一方案 摸索”, 統一問題研究, 제12집, (영남대 통일문제연구소, 1986. 2)
- 정세현, “韓國이 보는 南北韓關係의 現況과 展望”, 南北韓 關係改善 戰略에 관한 國際學術會議 發表論文, 1986. 6

정정길, “政策學의 內容과 限界(I)”, 行政論叢, 제24권 1호, (서울대
行政大學院, 1985)

정정길, “政策學의 內容과 限界(II), 行政論叢, 제24권 2호, (서울대
行政大學院, 1986)

최평길, “北韓의 南北對話 政策모형”, 韓國政治學會, 제4회 합동학술대
회 發表論文, 1981

다. The others

월간지 : 北韓, 統一, 新東亞, 月刊朝鮮, 政經文化, 國際問題 등

일간지 : 朝鮮日報, 中央日報 등

[國 外]

가. Books

Anderson, James E, Public policy making, (Holt, Rinehart and Winston,
1979).

Braybrook, David and Linblom, Charles E, A Strategy of Decision, (N.Y
: The Free press, 1970)

Byiung chul-Koh, The foreign policy Systems of north and south Korea,
(university of califonia press, 1984)

Dror, Y, Design of policy Science (N.Y : American Elsevier, 1971)

Dye, Thoms R, Understanding Public Policy (Prentice-hall, Inc., 1979)

Frohock, Fred M. Public Polcy : scope and Logic, (Prentice-Hall, Inc.,
1989)

- Jones, Roy E, Analysing foreign ploicy,(Routledge Kegan Pau London, 1970)
- Hogwood, B and Gunn, L.A,Policy Analysis for the Real world,(oxford university, 1984)
- Holsti, K. J, International Politics, 3rd ed.,(Prentice Hall, Inc., Englewood cliffs, 1977)
- Ikle, F. C, How Nations Negotiate(Cambridge univ. press, 1968)
- Kym Young-Phoung(ed.), Readings in policy making theories Vol. I.II.(Dept. of public Administration Korea university, 1983)
- Lindblom, charies E. The policy making process,(prentice-Hall, Inc., 1968)
- Lieber, Robevt. J, Theory and World Politics,(Winthrop publishers, Inc., 1972)
- Lowell,J.P, Foreign Policy in perspective(N. Y : Holt, 1970)
- Wallage, W, Foreign policy and the political Process,(Macmillan, 1971)
- Weinstein,F.B and Kamiya, F, ed., The security of korea : U.S. and Japanese perspectives on the 1980s(Boulder : Westview press, 1980)

4. Articles

- Jong-chun Baek, "Probe for alternative strategy of conflict resolution in the Korean Peninsula, Asian Perspective, vol, 8., No. 1, Spring-Summer, 1984
- Se Hyun Jeong, "Domestic factors and Sources influencing the korean unification" Asian Perspective, Vol. 10, No 1 spring-summer,

1986

Weede, "Reunification in Comparative Perspective", Korea and world affairs, Vol. xi, No.1, spring 1987

南北不可侵協定 締結 構想에 關한 小考

柳 鍾 烈*

目	次
I. 緒 論	IV. 南北不可侵協定 締結構想의 再檢討
II. 不可侵協定の 一般的 考察	V. 結 論—變容의 摸索—
III. 不可侵協定の 史的 考察	

I. 緒 論

現今의 한반도 周邊情勢를 조감해 보면 暖氣流와 寒氣流가 저마다의 힘을 가지고 도도히 흐르고 있음을 본다.

고르바초프의 改革·開放政策이 물고온 소위 『新데탕뜨』 바람은 중공의 경제 개혁정책과 함께 우리의 北方政策과 어우러져 한반도 꽃이라도 피울 듯 설레이게 하고 있다.

그러나, 소련군의 아프간撤軍·개시·베트남군의 캄푸치아撤軍計劃 발표·INF(Intermediate Nuclear Force)의 全面廢棄 등으로 불가피하게 초래된 아시아지역에 있어서의 『힘의 再編』 움직임은 소련의 지원에

* 南北對話事務局·5級相當

의한 북한측의 급격한 군비확장, 일본측의 이니셔티브에 의한 『環東海國際會議』 제의, 미측의 『駐韓美軍機能의 廣域化』 舉論 등 심상치 않은 氣流가 되어 한반도에 스며들고 있음을 감지하게 된다.

이러한 시기에 盧대통령은 대통령 선거공약으로 『南北韓不可侵協定締結』 構想을 내놓았고, 統一院 금년 업무계획의 하나가 이의 추진이다.

『남북한불가침협정체결』 제의는 지난 1974년 1월 당시 박대통령에 의해 제기된 이래 사실상 寸步의 진전도 보지 못한 상태에 있다.¹⁾

처음 이 提案을 내놓게 된 契機는 미국의 臺灣 拋棄(1972. 2. 27 上海共同聲明), 인도지나事態의 昏迷 등으로 危機意識이 팽배하고 있는 상황을 배경으로 냉혹한 국제질서 속에서의 自救努力이었다.

그러나 그동안 國內外的 與件이 전혀 달라져 있음에도 불구하고 같은 內容의 제안이 거듭 再論되는 背景과 그 效用性을 究明해 보고자 하는 動機에서 本 研究를 시작했다.

처음 출발은 『불가침협정』에 대한 정책판단은 排除한 채 理論的 側面과 史的 檢證을 통한 그 本質的 機能과 效用의 究明에 주력하려 하였다.

왜냐하면 정책판단은 아직 本 論者가 精緻하게 論及할 수 있는 범위 밖의 문제라고 생각되었기 때문이며, 또한 범위의 無分別한 擴張으로 인한 스스로의 混亂을 念慮했기 때문이다.

1) 1988년 6월 本稿가 脫稿된 이후 많은 狀況變化가 있었음. 즉 盧泰愚대통령은 『남북정상회담』을 개최할 것을 제의하면서, 不可侵共同宣言問題를 妥의할 용의가 있음을 表示(10. 18 UN총회 연설)했는가 하면, 12월 10일 현재 6차례에 걸쳐 진행된 『南北國會會談을 위한 準備接觸』에서도 우리측이 北側 주장인 『南北不可侵共同宣言採擇問題』를 회담의제로 受容함으로써 不可侵協定締結問題에 대한 雙方間의 立場差을 좁혀가고 있으므로 相當한 進展의 가능성도 보임.

그러나 지난 5월 日本 社會黨委員長 『도이』가 『環東海國際會議』를 제의하고 고르바초프가 이에 同意했다는 보도와 주한 미군 사령관의 議會證言 등을 접하고 난 뒤, 한반도 주변의 軍事情勢의 氣流가 예사롭지 못하다는 생각에서 연구의 범위를 『南北韓不可侵協定』체결 구상의 實現可能性 및 必要性 檢討에 까지 擴大시켰다.

同 검토과정에서 남북한 쌍방 주장의 當·不當에 대한 판단은 意圖的으로 排除했다.

왜냐하면 당·부당의 문제보다 『雙方 立場의 現實的인 差異』에 대한 정확한 인식이 現狀 打開方案을 모색하는데 더욱 중요하며, 설혹 북한측의 주장이 부당하더라도 그 주장의 論據 자체를 除去함으로써 어떤 妥結點을 찾을 수 있다면 가능한 한 그런 방향에서의 대책수립이 보다 적극적인 대응전략이라고 생각하기 때문이다.

본 小論文은 이러한 방향에서 먼저 理論的 側面을 정리하고, 史的 檢證을 통해 그 機能과 限界를 구체적으로 살핀 뒤, 이를 바탕으로 『南北韓不可侵協定』締結 구상의 實現可能性 및 必要性의 검토를 거쳐 結論으로서의 代案의 摸索 順으로 記述하였다.

다만 한가지 添言하고자 하는 것은 이러한 論議의 過程에서 일반적으로 제기될 수 있는 많은 論點들 중 公知의 사실로 생각되거나 이미 Consensus가 형성되었다고 판단되는 부분에 대하여서는 論議의 集中을 위해서 論理展開에 無理가 가지않는 한 과감히 省略하였다는 점이다.

II. 不可侵協定の 一般的考察

1. 불가침협정의 定義

不可侵協定은 상호간에 침략을 하지 않는다는 의사표시를 함으로써

협정을 체결한 당사자간에 전쟁의 가능성을 排除하자는 安全保障에 관한 군사적 조약의 일종이다.²⁾

다시말하면 현재의 평화를 확보하고 유지하기 위하여 전쟁상태가 일어나지 않게 하는 約定이 불가침협정인 것이다.

이러한 목적을 위하여 체결되는 불가침조약 또는 협정은 다음과 같은 몇가지의 기본적인 성격을 지닌다.³⁾

첫째 체결의 動機面에서 볼 때 군사적 균등상태를 유지하거나 전쟁에 대한 공포를 해소하기 위해서 맺어지는 국가간의 約定이라는 것이다.

불가침협정은 어떤 2국 또는 그 이상의 국가들이 현실적인 군사력에 있어서 균등을 이루어 상대방을 정복할 가능성이 없으면서도 상대방으로부터의 被侵을 두려워 하는 心理를 가질 때 체결되는 것이 보통이다. 즉 군사균등이 이루어진 상태와 상대방에 대한 공포라는 두개의 계기가 戰爭豫防手段으로서의 불가침협정을 맺게한다.

둘째 무력적 방법에 의해서 상대방을 굴복시키지 않겠다는 뜻을 가진 국가간에서 맺어지는 『共存의 약속』이라는 특성을 지닌다.

불가침협정은 전쟁이 있어서는 안된다는 切實感을 가진 국가간에서 맺어지기 때문에 자연히 상호간 무력행사를 포기할 것을 중요한 前提로 한다. 따라서 그것은 공존의 논리에 입각한 국가간의 約定인 것이다.

세째 締結主體가 국가 또는 政治體이고 따라서 국제적 성격을 지닌다는 점이다.

불가침협정은 內戰狀態에서 잠정적으로 존재하는 1국내의 2국의

2) 李基鐸, 『韓半島의 政治와 軍事』, 嘉南社, 1984. p.241.

3) 閔丙天, “南北韓 相互不可侵協定の 論理에 관한 考察”, 『統一政策』 제3권 제1호 平和統一研究所, 1977. pp.61-62.

불안정한 政治體간에서 맺어질 수는 없다. 1국내의 2정치체의 관계가 모두 상대방을 『屈伏』시킬 志向이 약화되는 경우에 한해서 共存指向의 불가침협정이 맺어질 수 있다.

네째 接境 또는 세력권이 직접적인 접촉을 하고 있는 국가간에서 맺어진다.

전쟁과 被侵의 위험은 경계를 같이하고 있는 나라로부터 생기며, 따라서 그것을 예방하기 위한 수단으로서의 약정도 자연히 接境國間에서 맺어지게 된다.

다섯째 時間性과 관련된 특성에 있어 전쟁을 예방하기 위한 事前措置의 성격을 지닌다는 점이다.

불가침협정은 전쟁을 치루고 있거나 치룬 국가간에서 戰後處理를 위하여 맺어지는 평화협정 또는 강화조약과는 달리 전쟁이 없도록 맺어지는 戰前措置인 것이다.

여섯째 약정의 主內容은 무력불행사와 경계에 대한 확실한 劃定이나 확인에 두어진다는 점이다.

경계는 침략여부를 결정하는 중요한 기준이므로 그러한 境界를 확정해 둌으로써 침략을 막을 필요가 있다. 그러므로 불가침협정은 境界確認協定이 될 수도 있다.

불가침협정과 관련하여 締約當事者間에 우선적으로 해결해야 할 문제는 『侵略』을 구성하는 행위에 관한 일치된 인식이다.

이에 관한 국제적 노력으로 나타난 것이 1933년에 체결된 『侵略의 定義에 관한 런던 條約』⁴⁾이다.

同 조약 제2조는 침략의 類型으로서 타국에 대한 전쟁의 선언, 전쟁

4) 同 협정의 체결 당사국은 아프가니스탄, 에스토니아, 라트비아, 페르시아, 폴란드, 루마니아, 터키 및 소련이다.

선언의 유무에 불구하고 一國의 병력에 의한 타국에의 침입, 전쟁선언의 유무에 불구하고 一國의 육·해·공군에 의한 他國의 영역·선박·항공기의 공격, 타국의 연안 또는 항구의 해상봉쇄, 一國이 타국에 침입한 무장부대에 대한 지원의 부여 또는 被侵國이 그러한 무장부대에 대한 원조나 보호를 중지할 것을 요구함에도 一國이 자국내에서 취할 수 있는 조치를 거절하는 행위 등을 列舉하고 있다.

제 2차대전후에는 侵略類型에 직접침략외에 간접침략의 개념이 새로이 추가되어 『외부로부터의 공격』을 直接侵略이라고 하는데 반해 『외부의 세력이 국내의 반정부 집단을 조종하여 그 무장봉기를 촉진하는 경우』를 間接侵略이라 부르게 되었으며 이러한 간접침략의 개념은 현재 다수의 방위조약에 채용되고 있다.⁵⁾

국제연합의 침략문제에 관한 特別委員會에 제출된 소련의 侵略定義案을 보면 침략행위의 유형을 간접침략행위, 경제적 침략행위, 이데올로기적 침략행위 등으로 분류하고, 間接侵略行爲로서 ① 타국에 대한 파괴행위(테러행위, 보복행위)를 장려하는 것 ② 타국내에서 내란의 조성을 촉진하는 것 ③ 타국의 내부적 변혁의 원조 등으로, 경제적 침략행위로서 ① 타국에 대하여 그의 주권 및 경제적 독립을 침해하고 그의 경제활동의 토대를 위협하는 경제적 압력조치를 취하는 것 ② 타국에 대하여 그 국가가 그의 富를 개발하고 국유화하는 것을 방해하는 조치를 취하는 것 ③ 他國으로 하여금 경제적 봉쇄에 복종케 하는 것 등으로, 이데올로기적 침략행위로서 ① 전쟁선언을 조장하는 것 ② 원자·세균·화학 및 그 이외의 대량파괴무기의 사용에 유리한 선전을 하는 것 ③ 파시스트, 나치스의 견해, 종족적 및 민족적 배타주의와 타인민의 증오, 모욕의 宣傳의 권장 등을 들고 있다.

5) 보고타헌장(1946), 미국상호방위원조법(1949), 미일상호방위협정(1954) 등

UN총회가 채택한 『侵略의 定義』(1974년) 제3조는 ① 무력에 의한 타국 영토의 침입이나 공격 또는 타국영토의 일부 혹은 전부의 合併 ② 타국영토에 대한 폭격 또는 여하한 무기의 사용 ③ 무력에 의한 항구 또는 해안의 봉쇄 ④ 협정에 의해 타국의 영토에 주둔하고 있는 병력이 협정상 규정된 조건에 위배된 무력사용 또는 협정상의 기간을 경과한 주둔의 연장 ⑤ 他國의 처분에 맡겨놓은 자국영토를 그 他國이 제3국에 대한 침략행위를 위해 사용함을 허용하는 행위 ⑥ 이상 열거된 행위 또는 포함된 실제내용에 달하는 정도의 위협성을 갖는 무력행사를 수행하는 武裝軍, 非正規兵 또는 傭兵을 파견하는 행위 등을 侵略行爲로 규정하고 있다.

이러한 일반적인 概念規定의 노력에도 불구하고 일체의 침략행위를 包攝하는 『侵略의 定義』규범을 設定하기란 사실상 불가능하다. 설사 그것이 가능하다 하더라도 실제 事態에 접하여 이를 적용하려고 할 경우 그 사태가 어디에 해당하는지를 결정한다는 것 또한 容易한 것은 아니다.

따라서 불가침협정의 내용으로서의 침략의 定義問題는 막연한 일반적 표현에 그칠것이 아니라 금지되는 행위와 허용되는 행위를 가능한 한 구체적으로 例示할 것이 요구된다.

2. 불가침협정의 類似概念

가. 평화협정

평화협정이란 “전쟁상태가 종료된후에 交戰團體 및 交戰국가들이 새로이 평화적 관계로 전환하는 법률적인 과정”을 말하는 것으로 일반적으로 平和條約(Treaty of Peace)이라고 불린다.

불가침조약과 평화조약은 대체적으로 다음과 같이 구별될 수 있다.⁶⁾

즉 평화조약은 전쟁상태에 있던 국가들간에 모든 분규나 분쟁요인이 이미 解消되었거나 해소하기로 합의된 바탕위에서 전쟁상태를 終熄시키고 비정상적인 관계를 정상화시켜 평화적인 관계를 수립할 목적에서 체결된다.

반면, 불가침조약은 敵對關係에 있었거나 혹은 적대관계나 분쟁관계에 빠져들어갈 위험이나 가능성이 있는 국가들 혹은 相互承認하지 않은 政府(政權)간에 전쟁의 방지를 1차적인 목적으로 또는 평화적 방법에 의한 분규나 분쟁의 해결을 위해서 체결하는 것이라 하겠다.

따라서 평화조약은 그 주요내용으로 전쟁의 종료시간, 전쟁의 원인이 되었던 정치, 경제, 군사상의 사항 해결, 장래의 분쟁재발을 방지하는 정치, 경제, 군사상의 諸措置, 조약 이행을 위한 諸措置, 배상문제 등이 포함되는 반면, 불가침조약에 포함되는 주요한 내용들은 무력이나 무력사용위협을 불행사, 상대국에 대항하는 동맹에 불참가, 주권과 영토보전 존중 및 內政不干涉, 평화공존 등이다.

전쟁의 방지, 평화와 안전의 확보라는 기본원칙에는 대부분의 국가들이 비교적 어렵지 않게 합의에 이르지만 餘他 국가이익의 調整에는 많은 대립이 상존하기 때문에 평화조약의 範疇에 속하는 것들은 그리 많지 않다.

종래 북한이 제의한 평화협정안은 군축안을 그렇게 呼稱하는 것에 불과⁷⁾하다고 보아야 할 것이다.

그 이유는 첫째, 『평화협정』의 일반적 이론과 개념에 符合되는 것이

6) 金正換, “不可侵協定の 先例에서 본 南北韓 相互不可侵協定の 意義”, 統一政策 제3권 제1호, 平和統一研究所, 1977. p.91.

7) 池楨日, 『韓半島 平和定着을 위한 南北韓間의 協定締結方案』, 國土統一院, 1977. p.39-40.

아니라는 점이다.

『평화협정』은 대체로 交戰當事者間에 전쟁을 종결짓고 평화를 회복하기 위해 맺어지는 협정을 말한다. 그러므로 그것은 交戰關係를 평화관계로 회복 또는 발전시키기 위한 하나의 국가간 행위라고 말할 수 있다.

이러한 개념에 비취볼 때, 그들이 제안에서 열거하고 있는 條項의 어느 것에도 전쟁처리에 대한 것이 없다는 점에서 휴전협정에 대체될 수 있는 순수한 개념의 평화협정과는 거리가 멀다.

둘째, 국제간 조약에서 요구되는 내용상의 균형이 缺如되어 있다는 점이다.

대부분의 條項은 거의가 일방적으로 미국에게 의무를課하거나 한국을 불리하게 만드는 것들이다.

세째, 주로 軍備關係 조항이 대부분이라는 점이다.

불가침과 무력충돌 위험의 제거 이외에는 모두가 군사력의 減縮 또는 凍結과 관련되는 것들이다.

나. 휴전협정

휴전협정은 전쟁중 일시 전투행위를 중지하는 것을 내용으로 하는 戰爭當事者간의 합의인데 반해, 불가침협정은 과거와 斷絶되어 현상의 유지에 목적이 있다는 점에서 구별된다.

한국 휴전협정은 단순한 戰鬥中止만 목적으로 한 휴전협정이 아니고 Stone교수가 지적한 전쟁종식을 의미하는 Quasi Peace Treaty(準平和協定)이라 할 수 있으며⁸⁾이 협정에는 병력증강금지, 무력불사용, 경계선 불가침 등 平和定着의 原則이 다 포함되어 있으므로 사실상 한반도

8) 池楨日, 전게서, p.42.

평화정착에 중요하고도 불가결한 요소이다.

따라서 불가침협정이 휴전협정을 그 일부분으로 채택하는 형식이 될 경우 이때 휴전협정효력의 存續은 불가침협정의 효력존속과 달리해야 하며, 휴전협정자체의 조항에 의해야 할 것이다.

왜냐하면 불가침협정의 破棄나 유효기간의 경과로 休戰協定이 자동 파기될 素地를 피해야 하기 때문이다.⁹⁾

다. 불가침선언

불가침선언은 그 내용상에 있어서 상호무력사용금지, 내정불간섭, 평화적 분쟁해결, 선언문의 批准를 통한 유효절차 및 유효기간에 관한 규정이 있어 사실상 불가침협정과 조금도 다르없다.

그 대표적인 예로는 1934년 1월 26일 독일·폴란드간에 체결된 불가침선언 등을 들 수 있다.

북한측이 우리측의 『協定』과는 달리 『宣言』을 주장하는 이유가 무엇인지에 대해서는 분명치 않으나, 북한측이 내리고 있는 불가침협정의 概念定義¹⁰⁾로 類推해 보건데 『協定』을 맺을 경우 상호 상대방을 국가로 인정하는 결과가 될 우려가 있다는 杞憂에서 비롯된 것으로 보인다.

더우기 남북한간 불가침선언을 채택할 경우 불가침을 公開宣言하게 되기때문에 일반 불가침협정보다 북한이 外交的으로 더 구속될 것이라는 견해¹¹⁾도 있고 보면 불가침협정과 굳이 구별해야 할 實益은 없다.

9) 池植日, 전게서, p.57-58

10) 북한은 『불가침협정』의 概念을 “상대편 국가의 주권과 영토를 존중하고 서로 무력침공을 하지 않을 것을 확인하는 조약”(정치사전, 사회과학출판사, 1973. p.501 ; 정치용어사전, 사회과학출판사, 1970. p.304)로 定義하고 있다.

11) 池植日, 전게서, p.38.

3. 불가침협정의 내용

불가침의 내용이 좁은 의미로 쓰일 때는 단순히 무력에 의한 영토침범 또는 威嚇만을 대상으로 하지만 많은 국제조약에 표현된 국제관행은 경우마다 相異하여 영토보전은 물론 국제문제에 대한 불간섭까지 포함하는 경우도 있고 군비축소를 내용으로 할 때도 있다.

따라서 당사국은 각자의 상황에서 전쟁을 방지하는 데 필요한 사항을 협정에 포함시켜 그들간의 관계를 規律하는 것이 보통이다.¹²⁾

그 결과, 약간의 차이는 있으나 대체로 상호간의 영토의 불가침 및 침략행위의 금지, 분쟁의 평화적 해결 및 중재재판, 국가정책으로서의 전쟁포기, 협정당사자의 제3국침범시 협정의 無效化 등의 규정을 내용으로 한다.

불가침조약의 특징중의 하나는 그 효력기간이 대부분의 경우 1-5년의 短期間¹³⁾이라는 점이다.

그 이유는 아마도 협정의 본질상 당사국간의 당면한 狀況의 凍結을 도모하려는 목적에서 체결되는 경우가 대부분이기 때문인 것으로 보인다.

4. 불가침협정의 유형 및 기능

불가침협정의 類型을 체결형식을 기준으로 분류하면 i) 일반기본조

12) 金得柱, 『南北韓 平和定着形態 및 制度化에 관한 연구』, 國土統一院, 1980, p.29.

13) 1932. 소-폴란드간의 불가침협정 : 유효기간 3년

1932. 소-핀란드간 불가침협정 : 유효기간 3년

1932. 소-불간 불가침협정 : 유효기간 1년

1937. 소-중 불가침협정 : 유효기간 5년

• 약에다 국경선 불가침 혹은 영토의 불가침 및 保全(Inviolability of Territorial Integrity)조항을 삽입¹⁴⁾하는 형식을 택하거나, ii) 독립된 조약으로서 불가침조약(Treaty of Non-aggression)을 체결하는 형식이 있다.

또한 불가침협정의 유형을 체결주체를 기준으로 분류하면 i) 3국 이상의 多者間 불가침협정¹⁵⁾과, ii) 2국간의 雙務協定¹⁶⁾등의 예가 있다.

오늘날 전쟁의 방지는 i) 非敵對的 抑止(현재적 또는 잠재적 적대국가와의 적대관계를 비군사적 수단으로 소멸시킴), ii) 報酬的 抑止(적대국가에게 그 요구물의 가치에 가까운 가치를 제공함으로써 그 침략 목적을 소멸시킴), iii) 狀況的 抑止(적대국에 불리한 환경을 조성), iv) 相互依存的 抑止(적대국과의 상호의존적 관계를 긴밀화), v) 制裁的 抑止(적대국이 침략을 개시하면 감내할 수 없는 제재를 받게 될 것임을 인식시킴), vi) 拒否的 抑止(적대국의 한정적 침략에 의한 전략목적 달성을 거부할 수 있는 능력을 갖추), vii) 非戰爭 名分的 抑止(평시에 조약을 체결해 됨으로써 적대국의 침략명분을 박탈) 등의 抑止戰略을 입체적으로 驅使함으로써 달성된다.¹⁷⁾

불가침협정은 위의 억지전략중 vii)를 기본으로 餘他戰略, 특히 i), iii), iv) 등을 加味함으로써 전쟁방지 기능을 수행한다.

5. 불가침협정의 限界와 효력보장장치

불가침협정은 締約國 상호간에 국가안보 특히 군사적으로 일치하는

14) 1970. 서독·소련간의 조약, 1970. 서독·폴란드간의 조약 등

15) 최초의 것은 1924. Geneva Protocol. 이외에도 Locarno 조약(1925), Anti-War Treaty of Non-aggression and Conciliation (1933) 등이 있음.

16) 1927. Turkey와 Persia간의 Treaty of Friendship and Security, 1927. Persia와 USSR 간의 Treaty of Guarantee and Neutrality등 다수

17) 金得柱, 전게서, pp.26-28

利害關係가 존재할 때 성립하는 것이므로 高度의 정치성을 내용으로 하는 특성을 가지고 있다.

이와 같은 특성때문에 대개의 불가침협정들은 부단히 변천하고 있는 국가간의 이해관계와 세력균형의 상황속에서 明示的으로 합의되었다가 도 自國의 중대한 국가이익 또는 정책수행이 요구할 때는 언제든지 일방적으로 破棄되기도 한다.

바꾸어 말하면 불가침협정은 항상 일방적 破棄 또는 협정위반인 침략행위로 歸結될 위험성을 내포하고 있는 것이다.

또한 침략에 대한 定義가 정립되어 있지 않아 조약의 준수 및 적용에 隘路가 발생하고 위반에 대한 직접적 강제력이 없어 분쟁해결방식을 和解方法(Conciliation Procedure)에 의존하는 점¹⁸⁾도 불가침조약의 한계라 할 수 있다.

이러한 本質的 限界에도 불구하고 가능한 한 불가침을 보장하기 위한 方案으로 다음 몇 가지 고려할 수 있다.¹⁹⁾

첫째, 協定當事國이 각각 자기우방과의 동맹관계를 강화, 被侵時 집단적 自衛權을 행사하는 것이다.

둘째, 로카르노조약과 같은 제 3국의 보장방식을 채택하는 방식이다.

셋째, 국제기구나 협정당사국·利害關係國 등이 國際保障軍을 만들어 실제 보장임무를 담당하는 방법이다.

넷째, 상호 상대방의 背後 강대국과 불가침협정을 체결, 침략의 배경을 弱化시키는 방법이다.

그러나 이 保障方案을 다시 검토해 보면 첫째 방안의 경우 불가침협

18) 池楨日, 전제서, p.29.

19) 金成勳, 『韓半島 軍事緊張緩和를 위한 南北韓協定 締結方案 및 이에 따른 諸般 法的問題』, 國土統一院, 1979. pp.30-31.

정의 존재에도 불구하고 당사국들이 군비강화를 통한 세력균형의 길을 택하게 될 것이며, 구태여 불가침협정을 縮結하지 않더라도 狀況은 同一할 것이다.

둘째 방안의 경우 保障國 상호간에 동일한 比重의 利害가 존재하여 적극적인 참여동기가 있어야 하며 상호간의 신뢰와 협력관계가 전제되지 않는 한 오히려 새로운 분쟁의 요인을 제공할 가능성도 생긴다.

세째 방안의 경우 理想的인 수단이라고 생각되나 국제기관에 대한 신뢰가 쌍방체약국으로부터 동일하고 확고하게 주어질 때 가능할 것이다.

네째 방안의 경우 체약상대국의 友邦과의 관계개선이 先行되어야 하고 또한 강대국 입장에서는 체약의 필요성을 발견키 어렵다는 점에서 그 契機를 찾는다는 것은 어려울 것이다.

6. 小結論

불가침협정은 상호 위협적인 둘 혹은 多者間에 서로 침략을 하지 않음으로써 共存을 도모하고자 하는 약속이다.

약속은 상호간의 信賴를 바탕으로 할 때 비로소 그 價値를 지닌다. 그러나 불가침협정은 본질적으로 不信과 疑惑을 바탕으로 한다는 데에 그 宿命적 虛弱性이 있다.

또한 협정의 준수를 強制하거나 擔保할만한 뚜렷한 保障手段을 강구할 수 없다는 점도 그 허약성을 더하게 해준다.

일반적인 조약의 경우 解釋·執行에 관하여 締約國 상호간에 분쟁이 있을 때에 대비하여 이를 평화적으로 해결할 수 있는 절차를 규정함으로써 이의 실효적 存續과 保障을 擔保한다. 그러나 불가침협정의 경우

에 있어서는 협정의 違反이 곧 당사국간의 戰爭을 뜻하므로 사실상 평화적인 解決節次나 기회를 기대할 수 없는 것이다.

極端的으로 말하면 불가침협정은 다른 類型의 조약과 비교할 때 根本的으로는 그 위반에 대한 保障策도 대책도 없는 특수한 範疇에 속하는 合意라고 할 수 있다.²⁰⁾

Ⅲ. 不可侵協定の 史的 考察

1. 概 觀

제1차 세계대전이 終戰된 후 戰後秩序의 재편과정에서 독일을 비롯한 敗戰國들을 재물로 하여 출범한 베르사이유체제는 戰勝諸國의 帝國主義的 利害를 둘러싼 갈등과 妥協의 산물이었다.

유럽의 지도를 뒤바꿔 놓아버린 패전국 영토의 強制再編과 배상능력을 무시한 戰爭賠償金 부과는 이미 公평성을 逸脫해 버려 국제질서의 주된 不安要因이 되었으며 따라서 베르사유 체제는 지극히 불안정한 속에서 출발하였다.²¹⁾

그리하여 베르사이유체제의 定着問題가 1920년 이후 여러 회합에서

20) 白忠鉉, “法的 側面에서 본 南北韓關係의 相互 不可侵協定の 意義”, 統一政策 제3권 제1호, 平和統一研究所, 1977. p.81.

21) 베르사이유체제의 최대업적은 國際聯盟의 탄생이었다. 그러나 同 연맹은 전쟁을 不法化하는데 실패했다는 점에서 그 理想에 불구하고 국제질서의 교란행위에 實效的 措置를 취할 수 없는 치명적인 약점을 안고 있었다. 이 약점을 보완하려는 노력이 『제네바議定書(The Geneva Protocol, Protocol for the Peaceful Settlement of International Disputes ; 1924)』이다. 이 의정서는 批准에 실패함으로써 流産되고 말았지만 후일 그리스·루마니아간 不可侵協定(1928), 그리스·유고슬라비아간 不可侵協定(1929), 터키·루마니아간 不可侵協定(1933), 터키·유고슬라비아간 不可侵協定(1933) 등의 指針으로 활용되었다.

主要議題가 되었으며, 이러한 목적을 달성하는 적당한 수단으로서 독일이 현실을 받아들이고 주변국가에 侵略行爲를 상호 포기하는 것을 내용으로 하는 國際協約이 모색되었다.

이러한 노력은 他國에 대한 침략행위를 금할 것을 합의한 1922년 1월의 Cannes 회의, 1922년 5월의 제네바世界經濟會議 등을 거쳐 마침내 1925년 10월 16일 로카르노條約으로 탄생된다.

한편 東歐에서는 1922년 3월 17일 폴란드, 라트비아, 리투아니아, 에스토니아, 핀란드가 소위 『발틱協約』(Baltic Entente)을 맺음으로서 소련에 대항하는 同盟을 체결하게 되자 소련은 이들 국가의 信賴를 획득하기 위한 노력의 일환으로 不可侵과 仲裁에 관한 條約을 제안했다.

그 결과 1922년 모스크바軍縮會議에서 불가침과 중재에 관한 조약이 草案의 형식으로 채택되었으나 군축문제에 대해 어떤 합의에 도달하지 못함으로써 결국 失敗로 돌아갔다.

로카르노조약이 체결된 직후인 1925년 12월 17일 소련은 터키와 中立友好條約(Treaty of Friendship and Neutrality) 체결에 성공한다. 이후에 소련은 1926년 8월에 아프가니스탄과, 1926년 9월에 리투아니아와, 1927년 10월에 페르시아와 不可侵協定을 締結하게 된다.

Locarno조약의 체결과 소련이 체결한 一連의 불가침조약들은 불가침 조약의 流行을 가져왔고 1928년 8월 27일에는 國際不可侵條約으로서의 성격을 띤 Kellogg-Briand條約이 체결된다.

이와는 반대로 소련은 自國의 邊境을 안정시키기 위한 목적에서 1932년 1월에는 핀란드와, 1932년 2월에는 라트비아와 불가침조약을 체결하였으며, 獨逸에 對抗하기 위해 1932년 7월에는 폴란드와, 1932년 11월에는 프랑스와, 1933년 9월에는 이태리와 역시 不可侵條約을

체결하게 된다.

1933년 히틀러가 주도하는 나치스가 擡頭되고 無謀한 領土擴張 행위가 결정적으로 국제질서를 교란하기 시작하자 불가침조약은 전략상의 利用物로 轉落하게 된다.

따라서 전혀 준수할 의사도 없이 때로는 牽制의 목적에서, 때로는 利害調節의 목적에서 무분별하게 締結되고 또 破棄되는 難脈相을 연출한다.

이때 체결된 대표적인 조약들이 바로 독일·폴란드不可侵協定(1934), 독·소不可侵協定(1939), 일·소不可侵協定(1941) 등이며 이러한 難脈相은 2차대전 末期까지 계속된다.

제2차 세계대전이 終戰된 이후에는 불가침협정이 거의 체결되지 않고 있다.

다만 一般基本條約에다 국경선의 불가침 혹은 불가침 및 보전에 관한 條項을 삽입하는 형식으로 채택되는 경우가 대부분일 뿐이다.

그 주된 이유는 2차대전의 경험으로 不可侵協定의 無用性이 여지없이 드러났기 때문이지만, 유엔헌장의 武力行使禁止規定이 이를 대신하게 되었기 때문이기도 하다.

엄격한 의미에서 불가침협정으로서의 唯一한 例는, 1977년 6월 9일 아비잔에서 체결되고 1981년 7월 22일에 교환된 議定書에 의해 효력을 발생하게 된 『서부아프리카국가경제공동체』의 『相互不可侵 및 防衛條約(Accord de non-agression et defense mutuelle)』이다.

그러나 불가침협정 체결제의는 많았었다.

1955년 7월에 개최된 제네바회담에서 소련은 相互不可侵과 紛爭의 平和的解決의 의무를 내용으로 하는 협정을 제의했다. 1950년대에서 1960년대에 걸쳐 북대서양조약기구(NATO)와 바르사바조약기구(

WTO) 간에도 不可侵協定締結問題가 거듭 반복하여 거론되었다. 소련과 중공간에 불가침협정체결 문제가 여러번 제기되었으나 결국 成事되지는 않았다. 1975년에 이란, 이라크, 사우디아라비아간에, 1981년에는 파키스탄과 인도간에 역시 불가침협정이 提起되었으나 아무런 결실을 보지 못했다.

그러나 1970년대 초반 서독은 이웃 동구국가 및 소련과 古典的 의미의 불가침협정을 포함하는 소위 『東方條約』들 (Ostverträge)를 체결했다.

이를 계기로 서독과 폴란드, 체코슬로바키아, 동독사이에 외교관계가 맺어 졌고 經濟協력이 추진되었으며, 동·서독이 유엔에 同伴加入하게 됨으로써 서독과 동독, 소련 및 동구권과의 『關係正常化』 목적에 기여했다.

1976년 9월 26일 소련은 유엔에 국가간의 武力不使用條約案을 제출하였다.

이를 계기로 유엔에 特別委員會가 구성되었고, 同 위원회는 1980년에 국가간의 平和定着, 非武裝 및 武力行使의 拋棄에 관한 17개의 原則²²⁾에 합의했고 아직도 작업은 계속되고 있다.

2. 主要 不可侵協定の 개별적 考察

가. 르카르노條約(The Locarno Treaties : 1925)

1) 성립과정

로카르노조약은 독일의 이니셔티브로 推進되었다.

1922년 당시 독일의 수상인 Cuno는 미국측에 대해 ‘미국이 保障國이

22) UN Doc. A/35/41

되는 『라인문제에 관한 提案』²³⁾을 제기하였으나 불란서측의 拒否로 좌절되고, 비슷한 내용의 제안이 1923년에 두차례 더 제기되었으나 역시 無爲로 돌아갔다.

1925년에 이르러 『履行政策』(Erfüllungspolitik)을 표방하며 연합국에 協調外交를 펴오던 스트레제만(Stressemann) 내각이 다시 네번째 修正案을 내놓았다.

이를 계기로 스위스 로카르노에서 英·佛·獨·伊·벨기에·체코·폴란드 등 7개국 이 협상을 개시, 로카르노조약이 1925년 10월 16일 締結되었다.

2) 조약의 構成·內容

일반적으로 『로잔느條約體系』(『로카르노體系』라고도 불리움)는 영·불·독·이·벨기에 등 5개국간의 相互保障條約, 4개의 仲裁裁判條約(독-불, 독-이, 독-폴란드, 독-체코간 중재재판조약),²⁴⁾ 2개의 同盟條約(불-폴란드, 불-체코간 동맹조약)으로 구성된다.

5개국간의 相互保障條約은 불란서·독일·벨기에 상호간에 국경을 현상유지할 것과 전쟁을 하지 않을 것을 약속하고 베르사이유條約(The Treaty of Versailles)에 의한 라인란트의 非武裝條項을 독일이 승인하는 것을 내용으로 하고 이런 내용의 준수를 영국과 이탈리아가 保障하는 형식으로 되어 있다.

라인란트條約이라고도 불리우는 이 조약은 오직 독일의 서부국경에 대한 保障만을 주목적으로 한 것이었다.

이에 프랑스는 폴란드, 체코슬로바키아로 하여금 독일을 牽制케

23) 同 제안에서 독일은 『앞으로 30년간 國民投票의 승인을 받지 않는 한 영국·프랑스·벨기에·독일은 서로 전쟁에 呼訴하지 않을 것』을 제의

24) 중재재판의 중요성은 이 당시 仲裁裁判의 판결에 불복하는 국가에 대한 武力使用은 침략을 구성하지 않는다는 점에 있음.

함으로써 동부 국경문제 安全을 보장키 위해 각각을 상대로 別途의 同盟條約을 체결하였는데 이것이 2개의 同盟條約이다.

3) 조약체결의 意義

로카르노條約의 체결은 독일의 라인란트보장이라는 현실주의정책의 산물로 독일의 입장에서는 라인란트 점령군의 撤兵을 위한 구체적인 협상의 기초를 마련했다는 점에서 큰 意義가 있다고 봐야 할 것이다.

영국의 입장에서든 同 조약이 대륙의 안전과 세력균형을 圖謀한다는 차원에서 自國의 정책방향과 일치하고, 同 조약의 체결로 인해 지게되는 부담이라면 오직 라인란트에 대한 保障뿐이라는 점에서 일단 만족스러운 것이었다고 볼 수 있다.

이탈리아는 조약당사국으로서 명목상 保障國이 되어 부담이 거의 없이 국제적 지위를 向上시켰다는 측면에서 역시 만족스러운 것이었다고 볼 수 있다.

반면 라인란트의 직접적 利害當事國인 프랑스의 입장에서는 로카르노조약이 체결됨으로써 독일을 집단안전보장체제속에 編入시키게 되어 그로부터의 침략의 위협을 감소시키는 성과를 거두기는 하였다. 그러나 라인란트에서 撤兵해야 하고, 독일 동부국경문제의 안정을 위해 폴란드와 체코에 대한 보장의 負擔을 지게 되었으며, 독일에 대해 더이상 賠償責任의 이행을 강요할 명분을 잃어 버리게 되는 등의 不利益도 감수해야 했다.

총체적으로 보아 로카르노조약의 履行은 근본적으로 베르사이유條約體制의 효력을 弱화시키고 그를 修正하게끔 한 데에 큰 뜻이 있었다고 볼 수 있다.²⁵⁾

4) 조약의 破棄

25) 吳淇平, 『世界外交史』, 博英社, 1985. p.376.

1933년에 집권한 히틀러는 독일의 세력확장에 대비하여 러시아와 프랑스간에 체결한 相互援助條約(The Franco-Soviet Treaty of Mutual Assistance : 1935)²⁶⁾이 로카르노조약에 違背된다는 이유로 1936년 로카르노조약을 破棄한다고 宣言²⁷⁾하고 라인란트를 군사점령하여 再武裝하였다.

독일에 의한 同 조약의 파기는 世界軍縮會議 탈퇴, 國際聯盟 탈퇴, 베르사이條約 제5부(군사조항) 파기와 軌를 같이한다.

이에 대한 프랑스와 벨기에의 즉각적인 提訴에 의해 國際聯盟理事會와 로카르노조약 當事國會議가 런던에서 동시에 개최되었으나 이사회는 독일의 有罪를 선언하고 事後交渉은 로카르노조약 당사국에 一任하는 선에서 그쳤다.

로카르노조약 當事國會議에서도 불란서·영국·이태리의 보조불일치로 구체적인 대항조치를 취하지 못하고, 『불·소상호원조조약의 違反 여부를 국제사법재판소에 부탁하고 그 判決에 복종할 것을 독일에 要請한다』는 내용의 『4個國協定』을 겨우 마련하는 것으로 끝났다.²⁸⁾

후에 독일측에 전달된 이 『4個國協定』은 정면 거부되고 독일이 취한 행동은 既定事實로 됨으로써 로카르노조약은 사실상 崩壞되었다.

나. 不戰條約(Treaty for the Renunciation of War : 1928)

1) 성립과정

26) 同 조약은 『체약국의 一方이 구라파의 1國으로부터 침략의 위협을 받을 때는 ...즉시 協議한다』(Art. 1), 『...체약국의 一方이 구라파의 1國으로부터 挑發에 의하지 않는 침략을 받았을 때는 他方은 즉시 援助한다』(Art. 2, 3)라고 함으로써 사실상 독일을 假想敵으로 한 相互援助義務를 규정한 것이다.

27) German Memorandum, March 7. 1936.

28) 朴雄鎭, 『歐洲外交史』, 螢雪出版社, 1976. pp.275-279

로카르노조약의 締結에도 불구하고 불란서는 독일의 존재에 불안을 느껴 미국을 이 집단보호체제에 介入시킬 것을 바랐다.

1927년 프랑스의 브리앙首相은 미국에 대해 2차례의 不戰條約 체결을 제의했다.

美國務長官 켈로그(Frank Kellogg)는 이에 대한 응답으로 雙務條約보다는 다국간 조약을 제안하여 이를 계기로 세계의 대다수 국가가 가입(63개국)하는 不戰條約이 체결되었다.

2) 조약의 내용

同 조약은 3個條文으로 구성되어 있다.

그러나 加入節次에 관한 규정인 1개조(제3조)를 제외하면 결국 2개조문에 불과한 간략한 조약으로서 그 내용은 전쟁의 拋棄(제1조), 모든 분쟁의 평화적 해결(제2조) 등이다.

3) 조약체결의 意義

부전조약은 내용상 조약이라기 보다는 宣言的 색채가 강한 것으로 사실상 실효성을 확보하기에 缺陷이 없지 않으나 다음의 세가지 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 즉,

첫째, 국제연맹규약보다 進一步하여 전쟁을 不法化시킨 점,

둘째, 국제연맹 밖에 머물러 있던 미국과 소련이 가입, 명실상부한 汎世界的 條約이라는 점.

셋째, 로카르노조약의 當事國들이 부전조약에도 가입함으로써 2重保障效果를 거둔점 등이다.

그러나 총체적으로 보아 不戰條約은 당시 국제사회의 모든 국가들이 지닌 평화에 대한 熱意를 表明한 것 이상의 것이 되지 못했다는 評價를 면치 못하고 있다.²⁹⁾

29) 吳淇平, 전계서, p.317.

다. 소·발틱 4國間 불가침조약

1) 성립배경

베르사이유 講和會議의 결정에 의해 에스토니아, 라트비아, 리투아니아가 새로 생기고 핀랜드가 소련으로부터 분리·독립하게 됨으로써 발틱 4국이 탄생되었다.

1917년 볼셰비키혁명이후 反革命勢力에 대한 列強들의 지원과 위협으로 시달려온 소련의 입장에서 볼 때 이들의 탄생은 憂慮의 대상이었다. 왜냐하면 자본주의가 安定期를 맞아 列強들이 對蘇干涉이 다시 시도될 경우 이 지역이 그 간섭의 발판이 될 것이 분명했기 때문이다.

그러한 이유에서 소련은 미리 이들 국가와 불가침 및 중립조약을 체결해 둬으로써 友好·中立의 관계를 확보하려 시도했다. 그러나 독일의 보복과 아울러 소련을 경계하고 있던 폴랜드가 발틱 3개국의 對蘇接近을 방해했기 때문에 조약의 체결은 늦어졌다.

1926년 라트비아와, 1932년 리투아니아, 에스토니아와 조약을 체결케 됨으로써 소련은 일단 所期의 목적을 달성³⁰⁾하게 되었다.

2) 조약의 破棄

1939년 9월 白러시아와 폴랜드를 侵攻한 소련은 에스토니아, 라트비아, 리투아니아와 차례로 상호원조조약을 체결하고 軍 駐屯權 등을 획득함으로써 사실상의 保護領으로 만들었다.

1939년 독일과 체결한 불가침조약의 附屬密約에 의하여 핀랜드를 세력범위에 두게된 소련은 핀랜드에 대해서도 위 3개국과 동일한 방식을 적용하여 經略하려 하였으나 핀랜드의 抗拒로 불가능해지자 불가침

30) 東方國과도 같은 목적으로 조약을 체결하였는데 1925년 12월 소·터어키 중립조약, 1926년 8월 소·아프가니스탄 中立 및 相互不可侵條約, 1927년 소·페르샤 中立條約 등이 그것이다.

협정을 破棄함과 동시에 전면 武力攻撃을 감행하였다.

핀랜드는 1940년 3월 소련과의 講和條約에 합의함으로써, 기타 3국은 同年 7월 소비에트연방에 가입됨으로써 同 조약들은 막을 내렸다.³¹⁾

라. 불·소 불가침조약(1932)

1) 성립배경

半世紀 동안에 독일로부터 두 차례에 걸친 武力攻撃을 당한 프랑스는 제1차 세계대전 종료후에는 계속 독일의 武力威脅 可能性에 시달려야 했다. 따라서 독일에 대한 국경선의 안전확보가 戰後 프랑스 외교의 1次的인 과제였다.

이러한 현실적인 필요에서 프랑스가 채택한 외교전략이 對獨封鎖政策이었으며 이러한 정책의 구체적인 실현이 集團安全保障體制와 벨기에, 폴란드, 체코 등과의 同盟體制 결성이었다.

프랑스는 이러한 對獨封鎖政策을 한층 강화하기 위하여 소련과 『불·소 불가침조약』의 체결을 도모했다. 또한 蘇聯側으로서도 불란서와 불가침조약을 체결함으로써 自國의 안정을 위하여 그동안 추구해온 外交努力을 마무리하는 효과를 거두었다.

2) 조약의 내용

전문 및 7개조로 이루어진 同 조약은 領土의 불가침, 전쟁금지, 침략국 支援禁止 등을 주요내용으로 하고 있다.

특히 “체약국의 一方이 제3국으로부터 被侵時, 他方은 직접으로나 간접으로 침략에 원조를 제공치 않을 것”을 규정(제2조)함으로써 독-소간의 관계를 견제하려는 意圖가 깔려있음을 살필 수 있다.

31) 당시 라트비아·리투아니아·에스토니아 등 3국은 總面積 5,898 평방마일, 인구는 약 562만명에 불과한 小國들이었으므로 소련을 침략할만한 能力自體가 없는 形便이었다.

마. 독·폴란드 불가침협정(1933)

1) 성립과정

戰後 독립한 폴란드는 독일과 러시아 사이에 끼어 있어 쌍방으로부터 존립에 위협을 받은 處地에 놓여 있었다.

전술한 바와 같이 폴란드는 1925년 프랑스와 同盟條約을 체결함으로써 독일로부터의 위협에 공동대처하는 전략을 택했으나, 1930년대에 들어와서는 독일과 소련의 均衡者的 지위획득을 모색하기 위한 單獨·中立政策으로 전환하였다.

1933년 10월 國際聯盟과 世界軍縮會議를 탈퇴함으로써 서유럽과의 관계가 惡化되어 있던 히틀러는 이를 奇貨로 유럽제패를 위한 준비기간의 필요에서 폴란드와 불가침협정을 체결하였다.

2) 조약체결의 效果

독일은 폴란드와의 불가침조약을 체결함으로써 프랑스와 對獨包圍網을 瓦解시키고 향후 동방경략의 障礙物을 除去하는 결정적 效果를 누리게 되었다.

3) 조약의 破棄

1938년 4월 오스트리아를 併呑하고 발칸에 진출한 독일은 1939년 3월 체코로부터 수데텐지방을 強取하고 이어 폴란드에 단찌히의 返還을 요구했다.

그러나 폴란드로부터 이를 拒絶당하자 독일측은 영국과 폴란드의 상호원조조약이 독·폴란드 불가침조약을 일방적으로 無效化시켰다는 이유를 들어 同 불가침조약을 破棄하였다.

이에 대한 폴란드의 반응은 強硬하였으나 이미 폴란드 經略을 염두에 두고 있는 독일의 입장에서는 체코의 完全解體로 同 조약의 壽命은 이미 끝난 것이었다.

바. 독·소 불가침협정(Nichtangriffsvertrag Zwischen Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken ; 1939)

1) 성립경과

1939년 3월 체코슬로바키아가 완전히 解體되고 동년 4월 히틀러에 의해 독일·폴란드간의 不可侵協定(1934)과 독일·영국간의 海軍協定(1935)을 破棄하는 일방적 宣言이 이루어진다.

이를 契機로 독일과 이탈리아의 1인 독재체제와 영·불의 개방적 민주체제 사이에는 緊張이 高潮되어 갔으며, 이러한 상황속에서 그 어느 쪽에도 속하지 않은 소련은 긴장정세에 가장 큰 變數로 등장하였다.

따라서 英·佛측과 獨逸측은 각각 소련을 자기편에 끌어들이려는 외교활동을 적극적으로 展開했다.

당시 璦文 회담으로 깊은 유감을 품은 스탈린³²⁾은 親西方的이었던 리트비노프(Litvinov) 외상을 親獨逸的이고 보다 高位人物인 몰로토프(Molotov)로 교체함으로써 독일과의 비밀협상이 급진전하여 1939년 8월 相互不可侵協定을 締結하게 된다.

2) 조약체결의 目的 및 底意

이러한 조약을 締結하면서 소련이나 독일 모두 이를 장기간 성실히 준수한다는 의도는 희박하였다고 할 수 있고 각각 다음과 같은 목적과 底意에서 조약에 합의하였다고 할 수 있다.³³⁾

우선, 독일측으로서는 첫째 당시 영국과 불란서 그리고 소련간에 交渉되고 있던 軍事同盟의 실현을 저지하기 위한 것이었다고 본다.

32) 盧在鳳 譯, 『歐洲外交史』, 博英社, 1982. p.267 ; 璦文 회담의 구체적 經緯에 대해서 박용진, 전계서, pp.301~306 참조.

33) 金正換, 전계論文, pp.91-92.

이러한 同盟이 실현된다면 『히틀러』의 『폴란드』에 대한 당장의 野心, 더 나아가 歐洲支配의 야심은 불가능하든가 적어도 크게 곤란할 것이기 때문이다.

둘째 소련과의 조약 실현은 영·불의 對獨經濟封鎖措置로 곤란받고 있는 식량과 원료의 確保를 소련으로부터 기대할 수 있을 것이라는 점이다.

반면, 소련의 목적과 계산도 『히틀러』의 그것보다 결코 적지 않다.

첫째 독·소不可侵條約의 締結로 인해 1918년에 상실한 『폴란드』 동부지역과 『에스토니아』 『레토니아』와 『베사라비아』의 확보를 保障받은 셈인데, 이것은 英·佛과의 조약으로는 기대하기 어려웠던 것이라 볼 수 있다.

둘째 소련은 독일과의 一戰이 설혹 必至의 것이라 할지라도 아직 전쟁준비가 되어있지 않았으므로 당분간 전쟁을 回避하고 시간을 버는 것이 필요하였다.

세째 공산주의에 敵對的 혹은 反對勢力인 영·불·독 등의 세력이 相爭하여 疲폐하는 것은 소련의 안전과 발언권 伸張에 유리하고 나아가 世界赤化戰略에도 도움이 될 것은 물론이다.

네째 소련과 일본간의 충돌에 있어서 일본에 대한 독일의 支援을 방지할 뿐만 아니라 일본에 대한 독일의 壓力作用도 기대할 수 있다는 점이다.

3) 조약의 내용

독·소간의 不可侵協定은 1926년 4월 체결된 中立條約을 기초로 체결된 것으로 주요내용은 相互不可侵, 好意의 中立, 相互情報交換, 他方에 대항하는 國家集團의 形成에 不參 등이다.

4) 조약의 破棄

불가침조약이 締結된 후 소련은 폴란드의 분할을 계기로 남하하여 루마니아, 불가리아, 유고슬라비아를 그 세력하에 두려고 劃策하였으며, 독일은 체코와 헝가리를 並呑하여 남쪽의 발칸에 눈을 돌리고 있었다. 이로써 발칸반도는 게르만족과 슬라브족의 對決場으로 화했으며, 1940년 11월 몰로토프의 베를린방문을 전후하여 발칸문제를 둘러싼 葛藤은 점차 露骨化되었다.

1941년 6월 히틀러는 영국과의 會戰을 앞두고 발칸에서의 대립을 해소시키고 동방으로부터의 위협을 제거시킬 목적으로 대규모의 독일군을 投入, 소련을 攻擊했다.

一時的으로 소련을 利用하기 위하여 불가침협정을 맺은 히틀러는 그것에 의해서 오히려 소련의 膨脹을 助長해 준 결과를 낳았고, 그것이 독일에 위협이 되자 이를 제거하기 위해서 다시 背信한 것이다.

이로써 有效期限을 10년으로 하고 기간만료 5년전에 상대방에 통고하지 않는 한 5년씩 自動延長토록 예정된 독·소간의 불가침협정은 체결후 2년도 채 경과 되지 못한 채 破棄된다.

사. 일·소 中立不可侵條約(1941)

1) 성립경과

발칸을 둘러싸고 獨·蘇關係가 惡化되어 있는 상태에서 소련은 독일과의 一戰에 대비하여 아시아에서의 現狀維持對策을 모색할 필요가 있었다.

또한 일본으로도 태평양과 중국대륙에서의 利權을 伸張시키기 위해서 북방의 巨大國과 關係를 調節할 필요가 있었다.

이러한 쌍방의 입장은 상호 협상을 비교적 순조롭게 進行시켜 19

41년 4월 일·소 중립불가침조약을 締結하게 된다.

2) 조약의 내용

全文 4개조와 1개의 聲明으로 구성된 同 條約의 주요내용은 兩國間의 평화·우호관계의 유지와 영토보존 및 그 불가침성 존중, 一方이 제3국과의 전쟁시 他方은 전쟁의 전기간중 中立維持 등이다.

이 조약과 더불어 발표한 聲明書는 양국이 서로의 평화우호관계를 보장하기 위하여 일본은 蒙古人民共和國의 영토보존과 불가침을 존중하고, 소비에트연방은 滿洲帝國의 영토보존과 불가침을 존중할 것을 宣言하였다.

3) 조약의 破棄

1945년 2월 얄타(Yalta)에서 會同한 스탈린·루즈벨트·처어칠은 소련의 對日參戰問題와 관련하여 祕密協約을 맺는다.

이 祕密協約은 소련이 對日戰에 참가하는 조건을 수락하는 것으로 그 내용은 외몽고에 있어서의 現狀維持와 1904년 전쟁에서 상실한 러시아의 諸 權利回復³⁴⁾이었다.

이러한 밀약을 바탕으로 소련은 同年 7월 일본에 宣戰하였다. 표면상으로는 일본이 포츠담선언을 拒否함으로써 일·소중립조약에도 불구하고 화평강화의 기초가 喪失되었다는 것이 그 이유이었다.

이로써 1946년 4월 25일까지 有效하고 또한 이를 폐기하기 위해서는 1년 전에 통고하기로 한 日·蘇中立條約은 破棄된다.

3. 小結論

1926년 로카르노조약을 嚆矢로 한 불가침조약은 제2차 세계대전

34) 南樺太 및 附屬島嶼의 반환, 大連에서의 소련의 특수권의 보장, 麗順港을 소련의 군사기지로 再租借 등

기간까지 列強들간에 하나의 유행처럼 盛行하였다.

그러나 역사적 사실은 그 중 어느 조약도 본래의 기대대로 효력을 발휘하지 못하고 각자의 政治的·軍事戰略的·外交的 利害에 의해 籠絡되어 왔다는 것을 보여주고 있다.

특히 제2차 세계대전 직전에 맺어진 不可侵 및 不戰條約들을 실질적으로는 상호간에 전쟁을 豫防하기 위한 것이었다기 보다는 다른 국가와 전쟁을 원활히 수행하기 위한 方便으로 이용되었을 뿐이었다.

그 대표적인 例가 1939년에 체결된 獨·蘇不可侵條約으로 히틀러가 이 조약을 체결하고 나서 『이제 나는 세계를 내 주머니속에 가지고 있다』고 한 말은 이를 가장 克明하게 보여주고 있다.

따라서 불가침협정 懷疑論者 입장에서 말한다면 불가침협정은 전혀 無意味하고, 無價値한 것에 불과하다. 왜냐하면 당사국간의 不可侵을 유일한 목표로 하는 경우의 條約국간의 관계는 대개 不信과 疑惑을 기초로 하기 때문에 불가침협정의 합의 자체가 불가능할 뿐만 아니라 협정이 맺어진다고 하더라도 그 持續을 保障할 길이 없기 때문이다.

다만 人類는 국가간에 문서화의 魔力에 끌려 국제적 惡을 제거한다고 믿어왔기 때문에, 역사의 經驗을 통하여 『약속은 국제적 緊張의 해소책이 될 수 없다』는 뼈아픈, 教訓을 잘 터득하고 있음에도 불구하고, 이 엄숙한 政治條約이 매서운 國際的 現實에 대한 불안으로부터 心理的 脫出을 가능케 하고 危險狀況을 回避하는 容易한 길을 提供하리라고 期待하는 것이다.³⁵⁾

35) W.W.KULSKI, *International Politics in a Revolutionary Age*(1964), p.450, 白忠鉉, 전계論文, p.81에서 再引用

IV. 南北不可侵協定 締結構想의 再檢討

1. 不可侵協定締結 提議관련 남북한 雙方的 推移

가. 북한측 推移

1954년 6월 당시 북한 外相인 남일은 『제네바회의』에 참석하여 행한 연설에서 남북한간에 平和協定을 체결할 것을 최초로 제의했다.

그 후 수차례에 걸쳐 미군의 撤去와 相互減軍을 내용으로 하는 평화협정체결 제안과 불가침협정체결 提案을 1970년대 初까지 散發的으로 계속 제의해 왔다(〈表-1〉 참조).

〈表-1〉 北韓側の 主要 提議 日誌

南北韓 平和協定 提議	南北韓 不可侵協定·宣言提議
1954. 6.15 제네바會議 남일外相演說	1955. 8.14 金日成 演說
1962.10.23 最高人民會議 第3期 1次 會議 金日成 演說	1956. 4.28 勞動黨 第3次 大會宣言文
	1956. 5.31 政府聲明
1968. 6.24 社會團體 共同聲明	1962. 6.20 最高人民會議 第2期 11次 會議 崔容健 報告
1972. 1.10 金日成 「讀賣新聞」記者 質問에 대한 對答	1963. 9. 8 政權創建 15周年 崔容健 報告
1973. 4. 5 最高人民會議 第5期 2次 會議 金 日 報告	1970.11. 2 勞動黨 第5次大會 金日成報告

그러나 7·4共同聲명의 발표를 계기로 분단이래 최초의 남북대화가 시작되자 1973년 3월 15일 南北調節委員會 제2차 會議에서 북측대표 박성철은 基調發言을 통해 남북한간의 平和協定締結을 제의했다.

이 제의의 내용은 주로 무력증강과 군비경쟁 終熄, 10만 이하로의 減軍, 외국으로 부터의 무기·작전장비·군사물자 등의 搬入中止, 외국 군대의 撤去, 상호무력 不行使 등이었다.

이러한 提議는 1973년 4월 5일 당시 정무원 총리 김일에 의해 다시 제기되었으며, 이에 『南朝鮮에서 미군이 나가면 우리의 군대를 자진해서 20만 이하로 줄이겠다』고 덧붙이기도 했다.

그러나 남북대화가 膠着狀態에 들어간 이후 북한측은 한반도 군사문제의 해결에 관해 20여년간 지속해 온 종래의 주장에서 急旋回하여 전혀 다른 視角에서의 접근태도를 보여주었다. 즉 南北平和協定이나 不可侵協定(혹은 宣言)의 체결에 의한 한반도 평화정착주장과는 달리 對美平和協定案을 들고 나온 것이다.

그 最初의 提案은 1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 3차회의에서 행한 당시 외교부장 허담의 보고와 이를 토대로 채택한 『美合衆國上·下 兩院에 보내는 便紙』였다.

이 제안에서 북한측은 미국과 평화협정을 체결하여 이로서 정전협정을 代置할 것과 평화협정의 내용으로서 ㉠ 相互不侵犯의 서약 및 직접적 무력충돌 위험성의 제거, ㉡ 相互軍備競爭拋棄와 무기·작전장비·군수물자의 搬入중지, ㉢ 주한외국군대의 撤去, ㉣ 군대철거후 어떤 외국의 군사기지나 작전기지로 되지 않을 것 등을 提示했다.

이러한 제안은 80년대까지 꾸준히 계속되어 왔으며(〈表-2〉 참조), 1984년 1월 10일 3者會談을 提議함으로써 협상패턴에 약간의 修正을 가하는 태도를 보였고 이어진 1985. 4. 9 南北國會會談 제의, 1986. 6. 17 3軍事當局者會談 提議, 1987. 1. 11 南北高位級政治·軍事會談 제의, 1987. 7. 23 多國的軍縮協商 제의, 1987. 8. 6 3者外務長官會談제 의 등에서 회담형식상의 融通性을 보이고는 있으나 근본적으로 주한미

군의 철수를 주장, 이를貫徹하려는 意圖에는 전혀 변화를 보이지 않고 있다.

〈表-2〉 平和協定·不可侵宣言·駐韓美軍撤收關聯 提議 日誌

1974. 3. 25	最高人民會議 第 5 期 第 3 次會議 政務院 副總理 兼 外交部長 허담報告 및 「美合衆國 上·下 兩院에 보내는 편지」
1979. 7. 10	外交部 代辯人 聲明 * 南朝鮮 當局者들은 읍저버로 參加 可能
1980. 10. 10	第 6 次 黨大會 金日成 事業總和 報告
1984. 1. 10	中央人民委員會·最高人民會議 聯合會議, 「서울當局에 보내는 편지」, 「美合衆國 政府와 國會에 보내는 편지」
1985. 4. 9	最高人民會議 第 7 期 4 次會議, 「大韓民國 國會에 보내는 편지」 * 不可侵宣言問題 討議
1986. 6. 17	人民武力部長 오진우, 「大韓民國 國防部長官 및 南朝鮮 駐屯 聯合 國軍司令官에게 보내는 편지」
1987. 1. 11	政務院總理·人民武力部長 對南편지, 「南北高位級 政治·軍事會談」提議
1987. 7. 23	政府聲明, 「多國的 軍縮協商」提議
1987. 8. 6	外交部 代辯人 聲明, 「3 者 外務長官會談」提議
1987. 11. 11	祖國戰線中央委·祖平統 聯合會議, 「南朝鮮의 各黨, 各派, 各界各層 人民들에게 보내는 편지」

이와 관련하여 注目되는 점은 80년대에 들어서 북한측은 종래의 軍縮提議 및 對美平和協定締結 主張과 竝行하여 한반도의 非核地帶化 問題를 주요 군사이슈로 부각시켜 1986년 6월 23일에는 『韓半島 非核·平和地帶를 創設할데 대한 새로운 平和提案』을 발표하고, 동년 9월 6-8일 『韓半島 非核·平和國際會議』를 개최하는 등 집중 舉論하고 있다는 점이다.³⁶⁾

36) 이에 관한 자세한 내용은 柳在甲, “北韓의 非核地帶化提議의 性格과 對策”, 『南北韓間主要軍事爭點研究』, 國土統一院, 1988. pp.61-69 참조

나. 우리측 推移

1974년 1월 18일 당시 박대통령은 年頭記者會見을 통하여 남북한 상호불가침협정 체결을 제의하고, 同 협정의 내용으로서 무력불침범, 內政不干涉, 휴전협정의 효력 존속 등을 제시하였다.

이같은 남북한 相互不可侵協定 提案의 주요내용은 1982년 1월 22일 남북한 基本關係에 관한 暫定協定締結 提議에서도 폭력사용·위협의 지양, 내부문제 불간섭, 휴전체제유지 등으로 承繼된다.

1985년 8월 15일 당시 김대통령은 광복절 致辭를 통하여 남북한 당국간의 相互不可侵問題를 비롯한 남북한 正常關係 樹立을 위한 제반 사항의 토의·해결 입장을 表明하였으며, 1987년 8월 3일 南北外務長官 會談을 제의할 때도 남북한간의 신뢰 구축을 위해 남북한 불가침협정 체결문제를 토의사항의 하나로 提示하였다.

지난 6월 11일 崔尙洙 外務長官은 제3차 유엔軍縮特別總會에서 행한 基調演說을 통해 한반도에서의 緊張緩和와 軍縮을 위한 中間段階로서 남북한 불가침협정을 提示하였다.

「南北韓相互不可侵協定」提議	「南北韓基本關係暫定協定」提議
<ul style="list-style-type: none"> ○ 南北이 서로 絶대로 武力侵犯을 하지 않겠다는 것을 單方面에 約束하고, ○ 相互 內政間涉을 하지 말고, ○ 如何한 境遇라도 現行 休戰協定은 그 效力이 存續되어야 함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 形態의 武力 및 暴力의 使用 또는 危脅을 完全히 止揚하고, (第2項) ○ 서로 相對方의 內部問題에 一體 間涉하지 아니하며, (第3項) ○ 現在 休戰體制를 維持하며, (第4項)

2. 불가침협정 締結의 必要性 檢討

불가침협정 자체만을 분리시켜 現實的 有效性的 측면에서 본다면 앞에서 살펴 본바와 같이 그 必要性은 否定的이라고 할 수밖에 없다.

또한 불가침협정을 체결했을 경우 대내·외적으로 기대되는 政治的·象徴的 效果를 들어 그 체결의 必要性을 찾는 견해가 있으나 그것은 피상적인 樂觀論에 가깝다고 본다.

왜냐하면 불가침협정의 締結은 문제의 해결이 아니라 오히려 問題의 시작이라고 보아야 할 것이기 때문이다.

실사 그 必要性을 인정한다고 하더라도 見解에 따라서는 『7·4 南北共同聲明』에 相互不可侵條項(제2항)이 포함되어 있고, 또한 이 聲明의 效力을 남·북 어느 쪽도 아직 否認한 적이 없기 때문에 同 聲明의 法的性格에 대한 논의여부와는 관계없이 이를 준수하는 것만으로도 이미 남북한간의 相互不可侵協定問題는 해결되었다고 볼 수도 있다. 게다가 우리나라의 경우 現 休戰協定이 일종의 不可侵協定이라 할 수 있어서 휴전협정만 준수한다면 특별히 別途의 불가침협정을 締結할 필요가 없다는 見解³⁷⁾도 있다.

記者會見을 통해 南北不可侵協定 체결을 처음 제의할 당시 朴대통령 자신도 同 席上에서 『북한측이 진심으로 平和를 원한다면 새삼스럽게 平和協定 같은 것을 새로 맺지 않고 休戰協定만 잘 준수하고 7·4 南北共同聲明의 정신만 성실히 이행해도 平和定着이 가능할 것』이라고 말한 바 있다.³⁸⁾

37) 池植日, 전거서, p.57

38) 1974년 1월 18일 朴正熙대통령 年頭記者會見 참조

이러한 점들을 고려해 볼 때 本論者의 見解로는 남북한 불가침협정은 對北韓政策, 더 나아가 統一政策의 一部로서 여타 要素와 복합적인 차원에서 判斷해야 하며, 『체결의 必要性』차원보다 『締結主張의 필요성』次元에 더 比重을 두어 의미파악해야한다고 본다.

그 이유는 첫째 남북한간의 基本關係에 관한 位相이 정립되지 않은 상태에서 단순히 불가침협정만 분리시켜 체결된다면 그 效用價値는 그야말로 『宣言의 意味』에 그칠 가능성이 있으며, 둘째 長期的 觀點에서 보면 남북한간의 軍事問題解決은 결국 북측의 주장처럼 『對美平和協定·南北韓不可侵宣言』에 의해 해결된다기 보다는 주한미군문제를 포함한 남북한간의 『불가침협정』이나 『平和協定』 또는 『基本條約』에 의해 해결될 것이기 때문이다.

또한 현실적으로 볼 때 韓半島의 군사문제해결에는 어떤 형태로든 주변국의 利害調節이 필수적으로 隨伴될 수 밖에 없다는 점을 고려하면 이때 가능한 限 周邊國들의 영향력을 極小化시킬 수 있는 論理가 우리측이 주장하는 『當事者間 解決』論理가 될 수 있기 때문이다.

3. 불가침협정 締結構想의 實現可能性 檢討

가. 쌍방간 입장의 차이에서 본 可能性 檢討

앞에서 살펴본 바와 같이 북한측은 1974년에 對美平和協定締結을 제의한 이래 동일한 내용의 제의를 여러 차례 반복해왔으며, 3자회담제의, 多國的 軍縮會談제의 등 다소 변화된 형태의 제의 등을 내놓고 있지만, 그 속에 나타나고 있는 一貫性있는 視角은 미국을 상대로 駐韓美軍撤收問題를 포함한 평화협정을 맺는 것이 한반도 긴장완화의 關鍵

이라는 인식이다.³⁹⁾

이러한 視角에는 주한미군의 철수없이 한반도의 군사적 안정은 기대할 수 없으며 주한미군철수의 문제는 미국과 直接 協商하지 않고는 해결될 수 없다는 主張이 그 배경을 이루고 있다.⁴⁰⁾

왜 그들은 50년대 이래 거의 20여년간 줄곧 주장해오던 『南北韓不可 侵協定이나 平和協定の 締結을 통한 南北間의 緊張緩和와 軍事的 對峙 狀態解消』의 논리를 스스로 부정하고 對美平和協定 체결을 주장하는 쪽으로 선회한 것일까?

물론 당시의 國際情勢로 보아⁴¹⁾ 우리가 지적하고 있는 바와 같이 對美平和協定을 제의함으로써 회담이 구체화될 경우 對美協商窓口가 開設되는 중요한 이득을 노렸을 가능성도 충분히 있다.

보다 의심스런(skeptical) 눈으로 본다면 미군철수후의 힘의 空白을 틈타 남한을 적화시키기 위한 對南赤化戰術의 일환이었을 수도 있다. 특히 1973년 1월 美國과 越盟간에 맺어진 파리평화협정에서 어떤 示唆를 얻었을 가능성도 있다.

그 밖에 이러한 태도변화에 다소간 영향을 미친 要因으로는 1973년 3월 15일 南北調節委員會 제2차 회의에서 박성철이 南北平和協定締結問題를 提起한 데 대한 會議結果를 놓고 내린 그 나름의 結論을 들 수 있을 것으로 보인다.

39) 1974. 3. 25 最高人民會議 제5기 3차회의 外交部長 허담 보고 ; 1975. 10. 31 제30차 『유엔』총회 이종목 演說 ; 1984. 1. 10 중앙인민위·최고회의 常設會議聯合會議 報道 참조

40) 1979년. 1. 10 외교부 代辯人 聲明 ; 1984. 1. 10 美合衆國 정부와 국회에 보내는 편지 참조

41) 한반도 주변국가들인 美·日·蘇 그리고 美·日·中共은 1972년 『닉슨』의 북경방문과 모스크바방문을 계기로 加速化된 화해와 협력관계를 계속 발전시키고 있었음.

對美平和協定締結을 제의할 당시 허담이 最高人民會議 제5기 3차회의에서 행한 報告에서 『북과 남사이의 대화의 全 과정은 남조선에 미국군대가 남아있는 조건에서는 조선에서 긴장상태를 가지고 평화를 공고히 할 수 없으며, 도대체 남조선 당국자들은 이 문제를 해결하려는 의사도 능력도 가지고 있지 않다』고 非難한 사실이 이를 反映하고 있는 것으로 보여진다.

그 이후 지금에 이르기까지 북한측은 남북한간의 군사문제해결은 기본적으로 미국을 상대로 해서 停戰協定을 平和協定으로 바꾸고 그 후의 평화유지문제는 남북한간에 不可侵宣言으로 담보한다는 주장을 固守하고 있다.

이러한 주장은 한반도 문제는 책임있는 政府當局間에 해결되어야 하며 따라서 한반도의 긴장완화를 위한 군사문제의 해결은 남북한 쌍방간의 不可侵協定 締結에 의해야 한다는 우리측 주장과는 전혀 相反된 것이며, 이러한 입장의 차이는 쌍방 주장의 當·不當의 차원을 떠나 남북한 불가침협정의 체결에 決定的 障礙要因이 되고 있다.

이러한 점들을 감안할 때 결국 어떤 契機에 북한측이 종래의 주장을 전면적으로 變更하거나 拋棄하게 되지 않는 한 우리측의 남북한 불가침협정체결 제의를 그들이 받아들일 餘地는 거의 없어 보인다.

다만 한가지 注目되는 점은 1984년 1월 10일 소위 『3者會談』을 제의한 이래 1985년 4월 9일 『南北國會會談』 提議에서는 남북불가침선언문제를 제기하는가 하면, 1986년 6월 17일 『3軍者當局者會談』 提議에서는 주한미군문제를 議題에 직접 明示하지 않았으며, 1986년 12월 30일 『多國的 軍縮協商』提議에서는 미군의 段階的 撤收를 提起하는 등—그들이 從來의 立場에서 벗어나지는 못하고 있지만—약간의 融通性을 보여주려는 努力의 흔적이 보인다는 점이다.

나. 周邊情勢에서 본 可能性 檢討

그렇다면 장차 북한측이 종래의 관점을 變更하거나 拋棄케 될 만한 어떤 內·外的 誘因이 작용할 계기가 있을 것인가?

현재의 주변 與件으로 보아 그와 같은 변화를 기대하는 것은 적어도 당분간은 상당히 懷疑的인 것으로 보인다.

그 이유는 첫째, 최근의 INF(Intermediate Nuclear Force) 廢棄協定 批准을 계기로 한반도 주변의 非核地帶化問題가 소련에 의해 상당한 강도로 제기될 가능성⁴²⁾이 있고, 주한미군의 撤收問題가 미국 朝野에서 드물지 않게 제기되고 있는 상황은 보는 視角에 따라서는 북측의 입장을 오히려 強化시키는 것으로 보일 수 있기 때문이다.

둘째, 최근 북측에 의해 제기되어 온 軍事問題關聯 提案들이 中·蘇에 의해 상당한 정도로 支持를 얻고 있는 것으로 보이기 때문이다.

지난 5월 24일 美 下院 外交委 亞·太 小委員會 聽聞會에서 행한 『해리슨』의 證言에 의하면 中共側은 『미국이 軍縮協商에 관한 북측의 妥協案을 받아들일 것』을 촉구하면서 『미국은 북한에서 벌어지는 實用主義的 穩健派와 強硬派간의 정책싸움에 鈍感하다』고 불평했다⁴³⁾는 사실이 이를 간접적으로 뒷받침한다.

따라서 우리측의 提案을 북측이 受諾하도록 작용할 만한 외부적 誘因 역시 적어도 당분간은 기대하기 어려운 것으로 보인다.

4. 小結論

앞에서 살펴 본 바와 같이 북한의 基本立場이나 周邊情勢에 비춰볼

42) 고르바초프는 1987년 12월 10일 INF廢棄協定을 체결한 후 발표한 공동 성명에서 非核地帶化問題를 다룰 『汎아시아關係國頂上會談』을 제의한 바 있음.

43) 『한겨레新聞』, 1988. 5. 26.

때 남북한간에 불가침협정체결의 實現可能性은 적어도 당분간은 기대하기 어려울 것으로 보인다.

또한 지금의 南北韓狀況에서 不可侵協定이 締結될 경우 그것이 緊張緩和나 關係改善에 기여하리라고 斷言하기는 힘들다.

그럼에도 불구하고 不可侵協定締結 주장을 堅持해야 할 필요성은 앞에서 이미 언급한 바와 같이 長期戰略的 觀點에서 충분히 있다고 생각된다.

그러나 구체적인 對北 軍事政策은 이와는 다른 각도에서 立案되고 추진되어야 할 것이다. 왜냐하면 南北韓間에 軍事問題에 있어서 근본적인 視角의 차이가 존재하는 한 불가침협정이 체결된다 하더라도 그 屬性上 제대로 機能하지 못할 것이기 때문이다.

따라서 바람직한 政策方向은 당사자간 해결원칙의 基調下에서 남북한간 불가침협정체결 主張을 堅持해 나가되 근본적인 障礙要因의 해결에 主導的으로 努力해 가면서 북측으로서 보다 수용가능한 代案을 摸索하는 방향이 되어야 할 것 같다.

그리고 뒤에서 논술한 바와 같이 지금이 바로 이러한 방향에서 政策의 變容⁴⁴⁾을 試圖해 나갈 수 있는 중요한 始發點이 될 수 있을 것으로 보인다.

V. 結論—變容의 摸索

1. 變容 모색의 必要性

최근의 한반도 주변 軍事情勢는 美·蘇간의 소위 『新데탕트』氣流가

44) 당사자해결원칙의 기초하에서 현실접근의 방향으로 모색해 나가는 정책변화를 뜻함.

불가피하게 몰고온 周邊國들의 勢力再編 움직임으로 인해 심상치 않게 展開되어가고 있다.

즉, 종래 美·蘇간의 勢力均衡에 의해 유지되어 온 東아시아地域이 최근 蘇聯軍의 아프칸撤軍開始(1985. 5. 10), 베트남軍의 캄퓨치아撤軍計劃 發表, INF 폐기협정 批准에 따른 중·단거리 핵무기 全面廢棄 등으로 힘의 空白이 생기게 되어 美·蘇間의 세력재편이 불가피해진 狀況에서 일본까지 加勢함으로써 새로운 국면에 進入하고 있는 것이다.

『루이스·메네트리』駐韓 美軍司令官이 지난 5월 26일 미상원세출위 군사소위에서의 증언에서 『駐韓美軍機能의 廣域化』문제를 舉論하는가 하면, 지난 5월 12일 필리핀을 방문중인 蘇聯使節團 副團長인 『알렉산드로 로슈코프』는 記者브리핑에서 『소련은 漸增하는 미국으로부터의 위협에 대처하기 위하여 태평양지역에서 軍事力を 維持 擴大시킬 것이며 미국의 수준에 맞게 군사력과 장비를 계속 現代化 할 것』임을 밝혔다.

한편, 日本 社會黨委員長 『도이다카코(土井多賀子)』는 지난 5월 26일 訪蘇중 고르바초프에게 『環東海國際會議』 개최를 제의하여 개최원칙에 합의했다.

『메네트리』에 의해 言及된 『駐韓美軍機能의 廣域化』는 아직 그 구체적인 내용이 밝혀지지 않고 있으나 적어도 주한미군의 機能을 단순히 한반도 전쟁역지력으로서만이 아니라 주일미군이나 필리핀의 미군과 같이 地域軍 概念으로 확장하겠다는 뜻을 함축하고 있다고 보여진다.

최근 북한측이 소련의 支援에 의해 軍事組織의 改編, 부대의 前進配置, 소련과의 海空軍 合同訓練增加, 세계 2위 규모의 特戰部隊 配置, 미그 23기 46대 도입, SA3 地對空미사일 配置에 필요한 裝備의 導入,

수호이 25기 10대 導入·實戰配置, SAM5地對空미사일 保有, MIG 29機 導入 등으로 戰力을 급속히 強化하고 있는 것도 『로슈코프』의 發言과 깊은 관계가 있는 것으로 보인다.

한편 일본이 제기한 『環東海國際會議』개최 구상은 南·北韓, 美, 日, 中, 蘇 6개국이 會議主體가 되어 동해연안국의 經濟協力과 平和問題를 협의한다는 내용으로서 이 제의가 구체적으로 實現될 경우 향후 韓半島情勢에 적지않은 影響을 미치게 되리라는 것은 明若觀火하다.

이를 昨年 12월 10일 고르바초프서기장이 제3차 미·소정상회담을 마치고 발표한 聲明에서 『汎아시아國家 頂上會談』개최를 제의하고 東아시아와 韓半島의 非核地帶化宣布를 舉論했던 점, 日本 社會黨이 지난 1981년 3월 이미 북한側과 『東北아시아地域 非核·平和地帶 創設에 관한 共同宣言』을 발표한 바 있다는 점등과 結付시켜 볼 때 示唆해 주는 바가 적지 않을 것이다.

이러한 한반도 주변 軍事情勢 展開樣相 중에서 향후 남북한 군사문제에 직접적으로 영향을 미칠 主要變數는 첫째, 『駐韓美軍機能의 廣域化』등 주한미군의 役割變更問題, 둘째, 『環東海國際會議』開催 등 한반도 非核地帶化問題가 될 것으로 보인다.

後者の 경우 北韓側은 소련의 한반도 非核地帶化 主張에 便乘하여 駐韓美軍의 撤收, 軍備縮小, 한반도 非核地帶化 등의 이슈를 들고 격렬한 對南攻勢를 펼 것으로 보이며 만약 『環東海國際會議』가 개최될 경우 이러한 攻勢는 極에 달할 것으로 보인다.

前者의 경우 위에서 언급한 『駐韓美軍機能의 廣域化』問題 舉論 뿐만 아니라 軍 作戰權移讓用意 示唆, 駐韓 美地上軍의 撤收問題 舉論, 對韓 軍事費 및 防衛費 分擔 增額 要求 등 최근에 보여주고 있는 一連의 움직임을 볼 때 美側은 이미 駐韓 美軍의 役割變更을 상당히 구체적으

로 檢討하고 있는 듯한 心證을 가지게 하고 있다.

물론 駐韓美軍은 한반도 戰爭再發 抑制機能으로서 뿐만 아니라 自由 陣營의 防衛戰略의 一翼을 담당하고 있다는 점에서 이의 全面撤收는 현실성이 없다. 그러나 長期的으로 우리측의 軍事力의 增大를 통하여 主한미군의 戰爭再發抑制役割을 代置시키고, 궁극적으로 防衛戰略上 극히 필요한 정도로 그 규모나 역할을 縮小시키려 하리라는 豫測은 충분히 가능하며 그 徵候는 이미 여러 면에서 捕捉되고 있는 것이다.

만약 이러한 움직임이 具體化되어 現實로 나타날 경우⁴⁵⁾에 남북한 共히 對北·對南 軍事政策을 전면 再定立해야 할 중대한 局面에 逢着할 것으로 보인다.

우리는 이에 대비하여 지금부터 이를 能動的으로 受容한다는 자세로 對北軍事政策의 근본적인 再檢討를 비롯한 多角的인 適應對策을 樹立해야 한다고 본다.

2. 變容摸索의 可能性

앞에서 살펴본 바와같이 최근의 韓半島 周邊情勢는 여러가지 측면에서 우리로 하여금 보다 능동적이고 積極的인 次元에서 政세변화에 對應해야 할 시점에 到達했음을 보여주고 있다.

특히 駐韓美軍의 役割變更의 問題는 대북 군사정책의 구사와 관련하여 매우 微妙하고 慎重한 對處를 要求하는 문제가 아닐 수 없다는 점에서 多角度的 分析과 政策的 考慮가 서둘러 베풀어져야 할 것으로

45) 아미타지안보담당차관보가 지난 3월 16일 下院 歲出委 군사건설계획 聽聞會에서 행한 證言을 통해 『作戰權의 移讓은 1990년 이후를 목표로 하고 있다. 철군문제에 대해서는 당장은 철수할 계획이 없다』고 한 것은 示唆 해주는 바가 크다고 본다.

보인다.

가능하다면 이러한 상황을 能動的으로 活用하여 해묵은 논쟁을 終熄시킨다는 차원에서 對北軍事政策 樹立를 모색하는 것이 바람직해 보인다.

이러한 觀點에서 현재의 安保狀況, 특히 남북한간의 軍事的 均衡을 살펴보면, 현재 均衡狀態에 到達해 있는가 하는 점에 대해서는 論者에 따라 아직도 상당한 見解 差異를 보이고 있는 것이 사실이지만, 이미 상당부분에서 그 불균형이 解消되었으며, 未久에 均衡상태에 도달하게 될 것이라는 豫測에는 일반적으로 同意⁴⁶⁾하고 있다.

이제 경제력의 급속한 증대를 배경으로 軍備가 강화되었음은 물론 이미 주한미군의 防衛費를 상당부분 分擔하고 있는 形편⁴⁷⁾이고, 1990년대 중반이면 미국의 도움없이도 自衛力을 갖추게 되리라는 것이 일반적인 觀測일 정도로 狀況은 달라져 있는 것이다.

이러한 상황의 변화는 최근 수 년간의 남북한 군사비 지출 규모 (<表-3> 참조)에서도 간접적으로 뒷받침되고 있다.

이러한 변화를 바탕으로 이제는 오히려 國力, 특히 경제력의 壓倒的인 劣勢로 인해 북한은 결국 軍事的 優位를 拋棄하지 않을 수 없을 것이며, 따라서 시간이 흐를수록 焦燥해지는 쪽은 북한일 것이라는 見解⁴⁸⁾마저 제시되고 있다.

이러한 점을 감안할 때 이제 우리는 일단 北韓側을 리드해 나간다는

46) 美 太平洋軍 司令官 『헤이즈』 海軍大將은 지난 5월 17일 시드니에서 가진 기자회견에서 『95년께면 한국은 미국의 도움없이 自衛力을 갖출 것』이라고 발언했음(『서울신문』, 1988. 5. 19)

47) 駐韓美軍에 대한 우리 정부의 支援은 87년의 경우, 土地施設提供·人力支援·한미연합사 經費分擔·CDIP事業費·軍需支援·韓國軍 施設提供·關稅 및 高速道路 通行料 減免 등에 총 19억600여만달러를 지원

48) 朴熊緒 外, 『北韓軍事政策論』, 慶南大學校 極東問題研究所, 1983. p.128

次元에서 능동적으로 對北 軍事政策을 驅使할 수 있는 位置에 와 있다고 할 수 있다.

또한 소련·중공 모두 경제개발을 最優先 政策으로 채택하고 이에 몰두해 있으며, 이의 추진을 위해서 과거 어느 때 보다도 한반도정세의 안정을 필요로 하고 있다는 점⁴⁹⁾도 駐韓美軍問題를 여유있게 검토할 수 있는 좋은 與件이라 할 수 있다.

반드시 撤軍은 아니더라도 어떤 형태로든 駐韓美軍問題를 포함한 對北軍事政策에 우리 정부가 柔軟性을 보일 경우 對北韓 說得에 중공

〈表-3〉 南北韓 軍事費 比較

	南韓側 軍事費總額	北韓側 軍事費總額	總額比較(南/北)
1961	226	366	.62
65	110	607	.18
70	324	988	.33
71	361	1,035	.35
72	436	1,086	.40
73	461	1,203	.38
74	613	1,460	.42
75	956	2,020	.47
76	1,454	2,135	.68
77	1,960	2,167	.90
78	2,550	2,800	.91
79	3,220	3,060	1.05
80	3,700	3,390	1.09
.	.	.	.
86	4,550	3,870	1.18
87	5,110	4,450	1.15

49) 蘇聯軍의 아프칸撤軍, 베트남軍의 캄푸치아撤軍, 中·蘇의 祕密軍事會談 등도 경제개발을 위한 軍事費輕減目的인 것으로 分析되고 있음.

이나 소련의 支援도 기대할 수 있는 狀況⁵⁰⁾이라는 점에서 對北韓 政策의 驅使에 있어 名實相符한 이니셔티브를 잡을 수 있는 결정적 契機가 될 수도 있을 것으로 보인다.

뿐만 아니라 早晚間 주한미군문제를 포함한 對北韓 軍事政策이 再檢討되어야 할 形편이라면 그것이 不可避한 狀況으로 擡頭되기 전에 이를 對北協商카아드로 活用하는 편이 훨씬 有利할 것이라는 점도 考慮한다면 지금이야말로 냉철한 현실인식을 바탕으로 우리의 이익의 차원에서 적극적으로 검토되어야 할 시기인 것으로 보인다.

3. 變容摸索을 위한 試論

가. 既 제시된 代案의 검토

서울大의 白忠鉉教授는 그의 논문 “법적측면에서 본 남북한관계의 상호불가침협정의 意義”에서 남북한 쌍방간의 불가침협정에 대한 實效性의 확보에 초점을 맞춘 2개의 代案을 제시하고 있다.

즉 한국정부가 對蘇聯 및 對中共 불가침조약을 체결하고 동시에 북한은 美國 등과 불가침조약을 체결하는 방식이 그 하나이고, 다른 하나는 남북불가침협정에 대한 미, 일, 중, 소가 4大國保障條約을 체결하는 방식이다.

白教授가 제시하고 있는 위 방식들은 남북한 불가침협정이 체결된다는 前提下에 보다 實效性을 확보하려는 방안으로 제시된 것들이기 때문에 엄격한 의미에서 代案이라고 보기는 어렵다.

50) 『이고르 로가로프』蘇聯 外務部 아시아擔當 次官은 『게스틴 시거』美 國務部 東亞太 次官補와 파리에서 會同한 자리에서 『南北對話와 관련하여 한국의 노태우政府로부터 柔軟性 있는 특별한 提議가 있는지 여부』에 관심을 表明 (『조선일보』, 1988. 4. 29)

그렇지만 최근에 활발히 전개되고 있는 北方外交나 交叉承認論과 결부시켜볼 때 교차승인이 현실화될 경우 남북한간의 불가침협정 체결 방안의 發展形態로 고려될 가능성이 높다 하겠다.

다만 남북한간의 主要 爭點인 주한미군문제를 극복할 구체적인 방안 제시가 없는 점이 흠이라 하겠다.

한편 東國大의 閔丙天教授는 그의 저서 『민족통일론』에서 우리측의 『불가침협정』案(1974. 1. 18 제의)과 북한측의 『평화협정』案(1973. 4. 5 제의)을 절충하는 방식의 『不可侵平和協定』案을 제시하고 있다.

閔教授는 이 折衷案의 내용으로 ① 모든 형태의 무력사용과 폭력사용 금지, ② 모든 분쟁의 평화적 해결, ③ 『平和를 위한 暫定分界線協定』체결, ④ 긴장완화와 군사적 對峙狀態 解消를 위한 협의·노력, ⑤ 상대방 政府顛覆企圖 포기 및 內政不干涉, ⑥ 비무장지대外에 平和地域 설정, ⑦ 『平和警備軍』을 창설하여 비무장지대 경비·관리, ⑧ 군비경쟁중지·군축문제 등은 『南北軍事協議會』에서 협의 등을 제시하고 있다.⁵¹⁾

이 案은 남북한 쌍방의 대립된 입장의 折衷을 試圖했다는 점에서는 관심을 끌지만 여기에 代入된 북한측의 방안은 북한측에 의해 이미 버려진 過去의 것이라는 점에서 源泉的으로 문제가 있으며, 白教授의 방안과 마찬가지로 駐韓美軍問題의 처리방안이 고려되어 있지않다는 점에서 현실화에 缺陷이 있다.

閔教授는 또 위 方案과 동시 또는 이후에 체결할 他國과의 軍事關係案으로 『他國과의 軍事關係에 관한 合意宣言』을 提示⁵²⁾하고 있는 바, 위에 지적한 현실화의 결함을 극복하기 위한 방안으로 兩案이 동시에

51) 閔丙天, 『民族統一論』, 高麗苑, 1985. pp.341-346

52) 閔丙天, 상계서, pp.352-353

체결되는 방안을 예상해 볼 수는 있다.

그러나 同 案의 내용중 外軍問題關聯 부분을 보면 “『不可侵平和協定』이 맺어지는 등 적절한 시기에 撤退되어야 한다는 데 양해한다”고 되어있어 駐韓美軍문제를 너무 안일하게 다룬 감이 있다.

왜냐하면 本 論者의 견해로는 전술한 바와 같이 주한미군의 全面撤收는 거의 豫想하기 힘들고, 따라서 非現實인 것으로 보이기 때문이다.

나. 變容의 모색을 위한 試論

남북한관계에 있어서 상호 緊張緩和와 信賴造成을 위하여 풀어야 할 가장 절실한 當面問題이면서 또한 가장 복잡하고 미묘한 문제가 바로 軍事問題인 것으로 보인다.

따라서 이의 능동적인 打開의 필요성과 當爲性에 대해서는 쉽사리 동의하면서도 막상 구체적인 검토에 들어가면 어려우리라고 예상했던 것보다도 훨씬 더 어렵다는 것을 누구나 절감하게 되는 것 같다.

그렇게 되는 가장 큰 이유는 결국 그것은 『生存의 問題』 바로 그 자체이기 때문일 것이다.

결국 이 문제를 타개해 나가는 데 있어서의 關鍵은 감수할 수 있는 危險(Risk)의 정도를 어느 水準에다 設定하느냐에 달려있다.

이에 本 論者는, 앞에서 論及한 變容摸索의 必要性和 可能性을 바탕으로, 軍事的 信賴構築을 통한 漸進的 解決方案⁵³⁾으로서 駐韓美軍의 문제가 前面에 부각되지않고 자연스럽게 해결을 圖謀하는 가장 온건하

53) 지난 6월 11일 崔僖洙外務長官은 『유엔』 軍縮特別會議에서 행한 基調演說에서 한반도 軍縮의 3段階 接近方案을 提示하면서, 불가침협정의 前段階로 對話再開와 後續接觸 및 協力の 擴大를 통한 信賴構築을 들었으나 本 論者의 見解로는 군사적 信賴構築도 並行되어야 한다고 봄.

고 漸進的 接近方法과, 주한미군의 役割 變更을 前提로 한 直接的 打開 方法을 각각 想定해 보았다.

두가지 接近方法 모두에 공통된 前提는 남북한 當事者間 直接解決의 原則과 長期的인 觀點에서 주한미군을 可變要素로 설정했다는 점이다.

첫째 접근방법은 ㉠ 우선 明示的인 정책전환의 公表를 留保한 狀態에서, ㉡ 『팀스피리트』훈련을 非年例化 시키고(이 사실은 외교경로를 통해 중·소 및 북한에 전달), ㉢ 북측으로부터 이에 相應한 조치가 구체적으로 나타날 경우 주한미군을 후방지역에 後退配置하는 등의 더욱 적극적인 柔和措置를 취하고(물론 이런 과정에서 美側과 긴밀히 협조), 이러한 단계적 조치와 並行하여 상호군사문제 협의체를 구성하여 군사문제를 토의·해결하는 방안이다.

이 방안은 남북한 쌍방이 모두 軍事問題 解決意思가 있을 경우⁵⁴⁾ 큰 위험부담없이 상대방의 眞意를 확인해 가면서 漸進的으로 추진할 수 있는 가장 接近可能한 방법이 될 것이다.

또한 군사분야에 있어서 可視的이고 實質的인 柔和措置가 수반된다는 점에서 中·蘇의 共感과 對北壓力 등의 支援을 기대할 수도 있을 것이다.

둘째 접근방법은 우리측이 美側으로부터 軍 作戰指揮權을 返還받고, 駐韓美軍의 役割도 防衛戰略上 필요한 範圍로 縮小된 狀況을 假定한 方案으로서 ㉠ 南·北韓, 美, 中共 등이 참가하는 平和會談을 개최할 것을 提議, ㉡ 南北韓이 主當事者가 되어 平和協定을 체결하여 休戰協定을 代置하고(이 때 美, 中共은 휴전협정의 締結當事者로서 휴전협정을 평화협정으로 代置하는 데 同意하는 내용에 署名) ㉢ 駐韓美軍의

54) 앞에 言及한 北韓側의 態度變化에 留意함. (本文 참조)

完全撤收를 요구하지 않는다는 조건하에 美·北韓간에는 불가침협정(혹은 宣言)을 締結하는 방안이다.

이 방안은 주한미군의 機能이 縮小되어 東北아시아地域의 防衛戰略上 役割에 한정될 것이 확실하게 된 狀況에서 考慮해 볼 만한 案이다.

長期的인 觀點에서 보면 결국 이에 가까운 形態로 매듭지워질 可能性이 높다고 본다.

美·北韓間에 不可侵協定을 맺도록 하는 것은 우리측 입장에서 보면 衡平에 어긋나는 일이지는 하나 一部나마 미군이 계속 駐屯하는 데 대한 북한측의 트집을 封鎖하는 側面에서 고려되었다.

그 밖에 보다 技巧的인 方法으로 생각해 볼 수 있는 것은 북방정책을 적극 추진하여 중공이나 소련과 平和條約(각각 한국전쟁과 깊은 관련이 있다는 점에서 名分은 있음)을 체결함으로써 북한을 고립화시켜 결국 우리측의 입장을 따르도록 하는 방법도 생각해 볼 수 있으나 현실적으로 중공이나 소련이 그에 應할 만한 誘因이 있겠는가가 문제다.

이상에서 논한 몇 가지 방안들이 결코 自己完結的인 방안은 못된다.

다만 약간의 危險負擔이나 憂慮되는 점이 있더라도 『어차피 건너가야만 할 다리(Bridge)』라는 생각으로 적극대처할 방안은 없을까 하는 發想에서 시도된 『試論』일 뿐이다.

더구나 일부 論者들의 주장처럼 북한측이 駐韓美軍의 撤收主張을 危機意識鼓吹를 통한 住民統制와 政權管理의 차원에서 Catch phrase로 利用하고 있을 뿐 진심은 주한미군의 철수를 원하지 않고 있다는 것이 事實일 경우 以上の 모든 論議들은 넌센스에 불과할 것이다.

參 考 文 獻

- 金得柱. 『南北韓 平和定着形態 및 制度化에 관한 研究』, 國土統一院, 1980.
- 金成勳. 「韓半島 軍事緊張緩和를 위한 南北韓協定 締結方案 및 이에 따른 諸般 法的問題」, 國土統一院, 1979.
- 盧在鳳 譯. 『歐洲外交史』, 서울 : 博英社, 1982.
- 柳在甲. “北韓의 非核地帶化提議의 性格과 對策”, 『南北間主要軍事爭點研究』, 國土統一院, 1988.
- 閔丙天. 『民族統一論』, 서울 : 高麗苑, 1985.
- _____. “南北韓 相互不可侵協定の 論理에 관한 考察”, 『統一政策』 제3권 제1호, 平和統一研究所, 1977.
- 朴熊緒. 『北韓軍事政策論』, 慶南大學校 極東問題研究所, 1983.
- 朴雄鎮. 『歐洲外交史』, 서울 : 螢雪出版社, 1976.
- 白忠鉉. “法的側面에서 본 南北韓關係의 相互不可侵協定の 意義”, 『統一政策』 제3권 제1호, 平和統一研究所, 1977.
- 吳淇平. 『世界外交史』, 서울 : 博英社, 1985.
- 李基鐸. 『韓半島의 政治와 軍事』, 서울 : 嘉南社, 1977.
- 金正換. “不可侵協定の 先例에서 본 南北韓 相互不可侵協定の 意義”, 『統一政策』 제3권 제1호, 平和統一研究所, 1977.
- 池植日. 『韓半島 平和定着을 위한 南北韓間 協定締結方案』, 國土統一院, 1977.

南北體育交流 推進方案에 關한 研究

崔 常 喆*

目	次
I. 序 論	IV. 南北體育交流 推進方案
II. 南北 體育政策 및 國際 스포츠活動	V. 南北體育交流의 效果 및 限界性
III. 南北韓 및 東西獨 體育交流 協商經過와 敎訓	VI. 結 論 (參考文獻)

I. 序 論

1. 問題의 提起

분단이후의 南北關係에서¹⁾ 가장 획기적인 시대구분은 해방으로부터 [6·25]에 이르는 시기에 팽배했던 感傷的 民族主義와 외래적 Ideology

* 南北對話事務局·5級相當

- 1) 이에 관해서는 金俊熙, “분단국가이론에서 본 한반도의 장래,” 민족통일론의 전개(서울:형성사 1983) PP.133-173; 金學俊, “분단사의 재조명,” 분단과 통일 그리고 민족주의(李洪九외, 서울:박영사 1985) PP.25-62; 趙淳昇, “한국분단의 지원,” 민족통일론의 전개, ibid., PP.177-223 참조

와의 체제내적 갈등시기, 「6·25」이후 북한의 이른바 「南朝鮮革命論」에 대처해서 자유민주주의 수호라는 Ideology의 武裝으로 대결해온 1972년 전반기까지의 冷戰時期, 그리고 이 Ideology의 대립을 民族이라는 공통 분모에 용해하려는 「7·4南北共同聲明」발표이후로 간추려 진다.

이렇듯 南北關係의 역사는 외래적 Ideology에 따른 政治現實的 次元과 民族的 次元의 두 측면에서 파악되고 있다. 그리하여 지난날 정치현실적 차원에 충실했던 냉전시대에는 「對話없는 對決」이었으나 민족적 차원을 재인식한 7·4共同聲明 以後는 비록 현재에 있어 대화중단상태이기는 하지만 「對話있는 對決」의 시대로 규정지워지고 있는 것이다.²⁾

그러나 현재 남북한은 다같이 思想·制度·理念을 완전히 초월하여 共感할 수 있는 새로운 이념을 구축하지는 못하고 있으며 더욱이 1980년대에 들어와 남북간에 이루어진 부분적인 相互接觸과 交流의 경험은 정치현실적 차원의 영향을 벗어나지 못한채 오히려 쌍방 각기 현존체제의 테두리내에서 Ideology의 土着化를 가속화 시키는 결과만을 초래하고 있다.³⁾

그러나 최근 국제정세에 있어서의 Neo-Detente Mood는 국제분쟁문제 해결에 점진적 안정화의 길을 모색함으로써 開放的인 協商構造가 점차 세계평화를 유지하는데 크게 기여할 수 있게 되고있을 뿐만 아니라⁴⁾ 나아가 分斷國家에 있어서의 民族共存 可能性을 추구하는 근거를 제공하

2) 金學俊, 한국문제와 국제정치(서울: 박영사 1984) PP.178-84; 李相禹, “통일의 의미변화와 새로운 이론적 과제,” 「국제정치논총」제18집(1978) P.135; idem, 통일한국의 모색(서울: 박영사 1987) PP.1-15

3) 尹謹植, “냉전체제와 민족분단사,” 「사회과학」제1집(서울: 성균관대학교 사회과학연구소 1975) PP.1-24; 李相禹, supra note 2), ibid.; 黃性模, 「남북한 민주적 통합모델에 관한 연구」(서울: 국토통일원 1980) PP.9-10

4) 金雲植외, 한국정치론(서울: 박영사 1986) PP.692-95; 李克燦, 정치학(서울: 법문사 1987) PP.572-78

여 주고있다.⁵⁶⁾

이러한 긴장완화의 맥락속에서 參與者들이 다같이 어떤 이익을 얻게 된다는 이른바 Non-Zero Sum Game的⁷⁾ 狀況으로부터 세계는 상호대치나 갈등보다도 相互交流와 協力(Functional International Cooperation)을 통해⁸⁾ 각기 이익을 추구해 나가려는 개방적 체제로 박차를 가하고 있는 바, 한반도 주변의 정치정세도 이같은 세계질서를 두드러지게 반영하고 있으며 이른바 강대국(Super-Powers)체제의 Neo-Detente Mood가 한반도의 분단상황을 어떤 형태로든 脫冷戰의 조류속에서 해결하려고 하는 外的條件이 되고있음을(Koreanization of the Korean Question)충분히 생각할 수 있는 것이다.⁹⁾ 이러한 세계정세의 변화와 더불어 한반도의 내적 상황도 새로운 局面으로 접어들고 있음은 명백하다.

韓國은 기본적으로 「平和統一 3大基本原則」(74.8.15)이나 「民族和合民主統一方案」(82.1.22)에서 잘 표명되고 있듯이 漸進的·段階的인 남북관계 개선을 통한 「統一成立의 조건이 개선되는 過程으로서의 統一」¹⁰⁾이라는 현실적 접근방법을 제시하여 왔는 바¹¹⁾ 이는 남북한 관계가 기

5) 金雲泰외, *ibid.*, PP.701-705

6) 과거 동서독간의 긴장완화와 관계개선은 「1민족 2국가」(ein Volk zwei Nationen)의 공존방식을 적용한 대표적인 예라 할 것이다.

[尹謹植, "A Comparative Study on East-West German and South-North Korean Relations," in *EAST ASIAN REVIEW*(Vol. II No.2 Summer 1975) PP.120-44]

7) Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*(New Jersey : Prentice Hall Inc. 1985) PP.118-19

8) 「기능적 국제협력」이란 비정치적 분야(경제·사회·문화·교육 등)에 있어서의 국제협력을 의미한다.(李克燦, *op.cit.*, P.603)

9) 安秉俊, "국제권력정치와 한반도 통일," 분단과 통일 그리고 민족주의(1985) P.77

10) Johan Galtung, "Divided Nations As a Process : One State, Two States, and In-Between," 「통일정책」제1권제1호(서울 : 국토통일원 1975) PP.24-60

11) 金東熙, 「남북한 사회문화교류 종합대책」(서울 : 국토통일원 1974) PP.19-20

존의 양립할 수 없는 極限的 葛藤關係(Zero Sum Game)에서 양립될 수 있는 合理的 葛藤關係(Non-Zero Sum Game)로 전환되어갈 개연성을 높여주고 또 그러한 필요성의 인식면에서 접근되어 있음을 시사하고 있는 것이다.

「過程으로서의 統一」이란 남북간에 積極적 相互作用(Positive Interactions)의 다양한 전개를 전제로 남북한이 社會·經濟·文化的 統合(Social·Economic·Cultural Integration)을 하나하나씩 段階的으로 해간다는 것을 의미한다. 그리하여 이 「대화있는 대결」이 점진적으로 「대화를 통한 화해」, 「화해속의 교류와 협력」, 「상호모방을 통한 동질화」(Identification)를 거쳐 궁극적으로 「통합의 필연화」로 진행되는 일련의 過程(Process)인 것이다.

이와같은 상호작용으로 交流(Exchange)와 協力(Cooperation)을 상정해 볼 수 있는데¹²⁾ 무릇 남북교류협력도 역사적 계기과정 속에서 이룩되고 사회체제 반영으로서의 의의를 갖는 것으로서 또한 분단된 민족이 반드시 거쳐야 할 역사적·사회적 산물로서 의미를 지니기 때문에 南北 交流協力方案의 모색도 역사적 경험에 바탕하여 사회구조적 특수성을 반영하면서 體制統合 實現에의 접근방향으로 모색되어야 할 것이다.

현재 異質體制間의 통합에 관해서는 機能論(Functionalism)이나 收斂論(Convergence Theory)으로 그 가능성이 제시되고 있으나 이 이론체계가 어떤 것이든 동일은 단순한 국토의 통일이 아닌 民族의 統合이므로

12) 「交流」란 통합의 초보적 단계로서 남북쌍방의 접촉(contact)시도와 접촉의 유지·확대를 포괄하는 비정치적 상호작용관계를, 「協力」이란 이와같은 교류가 쌍방간의 공동기관을 통해 이뤄지는 것을 의미하며, 「接觸의 試圖」라함은 일정한 분야에서 특정한 접촉이 시작되는 것을, 「接觸의 維持·擴大」라함은 이러한 시도된 접촉이 타분야로 확산되어가는 일련의 과정을 지칭한다. [具本泰, 「남북 접촉을 위한 이론의 정립」 서울대학교 행정대학원 석사학위논문(1972) P.18]

남북한의 이질성을 극복한 民族共同體로서의 政治的 統合(Political Integration)이 이루어져야 진정한 의미의 통일로 될 것이다. 社會·經濟·文化的 統合이 정치적 통일 이전에 이루어지든 이후에 되든 관계없이 남북이 정치적 통합을 통해 單一 民族共同體를 이룰 때 통일은 완성되는 것이다. 따라서 현실적 여건에서 남북한의 교류의 개념은 통일개념에 대한 새로운 정립에 근거를 두며, 이는 民族統一 (National Unification)이라는 전체적 합일과 구별되는 기능론적인 측면에서의 民族統合(National Integration)의 개념정립을 필요로 하고 있다.¹³⁾

이러한 관점에서 本 研究에서는 향후 韓民族共同體(Korean Commonwealth)를 형성하기 위한 과정에 초점을 맞춰 먼저 남북한 社會的 統合을 통한 社會共同體를 형성하기 위한 하나의 방법으로써의 南北間 體育交流 推進方案에 관하여 고찰해 보고자 한다.

2. 研究方向 및 前提

南北統一이 한민족의 지상명제이고 목표임은 두말할 필요조차 없다. 그러나 분단이후 지금까지 통일에 관한 무수한 논의와 제의가 있었음에도 불구하고 現實的이고 實質的인 南北交流와 協力이 행하여지지 않고 있음은 통일한국의 미래설정이 반드시 밝지만은 않다는 것을 보여주는 것이다.

그럼에도 불구하고 향후 남북간 體育交流와 協力の 가능성을 摸索해 볼 수 있는 것은 Sports가 지니는 非政治的 理念과 국제성에 기인한다.

13) 閔丙天, 「북한의 통일전략을 감안한 수렴이론의 한반도 적용방안」(서울: 국토통일원 1976) PP.5-6; 吳基松, 「남북통일과 민족주의에 대한 재고찰」 「통일정책」 제6권제2호(1980) PP.101-11; 李相禹編, 통일한국의 모색, PP.1-15; 陳德奎, 「한국의 민족개념과 민족의 통합」 통일한국의 모색, PP.62-77

사실상 분단이 40여년 이상이나 지나는 동안 남북 쌍방간에 각기 이질화되었던 체제나 구조를 극복하여 統合을 모색한다는 것은 우선적으로 非政治的 領域에서의 交流·協力の 가능성을 모색하고 이를 통하여 쌍방간의 갈등적 요소를 제거해 나가면서 점진적·단계적으로 다른 분야에로의 交流·協力を 확대해감으로써 民族同質性을 유지·발전시켜 최종적으로 南北統合을 달성하려는 일련의 과정으로 파악되어져야 한다.

따라서 本 研究는 비정치적 분야인 체육분야에서의 남북교류가 남북간 긴장완화 조성에 긍정적 파급효과를 미칠 뿐만 아니라 궁극적으로는 民族的 一體性(National Identity)을 도모하는 民族統合의 한 과정으로 추진될 수 있다는 관점에서 사회과학 일반이론을 기초로 남북교류의 이론적 배경 구명과 일반적인 長·短期 交流推進戰略을 수립한 다음 과거 南北體育交流·協商事例와 분단국 교류의 Model 국가라 할 수 있는 東西獨 Sports交流 協商事例의 분석·검토로부터 시사를 얻어 보다 구체적인 향후 南北體育交流 推進方案을 제시하는데 주안점을 두었다.

이와같이 統一에의 접근과정에서 남북 쌍방간의 交流가 갖는 의미가 크다고 할 때 이에관한 연구에는 기본적으로 다음의 3가지 對內外 變數를 고려해야 한다고 생각한다. 즉,

첫째, 강대국의 힘에 의한 정치가 國際社會의 정치적 현실과 가치로 존재하는한 남북관계 역시 한반도 주변 강대국간의 역학관계에서 파생되어 한반도에 미치는 外的狀況을 고려해야 한다.¹⁴⁾

둘째, 현재 그리고 미래의 北韓의 行態와 性向 및 政策決定에 대한 정확한 분석과 판단은 우리의 對北交流戰略을 수립하는 기본적인 조건이

14) 金 應, “민족화합 민주통일방안의 상황적 배경,” 통일한국의 모색(1987) PP. 159-61 ; 李相禹, “하나의 한국을 향한 우리의 길 ; 과제의 성격과 정책방향,” 통일한국의 모색, PP.10-12

된다는 인식이 필요하다.

셋째, 한국내부 정치지도층의 통일지향 노력과 국민의 南北統合力量이 긍정적인 방향으로 결합될 때 남북교류의 실현가능성은 더욱 가시화된다는 內的狀況을 고려해야 한다.

이러한 변수를 기초로 南北間 交流가 가능한 상황은 두가지로 구분하여 생각해 볼 수 있는 바, 그 하나는 불가피한 상황으로 쌍방간에 교류를 하지 않으면 안되는 客觀的 條件이 구비되는 경우로 이러한 상황은 일반적으로 국제정치적 변화를 포함한다. 한반도에 있어서 남북간에 불가피하게 교류를 받아들일도록 하는 상황의 출현이 있게될 경우를 충분히 예측해 볼 수 있는 것이다.

또다른 하나는 交流를 통해서 남북간에 다같이 이익을 얻을 수 있는 主觀的 狀況을 들 수 있는 바, 이는 쌍방간에 날카로운 대치보다는 교류를 통해 긴장을 완화시키고 민족동질성을 유지·발전시킴으로써 경제적 측면에서나 비경제적 측면에서 어떤 共通的 利害關係를 발견할 수 있게 되는 경우를 말한다.

어떠한 경우든 교류가 성공적으로 수행되기 위해서는 교류를 계속 유지시키고 또 어떤 효과적인 결과를 가져올 수 있도록 하는 狀況條件이 충족되어야 할 것이다. 만약 두가지 상황조건이 합치될 때 교류는 쉽사리 이뤄질 수 있게 되며, 그렇지 않고 어느 한가지 상황만이 출현하게 될 때에는 교류는 상당히 불안정한 과정으로 진행될 것이다.

南北交流 推進戰略 검토·수립에 따른 變數에 대하여서는 다음과 같은 前提下에서 출발하였다.

첫째, 國際的으로 각국은 탈이데올로기적 경향의 추구로 정치적 대립보다는 경제적 실리추구를 계속할 것이며, 따라서 한반도 주변의 국제적 역학관계는 한반도내의 緊張緩和 追求와 강대국간의 相互協調關係를

모색하는 방향으로 전개될 것이다.

둘째, 北韓은 통일노력을 계속할 것이나 한반도 적화통일이라는 기본 목표는 不變일 것이며 정치면에서는 高麗民主聯邦制 方案의 주장을 계속할 것이고, 군사면에서는 미군철수, 경제·문화면에서는 교류·협력을 주장하되 先決條件을 제시할 것이다.

셋째, 韓國은 자주적·평화적 방법에 의한 漸進的 統一의 完成이라는 기본정책에 입각, 남북간 상호불신해소를 통한 신뢰구축과 不可侵協定 締結, 다방면에 걸친 교류·협력방안을 제의할 것이다.

이러한 전제하에 고도의 교류전략이 강구되어 남북 쌍방간에 수용될 수 있는 基本原則이 확립되어야 하며, 교류나 이를 위한 협상과정은 절대주의적 가치관보다는 相對主義 原則에서 출발하는 것으로 실제 교류 진행방식이나 절차상에 있어서는 葛藤과 調和의 두가지 측면이 동시에 고려될 수 있음을 인정하는 것이 필요하게 된다.

本 研究의 남북한 사회분야 분석에 있어서는 計量的 比較가 제한되어 있음으로써 發展論的 視角을 결여했을 우려가 있음을 부인할 수 없다. 또 統合理論의 남북교류에의 적용이 남북교류 초기단계에만 해당되었을 뿐이며 社會共同體 형성단계에서 필요한 이론은 개발되지 못했고, 구체적인 교류전략부분에서는 現實感覺이 상당히 결여된 一般論的인 기술이 되고 있음도 밝혀두는 바이다.

II. 南北 體育政策 및 國際스포츠活動

1. 南北 體育政策 比較

가. 韓國 體育政策

1) 基本目標

體育(Physical Education)이란 일반적으로 「인간의 성장발달 및 행위에 있어서의 모든 가치를 충분히 고려하여 선택되고 수행되는 신체활동에 대한 방법」으로 정의되고 있는 바,¹⁵⁾ 이는 신체운동을 통하여 신체의 발육·발달을 돕고 성격형성과 社會的 態度的 발전을 도모하는 교육으로서 知育·德育과 마찬가지로 신체적인 면의 기여 뿐만 아니라 精神的인 면의 기여도 중요시하게 되어 교육의 완성과 효과면까지를 포괄하고 있다. 이렇듯 한국 체육정책의 기본목표는 身體活動을 통한 육체적·정신적·사회적 全人形成에 있는 것이다.

2) 政策基調¹⁶⁾

가) 健民政策

현대복지사회에 있어서 국민건강은 개개인의 행복은 물론 국가와 민족의 번영을 위한 기반으로 되고 있다. 이에따라 근대화의 진전으로 야기되는 제반 생활양식의 급격한 변화에 대비한 健民政策이 당면한 과제로 등장하게 되었는데, 국가적 차원에서 이러한 문제를 해결하기 위한 정책적인 체육진흥방안이 실시되고 있다.

15) 金諱教, 「남북한 체육현황 비교연구」(서울: 국토통일원 1983) P.5

16) Ibid., PP.5-15

나) 餘暇政策

현대 생활의식상 여가란 인간성 충족을 위해 스스로 적극적으로 만들어 내는 행동시간으로 이는 사회복지와 人間性的 豊饒를 提高시킨다는 문화론적 입장에서 높게 평가되고 있고 따라서 체육을 통한 여가활동을 문화활동의 한 과정으로 일상생활에 밀착시켜주는 정책을 추구하고 있는 것이다.

다) Sports政策

국제사회의 긴장이나 경쟁은 스포츠에 있어서도 예외는 아니며 특히 國際競技에서의 승패가 곧 국력으로 직결되어 國威宣揚은 물론 外交使節의 역할까지 담당하고 있는 점을 감안하여 국가차원에서 국민체육진흥·스포츠기술향상 등의 정책이 수립·추진되고 있는 것이다.

라) 福祉政策

여가정책과 더불어 국민적 기대나 사회적 여건에 따르는 자연적·물질적 체육시설·환경을 조성·운영함으로써 체육활동을 통해 현대사회의 생산성과 인간성의 심각한 긴장으로부터 자유의 실현 및 인간성 회복에 이바지하는 福祉追求의 契機를 마련하게 된다.

마) 體育文化政策

적절한 체육활동으로 主知主義 體育의 편중을 막아 심신의 조화적 발전을 도모하며 현대 대중사회에서 운동문화를 통해 대중문화의 한 기능 역할을 수행함으로써 신체활동을 통한 생활문화·민족문화 발전에 기여하게 된다.

나. 北韓 體育政策

1) 基本目標

北韓은 체육을 「文化革命의 중요한 구성부분으로서 건강증진과 체력

단련을 위하여 일정한 규칙에 따라 육체적 운동을 하는 것」으로 정의하고¹⁷⁾ 나아가 체육은 「신체의 발육과 건강을 증진시키며 정확하고 민활한 동작을 할 수 있도록 신체를 다방면적으로 발전시키며 집단주의 정신과 革命的 同志愛, 군센 의지, 규율준수에 대한 자각성과 책임성 등 고상한 사상과 도덕적 품성을 배양함으로써 國防力을 강화하고 社會主義, 共產主義 建設을 성과적으로 수행하는데 이바지」¹⁸⁾하며 「특히 오늘 혁명적 폭풍의 시대에 상응하게 사회주의 건설을 더욱 다그치며 미제의 격화되는 침략책동에 준비있게 대처할 수 있도록 체육을 강화하며 몸을 튼튼히 단련하는 것은 매우 절실한 문제로 제기되고 있다. 사회주의에서의 체육은 자본가들의 유흥을 위한 단순한 오락도구로, 돈벌이 수단으로 이용되는 자본주의하에서의 체육과는 달리 몇몇 개인의 체육이나 유흥거리로서가 아니라 전체인민을 위한 체육」임을 강조함으로써¹⁹⁾ 체육을 국방력의 강화와 사회주의 건설을 성과적으로 수행하기 위한 수단으로 규정하고 있다.

이는 북한이 그들의 憲法 「제3편 문화편」에²⁰⁾ 「국가는 社會主義 體育學의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 革命家로 지·덕·체를 갖춘 사회주의적 새인간으로 키운다」(제39조), 「국가는 근로자들의 체력을 끊임없이 증진시킨다. 국가는 체육을 大衆化하고 國防體力을 발전시켜 전체인민을 노동과 국방에 튼튼히 준비시킨다」(제47조)라고 명문화시켜 놓고 있는 것을 보면²¹⁾ 쉽사리 알 수 있는 것이다.

17) 사회과학출판사, 정치용어사전(일본 동경 : 구월서방 1971) P.604

18) Loc. cit.

19) Ibid., PP.604-605

20) 1972년 12월28일에 제정된 현행 북한헌법은 총11편 149조로 구성되어 있다.

21) 국제문제조사연구소, 각국헌법전(서울 : 1980) P.1250

또한 김일성은 「체육교육의 사명은 청소년학생들의 체력을 증진시켜 그들을 노동과 국방에 튼튼히 준비시키는데 있다. 청소년들의 튼튼한 체력은 혁명투쟁과 부강한 사회건설의 기초이다. 체육교육을 잘하여 청소년들의 체력을 튼튼히 키워야 혁명과 건설을 힘있게 밀고 나갈 수 있으며 나라의 위력을 강화할 수 있다. 체육교육은 청소년들의 체력을 증진시킬 뿐아니라 그들의 사상의지를 단련하며 文化水準을 높이는데서도 중요한 의의를 가진다」고 하면서²²⁾ 그러므로 「지덕체를 겸비한 사회적 인간을 키우는 것은 사회주의, 공산주의 건설의 전기간에 확고히 틀어쥐고 나가야 할 노동계급의 黨의 중요한 구호로 되며 따라서 체육의 全民化를 실현하는 것은 이 구호를 관철하기 위한 투쟁의 중요한 구성부분으로, 사회주의, 공산주의 사회건설을 위하여 반드시 해결하여야 할 중요한 과업으로 된다」고 하고있다.²³⁾²⁴⁾

이와같이 북한체육의 핵심은 심신단련을 통한 人格完成을 목적으로 하는 일반적인 체육이념을 완전히 부정하는 가운데 이른바 「혁명과 건설」에 이바지 할 수 있는 정신적·육체적으로 강인한 「鬪士型의 人間」육성을 기본목표로 하고 있으며, 대남전략적 측면에서는 남북간의 체육 교류 문제를 對南平和攻勢의 수단으로까지 이용하고 있는 것이다.²⁵⁾

2) 政策基調

가) 國防體育을 통한 戰力增加

북한은 「祖國保衛를 위한 군사활동에 직접적으로 필요한 지식과 기술

22) 김일성, 사회주의 교육에 관한 테제(평양 : 조선로동당출판사 1977) PP. 22-23

23) 김일성동지로작해설편집부, 《체육을 대중화하여 전체인민들을 노동과 국방에 튼튼히 준비시키자》에 대하여 (평양 : 사회과학출판사 1976) P.17

24) 김일성동지로작해설편집부, 《청소년들을 지덕체를 갖춘 사회주의, 공산주의 건설자로 키우자》에 대하여 (평양 : 사회과학출판사 1975) P.8

25) 金諱教, “북한의 체육현황 분석,” 「통일논총」제3권제1호(1983) P.125

기능을 갖추게 하며 체력을 단련할 목적]으로 하는²⁶⁾ 국방체육을「사람들에게 완강한 투지, 대담성, 혁명적 동지애를 키우며 군사기술 기재를 능숙하게 다룰 수 있는 기술기능을 높여주는데서 중요한 역할을 한다」고 규정하고²⁷⁾ 있는 바, 동 국방체육의 종목,²⁸⁾ 목적, 실시방법 등을 분석해 본다면 이는 체육이 아니라 바로 軍事訓練이라고 불러야 마땅할 것으로 이것이「全人民의 武裝化」와 밀접한 연관성을 맺고있다는 것은 재언을 요치 않고 있다.

나) 體育活動과 生産勞動의 結合

북한은「체육을 발전시키는 것은 사람들을 思想意志的으로 육체적으로 단련시킴으로써 나라를 튼튼하게 하는 중요한 담보」로 되며²⁹⁾「모든 근로자들을 튼튼한 체력으로 사회주의 건설을 다그치기 위한 集團勞動에 몸바쳐 참가할 수 있게 하는 데서 중요한 의의를 가진다」고 강조하며,

26) 과학·백과사전출판사, 현대조선말사전(평양:평양종합인쇄공장 1981) P.256

27) 정치용어사전, op.cit., P.61; 金諄教, 「북한의 체육현황 조사연구」(서울:국토통일원 1982) P.69

28) 국방체육의 종목내용은 다음과 같다.

구 분	내 용
대중국방체육 (11종목)	사격, 봉체조, 중량운반, 밧줄당기기, 씨름, 그네, 활쏘기, 행군, 구기, 달리기, 트랙터(자동차·모터싸이클) 운전
국방실용체육 (24종목)	군사3종경기(사격·수류탄던지기·장애물극복), 낙하산경기, 모형항공, 응급처치, 각종 화기분해결합, 독도법, 지형학, 강행군(설산·야간), 고지점령, 고층사다리오르기, 수영지설치, 철조망통과, 무전기조작, 무성무기사용, 반원자훈련, 반화학훈련, 유도, 레슬링, 도하훈련, 수영, 각종 배타기, 수기신호, 오래달리기, 모래주머니달고 달리기

[金諄教, 북한체육의 허상과 실상(서울:민족통일중앙협의회 1984) P.76]

29) Supra note 82), ibid., P.7

30) 이러한 정책에 입각하여 체육활동을 절대적으로 부족한 勞動資源의 確保와 부진한 生産實績을 提高하기 위한 방편으로 이용하고 있다.

다) 金日成偶像化의 道具化

체육에서 김일성사상이 강조되기 시작한 것은 社會主義 工業化時期 (1961-1969)에 자주노선 채택과 함께 김일성의 「主體思想」과 「革命傳統」에 역점을 둔 김일성우상화가 본격화된 시기부터 였는데 1975년말부터 「체육열성자 대열을 20만 이상으로 육성」하도록 하는 가운데 체육이 김일성우상화와 김일성에 대한 무한한 충성심을 발동시키는 革命的 實踐過程임을 자처하고 있다.³⁰⁾

라) 體育의 黨的統制와 劃一化

북한은 전주민을 당의 모든 정책노선에 영합시키고 당면과제를 현실적으로 수행할 수 있는 「不屈의 革命的 人間」育成을 체육목표로 추구하여 왔으며 이를 위해서 강력한 체육지도체제 확립과 전주민에 대한 일정한 신체기준에의 도달을 제도화 하고 있어 전주민의 정신과 육체를 당적통제에 劃一化시킨다는데 더욱 중요한 의의를 부여하고 있다.

30) Ibid., P.8

31) 김일성우상화와 관련된 체육경기의 명칭을 보면 「조선인민의 경애하는 수령 김일성동지에게 드리는 편지전달계주」, 「붉은기 쟁취를 위한 혁명전적지로 달리기」, 「우리 아버지 김일성원수님의 배움의 천리길달리기」, 「경애하는 수령 김일성동지의 탄생기념 만경대상 체육경기대회」 등이 있고, 김일성우상화의 일환으로 대규모적으로 진행하고 있는 集團體操의 명칭도 「김일성원수님의 위대한 혁명사상을 따라 배우자」, 「대를 이어 혁명의 꽃을 피우자」, 「수령님께 충성을 선서합니다」, 「위대한 수령 김일성동지의 전체주체만세」, 「아버지 김일성원수님의 자애로운 품속에서 자라나는 우리는 행복합니다」, 「대를 이어 원수님께 무한히 충직한 근위대, 결사대로 자라 나겠습니다」, 「빛나는 주체조선」등등이며 이러한 경기의 명칭마저 김일성에 대한 우상화의 극치를 실감케하고 있는 것이다.

마) 스포츠外交의 積極化

북한은 1970년 이후 중국의 외교적 지위향상에 편승하여 대외스포츠활동을 적극 전개해오고 있는 바 이것은 나름대로의 국제무대 진출과 전력을 확보하는 것을 목표로 하고 있을 뿐만 아니라 체육외교를 政治外交의 手段으로 이용하여 韓國을 국제사회에서 孤立시키려는데 그 목적이 있는 것이다. 그러나 이 같은 북한의 대외체육활동이 각국간의 상호이해와 친선증진보다는 政治宣傳 목표만을 강조하는 가운데 상호분쟁을 낳게 하고 있다는 점에서 국제사회의 빈축을 사고있음은 주지의 사실인 것이다.

2. 南北 國際스포츠活動

參照：〈附表 #1：南北同時參加 國際競技大會 스포츠對決 戰績〉

Ⅲ. 南北韓 및 東西獨 體育交流 協商經過와 敎訓

1. 南北 體育交流 協商經過

가. 南北 卓球單一팀 構成協商

평양개최 제35회 세계탁구선수권대회(1979.4.25-5.6)에 파견할 남북탁구 단일팀 구성문제를 협의하기 위한 南北韓 卓球協會代表會議가 4차에 걸쳐(제1차 : 1979. 2. 27, 제2차 : 3.5, 제3차 : 3.9, 제4차 : 3.12) 板門店에서 개최되었는 바, 동 회담에서 한국측은 卓球單一팀 구성에 최대한 노력하되 단일팀구성이 실패할 경우 한국탁구선수단의 대회참가를 보장할 것을 요구하면서 전반적인 南北體育交流가 실현되도록 노력하자고 제의한데 대해, 북한측은 단일팀구성의 大義名分과 의의만을 강조한채 한국선수단의 평양대회참가선 보장요구는 회담분열의 의도라고 계속 비난하는 宣傳攻勢에만 주력, 남북한 탁구단일팀 구성을 위한 남북 탁구 협회대표회의는 아무런 성과도 거두지 못했다.

나. 南北 올림픽單一팀 構成協商

1) 第18回 「도쿄」올림픽大會(1964) 單一팀構成 南北體育會談

가) 會談成立 經緯

1962년 6월 제59차 「모스크바」IOC총회는 제18회 「도쿄」올림픽대회에 남북한이 單一팀을 구성하여 참가할 것을 條件으로 北韓NOC를 暫定的으로 認定하는 勸告案을 KOC에 제기하였는 바, KOC가 1962년 8월 14일 남북한 단일팀구성 원칙에 동의함을 IOC에 통보함으로써 1963년 1월부터 7월에 걸쳐 「로잔느」와 「홍콩」에서는 도쿄올림픽 참가 단일팀 구성문제를 협의하기 위한 南北韓間 會談이 3 차례에 걸쳐 진행되었다.

나) 「로잔느」會談(1963.1.24, Lausanne)

〈主 要 爭 點〉

區 分	韓 國 側	北 韓 側	I O C 側
團 旗	<ul style="list-style-type: none"> ○ 太極旗 ○ 北側 第 1 案에 대해 <ul style="list-style-type: none"> • 美觀上 좋지않음. • 두 旗를 合하면 너무 무거움. ○ 北側 第 2 案에 대해 <ul style="list-style-type: none"> • 兩斷된 國土처럼 韓半島를 5 輪으로 分割할 수 없음. ○ IOC 側 第 1 案에 대해 <ul style="list-style-type: none"> • 赤星은 部分의 象徴, 太極은 全 韓民族의 象徴임. • 選手들의 가슴에 두개의 마크를 달고 團一民族을 위해 싸울 수 없음. ○ IOC 側 第 2 案에 대해 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 〈第 1 案〉 <ul style="list-style-type: none"> 前面에 太極旗 後面에 北韓旗 ○ 〈第 2 案〉 <ul style="list-style-type: none"> 韓半島 中心部에 5 輪標識 挿入 ○ IOC 側 第 1 案에 대해 <ul style="list-style-type: none"> • 赤星 周圍에 圓만 그려주면 同意 ○ IOC 側 第 2 案에 同意 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 北側 第 2 案은 大體로 靚은 案임. ○ 〈第 1 案〉 <ul style="list-style-type: none"> 5 輪標識 밑에 「KOREA」 表記 兩 귀퉁이에 太極과 赤星表示 ○ 〈第 2 案〉 <ul style="list-style-type: none"> 5 輪標識 밑에

區 分	韓 國 側	北 韓 側	I O C 側
	<ul style="list-style-type: none"> • 太極은 우리의 生命으로서 100 餘年에 걸쳐 韓民族을 象徵해 왔음. ◦ IOC 側과 幕後交涉 結果, 「5 輪마크 밑에 KOREA」에 合意 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ IOC가 決定하는 案에 無條件 同意 	<p>「KOREA」</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 우리側과 幕後交涉 結果 IOC 最終 仲裁案으로 「5 輪마크 밑에 KOREA」로 暫定決定
團 歌	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「아리랑」 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ < 第 1 案 > 前半 25 秒 北韓國歌 後半 25 秒 愛國歌 ◦ < 第 2 案 > 前半 25 秒 愛國歌 後半 25 秒 北韓國歌 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 當初 北側 第 1 案에 同意
選手選拔	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 東西獨 境遇에 따름 • 個人戰：記錄本位 • 團體戰：豫選에서 勝利한 팀 • 任員選出：選手比率에 따라 選出 • 團長選出：多數選手 選拔側에서 選任 		
合意事項	<p>① 南北韓 單一팀을 構成한다. ② 團歌는 「아리랑」으로 한다. ③ 團旗는 IOC 執行委에 一任한다. ④ 選手選拔은 東西獨의 境遇를 따른다.</p>		

다) 第1次「홍콩」會談(1963.5.16-6.1, Peninsular Hotel)

〈主 要 爭 點〉

區 分	韓 國 側	北 韓 側
單一팀 名稱	<ul style="list-style-type: none"> ○「南北韓 單一팀」 (1次 本會議) ○「全韓팀」 (2次 本會議) 	<ul style="list-style-type: none"> ○「全朝鮮 唯一팀」 (1次 本會議) ○「南北單一팀」 또는 「南 北朝鮮팀」(2次 本會議)
選手選拔原則	<ul style="list-style-type: none"> ○大體的인 基本原則만 決定 하고 細部的인 것은 各 聯盟에 委任 	<ul style="list-style-type: none"> ○로잔느會談에서 單一팀構成 原則에는 合意했으니 種目 別 細部節次까지 本會議에 서 決定
選手選拔 豫選戰 時期	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1963年 8月 30日까지 時限 을 定하는 것은 양쪽 NOC 를 無視하는 處事로서, 9月 UN總會時 政治적으로 利 用하려는 것임. ○ 가능한限 빠른 時日內 各 競技團體間 會合을 갖도록 함. ○ 種目別 豫選競技 日時를 定하자는 것은 各 競技團 體를 不信하는 處事임. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1963年 8月 30日 20個 競技團體 代表들이 만나 選手選拔 豫選戰 日時間題 를 討議 ○ 豫選日時は 蹴球·排球를 1963年 9月까지로, 冬季 올림픽種目은 1963年 12月 까지, 其他는 1964年 6月 까지로 함.

區 分	韓 國 側	北 韓 側
豫選戰 場所	<ul style="list-style-type: none"> ○各 競技團體別 接觸에 맞김. ○場소가 第3國일 境遇 交涉關係, 適當한 時日, IOC 에 대한 連絡 등 附隨的인 問題가 있어 事前에 決定할 수 없음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○豫選場所를 國內나 國外나 를 會議에서 決定하도록 함
豫選戰 審判	<ul style="list-style-type: none"> ○國際審判 原則, 國外的 境遇 該當國 審判으로 함. 	<ul style="list-style-type: none"> ○南北韓에서 選定한 審判으로 하고 國外일 때는 該當國 審判으로 함.
合 意 事 項	<ul style="list-style-type: none"> ①올림픽 全種目に 걸쳐 豫選을 實施한다. ②豫選은 各種競技團體間 合意에 따라 雙方 올림픽委員長의 承認을 받으며, 이를 위해 雙方의 各種 競技團體는 早速한 時日內 接觸을 가진다. ③豫選에 使用할 用器具는 도쿄올림픽 規格의 것 또는 國際競技聯盟이 公認한 것으로 한다. ④審判은 第3國인 國際審判으로 하여금 말도록 國際競技聯盟에 審判配定을 依賴한다. ⑤必要한 經費는 各自 負擔한다. 	

라) 第2次 「홍콩」會談(1963.7.26, Peninsula Hotel)

남북한간 連絡官會議에서 한국대표단은 북한측 대표단이 제1차 홍콩 회담 이후 귀환보고·방송 등을 통해 회담진행상황을 歪曲宣傳하고 한국 측을 誹謗·中傷한데 대하여 공개사과할 것을 요구하자 북한측이 이를

거부하고 오히려 회담파단의 구실로 삼음으로써 결국 올림픽 단일팀구성과 관련한 남북간 최초의 협상은 決裂되고 말았다.

2) 第23回 LA올림픽大會(1984) 單一팀構成 南北體育會談

가) 會談成立 經緯

1981년 6월19일 한국측이 제23회 LA올림픽대회에 남북한이 單一팀으로 참가할 것과 이 문제를 협의하기 위해 남북한이 빠른 시일내에 회담을 가질 것을 제의한데 대해 북한측은 1984년 3월30일 돌연 단일팀구성을 제의해왔는 바, 한국측은 이를 對北提議에 대한 호응으로 간주함으로써 회담이 성립되었고 3차례에 걸쳐 진행되었다(제1차 : 1984.4.9, 제2차 : 4.30, 제3차 : 5.25)

나) 雙方 主要爭點

區 分	韓 國 側	北 韓 側
團 旗	○ 5 輪標識 밑에 로마자로 「KOREA」表記	○ 흰색 바탕에 土色 韓半島 지도를 그리고 그 밑에 英語로 「KORYO」 라고表記
團 歌	○ 「아리랑」	○ 「아리랑」
呼 稱	○表記는 「KOREA」로 하며 우리말로는 「大韓」으로 부름	○英語로는 「KORYO」 우리 말로는 「고려」
選手選拔 原則·方法	○種目別 선발전을 통해 가장 優秀한 選手 選拔 ○細部事項은 分野別로 委員會를 두어 決定	○選手選拔 競技를 통해 가장 優秀한 選手 選拔 ○단일팀에는 種目別 南北 選手·任員 망라

區 分	韓 國 側	北 韓 側
		○細則은 種目別 代表者會談에 서 合意·決定
選 拔 戰	○選拔戰은 서울·平壤 등 南北韓 地域에서 번갈아 開催	○選拔競技는 該當種目 規約·規則·條理·要綱에 따라 進行 ○選拔競技 場所는 南과 北의 地域, 비무장지대에서도 可能
選 手 · 任 員 構 成	○選手 및 任員團은 IOC 憲章등에 준거, 雙方間에 協議·決定	○選手團 任員 數는 IOC 憲章 과 種目別 聯盟規約·規則 및 條理·要綱에 準하되, 雙方合意下에 決定
選 手 訓 練	○南北의 既存施設을 最大 利用·必要時 비무장지대 내 共同競技場施設 마련 ○訓練에 必要한 其他事項은 쌍방 競技團體間의 合意에 따름.	○南과 北의 施設을 번갈아 利用하되, 必要時 第3의 場所에서도 可能
經 費	○共同負擔을 原則으로 함.	○場所提供側에서 負擔, 但 第3의 場所인 경우 共同負擔
共同機構의 設 置		○단일팀구성 및 出戰 準備事業을 위해 관문점에 「唯一 팀 共同事務局」을 設置

다) 會談決裂

한국측은 회담벽두에 단일팀구성과 체육교류를 위해서는 相互信賴回復과 선수의 身邊安全保障이 중요함을 강조, 북한측에 버마사건과 崔恩姬·申相玉 납치사건에 대해 시인·사과할 것을 요구하였는 바, 북한측은 이를 「자작극」, 「흑색선전」이라고 강변하다가 급기야 제3차회담에서 한국측에 대해 체육회담을 「정치화」한 것을 인정·사죄하라는 적반하장격의 前提條件을 제시, 사실상 회담을 결렬시켰고 동년 6월2일 LA올림픽대회 불참성명을 발표함으로써 南北體育會談은 사실상 막을 내리게 되었다.

3) 第24回 서울올림픽大會(1988) 開催關聯 IOC仲裁 南北體育會談

가) 會談成立 經緯

板門店에서 진행되던 남북체육회담이 膠着狀態에 빠지자 1984년 5월 4일 「사마란치」IOC위원장은 IOC중재하 「로잔느」남북체육회담 개최를 한국측에 최초로 타진하였으며, 1985년 2월 1일 86아시안게임과 88올림픽대회와 관련한 남북체육회담 개최제외에 대해 남북 쌍방이 동의함으로써 1985.10.8-9, 1986.1.8-9, 1986.6.10-11, 1987.7.14-15 로잔느에서 IOC와 남북한간의 회담이 4차례 진행되었다.

나) 主要爭點

區 分	韓 國 側	北 韓 側	IOC 側
基本立場	○서울올림픽 主 催權 尊重 ○北韓參加 門戶 開放	○서울올림픽 主催 權 否定 ○共同主催 固執	○서울올림픽 主催權 不變 ○共同主催 拒否

區 分	韓 國 側	北 韓 側	IOC 側
大會名稱	○ 第 24 回 서울올림픽大會	○ 第 24 回 平壤·서울올림픽大會 ○ 또는 第 24 回 올림픽大會	○ 韓國側 立場과 同
單一팀	○ 南北韓 當事者 間 協義事項	○ 單一팀構成 問題 를 의제로 제의	○ 南北韓 直接協議 事案
開閉會式	○ 하나의 開·閉 會式 ○ 南北 個別팀 ○ 나란히 共同入場	○ 開·閉會式 서울·平壤別途 開催 ○ 單一팀 아닌 경우 個別팀으로 순서에 따라 入場	○ 하나의 開·閉會式 個別팀 參加
競技種目	○ 男子핸드볼 및 男子배구 예선, 축구예선 2개조 北韓配定 싸이클 道路 南北連結 (1 , 2 次) ○ 예선경기 대신 탁구, 축구예선 1개조 北韓 配定 (3 次)	○ 1 次時 全種目的 1/2 ○ 3 次後 人口比例에 따른 8 個種目 * 탁구, 양궁, 축구, 여자배구의 4 種 目 ○ 4 次後 6 個 競技 * 탁구, 양궁, 축구 등 完全競技 5 個와 不完全競技 1 個	○ 탁구, 양궁 全競技와 축구예선 1개조, 싸이클 道路 南北連結 (1 次時 중재안) ○ 탁구, 양궁, 여자배구, 축구, 싸이클도 로경기 (4 차시 以 上 中재안)

區 分	韓 國 側	北 韓 側	IOC 側
大會組織 機 構	○모든 競技 組織 은 SLOOC의 所有	○共同組織委 構成 ○또는 SLOOC와 대등한 別途機構	○ IOC監督下的 平壤 特別委 組織
文化行事	○北韓參加 歡迎	○基本問題 妥結 後 合意 可能	○南北韓 地域에 걸쳐 實施

다) 會談決裂

4차례에 걸친 IOC중재「로잔느」남북체육회담은 주로 북측 分散開催와 관련한 種目配定問題로 쟁점이 압축되었으며, 한국측이 대폭 양보, 「탁구·양궁·여자배구 전경기 및 축구 예선1개조, 기타1개종목」이라는 IOC 2차중재안까지 수락할 용의까지 보였으나 북한측은 당초「전종목의 절반」에서 막바지에는 6개종목 등으로 계속 무리한 요구만을 고집하다가 1988년 1월 11일에는 서울올림픽 不參을 선언하였으며, 이어 1월14일에는 대남편지를 통해 이른바「南北連席會議」를 제의하면서 동 회의에서 올림픽 共同主催 問題를 협의하자고 주장함으로써, 2년여를 끌어온 IOC 중재「로잔느」남북체육회담을 사실상 決裂시키고 말았다.

2. 東西獨 스포츠交流의 敎訓

가. 東西獨 스포츠交流 協商經過

1) 東西獨 單一팀構成 協商

가) 單一팀構成 背景

1949년 9월 7일 「獨逸聯邦共和國」(Bundesrepublik Deutschland, BRD)을 정식국호로 하여 수립된 西獨은 동년 9월 24일 Bonn에서 독일올림픽

위원회(Nationales Olympisches Komitee fuer Deutschland, NOK)를 구성하고³²⁾ 이어 1950년 12월 10일 Hannover에서 獨逸體育聯盟(Deutscher Sportbund, DSB)을 창설,³³⁾ 동년 독일연방공화국(Federal Republic of Germany, FRG)으로 IOC에 정식가입 신청을 하였던 바, 이에 대하여 제45차「비인」IOC총회는 1951년 5월 8일 서독NOC를 IOC회원국으로 正式承認하고 독일을 대표하는 唯一한 NOC로 認定하였다.³⁴⁾

東獨은 「獨逸民主共和國」(Deutscher Demokratische Republik, DDR)을 수립(1949.10.7)하기 전인 1948년 10월1일 먼저 獨逸體育委員會(Deutscher Sportausschuss, DSA)를 창설하고³⁵⁾ 1951년 4월22일 동베를린에서 독일올림픽위원회(Nationales Olympisches Komitee der Sowjetischen Besatzungszone, NOK der SBZ)를 구성,³⁶⁾ IOC가입을 요청하였으나 제45차 IOC총회는 「1개국 1개NOC」라는 IOC정신에 따라(Weil nicht zwei NOK aus einem Land anerkannt werden koennen.) 동독 NOC의 IOC가입신청을 부결시켰다.³⁷⁾

32) Gunter Holzweissig, *Diplomatie im Traininsanzug / Sport als politisches Instrument der DDR*(Muenchen / Wien : R. Oldenbourg 1981) S.199

33) Ebd. ; Karlheinz Gieseler und Ferdinand Mans, *Sport als Mittel der Politik*(Ingelheim / Rhein : Fridtjof-Nansen-Haus 1982) S.59 ; Ulbrich Pabst, *Sport-Medium der Politik?* (Berlin : Bartels & Wernitz KG 1980) S.65

34) 『본 IOC집행위원회는 서독올림픽위원회(Das Olympische Komitee West-deutschland)를 최종적으로 승인할 것을 권고하는 바이다. 본 결정은 받아들여질 것이며 서독올림픽위원회는 그와 동시에 최종적으로 승인되어 진다.』
Karlheinz Gieseler(et al.), a.a.O., S.60 ; Ulbrich Pabst, a.a.O., S.182f

35) Karlheinz Gieseler(et al.), a.a.O., S.59 ; Gunter Holzweissig, a.a.O., S.14 ; Ulbrich Pabst, a.a.O., S.62, 182f ; Peter Kunst, *Der Missbrauchte Sport* (Koeln : Wissenschaft und Politik 1982) S.26f ; Hans Niklaus, *Vom Kommunal-sport zum Deutschen Sportausschuss*(Schorndorf : Hofamn 1982) S.44f

36) Karlheinz Gieseler(et al.), a.a.O., S.60 ; Peter Kuenst, a.a.O., S.80f

37) Ebd.

동 제45차「비인」IOC총회가 동독NOC의 IOC가입신청을 부결시키면서 <제15회「헬싱키」올림픽대회(1952) 참가를 위한 全獨共同代表팀 構成提議>라는³⁸⁾ 권고결정을 내림으로써(1951.5.8) 동서독간 올림픽 단일팀구성 문제가 본격적으로 대두되게 되었다.

나) 單一팀構成을 위한 豫備會談

1951년 5월17일 서독 Hannover에서 최초의 雙方 NOC代表間 接觸을 하였으나³⁹⁾ 기본적으로 동독NOC의 법적승인을 거부하는 서독NOC의 강경한 입장으로 접촉은 決裂되었다.⁴⁰⁾ 이어 1951년 5월21일 서독NOC 위원장, 동독NOC위원장 및 동독싸이클연맹회장(Werner Scharch), IOC 부위원장(Avery Brundage)이 스위스 Lausanne에서 3者間 會談을 개최하여 회담결과로 『IOC규정에 따라 독일NOC 대표권은 오직 서독에게만 있으며, 서독NOC 책임하에 1952년도 제15회「헬싱키」올림픽대회에 출전할 전독단일팀을 구성하되 1952년 7월까지 전독올림픽위원회(ein deutsches Olympisches Komitee fuer Gesamtdeutschland)를 구성하여 이를 IOC에 보고한다』는⁴¹⁾ 내용의 3者 共同 Communique를 발표함으로써 단일팀구성 협상은 상당한 진전을 보는듯 하였다.⁴²⁾

1951년 11월15일 서독 Kassel과 11월20일 Hamburg에서 개최된 東西獨 NOC代表會談에서 동독측은 동독NOC의 IOC가입 및 개별선수단의 올림

38) Ebd. ; Ulbrich Pabst, a.a.O., S.182f

39) 서독측 대표로서 「칼 리테르 폰 할트」(Karl Ritter von Halt) NOC위원장이, 동독측 대표로는 「쿠르트 에델」(Kurt Edel) NOC위원장이 참석하였다.

40) Karlheinz Gieseler(et al.), a.a.O., S.60 ; Ulbrich Pabst, a.a.O., S.183f

41) Ebd. ; Ulbrich Pabst, a.a.O., S.184f

42) 회담이후 동독당국은 IOC의 조치가 동독NOC에 대해 「굴욕적이고 강압적인 것」이라고 비난하며 이를 수락할 수 없다는 태도로 표변, 「공동코뮤니케」서명을 철회함으로써 Lausanne회담의 합의사항은 사실상 백지화 되었다.

픽출전 승인을 요구함으로써 쌍방은 기본적 타협점을 찾지 못한채 회담은 決裂되었다.⁴³⁾ 이후 제15회 「헬싱키」올림픽대회조직위원회 위원장 「프렌켈」(Erik Baron von Frenckell)과 IOC仲裁로⁴⁴⁾ 1952년 2월 8일 Kopenhagen 회담이 마련되었으나 동 회담에 참가한 동독측은 로잔느「공동코뮤니케」의 무효화를 주장, IOC가 이를 수락하지 않자 회담장에 나오기를 거부함으로써 Kopenhagen 회담이 유산되어 결국 단일팀구성문제 협의를 위한 동서독간의 협상이 난관에 봉착하게 되었다.

Kopenhagen 회담의 유산으로 제15회 「헬싱키」올림픽대회(1952.7.19-8.3 Finland)에는 결국 서독 단독으로 참가했고 동독은 불참하게 되었다. 그러나 동독 체육외교는 Helsinki 대회를 계기로 重大轉換을 맞이하게 되었는데, 동 대회기간 중 개최된 국제경기연맹(International Federations) 총회에서 東獨은 6개종목(축구·농구·수영·카누·레슬링·스키)에 걸쳐 IF加入에 成功함으로써 IOC加入에 필요한 基本資格(5개종목 이상의 IF가입)을 획득한 것이다.⁴⁵⁾

다) 「올림픽單一팀」構成 協商

(1) 第7回「코르티나 담페쪼」冬季올림픽大會(1956) 單一팀 構成 協商

제50차 「파리」IOC총회(1955.6.13-18)에서 <제16회 「멜보른」올림픽대회(1956)에 「동서독 단일팀 구성·참가」를 前提條件>으로 동독NOC의 IOC가입이 잠정적으로 承認되었으며⁴⁶⁾ 동 IOC총회의 결정에 양독NOC

43) Karlheinz Giesler(et al.), a.a.O., S.61 ; Ulbrich Pabst, a.a.O., S.186

44) 「지그프리트 에드스트롬」(Siegfried Edstroem) IOC위원장, Avery Brundage IOC 부위원장, Otto Mayer IOC사무총장 등이 합동으로 회담을 중재하였다.

45) NOC의 IOC가입자격과 관련하여 올림픽헌장 제3장 제24조D항은 「NOC는 어떠한 형태로 구성되더라도 소관경기를 관장하고 있다고 IOC가 인정하는 IF에 가입한 최소한 5개 이상의 연맹대표가 포함되어야 한다」고 규정하고 있다.

46) Karlheinz Giesler(et al.), a.a.O., S.63 ; Peter Kuenst, a.a.O., S.78f ; Ulbrich Pabst, a.a.O., S.190f

가 각각 동의를 표시, 결과적으로 쌍방은 1951-1955년간 5년여에 걸쳐 개최된 200여회의 공식·비공식 접촉 및 회담을 통한 단일팀구성에 합의를 보게됨으로써 동서독간 「올림픽단일팀」구성을 위한 본격적인 협상이 시작되었다.

서독 「할트」(Karl Ritter von Halt) NOC위원장과 동독 「쉐벨」(Dr.Heinz Schoebel) NOC위원장은 3차례에 걸친 협상(제1차 : 1955.8.27 서독 Hinterz arten, 제2차 : 1955.11.12 동베를린 Newa Hotel, 제3차 : 1956.1.7 서독 Garmisch)을 통해 ① 國旗는 흑·적·황 3색3선기를 사용한다. ② 選手選抜原則은 동서독 구별없이 優秀選手選抜原則을 적용한다. ③ 選手團長은 선수구성비율에 따라 다수선수 선발측에서 임명한다는데 합의를 봄으로써⁴⁷⁾ 동서독은 사상 처음으로 「올림픽단일팀」을 구성, 제7회 「코르티나 담페조」(Cortina d'Ampezzo) 동계올림픽대회(1956.1.26-2.5, Italy)에 참가하게 되었는데 바⁴⁸⁾ 동독으로서는 최초로 올림픽대회에 참가하게 됨으로써 서독과 대등한 스포츠 외교적 지위의 획득과 함께 政治的 同等權의 기초를 다지는 계기를 마련하게 되었다.

(2) 第16回 「멜보른」올림픽大會(1956) 單一팀構成 協商

東西獨NOC대표는 제7회 동계올림픽대회 전독단일팀 구성문제와 함께 제16회 「멜보른」올림픽대회 단일팀 구성문제 협의를 병행, 3차례협상을 통해 제7회 동계올림픽대회에 전독단일팀으로 참가한 후, 1956년 10월15일 서독 Koeln에서 양독NOC위원장이 모여 토의한 결과 國歌問題에

47) Peter Kuenst, a.a.O., S.86f ; Ulbrich Pabst, a.a.O., S.239f

48) 양독선수구성비율은 서독(58) : 동독(18)이었으며, 동 대회에서 전독단일팀은 금메달1개 동메달1개를 획득하여 소련, 오스트리아, 핀란드 등에 이어 세계9위를 차지하였다. 동 대회시 개최국인 이탈리아 올림픽대회조직위원회는 전독단일팀의 국가로 「축배의 노래」(Becher Hymne)를 연주하였다.

[Karlheinz Gieseler(et al.), a.a.O., S. 64 ; Gunter Holzweissig, a.a.O., S.188 ; Ulbrich Pabst, a.a.O., S.232]

대하여 Beethoven Symphony 제9번중 「歡喜의 讚歌」(Hymne an die Freude) 로 합의함으로써 단일팀 최종협상은 성공적인 결실을 맺게되어⁴⁹⁾ 동서독은 하계올림픽대회로서는 사상 처음으로 제16회「멜보른」올림픽대회(1956.11.22-12.8, Australia)에 단일팀으로 출전하게 되었는데 바⁵⁰⁾ 이후 동독측은 서독과 동등한 자격에 입각한 IOC가입 및 올림픽대회 單獨出戰工作에 더욱 박차를 가하게 되었다.

그러나 전독「단일팀」은 형식상으로는 유니폼·깃발·국가 등이 하나로 통일되기는 하였으나(Trotz allen aeußerlichen Gemeinsamkeiten-gleiche Kleidung, Fahne und Hymne) 東獨側은 소위 「集團主義 原則」(Grunde der kollektiven Disziplin)을 앞세워 자기측 선수단을 별개의 숙소에서 생활하고 독자활동을 하도록 함으로써 「단일팀」은 실질적으로 완전한 別個의 두 選手團으로 움직였으며 따라서 진정한 스포츠정신과 인간적 우정에 입각한 「단일팀」의 의의는 전혀 찾아볼 수가 없었다. 그럼에도 불구하고 IOC는 대회중에 올림픽이념을 구현한 공로자에게 수여하는 최고의 상배인 「보나코사 트로피」(Bonacossa Trophäe)를 독일선수단에 수여하는 제스처를 취하였다.⁵¹⁾

(3) 第17回「로마」올림픽大會(1960) 單一팀構成 協商

동서독NOC위원장은 제17회「로마」올림픽대회 단일팀구성·참가문제를 협의하기 위해서 1959년 6월27일 서독 Bonn 교외 Petersberg에서의

49) Peter Kuenst, a.a.O., S.86 ; Ulbrich Pabst, a.a.O., S.242f

50) 양독선수구성비율은 서독(138) : 동독(37)이었으며, 동 대회에서 전독단일팀은 금6 은13 동7개로 소련, 미국, 호주, 헝가리, 이탈리아, 스웨덴에 이어 세계 7위를 차지하였다.

[Karlheinz Gieseler(et al.) a.a.O., S.64 ; Ulbrich Pabst, a.a.O., S.243f ; Bundesministerium fuer innerdeutsche Beziehungen, Zahlen-Spiegel / Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik-Ein Vergleich(Berlin : Elsnerdruck GmbH 1982) S.87]

51) Peter Kuenst, a.a.O., S.87

회담을 필두로 9월22일 서독 Duesseldorf, 12월5일 서독 Bonn에서 회담을 개최하여 아래와 같이 합의를 봄으로써⁵²⁾ <Germany : Deutschland>라는 국호로서 제17회「로마」올림픽대회(1960.8.25-9.11)에 전독 단일팀으로 참가하게 되었다.⁵³⁾

〈雙方間 合意事項〉

區 分	合 意 事 項
單 一 팀 構 成	○ 第 8 回 「스쿼밸리」(Squaw Valley, 美國) 冬季올림픽大會(1960.2.18-28) 및 第 17 回 「로마」올림픽大會에 全獨 單一팀構成・參加
合同 NOC 會談 開催	○ 西獨과 東獨에서 交代로 開催
國 旗	○ 黑・赤・黃 3色 3線旗
國 歌	○ Beethoven Symphony 第 9 番中 「歡喜, 아름다운 신들의 불꽃」(Freude, schöner Götterfunken)
選 手 選 拔 原 則	○ 記錄・實績에 의거한 選手選拔原則 適用 ○ 優秀選手는 居住地에 關係없이 選拔
選 手 選 拔 競 技	○ 西獨과 東獨에서 交代로 開催 ○ 東西獨 NOC는 選拔競技에 自國選手의 參加保障 義務를 負擔
選 手 團 引 率	○ 東西獨 兩 NOC 委員長
選 手 團 隨 行 員 規 模	○ I O C 規定에 따라 選手團 規模에 對應하여 確定

52) Karlheinz Gieseler(et al.), a.a.O., S.67 ; Ulbrich Pabst, a.a.O., S.246f

53) 양독선수구성비율은 서독(189) : 동독(142)이었으며 동 대회에서 전독단일팀은 금12 은19 동11로 소련, 미국, 이탈리아에 이어 세계 4위를 차지했다. [Karlheinz Gieseler(et al.), a.a.O., S.68 ; Gunter Hozweissig, a.a.O., S.189 ; Bundesministerium fuer innerdeutsche Beziehungen, a.a.O., S.88]

(4) 第18回「도쿄」올림픽大會(1964) 單一팀構成 協商

당시 IOC사무총장 Otto Mayer는 1962년 3월 8일 동서독NOC에 제18회「도쿄」올림픽대회 단일팀 구성을 요구하는 IOC의 提案書翰을 보냈는

〈雙方間 合意事項〉

區 分	合 意 事 項
選 手 選 拔 原 則	<ul style="list-style-type: none"> ○ 國際的 名聲의 候補者는 自動選拔 ○ 2次豫選 實施原則
選 手 選 拔 方 法	<ul style="list-style-type: none"> ○ 兩側 競技團體間 討議・協議後 兩NOC의 承認을 求함.
豫 選 戰 實 施	<ul style="list-style-type: none"> ○ IOC指示에 의거 獨逸領土內에서 實施 ○ 兩NOC는 選手의 自由로운 豫選參加保障義務 負擔
儀 禮 規 定	<ul style="list-style-type: none"> ○ 國旗・國歌・유니폼 등 諸般 儀禮規定은 1960年 「로마」 올림픽大會時의 例에 準據
選 手 團 運 營	<ul style="list-style-type: none"> ○ 兩 NOC委員長에 一任
選 手 團 長 選 拔	<ul style="list-style-type: none"> ○ 派遣選手團 構成比率에 의거 多數選手 選拔側에서 團長, 少數選手 選拔側에서 副團長을 맡음.
協 商 主 體	<ul style="list-style-type: none"> ○ 必要한 協商은 兩側 NOC 및 兩側 競技團體間에 獨逸領土內에서 實施
合 意 事 項 的 承 認	<ul style="list-style-type: none"> ○ 諸般 合意事項은 兩側 NOC의 承認을 得해야 함. ○ 雙方間 合意不能時 IOC委員長을 仲裁자로 하여 決定

바⁵⁴⁾ 이에 동서독NOC는 1962년 12월 8일 Lausanne와 1963년 3월 9일 서베를린 Hilton Hotel에서 합동NOC회담을 열어 쌍방간 원만한 협상결과⁵⁵⁾ 전독 단일팀을 구성, 제18회「도쿄」올림픽대회(1964.10.10-24)에 참가하게 되었다.⁵⁶⁾

2) 東西獨 單一팀構成 決裂

동서독은 몇차례에 걸쳐 전독 단일팀을 구성, 올림픽에 출전한 바 있으나, 1961년 8월13일 동베를린에 障壁이 構築됨으로써 동서독간 스포츠교류가 사실상 전면 斷絶되게 되었다.⁵⁷⁾ 이러한 상황속에 제63차「마드리드」IOC총회는 동서독 2개 NOC를 공식인정하게 되었고⁵⁸⁾ 제67차「멕시코」IOC총회는 북한의 호칭문제와 결부하여⁵⁹⁾ 동독을 GDR(German Democratic Republic)로 공식호칭토록 하며 이후부터 동서독 각각의 國旗·國歌 및 徽章으로서 올림픽대회에 참가하도록 결의하였다(1968.1 0.12) 그리하여 제19회「멕시코」올림픽대회시(1968.10.12-27) 서독은「Deutschland : Germany」로, 동독은「Ost-Deutschland : East Germany」로 참가함으로써 동서독 올림픽단일팀은 더 이상 지속되지 못하고 決裂되고 말았다.

54) Karlheinz Gieseler(et al.), a.a.O., S.71f

55) a.a.O., S.73f

56) 양독선수구성비율은 서독(182) : 동독(194)이었으며 동 대회에서 전독단일팀은 금10 은22 동 18개로 미국, 소련, 일본에 이어 세계 4위를 차지했다.[Karlheinz Gieseler(et al.), a.a.O., S.77 : Gunter Holzweissig, a.a.O., S.189 : Bundesministerium fuer innerdeutsche Beziehungen, a.a.O., S.88]

57) Karlheinz Gieseler (et al.), a.a.O., S.70 : Ulbrich Pabst, a.a.O., S.281, 294f

58) Karlheinz Gieseler(et al.), a.a.O., S.80f

59) IOC는 1957년 북한의 정식명칭을「조선민주주의인민공화국」(Democratic People's Republic of Korea, DPRK)으로 호칭할 것을 결정한 바 있다.

3) 單一팀決裂 以後 東西獨 體育會談

가) 東西獨 體育會談 再開經緯

1961년 8월13일 동베를린 장벽구축으로 동서독간 스포츠 교류행사가 사실상 단절된 이래⁶⁰⁾ 동독수상 Walter Ulbricht의 조건부 체육교류 재개 제의(1964.9.8) 및 「베너」 서독수상의 양독간 정상적 스포츠관계수립 제의(1967) 등 동서독간 체육교류 재개기운이 서서히 싹트기 시작하였다.

1968년 10월12일 「멕시코」올림픽대회시 IOC에 의해 동독NOC가 최종적으로 승인된 이래 서독정부는 1972년의 제20회「뮌헨」올림픽대회에 동독 올림픽선수단의 참가허용 결정(1968.12.18)과⁶¹⁾ 서독내에서 개최되는 각종 국제 Sports 행사에 동독 선수단의 참가 및 東獨 國旗揭揚·國歌演奏 許容決定(1969.7.22)에 이어⁶²⁾ 「동독국기계양 및 처벌에 관한 규정」(1959.11.4 서독내의 각 주정부간 합의규정)을 폐지하였으며(1970.3.12)⁶³⁾ 연방법원은 『양독간의 Sports시합에 대한 합의나 거행이 법률적으로

60) 베를린장벽 구축이전 동서독간 Sports교류 실적은 다음과 같다.

年 度	交流回數	參加人員
1957	1,530	35,480
1958	386	7,356
1959	624	11,393
1960	683	13,294
1961	738	14,383
(1961.8.13)		

[Gunter Holzweissig, a.a.O., S.187]

61) Gunter Holzweissig, a.a.O., S.203

62) a.a.O., S.204

63) Ebd.

로 어떠한 형태로든 저축을 받지 않는다』고 판시하는 한편 서독의회에서는 이에 대한 법률개정을 통과시킴으로써 동서독간에 Sports교류 재개의 문호가 열리게 되는 제반 여건이 성숙되어졌다.

이러한 동서독NOC의 동등관계 수립을 배경으로 동서독간 체육교류를 정상화하기 위한 움직임이 태동되어 1970년 7월 2일 동독의 「할레」(Halle) 에서 중단된 동서독간의 체육회담이 재개되었다.⁶⁴⁾

나) 東西獨 體育會談 經過

「빌헬름 크레겔」(Wilhelm Kregel) 西獨體育聯盟(Deutscher Sportbund, DSB) 會長과 「만프레트 에발트」(Manfred Ewald) 東獨 體操 및 體育聯盟(Deutscher Turn-und Sportbund, DTSB) 會長은 「할레」체육회담(1970. 7.2 동독 Halle), 「뮌헨」체육회담(1970.11.20 서독 Muenchen), 「드레스덴」체육회담(1973.3.14 동독 Dresden)⁶⁵⁾ 제1차 「프랑크푸르트」체육회담(1973.5.10 서독 Frankfurt), 「마그데부르크」체육회담(1973.7.2 동독 Magdeburg)을 개최하였으나 쌍방간에 실질적인 성과를 거두지는 못하였다.⁶⁶⁾ 그러나 1974년 3월20일 서독 Frankfurt 회담에서 아래와 같은 「스포츠議定書」에 合意(1974.3.20), 署名(1974.5.8)함으로써 양독간 스포츠 교류에 획기적인 里程碑를 세우게 되었다.

64) Bundesministerium fuer innerdeutsche Beziehungen, *Zehn Jahre Deutschlandpolitik* (Melsungen : A.Bernecker 1980) S.65

65) 동 회담시 서독의 Kregel DSB회장은 동독의 Erich Honecker수상이 동 회담 수일 전에 개최된 「국제여성대회」 개최식에서 행한 연설중의 「화해적 병존」으로부터 「성실한 공존」에로의 관계개선 전망」(Perspektive fuer eine Entwicklung aus dem friedlichen Nebeneinander zu einem gewissen Miteinander)이라는 어귀를 인용하는 등 시종 유화적인 협상태도를 견지했음에도 불구하고 회담은 성과없이 종료되었다.[a.a.O., S.55]

66) a.a.O., S.65f : Gunter Holzweissig, a.a.O., S.56f

「서독체육연맹」과 「동독 체조 및 체육연맹」간
스포츠관계 규정에 관한 의정서

서독체육연맹과 동독 체조 및 체육연맹은 다음과 같은 사항을 확정한다는데 합의하였다.

1. 쌍방은 매년 양 경기단체로부터 위임받은 대표자들이 수립하고 서독 체육연맹 회장과 동독 체조 및 체육연맹 회장이 확인하는 체육행사 개최계획에 합의한다는데 의견의 일치를 보았다.
2. 쌍방은 체육관계를 국제올림픽위원회와 국제체육기구의 규정 및 관례에 따라서 그리고 서베를린에 관하여서는 1971년 9월3일자 4대국 협정의 규정과 일치하도록 규정할 것이다.
3. 쌍방은 재정문제 조정에 대하여 다음과 같이 확정한다.
 - a) 피초청국은 행사장까지의 여행에 소요되는 왕복경비 및 화물과 체육기재를 운송하는데 드는 비용을 부담한다.
 - b) 초청국은 합의된 참가자 수에 대하여 체재일 동안의 호텔경비와 식비를 부담하며 1인당 매일 10DM 혹은 10M의 용돈을 지급한다. 수차에 걸친 행사의 경우 초청측은 처음부터 마지막 행사장소까지의 국내 운송비를 부담한다.

베를린, 1974년 5월 8일

서독체육연맹을 대표하여 동독 체조 및 체육연맹을 대표하여
「한스 그메린」회장서리 「만프리트 에발트」회장

다) 「스포츠議定書」發效以後 東西獨間 스포츠交流

1974년 5월8일 서명된 「스포츠의정서」는 동서독 체육선수들간에 활발한 접촉과 만남의 계기를 조성해 주었으나 이러한 스포츠관계 개선에도 불구하고 양독간 스포츠교류의 숫자상의 규모나 내용을 고려해 볼 때 그리 만족스러운 것은 아니었다.⁶⁷⁾

이에 서독체육연맹은 「스포츠의정서」서명 이래로 자유로운 스포츠교류가 달성되도록 동독 체조 및 체육연맹과의 협상을 통해 노력한 결과 1975년 10월13일부터 17일까지에 걸쳐 Willi Weyer 서독 DSB회장을 단장으로 한 서독대표단이 동독체육현황을 시찰하고자 동독을 公式訪問하였

67) 1966년 교류재개 이후 동서독간 스포츠교류 실적은 다음과 같다.

年度別	交 流 回 數		參 加 人 員	
	西獨地域 開催	東獨地域 開催	西 獨 側	東 獨 側
1966	30	52	535	915
67	40	48	707	832
68	14	32	221	579
69	14	43	157	835
1970	6	13	60	224
71	10	8	123	101
72	10	7	133	107
73	9	2	124	2
74	19	16	295	191
75	28	25	376	235
76	29	32	316	307
77	27	35	298	335
78	41	33	516	351
79	35	33	435	301
1980	37	39	323	304
81	32	31	-	-
82	36	40	-	-
83	39	33	-	-
84	37	36	-	-
85	36	35	-	-
86	43	41	-	-

[Gunter Holzweissig, a.a.O., S.187]

고 1977년 3월15일부터 19일까지 Manfred Ewald 동독 DTSB 회장이 대표단을 이끌고 서독을 공식방문 하였다.⁶⁸⁾

그러나 유감스럽게도 이러한 접촉은 그때까지도 서독체육연맹이 원하고 있는 의미에서의 양독간 스포츠교류의 확대를 가져오지는 못하였는데 이는 동독측이 스포츠경기를 制限的 範圍의 優秀競技者 交流에 국한시키려 노력하였고 나아가 사회주의 국가와의 스포츠교류를 통한 접촉에 보다 중요한 의미를 부여했기 때문이었다.

나. 東西獨 스포츠交流의 敎訓

1) 東西獨 스포츠交流의 特徵

동서독 스포츠교류의 특징으로서는 먼저 동서독 스포츠교류에 있어 선수들이 비록 국가대표급의 최우수 선수라 하더라도 主催·主管을 純粹民間體育團體인 「西獨體育聯盟」(Deutscher Sportbund, DSB)과 「東獨 體操 및 體育聯盟」(Deutscher Turn und Sportbund, DTSB)이 맡고있는 것에서 알 수 있는 바와같이 양독정부는 스포츠교류에 있어서 필요한 법적 내지 재정적 지원을 하지만 국가차원이 아닌 민간스포츠협회 차원의 교류라는 원칙을 엄수함으로써 기본적으로 민간스포츠기관의 활동에 干涉하지 않는 것이 동서독 스포츠교류의 큰 특징이다.

동서독 스포츠교류의 두번째 특징은 이 스포츠교류가 양독관계의 정상화에 도움을 줄 뿐만아니라 「게르만」민족의 民族的 矜持強化에 절대적인 공헌을 하고있다는 점이다. 기실 동서독 스포츠교류는 서독의 입장에서 볼 때 동서독 긴장완화를 통한 분단의 해소라는 점에서 스포츠경기의 우승보다는 동서독간 「게르만」민족간의 和合이 보다더 중요했던 것이

68) a.a.O., S.205

다. 그러한 점에서 가능한 한 더많은 스포츠교류를 하기위해 서독은 노력을 했던 것이다.

다음으로 동서독 스포츠교류의 非政治化 特性을 들 수가 있다. 동독은 스포츠교류를 정치적 도구로 악용하려고 수차 시도하였으나 서독의 체육연맹이 교류자체를 지연시키면서까지 이에 불응하였던 것이다. 西獨은 스포츠교류를 民族統合政策의 일환으로 삼고 교류진행시 동독에 유리한 종목을 우선 개설하게 하여 줌으로써 동독이 호응하도록 유도하곤 하였으며 그 결과 동독정부는 스포츠교류의 정치적 악용기도를 포기하고 「동독 체조 및 체육연맹」에게 스포츠교류를 전담시킴으로써 오늘까지 양독간 스포츠교류는 바람직한 방향으로 계속되고 있는 것이다.

2) 東西獨 스포츠交流協商의 教訓

이상에서 고찰해본 바와 같이 동서독간 스포츠交流 協商經緯와 協商戰略 등을 종합·분석해 볼 때 우리에게 주는 教訓을 다음의 몇가지로 요약할 수 있다.

첫째, 동서독 단일팀구성 協商基盤 造成段階에서 서독은 정치외교적으로는 이른바 「할슈타인」원칙(Hallstein Prinzip)이라는 대외강경책을 표방, 국제정치·사회적으로 「동독」(DDR ; GDR)을 전혀 인정하지 아니하고 「서독」(BRD ; FRG)만이 국제적으로 독일을 대표하는 唯一·合法 國家임을 주장하면서도, 소위 「非政治的 스포츠에 관한 論理」(Die Theorie vom unpolitischen Sport in der Bundesrepublik)에 입각, 문화·스포츠교류 등 「비정치적」 분야에 있어서는 이를 同一民族으로서의 「內獨關係」(innerdeutsche Beziehungen)로 간주하여 동독을 포용하는 融通性있는 협상전략을 견지함으로써 동독측이 전독 단일팀구성 협상테이블에 큰 저항감·거부감 없이 임할 수 있는 對內外的 與件을 원만히 조성해 주었다는 點.

둘째, 協商進行段階에서 서독은 다각적이며 적극적인 스포츠外交를 전개, IOC를 비롯한 자유진영 국가들이 협상에 임하는 서독의 입장을 적극 지지해 주도록 유도하면서 대내적으로 國內輿論의 公開的 收斂化過程을 심분활용하여 「게르만」으로서의 양독간 단일팀구성 협상에 汎國民的인 同參意識帶를 형성, 동 협상에 전폭적인 支持와 국민적 관심을 提高시킴으로써 협상 대표단이 전독 단일팀구성 협상에 적극적으로 임하여 생산적인 협상결과를 낼 수 있도록 제반 분위기를 성숙시켜 주었다는 點.

셋째, 協商戰略面에서 서독은 「게르만」(German)이라는 單一民族性을 강조, 비록 대외정치적으로는 「서독」과 「동독」으로 양분되어 있기는 하지만 동독으로 하여금 타의에 의한 정치적 분단의 벽을 「게르만」이라는 민족적 동질성의 紐帶로 克服할 수 있다는 신념을 북돋우며 「말 兄」의 입장에서 소위 「抑制的 受容」(Kontrollierbare Rezeption)戰術을 구사함으로써 본질적 사항외의 부수사항에 관해서는 가능한 한 양보를 하고 核心的 事項과 관련해서는 동독측의 반대주장을 최소한의 「억제적 수용」으로 이를 포용, 생산적인 결과합의에 이를 때까지 끈기와 인내심을 가지고 최대한의 열과 성의를 보였다는 點.

넷째, 이와 더불어 서독정부는 협상에 관한 국민적 합의기반 조성을 위해 「국내외 여론의 공개 수렴화」정책을 주도하는 적극성으로 협상과 관련한 대외여론이 유리한 방향으로 조성·전개되도록 政治·體育外交力을 총동원하면서 「협상과정의 공개화」를 통해 국민적 비판과 충고의 다각적 종합화·수렴화를 추진, 범국민적 合意基盤造成에 성공하였다는 점 등을 들 수 있다.

기본적으로 서독은 동서독간의 스포츠교류에 있어 서독의 통일정책인 Deutschlandpolitik에 기초를 두고 이러한 스포츠교류가 동서독간 관계를

더욱더 정상화 시키는 민족적 교류로 되어 중국에 가서는 단일 「게르만」으로서의 民族統合이 達成되리라는 遠大한 「비전」을 제시하고 있는 것임을 간과해서는 안될 것이다.

結論的으로 양독간 스포츠交流 協商과 관련한 서독체육연맹 사무총장의 다음과 같은 評價는 우리에게 의미있는 교훈을 주고 있다.

『양독간의 변화된 政治的 狀況은 또한 스포츠관계도 변화시켰다. 우리는 試驗段階에 처해 있으며 이 시험에서 우리는 무엇보다도 양독간의 스포츠교류를 위한 우리의 각오가 상대방에 의하여 또다시 거부되는 일에 피곤해져서는 안될 것이다.』⁶⁹⁾

IV. 南北體育交流 推進方案

1. 南北體育交流 推進戰略

가. 體育交流 基本戰略

남북간 체육교류는 남북한간 대립과 갈등을 최소화하고 쌍방의 공동이익을 추구한다는 기본목표아래 互惠平等的·相互水平的 協力이 가능한 非政治 部門에서부터 우선적으로 실시하여 점진적으로 상호명분과 實利에의 접근으로 평화적 공존의 기반위에서 남북사회통합을 통한 社會共同體(Social Community)형성의 필요성과 역사적 필연성을 提高시킴으로써 남북통합·통일문제에 現實的으로 접근한다는 기본전략하에 추진되어야 할 것이다.

69) Bundesministerium fuer innerdeutsche Beziehungen, *Zehn Jahre Deutschlandpolitik*, a.a.O., S.66

이 경우 戰略의 초점은 이질체제간의 교류를 통한 한국내부체제의 손상, 나아가 사회갈등이 확산되지 않고 단일민족의 상호유대성 인식을 통해 남북사회의 이질화해소와 同質性(Identitive Power)의 回復에 두어야 한다.

나. 體育交流 接近戰略

1) 體育交流 接近原則

- ① 交流의 實行이 상호 동등한 입장에서 진행되어야 한다는 「相互同等의 原則」
- ② 交流의 內容은 상호의 미비점과 취약점을 보완할 수 있어야 한다는 「相互補完性의 原則」
- ③ 交流의 成果가 민족전체의 번영에 도움이 되어야 한다는 「相互有益性의 原則」
- ④ 交流의 結果가 어느 일방만의 불이익을 초래해서는 안된다는 「相互衡平의 原則」
- ⑤ 交流로 인하여 상대방 체제의 붕괴를 초래하지 않는다는 「共存性」 내지는 「體制 不干涉의 原則」
- ⑥ 交流의 進行이 신중하고 조심스럽게 나아가야 한다는 「漸進性의 原則」

2) 體育交流 接近形態

남북간 체육교류를 논의하는 對話의 形態는 분류기준에 따라 다음과 같이 분류해 볼 수 있다.

먼저 接近方法에 의한 구분으로서 남북 쌍방이 직접 접촉하는 「直接型」과 제3국을 중개하여 접촉하는 「間接型」 그리고 양자를 병행하는 「混合型」으로 구분할 수 있는바, 초기 「간접형」으로부터 점차 「직접형」

과 「혼합형」의 방법을 취해나가는 것이 적합할 것이다.

參加國家에 의한 구분으로서는 남북 양 당사자만 참가하는 「南北韓型」과 남북을 제외한 「第3國型」 그리고 「混合型」으로 유형화되며, 交流主導機關의 성격에 따라서 「當局會談型」(정부 및 기관주도), 「非當局會談型」(사회단체 주도), 「混合型」(양자혼합)이 있으며, 교류를 목적으로 하는 參與者의 水準에 따라 「政治水準 會談型」(최고당국자간 접촉), 「實務水準 會談型」(각료급 실무자간 접촉), 「混合型」(양자혼합)으로 나뉘볼 수 있다.

交流初期에는 「直接型」보다는 중개적 입장의 제3국에 의한 「間接型」이 적절하다고 고려되며 교류 첫단계는 정부주도보다는 사회체육단체(대표적 예 : KOC) 주도하에 쌍방 실무진간 접촉하는 實務水準 會談形式으로 점진적으로 시작되어야 할 것이다.

다. 體育交流 推進戰略

1) 推進戰略의 方向

體育交流 行爲自體가 정치집단내에서 이루어지는 인간행위이기 때문에 政治狀況의 영향을 받지 않을 수 없으며 특히 남북한과 같이 서로 다른 이념체제하에서는 더욱 그러하다. 그럼에도 불구하고 남북체육교류는 남북한 주민이 조금이라도 가까워질 수 있고 民族的 一體感을 느낄 수 있는데 도움이 된다면 의도적으로라도 행해져야할 필요성이 있다. 따라서 체육교류 역시 다른 교류와 마찬가지로 교류의 可能性보다는 必要性의 바탕위에서 논의될 수 밖에 없다.

체육교류가 갖는 특성은 다른 교류보다 국민적 관심이 크게 집중되고 승부의식 때문에 의외의 적대감을 가질 수 있다는 점이다. 이러한 특성 때문에 남북체육교류는 교류가 가져올 反作用을 고려하여 漸次的인 段階

로 추진되어야 하는 바, 이러한 남북체육교류 推進戰略의 方向을 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

첫째, 南北體育交流는 정부가 아닌 民間次元에서의 교류로 되어야 한다. 동서독간 스포츠교류가 성공한 첫번째 이유는 독일내 스포츠교류가 정부가 아닌 민간기관에 의하여 계획·집행 되었기 때문이다. 정부차원에 있어서 야기될지도 모르는 政治的 副作用이나 惡用을 피하고 동시에 민족간의 화해를 위해서라도 동서독간 스포츠교류 방법과 같이 정부가 아닌 민간차원, 즉 민간기관이 주도하는 교류방안을 채택해야만 한다. 그리하여 체육관련 학자 내지 스포츠인들에게 자주적·능동적인 스포츠교류활동의 권리를 보장해 주어야만 하는 것이다.

둘째, 스포츠의 非政治的 限界를 넘어서는 안된다. 동서독간 스포츠교류의 두번째 특징은 그 교류가 순수한 비정치적 스포츠교류라는 점이다. 따라서 스포츠교류는 국가대표팀간 경기보다는 대학·고교대표팀 또는 지역별·직업별 대표팀간 경기를 중심으로 교류함으로써 南北間 對立感情을 馴化시키며, 서독이 동독과의 스포츠교류를 확대시키기 위해서 택했던 방법으로, 북한이 자신있는 스포츠경기를 우선적으로 교류함으로써 북한이 한국과의 교류에 대한 不安感을 解消시켜 주면서 경기를 점차 확대해 나감으로써 정치적 악용내지는 오해를 해소시켜야만 한다.

셋째, 남북체육교류는 間接的·漸進的으로 이루어져야 할 것이다. 무리하고 조급한 교류시도는 오히려 원활한 교류에 저해요인으로 될 것이므로 남북한간 스포츠교류정책도 근시안적이 아닌 長期的 眼目에서 점진적으로 개발해야 한다.

2) 推進戰略의 效率性 提高

가) 段階的 要素

체육분야에 관한 교류를 시도해 나가는데 있어서도 일종의 段階性이

있는 戰略이 고려되어야 하며 그것은 우선 가능부문에서부터 교류를 시도해 나가야 한다는 전제에 바탕을 두어야 한다. 남북간의 스포츠분야에서 교류가 가능한 제 부문은 그 자체가 포함하고 있는 성격이나 모든 교류가 갖는 波及效果에 따라 다음과 같이 유형화시켜 볼 수 있다.

첫째, 부문자체가 본질상 이데올로기성을 포함하고 있느냐 또는 어느 정도 그와같은 면을 배제시킬 수 있느냐에 따라 「이데올로기적 분야」와 「비이데올로기적 분야」로 분류시킬 수 있는 바, 이는 남북간에 있어서 그러한 갈등이 약한 부문으로부터 강한 부문으로 정한 순위를 가지고 체육분야를 분류시킬 수 있음을 의미하고 있다.

둘째, 어느 부문의 교류가 남북 쌍방에 결과적으로 미치게 될 효과가 競爭的(competitive)이나 혹은 非競爭的인 것이냐에 따라 체육의 부문을 구분해 볼 수 있으며 경쟁적인 부문은 지나치게 남북간의 직접대립을 강화시킬 수 있으며 오히려 교류 그 자체를 무의미하게 할지 모르는 결과를 가져올 수 있을 것이다.

이상의 두가지 유형에 의하여 남북체육교류 제의를 第1段階(非이데올로기-非競爭的 部門) 第2段階(非이데올로기-競爭的 部門), 第3段階(이데올로기-非競爭的 部門), 第4段階(이데올로기-競爭的 部門)로 구분해 볼 수 있을 것이다.

이상과 같은 체육교류 부문의 유형화가 자의적이고 보편성을 잃는 인상을 준다하더라도 이는 남북한간의 체육교류를 추진시키기 위해 필요한 전략적 편의성을 나타낸 것으로 그 유용성을 찾아낼 수 있는 것이며, 남북한간에 일괄적 교류가 가능한 상황이 도래하지 않는 상황에서 통일 접근에 있어서는 漸進的·段階的 方法이 현실적으로 받아들여지고 있는 한 체육교류를 시도하는데 있어서도 그와 같은 유형화는 필요한 것이다.

결과적으로 단계적 교류라는 관점에서 볼때 우선 「非이데올로기의-非競爭的部門」에서부터 시작하여 「비이데올로기적-경쟁적 부문」, 「이데올로기적-비경쟁적 부문」, 그리고 마지막으로 「이데올로기의-競爭的部門」의 일정한 연속성 속에서 교류가 시도되는 것이 현실적인 접근방법으로 된다.

나) 構造的 要素

남북한의 체육교류를 실현시키기 위해서는 구조적으로 두가지 요건이 충족되어야 할 것인바, 첫째, 體育交流를 專擔하고 그 분야를 연구할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 둘째, 이러한 역할을 수행할 수 있는 實務陣(專門家)을 양성하는 것이 바로 그것이다. 제도확립에 있어서는 우선 전반적으로 이와같은 체육교류의 책임과 권한을 맡을 수 있는 專擔機構의 창설이나 확대가 선행되어야 하며 이와 더불어 체육분야의 세분화에 따른 각 部門別 專門機構가 확립되어야 할 것이다.

남북한 체육교류를 위한 제도적 보장은 그러한 체육교류를 실질적으로 실행할 수 있도록 하는 다방면에 걸친 專門家의 養成이 우선적으로 실행되어야 한다. 북한체육에 대한 연구가 보편화될 수 있는 단계가 아니라고 가정할 때 이에 대한 연구체계를 조직적이고 지속적으로 발전시키는 문제가 제기될 수 있으며, 이를 위해서 국가적인 차원에서의 지원이 마련되어야 하며 폭넓은 「엘리트」充員構造가 마련되어야 할 것이고 나아가 체육교류를 전담할 수 있는 기구는 비교적 자율성을 가지고 운영되어야 하며 融通性있는 組織體系가 갖추어져야 한다.

다) 協商技術的 要素

체육분야에 대한 교류나 협상을 위해서는 일종의 去來技術이 필요하게 되며 교류시도가 곤란하게 되는 이유는 교류 그 자체방법의 불합리성에서 찾아볼 수 있게 되는 것이다. 일반적으로 협상이나 교류시도에 있어서

는 상업적 분야에서 사용되는 공식이 적용된다. 즉 상업적 거래에 있어서는 Game의 法則이 적용되며 이에 따라 어떤 합의에 도달할 수 있다는 묵시적 이해가 성립되는 것이다. 계속적인 관계에 대한 필요성에 의해 어떤 制裁的 要素가 작용되며 대체로 합리적 논거에 의해 쌍방에 견해의 일치를 보게되며 만약 쌍방이 각기 어떤 이득을 보게 될 경우 쌍방은 해결점에 접하게 된다.

그러나 이와같은 협상이론은 공산주의자들과의 관계에서는 적용시키기 어려우므로 이에 대한 고도의 協商技術이 요구되며 이를 위해서는 첫째, 교류협력을 통해 이룩할 수 있는 가능한 것과 불가능한 것을 결정하고 실제 협상에 임할 경우 融通性있는 제안만을 하며 상대방과 흥정거래·타협할 수 있도록 해야 한다. 즉, 회담에서는 상대방이 최대한 수용할 수 있는 제안에서 출발하여 토의과정에서 어떤 讓步可能性에의 유인을 시사해줌으로써 생산적인 결과를 마련해내는 신축성을 가져야 한다.

둘째, 거래의 技術과 目的을 구별해야 한다. 만약 이러한 양자간의 구별이 불명료하게 인식되거나 판단될 경우 협상관계는 혼란을 초래하게 될 것이기 때문이다. 이것은 상대방의 의사를 정확히 파악하는 문제도 포함하며 어느 한쪽이 다른 한쪽의 협상목적과 협상 그 자체의 기술을 혼동할 경우 쌍방간의 협상은 성공하기 어려우며 결국 어느 한쪽의 정치적 대결의 전시장화로 될 뿐이다.

셋째, 協商技術을 고도로 증진시키는데 있어서는 지나친 形式主義는 排除되어야 한다. 정상적 관계로 진전되기에는 소원한 상태에 있는 남북 관계에 있어서는 그와같은 형식주의 배제는 한층 더 필요한 요소이며 그보다는 非公式的인 接觸이나 交流를 통해 協商的 關係를 확대시켜 나아가는 것이 바람직한 것이다.

남북관계에서 긴장을 완화시키고 점진적·단계적인 평화적 통일접근의 공식을 적용해 나가는데 있어 협상기술은 매우 중요하지만 그러나 환상을 가지고 협상을 전개해서는 안된다. 즉 협상적 해결의 가능성을 믿도록 하기 위해 상대방의 기본적 변형을 전제로해서는 안되는 것이며 그보다는 북한보다 훨씬 더 적극적인 목표를 가지고 남북관계의 긴장완화를 위해 접근해 가야 할 것이다.

2. 段階別 體育交流 推進方案

가. 體育交流 實踐對策

合意事項	內 容		
主 管	○ 雙方體育會		
交流範圍	○ 競技種目 및 方法 1 段階：民俗競技(道別對抗), 서울·平壤競技戰(地域別) 2 段階：記錄競技(南北代表 對抗), 團體競技(地域對抗) 3 段階：記錄·團體競技(地域別 및 南北代表別 對抗) * 單一팀 準備 ○ 附隨事業		
	段 階	事 業	備 考
	1 段階 情報交換	• 體育關係 情報交換 • 體力向上策 共同協力	1 段階 親善競技時 雙方關係 情報交換 問題 合意
	2 段階 技術向上	• 體育技術向上 共同協調	2 段階 體育競技 交流時 相互技術向上策도 合意
	3 段階 共同管理	• 體育施設 共同開發 協調 • 競技 共同主催 및 運營 管理 協調 • 優秀選手 共同開發 및 管理 • 體育指導者 共同養成 및 管理	3 段階 進入時 單一팀 構成準備 및 雙方體育 振興을 위한 協力的 常設化 摸索

合意事項	內 容
交流時期	○ 雙方 體育當局者 豫備會談에서 決定
交流場所	○ 서울·平壤 巡循式 ○ 板門店
呼稱問題	○ 地域名 表記原則, 國家呼稱 排除
其他節次	○ 赤十字會談 등 既存會談 經驗 準用 - 身邊保障·財政負擔·呼稱·活動範圍 등 - 基本的 대치점이나 重要事項은 雙方合意機構에서 解決

나. 段階別 推進方案

1) 初期接觸段階(交流接近段階)

남북체육교류 추진단계는 체육관련 정보·기술자료 교환 등 非人的인 分野부터 실시하여 점진적으로 人的의 交流와 共同協力으로 나아가는 3단계로 구분할 수 있는 바, 첫 단계인 資料交換은 체육분야에 대한 情報·資料·種目別 記錄의 交換 등을 고려해 볼 수 있다. 여기에는 각종 경기 종목의 기록이라든가 세계체육정보교환·기술발전을 위한 훈련성과 등이 포함된다. 교환행위는 교류전담기구 창구를 통한 다든가 경기교환시 직접 수교될 수 있을 것이다. 교환량에 있어서는 반드시 同等量交換이 아니더라도 무방할 것이다.

이러한 자료교환은 체육과 스포츠경기에 대한 각종 정보교류를 위해 상호 필요한 정보 등을 국제체육회의나 국제경기대회에 남북한이 동시에 참가하였을 경우 직접 혹은 간접으로 교환하는 것도 가능할 것이며 아울러 국제회의 및 국제대회 참가시 체육인 상호간 비공식적 접촉시도 또한 가능할 것이다.

2) 基礎交流段階(交流推進段階)

가) 親善交換競技 및 示範競技開催

관문점이나 비무장지대내 특정지역을 선정하여 경기장·체육관을

공동으로 마련하고 남북 상호친선 교환경기나 시범경기를 개최한다. 친선교환 경기는 감정유발이나 極烈對決을 止揚하고 실현성 있는 종목인 씨름·널뛰기·그네뛰기·활쏘기 등의 民俗競技부터 단계적으로 개최하고 그 다음에는 쌍방간에 수준이 비슷하고 가급적 신체에 접촉이 없이 진행할 수 있는 배구·탁구·배드민턴 등 球技競技와 육상·수영·사격 등 記錄競技이며, 교류가 성숙단계에 이르면 축구와 같은 인기종목이나 레슬링·권투 등 투기종목과 농구·핸드볼 등 구기종목의 순으로 개최하는 것이 교류가 가능한 방법이라 할 것이다.

(1) 對象種目 選定基準

남북간 직접적인 초기단계의 경기교류는 體育人士의 왕래를 통해 타결될 것이지만 이 타결에서 앞으로의 지속적 교류를 위해서는 적어도 다음 요소를 고려하여 대상종목을 선정해야 한다.

첫째, 농구·축구 등 신체적으로 直接接觸이 불가피한 종목은 가급적 피해야 할 것이다. 둘째, 신체적으로 직접접촉하지 않더라도 쌍방주민의 관심이 지대하여 勝負意識을 과도히 불러 일으킬 종목, 즉 인기종목은 곤란하다. 셋째, 審判의 判定이 容易할 수 있어야 한다. 운동경기의 심판은 어느 경기나 용이한 것은 아니지만 기록경기같은 것은 비교적 심판상의 문제는 없는 것이다. 넷째, 상호의 실력을 고려해야 한다. 승부의식에 집착해서 어느 일방의 우세한 종목만을 교류대상으로 고집해서는 타결이 어려울 것이며 그 경기 결과도 南北關係에 반드시 바람직스럽다고만 보기 어렵다.

이상의 기준선정의 고려사항은 교류의 초기단계에 국한되는 것이다. 교류가 확대발전할 시기에는 이러한 사항을 고려치 않고 전경기종목을 교류대상으로 해야 함은 당연하다. 일단 위의 고려사항에서 보면 선정기준은 非衝突性·審判容易性·非人氣性·水準性의 4가지가 된다. 그러나

비인기성의 문제는 어느 일방에서는 비인기일 수 있으나 타방에서는 인기종목일 수 있다는 것을 생각할 때 반드시 고려될 수만은 없을 것이다. 그리고 경기수준성은 본질적 문제가 아니라 상대적인 것이며 또한 우열의 차이는 가변적이라는 점에서 선정기준으로 된다고 보다는 부분적인 戰術으로써 활용될 성질의 것이다.

여기에서 이 네가지 기준이 동일선상에서 적용되기 어렵다는 것을 알게 된다. 따라서 경기 그 자체에서 추출되는 일차적 기준은 非衝突性·審判容易性이다. 이 두가지로 대상종목을 선정하되 인기성이라든가 경기 수준은 부차적으로 적용시킬 수 있다고 보겠다.

(2) 種目別 選定基準 適用 및 評價

이상의 결과를 놓고 볼때 사격·양궁·역도·육상 등의 記錄競技와 球技種目 중 네트를 두고 시합을 벌이는 배구·테니스·탁구·배드민턴 등 그리고 빙상경기 중 속도경기·조정 등은 일단 무난하다고 볼 수 있다. 교류 초기단계에서는 이들 종목중에서 쌍방 水準과 人氣性을 고려해서 선정할 수 있겠으나, 체육분야에서는 선정기준을 적용할 수 없는 대상도 있는 바 가령 민속경기의 씨름·그네뛰기같은 경기도 있으며 한국에서만 성행하는 각종 무술경기 또 북한이 제시할 가능성이 있는 巧藝競技, 模型航空 등의 경기가 바로 그것이다. 이러한 종목들은 示範競技형식으로 교류를 추진하는 것이 좋을 것이다.

種目	基準		非衝突性	審判容易性	判 定	備 考
射 擊			3	3	6	
洋 弓			3	3	6	
力 道			3	3	6	
陸 上			3	3	6	
排 球			3	2	5	
水 上			3	2	5	水球除外
水 泳			3	2	5	水球除外
乘 馬			3	2	5	
싸 이 클			3	2	5	
조 정			3	2	5	* 非衝突性
體 操			3	2	5	1 : 置接衝突
卓 球			3	2	5	2 : 間接衝突
테 니 스			3	2	5	3 : 非衝突
배 드 민 턴			3	1	4	
拳 鬪			1	1	2	* 審判容易性
籠 球			1	1	2	1 : 難易
력 비			1	1	2	2 : 普通
레 슬 링			1	1	2	3 : 容易
柔 道			1	1	2	
태 권 도			1	1	2	
펜 싱			1	1	2	
핸 드 볼			1	1	2	
蹴 球			0	1	1	
필 드 하 키			0	1	1	

나) 體育人士 相互交換訪問

쌍방 체육인사의 교환방문은 단순히 상호이해증진을 위한 것일 수도 있고 정보교환 및 상호교류 협의를 위한 것일 수도 있다. 상호 체육인간의 접촉을 통해서 南北體育交流에 관한 전반적인 의견을 交換하고 체육 관련 세미나를 공동개최하며 남북한에서 개최되는 종합체육대회에 선수단 등 體育團을 相互招請訪問·參加토록 하고 국제회의 및 국제대회에 공동참가하여 공동협력분야에 대해 의견을 교환하거나 소규모 國際親善競技大會 (예컨대 한국·북한·중공·일본 등 4-5개국 참가규모)에의 共同參加 등을 고려해 볼 수 있다. 어떤 성격의 상호교환 방문이든 쌍방은 체육교류 지속을 위한 노력을 기울임으로써 交流의 制度化를 가져와야 하는데 이를 위해서는 우선 南北體育交流專擔機構의 설치도 필요한 협의내용으로 될 것이다.

〈交流可能範圍 및 段階的 順位考察〉

段 階	競技種目	競技方法	順位決定理由
I 段階 親善競技	<ul style="list-style-type: none"> ○ 民俗競技 · 씨름 · 널뛰기 · 그네뛰기 · 활쏘기 ○ 서울·平壤 蹴球戰 復活 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 各道 代表間 對抗 ○ 서울·平壤 代表間 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 民俗競技開催로 民族 同質性 鼓吹 ○ 各道·地域對抗으로 南北對決感 축소 ○ 서울·平壤代表 對抗으로 南北對決感 排除

段 階	競 技 種 目	競 技 方 法	順 位 決 定 理 由
2 段階 親善競技	○ 記錄競技 ○ 各種 球技競技 (團體競技)	○ 南北代表間 ・ 記錄競技 ○ 各道別 對抗 ・ 球技競技	○ 1 段階 成功이면 2 段階 範圍擴大 ○ 記錄競技로 感情激突 豫防 可能 ○ 各種 球技競技 道別 對戰으로 南北對決感 緩和
3 段階 單一팀 構成 準 備	○ 記錄競技 ○ 各種 球技競技	○ 南北代表間 ・ 記錄競技 ○ 南北代表間 ・ 球技種目	○ 1·2 段階 成功的 進行 이면 單一팀 構成 準備 實現

3) 擴大開放交流段階 (交流協力段階)

마지막 共同協力段階에서의 공동협력사업의 내용은 民俗競技 開發을 위한 규정제정이나 기술향상책·보급책 논의나 南北單一팀 構成問題가 중심으로 될 것이다. 이 단계에서는 상호주의에 입각하여 남북한 지역에 체육경기장 등 체육시설을 공동으로 마련하고 南北體育人協議會를 구성하며 경기력 향상을 위한 기술협력과 청소년학생의 통일된 체력장제도 마련 및 체육학술발표회를 공동으로 개최하는 등 각종 체육행사를 진행하고 서울·평양에서 개최되는 국제대회에 상호 초청·출전하며 친선경기 장소도 남북한 어느 곳에서 개최할 수 있도록 하는 한편 南北韓 綜合大會나 種目別 競技大會(야영·행군·등산 포함)를 공동으로 개최하고 국제대회에서 合同應援團을 구성하며 국제대회에 참가할 南北韓 單一팀을 構成하는 일 등이 고려될 수 있다.

단일팀구성 문제는 원칙적으로 구성자체에 대한 합의를 보았다고 하더라도 호칭문제, 使用國旗와 國歌問題, 선수·임원선발 및 선발경기방법문제, 훈련과 재정문제 등이 타결되어야 한다. 이 가운데에서 부분적으로는 과거 단일팀구성을 위한 남북체육회담(1963. 1 로잔느회담 및 1963. 3 홍콩회담)에서 합의를 본바를 재확인할 수 있는 것도 있지만 전체적으로는 狀況變化에 따른 새로운 妥結이 필요할 것인 바, 당시는 IOC의 권고에 의한 쌍방 모두 비자발적인 회합이었으나 이제는 民族同質性回復을 목적으로 하는 남북 당사자간의 自發的인 의사에 따른 회담이란 점과 아울러 國際關係에 끼치게 되는 영향력을 고려해야 되기 때문이다.

3. 體育交流 段階別 對比協商案

가. 初期接觸段階(交流接近段階) 對北協商案

1) 南北體育交流專擔機構 設置方案

區 分	內 容
(1) 名 稱	○ 「南北體育共同事務局」
(2) 設置場所	○ 非武裝地帶 「民族스포츠센타」內에 設置하되 ○ 同 「스포츠센타」設置·以前에는 板門店 地域도 考慮
(3) 目 的	○ 南北體育交流에 관한 諸般 事業의 運營·管理
(4) 機構構成 및 任務	○ 構 成 共同事務局長(南北 各1名) 事業部, 企劃運營部, 審判部, 連絡部 등 4個部를 南北 同數로 構成 ○ 任 務 (가) 事 業 部 : 對內·對外로 區分하여 南北體育에 관한 諸般 共同事業 擔當

區 分	內 容
	(ㄱ) 企劃運營部：親善競技 및 單一팀 豫選戰 등 南北體育 交流에 관한 企劃·運營 主管 (ㄴ) 審判部：競技審判事務를 擔當하고 單一팀出戰 豫選 戰 및 選手選拔業務 擔當 (ㄷ) 連絡部：南北體育交流와 關聯된 南北間의 諸般 連 絡業務 擔當
(5) 構成員	○ 大韓體育會(大韓올림픽委員會)와 北韓體育指導委員會(北 韓올림픽委員會)의 協議에 따라 雙方 同數로 構成
(6) 運營豫算	○ 大韓體育會와 北韓體育指導委員會에서 同額으로 共同支援 하되 獨立採算主義 原則에 따라 運營

2) 南北 體育情報·資料交換 協商對策

區 分	北韓側 主張·意圖	韓國側 主張 및 對應策
(1) 協商方向	○ 北韓體育政策의 重點的 宣傳	○ 體育關係 情報·交換協定 締結 誘導
(2) 協商內容	○ 體育分野의 技術 및 經驗交換, 이 의 일환으로 個 人的 技術指導 提議 (蹴球·射擊·氷上 코치)	○ 體育關係 刊行物·競技錄畫필름 등 具體的 資料 提示 ○ 體育用具交流 ○ 技術交換(訓練方法 등)
(3) 協商方法	○ 人的 技術指導 提議	○ 體育關係 情報·資料交換에 국한 部分的 人的往來도 讓步可能

나. 基礎交流段階(交流推進段階) 對北協商案

1) 南北 親善交換競技 및 示範競技 開催對策

區 分	北韓側 主張・意圖	韓國側 主張 및 對應策
(1) 協商方向	<ul style="list-style-type: none"> ○ 勝負에 有利한 種目 主張 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 交流種目 選定基準에 의거 <ul style="list-style-type: none"> • 身體的 非接觸 • 審判容易 • 水準差 없는 種目的 우선 교환 ○ 傳統的 交換競技의 復活(京·平蹴球戰) ○ 南北 特色的 種目 示範競技
(2) 協商內容	<ul style="list-style-type: none"> ○ ①種目選定 <ul style="list-style-type: none"> ○ 승부에 자신있는 종목제의(사격, 氷上, 蹴球) ○ 韓國側 균중심리 자극종목(蹴球) ○ 소위 民俗競技, 巧藝競技 ○ ②審 判 ○ ③유니폼 및 標識 <ul style="list-style-type: none"> ○ 각각의 유니폼, 標識使用(北韓標識 使用) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전기 선정기준 의거 우선적으로 사격, 양궁, 역도, 육상 등 提議 <ul style="list-style-type: none"> * 선정평가표 參照 ○ 蹴球는 國家代表가 아닌 地域性 格의 팀·靑少年 代表팀 구성 ○ 南北 特色競技를 示範競技로 開催(태권도(男) 巧藝競技(北)) ○ 審判共同委員會 構成·運營 ○ 主審은 主催側 擔當(外國人 審判가급적 排除) ○ 색갈만으로 區分

區 分	北韓側 主張・意圖	韓國側 主張 및 對應策
④儀 式	○ 開會辭 主張 (儀 式行事를 통한 對南宣傳 驅使)	○ 國歌・國旗・開會辭 除外 雙方 體育競技協會旗만 揭揚
⑤場 所	○ 平壤・서울	○ 서울・平壤
⑥名 稱		○ 南北親善競技
⑦主 管	○ 雙方 NOC	○ 南北體育共同事務局
⑧經 費	○ 招請側에서 負擔	○ 招請側에서 負擔
(3) 協商方法	○ 雙方 政府當局間 協議・解決 主張	○ 雙方 體育團體 協議後 政府支援

2) 南北 體育人士 相互交換訪問 對策

區 分	北韓側 主張・意圖	韓國側 主張 및 對應策
(1) 協商方向	○ 南北單一팀 構成 主張	○ 體育交流 持續을 위한 制度化, 南北體育交流 專擔機構 設置案 * 1979.9.8 文鮮 南北體育共同 聲明
(2) 協商內容		
①交換人士 範 圍	○ 體育人 以外的 關聯者 (政治性向 者) 包含	○ 關係體育人 및 代表者 交換原則
②規 模	○ 大規模 交換	○ 狀況에 맞도록 調整

區 分	北韓側 主張・意圖	韓國側 主張 및 對應策
③通行 (3) 協商方法	<ul style="list-style-type: none"> ○ 制限的 通行提議 ○ 雙方 政府間 協議・解決 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 通行一般協定締結 ○ 南北 體育團體間 協議後 雙方 政府의 支援要請

다. 擴大開放交流段階(交流協力段階) 對北協商案

1) 南北單一팀 構成方案

가) 南北單一팀構成 會談對策

合意事項	內 容
主 管	<ul style="list-style-type: none"> ○ 別途機構設置(雙方 올림픽委員會・體育會 包含) * 必要時 IOC參與
單一化 範圍 (討議議題事項)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 團旗: 5輪旗 또는 韓半島 全圖밑에 英文으로 「KOREA」 表記 ○ 團歌: 「아리랑」 ○ 呼稱: KOREA ○ 其他問題: 別途合意
會談時期및場所	<ul style="list-style-type: none"> ○ 時期: 南北韓 多角的 體育交流 이후 適切時期 ○ 場所: 서울・平壤・板門店 및 第3國도 考慮
其 他 節 次	<ul style="list-style-type: none"> ○ 南北赤十字會談 등 既存會談經驗慣例 準用

나) 南北單一팀 構成方案 內容

단일팀구성문제와 관련하여 고찰한 南北間 主要 協商事例를 종합적으로 검토해볼 때 향후 腹案으로서 고려할 수 있는 남북단일팀 구성방안은

다음과 같다.

(1) 單一팀 呼稱問題

단일팀의 英語呼稱은 「KOREA」로 하며, 우리말 호칭은 「南北韓 單一팀」으로 한다. 만약 북한측이 「고려(KORYO)」또는 「남북조선 유일팀」을 계속 주장할 경우 북안으로 영어호칭은 「KOREA」만을 사용하며 우리말 호칭은 상호 편의주의에 따라 우리측은 「남북한 단일팀」, 북한측은 「남북조선 유일팀」으로 사용토록 한다.

(2) 團旗問題

흰색을 바탕으로 하여 5輪標識 밑에 검은색으로 영문 「KOREA」를 표기한다. 이는 「도쿄」올림픽 남북단일팀 구성을 위한 「로잔느」남북체육회담(1963.1) 시 IOC중재안(5輪標識 밑에 「KOREA」)에 흰색 바탕색을 추가한 것이다.

(3) 團歌問題

민요 「아리랑」으로 제의한다. 「로잔느」회담(1963. 1)에서 남북쌍방은 아리랑으로 합의한 바 있으며, 남북체육회담(1984.4.-5 판문점)에서 북한측은 「아리랑」을 제의한 사례가 있었다.

(4) 選手選拔 問題

選手選拔方式은 기본적으로 東西獨 스포츠협상에서의 合意方式에서 처럼 개인경기와 기록경기는 경기종목별 選拔戰을 통하여 가장 우수한 선수를 선발하며, 단체경기는 남북간 豫選戰을 개최하여 승리한 팀을 출전시키되 쌍방합의에 의해 우수선수를 참가시키도록 한다. 또한 선발전은 서울·평양 등 남북한 지역에서 번갈아 개최하도록 하며 선수선발과 관련한 기타 세부사항은 雙方 競技團體間의 協議에 따른다.

(5) 選手團 任員構成 問題

選手團長은 남북이 각기 共同代表團長 1人을 두도록 하며, 기타 임원

및 감독선발은 IOC憲章을 준용하되, 쌍방 합의하에 우수 체육지도자로 구성하도록 한다.

(6) 選手訓練 問題

선발된 선수들의 훈련을 위해 남북이 既存施設을 최대한 이용하되, 필요시에는 非武裝地帶內에 共同訓練場 施設을 마련토록 한다.

(7) 服裝의 標識問題

選手團服裝은 선수단복 상의 왼쪽 가슴에 5輪標識 밑에 「KOREA」를 표기한 團旗模型을 부착하며, 시합복 및 훈련복은 상의 가슴 중앙에 5輪標識 밑에 「KOREA」를 표기한 단기모형을 부착하고 뒷면에는 영문으로「KOREA」를 표기하도록 한다. 만약 북한측이 상의 뒷면에 한글로 「고려」나「조선」표기를 주장할 경우 相互 便宜主義에 따라 우리측은 「한국」, 북한측은 「조선」으로 한글표기하는데 동의한다.

(8) 選手團 經費 및 便宜提供 問題

올림픽 및 國際競技에 파견하는 단일팀의 經費는 相互主義 原則에 따라 共同分擔함을 원칙으로 하며, 단일팀 구성을 위한 선발예선전 및 훈련을 위해 상대측 지역을 방문할 경우 招請側은 상호주의에 따라 필요한 경비와 편의를 提供하도록 한다.

2) 民俗競技 共同開發研究 協商對策

區 分	北韓側 主張・意圖	韓國側 主張 및 對應策
(1) 協商方向	○ 體制優越性 強調	○ 純粹 傳統民俗競技 開發・保存
(2) 協商內容	○ 巧藝競技 ○ 體 操	○ 씨름競技規則 統一問題 ○ 태권도 普及 ○ 줄다리기 普及

區 分	北韓側 主張・意圖	韓國側 主張 및 對應策
(3) 協商方法	○ 雙方 政府當局 主導下의 協商・ 解決 主張	○ 國弓・격구・車戰놀이 開發 ○ 純粹 民俗體育學者・專門家外 政治性向 介在 排擊

V. 南北體育交流의 效果 및 限界性

1. 南北體育交流 效果分析

가. 交流效果豫測의 限界性

교류에 따른 이해득실 비교나 효과측정의 문제는 다음과 같은 이유로 해서 기본적인 制約性과 不確實性을 면치 못한다. 즉 첫째, 이는 사후적 결과이기 때문에 未來事實에 대한 豫測의 限界性을 지닌다. 둘째, 이는 主觀的 判斷의 여지가 많고 상대적 평가가치만이 인정되기 때문에 나타난 결과적 현상 그 자체로서 평가되기 보다는 당시의 狀況要素(環境變化)에 밀접하게 연관되어 그 의미가 부여될 뿐만 아니라 상황변화에 따라 측정기준 자체도 可變性을 띤다. 셋째, 이는 기준선정의 장·단기적 시각여부와 效果判定基準(직접적 효과를 따질 것인가 간접적 효과를 따질 것인가의 문제) 등에 따라서 이해득실의 판정이 달라지기 때문이다.

이상과 같은 기본적인 한계성을 감안하고 남북체육교류에 따른 이해득실 관계 및 파급효과를 분석해 보기로 하겠다.

나. 體育交流의 效果豫測

1) 體育交流에 따른 利害得失 比較

가) 韓國側 利害得失

- ① 스포츠관련기관·연구가·연구분위기 쇄신으로 남북한 研究發展을 促進한다.
- ② 김일성사상·北韓社會의 모순성과 現實把握의 效果를 가져온다.
- ③ 북한사회 開放化를 촉진·유도한다.
- ④ 북한주민 생활조건향상에 間接적으로 기여한다.
- ⑤ 북한의 대외적 심리전 및 思想教養強化의 口實을 제공하게 된다.

나) 北韓側 利害得失

- ① 김일성사상과 北韓社會의 모순성이 暴露된다.
- ② 남조선혁명전략이 붕괴된다.
- ③ 政治再社會化(Political Resocialization)效果와 宣傳煽動效果가 減退된다.
- ④ 지식인의 의식개방화와 自由化運動이 촉진된다.
- ⑤ 북한사회의 개방화와 더불어 유일체제의 정당성 바탕을 瓦解시킨다.
- ⑥ 새로운 과학기술의 습득기회가 된다.

2) 體育交流의 波及效果

첫째, 정치쟁점화 가능한 주장을 排除한다면 체육분야 공동연구내용의 科學化를 증대시키고 연구폭을 확대할 수 있다.

둘째, 친선교환경기·시범경기개최, 남북간 체육인사왕래, 체육관련 정보·자료의 교환, 공동사업추진 등 實際的 相互接觸交流를 통하여 상호친밀도의 증대·유대강화·불신해소·신뢰회복 등의 同伴的 效果를 도모할 수 있다.

셋째, 나아가 남북한 民族共同體 形成·發展에 기여한다. 즉, 사회문화의 이질화를 감속화시키면서 同質化에의 길을 촉진, 社會共同體 形成의 契機로 될 수 있으며 남북의 체육인 뿐만 아니라 학자들간의 상호친선이 증대되고 나아가 단일연구체제를 구축하는 체제가 마련됨으로써 남북체육관련 학자간 공동사업연구를 통해 세계학계에 공헌할 수 있게 된다. 아울러 民族競技를 傳承·發展시키고 남북한에서 민족문화를 再構成·再創造하는 계기로 된다.

넷째, 남북한 학자의 의식개방화와 학문적 관심의 증대를 촉진하고 지식계층에게 새로운 사명감을 부여한다. 즉, 학자의 「御用性」을 불식시키고 과학적·현실적 사고를 증대시키며 「맑스·레닌사상」및 김일성 유일사상의 矛盾性과 排他性 認識의 契機를 조성하여 줄 수 있을 뿐만 아니라 지식인의 개방화와 자유화운동을 유도하고 지식인의 自律性을 확대시켜준다.

다섯째, 궁극적으로 緊張緩和手段으로 활용함으로써 평화적 남북통합의 지름길이 된다. 즉 남북한 긴장완화의 정신적 수단이 되며, Ideology의 감정적 대결을 지양하고 民族的 融화를 유도하는 수단으로 된다. 또한 비정치분야의 교류확대는 정치통합으로 이어지는 政治協商의 단계적 발전수단으로 된다. 즉, 체육교류를 통한 양 사회체제 및 인적교류의 개방화→북한체제의 개방화와 한국사회근대화로 상호동질성회복→사회통합에 의한 社會共同體 形成→상호다각적 교류·협력증진(經濟共同體·文化共同體 형성)→정치통합을 통한 政治共同體 形成→남북통합에의 접근이라는 長期的 波及效果를 기대할 수 있다.

이상과 같은 남북체육교류의 효과분석을 종합해 볼 때 단기적으로는 북한의 심리전 강화로 한국측이 불리한 면도 있지만 타분야 교류에 비해서 사회통합을 통한 단일 社會共同體 形成에 보다 더 기여하게 될 것이고

동시에 체제위협과는 상당히 무관한 분야이기 때문에 장기적으로 볼 때 다각적 체육교류의 진척이 남북한 쌍방 모두에게 유익한 것으로 평가되어짐과 동시에 한반도 緊張緩和와 南北統合 接近에의 基盤으로 되는 것이다.

2. 南北體育交流의 限界性

전술한 바와같이 南北交流는 통일을 향해 접근할 수 있는 現實的으로 가능한 유일한 방법으로 이해되고 있다. 그러나 적어도 교류는 分斷의 制度化를 필요로 하고 있기 때문에 교류는 어디까지나 교류이지 통일일 수는 없다. 그러면서 교류를 통일로 나아가는 방법이라고 이해할 때 교류 그자체에도 限界가 있음을 알 수 있는 것이다.

남북한의 대립이 한반도에서의 美·蘇 및 美·中國의 대결을 의미하였다면 남북한 교류의 전개는 한반도를 포함하는 세계적인 미·소 및 미·중국의 共存을 배경으로 하고 있음을 쉽게 짐작할 수 있는 것이고, 남북한의 교류도 대립의 경우와 마찬가지로 強國政治의 규제범위내에서 가능하며 강국정치에 테두리 안에서 교류가 허용되고 있다는 사실을 강조해 둘 필요가 있을 것이다. 여기에 교류의 國際政治的 條件에 따른 限界性이 있다.

유럽에서는 이러한 強國政治의 작용이 비교적 솔직하게 나타나고 있다. 동서독의 교류 또는 공존은 강국정치에 명백한 干與와 基礎위에 이루어지고 있다. 그러나 한반도의 경우 강대국정치에 간여가 암묵간에 실시되고 있기 때문에 이를 인식하기가 어렵고 그러므로 한반도의 경우 명분상 통일이나 교류가 당사자의 自主에 맡겨져 있는 것으로 오해될 가능성이 더욱 크다.

그러나 실재는 명시적으로 작용하는 유럽에서의 강국정치에 못지않게 엄격하며 냉혹하다는 것은 더 말할 필요조차 없다. 만약의 경우 한반도에 있어서의 정세가 미·소 또는 중국에게 불리하게 변한다 가정할 때 여기에 대한 그들의 干涉權이 발동되리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 통일의 경우나 마찬가지로 교류의 경우에도 강대국의 利害와의 관련에서 그 限界性を 인정하지 않을 수 없을 것이다.

그리고 南北韓關係 自體에서의 한계성의 문제이다. 7·4南北共同聲明에서 「思想과 理念·制度의 差異를 超越하여」란 표현에서 보는 바와같이 남북한은 교류를 실시하되 상대방의 「사상과 이념·제도」에 영향을 미치지 않으며 또 영향을 받지 않을 권리가 있다고 하겠다. 따라서 여기에 교류에 스스로의 한계성을 발견하게 된다. 교류의 내용이 아무리 비정치적인 것이라고 하더라도 相對體制에 威脅을 주는 정도로까지는 진행시킬 수 없기 때문인 것이다.

따라서 교류는 南北韓이 同意하는 範圍內에서의 교류라는 뜻에서 교류 그 자체의 限界性を 가지고 있고 동시에 남북한이 다같이 교류의 효과를 향유하는데도 한계가 있게 된다.

VI. 結 論

이상에서 本稿는 民族共同體 形成을 이룩하기 위한 南北統合의 諸條件과 統合可能性에 관한 문제들을 검토해 보았으며, 이러한 조건과 가능성을 모색하기 위해 기본적으로 남북간에 合意가 이루어졌었던 7·4南北共同聲明에 내포되어 있는 民族의 論理를 중시하면서 남북통합에 유용한 이론을 원용해서 남북한 체육교류추진에 관한 구체적 戰略을 세워보았다.

남북체육교류 추진의 기초는 民族的 連繫回復과 相互 理解增進을 통한 긴장완화라는 당면목표와 나아가 남북사회통합을 통한 民族共同體 形成이라는 장기목표의 추구에 있다. 우리가 최고목표로서 추구하는 민족통합의 달성은 동일언어의 사용과 동일역사의 공유라는 單一 民族意識에 그 가능성을 두고있는 것이지만 북한의 민족에 대한 견해가 우리와 같지 않고 역사와 전통문화에 대한 이해가 다르다는 사실은 기본적으로 남북의 社會共同體 形成에 障礙要因으로 되고있는게 사실이다.

이러한 점에서 남북 사회통합은 역시 남북교류를 통해 우리의 당면목표를 달성한 후 정치·경제적인 우위확보와 情勢與件이 성숙되어야만 이루어질 수 있는 문제이기도 한 것이다. 말하자면 정치적 통합전에는 단일 민족공동체를 형성하기가 불가능할 지도 모른다.

남북의 異質性을 克服하고 단일 사회공동체를 형성하려고 시작한 교류가 우리가 말하는 자유의 물결을 잘못 파급시킴으로써 오히려 북한의 체제불비점을 시정하게 하고 그 체제내의 모순을 극복케 하는 계기로 되어 공산사회로서의 공고화를 가져오게 하는 補強的(reinforcement)기능을 할 수도 있게 된다. 물론 우리도 교류를 계기로 우선 사회병리현상을 제거하고 보강할 것은 보강해야 한다.

남북체육교류는 그자체 政治的 統合에 促進作用을 할 수 있거니와 만일 그렇지 못하더라도 정치적인 통합이 해결될 때까지 중단없이 계속 되어야 한다. 그러나 북한은 아직도 「사상에 있어 極限的이고 신념에 있어 狂信的이며 대외적으로 閉鎖的이며 행동에 있어 挑戰的이며 정치수행에 있어 獨裁的」인 집단이라 한국의 선의를 옹기 받아들일 수 있을지는 의문이나 그럼에도 불구하고 우리로서는 북한을 단일민족이라는 용광로에 용해시킬 수 있어야 한다.

이를 가져오는 단서는 體制超越的인 어떤 새로운 理念形成이 배태될

때일 것이고 이러한 새로운 이념은 남북주민 모두에게 共感되는 것이어야 할 것이며 나아가 통일완성단계에 가면 이 새로운 이념에 따라 남북사회 재조직의 模型이 마련될 것인 바, 本研究에서는 「民族共同體의 形成」을 새로운 이념으로 제시하고자 하는 것이다.

동서독의 경우에서도 볼 수 있는 바와같이 南北體育交流는 그것이 실현될 경우 그만큼 큰 波及效果를 기대할 수 있는 바, 그것은

- ① 사회체제의 이질화를 방지하고 이질적인 사회구조의 創造的 同質化를 통하여 남북한 單一 社會共同體를 형성하는데 가장 적극적으로 기여하게 될 것이다.
- ② 북한사회의 폐쇄성과 경직성을 이완시켜 구조적 柔軟性과 開放化를 촉구시키는 계기로 되며
- ③ 나아가 지배적 知識階層의 근본적인 意識 自由化를 촉진할 수 있다.
- ④ 결과적으로 정치회담을 포함한 여타 모든분야의 교류협력을 확대하고 나아가 남북한 Ideology의 감정적 대립을 止揚하여 적대적 긴장 관계를 완화시킴으로써 民族統合에 적극적으로 寄與할 것이다.

남북한간 體育交流方案에 있어 기본적인 문제는 남북한간의 적대적인 관계와 不信關係의 解消이다. 통일이 곧 자기의 抹殺이 되고 교류가 곧 자기에 대한 侵略이 되지 않을까하는 피해의식과 疑懼心이 난무하는 상황아래서는 비정치적인 체육교류라 하더라도 자칫하면 정치적 성격을 지니지 않을 수 없게 되어버려 오히려 남북의 적대의식만 조장하게 되는 심각한 逆效果만 자아낼 수 있으므로 南北雙方은 상대방의 체제유지를 인정하고 동족에 대한 侵略意志를 포기함으로써 상호불신과 피해의식을 제거할 수 있을 것이고 나아가 統一促進을 위한 순수한 체육교류에 임할 수 있게 되는 것이다.

비록 북한이 教條的인 Ideology를 가지고 종전의 노선을 견지하고 있다 하더라도 우리로서는 우선 대외정세가 한반도에서의 緊張緩和를 위해 작용할 수 있도록 유도하는 노력을 전개하는 동시에 남북관계에서 긴장을 완화시키고 가능한 범위에서 부터 相互交流를 추진해 나아가는 initiative를 잡고 적극적인 행동을 전개해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 한반도에서의 긴장완화를 가능하게 할수 있는 국제적 보장을 마련하기 위해 주변정세를 誘導할 수 있는 적극적인 政策實踐이 최선의 방법으로 될 수 있으며, 이로부터 남북상호간의 신뢰회복을 마련하고 통일여건을 조성하는 실질적인 방법으로써 다방면에 걸친 南北交流·協力の 重要性이 인정되는 것이다.

이러한 목적을 달성하기 위해서 向後 체육분야와 같이 非政治的이고 비교적 시작하기 쉬운 분야에서부터 段階的이며 漸進的으로 접근할 수 있는 방안이 보다 具體的이며 多角的인 측면에서 構想되어야 할 것이다.

〈附錄# 1 : 南北同時參加 國際競技大會 스포츠對決 戰績〉

大會名	日 字	開 催 地	對 決 種 目	對決戰績 (南:北)
第 18 會 東京올림픽 排球 아시아 豫選	1963.12. 20-30	印 度 (뉴델리)	男子排球 女子排球	3 : 2 0 : 3
第 9 回 冬季올림픽 大會	1964. 1. 29-2.9	오스트리아 (인스부르크)	男子水速 500 m 1,500 m 5,000 m 10,000 m 女子水速 500 m 1,000 m 1,500 m 3,000 m 스키 (30 km 크로스 칸트리)	42位: 19位 40位: 14位 17位: 28位 31位: 23位 20位: 15位 26位: 16位 27位: 26位 19位: 2位 65位: 63位
第 28 回 世界卓球 選手權大會	1965. 4	유고슬라비아	男子團體	13位: 10位
70年 유니버시아드 冬季大會	1970. 4	핀란드 (로마니예미)	男子水速 500 m 1,500 m 5,000 m 10,000 m	12位: 10位 7位: 8位 10位: 11位 11位: 10位
第 11 回 프레올림픽 冬季大會	1971. 2	日 本 (삿뽀르)	女子水速 500 m 1,000 m 1,500 m 3,000 m	13位: 8位 11位: 4位 9位: 3位 8位: 2位
第 31 回 世界卓球 選手權大會	1971. 3	日 本 (나고야)	男子團體	8位: 9位
第 11 回 冬季올림픽 大會	1972. 2. 3-17	日 本 (삿뽀르)	女子水速 500 m 1,000 m 1,500 m 3,000 m	22位: 28位 25位: 12位 22位: 12位 19位: 9位
第 20 回 뮌헨올림픽 排球 아시아 豫選大會	1972. 2	프랑스 (상디에)	男子排球	3 : 1

大會名	日 字	開 催 地	對 決 種 目	點 決 戰 績 (南:北)
第 20 回 톨렌 올림픽 大會	1972. 8. 26-9.11	西 獨 (뮌헨)	女子排球 (3,4 위전) 복싱 (라이트플라이급) (밴텀급) 레슬링 (자유형플라이급) 射 擊 (소구경복사) (트 램) 柔 道 (라이트급) (라이트헤비급)	0 : 3 2회진脫落: 2位 각3회, 2회脫落 3회진脫落: 3位 6位: 1位 32位: 기권 2회진脫落: 3位 각2회, 失格脫落
第 15 回 스칸디나 비아오피스卓球大會	1972.11	스웨덴	女子團體戰 (決勝) 女子個人複式 (1회전) (3,4 위전) 男子個人複式 (1회전) 混合複式 (1회전)	3 : 0 3 : 1 2 : 3 1 : 3 3 : 2
第 7 回 아시아競技 大會	1974. 9. 1-16	이 란 (태해란)	力道 (라이트급) 射擊 (소구경 3자세개인) (소구경복사단체) (공기소총개인) (공기소총단체) (스탠다드권총개인) (스탠다드권총단체) 체조 (남자림) 복싱 (라이트플라이급) (플라이급) (라이트웰터급) 卓球 (여자단체준결승)	1位 : 3 位 3位 : 1 位 2位 : 1 位 2位 : 1 位 2位 : 1 位 3位 1 位 3位 : 1 位 1位 : 3 位 1位 : 3 位 2位 : 1 位 2位 : 1 位 2位 : 0 位
第 33 回 世界卓球 選手權大會	1975. 2	印 度	女子單式 (준결승)	2 : 3
第 3 回 아시아射擊 選手權大會	1975. 3	말레이시아 (쿠알라룸푸르)	射擊 (團體)	6 位 : 3 位
第 18 回 아시아 靑少 年蹴球選手權大會	1976. 5	泰 國 (방콕)	豫選戰	0 : 1
第 21 回 몬트리올 올림픽大會	1976. 7. 17-8.1	캐나다 (몬트리올)	레슬링 (자유형 주니어 플라이급)	판정패 : 판정승

大會名	日字	開催地	對決種目	對決戰績 (南:北)
第34回 世界卓球 選手權大會	1977. 3	英國 (버밍검)	여자단체 (準決勝) 여자단체	3 : 1 脫落 : 1위
第8回 아시아아마 복싱 選手權大會	1977.10	泰國 (방콕)	밴텀급 (準決勝) 라이트급 (준결승)	관정승 : 관정패 관정승 : 기권패
第20回 아시아 靑少 年蹴球 選手權大會	1978.10	방글라데쉬 (데카)	준결승	6 : 5 (승부차기)
第8回 아시아 競技 大會	1978.12. 9-20	泰國 (방콕)	力道 (56 kg급) 弓道 (여자단체) (여자개인) 籠球 (남자) 射擊 (소구경 복사개인) (소구경 복사단체) (소구경 3자세 개인) (소구경 3자세 단체) (스탠다드소총개인) (스탠다드소총단체) (공기소총단체) (속사권총개인) (센터피리어단체) 體操 (남자단체) (남자도마) (여자단체) (여자도마) 복싱 (패더급) (미들급) 레슬링 (주니어플라이급) 蹴球 (결승전)	2位 : 1位 2位 : 3位 1位 : 3位 2位 : 3位 3位 : 1位 2位 : 1位 3位 : 1位 3位 : 2位 3位 : 1位 3位 : 2位 3位 : 2位 1位 : 2位 2位 : 1位 3位 : 4位 4位 : 3位 4位 : 2位 2位 : 1位 3位 : 1位 3位 : 2位 3位 : 2位 1位 : 1位 (공동우승)
第3回 아시아 陸上 選手權大會	1979. 6	日本 (東京)	女子 800 m	1位 : 2位
第11回 아시아 力道 選手權大會	1979. 8	日本 (東京)	56 kg 綜合	4位 : 1位
第7回 아시아 蹴球 選手權大會	1980. 9. 15-30	쿠웨이트	準決勝	2 : 1

大會名	日字	開催地	對決種目	對決戰績 (南:北)
第23回 스칸디나비아 아오포卓球大會	1980.11	스웨덴 (칼스크로닝)	女子團體(準決勝) 混合複式(2회전) 女子複式(결승)	3:2 2:2 2:1
第7回 킹스킵복싱 大會	1981. 4 1-9	泰 國	페더급 라이트급	判定勝:判定敗 判定敗:判定勝
第36回 세계卓球 選手權大會	1981. 4. 14-26	유고슬라비아 (노비사드)	女子團體(준결승) 女子個人(4회전) 女子複式(준준결승) 男子團體(9,10위전) 男子個人(2회전)	3:1 3:0 3:2 5:4 3:4
第14回 킹스킵蹴球 大會	1981.11. 9-24	泰 國 (방콕)	豫選3次戰	0:2
82年度 世界青少年 氷速選手權大會	1982. 2	오스트리아 (인스부르크)	女子 500 m 1,000 m 1,500 m	12位:13位 15位:7位 18位:7位
第23回 아시아靑少 年蹴球大會	1982. 7. 31-8.14	싱가포르	豫選戰	3:5
第9回 아시아競技 大會	1982.11	印 度 (뉴델리)	弓道(女子團體) (女子個人綜合)	1位:2位 2,3位:1位
			射擊(小口徑3姿勢) (小口徑3姿勢團體) (速射拳銃個人) (速射拳銃團體) (스키트個人) 體操(男子團體) 力道(110kg級) 漕艇(유타포어) 복싱(밴텀급) (라이트웰터급)	1位:3位 2位:3位 2位:1位 3位:2位 3位:2位 4位:3位 1位:2位 3位:2位 1位:3位 1位:3位

大會名	日 字	開 催 地	對 決 種 目	對決戰績 (南:北)
			(웰터급) (라이트레비급) (페더급) (라이트급) (슈퍼레비급) 레슬링 (48 kg級) (74 kg級) 卓球 (女子團體決勝리그) 籠球 (男子) (女子) 排球 (男子) (女子)	1位: 2位 1位: 3位 2位: 1位 2位: 1位 3位: 1位 3位: 2位 2位: 3位 2位: 3位 1位: 5位 2位: 4位 3位: 4位 3位: 4位
第 37 回 世界卓球選手 權大會	1982.4. 28-5.9	日本 (東京)	男子團體 女子團體 女子單式	7位: 6位 5位: 3位 韓國 2位
第 5 回 아시아射擊 選手權大會	1983.7.	인도네시아 (자카르타)		3位: 4位
第1回 아시아유니어 力道選手權大會	1983.9. 25-28	日本 (사이타마)	52 kg 인상 52 kg 종합 60 kg 용상 60 kg 인상 60 kg 종합	1位: 2位 3位: 1位 2位: 1位 2位: 1位 2位: 1位
第 22 回 世界體操 選手權大會	1983.10. 24-30	헝가리 (부다페스트)	男子團體 女子團體	18位: 13位 19位: 11位
第 14 回 冬季올림픽 大會	1984.2. 8-19	유고슬라비아 (사라예보)	男子氷速 500 m 1000 m 1500 m 5000 m 10000 m 女子氷速 1000 m 5000 m	28位: 37位 28位: 35位 23位: 31位 27位: 23位 27位: 29位 31位: 19位 26位: 19位

大會名	日 字	開 催 地	對 決 種 目	對決戰績 (南:北)
第 1 回 國際卓球 競技大會	1984.4	印度 (뉴델리)	男子個人(準決勝)	2 : 3
第 7 回 아시아卓球 選手權大會	1984.10	파키스탄 (이슬라마바드)	男子團體 女子團體(결승리그) 女子複式(준결승)	4 位 : 2 位 3 位 : 2 位 1 位 : 2 位
第 16 回 아시아力道 選手權大會	1984.11	이란 (탐리조)	56 kg인상 56 kg종합	3 位 : 1 位 3 位 : 1 位
85 世界女子스피드 스케이팅選手權大會	1985.2	유고슬라비아		19 位 : 11 位
第 38 回 世界卓球 選手權大會	1985.3. 28-4.7	스웨덴 (외테보리)	男子團體 女子團體(決勝進出戰)	1 : 5 1 : 3
第 17 回 아시아力道 選手權大會	1985.4. 15-18	中國		2 位 : 4 位
85 아시아靑少年 레슬링選手權大會	1985.8. 19-21	日本		韓國 2 位
第 3 回 世界복싱쥬니 어選手權大會	1985.9	루마니아		8 位 : 11 位
第 12 回 世界리듬체조 選手權大會	1985.10	스페인		0 : 1
第 23 回 世界自由 레슬링選手權大會	1985.10	헝가리	自由型	0 : 1
第 1 回 아시아漕艇 選手權大會	1985.11	홍콩		2 位 : 3 位
第 17 回 킹스컵蹴球 大會	1986.2	泰國 (방콕)	豫選戰	0 : 1
第 1 回 冬季아시아 競技大會	1986. 3	日本	아이스하키	3 位 : 4 位
第 2 回 아시아靑少年 卓球選手權大會	1986. 4	日本	女子團體(준결승) 男子團體(준결승) 男子複式(결승)	3 : 1 5 : 3 2 : 0
第 3 回 아시아클레이 피츨론射擊選手權大會	1986. 5	泰國	團體 個人	3 位 : 1 位 3 位 : 1 位

大會名	日字	開催地	對決種目	對決戰績 (南:北)
第8回 아시아卓球 選手權大會	1986.10	中共 (深川市)	女子團體(준결승)	2:3
86 레슬링世界選手 權大會	1986.10	헝가리		韓國 (입상없음) 北韓 (금메달2)
第2回 아시아유니어 蹴球大會(16歲)	1986.11	카타르	豫選戰	0:0
第40回 世界力道 選手權大會	1986.11	불가리아		韓國 (입상없음) 北韓 (동메달)
第25回 아시아靑少年 蹴球大會(19歲)	1986.12	사우디아라비아	豫選戰	0:1
第4回 아시아大洋洲 유니어 아이스하키 大會	1987. 2. 13-21	中國 (吉林省 吉林市)		1:11
第18回 킹스컵蹴球 大會	1987. 2. 17-3.1	泰國 (방콕)	豫選2次戰 決勝戰	1:0 0:1
第39回 世界卓球 選手權大會	1987. 2. 17-3.2	印度 (뉴델리)	男子個人單式(1回戰) (3回戰) 混合複式(8強戰)	1:3 0:3 2:1
87冬季유니버시아드 大會	1987. 2. 20-28	체코슬로바키아 (스트르브스케플 레소)	피겨스케이팅 피겨스케이팅 쇼프로그램 아이스하키(5-9位戰)	14位:21位 17位:20位 2:6
87世界유니어스피드 스케이팅選手權大會	1987. 2. 27-3.1	스웨덴 (스트롬선드)	女子 500 m	13位:20位 밖
第34회 世界洋弓 選手權大會	1987. 3. 24-31	오스트레일리아 (애들레이드)	女子部 싱글라운드(24강전) 女子團體	1,3,14位: 17,22位 2位:5位
第34回 世界洋弓 選手權大會	1987. 3. 24-31	오스트레일리아 (애들레이드)	女子部 싱글라운드(24강전) 女子團體	1,3,14位: 17,22位 2位:5位
第9回 아시아卓球 選手權大會	1988. 5. 15-22	日本 (니가타)	女子團體(決勝戰)	3:1

參 考 文 獻

1. 國內文獻

〈單 行 本〉

1. 金相俊, 국제정치이론, 서울: 삼영사 1979
2. 金諄教, 북한체육의 허상과 실상, 서울: 민족통일중앙협의회 1983
3. 金雲泰, 한국정치론, 서울: 박영사 1986
4. 金昌順, 북한교육론, 서울: 북한연구소 1977
5. 金學俊, 반외세의 통일논리, 서울: 형성사 1983
6. _____, 한국문제와 국제정치, 서울: 박영사 1984
7. _____, 한국민족주의의 통일논리 서울: 집문당 1983
8. 宋榮大, 분단국가와 통일: 한국·독일·중국의 통일문제를 중심으로, 서울: 민족통일중앙협의회 1982
9. 李克燦, 정치학, 서울: 박영사 1982
10. 李相禹, 통일한국의 모색, 서울: 박영사 1987
11. 梁好民의, 민족통일론의 전개, 서울: 형성사 1983
12. 李洪九의, 분단과 통일 그리고 민족주의, 서울: 박영사 1985

〈論文·論文集〉

1. 高永復, “남북한 사회체제의 변화와 통일문제” 「통일정책」제6권제3
·4호 서울: 평화통일연구소 1980

2. 郭台煥, “한반도 통일모델과 분쟁해결의 테크닉” 「통일정책」제1권 제1호 서울 : 평화통일연구소 1975
3. 具範謨, 「남북협상안 검토 및 국내외여건이 이를 강요할 경우의 대비책」 서울 : 국토통일원 1971
4. 具本泰, 「남북접촉을 위한 이론의 정립」, 서울 : 서울대학교 행정대학원 석사학위논문 1972
5. 金諄教, 「남북한 체육현황 비교연구」, 서울 : 국토통일원 1984
6. _____, 「북한의 사회문화분야 제의에 대한 사례별 대응실천방안 연구」, 서울 : 국토통일원 1984
7. _____, “북한의 체육현황분석”, 「통일논총」제3권제1호, 서울 : 국토통일원 1983
8. _____, 「북한의 체육현황조사연구」, 서울 : 국토통일원 1980
9. 金東熙, 「남북한 사회문화교류 종합대책」, 서울 : 국토통일원 1974
10. 金淵洙, 「동서독관계를 모델로 한 남북한간 사회문화분야의 교류협력 대책」, 서울 : 국토통일원 1984
11. 金榮國, 「비정치적 분야의 남북교류 가능성과 국제적 중계 및 보장방안」 서울 : 국토통일원 1971
12. 金載浩, 「남북한 사회단체교류에 관한 대비책」, 서울 : 국토통일원 1974
13. 金俊熙, 「분단국가로서의 한반도의 본질」, 서울 : 국토통일원 1976
14. 金學俊, “한반도평화의 국제적 조건”, 「통일정책」제5권 제3호, 서울 : 평화통일연구소 1979

15. 都興烈, 「남북한 사회문화 및 예술분야 교류방안」, 서울 : 국토통일원
1985
16. _____, 「비정치분야의 교류실천전략」, 서울 : 국토통일원 1973
17. 閔丙天, 「북한의 통일전략을 감안한 수렴이론의 한반도 적용방안」,
서울 : 국토통일원 1976
18. 朴淳達, 「남북한 관계에 적용할 각종 게임이론 모델의 개발연구」,
서울 : 국토통일원 1977
19. 宋榮大, 「한반도 평화 정착의 제조건에 관한 연구」, 서울 : 국토통일원
1977
20. 廉弘喆, 「동서독 교류사례와 남북한의 적용가능성」, 서울 : 국토통일
원 1974
21. 禹在昇, 「기능주의 이론과 남북재통합」, 서울 : 국토통일원 1972
22. _____, 「통합이론의 비교연구와 한국통일의 접근방법」, 서울 : 국토
통일원 1972
23. 尹東鉉, 「남북교류협력 유도방안」, 서울 : 국토통일원 1976
24. 尹炳益, “남북한 교류협력을 위한 기능주의적 접근”, 「통일논총」제4
권 제2호, 서울 : 국토통일원 1984
25. 尹正錫, “기능적 접근론과 분단국의 통일문제”, 「통일정책」제6권제3
· 4호 서울 : 평화통일연구소 1980
26. 李相禹, 「기능주의 통합이론과 남북관계 개선방안연구」, 서울 : 국토
통일원 1976
27. _____, “평화통일의 상황변수분석”, 「통일정책」제1권제1호, 서울
: 평화통일연구소 1975
28. _____, 「한반도 평화정착을 위한 여건조성에 관한 연구」, 서울 : 국토
통일원 1980

29. 李榮一, “평화통일의 정치이론 시설 : 선평화 후통일의 이론적 이해를 위하여”, 「통일정책」제1권제1호, 서울 : 평화통일연구소 1975
30. 李昊宰, “개선된 분단과 현실적 통일론”, 「월간조선」통권23호, 서울 : 조선일보사 1982.2
31. 張起雄, “남북한 짝체계(Pair System)에 관한 연구”, 「통일정책」제5권 제3호, 서울 : 평화통일연구소 1979
32. 鄭大圭, “남북교류에 관한 이론적 고찰”, 「통일정책」제6권제2호, 서울 : 평화통일연구소 1980
33. 鄭用吉, 「동서독 각종 교류와 관련된 제문제 및 해결실태」, 서울 : 국토통일원 1978
34. 陳德奎, 「분단체제의 상황과 민족통일의 모색」, 서울 : 국토통일원 1987
35. 崔聖俊, 「단계적 통일정책의 구체화방안」, 서울 : 국토통일원 1973
36. 洪承勉, 「남북동질화의 제문제」, 서울 : 국토통일원 1978
37. 黃性模, 「남북한 민주적통합모델에 관한 연구」, 서울 : 국토통일원 1980
38. 國土統一院, 「남북교류문제 연구논문집」, 서울 : 국토통일원 1972
39. _____, 「남북교류안 검토 및 국내외여건이 이를 강요할 경우의 대비책」, 서울 : 국토통일원 1971
40. _____, 「남북한 체육교류방안(안)」, 서울 : 국토통일원 1972
41. _____, 「동서독 기본조약 체결을 위한 회담경과」, 서울 : 국토통일원 1982

42. _____, 「동서독의 통일정책」, 서울 : 국토통일원 1985
43. 體育部, 「동서독 스포츠관계(1949-4961)」, 서울 : 체육부 1987
44. _____, 「서독의 체육정책 : Der Goldene Plan」, 서울 : 체육부
1985
45. _____, 「서독의 체육정책 : Trimming 130」, 서울 : 체육부 1985
46. _____, 「체육자료집」, 서울 : 체육부 1986

2. 北韓文獻

1. 김일성, 사회주의교육에 관한 테제, 평양 : 조선로동당출판사
1977
2. _____, 사회주의교육테제를 철저히 관철하여 교육사업에서 새로운
전환을 일으키자, 평양 : 조선로동당출판사 1978
3. 김병하 · 최병섭 · 로택림공저, 우리나라 축구, 평양 : 체육출판사
1963
4. 사회과학출판사, 위대한 수령 김일성동지의 로작 해설문고 《청소년들을
지덕체를 갖춘 사회주의, 공산주의 건설자로 키우자》에 대하
여, 평양 : 평양종합인쇄공장 1975
5. _____, 위대한 수령 김일성동지의 로작 해설문고 《체육을 대중화하
여 전체인민들을 로동과 국방에 튼튼히 준비시키자》에 대하
여, 평양 : 평양종합인쇄공장 1976
6. _____, 정치용어사전, 동경 : 구월서방 1970
7. 조선로동당출판사, 주체체육의 회원을 마련하시려, 평양 : 평양종합인
쇄공장 1979
8. 재일본조선인체육연합회, 민족경기, 평양 : 체육출판사 1961

3. 外國文獻

1. Brzezinski, Zbigniew and Samuel P. Huntington. *Political Power : USA / USSR*, New York : The Viking Press 1968
2. Claude, Inis L. Jr. *Swords in Plowshares : The Problems and Progress of International Organization*, 4th ed., New York : Random House 1971
3. Deutsch, Karl W. *Nationalism and Social Communication*, Cambridge : The M.I.T Press 1966
4. Etzioni, Amitai. *Political Unification*, New York : Rinehart and Winston 1965
5. Gieseler, Karlheinz und Ferdinand Mans. *Sport als Mittel der Politik*, Ingelheim / Rhein : Fridtjof-Nansen-Haus 1982
6. Gieseler, Karlheinz. *Deutscher Sportbund 1974-1978 / Bericht des Praesidiums*, Frankfurt / M : Hugo Hassmuller 1979
7. Gieseler, Karlheinz. *Deutscher Sportbund 1978-1982 / Bericht des Praesidiums*, Frankfurt / M : Hugo Hassmueller 1982
8. Haas, Ernst B. *Beyond the Nationa—State*, Stanford : Stanford University Press 1964
9. Holt, Robert T. "A Proposed Structural—Functional Framework," in James C. Charlesworth (ed.), *Contemporary Political Analysis*, New York : Free Press 1968
10. Holzweissig, Gunter. *Diplomatie im Trainingsanzug / Sport als politisches Instrument der DDR*, Muenchen / Wien : R. Oldenbourg 1981

11. Jacob, Philip and Henry Teune. "The Integrative Process : Guidelines for Analysis of the Bases of Political Community," in Philip Jacob and James V. Toscano(eds.), *The Integration of Political Communities*, Philadelphia : Lippincott 1964
12. Knecht, Willi. *Wege nach Olympia Entwicklung des Sport in Deutschland*, Dortmund : Busche Dortmund 1980
13. Kuenst, Peter. *Der Missbrauchte Sport / Die politische Instrumentalisierung des Sport in der SBZ und DDR 1945-1957*, Koeln : Wissenschaft und Politik 1982
14. Lindberg, Leon N. *The Political Dynamios of European Economic Integration*, Stanford : Stanford University Press 1963
15. McClelland, David C. *The Achieving Society*, Princeton : Van Nostrand 1961
16. Merton, Robert K. "Manifest and Latent Functions," in *Social Theory and Social Structure*, New York : Free Press 1957
17. Mitrany, David. *A Working Peace System*, Chicago : Quadrangle Books 1966
18. Nicklaus, Hans. *Vom Kommunalsport zum Deutschen Sportausschuss*, Schorndorf : Hofmann 1982
19. Nye, Joseph S. Jr. *Peace in Parts : Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston : Little Brown 1971
20. Pabst, Ulbrich. *Sport—Medium der Politik?* Berlin : Bartels & Wernitz KG 1980
21. Bundesministerium fuer innerdeutsche Beziehungen. *DDR Handbuch Band 1,2*, Koeln : Wissenschaft und Politik 1985

22. _____, *Zehn Jahre Deutschlandpolitik / Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969-1979*, Melsungen : A. Bernecker 1980
23. _____, *Innerdeutsche Beziehungen / Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1980-1986*, Bonn : Bundesdruckerei 1986
24. _____, *Zahlen—Spiegel / Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik—Ein Vergleich*, Berlin : Elsnerdruck GmbH 1982

統一意識의 變化와 轉換期の 統一教育課題 小考

宋 炳 珪*

目	次
I. 서 론	IV. 통일교육의 현황과 문제점 및 개선방안
II. 통일의식과 민족의식	V. 통일교육의 효과성 提高를 위한 政策課題(결론)
III. 통일의식의 변화추세	<參考文獻>

I. 서 론

1. 연구의 목적

한반도의 平和定着과 남북한 統一問題는 이시대의 한민족뿐 아니라, 온 인류의 歷史的 課題의 하나라고 할 수 있다.

오늘의 統一教育 環境은 급격한 사회변화, 脫 冷戰 實用主義의 영향

* 統一研修院·行政事務官

으로 공산권과의 교류증대, 활발한 統一論議로 남북관계 改善 및 統一에 대한 국민들의 열망이 고조되어있고, 산업사회의 갈등노정과 정치 권력의 正當性문제 등으로 정치의식이 제고되는 民主化시대의 도래, 환상적 공산주의관과 통일관에 편승한 좌경세력의 自由民主體制 전복 기도 등으로 다양한 기대가 表出되고 희망속에서도 일말의 불안이 교차하는 轉換期에 처해 있다. 때문에, 이러한 환경의 변화에 알맞는 효과적인 통일교육 추진을 위하여는 국민의 통일의식변화 추세를 바로 알아야 하며, 통일교육 現場의 문제점을 직시하여 정책적, 제도적 개선에 노력하여야 한다.

분단이후 남북한은 相異한 이념과 체제 및 社會化 과정속에서 社會構造와 문화적 定義에 따라 가치관이 달라지고 민족적 동질성이 상실되는 과정에 있으며, 일부 젊은세대들은 理想의 혼돈으로 급진좌경사상이 대두되고 있다. 현 시점에서 개방적 통일논의가 국가적 우선 과제인가의 논란은 있다해도, 민족성원들의 통일의식 파악과 바람직한 통일관을 갖게하는 통일교육의 개선은 시급한 과제로서 본 연구는 통일문제에 대한 국민적 합의기반을 확충하고 하루라도 통일을 앞당기는데 기여하기 위하여 우리가 해야 할 일이 무엇인가를 다시한번 생각해 보자는데 그 목적이 있다.

특히 南北交流의 당위성을 인정할 때, 이러한 왕래와 교류협력 수용의 한계 문제에 대하여 지금까지의 반공이데올로기 교육이나 권위적 국민정신교육 등의 이념교육만으로는 국민들에게 설득력이 적기 때문에 자유민주체제의 유지발전을 위한 통일교육의 중요성이 더욱 증대되고 있는 상황에 처해있다.

2. 연구의 범위와 방법

남북한 관계에서 오는 狀況의 二重性에 기인한 대상별·사항별 의식의 변화추세를 비교 검토하고 변화요인을 개략적으로 분석해 보았으며, 國民精神은 역사적 존재성과 현존의 당위성 그리고 미래의 발전상을 그 구성요소로 하는 면에서 오늘의 상황에서는 통일교육이 모든 정신교육의 중심체가 되어야 한다는 視角으로 주로 사회교육을 중심으로 현 문제점을 논의하고 意識性向을 수정 내지 변화시키는데 효과적인 통일교육 과제를 도출해 내는데 그치고자 한다.

그러나 윤리적 가치가 개재된 統一意識은 분석가능한 同質性있는 자료가 미흡하여 추세분석에 어려움이 있었고, 대상이 광범위한 統一教育은 구체적 자료분석에 한계가 있었음을 밝혀 두고자 하며 상황변화에 부응하여 더욱 체계적이고 종합적인 연구가 이루어지기를 기대하는 바이다.

II. 통일의식과 민족의식

1. 통일의식과 정치교육

한반도 통일문제는 民族問題이자 국제정치와 국내정치가 복합된 고도의 政治問題로서 통일의식은 민족의식과 함께 정치의식과 직결됨으로 상호관계의 고찰이 중요하다.

가. 政治意識과 정치적 무관심

인간은 사회적 환경에 의해 規定되지만, 주체적으로 환경을 창조해 나가는 存在이다. 역사의 과정은 분열과 통합, 형성과 해체의 복합적이고 交錯的 현상이며 정치의 본질을 이해하기 위해서는 政治形態나 行動面의 고찰과 함께 인간의 심리적 動機把握이 중시된다.¹⁾ 이는 궁극적으로 그 시대의 사회구조와 특정문화 및 가정적 환경에 영향받음이 크다 할 수 있다.

인간은 그가 처하고 있는 정치제도와 권력적 통제에 따라 生活의 幸·不幸이 좌우되고, 이때 개인적 기반에 따라 그 強度가 달라지게 된다. 政治意識의 형성은 첫째, 자기존립의 환경평가(object appraisal), 둘째, 자기의 내면적 갈등을 외계의 대상으로 평가하는 外延化, 셋째, 사회적 적응을 통해서 개인의 意思와 態度가 나오게 되는데, 이러한 과정은 統一意識의 형성에서도 적용되며, 이때 적응의 정도는 자기욕망과 환경조건에서 느끼는 긴장상태에 대처하는 態度여하로 결정된다 할 수 있다.

그리고 정치의식의 구조와 형태에 관해서도 많은 의견이 있으나 심리학적 입장에서 R因子(Radicalism-Conservation)와 T因子(Tough-minded versus tender-minded)를 결합한 것과 역사적 文化樣式과 관련하여 사회적 성격개념으로 『準據틀』에 의한 전통지향형, 내부지향형, 외부지향형의 理念型을 통상 원용하고 있다.

오늘날의 大衆은 산업사회에서 생존하기위해 主體意識을 가지고 정치에 눈을 뜨게되어 자기의 利益에 예민한 반응을 보이게 되며, 이점

1) H.D. Lasswell은 $P=p \cdot d \cdot r$ 의 정치적인간의 형성과정 기본방식 제기에서 私的動機를 합리화하기 위해 公的目的과 利益을 내세운다고 주장

에서 통일에 대한 막연한 念願이 적극적 관심과 參與로 전환되는 데에는 한계가 따르게 된다고 할 수 있다.

현대형 무관심의 특징은 지식은 많음에도 참여를 기피하고 大衆은 權威에 추종하게 되는바 이러한 정치적 무관심은 통일관심도에 영향을 주게되나 비례하지는 않는다. 정치적 무관심을 助長시키는 요인은

첫째, 현대정치구조의 복잡화와 규모확대로 비민주적 요소가 증대되고 政策이 大衆과 무관하게 결정되어 체념이 증대되고 있으며,

둘째, 조직화된 사회, 기계 기술문명의 발달 등으로 사회적 連帶性이 약화되고,

셋째, 매스컴의 소비문화풍조와 스포츠, 레저, 종교 등에 몰두하게 되기 때문이며,

넷째로, 規範이 결여된 현대의 『아노미현상』으로 위기와 혼란시대의 사회에 연결되는 개인의식의 붕괴로 방향감각을 상실하고 가치기준이 결여되어 무관심을 조장하게 된다.

이러한 무관심은 결과적으로 정치타락을 초래하여 부패를 조장하고 의회정치를 침체시키게 될 위험이 크며, 또한 이런 현상은 통일에 대한 막연한 염원을 적극적인 참여로 전환시키는데 한계성을 초래하게 될 가능성이 크다.

나. 한국인의 정치의식이 통일의식에 미친 영향

한국인의 의식패턴은 전통적인 1차조직과 개방적이고 민주적 사회집단인 2차조직의 規範이 혼재하여 의식과 행동에 갭을 초래하고 있고 역사적으로 權力志向 政治文化에 젖어 왔었는데 고질적 정치풍토로 일부국민중에는 정부에 대한 不信感을 불식하지 못하는 처지에서 정치의식은 평화통일과 국가안보라는 상황의 二重性과 상승적으로 통일의

식에 작용되고 있다.

한국인의 정치의식 형성에 영향을 준 요소는 통일의식 형성에도 영향을 주었는데 이를 요약하면 ① 해방이후 계속된 대결위기의식, ② 정치·경제·사회적 발전을 희구하는 잠재의식, ③ 통일에 대한 민족적 召命意識이라고 할 수 있다.

정치의식은 통일의식에 영향을 주게되는바 전문가들의 여론조사결과에서 나온 한국인의 정치의식 性向을 요약하면 다음과 같다.

- ① 정치지도자 보다는 점차 elite에 대한 신뢰성향 점증→북한의 1人支配體制 거부 의식
- ② 정부의 능률성보다 정통성·민주성에 대한 비판의식이 강함→統一論議·運動 및 정부정책 지지도에 영향
- ③ 중산층을 지향하며 현실비판이 강하나 개혁은 점진적 태도→통일 국가체제 및 통일접근자세에 영향
- ④ 정치적 관심은 교육 및 생활수준이 높을수록 크다→통일문제 관심 계층과 불비례
- ⑤ 민주시민의식의 부족으로 인한 逆機能적 산물인 인물분위 정치로 정당정치 制度化 미흡→대북협상과정 및 통일실현단계에 소극적 패배의식의 요인
- ⑥ 근세의 慕華사상, 식민사관과 해방이후 미·소 양극체제로 인한 자주적 국민정신의 쇠퇴로 민족 주체의식 저해→민족보다 이념·계층 우선의 사상 대두로 통일 저해요인
- ⑦ 정치·경제·사회상에 대한 현실인식 만족도가 적고 위기와 진통기로 봄→통일논의 팽배요인과 억제요인
- ⑧ 정부발표에 신빙성 덜 부여 경향→통일교육 및 정책에 대한 불신 영향

다. 통일외식의 차이와 이중성

統一意識이란 통일문제에 대하여 국민들이 가지게되는 인식·평가·태도를 총칭하며 내면화된 가치관으로 의식화되어 있는 것을 말한다. 이에선 認知的인 것과 情意的인 것, 즉 지식외에 의식을 발휘하는데 작용하는 태도가 포함되나, 실행하는 능력인 意志와는 구별된다. 의식은 개인적 기반에 따라 달라진다.²⁾

전술한 바와 같이 意識은 개인적 基盤에 따라 달라지게 되며 個人의 統一觀도 視角과 狀況에 따라 달라질 수 있으나 크게 다음과 같이 요약할 수 있다.

- ① 반공· 흡수 통일관으로 국가안보와 민족생존을 우선하게 되어 當爲性에서는 바람직하나 평화적 통일달성에 한계가 있다.
- ② 환상적 統一至上觀으로 현실을 비판하여 급진통일을 주장하고 있으나 不合理的하고 저항집단이 많아 실현이 불가능한 실정이다.
- ③ 통일비관 및 무관심 현상으로 현실에 안주, 위험을 회피하고자 하는 안이한 思考의 연장이나 향후 통일문제가 생활의 일부가 될 때 해소될 것으로 보인다.

따라서 장기적인 관점에서 전민족이 공감할 수 있는 자유민주를 기본으로 하는 이념의 조화와 창출이 필요하다.³⁾

통일외식의 변화와 차이가 크게 나타나는 理由로는

첫째, 정치상황과 국내외 정세로 특히 상대방체제를 보는 體制認識度에 따라 좌우되는바 남한은 흡수→경쟁→협력의 변천이 있었음에도 북한의 赤化 흡수전략은 변화가 없다.

2) 정원식, “통일외식 양양을 위한 심리적 접근”

3) 李洪九外, 「분단과 통일 그리고 민족주의」

둘째, 민족상잔, 민족이산의 경험 여부로 긍정과 부정의 양면성을 나타낸다는데 유의를 요하며,

셋째, 개인의 가치관, 교육수준, 정치학습정도, 생활정도, 직업, 연령, 성별, 거주지역 및 개인적 환경 등에 따라 통일의식의 차이가 크게 된다.

이의 과제로 역사적 경험이 다른 後繼世代의 바람직한 통일의식정립에 대한 대책의 중요성이 부각되고 있다.

그리고 통일의식의 二重性이라는 현상이 나타나게 되는데 이의 주요한 원인으로는

첫째, 전통과 개방적이고 민주적인 규범이 혼재하여 의식과 행동에 갭을 초래하게되는 영향을 받고 있으며,

둘째, 이상과 현실이라는 상황의 이중성이 체제와 통일정책추진면에 나타나게 되어 의식에 영향을 주고 있으며,

셋째, 민주주의식의 차이로 目的과 節次중 자기의 필요에 따라 상황을 보아 변화되어 표출되는 경향이 크며,

넷째, 남북한의 전략과 전술, 표방과 지향간의 상치에서 오는 의식의 이중성도 큰것으로 보인다.

그러므로 우리는 제도적 정비로 민주주의식의 伸張, 민족에 대한 역사 의식과 책임의식의 강화 및 통일방안과 통일운동의 일치, 태도변화를 위한 설득과 행동유도(認知的 一致)로 내면과 외면을 일치시키게 될때 통일지향적 기반이 확고하게 마련될 것이다.

라. 意識과 통일교육

정신교육이 전제하고 있는 것은 인간은 한 사회를 통해, 즉 환경속에서 적응하는 과정을 통해서 또 학습을 통해서 의식구조가 정립된다는

면에서, 條件의 변화로 意識構造를 개조할 수 있다는 논리가 내재되고 있다.

서구의 심리학은 유전과 환경이 퍼스낼리티의 결정 요인으로 보며, 자유민주주의 국가에서도 교육이 政治社會化에 적극적 기능을 수행하고 정치체제의 존속과 안정에 중요한 역할수행을 인정하나, 다수학자는 교육의 정치적 역할에 부정적 반응을 보이는 경향이다. 반면에 마르크스는 存在가 즉 객관적條件이 인간의 意識을 지배한다는 철학적 기초위에서 혁명이론을 전개했고, 사회주의 국가에서는 自己訓練과 意識性을 더욱 중시해오고 있는 실정이다.

우리의 현실에서는 통일외식의 이중구조와 급격한 변화 및 사회적 불만감을 民族的 市民教育 (자유민주주의+민족주의)과 바람직한 統一教育을 통해서 민족동질성 회복과 공동체의 발전으로 승화시키는 지속적인 노력이 필요하다.

마. 북한과 외국의 정치교육

1) 남북한의 政治理念教育

어느 국가나 그 체제유지와 발전을 도모하기 위해서 명칭과 목표는 달라도 정치교육을 실시하고 있다.

남북한은 이념과 체제의 차이에서 건국초 부터 교육에서 目標과 性格을 달리 해왔고 그 주요한 특징으로 정치이념교육이 통일정책과 관련이 큰점에서는 공통되나 한국은 자율성, 북한은 통제성이 강한 면이 있다. 한국은 북진통일→경쟁적 평화통일→공존적 평화통일을 주장하여 교육을 해온 반면에, 북한은 적화혁명통일정책을 일관되게 추진하고 전술적인 연방제 등의 선전행위만을 되풀이 해왔다.⁴⁾

4) 참고 : 별첨 표 남북한 정치이념교육의 변천과정 비교개관, 박용현

2) 분단국의 정치교육

2차대전후 같이 분단되었으면서도 각국은 사정상 많은 차이가 있는 바 西獨은 내무성산하 연방정치교육연구소가 총괄하여, 5개위원회가 정당·학술고문단의 자문과 문교성의 적극적인 협조를 받고, 각주에 있는 정치교육연구소가 정치교육을 시행하고 있으며, 자유민주주의 원칙에 따라 自己實現을 보장하고 국민과 對話的인 관계를 원칙으로 적용한다.

주요내용은 민주주의, 자본주의 경제체제, 사회공공의식의 고취이고, 연방정치교육연구소는 문교성과 협조하여 각 학년별 자료를 개발하고, 청년과 성인교육은 일반시민과 계도요원으로 구분하여 실시하는데 啓導要員인 정신교육이론가·교사·언론인·작가 등 여론지도층에 집중교육을 실시하여 전문가로서 각 분야에서 활동케 하고 있으며, 기타 주요활동으로는 국민정신교육을 위한 정보지·주간지를 100만부 이상 발간배포하고 있다.

한편 中國(대만)은 大陸收復 의지를 구국혁명운동으로 표방, 三民主義를 기본이념으로 한다. 민족정신, 대륙광복신념, 공산주의 비판, 중국정통성 확립을 고취하기 위하여 국민당 중앙위원회가 강력하게 조정 통제하고 있으며 학교교육과 사회교육으로 구분하여 실시한다. 정치작전부와 청년반공구국단의 활동이 큰 것이 특징이라 할 수 있고, 월간 정기간행물, 청년문고 등을 수시로 100만부이상 발행하여 배포하고 있다.

3) 선진국의 정치교육

美國은 건전시민 자질육성을 위해 10개항의 일반교육목표중 분별력 육성에 중점을 두고 자유토론 등 참여방식을 중시하며 매스콤 등 사회교육에 크게 의존하고 있으나 교육내용과 교사양성면에서 미흡한 점이

지적되고 있다.

日本은 良識있는 공민으로서 정치적 교양형성을 목표로 문부성이 총괄해 학교교육과 사회교육으로 구분 실시하고 있다. 주체로서의 인간의 기본자세로 生産力을 증강하는데 매진 하는것이 自他の 행복임을 강조하고, 생활 태도로서의 民主主義 인식으로 전체주의와 공산주의에 대한 대항력을 공고히 하고 있다.

2. 民族意識과 民族離散

가. 민족의식과 민족이념

1) 민족의식의 배경과 내용

우리 民族이 수많은 역사적 挑戰속에서도 危機를 극복하고 독립성을 유지하여 민족문화를 발전시켜온 것은 民族意識이 강했기 때문이다. 통일은 한핏줄, 한역사, 같은 문화와 전통을 이어온 하나의 민족이라는 논리에서 비로소 논의가 가능해진다.

민족의식은 민족사가 시작되면서 있어왔으나 近代民族主義 의식의 발생은 맹아단계인 實學을 거쳐, 행동화단계는 開化期로 보는 견해가 많다. 이는 民衆的 지지기반의 심도로 볼때 개항초기 衛正斥邪의 주체 의식, 開化思想의 발전의식, 東學運動의 평등의식을 배경으로 전개된 강한 민족의식에 연유하며 이것이 또한 민족통일국가형성의 기원이 되고 있다.

민족의식과 관련된 意識으로는 고향의식, 조국애, 역사의식을 보통 말하고 있으며 이들이 또한 통일의식의 기반이 되고 있다.

민족의식의 內容으로는 「에른스트 모이만」의 정신적 집합력설에

따르면

① 민족의 自我意識인 우리의식으로 이는 자기보존욕구, 고유가치의 식, 자립의식으로 구성되며 ② 동포의 연대의식으로 이는 책임과 의무의 도덕의식으로 개인과 민족을 연결하며 ③ 成員의 정신적·도덕적 친화의식으로 언어동일성, 공동운명적 역사, 땅의 공통성이라는 세가지 주요 理念圈으로 이루어진다고 하였다.

2) 남북한의 민족개념

민족을 통일의 當爲性和 명분으로 공통적으로 활용하고 있다. 한국에서 민족은 지역, 혈연, 언어, 관습, 문화, 역사 등을 공통으로 하는 객관적 요소와 주관적인 민족공동체의식을 가진 사회집단으로 定義되고, 북한에서는 언어, 지역, 경제, 혈통, 문화와 심리등에서 공통성을 가진 역사적으로 형성된 사람들의 공고한 집단으로 정의하여 스탈린의 민족개념에다 혈연을 추가했고 경제공동체를 강조한다. 그러나 북한의 민족정책은 통일전선 『민족민주화전술』로 남한을 타도한후 사회주의 인민으로 대치한다는데 유의해야 하며 우리가 경계해야 할 것은 요소의 이질화 현상문제와 상대적 개념 아닌 절대적 개념으로 민족문제를 인식할 때는 統一至上論이 대두된다는 점이라 할 수 있다.

3) 민족주의와 민족국가

民族主義는 역사적 상황에 따라 그 기능을 달리해 왔으며 「L. 스나이더」는 “패러독스로 가득찬 복잡한 현상”으로 규정하고 있다.

민족은 運命共同體로서 역사적으로 형성된 특정한 민족의식, 민족성, 민족정신을 共有하며 여기에 自決意識이 가해져 민족주의가 발생하게 된다.

민족국가는 하나의 민족은 하나의 국가를 형성한다는 논리로 여기에 바로 통일의 당위성이 있다. 북한은 個人을 위한 독재체제로 변모되어

민족주의가 존속할 수 없는 상황에 있으면서도 통일문제에 민족을 앞세우고 있다.

오늘날 냉엄한 국가이익(민족적 열망을 실현하는 일)을 기반으로 국제정치가 행해지고, 思想과 理念은 뒤로 물러나게 되는 국제환경의 변화추세는 우리가 추진하는 민족공동체형성의 당위성을 뒷받침해 주고 있다.

분단사회를 통합하는 길은 민족의 自我正體性을 바탕으로 교류와 협력의 꾸준한 실현을 통해 平和를 정착시키고 평화공존시대를 이룩한 후 統一意志의 강도와 外勢를 배제할 수 있는 거부능력을 보유하게 되면 통합민족국가를 형성할 수 있다.

4) 민족과 民衆運動

오늘날 民族을 민중운동에 이용하여 “민족은 곧 민중이다”라고 민중운동론자들은 민족을 피지배계급연합으로 보고있다. 그러나 비록 민족의 생성과정이 시민계급과 연관되기는 하나 특정계급인 노동자, 농민, 도시빈민을 중핵으로하는 계급적 실체로 환원될 수는 없다하겠다.

民衆은 민족국가형성을 위한 민족적 민중이어야 함에도 좌경전위세력들은 마르크스주의의 영향으로 계급주의적 민중을 주장하여 민중개념을 誤導하고 있다.

民族은 단순한 集團개념이 아니고 이념적 현실이고, 자주적 공동체로 존재하여 自我(우리) 의식을 발전 유지시키고자 하는 하나의 意志를 갖는다. 그러나 민중개념에는 국가나 정부 등 제도가 포함되지 않고 있으며 사회학적 대항요인을 뜻하고 있다.⁵⁾

5) 안정수, 「전환시대의 민족과 민중이념」, 이념문제연구소, 1988

나. 민족이산의 原因과 현황

어느 작가는 우리민족은 분단된 歷史性에 연유하여 헤어지는 일에 익숙하다고 詠嘆하고 있다. 남북분단은 우리의 모든 생활과 의식에 깊은 영향을 주고 있으며, 불행히도 우리나라의 民族離散은 여러가지 원인으로 장기간에 걸쳐 누증되는 형태로 나타났는데 한민족 이합집산의 근원은 전란과 기근이었다.

지구상의 모든 민족과 국가는 移住의 결과로 형성되었지만, 우리 역사상에는 신라 통일기에 나라가 亡한때와 日帝에 의한 國權이 상실 되었을때 移住가 많았으며, 그후 분단에 따른 戰爭과 이데올로기 대립으로 민족이산이 격증하였다.

민족이산은 우리 民族悲哀의 역사적 산물로 모국관계와 통일환경의 變數로 작용하고 있다.

6·25동란이 우리민족사에 가장 비통하고 치열한 전쟁이었던 것은 이데올로기 대립때문이며, 이로 인해 입은 씻을수 없는 깊은 상처는 전쟁의 當事者들 生存중에는 和습을 어렵게 하고 있는 요소가 되고있다.

남북한 이산가족 1,000만명(524만명 남하)은 남북의 制度와 環境으로 인해서 의식과 행동상 통일에 긍정과 부정의 兩面性을 나타나게 되는데 남한에 이주한 월남동포들은 屬性上 반공활동에 앞장서고 있으며 1,200여개 도·시·군·읍·면민회를 조직하고 1,100여개 직능·친목단체 활동을 통하여 통일의 꿈을 키우고 있다.

이들중 90%이상이 가족·친척중 在北가족이 있어 人道的 문제해결의 주요소로 등장하고 있음에도 남북한은 1971년 부터 남북적십자회담을 실시하여 많은 合意를 해놓고도 왕래는 물론 서로가 生死조차 알지

못하고 있다. 이러한 오늘의 현실은 독일민족과 비교할 때 우리민족이 갖고있는 민족의식과 통일의식의 한계성을 잘 입증하고 있다.

이와는 또 다른 연유로 한반도 周邊四強에 살고있는 해외거주 동포는 약 4백만명에 달하고 있는데 민족의식은 강하나 각국의 同化政策과 理念면의 취약성으로 한반도 통일에 기여하는데는 한계가 있는것이 사실이나 최근 일본, 중국, 소련, 미국 거주 동포들 중에는 반도내의 남북한 주민으로서는 불가능한 적극적 활동을 하는 계층이 점차 확대되고 있는데 유의할 필요가 있다하겠다.

Ⅲ. 통일의식의 변화추세

1. 통일문제에 관한 意見調查

가. 통일의식 추세분석의 문제점과 한계

사회조사 결과는 일반적 경향, 결론 抽出, 변수간 因果關係, 일정조건 하에 예측을 가능하게 해 줄 수 있어야 한다. 그러나 본 분석은 이미 조사된 각 여론 조사결과를 활용하여 대상별 비교와 변화추세를 분석했기 때문에 다음과 같은 문제점과 限界가 있었다.

- ① 시기별 조사방법과 설문내용이 다른것을 재분류하는데 따른 곤란성이 많음
- ② 할당표본 추출조사 대상의 代表性 문제가 제기됨.
- ③ 각 조사시기별 국내외 환경의 영향이 과다하게 반영되는 면이 강함.

- ④ 의식조사에서 질문의 眞意를 잘 모르고 대답되는 경향이 많음.
- ⑤ 정책평가로서 설문실시기관과 분석자의 가치중립성 견지의 한계가 보임.
- ⑥ 통일문제 의견조사에서는 内外의 상황조건상 고의적으로 진의아닌 응답이나 잠재적 의견(latent opinion)이 표출되는 현실적 문제가 常存(의식의 이중성 연관)

나. 통일의식 분석에 활용된 의견조사자료

- 1) 1972.5月 「통일문제에 관한 離散家族의 의견조사」(국토통일원, 고려대학교 노동문제연구소), 대상 : 전국 726명, 질문 46개항, 방문조사, 적십자회담을 제의한 후이나 7·4 공동성명 전임.
- 2) 1972. 9月 「국토통일에 관한 국민여론조사」, (국토통일원, 동국대학교 안보연구소), 대상 : 전국 20-69세 남자 6,000명
- 3) 1976年, 金海東外 「통일문제 여론변동 종합분석('69-'75)」(국토통일원), 1969년부터 1975년까지 意見調査된 資料를 가지고 추세분석을 하고 있음. '71年은 勞動者, '73年은 知識人등으로 대상이 다른 것을 가지고 분석했다는 한계가 있음.
- 4) 1982年 8月, 「재일동포 통일문제 의식구조 조사」, 국토통일원
- 5) 1982-'84년, 임용순, “在美同胞 統一問題 설문조사” 「광장」(1987. 1월호) pp. 160-171. 교포 300명(남 200명, 여 100명).
- 6) 1984. 7月, 閔丙天, 「大學生·宗教人 통일문제 의견조사」(국토통일원, 동국대학교 안보연구소), 대상 : 대학생 8,000명, 종교인 2,000명, 전국, 질문 51개항, 면접조사방법, '83년에 버마 암살폭발사건과 '84年 LA올림픽 단일팀 구성 회담이 결렬 중단이후임.
- 7) 1985. 1月, 李相禹, “韓國人의 통일의식 변화추세”(서강대학교 언론 및 동아연구소), 「한국의 안보환경」第二輯 (西江大, 1986) pp.681-694. 대상 : 18-65세 국민 2,568명, 전국, 면접조사, 질문 18개항, 제2 南北會談이 進行되고 있는 時期임.
- 8) 1985. 3月 「東亞日報社」 “청장년 사회의식 여론조사”(1985. 4.9일자)
- 9) 1985. 6月 「분단상황과 통일문제에 관한 全國 國民 意識調査」(경향신문사 부설 統一問題研究所), 대상 : 전국 1,038명 질문 53개항, 면접조사, '84년이후 분야별 남북회담이 進行중이었으며, 특히 고향방문단이 거론되고 있을 시기임.
- 10) 1985. 7월 「대학생 및 종교인 통일문제 의견조사」(동국대학교 안보연구소, 1985), 대상 : 대학생 15,000명, 종교인 5,000명, 질문 46개항, 전국, 개인면접

및 집합배포 방법 병행.

배경 : 남북회담은 진행되고 있었으나 별 성과는 없었으며, 시위와 민중통일론이 제기되는 時期임.

- 11) 1986. 7월 「接敵地域住民의 意識調査」(강원일보부설 통일문제연구소) 주민 349명, 34개항.
- 12) 1986. 11월 「離散家族實態에 관한 設問調査」(1천만 離散家族再會推進委員會, 金成俊), 설문인원 1,600명, 응답 1,058명, 질문 26개항, 제2기 南北對話가 中斷된 상황하의 調査였음.
- 13) 其他 文公部 및 한국일보(1984.6.9, 1985.1.1, 1987.6.9) 國民意識調査 신문기사 자료 등 활용 및 기 연구논문발표자료등 활용.
- 14) 1988. 3-8월 운동권학생 및 노동계의 통일문제 의견조사(민간차원의 통일운동과 남북교류, 국토통일원) 청년학도 설문조사분석(12,489명), 서울대생 설문조사(1,900명), 수도권지역 노동자 의식조사(1,278명)
- 15) 1987. 9-1988. 7월 전국남녀 유권자 여론조사(통일논의에 대한 국민여론, 「국책연구5권2호」, 민정당 국책연구소) 7회 우편, 전화, 면접조사 10,742명
- 16) 1988. 7월, 각계여론 선도계층 통일문제 국민의견조사(연세대 최평길교수) 대상 3,000명, 응답 2,268명('88.11.30 각 일간신문)
- 17) 1988.8월, 한국대학생 및 고교생들의 민주의식 및 안보의식에 관한 실증적연구 (어수영, 이상우등) 학생 3,791명, 97문항, 면접조사.

2. 분석방법 및 변화추세개요

가. 분석방법

기실시 조사결과를 주요내용별로 재분류하여, 대상별·시기별로 비교

- 시기 : '72년 제1기와 '85년 제2기 남북대화시기 전후 및 최근의 통일논의
- 대상 : 일반국민, 월남동포, 전후 청·장년세대, 해외동포 등

나. 사항별 주요 변화추세 개요

- ① 통일문제에 대한 관심은 증가되나 민족 통일의 當爲性보다는 통일을 민족번영의 수단화 경향으로 보는 경향이 점증되고 있다.

- ② 통일가능시기에 대한 展望이 점차 불명확해지고 그 實現이 희박하다는 의견이 점증되고 있다.
- ③ 분단 및 통일안되는 책임은 강대국책임에서 민족내부 책임화로 변화되는 경향이 있다.
- ④ 平和와 自由의 보장이 없는한 분단상태를 선호하나, 반면에 환상적 통일지상론도 점증되고 있다.
- ⑤ 통일안되는 이유로 강대국 대립, 이념·체제가 相異하다에서 外勢, 집권층 利害, 통일방안의 차이(신세대)로 보는 시각이 점증되고 있다.
- ⑥ 통일국가체제서 자유민주체제가 점증되었으나 최근에는 통일후 체제는 자유민주체제 중심에 사회주의를 가미한 혼합제도 점증되는 경향이 새롭게 등장되고 있다.
- ⑦ 남북한 통일방안 認知度 및 지지도는 조사기관에 따라 시각차가 크다.
- ⑧ 남북대화가 통일의식에 주는 영향은 막대하며 결실없어도 계속 대화를 희망하고 있다.
- ⑨ 6·25 체험여부가 대북한 인식에 차이가 크며, 폐쇄독재체제로 보는 고정관념과 북한도 개방되고 있다는 시각이 교차되고 있다.
- ⑩ 전쟁재발 가능성은 점증되어 왔으나 최근 위협인식이 적어지는 경향이 있다.
- ⑪ 미군의 한국주둔이 상당기간 주둔에서 평화정착후 단계적 철수로 개념상 변화되고 있다.
- ⑫ 공산권 교류는 찬성하나 반공교육방법에 회의하고 있다.

3. 사항별 변화추세

가. 통일문제에 관한 일반적 態度

1) 통일문제 관심도

- '71년 60%수준에서 '86년 90%로 관심과 당위성이 점증(명시적 무관심계층 2%)되는 주요 이유로는 같은민족이니 통일돼야 한다 에서 민족번영의 수단화시키는 경향이 점증하고, 東西和合의 국제 정세변화와 民主化 영향으로 통일문제에 대한 관심이 점증되고 있다.
- 대상(월남동포, 연령) 및 생활정도, 교육수준에 따라 관심을 갖는 강·약의 차는 근소한 것으로 나타나는데, 이는 관심과 意志의 차로 보여져 평가의 한계성이 나타나고 있다.

2) 통일의 가능시기 전망

- 과반수가 시기에측을 못하고 있으며 또한 통일은 힘들다는 悲觀이 점증하는 추세로 금세기내 통일가능 응답이 '70년초 30%에서, '85년에는 10%수준으로 감소하였다가 '87~'88년은 17%로 상승되는 것으로 보아 南北關係 및 統一論議에 영향받고 있는 것으로 판단된다.
- 통일실현은 희박하다는 응답이 '70년초 6%에서 '85년 24%로 격증('87-'88년 10년내 없다 60%)되었는데 '88년와서는 어렵다 39.3%(여론선도계층), 불가능하다 53.3%(성인계층)로 비관 및 체념자가 더욱 급격히 증대되고 있다.
- 대상별 차이도 심하여 이산가족은 '72년 14%에서 '86년 54%로, 학생층은 7%에서 28%로 통일체념자가 증가 추세였고, 학력이

높을수록 비관적 전망이 크다는 특성이 있다. (참고 : 통일가능시기 전망 도표)

〈表 1〉 統一의 可能時期 展望

(%)

內容	對象		一般國民(全國)						學 生			海外同胞	
	時期	離散家族	'69	'72	'75	'85.1	'85	'88.6	'72	'85.4	'85	'82.4	
5年內 可能		6	21	5	3	6	8		-	-	-	6	
10年 以內		36	25.8	18	16	5	-	-	6.6	12	6	6	15
15-20年 以內		20	(可能)	8	10	4	14	17	9.3	11	10	13	18
20年 以後		12		6	8	3	18	18	11.1	9	-	9	16
언제가 될것임 (時期알모름)		12		40	57	59	37	57		59	26	49	(46)
實現不可能 (희박하다)		14	54.5	6	4	7	24	-	43.6	7	32	22	23 (22)
모르겠다		0.3		0.3	-	19	-	-	23.3	-	18	1	1
共 存		-			-		-	-		-	14	-	2
調査人員		726	349	2,014	6,000	1,000	2,568	1,000	1,996	300	2,788	15,000	326

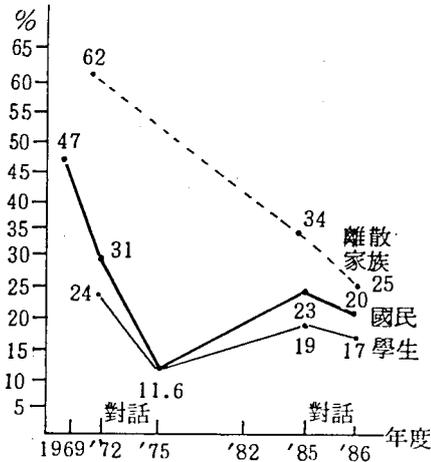
資料 : 意見調査資料 1. 2. 3. 5. 7. 8. 10. 12. 15

※ 10년내 통일가능성 있다 17.3%, 없다 59.6%, 모른다 23%('88.6월, 한국갤럽 조사연구소)

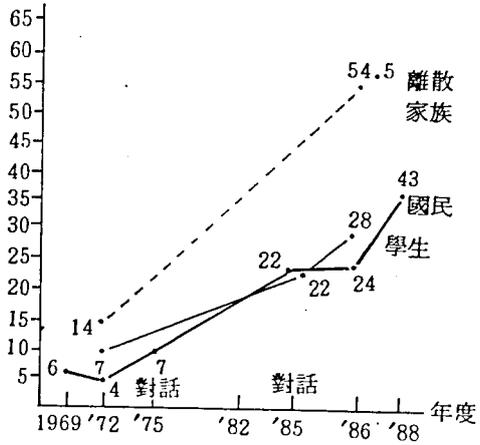
※ 통일은 가능하다 33.1%(20대 젊은층 41.1%), 불가능하다 43.6%, 모른다 23.3%('88.6.16 동아일보 조사)

※ 통일문제 관심과 가능시기 전망 변화추세의 逆轉現象은 통일의지 함양, 통일여건조성과 교육을 위한 정책과제로 대두되어 민족공동체 형성의 당위성과 시급성을 입증하고 있으며 특히 최근 젊은세대에게 더 많은 것으로 나타나고 있는 부정적 통일관 불식을 위한 비전제시가 요망된다.

〈圖 1〉 20年内 統一可能



〈圖 2〉 統一實現은 不可能



3) 分단 및 통일안되는 責任

- 시기변화가 커 강대국 책임으로 본 응답이 '72년 66%에서 '85년 37%로 감소되고 있다.(내·외공동책임 42%)
- 대화중단에 대한 질책으로 분단과 불통일 책임을 연관시킬때 對話 중단 직후인 '73년 14%에서 69%로, '86년에는 16%에서 79%로 민족내부책임이 급상승되고 있다. 이는 對話는 득이 많은 일반적 思考에 반해 대화중단이 통일의식에 주는 부정적 작용은 극심한 것으로 대화전후의 시기별 차이가 크게 나타나고 있다.
- 강대국중 미·소공동책임에 대하여 일반국민은 38~36%로 변화가 없으나 학생층은 '72년 80%→'85년 32%→'88년 67%로 변화가 심하고 특히 운동권에서는 미국책임을 강조하는 경향이 있다. 이는 민족주체의식이 강화됨을 뜻하여 바람직하나 반면에 무책임한 反美의식은 통일에 저해요소가 될 수 있음에 유의할 필요가

있다.

- 통일저해요인도 강대국 利害 갈등 20%, 남북한 대립 70%에서 이념대립 解消가 선결과제로 등장하여 사상·체제대립, 지도층 利害 갈등, 상호불신이 주가되어 일반국민이 해결할 수 있는 國民의水準 과제를 초월하고 있다.(역량 및 의지 저조는 10% 이내) 또한 교육수준이 높을수록 이해대립으로 보고있고 수준이 낮을수록 북한정권의 탓으로 보며('85년 21%) 운동권 학생층은 한국정부와 미국('88년 33%)에 그 책임을 돌리는 경향이 점증되고 있다.

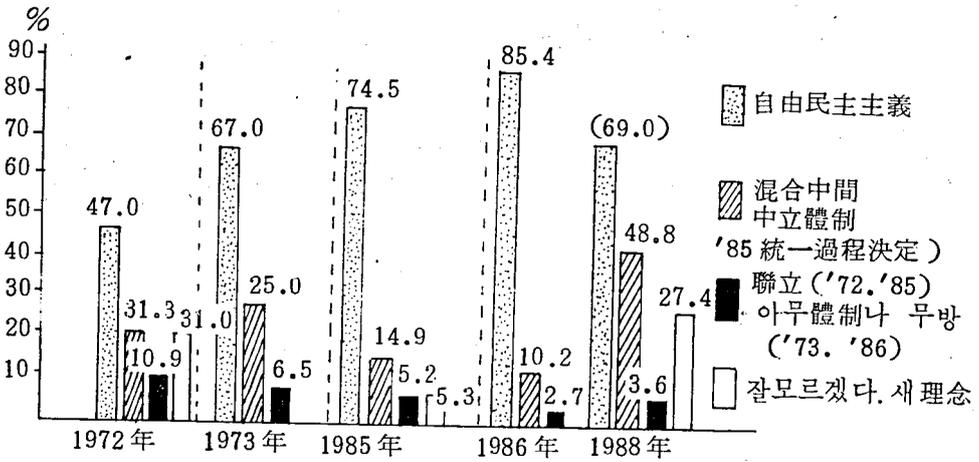
<表 2>

統一國家體制

(%)

內容 時 期 對象	一般國民(全國)						學 生				海外同胞 (日本)
	'72	'73	'75	'85	'86	'87.9	'72	'84	'85	'88	'82
1) 自由民主主體制	47.9	67.0	42.9	74.5	85.4	85.3	35.0	71.5	73.7	86.9	75
2) 共產主義體制	0.9	0.2	0.5	0.1	0.3	-	1.3	0.6	0.6	0.7	1
3) 混合中間·中立體制	20.3	26.0	18.8	-	10.2	-	25.1	14.4	15.2	10.4	3
4) 아무體制도 무방	-	6.5	-	-	2.7	13	-	3.0	3.2	1.6	8
5) 1國家兩體制·연립	10.9	-	-	5.2	-	-	19.1	-	-	-	-
6) 共產아닌모든體制	-	-	36.8	-	-	-	-	7.6	6.5	-	-
7) 統一過程서 決定	-	-	-	14.9	-	-	-	2.6	-	-	-
8) 모르겠다	20.0	-	-	5.3	1.1	-	19.5	-	-	-	12
9) 無 應 答	-	0.3	1.0	-	0.3	-	-	0.2	0.8	-	1
調 查 人 員	6,000	600	1,000	1,000	10,000	7,500	303	8,000	15,000	3,791	1,003

資料：意見調查參考資料 1, 2, 3, 4, 6, 9, 10, 15, 16



〈圖 3〉 統一祖國의 未來像 變化趨勢 (國民)

4) 통일국가체제 및 이념과 체제관계

○ 어떤 통일인가에 관심이 집중되어, 자유민주체제 중심에 혼합체제가 증가하는 추세에 있는바 자유민주주의체제가 '72년 42%에서 '86년 85%, '88년 86.9%로 집중되어 확고한 위치를 점하는 반면에 '88년도에는 일부 지식층에서 혼합체제 거론도 집중되고 있다.

○ 이런 현상은 우리의 경제발전, 공산주의 이념의 변질과 체제의 변화가 주요인이나, 심리적근저에는 쌍방 체제내에 既存의 認知圖(cognitive map)의 변화를 거부하는 현상도 있을 수 있어 향후 통일정책수립 및 교육에 과제로 등장되고 있다.

자본주의 중심에 혼합체제 선호가 서울대생의 경우 41.5%, 여론선도계층의 경우 43.8%('88년)로나타난 것도 기본적으로는 자유민주체제를 근간으로 한다는 점에서는 변화가 없다고 볼수도 있으나 향후 設問에 유의할 사항이며, 또한 올바른 自由民主理念教育의 課題로 등장되고 있다.

- 절대다수국민이 공산화 통일보다는 분단을 선호하는 편이나 반면에 통일은 理念을 초월한 절대적 目標價値로 이념·체제와 무관하게 어떤 방법으로라도 속히 추진해야 된다고도 점증하여 '73년 6%, '86년 3%, '87~'88년 13%, 14.7%(학생층)로 급증되고 있는 바 이는 반공국시론의 역작용 영향으로 보인다. 그리고 統一國是 : 반공국시의 비율이 71 : 26('88년 운동권주관 청년학도설문조사)으로 통일을 우선시하는 계층이 있는반면에 통일보다는 평화가 중요(81%)하며 자유가 우선이라는 응답이 86%로(학생층 설문조사) 바람직하지 않은 상태와 방법으로 통일되기보다는 분단을 선호하고 있다.
- 통일국가를 이루는 방법에서 對話를 통한 단계적인 추진이 점증되고 있다. 체념증가와 방법은 직접관련이 없으나, 어떤 방법도 좋다는 무력통일의 합계가 10% 수준인 점은 아무체제나 좋다는 의식과 연관할 때 정책 및 교육적 과제이다.

나. 통일방안 및 통일논의

- 통일문제를 보는 이론적 視角과 實際가 남북한간에는 물론 한국 내에서도 다양하다. 통일논의에서 불신의 해소로 국민적 합의에 기초한 통일방안의 수립과 이에 기한 강력한 통일운동으로 민족적 합의에 도달되도록 하는 노력이 결실을 맺을때 우리가 원하는 통일이 성취될 수 있다.
 - 1) 남북한 통일방안에 대한 인지도 및 평가
- '70년대 설문조사는 통일방안과 통일방법이 중첩되어 추세분석이 곤란하다. 정부의 통일방안에 대한 이해응답이 대상별로 차가 커서 “잘안다”에서 일반국민은 20%인 반면에 이산가족은 61%로

나타나고 있다.

- 정부통일방안에 대한 지지도에 대한 응답에서 일반국민 89%, 청·장년 75%, 선도계층 83%로 나타났고 정부의 통일노력에 대한 평가는 조사기관에 따라 대상별로 시각차가 큰것이 특징이다. 즉, 일반국민은 “노력하고 있다” 77%('87-'88, 전국 유권자 여론조사), 운동권기관이 조사한 근로자는 “성실치 못하다” 71%('88, 수도권지역 노동자), 지식층은 “좋게 생각한다” 44.6%('88, 여론선도계층)로 차이가 크다.
- 북한의 통일방안을 잘안다는 10% 정도에 불과한 반면에 무조건 거부 45%, 조건거부 32%로 나타나고 있는바 이는 남한전북 赤化統一戰略 불변의 고정관념에 기인한 것으로 보인다.
- 해외동포의 북한방문 허용, 남북학생의 조국순례, 친선경기추진 등 새 정부의 교류방안에 긍정적 반응을 보여 실질적인 통일성취 기여도로 보는 응답이 71%였으나 북한의 반응에 회의적으로 보는 층도 64%로 비관적 경향이 여전하다.
- 남북학생회담에 대한 견해가 변화되고 갈림이 커 국론분열의 현상을 보이고 있는바 6·10학생회담에 반대가 70.3%였으나 8·15 학생회담을 지원한다가 54.8%로(유권자 여론조사)증가되었으며, 또한 운동권에서 조사한 여론조사결과도 '88. 4월에 비현실적(47%)이나 성취돼야 한다(39%) (서울대생), '88.8월에는 통일에 유익하므로 찬성한다가 76%(수도권지역 노동자)로 증가되었다.

2) 남북대화 持續여부 및 기여도

- 초기에는 대화를 꺼렸으나 結實이 없더라도 계속 희망이 격증하여, '72년에는 국민의 48%(월남동포 72%)가 꺼리었으나 '85년에

는 89%가 계속돼야 한다고 긍정적 평가를 하고 있다. 또한 대화가 긴장완화, 상호이해, 평화통일에 기여한다고 73%로 응답되어 對話이익이 對決이익보다 큼을 반영하나, 실패시는 통일에 대한 부정적 체념의식이 증가되고 있다.

3) 통일논의의 효용성

- 재야 및 운동권 학생들의 통일논의에 대하여는 조사기관과 대상별로 시각차가 크다.
 - 수용할 수 없는 것이 많다 69.2%(전국 유권자 여론조사)
 - 북한주장과 비슷해서 안된다 66.5%(전국 유권자 여론조사)
 - 반목을 개선하는 민족화합의 길 76%(수도권 노동자 의식조사)

다. 북한·미국 및 공산권에 대한 인식과 전쟁문제

1) 대북한 인식

- 일반국민의 對北韓 인식은 정부의 대북한 태도에 따라 변천되고 있으며 이는 또한 6·25 체험여부와 민족감정 여부에 큰 차이가 나고 있다. '72년에 북한의 선전은 거짓이라고 한 응답이 85%였으나, '88년 올림픽때 북한이 참가한다면 미국과 경기도 북한을 응원하겠다고 75%(청년층)가 응답할 정도로 대북한 인식이 젊은 세대 일부에서 전환되고 있다.
- '85년 남북교류이후 북한의 사회생활상태는 시각에 따라 다르게 표출되고 있다.
 - '82년 폐쇄적 병영사회이다 : 55%(청소년)
 - '88.4 잘살지 못하나 자립경제다 : 33.5%(운동권 조사, 청년학도)
 - '88.7 기본권 보장안된 빈곤사회다 : 56.1%(여론선도계층)
 - '88.8 북한주민도 웬만한 정도 생활한다 : 71%(운동권조사 수도권노동

- 대화시 대북한 주민 설득 自信度가 비교적 저조하여 '71년 42%, '86년 16%에 그치고 있다.

2) 전쟁재발 가능성

- 한반도에서의 전쟁재발 가능성 문제는 사회문제, 사회발전 및 意識全般에 막대한 영향을 주고 있는데 '68년이후 불안의식이 점증하여 '85년에 북한남침가능성이 84%로 불안의식이 팽배하였다. 그 가능성의 원인으로서는 북한의 적화통일정책 및 주민불만 해소책이 60%였으며, 반면에 젊은층, 지식층에 전쟁재발가능성이 적다도 서서히 증가해 위험성 인식이 적어지는 추세에 있다.

즉 '75년 4%→'85년 23%, '88년 18.5%(서울대생), 36.1%(여론선도계층)로 전쟁재발에 회의하는 계층이 점증하고 있으며, 특히 운동권 조사결과로는 재발가능성 53%중 남침 37%에, 미국의 대리전쟁 16%를 기술하고 있다.

- 한반도 유사시 국민의 대응자세도 점차 이완되는 경향이 있는바 '75년에 즉각 참전 53%가 '85년에는 33%로 감소한 반면 직무충실이 44%로 증가되었다. 또한, 피난을 명시하는자는 3% 미만이나 그때 가봐서가 점증되고 특히 고학력자의 30%가 국민중 이탈자가 있을 것이라는 비판적 시각을 갖고 있다.

우리는 전쟁은 국제사회의 現存秩序와 힘의 配分간의 격차가 원인이며 힘이 평화를 만든다(Power shapes peace)는 교훈에 유의하여 방비에 소홀함이 없도록 해야 하겠다.

3) 美軍의 한국주둔

- 세대별 시각 차이가 점증되고 있고 내용변화가 증가되어 상당기간 주둔 필요(통일시, 자주국방시, 남침위협 없을때 까지)에서 평화정착을 전제한 단계적 철수로 개념상 변화되고 있다. 즉 철수

되서는 안된다가 일반국민은 '72년 82%에서 '85년 87%로 불변이나 학생층은 '72년 83%에서 '85년 75%→'88년 52%로 주둔찬성이 감소경향을 보여 세대별 시각차를 보여주며 '88년에는 평화정착후 단계적 철수 주장 59.1%(여론선도계층)로 격증되었다.

- 운동권조사 학생층 시각은 미군 進駐에 긍정적이었으나 점차 부정적 성향으로 바뀌어 안보상 필요 25%, 自國 利害따라 개입이 50%에 달하고 있고, 군작전지휘권 반환 요구 89.8%, 핵무기 철수 반대 15%로 나타나고 있다.

그러나 우리는 미국정책은 한국안전(Security)아닌 한반도안정(Stability)임에 유의를 요하고, 상당수 일반국민의 시각이 상당기간 주둔에 아직도 불변하고 있음은 國家安保가 南北交流協力の 先決 요건임을 인식하기 때문임을 확인하게 된다.

4) 공산권 교류 및 반공교육

- 交流에는 찬성하면서도 반공교육방법에 회의하고 있다. 즉 교류에 관해 '72년에 적극 22%, 신중 60%이던 것이 6·23선언 이후 '74년에는 즉각 개선 44%, 점진개선 32%로 증가하였으며 '88올림픽이후의 北方政策에 대하여는 아직 조사된 것은 없으나 懷疑하는 階層도 있는 것으로 보이기 때문에 올바른 理解教育이 필요하다. 또한 운동권에서 조사한 청년학생 의식조사에서 반공교육에 긍정적 53%(필요하나 방법 잘못 43%)인 반면에 부정적 47%(반통일교육 33.5%, 정권안보 14.5%)로 反共教育에 대하여는 좋지않은 인식을 갖고 있는 것으로 보여 이에대한 改善策이 시급한 것으로 나타나고 있다.

4. 대상별 통일의식에서의 차이점

가. 越南 離散家族과 一般國民의 統一意識 比較

1) 離散家族의 統一意識調查 실시개요

(가) 離散家族의 실태에 대하여는 二章에서 詳論한바 있거니와 '71年 8月 提議 이후 15年 동안 93回의 會談 및 接觸結果, 85年 9月 20日~23日에는 歷史的인 故鄉訪問團과 藝術公演團의 교환방문으로 各己 151名의 南北韓住民이 꿈에도 그리던 곳에 가게되었으나, 相逢實現家口는 南과 北을 合쳐도 65家口 92名에 불과하였다. 그것마저도 統制된 상황하에서 잠시 눈물의 再會뿐이었던 現在의 南北韓 關係에서 과연 離散의 當事者들은 어떤 의견이 있는지 알아보는 것은 意義가 크며 政策樹立에 必要한 基礎資料 提供에 그 目的이 있다.

이 意見調查는 '72年 7.4共同聲明直前인 72年 5月과 二期會談마져 중단된 '86年 11月에 離散家族만을 對象으로 實施된바 있고, 그외에 '85年 6月 離散家族을 分離하여 分析한 것이 있어서 참고로 하였다.

(나) 越南離散家族 調查 對象者의 背景

○ 年齡 構成比率(60歲이상인 60% 上廻)

〈表3-1〉

調查時期	人員計	40歲以下	40-49歲	50-59歲	60歲以上	無應答	備考
72年 5月	726名	21.3	40.6	31.5	5.1	1.5	'85년에는 離散當事者 가 아닌者 가 包含됨.
86年 11月	1,058名	0.6	6	34.2	59.0	0.2	
85年 6月 (93名)		(38.7)	(15.1)	(29.0)	(16.0)	-	

※ 6.25 動亂 基準으로 23歲가 72年 - 45歲, 86年 - 59歲가 되고 있음.

○ 離散家族의 教育水準 構成比率(80%가 高學力 水準)

區分	中卒以下	高卒	大卒	大學院卒	備考(調査對象者)
'72年	27.8	38.5	33.3	0.4	○ 以北5道 및 未收復地區 市·郡·面民會員
'86年	13.3	37.4	34.9	14.8	○ 1千萬 離散家族再會推進 委員會 登錄會員

○ 職業別 構成比率

區分	農水 產業	會社員	商業	製造業	教育	公務員	서비 스業	其他	無職· 無應答
'72年	2.4	21.3	28.6	2.2	12.1	8.0	5.2	10.2	15.2
'86年	2.8	13.4	17.4	16.9	6.6	4.0	5.1	8.7	26.0

※ '86 調査時 月家口所得 50 萬원이상이 70% 上廻

○ 家族과 헤어진 時期

(%)

區分	6.25 以前	6.25 後~休戰以後	休戰後	無應答	備考
'72年	48.2	47.6	0.8	3.4	休戰後는 離散當事 者가 아닐수도 있 음.
'86年	40.8	44.8	7.8	6.6	

※ 유엔軍의 北侵을 期待하였다가 休戰으로 離散

○ 在北 離散家族 및 꼭 만나고 싶은 家族 (3名內만 記述) (%)

區 分	人 員	조부모 부 모	형 제 자매	子女	처	백·숙부모 고모, 이모, 외숙	4 촌	친척 조카
'72離散	726名	49.2				19.7	8.5	6.6
'86離散	5,414 "	27.8	31.5	3.1		33.7		3.9
'86希望	2,604 "	35.5	32.5	6.4	2.9	6.5	1.8	7.0

2) 越南離散家族과 一般國民의 統一意識 比較 주요특징

〈表 3-2〉에서 보는바와 같이 첫째, 統一問題에 대한 관심이 깊어 關心度(96:68) 및 統一方案의 내용을 잘안다.(66:18)에서 피상적 의례적이 아닌 生과 關聯된 진지한 자세이다. 둘째, 統一의 可能時期展望에서 離散家族은 '70年代의 60%에서 25.8%로 격감되었으나 一般國民은 조금낮아졌을 뿐이며, 따라서 諦念增加의 폭도 差가 크다. 셋째, 分斷의 책임에서 離散家族은 一般國民보다 強大國에 돌리는 傾向이 크다. 이것은 北韓에서 蘇聯軍政을 경험한 탓으로 보인다. 넷째, 南北對話와 交流에 대하여 離散家族들은 신중론을 보이던 것이 점차 불식되어 '86년은 一般國民과 같이(86:89) 會談의 再開를 願하고 있으며, 兩者의 공통현상은 分野別會談中에서 赤十字會談을 가장 우선해야된다는 점이다. 다섯째, 共產虐政과 自由社會의 체험을 共有한 離散家族들이 對北韓住民 說得 自信度에서 높다.(81:61)

끝으로 統一의 方法, 統一國家體制 및 戰爭再發에 관한 심층분석은 되어진 것이 없으나 別差가 없는 것으로 보여진다. 다만 二章에서 論한

바와 같이 越南同胞들은 그 屬性上 反共活動에는 현저한 功績을 남기고 있으나 그것이 向後 統一志向에 肯定的인지 否定的要素로도 될것인지는 좀더 심층분석과 研究가 行해져야되는 課題로 남기고자 한다.

〈表3-2〉 越南離散家族과 一般國民의 統一意識 比較

(%)

設問內容 (主要項目)	離散家族		一般國民		備考
	'72	'86	'70年代 初	'80年代 中半	
1. 統一問題에 대한 關心度					
• 아주 많다.(높다)	96	-	68	83.4	
• 조금 갖고 있다.	-	-	26	11.2	
• (별로) 갖고 있지 않다.	1.5	-	6	2.7	
2. 統一의 可能時期 展望					
• 20 年內 統一可能	62	25.8	31	20.3	
• 되기는 해도 시기 잘 모름	12	-	57	49	
• 實現 不可能하다.	14	54.5	4	23	
3. 韓半島 分斷에 대한 責任					(統一沮害 要因) (28)
• 強大國에 (利害葛藤)	63.7	-	50.6	37.3	(41)
• 民族內部責任(對立)	6.3	-	24.0	16.2	-
• 民族內部·外部의 共同責任	-	-	-	41.8	(21)
• 北韓과 蘇聯(무성의)	20.4	-	11.4	-	
4. 統一의 方法					(接近方法)
• 유엔 또는 中立國監視下 總選	39	-	35	-	-
• 南北對話·平和統一(段階的)	10	-	37	80	(90)
• 武力·戰爭統一(一括)	14	5	7	5	(5)

設問內容 (主要項目)	離散家族		一般國民		備考
	'72	'86	'70年代 初	'80年代 中半	
5. 韓國의 統一方案 認知度 • 內容을 알고 있다. • 모른다	-	87.7 (61.4) 8.0	-	66.2 (18.4) 33.5	
6. 韓國의 統一方案 支持度 • 適切하고 實現可能 • 適切하나 實現疑問 • 適切性·實現性 疑問	- - -	80.3 25.8 54.5 -	- - -	89.2 25.6 63.6 8.1	一般國民 '85年6月
7. 南北韓間의 會談 및 交流 持續與否 • 해도 좋다(계속해야) • 당분간안된다(武力포기시까지)	21 69	(86) 0	48 39	(89) (8.4)	
8. 南北對話寄與度 • 統一 및 緊張緩和寄與 • 理解增進 및 北韓 自由化 • 離散家族 再會 • 거의 없다.	- - - -	- - 52.7 -	47 30 - -	73 - - 19	
9. 會談 및 交流의 優先順位 • 最高責任者 會談 • 非政治分野 • 政治分野	- 73.0 16.0	- (86) -	- 92.2 7.8	44.8 34.4 14.2	
10. 對北韓 住民 說得 自信度 • 자신있다. • 만나봐야 • 자신없다.	81.4 - 6.3	- - -	61.2 20.9 16.5	50.9 31.2 17.5	※ 離散家族 은 南韓에서 의 再結合임

資料：意見調查 參考資料 1,2,3,9,12,13

나. 一般國民과 學生·靑少年과의 統一意識比較

(6·25 체험세대와 미체험세대의 비교)

분단이 長期化됨에 따라 어떤 면에서는 固着化 現象마저 보이고 있는 오늘날 統一이란 과연 무엇인가를 생각해보는 국민이 많다. 분단의 悲劇을 겪은 當事者의 경우는 統一의 當爲性에 대해 論할 필요조차 없겠으나 새로운 世代들에 있어서는 教育을 통한 意識의 形成과 研究와 論議를 통한 統一意志의 涵養에 期待할 수밖에 없다.

本 研究에서 이를 比較하고자 하는 것도 意識의 差는 무엇이며 그 要因은 어디에 있는가를 밝혀 後世教育에 活用토록 하고 不幸하게도 統一이 늦어져 新世代가 統一問題解決의 當事者로 되는 날에 發生되는 問題點을 찾아내 그 對備策을 樹立하는데 도움이 되고자 하는데 있다.

첫째, <表 3-3>에서 보는 바와 같이 新世代는 一般國民보다는 관심이 조금 높은 편이나 그 理由에서는 같은 民族이니까 同質性을 回復해야 된다는 면보다는 좀더 富裕한 生活을 위한 民族의 번영에 좀더 比重(33:52)을 두어 一般國民보다도 높은 편이다(44:52). 이는 現實的 思考로서 잘사는 것이 所望으로된 지금의 意識과는 一致된다.

그리고 統一의 可能時期展望에서 일부 급진학생들 이외에는 一般國民보다도 더 悲觀的(20:10)이며 諦念者도 더욱 많다(23:32). 이런 現象은 統一을 主導해야할 新世代가 既成世代들의 統一接近方法에 회의를 느껴 생길수도 있으나 現存하는 理念의 相剋性 및 北韓共產集團의 계속되는 對南赤化野慾앞에서 統一을 포기하거나, 生存自體를 위태롭게 할 수도 있는 統一問題를 기피하는데서 나올수도 있기 때문에 면밀한 分析과 對策이 要望된다 하겠다.

둘째, 新世代는 先祖들이 물려준 分斷의 歴史的 事實에 대해서 그 責任性を 높게 評價하려는 傾向이 집중되고 있다. 70年初는 分斷責任에 대해서 強大國利害葛藤으로 보는층이 一般國民보다도 높았으나(50 : 80) 80年代에 와서는 오히려 줄어들고(43 : 33) 民族內部와 外部의 共同責任으로 돌리는 意識의 變化가 두드러지게 나타나고 있으며, 이는 分斷의 長期化와 南北對話의 中斷에 따른 批判에 緣由하는 것으로 보인다.

셋째, 新世代는 平和統一에 대한 信念이 國民보다 약한 현상으로 前述한바와같이 展望 및 諦念에서 國民보다도 不確實性を 보여주고 있고 統一方法面에서도 一般國民보다 낮다.(80 : 64), 이것은 6.25 同族相殘의 비참성을 實感하지 못한데 연유한다고 볼수도 있으나 그보다는 現實政治에서 南北對話나 統一의 실마리가 풀리지 않는다고 본다.

'88년의 최근조사에서도 統一보다는 平和가 중요하다가 81%를 시현하고 있으며, 반면에 일부 급진학생층에서는 절대적 목표가치로서의 '통일'도 집중하여 14%에 이르고 있다.

넷째, 新世代는 自由民主主義의 優越性에 대한 確信이 70年代에 比하여는 월등이 증가(35 : 76)하였으나 一般國民들보다는 조금 弱한것으로 (85 : 76) 나타나고 있다. 이수치는 統一國家의 未來像으로 물은것이며 南北韓의 理念을 比較한 곳에서는 다소높은(國民86 : 新世代79) 것으로 나타났으나 매한가지라는 애매한 應答이 높은 것에 유의하며 理念·思想教育의 強化에 더욱 努力해야만 되겠다. 이런 현상은 相對主義的 傾向의 증대와 一部現實에 대한 否定的인 思考에 대한 改善과 展望이 並行되어야만 教育效果를 증가시킬수 있을 것으로 본다. 또한 自由민

주체제 중심에 社會主義를 가미한 혼합체제 지지가 젊은층에서 증가되고 있는 현상을 직시하여 체계적인 교육대책이 수립되어야만 한다.

다섯째, 新世代는 韓半島를 둘러싸고 있는 周邊四強國의 現實의 힘을 認定하면서도 그 영향을 배제하려고 努力하는 현상이 보인다.

6.25動亂의 發生要因을 직접원인인 北韓의 國際的 緊張으로 보고 있다.(62 : 33) 美軍駐屯에 대하여는 撤收時 戰爭이 再發됨으로 상당기간 駐屯을 찬성하는 95.2%의 國民보다는 다소 低下된 75.8%가 贊成하고 있고 反面에 잘모르겠다 또는 아무래도 무방하다는 思考가 집중되는 것이 문제되고 있다.

다음 韓半島 統一에 友好的인 國家가 없다는 것이 國民보다 월등히 높은것은(17 : 38) 이러한 批判·警戒意識이 強함을 보여주고 있다.

여섯째, 新世代는 北韓社會를 보는 視角이 一般國民보다 덜 否定的이다. 6.25 미체험세대는 한 설문에서 우리나라의 反共態勢에 염려스러운 면이 있다고 체험세대보다도 더 걱정을 하면서도(37.7 : 43.4) 相對的 價値觀의 作用으로 덜 否定的이며(86 : 77), 北韓에 對한 聯想에서 심층分析한바와 같이 好戰性이 50才 이상은 27%이나 20代는 10%정도에 그치고 있는 점등은 統一志向의인 면에서는 肯定的 要因으로 될 수도 있다. 그러나 한치의 양보도 없이 南韓共産化에 懸念이 되어있는 北韓의 實體를 잘못 認識할 수도 있음에 留意해야 한다. 또한 北韓의 統一提議 認知度에서도 一般國民보다 높으며 그에 대한 評價에서도 一般國民의 무조건 거부(45%)보다는 態度變化를 誘導해보고 거부하라는 등 유연한 자세를 보이고 있는바 이러한 關心이 높은 新世代에 대하여 聯邦制의 虛構性과 이것이 赤化統一을 위한 한 段階에 지나지 않는다는 것을 確實하게 해주어야 할 필요가 크다.

일곱째, 統一問題에 대해 關心이 큰데 비하여 自信度가 一般國民보

다 낮다. 會談의 期待度가 낮으며, 對北韓住民 說得自信도 낮다.(51 : 40)

이런것은 經驗의 未熟으로도 볼 수 있으나 政治心理戰에서 重要的 것은 自信感과 確信임을 생각할때 政策的인 考慮가 요망된다.

〈表 3-3〉 一般國民과 6.25 未體驗世代 統一意識 比較(%)

設 問 內 容 (主要項目)	一 般 國 民 (40 歲 以 上)		學 生 (39 歲 未 滿)		備 考 ()은 世代區分
	'70年代 初	'80年代 中 半	'70年代 初	'80年代 中 半	
1. 統一問題에 대한 關心度					
• 아주 많다 (높다)	68	83.4	66.3	88.9	
• 조금 갖고 있다.	26	11.2	26.1	9.1	
• (별로) 갖고 있지 않다.	6	2.7	7.6	2.0	
2. 統一에 대한 關心理由					
• 離散家族 再結合	7.8	9.5	4.9	5.1	
• 같은 民族이니까	42.0	35.4	47.0	33.2	
• 民族의 繁榮(부유한 생활)	23.3	44.7	32.5	52.5	
3. 統一의 可能時期 展望					
• 20 年內 統一可能	31	20.3	23	10	
• 되기는 해도 時期 잘 모름	57	49	59	26	'88 年
• 實現 不可能하다.	4	23	7	32	43.6
4. 韓半島分斷에 대한 責任					
• 美·蘇 등 強大國에 (利害) 葛藤	50.6	(43.4)	80.5	(33.6)	

設問內容 (主要項目)	一般國民 (40歲以上)		學生 (39歲未滿)		備考 ()은 世代區分
	'70年代 初	'80年代 中半	'70年代 初	'80年代 中半	
<ul style="list-style-type: none"> • 民族內部責任(對立) • 民族內部·外部의 共同 • 北韓과 蘇聯 	24.0	(21.2)	17.2	(13.2)	
	-	(28.7)	-	(49.7)	
	11.4	-	-	-	
5. 統一의 方法					
<ul style="list-style-type: none"> • 유엔 또는 中立國 監視下 總選 • 南北對話·平和統一 • 武力·戰爭統一 	35	-	-	(20)	()은 綜 合
	37	80	-	64	
	7	5	-	12	
6. 統一國家體制(未末像)					
<ul style="list-style-type: none"> • 自由民主主義 體制 • 混合中間·中立體制, 統一 過程서 決定·聯立 등 • 모르겠다. 	47.9	85.4	35.0	76.7	
	31.2	12.9	44.2	18.4	
	20.0	0.8	19.5	4.3	
7. 北韓의 南侵 및 戰爭可 能性					
<ul style="list-style-type: none"> • 可能性 있다. • 대체로 적다 • 間接侵略, 顛覆 	24	(79.8)	-	(75)	
	34	(8.0)	-	(13.2)	
	36	(6.2) (반반)	-	(7.7)	
8. 政治不安의 南侵誘發可能性					
<ul style="list-style-type: none"> • 있 다 • 없 다 • 모르겠다 	-	(82.4)	-	(79.6)	//
	-	(9.8)	-	(16.0)	
	-	(7.8)	-	(4.4)	

設 問 內 容 (主 要 項 目)	一 般 國 民 (40 歲 以 上)		學 生 (39 歲 未 滿)		備 考 ()은 分 世 代 區 分
	'70年代 初	'80年代 中 半	'70年代 初	'80年代 中 半	
9. 6.25 動亂 發生要因 <ul style="list-style-type: none"> • 北韓의 南侵 • 南韓의 北侵 • 國際的 緊張 	-	88.6	-	62.6	
	-	0.8	-	0.2	
	-	9.6	-	32.9	
10. 美軍駐屯과 撤收時 戰爭 可能性 <ul style="list-style-type: none"> • 相當期間 駐屯해야 (撤收時 戰爭再發) • 撤收해야 한다 (거의 戰爭 可能性 없음) • 아무래도 무방 	82.5	95.2 (87.9)	83.4	75.8	"
	3.9	3.8 (5.5)	5.2	7.2	
	-	-	8.9	9.1	
11. 北韓社會에 대한 視角 <ul style="list-style-type: none"> • 閉鎖的 병영의 後進社會 • 共產圈 中進社會 	-	(85.7)	-	(77.0)	"
	-	(2.9)	-	(9.1)	
12. 韓半島 統一에 友好的國家 <ul style="list-style-type: none"> • 美 國 • 蘇聯·中共 및 日本 • 없 다 	-	(68.2)	-	(44.2)	"
	-	(3.6)	-	(4.0)	
	-	(10.8)	-	(37.7)	
13. 政府 統一方案 認識度 <ul style="list-style-type: none"> • 內容을 알고 있다 • 모른다 	-	66.2	-	70.8	
	-	33.5	-	29.2	

設 問 內 容 (主 要 項 目)	一 般 國 民 (40 歲 以 上)		學 生 (39 歲 未 滿)		備 考 ()은 世 代 區 分
	'70年代 初	'80年代 中 半	'70年代 初	'80年代 中 半	
14. 政府 統一政策 支持度 · 適切하고 實現可能 · 適切하나 實現疑問 · 適切性·實現性 疑問		89.2		75.2	
	-	25.6	-	29.4	
	-	63.6	-	45.8	
	-	8.1	-	7.2	
15. 北韓의 統一提議 認識度 · 알고 있다 · 잘 모른다					
	-	37.2	-	46.9	
	-	62.8	-	53.1	
16. 北韓의 聯邦案 評價 · 無條件 拒否해야 한다 · 態度變化 誘導(저의있어 거부) · 修正해서 受諾해 본다					
	-	45.1	-	22.2	
	-	33.2	-	53.0	
	-	8.9	-	15.6	
17. 南北經濟會談 期待(實現性) · 크게 期待 · 대체로 期待 · 대체로 期待안함					
	-	22.3	-	10	
	-	54.0	-	65	
	-	23.6	-	24	
18. 對北韓 住民說得 自信度 · 자신있다 · 만나봐야 · 자신없다					
	61.2	50.9	-	40.5	
	20.9	31.2	-	42.2	
	16.5	17.5	-	16.5	
19. 統一과 安保를 위한 國內 的 課題 · 政治·社會安定					
	-	47	-	-	

設 問 內 容 (主 要 項 目)	一 般 國 民 (40 歲 以 上)		學 生 (39 歲 未 滿)		備 考 ()은 世 代 區 分
	'70 年 代 初	'80 年 代 中 半	'70 年 代 初	'80 年 代 中 半	
• 民主主義 確立	36	22	-	36	
• 經濟發展・民生安定	24	23	-	37	
• 國防力強化	37	8	-	12	
20. 平和統一의 主導權					
• 韓 國	29	61.6	-	42.7	()은 綜 合
• 北 韓	8	5.5	-	4.6	
• 周邊強大國	4	(38.4)	-	(43.2)	
• 南北韓 全民族	56	1	-		

資料：意見調查 參考資料，2，3，7，8，9，10，13。

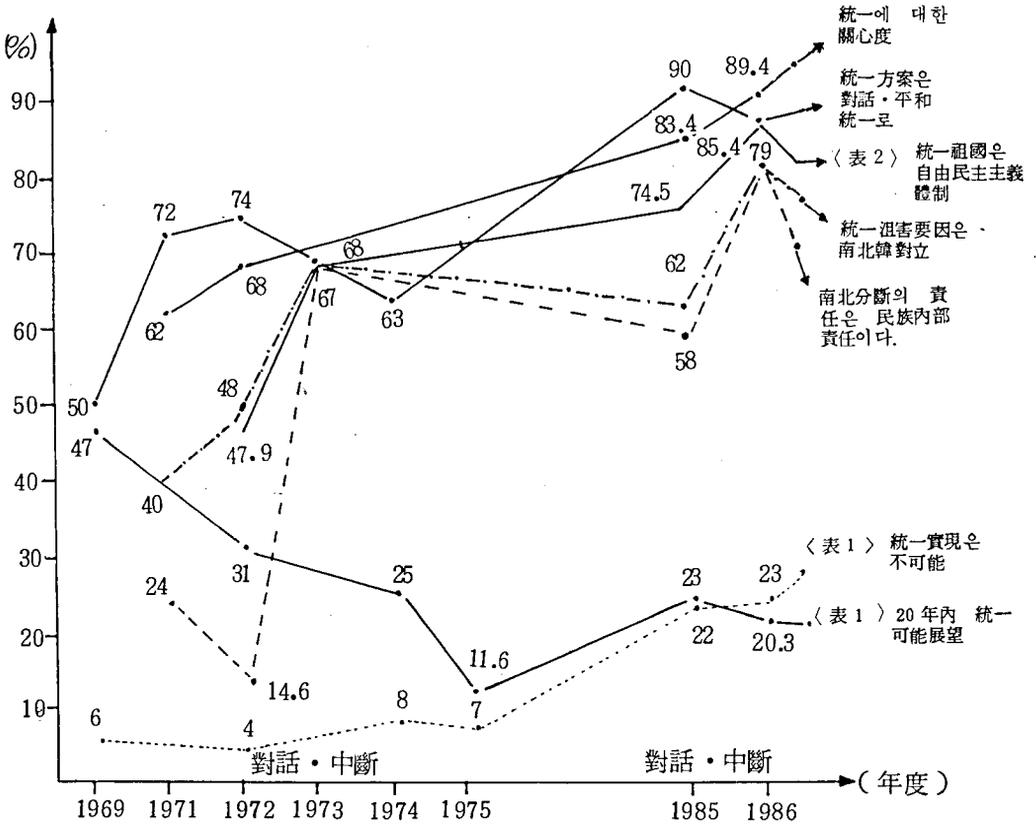
5. 統一意識의 變化趨勢에 나타난 主要特徵

이 節에서는 第三章과 앞節의 對象別 分析外에 '70年初와 '80年中盤의 變化趨勢 特徵을 綜合 分析하고자 한다.

첫째, 統一問題에 대한 關心이 높아졌으나 統一諦念者도 增加되고 있으며 또한 關心을 갖게되는 理由 또한 變化하고 있다. 20年內 統一이 가능하다고 본 것이 70년대의 31%에서 80년대는 20%로 된反面; 統一 實現은 不可能하다가 4%에서 23%로 되었다. 더욱 주목되는 事實은 離散家族은 14%에서 54%로 學生은 7%에서 32%로 된것은 南北對話 過程을 통하여 南北韓의 理念과 體制의 差異 및 異質化實態를 實感한

것으로 보여지는 바 對策이 요망된다.(圖 3-4 參考)

〈圖 3-4〉 統一問題에 관한 意識變化추세 (國民)



둘째, 韓半島問題가 國際性보다는 民族內部問題로 보려는 意識이 많이 發展되었고 不統一責任 또한 民族內部責任化 되어가고 있다. 分斷의 責任이 強大國에 있다고 본것이 50.6%서 37.3%로 줄어들고, 內部와 外部 共同責任에 58%를 보여주고 있다. 統一沮害要因도 70年代 47%가 強大國 利害로 보았으나 80年중반에는 79%가 南北韓의 思想對立, 相互不信 및 指導層利害對立등 民族內部要因으로 보고 있으며,

統一의 方法 또한 유엔 또는 中立國 監視下 總選舉에서 南北對話에 의한 平和統一(80%)로 보고 있다.

셋째, 自由民主主義體制의 優越性에 대한 信念이 點증하여 이제 確固하게 자리잡았다는 것이다. 統一國家의 體制로서 47.9%가 85.4%로 크게 伸張되었고 理念比較에서도 86.3%가 優越하다고 답하고 있다.

統一은 理念을 超越한 絶대적 目標價値인가를 알아본 調査에서도 78年の 61.6%에서 增加한 78.9%가, '88년에는 86%가 自由民主體制가 保障되지 않은 統一을 願하지 않는다고 했으며 기타意見도 共產主義만은 안된다고 應答하는 것으로 보아 일부 학생층을 제외하고 時間이 갈수록 增加가 더 될것으로 볼수 있는 狀況이다. 따라서 北韓의 態度變化가 수반되거나 南北韓의 交流가 增進되어 相應性이 커지지 않는 한 統一志向意識面에서는 注目해야할 課題라 하겠으며, 北韓住民들도 이러한 自由民主主義體制가 좋다는 것을 認識시킬 수 있도록 우리 自身을 가다듬고 또 對北心理戰을 적극 展開해야 하겠다.

넷째, 韓半島에서 北韓의 南侵으로 戰爭이 再發된다는 可能性이 급격히 增大되고 있는 것이 意識上으로 表現되고 있다. 70年初 24%가 '86년에는 77%로 크게 增加되었으며 戰爭은 대체로 어렵다도 34%에서 11%로 격감되었고, 政治不安이 南侵을 誘發할 수 있다고 보는 意見이 82.4%이며, 美軍이 撤收시 再發한다는 意見도 87.9%로 늘어났으며 상당기간 주둔해야 한다도 82.5에서 95.2%로 증가되었다. 한편 自由化 바람이 분 '88년에 와서는 일부학생층과 어른선도계층에서 전쟁재발에 懷疑하는 인식이 點증되고 있어 남북한 군사실상에 대한 敎育이 과제가 되고 있다.

다섯째, 南北對話가 成果없이 끝났어도 對話利益이 對決利益보다

크다는 認識으로 對話再開를 希望하고 또 그 期待가 높다.

70년초 다소 회의적이던 계층도 會談을 통하여 긴장완화나 統一에 기여하는 것으로 評價되고 있고(47%에서 73%로 상승) 會談의 持續을 희망하는 의견도 48%에서 81%로 크게 증가되었다.

여섯째, 統一과 安保를 위한 國內的 課題로는 政治社會의 安定과 民生安定에 비중이 큰바, 一般國民은 前者에 新世代중 특히 학생층은 後者和 民主主義 確立 및 國民思想武裝에 중점을 두고 있는바 이 모두가 克服되어야할 課題라 할 수 있다.

끝으로 主要한 問題點으로는 젊은 世代의 反共安保意識의 未熟, 統一意識定立을 爲한 民主와 民族에 대한 體系的 理念體系的 確立을 거론할 수 있다.

6. 統一意識의 差異 및 變化를 招來한 主要要因

第二章 第一節에서 統一意識을 大略 說明한바 있거니와 여기서는 第三章을 통하여 實際로 分析된 統一意識과 관련하여 要約 記述하고자 한다.

첫째, 政府의 統一政策 및 對北韓 認識에 따라 卽, 相對方體制를 對話實體로 認定하는 등에 따라 國民의 統一意識에 변화가 많은 것은 이미 7.4南北共同聲明이 우리 國民의 意識에 끼친 영향을 論한바 있고 그후의 對話와 政府에서 발표하는 政策에 따라 國民意識의 변화가 크다.

둘째, 民族離散의 經驗與否 및 6.25 體驗과 未體驗의 個人的 經驗이 주는 差異에 대하여는 本章 二節과 三節에서 詳論한바 있으며 가장

주요한 것 중의 하나는 共產主義에 대한 철저한 不信意識과 다양성에 입각하여 교육을 받은 新世代의 相對的 世界觀이라 하겠다.

셋째, 一般的 教育水準과 함께 政治教育의 영향이 意識의 形成에 큰 영향을 주고 있다. 社會教育도 중요하지만 무엇보다도 重要的 것은 政治思想面에서 高等學校에서의 教育으로 보여진다. 그리고 學力에 따라 分斷狀況 및 統一意識의 差가 큰데 主要한 것으로는 北韓社會를 보는 視角, 南北韓 理念比較, 6.25發生原因, 韓半島分斷責任, 周邊國에 對한 認識, 南北韓統一方案의 認知度 및 評價, 駐韓美軍問題 및 戰爭再發 與否 등이라 하겠다.

넷째, 南北對話가 國民意識에 주는 영향은 참으로 크며 期待와 諦念은 물론 對話와 交流가 주는 統一에의 希望, 作用, 個人의 將來問題등 意識의 形成과 變化에 영향이 크다.

다섯째, 계속되는 北韓의 南侵威脅 및 戰爭再發에 대한 不安意識이 우리의 日常生活은 물론 社會發展의 全般을 統制하고 있음은 前述한바 있거니와 변화되지 않는 對南赤化革命戰略이 統一志向意識에 끼치는 否定的 作用은 크다.

여섯째, 國內의 政治 經濟狀況이 統一意識에 큰 영향을 주고 있다. 특히 理念과 民族問題에서 民主主義를 먼저 發展시킨후에 다시 말하여 南韓만의 福祉國家를 建設한후에 北韓同胞를 同參시킬 것인가, 아니면 民主理念과 民族主義의 調和 terren위에서 韓半島에 福祉國家를 建設할 것인가의 문제로, 현재도 國內政治問題에서 등장되고 있는 統一에 關聯된 理念問題가 國民의 意識에 영향을 주게 됨으로 적어도 對外的으로는 統一된 理念體系가 定立되어야만 하겠다.

일곱째, 個人의 價値觀, 成長背景, 職業, 연령, 性別, 住居地域別, 宗教의 有無등도 統一意識의 差를 가져오는 것으로 보인다. 특히 생활정도

가 주는 差로는 統一의 主導權, 北韓社會를 보는 視角, 有事시 對應姿勢, 統一의 方法 및 統一國家體制, 理念에 대한 비교등에서 差가 나타나고 있다. 宗教的인 差로는 戰爭再發可能性, 政治不安의 南侵誘導可能性, 北韓社會에 대한 視角, 周邊四強에 대한 態度등에서 나타난다. 연령에 의한 것은 이미 經驗의 差가 주는 영향을 詳論한 바와 같으며 居住地域에서도 서울 以北에 살고 있는 사람과 南쪽에 사는 사람 또는 內陸과 海岸地域, 都市와 農村에 따라 統一 및 安保問題에 대해 느끼는 感度가 差를 알 수 있다.

IV. 통일교육의 현황과 문제점 및 개선방안

1. 統一教育의 현황과 일반적 문제점

가. 통일교육의 概念과 推進過程

통일교육은 근대 한국민족주의의 주요과제인 民族國家 형성노력이 해방과 함께 온 悲運의 남북분단으로 인해 민족의 生存 자체를 위협받게 되면서부터 시작되었다고 볼 수 있다. 한국에서 통일교육의 중요성 부각시기는 政權의 變革時期 또는 남북한 관계의 변화시기와 거의 일치하고 있는바, 4·19의거후, '72년 남북대화전후, 제5공화국 탄생 후, '85년 남북대화 전후, 제6공화국 탄생후가 대표적인 예라 할 수 있다.

前章에서 국민의 통일의식 특히 젊은세대들의 의식을 살펴본바 있거

니와 轉換期에 처한 오늘의 상황에서 효과적인 통일교육을 위하여는 左傾意識을 變化시킬수 있는 理念의 연구와 可視的 民主改革 속에서 開放된 새로운 教育方式으로 國家的 次元에서 지속적이고 종합적인 對策이 행해져야만 하겠다.

1) 통일교육과 국민윤리 교육 및 국민정신교육과의 관계

國民倫理란 “국민공동생활의 원리”로 국가공동생활의 원활한 營爲를 위해 국민 모두가 지녀야 할 규범이다. 이의 내용으로는 공동체의식, 국민적 기상과 정신, 민족과 국가공동체의 生存과 繁榮을 위해 요구되는 가치관, 태도, 지식 등이 내포되고 있다.

국민윤리교육의 推進過程으로는 '60년대 중반 민주시민교육으로 고교과정에서 시작되어 '69년에는 대학에서 교양·필수과목으로 채택되었고, '77년 국민윤리학과 설치 후 '88년까지 20여 대학, 40여 대학원과정에 설치되었으며 한국국민윤리학회등의 지속적 노력으로 定着化 단계에 왔었으나 최근 교양필수해제 등 일부 재검토 논의가 제기되어 조정의 위기를 맞고 있다.

국민정신교육이란 “국민정신을 육성하는 교육적 활동”으로 民族共同體의 존속과 번영을 위해 국민생활에서 요청되는 기본적인 價値觀을 형성하고 이에 따른 실천적 態度를 함양하기 위한 교육으로 국민전체를 대상으로 한다. 또한 이 속에는 인간교육, 도덕교육, 민주시민교육, 정치·사상교육, 반공교육, 이데올로기교육, 통일교육, 안보교육, 국민윤리교육, 역사교육, 경제교육, 새마을교육, 사회정화교육, 정훈교육 등이 포함되며 이러한 개념들을 총칭하는 最上位 개념이다.⁶⁾

2) 國民精神教育의 연원 및 변천

국민정신 교육의 연원은 화랑도정신, 호국정신 등 민족정신사에서

6) 국토통일원, 한국정신문화연구원, 국민정신교육추진위원회 자료

이어져 오고, 近代 開化期의 민족운동인 위정척사·동학·개화사상 및 독립운동에 연결되고 있다. 국민정신교육추진이 변천된 過程을 요약하면 다음과 같다.

- ① 분단, 건국, 6·25동란을 거치며 반공교육, 민주시민교육→② 교육과 정치현실과의 괴리로 5·16이후 반공교육, 민족주체성교육, 근대화정신교육→③ '70년대 새마을교육, 국민윤리교육, 통일안보교육 주류→④ '80년후 의식개혁 일환으로 국민정신교육으로 체계화하여 강력 추진→⑤ '88년에 와서 교육이 강화되어야 하는 내외정세임에도 自律化·民主化와 더불어 그 기반이 흔들리고 있는 실정에 있다.

3) 統一安僞敎育 추진개요

통일안보교육은 국민정신교육중 가장 중시되어 강조되어 왔고, 성과도 많았으나 政策과 時代狀況의 제약으로 본래기능을 다하지 못한 감이 있다. 推進經過를 일별해보면 다음과 같다.

- ① 1969년 통일원 발족후, '70년 평화통일정책추구로 교육 내실화를 위해 '71년 통일교육교수지침서 등 발간지원→② '72년 통일연수원 창설로 교육기반을 확충→③ '70년대 중반 미군철수론 대두, 안보 개념의 중시로 통일안보교육강화→④ '80년 국무총리실 조정하에 국민정신제도 강화 계획수립 및 '82년 통일안보교육 종합추진계획 수립으로 매년 교육실시지침과 표준교재 등을 관계부처와 사회교육기관에 배포하고 강조되었으나 내실화를 기하는데 미흡하였고 안보교육에 치우쳐온 실정이다.

통일안보교육의 궁극目標은 조국통일 과업의 완수로 國家社會의 존립과 발전, 民族의 생존권 확보, 통일기반조성이며 국민정신교육 9개덕목중 民族과 國家的 次元인 애국심, 반공정신, 통일의지 내용을

강조하고 있으며, 이속에는 통일교육, 안보교육, 반공교육, 이념교육, 정치사상교육이 포함되나 엄격하게는 협의의 統一教育과는 개념상 구별할 필요성이 있다.

4) 통일교육으로의 統合

통일교육은 統一理念을 교육하는 것으로 통일이념은 國家理念과 연관되고, 理念은 信念이 되어 실천성을 갖게된다. 統一理念이란 통일 또는 그 과정을 위해 궁극적인 목표가 될 수 있는 최고가치의 이상적인 신념체계이다.⁷⁾

통일교육理念은 남북한의 동포가 共感하고 합의를 이룰 수 있는 것이어야만 하는데 현실적으로 어려움이 있다. 이 理念에 포함될 수 있는 것으로는 민족, 자유, 평화, 민주, 복지 등 보편 타당성있는 이념으로 이들에 관한 內容發展 및 이념간의 關係定立 등 학문적 체계화가 연구과제로 등장하고 있다. 또한 통일교육은 理念教育의 次元에서 이룩되어야 하며 이를 위해 方向提示와 現實性있는 內容의 改善과 종합 대책이 있어야 한다.

이데올로기는 “상황에 대한 규정”의 時代性이고, 教育은 당면한 사회적·국가적 문제를 해결하기 위한 시대적 산물로서 통일교육이념은 傳統(보수)과 改革의 조화점에서 찾아야 할 것이다.

현 분단체제가 통일민족국가 체제로 되기 위하여는 통일기반조성단계, 통일실현을 위한 융합과정, 통일국가체제 유지과정이 필요하므로 통일교육은 過程에 따라 달라지게 되어 통일교육의 개념이 多意的이 되고 시대별 강약점에 변화가 따르게 된다.

통일교육의 目標는 연도별로, 조금씩 다르나 1988년도 통일교육지침에는 아래와 같다.

7) 양홍모, “통일교육이념정립과 교육방향”

- ① 대한민국의 民族史的 正統성과 自由民主體制의 우월성에 대한 확고한 신념을 바탕으로 하는 통일안보관을 확립시킨다.
- ② 분단에서 기인하는 제반문제에 대한 理解를 심화시켜 우리의 안보상황에 대한 올바른 인식을 제고시킨다.
- ③ 統一民族史 전개에의 현실적인 가능성을 確信케하고 그 주역으로서의 使命感을 부식시킨다.

오늘의 상황에서는 민족공동체 형성을 위한 의식고취와 力量結集에 더욱 조직적 노력이 요망되며, 자유민주체제의 통일민족국가로 지향한 통일교육이 되어야 한다. 통일교육은 어떤 통일인가, 어떻게 통일할 것인가에 따라 달라지게 되며, 또 평화통일에서 平和는 정치적 통합의 목적이자 또한 수단이 된다. 여기에서 공산체제와 대화·협력·공존의 필요성과 현실적인 反共과의 마찰해소를 위해 통일교육으로의 통합문제가 제기되는 것이며, 아울러 自由民主 이념을 신념화시키고 國家安보 태세에 흔들림이 없어야만 통일교육의 효과를 거양할 수 있다는 것을 우리는 명심하여야 한다.

나. 統一教育의 강화 필요성

통일교육은 민족과 국가적 차원의 德目教育이며 個人과 國家간의 조화를 통하여 統一民族國家 실현을 위한 이념교육의 궁극적 목적이 된다. 이시점에 통일문제가 국가적 최대 관심사인가와는 별개 차원이며 이에선 이념교육이 포함된다.

- 1) 통일교육 環境의 변화로 전환기에 처해있어 통일교육을 강화해야 한다.

상극적 이데올로기 體制와 대치중인 분단된 국가현실과 統一을 위해 공존공영정책을 추진해야만 하는 상황의 이중성을 인식한 토대위에

정부의 통일정책과 추진방침을 올바르게 理解시키는 것이 중요한 과제이다. 轉換期의 상황을 요약하면 다음과 같다.

- ① 국제적인 脫 냉전시대 도래와 공산권과 교류하는 北方政策 추진으로 반공교육의 轉換 改善論 대두
- ② 북한을 적대·경쟁의 대상에서 한걸음 나아가 교류·협력의 대상으로 발전시키려는 정부의 共存·共榮 지향정책
- ③ 국내적 민주화·자율화 시대로 민간통일운동 활성화 및 통일논의 개방과 환상적 사회주의로 일부에서 좌경·용공적 통일논리 등장
- ④ 국민적 합의에 기초한 統一方案의 수립과 통일방안을 실현시키는 바람직한 統一運動을 誘導할 필요성 대두
- ⑤ 6·25이후세대가 통일교육의 대상으로 되고 한편으로는 통일체념자가 증가되는 상황
- ⑥ 북한 및 공산주의 사회의 資料開放에 따른 교육의 필요성
- ⑦ 북한의 대남적화전락 불변 및 선동책략에 의한 통일전선전술 불변으로 북한에 대한 올바른 理解의 필요성

결론적으로 이런 현상이 理念的 혼란으로 볼 수 없다는 異論도 있으나 주요한 전환기에 처해 있다.

2) 國家目標와 國家理念의 성공적 수행을 위해서 강화되어야 한다.

국가목표 추구에 정치 심리전의 중요성(정치교육의 긍정적 측면)을 다시 강조할 필요가 없으며 6천만 민족의 지상목표인 조국의 평화적 통일을 앞당기고 민족공동체를 회복·발전시키기 위해서는 국정지표인 民族自尊을 구현하고 남북대화를 성공적으로 추진해 남북 교류협력을 실현시켜야 한다. 남북대화는 국제관계·국내정치 및 국민의 정치의식·반공의식·복지의식에 큰 영향을 준다.

현대 민주체제의 위기는 이데올로기와 制度的 能力間의 불균형에서 초래된다고 R.C.Macridit는 설파한바 있거니와 민중통일론 등 일부 운동권이 제기하는 문제들을 더 이상 방치하는 것은 체제유지를 위협하는 것이며 국가목표의 수행을 저해하게 된다.

그러므로 통일의 내용과 방법, 통일국가의 미래상 등에 관해 통일을 주도하는 입장인 政府가 확고한 신념으로 교육을 강력하게 추진해야 한다.

3) 국민정신교육에 대한 批判을 解消하기 위해 통일교육을 강화해야 한다.

과거의 政權安保 차원에서의 통일문제 일부 남용 및 비효율적 이념교육을 반성하며 통일교육이 強化되어야 할 계기요인은 다음과 같다.

- ① 대학 국민윤리교육 교양 필수 해제논의 및 내용 개선론 대두 등 국민윤리교육에 대한 비판의식 점증.⁸⁾
- ② 공직자와 교사등에 대한 在職者 국민정신교육 조정 등 국민정신교육 효과에 대한 회의 인식 대두
- ③ 한국정신문화연구원의 국민정신 연찬기능 개폐론 등에 따른 실시체계상의 문제점 노정.
- ④ 새마을교육, 사회정화교육 등 정책정신교육 과정에 대한 거부의식으로 교육 폐지에 따른 정신교육기회 감소
- ⑤ 기존 반공교육 논리로는 공산권·북한과 공존·협력하는 논리를 수용하는데 한계가 있다.

학습자는 학습내용과 現實사이의 간격이 클 경우 인지상의 不協和(cognitive dissonance)를 해결하는 방법으로 교육내용을 불신하게 되고

8) 경향신문, “현실에 맞는 반공교육,” 1988. 5. 24.

否定심리가 발생하게 된다.⁹⁾

또한 반공과 통일, 통일과 안보는 상호모순개념이 아니라는 논리전개에 대한 설득력이 미흡한 실정이다.

이에 대한 課題로는 적대시 아닌 화해·화합의 平和와 統一原理로 自由民主體制 理念을 신념화 할 수 있는 통일교육의 확충으로 정신교육이 통합조정 되어야 하며 또한 이를 위한 理論의 체계적 발전이 필요하다.

4) 北韓의 남조선 해방 赤化統一 논리를 無力化시켜 노선을 수정토록 촉구하기 위해서 교육의 강화가 필요하다.

- ① 주체사상을 내세우고 대내적 통치수단으로 이용되고 있는 민족해방 인민민주주의 혁명론을 종식시키고 진지한 민족문제로 전환 유도해야 한다.
- ② 확고한 국민적 사상무장 강화로 적화통일의 포기를 覺醒시켜야 한다. 이를 위해 통일논의를 통한 국론통일과 합의기반을 공고화하고 국민들은 민중혁명론과 민중통일론에 대한 올바른 인식을 해야한다.
- ③ 산업화 진행에 따른 계층간 갈등 해소로 體制 정당성에 대한 인식을 제고시켜야 한다. 이를 위해 分配正義 실현을 위한 사회복지 이념교육과 자본주의 경제체제 우월성에 대한 교육을 강화해야 한다.
- ④ 북한의 통일전선전략 인식 및 대북교섭창구 一元化에 대한 국민적 合意와 理解가 필요하며 또한 분야별 대화·접촉요원 교육을 강화하고 북한 연구기반을 확충해야 한다.
- ⑤ 북한의 人權 개선 촉구 및 북한사회 開放을 통한 이념의 變質을 유도해야 한다. 이를 위해서는 해외동포등 공산권 및 북한지역 방문자에 대한 올바른 통일교육의 필요성이 제기되고 있다.

9) 정천구, 『정책연구』 제79호, p.105

다. 통일교육 實施체계상의 일반적 問題點

1) 추진개요

제5공화국에 들어와 『국민정신교육정책조정위원회』규정이 제정('81.8.7)되어 위원장에는 국무총리, 위원은 장관급 12인으로 출범하였다. 그러나 이 기구는 종합계획을 의결(82.2.6)하는데 그쳤으며 대통령 비서실장 책임하에 『국민정신교육추진위원회』가 그 기능을 대행('82.11)하게 되었는데 위원은 각부 차관으로 하여 문교부 주관으로 되었고 산하에 국장급 실무위원회를 구성하여 추진하였다. 한편 효율적 추진을 위해 청와대에 국민정신교육비서관제를 신설(1985)하여 업무를 조정하고 한국정신문화연구원을 활용하여 연찬활동 및 자료개발등을 해왔고 각 분야별·대상별 주관부처는 所管교육의 지침·교육계획을 수립 시달하고 교육실시기관의 교육운영을 지도·감독하였다.

그후 제6공화국에 들어와 국무총리 행정조정실에 이념교육 관련 調整기능을 부여하고 위원회 설치를 검토중에 있다.

2) 주요문제점

지금까지 추진되어온 국민정신교육 실시체계를 개관해 보았는데 이의 問題點으로는

첫째, 調整機構에 대한 활용이나 각 분야별 교육주관 부처간의 협조체제가 미흡하였다. 통일교육의 경우 각부처를 통괄 조정할 실질적 權限이 없고 각급기관 및 단체와의 협의체가 없어 강력하고 효율적인 추진이 어려웠다.

둘째, 행정조직상 위원회의 屬性인 무책임성으로 適時 對應力이 곤란하였다.

셋째, 국민정신교육의 분야별 할거현상으로 求心力이 미흡하였다.

예산편성과 심의에 대한 저항이 강하고, 부처별 교육 대상 전담기관

이 지정되고 한국정신문화연구원이 사회지도층과 전문가 교육을 전담하게 되었으며, 또한 통일교육에 대한 예산, 인력, 시설의 제약으로 통일연수원의 機能 확대 및 각급교육기관에 대한 지원에 한계성을 면할 수 없었다.

넷째, 전환기의 거부감이 통일교육강화에 악영향이 우려되고 있다.

'86년도 기관별책임제와 '88년의 自律化 영향으로 재직자 정신교육이 축소되고 피교육자의 반응에 따른 국민윤리 등 정책과목 기피경향으로 통일교육 강화에 어려움이 있다.

다섯째, 현 시대상황은 국민윤리 등 이데올로기 專門教育者만의 능력에는 한계성을 보이고 있다.

지식뿐만이 아니라 바른 價値觀의 형성을 위하여 모든 교육자가 사명감을 인식하여 정치사상교육의 효과가 거양되도록 다같이 노력할 것이 요구되며 이를 위한 체계적인 재교육 제도 定着 및 통일연수의 강화가 필요함에도 많은 제약을 받고 있다.

여섯째, 교육실시기관 및 일선 교육자의 責任教育 풍토형성이 미흡하다. 指示위주에 安住하며 또한 민간단체의 자발적 추진기반이 미흡하여 전국민적인 교육확대 실시에 한계가 있다.

라. 통일교육 效果를 저해하는 教育環境 요인과 改善方案

環境은 이를 이용하고자 하는 능력이 있을때 有用하며 또 변화가 가능하다. 통일교육을 효과적으로 실시하기 위하여는 教育環境이 개선되어야 하며 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 국민의 意識은 변화되고 있으나 교육의 속성상 내용이 쉽게 변화되지 못하고 있다. 교육은 教育者나 資料를 통해야만 하는데 이들을 개혁하는 데 장구한 시간을 요한다. 또 解放이후에 多樣한 가치를

思考할 수 있는 民主教育의 영향으로 思想과 가치성향이 多元化되어 다양한 논의속에서도 통일된 합일점을 찾아야하는 통일교육에 어려움이 있다. 산업화, 개방화되고 북방정책 등 국내외의 정치·경제상황의 변화에 따라 국민의 반공의식은 변화되고 있음에도 각급교육기관의 대책수립 및 시행에는 시간을 필요로 하게된다.

그리고 국민정신교육, 통일교육 등에 대한 각계각층의 合意가 미흡한 상태에서 정부의 강행과 후퇴가 반복되고 있으며, 최근에 와서는 다시 정책과목에 대한 회의적 견해가 점증하고 있다.

특히 新進지식인 및 ‘참교육’을 주장하는 일부 교직자 등 교육담당계층의 批判意識이 점증되고 있고 입시위주 注入式 교육풍토의 조속한 개선전망이 불투명한 시점에서 교육계 내부에서 일어나고 있는 일부운동은 그 向方을 注視하게 하고 있다.

둘째, 통일국가의 理念과 未來像에 대한 국민적 一體感이 형성되지 못한 상태에서 실시하는 통일교육 효과에는 한계가 있다. 또한 國家理念과 통일교육 목표간의 관계, 학교급별 교육내용의 체계적 연계, 체제의 우월성에 대한 학문적 연구가 아직도 미흡한 실정에 있어 理念·統一教育 실시에 어려움을 주고 있다.

국민의 85%가 統一國家體制는 자유민주주의체제로 응답하고 있으나, 학생층 일부와 여론선도계층의 43.8%가 자유민주체제를 중심으로 한 혼합체제를 선호(조선일보, '88.11.30)하는 현실을 볼때 민주체제에 기한 統一된 상태에 대한 확고한 정책과 교육이 요구되고 있고, 오늘날 社會主義體制의 자본주의 일부 도입은 國家利益에 입각한 사회주의를 더욱 발전시키자는 것이지 脫이데올로기가 아님에 유의할 필요가 있다.

그리고 異質的 남북체제에서 통일을 위해 混合體制를 거론하거나,

實用的 民族理念 등 새로운 이념창출에 대한 학문적 체계화가 미흡한 상태에서의 교육에는 한계와 위험이 따르게 되므로 학문적 연구가 체계화되어야 한다.

또한 지나친 체제비교 선택교육시는 애국심의 高揚에 문제가 되고 교육효과를 저해하게 되며, 체제에 대한 자신감없이 비교하는 모호한 교육은 부작용이 우려되고 있다.

셋째, 교육을 뒷받침하는 福祉社會건설을 위한 現實여건의 지속적 개선작업이 미흡할 때 교육효과가 저하된다. 이를 위해서는 分配正義 실현을 위한 정치·경제·사회의 지속적인 구조개선 작업을 통해 진정한 민주화, 인간화를 이룩하도록 노력해야 하고, 정부에 대한 불만이 體制나 理念的 비판이 되지 않도록 責任政治를 구현해야 한다.

또한 정치권력이나 사회의 부도덕성, 부패, 비리가 사회의 이념적 갈등과 상승되지 않도록 改革政治를 단행해야 하며, 좌경세력의 구실이 되는 自由를 악용한 무분별한 利己의 富의 추구를 稅制등으로 조절해야 한다.

넷째, 남북한의 대결구조가 해소되지 않아 평화통일과 국가안보를 동시에 추구해야 하는 “상황의 이중성”에서 ‘반공’용어나 또는 ‘동반자’ 용어가 너무 강조될 때는 통일교육의 實效성과 진실성에 회의하는 의식이 대두된다.

공산주의 팽창을 저지하는 冷戰체제하에서 同族相殘의 역사적 체험을 한 우리들에게 지금까지의 반공시책은 당연하고, 또 安保面의 안정만이 交流協力 실현의 선결요건이 되고 있다. 다만 일부에서 과거 반공을 빙자한 정치적 術數로 권력과 부를 획득·유지하는 수단으로서의 반공활동에 문제가 있을 뿐이다. 그럼에도 우리는 민주주의를 수호하기 위해 반공이 필요함을 인정하나 민주주의 제도를 위협하는 反自由

主義的 행위의 청산도 필요하다는 평범한 충고를 소홀히 해서는 안 되겠다.¹⁰⁾

民主化와 統一에 장애가 되는 반공논리의 부작용을 醇化하기 위해서는 무분별한 반공용어의 사용을 절제하고 공산주의와 북한을 바로 알아 비판하고 이해할 줄 아는 교육이 강화되어야 한다. 한편 한국은 반공법 폐지 등 반공교육이 그간 변화되어 왔으나 북한은 무력적화 통일에 의한 대한민국을 전복하려는 기도는 불변하고 있는 실정임에도 민중통일론자들은 마르크스적 시각에 의거 역사의 主體를 민중으로 보아, 階級으로서의 혁명적 基層民衆이 주체가 된 통일국가건설을 주장하고, 反共理念은 반민중적, 반민족적, 반민주적인 獨裁理念으로 보아 정부의 통일정책을 반통일정책으로 규정하고 있는 현실적인 교육 환경의 개선이 시급한 과제로 대두하고 있다.

이를 위해서는 자유민주주의 信念化 교육과 統一教育을 통한 우회적 반공교육을 시행하여야 한다. 자유민주주의는 인간의 자유·평등을 추구하기 위한 자체수정력을 가진 보편적 진리이다. 대화·공존시대의 통일·안보논리 정립으로 우리가 공산주의를 바로 알아야 되는 것은 북한이 통일대상이기 때문이므로 반공교육아닌 통일교육을 통해서 알아야 한다.

다섯째, 가치성향이 多元化, 다양화된 상황에서 존재를 인정하지 않거나 극소화 방안이 미흡한 환경하에서는 교육효과가 저하된다.

'70년대초의 국제적 해빙은 『한반도문제의 한국화』로 『대화를 통한 대결』양상전개와 체제의 정통성문제 연계로 좌경의식 성향이 대두하게 되었다. 이 과정을 요약하면, 『반공보다 知共』분위기하에서 학술연구가 시작되어 新進세대의 단편적 시각으로 유신체제하의 산업화과정속에

10) 脱 냉전의 의미, 한국일보 1988.8.9

사회비판의식이 태동되었으며, 이데올로기교육을 강화하기 위한 금서 기준을 완화시킨 부작용으로 좌경의식의 확산을 가져오게 되고, 이것이 體制 정통성과 연계되어 오늘의 운동권세력이 대두되었다.¹¹⁾

反共教育은 통일이전은 물론 통일과정과 통일이후도 필요한 이데올로기라는 주장은 상대가 있는 현실적 상황에서는 설득력이 미흡하게 되었다.¹²⁾

우리가 안보·반공과 통일은 상충되지 않고, 반공과 대화도 모순되지 않는다는 논리의 타당성을 인정한다 해도 현실불만 의식성향이 좌경이념으로 뿌리가 깊어졌기 때문에 體制자체를 위협하는 위협성을 제거하는 대책이 수립되어야 한다.

그리고 경찰력등 물리적 해결의 한계성으로 진보적 혁신정당의 제도권 흡수 및 면학분위기를 쇠퇴하여 현실정치로부터 대학을 보호하여야 한다.

思惟의 存在拘束性을 강조하는 「만·하임」은 모든 사회의식은 虛僞意識이며 이에 의해 참다운 현실은 왜곡된다고 보았다. 모든 思想과 理論은 현실불만에서 나온 시대적·사회적 산물로 그 자체가 반항의식과 혁명성의 屬性을 가졌기 때문에 일부 좌경학생들의 주장이 비현실적인 면이 있어도 물리적 해결에는 한계성을 지니게 된다. 또한 극심한 정치불신은 價値判斷의 상실이 우려되고, 대학사회의 勞·學 연대의식화로 억압받는 민중이 깨어나 권리를 찾아야 한다는 분위기 하에서의 통일교육은 설득력에 한계를 면할 수 없다.

그러므로 급진 좌경세력들이 既成權威와 社會構造로 부터 인간을 解放시킨다는 구실하에 革命에 의한 현체제 타도를 목표로 하고 있기

11) 강광식, 대화시대의 반공교육

12) 정천구, 남북대화 시대의 국민반공윤리, 정책연구 79호

때문에 그들을 순수 민주세력과 분리하여 엄격한 척결이 필요하며, 또 이들을 傍觀, 비호하는 풍토 또한 개선되어야만 한다.

2. 學校教育에서의 통일교육 현황과 문제점 및 개선방안

가. 개요

학교교육의 목표는 德과 智를 갖춘 주체적 인간양성으로 정치사회교육을 명시적으로 수행하고 있다. 오늘의 학교교육은 일부 청소년, 대학생이 기존 문화나 가치체계에 대한 反抗意識으로 대한민국의 正統性을 부인하고 기존체제를 반공이데올로기의 침전물로 공격하는 현상의 잘못을 규명 개선해야 할 과제를 안고 있다.

초·중·고에서 '90년 이후 적용될 제5차 교과과정개편이 심의중이며 통일안보교육의 기본방향으로 ① 남북분단에 대한 이해력배양 ② 북한 실상의 정확한 인식 ③ 통일에 대한 확고한 신념주입 등을 설정하고 있다. 그러나 최근 학교 내외에서 일고있는 意識化 교육은 향후 영향이 심대할 것으로 보여지고 있다.

가정교육은 이해를 초월한 情誼的인 것으로 부모의 가치관 영향이 커 중요하며 특히 민족과 국가에 대한 사랑과 통일문제에 대한 바른 理解는 가정교육에서 부터 시작된다고 할 수 있다.

여기서는 주로 고교와 대학위주로 간략히 살펴보고자 한다.

나. 국민학교의 통일교육

국민학교는 3학년 부터 도덕교과서로 매주 2시간 총 400여시간중 100시간 정도를 국가생활과 반공생활 영역에서 주로 민주적 생활양식

과 자유민주주의 우월성 고취를 주제로 교육하고 있다. 통일교육분야 중 북한공산주의 실태 비판의 피상적, 객관적 내용이 매학기 3개 정도이고, 평화통일정책은 5, 6학년서 개략적으로만 다루고 있다.

북한인민학교 국어교과서의 64%가 이상화와 세습체제 합리화이고, 29%가 공산주의 교양, 대남적개심 고취임을 비교할 때 우리의 경우는 너무 미흡한 실정임이 사실이다.

최근의 사회 매스컴의 발달로 통일문제나 북한실상이 보도됨에 따라 교과과정의 적합성에 대한 신중한 재검토가 요망되고 있으며 국민학교 교사가 당 연수원을 방문, 교사들의 教育指針 자료와 남북비교 통계자료를 요청하는 사례가 많고 특히 정신교육 연구실에 포스터등 게시용 자료의 체계적 보급을 대부분 요망하고 있다.

다. 중학교의 통일교육

중학교 道德교육은 自律的 도덕 생활지향의 과도기로 도덕적 원리를 깨달아 실천하며 국가발전과 조국통일에 이바지할 수 있는 能力과 態度를 기르는 것을 목표로 하고 있다.

매학년 1권으로 매주 2시간씩, 총 200여시간중 40여시간 교육하며, 이중 자유민주주의 우월성 인식을 주로하고, 공산주의 비판과 평화통일의지 영역서는 김일성우상화, 세습체제 등 분야별 실태와 적화야육 등 대남전략전술에 치중되어 있다. 통일정책은 3학년에 실려있으나, 민족공동체의식 함양 내용은 미흡한 편이다. 매스컴의 보도 등 情勢變化로 현실과 교과서 내용간에 차이가 있고, 학생들의 지적수준에 비해 내용수준이 낮은 편이다.(오윤진, 국민안보의식의 제고방안)

그간 관련학과 교사의 통일연수를 실시해 왔으며 교육자료 요청이 많아 '89년 부터는 民主統一論 등의 교육자료를 중학교에도 1부씩 배포

예정으로 추진하고 있다.

라. 고등학교

高等學校의 통일교육현황은 3년간 국민윤리 1권의 교과서로 주 1시간씩 총 90시간중 20여시간 교육으로 2학년말에 끝나며 입시위주 분위기로 실질적 교육은 잘 안되는 실정이다.

교육목표로는 우리민족의 문화적 傳統과 국가적 現實에 대한 理解를 바탕으로 국가사회의 發展과 조국통일에 기여 할 수 있는 건전한 가치관을 가지게 하는 것으로 민족공동체의식 고취, 민주주의 우월성에 대한 확고한 신념 함양, 반공정신의 고취와 올바른 통일관 형성이 포함된다.

통일연수원 개원 이래 교장·교감, 국민윤리·사회·교련교사 등 약 1만여명에 대한 통일연수를 실시하였으며, 민주통일론 등 교육자료를 매년 발간·배포하고, 특히 '87년에는 대학의식화 이전에 올바른 이념·사상교육 지도 및 의식형성을 위해 책자를 개발 보급하고 순회 통일연수를 실시하였다.

고등학교 과정의 주요문제점으로는 3년간 1권의 책으로 양이 적고, 통일교육내용도 또한 중학보다 조금 수준을 높여 서술되는 정도이고, 민족공동체의식, 미래지향적 가치관등이 미흡한 편이다.

주요 問題點으로 ① 연령적으로 비판의식이 발달된 시기에 사회현실과 학교교육의 괴리현상에 대한 부정적 영향이 크며 ② 대학사회의 좌경의식화 현상 대두로 고교교육의 중요성이 부각되면서도 입시준비 분위기와 교사의 준비 부족 등으로 소홀히 취급되는 경향이고 ③ 자유민주주의 우월성보다 공산주의 비판 양이 많음에도 이론소개에 그치고 비판이 잘 안되어, 결과적으로 실태비판에 치중하는데서 오는 부작용으로 우리의 현실과 대비 비판하고 인식하게 되며

④ 급진좌경이론, 민중론, 공산권 변화상 등을 인식시키는 내용이 미흡하고 현실문제가 소홀히 되어 대학입학후 MT 등에서 쉽게 의식화되고 있다.¹³⁾

고등학교의 윤리 교육방법면에서 교사지침서에는 지도내용에 따라 적절한 기법의 활용을 요구하고 있으나 교육자료와 여건미비로 강의위주로 진행되는 경향이며, 사실 암기에 따른 認知와 行動의 불일치 현상 및 사회성숙에 상응한 교육실시가 미흡한 편이다. 그리고 무엇보다도 제기되고 있는 주요문제로는 청년기의 가치관 형성에 큰 영향을 주는 일부 교사중에는 階級主義에 입각한 민중론을 신봉하거나, 민주화과정의 반정부적 사고등 反體制的 성향을 유발하는 상황이 점증되어 건전한 이념교육과 통일교육 수행에 악영향을 줄 가능성이 증대되고 있는 상황 전개이다.

고등학교에서 실시되고 있는 통일교육의 改善方案을 요약하면 다음과 같다.

- ① 교육시간을 주 1시간에서 주 2시간으로, 교재 1권을 2권으로 증가 확충(質)
- ② 體制에 대한 확고한 신념과 현실에 대한 공정한 비판의식으로 설득력있는 교육실시
- ③ 윤리·사회교사외에 전교과목 교사의 윤리교사화를 통한 인간교육, 애국심 고양 정신교육 강화¹⁴⁾
- ④ 급진좌경사상, 공산권 변화상에 대한 진단교육과 자유민주체제의 우월성을 신념화시킨 토대위에 민족공동체 의식과 통일외지 함양
- ⑤ 교사의 교육준비 철저와 문답식 토의법·시청각 교육자료를 적절

13) 한용원, "이념교육에서 고등학교와 대학의 연계성 문제", 「대학사회와 이데올로기」 제3집

14) 박용헌, 국민윤리연구 22호

히 활용토록 자료지원이 요망되고 있다. 최근의 교육자료 보급은 아래와 같다.

- 교사용 통일안보교육 지도자료(문교부 보급예정)
- 토의지도지침서로 문답식 통일문제 해설자료(당원 보급예정)
- 기존의 교육방법 개발자료 활용(한국정신문화연구원 발간 등)
- 북한실상 등 시청각 교육자료의 체계적 제작·보급 및 활용 제도화(문교당국과 관계기관협조)

라. 大學의 통일교육

1) 대학 국민윤리 교육현황과 반응

대학에서 국민윤리는 대부분 敎養 필수(2학기)이며, 공산주의 비판, 제3세계론 등 관련 교양선택이 있다. 교양과목은 고교수업의 연장으로 인식되는 경향이 있으며 윤리교재는 60여종으로 비교적 다양한 편이다.

대학 윤리교육의 目標은 국민공동생활의 원리를 배우고, 그 원리에 따라서 행동화시키는 것으로 ① 문화민주시민 자질을 함양 ② 공동의식 향상 ③ 우리의 이념과 체제 우월성에 대한 확신 ④ 민족통일의지의 제고 ⑤ 민족주체성의 확립으로 요약된다.

통일이념교육의 目的은 남북대립상황에서 공산주의 도전에 현혹되지 않고 이를 제압하여 자유민주체제로서 우리의 주도아래 조국을 통일해 갈 수 있는 국민적 역량을 함양하는데 있다.¹⁵⁾

대학국민윤리교재의 통일교육내용은 「한국국민윤리학회」에서 발간한 교재의 제2부 공산주의 도전의 극복과 민족통일편의 제5장 “분단극복과 민족의 번영”을 보면, 남북한의 분단상황, 통일문제의 본질과 당위

15) 국민정신교육 총람, P. 36

성, 통일의 의미, 통일여건, 남북한의 통일정책, 생존과 통일의 길(미래상), 통일주역으로서의 역할 등이 서술되어 있다.

대학에서 실시하는 이념교육에 대한 학생들의 反應은 첫째 유형이 肯定型으로 학점이수를 위해 피동적 수강형과 차원높은 이데올로기 공부의 필요로 수강하는 형이 있는데 후자의 욕구충족형이 이념교육의 바람직한 태도이나 현실적으로 고교재탕이란 생각이 들때, 흥미를 상실하고 지하 의식화 교육의 유혹을 받게된다. 두번째 유형은 否定型으로 體制 순응적 과목으로 보거나, 反共 醇化教育으로 白眼視하는 거부태도를 나타내게 되는데 이들의 특징은 교수를 무시하거나 심하면 黑白論理로 일체 듣지 않게되는 반응을 나타낸다.

그간 통일연수 이수 대학생의 소감을 보면 단순한 반공·정치교육의 일환으로 알고 참여했으나 올바른 통일관, 민족관 정립에 매우 유익하였다는 반응을 대부분 보이고 있다.

2) 대학 이념통일교육의 주요문제점

대학에서 실시중인 이념·통일교육에 대한 주요한 問題點을 요약하면 다음과 같다.

- ① 이념교육의 중요성은 강조되면서 실제 講義는 대부분 초임교수가 대단위 合班강의로 치루는 教育환경¹⁶⁾
- ② 민주주의와 공산주의를 분리 教育하므로 비교 우위 확신 教育내용이 미흡하다.
- ③ 한국의 자유민주체제와 북한공산주의 체제비교도 分離教育으로 比較 優位가 미흡하고 量에 있어 현격한 차이가 있어 민주교육에 充실하지 못하다.

16) 이상수, 대학사회와 이데올로기 3집, p. 87

- ④ 저명교수중에는 어용시비로 국민윤리 담당을 기피하는 경향이 있고, 新進教授도 학생의 반응을 의식하여 소신교육이 미흡하다.¹⁷⁾
- ⑤ 교육결과에서 民主主義를 요구하면서도 실제행동에서는 민주적 가치·태도를 內面化하지 못하고 있으며 특히 민주적 節次훈련이 부족한 편이다.
- ⑥ 이데올로기 교육량에 비하여 협의의 통일교육의 量的·質的내용이 빈약하다.
- ⑦ 국민윤리 교양 필수과목 폐지, 自律化에 따른 통일교육의 기회상실이 우려된다.
- ⑧ 進歩的 학술운동으로 民族·民衆이념에 偏向된 시각의 학술연구 분위기가 확산되고 있다.
- ⑨ 左傾親北성향에 의거 誤導되고 있는 大學言論(신문등)의 이념투쟁으로 올바른 교육을 위한 교육환경이 저해받고 있다.

3) 대학통일교육의 改善方案

첫째, 發展志向的 국민윤리교육을 추진해야 한다.

어느사회나 기존 사회질서의 안정, 존속, 成長을 지속하고 지지받기 위해 교육을 이용하고있고 또 政治教育이 사회구조변화에 유용하므로 자유민주주의 교육의 內實化를 기해야 하며, 또한 선도적 文化價値의 이념적 설정으로 사회변동을 촉구해야 한다.¹⁸⁾

參與와 민주적 覺醒이 높아져서 저항이 빈발하는 상황에서는 윤리교육이 지배체제의 안정유지만을 강조할 때는 실효가 없게된다. 그러므로 정치체계의 능력증대와 정치참여의 확대를 조화 통합하여 민주시민 문화형성과 社會正義라는 理想을 실현할 수 있는 확신을 부여하는

17) 오윤진, 전게서, p. 139

18) 진덕규, 국민윤리연구 제22호 p.46

교육이 되어야 한다.¹⁹⁾

이를 위하여 정부는 民主化를 위한 의지입증으로 국민에게 확신감을 주고, 경제사회적 불균형을 是正하는 改革政治를 시행해야 한다. 따라서 통일교육은 분단현상의 현실위주 교육에서 나아가 민족공동체를 회복 발전시키는 의지함양과 실천가능한 方案을 점진적·가시적으로 추진하는데 기여하는 교육으로 전환되어야 한다.

둘째, 統一學이 學問的으로 체계화되고 발전되어야 하며 개방적 연구분위기가 조성되어야 한다. 대학연구활동의 자유분위기 보장과 통일문제연구에 필요한 북한 및 공산권 관계자료의 점진적 개방이 이루어져야 하며, 일부대학에서 시도하고 있는 북한학과 설치확대 및 통일학(Unification Ology)을 정립하여 통일정책학·정치학·사회학·경제학·법학 등을 체계화하고 통일학강좌도 확대해야 한다.²⁰⁾

셋째, 대학의 교육방법에서 기초강의와 병행하여, 自由討論式으로 신념화를 통한 민주적 토론문화가 정착되어야 한다. 대학생들의 反美性向과 反共教育에 대한 의도적인 거부태도가 해소될수 있는 통일지향적인 토론·대화의 場이 개설되어야 하며 이에대한 교육방법이 개발되어야 한다.

넷째, 대학의 건전한 연구서클, 독서회 등의 結成과 發展을 유도지원해야 한다. 당원지원 50여개 대학 통일문제유관연구소를 활성화시켜 예산을 증액하여 각급대학에 확대설치하고 사업내용을 확장하여 다수의 교수와 학생을 참여시켜 대학 통일교육의 센터역할을 하도록 한다.

다섯째, 통일문제 전임교수를 확보, 연구지원하고 공산권·북한 시찰 기회를 제공하며, 교수요원에 관련교육자료를 지원해야 한다.

19) 이상구, 정치체계에 있어서 국민윤리의 기능

20) 김영중, 통일논의의 학문적 체계화, 동아일보 1988. 7.26

. 여섯째, 국민윤리, 정치학 등 관련교수외에 全教授를 이념교육 교수화하기 위하여 신규임용시에 이념, 통일문제 교육과정 수료를 의무화한다.

인문·자연계 교수의 해당분야별 통일문제연구를 장려하고 이념·사상문제 학생지도능력 배양을 위해서 통일연수 등 교육자 재교육 확대 및 자진 참여분위기 조성을 통해 학내외의 통일문제 토론 및 연구발표에 활성화를 기해야 한다.

일곱째, 대학생의 이데올로기 의식화 현상은 학내문제만은 아니나 기본적으로 대학의 역량으로 自律的인 해결을 유도하고 반체제적 급진 좌경세력을 척결하여 외부 불순세력과의 차단을 강화해야 한다.

결론적으로 가정·학교·사회가 一體化가 되어 기성세대는 自己中心的 태도를 버리고 이해와 신뢰, 制裁와 受容 그리고 타협의 자세가 정착되고 자유민주주의 체제의 우월성에 대한 확신으로 희망과 기대감을 주는 교육환경이 개선되도록 모두가 노력하여야 될것이다.

3. 社會教育에서의 통일교육현황과 문제점 및 개선방안

가. 사회 통일교육 실시현황

1) 개념 및 교육실시기관

社會教育이란 학교교육을 제외하고 국민의 平生教育을 위한 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다. 사회교육법에는 국민사회교육의 기회균등, 학습자의 자율적 참여, 정치적 중립성, 대학 등 각급학교, 신문·방송·잡지 등 대중매체의 실시 기여를 규정하고 있다. 사회교육은 선량한 民主市民의 양성을 목표로 하는 정치, 경제, 사회, 문화에

대한 교육이며 최근 필요성이 점점증하고 있는바, 그이유로 ① 사회의 급격한 변화 ② 지식·기술·정보의 급격한 증가 ③ 학교교육의 질적 한계 ④ 개인의 자아실현 내지 완성을 들고 있다.²¹⁾

사회교육은 성인학습이며 學習은 行動의 변화를 기대하게 되는데, 成人教育에서는 보상이나 처벌같은 강화(reinforcement)의 효과를 좌우하는 動機나 욕구충족 및 흥미관심이 중요시되고, 推論的 내용보다 경험적 내용을 선호하는 경향이 있다.

현재 전국에는 국·공·사립의 300여개 주요사회교육기관으로 공무원, 교원, 농민, 학생, 기업체 직원, 근로자 훈련기관 등이 산재하고 있으며, 기타 사설학원, 교습소등이 무수히 많이 있다. 여기서 논하는 사회교육의 대상은 주로 일반국민을 뜻한다.

2) 分野別 정신교육과의 관계

전술한 바와같이 국민정신교육은 국민윤리교육, 통일안보교육, 경제교육, 새마을교육, 사회정화교육으로 나뉘어 분야별·대상별 주관부처 계획하에 시행·감독하고 있으며 교육관련자료를 개발·보급하고, 대통령친서 하달 등의 분위기로 중요성이 고조되었으나 88년에 들어와서 저조한 실정에 있다.

그간의 주요 成果로는 교육기관과 學界와의 연계성을 제고시켜 정신교육 연찬기능, 자료개발 지원, 전문요원 양성, 각급 교육실시기관 실태 파악 및 평가를 통하여 국민정신의 함양에 기여하였으며, 자료개발·정보교환 등 연구자문단체 활동을 활성화하여 왔는데 그중에는 한국국민윤리학회, 이데올로기교육 교수협의회, 대학 새마을연구소, 한국국민정신교육 연구회, 통일교육 전문위원 협의회 등의 활동이 두드러졌다.

21) 최상호, 「사회교육 방법론」, 1987.

관련교육으로는 경제교육의 체계적 수행으로, 경제교육은 경제기획원에서 계획을 수립하고 주기적인 교육자료 제작·보급, 강사양성, 평가를 주관하고 각 부처는 물론 언론기관, 민간 經濟教育協議會를 활용하여 계획적으로 수행하고 있으며, 그 내용 또한 실생활 및 한국의 경제상황과 연관되어 성과가 큰것으로 평가되고 있으나, 일부 소의 계층및 급진주의자들에 대한 교육은 소홀한 감이 있다.

한편 정부와 민간단체는 새마을교육을 대대적으로 시행하여 왔는바 '82년 12월 새마을 국민교육 중앙협의회를 구성, 14개전담 연수기관을 포함하여 44개 연수기관을 위원으로 하여 연간 합숙 15만명, 비합숙 3백만명을 교육하였다.

새마을 교육은 생활과 경험중심으로 意識改革의 기치를 내걸고, 자발적 참여를 강조하여 상당한 성과를 거두었으나 점차 人員 差出의 강제성과 時代狀況을 반영하여 기피경향이 점증되고 있으며, 앞으로 이러한 새마을 교육과 경제교육의 시행은 정신교육 면에서 통일교육과의 연계를 통하여 통일교육의 목표가 달성되는 방향으로 종합될 것이 요망된다 하겠다.

3) 통일연수운영 현황

統一研修院은 '72년 개원 이래 사회지도층인사 및 각급교육요원 등에 연간 1만명 내외로 총 13만명에 대한 초청연수와 지역사회인사 50여만명에 대한 국내외 순회연수를 실시하여 왔고, 각급 교육실시기관에 매년 700회정도 교수를 통한 강의지원 활동과 8천여개의 각급학교 및 사회 교육실시기관에 통일 교육자료를 발간 지원하고 있으며, 또한 오늘의 북한실상을 바르게 인식시키기 위하여 북한관 운영을 지방에까지 점차 확대하고 있다.

80년이후 전문과정을 이수한 각 분야의 전문요원 5천여명중 교육실

적이 우수한 1천여명을 통일교육 專門委員으로 위촉, 계속적인 자료지원 등을 통해 지역사회 통일교육과 국민계도활동을 수행케 하고 있다.²²⁾

그러나 통일교육의 중요성이 증대되고 있음에도 통일연수 강화를 위한 제도적·정책적 협조체제가 미흡하고, 施設 및 豫算의 부족과 부처별 대상별 교육제 등으로 인하여 정책적 주요대상에 대한 체계적인 통일교육 확대에 한계를 면치 못하고 있다. 즉 대학교수, 노조간부, 언론인, 문화·예술인 등 輿論 主導層과 정부주도교육을 기피하는 지식인, 대학생, 야권 정당인, 종교인 등 통일연수를 이수해야 될 대상자가 많음에도 실시가 미흡한 편이고, 특히 인력, 시설, 예산의 부족으로 인하여 정치, 경제, 사회·문화계 인사 및 공직자 등 각 분야별 南北 交流協力 추진요원과 統一에 대비한 전문·신진요원에 대한 장기적·체계적인 훈련이 組織的으로 실시되지 못하고 있다.

이와같은 문제점을 해소하기 위하여는 통일분야에 대한 예산이 증액되어야 하며 통일연수원을 중추기관으로 하여 언론기관, 민간기관 등 각급 교육기관을 활용하여 통일교육을 대대적으로 추진할 수 있는 범국민적 통일교육추진 協議機構를 구성, 활용하고 신축중인 통일연수원 청사준공과 함께 체계적인 연수를 위한 발전계획이 수립 시행되어야 한다. 그런데 여기서 강조되어야 할 점은 통일교육은 통일교육의 특성상 政府가 主導하여 지속적으로 추진해야 한다는 것이다.

나. 통일교육 내용상의 發展方案

통일교육은 단순한 정부시책 홍보나 反共教育이 아니며, 그간 교육자료를 매년발간 보급하여 왔음에도 아직도 교육내용이 강사의 주관에 좌우되는 경향이 많이 있기 때문에 자료개발, 강사요원 양성, 정신교육

22) 참고 : 통일연수효과 측정 설문조사 결과 별첨

과목간 有機的 조직으로 교육내용간의 상충이나 논리적 모순을 제거 조화시키도록 해야한다.

1) 통일교육의 特性

통일교육은 일반학문이나 정신교육과는 다른 성격으로 정부가 주도적으로 실시해야 한다. 내용상 特性을 열거하면 첫째, 綜合性·專門性으로 민족문제, 이념문제, 정치문제로 역사학, 윤리학, 사회학, 정치학, 경제학, 법학 등 여러 학문분야에 포괄적으로 관련되는 한편, 통일교육은 정신교육으로 태도나 가치관을 교육해야 하는 고도의 전문성이 요구되고 있다.

여기에서 교육요원의 확보문제 및 분야별 전문가의 종합 再教育問題가 대두되며, 통일학의 체계적 발전을 위한 研究基盤이 확충될 필요가 있다.

둘째, 政治性으로 통일문제는 국제정치와 국내정치가 밀접하게 관련되고 있다. 국내의 정치환경 영향으로 과거 維新期에도 그러했거니와 최근에는 民衆論의 내용 거론시 정권안보교육으로 지탄 받기 쉬우며 통일교육은 정권의 正統性和 政治安定 및 發展이 교육효과에 지대한 영향을 주고있다.

또한 주한미군 철수문제 등 미묘한 문제에 대한 공개토론교육을 기피하는 환경하에 있으며 통일의 當爲性 교육과 함께 현실적인 내외의 장애요인도 교육해야되는 상충 상황등의 政治的 성격으로 민간에서 주도하기에는 한계가 있다.

셋째, 時事性으로 교육은 변화가 없이 일관되어야 함에도 교육내용이 자주 변화되고 있다. 국내의 정세변화, 남북한의 실상 및 관계변화, 통일방안 등에 따라 교육내용이 조정되고, 생동감있는 교육을 하기 위해서는 최신정보를 수집하고 자료를 체계화하여 지원해 주어야 한다.

여기에서 교육자료를 주기적으로 수정·보완 발간하여 보급하는 문제와 교육요원에 대한 체계적·주기적 再教育의 필요성이 대두된다.

넷째, 責任性으로 통일교육은 민족의 生存과 統수를 보장하고 국가 사회의 존립과 발전에 기여하는 교육으로 국가의 운영을 책임지고 있는 政府가 主導해야 한다. 국가, 체제, 이념, 민족, 사회문제 등 현실 문제를 포괄하고 있으며, 이점이 통일교육에서 사회문제, 체제문제를 거론하게 되는 배경이 되며, 정부가 책임의식을 갖고 교육에 개입하게 되어 교육의 自律性에 한계문제가 있게되고 국가목표에 부합된 교육의 필요성이 대두된다. 여기에서 또한 현실의 安定性과 함께 국민들에게 희망을 주는 未來志向性이 대두된다.

다섯째, 相對性으로 통일교육은 분단현실을 직시하고 상대방을 의식하게 된다. 서로 정통성을 競爭하고 자기 체제내로 統수시키려는 정책을 지금까지는 추구해 왔다. 相對는 변화하지 않는데 우리만 일방적으로 양보하는데는 한계가 있고 비판이 따르며 상대를 바로 알고 이해해야 비판도 가능하나 이에 한계가 있게 된다. 또한 상대의 장점과 우리체제의 취약점이 있을 경우 냉철한 객관적 시각에 입각한 교육에는 한계를 가져오게 되므로 단순한 기술 傳授교육과 달리 미묘한 정치 전략에 입각한 교육이 필요하다.

2) 통일교육 配定時間 실태

각급 사회교육기관에서 통일교육을 강화하는 方案은 교육시간을 확대하여 실시하는 것이다. 통일교육시간의 배정 및 반영비율은 각 교육주관 부처나 실시기관이 결정하고 있다.(교육책임 및 자율화 관련, 1988년도 통일안보교육지침) 설문조사결과 공무원교육기관의 신규 임용과정 이외는 미흡하고 특히 민간기관의 통일교육실태는 저조한 것으로 나타나고 있다.

○ 현재 귀 교육기관의 통일안보분야 과목배정은? (사회교육기관 설문조사, 1988. 5월)

① 윤리의식과 인격수양 위주로 통일안보분야는 거의 없다.	14(12.8%)
② 계획된 교과과정이나 시책교육중에 한두 과목이 배정되어 있다.....	67(61.5%)
③ 통일안보분야에 중점을 두고 시행중이다	21(19.3%)
④ 미응답	7(6.4%)

'88. 4월 총무처, 내무부, 문교부 등의 교육지침수정에 의거하여 재직자 국민정신교육과정의 폐지, 감축으로 연간교육대상자의 50-60%를 축소, 조정하여 실시하고 있는 까닭으로 통일교육 기회가 부족하여 지속적인 교육효과에 부정적 영향을 초래하고 있다.

〈表4-1〉 '88年度 精神教育計劃 調整 例示(在職者)
(1988. 6월 조사)

機 關 名	對 象	期 間	年初計劃	調整事項
○ 國立社會福祉研修院	公務員	3 日	1,450	950 名 廢止
○ 釜山地方公務員教育院	"	3 日 ~ 4 週	8,991	4,118 名 減縮
○ 全北地方公務員教育院	"	"	4,900	2,200 名 減縮
○ 全南農民教育院	새마을지도자	3 日 ~ 1 週	1,080	廢 止
○ 全南教育委員會	教師	3 日 ~ 4 週	3,168	2,194 名 減縮
○ 大韓住宅公社	職員	職場教育	800	月 1 回를 分期 1 回로

※ 調整後 豫算은 公務員은 다른 教育過程에, 教師는 海外研修로 轉用
토록 措置되고 있다.

3) 통일교육 내용체계 현황

① 1988년도 통일교육지침상의 주요내용 체계(표준안)

- 주제 1 : 통일을 위한 이념·사상무장
- 주제 2 : 남북한 관계의 새로운 전개
- 주제 3 : 좌경세력의 실체와 대응방안

② 각급 사회교육기관의 통일교육내용

현재 각급 社會教育기관의 통일교육과목 설정은 전술한바와 같이 실시기관이 자율적으로 하고 있으나 보통 公職者 교육의 경우 정신교육의 30%범위에서 이념·사상교육을 하고 있다.

통일연수원 教育內容은 통일문제 전반에 걸친 체계적인 교육을 실시하기 위해 남북한 통일정책비교, 북한의 대남전략과 최근 동향, 한반도 주변정세와 통일환경, 남북한 역량비교, 남북관계의 현황과 전망, 북한의 분야별 실태, 공산권의 변화상 등을 설정하고 있다.

주요 교육기관별 통일교육관련 내용은 별첨된 실태조사자료와 같이 主題가 다양하고 안보과목 위주의 경향이 있으며, 대체적으로 배정시간이 미흡(공직자 5%, 민간 3%)한 편이나 교육기관별 교재가 거의 없어 내용분석이 곤란하다. 한편 외래강사 의존 비율이 70%로 많으며 강사에 따라 내용이 상이한 경향을 보이고 있고, 정신교육 분야별, 교육간 내용설정·조직면 등의 연계가 미흡한 것으로 나타나고 있다.

통일교육을 강화하기 위해서는 適當 민족·이념·통일문제과목을 6시간이상 配定할것이 요망되고 있으며 당원이 발간 지원하고 있는 민주통일론등 교육요원용 통일교육자료를 적극 활용하여 전문교관에 의한 교육이 요망되고 있다.

또한 피교육자용으로 남북한의 통일정책, 한반도 주변정세와 국가안보, 북한의 분야별 실태와 대남전략, 공산주의 이론과 실제 등에 관한

一般大衆用 통일교육자료를 개발·보급하여 대상별 각급 교육기관에서 실정에 맞게 내용을 보완하여 적극 활용토록 하여야만 교육효과를 거양할수 있을 것이다.

〈表4-2〉 主要 社會教育機關과의 統一教育 關聯內容

('88. 6月 調查)

教育機關	教育對象	教育時間	時間 (比率)	主題 및 時間
中央公務員 教育院	5級新任 精神教育	總 15 週 (2 주 88)	27 (4%)	○周邊情勢, 民族史觀, 民主主義, 左傾理念, 北韓實態, 共產主義, 安保教育 信念鼓吹 등 27 時間 - 統一理念·政策·方案比較 등 狹議의 統一教育은 未治
國防大學院	安保課程	總 45 週 (北韓情勢 4 週)	5	○北韓統一政策과 對南戰略 3 ○韓國 統一政策 2
京畿道地方 公務員教育 院	在職者 精神教育	(精神 32)	6 (17%)	○民族史의 主體와 主人精神 2 ○安保意識 4 (共產主義, 民族主義)
釜山直轄市 公務員 教育院	初級行政 實務教育	總 142 (精神 42)	6 (4%)	○國家理念과 體制 4 ○祖國統一과 國家安保 2
새마을中央 本部 城南研修院	社會指導者 課程	48 時間	4 (8%)	○民族勝利史觀 2 ○民族生存權과 祖國統一 2
全北農民 教育院	社會指導層 새마을精神	35 時間	4 (11%)	○周邊情勢와 國家安保 2 ○우리민족의 역사와 文化 2

教育機關	教育對象	教育時間	時間 (比率)	主題 및 時間
江原道教員 研修院	在職者精 神教育	精神 27 時間	3 (11%)	○ 우리의 統一政策 2 ○ 급진左傾思想(영화) 1
울곡教員 研修院	新規教育 課程	62時間	4 (6%)	○ 周邊情勢와 우리의 安保 2 ○ 共產主義 理論 批判 2
第一銀行	新規任用	58時間	2 (3%)	○ 國民精神 2
韓國電氣 通信公社 研修院	中堅·新入 社員過程	總 152 (精神 27)	4 (2.6%)	○ 民主主義 優位性과 우리의 姿勢 2 ○ 祖國의 分斷과 統一政策 2
勞動研修院	管理者 精神教育	精神 31時間	2 (6%)	○ 左傾思想運動의 理念과 實態 2
勞動研修院	新規精神 教育	60時間	2 (3%)	○ 韓國의 勞動現實과 이데올로기 2

※ 統一教育時間 配定 未洽 및 安保內容 爲主 傾向

4) 통일교육내용의 改善方案

教育內容은 教育지침 및 教育방향, 주제와 시간배정, 교재내용의 구성, 강사의 강의내용면에서 검토되어야 한다. 향후 통일교육의 과제로 각급 사회교육기관에 향후 통일교육의 주요 과제를 물은 결과 74.3%가 민족공동체의식과 統一意志의 함양에 응답하고 있다.(’88. 5월)

〈表4-3〉 향후 통일교육이 역점을 두어야 할 과제는? (3가지만)

分野別 課題 (109 個機關)	總應答 (比率)	教育機關別 優先順位
1) 民族共同體 意識과 統一意志 涵養	81 (74.3 %)	全 機關 共通
2) 北韓實相 및 北韓의 對南戰略	61 (55.9 %)	大學, 公務員, 教員
3) 統一政策 比較 및 交流協力 方案	54 (49.6 %)	大學, 企業體 研修院
4) 自由民主主義의 理念 및 體制 優越性	51 (46.8 %)	公務員, 學生修練院
5) 韓半島 周邊情勢와 統一環境	48 (44.1 %)	行政機關
6) 共產主義 理論·實相 批判 및 急進左傾思想 批判	32 (29.4 %)	教員研修院
7) 其他 統一祖國 未來像, 批判과 代案 등		

- 민족공동체 의식과 통일의지 함양 및 북한실상 소개, 자유민주주의 이념에 1순위를 둔 교육기관이 많은 반면 공산주의 비판이 가장 적었음.
- 공무원 교사, 학생 교육기관에서는 이념과 체제교육을 중시하고 대학과 기업체 연수원은 통일정책과 남북교류에 관심을 표시하고 있었음.

가) 통일교육지침 및 교수지침

理想과 現實, 未來와 現在를 조화할 수 있는 명확한 기본지침이 시달되어야 하며 학교교육과 같이 사회 통일교육을 위한 중장기 교육과정 연구를 체계화하여 교과과정과 교수지침의 개발보급이 요망되고 있다. 즉 각급 교육기관의 교사, 교관, 교수, 강사요원들이 변화되는 內外情勢, 남북한의 실태 및 정책을 바르게 이해하고 教授하기 위하여는 통일교육관련 과목에 대한 교수목표, 내용구성 및 내용요소, 내용해

설, 교수상 유의사항 및 강조사항, 관련이론, 토의주제 등을 수록하여 교육에 활용할 수 있도록 개발 보급하여야 한다.

지금까지의 통일교육 教授指針書 개발 현황은 다음과 같다.

- ① 통일교육 교수지침서 및 교수요강(국토통일원, 1972-1973)
- ② 통일안보교육실시 지침(국토통일원, 1984)
- ③ 통일문제·북한실태 강의지침 내용요약(통일연수원, 1984)
- ④ 국민정신교육 교수지침서(한국정신문화연구원, 1984)
- ⑤ 국민정신교육 안내자료(한국정신문화연구원, 1987)

이들의 내용을 분석해보면 과목이 제한되어 있고, 그간의 實相 변화가 많아 時宜에 적절하지 못한 면이 많으며 특히 한국정신문화연구원 개발자료는 광범한 내용에 倫理 중심으로 되어 통일교육분야는 質과 量면에서 미흡한 실정이다. 그리고 무엇보다도 중요한 것은 이러한 교수지침자료 개발에 대학의 전공교수참여가 미흡했을 뿐 아니라 이들 자료의 적극적 활용에도 미흡한 실정에 있다.

나) 분야별 통일교육內容의 발전방향

현재 통일연수원에서는 統一教育內容의 발전을 위해서 매년 통일문제와 북한실태를 『民主統一論』에, 이념·사상분야는 『공산주의와 좌경사상』으로 편집 발간하여 각급 교육실시기관에 보급하고 있고, 기타교육대상에 따라 통일총서, 부교재, 참고자료를 발간·보급하고 있다.

사회주의 국가와의 교류증가 및 예상되는 남북한간의 對話와 交流, 그리고 대결 경쟁과 함께 共存·共榮시대로 발전시키기 위한 통일교육 내용은 다음과 같은 方向으로 설정 개편될 것이 기대되고 있으나 이는 남북한관계의 올바른 관계정립이 선결문제로 대두되는 현실이며 향후 통일교육내용의 발전을 위한 새로운 통일교육방향을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 民族教育으로 민족주체의식의 고취와 共同體意識을 더욱 강화하는 교육을 해야한다. 긴장을 완화시키고 민족화합을 위한 민족주체의식의 고취로 民族歷史를 재인식하여 민족적 긍지와 사명의식을 부여해야 한다.(양홍모, 통일교육이념정립과 교육방법) 세분하여 설명하면, 民族史의 正統性을 강조하고 전통문화와 사상을 바르게 발전시켜야 하며, 이질성 부각아닌 同質性 회복을 위한 동족감정 제고로 적개심을 자제시켜야 하며 민족통일국가 성취를 위한 강한 統一意志를 확고히 부식시켜야 한다.

또한 북한을 대결·경쟁의 대상에서 한편으로는 민족공동체안의 特殊關係로 보아 공존·공영을 추구하는 대상으로 볼수있도록 해야한다.

이를 위해서는 통일에 냉정한 입장을 견지하고 있거나 무관심한 계층에 조국통일의 當爲性을 강조하고 우리의 북한 주민에 대한 福祉 배려정책은 남북대화와 북한사회의 개방을 통한 남북한이 같이 잘살기 위한 정책임을 인식시켜야 한다. 그러나 지나친 前向的인 자세로 부작용을 유발하지 않도록 均衡的 시각을 키워 주는것도 필요하다.

그리고 민족적 시민의식 고취를 위한 민족교육과 민족발전 내용의 영역을 확대해 나가야 하며 젊은 세대에게 분단경위 등 現代史를 바르게 인식시켜 주어야 된다. 한 조사에 의하면 분단의 책임이 미국이라고 응답한 젊은이가 85.8%라는 것은 기성세대가 교육을 잘못된 결과이다.²³⁾

둘째, 통일정책교육으로 통일교육 목적의 하나는 北韓의 정치 심리 전적인 挑戰을 극복하고 통일문제에 대하여 國民的 합의점을 찾고 意見을 수렴하는 것이다.

23) 조선일보 '88. 7.28

우리의 統一理念, 理論, 당위성, 기본정책, 방안과 접근자세, 미래상을 인지하여 신념화시킨 토대위에 민간의 통일운동 및 남북한 통일방안을 비교 교육하여야 하며 方案 비교시는 우리측 방안의 대화와 타협의 民主性, 合理性과 공산주의의 편협성, 계급성을 비교 부각시키고 인식시켜야 한다.

또한 民主化와 統一問題에서 통일문제의 특수성으로 인해 민주적 節次도 배제할 수 있다는 체제부정논리의 부당성을 명확히 인식시켜야 하며, 일부 운동권에서 주장하는 지배층이 反統一政策을 취한다는 논리는 체제붕괴시 既存利益이 상실된다는 가정인바, 정부의 통일정책은 이러한 비극적 사태를 야기하지 않도록 하는 對話와 協商에 의한 平和統一 정책임을 일깨워 주어야 한다.

그리고 정책옹호교육시에는 다양한 統一論議로 제기되는 미묘한 문제로 평화적 통일에 대한 懷疑論, 중립화 통일론, 民衆統一論 등 통일운동에서 나오는 제방안, 주한미군철수문제 등 정치·군사문제, 대북교섭창구 일원화 문제등에 대하여 교육자가 확고한 신념을 가지고 교육하되, 장단점·문제점을 적시하여 주고 일방적 評價와 결론보다는 피교육자가 깨달아 信念을 갖게해 주는 방향으로 교육하는 교육방법상의 기술과 교육내용상의 발전이 있어야 하겠다.

셋째, 북한실태 교육으로 北韓實相을 바르게 인식시키되 대상별 교육중점이 달라야 한다. 실증자료와 事實에 입각한 교육을 하되, 북한의 선전선동자료를 맹신하지 않도록 북한의 선전자료라는 것을 일깨워 주는 교육자료의 활용 및 객관적 분석·평가자료를 활용하여야 한다.

또한 用語의 중립성을 기하고 일방적인 해설, 평가를 신중하게 하여야 하며 북한의 특성을 인식한 토대위에서 立體的 南北한 비교를 통한 설득력 있는 교육이 되도록 해야하고, 북한의 일반주민생활과 특권층

의 생활을 비교하여 平等의 허구성을 인식시켜 주도록 한다.

그리고 오늘날 대학의 일부 좌경권에서 일고 있는 북한의 主體思想에 대한 막연한 동경심을 불식시켜주어야 하는데 북한이 마르크스·레닌주의를 추구하면서도 독재체제유지 수단으로 主體를 활용하여 유일사상과 수령론을 정당화하는 논리적 모순을 지적해주고 부자세습 체제를 공고히 하기위한 수단으로서의 주체사상을 비판해 주어야 하며, 북한의 분야별 실태를 교육할때에는 對南戰略과 동질성 회복 및 통일문제와 연관하여 교육해야 한다.

끝으로 북한의 대남전략과 군사도발의 가능성도 일깨워주는 경계의식을 게을리 않도록 해야하는데 남북한의 戰力 比較 및 동북아의 지원역량을 비교하고 오늘날 제기되는 남북한 군축문제의 본질과 문제점을 바르게 인식시켜 주어야 하며, 군인대상 교육등 對象에 따라 중점이 달라져야 한다.

넷째, 理念教育으로 이데올로기 교육의 목적은 현실적 필요도 있지만, 향후의 統一體制에 있기 때문에 反共이라는 차원보다는 自由民主理念과 애국심을 신념화 시키고 자유민주체제의 상대적인 우월성을 인식시키는 내용에 치중되어야 하고 비난이 아닌 비판이 되어야 하며 인간의 행복이 보장되는 미래지향적 복지사회의 도달을 확신시켜야 한다.

민주주의와 공산주의를 理論과 實際面에서 비교하되 먼저 민주주의의 이념과 인간의 가치와 존엄, 의회제도, 시장경제체제의 장점 등을 숙지시킨 토대위에서 교육하고 葛藤을 평화적으로 해결하는 민주의를 생활화 해야 한다.

또한 현대공산주의 국가에서 일어나고 있는 理念의 변질과 공산권의 실태를 교육하고 대화와 교류시대에 들어가면 더욱 정치심리전이 치열

하게 전개될 것인데 쌍방 주민에 대한 설득력있는 논리 개발의 필요성이 있다. 전 한반도 공산화 전략을 불변시키고 있는 북한 공산주의 특성과 주체사상의 문제점을 인식하여 통일의식, 민족의식과 상처되지 않게, 공산당국과 주민을 분리하여 교육한다. 그러나 반공이 知共으로 된다고 하여 이론소개 치중이나, 피상적인 실태 비판 치중으로 되지 않게 교육자의 체계적 研究와 知識 소유가 전제되는 바, 이로인해서 교육요원의 學問的 연구자유와 전문적 再教育 制度化가 제기되는 것이며 이데올로기의 경직성이 퇴조되는 추세라해도 남북대치상황에서는 가장 중요한 과제중 하나이다.

그리고 경제적 제도 비교시는 自由와 私的所有의 불가분성, 解放論理의 허구성, 빈곤한 평등론이 강조되어야 하며 社會構成體論으로서의 급진적인 민중이념의 불합리성을 확실하게 인식시켜 주어야 한다.

다섯째, 周邊情勢 교육시 북방정책의 궁극목적은 統一環境의 개선에 있는 것이고, 북한이 주장하는 분단고착화론의 논리적 허구성을 일깨워 주어야한다.

東·西가 실리지향의 국가이익을 우선 추구하는 시대에 우리 민족도 國家利益(민족이익) 우선 정책이 필요함을 인식시켜 주되 중·소 및 동구공산권 교역의 지나친 기대는 진정시켜 주도록 해야 한다.

미·소를 객관적으로 보는 시각은 키워주어야 하나 우리의 生存의 기본축은 미·일 관계임을 강조하고 국제경제체제와 미국과의 무역분쟁의 문제점을 이해시키도록 해야한다.

그리고 핵무기시대의 미·소 군사경쟁의 한계성과 미·소 和解가 統一에 주는 긍정요인을 평가하여 주변국가들이 한반도 긴장고조를 불원하고 남북당사자가 해결토록 압박을 가하고 있으나 미·소 쌍방의 평화 이미지 부각은 쌍방의 國內政治와도 연계되어 있음을 주의해야

하며, 결코 중국·일본 등 주변국가들은 우리가 지향하는대로의 통일을 지지하는 것이 아님을 일깨워 주어야 한다.

또한 신데탕트로 국제긴장이 완화되어도 세력균형체제는 유지되고 있기 때문에 소련 극동군사력의 팽창문제 등 地域紛爭의 불안요인에 대한 경각심을 제고시키고, 한편으로 黨規約에 명시하여 일관되게 추진중인 북한의 남조선 해방논리 포기를 촉구하고 남북대화중에도 끊임없이 북한의 무력도발에 대한 眞意 파악이 중요함을 인식시킨다.

5) 통일교육 방법상 문제점과 개선방안

각급교육기관은 '86년 責任行政體制 운영지침으로 自律化된 이후 태도와 가치관을 변화시키는데 유용한 방법을 창의적으로 적용하는 노력을 경주하고 있다. 그간의 교육방법 관련 자료로는 통일안보교육 교수기법(통일교육전문위원용, 국토통일원, 1984), 국민정신교육 교수방법개설(성인교육용, 한국정신문화연구원, 1986), 교원정신교육프로그램 및 교수-학습자료 개발연구, (교사정신교육대상, 한국정신문화연구원, 1987) 등이 있다.

가) 사회교육기관의 통일교육방법상 주요문제점

각급 사회교육기관의 통일교육에서 제기되는 教育方法上의 주요 문제점을 요약하면 다음과 같다.

- ① 講義위주 진행으로 지식정보전달의 직무교육방법을 정신교육에 적용하여 태도변화를 기대하는데에는 한계가 있다.
- ② 시청각 교육자료를 학교교육 보다는 많이 활용하나 북한실상 등 최신 관심분야가 부족하고 체계적인 보급체제가 제도화되지 못하고 있다.
- ③ 분임토의방식 활용에서 진부한 주제나 형식적 토의 경향이 있고 미묘한 문제를 터부시 하고 있다.

④ 최근 통일논의 활성화로 토의식 교육으로 전환되어야 함에도 指導 교육자료, 지도요원의 부족 및 교육환경과 제도관습상 잘 안되고 있다. 각급교육기관에 대한 설문조사결과 57.8%가 토의식 교육의 확대를 주장하여 긍정적이나 36.7%가 환경및 학습준비 부족을 이유로 懷疑的 의견을 표시하고 있었다.

○ 통일교육은 강의외에도 참여와 集團思考를 위한 참여식·탐구식 교육방법으로 실시되어야 한다는 주장에 대해서?(109개 기관 응답 : '88. 5월)

· 피교육자의 지식과 의식수준상 아직 이르다	13(11.9%)
· 교육환경면에서 제도나 관습상 잘안된다	23(21.1%)
· 표준적 지도가 곤란한 문제이기 때문에	4(3.7%)
· 올바른 통일논의를 위해서는 확대 실시돼야 한다	63(57.8%)
· 미 기 재	6(5.5%)

※하계될 때 그 방법에 우선순위를 기입해 주십시오. (168)

- 교수 주제발표후 토의식 (41.1 %)
- 학습자 주도 포럼토의식 (11.3 %)
- 자유문답식 대담토론 (25 %)
- 문제해결식 분임토의 (22.6 %)
- 기타 좋은 방법은? (영상 매체활용후 토의식)

1순위	2순위	3순위
44	21	4
3	10	6
8	21	13
4	15	19

토의방법으로 토의식 주장중 74.6%인 44개 기관이 교수의 발제강연 후 토의가미식을 1순위로 선호하고 있음.

나) 효율적인 교육방법

성인학습의 특성은 學習素材가 현실성이 있고 구체적일수록 효과가 크므로 교육대상에 적합한 관심주제 교육이 효과적이다. 학습소재 기억은 시각·청각을 활용하고 교재와 강의내용이 같아야 교육효과가

크기 때문에 교육자료가 중요하다.

또한 복잡한 이론분석보다 문화접촉의 영향으로 경험, 역사적 관점, 일반정보 등 結晶的 기능(crystallized intelligence) 교육이 효과가 크며, 사회교육에서는 학습불안감을 해소하기 위한 자율적 분위기 조성과 교육요원이 친화감을 주는 태도가 중시되고 있다.

그리고 교육방법에서는 피교육자가 思考와 行動이 신중하고 내면화 경향이 증가하기 때문에 주입 문답식 보다는 자기반성, 自己省察 기회를 많이 갖는 방법이 좋을것으로 평가되고 있다.

통일교육의 일반적 교수방법으로는 여러가지가 있으나 성인교육에 적합한 방법은 강의, 토의, 시청각교육, 자기성찰, 현장연수 등이 있으며 또는 이들 방법을 혼용하여 대화식 강의, 시청각교육후 토의 등을 병행하는 방법이 효과적이다. 교육방법을 요약하면 다음과 같다.

- ① 강의법 : 체계적 知識 및 정확한 정보전달에 유용하다. 이방법을 적용함에는 강의체계를 구성, 내용을 항시 쇄신해야 하며, 다양한 화법을 적용하여 열성적으로 정확한 전달이 되도록 하고 문답법을 보완 활용하는 것이 효과적이다.
- ② 탐구식 교육법 : 토의법과 문답법, 학습자 위주와 교수자 위주가 있다. 토의법은 자발성, 창의성, 현실문제에 대한 판단력을 키워주나 참가자의 수준과 토의지도교수자의 능력문제가 있다.

흔히 사용하는 분임토의법은 공동관심사에 대한 해결방안을 도출, 각자 생활화하여 사회문제를 해결하자는 것으로 새마을교육 등에 일반화되고 있다.

- ③ 自己省察法 : 어떻게 사는것이 가치있는 삶인지 생각케하고 가치관의 재구조로 건전한 신념체계를 확립시키는데 있다. 이에는 正體感 육성법, 역할수행을 포괄하며 학습자 주도형의 단계는

문제제기 → 자아성찰 탐구 → 정보지식수용 → 신념체계 재구조
→ 확인 및 자기평가로 진행된다.

V. 통일교육의 효과성 提高를 위한 政策課題 (결론)

민주화·자율화의 영향으로 百花齊方式 統一論議가 활성화되고 있는
오늘의 우리사회에는 국민의 여론 收斂을 토대로 정당·국회에서 합의
되고 국민이 共感할 수 있는 통일방안을 수립하고 이를 통일운동과
연계하여 정부가 강력히 추진하기 위하여는 각 단계별로 변화된 意識
에 대처하고 또 의식변화를 유도하기 위한 統一教育의 필요성이 제기
되고 있다. 그러나 통일교육의 효과성을 제고하려면 교육자체만으로는
한계가 있기때문에 이미 교육환경개선등을 전술한바 있거니와 교육의
效果性 提高를 위한 관련 政策課題를 요약하여 기술하면 다음과 같
다.

1. 各급 통일교육요원의 能力發展으로 효율적 교육을 시행하여야
한다.

- ① 能力發展은 직무수행에 필요한 지식과 기술적 능력을 향상시키고
발전적 가치관 및 태도를 확립시키는 것으로 통일교육의 특성상
급변하는 환경에 적응되는 능력을 지속적으로 쇄신 개발할 것이
요망되고 있으나 各급 사회교육기관(대학 교원연수기관 포함)
의 통일교육강사에 대한 설문조사결과(109개기관, 1988. 5월)
아직도 전문교육요원이 부족한 실정에 있다.

〈통일안보교육시 강사요원은?〉

- 주위에 많아 지장없다 35(32.1%)
- 막상 의뢰하려면 힘들다 42(38.5%)
- 자체교육요원(교관, 교사, 교수)이 있으나 전문성이 부족하다 ...20(18.4%)
- 미 응 답12(11%)
- 강사초빙이 힘들다고 응답하면서 자체강사 미확보기관이 50%에 달하고, 특히 공무원교육기관은 29%만이 활용하고 있음.
- 사회교육기관에서 활용하고 있는 강사의 통일연수원이수 조사결과 자체강사 11.6%, 외부초빙강사 28.6%로 저조.

② 각급교육요원의 국내외 研修參加 및 연구활동이 강화되어야 한다. 이를 위해서는 첫째로, 전 대학교수, 도덕·윤리·사회과 교사, 중견공무원, 사회교육교관 등 교육자에 대한 任用전후의 통일연수 의무화 및 재교육 방안이 制度化되어야 하며, 언론기관 종사자, 문화예술분야 종사자등 여론선도계층에 대하여도 통일연수가 의무적으로 制度化 되어야 한다.

예를들면 교사의 경우는 대학 및 대학원과정중 입소연수를 하도록 하고, 신입교수·교관 등 주요 교직자 및 공직자는 임용후 교육과정중에 통일연수 이수방안이 검토되어야 한다. 오늘날 자율화로 연수교육의 의무적 참여에는 한계가 있으나 민족의 지상과제인 통일문제에 대하여는 최소한 공직자 및 사회지도층인사, 여론선도계층에 대하여는 制度的 義務的 교육이 정착되어야만 남북대치상황에서 통일을 주도할수 있다.

둘째로 중앙공무원 교육원, 내무부 지방행정연수원 등에서 실시중인 교육기관별 연구능력 증진을 위한 기반조성 및 교수발표회가 각급교육기관에 확산 강화되어야 하며 각급 신진교육요원의 대외기관출강이

활성화되어 매스컴 기고, 토론프로 참여, 지역주민계도 활동등에 신진 인사가 참여해야 한다.

끝으로 교육요원의 공산권 시찰등 實證的인 교수능력 증진방안이 확대되어야 한다.

③ 통일관련학의 學問的 體系化를 위한 제도개선이 있어야 한다.

북한학과와 통일학과를 대학·대학원에 확대설치하여 체계적인 연구가 뒷받침되어야 한다. 통일의 當爲性에 대한 철학적 조명을 위하여 민족역사, 민족문화, 민족의 正體性연구가 체계화되고²⁴⁾ 국가이념과 통일이념, 실용적 민족이념, 통일과 국가안보 등에 대한 체계적인 개념 정립 및 이념간의 相關關係研究가 깊이있게 추진되어야 하며 유물사관, 민중, 중립, 외세, 연방의 개념들을 민족역사의식에 입각한 철학적 해석으로 체제부정의 편향된 시각에서 통일문제가 다루어지지 않도록 해야된다.

결론적으로 통일문제 研究는 현실여건을 뛰어넘어 남북한의 두 體制를 포괄하는 민족현실 전체에 적용 가능한 연구로 확대되도록 조성되어야만 하며 이를위해서도 대학 및 민간의 통일문제관련 연구소를 확충하고 機能을 활성화시켜야 한다.²⁵⁾

④ 각급교육기관의 통일교육시간 배정을 확대하고 전문교사, 교관을 양성하여 활용해야 하며, 통일교육 교수지침서를 개발·보급하고 창의적이고 다양한 교육기법을 활용할 수 있는 환경개선을 통해 자유토론의 사회분위기가 정착되도록 制度나 문화를 발전시켜 나가야 한다.

24) 정종욱, 한국일보, 1988. 6. 8

25) 姜光植, 統一理念 定立을 위한 研究, 韓國精神文化研究院

2. 민간의 다양한 愛國愛族運動을 統一運動으로 統合 활성화해야 한다. 현재 추진중인 국민정신교육간의 연계 및 구심력을 발휘하기 위해서는 민간주도로 범국민적 지지를 받을수 있는 평화통일 국민운동을 전개해야 한다.

- ① 統一論議가 활성화 될수록 정부의 통일정책추진방향에 저해되는 요인을 지속적으로 제거하고 생산적인 운동으로 유도해야 하며 각급 사회교육기관 프로그램을 통일운동과 연계시켜 새마을교육, 청소년훈련, 종교인 활동, 민간기업체 및 단체의 인격수양, 극기 愛社 훈련 등을 궁극적으로는 애국심 高揚과 統一運動으로 승화시켜 추진되도록 교과과정을 조정해야 한다.
- ② 국민의 참여의식 제고와 민간단체 지도육성 전담기구를 확대하기 위하여 민족통일중앙협의회를 실질적인 각종 민간통일단체의 중추기구로 육성하여 기구확장, 예산확보, 국민교육기능을 부여하고 단체조정 협력권한을 부여해야 한다.
- ③ 각종 학술문화단체의 통일문제 참여를 유도 지원하여 통일지향문화로 통일정착 문화창조 및 교류협력을 지원하고 북한주민의 人權改善 촉구운동을 통한 기본노선 변화를 촉구해 나가야 한다.
- ④ 以北5道委員會를 통일에 기여하도록 발전적으로 改編하여 人道的 問題 해결 주관 및 북한실태 지역별 實證研究기구로 정착시켜야 한다. 이북5도청의 명예시장·군수제는 7.7선언정신에 입각하여 현행북한행정구역별로 도·시·군 지역별 협력자문위원장제로 하고 2-3세들로 자문위원을 구성, 평소훈련을 실시하여 교류협력에 기여토록 하며, 유사시 對備하여야 한다.
- ⑤ 한국자유총연맹의 청소년 교육기능 및 내용을 장기적으로 통일교

육으로 전환하여 1일 승공교육을 전고교생에 대한 통일교육으로 확대 실시하도록 한다.

- ⑥ 장기적으로 국민교육헌장과 국민정신 9개덕목 개편을 검토해야 하며, 통일연수원의 기능확대와 범국민적 統一教育推進協議機構를 구성하여 국가사회의 간부요원에게 체계적 훈련을 실시해야 한다.

3. 신문, 방송, TV, 잡지 등 대중매체를 활용하여 社會教育을 강화해야 한다. 이미 살펴본 바와같이 요원에 대한 체계적인 통일연수를 제도화하고, 공산권 및 북한에 관한 자료의 점진적 개방과 학술발표중계 활용 및 사실주의적 기획작품이나 근대역사물 제작을 증가시켜야 한다.

또한 통일을 위한 경제, 사회, 문화분야의 지속적인 개선작업을 정부나 민간에서 시행할수 있도록 대중매체의 장점을 적극 활용해야 한다. 그리고 통일연수원(또는 부설연구소, 가칭) 주관으로 학술토론회를 주기적으로 개최하고 중계방송을 통해 정부의 통일정책과 노력이 국민들에게 직접 올바르게 인식되도록 해야 한다.

4. 설득력있는 다양한 사회교육教材를 개발하고 이를 대대적으로 보급하여 意識改革의 한계성을 극복해야 한다.

통일문제와 관련한 주요내용을 교육요원용과 일반대중용으로 구분하여 국민교양독본으로 발간하여 저렴한 가격으로 시중에 보급하고 전국의 기관 및 단체의 휴게실, 자료실은 물론 통·반 단위까지 보급해야 한다.

책의내용은 통일문제와 이데올로기 분야중 시사적 변화요인이 적고, 일반국민이 필수적으로 信念化해야 할 教養內容으로 궁극적으로는

향후 남북교류 및 통일체제를 선택해야 할 때에 대비하여야 한다.

또한 통일문제와 관련하여 저차원적인 단순홍보자료가 아닌 정부의 정책방향과 일치되는 설득력 있는 자료를 지속적으로 출판보급하고 지원해야 한다. 서울대생에 대한 설문조사결과 意識·思考에 영향을 주는 요소는 ① 서적 43.5% ② 동료 26.9%로 부모나 교수에 비할 수 없이 교육자료의 영향이 크다.

이를위해 상설추진기구를 구성하고 민간과 공동연구 및 민간의 정기 간행자료 발간도 장려해야 한다. 그리고 통일안보문제와 북한실상 등에 대한 VTR, 영화, 강의녹음테이프, 슬라이드 등 視聽覺 교육자료를 체계적으로 보급할수 있도록 안기부, 문공부, 문교부 등 부처간 협조체제 유지 및 한국교육개발원, 한국방송공사, 국립영화제작소 등을 포함한 協議體를 구성하고 지역별로 대여·활용할수 있는 지역협의회 운영등 제도개선이 필요하다. 特히 日本地域등 해외교민중 청년간부교육요원을 위한 講義녹음테이프배포도 고려될 수 있다.

5. 민주적 시민문화정착과 혁신정당에 대한 정치적 관용등으로 비판 세력을 제도권으로 흡수해야 한다. 시민문화교육과 민주적 통일교육의 연계를 통하여 자유민주체제의 통일국가수립에 기여하는 교육을 실시해야 하고, 민주생활훈련을 위한 이념·통일교육을 강화해야 한다.

그리고 사회갈등의 表出을 제도권으로 흡수하여 정치안정·민생안정 토대위에 民主이념과 民族이념을 조화시킨 통일교육내용의 체계적 발전을 기하고 教育立國으로 이땅에 平和統一을 성취하여 民主主義 民族國家를 完成시킬수 있도록 우리 모두가 努力하여야 하겠다.

南과 北이 合理的 實用主義로의 理念的 發展과 政策轉換이 이루어질 때 統一은 成就될 수 있으며, 우리가 살아가야 할 이땅 韓半島에 平和와 人間的 尊嚴性이 保障되고 民族의 번영이 기약될 수 있을 것이다.

〈別表 #1〉 南北韓 政治理念教育的 變遷過程 比較 概觀

區 分	南 韓	北 韓
I 期 (45 ~ '50)	※民主的 民族教育 ○公式的 反共教育 없음 △北韓만의 선거, 北進統一	※마르크스·레닌주의 導入模倣 ○당간부양성: 마르크스·레닌主義 學習 △南半部解放: 무력남침준비총동원
II 期 ('50 ~ '60)	※民主市民教育 ○反共·道德教育 強化 △UN 감시하의 남북총선	※“階級敎養” 確立 ○階級鬭爭教育 強化 “主體” 시도 △非暴力共產化統一, 聯合政府樹立
III 期 ('60 ~ '70)	※民主→民族主義教育 轉換 ○反共·民族主體性·國力培養 강화 △先建設 後統一: 國力→平和 統一 土着人口比例 自由총선	※“革命傳統敎養” 確立 ○主體型 革命傳統강화, “3大 革命” 추진 △反帝·反파쇼 民主化 南韓赤化革命鬭爭강화 聯邦制
IV 期 ('70 ~ '79)	※民族主義 教育·民族中興 ○統一教育·國民倫理教育 강화 △段階的 平和統一·3原則·對 話·交流시도	※唯一思想體系 確立 ○金日成 神格化教育강화: 主體 革命實踐 △大民族會議→全民族會議: 高麗 聯邦制
V 期 ('80 ~ 現)	※理念教育·國民精神教育 강화 ○이데올로기批判教育·國民精神 教育 △民族和合 民主統一, 對話·交 流 확대	※權力世襲化 確立 ○金父子偶像化, 後繼者 構築教 育 강화 △高麗民主聯邦制, 民族民主戰線

* 記號: ※教育目標
 ○重點教育
 △統一政策

○ 박용현, “남북한 대립 이데올로기교육의 회고와 전망”, 『남북대화 교류시대에 대비한 통일교육의 새로운 방향 정립연구』, 국토통일 원, 1986, p. 8 전제

〈別表 #2〉 統一研修效果 測定(統一研修院)

○ 設問實施人員：13,977名('87年 9,853名, '88年 4,124名 9.30現在)

○ 研修反應

— 專門委員

- 統一問題, 北韓實態, 民衆革命論 등에 관한 體系的인 專門知識을 知得하였으며,
- 統一教育專門委員으로서의 矜持와 使命感을 가지고 地域社會에 서 國民啓導와 統一教育에 積極·參與하겠음.

— 中等教師

- 統一問題, 北韓實相 및 左傾理念 問題를 幅넓고 詳細하게 알 수 이는 契機가 되었으며,
- 各種 資料와 知識·情報를 2世教育에 最大限 活用하겠음.

— 宗 教 人

- 宗教界人士에 대한 統一研修는 波及效果面에서 매우 바람직하며, 앞으로 牧會活動 및 國民啓導에 많은 도움이 되겠음.

— 大 學 生

- 單純한 反共·政治教育의 一環으로 알고 參與했으나, 올바른 統一觀, 民族觀을 定立하는데 매우 有益한 研修였으며,
- 統一擔當世代로서의 莫重한 使命感과 責任을 새삼 느끼게 되었음.

— 社會團體 幹部

- 實證的인 北韓資料를 통해 自由民主體制의 優越性을 實感하였으며, 急進左傾 勢力의 挑戰에 積極 對處해야겠다는 警覺心을 일깨우는 機會가 되었음.

○ 建議事項

— 專門委員

- 社會各界各層(특히 一線教師, 公務員 및 젊은世代)에 研修機會 擴大
- 年富力強한 戰後世代의 參與比率을 높여 積極的인 啓導活動 機會 賦與
- 보다 많은 國民이 보고 느낄수 있도록 地域別로 北韓館 分館設置
- 褒賞· 海外研修등 持續的인 事後管理로 專門委員의 士氣振作

— 中等教師

- 各界各層의 國民(특히 一線教師, 大學生)들에게 統一研修 機會 賦與
- 研修效果의 提高를 위해 對象者의 水準에 맞도록 內容을 調整하고, 實證的이고 客觀的인 資料의 大幅 公開
- T.V 등 放送媒體를 통한 統一弘報 強化

— 宗教人

- 初等教育부터 一貫되고 알기쉬운 統一教育 實施
- 各界各層의 統一研修 擴散으로 統一政策에 대한 國民的 合意基盤 強化

— 大學生

- 高校生, 大學生등 靑少年層에게 研修 機會 擴大

- 民間次元의 活潑한 統一論議 誘導
- 言論媒體를 통해 北韓實相을 보다 廣範하게 公開
- 急進左傾勢力에 對應할 수 있는 各種 理念教養書 發刊

— 社會團體

- 統一問題에 대한 國民的 合意를 위하여 社會各界各層에 統一研修의 繼續擴大 實施
- 最近 北韓實相에 관한 視聽覺資料 大幅 公開

參 考 文 獻

1. 단행본

- 국가안전보장회의 비상기획위원회, 『국가안보의식의 제고방안』, 1987
- 국민윤리학회, 『한국의 국가이념과 국민윤리교육』, 1986
- 국민정신교육추진위원회, 『1988년도 국민정신교육기본지침』, 1988
- 국토통일원, 『민간차원의 통일운동과 남북교류』, 1988
- _____, 『통일문제여론변동 종합분석(69-75) (김해동)』, 1976
- _____, 『통일논의 (자료집 I)』, 1988
- _____, 『1984년도 통일안보교육실시 지침』, 1984
- 김운태외 공저, 『한국정치론』, 박영사, 1977
- 노재봉 편, 『한국민족주의와 국제정치』, 민음사, 1983
- 대학이데올로기 비판교육 교수협의회, 『대학사회와 이데올로기』 I, II, 1986
- 유석렬, 『북한정책론』, 법문사, 1988
- 이념문제연구소, 『전환시대의 민족과 민중이념』, 삼진사, 1988
- 이흥구의 공저, 『분단과 통일 그리고 민족주의』, 박영사, 1984
- 자유평론사, 『분단현실과 통일논리』, 1988
- 차석기, 『한국민족주의 교육의 연구』, 진명문화사, 1982
- 최상호, 『사회교육방법론』, 교학연구사, 1987

- 한국국민윤리학회, 『국민윤리연구 22호』, 1986
- 한국교육개발원, 「통일교육의 새로운 전개방향」, 1988
- 한국국민정신교육연구회, 『이념교육세미나발표 논문집』, 1987
- 한국정신문화연구원, 『국민의식의 현재적 진단』, 1983
- _____, 『국민정신교육 교수지침서』, 1984
- _____, 『국민정신교육 교수방법개설』, 1986
- _____, 『국민정신교육 총람』, 1986

2. 논문

- 강광식, “대화사대의 반공교육”, 『교원정신교육 프로그램 및 교수-학습자료개발 연구』, 한국정신문화연구원, 1987
- 송병각, 『남북통일문제에 관한 국민의식 분석』, 단국대 행정대학원 석사학위논문, 1987
- 안정수, “민족의식의 본질과 그 현대적 의의”, 『국민윤리연구』, 한국국민윤리학회, 1986
- 양홍모, “통일교육이념정립과 교육방향”, 『남북대화·교류에 대비한 통일교육의 새로운 정립방향에 관한 연구』, 국토통일원, 1986
- 이상구, “정치체계에 있어서의 국민윤리 기능”, 『국민윤리연구 제22호』, 한국국민윤리학회, 1986
- 정천구, “남북대화시대의 국민반공윤리”, 『정책연구』, 국제문제조사연구소, 1986
- 진덕규, “한국민족주의와 민족교육의 방향”, 『국민정신교육의 원리와 이념』, 국토통일원, 1980

- 정세구, “초·중·고·대학교급별 이념교육의 방향과 내용”, 『대학사회와 이데올로기 3집』, 1986
- 한국사회개발연구소 조사부, “최근의 통일논의와 국민여론”, 『국책연구 15호』 민주정의당 국책연구소, 1988

統一家族論文集 第1輯
民族統一의 摸索

- 인 쇄 : 1989년 12월 11일
 - 발 행 : 1989년 12월 14일
 - 발행처 : 국 토 통 일 원
 - 인쇄처 : 서라벌인쇄주식회사
-
-

