

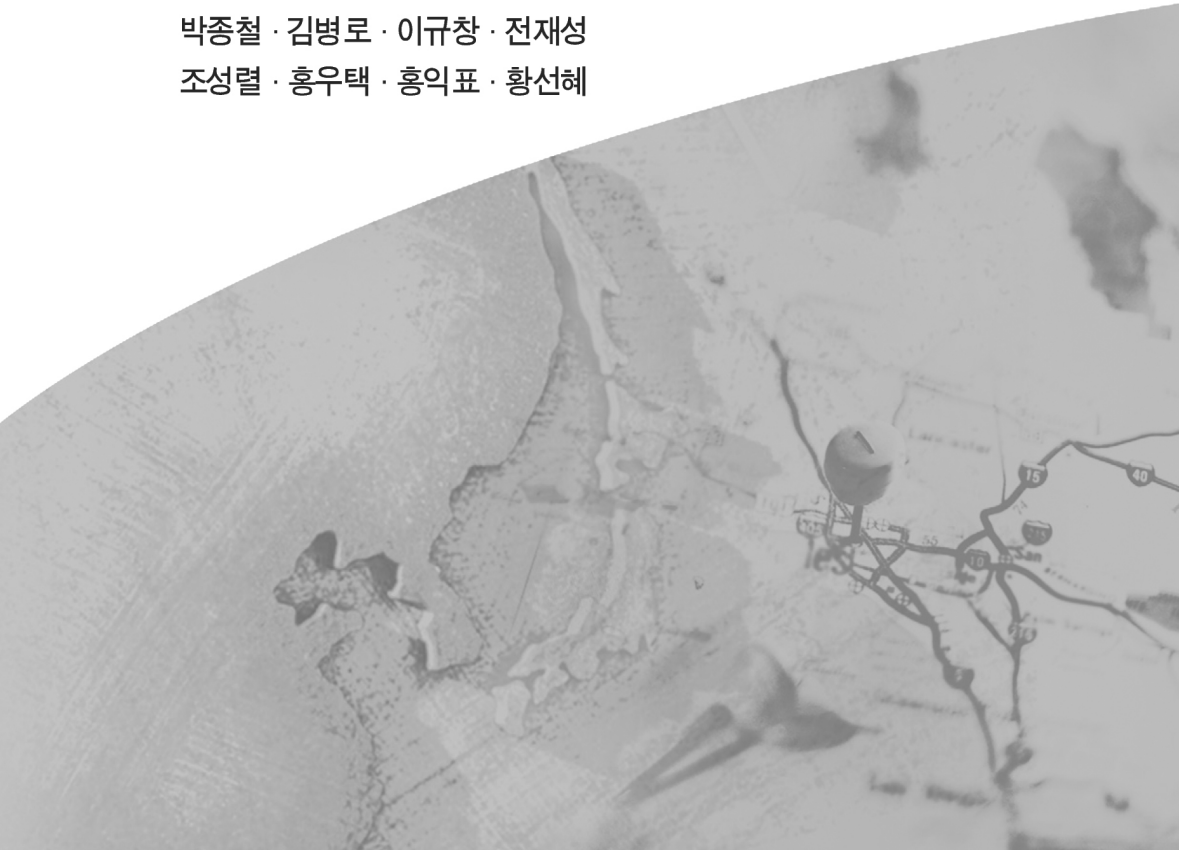
민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심

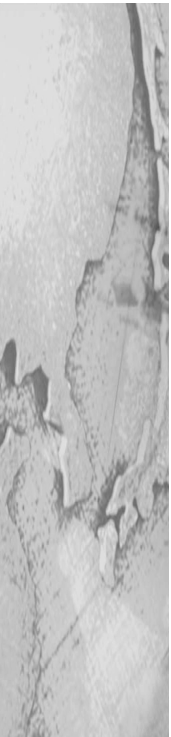
박종철 · 김병로 · 이규창 · 전재성
조성렬 · 홍우택 · 홍익표 · 황선혜

KINU 연구총서 10-08

민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심

박종철 · 김병로 · 이규창 · 전재성
조성렬 · 홍우택 · 홍익표 · 황선혜





민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안:
3대 공동체 통일구상 중심

인 쇄 2010년 12월

발 행 2010년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 통일정책연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울특별시 강북구 4·19길 275 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2523 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주)예원기획 (02-745-6090)

인 쇄 처 양동문화사 (02-2272-1767)

ISBN 978-89-8479-557-0 93340

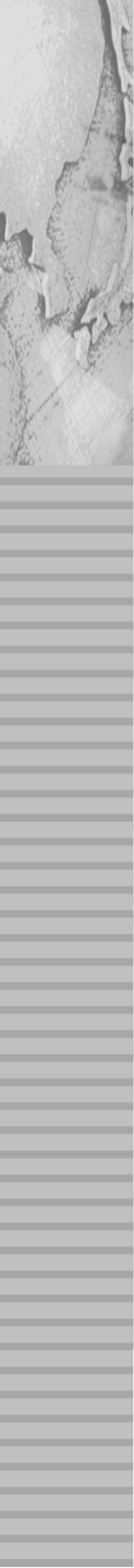
가 격 ₩11,500

© 통일연구원, 2010

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부 간행물관매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심

- 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

I. 서론	1
II. 민족공동체 통일방안 및 남북관계 평가	13
1. 민족공동체 통일방안 평가	15
2. 남북관계 평가	26
III. 통일방안의 이론적 기초와 독일통일의 시사점	35
1. 통일방안의 이론적 기초	37
2. 독일통일의 시사점	59
IV. 민족공동체 통일방안의 새로운 접근: 3대 공동체 통일구상 ...	105
1. 3대 공동체 통일구상의 의미와 특징	107
2. 3대 공동체 통일구상의 추진구도	115
V. 3대 공동체의 단계별 추진방안	121
1. 평화공동체 추진방안	123
2. 경제공동체 추진방안	144
3. 민족공동체 추진방안	168

민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안:
3대 공동체 통일구상 중심

VI. 3대 공동체 형성을 위한 통일외교 방향	225
1. 목표와 전략	227
2. 주요 과제	233
VII. 결론	237
참고문헌	247
최근 발간자료 안내	259

표 목 차

<표 II-1> 남북한 경제력 비교	24
<표 II-2> 통일 이전 동서독(1989)과 남한(2009) 간의 상대적 경제력 비교	25
<표 III-1> 제도통합과 가치통합의 비교	54
<표 III-2> 전략핵무기 보유 수의 추정	73
<표 IV-1> 3대 공동체 통일구상의 이론적·현실적 배경	109
<표 IV-2> 민족공동체 통일방안과 3대 공동체 통일구상의 비교	114
<표 IV-3> 3대 공동체의 단계별 이행구도: 목표, 전략, 과제	120
<표 V-1> 북한이 추구하는 새로운 북핵전략	128
<표 VI-1> 3대 공동체 형성을 위한 통일외교의 주요 과제 ..	236

그림 목 차

민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안:
3대 공동체 통일구상 중심

<그림 Ⅲ-1> 우리정부의 통일방안에 따른 통합과정 (모델 I)	56
<그림 Ⅲ-2> 급격한 통일의 경우 예상되는 통합과정 (모델 II)	57
<그림 Ⅲ-3> 통합과정의 절충적 모델 (모델 III)	58
<그림 IV-1> 3대 공동체의 순차병행구도	115
<그림 V-1> 북한의 군수산업 가동률 추이	141
<그림 V-2> 비핵·개방·3000구상과 남북경제공동체 형성	151

I. 서론

민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안:
3대 공동체 통일구상 중심

1980년대 말 발표된 민족공동체 통일방안은 다음과 같은 문제점을 지니고 있어서 발전적 보완이 필요하다.

첫째, 탈냉전기 북한의 구조적 변화에 대한 고려를 적극적으로 반영할 필요가 있다. 현재 북한은 1980년대 말에는 상상할 수 없었던 매우 어려운 상황에 직면해 있다. 구 공산주의권이 몰락하면서 북한에 대한 외교적, 경제적 지원이 현격히 줄어들었고, 김정일 위원장의 건강문제로 말미암아 권력승계문제도 안고 있다. 앞으로 등장할 북한 정권은 경제적 어려움과 새로운 정권의 안정이라는 정치적 도전에 직면할 것이다. 이와 같이 새로운 정권과 통일을 논의할 가능성이 제기되고 있는 상황에서 북한의 상황에 대한 고려가 필요하다.

둘째, 민족공동체 통일방안은 남북한 간 교류협력을 상정했지만, 관여(engagement)정책, 특히 구조적 관여에 대한 논의가 없다. 민족공동체 통일방안이 제안될 당시 남북 간 국력격차는 지금처럼 크지 않았고, 북한에 대한 국제적 외교상황도 지금과는 크게 달랐다. 현재 남북 간 국력격차는 이전에 비해 비교할 수 없을 만큼 커졌고, 북한을 보는 국제적 시각도 매우 달라졌다. 1990년대 미국의 클린턴 정부는 북한에 대해서 관여전략을 추구하였고, 이후 21세기에 들어와서는 북한 체제의 근본적 변화를 추구하는 경향도 강해졌다. 또한 한국은 김대중 정부와 노무현 정부를 거치면서 10년에 걸친 관여정책을 추진한 역사도 있다. 이 모두를 고려하여 관여정책을 단계로 설정한 통일방안을 고려할 필요가 있다.

셋째, 민족공동체 통일방안은 국가차원의 행위자만 주로 고려하고 있다. 변화하는 통일환경을 생각할 때, 거버넌스적인 접근이 필요하다. 정부 이외 다양한 차원의 행위자들이 향후 통일에 중요한 역할을 담당하게 될 것이다. 따라서 각 행위자들이 어떠한 역할을 하게 될

것인가, 이들 행위자들의 다양한 역할을 어떻게 조율하여 통일로 향하게 할 것인가를 생각해 보아야 한다.

넷째, 한국사회 변화에 대한 고려를 포함할 필요가 있다. 한국의 탈 민족적, 세계적 경향이 강화되면서 통일에 대한 새로운 시각과 접근법이 필요하다. 이 역시 민족공동체 통일방안에서는 생각하지 않았던 변수들이다.

다섯째, 국제정치에 대한 고려를 보다 적극적으로 할 필요가 있다. 1980년대 말 국제정치는 여전히 냉전적 상황에 의해 규정되고 있었다. 향후 전개될 통일환경은 미국 패권의 약화, 중국의 부상, 동북아 세력구도의 급격한 변화, 이와 더불어 세계화, 민주화, 정보화의 경향 등으로 거버넌스적, 네트워크적 국제정치 성격의 강화, 초국경적 문제의 증가 등 다양한 변화를 보일 것이다. 이러한 국제상황의 변화를 고려한 통일방안을 새롭게 정리할 필요가 있다.¹

한편, 국제정세 및 국내환경의 변화가 통일환경에 영향을 주고 있다.

첫째, 국제정세의 변화를 들 수 있다. 20세기 후반부터 시작된 거대한 흐름인 탈냉전으로 국제정치는 물론, 세계화 혹은 지구화의 추세로 한국의 대외환경과 외교의 범위는 혁명적 변화를 맞이하고 있다. 세계적, 지역적 규모의 경제적 상호의존과 사회·문화적 교류로 초국가적인 통합과 협력이 활발해졌다. 유럽통합은 물론 다른 지역의 통합도 가속화되고 있고, 동북아도 예외는 아니다. 세계 모든 지역에서 냉전이 종식되고 새로운 정치, 경제 패러다임이 자리잡게 되었다. 근

¹ 이러한 변화된 환경을 반영하여 새로운 통일방안을 제시하려는 연구들이 있다. 이 연구들은 민족공동체 통일방안의 보완보다는 새로운 통일방안을 제시하는데 초점을 두었다. 박명규 외, 『연성북합통일론』 (서울: 서울대 통일평화연구소, 2010); 한반도선진화 재단, 『이제는 통일이다』 (선진화통일정책 세미나, 2009.11.5); 평화재단, 『화해상생통일론』 (평화재단기념 심포지엄, 2009).

대적인 국제정치가 여전히 지속되고 있지만, 이를 넘어서는 초국가적 통합, 네트워크 국제정치의 흐름이 부각되었다. 동북아 역시 근대적 세력경쟁이 지속되고 있지만 경제적 상호의존 과정이 심화되고 있으며 시민사회 간 협력, 다자주의적 협력도 빠른 속도로 증가하고 있다.

문제는 한반도가 여전히 냉전기에 시작된 남북대립으로 고통 받고 있는 가운데, 한국은 급속한 속도로 이러한 변화의 기운을 타고 변화하고 있다는 것이다. 한국의 발전과 한반도의 불행한 상황 사이의 간극은 세계적 중진국으로 발돋움하려는 한국의 발목을 잡고 있다. 한국은 산업화와 민주화를 통하여 국력을 증대시켰고, 동북아 지역을 넘어 세계 전역으로 외교관계를 확대해 나가고 있다. 한국이 외교에 쏟는 역량과 한반도를 넘어선 지역에 투입되는 외교자원의 양이 늘어나고 있다. 대북관계와 통일문제에 대한 관심과 투자에 집중했던 것에서 벗어나서 세계를 상대로 한국이 전개해야 할 외교의 중요성이 커지고 있다. 북한이 여전히 중요한 한국 국가전략의 대상인 것은 확실하지만 대북 문제 이외에도 한국이 추구해야 할 많은 새로운 문제들이 늘어나고 있다. 주변 4강과의 전략적 관계유지는 물론이고 환경, 테러, 인권, 재해 등 소위 인간안보 문제에 대한 한국의 정책도 중요해지고 있다.

동북아의 변화 역시 간과할 수 없다. 중국의 부상, 일본의 보통국가화, 러시아의 강화 등 동북아 국제정치의 근본적 변화를 앞두고 한국은 다각적인 대외관계를 유지해 나가야 하는데 북한 문제에만 갇혀있기에는 외교적 과제가 너무 크다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 한국 외교의 패러다임이 근본적으로 바뀌고 있고 그 속에서 북한 문제와 통일문제가 어떠한 위상을 가져야 할지 새로운 시각이 정립되어야 할 상황에 있다.

둘째, 북한과 한반도 통일을 바라보는 국내 관점의 변화가 통일 환경에 많은 영향을 주고 있다. 이제 한국이라는 국가는 더 이상 단일 민족 국가가 아닐 정도로 세계화의 영향을 많이 받고 있다. 한국민이라는 정체성도 과거와 같은 언어와 문화를 향유하는 문화적 단일성의 개념에서 한국의 시민권을 가지고 정치적으로 한국에 속한 정치적 민족의 개념으로 변화하고 있다. 이미 해외에서 들어온 이민자가 100만을 넘어서고, 많은 한국인들이 해외에서 활동을 하고 있는 상황에서 과거 단일민족의 정체성을 고집한다는 것은 불가능한 일이 되어가고 있다.

새로운 세대들의 정체성 변화는 더욱 눈에 띈다. 새로운 세대들은 젊은 시절부터 세계 각 곳을 돌아다니며 이미 범세계적, 코스모폴리탄의 정체성을 키워나가고 있다. 북한 땅을 한 번도 밟아보지 않고, 북한주민과 한 번도 마주쳐보지 않은 젊은 세대들이 아프리카의 가난한 국민들의 어려움에 더욱 공감하는 것을 이상한 일이라고만 볼 수 없는 상황이다. 새로운 세대들은 통일이 한국의 발전과 일자리 창출에 어떤 의미를 가지는지에 대해 묻는 실용적인 세대이며, 이러한 세대들의 통일관은 과거와 근본적으로 달라질 것이다. 젊은 세대들의 통일인식은 그 당위성은 인정하면서도 통일의 구체적인 실익과 부담을 따질 때는 매우 냉정해진다.² 이러한 세대들이 한국을 이끄는 중추 세력이 되었을 때, 통일의 당위성과 전략을 어떻게 추구해나갈지 생각해 보아야 할 시점에 와 있다.

민족공동체 통일방안의 문제점과 통일환경의 변화를 고려할 때, 통일의 당위성을 새롭게 인식하고 이를 국민 전체가 공유할 필요가 있다.

² 서울대 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010) 참조.

첫째, 냉전이 종식되고 21세기 새로운 변화에 임하는 남한과 북한의 전략 차이를 상정해 볼 때, 남북 간의 국력격차가 심대해졌을 뿐 아니라 이러한 변화가 시간이 갈수록 증가될 것이 분명하기 때문에, 결국 한국 주도의 통일이 불가피하다는 결론에 도달하게 된다. 해외의 많은 한반도 전문가들 역시 21세기 중반의 국제정세를 예측하는 많은 보고서들에서 결국 한국 중심의 통일이 당위라는 점에 대해 상당부분 일치하고 있다.

둘째, 21세기 한국의 지구적 중견국가 전략에 비추어 볼 때 분단 극복은 반드시 필요한 일이다. 산업화와 민주화를 동시에 성공적으로 이룩한 한국의 경우 남은 것은 통일이다. 한국은 분단과 한국전쟁 이후 빈곤에 찌든 국가였으나 이제 G20 정상회의와 핵 안보정상회의를 개최하여 세계 주요국의 정상들을 초청할 정도로 세계의 중심으로 우뚝 서게 되었다. 세계 10위권의 경제를 건설해나가고 있을 뿐 아니라, 민주화와 사회·문화발전을 이룩한 모범국가로서 세계의 찬사를 받고 있는 것도 사실이다. 국력이 증가되면서 한국의 대외전략에도 큰 변화가 추진되어 왔다. 동북아의 약소국 지위를 벗어나 지구적 중견국을 지향하면서 제3세계 국가들을 돕고 세계평화를 위해 공헌하는 새로운 외교 전략을 추진하고 있는 것이다. 이러한 흐름은 향후에도 계속될 것이며 한국은 통일을 이루어 이러한 전략적 이상을 달성해야 할 것이다.

셋째, 분단으로 한국이 치르고 있는 분단비용을 생각해 보아야 한다. 분단된 한반도가 남북 모두 엄청난 분단비용을 치르고 있음은 확실하다. 주변국은 의식적으로든 무의식적으로든 분단된 남북관계를 통해 많은 외교적 실리를 취할 수 있다. 남한과 북한은 서로 안보와 경쟁에 쏟는 엄청난 자원으로 인하여 다른 국가전략에 사용되어야

I
II
III
IV
V
VI
VII

할 많은 소중한 자산을 낭비하고 있다. 더욱이 통일된 이후 남과 북이 함께 추진할 수 있는 수많은 과제들을 생각해 보면 분단의 기회비용은 상상할 수 없을 정도로 크다. 남과 북이 분단되어 이산가족의 아픔을 겪고, 민족동질성이 파괴되는 사회·문화적 고통을 겪고 있으며, 남북 대립에 들어가는 양쪽의 사회적 비용이 막대하다는 사실 등을 함께 고려하면 통일의 당위성은 더욱 커진다.

통일의 당위성은 중장기적으로 지속될 수밖에 없다. 그러나 2010년 대를 맞이하는 현재 통일에 대한 구체적인 필요성과 급박성도 커져가고 있다는 사실에 주목해야 한다.

첫째, 탈냉전기가 시작되면서 현재까지 북한의 변화를 고려해 볼 때, 실패국가로서 북한의 모순이 더욱 심화되고 있다는 점이다. 김정일 하의 북한 정권은 선군정치와 핵개발을 내세운 핵 선군정치로 정권의 안정과 이를 위협수단으로 삼는 경제회생정책을 추진하여 왔으나 결과는 성공적이지 못하다. 더욱이 북한 경제의 난맥상과 정권승계과정의 불안정성으로 북한 내 급변사태의 가능성까지 대두되고 있다. 북한의 권력승계과정이 어떠한 결과를 가져올지 예측하기가 쉬운 일은 아니지만, 북한 주민들에게 정당성이 결여된 차기 후계자의 등장, 정치적 기반이 약한 후계자를 둘러싼 정치 갈등, 악화된 경제를 이끌어갈 후계자의 통치역량에 대한 회의, 북핵 문제로 악화된 외교 환경을 헤쳐 나갈 수 있는 기민한 전략적 행보의 필요성 등을 고려해 볼 때, 차기 지도자가 당면하게 될 문제는 실로 거대하다고 할 수 있다.

둘째, 현재까지 추진해온 대북 정책이 결국 통일전략과 맞물려야 한다는 점이다. 이명박 정부는 포용정책 기조를 비판하면서, 대북 협력정책에 대해 북한이 책임있는 대응을 하도록 요구해왔다. 이명박 정부는 지난 10년 간의 진보정권의 대북 포용정책을 비판하고 원칙

있는 대북 관여정책을 추구하였고, 한국의 대북 지원과 경제·사회·문화협력에 대해 북한이 신뢰할 수 있는 반응을 보여야 한다는 것을 강조했다. 북한은 미사일발사 시험, 제2차 핵실험, 금강산 피격사건, 천안함 사건 등 다양한 문제를 일으켜 남북관계를 악화시켜왔다. 이러한 상황에서 이명박 정부의 대북정책이 일관성을 유지할 수 있었으나, 향후 이러한 정책을 통일과 어떻게 연계 시킬지에 대해 구체적인 방안과 구상을 마련해야 한다.

이러한 상황은 북핵 문제와 더불어 더욱 시급해지고 있다. 북핵 문제가 발발한 이후 20년이 지나면서 한국의 대북 정책은 북핵 문제에 집중되어 통일을 생각할 겨를이 없었다. 그러나 이러한 현안 문제들 때문에 장기적인 대북전략, 더 나아가 통일전략을 경시하는 우를 범해서는 안 된다. 북핵 문제는 단순히 핵개발 혹은 핵확산이라는 군사 문제가 아니라 북한의 생존을 위한 정치적 문제의 파생물이라는 점을 인식해야 한다. 북한의 생존과 남북관계에 대한 장기적인 청사진이 있지 않으면 북핵 문제가 해결될 가능성은 요원하다고 할 수 있다. 북핵 문제는 북한 문제를 전제로 생겨난 것이고 해결을 위해서도 전체적인 그림이 필요하다. 북한은 북한의 미래에 대한 한국과 주변국의 장기 전략이 확인되지 않는 한 핵을 앞세운 핵 선군정치를 포기하지 않을 것이다. 선군정치를 포기하지 않은 상황에서 평화로운 방법으로 통일이 불가능하다고 할 때, 한국의 통일전략은 대북전략의 최종 목표와 조화를 이루어야 할 것이다.

통일환경이 변화하면서 통일의 당위성과 필요성이 증대한다는 것은 통일 가능성도 높아진다는 것을 의미한다. 통일의 미래가 구체적으로 그려지면서 국내의 통일담론이 새롭게 발전하고 가시화되고 있다. 한국민은 그동안 달성한 정치, 경제, 사회·문화적 성취에 힘입어

I
II
III
IV
V
VI
VII

이제 남북 간의 체제대결은 종식되었고, 한국이 북한을 이끌어가야 할 축을 형성하고 있다는 점에 대해 이의를 달지 않을 것이다. 동북아와 세계의 많은 국가들 역시 이러한 한국 주도 통일의 타당성과 당위성을 인정하는 상황에서 통일의 가능성이 높아지고 있다. 지구정치 속에서 한국의 역할을 인정하고 한국이 추구하는 전략에 주목하면서 이를 자국의 전략과 연결시키는 모습들을 보이고 있다. 결국 한반도 통일은 국내외의 상황변화를 볼 때, 가능한 현실적 목표로 다가오고 있다고 해야 할 것이다.

이러한 문제의식에서 민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진 전략을 제시하고자 한다.

2장에서 민족공동체 통일방안 및 남북관계를 평가하고자 한다. 민족공동체 통일방안은 기능주의 통합론을 이론적 기반으로 받아들임으로써 교류협력의 확산효과 미비, 단계도약의 조건 부재, 제도건설에 대한 관심 결여 등의 문제를 지니고 있다. 또한 민족공동체 통일방안은 공동체이론에 근거하고 있는데, 공동체 형성조건의 불명확성, 공동체 간 상호관계 및 이행순서의 불명료성, 거버넌스에 대한 관심 결여 등의 문제를 지니고 있다. 아울러 남북연합 성격의 모호성, 국제환경 및 국제협력에 대한 관심 결여 등의 문제를 지니고 있다.

그리고 그동안 남북관계는 북한 핵개발, 한반도평화문제 미해결, 북한체제 변화 미흡, 남북경제협력의 한계, 남북대화기구의 비제도화, 남북관계와 국제협력의 연계망 부족 등의 문제를 지니고 있다.

3장에서는 민족공동체 통일방안의 새로운 이론적 기초와 함께 독일통일의 시사점을 고찰하고자 한다. 통일방안의 새로운 이론적 기초로는 기능주의, 레짐이론, 통합이론을 검토하고자 한다.

그리고 민족공동체 통일방안은 당시 독일통일을 경험하지 못한 상

황에서 발표되었다. 따라서 민족공동체 통일방안을 보완하기 위해서는 독일통일의 시사점을 도출하여 이것을 새로운 시각에서 보완할 필요가 있다. 따라서 독일통일의 국제환경과 통일정책의 변화, 독일통일의 이론적 함의, 4+2 통일외교의 중요성 등의 의미를 파악하고자 한다.

4장은 민족공동체 통일방안의 새로운 접근방안으로 제시된 3대 공동체 통일구상의 의미와 특징을 분석하고 3대 공동체 통일구상의 추진구도를 제시하고자 한다. 앞에서 살펴 본 민족공동체 통일방안 및 남북관계의 평가, 통일방안의 이론적 기초, 독일통일의 시사점 등을 종합하고 이러한 바탕위에서 3대 공동체 통일구상의 의미와 특징을 해석하고자 한다.

이명박 대통령이 광복절 경축사(2010.8.15)에서 제시한 3대 공동체 통일구상은 통일방안 및 남북관계에 대한 비판적 고찰, 국제환경 및 북한상황 등의 변화를 감안하여 새로운 통일의 접근구도로 제시한 것이다. 3대 공동체 통일구상은 민족공동체 통일방안의 기본 틀과 방향성을 유지하면서도 새로운 환경에 맞게 통일방안의 실행계획을 제시한 것이라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 3대 공동체 통일구상의 의미와 특징, 그리고 추진구도를 제시하고자 한다.

5장은 3대 공동체의 단계별 추진방안을 제시하였다. 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체의 각각의 목표와 전략, 그리고 단계별 과제를 제시하였다. 특히 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가의 각 단계별로 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체의 추진과제를 제시하였다.

6장은 3대 공동체 형성을 위한 통일외교 추진방안을 제시하였다. 통일외교를 추진하기 위해서 목표와 전략, 그리고 주요 과제를 제안하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

II. 민족공동체 통일방안 및 남북관계 평가

1. 민족공동체 통일방안 평가

대한민국의 공식적인 통일방안인 『한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안(이하 민족공동체 통일방안)』은 1989년 노태우 정부의 『한민족공동체 통일방안』을 보완·발전시킨 것이다. 이 통일방안의 골자는 남과 북이 같은 민족으로서 경제·사회·문화 공동체를 형성, 발전시켜 궁극적으로는 하나의 민족, 하나의 국가로 정치적 통일을 완성해 간다는 것이었다. 또한 통일의 과정을 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성 단계의 3단계로 설정, 점진적·단계적 접근을 취하고 있다. 특히 이 통일방안은 화해·협력 단계에서 남북연합 형성의 대내외적 조건들을 성숙시켜야 함을 강조하여 이전의 통일방안들과 차이를 보였다.³ 즉, 남북 간 불신 및 적대관계의 청산, 평화체제로의 전환 등 남북연합단계 진입의 전제조건이 강조되었다. ‘선(先) 평화정착, 후(後) 평화통일’의 입장에서 남북한 간 화해·협력을 통한 상호신뢰, 민족공동체 건설 등을 토대로 정치통합을 조성한다는 이 통일방안은 사회, 문화, 경제와 같은 비정치적 분야에서의 신뢰회복과 통합을 토대로 정치적 분야의 통합을 도출하는 기능주의적 시각에 기초하였다.⁴

3. 박종철 외, 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 137. 이전의 한민족공동체 통일방안에서는 남북연합단계로 진입하기 위한 전제조건들이 제시되지 않았고 남북연합단계에서 평화체제로의 전환, 경제 사회 교류협력의 제도화 등의 과제들을 실천하는 것으로 설정되었다.

4. 박영호 외, 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 86.

I
II
III
IV
V
VI
VII

가. 기능주의 통합론의 문제점

(1) 교류협력의 확산(spill over) 효과 미미

기능주의 통합론은 통합이 용이한 경제·과학 등의 비정치적 영역의 교류협력을 통해 통합이 성취되면 그 통합의 성과가 정치적 영역으로까지 분기되고, 확산효과(spill-over effect)를 통해 국가통합도 가능해진다고 본다.⁵ 그러나 과거 남북한 간 교류협력의 확산효과는 미미했다. 이것은 한 부문의 협력이 다른 부문의 협력으로 자동적으로 확산될 것이라는 기능주의 통합론의 문제점을 간과하고 낙관적인 결과만을 기대했기 때문이다.

신기능주의 통합론자들이 지적했듯이 확산(spill-over)이란 한 부문의 기능적 협력 경험이 다른 영역으로 자동적으로 진행되는 것이 아니다. 확산은 각 행위자가 그들의 이익에 보탬이 된다는 인식 하에 한 부문에서 이뤄진 협력과 통합의 경험을 새로운 상황에 적용시키려 할 때 비로소 일어나는 것이다. 따라서 경제적·기술적 영역에서의 협력이 정치적 통합으로 확대되는 확산효과는 사회·문화적 동질성을 가진 국가 간의 정치엘리트들이 공동의 이익에 대한 인식을 공유할 때 발생하는 것이다. 이와 같은 정치적 타결이 이뤄지지 않는 이상 통합의 확산효과는 기대할 수 없고 오히려 지체(spill-around)나 역류(spill-back) 등의 상황에 봉착할 수 있는 것이다.

⁵ David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966); David Mitrany, *The Functional Theory of Politics* (New York: St. Martin's Press, 1975).

(2) 질적 변화의 조건 부재

통일과정을 단계적으로 구분한 ‘민족공동체 통일방안’은 통일 기반을 조성하는 첫 번째 단계로 화해·협력 단계를 제시하고 있다. 그러나 통일방안은 화해·협력 단계에서 어떻게 남북연합단계와 통일국가 완성 단계로 이행할 수 있는가에 대한 변화의 기준이나 조건을 제시하지 않았다. 민족공동체 통일방안에 의하면 남북 간 화해와 협력을 통하여 상호신뢰를 구축하고 이를 바탕으로 남북정상회담을 열어 ‘남북연합헌장’을 채택함으로써 과도적 통일체제인 남북연합을 결성하고, 남북연합이 성숙단계에 이르면 남북평의회가 통일헌법을 제정하고 이 헌법에 따라 남북총선거를 실시하고, 통일정부와 통일국회를 구성함으로써 1민족 1국가의 통일이 이뤄지는 것으로 되어 있다.

그러나 화해와 교류협력이 어느 정도 진행되었을 때 화해·협력 단계에서 다음 단계로 진입할 수 있는 지 충족조건에 대한 설명이 없다. 당국 간 교류협력의 제도화 없이 민간차원의 교류협력만 활성화되어도 남북관계가 진전되었다거나 양 체제 간에 내재하는 이질성이 해소된 것으로 볼 수 있는지, 아니면 당국 간 교류협력이 제도로 정착되어야만 목표를 충족한 것으로 보아야 하는지 등에 대한 언급이 없다. 특히 남북연합단계에서 통일국가 완성 단계로의 진입방법은 더욱 막연하다. 남북한 모두 자신들의 이념과 체제를 고집하는 상황에서 어떻게 서로 합의 하에 통일헌법을 제정하고 총선거를 실시할 수 있는지에 대한 구체적인 방법이 제시되지 않고 있다.

(3) 제도건설의 문제

또한 이 통일방안은 제도건설과 관련하여 화해·협력단계에서 정부

I

II

III

IV

V

VI

VII

간 협의기구의 창설과 당국 간 대화의 제도화 수준 이상을 고려하지 않고 있다. 그리고 남북연합단계에서도 여러 가지 정치기구들이 제시되고 있으나 구체적 운영방법과 제도화에 대해서는 설명되지 않고 있다.⁶ 신기능주의 통합론자들의 지적처럼 정치통합은 기능적 필요나 기술적 혁신에 의해 저절로 달성되는 것이 아니라 이익단체, 정당, 정부, 국제기구에서 일하는 정치엘리트들이 그들의 이익을 위해 상호 협력하는 것으로부터 시작된다. 마찬가지로 그러한 상호 협력이 이뤄지고 정책현안을 해결하고 협상과 협력을 유도해낼 제도나 기구 역시 기능적 요구가 발생했을 때 착수하려고 해서는 안 된다. 요구가 발생했을 때 제도나 기구의 건설에 착수하는 것은 너무 늦은 대응이고, 그러한 제도나 기구 건설의 지연은 자칫 통일로의 진행을 장기화하고 혼란을 야기할 수도 있다. 동서독의 경우 쌍방 간의 공동기구를 건설하지는 못했으나 서독이 법적, 제도적인 장치를 미리 준비함으로써 통합에서 오는 혼란을 극소화하려고 노력하였다. 그럼에도 불구하고 베를린장벽 붕괴 이후 통일이 이루어지기까지의 짧은 준비기간으로 인해 통일 후유증으로 어려움을 겪은 독일의 경험에 비추어 볼 때 장기적인 차원에서 제도적 준비과정을 거치는 것이 바람직하다.⁷

나. 공동체이론의 문제점

(1) 공동체 형성 조건의 불명확성

민족의 생존공간으로서의 민족공동체는 영토적으로 경계 지워진

⁶ 정성장, 『한국의 국가전략 2020: 대북·통일』 (서울: 세종연구소, 2005), p. 40.

⁷ 박종철 외, 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 75~76.

사회체계 또는 서로 맞물려 있는 또는 결합된 기능적 하위체계들이라고 말할 수 있다.⁸ 하스(E. Haas)는 공동체를 통합의 최종 결과로 각 국가들의 상위에 만들어진 것으로 규정하고 있고,⁹ 에치오니(A. Etzioni)는 정치적 공동체를 세 가지 종류의 통합을 보유하는 공동체로 본다.¹⁰ 그 외에도 민족공동체에 대한 정의는 다양하게 이뤄질 수 있다.

이처럼 다양하게 규정될 수 있는 공동체에 대한 조건이 통일방안에는 구체적으로 제시되어 있지 않다. ‘민족공동체’에 대한 기본 개념은 당시 이흥구 통일원장관이 국방대학원에서 행한 특강(1988.4.25) 내용¹¹을 통해서 살펴볼 수 있을 뿐이고, 1991년 12월 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(이하 기본합의서)」의 남북교류협력(3장)을 규정한 여러 조항에서 사회·문화공동체 및 경제공동체 형성방안의 방향이 제시¹²되고 있을 뿐이다. 그러나 공동체의 성격,

⁸ Jessie Bernard, “Community Disorganization,” David Sills (ed.), *International Encyclopedia of Social Science VolIII* (New York: The Free Press, 1979), p. 163.

⁹ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950~1957* (Stanford: Stanford University Press, 1958), p. 16.

¹⁰ 그 세 가지는 다음과 같다. ‘① 폭력 수단을 효율적으로 통제한다. ② 그것을 통해 자원과 보상을 분배하는데 중대하게 영향을 미칠 수 있는 의사결정의 중심을 갖고 있다. ③ 정치적으로 지각 있는 다수 시민들에 대한 정치적 귀속의식의 주요 진원이다.’ Amitai Etzioni, *Political Unification: a Comparative Study of Leaders and Forces* (New York: Holt, Rinehard and Winston, 1965), p. 4.

¹¹ “우리가 만들려고 하는 민족공동체의 내용은 하나의 사회공동체이다. 즉 1천만 이산가족의 재결합문제, 자유왕래의 문제 등은 우리에게 직면한 중요한 문제로 나타나고 있다. 또한 경제공동체의 문제는 우리가 다 같이 잘 살아야 하겠다는 복지공동체란 뜻도 되겠다. 그리고 이런 모든 것을 관할하는 정치공동체를 어떻게 만들 것인가 하는 문제 등을 합쳐 민족공동체의 문제라고 부르는 것이다.”

¹² 남북기본합의서 제15조: “남한과 북한은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”; 남북기본합의

I
II
III
IV
V
VI
VII

형태 및 형성방안 등에 대한 구체적 내용은 제시되지 않았다. 민족공동체 통일방안은 경제공동체, 사회·문화공동체, 정치공동체를 넘어선 민족공동체에 대한 언급은 있지만, 공동체 형성의 구체적인 조건은 밝히지 않고 있다.

(2) 공동체 상호관계 및 이행순서의 불명료성

통일방안은 경제공동체와 사회·문화공동체의 형성을 기반으로 정치공동체가 형성되는 것으로 상정하고 있다. 그러나 공동체는 내부구조를 이루는 정치·경제·사회·문화 분야가 분리되어 해석될 수 없으며, 분야별로 차등적으로 완성되는 단계적 개념으로 해석될 수 있는 것도 아니다. 공동체의 각 분야는 상호 유기적으로 연계되어 공동체를 형성한다. 특히 정치공동체는 공동체가 하나라는 자의식과 ‘하나를 위한 헌신적 희생’을 유도하는 데 있어서 핵심적 의미를 지닌다. 따라서 정치공동체가 달성되지 않은 상태에서 분리된 개념으로 경제, 사회·문화공동체가 형성된다는 가정은 문제가 있다.¹³

물론 경제공동체와 사회·문화공동체가 시간적으로 정치공동체에 앞서서 추진·형성될 수도 있으나 반드시 선행되는 것만은 아니며 또한 그 자체로 완성되는 것도 아니다. 오히려 정치적 통일 후 실제적인 사회·문화적 통합이 시작될 수도 있다. 이 경우 정치적 통일 후 각 분야별 통합정책이 실시된다.

서 제16조: “남한과 북한은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.”

¹³ 조한범, “민족동질성회복을 위한 남북한 사회·문화 교류협력,” 서병철 편저, 『분단 극복을 위한 초석: 한국과 독일의 분단과 통일』 (서울: 도서출판 매봉, 2003), p. 324.

또한 유럽공동체의 통합을 모델로 한 민족공동체 통일방안은 남북한
간에 정치적·이념적·군사적 대립이 지속되어 왔음을 간과하고 있다.
정치공동체의 형성은 사회·문화공동체, 경제공동체와 더불어 지속적
인 발전과 상호보완적인 관계에서 추진될 때 더욱 촉진될 수 있다.

(3) 공동체와 거버넌스 문제

탈냉전기에 국내외 비정부기구 (Non-Governmental Organization:
이하 NGO)의 활동이 강화되면서 미국을 비롯한 유럽 선진국들이 국정
의 효율성 강화를 위해 국가·사회관계 변화의 새로운 인식 틀로서 거
버넌스 개념을 도입하고 있다. 우리 사회에서도 NGO의 활동 영역이
꾸준히 확대되고, 그 영향력도 매우 강화되고 있는 추세다. 대북정책과
관련해서도 이들의 활동이 꾸준히 증가하고 있다. 남북관계와 대북정
책의 거버넌스 특성을 제고시킨 것은 민간부문인 NGO와 기업, 미디어
의 참여라고 할 수 있다.

특히 남북연합의 형성·운영을 위해서 외국 정부, 국제기구, 국제레
짐, 북한, 국내외의 시민단체 등 다양한 행위자에 대해서 차별적인
전략을 적용해야 한다. 국가는 국제적 차원에서 국제적 협력 망을 구
축하고 국제규범을 남북연합에 적용하기 위해서 노력해야 한다. 국가
는 북한과의 관계에서 정부차원의 협력을 위한 방안을 도출하는 한
편, 북한의 시민사회와 시장형성을 위해 다각적인 거버넌스를 활용해
야 한다. 아울러 국가는 대내적 차원에서 각종 민간들의 지지와 참여
를 유도하기 위해서 거버넌스의 자원을 활용해야 한다.¹⁴

¹⁴ 박종철·허문영·김보근, 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 6.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이에 거버넌스를 담당하는 개별국가, 국제기구, 지역연합, 다국적 기업, NGO 등 다양한 주체들의 특성 및 대북사업 추진실태를 냉철히 분석하고 이들과의 협력관계를 형성하여 통일방안에 반영되어야 하는데 민족공동체 통일방안에는 아직 이러한 부분이 반영되어 있지 않다.

다. 남북연합의 문제점

(1) 남북연합 성격의 모호성

1991년에 남북한이 유엔에 동시 가입하였다. 국가만이 유엔에 가입할 수 있음에 비추어 볼 때, 북한이 국제법상 국가로 받아들여졌다고 할 수 있으며, 많은 국가들이 북한을 국가로 인정하고 있다. 남북연합에서 국제적으로 남한과 북한은 각자의 외교, 군사력 등을 보유한 주권국가이지만 상호관계에서는 통일을 지향하는 특수 관계이다. 남북연합은 남북한 상호관계를 ‘민족내부의 특수 관계’로 규정함으로써 그 성격이 모호하다.

이러한 문제 때문에 학자들은 남북연합의 성격에 대해 다양한 견해를 제시하고 있다. 가령 남북연합을 체제연합으로 해석하고 체제연합을 국가연합과 연방국가 사이의 중간적 위치에 있는 것으로 보는 견해,¹⁵ 연방제보다 국가연합에 가깝지만 특수한 형태로서 영연방에 가깝다는 견해,¹⁶ 기본적으로 국가연합의 성격과 유사하다는 견해 등¹⁷

15. 김학준, “민족공동체와 남북한 체제연합 연구: 제6공화정 『한민족공동체 통일방안』의 배경,” 『통일문제연구』, 제1권 3호 가을호 (1989), pp. 28~32.

16. 장명봉, 『한민족공동체 통일방안: 그 법적 체계화연구』 (서울: 통일원, 1989), pp. 24~34.

17. 장윤수, “남북연합운영체계에 관한 연구,” 『한민족공동체 형성방안의 실천을 위한 모색』 (서울: 통일원, 1992), pp. 11~115.

여러 가지 시각이 있다. 이와 같은 특수한 결합 형태는 역사적 전례가 없는 것일 뿐만 아니라 남북연합이라는 용어 자체가 단순한 지역적 결합을 나타내는 표현으로 되어 있기 때문¹⁸에 그 성격이 모호하다. 더욱이 남북연합의 영문표기를 **the Korean Commonwealth**로 명기하고 있을 뿐 기존의 여러 역사적 사례나 이론모형 중에서 구체적으로 어떤 것을 준거로 삼고 있는 지에 대해서는 언급을 하지 않음으로써¹⁹ 혼란을 초래한다.

(2) 남북연합 운영상 애로점

남북연합은 남북한 정부가 주도가 되어 각각 동수의 남북 인원이 참여하고 정책을 결정한다는 점에서 협상기구 이상의 성격을 갖기 어렵다. 남북연합에는 정책의 조율이나 차이에 대해 결정권을 행사하거나 조정이나 조율을 할 수 있는 기구도 존재하지 않는다. 정책조율이나 차이에 대한 결정권을 남북 정상만이 갖고 있다. 남북각료회의 및 남북평의회에서 입장차이가 표출되었을 때 이를 해결하기 어렵다. 이를 조정하기 위해 남북정상회의를 개최해야 한다. 그리고 정책결정 사항을 집행할 수 있는 기구도 존재하지 않는다. 남북공동사무처라는 행정기관이 있기는 하지만 이것은 상호연락과 기본적인 사무업무를 담당하는 기구이며 집행기관은 아니다.

¹⁸ ‘개념상 남북연합은 그 안에서 남북이 잠정적으로 국가 간의 관계가 아닌 민족 내부의 특수관계에 놓이게 된다는 점에서 국제법이나 국제정치학상의 통합유형론에서 나오는 국가연합이나 연방제와는 그 성격이 다르다.’ 통일원, 『통일백서 1994』 (서울: 통일원, 1994), p. 85.

¹⁹ 남궁영, “대북정책의 국내정치적 갈등: 쟁점과 과제,” 백종천 편, 『한국의 국가전략』 (서울: 세종연구소, 2004), p. 215.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(3) 남북연합의 1대 1 결합의 비현실성

더욱이 남북한 간에는 국력의 비대칭성이 갈수록 강화되고 있어 1대 1의 등가성에 기초하여 남북연합을 운영하는 것은 비현실적이다. 2009년 기준 남북한의 경제력 지표를 비교해 보면 남북한 간의 국력 차이가 현격함을 알 수 있다.²⁰ <표 II-1>에서 볼 수 있듯이, 북한의 경제규모(명목 GNI)는 남한의 약 1/37 정도이다. 수출총액에 있어서 남한은 북한보다 343배 많다.

●표 II-1 남북한 경제력 비교

	단위	남한(A)	북한(B)	A/B(배)
인구	천 명	48,607	23,380	2.1
명목 GNI	10억 원	1,068,654	28,635	37.3
1인당 GNI	만 원	2,192	123	17.9
수출	억 달러	3,635.3	10.6	343.0
수입	억 달러	3,230.8	23.5	137.5

* 출처: 한국은행 경제통계시스템 2009년

이를 통일이 되기 전인 1989년 당시 동서독의 경제력과 비교해 보면, <표 II-2>와 같다. 서독의 제반 입장이 현재 남한의 입장보다 훨씬 양호한 조건임을 알 수 있다. 이를 단순 비교해보면 독일의 경우 통일 후 서독인 3.7명이 동독인 1명의 통일비용을 책임지면 되었지만, 남한은 2.1명이 북한 주민 1명의 통일비용을 부담해야 한다. 또한 1인

²⁰ 국력은 인구, 경제력, 군사력 등 다양한 요소들을 복합적으로 비교, 판단하는 게 보다 정확하다. 가령 한스 모겐소는 국력 요소를 자연자원, 산업력, 군사준비태세, 인구(분포 및 경향), 국가체질, 국민적 사기, 사회와 정부의 질, 외교력 등으로 분류했다. 이 글에서는 경제력 지표만을 기준으로 남북한의 국력을 비교해 보았다.

당 GNI의 차이가 독일의 경우 2.5배에 지나지 않지만, 남북한은 17.9배에 달한다. 이러한 현격한 차이 때문에 남북연합의 1:1 결합은 현실적이지 못하다.

표 II-2 통일 이전 동서독(1989)과 남북한(2009) 간의 상대적 경제력 비교

비교 기준	서독	동독	비교기준	남한	북한
인구	3.7	1	인구	2.1	1
GNP	10.0	1	GNI	37.3	1
1인당 GNP	2.5	1	1인당 GNI	17.9	1

* 출처: 동서독의 경우 홍익표·진시원, 『남북한 통합의 새로운 이해』 (서울: 오름, 2004), p. 181. 남북한의 경우 한국은행 경제통계시스템 자료를 토대로 작성.

라. 국제환경 및 국제협력에 대한 관심 결여

동북아에서 상대적으로 강대한 주변국에 둘러싸여 있는 한국의 통일은 지정학적 특성상 국제적 성격을 띠고 있다. 미국, 중국, 일본, 러시아 모두 세계의 강국들이며, 이 나라들은 한반도에 대해 참여한 이해관계를 가지고 있다. 오랜 기간 동안 북한은 중국, 러시아와 긴밀한 관계를 유지해 왔고, 여전히 그 관계가 지속되고 있다. 경제적, 정치적으로 어려움에 처해 있는 북한의 중국 및 러시아에 대한 의존도가 높아지고 있는 상황을 고려했을 때 중국, 러시아의 이해관계를 고려하지 않고 남북한 간의 협력 증대만으로 통일을 이룰 수 있다고 보는 것은 비현실적이다.

민족공동체 통일방안이 만들어질 당시 존재하지 않았던 북한의 핵개발로 인해 한반도는 더욱 국제적 관심대상이 되었다. 남북한 간 관

I
II
III
IV
V
VI
VII

계만 개선되면 통일을 이룰 수 있는 것으로 단순화한 민족공동체 통일방안은 국제환경 및 국제협력의 중요성을 반영해야 한다.

주변국에 대해 통일외교를 실시해야 통일정책의 성공 가능성이 높아지는 것은 분명하다. 가령 북핵 문제 해결을 위해서는 지속적인 대 중외교가 필요하다.²¹ 북한이 중국과의 관계를 강화하여 북한의 대중 의존이 심화될 경우, 북핵 문제 해결은 장기화될 수도 있다. 더욱이 중국은 북한 정권의 생존을 대북한 정책의 중요한 목표 중 하나로 설정하고 있고, 이를 위해 경제지원을 하고 있다.²² 현재 중국은 북핵으로 인한 연루의 가능성과 북한의 동맹관계에서 이탈의 가능성 사이에서 ‘최적화’하려는 정책을 펴고 있다.²³ 통일방안에는 이러한 상황을 감안한 내용이 포함되어야 한다. 그러한 고려대상은 비단 중국뿐만이 아니다. 달라진 국제환경을 이해하고 주변 관련국들 모두를 고려대상으로 하는 국제협력정책이 포함되어야 한다.

2. 남북관계 평가

가. 북한 핵개발

북한은 10여 년에 걸친 대북 포용정책에도 불구하고, 생존전략으로

21. 전재성, “동북아 구상, 남북관계, 국제관계,” 『동북아 구상과 남북관계 발전전략』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 63.

22. 김재관, “중국 신지도부의 대한반도 정책의 변화: 대북정책과 남북통일관을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제45집 2호 (한국국제정치학회, 2005), pp. 131~162 참조.

23. 박홍서, “북핵위기 시 중국의 대북 동맹안보딜레마 관리 연구: 대미관계 변화를 주요 동인으로,” 『국제정치논총』, 제46집 1호 (한국국제정치학회, 2006), pp. 103~122 참조.

핵개발을 선택·추진했고, 2005년 핵보유 선언에 이어 2006년, 2009년 두 차례의 핵실험을 감행하였다. 2006년 10월 북한의 1차 핵실험은 남북관계와 통일 문제에 있어 전면적 변화를 초래했다.

핵무기는 속성상 가진 나라가 안 가진 나라에 대해 엄청난 비대칭적 우위를 가지게 된다. 핵무기로 상대방을 공격할 능력을 갖추기만 하면 상대방으로부터 공격당할 위험은 극소화되기 때문이다. 소련 붕괴 후 군사적 보호막을 상실한 북한은 핵무기 개발에 집착해 왔다.

북한의 핵보유는 기존의 남북한 군사균형을 일거에 역전시키는 효과를 보이고 있다. 그동안 북한의 군사적 위협에 대해서 억지력을 확보했던 주한미군과 한국군의 군사력이 북한 핵개발로 인해서 억지력을 상실하게 되었다. 북한은 핵개발로 재래식 전력의 열세를 만회하고, 그동안 남북한 국력에서 총체적 열세를 보이던 상황을 타개할 안전판을 확보했다고 판단하고 있다.

아울러 핵을 보유하고 있는 북한과 통일을 추진하는 것이 어렵게 되었다. 핵보유를 통해 대남정책 전반에 있어 우위의 협상력을 확보하게 된 북한은 각종 협상에서 핵 포기를 전제로 보상을 요구하고 있을 뿐, 핵 포기에 대해서는 성의를 보이지 않고 있다. 오히려 북한은 2009년 2차 핵실험을 통해 보다 강화된 핵능력을 과시하며, 핵보유 의지를 재확인하고 있다.²⁴

²⁴ 박길연 북한 외무성 부상은 유엔총회에서 “... 우리의 핵 억지력은 결코 포기될 수 없으며, 오히려 강화될 것”이라고 말했다. 『연합뉴스』, 2010년 9월 30일; 또 1차 핵실험 이후인 2006년 11월 22일 강석주 북한 외무성 제1부상이 “어떻게 핵 포기가 가능하겠는가. 핵을 포기하려고 핵무기를 만들었다는 것인가”라고 언급하기도 했다. 『연합뉴스』, 2006년 11월 22일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

나. 한반도 평화문제의 미해결

2005년에 개최된 제4차 6자회담에서 「9.19공동성명」의 채택으로 북한의 비핵화와 한반도 평화체제문제가 연결되었다.²⁵ 제2차 남북정상회담(2007.10.2~10.4)의 공동선언 제4항을 통해 한반도 평화체제 문제에 대한 원칙적인 합의가 이뤄졌다.²⁶ 그러나 북한의 6자회담 참여 지연과 2009년 5월 2차 핵실험으로 인해 합의사항은 이행되지 못했다.

아울러 북한은 6.15 공동선언에서 합의했던 군사적 긴장완화와 국방장관회담 개최 등의 내용에 대해서도 합의사항을 이행하지 않았다. 북한은 이후에도 NLL 침범, 대청해전, 서해상 미사일 발사, 천안함 격침 등 각종 무력 도발을 지속해 왔다. 북한은 서해 북방한계선(NLL)에 대해서 인정하지 못한다는 입장을 반복해 왔고 강경한 조치들을 취해 왔다. 2009년에는 “조선전쟁 교전 일방인 미국이 제멋대로 일방적으로 그어놓은 불법무법의 북방한계선을 인정한 것이 아니다”²⁷라며 남북기본합의서 파기를 선언하기까지 했다. 그리고 11월에는 대청도 근처에서의 도발로 세 번째 서해교전이 벌어지기도 했다. 또 2010년 3월에는 그에 대한 보복적 성격을 띠는 천안함 격침 사건을 일으켰다.

25. 한반도 평화체제 구축 문제는 이미 1997년부터 1999년까지 남북한, 미국, 중국의 4자회담을 통해 논의된 바 있지만, 여섯 차례에 걸친 회담에도 불구하고 당사자 문제, 의제 문제 등에 대한 각국의 입장 차이로 가시적인 성과를 거두지 못했다. 박종철 외, 『4자회담의 추진전략』(서울: 통일연구원, 1997) 참조.

26. 이상현, “한반도 평화체제와 한미동맹 및 유엔사 문제,” 세종연구소, 『북핵 문제 해결과 한반도 평화체제』(서울: 세종연구소, 2007), p. 153.

27. 『연합뉴스』, 2009년 1월 30일.

다. 북한 체제의 변화 미흡

지난 10여 년 동안 대북지원과 경제협력에 대략 3조 5천억 원 정도를 투자했지만, 북한의 변화를 이끌어 내지는 못했다. 물론 남북 이산가족 상봉과 사회·문화 교류 등 남북관계가 개선된 측면도 있다. 그러나 두 차례에 걸친 핵실험과 천안함 공격 등 북한의 행태를 보면, 북한 체제는 여전히 변하지 않았다는 것을 잘 알 수 있다.

북한은 독일통일의 경험을 통해 북한 사회에 대한 개방·개혁이 체제붕괴와 흡수통일로 이어질 가능성이 있음을 우려하며 북한사회를 적극적으로 통제하고 단속해 왔다. 북한은 소극적인 개방 정책만을 취해 왔다. 북한은 자본주의 국가들과의 경제교류를 활성화하고 외화와 기술만을 유치하는데 집중하고 대내 개혁을 수반하지 않은 경제영역에 국한된 제한적 개방만을 추진하고 있다. 북한은 남북관계에서도 합의 내용 중 북한에 유리한 것만 이행하고 그 외의 것은 무시하는 정책으로 일관하고 있다.

북한은 2000~2004년 기간 동안 조심스럽게 개혁정책을 추진하기도 하였다. 북한의 내각이 분권적이고 시장 친화적 개혁 정책을 추진했다. 특히 2002년의 7.1조치는 북한경제의 공식체계를 오래 전부터 진행된 변화된 환경에 적응시키기 위한 것이었다.²⁸ 이 과정에서 시장활성화 조치도 취해졌다. 그러나 2005년부터 정책 방향이 변화하여 내각의 역할 약화, 시장단속 강화, 공업개혁의 주요 조치 포기, 계획경제의 강조, 150일 전투와 같은 고전적인 노력동원정책 등의 통제강화

²⁸ 박형중 외, 『북한 ‘변화’의 재평가와 대북정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 14.

I
II
III
IV
V
VI
VII

조치가 실시되었다.²⁹

이와 같은 조치는 2008년 8월 김정일 건강 이상 발생 이후로 더욱 강화되고 있다. 2009년 2월과 4월에 걸쳐, 국방위원회의 권위가 신장하고 위원 구성이 확대·개편되었다. 이는 북한의 정책결정 전반에서 군대와 보안기구의 위상이 더욱 높아졌음을 의미한다.

아울러 이 시기에 김정일 세습체제의 토대를 만드는 작업도 본격적으로 시작되었다.金正일은 김정은의 권력기반 구축과 관련하여 국가보위부, 인민보안부 등 통제기구를 강화하였다.³⁰ 김정은은 2010년 9월 당대표자대회에서 대장칭호를 부여받고 노동당군사위 부위원장에 임명되어 후계체제 구축에 박차를 가하고 있다. 특히 김정은의 등장이 제한적 시장화를 폐기하고 국가권력의 통제체제를 강화하는 가운데 이루어졌다는 점은 향후 북한체제의 변화가 쉽지 않을 것이라고 예상하게 한다.

라. 남북경제협력의 한계

민족공동체 통일방안은 기능주의적 시각에 토대를 두고 있기 때문에 경제협력이 증가하면 그 영향이 군사·정치 분야의 협력으로 확산될 수 있을 것이라고 가정한다. 이러한 낙관론에 입각하여 한국은 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」(1988.7.7)을 통해 남북 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실천할 것을 밝혔고, 이후 본격적으로 시작된 남북경제협력은 남북교역액이 110억여 달러(2008.12.31

²⁹ 위의 책, pp. 146~147.

³⁰ 박형중, “김정일, 군과 당, 그리고 김정은: 시장확대와 시장억제 배후의 권력정치학,” (Online Series CO 10-12, 2010.5.12).

기준)에 이를 정도로 양적인 증가를 보여 왔다.³¹

하지만 2차례의 북 핵실험, 금강산 관광객 피습, 천안함 사건 등 정치·군사적 측면에서의 갈등으로 기존의 경제협력마저 어려워졌다. 정치적인 이해관계로 협력이 이뤄지지 않은 상황에서 이러한 일은 반복될 수 있다.

남북경제협력에 집착하며 양적인 성장을 추구하기보다는 북한의 변화를 유도할 수 있는 방향으로 남북경제협력의 원칙과 기본을 수정할 필요가 있다. 북한으로 하여금 일단 합의된 사안에 대해서는 최대한의 성의를 보이도록 요구하고, 중장기 사업의 필요성을 제기하며, 정기적 논의 구조를 만드는 것이 필요하다.

마. 남북대화기구의 제도화 결여

그동안 남북 당국자 간 대화는 2000년과 2007년 두 차례의 정상회담을 포함하여 양적인 부분에 있어서 상당부분 진척이 있었다.³² 그

31. 통일부, 『2009 통일백서』 (서울: 통일부, 2009), p. 236.

연도별 남북교역액

(2008.12.31 기준, 단위: 백만 달러)

구분	'89~'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	계
반입	1,252	92	122	152	176	272	289	258	340	520	765	932	5,170
반출	294	130	212	273	227	370	435	439	715	830	1,032	888	5,845
계	1,546	222	334	425	403	642	724	697	1,055	1,350	1,797	1,820	11,015

32. 위의 책, p. 243.

분야별 남북회담 개최 현황

(2008.12.31 기준, 단위: 회)

구분	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	계
정치	156	4	10	0	0	7	4	8	18	2	4	5	2	10	5	13	0	248
군사	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	9	6	5	3	4	11	2	46
경제	5	0	0	0	0	0	0	0	3	3	14	17	13	11	8	22	3	99
계	156	4	10	0	0	7	4	8	25	7	27	28	20	24	17	46	5	393

러나 군사적 분야에서의 회담의 중요성에도 불구하고 성과는 미미하다. 무엇보다 북핵 문제는 해결되지 않았다. 이는 장기적인 목표 하에 남북현안을 해결하고 협력 경험을 축적하기 위한 남북대화기구가 제도화되어 있지 못하기 때문이다.

정부 간 대화의 활성화 및 제도화는 통일과정으로 나아가기 위한 전제조건이지 그 자체가 통일과정으로의 진입을 보장하는 것은 아니다. 그러나 공동체형성을 위해서는 대화를 통해 합의에 도달하고 협약을 맺는 과정이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 당국자 간의 정치적 결정을 필요로 한다. 즉 정치적으로 이해관계가 합치되어 쌍방 간 합의·협약이 이뤄지고, 합의사항의 이행이 제도화되어야 한다.

남북관계의 제도화는 “남북한관계의 예측가능성, 지속성, 효율성을 보장할 수 있는 법적, 제도적 장치를 마련하는 것”으로 정의될 수 있다. 남북정상회담 후속대화는 일정한 제도적 틀을 갖추기는 하였으나, ‘예측가능성’과 ‘지속성’, ‘효율성’을 보장하는 법적, 제도적 장치를 충분히 마련하는 데까지 발전되지는 못했다. 1차 정상회담에서 남북한은 김정일의 답방에 합의하였으나 김정일의 서울 답방은 이루어지지 않고 있으며, 남북국방장관회담의 정례화도 되지 않고 있는 등 남북한관계는 제도화가 결여되어 있다.

바. 남북관계와 국제협력의 연계망 부족

분단 이후, 특히 한국전쟁 이후 한반도는 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 4국의 역학관계와 이들의 한반도 정책의 영향을 받아 왔다. 탈냉전기 이후에도 냉전의 유산을 청산하지 못하고 남북한 간 대치가 계속되고 있는 상황에서 남북관계의 진전과 통일을 위해서는 주변국

들과의 협력이 불가피하다. 더욱이 1990년대 이후 남북관계 개선의 걸림돌이 되고 있는 북핵 문제는 국제사회의 다양한 행위자들과의 협력을 필요로 한다.

북핵 문제를 예로 들면, 미국, 일본과 긴밀한 공조체제를 유지하고, 중국, 러시아의 협조를 받아 해결책이 모색되어야 한다. 한편 IAEA, UN, 국제금융기구 등 다양한 국제기구와 레짐에서 북핵 문제에 대한 어젠다 설정 과정에 기여할 수도 있다.

또한 유엔 등 국제기구와 국제 NGO들은 북한의 식량난을 해소하기 위한 대북 인도적 지원을 실시하는 한편 북한의 인권문제를 개선하기 위해 노력하고 있다. 남북문제는 전 세계의 대상이 되고 있으며, 남한이 적극적으로 이들을 활용하면 남북관계 개선의 성과를 거둘 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

Ⅲ. 통일방안의 이론적 기초와 독일통일의 시사점

1. 통일방안의 이론적 기초

민족공동체 통일방안을 변화된 국내의 상황에 맞게 수정, 발전시킨다는 목표 하에 3대 공동체 통일구상이 제시된 바 있다. 3대 공동체 통일구상은 기존의 통일을 국가 차원의 제도적, 정치 공학적 관점에서 접근하기 보다는 공동체 형성이라는 측면에서 접근하고 있으며, 이를 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체의 3가지로 분리하여 접근하고 있다. 공동체는 단순한 체제 차원의 통일을 넘어 공통의 가치관과 정서적 유대감과 상호이익의 교환관계의 공동영역을 상정하고 있다. 구체적인 통일구상을 실현하는 방법으로 평화공동체와 경제공동체를 상정하고 그 상위에 민족공동체를 놓고 있다. 과거 민족공동체 통일방안에서는 기능적 통합이론을 반영하여 확산(spill-over)을 추구한 반면, 3대 공동체 통일구상은 평화공동체를 우선시하여 비핵화를 이루고 이어 경제공동체, 민족공동체를 추구하도록 되어 있다. 이러한 3대 공동체는 평화공동체를 우선 시작하되 약간의 시차를 두고 경제공동체를 추진하고 평화공동체와 경제공동체를 바탕으로 민족공동체를 완성하는 순차병행론을 상정하고 있다고 할 수 있다.

이러한 3대 공동체 통일구상은 기존의 민족공동체 통일방안을 변화된 상황에 맞게 구체화시킨 것으로, 근본적인 이론적 관점에서는 민족공동체 통일방안과 상통한다고 볼 수 있다. 남북 간의 경제, 사회·문화적 협력을 추구하고 이를 경제공동체와 연결한다는 점에서는 기능주의 이론을 비판적으로 담고 있으며, 핵문제 해결을 통해 평화공동체를 이룬다는 점에서 남북 간, 그리고 이를 뒷받침하는 동북아의 평화레짐 형성과 관련되어 있다. 그리고 남북연합으로부터 통일국가로 나아가는 단계에서는 민족공동체를 목표로 한 사회·문화적, 정체성의

I
II
III
IV
V
VI
VII

통합을 추구해야 하고 이는 공동체의 통합이론으로 연결되어야 할 것이다. 아울러 3대 공동체 통일구상을 실현하기 위해서는 국제적 협력을 위한 통일외교를 뒷받침하는 국제협력이론이 필요하다.

이러한 문제의식에서 다음의 기능주의, 레짐이론, 통합이론, 국제협력이론을 차례로 살펴보고 이러한 논의들이 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체, 통일외교에 적용될 수 있는 이론적 시사점을 찾아보고자 한다.

가. 기능주의

남한과 북한의 통일방안은 각자의 대북, 대남 전략에서 비롯된 정치적 의도를 담고 있기 때문에 양자의 통일방안이 합치되거란 거의 불가능했다. 정치적 타결에 의한 통일방안 합의가 어려워질 경우, 협력이 가능한 부문에서 점증적으로 협력의 범위와 심도, 차원을 발전시키는 전략이 새로운 논의의 대상이 될 수 있는데 가장 유력한 대안이 기능주의 이론이다. 기능주의 이론은 2차 세계대전 당시 데이비드 미트라니(David Mitrany)를 중심으로 전후 유럽연합 통합(integration)과정의 기초 중 하나가 된 이론이다. 유럽 국제정치에서 독일의 부상과 세 번에 걸친 전쟁 시도는 유럽 모든 국가들에게 많은 고난을 가져왔다. 독일은 1871년 통일시기부터 주변국과의 전쟁을 통해 통일을 이룩하였고, 이후 유럽 내 패권정치와 제국주의 경쟁에서 우위를 점하기 위해 주변 국가들과 많은 분쟁을 야기했다. 20세기에 들어서도 독일은 두 차례의 세계대전을 일으켰고, 이후 주변 국가들은 독일의 재부상을 막기 위해 많은 공리를 하게 되었고 그 과정에서 기능주의적 방안이 대두하였다.

기능주의는 정치적 통합이 어려운 경우 경제, 사회·문화, 기술 등 협력이 쉬운 분야부터 협력을 가속화, 제도화하여 단위들 간의 화해와 협력을 도모하는 이론이다. 미트라니는 독일의 재부상을 막기 위해서는 독일과의 기능적 협력이 긴요한 방안이라고 생각하였고, 주권 국가 중심의 정치적 협력보다 기능적 협력이 국가 간 화해와 평화를 유지하는데 더 유력한 방안이라고 생각하였다. 미트라니의 기능주의는 사회가 복잡해짐에 따라 정부 차원의 협력을 넘어서는 사회적 차원의 상호협력과 상호의존이 더욱 심화된다고 보았고, 이 과정에서 영토국가의 권위가 약화되며, 국가 간 협력을 통제하는 새로운 기술적 권위체, 혹은 초국가적 제도가 출현할 수 있다고 보았다.

실제로 유럽은 1950년 프랑스의 장 모네와 슈망 외상을 중심으로 석탄철강공동체를 설립하여 독일을 공동체에 편입시켜 독일의 재부상을 막고 협력을 제도화하는 방안을 실현하였다. 당시의 주요 전략 물자이자 경제자원인 석탄과 철강을 지역공동체에 의해 관리하는 방안은 독일과의 정치적 협력을 강화하는 중요한 기능적 수단으로 자리 잡게 되었다.

이후 소위 신기능주의는 1950년대 이후의 유럽통합을 더욱 가속화하는 이론적 기반으로 자리 잡는다. 하스 등의 이론가는 기능적 협력이 사회, 경제, 문화적 영역에 머무는 것이 아니라 정치적 차원으로까지 확산될 수 있음을 주장하였다. 신기능주의는 미트라니의 기능주의에서 더 나아가 각 협력영역 간의 확산이 이루어져 더욱 복잡한 협력체가 출현할 수 있다고 보았고, 저위정치의 영역인 사회, 문화, 경제의 협력이 고위정치의 영역인 정치, 군사, 안보분야로까지 확산될 수 있다고 보았다. 이 과정에서 통합의 차원이 심화되고 결국 국가의 권위를 능가할 수 있는 초국가적 협력제도가 출현할 수 있다고 본 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

실제로 유럽석탄철강공동체 이외에 유럽원자력기구와 유럽경제공동체가 1950년대 말에 출현하여 향후 유럽공동체의 출현에 중요한 추동력으로 기능하였다.

기능주의는 국제정치이론의 자유주의와 결합되면서 경제적 상호의존이 정치적 통합으로 진행된다는 이론적 전제를 강화하였다. 시장을 통한 두 개의, 혹은 그 이상의 정치집단 간의 교류는 점차 사회적, 정치적 통합을 강조하고, 이는 두 공동체의 궁극적 통합으로 나아갈 수 있다는 것이다. 소위 시장평화이론이다. 정치적으로 갈등과 대립 관계에 있는 정치집단이라고 할지라도 경제적 상호교류를 통해 비교우위를 얻을 수 있고 이러한 공동의 이익이 기능적 차원에서의 협력을 추동하고, 결국에는 협력이 어려운 평화의 영역으로 확산될 수 있다는 것이다.

정치적 갈등에도 불구하고 기능적 협력을 강화할 수 있고, 더 나아가 정치적 협력으로 확산될 수 있다는 기능주의의 이론적 전제는 한반도의 통일방안에 시사하는 점이 많은 것이 사실이다. 민족공동체 통일방안은 1단계에서 남북 간의 화해협력 상황을 상정하고 있는데, 이는 정치적 협력으로 볼 수도 있지만, 보다 손쉬운 저위정치 영역에서의 사회·문화적, 경제적 협력으로 볼 수 있다. 남한과 북한이 원조, 무역, 사회·문화 교류, 시민사회 교류 등을 통해 협력을 시작하고, 이러한 협력이 저위정치의 다른 영역과 촘촘히 연결된다면, 이후 정치, 군사, 안보적 협력으로 확산될 수 있다는 희망을 가지게 한 것이다.

민족공동체 통일방안이 상정한 화해협력의 필요성은 1980년대 말부터 현재에 이르기까지 한국 정부의 대북전략의 중요한 부분으로 강조되어 온 것이 사실이다. 특히 김대중 정부와 노무현 정부는 소위 햇볕정책을 통해 북한과의 무역을 증대하고, 대북 원조를 늘리는 한

편, 정부 차원과 비정부 차원의 사회·문화교류를 가속화하고, 시민사회단체들의 대북 방문 및 협력을 지원하였다. 그 결과 남북 간의 화해협력의 기초가 어느 정도 다져진 것도 사실이다.

가장 중요한 논점은 이러한 저위정치의 화해협력이 고위정치의 화해협력으로 자연스럽게 확산될 수 있는가 하는 점이다. 기능주의는 기능적 협력이 심화되면 정부의 역할이 상대적으로 축소되고 다양한 차원의 교류를 통제하는 새로운 권위체 혹은 제도들이 자리 잡는다고 본다. 이 과정에서 기존의 영토국가의 제도를 대체하는 새로운 기제들이 마련되고 결국 정치적 통합이 이루어진다는 것이다. 그러나 이러한 전제는 유럽의 경우에서도 그대로 적용되지 않은 것이 사실이다. 국민국가 정부의 권위는 여전히 중요한 기제로 작용하였고, 통합의 과정은 정부 간 치열한 정치적 협상과 결단에 의해 때로는 정체되고 때로는 발전해 온 것이다. 유럽 통합을 이론적으로 조망할 때 초국가적인 기능주의의 대책점에서 있는 정부 간 주의(*inter-governmentalism*)가 이러한 논의를 대변한다.

유럽통합의 경우 기초적인 경제, 사회·문화, 기술적 협력은 어느 정도까지 진척되었으나 정치 및 안보분야의 협력은 이러한 저위정치 협력의 확산으로 이루어졌다고 보다는 정부들 간의 안보전략, 정치적 입지를 지속적으로 조정하고 타협하는 과정에서 출현하였기 때문이다. 1949년에 창설된 북대서양조약기구의 경우 유럽 대륙과 미국과의 전략적 관계가 중요하게 작용하였고, 냉전이라는 세계적 구조 환경이 중요한 변수로 기능하였다. 1954년에 무산된 유럽방위공동체(*European Defense Community, EDC*)의 경우 각 국가들, 특히 프랑스의 안보전략이 유럽의 군사협력에 중요한 변수로 작용하였다. 1960년대에 들어서서 드골정권은 유럽 통합의 흐름보다는 국가들 간의

I
II
III
IV
V
VI
VII

이익을 중요하게 보고 프랑스의 국익을 증대시키기 위한 다양한 자주 전략을 추진하는데, 이 과정에서 유럽 국가들 간의 기능적 통합 과정은 정치 분야로 확산되지 못하고 많은 난관에 봉착한 것이 사실이다.

따라서 유럽 통합과정이 주는 교훈은 사회·문화, 경제, 기술적 통합이 중요하지만, 기존의 국민국가 정부의 정치적 기능을 우회할 만큼 강력하기는 어렵고, 각 단계별, 이슈영역별로 서로 다른 기제들이 복합적으로 작용하였다는 것이다. 따라서 하나의 이론으로만 유럽 통합을 설명하는 것은 여러 가지 어려움을 가지며 다양한 이론이 다양한 배경에서 작용하는 것으로 보아야 한다.

한반도의 통일방안에서도 남북한 간 사회·문화적, 경제적 협력은 일정단계까지 한반도의 화해협력을 심화하는 기능을 하는 것이 사실이다. 그러나 통일은 두 주체들 간의 정치적 과정의 일환이고 일어난 과정은 독자적인 논리를 따르는 것이 사실이다. 한국이 아무리 기능적 협력을 강조한다고 해서 북한이 자동적으로 군사적 대결태세를 완화하고, 자국의 체제에 영향을 미칠 수 있는 한국의 대북 관여(engagement)정책에 순응하기란 어려운 것이다.

북한은 한국과의 경제, 사회·문화 협력을 일정 부분까지 허용하는 모습을 보여준 것이 사실이다. 2000년 6.15정상회담 이후 노무현 정부 말기까지 북한은 한국과의 경제, 사회·문화 관계를 강화하여 북한의 경제발전을 도모하는 한편, 한국과의 문화적 교류를 활성화하였다. 그러나 이러한 교류협력이 북한의 정치적 입지 및 체제의 성격에 영향을 미치는 것을 극도로 경계하는 모습을 보여준 것도 사실이다. 화해협력이 대북 관여의 구조적 결과로 이어지는 것을 방지하고자 한 것이다. 소위 방충망식 개방이라는 북한의 정책이 이러한 확산방지 노력을 대변하는 개념이라고 할 수 있다.

북한은 정경분리의 근본 원칙에 기반해서 경제적 교류협력을 통해 북한의 경제력을 강화하지만, 정치적·안보적 위상을 공고히 하기 위해 다양한 수단을 독자적으로 개발했고, 그 과정에서 북핵 문제가 대두된 것으로 볼 수 있다. 북한은 탈냉전기에 불리하게 발전하는 국제 정치적 한반도의 상황에 대처하고자 선군정치를 중요한 전략으로 내세웠고, 핵 프로그램을 개발함으로써 북한의 정치적 생존을 지키고자 하였다.

북한은 여전히 적대적인 주변세력에 둘러싸여 있다고 보았고, 핵과 같은 강력한 억제수단이 없으면 북한의 생존 자체가 위협을 받는다고 보았다. 북한은 기능적 협력과는 별개로 북미 간의 평화협정을 주장하는 한편, 한국에 대해서는 정치적·군사적 협력에 명확한 선을 긋고 심지어는 관계정체, 군사적 도발 등을 전략적 수단으로 활용하는 모습을 보였다.

이러한 과정이 보여주는 교훈은 기능적 협력이 적대적인 남북관계에서 정치적·군사안보적 협력으로 자동적으로 확산될 수 없다는 점이다. 물론 기능적 협력이 향후의 협력을 강화하는 중요한 기반으로 작용하는 것은 사실이지만, 유럽의 정부 간 주의에서 주장하는 바처럼 정치 영역에서 독자적인 별도의 노력을 기울이지 않고 통일방안을 계획한다는 것은 한계를 지닌다는 것을 보여준다.

3대 공동체 통일구상은 이러한 문제점에 대한 인식에서 비롯된 것으로 보인다. 경제, 사회·문화적 협력이 북한의 강경한 대응으로 더 이상 정치군사적 협력으로 진행되고 있지 않은데, 이는 정권의 안보를 가장 중시하는 북한 지도층의 대응 때문이다. 기능적 협력의 확산은 통일을 상정하는 두 집단 간의 관계에서는 쉽사리 적용되기 어렵다. 통일이라는 것은 하나의 정치집단의 정체성이 근본적으로 변화된

I
II
III
IV
V
VI
VII

다는 것이기 때문에 기능적 협력이 일정부분까지는 진행되더라도, 정치군사적 영역으로 진행되는 것은 매우 예민한 문제들을 야기하기 때문이다.

북한은 경제적 협력이 북한 내부의 구조적, 인식적 변화를 불러와 결국 정치적 생존 가능성을 낮추는 일이 발생할 것을 극도로 경계하고 있다. 그리고 경제적 관여의 확산이 불러일으킬 정치적 결과를 막기 위하여 군을 중심으로 핵 선군정치를 지속하고 있는 것이다. 따라서 3대 공동체 통일구상에서 논의하는 바와 같이 정치군사적 문제를 그 자체로 어느 정도 해결하지 않고는 기능적 협력이 더 이상 나아갈 수 없다는 점이 명확해졌다. 정치군사적 문제 해결의 핵심은 북핵 문제이며, 북핵 문제는 비단 핵무기라는 군사적 문제가 아니라 북한 수령체제라는 정치적 보장의 문제이기 때문에 평화공동체가 경제공동체에 선행하며 나아가야 한다는 점이 설득력을 얻는 것이다.

나. 레짐이론

민족공동체 통일방안에서 화해협력이 진정으로 이루어지기 위해서는 정치군사적 협력, 더 나아가 연합단계로 나아가기 위해서는 협력이 제도화될 수 있는 기제가 필요하였다. 이러한 점에서 일회적, 혹은 제도화되지 않은 상황에서의 반복적 협력이 어떻게 제도화되는가가 중요한 문제였다. 따라서 민족공동체 통일방안에서 1단계 화해·협력 단계가 2단계 남북연합단계로 발전하기 위해서는 기능적 협력만으로는 부족하다. 남북연합이 1민족 2국가 2정부 2제도를 향해 나아가려면 남북 간의 기본적인 상호 존중과 안전보장의 기본 조건이 마련되어야 하기 때문이다. 현재 북한은 핵 프로그램을 개발하고 한국에 대

한 군사적 위협을 지속하고 있고, 이러한 상황에서 남북연합을 위한 평화레짐의 기본 조건이 부재하다고 볼 수 있다.

남과 북이 정치군사적 협력구조를 만들고, 평화체제를 거쳐 연합단체로 나아가기 위해서는 양자 간의 기본적인 평화 및 협력의 레짐이 형성될 필요가 있다. 그리고 이러한 평화레짐이 정치적 레짐으로 이어져 새로운 통치형태를 창출해야 한다. 국제관계이론에서 논의하는 국제레짐은 주권국가들이 공유하는 공동의 원칙과 규범, 규칙과 공동 의사결정절차를 통해 이루어진다. 국제레짐 속에서 각 국가들은 국가들 간의 목표, 행동의 분리불가능성, 일반화된 행동의 원칙, 광범위한 상호성 등의 원칙을 기초로 행동하기 때문에 상호존중 속에서 관계를 유지할 수 있다.

그러나 안보와 기본적 평화를 확보하기 위한 국제레짐이 쉽사리 정착하기는 매우 힘들다. 국제관계의 현실주의적 갈등이 기본적으로 존재하며, 이는 기능적 협력으로 극복되기 어렵기 때문이다. 특히 남북관계처럼 양자가 서로에 대한 불신과 경쟁을 지속하고 있는 관계에서 기능적 협력과 별도의 안보레짐을 만들기 위한 노력을 지속할 필요가 있다.

현실주의적 관점에서 국가 간 관계는 힘과 이익에 기초한 무정부 상태적 질서로서, 자력구제, 세력균형, 동맹, 패권의 주도력 등 개별적 안보장치라고 할 수 있는 기제들에 의해 형성된다. 이는 기초적이고, 편의적이며, 임시적인 질서로서, 국가가 주요 행위자가 되며, 힘 또는 군사력은 모든 이슈에서 가장 중요한 요소로서 자리 잡는다고 볼 수 있다. 국가들은 생존, 국력과 영향력의 극대화, 국제체제의 보전 등이라는 급박한 목적을 우선적으로 추구할 수밖에 없으며, 국가 간 소유권 존중, 합의준수, 폭력행사의 제한, 평화의 추구 등의 목적은 이차적

I
II
III
IV
V
VI
VII

이 될 수밖에 없는 한계를 가진다. 국가들은 “균형” 혹은 “평형 (equilibrium)”이 가져다주는 편의적 평화, 혹은 전쟁의 부재, 갈등 조절의 역학, 패권방지 출현으로 인한 개별국가의 이익에 대한 합의 이상의 관계를 가지기가 쉽지 않다.

이러한 상황에서 갈등은 갈등 주체들 간의 세력배분구조에 의해 일차적으로 결정되고, 전쟁의 위협과 무력에 의존한 외교활동이 중요한 정책수단이 되며, 협력은 사안별로, 단기적이고, 직접적이며, 소위 “엄격한 상호성”에 의해서만 지속될 수 있는 모습을 보인다. 국제레짐이나 국제법, 혹은 국가 간 규범이 적나라한 국가 간 갈등과 경쟁을 매개하고, 혹은 더 나아가 이에 영향을 미치는 일이 생기는 어렵다.

그러나 이러한 상황에서 국가들이 이기적이고, 자신의 이익을 극대화시키기 위해 노력한다고 해서 국가 간 협력이 발생하지 않는 것은 아니다.³³ 저비스(Robert Jervis)의 경우, 안보레짐 혹은 기본적 평화의 레짐이 존재하는 조건들이 있는데, 이 경우 안보레짐이란 타국이 상호적으로 행동하리라는 믿음 하에 자국의 행동을 제한하는 근거가 되는 일련의 원칙, 규범, 규칙을 말한다. 이 경우 안보딜레마를 해결하는 것이 급선무이며, 남북관계에서도 이러한 안보딜레마를 극복하는 것이 필수적이다. 안보딜레마란 자국의 안보를 증진시키기 위한 정책들이 자동적으로 타국의 안보를 감소시키는 현상으로 인식되고 또 실제적으로 그렇게 사용될 수 있는 가능성이 존재함을 일컫는다.

이를 근거로 안보레짐은 다른 이슈영역에서의 제도들과는 달리 성립과 발전에 여러 가지 어려움을 지닌다. 첫째, 안보는 경제 등 다른 영역보다 훨씬 큰 경쟁성을 가진다. 안보영역에서의 상대적 이득에

³³ Robert Jervis, “Security regimes,” in Stephen D. Krasner (ed.), *International Regime* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).

대한 고려는 타 영역에서의 고려보다 훨씬 침예하다. 둘째, 방어적 안보동기와 공격적 안보동기가 구별되기 어렵고, 실제로 방어적 안보동기에서 출발된 정책들이 공격적 함의를 가지게 되는 일이 있다. 셋째, 안보영역은 생존과 직결되고, 여타의 국가목적의 실현을 위한 가장 근본적 영역이므로, 잘못될 경우 그 파장이 엄청나다. 넷째, 타국의 행동을 감시하고 자국의 안보정도를 측정하는 일이 어렵다. 다른 영역에서 타국의 행동보다 정보가 제한되어 있고 불확실성의 정도가 높다.

남북관계에서도 교류, 협력이 지속되어 안보딜레마가 다소 완화될 수는 있으나 기본적인 안보딜레마는 자체적인 안보레짐의 창출 노력을 통해서만 이루어질 수 있다. 저비스는 일반적으로 안보레짐이 창출될 수 있는 조건들을 들고 있는데, 첫째, 주변 강대국들이 레짐의 창출을 지지하고 희망하는 경우이다. 한반도의 경우 주변 강대국들이 남북 간의 안보레짐, 혹은 평화체제가 창출되는 것이 자국의 이익을 위해 필요하다고 인정할 경우, 안보레짐의 형성은 탄력을 받을 수 있다. 둘째, 각국은 자신이 상호적 안보와 협조에 부여하는 가치를 타국이 공유하고 있다고 믿어야 한다. 남북관계의 경우 남북공존과 상호 신뢰가 이러한 가치의 핵심이며, 남북 간의 신뢰형성이 되어있지 않으면 남북연합에 필요한 기본 조건이 형성되기 어렵다. 셋째, 전쟁과 안보의 개별적 추구가 비용이 많이 드는 것이라는 인식이 필요하다. 국가들이 전쟁과 군비증강이 유익한 것이라고 믿는 한 레짐의 형성이 어렵다. 남북한의 경우 그간 많은 국가 자원을 들여 추구해온 상호 우위에 대한 노력이나 군비증강이 국익의 관점에서 해가 되며 공동의 이익을 위해 상호 협력하는 것이 필요하다는 공동의 인식이 있어야 연합단계로 나아갈 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

현재까지 한국 정부는 북한에 대한 관여정책을 추구하여 북한의 존재를 인정하면서, 북한이 핵을 포기하고 국제사회의 정당한 일원으로 복귀할 경우, 상호공존과 공영의 남북관계를 추구하고자 하는 기본 전략을 추구해 왔다. 이를 위해 김대중 정부는 대북 포용정책의 기초 하에서 한반도 평화를 위하여 한반도 냉전구조 해체, 남북기본합의서의 성실한 이행과 남북화해협력, 미국과 일본의 대북한 관계정상화 과정 시작, 북한의 변화와 개방을 위한 여건과 환경 조성, 북한의 대량파괴무기 위협을 제거하는 등 군비통제 실현, 정전체제의 평화체제 전환을 통한 통일 상황 이룩 등의 목표를 추진하였다.³⁴

노무현 정부 역시 평화체제 정착을 국정목표의 하나로 제시하였고, 「9.19공동성명」을 기점으로 평화체제 수립을 위한 대북, 대주변국 외교를 주된 외교정책의 목표로 제시하기 시작하였다. 2차 남북정상회담(2010.10.4)에서 남북한은 북핵 문제 해결의 원칙을 강조하는 한편, “군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로” 하였으며, “서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로” 명시하고, “한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수”한다는 합의가 삽입되었다. 이명박 정부 역시 북핵 폐기와 함께 한반도 평화정착과 상호존중을 추구하는 기본 노선을 견지하고 있다.

그럼에도 불구하고 경협 및 문화교류와 같은 기능적 협력은 평화레짐 형성의 과정과 내적으로 연관되지 못한 채, 북핵 문제가 지속되고 남북 간의 갈등이 지속되는 상황이 계속되어 왔다. 이러한 상황에서,

³⁴ 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 22권 1호 봄호 (2006), pp. 115~116.

종전선언, 미북 간의 불가침, 남북 간의 군사적 긴장 완화를 내용으로 하는 평화체제는 평화의 근본 요건과 연결되지 못한 채 북핵 문제 해결과정에서 정체되어 있는 것이 사실이다.

북핵 문제는 단순한 핵 폐기 및 이에 상응하는 댓가 지불의 문제를 넘어, 북한의 장기적 미래, 북한 체제의 미래 형태, 남북 간의 관계 발전, 그리고 무엇보다 한반도 평화구조에 대한 주변국들의 정책이 복합적으로 작용하고 있다. 핵 없는 한반도가 평화를 위한 중요한 출발점인 것에는 의문의 여지가 없지만, 향후 통일에 이르기 위해서는 북한이라는 정치집단의 성격, 남과 북이 가지게 될 관계의 성격, 그리고 한반도 문제를 조망하는 주변 국가들의 시각과 국제정치의 문제들이 순조롭게 조화를 이루어야 한다.

이렇게 볼 때, 남북연합단계로 나아가기 위해서는 북핵 문제 해결과 평화레짐 정착, 상호존중의 노력이 병행해서 이루어져야 할 것이다. 현재 북한이 핵을 개발하고 남북 간의 정치적·군사적 화해를 도모하지 않는 것은 북한의 미래 생존에 대한 근본적 불안감 때문이다. 따라서 북한이 생존을 위해 원하는 수준의 물리적 안전담보를 획득하는 것이 매우 중요한 일이다. 북한은 미국과 미국의 동맹국들, 즉 한국과 일본으로부터 어떠한 안전위협 행위도 없을 것이라는 것에 대한 약속과 이를 뒷받침할 수 있는 구체적인 물리적 제도적 보장을 원하고 있다. 북한은 북미 간의 평화협정 체결, 주한미군의 철수, 한반도의 완전한 비핵화와 북미 간 상호사찰, 심지어는 동북아 공간에서 미국의 핵 기지 철수와 같은 보장 등을 요구하고 있다.

그러나 미국의 한반도 전략은 물론, 동아시아 전략과 지구전략 등을 고려해 볼 때, 이러한 형태의 안전보장이 이루어질 수 있을 가능성은 전무에 가깝다. 따라서 북한이 양보하여 미국이 받아들일 수 있는

I
II
III
IV
V
VI
VII

수준의 안전담보를 이룩하거나 혹은 미북 간의 긴밀한 양자대화로 양측의 신뢰수준이 증가하는 가운데, 서로 만족할 수 있는 안전담보 제공이 가능해진다면 북핵 폐기를 비롯한 정치적, 군사적 타협이 이루어질 수 있을 것이다. 그리고 이후 남북연합이라는 새로운 정치적 레짐 형성을 위해 필요한 정치적 조건을 이룩할 수 있을 것이다.

3대 공동체 통일구상은 기능적 협력이 자연스러운 확산과정을 거쳐 정치군사적 협력으로 이어질 것이라는 기능주의적 입장에 수정을 가하고 있다. 북핵 문제와 남북 간 정치군사적 협력이 어느 정도 진전을 보여야 경제적 협력도 더욱 가속화될 수 있다는 결론 때문이다. 사실 남북 간의 협력 상황을 보면 우선 기능적 협력이 어느 정도 진전되다가 북한의 핵 선군주의의 영향으로 더 이상 정치군사적 협력으로 진행되지 않는 상황이 반복되었다. 그리고 현재의 국면에서 정치군사적 대결국면이 지속되는데, 이를 해결할 수 있는 남북 간, 그리고 이를 둘러싼 주변국들의 협력레짐이 출현해야 한다. 레짐이론은 정치군사적 현실에 치중하여 이러한 협력레짐이 어렵지만 반드시 성취되어야 협력이 제도화될 수 있다고 본다. 그리고 이러한 정치군사적 협력레짐, 혹은 평화체제의 실마리가 마련된 다음에, 경제적, 사회·문화적 기능적 협력이 더욱 가속화되고 결국 이는 민족공동체로 나아갈 수 있다고 볼 수 있다.

남북 간의 정치군사적 협력과 평화체제는 북한의 핵포기 결단으로만 가능하며, 이를 통해 주변국들도 한반도의 평화와 동북아의 평화를 함께 보장하기 위한 지원을 할 것이다. 그리고 이러한 레짐 형성이 이루어질 때 기능적 협력의 다음 단계로의 발전과 민족공동체로의 진전이 이루어질 것이다.

다. 통합이론

남북연합단계가 진척되면 남한과 북한은 1민족 2국가 2정부 2제도의 상태를 유지하면서 궁극적인 통일국가로 나아갈 수 있는 조건을 마련하는데 최선의 노력을 다해야 할 것이다. 2000년 6.15 공동성명의 2항에서 남북한은 연합제와 낮은 단계의 연방제의 공통성을 선언한 바 있지만 여전히 남한과 북한의 입장차는 정리되지 못한 채 평행선을 그리고 있다. 한국 내부에서는 북한의 낮은 단계의 연방제 통일안은 과거 고려민주연방제 통일안과 근본적으로 다를 바 없으며, 정치 우선의 연방제를 통해 북한이 자신의 체제에 기반하여 통일하려 한다는 의심이 대두되고 있다. 이러한 혼란은 무엇보다 연합과 연방에 대한 정치적 해석에 기인한 바 크다. 남한과 북한은 자신의 체제를 기반으로 한 통일안을 상정하고 있으므로 상대방의 안을 서로의 정치적 목적을 달성하기 위한 통일방안으로 인식하고 있다.

그러나 역사적으로 세계 각국에서 연합과 연방의 형태는 각양각색이며, 양자가 완전히 이분되는 개념도 아니다. 연합과 연방이 정치권력의 분산과 집중의 이익을 모두 취하려는 절충적 통치방식이라고 볼 때, 모두 낮은 단계와 높은 단계의 형태를 가질 수 있기 때문이다. 문제는 연합단계에서 연방단계, 혹은 완전한 통일국가로 가는 단계에서 남한과 북한의 체제 동질성 확보, 혹은 가치 통합이 얼마나 확보될 수 있는가, 그리하여 양자가 자연스럽게 어떻게 통일로 나아갈 수 있는가의 문제이다.

화해협력단계에서 북핵 문제 해결 이후 평화레짐을 기반으로 어떠한 형태의 남북연합이 이루어질지, 그리고 연합단계가 지속되면서 남한과 북한의 연결망이 어떻게 형성되어 자연스럽게 통일국가로 나아

I
II
III
IV
V
VI
VII

가게 될지 예측하기는 어렵다. 더구나 민족공동체 통일방안이 최초로 형성된 1980년대의 상황에 비추어 연합단계의 남북관계를 정식화하는 것도 곤란한 일이다. 그것보다는 오히려 남한과 북한의 기능적 협력이 더욱 가속화되고, 연합단계의 남북 연결망이 21세기 국내외 정치 환경에 맞추어 복잡하게 형성되는 것을 염두에 두고 통일국가로 진입하는 상황을 예측하고, 실현하는 일이 더욱 중요하다.

연합단계가 지속되면서 제도통합이 이루어지면 남북 간 연결망이 더욱 활성화되고, 체제동질성이 심화되며, 연합단계 정치 단위의 대외관계가 공고화될 것이다. 그리고 남북연합은 더욱 공고한 통일국가 단계로의 진입기반을 마련하게 될 것이다. 이론적으로 연합단계에서 남한과 북한의 기능적 통합은 가속화될 것이다. 화해·협력단계에서 정치적·군사적 평화레짐의 결여로 주춤했던 기능적 통합은 시장을 매개로 더욱 가속화될 것이고 연합단계의 남한과 북한은 경제적 연결망을 더욱 강화하는 제도적 장치들을 마련하게 될 것이다.

더불어 남한과 북한의 사회·문화적 교류가 활성화되면 민족정체성이 더욱 동질화되는 가능성도 고려할 수 있다. 구성주의 국제정치는론은 정체성의 변수에 의해 단위체의 이익개념과 전략이 달라질 수 있음을 상정하고 있다. 구성주의는 구조와 행위자의 상호구성성, 그리고 구조에 의해 구성된 행위자의 정체성이 국가 이익과 전략개념을 구성하는 역할을 한다는 점을 강조한다. 국제체제와 국내체제는 행위자의 정체성을 구성하는데, 그 주된 내용은 관념, 이념, 문화 요소이다. 따라서 관념, 이념, 문화 요소를 매개로 한 구조의 영향이 소위 구조주의적 관념론에 의해 개체에 영향을 미치는 것이다. 정체성이 국가이익을 구성한다고 할 때, 정체성이 변화하면 국가의 이익 개념도 따라서 바뀌게 된다. 그런 점에서 구성주의는 구조주의적 현실주

의 등의 정태적 이론에서 탈피하여, 역사적 변화에 따른 국제정치
변화와 개체의 변화를 설명하고자 한다. 남북연합이라는 제도적, 구
조적 틀은 연합단계가 지속되는 동안 남한과 북한의 정체성을 변화시
켜 통일국가로 진입하는 기반을 확대할 수 있다.

남북연합의 국제정치적 환경 변화도 고려할 필요가 있다. 연합단계
가 순조롭게 지속될 경우, 이러한 국제정치의 변화는 통일국가로의
진입 상황을 크게 변화시킬 가능성이 있다. 21세기의 세계화, 정보화,
민주화의 대 조류는 국제 정치 환경을 빠른 속도로 변화시키고 있다.
국민국가 이외의 지역 국가, 지구제국, 민족국가 등이 지구정치의 새
로운 주요 단위로 떠오르기 위해 경쟁하고 있다. 이미 한국에서는 민
족국가를 넘어선 단위에 대한 고려가 활성화되고, 다민족국가의 개념
이 정착하고 있으며, 범 세계주의적 정체성도 세대의 변화에 따라 뿌
리를 내리고 있다. 향후 남북연합 역시 이러한 시대적 흐름을 반영할
수밖에 없을 것이며, 통일국가의 미래상도 이러한 흐름을 반영할 것
이다.

또한 연합단계에서 남북 연결망의 층위도 다층화 될 것이다. 북한이
완전히 민주화되기는 어렵겠지만 상호교류가 심화되면 시민사회, 여
론, 이익집단, 경제 집단 등의 국내행위자는 물론, 국제기구 등의 행위
자를 포괄하는 다양한 네트워크가 형성될 것이다. 이러한 상황에서
통일국가의 모습은 과거 단순한 연합·연방의 이분법적 스펙트럼을 넘
어설 가능성이 있다. 즉 제도통합이 가치통합으로 이어지는 것이다.

구체적으로 사회학적 관점에서 제도통합과 가치통합의 개념을 간
략하게 규정할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

● 표 III-1 제도통합과 가치통합의 비교

주 체	제도통합 국가/정부	가치통합 사회/국민·민족
대 상	영토/법/정치·사회·경제체제	문화/규범/개인과 집단의 공동체의식
목 표	국가의 안보와 발전	국민통합을 통한 국가·사회질서 및 역량제고
추동원리	당위성과 손익계산에 따른 정치적 결단	상호의존/의사소통/상징조작/ 규범적 통제
주 안 점	영토·체제와 같은 통일외 외적 조건완성	통일의 내적 조건형성 및 진행 과정

첫째, 제도통합과 가치통합은 상이한 주체를 가진다. 전자의 주체는 사실상 별개의 국가인 남한과 북한으로서 양 정부가 이를 대표한다. 후자는 하나의 민족인 남북한 주민 또는 (제도통합이 선결될 경우) 통일한국의 국민이 주체로서 사회적 통합의 의미를 지닌다.

둘째, 통합의 대상과 관련하여 제도통합은 물리적 국가경계의 통합을 바탕으로 단일 법체제와 정치·경제·사회체제의 구축을 의미한다. 이에 비해 가치통합은 정치·사회·경제의 모든 분야에서 동일한 문화기반의 창출은 물론이고 동질적인 사회규범과 개인 및 집단의 공동체 의식 확보를 통합의 대상으로 삼는다.

셋째, 제도통합과 가치통합은 통합의 목표 측면에서 차이가 있지만, 궁극적으로 상호보완적이다. 제도통합은 국가내외의 안보확립과 발전 및 번영을 목표로 하며, 가치통합은 제도통합의 목표가 성취될 수 있는 기반으로서 국민통합을 통한 국가 및 사회질서 확립과 국가

역량을 제고하는 것을 목표로 삼는다.

넷째, 통합의 추동원리 측면에서 볼 때, 제도통합에서는 한편으로 민족적 정서에 기반을 둔 통일의 당위성과 다른 한편으로 통일이 초래할 손익의 계산이 주요 역할을 한다. 가치통합에서는 남북한 주민간의 상호의존 및 의사소통이 핵심적 역할을 하는 가운데 공동체 의식 확대에 필요한 상징조작과 집단의 규범적 통제도 중요하다.

마지막으로 제도통합은 영토통일, 정치·사회·경제체제 등 통일의 외적 조건을 완성하는 데 주안점을 둔다. 가치통합은 가치, 문화 등 사회적 통합의 조건들을 형성하거나 이러한 통합의 진행과정에 초점을 둔다. 그러나 여기서 유의해야 할 점은 제도통합이나 가치통합이 항상 변화의 역동성을 내재하고 있다는 사실이다. 정치적 결단에 따라 발생한 제도통합은 가치통합의 과정에서 변화압력을 받게 되고, 적지 않은 시행착오를 거쳐 결국은 공동의 가치가 제도화되는 가운데 국민통합 내지 사회통합이 이루어진다.

이러한 설명에서 통일국가가 하나의 공동체로 존속하기 위해서는 기본적으로 가치·문화·규범의 통합이 필요하다는 것이 분명해진다. 그렇지만 분단국의 통일초기에는 제도통합에도 불구하고 이질적인 문화 및 가치체계가 공존하기 때문에 공동체 존립의 유지·발전이 불확실하다. 가치나 문화체계의 변화는 그 속성상 많은 시간이 소요된다는 점에서 더욱 그러하다. 따라서 사회통합을 유지하기 위한 여러 대안들이 모색되어야 하며, 그 대안들은 가치통합과정을 가능한 조속하게 진전시키는 데 기여할 수 있어야 할 것이다.

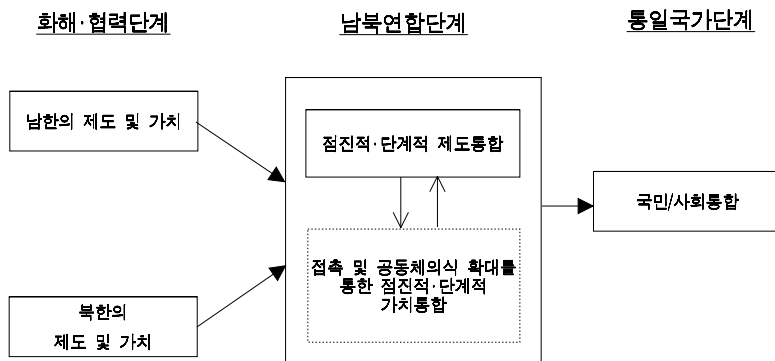
결국 분단국의 제도통합 이후 발생하는 가치갈등에는 분단시기에 형성되었던 상이한 가치체계가 일차적 요인으로 작용하지만, 공동의 문화적 통합성이 전제되지 않은 제도통합의 결과로서 가치갈등이 더

I
II
III
IV
V
VI
VII

육 증폭되거나, 또는 제도의 적용과정에서 새로운 갈등요인이 대두할 수 있다. 이러한 점을 염두에 두면, 한편으로 남북한 주민들 사이에 차이를 일단 인정하되 상호의존을 강화하는 기능적 통합을 통해 가치 갈등의 소지를 최소화하며, 다른 한편으로는 의사소통의 사회적 네트워크를 확립함으로써 상호이해와 공동체 의식을 증대하는 노력이 반드시 요구된다.

민족공동체 통일방안과 관련하여 제도통합과 가치통합이 일어날 수 있는 세 가지 모델을 제시할 수 있는데, 그 중 가장 바람직한 것은 ‘모델 III’의 경우이다.

●그림 III-1 우리정부의 통일방안에 따른 통합과정 (모델 I)

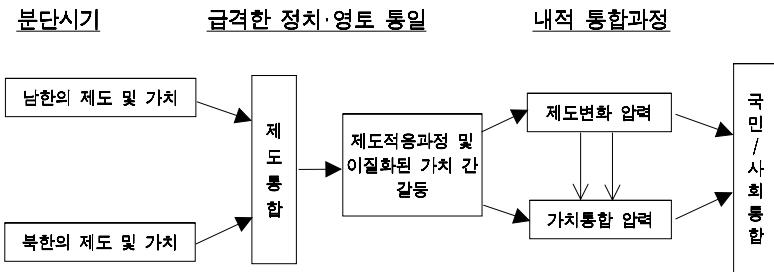


‘모델 I’은 신기능주의적 구상을 원용한 것으로서 가장 이상적인 통일 및 통합과정으로 간주될 수 있다. 여기서는 일단 점진적·단계적 제도통합에 대한 남북한 정부의 정치적 합의가 우선된다. 이후 제도 통합은 남북한 주민들 간 접촉면 확대와 공동체 의식을 고양함으로써 가치통합을 촉진시키고, 가치통합과정은 역으로 제도통합의 방향을

결정하거나 또는 계획된 청사진에 따라 제도통합을 가속화시킨다.

그러나 신기능주의 이론에 입각한 선순환적 통합과정이 현실화될 수 있을지는 의문이다. 이론과 실제의 양면에서 ‘모델 I’은 문제점을 가진다. 일차적으로 신기능주의의 이론적 전제를 염두에 두면, 남북한의 상이한 두 체제가 통합되는 과정에 신기능주의가 그대로 적용되기 어렵다. 뿐만 아니라 외국의 통일 및 통합사례는 실제에 있어서도 ‘모델 I’이 현실화될 수 있다는 낙관을 어렵게 만든다. 외국사례에서 통합문제가 단지 영토적·정치적 통일이 실현된 이후에 나타났기 때문만이 아니라, 통일이후 제도통합과 가치통합이 반드시 선 순환적 내지 기능적으로 상호작용하지 않는다는 사실을 보여주기 때문이다. 독일과 베트남의 경우에는 급격히 진행된 제도통합과정에서 가치통합의 어려움이 크게 드러나면서 상당한 기간 동안 소위 통일후유증을 겪었으며, 아직도 가치통합의 문제는 완전히 해결되지 못하고 있다. 또한 예멘의 경우에는 제도통합과정이 내전으로 비화되기까지 했다. 두 번째 모델은 다음과 같다.

●그림 III-2 급격한 통일의 경우 예상되는 통합과정 (모델 II)

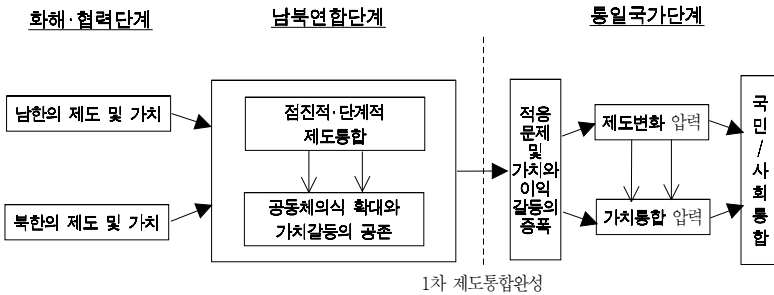


I
II
III
IV
V
VI
VII

급격한 변화에 의한 통일유형인 ‘모델 II’는 내적 통합과정, 즉 제도 통합과 가치통합의 상호작용 과정이 ‘모델 I’에 비해 상대적으로 더욱 부각된다. 현실적인 시각으로 보면, 어떠한 방식으로 통일이 이루어 지든 간에 내적 통합의 어려움은 피할 수 없는 것이 분명하다.

다음 ‘모델 I’과 ‘모델 II’의 절충형태인 ‘모델 III’은 다음과 같다.

●그림 III-3 통합과정의 절충적 모델 (모델 III)



‘모델 III’은 크게 세 가지 특징을 지닌다. 첫째, 한반도의 통일 및 통합과정은 기본적으로 현재 우리정부의 통일방식을 따른다. 둘째, 남북연합단계에서 제도 및 가치통합과정이 완결되지 않는 것으로 본다. 이 단계에서는 남북한 당국의 정치적 결단에 따라 제도통합이 점진적·단계적으로 진전됨으로써 한편으로 남북한 주민 간 공동체 의식이 확대되지만, 다른 한편으로는 주민 간 접촉면이 확대됨에 따라 가치갈등도 점차 표면화된다. 그러나 통일에 대한 당위성과 제도통합이 가져다주는 현실적 이익에 주목하여 남북한 주민들은 정치적·영토적 통일을 선호하게 되며, 이에 따라 남북한 당국은 하나의 국가체계에 걸맞게 제도통합을 완결한다. 셋째, 통일이 선언된 이후 본격적

인 ‘통일후유증’이 대두한다. 즉 남북한 주민들은 새로운 제도에 적응하는 과정에서 시행착오 내지 가치관 혼란에 직면하게 되며, 국가운영과정에서 특정 정책들을 둘러싸고 남북한 주민들 간에 가치 및 이익갈등이 증폭되기 시작한다. 이러한 갈등은 한편으로 제도변화, 다른 한편으로는 주민들 간 가치통합의 필요성에 대한 압력으로 작용할 것이다. 제도변화 및 가치통합에 대한 요구는 오랜 시간에 걸쳐 점진적인 상호작용을 통해 마침내 국민(사회)통합이 이루어진다.

‘모델 Ⅲ’은 기본적으로 통일이 선언된 이후 내적 통합의 문제가 크게 부각되는 경우를 상정한 것이다. 만약 남북연합단계에서 통일에 대한 당위성과 제도통합이 가져다주는 현실적 이익보다 가치 및 이익갈등이 더욱 크게 나타난다면, 통일국가단계로의 이행은 지연될 것이다. 한편 ‘모델 Ⅲ’의 통일국가단계에서 상정한 내적 통합문제가 남북연합단계에서 발생할 개연성이 높다. 이 경우에는 단일 국가체계가 갖추어지지 못했기 때문에 내적 통합문제의 해결은 ‘모델 Ⅲ’의 경우보다 훨씬 어려우며, 그만큼 통일국가단계로 넘어가는 데 많은 시간이 걸릴 것이다.

3대 공동체 통일구상도 민족공동체 통일방안이 안고 있는 문제를 지니고 있다. 평화공동체와 경제공동체에 의해 남북한이 연합국가적 공동체를 이룬다고 하더라도 민족공동체와 통일국가단계로 나아가기 위해서는 제도통합을 넘어 진정한 가치통합이 이루어져야 한다.

2. 독일통일의 시사점

독일통일은 갑작스럽게 왔다. 그러나 항상 준비되고 있었다. ‘통일

I
II
III
IV
V
VI
VII

정책'이나 '통일구상'과 같이 직접적인 정책목표에 대한 표방은 없었지만 한 순간도 통일에 대한 의지가 정책에서 제외된 적은 없었다. 독일의 분단은 전범국에 대한 처벌의 결과였다. 독일은 주권 제한과 민족 해체를 겪었고, 재통일은 4대국의 권한사항이었다. 그러나 독일은 능력 범위 내에서 가능한 모든 자원을 활용하여 통일을 준비했다. 서독의 헌법인 '기본법'은 독일민족의 자결에 의한 통일을 목표로 하였으며, 통일의 절차와 방식을 규정하고 있다. 이것은 분단국가 건국부터 재통일을 염두에 둔 것으로, 어떤 통일정책보다 강력한 의지를 명시한 것이라고 할 수 있다. 미소 양극 체제와 유럽 블록체제의 최전선에서 서방정책과 동방정책을 추진하며, 결국은 통일정책을 완성한 독일의 역사가 우리에게 주는 시사점이 많다.

첫째, 이론적 측면이다. 브란트 수상의 신동방정책은 대표적인 기능주의적 접근법으로 점진주의를 추구하였다. 콜 수상에 이르러 신기능주의적 접근에 의해 통일이 실현되었다고 할 수 있다. 이러한 점진주의적 시각과 단계적 접근법은 우리 사회 통일방안 관련 이론적 논의 및 '공동체' 논의에 시사하는 바가 있다.

둘째, 통일외교적인 측면이다. 독일의 통일외교정책은 안보와 직결되어 있고 이는 대미외교와 대소외교가 중심이 된다. 냉전체제에서 대립의 핵심은 핵 경쟁이므로 핵 전략의 변화에 따라 미소 간의 관계가 변화하였다. 미소관계 변화는 서독의 대외전략의 수정을 가져왔고 결과적으로 대동독정책의 변화로 귀결되었다. 그러므로 핵전략 변화에 따른 국제정세 변화를 통해 서독의 통일외교정책의 변화과정을 고찰해 보고자 한다. 이를 통해 국제안보환경에 민감할 수밖에 없는 분단국으로서 주변국과의 관계를 유연하게 관리해 나가는 통일외교 전략이 필요함을 알 수 있을 것이다.

셋째, 통일정책적인 측면이다. 비록 독일에서는 ‘통일정책’이란 개념은 사용하지 않았지만, 정권마다 독일통일에 대한 목표와 의지는 ‘독일정책’과 대외정책에 직간접적인 방식으로 표명되었다. 각 정권이 구사했던 대동독 정책을 중심으로 동서독 관계 변화와 상대방에 대한 인식을 살펴보고자 한다. 이를 통해 동독 정권의 변화가능성에 대한 시각변화에 따라 정책추진 방향이 달라졌음을 알 수 있다.

가. 독일통일의 이론적 함의

독일통일은 일반적으로 기능주의적 통합이론의 접근방식으로 설명되었다. 브란트 수상시대 신동방정책은 점진주의에 바탕을 둔 기능주의적 접근법으로 이해되었다. 콜 수상 시대에 이르러 기능주의 통합 방식에 정치적 요소를 강조한 신기능주의적 접근법이 구사되었고, 이를 통해 통일이 실현되었다고 보는 것이 일반적이다.

그러나 통일이란 현상을 통합이론을 통해 설명하는 데는 한계가 있다. 물론 통일과 통합 개념을 명확히 구분하는 것은 어려우나 혼용해서 사용하는 것도 현상에 대한 논리적 규명이 어렵다. 그러므로 양 개념에 대한 정리를 통해 그 사용 의미를 구분할 필요가 있다.

(1) 통합, 통일, 재통일의 개념

조셉 나이(Joseph S. Nye)에 의하면, ‘통합’이란 “여러 부분들을 하나의 전체로 만들거나 상호의존성을 갖게 만드는 것”이다. 이에 따르면 통합은 ‘최고의 상태가 통일’인 통합이하의 결합상태이고, 전체적인 차원이나 부분적인 차원 모두에 적용될 수 있는 개념이라고 할 수 있다. 즉 ‘통합’은 ‘통일’을 성취하는 과정에서 나타나는 결합상태

I

II

III

IV

V

VI

VII

라고 할 수 있을 것이다.³⁵

한편 ‘통일’과 ‘통합’이란 두 현상 간에는 근본적으로 다른 역학이 존재한다고 보는 시각도 있다. ‘통합’은 국가(Staat)를 기본적인 분석단위로 하는 반면에, ‘통일’은 민족(Volk)을 분석단위로 하고 있다는 것이다. 또한 ‘통합’에는 다양한 하위체제 혹은 기능의 결합 현상이 존재할 수 있지만 ‘통일’은 오직 국가만이 그 대상 혹은 객체로 여겨진다고 주장한다. ‘통합’의 주도세력은 소수 엘리트인 데 반해 ‘통일’은 “다수의 국민 또는 대중”이 이니셔티브를 가지고 있다고 할 수 있다. ‘통합’의 목표는 “최초에 경제번영, 복리의 증진 또는 안보의 강화, 평화의 유지”인 반면 ‘통일’의 목표는 “민족의 생존과 안녕의 확보”라고 주장한다.³⁶ 이러한 주장은 ‘통일’과 ‘통합’의 개념을 인식론적 차원에서 구분하고 정교화를 시도했다는 점에서 의미가 있다. 그러나 인위적인 측면이 있다. ‘통합’은 국가이외 다양한 단위에서 일어날 수 있으며, ‘통일’의 분석단위 역시 민족이 아닌 국가가 될 수 있기 때문이다.

그러므로 두 개념을 엄격히 다른 것으로 구별하기 보다는 상호 보완적·연속적인 개념으로 보는 것이 타당할 것이다. 그럼에도 구분이 필요하다면, ‘통일’은 완료의 개념으로, ‘통합’은 연속의 개념으로 이해하고자 한다. 공간적으로 ‘통일’은 물리적 영역(국가)에서 완성되며, ‘통합’은 심리적 영역(가치)에서 완성된다고 할 수 있다. 즉 ‘통일’은 서로 다른 정치단위체가 하나의 단위로 결합하여 단일 주권체인 통일

³⁵ Joseph S. Nye, “Comparative Regional Integration: Concept and Measurement,” *International Organization*, Vol. 22 (1968), p. 858; 황의근, 『남북한 통일론』 (서울: 나이트, 1999), p. 18에서 재인용.

³⁶ 김혁, “한반도 통일을 위한 대안적 이론체계의 모색: 인식론과 방법론을 중심으로,” 『통일경제』 (현대경제사회연구원, 1997), pp. 66~67.

국가수립으로 완료된다. 이 과정에서 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서 통합과정이 수반된다. 한편 통일 국가 형성 후에도 상이한 체제의 결합으로 파생되는 심리적 분야에서 후속 통합이 지속적으로 필요하다. 이는 조셉 나이의 ‘통합’과 ‘통일’ 개념에 더욱 근접한 것으로 이해하고자 한다.

그런데 통일의 개념도 ‘재통일’과 구분할 필요가 있다. 현실적으로 통일의 대상은 분단국가였다. 그러므로 통일은 원래 하나였던 국가가 분단되었다가 다시 하나로 합해지는 과정이라고 할 수 있다. 이런 측면에서 ‘재통일’이란 개념이 더 적합하다. 그래서 독일의 경우 통일(Vereinigung)이 아니라 ‘재통일(Wiedervereinigung)’이란 단어를 사용한다.

재통일은 원천국가의 존재를 전제로 한다. 분단 전 독일은 역사적으로 신성로마제국(제1제국), 프로이센, 빌헬름 제국(제2제국), 바이마르공화국, 그리고 히틀러의 제3제국의 역사를 공유하고 있었다. 그래서 서독인들은 분단 이전의 원천국가를 ‘독일제국(Deutsche Reich)’으로 표현했다. 이러한 독일제국은 서독의 국가적 정통성을 대표하는 개념이다. 독일제국과 서독을 동일시하고, 서독만이 독일제국을 대표하는 단독대표권을 가지고 있다는 것이다. 기본법에서 이를 확실히 구분하고 있다. 기본법 제23조³⁷는 ‘전체로서의 독일(Deutschland als Ganzes)’이란 개념을 사용하는데, 이는 ‘독일제국’을 의미한다. 기본법 효력이 미치는 독일지역(서독)과 미치지 않는 ‘다른 부분의 독일

37. 기본법 23조: 이 기본법은 우선 바덴, 바이에른, 브레멘, 대베를린, 함부르크, 헤센, 니더작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 쉘레스비히-홀슈타인, 뷔르템베르크-바덴, 그리고 뷔르템베르크-호엔졸렌의 연방주에서 적용된다. 다른 부분의 독일지역(In anderen Teilen Deutschland)에 대해서는 가입 후에 기본법의 효력이 발생한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

지역(동독)'으로 구분하고 서독에 '전체로서의 독일'을 대표하는 법적 정통성을 부여했던 것이다. 이러한 원천국가의 존재가 동서독을 외국 간의 관계가 아니라 특수한 관계로 정의하는 전제였던 것이다. 또한 '전체로서의 독일'은 독일제국의 존속을 전제로 한 영토 범위를 말하는 것으로, 1937년 12월 31일 당시 독일제국의 영토를 기준으로 하고 있다.³⁸

그러나 남북한의 경우 원천국가가 존재하는지에 대해서는 의문이다. 우리의 경우 분단이전에 국민국가가 수립되지 못했기 때문이다. 일제침략 이전의 조선왕조, 일제침략에 의한 식민지 정치구조, 일제에 대항하여 수립된 임시정부로부터 정치적 일체성을 찾는 것은 무리일 것이다. 그러므로 남북한은 분단국가 이전의 원천국가 존재를 찾는 것은 어려울 것이다. 또한 분단이후 체제경쟁적인 냉전사회의 바탕 위에서 이데올로기적인 대립의 지속으로 인해 정치·경제·사회·문화 등 제분야에 있어서 너무나도 상이한 체제로 변했다. 그러므로 현실적으로 공동체적인 기본근거를 찾기 어렵다는 점에서 우리는 '재통일'의 개념을 수용하기 어려울 것이다.³⁹

(2) 기능주의 접근법에서 신기능주의 접근법으로

독일통일은 유럽공동체를 대상으로 경제적 관점에서 발전해 온 통합

³⁸ 1944년 9월 12일 미·영·소 간 체결된 “독일 점령과 베를린 행정에 관한 런던 의정서”는 1937년 12월 31일 현재의 영토를 기준으로 3개 점령지역으로 분할하고 있다. 이는 1938년 3월 히틀러가 오스트리아 합병을 시작으로 영토확장을 시작하였기 때문에 그 이전 영토를 기준으로 하고 있는 것이다. 법무부, 『동서독 교류협력법제연구』 (서울: 법무부, 2008), p. 81.

³⁹ 황의근, 『남북한 통일정책론: 동서독 통일사례와 비교』 (서울: 나이테, 1999), pp. 26~27.

이론에 새로운 가능성을 제시했다. 동서독 간 교류협력이라는 경제·사회분야의 협력이 정치·제도분야의 통합을 실현했기 때문에 (신)기능주의적 접근법의 이론적 타당성이 크게 제고되었던 것이다. 즉, 통합 이론적 시각에서 독일통일 과정을 분석하면 브란트 수상의 기능주의적 동방정책에서 콜 수상의 신기능주의적 접근에 의해 통일이 실현된 것으로 볼 수 있다.

(가) 신동방정책 이전 접근법

아데나워 수상 집권기는 ‘힘의 정책(Politik der Stärke)’으로 대표되며 독일통일이 정책적 목표였으나 동독과의 통합을 통한 방식은 배제했다. 서독의 단일대표권을 주장하며, 동독을 불승인했기 때문에 동독은 통합의 대상이 아니라 흡수의 대상이었던 것이다. 즉, 아데나워가 취한 대 동독 정책은 “단절을 통한 흡수”라고 표현할 수 있을 것이다. 당시 사민당 지도자였던 슈마허(Kurt Schumacher)의 “자석이론(Magnettheorie)”은 이를 잘 대변해 준다. 즉 자유롭고 경제적으로 번영하는 서방 점령구가 동방 점령구에 흡인력을 행사하여 통일을 성취할 수밖에 없다는 시각이다. 그러므로 아데나워 집권기 통일정책은 가장 적극적인 형태인 ‘흡수’에 근거하고 있으며, 동방정책은 ‘단절’이라는 가장 소극적인 형태에 기초하고 있다고 할 수 있다.

(나) 신동방정책과 기능주의 접근법

브란트 시대에 이르러 비로소 동독과 교류협력을 추진했으며, 이는 점진주의를 표방하는 대표적인 기능주의적 접근법으로 볼 수 있다. 기능주의 통합이론의 핵심은 비정치적 통합을 통해서 기능적 공동

I
II
III
IV
V
VI
VII

체⁴⁰를 형성함으로써 점진적으로 평화와 통합을 이룬다는 것이다. 브란트의 동방정책은 동서독간의 인적·물적 교류를 실시하여 상대방을 알고, 상호 신뢰를 쌓아 기능적인 상호의존 관계를 심화시키며, 이는 정치적인 상호신뢰의 확대로 이끌어 정치적 통합과 통일을 실현한다는 것이다. 즉 독일통일은 정책적 목표가 아니라 동방정책의 결과물로 인식했다. 실제로 동서독 국민간 상호방문, 우편교환, 전화통화, 문화교류 및 상품교역 등으로 상호신뢰와 의존 관계가 심화되었고, 기본조약, 방문협정, 교통협정, 우편과 통신협정 등으로 형성된 일종의 ‘조약공동체’⁴¹는 정치통합의 배경이자 시발점이 되었다고 할 수 있다.

이는 미트라니의 ‘분지이론’⁴²과 그 맥락을 같이 한다. 상호작용을 하고 있는 사회 간에 기능적인 상호의존 관계가 생기면 공통의 통합 이익이 생겨나고, 이 공동이익은 두 사회를 불가분으로 만들기 때문에 통합촉진의 제일 큰 요인이 되며, 한 차원에서 이루어진 기능적 협조관계는 다른 차원에서의 협조관계를 유발한다는 것이다.

40. 미트라니는 공동체를 그 구성원들이 수행하는 기능의 총계로 보았다. 기능은 공동체를 건설하는 개개의 벽돌인 동시에 또한 개인을 위한 지표이기도 한 것이다. 따라서 미트라니는 활발한 사회적 기능을 결여한 정치권력과 권위는 공허한 것으로 보았다. 기능주의에 있어서는 정부와 법률이 공동체의 형성 후에 수반되어 나타나는 최종단계로 보았다. 위의 책, p. 84.

41. ‘조약공동체(Treaty Community)’란 개념은 1989년 동독의 모드로프 수상이 동서독 통일방식으로 제안한 개념이지만, 내용적으로는 협정을 통해 상호 협력관계를 유지하는 것을 말하며, 국가연합 이전 단계를 의미한다.

42. 미트라니(David Mitrany)는 경제·기술적인 영역과 정치적인 영역은 분리가 가능하다는 가정에서 한 기술 분야에서의 협력은 다른 기술 분야에서의 협력을 유발한다는 분지이론(分枝理論, Ramicifation Theory)을 제시한다. 즉, 보건, 통신, 개발, 수송 등의 영역에서의 협력이 다른 기능적 영역의 협력을 촉진시키게 되고, 이는 궁극적으로 정치영역의 협력을 증진시키게 된다는 것이다. David Mitrany, *A Working Peace System* (Cicago: Quadrangle Books, 1966).

(다) 통일국가를 목표로 한 신기능주의 접근법

독일통일은 동독의 붕괴로 흡수통합 방식에 의해 실현되었지만, 동방정책으로 동서독 간 오랜 교류의 결과 동독 국민들이 체제모순을 알고 있었기 때문에 가능했다고 볼 수 있다. 정치적 문제의 우선 해결보다는 지속적인 경제교류를 통해 사회·문화의 모든 방면에서 동서독의 상호관계가 심화되었고 이것이 마침내 ‘확산(spill-over)’ 현상을 가져와 동독 내 변화를 유도하여 통일이 실현되었다고 할 수 있다.

그러나 체제모순과 국제환경의 변화로 동독의 현상유지가 불가능해지자 동방정책의 전제조건이 변화되었다. 현상타파라는 역학관계의 변화로 기능주의에서 신기능주의 접근법으로 자연스럽게 전환되었다. 즉, 신기능주의에서 취하는 ‘부분통합의 확장논리(the expensive logic of sector integration)’에 따라 비정치적 영역에서 정치적 영역으로 통합을 확장하기 위해 정치적 계임을 시작하게 된 것이다. 이리하여 통합을 촉진하는 제도와 기구를 창설했다. 1989년 11월 28일 콜은 ‘10개항’을 발표하며 ‘조약공동체,’ ‘국가연합,’ ‘재통일’이란 3단계 통일방안을 제시하며 국가차원의 통합을 전제로 하는 신기능주의적 접근을 시도했다. 비록 10개항에서 제시된 단계론적 방안에 의한 통일이 실현되지는 않았지만, 1990년 5월 28일 「통화·경제·사회통합에 관한 국가조약」 체결을 통한 동독경제의 서독경제로의 흡수, 그리고 1990년 8월 31일 ‘독일통일조약’ 체결을 통한 동독과 서독의 정치적 통합과정은 기구와 제도를 통한 신기능주의적 방식에 의해 진행되었다고 할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

나. 독일의 안보환경 변화와 통일외교

독일통일을 위한 통일외교정책은 사실상 통일정책과 일맥상통한다. 독일통일의 권한이 4대국에 있는 한 통일은 4대국과 협조관계를 통해 실현 가능한 것이기 때문이다. 이런 측면에서 서독은 국제환경 변화에 유연하게 대응하며, 독일통일을 위한 여건을 적극적으로 조성했다. 안보문제의 핵심은 미소 간 핵 경쟁이었다. 핵 우위, 핵 균형, 탈핵 시대 등을 거쳐 오면서 서독의 통일외교정책은 핵전략의 변화에 민감하게 대응했다. 이러한 적극적인 통일외교 추진 결과, 변화되는 안보환경에 독일을 주 무대로 만들었고, 독일인이 주인공이 될 수 있었다. 이하에서는 미소 간 핵 경쟁을 주요 변수로 유럽안보 환경변화를 살펴보고, 이러한 맥락에서 유럽과 동서독 관계 변화를 고찰할 것이다. 탈핵시대 통일을 이룬 독일경험을 통해 북핵 문제 해결을 위한 우리의 고민의 폭도 넓어질 수 있을 것이다.

(1) 핵 우위와 동서냉전

아데나워 시대 유럽안보 환경에 영향을 끼친 중요한 3가지 사건이 있었다. 첫째, 한국전쟁, 둘째, 서독의 북대서양 조약기구(North Atlantic Treaty Organization: 이하 NATO) 가입, 셋째, 소련의 인공위성 발사 성공이었다. 한국전쟁을 통해 소련의 위협에 대해 독일의 재무장이 긍정적으로 논의되었다. 아데나워는 이를 단순히 국방문제로 제한하지 않고 국가의 주권을 회복하여 다른 서유럽국가들과 동등한 지위를 확보할 수 있는 기회로 활용했다. 1950년 미국은 NATO 내에서 서독의 재무장을 공식적으로 제안했고, 1955년 NATO 가입을 통해 실현되었다.⁴³ NATO는 서독이 독일을 대표하는 유일한 합

법적인 국가로 인정했으며, 서독의 주권도 회복시켰다. 또한 독일통일은 NATO의 목표로 설정되었고, 이로써 독일통일과 유럽분단의 극복은 서방세계의 공동 과제가 되었던 것이다.

그러나 1957년 소련의 인공위성 발사 성공은 다시한번 미국의 유럽 방위전략의 수정으로 이끌었다. 즉, NATO 주도국 병력을 감소시키는 대신 핵무장으로 소련에 대응한다는 것이었다. 이에 따라 서독 핵무장이 자연스럽게 논의되었고 아데나워는 핵무장에 강한 의지를 보였다.⁴⁴ 그러나 사민당과 국내여론의 반대에 부딪혔고, 국제적으로 강한 반발을 불러 일으켰다. 결국 미국과 소련은 원칙적으로 핵확산 금지조약에 합의하여 서독도 여타 NATO 유럽 회원국처럼 미국의 핵우산 보호 속에 포함됨으로써 이 문제는 일단락되었다.

한편 서독의 재무장과 NATO 가입 논의는 소련에 정치적 부담을 주었다. 1952년 소련은 서독의 재무장을 방해하기 위해 양독일이 참가하는 평화조약을 체결하여 점령국 지위를 해체하고 평화적인 관계로 전환시켜 독일에서 중립화된 민주적인 통일국가가 탄생하도록 하자고 제의했다. 또한 1955년 7월 제네바에서 개최된 4대 점령국 회

⁴³ 1954년 파리에서 미국, 영국, 프랑스, 서독 대표가 참가하여 조약을 체결했다. 1955년 파리조약이 발효되어서 독은 재무장이 가능해져 군대를 창설할 수 있었다. 서독 병력은 50만으로 제한되었다. 그래서 1959년까지 12개 사단이 창설되었고, 1960년까지 해군이 창설되었다. 총 37만의 육군과 8만의 공군, 2만의 해군의 병력을 갖추었다. 그러나 원자폭탄과 화학폭탄 생산은 금지되었다. 박래식, 『분단시대 서독의 통일·외교정책』, p. 41. 이 조약의 발효와 함께 1952년 체결한 ‘미·영·프 서방 3개 점령국과 서독의 관계에 관한 협정(일명 독일조약)’이 발효됨으로써 점령체제는 종식되었고 점령지위가 해체되어 서독은 “완전한 주권”을 회복하게 되었다. 그러나 점령국의 서독 군대 주둔 권리 및 베를린에 대한 유보권은 명시되었다. 베를린에 대한 유보권을 비롯하여 최종적인 주권은 후일 『2+4조약』을 통해 회복되었다.

⁴⁴ 아데나워는 서독이 핵무장을 하게 되면 유럽에서 강대국인 영국, 프랑스와 똑 같이 핵무장 국가가 되어 국가 위상이 향상되고, 국가안보를 외국에 의존하지 않고 자주적으로 소련에 강력하게 대응할 수 있다고 보았다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

의⁴⁵에서 흐루시초프는 유럽 안보문제 해결을 위해 모든 유럽국가가 참가하는 초이념적인 군사기구를 창설하고, 동독과 서독이 동시에 참가할 것을 제안했다. 나아가 전제조건 없이 서독과 외교관계 정상화를 희망하면서 아데나워를 모스크바로 초청했다. 서독은 NATO 가입과 함께 주권을 회복하면서 외교 체결권도 가지게 되어 소련과 협상할 수 있게 되었다. 1955년 9월 정상회담을 통해 서독과 소련은 외교관계를 체결했다. 이와 동시에 소련은 동독에 대한 점령국 지위를 종식하고 동독을 주권국가로 인정했다. 또한 독일에는 두 개의 국가가 존재한다고 선언했다. 소련은 이후 동독을 국제사회에서 합법적 국가로 인정받기 위한 노력을 계속했으며, 서독의 핵무장을 저지하고, 독일을 포함한 중부유럽에 비핵화지역을 조성할 것을 주장했다.

아데나워는 흐루시초프의 사회주의와 자본주의 체제를 인정하는 평화공존 공세와 동독 국가 인정 노력에 대해 정치적 부담을 느꼈다. 그러나 동서 등거리외교를 통해서가 아니라 오로지 친서방 정책을 통해서 소련에 대응하고자 했다.⁴⁶ 그래서 소련과의 외교관계 체결이 동독의 승인이라는 인상을 주지 않기 위해 1955년 9월 ‘할슈타인 독트린’을 발표하여 동독을 더욱 고립시키고자 했다.⁴⁷ 나아가 아데나워

45. 4개국 정상들이 참가한 제네바 회의에서 군비축소, 안보문제, 독일문제 등이 논의되었으나, 독일문제에서 통일에 대한 논의는 아직 시기상조라고 결론지어졌다. 이 회담은 비록 성과 없이 끝났지만 독일문제를 유럽안보 문제와 연결시켜 해결한다는 큰 방향이 제시되었던 중요한 회의였다. 그러나 독일문제가 국가적 차원을 떠나 유럽안보 차원에서 취급되면서 국제정치의 영향을 여과 없이 받게 되었다.

46. 서독은 1951년 유럽이사회(Council of Europe)와 유럽석탄철강공동체(ECSC)에, 1955년 서유럽동맹(WEU)에, 1957년 유럽원자력공동체(Euratom)와 유럽경제공동체(EEC)에 가입함으로써 유럽통합의 주요한 회원국으로 자리매김했다.

47. 서독의 외무장관인 할슈타인에 의해 발표된 것으로 동독을 고립시키기 위한 외교적 방법으로 서독과 외교관계를 수립한 국가가 동독과 외교관계를 수립하게 될 경우 그 나라와 외교관계를 폐지한다는 것이었다. 이 원칙에 의해 1958

는 원자폭탄 개발과 동독의 중립국화를 요구했다. 이에 대해 소련은 1958년 「베를린 최후통첩」⁴⁸으로 응수했고, 1959년 일방적으로 「평화조약문」⁴⁹을 발표했다. 그러나 아테나워의 입장에 변함이 없자 급기야 1961년 베를린 장벽을 구축했던 것이다.

그러나 동독 고립정책은 서독에 외교적 실익을 가져다주지 못했고 서독의 외교 활동범위를 스스로 제한하는 결과를 초래했다. 사민당에서는 베를린 장벽의 설치에 기민당정부의 독일정책 실패의 결과물이라고 평가했다. 즉, 기민당 정부는 베를린 위기가 조성되는 동안 베를린문제 및 독일문제를 해결할 외교정책을 개발하지 못했고, 적극적으로 이에 대응하지 못했던 것이다. 또한 서방 연합국은 베를린문제의 해법에 있어서 아테나워와 다른 방법을 강구했다. 1961년 이후의 국제정세는 더 이상 아테나워의 ‘힘의 정책’이 유효하지 않는 판세로 변화되었다. 1961년 프랑스 핵무기 실험 성공과 소련의 핵 억지력 확보 등으로 핵무기 확산 방지를 위한 노력이 가속화되었고 이를 계기로 미소 간의 긴장완화가 추구되었다. 1962년 쿠바위기로 인해 미소 간의 대화를 통한 해결이 탄력을 받으면서 베를린문제 역시 이러한 전체 구도에서 이해되었다. 서방 연합국은 동독을 대화상대로 인정하

I
II
III
IV
V
VI
VII

년 유고슬라비아가 동독과 외교관계를 수립하자 서독은 외교관계를 폐지하고 무효화했다. 그러나 소련은 예외원칙을 적용하여 외교관계를 계속 유지했다. 왜냐하면 소련은 4개국 연합국으로서 독일문제와 베를린문제에 대해 외교적 권한을 가지고 있어 앞으로 계속 대화채널을 유지해야 했기 때문이다.

⁴⁸ 1958년 11월 27일 소련이 서방연합국에게 보낸 외교문서로, 서방연합국인 포츠담협정을 충실히 이행하지 않았다고 비판하며, 서베를린을 동·서 어느 체제에도 소속되지 않는 무장 해제된 자유도시로 만들기 위해 이 도시에 주둔하고 있는 서방연합군은 6개월 이내 철수할 것을 요구한 내용이다.

⁴⁹ 1959년 1월 10일 소련이 발표한 내용으로 동독이 각각의 군사공동체에서 탈퇴하고 독일은 어떤 국제연합이나 동맹에도 가입하지 않는 중립국으로 머물러 있어야 한다는 등의 내용이다.

라고 아테나위를 압박했던 것이다. 또한 국내적으로도 베를린 장벽 구축으로 정치위기가 고조되었고 아테나위의 정책은 더 이상 시대적 흐름과 같이 할 수 없었다. 베를린 위기를 능동적으로 대처하지 못한 기민당은 국내 정치적 위기를 맞았고, 서서히 정권 쇠락의 길을 걷게 되었다. 이와 함께 아테나위 외교정책의 대명사인 할슈타인 독트린도 막을 내리게 되었다.

(2) 핵 균형과 동서균형

케네디와 흐루시초프에 의해 평화공존의 시대가 개막됨에 따라 새로운 전제가 필요했다. 미국과 소련은 핵실험금지조약(1963.8.5)과 핵확산금지조약(1970.3.5)을 체결하고 군사적 균형을 유지하게 됐다. 1970년대는 실제 핵무기 보유수에서는 미국과 소련의 전력 차이가 있지만 전략적 핵 균형을 이루었던 시대였다.

● 표 III-2 전략핵무기 보유 수의 추정

주요 연도	미국		소련	
	발사대	탄두	발사대	탄두
1946	125	0		
...		
1956	1470	2123	22	84
...
1960	1559	3127	138	354
...
1966	2139	4607	570	954
...
1970	2100	4960	1835	2216
1971	2087	6064	2075	2441
1972	2167	7601	2207	2573
...
1980	2022	10608	2545	7480
1981	1966	10688	2593	8296
1982	1921	10515	2545	8904
1983	1905	10802	2543	9300
1984	1943	11500	2540	9626
1985	1965	11974	2538	10012
1986	1957	12386	2506	10108
1987	2001	13002	2535	10442
1988	1926	13000	2553	10834
1989	1903	12100	2448	11320

* 출처: 김재한, “핵과 초강대국의 평화,” 이상우·하영선 공저, 『현대국제정치학』 (서울: 나남, 1992), p. 186.

이에 따라 미소 양국은 효과적 선제공격이 불가능하다는 것을 인정하게 되었다. 핵 우위에서 핵 균형 시대로의 진입은 ‘대결을 통한 현상변경’에서 ‘긴장완화를 통한 현상유지(status quo)’로 국제 정치이념과 전략의 수정으로 이끌었다. 이는 현실 정치적으로 볼 때, 더 이상 소련의 팽창을 허용하지 않으며, 동서분단의 상황도 오랜 시간을 두

I
II
III
IV
V
VI
VII

고 점진적으로 대화를 통해 해결한다는 것을 의미했다. 즉, 동서관계는 힘의 균형을 통해 유지하고, 이러한 전제조건 아래서 냉전체제를 인정하고 현 상태를 인정하면서 지속적으로 긴장완화를 실현한다는 것이다.

이러한 시대적 틀 속에서 동서독 긴장완화는 시대적 요구였으며, 흐름이었다. 1969년 사민당 정부는 ‘할슈타인 독트린’을 폐기하며, 동독과 ‘특수한 관계’임을 선언하고 관계개선을 추구했지만, 이를 위해서는 우선 소련과 무력 불사용에 대한 확답을 받는 것이 중요했다. 유럽의 현상유지는 무력을 통한 현상변경 시도의 포기과 현 유럽 국경선의 존중을 의미했다. 이러한 전제조건 위에서 동독과 ‘특수한 관계’는 가동될 수 있었다.

브란트는 신동방정책의 성공을 소련과의 관계개선에 달려 있다고 보았고, 소련과 의욕적으로 회담을 진행하여 1970년 8월 12일 모스크바 조약을 체결했다. 양국은 유럽과 세계안보를 위해 무력을 사용하거나 무력행위로 위협하는 행위는 절대 금지하고, 이런 맥락에서 유럽에 존재하는 국경선을 존중한다는 데 합의했다. 또한 양국 간에 체결된 조약과 기타 여러 나라가 동시에 체결한 조약을 침해하지 않는다고 규정했다. 4대국은 서베를린이 서독에 소속된다는 것을 인정해야 한다는 내용도 포함되어 있다. 나아가 두 나라는 유럽평화·안보회의에 참가하게 되었고, 서독은 동유럽의 여러 나라(폴란드, 체코슬로바키아, 동독)와도 이와 유사한 조약을 체결할 것이라고 합의했다.⁵⁰

이러한 독소합의에 기반해 후속회담이 체결되었다. 1970년 12월 7일 폴란드와 오데르-나이세 국경선 인정, 무력포기 등을 내용으로

⁵⁰ Ingo v. Münch, *Ostverträge I, Deutsch-Sowjetische Verträge* (Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1971), pp. 138~141.

하는 바르샤바조약을 체결했다. 서독으로서 가장 중요한 문제 중의 하나였던 서베를린 문제는 1971년 9월 미·영·프·소 4대 점령국과의 베를린 문제에 관한 협정 체결을 통해 서독과 서베를린간 통행이 보장됨으로써 일단락되었다.⁵¹ 이로써 1972년 12월 21일 동서독 기본조약 체결, 1973년 9월 26일 동서독 UN동시가입 등 일련의 신동방정책이 추진될 수 있었던 기반이 확립되었다.

독일문제가 평화적으로 해결되어 유럽에서 대화체제가 구축되자 유럽평화·안보회담을 개최할 수 있었다. 1975년 7월 30일부터 8월 1일까지 헬싱키에서 유럽국가, 미국, 캐나다 등 35개국 정상은 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: 이하 CSCE)에 참석하여 상대방 국가의 주권 존중, 국경선 존중, 무력포기 등 유럽 국가들이 이데올로기를 떠나 공동의 안보를 위해 양보하고 협조할 것을 합의했다. 이로써 그동안 동서독을 비롯하여 동서유럽에서 논의되었던 협정은 다시 한 번 포괄적으로 확인되었다.

이렇게 확립된 유럽 평화와 안보에 기초해 동서 교류는 더욱 확대될 수 있었다. 동서독, 독-소, 독-폴 등 동서무역은 상호불가침 등 평화와 안보의 보장 틀이 마련된 후 각종 경제분야에서 후속 협정을 체결하면서 안정적이고 발전적으로 추진될 수 있었다.

⁵¹ 서독과 서베를린 간 통행은 개선되었지만, 서방 3국은 소련에 양보하여 서베를린이 “지금까지와 마찬가지로 독일 연방공화국의 일부가 아니며, 독일 연방공화국에 의해서도 통치되지 않는다”고 선언했다. 이로 인해 서독의 국가기관은 서베를린에서 “헌법 또는 행정 활동”을 할 수 없게 되었다. 이로 인해 서베를린에서 실시되었던 연방대통령 선거는 더 이상 할 수 없게 되었다. 또한 베를린과 전 독일에 대한 4대국의 권한과 책임을 재확인하면서, 서독의 주권은 여전히 제한적이었다. 이러한 주권 제한은 「2+4조약」을 통해 완전히 종식되었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(3) 핵 경쟁과 신 냉전

1970년대 초 해빙 분위기와 달리 1970년대 말은 동유럽의 핵무기 배치 등으로 다시 한 번 긴장이 조성되었다. 앞의 표에서 보았듯이 1970년대 후반부터 양적인 측면에서 미소 간 핵 보유량의 평형이 달성되었다. 동시에 질적인 면에서 소련의 핵무기 운반체계 관련 역시 미국에 크게 뒤처지지 않았다. 소련이 중거리 핵 로켓 등 개발된 신형 무기를 동독과 체코슬로바키아에 배치하며 군비를 증강하자 유럽에서 안보 위협이 고조되었다. 이에 따라 NATO는 동유럽의 핵무기 우위에 대항하기 위해 「이중결의(der Doppelbeschluss)」(1979.12.12)⁵²를 채택했다. 이에 대해 소련은 1979년 12월 27일 아프가니스탄 침공으로 대응했고, 미국은 다시 전략무기제한협정(SALT II) 비준을 유보하고 모스크바 올림픽(1980)에 불참하면서 미소 간 대립은 첨예화되었다.

핵무기 경쟁으로 도래한 신냉전시대 기민당은 콜을 수상으로 하여 1982년 13년 만에 정권 재창출에 성공했다. 미국 역시 레이건 대통령이 1981년 1월부터 집권하여 전략방어계획(Strategic Defense Initiative, 이하 SDI)을 내세우며 대소 강경정책을 추진하고 있었다. SDI는 일차 공격뿐만 아니라 이차 공격까지도 무용하게 만드는 기술로 핵무기 무력화 기술을 개발하는 것이었다. 즉, 소련의 보복공격력을 무력화시키면서 핵과 우주무기를 사용할 수 있는 것으로 소련은

52. ‘이중결의’란 우선 NATO가 소련과 군비 축소에 관해 대화를 하되, 그럼에도 소련이 동유럽에 배치한 중거리 핵 로켓(SS-20)을 철거하지 않으면 서독과 일부 서유럽 국가에 핵무기를 배치한다는 계획이다. 즉 NATO는 소련이 동유럽에 배치한 핵무기를 철거하지 않으면, 1983년부터 서독에 퍼싱 II(사정거리 1,800km) 108기, 쿠르즈 미사일(사정거리 2,500km) 96기를, 네덜란드, 벨기에 및 이탈리아에는 쿠르즈 미사일 368기를 각각 배치하고자 했다. 손선홍, 『분단과 통일의 독일 현대사』, p. 218.

SDI에 엄청난 압박감을 가지고 있었다. 소련은 미국의 SDI 개발 속도를 늦추는 외교적 노력과 동시에 소련 자체 방어시설과 SDI에 영향을 덜 받는 공격력의 집중개발 등에 신경을 쏟았다.

1970년대는 소련이 핵 균형을 달성했다는 자신감과 동시에 핵개발로 인한 재정부담과 경제낙후, 그리고 핵무기 배치로 인한 재래식 무기 감축의 필요성 등으로 미소 및 동서 긴장완화가 가능했다고 볼 수 있다. 1980년대 SDI 체제에서는 소련이 보유한 핵무기를 통해 안보를 증진시킬 수도, 전쟁에서 승리할 수도 없는 상황이 될 수 있었다. 즉 새로운 핵적 사고는 상대방을 쳐서 얻는 이익이 줄어들었다는 사실을 고려해야 했던 것이다. 이러한 핵전략의 변화⁵³와 함께 정치 환경이 변화되었다.

이러한 시대변화와 함께 고르바초프가 등장했다. 고르바초프는 1986년 당 대회에서 개별국가 안보개념을 “공동안보” 개념으로 대체해야 한다고 주장했다. 현재 무기체계는 군사력만으로 안보가 불가능하게 만들었고 정치적 수단을 통해 안보가 가능하도록 만들었기 때문에 과거 사고와 단절해야 한다는 것이다. 이러한 사고의 전환은 1987년 새로운 군사독트린으로 집대성되었다. 이는 “합리적 충분성(Verünftigte Hinlänglichkeit)”⁵⁴이란 개념으로 표방되었고, 방어위

53. 핵전략을 결정짓는 상황 변수들은 양적인 측면으로 핵보유량의 평형, 질적인 측면에선 선제공격의 정확성과 이차공격의 잔존성 등의 운반체제와 관련된 기술적 요소, 그리고 인지적 측면으로서 의도나 독트린에 대한 신뢰성 등이 있다.

54. ‘합리적 충분성(reasonable sufficiency)’이란 방어만을 수행할 때 요구되는 군사력, 즉 잠재적 공격에 대응하기에는 충분하나, 공격하기에는 불충분한 군사력을 유지해야 한다는 것이다. 1960년대 이래 흐루시초프가 이차 공격력 확보를 추구하고 전쟁 수행능력에 중점을 맞추었던 군사 전략의 기본전제는 이제 최소한의 억지능력으로 대체되었던 것이다. 김재한, 『핵과 초강대국의 평화』, p. 197.

I
II
III
IV
V
VI
VII

주의 군사전략과 재래식 무기 감축안으로 구체화되었다. 나아가 1988년 12월에 고르바초프는 일방적으로 소련 병력 50만명 및 탱크 1만대 감축 계획을 발표했다.⁵⁵ 그러나 병력 감축은 서방의 경제력을 필요로 했다.

콜은 이러한 안보환경에서 독일의 미래를 생각해야 했다. NATO의 ‘이중결의’ 채택 후 1981년부터 미소 간의 군비축소회담이 개최되었지만 성과가 없자 1983년 11월 23일 소련의 중거리 핵미사일 SS-20에 대항하는 미국의 퍼싱-II가 서독의 미군 기지에 배치되었다.⁵⁶ 이를 계기로 양독 관계는 물론 소련관계가 위험한 수위에 이르렀으나, 서독은 동독과 지속적인 대화관계를 유지했다. 1983년 동독의 경제위기 상황에서 서독은 국가적 차원에서 차관제공이 어렵게 되자, 바이에른 주정부를 통해 동독에 차관을 제공했다. 이에 대한 대가로 동독은 내독 간 국경에 설치된 자동발사기를 제거(1984.1.1)했다. 양독은 긴장 속에서도 상호 방문 자율화, 문화협정 체결, 도시 간 자매결연, 국경지역 토지 교환 등을 추진하면서 교류협력을 지속했다. 이는 신냉전의 국제환경속에서도 동서독 양국이 이미 내구력 있는 관계를 확립했다는 것을 의미한다.

(4) 탈핵과 탈냉전

1989년 2월 출범한 부시 정권은 새로운 세계전략을 수립했다. 고르

⁵⁵ 독일통일 과정에서 소련은 DDR 주둔 소련군 병력을 337,800명을 감축했고, 이에 필요한 철군비용으로 150억 DM을 확보했고, 추가로 경제재건을 위한 50억 DM을 확보함으로써 50만명 감축 계획을 성공적으로 실현할 수 있었다.

⁵⁶ 1983년 11월 22일 서독 연방 하원은 기명투표를 실시하여 찬성 286, 반대 225로 ‘이중 결의’를 채택했다.

바츨프 등장 이래 전개된 동유럽 상황에서 냉전 종식을 위한 분위기가 조성되고 있었다. 미국은 이러한 국제정세 흐름을 활용하여 핵군형을 통해 실현된 ‘현상유지’를 ‘현상변경’ 시키고자 했다. 이러한 전략적 개념의 수정은 ‘냉전 종식을 통한 유럽평화의 정착’이란 정책목표로 구체화되었다. 미국이 구상했던 유럽의 평화는 NATO의 동방확대를 통해 가능한 것이었고, 이를 위해서는 독일분단의 극복은 선결 조건이었던 것이다. 이렇게 해서 독일통일은 미국의 새로운 유럽안보질서의 키워드가 되었다.⁵⁷ 이러한 일련의 과정은 탈핵시대를 예고하는 것이었다.

한편, 일찍부터 군축을 선언했던 고르바츨프는 핵개발로 인해 침체된 소련 경제를 서방의 경제력을 통해 극복하고자 했고, 이를 위해 경제외교에 주력하게 되었다. 이 과정에서 서독의 경제지원이 필요했고, 이에 콜은 기민하게 대응했다. 콜 정부는 소련에 대한 지원의 대가로 독일 문제의 해결을 위한 소련의 용단을 촉구했다. 이는 소련의 정책변화를 당장 통일로 이끌 수 있다는 기대에서 보다는, 소련에 지속적으로 독일통일 문제를 인식시킴으로써 통일의 외적 여건을 조성시키기 위함이었다.⁵⁸

57. 1989년 5월 29에서 30일까지 개최된 NATO 정상회의 선언문 제26항에서 미국의 안보적 이해와 독일통일 간의 연결고리를 확인할 수 있다. “우리는 독일 국민들이 자유로운 자결에 따라 다시 통일을 달성하는 가운데 유럽의 평화상태를 추구한다.” 이는 그 다음날 마인츠를 방문한 부시의 연설에서 더욱 뚜렷이 드러난다. “냉전은 유럽의 분단과 더불어 시작됐고, 유럽이 하나가 되어야만 끝날 수 있다. 이제 궁지에 몰린 것은 바로 유럽의 분단이라는 현실이다 …우리는 독일 전역에서, 동유럽의 전역에서 자결을 추구한다.” 필립 켈리코·콘돌리자 라이스 공저, 김태현·유복근 역, 『독일통일과 유럽의 변환』(서울:모음북스, 2006), p. 74.

58. 김학성, “진영외교와 현상유지,” 김승렬·신주백 외, 『분단의 두 얼굴』(서울:역사비평사, 2005), p. 36.

반면, 동독 정권에는 딜레마였다. 소련의 개혁정책은 국제정치학적으로 긴장완화에 기여하겠지만 동독의 정권 유지에는 악영향을 끼칠 것이 자명했기 때문이다. 이는 폴란드에서 먼저 확인되었다. 1989년 6월 실시된 첫 선거에서 자유노조가 승리했고 8월에 마조비에츠키가 총리가 되었다. 10월 헝가리는 국호에서 ‘인민’을 삭제한 ‘헝가리 공화국’이 되었다. 폴란드와 헝가리의 개혁이 위로부터 시작되었다면 동독은 아래로부터 시작되었다. 동독의 호네커 정권은 동유럽에서 확산되었던 개혁 요구에 냉담했다. 1989년 5월 7일 실시된 지방의회 선거에서 선거 조작을 통해 통일사회당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands: 이하 SED)은 98%이상의 지지를 확보했다. 이러한 부정선거에 대해 동독 시민들은 체제저항운동과 탈출의 형태⁵⁹로 저항했다. 1989년 9월 재야 시민운동 단체인 ‘신포럼(Neues Forum)’이 결성되어 이 단체를 중심으로 체제개혁을 요구하는 민주화 운동은 확산되었다. 그러나 이 과정에서 소련은 탱크부대로 진압하지 않았다. 소련의 중립은 동독 민주화 운동이 통일로 이어지게 한 주요 요인 중 하나였다.

독일분단이후 통일에 이르기까지 국제정세 환경은 독일의 대동독 정책 변화에 결정적인 변수였다. 이하에서는 변화되는 국제환경 속에서 독일이 통일을 이루기까지 대내정책을 어떻게 변화 시켰고, 국제 환경에 어떻게 적응하며, 통일에 유리한 환경을 적극적으로 조성하였

⁵⁹ 1989년 6월 28일 헝가리와 오스트리아는 양국 사이 철조망을 제거했고, 이러한 국경 개방은 동독인들에게 서방세계로 가는 출구였다. 1989년 1월 1일 발효된 새 여행 규정에 의해 동독인들이 외국여행이 급격히 증가되었다. 1989년 1월에서 9월 말까지 외국 여행을 신청한 동독인은 161,000명이었다. 이는 1972년부터 1988년까지 17년 동안의 전체 외국 여행자 193,000명과 비교하면 크게 증가한 것이다. 손선홍, 『분단과 통일의 독일 현대사』, p. 299.

는지, 그리고 구체적으로 어떠한 정책들을 구사했는지에 대해 살펴보고자 한다.

다. 통일정책의 연속성과 변화

독일통일을 위한 ‘통일정책’은 없었다. 독일어에는 ‘통일정책’ (Einheitspolitik, Vereinigungspolitik 혹은 Wiedervereinigungspolitik)이란 단어가 없다. 또한 통일방안이나 통일구상이란 단어도 찾을 수 없다. 이는 독일통일이 통일정책으로 가능하지 않다는 사실에 대한 독일인들의 이해에서 비롯된다고 할 수 있다. 동서독 분단은 강대국의 결정사항이었으며, 통일 역시 외적인 환경변화에 의해서만 가능하다는 사실을 독일의 정치가들은 너무도 잘 알고 있었다. 그래서 오직 ‘독일정책(Deutschlandpolitik)’이 있을 뿐이었다. 독일문제와 관련된 정책을 의미하는 독일정책은 정책적 고려의 중심에 항상 독일통일이 있으나, 통일이 정책적 목표가 아니라 정책의 종속변수로 정책추진의 결과물로 이해했다. 그러나 이 글에서는 편의상 우리 통일정책과 비교를 명확히 하는 차원에서 대동독 정책과 관련해서 ‘통일정책’이란 개념을 사용함을 미리 밝혀 둔다.

이하에서는 서독의 통일정책 관련 크게 5가지로 구분해서 살펴보고자 한다. 첫째, 기본법은 서독 통일정책의 기본방향을 가장 명확하게 규정하고 있으며, 통일정책의 법적 근거이다. 둘째, 아테나워 시대는 ‘힘의 우위’에 의한 통일정책을 추구한 시기이다. 셋째, 브란트 시대는 서독 체제 우위는 확신하되, 현실로 존재하는 동독 체제 역시 인정하는 신동방 정책에 의한 통일정책을 추진했다. 넷째, 콜은 이전 시기 통일정책을 통합하여 ‘연속성과 변화’의 원칙에 따라 ‘합(合)’의

I
II
III
IV
V
VI
VII

통일 정책을 추진했다. 마지막으로 베를린 장벽 붕괴 후 본격적 통일 정책 추진 시기이다.

(1) 기본법과 통일의 기본원칙

독일통일에 대한 기본원칙은 독일연방공화국(서독)의 기본법 제정 과정에서 발견할 수 있다. 서방점령국에 의한 주권의 제약과 동서블록으로 분단된 상황에서 완전한 국가 수립은 어렵다는 현실인식 하에 ‘헌법(Verfassung)’이 아닌 ‘기본법(Grundgesetz)’의 토대위에 국가가 수립되었던 것이다. 이 기본법은 통일이 될 때까지의 과도기에만 효력이 있으며, 향후 통일이 되면 전독일 국민의 자유로운 의사에 의해 제정된 헌법으로 대체될 것이었다. 그래서 기본법 제정은 제한의 회가 아닌 ‘의회 위원회(위원장: 콘라트 아데나워)’를 구성하여 제정하고, 기본법 확정은 국민투표가 아니라 주의회를 통해 확정하기로 했다. 이런 절차와 서방점령국의 승인을 거쳐 마침내 1953년 5월 23일 기본법이 공포되었다.

기본법 제정자들은 소련 점령지역의 독일인을 염두에 두고 전문에 “전독일 국민은 자유로운 자결권으로 독일의 통일과 자유를 달성해야 한다”고 언급했다. 이는 서독이 향후 통일 문제가 거론될 때마다 ‘자유로운 자결권(freie Selbstbestimmung)’을 통일을 위한 기본조건으로 주장할 수 있는 법적 근거가 되었다. 또한 기본법은 통일방식에 대해서도 2가지로 명시하고 있다. 첫째, 동독의 연방가입 방식으로 기본법 제23조에 “다른 독일 주가 독일 연방 공화국에 가입하면 가입한 주에도 기본법이 그 효력을 발생 한다”고 규정했다.⁶⁰ 이렇게 다른

⁶⁰ 제2차 세계대전 후 프랑스가 합병한 자르지역은 1955년 10월 23일 주민 투표

부분의 독일 지역이 연방에 “가입”하는 방식이 이루어지려면, 가입하는 다른 부분의 독일 지역이 주민의 자결에 의하여 기본법 그대로를 전체 독일의 헌법으로 인정할 것이 요구되는 것이다. 둘째, 통일헌법 제정 방식으로 기본법 제146조에 “이 기본법은 독일 민족의 자유로운 결정으로 제정된 헌법이 발효하는 날에 그 효력을 잃는다”고 규정하고 있다. 이는 다른 부분의 독일 지역이 포함된 전체 독일민족이 “공동헌법”을 수락한다면 독일민족은 단일국가 형성을 결정할 수 있게 된다는 것이다.⁶¹ 기본법은 독일통일을 위해 전 독일국민이 지속 노력해야 함을 천명하고 있으며, 독일연방공화국은 과도기 국가임을 간주하고 있다.

기본법의 기본 전제는 ‘전체로서 독일(Deutschland als Ganzes)’ 개념으로, 이에 따라 동서독의 특수 관계가 존재한다.⁶² 동서독 특수

에 의해 96.6% 투표율에 67.7%가 서독으로 편입을 원했다. 그리하여 자르지역의 편입은 주민의 자결에 의해 결정된 사항이며, 기본법 23조에 의해 편입절차가 진행되었다. 서독과 프랑스는 1956년 10월 27일 ‘룩셈부르크 조약’을 체결하고, 자르지역과 서독 간 통화동맹을 거쳐 1959년 7월 6일에 편입이 완료되었다. 자르지역의 편입은 독일 통일과정에서 통일모델로 종종 인용되었다. 자르지역이 서독으로 완전히 편입되기까지 4년이란 시간이 필요했기 때문에 독일통일도 동서독 간 통화동맹 후에 4년 이상의 시간이 소요될 것이라는 판단이 당시 통일논의 공간에서 일반적인 인식이었다. 위의 책, p. 90.

⁶¹ 제146조는 어떤 방법으로 헌법초안을 작성할 것인지, 그 작업에 있어 어떤 내용상 기준을 설정할 것인지, 어떤 방법으로 독일 민족의 수락을 받을 것인지 등이 불확실했다. 그래서 독일통일의 현실적 방식으로 채택하기에 용이한 방법이 되지 못했다.

⁶² 독일제국의 존속과 동서독의 법적 지위관계에 관한 학설은 크게 두가지로 대별된다. 첫째, 동일성 이론(Identitätstheorie)으로 서독과 독일제국이 동일하다고 보는 견해이다. 이에 따르면 동독은 독일제국의 지역(Local)에 해당하며 국가가 아니다. 이는 할슈타인 원칙으로 대변되었다. 둘째, 지붕설(Dachtheorie) 또는 부분국가설(Teilstaatslehre)로 독일 지역이 전체로서 독일제국과 부분국가로 이루어져 있다는 견해이다. 이는 할슈타인 원칙의 폐기로 표현되었다. 법무부, 『동서독 교류협력법제연구』, pp. 84~85. 동서독의 법적 지위관련 이론에 대해서는 다음을 참고하라. Dieter Blumenwitz 저, 최창동 편역,

I
II
III
IV
V
VI
VII

관계의 핵심은 ‘독일제국’ 또는 이와 동일어로 사용되는 ‘전체로서 독일’이 법적으로 계속 존속하며, 따라서 동서독은 외국(Ausland) 간의 관계가 아니라는 것이다.⁶³

이렇게 볼 때 기본법은 독일통일을 국가적 목표로 하고 있으며, 통일에 대한 기본원칙을 밝히고 있음을 알 수 있다. 첫째, 분단을 과도기적 상황으로 보고 있으며, 이런 측면에서 서독도 과도기적 국가로 간주하고 있다. 그러므로 완전한 국가는 통일을 통해 실현된다는 것이다. 둘째, 이러한 통일은 독일국민의 자유로운 결정으로 실현되어야 한다. 셋째, ‘전체로서 독일’이란 개념을 통해 재통일을 위한 원천국가상을 명확히 제시했다.

(2) 아데나워 수상시대 통일정책

아데나워 수상 시대(1949.9~1963)는 기본법에 입각한 독일통일의 기본원칙이 충실하게 지켜졌다. 서독과 독일제국이 ‘동일’하다는 인식 하에 서독의 단독대표권을 주장하며, 통일방안으로 “전 독일을 통한 완전한 자유선거의 실시”를 주장했다. 이는 당시 UN 감시 하의 총선을 통한 독일통일을 실현한다는 것이다. UN에서 서방측이 절대 우세 하였으므로, 독일통일도 UN에 의존하려고 했던 것이다. 이것은 독일 문제가 아직 전승국들 간 협상의제로 남아 있으며, 독일문제가 서독만

『분단국가의 법적 지위: The Legal Status of the Divided Nations』(서울: 법률행정연구원, 1996).

63. 법무부, 『동서독 교류협력 법제연구』, p. 77. 기본법 23조는 ‘전체로서의 독일’이라는 개념을 사용하고, 기본법의 효력이 미치지 지역을 서독으로, 기본법 효력이 미치지 않는 지역을 동독으로 구별하고 있다. 또한 “독일점령과 베를린 행정에 관한 런던의정서(1944.9.12),” “포츠담 협정(1945.8.2),” “독일조약(1952.5.26)”에서 “베를린 및 전체 독일(Deutschland als Ganzes)”라는 표현을 사용하고 있다.

의 힘으로 사실상 불가능한 상황에서 서독이 취할 수 있는 현실적 방안이었다.

아데나워는 서방측, 특히 미국과 강한 결속을 통한 힘의 우위를 바탕으로 한 통일정책을 구사했고, 이의 구체적 방안으로 자유선거에 의한 통일방안을 제시했다. 서독의 많은 인구와 경제력을 바탕으로 선거를 치르게 될 경우 동독을 흡수 통일할 수 있다는 계산에서였다. 아데나워에 있어서 동독정부는 국민의 생활안정과 관심사항을 포기한 비인간적인 정치집단이며, 국가 출범부터 합법적인 방법에 의해 탄생하지 않았으며, 역사에서 한 번도 자주권을 행사해 본 적이 없는 집단에 불과했다. 그러나 동독을 국가로 승인할 수 없었던 더욱 중요한 이유는 서독의 국가적 이익에 있었다. 즉, 동독의 자치권을 인정하게 되면 서독은 동독과 동등한 국가가 되고, 서독은 서방국가와 같은 수준의 동등한 자격의 국가가 되지 못하기 때문에 유럽에 2등 국가로 전락하게 되기 때문이었다.⁶⁴

그러므로 자유선거에 기초한 독일통일을 위해서 아데나워는 서방과 통합을 가속화시키고자 했다. 서독이 우선 자유진영인 친서방 체제로 완전히 편입된 이후에야 통일이 가능하다고 보았기 때문이다. 서방 진영에서 자유민주주의 국가로 거듭나면서 서방의 신뢰를 회복하고, 서방의 지원 아래 서독의 주권을 회복시켜 경제와 안보적인 측면에서 소련을 압박함으로써 소련의 양보를 얻어 통일을 달성한다는 것이다. 이런 측면에서 아데나워의 전략은 결실을 보았다. 1951년 4월 18일 유럽석탄철강공동체(ECSC)⁶⁵ 가입, 1952년 5월 27일 유럽

⁶⁴- Pfetsch Frank R., "Deutschlandpolitik 1949-1969," Werner Weidenfeld & Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*, 2. Aufl. (Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1992), p. 131.

방위공동체(EDC)⁶⁶ 가입, 1955년 5월 6일 NATO 가입, 1957년 EEC(유럽경제공동체)⁶⁷ 가입함으로써 명실상부한 서방의 일원으로 거듭날 수 있었다.

반면 아테나워는 통일을 염두에 두고 동방정책도 추진했다. 그러나 동독과 관계가 아니라 소련과 협상에 의한 방식이었다. 동독은 소련의 점령지대에 불과하다고 간주했기 때문에 동독과 대화는 있을 수 없으며, 소련과 대화를 통해 통일문제를 해결하고자 했다. 소련은 독일문제 해결을 위한 책임 당사국의 한 나라이기 때문에 통일의 당사자로 인식했다. 소련 역시 서방통합과 NATO 가입으로 부상한 서독의 지위를 무시할 수 없었기 때문에 서독과 관계개선을 도모했다. 그 결과 독소 정상회담이 개최되었고 소련과 국교수립(1955.9.12)이 되었다. 이러한 측면에서 아테나워시대 동방정책은 대 소련 정책이라고 할 수 있다. 즉 소련을 지렛대로 하여 동독을 움직여 보겠다는 의도였다. 그러나 아테나워는 소련과 외교관계를 체결하는 것이 동독을 승인하는 것이 아님을 명확히 했으며, 서독의 단독 대표권을 강조했다.

65. 서독의 석탄·철강 산지인 루르지역은 전후 점령시기 연합국이 설치한 루르 관청에서 관리되었다. 그러나 루르관청은 석탄·철강 생산을 제한함으로써 서독을 비롯한 유럽의 중공업 발전에 제한을 가했다. 유럽 국가들은 전후 경제 복구과정에서 석탄과 철강의 수급 불균형으로 많은 문제를 안고 있었고, 이러한 문제를 해결하기 위해 프랑스 외상 슈망이 유럽의 석탄과 철강을 공동으로 관리하는 ECSC(유럽석탄철강공동체) 창설을 주창했으며, 서독, 프랑스, 이탈리아, 베네룩스 3국의 가입 하에 1951년 창설되었다.

66. 서독의 재무장을 막고 서유럽에 대한 소련의 무력공격에 대비하기 위한 목적으로 프랑스의 수상 플라벵(René Pleven)에 의해 주창되었다. 1952년 5월 27일 미국의 협조 하에 프랑스, 이탈리아, 베네룩스 3국 그리고 서독의 참여 하에 파리에서 서명되었으나 1954년 8월 30일 프랑스 의회 비준 반대로 무산되었다. 프랑스는 서독의 재무장은 물론이고 서독이 포함된 유럽방위군 창설을 원하지 않았던 것이다.

67. EC(유럽공동체)의 전신으로 독일, 프랑스, 이탈리아, 베네룩스 3국 등 6개국으로 구성되었으며, 1957년 로마조약을 통해 창설되었다.

이는 소련과의 외교관계 체결이 기본법에서 제시된 서독의 기본 입장이 수정된 것을 의미하지 않는다는 점을 다시 한 번 강조한 것이었다. 다른 한편으로는 동독의 통일방안 역시 건국 초기에는 서독과 마찬가지로 동일성 이론을 주장하면서 전 독일에 대한 동독의 단독대표권을 주장하였고 전독일 선거법 제정에 의거하여 민주적 자유선거를 통한 평화적 통일을 주장했다. 그러나 아데나워의 단독대표권 주장으로 동독은 서방으로부터의 외교적 고립을 피할 수 없었다. 그리하여 국내 법적 해결 방안인 동독의 단독대표권⁶⁸을 포기하고, 국제법적 해결방안인 2개 국가론에 입각한 ‘국가연합(confederation)’안을 제시했다. 이 안은 1950년대 초반 소련이 주장한 ‘중립화 통일방안’⁶⁹이 서방측에 거절된 후 1956년 올브리히트에 의해 공식적으로 제기되었다. 주요 내용은 동서독이 국제법적으로 연합하자는 것으로, 현존하는 양독 의회 대표들로 전독이사회를 구성하여 동이사회가 양독 국가를 접근시키는 역할을 담당하자는 것이다. 이를 위해 양독은 NATO와 바르샤바조약기구에서 각각 탈퇴하고, 양독의 군사력을 제한하고, 국민징병제를 폐지한다는 것이다. 다음 단계로 전 독일에서 외국군대가 철수하도록 공동 또는 개별적으로 4개국과 절충하여 이를 요구한다는 것이다. 실제 소련과 동구는 이안에 따라 1957년 8월 2일 지지표명을 했다.⁷⁰ 그러나 향후 서독이 신동방정책을 통해 국가연합안에 대해서

68. 1949년 헌법에는 “독일은 분리할 수 없는 공화국이며, 독일국적은 하나만 있을 뿐이다”고 명시되었으나, 1968년 헌법 개정을 통해 독일에는 두개의 독일국가가 존재함을 천명했다.

69. 서독의 서방통합이 가속화되던 1952년 3월 10일 소련이 서방측에 제안한 방안이다. 독일이 중립화와 군사동맹에의 비가입만 유지한다면 통일이 가능하다는 내용이다.

70. 이장희, “독일의 통일외교와 통일정책,” 심익섭·M.치맥 공편, 『독일연방공화국 60년』 (서울: 오름, 2009), p. 149.

I
II
III
IV
V
VI
VII

도 ‘같은 민족’이라는 개념 하에 접근을 시도하자 국가연합안을 포기하고 2민족 2국가론으로 대응했다.

(3) 브란트 시대 동방정책

서방정책에서 동방정책으로의 무게중심의 이동은 국제정세의 역학관계의 변화에서 찾을 수 있다. ‘서방통합을 통한 동독의 흡수 통일’이란 가정은 ‘베를린 장벽’의 구축으로 무너져 버렸다. 또한 서방은 소련의 베를린 위기에 적극적으로 대처하지 않았다. 이는 서독에게 큰 충격을 주었다. 서방은 든든한 서독의 지원자라기 보다는 국제적 필요성에 의해 서독의 이해를 무시할 수 있었던 것이다. 이러한 국제정세의 변화 속에서 서독 역시 동방에서 안전장치를 확보해야 했다.

이러한 문제의식은 에곤 바의 인식에서 잘 드러난다. 서방정책이 ‘단절을 통한 동독의 몰락’을 상정하고 있었다면, 동방정책은 ‘공산정권은 몰락될 수 없고 변화될 뿐’이라는 가정에 근거하고 있다.⁷¹ 이는 공산주의 체제의 변화를 목적으로 하는 케네디의 평화정책을 독일 정책에 적용한 것이었다. 이는 근본적으로 독일문제는 외교적으로 해결할 수밖에 없는 현실임을 인정해야 한다고 강조했다. 그는 나아가 단기적으로는 현상 유지를 인정함으로써 동독을 변화시키는 계기를

⁷¹ 1963년 7월 15일 투칭 연설에서 에곤 바는 새로운 독일정책에 관하여 다음과 같이 밝혔다. “... 공산정권은 몰락될 수 없고 단지 변화될 뿐이다. 동독과의 관계는 가능한 한 폭 넓은 무역을 통해 동독인의 생활수준을 향상시키도록 해야 한다. 이는 동독 정권을 안정시키겠지만, 긴장완화와 느슨함이 가능하게 된다. 존립에 대한 동독 정권의 두려움이 줄어들면, 국경과 베를린 장벽을 넘어 더 큰 침투가 가능할 것이다. 통일을 위한 전제조건은 소련의 동의 없이 이루기 어렵다. 동독은 소련의 동의로 변화되어야 한다...” 손선홍, 『분단과 통일의 독일 현대사』, p. 161.

만들고 이를 기반으로 향후 분단의 현상변화(통일)를 가능케 하는 여건 조성에 역점을 둔다는 의미에서 ‘접근을 통한 변화’를 주창했다.⁷²

이는 브란트의 ‘작은 걸음의 정책(*die Politik der kleinen Schritt*)’과 일맥상통한다. 독일문제가 단시일에 해결하기 어렵기 때문에 동독과 대결하기 보다는 점진적인 변화를 통해 작은 것부터 하나씩 해결해야 한다는 것이다. 이는 아데나워가 취한 ‘힘의 정책’에 근본적으로 반하는 정책이다. 단독대표권을 주장하며 동독을 고립시켜 통일을 이루려고 했던 것과 반대로 브란트와 바는 힘에 의해서가 아니라, 대화와 상호 접근을 통해서 관계를 개선한 다음 통일을 실현하려고 했다.

이러한 정책은 브란트 집권기 ‘신동방정책’이란 이름 하에 추진되었다. 신동방정책의 기본 철학은 현실을 극복하기 위해서는 현실을 인정해야 한다는 데서 출발한다. 즉, 1967년 이래 동독 국적제도가 있었고, 1968년 이래로는 새로운 동독의 단일 국가성을 강조하는 헌법이 있었다. 양 국가는 다양한 조약과 기구의 동등한 구성원이었다. 철조망, 지뢰밭, 자동 격발장치, 그리고 베를린 장벽으로 이루어진 국경은 서로 다른 국가가 존재한다는 현실이었다. 이러한 현실에 대한 인식은 동독을 법률상(*jure*) 승인이 아닌 사실상(*de facto*) 승인하게 하였다. 이것의 의미는 그동안 서독의 법적지위를 규정했던 동일설을 부정하고, ‘전체로서의 독일제국’과 ‘두개의 부분국가’로 구성된다는 ‘지붕설’ 또는 ‘부분국가설’을 인정하는 것이다. 이는 동서독의 ‘특수한 관계(*Besondere Beziehungen zwischen beiden Staaten*)’에 대한 인식론적 근거가 되었다. 즉, 독일에는 비록 1개의 민족이 있지만 두 개의 국가가 있으며, 그 두 국가는 서로 외국이 아니며, 양국의

⁷² 김학성, “진영외교와 현상유지,” p. 28

I
II
III
IV
V
VI
VII

관계는 특수한 관계라는 것이다.⁷³ 이는 동독을 사실상 국가로 인정하는 것으로 당시로서는 거의 혁명에 가까운 것이었다.⁷⁴

여기서 브란트가 ‘민족’에 대해 어떻게 이해했는지를 알 수 있다. 1민족 2국가론에서 알 수 있듯이 민족통합(nationale Einheit)을 목표로 했지만 그것이 곧바로 민족국가의 재건을 뜻하는 것은 아니었다. 브란트는 독일민족의 재통일(Wiedervereinigung)이 “연방공화국의 환상(Lebenslüge der Bundesrepublik)”⁷⁵이라고 표현한 바 있다. 이는 민족통합과 민족국가의 재건이라는 두 개념 사이에 존재하는 차이를 분명히 지적하고 있다. 즉, 문화와 인적교류의 틀(Kommunikationszusammenhang)⁷⁶으로써 민족통합은 이 정책의 중심에 서 있었던 반면, 이 목표의 실현을 위해 내세워지고 있는 국가적 형태는 그리 중요하지 않았다.⁷⁷ 그리하여 분단고통을 최소화하기 위해 이산가족 상봉과 상호방문 교류 확대 등 인도적·민족적 단일성 회복에 중점을 두었던 것이다.

향후 신동방정책의 이름으로 취해진 모든 동독과의 교류협력은 동독과의 ‘특수한 관계’에 기초하여 행해졌다. 동방조약이라고도 불리는 동서독 「기본조약」 체결(1972.12.21)은 신동방정책의 결정체라고 할 수 있다. 기본조약은 동서독 관계를 그 이전과는 완전히 새로운 단계

73. 브란트는 수상 취임 후 1969년 10월 28일 연방하원 선거에서 동서독의 관계는 ‘특수한 관계’임을 밝혔다.

74. 그레고어 쉴겐, 『빌리 브란트』 (서울: 빗살무늬, 2003), p. 201.

75. 크리스토프 클레스만 저·최승완 역, 『통일과 역사 새로쓰기』 (서울: 역사비평사, 2004), p. 148.

76. 독일의 역사학자 클레스만은 신동방정책에서 말하는 ‘민족’이란 개념을 도이취(Karl Deutsch)의 의사소통 단위(nationale Einheit als Kommunikationszusammenhang)로 이해했다.

77. 크리스토프 클레스만 저·최승완 역, 『통일과 역사 새로쓰기』, p. 148.

로 끌어 올리는 데 성공했다. 1970년 3월 19일 동독 에어푸르트에서 역사적인 동서독 정상회담 개최를 시작으로, 5월 21일 서독 카셀에서 제2차 정상회담이 개최되었다. 정상회담에서 양독은 서로의 입장 차이만 확인하였을 뿐 별다른 성과는 없었다. 그러나 정상회담 후속회담으로 개최된 장차관 회담 70회, 실국장급회담 200회 등 총 272회 회담을 통해 양독 간 입장이 정리된 기본조약이 체결되었다. 기본조약은 독일문제가 해결되기까지 잠정 협정(Modus Vivendi) 형태를 띠고 있지만 당시의 양독 관계를 정상화시켰다. 서독의 단독대표권은 철회되었고, 오데르-나이세 국경선은 사실상 존중되었다. 또 당장은 어려운 정치적·국가적 통일을 유보하고, 중부유럽의 평화와 안전을 위해 독일 내 2개 국가를 인정하며 동서독 생활권의 실질적 통일을 추구했다. 나아가 서독은 동독을 민족 내부적으로 국가대 국가의 관계가 아니면서, 대외적으로는 국가 간의 관계로 인정하는 2국가론을 받아들이고 상주대표부를 교환했다.⁷⁸

서독이 경제성장을 거듭하며 동독에 대해서도 적극적인 유화정책을 취해오자 동독의 울브리히트는 확실한 입장표명을 했다. 1966년 국가연합을 위한 10개항의 정책선언을 발표했다.⁷⁹ 당시 동독의 입장은 독일 내에는 하나의 민족이 동시에 두 민족자결권인 주체인 두 국가로 존재한다는 것이었다. 이는 1967년 개정된 헌법에 잘 드러난다. “양 독일국가의 정상관계의 수립과 공동협력의 유지는 독일민주주의 공화국의 국가적 과업이다. 독일민주주의공화국과 그 시민은 한 걸음

⁷⁸ 이장희, “독일의 통일외교와 통일정책,” p. 156.

⁷⁹ ① 양독 간의 국교정상화, ② 불가침 조약체결, ③ 유럽의 현 국경 존중, ④ 무력감축, ⑤ 핵무기 부인, ⑥ 양독의 모든 유럽국가와 국교 정상화, ⑦ 양독의 강대국에 의한 중립화 등.

I
II
III
IV
V
VI
VII

나아가 독일민족의 제국주의자에 의하여 강요된 독일분단을 극복하고 두 독일국가의 단계적인 접근을 통하여 민주주의와 사회주의의 기반 위에 통일이 이룩되도록 노력한다.”(제8조 2항 통일노력 의무규정)

그러나 브란트 정권이 ‘1민족 2국가론’을 내세우며 민족의 단일성 회복을 주장하며 접근을 시도하자 동독은 국가연합안을 포기하고 ‘2민족 2국가론’으로 대응했다. 1971년 집권한 호네커에 의해 대변되었다. ‘2민족론’은 ‘한민족의 두 국가가 존재하는 것이 아니라, 상이한 사회질서를 가진 국가에서는 두 민족이 존재 한다’는 명제에서 잘 나타나고 있다. 즉 서독은 ‘자본주의적 민족(Kapitalische Nation)’이며 동독은 ‘사회주의적 민족(Sozialistische Nation)’이라는 것이다. 이로서 동독에서는 민족통일이 부인되었고 1974년 헌법개정⁸⁰을 통해 독일 통일은 완전히 거부되었다. 동독은 기본조약 후에 도래된 점진적인 기능적 교류협력을 2민족 이론에 바탕을 두고 추진했다.

(4) 콜의 통일정책

콜은 아데나워의 서방정책(正)과 브란트의 신동방정책(反)을 결합하여 합(合)의 통일정책을 추구했다. 아데나워 정책에서 정통성을 찾으려 하며, 브란트가 추진했던 신동방 정책(反)의 긍정적 측면을 계승한 것이다.

신동방정책 중 인간적인 고통 완화 측면에서 추진된 인도적인 사업과 교류 협력 사업은 연속적으로 계승하였다. 동시에 아데나워 시대 이후 기민·기사당이 유지해 온 기본법 속에 들어있는 통일의지를 강조했다. 국가적인 통일목표를 명백히 한 점에서 정책의 변화라고 할

⁸⁰ 1974년 개정된 헌법은 제8조 2항의 통일노력 의무 조항을 삭제했다.

수 있다. 이는 콜이 총리로 취임한 후 ‘민족이 처해 있는 상황 보고’ 표현 대신 ‘분단 독일의 민족이 처해 있는 상황 보고’라는 개념을 다시 쓰기 시작한 점에서 알 수 있다. 분단의 상황을 강조함으로써 통일이 이루어져야 함을 역설적으로 강조한 것이었다.⁸¹

이러한 연속성과 변화는 콜의 통일정책의 특징이다. 콜은 기본적으로 동독 정권의 정통성을 인정하지 않기 때문에 호네커와 정상회담을 있을 수 없다고 생각했다. 그러나 호네커의 방문이 국익에 불가피하다는 판단에서 정상회담을 추진(1987. 9)했지만, 호네커와 회담 석상에서 콜은 아데나워 시대 기본 이념을 명백히 강조했다. “서독 정부는 기본법 전문과 관련해 그 어떤 양보도 하지 않을 것이다. 우리는 유럽의 통일을 추구하고 동시에 전체 독일인들에게 자유로운 의사결정을 통해 독일 통일과 자유를 완성하도록 촉구하고자 한다. 우리는 기본법에 담긴 그 같은 과제에 의견을 같이 하는 입장이며 그것이 독일인들의 소망과 의지, 나아가서는 동경을 나타내는 것이라는 사실을 추호도 의심하지 않는다.”⁸²

콜은 이산가족 상봉 등 양독 간 상호 방문 확대와 교류협력 증대는 높이 평가하면서도 동방정책에 걸었던 광범위한 기대가 현실로 나타나지 않은 점을 비판했다. 콜은 동서독이 그냥 나란히 살아가는 데서

⁸¹ 헬무트 콜 저·김주일 역, 『나는 조국의 통일을 원했다』 (서울: 해냄, 1998), pp. 28~29. 콜의 이러한 인식은 이미 1970년대 잘 나타난다. 소련의 안드레이 그로미코 외무장관이 1970년대 말 본을 방문했을 때 콜에게 다음과 같이 물었다. “당신은 젊은 사람인데 어떻게 아직도 통일을 믿고 있소? 독일문제는 이제 다 끝나서 더 이상 할 얘기가 없다는 사실을 당신은 왜 받아들이지 않소?” 콜이 총리로 취임할 무렵은 신 냉전 시기로 동서독 관계 전망이 어두웠으며, 콜이 취임하자 사람들은 긴장완화가 마침내 종말을 고하게 될 것이라는니, 심지어 ‘빙하기’가 닥쳐올 것이라고 말하기도 했다.

⁸² 위의 책, pp. 31~32.

한 걸음 더 나아가 진정으로 협력하는 관계로 진전시키기를 원했다. 즉 양독 간 상호 협력 증대가 정치적인 측면에서 실현되지 않았음을 지적했다.⁸³ 이는 ‘작은 걸음의 정책(기능주의적 접근법)’에서 ‘큰 걸음의 정책(신기능주의적 접근법)’으로 변화를 의미하는 것이었다. 콜은 신동방정책 지지자들을 “현실에만 매달리는 정치 사회학적 세계관에 자족했다”⁸⁴고 비판했다. 그래서 현실을 목적의식적으로 변화시키고자 했고, 정치와 안보와 같은 큰 주제를 다루었으며, 국가적 통일을 목표로 내세웠다.

브란트와 달리 콜은 단지 민족통합의 단계에 머무르는 것이 아니라 민족통일 국가수립을 목표로 했다. 콜은 ‘민족’을 ‘이해소통의 단위’ 이상으로 이해했다. 민족의식이란 기분에 따라 임의적으로 받아들이고 버릴 수 있는 임의적 가치가 아니라 다른 민족과 대비시켜 우리 스스로를 독일인이라고 이해하는 한 독일민족이 하나의 사실로 존재한다고 했다. 분단으로 인해 민족을 하나로 묶어주는 공통성이 약화되었음에도 불구하고 예나 지금이나 독일 민족이라는 것이다. “민족 공통성 붕괴가 더 이상 계속되어서는 안되며, 그에 대한 조치로 우리들은 독일인의 단일 의식을 강화해야 했다. 그러기 위해선 국가 통일 목표와 민족과 국가의 정체성 회복을 고수해야 한다는 것이 우리들의 생각이고 또한 기본법에 대한 우리의 입장이었다.”⁸⁵

그럼에도 콜은 동방정책과 통독정책에서 이전 정권과 지속성을 상당부분 유지하고 있었으며, 이점에서 사민당으로부터 동의를 얻고 있었다. 1972년 기본조약 체결 이래 통일을 향한 이질화 극복의 일환으

⁸³ 위의 책, p. 22.

⁸⁴ 위의 책, p. 24.

⁸⁵ 위의 책, p. 23.

로 서독은 동독과 꾸준한 협상을 해 왔다. 1982년 함부르크-베를린 고속도로 개통, 청소년 여행자유화 협정, 비상업적 지불 청산에 관한 협정, 1983년 우편·통신협정, 론덴강 정화 조치 협정, 1984년 동서독 간 상호 방문 자율화, 1986 문화협정 체결 등 다양한 분야에서 상호 교류협력을 확대해 나갔다. 1987년까지 동독인들의 약 3분의 2, 서독인들의 3분의 1이 접촉의 기회를 가졌으며, 1987년 한 해 동안 동독에서 서독으로의 방문횟수가 120만회나 되었다. 이러한 인적 교류는 브란트 정권 이래 콜 정부에 이르기까지 민족의 단일성 회복을 위해 가장 중요하게 강조된 분야이다. 이러한 광범위한 민간 차원의 교류협력의 확대는 곧이어 올 국가적 통일의 중요한 토대가 되었다.

(5) 통일시기 통일정책

베를린 장벽의 붕괴 후 독일 통일방안은 공식적으로 제안되었는데, 동독에 의해 우선 제기되었다. 1989년 11월 17일 동독의 모드로프 총리는 정부성명을 통해 ‘조약공동체(Vertragsgemeinschaft)’를 제안했다. 이는 국가적 통일은 배제하되, 양독은 평화와 군비문제부터 문화와 관광까지 모든 문제에서 “협력적 공존”하는 관계를 의미한다. 즉 기본조약 이래 체결된 모든 합의와 “모든 유럽인들의 공동의 집”에 대한 희망에 따라 구축된 ‘조약공동체’를 통해 다져질 수 있다는 것이다. 모드로프는 유럽공동체 회원국들 간 관계와 다를 바 없는 동서독 관계를 제기한 것이었다.⁸⁶

이에 대해 콜은 11월 28일 모드로프의 ‘조약공동체’ 개념을 수용하

⁸⁶ 필립 켈리코·콘돌리자 라이스 저, 김태현·유복근 역, 『독일통일과 유럽의 변화』, p. 173.

여 3단계 통일방안(조약공동체 → 국가연합 → 재통일)을 내용으로 하는 10개항을 발표했다. 즉, 조약공동체 단계에서는 경제, 교통, 환경, 과학·기술, 보건, 그리고 문화 분야의 협력을 위한 공동위원회를 구성한다는 것이다. 동독은 정치, 경제와 사회 개혁이 이루어지고 난 뒤 독일 연방국 건설을 목표로 동·서 간 ‘국가연합적 조직(die Konföderative Struktur)’으로 발전하여, 마지막에 통일을 이룬다는 내용이다. 좁은 통일과정에서 독일이 강대국 역할을 한다는 오해를 받을까봐 구체적인 일정은 제시하지 않았다. 이때까지만 해도 통일이 되기까지 3~4년 후, 유럽 공동시장 완성 후이나 가능할 것으로 생각했기 때문이다.⁸⁷

그러나 동독의 정치상황이 급박하게 돌아가면서 모드로프 정권 붕괴가 확실해지자,⁸⁸ 좁은 국가연합안을 포기하고 기본법 23조에 의한 통일방식을 당론으로 결정했다. 그리고 1:1 화폐통합과 조기통일을 공약으로 내걸고 동독 총선(1990.3.18)을 치렀고, 동독 기민당(독일동맹)이 완승했다.⁸⁹ 이는 1990년대 초 독일통일 방식에 대한 논쟁에

⁸⁷ 헬무트 콜, 『나는 조국의 통일을 원했다』, p. 128. 슈미트(Helmut Schmidt) 전 수상은 동독 총선(1990.3.18) 후에도 독일통일까지 4년은 훨씬 더 걸릴 것으로 보았다. “통일을 위한 헌법적 절차는 어떠한 방식을 택하든 간에 콜 총리가 스스로 믿고 또 청중들에게 이야기했던 것보다 어차피 훨씬 오래 걸릴 것이다. 자르란트의 귀속문제에 관하여 독일과 프랑스가 오랜 협상 끝에 국민투표로 결정하기로 합의하고 나서도, 그때로부터 국민투표를 치르고 과도기를 거쳐 통화동맹이 완성되기까지는 거의 4년이 소요되었다. 이렇듯 서독과 경제사회 구조가 매우 유사했던 자르지역을 기본법 23조에 의거하여 서독에 편입하는 데에도 몇 해가 걸렸던 것이다. 동독의 경우도 최소한 그만큼은 걸릴 것이다.” 헬무트 슈미트, 오승우 역, 『독일 통일의 노정에서』 (서울: 시와 진실, 2007), p. 38.

⁸⁸ 동독의 집권세력이었던 민주연합세력 「라운드테이블」은 1990년 1월 더 이상 동독을 유지할 수 없다고 판단하고 당초 5월로 예정된 총선을 앞당겨 3월 18일에 실시하기로 결정했다.

⁸⁹ 투표율 93%에 독일동맹 48%, 사민당 22%, 공산당 후신 PDS 16%, 뉴포럼

종지부를 찍는 것이었다.⁹⁰ 기민당이 주장했던 ‘기본법 제23조에 의한 통일’과 시민당이 지지했던 ‘기본법 제146조에 의한 통일’에서 동독주민은 기본법 제23조에 의한 통일을 결정했으며 이는 조기 통일을 의미하는 것이었다.

드메지에르(Lothar de Maizière)를 동독 총리로 하는 새 정부가 구성된 후 동독은 서독과 협상을 통해 ‘제1국가조약’이라고 불리는 「동서독간 통화·경제·사회보장동맹의 창설에 관한 조약」(1990.5.18)을 체결했다. 6월 21일 동서독 의회는 이 국가조약을 비준했고, 1990년 7월 1일 0시를 기해 통화·경제협정이 발효되어 동독의 마르크는 지구상에서 소멸했다. 1990년 8월 31일 ‘제2국가조약’이라고 불리는 서독과 동독사이의 독일통일을 이루기 위한 「독일통일조약」(1990.8.31)을 체결했고, 9월 29일 발효되어 10월 3일 마침내 독일통일이 실현되었다. 외적으로 보면 독일통일은 동서독 간 대등한 국가조약 체결에 의해 동독이 독일연방공화국에 가입한 형태를 띠고 있다.

이러한 동서독 간 대내적 통일절차와 동시에 대외적으로 ‘전체로서의 독일과 베를린에 대한 최종 권리’를 보유하고 있는 4대 강국의 권리 종식 절차가 진행되었다. 독일통일의 대외문제 협의 창구는 「2+4 회담」이었다. 1990년 2월 오타와 회의에서 「2+4 회담」 개최를 합의한 이후 「독일문제의 최종 종결에 관한 조약(일명 2+4 조약)」이 9월 12일 제4차 회의(모스크바)에서 체결되기까지 총 7개월 동안 서독의 통일

(반체제 인사) 3% 미만 차지.

⁹⁰ 1990년초 만해도 기본법 제146조에 의한 통합방식에 대한 논의가 활발했다. 그러나 서독 정부 내 통일준비 그룹이었던 「독일통일위원회」에서 서독 헌법이 협상 대상이 될 경우, 동독 총선에서 시민당이 승리할 경우 등의 상황에서 독일통일이 조기에 혹은 통일 자체가 실현될지에 대해 문제제기를 했다. 그래서 기본법 23조에 의해 최단 프로그램으로 통일정책을 추진할 것을 결정했고, 이것이 유효했다고 볼 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

외교 전력은 총 집중되었다. 독일, 유럽, 미국, 그리고 국제기구 등 세계 외교 채널과 외교 재원들은 풀가동되었다. 4대 점령국의 권리 종식 및 독일주권 회복문제, 국경선 문제, 동서독 국방력 문제, 소련군 철수 문제, 통일독일의 NATO 가입문제 등 독일통일과 관련된 핵심 쟁점 사항은 적합한 협상채널을 통해 협의되었다.

독미 정상회담, 독소 정상회담을 통해 독일통일의 기본방향과 전체적인 타임테이블에 대한 합의가 도출되었다. 독일통일을 비토했던 프랑스의 동의를 얻는 데는 유럽공동체(European Community: 이하 EC) 정상회의가 적극 활용되었다. 통일독일의 NATO 가입 문제 등 군사안보동맹문제는 NATO 회의를 통해, 군축문제는 유럽재래식무기감축회의(Conventional Armed Forces in Europe:이하 CFE)를 통해, 핵관련 논의는 NPT를 통해 합의되었다.

유럽안보의 지붕조직인 유럽안보협력회의(CSCE)는 독일통일과 유럽안보에 관한 최종 타임테이블이었다. 「2+4회담」을 통해 체결된 「독일문제의 최종 종결에 관한 조약」(1990.9.12)은 독일통일을 완결 지은 최종 조약이다. 이는 독일통일에 대한 최종 권한을 가진 4대국의 승인조약으로 이 조약을 통해 독일은 ‘전체로서 독일과 베를린’에 관한 권한을 회복했고, 완전한 주권국이 될 수 있었던 것이다. 그러나 조약은 국제법으로서 조약국가의 내부적 비준절차를 거쳐야 비로소 효력을 발생한다. 이러한 일반적 절차에 따르면 4대국중 제일 마지막으로 비준절차를 거친 소련의 발효문본이 독일정부에 접수된 1991년 3월 15일에야 비로소 독일의 주권이 회복될 수 있는 것이었다.⁹¹ 이는 「독일통일조약」(1990.8.31) 제1장 1조에서 명시하고 있는 독일통일

⁹¹ 「2+4조약」 발효문본 관련 미국은 1990년 10월 16일, 영국은 11월 16일, 프랑스는 1991년 1월 17일에 각각 독일 외무부에 접수했다.

의 날인 1990년 10월 3일에 독일이 스스로 독일통일을 선포할 주권을 아직 보유하지 못한다는 것을 의미한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 4대국은 ‘특권정지’ 개념을 고안했다. 즉, 1990년 10월 1일 뉴욕에서 개최된 CSCE 외무장관회담에서 4대국 외무장관들이 “「포츠담 협정」 이후 독일에서 누려온 모든 권리와 의무를 종식한다고 선언”⁹²함으로써 독일에 대한 특권을 스스로 정지시켰던 것이다. 이로서 독일은 10월 3일 독일통일을 선포할 수 있는 주권을 회복할 수 있었다. 4대국이 CSCE라는 틀을 활용하여 독일에 대한 권리 종식을 선언한 것은 독일통일이 유럽안보문제와 긴밀히 연계되어 있음을 시사하고 있다고 할 수 있다.

라. 한반도 통일에 대한 시사점

이상에서 이론적 측면, 안보 환경적 측면, 정책적 측면 등에서 서독의 주요 정권별 통일에 대한 접근법의 변화를 살펴보았다. 통일을 준비하고 있는 우리에게 통일된 국가의 경험은 매우 중요한 선례가 된다. 비록 독일통일과는 전제조건, 역사적 배경 그리고 국제환경 등에서 많은 차이가 있지만, 한반도에서 현재 진행되고 있는 통일논의를 풍부하게 하는데 독일통일은 유용한 도움을 제공할 것이다. 이를 크게 4가지 측면에서 살펴보려고 한다.

⁹² CSCE 외무장관회담에서 4대국 권리 종식은 ‘특권정지’ 개념을 통해 이루어졌다. 당초는 「2+4조약」이 각국에서 비준 절차를 거쳐 발효되는 시점(1991.3.15)에 자연스럽게 이루어 질 예정이었으나, 폴란드가 4대국 권리종결 이전(1991.3.15)에 국경선 문제 관련 통일독일과 조약을 체결하고자 했다. 폴란드와 국가조약을 체결하기 위해서는 독일의 주권이 회복되어야 했고, 「2+4조약」이 정식으로 발효되기까지 ‘특권정지’라는 개념으로 4대국의 권리를 잠정적으로 종식시켰던 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

첫째, 점진주의 단계론적 접근은 국가적 통일을 넘어 민족적 통합을 추진하는 장기적인 차원에서 유용한 정책이라고 할 수 있다. 서독의 통일정책 추진과정을 통해 점진적 정책의 기본전제와 수단을 명확히 이해할 필요가 있다. 서독의 대표적 점진주의 정책인 신동방정책은 이산가족 상봉, 통행확대 등 교류협력의 확대를 통해 민족 공동체 의식과 동질성 회복에 우선적 초점을 맞추었다. 기능주의적 점진주의에 이론적 근거를 두고 있는 교류협력 확대를 통해 동독인에게 서독이 긍정적으로 받아들여질 수 있는 기반이 마련되었다. 그러나 여기서 간과해서는 안될 중요한 전제가 있다. 신동방정책이 탄력을 받을 수 있었던 것은 유럽안보에 대한 소련의 보장이 전제되었다는 사실이다. 「기본조약」 체결 이전 브란트는 소련과 「모스크바 조약」을 체결하고 소련으로부터 무력불사용에 대한 확답을 받았다. 이는 「유럽안보협력회의」 출범의 근간이 되는 것이었고, 이러한 유럽안보 체제하에서 신동방정책은 추진될 수 있었던 것이다. 즉, 안보문제에 대한 상호 컨센서스의 형성은 점진적 접근의 기본조건이라고 할 수 있다. 안보 공동체는 상호신뢰의 확실한 징표이며, 이를 통해 교류협력은 강력하고 지속적인 추동력을 확보하게 되는 것이다. 이후 콜 수상에 이르러 신기능주의 접근으로의 전환을 통해 통일이라는 정치적 목표가 강조되었고, 탈핵과 탈냉전이라는 국제환경이 도래하자 동독인이 자연스럽게 서독을 선택할 수 있게 되었던 것이다. 물론 이 과정에서 서독의 정치·경제력이 ‘자석의 힘’의 되었다는 사실은 부정할 수 없는 사실이다.⁹³

⁹³ 1990년 3월 18일 동독에서 치러진 총선에서 동독의 기민당인 독일동맹이 48%의 득표율을 얻었다. 독일동맹은 선거 공약으로 기본법 23조에 의한 독일통일과 1:1 화폐교환을 내걸었다. 분단기간 서독 마르크화는 동독 은행에서 1:6 혹은 1:9의 불안정한 환율로 교환되었고, 암시장에서는 1:30의

둘째, 독일통일 과정에서 기능주의적으로 이해되고 있는 ‘공동체’ 개념은 현재 우리사회에서 논의되고 있는 ‘3대 공동체’ 논의에 매우 중요한 방향성을 제시하고 있다. 실제 동서독 통일 논의에서 ‘공동체’ 개념은 사용되지 않았지만, 브란트 신동방정책 이후 동서독이 추진한 교류협력의 내용은 ‘조약공동체’와 가깝다. 『기본조약』 체결 후 동서독 간 체결된 협정을 중심으로 상호 교류협력을 확대해 나갔으며, 이는 협정 내용을 중심으로 기능적으로 연계되어 공동체 관계를 형성했다고 볼 수 있다. 또한 브란트가 추구한 ‘민족’ 역시 이해소통의 단위로 기능주의적 개념으로 이해할 수 있다. ‘민족국가’ 형성을 목표로 하는 것이 아니라 분단민족의 고통을 최소화하고 민족 단일성 회복에 중점을 두어 1민족 2국가론을 주장한 것으로 볼 수 있다. 독일은 전후 ‘탈민족화’ 되었기 때문에 ‘민족’이란 개념의 사용은 용이하지 않았다. ‘민족’이란 개념은 4대국에 부정적 의미로 인식되었기 때문에 억제되었고 동서독을 하나의 단위로 묶는 ‘공동체’ 같은 개념도 절제되었다.

동독 붕괴가 확실해 졌을 때, 동독 수상 모드로프가 동서독 간 ‘조약공동체’를 제의(1989.11.17)했고, 콜은 이 개념을 받아들여 ‘국가연합적 구조’의 전단계로 ‘조약공동체’를 설정했다. 이때 ‘공동체’의 개념은 4대 강국 대상으로 통일논의를 이끌어내기 위한 목적으로 통일국가나 국가연합보다 완화된 개념으로 사용되었다.

2010년 8.15 경축사에서 언급된 「3대 공동체」 - 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체 - 역시 독일통일 과정에서 틀 모델을 발견할 수 있다. 브란트는 소련으로부터 평화보장과 전 유럽적 차원에서 구성된 CSCE(평화공동체)의 전제 위에서 동독과 화해협력(경제공동체)을

환율로까지 교환되었었다. 반면 기본법 146조에 의한 독일통일을 주장했던 사민당은 22%의 득표율에 그쳤다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

추진했고, 이러한 기반위에서 콜은 정치통합을 달성해서 통일국가를 이루었다. 민족공동체는 교류협력, 통일과정, 통일국가 수립 후 등 민족통합의 전 과정에서 민족적 이질감을 극복하고 민족 정체성을 회복하는 노력을 통해 완성될 수 있을 것이다.

셋째, 통일의 상대에 대한 정확한 상황판단이 매우 중요하다. 이를 위해서는 국제적인 역학관계변화를 기민하게 파악하고, 이 틀 속에서 가장 합리적인 국가전략을 채택해야 한다. 서독은 바로 이러한 합리적 행위자로서 충실히 역할을 다했고, 그 결과 독일통일을 실현할 수 있었다고 평가할 수 있다. 분단에서 통일에 이르기까지 독일정책 추진과정을 살펴보면, 국제정세 변화와 함께 동독의 ‘국가성’이 규정되었고, 이에 따라 변화된 서독의 대동독정책은 다시 동독사회의 변화(output)를 이끌 수 있었던 동력(input)으로 작용했다고 볼 수 있다.

아데나워 수상 집권기 냉전이란 시대적 상황에서 동독은 합법성과 정통성을 결여한 집단에 불과하였기 때문에 교류협력의 대상이라기 보다는 흡수의 대상이었다. 브란트 수상에 이르러 데탕트와 함께 동독의 국가성은 법률상은 아니지만 사실상 승인되었고, 교류협력의 대상이 되었다. 이는 교류협력을 통해 동독을 점진적으로 변화시킬 수 있다는 인식에 근거하고 있다. 이러한 점진적 변화 가능성은 체제에 대한 자신감에서 근거한다. 1950~60년대 NATO 가입으로 안보가 보장되고, 경제력 성장과 함께 서방세계에서 서독의 지위도 급상승했다. 이러한 자신감을 통해 서독은 동독에 공세적으로 교류협력을 요구할 수 있었다. 교류협력과 함께 서독으로부터 지속적으로 자유와 민주주의 가치도 유입되었고, 동독인의 인식수준도 상승하게 된 것이다. 이는 1989년 평화혁명을 이끌 수 있는 역량으로 나타났다.

1989년 동독인의 민주화에 대한 요구는 1989년 베를린 장벽 붕괴

로 이끌었지만 독일통일을 의도한 것은 아니었다.⁹⁴ 동독인의 민주화 요구를 독일통일로 연결시킨 것은 서독 기민당의 정책적 승리라고 할 수 있다. 즉, 동독의 체제변화의 형태로 ‘통일’은 여러 옵션 중의 하나일 뿐이었다. 기민당은 통일에 대한 정책적 의지가 확고했고, 정책적 확신감이 있었다. 이런 의지를 동독인이 자발적인 결정으로 수용함으로써 독일통일은 민주적인 방법으로 달성되었다. 이는 정책 수립 시 ‘통일 상대방 체제가 변화 가능하냐’와 같은 문제만이 아니라, ‘어디로 변화를 유도할 것이냐’에 대한 물음도 항상 견지해야 할 필요가 있음을 보여준다. 항상 통일은 언제, 어떤 형식으로 구체화될지 모름으로, 필요시 정책결정이 정확하고 신속하게 내려 질수 있도록 변화하는 상황에 맞게 통일정책을 유연화 시킬 필요가 있다.

넷째, 국제안보환경에 맞는 적극적인 통일외교의 중요성은 독일통일 전 과정에서 시사하고 있는 부분이다. 서독에서 취해진 서방정책 혹은 신동방정책은 대외정책이라기 보다는 ‘통일외교정책’이라는 표현이 더욱 정확하다. 서독의 외교권은 ‘전체로서의 독일과 베를린 문제’가 4대국의 유보조항인 관계로 제한되어 있었다. 독일의 완전한 주권 회복은 독일통일을 통해 실현되므로 통일은 언제나 외교정책의 목표일 수밖에 없다. 역으로 독일분단은 유럽의 분단이며 냉전의 상징으로 유럽안보의 핵심문제이다. 이러한 안보 역학관계에서 미소의 긴장과 핵 경쟁으로부터 살아남기 위해서 서독은 미국과 소련을 오가며 주변 정세에 민감하게 대처해야 했다.

분단에서 통일과정까지 서독의 통일외교정책은 미소의 핵경쟁과

⁹⁴ 1989년 5월 SED의 부정선거에 대한 저항운동으로 시작했던 민주화 운동의 슬로건은 “Wir sind das Volk”(우리가 바로 국민이다)이며, 통일에 대한 요구가 담긴 “Wir sind ein Volk”(우리는 한민족이다)는 베를린 장벽 붕괴 후인 12월 4일 라이프찌히 월요시위에서 처음 등장했다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

군비경쟁 그리고 핵 균형과 군비감축 등 대외환경 변화에 따라 결정되었다. 즉, 이러한 안보환경은 서독에게 주어진 틀이었고, 이 범위 내에서 서독의 활동범위가 결정되었다. 넓지 않은 안보 공간에서 서독은 상황에 맞는 전략으로 통일을 위한 통일외교정책을 펼쳐 왔다. 이러한 통일외교 전략이 가장 꽃피웠던 공간이 「2+4회담」이었다. 포츠담 협정 이후 분단체제에 종지부를 찍고 독일에 완전한 주권을 회복시킨 독일문제에 관한 최종 조약이 체결된 회담이다. 「4+2」나 「4+0」이 아니라 「2+4」의 형식에서부터 독일의 주도권을 읽을 수 있는 부분이다. 당시 미국을 제외하고 통일 반대세력이었던 소련, 프랑스, 영국을 설득하며 독일통일을 성사시켰다. 주변 상황을 긍정적으로 변화시키는 외교안보기술 역시 통일과정에 매우 중요하며, 통일이 가시화된 상황에서는 주변국의 지지가 결정적일 수 있다는 사실을 독일통일에서 여실히 배울 수 있다. 그러나 무엇보다도 국제 환경적으로 조성된 변화의 주 무대를 독일로 설정하고, 독일인들을 주인공으로 만든 것은 바로 독일인들 스스로였다. 비록 미국과 소련의 안보전략의 변화에 의해 유럽의 현상이 변화되는 결정적 계기를 맞았지만, 이를 독일통일로 연결시킨 것은 독일인들의 저력이었다.

IV. 민족공동체 통일방안의 새로운 접근: 3대 공동체 통일구상

민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안:
3대 공동체 통일구상 중심

1. 3대 공동체 통일구상의 의미와 특징

이상에서 민족공동체 통일방안 및 남북관계의 평가와 독일통일의 시사점을 분석함으로써 민족공동체 통일방안의 새로운 접근방향을 도출하고자 하였다. 민족공동체 통일방안의 문제점은 기능주의 통합론의 문제점, 공동체 이론의 문제점, 남북연합의 문제점, 국제환경 및 국제협력에 대한 관심 결여 등이었다. 그리고 남북관계의 문제점은 북한 핵개발, 한반도 평화문제의 미해결, 북한체제의 변화 미흡, 남북 경제협력의 한계, 남북대화기구의 제도화 결여, 남북관계와 국제협력의 연계망 부족 등이었다. 또한 독일통일의 시사점은 점진적 관계개선의 효과, 공동체 형성 노력, 동독의 변화가능성 지향, 통일외교 노력 등이었다.

이상에서 공통으로 도출된 중요한 사항은 다음과 같다.

첫째, 평화문제의 해결이 가장 선결되어야 할 과제라는 점이다. 민족공동체 통일방안은 기능주의 이론에 기초함으로써 경제적 교류협력을 우선시하고 경제협력이 정치·안보분야로 확산될 것을 기대하였으나 평화문제는 여전히 미해결과제로 남아 있다. 특히 북한의 핵개발과 비대칭 침투전력의 보유는 여전히 한반도 군사위협요인이 되고 있다. 따라서 통일방안의 새로운 접근방향은 북한의 비핵화와 평화정착에 우선순위를 두어야 한다.

둘째, 북한변화가 정책목표이며 이를 위해 다양한 수단이 강구되어야 한다는 점이다. 기능주의이론은 교류협력에 의해 북한의 변화를 유도하고자 하였으나 북한은 실리를 획득하면서도 체제단속을 위해 선별적으로 교류협력에 호응했다. 독일사례에서 동독의 변화가 통일의 결정적 계기였음을 감안하면, 통일정책의 목표가 북한의 변화에

I
II
III
IV
V
VI
VII

두어져야 한다는 것은 분명하다.

셋째, 남북연합의 현실적 운영방안을 모색하는 것이 필요하다. 민족공동체 통일방안은 남북연합을 1대1의 방식으로 운영하는 것을 상정하였다. 그러나 남북한 국력격차가 현저함을 감안하여, 현실적으로 남북연합을 운영할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 제도통합에서 현실적인 방안을 강구해야 할 필요성은 그동안 남북관계의 경험을 통해서도 입증된다.

넷째, 국제환경에 대한 고려와 통일외교의 중요성이다. 민족공동체 통일방안은 국제환경에 대해 고려하지 않고 공동체 단위의 통합성형에만 초점을 두었다. 그리고 그동안 대북정책과 국제협력을 위한 대외정책이 유기적으로 연결되지 못했다. 통일을 위해 유리한 국제환경을 조성하기 위한 통일외교의 중요성은 독일통일의 2+4외교에서 여실히 입증되었다.

이상과 같이 민족공동체 통일방안 및 남북관계의 문제점 평가와 독일통일의 시사점을 통해 도출한 정책방향은 3대 공동체 통일구상이 제기된 이론적·현실적 배경을 이해하는 데 도움이 된다. 그리고 앞에서 살펴 본 통일방안의 이론적 기초는 3대 공동체 통일구상의 이론적 바탕을 정립하는 데 도움이 된다. 평화공동체 형성을 위한 이론적 기초는 레짐이론이며, 경제공동체형성을 위한 이론적 기초는 기능주의이론이다. 그리고 민족공동체형성을 위한 이론적 기초는 통합이론이다.

표 IV-1 3대 공동체 통일구상의 이론적·현실적 배경

민족공동체 통일방안의 문제점	남북관계의 문제점	독일통일의 시사점
<ul style="list-style-type: none"> ○ 기능주의 통합론의 문제점 - 교류협력의 확산효과 미미 - 질적 변화의 조건 부재 - 제도건설의 문제 ○ 공동체 이론의 문제점 - 공동체 형성 조건의 불명확성 - 공동체상호관계 및 이행순서의 불명료성 - 공동체와 거버넌스문제 ○ 남북연합의 문제점 - 남북연합 성격의 모호성 - 남북연합 운영상 애로점 - 남북연합의 1대1 결합의 비현실성 ○ 국제환경 및 국제협력에 대한 관심 결여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한 핵개발 ○ 한반도 평화문제의 미해결 ○ 북한체제의 변화 미흡 ○ 남북경제협력의 한계 ○ 남북대화기구의 제도화 결여 ○ 남북관계와 국제협력의 연계망 부족 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 점진적 관계개선의 효과 ○ 공동체 형성 노력 ○ 동독의 변화가능성 지향 ○ 통일외교 노력



<ul style="list-style-type: none"> ○ 북핵 문제 및 평화 문제 미해결 - 평화공동체 형성 ○ 북한 변화 미흡 - 북한 개혁·개방과 경제통합 기초 마련 - 남북한 가치통합 필요 ○ 남북연합의 현실적 운영 필요 - 남북한 국력격차 반영 - 한국 주도력 확보 ○ 국제환경 조성 - 통일외교 추진



I
II
III
IV
V
VI
VII

3대 공동체 통일구상은 그동안 발표된 대북정책의 여러가지 구상들을 망라하면서 이것을 통일이라는 목표와 접목시켜 큰 틀에서 재구성한 것이다. 이명박 정부의 출범 이후 남북관계의 새로운 패러다임 정립을 위한 노력과 통일을 염두에 둔 고려사항 등이 3대 공동체 통일구상에 반영되었다.

이명박 정부는 출범 이후 남북관계의 새로운 패러다임 정립을 위해 여러 가지 대북정책을 채택했다. 이명박 정부의 기본적인 문제의식은 남북한 간 교류협력의 증가에도 불구하고 북한 핵개발, 북한의 군사적 위협의 지속, 북한체제의 변화 미흡, 북한의 대남정책 및 행태의 불변 등이 남북관계 발전의 장애가 되고 있다는 것이었다. 또한 대북정책이 분단 상황의 관리에 초점을 두고 통일에 대한 지향성이 희석되었다는 것이다.

이러한 문제의식을 포괄적으로 반영한 것이 상생공영의 대북정책이다. 상생공영의 대북정책은 새로운 대북정책의 원칙에 입각하여 비핵화와 평화정착, 경제협력, 사회·문화협력, 인도주의문제 등에 대한 종합적 정책을 담은 것이다. 상생공영정책을 추진하기 위한 핵심전략은 비핵·개방·3000구상이다. 이것은 비핵화에 우선순위를 두고 북한의 개방·개혁과 정상국가화를 추구하며 이러한 토대위에서 북한의 경제발전을 위한 5대 경험분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상)를 핵심과제로 제시하였다.⁹⁵ 그리고 비핵화의 중요성을 감안하여 특히 비핵화의 추진전략으로 일괄타결 방안인 그랜드 바겐이 제시되었다. 그리고 비핵화와 평화정착을 경험프로젝트와 연결한 종합적 방안을 제시한 것이 한반도의 새로운 평화구상이다.⁹⁶

⁹⁵ 여인곤 외, 『비핵·개방·3000구상: 추진전략과 실행계획』 (서울: 통일연구원, 2009).

민족공동체 통일방안과 비교하면 3대 공동체 통일구상은 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 3대 공동체 통일구상은 통일방안이 아니라 통일구상이다. 통일방안은 통일의 철학, 통일비전, 통일과정, 통일방법 등을 포괄하는 큰 틀이다. 1994년 발표된 『민족공동체 통일방안』이 아직까지 우리정부의 공식적인 통일방안이다.⁹⁷ 반면, 통일구상은 통일방안을 전제로 통일을 달성하기 위한 기본 방향과 전략에 대한 정책적 주안점을 담은 것이다. 3대 공동체 통일구상은 민족공동체 통일방안을 계승하면서 변화된 대내외 환경을 고려하여 통일을 위한 정책추진방향을 구체화한 것이다.

둘째, 3대 공동체 통일구상은 통일을 공동체 형성 차원에서 접근하고 있다. 이것은 민족공동체 통일방안에서 통일을 공동체 형성의 차원에서 접근한 것과 같은 맥락이다. 통일을 국가형성이라는 제도적 관점이나 정치 공학적 관점에서 접근한 것이 아니라 공동체 형성이라는 측면에서 접근하고 있다. 공동체는 구성원들이 공통의 가치관을 지니고 정서적 유대감과 상호이익의 교환관계를 바탕으로 내적 응집력과 정체성을 지닌 집단적 삶의 형태라고 할 수 있다. 이것은 통일이 영토의 결합이나 국가형성이라는 물리적 차원을 넘어서 공통의 가치와 사회적 교환망의 형성을 통해 공동체적 질서를 형성해야 한다는 것을 강조한 것이다.

⁹⁶ 한반도 새로운 평화구상의 내용과 추진과제에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, “비핵화와 평화구상에 대한 한국의 전략,” (민족화합범국민협의회 정책토론회, 2010.3.30).

⁹⁷ 민족공동체 통일방안의 이론적 체계와 내용에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 통일연구원 편, 『민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향』 (서울: 통일연구원, 2004).

I
II
III
IV
V
VI
VII

셋째, 공동체 종류를 기준으로 보면, 민족공동체 통일방안은 민족공동체라는 상위의 공동체 하에 세 개의 하위 공동체로 구성되어 있다. 민족공동체 통일방안에는 분야별 하위공동체인 경제공동체, 사회·문화공동체, 정치공동체가 있으며, 분야별 공동체의 복합체인 민족공동체가 있다.

3대 공동체 통일구상은 주요 공동체로 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체의 3가지를 상정하였다. 3대 공동체 통일구상은 평화정착의 중요성을 감안하여 평화공동체를 새롭게 상정하는 한편, 평화공동체와 경제공동체를 포함하는 복합공동체로 민족공동체를 상정하였다. 평화공동체가 강조된 것은 새로운 것이 아니다. 상생과 공영의 대북 정책에서 평화공동체, 경제공동체, 행복공동체가 제시되었었다. 3대 공동체 통일구상은 행복공동체 대신 여러 분야의 공동체를 포함하는 포괄적인 공동체로 민족공동체를 제시하였다.

넷째, 공동체 간 위상을 기준으로 보면, 민족공동체 통일방안에서는 동급의 위상을 지닌 경제공동체, 사회·문화공동체, 정치공동체가 존재하고 이것을 포괄하는 상위의 공동체로 민족공동체가 존재했다.

3대 공동체 통일구상에서는 동급의 평화공동체와 경제공동체가 존재하며 이것을 포괄하는 상위의 개념으로 민족공동체가 존재한다.

다섯째, 공동체 간 우선순위를 기준으로 보면, 민족공동체 통일방안에서는 기능적 통합이론을 반영하여 경제공동체가 가장 중시되고, 그다음 사회·문화공동체가 중요하며, 그다음 정치공동체가 중요한 것으로 설정되었다. 기능적 통합론에 입각하여 비정치적이고 비군사적인 경제 분야에서 협력을 시작하여 이것이 다른 분야로 확산되는 것으로 가정하였다.

3대 공동체 통일구상은 평화공동체를 우선시한다. 이것은 북한이

핵개발을 하고 대남 군사적 위협을 지속하는 상황에서 비핵화와 평화 정착이 없이는 협력과 나아가서 통일이 어렵다는 점을 감안한 것이다. 그 다음 경제공동체, 민족공동체 순으로 중시된다.

여섯째, 공동체 간 이행순서에 대해서 분리론, 단계론, 병행론이 있다. 분리론은 공동체 간 상호 관계가 없으며 공동체는 단지 분야별 유형을 의미한다는 것이다. 단계론은 각 공동체가 단계적으로 연결되어 있어서 선행 공동체가 완성되고 나면 그 후에 다른 공동체의 형성이 가능하다는 것이다. 병행론은 여러 개의 공동체가 병행적으로 추진된다는 것이다. 병행론에는 동시병행론과 순차병행론이 있다. 동시병행론은 여러 개의 공동체가 동시에 이행되는 것을 의미하며, 순차병행론은 어느 정도 시차를 두고 선행 공동체가 이행되면 그 뒤에 후행 공동체가 이행되는 것을 의미한다.

민족공동체 통일방안은 경제공동체, 사회·문화공동체, 정치공동체의 동시병행을 가정하였다. 물론 경제공동체가 가장 중시되며, 정치공동체는 경제공동체와 사회·문화공동체의 성과를 바탕으로 하는 것이지만 기본적인 전제는 분야별 과제가 동시 병행적으로 이행된다는 것이었다.

3대 공동체가 상호 관련되어 있다는 점을 감안하면, 분리론은 타당하지 않다. 특히 평화공동체와 경제공동체는 기능적으로 상호작용하면서 시너지 효과를 내는 것으로 기대된다. 또한 3대 공동체 간 우선순위가 있기는 하지만 그렇다고 3대 공동체를 엄격한 단계론의 입장에서 해석하는 것은 기계적인 해석이다. 3대 공동체를 단계론의 입장에서 해석할 경우 실현가능성이 의문시된다. 단계론에 입각할 경우 각 단계별 완성의 개념 정의, 선행 단계가 완성되지 않을 경우 다음 단계의 이행시기 선정 문제 등이 발생한다. 이럴 경우 비핵·개방·

I
II
III
IV
V
VI
VII

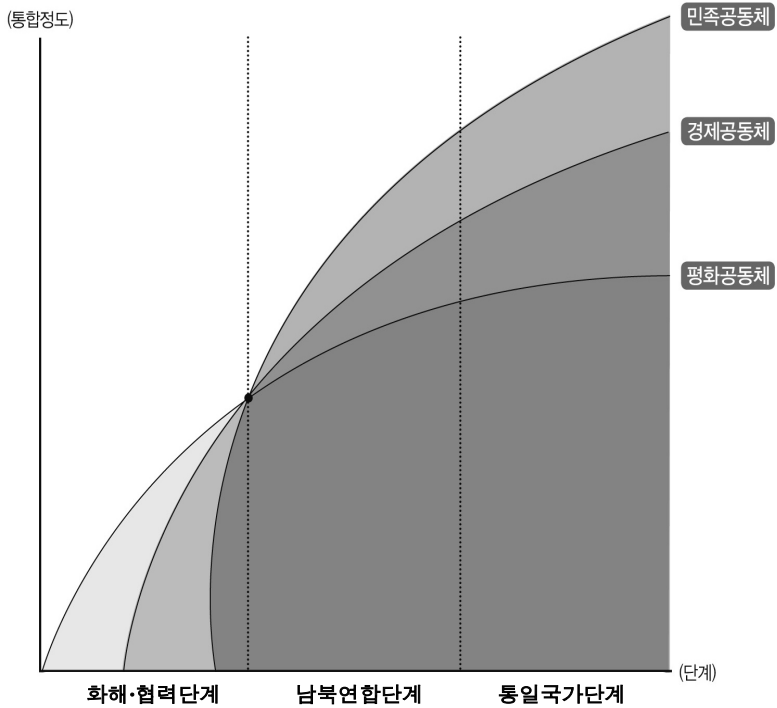
3000구상의 해석을 둘러싸고 단계론으로 볼 것인지 아니면 병행론으로 볼 것인지를 둘러싸고 발생했던 것과 같은 논란이 재연될 수 있다.

이렇게 볼 때, 3대 공동체의 이행순서로는 순차병행론 또는 신축적 병행론이 적절하다. 3대 공동체 중에서 평화공동체가 가장 중요하며 민족공동체가 평화공동체와 경제공동체를 포괄하는 개념이라는 것을 고려하면 동시병행론은 부적절하다. 따라서 순차병행론이 타당하다. 평화공동체를 우선 시작하되 약간의 시차를 두고 경제공동체를 추진하고 평화공동체와 경제공동체를 바탕으로 민족공동체를 완성하는 순차병행론이 적절하다. 평화공동체의 이행 정도에 따라 경제공동체의 이행 시기가 앞당겨질 수도 있고 지연될 수도 있다. 이런 점에서 순차병행론은 신축적 병행론이라고 할 수 있다. 순차병행론에 입각할 경우 <그림 IV-1>과 같이 세 개의 공동체가 약간의 시차를 두고 서로 맞물리면서 중첩된다. 세 개 공동체의 맞물림은 남북연합이후 두드러진다.

●표 IV-2 민족공동체 통일방안과 3대 공동체 통일구상의 비교

	민족공동체 통일방안	3대 공동체 통일구상
공동체 종류	경제공동체, 사회문화공동체, 정치공동체	평화공동체, 경제공동체, 민족공동체
공동체간 위상	경제공동체, 사회문화공동체, 정치공동체<민족공동체	평화공동체, 경제공동체<민족공동체
공동체간 우선순위	경제공동체>사회문화공동체>정치공동체	평화공동체>경제공동체>민족공동체
공동체간 이행순서	동시병행론	순차병행론(신축적병행론)

●그림 IV-1 3대 공동체의 순차병행구도



2. 3대 공동체 통일구상의 추진구도

앞에서 3대 공동체의 상대적 위상, 우선순위, 이행순서 등에 대해서 살펴보았다. 특히 3대 공동체의 주요 과제를 추진할 경우 순차병행론의 실행계획을 마련하는 것이 중요하다. 순차적 병행구도를 마련하는데 있어서 다음 사항을 고려해야 한다.

첫째, 3대 공동체 통일구상을 민족공동체 통일방안에서 상정하고

I
II
III
IV
V
VI
VII

있는 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계와 어떻게 연결할 것인가하는 점이다. 3대 공동체는 각각 어느 한 단계에 국한된 것이 아니라 통일과정의 모든 단계를 망라하여 추진되어야 할 정책분야이다. 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체는 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가의 전체 과정에 걸쳐 실시되어야 할 정책분야이다.

그런데 순차병행론에 입각할 경우, 각 단계별로 중점추진분야 또는 선도 분야(leading sector)가 있다. 화해·협력단계의 선도 분야는 평화공동체이며, 약간 시차를 두고 경제공동체가 추진된다. 그리고 남북연합단계에서는 경제공동체에 중점이 두어져야 할 것이다. 통일국가단계에서는 민족공동체 형성을 위한 과제가 중요하다. <표 IV-2>에서 이러한 단계별 선도 분야를 표시하면 오른쪽 아래 방향의 사선으로 나타난다.

물론 통일과정이 반드시 이러한 단계를 거쳐서 달성되리라는 보장은 없다. 통일과정에는 예측불가능하고 통제 불가능한 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용한다. 그러나 통일과정이 압축적으로 단기간에 진행되거나 또는 장기적으로 진행된다고 하더라도 이러한 단계별 정책과제의 우선순위와 이행계획은 기본방향을 점검하고 대응책을 마련하는데 적실성을 지닌다.

두 번째 고려사항은 공동체 간 연계성이다. 평화공동체와 경제공동체, 민족공동체의 이행과정에서 상호 연계성을 고려한 통합적 실행방안이 필요하다. 예를 들면, 평화와 경제의 연계이행방안, 평화와 민족공동체 형성의 연계이행방안, 경제와 민족공동체 형성의 이행방안이 마련되어야 한다.

다음에서 3대 공동체 각각의 목표, 전략, 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 평화공동체에 대한 것이다. 평화공동체의 목표는 한반도의

안전과 평화를 보장하는 것이다. 이를 위해 무엇보다 먼저 한반도의 비핵화가 이루어져야 한다. 이와 함께 한반도에 새로운 평화구조가 정착되어야 한다. 한반도의 새로운 평화구조 정착은 소극적 평화를 위한 억지력 확보 차원의 안보 보장에서 더 나아가 전쟁발생의 구조적 원인을 제거하는 적극적 평화를 구조적으로 정착시키는 것을 의미한다.

평화공동체의 전략은 비핵화를 위한 그랜드 바겐과 평화구조 정착을 위한 한반도 신평화구상이다. 그랜드 바겐은 북핵프로그램의 핵심 부문을 폐기하면서 북한에게 확실한 안전보장을 제공하고 국제지원을 본격화하는 일괄타결방안이다. 그리고 평화구조 정착을 위한 『한반도의 새로운 평화구상』은 북한의 핵무기 포기, 북핵포기 시 대북국제협력 프로그램 실행, 경제공동체 실현을 위한 남북고위급회담 설치, 대북 5대 경제프로젝트 추진, 남북 간 재래식 군비감축을 포괄적으로 추진하는 것이다.

평화공동체는 화해·협력단계에서 선도 분야로서 비핵화와 평화정착이 우선적으로 실시되어야 한다. 남북연합단계에서 평화공동체의 과제는 군비통제와 군축이며, 통일국가단계의 과제는 남북한군사통합 및 군사력 재편이다.

둘째, 경제공동체에 대한 것이다. 경제공동체의 목표는 북한경제 발전과 남북경제통합 준비이다. 북한경제의 발전은 북한경제의 개방화와 대내적 개혁을 의미한다. 북한경제의 발전은 북한 주민의 삶의 질 개선을 위한 필요조건이며, 남북한의 경제력 격차를 줄임으로써 통일에 대비하기 위한 조건이기도 하다. 또한 북한경제의 발전은 북한사회의 자율성 확보와 국제사회에 대한 개방화를 위해 필요한 조건이다. 경제공동체의 또 다른 목표는 남북한 경제의 상호의존성 증가

I
II
III
IV
V
VI
VII

와 남북경제통합에 대비하기 위한 기초를 마련하는 것이다.

경제공동체의 전략은 비핵·개방·3000구상에서 제시된 방안들을 구체화하는 것이다. 비핵화 및 북한의 정상국가화와 병행하여 북한경제 발전을 위한 5대 경험프로젝트의 이행계획을 구체화하는 것이다.

화해·협력단계에서 경제공동체의 과제는 비핵화의 진전과 병행하여 일차적으로 북한주민의 생활향상, 교육기술지원 등을 실시하는 것이다. 그리고 비핵화의 이행과 관련하여 에너지협력과 협력적위협감축조치(Comprehensive Threat Reduction, 이하 CTR)도 필요하다. CTR은 우크라이나의 핵 프로그램 해체에 적용되었던 방식으로 핵 프로그램의 해체 및 관련 기술자들의 재교육·사회정착을 위한 종합적 경제기술지원 프로그램이다. 북한의 비핵화를 이행하기 위해서도 이러한 CTR을 적용하는 것이 필요할 것이다. 그리고 남북연합단계에서 북한경제의 발전 지원, 북한 SOC에 대한 투자 등이 남북경제통합의 기반을 위해 필요하다. 또한 군비통제 및 군축을 위해 북한 군수 산업을 민수산업으로 전환시키는 것을 지원하는 것도 필요하다.

셋째, 민족공동체에 대한 것이다. 민족공동체의 목표는 분야별 공동체의 성과를 바탕으로 통일을 위한 실질적 대비를 하는 것이다. 민족공동체의 목표는 남북한 간 분야별 제도적 장벽을 해소하여 통일의 법적·제도적 기반을 마련하는 것이다. 또한 민족공동체의 목표는 민족 전체의 존엄과 자유, 삶의 기본권을 보장하는 것이다.

민족공동체의 전략은 분야별 과제의 성과를 축적하는 것이다. 민족통합을 위해 제도통합과 가치통합을 병행하는 것이 필요하다. 제도통합은 외적 통합으로 국가의 물리적 통합을 바탕으로 단일 법체제와 정치·경제·사회체제의 구축을 의미한다. 그리고 가치통합은 내적 통합으로 정치·사회·경제의 모든 분야에서 동일한 문화기반, 동질적인

사회규범, 개인 및 집단의 공동체의식 확보를 의미한다. 민족공동체의 완성을 위해서는 제도적 통합과 가치통합이 동시에 추진되어야 한다.⁹⁸ 또한 인도적 문제 해결을 위해 헬싱키프로세스를 적용하는 것도 필요하다. 헬싱키프로세스는 소련 및 동유럽의 인권개선과 시민권보장을 위해 안보, 경제, 과학·기술 등을 종합적 패키지로 실시한 것이다. 북한의 인권상황개선과 시민권보장을 위해 헬싱키프로세스와 같은 프로그램을 실시하는 것이 필요하다.

화해·협력단계에서 민족공동체의 제도통합 과제는 정치적 신뢰구축과 법·제도적 정비이며, 가치통합 과제는 인도적 지원을 실시하고 인도주의 문제의 해결방안을 강구하는 것이다. 민족공동체의 과제는 남북연합단계에서 본격화될 수 있다. 남북연합단계에서 민족공동체의 제도통합 과제는 남북연합의 운영, 법제통합의 기반 마련이다. 그리고 가치통합 과제는 북한시민사회의 형성 지원, 북한 인권문제의 해결방안 강구, 민족정체성 모색 등이다. 그리고 통일국가단계에서 민족공동체의 제도통합 과제는 통일을 위한 법·제도적 절차 마련, 법제통합이며, 가치통합 과제는 민족정체성 확립, 갈등관리, 사회·문화 통합 등이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

⁹⁸ 사회통합을 위한 제도통합과 가치통합에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박중철 외, 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 105~115.

표 IV-3 3대 공동체의 단계별 이행구도: 목표, 전략, 과제

	평화공동체	경제공동체	민족공동체
3대 공동체 / 3단계	<p>○목표:</p> <ul style="list-style-type: none"> -한반도의 안전과 평화 (비핵화, 새로운 평화구조 정착) 	<p>○목표:</p> <ul style="list-style-type: none"> -북한경제 발전 -남북경제통합준비 	<p>○목표:</p> <ul style="list-style-type: none"> -제도적 장벽 해소 -한민족 전체의 삶의 질 향상
	<p>○전략</p> <ul style="list-style-type: none"> -그랜드바겐, -한반도 신평화구상 	<p>○전략</p> <ul style="list-style-type: none"> -비핵·개방·3000구상 	<p>○전략 분야별 과제의 성과 측정, 제도통합과 가치통합의 병행, 헬싱키프로세스 적용</p>
화해·협력 단계	<p>○과제:</p> <ul style="list-style-type: none"> -비핵화(북핵 문제 해결, CTR) -한반도평화정착 (군사적 긴장완화 예비조치 평화협정 준비통제 협정) 	<p>○과제:</p> <ul style="list-style-type: none"> -비핵·개방·3000구상 이행(북한주민 생활향상, 교육·기술지원 등) -비핵화 관련 경험패키지(에너지 협력, CTR 등) 	<p>○과제:</p> <ul style="list-style-type: none"> <제도통합>: 정치적 신뢰구축, 남북기본합의서 재천명, 법·제도의 정비 <가치통합>: 인도적 지원, 개발지원, 민족 재난·재해협력기구 운영, 포괄적 인권·인도주의 협상(이산가족, 남북자·국군포로문제) 해결 강구
남북 연합 단계	<p>○과제:</p> <ul style="list-style-type: none"> -군비통제 이행, 군축 	<p>○과제</p> <ul style="list-style-type: none"> -북한경제의 발전지원 -북한경제의 시장화 개혁 지원 -북한SOC투자 -북한의 국제금융기구 가입 지원 	<p>○과제:</p> <ul style="list-style-type: none"> <제도통합>: <ul style="list-style-type: none"> -남북연합헌장 채택 -남북연합의 운영 -법제통합의 기반 마련 <가치통합>: <ul style="list-style-type: none"> -남북사회·문화공동기구 운영 -한민족 문화네트워크형성 -북한 시민사회의 형성과 인권정책 추진
통일 국가 단계	<p>○과제:</p> <ul style="list-style-type: none"> -북중우호협력조약 폐기 -군대통합 	<p>○과제:</p> <ul style="list-style-type: none"> -경제통합 	<p>○과제:</p> <ul style="list-style-type: none"> <제도통합>: <ul style="list-style-type: none"> -통일합의서 채택 -통일헌법제정 -법제통합 <가치통합>: <ul style="list-style-type: none"> -다원적 문화융합 -주민복지향상과 문화적 자산확대 -갈등관리 및 가치통합교육

V. 3대 공동체의 단계별 추진방안

민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안:
3대 공동체 통일구상 중심

1. 평화공동체 추진방안

가. 목표와 전략

평화공동체 건설의 제1단계는 한국전쟁으로 오랜 기간 적대해 왔던 남북한이 화해하고 서로 협력을 통해 남북 간 평화공존을 제도화하고 통일의 초석을 놓는 것을 목표로 삼고 있다. 이러한 평화공동체를 이루고 한반도 평화협정을 체결함으로써 남북 평화공존을 법적으로 규정한다. 하지만 남북 평화공존의 법적 규정만으로는 실질적인 평화공동체를 이룰 수 없기 때문에, 평화협정의 체결과 같은 법적인 조치와 더불어 한반도 군사적 긴장완화를 위한 노력을 함께 추진한다.

한반도 군사적 긴장완화 노력은 1990년대 이후 북한이 핵무기 프로그램을 비밀리에 추진하면서 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 2006년 10월 북한의 제1차 핵실험으로 인해 북핵 문제는 더 이상 방치할 수 없는 남북 간 평화공존의 핵심과제로 떠올랐다. 이 과제를 달성하기 위해서는 북핵 문제의 해결이 불가피하게 되었다. 이제 한반도 비핵화는 한반도 군사적 긴장완화와 평화정착의 피할 수 없는 과제가 된 것이다.

북핵 문제를 해결하기 위한 다자 간 회담은 2002년 10월 제2차 북핵위기가 터지면서 시작되었다. 2003년부터 시작된 6자회담에는 남북한과 미·중·러·일 등 주변국들이 참가하고 있다. 북핵 문제로 인해 남북 간의 안보문제는 더 이상 민족내부의 문제에 머물지 않고 국제 문제로 전환된 것이다. 특히 2005년 7월 북한외무성이 북핵의 개발 이유가 미국의 대북 적대시 정책에 있다면서 한반도 평화보장체제의 수립을 요구하면서부터 한반도 비핵화의 실현과정은 한반도를 넘어 동북아 안보체제의 구축과 함께 추진될 수밖에 없게 된 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

따라서 평화공동체 건설 제1단계의 화해·협력단계 목표는 남북 간 평화공존의 제도화이다. 이를 달성하기 위해서는 ‘재래식 군비통제와 한반도 비핵화를 통한 한반도 평화협정의 체결’이 주요과제이다. 평화공동체 건설의 제2단계인 남북연합단계의 목표는 한반도비핵화 완료이다. 북한이 2008년 6월에 제출한 것 외에 추가로 제출한 핵 신고서를 토대로 검증이 이루어지고 추출된 핵물질의 해외반출 등 핵심적 비핵화가 이루어져야 한다. 북한지역에는 핵무기가 존재하지 않을 뿐 아니라, 핵물질의 보관은 물론 핵 프로그램이 운영되지 않아야 한다. 아울러 남북연합단계에서 한반도 평화협정이 체결되어야 한다. 한국 전쟁의 법적인 종식과 함께 서해 북방한계선(Northern Limit Line: 이하 NLL)에서 무력충돌을 빚었던 해상경계선 문제도 해결되어야 한다. 또한 한반도 평화협정을 체결하는 과정에서 남북한 간 재래식 군비통제가 상당 정도 진전되어야 한다.

통일국가 단계에서 한반도 평화정착의 과정이 되돌려지지 않고 최종적인 평화통일로 나아갈 수 있도록 해야 한다. 북한이 맺고 있는 중국과의 군사동맹조약을 해약하고 남북한 군대의 통합이 추진되어야 한다.

나. 단계별 과제

(1) 화해·협력단계

(가) 북핵 문제의 해결과 협력적 위협 감소 프로그램

1) 북핵 문제의 해결

북한은 지난 1980년대 말부터 20여 년에 걸쳐 비밀리에 핵무기 프로그램을 운영해 왔으며, 마침내 2005년 2월 10일 북한 외무성 성명

을 통해 자신들이 핵무기 보유국임을 선언하였다. 그 뒤 2006년 10월 9일과 2009년 5월 25일에 각각 제1, 2차 핵 실험을 단행하였다.

북한의 핵무기 보유 시도로 인해 한반도 평화와 통일은 새로운 전기를 맞이하였다. 북핵 문제가 해결되지 않는다면 진정한 의미의 한반도 평화도 불가능할 뿐만 아니라, 민족의 염원인 통일도 불가능하게 되었다. 그렇기 때문에 한반도의 평화는 물론 민족통일을 이루기 위해서는 무엇보다 북핵 문제의 해결이 필요하다.

북한의 2차 핵실험 이후 북한의 핵 개발 목적을 둘러싸고 의견이 분분하다. 그러나 북한의 핵 개발이 핵무기국가의 지위를 노린 보유용인지, 아니면 경제보상과 안전보장을 노린 협상용인지 하는 논란은 무의미하다. 북한은 핵무기가 없어도 경제회생과 체제안전을 이룰 수 있다는 확신이 있으면 핵무기를 포기할 것이고, 아무리 경제보상과 안전보장을 약속한다고 해도 체제불안에서 벗어나지 못하면 핵무기 국가의 지위를 얻으려고 할 것이다.

그렇다고 해도 2009년 이후 북한의 행태는 과거와 다른 점들이 있다. 2005년 4차 6자회담의 「9.19공동성명」 이래 북한은 한반도비핵화라는 공약을 부인한 적이 없었다. 하지만 2009년 들어 북한은 6자회담을 거부하고 공공연히 핵무기보유국의 지위를 과시하고 있다. 2009년 1월과 2월에 방북한 미국의 전직관료 및 북한전문가들에게 김계관 외무성 부상은 북한을 ‘NPT밖의’ 핵무기 보유국(Nuclear Weapon State)으로 인정해 달라고 요구하기도 했다.⁹⁹

방북했던 미국 측 인사들과 북한당국의 공식적인 언명들을 종합해 볼 때 북측의 전략을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 먼저, 북한의

⁹⁹- Morton Abramowitz, “North Korean Latitude,” *The National Interest*, Feb. 26, 2009. <www.tcf.org>

I
II
III
IV
V
VI
VII

목표는 2012년까지 ‘사실상(de facto) 핵무기 보유국’의 지위를 확보하는 것이다. 스캇 스나이더는 북한의 전략적 목적이 핵무기 국가로서의 지위(position)와 자격(status)을 공고화하는 것이라고 분석하고 있다. 자신들이 핵무기들을 갖고 있으며 쉽사리 핵무기들을 포기하지 않을 것이라는 인식을 확인시키기 위해 각종 모험주의적인 조치를 취하고 있다는 것이다.¹⁰⁰

이러한 목표를 관철하기 위해 북한은 6자회담 참가 5개국에 취해야 할 상응조치에 대한 요구수준을 한층 높였다.¹⁰¹ 북한은 최종 단계에서 ‘핵시설의 해체 및 검증’의 대가로 경수로 2기의 완성은 물론 완공 전까지 매년 중유 제공을 요구하고 있다. 그리고 북한 핵 프로그램에 대한 검증 실시의 대가로서 주한미군의 전술핵무기 철수를 확인하기 위한 주한미군 기지나 한국의 군사기지에 대한 핵사찰을 요구하고 있다.

최종적으로 북한은 자신들의 핵무기를 포기하는 대가로 대북 적대시정책의 종료, 한국에 대한 미국의 핵우산 제거, 한미동맹의 종료를 요구한 것이다.¹⁰² 「9.19공동성명」에서 북미 관계정상화, 한반도 평화체제 구축 등이 핵무기 포기의 대가였던 것에 비하면 북측의 요구 목록이 더욱 복잡해 진 것이다. (<표 V-1> 참조)

결국 이것은 북한이 핵시설의 불능화 및 해체까지는 그럭저럭 이행하면서 핵 비확산에는 협조할 수 있지만, 북한의 핵무기 포기를 의미

¹⁰⁰- Scott A. Snyder, Bernard Gwertzman, “Dealing with North Korea Difficult Amid Possible Succession,” Council on Foreign Relations, *Interview* (CFR.org), April 28, 2009.

¹⁰¹- Abramowitz, “North Korean Latitude.”

¹⁰²- Selig S. Harrison, “Living With A Nuclear North Korea,” *The Washington Post*, February 17, 2009.

하는 완전한 비핵화에는 미국 측이 받아들이기 어려운 까다로운 조건을 붙여 과도기적으로나마 ‘사실상’ 핵무기보유국의 지위를 인정받고자 한 것으로 평가된다.¹⁰³ 물론 완전한 비핵화가 달성될 때까지는 북한의 핵전력화가 가속될 것이다.

문제를 더욱 복잡하게 만드는 것은 북한이 새로 우라늄농축프로그램을 가동하고 있다는 사실이다. 북한은 자신들의 로켓발사에 대한 「유엔안보리 의장성명」에 반발해 경수로용 원료인 우라늄농축을 하겠다고 선언했고, 2차 핵실험 뒤에 「유엔안보리 결의 1874호」가 채택되자 우라늄농축에 착수했다고 발표했다. 그리고 2009년 9월 말 북한의 유엔대표부는 유엔안보리 의장에게 서한을 보내 북한이 우라늄농축의 마무리단계에 진입했다고 주장하였다.

현재 북한의 기술수준으로 보았을 때 북한이 자체 기술로 무기급 우라늄을 생산하게 될 때까지 상당한 시간이 걸릴 것으로 보인다. 하지만 북한이 이란과 기술협력을 한다면 생각했던 것보다 더 빠른 시일 안에 우라늄농축을 이용한 핵무기를 개발할 가능성도 있다.¹⁰⁴

¹⁰³. Selig S. Harrison, "Remarks of Selig S. Harrison at the House Foreign Affairs Subcommittee on East Asia, the Pacific and the Global Environment," February 12, 2009.

¹⁰⁴. Siegfried Hecker, "From Pyongyang to Tehran, with nukes," *The News Foreign Policy.com*, May 26, 2009.

표 V-1 북한이 추구하는 새로운 북핵전략

	북한측 조치	미국 등 조치
1단계 (기존 2단계)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 플루토늄 생산능력의 불능화 완료 ○ 검증의정서 논의 ○ 핵분열물질 생산중단, 핵관련 기술 및 장비의 수출 유예 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중유 100만톤 상당 제공완료 ○ 검증의정서 논의
2단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 플루토늄 구조(핵시설)의 해체 ○ 검증의정서 이행 ○ 추가 핵실험 유예 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경수로 2기 제공 - 경수로 완공 전까지 매년 중유 50만 톤 제공 ○ 주한미군기지 핵사찰
3단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 핵무기 포기 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대북 적대시정책 종료 ○ 한국에 대한 핵우산 제거 ○ 한미동맹 폐기

* 출처: Selig S. Harrison, "Living With A Nuclear North Korea," *The Washington Post*, February 17, 2009 및 Morton Abramowitz, "North Korean Latitude," *The National Interest*, Feb. 26, 2009를 참고로 작성.

6자회담의 「9.19공동성명」을 통해 ① 제1단계: 핵시설 동결, ② 제2단계: 핵시설 불능화 및 신고, ③ 제3단계: 핵 폐기의 세 단계가 설정되었다. 하지만, 북핵 문제는 제2단계의 북핵시설의 신고를 마치고 75%정도의 불능화를 이루었으나, 신고한 북핵시설의 검증문제를 둘러싼 이견 때문에 더 이상 진전되지 못하고 중단되었다. 그러다가 2009년 5월 25일 북한의 2차 핵실험 이후, 그 동안 진행됐던 북핵시설의 불능화마저 원상복구되고 말았다.

중국 북경대 국제대학원 왕지스(王緝思) 원장은 김정일 위원장이 20여 년에 걸쳐 어렵게 개발한 핵무기를 포기할 가능성이 없다고 평가한다. 북핵 문제를 1~5년 안에 해결될 수 없는 20년 이상의 장기적

인 문제로 보고, 지속적으로 외교적 접촉과 경제협력, 인도적 지원을 실시하여 김정일 후계정권이 개혁의 길로 가도록 유도하여 핵무기를 포기하게 하는 장기적 방안을 추진해야 한다고 주장한다.¹⁰⁵

이 방안은 국제사회가 대북 외교접촉, 경제교역, 인도적 지원 등을 지속하면 언젠가 북한이 스스로 핵계획을 포기할 것이라는 ‘경제-안보 교환모델(Economy-Security Trade-off Model)’의 일종이다. 그러나 북한이 경제개혁을 실시하여 경제회복에 성공한다고 해도 이미 개발·보유한 핵무기를 포기한다고 보장할 수 없기 때문에 이 방안도 한계가 있다.

파키스탄의 사례가 잘 보여주듯이, 미국이 아프간전쟁을 위해 한 때 파키스탄을 대규모 원조해 주었음에도 불구하고, 인도와의 적대관계가 해소되지 않았기 때문에 파키스탄은 핵무기를 포기하지 않았다. 따라서 북핵 문제의 해결은 ‘안보-안보 교환모델(Security-Security Trade-off Model)’을 통해서만 실질적인 성과를 거둘 수 있을 것이다.

그렇다면 북핵포기의 대가로 한국의 안보장치들을 해체할 것인가, 아니면 한국의 안보장치들을 그대로 유지한 채 북핵 문제의 해결을 중장기 과제로 놓고 북한을 관리해 나갈 것인가? 주한미군을 핵심으로 하는 한미군사동맹과 안보태세를 유지하는 한편, 핵시설 해체, 추가 핵실험 및 미사일 발사시험 금지, 핵 비확산 차단, 핵무기폐기 등의 목표를 달성하기 위해 제재와 보상의 병행전략을 구사하는 것이 필요하다.

¹⁰⁵ 왕지스, “북핵 문제 및 당면 한·중 관계(朝核問題與當前中韓關係),” 『2010 한·중 평화포럼: 한중 양국 전략적 협력동반자 관계의 새로운 비전』 (민주평통자문회의 주최 세미나, 2010.9.28), pp. 49~50.

I
II
III
IV
V
VI
VII

2) 협력적 위협감축조치(CTR) 프로그램의 실시

‘협력적 위협감축조치(Cooperative Threat Reduction: 이하 CTR)’은 핵, 화학, 생물무기 및 그 운반 수단으로부터 초래될 수 있는 안보 위협을 감축하기 위해 대상국과 기타 참여국이 공동으로 추진하는 다양한 국제안보 프로그램을 총칭하는 용어이다. 이는 1991년 미국이던 루거(Nunn-Lugar)법안¹⁰⁶에 의거, 러시아, 우크라이나, 카자흐스탄 및 벨로루시 등 구소련국가들의 핵무기와 핵 물질의 폐기 또는 감축을 목적으로 해당국가와의 협력 하에 수행한 프로그램을 의미하였는데, 이후 미국은 국제사회의 대량살상무기의 확산방지를 위한 방안으로 적극 활용하고 있다.¹⁰⁷

미국의 대북 전문가와 비확산 전문가들은 북한의 대량살상무기 문제를 해결하기 위한 방법으로 ‘북한판 협력적 위협 감소(Cooperative Threat Reduction-North Korea, 이하 CTR-NK)’ 프로그램을 제안했다. CTR-NK 프로그램은 북한의 동의와 협력이 있어야 성공할 수 있기 때문에 남북관계가 경색되고 북미 관계가 적대적인 상황에서는 적용될 수 없다.

그렇기 때문에 북한 핵 프로그램의 해체를 완료하기 위해서는 무엇보다 북한이 CTR-NK 프로그램을 받아들일 수 있도록 한국, 미국 등 국제사회가 적절한 여건을 만들어 주어야 한다. 한국, 미국 등 국제사회가 북한에 대한 적대적 태도를 종식하고 북한과 관계를 정상화할 것이라는 점을 제시한다면 비핵화의 최종단계에서 북한이 CTR-NK

¹⁰⁶- Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991, H.R.3807 (P.L. 102-228), Agreed to November 27, 1991. <<http://www.fas.org/nuke/control/ctr/docs/hr3807.html>>

¹⁰⁷- 이동휘, “협력적 위협감축(CTR) 조치 동향: 한반도 적용 가능성 대두를 계기로,” 『주요 국제문제분석』 (외교안보연구원, 2005.12.29) 참조.

프로그램을 수용할 가능성도 배제할 수 없다. 그 출발점은 먼저 북미 양국이 평양과 워싱턴에 외교대표부를 교환 설치하여 부분적인 외교 관계를 맺거나, 북미 정상회담을 통해 미국이 북한체제의 안전을 서면으로 보장해주는 방식이 될 수 있을 것이다.

이와 같은 최소한의 조건이 충족되면, 북한이 미국과의 완전한 외교관계가 수립되기 전이라도 **CTR-NK** 프로그램을 시작할 수 있을 것이다. **CTR-NK** 프로그램을 통해 북미 양자가 협력하는 과정에서 북한은 국제적 고립에서 벗어나 국제사회에 통합될 수 있는 기회를 갖게 될 수 있다.

하지만 이러한 **CTR-NK** 프로그램을 본격적으로 추진하기 위해서는 북미 양자 간의 협력만으로는 어렵고, 한국을 비롯한 6자회담 참여국이 참가하는 글로벌 파트너십을 구축해야만 한다. 이를 위해 현재 6자회담의 틀 속에서 논의되고 있는 동북아 안보포럼을 활용해야 한다.

동북아 안보포럼은 **CTR-NK** 프로그램을 통한 비확산 지원뿐만 아니라, 북한이 **NPT**와 **IAEA**의 재가입을 추진하기 위해 제공하게 될 평화적 목적의 경수로 컨소시엄에 대한 협력 문제를 논의하는 장이 될 수 있다. 동북아 안보포럼에서는 경수로 컨소시엄의 구성 외에 핵연료 제공과 핵폐기물 관리, 안전 등도 협의할 수 있다.

(나) 군사적 긴장완화를 위한 예비조치

남북한이 참여한 군사적 대치를 하는 가운데, 군사적 신뢰구축조치를 달성하기 위해서는 사전에 충분한 예비조치와 병행조치를 선행할 필요가 있다. 이와 관련된 예비조치 및 병행조치로는 남북 간에 불신을 해소하고 군사적 신뢰구축의 분위기를 만들기 위한 비군사분야에서의 조치들과 본격적인 군사적 신뢰구축 조치에 앞선 예비조치들이 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

비군사분야의 조치 혹은 군사적 신뢰구축 조치에 앞선 예비조치로는 ‘정치적 신뢰구축 조치’나 ‘신뢰향상 조치,’ 그리고 상대방의 전략적 의도에 대한 불신을 없애기 위한 ‘전략적 재 보증 조치’¹⁰⁸가 있다. 3자 간에는 내용상 어느 정도 중복되는 부분이 있기는 하지만, 서로 다른 조건에서 형성된 별개의 개념이므로, 여기서는 각각 살펴보기로 한다.

1) 정치적 신뢰구축조치

정치적 신뢰구축조치(Political CBMs)는 상호 이해를 증진시켜 주는 정치대화와 같은 비군사적 조치를 가리킨다. 이러한 정치적 신뢰구축조치는 상호불신을 갖고 있는 국가들 사이에서 제한된 신뢰와 더불어 넓은 의미의 군사적 신뢰구축조치에 포함되는 것이다.¹⁰⁹ 정치적 신뢰구축조치의 대표적인 것으로 각급의 남북대화가 있으며, 그 가운데 정상회담이야말로 가장 높은 수준의 정치적 신뢰구축조치이다. 남북 간에는 이미 두 차례의 정상회담을 통해 정치적 신뢰구축조치가 취해졌다.

제1차 남북정상회담에서 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 남북 양측이 상호 무력사용을 중지하기로 약속했다. 「6.15 남북공동선언」에서 한반도의 긴장완화와 평화공존에 관해 명시하지는 않았지만, 남북정상회담에서 두 정상은 “상호 무력침략 의사가 없으며 상대방을 위협하는 행위를 자제하자”는 데에 구두로 합의하였다.

¹⁰⁸- Banning Garrett, “The Need for Strategic Reassurance in the 21st Century,” *Arms Control Today*, March 2001.

¹⁰⁹- Marie-France Desjardins, “Rethinking Confidence-Building Measures,” *Adelphi Paper* no. 306 (London: International Institute for Strategic Studies, 1996).

이와 같은 남북 정상선언의 후속조치로서 북한 군 당국은 정상회담 바로 직후인 2000년 6월 15일 대남 비방방송을 중단하였고, 이튿날 우리군 합참본부도 대북 선전방송의 중단을 결정하였다. 같은 해 8월 우리 군은 예정되어 있던 ‘을지포커스렌즈’ 연습을 대폭 축소해 실시함으로써 북한을 자극하지 않으려는 신중한 태도를 보이기도 하였다.

2007년 10월에도 노무현 대통령과 김 위원장 간에 제2차 남북정상 회담이 열려 「10.4정상선언」이 채택되었다. 하지만 정권 말기에 이루어진 남북 간의 정치적 신뢰구축조치에도 불구하고 군사적 신뢰구축 조치는 이루어지지 못하였다.

2) 신뢰향상 조치

전통적인 군사 분야에서 운용적 군비통제인 군사활동 감시와 최악의 무력충돌을 회피하기 위한 신뢰구축조치(CBMs)가 필요하다. 하지만 군사적 신뢰구축조치의 성공과 이행가능성을 높이기 위해서는 비군사분야에서 시민 차원의 신뢰향상조치(Confidence Enhancing Measures: 이하 CEMs)라는 개념을 도입하여 병행 추진할 필요가 있다. 신뢰향상조치란 본격적인 군사적 신뢰조치에 앞서 비군사분야에서 병행 추진할 필요가 있는 조치이다.

남북한 간에는 200만에 가까운 중무장 병력이 포진하고 있고, 특히 재래식군비에서 한국의 대북 우위가 확립된 상황에서 북측이 쉽사리 핵무기를 포기하고 군사적 신뢰구축에 응할 가능성이 높지 않다. 그런 만큼 군사적 신뢰구축조치의 성공과 이행가능성을 높이기 위해 신뢰향상조치를 병행해 추진해야 한다. 현재 낮은 수준에서 진행되고 있는 남북한 군사회담과 더불어 다방면에 걸친 대화와 협력의 틀을 만들어 나가고, 경제협력 프로젝트에 대한 군사적 보장조치를 통해

I
II
III
IV
V
VI
VII

군사 분야의 신뢰구축을 위한 여건을 마련해야 한다.

그 동안 남북 간에는 군사 분야의 회담 외에 다양한 신뢰향상조치를 취해 왔다. 이미 실시했던 대표적인 조치로는 금강산 구역의 이산가족 상봉소 설치와 우리말 사전의 공동발간 사업, 다양한 문화·체육 교류, 1회에 그치긴 했지만 임진강 홍수방지 대책 협의, 지하자원의 공동개발을 위한 조사활동 등을 들 수 있다. 이명박 정부에 들어서도 남북적십자회담(8.26~28) 및 남북적십자실무접촉(10.16)이 각각 1회, 그리고 임진강 수해방지 관련 남북당국 간 실무회담(10.14)이 1회 열렸다.

이밖에도 비무장지대(DMZ) 내에 평화공원을 조성하여 생태계를 보호하고 평화도시를 만들자는 구상에 대해 북측이 부정적이나 경제적 실리 제공 등의 인센티브가 보장될 경우 재고도 가능할 것으로 예상된다. 또한 진정한 남북 화해를 위해 과거사문제에 관해 양측이 양해할 수 있는 수준의 타협선을 찾기 위해 실무단을 구성하여 활동하는 것이 바람직하다. 공동에너지 프로젝트는 자칫 우리 측의 일방적인 대북지원으로 귀착될 우려가 있으므로, 6자회담 내의 ‘에너지·경제협력 실무그룹’의 틀에서 다루는 것이 바람직하다.

3) 전략적 재보증 조치

전략적 재보증 조치(Strategic Reassurance Measures: 이하 SRMs)는 인지된 정치·군사·경제적 장기목표에 관한 국가 간 불신이나 의구심의 심층원인을 찾아 없애는 조치로 정의된다.¹¹⁰ 이 개념은

¹¹⁰- Zdzislaw Lachowski, Martin Sjogren, Alyson J. K. Bailes, John Hart and Shannon N. Kile, *Tools for Building Confidence on the Korean Peninsula*, (Zuerich: SIPRI/CSS, 2007).

신뢰구축조치나 군비통제 협정과 같은 전통적인 목적을 뛰어넘어 전략적 불신(strategic mistrust)을 해소하기 위한 방안으로 고안된 것이다.

오바마 행정부에 들어와 제임스 스타인버그 미 국무부 부장관이 중국의 부상에 대한 대책으로 ‘전략적 재 보증’을 요구하면서 이 개념이 다시 주목을 받기 시작했다.¹¹¹ 스타인버그 부장관은 중국이 국제사회의 일원이 되기 위해서는 중국의 발전과 국제적 역할이 다른 나라들의 안보와 번영을 희생시키는 것이 아님을 보여주는 조치를 취해야 한다고 주장했다. 이와 같은 전략적 재 보증 조치를 취함으로써 미국과 그 동맹국들이 중국에 대해 갖고 있는 군사력 증강의 불투명성, 자원에 대한 독식과 같은 전략적 불신을 제거하라고 요구한 것이다.¹¹²

전략적 재 보증 개념을 남북관계에 적용해 보면, 전략적 재 보증 조치란 교류·협력에도 불구하고 남북한이 서로의 장기목표에 대한 전략적 불신을 해소하기 위한 노력을 가리킨다. 남북한은 서로에 대한 오랜 전략적 불신 때문에 신뢰구축조치(CBMs)가 제대로 이루어지지 않고 있다. 북한당국은 남한이 교류협력을 통해 배금주의를 퍼뜨려 북한체제의 붕괴를 통해 흡수통일을 노린다고 의심하고 있고, 남한은 북한이 주한미군 철수, 국가보안법 폐지와 핵무기 개발을 통해 적화통일을 기도하고 있다고 의심하고 있다.

이처럼 상대방에 대한 전략적 불신이 해소되지 않는 한, 정치적·군사적인 신뢰구축조치나 군비통제 협정조차도 작은 이견과 마찰로도

¹¹¹- James B. Steinberg, “China’s Arrival: The Long March to Global Power,” September 24, 2009. <www.state.gov>

¹¹²- Josh Rogin, “The end of the concept of ‘strategic reassurance?’,” *Foreign Policy*, May 20, 2010.

I
II
III
IV
V
VI
VII

쉽게 무너지기 십상이다. 따라서 남북 간에는 본격적인 군비통제 협상에 들어가기에 앞서 전략적 불신을 해소하기 위한 전략적 재 보증 조치를 취할 필요가 있는 것이다. 따라서 남북 총리회담 또는 정상회담을 통해 서로에 대해 내정간섭과 체제전복 기도를 하지 않겠다는 정치적 의지를 분명히 밝힘과 동시에, 상호 적대적인 법제도를 개폐하고 주한미군의 주둔 목적이나 핵 포기 의사를 분명히 해 줌으로써 상대방에 대한 적대감과 불안감을 해소해 주는 전략적 재 보증 조치가 필요하다.

(다) 한반도 평화협정과 군비통제협정

비핵화와 남북한 간 군사적 신뢰구축의 성과를 바탕으로 한반도 평화체제 구축을 위한 평화협정과 남북군비통제협정이 실시되어야 한다. 한반도 평화협정의 방식으로는 북미 평화협정, 남북한 평화협정, 남·북·미·중의 한반도 평화협정 등을 고려해 볼 수 있다.

북미 평화협정은 한국전쟁의 실질적 당사자인 한국이 제외되어 있기 때문에 진정한 의미의 한반도 평화를 보장할 수 없다. 그리고 남북한이 당사자가 되어 평화협정을 체결하고 한국전쟁의 주요당사자인 미국과 중국이 보증(endorse) 또는 하기 서명(postscript)하는 방식은 한반도평화의 주체인 남북한이 당사자가 되고 있을 뿐 아니라, 현재의 동북아 역학관계를 반영하고 있다는 장점이 있다. 그러나 이 방안에는 북한이 요구해 온 미국의 대북 안전보장체제가 빠져있다는 것이 약점이다.¹¹³

새로운 대안으로 검토할 수 있는 방식이 지난 1990년대 후반 4차회

¹¹³ 조성렬, 『한반도평화체제: 한반도비핵화와 북한체제의 전망』 (서울: 푸른나무, 2007), pp. 371~372.

담에서 나온 것으로, 『9.19공동성명』의 채택 직후 한미 양국이 합의한 방안이다. 이는 남북한과 미국, 중국이 참가하여 한반도평화 기본협정(umbrella agreement)을 체결하고, 남북한과 북미가 각각 부속협정(subsidiary agreements)을 체결하는 방식이다.¹¹⁴ 이 방식은 한국이 당사자로 참가하고 동북아 역학관계를 반영하고 있다는 점에서 설득력이 있다. 이 방식은 북핵 문제의 단계적 해결과정에 맞춰진 단계 조치가 이루어진 이후 최종적인 평화협정으로서 의미가 있다.

6자회담 등을 통해 북한의 핵 폐기가 검증을 통해 확인되고 북미간 대사급 수교가 이루어지는 무렵에 ‘한반도평화포럼’에서 작성된 초안을 바탕으로 한반도 평화협정이 체결되어야 한다. 한반도 평화협정에는 전쟁상태 종료 및 정전협정 대체, 비무장지대의 평화지대화, 해상경계선 획정, 유엔사의 해체와 주한미군의 지위 조정, 그리고 새로운 평화관리기구를 규정하는 내용이 포함되어야 한다.

새로운 평화관리기구는 남북군사공동위원회가 담당해야 한다. 남북군사공동위원회는 한반도 평화협정의 준수여부를 감시하며, 위반사항에 대하여 협의 처리한다. 아울러 남북연합의 추진과 궁극적인 통일을 위한 기반 마련을 위해 남북 군비통제를 협의 추진한다.

남북군사공동위원회의 첫 번째 기능은 평화관리기구로서의 역할 수행이다. 한반도 평화협정의 합의사항에 대한 감독, 감시, 시찰 및 조사 업무를 수행하며, 평화협정의 위반사건에 대해 감독, 감시, 시찰 및 조사를 위하여 미국과 중국 두 나라로 구성된 ‘평화보장위원회’(가칭)을 둔다. 한반도 평화협정을 UN사무국에 기탁(deposit)함으로써

¹¹⁴-Cho, Seong-Ryoul, “Peace Regime Building on the Korean Peninsula: Process and Impact,” *Peace Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation* (Surray and Burlington: Ashgate Publishing Co., 2010), pp. 72~73.

I
II
III
IV
V
VI
VII

한반도 평화체제의 국제법적 절차를 완료해야 한다.

남북 군사공동위원회의 두 번째 기능은 남북 사이의 불가침을 이행·보장하고 군사적 신뢰구축과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진하는 것이다. 이러한 기능을 지닌 남북군사공동위원회는 1992년 5월 7일 「남북기본합의서」에 따라 이미 구성·운영된 바 있다. 「남북기본합의서」 제12조에 규정된 남북군사공동위원회의 임무는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용 문제, 군 인사 교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현 문제, 검증문제 등 군사적 신뢰구축과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의 추진하는 것 등이다.

(2) 남북연합단계

남북한이 남북연합을 실현하기 위해서는 군비통제가 본격적으로 실시되어야 한다. 화해협력단계에서 추진됐던 운용적인 군비통제를 심화하고, 새롭게 구조적인 군비통제에 본격적으로 착수해야 한다. 아울러 북한경제에 부담이 되고 있는 군수기업들을 민수 기업으로 전환하도록 지원해야 한다. 과잉 투자된 북한의 군수기업을 민수 기업으로 전환하도록 돕는 것은 향후 통일비용을 줄이는 데도 도움이 될 것이다.

(가) 본격적인 군비통제의 이행

1) 운용적 군비통제의 심화

군비통제는 적대국이나 주변국과의 협력을 통하여 군사적 신뢰를 구축하고 투명성을 증대시키며 나아가서는 군비를 감축함으로써, 보다 낮은 수준에서 군사적 안정성을 증대시켜 전쟁가능성을 감소시킴

과 동시에 전쟁이 발생하더라도 그 피해를 감소시키고, 군사비 지출을 감소시킴으로써 국민생활에 대한 투자를 보장하기 위하여 추진되는 협력적 안보정책이다.

군비통제는 구조적 군비통제(Structural Arms Control)와 운용적 군비통제(Operational Arms Control)로 구분되는 데 전자는 군사력의 축소, 제한, 폐기 등으로 전쟁의 직접적인 원인인 무기 자체를 조정하는 것이고, 후자는 병력의 이동, 훈련, 배치 등 군사태세에 관하여 쌍방이 조정, 참관, 통보하도록 합의함으로써 기습가능성을 축소시키거나 안전을 증진하는 사항이다.¹¹⁵

2) 구조적 군비통제의 실시

운용적 군비통제 조치와 함께 재래식 무기 감축과 같은 구조적 군비통제도 병행해서 추진한다. 남북연합단계에 들어서면 구조적 군비통제(Structural Arms Control), 즉 군축의 필요성이 한층 높아진다. 고강도 균형 상태였던 한반도의 군사적 상황을 중강도 나아가 저강도 군사균형 상태로 조정해 나가야만 한다.

가능한 구조적 군비통제의 조치로는 기습공격용 무기의 제한, 상대방 수도권에 대한 안전보장조치, 병력의 대폭적 감축 등을 들 수 있다. 특히 북한으로 하여금 국제적 군비통제·군축 협약에 가입하도록 하여 대량살상무기 및 미사일, 그리고 재래식 무기 등에 대해 국제사회의 감시를 받도록 해야 한다.

¹¹⁵ 박휘락, 『전쟁, 전략, 군사 입문』 (서울: 법문사, 2005), pp. 244~245.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(나) 북한 군수산업의 민수 전환(Conversion)

앞에서 살펴본 CTR-NK 프로그램을 재래식 무기분야로까지 확대 적용함으로써 북한으로 하여금 군사부문을 축소하고 부족한 국가 자원을 평화적 목적으로 사용할 수 있도록 해야 한다.¹¹⁶ 이와 같은 군민 전환(Defense Conversion) 프로그램을 통해 북한의 민간경제를 현대화할 수 있는 유리한 환경을 만들어나갈 수 있을 것이다.¹¹⁷

현재 북한의 군수공장에서 일하는 노동자들의 수는 약 50만 명에 달하는 것으로 알려져 있다.¹¹⁸ <그림 V-1>에서 보듯이, 1982년과 1984년 두 해를 제외하고, 북한의 군수공장들은 50%를 밑도는 공장 가동률을 보이고 있고, 특히 1980년대 중반 이후 30%에도 못 미치고 있다. 이와 같이 군수산업의 낮은 가동률은 북한경제에 짐이 되고 있다.¹¹⁹

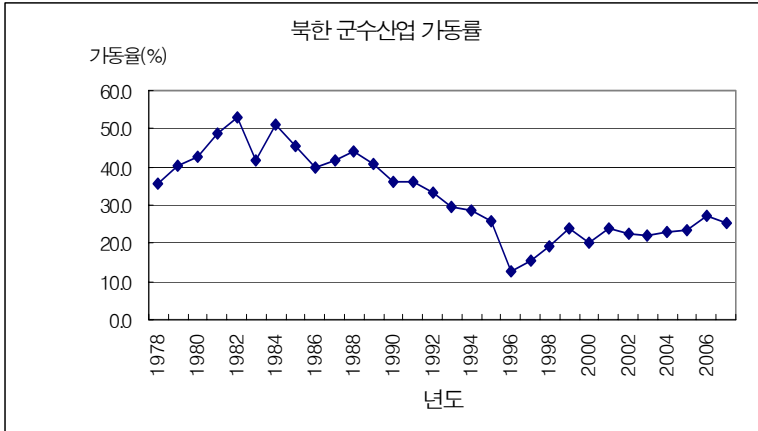
¹¹⁶ 북한경제에서 자원배분은 50~60만 명을 포괄하고 있는 '공정경제,' 제2경제(50만 명)와 군경제(150만 명)를 포괄하는 '군사경제,' 그리고 '민수경제'와 기타 '지하경제' 순으로 되어 있다. 성채기·박주현·백재옥·권오봉, 『북한 경제 위기 10년과 군비증강 능력』 (서울: 한국국방연구원, 2003), pp. 25~31.

¹¹⁷ Jacques S. Gansler, *Defense Conversion* (Massachusetts: The MIT Press, 1996).

¹¹⁸ 변상정, 『김정일 시대 북한의 과학기술정책』 (서울: 한국학술정보, 2010), p. 393.

¹¹⁹ 탁성한, “북한의 군사경제: 북한 군수산업의 실태와 대북정책 시사점,” (한국국방연구원 정책간담회 발표자료, 2008), p. 6.

●그림 V-1 북한의 군수산업 가동률 추이



* 출처: 탁성한, “북한의 군사경제: 북한 군수산업의 실태와 대북정책 시사점,” (한국 국방연구원 정책간담회 발표자료, 2008), p. 6.

북한에서는 경제정체가 시작된 1980년대 초반부터 이미 군수기업을 관할하는 제2경제위원회가 생필품 생산에 참여하고 있었다. 북한은 군수부문의 공장과 기업소들에서 ‘생활필수품’이라는 명칭을 가진 일반소비품 생산체계를 구축해 놓고 있다. 이 같은 군수공장의 생필품 생산체계는 주민들의 생활필수품 수요가 증대하고 있는 상황에서, 내각 산하의 민수공장보다 상대적으로 장비가 좋고 기술력이 뛰어난 제2경제위원회에서 이 문제를 해결하기 위한 것이었다.¹²⁰

이러한 목적에서 제2경제위원회에는 ‘생필생산지도소조’가 설치되어 생활필수품의 생산을 지도·감독하게 되었으며, 이는 나중에 ‘생필생산지도총국’으로 확대 개편되었다. 특급이나 일급공장에는 ‘인민생

¹²⁰ 임강택, “북한의 군수산업 정책,” 북한연구학회 편, 『북한의 군사』 (서울: 경인문화사, 2007), pp. 450~451.

활필수품 생활직장'이 설치되었으며, 작은 규모의 군수공장은 '생필품 작업반'을 두고 일반소비품을 생산하였다.¹²¹ 한 때 군수공장에서는 밥통, 전기밥솥, 전기후라이팬, 식칼류, 소형녹음기 등을 수출용으로 생산하고, 나중에 울동완구도 생산했으나 국제시장에서 별다른 관심을 끌지 못하자 중단되었다.

이처럼 북한의 군수공장에서 민수품을 생산한 것은 최근의 일만은 아닌 것 같다. 따라서 이와 같이 군수공장의 민수품 생산을 점차적으로 확대해 나가는 '군민전환' 프로그램을 실시한다면 북한경제의 회생은 물론, 실효성 있는 군사적 긴장 완화를 촉진할 수 있다. 북한경제가 군부 및 군사경제에 의존할 수밖에 없는 상황이 해소된다면 군사적 긴장완화에 기여하게 될 것이다.

(3) 통일국가단계

(가) 「조·중 우호협력조약」의 파기

통일국가 단계에서 우선 남북한이 주변 국가들과 맺고 있는 쌍무적인 군사동맹관계를 정리해야 한다. 한미 간 「한·미 상호방위조약」이 체결되었으며, 북한과 중국 간 조·중 우호협력 및 상호원조 조약(이하 조·중 조약)이 체결되었다. 그런데 한·미 상호방위조약과 달리 조·중 조약은 자동개입조항을 갖고 있다.¹²²

「조·중 조약」의 제2조는 “체약 쌍방은 체약 쌍방 중 어느 일방에 대한 어떠한 국가로부터의 침략이라도 이를 방지하기 위하여 모든 조치를 공동으로 취할 의무를 지닌다. 체약 일방이 어떠한 한 개의

¹²¹ 위의 글, p. 457.

¹²² 조성렬, “한미동맹 50년의 회고와 전망,” 『한미동맹 50년: 법적 고찰』 (한국정치외교사학회 하계학술회의, 2003.8.29).

국가 또는 몇 개의 국가의 연합으로부터 무력 침공을 당함으로써 전쟁상태에 처하게 되는 경우에 체약 쌍방은 모든 힘을 다하여 지체 없이 군사적 및 기타 지원을 제공 한다”고 규정하고 있다.

이러한 「조·중 조약」을 그대로 둔 채 통일국가로 진입할 수가 없다. 통일과정에서 북한군의 일부가 불만을 품고 중국군의 지원을 요청할 경우, 중국군이 개입할 수 있는 소지가 있기 때문이다. 따라서 통일국가단계에 진입하기 위해 가장 먼저 북한이 중국과 맺고 있는 「조·중 조약」이 폐기되어야 한다.

(나) 남북군대의 통합

남북예멘의 경우 합의통일의 원칙에 따라 철저히 군 보직을 50:50로 안배하였다. 그럼에도 불구하고 남북예멘의 정치지도자들 간의 이해조정이 실패하면서 양측 간에 무력충돌이 발생했다. 결국 군사적으로 우위에 있던 북 예멘군이 남 예멘군의 저항을 진압함으로써 북 예멘군 주도로 완전한 군대통합을 이룰 수 있었다.

그렇기 때문에 남북군대의 통합은 남북예멘의 경우보다 서독의 주도로 군대통합을 이룬 동서독의 사례를 참고로 삼을 수 있을 것이다.¹²³ 구 동독인민군은 조직이나 체제를 인정받지 못하고 통일이 선포된 1990년 10월 3일자로 해산되어 서독연방군에 편입되었다. 서독에 있는 연방정부는 동독지역에 국방부 외청을 신설하고, 동부지역 사령부(Kommando Ost)를 창설하였다. 이를 통해 구 동독군 병력의 정리, 구 동독군 부대의 정리 및 지휘체계 조정, 장비 및 물자의 인수 등을 단행하였다.

¹²³ 하정열, 『한반도 통일후 군사통합방안-독일군사통합과정과 교훈』 (서울: 팔복원, 1996) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

동서독의 전례에 따라, 북한군을 원칙적으로 해산하고 새로운 방식으로 재편성되어야 한다. 동서독 군대의 통합방식을 참고하여 지휘관의 재편작업이 이루어져야 할 것이다.¹²⁴ 통일한국에서 남북군대의 통합을 위해 옛 북한군의 고위 장교들은 전원 퇴임시키고, 중하위 장교의 계급을 재조정하며, 일반병사들의 경우는 희망에 따라 통합군대에 잔류시키거나 전역시켜야 한다. 잔류하게 되는 북한군 출신 장교와 병사들에 대해 재교육을 실시해야 한다. 북한의 제대군인들의 사회정착을 위해 재취업을 위한 사전교육과 취업대책을 마련해 주어야 한다. 그리고 퇴직자들에 대한 사회보장대책도 함께 고려해야 한다.

통일한국의 국경선이 압록강-두만강 변이 되는 만큼, 중국 선양군구(瀋陽軍區)에 군사력 규모에 걸맞도록 새롭게 군 기지를 정비하고 병력을 재배치해야 한다. 그밖에도 비무장지대(DMZ)에 매설된 지뢰 제거작업을 위해 휴전선 근무경험이 있는 남북한 출신의 군인들로 지뢰제거단을 편성하여 운용해야 한다. 그리고 북한지역의 군부대 및 군사시설 주변에 대한 환경정비 사업이 실시되어야 한다.

2. 경제공동체 추진방안

가. 목표와 전략

(1) 목표

경제분야에서 통일을 지향하는 남북관계의 목표는 ‘시장경제에 기

¹²⁴ 통일직후 동독지역에 동부군 사령부를 신설했으며, 사단급 이상의 지휘관은 전원 서독장교로 편성하였고 연대급 부대는 동서독 장교를 50:50으로, 대대급 이하 부대는 서독장교 30~40%, 동독장교 60~70%로 편성하였다. 위의 책, p. 153.

초한 열린 경제공동체’의 실현이다. 이는 경제공동체를 형성하는 과정에서 남북한 간의 실질적 체제를 수립해 나가야 하는데, 이를 위해서는 한국 주도 하에 시장경제 질서를 근간으로 북한체제를 변화시켜 나가야 한다는 것이다. 또한 남북경제공동체는 민족국가 단위의 폐쇄적인 경제협력체가 아니라, 주변 국가는 물론 다양한 국제기구의 참여와 협조 하에 추진되어야 한다는 점에서 개방적이고 열려있는 경제공동체를 형성해야 한다. 남북 간의 경제공동체 형성과정을 통해서 동북아시아의 경제통합에 주도적으로 추진하고, 나아가 동아시아지역의 경제지역화 움직임에도 적극적으로 참여할 필요가 있다.

이러한 목표 하에 남북경제공동체 추진의 기본방향은 다음과 같다.¹²⁵ 첫째, 남북한 성장 동력의 창출이다. 남북 간의 경제통합이 지속적으로 추진되기 위해서는 남북 양측 경제에 성장효과가 조기에 가시화될 필요가 있다. 이는 특히 남북경제공동체 형성에 대한 북한의 정치적 선택에 영향을 미칠 것으로 보인다. 남북경제통합이 북한의 경제발전에 긍정적으로 작용한다는 확신이 있을 때 북한 당국이 보다 적극적으로 남한경제와의 통합과정에 참여할 것으로 예상되기 때문이다.

경제통합을 통해서 남북이 공동으로 번영해 나가기 위해서는 북한의 부존자원을 결합하여 한반도 차원에서 새로운 비교우위를 창출하는 것이 우선적인 과제이다. 이와 함께 경제통합이 완성될 때까지는 남한경제와 북한경제가 독자적인 경제성장 기반을 구축하는 노력도 필요하다. 이를 통해 남북이 각각의 성장동력을 창출하고 한반도를 넘어서 비교우위를 발휘하도록 해야 한다. 대륙으로의 육상 진출로가 열리는 점을 활용한 물류산업을 고려할 수 있으며, 북한의 지하

¹²⁵ 조명철·홍익표, 『비핵·개방·3000구상: 남북경제공동체 형성방안』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 72~74.

I
II
III
IV
V
VI
VII

자원 개발을 활성화하고 러시아 에너지개발과 파이프라인 건설에 남북이 공동으로 참여한다면 에너지산업도 새로운 비교우위를 창출할 수 있는 산업이 될 것이다.

남한경제는 노동집약적인 산업의 북한 이전을 통해서 산업구조의 조정 작업을 가속화하고 북한의 인적자원을 활용함으로써 IT분야와 같은 고부가가치의 산업에 특화할 수 있는 여건을 마련할 수 있다. 반면, 북한은 전통산업의 경쟁력을 확보함으로써 자체적으로 성장할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 이를 위해서 북한경제를 회생시키기 위한 작업과 남북 간의 산업 연계망을 구축하는 작업이 추진되어야 한다. 또한 북한의 산업인프라를 현대화시키고, 산업인프라의 남북연계망을 구축하는 작업을 병행 추진하는 사업이 필요하며, 북한 인력을 재교육하고 체계적으로 활용할 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

둘째, 남북경제공동체는 남북한 경제력 격차의 해소를 위한 균형발전을 지향해야 한다. 북한경제와 남한경제의 경제력 격차가 확대되거나 특정지역에 경제통합의 과실이 집중되는 현상은 사회적 갈등을 야기할 수 있다는 점이 고려되어야 한다.

북한지역에 대한 개발 사업이 추진되는 초기 단계에는 선택과 집중이라는 전략적 차원에서 특정지역을 집중적으로 개발함으로써 그 지역이 북한의 경제발전을 선도하는 역할을 맡도록 할 필요가 있지만, 장기적인 관점에서는 가능한 여러 지역으로 전략적 투자지역을 분산시킬 필요가 있다. 이와 함께 북한지역이 남한기업의 저렴한 노동력을 활용하는 장소로만 이용되거나, 북한의 우수한 인력을 남한에서 선별적으로 흡수함으로써 북한지역 자체의 성장 가능성을 축소하는 일은 경계되어야 한다. 또한 북한지역에 대해 남한의 사양 산업을 이전하는 방식도 바람직하지 않다.

지역 간의 격차를 해소하기 위한 바람직한 방법은 북한지역이 조기에 자체적으로 성장할 수 있는 기반을 구축하도록 하는 것이다. 이를 위해 산업인프라와 같이 물리적인 기반을 구축하고 인적자원을 개발하는 작업과 함께 개혁을 지속적으로 추진할 수 있도록 유도함으로써 북한 경제의 효율성을 제고하는 작업이 체계적으로 추진되어야 한다.

셋째, 남북경제공동체는 남북한 간 경제적 상호의존도를 심화·확대하도록 해야 한다. 경제관계에서 어느 한 측의 일방적인 의존관계의 심화는 갈등을 야기할 가능성이 있다. 남북경제관계가 단순한 양적 증대만을 추구할 경우 장기적으로 발전하기 힘들 수 있다. 따라서 상호보완적인 경제구조를 기반으로, 상호의존적인 경제관계를 형성하는 것이 중요하다.

따라서 남북한 간의 소득과 생활수준의 격차, 경제관리 및 운용체계의 차이, 경제의식의 차이 등을 완화시켜 나가는 작업을 체계적으로 추진할 필요가 있다. 이를 위한 실천방안으로는 북한지역에 대한 투자 환경 개선, 북한의 인재양성 작업 지원 등을 고려할 수 있다. 남북경제의 상호의존도를 증대하기 위해서는 남북경제가 지향하는 목표가 일치되어야 하며, 공동번영을 추구한다는 데 합의하면서 시장 친화적인 한반도 경제권을 건설해야 한다.

넷째, 남북경제공동체는 한반도의 평화정착에 기여해야 한다. 남북한 경제통합은 한반도와 동북아지역에 평화를 정착시키려는 노력과 함께 추진되어야 하며, 남북 경제협력이 한반도 뿐만 아니라 동북아 지역의 평화를 증진시키는 데 기여해야 한다. 한반도의 평화가 구축되지 않는 한 동북아지역의 평화를 보장할 수 없으며, 마찬가지로 동북아지역에서 군사·안보적 갈등이 심화되는 상황에서 한반도의 평화를 기대하기 어렵다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(2) 전략

남북경제공동체는 남북관계와 한국경제의 상황, 한반도 주변정세 등에 대한 종합적 판단 및 현실성에 기초해서 추진되어야 한다. 또한 남북한 간에는 많은 합의에도 불구하고 경제협력에 필요한 제도적 장치가 여전히 완비되어 있지도 않고, 대내외적 환경에 있어서도 가변적 요소가 많다는 점도 고려해야 한다. 따라서 남북경제공동의 추진은 여타 부문의 협력수준 및 상황변화 등을 고려해서 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다.

남북경협은 남북관계 및 한반도의 정치·군사적 상황변화에 따라 직·간접적인 영향을 받을 수밖에 없을 것으로 판단된다. 따라서 남북경협을 통한 남북경제공동체 추진도 상당기간 정치·군사적 불안정성을 감안하고 추진될 수밖에 없다.

그러나 다른 한편으로 남북경협의 활성화가 정치·군사적 안정 및 신뢰기반 조성에 유리한 환경을 조성하는 것은 분명하다는 점에서, 남북경제공동체와 남북관계 개선 및 한반도 평화체제 형성은 병행·발전될 것으로 전망된다. 또한 남북경협사업이 정치·군사적 상황이나 국제정세와 무관하게 독립적으로 추진되는 것은 지금까지의 경험 사실상 불가능하다. 현 단계에서 남북경협은 한반도 비핵화와 맞물려 있고, 미국·일본·중국·러시아 등을 비롯한 국제사회의 여론 및 대북 정책과의 조율도 불가피한 실정이다.

결국 남북경제공동체의 추진은 남북관계의 수준, 한반도의 주변정세 및 대외경제 여건 등을 종합적으로 고려해서 단계를 설정하고, 각 단계별로 협력사업의 선정 및 그 추진 수준을 결정하는 것이 바람직하다. 남북경제공동체의 단계별 목표는 화해·협력단계에서는 남북경제공동체의 환경조성, 남북연합단계에서는 남북경제공동체 형성, 통

일국가단계에서는 경제통합과 단일경제권 형성이다.

단계적 추진전략은 시기별로 추진되어야 할 협력사업과 해당 사업에 필요한 자원을 예측하고, 남북한이 단계별 추진전략에 따른 각자의 준비사항을 명확히 할 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 남북경협 활성화를 통한 남북경제공동체의 형성은 북한의 협조 없이 남한 단독으로 추진되는 것이 아니라, 남북이 공동의 이해관계와 각자의 정치·경제상황을 고려해서 구체적인 협력사업의 선정 및 추진일정을 확정하는 것이다. 따라서 남북이 일정한 단계를 설정하고 해당 단계에서 가장 우선시 되는 중점 협력 사업을 선정한 이후, 이를 실천하기 위한 구체적인 방안을 마련하는 것은 해당 협력 사업을 추진하는데 있어 효율성을 담보할 수 있을 현실적인 방안이 될 수 있다. 또한 단계별 전략에 기초하여 남북경제공동체에 관한 종합적·체계적인 중장기 계획을 마련한다는 것은 사업의 일관성과 사업추진의 안정성 측면에서도 바람직한 것으로 평가된다.¹²⁶

한국 정부는 남북경제공동체 추진전략으로 비핵·개방·3000구상을 제시하였다. 비핵·개방·3000구상 하에서 남북경제공동체는 한반도의 비핵화의 진전 및 평화체제 형성과 연계해서 추진되어야 할 것이다. 북한 핵문제 해결, 북한 체제보장, 남북 군사적 신뢰구축, 한반도 평화체제 구축, 동북아 안보체제 형성이라는 큰 틀에서 남북관계가 개선되고 이를 바탕으로 북한 사회의 개혁·개방과 민주화, 경제 활성화에 따른 산업 경쟁력 확보가 이루어져야 가능하다. 또한 남북경제공동체 형성은 남한의 통일방안과 연계하여 점진적으로 실현시켜 나

¹²⁶ 남북경협의 장기 청사진이 마련되고 단계별 과제가 구체화된다면, 개별 민간기업들도 관련 프로젝트에 대한 경제성에 대한 분석을 바탕으로 참여를 원하게 됨으로써 자연스럽게 남북경협의 기반확대 효과도 거둘 수 있을 것으로 보인다.

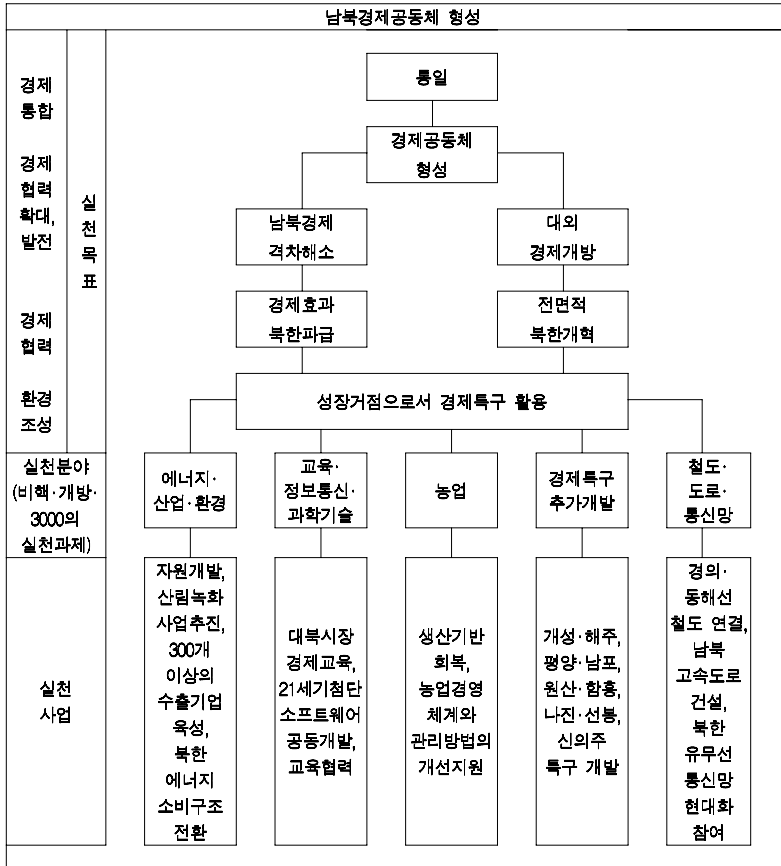
I
II
III
IV
V
VI
VII

가면서 북한 경제의 개혁·개방을 통한 경제발전이 이루어져야 한다.

한국 정부는 비핵·개방·3000구상의 실천을 통해 북한의 경제회복과 국제사회의 참여를 통한 ‘국제화’(개방)를 위해 적극적으로 지원하고, 남북 모두에게 이익이 되는 경제협력을 추구함으로써 북한의 자립적 경제기반 구축과 함께 ‘남북경제공동체’를 형성해 나갈 것이다. ‘남북경제공동체’ 구축을 통해 민족의 삶의 질을 획기적으로 높이며, 장기적으로 하나의 경제 번영권을 만들어 궁극적으로 민족공동체의 정치적 통일이 가능한 환경을 이루어 나갈 수 있다. 특히 북한의 국민소득 3천 달러 실현은 국제사회와의 협력을 통하여 “북한의 수출기업 육성, 산업인력 양성, 국제협력자금 조성, 신경의고속도로 건설, 인간다운 삶을 위한 복지 지원” 등의 ‘5대 패키지 프로그램’을 추진함으로써 달성될 수 있다. 5대 패키지의 실행을 위해서 북한의 비핵화·개방화를 통한 국내외적 환경 개선, 북한 스스로의 경제발전 의지, 남한 및 국제사회의 지원 등이 필요하다.

남북경제공동체 형성을 위해서는 남북한 간의 윈윈(win-win)관계를 추구해야 하며, 남북한 경제격차를 줄이면서 북한의 경제적 자립기반 구축을 위해 적극 협력해야 한다. 북한의 경제적 자립기반 구축은 한국과 국제사회의 협력이 중요하지만, 무엇보다도 북한 스스로의 경제자립에 대한 강한 의지와 추진 능력이 더욱 중요하다. 북한 당국의 개혁·개방에 대한 전략적 결단과 실천적 의지가 요구된다.

●그림 V-2 비핵·개방·3000구상과 남북경제공동체 형성



- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII

나. 단계별 과제

(1) 화해·협력단계

(가) 북핵 해결을 위한 대북 경제협력

화해·협력단계의 대북 경제협력은 남북경제공동체 형성의 가장 큰 제약요인인 북핵 문제 해결과 연계해서 추진되어야 한다. 북한 비핵화를 위한 6자회담과 미북 대화의 진전에 따라 핵 폐기 협상이 시작되면, 미 정부의 주도로 핵 시설의 폐기 지원, 핵 과학기술자의 전직훈련, 경수로 지원, 핵 비확산체제 구축 지원 등을 포함하는 ‘협력적 위협감축(CTR) 프로그램’이 본격적으로 논의될 가능성이 높아 이에 대한 대응책의 수립이 필요하다.¹²⁷ 한국 정부는 미국 정부의 요청에 따라 2005년 ‘대량살상무기와 물질의 비확산을 위한 G-8 지구적 연대(Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction)’에 참여한 이후, CTR 또는 GP의 대북 적용 가능성을 염두에 두고 그 타당성을 검토하기 시작하였으나, 6자회담의 정체와 북핵 실험으로 본격적인 검토가 지체되고 있다.¹²⁸ 대북

¹²⁷- CTR 발의자 중 한 명인 샘 닐 전 미 상원의원은 2006년 10월 9일 북한의 1차 핵 실험 실시 직후 성명을 발표하여 ‘포괄적 접근(comprehensive approach)’을 제시하고, 구체적으로 ① 핵 물질 사찰 및 전용방지 감시체제 강화, ② 핵무기 비확산을 강화하는 동시에 민수 원자력발전 프로그램 지원, ③ 핵물질과 기술에 대한 수출통제 강화, ④ 안보리 결의 1540호 집행 등 비확산 의무이행을 지원하기 위해 년-루거형 프로그램 개발, ⑤ 전 세계의 핵무기용 핵물질 확보와 제거 등의 5개항을 제시하였다.

¹²⁸- CTR의 한반도 적용에 대한 최초의 체계적인 연구는 CSIS, “The Six Party Talks and Beyond: Cooperative Threat Reduction and North Korea,” 2005. 12 이다. 주요 내용은 대북 CTR의 성공을 위해 비적대적(non-adversarial) 접근, 쌍방향 대화와 작업, 정치성 배제, 일관성 유지, 다자적 접근 등 원칙을 제시하고, 대북 CTR 사업에 5년 이상의 시간과 2~5억 달러의 예산이 소요될 것으로 추정하고 있다.

CTR 프로그램은 북한의 핵 시설과 핵무기의 폐기 지원, 핵무기 과학 기술자의 전직교육과 국제과학기술센터 설립, 경제와 에너지(경수로 포함) 지원, 비확산체제 구축 지원 등이 대상이 될 것으로 보인다.

따라서 화해·협력단계에서의 대북 경제협력은 CTR과 연계해서 관련 사업들을 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다. 이 경우 가장 우선적인 사업대상은 대북 에너지 지원이 될 가능성이 높다. 남북 에너지협력 추진상의 가장 대표적인 장애요인은 에너지가 가지는 전략적 특성 때문에 순수한 경제협력의 관점에서 추진되기보다는 정치적 상황변화에 밀접하게 연관되어 추진될 수밖에 없다는 점이다.

비핵화의 진전과 연계된 대북 에너지 지원방안은 대북 전력송전, 북한 발전소 설비 개보수, 신규 발전소 건설, 발전용 연료공급 탄광 개발 등이다. 우선, 2005년 「9.19공동성명」 발표 당시 이미 고려되었던 200만 kw의 대북 송전방안을 다시 고려할 수 있다. 이는 6자회담 진전에 따른 보상 차원에서 국제사회가 합의할 경우 관련국 간의 공동분담 차원에서 고려될 수 있는 방안이다. 단기적으로 송배전망 구축과 전기지원 등에 따른 비용부담이 문제이기는 하지만, 중장기적으로 남북경제통합 및 경제공동체 형성 등을 감안할 때 한국 정부로서는 투자가치가 있는 사업이다. 그리고 북한 발전소 설비에 대한 개보수 지원도 가능하다. 사전조사를 통해 경제적 타당성과 적정한 자금 회수 방안을 설계한 이후 추진할 수 있다. 북한의 개보수 능력 향상을 위한 기술지원도 가능하다. 또한 남북자원공동 개발을 통해 추가적인 석탄광산 개발이나 증산을 통해 발전용 에너지를 추가로 확보하는 것도 북한 에너지난 극복에 도움이 될 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(나) 기존 협력사업의 유지 및 비핵·개방·3000구상의 이행준비
화해·협력단계의 경제 분야 목표는 남북경제공동체 기반 조성
함께 북한의 비핵화를 유도하고 정상국가화를 추진하는 것이다. 이를
위해서는 북핵 폐기를 실질적으로 유도하기 위한 경제적 지원 방안과
함께, 북한 주민들의 생활향상 지원을 위한 경제협력 사업을 추진해
나가야 한다.

1단계에서 남북경협 추진방향은 민간경협(개성공단, 금강산 및
개성관광사업)을 중심으로 기존의 남북협력사업을 유지하는 한편, 인
도적 차원의 대북지원을 지속해 나가야 한다. 특히, 6자회담에서 합의
한 비핵화 진전에 따른 대북 경제지원을 원활히 제공하여 북한의 비
핵화를 촉진하는 한편, 남북 당국 간 회담의 재개를 통해 비핵·개방·
3000구상에 대한 북측의 호응을 촉구해야 한다.

또한 본격적인 남북경협 확대단계에 대비하기 위해 남북경협의 기
존 합의사항을 검토하여 “우선 할 것, 나중에 할 것, 못할 것” 등을
구분하여 ‘승계, 수정, 폐기’의 세 범주로 나누어 추진하는 것이 바람
직하다. 특히, 우선 추진이 가능한 사업의 실시를 준비하면서 비핵·개
방·3000구상의 5대 중점사업의 분야별 사업 대상을 하나씩 점검해서,
2단계에서 사업을 본격 추진할 수 있는 기반을 마련해야 한다.

따라서 정부는 남북협력사업의 원활한 추진을 위해 정부의 중기
재정계획에 관련 내용을 반영해야 한다. 또한 향후 비핵·개방·3000
구상의 본격 추진을 준비하기 위한 범정부적 추진 기구를 구성하여 체
계적인 이행계획을 수립할 필요가 있다.

(2) 남북연합단계

(가) 북한경제발전지원

남북연합단계에서의 경제협력은 북한의 긍정적인 호응이 있을 경우 남북한 인원이 가능하며, 북한 경제회복의 속도도 빨라질 수 있다. 이 단계에서 남한 이니셔티브의 북한 개발론을 북한 스스로 실행에 옮겨야 한다. 이를 위한 북한의 개혁적 조치는 ‘북한식 경제건설’을 추진하기 위해 불가피한 조치이다. 이 시기의 경제협력은 경제통합의 기반 조성을 통해 최종적으로 통일을 실현하는 토대를 마련하는 것이다. 이를 위해 남북관계를 개선하고 한반도의 평화체제를 정착시키는 것이 현실적인 요구로 나타나며, 남북한 경제협력도 이러한 대북정책의 큰 틀 속에서 추진될 수밖에 없다. 따라서 남북한 경제협력의 기본 목표는 교류협력의 활성화를 통해 양측의 경제적 상호의존도를 심화시켜나가고, 이를 바탕으로 통일의 전제조건인 경제통합의 기반을 마련하는 것이다.

또한 남북한 경제의 상호의존성 증대를 통한 경제통합의 기반을 마련하기 위해서는 남북경제협력공동위원회의 실질적 가동을 통해 민족경제의 균형발전과 국가경쟁력 강화 차원에서 산업정책, 조세, 금융정책, 대외통상정책 등에서 협력을 확대해 나가는 것이 바람직하다. 특히 동 위원회를 통해 ‘남북공동번영계획’을 수립할 수 있다면, 남북경제통합의 기반을 조성하는 데 매우 유리한 환경이 조성될 수 있을 것이다.

이와 함께 남북한 경제통합을 통한 경제공동체 형성이 시장경제와 경제적 효율성 및 국제적 규범 하에 추진될 수 있도록 ‘남북경제공동체 협력 협정’을 체결하는 것이 바람직하다. 이는 향후 남북경제공동체 형성의 기본틀이 될 것이며, 이를 바탕으로 남북경제공동체가 투

I
II
III
IV
V
VI
VII

명하고 예측가능하게 추진될 수 있다. ‘남북경제공동체 협력 협정’의 체결은 사실상 남북한이 국가연합의 단계에 진입하였다는 것을 의미한다.

남북한 경제협력에 있어 가장 핵심적인 부분이 산업정책의 협력이다. 남북한 산업협력은 기본적으로 민족경제의 균형발전과 비교우위에 입각한 산업구조 조정이라는 두 가지 원칙하에 체계적으로 추진되어야 할 것이다. 산업협력과 산업구조조정은 기본적으로 비교우위에 입각해서 추진되는 것이 남북한 경제의 전체적인 효율성을 제고하고 경쟁력을 강화시킬 수 있다. 북한은 남한에 비해 상대적으로 노동력 및 지하자원이 풍부하고 저렴한 공업용지의 공급이 용이하며, 지리적으로 러시아 및 중국의 동북 3성과 인접하여 동북지역의 시장진출이 용이하다.

반면 남한은 산업기술 수준이 고도화되어 있고 자본 및 경영노하우가 풍부하다. 따라서 기본적으로 남한의 기술·자본·R&D·기업경영 능력과 북한의 저임금 노동력·자원 및 공업용지가 상호 결합하는 형태로 남북한 분업구조가 추진되는 것이 바람직하다. 이 경우 단기적으로는 경공업 및 노동집약적 산업의 북한지역 배치를 통한 경쟁력 회복과 남한 내 지식·고기술 기반의 첨단산업 집중개발 등의 효과를 거둘 수 있을 것으로 예상된다.

그러나 단순히 비교우위에 입각한 남한중심의 산업구조 재편 또는 수직적 분업체제는 북한 측의 반발을 유도할 수 있으며, 상대적으로 실현 가능성도 낮다. 물론, 북한의 산업구조가 중공업위주의 구조로 심각한 가동률 저하와 설비의 낙후로 문제가 되고 있으므로 이중 경쟁력이 부족한 설비와 또한 향후 남북한에 있어 중복적인 투자가 된 부문에 있어서 경공업 등 다른 산업으로의 전환 또는 조정이 불가피

할 것이다. 그러나 현재 북한이 부가가치가 높은 전자, 정보업종에 대해 상당한 관심을 기울이고 있다는 점을 감안할 때, 이 부문에 대한 남북한 간의 공동발전과 협력방안이 모색되어야 한다.

남북한 산업협력의 구체적인 형태는 ① 합작 및 단독투자를 통한 자본협력, ② 기술이전 및 공동연구개발 등의 기술협력, ③ 경영관리 인력 및 기술자 파견 등의 인력교류, ④ 공동개발을 통한 자원협력, ⑤ 판매 및 유통분야에서의 마케팅 협력 등이 될 것이다. 이 중에서 가장 중요한 것이 자본협력으로 이전까지 단순교역 중심으로 진행되었던 남북경협에서 탈피하여 합작 및 단독투자가 강화되어야 할 것이다. 남한기업의 투자진출이 활발히 진행된다면 기술제공 및 공동연구개발과 같은 기술협력도 활성화될 것이다.

산업협력 활성화를 위해서는 개성공단 2단계 개발 사업을 완료하고, 북한지역에 제2의 경제특구 개발 사업을 추진해야 한다. 개성공단 확대 발전 및 경제특구 추가 개발은 북한의 체제변화를 유도하고 새로운 성장 동력 창출에 기여할 수 있다.

투자거점지역의 설정 및 대북 투자사업 확대는 중요한 과제이다. 대북 직접투자는 투자거점지역의 설정을 통해 일정 지역 내에서 인프라를 구축하고 북한의 인력과 자원을 활용하는 것이 비교적 짧은 시간에 성과를 거둘 수 있는 방안이다. 북한의 산업 인프라 및 정치·경제 상황을 고려할 때, 북한 전 지역에 걸친 산발적인 대북 투자는 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라 경제성 또한 매우 낮아 남북한 경험의 초기단계에는 부적절한 조치이다.

따라서 개성공단과 같이 남한기업이 공동으로 입주하는 남한전용공단형태의 투자거점지역을 확보하여, 북한당국의 투자기업에 대한 각종 우대조치와 인프라 구축과 같은 투자환경을 조성하여 남북한

I
II
III
IV
V
VI
VII

산업 연계가 가능하도록 하는 조치가 필요하다. 북한당국이 이미 개방을 결정한 지역인 개성과 신의주 등의 경제특구에 대한 남한기업의 직접투자가 어느 정도 성사된 이후에는 산업기반과 입지여건이 비교적 양호한 북한의 해안공업지구와 인접한 항만인근에 소규모 남한 공단을 조성하여 대북투자와 남한 물류의 거점지역으로 양성하여 투자지역을 단계적으로 확대해 나가는 것이 필요하다.

(나) 북한경제의 시장화 개혁

경제공동체 형성을 통한 남북경제의 공동 발전을 위해서는 한국을 비롯한 국제사회의 자본과 기업들을 적극 유치해야 한다. 그러나 현재와 같은 비효율적인 계획경제체제와 폐쇄적 경제운용 하에서는 해외로부터 대규모 자본과 기업의 유치를 기대할 수 없기 때문에, 체제 개혁과 대외개방을 통한 북한경제체제의 시장화가 선행되어야 한다. 따라서 남북경제공동체는 시장경제에 기초한 경제통합이 되어야 한다. 시장경제체제를 지향한다는 것은 경제활동에서 자유로운 경쟁을 보장하고 이를 적극적으로 유도할 수 있는 제도적 장치를 확립하는 것을 의미한다. 이를 위해서 북한경제개발계획 과정에서 남한이 실물 경제에 대한 지원과 함께 시장경제 질서에 부합하는 법·제도 개선, 경제운용체계 구축, 시장경제인력 양성 등에 대한 지원을 병행함으로써 북한의 시장화 개혁을 지원해야 한다.

북한경제의 시장화는 기존의 사회주의 계획경제체제와 자립적 민족경제체제에서 벗어나 자유로운 경제활동과 시장경쟁을 허용하는 한편, 세계경제체제에서 보편적으로 요구되는 ‘글로벌 스탠더드’를 북한경제가 적극 수용하는 것을 의미한다. 북한경제개발을 통해 북한의 개방화를 촉진하고 북한이 능동적으로 세계경제에 참여할 수 있도록

지원, 유도해야 한다. 남북한 경제공동체가 개방적이고 국제사회와의 협력 하에 추진되기 위해서는 북한이 국제기구 및 지역경제협력체에 참여할 수 있도록 유도해야 한다. 남북경제통합이 남북관계의 특수성과 함께 세계경제의 보편성과 국제기준을 함께 고려해서 추진되기 위해서는 북한경제의 개방화 및 세계경제의 편입이 병행 추진되는 것이 바람직하다.

그리고 남북경제공동체는 주변국가 뿐만 아니라 국제사회의 참여 기회를 보장하는 개방적인 공동체를 지향해야 한다. 남북경제공동체 형성과정을 통해서 동북아시아의 경제통합에 주도적으로 추진하고, 나아가 동아시아지역의 경제지역화 움직임에도 적극적으로 참여할 필요가 있다.

(다) 북한 SOC 투자

대북 인프라 개발지원은 대규모 재원이 소요되는 만큼 타당성 검토를 바탕으로 단계적으로 실시해야 한다. 또한 비용대비 효과를 고려하여 당면한 남북경협사업과 연계된 북측 인프라에 대한 우선 지원 및 투자가 이루어지는 것이 바람직하다.

1) 남포항 현대화

남북경협과 관련된 거점항에 대한 현대화 사업 지원이 우선적으로 추진되어야 한다. 특히 남북경협과 관련된 대부분의 물동량을 처리하고 있는 남포항 현대화 사업이 우선과제이다.

남포항을 남북교역 화물수송 수요를 충족시킬 수 있는 다목적 항만으로 개발하여, 이후 서해안의 거점항만으로 집중 육성해야 한다. 남북교역 화물의 신속한 처리를 위해 컨테이너용 크레인 등 하역장비를

I
II
III
IV
V
VI
VII

지원해야 한다. 이후 추가선석 설치, 배후수송로 확충, 물류단지 조성 등을 통해 남포항을 확대, 발전시켜야 한다.

1단계에서는 남포항 이외에도 남북경협을 주요 항구로 활용되고 있는 단천항 및 라진항 등의 하역시설 지원과 항만시설 정비작업 지원 등도 고려할 수 있다.

2) 개성-평양-신의주 구간의 철도 및 도로 현대화

경협물자 육로수송과 중국과의 경제협력 연계 확대 등을 위해 개성-평양-신의주 구간의 철도 및 도로 현대화를 추진해야 한다. 이 사업은 남북한이 모두 이득을 보는 윈윈 사업이라는 점에서 한국 정부의 재정투입을 통해서라도 적극 추진할 필요가 있다. 특히 서울-신의주 간 ‘신 경의고속도로 건설’사업은 북측의 호응여부에 따라 추진 가능성이 매우 높은 사업이다. 신경의고속도로 건설 사업은 약 400km 정도의 구간을 건설하는데, 기존 북한의 고속도로를 개보수하는 사업이라는 점에서 비용 및 시간이 많이 소요되지 않을 것으로 전망된다.

3) 해주항 및 원산항 현대화

개성공단-해주의 연계발전을 위해 해주항의 현대화와 함께, 동해안 거점 항으로서 원산항의 현대화가 필요하다.

수출가공구로써 개성-해주특구가 가동되기 위해서는 부지조성이나 단지 내 기반시설 외에 항만시설의 개보수, 철도 및 도로 등 외부 기반시설의 확충이 중요한 과제이다. 해주항이 수출항으로서 제 기능을 하기 위해서는 준설과 기존 부두의 개축, 다목적 부두 및 컨테이너 부두의 개발이 필요하다. 부두 전면 준설을 후 단계적으로 항로의 준설을 추진하고, 기본 부두의 개축이 이루어져야 한다. 또한 다목적

부두(1선석)와 컨테이너 부두(1선석)를 건설해야 한다. 이와 함께, 육로로 해주특구가 남측과 연결되기 위해서는 도로, 철도 및 교량 건설도 필요하다.

동해안의 최대 무역항인 원산항의 현대화도 중요하다. 안변지역의 조선 산업에 대해 남북한이 모두 관심을 갖고 있고, 원산항이 일본과의 교역거점이라는 점도 고려되어야 한다. 원산항의 정비를 위해서는 수심이 낮아 대형 선박 접안이 어려운 실정이기 때문에 준설이 필요하며, 노후 하역시설의 개보수 및 부두개발이 이루어져야 한다. 또한 부두 1개 선석 개발 필요하며, 원산항 배후 철도·도로망의 확충도 이루어져야 한다.

4) 서울-평양 통신 인프라 확대

2000년 8월 서울과 평양을 잇는 광통신망이 구축되어 전화 300회선, TV(45Mbps급) 1회선, 데이터 통신(문서·음성·영상) 5회선 이상을 사용할 수 있게 되었다. 『동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서』에 따라 2002년 9월 25일 경의선 남북 공사 현장 간 통신선이 연결되었다. 이후 동해지구 쌍방 공사현장 사이의 통신보장을 위하여 2003년 12월 5일 유선통신 2회선을 연결하기로 합의하였으며, 통신선 연결지점은 동해지구 남북관리구역 군사분계선 상 도로연결지점 동측으로 하고, 쌍방이 각기 군사분계선 후방 250m 지점에 단자함을 설치하여 단자함 사이를 통신케이블로 연결하기로 하였다. 2005년 12월에는 개성공단지역과 남측을 연결하는 대규모 직접통신망 개통 등 남북 경협사업과 연계되어 추진되었다. 현재 통신망 하부구조에 대한 경협은 구체적으로 진행되고 있지 않으며 다만 경협사업 등과 관련하여

I
II
III
IV
V
VI
VII

남북 간의 통신망이 연결된 정도이다.

남북한 간 통신 인프라 확대의 2단계 목표는 경제특구를 중심으로 대북 투자기업에 대한 통신 서비스 제공에 필요한 사업을 추진하는 것이다. 이를 위해 우선 인터넷과 유무선 전화 서비스를 위한 1만 회선 규모의 개성공단 통신센터를 건설해야 한다. 이후 평양지역에 투자한 기업에 통신서비스 제공을 위해 서울-평양 간 유선통신망 구축을 추진해야 한다. 이를 위해 이미 설치, 운용된 이산가족상봉 통신망을 활용할 수 있다.

(라) 북한의 국제금융기구 가입 추진 및 외자도입

북한이 국제금융기구에 가입하도록 지원해야 한다. 이는 북한의 개혁 추진과 밀접하게 연계되어 있다는 점에서, 미국·일본 등과의 외교적 협력이 중요하다. 또한 세계은행을 활용하여 북한 경제관료, 기업인 및 지식인 등을 대상으로 시장경제교육을 확대할 필요가 있다. 이러한 인력을 활용하여 북한의 국제금융기구 가입노력을 가속화할 수 있을 것이다.

북한의 국제 금융기구 가입이 확정되면, 해당 기관으로부터 양허성 차관의 도입이 본격화될 것으로 전망된다. 가입이후 국제금융기구로부터 도입이 가능한 자금규모는 연간 2~11억 달러(10년간 18~108억 달러)로 추정된다. 국제금융기구의 지원규모는 국제금융기구의 대출가용 재원과 북한에 대한 평가등급¹²⁹에 따라 상이하게 나타날 것으로 전망된다.

주요 대상기관은 세계은행, 아시아 개발은행 (Asian Development

¹²⁹ 이는 해당 국제금융기관이 북한의 정책, 제도평가, 포트폴리오 실적 등을 가중평균하여 산정한다.

Bank: 이하 ADB), 국제통화기금: International Monetary Fund: 이하 IMF) 등이다. 세계은행은 양허성 자금(IDA)을 연간 최소 5천만 달러에서 5억 달러 정도 지원할 수 있을 것이다. ADB도 양허성 자금(ADF)을 연간 최소 3천만 달러에서 2억 달러 정도 지원할 수 있을 것이다. IMF는 용자(PRGF)를 연간 최소 1억 달러에서 2.9억 달러 정도 지원할 수 있을 것으로 예상된다.

또한 북핵 문제의 진전과 일본인 납치자 문제 해결 등으로 북일관계 개선 및 국교정상화에 따라 일본의 대북 지원금 및 ODA 자금이 도입될 것이다. 일본의 대북 수교자금은 주로 ODA의 형태로 집행될 것이며, 무상자금과 유상자금으로 이루어질 것이다. 일본 ODA의 사례를 보면, 무상자금은 조건부(tied) 방식으로, 유상자금은 비조건부(untied) 방식으로 집행된다. 조건부 원조는 일본정부가 프로젝트 입찰 참가자격을 제한하는 것으로 주로 일본기업에만 참가를 허용한다. 비조건부 원조의 경우, 수원국이 주로 자국 기업에만 프로젝트 입찰 참가자격을 부여했으나, 한·일 청구권자금 집행에서는 이 또한 일본 국적을 가진 법인 내지 자연인에게 참가자격이 부여되었다. 북한은 유상차관 프로젝트의 경우, 입찰 참가자격을 자국 기업으로 제한할 가능성이 높다. 일본의 대북수교자금 규모는 비핵화 진전에 따른 대북 경제적 보상과도 관련되어 있다. 비핵화의 대가로 북한에 대한 경제보상이 결정될 경우, 실질적 지불이행 부담은 한국과 일본으로 돌아올 가능성이 있다. 이럴 경우, 일본은 대북경제보상을 대북수교자금에 포함시킬 수도 있다.¹³⁰

¹³⁰ 일본의 대북 수교자금 규모는 한일 수교자금 및 최근 논의 등을 감안할 때 최소 107억 달러에서 최대 150억 달러에 이를 것으로 보인다. 우선, 한일 수교 당시 일본은 ODA 5억 달러(무상 3억 달러, 차관 2억 달러), 상업차관 3억 달러를 제공하였다. 이 금액을 일본의 물가상승률 및 환율 하락을 반영하면

I
II
III
IV
V
VI
VII

남북연합단계에서는 핵문제 해결과 한반도 평화체제의 진전 등으로 외국인 민간자본 유치도 경제발전에 있어 중요한 과제가 될 것이다. 북한의 외국인직접투자 유치 활성화를 위해 투자환경 개선 지원 및 남북한이 공동으로 투자유치에 나설 수 있다. 이를 위해 남북한의 공동 투자유치단이 세계 주요 선진국을 대상으로 IR을 추진할 수 있다. 또한 북한 투자유치를 위한 ‘북한판 KOTRA’의 설립을 지원하는 한편, 북한이 국제 대북투자펀드 조성을 할 수 있도록 지원하는 것도 적극 고려할 수 있다. 또한 대북 투자리스크를 최소화하기 위해 북한을 국제투자보증기구(Multilateral Investment Guarantee Agency: 이하 MIGA) 및 국제금융공사(International Finance Corporation: 이하 IFC)에 가입시키는 것이다. MIGA는 대북 투자의 최대 장애요인인 정치적 위험에 대한 손실보증을 제공하며, IFC는 대북 투자기업에 대한 투자 및 용자를 제공한다.

(3) 통일국가단계

통일국가단계에서의 가장 중요한 경제 분야의 과제는 통합경제운용체계의 구축이다. 통일국가단계에서는 단일정부 하에서 경제 관리 기구가 통합되고, 동 기구에 의해 거시경제정책도 통합적으로 운용되어야 한다. 남북통일 이후에도 양측의 경제적 격차가 현저하게 존재하여, 노동시장이나 화폐금융시장을 통합하는 것은 통일국가 실현 이후의 과제가 될 것이다. 동 기구에 의해 남북한 경제통합과 단일경제권 형성을 위한 화폐·금융통합의 추진, 재정 및 조세체계 통합, 대외

약 107억 달러(8억 달러×4.0/0.3), 일본의 GDP 증가율 반영 등을 고려하면 124억 달러(8억 달러×15.5)에 이른다.

경제협력 확대 등이 통합적으로 운용·관리되어야 한다.

통합경제 관리기구의 핵심과제는 자유시장경제체제와 경제적 효율성에 기초해서 남북한의 경제통합을 완성하는 것이다. 우선, 통일된 한국의 산업구조의 재편 전략 하에서 북한지역의 전면적 산업구조조정을 추진해야 한다. 북한지역의 시장화와 함께 남북경제공동체 구축을 본격 추진하면서 중국 동북3성, 러시아 연해주, 몽골 등을 아우르는 동북아 경제공동체 형성을 주도해야 한다. 북한의 소유제도의 개혁과 더불어 가격 개혁 등 시장경제 개혁을 심화·확대하면서, 북한 경제개발 전략을 한반도 경제통합 방향과 부합되도록 추진해야 한다.

남북한 경제 통합단계에서는 세계경제의 글로벌화와 무한경쟁 시대의 도래로 현재의 국가경제 및 산업 활동과는 확연히 다른 새로운 패러다임에 의해 경제활동이 전개될 것이다. 기업들은 경쟁력 확보를 위해 해외직접투자와 M&A, 원자재·자금·인력 등 경영자원의 ‘글로벌 소싱’을 통해 ‘글로벌 최적 생산체제’ 구축을 위해 노력할 것이다. 또한 정보통신산업의 기술혁신이 가속화되어 상품개발, 생산시스템, 경영방식 등을 비롯한 모든 산업시스템이 혁명적인 변화를 겪을 것이다. 세계화의 진전으로 자본과 노동의 국제이동이 자유화되고 신기술 간의 상호의존도가 높아지면서 기존산업은 신기술을 융합하면서 새로운 산업혁신을 이룩할 것이다. 동아시아 지역은 무역·투자·서비스의 자유화를 통해 지역협력을 추구하면서도 경쟁이 치열하게 전개되는 ‘상호 보완적 경쟁관계’를 형성하게 될 것이다.

동북아지역의 역내 경제협력은 자유무역의 단계를 넘어서는 공동 시장 형성을 목표로 환율 및 금융제도 협력을 시도할 것이다. 세계경제의 통합 움직임과 산업의 글로벌 경쟁체제에 대응하여 통일국가단계에서 경제통합을 가속화하고 산업구조 선진화와 조정을 추진해야

I
II
III
IV
V
VI
VII

한다. 또한 남북한 통합경제의 역동성과 잠재력을 활용하기 위한 공동의 산업정책을 추진하고, 조세, 재정, 금융, 노동, 사회복지에 이르는 광범위한 경제부분에서 통합을 실행해야 한다.

통일이후 북한의 산업구조에서 근본적 변화가 발생할 것이다. 경제 발전에 따라 농업인구의 비농업부분 이동이 가속화 될 것이며, 중공업 및 군수산업의 구조조정으로 인해 노동인력의 경공업 및 서비스 산업으로의 이동이 발생할 것이다. 북한의 산업구조는 농업부분의 비중이 감소하고 서비스 및 제조업의 비중이 확대될 것이다. 또한 북한의 산업입지와 주력 성장산업에서 큰 변화가 발생할 것이다.

남북한 간 인프라 연결사업과 동북아지역의 운송·물류환경 개선사업의 결과로 남한-북한-중국 동북3성 및 러시아 극동시베리아의 지역경제협력이 활성화됨으로써 한반도를 중심으로 동북아 경제권이 형성될 가능성이 높다. 이러한 인프라 및 경제 환경의 변화에 따라 남한과 인접한 개성과 남포·평양이 북한의 최대 산업지역으로 성장할 것이며, 북한의 폐쇄경제 하에서 발전이 미약하였던 중국 및 러시아 변경지역의 도시(신의주, 만포, 나선, 청진)들이 비약적으로 발전할 것이다. 특히 집경도시들은 남한 및 중국, 러시아 도시들과 소경제권(개성-서울, 신의주-단동, 라선-연변-나호트카)을 형성하여 자원의 공동이용, 외국의 투자 촉진, 규모의 경제실현, 분업구도의 형성과 같은 경제적 효과를 유발할 수 있을 것이다.¹³¹

경제통합의 초기단계에서 남한의 자본 및 기술의 이전으로 북한의 주력 수출산업으로 성장하였던 의류, 신발, 완구, 식품가공, 가전 등

¹³¹ 집경지역 간 통합경제권 형성을 통한 경제적 효과의 내용은 김원배 외, 『한·중·조 협력실태와 지역개발의 전망』 (경기: 국토연구원, 2000); 김화섭, 『동북아시아 국제협력 모델: 거점지역 단위간 분업을 중심으로』 (서울: 산업연구원, 1998)을 참조.

노동집약적인 산업은 북한지역의 고용구조 변화와 제조업부문의 임금상승으로 인해 사양 산업이 될 것이다. 저임금에 기반한 중저가제품의 생산은 대부분 제3국으로 이전될 것이다. 반면 기술혁신을 통한 신공정 개발과 고부가가치화에 성공한 기업은 고가품 위주로 국내생산을 추구할 것이다. 경공업의 경우, 저가품의 해외생산, 중고급품의 북한지역 생산, 남한의 첨단 소재 공급, 상품개발 및 판매관리로 생산구조를 형성할 것이다.

남북경제통합 심화단계에서는 산업구조 조정과 해외매각을 통해 기업의 경영·재무구조가 개선되고 생산설비가 현대화된 일부 중화학공업부문이 주요 성장산업으로 등장할 것이다. 특히 북한지역의 풍부한 부존자원을 활용할 수 있는 철강, 시멘트, 건재, 비철금속 분야 등의 생산성이 크게 제고되어 남한의 첨단기술 위주의 산업구조와 보완적인 구도로 발전하게 될 것이다. 또한 세부적인 경제영역에까지 남북한 간의 단일화가 진행되는 심화단계의 마지막 기간에는 남북한 산업의 영역구분이 무의미해짐으로써 전기·전자, 석유화학, 산업기계, 자동차부품, 정보통신 등의 모든 산업에서 남북한 생산공정의 연계가 이루어질 것이다.

이렇게 되면, 고부가가치 산업의 북한지역 생산이 활성화되어 남북한 산업의 유기적인 결합도가 단일경제권 수준으로 진전될 것으로 전망된다. 따라서 경제통합의 심화단계에서 북한지역에 입지하는 산업은 첨단기술부문에서 경공업에 이르는 광범위한 분야를 포함하게 되며, 특히 북한지역의 부존자원을 활용할 수 있는 분야와 대외수출이 유망한 산업을 중심으로 북한의 주력산업이 재편될 것으로 예상된다.¹³²

¹³² 이상만, 『남북한 경제공동체 형성전략: 남북한 경제협력, 통합방향과 재원조달 방안』 (서울: 집문당, 2003), p. 95.

I
II
III
IV
V
VI
VII

경제통합의 완성을 위해서는 북한지역에 선진금융시스템 도입과 함께 남북한 금융협력을 확대해야 한다. 금융협력의 목표는 금융 및 결제협력체제 구축을 통해 남북지역 간의 경제교류 및 협력사업의 원활화와 안정화를 도모하는 것이다.¹³³ 이를 위해 금융 및 결제분야의 제도적 장치를 조기에 마련해서 정착시키는 것이 중요하다. 또한 금융협력은 북한 금융 분야의 개혁을 촉진시키고 북한지역의 경제발전 전에 필요한 해외자본 도입과 경제개발의 효율성 제고를 추진해야 한다. 금융개혁 및 협력은 경제공동체의 최종적 완성과 단일경제권 형성에 있어 가장 중요한 부분이라는 점을 인식해서, 단계적·체계적으로 북한지역에 대한 금융부문의 대외개방과 체제개혁을 유도해야 한다.

3. 민족공동체 추진방안

민족공동체의 목표는 분야별 공동체의 성과를 바탕으로 통일을 위한 실질적 대비를 하는 것이다. 민족공동체의 목표는 남북한 간 분야별 제도적 장벽을 해소하여 통일의 법적·제도적 기반을 마련하는 것이다. 또한 민족공동체의 목표는 민족 전체의 존엄과 자유, 삶의 기본권을 보장하는 것이다.

민족공동체의 전략은 분야별 과제의 성과를 축적하는 것이다. 민족통합을 위해 제도통합과 가치통합을 병행하는 것이 필요하다. 제도통합은 외적 통합으로 국가의 물리적 통합을 바탕으로 단일 법체제와 정치·경제·사회체제의 구축을 의미한다. 그리고 가치통합은 내적 통

¹³³- 김영운, 『남북한 금융분야 협력방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 89~91.

합으로 정치·사회·경제의 모든 분야에서 동일한 문화기반, 동질적인 사회규범, 개인 및 집단의 공동체의식 확보를 의미한다. 민족공동체의 완성을 위해서는 제도통합과 가치통합이 동시에 추진되어야 한다.

가. 제도통합

(1) 목표와 전략

화해·협력단계에서 민족공동체의 제도통합 과제는 정치적 신뢰구축과 법·제도적 정비이다. 민족공동체의 과제는 남북연합단계에서 본격화될 수 있다. 남북연합단계에서 민족공동체의 제도통합 과제는 남북연합의 운영, 법제통합의 기반 마련이다. 그리고 통일국가단계에서 민족공동체의 제도통합 과제는 통일을 위한 법·제도적 절차 마련, 법제통합이다.

(2) 단계별 과제

(가) 화해·협력단계

화해·협력단계에서는 정치적 신뢰구축을 위해 우선 남북 간 신뢰 회복이 필요하다. 남북한 주민 전체의 존엄과 자유, 삶의 질 향상 차원에서 남북경제교류협력이 심화될 수 있는 법제와 3통 문제를 해결할 수 있는 법제 개선 및 남측 주민의 신변안전을 보장하고 남측 기업의 투자를 보장할 수 있는 관련 법제 개선도 이 단계에서 마무리 되어야 한다. 제도통합을 위한 사전 준비의 일환으로 냉전법령 개폐 및 남북한 화해협력 심화를 위한 법제 정비를 추진해야 한다. 그리고 민족공동체 형성에 대한 정당성을 국제적으로 공인받기 위한 노력의 일환으로 남북관계가 국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수한 관계이며 남북

I

II

III

IV

V

VI

VII

한 간의 거래도 일반적인 국가 간의 거래가 아닌 민족내부거래라는 점을 국제사회에 적극적으로 부각시킬 필요가 있다.

1) 남북한 신뢰회복 및 남북기본합의서 재천명

1991년 체결된 남북기본합의서는 남북화해, 남북불가침 및 교류협력에 관하여 규정하고 있다. 이 합의서는 민족공동체 통일방안에서 상정하고 있는 화해·협력단계의 기본규범으로 간주되어 왔다. 그런데 북한은 2009년 1월 30일 조국평화통일위원회를 통해 남북사이의 정치군사적 대결상태해소와 관련한 모든 합의사항들을 무효화한다는 성명을 발표한 바 있다. 또한 2010년 5월 21일에는 천안함 침몰사건에 대한 우리 정부 측의 진상조사결과에 반발하며 조국평화통일위원회가 천안함 사태를 전쟁국면으로 간주하고 남북관계에서 제기되는 모든 문제를 단호하게 대처해 나갈 것이라고 주장하며 남북관계 전면 폐쇄, 남북불가침 합의 전면파기, 남북협력사업 전면철폐 등 강력 대응할 것이라고 하였다. 그리고 2010년 5월 27일에는 북한 인민군 총참모부가 중대통고문을 통해 남북 교류협력과 관련해 북한 군대가 이행하게 되어 있는 군사적 보장 조치 전면 철회를 포함해 총 7개 항의 중대조치를 시행하겠다고 밝혔다.

법적인 관점에서 평가할 때 남북한 간의 합의에 대한 일방적인 무효 선언은 성립할 수 없다. 1969년 채택된 「조약법에 관한 비엔나 협약」(Vienna Convention on the Law of Treaties, 이하 조약법협약)은 조약을 무효화시키거나 종료시키기 위해서는 일정한 절차를 거쳐야 함을 규정하고 있다.¹³⁴ 북한이 비록 이 협약의 당사국은 아니지만 이

¹³⁴ 「조약법협약」 제65조 및 제66조.

협약은 국제관습법적인 내용을 성문법전화(codification)한 것으로 평가받고 있다.¹³⁵ 다시 말해 북한도 이 조약의 규정을 따라야 한다.

그런데 남북기본합의서의 법적 성격에 대해 대법원과 헌법재판소가 남북기본합의서가 조약이 아닌 신사협정이라고 판시한 것을 근거로 남북기본합의서에 조약법 협약을 적용하는 것은 문제가 있다는 의문을 제기할 수 있다.¹³⁶ 그러나 특정한 남북합의서가 조약이나 신사협정이냐의 문제는 상대적이라고 할 수 있다. 왜냐하면 조약과 신사협정을 구분하는 명확한 기준이 존재하지 않기 때문이다. 이로 인해 어느 특정한 남북합의서가 남한에서는 조약으로 인정받을 수 있는 반면 북한에서는 신사협정에 불과하다는 문제가 생길 수 있으며, 그 반대의 문제도 발생할 수 있다.¹³⁷ 다시 말해 우리 사법부가 남북기본합의서의 법적 성격을 신사협정이라고 판시했다고 해서 남북기본합의서가 북한지역에서도 신사협정에 불과한 지위를 갖는다고 생각하는 것은 타당하지 않다. 왜냐하면 남북기본합의서 체결 당시 북한은 남북기본합의서에 효력을 부여하는 과정에서 당시 북한헌법의 절차를 따랐기 때문이다. 북한은 남북기본합의서에 대해 중앙인민위원회

¹³⁵ Shabtai Rosenne, "Vienna Convention on the Law of Treaties," in R. Bernhardt(ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Installment 7 (Amsterdam: North-Holland, 1984), p. 531; P. Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th revised ed.(London & New York: Routledge, 1997), p. 130.

¹³⁶ 남북기본합의서의 법적 성격에 대해 대법원은 국가 간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없다고 하여 신사협정에 해당하는 것으로 판시하였다(대법원 1999.7.23. 선고 98두14525판결). 헌법재판소도 "한민족공동체 내부의 특수 관계를 바탕으로 한 당국 간의 합의로써 남북당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과하다"고 판시한 바 있다(헌법재판소 1997.1.16. 92헌바6.26, 93헌바34.35.36(병합)).

¹³⁷ 조약과 신사협정의 구분 필요성, 구분 기준, 구분 주체에 대해서는 이규창, "남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구," 『통일정책연구』, 제15권 제2호(통일연구원, 2006), pp. 169~175 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

와 최고인민회의 상설회의 연합회의의 승인(1991.12.26)과 김일성 주석의 최종 비준을 거쳤다.¹³⁸ 당시 헌법인 1992년 북한 헌법에 따르면 조약의 비준 결정은 최고인민회의 권한에 속하고(제91조 제19호), 조약의 비준 공포는 주석의 권한에 속하는 것으로 규정되어 있다(제107조 제5호). 북한이 남북기본합의서에 효력을 부여하는 과정에서 당시 북한헌법의 절차를 따랐다는 것은 북한이 남북기본합의서를 조약으로 간주하였다는 점을 말해주는 것이다. 북한에서 조약의 효력을 갖는 남북기본합의서를 일방적으로 무효 선언하였다는 것은 조약법협약에 저촉된다.¹³⁹

그러나 법적인 문제와는 별도로 남북관계가 복원되는 경우 정치적인 차원에서 남과 북이 남북기본합의서를 존중한다는 내용의 성명을 발표할 필요가 있다. 또는 남북 간의 화해협력과 남북불가침에 관한 내용을 구체적으로 보완하는 내용의 별도 합의를 체결하거나 남북기본합의서 제1장 부속합의서와 제2장 부속합의서를 개정하는 방안을 추진할 필요가 있다. 또는 남북관계의 진전 여부에 따라 남북기본합의서를 비롯한 기존 남북정상 간의 합의를 포괄하는 새로운 남북합의를 체결하는 방안도 고려될 수 있다. 이 경우 국회의 동의절차를 반드시 거치도록 해야 한다.¹⁴⁰ 왜냐하면 현재의 남북기본합의서는 국회동의절차를 거치지 않았는데 이는 남북기본합의서가 조약이

138. 이미경, 『남북 간 합의문서의 법제화 방안』 (2008 국정감사 정책자료집, 2008.10), p. 26.

139. 이규창, “북한의 해상사적구역 선포와 해안포사격,” 『국방연구』, 제53권 제1호 (2010.4), pp. 150~152.

140. 현행 남북관계발전에 관한 법률(이하 “남북관계발전법”)에 의하면 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가지는 것으로 규정되어 있다 (법 제21조 제3항).

아닌 신사협정으로 간주되고 있는 주된 요인으로 지적되고 있기 때문이다. 국회동의를 거쳤다고 해서 곧 법적 효력을 부여받는 것은 아니지만 국회동의를 거치게 되면 조약으로서의 법적 효력을 인정받을 수 있는 유력한 근거가 될 수 있다.

남북 간의 화해협력과 남북불가침에 관한 내용을 구체적으로 보완하는 내용의 별도 합의서를 체결하거나 남북기본합의서 제1장 화해협력 부속합의서를 보완하여 개정하는 경우 남북 간의 체제인정 및 존중을 구체화할 필요가 있다. 그 내용으로 북한의 국가상징물 사용에 관한 규정 마련, 북한의 최고지도자 호칭 사용에 관한 지침, 대북전단 및 라디오 방송 규제 여부, 상호 비방·중상 및 파괴·전북활동 중지 등이 포함될 수 있다.¹⁴¹

2) 남북화해협력을 위한 법적 정비

첫째, 남북관계 및 국제관계에 있어 남북한 간의 화해·협력이 심화되고 남북관계가 발전하기 위해서는 무엇보다 한반도의 평화가 중요하므로 군사·안보 분야에서는 한반도의 군사적 긴장을 완화할 수 있는 법제도적 장치가 마련되어야 한다. 평화체제를 출범시킬 수 있는 평화협정체결이 이 단계에서 마무리되어야 한다. 경제 분야에서는 남북한 간에 교류협력이 심화될 수 있는 법제가 마련되어야 한다. 개성공단사업의 활성화를 위해 통행·통신·통관 등 소위 3통 문제를 해결할 수 있는 법제 개선도 뒷받침되어야 한다. 우리 측 주민의 억류사건으로 남북관계가 경색되는 것을 방지하기 위하여 남한 주민의 북한지

¹⁴¹ 제성호, “남북협력 심화단계에서의 법적 대응: 정치·군사 분야 발전·통합 중심,” 『독일통일 20년과 남북통합의 과제』 (북한연구학회 세미나 자료집, 2009.11.20), pp. 116~117 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

역 출입·통행제도 및 신변안전보호 관련 법제를 개선하여야 한다. 아울러 남측 기업의 투자를 보장할 수 있는 관련 법제 개선도 필요하다. 현재 남북 사이에 시행 중인 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」(2000년 12월 16일 체결)를 보완하는 경우 개념들을 보다 구체화하고 투자자산의 회수 방안과 투자분쟁에 대한 해결절차가 실효적으로 정비되어야 한다.¹⁴²

둘째, 남북한 간의 화해협력을 심화하고 신뢰를 강화하기 위해 냉전법령의 개정 또는 폐지를 고려한다. 특히 헌법 제3조 영토조항의 개정과 국가보안법의 개폐를 고려할 필요가 있다. 헌법 제3조와 헌법 제4조의 관계는 그동안 많은 논란의 대상이 되어왔다.¹⁴³ 그러나 영토조항과 평화통일조항은 충돌하지 않는다고 판단된다. 다시 말해 영토조항과 평화통일조항 양자 모두 중요한 의미와 역할을 가지며 상호 보완적인 의미를 지니고 있다고 해석함으로써 규범조화적인 해석을 하는 것이 타당하다. 영토조항은 대한민국의 영토가 북한 지역에게까지 미친다고 규정함으로써 통일의 당위와 목표의 근거가 되고 평화통일조항은 국제법상 무력의 행사나 무력의 위협은 원칙적으로 금지되고 있기 때문에¹⁴⁴ 평화적인 방법에 의해 통일을 달성해야 하는 통일의 방법을 규정하고 있는 것으로 이해되어야 한다. 그러나 영토조항의 개폐에 관한 사회적 합의가 널리 형성되는 경우에는 영토조항의 개정을 추진할 필요가 있는데 단서조항을 추가하거나 남북한의 상호 실체

¹⁴² 박덕영·강승관, “개성공단 투자보호와 분쟁해결제도의 개선방안 고찰,” 『통상법률』, 제92호 (2010.4), pp. 137~140.

¹⁴³ 영토조항과 평화통일조항의 관계에 여러 학설 및 판례에 대한 자세한 내용은 도회근, 『남북한관계와 헌법』 (울산: 울산대학교출판부, 2009), pp. 13~53 참조.

¹⁴⁴ 유엔헌장 제2조 제4항 참조.

인정을 전제로 전면개정을 추진하는 것이 가장 현실적인 방안이 될 수 있다.¹⁴⁵

국가보안법은 지난 1948년 제정된 이래 60여 년 동안 남북한이 대치하고 있는 안보현실에서 한반도의 평화 유지에 기여한 긍정적인 측면이 있다. 그러나 남북한이 화해·협력을 심화하고 남북연합단계에 진입하기 위해서는 국가보안법의 개정 또는 폐지를 적극 추진할 필요가 있다. 이 경우 오늘날의 상황에 비추어 적절치 않거나 인권침해적인 소지가 있는 조항을 개정하거나 또는 아예 국가보안법 자체를 폐지하여 형법 체제에 편입하거나 대체입법을 추진하여야 한다.¹⁴⁶

우리가 영토조항을 개정하거나 국가보안법의 개폐를 추진하는 경우 이에 상응하여 북한 형사법 특히 북한 형법 제3장의 반국가 및 반민족범죄의 개정 또는 폐지를 요구해야 한다. 이와 함께 북한의 남한체제 부인법령을 조사하고, 남북 당국 간 회담에서 개정을 촉구할 필요가 있다.¹⁴⁷

3) 민족동질성 회복을 위한 법체계 정비

첫째, 남북관계에 있어 남북 간의 화해협력 심화를 위해 남북정치 교류를 제도적으로 뒷받침하고 남북연합단계에 대비하여 정치통합의 여건을 마련해야 한다. 구체적인 조치로서 남북정상회담의 정례화, 남북협의를기구(장관급, 고위급) 제도화, 남북 국회회담 개최 및 정치인

¹⁴⁵ 영토조항 개폐 시 입법적 해결방안에 대한 자세한 내용은 제성호 외 7인, 『통일 관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』, (서울: 통일연구원, 2004), pp. 78~86 참조.

¹⁴⁶ 국가보안법 정비방안에 대한 자세한 내용은 위의 책, pp. 90~102 참조.

¹⁴⁷ 제성호, “남북협력 심화단계에서의 법적 대응: 정치·군사 분야 발전·통합 중심,” p. 120.

I
II
III
IV
V
VI
VII

교류 관련 합의서 채택 등을 고려해야 한다.¹⁴⁸

둘째, 국내차원에서 경제협력 및 사회·문화 분야의 교류협력 확대, 인적교류의 확대, 대북 인도적 지원 등을 위해 현행 교류협력법체계를 정비할 필요가 있다. 이를 위해 가칭 「남북교류협력기본법」을 제정하고 경제교류협력, 사회·문화교류협력 등 부문별 단행법을 제정하는 것이 바람직하다.¹⁴⁹ 참고로 대만-중국의 경우 양안 간의 교류협력법제는 대만의 교류협력에 관한 기본법이라고 할 수 있는 양안관계조례를 비롯하여 경제교류협력, 사회·문화교류협력, 인적교류별로 나누어 각 부문별 단행법으로 이루어졌다.

경제교류협력 분야의 단행법으로는 가칭 「남북경제교류협력에 관한 법률」이나 또는 「남북경제협력에 관한 특별법」을 제정할 필요가 있으며, 정부와 민간의 역할을 분담할 수 있는 반관반민의 성격을 띠는 기구의 설립을 고려할 필요가 있다.¹⁵⁰ 사회·문화 분야 교류협력을 위해서는 가칭 「남북사회·문화 교류협력에 관한 법률」의 제정을 추진하고 이산가족의 교류협력을 촉진할 수 있는 특별법을 제정할 수 있다.

4) 민족공동체에 대한 국제적 공인 추구

남북한 교류협력 확대발전을 위해 남북관계가 일반적인 국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수 관계이며 남북 거래도 국가 간의 거래가

¹⁴⁸ 위의 글, pp. 117~118 참조.

¹⁴⁹ 장명봉, “중국·대만(양안) 교류협력법제에 관한 고찰-남북교류협력법제 발전과 관련하여,” 『2004년도 남북법제개선 연구보고서』 (서울: 법제처, 2004), p. 77, p. 79; 제성호 외 7인, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』, pp. 116~117.

¹⁵⁰ 참고로 중국-대만 간의 교류협력은 반관반민(半官半民) 성격을 가진 중국의 ‘해협양안관계협회(해협회)’와 대만의 ‘해협교류기금회(해기회)’가 양안 간의 교류협력 협상창구 역할을 하고 있다.

아닌 민족내부거래임을 국제사회로부터 공인받기 위한 외교적 노력을 전개해야 한다.¹⁵¹ 동서독 관계의 전례에 비추어 남북한 특수 관계를 국제기구에 알리고 민족내부거래를 인정받기 위한 노력을 할 필요가 있다. 구 서독은 1951년 「관세및무역에관한일반협정」(General Agreement on Tariffs and Trade: 이하 GATT) 가입 시 동서독 거래에 대한 특별한 지위를 인정받았으나 남한은 1967년 GATT 가입 시 체약 국단 결정문에 이에 대한 아무런 규정이 없었다. 또한 국제무대에서 남북교역이 민족내부거래임을 주장하기 위해서는 남북교역의 국내거래성을 강화해야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 민족내부거래 개념을 보다 구체화해야 한다. 왜냐하면 현재의 남북교류 협력법에는 외국을 전제로 하는 법률들을 준용하고 있는데 이는 결과적으로 남북교류협력에 있어서 북한을 외국으로 인정하는 결과가 되기 때문이다.¹⁵²

(나) 남북연합단계

제도통합 측면에서 남북연합단계의 핵심적인 과제는 남북연합헌장(또는 민족공동체헌장)을 채택하고 이 헌장에 따라 남북연합기구를 구성하여 운영하는 것이다. 또한 통일로 인해 북한 주민의 존엄과 자유, 삶의 질이 향상되기 위해서는 북한의 체제전환 및 개혁·개방을 통한 경제발전을 유도하는 것이 중요하다. 따라서 북한이 체제전환

¹⁵¹ 남북한 간의 거래가 일반적인 외국과의 거래가 아닌 민족내부거래라는 점은 남북기본합의서 제15조, 남북교류·협력 부속합의서 제1조 제10호, 남북관계발전법 제3조 제2항, 남북교류협력법 제12조 제2항, 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제5조, 4대 경협합의서 전문(前文)에 규정되어 있다.

¹⁵² 자세한 내용은 이규창, 『남북교류협력 관련 제도 개선방안-협력사업 및 내부관리체계를 중심으로』 (2008년 통일부 용역결과보고서), pp. 13~27 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

및 경제발전을 이룰 수 있도록 법제도적인 측면에서 지원하는 것도 남북연합단계에서 추진해야 할 법적 과제 가운데 하나이다. 국내차원에서는 남북공동체 및 민족동질성 회복의 법제화를 추진하고 법제통합의 기반을 구축하여야 한다. 민족공동체 형성을 국제적으로 공인받기 위해 남북연합형성에 대한 국제적인 지지를 확보하고 남북연합이 국가와 국가의 결합, 즉 일반적인 국제법상의 국가연합이 아닌 통일을 이루기 위해 잠정적으로 형성된 특수한 형태의 결합체임을 대내외적으로 알릴 필요가 있다.

1) 남북연합현장의 채택¹⁵³

남북관계가 남북연합단계에 진입하였음을 선언하기 위해 남북연합현장을 채택해야 한다. 남북연합현장은 남북정상회담에서 채택하며 남북한의 비준동의절차를 거치게 한다. 남북연합현장에는 다음과 같은 점들을 포함시킨다.

첫째, 통일 이전의 남북관계를 규율하는 대원칙으로서 자주, 평화, 민주의 3가지 원칙을 명시하는 한편, 남북한 특수 관계에 기초하여 남북관계의 통일지향성, 상호성 및 대등성(호혜평등), 잠정성 등의 원칙을 반영한다.

둘째, 남북연합기구를 명시한다. 남북연합기구로는 민족공동체 통일방안에서 상정하고 있는 남북정상회의(최고결정기구), 남북각료회의(집행기구), 남북평의회(대의기구), 공동사무처(지원기구)의 설치를 규정한다. 또한 필요하다고 판단되는 경우 남북한 간의 합의 하에

¹⁵³ 통일연구원, 『남북한 평화공존과 남북연합 추진방안』 (2001협동연구 국내학술회의 발표논문집), pp. 37~42를 토대로 최근의 상황을 반영하여 수정·보완하였다.

별도의 기구(상주연락대표부, 분쟁해결기구, 남북각료회의 산하 분야별 상임위원회)를 설치할 수 있음을 명시한다.

셋째, 남북연합기구의 구성 및 운영원칙을 명시한다. 구성 원칙은 남북 상호 동수, 의결방식은 과반수 찬성으로 하며, 각 주요기구 및 분야별 하급기구의 회의 개최 및 진행방식 등에 관해 자세하게 규정한다.

넷째, 분쟁의 평화적 해결, 무력의 불사용 및 불위협 등을 통한 분단 현상(現狀, status quo)의 평화적 변경을 통해 민주적이고 평화적인 통일을 지향한다는 점을 밝힌다.

다섯째, 남북연합과 기존 남북한 정부 간의 관계, 특히 남북한의 주권성 보존을 명시한다. 또한 남북한의 기존지위(국제기구 회원국, 제3국과의 조약관계 등)가 유지됨을 명시한다. 다만 이 같은 규정에도 불구하고 남북한의 기존 지위는 남북연합의 심화·발전 과정에서 쌍방이 합의하는 경우 일부 변경될 수 있음에 유의할 필요가 있다.

여섯째, 남북연합현장이 법적 효력을 가지는 조약이라는 점을 명시하며 남북한 국회비준동의를 비롯한 구체적인 발효절차를 규정한다. 북한에서도 국내비준절차를 거치도록 하는 데 이 경우 최고인민회의 상임위원회가 아닌 국방위원회 위원장의 비준을 받게 하여 남북연합현장이 중요조약임을 인정받게 한다.¹⁵⁴

일곱째, 남북연합현장 채택 이전에 체결된 남북 간 각종 합의사항의 유효성을 확인하고, 기존 이행·실천기구와 남북연합기구와의 관계를 설정 또는 정리한다. 이 경우 특히 남북연합현장과 남북기본합

¹⁵⁴ 국방위원회 위원장은 중요조약을 비준 또는 폐기하며(2009년 북한헌법 제103조 제4항), 최고인민회의 상임위원회는 일반조약을 비준 또는 폐기한다(2009년 북한헌법 제116조 제14호).

I
II
III
IV
V
VI
VII

의서의 관계설정이 문제될 수 있다. 남북기본합의서는 화해·협력단계의 기본규범이므로 남북연합단계에 진입하면 효력을 상실한다고 보는 것이 타당하다. 또한 앞에서 언급한 바와 같이 화해·협력단계에 평화협정을 체결하여야 하는데 평화협정의 내용에 남북기본합의서 규율 내용, 특히 남북불가침에 관한 규정들이 상당수 포함되기 때문에 평화협정이 체결되면 남북기본합의서의 존재의의는 그만큼 감소하게 된다. 그러나 남북기본합의서에서 규정하고 있는 교류협력에 관해 규정들은 남북연합단계에도 여전히 필요하다. 따라서 남북관계의 진전 상황을 고려하여 남북기본합의서를 존속시킬 필요가 있는 경우에는 남북연합현장에 남북기본합의서를 존중한다는 내용을 명시한다.¹⁵⁵

2) 남북연합기구의 구성·운영

가) 남북연합기구의 설치

남북연합현장에 따라 남북정상회의, 남북각료회의, 남북각료회의 상임위원회, 남북평의회, 공동사무처, 상주연락대표부, 분쟁해결기구 등을 구성·운영한다.

먼저 상주연락대표부(또는 상설연락사무소)의 설치를 추진한다. 왜냐하면 남북정상회의를 개최하고 남북공동의 연합기구를 구성·운영하기 위해서는 남북한 사이의 원활하고 신속한 의사소통이 중요하

¹⁵⁵ 비슷한 맥락에서 이장희는 남북기본합의서는 화해·협력단계에 적용되는 잠정성을 지닌 조약이라는 점에서 남북연합이 형성되면 남북기본합의서는 효력을 상실하고 남북연합현장에 의해 대체되는 것이 순리라고 하면서도 통일국가 형성 시까지 남북기본합의서의 효력을 연장시킬 필요가 있는 경우에는 남북연합현장에 특별규정을 두거나 남북기본합의서를 개정하여 효력을 연장시키는 조항을 둘 수 있다고 제안하고 있다. 이장희, “한국통일과 국제법적 과제,” 『한국통일과 법적 과제』 (법제처·북한법연구회·한국법학교수회 북한법연구 특별위원회 공동주최 정부수립 60주년 기념 2008 남북법제 특별 세미나 자료집), p. 67.

기 때문이다. 이와 관련 이명박 대통령은 2008년 4월 17일(현지시간) 미국을 방문 중에 서울과 평양에 상설 연락사무소를 설치하자고 북한에 제안한 바 있다.¹⁵⁶ 남북의 화해협력관계가 복원 발전되는 경우 남북연합단계 초기에 상주연락대표부의 설치를 추진한다. 상주연락대표부는 남북한 간의 정보교환 및 연락기능 외에 수시 정책협조의 업무를 수행한다. 또한 일차적으로 상대측에 거주하는 자기 측 주민의 영사보호업무와 분쟁해결을 측면에서 지원하는 기능도 담당한다. 상주연락대표부는 서울과 평양에 설치하고, 상주연락대표부 대표는 차관급 또는 대사급으로 하여 남북관계가 중요함을 상호 인정하고 존중하도록 한다.¹⁵⁷ 상주연락대표부의 설치 및 운영을 위해 가칭 『남북사이의 상주연락대표부 설치 및 운영에 관한 합의서』를 체결한다. 상주연락대표부의 설치에 이어 남북정상회의 개최를 추진하고 정상 간의 합의를 토대로 남북연합기구의 구성·운영을 추진한다.

남북정상회의는 남북연합단계에서 남북 간의 현안 및 통일문제 전반을 논의하는 ‘최고의사결정기구’로 통일의 기본방향 등을 논의하고 기본적인 합의를 도출한다.

남북각료회의는 남북 간 모든 현안을 협의·조정하고 결정사항을 실천하는 ‘집행기구’이다. 남북각료회의는 남북한의 총리를 포함하는 각료 각각 10명씩, 총 20명으로 구성하며, 남북한 총리가 공동의장이 된다. 남북각료회의의 구성 및 운영을 위해 남북연합현장 부속합의서로 가칭 『남북연합을 위한 남북각료회의의 구성·운영에 관한 합의서』를 체결

^{156.} 이에 대해 북한의 로동신문은 2008년 4월 26일 이명박 대통령의 제안을 거부하였다.

^{157.} 1992년 5월 7일에 『남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서』가 체결된 바 있는데 이 합의서는 연락사무소를 판문점 공동경비구역 안의 자기 측 지역에 설치하고 연락사무소 소장은 국장급으로 규정하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

결한다.

복잡한 남북 간 현안에 대처하기 위해 남북각료회의 산하에 남북각료회의 상임위원회를 분야별로 설치·운영한다. 분야별 상임위원회는 인도, 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화 분야 외에 교통·통신, 환경, 법제, 교육 등에 대한 소관별 상임위원회를 설치·운영하도록 한다. 이를 위해 가칭 『남북연합을 위한 남북각료회의 구성·운영에 관한 합의서』에 소관별 상임위원회를 구성·운영할 수 있음을 명시하여 법적 근거를 마련하고 소관별 상임위원회 구성·운영에 관한 각각 별도의 부속합의서를 체결한다. 소관별 상임위원회를 운영하는 경우 유럽 공동체의 사례를 참조하여 통일부장관이 참여하는 일반위원회와 분야별 장관들로 구성되는 전문위원회(또는 특별위원회) 구성·운영을 고려할 수 있다.¹⁵⁸

남북평의회는 통일헌법의 기초와 통일을 실현할 방법과 절차를 마련하고 남북각료회의의 자문에 응하는 기능을 담당한다. 남북평의회는 100명 내외로 쌍방을 대표하는 동수의 남북 국회의원으로 구성한다. 평의원의 선출방식으로는 남한의 국회와 북한의 최고인민회의의 대의원에서 각각 선출하는 방식과 남북평의회 대표성과 권한을 높이기 위해 별도의 남북 동시 선거를 실시하여 평의회 의원을 선출하는 방식이 있을 수 있다. 그리고 국회에 분야별 상임위원회가 있는 것과 마찬가지로 남북평의회 산하에 분야별 상임위원회(또는 특별위원회)

¹⁵⁸ 유럽연합의 경우 EU이사회는 회원국 각료들로 구성되는데 EU이사회는 일반이사회(General Affairs Council)와 전문분야이사회(Specialized Affairs Council)로 구분된다. 일반이사회는 회원국 외무장관들이 모여서 외교문제, 유럽연합 제도문제, 통상, 기타 어느 특정분야에 속하지 않은 일반문제를 다루는 반면, 전문분야이사회는 재정, 농업, 운송 등 관계 분야의 장관들이 모여서 전문분야의 문제를 다룬다. 유병화·박노형·박기갑, 『국제법 I』 (서울: 법문사, 1999), p. 476.

를 구성·운영함으로써 남북평의회의 효과적인 활동을 뒷받침한다. 평의원 선출방식, 평의회의 구성 및 운영방식, 상임위원회 구성·운영에 관한 법적 근거를 위해 가칭 「남북평의회 구성·운영에 관한 남북 합의서」를 체결한다.

공동사무처는 남북각료회의 및 남북평의회의 개최 및 운영, 합의사항 이행 등과 관련된 실무업무를 수행하는 실행기구이다. 공동사무처 내에 인도, 정치·외교, 군사, 경제, 사회·문화, 교통·통신, 환경, 법제, 교육 등 분야별 전문부서를 설치·운영한다. 공동사무처의 인원구성, 직원의 신분, 운영 및 관리방법 등에 관한 법적 근거를 위해 남북각료회의에서 가칭 「남북각료회의 및 남북평의회 공동사무처 구성·운영에 관한 합의서」를 체결한다. 민족공동체 통일방안에 따르면 공동사무처는 상설기구로서 비무장지대 내에 평화구역을 만들어 설치하고 평화구역은 향후 ‘통일평화시’로 발전시켜 나가는 것으로 되어 있다. 이를 위해서는 남북정상회의에서 남북 정상 간의 합의와 유엔사령부와의 협의 내지는 협조가 필요하다.

나) 남북연합기구의 주도적 운영

남북연합현장에 따라 공동기구를 구성·운영할 경우 남북한의 합의를 기초로 하되 공동기구의 실질적인 운영은 우리가 주도해야 한다. 남북한의 합의가 필요한 이유는 민족공동체 통일방안이 남북연합단계 설정 이유를 “...서로 다른 두 체제가 존재하고 있다는 현실을 바탕으로 서로가 서로를 인정하고 공존공영하면서...”라고 천명하고 있기 때문이다. 남북한 간의 합의는 헌법 제4조 평화통일조항과 상호체제 인정 및 존중을 규정하고 남북기본합의서 제1조와 부합하며, 남북연합을 국제사회로부터 공인받기 위해서도 필요하다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

그러나 남북한 간의 1:1 대등한 통합은 우리 헌법에 비추어 문제의 소지가 있다. 왜냐하면 민족공동체 통일방안은 남북한이 상호 대등한 입장에서 합의 통일하는 방안으로 법적인 측면에서 헌법 제3조와 충돌된다는 의문이 제기될 수 있기 때문이다.¹⁵⁹ 우리 정부 및 사법부는 헌법 제3조를 근거로 북한을 반국가단체로 간주해왔다.¹⁶⁰ 이와 같은 의문이 불식되기 위해서는 민족공동체 통일방안에 따라 남북연합의 공동기구를 운영하는 경우에도 헌법전문과 제4조에 규정되어 있는 자유 민주적 기본질서의 이념이 남북연합단계에서도 유지되어야 한다. 이러한 내용과 대립되거나 합치될 수 없는 권한이 남북연합의 기관에 부여되어서는 안 된다.¹⁶¹ 특히 북한헌법의 핵심원리인 주체사상과 선군사상은 남북한의 통합과정에서 배제되어야 한다.¹⁶² 남북연합단계에 진입하더라도 우리 주도에 의한 남북연합이 되어야 한다. 우리 헌법이 천명하고 있는 ‘자유 민주적 기본질서’가 담보되어야 헌법전문, 제3조, 제4조를 모두 충족시킬 수 있다.

이와 같은 규범적 측면 외에 실제적인 측면에서도 1:1 대등한 통합은 바람직하지 않은 결과를 초래할 수 있다.¹⁶³ 합의통일의 대표적

¹⁵⁹ 민족공동체 통일방안은 남북각료회의는 남북의 총리를 ‘공동의장’으로 하여 각각 10명 내외의 각료급 위원으로 구성하고, 남북평의회는 100명 이내의 ‘동수’로 할 것으로 상정하고 있다.

¹⁶⁰ 대법원 1992.8.14 선고 92도1221판결; 대법원 2004.7.22 선고 2002도539 판결; 대법원 2004.8.30 선고 2004도3212 판결.

¹⁶¹ 김용섭, “독일과 한국에 있어서의 통일과 헌법논의,” 『경희법학』, 제34권 제1호 (1999), p. 302; 김형성, “한반도 통일의 헌법적 과제,” 『헌법학연구』, 제4집 제1호 (1998), pp. 365~366.

¹⁶² 2009년 북한 개정헌법 제3조: 조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상, 선군사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다.

¹⁶³ 민족공동체 통일방안이 천명된 후 지난 20년간 남북한의 비대칭성이 현저하게 심화되었다는 점은 새로운 통일론이 필요하다는 근거 가운데 하나로 제시

사례로 인용되고 있는 예멘통일과정에서 대체로 1:1 대등성의 원칙이 적용되었다. 인구는 1989년을 기준으로 남예멘이 약 250만, 북예멘이 약 950만 명이였다. 이와 같은 1:1 대등적 권력안배에 의한 정치적 통합은 남북예멘의 정치지도자들이 서로 상대방의 기득권을 인정하고, 상대적인 열세에 있던 남예멘 인사들의 통일에 대한 협조를 이끌어낼 수 있었다는 긍정적인 면이 있었지만 과도정부 정책에 대한 남북예멘 출신 관료들의 협조가 이루어지지 않아 새로운 정책의 입안과 집행이 어려웠고, 입안된 정책도 이들의 편의적 입장에 따라 집행되는 현상이 발생하는 등 통합과정에서의 저해요인으로 작용하였음을 유념할 필요가 있다.¹⁶⁴

우리 헌법이 천명하고 있는 자유 민주적 기본질서의 이념이 남북연합단계에서도 유지되기 위해서는 외형적으로는 남북 동수에 의한 대등한 통합을 하더라도 내용에 서는 남북연합기구를 우리가 주도적·실질적으로 운영해야 한다. 예를 들어 민족공동체 통일방안은 남북평의회의 경우 남북 동수로 구성하도록 하고 있는데 남북정상회의에서 남북한의 인구규모, 경제규모 등을 고려하여 남한과 북한의 평의원수를 차등화하는 방안을 추진할 수 있다. 또는 민족공동체 통일방안에 따라 평의회를 남북 동수의 평의원으로 구성하더라도 사안에 따라 우리 측 평의원들에게 가중치를 부여하는 방안 같은 것을 추진할 필요가 있다.

이러한 양상을 유럽연합의 사례에서 찾아 볼 수 있다. 유럽연합은

되고 있다. 박명규, “새로운 통일론의 필요성과 문제의식,” 서울대 통일평화연구원, 『21세기 글로벌시대의 새로운 통일론의 모색: 연성복합통일론』 (서울대 통일평화연구소 대북정책로드맵 2020 워크숍 자료집, 2009.5.19), p. 7.

¹⁶⁴ 장명봉, 『분단국가의 통일과 헌법: 독일과 예멘의 통일사례와 헌법자료』 (서울: 국민대출판부, 2001), pp. 126~129, p. 151.

I
II
III
IV
V
VI
VII

특수한 형태의 지역공동체로서 엄밀한 의미에서 국가통합사례는 아니지만 회원국들의 합의에 의해 공동체법을 만들어왔고 공동체 기구를 두고 있다는 점에서 민족공동체 통일방안에 시사하는 점이 있다. 유럽연합이 회원국들의 합의에 공동체법을 만들어왔고 공동체법에 따라 공동기구를 두고 있다는 점은 외견상 민족공동체 통일방안에서 상정하고 있는 남북연합단계와 유사하다. 민족공동체 통일방안에서도 남북이 합의한 현장과 이를 이행하기 위한 기구 구성을 천명하고 있기 때문이다.

그런데 유럽연합기구의 운영을 보면 이사회에서의 의사결정방식이 라든가 유럽의회의 의원 수, 감사위원의 선임방식 등에 있어서는 가중치를 두고 있다. 이사회(Council)의 의사결정방법으로 사항의 중요도에 따라 가중다수결방식과 전원일치제가 적용되고 있다. 특기할만한 점은 암스테르담조약(1997.10.2 서명, 1999.5.1 발효) 이후, 아직도 상당한 영역에 걸쳐 전원일치제가 적용되지만 대부분의 법률적 효력을 가지는 행위들은 유럽의회와의 공동결정으로 이사회에 의해 가중다수결로 채택되고 있다는 점이다.¹⁶⁵

유럽의회(European Parliament) 의원 수는 회원국마다 차이를 보이고 있는데 각 회원국들의 인구규모, 경제규모, EU의 예산형성에 대한 기여도 등을 고려하여 정해진다.¹⁶⁶ 감사원(Court of Auditors)

¹⁶⁵ 유럽연합 회원국 27개국에 대한 투표가중치는 독일 29, 프랑스 29, 영국 29, 이탈리아 29, 스페인 27, 폴란드 27, 루마니아 14, 네덜란드 13, 벨기에 12, 그리스 12, 포르투갈 12, 헝가리 12, 체코공화국 12, 스웨덴 10, 불가리아 10, 오스트리아 10, 슬로바키아 7, 덴마크 7, 핀란드 7, 아일랜드 7, 리투아니아 7, 라트비아 4, 슬로베니아 4, 에스토니아 4, 키프로스 4, 룩셈부르크 4, 몰타 3 등 총 345이다.

¹⁶⁶ 2009년 현재 독일 99명, 프랑스 72명, 영국 72명, 이탈리아 72명, 스페인 50명, 폴란드 50명, 루마니아 33명, 네덜란드 25명, 벨기에 22명, 그리스 22명, 포르투갈 22명, 헝가리 22명, 체코공화국 22명, 스웨덴 18명, 불가리아 17명, 오스

의 감사위원 선출방식은 종전에는 “유럽의회의 의견을 구한 뒤, 전원 일치로 행동하는 이사회에 의하여 임명”되는 것이었다.¹⁶⁷ 그러나 니스조약¹⁶⁸(2001.2.26 서명, 2003.2.1 발효)에 의해 감사위원 임명 방식이 “유럽의회의 의견을 구한 뒤 가중다수결로 행동하는 이사회가 각 회원국이 제출한 제안에 따라 작성된 감사위원의 명단을 채택”하는 것으로 바뀌었다.¹⁶⁹ 이 같은 점들은 유럽연합이 합의를 존중하고는 있으나 모든 면에서 회원국들이 대등하지는 않다는 점을 보여주고 있다.

유럽연합 사례를 참고로 하면, 남북연합의 구성·운영과 관련하여 북한과의 합의는 존중해야 하지만 중요 사안에 대해서는 우리의 영향력을 감안한 운영방안을 모색할 수 있다.

다) 분쟁해결기구의 구성·운영

민족공동체 통일방안은 분쟁해결기구에 대해 간과하고 있는데 남북한 간의 분쟁해결을 위한 기구로서 남북연합재판소 설치를 고려할 필요가 있다. 남북연합재판소의 구성은 남북연합단계에서 남북교류 협력이 활성화될 경우 필연적으로 발생하게 될 사법적인 문제를 남북 어느 일방의 관할 하에 있는 재판소에서 판단하는 것이 아니라

트리아 17명, 슬로바키아 13명, 덴마크 13명, 핀란드 13명, 아일랜드 12명, 리투아니아 12명, 라트비아 8명, 슬로베니아 7명, 에스토니아 6명, 키프로스 6명, 룩셈부르크 6명, 몰타 5명 총 736명이다. 유럽연합, “European Parliament,” <<http://europa.eu>> (검색일: 2010.6.16)

¹⁶⁷ 암스테르담조약에 의해 개정된 EC조약 제247조 제3항.

¹⁶⁸ 정식명칭: 유럽연합조약, 유럽공동체들을 설립하는 조약들 그리고 특정한 관련 행위들을 개정하는 니스조약(Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts).

¹⁶⁹ 니스조약에 의해 개정된 EC조약 제247조 제3항.

I
II
III
IV
V
VI
VII

남북이 공히 인정하는 법관들로 구성된 공동재판소에서 판단하게 함으로써 분쟁에 따른 오해와 상호 불신의 감정을 최소화할 수 있다는 점에서 중요하다.¹⁷⁰ 남북한 전역을 관할대상으로 하는 연합재판소를 구성하기에 앞서 개성공업지구와 같은 특정한 장소를 관할구역으로 하는 남북공동의 재판소, 가칭 「개성공업지구특별재판소」를 시범적으로 설치·운영한 후,¹⁷¹ 남북한 전역을 관할대상으로 하는 연합재판소를 설치하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 또는 노동분쟁이나 투자 등 특정 분야의 분쟁만을 관할하는 연합특별재판소를 구성·운영하고 남북연합의 심화 정도에 따라 다른 분야로 확대하는 방안도 고려해 볼 수 있다.¹⁷²

남북연합재판소 설치가 여의치 않을 경우 조정, 중재 등 다른 분쟁 해결 방안을 강구하여야 한다. 현재 남북 사이에는 분쟁해결과 관련하여 「남북 사이의 상사 분쟁 해결절차에 관한 합의서」(2000.12.16 체

170. 강현철, 『통일헌법연구』 (과주: 한국학술정보, 2006), p. 193.

171. 개성공업지구에 특별재판소를 설치하여야 한다는 의견이 개진된 바 있다. 이 견해는 북한으로 하여금 가칭 「개성공업지구 특별재판소」 설치의 근거가 되는 특별법을 마련하게 하고, 특별재판소를 설치하여 개성공단 관련 각종 민·상사 분쟁, 노동분쟁, 행정분쟁 등을 처리하게 하자는 것이다. 양영희, “개성공단의 분쟁해결을 위한 법제 정비방안,” 통일부·북한법연구회 외 공동주최, 『2007 남북정상회담 이후 개성공단사업 촉진을 위한 법·제도적 과제』 (2007 추계 남북경협법제 학술회의 발표논문집), pp. 80~81.

172. 참고로 중국은 대만동포의 중국대륙투자를 보호, 장려하기 위해 대만동포투자보호법을 시행하고 있는데 분쟁해결과 관련하여 특징적인 것은 협상이나 조정 또는 중재를 통해 해결되지 않는 때에는 대만투자자가 중국인민법원에 소송을 제기할 수 있다고 규정함으로써 법원에 의한 재판을 인정하고 있다는 점이다(대만동포투자보호법 제14조). 중국의 대만동포투자보호법과 비교할 수 있는 것이 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」(2000.12.16 체결)라고 할 수 있는데 이 합의서는 재판소에 의한 재판을 인정하지 않고 있다. 보다 자세한 내용은 이규창, “중국-대만 투자법제가 남북교류협력법제에 주는 시사점,” 『남북교류협력 관련 제도 개선방안-협력사업 및 내부관리체계를 중심으로』 참조.

결)와 「남북 상사 중재위원회 구성·운영에 관한 합의서」(2003.10.12 체결)가 체결되어 있다. 그러나 중재위원회가 구성되지 못하는 등의 문제점들이 드러나고 있다. 따라서 남북연합단계에서 상사분쟁이 해결될 수 있도록 합의서를 운용하여야 한다. 또한 이 합의서들은 ‘상사’ 분야만을 다루고 있기 때문에 민사, 행정, 노동 등 다른 분야의 분쟁을 다룰 수 있는 합의서 체결이 필요하다. 각각의 분야를 다루는 별도의 합의서를 체결하는 방안과 함께 모든 분야의 분쟁을 포괄할 수 있는 가칭 「남북사이의 분쟁해결에 관한 합의서」를 체결하는 방안도 고려될 수 있다.

3) 북한의 체제전환 및 국제금융기구 가입을 위한 법제 정비 지원
 통일로 남북한 모두가 상생·공영하기 위해서는 남북연합단계에서 북한의 변화를 유도하는 것이 중요하다. 북한의 체제전환 및 개혁·개방을 통한 경제성장을 유도하여 바람직한 통일국가 건설의 토대를 다지는 것이 남북연합단계에서 민족공동체 형성을 위해 수행해야 할 중요한 정치적·법적 과제 가운데 하나이다.

우선 체제전환 국가들의 전환 사례 및 국제기구의 지원 사례를 참조하여 북한의 체제전환을 지원할 필요가 있다. 우리의 지원만으로는 한계가 있으므로 선진 국가의 법률기구 등에서 지원하는 방안도 강구할 필요가 있다. 현재 동유럽권 국가의 체제전환과 법치주의 확립을 위해 대표적으로 법을 통한 민주주의 유럽위원회(European Commission for Democracy through Law: 이하 베니스위원회)와 중앙아시아-유라시아 법률지원기구(Central European and Eurasian Law Institute: 이하 CEELI)가 활동하고 있는데 향후 북한의 법제 정비 지원을 위해 지금부터라도 베니스위원회와 CEELI의 활동에 적

I
II
III
IV
V
VI
VII

극적으로 참여할 필요가 있다.¹⁷³

남북경제교류협력을 심화 발전시키고 경제공동체를 형성하기 위해 남북경제공동체협력협정(Korean Economic Community Cooperation Agreement: 이하 KECCA)의 체결도 추진할 필요가 있다. 남북경제공동체협력협정 체결과 관련하여 남북한과 유사한 관계를 보이고 있는 홍콩과 중국이 체결한 경제협력강화약정(Closer Economic Partnership Arrangement: 이하 CEPA)¹⁷⁴ 및 중국-대만 간의 경제협력기본협정(Economic Cooperation Framework Agreement: 이하 ECFA)¹⁷⁵을 모델로 활용할 수 있다.

북한의 개혁·개방 및 경제성장을 위해 북한의 국제금융기구 가입을 협의·지원할 필요도 있다. 북한 개발에 자금지원을 제공할 수 있는 국제금융기구로는 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank) 및 아시아개발은행(ADB) 등이 있는데 국제금융기구의 일반적 금융지원은 회원국에게만 제공된다. 국제금융기구 가입 여부는 국제정치적으로 회원국들의 충분한 정치적 지지에 달려 있다. 뿐만 아니라 가입을 희망하는 개별 회원국들의 법제도적인 조건도 중요하다. 국제금융기구가 북한 가입 승인이나 지원 과정에서 북한의 정책 및 제도적

173. 체제전환국가들의 법제 정비 지원의 시사점에 대해서는 최은석, “시장경제로의 전환을 위한 법제도 구축,” 윤대규 역, 『사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구』 (서울: 한울아카데미, 2008), pp. 214~218, 특히 p. 216 참조.

174. 홍콩-중국 간의 CEPA는 2003년 6월 27일 체결되었다. 23개 조항으로 구성되어 있으며, 제조업과 서비스업 및 교역프로세스 개선 등 3가지 분야에서 교역장벽 철폐와 경제협력강화를 골격으로 하고 있다. 홍콩-중국 간의 CEPA체결과 함께 원산지·서비스무역·무역투자원활화에 관한 6개의 부속서도 함께 체결되었다.

175. 중국과 대만은 2010년 6월 29일 주국 서부 충칭(重慶)에서 양안 간 ‘경제협력기본협정(Economic Cooperation Framework Agreement)’에 공식 서명하면서 경제통합을 위한 첫발을 내디뎠다.

측면을 어느 정도 고려할 지에 대해서는 잘 알려져 있지 않다. 그러나 북한이 국제규범에 맞게 내부의 법제도를 정비하지 않을 경우 국제금융기구 가입이 쉽지 않을 것으로 전망된다. 따라서 북한의 국제금융기구 가입을 지원하기 위해서는 북한과의 협력 하에 미국을 비롯한 주요 국가들의 지지를 이끌어내는 것이 필요하다.¹⁷⁶ 이와 함께 남한 주민 및 기업의 대북투자여건 개선을 위해 북한과 협의·지원하고,¹⁷⁷ 외국기업의 대북투자 확대를 위해 북한의 외국인투자법제 개선을 유도할 필요도 있다. 이와 같은 일련의 노력으로 대북투자여건이 개선되면 국제 투자자들과 국제금융기구들의 투자를 유인할 수 있어 결과적으로 북한의 개방을 유도하는 긍정적인 결과로 이어질 수 있다.¹⁷⁸

4) 남북공동체 및 민족동질성 회복 법제화

통일 이전에 분단으로 인한 남북한 주민의 이질화를 최소화하고 민족의 동질성 회복을 추구해야 한다. 이를 위해 남북연합단계에서 민족의 동질성을 회복하기 위한 법제도적인 장치를 마련하여야 한다. 경제, 사회·문화 등 각 분야에서의 남북공동체도 심화 발전시켜야 한

176. 자세한 내용은 임을출, 『국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제』, KINU정책연구시리즈 07-06 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 18~22 참조.

177. 가칭 남한동포투자보호법의 제정을 제안하는 견해가 있다. 최은석, “중국·대만(兩岸)교류법제와 남북교류협력법제에 주는 시사점,” 『북한법연구』, 제9호 (2006), pp. 240~241. 이 법을 제정하는 경우 중국의 대만동포투자보호법이 참고가 될 수 있다. 중국은 1994년 3월 5일 대만동포의 투자보호를 위해 대만동포투자보호법을 전국인민대표대회 상무위원회 제6차 회의에서 통과시켰으며, 같은 날 주석령 제20호로 공포·시행하였다. 중국의 대만동포투자보호법은 모두 15개의 조문으로 구성되어 있으며, 대만동포의 대륙투자를 보호, 장려하기 위한 여러 규정들과 다른 외국인에 비해 우대한다는 내용을 포함하고 있다.

178. 박찬봉, “이명박 정부의 대북정책 추진 방향과 과제,” 『외교』, 제86호 (한국외교학회, 2008), p. 16.

다. 남북한의 경제공동체, 사회·문화공동체, 행복공동체를 구현하여 남북한의 실질적인 연합을 이루기 위해 추상적·선언적 규정으로 되어 있는 남북관계 발전법을 전면적으로 손질하여 구체화해야 한다. 또한 화해·협력단계에서 시행하면서 드러난 경제교류협력, 사회·문화교류협력 등 교류협력분야 법률들의 문제점을 남북연합을 심화 발전시키는 방향으로 보완 발전시켜야 한다.

특히 민족의 동질성 회복을 위해 남북한 주민의 인적 왕래를 확대할 수 있는 법제도적인 뒷받침도 필요하다. 이 점에서 키프로스가 우리에게 시사하는 바가 있다. 남북 키프로스는 경제·사회적 교류가 거의 없었다가 최근 교류협력의 범위를 조금씩 확대하고 있다. 특히 키프로스는 2003년 4월 23일 이후 분단선을 개방하여 법률상·제도상으로 주민들의 왕래에 아무런 장애가 없다. 북 키프로스가 남측 주민들을 외국인으로 취급하여 출입심사를 하고 있으나 남 키프로스는 주민들의 왕래를 개인의 거주이전의 자유에 해당한다고 인정하여 아무런 장애 없이 허용하고 있다.¹⁷⁹ 우리도 남북한의 남북관계의 진전에 상황에 따라 남북한 주민의 인적 왕래를 점진적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

5) 법제통합의 기반 구축

통일이 되면 법제통합을 하여야 한다. 통일국가단계에서 법제통합을 본격적으로 추진하기 위해서는 그에 앞서 남북연합단계에서 사전

¹⁷⁹ 남 키프로스 공화국은 북 키프로스를 국가로 인정하지 않고 북 키프로스까지 키프로스 공화국의 영토로 간주하고 있어 남북 지역 간 통행은 거주이전의 자유 차원에서 완전 허용하고 있다. 그러나 북쪽에서 남쪽으로 들어오는 경우에는 통제가 되지 않기 때문에 여권의 소지, 비자 필요 여부 등을 점검할 필요가 있다. 법무부, 『남북 키프로스 교류협력 법제 연구』(과천: 법무부, 2009), p. 284.

준비가 되어 있어야 한다.

법제통합 준비를 위해서는 우선 법제통합을 추진할 수 있는 기구로 가칭 통일법제기획단을 정부 내에 구성·운영하여야 한다. 기획단에는 통일부·외교통상부·법무부·행정안전부·법제처 등 통일 및 법제 관련 유관부처가 참여하고 단장은 실장급에서 차관급으로 다시 국무총리실 실장급 등 남북연합의 성숙 단계에 맞추어 그 지위를 점진적으로 높임으로써 법제통합에 능동적·적극적·효율적으로 대처해 나가야 한다.

법제통합 추진 기구가 구성되면 법제통합의 기본방향을 마련해야 한다. 북한의 법률들을 면밀히 검토하여 통일 이후 즉각적으로 폐지되어야 하는 법률, 일시적이기는 하지만 잠정적으로 북한지역에 적용시킬 필요가 있는 법률, 통일 이후에 존속시킬 가치가 있는 법률들을 미리 선별해 두어야 하고 어떠한 원칙과 절차에 따라 법제통합을 추진해 갈 것인가에 대한 준비도 해 두어야 한다.

통일 이후 북한 주민들을 상대로 법률교육을 할 것에 대비해서 법률교육을 담당할 강사진 선별과 이들에 대한 사전 교육 등에 대한 방안도 남북연합단계에서 강구되어야 한다. 통일국가단계에서 법제통합을 본격적으로 추진하기에 앞서 남북연합단계에서 제한적 내지는 부분적인 법제통합을 추진하는 것도 적극 고려해 볼 필요가 있다. 구체적인 방안으로는 개성공업지구와 같은 특정한 장소에서의 법제통합을 추진하는 방안이 있을 수 있고 또는 북한 전 지역을 대상으로 하더라도 특정 분야의 법제통합을 추진하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다. 이념적 색채가 없고 우리의 자유민주적 기본질서와 시장경제질서에 반하지 않는 분야의 법률들을 우선 대상으로 할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

6) 남북연합 형성에 대한 국제적인 지지 확보

남북연합단계에서 통일국가단계로 가기 위해서는 남북연합에 대한 국제적인 지지를 확보하는 것이 중요하다. 남과 북이 남북연합을 형성하기는 하였지만 남한과 북한은 여전히 일반적인 국가와 국가 간의 관계가 아니며 남북연합은 국제법상의 국가연합이 아닌 특수한 형태의 결합체이고 남북한은 여전히 법적으로 ‘1국가 1민족 2체제 2정부’의 특수한 관계에 있음을 국제사회에 적극 알릴 필요가 있다. 이것은 통일국가단계에서 통일에 대한 정당성을 확보한다는 차원에서 중요하다. 바꿔 말해 남북연합이 일반적인 국제법상의 국가연합으로 간주 되면 남한과 북한은 별개의 2개의 국가가 되어 통일에 대한 정당성을 인정받기가 힘들어진다. 남북연합의 특수한 성격을 국제사회로부터 인정받을 때 ‘1국가 1민족 1체제 1정부’의 통일국가를 나갈 수 있는 추진동력을 얻게 된다.

남북연합은 국제법상의 국가연합도 아니고 그렇다고 연방국가도 아니다. 남북연합의 법적 성격에 대해서는 여러 시각이 존재하지만 대체로 국제법상의 국가연합과 연방국가의 중간에 위치하고 있는 것으로 이해되고 있다.¹⁸⁰ 이 점에서 남북연합은 유럽연합과 비슷한 측면이 있다. 왜냐하면 유럽연합도 국가 연합적 성격을 지니고 있는 반면 유럽연합 자신이 전속적 권한(exclusive competence)을 지니는

¹⁸⁰ 구체적으로 살펴보면 남북한이 대등한 입장에서 결합한다는 점에서 ① 남북연합을 체제연합으로 해석하고 체제연합을 국가연합과 연방국가 사이의 중간적 위치에 있는 것으로 보는 입장, ② 체제연합이라는 개념을 수용하지만 이를 국가연합과 동일시하는 입장, ③ 체제연합이라는 개념 자체를 회의적으로 보고 남북연합을 국가연합과 동일시하는 입장, ④ 남북연합 자체를 회의적으로 보고 이에 대한 성격규정을 무의미한 것으로 보는 입장 등 다양한 견해가 제시되고 있다. 김국신, 『남북연합 형성 및 운영방안연구』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 49~50.

분야에서는 연방국가적 성격을 가지기 때문이다. 유럽연합이 국가연합적 성격을 갖고 있다는 것은 개별 국가인 유럽연합 회원국들이 공동의사에 따라 공동기구를 두고 있다는 점에서 알 수 있다. 반면 유럽연합이 연방국가적 성격을 가지고 있다는 것은 유럽연합법이 개별 회원국의 국내법에 우선하고(**supremacy of EU Law over national law**), 유럽연합의 전속적 권한에 속하는 사항에 관한 조약은 유럽연합이 자신 단독의 이름으로 체결하는 것에서 알 수 있다. 또한 현재 유럽연합 27개 회원국 중 16개 회원국이 공동화폐인 유로를 사용하고 있다. 이와 같이 유럽연합은 국가연합적인 성격만 있는 것이 아니라 연방제적 요소도 함께 가지고 있는 독특한 결합체라고 할 수 있다.¹⁸¹ 민족공동체 통일방안에서 상정하고 있는 공동체 개념은 유럽연합(유럽공동체)의 모델에서 차용한 개념이다.

(다) 통일국가단계

통일국가단계에서는 남북관계 차원에서 통일합의서를 채택한다. 그리고 통일헌법을 제정하고 이에 따라 통일정부를 출범시킨다. 통일을 추진하는 과정에서 통일에 대한 국제사회의 지지를 확보하는 노력을 하여야 한다.

1) 통일합의서의 채택

남북연합단계 말기에 남북통일에 대한 분위기가 성숙되면 통일시기, 통일의 절차와 방법, 통일 과도조치 등에 대해서 남북한이 협의를

¹⁸¹ 이근관, “연성북합통일론의 법제도 측면,” 『21세기 글로벌시대의 새로운 통일론의 모색: 연성북합통일론』 (서울대 통일평화연구소 워크숍, 2009.5.19) p. 35.

개시한다. 그리고 남북 정상은 최종적으로 통일합의서를 채택한다. 남북통일을 추진하기 위한 기구로 가칭 「남북통일위원회」를 설치·운영한다. 남북통일위원회는 새롭게 구성하기 보다는 남북연합단계에서 운영하던 남북각료회의를 계승하여 통일에 대한 제반 준비 작업이 연속성을 갖고 추진되도록 한다. 그리고 남북연합단계에서 각료회의 산하에 분야별 상임위원회를 구성·운영한 것과 마찬가지로 남북통일위원회 산하에도 정치·외교, 법률·행정, 경제, 사회·문화, 인도, 군사 등의 분야별 상임위원회를 설치·운영한다.

통일합의서를 체결하는 경우 남북연합현장과 마찬가지로 통일합의서가 법적 효력을 가지는 조약이라는 점을 명시하고 남북한 국회비준동의를 비롯한 구체적인 발효절차를 규정한다. 북한에서도 국내비준절차를 거치도록 하는 데 이 경우 최고인민회의 상임위원회가 아닌 국방위원회 위원장의 비준을 받게 하여 통일합의서가 중요조약임을 인정받게 한다.

형식에 있어서 통일합의서는 독일통일과정에서 같이 몇 개로 나누어 체결될 수도 있고 또는 일괄해서 하나의 합의로 채택하고 분야별 부속합의서를 체결하는 방안도 고려될 수 있다.

2) 통일헌법의 제정과 통일정부의 출범

남북통일위원회에서 통일의 시기와 절차 등에 대해 합의가 이루어지면 통일헌법 제정에 대한 논의를 진행시킨다.

통일헌법은 통일국가의 미래상, 이념, 각 분야별 기본질서 등을 명시하여야 하는데 통일헌법에 규정될 통일국가는 자유민주주의체제와 시장경제질서에 바탕을 두고 민족구성원 모두의 자유와 인권, 행복이 보장되는 복지국가이어야 한다. 정치적인 면에서는 자유민주주의의를 근간으로 하되, 형식적 민주주의의 한계를 극복하고 실질적 평등과

복지의 실현을 도모해야 하고, 경제적인 면에서는 시장경제질서를 근간으로 하여 사회주의 경제체제의 장점을 일부 가미하는 일종의 혼합 경제체제를 취해야 한다. 사회·문화적인 면에서는 통일국가가 남북한의 이질적 체제의 결합임을 고려하여 다원주의를 기반으로 하는 다양성이 보장되어야 하고, 국제적 기본질서는 국제평화주의와 국제협력주의를 확립하고, 국제법 존중주의에 입각하여 다른 국가와 우호협력관계를 정립하여야 한다.

통일헌법은 다음과 같은 과정을 거쳐 채택한다. 첫째, 남북한 국회에서 각각 통일헌법 초안을 남북평의회에 상정하거나 남북평의회 산하에 통일헌법 제정을 위한 특별위원회를 설치하여 이 기구에서 통일헌법 초안을 제정하여 남북평의회에 상정한다.¹⁸² 둘째, 남북평의회 전체회의는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 통일헌법안에 동의한다. 셋째, 남북한 국회는 각각 남북한 헌법 규정에 따라 통일헌법안을 통과시킨다. 즉 남한 국회는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 통일헌법안을 의결하고 이어 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻게 한다(헌법 제130조). 그리고 북한에서는 최고주권기관인 최고인민회의에서 통일헌법안을 채택하도록 한다.¹⁸³

¹⁸² 민족공동체 통일방안에 따르면 남북평의회에서 남북이 각각 통일헌법 초안을 남북평의회에 제출하고 남북평의회에서 통일국가의 정치이념·국호·국가형태 등을 논의하도록 되어 있다. 관련 부분을 인용하면 다음과 같다. “남북평의회는 통일헌법의 기초과정에서 통일국가의 정치이념·국호·국가형태 등을 논의하고, 대내외 정책의 기본방향이나 정태는 물론 국회구성을 위한 총선거의 방법 시기절차 등을 토의하여 합의해야 할 것입니다. 남북은 각기 구상하는 통일헌법 초안을 남북평의회에 내놓고 합리적인 단일안을 만드는 데 노력해야 할 것입니다.”

¹⁸³ 2009년 북한 헌법은 최고인민회의가 헌법을 수정, 보충하는 것으로 규정하고 있다(제91조).

I
II
III
IV
V
VI
VII

남북한 헌법에 따라 통일헌법에 최종적으로 확정되면 제정통일헌법에 따라 남북총선거를 실시하고 통일정부와 통일국회를 결성함으로써 통일국가를 출범시킨다.

3) 사회통합을 위한 법제도적 조치 실시

통일헌법이 제정되고 통일정부가 출범한 후 통일국가 초기단계에서 가장 힘써야 할 분야는 역시 남북한 주민 간의 갈등을 치유하고 사회통합을 이루면서 민족의 동질성을 회복하는 것이라고 할 수 있다. 남북연합단계에서 추진하던 민족동질성 회복을 위한 노력을 통일국가 초기단계에서 더욱 힘써야 한다. 그러나 민족의 동질성 회복은 폐쇄적 민족주의로의 회귀를 지양하고 다문화세대로 대변되는 다양한 구성원들의 통합을 유도하면서 동시에 선진미래일류국가로 도약할 수 있는 미래지향적·발전적 회복이 되어야 한다. 남북한의 민족공동체 형성을 위해서는 남북한의 자율적 시민의식 형성이 중요하므로 이를 뒷받침할 수 있는 법제를 마련하고 시행하여야 한다. 통일국가 초기단계에 과거청산에 대한 요구가 커질 것이므로 이에 대비하여 과거청산에 대한 원칙과 기준 및 절차도 사전에 마련하여 시행해야 할 필요가 있다.

4) 법제통합의 실시

통일헌법 제정 이후 법제통합을 본격적으로 실시하게 되는데 남북연합단계에서 마련한 법제통합의 기본원칙과 절차에 따라 추진한다. 법제통합 기구로는 남북연합단계에서 구성·운영하던 법제통합기획단을 가칭 법제통합추진단(또는 법제통합추진위원회)로 확대 발전시켜 운영한다. 그리고 법제통합 작업의 연속성을 위해 법제통합기획단

또는 남북각료회의의 법제위원회에서 활동했던 위원들을 법제통합추진단 위원으로 임명한다.

나. 가치통합

(1) 목표와 전략

민족공동체 통일방안에서 새롭게 구상하는 정책목표는 남북한의 이질적 사회·문화의 소통과 이해를 증진하는 가치통합이다. 가치통합을 위해서는 남북한 간 가치체계의 차이는 존재하나, 그 차이가 단순한 이질성으로서 배타적·분열적 작용을 하지 않고 상호보완적 관계 아래 조화를 이룬 상태가 이루어져야 한다. 이질적인 두 사회체제가 교류와 소통 증대를 통해 연대를 형성하는 과정은 단시일 내 이루어지지 않을 것이기 때문에 남북한 간에 사회·문화적 소통을 증대함으로써 공동체 형성을 저해하는 편견과 선입견, 갈등을 줄이고 상대에 대한 호감과 공존의지를 창출하는 노력이 필요하다.

민족공동체 통일방안이 처음 만들어진 1989년으로부터 지난 20년 동안 남북한 사회·문화공동체는 상당한 변화를 가져왔다. 남북교류협력 법률제정(1989.6), 남북한의 유엔가입(1991.9)과 기본합의서 체결(1991.12) 등으로 남북관계의 변화가 시작되었고, 2000년 「6. 15공동선언」을 계기로 인적·물적 교류가 증대했으며, 6자회담의 진행으로 한반도 통일을 위한 국제적 네트워크가 형성되었다. 탈북자 발생과 인도적 지원, 인권문제 등은 북한과의 문화 네트워크도 확대되어 갔다. 남북한 간 교류가 양적·질적으로 성장했지만 통일 전 수백만 명의 인적 왕래가 있었던 동서독과 비교하면 매우 빈약하다. 그나마 최근에 늘어난 교류가 대부분이며 주로 남측에서 북측으로 가는 일방적이며

I
II
III
IV
V
VI
VII

비대칭적 교류가 대부분이다. 뿐만 아니라 남북한 간에는 여전히 생활방식과 의식, 가치 등에서 심대한 문화적 차이가 존재하며 적대적 의식과 감정은 공동체 형성에 큰 장애요인이 되고 있다. 보다 심각한 문제는 남북한 간 교류의 진전에도 불구하고 북한주민들의 삶의 질이 개선되고 있지 않다는 점이다. 이런 측면에서 민족공동체 통일의 목표는 교류와 소통을 증대하는 가운데 상호이해를 증진하며 남북한 주민의 삶의 질을 향상하는 것이라고 말할 수 있다.

이런 기준에서 보면 민족공동체 통일방안의 새로운 접근은 기존의 통일모델을 입체적, 복합적으로 확장하는 것이다. 기존의 민족공동체 통일방안이 남북한이 일대일 방식의 공존과 교류만을 강조한 일차적 원 통일모델이라면, 새로운 민족공동체 통일방안은 상호소통과 교류를 기초로 남북한 사회·문화의 공유가치를 확대하고 통합역량을 제고하는 입체적, 복합적 통일모델이라 할 수 있다. 민족공동체 통일을 의미 있게 실현하기 위해서는 상호소통과 교류를 넘어서 남북한 간에 최소한의 제도적 동질성과 공유가치를 확보해야 한다. 한걸음 더 나아가 민족공동체 통일은 남북한이 함께 노력하여 통합역량을 제고하는 방향으로 시너지 효과를 창출하는 과정이 되어야 한다. 단지 영토와 인구에서만 아니라 정치·외교, 경제, 사회·문화에서 통일국가의 새로운 발전 동력을 창출할 수 있는 통일모델이 되어야 한다. 이런 점에서 새로운 민족공동체 통일방안은 입체적이며 복합적이라고 할 수 있다.

가치통합의 주요 정책과제는 세 가지로 정리된다. 첫째, 남북한 생활세계의 소통과 화해의 증진이다. 이것은 남북한이 통일과정과 통일 이후에도 지속적으로 추구해야 할 정책의 목표다. 민족공동체 형성을 위해서는 남북한의 이질적인 제도와 가치관을 이해하고 인정하는 태

도와 문화를 만드는 작업이 중요하다. 남북한의 인적 왕래를 확대하고 문화적 교류와 협력을 증대함으로써 상호이해를 증진하고 상호의 존도를 제고할 수 있게 된다. 문화적으로 통일한국사회가 다문화로 변해갈 것이므로 통일한국의 문화를 다문화를 목표로 설정하는 것도 좋을 것이다. 남북한의 문화를 있는 그대로 인정하고 다양성을 조화롭게 발전시켜 나가야 할 것이다.

둘째, 남북한의 제도적 동질화의 확대이다. 남북한이 가치통합을 이루면서 통일을 추진하려면 남북 간에 최소한의 동질적 제도가 필요하다. 이런 점에서 단순한 공존이 아니라 보편적 변화로의 방향성을 가진 제도적 동질화 추구가 필요하다. 탈냉전 이후 세계는 민주화, 시장화, 개방화라는 보편적 가치를 확대하는 방향으로 발전하고 있다. 이런 맥락에서 남북한의 통일을 위해서는 북한체제가 민주화, 시장화, 개방화의 제도로 변화를 시작해야 한다. 이를 위해 북한에서 최소한의 시민적 자율성이 보장되어야 한다. 북한에서 개인의 자유가 극히 제한되어 있고 시민사회가 부재한 상황에서 가치통합을 기대하기는 어렵다. 정치적으로 개인의 자유가 어느 정도 보장되고 자율적 시민사회의 공간이 어느 정도 형성된 사회라야 사회·문화의 교류가 가능하고 공동체 형성이 가능할 것이다.

셋째, 남북한의 통합능력을 제고하는 것이다. 통합의 결과 남북한의 정치, 경제, 사회·문화적 자산이 증대되어야 한다는 것을 의미한다. 남북한이 단순한 공존이나 제도적 동질화만을 추구하다 문화적 자산이 상실되는 일은 없어야 한다. 통일을 계기로 남북한의 사회·문화적 자산을 확대·발전시킬 수 있어야 통일이 가치가 있을 것이다. 이런 점에서 민족공동체 통일을 위한 사회·문화적 과제는 남북 간의 소통증대와 제도적 동질성을 바탕으로 보다 나은 문화적 자산을 만들

I
II
III
IV
V
VI
VII

어 내는 것이다.

21세기의 세계는 산업사회에서 정보화 사회로 진입함에 따라 지식 기반산업의 구성하는 교육과 인력개발 등 사회·문화적 자원의 중요성이 더해지고 있다. 이러한 시대적 상황을 감안할 때 민족공동체 통일은 사회적 지원 시스템을 구축하는 복지제도와 문화산업 개발, 창조적 활동으로서의 예술·학술 등 다양한 사회·문화적 부를 창출하는 과정이 되어야 한다. 따라서 남북한은 단순히 공존가치를 만들어 내거나 북한의 변화에 만족하지 않고 지속적인 문화적 자산을 생산해내야 한다. 이런 점에서 보면 북한의 취약한 사회·문화적 기반을 어떻게 재건할 것인가 하는 문제가 과제로 대두되며, 남한과 중국·미국 등 주변국과의 인적교류와 문화교류를 통해 국가적 부와 사회·문화적 자산 축적이 시급하다. 민족공동체 통일은 통일을 계기로 ‘더 큰 대한민국’을 만드는 작업이어야 한다. 국가의식 및 자산을 확대하고 지속 가능한 신 성장 동력 창출의 계기가 되어야 할 것이다.

이러한 세 차원의 목표와 주요과제는 민족공동체 통일방안이 구상하는 가치통합의 새로운 패러다임이라고 할 수 있다. 즉 기존의 ‘민족공동체 통일방안’에서는 이질화된 남북한의 사회·문화를 동질성 회복이라는 차원에서 접근하는 것이라면, 새로운 민족공동체 통일방안은 공유가치 증대와 통합역량 강화라는 차원에서 남북한이 함께 만들어가는 미래지향적 통일구상이다. 이 미래지향적 통일구상에서는 남북한에 존재하는 문화적 이질성을 다양성으로 융합·발전시켜야 한다는 관점과 보편적 가치에 기반 한 자율적 시민사회와 시민의식의 형성, 그리고 통합역량 강화에 필요한 남북한 주민의 삶의 질 향상과 사회·문화적 자산 확대라는 세 가지 차원을 가치통합을 위한 새로운 패러다임으로 제시한다.

가치통합의 실효성을 높이기 위해서는 안보문제 및 경제문제와 긴밀한 연계 하에 추진하는 것이 바람직하다. 한반도의 정치군사적 안정 없이는 경제발전을 구가할 수 없고 탄탄한 경제가 뒷받침되지 않으면 문화협력이 불가능하기 때문이다. 이런 점에서 남북한 간 가치통합은 정치군사협력, 경제교류와 병행하여 추진해 나가야 한다.

가치통합의 추진 방식은 동서 간의 이념대립이 첨예했던 냉전시기에 유럽에서 추진했던 헬싱키협정(Helsinki Accord)에서 시사점을 얻을 수 있다고 본다. 헬싱키협정은 이념대립의 갈등구조 속에서 다차원적으로 사회·문화 이슈를 접근함으로써 국제협력 내지 지역협력을 통해 인도주의·인권문제를 해결한 대표적인 모델로 인정받고 있다. 특히 헬싱키협정은 냉전갈등 속에서도 동서진영이 인권과 안보가 불가분의 관계에 있음을 인식하고 합의를 도출해냈다는 점에서 중요성을 지닌다. 이데올로기적 갈등이 치열했던 냉전시기에 동유럽과 서유럽이 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: 이하 CSCE)라는 다자 간 안보·협력을 통해 정치·군사, 경제 및 인권문제를 포괄적으로 해결함으로써 유럽 인권체제의 토대를 구축하였다.¹⁸⁴ 남북한과 같이 이념대결이 아직도 첨예한 상황에서는 헬싱키협정 이행 사례가 북한인권·인도주의 문제 해결의 돌파구를 찾는데 많은 시사점을 줄 것으로 생각된다.

헬싱키협정을 참고한다면 남북한의 경우에도 안보문제와 경제협력, 사회·문화협력을 통합패키지로 만들어 영역 간의 문제를 상호보완적으로 풀어나가야 할 것이다. 헬싱키협정에서는 제1부 안보문제,

¹⁸⁴ 김병로, 『북한인권문제와 국제협력』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 38~51; 통일원, 『인권관련 법규 및 동·서독 사례연구』 (서울: 통일원, 1994), pp. 293~294.

I
II
III
IV
V
VI
VII

제2부 경제·과학·기술협력문제, 제3부 인적접촉·정보·문화·교육 문제를 상호 간의 패키지 딜로 해결하였다. 한반도 통일과정에서도 핵문제와 경제협력, 사회·문화 문제를 복합적 패키지 딜로 해결하는 방식을 구상해야 한다. 헬싱키협정은 서방국가들의 요구를 반영하여 인간의 기본적 자유의 존중원칙이 천명되었으며 인도적 분야에 관한 협력을 규정함으로써 인적교류의 확대를 포함한 동유럽 사회주의 사회의 개방화를 촉진시켰다. 소련은 유럽의 현상고착과 국경불가침(제1부) 및 경제교류(제2부)에 관심을 가졌으며, 서방측은 인권존중과 자결원칙(제1부) 및 인도적 협력문제(제3부)에 관심을 갖고 있었다. 북한도 현재 정권유지, 안보문제를 심각한 불안요인으로 느끼고 있는 상황이므로 안보문제와 경제협력, 인도주의 문제를 연계하여 해결해 나갈 수 있을 것으로 생각된다.

각 단계별로 안보문제와 경제공동체가 진전되는 상황에 따라 거기에 맞는 가치통합 정책을 추진해 나갈 수 있을 것이다. 화해·협력단계에서는 핵문제 해결과 평화체제 구축 등 안보문제가 가장 중요할 것이므로, 남한은 북한이 필요로 하는 인도주의 대북지원의 인센티브를 활용하여 안보문제를 해결하는데 집중해야 한다. 화해·협력단계에서 핵문제 해결에 상응하는 경제협력과 인권·인도주의 문제를 패키지로 풀어가는 폭넓은 방식을 구상해 볼 필요가 있다. 남북연합단계에서는 경제공동체 형성을 위한 남북한의 제도적 동질화를 추진해야 하므로, 이를 위해서는 북한체제의 변화를 촉진할 수 있는 가치통합 정책에 집중해야 한다. 마지막 통일국가단계에서는 통일국가의 국민적 정체성에 많은 혼란과 갈등이 있을 것으로 보이는 바, 새로운 정체성 확립을 목표로 한 남북한의 가치통합을 달성하는 데 노력을 집중해야 한다.

(2) 단계별 과제

(가) 화해·협력단계

화해·협력단계에서 가치통합 정책의 핵심적 목표는 핵문제 해결과 평화체제 정착을 위해 필요한 인도주의 지원을 어떻게 할 것인가 하는 것이다. 북한의 핵문제가 해결되지 않고 한반도에 평화체제가 정착되지 않고서는 민족공동체 통일은 불가능하다. 전쟁이나 무력에 의한 통일을 용납할 수 없으므로 대량살상무기의 제거와 평화체제 수립이 전제되어야만 민족이 함께 번영하는 공동체 통일이 가능하다. 이러한 정치·군사적 목표를 달성하기 위해서는 북한의 협력을 이끌어 낼 수 있는 인도주의 지원 정책이 매우 중요하다. 이런 점에서 화해·협력단계에서는 북핵 문제 해결과 평화체제 수립을 위해 대북 인도주의 지원을 어떻게 실시할 것인가 하는 것이 가치통합 정책의 중요한 목표가 된다.

화해·협력단계에서 정치군사적 협력을 유인하기 위한 인도주의·인권 정책은 헬싱키 프로세스에서 실효성이 증명된 바 있다. 헬싱키협정의 이행과정에서 서유럽국가들은 동구권 국가들의 관심사인 경제지원과 군사협력을 인도주의·인권 문제와 연계시킴으로써 목표를 달성할 수 있었다. 협상국들이 가장 많은 관심을 갖고 있는 군축 및 경제적 지원 등을 우선적으로 논의하고 이를 바탕으로 인도주의 및 인권사안과 협상하는 방식으로 진행하였다. 군사적 측면에서 SALT I 과 SALT II 등 군비축소협상 진행을 위해 최혜국(most-favored-nation)대우 등과 같은 경제적 지원과 인도주의 지원을 실시하였으며, 이를 계기로 인적 교류 활성화와 인권상황의 개선을 유도하는 전략을 구사했다.

인도주의 지원과 경제지원이 효력을 발휘할 수 있었던 이유는 소련과 동구권이 국경불가침 원칙 등 안보문제를 다급하게 해결하고자

I
II
III
IV
V
VI
VII

했기 때문이다. 당시 소련과 동구 사회주의 국가들은 2차 대전 이후 그들이 얻은 성과, 즉 동구권의 사회주의 체제와 그 국경 및 두 개의 독일을 인정받으려는 안보적 차원의 욕구 때문에 이 문제를 우선적으로 해결하려는 목적이 강했다. 이러한 안보상의 필요성으로 인해 소련과 동유럽 사회주의 국가들은 그들이 꺼리는 인권문제까지도 받아들이면서 협상을 진행했던 것이다.¹⁸⁵ 이러한 프로세스를 촉진하기 위해 제공한 경제적 지원은 초기 목표를 달성하는데 결정적인 역할을 하였다.

북한도 정권 및 체제보장 등 안보문제를 가장 다급한 현안으로 간주하고 있다. 북한은 핵무기를 정권과 체제보장을 위한 수단으로 여기고 있어서 핵무기 포기를 유도한다는 것이 쉬운 일은 아니겠지만, 안보문제를 긴요하게 다루고 있다는 점에서 헬싱키 프로세스의 상황과 크게 다르지 않다. 북한이 6자회담에서 평화체제 의제를 제안하는 것도 그만큼 안보부담이 크다는 것을 말해준다. 더욱이 북한은 식량난과 에너지난이 심각하여 국방과 안보에 큰 부담이 되고 있다. 이런 점에서 북한은 안보문제 해소와 함께 경제지원과 인도주의 지원을 시급히 필요로 하고 있다. 이러한 상황을 감안해 볼 때, 화해·협력단계에서 북한 핵문제 해결과 평화체제 수립을 위한 인도주의 지원 제공을 가치통합 정책의 목표로 설정한 것은 타당하다고 할 수 있다.

¹⁸⁵ 소련은 나중에 인권문제 삽입의 파장이 가져온 결과로 인해 헬싱키협정에 인권과 기본적 자유를 삽입한 것을 후회하였다. Geoffrey Edwards, "The Conference on Security and Cooperation in Europe after Ten Years," *International Relations*, Vol 8, No. 4 (1985), p. 460; 이장희, "Helsinki 인권협정이 분단국가에 주는 의미," 『통일문제연구』, 제1권 3호 (평화문제연구소, 1989), p. 40.

1) 인도주의 지원 및 개발지원

남한은 핵문제 협상에 북한이 진지하게 협력할 수 있도록 인도주의 지원정책을 추진해야 한다. 남한은 1995년부터 지난 15년 동안 식량난과 굶주림을 해결하기 위해 긴급구호와 개발지원을 실시해 왔다.¹⁸⁶ 1995~2008년 9월까지 정부지원 1조 3,906억 원(17억 4천만 달러)과 민간지원 7,616억 원(6억 8천만 달러)을 포함하여 총 2조 1,522억 원(20억 3천만 달러)를 북한동포를 위해 지원하였다. 식량과 생필품을 지원했고 20여개의 북한 병원과 10여 지역의 아동급식을 지원하고 있다. 대북 인도적 지원에 참여하고 있는 70여 개의 NGO는 북한과 다면·다층적 네트워크를 형성하고 있다. 남한정부와 NGO는 이러한 대북지원 역량과 네트워크를 활용하여 북한의 핵문제 해결에 도움을 줄 수 있는 인도주의 지원과 활동을 강화해야 할 것이다.

필요하다면 공적개발원조(Official Development Assistant: 이하 ODA) 차원에서 대북 인도주의 지원을 실시하는 방안도 강구해 볼 수 있다. 개발지원은 경제공동체를 중점적으로 추진하는 남북연합단계에서 실시해야 한다는 주장이 제기될 수 있으나, 이미 선진국들은 사회개발이라는 포괄적 목표를 실현하기 위해 개발도상국에 공적개발원조라는 이름으로 적극적인 지원을 실시하고 있다. 한국은 이미 OECD국가이며 개도국에 ODA를 제공하는 나라로 성장하였다. 중진국에서 선진국을 향해 발전하고 있는 상황인만큼 개발지원 개념을 화해·협력단계에서 적극 추진할 필요가 있다.

개발지원 프로젝트는 장기적으로 북한주민의 생존권을 보호하고

¹⁸⁶ 1995년부터 시작한 대북지원은 1998년 9월 창구다원화, 2000년 남북협력기금 지원, 2004년 9월 대북지원민관정책협의회 발족 등의 과정을 거치면서 보건의료, 농업개발, 복지, 일반구호 등 여러 분야에서 지원활동으로 진행되었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

궁극적으로 인권상황도 개선할 수 있다는 차원에서 대북지원 개념을 긴급구호에서 개발지원으로 확대할 필요가 있다. 개발지원 차원에서 병원·제약공장·식료품공장 등을 지원 대상에 포함하는 것이 북한주민의 삶의 질 향상을 위해 실제로 필요한 정책이다. 따라서 화해·협력단계에서 개발지원의 개념을 적극 도입하여 선진국이 개도국에 지원하는 ODA 차원에서 북한에 대한 지원을 실시하는 것이 바람직하다.

북한의 핵문제 해결에 따르는 인도적 지원과 사회개발지원이라는 포괄적 지원정책을 본격적으로 집행하기 위해 남북한 간 ‘인도주의 대화’를 적극 추진해야 한다. ‘인도주의 대화’에서는 긴급구호 및 개발지원 문제를 논의하는 것과 함께 이산가족, 납북자 등 남북 간에 놓여 있는 인도주의 현안을 해결할 수 있게 된다.

북핵협상에 필요한 인도주의 지원을 효과적으로 활용하기 위해서는 유엔, 미국, 중국, 일본, 유럽연합 등 국제사회와 대북지원 협력체제도 갖추어야 한다. 국제사회는 글로벌 시대임에도 불구하고 여전히 이념적으로 분할되어 있어 북한에 우호적인 국가군과 북한과 대립하는 국가군으로 구분되어 있다. 따라서 중국, 러시아, 베트남 등 북한에 우호적인 국가들과도 식량원조 등 대북지원의 국제 네트워크를 형성해야 한다. 국내 NGO는 대북정보와 신뢰를 바탕으로 북한이 국제사회와 인도주의 지원 네트워크를 형성할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 이를 위해 남한 민간단체와 북한 및 국제민간 단체가 함께 참여하는 ‘대북지원 국제NGO포럼’을 조직, 운영하는 것도 하나의 방안이다. 유럽연합(European Union: 이하 EU)의 인도지원사무국(ECHO)과 UN의 인도문제조정사무실(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA), 세계식량계획(World Food Programme, WFP), 미

국의 국제 개발처(Agency for International Development, AID) 등의 정부기구도 함께 참여하는 국제협력 네트워크의 구성을 적극 지원해야 할 것이다.

2) 민족재난·재해 협력기구 구성

화해·협력단계에서는 북한의 재난·재해에 긴급구호 및 복구활동을 지원함으로써 민족협력을 도모하고 한반도의 경제·안보 리스크를 줄여나가야 한다. 북한의 경제적 수준이 열악하고 체제의 불안정성이 높아지고 있어서 재난·재해를 관리·통제할 물적 기반과 능력이 현저히 떨어져 있다. 북한의 경제상황이 점점 악화되고 관리능력이 약화됨에 따라 천재지변이나 인공재난, 전염병 확산 등으로 인한 위험도가 높아지고 있다. 북한지역에서의 재난은 남한에 직접 영향을 미치고 있어서 이에 대한 보다 적극적인 대책과 남북협력이 필요하다. 최근 국제적으로도 기후변화와 신종 플루 같은 전염병 등에 대처하기 위해 글로벌협력체제가 강화되고 있는 만큼, 남북한 간에도 이러한 재난과 위협, 생태·기후 문제를 공동으로 해결하기 위한 남북 간 인도적 협력증진이 매우 필요한 시점이다.

이러한 상황에서 북한의 재해·재난이 발생하면 한반도의 불안정을 초래하여 남한의 불안정성이 높아질 우려가 높으므로 남한이 적극 개입하여 한반도의 경제·안보 리스크를 줄여 나갈 필요가 있다. 잦은 홍수피해와 용천사고와 같은 인공재난에 공동대처 하기 위한 남북공동 재해대책 기구를 운영해야 한다. 이러한 재난·재해를 공동으로 대처하고 협력하기 위해 남북한이 ‘민족 재난·재해 공동대책위원회’ 혹은 ‘한반도 재난·재해 공동대책위원회’를 구성하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 북한이 보건의료나 재난·재해를 관리할 물적, 재정적 역량이 심각하게

I
II
III
IV
V
VI
VII

부족하기 때문에 남한의 이러한 요청을 받아들일 것으로 보인다.

이러한 인도주의 협력은 민족의 재난에 함께 동참함으로써 화해를 도모하고 핵문제 해결에도 긍정적 영향을 줄 것으로 기대된다. 인도주의 지원은 북한간부들과 주민들에게 한국에 대한 좋은 감정과 이미지를 주고 북한주민의 민심을 사로잡는 기회가 될 것이다. 그 뿐 아니라 남북 간에 재난·재해협력기구가 구성되어 활동하면 북한의 급변사태 시 재난·재해 해소를 위해 개입할 수 있는 명분도 생긴다. 남북 공동 재해 대책기구는 평상시에는 미래의 재난을 방지하기 위한 협력 사업을 추진하고, 사건 발생 시에는 상호 협력과 지원을 도모하는 협력체계를 구축함으로써 급변사태에도 대비하는 유용한 협력기체다. 이런 측면에서 인도주의 지원과 협력은 북한주민의 생명을 보호하는 응급처방임을 넘어서 궁극적으로 통일을 준비하는 매우 중요하면서도 기초적인 작업이다.

3) 포괄적 인권·인도주의 협상

핵문제 해결을 위한 인도주의 대북지원을 제공하는 화해·협력단계에서 인도주의 지원의 반대급부로 남북 간 인도주의 문제를 해결해야 한다. 북한의 인권문제를 포괄적으로 볼 때 화해·협력단계에서는 이산가족과 납북자, 국군포로 등 ‘인도주의 사안’에 초점을 맞추어 인권 정책을 추진해야 한다. 헬싱키 프로세스에서도 사회주의권과 서방측 사이의 인권개념의 의견차이로 인해 인적 접촉(human contact)과 인권(human rights)을 분리하여 협상을 추진하였다.¹⁸⁷ 사회주의권이 인권문제 전반을 논의할 준비가 되어 있지 않은 상태에서 이산가

¹⁸⁷ 김병로, 『북한인권문제와 국제협력』 (서울: 통일연구원, 1997), pp. 49~51, 75~81.

족의 상봉·재결합, 해외이주, 국제결혼 허용 등 인적 교류분야와 전반적인 인권분야를 구분하여 우선적으로 인적 교류를 확대시키고 이를 바탕으로 점진적으로 인권에 대한 양보를 받아냈었다.

화해·협력단계에서 대북 인권정책을 추진하되 핵문제 해결이 가장 우선적 과제이므로 북한 인권문제 제기로 인해 정치적 대립이 악화되는 상황은 방지해야 한다. 인권문제에 소홀한 것이 아닌가라는 비판이 제기될 수 있으나, 인권문제를 단계적, 점진적으로 해결해 나가야만 인권개선이라는 실질적인 목표를 효과적으로 달성할 수 있다는 사실이 중요하다. 헬싱키 프로세스의 경험을 참고하는 이유가 바로 여기에 있다. 헬싱키 프로세스에서도 인권을 매우 중시하였지만, 성급하게 추진하지 않고 단계적, 점진적으로 추진하였다. 헬싱키협정에서 3부가 인권문제이지만 실제로는 ① 인적 교류, ② 정보, ③ 문화, ④ 교육 등 네 개의 분야로 되어 있고, 가족 재결합, 관광과 여행, 청소년·체육 교류, 언론·정보 교류, 문화·학술 협력 등이 강조되었다. 따라서 화해·협력단계에서는 이산가족, 납북자, 국군포로 등 인도주의 문제를 ‘집중과 선택’의 방식으로 해결하고, 남북연합단계에서 한 단계 진전된 북한 내부 인권문제를 제기하는 전략을 구사해야 할 것이다.

이러한 인도주의 사안은 정치적 인권문제와는 별도로 자국민 보호 차원에서 남한이 북한에 적극적으로 문제를 제기해야 할 부분이다. 인적 접촉 문제 해결에 집중하여 해결의 실마리를 찾고 정치범수용소, 공개처형과 같은 북한 내부의 인권문제는 인도주의·지원문제와 연계하여 순차적으로 풀어나가는 방법을 적용하는 것이 적절하다. 헬싱키협정의 인권협상 모델을 참고하여 이산가족, 납북자, 탈북자, 국군포로 등의 문제를 적극적으로 제기하고, 정치적 인권문제는 국제사회 및 NGO와 역할분담을 통해 점진적으로 해결해 나가야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(나) 남북연합단계

남북연합단계에서 가치통합정책의 목표는 경제공동체 실현을 위해 필요한 북한의 변화를 어떻게 추진할 것인가 하는 것이다. 남북연합 단계에서는 경제공동체 형성이 가장 중요하며 경제공동체가 다른 분야를 선도해 가는 방식으로 전개된다. 경제공동체가 형성되려면 남북한 간의 제도적 동질성이 어느 정도 확보되어야 한다. 남북한이 시장경제와 계획경제라는 전혀 다른 제도를 지니고 있는 상황에서 통합·통일의 진전은 불가능하다. 남북한 간에 제도적 동질성을 확보한다는 것은 현실적으로 북한의 제도가 남한의 자유민주주의, 시장경제, 정보화추세 등을 반영하는 방향으로 변해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 남북연합단계에서는 북한체제의 변화를 구체적 목표로 설정하는 것이 타당하다. 이런 맥락에서 사회·문화 영역에서 추구해야 할 구체적인 목표는 북한의 시민사회 형성이며, 이를 실현하기 위한 다각적인 노력을 기울여야 한다.

남한의 상품과 드라마, 영화, 대중음악 등의 현대적 문화는 이미 세계적 트렌드를 형성하고 있다. 중국과 동남아, 일본을 비롯하여 중앙아시아, 구 공산주의권에 이르기까지 한류는 높은 인기를 끌고 있다. 기아 프라이드, 대우, 현대 자동차, 삼성전자, LG전자 등은 세계적 브랜드로 성장했으며, 중국 조선족, 동남아 국가들은 한국을 선호하며 돈을 벌기 위해 한국으로 몰려드는 현상이 나타났다. 중국 조선족 사회에서 유행하는 남한의 드라마나 영화, 가요 CD와 비디오테이프 등이 북한으로 유통되어 비밀리에 청취하는 북한주민들의 수가 증가하여, 북한의 대도시에서는 남한의 영화나 드라마를 적어도 한 번쯤 본 사람들이 절반 정도로 추정된다.¹⁸⁸ 북한 내 한류의 유입은 중국 조선족 사회의 한국TV 시청이 큰 몫을 하고 있는 것으로 보인다.

남북한이 만들어갈 공동체적 통일문화는 남북한과 주변국 한민족이 공동으로 누릴 수 있는 가치여야 한다. 현재 남한의 경제력을 바탕으로 급속히 발전한 한국문화는 한류열풍으로 조선족, 고려인, 재미·재일교포 사회를 ‘흡수’했으며 세계문화로 성장했다. 중국과 일본, 동남아, 동유럽 등에 한국의 문화가 활발히 전파되었고 심지어 북한에도 중국 조선족 사회를 통해 남한의 문화가 전파되고 있다. 이제 남한의 문화와 가치를 대부분 이해하고 받아들이는 추세이며 한류문화는 보편적 가치로 받아들이고 있다. 이런 맥락에서 민족공동체 통일방안이 구상하는 남북한 가치통합은 남북한과 한민족 사회 전체가 함께 향유할 수 있는 보편적 가치와 시민의식 형성을 목표로 해야 할 것이다.

1) 남북 사회·문화 공동기구 구성

남북연합단계에 들어가면 사회·문화교류도 제도화된 틀에서 추진할 수 있도록 교류의 법적 장치를 마련해야 한다. 남북 사회·문화 교류가 활성화되려면 남북 양자 간 「통행협정」을 체결해야 한다. 동서독 경우를 보면 ‘통행협정’을 체결(1972)하여 양독 간 왕래 및 관광, 여행의 기본원칙을 설정하였다. 남북한도 교통과 통신, 통행을 포괄하는 제도적 통제장치를 만들어야 한다. 현재 실행되지 않고 있으나 남북한 간에는 사회·문화 교류협력을 도모하기 위한 법적 장치가 만들어져 있다. 따라서 이 단계에서는 「남북기본합의서」와 「교류·협력 부속합의서」를 활용하여 각 분야의 구체적인 협정을 체결하고 이 협정에 근거하여 교류를 실시해야 한다.

¹⁸⁸ 한국영화나 드라마를 접한 사람들의 비율이 원산 50%, 청진 50~60%, 순천 70~80%, 평양 50% 정도 되는 것으로 보인다. 탈북자 KS씨, KR씨 인터뷰(2007.8), 북한인 KD씨 인터뷰(2007.9, 중국 단둥시), 북한인 K씨 인터뷰(2007.10, 중국 단둥시).

I
II
III
IV
V
VI
VII

남한과 북한은 「교류·협력 부속합의서」를 통해 “교육, 문학·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시”(제9조)하기로 합의한 바 있다. 또 “남한과 북한의 민족구성원의 자유로운 왕래와 접촉을 실현”(제10조)한다고 규정하고 세부사항들을 명시하였다. 보다 세부적인 사항들은 「사회·문화교류협력 공동위원회」에서 논의(제14조)하기로 합의하였기 때문에 「사회·문화공동위원회」를 결성, 가동하여 사회·문화 교류협력에 관한 문제를 법제화해야 한다.

「남북사회·문화공동위원회」는 남북연합을 구성하는 사회·문화 분야의 법적 기구로 남북 간 사회·문화 교류·협력을 총괄·지휘하는 역할을 담당한다. 「남북사회·문화공동위원회」는 남북 간 ‘문화협정’을 체결하여 문화교류를 제도화해야 한다. 또한 「남북사회·문화공동위원회」는 예술, 학술, 언론, 종교, 보건, 체육 등 각 분야의 분야별 공동 기구를 창설하고 각 분야에서 교류와 왕래가 정례화, 상시화, 자유화할 수 있도록 제도화해야 한다. 각 분야에서는 분과위원회 형태로 예술, 학술, 방송 등 공동분과위원회를 만들어 운영할 수 있을 것이다.

남북연합단계에서 남북한 간에 문화협정을 체결하고 사회·문화공동위원회를 운영하는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 동서독의 경우에도 1972년 기본조약에서 문화적인 협력관계를 증진시키기로 합의하고 1973년 11월 후속협상을 시작했으나 13년이 지난 1986년 5월에야 비로소 결실을 보았다.¹⁸⁹ 이는 동독이 서독의 제국주의 문화가 침투할 것을 우려하여 협정체결에 소극적으로 임했기 때문이다. 동서독 간에 문화협정(1986년)이 타결되기까지는 우편교류(1970년), 통행

¹⁸⁹ 황병덕·김학성·박형중·손기웅, 『신동방정책과 대북포용정책』 (서울: 두리, 2000), p. 295. 문화협정의 내용에 관해서는 위의 책, pp. 299~300을 참조.

(1972년), 체육·보건(1974년) 협정이 발판을 만들어 주었다. 남북한 간에도 동서독의 경험을 참고하여 통행·통신협정, 체육보건협정 등을 추진함으로써 ‘문화협정’ 체결의 기틀을 구축해야 한다. 남북연합 단계에서 『남북사회·문화공동위원회』가 구성되고 ‘문화협정’이 체결되어 상호 문화교류와 접촉·왕래가 높아진다면 이를 바탕으로 통합 논의도 가능할 것이다.

2) 문화 프로젝트 추진 및 한민족 문화네트워크 형성

남북연합단계에서는 『남북사회·문화공동위원회』가 남북 간에 다양한 문화 프로젝트를 추진해야 할 것이다. 과거 서독은 동독과 ‘문화협정’을 체결한 이후 1988~89년 사이에 100개의 문화 프로젝트를 추진하였다. 동서독은 통일 이전에 이처럼 광범위한 문화협력을 추진한 것이다. 남북한도 연합관계를 통일·통합의 수준으로 발전시키기 위해 동서독의 사례를 참고하여 창의적인 문화 프로젝트를 대대적으로 추진해야 할 것이다.

뿐만 아니라, 남북연합단계에서 남북 간에 문화적 공유가치를 확대하려면 주변국 동포들까지 포함한 한민족 문화네트워크를 형성할 필요가 있다. 지금까지 사회·문화 교류의 기초가 민족적 감성과 가치를 기초로 이루어졌다는 점은 부정할 수 없는 사실이다. 특히 북한은 “우리민족끼리”의 감성과 가치를 적극 동원하고 있다. 이러한 상황에서 민족주의 감성을 보편적 시민가치로 확장시켜 나가도록 적극 노력해야 한다. 북한의 문화와 예술, 종교, 언론 등 사회·문화의 모든 분야에서 시민사회의 보편적 가치를 이해하고 교류하는 차원의 변화가 있어야 한다.

이런 맥락에서 한반도 주변국에 거주하는 한민족 및 북한과의 문화

I
II
III
IV
V
VI
VII

교류를 적극 추진해야 한다. 북한과의 문화적 접촉이 상대적으로 자유로운 연변 조선족, 연해주 고려인, 재일교포들과 함께 문화교류의 장을 마련하고 교류를 증대하는 것은 한민족의 문화적 소통과 연대를 증진하는 지름길이 될 것이다. 북한 내 한민족 공유가치와 문화를 확산하기 위해 북한이 남한, 조선족, 고려인, 재일동포 등을 포함한 동북아지역 한인들과 문화교류를 확대할 수 있도록 적극적인 지원정책을 실시해야 한다. 이를 통해 북한은 동포들이 향유하는 한류를 자연스럽게 접촉하게 될 것이다.

이를 위한 구체적 방안으로 남·북·해외 3자 한민족 네트워크 구성, 동북아 문화협력기구 결성, 동북아 NGO시민연대의 설립 등을 추진할 수 있을 것이다. 남북한과 주변4국의 한민족 사회가 문화예술교류를 활성화함으로써 민족의식과 시민적 동질성을 높일 수 있을 것이며, 궁극적으로 북한 내 자율적 시민사회의 공간을 확대할 수 있을 것이다. 현실적으로는 북한주민들이 남한의 제도로 편입되기를 희망하도록 만드는 작업도 필요할 것이다.

3) 북한의 시민의식 확대를 위한 인권정책 추진

북한에 인간의 보편적 가치와 자율적 시민의식을 확대할 수 있는 인권정책을 적극적으로 추진해야 한다. 북한지역에 자발적 NGO를 지원, 육성하여 북한의 시민사회 형성을 촉진하고 민주주의와 다원주의 가치 확산을 추구해야 한다. 아시아 지역에는 권리보다는 의무를 강조하는 문화적 전통과 경제적·사회적 권리 및 국가안보를 중시하는 정치 문화적 특성으로 인해 유럽·미주·아프리카 지역에 비해 전반적으로 민주화나 인권보호의 체제가 미비한 실정이다. 아시아 지역에는 현재 아시아 태평양 경제 협력체(Asia-Pacific Economic

Cooperation, APEC), 아세안(ASEAN), 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum, ARF) 등의 지역기구가 있으나 아직까지 인권문제나 민주화 등을 다룰 만큼 견고한 체제로 발전되지 못하였다. 이런 점에서 북한을 포함한 동북아 지역 내 인권보호 의식과 시민의식을 증진하는 교류와 협력을 적극 추진해야 한다.

이러한 변화를 지속적으로 추진하려면 정부 간 노력도 필요하지만 전문적인 대북 NGO의 활동이 매우 중요하다. 냉전시기 헬싱키협약이 성공적으로 진행된 것도 이행여부를 감시하는 NGO의 활동이 지대한 역할을 하였다.¹⁹⁰ 소련과 체코슬로바키아 등 사회주의 지역에 헬싱키협약의 이행여부를 모니터링하는 기구가 조직되어 현장채택 등 활발한 활동을 펼쳤다. 1978년 미국에 설치된 NGO인 헬싱키워치(Helsinki Watch)는 구소련과 동구사회주의 체제의 인권탄압 실태를 감시하고 개선하는데 결정적인 역할을 담당하였다. NGO는 국가간의 인권관련 협정을 이행하는데 있어서 보조적 역할을 넘어서 이행여부를 감시하는 중심적 기능을 하고 있다.

이런 점에서 볼 때, 북한의 사회·문화를 변화시키기 위해서는 북한과의 민간레벨의 직접적인 접촉·교류 채널을 다원화해야 한다. 사회·문화 교류가 양적으로 확대되고 있지만 질적 발전의 속도는 매우 느리고 교류 주체 사이의 관계망 형성도 크게 늘어나지 않고 있다. 민주평화통일자문회의, 민족화해협력범국민협의회, 남북적십자사 등 준정부기관과 월드비전, 남북 나눔운동, 굿네이버스 등 대북 지원 단체, 북한 인권시민연합 등 인권·탈북자 단체가 보다 다양한 채널과 방법으로

¹⁹⁰. 1976년 5월 소련 내에 헬싱키협약 감시기구가 결성되었고 아르메니아, 조지아, 리투아니아, 우크라이나 등의 지역에도 감시기구가 조직되었다. 1977년 1월에는 체코슬로바키아에서 베클라프 하벨이 참여한 가운데 77현장이 채택되었다. Jack Donnelly, *International Human Rights*, pp. 95~97.

I
II
III
IV
V
VI
VII

북한과의 교류를 확대해야 한다. 이를 위해서는 정부와 NGO 간의 협조체제가 구축되어야 하며 정부, 민간, 개인 등 행위자 간 거버넌스 체계를 갖추어야 할 것이다.¹⁹¹

뿐만 아니라 남북연합단계에서는 남북의 시민사회가 건강하게 교류하는 시기이므로 남한사회 내에서도 남북교류·협력 및 연합활동을 촉진하는 노력을 적극 기울여야 할 것이다. 남북연합에 진입하는 단계에 이르면 남한의 사회상황도 지금과는 현격히 달라질 것으로 보인다. 남북교류협력법과 국가보안법이 개정되는 것을 물론 교류·협력을 저해하거나 제약하는 요소들이 제거되고 남북 간에 자유로운 접촉과 왕래, 방문이 보장될 것으로 예상된다. 특히 이 시점에 이르면 한국 사회의 정보화, 개방화가 높은 수준으로 진행되고 있을 것으로 예상되기 때문에, 북한과의 접촉, 교류, 왕래 과정에서 정보매체의 활용이 예기치 않은 문제를 발생할 가능성도 있다. 남북연합단계의 상황에 맞게 남한은 법제 개편과 시민사회 개혁을 추진해야 할 것이다.

(다) 통일국가단계

통일국가단계에 이르면 남북한 간에 새로운 통일국가에 대한 정체성 형성이 필요해진다. 이런 점에서 통일국가단계에서 가치통합 정책의 목표는 통일국가에 필요한 새로운 정체성의 형성이다. 새로운 국민적 정체성 형성을 위해서는 사회·문화 교류를 더욱 적극적으로 추진하고 상호소통을 증대하며 갈등관리 및 통합증진을 위해 노력해야 한다. 독일통일에서 나타났듯이 통일이후에 직면하게 될 남북국민간의 심리적 갈등을 제대로 관리하지 못하면 엄청난 사회적 비용을 지

¹⁹¹ 조한범, 『NGOs를 통한 남북 사회·문화 교류협력 증진방안 연구』(서울: 통일연구원, 1998), p. 44.

불해야 한다. 이런 점에서 통일국가단계에서는 남북한 간의 상호공존 의식과 소통증대를 기반으로 한 사회·문화공동체 형성을 심도 있게 추진해야 한다.

남북한이 통일국가단계에 들어서면 여러 분야에서 많은 혼란과 문제가 나타날 것이다. 특히 사회분야에서는 더 많은 문제와 심각한 갈등이 나타날 것이다. 남북한은 상이한 정치·경제·문화 체제 하에서 60년 이상 존재하고 있다. 남북한은 역사적 전통과 정치체제로부터 사고방식과 생활양식에 이르기까지 서로 다른 사회를 발전시켰다. 통일국가단계에서는 남북한 간 사회적, 문화적 갈등을 효율적으로 관리하고 통합하는 것을 정책의 중요한 목표로 설정해야 할 것이다.

한걸음 더 나아가 통일국가단계의 사회·문화 정책목표는 통합역량 강화를 위한 남북한 주민의 삶의 질 향상에 두어야 한다. 민족공동체 통일방안이 구상하는 사회·문화통합의 미래는 남북한이 함께 지금보다 나은 문화적 자산을 만들어 내고 남북한 주민의 삶의 질이 훨씬 향상되는 사회다. 남북한의 사회·문화적 차이로 인해 갈등과 대립이 심화되어 통일한국의 문화적 자산이 감소되어서는 안 될 것이다. 남북한이 공존의 공동체적 가치를 확대하고 보편적 가치에 입각한 시민 의식이 성숙된다고 하더라도 예술 활동과 문화산업 개발, 복지제도 확대 등으로 사회·문화적 자산을 창출하지 못한다면 통일의 의미는 반감될 것이다. 남북한의 문화적 자산을 비교하면 비대칭성이 너무 커서 북한의 취약한 사회·문화적 기반을 재건하는 문제가 관건이 될 것이다.

1) 다원적 문화융합을 위한 문화교류 증진

가치통합을 위해 한편으로는 민족동질성을 바탕으로 민족의식과

I

II

III

IV

V

VI

VII

시민적 유대감을 창출하고, 다른 한편으로는 이질성을 다양성으로 조화·발전시키는 공존의식을 높여야 한다. 남북한 주민들이 민족의식과 정체감을 갖고 있다고 하더라도 남북한이 사회·문화적 교류를 하고 접촉과 왕래가 잦아지면 갈등적 요소가 발생할 것이다. 이질성과 이로 인한 갈등을 나쁜 것으로 여기거나 배타적으로 간주할 것이 아니라 차이 혹은 다름으로 이해하고 이를 다양성으로 인정하는 사회적 의식을 형성하는 것이 필요하다. 이질적인 것은 상호보완적 기능을 할 수 있다는 점에서 수용하고 인정하는 자세가 요구된다.

남북한이 상대방 체제를 인정하고 존중하는 바탕 위에서 두 이질사회가 공존하는 하나의 민족사회로 결합해 가는 통합의 과정으로 인식하고 그에 따른 통일을 준비해야 한다. 남북한은 역사의식과 전통, 유교적 윤리를 공통적으로 가지고 있으면서 동시에 상당한 차이를 지니고 있는 것이 현실이다. 같은 점은 공통적인 부분으로 발전시켜 나가고 서로 다른 부분은 상호 수용성과 이해를 높이는 방향으로 노력해야 한다. 역사의식도 달라졌고 관혼상제의 전통도 변화되었으며 유교적 가치는 특히 남한에서 산업화, 근대화로 인해 변화된 부분이 많다. 이러한 상황에서 달라진 문화를 동질적인 것으로 만들려고 하기보다는 이질적인 부분을 상호간의 매력으로 받아들이는 분위기를 조성해야 한다.

통일국가단계에 이르면 한국사회는 상당한 수준의 다문화 사회로 변모할 것이다. 이미 백만 명의 외국인 노동자들이 한국사회 내에 정착해서 살고 있고 다문화주의적인 개방성이 정책적으로 요구되는 현실에서 고전적 의미에서의 ‘민족적인 것’을 강조하는 사고는 약화될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 한민족으로서의 정체성은 통일한국을 구성하는 핵심적인 부분이 될 것이다. 물론 남한과 북한의 문화를

통합하면 이색적인 한민족 정체성이 만들어질 가능성이 있다. 그렇기 때문에 단군역사, 일제식민지 경험, 김치와 한복, 씨름·웃놀이 등의 민속놀이, 전통가치와 윤리 등 역사 및 문화의 동질성과 이질성을 동시에 담고 있는 문화적 자산의 교류를 추진함으로써 문화통합을 도모해야 할 것이다. 특히 북한의 문화 가운데 “북한적 가치”로 인정되는 부분에 대해서는 통일국가 과정에서 민족적 자산으로 발전시키려는 노력도 기울여야 할 것이다. 이러한 민족적 문화자산을 서로 교류하면서 민족적 긍지를 높임과 동시에 다문화를 흡수함으로써 시민적 화합과 공감대를 확대시켜나가야 할 것이다.

2) 주민복지 향상과 문화적 자산 확대

통일국가단계에서는 남북한 주민의 경제수준 차이로 인해 북한주민의 복지수요가 급증할 것이다. 북한경제의 침체로 북한지역에서 높은 실업율, 물가폭등, 기업도산 등의 문제가 발생할 것으로 예상되는데, 이러한 문제들에 대해 대비해야 할 것이다. 또한 대량인구이동 사태도 촉발되어 사회문제로 대두될 것이며 교육·의료·연금 등 사회 복지제도의 운영에 관한 의견차이도 발생할 것이다. 굶주림과 빈곤으로 피폐해진 북한과 경제발전과 문명의 선두로 나아가고 있는 남한은 어떤 전략과 방법으로 사회·문화공동체를 이룰 수 있을 것인가? 북한은 제도상으로는 의료제도, 교육제도, 사회보장제도가 마련되어 있는데, 이러한 북한의 사회주의 제도를 어떻게 통합할 것인가 하는 문제가 제기될 것이다.

또한 남북한의 문화적 자산을 확대하는 것도 중요한 과제다. 남북한의 경제적 격차가 커지면서 전화, 컴퓨터 등 전자통신 매체와 각종 스포츠, 자동차, 편의시설 등 문화생활 면에서 남북한 간에 현저한

I
II
III
IV
V
VI
VII

차이가 벌어졌다. 특히 남한은 한 세대 30년 만에 세계 최빈국에서 OECD선진국 대열에 오른 기적의 나라로 각광받고 있다. 이러한 성공적인 경제발전은 한강의 기적, 아시아의 4마리 용, 신흥공업국(NICs) 등으로 불리며 전 세계로부터 개발도상국 경제발전의 성공적인 모델로 인정받았다. 이러한 경제성장을 바탕으로 88서울올림픽을 치르고, 월드컵 4강신화도 만들어 냈다. 이러한 경제성장과 삼성, 기아, 현대, LG 등 세계적 브랜드로 성장한 경제적, 문화적 자산을 통일한국에서 어떻게 지속적으로 이어갈 것인가 하는 문제는 대단히 중요하다.

통일한국에서 복지제도의 통합을 이루고 북한주민들의 삶의 질을 향상하기 위해서는 통일비용이 소요될 것이다. 통일국가단계에서 북한의 복지수준을 당시의 북한수준으로 유지하는 데는 많은 비용이 들지 않는다. 북한의 경제규모가 매우 작고 북한주민들의 생활수준이 남한의 1/20 정도이기 때문이다. 그러나 이를 남한주민의 50% 수준 혹은 그 이상으로 끌어 올려 사회통합, 국민통합을 도모할 경우 의료제도, 교육제도, 복지제도의 개혁을 단행해야 할 것이다. 사회보장제도를 개편하고 사회보험과 상호부조를 포함하여 통일된 사회보장제도를 정착시켜야 한다.

가치통합을 위해서 민족공동체 통일에 대한 비전을 갖고 있어야 한다. 한반도분단은 남북한 모두에 막대한 피해를 주고 있으며 특히 한국의 21세기 발전에 막대한 장애를 조성하고 있다. 대륙과의 지리적 단절은 중국과 러시아, 동남아로의 자유로운 이동을 제한하고 있고 물류비용도 상당한 손실을 입고 있다. 군사적 대립으로 인한 분단비용도 대단히 크다. 이러한 비효율적 분단비용을 줄이면 통일한국의 복지향상을 위한 비용은 충분히 상쇄할 수 있다. 이런 점에서 한반도

통일비전의 수립과 공유는 가치통합을 위해 가장 필요한 문화적 자산이라 할 수 있다.

3) 갈등관리 및 가치통합 교육

통일국가단계에 이르면 남북주민의 지리적 이동이 크게 증가할 것이며, 실업자 발생과 고용, 빈부격차, 지역갈등, 이념갈등 문제로 심각한 사회갈등이 발생할 것이다. 남북한의 통일이 기본적으로 남한의 자본주의 체제로 이루어질 것으로 예상되기 때문에 북한주민들의 체제부적응 문제도 심각할 것이다. 독일에서도 통일 이후 사회적, 문화적 이질성으로 인해 동독지역 주민들이 새로운 체제에 적응하는데 많은 어려움을 겪고 있다. 사회주의 체제에서 살던 북한주민이 자본주의 시장경제체제를 파악하고 적응하는데 큰 심적 부담을 느낄 것이다. 더욱이 심리적, 정신적 혼란도 예상되어 북한지역에 아노미적 현상이 발생할 가능성이 크다.

갈등관리 문제는 통일국가단계에서 매우 중요하다. 남한은 갈등관리 역량이 매우 부족한데, 통일을 대비하여 갈등관리 능력을 제고하는 노력을 심도 있게 기울여야 한다. 현재의 상황에서도 남한은 이념갈등, 노사문제, 지역갈등으로 인해 엄청난 사회경제적 비용을 지불하고 있다. 한 연구에 의하면 한국이 갈등관리를 OECD의 평균수준으로만 유지하더라도 1인당 GDP를 연간 5천 달러씩 늘릴 수 있는 것으로 나타났다.¹⁹² 남북 간 경제수준이 계속 벌어지고 있는 상황이라 통일국가단계에서 남북의 빈부격차는 심각한 갈등요인이 될 것이

¹⁹² 한국은 OECD 평균보다 높은 갈등수준으로 인해 1인당 GDP의 27%를 비용으로 지불하고 있는 것으로 조사되었다. 박준 외, 『한국의 사회 갈등과 경제적 비용』 (서울: 삼성경제연구소, 2009).

I
II
III
IV
V
VI
VII

다. 이러한 경제문제로 인한 갈등은 남북 간의 지역갈등으로 비화될 수도 있다. 갈등의 관리와 국민통합을 위해서는 남북 간 빈부격차를 줄이기 위한 실제적인 경제정책을 추진해야 한다. 북한지역 개발과 공단조성, 투자 등의 정책을 통일국가단계 이전부터 체계적으로 추진하여 통일국가단계에서의 갈등을 줄이고 가치통합을 도모해야 한다.

무엇보다 중요한 것은 상호이해와 관용, 신뢰, 협력의 가치를 소중히 여기는 통일문화 교육의 추진이다. 남북한 주민들은 전쟁과 오랜 분단체제를 거치면서 적대적 태도와 불신을 무의식적으로 학습해 오고 있다. 전쟁을 치르지 않은 동서독에서도 통일이후에 **Ossie**(동독놈들), **Wessi**(서독놈들)라는 심리적 갈등이 적나라하게 표출되었다. 남북한은 사회적 신뢰의 역사가 짧기 때문에 상호존중과 이해를 위해서는 각각 자기변화가 더욱 필요하다. 이를 위해서는 남북 양쪽 모두 상대편 사회·문화 체계에 대한 적대적 태도를 버리고 상대를 이해하고 인정하는 태도를 함양해야 한다. 새로운 통일체제에 걸맞는 사회적응 프로그램과 변화된 상황에 적응하도록 하는 재사회화 프로그램도 필요할 것이다. 남북연합단계에서 형성된 북한의 시민사회가 성장하여 남북한이 시민사회를 통한 가치 및 규범을 공유함으로써 통일한국의 국민통합과 국민정체성을 도모하는 가치통합 교육을 지속적으로 시행해 나가야 할 것이다.

VI. 3대 공동체 형성을 위한 통일외교 방향

민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안:
3대 공동체 통일구상 중심

1. 목표와 전략

가. 목표

통일외교를 추구하기 위하여 한국은 다음과 같은 전략적 위상 및 인식을 구비해야 한다. 첫째, 통일외교와 대북외교는 근본적으로 다르다는 인식이 필요하다. 통일은 남북평화공존 및 대북 지원과는 다른 차원의 외교이다. 주변국의 이해관계, 동북아의 세력균형, 넓게는 국제사회에서 국제법적 이슈에 영향을 미치는 거대한 사안이다. 이를 위해 외교비전과 외교목표에 대한 확신, 주변국기와 국제사회를 설득할 수 있는 정부 간 외교 및 공공외교의 효율적 추진, 그리고 국내외 다양한 행위자들을 설득할 수 있는 정치적 지도력이 필요하다.

둘째, 한국이 가지고 있는 국력의 한계 및 외교자원의 총량에 대한 냉정한 평가가 필요하다. 통일은 비단 한반도의 사건일 뿐 아니라 국제정치적 사건이므로 외교적 노력이 효과적으로 진행되지 않으면 통일을 이룩하기 어렵다. 한국이 약소국 지위를 넘어 지구적 중견국으로 부상하는 과정에서 윤리적 정당성과 더불어 주변 국가들의 이익을 적절히 조절할 수 있는 협상중재자 외교를 추진할 수 있어야 한다..

한국의 중재적 역할은 다음과 같이 정의할 수 있다. ① 한반도의 상황과 북한에 대한 정보 및 지식 제공의 역할이다. 한국에는 주변국에 비해 북한에 대한 직간접 정보가 축적되어 있고, 북한에 대한 연구가 가장 많이 이루어지고 있으므로, 이를 바탕으로 협상 상대에 대한 정보를 제공할 수 있다. ② 통일의 각 단계별로 외교적 지원이 정체되었을 때, 이를 돌파할 수 있는 새로운 비전을 마련하는 역할을 할 수 있다. 한국은 북핵 문제의 경우처럼, 미북 간 협상의 정체가 심해졌을 때, 이를 중재할 수 있는 협상안 마련을 위해, 때로는 양자 간의 관계

I

II

III

IV

V

VI

VII

를 조정하고, 때로는 협상 내용의 범위를 축소, 혹은 확대함에 따라 협상이 지속될 수 있도록 노력할 수 있다. ③ 다자 외교 무대에서 다양한 연합형성의 노력을 기울일 수 있다. 6자 회담에는 한편으로는 북한의 체제변화에 소극적인 중국과 러시아가 있고, 다른 한편으로는 북한의 체제 및 행동에 대해 상대적으로 비판적인 일본과, 미국이 있다. 한국은 때로는 중국과 러시아의 의견을 존중하고, 때로는 미국과 일본과의 3각 협력을 강조하면서, 양대 진영의 이해를 조화시키기 위해 노력해야 한다.

개념적으로 통일외교의 추진과정에서 한국은 협상의 조종자(**manipulator**)가 되기는 어렵지만, 통일의 주체국이자 중견국으로서 의사 전달자(**communicator**)를 넘어 해결책 제공자(**formulator**)가 될 수 있도록 노력해야 한다.¹⁹³

셋째, 한반도의 미래 및 통일한반도를 전제로 한 동북아의 비전을 제시하는 정책패러다임 제시 외교를 행할 수 있다. 통일이 한국의 국익만을 위한 것이 아니라 주변국의 이익은 물론, 동북아가 세력균형 체제에서 다자적 평화협력체제로 나아가는데 도움이 될 것이라는 확신을 전달하는 것이다. 한국이 이익조정자의 역할을 넘어 동북아 차원의 협력을 주도하는 동북아의 비전제시 국가가 될 때, 한반도의 통일에 대한 국제적 지원이 가속화될 수 있을 것이다.

통일외교의 목표는 한반도 통일이 가져올 부정적 영향에 대한 주변

193. 김상배, “네트워크 지식국가론: 정보화시대 국가변환의 개념화,” 『국제정치논총』, 46집 3호 (한국국제정치학회, 2006); Fen Osler Hampson, “A New Role for Middle Powers in Regional Conflict Resolution?” Brian L. Job, ed. *The Insecurity Dilemma, National Security of Third World States* (London: Lynne Rienner, 1992); Miles Kahler ed., *Networked Politics: Agency, Power, and Governance* (Ithaca: Cornell University Press, 2009) 등 참조.

국들의 우려를 불식시키고, 한반도 통일로 인한 긍정적 영향을 부각시켜 주변국들의 통일에 대한 협조를 목표로 하는 외교라고 할 수 있다. 한반도의 통일국가 형성은 남북관계에서 해결해야 할 과제인 동시에, 한반도 주변국과 국제사회로 부터의 협력을 필요로 한다.

통일외교는 다음과 같은 방향에서 추진되어야 한다.

첫째, 한반도 통일이 주변국들의 이해에 기여한다는 점을 인식시키는 것을 목표로 해야 한다. 한반도 분단으로 인한 동북아의 긴장과 대결, 북한체제의 불안정성 등이 오히려 주변국의 이해관계 및 동북아의 안정과 협력의 걸림돌이라는 점을 인식시켜야 한다. 한반도 통일은 북한 핵문제의 해결 및 북한체제의 비정상적인 문제들을 해결함으로써 주변국의 이해에 부합한다는 점을 부각시켜야 한다.

둘째, 통일외교는 주변국과 공통의 협력 어젠다를 개발해야 한다. 북한 핵문제의 평화적 해결, 북한의 변화, 통일한국의 국제적 위상, 동북아 평화와 협력을 위한 다자협력 등의 이슈에 대해서 주변국들과 공감대를 형성함으로써 한반도 통일에 대한 주변국의 지지를 이끌어 내야 한다.

나. 전략

(1) 양자외교와 다자외교의 병행

서독의 분단관리 및 통일외교는 수상실을 중심으로 외무성 등 독일 문제를 담당하는 기관들 간의 체계적이고 신속한 정책 협력을 바탕으로 전개되었다. 이러한 바탕위에서 서독은 미국과의 정책협력을 중시하였다. 서독은 미국의 지도부 및 정책실무진과 긴밀한 협력관계를 유지하면서 핫라인 그리고 협력채널을 수시로 가동하여 사안이 발생

할 때마다 긴급한 협의와 지원을 요청하였다.

이와 같은 서독의 외교를 반면교사로 삼는다면, 한국은 주변국들과 최고정책결정자 수준에서부터 각급 정책실무선에 이르기까지 상시적인 협력채널을 구축하여 운영하는 것이 필요하다. 그리고 공식적인 양자적 차원에서 정책협력체제를 지원할 수 있는 준 정부 및 민간차원의 각종 정책연계망을 조성하고 운영함으로써 상호 협력관계를 공고히 해야 한다. 예를 들면 대북정책과 관련해서 한·미·일 3자 조정 감독그룹(Trilateral Coordination and Oversight Group, TCOG) 이외에 보다 상급수준의 정책협력기구를 설치하고 운영할 필요가 있으며, 이와 같은 형태의 협력기구를 중국 및 러시아와도 별도로 운영해야 할 것이다.

협력외교는 외교의 목적과 방향에 대해 상호 간 신뢰할 수 있는 비전의 공유가 있어야 가능하다. 때에 따라 비밀스럽게 진행해야 할 외교문제가 있지만, 될 수 있으면 공개적인 다자외교의 틀 속에서 진행되는 외교가 주변국들을 한데 묶을 수 있는 효과적인 방법이다. 동북아차원에서 다양한 다자협의체를 통해 외교망을 거미줄처럼 엮어야 한다. ASEAN + 한·중·일, 동아시아 정상회의(East Asia Summit, EAS), 아세안 지역안보포럼(ARF), 아시아태평양 경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC), 아시아협력대화(Asia Cooperation Dialogue, ACD), 동북아시아협력대화(The Northeast Asia Cooperation Dialogue, NEACD) 등 기존의 다자협력체를 연계시켜 제도적으로 한 틀에 묶는 방향을 강구해야 한다.

(2) 외교역량 강화

외교(Diplomacy)는 국가의 이익을 위해 수립되고 결정된 외교정

책을 수행하는 수단이다.¹⁹⁴ 외교력은 외교정책을 성공적으로 수행할 수 있는 능력이다. 외교력은 국력의 구성요소인 경제력, 군사력과 동떨어질 수 있는 독자적인 능력이 아니다. 외교력이 갖추어지기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 경제력과 군사력이 있어야 한다. 예를 들어 통일국가의 형성이 주변국들에게 경제적 기회를 제공할 수 있다는 믿음을 주기 위해서는 남한의 경제력이 전제되어야 한다. 그러나 이러한 하드파워의 성격을 가진 역량은 단기간에 축적될 수 없으며, 장기적인 국가전략에 의해 마련되어야 한다. 따라서 소프트파워의 성격을 가진 외교역량 강화 방안에 초점을 맞추는 것이 필요하다.

통일외교의 역량강화를 위해 주변국 인사와의 접촉범위를 확대하는 것이 필요하다. 특히 고위급 관료나 정치인 뿐만 아니라 실무급 인사, 의원보좌관 등과 같은 실질적 역할을 하는 인사들과의 네트워크 형성이 중요하다. 미국의 예를 들면, 의원들의 정책보좌관, 입법보좌관, 특별보좌관이 정책의 입안 및 집행과정에서 중요한 역할을 수행한다. 따라서 한반도정책과 관련하여 미국의 의원 보좌관을 대상으로 네트워크를 강화해야 한다.

그리고 통일외교역량 강화를 위해서 지역전문가를 육성하고 이들을 외교관으로 발탁해야 한다. 또한 해외동포는 그 지역의 전문가이자 해당네트워크를 가장 많이 보유한 외교의 인적 자원이다. 해외동포의 네트워크와 능력을 활용하는 것이 필요하다.

¹⁹⁴. John Spanier and Robert L. Wendzel, *Games Nations Play* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996), p. 293.

(3) 외교영역의 확대로 국제적 위상 강화

통일외교역량 강화를 위해서는 다양한 외교적 이슈에 관심을 기울일 필요가 있다. 그동안 한국의 외교는 분단이라는 특수한 상황으로 인하여 안보 및 통일 문제에 집중되었다. 통일외교에 대한 노력은 지속하되, 환경·인권·복지 등 비전통 외교 문제에 대해 보다 많은 외교역량을 투입할 필요가 있다. 인류의 보편적 가치이며, 세계화 시대에 관심이 증폭하고 있는 세계적 문제 해결에 참여하고, 다른 나라들과의 협력을 증진시킨다면, 국제사회에 한국 외교의 비전을 알리고 국제적 협력망을 구축할 수 있을 것이다. 한국의 국제적 위상 강화와 이미지 개선은 통일에 대한 국제적 협력을 확보하는데 도움이 될 것이다.

아울러 비전통 이슈에 대한 한국의 외교역량을 높이기 위해서는 소프트 파워(soft power)의 효과적 활용이 필요하다. 군사력 등에 의존하는 하드파워는 ‘강제(coerce)’를 핵심으로 하는 힘인 반면, 소프트 파워는 문화, 정치이념 및 정책 등에 기초한 국가의 “매력(attractiveness)”을 통해 다른 국가를 설득하는 힘이다.¹⁹⁵ 소프트 파워는 문화, 환경, 민주주의 등과 같은 비전통적 이슈에서의 역량과 직결되어 있다. 또한 소프트 파워는 정치·경제·문화 등 다양한 분야에서 국가 간 신뢰를 높이고, 이를 통해 양자 간 또는 다자 간 협력의 장을 마련할 수 있는 자산이라고 할 수 있다. 따라서 하드파워와 소프트파워의 결합을 통해 북한의 위협을 억제하는 한편, 북한과의 교류·협력을 증진시킴으로써 통일기반을 조성할 수 있을 것이다. 나아가 소프트 파워를 길러 한국을 “매력 국가”로 만든다면 한국의 통일외교 역량은 한층 높아질 수 있을 것이다.

¹⁹⁵- Joseph S. Nye, Jr. *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

2. 주요 과제

민족공동체 통일방안과 3대 공동체 통일구상을 구체화하기 위해서는 이를 뒷받침하는 외교체제와 통일외교전략이 필요하다. 우선 각 단계별로 추구해야 할 외교목표를 명확히 하고, 이를 기반으로 구체적으로 양자외교, 다자외교, 그리고 민관협력의 틀을 어떻게 마련해야 할지에 대한 기본방향을 정립해야 한다.

우선 화해·협력단계에서 남북연합단계로 나아가는데 평화공동체와 경제공동체를 병행해서 추진해야 하는데, 이 양 부문에서의 외교적 목표를 명확히 해야 할 것이다. 다음으로 화해·협력단계에서 이룩한 제도적 통합을 바탕으로 민족공동체와 통일국가로 나아갈 수 있는 방안을 강구해야 한다. 이 단계에서 필요한 외교목표와 구체적인 외교 전략이 확보되어야 한다.

첫째, 평화공동체를 추진하는 과정에서 북핵 문제해결을 위한 국제 거버넌스를 구축하고, 이어서 한반도 평화체제 구축을 위한 협력 틀을 다져야 할 것이다. 이를 바탕으로 동북아 다자협력기반까지 마련해야 향후 통일을 위한 정치 외교적 조건을 마련할 수 있을 것이다.

둘째, 경제공동체를 추진하는 과정에서는 무엇보다 북한경제 정상화를 위한 공동 관여틀을 마련하는 것이 중요하다. 그렇게 함으로써 북한 경제가 정상화되고 국제경제체제와 통합되면서 본격적인 남북 경제공동체가 마련될 수 있을 것이다. 그리고 남북 경제공동체에서 생산되는 생산물에 대한 국제적 인정을 취득하여 명실공히 남북한 간 경제공동체를 형성해야 할 것이다.

셋째, 통일국가로 나아가는 과정에서 주변국의 통일지지를 확보해야 할 것이다. 1991년 남북 동시 UN 가입으로 남한과 북한의 주권이

I
II
III
IV
V
VI
VII

각기 인정되는 문제를 안고 있다. 그러나 시간이 지나면서 남한을 주축으로 한 완전한 통일이 불가피할 뿐 아니라 바람직하다는 인식이 확산되고 있으므로, 이러한 통일에 대한 국제적 승인을 획득해야 할 것이다. 그리고 통일은 동북아의 세력구도를 근본적으로 변화시키는 사건이므로 주변국들이 통일을 통해 자국의 이익이 침해된다는 인식을 가지지 않도록 양자 및 다자 협력을 통해 통일에 대한 승인을 얻어 내야 할 것이다. 이 과정에서는 독일통일에서 볼 수 있듯이 양자적 승인은 물론 2+4와 같은 다자적 승인체제를 마련해야 할 것이다.

통일국가단계에서 무엇보다 중요한 외교의 방향은 통일한국에 대한 국제적 승인을 확보하는 것이다. 이를 위해서는 남북한이 각기 체결한 조약들의 효력 유지 문제에 대한 국제적 협의와 승인을 거쳐야 하며, 국제기구에서 2원화되어있던 회원자격 등을 모두 통일한국으로 1원화하는 단계를 거쳐야 한다. 또한 해외공관도 통합되어야 하기 때문에 재산처리 문제 등과 같은 사안에 주재국과의 협력을 도모해야 할 것이다.

통일한국의 위상을 높이고 번영을 이루기 위해서는 주변국들과 우호관계를 유지하며, 긴밀한 다자협력 네트워크를 구성해 나가야 할 것이다. 통일한국의 위상강화를 위한 방안 가운데 한 가지가 동아시아의 다자협력체를 구성하는 것이다. 역사적으로 한반도의 지정학적 위치 때문에 주변국들은 각기 한반도를 경쟁국가 자신에 대한 ‘공격용 발판’으로 사용할 것을 우려하였으며, 이는 한반도 분단의 주요 원인으로 작용하였다. 주변 강대국들이 이런 인식을 계속 지니고 있을 경우, 그들은 통일한국에 대해 부정적 인식을 지니고 견제하려 할 것이며, 그만큼 통일한국의 번영은 어려워 질 것이다. 반면, 통일한국이 동북아 경제 네트워크의 중심이 될 경우, 주변국들은 한반도를 ‘공

격용 발판'이 아닌 경제협력 네트워크에 뛰어 들 수 있는 '경제협력의 발판'으로 활용하려 할 것이며, 그만큼 통일한국의 위상은 높아질 수 있을 것이다.

동아시아에서 다자 간 협력체 구성은 쉽지 않은 과제이다. 그러나 다자 제도의 구성은 국가 간 협력을 증진시킬 수 있을 뿐만 아니라, 제도를 통한 강대국의 견제가 가능하다는 측면에서 통일한국에게 바람직한 외교 전략이라고 할 수 있다.

동아시아에서 경제 교류를 유지·확대하고 안보협력을 도모하기 위한 다자협력체 구성을 위해서 통일한국은 주변 4강과 우호적인 양자 관계를 유지함은 물론 다차원적 다자관계를 맺어야 할 것이다. 통일한국은 다양한 삼각관계의 중심 축 역할을 할 수 있다. ① 한·중·일 3자 협력, ② 두만강 개발을 통한 한·중·러 3자 협력, ③ 환동해경제권에 기반한 한·일·러 협력 등이 그것이다.

통일한국은 이와 같이 경제협력을 중심으로 한 3각 관계들이 모여 동아시아 전체를 아우르는 네트워크망을 구성하는데 중심 역할을 해야 한다. 동아시아 다자 네트워크는 역내 경제적 상호의존성을 높일 것이며, 이는 나아가 다자 간 안보협력을 이끌어 낼 수 있기 때문이다.

한편, 민족공동체 형성을 위해 국제적 차원에서 다양한 협력망을 구축하도록 해야 한다. 한국의 국가브랜드 향상과 이에 대한 국제적 호감도를 바탕으로 북한의 변화를 유도하고 통일을 지향하는 사회·문화적 협력틀에 대해 국제적 협력을 이끌어내야 한다.

각 단계에서의 외교적 협력은 각각 양자 및 다자의 협력틀, 그리고 한국정부와 한국의 민간 주체들 즉, 기업, 시민단체, 언론, 개인, 또한 국제기구 및 초국가적 시민사회단체까지도 고려하여 다각적인 방향으로 추진되어야 할 것이다. 구체적인 외교활동의 내용에 관해서 표

I
II
III
IV
V
VI
VII

를 만들어 보면 다음과 같다.

● 표 VI-1 3대 공동체 형성을 위한 통일외교의 주요 과제

	외교목표	양자외교	다자외교	민관협력의 틀
평화공동체 형성 외교	<ul style="list-style-type: none"> ○북핵 문제해결을 위한 국제거버넌스 구축 ○한반도 평화체제 구축을 위한 협력을 구축 ○동북아 다자협력기반 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ○한미동맹과 한중 전략 동반자관계를 축으로 북한의 비핵화, 평화 협정 추구 ○한일, 한러 관계를 강화하여 북핵폐기 및 평화체제 구축 지원 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○6자회담의 지속 및 북핵 문제를 넘어 북한 문제 해결을 위한 다자구도 확보 ○평화체제 당사자 확정 및 다자들 속에서 한반도 평화체제 보장 	<ul style="list-style-type: none"> ○북핵 폐기를 위한 민관 협력의 외교적 노력 ○평화체제 정착을 통한 경제공동체 추구 기반 마련 ○인도적 지원과 북핵 민간 외교의 조화
경제공동체 형성 외교	<ul style="list-style-type: none"> ○북한경제 정상화를 위한 공동관여를 마련 ○남북경제공동체의 국제적 인정 추구 	<ul style="list-style-type: none"> ○주변국의 대북 경제협력에 대한 동의와 지지 확보 ○국제기구에 대한 설득 및 대북지지 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○대북 경제 지원의 다자들 마련 ○남북경제 공동체 단위의 대외경제, 외부지원을 위한 외교적 합의 도출 및 구체적 사업 확보 ○FTA 등에서 남북 공통의 생산지 인정 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○경제공동체 추구를 위한 기업과 민간의 적극적인 참여 유도 ○국제사회의 경제공동체 지원을 위한 민간 외교 활성화
민족공동체 및 통일국가 형성 외교	<ul style="list-style-type: none"> ○통일국가에 대한 국제승인 확보 ○주변국의 통일지지 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○통일에 대한 주변 4국의 통일지지 확보 ○여타 국가들을 상대로 한국 주도의 통일에 대한 외교적 지원 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○국제연합 등 주요 기구에서 통일국가 인정 취득 ○통일국가 단위의 국제대회, 회의 참가 및 통일정책 추구 	<ul style="list-style-type: none"> ○가치통합, 사회·문화적 통합을 위한 국제 협력망 구축

Ⅶ. 결론

민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안:
3대 공동체 통일구상 중심

1980년대 말 발표된 민족공동체 통일은 다음과 같은 문제점을 지니고 있어서 발전적 보완이 필요하다. 첫째, 북한 핵 개발로 인해서 비핵화문제가 통일의 가장 큰 장애요인으로 등장하였다. 둘째, 탈냉전기 북한의 구조적 변화에 대한 고려를 적극적으로 반영할 필요가 있다. 북한은 1980년대 말에 상상할 수 없었던 매우 어려운 상황에 직면해 있다. 셋째, 민족공동체 통일방안이 제안될 당시 남북 간 국력 격차는 지금처럼 크지 않았고, 북한에 대한 국제적 외교상황도 지금과는 크게 달랐다. 현재 남북 간 국력격차는 이전에 비해 매우 커졌고, 북한을 보는 국제적 시각도 매우 달라졌다. 넷째, 민족공동체 통일방안은 국가차원의 행위자만 주로 고려하고 있다. 변화하는 통일환경을 생각할 때, 다양한 행위자들을 포함한 거버넌스적인 접근이 필요하다. 다섯째, 한국사회변화에 대한 고려를 포함할 필요가 있다. 한국의 탈민족적, 세계적 경향이 강화되면서 통일에 대한 새로운 시각과 접근법이 필요하다. 여섯째, 국제정치에 대한 고려를 보다 적극적으로 할 필요가 있다.

이러한 문제의식에서 민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진 전략을 제시하고자 하였다. 민족공동체 통일방안 및 남북관계의 평가와 독일통일의 시사점을 분석함으로써 민족공동체 통일방안의 새로운 접근방향을 도출하고자 하였다. 민족공동체 통일방안의 문제점은 기능주의 통합론의 문제점, 공동체 이론의 문제점, 남북연합의 문제점, 국제환경 및 국제협력에 대한 관심 결여 등이었다. 그리고 남북관계의 문제점은 북한 핵개발, 한반도 평화문제의 미해결, 북한체제의 변화 미흡, 남북경제협력의 한계, 남북대화기구의 제도화 결여, 남북관계와 국제협력의 연계망 부족 등이었다. 또한 독일통일의 시사점은 점진적 관계개선의 효과, 공동체 형성 노력, 동독의 변화가능성 지향,

I
II
III
IV
V
VI
VII

통일외교 노력 등이었다.

이상에서 공통으로 도출된 중요한 사항은 다음과 같다.

첫째, 평화문제의 해결이 가장 선결되어야 할 과제라는 점이다. 민족공동체 통일방안은 기능주의 이론에 기초함으로써 경제적 교류협력을 우선시하고 경제협력이 정치·안보분야로 확산될 것을 기대하였으나 평화문제는 여전히 미해결과제로 남아 있다. 특히 북한의 핵개발과 비대칭침투전력의 보유는 여전히 한반도 군사위협 요인이 되고 있다. 따라서 통일방안의 새로운 접근방향은 북한의 비핵화와 평화정착에 우선순위를 두어야 한다.

둘째, 북한변화가 정책목표이며 이를 위해 다양한 수단이 강구되어야 한다는 점이다. 기능주의이론은 교류협력에 의해 북한의 변화를 유도하고자 하였으나 북한은 실리를 획득하면서도 체제단속을 위해 선별적으로 교류협력에 호응했다. 독일사례에서 동독의 변화가 통일의 결정적 계기였음을 감안하면, 통일정책의 목표가 북한의 변화에 두어져야 한다는 것은 분명하다.

셋째, 남북연합의 현실적 운영방안을 모색하는 것이 필요하다. 민족공동체 통일방안은 남북연합을 1대1의 방식으로 운영하는 것을 상정하였다. 그러나 남북한 국력격차가 현저함을 감안할 때, 남북한의 국력격차를 감안하여 현실적으로 남북연합을 운영할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 제도통합에서 현실적인 방안을 강구해야 할 필요성은 그동안 남북관계의 경험을 통해서도 입증된다.

넷째, 국제환경에 대한 고려와 통일외교의 중요성이다. 민족공동체 통일방안은 국제환경에 대해 고려하지 않고 공동체 단위의 통합성형성에만 초점을 두었다. 그리고 그동안 대북정책과 국제협력을 위한 대외정책이 유기적으로 연결되지 못했다. 통일을 위해 유리한 국제환

경을 조성하기 위한 통일의교의 중요성은 독일통일의 2+4외교에서 여실히 입증되었다.

이상과 같이 민족공동체 통일방안 및 남북관계의 문제점 평가와 독일통일의 시사점을 통해 도출한 정책방향은 3대 공동체 통일구상이 제기된 이론적, 현실적 배경을 이해하는데 도움이 된다.

3대 공동체 통일구상은 그동안 발표된 대북정책의 여러 가지 구상들을 망라하면서 이것을 통일이라는 목표와 접목시켜 큰 틀에서 재구성한 것이다. 이명박 정부의 출범이후 남북관계의 새로운 패러다임 정립을 위한 노력과 통일을 염두에 둔 고려사항들이 3대 공동체 통일구상에 반영되었다.

3대 공동체 통일구상을 민족공동체 통일방안에서 상정하고 있는 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계와 연결하여 추진방안을 제시하고자 하였다. 3대 공동체는 각각 어느 한 단계에 국한된 것이 아니라 통일과정의 모든 단계를 망라하여 추진되어야 할 정책분야이다. 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체는 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가의 전체 과정에 걸쳐 실시되어야 할 정책분야이다.

이러한 기본방향에 입각하여 단계별로 3대 공동체 각각의 목표, 전략, 과제를 제시하였다.

첫째, 평화공동체 추진방안에 대한 것이다. 평화공동체의 목표는 한반도의 안전과 평화를 보장하는 것이다. 이를 위해 무엇보다 먼저 한반도의 비핵화가 이루어져야 한다. 이와 함께 한반도에 새로운 평화구조가 정착되어야 한다. 한반도의 새로운 평화구조 정착은 소극적 평화를 위한 억지력 확보 차원의 안보 보장에서 더 나아가서 전쟁발생의 구조적 원인을 제거하는 적극적 평화를 구조적으로 정착시키는 것을 의미한다.

평화공동체의 전략은 비핵화를 위한 그랜드 바겐과 평화구조 정착을 위한 한반도 신 평화구상이다. 그랜드 바겐은 북핵프로그램의 핵심부분을 폐기하면서 북한에게 확실한 안전보장을 제공하고 국제지원을 본격화하는 일괄타결방안이다. 그리고 평화구조 정착을 위한 「한반도의 새로운 평화구상」은 북한의 핵무기 포기, 북핵포기 시 대북국제협력 프로그램 실행, 경제공동체 실현을 위한 남북고위급회담 설치, 대북 5대 경협프로젝트 추진, 남북 간 재래식 군비감축을 포괄적으로 추진하는 것이다.

평화공동체는 화해·협력단계에서 선도 분야로서 비핵화와 평화정착이 우선적으로 실시되어야 한다. 남북연합단계에서 평화공동체의 과제는 군비통제와 군축이며, 통일국가단계의 과제는 남북한 군사통합 및 군사력 재편이다.

둘째, 경제공동체 추진방안에 대한 것이다. 경제공동체의 목표는 북한경제 발전과 남북경제통합 준비이다. 북한경제의 발전은 북한경제의 개방화와 대내적 개혁을 의미한다. 북한경제의 발전은 북한 주민 삶의 질의 개선을 위한 필요조건이며 남북한의 경제력 격차를 줄임으로써 통일에 대비하기 위한 조건이기도 하다. 또한 북한경제의 발전은 북한사회의 자율성 확보와 국제사회에 대한 개방화를 위해 필요한 조건이다. 경제공동체의 또 다른 목표는 남북한 경제의 상호의존성 증가와 남북경제통합에 대비하기 위한 기초를 마련하는 것이다.

경제공동체의 전략은 비핵·개방·3000구상에서 제시된 방안들을 구체화하는 것이다. 비핵화 및 북한의 정상국가화와 병행하여 북한경제 발전을 위한 5대 경협프로젝트의 이행계획을 구체화하는 것이다.

화해·협력단계에서 경제공동체의 과제는 비핵화의 진전과 병행하여 일차적으로 북한주민의 생활향상, 교육기술지원 등을 실시하는 것

이다. 그리고 비핵화의 이행과 관련하여 에너지협력과 CTR도 필요하다. CTR은 우크라이나의 핵 프로그램 해체에 적용되었던 방식으로 핵 프로그램의 해체 및 관련 기술자들의 재교육·사회정착을 위한 종합적 경제기술지원 프로그램이다. 북한의 비핵화를 이행하기 위해서도 이러한 CTR을 적용하는 것이 필요할 것이다. 그리고 남북연합 단계에서 북한경제의 발전 지원, 북한 SOC에 대한 투자 등이 남북경제통합의 기반을 위해 필요하다. 또한 군비통제 및 군축을 위해 북한 군수산업을 민수산업으로 전환시키는 것을 지원하는 것도 필요하다.

셋째, 민족공동체 추진방안에 대한 것이다. 민족공동체의 목표는 분야별 공동체의 성과를 바탕으로 통일을 위한 실질적 대비를 하는 것이다. 민족공동체의 목표는 남북한 간 분야별 제도적 장벽을 해소하여 통일의 법적·제도적 기반을 마련하는 것이다. 또한 민족공동체의 목표는 민족 전체의 존엄과 자유, 삶의 기본권을 보장하는 것이다.

민족공동체의 전략은 분야별 과제의 성과를 축적하는 것이다. 민족통합을 위해 제도통합과 가치통합을 병행하는 것이 필요하다. 제도통합은 외적 통합으로 국가의 물리적 통합을 바탕으로 단일 법체계와 정치·경제·사회체제의 구축을 의미한다. 그리고 가치통합은 내적 통합으로 정치·사회·경제의 모든 분야에서 동일한 문화기반, 동질적인 사회규범, 개인 및 집단의 공동체의식 확보를 의미한다. 민족공동체의 완성을 위해서는 제도적 통합과 가치통합이 동시에 추진되어야 한다.¹⁹⁶

화해·협력단계에서 민족공동체의 제도통합 과제는 정치적 신뢰구축과 법·제도적 정비이며, 가치통합 과제는 인도적 지원을 실시하고

¹⁹⁶ 사회통합을 위한 제도통합과 가치통합에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철 외, 『통일이후 갈등해소를 위한 국민통합방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 105~115.

I
II
III
IV
V
VI
VII

인도주의 문제의 해결방안을 강구하는 것이다. 민족공동체의 과제는 남북연합단계에서 본격화될 수 있다. 남북연합단계에서 민족공동체의 제도통합 과제는 남북연합의 운영, 법제통합의 기반 마련이다. 그리고 가치통합 과제는 북한시민사회의 형성 지원, 북한 인권문제의 해결방안 강구, 민족정체성 모색 등이다. 그리고 통일국가단계에서 민족공동체의 제도통합 과제는 통일을 위한 법·제도적 절차 마련, 법제통합이며, 가치통합 과제는 민족정체성 확립, 갈등관리, 사회·문화 통합 등이다.

한편, 민족공동체 통일방안과 3대 공동체 통일구상을 구체화하기 위해서는 이를 뒷받침하는 외교체제와 통일외교전략이 필요하다. 우선 각 단계별로 추구해야 할 외교목표를 명확히 하고, 이를 기반으로 구체적으로 양자외교, 다자외교, 그리고 민관협력의 틀을 어떻게 마련해야 할지에 대한 기본방향을 정립해야 한다.

첫째, 평화공동체를 추진하는 과정에서 북핵 문제해결을 위한 국제 거버넌스를 구축하고, 이어서 한반도 평화체제 구축을 위한 협력틀을 다져야 할 것이다. 이를 바탕으로 동북아 다자협력기반까지 마련해야 향후 통일을 위한 정치 외교적 조건을 마련할 수 있을 것이다. 둘째, 경제공동체를 추진하는 과정에서는 북한경제 정상화를 위한 공동관여틀을 마련하는 것이 중요하다. 셋째, 통일국가로 나아가는 과정에서 주변국의 통일지지를 확보해야 할 것이다. 통일국가단계에서 무엇보다 중요한 외교의 방향은 통일한국에 대한 국제적 승인을 확보하는 것이다. 그리고 통일한국의 위상을 높이고 번영을 이루기 위해서는 주변국들과 우호관계를 유지하며, 긴밀한 다자협력 네트워크를 구성해 나가야 할 것이다.

그리고 민족공동체 형성을 위해 국제적 차원에서 다양한 협력망을

구축해야 한다. 한국의 국가브랜드 향상과 이에 대한 국제적 호감도를 바탕으로 북한의 변화를 유도하고 통일을 지향하는 사회·문화적 협력들에 대해 국제적 협력을 이끌어내야 한다. 각 단계에서의 외교적 협력은 각각 양자 및 다자의 협력들, 그리고 한국정부와 한국의 민간 주체들 즉, 기업, 시민단체, 언론, 개인, 또한 국제기구 및 초국가적 시민사회단체까지도 고려하여 다각적인 방향으로 추진되어야 할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

참고문헌

1. 단행본

- 강현철. 『통일헌법연구』. 파주: 한국학술정보, 2006.
- 그레고어 실겐, 김현성 역. 『빌리 브란트』. 서울: 빗살무늬, 2003.
- 김국신. 『남북연합 형성 및 운영방안연구』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 김병로. 『북한인권문제와 국제협력』. 서울: 통일연구원, 1997.
- 김영운. 『남북한 금융분야 협력방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 도회근. 『남북한관계와 헌법』. 울산: 울산대학교출판부, 2009.
- 박명규 외. 『연성복합통일론』. 서울: 서울대 통일평화연구소, 2010.
- 박영호 외. 『남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 박종철 외. 『4자회담의 추진전략』. 서울: 통일연구원, 1997.
- _____. 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1993
- _____. 『통일이후 갈등해소를 위한 국민통합방안』. 서울: 통일연구원, 2004
- 박종철·허문영·김보근. 『남북연합 형성·운영의 거버넌스』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 박준 외. 『한국의 사회 갈등과 경제적 비용』. 서울: 삼성경제연구소, 2009.
- 박형중 외. 『북한 ‘변화’의 재평가와 대북정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2009.

- 박휘락. 『전쟁, 전략, 군사 입문』. 서울: 법문사, 2005.
- 법무부. 『남북 키프로스 교류협력 법제 연구』. 과천: 법무부, 2009.
- _____. 『동서독 교류협력법제연구』. 서울: 법무부, 2008.
- 변상정. 『김정일 시대 북한의 과학기술정책』. 서울: 한국학술정보, 2010.
- 서울대 통일평화연구소. 『2010 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010
- 성채기·박주현·백재옥·권오봉. 『북한 경제위기 10년과 군비증강 능력』. 서울: 한국국방연구원, 2003.
- 손선홍. 『분단과 통일의 독일 현대사』. 서울: 소나무, 2005.
- 여인곤 외. 『비핵·개방·3000구상: 추진전략과 실행계획』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 유병화·박노형·박기갑. 『국제법 I』. 서울: 법문사, 1999.
- 장명봉. 『한민족공동체 통일방안: 그 법적 체계화연구』. 서울: 통일원, 1989.
- _____. 『분단국가의 통일과 헌법: 독일과 예멘의 통일사례와 헌법자료』. 서울: 국민대출판부, 2001.
- 정성장. 『한국의 국가전략 2020: 대북·통일』. 서울: 세종연구소, 2005.
- 제성호 외. 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 조명철·홍익표. 『비핵·개방·3000구상: 남북경제공동체 형성방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 조성렬. 『한반도평화체제: 한반도비핵화와 북한체제의 전망』. 서울: 푸른나무, 2007.
- 조한범. 『NGOs를 통한 남북 사회·문화 교류협력 증진방안 연구』.

- 서울: 통일연구원, 1998.
- 크리스토프 클레스만 저, 최승완 역. 『통일과 역사 새로 쓰기』. 서울: 역사비평사, 2004.
- 통일부. 『2009 통일백서』. 서울: 통일부, 2009.
- 통일연구원. 『민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. 『남북한 평화공존과 남북연합 추진방안』. 2001협동연구 국내학술회의 발표논문집.
- 통일원. 『인권관련 법규 및 동·서독 사례연구』. 서울: 통일원, 1994.
- _____. 『통일백서 1994』. 서울: 통일원, 1994.
- 필립 켈리코·콘돌리자 라이스 저, 김태현·유복근 역. 『독일통일과 유럽의 변환』. 서울: 모음박스, 2008.
- 하정열. 『한반도 통일 후 군사통합방안-독일군사통합과정과 교훈』. 서울: 팔복원, 1996.
- 헬무트 슈미트 저, 오승우 역. 『독일통일의 노정에서』. 서울: 시와 진실, 2007.
- 헬무트 콜 저, 김주일 역. 『나는 조국의 통일을 원했다』. 서울: 해냄, 1998.
- 황병덕·김학성·박형중·손기웅. 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울: 두리, 2000.
- 황의근. 『남북한 통일정책론: 동서독 통일사례와 비교』. 서울: 나이테, 1999.
- Dieter Blumenwitz 저, 최창동 편역. 『분단국가의 법적 지위: The Legal Status of the Divided Nations』. 서울: 법률행정

연구원, 1996.

Donnelly, Jack. *International Human Rights*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1993.

Etzioni, Amitai. *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*. New York: Holt, Rinehard and Winston, 1965.

Gansler, Jacques S. *Defense Conversion*. Massachusetts: The MIT Press, 1996.

Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

Kahler, Miles (ed.). *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*. Ithaca: Cornell University Press, 2009.

Lachowski Zdzislaw, Sjogren Martin, Bailes Alyson J.K., Hart John and Kile Shannon N.. *Tools for Building Confidence on the Korean Peninsula*. Zuerich: SIPRI/CSS, 2007.

Mitrany, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.

_____. *The Functional Theory of Politics*. New York: St. Martin's Press, 1975.

Nye, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

Spanier, John and Wendzel, Robert L. *Games Nations Play*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996.

2. 논문

- 김상배. “네트워크 지식국가론: 정보화시대 국가변환의 개념화.” 『국제정치논총』. 46집 3호 (한국국제정치학회), 2006.
- 김용섭. “독일과 한국에 있어서의 통일과 헌법논의.” 『경희법학』. 제34권 제1호 (경희대학교 법학연구소), 1999.
- 김재관. “중국 신지도부의 대한반도 정책의 변화: 대북정책과 남북통일관을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제45집 2호 (한국국제정치학회), 2005.
- 김재한. “핵과 초강대국의 평화.” 이상우·하영선 공편. 『현대 국제정치학』. 서울: 나남, 1992.
- 김학성. “진영외교와 현상유지.” 김승렬·신주백 외. 『분단의 두 얼굴』. 서울: 역사비평사, 2005.
- 김학준. “민족공동체와 남북한 체제연합 연구: 제6공화정 『한민족공동체 통일방안』의 배경.” 『통일문제연구』. 제1권 3호 (평화문제연구소), 1989.
- 김 혁. “한반도 통일을 위한 대안적 이론체계의 모색: 인식론과 방법론을 중심으로.” 『통일경제』. 1997년 3월호 (현대경제사회연구원), 1997.
- 김형성. “한반도 통일의 헌법적 과제.” 『헌법학연구』. 제4집 제1호 (한국헌법학회), 1998.
- 남궁영. “대북정책의 국내정치적 갈등: 쟁점과 과제.” 백종천 편. 『한국의 국가전략』. 서울: 세종연구소, 2004.
- 박덕영·강승관. “개성공단 투자보호와 분쟁해결제도의 개선방안 고찰.” 『통상법률』. 제92호 (법무부), 2010.

- 박종철. “한반도 비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』. 22권 1호, 2006.
- 박찬봉. “이명박 정부의 대북정책 추진 방향과 과제.” 『외교』. 제86호 (한국외교학회), 2008.
- 박홍서. “북핵위기 시 중국의 대북 동맹안보딜레마 관리 연구: 대미관계 변화를 주요 동인으로.” 『국제정치논총』. 제46집 1호 (한국국제정치학회), 2006.
- 양영희. “개성공단의 분쟁해결을 위한 법제 정비방안.” 통일부·북한법연구회 외 공동주최. 『2007 남북정상회담 이후 개성공단사업 촉진을 위한 법·제도적 과제』. 2007 추계 남북경협법제학술회의 발표논문집.
- 왕지스. “북핵 문제 및 당면 한·중 관계朝核問題与當前中韓關係.” 『2010 한·중 평화포럼: 한중 양국 전략적 협력동반자 관계의 새로운 비전』. 민주평통자문회의 주최 세미나, 2010.9.28.
- 이규창. “남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구.” 『통일정책연구』. 제15권 제2호 (통일연구원), 2006.
- _____. “중국-대만 투자법제가 남북교류협력법제에 주는 시사점.” 『남북교류협력 관련 제도 개선방안-협력사업 및 내부관리체계를 중심으로』. 서울: 통일부, 2009.
- 이근관. “연성복합통일론의 법제도 측면.” 『21세기 글로벌시대의 새로운 통일론의 모색: 연성복합통일론』. 서울대 통일평화연구소 워크숍, 2009.5.19.
- 이동휘. “협력적 위협감축(CTR) 조치 동향: 한반도 적용 가능성 대두를 계기로.” 『주요 국제문제분석』. 2005.12.29.
- 이상현. “한반도 평화체제와 한미동맹 및 유엔사 문제.” 세종연구소.

- 『북핵 문제 해결과 한반도 평화체제』. 서울: 세종연구소, 2007.
- 이장희. “독일의 통일외교와 통일정책.” 심익섭·M.치벡 공편. 『독일 연방공화국 60년』. 서울: 오름, 2009.
- _____. “Helsinki 인권협정이 분단국가에 주는 의미.” 『통일문제연구』. 제1권 3호 (평화문제연구소), 1989.
- 임강택. “북한의 군수산업 정책.” 북한연구학회 편. 『북한의 군사』. 서울: 경인문화사, 2007.
- 장명봉. “중국·대만양안 교류협력법제에 관한 고찰-남북교류협력법 제 발전과 관련하여.” 『2004년도 남북법제개선 연구보고서』. 서울: 법제처, 2004.
- 장윤수. “남북연합운영체계에 관한 연구.” 『한민족공동체 형성방안의 실천을 위한 모색』. 서울: 통일원, 1992.
- 전재성. “동북아 구상, 남북관계, 국제관계.” 통일연구원. 『동북아 구상과 남북관계 발전전략』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 조한범. “민족동질성회복을 위한 남북한 사회·문화 교류협력.” 서병철 편저. 『분단 극복을 위한 초석: 한국과 독일의 분단과 통일』. 서울: 도서출판 매봉, 2003.
- 최은석. “시장경제로의 전환을 위한 법제도 구축.” 윤대규 역. 『사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구』. 서울: 한울아카데미, 2008.

Bernard, Jessie. “Community Disorganization.” David Sills (ed.). *International Encyclopedia of Social Science Vol III*. New York: The Free Press, 1979.

Cho, Seong-Ryoul. “Peace Regime Building on the Korean

- Peninsula: Process and Impact.” *Peace Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation*. Surrey and Burlington: Ashgate Publishing Co., 2010.
- Edwards, Geoffrey. “The Conference on Security and Cooperation in Europe after Ten Years.” *International Relations*. Vol. 8, No. 4, 1985.
- Frank R. Pfetsch. “Deutschlandpolitik 1949–1969.” Werner Weidenfeld & Karl-Rudolf Korte (Hrsg.). *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*, 2. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1992.
- Garrett, Banning. “The Need for Strategic Reassurance in the 21st Century.” *Arms Control Today*, March 2001.
- Hampson, Fen Osler. “A New Role for Middle Powers in Regional Conflict Resolution?.” Brian L. Job, (ed.). *The Insecurity Dilemma, National Security of Third World States*. London: Lynne Rienner, 1992.
- Jervis, Robert. “Security regimes.” in Stephen D. Krasner (ed.). *International Regime*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Marie-France Desjardins. “Rethinking Confidence-Building Measures.” *Adelphi Paper* no. 306. London: International Institute for Strategic Studies, 1996.
- Nye, Joseph S. “Comparative Regional Integration: Concept and Measurement.” *International Organization*. Vol. 22, 1968.

Rogin, Josh. "The end of the concept of 'strategic reassurance'?"
Foreign Policy. May 20, 2010.

Rosenne, Shabtai. "Vienna Convention on the Law of Treaties."
in R. Bernhardt. *Encyclopedia of Public International Law*,
Installment 7. Amsterdam: North-Holland, 1984.

3. 기타자료

박명규. "새로운 통일론의 필요성과 문제의식." 서울대 통일평화연구
소. 『21세기 글로벌시대의 새로운 통일론의 모색: 연성복합
통일론』. 서울대 통일평화연구소 대북정책로드맵 2020 워크
숍 자료집, 2009.5.19.

박종철. "비핵화와 평화구상에 대한 한국의 전략." 민족화합범국민협
의회 정책토론회, 2010.3.30.

박형중. "김정일, 군과 당, 그리고 김정은-시장확대와 시장억제 배후
의 권력정치학." Online Series CO 10-12, 2010.5.12.

이규창. 『남북교류협력 관련 제도 개선방안-협력사업 및 내부관리체
계를 중심으로』. 2008년 통일부 용역결과보고서.

이미경. 『남북 간 합의문서의 법제화 방안』. 2008 국정감사 정책자료
집, 2008.10.

이장희. "한국통일과 국제법적 과제." 『한국통일과 법적 과제』. 법제
처·북한법연구회·한국법학교수회 북한법연구 특별위원회
공동주최 정부수립 60주년 기념 2008 남북법제 특별세미나
자료집.

제성호. "남북협력 심화단계에서의 법적 대응: 정치·군사분야 발전·

- 통합 중심.” 『독일통일 20년과 남북통합의 과제』. 북한연구학회 세미나 자료집, 2009.11.20.
- 조성렬. “한미동맹 50년의 회고와 전망.” 『한미동맹 50년: 법적 고찰』. 한국정치외교사학회 하계학술회의, 2003.8.29.
- 탁성한. “북한의 군사경제: 북한 군수산업의 실태와 대북정책 시사점.” 한국국방연구원 정책간담회 발표자료, 2008.
- 평화재단. 『화해상생통일론』. 평화재단기념 심포지엄, 2009.
- 한반도선진화 재단. 『이제는 통일이다』. 선진화통일정책 세미나, 2009.11.5.
- James B. Steinberg. “China’s Arrival: The Long March to Global Power.” September 24, 2009.
- Morton Abramowitz. “North Korean Latitude.” *The National Interest*, Feb 26, 2009. <www.tcf.org>
- Scott A. Snyder, Bernard Gwertzman, “Dealing with North Korea Difficult Amid Possible Succession.” Council on Foreign Relations, *Interview (CFR.org)*, April 28, 2009.
- Selig S. Harrison. “Living With A Nuclear North Korea.” *The Washington Post*, February 17, 2009.
- _____. “Remarks of Selig S. Harrison at the House Foreign Affairs Subcommittee on East Asia, the Pacific and the Global Environment,” February 12, 2009.
- Siegfried Hecker. “From Pyongyang to Tehran, with nukes.” *The News Foreign Policy. com*, May 26, 2009.

『연합뉴스』.

유럽연합<<http://europa.eu>>, “European Parliament,” 검색일: 2010.6.16
Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991. H.R.3807 (P.L.
102-228). Agreed to November 27, 1991. <<http://www.fas.org/nuke/control/ctr/docs/hr3807.html>>

연구총서

2008-01	북한체제의 안정성 평가 시나리오 워크숍	최진욱 외	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	10,000원
2008-05	중국의 한-중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 합의	전병근, 구기보	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박형호 외	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 편	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한-미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미-중관계 변화 연구 : 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인근 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula : The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원

2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로 : 포스트-김정일체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대업	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안 : 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성 : 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교 구상과 새로운 평화의 모색(I)	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교 구상과 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원

학술회의총서

2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원

협동연구총서

2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안 (총괄보고서)	김국신 외	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	6,000원
2008-07-03	북한의 국가사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색 (총괄보고서)	박형중 외	10,000원

2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 올 외	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구 (총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부 실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(1) : 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2) : 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원

논문

통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 1 (2008)	20,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 2 (2008)	20,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원

북한인권백서

북한인권백서 2008	이금순 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지도도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지도도 동향 1994-2009		1,500원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한·러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원

연례정세보고서

2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

통일정세분석

비매출

2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한미 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북 중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한 미 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하

KINU정책연구시리즈

비매출

2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규룡 외
2009-02(I)	1)접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	2)접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법적 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	통일 예측 시계 구축	박영호
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	3)접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	4)접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순화
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창

월간 북한동향

비매출

2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터

2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제1호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제2호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제3호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제4호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제5호	북한연구센터

Studies Series

비매출

2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim Soo-Am
2008-02	Internal and External Perceptions of the North Korean Army	Jeung Young-Tai
2008-03	PSI and the Korean Position	Cheon Seong-Whun
2008-04	Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy	Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
2008-05	Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetominis	Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
2008-06	Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea	Suh Jae-Jean
2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop	Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon, Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'	Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang-Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans	Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Gaun, Park Young-Ja
2009-04	North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change	Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks	Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification	Park Young Ho

기 타

비매출

2010	2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

