

‘행복한 통일’로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책:

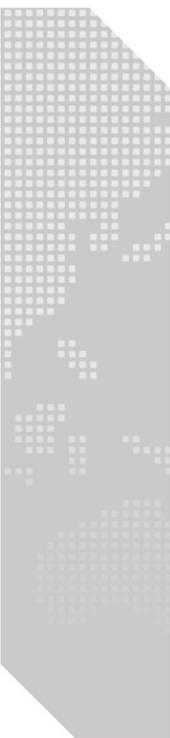
EC/EU사례분석을 통한 남북 및
동북아공동체 추진방안

손기웅 · 고상두 · 고유환 · 김학성

**‘행복한 통일’로 가는 남북 및
동북아공동체 형성을 위한 통합정책:**

EC/EU사례분석을 통한 남북 및
동북아공동체 추진방안

손기웅 · 고상두 · 고유환 · 김학성



**‘행복한 통일’로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책:
EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안**

인 쇄 2014년 12월

발 행 2014년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 최진욱

편 집 인 통일정책연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2523 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주)한디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)

인 쇄 처 (주)현대아트컴 (02-2278-4482)

ISBN 978-89-8479-775-8 93340

가 격 ₩6,000

© 통일연구원, 2014

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

‘행복한 통일’로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책:

EC/EU사례분석을 통한 남북 및
동북아공동체 추진방안

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

목 차

요 약	vii
I. 서론	1
II. 서독의 유럽통합과 통일정책 병행추진의 시사점	7
1. 독일통일과 통일 24년 후 독일이 주는 시사점	9
2. 유럽통합과 독일통일이 주는 시사점	12
III. 통일독일의 유럽통합정책과 시사점	19
1. 통일독일이 직면한 정치·경제적 도전	21
2. 군사 및 안보적 통합정책의 성과	25
3. 외교 및 경제적 통합정책의 성과	38
4. 시사점	43
IV. ‘민족공동체 통일방안’의 평가와 새로운 공동체 통일방안의 기본방향	49
1. ‘민족공동체 통일방안’과 역대 정부의 이행과정	52
2. 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스와 ‘민족공동체 통일방안’의 계승발전	61
3. ‘민족공동체 통일방안’의 재검토	66
4. 통일전략으로서 한반도 신뢰프로세스와 ‘통일대박’론	77
5. 고려사항	82

V. 한반도 문제해결의 촉진요소로서 동북아공동체 추진방안	85
1. 한반도 문제와 동북아 지역질서의 상호 연관성	87
2. 동북아 질서변화 추이와 동북아 지역협력의 향방	90
3. 이슈별 동북아 다자협력의 목표	95
4. 동북아공동체 구축의 과제	100
5. 동북아공동체 추진과 ‘민족공동체 통일방안’의 보완	104
VI. 새로운 통일·대북정책: 통합정책을 통한 국가성장과 통일촉진	109
1. 독일의 통합정책과 국가성장 및 통일	111
2. 새로운 통일·대북정책 방향	113
참고문헌	127
최근 발간자료 안내	133

그림 목차

<그림 III-1> 독일의 GDP 대비 군사비 지출	29
<그림 III-2> 독일의 연간 경제성장률(GDP)	42
<그림 V-1> ‘민족공동체 통일방안’의 보완	108

요 약

동북아시아에서 미국과 중국이 갈등하는 한 한반도의 통일은 사실상 불가능하다. 중국은 북한을, 그리고 미국은 남한을 확실한 우방국으로 확보하고자 하는 과정에서 남북 간에 의미 있는 화해와 협력이 전개되고, 민족동질성이 확보되기는 힘들기 때문이다. 따라서 우리의 국가성장을 위해 필수불가결한 안보, 자본, 기술, 시장, 자원, 노동력, 토지 등을 미국, 중국, 일본, 러시아, 북한으로부터 확보하는 동시에 이를 위한 교류협력이 통일에 유리한 환경을 조성할 수 있도록 하는 정책방안, 즉 ‘통합정책(integration policy)’에 바탕을 둔 동북아공동체 형성과 남북공동체 형성을 동시에 추진하는 것이 바람직한 국가전략이다.

통일의 여건이 성숙되지 않은 상황에서 통일을 소리 높여 주변국들로 하여금 우려를 자아내기보다, 우선 대한민국이 동북아 역내에서 평화적으로 함께 번영할 수 있는 훌륭한 파트너 국가임을 확실하게 인식시키며 동시에 대한민국을 강력하게 성장시켜야 한다. 또한 이렇게 주변국들과 제도적 차원에서 긴밀히 교류협력하는 한편 남북 간에도 튼튼한 안보에 바탕을 둔 교류협력 활성화정책을 추진해야 한다. 주변국의 입장에서 볼 때 그들과 긴밀히 협력하고 있는 대한민국에 북한이 덧붙여져 활발한 협력관계가 형성되고 있는 상황이 동북아 역내 전체의 평화적 상생에 무리가 없다고 판단된다면, 우리의 ‘지역통합·남북 교류협력 동시 병존정책’은 더욱 탄력을 받을 수 있게 될 것이다.

이러한 대한민국의 정책에 대한 지지와 공감대를 바탕으로 향후 남북교류협력이 전개되는 과정에서 하나의 민족, 하나의 국가를 형성하려는 남북한의 의지가 표명될 경우, 동북아 국가들과 국제사회가 통일한국이 역내 국가, 나아가 세계사회와 함께 평화적으로 상생할 수 있는

훌륭한 파트너가 될 수 있을 것이라고 인식하여 한반도 통일을 받아들
이게 될 것이다. 이것이 우리가 추진해야 할 ‘통합정책의 국가성장정
책’, ‘통합정책의 통일정책’이다.

통합정책은 다음과 같은 중층적 차원에서 병행적으로 추진되어야
한다. 첫째, 정치외교적 차원에서의 통합정책이다. 국가 간 관계의 기
본틀을 구성하고, 서로가 국가이익을 상생의 관점에서 평화적으로 구
현하도록 한다. 둘째, 군사적 차원에서의 통합정책이다. 전쟁과 군사화
를 억제하고 예방하기 위해서는 상호 군사적 신뢰를 구축하고, 우의를
다지려는 노력이 필수적으로 요구된다. 셋째, 경제적 차원에서의 통합
정책이다. 서로의 발전을 위한 필수 요소를 확보해 나가면서, 서로 간
지속적인 성장을 위해 왜곡된 경제관계가 있을 경우 이를 조정해나가
면서 경제적 교류협력을 활성화하는 것이다. 넷째, 문화적 차원에서의
통합정책이다. 국가 간, 민족 간에 문화적 교류협력이 이루어져 상호
인식의 공감대가 높아지면, 외재적인 다툼이나 내재적인 불신을 어느
정도 약화시키는 방향으로 작용할 수 있다. 다섯째, 환경적 차원에서의
통합정책이다. 각국의 국민들이 인간다운 삶을 영위하기 위해서는 양
적·질적 차원에서의 자연환경이 뒷받침되어야 한다.

우리의 국가성장을 위해서는 이상의 정치외교적 통합정책, 군사적
통합정책, 경제적 통합정책, 문화적 통합정책, 그리고 환경적 통합정책
을 한반도는 물론, 동북아지역, 나아가 전 세계적 차원에서 동시에 추
진해야 한다. 그리고 각 차원에서 정치외교공동체, 군사공동체, 경제공
동체, 문화공동체, 환경공동체의 동시 형성을 위해 노력해야한다. 통합
정책을 통한 공동체 형성, 이것이 우리의 국가이익에 부합할 뿐만 아니
라, 다른 국가들도 받아들일 수 있는 상생의 국가전략이다. 한편 한반
도 차원에서 정치외교공동체, 군사공동체, 경제공동체, 문화공동체, 환

경공동체 동시 형성의 궁극적 목적이 ‘민족공동체’ 형성에 있음은 재론의 여지가 없다.

한반도에서 자유민주주의에 기초한 평화통일을 이룩하기 위해서는 북한주민들이 결단을 내려야만 한다. 이것이 헌법 제4조 통일조항을 존중하는 유일한 통일의 길이자 방안이다. 그리고 그렇게 북한주민들이 결정하기 위한 전제는 북한주민들이 우리 사회를 보고, 듣고, 느낄 수 있어야 하며, 북한주민들과 함께 하려는 우리의 마음이 그들에게 전달되어야 한다는 것이다. 이를 위한 유일한 길은 북한주민들과 접촉하고 교류하여 그들이 우리 사회에 대해 눈과 귀를 열게 하는 것이다. 즉 북한과 다양한 차원에서 교류협력을 추진하여 우리의 국가를 성장시키기 위해 노동력, 자원, 토지를 활용할 뿐만 아니라, 그 과정에서 우리의 마음을 전달하는 것이다. 결국 국가성장을 위한 북한과의 통합정책이 바로 우리의 통일정책이다.

민족공동체 통일방안은 우리의 공식적인 통일방안이다. 남북관계를 ‘남북화해협력→ 남북연합→ 통일국가’로 점진적·단계적으로 진전시키는 것이다. 이러한 통일방안이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 다만 현실적으로 간과해선 안 될 점은 북한이 우리와의 교류협력이나 중국과의 교류협력 또는 스스로의 노력을 통해서 경제발전을 이뤄 안정되고 성장하게 된다면, 자유민주주의에 기초한 우리식의 통일을 지향하기보다는 오히려 독립국가체제를 유지하고자 하거나 북한식 ‘적화통일 전략’을 구사할 가능성이 더 커질 수 있다는 사실이다. 결국 헌법에 입각한 자유민주주의체제로의 평화통일은 남북 간 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP)이 산술적으로 20배, 실질적으로 40배의 차이가 나는, 국력에 엄청난 차이가 존재하는 현재의 상황에서 더욱 현실화될 수 있다. 이것을 유념하면서 통일을 적극적으로 이끌어내는 통일

전략과 전술이 수립·추진되어야 한다.

출범한 통일준비위원회의 임무는 무엇보다 이러한 국가성장과 통일을 위한 통합정책에 대한 국내적·국제적 공감대를 형성하고, 한반도와 동북아 차원에서 통합정책을 어떻게 추진해야 하는가에 대한 기본방향을 마련하는 일이다. 또한 북한을 흡수하는 것이 아니라, 북한주민들이 자유롭고 자발적인 결정에 의해 우리 체제를 그들의 지향체제로 인식하고 받아들이도록 하는 합의통일, 그리고 이를 위해 굳건한 안보에 바탕을 둔 남북교류협력의 필요성, 억제와 협력이란 ‘양면전략(dual strategy)’에 대한 국민적 공감대를 형성하는 일이다.

주제어: 유럽공동체(EC), 유럽연합(EU), 통합정책, 남북공동체, 동북아공동체, 통일

Abstract

Integration Policy for Establishing South-North Korea & Northeast Asian Community Towards ‘Happy Unification’: Promotion Plan for South-North Korea & Northeast Asian Community by Analyzing the Cases of EC/EU

Son, Giwoong et al.

As long as U.S. and China are in conflict around Northeast Asian region, the unification of Korean peninsula is, in fact, impossible. Going through the process in which China supports North Korea while U.S. backs South Korea as an ally, it is difficult to secure ethnic homogeneity by meaningful reconciliation and cooperation between two Koreas. Therefore, policy measures that promote advantageous environment for unification which in turn allows interaction and cooperation while obtaining security, capital, technology, market, resources, labor force, land, etc from U.S., China, Japan and Russia, North Korea are inevitable for our national growth. In other words, the most suitable national strategy is to form South-North Korea community while establishing Northeast Asian community based on ‘integration policy’ at the same time.

Instead of risking concern from neighboring countries that result from voicing the possibility of unification at a time when conditions are not ready, Korea needs to grow as a strong nation to firmly communicate the perception that Korea is an excellent country to partner with for prospering peacefully together in Northeast Asian region. And institutional elements should be closely shared with neighbor countries while promoting policies that open up cooperation and interaction between South-North Koreas on the basis of assured security. From the perspective of neighboring country, as long as it is assessed that peaceful co-existence is possible through close partnership with unified Korea within Northeast Asian region, our integration plan for both regional and within Korean peninsular in parallel will be given more momentum.

In addition, on the foundation of support and mutual consensus about Korea’s policy, as the process of interaction between two Koreas continues, thereby expressing the determination of both countries to reunite as one ethnic

group and as one country, Northeast Asian countries and international community will perceive Korea as an excellent partner for peaceful coexistence and they will embrace the notion of unification for Korean peninsula. This is the kind of plan we should execute as ‘Integration Policy for National Growth and Unification’.

Keywords: EC, EU, Integration Policy, South-North Korea Community, Northeast Asian Community, Unification



I. 서론

박근혜정부는 5대 국정목표로 ‘행복한 통일’을, 그리고 국정과제 추진전략으로 ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향’을 설정하면서 ‘민족공동체 통일방안’의 계승 및 발전방향을 공문화할 것을 적시하였다. 이를 위해 학술연구, 공청회 등을 통한 국민적 합의를 바탕으로 발전방안을 검토할 것임을 밝혔다.

‘행복한 통일’은 우리 헌법이 명시한 바에 따라 자유민주주의에 기초하여 평화적으로 이룩하는 통일의 과정이자, 통일한국에 거주하는 모든 주민들이 인간다운 삶을 실현하는 통일의 결과이다. 또한 국제사회의 지지와 축복 속에 한반도 통일이 실현되는 과정이자, 이러한 통일로 인해 주변국 역시 평화와 안정 속에서 공동번영이란 혜택을 누리게 되는 결과를 의미하기도 한다. 이러한 의미에서 통일은 국내적으로 잘 준비되고 공감대를 형성하여, 국제사회로부터 지지와 축복을 획득한 가운데, 남북 간에 결과를 이루어내는 중층적이고 복합적인 방정식이다. 따라서 우리의 통일방안은 국내적·국제적·남북관계적 차원에서 고려·입안되고 실천되어야 한다.

‘민족공동체 통일방안’은 ‘한민족공동체 통일방안’이라는 명칭으로 노태우 정부에서 탄생되고, 김영삼 정부에서 현재의 명칭으로 변경되면서 우리의 공식적 통일방안으로 자리 잡았다. 그러나 그간 국내외의 정세가 크게 변화하였고, 통일방안이 통일을 지향하면서 동시에 국가성장도 고려해야 한다는 국가전략상의 요구와 통일을 더욱 적극적으로 유인할 수 있는 국내외적 정책방안이 보완되어야 할 필요성 등에 의해 재검토될 시기에 놓여 있다.

이러한 시각에서 현 ‘민족공동체 통일방안’은 다음과 같이 보완적으로 검토될 수 있다. 첫째, 통일과정의 국제적 측면을 고려해야 한다. ‘민족공동체 통일방안’은 ‘남북화해협력→ 남북연합→ 통일국가’로 이어

I
II
III
IV
V
VI

지는 통일과정에서 남북관계 차원에 초점을 두고 있다. 통일은 민족 주체적으로 이루어지는 것이 가장 바람직하고, 한반도 통일에 어느 국가도 개입할 수 있는 법적 권한이 없는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 통일과정에서 주변 강대국의 영향력은 부정될 수 없다. 따라서 통일과정에서 국제 변수, 주변 강대국을 포함한 국제사회의 입장과 정책을 전망하고, 이에 대한 대응책을 강구하는 방향으로 ‘민족 공동체 통일방안’이 수정·보완될 필요가 있다.

둘째, 통일과정은 국가성장을 동반해야 하며, 국가성장 과정이 통일 과정이어야 한다. ‘민족공동체 통일방안’은 통일에 초점을 두고 있으나, 통일과정 자체가 우리의 국가성장에 기여해야 한다는 점에서 볼 때 국가성장과 통일축진이란 국가이익을 동시에 구현해야 하기 때문에 ‘민족공동체 통일방안’의 수정·보완이 요청된다.

셋째, 통일방안의 현실성을 높여야 한다. ‘민족공동체 통일방안’은 통일의 과정을 앞서 살펴본 바와 같이 ‘남북화해협력→ 남북연합→ 통일국가’의 3단계로 상정하는 점진적·단계적 통일방안이다. 3단계의 과정을 통해 남북이 체제적으로는 물론 민족적으로도 가까워져서 상호 합의통일을 이룩한다는 것이다. 그러나 간과되어선 안 될 점은 통일이 실제로는 상호 간 국력 차이가 크면 클수록 현실화될 가능성이 높다는 사실이다. 우리 헌법 제4조가 규정한대로 ‘자유민주적 기본질서’에 기초한 ‘평화적 통일’을 이룩하기 위한 유일한 방법은 북한주민들이 우리 체제를 그들 스스로, 자발적으로 받아들이는 것이다. 그러나 남북화해 협력, 나아가 남북연합을 통해 북한이 체제가 안정되고 경제가 회생·성장하게 되더라도, 우리와 자유민주주의에 입각한 통일을 원할 것이라고 기대하기는 사실상 어렵다고 판단된다. 오히려 북한은 독자체제를 유지하거나 적화통일을 획책할 가능성이 높을 것이다. 따라서 중장

기적 차원에서는 현재의 ‘민족공동체 통일방안’을 유지·추진하되, 남북 간 국력차이가 큰 단기적 차원에서 평화통일을 유도해낼 수 있는, ‘민족공동체 통일방안’을 압축적으로 실행할 수 있는 정책방안으로 보완하는 것이 바람직하다.

3개년에 걸쳐 진행된 본 연구의 마지막 3차년도인 금년에는 이러한 고려에 입각하여 1·2차년도에서 연구된 서독(독일)의 국가성장 및 통일정책이 주는 시사점을 바탕으로 새로운 우리의 통일방안을 제시하고자 한다. 즉, 서독이 지역통합(유럽통합정책)과 민족통합(대동독 통일정책)의 동시 추진을 통해 국가를 성장시키고 통일을 이끌어냈던 사례가 주는 시사점을 바탕으로, 우리의 국가성장과 통일을 동시에 이끌어낼 수 있는 새로운 통일방안을 제시하여 남북관계 발전과 민족의 통일대계에 기여하고자 하고자 한다.

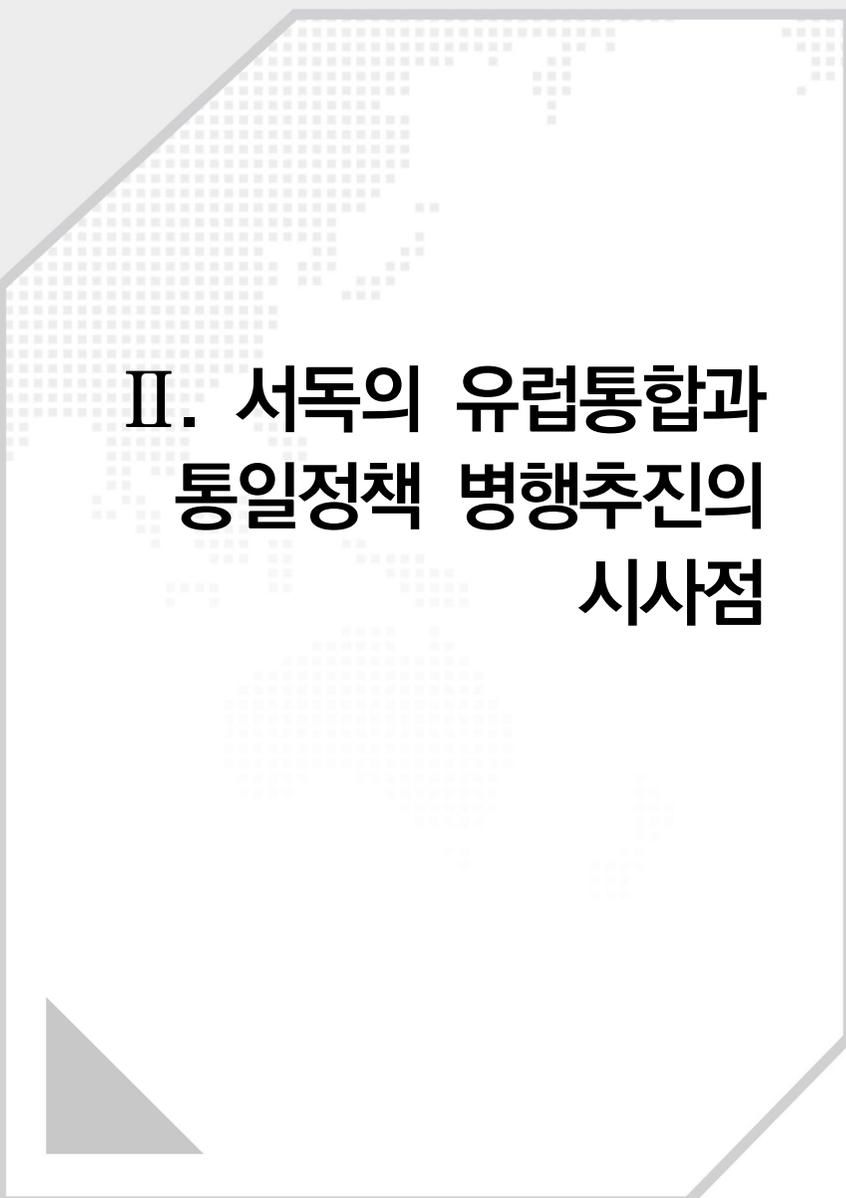
동북아에서 미국과 중국이 갈등하는 한 한반도의 통일은 사실상 불가능하다. 중국은 북한을, 그리고 미국은 남한을 확실한 우방국으로 확보하고자 하는 과정에서 남북 간에 의미 있는 화해와 협력이 전개되고, 민족동질성이 확보되기는 힘들기 때문이다. 따라서 우리의 국가성장을 위해서 필수불가결한 안보, 자본, 기술, 시장, 자원, 노동력, 토지 등을 미국, 중국, 일본, 러시아, 북한으로부터 확보하는 동시에 이를 위한 교류협력이 통일에 유리한 환경을 조성할 수 있도록 하는 정책방안, 즉 ‘통합정책(integration policy)’에 바탕을 둔 동북아공동체 형성과 남북공동체 형성을 동시에 추진하는 것이 우리의 새로운 국가전략임을 연구·제시하고자 한다.

본 연구는 유럽통합을 서독의 국가성장과 통일이라는 시각에서 분석한 최초의 학술연구이다. 또한 남북 및 동북아공동체 동시 형성을 통한 통일방안을 논술한 최초의 학술연구로서 ‘민족공동체 통일방안’

I
II
III
IV
V
VI

을 이론적·실천적 측면에서 보완하여 우리의 국가성장과 통일축진에 기여할 것이다.

다른 한편으로 본 연구는 남북 및 동북아공동체 동시 형성을 축으로 하는 새로운 공동체 통일방안을 제시하여 박근혜정부의 국정목표 ‘행복한 통일’과 추진전략인 ‘민족공동체 통일방안’ 계승 및 발전에 기여할 것이다. 또한 국가성장과 통일환경 조성을 위해 국가적으로 추진해야 할 통합정책 수립을 위한 기초자료로 활용될 것이다. 나아가 국가 성장과 통일을 위한 동북아 역내 국가 간, 남북 간 교류협력의 필요성을 논거하여 향후 교류협력 활성화와 실질적인 공동체 형성에 기여할 것이다.



II. 서독의 유럽통합과 통일정책 병행추진의 시사점

1. 독일통일과 통일 24년 후 독일이 주는 시사점

독일통일 24주년을 맞으며 다시 한 번 독일의 통일을 생각해본다. 서독은 ‘통일’보다 ‘통합’에 초점을 두었다. 통일은 미·소 간, 서방과 동방 간의 화해협력 속에서만 가능하다고 판단하고, 국가를 성장시킴과 동시에 통일에 유리한 환경을 조성하기 위해 ‘통합정책’을 추진하였다.

독일의 통합정책은 분단부터 통일에 이르기까지 세계정세의 변화에 따라 3단계로 추진되었다. 먼저 미·소가 대결했던 냉전의 시기에는 미국을 중심으로 하는 철저한 ‘서방통합정책’을 통해 군사적으로 재무장하며 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)에 가입하고, ‘마샬플랜(Marshall Plan)’에 의한 지원을 바탕으로 ‘라인강의 기적’을 이룩함과 동시에 서방으로부터 신뢰를 획득하였다.

다음으로 미·소가 화해했던 긴장완화의 시기에는 ‘신동방정책’을 기조로 하는 ‘동방통합정책’을 추진하여 소련, 폴란드와 우호조약을 체결하고, 동구권과의 관계 개선을 통해 거대한 시장을 획득함과 동시에 동독과도 관계를 개선하려는 「기본조약」(Grundlagenvertrag)을 체결하였다. 또한 동서 간 해빙의 분위기 속에서 1975년 「헬싱키 최종의정서」(Helsinki Final Act)를 통해 출범한 ‘유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)’의 촉매 역할을 하였다.

1979년 소련의 아프가니스탄 침공을 계기로 시작된 냉전 시기에 다시 서방통합을 중점으로 하되 CSCE를 통해 동구권과 간접적 협력을 지속하는 ‘균형정책’을 추진하였다. CSCE를 무대로 유럽에서의 정치력을 발휘하면서 경제력을 바탕으로 동독 및 동구권과의 관계를 유지하였다.

I

II

III

IV

V

VI

결국 서독은 국제정세의 가파른 변화 속에서 현실적·능동적으로 대응하는 통합정책을 통해 국력을 증대시켰다. 동시에 동서방 양 진영에 서독이 과거의 파시스트 국가가 아니라 함께 평화적으로 공동번영할 수 있는 훌륭한 파트너란 인식을 심어주면서 통일에 우호적인 분위기를 조성해 나갔다.

한편 서독은 통일에 유리한 국제 분위기를 조성하면서 내독 간에는 동독주민들의 인권과 삶의 질 개선에 초점을 두는 ‘독일정책’을 추진했다. 서독이 독일민족의 유일한 합법적인 정부임을 말할 뿐만 아니라 실천으로 보여줬다. 그 중심에는 동독인을 포함하여 지구상 모든 독일인의 삶의 문제에 관심을 기울인다는 사고가 놓여 있었다. 동독정부와의 협상을 통해 동독주민들이 제도적으로 서독을 보고, 듣고, 느끼도록 하였고, 동독주민들의 삶의 질을 개선시켰다. 특히 동독정부에 돈을 주고서라고 정치범들을 석방시켜 서독에 데려와 자유롭게 하는 ‘정치범 석방거래(Freikauf)’는 동독주민의 인권문제에 대한 서독의 의지를 상징적으로 보여주었다.

결국 동독주민들은 서독체제에 희망을 가지게 되었고, 마침내 스스로 결단하고 움직여 1989년 11월 9일 베를린장벽을 무너뜨렸다. 이어서 1990년 3월 18일 동독에서 처음이자 마지막으로 실시된 자유 총선거에서 동독주민 다수가 서독체제로의 조속한 통일을 정강정책으로 내세운 정당을 지지하여 통일에 대한 의지를 자발적으로 표출하였다. 1990년 10월 3일 공식적인 법적 통일에 약 7개월 앞선 바로 이 날이, 동독주민들이 민족자결권의 행사를 통해 통일염원을 만천하에 표출한 ‘독일민족의 통일날’이었다. 독일통일에 이르는 주단길은 서독이 깔아주었고, 동독주민들은 그 통일의 길을 당당하게 걸어와 ‘평화통일’을 이룩하였다.

통일된 독일은 정치강대국이 되었다. 이제 국제연합안전보장이사회(United Nations Security Council: UNSC)의 상임이사국 자리를 당당하게 공개적으로 요구하고 있으며, 국제정치 무대에서 강력한 영향력을 발휘하고 있다. 2003년 이라크전쟁에 대한 미국의 참전 요구를 거부할 정도로 정치적 위상이 성장하였는데, 이러한 정치력은 분단 시기에는 상상도 할 수 없었던 것이다.

통일독일은 전 세계를 무대로 군사적 역할도 강화하고 있다. 통일 이전 서독은 NATO나 그 회원국이 침략을 받을 때 이를 방어하기 위해서만 군사력을 사용할 수 있었다. 그러나 통일 이후 독일은 유엔 헬멧을 쓰는지에 관계없이 전 세계에 군사력을 파견하여 평화유지활동(Peace Keeping Operation: PKO)을 비롯한 군사적 활동을 펼치고 있다. 코소보 사태 시에는 전투에도 참가하였다. 전 연방대통령 호르스트 쾰러(Horst Köhler)는 독일이 세계적 차원에서 국력에 상응하는 군사적 역할을 해야 한다고 공개적으로 발언했다가 사임했으나, 이러한 사고는 독일인 대부분의 공감을 얻고 있다. 이는 분단 시기에는 상상도 할 수 없었던 일이다.

독일은 현재 경제적 초강대국이다. 유럽연합(European Union: EU) 28개국의 총 GDP 가운데 약 1/3을 독일 혼자 차지하고 있다. 유럽 최강의 경제력을 자랑하고 있으며, 세계 경제를 이끌고 있다. 엄청난 통일비용이 투자로 되살아나 ‘엘베강의 기적’을 보이고 있다. 그간 통일비용이 큰 부담이 되었고, 경제성장이 구 동서독주민 간에 고르게 배분되지 않은 문제가 여전히 존재하나, 분명한 것은 현재 독일의 경제력이 통일 이전과 비견할 수 없이 성장하고 있다는 것이다.

내적 통일도 진전되었다. 동서독주민 간의 심리적 장벽은 완전히 무너지지 않았다. 그러나 통일 15년 만에 선출된 동독 출신 여성 앙겔라

I
II
III
IV
V
VI

메르켈(Angela Merkel)이 연방수상으로 지금까지 활동하고 있고, 현재 연방대통령 요아힘 가우크(Joachim Gauck)도 동독 출신이다. 또한 동독 출신 축구선수가 국가대표팀 주장과 감독을 맡는 등 동독주민들의 활동과 역할이 커지고 있다. 동서독주민들은 새로운 강력한 독일을 함께 만들어가고 있다.

통일을 평화적으로 이룩한 독일은 현재 분단 시기에는 꿈도 꾸지 못 하였던 강국을 만들었다. 독일의 24년 전후를 정확하게 바라보면서 통일비전에 입각한 국가성장 및 통일·대북정책의 내용과 방향을 새롭게 다듬어야 할 때이다.

2. 유럽통합과 독일통일이 주는 시사점

제2차 세계대전이 끝난 뒤 유럽은 더 이상 세계 역사와 인류의 발전을 이끌던 지역이 아니라 전쟁의 폐허로 변해있었다. 전범국 독일은 분단되어 동서 진영이 직접 대치하는 곳이 되었다. 그런데 70년의 시간이 흐른 지금 유럽은 다시 세계적인 강대국으로 성장하였다. 두 번의 세계대전을 유발하였고 적대적인 이념이 대립하던 유럽 진영은 이제 EU라는 하나의 통합체로 발전하고 있다. 70년에 걸쳐 이루어진 이러한 변화를 이끌어 낸 것은 유럽통합이었다. 유럽통합은 역내 국가들의 안보딜레마를 극복하여 정치·군사적 신뢰관계를 형성하였고, 인구와 시장 규모에서 세계 최대의 통합체가 되어 역내 국가들의 경제발전을 가져왔다.

특히 서독은 유럽통합의 가장 큰 혜택을 보았다. 서독은 라인강의 기적을 만들어내며 세계적인 경제 강국이 되었고, 공동체의 일원이 되면서 ‘유럽국가 서독’이라는 정체성을 가지게 되었다. 그리고 주변국들

의 서독에 대한 인식, 즉 ‘전범국’이라는 이미지도 변화되었다. 나아가 유럽통합은 동서독 통일도 가능하게 해주었다.

유럽공동체의 일원이 되지 않은 채 서독이 독자적으로 통일을 추진했다면 유럽 국가들의 반발은 더 거세었을 것이고, 결국 독일통일은 불가능했을 것이다. 하지만 공동체의 일원으로 계속 머물렀다는 서독의 약속은 마침내 통일의 성취를 가능하게 했다. 전범국과 분단국이라는 명어로 인해 경제 강국임에도 정치적 영향력 행사에는 한계를 가졌던 독일은 통일 후 경제강국의 역할은 물론 정치강국의 역할까지 수행하고 있다. ‘통일’보다 ‘통합’을 우선시하였던 아데나워 정부 이후 일관되게 추진된 서독의 정책은 국가성장은 물론 통일까지 이루어내는 성과를 가져온 것이다.

서독의 경제발전과 동서독의 통일은 유럽 국가들에게 전쟁의 망령이 되살아나는 위협적인 것이었다. 유럽통합이 시작된 중요한 이유 중 하나가 독일이 다시 경제발전에 성공하고 강대국이 되는 것을 막기 위해서였다. 통합이 진전되면서 공동체 회원국들은 서독의 안정적인 마르크, 넓은 시장과 같은 경제력을 필요로 하면서도, 서독의 통화정책으로 인해 자국 경제정책이 영향 받는 것에 대해서는 불만을 가지는 등 서독의 주도력을 견제했다. 경제통화의 완성이라는 단일통화 사용, 즉 ‘유럽통화연맹(European Monetary Union: EMU)’을 설립한 것도 서독을 유럽공동체의 틀 안에 묶어둠으로써 독자적인 행동을 막기 위한 것이었다. 결국 유럽통합은 서독에게 국가발전을 이끄는 중요한 동력 이면서 동시에 국가발전의 저해요인이기도 하였다. 이러한 이중적인 상황에서 서독은 지속적으로 공동체에 머물 것을 약속하였고, 양보와 타협을 통하여 유럽통합을 우선시하면서도 국가발전과 통일을 이루어 내었다. 유럽통합을 통해 국가성장과 통일이라는 목표를 달성한 서독

I
II
III
IV
V
VI

의 이러한 정책은 대한민국의 국가성장과 남북통일, 나아가 통일한국의 위상 강화라는 민족적·역사적 과업을 이루어내야 하는 우리에게 중요한 시사점을 주고 있다.

냉전시대 동서진영이 EU로 하나의 공동체를 형성해가는 유럽의 상황과 달리, 동북아에는 여전히 냉전의 잔재가 남아있다. G2시대라 칭해지는 미·중 간의 갈등, 중·일 간의 역사·영토 분쟁에서 드러나는 지역패권경쟁, 그리고 북한의 핵무기 개발 등은 동북아에 냉전적 구도가 잔존하는 불안정한 상태가 지속되고 있음을 보여준다. 동북아의 갈등이 계속된다면 역내 불안정은 심화되고 어느 국가도 안정적인 발전을 기대하기 힘들다. 특히 북핵문제는 역내 안정과 평화에 가장 위협적인 요소이다. 따라서 어떤 국가도 동북아의 긴장관계가 심각해지는 것을 원하지 않을 것이므로 이 긴장은 해소되어야 한다.

한편 남북한의 긴장관계도 북핵문제, 미·중 간 갈등과 같은 동북아의 불안정 요인에 영향을 받는다는 사실은 남북분단이라는 한반도 문제가 동북아의 평화와 직결되어 있다는 것을 의미한다. 따라서 우리의 국가발전에 있어서 동북아의 안정은 필수적인 전제조건이다. 이 문제를 푸는 해결책으로 동북아통합이 고려되어야 한다. 서독이 유럽통합을 통해 유럽의 안정과 평화 그리고 서독의 국가발전과 통일을 달성했다는 사실은 곧 우리에게도 동북아통합이 남북한과 동북아의 긴장관계를 풀고 통일을 달성할 수 있는 해법이 될 수 있음을 시사한다.

동북아 국가들과의 협력 강화는 역내 안정은 물론 남북관계에도 긍정적 영향을 미칠 것이며, 이는 통일로 가는 통로가 될 수 있다. 동북아 통합이 우리의 국가성장에 결정적 역할을 할 수 있는 남북통일과 직접 관련되어 있으므로 우리가 통합에 적극성을 가질 필요가 있다. 나아가 동북아통합은 통일한국의 사회통합과 안정적 발전을 위해서도 필요하

다. 동북아공동체에서 남북한의 이질성이 극복되고 주변국의 수출시장을 확보하며 투자자본이 조달될 수 있기 때문이다. 우리에게 중요한 의미가 있는 동북아통합에 대한 논의를 시작하고, 냉전적 구도에서 어떻게 하면 통합이 시작될 수 있을지, 어떠한 방식으로 동북아통합을 위한 조정과 타협의 리더십을 행사해야 하는지에 대한 국가전략을 마련해야 한다.

현재 동북아의 갈등구조 하에서는 지역통합에 대한 논의가 거의 진행되지 못하고 있다. 동북아통합에 대한 논의를 활성화하려면 관련 국가들이 통합으로 연계 될 이익을 강조하는 것에서부터 시작해야 한다. 독일과 프랑스의 화해가 유럽통합의 큰 추동력이 되었던 것처럼 동북아통합의 진전을 위해서는 중국과 일본의 역할이 특히 중요하다. 동북아통합이 이루어지면, 유럽공동체 내 독일과 프랑스처럼 두 국가의 불신이 극복되고 나아가 동북아 국가들 간 상호 신뢰관계가 구축되어 소모적인 경쟁관계는 지양되고 국가발전에 도움이 될 것이라는 점을 중국과 일본에게 강조할 필요가 있다. 중국과 일본의 주도적 역할로 동북아도 EU처럼 평화적으로 발전할 수 있도록 우리는 조정자의 역할을 해야 한다.

현재 동북아의 역사, 영토, 군사화 문제를 비롯한 많은 문제들은 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아니다. 이러한 문제들은 통합의 전제조건으로 해결해야 하는 것이 아니라 오히려 통합을 진전시킴으로써 해결할 수 있다. 중요한 것은 통합을 시작하기 위한 대화의 장을 마련하여 함께 논의하는 것이다. 이 대화의 장에서는 각국이 가장 크게 관심을 가지는 경제분야와 환경분야에서부터 그 논의를 시작할 수 있다. 현재 동아시아와 관련해서는 한·중 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)이 체결되고, ‘환태평양경제동반자(Trans-Pacific Partnership:

I
II
III
IV
V
VI

TPP)’와 ‘역내포괄적경제동반자(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)’ 등에 대한 협상과 논의가 진행되며 경제적 통합에 대한 서로의 필요성을 보여주고 있다. 자유주의 이론이 주장하고 EU의 현실에서 볼 수 있는 것처럼, 경제적 통합을 바탕으로 동북아통합이 추진된다면 정치·안보적인 문제들에 대해서도 긍정적인 파급효과가 나타날 수 있다.

한편 우리는 동북아통합과 함께 남북통일도 염두에 두고 지역통합에 적극적으로 임하여야 한다. 그렇지만 동북아통합을 통해 한반도 통일을 이룰 수 있다는 사실을 공개적으로 주장하는 것은 바람직하지 않다. 독일통일에서와 마찬가지로 동북아 국가들도 새로운 강국으로 떠오를 통일한국에 대해 우려할 수 있기 때문이다. 서독이 통일을 위하여 유럽통합을 발전시킨 것이 아니라 통합과정에서 주변 국가의 신뢰를 얻고 통일을 이룬 것처럼, 우리도 통일을 위해 통합을 추구하는 것이 아니라 통합이 진전되는 과정에서 남북한 통일이 주변 국가와 동북아의 발전에 위협적이지 않다는 인식을 확산시켜 자연스럽게 통일이 이루어지도록 해야 한다.

동북아통합과 함께 남북통일을 이루기 위해서는 우선 남북한 긴장 관계를 어떤 방식으로 풀어야 할 것인가에 대한 진지한 논의가 진행되어야 한다. 독일의 사례에서 다음과 같은 두 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 서독은 동서독 교류협력에 있어서 상호주의 원칙을 견지하면서 유연성을 발휘했다. 즉 엄격한 상호주의가 아니라 불균형적인 상호주의 관계를 유지했다. 동독은 서독의 경제적 지원에 대해 민간인 방문 확대, 우편물 검열 완화, 동독 입국요건 완화 그리고 인권문제 개선과 같은 반대급부를 주었다. 이러한 상호주의 원칙을 통해 동서독은 신뢰를 형성할 수 있었고, 이는 1980년대 「문화협정」, 「과학기술협정」,

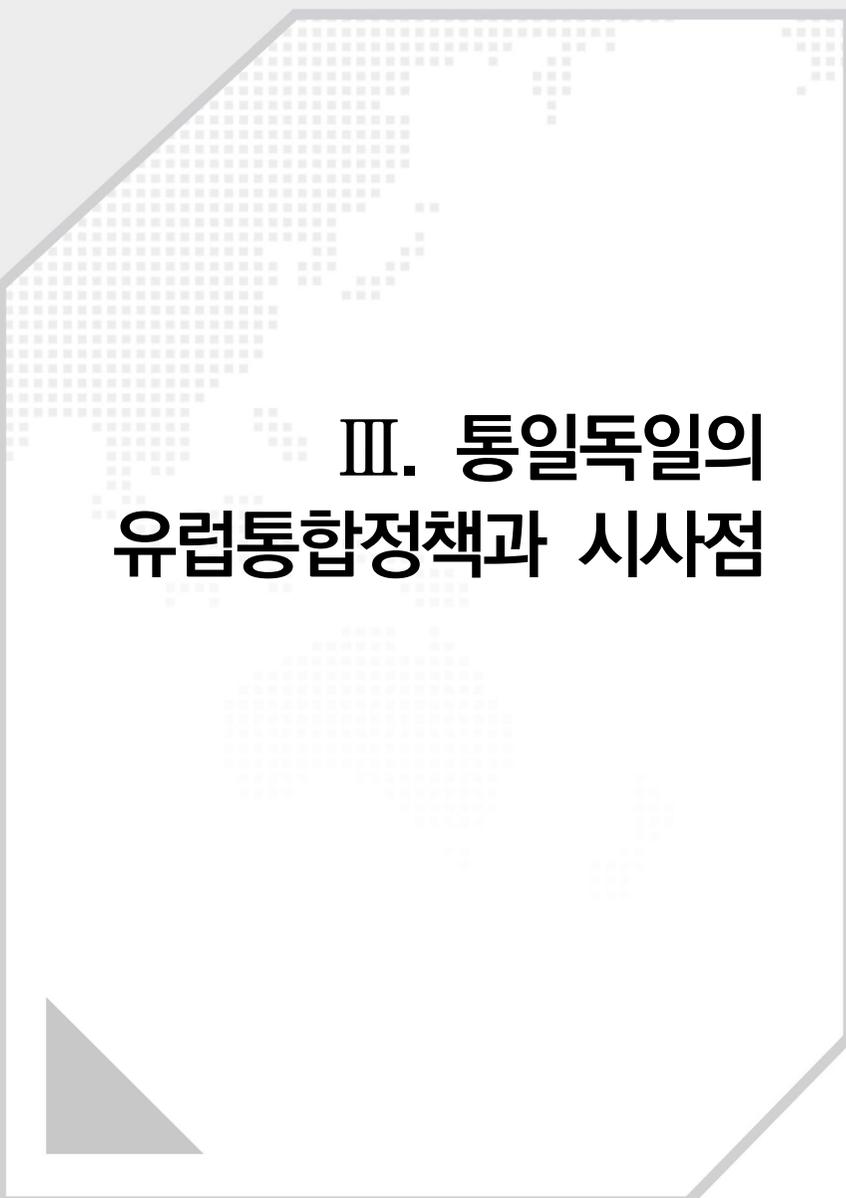
「환경협정」 등의 체결로 이어졌다. 또한 협정을 이행하는 과정에서 일어나는 동서독 민간 차원의 교류 증가는 동독주민들의 의식을 변화시켰다. 동독주민의 의식변화는 마침내 동독주민 스스로 서독체제를 선택하는 통일을 이루어냈다. 둘째, 서독은 ‘독일땅, 독일인’이라는 동질성을 강조하며 동독과의 협력을 주도하였다. 서독 정치지도자들은 유럽통합정책을 우선적으로 시행하면서도 ‘독일인’이라는 민족 개념을 버리지 않았다. 서독은 ‘독일인’이라는 민족동질성을 지키기 위해 동독과 적극적으로 교류하였다. 서독의 민족동질성을 강조하는 원칙으로 인해 양국 주민은 민족적 일체감을 지키면서 ‘하나의 민족’으로 통일을 실현하였다.

동서독관계에 있어서 서독이 취한 이러한 원칙은 남북관계에서도 ‘민족적 동질성’ 위에 자유민주적 방법으로 통일을 이루어야 한다는 교훈을 준다. 현재 남북한 사회의 민족적·문화적 이질감은 상당히 깊다. 이질감의 정도가 우리보다 훨씬 약했던 동서독이 통일 후 사회통합에 있어서 어려움을 겪었다는 사실을 볼 때 남북관계 개선의 중점은 민족적 동질성을 회복하는 것에 놓아야 한다. 북한주민과의 교류를 강화하여 남북한주민이 ‘하나의 민족’이라는 일체감을 회복하는 것은 북한주민 스스로 남한을 선택하게 만드는 강한 동기가 될 수 있다.

그런데 북한주민과의 교류 증대를 위해서는 우선 북한정권과 대화를 해야 한다. 현재 남북관계에서는 북한정권과의 대화와 남북주민의 교류 증대는 어려워 보인다. 이런 긴장상태에 물꼬를 트기 위해서 상대적으로 정치색이 얇은 분야에서부터 대화와 협력을 시작할 필요가 있다. 경제와 환경분야에서의 협력을 통해 점차적으로 남북한공동체를 형성하는 통합을 추진하도록 해야 한다. 그리고 이러한 남북교류협력을 동북아 국가들과의 통합과 병행하여 추진한다면 남북협력은 남북

I
II
III
IV
V
VI

통합을 넘어 동북아통합의 초석이 될 수도 있다. 남북통합을 동북아통합과 동시에 추진하는 것은 동북아통합의 과정에서 남북협력관계가 구축되는 계기가 될 수 있다. 즉 남북통합과 동북아통합은 한 동전의 앞뒷면처럼 불가분의 관계를 맺고 있다. 따라서 우리는 현재뿐 아니라 미래의 국가성장에도 결정적 역할을 할 통일을 실현하기 위해 동북아통합과 남북통합을 동시에 추진해야 한다.



Ⅲ. 통일독일의 유럽통합정책과 시사점

1. 통일독일이 직면한 정치·경제적 도전

1990년에 이루어진 독일의 통일은 유럽대륙의 세력균형에 중대한 변화를 가져왔다. 독일이 제2차 세계대전 이후 50년 이상 최선을 다해 주변국에게 평화에 대한 애호정신을 보였음에도 불구하고, 유럽대륙 중앙부에 강대한 독일이 등장하는 것에 대하여 많은 이웃국가들이 우려를 표명하였다. 러시아를 비롯한 동유럽 국가들뿐만 아니라, 프랑스와 영국 등 서유럽 국가들까지 독일의 양쪽 지역에 위치하고 있는 모든 국가들이 통일독일의 부상을 두려워하였다. 통일 이전까지 독일은 안보불안에 시달렸고 완전한 국가주권을 가지지 못한 불완전한 국가였다. 전승국에 의해 군사안보 부문에서 통제를 받았고, 분단국이었으며, 소련으로부터의 군사적 위협에 시달렸다. 하지만 통일 이후에는 미국의 안보 공약도 필요 없을 정도로 외부의 군사적 위협을 느끼지 않게 되었다.¹

마가렛 대처(Margaret Thatcher) 수상은 성급한 통일에 반대하였고, 프랑수아 미테랑(François Mitterrand) 대통령은 독일의 통일은 전승국 간 논의의 대상이 될 수 없다고 주장하며 통일에 대하여 분명한 반대 의사를 표하였다.² 헬무트 콜(Helmut Kohl) 수상은 워싱턴으로 가서 미국의 지지를 요청하였다. 조지 부시(George H. W. Bush) 대통령은 독일의 통일을 전폭적으로 지지하겠다고 약속하면서, 단 한 가지 조건을 내걸었다. 독일이 NATO에 존속해야 한다는 것이었다. 미국의 지지약속을 받은 콜 수상은 모스크바로 가서 소련의 지지를 요청

¹-Peter J. Katzenstein, *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-Sovereign State* (Philadelphia: Temple University Press, 1987) 참조.

²-고상두, 『통일독일의 정치적 쟁점』 (서울: 오름, 2007) 참조.

I
II
III
IV
V
VI

하였다. 미하일 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 서기장은 독일의 NATO 회원국 문제가 통일의 핵심 장애물이라고 주장하였다. 독일이 NATO를 탈퇴하고 중립국이 되는 것을 통일의 승인조건으로 내걸었다. 이에 콜 수상은 고르바초프에게 역사적 경험상 독일이 어떠한 군사동맹에도 가입하지 않고 자유로운 국가가 되는 것보다 NATO에 묶여있는 것이 유럽의 평화를 위해서 도움이 된다고 설득하였다. NATO의 창설 목적이 소련의 군사적 위협을 막는 것이었지만, 독일의 군사적 부상을 막는 것도 포함되어 있다고 주장하였다.

결국 소련은 미국으로부터 NATO군을 동독지역에 전진 배치하지 않고, NATO를 러시아 국경까지 확대하지 않는다는 약속을 받고 독일의 NATO 잔류를 허용하였다. 이에 따라 독일은 NATO를 중심으로 한 안보통합에 계속 동참할 수 있게 되었으며, NATO라는 다자적 안보기구에 구속된 독일은 군사적 패권을 추구하지 않는다는 평화적 이미지를 주변국에게 줄 수 있게 되었다. 독일은 NATO에 대한 안보 공약을 재확인하였으며, 이에 따라 통일 이후에도 미군을 비롯한 NATO군이 동독지역을 제외한 독일 영토에 계속 주둔하는 것을 허용하였다. 경제력과 지정학적 위치 등 유럽의 평화유지라는 관점에서 중요한 위상을 점하고 있는 독일이 NATO 잔류를 표명함으로써 냉전 종식 이후 NATO의 지속적인 존속에 크게 기여하였다. 사실 NATO는 탈냉전과 구소련의 붕괴 이후 해체의 필요성에 관한 논의가 생겨났지만, 군사개혁을 통해 새로운 안보임무를 부여받았다. 외부의 공동 적을 방어하는 집단방위의 성격에서 역외의 평화를 선제적으로 지키는 예방적 방어 성격으로 변모하여 존속하게 된 것이다.³

3. 이수형, “북대서양조약기구의 전략개념 변화에 관한 역사적 이론적 고찰,” 『국제정치논총』, 제41집 3호 (한국국제정치학회, 2001), p. 73.

하지만 NATO 잔류만으로 독일에 대한 주변국의 우려를 완전히 제거할 수는 없었다. 독일통일은 유럽대륙의 세력균형에 근본적인 변화를 초래하였기 때문이다. 독일은 냉전시대 유럽대륙의 최전선을 지키던 국가에서 탈냉전시대에 들어서면서 중부 유럽의 강자로 복귀하였다. 첫째, 인구수에서 분단 시기에는 약 6천만 명으로 이탈리아, 영국, 프랑스와 비슷한 수준이었으나, 통일 이후 동독의 인구 2천만 명을 더해 총인구 8천만 명으로 늘어났다. 통일 당시 EU 회원국 기준으로 볼 때, 전체 회원국 인구의 23%를 점유하게 되었다. 둘째, 경제력 규모도 커졌다. 군사 안보가 중요하던 냉전시대에서 경제가 중요하게 된 탈냉전시대로 접어들면서 독일의 경제력 변화는 한층 큰 의미를 갖게 되었다.⁴ 셋째, 독일의 동유럽에 대한 경제 장악력이 아주 커졌다. 1995년 기준으로 동유럽지역에 대한 독일의 직접투자는 30억 마르크에 달해 미국지역에 대한 직접투자와 비슷해졌고, 교역비중 또한 미국지역과 비슷한 7%를 넘어섰다. 동유럽은 역사적으로 독일의 중요한 영향권 지역이었다. 분단시대에 소련에 의해 독일의 영향력이 제약되었으나, 통일 이후 과거의 영향력이 되살아나기 시작한 것이다.⁵

독일통일 이후 생겨난 유럽대륙의 역학적 관계 변화와 이에 대한 이웃국가들의 우려는 독일의 대외정책을 구속하는 요인으로 작용하였다. 그리하여 통일 직후 독일이 슬로베니아 및 크로아티아의 유고연방 탈퇴를 단독으로 승인하는 등 독자적 행보를 보였을 때, EU의 많은 회원국들이 통일 후 독일이 일방적 외교행태를 보이기 시작한다고 비판하

4. Werner Link, "Deutschland als europäische Macht," in Werner Weidenfeld (Hg.), *Die Staatenwelt Europas* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004), pp. 20 ~21.

5. *Ibid.*, pp. 20 ~21.

I
II
III
IV
V
VI

기도 하였다. 이러한 분위기 속에서 독일은 통일과 탈냉전이라는 이중적 안보환경의 변혁에도 불구하고 종래의 다자주의적 대외정책에서 벗어나 일방적 대외정책으로 탈바꿈하지 않고 외교안보정책의 연속성을 유지하려고 노력하였다. 이러한 태도는 아래에서 언급하는 바와 같이 통일로 인하여 독일의 국력과 여건이 주변국이 우려하는 것처럼 그리 크게 개선되지 않았다는 사실에서 기인한다.

첫째, 독일은 「2+4 조약」에서 군 병력을 37만 명으로 축소하기로 약속하였으며, 대량살상무기의 보유를 포기함으로써 군사적 영향력이 크게 축소되었다. 경제력에서도 동독의 서독편입은 당장 국력신장에 보탬이 되기보다는 부담이 되었다. 따라서 군사와 경제라는 관점에서 독일의 국력이 통일 이후 크게 증강되지 않았다.⁶

둘째, 독일은 대외적 의존성이 높은 나라이다. 무역 의존도가 높고, 주요 국제기구에 거의 모두 참여하고 있다. 따라서 독일은 다자주의를 계속적으로 추구할 수밖에 없는 국가이다. 통일독일에게 다자주의는 선택이 아니라 필수사항이다. 독일은 개별 국가 간의 이익 충돌은 국제규범을 기반으로 하고 있는 다자적 틀에 의해 관리되어야 한다고 보고, 이러한 다자적 틀을 강화하는 데에 관심이 있는 것이다.⁷

독일이 추구하는 다자적 접근의 중심에는 EU가 있다. EU는 회원국들이 공동의 노력으로 공동의 이익을 추구하도록 디자인되어 있기 때

6- Walter L. Bühl, "Grundlagen," Karl Kaiser und Hanns Maull (Hg.), *Deutschlands neue Außenpolitik* (München: Oldenbourg, 1994), p. 179.

7- Karl Kaiser und Hanns Maull, "Die Suche nach Kontinuitäten in einer Welt des Wandels," Karl Kaiser und Hanns Maull (Hg.), *Deutschlands neue Außenpolitik* (München: Oldenbourg, 1994) 참조; Helga Haftendorn, "Guilliver in der Mitte Europas: Internationale Verflechtung und Nationale Handlungsmöglichkeiten," Karl Kaiser und Hanns Maull (Hg.), *Deutschlands neue Außenpolitik* (München: Oldenbourg, 1994) 참조.

문이다. 통일이 된 이후에도 독일은 유럽통합의 심화에 계속 참여하였고, 독일통일에 대한 주변국의 우려를 불식시키기 위하여 유럽통합을 적극적으로 활용하였다. 그리고 독일은 통일을 이룩하고 얼마 되지 않은 시점인 1991년 12월에 「마스트리히트 조약」(Maastricht Treaty)을 체결하고 서명하였다. 독일은 이 조약에서 화폐와 안보의 통합을 약속함으로써 유럽통합을 더욱 가속화시켰다. 독일은 통일 이후 유럽의 강자가 되기를 원하는 것이 아니라, EU의 한 일원으로서 계속 남을 것이라는 점을 주변국가에게 분명히 보여주고자 하였다.

2. 군사 및 안보적 통합정책의 성과

가. 다자안보를 통한 평화유지 기반 구축

개별 국가들이 자국의 안보를 극대화하려는 노력은 종종 전쟁을 불러일으킨다. 자국의 방어능력을 극대화하기 위한 노력이 타국에게 안보위협으로 인식되는 현상을 안보딜레마라고 하는데, 국가들이 상호 경쟁적으로 군비증강을 할 경우 결과적으로 당사국 모두에게 비용을 초래하게 된다. 이러한 안보딜레마를 극복하려면 무엇보다도 안보분야에서 경쟁보다 협력의 원칙이 작동해야 한다. 잠재적 분쟁 당사국들이 서로 협력을 통해 전쟁억지에 관심과 노력을 기울일 때 평화의 가능성은 더욱 높아지는 것이다.⁸

다자적 안보협력이 이루어지기 위해 전제되어야 할 가장 중요한 조건은 공동이익의 실현가능성이다. 다자협력체에 참여하는 행위자 모두

⁸ Toshiya Hoshino, "Multilateralism in East Asian Security Order: Track I and II Experiences," Kwang Il Baek (ed.), *Comprehensive Security and Multilateralism in Post-Cold War East Asia* (Seoul: KAIS, 1998), p. 312.

가 이득을 볼 수 있다는 기대가 있을 때, 협력은 성공적으로 지속될 수 있는 것이다. 그러므로 상호 간에 공동이익을 실현하기 위해서는 최대한 서로 교환할 수 있는 다양하고 많은 이익이 존재해야 한다. 그러므로 경제이익과 안보이익을 결합적으로 추구하는 다자적 협력체가 바람직한 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, EU는 단순히 경제협력을 추구하는 것에 국한되지 않고 정치·안보적 협력을 함께 추구하는 이상적인 다자협력체라고 할 수 있다.

독일은 국제 테러리즘, 대량살상무기의 확산, 실패국가의 위협 등 국제적 안보문제를 해결하는 데 있어서 국제 제도를 적극적으로 활용하려는 자세를 보이고 있다. 독일은 다자주의와 국제규범을 탈냉전시대의 핵심원칙으로 간주한다. 오늘날 국제 테러리즘은 전 세계적인 네트워크를 구축하고 있고, 이러한 상황에 효과적으로 대응하기 위해서는 제도화된 국제 거버넌스(governance)가 규범과 제도의 영향력으로 지구적 차원에서 안보 관리를 해야 한다는 것이다.⁹

물리력을 통한 위협과 강제보다는 규범과 대화를 국제문제의 해결에 활용하려는 독일의 외교안보정책적 선호는 러시아, 중국, 이란 등에 대한 태도에서 잘 나타나고 있다. 독일은 이들 국가들을 국제제도적 틀에 끌어들여 문제를 해결하려고 한다. 국제관계를 효과적으로 규율하는 주체는 개별 주권국가가 아니라 국가 간의 협력체라고 간주하는 것이다. 그리하여 개별 국가 간의 관계를 성공적으로 규율할 수 있는 지구공동체의 출현을 희망하는 것이며, 국제 규범이 강제성을 발휘할 수 있길 원한다. 이러한 노선을 추구하기 때문에 독일은 통일 이후 국방비 지출 수준을 지속적으로 감축하였으며, 군사비 지

⁹ Regina Karp, "The New German Foreign Policy Consensus," *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1 (2005), pp. 61 ~82.

출을 줄였음에도 불구하고 국가의 안보수준은 결코 낮아지지 않고 있다.

유럽의 안보통합이 본격적으로 구현되기 시작한 계기는 「마스트리히트 조약」이다. 독일은 EU를 경제통합에서 정치통합의 다자기구로 발전시키는 것을 중요한 목표로 생각하여 왔다. 독일의 콜 수상은 1983년 집권 직후 “독일 외교정책의 최우선 순위는 유럽의 정치통합과 안보통합을 실현하는 것”이라고 주창했다. 유럽의 안보통합이란 회원국들이 힘을 합쳐 공동의 외교안보정책을 수립하고 실행하려는 것이다. EU 회원국들은 창설 이후 오랫동안 안보 이슈는 민감한 사안이라는 이유 때문에 논의의 대상으로 삼지 않았는데, 1993년의 「마스트리히트 조약」에서 안보 이슈가 공식적으로 EU의 정책영역에 포함된 것이다. 이것은 1958년에 「로마 조약」(Treaty of Rome)에서 회원국들이 경제통합을 약속한지 35년만이었다.

「마스트리히트 조약」의 제5장에서는 공동외교안보정책이 EU의 새로운 과제영역으로 설정되었고 “EU는 안보와 연관된 모든 이슈를 다루며 공동외교안보정책의 틀을 구축하여, 향후 적절한 시기가 도래하면 공동안보로 발전할 수 있도록 노력한다”라고 명시하였다. 이 조항은 그동안 경제 이슈에 관한 제한된 권한을 가졌던 EU가 안보문제까지 다룰 수 있게 되었다는 의의를 가지지만, 다른 한편으로는 EU가 공동외교안보정책이라는 중간적 단계를 거친 후 공동안보를 실현한다는 점진적 안보통합의 방식을 채택하였다는 의미도 가진다. 공동안보란 개념적으로 유럽합중국과 같은 정치통합이 완성된 경우에 실행 가능한 안보협력이며, 공동외교안보정책은 그 정도 수준의 정치적 통합에 아직 도달하지 못한 단계에서 회원국들이 외교안보 이슈에서 서로 긴밀히 협력하는 방식을 말한다.¹⁰

I
II
III
IV
V
VI

공동외교안보정책은 1997년의 「암스테르담 조약」(Amsterdam Treaty)에서 의사결정의 방식이 보다 개선되는 제도적 발전이 이루어졌다. 안보문제의 결정 절차에 적용되었던 만장일치제가 개선되어, 유럽이사회가 사전에 유럽의 공동 전략에 해당된다고 판단한 사안에 대해서는 다수결의 원칙에 의해 결정할 수 있게 된 것이다.¹¹ 그리고 2000년에 니스에서 열린 정상회담에서 향후 EU 내에 정치위원회, 군사위원회, 군사지휘부 등 정치 및 군사 관련 기구를 설치할 것을 결정하였다.¹² 2007년의 「리스본 조약」(Treaty of Lisbon)에서는 외교안보상의 대표성 문제를 크게 개선하였다. 그동안 EU를 대표하는 의장의 위상이 약하다는 비판이 있어왔다. EU 의장직을 6개월마다 각국 정상이 교대로 맡는 방식으로 채택하여 왔는데, 의장의 빈번한 교체는 대외적으로 혼돈을 초래할 뿐만 아니라, 유럽의 소국 정상이 의장을 맡는 경우 국제무대에서 강대국과 협상 시 EU의 위상이 낮아진다는 우려가 있었다. 그리하여 2년 반 임기로 연임이 가능한 유럽이사회 상임 의장을 뽑기로 하였으며, 상임의장 밑에 외교안보 대표직을 두기로 하였다.

나. 국제안보협력을 통한 군사비 경감

통일독일이 중부유럽의 강자로 부상하는 것을 이웃국가들이 용인할

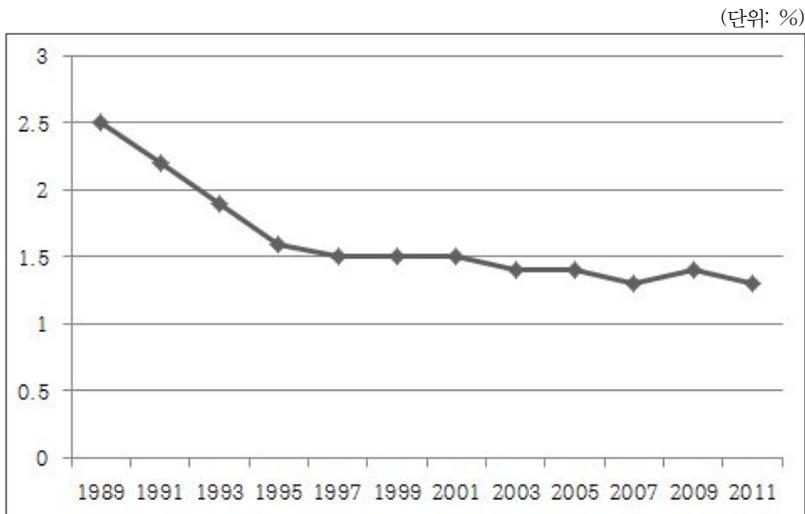
¹⁰-Panayiotis Ifestos, "The North Atlantic Alliance Politics in a European Context: Problems, Prospects and the Question of a European Political Union," Snezana Trifunovska (ed.), *The Transatlantic Alliance of the Eve of the New Millennium* (The Hague: Kluwer Lad Internationa, 1996) 참조.

¹¹-Mathias Jopp *et al.*, "Ansatzpunkte und Optionen zur institutionellen Weiterentwicklung von GASP und ESVP," *Integration*, Vol. 25, No. 3 (2002), p. 232.

¹² 박채복, "탈냉전시대 유럽 안보질서의 변화와 전망," 『세계정치학회보』, 제19집 (세계정치학회, 2002), p. 149.

수 있는 이유는 독일 스스로 유럽 및 국제 안보 거버넌스에 편입하기 위하여 노력하기 때문이다. 그리고 독일은 EU의 외교안보정책에서 규범과 제도를 강조하는 민간강국으로서의 국가정체성을 보이고 있다. EU라는 다자안보적 틀 속에서 민간강국을 추구함으로써 독일은 통일 이후 군사비를 크게 줄일 수 있게 되었다. 탈냉전, 통일, EU의 안보통합 등이 결합하여 독일에게 평화의 보상을 주고 있는 것이다. <그림 III-1>에서 보는 바와 같이 독일은 통일 직전인 1989년에 GDP 대비 국방예산이 무려 2.5%에 달하였으나, 1997년까지 1.5% 수준으로 크게 감소하였고, 그 이후 오늘날까지 1.3~1.4% 수준에서 안정적으로 유지되고 있다. 이러한 군사비 감축은 동독을 재건하는 통일비용의 재원을 충당하는 데에 보탬이 되었다.

● 그림 III-1 독일의 GDP 대비 군사비 지출



출처: World Databank, <<http://databank.worldbank.org>>.

I
II
III
IV
V
VI

독일은 인구 8천만 명의 유럽대국이지만, 통일조약에서 이웃국가들의 안보우려를 불식시키기 위해 군사력을 37만 명 이하로 감축하겠다고 약속했다. 그리하여 1990년에 병력을 37만 명으로 줄였고, 5만 명의 동독군이 연방군에 편입하였으나, 대다수는 의무 복무기간이 끝나거나 단기 복무계약이 종료됨으로써 2년 이내에 제대하였다. 동서독군의 통합과 함께 막대한 양의 군사무기는 처분되거나 혹은 발틱국가와 인도네시아 등에 양도되었다.

현재 독일군의 병력은 20만 명에 불과하다. 복무기간은 12개월에서 6개월로 단축되었다. 징병대상자는 연간 40만 명이지만 징병검사에서 탈락률이 높고, 대체복무자, 경찰 및 소방대원 등을 제외하면 소수의 젊은이가 입대를 하는 것이다.

2010년 독일 국방장관은 징병제 중단을 선언하였다. 예산절감 차원에서 병력감축을 추진한 것이다. 유럽 재정위기를 극복하기 위한 차원에서 군사개혁이 이루어졌다. 안보환경의 변화도 군사개혁에 중요한 요인으로 작용하였다. 냉전 종식 이후 독일은 동유럽의 EU 가입을 지지했고, 이제 우방국에 의해 완전히 둘러싸이게 됐다. 영토 방위의 필요성이 급감하면서, 독일군은 아프가니스탄이나 레바논 등 해외에서 군사임무를 수행하고 있을 뿐이다.

다. 주독미군의 철수와 대미 안보의존도 감소

냉전시대 미국은 소련과 군사적으로 대립하는 최전선에 위치한 서독에 약 25만 명의 병력을 배치하였다. 동독 속에 섬처럼 존재하였던 서베를린은 미군병력에 의해 방위되었다.¹³ 하지만 독일의 통일은 주독

¹³ 고상두, 『통일독일의 정치적 쟁점』, p. 175.

미군이 대규모로 철수하는 계기가 되었고, 2006년에는 육군 5만 명과 공군 1만 5천 명 등 도합 6만 5천 명의 수준으로 감소하였다. 당시 전 유럽지역에 미군이 약 10만 명 정도 주둔하였다는 점을 고려하면, 독일에 유럽 주둔 미군 병력의 2/3가 주둔한 셈이며, 해외에 주둔한 미군 총병력의 1/3에 해당하다. 이러한 점에서 독일은 미국의 해외 동맹국 중에서 가장 중요한 나라이다. 영국과 이탈리아 등 다른 나라에는 공군이 2만 명, 해군이 1만 명 주둔한 반면에, 미국의 유럽 주둔 지상군 대부분이 독일에 있었다고 할 수 있다. 일반적으로 지상군은 해군이나 공군에 비해 주둔국가에게 큰 부담을 준다. 서독에서 미군은 16만 5천에이커의 토지를 사용하고 있으며, 이것의 자산 가치는 약 427억 달러에 달한다.¹⁴

독일에 주둔하고 있던 부대 중에서 제1보병사단 사령부가 2006년 여름 제일 먼저 미 본토로 귀환하면서 통일 이후 미군의 철군은 시작되었다. 예하 제1기갑사단은 이라크 전쟁에 투입되었고, 그곳에서 임무를 마치면 미 본토로 이전하도록 되었다. 그리하여 2012년 기준으로 독일에 주둔하고 있는 미군 병력은 약 5만 명 수준으로 감축되었다. 원래 미국은 2008년 말까지 2만 4천 명 수준으로 병력을 감축하려고 했으나, 철군계획이 변경되었다. 여기에는 여러 가지 원인이 작용하였는데, 첫째, 무엇보다도 부활하는 러시아에 대한 견제가 필요하였다. 초강대국의 지위를 회복하려는 러시아는 갈수록 미국과 갈등을 빚고 있다. 기존의 제1보병사단과 제1기갑사단에서 각각 1개 전투여단을 독일에 잔류시키기로 결정한 것은 군사적으로 부상하는 러시아에 대한 대응이라고 할 수 있다. 둘째, 이라크와 아프가니스탄에서 전쟁이 예상과

I
II
III
IV
V
VI

¹⁴Frances M. Lussier, *Options for Changing the Army's Overseas Basing* (Washington, D.C.: Congress of the United States, Congressional Budget office, 2004), p. 13.

달리 장기화되고 있는 상황에서 독일의 기지 인프라를 계속 활용할 필요가 있고, 독일 정부의 긴밀한 협조가 필요하다는 것이다. 셋째, 동유럽지역, 특히 루마니아와 불가리아에 새로운 기지를 조성하는 데에 시간이 필요하다. 넷째, 독일은 미군 병사에게 심리적으로나 주거 환경 측면에서 매우 안전하고 편리한 주둔여건을 제공하는 우방국에 속한다.¹⁵

미군철수로 인하여 얻게 되는 이득이라면 독일군이 사용할 수 있는 군사 인프라 구조가 늘어난다는 것이다. 미군이 반납하는 시설을 활용하여 독일군의 기지를 대형화할 수 있고, 이를 통하여 기지 운용의 경제성을 높일 수 있는 것이다. 현재 독일도 NATO 개혁의 일환으로 군사 변혁을 추구하고 있고, 독일 전국에서 약 100개의 기지를 통폐합할 계획을 진행하고 있다.¹⁶

미군 철수는 NATO군의 구성과 운용에도 변화를 야기하였다. 즉 지휘국 모델의 연합지휘구조가 사라지게 되는 것이다. 그동안 독일 소재 NATO구성군은 독일군이 미군과 함께 연합지휘구조를 형성하고 있었다. 예를 들어 하이델베르크에 주둔하고 있는 미 제5군단에 라이프치히에 주둔하고 있는 독일 제13전차보병사단이 배속되었다. 그 반대로 울름의 독일 제2군단에는 비스바덴에 있는 미군 제1기갑사단이 배속되어 연합군을 형성하였다. 이 두 연합 군단은 지휘국 모델에 의해 구성되었는데, 다시 말하자면, 한 국가가 지휘 역할을 하고, 다른 국가는 병력을 배속시키는 형태이다. 그러므로 하이델베르크에 소재하고 있는 제5군단은 미국이 지휘국인 NATO군이며, 울름에 있는 제2군단은 독일이 지휘국인 NATO군이었다. 그러므로 미 육군의 2개 사단이 철군하게 되면서, 지휘국 모델의 연합군 구성이 사라지게 되었다.

¹⁵-*Neues Deutschland*, November 23, 2007.

¹⁶-*Netzeitung*, August 17, 2004.

라. 안보의 유럽화를 통한 수평적 동맹관계 정립

독일통일과 탈냉전 이후 유럽의 안보적 환경이 크게 바뀌면서 유럽에서는 NATO동맹의 유지와 확대를 내용으로 하는 대서양주의와 유럽에 의한 독자 안보의 강화를 추구하는 유럽주의가 경쟁하게 되었다. 대서양주의와 유럽주의의 대립은 과거 냉전시대에도 존재하였으나 유럽주의의 약세 때문에 표면으로 드러나지는 않았다. 그러나 경제통합에 성공한 유럽 회원국들이 유럽 차원의 안보통합을 추구하면서 유럽주의가 점차 부상하게 되었다.

탈냉전 이후 유럽의 안보정체성을 둘러싸고 서로 입장을 달리하는 국가들이 생겨나게 되었다. 유럽주의자가 주장하는 안보정체성의 형성이란 유럽안보에 필요한 독자적인 제도와 결정과정을 마련하는 것이며, 유럽통합이 경제통합 단계에서 발전하여 안보통합 단계로 진일보하는 것을 의미한다. 즉 유럽적 안보정체성은 냉전 시기에 NATO동맹을 기반으로 미국이 유럽의 안보를 떠맡은 것과 구별되는 의식이다. 유럽 안보정체성이란 유럽 국가들이 “유럽 안보는 유럽인에 의해”라는 공동의 신념과 기대를 가지게 되면서 생겨났으며, 이러한 관념이 현실적으로 구현되어 EU이 국가연합의 방위와 유사한 수준의 독자적인 유럽군을 창설하거나, 아니면 최소한 NATO동맹 안에서 미국에 대한 보완적 위치에서 벗어나 필요한 경우 NATO 군사력의 일부를 유럽의 안보 이익을 위해 사용할 수 있게 되는 것을 의미한다.¹⁷

이를 위해 독일과 프랑스는 EU가 초국가적 차원의 안보기구와 군사력을 가져야 한다는 입장을 표명하였다. 물론 유럽주의를 지향하는 프

¹⁷-Gunther Hellmann, “The Making of a European Foreign and Defense Identity,” Snezana Trifunovska (ed.), *The Transatlantic Alliance of the Eve of the New Millenium* (The Hague: Kluwer Lad Internationa, 1996), p. 177.

I
II
III
IV
V
VI

랑스와 독일의 입장이 완전히 똑같은 것은 아니다. 프랑스는 유럽이 독자성을 강화하고 안보정체성을 확립하여 미국으로부터 독자적인 세력이 되는 것을 원하는 반면, 독일은 유럽이 기여도를 강화하여 미국과 대등한 파트너가 되길 희망한다. 즉 유럽이 미국의 주니어 파트너라는 역할에서 벗어나기를 지향하는 것이다.

프랑스와 독일의 입장과 달리 영국은 EU가 초국가적 안보권한을 갖는 것에 반대하고 개별 국가의 안보주권이 존중되는 NATO 중심의 정부 간 안보조직이 계속 지속되는 것을 선호한다. 영국은 유럽지역에서 직접적인 군사위협이 사라진 상황에서도 미국이 유럽의 안보질서에 여전히 적극적으로 참여하기를 원하며, 공동방위의 전 유럽적 확대를 통하여 역외분쟁 특히 동유럽지역에서의 분쟁에 능동적으로 대처하는 안보전략을 추구하는 것이다. 이와 같이 유럽 안보정체성을 둘러싸고 EU 회원국 간에 이해의 차이가 생기면서, 대서양주의와 유럽주의 간에는 긴장관계가 형성되었다. 그리고 유럽주의를 기치로 결속한 독일과 프랑스의 긴밀한 관계는 부시 대통령으로 하여금 대미 연합전선의 일환이라고 의심하게 만들었다.

코소보 전쟁은 안보정책에서 유럽 국가들이 서로 단합하게 해준 ‘유럽 통일전쟁’이었다.¹⁸ 중국과 러시아는 코소보 분쟁을 군사적 수단으로 해결하는 것에 반대하였고, UNSC 결의안을 무력사용의 근거로 활용해서는 안 된다는 입장을 보였다. 하지만 미국은 세르비아에 대한 공습을 계획하고, NATO 군사력으로 세르비아를 응징할 뜻을 밝히고

¹⁸-Paul Schäfer, “Machtpolitik im Schatten der internationalen Institutionen- Neue Tendenzen deutscher Politik in EU, OSZE, UNO und NATO,” Monika Medick-Krakau (Hg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999), p. 154.

NATO 유럽 동맹국의 협력을 요청하였고, 독일은 세르비아의 인종청소를 막아야 한다는 인도주의 명분에 밀려 미국의 NATO 개입 결정에 추종하였다.¹⁹ 사실 유럽 동맹국들이 적극적으로 동참하지 않음에도 불구하고 미국이 NATO군을 동원하여 코소보 전쟁을 감행한 데에는 안보 독자성 강화를 추구하는 유럽을 견제하고, 유럽에 대한 미국의 영향력을 과시하려는 의도가 있었다.

독일은 탈냉전 이후 변화한 안보환경에 적합하게 다자안보의 성격이 본질적으로 변화해야 한다고 보았고, EU 중심의 공동외교안보에서 새로운 가능성을 찾은 것이다. 그리하여 냉전의 유물인 NATO의 대체 혹은 보완을 주장하였다. 냉전시대 미국이 추구한 다자주의는 동반자가 아닌 추종자를 필요로 하는 것이었다. NATO동맹은 미국의 군사 리더십과 이에 추종하는 유럽 동맹국에 의해 수직적으로 구성되었다. 하지만 탈냉전시대에 접어들면서 대서양관계가 변화한 것이다. 유럽대륙이 평화와 번영을 구가하고 있고, 과거 미국이 전담하였던 역외지역의 분쟁에서 미국이 유럽과 함께 협력해야할 필요성이 증가하였다.

EU는 독자적인 외교안보정책을 추진하기 위해서는 무엇보다도 독자적인 군사력이 필요함을 절감하였다. 그리하여 EU의 지도국가라고 할 수 있는 독일과 프랑스는 1987년에 독불여단을 창설하였고, 이를 유로군단(Eurocorps)으로 확대 개편하였다. 이러한 군사협력을 바탕으로 유럽의 안보통합은 NATO동맹에 대한 유럽의 기여 확대단계에서 점차 독자적인 유럽군 창설단계로 변화 발전하고 있다.²⁰ 1999년의 쾰른 정상회담에서 ‘유럽안보방위정책(European Security and Defense

¹⁹-Der Spiegel, April 19, 1999.

²⁰-고상두, “구성주의 관점에서 본 유럽의 안보통합,” 『한국정치학회보』, 제37집 2호 (한국정치학회, 2003), pp. 325~341.

I
II
III
IV
V
VI

Policy: ESDP)’이 합의되었다. ‘유럽안보방위정체성(European Security and Defense Identity: ESDI)’이 NATO 내에 유럽의 역할을 강화하려는 미국적 개념이라면, ESDP는 유럽이 독자적인 군사력을 건설하여 NATO와 협력한다는 유럽적 개념이라고 할 수 있다.²¹

NATO동맹이 재조정되면서 미국과 유럽 간에 전략적 동맹이 맺어진 것이다. 즉 과거의 NATO동맹이 구소련의 군사적 위협으로부터 NATO 회원국을 방어하는 방위동맹이었다고 하면, 이제 NATO동맹은 회원국의 영토를 벗어나 제3국가에서 발생하는 군사 분쟁에 선제적으로 개입하고 해결하는 예방동맹이 되었고, 그에 필요한 신속대응군을 보유하게 된 것이다. 21세기의 새로운 안보위협은 글로벌 속성을 가지게 되었고 유럽 역외지역에서의 분쟁이 NATO 회원국의 안보에 직접적인 연계성을 가지게 되었다. 그리고 미국도 단독으로 글로벌 테러주의 전쟁에서 이길 수 없다는 생각이다. 유럽 또한 코소보전쟁에서 미국의 군사정보력, 항공타격력, 해상수송력 등에 크게 의존해야 했던 경험 이후, 미국이 보유하고 있는 군사적 전략자산의 중요성을 실감하였다. 미국과 유럽은 안보협력이 상호 전략적 이익 추구에 도움이 된다고 인식하였고, NATO 군사조직의 상호 운용성과 통합성을 보다 개선하는 방향으로 군사변환을 추구하는 것이다.

냉전시대 NATO는 미국의 리더십에 동조하는 유럽동맹국에 의한 수직적인 위계질서를 가졌다. NATO군 사령관은 항상 미군 장성이 맡았고, 독일에 주둔하는 유럽 주둔군 사령관이 겸직하였다. 그는 회원국들이 제공하는 병력을 NATO군으로 동원하고, 전시작전통제권을 행사하는 권한을 가졌다. 그러나 탈냉전 이후 미국과 유럽의 관계가 변

²¹ Franz-Josef Meiers, “Der europäische Sicherheitspfeiler,” *Internationale Politik*, No. 3 (2000), p. 45.

화하고 있다. 구소련의 군사적 위협에 대항하였던 방어적 동맹에서 이제 전략적 동맹이 되었다. 일방적인 안보의존에서 이제는 역외작전을 펼치기 위한 협력안보로 변화하였다. 그리하여 과거 미국이 NATO군을 총괄적으로 지휘하던 양상이 크게 바뀌게 된 것이다. 미국은 유럽 동맹국이 미군의 도움을 필요로 하고 자신들의 이익에 부합할 경우에는 군사적 전략자산을 제공하고, 유럽 동맹국은 미국을 돕기 위해 평화 유지 병력을 제공하게 되었다. 이러한 합의에 도달할 수 있는 정치적 틀을 NATO는 가지고 있는데, NATO 정치위원회에서 공동의 전략적 이해관계를 바탕으로 공동의 군사작전에 관하여 논의되고 합의되는 것이다.

‘9·11 테러’가 발생한 이후 미국은 NATO가 더욱 적극적으로 역외의 군사활동에 참가할 것으로 주창하였고, 2002년 11월 프라하에서 열린 NATO 정상회담에서 미국의 주도 하에 NATO 신속대응군의 창설이 결정되었다. 총 2만 명 규모의 이 부대에는 영국, 독일, 이탈리아, 스페인, 터키, 프랑스 등 6개 나라가 참여하였다. 신속대응군은 육해공군으로 구성된 다국적 기동부대로 분쟁 초기에 현지에 신속 배치되어 분쟁의 조기 확산을 막고 증원군의 분쟁지역 도착을 돕는 군사작전을 수행하며, 아울러 재난구조와 반테러 등 인간안보와 관련된 임무도 수행한다.²²

I
II
III
IV
V
VI

²² Tom Nguyen, “Shaping NATO for the Twenty-First Century Fight,” *Air Defense Artillery* (October/December 2006), p. 23.

3. 외교 및 경제적 통합정책의 성과

가. 유럽경제통합의 심화로 통일독일에 대한 주변국의 우려 불식

통일독일에 대한 주변국의 안보적 우려가 컸기 때문에 독일은 이웃 국가의 우려를 단순히 안보적 차원에서만 해소하는 데에 그치지 않고, 경제적 차원에서도 해소하려는 노력을 하였다. 즉 EU의 안보적 통합 뿐만 아니라 경제통합의 심화를 가속화함으로써 독일이 유럽의 테두리 안에서 동반성장 발전할 것이라는 태도를 표방한 것이다. 이러한 맥락에서 독일은 자국의 독자적인 통화인 마르크화를 버리고 유럽공동의 유로화를 도입하는 화폐통합을 약속하였고, 이것은 독일이 통일에도 불구하고 경제통합에 관심이 있다는 것을 보여주는 약속이었다. 통일을 이룩한 이후 동독재건이라는 새롭고 막중한 국가과제를 짊어지게 된 독일로서는 유로화 도입에 국가의 역량을 분산할 수 없는 처지였지만, 통일독일은 유럽의 강자를 지향하는 것이 아니라 EU의 적극적인 일원으로 남는다는 이미지를 주변국에게 주기 위하여 통화동맹을 약속했던 것이다.²³

하지만 독일의 대다수 국민들은 마르크화를 유로화로 대체하려는 계획에 대하여 회의적 태도를 보였다. 독일에게 통화통합이란 마르크화를 버리고 유로화를 도입하는 금융 실험이었고, 마르크화는 폐허와 분단을 이겨낸 독일에게는 중요한 상징이었다. 서독국민에게 마르크화는 라인강의 기적을 의미하는 상징이자 자부심이었다. 마르크화는 독일 역사상 가장 안정적인 화폐였으며, 통일을 이룩한 원동력이었다. 동

²³ Ulf Frenkler, "Germany at Maastricht—Power Politics or Civilian Power?," Sebastian Harnisch and Hanns Maull (eds.), *Germany as a Civilian Power?* (Manchester: Manchester University Press, 2001), p. 29.

독주민들이 흡수통일을 기꺼이 수용한 것은 무엇보다도 경제적 이유 때문이었다. 그들은 동독의 사회주의체제를 독자적으로 개혁하는 것에 대한 희망을 포기하고 서독과의 통일을 요구하며 거리로 나서서 “서독의 마르크가 우리에게 오지 않으면 우리가 서독으로 갈 것이다”라고 외쳤다.²⁴ 그랬기 때문에 통일 이후의 동독주민들은 자신들이 힘들게 얻어낸 마르크화가 곧바로 없어지고 유로화가 새로이 도입된다는 사실을 쉽사리 받아들이기 어려웠다. 이처럼 화폐통합에 대한 독일국민의 우려는 매우 컸다.

독일국민들의 의견과 동일한 맥락에서 독일의 한스 티트마이어(Hans Tietmeyer) 중앙은행장은 화폐통합을 위해 안정적인 마르크화를 포기하려는 시도는 유로화 지상주의라고 비판하였다. 독일사회주의 통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands: SED)의 후신으로서 반자본주의적 시각을 견지하고 있는 민주사회당(Partei des Demokratischen Sozialismus: PDS)도 화폐통합이 탈국가적 경제행위를 하는 다국적 기업에게 도움이 될 뿐인 정책이라고 비판하였다. 이러한 유로화 회의주의 여론에 힘입어 1994년에 자유시민연합(Bund Freier Bürger)은 「마스트리히트 조약」 무효소송을 독일 헌법재판소에 제기하는 등 화폐통합 반대여론을 고조하는 데에 큰 역할을 하였다.

화폐통합에 대한 저항은 독일 국내에서만 있는 것이 아니었다. 단일 화폐의 도입은 회원국 주권의 축소를 의미하기 때문에, 일부 회원국의 저항과 반발을 야기하였다. 그러므로 이들 반대 국가들을 회유하기 위해서 재정적인 인센티브가 제공되어야 했다. 그리고 이러한 설득작업에 소요되는 비용은 통합의 심화를 선도한 독일이 담당해야 했다. 통

²⁴ 고상두, 『통일독일의 정치적 쟁점』, p. 145.

I
II
III
IV
V
VI

일 이전까지만 해도 독일은 유럽통합의 손익계산에 그리 민감하지 않았다. 1993년 독일이 EU에 지급한 국가 분담금은 국민 1인당 147유로였고, 프랑스의 경우에는 18유로에 불과하였다.²⁵ 하지만 독일은 기존의 사회경제 결속기금 이외에 추가로 새로운 사회구조기금을 만들었고 이 기금 설립에 소요되는 예산의 상당부분을 부담하겠다고 약속하였던 것이다. 이러한 기금들은 EU에 설치되어 가난한 회원국과 유럽 회원국의 농민들에게 지원되는 자금으로 사용되었다. 이처럼 독일은 유로화의 도입을 적극적으로 추진하기 위해 동독재건으로 인하여 어려운 재정 상황에서 화폐통합에 소극적인 국가에 대한 재정지원을 추가적으로 늘렸다.²⁶

이처럼 독일은 주변국의 안보우려를 불식시키기 위해 유럽통합을 최대한으로 활용하였다. 안보통합뿐만 아니라 화폐통합이라는 경제적 수단을 사용하여 독일과 유럽이 함께 평화와 번영을 추구한다는 인상을 심을 수 있었다. 또한 화폐통합을 성공적으로 추진하기 위하여, 통화동맹 구상에 반대하는 회원국들에게 재정적인 지원을 아끼지 않았던 것이다.

나. 유럽통합시장에서 서독의 기술력과 동독의 노동력 결합으로 수출경쟁력 확보

독일은 수출에 기반한 경제발전 국가이다. 특히 지난 20년 동안 GDP 중에서 수출이 차지하는 비중이 25%에서 40%로 증가했다. 10개

²⁵. Julia Teschner, "No Longer Europe's Europhiles? Euroscepticism in Germany in the 1990s," *Journal of European Integration*, Vol. 22, No. 1 (2000), p. 64.

²⁶. Loukas Tsoukalis, *What Kind of Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 50.

를 생산하면 4개를 해외시장에 판매하는 셈이다. 이러한 독일의 수출 확대에는 유럽의 단일시장과 단일화폐가 크게 기여하였다. 유럽경제의 통합성이 증대하면서 유럽 내수시장의 규모가 커진 것이다. 정부는 수출기업에 대한 보증과 대출 등 다양한 지원책을 갖추고 있으며, 슈뢰더 정부 하에서 추진한 노동시장 개혁으로 수출가격 경쟁력을 크게 높였다. 인구가 노령화되면서 구매력이 둔화되자 기업은 해외시장에서 성장의 활력을 찾았다.

제조업이 강한 독일은 해외시장의 이득을 크게 누렸고, 수출의 선도적 호조로 높은 성장률을 기록하였다. 유럽이 금융위기를 겪는 동안에도 독일은 통일 이후 최고의 호황을 누렸다. 사실 국제교역을 가로막는 보호주의적 수단으로는 관세와 환율이 있다. 하지만 유럽의 경우 단일시장으로 관세장벽이 사라졌고, 단일화폐로 환율장벽이 사라졌다. 경제위기를 가장 격심하게 겪은 그리스의 경우 과거에는 이탈리아, 프랑스 자동차를 구매하였던 소비자들이 유로화의 도입이후 독일 자동차를 주로 구입하였다. 독일이 수출에서 큰 이득을 본 것이 이러한 외적 요인에 의한 것만은 아니다. 통합된 유럽시장을 석권할 수 있는 독일의 상품경쟁력을 결정하는 국내적 요인도 있었다.

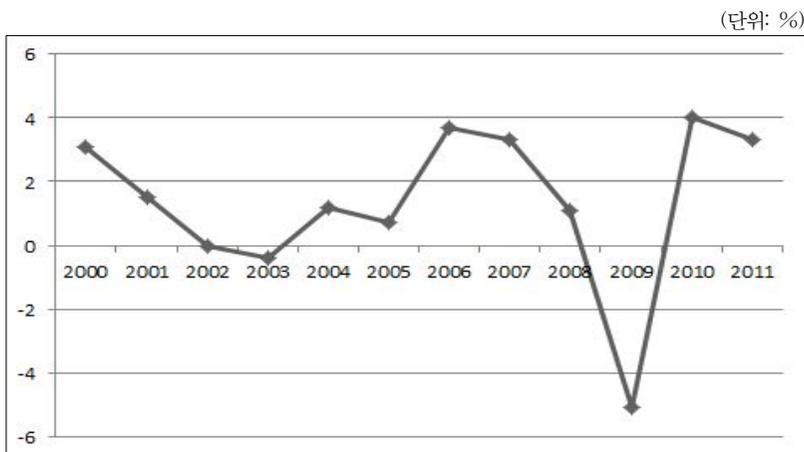
통일 이후 10년간 경기침체에 빠져 독일이 ‘유럽의 환자’로 불리는 상황이 되자 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder) 총리가 이끄는 사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD, 사민당) 정부는 2003년 ‘하르츠 개혁’을 추진했다. 신축적 근로시간제, 파견근로 등에 대한 차별 금지와 복지 개선 등이 주요 내용이었다. 특히 상황에 따라 근로시간을 고를 수 있는 신축적 근로제도는 기혼 여성의 취업률을 크게 높였다. 현재 독일의 여성 노동인구 가운데 71.5%가 경제활동에 참여하고 있는 실정이다. 통일 직후 동서독 간에 합의한 1:1이

I
II
III
IV
V
VI

라는 화폐통합은 당시의 경제적 상황을 무시한 정치적 결정이었고, 독일 상품의 수출가격 경쟁력을 크게 약화시켰으나, 이러한 정책 실패의 경험에서 교훈을 얻은 사민당 정부의 개혁으로 독일의 국제경쟁력이 크게 강화된 것이다. 더 나아가 독일정부는 구동독지역에 과감한 투자를 함으로써 2004년 64.3%였던 고용률은 2013년 말 76.7%를 기록했다. 실업률은 통일 이후 최저 수준으로 내려가고 있다.

<그림 III-2>의 연간 경제성장률 통계를 보면, 독일은 유럽통합과 노동시장 개혁의 이득을 크게 누리고 있는 것을 알 수 있다. 유럽의 경제위기로 인하여 2009년 -5.1%라는 경기후퇴를 경험하였지만, 그 해를 제외하면 유럽의 전반적인 경제위기 상황에도 불구하고 독일의 경제는 성장률이 거의 4%에 육박하는 호황을 누리고 있음을 알 수 있다. 만일 독일이 단일시장과 단일화폐라는 유럽경제통합의 심화에 주저하였더라면 이러한 결과를 가져오지 못했을 것이다.

○그림 III-2 독일의 연간 경제성장률(GDP)



출처: World Databank, <<http://databank.worldbank.org>>.

4. 시사점

독일의 EU정책은 독일 다자외교의 핵심이다. EU는 회원국의 공동 노력으로 공동이익을 추구할 수 있도록 설계되어 있다. 독일은 유럽 국가 중에서 지역통합에 가장 적극적인 국가이고, 유럽정체성을 정착 시키는 데 가장 앞장 선 나라이다. 이러한 기반 위에서 독일은 통일에 대한 주변국의 승인을 획득하는 데 성공하였고, 안보통합과 화폐통합을 수단으로 주변국의 안보우려를 불식할 수 있었다.

독일은 유럽통합의 심화뿐만 아니라 확대도 적극 지지하였다. 그리하여 동유럽 국가들의 가입에 결정적으로 기여하였다. EU의 동구확대로 인하여 독일은 유럽회원국에 의해 둘러싸이게 된 것이다. 독일은 유럽대륙의 중앙에 위치하여 동서남북으로 전쟁을 치렀고, 지금도 9개 국가와 국경을 접하고 있다. 이것은 중국이 가지고 있는 국경 수와 비슷한 수준이다. 수많은 접경국가를 가지고 있는 독일에게 이웃국가와의 동맹은 안보정책의 최우선과제이다. 이러한 관점에서 본다면, 오늘날 독일은 역사상 가장 안정적이고 평화로운 안보환경에 놓여 있다고 할 수 있다.

독일의 경험이 우리에게 여러 가지 시사점을 주고 있다. 독일은 지역통합을 이룩하고 그 바탕위에 민족통일을 이룩하였다. 지역통합이라는 선행적인 프로젝트 덕분에 독일은 통일로 인하여 직면하게 된 정치경제적 도전들을 쉽게 극복할 수 있었다. 통일독일이 유럽통합으로 인하여 얻은 이득과 한반도에 주는 시사점은 아래와 같다.

첫째, 독일은 EU를 통한 공동안보 정책을 지지하고 다자안보에 의해 자국의 안보를 확보함으로써 군사비 지출을 크게 감축할 수 있었다. 일국적 차원의 방위정책을 추구한다면 현재보다 훨씬 높은 수준의 군

I
II
III
IV
V
VI

사비를 지출하여야 하지만, EU 회원국들과 함께 공동으로 안보를 추구함으로써 방위비 분담효과를 볼 수 있는 것이다. 우리의 경우에도 통일 이전부터 안보정책에서 한·미동맹의 양자주의에 더해 지역안보를 위한 다자주의를 보완함으로써 통일한국의 부상에 대한 주변국의 우려를 불식시키고, 동북아의 긴장완화에 기여하며, 북한재건에 필요한 재원을 군사비 절감으로 충당할 수 있도록 준비할 필요가 있다.

둘째, 독일은 통일 이후 안보의 유럽화를 통해 EU를 적극 활용하고 있으며, 이를 통해 미국과의 관계에서 보다 수평적인 동맹관계를 정립하고 있다. 냉전시대에 NATO동맹은 외형상으로는 다자적이지만, 내용상으로는 미국에 의해 지배되는 양자주의적 원리에 의해 운용되었고, 이러한 상황에 대해 유럽의 NATO 회원국들이 종종 불만을 표출하였다. 대표적인 예로 프랑스는 미국에 반발하여 NATO 군사조직에서 탈퇴하기도 하였다. 이처럼 수직적인 동맹관계는 국가 간 안보협력에 도움이 되지 못하고, 일반국민의 여론에도 부정적인 영향을 끼친다. 우리의 경우에도 반미의식이 부분적으로나마 존재하고 있고, 한·미동맹에서 한국이 동등한 파트너로서 인정받지 못하고 있다는 인식이 일반국민들에게 널리 퍼져 있다. 따라서 통일 이후 한·미동맹을 보다 건강하게 발전·강화시키기 위해서도 동북아지역 수준의 공동안보정책이 필요하다고 하겠다.

셋째, 독일은 유럽경제통합의 심화로 주변국의 안보우려를 불식시켰다. 동북아에서도 경제통합의 진전은 이 지역의 군사적 긴장을 완화하는 데에 큰 도움이 될 것이며, 이러한 관점에서 한·중·일의 성공적인 FTA 체결이 필요하다. 현재 한·중·일은 서로 다른 FTA 전략을 추구하고 있다. 중국은 우호적인 주변 환경의 조성을 위해 주로 이웃국가들과 FTA를 체결하여 중화경제권을 형성하고 있다. 일본은 글로벌

생산라인의 구축을 위해 FTA를 활용하고 있다. 20세기 초반에 대동아공영권을 꿈꾸었던 일본은 동남아 등 개도국과의 원자재와 상품의 자유로운 이동을 가능하게 만드는 것을 목표로 삼고 있다. 이에 반해 대외교역 의존도가 높은 한국은 미국과 EU 등 거대 판매시장의 확보를 목표로 하고 있다. 이렇게 서로 다른 전략 때문에 한·중·일 3국은 공동의 자유무역지대를 형성하기 보다는 역외지역 국가와의 FTA 체결에 더 적극적이다. 하지만 이러한 개별 행보는 결국 상호 간의 FTA 체결로 귀결할 수밖에 없다. 최근 한국이 중국과 FTA를 체결하고 일본과도 체결을 적극적으로 추진하기 시작한 것은 바로 그러한 흐름을 뒷받침하는 것이다. 일본과의 FTA 체결이 과거사 문제로 인하여 어려움을 겪고 있는 상황에서 한·중 간 FTA의 체결이 한·일 FTA 체결에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

넷째, 독일은 유럽 통합시장에서 서독의 기술력과 동독의 노동력을 결합하여 수출경쟁력을 확보하였다. 우리의 경우에도 통일이 되면 남한의 기술력과 북한의 노동력을 결합하여 상당한 수출경쟁력을 확보할 수 있을 것이다. 이처럼 폭발적인 상품경쟁력이 발휘될 수 있는 해외시장 확보가 필요하고, 이를 위해서 동북아지역이 단순히 자유교역지대로만 머무를 것이 아니라, 더 나아가서 관세동맹 혹은 단일시장으로 발전되도록 하는 노력이 필요할 것이다.

다섯째, 독일은 통일 이후 군사력을 20만 명 수준으로 감축하였다. 이것은 「2+4 조약」에서 약속한 37만 명의 절반에 불과한 것이다. 이처럼 대규모의 병력감축이 가능한 이유는 유럽의 안보통합으로 인하여 독일에게 평화적 안보환경이 마련되었기 때문이다. 통일한국의 적절한 군사력 규모는 어느 정도인가? 군사력의 적정규모는 인구, 경제력, 안보위협, 국제기여도 등에 의해 결정된다. 그러므로 통일 이후 주변국과

I
II
III
IV
V
VI

의 관계가 중요한 변수가 될 것이다. 또한 안보가 자국방어에서 공동방어로 개념이 바뀌고 있기 때문에, 국제평화를 위한 해외파병의 필요성도 간과할 수 없다. 통일한국의 경우에는 상비군과 예비군을 혼용하여 활용하는 방안을 생각할 필요가 있다. 모병제에 의해 직업군인으로 구성된 상비군과 매년 단기간의 동원훈련을 받고 유사시에 정규군이 되는 향토예비군 제도를 활용하는 것이 매우 유용한 방안이라고 생각된다. 이것은 남북한 군사통합의 결과 단순히 병력을 줄일 뿐만 아니라 주변국에게 평화적 이미지를 줄 수 있을 것이다.

여섯째, 소련은 독일통일을 승인하는 조건으로 독일이 NATO를 탈퇴하고 중립을 표방할 것을 요구하였다. 이에 대해 독일은 다자적 군사기구에 의해 구속되지 않는 중립적인 통일독일이 유럽의 안보에 더 위험하다는 논리로 모스크바를 설득하였고, 결국 NATO의 잔류에 대한 동의를 구할 수 있었다. 이러한 협상과정에서 독일의 입장이 관철될 수 있었던 것은 무엇보다도 NATO가 방어적 목적의 성공적인 다자안보기구로서의 역할을 인정받았기 때문이다. 또한 미국이 동독지역에 NATO군을 배치하지 않을 것이며, NATO를 러시아 국경까지 확대하지 않을 것이라는 약속을 해주었기 때문이다. 미국의 약속 중에서 동독지역에 NATO군을 배치하지 않겠다는 것은 「2+4 조약」에 반영되었으나, NATO의 확대는 구두약속과 달리 지켜지지 않았고, 우크라이나와 조지아의 NATO 가입은 러시아를 자극하여 신냉전을 불러일으키고 있다.

남북한이 통일할 경우에 중국은 북한의 군사적 위협에 대항하기 위한 목적으로 만들어진 한·미동맹과 미군주둔을 폐기할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 중국을 설득할 수 있는 논리는 동북아의 다자안보기구 부재를 내세울 수 있을 것이다. 유럽의 평화가 독일이 부상하면 깨졌

던 반면에, 동북아의 평화는 한국이 약해질 때 대륙세력과 해양세력의 충돌에 의해 깨졌다는 역사적 경험에서 교훈을 얻어 당분간 지역평화 체제가 구축될 때까지 한국의 평화보장조치가 필요하다는 점을 지적하고, 한·미동맹과 미군주둔의 지속성을 주장할 수 있을 것이다. 다만, 주한미군의 동북아지역 개입 가능성에 대한 중국의 우려를 불식시키기 위하여 주한미군에게 전략적 유연성은 제공하지 않는다는 약속을 하는 것은 필요할 것이다.

I

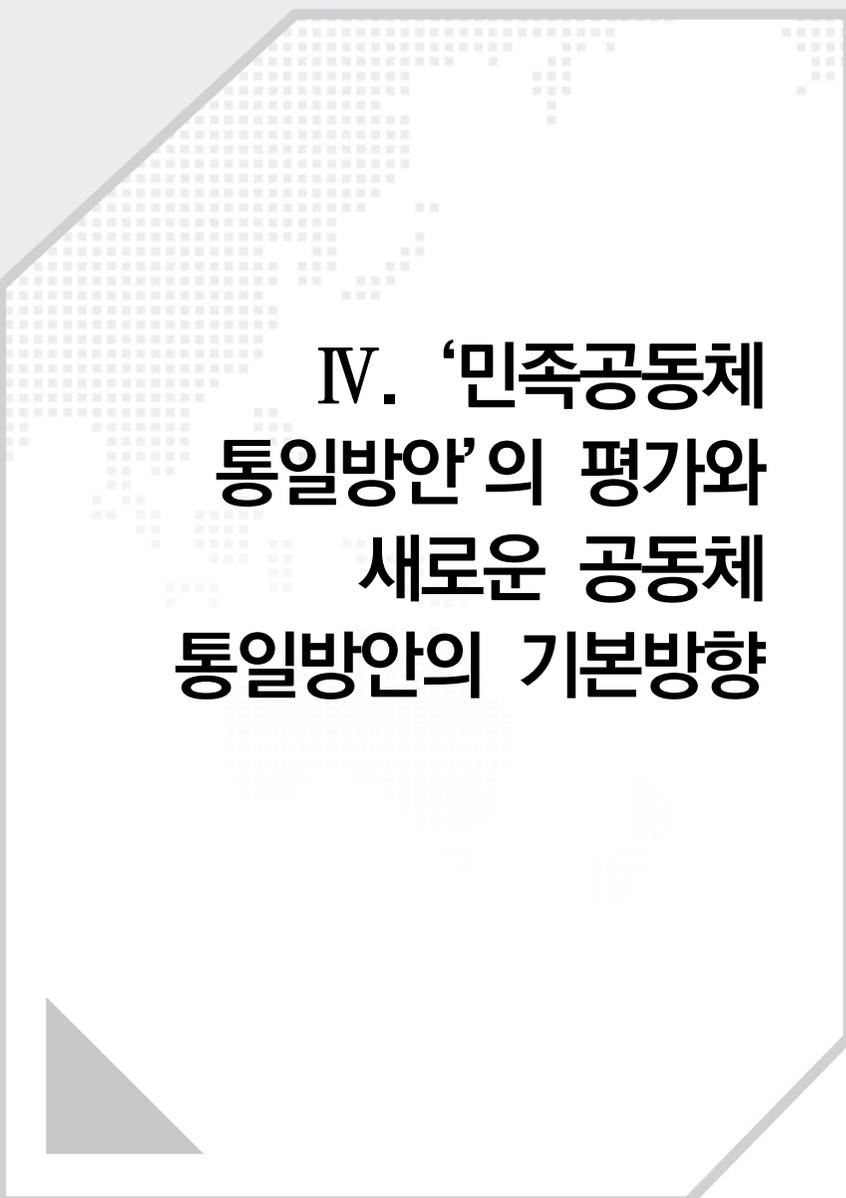
II

III

IV

V

VI



**IV. ‘민족공동체
통일방안’의 평가와
새로운 공동체
통일방안의 기본방향**

‘민족공동체 통일방안’은 1989년 9월 노태우 정부가 만들고, 1994년 8월 김영삼 정부가 보완하고 발전시킨 대한민국의 공식 통일방안이다. 이후 역대 보수와 진보 정부 모두 ‘민족공동체 통일방안’을 계승하였다. 이는 기존의 통일방안과 차별화된 완전히 새로운 통일방안을 내기 어려울 정도로 ‘민족공동체 통일방안’이 비교적 잘 만들어진 통일방안이기 때문일 것이다.²⁷

‘민족공동체 통일방안’을 입안할 당시와 지금의 통일환경은 많이 변했다. 하지만 현 단계에서 국민합의에 기초한 완전히 새로운 통일방안을 만들기는 쉽지 않을 것이다. 결국 ‘민족공동체 통일방안’의 기본 골격을 유지하면서 시대에 맞게 업그레이드할 수밖에 없을 것이다.

박근혜정부는 한반도 신뢰프로세스 추진방안의 하나로 ‘민족공동체 통일방안의 발전적 계승’을 밝히고 있다. 박근혜정부는 ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향’²⁸한다는 국정과제와 연계해서 ‘민족공동체 통일방안’의 수정·보완을 위한 움직임을 본격화하고 있다.²⁹ 박근혜 대통령이 2014년 1월 6일 신년 기자회견에서 “통일은 대박이다”라고 밝히면서 통일담론이 되살아났다. 통일담론이 되살아나면서 통일방안에 관한 관심도 높아지고 있다.

이 글에서는 ‘민족공동체 통일방안’이 만들어진 과정과 주요 내용 및 역대 정부의 이행과정을 평가하고, 통일방안을 업그레이드할 때 고려

27. “민족공동체 통일방안 ‘3.0,’” 『한국일보』, 2014년 3월 20일.

28. 통일부는 ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향’한다는 것에 대해, “지속가능한 평화를 만들어 군사적 대결을 완화하고 경제공동체를 건설해 ‘작은 통일’을 먼저 이루고 궁극적으로 정치통합을 통한 ‘큰 통일’로 나간다는 것”이라고 설명하면서, 이는 “역대 정부에서 계승된 ‘민족공동체 통일방안’과 맥을 같이 한다”고 밝혔다. 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 (서울: 통일부, 2013), p. 28.

29. 류길재 통일부 장관은 “내년에 합의를 모아서 새로운 통일방안을 만들어 내는 것이 필요하다”고 말했다. 『경향신문』, 2014년 2월 20일.

해야할 사항, 그리고 박근혜 대통령의 ‘통일대박’론과 관련한 통일방안의 시사점 등을 살펴보고자 한다.³⁰

1. ‘민족공동체 통일방안’과 역대 정부의 이행과정

1988년 서울올림픽을 성공적으로 치른 노태우 정부는 ‘북방정책’을 본격화하면서 ‘한민족공동체 통일방안’을 여야 4당 합의로 채택했다. 충분한 여론 수렴과 여야 합의로 ‘한민족공동체 통일방안’을 만들었기 때문에 지금까지 그 골격을 유지하는 것으로 보인다. 당시 통일원 장관으로 ‘한민족공동체 통일방안’을 입안한 주역인 이홍구 전 총리는 “하나의 민족공동체란 우산 밑에 두 개의 국가체제가 공존협력하면서 평화통일로 향해 전진하자”³¹는 것이 ‘한민족공동체 통일방안’의 기본 골격이라고 밝혔다.

노태우 정부가 ‘한민족공동체 통일방안’을 공표한 이후 사회주의권 체제전환과 냉전 종식, 독일통일 등 세계사적인 변혁이 일어났다. 당시 노태우 정부는 북한의 체제붕괴나 급변사태를 추진하지 않고 ‘한민족공동체 통일방안’에 따라 평화적 합의통일을 추진했다. ‘한민족공동체 통일방안’은 남북유엔동시가입(1991년 9월 17일), 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서』(‘남북기본합의서’)와 ‘한반도비핵화공동선언(1991년 12월 13일 채택, 1992년 2월 19일 발효)’ 등이 이뤄지면서 한때 실현가능성이 조심스럽게 점쳐지기도 했다. 그러나 불행하게도 북한이 개혁·개방을 거부하고 핵무기 개발을 강행하면서 우

30. 이 글의 많은 부분은 고유환, “민족공동체 통일방안의 평가와 계승 발전방안,” 『박근혜정부 1년, 통일·외교·안보정책의 평가와 과제』(한국국제정치학회 기획학술회의, 2014.2.25), pp. 33~44를 수정·보완한 것임을 밝혀둔다.

31. “한민족공동체 어디로 가고 있나,” 『중앙일보』, 2013년 12월 30일.

리 민족의 안전을 위협하는 등 “극단적 고립에 묶여 예외국가의 신세를 자초함으로써 남북이 함께 이뤄야 할 한민족공동체의 발전 가능성을 무산시켜버렸다.”³²

1993년 2월 25일 출범한 김영삼 정부(‘문민정부’)는 사회주의권 붕괴와 남북한 간 국력격차 심화 등 국내외적인 현실여건의 변화를 반영하여 적극적인 대북정책을 시도하였다. 김영삼 대통령은 선거 공약으로 ‘임기 중 남북연합의 달성’을 표방하였고,³³ 취임사에서는 “어느 동맹국도 민족보다 더 나올 수 없다”고 하면서 대북정책에 있어 민족우선론적 입장을 취할 것임을 천명하였다.

김영삼 대통령은 1994년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 기존의 ‘한민족공동체 통일방안’을 보완·발전시켜 ‘한민족공동체건설을 위한 3단계 통일방안(약칭 민족공동체 통일방안)’을 발표했다. ‘민족공동체 통일방안’은 하나의 민족공동체를 건설하는 것을 목표로 점진적·단계적으로 통일을 이루어 나가야 한다는 기초를 밝히고 있다. 통일철학은 인간중심의 자유민주주의, 통일원칙은 자주·평화·민주 3단계, 통일과정은 ‘화해협력→ 남북연합→ 1민족 1국가의 통일국가 완성’을 점진적이고 단계별로 이룩하는 것이다. 그리고 통일국가의 미래상은 자유·복지·인간존엄성이 구현되는 선진민주국가이다.³⁴ 김영삼 정부의 ‘민족공동체 통일방안’은 현재까지 우리 정부의 공식 통일방안이다.

32. 위의 글.

33. 김영삼 정부는 출범 초기에 ‘3단계 3기조 통일정책’을 제시하고 3대 기조로 민주적 국민합의·공존공영·민족 복리를 제시했다. 김영삼 정부 출범 초기 한국의 통일정책에 관해서는 구영록·임용순 공편, 『한국의 통일정책』(서울: 나남, 1993)을 참고 바란다.

34. 통일원, 『통일백서 1995』(서울: 통일원, 1995), pp. 76~90; 민족통일연구원, 『민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방안』(서울: 민족통일연구원, 1994); 통일부 홈페이지 <www.unikorea.go.kr> 참조.

I
II
III
IV
V
VI

김영삼 정부는 사회주의권 붕괴와 독일통일을 목격하면서 한반도에서도 통일가능성이 높아진 것으로 보고, 민족우선론을 펴면서 노태우 정부가 만든 ‘한민족공동체 통일방안’을 한 단계 업그레이드하여 ‘민족공동체 통일방안’을 만들었다. 하지만 북한의 ‘핵개발 의혹’이 불거짐에 따라 김영삼 대통령은 “핵을 가진 자와 악수할 수 없다”고 하면서 강온양면의 대북정책을 폈다. 1993년부터 핵개발문제를 둘러싸고 북·미 직접협상이 이뤄지면서 북한이 남한당국을 배제하는 이른바 ‘통미 봉남’ 정책을 구사함으로써 남북관계는 진전을 보지 못했다. 북·미 핵협상의 진전과 함께 1994년 7월 남북정상회담이 추진됐지만 김일성 주석의 사망과 ‘조문파동’ 등으로 남북관계는 다시 경색됐다.

여야 간 정권교체를 이룬 김대중 정부(‘국민의 정부’)는 ‘햇볕론에 입각한 대북 포용정책(햇볕정책)’을 적극화하면서 ‘민족공동체 통일방안’의 첫 단계인 화해협력·공존공영을 진전시키기 위해 노력했다. 김대중 대통령은 야당시절 1단계 ‘공화국연합(남북연합)’ 방식의 통일단계,³⁵ 2단계 ‘연방제’ 방식의 통일단계,³⁶ 3단계 ‘완전통일’³⁷ 실현으로 이어지는 ‘3단계 통일방안’³⁸을 내놓았지만, 연방제에 대한 ‘오해’를 의식해

35. 이 시기의 북한체제는 남한 및 서방과의 외교·경제·문화 등의 교류로 인하여 크게 변화되어 시장경제체제로 바뀐 것은 물론 정치적 자유화도 진전되어 다당제와 자유선거까지 수용할 수 있도록 스스로가 변화할 것으로 예상되는 단계다.

36. 10년쯤 진행된 공화국연합제 단계를 거쳐서 북한 내에 시장경제와 다당제 그리고 자유선거가 스스로의 변화에 의해서 상당 수준 실현되면 자주적인 연방제로 이행한다.

37. 김대중은 완전통일 실현은 1민족 1국가 1정부의 완전 통일국가를 이루는 것이며, 통일국가의 이념과 체제는 21세기의 세계적 조류에 따라 민주주의와 시장경제 그리고 사회복지를 구현할 체제가 될 것으로 전망했다.

38. 김대중의 3단계 통일방안은 1970년대 초에 나왔으며, 1980년대 중반에 이를 보완하여 ‘공화국 연방제 통일방안’으로, 1994년 ‘3원칙 3단계 통일방안’으로, 1995년 8월 ‘김대중의 3단계 통일’론으로 진화했다. 1994년 김대중은 그의 통일방안을 ‘3원칙 3단계 통일방안’으로 명명하고, 3원칙으로 1. 평화공존 ① 적대관계 해소와 군축 및 상호 감시로 완전한 평화정착을 이룩한다. ② 한반도 평화에 대한 미·일·중·러 4대

서 이를 선거공약으로 제시하지 않았다. 집권 이후 김대중 정부는 새로운 통일방안을 내놓지 않고 ‘민족공동체 통일방안’을 계승했다. 김대중 정부는 2000년 6월 남북정상회담에서 남과 북 통일방안의 중간단계인 연합제와 낮은 단계의 연방제의 공통성을 인정하고 화해협력·공존공영을 모색했다.³⁹ 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 합의한 ‘6·15 남북공동선언’을 충실히 이행했다면 ‘민족공동체 통일방안’의 1단계인 화해협력단계를 실현했을지도 모른다.

김대중 정부는 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기를 해결하고 통일을 앞당기기 위한 포괄적 접근방법인 ‘한반도 냉전구조해체 구상’을 제시했다.⁴⁰ 이 구상은 미국의 ‘페리 프로세스(Perry Process)’에 녹

국의 협력체제(예: 다자간 안보체제)를 실현시킨다. 2. 평화교류 ① 정치·경제·사회·문화 그리고 인도적 차원의 전면교류로 민족동질성을 회복한다. ② 특히 경제교류를 통해 상호 공동이익을 증진하고 급속한 경제발전을 이룩한다. 3. 평화통일 ① 흡수통일과 무력통일 그리고 인위적 공작통일을 배제한다. ② 통일의 시작은 빨리, 그러나 통일의 집행은 단계적으로 한다. 김대중, 『나의 길 나의 사상: 세계사의 대전환과 민족통일의 방략』 (서울: 한길사, 1994), pp. 10~12; ‘3원칙 3단계 통일방안’의 3원칙은 통일을 추진하는 과정에서 견지해야할 원칙이다. 김대중은 통일국가가 지향할 통일 3원칙으로 자주·평화·민주를 제시했다. 김대중 통일방안의 진화 과정은 김대중, 『김대중 자서전』 (서울: 삼인, 2010), pp. 273~283을 참고 바란다.

³⁹ 6·15 남북공동선언 제2항에서 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”고 합의했다.

⁴⁰ 한반도 냉전구조해체 구상은 1999년 1월 4일 국가안전보장회의에서 김대중 대통령에 의해서 제시되었다. 이후 1999년 5월 5일 CNN과의 회견에서 김대중 대통령은 한반도에서 항구적인 평화와 안정을 이루기 위해선 보다 근본적이고 포괄적인 접근법을 모색해나가야 한다고 하면서 냉전구조 해체를 위한 다음 다섯 가지 과제가 한반도 주변국과의 협력과 공조를 바탕으로 해결돼야 한다고 주장했다. “첫째, 남북간 대결과 불신의 관계를 화해와 협력의 관계로 전환시켜나가야 한다. 둘째, 미국과 일본이 북한과의 관계를 개선하고 정상화하는 과정을 시작하는 것이다. 셋째, 북한이 안심하고 변화와 개방을 추진해 국제사회의 책임 있는 일원으로서 역할을 다할 수 있도록 여건과 환경을 조성해줘야 한다. 넷째, 한반도에서 핵과 미사일 등 대량살상무기를 통제·제거하고 군비통제를 실현해야 한다. 다섯째, 현재의 정전체제를 남북간의 평화체제로 바꿔야 한다. 한반도에서 평화체제가 구축되면 남북이 서로 오가며 돕고 나누는 ‘사실상의 통일’ 상황이 이뤄질 것이다.” 김대중 대통령은 한반도 냉전구

I
II
III
IV
V
VI

아들어⁴¹ 핵·미사일문제 해결, 북·미 적대관계 해소, 평화체제 구축 등을 포괄적이고 단계별로 일괄타결하려 했다.⁴² 하지만 북한의 핵·미사일개발 강행과 미국의 조지 부시 행정부 출범, 9·11 테러와 미국의 반테러전쟁 등으로 뜻을 이루지 못했다.

노무현 정부(‘참여정부’)는 햇볕정책의 계승·발전 차원에서 대북정책 및 동북아정책으로 ‘평화번영정책’을 밝힌 것과 함께 경제발전전략으로 ‘동북아경제중심’, 그리고 미래 국가비전으로 ‘동북아시아 구상’을 제시했다. 노무현 정부는 대북포용정책을 계승한 평화번영정책과 동북아시아 구상을 내놓고 대북정책의 외연을 동북아로 확장하고자 했다. 노무현 정부의 평화번영정책은 통일·외교·국방정책 전반을 포괄하는 개념으로, 안보적 측면의 ‘평화’와 경제적 측면의 ‘번영’의 균형을 강조한 한반도 평화발전 구상이라고 할 수 있다.⁴³ 평화번영정책은 ‘한반도 평화 증진’과 ‘남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구’라는 두

조의 해체를 “한반도에서의 항구적인 평화 및 안정의 확보”와 같은 의미로 해석했다. 이와 같이 김대중 정부는 한반도 냉전구조 해체를 위해 포괄적 접근, 일괄타결을 모색했다.

41- 1999년 3월 9일 윌리엄 페리(William Perry) 조정관 일행이 ‘잠정적 대북정책구상’을 김대중 대통령에게 보고할 때 김 대통령이 “그토록 내 생각과 일치할 수 있다니 믿어지지 않을 정도”라는 말로 대만족을 표시하며 “북한도 받아들일 수 있을 것”이라고 전망했다고 한다. 그러자 페리 조정관이 “이것은 사실 김 대통령의 구상에 다름 아닙니다. 임동원 수석비서관으로부터 좋은 아이디어를 많이 제공받았으며, 부끄러운 일이지만 임동원 수석이 제시한 전략구상을 도용하고 표절하여 미국식 표현으로 재구성한 데 불과합니다”라고 말했다고 한다. 임동원, 『피스메이커: 임동원 회고록, 남북관계와 북핵문제 20년』 (서울: 중앙북스, 2008), p. 429.

42- 1998년 8월 북한이 대포동 로켓을 발사하고 금창리 지하 의혹시설이 불거지자 미국은 대북정책 조정관에 페리 전 국방장관을 임명하여 대북정책 전반을 재검토하게 되었다. 페리 대북조정관은 북한을 방문하여 현안을 논의하고 1999년 10월 클린턴 정부의 대북정책을 담은 페리 프로세스를 내놓았다. 대북 포용을 기조로 한 페리 보고서는 1단계로 북한의 미사일 발사 중지와 미국의 대북 경제제재 해제, 2단계로 북한의 핵·미사일 개발 중단, 3단계로 북·미, 북·일 관계정상화와 한반도 평화체제 구축 등을 권고하는 등 3단계 접근방식을 제시하였다.

43- 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』 (서울: 통일부, 2003), pp. 18~19.

가지 목표를 설정하고, 대북정책으로서의 한반도 평화변영정책뿐만 아니라 한반도를 넘어 동북아의 평화와 공동번영을 추구하고 있다는 점에서 그 적용 범위가 확대됐다.

노무현 정부는 북핵해결 노력과 남북관계 진전의 병행추진 원칙에 따라 북핵문제로 불거진 한반도 위기정세를 안정적으로 관리하려고 했다. 2006년 한국이 북핵해결을 위한 9·19 공동성명을 만드는 데 주도적 역할을 했지만 부시 행정부의 대북 금융제재 등으로 비핵화추진은 지체되고 급기야 북한의 대포동 2호 미사일 시험발사(7월 5일)와 핵실험(10월 9일)에 직면하게 됐다. 북한의 핵실험으로 남북화해협력 정책도 위기에 빠졌지만 노무현 정부는 금강산관광과 개성공단 등 남북교류협력을 지속하면서 6자회담을 통한 북핵해결을 모색했다. 2007년 2·13 합의와 10·3 합의에 따라 ‘폐쇄→불능화→폐기’로 이어지는 3단계 북핵해법을 마련했지만 한국과 미국의 정권교체 등으로 북핵해결의 집중력과 추진력이 떨어져 북핵 불능화 프로세스는 중단됐고 북한의 핵능력(핵억제력)은 강화되고 말았다.

노무현 정부 임기 말인 2007년 남북정상회담이 성사돼 10·4 선언을 만들으로써 6·15 남북공동선언의 사문화를 막고 남북화해협력의 징검다리를 놓아 다음 정부로 넘겼다. 노무현 정부는 북핵문제란 구조적 한계에 봉착해서 임기 중 남북화해협력을 제도화하는 데는 어려움을 겪었지만 평화변영정책을 일관성 있게 추진하여 북핵위기 하에서도 한반도 정세를 안정적으로 관리하는 위기관리능력을 보여주었다. 북핵위기 하에서도 화해협력정책을 일관성 있게 추진할 수 있었던 것은 동북아시아 구상, 평화체제 구축⁴⁴ 등 그랜드 디자인과 목표를 가지고 있었기 때문일 것이다. 하지만 부시 행정부의 대북 강경정책에 맞선

44. 노무현 정부 제1의 국정과제는 한반도 평화체제 구축이었다.

I
II
III
IV
V
VI

북한의 제1차 핵실험과 장거리 미사일 발사 등으로 포용정책을 가속화하지 못했다. ‘10·4 선언’을 통해서 화해협력단계와 남북연합의 초기단계를 실현할 수 있는 많은 합의를 도출했지만 정권교체로 합의 이행이 무산되고 말았다.

통일방안과 관련해서 노무현 정부는 기존의 ‘민족공동체 통일방안’을 계승했다. 노무현 대통령은 대선후보 시절 “통일은 형식적인 절차가 아니라 평화의 축적과 신뢰의 구축이 필요”하다고 주장했다.⁴⁵ 2005년 4월 13일 독일 프랑크푸르트 동포간담회에서 노무현 대통령은 ‘독일식 흡수통일’을 반대하고, “통일은 잘 준비해서 천천히 해야 한다”는 입장을 밝히면서 ‘평화구조정착→ 교류협력 통한 관계발전→ 통일 감당할 북한의 역량 성숙→ 국가연합→ 통일’이라는 ‘통일로드맵’을 내놓았다.⁴⁶ 노무현 대통령은 2006년 6월 16일 전군 주요 지휘관을 대상으로 한 특강을 통해 ‘점진적 단계주의’를 전제로 한 3단계 통합방안을 제시했다. 한반도 통일은 ‘경제통합→ 문화통합→ 정치통합’ 순으로 가되 그 시간은 “아주 넉넉하고 여유 있게 잡아야 한다”는 것이 노무현 대통령 통합방안의 핵심이다.⁴⁷

노무현 정부가 야심차게 내놓았다가 미국과 우리 보수층의 반발로 거두어들이지 못한 외교전략 중의 하나가 ‘동북아균형자’론이다.⁴⁸ 당초 노무현 대통령이 “동북아균형자론을 구상했을 때 생각했던 것은 중·일 간

45. 노무현 대통령 후보자 발언, (대선후보 합동토론회, 2002.12.3); 국정홍보처 편, 『참여정부 국정운영백서5 통일·외교·안보』 (서울: 국정홍보처, 2008), p. 302.

46. 노무현 대통령은 “통일은 먼저 평화구조를 정착시키고 그 토대위에서 점차 교류협력을 통해 관계를 발전시키고 또 북측도 통일을 감당할 만한 역량이 성숙되면 국가연합 단계 거쳐서 통일하면 좋을 것”이라고 밝혔다. 『동아일보』, 2005년 4월 14일.

47. 『연합뉴스』, 2006년 6월 17일.

48. 이와 관련한 자세한 내용은 이종석, 『칼날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』 (서울: 개마고원, 2014), pp. 363~385.

갈등에서 균형을 잡는다는 의미였다.”⁴⁹ 중국과 일본의 갈등을 완화시키는 균형자를 표방하면서 내놓은 동북아균형자론은 미국 일변도의 대외정책에서 중국을 함께 중시하는 미국과 중국 사이의 균형자 역할을 모색하는 균형외교로 발전했다고 할 수 있다.⁵⁰ 한·미관계 재조정에 이어 균형자론이 나오자 한·미동맹 약화를 우려하는 국내 보수세력의 반발 등으로 이를 본격적으로 추진하지 못했다. 한마디로 노무현 대통령의 외교안보전략은 ‘현상타파’ 전략이었다. 냉전시대부터 구조화돼 내려온 현상유지전략을 시대변화에 맞게 바꾸자는 것이었다.

이명박정부는 진보 정부 10년의 대북정책을 ‘친북좌파정권의 잃어버린 10년’으로 규정하고 남북기본합의서 이행을 강조하면서 6·15 남북공동선언과 10·4 선언에 대한 이행 의지를 밝히지 않았다. 이명박정부는 ‘상생공영의 대북정책’을 표방했지만, 실질적으로는 북한 급변사태 가능성에 초점을 맞추고 ‘기다리는 전략’을 구사하면서 강경일변도로 나감으로써 남북관계 설정 자체를 하지 못하고 임기를 마쳤다.

이명박정부는 북한 ‘불량국가’론과 ‘원죄’론에 입각해서 북한이 핵무기개발을 포기하고 먼저 변하지 않으면 ‘남북관계는 없다’는 식으로 대북 강경일방을 고수했다. 이에 맞서 북한은 6·15 남북공동선언과 10·4 선언의 전면 이행을 요구하면서 대남비난공세와 함께 위기조성의 수위를 높였다. 북한이 의심했던 것은 이명박정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’⁵¹과 ‘상생과 공영의 대북정책’⁵²이 표명정책과 달리 ‘흡수통일’론,

49. 위의 책, p. 367.

50. 노무현 정부의 ‘균형적 실용외교’는 그 개념은 다소 다르지만 이명박정부의 ‘실용외교’, 박근혜정부의 ‘신뢰외교’에서도 일부 계승되고 있다고 볼 수 있을 것이다.

51. 이명박 대통령은 2008년 2월 25일 취임사에서 “‘비핵·개방·3000 구상’에서 밝힌 것처럼, 북한이 핵을 포기하고 개방의 길을 택하면 남북협력에 새 지평이 열릴 것”이라고 밝혔다.

I
II
III
IV
V
VI

‘급변사태’론 또는 ‘붕괴’론에 근거한 것이 아니냐는 것이었다.

이명박 대통령은 “머지않아 통일이 가까운 것을 느낀다”, “통일은 도둑같이 올 것”이라고 밝히는 등 북한 체제변화를 희망하는 발언을 계속해왔다. 이명박정부는 급변사태가 임박했다고 북한정세를 판단함으로써 대화보다는 기다리는 것이 바람직하다고 생각했던 것으로 보인다. 북한 인민군 총참모장 리영호의 해임을 보면서 이명박 대통령은 “노을을 보고 해가 지는 것을 알 수 있듯이 여러 상황을 보면 통일은 머지않았다는 것을 알 수 있다. 통일은 정말 가까이 왔다”고 말했다.⁵³ 리영호 해임을 몰락의 징후로 볼 정도로 이명박정부는 임기 말까지 북한 붕괴가능성에 희망을 걸고 남북관계를 복원하지 않았다. 북한붕괴가 임박했다고 판단했기 때문에 대화를 추진하지 않고 붕괴를 기다리는 데 주력했던 것이다. 2008년 7월 11일 금강산 관광객 피격사건 이후 금강산관광은 중단됐고, 2010년 3월 26일 천안함 침몰사건 이후 5·24 조치가 취해져 남북교류협력은 개성공단을 제외하고 거의 중단됐다.

이명박정부 역시 새로운 통일방안을 내지 않고 ‘민족공동체 통일방안’을 계승했다. 하지만 기존 통일방안에 입각한 점진적이고 단계적인 통일을 추진하기보다는 북한붕괴론에 입각한 급진통일을 바라면서 체제변화를 추동하기 위한 대북 압박에 주력했다. 하지만 이명박정부도 임기 중반 한때 단계별 점진통일방안을 발표하기도 했다. 이명박 대통령은 2010년 8·15 경축사에서 “주어진 분단상황의 관리를 넘어서 평

52. 통일부 홍보자료에 의하면, 이명박정부의 대북정책은 “‘실용과 생산성’에 바탕을 둔 ‘상생과 공영의 남북관계 발전’을 추구”한다는 비전을 제시하고, 추진 원칙으로는 “실용과 생산성, 원칙에 철저하되 유연한 접근, 국제협력과 남북협력의 조화를 원칙으로” 한다고 밝혔다.

53. 『경향신문』, 2012년 7월 19일.

화통일을 목표로 삼아야 한다”고 하면서 ‘평화공동체→ 경제공동체→ 민족공동체’ 순으로 이행하는 3단계 통일방안을 제시한 바 있다. 평화공동체를 앞세운 데는 ‘선(先)핵폐기’론에 따라 핵문제 해결을 우선하겠다는 것으로, 이를 실현하지 못하면 경제협력도 할 수 없다는 입장을 견지했다. 이명박정부는 이전 김대중-노무현 정부의 화해협력정책을 ‘민족공동체 통일방안’의 1단계 통일과정으로 보지 않고 분단관리정책으로 인식했던 것으로 보인다. 결국 이명박정부가 ‘과정으로서의 통일’, 단계적 통일을 분단관리로 규정하고⁵⁴ ‘급진통일’을 적극 추진하고자 한 데는 단계별 점진통일보다는 북한의 급변사태를 염두에 둔 흡수통일을 염두에 두고 있었기 때문으로 볼 수 있을 것이다.⁵⁵

2. 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스와 ‘민족공동체 통일방안’의 계승발전

북한의 제3차 핵실험으로 한반도 긴장이 고조된 가운데 2013년 2월 25일 박근혜정부가 출범했다. 박근혜정부는 김대중-노무현 정부의 포용정책 10년, 이명박정부의 강압정책 5년에 대한 비판적 재평가에 기초해서 새로운 대북정책을 추진하고자 한다. 박근혜정부의 대북정책

54. 이승환은 “진보의 통일론은 단계적 통일론이지 현상유지론이 아니”라고 하면서 노태우 정부에서 만들어진 민족공동체 통일방안이 김대중-노무현 정부를 거치면서 한국의 공식 통일방안으로 정착될 수 있었던 것은 “결국 진보진영이 ‘과정으로서의 통일’론 혹은 ‘단계적 통일’론을 고수하고 있기 때문이었다”고 주장했다. “통일대박은 포용정책의 온고지신에서부터,” 『창비주간논평』, 2014년 1월 22일.

55. 일부 학자들 사이에서도 “점진적·단계적 통일은 논리적으로는 타당하지만 실현가능성이 낮다”고 본다. “점진적·단계적 통일의 핵심 가정은 북한정권이 점진적으로 개혁·개방을 통해 변화한다는 것”인데, “북한정권이 변할 것이라는 가설이 기각되는 순간 점진적·단계적 통일론은 무너진다”고 주장한다. 오경섭, “점진적·단계적 통일론,” 『세종논평』, No. 288 (세종연구소, 2014.9.26).

I
II
III
IV
V
VI

키워드는 ‘한반도 신뢰프로세스’다. 남북관계에 신뢰가 쌓이고 북한의 비핵화가 진전되면 ‘비전 코리아 프로젝트’⁵⁶를 가동해서 한반도 경제공동체를 건설하겠다는 것이다. 한반도 신뢰프로세스는 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축을 목표로 한다. 박근혜정부는 신뢰프로세스와 함께 동북아와 세계 평화를 위한 협력 틀을 마련한다는 차원에서 ‘동북아 평화협력구상’과 ‘유라시아 이니셔티브’를 통한 지역 협력 확대를 모색하고 있다. 통일부 설명자료에 의하면, “한반도 신뢰프로세스는 한반도의 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환을 추구한다”는 것이다. 박근혜정부는 동북아 평화협력구상⁵⁷과 유라시아 이니셔티브를 ‘국가안보전략’ 차원에서 다루고 있지만 이 두 구상은 한반도 신뢰프로세스와 유기적으로 결합될 때 성과를 거둘 수 있는 것이다.

박근혜정부는 통일기반을 구축하고 통일인프라를 강화하기 위해 ‘민족공동체 통일방안’을 발전적으로 계승하겠다고 밝혔다. 통일의 방식으로는 작은 통일(경제공동체)에서 시작하여 큰 통일(정치통합)을 지향해 나가겠다는 입장을 밝혔다. 이와 같이 박근혜정부의 통일구상은 신뢰프로세스를 통한 ‘평화통일 기반구축→ 한반도 경제공동체 수립→ 민족공동체 통일’이라는 3단계의 점진적 접근에 입각한다.⁵⁸

56. 비전 코리아 프로젝트는 “북한의 자생력을 제고하고 경제 개발을 지원하는 사업이다. 철도·도로 및 전력·통신 등 인프라 확충, 북한의 국제금융기구 가입지원 및 경제특구 진출모색 등 사업을 지칭한다.” 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』(서울: 통일부, 2013), p. 31.

57. 청와대 국가안보실이 밝힌 바에 의하면, “동북아 평화협력구상은 동북아지역의 갈등과 불신 구조를 화해와 지속가능한 협력의 구도로 전환하기 위한 신뢰외교의 주요 정책”이다. 동북아 평화협력구상은 “역내 국가들 간에 다자대화를 촉진하여 협력의 관행을 축적하고 상호 신뢰를 높여 공고한 협력의 틀을 만든다는 취지”에 따라 “관련국들의 참여가 용이한 원자력 안전, 에너지 안보, 기후변화, 재난구호, 사이버 등 연성 이슈에서부터 대화를 시작해서 점차 협력의 관행을 쌓아가면서 점진적으로 정치·안보분야의 경성 이슈로 의제의 범위를 넓혀나갈 것”이라고 밝혔다. 청와대 국가안보실, 『희망의 새시대 국가안보전략』(서울: 청와대 국가안보실, 2014), p. 95.

박근혜 대통령은 대선과정에서 유화와 강경 사이에 균형을 잡아 대북정책을 진화시키겠다고 밝혔다. 박 대통령은 후보시절 “대화에 전제 조건이 없고 남북관계 개선에 도움이 된다면 김정은도 만날 수 있다”고 하여 조건 없는 대화를 강조했다. 박근혜 대통령은 취임사에서 “북한은 하루빨리 핵을 내려놓고, 평화와 공동발전의 길로 나오길 바란다”고 밝혔다. 박근혜정부는 핵을 가진 북한과 공동발전을 모색하기 어렵다는 입장을 분명히 하고 역지력을 바탕으로 남북 간 신뢰를 쌓아 나가겠다는 대북정책 기조를 밝혔다.

박근혜정부는 이명박정부에서 발생하거나 악화된 금강산 관광객 피격사건, 천안함-연평도 사건과 5·24 조치, 핵·미사일 능력 향상 등 산적한 문제들을 해결하고 남북관계를 복원해야 한다. 하지만 박근혜정부 출범을 앞두고 감행한 북한의 제3차 핵실험은 한반도 신뢰프로세스 가동을 가로막는 도전 요인으로 작용하였다.

박근혜정부는 집권 2년차를 맞아 독일통일모델을 원용한 대북정책을 적극화하고 있다. 서독의 ‘작은 발걸음 정책’과 ‘접근을 통한 변화 전략’이 동서독 간 인적·물적 교류를 꾸준히 확대하면서 상호 이해의 폭을 넓혀나갔다는 점에 착안하여 인적·물적 교류를 활성화하기 위한 ‘작은 통로’ 열기에 주력하고 있다.

박근혜 대통령이 2014년 3월 28일 구동독지역인 드레스덴을 방문해서 인도적 문제해결과 지원, 민생 인프라건설 지원, 남북주민 간 동질성 회복 등 3대 구상을 제안했다. 이에 대해 북한은 지난 4월 12일 국방위원회 대변인 담화를 통해서 “황당무제한 궤변으로, 논의할 일고의 가치도 없다”면서 사실상 거부입장을 밝혔다. 북한이 문제 삼은 것은

58. 국립외교원, 『통일한국 2040보고서: 글로벌 리더 통일한국』 (서울: 국립외교원, 2014), p. 8.

I
II
III
IV
V
VI

민족내부 문제를 남의 땅에서 말한 것, 정치군사적 대결상태 해소와 관련한 언급이 없는 것, 북한주민들의 고통과 배고픔 등 경제난을 지적한 것 등에 관한 것이다. 드레스덴 구상에서 밝힌 인도적 문제 해결, 인프라 구축 지원, 동질성 회복 자체를 반대했다기보다 흡수통일이 이뤄진 독일 땅에서 북한의 아픈 부분을 건드려 상호 비방·중상을 하지 않기로 한 약속을 어겼다는 부분에 더 격분한 것으로 보인다. 박근혜 대통령이 산모와 유아에게 영양과 보건을 지원하겠다고 하자 북한은 “없는 사실까지 날조하여” 그들에 대한 비방·중상에 열을 올렸다고 발끈하고 나섰다. 이와 같이 북한은 드레스덴 3대 구상에 대해 그들의 경제난을 부각시키면서 정권과 주민을 분리하여 접근하는 체제통일(흡수통일) 정책이라고 의심하면서 부정적 입장을 보였다. 경제난 등 북한의 치부를 건드린 데 대해 당장은 발끈했지만 드레스덴 구상 자체를 전면적으로 거부한 것은 아닐 것이다.

박근혜 대통령은 2014년 8·15 경축사에서 “남북이 실천 가능한 사업부터 행동으로 옮겨서 서로의 장단점을 융합해 나가는 시작을 해 나가는 것이 시급한 과제”라고 밝혔다. 이를 위해 “남과 북은 서로 만나고 소통할 수 있는 작은 통로부터 열어나가고, 이 통로를 통해 서로 이해해 가면서, 사고방식과 생활양식부터 하나로 융합해 가는 것이 필요”하다고 밝혔다. 박 대통령은 경축사에서 ‘환경협력의 통로’, ‘민생의 통로’, ‘문화의 통로’를 시급히 열자고 북측에 요구했다.

하지만 북한은 작은 통로부터 열자는 남측의 제안을 거부하면서 정치군사적 대결을 해소하는 ‘근본문제’부터 해결하자고 주장하고 나섰다. 북한이 상호 적대적 군사행동 중지와 남북대결의 악순환의 고리 끊기, 북·미 적대관계 해소와 평화협정 체결 등 한반도 근본문제를 제기하는 데 비해, 박근혜정부는 비핵화와 관련한 진정성 있는 행동, 관

광객 피격사건, 천안함-연평도 사건 등에 대한 책임 있는 조치 등을 요구하면서 인도적 대북지원과 동북아 국가들 사이의 비정치적 분야에서 협력의 강화를 등 기능주의적 접근을 모색하고 있다.

박근혜 대통령은 8·15 경축사에서 남과 북이 작은 통로를 열기 위해서는 북한이 핵과 미사일 개발로 대한민국의 안전을 위협하는 행동을 중지하고 평화구축에 대한 진정한 의지를 보여야 한다고 주장했다. 박 대통령은 한반도에서 긴장이 완화되고 평화정착이 이뤄져야 교류협력이 확대될 것이란 점을 분명히 했다. 북한은 8·15 경축사에서 밝힌 작은 통로 열기 제안에 대해 “지금과 같이 북남사이의 정치군사적 대결상태가 최악의 형편에 이른 조건에서 그것이 과연 실현될 수 있겠는가”라고 반문하면서, “북남합의들을 전면이행하고 6·15 통일시대에 활성화되어온 각 분야별, 분과별 협력교류기구들을 되살리면 북남관계는 저절로 개선되게 된다”⁵⁹고 주장했다.

2014년 10월 4일 인천아시안게임 폐막식에 북한 고위급 대표단이 참석하여 남북 간 고위급 접촉이 이뤄졌다. 황병서 북한군 총정치국장, 최룡해 국가체육지도위원장 겸 당비서, 김양건 당 통일전선부장 겸 대남담당 비서 등 북한권력의 최고실세 3인이 인천을 방문하여 우리 정부 인사들과 접촉하고 10월 말에서 11월 초 사이에 제2차 남북고위급 접촉을 갖기로 합의했다. 황병서 군총정치국장은 정홍원 국무총리를 만나 “이번에 좁은 오솔길을 냈는데 앞으로 대통로로 열어가자”고 말했다. 황병서 총정치국장의 ‘오솔길’론은 작은 것에서부터 신뢰를 쌓아 관계를 개선해나가는 우리 정부의 대북정책 기조와 맥락이 이어지는 듯하다. 그동안 정치군사적 대결상태 해소 등 ‘근본문제’ 해결을 앞

I
II
III
IV
V
VI

59. 『로동신문』, 2014년 8월 22일.

세우던 북한이 우리 정부가 견지해온 단계적·기능주의적 접근 방식에 어느 정도 호응하는 의미로 볼 수 있을 것이다. 하지만 우리 정부가 생각하는 작은 통로는 민생통로인데 비해, 북한이 생각하는 오솔길은 정치군사적 작은 길인 것 같다. 남측의 작은 통로론과 북측의 오솔길론이 이익의 조화점을 찾기 위해서는 상호 신뢰를 바탕으로 호혜적인 접촉통로를 많이 만들어나가야 할 것이다. 중앙정부 차원에서 남북관계 복원의 큰 물줄기를 잡고 지방정부와 민간단체들이 나서 다양한 형태의 접촉면을 넓혀나가야 ‘큰 통일’도 가능할 것이다.

3. ‘민족공동체 통일방안’의 재검토

가. 민족과 민족주의 문제

‘민족공동체 통일방안’은 근대 민족국가 건설을 목표로 ‘민족’을 강조하고 있다. 한국인은 단일민족, 단일언어 그리고 문화적 동질성(uniformity) 등의 특징을 가지고 있다. 하지만 1945년 분단 이후 상호 적대적인 세력에 의한 이질적인 정치체제가 등장하면서 상황은 많이 달라졌다. 남북분단의 장기지속으로 우리 민족은 분열되고 이질화가 심화됐다. 이제 한민족은 ‘자본주의 민족’과 ‘사회주의 민족(김일성 민족)’으로 나누어졌다고 해도 과언이 아닐 정도로 이질화가 심화됐다. ‘민족공동체 통일방안’은 민족을 중시하고 ‘열린 민족주의’를 표방하였다. 하지만 지구촌의 급속한 세계화가 진전되고, EU처럼 지역단위의 통합이 이뤄지는 글로벌시대에 민족과 민족주의를 내세우는 것이 시대착오적이라는 지적을 받을 수 있다. ‘민족공동체 통일방안’을 만들 때 주무 장관이었던 이흥구 전 총리는 “무엇보다도 하나의 지구촌 시대에 걸맞은 ‘우리 국민’과 한민족공동체 ‘구성원’의 관계를 새롭게 정

의할 필요가 있다”고 하면서 “우리가 오랫동안 간직해온 혈통주의에 입각한 단일민족의 순수성은 다문화사회를 긍정적으로 수용한 오늘의 대한민국이나 내일의 민족공동체에선 더 이상 유효할 수 없다”고 주장했다.⁶⁰ “한국 내 거주 외국인이 100만 명을 넘어서고 국제결혼 비중이 급속히 늘어나 다민족·다문화 사회로 변화하는 민족융합체(union of nations)가 되어가고” 있는 ‘범민족(meta-nation)적 성격’⁶¹을 고려한다면 ‘민족공동체 통일방안’의 명칭사용은 제고돼야 한다.

북한은 민족주의를 프롤레타리아 국제주의에 반한다고 부정적 의미로 사용하다가 1986년부터 ‘우리민족제일주의’를 표방하면서 진보적 사상으로 재해석하고 있다. 1990년대에 들어서면서 북한은 ‘민족대단결’론⁶²을 펴면서 남북관계 개선에 적극성을 보였다.⁶³ 2000년 6·15 남북

60. 이흥구 전 총리는 “민주국가인 대한민국과 혈연에 초점을 맞춘 종족(種族)적 민족주의에 기반을 둔 한민족공동체와의 관계를 분명히 정립”해야 한다고 주장하면서, “이제는 한민족의 일원(一員)은 자동적으로 통일된 대한민국의 국민이 될 것이라는 생각을 새롭게 다듬어야 할 시점에 이르렀다. 세계 175개국에 살고 있는 한민족 디아스포라, 즉 해외로 이주해 살고 있는 한인들의 위치를 어떻게 설정할 것인가는 예상 외의 복잡한 문제가 될 것”이라고 밝혔다. “한민족공동체 어디로 가고 있나,” 『중앙일보』, 2013년 12월 30일.

61. 박명규 외, 『21세기 통일방안구상 연성복합통일론』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2012), p. 91.

62. 북한의 민족대단결 주장은 1972년 7월 4일 채택한 ‘남북공동성명’에서 자주·평화통일·민족대단결을 통일3원칙으로 표방하면서 처음 등장했다. 민족대단결은 1990년 5월 최고인민회의 제9기 제1차 회의 김일성 시정연설에서 제시한 ‘조국통일 5대 방침’에서 다시 언급됐다. 이후 북한은 1993년 4월 5일 김일성이 제시한 ‘조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령’과 1998년 4월 18일 김정일의 ‘민족대단결 5대 방침’을 통해 이를 이론적으로 체계화하였다.

63. 북한은 지금으로부터 20여 년 전 2월 어느 날 김정일이 “민족의 대단결로 조국통일을 이룩하자면 민족제일주의정신을 높이 발양하여야 한다”, “분열주의자들이 민족이 이질화되었다고 떠들고 있지만 피줄관계로 보나 미풍량속으로 보나 우리 인민의 민족성은 절대로 이질화 되지 않았다”, “우리는 민족제일주의정신을 높이 발양시켜 온 민족의 대단결을 이룩함으로써 민족의 최대숙원인 조국통일을 하루빨리 이룩하여야 한다”고 말했다고 밝혔다. 『로동신문』, 2014년 2월 3일.

공동선언 제1항에서 “남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다”고 합의함으로써 민족 자주를 강조했다. 이렇게 ‘우리 민족끼리’ 정신에 따라 통일을 지향하기로 남과 북이 합의함으로써 ‘민족공동체 통일방안’이란 명칭이 남북관계적 의미에서는 문제가 없어 보인다. 박근혜 대통령이 7·4 남북공동성명을 만든 박정희 대통령의 딸이란 점을 의식해서인지는 모르지만, 북한은 최근 자주·평화·민족대단결의 3대 원칙을 다시 강조하고 있다. 북한은 ‘자주 원칙에 따른 민족중시, 민족우선’ 및 ‘우리 민족끼리의 정신과 민족대단결의 원칙에서 화해와 협력, 민족번영’을 강조하면서 ‘단결’을 강조하고 있다. 북한은 “단결은 민족의 생존방식이며 북남관계개선의 원동력”이라고 하면서 “민족대단결의 원칙에서 힘을 합치면 통일의 길은 그만큼 앞당겨질 것”이라고 주장했다.⁶⁴

남과 북은 6·15 공동선언과 10·4 선언을 통해서 ‘민족경제의 균형적 발전’을 위한 공동노력에 합의함으로써 ‘민족경제’ 개념을 제시했다.⁶⁵ 6·15 남북공동선언 제4항에서 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.” 그리고 10·4 선언 제5항에서 “남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다.” 박근혜 정부도 남북 사이에 신뢰가 쌓이고 비핵화가 진전되면 비전 코리아 프

64. 조선민주주의인민공화국 국방위원회, “자주, 평화, 민족대단결의 3대원칙을 틀어쥐고 북남관계 개선의 새로운 국면을 열어나가자(남조선당국에 보내는 특별제안, 2014.6.30),” 『로동신문』, 2014년 7월 1일.

65. “자본주의경제-사회주의경제, 양자택일 아닌 공존 모색해야,” 『한겨레신문』, 2014년 2월 19일.

로젝트를 가동해서 한반도 경제공동체를 건설하겠다고 밝혔다. 이와 같이 남과 북은 민족을 기반으로 경제공동체를 건설하는 민족공동번영을 모색하고 있기 때문에 ‘민족’ 개념을 기반으로 한 ‘민족공동체 통일방안’이 남북관계 측면에서는 어색하지 않다고 볼 수 있다.

나. 남북합의 이행과 ‘민족공동체 통일방안’의 단계 설정문제

1994년 ‘민족공동체 통일방안’을 제시할 당시에는 1992년 2월에 발표한 남북기본합의서 이행에 초점을 맞춰 추진단계를 ‘남북화해협력→남북연합→통일국가’이라는 3단계로 설정하였다고 볼 수 있다. 이러한 기능론적이고 점진적인 사고로 인해 ‘민족공동체 통일방안’이 “적극적인 통일론으로서의 역할보다는 현상을 유지하고 교류협력에만 치중하는 결과를 가져온 측면이 있다”는 비판이 제기되고 있다.⁶⁶ ‘민족공동체 통일방안’ 제시 이후 6·15 남북공동선언과 10·4 선언을 채택함으로써 1단계 화해협력을 실천하고 제도화할 수 있는 기틀을 마련했지만 이를 실천하지 못했다. 따라서 ‘민족공동체 통일방안’을 수정·보완할 경우 6·15 남북공동선언과 10·4 선언의 합의 정신과 내용을 어떻게 수용할 것인가가 중요한 과제가 될 것이다.

김대중-노무현 정부 시기 화해협력단계에서 남북연합단계로 나아갈 수 있는 발판을 마련했지만, 이명박정부는 출범 이후 지난 두 정부 시기를 ‘잃어버린 10년’으로 규정하고 6·15 남북공동선언과 10·4 선언을 이행하지 않은 채 대북강경정책으로 선회했다. 북한이 이에 반발하여 천안함 침몰, 연평도 포격, 장거리 로켓발사, 핵실험 등 도발을 지속함으로써 남북화해협력의 기반이 무너졌다. 김대중-노무현 정부 시기에

66. 박명규 외, 『21세기 통일방안구상 연성북합통일론』, p. 90.

는 통일보다 평화와 번영에 관한 담론이 지배적이었고 화해협력·공존 공영에 기초한 점진적 통일을 모색했다.

이명박정부는 ‘상생과 공영’을 표방했지만 실질적으로는 북한의 급변사태를 염두에 둔 급작스런 흡수통일을 추구했다. 이명박정부 시기 6·15 남북공동선언과 10·4 선언을 이행하지 않음으로써 화해협력을 진전시키고 제도화하는 데 실패했다. ‘민족공동체 통일방안’의 3단계 과정을 고려한다면 우선 남북화해협력단계를 복원하는 것이 급선무이며, 남북연합은 기존 합의 이행 또는 새로운 합의 이행 이후 가능할 것이다. 10·4 선언의 합의내용을 이행할 경우 남북연합의 초기 단계인 경제연합 또는 경제공동체를 앞당길 수 있을 것이다. 10·4 선언 이행이 어렵다면 다양한 방식의 남북대화, 특히 정상회담을 열고 화해협력을 정착시키고 남북연합을 지향할 수 있는 새로운 합의문을 만들어야 할 것이다.

6·15 남북공동선언 제2항에서 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”고 합의했다. 북한은 이 합의에 따라 “북과 남은 연방연합제방식의 통일방안을 구체화하고 실현하기 위해 노력함으로써 공존, 공영, 공리를 적극 도모해나가야 한다”고 주장했다. 북한은 “사상과 제도의 차이가 존재하는 현실에서 연방제방식으로 통일을 이룩해야 한다”고 하면서도 6·15 남북공동선언에 따라 ‘연방연합제방식의 통일방안’을 남과 북이 함께 구체화하길 바라고 있다.⁶⁷ 따라서 남측이 통일방안의 기본골격을 바꿀 경우 남북합의 정신에 어긋날 수도 있다는 점을 고려해야 할 것이

67. “조선민주주의인민공화국 정부 성명(2014.7.7),” 『로동신문』, 2014년 7월 7일.

다. 북한이 6·15 남북공동선언 합의 당시 ‘낮은 단계의 연방제’란 새로운 표현을 사용하였듯이 우리도 ‘남북연합단계’에 대한 진전된 해석과 새로운 표현을 고려할 수도 있을 것이다. ‘민족공동체 통일방안’의 기본골격이 남북기본합의서, 6·15 남북공동선언과 10·4 선언에 녹아 있고, 이러한 남북합의 이행이 ‘민족공동체 통일방안’의 1단계 화해협력과 2단계 남북연합을 달성하는 기초가 된다는 점에서, 현재의 통일방안을 수정·보완할 경우 큰 틀의 기본골격을 유지하면서 변화된 대내외 통일환경 변화를 수용해야 할 것이다.

‘민족공동체 통일방안’의 명칭에서 ‘민족’을 내세우기가 부담스러우면, ‘한반도공동체 통일방안’으로 새로운 통일방안의 명칭을 사용할 수도 있을 것이다. 현재의 명칭을 그대로 둘 경우 추진단계별로 추진방향과 관련한 새로운 명칭을 사용할 수도 있을 것이다. 다만 이명박정부 시기 남북화해협력의 기반이 무너졌기 때문에 순차적으로 설정한 3단계 통일추진을 동시병행추진 쪽으로 수정하는 것도 적극적으로 고려해 봐야 할 것이다. 최근 류길재 통일부 장관도 ‘민족공동체 통일방안’이 “3단계처럼 보이지만 화해협력 단계가 굉장히 길게 갈 수밖에 없다. 경제·사회·문화적인 협력이 굉장히 길게 돼 있다”⁶⁸면서 수정의 필요성을 제기했다. 그 가능성은 높지 않지만 북한의 급변사태와 흡수통일에 관한 문제를 통일방안에서 어떻게 다루는 것이 좋을지도 고민해 봐야 할 것이다.

박근혜 대통령은 대선과정 중 통일로 가는 여정에서 무엇보다 필요한 것이 국민적 공감대라고 주장하면서 “이를 위해 자유민주주의 질서에 기초한 ‘민족공동체 통일방안’을 계승·발전시켜 통일정책의 일관성

68. 『경향신문』, 2014년 2월 20일.

을 유지하겠다”고 밝혔다.⁶⁹ ‘민족공동체 통일방안’의 1단계인 화해협력의 기반을 다시 구축하려면 남북기본합의서, 6·15 남북공동선언과 10·4 선언 등 기존 남북 간 합의를 복원하거나 재구성할 남북정상회담을 열어서 기존 합의정신을 되살리고 화해협력을 실천할 수 있는 새로운 합의를 도출해야 할 것이다.

대선과정에서 박근혜 대통령은 “기존 합의에 담긴 평화와 상호 존중의 정신을 실천할 것”을 공약했지만,⁷⁰ 현재까지 6·15 남북공동선언과 10·4 선언에 대한 이행 의지를 보이지 않고 있다. 이명박정부가 집권 초기 남북기본합의서만 강조하고 6·15 남북공동선언과 10·4 선언에 대한 입장 정리가 늦어져 갈등을 지속하다가 남북관계 설정 자체도 하지 못하고 임기를 마친 전례에 비춰볼 때, 박근혜정부가 기존 합의 이행에 소극적인 자세를 보일 경우 남북관계 복원은 쉽지 않을 것이다. 북한은 남북관계 복원의 전제로 6·15 남북공동선언과 10·4 선언의 이행을 요구하고 있다. 따라서 신뢰 회복과 남북관계 발전의 기본은 기존합의 이행에 있다고 할 것이다.

남북화해협력의 기반이 구축되면 남북연합단계로 진입하기 위한 노

69. 새누리당, “신뢰외교와 새로운 한반도: 외교·안보·통일정책 기조 및 과제,” (새누리당, 2012), p. 3; 전성훈, “신뢰·균형·통합·진화의 대북·통일정책,” 『통일정책연구』, 제22권 2호 (통일연구원, 2013), p. 16에서 재인용.

70. 박근혜 대통령이 대북정책 진화의 핵심요소로 강조한 것은 남북한이 과거 합의한 사항들을 존중하고 실천 가능한 문제부터 실천해 나가겠다는 것이다. 박근혜 대통령은 대선 유력 후보였던 2012년 2월 28일 한국국제정치학회 주최 학술회의 기조연설에서 남북 사이의 ‘상호 존중과 인정’의 정신을 다음과 같이 밝혔다. “지금까지 남북한 간에, 그리고 북한이 국제사회와 합의한 기존의 약속들은 기본적으로 존중되어야 합니다. 7·4 공동선언, 남북기본합의서, 6·15 및 10·4 선언을 꿰뚫는 기본정신은 서로 상대방을 인정하고 함께 평화를 만들어가자는 것입니다. 이런 차원에서 저와 새누리당은 남북한이 ‘상호 존중과 인정’의 정신을 확고하게 지켜야 한다는 점을 분명히 밝히는 바입니다.” 박근혜, “새로운 한반도와 신뢰프로세스,” (한국국제정치학회 주최 2012년 ‘핵안보정상회의’ 국제학술회의 기조연설, 2012.2.28) 참조.

력을 함께 추진해야 할 것이다. 박근혜정부는 ‘행복한 통일시대의 기반 구축’ 차원에서 ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향’하겠다는 국정과제를 제시했다. 작은 통일을 지향하려면 남북화해협력을 추진하는 것과 함께 ‘남북경제공동체’ 또는 ‘남북경제연합’을 추진해 나가야 할 것이다. 남북경제연합은 역대정부가 이미 북한과 남북경제연합의 청사진과 세부규정이 될 만한 내용들을 상당부분 합의해 놓았기 때문에 그에 기초해서 실현할 수 있을 것이다. 노태우 정부에서 남북기본합의서와 ‘남북기본합의서 경제협력부속합의서’, 김대중 정부에서 6·15 남북공동선언과 ‘경제협력 4대 합의서’, 노무현 정부가 10·4 선언에서 ‘남북경제협력공동위원회’ 구성 등을 합의해 놓았다.

단계설정과 관련한 최근의 논의에서 주목할 내용은 통일국가의 정치체도로 연방제를 도입하는 문제이다. 그동안 그 효용성에도 불구하고 북한이 연방제 통일방안을 먼저 내놓음으로써 우리 사회에서 연방제는 금기시돼 왔다. 그러나 최근 통일방안 논의에서 ‘한반도 연방제(한반도형 연방제 국가)’ 프로젝트 추진⁷¹과 “남북한 통일방안의 대안으로 연합에서 연방”으로 나아가야 한다는 주장⁷²이 제기되고 있다. 또한 남북연합에 앞서 ‘평화체제구축단계’를 추가하여 평화공존단계에서 정전체제의 평화체제로 전환을 모색해야 한다는 주장⁷³과 1단계 ‘화해협력단계’를 ‘평화·협력단계’로 수정하여 군사적 긴장완화를 강조

71. 조민, “남한정부 통일방안의 재검토와 추진 과제,” 『통일환경의 변화와 통일방안의 재검토』 (경실련통일협회 창립기념 연속토론회발표자료집, 2014.8.13), pp. 4~31.

72. 정성장, “남북한 통일방안에 대한 대안의 모색: 연합에서 연방으로,” 『통일환경의 변화와 통일방안의 재검토』 (경실련통일협회 창립기념 연속토론회발표자료집, 2014.8.13), pp. 33~60.

73. 이장희, “통일헌장 초안에 대한 구상,” (통일준비위원회 정치법제도분과위원회 주최 자문회의자료, 2014.10.17) 참조.

I
II
III
IV
V
VI

해야 한다는 주장⁷⁴도 나오고 있다.

다. 북핵문제 해결과 통일로드맵 연계문제

북한의 핵개발 의혹이 불거진 이후 20여 년간 북핵문제는 한반도문제를 이해하는 관문과 같은 것이다. 지금도 북핵문제는 한반도 정세를 지배하는 핵심변수로 작동하고 있다. ‘민족공동체 통일방안’을 처음 만들 때인 노태우 정부 시기에는 북핵문제가 본격적으로 부각되지 않았다. 김영삼 정부 시기부터 북핵문제는 남북관계의 핵심변수로 작용하면서 ‘민족공동체 통일방안’의 1단계인 화해협력의 가로막는 주된 요인으로 작용하고 있다. 김대중-노무현 정부는 북핵문제 해결 노력과 남북화해협력 노력을 병행 추진하면서 한반도 냉전구조 해체와 평화체제 구축문제를 주변 국가들과 함께 추진하려고 했다. 노무현 정부는 6자회담과 남북당국 간 대화를 통해서 핵문제 해결과 남북화해협력을 동시에 진전시키려 했지만, 북한이 2006년 10월 9일 핵실험을 강행하면서 화해협력 노력도 난관에 봉착했다. 2007년 10·4 선언에서 3자 또는 4자 종전선언을 추진하기로 하면서 화해협력과 남북연합으로 가기 위한 많은 합의를 도출했지만 정권교체로 이를 실현하지 못했다.

이명박정부는 ‘선택폐기’론에 따라 ‘비핵·개방·3000’ 정책을 내놓았지만 북한이 선택폐기론에 호응하지 않음에 따라 화해협력정책도 사실상 폐기됐다. ‘민족공동체 통일방안’을 실천하기 위해서는 북핵문제와 연계된 화해협력의 문제를 어떻게 풀고 이를 실천하는가 하는 문제를 풀어야 한다. 우선 북한의 핵능력에 관한 객관적 평가가 이뤄져야 한다. 북한 핵무기가 통제 가능한 위협인가 아니면 통제 불가능한 위

74. 장용석, “‘통일현장’ 관련 참고사항,” (통일준비위원회 정치법제도분과위원회 주최 자문회의자료, 2014.10.10) 참조.

협인가에 따라 해법을 달리할 수 있을 것이다. 지금까지 세 차례에 걸친 북한 핵실험이 이뤄졌다는 사실 자체만으로도 미국과 한국의 북핵 정책이 한계에 봉착했음을 의미하고 전면적인 재검토가 불가피해졌다. 미국 오바마 행정부와 한국 이명박정부가 ‘선핵폐기’와 ‘비핵’을 정책의 최우선으로 내걸었음에도 불구하고 ‘전략적 인내’와 ‘기다리는 전략’으로 수수방관하는 동안 북한의 핵능력은 향상됐다. 핵문제와 연계된 화해협력정책도 난관에 봉착했다.

제3차 핵실험 이후 북한 핵무기는 북한 스스로 말한 바와 같이 ‘소형화·경량화·다중화’됐을 가능성이 있다는 평가가 나올 정도로 고도화가 이뤄지고 있다. 북한은 제3차 핵실험 이후 미국과의 핵 대결에도 자신 있다고 주장하면서 불안정하지만 평화를 유지시켜온 정전질서를 무력화하는 일련의 조치를 취하고 위기를 고조시켰다. 2012년 4월 13일 개정 헌법 서문에 핵보유국의 지위를 명문화한⁷⁵ 북한이 제3차 핵실험 이후 2013년 3월 31일 조선로동당 중앙위원회 3월 전원회의에서 ‘경제건설과 핵무력건설의 병진노선’을 채택하고, 4월 1일에 열린 최고인민회의 제12기 제7차 회의에서 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여’란 법령을 제정함으로써 김일성 주석의 한반도 비핵화 유훈은 사실상 폐기됐다. 북한이 핵능력을 향상시키고 핵보유를 법률로 제정함으로써 북한의 비핵화를 전제로 추진했던 남북화해협력 노력은 심각한 난관에 봉착했다.

최근에도 북한은 ‘정부 성명’을 통해서 “우리의 핵은 통일의 장애도, 남북관계개선의 걸림돌도 아니며 공화국의 핵무력은 외세의 침략야망을 억제하고 자주통일과 민족만대의 평화와 안전, 번영을 위한 확고한

⁷⁵ 북한은 헌법 서문에서 김정일의 업적을 부각시키면서 김정일이 북한을 “불패의 정치사상강국, 핵보유국, 무적의 군사강국으로 전변”시켜 강성대국 건설의 ‘휘황한 대통로’를 열어놓았다고 밝혔다.

I
II
III
IV
V
VI

담보이다”⁷⁶라는 입장을 밝혔다. 한마디로 핵을 포기하지 않겠다는 것이다. 북한이 핵보유를 고집하는 가운데 한국을 비롯한 국제사회가 선 핵폐기론을 내놓고 기다리는 전략적 인내를 지속할 경우 ‘민족공동체 통일방안’의 1단계인 화해협력단계는 이행하기 어렵게 될 것이다.

라. 지역통합과 통일문제의 연계문제

독일통일이 가능했던 것은 서독의 일관된 동방정책과 함께 EU라는 지역통합정책이 이뤄졌기 때문일 것이다. 어떻게 보면 EU의 지역통합체가 동서독통합을 가능하게 한 토양이 됐을 것이다. 한반도 통일을 촉진하기 위해서도 동북아시아의 협력이 함께 이뤄져야 할 것이다. 하지만 동북아시아 역내 국가들 사이에는 아직까지 과거 식민지배에 대한 청산이 이뤄지지 않았고 이념과 체제가 다른 나라들이 포함돼있다. 중국의 경우 그 자체가 하나의 지역통합체라고 할 수 있을 만큼 많은 인구와 넓은 국토를 가지고 있다. 동북아시아는 일본의 식민지배에 따른 과거사 문제가 남아있고, 이데올로기적으로도 중국, 북한이 사회주의를 표방하고 있어 지역협력이 쉽지 않은 지역이다.

동북아시아에서의 통합을 촉진하기 위해서는 한반도를 둘러싼 냉전 구조를 해체하고 역내 국가들 사이의 평화와 협력이 이뤄져야 한다. 이러한 의미에서 볼 때 노무현 정부의 동북아시아 구상⁷⁷이나 박근혜

76. 『로동신문』, 2014년 7월 7일.

77. 노무현 정부의 ‘동북아시아 구상’은 김영삼 정부의 ‘세계화’, 김대중 정부의 ‘아시아태평양시대 구상’에 비해서는 적용범위가 축소됐다. 하지만 EU 등 지역통합에 비추면 다면 동북아시아의 역내 국가들 간 협력 구상은 한국이 동북아 지역협력과 통합의 주도권을 갖는다는 점에서 의미를 부여할 수 있을 것이다. 노무현 정부는 동북아시아 구상에 따라 한·중·일 FTA를 추진하는 등 동북아 평화와 안정, 그리고 공동번영을 위한 노력을 본격화했다. 하지만 일본과 관련국가들 사이의 과거사 문제가 정리되지 않았고, FTA에 대한 중국과 일본의 미온적인 자세 등으로 한·중·일 FTA는 진전을 보지 못했다.

정부의 동북아 평화협력구상은 ‘민족공동체 통일방안’을 실현하는 데 있어 촉진요인으로 작용할 것이다. 결국 남북협력과 동북아 역내 국가들의 평화협력이 유기적으로 결합될 때 한반도 통일로 앞당겨질 수 있을 것이다.

4. 통일전략으로서 한반도 신뢰프로세스와 ‘통일대박’론

통일방안과 통일전략은 반드시 일치하지 않는다. 통일방안 못지않게 통일전략도 중요하다.⁷⁸ 박근혜정부는 ‘민족공동체 통일방안’을 실현하는 전략으로서 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상을 밝히고 있다. 지금까지 구체화된 한반도 신뢰프로세스는 대북정책을 추진하는 박근혜정부의 ‘원칙’론에 가깝다. ‘행복한 통일시대의 기반 구축’을 국정목표로 제시한 박근혜정부는 ‘행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현’이란 추진전략 아래 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’, ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일 지향’, ‘통일 대비 역량강화를 통한 실질적 통일준비’란 국정과제를 제시했다. 하지만 한동안 이러한 국정과제를 제시하기 위한 전략과 로드맵이 없거나 미흡하다는 비판을 받았다. 그래서 나온 것이 2014년 3월 28일 독일통일의 상징 지역인 드레스덴에서 발표한 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’과 8·15 경축사에서 밝힌 ‘작은 통로’론이 아닌가 생각된다. 전략적 모호성을 유지하면서 북한의 선의에 의존하는 한반도 신뢰프로세스로는 우리가 한반도 정세를 주도적으로 관리하기 어렵다는 점에서 신뢰를 쌓기 위한 과정을 밝힌 것은 바람직하다.

⁷⁸ 역대 정부의 통일정책, 통일전략, 통일담론 등에 관해서는 강동완·박정란, “한국의 통일담론,” 『북한학연구』, 제8권 제2호 (동국대 북한학연구소, 2012), pp. 215~246을 참고 바란다.

박근혜 대통령은 안보와 역지를 바탕으로 “비핵화 진전에 따라 상응하는 정치·경제·외교적 조치를 취하겠다”고 밝힌 바 있다. 박 대통령은 신뢰가 쌓이고 비핵화가 진전되지 않으면 남북교류협력을 확대하기 어렵다는 점을 분명히 했다. 이러한 박근혜정부의 대북정책 기조에 비춰볼 때 북한의 비핵화와 관련한 행동이 전제되지 않으면 한반도 신뢰프로세스는 작동하기 어려울 것이다. 신뢰프로세스가 작동하려면 말 그대로 상호 신뢰를 쌓아야 하고, 신뢰를 쌓기 위한 프로세스, 즉 과정이 있어야 할 것이다. 우선 남과 북이 초보적인 신뢰를 쌓기 위해선 상대방에 대한 비방 증상을 하지 말아야 한다. 특히 상대방 최고지도자와 체제에 대해서 직설적으로 비판하는 것은 자제해야 할 것이다. 신뢰를 쌓는 과정으로서의 남북관계를 생각해봐야 한다.

박근혜 대통령이 2014년 1월 6일 신년 기자회견에서 “통일은 대박”이라고 밝히면서 통일담론이 되살아났다. 통일 부담론·회의론·기피론 등 젊은 세대의 통일에 대한 관심이 멀어지는 가운데 박근혜 대통령이 통일대박론을 편 것은 의도가 어디에 있던 매우 고무적이다. 통일이 가져올 편익을 열거하면서 통일지향적인 대북정책을 펴겠다는데 이를 반대할 국민은 많지 않을 것이다.⁷⁹

분단이 장기 지속됨에 따라 분단모순을 당연시하고 많은 분단비용을 치루면서도 통일문제에 별 관심을 보이지 않는 젊은이들이 늘어났다. 박근혜 대통령의 통일대박론을 계기로 통일 미래세대가 통일문제를 더 이상 기피하지 않고 자기 이익, 국가 이익, 민족 이익과 관련지어 보다 적극적으로 통일문제에 임하는 전기가 마련되면 좋을 것이다.

박근혜 대통령의 통일대박론은 한편으론 분단의 평화적 관리정책을

79. “통일대박론을 실현하려면,” 『한국일보』, 2014년 1월 16일.

넘어 적극적인 개입정책을 통해서 통일을 조기에 달성하고 편익을 누리겠다는 의지로 해석할 수 있다. 다른 한편으로는 북한의 급변사태를 대비해서 통일준비를 서둘러야 한다는 뜻으로 볼 수도 있을 것이다. 박 대통령은 우리나라가 “세계적으로 한 단계 더 도약하기 위해서는 남북한의 대립과 전쟁위협, 핵위협에서 벗어나 한반도 통일시대를 열어가야만 한다”고 주장했다. 점차 한계에 도달해가고 있는 우리 경제의 새로운 성장동력을 통일에서 찾자는 주장이다.

북한에서 장성택 처형 이후 불안정성이 높아진다는 가설에 근거한 통일대박론이라면 북한 급변사태 가능성을 높게 보고 이에 대비하자는 것으로 볼 수도 있다. 남재준 전 국정원장이 주장했다는 ‘2015년 통일’론과 이명박 전 대통령이 주장했던 “통일이 도둑같이 찾아온다”는 주장 모두 북한 급변사태론에 근거한 것이다.

박근혜 대통령이 북한 급변사태를 염두에 두고 통일대박론을 펴고 있는지는 정확히 알 수는 없다. 박근혜 대통령의 통일대박론은 흡수통일과 점진적 평화통일 등 다양한 가능성을 열어두고 적극적으로 통일을 지향하는 정책을 펴나가겠다는 것으로 볼 수 있다. 특히 통일대박론은 북한의 급변사태가 발생할 경우 통일비용과 혼란을 우려해서 피하지 말고 적극적으로 통일을 추진하면 ‘대박’, 즉 큰 편익이 있을 것이라는 점을 강조하면서 적극적으로 통일을 추진하자는 의미가 내포돼 있는 것으로 보인다. 박근혜정부는 북한의 급변사태 가능성을 배제하지 않되 한반도 신뢰프로세스를 가동해서 한반도 경제공동체를 건설하겠다는 점진적·단계적 통일을 지향하는 ‘민족공동체 통일방안’을 계승하고 있다. 따라서 박근혜 대통령의 통일대박론은 한반도 신뢰프로세스를 가동해서 ‘화해협력→ 남북연합→ 1민족 1국가의 통일국가 완성’을 지향해야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

2014년 7월 15일 통일준비위원회 출범과 함께 박근혜정부는 ‘통일 대박’을 실현하기 위한 ‘작은 통로’를 먼저 열 것을 주장하는 등 ‘작은 통일’로부터 ‘큰 통일’로 나아가야 한다는 쪽으로 통일정책의 기초를 잡은 것으로 보인다. ‘작은 통로’론은 이명박정부 시기 다시 부각한 북한붕괴론과 급변사태론을 극복하고 실천 가능한 분야부터 교류협력을 확대해서 점진적인 통일을 달성하겠다는 것으로 볼 수 있을 것이다.

박근혜 대통령은 2014년 8월 7일에 열린 통일준비위원회 제1차 회의에서 “정부의 통일정책 목표는 평화통일이며, 북한을 대화의 상대로 인정하고 교류협력을 점진적으로 확대해 평화통일 기반을 구축하겠다”고 밝혔다. 박 대통령의 발언은 ‘사실상의 흡수통일 배제 선언’으로 볼 수 있다. 급변사태나 흡수통일의 가능성을 부정하지는 않겠지만, 적어도 공공연하게 흡수통일을 추진하지는 않겠다고 말함으로써 드레스덴 구상을 ‘불순한 체제통일 야망’이라고 주장하는 북한의 반발을 누그러뜨리려 했다.⁸⁰

2015년에 우리 민족은 분단 70년을 맞는다. 두 세대가 지나도록 통일을 이루지 못한 데는 남북 간 이념과 체제의 차이에서 오는 갈등 심화, 북한의 유일체제에 입각한 3대 세습체제 구축, 한반도 통일에 우호적이지 않은 국제환경, 우리 사회 내부의 대북정책을 둘러싼 남남갈등 등이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 볼 수 있다.

박근혜정부 출범 이후 한반도 신뢰프로세스에 대한 미국과 중국의 지지 등 주변 국가들이 대체로 한반도 신뢰프로세스에 지지를 보내고 있다. 박근혜 대통령은 2014년 1월 22일 ‘다보스 포럼’에서 “동북아의 성장 동력을 제공할 수 있다는 점에서 통일은 한국에만 대박이 아니라

⁸⁰ “대화국면으로의 전환,” 『한국일보』, 2014년 8월 14일.

동북아 주변국 모두에게도 대박이 될 수 있다고 생각한다”라고 말했다. 한반도 신뢰프로세스에 대한 국제적 지지가 높고, 통일이 동북아 국가 모두에게 대박이라면 대외적 환경은 우호적으로 돌아설 수 있을 것이다. 하지만 우리 사회 내부에서는 대북정책과 통일문제와 관련해서 여전히 남남갈등이 존재하고 있다. 통일대박론에 따라 북한 급변사태를 겨냥한 급속한 통일을 추진할 경우 통일은 대박이 아니라 ‘쪽박’이라는 반론도 만만치 않다. 이는 급변사태 가능성이 높지 않을 뿐더러 만약 북한이 붕괴한다고 하더라도 중국 등 강대국이 개입하여 통일을 막을 가능성이 높다는 것이다. 설령 북한이 붕괴되고 남한 주도의 통일이 이뤄질 경우라도 막대한 통일비용을 감당하기 어려울 것이라고 우려하는 시각도 있다. 의도가 어디에 있던 통일대박론은 진보진영과 보수진영을 묶어 통일역량을 결집시킬 수 있는 좋은 담론으로 발전할 수 있도록 키워나갈 필요가 있다.⁸¹ 왜냐하면 우리에게 있어 통일은 ‘블루오션(blue ocean)’이기 때문이다.

독일통일을 결정적으로 가능하게 했던 요인은 사회주의권 개혁·개방과 미·소 간의 평화공존 합의라고 할 수 있다. 독일은 국제정세의 변화를 통일에 유리한 환경으로 활용해서 통일을 달성하게 된 것이다. 콜 전 서독수상이 말한 것처럼 독일은 역사가 열어준 ‘기회의 문’을 놓치지 않고 재빠르게 문 안으로 들어가 통일을 달성했던 것이다.

독일의 통일경험에 비춰보면 우리의 통일 노력은 일관성이 없었고 전략도 구체적이지 않았다. 또한 사회주의권 붕괴라는 세계사적 흐름

⁸¹ 진보진영에서는 “조선일보의 ‘통일은 미래다’라는 통일담론화 기획을 포함하여 통일대박론이 이명박정부 때부터 시작된 통일담론 보수해계모니화의 연장”으로 보지만, “보수의 새로운 점진적 ‘M&A 방식의 통일’론은 엄밀하게 말하면 진보의 단계적 통일론을 벤치마킹한 것이라고 해도 과언이 아니다”라고 주장한다. “통일대박은 포용정책의 온고지신에서부터,” 『창비주간논평』, 2014년 1월 22일.

I
II
III
IV
V
VI

을 통일의 촉진요인으로 활용하지 못했다. 독일통일은 거창한 통일방안에 의한 것이 아니다. ‘작은 발걸음’이 모여 통일의 대업을 이룬 것이다. 동서독의 경우 수많은 간첩사건과 서독으로 탈출하는 동독주민에 대한 총격사건이 발생했음에도 교류협력을 지속하고 통일을 달성했다. 우리의 경우 2008년 7월 11일 금강산 관광객 피격사건 이후 금강산관광은 6년째 중단되고 있으며, 2010년 3월 26일 천안함 침몰사건 이후 5·24 조치가 취해져 남북교류협력은 4년째 거의 중단됐다. 북한의 연이은 핵실험과 장거리로켓 발사에 따른 유엔 차원의 대북제재와 남북관계 차원의 제재강화로 통일을 위한 작은 통로가 거의 다 막혀버렸다.⁸² 남북관계는 규범적·도덕적 기준만으로 풀 수 없다. 우리는 수많은 통일방안을 내놓고도 통일을 달성하지 못했다. 지금 필요한 것은 통일방안이나 급변사태론 등 거대담론보다는 실천 가능한 작은 발걸음을 전략적으로 추진하는 것이다.

5. 고려사항

‘민족공동체 통일방안’은 우리 정부의 공식 통일방안으로 1989년 9월 노태우 정부가 ‘한민족공동체 통일방안(‘민족공동체 통일방안 1.0’)’으로 제시한 것을 1994년 8월 김영삼 정부가 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안(‘민족공동체 통일방안 2.0’)’으로 보완·발전시킨 것이다. 이제 탈냉전과 글로벌리즘의 강화, 북한의 핵무기 개발, 중국의 부상 등 통일환경의 변화로 ‘민족공동체 통일방안 3.0’을 모색할 단계에 이르렀다.⁸³ 박근혜정부는 ‘민족공동체 통일방안’의 계승·발전을 약속

82. “‘작은 통로’를 열려면,” 『한국일보』, 2014년 9월 25일.

83. “민족공동체 통일방안 ‘3.0,’” 『한국일보』, 2014년 3월 20일.

했다. 그렇다면 급변사태론에 입각한 흡수통일을 추진하기보다는 평화 통일을 추진해야 할 것이다.

‘민족공동체 통일방안’의 명칭에서 ‘민족’이란 용어 사용이 남북관계 측면에서는 어색하지 않지만, 글로벌시대와 다문화사회에 맞지 않다는 지적도 있다. 이러한 점을 고려해서 새 명칭을 사용하다면 ‘한반도공동체 통일방안’이란 지리적 개념을 도입하여 중립적 표현을 사용할 수 있을 것이다.

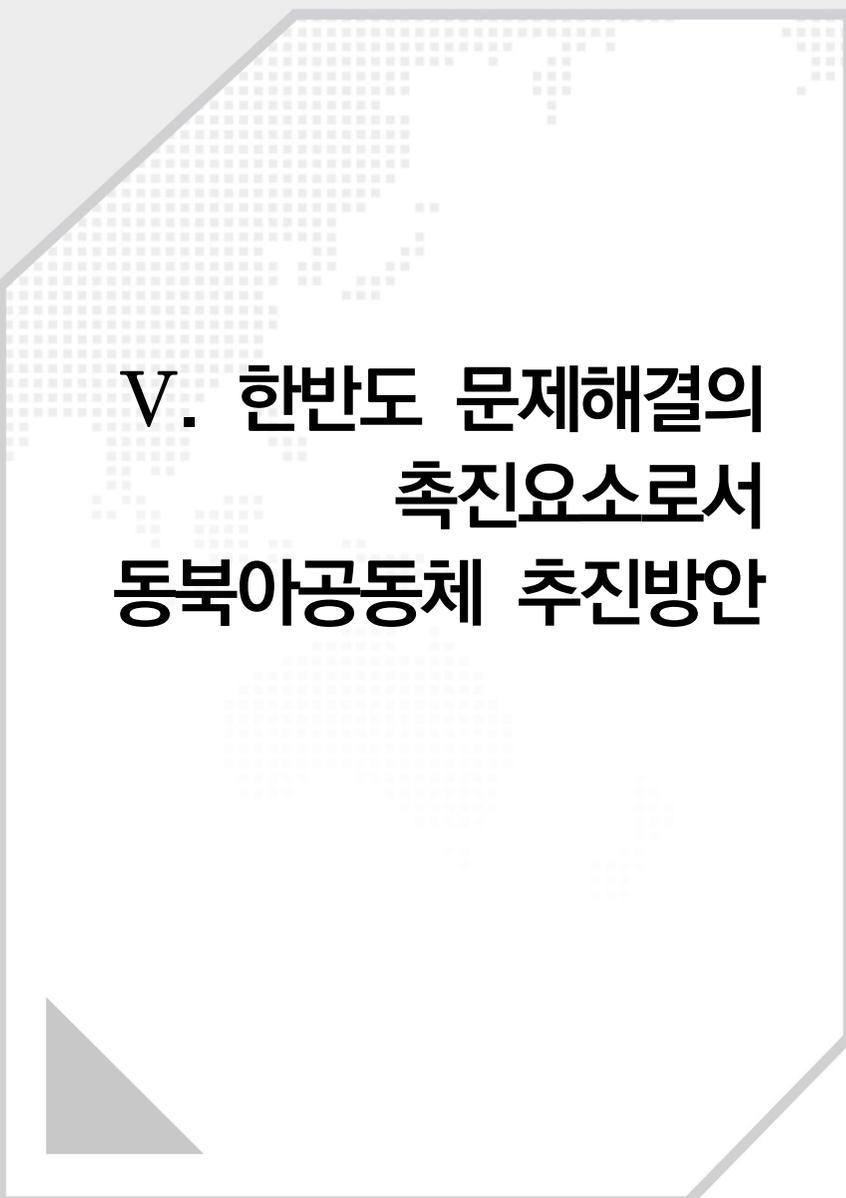
이명박정부 시기 남북화해협력의 기반이 무너졌기 때문에, 다시 남북관계를 복원하고 ‘민족공동체 통일방안’의 1단계부터 통일정책을 추진한다면 많은 시간이 소요될 것이다. 남북관계 복원과 함께 1단계 화해협력과 2단계 남북연합의 낮은 단계인 경제연합(경제공동체)을 동시에 추진해야 할 것이다. ‘민족공동체 통일방안’이 설정한 단계적·순차적 추진과정을 동시병행 방식으로 수정해야 할 것이다.

‘민족공동체 통일방안’을 추진하는 과정에서 남북기본합의서와 비핵화공동선언, 6·15 남북공동선언과 10·4 선언 등 우리 통일방안의 1단계인 화해협력과 2단계인 남북연합을 실천할 수 있는 합의를 만들어 냈지만 이행하지 못했다. 합의 이행이 어려웠던 것은 북한의 핵무기, 장거리 미사일 개발과 관련한 국제사회와의 갈등, 대남도발과 남북갈등, 남북화해시대 남남갈등, 정권교체에 따른 기존 정책과의 차별화 등에서 원인을 찾을 수 있다.

합의통일을 앞당기려면 ‘민족공동체 통일방안’의 1단계인 화해협력의 기반을 하루빨리 재구축해야 한다. 남북 간 기존 합의를 복원하면 좋겠지만 시간이 많이 지나 쉽지 않을 것이다. 기존 합의를 재구성하고 미래로 나아가기 위한 새로운 합의를 만들 수 있는 가장 빠른 방법은 남북정상회담 개최일 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

독일의 통일 경험에서 비춰보면 통일방안보다 통일전략의 일관성이 더 중요하다는 것을 알 수 있다. ‘민족공동체 통일방안’의 보완을 계기로 여야 및 국민합의로 통일대강을 마련하고 정권교체와 관계없이 일관성 있는 통일·대북정책을 추진해야 할 것이다.



**V. 한반도 문제해결의
촉진요소로서
동북아공동체 추진방안**

1. 한반도 문제와 동북아 지역질서의 상호 연관성

한반도의 분단 및 통일과 관련된 문제들은 구조적으로 동북아 지역 질서와 밀접하게 연계되어 있다. 탈냉전시대에 들어와 그 연계관계는 한편으로 북한의 체제생존전략에 의해 더욱 긴밀해졌다. 북한정권은 체제생존의 일환으로 핵 및 장거리 미사일을 개발했고, 이는 한반도는 물론이고 동북아지역의 안보불안을 야기하고 있기 때문이다. 북한이 핵문제를 놓고 남한을 제쳐두고 미국과 협상을 추구하려 하는 한, 한반도 및 동북아지역의 평화는 분리될 수가 없다. 문제는 북핵문제가 미국과 중국이 경쟁하는 동북아의 안보적 현실 속에서 쉽게 해결되기 어렵다는 사실이다. 무엇보다 동북아 지역질서의 현상변경을 의미하는 한반도의 통일문제는 강대국의 이해관계를 자극함으로써 그들의 개입을 초래할 것이다. 요컨대 동북아 지역질서의 향배에 따라 한반도 분단현실은 물론이고 통일의 미래가 좌우될 것이다.

이처럼 동북아 지역질서가 독립변수로서 한반도 문제를 좌우한다고 인식하는 경향이 높다. 그렇지만 북한 핵문제나 한반도 통일과 같이 동북아 지역안정에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 상대적 약소국의 행위 역시 무시하지 말아야 한다. 사실 동북아 지역질서와 한반도 문제의 상호관계는 여러 변수에 의해 결정된다. 동북아 지역질서를 독립변수로 볼 경우, 가장 큰 결정 요인은 서로 밀접하게 연관된 두 가지로 압축할 수 있다. 첫째, 미·중 간 상호 이해관계의 조율 가능성과 그 방향이다. 둘째, 현재 동북아 질서의 기반인 양자주의가 다자주의로 대체되거나, 적어도 다자주의와 공존할 수 있을지의 여부이다. 이와 달리 한반도 문제를 지역질서 변화의 촉진요인으로 본다면, 주요 변수로는 동북아 안보를 위협하고 있는 북한 핵문제의 해결 여부와 북한체제 불

I

II

III

IV

V

VI

안으로 인한 한반도의 현상변경 가능성을 들 수 있다.

이러한 현실에서 우리 정부는 1980년대 말부터 동북아 지역협력 또는 동북아 안보협력체를 형성하자는 제안을 내어 놓기 시작했다. 탈냉전의 분위기 속에서 노태우 대통령이 1988년 유엔총회 연설에서 ‘동북아 평화협의회의’를 제안한 것을 기점으로 우리 정부는 꾸준히 유사한 제안을 해왔다. 노태우 대통령의 제안이 북한과 중국의 반대로 무산되었음에도 불구하고, 김영삼 정부는 신외교라는 이름 아래 한·미 양자 협력과 나란히 다자안보대화 추진의 필요성을 강조하고, 소규모 CSCE 형식의 동북아 안보협력체를 구상하기도 했다. 김대중 정부도 CSCE를 벤치마킹한 ‘동북아 평화와 안정을 위한 6개국 공동선언’ 구상을 제시했다. 특히 노무현 정부의 ‘평화번영정책’은 동북아 평화협력을 한반도문제 해결과 직접 연계시킴으로써 통일·대북정책이 과거와 달리 외교안보정책의 성격을 강하게 띠게 되었다. 박근혜정부 역시 ‘헬싱키 프로세스(Helsinki Process)’를 모델로 하는 ‘동북아 평화협력구상’을 제안했다.⁸⁴ 1980년대 말부터 동북아 국가들이 제안했던 지역협력에 관한 여러 제안들이 대부분 냉전 종식으로 인한 지역질서 변화에 대한 대응 차원⁸⁵의 성격을 띠었다면, 역대 우리 정부의 제안들은 그

⁸⁴ 이 구상의 핵심은 동북아 역내의 경제적 상호의존의 증대에도 불구하고, 정치·안보 협력이 뒤쳐져 있는 모순(아시안 패러독스)을 해결하기 위한 비전으로서 동북아 평화·협력체제를 구축하자는 것이다. 이를 위해 “미국을 포함한 동북아 국가들이 환경과 재난구조, 원자력 안전, 테러대응 등 연성 이슈부터 대화와 협력을 통해 신뢰를 쌓고 점차 다른 분야까지 협력의 범위를 넓혀가는 ‘동북아 다자간 대화 프로세스’를 시작”할 것을 제안하고 있다. 『연합뉴스』, 2013년 5월 8일.

⁸⁵ 1986년 고르바초프가 아시아의 안보대화기구 창설을 위한 ‘전아시아 회의’를 제안한 이래 한국, 일본, 러시아, 호주, 캐나다 각국은 동북아와 아시아에서의 다자안보협력기구 창설을 꾸준히 제기해왔다. 1993년 7월 당시 빌 클린턴(Bill Clinton) 미 대통령의 방한을 계기로 한반도 문제 해결을 위한 동북아 6개국의 ‘동북아협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue: NEACD)’를 미국과 공동으로 발의했고, 이를 보다 구체화하여 1994년에는 ‘아세안지역안보포럼 고위관리회의(Association

차원을 넘어 한반도의 분단관리 및 통일에 기여할 수 있는 필요조건으로서 다자적 지역협력에 주목한다는 특징을 안고 있다.

냉전 종식 이후 지역 강대국 간 긴장과 협력관계가 실타래처럼 뒤엉켜 진행되고 있는 동북아의 현실 속에서 우리는 향후 동북아 지역질서가 한반도 문제의 해결에 우호적일 수 있도록 노력하지 않을 수 없다. 물론 지역질서의 기본구도는 강대국들의 역학관계에 좌우될 것이라는 점은 분명하다. 그렇지만, 한반도 문제가 이미 국제정치적 문제로 대두되어 있는 상황에서 우리의 통일·대북정책이 동북아의 긴장과 협력에 직간접적인 영향을 미치고 있음도 부인할 수 없다. 따라서 분단 및 통일과 관련된 우리의 정책은 동북아 지역질서에 적응하고 그것을 활용할 뿐만 아니라 평화적·협력적 질서구축에 기여할 때, 성공적인 성과가 기대될 수 있을 것이다.

of South-East Asian Nations Regional Forum-Senior Officials Meeting: ARF-SOM)에서 '동북아 안보대화(Northeast Asia Security Dialogue: NEASED)'를 제안하는 등 국제무대에서 다자안보협력의 당위성을 지속적으로 강조했다. 그러나 탈냉전기 동북아 및 아·태지역의 다자안보협력체 창설 제안들은 실제로는 선언적인 수준을 벗어나지 못했다. 다만 1993년 '아세안확대외무장관회담(ASEAN Post Ministerial Conference: ASEAN-PMC)'에서 탄생된 '아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)'이 불완전하나마 동북아지역의 공식적인 안보대화 채널로 작동하고 있으며, '아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)'에서 안보문제에 관한 포괄적인 대화가 부수적으로 이루어질 뿐이다. 이외에도 아·태지역의 방위 및 안보협력을 위한 정부 간 대화로서 2002년 시작된 '아시아안보회의(일명 상그릴라 대화)'가 매년 싱가포르에서 개최되고 있다. 또한 '아시아태평양안보협력회의(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: CSCAP)'와 NEACD처럼 비정부 차원에서 각국의 주요 전략연구소들이 구축한 네트워크에 민간 학자와 정부 관리들이 개인적으로 참여하는 방식의 다자안보대화도 매년 개최되고 있으나, 민간 차원의 다자안보대화가 얼마나 생산적인 역할을 할 수 있을지는 아직 미지수이다.

I
II
III
IV
V
VI

2. 동북아 질서변화 추이와 동북아 지역협력의 향방

탈냉전 시기 동북아지역에서 다자주의적 협력의 필요성이 과거 어느 때보다 강조되고 있다. 특히 역내 경제적 상호의존이 증대함에 따라 협력을 제도화해야 한다는 목소리가 더욱 높아지고 있다. 경제발전의 역동성이 매우 높은 지역으로 주목받는 동북아는 1990년대부터 역내 교역 및 투자가 급증하고 있다. 뿐만 아니라 중국이 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에 가입한 이래 동북아지역은 세계 3대 경제권의 위상을 갖게 되었다. 이러한 맥락에서 동북아지역 국가 간 FTA에 대한 협상이 증가하고, 적지 않은 수의 협정이 체결되었다. 역내 경제적 상호의존의 확대에 인하여 인적 교류를 비롯한 문화적 접촉면이 확대되면서 상호 이해의 기반이 점진적으로 마련되는 경향을 보인다. 이러한 현상은 한·중·일 3국 간 지역협력의 증진을 위한 제도적 기반을 마련하는 노력을 가속화시키고 있다. 예를 들면, 2011년 9월 한국에 평화와 공동번영을 위한 협력을 위한 ‘한·중·일 3자 협력사무국’이 한국에 설치되었다.⁸⁶

지역협력의 확대 및 제도화 요구가 증대됨에도 불구하고 아직도 과거 동북아 지역질서의 구조적 특징이던 양자관계는 유지되고 있다. 더욱이 한반도의 긴장상태와 미·중 및 중·일 간의 경쟁-대결 구도는 여전히 군사안보적으로 냉전의 유산을 답습하고 있는 상태이다. 현재도 진행 중인 동북아의 안보적 불안은 크게 세 가지 측면에서 그 원인을 찾을 수 있다.

첫째, 전 지구적 차원과 동북아지역적 차원에서 전개되고 있는 미국과 중국의 경쟁이다. 냉전 종식 이후 중국은 미국의 패권에 도전할 수

⁸⁶. 한·중·일 3자 협력사무국의 활동은 홈페이지 <www.tcs-asia.org> 참조.

있는 유일한 강대국으로 간주되어 왔다.⁸⁷ 2000년대 말까지 양 대국은 대결보다 협력을 상대적으로 강조했다. 미국은 중국과의 대결을 지양하고 상호의존을 통해 중국이 자국 주도의 질서에 들어오게 만드는 대중국 관여정책을 추진했다. 또한 중국 역시 안보 및 경제 역량이 상대적으로 약하다는 점을 인식하고 미국에 도전하기보다 조용하게 힘을 기르는 ‘도광양회(韜光養晦)’에 힘썼다.⁸⁸ 그러나 2008년 미국에서 발생한 금융위기, 대만에 대한 미국의 방어용 무기 판매결정, 다오위다오(釣魚島) 분쟁 등 일련의 사태를 겪으면서 드디어 중국의 태도가 변하였다. 즉 화평굴기(和平崛起)와 보다 적극적인 자세의 유소작위(有所作爲)를 상기시키며 대미 강경입장을 드러냈다. 이에 대해 미국도 재균형(rebalancing)을 강조하며 중국에 대한 견제를 노골화했다. 특히 시진핑(習近平)의 등장 이후 중국은 ‘신형대국전략(新型大國戰略)’을 내세워 미·중관계를 구조적으로 재정비하려는 노력을 기울이고 있다.⁸⁹ 만성적인 재정악화를 겪고 있는 미국이 패권국 지위를 유지하기가 점점 어려워지는 반면, 중국은 힘이 상대적으로 증가하고 있다. 이

⁸⁷-Kenneth N. Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” *International Security*, Vol. 25, No. 1 (Massachusetts: The MIT Press, 2000), pp. 32~38; Robert S. Ross, “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-first Century,” *International Security*, Vol. 23, No. 4 (Massachusetts: The MIT Press, 1999), p. 82.

⁸⁸-G. John Ikenberry and Michael Mastanduno (eds.), *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003), pp. 423~429; 전재성·주재우, “미중관계의 변화와 한국의 미래 외교과제,” 『EAI 국가안보포럼 보고서: 2020 한국외교 10대 과제』, NSP Report 62 (동아시아연구원, 2012), pp. 5~9.

⁸⁹-신형대국전략은 모든 대국과의 관계에 있어서 이들의 전략적 의도를 객관적이고 이성적으로 이해할 것이며, 각자의 이익을 존중하고 중요한 국제 및 지역문제에 대해 협력을 강구하는 것으로 설명되고 있다. 주재우, “시진핑 체제의 대외전략과 남북관계,” 『차기정부의 대북정책 방향과 과제』 (민주평통-화정평화재단 제9차 남북관계 전문가 초청대토론회, 2012.11.16), p. 45 참조.

I
II
III
IV
V
VI

러한 가운데 전문가들은 향후 새로운 지역 세력균형이 생성되거나 아니면 세력전이로 인한 안보적 혼란이 발생할 것으로 전망하고 있다.

둘째, 영토분쟁 및 역사문제를 둘러싸고 멈추지 않는 동북아지역의 갈등이다. 이러한 종류의 갈등을 통해 역내 패권을 둘러싼 중국과 일본 사이의 경쟁이 더욱 구체화되며 고조되고 있다. 우경화의 길을 걷는 아베 정부는 일본을 정상국가로 만들려는 의도에서 평화헌법의 개정을 시도할 뿐만 아니라, 비록 제한적이긴 하지만 대외 군사작전의 길을 열어주는 ‘집단지위권’ 행사를 현실화하려 기도한다. 일본의 우경화에 대해 중국은 정상국가를 지향하는 일본의 태도가 미국의 지원을 받고 있다고 의심하며 한층 강경한 대응을 하고 있다. 미국은 재정적 어려움에 봉착하여 국방비 감축을 피할 수 있기 때문에 대안으로서 ‘역외 균형’ 전략을 선택하여 중국을 견제하려는 의도를 보이고 있다. 즉 일본의 군사력을 활용하여 아·태지역에서 세력균형을 시도할 가능성이 점증하고 있다. 이처럼 중첩되는 미·중과 중·일 경쟁 탓에 동북아 안보는 한층 복잡하고 어려워지고 있다.

셋째, 북한의 핵개발이 초래할 한반도와 동북아지역의 정치적·군사적 긴장은 두말할 것도 없고, 경우에 따라 핵도미노가 발생할 가능성이 있는 것이다. 북한은 체제생존전략 차원에서 핵개발을 추진한다. 핵과 미사일 개발을 통해 여러 목표를 달성하고자 하기 때문이다. 북한정권에게 대량살상무기는 군사안보의 수단을 넘어 경제적 체제생존의 수단이기도 하다. 이러한 생존전략에 대해 주변 국가들은 예외 없이 매우 우려하고 있을 뿐만 아니라, 어떠한 대응책을 마련할 필요성을 느끼고 있다. 문제는 미·중 간 경쟁 탓에 효율적인 대응책을 마련하기가 쉽지 않다는 점이다. 중국의 중심적 역할 덕분에 6자회담이 추진되었으나, 북한의 생존에 대한 미국과 중국의 근본적인 이익 차이 탓에 성공

적이지 못했으며, 현재 중단상태를 벗어나지 못하고 있다. 즉 중국은 북한체제의 붕괴를 원치 않는 반면, 미국은 북한정권을 불신하고 있을 뿐만 아니라 불량국가에 대가를 주고 문제를 해결하는 선례를 남기고 싶지 않기 때문이다. 향후 미·중 간 입장차이가 좁혀지지 않는다면 북한의 핵개발은 지속될 것이고, 이에 따라 한국, 대만, 일본 내에서 핵무장 옹호자의 입지가 점차 커질 것이다. 이러한 사태는 동북아지역의 안보적 혼란을 초래할 것이다.

이처럼 동북아 지역질서의 성격은 기본적으로 미·중 사이의 협조와 경쟁이 어떤 방향으로 전개되는가에 좌우될 것이다. 탈냉전시대가 열린 이후 미·중은 군사적 경쟁의 잠재력에도 불구하고, 경제적 번영을 위해 상호 협력에 더 큰 비중을 두었다. 그 결과, 안보분야에서는 아직도 양자주의가 지배적이나, 9·11 테러 이후 특히 미국 내에서 안보이슈에 대한 다자주의적 선호도가 조금씩이나마 높아지고 있다.⁹⁰ 특히 2008년 금융위기 이후 아시아로 중심축을 이전하겠다는 미국의 의지는 다자주의가 확산되는 데 기여하고 있다. 양 대국이 지역국가들과 FTA의 체결에 앞장 설 뿐만 아니라 APEC, ASEAN+3, ARF, 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS), 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO), TPP, RCEP⁹¹ 등 다자주의적 접근에 적극적인 태도를 보이는 것은 동북아지역의 국제환경이 변화하고 있는 탓이다.

무엇보다 동북아 국가들이 경제발전을 통해 국제적 발언권을 강화

⁹⁰ 아이켄베리는 이를 'bilateral arrangement plus'라고 부르며, 양자주의에서 다자주의로 가는 과도기적 현상으로 파악한다. G. John Ikenberry and Michael Mastanduno (eds.), *International Relations Theory*, p. 436.

⁹¹ 여기에는 아세안 10개국을 비롯하여 아세안과 FTA를 체결한 6개국, 즉 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도가 포함된다.

I
II
III
IV
V
VI

하고 있는 현실에서 다자주의 확대의 이유를 찾을 수 있다. 미국은 과거처럼 양자적 관계를 통한 영향력 확대를 유지하기가 점점 어려워지는 현실을 받아들이지 않을 수 없다. 다만 중국이 점차 힘을 키우면서 도전의 잠재력이 커지고, 실제로 도전적인 행동을 보이는 데 대해 미국은 전통적인 양자동맹을 기반으로 지역국가들과 다자적 협력을 모색하는 ‘전진배치 외교전략’을 채택하고 있다. 이와 더불어 미국은 소프트파워에 의지하여 패권국 지위를 가능한 한 지속시키고자 한다. 아시아에서는 유럽이 성취한 평화와 협력에 대한 공유문화가 아직 제대로 생성되지 못하고 있다는 점을 염두에 두고, 미국은 중국에 대한 건설적 관여정책이 필요하다고 판단하고 있다. 즉 미국은 양자는 물론이고 다자적 방식에서도 리더십을 유지함으로써 아·태지역에서 평화와 안정에 대한 공유문화의 형성을 꾀하고 있는 것이다.⁹²

냉전 시기 중국은 이미 소련을 염두에 두어 반패권주의와 다자주의를 외교목표로 설정한 적이 있으며, 탈냉전 시기에 들어와 그 대상을 소련에서 미국으로 바꾸었다. 중국 외교정책의 당면과제는 세계 및 동아시아 질서를 새롭게 짜고자 하는 미국의 의지에 대해 적절한 대응책을 찾는 것이다. 국내적으로 지속적인 경제성장의 난제를 해결해야 하는 중국의 입장에서 대외전략도 그러한 문제해결의 과제와 분리될 수는 없다. 다시 말해서 정치체제의 성격이나 영토문제와 같은 핵심이익에 대하여 중국은 계속 단호한 입장을 취할 것이나, 경제발전의 문제와 관련하여 미국과의 협력을 지속할 수밖에 없다. 이러한 상황에서 중국은 이슈별로 전략적 동반자 및 선린우호와 같은 양자관계를 취하거나,

⁹²-Ralph A. Cossa and Brad Glosserman, “Power and Leadership: Recognizing and Appreciating the Difference,” *PacNet*, No. 67 (October 30, 2012), <www.pacforum.org> (검색일: 2014.6.12) 참조.

아니면 다자협력을 시도하고 있다. 특히 경제 이슈에 있어서 자원 확보와 자유무역지대 확대 노력을 강화함으로써 미국의 중국 봉쇄에 대처하고자 한다. 한·중 및 한·중·일 FTA 추진, RCEP의 적극 추진 등은 대표적인 사례이다. 또한 안보적으로도 SCO 위상의 증대를 비롯하여 ASEAN+3, ARF에 적극적으로 참여하여 영향력을 확대하는 등 미국과 직간접적으로 경쟁하는 데 주저함이 없다.

이러한 양 대국의 확대되는 다자주의적 접근이 향후 경쟁적으로 전개될 가능성이 충분히 있다. TPP과 RCEP의 경쟁이 대표적이다. 또한 우크라이나 내전 이후 러시아와 중국의 밀착도 눈에 띈다. 이러한 현실은 동북아지역에서 한·미·일 대 북·중·러, 남방 대 북방 3각의 대결 구도 형성 가능성을 보여준다. 양 대국이 각자 주도하는 다자제도를 활용하여 상호 경쟁하는 방식은 비록 과거 냉전 시기의 진영대결보다는 훨씬 느슨할 것이나, 그러한 경쟁이 확대되면 CSCE와 같은 범아시아적 대화 및 협력의 필요성도 동시에 증대될 것이다. 나아가 미·중 모두가 이미 참여하는 다자협력제도 내에서 각자는 비토권을 증대시키려 노력할 것이다. 특히 미국은 중국에 대한 건설적 관여를 통해 다자제도 속에 중국을 가두려는 시도를 멈추지 않을 것이므로 다자제도 속 상호 경쟁도 점점 치열해질 것이다. 양 대국의 그러한 전략은 동아시아에서 다자주의적 협력을 증대시킬 수 있을 것이다.

3. 이슈별 동북아 다자협력의 목표⁹³

동북아지역에서 다자협력의 이슈는 이미 광범위하나, 점점 더 넓어

⁹³ 본 절의 내용은 필자가 집필했던 공동저작의 일부분을 발전시킨 것이다. 박종철 외, 『동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 26~33.

지고 있다. 그 중에서도 경제와 안보 이슈가 가장 많은 주목을 받고 있으며, 협력 성과도 가시화되고 있다. 인적 교류, 사회문화, 환경협력 등도 점점 많아지고 있으나, 아직은 경제 및 안보 이슈와 온전히 분리시키기 어렵다.

특히 동북아지역의 경제협력은 다른 이슈에 비해 비교적 활발하게 이루어지고 있다. 다양한 행위자들이 적극적으로 참여하는 지역경제협력에 대해 각국 정부의 통제력은 점점 약화되는 경향을 띤다. 각국 정부가 FTA 또는 경제공동체 형성을 위한 법·제도적 틀을 마련하는 주체이지만, 엄밀히 말해서 경제협력을 주도하는 행위자는 아니다. 어쨌든 경제협력의 확대와 더불어 동북아지역 국가로부터 기능주의적 접근의 필요성이 점점 증대하고 있다. 요컨대 경제협력을 제도적으로 발전시킴으로써 사회문화분야의 협력이 확대되고, 이는 나아가 사회 간 상호 이해와 신뢰를 제고시킴으로써 결국에는 안보협력을 증진시키는 것을 모색해야 한다는 것이다.

일반적으로 지역경제협력에 대해 두 가지 상이한 이론적 시각이 있다.⁹⁴ 하나는 지역경제협력을 국가의 절대적 이득을 증대하기 위한 것으로 생각한다. 이 시각에 따르면, 지역규범과 지구규범 사이에는 기본적으로 구분을 할 필요가 없으며, 국가 내부의 정책결정 과정이 가장 중요하다. 다시 말해서 지역협력은 본질적으로 지역적 구분이 불필요한 일반적인 국제협력과 마찬가지로라는 것이다. 다른 시각은 지구화의 압력에 대응하여 특정지역에 대한 다른 국가나 지역의 영향력 행사 등 어떠한 연결시도를 통제하기 위한 것으로서 지역경제협력을 이해한다. 여기서는 외부로부터의 영향과 이에 대한 지역국가들의 공동대응 양

⁹⁴-Raimo Väyrynen, "Regionalism: Old and New," *International Studies Review*, No. 5 (International Studies Association, 2003), p. 36.

식, 즉 제도화가 매우 중요하다.

현실에서는 두 시각이 완전히 평행선을 달리지는 않는다. 어떠한 시각이든 제도화의 수준이 높아지게 되면, 지역경제협력이 지역공동체로 발전될 가능성은 증대할 수 있다. 물론 그 과정이 자동적으로 전개되지는 않더라도, 제도화의 수준이 증대함에 따라 확대되는 국제 제도의 자율성이 국가의 권능을 약화시키게 될 것이기 때문이다. 이를 염두에 두면, 지역협력의 제도화 방향을 결정하기 위해서는 일차적으로 제도화의 최종단계를 어떠한 수준에 맞출 것인지 생각해야 한다. 요컨대 지역협력의 목표 설정이 중요하다는 것이다. 현실적으로는 EU, ASEAN, 유럽자유무역연합(European Free Trade Association: EFTA), 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA) 등이 동북아시아경제협력의 대안이 될 수 있다.

경제협력과 달리 안보협력의 목표설정은 한층 어렵다. 기존의 국제정치이론은 지역안보협력의 주요 모델들로서 통합, 안보공동체(security community), 집단안보, 강대국간 협조(concert of great powers), 세력정치 및 패권 등을 제시하고 있다. 이들은 크게 두 부류로 구분될 수 있다. 통합과 안보공동체의 형성은 안보질서의 안정과 발전을 촉진시키는 역내전략인 반면, 강대국 협조, 세력균형 내지 패권은 항상 지역 외부 세력의 개입과 관련을 맺는다.⁹⁵ 대체로 지역 내 역사적 경험과 지역국가들 사이의 상호작용, 지역 밖으로부터의 위협 성격 등에 따라 모델선택이 좌우된다. 다만 협력의 성격과 수준은 모델마다 차이가 있다. 대체로 각 모델 사이에 인과관계는 없다. 그러나 안보협력의 제도화 경험은 더욱 수준 높은 안보협력으로 발전될 가능성을 증대시킬 것으로 기대된다.

⁹⁵-*Ibid.*, p. 35.

I
II
III
IV
V
VI

어떤 모델이 동북아 안보협력에 가장 적합한 것인지 이론적으로 판단하기는 힘들다. 무엇보다 동북아 안보질서가 어떠한 방향으로 변화하고 있는지 분명하지 않기 때문이다. 그러므로 동북아 안보협력의 목표를 설정하기 위해서는 고려해야 할 것이 적지 않다. 분명한 것은 안보협력이 평화의 형성, 유지 및 관리와 직결되고 있기 때문에 신뢰와 자발성을 바탕으로 안보협력 제도화의 목표가 바람직하게 설정될 필요가 있다는 것이다. 앞에서 언급된 모델 중에 가장 이상적인 것은 통합이나, 현 상황을 고려하면 가장 먼 목표인 탓에 현실성이 별로 없다. 경제협력의 제도화처럼 통합 자체를 목표로 삼기보다 통합의 조건을 먼저 마련하는 노력이 더욱 필요하며, 현실성 있는 대안이 아닐 수 없다.

이러한 맥락에서 어떤 안보협력의 모델을 목표로 삼으면, 이를 달성하기 위한 일련의 과정이 예상된다. 즉 목표의 실현을 위한 전략적 행위는 전반적인 지역안보구조의 변화를 야기할 것이며, 이는 다시 각 행위자의 전략적 행위에 영향을 미치는 제도에 변화를 초래할 것이다. 이러한 과정이 반복되면서 행위와 구조 사이에 지속적 상호작용이 일어날 것이다. 양자간 상호작용은 이미 제도화의 길을 걷고 있는 경제협력으로부터 좋은 영향을 받을 것이다. 유럽통합의 경험에서 확인할 수 있듯이 안보협력과 경제협력이 서로 영향을 주고받을 수 있다는 것은 이론적·경험적으로 어느 정도 검증되었다고 해도 과언이 아니다. 현실적으로는 경제협력이 상대적으로 용이한 탓에 그 결과로 인해 안보협력의 독립변수로 작용할 개연성이 높다는 기능주의적 논리가 개입된다. 기능주의적 인과성은 파급효과를 기대하지만, 실제로는 항상 발전적 방향으로 파급되기만 하는 것이 아니라 역파급, 즉 환원작용도 발생하곤 한다.

지역적 다자협력들 사이에 연계성이 존재하고 있다는 것은 의문의

여지가 없지만, 이슈의 성격 탓에 지역협력들 사이에는 상당한 차이가 있다. 예를 들면, 안보는 협력이 한번이라도 실패하면 돌이킬 수 없는 타격을 입는 데 반해, 경제는 재기 가능하다. 다시 말해서 경제협력에는 반복을 통한 학습효과가 기대되기 때문에 제도화가 상대적으로 쉽지만, 안보협력에는 그러한 학습효과가 발생하기 어렵다. 다만 이미 신뢰가 형성되어 있거나 예기치 못한 배반에 대해서도 적절하게 대응할 수 있도록 보장해주는 군사기술적 능력이 구비되어 있다면, 안보협력의 제도화가 결코 불가능하지 않다.⁹⁶ 또한 행위자의 성격도 지역협력 이슈별 차이의 원인이기도 하다. 안보협력은 국가가 중심 행위자이지만, 경제협력에는 기업이 실질적인 행위자로 떠오르고 있다. 또한 안보협력은 영토를 벗어나서 생각하기가 어렵지만, 경제협력은 물리적 경계를 넘어 기능적 성격을 보인다. 자유무역의 규범이 지배적인 현재의 세계경제체제에서 지구화의 압력에 대한 반응으로 지역경제협력을 이해하면, 그 현상은 더욱 분명해진다. 이러한 차이 탓에 안보협력에서는 정치지도자의 역할이, 지역경제협력에서는 경제지도자 또는 기업가의 역할이 각각 중심이 될 수밖에 없다.

이러한 지역협력의 이슈별 성격차이 탓에 안보협력과 경제협력의 상호관계를 이해하는 방식도 다르다. 이익계산을 따지는 합리주의 이론은 주로 물질적 이익 추구과정의 갈등과 분배의 문제를, 그 이면에 작용하는 신뢰 및 집단정체성의 변화에 주목하는 구성주의는 이념, 가치, 규범 등의 문화적 문제를 각각 중시한다. 그렇지만 현실에서는 이 모든 것이 공존하고 있다는 점을 고려하면, 현실에 대한 설명에서는 이론적 절충이 불가피하다.

⁹⁶ Charles Lipson, "International Cooperation in Economic and Security Affairs," *World Politics*, Vol. 37 (October 1984), pp. 14~16.

I
II
III
IV
V
VI

4. 동북아공동체 구축의 과제

동북아 지역협력의 목표를 지역공동체 형성에 둘 경우, 그 목표 달성을 위해 추진해야 할 과제들이 있다. 이와 관련하여 유럽 사회는 이론적 논의의 성과와 현실 양 측면에서 우리가 충분히 음미해야 할 모델이 아닐 수 없다. 사실 국제정치학의 통합이론은 그 자체가 유럽통합과정의 전개과정을 통해 논의되고 검증의 과정을 거친 것이기 때문에 유럽사례가 중요한 기준이 되는 것은 당연하다. 물론 동북아와 유럽 사이에 내재하는 지역적 성격 및 상황 차이는 분명하게 고려되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 동북아공동체 구축을 위한 과제는 다음과 같이 크게 네 가지 차원으로 분류·정리될 수 있다.

먼저 국제환경의 차원에서 보면, 제2차 세계대전 직후의 유럽과 냉전 종식 이후 동북아지역은 공통적으로 전쟁 억제와 평화에 대한 열망을 갖게 되었다는 점에서 유사성을 찾을 수 있다. 물론 동북아에서는 대규모 전쟁의 경험이 유럽보다 적었던 탓에 평화에 대한 열망이 상대적으로 낮다. 그렇지만 정치·경제발전 수준과 전쟁억제 필요성에 대한 인식의 상관성을 감안하면, 동북아지역에서 공동번영을 위한 경제협력을 증진시킴으로써 평화에 대한 갈망이 솟구치도록 만들 수는 있다.

동북아공동체 형성과정에는 미국의 적극적 참여가 요망된다. 유럽 사례를 되돌아보면, 정치적·안보적 협력이 미국이 포함된 NATO를 중심으로 전개되고 있었기 때문에 미국이 제외된 유럽통합은 충분히 가능했다. 그러나 동북아지역에서는 NATO와 같은 협력기구가 없기 때문에 지역공동체 형성과정에서 미국을 배제하는 것은 현실적으로 생각하기 어렵다. 한·중·일 사이의 역내 경제협력이 증대하고 있지만, 미국과의 경제적 의존관계를 감안하여 미국을 포함하는 경제협력을

제도화하려는 노력을 기울일 필요가 있다. 또한 안보 이슈와 관련하여 미국이 참여하는 포괄적 안보협력의 제도화를 통해 현존하는 양자협력과 다자협력이 중층적으로 형성된 다층구조의 협력제도를 만드는 것이 현실적이다.

물론 이러한 노력의 과정에서 다자주의적 협력경험이 아직 충분치 않은 동북아지역의 현실을 충분히 반영해야 한다. 사실 다자주의적 협력에 대한 역내 국가의 정부 및 국민들의 기대수준도 별로 높지 못하다. 그러므로 역내 국가 사이에 존재하는 비갈등적 이슈들을 중심으로 협력을 증진함으로써 상호 신뢰를 형성하면서 점차 갈등적 이슈로 협력을 확대해 나가는 방식으로 다자협력을 축적하는 것이 필요하다. 이러한 과정에서 이슈별 국제레짐의 형성을 비롯하여, 양적·질적 협력증대를 통한 공동이익 및 규범이 점진적으로 확대될 수 있을 것이다.

둘째, 역내 국가 간 관계 차원이다. 제2차 세계대전 직후 유럽에서는 지역 강대국, 특히 독일과 프랑스 사이에 화해와 협력을 통한 상호 이익 추구에 대한 의지가 강했다. 이와 달리 동북아지역에서는 중국과 일본 사이에 그러한 의지가 높지 않으며, 심지어 영토분쟁과 패권경쟁이 치열해지고 있다. 이러한 현실을 직시하면, 성과가 불투명한 안보협력을 무리하게 추진하기보다 경제협력에 주력하는 것이 바람직해 보인다. 유럽에서는 통합 초기부터 화해와 협력의 요구에 부응하여 안보와 경제의 연계가 작동했다. 탈냉전시대에 들어와 동북아지역에서도 그러한 상호 연계의 필요성이 증대하고 있지만, 유럽통합 초기 독일과 프랑스가 보여준 수준과는 거리가 멀다. 역내 안보협력 및 상호 신뢰 수준이 낮기 때문에 누구도 안보이익과 경제이익을 기꺼이 교환하려는 의지를 가지기 힘들다. 그러므로 앞으로 한동안은 경제협력을 적극 증진시킴으로써 역내 국가 간 경제적 상호의존도를 높이고, 이를 통해

I
II
III
IV
V
VI

외교·안보적 긴장을 완화시키는 방법이 현실적이다.

셋째, 역내 국가들의 시장경제체제 차원이다. 1970~80년대 지구 차원의 경제침체 속에서 신(新)경제발전동력을 마련하기 위해 유럽 국가들은 지역통합을 심화시키는 결단을 내렸다. 탈냉전시대에 접어들어 동북아지역에서도 신경제발전동력이 강하게 요구되고 있다. 뿐만 아니라 중국과 러시아 극동지역에서는 개발 요구가 분출하고 있다. 이러한 역내 국가들의 경제적 필요성 탓에 발생하는 동북아 경제협력에 대한 요구는 FTA의 협상 및 체결을 가속화하고 있다. 이러한 맥락에서 경제협력을 위한 구체적인 사업구상 및 추진이 절대적으로 필요하다. 예를 들면, 공동개발사업(만주 및 시베리아), 운송·물류·통신네트워크 구축, 첨단기술의 표준화, 동북아 금융네트워크 구축 등을 생각할 수 있으며, 궁극적으로는 한·미 FTA를 바탕으로 한·일, 한·중, 그리고 한·중·일 FTA의 가능성과 문제점에 대해 더욱 적극적으로 추진해야 할 것이다. 이와 더불어 역내 시장의 활성화를 촉진할 수 있기 위해서 공동사업에 필요한 자본 및 기술의 이동을 원활하게 만들어야 할 것이며, 역내 규범을 마련하여 각국의 국내시장이 보다 큰 역할을 할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

마지막으로 문화적 차원이다. 유럽통합은 문화적 동질성과 사회구조적 유사성이 통합의 기본 동력이었다. 동북아에는 유럽과 같은 문화적 전제조건이 충족되지 못하고 있다. 북한과 중국은 정치적으로 사회주의를 표방하고 있으며, 중국은 개혁·개방에도 불구하고 정치체제적 영향력이 경제·사회구조에 미치고 있다. 이러한 이질성의 당연한 귀결로서 협력을 지휘해야할 동북아 역내 엘리트들 사이의 상호 이해 및 의사소통 수준이 유럽처럼 높지 않다. 아마도 동북아 국가들이 국내적 현대화 과정을 한층 가속화하게 되면, 결국에는 체제 및 문화적 유사성

이 차츰 확대될 것이다. 그리고 이를 기반으로 정치엘리트들이 미래의 비전에 대한 공동인식을 바탕으로 협력을 추진하게 되면, 상호 이해를 증진할 수 있을 것이다. 이러한 과정에는 일차적으로는 경제협력을 용이하게 할 수 있는 경제적 규범에 대한 공동인식에 초점을 맞추고, 중장기적으로 점차 정치·안보 이슈에 관한 공동규범을 마련해 나가는 것이 바람직하다. 특히 정치적·경제적 차원에서 보편적 규범을 반영한 자유시장경제와 민주정치체제가 역내에 기반을 확고히 하면, 유럽 못지않은 역내 협력 수준에 도달할 수 있을 것이다.

문제는 전통적으로 문화적 동질성을 유지해온 유럽과 비교하여, 동북아시아에는 문화적 이질화가 그동안 확대되었다는 점이다. 역사적으로 동북아 국가들은 유교 및 불교문화를 기반으로 하는 공통의 문화전통을 공유하고 있었으나, 근대화 과정에서 상이한 정치·사회문화를 수용함으로써 이질화가 촉진되었다. 이를 극복하기 위해서는 문화적으로 교류협력을 활성화할 필요가 있다. 문화의 중장기적 성격을 고려하면, 무엇보다 청소년 교류의 확대가 중요하다. 또한 전통문화의 복원을 통한 공통문화 찾기에 치중하기보다 각국의 현대문화 속에서 공통성과 유사성을 발견하려는 노력이 요구된다. 이러한 문화적 교류협력은 지역정체성의 증진을 가능케 할 수 있다. 그러나 현실은 냉전의 유산인 이데올로기 대립과 역사해석 및 영토갈등이 지역정체성 증진을 심각하게 방해하고 있다. 이러한 상황 속에서 평화 및 번영과 같은 당면한 가치 및 이익을 전면에 내세우는 국가지도자들의 노력이 필요하다. 이와 관련하여 역내 지식인들을 중심으로 하는 다양한 인식공동체들을 만들 필요가 있다.

I
II
III
IV
V
VI

5. 동북아공동체 추진과 ‘민족공동체 통일방안’의 보완

한반도의 분단·통일문제가 동북아 질서와 밀접하게 연관되어 있는 현실에서 분단의 평화적 관리는 물론이고 미래 통일의 과정도 어떠한 형태로든 동북아의 평화협력 과정을 동반할 것이 분명하다. 그럼에도 불구하고 우리의 공식적인 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’에는 국제환경에 대한 고려가 전무하다. 통일방안이란 우리가 지향하는 통일의 로드맵을 제시한 것으로서 그대로 실현될 수 있을지는 누구도 확신하지 못한다. 그럼에도 불구하고 통일방안이 우리 통일·대북정책의 기본방향을 설정하는 역할을 한다는 점에서 상상 가능한 현실을 포괄할 필요가 있다. 즉 ‘민족공동체 통일방안’의 계승적 발전을 위해서는 분단의 평화적 관리를 포함하여 통일외교에 관한 고려가 있어야 할 것이다.

이와 관련하여 국제정치적 분단의 성격을 명확하게 띠고 있었던 독일의 분단관리 및 통일사례는 의미 있는 시사점을 보여준다. 독일분단은 전범국가에 대한 응징인 동시에 냉전에 의한 것이었기 때문에 독일인들은 스스로 통일문제를 해결하기 어렵다는 점을 잘 알고 있었다. 따라서 서독정부는 우리의 통일방안과 같은 공식적인 기본계획을 밝힌 바가 없었다. 1961년 베를린장벽 사건을 겪은 이후, 진보적 정치세력은 오히려 ‘접근을 통한 변화’라는 분단의 평화적 관리에 초점을 맞추었다. 마침내 1969년 빌리 브란트(Willy Brandt)의 사민당 정부가 집권하면서 통일방식 대신 통일이 이루어질 때까지 동서독관계를 어떻게 관리해나갈 것인지에 관한 원칙의 표명이 있었을 뿐이다. 즉 서독정부는 현실성 없는 통일요구보다 “분단상황을 인내할 수 있게 만드는 여건의 조성이 우선적으로 필요하다”는 데 공감대를 형성했다. 그렇지만 사민당 정부가 헌법에도 명시되어 있었던 통일의지를 결코 포

기한 것은 아니었다. 통일에 대한 열망을 공개적으로 표명하는 대신 대원칙의 차원에서 통일비전을 제시했다. 독일분단을 초래하고 지속시키는 냉전이 동서유럽의 대립으로 형상화되어 있는 현실을 반영하여, 서독정부는 “유럽분단의 극복을 통한 독일분단의 극복”을 항상 강조했다.

냉전 시기 유럽의 국제환경은 현재 동북아의 그것과 많은 차이가 나지만, 중요한 것은 통일을 위해 국제환경의 변화가 반드시 필요하다는 사실이다. 문제는 국제환경의 변화에 적지 않은 시간이 걸릴 뿐더러 지역강대국 간 역학관계 및 이익 조율이 지역국가들 사이의 공동의식 형성 여부를 크게 좌우하는 만큼 우리가 그 변화를 주도하기 어렵다는 사실이다. 물론 미약하나마 국제환경 변화에 대한 우리의 노력과 기여는 중단될 수 없다. 그렇지만 강대국 사이의 역학관계로 인해 현상유지가 불가피한 상황에서 우리는 전략적인 선택을 하지 않을 수 없다.

무엇보다 미래에 발생할 것으로 전망되는 국제환경 변화를 통일의 기회로 활용하기 위해 현재의 현상유지를 효과적으로 활용하는 것이 필요하다. 요컨대 ‘개구리의 도약과 같이 창조적인 평화관리를 통해서 현상 변경을 추구해나가되, 미래에 기회가 다가오면 이것을 통일 추진의 역동적 도약대로 활용하는 것이다. 이는 서독정부의 과거 정책노선에서 분명히 찾을 수 있다. 서독정부는 분단 시기 통일을 거의 공개적으로 언급하지 않으면서 분단의 평화적 관리에 주력했지만, 이것이 국제적으로나 동서독관계에서 통일의 역량을 키우는 기반이었음은 통일과정에서 명백하게 드러났다.

유럽 및 독일사례를 참조하여, 우리 통일방안의 현실성을 높이기 위해서 남북관계와 동북아 평화협력구상을 연계하는 전략이 요구된다. 이와 관련하여 양자간의 복합적 연계성을 고려하는 전략구상의 기초는 다음 몇 가지로 정리될 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI

첫째, 한반도 분단 및 통일문제는 단지 민족적인 문제를 넘어 동북아 안보질서에 큰 영향을 미치는 것인 만큼 상호 밀접한 연계성을 가지고 있다는 점을 인식해야 한다. 당연한 원칙인 듯하지만, 실제로 우리 사회에서는 서로 다른 생각이 경쟁하고 있다. 한편에서는 민족을 내세워 남북한 당사자 해결원칙을 강조하는 반면, 다른 한편에서는 동북아 역학구조에 초점을 맞추어 우리의 역할 가능성을 스스로 축소시킨다. 이러한 상반된 두 접근은 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다. 비록 사안에 따라 비중의 차이가 있긴 하지만, 한반도 문제는 민족문제인 동시에 국제문제이기 때문에 어떠한 사안도 한 방향의 접근만으로 해결되기 어렵다. 예컨대 대량살상무기로 인한 북·미갈등을 순수한 국제문제로 간주하여 우리가 개입하지 않는다는든지, 또 남북한 화해협력을 순수한 민족문제로 판단하여 북·미관계를 고려하지 않은 대북정책을 추진하는 일은 현실에서 나타나기 어렵다. 따라서 한반도 문제의 어떠한 사안에 대해서도 민족적 접근과 국제적 접근의 신축적이고 유연한 적용이 요구된다.

둘째, ‘민족공동체 통일방안’의 화해협력 및 남북연합 단계에서 정치·경제 차원의 북한 개혁·개방을 촉진시킬 수 있는 국제적 여건 조성에 주안점을 두어야 한다. 북한의 개혁·개방은 남북관계 개선과 한반도 평화정착을 위한 기본적 전제조건이다. 체제유지의 자신감 부재로 인해 개혁·개방을 우려하는 북한정권에게 동기를 부여하기 위해서는 안보와 경제문제 해결이 필수적이다. 이와 관련하여, 일차적으로 북·미관계 개선을 통해 안보적 위협에 대한 북한의 우려를 약화시키는 한편, 북한의 세계시장 진출 기회가 열려야 할 것이다. 이를 위해서는 동북아지역의 공동발전을 위한 국제적 사업에 북한의 적극적 참여를 유도할 필요가 있다. 예를 들면, 동북아 에너지 및 교통 네트워크 구축에

북한의 동참을 유도하며, 아시아 및 동북아 개발기금을 활용한 북한의 경제체제 변화를 촉진하는 것이다.

셋째, 지역국가들 사이에 양자적 차원에서는 물론이고 다자적 차원에서 공동번영을 위한 구체적 대안을 모색하되, 단지 정부 중심에 머물지 않고, 다양한 국제적 행위자, 개인, 기업, 각종 사회단체 및 비정부기구(Non-Governmental Organization: NGO) 등의 적극적 참여를 지원한다. 이를 통해 우리는 한반도 통일에 대한 주변국들의 선호를 자극할 수 있을 정도로 경제역량과 사회적 자본을 증대해야 할 것이다. 한반도가 단순히 안보적 완충지역이 아니라 공동번영을 위한 중심축이 될 수 있다는 것을 주변국들이 인식할 수 있게 만들어야 한다. 동북아 협력의 제도화 수준이 높아질수록 그러한 가능성은 높아질 것이다.

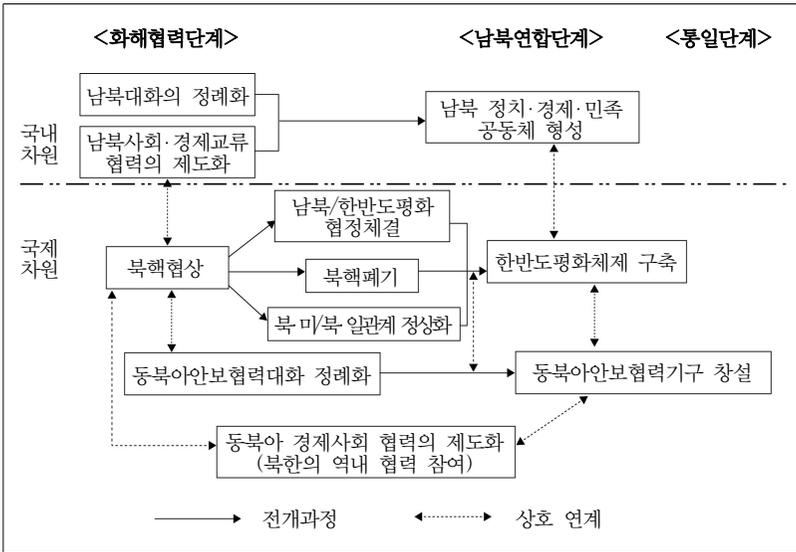
넷째, 지역국가들 간 사회문화분야의 교류협력이 활성화될 수 있는 여건 창출에 더욱 많은 노력을 기울여야 한다. 동북아에서 다자간 안보협력이 성사되지 못하고 있는 이유는 강대국들 사이에 대립하는 안보이익 때문이지만, 이러한 안보이익의 대립이란 따지고 보면 상당 부분 안보협력에 관한 공유의식 부족과 더욱 근본적으로는 문화적 정체성의 차이에서 연원한다. 문제는 동북아지역에 존재하는 정체성 갈등이 조만간 쉽게 극복되기 힘들다는 사실이다. 아무리 지구화가 심화되고 산업이 발전하더라도 동북아 국가들에서 생활양식의 동질화가 조만간에 발생할 수 있기를 기대하기는 어렵다. 그렇다면 지역 내 존재하는 다른 체제와 문화를 서로 이해하고 받아들이는 것, 즉 문화적 다원주의를 바탕으로 서로 다름을 인정하고 존중함으로써 공존하는 법을 배워야 할 것이다. 이는 남북한 간에서는 물론이고 지역국가들 간 교류협력의 심화를 통해서만 가능하다. 예를 들면, 단기적으로는 경제 및 인적 교류 확대, 중장기적으로는 지역협력 규범의 확대를 통한 국제

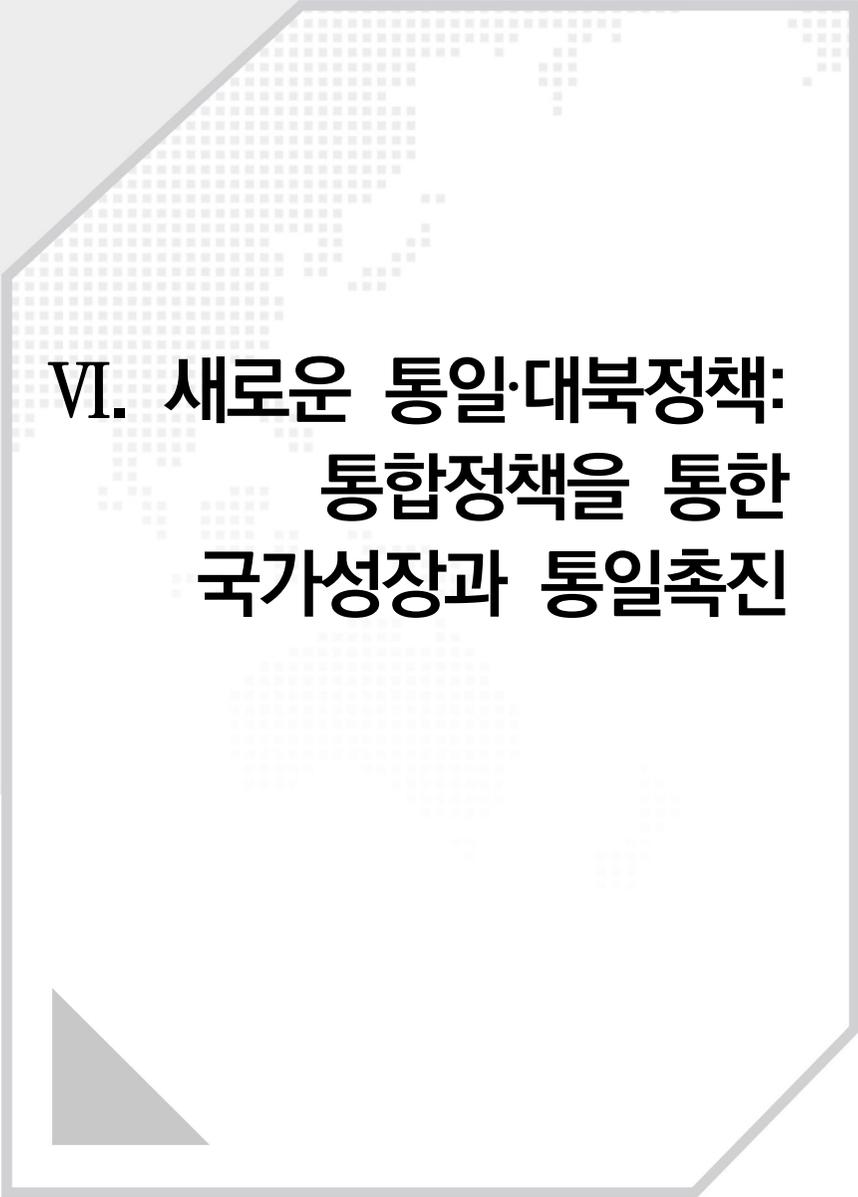
I
II
III
IV
V
VI

협력체제의 확산 등이다. 이러한 역내 사회문화적 교류협력은 중국에
 는 통일을 향한, 분단의 현상변경을 위한 도약대로 작용할 수 있을 것
 이다.

이상과 같은 전략구상에 따라 ‘민족공동체 통일방안’에 동북아지역
 차원을 보완할 경우, 각 단계 및 이행과정에서 해결되어야 할 주요 과
 제들은 다음과 같이 도식될 수 있다.

○그림 V-1 ‘민족공동체 통일방안’의 보완





**VI. 새로운 통일·대북정책:
통합정책을 통한
국가성장과 통일촉진**

1. 독일의 통합정책과 국가성장 및 통일

분단된 독일은 전쟁 도발에 대한 책임으로 ‘통일’이라는 말을 거론조차 할 수 없었다. 통일을 이야기한다는 것은 국제법에 의거하여 독일을 분단시킨 미·영·프·소 전승 4국에 반기를 드는 것과 다름없었기 때문이다. 결국 서독은 통일을 마음에 새기고 우선 국가를 성장시켰다. 장기적으로 통일에 방해되는 요소들을 하나씩 해결하고 통일을 앞당기는 요소들을 하나씩 실현시키는, 이른바 현실에 입각하여 국가적 실익을 추구하는 ‘현실정치(Realpolitik)’를 구사한 것이다.

그 중 가장 핵심적인 정책이 독일에 대한 국제사회의 우려를 불식시키기 위하여 추진된 ‘통합정책’이었다. 서독이 이제는 전쟁을 도발하는 파시스트 국가가 아니라, 국제사회와 평화를 이루며 함께 번영할 수 있는 훌륭한 파트너 국가라는 인식을 심어주고자 하였다. 자신의 과오를 벗고 국제사회의 일원으로 다시 일어서기 위해서는 모든 주변국과 우호관계를 증진하는 것이 가장 시급하였다. 따라서 서독은 1949년 독일 연방공화국 수립 이후 동방과 서방, 특히 미국과 소련 가운데 어느 한 쪽만을 택하는 외교정책이 아닌, 이해 당사국 모두를 향하는 외교정책을 한시도 잊은 적이 없었다. 미국과 소련이 갈등하고 대립하는 한 통일이 불가능하다는 사실을 항상 염두에 두었다.

서독의 통합정책은 국제정세의 변화에 따라 ‘서방통합’, ‘동방통합’, ‘유럽통합’의 다자적 차원뿐만 아니라, 독·미, 독·프, 독·소, 독·폴, 동서독의 양자적 차원에서도 중첩적·복합적으로 발전되었다. 냉전의 시기에 서독은 자유민주주의와 시장경제란 가치를 공유하는 미국을 중심으로 하는 서방국가, 즉 서방통합에 초점을 두었다. 이를 통해 신뢰를 얻은 서독은 국가를 건국하고, 마샬플랜을 통한 대규모 원조를 받판

I

II

III

IV

V

VI

으로 ‘라인강의 기적’이라는 경제성장을 이룩할 수 있었다. 또한 군사력을 재건하여 NATO 회원국이 됨으로써 국가안보를 지킬 수 있었다.

특히 가치를 공유하는 미국과 돈독한 관계를 유지함으로써 독·미관계를 국가성장과 통일의 발판으로 삼았다. 미국의 세계정치를 거스르지 않고 따라가면서, 그 속에서 획득할 수 있는 국가이익을 하나씩 실현시켜나갔다. 미국만이 통일의 과정에서 확고한 뒷받침이 돼줄 것이라는, 미국의 지지 없이는 통일의 첫발도 내딛지 못할 것이라는 인식을 확고히 하였다.

냉전에 이어 미국과 소련, 중국이 서로 화해하며 부분적으로 협력하는 데탕트 시기에는 이제껏 대립하였던 동구사회주의 국가와 협력하는 동방통합정책을 추진하였다. 소련 및 폴란드와의 관계를 정상화하고, 동독 속에 고립되었던 서베를린과 서독 간의 안정적인 교통로를 확보하여 베를린문제를 해결하였다. 무엇보다 미국과 소련의 동의 아래 동독과의 관계를 개선하고 「기본조약」을 체결할 수 있었다. 또한 서독은 동서의 긴장완화라는 국제정세를 활용하고 중재하여 1975년 유럽의 모든 국가와 미국, 캐나다가 참여하여 유럽의 모든 문제를 평화적으로 해결하기 위한 대화의 틀, CSCE의 출범에 기여하였다.

동방통합을 통해 획득한 서독의 성과는 동독 및 동구 사회주의국가들과의 관계 개선에만 머물지 않았다. 동서 유럽의 중심에 위치한 지리적 이점을 활용하여 서독은 발전된 경제력을 투사할 수 있는 거대한 동구의 시장을 확보하였고, 이를 통해 더욱 경제적으로 성장할 수 있었다. 그리고 그 과정에서 동구 사회주의국가들에게 서독이 평화적으로 공동번영할 수 있는 새로운 국가임을 각인시킬 수 있었다.

더욱 중요한 것은 동독과 제도적 차원에서의 교류협력을 추진하여 서독이 동독에 비할 수 없이 발전되고 자유와 복지가 이루어진 선진민

주국가임을 보여줄 수 있었다는 것이다. 동독주민들의 눈과 귀를 열어 서독을 보고, 듣고, 느끼게 할 수 있었다.

소련의 아프가니스탄 침공으로 촉발된 신냉전 시기에 서독은 다시 서방통합에 중점을 두되, 유럽 차원에서는 CSCE를 매개로 동독 및 동구 사회주의국가들과 간접적·제한적으로나마 접촉과 협력을 유지하는 균형정책을 추진하였다. 이를 통해 서독의 위상을 이들에게 지속적으로 각인시킬 수 있었다.

통일 이전에 전개된 서독의 통합정책은 결국 국제적으로는 통일에 유리한 환경을 조성하고, 동서독 간에는 동독주민들의 변화를 이끈 통일정책이었다. 통합정책을 지역적 차원에서 뿐만 아니라, 동서독 간에도 지속적으로 추진함으로써 국가를 성장시키고 통일을 이끌어내는 성과를 일구어내었다.

독일은 통일 이전 통합정책을 통해 획득한 국가적 신뢰를 바탕으로 통일 이후 유럽통합의 구심점이자 중심적 역할을 담당해왔다. 비록 준비되지 않은 상황에서 예기치 않게 찾아온 통일로 인해 많은 어려움을 겪었지만, 현재 통일독일은 정치강국, 군사주권국, 경제강국, 문화강국을 이룩했고, 동서독주민 간 사회통합도 진척시키고 있다.

2. 새로운 통일·대북정책 방향

가. 국가성장을 위한 통합정책

현재 대한민국이 중점을 두고 추진해야 할 국가전략의 목표는 국가를 성장시키면서 동시에 통일을 이룩하는 일이다. 국가성장과 통일이 한 동전의 양면이라는 인식을 확고히 하고, 이에 기초한 국가전략을 정립하여 그 실천을 위해 국가정책을 수립하고 집행해야 한다.

I

II

III

IV

V

VI

대한민국이 성장하기 위해서는 무엇보다 국가성장에 필수적인 제반 요소를 획득해야 한다. 국가안보를 튼튼히 하기 위한 지원은 물론, 우리에게 부족한 자본과 기술, 노동력과 자원 및 토지를 확보해야하고, 우리의 힘을 펼칠 수 있는 시장도 개척해야 한다. 이러한 국가성장의 필수 요소들은 한반도는 물론이고, 동북아지역, 나아가 전 세계적 차원에서의 교류협력을 통해 확보될 수 있다.

북한의 경우 우리가 거의 전적으로 해외로부터 수입하여 사용하고 있는 지하자원, 특히 희토류를 비롯한 값진 지하자원이 상당량 부존하고 있다. 또한 북한에는 우리와 언어가 통하고, 문화가 비슷한 잘 교육된 인력들이 존재하고 있으며, 토지 또한 우리와 비교하여 절대적으로 저렴하게 활용할 수 있다. 경제회생 정도에 따라 북한은 우리에게 큰 시장이 될 수 있는 잠재력도 가지고 있다. 우리의 국가성장을 위해 북한이 보유하고 있는 이러한 요소들을 확보해야 한다.

동북아지역의 경우 이들 국가 역시 우리의 성장을 위해 필수적인 자본, 기술, 시장, 자원, 노동력, 토지 등을 보유하고 있음은 주지의 사실이다. 또한 우리 역시 이들의 국가성장에 긴요한 자본, 기술, 시장, 노동력 등을 가지고 있다. 서로 간 각 분야에서의 교류협력이 필요한 이유이다. 교류협력이 안정적으로 활성화되는 것이 서로에게 국가이익이 된다.

국가 간 교류협력이 제도적 차원에서 안정적으로 활성화되도록 국가정책이 추진되어야 하고 이를 ‘통합정책’이라 개념 지을 수 있다. 우리의 국가성장과 상호의 국가이익 확보를 위해서 한반도 차원에서의 통합정책, 동북아 차원에서의 통합정책, 전 세계적 차원에서의 통합정책이 추진되어야만 한다. 그리고 통합정책이 추진하는 목표상황은 한반도와 동북아에서 서로가 동일한 가치관을 형성하고, 일상의 행위로

써 공동이익을 추구하면서, 교류협력이 활발하게 이루어지는 ‘공동체’를 형성하는 것이다. 한반도에는 ‘민족공동체’가, 동북아에서는 ‘동북아 공동체’가 형성되어야 한다.

한편 통합정책은 한·미 동맹관계에 바탕을 두어야 한다. 미국은 우리의 국가성장과 통일에 절대적인 도움이 될 수 있고, 우리와 자유민주주의 시장경제라는 가치를 공유하고 있다.⁹⁷ 안보적 지원은 물론 경제·문화·정치·외교 등 모든 차원에서 우리 사회에 큰 영향을 미치고 있는 미국이 우리의 국가성장과 유리한 통일환경 조성에 변함없는 우군이 될 수 있도록 관계를 굳건히 하여야 한다. 또한 통일과정에서 주변국들이, 국제사회가 자유민주주의에 입각한 한반도의 통일을 축복할 수

97. 남북통일 과정과 동북아통합 과정에서 주변국들에게 통일 이후에도 한·미동맹이 동북아통합과 공동번영에 유의함을 주변국이 공감할 수 있는 노력도 통일 이전에 전개되어야 한다. 일본에 대해서는 한·미동맹이 통일한국이 군사적으로 중국과 가까워져서 일본을 위협하는 상황을 미연에 방지하는 중요한 수단이 될 수 있음을 설명한다. 러시아에 대해서는 한국의 유라시아 이니셔티브-즉 한반도중단철도(Trans-Korean Railway: TKR)와 시베리아횡단철도(Trans-Siberian Railway: TSR) 연결, 시베리아와 한반도 간의 가스관 연결 등-는 한반도가 통일이 될 경우 러시아 경제에 매우 긍정적인 요소가 될 수 있음을 강조한다. 덧붙여 일본과 마찬가지로 한·미동맹이 통일한국이 군사적으로 중국과 가까워져서 동북아시아에서 러시아의 중국에 대한 잠재적 위협을 더욱 키우는 상황을 미연에 방지할 수 있음을 설명한다. 중국에 대해서는 한·미동맹이 미국이 중국을 군사적으로 위협할 가능성을 방지하는 수단으로 사용될 수 있음을 역설한다. 통일한국과 중국 간의 전략적 경제동반자관계의 심화로 인해 통일한국은 한·중 간 자유무역 시장체제를 파괴하는 어떠한 전쟁 행위도 수용할 수 없음을 강조하고, 이로 인해 한·미동맹은 중국을 선제적으로 위협할 수 없음을 이해시켜야 한다. 또한 통일 한국의 주한미군은 통일 전의 남한지역에만 주둔하도록 하여 미군과 중국군이 압록강과 두만강을 사이에 두고 군사적으로 대치하는 상황은 발생하지 않을 것임을 분명히 하고, 이는 러시아에 대해서도 마찬가지로 분명히 해야 한다. 한편 미국에 대해서는 통일한국이 미국과의 군사동맹을 파기하고 중국과 더 가까워질 가능성이 없음을 명확히 하고, 통일한국 역시 한·미동맹이 필요함을 이해시켜야 한다. 그리고 통일한국과 중국의 경제적 동반자관계의 심화가 동북아지역 안정 및 국제질서의 안정에 도움이 됨을 설명한다. 이러한 데 미국, 중국, 일본, 러시아 설득외교를 위해 지미·지중·지일·지러파 외교관, 전문가, 경제인, 지식인 등을 양성하는 적극적인 지원이 이루어져야 한다. 또한 미·중·일·러 각 국가에 친한파 인사 네트워크 구축을 위한 정책적 지원도 필요하다.

I
II
III
IV
V
VI

있도록 외교력을 발휘해야 한다. 일반적인 국가관계가 아니라, 군사동맹관계로서 미국과의 관계를 심화시키는 일은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 미국과의 굳건한 유대를 바탕으로, 미국의 동의 아래 중국 및 러시아와 전략적 협력을 추진해야 하고, 그러할 때 전략적 유대관계의 실효성이 높아질 것이다.

나. 통합정책의 차원

대한민국을 중심에 두고 본다면 통합정책은 다음과 같은 중층적 차원에서 병행적으로 추진되어야 한다. 첫째, 정치외교적 차원에서의 통합정책이다. 국가 간 관계의 기본틀을 구성하고, 서로가 국가이익을 상생의 관점에서 평화적으로 구현해야 한다. 한반도, 동북아 역내, 나아가 세계적 차원에서의 평화안정과 공동번영을 위해 머리를 맞대고 논의·협력해야 하며, 필요할 경우 유엔이나 기타 국제기구를 활용해야 한다. 북한 핵문제 해결을 위한 ‘6자회담’도 이러한 연장선상에서 구상되었고, 국제평화유지를 위한 PKO 참여결정도 그러하다.

둘째, 군사적 차원에서의 통합정책이다. 전쟁과 군사화를 억제하고 예방하기 위해서는 상호 군사적 신뢰를 구축하고, 우의를 다지려는 노력이 필수적으로 요구된다. 비록 북한의 도발로 인해 한반도에 군사적 긴장이 상존하고 있으나, 한·미는 물론 한·일, 나아가 한·중, 한·러 간에도 이러한 노력들이 전개되고 있다. 관계 진전에 따라 구조적 군비통제와 운용적 군비통제가 함께 이루어지도록 노력해야 한다.

셋째, 경제적 차원에서의 통합정책이다. 서로의 발전을 위해 필요한 필수 요소를 확보해가면서, 서로 간 지속적인 성장을 위해 왜곡된 경제관계가 있을 경우 이를 조정해나가면서 경제적 교류협력을 활성화하

는 것이다. 이를 제도적 차원에서 안정적으로 발전시키기 위한 장치가 FTA이다. 한국이 최근 중국과 FTA를 체결한 것은 이러한 의미에서 한·중 차원을 넘어 동북아 차원에서 경제공동체를 형성하는 데 주요한 발판을 마련한 것이라 평가할 수 있다. 한국은 미국, EU에 이어 중국 과도 FTA를 체결함으로써 지역적·전 세계적 차원에서의 경제적 통합 정책을 착실하게 추진하고 있다. 이제 각 차원 FTA의 내실화를 기할 뿐 아니라, 한반도 내 그리고 역내 기타 국가들과의 경제통합 확산에 노력해야 할 단계에 있다.

넷째, 문화적 차원에서의 통합정책이다. 국가 간 교류협력 과정에서 쌍방에 동일한 크기의 이익과 손해가 발생하지 않는 것이 일반적이다. 이로 인해 국가 간 갈등이 발생하여 교류협력에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 상호 정치적·역사적 입장 차이로 인해 갈등이 초래될 수 있고, 특히 동북아지역의 경우 영토문제가 가히 화약고라고 불릴 수 있을 정도로 국가 간 관계를 악화시킬 수 있다. 이럴 때 국가 간, 민족 간에 문화적 교류협력이 이루어져 상호 인식의 공감대를 높일 수 있다면, 외재적인 다툼이나 내재적인 불신을 어느 정도 완화시킬 것이다. 국민 간, 민족 간에 유사한 가치관이 공유되고 내재화되어 서로의 상생을 위한 방향으로 일상의 행위가 표출된다면, 그것이 바로 문화적 차원의 통합, 문화공동체 형성이 필요한 이유이다.

다섯째, 환경적 차원에서의 통합정책이다. 통합정책이 정치외교·군사·경제·문화적 차원에서 국가 간 교류협력을 활성화하는 궁극적인 목표는 그 과정에서 혹은 그 결과로서 각국의 국민들이 인간다운 삶을 실현하는 것이다. 그러나 절대 간과되어선 안 될 핵심은 인간다운 삶을 실현할 수 있는 중요한 기반이 우리의 자연환경이라는 사실이다. 국가 간에 아무리 정치외교·군사·문화적으로 상호 교류하고, 협정을

I
II
III
IV
V
VI

맺고, 신뢰를 쌓는다고 하더라도 각국 국민들이 인간다운 삶을 영위하기 위해서는 양적·질적 차원에서의 자연환경이 뒷받침되지 않으면 안 된다. 경제적 교류협력에 환경자원이 양적으로, 질적으로 보장되지 않는다면 교류협력 자체가 존재할 수 없다.

따라서 국가와 민족이 인간다운 삶을 실현하기 위해서는 자연환경을 양적·질적으로 사용할 수밖에 없지만, 지속가능한 성장을 위해서는 자연환경을 인간과 함께 세계를 형성하고 있는 ‘동반세계(Mitwelt)’로 인식해야 한다. 자연환경의 필수적인 부분만 활용하고 그 나머지는 보전·보호하는 인간과 자연환경 간의 통합정책도 반드시 전개해야 한다. 정치외교·군사·경제·문화적 차원에서의 통합정책과 공동체 형성이 ‘인간중심적 세계관’에 기초한 것이라면, 인간과 자연환경 간의 신뢰와 협력을 추진하려는 환경통합정책과 환경공동체 형성은 인간과 자연환경을 모두 유기체로 보는 ‘생태적 세계관’이라 할 수 있다.

우리의 국가성장을 위해서는 이상의 정치외교적 통합정책, 군사적 통합정책, 경제적 통합정책, 문화적 통합정책, 그리고 환경적 통합정책을 한반도는 물론 동북아지역, 나아가 전 세계적 차원에서 동시에 추진해야 한다. 그리고 각 차원에서 정치외교공동체, 군사공동체, 경제공동체, 문화공동체, 환경공동체의 동시 형성을 위해 노력해야한다. 통합정책을 통한 공동체 형성, 이것이 우리의 국가이익에 부합할 뿐만 아니라, 다른 국가들도 받아들일 수 있는 상생의 국가전략이다. 한편 한반도 차원에서 정치외교공동체, 군사공동체, 경제공동체, 문화공동체, 환경공동체 동시 형성의 궁극적 목적이 ‘민족공동체’ 형성에 있음은 재론의 여지가 없다.

다. 통일을 위한 통합정책

한편 통합정책에 기초한 이러한 국가성장전략은 바로 그 과정이 통일전략이기도 하다. 한반도에서의 통일방안을 명확히 규정하고 있는 것이 우리의 헌법 제4조 통일조항이다. 헌법은 ‘자유민주적 기본질서에 기초한 평화적 통일’을 국가적·국민적 의무로 부과하고 있다. 이에 따르면, 헌법을 존중하면서 우리의 통일을 달성하는 길은 하나밖에 없다. 북한주민들이 그들의 사회주의체제가 아니라 자유민주주의와 시장경제를 기반으로 하고 있는 대한민국이 바로 그들이 원하고 살고 싶은 체제라고 인식할 뿐만 아니라, 우리와 함께 하려고 스스로 결정하고 몸을 움직여야만 실현될 수 있다.

한반도에서 자유민주주의에 기초한 평화통일을 이룩하기 위해서는 북한주민들이 결단을 내려야만 한다. 이것이 헌법을 존중하는 유일한 통일의 길이자 방안이다. 그리고 그렇게 북한주민들이 결정하기 위한 전제는 그들이 우리 사회를 보고, 듣고, 느낄 수 있어야 하며, 북한주민들과 함께 하려는 우리의 마음이 그들에게 전달되어야 한다는 것이다. 이를 위한 유일한 길은 북한주민들과 접촉하고 교류하여 그들이 우리 사회에 대해 눈과 귀를 열게 하는 것이다. 즉 북한과 다양한 차원에서 교류협력을 추진하여 우리의 국가를 성장시키기 위해 노동력, 자원, 토지를 활용할 뿐만 아니라, 그 과정에서 우리의 마음을 전달하는 것이다. 결국 국가성장을 위한 북한과의 통합정책이 바로 우리의 통일정책인 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

라. 통일을 지향하는 대북정책

‘민족공동체 통일방안’은 우리의 공식적인 통일방안이다. 남북관계를 ‘남북화해협력→ 남북연합→ 통일국가’로 점진적·단계적으로 진전시키는 것이다. 남북교류협력을 통해 북한이 경제력을 회복하면서 상호 이질성을 줄이는 것은 물론, 그 과정에서 이념적으로도 접근해가면서 특정 분야에서 단일의 정부조직 혹은 공동체를 실현시키는 남북연합을 형성하고, 궁극적으로 1민족 1국가 1체제의 통일을 달성하자는 구상이다. 이 통일방안이 가장 바람직하다고 할 수 있다.

다만 현실적으로 간과해선 안 될 점은 남북 간 국력의 차이가 크면 클수록 통일을 이루게 될 실현가능성이 높아질 수 있다는 사실이다. 북한이 우리와의 교류협력이나 중국과의 교류협력, 또는 스스로의 노력을 통해서 경제발전을 이뤄 안정되고 성장하게 된다면, 우리식의 ‘남북연합’과 ‘통일’을 지향하기보다는 오히려 독립국가체제를 유지하고자 하거나 북한식 ‘적화통일전략’을 구사할 가능성이 더 커질 것이다. 노동당 규약의 전문에 ‘온 사회의 주체사상화’와 ‘맑스-레닌주의’를 혁명적 지도원칙으로 명확히 규정하고 있는 북한이 자유민주주의에 입각한 통일을 받아들이는 것은 사실상 불가능하다고 본다.

결국 헌법에 입각한 자유민주주의체제로의 평화통일은 남북 간 GDP가 산술적으로 20배, 실질적으로 40배의 차이가 나는, 국력에 엄청난 차이가 존재하는 현재의 상황에서 더욱 현실화될 수 있다. 이것을 유념하면서 통일을 적극적으로 이끌어내는 통일전략과 전술이 수립·추진되어야 한다. 김대중 정부의 ‘화해협력’, 노무현 정부의 ‘평화번영’, 이명박정부의 ‘상생공영’은 그 단어에서부터 알 수 있듯이 한반도의 분단관리에 초점을 두었다. 이명박정부 시기는 북한이 심각한 경제난, 위약한 김정일, 권력 3대 세습, 주민들의 불만 등 다중적 측면에서

어려움을 겪었기 때문에 북한주민에게 다가가서 그들의 눈과 귀를 열고 북한을 변화로 이끌 수 있는 좋은 기회였음에도 불구하고 그것을 활용하지 못하였다. ‘대북·통일정책’이 아니라, ‘통일·대북정책’을 추진해야 한다.

통일을 염두에 두는 통일·대북정책과 분단관리에 무게를 두는 대북·통일정책 간의 차이는 다음과 같이 설명될 수 있다. 금강산관광과 개성공업단지 설립은 당시에 남북관계를 진일보시킬 수 있는 중요한 계기였다. 갈등만 지속되어왔던 상호관계에서, 대립의 상징인 비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ) 인접의 넓은 땅덩어리를 대상으로 남북한주민이 함께하는 대사변이었다. 그런 의미 있는 역사를 추진했던 당시의 국민과 정부가 이 사업을 통일로 이끌어가는 적극적 계기로 삼았다면 지금 금강산관광과 개성공단의 모습은 판이하게 다를 것이다. 금강산관광사업을 위해서는 동해의 철도와 도로가, 개성공단을 위해서는 서해의 철도와 도로가 연결되어야만 했다. 철도와 도로를 통해 남한의 인력만 북쪽으로 오가는 것이 아니라, 남북한의 인력과 물자가 DMZ를 가로지르며 서로 오르내리고 어우러지는 상황이 만들어졌어야 했다. 비록 주요 관광은 금강산에서 이루어지더라도, 남쪽의 설악산에서도 작게나마 관광이 함께 이루어졌어야 했다. 비록 주요 공단은 개성에 위치하더라도, 남쪽의 파주에도 작지만 남북이 함께 하는 공단이 조성되어야 했다.

남북 간 물꼬가 터지던 그 시기에 이러한 상황을 구현한다는 것이 얼마나 어려웠을 것인가를 모르는 바 아니지만, DMZ를 남북이 지속적으로 소통할 수 있는 통로로 만들고, 이를 통해 한반도의 평화를 공고히 하면서 북한의 변화를 촉진했어야 했다. 그것이 통일준비에 입각한 통일·대북정책이다.

I

II

III

IV

V

VI

마. 대한민국이란 희망을 심는 대북정책

한반도와 그 부속도서를 영토로 규정한 대한민국의 ‘헌법정신’에 입각하여 대한민국 정부는 남북한주민 모두의 삶과 인권문제에 관심을 가져야 한다. 우선 납북자와 국군포로는 북한당국의 부당한 행위로 인해 우리 국민의 인권이 침해된 상황인 만큼 그들의 인권 개선을 위해 우리는 적극적으로 노력해야 한다. 또한 매년 약 5천 명의 연로한 이산가족들이 가족을 만나지 못하고 유명을 달리하는 상황에서 이산가족 상봉은 남북관계의 정치·군사적 상황과는 별개로 적극적이고 지속적으로, 광범위하게 추진해야 한다.

다음으로 우리는 북한주민들도 대한민국의 국민으로 간주하여 그들의 인권과 삶의 질 개선에 관심을 쏟는 대북정책을 추진해야 한다. 그들에게 대한민국의 문은 언제나 열려 있으며, 그들이 원한다면 대한민국은 언제 어디에서나, 누구든지 국민으로 받아들일 것이고, 언젠가 함께할 북한주민들이 인간다운 삶을 영위하는 데 적극적인 관심을 가지고 있다는 사실을 전달해야 한다.

우리의 동포애를 느낄 수 있도록 하기 위해 기본적인 삶의 질 개선을 위한 인도적 현물지원은 투명성이 ‘어느 정도’ 보장된다면 정치적 상황과 무관하게 추진하는 것이 바람직하다. 또한 국내는 물론 국제사회와의 협력 아래 북한주민의 인권을 개선하기 위한 노력을 적극적으로 진척시켜야 한다. 인권문제 제기는 인간의 보편적 가치에 대한 존중으로서, 타국 국민의 인권문제라 할지라도 그것의 개선·해결을 위한 제기가 내정간섭으로 비난될 수 없다는 것이 국제적으로 인정되고 있다. 북한주민들의 인권개선과 행복추구권 실현을 위해 대한민국이 적극 노력함으로써 북한주민들이 그들의 삶에 관심을 가지는 유일한 정

부가 북한정권이 아니라 대한민국임을 체감케 하여 대한민국을 그들 마음속에 ‘희망’으로 받아들이도록 해야 한다.

바. 통일준비위원회의 임무

통일준비위원회가 출범했다. 지난 수십 년간 우리는 나름의 통일준비를 진행해왔다. 통일부와 민주평화통일자문회의를 비롯하여 정부부처는 물론이고 관련 국책연구기관과 민간사회단체를 망라하여 모두가 통일을 염원했고, 통일을 이끌어내고자 고민했다. 그럼에도 불구하고 통일준비가 제대로 준비되지 않은 것이 엄연한 현실이다. 문제에 대한 보완책이 필요했고, 그 결과 통일준비위원회가 출범했다. 기존의 조직을 개·보수할 수도 있었지만, 현 정부는 대통령 직속으로 힘이 실린 새로운 조직을 선택했다.

통일준비위원회에 대한 평가는 시간의 몫이다. 중요한 것은 본래의 목적대로 민족의 대계에 기여할 수 있도록 애정을 가지고 지켜볼 뿐만 아니라, 힘이 닿는 한 돕는 것이다. 평가는 그 후의 일이다. 통일준비위원회의 임무를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 무엇보다 우선 ‘통일준비’가 무엇이며, 통일준비를 어떻게 해야 할 것인가를 구체적으로 정립하고, 이를 국민 모두에게 알려야 한다. 특히 통일준비를 주도적이고 구체적으로 실행할 중앙정부, 지방정부는 물론, 주요 공기업에게 통일준비란 무엇이고, 그것을 이행하기 위한 정책과 지침이 무엇인지 구체적으로 만들어 제시해야 한다. 또 정책과 지침들이 실행되고 준수되고 있는지 상시적으로 점검·평가하여 통일준비능력을 지속적으로 제고할 수 있는 방안도 만들어야 한다. 부처별, 기관별 협력의 틀은 기본이고, 공적인 국제연대와의 협업체제도

I

II

III

IV

V

VI

구축해야 한다.

이를 바탕으로 시민사회 및 민간기업과도 통일준비를 함께 논의하고, 함께 만들어가는 노력을 전개해야 한다. 결국 가장 중요한 통일준비위원회의 임무는 국민 개개인이 통일준비라는 가치관을 형성하고, 그것에 기초하여 각자의 삶 속에서 그 방향으로 행위를 실천할 수 있는, 통일준비를 일상화할 수 있는 토대를 만드는 일이다.

둘째, 통일방안에 대한 국민적 합의와 공감대를 형성하는 일이다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리의 헌법 제4조 통일조항은 우리가 자유민주주의에 기초한 평화통일을 추진해야 함을 명시하고 있다. 자유민주주의에 대한 확고한 신념을 가지고 그것이 통일한국의 이념적 정체성을 국민 모두가 내재화하도록 다시 한 번 공론화해야 한다. 특히 헌법적 절차에 의해 선출되고, 헌법의 준수를 선서한 국회의원들이 여든, 아든 모두 자유민주주의에 입각한 통일한국을 지향할 것임을 국민 앞에 명확하게 밝히고, 이를 토대로 통일준비를 함께 논의하고 실천하도록 해야 한다.

또한 자유민주주의에 입각한 평화통일의 추구라는 헌법정신을 존중하면서 우리가 통일을 달성할 수 있는 방법은 오직 한 길밖에 없다는 국민적 공감대를 형성해야 한다. 북한주민들이 스스로 총을 놓고 우리 체제를 자발적으로 받아들일도록 하는 것이다. 그들이 우리 사회를 보고, 듣고, 느낌으로써 우리와 함께 하기를 스스로 결단하여 행동으로 옮기는 길 밖에 없다. 북한주민들의 눈과 귀를 열고 우리 사회를 보여주기 위해서는 그들과 만나고 어울려야 한다. 북한을 흡수하는 것이 아니라, 북한주민들이 자유훈고 자발적인 결정에 의해 우리 체제를 그들의 지향체제로 인식하고 받아들일도록 하는 것이 우리가 추구해야 할 합의통일이다. 그리고 이를 위해 굳건한 안보에 바탕을 둔 남북교

류협력, 억제와 협력이란 ‘양면전략(dual strategy)’의 필요성에 대해 국민적 공감대를 형성해야 한다.

셋째, 국내적으로는 통일준비를 조용하고 지속적으로 추진하면서 역량을 강화하는 한편, 대외적으로는 통일보다 ‘통합’을 소리 높여 추진하면서 국가를 성장시키고 유리한 통일환경을 조성하려는 통일외교전략을 마련해야 한다. 우리가 강력한 국가를 건설하기 위해서는 국제사회, 특히 주변국들과 제도적 차원에서 긴밀히 교류협력하는 통합정책을 펼쳐야 한다. 통합정책을 통해 국가성장에 필수적인 안보지원, 자본, 기술, 시장, 자원, 노동력, 토지 등을 확보해야 한다. 통일의 여건이 성숙되지 않은 상황에서 통일을 소리 높여 주변국들로 하여금 우려를 자아내기보다, 우선 대한민국이 동북아 역내에서 평화적으로 함께 번영할 수 있는 훌륭한 파트너 국가임을 확실하게 인식시키는 한편 대한민국을 강력하게 성장시켜야 한다.

주변국들과의 통합정책과 더불어 남북 간에도 튼튼한 안보에 바탕을 둔 교류협력 활성화정책을 동시에 추진해야 한다. 주변국의 입장에서 볼 때 그들과 긴밀히 협력하고 있는 대한민국에 북한이 덧붙여져 활발한 협력관계가 형성되고 있는 상황이 동북아 역내 전체의 평화적 상생에 무리가 없다고 판단된다면, 우리의 지역통합·남북교류협력 병존정책은 더욱 탄력을 받을 수 있게 될 것이다.

이러한 대한민국의 정책에 대한 지지와 공감대를 바탕으로 향후 남북교류협력이 전개되는 과정에서 하나의 민족, 하나의 국가를 형성하려는 남북의 의지가, 특히 북한주민들의 의지가 표명될 경우, 국제사회가 통일한국이 함께 평화적으로 상생할 수 있는 훌륭한 파트너가 될 수 있을 것으로 인식하여 한반도 통일을 받아들일게 될 것이다. 통합정책을 통한 국가성장과 통일, 그 이론적 토대와 구체적 정책방향의 마

I

II

III

IV

V

VI

련에 통일준비위원회가 힘을 쏟아야 한다.

통일준비는 국가개조다. 통일준비는 통일이 선택사항이 아니라 국가 성장과 한반도·동북아의 공고한 평화, 한민족의 인간다운 삶을 위한 필수 요소라는 믿음에 기초하여 국가를 새롭게 도약시키겠다는 국가적 의지이다. 누구도 가지 않은 우리만의 길을 만들어 가면서 어렵지만 반드시 완주해야 할 좁은 길이다.

국민 모두가 이 길을 제대로 이해하고, 각오하고 동참할 수 있도록 통일준비위원회가 움직여야 한다. 국내적 차원에서 준비하고, 국제적 차원에서 힘을 얻고, 남북관계 차원에서 결실을 맺어야 한다. 종합적으로 구상하고, 세부적으로 정립해야 한다. 단계적이고 중층적으로 실천해야 한다. 멀리 보되 통일이 단기적으로 압축적으로 진행될 수 있음을, 민족통일이되 세계시민이 함께 할 수 있는 통일이어야 함을 간과하지 않고 준비해야 한다.

통일은 전 세계에 살고 있는 모든 한민족이 축복하고, 국제사회가 지지하는 가운데 한반도에서 남북이 하나가 되는 것이다. 북한이라는 상대가 있지만, 그들을 포용해야만 하는 길이다. 북한주민에 다가가서 비전을 주고 그들 스스로 우리와 함께 하는 길에 동참하도록 이끌어야 한다. 여든 아든, 진보든 보수든, 젊은 사람이든 나이 든 사람이든 모두 함께 일구어내야 할 숙명의 길이다. 통일준비위원회가 그 길을 선도해야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 고상두. 『통일독일의 정치적 쟁점』. 서울: 오름, 2007.
- 구영록·임용순 공편. 『한국의 통일정책』. 서울: 나남, 1993.
- 국립외교원. 『통일한국 2040보고서: 글로벌 리더 통일한국』. 서울: 국립외교원, 2014.
- 국정홍보처 편. 『참여정부 국정운영백서5 통일·외교·안보』. 서울: 국정홍보처, 2008.
- 김대중. 『김대중 자서전』. 서울: 삼인, 2010.
- _____. 『나의 길 나의 사상: 세계사의 대전환과 민족통일의 방략』. 서울: 한길사, 1994.
- 민족통일연구원. 『민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방안』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박명규 외. 『21세기 통일방안구상 연성복합통일론』. 서울: 서울대 통일평화연구원, 2012.
- 박종철 외. 『동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이종석. 『칼날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』. 서울: 개마고원, 2014.
- 임동원. 『피스메이커: 임동원 회고록, 남북관계와 북핵문제 20년』. 서울: 중앙북스, 2008.
- 청와대 국가안보실. 『희망의 새시대 국가안보전략』. 서울: 청와대 국가안보실, 2004.
- 통일원. 『통일백서 1995』. 서울: 통일원, 1995.
- 통일부. 『참여정부의 평화번영정책』. 서울: 통일부, 2003.

_____. 『한반도 신뢰프로세스』. 서울: 통일부, 2013.

Ikenberry, G. John and Michael Mastanduno (eds.). *International Relations Theory and the Asia-Pacific*. New York: Columbia University Press, 2003.

Katzenstein, Peter J. *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-Sovereign State*. Philadelphia: Temple University Press, 1987.

Lussier, Frances M. *Options for Changing the Army's Overseas Basing*. Washington, D.C.: Congress of the United States, Congressional Budget office, 2004.

Tsoukalis, Loukas. *What Kind of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

2. 논문

강동완·박정란. “한국의 통일담론.” 『북한학연구』. 제8권 제2호 (동국대 북한학연구소), 2012.

고상두. “구성주의 관점에서 본 유럽의 안보통합.” 『한국정치학회보』. 제37집 2호 (한국정치학회), 2003.

박채복. “탈냉전시대 유럽 안보질서의 변화와 전망.” 『세계정치학회보』. 제19집 (세계정치학회), 2002.

오경섭. “점진적·단계적 통일론.” 『세종논평』. No. 288 (세종연구소), 2014.

이수형. “북대서양조약기구의 전략개념 변화에 관한 역사적 이론적 고찰.” 『국제정치논총』. 제41집 3호 (한국국제정치학회), 2001.

전성훈. “신뢰·균형·통합·진화의 대북·통일정책.” 『통일정책연구』. 제22권 2호 (통일연구원), 2013.

전재성·주재우. “미중관계의 변화와 한국의 미래 외교과제.” 『EAI 국가안보패널 보고서: 2020 한국외교 10대 과제』, NSP Report 62 (동아시아연구원), 2012.

Cossa, Ralph A. and Brad Glosserman. “Power and Leadership: Recognizing and Appreciating the Difference.” *PacNet*. No. 67, October 30, 2012. <www.pacforum.org> (검색일: 2014.6.12).

Bühl, Walter L. “Grundlagen.” Karl Kaiser und Hanns Maull (Hg.). *Deutschlands neue Außenpolitik*. München: Oldenbourg, 1994.

Frenkler, Ulf. “Germany at Maastricht—Power Politics or Civilian Power?.” Sebastian Harnisch and Hanns Maull (eds.). *Germany as a Civilian Power?*. Manchester: Manchester University Press, 2001.

Haftendorn, Helga. “Guilliver in der Mitte Europas: Internationale Verflechtung und nationale Handlungsmöglichkeiten.” Karl Kaiser und Hanns Maull (Hg.). *Deutschlands neue Außenpolitik*. München: Oldenbourg, 1994.

Hellmann, Gunther. “The Making of a European Foreign and Defense Identity.” Snezana Trifunovska (ed.). *The Transatlantic Alliance of the Eve of the New Millenium*. The Hague: Kluwer Lad Internationa, 1996.

Hoshino, Toshiya. “Multilateralism in East Asian Security Order: Track I and II Experiences.” Kwang Il Baek (ed.). *Comprehensive Security and Multilateralism in Post-Cold War East Asia*. Seoul: KAIS, 1998.

Ifestos, Panayiotis. “The North Atlantic Alliance Politics in a European Context: Problems, Prospects and the Question

- of a European Political Union.” Snezana Trifunovska (ed.). *The Transatlantic Alliance of the Eve of the New Millenium*. The Hague: Kluwer Lad Internationa, 1996.
- Jopp, Mathias *et al.* “Ansatzpunkte und Optionen zur institutionalenn Weiterentwicklung von GASP und ESVP.” *Integration*. Vol. 25, No. 3, 2002.
- Kaiser, Karl und Hanns Maull. “Die Suche nach Kontinuitaeten in einer Welt des Wandels.” Karl Kaiser und Hanns Maull (Hg.). *Deutschlands neue Außenpolitik*. München: Oldenbourg, 1994.
- Karp, Regina. “The New German Foreign Policy Consensus.” *The Washington Quarterly*. Vol. 29, No. 1, 2005.
- Link, Werner. “Deutschland als europäische Macht.” Werner Weidenfeld (Hg.). *Die Staatenwelt Europas*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004.
- Lipson, Charles. “International Cooperation in Economic and Security Affairs.” *World Politics*. Vol. 37, October 1984.
- Meiers, Franz-Josef. “Der europäische Sicherheitspfeiler.” *Internationale Politik*. No. 3, 2000.
- Nguyen, Tom. “Shaping NATO for the Twenty-First Century Fight.” *Air Defense Artillery*. October/December 2006.
- Ross, Robert S. “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century.” *International Security*. Vol. 23, No. 4, 1999.
- Schäfer, Paul. “Machtpolitik im Schatten der internationalen Institutionen—Neue Tendenzen deutscher Politik in EU, OSZE, UNO und NATO.” Monika Medick-Krakau (Hg.).

Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland.
Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

Teschner, Julia. "No Longer Europe's Europhiles? Euroscepticism in Germany in the 1990s." *Journal of European Integration*. Vol. 22, No. 1, 2000.

Väyrynen, Raimo. "Regionalism: Old and New." *International Studies Review*. No. 5, 2003.

Waltz, Kenneth N. "Structural Realism after the Cold War." *International Security*. Vol. 25, No. 1, 2000.

3. 기타자료

『경향신문』.

『동아일보』.

『로동신문』.

『연합뉴스』.

『중앙일보』.

『창비주간논평』.

『한겨레신문』.

『한국일보』.

Der Spiegel.

Neues Deutschland.

Netzeitung.

Trilateral Cooperation Secretariat. <www.tcs-asia.org>.

World Databank. <<http://databank.worldbank.org>>.

고유환. “민족공동체 통일방안의 평가와 계승 발전방안.” 『박근혜정부 1년, 통일·외교·안보정책의 평가와 과제』. 한국국제정치학회 기획학술회의, 2014.2.25.

박근혜. “새로운 한반도와 신뢰프로세스” 한국국제정치학회 주최 2012년 ‘핵안보정상회의’ 국제학술회의 기조연설, 2012.2.28.

이장희. “통일현장 초안에 대한 구상.” 통일준비위원회 정치법제도분과위원회 주최 자문회의자료, 2014.10.17.

장용석. “통일현장 관련 참고사항.” 통일준비위원회 정치법제도분과위원회 주최 자문회의자료, 2014.10.10.

정성장. “남북한 통일방안에 대한 대안의 모색: 연합에서 연방으로” 『통일환경의 변화와 통일방안의 재검토』. 경실련통일협회 창립기념 연속토론회발표자료집, 2014.8.13.

조 민. “남한정부 통일방안의 재검토와 추진 과제.” 『통일환경의 변화와 통일방안의 재검토』. 경실련통일협회 창립기념 연속토론회발표자료집, 2014.8.13.

주재우. “시진핑 체제의 대외전략과 남북관계.” 『차기정부의 대북정책 방향과 과제』. 민주평통-화정평화재단 제9차 남북관계 전문가 초청대토론회, 2012.11.16.

연구총서

2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로 최진욱, 한기범, 장용석	7,500원	
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마 시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11	북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2014-01	북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02	북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03	북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04	신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05	'행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원

2014-06	탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07	한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08	법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경옥	8,000원
2014-09	신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10	대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11	북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12	중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원

학술회의총서

2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원
2014-01	한반도 평화통일, 어떻게 만들 것인가? -제네바 합의 이후 20년의 교훈과 과제		19,000원

협동연구총서

2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인근 외	7,500원
2013-26-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원

2013-26-02 한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04 한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05 한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)		10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)		10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)		10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)		10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원

기타

2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편약: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원

2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective	Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 콘텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2013	통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013	The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013	한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013	전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013	중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외	9,000원

2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (『북한인권정책연구』 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일에측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	14,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철 외	12,000원
2014	신통일대계 구현을 위한 구조분석(신통일대계2014)	허문영 외	12,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV (1)	조정아, 박영자 외	7,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV (2)	조정아, 박영자 외	22,000원
2014	'그린 데탕트'실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역 DMZ평화생태적 이용방안 (그린데탕트2014)	손기웅 외	17,000원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철 외	12,000원

연례정세보고서

2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

KINU 정책연구시리즈

비매품

2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외

2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외
2013-07	2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외
2013-09	김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외
2013-10	국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철
2013-11	2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14	유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외
2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

Study Series

비매출

2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup	
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding Kim Soo Am et al.	
2012-03	Basic Reading on Korean Unification Huh Moon Young et al.	
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim Lee Kyo Duk et al.	
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea Kim Soo Am et al.	
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification Park Jong Chul et al.	
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy Son Gi Woong et al.	
2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula Kim, Kyuroon et al.	
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification Bae, Jung-Ho et al.	
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans Cho, Jeong-ah et al.	
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia Lee, Kihyun et al.	

기 타

비매품

2014 북핵일지 1955~2014

조민, 김진하

■■ 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 연구 종사자
- 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, 학술회의총서, 협동연구총서 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 4.19로 123(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터
출판자료팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2679, FAX: (02)901-2545
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

**‘행복한 통일’로 가는 남북 및
동북아공동체 형성을 위한 통합정책:**
EC/EU사례분석을 통한 남북 및
동북아공동체 추진방안

