

학술회의 총서 2001-07

## 분단국 통합과 평화협정

제42차 국내학술회의 (2001. 10. 19) 발표논문집

통 일 연 구 원

## <행 사 일 정>

09:00 ~ 09:30 등록 및 접수

09:30 ~ 10:00 개회식

- 개 회: 국민의례
- 개회사: 서병철 (통일연구원장)
- 환영사: 김경수 (한국세계지역학회장)

10:00 ~ 12:00 제1회의: “독일·베트남·예멘의 통일사례”

- 사 회: 우철구 (영남대)
- 발 표: 김국신 (통일연구원)
- 토 론: 김경웅 (통일부)  
최대석 (동국대)  
최진우 (한양대)

12:00 ~ 13:30 오찬(본관 2층)

## <행 사 일 정>

13:30 ~ 15:30 제2회의: “한반도 통일방안의 모색”

- 사 회: 최진욱 (통일연구원)
- 발 표: 류길재 (경남대)
- 토 론: 김근식 (아태평화재단)  
제성호 (중앙대)  
황병덕 (통일연구원)

15:30 ~ 16:00 COFFEE BREAK

15:30 ~ 16:00 제3회의: “韓半島 平和體制 樹立 方案”

- 사 회: 유석렬 (외교안보연구원)
- 발 표: 한용섭 (국방대학원)
- 토 론: 김계동 (국가정보대학원)  
이철기 (동국대)  
박영호 (통일연구원)

## - 목 차 -

1. “독일·베트남·예멘의 통일사례”  
..... 김국신
  
2. “한반도 통일방안의 모색”  
..... 류길재
  
3. “韓半島 平和體制 樹立 方案”  
..... 한용섭

# “독일·베트남·예멘 통일사례”

김 국 신

(통일연구원 선임연구위원)

---

---

# 독일·베트남·예멘 통일사례

---

---

김 국 신(통일연구원 선임연구위원)

## I. 서 론

독일·베트남·예멘은 제2차 세계대전 이후 한민족과 같이 자유주의와 사회주의의 이념대립으로 인하여 민족분단을 겪게 되었다. 독일은 1945년 나치독일이 무조건 항복한 후 미국·영국·프랑스·소련 4대국 분할지배하에 들어감으로써 분단을 겪게 되었다. 1949년 미국·영국·프랑스 점령 하에 있던 서부지역은 독일연방공화국(서독)을, 소련의 통치하에 있던 동부지역은 독일민주공화국(동독)을 수립하였다. 베트남은 프랑스와 일본의 식민지배에 저항하여 독립운동을 전개하는 가운데 좌·우익으로 갈리게 되었다. 공산주의세력은 북부지역을 장악하고 1945년 베트남 민주공화국(월맹) 수립을 선언하였다. 남부 베트남지역에서는 1949년 「바오다이」왕국을 설립하였으나, 1954년 대통령을 선출하고 베트남공화국(월남)을 수립하였다. 예멘은 터키와 영국의 분할 식민통치하에서 분단되었다. 터키의 지배하에 있던 북예멘 지역에서는 1918년 회교군주국이 수립되었으나, 군사혁명을 통하여 1962년 예멘아랍공화국을 선포하였다. 남예멘 지역에서는 좌익 게릴라 세력이 1967년 영국과 독립협정을 체결하고 남예멘인민공화국을 수립하였다.

분단 후 전쟁을 지속해 온 베트남은 1975년 공산주의자들에 의해 무력 통일을 달성하였다. 독일과 예멘은 1980년대 중반 이후 지속되어 온 세계적인 탈냉전의 화해무드에 힘입어 동독과 남예멘이 각기 개혁·개방을 단

행함으로써 1990년 통일되었다. 서독에 의한 동독의 흡수통일을 달성한 독일에서는 정치적 안정을 이루고 있으나 동서독 주민간의 심리적 장벽은 아직까지 해소되지 않고 있다. 합의통일을 달성한 예멘은 권력배분을 둘러싼 남북예멘 지도자들간의 정치적 갈등이 악화되어 1994년 내전을 통하여 북예멘이 무력으로 통일을 완성하였다.

독일·베트남·예멘의 통일방식에 대한 비교·평가는 남북한의 통일정책의 현실적 타당성을 검증해 볼 수 있는 준거틀을 제공해주고 있다. 또한 어떠한 방식으로 통일을 달성하는 것이 통일에 따른 후유증을 최소화할 수 있는가 하는데 대한 시사점을 제공해 준다. 그러나 이들 3국은 각기 지정학적 위치, 분단의 역사적 배경, 분단체제의 경제·사회 발전 수준 등에서 현격한 차이를 보이고 있다. 이들의 통일과정 또한 유사성보다는 차별성이 더욱 부각된다. 따라서 이 논문에서는 통일관련 문제점들을 사안별로 비교하기보다는 먼저 3국의 통일과정 및 통일 이후 문제점들을 각기 역사적 흐름에 따라 살펴보고, 이들의 경험이 한반도 통일에 주는 시사점을 포괄적으로 제시하고자 한다.

## II. 독일 통일사례

### 1. 동서독 통일과정

분단 이후 동서독은 미국과 소련의 냉전기류에 편승하여 대립된 관계를 유지하였다. 서독 기독교민주당(기민당: CDU)의 아데나워 수상은 1949-1963년 집권 기간동안 '힘의 우위정책'에 입각한 대동독정책을 추진하였다. 아데나워 정부는 국제사회에 서독이 독일의 유일한 합법정부로서 전체 독일을 대표한다는 할슈타인(Hallstein)원칙을 선언하여 동독과 국교를 수립한 국가들과는 외교관계를 단절하였다. 한편 이 기간동안 동독 사회주의 통일당(SED)의 울브리히트 서기장은 소련과 긴밀한 관계를 유지하는 한

편, 서독에 대해서는 1민족 2국가론에 따른 국가연합안을 제의하고 동독을 국가로서 외교적 승인을 받으려는 노력을 기울였다.

동서독은 정치적 대립을 지속하면서도 경제교류는 꾸준히 지속하였다. 1949년 10월 18일 동서독은 프랑크푸르트협정을 체결하여 청산결제개정 설치와 무이자 외상거래제도를 채택하였다. 1951년 GATT에 가입할 때 동독 상품에 대한 내독 교역 특혜원칙을 공인 받음으로써 국제적으로 동서독 교역을 독일내부의 거래로 인정받았다. 동서독 상품교역은 1961년 베를린장벽의 설치로 인하여 일시 감소되는 양상을 보였으나 그후 다시 꾸준히 증가하였다. 동서독 교역이 계속 증가할 수 있었던 이유는 서독이 교역을 경제적 측면보다는 정치적 목적에서 손해를 감수하면서도 계속 증대시켜 온 반면, 동독은 실질적인 경제적 이득을 위하여 교역에 적극 임하였기 때문이다.

1969년 사회민주당(사민당: SPD)이 집권한 이후 서독 정부는 할슈타인 원칙을 폐기하고 소련·동구제국과의 관계개선을 목표로 한 동방정책을 추진하였다.<sup>1)</sup> 당시 빌리 브란트 수상은 울브리히트의 후계자인 호네커 서기장을 상대로 동독과의 교류를 과감하게 추진하였다. 그 결과 동서독은 1970년 2차례의 정상회담을 개최하고 1972년 일반통행협정 및 동서독 기본조약을 체결하였다. 동서독 기본조약은 상호 동등권 및 정상적인 선린관계, 유엔헌장의 목적과 원칙준중, 무력포기 및 경계선 존중, 단독대표부의 포기, 군비축소, 영역 한정 원칙 및 독립·자주성의 원칙, 협력 및 사회 개방, 상주대표부의 설치 등을 포함하고 있다. 그리고 동서독은 1973년 9월 유엔에 동시가입하고, 1974년 6월에는 본과 베를린에 상주대표를 교환·주재하게 함으로써 26년간의 냉전상태를 종결하고 평화공존 관계를 정립하였다.

브란트 정부의 동방정책을 계승한 슈미트수상(1974-82)은 1974년 체육협정, 1976년 우편협정, 1978년 국경주변 석탄과 천연가스 이용에 관한 협

---

1) 이영기, 『빌리 브란트의 동방정책』 (형상사, 1990), pp. 15~39 참조.

정 등을 체결하여 양독간 교류·협력의 진전에 기여하였다. 1982년 서독 총선에서 기민·기사·자민 3당 연정이 승리하여 사민당의 오랜 집권에 종지부를 찍었다. 그러나 새로 선출된 기민당 콜 수상도 사민당이 착수한 동방정책을 바탕으로 하여 동독과의 관계개선을 위해 노력하였다. 서독은 1983년부터 저리차관 제공, 합작투자 등을 통해 동독과의 경제협력을 강화하였다. 서독의 폴크스바겐사는 동독 기업과 합작투자를 실시하여 동독지역에서 연간 30만대의 자동차를 생산하는 등 서독 대기업들은 동독 기업들과 대부분 협력관계를 맺고 있었다. 이와 같은 기업 차원의 경제협력 이외에 서독 정부는 동독에 대해 상업차관에 대한 채무보증, 서베를린으로 연결되는 도로·철도 사용료 지불, 동독 정치범 석방을 위한 보석금 지불 등 원조 성격의 경제협력을 실시하였다. 동독은 이에 대한 대가로 동서독간 인적 교류를 보장하였으며, 국경일대에 매설된 지뢰 제거 등 군사적 긴장완화조치를 취하였다.

동서독은 1986년 문화협정을 체결하고 음악·영화·연극·출판 등 민간차원의 문화교류를 증대하였다. 이러한 문화교류는 민족적 동질성 회복에 크게 기여하였다. 한편, 서독과 소련관계는 1985년 고르바초프의 등장 이후 점차 개선되어, 1987년에 들어서 급속히 발전되었다. 이러한 배경하에 이루어진 1987년 9월 호네커의 서독방문은 양독관계의 새로운 장을 열었다. 호네커와 콜수상은 정상회담을 개최하여 유럽에서의 평화공존과 양독관계 증진, 군축 등의 일반원칙에 합의하고, 과학·기술 협력, 환경보호 및 방사선 오염방지에 관한 조약을 체결하였다. 그러나 양독간 새로운 협력체제가 구체적인 결실을 맺기 전에 동독체제가 붕괴되어 급격히 통일을 이루게 되었다.<sup>2)</sup>

1989년 5월 2일 헝가리-오스트리아 국경이 개방되자 동독체제에 염증을 느낀 많은 동독인들이 헝가리와 오스트리아를 통해 서독으로 탈출하였

---

2) 동독의 붕괴과정에 관한 논의는 박성조, 양성철 공저, 『독일통일과 분단한국』 (경남대 극동문제연구소, 1991), pp. 3~14 참조.

다. 동독인들의 서독으로의 대규모 탈출과 함께 동독내의 민주화 운동이 전국적으로 확산되었다. 1989년 9월에는 동독의 재야단체들이 신광장(Das Neue Forum)을 결성하고 개혁운동을 조직적으로 주도하였지만, 동독 정부는 이를 통제하지 못했다. 마침내 1989년 10월 18일 에릭 호네커가 사회주의통일당(동독 공산당)의 서기장 직위를 사임하고 크렌츠가 새 서기장에 임명되었다.

1989년 11월 9일 동서냉전의 상징이었던 베를린 장벽이 붕괴되고 이를 시발점으로 동독의 사회주의체제는 급격히 와해되었다.<sup>3)</sup> 1989년 11월 13일 동독 인민회의는 개혁파의 기수로 알려진 한스 모드로우를 신임 수상으로 선출하였다. 11월 17일 모드로우는 정부시정 연설에서 경제위기의 극복과 민주주의 개혁을 내각의 주요 임무로 설정하고, 서독 정부에 대해서는 조약공동체 형성을 제안하였다. 모드로우의 개혁조치와 조약공동체 제안에도 불구하고 동독인들의 반정부 시위는 계속된 반면, 동서독간의 접촉은 대단히 활발해졌다. 이러한 상황 속에서 서독 콜수상은 11월 28일 연방하원에서 독일과 유럽의 분단극복을 위한 10개 방안을 발표하였다. 10개항은 통일문제와 관련하여, 경제·교통·환경·과학·기술·보건 및 문화 분야에서 공동위원회를 구성하여 협력을 강화한 후 국가연합의 과도기를 거쳐 연방국가로 통일하자는 단계적 통일방안 제시하였다.

1989년 12월 동독 인민회의는 헌법에서 동독 공산당 정권독점 조항을 삭제하고 야당 및 사회단체의 정치활동을 공식 인정하였다. 한편 국정의 주도권을 상실한 사회주의통일당은 민주사회당(민사당: PDS)으로 개칭하고 부정적 이미지를 쇄신하려고 노력하였다.<sup>4)</sup> 이와 같이 동독에서 개혁조치가 가시화되자, 12월 19일 콜과 모드로우는 드레스덴 회합에서 조약

---

3) 베를린 장벽이 붕괴된 이후 서독 정부 및 정당들은 동독내 야당 및 사회단체들과 유대를 구축하고 동독체제의 변화 방향에 대한 영향력을 행사하기 시작하였다.

4) PDS가 대중적인 지지를 상실한 SED와 분리를 주장하지 않고 후신이라고 자처하는 이유는 SED가 소유하고 있던 정당 및 대중조직의 재산을 상속받기 위한 것이다.

공동체 형성에 합의하고 1990년 5월에 조약을 정식으로 서명하기로 약속하였다.

1990년 2월 모드로우 동독 수상은 야당 지도자들을 포함한 거국내각을 구성하고 통일을 거국내각의 목표로 제시하였다. 그리고 모스크바를 방문하여 고르바초프와 회담을 가진 후, 국가연합이라는 중간단계를 거쳐 통일을 달성하는 4단계 통일방안을 제안하였다: 첫째, 화폐·경제·교통·법률 분야의 상호 조정을 주요 내용으로 하는 국가연합 형태의 조약공동체 창설을 위한 우호선린조약을 체결한다; 둘째, 동서독 공동의회, 분야별 공동행정기구 등 공동위원회와 집행기구 설치를 통한 동서독 국가연합의 형성한다; 셋째, 동서독 양국가의 주권을 국가연합 기구에 이양한다; 넷째, 단일 헌법의회정부를 구성하여 독일연방 형태의 통일을 달성한다는 것이다.

1990년 3월 18일 동독에서 자유총선거가 실시되었다. 동독 인민의회 선거를 전후하여 동서독 지역에서 부각된 통일관련 공약은 대략 두 가지로 요약된다. 하나는 기민당 중심의 조기통일론으로서 기본법 제23조에 따라 동독일 독일연방공화국에 가입하는 형식으로 통일하자는 방안이고, 다른 하나는 사민당 중심의 단계적 통일방안으로서 동독의 정치경제체제를 개혁한 후 기본법 제146조에 따라 새로운 헌법을 제정하여 통일하자는 방안이었다. 그러나 사민당은 통일문제에 관하여 내부에서 조차 의견 조율이 잘 이루어지지 않았을 뿐만 아니라, 동독 주민들의 정서가 조기통일 쪽으로 기울어짐에 따라 급속히 통일을 추진하게 되었다. 서독과 동독의 민주정부는 5월 18일 ‘화폐·경제·사회통합에 관한 조약’을 체결하고, 8월 31일에는 ‘독일통일을 위한 국가조약’을 체결하여 모든 분야에 걸친 양독관계 통합을 위한 법적 기반을 정비하였다. 이에 동서독의 자민당·사민당·기민당 등 동일한 이념의 정당들은 정당통합을 추진하였다.<sup>5)</sup> 한편, 9월 12일 모스크바에서 동서독과 전승 4개국간에 열린

5) 황병덕, 『동서독간 정치통합 연구』 (민족통일연구원, 1996), pp. 55~70 참조.

이른바 2+4 회담(4차 회담)은 독일민족의 자결권을 확인하고 전승국 권리의 전면 포기를 선언함으로써 독일통일의 외적 장애요인이 제거하였다. 1990년 10월 3일 동서독은 통일을 선포함으로써 분단 41년만에 하나의 독일이 다시 탄생하였다.

## 2. 통일 이후 문제점

동서독의 정치통합이 순조롭게 진행된 이유는 먼저 동독체제가 소련에 철저히 종속되어 정치적 자율성이 결여되었다는 점을 들 수 있다. 동독 기득권층은 고르바초프가 개방·개혁을 요구하자 쉽게 정권유지 욕망을 체념하였다. 특히 동독 군인들은 소련군의 지휘체계 하에 있었기 때문에 시민들의 소요사태가 발생하여도 이를 방조하는 소련측의 의사를 무시하고 무력으로 진압할만한 의지를 갖지 못하였다. 통일과정에서 동독군은 서독군에 통합되는 형태로 추진되었지만 통일독일의 군 통합은 사실상 통합이 아니라 동독군의 해체를 의미하는 것이었다.<sup>6)</sup> 통일에 합의한 후 통일독일이 정치적 안정을 지속적으로 유지할 수 있었던 이유는 서독체제가 동독체제에 비해 민주화·경제발전·사회복지 등 모든 면에서 절대적 우위를 차지하고 있었기 때문이다. 서독의 정치체제는 민주질서를 확고히 정착시켜 대립된 의견을 정치제도 속에서 해소시킬 능력을 갖추었고 경제력·사회복지 수준은 선진화되어 사회·경제적 문제가 분열적인 정치문제로 비화하지 않았다.

통일후 처음 실시된 1990년 12월 2일 총선에서 기독교민주당 36.7%, 사회민주당 33.5%, 자유민주당 11.0%, 기독교사회당 7.1%, 동맹90/녹색당 5%, 민주사회당 2.4%를 차지하여 콜 수상이 이끄는 기민·기사·자민 연립 3당이 대승을 거두었다. 동독 공산당의 후신인 민주사회당은 서독지역에

---

6) 게하르트 미켈스, “동서독 군대의 처리문제, 동독인민군 해체에서 출발,” 『통일한국』, 1999년 8월호, pp. 44~47.

서 0.3%의 득표율을 보였으나 동독지역에서는 11.1%의 지지를 얻어 연방 의회에 진출하였다.<sup>7)</sup> 1994년 10월 통일 후 2번째로 실시된 연방하원 총선에서 사회당이 최다득표 정당으로 부각된 반면, 연립 3당은 겨우 과반수를 유지하여 제4차 연정을 출범시켰다. 이와 같이 선거를 통해 정당간의 권력배분에 변화가 있고 정당간의 정책대결이 지속됨에도 불구하고 선거를 통한 정권교체가 제도화되어 있기 때문에 통일독일의 정치체제는 기본적으로 안정을 유지하며 국민들의 신임을 받고 있다. 사실 동서독 정치통합의 문제는 정치적 이념이나 가치체계에 대한 근본적인 회의가 제기된 바가 없고 합법적인 법체계 내에서 행정·기술적으로 점차적으로 해결되었다.

동서독체제의 통합 후에 나타나는 문제점 가운데 특기할만한 사항은 동독지역 경제의 침체이다. 동서독의 경제통합은 서독의 마르크를 단일통화로 채택하고 동독 경제를 서독의 자본주의 경제체제에 흡수하는 형태로 진행되었다. 동독지역에서 국가의 통제하에 놓여 있던 물가는 전면 자유화되었고, 국영기업은 신탁공사의 주도하에 민영화되었다. 신탁공사는 1994년 활동을 중단할 때까지 4년 동안 1만4천여 개의 국영기업을 민간기업에 불하하였다. 그런데 그 대부분이 서독 기업가의 소유가 되었다. 결과적으로 1999년 현재 동독지역 총생산의 95%가 서독인 소유 기업들에 의해 산출되고 있다.<sup>8)</sup>

이와 같은 기본적인 소유권 문제 이외에도 급속히 이루어진 경제통합과정에서 몇 가지 정책적 오류가 두드러지고 있다.<sup>9)</sup> 통일 이전 동독과 서독의 환율은 4.4:1이었다. 그런데 화폐통합과정에서 동독의 화폐가치가 지나

7) 민주사회당이 대중적인 인기가 추락한 구동독 공산당과 분리를 주장하지 않고 후신이라고 자처한 이유는 구동독 공산당의 재산을 상속받지 위한 것이었다. 1990년 6월 신탁법이 제정될 당시 민주사회당은 그들이 승계한 재산을 개인 소유형태로 분산, 은닉한 것으로 추정되고 있다.

8) 노이에스 포럼 주장, 『조선일보』, 11월 10일자 참조.

9) 김영윤 외 공저, 『통일독일의 분야별 실태 연구』 (민족통일연구원, 1992), pp. 115~147 참조.

치게 높이 평가되었다. 임금·연금·장학금·집세 등 계속적으로 행해지는 지불금의 경우에는 1:1의 등가교환이 이루어졌다. 부채·채권에 대해서는 1:2의 환율이 적용되었다. 통합과정에서 1:1 또는 1:2로 조정된 교환비율은 동독지역 경제에 환율인상 효과를 불러 일으켰다. 그 결과 동독 상품의 가격이 상승하고 기업은 가격경쟁력을 상실하게 되었다. 뿐만 아니라 통일 이후 동독지역에서 임금이 급격히 인상되고, 동독지역 주민들이 시장 개방 이후 서독과 외국 상품을 선호하게 됨에 따라 동독지역의 기업들은 대량으로 도산하게 되었다. 통일정부는 동독지역의 경제를 활성화시키기 위해 산업구조 개선책 및 투자촉진조치 등을 취했다. 그러나 서독기업들은 동독지역의 고임금과 저생산성 때문에 투자를 기피하고 있어 동독지역 경제는 전반적으로 불황국면에서 탈출하지 못하고 있다. 1995년 서독지역의 실업률은 8.1%인 반면, 동독지역은 13.8%를 기록하였다. 그러나 동독지역의 실업률은 더욱 증가하여 1997년 4월 17.5%(3백3만명)에 달해 통일 후 최고치를 기록하였다. 경제통합 초기에는 독일 연방정부는 2000년까지 통일비용이 약 1조 마르크(5백조원)가 소요될 것으로 추정되었으나, 그러나 1991년부터 1997년까지 1조1천7백 마르크를 이미 동독지역에 유입시켰지만 동서독간의 경제격차는 여전히 감소하지 않고 있다.

동독지역의 경제적 침체는 통일에 따른 사회·문화적 문제를 악화시키고 있다. 반세기 동안 사회주의정권의 전제적 통치를 받아 온 동독주민들은 통일 후 갑작스럽게 변하게된 새로운 질서에 대해 불안감을 느끼고 있다. 특히 동독지역 주민들은 서독지역 주민들에 대한 심리적 열등감을 느끼고 이등국민이라고 자조하고 있으며, 실업률 증가, 물가등귀 등으로 인해 생계에 위협을 받고 있다. 동독지역 주민들의 열등감은 외국인 배척운동의 형태로 표출되거나 또는 과거 동독 사회주의체제에 대한 향수를 느끼는 형태로 발전되어 가고 있다. 청소년들 사이에는 극우 보수화 경향이 확산되어 극우 과격분자들은 외국인들에 대해 적대적인 행위를 자행함으로써 배타적인 민족주의 성향을 노출하고 있다. 장년층은 과거 동독 사회주의

체제가 취업보장·육아·범죄방지·사회보장·교육·인간적 유대감 등의 영역에 있어서 현재 통일독일보다 더 우월한 업적을 이루었다고 생각하는 경향을 보이고 있다. 이와 같이 통일 이후에도 동서독지역 주민들간에는 문화적 이질성이 상존하는 바, 동독주민들이 소외감을 극복하고 동서독 주민이 진정한 사회통합을 이루기까지에는 10년 이상의 기간이 소요될 것으로 전망된다.

### Ⅲ. 베트남 통일사례

#### 1. 전쟁과 통일 과정

1954년 베트남 수립과 함께 분단이 고착화된 이후 월맹은 공산화 과정을 강력히 추진하며 중국·소련의 원조를 받아 경제발전계획을 추진하였다. 그리고 1959년부터 정치 군사요원을 남파하여 월남에서 게릴라 거점을 확보하기 시작하였다. 월남에서는 고 딘 디엠 정부에 반대하는 민중세력이 월맹의 지원을 받으며 1960년 12월 베트콩(Viet Cong)을 결성하고, 베트콩은 그들의 정치기구로서 민족해방전선을 설립하였다. 이들은 사이공 정부에 대항하여 게릴라전을 수행하며 세력을 확대하기 시작하였다. 월남에서 사회적 혼란이 가중되는 가운데 고 딘 디엠은 1963년 11월 1일 군사 쿠데타에 의해 암살되었다. 그후 1967년 10월 티우(Nguyen Van Thieu) 대통령의 월남 제2공화국이 수립되기까지 5회(2회는 실패)에 걸쳐 군사 쿠데타가 발생하는 등 정치적 혼란이 계속되었다. 이러한 군사 쿠데타의 악순환이 반복되는 가운데 베트콩은 농촌지역에서 세력기반을 더욱 확대하였다.

한편, 1964년 8월 미 구축함이 공해상에서 월맹의 고속어뢰정에 피격당한 소위 통킹만 사건이 발생하였다.<sup>10)</sup> 당시 존슨 행정부는 통킹만 사건

---

10) 1964년 8월 7일 미 의회는 미국 구축함 두척이 통킹만에서 월맹군의 공격을 받았다

을 계기로 1965년 2월 대대적인 북폭을 감행하며 지상군을 월남에 대규모 투입하기 시작하였다. 이와 함께 한국, 호주, 뉴질랜드, 태국, 필리핀이 각각 월남에 파병함으로써 월남전은 확대되어 갔다. 미국은 단계적으로 전선을 확대해가면서 월맹으로 하여금 휴전협상에 응해오도록 압력을 가했다. 한편, 월맹은 전력자원의 고갈 등으로 전쟁 수행능력이 약화되자 1967년부터 미국과의 평화협상을 모색하게 되었다. 그러나 소련과 중국의 지원을 받고 있던 월맹군과 베트콩은 1968년 초에는 소위 구정공세를 벌여 여전히 막강한 세력을 보유하고 있음을 과시하였다.

3년간의 폭격에도 불구하고 월맹의 공세가 수그러들지 않자 미국 내에서 월남참전에 대한 회의가 확대되었고, 일부 지식인과 학생들은 무차별한 하노이 폭격이 비도덕적이라는 판단 하에 반전운동을 전개하였다.<sup>11)</sup> 국내에서 반전운동이 확산되자 존슨 대통령은 1968년 3월 자신의 대통령 불출마 선언과 함께 월맹에 대한 평화협상 제의를 발표하였다. 동년 5월 13일부터 미국과 월맹은 파리에서 평화협상을 시작하였고, 양국간 2자회담은 1969년부터 월남과 베트콩을 참석시킨 4자회담으로 발전되었다. 1969년 1월 25일부터 파리에서 미국·월맹·월남·베트콩 등 4개 대표는 평화협정체결을 위한 본 회담을 정식으로 시작했다.<sup>12)</sup> 평화협상이 시작되자 월맹은 베트콩 세력을 월남정부와 대등한 합법정부의 지위로 내세워 휴전협상에 유리한 입지를 구축하기 위해 1969년 6월 8일 베트콩을 모체로 한 월남 임시혁명정부 수립을 선포하였다.

1969년 7월 당시 닉슨 미국 대통령은 미국은 실제의 전투에 참가하기

---

는 소위 통킹만 사건을 계기로 존슨 대통령에게 ‘필요한 모든 조치들’을 취할 수 있는 권한을 부여하는 결의안을 통과시켰다. 그러나 그후 1968년 미 상원 청문회에서 통킹만 사건 자체가 조작이라는 사실이 밝혀졌다. Stephen E. Ambrose, *Rise to Globalism: American Foreign Policy Since 1938*, (New York: Penguin Books, 1993) Seventh Revised Edition, p. 201.

11) 베트남 전쟁이 소모전으로 장기화되자 점차 많은 미국인들은 베트남 철수뿐만 아니라 공산권에 대한 미국의 봉쇄정책을 전반적으로 재검토할 것을 요구하게 되었다. Stephen E. Ambrose, *op. cit.*, pp. 224~253 참조.

12) 4자평화회담은 1973년 1월 18일까지 174차회담을 개최하여 휴전회담을 성사시켰다.

보다는 오히려 경제와 군사적 원조로서 미국의 참여를 제한함으로써 베트남에서 더 이상 군사적 개입을 하지 않겠다는 의도에서 ‘닉슨 독트린’을 발표하였다. 당시 미국이 상정한 최선의 정책목표는 전쟁을 종식시키고 월남에 안정된 정치·군사조직을 구축한 후 미군을 철수시키는 것이었다. 그러나 미국은 이와 같은 목표가 실현 불가능할 경우 차선책으로 다음과 같은 정책목표를 세웠다. 즉, 월남이 패망하는 시기를 1972년 미대통령 선거 이후로 연장하여 월남전이 닉슨의 대통령 재선에 악영향을 미치지 못하도록 하는 동시에 월남 패망의 책임을 미국이 아닌 월남 정부의 탓으로 돌린다는 것이다. 따라서 미국은 휴전협상 과정에서 월남의 국가적 이익을 대변하는 것을 소홀히 하였다.

월맹에서는 1969년 호치민이 사망한 이후 톤 득 탕 대통령, 레 두안 당 서기장, 팜 반 동 수상 등을 중심으로 한 집단지도체제를 구축하여 전쟁을 계속 수행하였다. 1972년 주월 미군이 28만명 수준으로 감축되는 가운데 동년 7월 파리에서 미군과 월맹간 휴전협상이 재개되었다. 그러나 월맹이 미군 철수가 불가피할 것이라는 생각에서 강경한 자세로 협상에 임함에 따라 회담은 난항을 거듭하다 12월 중순 중단되었다. 그러나 미군의 집중적인 폭격을 당한 후 월맹은 회담을 재개하였다. 한편, 국내여론에 몰린 미국 닉슨 행정부는 그간 제시했던 평화협정 체결 조건들을 완화하고 평화협정 체결을 서둘렀다. 그리고 당시 키신저 미 국무장관은 월남 정부와 충분한 협의를 거치지 않은 채 월남 대표 레 득 토와 파리에서 비밀협상으로 평화협정 문안을 매듭지었다. 마침내 베트남 평화협정은 1973년 1월 23일 미국과 월맹이 가조인 한 후, 4일후 1월 27일 미국·월남·월맹·월남임시혁명정부(베트콩)의 4당사자가 조인하는 이중조인 방식을 따라 체결되었다.<sup>13)</sup>

휴전협정 체결 이후 1973년 말까지 미군은 월남에서 완전 철수하였다.

13) 베트남 평화협상 과정에 관한 상세한 논의는 국토통일원, 「월남협상사례연구」(국토통일원, 1988) 참조.

한편, 캐나다·폴란드·헝가리·인도네시아 4개국은 국제휴전감시위원단을 편성하여 휴전협정 준수를 감독하게 되었다. 그러나 휴전협정 체결에도 불구하고 월맹의 공세는 계속되었다. 1974년 말부터 월맹군의 총공세로 인해 전쟁에 패배한 월남의 티우 대통령은 1975년 4월 21일 정권을 두옹 반 민에게 넘겨주고 해외로 망명하였다. 1975년 4월 30일 월맹군과 베트콩이 사이공을 함락시키자 두옹 반 민 정부는 항복을 선언하여 베트남 전쟁이 완전히 종결되었다.

## 2. 통일 이후 문제점

사이공 함락 후 월남정권을 타도하기 위해 조직되었던 모든 전위조직들이 폐지되거나 점차 월맹의 조직에 흡수되었다. 1975년 5월 3일 월맹 정규군 사령부는 월남 전역에 각급 군사관리위원회를 설치하였고, 하급행정 단위에는 인민혁명위원회를 설치하여 월남지역을 통제하기 시작하였다. 종전 후 수년간은 남북베트남이 공존하리라고 예상하였지만 월남임시혁명 정부는 명목상 권한만 가지고 있을 뿐 실권은 군사관리위원회와 북부에서 파견된 정치국원이 장악하고 있었다.<sup>14)</sup> 월맹 지도부는 남북지역의 간부가 부족할 뿐 아니라 이들의 충성심도 완전히 신뢰할 수 없었기 5만여 명의 북부출신 간부를 남부에 파견하고, 훈련된 인원이 부족할 경우 정규군을 투입시켜 남북지역을 장악하였다.<sup>15)</sup>

남·북 베트남 대표(각각 25명)들은 1975년 11월 5~21일 사이공에서 남북베트남을 정치적으로 통합하기 위한 통일회담을 개최하였다. 이 회담은 형식상 민족통일정치협상회의라는 이름으로 개최되었는데 실제로는 월맹 지도부에 의해 계획된 형식적 절차에 불과하였다. 통일회담의 결과 남북

---

14) 이계희, “베트남 정치리더십의 변화,” 강태훈 외 공저, 『베트남의 정치경제와 국제관계』 (경남대학교 극동문제연구소, 1987), pp.33~57 참조.

15) 김도태, 『베트남 통합사례 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993) 참조.

베트남은 1976년 초 총선거를 실시하여 사회주의 베트남국가의 최고기관을 구성하고 새로운 헌법을 기초한다는 성명을 발표하였다. 이에 따라 전국적으로 1976년 4월 25일 총선거를 실시하였다.

총선 후 새로 구성된 제6기 최고인민회의는 1976년 7월 통일을 공식 선언하고 국명을 베트남사회주의공화국, 수도를 하노이로 한다고 발표하였다. 그리고 새 헌법이 시행될 때까지 1959년의 월맹헌법을 계속 사용하기로 결정했다. 1976년 12월 베트남 노동당은 제4차 당대회를 열고 당명을 베트남공산당으로 개칭하는 동시에 정치국원을 11명에서 17명으로, 중앙위원을 41명에서 133명으로 확대하였다. 그리고 당 서기장 겸 정치국 의장에 레 두안을 추대하여 그를 중심으로 한 지도체제를 공고히 하였다. 제4차 당 대회에서 추진된 당 조직 개편은 남부지역의 사회주의체제 건설과정을 지원하는데 역점이 두어졌으며, 개편내용으로는 남북지역에 존재하는 당 조직을 통합하는 것과 통합된 당 조직을 정비하는 것이었다.<sup>16)</sup> 이후 하노이의 중앙당이 남북지역을 중앙집권화된 통제권을 행사하였고 사회·경제계획을 관장하였다.

전쟁은 통하여 통일된 베트남은 남북지역간의 제도적 차원에서 정치적 통합이 완성되어가자 주변국가들과 전쟁상태에 돌입하게 되었다. 1977년 말부터 베트남은 소련의 지원을 받으며 중국의 지원을 받고 있던 캄보디아와 국경분쟁을 겪게 되었다. 1979년 2월 베트남은 캄보디아를 침공해 폴 포트 정권을 무너뜨리고 친베트남 정권을 수립하였다. 이와 동시에 중국은 베트남을 응징하기 위해 베트남 영토를 침공하였으나 패배하여 3월에는 군대를 철수하였다. 이와 같이 통일 이후에도 베트남에서는 전쟁이 지속되었기 때문에 통일정부는 전시상태에서 반정부 집단 및 사회세력에 대한 강력한 통제를 유지하였다.

---

16) 남베트남에 존재한 청년동맹, 노동조합연맹, 여성연맹 등이 베트남노동당의 산하조직에 흡수·병합되었다. Nguyen Van Canh, *Vietnam Under Communism, 1975~1985* (Stanford, Cal.: Hoover Institution Press, 1983), 김기태 역, 『베트남 공산화의 이상과 현실』 (서울: 조명문화사, 1989), p. 36.

베트남 북부지역은 오랜 전쟁을 통하여 지도체제가 단합되어 있었고 북부지역 주민들 또한 하노이 정권에 대한 결속이 강했다. 한편 남북지역에서는 월남 정부를 지원했던 인사들이 상당수 해외로 망명했으며 국내에 남아 있던 인사들은 정부의 삼엄한 감시를 받으며 사회로부터 격리되었기 때문에 반체제운동을 전개할 수가 없었다. 단합된 지도체제를 갖추고 북부주민들의 확고한 신임을 받고 있던 통일정부는 비록 비민주적인 권위주의 정치 행태를 보였지만 남북지역을 통치하는 과정에서 조직화된 정치세력의 도전을 받지 않고 비교적 정치적 안정을 유지하였다고 평가할 수 있다.<sup>17)</sup> 사실 통일베트남 정부가 월남지역에 실시한 정치통합정책은 남북지역 주민들을 새로운 정치체제에 적극적으로 동화시키기보다는 남북지역 주민들을 성분에 따라 분리시켜 차별대우함으로써 질서유지를 순조롭게 하는데 그 주안점이 주어졌다.<sup>18)</sup>

통일정부는 남북지역을 통제하기 위해 월남 정부의 관료들에 대해서는 정치수용소 수감 등의 조치를 취해 사회에서 격리시키는 한편, 남부 주민들에 대한 인구재배치정책과 사상교육 강화 등의 조치를 취했다. 통일정부는 구월남 정부의 군인·경찰·공무원 등은 3년 동안 재교육을 받도록 하였다. 그 결과 1975년 약 35만 명이 정치수용소에 수감되었다.<sup>19)</sup> 사실 베트남의 재교육정책은 세밀히 준비된 사회재적응 계획에 의한 것이 아니라 잠재적 반체제 세력을 사회로부터 격리시키는 정책이었다. 통일정부의 인구재배치정책 또한 사회·경제적 의미와 더불어 정치적 의미를 지니고 있었다. 통일정부는 전쟁 기간중 도시로 이주한 인력을 신경제지역이라는 집단농장에 재배치하여 농업생산성 증대를 기대한다고 발표하였지만, 이

17) 이은호, “통일직후 남북베트남의 통합시도 과정,” 이은호 편저 『남북한과 국제정치』 서울: 서울프레스, 1992, pp. 303~322 참조.

18) Nguyen Long, *After Saigon Fell: Daily Life under the Vietnamese Communists*, University of California, Berkeley, 1981; 이행원 역 『사이공 함락 그 후: 공산치하 월남의 생활상』 (신구문화사, 1983), pp. 32~34 참조.

19) 전경수·서병철, 『통일사회의 재편과정: 독일과 베트남』, (서울대학교출판부, 1995), pp. 172~188 참조.

주민 중 많은 수가 상인·자본가들이 포함되어 있어 사회주의 체제에 대한 잠재적 반대세력에 대한 통제력 확보 차원에서 인구재배치정책을 실행되었다는 점은 명백하였다.

통일정부는 사회문화 부문에 대한 국가의 일원적 통제력을 확보하기 위해 교육·언론·출판·종교 등을 재편하였다. 1975년 통일정부는 사립학교를 공립화하여 사교육 부문을 폐지하였고, 교육내용에서는 사회주의 이념교육과 노동교육을 강조하였다. 그리고 남북지역의 방송·신문 등 언론기관을 폐쇄하고 외국방송의 청취를 금지하였다. 아울러 테이프·레코드·출판물 등 자본주의 잔재물을 제거하기 위한 문화반을 동 단위로 조직·운영하였다. 그러나 남북지역의 자본주의적 문화의 잔재를 제거하기 쉽지 않았다. 통일정부의 탄압정책에도 불구하고 남북지역에서 자본주의적 요소는 존속하여 베트남 정부가 1980년대 중반이후 개혁·개방조치를 취함에 따라 남북간 문화적 이질성은 다시 표면에 노출되었다.

#### IV. 예멘 통일사례

##### 1. 남북예멘 통일 과정

1970년 공화파와 왕정파가 연립정부를 수립한 후 북예멘은 남예멘 사회주의 정권을 전복시키기 위해 남예멘 출신들을 중심으로 한 무장집단을 지원하였다. 이들 무장집단이 국경지대에서 남예멘 군대와 산발적인 무력충돌을 하는 가운데 남북예멘간에 적대감이 고조되어 1972년 9월 대규모 국경충돌이 발생하였다. 그러나 남북예멘 어느 한쪽도 일방적 승리에 의한 무력통일을 이룩할 능력을 결여하고 있었다. 이러한 상태에서 리비아 등 아랍연맹이 휴전을 중재하자 남북예멘은 곧 이들의 권유를 받아들였다.

1977년 2월 남북예멘은 국경지대에서 열린 정상회담에서 합동각료회의

를 설치하여 6개월마다 개최하기로 합의하였다. 그러나 1977년 10월 11일 함디는 정상회담을 위해 아덴으로 출발하기 전날 암살되었다. 함디에 이어 정권을 장악한 가쉬미가 보수적 부족세력과 사우디 아라비아의 이익을 옹호하는 입장을 취하자 남북예멘 관계는 냉각되었다. 1978년 6월 24일 가쉬미는 루바이 알리가 보낸 특사의 가방에 든 폭탄이 폭발하여 사망하고, 이틀 후 남예멘에서는 이스마일을 중심으로 한 친소 강경파들이 쿠데타를 일으켜 루바이 알리를 처형하였다. 이처럼 남북예멘이 정치적 혼란을 겪는 가운데 통일논의는 중단되고 1979년 2월 전쟁이 재발하였다. 남북예멘간에 국경분쟁이 재발되자 시리아와 이라크 등은 양국이 평화협정을 체결할 것을 종용하였다. 아랍연맹의 주선으로 북예멘의 살레 대통령과 남예멘의 지도자 이스마일은 1979년 3월 28~30일 쿠웨이트에서 정상회담을 개최하여 휴전협정을 체결하고 1972년에 체결한 통일원칙을 재확인하였다.<sup>20)</sup>

1980년 남예멘에서 알리 나셀 정권이 들어선 이후 남북예멘 정부는 평화공존을 통일정책의 기조로 채택하였다. 1981년 12월 2일 아덴 회담에서 양국 정상은 남북예멘 협력 및 조정에 관한 협정을 체결하고 협력관계를 강화하였다. 그러나 양국 정부 모두 사회·경제분야의 실질적 협력을 추진하기에는 재정적 기반이 취약하였고, 정치적 통합을 추진하기에는 양국 정권 담당자의 사회적 지지기반이 취약하였다. 살레 정권은 남예멘과의 관계에서 여전히 부족세력의 견제를 받고 있었고, 알리 나셀 정권은 북예멘과의 관계를 유지하는 데 있어 친소 강경파들의 반응을 의식하지 않을 수 없었다.

5년간의 평화공존 기간동안 살레는 정치적 안정을 유지하며 경제성장을 추구한 반면, 알리 나셀은 침체된 경제를 회복시키지 못하고 1986년 1월 내전에 패배하여 그의 추종자들과 함께 북예멘으로 망명하였다. 남예멘에서 당과 군부내의 강경파가 새로운 지도층을 형성함으로써 남북예멘 관계

---

20) 쿠웨이트에서 발표된 공동성명의 자세한 내용은 위의 책, pp. 52~55 참조.

는 생각되었다. 그러나 1986년 7월 북예멘 살레 대통령과 남예멘 알아타스 대통령은 리비아의 수도 트리폴리에서 정상회담을 개최하고 통일논의를 계속할 것을 합의하였다. 그러나 1988년 초까지 남북예멘간 대화는 사실상 북예멘 정부, 남예멘 정부, 북예멘에 망명한 알리 나셀 추종자들간에 이루어진 것으로 대화의 초점은 통일이 아니라 망명자들의 귀환과 권리보장에 관한 것이었다.

망명자에 관한 문제를 해결하지 못하여 남북예멘간 대화는 표류하는 가운데 국경지역에서 석유가 발견되었다. 남북예멘 국경지역에서 석유의 발견은 예멘인의 통일에 대한 인식을 변화시켰다. 1988년 5월 3~4일 살레 대통령과 예멘사회당 서기장 알비드는 사나에서 정상회담을 개최하여 예멘최고평의회와 공동각료위원회의 업무를 재개하고 국경지대의 석유를 공동으로 개발할 것을 합의하였다. 아울러 양측은 두 달 내에 두 지역간 주민들이 신분증 제시만으로 자유왕래 할 수 있도록 하는 내용의 합의를 채택하였다. 당시 예멘인은 아직 실질적인 통일을 기대하지 않았지만 사나 정상회담은 그때까지 반복되어 온 통일합의와는 달리 2년 후 실질적인 통일로 이어지는 이정표가 되었다.<sup>21)</sup>

1989년 초 소련은 고르바초프의 개방·개혁정책에 따라 남예멘 정부에 개혁을 실시할 것을 요구하며 경제 및 군사원조를 감축한다는 통보를 하였다. 소련이 군사·경제 원조를 줄이자 남예멘으로서는 서방진영 및 북예멘과 경제협력을 추구하는 방향으로 대대적인 정책전환을 하지 않을 수 없었다. 국내외 환경이 통일을 촉진시키는 방향으로 변해가자 북예멘 살레 대통령은 아덴을 방문하여 1989년 11월 29~30일 정상회담을 개최하였다. 아덴 정상회담의 합의 사항에 따라 남북예멘은 1990년 1월과 3월 두 차례의 공동각료위원회를 개최하였다. 비공개로 진행된 일련의 협상과정에서 남북예멘 지도층은 통일정부 구성에 관한 이견이 없지 않았으나 살레 대통령이 민족통일 과업을 완수한 역사적 인물로 남겠다는 개인적 야

---

21) Dunbar, "The Unification of Yemen," p. 457 참조.

심에서 통일을 서두르게 되자 협상은 급진전되었다. 즉 살레 대통령이 권력배분 문제에 관해 남예멘측에 과감하게 양보하여 통일정부 권한을 남북예멘이 동등하게 행사하기로 합의하자 통일논의는 급진전되고 이에 따라 남북예멘의 국경은 완전히 개방되었다.

1990년 4월 19~22일 남북예멘 지도층은 사나에서 회동하여 예멘공화국 선포 및 과도기 조직에 관한 합의서에 서명하였다. 이 합의서에서 남북예멘은 1990년 5월 26일자로 양국을 완전히 통일하고, 통일선포 후 30개월간의 과도기를 거쳐 총선거를 실시하여 단일국가를 수립하기로 하였다. 남북예멘 지도자들이 상호 기득권을 인정하는 방향에서 통일을 합의하자 북예멘의 부족세력과 남예멘의 스탈린주의자들은 통일반대운동을 준비하였다. 일부 정치집단이 통일을 반대하는 움직임을 보이자 이를 사전에 봉쇄하기 위해 남북예멘 지도층은 원래 예정일보다 빠른 1990년 5월 22일 남예멘 수도 아덴에서 통일을 선포하였다.

## 2. 합의통일 이후 문제점

예멘의 정치통합 방식은 남북예멘 정부를 1:1의 동등한 비중을 주고 통합한 것으로 대등통합이라고 말할 수 있다. 대등통합 방식을 택함에 따라 남예멘측이 부당한 대우를 받고 있다는 생각을 하지 않게 되고 통일에 적극적으로 협조하게 되었다. 그러나 남북예멘의 정부조직을 기계적으로 합병함으로써 통일정부의 조직은 비대화되는 한편 일관성을 결여하게 되었다. 특히 남북예멘의 군대들은 현지에 계속 주둔하며 기존의 명령계통에 따라 운영됨으로써 군의 명령체계가 실질적으로 단일화되지 못하였다. 군통합은 완결되지 못한 반면 부족세력은 독자적으로 무장집단을 거느리고 있어 통일정부는 빈번하게 발생하는 정치적 폭력을 효과적으로 규제할 수 없었다.<sup>22)</sup>

22) 유지호 「예멘 통일이 한국에 주는 교훈」, (공관장 귀국 보고 시리즈 93-8), 서울: 외

합의통일 직후 예멘은 정치적 혼란, 통일국가의 재정적 취약성, 관리 능력 부재 등으로 인하여 경제통합정책을 실제로 거의 추진하지 못했다. 더욱이 석유수입으로 경제성장을 이룰 수 있을 것이라는 예멘인들의 기대마저 걸프전이 돌발함으로써 무산되었다. 1990년 8월 2일 이라크 군대가 쿠웨이트를 침공한 후 사우디 아라비아·쿠웨이트 등은 예멘 정부가 연합군을 지지하지 않은 것에 대한 보복으로 경제원조와 차관을 중단하였을 뿐만 아니라 예멘 근로자 약 100만명을 강제 귀환시켰다. 해외 근로자들이 귀환함에 따라 약 4억 달러에 달하는 외화 획득원이 없어지는 반면 실업률이 급증하였다.<sup>23)</sup>

한편, 이슬람 정신이 사회·문화 통합의 기초가 됨에 따라 남예멘 주민들은 많은 불편을 겪게 되었다. 특히 북예멘 지역에서 보수주의자들이 이슬람올법을 모든 법의 유일한 근원으로 만들자고 주장하며 소요를 일으키자 남예멘 지역에서도 사회집단의 시위가 빈발하게 되었다. 남예멘인들의 반정부 시위는 걸프전쟁의 여파로 경제난이 심해지고 보수주의자들의 사회주의자들에 대한 정치적 폭력이 빈번해 지면서 과격해지기 시작하였다. 통일예멘에서 반정부 시위, 노동자들의 파업, 그리고 주민들의 폭동이 발생하게 된 근본 원인은 경제사정의 악화에 있지만, 남북예멘 출신 정치인들이 자기들의 세력을 과시하고자 사회집단들의 시위를 선동함으로써 소요사태가 더욱 빈번히 발생하게 되었다.<sup>24)</sup>

통일정부는 30개월의 과도기간이 종료되는 1992년 11월 22일 이전에 선거를 치르고 신정부를 출범하겠다고 약속하였다. 그러나 총선은 정치적 불안정으로 1993년 4월 27일에야 실시되었다. 개표 결과 총 득표수는 국민회의 85만, 예멘사회당 65만, 이슬람개혁당 50만 정도에 이르렀으나, 실

---

교안보연구원, 1993, pp. 27~28 참조.

23) Hall, *Yemen: The Politics of Unity*, p. 16 참조.

24) Eric Watkins, "Yemen perseveres with democracy," *The Middle East*, May, 1992, pp. 20-21; "Yemen's riots prompt talk of reform," *Middle East International*, February 19, 1993, p. 18 참조.

제 의석 수는 국민회의 121석, 예멘사회당 56석, 이슬람개혁당이 62석을 차지하고 나머지는 중소정당과 무소속 출마자들이 차지하였다. 선거결과는 예멘사회당이 통일 당시 남예멘 주민들의 신뢰를 상실하였지만 통일 후 3년간의 정치적 혼란과 경제적 위기 속에 남예멘 주민 절대다수의 지지를 회복하였음을 보여주었다. 그러나 남예멘 주민이 전체 인구의 1/5 밖에 안됨으로 총 득표율은 저조한 현상을 보였다.

총선 후 신정부는 각료직을 정당별로 안배하여 국민회의 11명, 예멘사회당 9명, 이슬람개혁당 6명, 바스당 2명, 나세르당 1명 등 총 29명의 장관으로 내각을 구성하였다. 신정부는 행정개혁과 부패척결 등의 조치를 통하여 국정을 쇄신하고 지방자치제도를 도입하여 지역간의 차별을 해소하고 국민들의 정치적 참여를 확대하겠다는 공약을 발표하였다. 그러나 의회 총의석의 1/5 밖에 차지하지 못한 남예멘 출신 정치인들은 그들의 정치적 운명을 다수결 원칙에 맡겨야 된다는 점에서 심한 위기감을 느끼게 되었다.

신정부의 권력구조와 정책방향에 대해 남북예멘 정치인들간에 견해차이가 커지면서 예멘 정국은 더욱 혼란해졌다. 국민회의는 대통령평의회를 폐지하고 대통령 중심제로 헌법을 개정할 것을 주장하고 있는 반면 예멘사회당은 대통령평의회를 존속시킬 것을 주장하며 개헌보다는 지도층 내부 개혁의 필요성을 강조하였다. 개헌을 주장하는 국민회의와 전과 같이 동등한 발언권을 주장하는 예멘사회당간의 대립이 심화되고 해결책이 보이지 않자 알비드 부통령은 7월 아덴으로 돌아가 일체의 공무를 거부하였다.<sup>25)</sup>

남북예멘 정치인들간의 관계가 악화되어가자, 11월 12일 양측 군대는 남북 정치인들간의 대립에 중립을 지키겠다고 선언하였지만 실질적으로는

---

25) 알비드는 대통령 직접선거, 군·경찰 재편성, 주요도시로 부터 군사기지 이전, 지방자치제 확립, 경제개혁, 정부내 부패방지 등 18개 요구사항을 제시하며 요구사항이 관철될 때까지 타협할 수 없다는 완강한 자세를 고집하였다.

남북예멘 군부 또한 상호 불신이 심화되어 각기 방위체제를 강화하였다. 11월 20일 남예멘 군대는 최고도 경계태세에 돌입하였으며 그 후 남북예멘 군부의 동태가 심상치 않게 움직이게 되었다.

### 3. 재분단 위기와 무력통일

남북예멘 정치인들간의 불화가 장기화되자 후세인 요르단 국왕과 야세르 아라파트 팔레스타인해방기구 의장 등이 화해를 중재하였다. 이에 살레 대통령과 알비드 부통령 등 남북예멘 지도자들은 1994년 2월 20일 요르단의 수도 암만에서 회동하여, 대통령의 안보와 재정분야에서의 권한을 축소하는 한편 부통령의 남예멘 유전지대에 대한 통제권을 축소하는 개혁안이 담긴 화해협정에 서명하였다. 화해협정의 타결로 재분단의 위기는 일단 종식된 것으로 간주되었으나, 알비드 부통령이 사우디 아라비아를 경유하여 아덴에 귀향한다고 발표하자 살레 대통령은 알비드의 의도를 의심하게 되었다.

사우디 아라비아는 걸프전 당시 후세인 이라크 대통령을 지지한 살레 대통령에 대한 처벌을 원하고 있었고, 예멘에서의 민주 선거가 절대군주국인 자국의 정치적 안정을 위협하는 잠재적 요인으로 간주하고 있었다. 사우디 아라비아가 예멘의 분열을 획책하고 있다고 의심하고 있던 북예멘 지도층은 알비드가 사우디 아라비아 파드 국왕과의 회담을 개최하자 알비드가 재분단을 준비할 경우 어떠한 결과가 초래될 것인가를 경고하기 위하여 북예멘 군대로 하여금 남예멘 군대에 대한 공격을 명령하였다. 이에 화해협정을 서명한 직후 남북예멘 군대는 탱크까지 동원한 대규모 무력충돌을 벌이게 되었다. 남북예멘 군대간의 긴장이 고조되자 오만과 요르단 관리들과 미국·프랑스 외교관들이 남북예멘 군대간의 화해를 중재하기 위해 노력하였다.<sup>26)</sup>

26) 내전과정에 대한 자세한 설명은 유지호 「예멘의 남북통일: 평화통일의 매력과 위

남예멘 지도층의 비타협적인 태도에 지친 살레는 통일이 아니면 죽음이 라는 구호를 내걸고 예멘사회당을 강압으로 복종시키려하자 1994년 4월 27~28일 사나 북부에 있는 합동군사기지에서 남북예멘 군대가 충돌하여 약 800명 정도의 사망자가 발생하였다. 5월 5일 살레 대통령은 30일간의 비상사태를 선포하고 북예멘 군으로 하여금 아덴 진격을 명령하였다.

3주간의 전면적인 내전을 겪고 남예멘 지도부는 5월 21일 아덴을 수도로 한 새로운 예멘민주공화국을 창설한다고 선언하였다. 그러나 북예멘은 이를 반역행위로 규정하고 남예멘 지도부를 분쇄할 것을 다짐하는 한편, 남예멘을 독립국가로 인정하는 나라들과 외교관계를 단절하겠다고 선언하였다. 전쟁이 격화되어가지 6월 1일 유엔 안전보장이사회는 즉각적인 휴전과 협상을 촉구하였다. 그러나 서방국가들은 휴전을 위한 실질적인 조치를 취하지 않았으며, 남북예멘간의 타협을 중재하던 사우디 아라비아도 전세가 북예멘 측에 유리하게 기울자 개입을 자제하게 되었다. 그 결과 소련 붕괴 이후 외부의 원조를 받지 못하고 있던 남예멘군은 이라크와 수단의 지원을 받은 북예멘 군에 패배하게 되었다.

7월 7일 북예멘 군은 아덴을 함락하고 남예멘 지도층은 해외로 도피하게 되었다. 아덴을 함락한 직후 살레 대통령은 예멘사회당 최고지도자 16명을 제외한 남예멘 관리 및 군인들에게 아무런 책임을 묻지 않겠다는 대사면령을 발표하였다. 살레 대통령은 남예멘 지역 주민들의 정치적 소외감을 무마하는 한편, 내전 후 급격히 당세를 확대하고 있는 이슬람 개혁당을 견제하기 위해 예멘사회당 인사들을 국민회의에 영입하는 등 국민적 화합에 노력하고 있다.

1994년 9월 의회는 남북예멘 합의제로 운영해 오던 대통령평의회를 폐지하고 대통령의 권한을 강화시키는 개헌안을 통과시켰다. 개헌과 개각을 통하여 살레 대통령의 위상은 높아졌으나 중앙정부의 행정력은 여전히 취약한 반면, 남예멘 군대가 보유하고 있던 무기들이 부족세력의

---

협성」(서문당, 1997), pp. 275~324 참조.

손에 들어감으로써 국내정치에서 보수부족세력의 영향력이 더욱 강화되었다. 한편, 통일예멘의 경제상황은 내전에 따른 전비지출로 재정적자가 심화되고 급격히 상승한 인플레이와 함께 실업률이 증대되었다. 예멘의 취약한 경제기반과 비효율적인 행정능력을 고려할 때 통일정부가 경제를 회복하고 남북예멘 주민들의 통합된 충성심을 획득하기에는 장기간의 시간이 요할 것으로 추정된다.

## V. 통일사례의 시사점

### 1. 남북한과의 유사점 및 차이점

독일·베트남·예멘이 통일을 달성한 후 한국은 분단국으로 남아 체제경쟁을 지속하고 있다. 체제와 이념대립을 극복한 세 나라의 통합사례 연구는 남북한 통합에 귀중한 교훈을 줄 수 있지만 이들 국가들과 남북한과의 차이를 고려하지 않는다면 다른 나라들의 경험을 기계적으로 모방할 수 있다고 생각하는 오류를 범하게 된다. 따라서 먼저 독일·베트남·예멘과 한국의 유사점과 차이점을 고려하여 이들 국가들 사이에 한국이 차지할 수 있는 위상을 지적하자면 다음과 같다.

역사적 배경과 지정학적인 면을 고려한다면 한국은 세나라 중 베트남과 가장 유사하다. 독일은 역사적으로 유럽대륙에서 패권적 지위를 누리고 있었고 한국 보다 선진화된 데 반하여 예멘은 아직까지 부족적 생활양식을 유지하고 있어 한국보다 미개발 된 양상을 보이고 있다. 한편 베트남은 한국과 같이 중국의 주변국으로서 단일 왕조체제하에 통일된 국가를 유지하였고 분단 당시 국제정치적 상황도 미·소간의 냉전이 격화되고 있었다는 점에서 유사성을 보였다.

분단 당시 대립된 체제간의 인구와 면적 면에서도 베트남의 경우가 한국과 가장 유사하다. 독일의 경우 서독의 영토는 24만8천km<sup>2</sup>인 반면 동독

은 10만8천km<sup>2</sup>를 차지하여 서독과 동독의 영토비율은 100대 44정도 였다. 인구 면에서는 1970년대 초 서독은 약 6천만, 동독은 1천6백만 정도를 유지하여 서독이 동독보다 대략 4배정도의 많은 주민을 갖고 있었다.<sup>27)</sup> 베트남의 경우 남베트남은 17만1천6백km<sup>2</sup>, 북베트남은 15만8천8백km<sup>2</sup>의 면적을 차지하여 영토 면에서 남베트남이 북베트남 보다 약간 많은 면적을 차지하고 있지만 인구 면에서는 1969년 기준 남베트남은 1천7백8십9만 명, 북베트남은 2천1백3십4만 명으로 북베트남이 우위를 차지하였다. 예멘의 경우 면적에서 남예멘은 33만8천6백km<sup>2</sup>(한반도의 1.5배), 북예멘은 19만4천2백km<sup>2</sup>의 면적을 차지하여 북예멘이 남예멘 보다 적은 영토를 차지하고 있었지만 인구에서는 북예멘 950만 명, 남예멘 248만 명으로 북예멘이 4배나 많은 주민을 가지고 있었다.

분단의 역사적 배경, 지리적 배경, 분단 당시 인구와 영토의 조건에서 한국은 베트남과 비슷하지만 한국과 베트남을 차별화 시키는 결정적 요인은 분단 이후 남북한의 발전양상이다. 분단 40년 후 남한은 경제성장과 정치적 민주화를 달성하여 정치·경제·사회 모든 면에서 북한을 압도한 반면 군사력에서는 열세를 보이고 있다.

남한의 급속한 경제성장 결과 남북한간 경제력의 격차는 동서독간의 경우와 비슷하게 벌어지게 되었고 인구 면에서 남한은 북한의 2배에 달하게 되었다. 한편 베트남은 양 체제간에 경제력이 큰 차이를 보이지 않았다는 면에서 통일 당시 남북베트남간 경제력의 격차는 현재의 남북한보다는 통일 당시 남북예멘과 더 유사하다고 말할 수 있다.

---

27) 김철수·김운태 공저, 『분단국의 문제』 (서울: 삼성문화재단 1972), pp. 54~55 참조.



못한다는 것을 보여준다. 동독과 남예멘이 사회주의 실험이 실패로 끝났음을 인정하고 체제이념을 수정했기 때문에 평화통일에 합의할 수 있었다.

남한은 기능주의적 통일방안을 선호하여 동서독 경우와 같이 남북한이 장기간의 교류·협력을 통하여 신뢰를 구축한 후 합의에 의한 점진적 통일을 이룩하자고 강조하고 있다. 그러나 동족상잔의 전쟁을 겪지 않은 동서독의 경우와 달리 남북한간에는 6.25전쟁 이후 아직까지 적대감과 불신이 완전히 해소되지 않고 있다. 따라서 남북관계는 동서독 관계보다 교류·협력을 제도화하기 훨씬 어렵다.

몇 차례의 전쟁을 겪으면서도 평화공존과 협력관계를 유지하였던 예멘의 경우에 비추어 보면 남한이 제시하고 있는 경제·사회·문화 부문의 기능적 협력관계가 심화되기 위해서는 정상회담 등을 통한 남북간 정치적 화해가 선행되어야 한다는 점을 깨닫게 된다. 남한 정부가 제시하고 있는 기능적 통일방식은 남북한이 평화적 통일을 달성하기 위해 바람직한 방식이나 동서독과 다른 남북한의 특수성을 고려할 때 정부는 북한과의 협상과정에서 정치·군사적 문제에 관해서도 더욱 적극적인 자세를 취해야지 남북간 화해·협력의 제도화를 달성할 수 있을 것으로 판단된다.

베트남의 경우 1968년부터 1973년까지 진행되었던 미국과 북베트남간의 장기간 평화협상은 사실상 북베트남이 무력공세에 대한 비난을 회피하기 위해 사용한 기만전술에 불과하였다는 것이 판명되었다. 북베트남과 유사한 북한 공산주의자들의 협상자세를 고려할 때 남북한이 대화를 통해 통일을 달성한다는 것은 지극히 성취하기 어려운 과제이다. 그러나 예멘의 경우 무의미한 것 같았던 반복된 대화가 결국 합의통일을 이룩하게 했다는 점을 고려할 때 대화를 통한 평화적 통일에 대한 희망은 버릴 수 없는 것이다. 그러나 예멘과 독일의 경우 장기간의 협상이 통일로 결실을 맺게 된 것은 동독과 남예멘이 개혁을 실시함으로써 실질적으로 가능하게 되었다는 점을 고려할 때, 우리도 북한과의 협상과정에서 세부적인 사항에 주

도권 잡는데 집착하기보다는 북한이 세계사적인 흐름에 맞추어 자발적으로 변화할 수 있도록 지원하는 방향으로 대북 협상전략을 전환할 필요가 있을 것이다.

북한과의 협상을 전개하는데 있어 논란이 되고 있는 문제 중 하나는 우리가 서독정부의 통일정책을 모방하여 교류·협력을 강조하는데 대해 북한측이 남한정부가 서독식 흡수통합정책을 추구하고 있다는 의구심을 제기하고 있다는 점이다. 남북한간의 국력차이를 고려할 때 사실 북한은 남한에 흡수통일 되는 것이 아닌가 하는 불안감을 떨치기 힘들 것이다. 그러나 흡수통일은 서독정부가 공식적으로 추구하였던 통일정책이 아니며 동독의 몰락에 의한 불가피한 결과였다는 점을 상기해볼 때 남한 정부가 북한을 흡수통일 하게 된다면 그것은 북한체제의 몰락의 결과이지 남한 정부의 의도적인 통일정책의 결과는 아닐 것이다. 사실 독일의 경우 장기간 추진해온 교류·협력 정책과 실질적 통일 사이에는 불연속적인 면이 있다. 동서독간 장기간 교류·협력은 평화적 통일기반을 조성하는데 도움이 되었지만 통일 자체는 독일인들도 대비책을 마련하지 못한 상태에서 급격히 다가 왔던 것이다.

비인도적인 베트남식 무력통일 방식을 배제하는 한편 교류·협력과 그 궁극적인 목표인 통일이 체계적으로 연결될 수 있는 통일방식을 추구한다면 그것은 남북한이 합의에 의해 통일헌법을 작성하고 민주적 선거에 의해 통일정부를 구성하는 방식이 될 것이다. 사실 남한 정부는 이같은 방식을 가장 합리적인 통일방안으로 평가하고 있다. 그렇다면 위의 세 나라의 통일사례 중 예멘통일방식이 형식적인 면에서 우리가 추구하고 있는 이상적인 통일방식과 가장 유사한 것이다. 그러나 예멘은 통일 후 어느 일방의 주도에 의해 통일을 이룬 베트남이나 독일 보다 훨씬 많은 문제점을 노출하고 있다. 예멘식 합의통일의 문제점들을 고려할 때 우리의 통일방식은 예멘처럼 양 체제를 기계적으로 통합하는 양상을 보일 수 없을 것이다. 남북한이 합의에 의한 통일을 이룬다면 이는 남북한체제의 단순한

기계적 합병이 아니라 남북한의 인구와 경제력의 실질적 비중을 고려한 상태에서 합의점을 도출한 것이 되어 한다.

### 3. 통일 이후 문제점에 대한 시사점

베트남의 경우 사회주의 체제의 근본적인 모순과 아울러 남베트남 지역을 통합하는 과정에서 생긴 후유증으로 인하여 경제체제의 개방·개혁정책을 추진하지 않을 수 없게 되었다. 한편 독일은 막강한 경제력에도 불구하고 동독지역의 경제적 침체와 사회적 문제점들을 극복하지 못하고 있다. 예멘의 경우 재분단의 위기에 따른 내전까지 겪었기 때문에 베트남이나 독일 보다 훨씬 심각한 통일 후유증을 겪고 있다고 말할 수 있다.

독일·베트남·예멘의 통일 이후 상황은 대립된 체제간의 통일은 통일방식에 무관하게 통일 후유증이 상당 기간동안 불가피하게 나타난다는 점을 지적해주고 있다. 그러나 통일 이후 문제점들은 통일전의 경제발전 수준과 더불어 통일방식에 영향을 받아 각기 다른 양상을 보이고 있다.

베트남과 독일 통일은 무력통일과 평화통일이라는 점에서 성격을 달리 하지만 어느 한쪽에 의해 다른 한편이 흡수되었다는 점에서 통합방식이 다를 같이 하고 있는 것이다. 이러한 흡수통일 방식은 합의통일 보다 통일 후 정치적 안정을 훨씬 용이하게 달성하는 장점을 갖고 있는 것으로 평가된다.

합의에 의해 성립된 예멘의 통일정부는 정부 요직을 남북예멘 출신간에 대등하게 안배하여 행정의 비능률을 초래하였다. 비효율적인 통일정부는 그 자체로서도 문제이지만 더 중요한 문제는 군·경찰 등 물리적 강제력을 행사하는 기구들이 완전히 통합되지 못함으로써 정치적 폭력이 빈번하게 발생했지만 통일정부는 이를 규제할 수 없었다는 점이다. 월남 군대를 괴멸시키고 통일을 달성한 베트남의 경우 통일정부는 남베트남 지역을 통치하는데 많은 문제점을 노출시켰음에도 불구하고 정책운영상의 일관성을

유지하였다. 독일의 경우는 서독정부는 동독 군을 포함한 동독의 국가기구를 해체하여 권력구조에 일관성을 유지하는 한편 자유선거와 연방제도하의 지방자치를 보장함으로써 동독주민들이 정치과정에서 소외되었다는 의식을 갖지 않게 되었다.

이 세 나라의 정치통합이 남북한 통일에 주는 교훈은 통일정부가 권력배분에 세심한 주의를 기울여 통일정부의 권한을 명백히 규정하는 한편 민주선거와 지방자치제도 등을 강화하여 주민들의 정치참여를 활성화시켜야 한다는 것이다.

독일·베트남·예멘의 통일 이후 경제통합문제는 각 나라의 경제이념과 경제발전 수준에 따라 다른 양상을 보이고 있다.

베트남의 경우 사회주의 이념에 따라 사유재산제를 폐지하는 등 기존의 남부지역 경제구조를 단순히 무시하는 방향으로 진행되었기 때문에 경제통합 방법에 관해 우리에게 특별히 시사해주는 바가 없다. 그러나 베트남이 경제통합과정에서 경제정책을 수행할 만한 전문인력이 부족하여 많은 시행착오를 겪게 되었다는 점은 우리도 통일에 대비하여 각계 분야의 전문가를 더욱 양성해야한다는 교훈을 준다. 예멘의 경우 남예멘 지역에서 사유화가 진행되는 과정에서 많은 문제점을 노출되었지만 통일 후 예멘 경제의 가장 큰 문제점은 단순히 이질체제간의 통합문제가 아니었다. 예멘 경제의 가장 심각한 문제는 통일정부가 자본과 기술인력의 부족으로 인해 초래된 저성장 악순환을 어떻게 탈피하는가 하는 것이다. 베트남, 예멘과 달리 독일은 막강한 경제력을 바탕으로 경제통합을 추진하고 있지만 경제통합과정에서 몇 가지 실수로 인하여 동독지역의 경제적 침체를 야기시키고 막대한 통일비용을 지불하게 되었다. 그러나 통일독일의 경제적 문제점은 베트남이나 예멘에 비교하면 우려할 만한 상황이 아닌 것이다.

우리가 이들 세 나라의 경제통합 경험에서 배울 점은 경제통합문제는 단순한 이질체제간의 통합문제에 국한되지 않고 경제발전문제와 밀접하게 결합되어 있으며, 통일비용문제는 경제사회문제를 해결하고자하는 통일정

부의 정책목표 따라 상대적인 문제라는 것이다. 즉 통일 이후 경제적 문제점은 전쟁의 폐허 속에 통일을 달성한 베트남이 가장 심각하였으나 베트남 통일정부는 강제적 인력동원을 통해 극복하려고 하였고, 국민동원 능력이 취약한 통일예멘은 국민들의 사회·복지문제 등은 단순히 회피함으로서 정부의 재정부담을 경감하였다. 독일 보다 경제력이 약한 한국의 경우 경제통합 시에 통일비용의 부담이 더 크게 느껴 질 것이므로 정부의 사회·복지비용 지분을 감소하는 한편 경제건설에 국민들의 자발적인 참여와 헌신적 노력을 권유하고 종교·사회집단들의 사회복지활동을 장려함으로써 통일에 수반된 경제적 위기를 극복해 나가야 할 것이다.

독일·베트남·예멘의 통합사례는 남북한이 통일을 대비하는 과정에서 사회·문화통합 과정에서 생활습성의 이질화에서 발생하는 차이가 장기간 지속되지 않도록 사회·교육정책에 대한 준비를 철저히 해야 한다는 교훈을 준다. 통일 이전 남북예멘 사회는 전반적으로 큰 차이를 보이지 않았지만, 남북예멘 지역의 주민들은 가족문제, 여성문제, 생활 습성에 따른 이질감을 아직도 극복하지 못하고 있다. 장기간 교류협력을 유지하였던 독일의 경우에도 동독주민들이 아직까지 자본주의 생활양식에 완전히 적응하지 못하여 심리적 부담감을 느끼고 있고 일부 청소년층에서는 국수주의적인 신나치운동이 전개되는 등 사회적 문제가 발생하고 있다. 베트남의 경우 사회적 문제는 사회주의 정권의 억압에 의해 적극적으로 노출되지 않았지만 남베트남 지역주민들의 사회적 심리적 고통은 막대했던 것으로 기록되고 있다.

분단의 기간과 분단상황에서 교류협력실태를 고려해 보면 남북한 주민들간의 이질화는 독일·베트남·예멘 보다 훨씬 심각한 상태인 것으로 평가된다. 남북한의 경우 철저히 단절된 상태에서 이질화가 심화되었기 때문에 통일 후 사회적 갈등이 더욱 심하게 나타날 수 있을 것이다. 따라서 남북한은 통일과도 기간 중 남북한 주민들의 왕래를 장려하여 민족의 동질성회복과 남북한 주민들의 합리적 가치관 육성에 노력하여야 한다.

## VI. 결 론

지금까지 독일·베트남·예멘의 통일과정과 통일 후 문제점들을 분석하고 이들 국가들의 통일방식이 남북한 통일에 주는 시사점을 살펴보았다. 세 나라의 통일경험에 대한 분석을 통하여 무력통일, 흡수통일, 합의통일은 각기 나름 데로 장점과 문제점을 지니고 있는 것으로 평가되었다. 베트남식 무력통일은 분단을 빨리 극복하고 통일 후 통치를 용이하게 하는 유용한 수단이 될 수 있으나 막대한 인명피해를 초래하는 극히 비인도적인 통일방법이다. 독일식 흡수통합은 평화적으로 달성되면서 통일 후 정책의 일관성을 유지하고 통치 면에서 무력통일과 유사한 효과를 낼 수 있다는 장점이 있다. 그러나 독일의 흡수통일은 서독의 절대적 국력우위와 막강한 경제력을 바탕으로 하여 달성된 것이기 때문에 정치·경제면에서 서독보다 훨씬 많은 구조적 취약성을 내포하고 있는 남한으로서는 모방하기 어려운 통일방식이다.

남북한이 합의에 의해 평화적 통일을 달성한다면 한반도 통일은 예멘의 통일방식과 유사한 것이 된다. 그런데 문제는 예멘의 합의통일이 기대했던 바와 같이 평화적으로 문제를 해결해 나가는 방향으로 발전하지 못하고 결국 내전을 겪고 무력통일로 귀착되었다는 점이다. 예멘의 경험은 합의통일이 무력통일이나 흡수통일 보다 더 순탄하게 발전되리라는 보장이 없다는 점을 보여주고 있는 바, 우리는 합의통일을 이루면 만사가 해결될 것이라는 낙관적 견해만을 표명할 것이 아니라 그 구체적인 실천방법에 세심한 주의를 기울여야 할 것이다.

사실 남북한이 어떠한 방식으로 통일을 이루느냐하는 것은 단순히 합리적 선택의 문제만은 아니다. 남북한의 통일방식은 남북한의 정치·경제·사회적 조건에 의해 제약받고 예측하지 못한 돌발적 사태의 영향을 받아 그 최종적인 형태가 결정될 것이다. 이러한 논리가 제시해 주는 바는 한국의 통일은 궁극적으로 독일·베트남·예멘의 경우와는 달리 통일시점의 남북한

현실에 적합한 한국특유의 형태로 달성될 것이라는 점이다. 그러나 우리는 통일시점과 그 시점에 적합한 통일방식을 정확히 예측할 수 없기 때문에 통일을 달성한 국가들의 경험을 교훈 삼아 통일과정에서 발생할 수 있는 모든 가능성에 대한 대비책을 철저히 마련해야 할 것이다.

---

---

## 제 1회의 토 론

---

---

○ 김경웅(통일부 남북회담사무국 상근위원):

세 나라의 통일과정과 통일이후의 상황을 핵심적으로 잘 연구했다. 통일사례를 비교·평가함으로써 유사성보다는 차별성이 더 크다는 것을 밝혀냈다. 이것을 바탕으로 현행 남북한 통일정책의 타당성을 검증해보자는 것이 이 논문의 핵심으로 보인다.

첫 번째 문제제기를 하자면, 독일통일이후의 문제점으로 경제적인 측면과 사회·문화적인 측면을 지적하였다. 경제적인 면에서 소유권의 민영화, 일대일 화폐통합의 후유증, 동서독간의 경제격차, 과도한 통일비용을 들 수 있겠고 사회·문화적인 면으로는 이등국민 의식, 동독 주민이 느끼는 과거에 대한 향수, 문화적 이질성의 상존이 부분적 문제로 제기되고 있다. 그러나 통일 이후의 후유증이 과장된 측면이 있는 것 같다.

독일나름대로 문화정서적인 면이나, 사회정책적인 면에서의 배려는 상당히 큰 것으로 관찰된다. 따라서 긍정적인 면도 포함해서 균형적으로 설명할 필요가 있다. 예를 들어 99년도 말 기준으로 보면 동독인 근로자가 73.3%, 화이트 칼라는 86% 이상으로 인구격차를 줄이고 있다. 점차적으로 차이가 해소되는 경향을 보인다. 통일비용은 상당부분 동독지역의 재건을 위한 투자의 성격이 많았다. 이런 면도 균형있게 살펴보아야 한다. 또한 독일정부는 책정된 예산외의 동독지역 정비를 위한 투자들이 지속적으로 이루어져서 사회·문화·경제적인 통합문제들이 상당부분 생활속에서 치유되고 있다는 점도 보완될 수 있을 것이다.

두번째로는 통일유형으로 세가지를 제시하였다. 흡수통일, 베트남식 무력통일, 합의통일을 했으나 내전을 거쳐 무력통일되다시피 한 예멘의 사례를 가지고 그 장·단점과 남북한의 적용가능성을 평가했다. 그러나 결론

에서 남북한의 통일은 돌발사태에 의해 통일 유형이 결정될 것이다, 남북한은 세 나라의 사례와 달리 통일시점에서 남북한 현실에 적합한 특유의 통일유형이 결정될 것이다란 주장은 다소 추상적이 아닌가 생각된다.

또한 돌발사태에 대한 예시나 한국적 통일형태의 세부적 설명이 필요할 것 같다. 돌발사태란, 북한의 전쟁, 재침략시도, 혁명시도로 볼 수 있고, 북한이 개혁이나 체제적응에 실패해서 자체적으로 와해되는 상황을 지칭할 수 있을 것 같고, 남북한 통일문제는 현실가능성, 적실성과 함께 가치지향성도 고려해야 할 것으로 보인다. 베트남식 무력통일을 예방하고 배제하면서 합의통일을 추구하는 것이 현재로서 최선이라고 본다. 통일은 하나의 과정이고 과정을 중시해야 한다는 점에서 선평화공존과 평화교류가 합의통일 과정에 추구되어야 한다.

통일목표나 정체성을 확립할 과제가 필요하다. 통일이라는 것이 어느 체제가 세계사적 전개흐름에 적합한 것인가, 인류보편의 가치인 인간의 존엄성, 자유, 복지 등을 제대로 구현할 수 있는가 하는 방향성 등의 목표와 연관되어 있으므로 이 문제는 확립될 필요가 있고, 궁극적으로 남북한 체제가 내실을 기해야 한다면 귀착될 것으로 보인다.

#### ○ 최대석(동국대학교):

방대한 양의 독일, 베트남, 예멘의 통일 사례를 균형적인 시각에서 체계적으로 요약 정리하였다.

본론인 제5장 ‘통일사례의 시사점’에서 우리가 추구하고 있는 합의에 의한 통일이 형식면에서 예멘의 통일방식과 가장 유사하며, 이러한 예멘의 통일방식이 어느 일방의 주도에 의해 이룬 베트남이나 독일의 통일보다 많은 문제점을 내포하고 있음을 잘 지적함으로써 우리 사회에 팽배해 있는 ‘합의 통일에 대한 막연한 환상’에 대해서 나름의 우려와 문제의식을 제기하고 있다.

또한 본 논문은 이러한 문제제기에 그치지 않고 예멘 통일의 문제점을 조목조목 지적함으로써 우리가 ‘합의에 의한 평화적 통일’을 달성하기 위

해서 구체적으로 실천해야하는 사항과 방법을 제시하고 있다.

본 논문의 발전을 위해 몇 가지 문제를 제기하면 첫째, 일반적으로 김 박사님을 포함해서 통일과정과 통일 이후의 사회갈등, 정치갈등을 논할 때 통칭 ‘후유증’이라는 단어를 사용하여 표현하였다.

그런데 후유증이라는 단어는 상황에 대한 보다 포괄적인 표현일 수는 있으나 엄밀하게 얘기할 때 분석적인 용어는 아니다. 차라리 이를 정치적 갈등, 사회적 갈등, 경제적 갈등, 지역갈등, 계층갈등, 세대갈등 등으로 세분하여 사용할 것을 제시한다.

일례로 통일이한국이 앞으로 겪을 통일 ‘후유증’은 어쩌면 예멘과 독일의 경우와는 다른 내용의 후유증으로 구성될 가능성이 크기 때문이다. 즉 정치적 갈등, 경제적 갈등보다는 오히려 사회적 갈등의 수준이 높을 것으로 예상된다.

그리고 후유증과는 달리 갈등은 지표화가 나뉘므로 가능하다. 예를 들어 갈등을 하나의 결과물이 아니라 과정으로 파악하게 되면, 생성(genesis), 성숙(maturity), 감소(reduction), 그리고 종결(termination)의 주기를 거친다. 물론 시간의 흐름이 반드시 갈등의 감소를 가져오는 것은 아니다. 갈등의 성숙단계에서 그러한 갈등이 감소될 만한 계기와 정책이 마련되지 않으면 파국으로 치달을 수가 있다. 예멘의 예가 바로 그것이다.

따라서 통일 그리고 또는 통일 과정에서 남북한 정부가 그리고 남북한 주민이 겪을 갈등의 수준과 내용에 대해서 지금부터 지속적인 측정(지수화)과 갈등의 감소를 위한 대책을 수립할 필요가 있다.

합의 통일에 대한 갈등의 내용과 수준에 대해서는 지금부터라도 계량화를 통한 지수화 작업이 가능할 것으로 예상된다. 예를 들어 한양대 아태지역연구센터와 중앙일보가 실시하고 있는 한반도 평화지수 작업은 앞으로 상당기간 축적되면 남북관계의 주요변수들이 실제적으로 남북한 갈등구조에 어떻게 작용하는지를 설명할 수 있을 것으로 예상된다.

둘째, 통일과정에서의 갈등을 줄이기 위해서는 우선 정부의 통일정책에 대한 남한 내부의 갈등 수준에 대한 지수화 작업이 필요하다. 현재 정부의 대북포용 정책에 대한 국민의 지지도는 서베이 시점에 따라 그야말로

들쭉날쭉하다. 지난 8월 평양축전 이후 국민들 정부의 대북정책에 대한 우려의 수준은 사실 높아졌으며 따라서 정상회담 직후의 보여준 대북정책에 대한 높은 지지도는 거의 상실됐다. 그러나 대북정책에 관한 국민의 지지도를 지수화하는 작업은 남북관계, 주변정세, 국내정치경제 등 주요 요인들이 구체적으로 대북정책에 대한 국민의 지지도에 영향을 주는 지를 분석 가능하게 한다. 그리고 이에 대한 장기적인 트렌드 분석을 통해서 정책에 대한 국민의 갈등이 수렴되고 있는지 또는 증폭되고 있는지 판단이 가능하다.

결론적으로 통일과정과 통일 이후의 예견되는 다양한 갈등의 변수들을 베트남, 독일, 예멘의 사례를 통해서 도출하고 그리고 이러한 도출된 변수들을 나뉘므로 지수화하여, 장기적으로 측정하여 주요 갈등의 수준을 낮게 수렴화하는 작업을 통일 '후유증'을 줄이기 위해 시도할 필요가 있다.

#### ○ 최진우(한양대학교):

논문의 구성에 있어서 통일과정의 유형을 뒷부분에 말씀하셨는데, 그 부분을 앞부분에 말씀해 주셨으면 세 가지 사례가 각각 어디에 속하는지, 그 사례들이 우리에게 어떤 다른 교훈을 주는지를 독자가 의식하면서 읽지 않았을까 하는 생각이 들었다. 따라서 서론부분에 통일유형의 추상적 수준에서 개념화하여 그 틀에 맞추어 설명을 해나간다면 훨씬 논문의 이해도를 높일 수 있을 것 같다.

내용부분에 있어 세 사례의 유사정보다는 차별성을 강조하였다. 그러나 유사성의 중요성도 간과해서는 안된다. 세 사례의 유사성이란, 분단된 양측간의 힘의 현저한 격차가 존재할 때 완전한 통일이 이루어짐을 말한다. 흡수통일의 기반이 되었던 서독의 힘이라는 것은 아데나워 수상때부터 시작되었던 동독에 대한 힘의 우위정책이 아닌가 생각된다. 유럽통합을 통한 급속한 경제정책을 도모하자는 것이었는데. 이것이 라인강의 기적을 이루었고, 이것이 동방정책을 추구할 수 있는 여유를 부여하였고, 후엔 통일의 충격을 안정적으로 흡수할 수 있는 역량을 주었다.

베트남의 경우, 미군철수 후 압도적으로 월맹쪽으로 힘의 균형이 기울어지면서 무력에 의한 통일이 이루어졌고, 예멘 역시 합의를 했으나 후에는 무력통일이 되었다. 이 역시 남예멘과 북예멘과의 현저한 힘의 격차가 존재하였다. 따라서 역사적 사실로부터 현저한 힘의 격차가 존재할 때 통일이 이루어졌음을 알 수 있다.

남북문제의 해결방안에는 목표가 두 가지로 나뉠 수 있는데 그것은 통일과 평화체제구축이다.

만일 통일이 목표로 설정된 경우, 앞의 세 사례를 통해 우리의 노력은 남북한 격차를 벌이는 것이 아닐까 생각된다. 어떤 형태의 통일을 하든지 우리가 원하는 방향의 통일을 위해선 북한과의 힘의 격차를 벌이는 것이다. 그러나 격차의 정도는 북한이 경제적, 정치적 자생력을 가지고 회복을 해서 남한에 버금가는 국력을 가질 수 있는 계기를 주지 않는 선이 되어야 할 것이다.

반면, 평화체제구축인 경우에는, 북한을 경제적 사회적 위기로부터 안정화시키는 노력이 필요하다. 즉 북한이 자생적으로 회복될 수 있게끔 하는 것이다. 따라서 남북문제에 있어서 우리의 목표를 확실히 선택할 때 우리가 취해야 할 대북정책이 무엇인지를 유추해 낼 수 있을 것이다.

따라서 논문을 통해 차별성에 대해 많이 공부했지만, 힘의 격차라는 유사성에 대해서도 주목을 해야 할 것이다.

# “한반도 통일방안의 모색”

류길재

(경남대학교 북한대학원 교수)

---

---

# 한반도 통일방안의 모색

---

---

류길재 (경남대학교 북한대학원 교수)

## I. 서론

2000년 남북 정상회담은 한반도 통일의 전망을 한층 밝게 해 주었다는 세간의 평가가 있다. 그것은 6·15 공동선언 2항에 남북이 합의했기 때문만이 아니다. 남북관계의 적대성을 고려할 때 정상회담이 갖는 역사적 무게 때문이었다. 정상회담은 두 정상간의 악수와 포옹 만큼이나 적대성과의 결별을 상징하는 힘을 갖고 있었다. 그러나 그로부터 1년이 지난 지금의 시점에서 남북관계를 되돌아 볼 때 정상회담 국면이 과연 통일의 전망을 가시권에 들어오게 했는가 라는 회의를 갖지 않을 수 없다.

통일은 “어느 날 갑자기” 벌어지는 사건이 아니다. 어떤 과정을 거치든 매우 험난하고 장기적인 국면을 요구하는 사건이다. 어쩌면 우리는 “낮선” 정상회담에 도취되어 “낮익은” 통일을 자연스럽게 연계시켰는지도 모른다. 통일은 우리에게 끊임없이 되뇌어지고 있던 역사적 실체를 가진 대상이지만, 정상회담은 한번도 경험해 보지 못한 광경이었기 때문이다. 정상회담이 역사적으로 공고화된 분단구조를 뛰어넘기에 분명 역부족이었음에도 우리는 그 “낮설음” 때문에 그토록 원망(願望)하던 통일의 실현을 장중(掌中)에 넣은 듯 착각했던 것이다. 바로 이런 의미에서 금년 1년은 다시금 한반도 “통일시계”를 정확하게 볼 수 있는 값진 기회가 되었다고 평가될 수 있다.

그러면 통일은 우리에게 여전히 환상에 불과한가? 이 물음에 대한 답은 긍정일 수밖에 없다. 현실 속에서 통일은 남과 북 모두에게 일종의 “천년왕국”의 도래에 비견될 수 있다. 그럼에도 남과 북은 이교도가 아니라 적어도 통일에 관한 한 같은 교리를 추종하는 신도에 비견된다. 그렇다면 통일에 대한 염원--비록 동상이몽(同床異夢)일지라도--이 존재하는 한, 통일에 대한 비전은 우리에게 있어야 할 것이다. 그 비전은 남과 북으로 갈라진 분단체제가 통일로 가는 과도기적 체제--따라서 통일이 되면 자연스럽게 해소되는--임에도 불구하고, 그 속에서 존재하는 남과 북의 체제가 정상적인 국가로서의 활동을 수행해야 하기 때문에 필요하다. 북한 사회에서 북한 사회주의 체제의 궁극적인 목표가 “무계급사회”가 아니라 “통일 조선”이라는 관념이 만연해 있다면 통일은 남한에게 끊임없는 외적 도전을 줄 것이다. 이러한 맥락에서도 통일은 남한 사회가 다뤄야 할 중요한 정책 이슈로 남아 있을 것이다.

통일에 대한 접근은 그 동안 정부 차원의 통일방안 수립으로 나타났다. 북한은 말할 것도 없고, 남한 역시 전두환 정권 때부터 김영삼 정권에 이르기까지 통일방안을 제창했다. 현 정권은 언필칭 통일방안을 제시하지는 않았지만 김대중 대통령이 사인(私人)으로서 3단계 통일론을 제창한 바 있고, 정상회담에서 합의한 “연합제”는 노태우, 김영삼 정권 때 주창된 민족공동체 통일방안의 남북연합보다는 김 대통령의 3단계 통일론에 표방된 남북연합을 암시하고 있으므로 통일방안을 갖고 있지 않다고 말할 수 없다.<sup>28)</sup> 그렇다면 통일방안 제시는 통일 접근법으로서 실효성이 있는가? 현실적으로 통일방안은 현재의 남북관계를 고려할 때 실효성을 갖기 매우 어렵다. 왜냐하면 통일방안 자체가 남북의 두 정치 권력이 합의를 이루어 평화적으로 통일에 이르는 방식을 전제로 하기 때문이다. 그러나 실효성이 없다고 해서 통일방안이 무의미한 것은 아니다.

---

28) 이 문제에 관해서는 아래에서 다루겠다.

한반도에서 통일방안은 우선 통일에 대한 비전과 철학을 제시함으로써 분단 상황에 대한 역사적 인식을 현실정치의 목표로 전환시킴으로써 구체적인 분단 극복의 지침의 역할을 할 수 있다. 둘째, 현실적으로 통일 담론이 정치과정에 투영될 수밖에 없는 남한 사회에서 정치 행위자들간에 통일문제를 둘러싼 게임을 공정하게 할 수 있다. 셋째, 정상회담에서 보듯이 남북관계에서 통일방안의 논의를 피할 수 없다. 특히 북한 사회에 있어서 통일문제는 체제 정당화의 기능을 수행한다. 그렇다면 현실적으로 피할 수 없고, 필요성을 갖고 있는 통일방안을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제가 제기된다. 통일방안은 그것이 아무리 지고지선한 내용을 담고 있어도 현실성을 갖지 않으면 실천될 수 없다. 또한 통일 과정이 갖고 있는 복잡성과 의외성을 모두 다 고려하기는 어렵더라도 적정한 정도로 바람직한 통일 한반도를 창출할 수 있어야 한다. 즉 실현가능성과 바람직성을 동시에 만족해야 한다. 실현된다고 해서 반드시 좋은 통일방안이라고 할 수 없으며, 바람직한 통일 한반도를 만든다고 해도 실현되지 않는다면 의미가 없다.

이 글은 바로 이러한 통일방안을 제시하는 것을 목적으로 삼는다. 그러나 현실적으로 이러한 통일방안을 제시한다는 것은 매우 어렵다. 여기서 통일방안의 골격을 이룰 수 있는 지침들을 몇 가지 제시하고자 한다. 이를 위해서 아래에서는 통일방안이 갖춰야 할 두 가지 조건에 대해서 간단히 언급한 연후에, 현재 남북이 유력하게 제시하고 있는 두 가지 방안을 검토하고, 마지막으로 통일방안의 지침을 제시하고자 한다.

## II. 기존 통일방안의 검토

정상회담을 통해 남북은 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제가 공통점이 있으며, 이러한 방향으로 통일을 추진하기로 했다는 공동선언이 채택되었음은 주지의 사실이다. 그러면 과연 이 선언의 내용대

로 남북한 통일방안은 점점을 이루고 있으며, 앞으로도 이러한 점점이 현실 속에서 구체적으로 실현될 수 있을까? 이러한 논의는 남북관계의 현실과 분리될 수 없다. 방안은 단지 방안의 점점을 이뤘을 때 실현될 수 있는 것이 아니다. 방안 속에 담겨있는 현실적 조건의 점점이 무엇보다 중요하다.

## 1. 연합제

1998년 2월에 출범한 김대중 정부는 구체적인 통일방안을 제시하는 대신에 무력도발을 용인하지 않고, 흡수통일을 배제하며, 남북 간의 화해·협력을 적극적으로 추진한다는 것 등을 대북정책의 3원칙으로 천명하고, 이른바 “포용정책”을 추진해 왔다. “포용정책”(engagement policy)은 교류·협력을 통한 남북관계의 개선과 북한의 변화로 요약할 수 있다. 물론 “북한을 변화시킨다”는 언명은 대외적으로 공표되지는 않았지만 engagement라는 표현에 이러한 내용이 함축되어 있는 것이다. 요컨대 김대중 정부는 통일방안을 제시하지 않으면서 대북 정책의 추진을 통해 통일의 조건을 조성해 나간다는 목표를 설정한 것이다. 따라서 통일보다는 평화와 공존을 구축하는 것이 현실적이라는 전제 하에 대북 포용정책을 일관되게 추구했다. 그 결과 2000년 6월에 역사적인 남북정상회담을 개최할 수 있었던 것이다. 김대중 정부는 공식적인 통일방안은 제시하지 않았지만, 김대중 대통령 자신이 사인(私人)으로서 이른바 3단계 통일방안(1단계: 1연합 2독립정부, 2단계: 1연방 2지역 자치정부, 3단계: 1국가 1정부)을 제시하였다. 그러나 이 방안은 기존의 한국 정부의 통일방안에서 최종단계인 통일단계보다는 평화공존과 평화교류를 통한 국가연합을 실현하는 데 더 큰 비중을 두고 있다.

김대중 대통령은 기존의 (한)민족공동체 통일방안이 흡수통일을 목표로 하고 있는데 반해서 자신의 3단계 통일방안은 평화공존에 역점을 두

고 있다고 주장한 바 있다. 최종단계인 통일은 일단 평화공존을 확고히 한 기초 위에서 후대 사람들의 판단에 의해 결정되는 것이라는 신념을 피력한 바 있다. 김대중 정부는 1998년 출범한 이후 3년 동안 북한의 대남 행태와 정책에 동요하지 않고 일관되게 대북 포용정책을 추진했다. 심지어 1999년 6월 서해에서 북한의 경비정들이 북방한계선을 침범하여 남북간에 무력충돌이 벌어졌을 때에도 금강산 관광사업을 계속 추진하는 인내심을 보였다. 이러한 정책이 가능했던 것은 김대중 정부가 과거 정부와는 달리 북한체제가 비록 실패한 체제이긴 하지만 조기 붕괴 가능성은 희박하며, 북한의 변화는 불가피하지만 대남 혁명전략과 군사제일주의노선은 유지할 것으로 예상하는 등 북한체제의 내구성을 인정하고 있기 때문이다. 따라서 김대중 정부는 이 같은 대북 인식을 바탕으로 한반도에서 냉전구조를 해체하고 남북한이 서로를 인정하는 가운데 자유로운 인적·물적 교류를 통해 현실적으로 불가능한 물리적인 통일을 추구하기보다는 사실상의(*de facto*) 통일상태를 추구하자는 것이다.

여기서 6·15 공동선언에 등장하는 “연합제”가 민족공동체 통일방안에서 말하는 남북연합을 지칭하는 것이 아니라, 김 대통령의 3단계 통일론에 나오는 남북연합을 지칭하는 것임을 지적해야 한다. 정부는 “우리의 통일방안은 1980년대 말 국회 공청회와 폭넓은 국민 의견 수렴을 거쳐 마련된 『민족공동체 통일방안』”임을 분명히 밝히면서 “남북관계의 현실에 비추어 볼 때 당장 통일을 이루는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않은 만큼 점진적·단계적으로 통일을 이루어 나가면, 우선 상호 체제를 인정하는 토대 위에서 『남북연합』을 이루어 평화적으로 공존하면서 완전한 통일국가를 이루어 나가자는 방식”이라고 그 내용을 소개하고 있다.<sup>29)</sup> 그러나 이러한 내용은 기존 정부의 안과는 분명히 다르다. 기존의 민족공동체 통일방안에서 “남북한이 적대와 불신, 대립 관계

29) 통일부, 『2001 통일백서』 (서울: 통일부, 2001), p. 45.

를 청산하고 상호 신뢰 속에서 남북화해를 제도적으로 정착시켜 나가면서 실질적인 교류협력을 실시함으로써 화해적 공존을 추구해 나가는 단계,” “즉, 남북한이 상호 체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 교류협력을 통해 상호 적대감과 불신을 해소해 나가는 단계”는 “남북연합”이 아니라 “화해·협력” 단계인 것이다.<sup>30)</sup>

## 2. 연방제

1960년대이래 북한의 대표적인 통일방안은 연방제이다. 몇 차례의 수정을 거쳐 1980년 조선노동당 제6차 당대회에서 지금의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’이 수립되었다. 그러나 연방제 역시 실현 가능성보다는 위에서 언급한 통일 당위론을 고려한 방안인 것이다. 북한은 1950년대와 60년대 냉전질서가 전세계를 지배할 당시 ‘민주기지’ 노선과 지역혁명 전략을 기조로 공세적인 통일정책을 추진했다. 그러나 북한을 후원하던 소련과 중국간에 분쟁이 벌어지면서 북한의 안보환경이 급격히 악화되었다. 또한 이들로부터의 경제적 지원이 급감함으로써 해서 경제적으로도 심각한 타격을 입었다. 이러한 국제적·국내적 환경을 고려하여 1970년대부터 북한은 기존의 ‘대남인민민주주의 혁명전략’으로부터 대화를 통한 현상유지 또는 일종의 ‘시간벌기’ 전략으로 전환하였다. 그리고 이즈음부터 연방제 통일방안을 보다 세련화하는 작업에 착수한 것으로 보인다.

1980년 10월 10일 조선노동당 제6차 당대회에서 제시된 고려민주연방공화국 창립방안은 연방제 방식이 통일의 최종단계라는 점에서 이를 과도기로 설정한 기존의 연방제와는 다르다. 이 안은 3대 선결조건과 연방국가의 창설방안 및 10대 시정방침으로 구성되어 있다. 먼저 연방제

---

30) 통일원, 『통일백서 1997』 (서울: 통일원, 1997), p. 62.

실시의 세 가지 선결조건으로서 남한사회의 민주화, 긴장상태 완화와 전쟁위험 제거, 미국의 남한에 대한 내정간섭 배제 등을 제시하고 있다. 김일성이 말하는 연방국가의 창설방안은 다음과 같다.

우리 당은 북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족 통일정부를 내오고 그 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역 자치제를 실시하는 연방공화국을 확립하여 조국을 통일할 것을 주장합니다.

연방형식의 통일국가에서는 북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외 동포 대표들로 최고민족연방회의를 구성하고 거기에서 연방상설위원회를 조직하여 북과 남의 지역정부를 지도하며 연방국가의 전반적인 사업을 관할하도록 하는 것이 합리적인 것입니다.

연방상설위원회는 연방국가의 통일정부로서 전민족의 단결, 합작, 통일의 염원에 맞게 공정한 원칙에서 정치적 문제와 조국방위문제, 대외관계문제를 비롯하여 나라와 민족의 전반적 이익과 관계되는 문제들을 토의, 결정하며 나라와 민족의 통일적 발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 북과 남 사이의 합작을 실현해야 할 것입니다.

고려민주연방공화국은 어떠한 정치군사적 동맹이나 뿔럭에 가담하지 않는 중립국가로 되어야 합니다.

북한이 연방제를 통일의 최종 단계로 설정하게 된 이유로 제시한 것은 남북한의 체제와 이념의 현격한 차이였다. 북한에 의하면 분단 초기만 해도 쌍방간의 체제의 차이가 비교적 적어서 쉽게 극복할 수 있었기 때문에 남북 총선거 방식의 통일을 주장했고 1960년대에 와서는 체제의 차이가 심화되어 선거를 통한 즉각적인 통일이 불가능해서 우선 잠정적인 조치로 연방제를 제안했다는 것이다. 그러나 1980년대에 들어와서도 체제의 차이가 감소되기는커녕 더욱 심화되어 가기 때문에 두 개의

제도와 정부를 인정하는 연방제를 최종통일형태로 제시하게 되었다는 것이다. 요컨대 체제와 제도의 통일이 불가능해졌기 때문에 민족의 통일만이라도 실현하기 위해서 제시된 방안이 연방제라는 것이다.

그러나 북한은 이 방안을 지속적으로 주장하면서 통일의 당위성을 강조해 왔지만 다른 한편으로는 대남 인민민주주의 혁명전략을 추진함으로써 연방제는 단순히 인민민주주의 혁명을 위장하기 위한 선전 도구 또는 우회적인 단계로 비쳐졌다. 위에서 지적한 대로 북한은 남한이 도저히 수용할 수 없는 선결 조건을 내걸었고, 1983년에는 아웅산 폭발 사건을 일으켰으며, 남한 내의 반미운동을 고무하는 반면에 남북 고위급 회담 개최, 단계별 무력감축 협상 제의와 같은 평화공세를 취하는 등 이른바 ‘남조선혁명력량’ 강화를 포기하지 않았다.

그러나 1980년대 후반 이후 사회주의권의 동요와 남한의 서울올림픽 성공적 개최, 노태우 정부의 북방정책, 북한의 경제위기 심화 등 북한을 둘러싼 안보환경이 급격히 악화되면서 북한은 체제생존을 위해서 연방제를 혁명전략보다는 남북공존의 수단으로 활용하는 듯한 인상을 주고 있다. 즉 선 남북공존 후 연방제 통일로 전환하는 모습을 보여주고 있다. 김일성은 1988년 신년사에서 “조국통일문제는 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우는 문제가 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는 문제도” 아니라고 주장하는 한편 “북과 남이 서로 상대방의 존재를 인정하는 기초위에서” 통일할 것을 강조함으로써 남북공존의 필요성을 강조하였다. 또한 1991년 신년사에서 김일성은 제도적 통일의 위험성을 강조하면서 통일의 최종형태로서의 연방제를 잠정적·단계적 연방제론으로 수정할 의사가 있음을 천명하였다. 즉 남북한의 지역정부가 외교권과 국방권을 보유하는 국가연합적 성격의 통일을 고려하는 듯한 언급을 하였다.

이와 같은 북한의 현실주의적 입장은 이후 더욱 적극화되었다. 1993년 신년사에서 김일성은 통일문제가 민족문제인 동시에 국제적인 문제

임을 인정하였고 그 해 4월에는 조국통일을 위한 ‘전민족 대단결 10대 강령’을 발표하였다. 통일문제를 민족우선주의 원칙을 토대로 해결하겠다는 의지를 강조한 이 강령은 북한이 패권적 혁명통일전략보다는 체제수호적 공존에 더 큰 비중을 두고 있음을 시사하는 것이다. 물론 북한은 이 과정에서도 정치협상회의 등 통일전선전술 차원의 대남제의를 계속하고 있다. 그러나 이러한 제의를 남한이 수용하지 않고 있음에도 불구하고 북한이 민족우선주의적 입장을 고수하고 있다는 점에서 북한의 통일전략 목표는 여전히 체제수호적 공존에 있다고 볼 수 있다. 1997년 8월 4일 발표된 “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자”라는 제하의 담화에서 김정일은 조국통일의 3대 헌장, 즉 자주, 평화통일, 민족대단결(통일의 3대 원칙), 전민족 대단결 10대 원칙, 고려민주연방공화국 창립방안 등은 “북과 남의 화해와 전민족의 대단결을 이룩하여 조국을 평화적으로 통일하려는 숭고한 조국애와 민족애를 구현하고 있다”고 강조하고 있다.<sup>31)</sup>

고려민주연방공화국 창립방안은 부분적인 수정과 보완을 거쳤을 뿐 약 40년 동안 일관되게 제기되는 북한의 통일방안이다. 이는 남북간에 가로 놓여있는 상이한 체제와 이념을 현실로 인정하고, 다방면에 걸친 교류 협력과 균축을 통해 단계적으로 통일에 접근한다는 점에서 현실에 부합하는 측면이 있다. 그러나 다음과 같은 몇 가지 문제점도 있음을 지적하지 않을 수 없다.

첫째, 북한이 주장하는 연방제는 연방정부라는 용어를 사용하고 있지만 남북동수의 대표들로 연방정부를 구성한다고 함으로써 사실상 비례성의 원칙을 무시한 국가연합적 발상을 담고 있다. 북한이 공식적으로 표기하는 고려민주연방공화국의 영문 이름은 *Democratic Confederal Republic of Koryo*인데, 여기서 *Confederal*이라는 표현은 우리말로 연합이라는 말에 더 가깝다. 따라서 북한의 연방제는 국제법상 연방보다

31) 『로동신문』 (1997년 8월 13일).

는 연합제에 가까운 발상인 것이다.

둘째, 연방제의 기본요건중의 하나인 권력의 분산장치가 결여되어 있다. 연방제가 제대로 실시되기 위해서는 남북을 다수의 지방정부로 나누어 중앙정부의 권력을 분산시키고 이 지방정부들을 연방정부의 기본 단위로 삼아야 할 것이다. 북한이 이러한 문제점이 있는데도 불구하고 계속 연방제를 고수하고 있는 이유는 북한체제의 존재근거 중 하나인 통일 당위론을 훼손하지 않으면서 현상유지를 통한 체제생존을 도모하기 위한 것이라고 볼 수 있다.

셋째, 남한이 수용할 수 없는 연방제 실시의 선결조건을 제시함으로써 이 방안의 실현가능성을 약화시키고 있다. 북한은 한편으로는 남과 북의 상이한 사상과 제도를 그대로 인정하는 기초 위에서 연방제를 실시하자고 하면서도 다른 한편으로는 남한정권의 교체와 체제 변화를 최근 까지도 계속해서 요구하였다. 물론 북한이 심각한 경제위기에 봉착하고, 남한 사회가 민주화되면서 이러한 요구는 급격히 감소하였다. 그러나 북한이 남한의 국가보안법 철폐, 주한미군 철수 등 남한의 내부문제에 개입하는 내용의 선결조건을 제시한 것은 연방제 통일이 결국에는 남한을 공산화하려는 의도가 아니냐는 의혹을 사기에 충분하다.

2000년 6월의 남북정상회담에서 채택된 '6·15 공동선언' 제2항은 남의 연합제와 북의 '낮은 단계의' 연방제가 공통점이 있음을 인정하고 이 방향으로 통일을 이루기로 합의하였다. 이 조항은 정상회담 직후 많은 논란을 불러 일으켰다. 북한이 말하는 '낮은 단계의' 연방이란 두 지역 정부의 자율성을 최대한 인정하는 것을 말한다. 그렇지만 통일방안을 논의할 만큼 분단 현실에 변화가 없는 상태에서 북한의 연방제 통일방안을 수용하는 것이 아니냐는 반론은 어느 정도 설득력이 있었다. 결국 말의 성찬(盛饌)이 될 뿐 현실성이 없는 논의에 남북대화가 소모된다면 정작 노력해야 할 교류·협력은 뒷전으로 밀리게 되는 것이 아니냐는 우려가 제기되었던 것이다. 한반도 통일 논의에서 가장 중요한 것은 현

실적으로 고착되어 있는 분단구조를 어떻게 하면 청산하고 통일의 조건을 만들어 나갈 것이냐 하는 점이라는데 이론의 여지가 없다. 통일은 현재의 과정이 모여 이뤄지는 것이지 어느 날 갑자기 떨어지는 것이 아니다. 물론 급변사태가 벌어진다면 급격한 통일의 가능성이 없는 것은 아니지만 그러한 방식이 바람직할 리 없다. 따라서 통일은 바로 지금의 평화와 공존, 번영이 가능하도록 만들어나가는 과정이 아닌가 보인다.

### Ⅲ. 6·15 공동선언과 통일방안의 접점

공동선언 2항은 남측의 연합안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 가지고 있는 공통성을 살려 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하고 있다. 2항이 향후 남북한 관계에 갖는 의의는 이중성을 갖는다. 남북간에 통일방안에 합의할 가능성을 열어 놓았다는 점은 역사적인 의미가 있다. 다만 불필요하고 소모적인 통일방안 논쟁을 유발시킬 수 있고 통일환경을 조성하는 데 관심을 기울이기보다 통일의 환상을 제공하며 남북한의 상이한 정치적 조건에 따른 북한의 주도권을 사실상 고려하지 않았다는 점에서 논란의 여지가 있다.

남북공동선언의 2항은 실천적 방안이기보다는 상징적 의미로서의 가치가 크다. 남북간에 통일방안에 대해 논의할 수 있다는 점을 말한 정도이다. ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’의 접점은 찾을 수는 있지만 실체가 규명되지 않은 허구일 수 있다. 구체적 내용에 대한 남북한의 해석의 차이는 앞으로 남북한 관계에 결정적인 정치적 쟁점이 될 수 있다.

‘남북공동선언’에 대한 최초 언론 보도에 따르면 ‘긴장완화와 평화정착’이라는 항이 들어 있었는데 공식발표에는 통일방안으로 대체된 것에 대해 의문을 갖는 사람이 있다. 이 점에 대해서는 수행원들의 말대로 보도 상 의사소통 문제로 이해하는 편이 좋을 것 같다. 다만 남북 사이

의 긴장완화와 평화정착의 문제가 선언문에 들어가지 않은 이유는 확인할 필요가 있다. 애초 남한측이 준비한 여러 가지 의제중 이 문제가 주요 항목으로 들어 있었던 것으로 알려졌다. 남북관계 발전의 단계상 평화정착 문제는 우선적으로 이루어져야 한다. 평화보장도 되어 있지 않은 상태에서 통일문제를 꺼내는 것은 비현실적으로 보일 수밖에 없다.

물론 남북정상이 상호불가침과 위협행위의 중단의사를 서로 확인했고, 분단 이래 처음으로 남북정상이 만나 모든 현안에 대해 허심탄회하게 얘기한 것 자체가 불신을 없애고 신뢰를 회복하는 것일 수 있다. 경제 교류와 이산가족 문제 해결도 남북한 양쪽의 적대감을 해소하는 데 크게 기여할 수 있다. 즉 정상회담에서 합의된 3, 4, 5항이 평화정착으로 귀결될 수 있다는 것이다. 게다가 긴장완화와 평화정착 방안은 이미 기본합의서에 명시되어 있다는 논리도 나온다.

그러나 긴장완화와 평화정착이라는 측면에서 이번 선언은 남북기본합의서의 전제 위에 서 있다고 볼 수는 없다. 북한의 입장에서 기본합의서의 실천은 남한체제로의 흡수통일 과정으로 이해할 수 있다. 북한은 남한측의 요구를 선택적으로 수용하면서 교류협력 과정에서 그들의 주도권을 놓으려 하지 않을 것이다. 또한 기본합의서는 근본적으로 남북한 각각의 통일방안의 접점을 찾기 어렵다. 남한의 통일방안에 비해 북한의 연방제 통일방안은 외세를 배격한다는 전제조건이 붙기 때문이다.

한반도 평화정착은 남북 두 정상 사이에서 완결적으로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 중국과 미국 등 주변 국가들과의 관계를 고려해 지혜롭게 풀어가야 할 매우 예민한 문제다. 한반도의 평화정착 문제와 관련해 남북이 미국과의 접점을 찾기 위해 두 정상이 이미 1항과 2항의 합의를 보았기 때문에 휴전협정의 정전협정으로의 대체와 주한미군의 지위 변화 등은 미국과의 논제로 남겨두었을 것이라는 해석이다. 한반도 문제의 국제화를 솔직히 인정하고 남북이 서로간의 실체를 인정함으로써 평화정착 문제를 북미간의 협상 라인에 남북협상의 틀을 추가한

형태로 전환시킨 것이다. 결국 이번 선언의 통일원칙 합의는 긴장완화와 평화정착의 대체가 아닌 보완적이라는 사실을 확인할 수 있다.

김대중 정부는 출범 이후 구체적인 통일방안을 제시하지 않았다. 집권 이전에 나온 3단계 통일방안은 형식적으로 남북연합→연방→완전통일국가를 상정한다. ‘남북연합’ 단계에서는 두 개의 주권국가가 각자 모든 주권을 행사하면서 공존 및 교류협력을 본격화하기 위해 당국간 채널을 가동하는 것이다. 다음의 ‘연방’ 단계는 연방정부가 외교·군사·주요 내정의 권한을 갖고 지방정부는 일반 내정에 대한 자율성을 갖도록 되어 있다. 그러나 이 방안은 최종단계보다는 평화공존과 교류를 통한 통일의 1단계인 남북연합을 강조한다. 김대중 정부의 통일정책은 현상의 변화를 추구하는 한반도 통일이 아니라 평화와 화해협력의 실현을 통한 남북관계 개선에 초점을 두고 있다.

‘한민족공동체 통일방안’이나 ‘민족공동체 통일방안’과 같은 이전 정부의 통일방안들도 ‘남북연합’ 단계를 설정하고 있지만, 이들은 연방제 수용의사가 전혀 없고 국가연합을 거쳐 자유총선거를 통해 1국가 1체제의 통일을 이룬다는 내용이어서 북으로서는 받아들이기 어려운 안이다. 따라서 이번 선언을 통해 김대중 대통령의 3단계 통일론이 공식화될 가능성이 크다.

북한의 통일방안의 기본 입장은 위에서 말한 대로 1980년 6차 당대회 이래 고려민주연방공화국 창립 방안이었다. 이 방안은 지금까지도 북한에서 ‘조국통일3대헌장’의 하나로 신성시되고 있다. 북한은 1991년 김일성 주석의 신년사를 통해 “잠정적으로는 연방공화국의 지역 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다”고 제안하면서 단계적 연방제를 시사하기도 했다. 김정일은 바로 이 같은 김일성의 제안을 계승하고 있는 것이다.

북한이 말하는 ‘낮은 단계의 연방제’안은 외부에 잘 알려져 있지 않은

생소한 표현이어서 의미가 불분명하다. 김일성 주석이 1991년 신년사에서 밝힌 ‘느슨한 연방제’가 현재 북측이 말하는 ‘낮은 단계의 연방제’로 볼 수도 있다. 여기서 ‘낮은 단계’는 통일정부를 완성체로 하는 연방공화국 창립 이전에 양측이 상대방의 사상과 제도를 그대로 인정하고 동등하게 참가하는 단계를 의미한다. 연방공화국의 중앙정부는 남북 평화공존의 상징적 역할을 수행하며 지역정부, 즉 기존의 남북한 정부가 군사·외교권을 보유한다는 의미다.

그러나 연방제 방안의 유지라는 면에서는 변화가 없다. 과도적 단계로서의 ‘낮은 연방제’를 인정한 것이라면 1980년대 방식에서 변화했다고 볼 수도 있지만, 북한은 ‘낮은 단계의 연방제’ 또는 ‘느슨한 연방제’가 어떤 내용을 지니는지에 대해 구체적으로 제시한 적이 없다. 지금까지 북한이 주장해온 연방제 창설방안은 중앙정부가 외교권과 군 통수권을 지니고 남북의 정부는 내정권을 지닌다는 급진적 통일방안이어서 남쪽이 수용하기 어려웠다. 이 방안은 미군철수를 전제로 하고 있어 남한이 그 이중성에 대해 끊임없이 의심해온 것이 사실이다. 이 점에서 ‘낮은 단계의 연방제’가 이전의 것과 다른 점을 찾기 위해서는 이른바 ‘근본문제’에 대한 북한의 변화가 있어야 한다. 그러나 이러한 변화는 긴장완화와 평화정착 단계에서 북미관계의 변화와 연동되어 드러나게 될 전망이다.

1980년 고려민주연방제가 제시되었을 때 연방제 그 자체보다 주한미군 철수, 국가보안법 철폐, 북미간 평화협정 체결 등 전제조건이 더 문제시되었다. 그로부터 20여년이 지난 현재 시점에서는 근본문제의 본질이 약화된 것으로도 볼 수 있다. 주한미군의 위상을 재고하라는 여론이 높아지고 있고, 국가보안법은 개폐를 두고 논란이 있으며 우리 정부가 북미 관계정상화를 지원하고 있는 입장이다.

주지하듯이 주한미군 등 군사문제는 쉽게 합의하기 어려운 문제다. 미국측은 주한미군 문제는 남북정상회담의 의제가 아니라는 점을 분명

히 했다. 이번 회담에서 북측은 주한미군 문제를 언급했으나 전제조건으로 내세우지는 않았다. 1994년 4월 김일성 주석은 재미언론인 문명자 씨와의 인터뷰에서 “주한미군을 당장 철수하라는 것이 아니라 연방제 통일과정에서 언제 철수할 것인지를 약속하라는 것”이라고 밝힌 바 있다. 주한미군의 위상문제는 앞으로 통일방안 구체화를 위한 논의 과정에서 언제든 현안으로 제기될 가능성을 배제할 수는 없다.

그러나 이러한 점을 두고 북한의 통일논의가 현실주의적으로 본격화한 것으로 단정지을 수는 없다. 북한은 고려민주연방공화국 창립방안을 부분적인 수정과 보완을 통해 현재까지 일관되게 제기하고 있다. 적어도 표면적으로는 제도적 통일이 불가능하다는 사실을 인정하면서 민족적 통일을 표방하고 있고 남북의 서로 다른 체제와 이념을 수용하며 다방면에 걸친 교류협력을 제안하고 있는 듯 보이지만 현실적인 가능성을 고려한다면 부정적 측면이 강하다. 김정일의 이른바 ‘8·4노작’은 조국통일의 근본 입장과 원칙에 변화가 없다고 강조한다.<sup>32)</sup> 정상회담에서의 북한의 자세만을 두고 북한이 통일논의를 변화시켰다고 보기는 어렵다. 남한정권의 변화와 주한미군 철수, 국가보안법 철폐 요구가 철회되지 않는 한 북한의 연방제 논의는 여전히 민족의 통일을 지향하는 것이 아니라 현상유지적인 성격을 갖고 있다. 연방제의 내용을 보더라도 현실성은 더욱 떨어진다. 남한이 수용가능한 범위를 넘고 있다.

이러한 점에서 북한의 통일논의는 ‘실용적’이다. 남한의 연합제 제안과의 합의 가능성을 열어 두어서가 아니라 이러한 선언을 통해 앞으로의 남북협상 과정에서 더 많은 이익을 확보할 수 있는 지렛대가 될 수 있다는 의미에서 실용적이라는 것이다. 내용은 그대로 둔 채 껍데기만 바뀐 북한의 통일방안은 남북한 합의의 가능성을 먼 훗날로 연기한 것으로 보인다. 따라서 북한이 ‘낮은 단계의 연방제’안에 대해 구체적인 실행방안을 제시하지 않는다면 남북한간, 특히 남한 내에서의 통일논의는

---

32) 김정일, “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자”(1997. 8. 4).

소모적일 수가 있다. 불가능한 사안에 대한 논의는 통일에 대한 환상을 심어주기 때문이다. 형식이 본질을 왜곡해서는 안 된다.

#### IV. 결론: 통일에 대한 바람직한 접근법

향후 중기적 또는 단기적인 기간 내로 한정해서 볼 때 북한체제는 체제 특성상 현상유지 또는 점진적 적응/개혁으로 나아갈 가능성이 있다. 체제내부로부터의 대폭발(Big Bang) 시나리오도 상정할 수는 있으나 그 가능성은 매우 낮다고 평가된다. 따라서 북한체제의 변동 경로는 현상유지와 점진적 적응의 두 가지 경로로 제한되어 있으며, 그럴 경우 단일국가로의 통일 전망은 두 경우 모두 가능성이 거의 없는 것으로 보인다. 단일국가를 전제할 때 두 가지 경로에 조응하는 통일 전망은 전쟁과 흡수통일을 상정할 수 있으나, 앞에서 검토해 본 대로 그 가능성도 매우 낮으며, 바람직하지도 않다는 사실을 알 수 있다.

그렇다면 문제는 우리가 생각하는 통일이 한반도의 현실에 부적합하다는 얘기이거나 아니면 한반도의 현실이 통일과는 거리가 먼 상태이거나 둘 중 하나라고 할 수 있다. 이 두 가지 언명은 같은 의미를 갖는 것처럼 보이지만, 기실 그렇지 않다. 첫 번째 언명은 우리가 지금까지 절대명제로 추구해 왔던 단일국가로의 통일은 적어도 단기적·중기적 기간 내에는 한반도에 실현될 수 없는 전망이라는 의미를 내포한다. 두 번째 언명은 한반도의 현실이 통일의 개념을 보다 유연화시킬 것을 요구한다는 의미를 내포한다. 전자는 우리의 개념과 한반도의 현실간의 불일치를 의미하는 소극적인 의미이지만, 후자는 이같은 불일치를 극복해야 한다는 적극적인 의미를 갖는다. 소극적인 의미에서의 통일은 근대적 의미의 민족국가적 프로젝트로서의 성격을 갖지만, 적극적인 의미에서의 통일은 세계화 시대의 탈민족국가적 프로젝트로서의 성격을 갖는다. 또한 전자는 그 지향점이 1945년 이전이지만, 후자는 21세기에 있다.

이제 이러한 적극적이고도 유연하며, 미래지향적인 탈민족국가적 프로젝트로서의 통일 개념을 어떻게 설정할 것인가의 과제가 남아 있다. 그리고 그 요건 또는 원칙이 무엇인가 하는 과제가 남아 있다. 본 연구에서는 남북한의 민족공동체라는 보다 느슨하면서도 광범위한 단위를 상정하여 ‘공동시장 공동체’를 추구하는 통합방식을 제안한다. 이것은 국가 중심적인 접근이 아니라 시민사회 중심적인 신기능주의적 통합양식이라고 할 수 있다. 장기적인 관점에서 점진적으로 ‘경제협력→공동시장→다원적 안보공동체→국가연합→통일’의 도식을 따라 진전될 수도 있겠지만, 굳이 통일을 중국의 목표로 삼지는 않는다. 요컨대 범지구적 자본의 지배가 관철되는 세계화 시대에 남북한이 선택할 수 있는 대안은 ‘시장의 논리’와 ‘민족공동체의 논리’를 변증법적으로 종합하는 길이다. 이러한 과업을 계승하여 보다 바람직하고 민주적인 미래사회의 한민족 공동체를 건설하는 일은 후손들의 몫으로 남게 될 것이다.<sup>33)</sup>

‘경제협력을 통한 공동시장 공동체’ 수립전략은 기본적으로 남북한의 협력, 즉 남한의 대북 온건책(경제지원 및 군비통제)과 북한의 개혁·개방을 요구한다. 그러나 남한이 북한의 개방이나 민주화를 강요해서는 안 된다. 개혁·개방이나 민주화는 북한 정권과 인민이 자발적으로 선택해야 하는 것이지, 남한이 이러한 요구를 하게 되면 공동시장 공동체는 성립하기 어렵다. 이런 의미에서 남한이 ‘선(先)신뢰구축, 후(後)경제협력’의 조건을 고집하는 정책도 버려야 할 것이다. 선(先)신뢰구축을 요구하게 되면 이미 그 자체로서 상대방의 체제와 심지어 국가 존재 자체에 대한 개편을 요구하게 되고 그것은 공동체를 성립하는 것을 불가능하게 하기 때문이다.

공동시장 공동체가 기존의 남북한 통일방안과 같은 점은 국가연합을 지향한다는 점이다. 그러나 국가연합으로 반드시 나아가야 하는 것은 아니다. 이러한 의미에서 이 전략은 (신)기능주의적 접근이라고 할 수

33) 함택영, “세계화시대 남북한 통합의 구상,” 『국가전략』, 4권 1호(1998).

있다. 기능주의 및 신기능주의의 점진적 통합과정은 명시적 주제에 대한 성공적 협상의 결과에 의해서가 아니라 지속적인 기능적 과정의 산물이다. 따라서 이 접근방법은 통일된 국가의 제도적 구조를 다루는 데 필요한 정교하고 공식적인 제안을 전혀 요구하지 않는 특징을 갖고 있다는 점에서 한반도에 가장 적실성이 있다. 지금까지는 기능주의나 신기능주의가 경제우선이나, 정치우선이나의 비본질적인 측면에서만 접근되었기 때문에 이 같은 본질적인 특징이 인정되지도 않았고 무시되었다. 물론 이러한 통합이론들이 성공하기 위해서는 당사국간의 고도의 상호의존적 거래관계라는 최소한의 필요조건이 충족되어야 한다. 그리고 당사국의 국내적 안정과 단결이 선결될 때 더욱 효율적일 것이다. 반면에 한반도의 두 당사국은 이 같은 거래관계가 거의 전무한 상태에 있다고 해도 과언이 아니며, 남북한은 다같이 상호간의 대립을 오랫동안 국내정치의 권위주의적이고 강압적 정책을 위한 정당화의 구실로 이용했으며, 상대방의 국내적 불안을 조성하는 방향으로 행동해 왔다. 그러나 한반도의 적대관계는 외면할 수 없는 냉엄한 현실이며, 문제는 통일의 개념이 이러한 적대관계를 완화시키는 방향으로 제시되지 않았다는 데 더 큰 문제가 있는 것이다.

이러한 까닭에 통일의 개념은 이제 통합의 개념으로 바뀌어야 한다. 민족(nation)을 단위로 하는 통일보다는 국가(state)를 기본적인 단위로 하는 통합으로 바뀌어야 한다. 또한 민족적인 편안함(comfort)을 추구하는 통일보다는 경제적인 생산성의 향상과 안보의 확보라는 가시적인 이익(interest)의 확보를 추구하는 통합으로 바뀌어야 한다. 마지막으로 어떠한 상태가 되었는가에 관심을 기울이게 되는 특정한 목표지향의 완료 상황으로 인식되는 통일보다는 조건의 형성과 진행 과정에 중요성을 두어 완결상태로서가 아니라 일단의 과정적 움직임의 총합으로 인식되는 통합으로 바뀌어야 한다.

최근 김대중 정부는 남북관계에 있어서 정경분리 원칙에 기초하여 교

류·협력을 최우선적인 목표로 내걸고 추진하고 있다. 정부 당국간의 교류에 있어서는 이른바 상호주의를 내세워 북한의 상응하는 조치를 촉구하지만, 민간 차원의 교류에 있어서는 가급적 자율적인 활동을 보장하려고 하고 있다. 그 첫 번째 성과로 현대그룹의 금강산 관광사업 등 일련의 경협사업이 합의되었다. 이것은 아직 그 귀추가 주목되는 바이지만 과거의 경협과는 구별되는 특징, 예컨대 남북한의 정부들이 이러한 사업에 대해 정치적인 사안들과 별개로 추진하려는 의욕을 보이고 있으며, 사업의 규모가 매우 크다는 특징을 갖고 있다. 만일 이 사업들이 잘 추진된다면 본 논의에서 주장하고자 하는 경제교류와 협력을 통한 경제통합이 평화적으로 이루어질 수 있는 초석이 될 수 있을 것이다.

---

---

## 제 2회의 토 론

---

---

○ 김근식(아태평화재단):

첫 번째 문제제기는 발표중에 통일방안이라는 것들이 지금 시기에 남북 관계의 개선이나 실지로 벌어지는 실질적인 통일과정에서는 별 의미가 없다라는 것이다. 지금시기에 필요한 것은 통일방안이 아니라 통일과정에 대한 논의이고 통일접근방식에 대한 합의다. 실지로 진행되는 역동적인 통일과정이 어떻게 진행될 것인가 하는 통일접근방식만이 필요하다는 것이다. 논문 중에 DJ의 3단계 통일방안에서 말하는 남북연합과 그 이전의 노태우와 YS시기까지의 통일론에서 말하는 남북연합이 좀 다르다는 말씀을 해주셨는데 재미있고 명확한 지적이다.

YS까지의 통일방안에서의 화해협력단계와 남북연합단계에서의 화해협력이라고 하는 것은 남북연합단계의 기능적 측면과 조건을 얘기하는 것이고 2단계 남북연합은 국가기구를 얘기한 것으로 볼 수 있다. 그래서 분리되어 설명되고 있는데, 그것은 분리될 필요가 없다. 1단계 화해협력은 의미가 없고, 당장 남북연합을 얘기할 수 있다라고 해서 DJ는 3단계 통일론에서 1단계를 남북연합으로 설정한 것이다. DJ의 남북연합은 바로 YS의 1단계 화해협력과 2단계 남북연합을 한꺼번에 보는, 다시 말해서 평화공존시기의 기능과 조건, 국가기구들을 같이 보자는 것이다. 따라서 그런 측면에서 생각해본다면 굳이 구분해서 그것이 작년 6·15 공동선언의 합의와 어떤 정치적 의미가 있다고 설명하는 것은 좀 과장된 해석이 아닌가 하는 생각이 든다. 결국은 같은 내용이다.

세 번째 문제제기는 논문에 나온 것 중, 북측이 작년 6·15 공동선언 합의 이후 낮은 단계 연방제에 대한 명확한 청사진을 제시하지 않고 있

다. 본질적인 변화는 없다고 주장하였다. 그것에 대한 근본적인 동의를 먼저 전제하지만, 그럼에도 불구하고 북측에서 낮은 단계 연방제에 대한 나름대로의 간헐적인 설명들을 한 적은 있다. 2000년 10월의 안경호가 얘기한 민족통일기구라고 하는 것은 조금은 다른 표현이라고 생각한다. 그런 것들이 그들이 말한 낮은 단계 연방제에서 약간의 변화를 감지할 수 있는 것이 아닌가 하고 선불리 예단하고 싶다. 그런 측면에서 연방에 대한 북측의 변화도 근본적 변화는 아니지만 점진적인 변화를 가시화하고 있다는 것을 긍정적으로 볼 필요가 있다.

또한 류교수님이 말씀하신 통일개념을 좀 유연화시킬 필요가 있다고 하는 것에 대해 전적으로 동의한다. 개인적으로 통일개념의 유연화와 관련하여 통일개념의 수준을 좀 낮추어서 볼 필요가 있다. 류교수님이 설명하신 통일과 통합을 좀 다르게 생각한다. 개인적으로 평화롭게 사는 통일이것을 통일이라고 보고 높은 수준에서 완성된 형태로의 똑같이 사는 통일 이것은 통합이라고 본다. 따라서 통일이라는 개념을 수준을 낮추어 볼 필요가 있다. 즉, 단일한 체제와 단일한 시스템하에서 사는 단일국가로의 통일을 통합이라고 높은수준이라고 보고 그 밑에서 분단의 모순을 극복하고 분단에서 벗어나는 시작으로 통일을 봐야한다고 생각한다.

마지막 문제제기이다. 대안으로 통일방안을 말씀하시면서 공동시장공동체라는 접근법을 말씀하셨다. 굉장히 유용하며 의미있는 눈여겨 볼만한 개념이라고 생각한다. 국가적 차원의 접근이 아니라 오히려 시민사회적 접근이 필요하다고 하는 문제제기를 같이 하면서 말씀하셨다. 그것에 대해 동의하면서 국가와 시민사회의 관계를 반드시 상충적으로 볼 필요가 있는가, 실지로 진행되는 통일과정에 있어서는 물론 공동시장접근체라는 방식을 통해서 자연스럽게 무난하게 이루어지는 통일과정을 우리가 상정해볼 수 있습니다만 거기에도 분명히 국가의 역할은 있을 것이다. 국가가 개입하지 않는 안보의 문제, 국가가 개입하지 않는 경제적 조건의 문제는 분명 있을 수 없기 때문에 국가의 문제는 분명히 같이 가야 한다. 국가와 시민사회는 같이 가야되고 상호보완하는 것이 오히려 낫다고 생각한다.

○ 황병덕(통일연구원):

첫 번째로 첫 번째 문제제기로 흡수통일이라고 하는 개념은 상당히 많은 문제점을 가지고 있는 개념이다. 흔히 독일을 흡수통일 했다고 하는데 동서독의 통일과정이 서독의 민주주의 시장경제가 동독 사회주의 체제를 괴멸시키고 흡수를 했더라는 의미에서 흡수통일인가, 아니면 동독 민중들이 민주화 혁명을 통해서 동독 지도부를 소위 붕괴시키고 통일했다는 측면에서의 흡수통일인가라고 볼 때 상당히 많은 논쟁의 여지가 있다. 여기서 흡수통일의 개념은 통일방안과도 관련성이 있다고 본다. 우리의 통일 미래상을 민주주의와 시장경제로 보았을 때, 합의하는 과정에서 북쪽 국민들이 교류협력을 통해서 남쪽 시스템을 선택하고, 북쪽 지도부가 그것에 대해 반대했을 때 시스템이나 인민 민중들의 봉기에 의해서 붕괴가 될 수 있다. 이것은 급변사태에 의해서 통일이 되는 것으로 흡수통일이라고 볼 수가 있다. 그러나 합의통일이라고 볼 때는 북쪽 국민들과 북쪽 지도부가 민주주의 시장경제를 합의한 경우라 볼 수가 있다.

또한 통일방안 무용론에 있어서 어느 정도 동의를 하지만, 약간의 다른 견해를 덧붙이고 싶다. 전반적으로 어떤 통일방안에 대해서 꼭 필요하다는 입장은 아니지만 나름대로 적실성은 있다고 본다. 즉 냉전 이후에 북한 지도부가 우선적으로 기득권을 인정해달라는 것은 급격한 흡수통일형태로서 북한 체제를 붕괴시키려 하기보다는 스스로 변화할 수 있는 요건을 만들어 달라는 요구들이라고 본다. 그런 측면으로 볼 때 어떤 통일방안이 가지고 있는 로드맵이 백퍼센트 일치하지 않지만 어느 정도 경우에 따라서는 타당성이 있다고 보여진다. 지난번 남북정상회담에서 연합제와 연방제에 대해서 공통분모를 찾아냈다고 하는 것은 서로간의 체제를 인정해주고 있다고 볼 수 있다.

다음으로 탈민족국가적 프로젝트로서의 통일에 대한 문제제기다. 소위 통일이 과연 탈민족국가적 프로젝트가 될 수 있는가이다. 류교수는 국가적인 측면에서 접근을 해야한다고 주장하면서, 다른 한편으로는 시장의 논리와 민족공동체 논리를 변증법적으로 조합해야 된다고 포현했다. 세계

화 시대임에도 불구하고 여전히 민족국가라는 것이 나름대로의 특수임무를 띠고 모든 민족 구성원 개개인의 어떤 자유와 행복을 보장해주는 최소한의 공동체라는 측면에서, 민족국가라는 개념은 우리가 통일방안이나 통일개념을 추구할 때 빼놓을 수 없는 개념이라고 생각된다.

접근방법에 있어서 신기능주의와 기능주의 두 가지를 주장하였는데 신기능주의적 입장보다는 기능주의적 입장에 치우쳐 있는 것 같다. 특히 기능주의적 측면에 치우치다 보면, 경제공동체를 만들기 위해서 경제주체로서의 민간기업 차원에만 맡겨서는 남북간의 교류협력이 절대로 활성화될 수 없다. 또한 신기능주의적 접근방식을 통해서 가능한 안보공동체를 상정했을 때 시민사회가 안보공동체를 촉진시킬 수는 있어도 실질적인 담당 주체는 국가가 되어야 할 것이다.

마지막으로 DJ가 1988년 민주주의를 공고화시켜야 통일의 탄력을 얻을 수 있지 않느냐란 것은, 국내 정치적으로 한국사회내부의 여러 문제들로 대북정책을 추진하는데 많은 어려움이 있다는 비판적인 말인 것 같다. 예를 들어 동서독 같은 경우, 민주주의가 상당히 발전된 나라다. 1969년에 브란트가 수상이 되면서 소위 동방정책을 상당히 탄력적으로 추진한다. 여기에 대해 기사당 입장에서 엄청난 반발이 있었다. 그러나 이것이 성공할 수 있었던 것은 독일문제를 둘러싸고 있는 외부적 요건이 국내적 정치를 덮을 수 있을 만큼 강했기 때문이다. 그러나 우리같은 경우에는 소위 작년 연말 부시행정부 출범이후로 한반도를 둘러싼 외부적 조건에 급격한 변화가 있다보니까 여기에서 오는 측면도 있다고 본다.

#### ○ 제성호(중앙대학교):

황병덕 박사의 견해에 동의를 한다. 독일통일은 흡수통일이고 예멘통일은 합의통일이다라는 것은 너무 단선적인 구분이라고 생각한다. 독일통일은 내용상으로 흡수통일이었는지 모르지만 절차상으로는 합의의 형식으로 두 차례의 국가조약과 통일조약으로 형식적인 합의절차를 취했다. 예멘통일도 형식적으로 합의 통일이라고 말하지만 실질적으로 북예멘의 시장경

제체제가 남예멘에 확산되었다. 따라서 예멘식 통일과 독일식 통일과 베트남식 통일이 있는 것이고 우리는 거기에서 시사점을 찾아서 한국적인 통일 방안과 절차를 만들어 통일과정을 만들어 가는 것이 중요하다고 생각한다.

통일방안의 의미에 대해 논하였는데, 어떤 방안을 내도 그 통일방안대로 통일이 되지는 않을 것이라고 생각한다. 6·15공동선언을 보면 액면 그대로 순수하게 받아들일 수도 있으나, 제가 보기에는 자주와 민족대단결론에 입각한 그들의 통일구도를 실현하고 합의를 산출하기 위한 북한의 전략적 의도라고 생각된다. 3,4,5항 중 특히 3항은 민족교류협력에 입각한 회담을 통해서 보면, 그것은 바로 민족대단결론에 입각한 방식이고, 1항에는 자주통일을 언급하고 있다. 어디에도 평화의 언급이 없다. 그렇다면 남한 정권과 평화를 공존하려는 의지가 진정으로 있느냐를 살펴볼 때, 부분적으로 있을지는 모르지만 그들의 연방제 통일이라고 하는 관점에서 본다면 형식적인 긴장완화 측면은 있겠지만 근본적으로는 없다고 본다.

또한 2항의 의미를 살펴보면, 통일지향적인 상호실체 인정, 장기적인 통일, 낮은 단계 연방제 구축의 공통점도 있다고 하고, 김근식 박사는 과정에 합의를 한 것이다라고 주장하였다. 물론 선의로 해석할 수도 있지만, 남북과 교류를 해서 경제국가를 건설하고 강성대국을 회복하고 낮은 단계 연방제에서 전민족대단결 고려민주연방공화국이라는 높은 단계 연방제로 그들의 구도를 완성화시키는 것이 아닌가하는 생각이 든다. 게다가 우리가 통일방안을 협상의 대상으로 생각한다는 것은 역사적 의미가 있긴 하지만 엄청난 함정이 있다는 것을 생각해 볼 필요가 있다.

또한 낮은 단계 연방에 있어서 연방이라고 하는 것은 쌍방의 정치실체 간에 상회하는 하나의 새로운 단일주권을 창설하고 연방에 대표되는 연방 정부와 기존의 정부간에 권한배분에 관한 합의에 들어가게 된다. 합의에 들어가서 지역정부가 외교·군사권을 더 많이 행사하라는 것이다. 이것은 1국가단계에 들어가는 것이다. 북한도 스스로 그렇게 말하고 있다. 1민족 2국가 2제도 2정부를 말하고 있다. 이것은 우리 국체의 변경을 가지고 오는 것이다. 즉, 낮은 단계 및 높은 단계의 연방을 하려면 헌법을 개정해야

된다. 헌법을 개정하기 전에 대통령이 북한과 낮은 단계 연방에 합의할 수 없다. 6·15공동선언의 2항에서 낮은 단계 연방제와 남측 연합제에 공통성이 있으니까 통일을 제한한다까지는 좋지만 북한과 낮은 단계 연방을 하겠다고 합의를 해버리면 그 자체는 위헌적인 합의고, 그 행위는 위헌이고 헌법재판소에 의해 위헌 심판을 받게 되는 것이다. 그것은 위헌 조약이 되는 것이다. 따라서 낮은 단계 연방과 남북연합의 구상이 유사점이 있다는 것은 엄청난 착각이다. 결국 이 정부하에서는 낮은 단계연방이 구성될 것이라고 생각하지 않는다. 또 평화협정도 체결될 것 같지 않다. 그래서 논쟁거리로 넘어가겠지만 앞으로 다음정권이든 그 다음정권이든 어디시기의 통일과정에서 낮은 단계 연방을 할 수 있다고 생각한다. 그러기 위해서 우리의 헌법과 법제가 정비되어야 되고 북한이 변화해야 되고 가치의 상용성이 선행되어야 된다.

# “韓半島 平和體制 樹立 方案”

한 용 섭

(국방대학원 교수)

---

---

# 韓半島 平和體制 樹立 方案

---

---

한 용 섭(국방대학원 교수)

## I. 序論

20세기말 세계의 탈냉전 추세에도 불구하고 韓半島는 여전히 冷戰의 孤島로 남아 있다. 전쟁이 없는 상태를 평화라고 한다면 그동안 韓半島에서 평화를 근본적으로 위협해 온 많은 요소들의 존재에도 불구하고 韓半島에서 평화는 유지되어 왔다. 물론 전쟁이 없는 상태를 유지해온 유일한 국제법적 차원의 장치는 1953년 7월 27일 체결된 停戰協定이다.

세계의 탈냉전 상황과 동구에서의 공산주의 몰락, 소련의 해체, 그리고 북한을 지원해 오던 전략적 우방국의 상실 등의 안보위기 상황에서 북한은 체제의 안전을 보장하고 한국으로의 흡수통일 우려를 불식하고자 하는 동기에서, 한국정부는 韓半島에서 냉전을 종식하고 화해·협력의 단계를 거쳐 중국에는 평화통일로 이르고자 하는 단계적 통일 접근법의 일환으로 남북한간 고위급회담을 개최하여 1992년 2월 19일 「기본합의서」를 합의·발효시켰다.

기본합의서의 발효는 韓半島에서 박빙의 정전상태를 공고한 평화상태로 전환시키기 위한 한민족의 자발적인 탈냉전 시도의 일부로 간주되었다. 하지만 기본합의서 발효이후 대두된 북한의 핵개발 문제는 남북한의 화해·협력을 위한 더 이상의 관계개선에 찬물을 끼얹었으며, 결국 핵 문제는 미·북한간 회담으로 타결을 보게 되었다.

韓半島에서 평화가 얼마나 깨어지기 쉬운 상태에 있는가는 한국전쟁

이후 몇 차례의 위기상황을 맞으면서 증명되었고 1993년에는 북한의 NPT 탈퇴선언 이후 빚어진 위기 상황과 1998년 8월 북한의 대포동 미사일 시험발사 후 고조된 한반도 주변의 위기 상황에서 새롭게 확인된 바 있다. 다시 말해서 북한과 합의한 기본합의서나 「비핵화 공동선언」도 북한이 지키지 않으면 韓半島에서 평화를 보장할 수 없다는 사실이 증명된 셈이다.

북한은 전후 42년간 유지되어 온 停戰協定을 무실화 시키기 위한 책동을 전개해 왔다. 1994년 4월 28일, 새로운 평화보장체계 수립을 위한 대미협상을 제의한 이래, 군사정전위원회로부터 북한군 대표단 철수, 조선인민군 판문점 대표부 설치 및 중국의 군사정전위 대표단 소환 등 대미 平和協定 체결을 위한 정지작업을 전개했다. 이어서, 북한은 1994년 10월 21일 미국과 제네바 핵합의를 체결한 이후 미·북 관계개선이 가시화되고 있는 상황을 활용, 대미 平和協定 체결전략을 추진하고 있다.

1995년 9월에 미국 카네기 평화재단의 셸리그 해리슨을 통하여 북한은 대미 평화협정이 당장 어렵다면 미국과 북한간에 잠정적인 조치를 취할 필요가 있다고 전해왔고 이는 1996년 2월 22일 북한의 대미 잠정협정 체결제의로 구체화 된 바 있다. 그 이후 북한은 대미 수교협상과 미사일회담 채널을 통해 잠정협정을 구체화하는 제안을 계속해 왔다. 마침내 2000년 6월 남북한 정상회담 이후 미국과 미사일 문제 해결, 관계 정상화와 평화협정을 논의할 목적으로 2000년 10월 조명록 특사를 워싱턴으로 보내 클린턴 미국 대통령과 회담을 갖고 북미관계 정상화와 적대관계 해소를 위해 노력했다.

한반도 평화체제 문제에 대해서 북한의 공세적 행동에 대해서 수세적이며 원칙적인 대응만을 해왔던 한국정부와 미국정부는 북한의 정전협정파기 사태를 더 이상 방치할 수 없다는 인식 하에서, 정전체제의 평화체제로 전환을 포함한 한반도의 긴장완화와 공고한 평화체제 구축을 위해 1996년 4월 16일 제주도 정상회담에서 한반도 평화를 토의하기 위

한 남북한, 미국, 중국이 참여하는 4자 회담을 제의하게 되었다. 이것은 한반도 평화체제에 관한 한 남북한 당사자간의 대화를 통해서 해결해야 한다는 한국과 미국의 종래 입장에 일정한 변화가 있었다는 것을 의미했다. 즉, 1994년 10월 미국과 북한간에 합의된 제네바 핵합의에 따라 미·북 관계가 발전하고 있는 현실을 인정한 바탕 위에서 북한의 계속되는 정전체제 파괴 행위를 공식적으로 다룰 채널을 제시하게 된 것이었다. 그러나 4자 회담은 아무런 진전을 보지 못하고 현재 교착상태에 있다.

따라서 본고에서는 지금까지 韓半島 平和體制와 관련한 남북한간의 논의를 정리하고 최근의 미 행정부의 대북한 정책을 감안하면서 韓半島에서 실질적이고 적극적인 평화를 건설할 수 있는 한국의 정책대안을 모색해 보고자 한다. 글의 순서는 첫째, 韓半島 平和體制와 관련한 남북한의 입장은 무엇인가? 둘째, 최근 미국 정부의 대북한 정책의 변화와 韓半島의 平和體制는 어떤 관련성이 있는가? 셋째, 韓半島에서 적극적 평화를 위한 平和體制의 내용은 무엇인가? 넷째, 韓半島의 平和體制를 수립하기 위한 전략은 어떠해야 하는가? 하는 4가지 질문을 다루고자 한다.

## II. 韓半島 平和體制에 관한 남북한의 입장

### 1. 남한의 입장

남한에서는 보통 평화는 전쟁이나 무력충돌 없이 국내적, 국제적으로 사회가 평온한 상태라고 정의한다. 미국의 일반적 개념정의도 가치중립적 입장에서 전쟁이나 기타 적대행위의 부재, 싸움과 반목으로부터의 해방을 의미한다. 한국의 평화개념은 전쟁이 없는 상태이다. 대한민국 헌법 제5조는 대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을

부인한다고 하고 있다. 이것은 만약 외부로부터 침략을 받았을 경우에 한하여 자위 목적의 방어적인 전쟁을 인정한다고 볼 수 있다.

1992년 한국의 통일부에서 발행한 <남북 기본합의서 해설>에 의하면, <표1>과 같이 남한은 韓半島에서 평화를 구축하기 위하여 단계적 접근 방법을 추구한다.<sup>1)</sup> 즉, 남북한은 화해·협력의 단계를 거쳐 평화체제에 이르며 중국에는 민족통일로 간다는 3단계 접근법을 추구하고 있다. 현재는 남북한이 정치적 군사적 대결상태에 있고 停戰體制하에 있으므로 1992년 2월 19일 남북한간에 합의·발효된 기본합의서에 따라 상호불신과 반목을 해소하고 신뢰를 구축하여 민족적 화해를 이루며 다각적인 인적·물적 교류를 증대시키고 협력을 촉진하여 쌍방의 체제와 이념간의 격차를 해소해 가면서 민족공동의 이익과 번영을 도모해 나가야 비로소 한반도에 평화가 정착될 수 있다고 보는데 이 과정을 화해·협력단계라고 부른다. 기본합의서는 화해·협력 단계 다음에 오는 平和體制를 규율할 민족공동체헌장이 마련될 때까지 남북간의 화해 구축 교류협력을 추진하기 위해 마련된 규정이기 때문에 남북한이 平和體制에 들어가려면 반드시 기본합의서를 지켜야 한다는 것이다.

<표 1> 통일단계별 기본규범과 국가형태

단 계	기본규범	국가형태
화해·협력	기본합의서	분단국가
평화체제/ 남북연합	민족공동체헌장	남북연합
민족통일	통일헌법	통일국가

한편, 한국정부는 화해·협력 단계에서는 韓半島에서 停戰協定을 준수

1) 통일원, 『남북 기본합의서 해설』, 1992, pp. 30~32.

해야 하며, 남북한 당사자가 平和協定으로 바꿀 때까지는 停戰協定은 유효하다는 입장을 견지하고 있다. 한국정부는 기본합의서 제5조에 대하여 기본합의서, 화해분야 부속합의서, 불가침분야 부속합의서, 교류협력분야 부속합의서를 남북한이 제대로 이행해 나가면 韓半島에서 공고한 평화상태는 창출되게 되어있다고 해석한다. 그리고 현 정전상태를 <남북사이의> 평화상태로 전환한다는 규정의 의미는 현 정전상태가 국제연합과 북한·중국간의 상태이든 남과 북간의 상태이든 불문하고 장차의 평화상태는 <남과 북의> 평화상태로 전환한다는 뜻으로 해석하고 있으며, 남북사이의 평화상태란 현 停戰協定을 대체할 平和協定은 남과 북이 당사자가 되어 체결하여야 한다는 뜻으로 해석하고 있다. 이어서 현재의 停戰協定을 대체하는 平和協定은 1953년 8월 28일 유엔총회 결의안에 포함되어 있는 남과 북을 당사자로 하고 관계국가들이 보증하는 형식으로 체결되는 것이 바람직하다고 부연 설명한다. 또한 남북사이의 평화상태란 남과 북을 당사자로 하고 상기 국가들이 보증하는 平和協定의 체결에 의한 평화상태로의 전환을 의미하는 것으로 보아야 한다고 설명한다.

통일에 대한 3단계 접근 방법은 1994년 8월 김영삼 대통령에 의해 화해·협력-남북연합-통일국가 순으로 바뀌고, 1998년 2월 김대중 대통령의 취임과 함께 화해 협력 단계와 남북연합단계의 구분이 모호해졌다. 아태평화재단이 1995년 발간한 <김대중의 3단계 통일론>에 의하면, 3단계 통일론은 남북연합-남북연방-통일국가 순으로 발전하는 것이었다.<sup>2)</sup> 그러나 2000년 6.15 공동선언 제2항에서 남북 쌍방은 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제가 공통점이 있다고 인정하고 이를 바탕으로 통일을 지향해 나간다고 합의함으로써 김대중 정부의 통일론에 대한 논란이 일게 되자 국민의 정부가 나서서 현 정부의 3단계 통일론은 이전 정부와 같이 화해협력-연합단계-통일단계를 승계한다고 함

2) 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론』 (서울: 아태재단출판사, 1997), p. 70.

으로써 수습되었다. <김대중의 3단계 통일론>에 의하면, 남북 연합단계에서 평화공존, 평화교류, 평화통일의 3대 행동강령을 구현할 것인데, 평화공존은 분단상황을 평화적으로 관리하는 것을 뜻하고, 이를 위해 무력대결이 발생하지 않도록 모든 조치를 취하며, 군사적 신뢰구축, 군축, 검증을 실시해야 한다고 주장하고 있다.

그러나 김대중 정부와 그 이전 정부와 차이점은 남북한간 관계개선과 평화정착에 있어 기본합의서의 이행에 큰 중점을 두지 않는 것이다. 이것은 남북정상회담 개최 이전에 이에 대해 북한측이 완강하게 반대했기 때문에 일어날 일이다. 김대중 정부는 한단계 더 나아가 지금까지 한반도에서는 평화를 지키는 전략에는 성공하였으나, 평화를 만들어 나가는 전략에는 소홀히 했음을 지적하면서, 평화를 만들어 나가는 전략을 병행 추진하겠다고 하고 있다.<sup>3)</sup>

평화를 지키는 전략은 자주국방력과 한미연합전력을 통해 안보태세를 강화하는 것이고, 평화를 만들어 가는 전략은 남북간 화해 협력, 한반도 냉전종식, 북한의 개방과 변화를 통해 적화전략 포기를 유도하는 것이라고 설명한다. 그리고 한반도 냉전종식을 위한 5대 과제를 제시하였는바, 남북관계 개선, 미·북/일·북 관계 개선 및 정상화, 북한의 국제사회 참여 및 개방, 대량살상무기 위협 해소 및 군비통제, 정전체제의 평화체제로의 전환이 그것이다.

한반도 냉전종식을 위한 5대 과제 중 남북관계 개선은 이루어지고 있고, 대량살상무기 위협 해소는 미-북간 핵협상에 이어 미사일 협상과 페리프로세스를 통해 클린턴 행정부 때는 목표가 어느 정도 달성된 바 있으나, 부시 행정부의 등장으로 교착상태에 빠져 있다. 그리고 미·북/일·북 관계 개선 및 정상화는 이루어지지 않고 있으며, 한반도 군비통제와 정전체제의 평화체제로의 전환은 시작도 되지 않고 있는 실정이다.

현재 남한은 平和協定체결 분위기가 이루어지면 대북한 억지력의 가

3) <http://www.unikorea.go.kr>. 통일정책: 2000년 대북정책 추진 실적 참조.

장 중요한 부분인 주한미군의 철수를 촉진할 가능성이 있고, UNC해체 시에 북한이 남침할 경우 UN차원의 개입 근거가 없어지며 특히 韓半島 유사시 전용할 수 있는 주일 미군기지 몇 곳을 적시에 사용할 수 없을 가능성에 대하여 우려를 갖고 있다. 즉, 북한의 남침 가능성이 확실히 없어질 때까지는 UNC와 停戰體制가 가장 유효한 대처 수단이라고 보고 있다.

1994년 북한의 停戰體制 무실화 책동과 대미 平和協定공세에 대해 한국정부는 남북한을 주당사자로 하면서 미국·중국 등이 보증하는 2+2 平和體制 방식을 검토하는 융통성을 시사한바 있으며 1995년 8월 15일 광복절 기념사에서 김영삼 대통령은 한반도 평화체제는 남북한 당사자가 주가 되지만 주변국의 협력을 필요로 한다고 함으로써 1996년 남북한 미국 중국이 참여하는 한반도 평화를 위한 4자 회담을 제안했다. 1997년 12월 첫 4자 회담이 제네바에서 개최된 이래 1999년 8월 제6차 회담까지 모두 여섯 차례 본회담이 개최되었다. 1998년 10월 제3차 회담에서 남한 북한 미국 중국 4국 참석자들은 긴장완화 분과위원회와 평화체제구축 분과위원회의 구성에 합의하였고, 99년 1월 제4차 회담에서 두 개의 분과위원회를 처음으로 가동시켜 분과위원회 운영절차에 대한 합의각서를 채택하였다. 99년 4월에 5차 회담, 8월에 6차 회담을 갖고 의제에 관한 토의를 진행하였다. 그러나 제6차 4자 회담에서 북한측이 주한미군 철수와 미·북 평화협정 체결을 의제로 할 것을 주장하면서 회의가 결렬된 이후 지금까지 회담이 개최되지 않고 있다. 그러나 한국정부의 공식 입장은 4자회담이 한반도 평화구축을 위해 가장 유용한 방법이라고 인식하고 있으며, 남북한이 주체가 되고 미국과 중국이 참여하고 보장하는 방식의 평화체제가 수립될 수 있도록 노력하겠다고 밝히고 있다.<sup>4)</sup>

한국의 입장은 주한미군 문제는 한미간의 사안으로서 북한이 관여할

---

4) 국방부, 「국방백서 2000」, (서울:국방부, 2000), pp. 76~77.

바가 아니며, 평화체제 구축문제에 실질적인 진전이 이루어질 때, 한반도의 모든 군대의 구조나 배치문제가 논의 가능하며, 이 때에 남북한의 군사력과 함께 주한 미군도 논의될 수 있다는 입장을 견지하고 있다. 또한 한반도에 평화체제가 구축되고 통일이 이루어진 후에도 미군이 동북아 지역의 안정자 역할을 수행하기 위해 한반도에 주둔하는 것이 바람직하다고 보고 있다.

4자 회담이 결렬되어 한반도 평화문제에 아무런 진전이 없을 때, 2000년 6월 사상 최초로 남북한 정상회담이 개최되었다. 6.15공동선언에서는 남북정상회담의 의의가 남북간에 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화통일을 실현하는데 있다고 천명한 이외에, 한반도 평화체제를 구축하기 위한 실질적 합의나 언급은 전혀 없었다고 해도 과언이 아니다. 다만 김대중 대통령이 전한 바, 북한의 김정일 위원장은 통일 후에도 한반도에 주한미군의 주둔의 필요성에 공감을 표명했다는 것 정도였다. 정상회담 이후 2000년 9월에 남북 국방장관회담이 개최되어 남북 쌍방은 군사적 긴장을 완화하며, 한반도에서 항구적이고 공고한 평화를 이룩하여 전쟁의 위험을 제거하는 것이 긴요한 문제라는데 이해를 같이하고 공동으로 노력해 나가기로 하였다 라고 원칙적으로 합의하였으나, 그후 국방장관 회담은 개최되지 않고 있어 남북한간에 한반도 평화를 위한 군사적인 분야의 실질적 협의를 가지지 못하고 있다.

김대중 대통령은 6.15 공동선언에서 한반도 평화에 대한 언급이 빠진 점을 감안하여 다음 정상회담에서는 한반도에서 냉전구조를 해체하고 평화체제를 구축하기 위해 가칭 한반도 평화선언을 준비하고 있다고 언급한 적이 있다. 그러나 이 문제는 2001년 3월 초 한미간 정상회담 직후, 김대중 대통령이 한미간 전략적 역할분담을 시사함으로써 당분간 시계 밖으로 사라졌다. 즉, 미국은 북한의 핵과 미사일 문제에 전념하고, 한국은 북한과 한반도 화해 협력과 재래식 위협문제를 다룬다는 것

이었다. 미국은 이 문제에 대해 모호한 태도를 보이다가 2001년 6월 워싱턴을 방문한 김동신 국방장관에게 북한의 재래식 위협 문제는 1992년 2월 합의된 남북 기본합의서에 의거하여 남북한간 군사적 신뢰구축을 시작으로 한국 정부가 주도권을 갖고 북한과 협의해 나간다고 함으로써 일단락되었다. 그러나 북한의 재래식 군사위협 감소를 전적으로 한국정부에 맡겨 놓을지는 미지수이다.

그러나, 한반도에서는 남북한 북미간 관계 정상화와 본격적인 화해와 교류협력을 막는 요인이 그대로 남아있음을 어느 누구도 부인할 수 없다. 즉, 한반도에서 군사적 긴장이 줄지 않고 있으며, 북한의 대 남한 기습공격 능력과 위협이 그대로 남아 있다. 북한의 주장에 의하면, 한미의 대북 군사위협도 그대로 남아 있다고 볼 수 있다.

이러한 가운데, 한국 정부는 남북한간에 정치적 경제적 문제 우선 해결을 지향해 왔고, 북한 또한 남한으로부터 우선 식량 에너지 사회간접자본 등 경제지원을 우선 획득하고 보자는 경제 우선 정책을 추구해 왔다. 한국의 화해 협력 정책은 경제지원 및 협력 위주로 전개됨으로써 평화문제가 본격적으로 거론될 가능성은 점점 적어지고 있다. 특히 미국의 보수적인 부시행정부의 등장으로 남한의 화해 협력정책의 추진도 그 속도가 늦추어지고 있다. 게다가 한국정부는 한반도에서 군비통제를 신뢰구축부터 출발하여 제한 조치, 최종 단계에 군축을 추진하는 단계적 군비통제 방안을 고수하고 있다. 북한이 이에 호응하지 않는 한, 한국의 평화체제 추진 정책은 큰 성과를 거두기가 힘든 형편이다.

## 2. 북한의 입장

북한이 보는 평화는 두가지 종류가 있다.<sup>5)</sup> 하나는 노예의 평화이고

---

5) 북한 사회과학원 철학연구소 간, 「철학사전」, (평양: 사회과학 출판사, 1970) pp. 633~635와 pp. 498~500. 이 호재 편, 「한반도 평화론」, (서울: 법문사, 1986), p. 328에서 재

다른 하나는 항구적 평화인데 전자는 제국주의자들의 착취계급에 의한 외부적 평화이고 후자는 제국주의의 섬멸 종식과 세계혁명의 완수 이후에 오는 평화이다. 따라서 영구적인 평화를 달성하기 위해서는 자기민족을 해방하기 위한 민족해방전쟁과 프로레타리아 계급을 해방하기 위한 혁명전쟁 같은 전쟁을 인정한다. 즉, 이 두가지 전쟁은 정의의 전쟁으로서 정당한 전쟁이므로 평화를 위해서는 불가피하다는 것이다.

결국, 북한이 규정하는 평화는 전쟁이 없는 상태가 아니다. 이런 맥락에서 韓半島에서 외세가 배제되고 민족이 자주적인 입장에 설 때 평화의 기본적인 조건은 갖추어지고, 객관적으로 북한에게 힘이 유리한 상황이 되면 韓半島가 북한에 의해 사회주의식으로 통일이 되어야 진정한 평화가 올 수 있다고 보는 것이다. 이와 같은 평화의 조건을 창출하기 위해서는 남북한간에는 불가침협정을 맺어야 하고 미·북한간에는 平和協定을 체결해야 한다는 것이다.

북한이 주장하는 平和協定의 내용은 미국과 협상을 통해서 한국전으로 인한 손해배상문제, 전범자 처단 문제, 한국전쟁의 법적 종결선포, 미군 철거 문제, 군축과 긴장완화를 위한 대규모 군사연습의 중지제안을 비롯한 남한에서 미국의 무력증강 책동, 무기반입책동 분쇄, 미군기지의 폐쇄를 해결함은 물론, 한미상호안보조약과 미국의 남한에 대한 정치, 경제, 군사 등 모든 분야의 결정적 영향력 제거함으로써 韓半島의 자주화 달성을 최종목표로 들고 있다.<sup>6)</sup>

이 기본 입장은 1990년대 초반에 들어와 더욱 구체화되었는데 주한미군 핵무기 철수는 미국의 일방적인 조치로 이미 달성되었다고 보고

---

인용

6) 통일원, 「북한의 평화협정제의 관련 자료집」, 1994. 12, pp. 265~286참조. 북한은 平和協定에 답아야 할 내용으로서는 한국전으로 인한 손해배상문제, 전범자처단 문제, 한국전쟁의 법적 종결선포, 미군철거문제, 군축과 긴장완화를 위한 대규모 군사연습의 중지제안을 비롯한 남한에서 미국의 무력증강 책동, 무기반입책동 분쇄, 미군기지의 폐쇄, 한미상호안보조약과 미국의 남한에 대한 정치, 경제, 군사 등 모든 분야의 결정적 영향력 제거로 자주화 달성을 들고 있다.

UNC 해체, 휴전협정 파기, 평화에 입각한 군축과 평화원칙을 들고 있는데 주한 미군을 포함한 3단계에 걸친 병력 10만으로의 감축, 무력증강과 군비경쟁금지, 무기도입금지, 외국군 기지폐쇄와 외국군 철수, 연합훈련의 금지, 그리고 민족대단결 원칙을 내세워 남한사회의 친 북한 정권수립을 위한 민중혁명 등을 들고 있다.

종래 북한은 韓半島의 무력적화통일에 이르는 전략으로서 대미平和協定을 주장해 왔다. 대미平和協定 체결 이후에 북한에 유리한 韓半島의 정치·군사정세를 조성하고 마침내 북한주도의 통일을 이룸으로써 韓半島에서 항구적인 平和體制를 구축한다는 것이다. 따라서 平和體制에 이르는 전략으로서 미·북한간 각종 협상을 통해 북한-미국간 관계 개선, 停戰體制의 무실화, 대미 군사 직접 창구 개설, 안보문제에 관한 한 남한 정부의 최대한 고립화 및 한미 관계의 이간 극대화를 추구함으로써 결국 대미유화노선과 평화공세로 平和協定을 이끌어 내고자 노력하고 해왔다.

그러나 북한에서도 종래의 대미평화협정 주장에 대한 변화가 발견되고 있다. 1995년 1월부터 북한은 미국에 대해서 평화협정에 대한 미국의 반대가 완강하자 평화보장체계가 수립되는 것이 필요하다고 하였다.<sup>7)</sup> 정전협정의 평화협정으로 전환과 관련, 북한은 1960년대에는 남북 평화협정 체결을 강조하였으나, 1970년대 이후부터는 북·미 평화협정 체결을 주장하고, 특히 1984년 이후에는 남북 불가침선언과 북·미 평화협정 체결을 주장해 왔다.

예를 들면, 1984년 1월 북한은 중앙인민위원회·최고인민회의 상설회의 연합회의 명의로 서울당국과 미국 정부와 국회에 보내는 편지에서 남북 불가침 공동선언과 대미 평화협정 동시체결을 제의했으며, 그 이후 1994년 9월 북한 외교부 대변인은 남북간에는 이미 불가침합의서가 채

---

7) 1996년 4월 북한 외교부는 성명을 통해 북미간 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 평화보장체계를 수립하자고 제안했다.

택되었으므로 북·미 평화협정만 체결되면, 한반도의 공고한 평화보장체제가 수립될 수 있다고 주장하였다.

북한은 대미 평화협정을 체결하기 위해서 1995년 말까지 휴전협정 사문화와 대미 직접협상 모색이라는 양대전략을 구사하여 왔다. 휴전협정 사문화전략의 일환으로서 북한은 1991년 3월 이래 한국군 장성이 군정위 수석대표로 임명되었다는 이유로 군정위 활동을 계속 거부하여 왔으며, 1993년 4월 체코의 중감위 대표단을 철수시켰고, 1995년 2월 폴란드 중감위를 철수시킴으로써 중감위를 완전 무력화 시켰다. 아울러 1994년 5월 북한은 군정위를 대신하는 새로운 협상기구로 조선인민군 판문점 대표부를 일방적으로 개설하였으며, 그해 12월 중국은 군정위 자국대표를 소환하였다. 이로써 한반도 정전협정을 관리하는 기구로서는 한국군장성이 대표로 있는 군사정전위와 정전협정을 무시하는 조선인민군 판문점 대표부가 아무런 대화 없이 양립하는 체제 아닌 체제가 되어버렸다.

이보다 앞서 북한은 1994년 4월 28일 외교부 성명을 통해 휴전협정은 평화를 보장할 수 없는 빈 종잇장으로 되고 군사정전위원회는 사실상 주인 없는 기구로서 유명무실하게 되었다” 고 주장하고 한반도의 진정한 평화와 안전을 보장하기 위해 현 정전기구를 대신하는 평화보장체계를 수립 할 것을 미국에 요구하였다. 1994년 12월, 미군 헬리콥터 조종사 홀준위의 석방을 위한 미·북한간 협상시 북한의 군부는 홀준위의 석방과 미·북한 직접 군사채널의 개설을 통한 대미평화협정체결의 긴밀한 연계를 끝까지 주장하였던 적이 있다. 뿐만 아니라, 북한은 1995년에 몇 차례에 걸쳐 미국과 접촉하면서 정전체제를 대체할 평화보장체계, 새로운 평화체계 등을 내세우면서 미국과 고위안보협의 대화 채널 가설을 위해 노력해 왔다.

한편, 북한은 1995년 6월과 8월에 김영남 외교부장이 UN사무총장 앞서한을 통해서 UNC를 해체하고 한반도로부터 외국군대를 철수시키며

한반도의 새로운 평화보장체계의 수립의 필요성을 강조하였다. 그리고, 95년 7월 4일 북한 인민군 판문점 대표부 대표가 주한미군 기획참모부장에게 미·북한간 평화보장체계의 수립 필요성을 재강조하고 미·북한간 장성급 접촉을 제의하였다. 만약 이를 거부할 경우 북한측은 비무장지대와 정전협정의 지위에 관한 필요한 조치를 취하겠다고 협박하였다. 그러던 중 북한 당국은 1995년 9월 18-26일 미국 카네기 재단의 셸리그 해리슨을 평양으로 초청하여 새로운 평화체계 (a new peace mechanism)의 내용을 대외에 전달케 했다.<sup>8)</sup>

즉, 북한지도부는 북-미 평화협정 체결의 비현실성을 인정하고 평화협정이 북-미 관계정상화의 전제는 아니라고 말하면서 종래의 대미 평화협정체결 입장에 대한 수정을 시사했다. 아울러 주한미군이 무기한 주둔하는 데 대해 찬성한다는 극적인 발언을 했다. 그리고 북한이 주장하는 새로운 평화체제는 우선적으로 미-북한간에 상호안보협의 위원회를 구성·운영하고 그 위원회가 실질적으로 가동 준비가 끝난 시점에 지난 92년 남북기본합의서에서 합의한 남북 군사공동위원회를 가동해 나간다는 한반도 평화체제에 관한 이원적 접근방법을 취한다고 하였다.

그러나 미·북한 양국간 관계정상화를 위해서는 유엔군사령부의 해체는 불가피하다는 입장을 고수했다. 강석주 외교부 부부장은 “북-미간 우호적 관계를 위해 주한미군이 유엔의 모자를 벗을 때가 됐다”고 말했다고 전했다. 북한 인민군 판문점 대표부 이찬복 중장은 “북한은 주한미군이 무기한 주둔한다는 미국 군 당국과의 상호양해 아래 새로운 평화체제를 구상했다. 북한의 입장은 궁극적으로 주한미군이 철수돼야 한다는 것이지만 미국의 동아태 전략상 하루 이틀에 이루어지지 않을 것임을 잘 알기 때문에 새로운 평화체제를 구상한 것이다. 정전협정이란 북한에 대한 적대관계를 규정하는 것이므로 현 협정이 존속하는 한 북-미관계 정상화는 불가능하다”고 선언했다. 그리고, 북-미간 협상과

---

8) 『중앙일보』, 1995.9.28.

정에서 양국간 군사접촉 창구를 개설하기로 합의했었다고 주장한 이후, 양측간 장성급 회의가 개최되고 있다.

1996년 2월에 북한은 외교부 성명을 빌어 새로운 평화보장체계의 내용을 구체화하는 잠정협정에 관한 제안을 미국을 향해 내놓았다. 잠정협정의 내용으로는 첫째, 군사분계선과 비무장지대의 관리, 무장충돌과 돌발사건 발생시 해결방도, 군사공동기구의 구성과 임무 및 권한, 잠정협정의 수정보충 등 안전질서유지와 관련되는 문제들이 포함될 수 있다고 밝힌 바 있다. 사실 이 내용은 정전협정 중에서 지금까지 효력이 없어진 조항을 없애버리고 그나마 효력이 남아있는 조항들, 즉 군사분계선과 비무장지대의 관리, 분쟁 시 해결방법 등을 반영하고 군사정전위원회의 주체를 미국과 북한으로 바꾸는 문제 등을 재론하고자 하는 것이다. 둘째로, 잠정협정은 반드시 미-북한 사이에 체결되어야 하며, 잠정협정은 완전한 평화협정이 체결될 때까지 정전협정을 대신한다. 잠정협정을 이행, 감독하기 위하여 판문점에 현 군사정전위원회를 대신하는 미-북한 공동군사기구가 조직·운영되어야 한다. 셋째로, 잠정협정을 채택하며 미-북한 공동군사기구를 내오는 문제를 토의하기 위하여 해당 쪽에서 협상이 진행되어야 한다고 하였다. 이 잠정협정을 논의하기 위해서는 미-북한간 고위안보대화가 진행되어야 함을 주장하고 있다.

1998년 10월 4자 회담에서 북한은 평화보장체계는 북미간 평화협정이 체결되고 평화보장기구가 마련되어야 가능하다고 하였고, 2000년 9월 남북한 국방장관회담에서 한반도의 긴장완화와 공고한 평화를 이룩하는데는 북-UN군(미군)간 정전협정을 평화협정으로 대체한 이후 남북간 군사문제를 토의하는 것이 순서라고 하였다. 그리고 2000.10월 워싱턴에서 개최된 미-북 고위급 회담에서 공동성명을 통해 쌍방은 한반도에서 긴장상태를 완화하고 1953년의 정전협정을 공고한 평화보장체계로 바꾸어 한국전쟁을 공식 종식시키는 데서 4자 회담 등 여러 가지 방도가 있다는 데 대하여 견해를 같이하였다. 고 합의했다. 그리고 양측은 적대의

사를 포기하고 새로운 (평화스런) 관계 수립을 위해 노력한다고 합의했다.

북한의 입장은 평화협정은 반드시 미-북 간에 체결되어야 한다고 주장한다. 북한의 논리에 의하면, 한국 전쟁의 교전 당사자는 미국과 북한이며, 미국이 정전협정의 실질적 서명 당사자이고, 주한미군이 한국군의 작전통제권을 보유하며 무력의 실권을 행사하기 때문이고, 남북한간에는 불가침협정(기본합의서)를 체결했기 때문에 이제 남은 것은 미-북간 평화협정 밖에 없다고 하고 있다.

### 3. 소결론

남북한간에는 韓半島에서 平和體制의 개념, 내용, 접근 전략이 서로 상이하다. 따라서, 양측을 다 만족시킬 만한 방법은 어렵다. 그래도 최대공약수를 찾는다면, 고위급회담 당시 기본합의서 제5조에 대한 협상 태도를 유추해보는 수밖에 없다.

한국측은 고위급회담에서 휴전체제를 平和體制로 전환시키기 위해 공동노력하며, 平和體制 마련 시까지 현 停戰協定을 준수해야 한다고 북한에 제안하였으며, 북한은 체제를 상태로 하자고 표현을 수정한 우리측의 절충안에 동의해옴으로써 결국 기본합의서 제5조는 정전상태를 공고한 평화상태로 전환시키기 위해 공동노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 停戰協定을 준수한다고 합의했다. 이어서 화해분야 부속합의서 제 18조에 남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위해 기본합의서와 韓半島의 비핵화에 관한 공동선언을 성실히 이행 준수한다고 합의하였으며, 제19조에는 남과 북은 현 정전상태를 남북한 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위해서 적절한 대책을 강구한다고 합의하였다.

그러나 북한은 평화상태에 대한 협의는 남한과 할 수 있지만 平和體制에 대한 논의는 미국과 平和協定을 체결함으로써 가능하다고 주장하

고 있으며, 대미 공세를 강화해 왔다. 그 이유는 북한이 바라는 평화의 조건은 남한과 대화해서 창출할 수 없다고 믿기 때문이다. 하지만 북한은 북한식 통일방식을 포기하고 남과 북이 정전체제를 남북한 사이의 공고한 평화체제로 전환시키기 위해 남한과 평화문제를 협의해야 할 것이다.

### Ⅲ. 미국의 韓半島 平和體制에 대한 입장

美國은 韓半島의 平和體制에 관해서 한국 정부의 공식 입장을 지지해 왔다. 1996년 4자 회담을 제의하기 전까지는 停戰協定體制는 南北 直接協商에 의거, 합법적인 平和體制로 대체될 때까지 存續시킨다는 입장을 견지해 왔다.<sup>9)</sup> 이에 따르면 북한이 주장하고 있는 미·북 平和協定은 불가능하며, 남북 당사자원칙에 입각하여 남북한 平和協定을 통해 韓半島 平和體制가 구축되어야 한다는 것이다. 그러나 1997년 4자 회담을 개최하고 난 후부터는 4자 회담이 한반도에서 긴장완화와 평화체제 구축을 위한 유용한 포럼이라는 데 한미 양국은 인식을 같이하고 있으며, 남·북 관계 및 미·북 관계가 진전되어 4자 회담이 재개되기를 희망하였다.<sup>10)</sup> 그리고 1953년 군사정전협정이 유효하며, 항구적 평화체제로 대체될 때까지 계속 준수되어야 한다고 하고 있다.

미국정부가 한반도 평화체제 구축을 위해서 4자 회담이 유용한 포럼이라고 생각하는 것은 2000년 10월 12일 발표된 미-북 공동선언에도 나와 있다. 이것은 클린턴 행정부의 입장을 표현한 것으로, 2001년 부시행정부의 등장 이후 아직도 이를 지지하고 있는지는 분명치 않다.

미국이 어떤 내용으로 한반도 평화체제를 구축하기 원하는지는 아직

9) 대한민국 국방부, 『국방백서 1994-1995』, p. 261. 에 있는 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 3항 참조. 본 조항은 매년 SCM의 공동성명 중 필수적인 사항이다.

10) 대한민국 국방부, 『국방백서 2000』, p. 242에 있는 제32차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 7항 참조.

밝혀지지 않고 있다. 다만 미국은 한미연합 억지력에 의해 한반도에서 전쟁을 억지하며 전쟁 발생시 북한을 격퇴한다는 국방정책은 분명하다. 그리고 클린턴 행정부에서는 북한과 협상을 통해 북한의 대량살상무기 위협을 제거해 나가면서 북한과 관계 개선을 통해 한반도의 평화와 안정을 달성한다는 데 그 목표를 두었다. 반면 부시행정부에서는 클린턴 행정부의 대북 접근법 불신하고, 미국 정부는 북한에 대해 철저한 상호주의와 검증요구를 분명히 하였으며, 부시 대통령은 북한의 핵 미사일 위협 뿐 아니라 재래식 위협도 중시하고 있다고 수 차례 표명한 바 있다.

2001년 6월, 미국 정부는 북한에 대해 핵 문제의 투명성 보장, 미사일 생산과 수출 문제를 포함한 미사일 문제의 해결, 그리고 재래식 군사위협 문제의 해결을 촉구한 바 있다. 이것은 북한의 대량살상 무기와 재래식 위협을 포괄적으로 해결하겠다고 하는 입장을 표명한 것이다. 미국이 북한의 재래식 군사위협 문제도 해결하겠다고 입장을 표명하자, 한국 정부는 난감해 했다. 핵과 미사일 문제도 해결되지 않았는데 전혀 거론조차 되지 않았던 재래식무기도 북한과 협상에서 다룰 경우, 북미 관계의 진전은 물론 한국정부의 대북 화해 협력 정책도 진전이 안될 것을 우려하여 2001년 6월, 한미간 국방장관 회담을 개최하였다. 여기서 한미 양국 국방장관과 김동신-체니간 회담에서 북한의 재래식 군사 문제는 1992년도 군사적 신뢰구축과 군비통제를 위해 남북한간에 체결된 남북 기본 합의서를 재가동시키는 방향에서 한국 정부가 주도적으로 대북협상을 통해 해결하도록 하는데 공감을 표명했다. 아울러 북한의 재래식 군사위협을 감소시키기 위한 문제는 한국정부가 주도권을 갖고 북한과 협상에서 다루되, 한미양국이 이에 대해 공동으로 준비하며, 추진과정에서 긴밀한 협의를 갖기로 합의하였다. 따라서, 한미간에는 신뢰구축과 군비통제를 위한 공동 연구가 전개될 전망이다.

미국은 한반도의 평화와 안정을 유지하는 것이 미국의 국익이라는데

의의가 없다. 당사국들이 협의하여 공고한 평화체제를 구축하기 전까지는 정전협정을 준수해야 한다는 입장을 고수하고 있다. 이는 2000년 10월부터 경의선 철도 연결을 위한 남북한 군사실무자 회담에서 경의선의 DMZ통과를 논의할 때, UNC가 보인 태도를 보면 알 수 있다. 즉, 남북이 협력하여 DMZ를 통과하는 철도를 건설한다고 하더라도 그 지역에 대한 법적 관할권은 정전협정에 의해 UNC가 보유하며, 남북한 당국은 관리권을 가질 뿐이라고 한데서 나타난다. 그리고 2000년 6월 남북 정상회담 이후 남한에서 통일열기가 고조되자 미국 정부는 정상회담 합의문에는 한반도에서 군사적 긴장을 실질적으로 완화시켰다는 아무런 증거가 없다 고 함으로써 그 열기를 가라앉히는 데 주력했다. 이는 미국이 한미동맹과 주한미군에게 영향을 미치는 급격한 변화가 한반도에서 일어나지 않기를 바라고 있다고 볼 수 있다.

#### IV. 平和體制의 必要性과 內容

##### 1. 平和體制 구축노력의 필요성

남북한 그리고 미국의 韓半島 平和體制에 관한 입장과 접근방법에서 차이를 비교해 보면서 韓半島에서 실질적이고 지속적인 平和體制를 수립하기가 쉽지 않을 것이라는 결론에 도달한다. 그럼에도 불구하고 韓半島의 지속적이고도 효과적인 평화는 그냥 기다린다고 해서 주어지는 것은 아니다.

물론 韓半島에서 지금까지 사실 깨어지기 쉬운 평화를 停戰體制가 지켜온 것은 강력한 미국의 대한 안보지원정책과 한미연합방위력 때문이었다고 볼 수 있다. 따라서 한미연합방위를 더욱 강화시키면서 억지력을 제고시켜 나가면 韓半島에서 전쟁의 재발을 막고 결국 시간은 우리 편이기 때문에 북한은 전쟁의지를 포기하지 않을 수 없을 것이라는

입장도 있다. 북한도 한반도에서 전쟁이 없었던 것은 북한 대 한미연합군 간에 억지력의 균형이 이루어진 때문이라고 지적한 바 있다.

그러나 한미연합방위에 의존하는 정책도 미국의 대韓半島 안보정책의 변화에 따라 우리의 안보가 좌우될 수 있고, 한국의 대미 안보의존으로 인하여 정치 경제분야의 대미관계에 있어서 한국이 독자적 목소리를 낼 수 없을 만큼 제약되어 왔으며, 미국과 북한이 재래식 군비 협상을 하게 되면 한국 내에 안보불안과 정권에 대한 불신이 초래될 가능성이 있다. 또한 미국 행정부가 북한에 대해 적대시 정책을 고수하거나 대화를 기피할 때 한반도의 평화체제는 이루어지기 힘들다는 것을 부인할 수 없다.

한편, 탈냉전기의 안보환경은 냉전기의 양극체제하의 동맹과 핵억지력에 근거한 억지만으로는 한 국가의 안보를 확보할 수 없다는 것을 보여준다. 또한 무한정한 韓半島 軍備競爭은 韓半島를 제외한 세계 전역에서 전개되고 있는 경제적 경쟁에 동참할 수 있는 능력을 소진한다. 특히 북한이 군사력 부문을 제외한 모든 분야에서 남한에게 낙후된 지금, 상호 협력적 軍備統制 채널이 없는 상태가 오래 지속되면, 아무리 억지력이 강하다고 할지라도 자포자기적인 군사도발이나 군사력이 녹슬기 전에 침략하려는 전략적 의도를 방지하지 못한다.

따라서 韓半島에서 전쟁이 중지되어 있는 정전상태를 유지하는 소극적 평화보다는 남북한이 불신의 적대관계를 청산하고 상호 국가의 안보 이익을 인정하고 공존공영을 추구할 뿐 아니라 민족공동의 이익을 위해 상호 협력하는 적극적인 평화를 구축하는 것이 필요하다.

이러한 적극적인 평화를 구축하는 작업을 平和體制의 구축작업이라고 부를 수 있는데, 여기서 체제라 함은 국제정치학의 이론상 체제론자(regime theorists)들이 주장하는 개념과 동일하다. 체제(regime)란 포괄적인 개념으로서 두개 또는 그 이상의 국가간에 설치된 기관이나, 상호관계를 규율하는 합의된 원칙, 규범, 절차, 그리고 규칙을 의미한다.<sup>11)</sup>

체제이론은 미소간의 적대적 관계를 협력적 관계로 전환시킨 이유를 상대방에 대하여 군비경쟁을 할 것이냐 아니면 군비통제를 할 것이냐 하는 국가정책을 결정할 경우 각기 고려했던 요소로서 상호 군비를 통제하는 체제의 존재여부에서 들고 있다. 여기서 미소간의 안보관계가 실현가능하고도 포괄적인 안보체제에 의해 규제되고 있었는가에 대한 의문은 있지만, 양국의 관계는 몇몇 안보문제에 있어서 광범위하고도 특정한 몇 가지 합의된 규칙이 있었던 것임에 틀림이 없다.

체제라는 개념은 국가간의 경쟁을 억제하고 협력을 촉진하기 위해 국가간 또는 조직간에 합의한 규칙과 규율을 이행하도록 상호 감시하고 격려하는 절차를 고안하거나 기관을 설치하는데 매우 유용하다. 국가간에 기관을 설치하는 것의 중요성은 국제정치에서 게임이론가들이 전혀 생각하지 못했던 협력을 촉진하는 하나의 요소이다. 유럽의 신뢰 및 안보구축조치, 신뢰구축조치, 유럽재래식 무기감축조치에 대한 감시체제는 유럽의 안보와 평화를 증진하는데 혁혁한 공로를 세웠다. 또한 체제론자들은 적대적인 국가들간에 상호이해를 증진하기 위해서는 국방관련 개념과 독트린에 대한 핵심적인 공동 이해와 지식을 증진시킴으로써 상호 안보관계의 개선에 기여하는 방법으로서 법적 정치적인 타결의 프레임워크를 완성하는 것이 얼마나 중요한가를 일깨워 주었다고 할 것이다.

남북한간의 군사대결상태를 종식하고 협력적인 남북한 관계로 지향하기 위해서는 바로 상호관계를 규제하고 일정한 방향으로 발전을 유도할 규범, 규칙, 기관, 제도의 설립이 대단히 중요하다. 이러한 의미에서 전쟁을 통해 국가이익을 추구하기보다는 평화공존을 통해 상호 안보를 추구하고 꾸준히 협력해 갈 수 있는 平和體制의 구축이 중요함은 두말할 나위가 없다.

---

11) Joseph Nye, Jr., "Nuclear Learning and U.S. Soviet Security Regimes," *International Organization*, Vol. 41, No. 3, Summer 1987, p. 391.

## 2. 平和體制구축의 원칙

### 가. 당사자 원칙과 국제주의의 조화:

남북 平和體制 수립의 당사자는 남한과 북한임은 두말 할 나위가 없다. 그러나 북한 핵문제의 해결과정에서 1993-4년 사이에는 미국과 북한간의 직접협상에 의해서 핵문제가 해결되었고, 부시 미 행정부가 북한의 재래식 위협을 포함한 모든 군사위협을 포괄적으로 다루겠다고 제안함에 따라 미국의 참여도 배제할 수 없다. 따라서, 앞으로 平和體制 구축에 있어 남북한 당사자 원칙을 견지하되 어떻게 미국의 역할을 반영할 것인가 또는 4자 회담에서 중국의 역할을 어떻게 활용할 것인가 하는 문제가 과제로 되고 있다. 이와 아울러 미국이 북한과 직접 군사문제를 협상하려고 할 경우, 한국을 제치고 평화문제를 타결하지 않도록 할 정책대안의 개발이 요구된다. 부시 행정부 등장 이후 북한 재래식 위협 감소를 위한 협상에 대비하여 한미간 공동연구를 할 필요성이 제기되고 있다.

### 나. 단계별 접근 원칙과 포괄적 원칙의 조화:

남북한 간에는 상호 불신이 골이 너무 크고 군사적 대결상태에 있으므로 어느 한 순간에 법적으로 완벽한 체제의 수립을 선포함으로써 平和體制가 되었다고 하기보다는, 平和體制 수립에 필수적인 몇 가지의 조치를 합의하기 쉽고 이행하기 쉬운 것부터 합의하기 어렵고 이행에 시간이 소요되는 조치로 단계별로 묶어 단계별 실천을 보장해나가는 방법이 더 효과적이고 결과적으로 지속적인 평화를 보장할 수 있을 것이다.

남북기본합의서의 타결과정에서 끝까지 문제가 되었던 조항이 바로 停戰體制를 平和體制로 전환하는 조항이었음을 감안할 때, 平和體制는 평화공존을 지향하는 과정에서 갈등보다는 협력, 대결보다는 협동을 선호하게 되는 과정으로 파악해야 하며, 북한이 주장하는 것처럼 어느 한 순간에 합의서만 맺었다고 해서 평화공존이 이루어지는 것이 아니다. 그 합의사항을 실천해 가면서 신뢰가 구축되고 상대방과 더 협력하고자 하는 동기가 발생할 때 보다 더 어려운 분야의 합의 사항을 도출해내고 꾸준히 협력해 나가는 과정이 있어야 남북한간에 참된 평화가 올 수 있다.

하지만 단계적 접근을 만병통치약으로 볼 수 없다. 단계별 접근의 약점은 초기 단계를 거치지 않으면 다음 단계로 진입할 수 없다는 것이다. 남북한 군사관계에서 초기 형태의 신뢰구축을 하지 않으면 제한조치나 군축에 이를 수 없다는 매우 엄격한 단계별 접근은 평화협정과 군축부터 실시하자는 북한의 입장과 너무 대립되어 한 발짝도 진전을 이룰 수 없었다. 이것은 남북한간에 아무런 교류나 협력이 없었던 때에는 일면 타당한 접근이기도 했지만, 정상회담도 이루어지고 교류협력이 대규모로 실시되고 있는 현 상황에서는 타당하지 않다. 따라서 한반도 군비통제를 위한 포괄적 접근 방식을 북한에게 요구하고 타협하여 그 중에서 실천하기 용이한 것부터 실천해 나가는 매우 신축적인 접근을 하는 것이 필요하다.

#### 다. 상호 검증가능성의 원칙:

남북한간에는 합의사항을 도출했다고 하더라도 상대방이 그것을 준수하는지 하지 않는지 검증할 수 있어야 참된 신뢰가 쌓일 수 있고 평화공존 상태를 창조해낼 수 있다. 북한의 수많은 停戰協定 위반 사례와 기본합의서 무시 행위를 보면서, 철저한 검증 절차 없는 합의서의 양산

이 평화정착에 별로 도움이 되지 못한다는 것을 알 수 있다.

이러한 맥락에서 앞으로의 平和體制 건설을 위한 조치들은 철저하게 검증가능한 절차의 합의와 함께 합의에 이르는 것이 중요하다. 韓半島 비핵화 공동선언의 이행여부를 검증할 절차의 합의 없이 비핵화 공동선언만 합의했다가 남북한 핵협상이 실패하고만 사례는 검증가능성이 북한의 태도변화를 확실하게 보증할 수 있는 방법임을 여실히 증명해 주고 있다. 물론 남북한간에 아무런 신뢰도 축적되지 않은 상태에서 침투력이 너무 강한 사찰제도를 요구하다가 남북한 관계가 깨어져 버리는 우를 범해서는 안될 것이다. 침투성이 약하더라도 정기적으로 사찰을 하게 되면, 북한의 합의서 이행을 점검할 수 있는 길이 열릴 수 있을 것이다.

라. 과거의 대결상태로 돌아가지 않기(irreversibility) 원칙:

평화체제는 평화공존을 지향하는 과정에서 갈등보다는 협력, 대결보다는 협동을 선호하게 되는 과정을 의미하게 되므로 일단 한 단계에 합의하고 그것을 지켜왔다면 평화공존을 송두리째 깨는 행위가 없는 한 대결의 과거로 돌아가서는 안된다는 것이다. 즉, 停戰協定 또는 7.4 남북공동성명은 그 이후 모든 것을 송두리째 깨어버리고 대결의 과거로 돌아가버린 사례이지만, 제네바 핵합의는 여러가지의 단계 단계마다 상호 지켜야 할 사항을 규정하고 있고 각 단계를 지켜나가면 핵합의 전체를 송두리째 부정하는 즉, 북한의 핵무기 보유 같은 행위가 없는 한 핵합의가 없던 그 이전의 상태로 어느 일방이라도 돌아가서는 안된다는 것을 보여주는 사례이다. 이것은 쌍방이 합의를 지킴으로써 얻는 이익이 합의를 위반하거나 꺾으로써 얻는 이익보다 더 크다는 인식을 가질 수 있도록, 합의내용에 중장기적인 인센티브를 반영하여야 한다는 것을 의미한다.

### 3. 平和體制의 내용

위에서 설명한 네 가지 원칙을 염두에 두고 앞으로 고려해야 할 평화체제의 내용을 살펴보기로 한다. 이들 모두를 평화협정에 담아서 평화협정을 체결하거나 이들 중 중요한 몇 개를 평화체제를 구축하기 위한 실천방안으로 보고 그것을 실천해 나가면 마지막 단계에서 평화협정을 체결하면 될 것이다.

가. 단기적인 차원에서 停戰協定の 준수와 중장기 차원에서 정전체제의 변경:

현재 유효한 停戰協定の 조항은 軍事分界線과 DMZ의 유지관리, 그리고 그것을 관리하기 위한 군사정전위의 구성과 운영에 관한 조항이라고 볼 수 있다. 그나마, 1991년 정전위 UNC측 수석대표로 한국군 장성을 임명한 이후 군정위는 한 번도 개최된 적이 없으며, 90년대 후반부터는 북한이 북.미 장성급 접촉 채널을 활용해 오고 있다. 사실상 남북기본합의서와 기본합의서의 불가침분야 부속합의서 그리고 군사공동위 구성·운영에 관한 합의를 보면 停戰協定の 군사분계선 문제는 남북한간의 문제로 흡수되었고 북한이 우리측 수석대표를 정전위 대표로 수용하거나 군사공동위원회가 停戰協定の 관리를 할 수 있도록 된다면 停戰協定 중 유효한 조항을 이행하는데는 아무 문제가 있을 수 없다. 하지만 북한이 이 모든 것을 부정하고 있고, UN사도 한반도에 평화체제가 구축되지 않는 한, 현재의 군사분계선과 DMZ를 관할하는 권한을 포기하거나 급격하게 변경하는 것을 원하지 않고 있다. 그러나, 현 停戰體制의 문제점은 違反事例에 대해 效果的 制裁方案이 缺如되어 있으며, 1991년 3월 이래 군정위 회의가 전무한 실정이고 북측 中立國 監督委 철수 및 中國代表 철수, 그리고 北韓의 DMZ내 停戰協定 違反事例 증가에도 效

果的 對應方案이 전혀 없다는 데 있다. 또한 현停戰體制 하에서는 남북한간 군비경쟁을 방지할 아무런 장치도 없다는 것이 결정적인 결함이다.

한국의 단계적 통일 방식이나 평화체제 수립을 위한 단계적 접근 방식에 의하면 공고한 평화상태가 이루어 질 때까지 정전협정을 준수해야 한다고 주장하고 있다. 하지만 평화상태는 어느 일방에 의해서만 이루어지는 것이 아니고 현 정전체제의 문제점을 개선할 방안도 마련되어야 이루어질 수 있다는 관점을 수용해야 할 것이다. 즉 과정적·단계적 접근만으로 공고한 평화상태가 이루어지기 힘들다는 점을 고려하여, 정전체제를 점진적으로 변경시킬 수 있는 구조적 접근 방법도 검토하여 UN사와 북한에게 제의하여야 할 것이다.

#### 나. 한국전쟁의 청산과 더 이상의 전쟁 방지:

평화체제로 이르기 위해서는 6.25 한국전쟁의 책임규명과 전쟁 유체의 청산이 필수적이다. 그러나 이 문제는 북한이 종래의 입장을 고수하여 한국전쟁의 책임자 처단 문제, 전쟁피해보상문제, 한국전쟁의 법적 종결문제를 반드시 다루자고 제의하면 이 문제를 엄격하게 다루되, 만약 북한이 주장하지 않으면 북한이 과거의 전쟁을 반성하고 다시는 전쟁을 하지 않겠다는 약속만 있으면 넘어가는 것이 나올 것이다.

#### 다. 위기관리체제의 수립:

停戰協定은 6.25전쟁이후 남북관계를 관리해온 유일한 법적 문서다. 그러므로 停戰協定이 무력화된다는 것은 남북한이 법적으로는 전시로 돌입한다는 것을 뜻한다. 따라서 현재 이렇게 停戰協定이 무력화된다면 남북한의 평화 완충지대인 비무장지대에서 소규모의 무력충돌이 일어나

는 경우에도 오해와 오지로 인해 큰 분쟁으로 확대될 가능성이 커진다. 따라서, 위기관리체제의 수립이 시급하다.

1994년 12월 발생한 휴전선 이북에서 미군헬기 격추 사건과 1999년 6월 발생한 연평해전, 2001년 6월 발생한 북한 상선의 한국 영해 침범 사건은 韓半島에서 북한이 군정위를 계속 거부하고 있는 한, 군정위가 효과적인 위기 관리나 의사소통 체제가 될 수 없음을 분명히 해 준 사건이다. 지금까지의 사례를 살펴 볼 때 韓半島에서 위기관리체제가 정상화될 필요가 있으며 특히 남북한 정상간, 그리고 군사당국자간의 직통전화 교환 설치될 필요가 있다.

1994년 6월 韓半島 핵 위기시, 지미 카터 전 미국대통령이 남북한 정상회담을 중재함으로써 韓半島의 위기가 해결될 실마리를 제공하였지만 김일성의 사망으로 인해 정상간 직접채널이 이루어지지 못했다. 2000년 6월 남북정상회담의 결과 개설된 임동원-김용순 연락 채널이 2001년 6월 발생한 북한상선의 영해 침범 사건 시 의사소통과 위기 확산 방지 채널로 활용된 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 韓半島 위기 사태 발생시 위기를 관리하기 위한 남북한간 직접 채널과 북한-UNC채널, 미-북한간 직접 채널, 남북한-미국 3자간 채널이 상설화 되지 못하면 조그마한 위기가 분쟁으로 치달을 가능성을 배제할 수 없다. 고로 남북 정상간 그리고 군사 당국자간 하트라인이 개설이 기본적으로 고려되어야 한다.

#### 라. 군비통제 조치:

군사통제조치란 남북한과 미국이 보유하고 있는 韓半島내 군사력을 상대방에 대한 무력행사의 수단으로 사용하지 못하도록 방지하며, 만약 전쟁을 일으켰을 경우를 가정할 때 상대방의 영토를 획득하지 못하도록 조치를 미리 취함으로써 정치지도자의 군사력 사용동기를 억제하고, 군

비경쟁을 막을 필요가 있다. 이를 위해 상대방의 군사력의 사용, 배치, 운용, 건설을 제한하고 상호 위협을 감소시킬 필요가 있는 바 결국 군비통제의 방법이 이에 해당된다.

軍備統制 방법 중 첫째, 신뢰구축조치가 필요한데 남북한간에는 상호 군사정보교환과 훈련의 통보 및 통제문제가 다루어져야 한다. 신뢰구축조치는 원래 상대방이 군사력을 사용하여 정치적인 목적을 달성하려는 전쟁의도를 저지하는 목적하에 구상되었다. 신뢰구축조치는 상호 군사정보 교환을 통해 군사력의 보유 및 배치상태에 대한 전반적인 정보의 파악, 군사훈련의 통보 및 참관을 통하여 상대방의 전투대비태세의 정도와 훈련의 정형, 작전적 전술의 운용 등을 알 수가 있고 특히 현장사찰을 통하여 상대방 군사의 사기상태와 무기의 질적 수준 등을 파악할 수 있으므로, 신뢰구축조치를 실천할 경우 우리는 북한의 기습공격의 가능성을 상당한 정도로 약화시킬 수 있게 된다.

둘째, 북한의 제2의 한국전 도발 가능성을 막는 방안으로서 군비제한조치가 있다. 군비제한조치는 현존의 군사력보유는 그대로 인정하지만 그 사용과 배치, 운용 등을 규제하는 조치인데 이를 남북한 군사 대치 현실에 적용해 본다면 DMZ의 범위를 확장하여 북한의 전방 배치한 과다병력을 후방으로 철수시킴으로써 평시 무력충돌 가능성을 감소시키고 전쟁을 예방하는 수단으로서 대단히 효과적인 방안이 된다.

셋째, 남북한의 과다한 병력과 무기를 축소하여 작게 가진 쪽 보다 낮은 수준에서 군사적 안정성을 달성하는 방안으로서 군비축소가 있다. 신뢰구축조치가 아무리 군사적 투명성과 예측가능성을 증진시킨다고 하더라도, 북한이 보유한 공격 무기를 감축시키지 않는다면 공격할 의도가 약화되었는지 안되었는지 어떻게 믿을 수 있단 말인가? 특히 북한이 우리보다 많은 공격용 무기를 가지고 있는 지금, 무기의 감축이전에 북한을 신뢰한다는 것은 거의 불가능에 가까울 것이다.

따라서 군사적 신뢰구축조치와 비무장지대를 확대한 병력배치 제한지

역의 설정과 관리, 이어서 상호군축조치가 신축적으로 진행되면서 철저한 상호 검증체제가 갖추어져야 군사적 안정성 확보를 통한 平和體制 설립이 가능하다.

마. 화해:

김대중 정부는 남북한 간에 화해 협력의 중요성을 강조하고 있다. 민족의 생존과 발전을 위해 남북대결을 종식시키고 화해해야 하며, 남북의 최고 당국자가 남북간 신뢰구축과 화해 협력을 주도해야 한다고 주장했다. 화해의 도구로서 정상회담, 당국자간 회담, 이산가족 교환 상봉, 사회 문화 교류 등을 들 수 있으며 협력은 주로 경제분야에 이루어졌다.

남북한은 한국 전쟁의 피해, 적대감, 불신 등이 얽혀, 역사적으로 적대적 상호작용을 강화시켜 왔다. 이 갈등상황에서는 매우 뿌리 깊은 불신, 격렬한 적대감, 공포, 심한 양극화와 편가르기, 매우 감정적인 문제가 발생하기 마련이다.

따라서 화해는 민간 대 민간 차원, 정부 대 정부 차원, 정부 대 민간 차원에서 이루어 질 수 있는데 주로 남북 정상회담과 당국자간 회담을 통해 화해가 이루어지고 있다고 할 수 있다. 사실 화해는 국가간의 국제적 관계와 외교를 통해 이루어 질 수도 있고, 사회적 국가적 문제의 본질과 근원에 착안함으로써 사회적 문화적 창의적 해결 방법을 달성될 수도 있다.

남북한 사이에서는 상대방에 대해 쌓인 적대 감정, 공포, 미움의 해소가 필요한데, 이를 위해 화해의 과정이 필요하다고 할 수 있다. Lederach에 의하면, 화해는 다음과 같이 정의되며, 화해를 이루려면 4가지 요소가 있다고 한다.<sup>12)</sup>

---

12) John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided*

화해는 인간관계와 국가관계를 정상화하는 것이다. 즉, 적대 관계, 또는 관계가 없는 상태에서 새로운 관계를 구축해 나감을 의미한다. 화해는 또한 다른 체제하의 사람들을 만나게 하고 교류하게 한다. 상호 상대방을 인정하고 비난하지 않음을 의미한다. 여기서 아는 것과 인정하는 것은 다르다. 화해는 상호의존성을 증대시키는 방향으로 관계를 발전시킨다. 결국 관련된 사람들로 하여금 공유된 미래를 내다보고 공동으로 준비하게 한다. 또한 지속적으로 서로 만나는 때와 장소를 만들어 낸다. 사람들로 하여금 현재 그 사회에서 지배적인 대결적 체제의 틀과 사고의 틀을 벗어나게 한다. 대결적 체제하에서 교육 받은 사람들을 서로 만나게 하여, 상대방에 대한 불평을 이야기하게 하고, 미래의 상호의존성을 탐색하도록 하고, 공유된 미래를 갖게 하기 위해 현재를 다루는 방법을 발견케 한다.

화해는 진실, 자비, 정의, 평화의 개념으로 구성되어 있는데 각 개념은 다음과 같다.

- 진실: 인정, 투명성, 폭로, 명확성, 공개적 책임감, 취약성
- 자비: 수용, 용서, 지지, 동정, 치유.(다른 개념을 생각하지 않는 자비는 모든 것을 숨겨주고, 너무 빨리 잊는다는 약점이 있다.)
- 정의: 평등성, 올바른 관계, 잘못을 시정, 회복 또는 복권
- 평화: 조화, 통일, 복지, 안보, 존경.(평화가 모두에게 주어지지 않고 일부 층에게만 주어진다면 그것은 어릿광대극에 불과하다.)

이를 국가간의 갈등에 적용시켜 본다면, 진실은 상대 국가가 잘못된 것을 인정하기를 바라고, 고통스러웠던 상실과 경험을 그렇다고 인정하

---

*Societies* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997), pp.23~35.

는 것이며, 반드시 자비를 동반해야 한다. 자비는 상대방을 받아들이며, 망각하게 하며, 새로운 시작을 할 수 있도록 하는 것이다. 정의는 개인과 집단의 권리를 추구하게 하며, 사회재건과 복권을 포함한다. 그리고 정의는 반드시 평화와 연결되어 있어야 한다. 평화는 상호의존성과 서로의 복지와 안보를 중요시한다. 이 모든 개념들이 정치적 영역에서 살아 움직여야 화해가 이루어진다.

남북한 관계에서 정상회담 이후 전개된 여러 가지 사건, 즉, 당국간 회담, 이산 가족 상봉, 민간 교류, 상호 비방 중상 중지, 상호 인정, 대북 지원, 등은 남북한간 화해를 이루는데 일정 부분 기여했다. 당국간 화해가 민간인간의 화해보다 더 이루어졌다고도 볼 수 있다. 그러나 완전한 화해가 이루어진 것도 아니며, 아직도 화해를 진정으로 이룰 부분은 많이 남아 있다. 여기서 주의할 점은 화해는 평화의 필요조건일지언정 충분조건은 아니란 것이다. 특히 평화체제의 건설은 화해 이외의 수많은 조치들을 필요로 한다.

#### 바. 협력:

사실상 韓半島의 平和體制는 과거의 한국전 경험을 상기해야 할 뿐 아니라, 21세기를 내다보는 장기적인 지역적 전략적 비전을 가져야 한다. 통일에 이르기 전 남북연합의 단계에서 또는 통일에 이르는 전환기에서 남북한간에 안보협력을 촉진할 수 있는 내용과 한반도의 지역적 안정성을 담보하는 내용이 담겨야 할 것이다. 즉 미래의 군비경쟁의 요인을 억제하고 공동이익을 위해 협력할 수 있는 요소가 그 내용으로 되어야 한다. 또한 통일한국에 이르는 과정에서 동북아 지역 내 어느 국가가 한반도에 대한 강압을 실시하거나 급변사태에 개입하지 않도록 해야 하며, 통일 후 통일국가의 안보가 급속하게 취약해지는 사태를 맞아서서는 안된다. 이러한 의미에서 협력은 공동의 손해를 회피하기 위한 상

호조정(mutual coordination)보다는 공동의 이익을 실현하기 위한 적극적인 의미에서 협동(collaboration)의 차원으로 나아가야 한다.

여기서 협력의 구체적인 예는 남북한 당국간 그리고 주한미군이 주둔하고 있다면 3국의 군사 합동훈련, 공동 가상 적에 대한 전략전술의 개발, 무기의 공동생산, 그리고 지역적 안보협력에 참여 등이 포함될 것이다. 즉 韓半島에서 군사력을 유지하고 있는 실질 당사자간의 신뢰구축과 협력, 그리고 동북아 지역 6자 협력 그리고 아세안 국가들이 주도하는 아세안지역 포럼(ARF)에 적극적 활동을 전개함을 의미한다.

## V. 결론: 韓半島 平和體制 수립을 위한 戰略

사실 韓半島의 平和體制가 수립되기 위해서는 한국의 수많은 지원을 받은 북한이 이제 선의를 가지고 적극적인 조치를 취해야 한다. 즉, 북한이 과도한 군사력을 축소하면서 기습공격전략과 그에 따른 병력배치를 수정하고 방어적 태세로 전환하면서 남북한간의 실질적인 평화공존을 요청하고 나와야 한다. 남한은 김대중 정부가 햇볕정책, 즉 화해협력 정책에 근거하여 북한을 포용하고 북한이 국제사회의 성숙한 일원이 되고 한반도에서 협력적 동반자가 될 수 있도록 인도적 지원과 경제협력, 교류활성화를 추진해 왔다. 이제 북한 정권이 선의를 가지고 한반도에서 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 제의해 나온다면, 북한에 대한 경제 지원은 더욱 활성화 될 것이다.

한반도의 객관적인 주변 안보상황과 북한의 국가능력은 종래 주장해 온 平和協定 체결전략을 구사할 수 있을 정도가 아니다. 북한은 한미연합방위체제로부터 받는 군사위협보다는 이제는 체제의 붕괴가능성과 남한과 점차 커지는 국가능력 격차에서 더 큰 위협을 받고 있다고 해도 과언이 아니다. 북한의 총체적 위기 의식은 앞으로 韓半島의 安保問題에 대한 북한의 전략적 선택에 큰 제한 요소이자 남북한 모두에 대한

위협요소로 역할 하게 될 것이다.

남북한간에 점차 커지는 GNP와 경제력, 그리고 기술능력의 차이는 남한의 군사력이 중장기적으로 북한을 훨씬 앞설 수밖에 없으며, 남한의 군사기술이 북한을 앞지를 것이란 예상을 하기 힘들지 않다. 따라서 북한은 앞으로 재래식 군사력 면에 있어서도 남한에 뒤질 지도 모른다는 불안감을 가지게 될 것이다.

이러한 북한의 체제내부의 성향과 체제 내외의 취약성을 비교해보면, 북한이 내세운 지금까지의 평화協定내용과 그에 이르기 위한 전략은 근본적으로 수정을 거쳐야 할 것으로 보인다. 즉, 주한 미군 철수 후 전쟁을 통한 韓半島의 적화통일은 이미 달성 불가능한 목표가 되고 있다. 대미 평화協定은 한꺼번에 달성할 수 없다는 것을 자각하고 전술적인 변화를 추구함으로써 북한은 미국과 평화協定에 이르는 중간조치를 여러 경로를 통해 미국에 전달했다.

더욱이 탈냉전기의 북한의 대외 협상행태를 보면 과거의 대결과 경쟁 중심에서 대화를 통한 문제해결전략으로 변화하고 있음을 발견할 수 있다. 대미 핵협상과 미사일 협상, 한국과 정상회담 수용, 비록 1회에 그쳤지만 국방장관 회담을 개최한 일, 장관급 회담의 5회 개최, 이산가족 방문단 교환과 서신 교환(비록 현재는 중단되어 있지만) 등은 남한과도 문제해결 전략으로 임하고 있음을 보여준다.

그리고, 한국의 객관적 국력의 우세와 주변정세의 유리한 변화는 한국이 韓半島 평화體制수립 전략의 주도권을 행사하기에 유리하다. 미국의 지속적인 한국 정부의 대북정책 지지 표명, 한반도에서 재래식 군사위협 해소에 대한 적극적 관심 표명 등은 이에 대한 긍정적 환경을 조성하고 있다. 2001년 9월 11일 대미 테러 공격으로 인해 미국이 국제테러 국가와 테러보호국가에 대해 강경정책을 쓰고 있어 한국 정부의 대북 화해 협력정책 구사에 난관이 조성되어 있는 점은 부인할 수 없다. 이 교착상태를 푸는 길은 북한이 한반도 평화체제 구축과 남북한 군사적

긴장완화를 위해 선제조치를 취하는 길 이외에 다른 도리가 없다.

그러나 실제로는 북한이 일방적 조치를 취할 것이라고 기대하기 곤란하다. 그래서 북한이 남한과 경제협력을 원하고 있다는 점을 활용하여, 한반도에서 실질적 평화를 구축하기 위한 grand bargain을 설계하여 북한이 한반도 구축에 협력하는 것을 조건으로 경제협력을 대폭 지원하는 방식으로 문제를 해결해 나가는 것이 바람직하다. 그러나 만약 북한이 끝내 미국과 平和協定을 체결해야 한다고 주장하면서 한국과의 평화공존 노력을 거절한다면, 한국은 안보를 중시해 나가면서, 대북 지원도 그 크기를 조절할 수밖에 없을 것이다.

---

---

## 제 3회의 토 론

---

---

○ 김계동(국가정보대학원):

첫 번째로 휴전협정 당사자 문제에 있어서 북미 평화협정 체결이 불가능한 이유는 한미동맹의 주된 목표는 북한인데 미국이 동맹의 주적인 북한과 평화협정을 체결하면 한미 상호방위조약의 효력이 없어지고 무력화될 가능성이 상존하고 있기 때문이다. 한미상호방위조약에 근거하여 미군이 주둔하고 있기 때문에 평화협정 체결 이후 주한미군 철수 문제도 이와 관련시켜서 봐야 한다. 한미상호방위조약이 무실화되면 미군 주둔의 근거와 명분도 약화될 가능성이 있다.

두 번째로, p.14 평화체제의 개념으로 “규범, 규칙, 기관, 제도의 설립이 중요”하다고 하였는데 기관의 설립에 대하여는 언급이 없다. 질서로서의 평화와 공식기구를 설립하는 평화체제가 논의되어야 하는데 이 논문에서 규범 등 질서로서의 평화는 잘 언급되었다. 남북한 기본합의서 이상의 기구는 남북연합으로 해결될 수 없고 유럽의 CSCE나 OSCE같은 기구 설립을 의미하는 것이다. 한반도 평화체제 기구를 설립한다는 것은 동북아 안보협력체와도 연결해야하는데 유럽에 비하여 다양한 국익의 충돌, 다양한 양자동맹의 교차하기 때문에 동북아에서의 안보협력체는 어려운 점이 있다. 개인적 의견으로 공식적 기구를 설치한다면 남북연합 이전의 단계로 남북한의 평화공동체 설립이 바람직하다.

세 번째로 한국의 정책에 있어서 p.4 “평화를 지키는 전략에는 성공하였으나, 평화를 만들어 나가는 전략에는 소홀히 했음을 지적하면서, 평화를 만들어 나가는 전략을 병행 추진하겠다고 하고 있다“는 말은 대북 화해·협력정책은 평화를 지키는 요소도 있지만 만들어 나가는 정책의 성격이

질은 것 같은데, 실제로 평화를 만들어 나가는 전략은 무엇인지에 대하여서도 구체적으로 밝혔는지 질문하고 싶다.

한국전쟁의 청산에 대하여는 다른 의견을 가지고 있으나, p.14 이후 평화체제의 원칙 6가지에는 대체로 동의하는 바이다. p.17 “북한이 과거의 전쟁을 반성하고 다시는 전쟁을 하지 않겠다는 약속만 있으면 넘어가는 것이 나올 것이다”는 전쟁을 남한과 미국이 일으켰다고 주장하는 북한이 전쟁을 일으켰다는 주장을 받아들일 것인지, 양자가 공히 수용할 수 있는 전쟁원인의 규명이 가능한지에 대해 의구심이 든다.

네째로. 북한에 대한 공격용 무기 감축 요구에 있어서 p.19 “북한이 우리보다 많은 공격용 무기를 가지고 있는 지금, 무기의 감축이전에 북한을 신뢰한다는 것은 거의 불가능에 가까운 일”에서 공격용 무기의 개념과 남북한 공격용 무기가 비교가능한지 답해주기 바란다. 일방적 요구보다는 상호감축이 필요하다. 이는 신뢰구축이나 평화관계 수립 이후에나 무기감축이 가능할 것이다. 평화체제 구축의 조건이나 원칙으로 제시하는 것은 바람직하지 않다.

다섯째로는 4자회담은 한국이 꼭 이루기 위한 목적도 있지만 북한의 북·미 평화협정 요구를 봉쇄하기 위한 측면도 강하다. 미국은 북한과의 관계개선, 저항감을 없애는 데 목적이 있었다. 그러나 이것이 효과적으로 진행이 가능할 것인가에 대해 알고싶다.

여섯째로는. 통일후 주한미군 문제는 북한이 응해도 중국 등 주변국의 반대의 가능성이 있다. 중국은 통일 이후 주한미군이 역할변경을 하여 동북아의 “조정자” 또는 균형자 역할을 하려는데 대하여 상당히 민감한 반응을 보이고 있다. 특히 중국과 대만의 무력충돌시 주한미군이 대만을 지원할지 모르는데 대하여 민감한 반응을 보이고 있다.

일곱째로는. 평화체제를 이루기 위해서는 적대감을 해소할 필요가 있다. 북한을 안심시키고, 설득하고, 보장하는 끊임없는 노력이 필요하다. 강한 국력을 바탕으로 자신감을 가지고 북한을 평화로 유도하는데 끊임없는 노력이 필요하다.

## ○ 이철기(동국대학교):

한용섭 교수의 “한반도 평화체제 수립 방안” 논문은, 한반도 평화체제에 대한 남북한과 미국의 입장을 정리하고, 적극적 평화를 위한 평화체제의 필요성을 역설하면서, 한반도 평화체제 수립을 위한 원칙과 구체적인 전략을 제시하고 있다.

그 동안 한반도 평화체제에 관한 많은 논문들은 ‘정전협정 준수’, ‘당사자 원칙’, ‘단계적 접근’ 등과 같은 원칙론과 일방적 입장에 치우쳐왔다. 반면 이 논문은 평화체제 수립과 관련해, 많은 유용한 내용과 시사점을 던져주고 있다. 특히 한반도 평화체제와 관련해, 새로운 시각에서 접근을 강조하고 있다. 또한 가능한 한 객관성을 견지하는 가운데, 현실적이고 구체적인 방안을 모색하려 시도하고 있다.

‘한미연합방위체제’가 지금까지 북한의 군사적 도발을 억지하는 역할을 해 왔으나, 한반도 평화를 위한 미래지향적 대안이 될 수 없음을 지적함으로써 평화체제의 필요성을 잘 정리하고 있다. 또한 ‘소극적 평화’(전쟁 중지의 정전상태 유지)에서 ‘적극적 평화’(공존공영과 민족공동 이익을 위한 상호협력)로의 전환의 필요성을 지적하였다. 이는 미국의 대한반도 안보정책의 변화에 따라 우리 안보가 좌우될 수 있으며, 대미 안보의존에 따라 정치·경제분야에서 제 목소리를 낼 수 없으며, 북미간 군축협상 진행시, 한국내 안보불안과 정권에 대한 불신을 초래할 수 있다. 미국의 대북정책 지속시, 한반도 평화체제를 이루기 힘들며, 탈냉전기 안보환경에서는 동맹과 핵억지력만으로 안보 확보가 힘들다. 무한정한 군비경쟁으로, 세계적 경제경쟁에 동참할 능력을 소진케 하며, 체제경쟁 열세에 따라 북한이 자포자기식 군사도발을 할 가능성이 있기 때문이다.

평화체제 구축의 원칙과 관련해서도 유용한 시사점을 제시하고 있다. ‘당사자 원칙’과 ‘국제주의의 조화’를 제시함으로써, 한반도 평화(정치군사) 문제는 남북한과 미국 및 중국이 함께 풀 수밖에 없고, 남북간 협상도 필요하지만, 어떤 부분은 북미간 협상과 타협도 필요하다. 또한 ‘단계별 접근 원칙과 포괄적 원칙의 조화’를 제시하고 있다. 이는 특히 군축과 관련

‘선 신뢰구축, 후 군비감축’과 같은 단계적 접근을 제시해 왔으며, ‘신뢰구축조치’와 ‘군축’을 동시에 포괄적으로 실시하는 신축적 접근이 필요하다. 군축에서 ‘신뢰구축’은 ‘도덕적 개념’이 아니라 ‘제도적 개념’이다. 즉, 검증과 같은 제도화를 통해 군축조치를 확인하고 신뢰케 하는 것이기 때문이다.

이 논문의 전체적인 내용에 대해서 대체로 동의하면서, 몇 가지 점에 대해 보완적 견해를 밝히고자 한다.

평화체제의 단계와 관련된 문제에서 화해협력단계를 거쳐 평화체제/남북연합단계로 진입을 설명하고 있는데, 오히려 화해협력단계·평화체제단계를 거쳐, 남북연합단계로 진행하는 것이 합리적이라고 본다. 평화체제단계는 평화협정 체결을 통해 정전협정을 대체하는 단계이며, 남북연합단계에서는 남북간에 어느 정도 정치·군사적 통합이 이루어지는 단계이다. 평화체제단계에서는 평화협정과 남북기본합의서가 기본문서가 되어야 할 것이다. 평화체제단계는 평화협정의 조기 체결(정전협정이 사실상 무실화·무력화된 상태에서)을 통해 조기에 실현해야 할 것이다.

평화협정 체결시, 주한미군 철수 촉진과 UNC 해체로 UN차원의 개입 근거상실에 대한 우려와 관련해 주한미군은 한미상호방위조약에 근거한 것이며, 북한이 주한미군을 용인하겠다는 입장을 보이고 있다. 유사시 미군의 군사적 개입은 이제 더 이상 UN차원의 개입이 의미가 없어진다. 한반도 유사시 UN군의 이름으로 개입한다는 것은 비현실적이다. 미군은 탈냉전후 사실상 UN안보리의 결의 없이 자의적으로 군사개입(코소보와 아프간에서처럼)을 하고 있으며 미국의 군사적 개입은 의회승인 없이 60일 이내 대통령이 군사개입을 할 수 있는 미국의 War Power Act에 따라 얼마든지 가능하며 72년 UN총회에서 UNC 해체 결의가 채택(UNC 유지 결의와 함께)되었다.

부시행정부의 재래식 군축제안과 관련해 2001년 6월 김동진 국방장관의 방미시, 미국이 남북기본합의서에 의거 한국정부의 주도권을 인정했다고 하고 있으나, 당시 이것은 우리 국방부의 일방적인 발표였고, 그 후 미국이 이같은 우리정부에 입장에 확실히 동의하지 않은 것으로 밝혀졌다. 부

시의 재래식 군축 제안은, 사실상 미국이 북한과 대화를 할 의사가 없다는 것을 보여주는 것에 불과하다. 미국의 북한에 대한 일방적인 재래식 군축 제안과 후방으로 재배치는 북한으로써는 받아들일 수 없는 것이다. 북한 전력의 전진배치는 한미연합군의 공세적 전략에 대한 대응적인 측면이 크다. 제공권과 후방지원능력이 절대 열세인 북한은 군사력을 가능한 전진배치해야 한다. 미군의 핵무기 사용 피하기 위해서 북한군을 한미연합군과 밀착시켜 배치해야 한다.

재래식 군축협상이 이루어지기 위해서는 전제조건이 필요하다. 이는 한반도 전체의 군사력을 감축하는 차원에서 포괄적으로 다루어질 문제이다. 남북한의 전체적인 군축협상이 이루어져야 하고 남북한이 협상주체가 되어야 하며 북한의 안전보장이 전제되지 않고는 불가능하다.

평화협정 체결 방안이 있어서, 2000년 10월 조명록 방미시 발표된 <북미공동성명>에서, 정전협정의 평화협정으로의 전환 필요성에 인식을 같이 하고 4자회담 방식에 대해서도 거론하였다. 또한 당사자문제가 걸림동이었지만 '2+2 방식'도 수용할 가능성을 시사하였다.

그러나 부시 행정부 등장 이후, 평화협정 체결에 어려워졌다. 미국이 '평화선언'조차 반대하고 있기 때문이다. 평화협정 체결의 가장 현실적인 방안으로는 2개의 협정을 동시에 체결하는 것이다. 정전협정을 대체하는 평화협정과 '2+2'(남북한 + 미국과 중국)방식이다. 북한과 미국간에 별도의 협정 체결이 필요하며 양국관계 정상화에 따라 북한과 미국간의 기본관계 규정하여야 한다. 또한 미국의 북한에 대한 안전보장을 내용에 포함시켜야 한다.

#### ○ 박영호(통일연구원):

남북관계의 개선 국면에도 불구하고 한반도 정세를 불안정하게 하는 것은 안정된 평화상태가 구축되어 있지 않기 때문이다. 한반도 평화체제는 남북간의 평화공존을 위한 핵심 요소이다. 사실 1992년 2월에 발효된 남북기본합의서가 정상적으로 이행·실천된다면 남북간에는 다양한 분야에서

의 교류협력 뿐만 아니라 정전상태를 공고한 평화상태로 전환시키는데 상당한 진전을 이루었을 것이다. 그러나 남북기본합의서는 여전히 실천을 기다리고 있다.

남북간에 특히 평화체제 구축을 포함한 군사·안보문제에 관한 논의가 진전되고 있지 않은 것은 북한이 이 문제를 미국과 협상하려는 입장을 유지하고 있기 때문이다. 평화체제 구축문제를 협의하기 위해 구성된 4자회담은 6차례의 본회담이 개최되었으나, 의제를 정하지도 못한 채 중단된 상태에 있다.

그 동안 한반도 평화체제 구축문제와 관련하여 많은 논의와 다양한 제안들이 있었다. 북한에 의해 무실화된 정전협정체제를 정상화하는 것으로부터 평화체제 구축문제를 논의하자는 주장이 있고, 4자회담을 활성화하여 남북간 평화협정과 주변국의 보장체제를 구축하자는 주장이 있으며, 평화체제 구축문제가 군비통제의 일환이므로 유럽의 경험을 원용하여 군사적 신뢰구축으로부터 단계적으로 군비통제를 추진하면서 평화체제를 구축해야 한다는 주장이 있다. 또한 남북한 군사력의 비대칭성을 이유로 불균형적인 군사력 감축이 있어야 평화체제가 실효성을 가질 수 있다는 주장이 있다. 그러나 다른 한편으로는 주한미군이 한반도 평화체제 구축의 핵심적 걸림돌이기 때문에 이 문제를 해결하면 평화체제가 구축될 수 있다는 주장도 있다. 이와 같이 다양한 제안들이 가지고 있는 공통점은 남북간 긴장완화 및 신뢰구축이 이루어져야 평화체제의 구축이 가능하며 남북관계의 안정적 발전을 바라볼 수 있다는 것이다. 현재 한국과 미국의 입장에서 보면 북한의 군사적 위협이 사라지지 않았으며 특히 북한의 대량살상무기와 미사일문제가 북·미관계 개선과 따라서 남북관계 발전의 핵심 관건이다. 북한의 입장에서 보면 주한미군과 한미연합방위가 북한의 안보를 위협하며 미국의 대북 '강경책'이 관계 개선을 어렵게 하고 있는 걸림돌이다. 이와 같이 한반도 안보상황을 두고 한·미의 입장과 북한의 입장은 여전히 평행선을 달리고 있다.

이러한 점에서 보면, 한반도 평화체제 구축의 관건은 결국 양자의 한반도 정세에 관한 판단과 평화체제 구축을 보는 입장을 어떻게 좁히는가에

달려 있다고 하겠다. 원칙적인 입장에서 말하자면, 한반도문제의 해결은 기본적으로 남북 당국간의 대화와 협상이 가장 핵심적인 통로로 기능을 발휘해야 한다. 남북기본합의서의 정신이나 6.15 공동선언의 1항에서 ‘통일문제의 자주적 해결’에 합의한 만큼 한반도 평화체제 전환문제도 남북한이 문제를 풀어나가는 주도적 역할을 하는 것이 당연하다. 현재 북한이 북·미 양자간 평화협정 체결 주장을 철회하지 않고 있지만, 북한의 입장을 고려한다면 북·미관계의 정상화 과정이 진행되는 경우 남북간의 협의와 합의의 추진 가능성은 제고될 수 있을 것이다. 평화체제를 구축하는 방법은 남북한 양자의 입장이 평행선을 달리는 상황 아래서는 어떠한 방안이 최선의 것이라고 주장할 수는 없다. 문제를 해결하는 관건은 ①남북한이 핵심 쟁점에 대한 합의를 도출할 수 있고, ②한반도문제에 중요 이해관계를 가지고 있는 미·중이 적극적으로 협력·지원할 수 있으며, ③결국 남북한을 포함하여 동북아지역 국가들이 한반도와 동북아의 안정과 평화에 필요·충분조건으로서의 역할을 할 수 있다고 보는 한반도 평화체제가 되어야 한다는 점이다. 그러나 그러한 체제를 성립하는 최종적인 책임은 결국 남북한에 있기 때문에, 평화체제를 구축하는 시발점도 남북한의 협상으로부터 시작되어야 한다. 따라서 남북한은 기왕에 합의된 남북기본합의서의 군사·안보적 사항들과 6·15 공동선언 이후의 남북간 합의사항들을 이행·실천하는 것으로부터 평화체제 구축의 과정을 시작해야 할 것이다.