

석사학위논문

교류·협력 중심의 독일통일과정 분석과
남북한 교류·협력 추진방안 연구
- 인적교류와 관련하여 -

지도교수 고 성 준



제주대학교 교육대학원

국민윤리교육전공

김 수 환

2003년 8월

교류·협력 중심의 독일통일과정 분석과
남북한 교류·협력 추진방안 연구

- 인적교류와 관련하여 -

지도교수 고 성 준

이 논문을 교육학 석사학위논문으로 제출함.

2003년 5월 일

 제주대학교 교육대학원 국민윤리교육전공
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제출자 김 수 환

김수환의 교육학 석사학위논문을 인준함.

2003년 7월 일

심사위원장	인
심사위원	인
심사위원	인

<국문초록>

교류·협력 중심의 독일통일과정 분석과 남북한 교류·협력 추진방안 연구
-인적교류와 관련하여-

김 수 환

제주대학교 교육대학원 국민윤리전공
지도교수 고 성 준

이 논문은 한반도의 긴장완화와 평화정착을 가져올 수 있는 가장 실천적 방법이 남북한간 교류협력이며, 오랜 상이한 체제 속에서 훼손된 민족 동질성을 회복하고 한반도 공존공영을 위한 교류협력의 중요성을 강조하며 그 방안을 모색하고 있다.

기능주의 통합이론은 분단국가에서 마찰이 적은 영역에서부터 공통의 이익을 추구하기 위한 교류협력으로 기능망이 확장되면 그 침투확산효과가 경제적 영역에서 정치적 영역으로 전이된다고 보았는데, 그 성공한 예가 독일통일이라고 할 수 있다.

서독은 ‘접근을 통한 변화(Der Wandel durch Annäherung)’라는 통일전략으로 동서독간 교류협력으로 상호신뢰와 민족공동체를 건설해나가면서 정치통합의 기반을 조성하고자 하였다. 이는 결코 서두르지 않은 ‘작은 걸음의 정책(Die Politik der kleinen Schritte)’이었다.

이 논문은 독일통일과정에서 교류협력의 역할 및 의의를 찾아내어 한반도에 주는 교훈과 시사점을 도출하고 한반도에 적용가능한 남북한 교류·협력의 실천적 방안을 제시하고자 하였다.

이에 대해 이 논문은 남북한간 교류협력 방안을 인적교류와 관련하여 첫째, 지방자치단체 교류협력 방안, 둘째, 문화 및 학술 교류협력 방안, 셋째, 청소년 교류협력 방안을 제시하고 있다.

제반 교류협력은 상호성, 투명성, 효율성에 입각하여 추진되어야 한다. 그에 따른 지

※ 본 논문은 2003년 8월 제주대학교 교육대학원 위원회에 제출된 교육학 석사학위 논문임.

자체간 교류협력의 활성화 방안으로 대북 인도지원사업에 대한 국민적 합의와 참여기반 확대, 교류협력에 관련한 절차와 제도의 간소화 등 정부 차원의 지원, 남북협력기금 지원 확대 및 국민적 기부문화 분위기 확산, 지원물자의 분배과정을 체크할 수 있는 모니터링 강화, 상호이익을 추구할 수 있는 생산성이 있는 협력사업 추진, 중앙정부와 국제협력기구와의 연계 등을 제시하였다.

문화 및 학술 교류협력 방안으로 민간단체에 대한 정부의 전향적 지원, 상호공감과 상대이익을 얻을 수 있는 분야부터 추진, 남북문화의 공통분모 공고화, 선전효과를 노리기보다는 장기지속 접근전략으로 일관성 있게 추진, 전문가 양성, 다자간 국제기구 활용방안 모색 등을 제시하였다.

남북한 청소년 교류를 추진함으로써 우리 청소년들에게 한반도에는 또 다른 조국이 있음과 이는 외국이 아닌 분단으로 인한 것임을 이해시키며, 언젠가 주체적으로 통일을 이루어야 한다는 통일의 당위성 및 통일의지를 고취시켜야 한다. 이에 남북한 청소년 교류는 인적교류 순수목적에 의한 방안의 하나로 남북 장애 청소년간 교류 주선, 고유민속놀이 및 민속경기 교류 추진, 남북한간 교차 수학여행 실시, 정부나 지자체간 교류협력사업에서 청소년 교류협력 고려, 남북공통 분야에서부터 점진적인 교육 및 학술교류 추진, 민주시민교육 및 민족공동체교육 선행 등을 제시하였는데, 이는 미래지향적 통일과업의 초석이 될 것이다.

남북한간 교류협력은 북한의 태도가 항상 문제가 되고 있지만, 상대이익에만 연연하지 않고 인내력을 가지고 실천 가능한 부분부터 추진해야 한다. 교류협력에 따른 국민적 합의와 참여의 기반확대가 중요하다. 무엇보다도 교류협력을 주도적, 자율적으로 추진하기 위해서는 우리 자체 내부에서부터 통일역량을 강화해야 한다.

목 차

I. 서론	1
1. 문제의 제기	1
2. 연구 범위와 방법	4
3. 이론적 배경 - 기능주의 통합이론 -	5
II. 독일통일과 교류·협력	9
1. 서독의 통일정책	9
1) 콘라트 아데나워의 서방정책	9
2) 빌리 브란트의 동방정책	12
2. 동서독의 분야별 교류·협력	18
1) 경제 분야	20
2) 인적 분야	22
3) 사회·문화 분야	30
3. 독일통일과정에서의 교류·협력	35
1) 역할 및 의의	35
2) 한반도에 주는 교훈과 시사점	38
III. 남북한 교류·협력의 전개	42
1. 교류·협력 정책 추진 과정	42
1) 김대중 정부 이전의 교류·협력 정책	42
2) 김대중 정부의 대북 포용정책	44

2. 남북한의 교류·협력 현황	48
1) 경제 분야	49
2) 인적 분야	52
3) 사회·문화 분야	59
3. 남북한 교류·협력의 바람직한 방향	62
1) 남북한 교류·협력의 의의 및 한계	62
2) 남북한 교류·협력의 현실적 과제	65
IV. 남북한 교류·협력의 발전적 방안	71
1. 지방자치단체 교류·협력 방안	71
2. 문화 및 학술 교류·협력 방안	76
3. 청소년 교류·협력 방안	79
V. 결론	82
참 고 문 헌	85
Summary	89



표 목 차

표 1. 내독무역 교류 현황	22
표 2. 동서독간 이주자(Übersiedler: 탈출자 포함) 현황	24
표 3. 동독 탈출·이주자들의 시기별 연령 분포	24
표 4. 동독국민들의 서독방문 현황	29
표 5. 서독국민들의 동독방문 현황	30
표 6. 동서독간 체신교류 현황	32
표 7. 동서독간 체육교류 현황	34
표 8. 남북한간 물자교역 현황	50
표 9. 정부·민간차원 대북지원 추이	51
표 10. 연도별 남북한간 교역수지	51
표 11. 연도별 이산가족 교류 현황	52
표 12. 연도별 이산가족 교류 현황	53
표 13. 남북정상회담 이후 이산가족 상봉 현황	53
표 14. 연도별 남북왕래 현황	54
표 15. 분야별 방북 현황(누계)	54
표 16. 분야별 남한방문 현황(누계)	55
표 17. 이산가족 서신교환 연도별 현황	55
표 18. 북한이탈주민 국내 입국 현황	56
표 19. 연도별 북한주민 접촉 현황	56
표 20. 대북 인도지원 연도별 현황	57
표 21. 민간단체 대북 지원 주요분야	58
표 22. 문화·예술 교류 현황	60
표 23. 학술분야 교류 현황	60
표 24. 언론분야 교류 현황	61
표 25. 남북협력제주도민운동본부의 대북지원 및 교류협력 현황	73
표 26. 제주도민 방북단 설문조사 결과	73

I. 서론

1. 문제의 제기

독일통일 과정에서 동서독간 장기간 지속된 교류협력은 국가통일로 가는 민족통일의 토대가 되었다. 독일분단이 동서냉전의 산물이라면 베를린 장벽의 붕괴는 다른 아닌 교류협력의 산물이라 할 수 있다. 독일통일은 ‘접근을 통한 변화(Der Wandel durch Annäherung)’에 의한 동·서 긴장완화의 결과라 할 수 있다. 서독의 통일전략은 교류협력을 통해 상호신뢰를 쌓아 민족공동체를 건설해나가면서 정치통합의 기반을 조성해 나가는 방안이었다. 이는 결코 서두르지 않은 ‘작은 걸음의 정책(Die Politik der kleinen Schritte)’으로 기능주의적 접근방법에 의한 통합방안이었다.

동서독간 교류협력에 있어 가장 비중을 차지하는 부분은 ‘내독무역’이라 일컫는 경제교류이다. 이와 아울러 인적교류도 활발하게 이루어졌다. 분단으로 인한 고통을 완화하기 위해 적극 추진했던 상호방문에 의한 인적교류는 민족통일로 가는 사회통합의 촉매제 역할을 다하였다. 1964년 동독정부가 연금생활자에게 서독 방문을 허용함으로써 공식화된 인적교류와 이주정책은 동서독 관계의 획기적인 전기를 마련할 수 있는 기초가 되었다. 독일인들은 각기 다른 체제 내에서 생활하면서 서로 언론매체 특히, TV의 ‘공유 아닌 공유’를 통한 상호이해와 인적교류를 통한 상호신뢰를 바탕으로 민족통일의 당위성을 도출할 수 있었다.

서독은 청소년 교류를 적극 추진하여 분단의 고착화를 방지하고 통일 후 사회통합의 역할을 다하도록 하였다. 활발한 교류협력을 유지했던 독일도 통일 이후 구동서독 주민들간 통일 후유증이 사회문제화 되고 있는데, 이는 사람들의 마음과 마음을 통합하기에는 얼마나 어려움이 있는가를 대변하고 있다. 이러한 문제점들을 완충하고 해결하는데 있어, 통일 전 교류일원으로 참가했던 청소년들은 상호이해와 확장된 민족공동체의식으로 그들의 역할과 임무를 다하리라 본다.

하지만 지구상 유일한 분단국가인 남북한은 반세기 넘게 독자적 정체성으로 서로 적대와 반목으로 오늘에 이르고 있다. 그 동안 남북한 정치주체들은 통일을 향한 많은 방안이나 정책들을 내놓았지만 그것들이 결코 현실적으로 접근을 위한 구심점은 되지 못했다. 세계사적 전환기를 맞이한 21세기, 한반도의 분단을 규정했던 냉전질서는 어느 정도 해체되었지만 새로운 세계질서에 따른 한반도 내 평화 정착과 화해 분위기는 아직 구축되지 못한 실정이다. 이에 교류협력에 의한 사회 통합의 장치가 마련되기 전에 정치적 합의나 물리적 방법 등에 의한 통합형식의 통일이 한반도 내에 이루어진다면, 반세기 동안 적대적 관계 속에 단절된 사회와 문화의 통합에는 또 지난한 기간이 필요하게 될 것이다. 물론 남북한 통합문제에서 규범적이고 제도 중심적 접근방법이 중요하지 않다는 말은 아니다.

남북한간 정치통합이라는 실제상황이 제기될 경우에는 오히려 효율적 제도형성의 문제가 가장 시급한 당면과제로 대두될 것이기 때문이다. 문제는 정치통합이라는 실제 상황에 대비하여 제도적으로 효용성 있는 통일정책이 주도면밀하게 추진된다고 하더라도 그것으로써 내적 통합까지 자동적으로 포괄하는 것은 아니라는 사실이다.¹⁾



김대중 정부는 대북 창구 단일화 정책에서 벗어나 정경분리원칙을 내세우며, 남북한간 교류협력을 대북 정책의 핵심수단 또는 최우선 과제로 삼겠다고 했다.²⁾ 이에 남북한 교역 및 협력사업이 활발해 지고 있는 가운데, 1998년 11월부터 금강산 관광이 시작되어 2003년 2월부터는 육로를 통한 금강산관광까지 가능하게 되었다.

한편 노무현 정부가 출범하자마자 한반도에는 북한의 핵 개발 등으로 인하여 긴장이 고조되고 있다. 분단과 전쟁 이후 한반도에는 지루하리 만큼 정치, 군사적으로 교착상태와 침예한 대립관계를 유지해 왔다. 이러한 상황에서 한반도 통일이 단시일 내 베를린장벽의 붕괴와 같은 형태로 이루어진다면 그것은 물리적인 제압이나 흡수에 의한 방법일 것이며, 이는 것 잡을 수 없는 혼란으로 이어지게 될 것이다. 따라서 통일의 당위성은 영토회복이 아닌 민족이 더불어 잘 살기 위한 수단

1) 강광석(2002), “남북한 문화공동체의 지속과 변동: 그 연구의 방향과 과제”, 교육인적자원부, p.4.
 2) 통일부 교류협력국(1998), “남북 교류협력 추진 현황”, p.18.

으로 삼아야 할 것이다. 통일은 민족의 화해와 동질성의 회복을 기점으로 이루어져야 하는데, 이에 우선적으로 사회적 통합의 여건을 위해 남북한 쌍방향 다각적인 교류협력의 확대만이 긴장감 및 적대감을 해소하고 화해 분위기를 조성할 수 있는 효과적인 방법이 될 것이다.

남북한간 교류협력을 활성화하기 위해서는 정부 차원의 교류협력과 병행하여 제주도 대북 지원과 교류협력사업의 성과에서 보듯이 민간 및 지방자치단체 차원의 교류협력 확대와 청소년 교류를 포함한 인적교류를 적극 추진해야 한다. 또한 남북한간 문화적 동질성에 주안점을 둔 문화 및 학술교류를 추진함으로써 반세기 동안 단절로 인해 훼손된 단일 민족문화를 복구해야 한다. 인적교류에 초점을 맞춘 교류협력 채널 다양화의 중요성은 다음과 같다.

첫째, 남북한간 교류협력의 영역에서 무엇보다도 사람과 사람이 만나는 인적교류야말로 사회적, 문화적 통합의 시금석이 될 것이다.

둘째, 민간 차원의 교류협력이 확대된다면 이는 자연스럽게 정부 차원의 대화와 협력으로 진전될 수 있을 것이다.

셋째, 지방자치단체 차원의 교류협력은 한반도 내 법적·제도적 통일 후 그에 따른 지역갈등을 해소하고 역할분담을 건실하게 해나갈 수 있는 장치를 마련하는 작업이 될 것이다.

남북한 교류협력은 아직까지도 걸음마 단계에 불과하고, 북쪽을 향한 일방적 ‘퍼주기’라는 오해를 불러일으킬 만큼 투명하지 않은 점도 많다. 이산가족문제 접근방법만 보더라도 고통의 완화 차원인 인도주의적 입장이 아닌, 정치적 의도 등에 의한 미봉책으로 간헐적으로 이루어지지 않았나 하는 의구심도 있다. 이산가족문제가 획기적인 타결방법을 찾지 못하고 지금까지 이루어져 왔던 단발성 상봉이벤트 등으로만 이루어진다면, 이산의 아픔을 가지고 살아가고 있는 당사자들은 가족들을 생전에 만나지 못하고 이산의 고통을 안고 생을 마감해야 하는 절박함에 봉착해 있다. 또한 우리 청소년들에게 막연히 “우리는 만나야 한다”라는 감정적 당위성만을 내세워 가르친다면, 이는 정치적 상황에 따라 민감하게 영향을 받아 일관성 없이 이루어져 왔던 체제의 우월성을 바탕으로 했던 통일교육과 다를 바 없다.

김대중 정부 이후 인적교류를 포함한 남북한 교류협력이 제한된 범위가긴 하지

만 이루어지고 있다는 점에서 독일사례가 시사하는 바를 고찰하여 남북한 교류협력 활성화 방향을 정립할 필요가 있다.

이에 독일통일 과정에서 활발하게 이루어졌던 교류협력 특히, 인적교류가 독일통일의 기반과 과정이었음을 밝혀, 이를 우리 청소년들에게 미래지향적 민족공동체의식을 함양할 수 있는 통일교육의 구체적 자료로 제시하고, 인적교류를 비롯한 다각적인 교류협력이 한반도 내에서도 이루어지기를 간절히 바라면서, 본 연구를 시작하게 되었다.

2. 연구 범위와 방법

본 연구는 총 5장으로 구성하였다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 분단국가의 통합이론으로서 기능주의와 교류협력에 대한 이론적 접근을 한 뒤, 서독 통일정책에 대한 개괄적 고찰에서도 교류협력을 실천적으로 추진한 ‘동방정책’ 중심으로 살펴보고자 한다. 기능주의적 통합을 전제로 접근을 통한 변화를 시도한 동방정책에 따른 동서독간 교류협력 상황을 경제, 인적, 사회·문화 교류별로 파악하여, 독일통일과정에서 교류협력의 역할 및 의의를 분석하고 한반도 통일에 교훈과 시사점을 도출하고자 한다.

제3장에서는 남한의 교류협력 정책 추진과정에 대한 개괄적 고찰과 접근방법에서 동방정책과 일정정도 궤를 같이 하는 김대중 정부의 대북 포용정책 중심의 남북한간 교류협력 상황을 실증적으로 제시하고 분석하여, 그간 이루어졌던 남북한 교류협력의 의의 및 한계를 파악하고자 한다. 민족동질성 회복과 남북한 주민의 삶의 질 향상을 위한 투명성, 상호성과 효율성에 입각한 교류협력이 남북한 신뢰회복과 화해협력의 주춧돌이 되도록 추진전략의 방향을 제고하는데 필요한 정보를 도출하고자 한다.

제4장에서는 남북한 교류협력의 한계와 현실적 과제를 토대로 교류협력 활성화 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 1998년부터 추진되어온 제주도 대북 지원 및 교류사업의 성과와 과제 중심으로 지방자치단체간 교류협력의 활성화 방안을 도출하고, 남북한 민족통일과 사회통합의 토대를 형성할 수 있고 기초적이고 근본적

인 통일수단이 될 문화 및 학술교류 방안과 미래지향적 통일과업의 하나로 청소년 교류의 실천적 방안을 모색하고 제시하고자 한다. 이는 한반도 통일의 주역으로 성장하게 될 청소년들에게 미래 지향적 민족공동체의식을 함양하는 통일의식 및 통일교육의 자료로써 제시하고자 함을 목적으로 한다. 제5장에서는 이러한 비교 분석을 토대로 시사하는 점을 결론으로 제시하였다.

3. 이론적 배경 - 기능주의 통합이론 -

통합이론은 분쟁과 갈등을 평화적으로 해결하는 제도가 확립되고, 상호협조를 통하여 공존공영을 이룩할 수 있는 체제가 확립된 상태를 뜻하는 제도화된 평화, 적극적 평화라는 개념에서 생겨난 적극적 평화이론이다.

통합이란 ①상호관계 증진으로 국가 간에 존재하는 경계선을 무의미하게 만들어 가는 과정(Ernst Haas), ②국가들이 합동으로 정책을 수립하려 하거나 새로운 중심기구에 의사결정과정을 위임하게 되는 과정(Leon Lindberg), ③하나의 정치공동체가 폭력수단의 사용에 대한 효과적인 통제권을 갖는 상태(Etzionzi), ④한 집단의 사람들이 일정 영역 내 평화적인 변경이 가능하다는 기대를 오랫동안 확신하기에 충분할만한 공동체의 의식과 기구 및 관행을 갖게 되는 상태(Deutsch), ⑤정치적 통합이란 정치적 실체내의 인간들간의 공동체관계(Jacob)로 보았다.

이를 종합해보면 통합이란 독립적 속성의 포기를 전제로 하여, 공동목표를 추구하기 위해 국가 간 새로운 관계를 자발적으로 형성하는 과정으로 폭력적 수단에 의한 통일과 구별된다. 통합에는 국가통합, 지역통합, 세계통합이 있다.

통합이란 두 개 이상의 단위체가 하나의 사회단위로 이진해 가는 과정으로 통합하려는 단위에 통합을 이루게 하는 요인을 갖추고 있을 때에 한한다.

제이콥(Philip Jacob)은 통합요인으로 ①지리적 인접성(Proximity) ②동질성(Homogeneity), ③상호작용(Transactions), ④상호간의 지식(Cognitive Proximity), ⑤기능적 이익(Functional Interest), ⑥사회적 특성(Communal Character), ⑦구조적 틀(Structural Frame), ⑧주권-종속지위(Sovereignty-Dependency Status), ⑨정부기능의 효율성(Governmental Effectiveness), ⑩통합경험(Previous Integrative

Evidence)과 같은 변수를 제시하였다.

통합이론은 국가주권에 의하여 나뉘어진 사회집단간에 생활영역의 교우에서 생겨지는 사회기능의 통합 필요성 때문에, 국경을 넘는 횡적인 연계가 생기게 되었다는 것을 전제로 형성된 이론이다. 따라서 통합이론의 핵심은 기능통합에 있고 통합이론과 기능주의는 밀착하게 되어 있다.³⁾

미트라니(D. Mitrany)에 의해 제기된 기능주의 통합이론은 재래의 정치적 접근 방식에 의한 평화유지방식과 달리 비정치적 분야의 교류협력을 통해 지역, 국가, 국제통합을 달성할 수 있다고 보았다. 미트라니는 평화는 폭력이 없는 정태적 상태가 아닌, '구성원들이 수행하는 기능의 총계'로 정의되는 공동체의 건설로 구현되고, 지역공동체 형성이 국제·세계공동체 형성으로 확대될 것으로 보았다.

미트라니식 기능주의 통합이론에서 가장 중요한 두 개의 명제는 서로 교호작용을 하고 있는 사회 간에 기능적인 상호의존 관계가 생기면 공통의 통합이익이 생겨나고 이 공동이익은 두 사회를 불가분으로 만들기 때문에 통합촉진의 제일 큰 요인이 되며 한 차원에서 이루어진 기능적 협조관계는 다른 차원에서의 협조 관계를 유발한다고 한다. 이런 관점에서 동서독간의 경제적 교류는 통합에 가장 큰 영향을 준 절대요소 중의 하나라는 것을 알 수 있다.⁴⁾

그러나 기능주의는 ①법, 제도 등의 권위체를 경시한 채 기능만을 우선으로 하고, 국가, 지역 간 분쟁과 전쟁의 주원인은 약자가 아닌 강자에 있으며(Kelsen), ②사회경제적 문제와 정치적 문제를 분리하여 선(先)사회경제 후(後)정치로 보는 도식은 비현실적 연구방법이며, 오랜 시간을 요하는 점진적 활동은 통합의 도달점에 이르기 전에 전쟁 등의 장애에 봉착하기 쉽다고 클라우드(I. Claude)는 비판하였다.

이에 슈만(R. Schuman)에 의해 제기된 신 기능주의 이론은 정치적으로 중요시 되는 영역을 의도적으로 선택하여 통합의 계획을 하고, 부분적 통합의 확장논리를 통해 연속적인 통합에 이를 수 있다는 점에서 기능주의와 차이점을 갖는 반면, 북

3) 이상우(1986), “분단국가 통합이론 연구: 기능주의 통합이론과 남북관계”, 국토통일원, p.170.

4) 정지웅(1997), “분단 통일국과 한반도 통일: 힘(power)과 통합이론의 관점에서”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, p.35.

지와 공리주의적 변수를 중시한 다원적 사회를 기반으로 설정한다는 점에서 기능주의와 유사성을 가진다. 그러나 신 기능주의가 주장하는 경제통합이 자동적으로 정치통합을 유도할 수 있다는 논리는 입증 및 사례발견이 어렵다는 점에서 비판 받고 있다.

하지만 동유럽 사회주의 몰락과 독일통일은 국제정치에 있어 기능주의 접근방법을 희생시킨 결과를 가져왔다.

기능주의자들의 전략은 정치문제 이전의 영역-즉 비정치적 영역-에서 협동과 조화를 모색하는 것이며, 이러한 기반이 굳건히 구축되어 정치문제의 충격에 의해서도 기능으로 얽혀진 국가 간의 관계가 붕괴될 수 없을 정도가 될 때 비로소 정치적 영역의 통합 시발점이 발견될 수 있다는 것이다. 이리하여 어떤 특정국가간의 기능적 활동과 협조를 위하여 이전되는 미미한 정도의 주권이 축적되면 이것은 새로운 권위체제를 창조해 내며, 이것은 다시 상당한 기간의 사회활동과 경제와 기술영역의 협동을 통하여 진정한 정치권위의 모체로 등장할 수 있을 것으로 보고 있다.⁵⁾

기능주의 이론은 주로 경제와 복지 영역을 강조하는 평화와 통합에 관한 이론이다. 민감하고 갈등적인 사안을 회피하면서 경제교류와 협력, 협조망을 구축함으로써 평화와 통합을 달성하는 것을 목표로 하고 있다. 엄격한 의미에서 본다면 통합의 초기단계에서는 정경분리원칙을 수용하고 있는 것이다. 마찰이 적은 사소한 영역에서 공통의 이익을 바탕으로 하여 기능망을 쌓아 올림으로서 경제교류의 협동망을 구축하여 국가간의 관계를 기능망의 확산으로 이끌어서 새로운 공동체로 인도한다는 구상이다. 이러한 논리는 표면상으로는 다분히 공리주의적 측면이 있다. 전통적 기능주의 이론은 기능망이 절정에 달하게 되면 자연스럽게 침투확산효과에 의하여 정치영역으로 옮겨지게 된다는 발상에 기반하고 있다. 즉 경제통합이 정치통합을 이끈다는 논리이다.⁶⁾

통합이란 평화공존과 공동의 기능적 이익을 실현하기 위한 국가 간의 결합으로 새로운 공동체를 구축함을 의미한다. 하지만 역사와 민족이 같은 분단국가의 통합

5) 손선홍(1989), “호네커의 퇴진과 베를린 장벽 개방”, 외교제12호, p.128.

6) 구영록(2000), “한국과 햇볕정책”, 법문사, pp.171~172.

에는 동질성이 기본변인으로 작용하며, 결국 통합은 공동 기능이익 추구하고 동질성의 회복과 확장으로 단일국가를 구축하는 궁극적인 통일을 의미한다.

통합과 통일의 두 현상간에는 근본적인 다른 역학이 존재한다고 본다. 통합은 국가를 기본적인 분석단위로 하는 반면에, 통일은 민족을 분석단위로 하고 있으며, 통합은 다양한 하위체제 혹은 기능의 결합현상이 존재할 수 있지만 통일은 오직 국가만이 그 대상 혹은 객체로 여겨진다. 통합의 목표가 “최초에 경제변영, 복리의 증진 또는 안보의 강화, 평화 유지로 시발”된 반면에 통일의 목표는 “민족의 생존과 안녕의 확보라는 측면에서 출발”되었다.⁷⁾

이에 한반도 내의 통합은 각 방면에서 남북이라는 상이한 두 개의 공동체가 일원적인 관계로 결합하는 것이며, 통일은 제반 분야에서 통합이 이루어져 두 주권체제가 하나의 국가를 구성하는 것으로 규정할 수 있을 것이다.⁸⁾

기능주의 통합이론은 사회 구성원간에 형성된 기능적 상호의존성을 전제로 하여 비적대적 관계에 있는 국가 간의 통합을 대상으로 한 이론이었다. 동서독간 전쟁의 경험이 없는 독일의 경우, 기능주의 통합이론을 적용하여 성공하였다고 하여 이를 남북한 특수상황인 한반도에 그대로 적용할 수는 없다. 한반도에 있어 단일역사, 단일민족이라는 통합요인은 다른 통합요인과 변인에 비하면 구속력이 현저히 떨어지며, 그나마도 분단과 전쟁 이후 오랜 상이한 구조적, 사회적 체제와 틀에 의해 심각하게 훼손된 실정이다. 하지만 기능주의의 통합이론 중에서 한반도에 적용 타당한 부분을 추출하여 이를 정책, 전략적으로 추진해야 한다. 특히 통합요인의 변수 중 기능적 이익을 추구하는 상호작용에 의한 동질성 회복은 통합의 전제조건이 되며, 이를 위해서는 교류협력이라는 기능주의적 접근전략이 필요하다. 접근전략으로써 교류협력의 강화는 한반도의 힘의 균형을 이루어 힘에 의한 흡수통일의 가능성을 희석시키고, 교류협력에 따른 사람과 사람의 접촉으로 사람들을 상위정체성 지향적으로 변화시켜 통일로 나아가는 유리한 통합환경을 조성하고자 함이다.

7) 김혁(1997), “한반도 통일을 위한 대안적 이론체계의 모색: 인식론과 방법론을 중심으로”, 통일경제 3월호, 현대경제사회연구원, pp.68~70.

8) 이종석(1999), “분단시대의 통일학”, 한울아카데미, p.17.

II. 독일통일과 교류·협력

1. 서독의 통일정책

1) 콘라트 아데나워의 서방정책

패전과 연합국의 붕괴, 냉전의 과정 속에서 독일 내 서부지역에 1949년 9월 21일 ‘독일연방공화국(BRD)’과 동부지역에 1949년 10월 7일 ‘독일민주공화국(DDR)’이 각각 수립되었다. 이로써 독일은 전범국가라는 명예 속에 분단국가로 다시 태어나게 됐다.

서독은 ‘기본법(Grundgesetz)’을 토대로 수립되었다. 기본법에 의해 독일연방공화국이라는 국가가 외형적으로는 수립되었지만 아직 완전한 주권 국가로서 위상이나 국가적 상태를 갖추지는 못하였다.

기본법의 전문에는 “전 독일 민족은 자유로운 자결권으로 독일의 통일과 자유를 달성해야 한다.”고 명시했다. 이후 ‘자유로운 자결권(freie Selbstbestimmung)’은 통일을 위한 기본조건으로 통일문제가 거론될 때마다 강조하였다. 또한 ‘자유로운 자결권’을 기저로 통일을 대비하여 두 조항을 마련하였다. 기본법 제23조에 “다른 독일 주가 독일연방공화국에 가입하면 가입한 주에도 기본법이 그 효력을 발휘한다.”고 규정하였다. 제146조에 “이 기본법은 독일 민족의 자유로운 결정으로 제정된 헌법이 발효하는 날에 그 효력을 잃는다.”고 하였다.

기본법 제23조와 제146조는 상이한 정신의 조항으로, 통일과정에 따른 법치주의 원칙과 민주주의 원칙이라는 양면을 명시해 통일선택의 영역을 미리 넓혀두었다. 제146조는 독일통일에 국민의 동의를 구하는 민주주의 원칙에 준한 반면, 제23조는 국가이성에 토대를 둔 법치주의 원칙을 채택하고 있다. 이와 같이 상이한 정신의 두 조항을 명시한 이유는 통일에 접근하였을 때 제146조에 의거 국민투표에 의해 혹시 통일헌법이 부결되어 통일실현이 불가능하게 될지도 모른다는 생각에

서였다. 이 두 조항은 분단된 상태에서 두 국가가 수립되지만 이는 일시적이고, 언젠가는 통일을 이루겠다는 분명한 의지와 미래지향적 통일좌표를 설정한 것으로 이를 바탕으로 결국 1990년 10월 3일 기본법 23조에 의해 통일을 이루었다.

이렇게 수립된 서독은 패전 이후 연합국 분할 통치 밑에 있으면서도 자주적 국가정체 및 주권을 재빨리 성취할 수 있었다. 이는 폐허가 된 독일을 다시 재건해야겠다는 집념과 의지가 강했던 ‘콘라트 아데나워(Konrad Adenauer)’ 서독 초대 연방 수상의 역할이 컸다.

아데나워는 서독에서 가장 시급하고 중요한 문제는 경제재건과 완전한 주권회복으로 생각하고 전력을 다하였다. 독일은 독일제국의 환상에서 벗어나, 독일의 미래는 다른 유럽국가들과 긴밀한 상호관계를 유지하며 교류·협력하느냐에 달려 있다고 강조하였다. 아데나워의 통일·외교정책은 친서유럽 정책과 이를 통한 서독이 서방세계에 통합되는 것을 기조에 둔 소위 ‘서방정책(Westpolitik)’이었다.

아데나워의 통일·외교정책은 동서분단을 고착화시키며 국경선을 제한시키는 등 독일통일과는 거리가 먼 정책이라고도 할 수 있었다. 특히 폴란드 등 소련 점령지역 내에 거주하고 있는 1,700만 명의 독일인의 희생이 뒤따를 수밖에 없었다. 그럼에도 아데나워가 서방정책을 추진한 이유는 서방정책으로만이 서독의 안보보장과 빠른 시일 내 완전한 주권국가가 될 수 있다는 확신 때문이었다.

아데나워는 유럽의 새로운 질서에 따른 서독의 위상을 구상하였다. 서유럽 국가들과 군사 및 정치협력을 추구하여, 서유럽 국가들로부터 신뢰를 받아 서독의 주권회복을 꾀하고자 하였다. 이러한 의도는 ‘북대서양 조약기구(NATO)’에 가입하면서 더욱 공고해졌다. 나토는 서방연합국으로 하여금 독일통일을 위한 의무를 지고 서베를린의 안전을 유지하도록 하였고, 독일국경의 최종확정은 강화조약이 체결될 때까지 미루기로 하였다. 이로써 서독의 서유럽 결속이 더욱 굳어질 수 있었다. 이와 같이 하여 이루어진 것이 ‘파리조약’⁹⁾이다.

파리조약이 발효되면서 점령규정은 폐지되고, 서독은 거의 완전한 주권을 회복하여, 15번째 국가로써 나토에 가입하였다. 하지만 서독의 군사적 공헌에도 불구하고

9) 서방연합국과 서독간에 체결된 조약으로서, 서독에 대한 서방 3대국의 점령지배를 종식하고, 서독의 주권을 회복시킨다는 내용, 1955년 5월 5일 발효되었다.

고 4대국은 독일 전체 문제에 대하여 법적으로 동의권 또는 참여권을 가지고 있었다.¹⁰⁾

한편 서독이 나토에 들어가자 동유럽도 이에 대항하기 위해 ‘바르샤바 조약기구’를 창설하였고, 동독은 이 기구의 회원국이 되었다. 따라서 동서독은 정치이데올로기 뿐만 아니라 군사적인 면에서도 적대국이 되었다.

서독이 나토에 가입한 후 소련은 서독에 대한 영향력 행사가 불가능하게 되자 동독을 자국의 영향권 내에 두기 위하여 독일에 대한 분단정책을 고수하였다. 이런 과정에서 결국 동독은 스파이활동 방지라는 명목 하에 분단정책의 일환으로 마침내 1961년 베를린 장벽 구축을 단행하기에 이르렀다.

소련은 1954년까지도 표면상으로는 독일통일을 주장하였다. 하지만 소련은 독일통일을 주장하면서도 서방연합국이 요구하는 형태의 민주주의 총선거 실시에는 동의하지는 않았다. 1955년 7월, 소련의 서기장 흐루시초프는 동베를린에서 ‘2국가 이론’을 제시하였다. 흐루시초프는 독일통일은 어디까지나 독일인들의 일이지만, 통일은 동독이 이룩한 사회주의의 성과가 유지되는 조건 하에서만 가능하다고 하며 독일통일을 반대하였다. 즉 소련은 동독이 주도하는 통일은 가능하나 동독이 소멸되는 통일은 받아들일 수 없다는 입장이었다.¹¹⁾

아테나위의 외교정책은 1955년 공포된 ‘할슈타인 원칙’¹²⁾이었다. 서독과 국교관계에 있는 제3국이 만약 동독과 외교관계를 수립할 경우, 독일의 분단상태 고착화를 의미하는 것이므로 서독 정부는 이러한 국가와는 외교관계를 단절할 수도 있다는 것이었다. 이는 동독 불승인 및 고립화 정책이었다. 서독만이 독일을 국제적으로 대표하는 유일 합법정부라는 것이다.

아테나위의 통일 정책기조는 우선 대내적으로 1937년을 기준으로 한 구독일 영토 내 단일민주국가의 건설, 그리고 대외적으로는 미국을 주축으로 하는 서방 강대국과의 유대강화를 통한 대소 힘의 우위 유지였다고 할 수 있다. 아테나위의 외

10) 백경남(1999), “서독에서의 연합국 군정과 서독의 주권회복 과정”, 건국대학교한국문제연구원연구총서4, p.220.

11) 손선홍(1994), “새롭게 쓴 독일 현대사”, 소나무, p.71.

12) ‘할슈타인 원칙(Hallstein Doktrin)’은 ①독일제국의 존속성 ②독일영토의 온전성 ③독일 내 2개 국가 존재 부인이라는 법적인 세 가지 원칙에 근거를 두었다.

교는 강력한 지도력을 발휘하여 전쟁 뒤의 혼란, 병폐 그리고 소련의 팽창적인 의도로부터 서독을 지켰다.¹³⁾

서독의 힘의 우위에 바탕을 둔 단일 국가와 단독 대표권 그리고 자유 총선에 의한 대동독 정책은 큰 변화를 보이지 않고 10년 간 지속되었다. 그러나 1961년 베를린 장벽이 구축되고 동서 베를린간의 통행이 단절됨으로써 주민들의 고통과 불만은 높아가면서 아테나위의 친서방 정책과 힘의 우위를 바탕으로 한 대동독 정책은 그 한계에 부딪히게 되었다.¹⁴⁾

아테나위는 동독에 대한 ‘힘의 정책(die starke Politik)’과 친 서방정책을 꾸준히 추진하였다. 그의 통일정책은, 서독이 유일하게 민주적으로 형성된 합법적 국가이며, 기본법 상 보장된 자유정신과 경제적 우위로써 노예화된 동독지역을 자석처럼 흡수할 수 있다는 것이다. 덧붙여 서방세계의 미·영·불이 합심하여 독일의 통일의지를 돕는다면 소련은 조만간 그의 약탈품(동독)을 포기하게 될 것으로 믿고 있었다. 그러나 이와 같은 아테나위의 ‘힘의 정책’은 거의 전적으로 서방정책에만 집착했기 때문에 통일정책으로서의 실패작이라는 비판도 많다. 지금 와서 생각하면 아테나위가 자신의 집권기에 독일의 통일을 달성치는 못하였지만 그 후 빌리 브란트가 동방정책을 추진할 수 있는 토대를 닦아 놓지 않았나 생각된다. 사실 브란트는 늘 입버릇처럼 서독의 동방정책은 서방정책의 연장이라고 말해왔다.¹⁵⁾

2) 빌리 브란트의 동방정책

서독의 대 동독정책은 신뢰와 평화를 정착시키는 것이 일차적인 목표였으며, 경제통합과 정치통합으로 나아가는 장기적인 것이었다. 이 정책의 핵심은 경제교류, 인적교류, 문화교류, 기술교류 등을 통한 동질성 확보와 신뢰구축이었다. 이러한 정책적 기조는 집권당의 정책적 정향이나 이념과 관계없이 꾸준히 추진되었다.¹⁶⁾

13) 정지웅(1997), 전계서, p.24.

14) 김영윤(1998), “통일 전 서독의 대동독 정책”, FES-Information-Series1998-04,
<http://www.fes.or.kr>

15) 이영기(1989), “독일통일의 해부”, 국제언론문화사, p.42.

16) 구영록(2000), 전계서, pp.208~209.

1945년 제2차 대전으로 독일이 분단되고 서독에서 기민당(CDU)의 아데나워가 초대 수상으로 취임하면서 독일의 동방정책은 현대적 의미에서 서독의 통일정책을 의미하게 되었다. 그러나 당시의 기민당 정권은 서독이 전 독일의 유일한 합법 정부로서 전 독일을 대표한다는 외교정책을 기본으로 삼았으며 나아가 ‘할슈타인 원칙’에 따라 동독과 외교관계를 맺은 국가와는 외교관계를 단절한다는 입장에 있었기 때문에 1980년대 말과 1990년대 초의 독일통일과는 관련이 적다고 할 수 있다.¹⁷⁾

서독의 외교·통일정책이 ‘힘의 정책’과 ‘서방정책’ 위주에서 ‘접근을 통한 변화’를 내세운 ‘동방정책(die Ostpolitik)’으로 전환은 사민당(SPD)의 ‘빌리 브란트(Willy Brandt)’수상으로부터 비롯되었다고 할 수 있다. 동서독간의 교류협력에 획기적 전기가 온 것은 다름 아닌 동방정책이었다.

동방정책의 실현은 유럽과 세계에서 독일의 미래와 위상을 다시 설정하는 역사적 정책전환이 없이는 불가능했던, 지난하고도 고통스러운 것이 아닐 수 없었다. 이를 실현하기 위해서는 기민/기사연합(CDU/CSU)이 주도하는 헤게모니, 즉 전쟁 이전의 독일의 정통계승자로서의 서독이 힘을 통한 재통일을 실현하는 것, 따라서 전전 독일의 지위 복원을 완전히 부정하고 새로운 국경선(폴란드와의 새로운 국경선인 오데르-나이제선)을 강제하는 서방 승전국 평화조약을 수용해서는 안 된다는 지배적인 분위기와 정면으로 대립하지 않으면 안되었기 때문이다. 그리고 그것은 나아가 독일 외교정책의 희망과 독일 민족주의의 여망을 포기하는 것을 의미하는 것이었기 때문이다. 정치의 의미는 “평화와 휴머니티에 봉사할 때만 존재한다”는 브란트 자신의 말에서 볼 수 있듯이 이러한 정책전환은 엄청난 정치적 갈등을 극복할 리더십과 역사에 대한 비전과 신념이 없는 한 불가능하다고 할 수 있기 때문이다.¹⁸⁾

독일 사회민주당(SPD)은 서방동맹에 참가하고 서방의 경제 게임 규칙에 따른다는 바드 고데스베르크(Bad Godesberg)강령을 채택한 후에야 비로소 ‘통치에 적합’하게 되었다. 동방정책은 서방의 뜻 아래서만 비로소 출항할 수 있었던 것이다.¹⁹⁾

17) 장석은(1989), “분단국 통일문제”, 국토통일원 통일연수원, pp.156~157

18) 최장집(2001), “한국민주주의의 조건과 전망”, 나남출판, p.430.

동서독간 관계에 있어 눈에 띄게 변화가 나타났을 때에는 항상 이 문제를 적극적으로 추진한 정책결정자가 있었다. 동방정책의 창시자 빌리 브란트, 대동독 교섭의 책임자 에곤 바르(Egon Bahr)²⁰ 등을 꼽을 수 있으며 이들이 통일기반을 닦는데 크게 공헌하였다.²¹⁾

브란트는 베를린 장벽이 세워지기 전부터 분단으로 인한 고통을 완화하고자 하였다. 브란트는 베를린 시장 재임 중에 베를린 장벽이 세워지는 것을 경험하고서 동·서 진영간의 무모한 대결 정책은 독일문제 해결에 아무런 도움이 되지 않는다는 것을 깨달았다. 그는 독일 문제를 갑자기 해결하기는 어렵기 때문에 대결보다는 점진적인 변화와 작은 것부터 하나씩 해결해야 한다는 생각을 가지고 있었다. 그는 또한 분단으로 인한 고통의 완화가 통일에 대체되는 것은 아니나 분단을 완화해 줄 수 있다고 여겼다. 브란트의 이러한 생각은 ‘작은 걸음의 정책(Die Politik der kleinen Schritt)’으로 표현된다.²²⁾

전후 20여 년 간 서독 정치를 이끌어 온 기민당에 뒤이어 사민·자민당이 1969년 9월 연립정부를 구성한 것은 서독에 있어서 최초의 정권교체라는 가능성과 새로운 동방정책의 실행을 통한 동·서독의 접근이라는 점에서 매우 뜻 깊은 역사적 사실이었다. 1969년 10월 28일 브란트 수상이 발표한 동방정책은 독일의 통일은 먼 미래지향적인 것으로 판단하고 통일방안 대신 ‘접촉을 통한 변화’라는 신사고 정책을 추진한 것이다. 이 동방정책의 주요내용은 ①독일 내 2국가의 존재 인정, ②양국은 상호 외국이 아니라 특수관계이나 동독과 일반적인 국가간 관계에 입각하여 ‘불가침조약’을 체결할 용의가 있음, ③독일에 대한 4대 강국의 권리와 의무 존중, ④핵 확산 금지 조약에 서명, ⑤양독간 경제·문화부문간에 상호 협력, ⑥폴란드와 소련에게 무력사용 포기를 위한 협상 제의, ⑦‘할슈타인 원칙’ 폐기, ⑧폴란드와 ‘오데르-나이세 선’에 관한 국경 협상을 성실히 전개 등이다.²³⁾

19) Ulrich Beck(1995), “Die feindlose Demokratie”, 정일준(2000)역, “적이 사라진 민주주의”, 새물결, p.285.

20) 베를린 시정부 대변인이던 에곤 바르는 1963년 튀칭(Tützing) 기독교아카데미 연설에서 처음으로 대 동독 정책을 ‘접근을 통한 변화(Der Wandel durch Annäherung)’에 맞출 것을 주장하였다.

21) 서병철(1993), “독일 정치통합의 과정과 원동력”, 통일문제 연구20호, 통일원, p.34.

22) 손선홍(1994), 전계서, p.121

브란트의 동방정책은 라인강의 기적 이후 발달되고 안정된 서독은 힘의 대립만으로는 긴장을 완화시킬 수 없다고 보고 현실적인 접근 방법을 택했던 것이다.²⁴⁾

동방정책은 동독의 공산정권은 몰락이 아닌 변화될 수 있다는 관점에서 시작되었다. 폭 넓은 교류협력으로 동독 내부의 변화 특히, 동독주민의 삶의 질을 향상시키고자 했다. 동독정권이 기본경제력을 바탕으로 존립에 대한 두려움이 줄어들면 공산체제는 더욱 확고히 되지만, 동서독간 긴장완화와 교류협력은 더욱 긴밀해질 것이라는 계산이었다. 다시 말해 양국체제를 인정하는 바탕에서 변화를 피하고자 함은 예측할 수 없는 먼 장래 가능할 통일의 날까지 최소한의 민족적 동질성을 유지하며 정치적, 경제적으로 동독주민들이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 동독 내부환경을 조성하는 것을 우선하였다.

브란트는 독일 통일이 가까운 장래에 달성될 수 없다고 판단하고 당장 해결할 수 없는 이러한 문제로 인해 인간의 존엄성과 내면생활이 희생되어서는 안 된다는 인식 하에 이데올로기에 의한 대립하는 정책을 추진하였고 이러한 정책의 일환으로 서독 동방정책의 기조는 ‘1민족 2국가’의 논리 아래 서있었다. 즉, 동방정책은 평화공존을 바탕으로 동독정부의 실체만은 인정한다는 합리론에 기초하여 하나의 독일민족 아래에 두 개의 국가 존재를 인정하나 상호 외국이 아님을 강조하고 동독에 대한 국제법상의 불승인 입장을 견지하였다.²⁵⁾

동방정책은 서방통합이라는 기반 위에 동독 및 동유럽 국가들과 접근을 통한 통일정책으로 요약할 수 있다. 동서독간 ‘1민족 2국가’ 논리²⁶⁾로 평화공존을 피하고 이를 통해 동서유럽간 평화와 공영을 이루어 통일환경을 내외적으로 조성하는 것을 목적으로 하였다. 동방정책은 선 평화, 후 통일정책에 입각하여 분단된 독일의 ‘선 민족통일·후 국가통일’을 지향하는 고차원적 통일정책이다. 동서독간 교류

23) 장석은(1989), 전계서, pp.156~157.

24) 정지웅(1997), 전계서, p.25.

25) 서현준(2000), “빌리 브란트(Willy Brandt)의 동방정책과 김대중의 햇볕정책 비교에 대한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사논문, pp.15.

26) 브란트는 1969년 10월 28일 연방하원에서 “비록 독일에 두 개의 국가가 존재하더라도 서로간에는 전혀 외국이 아니다. 그 상호관계는 오로지 특별한 성격이다”(Ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein.)라고 밝히면서 이를 기본으로 동방정책을 추진하였다.

협력 관계개선과 발전을 도모하고자 함은 힘의 균형 기반 위에 적극적 평화정책을 실현하고, 경제적 풍요와 분단의 고통을 완화하고 더 나아가 민족공동체의식을 심고자 하는 간접적 민족통일로의 진입을 의미한다. 민족통일 진입에 이은 국가통일단계는 독일통일이 유럽의 평화 및 안보질서를 해치지 않을 경우 유럽국가들이 독일의 정치적 통일을 용인하면서 진입하게 되는 최종 통일단계라 할 수 있다.

따라서 동방정책은 일 단계 긴장완화와 평화정착, 이 단계 민족통일, 삼 단계 국가통일을 목적으로 하는 중장기적 통일정책이라 할 수 있다.

동방정책 추진에 따른 1970년부터 1972년까지 동서독간 272회에 걸친 장기협상을 거쳐 1972년 12월 21일 ‘독일연방공화국과 독일민주공화국간 관계의 기본에 관한 조약(기본 조약)’이 체결되었다. 기본조약은 10개 조항으로 구성되었는데, 전문에는 평화유지, 유럽 긴장완화와 완전, 국경선 인정, 무력행사 포기, 상호교류와 협력증진 등을 강조하였다. 이 조약에 따라 동서독은 1973년 유엔에도 가입하였다.

기본 조약 전문에 나와 있듯이 “동독과 서독간의 기본문제-민족문제-에 대한 차이점에 상관없이.” 이는 서독이 기본조약에 어긋나지 않게 계속해서 독일통일의 대변자로 활동할 수 있다는 의미였다. 이 조약은 또 두 개의 독일이 유엔에 가입하기 위해 필요한 조치를 취한다고 규정했다. 계속해서 “관계를 정상화하기 위해 실천적이고 인도주의적인 문제”를 논의한다고 되어 있다. “또한 학문과 경제, 기술, 문화, 스포츠, 환경보호 그리고 몇몇 분야에서 이를 구체적으로 실천하기 위한 협약이 뒤따를 것이다.”라고 규정하고 있다. 동독은 별도 협약에서 교통과 가족상봉을 개선하기로 약속했다. 동독과의 기본조약은 분단을 공고화한 것이 아니었다. 오히려 정반대로 재통일에 대한 요구를 명확히 했고 두 독일 시민간의 상호 만남을 통해 재통일의 가능성을 더 잘 느끼게 해주었다.²⁷⁾

브란트의 동방정책은 동서독간의 정상회담을 포함하는 수많은 고급관료와 하위직 관료들의 회의가 개최되는 계기를 마련하였으며, 양독의 UN 동시가입과 상주대표부 설치 등 양독 관계에서 획기적 전기를 가져왔다. 결국 양독 간의 교류와 거래는 기민당 집권기부터 시작되어 여러 분야에 걸쳐 합의를 이끌어 내게 되었

27) Guido Knopp(1999), “Kanzler: Die Mächtigen der Republik”, 안병익(2000)역, “통일을 이룬 독일 총리들”, 한울, pp.212~213

고, 브란트의 동방정책으로 활성화된 교류 협력관계는 통일 직전까지 경제, 문화, 과학, 기술, 보건, 우편, 전화, 통행 등 다방면으로 확대되고 증진되었던 것이다.²⁸⁾

동방정책은 긴 안목에서 볼 때 유럽평화질서를 위한 긴장완화 정책이었고 언젠가는 그 속에서 독일인들이 자결권을 행사, 통일을 이룩한다는 것이었다. 이 정책은 통일은 요원하였기 때문에 우선 가능한 범위 안에서의 인적 및 물적 접촉을 통한 기능주의적 접근을 하는 방법이었는데 그 결과 제 2차대전후 분단된 국가들 가운데서 최초로 분단 당사국들이 평화적으로 ‘기본조약’을 체결할 수 있게 되었다. 한마디로 정권의 교체와 상관없이 힘의 우위를 점해왔던 서독이 일관성 있게 지향하여온 통일정책은 다원적 민주주의를 지향하는, 독일인의 자유와 평화를 보장하는 서독 주도의 통일의 비전이었다고 볼 수 있을 것이다.²⁹⁾

동방정책은 소련, 동구유럽 국가와 동독을 대상으로 하는 통일외교정책으로써 진실한 정책추진과 엄청난 경제적 지원 등 교류협력을 확대해 나가는 가운데 서독은 평화공존의 가치를 인식시키고 동독을 비롯한 동유럽 국가들과 소련 등 동방국가들로부터 신뢰를 쌓아 나감으로써 결국 민족자결에 의한 독일통일의 기회를 만들어 낸 셈이다.³⁰⁾

동방정책에 따른 교류협력이 긴장완화를 위한다는 명목의 ‘공존의 장기화’는 오히려 ‘분단의 고착화’라는 비판과 이는 동독공산독재체제를 연장시켰으며, 동서독간 정부차원의 대화에만 치우쳐 동독에서의 개혁세력의 입지를 더욱 위축시켰다는 부정적 평가도 있다.

서독이 서방정책과 힘의 우위정책을 지속했을 경우 동서독의 분단은 더욱 고착화되었을 것이고, 그에 따라 동독정부도 더욱 견고하게 체제유지를 위해 확고한 정권을 더욱 연장했을 것이다. 동방정책에 따른 접근을 통한 변화전략은 통일 환경조성 및 진전에 큰 역할을 다하였다. 독일통일의 총체적 요소들 가운데 동방정책에 따른 기능주의적 접근전략은 민족통일과 국가통일의 과업을 이루는 데 기반이 되었으며, 공존과 긴장완화 정책으로 유럽의 평화와 안정에 이바지하였으며, 그

28) 구영록(2000), 전계서, p.210.

29) 정지웅(1997), 전계서, p.25.

30) 양영식(1997), “통일정책론”, 박영사, p.680.

여과로 동구공산주의의 몰락까지 가속화시키는 결과를 도출할 수 있었다.

2. 동서독의 분야별 교류·협력

교류협력은 분단국가의 공동이익을 추구하는 수단이기도 하지만, 그 과정에서 분단에 따른 불신과 반목 그리고 누적된 이질감을 누그러트리며 점차 화해를 통한 동질성을 회복할 수 있다. 즉 분단국가에서 기능주의적 접근전략으로 교류협력은 ‘민족번영’과 동시에 ‘민족화해’를 해결할 수 있는 방법이다.

독일의 통일을 가능케 한 주요 요인은 구서독의 자유롭고 풍요로운 경제와 이를 가능케 한 사회의 우월한 제 가치에 대한 선점인 것으로 보인다. 이를 바탕으로 구서독은 협상을 통한 체제통합이라는 제도적 접근방식과 관계없이 장기간에 걸친 기능주의적 접근방식을 채택하여 꾸준히 통일기반을 조성해 왔다고 볼 수 있다.³¹⁾

독일이 정치통일을 하는 동서독간의 협상과 의견일치에 대한 연습은 이미 냉전 때 시작되었다. 양독 간 정부는 1951년 9월 경제에 관한 베를린협정을 최초로 체결하여 양편간의 교역을 ‘내독무역’으로 정하고 관세를 면제함으로써 국내유통과 같게 만들었다. 이 조치는 교역량 증대라는 실질적인 이익과 양편이 통일되어야 할 잠정적 분리상태에 있다는 점을 표시하는 명목상의 이익도 함께 가져왔다.³²⁾

기본조약이 체결되고 이행과정에서 동서독은 교류협력이 제도화되어 접근과 대화의 틀을 조성하는 등 우호협력 체제로 발전할 수 있었다. 동서독간 교류협력 증대와 특히 인적교류의 보장은 상호불신을 해소시키며 동질성 회복에 중요한 구심적 역할을 다하였다.

동서독간 기능망 확장과 활발한 교류·거래 정책은 양측의 편협한 국가 이익관을 점차 민족이익과 조화시키는 방향으로 진행되었다. 경제력이 막강했던 서독의 일반적인 시혜정책에서 양측의 노력과 협조에 의하여 균형 있는 교류정책을 모색

31) 구영록(2000), 전게서, p.75.

32) 서병철(1993), 전게서, p.13.

하는 데로 나아가는 데서 양독 간의 기능망의 특징을 발견할 수 있다. 물론 정도의 차이일 수 있겠지만 경제력을 비롯한 힘의 우위를 점하고 있었던 서독의 재화와 노력이 양독 간의 기능망에서 보다 큰 비중을 차지한 것은 부정할 수 없는 사실이기도 하다.³³⁾

경제교류와 아울러 적극 추진했던 인적교류는 통일이 되기 전 이미 연간 1천만 명의 상호방문이 이루어졌는데 서독주민들이 동독 당국으로부터 비자를 받아 이산가족이나 친지를 방문하는 경우가 가장 많아 740만 명에 이르렀고 반대로 동독으로부터는 340만 명이 서독을 방문했는데 이들 대부분이 노인들이었기 때문에 '연금자 방문'으로 불리어지기도 했다. 인적교류를 추진하는 양편의 입장이 달라서 서독은 국민간의 활발한 교류를 통하여 분단이 가져온 불편을 제거하고 통일되었을 때의 상태를 미리 갖는다는데 주목적이 있었으며, 동독은 대외적으로 유연한 정책을 추진한다는 인상을 주고 인적교류 조건을 완화하는데 대한 보답으로 주어지는 서독의 경제지원에 관심이 있었다.³⁴⁾

동서독간의 교류에 있어서 특이한 점은 경제규모 면에서 엄청나고 현격한 양독 간의 격차로 서독이 우위를 점하고 있었음에도 불구하고 상호교류의 장을 인위적으로 조정하여 거의 동등한 수준으로 유지하려고 노력하였다는 점이다. 즉 서독의 배려에 의하여 교류량의 균형을 유지하는 데 상호 노력하였던 것이다. 뿐만 아니라 서독의 대 동독 차관지불보증은 서방국가들의 차관공여와 국제기구의 도움에도 중요한 역할을 하였다. 이러한 서독의 기여는 인적교류와 이주정책에도 획기적인 전기를 마련하게 되었다. 그 결과 동서독인들의 상호방문이 1987년에는 1천만 명을 상회한 것으로 추정되고 있으며, 동독정부의 허가를 받아 서독으로 이주한 동독인이 연간 약 1만 명에 이르는 것으로 집계되었다.³⁵⁾

기능주의적 접근전략으로 서독이 추진한 교류협력을 통해 시민사회 내부에서 민족 동질성 복원 가능성과 민족통일의 당위성을 찾아낼 수 있었다. 결과적으로 독일통일이 급속한 흡수통일로 이루어지면서 엄청난 규모의 통일비용과 통일 후

33) 구영록(2000), 전계서, p.211.

34) 서병철(1993), 상계서, p.13

35) 구영록(1995), "한국의 국가이익: 외교정치와 이상", 법문사, p.288.

유증을 요구하였지만, 이미 통일 이전에 교류협력에 따른 경제성장과 민족공동체 의식 복원으로 어느 정도 통일의 부작용을 최소화할 수 있었다.

1) 경제 분야

동서독간 경제교류를 ‘내독무역(Innerdeutscher Handel)’이라 하며, 동서독간 교류협력에서 가장 큰 비중을 차지하였다. 무관세원칙에 의한 내독무역은 1950년부터 시작되어, 1951년 ‘베를린 협정³⁶⁾’이 체결됨으로써 본격적으로 실시되었다.

내독무역은 서독이 동독을 도와주는 불균형관계였다. 우선 서독은 동독과의 화폐환율에서 밀치고 들어갔다. 서독 마르크와 동독 마르크의 실제 구매력은 4:1로서 서독 마르크가 높다. 그럼에도 불구하고 서독은 동독과의 교역 거래에 있어서 1:1의 비율을 적용해 주었다.

서독은 에너지원과 원자재를 동독에서 구입(Bezüge)하고, 철강, 화학제품, 공업생산재, 산업기자재 및 기계류 등을 동독에 공급(Lieferungen)³⁷⁾하였다. 또한 서독은 상호 거래되는 품목들을 상호보완적이고 균형을 유지하려고 노력하였다.

서독은 동독과의 무역에서 대금지급 등에 차질이 없도록 ‘스윙(Swing)’³⁸⁾이라는 차관을 제공하기도 하였다. 또한 서독은 차관기간의 연장, 은행차관에 대한 정부보증, 10억 마르크 차관을 제공하는 등 경제적 불이익을 감수하면서도 경제교류를 지속적으로 추진하였다.

서독이 동독과 무역거래를 하는 데에는 경제적인 이유도 있지만, 동독과 관계를 계속 유지하고 발전시키려는 정치적인 목적이 더 강했다. 또한 서독은 다른 나라

36) 베를린 협정에서 무역 대금지불을 서독 마르크(DM)를 기준으로 한 청산 단위(ME)로 하기로 합의하였고, 1청산 단위의 가치는 1마르크와 같다. 대금지불 방법은 서독의 연방은행과 동독의 중앙은행을 통해 이루어지도록 하였다. 이러한 내독무역은 1951년 ‘토르웨이(Torquay) 의정서’에 의해 국제적으로 인정을 받았다. 그리고 1957년 유럽 경제공동체를 창설하기 위한 ‘로마조약’에서 내독무역에 대한 특별규정을 두었다. 이로 인해 동독은 서방국가의 관세면제나 완화를 통해 유리한 조건으로 무역관계를 가질 수 있었다.

37) 내독무역에서는 수출, 수입 용어 대신 공급(Lieferungen), 구입(Bezüge)이라는 용어를 사용하였다.

38) ‘스윙’은 동독의 자금 부족으로 상품대금의 미지불 사태에 대비하기 위해 서독 연방은행이 동독 중앙은행에게 무이자로 제공한 차관을 말한다.

와의 무역에서 얻은 흑자의 일부를 동독에 간접적으로 지원하였다. 그러나 동독으로서 경제적인 이유가 크게 작용하였다.³⁹⁾

내독무역은 서독의 정치적 배려에 따라 균형적 관계를 유지하였다. 1981년과 1984년에는 서독의 구입량이 공급량보다 많았는데 서독의 '구입초과정책'에 따른 결과이었다. 이는 경제규모 및 경제구조상 열등한 동독의 피해의식을 의도적으로 없애려고 실시했던 정책이었다.

서독은 동독의 서방측 시장 진출의 창구역할을 하였으며 동독이 자연스럽게 유럽공동체의 실질적 회원국 기능을 하도록 제도적으로 도왔다. 동독이 외채상황이 어려움에 시달릴 때 서독이 대규모 차관을 유리한 조건으로 제공하여 동독은 대외 신용도를 높일 수 있었다.⁴⁰⁾

동서독간의 교역량은 1950년에 8억 마르크였으나, 이후 완만하게 증가하다가 1970년 동서독관계가 개선되자 급속하게 증가하였다.⁴¹⁾

1987년 서독의 동독과의 교역량은 총 교역량의 1.5%에 불과하며 교역상대국 순으로 동독은 15위를 차지하나, 동독의 서독과의 교역량은 총 교역량의 10%를 차지하며 교역상대국 2번째일 정도로 동독은 서독과의 경제교류의 중요성을 인정하며 지속적으로 추진하고자 하였다. 반면, 서독이 경제교류를 고수한 것은 동독정부에 이익을 주면서 이에 정치적 협상과 인적교류, 사회·문화교류 등을 용이하게 하거나 확장시킬 수 있었기 때문이었다.

서독은 동독경제의 향상을 기대하여 왔다. 동독의 경제향상은 동독주민들의 생활향상을 가져와 두 독일 국민간의 유대의식은 더욱 높아질 것이라는 기대에서였다.⁴²⁾ 의도적 접근방법으로 추진한 경제교류는 동독주민들의 경제적 생활의 질을 향상시켰으며, 시장경제체제에 대한 동경심 및 사회개방의식을 북돋울 수 있었다. 또한 서독의 막강한 경제력에 대한 기대감은 동독이 무너질 무렵 동독정부가 극단적인 방법을 사용하지 않고 선거⁴³⁾를 통해 서독으로의 흡수를 인정하도록 만든

39) 손선홍(1994), 전계서, p.205

40) 서병철(1993), 전계서, p.14.

41) 정지웅(1997), 전계서, p.35.

42) 백경남(1991), "독일, 분단에서 통일까지", 강천, p.171.

43) 1990년 3월 18일 동독 최초의 자유총선이 실시되었다. 투표율 93.2%의 높은 관심 속에 동독의 기민당(CDU)은 '독일동맹(Allianz für Deutschland)'을 결성하여 47.8%의 지지로

중요한 요인으로 작용하였다.

독일의 통일은 경제통합이 먼저 이루어지지 않았더라면 그 시기가 상당히 늦춰졌을 것이고, 통일이 완성될 때까지의 부작용을 고려한다면, 자칫 통일 자체도 어렵게 되었을 가능성까지 있었다. 정치적 통일을 위한 물질적 공동기반을 조성한 금융·경제·사회동맹은 이러한 의미에서 그 중요성이 강조된다.⁴⁴⁾

〈표1〉 내독무역 교류 현황

(단위:백만VE=백만DM)

연도	서독→동독	동독→서독	계
1950	359	451	810
1960	1,030	1,007	2,037
1965	1,225	1,249	2,474
1970	2,484	2,064	4,548
1975	4,028	3,391	7,419
1978	4,755	4,066	8,821
1979	5,093	4,792	9,885
1980	5,875	5,855	11,730
1981	6,129	6,350	12,479
1982	7,080	6,988	14,068
1983	7,681	7,562	15,243
1984	7,251	8,241	15,492
1985	8,586	8,158	16,744
1986	7,837	7,344	15,181
1987	7,366	7,119	14,485
계	76,779	74,637	151,416

출처: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehung, “Deutschlandpolitische Bilanz” (1989), pp.37~38.

2) 인적 분야

기능주의적 접근방식인 교류협력 특히, 통합적 사회이론에 기초한 기능주의적

승리하였고, 사민당(SPD)은 21.8%, 전 독일 사회주의 통일당(SED) 후신인 민사당은 16.3%의 지지를 획득하였다. 이로써 기본법 제23조에 의해 조속한 통일을 주장한 기민당이 통일협상을 주도하게 되었다.

44) 서병철(1999), “독일통일의 성공요인과 교훈”, 한국정치외교사학회편, 건국대학교출판부, pp.385~386.

전략으로 서독이 적극적으로 추진했던 인적교류는 동서독 관계개선에 획기적인 전기와 동서독간 신뢰구축의 기저로 작용했다.

서독은 경제적 손실을 감수하면서 동서독 주민들의 상호방문이 용이하도록 갖가지 정책을 실시하였다. 이에 활발하게 이루어진 인적교류에 따라 동독주민들은 서독체제에 대한 반목을 누그러트리며 차츰 호감을 가지게 되었고 이를 바탕으로 시장경제체제 동경 그리고 사회개방의식의 확장으로 이어질 수 있었다.

1949년 서독과 동독이 각각 정부를 수립한 이후에도 점령시기의 관례에 따라 양독 주민들의 상호방문은 지속될 수 있었다. 서독정부도 분단에도 불구하고 민족동질성 유지를 위해 양 지역 주민들의 상호 방문을 적극 권장하고 활성화시키려고 노력한데 반해, 동독 당국은 양독 주민들의 통행을 다양한 형태로 통제했다.⁴⁵⁾

동서독은 분단직후부터 4대국명령(1946. 10. 29. 명령 제56호)에 따라 동서독의 교통왕래가 베를린 봉쇄기간(1948. 6.~1945. 5.)을 제외하고는 비교적 자유롭게 이루어져 왔다. 동독은 1964년 9월 9일 ‘연금생활자 서독방문 허락’을 법령으로 공포하고, 노동력이 없는 노인(남자 65세, 여자 60세 이상)들의 서독방문을 허용함으로써 보다 유리한 조건에서 제한된 인적교류가 실시되었고, 1972년 5월 8일 ‘일반통행협정’이 체결된 후, 근본적으로 여행규제가 완화 및 개선되었다⁴⁶⁾

서독은 분단으로 인한 고통을 완화하는 데 가장 큰 역점을 두어 가능한 많은 사람들이 동독을 방문하도록 장려했으며 동독은 적극적이지는 않았지만 대외 이미지를 높이고 교류를 통해 얻는 경제적 실리를 목적으로 방문교류에 응하였다. 그러나 동독은 방문자가 증가할 것을 염려하여 1973년 11월 5일 최저 환금액을 대폭 올리기도 했고, 서독은 강제 환금액이 동독을 방문하려는 사람들에게 큰 어려움을 주고 있다고 인하하도록 요구하면서 차관을 제공하자 동독은 1984년 8월 1일 연금 수혜자의 환금액을 25마르크에서 15마르크로 인하하기도 하였다.⁴⁷⁾

한편, 동독이 처한 건국 이래 당면한 어려움 문제 중의 하나는 수많은 동독주민들이 계속해서 서베를린으로 탈출하는 것이었다. 동독은 1953년 스탈린 사망과 함

45) 김학성(1996), “동·서독 인적교류 실태 연구”, 민족통일연구원, p.7.

46) 김상진(2001), “독일의 동방정책과 한국의 햇볕정책 비교연구”, 고려대학교 정책대학원 석사논문, p.13.

47) 정지웅(1997), 전계서, p.34.

게 더 강력한 공산사회주의체제 구축을 위해 노동자들을 탄압하였다. 이에 노동량 증가 조치 철회와 생활조건 개선을 요구하는 항의로부터 시작된 시위가 1953년 6월 17일 동베를린에서 노동조합 독립과 민주선거 실시, 정부 총 사퇴 등을 요구하는 국민봉기로 확산되기에 이르렀다. 대규모 시위가 있었던 1953년 한 해에 331,390명의 동독주민들이 탈출하였다. 동독주민들의 탈출은 노동력 상실에 따른 경제발전의 장애가 되었을 뿐만 아니라 사회 혼란까지 초래하게 되었다.

동독주민들은 ‘6·17 국민봉기(Juni Aufstand)’가 일어나기 전에도 사회불안과 경제적 궁핍을 피하고 서베를린 시민이 누리는 윤택함에 대한 동경으로 서독으로 탈출하는 자가 많았다. 탈출자가 앞으로도 계속 늘어난다면, 동독 경제에 심각한 타격은 물론이려니와 정권 유지마저 어렵게 될 것이 확실해졌다.

〈표2〉 동서독간 이주자(Übersiedler: 탈출자 포함) 현황
(단위: 명)

연도	동독 → 서독	서독 → 동독
1950~1961	3,854,552	400,315
1962~1969	221,538	37,209
1970~1979	174,876	15,344
1980~1988	229,337	17,384

출처: Hartmut Wendt(1991), Die deutsch-deutschen Wanderungen: Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise, Deutschland Archiv. Nr.4, p.338. 김학성(1996), “동·서독 인적교류 실태 연구”, 민족통일연구원, p.74. 재인용

〈표3〉 동독 탈출·이주자들의 시기별 연령 분포
(단위: %)

연도	25세 이하	25~65세	65세 이상
1955	52.5	43.5	4.0
1965	10.4	38.1	51.5
1974	15.1	45.6	39.3
1985	34.9	52.5	12.6
1989	45.7	51.3	3.0

출처: Hartmut Wendt(1991), 상계서, 김학성(1996), “동·서독 인적교류 실태 연구”, 민족통일연구원, p.70. 재인용

서독은 패전 이후 모범적인 민주국가로 성장하여 다른 국가들이 부러워할 수준의 분배구조와 가치체계를 정착시킴으로써 통일독일이 추구해야 할 규범과 가치체계를 선점하였고, 강력한 사회구조를 확립하였다.⁴⁸⁾ 서독은 정치체제를 둘러싼 투쟁이 거의 존재하지 않았고, ‘라인강 기적’이라 일컫는 경제성장과 이를 기반으로 건전한 사회보장제도 및 사회정책을 실시할 수 있었다.

반면, 동독은 권위주의 정치문화, 비생산성의 경제체제에 따른 낮은 생활문화 등으로 인해 서독보다는 열등한 입장에 놓여 있었다. 이에 서독으로 탈출자가 급속하게 늘어나면서 경제 및 체제유지까지 위협받게 되었다. 서독은 ‘1민족 2국가’ 명제 하에 민족 정통성 확보경쟁에서 우위를 차지하고 있었는데 반해, 동독정부는 ‘2민족 2국가’의 사회주의적 민족으로 동독주민들을 규정하여 이를 체제유지 수단으로 강화 시켰다. 하지만 경제생활 및 사회제도, 가치, 규범 등의 열등에 따른 서독 사회 지향성의 동독주민들이 늘어나자 동독은 정체성 위기에 봉착하기에 이르렀고, 이에 따라 서독에서 요구하는 인적교류 및 이주정책에 응하지 않을 수 없었다.

동독정부가 이데올로기적인 동기에서 견지한 서독 차단정책의 가장 큰 장애물 중의 하나는 분단에도 불구하고 사적인 교류와 접촉은 끊이지 않았다는 사실이다. 서독 국민의 40% 정도가 동독에 친·인척 혹은 친구를 가지고 있었고, 동독 국민의 3분의 2는 서독에 친·인척 및 친구를 가지고 있었다. 이들 중 반수 이상이 서로 서신교환, 상호방문 등의 교류관계를 유지하고 있었던 것이다.⁴⁹⁾

하지만 동독정부는 서독으로부터 방문자가 크게 증가할 것을 우려하여, 1964년부터 시작된 ‘최저환전(Mindestumtausch)’제도⁵⁰⁾에 따른 최저환전금액을 1973년 11월 중전보다 2배나 올렸다.⁵¹⁾ 최저환전금액이 인상되자 서독인의 동독방문자가

48) 최완규(1992), “북한통일정책의 변화요인 분석”, 국제정치논총 제31집, p.209.

49) 전성우(1990), “독일통일에서 무엇을 배울 것인가: 서로를 보완하며 수용”, 연합통신, p.169.

50) 1964년 12월 1일, 동독정부로부터 시작된 최저환전(Mindestumtausch)제도로 인해 서독 주민이나 외국인이 동독으로 여행하는 경우 여행일수에 따라 강제적으로 동독화폐로 환전해야 했다. 동독정부는 서독주민의 방문을 제한하는 동시에 외화 수입의 이중효과를 노리고 이 제도를 실시하였다.

51) 동독을 여행할 경우에 최저환전금액을 중전 1일에 10마르크에서 20마르크로, 동베를린을 여행할 경우에는 1일에 5마르크에서 10마르크로 올렸다. 이에 서독정부가 차관을 제공하자, 1974년 12월 각각 13마르크, 6.6마르크로 내리고 연금수혜자(남자 65세, 여자 60세 이상)는 환전대상자에서 제외시켰다. 하지만 1980년 10월 다시 1일 여행에 25마르크로 인상하고 환전대상에 연금수혜자와 어린이까지 포함시켰다.

급격히 줄어들었다.

이에 서독과 유럽경제공동체(EC) 국가들도 최저환전금액의 인상은 자유왕래와 인권을 보장하는 헬싱키 선언에 위반되기 때문에 폐지를 요구하기에 이르렀다. 서독의 1983년과 1984년에 걸쳐 20억 5천만의 차관을 제공하자 1983년 8월에는 14미만 어린이에게는 환전의무 폐지, 1984년 8월에는 연금수혜자에게는 25마르크에서 15마르크로 내리고 동독방문의 조건을 완화하였다.⁵²⁾

동독의 최저환전제도는 서독인의 방문을 제한하고 동시에 경제적 이익을 취하는 이중효과를 노린 제도였다. 동독정부는 서독주민에게 외국인들과 동일한 규정을 적용한 반면, 서독 정부는 동독주민에게 단일국적 원칙에 입각하여 대우하였다.

동독은 서독으로 이주한 사람들이나 앞으로 이주하려는 사람들과 관계가 되는 사람들에 대해서는 동독방문을 허용하지 않았다. 동독주민으로 서독을 방문할 수 있었던 사람들은 연금수혜자들과 ‘긴급한 가사 문제’로 방문하는 경우가 대부분이었다. 연금수령자의 서독방문과 이주를 1964년부터 허용하였는데, 이는 동독주민들의 서독 탈출 욕구를 진정시키려는 의도와 노동력을 상실한 노인들에게 연금을 줘야하는 부담을 줄이기 위한 조치였다.

1972년 동서독간에 기본조약이 체결되기 전에는, 서베를린시민을 포함한 서독주민들은 동독지역에 친척이나 가족이 있는 경우에 한해, 동독 정부의 까다로운 입국허가증을 받아야만 동독과 동베를린을 방문할 수 있었다. 또한 동독주민도 연금수혜자에 한해서, 즉 60세 이상의 여자와 65세 이상의 남자만이 서독과 서베를린을 방문할 수 있었다.

조약이 발효된 이후⁵³⁾ 동독의 친척을 방문하는 서독주민인 경우 1년에 30일 범

52) 1983년 6월 서독 정부는 10억 마르크 차관 제공보증과 함께 그 대가로 동독정부로 하여금 동서독 경계선의 자동 발사 장치를 제거하고 동서독 주민들의 상호 방문을 통제하지 말 것을 요구하였다. 그 결과 1984년 11월 마지막 자동발사 장치가 철거되었고, 동독은 같은 해 4만 명의 동독주민들의 서독 합법적 이주를 허용하였으며, 여행 및 방문 수속 절차와 검문 검색 절차를 간소화하였다.

53) 동서독간 기본조약 발효 후 ①1973년 6월 21일 베를린-잘즈베텔 등 동서독 도시간 고속도로 개통 ②1973년 11월 5일 동독에 의해 입국여행의 최소교환 증대 ③1974년 4월 25일 보건협정 체결에 의해 동서독간 여행자를 위한 무료 앰블란스 상주 ④1974년 12월 4일 동서독 여행사, 관광여행협정의 연례적 연장 합의 ⑤1974년 12월 20일 동독의 여행 및 교통개선- 최저환전제도에 따른 환전대상자서 연금생활자 제외, 승용차 이용허가 ⑥1975년 12월 19일 베를린 통행협정 체결 ⑦1977년 1월 17일부터 2월 6일 동베를린에서

위 내에서 여러 번의 방문을 허용했으며, 1984년 이후에는 총 방문일수가 45일로 증가하였다. 친척 방문 이외 동독기관이 초청하는 경우, 예를 들어 라이프치히에서 열린 박람회 참가나 초청에 의한 경우에 동독여행도 가능하게 되었다. 양측 여행사간의 합의로 단체관광이 허용되었다. 한편 동독주민의 서독방문도 그 대상의 폭이 넓어져 연금수혜자는 물론, 동독 젊은이들에게도 서독에 거주하는 가족 등의 긴급사항인 경우에 서독여행을 허용하였다.

국경 부근의 도시와 마을간 자매결연을 맺어 체류조건으로 방문할 수도 있었다. 도시간 자매결연은 최초로 1986년9월 서독의 철강도시인 자르루이시와 동독의 철강도시 아이젠취텐쉬타트 사이에 이루어졌다. 이후 62회의 자매결연이 이루어졌다. 자매결연은 산업 및 문화구조가 비슷한 도시간에 이루어져 상호방문, 문화행사 등을 통해 서로간 이해의 폭을 넓힐 수 있었다. 도시간의 승인이라는 정치적 목적을 갖고 동독의 제의에 의해 자매결연이 이루어지기도 했다. 동독의 드레스덴과 서독의 함부르크시의 자매결연이 그 한 예이다.

서독은 이산가족문제를 적극 추진하고 분단으로 고통받는 가족을 지원하는 정책을 실시했다. 서독정부는 이산가족 상봉을 위해 1963년부터 1977년까지 동독정부에 1인당 4만 마르크씩 지급했으며, 서독을 방문하는 동독주민들에게 100마르크 지원금 및 여행경비, 의료보험 혜택 등을 제공하였다. 이산가족 문제는 동방정책이 이산가족 재결합을 최우선 해결과제로 삼으면서 더욱 구체화되었다.

서독정부가 이산가족 상봉과 아울러 신경을 썼던 분야는 동독주민의 이주문제였다. 독일국민을 1937년 당시 독일 영토(현재 폴란드와 체코 일부 포함)에 살았던 독일인으로 규정한 기본법 116조에 의해 서독정부는 동독주민에게 서독주민과 똑같은 지위를 부여했다. 이 법 조항에 따라 수많은 동독주민이 서독을 찾았다. 이는 동독에 대한 문호 개방 압력으로 작용했다. 분단 이후 1988년까지 동독에서 서독으로 이주하거나 탈출한 주민은 440여 만 명이였다. 베를린장벽이 설치되면서 이주, 탈출자 수는 크게 줄었지만 동독은 60만 명의 연금생활자에 대해서는 이주

서독의 학술서적 전시회 개최(15만명 방문) ⑧1978년 11월 16일 베를린 왕래 개선에 관한 협정 체결 등을 통해 종래 유지해오던 대결구도에서 조금씩 반목과 불신요인들을 제거해 나갔다.

를 허용했다. 서독도 이념적인 이유나 개인적인 동기로 동독 이주를 희망하면 이를 허용, 약 40만 명이 서독을 떠났다.⁵⁴⁾

한편, 서독정부는 청소년교류를 통하여 청소년들에게 독일에는 또 다른 독일이 있으며, 이는 외국이 아닌 분단으로 인한 것임을 이해시키며, 분단된 독일이 언젠가 통일을 이루어야 한다는 통일의 당위성 및 통일의지를 고취시키고자 하였다.

독일인들은 통일논의는 자제하면서도 2세들에게 교육을 통하여 “독일연방공화국은 전체독일이 아니고, 그 국민들은 전체 독일민족이 아니다. 독일은 서독보다 그 이상이다”(Die Bundesrepublik Deutschland ist nicht das ganze Deutschland, ihre Bevölkerung ist nicht das ganze deutsche Volk: Deutschland ist mehr als die Bundesrepublik)라는 의식을 심어주어 ‘미래의 독일’에 대한 대비를 하였다.⁵⁵⁾

서독정부는 청소년들에게 민족·역사교육·민주시민교육을 강화시켰다. 이는 통일을 향한 장기적인 포석으로 하나의 독일민족이라는 귀속감을 유지하도록 민족·역사교육을 강화하는 데 목적이 있었다. 이는 독일의 통일국가로서의 짧은 역사(1871~1945: 75년간)에 비추어 동독을 외국으로 인식하지 않고 동족으로 이해하는 입장을 견지하면서 동독국민뿐만 아니라 유럽 및 세계 국민들에게도 뚜렷한 모범적인 자유민주주의 국가건설에 정부와 국민이 혼연일체 되어 박차를 가하고 있다는 인식을 심어주는 것이었다.⁵⁶⁾

서독정부는 적극적으로 청소년 교류정책을 추진하였지만, 동독은 청소년들의 서독방문이 체제유지에 악영향을 미치지 않을까 판단하고 소극적으로 응하였다.

서독 정부는 청소년의 동독방문이 정치, 사회교육과 관련하여 생생한 체험학습의 장으로써 기능할 수 있다고 생각하여 ‘학생·청소년·대학생의 내독간 견학여행을 위한 지침’을 비롯한 법적 근거를 마련하고 재정적으로도 적극 지원했다.⁵⁷⁾

청소년교류는 1982년 9월 20일 독일연방청소년단체(DBJR)와 동독의 자유청소년단체(FDJ)의 합의에 의해 시작되었다. 청소년 교류는 비교적 인원이 많은 단체교류의 형태로 양적 측면에서 인적교류에 큰 비중을 차지하였다.

54) 서현준(2000), 전계서, p.63.

55) 정용길(1990), “독일통일에서 무엇을 배울 것인가: 공존바탕 신뢰와 이해”, 연합통신, p.95.

56) 양영식(1997), 전계서, p.661.

57) 김학성(1996), 전계서, p.82.

서독은 학생들의 그룹여행을 장려하여 1982년에는 1백 96개 학생 그룹이 동독을 여행하였고, 1985년에는 5백개 학생 그룹의 6만 8천명이 여행하였다. 동독에서도 1982년 38개 그룹 1천 2백 5십여 명이 서독을 여행하고 1985년에는 34개 그룹 1천명이 참가하였다.⁵⁸⁾

1983년에는 약 24,000명의 서독 청소년이 동독을 방문하였고, 1,250명의 동독 청소년이 서독을 방문하였다. 이후 4년 뒤인 1987년에는 약 77,000명의 서독 청소년이 동독을 방문하였고, 약 3,700명의 동독청소년이 서독을 방문하였다. 청소년 교류는 1986년 5월 6일 호네커(Erich Honecker) 서기장의 서독 방문 시에도 동·서독은 청소년 교류를 더욱 발전시키기로 합의하였다.⁵⁹⁾

〈표4〉 동독국민들의 서독방문 현황

(단위: 천 명)

연도	동독국민들의 서독방문		계
	연금수혜자	긴급 가사 방문	
1970	1,048	-	1,048
1971	1,045	-	1,045
1972	1,068	41	1,109
1973	1,257	41	1,298
1974	1,316	38	1,354
1975	1,330	40	1,370
1976	1,328	43	1,371
1977	1,323	41	1,364
1978	1,384	49	1,433
1979	1,369	41	1,410
1980	1,554	40	1,594
1981	1,563	37	1,600
1982	1,554	46	1,600
1983	1,463	64	1,527
1984	1,546	61	1,607
1985	1,609	66	1,675
1986	1,757	59	1,816
1987	2,204	1,200	3,404
총계	25,718	1,907	27,625

출처: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehung, "Zahlenspiegel"(1988), p.124

58) 백경남(1991), 전계서, p.173.

59) 손선홍(1994), 전계서, p.197.

분단에서 통일에 이르기까지 동서독간 인적교류는 적지 않은 굴절과정을 거듭했지만 꾸준히 확대, 발전하는 추세를 보였다. 이러한 과정은 동서독간 정치, 경제, 사회적 상황, 동·서 블록관계 등이 요인으로 작용하였지만, 특히 지속적인 교류협력을 추진한 동방정책의 영향이 컸다고 분석할 수 있다.

〈표5〉 서독국민들의 동독방문 현황

(단위: 천 명)

연도	서독에서 동독과 동베를린 방문	서베를린에서 동베를린 방문	서베를린에서 동베를린과 동독방문	계
1970	1,254	1,400	-	2,654
1971	1,267	1,400	-	2,667
1972	1,540	1,400	3,320	6,260
1973	2,279	1,400	3,820	7,499
1974	1,919	1,400	2,560	5,879
1975	3,124	1,400	3,210	7,734
1976	3,400	1,400	3,121	7,921
1977	3,400	1,400	2,988	7,788
1978	3,177	1,400	3,260	7,837
1979	2,923	1,400	3,100	7,423
1980	2,746	1,400	2,600	6,746
1981	2,100	1,120	1,800	5,020
1982	2,218	1,120	1,730	5,068
1983	2,219	1,120	1,720	5,059
1984	2,499	1,120	1,600	5,219
1985	2,600	1,120	1,900	5,620
1986	3,790	1,150	1,800	6,740
총계	36,065	19,880	34,829	90,774

출처: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehung, "Zahlenspiegel"(1988), p.124

3) 사회·문화 분야

(1) 대중매체의 '공유 아닌 공유'

독일통일은 TV를 통해 이루어졌다고 할 정도로 대중매체의 '공유 아닌 공유'는 분단되어 있지만 분단되어 있지 않은 것과 같은 단면을 보여주었다. 대중매체의

‘공유 아닌 공유’로 인해 국경선 너머 상대방 사정과 상황을 잘 알 수 있었다.

동독주민들은 서독의 대중매체를 통해 정보를 직접 획득할 수 있었고, 이에 차츰 동독 대중매체에 의한 서독에 관한 정보나 보도는 신뢰하지 않기에 이르렀다. 동독주민들은 서독방송을 접하면서 경제생활과 생활양식 등이 서독에 비해 현저하게 낙후되었음과 사회주의 정치체제에 따른 부속화 된 현실임을 인식하는 의식 변화로 나타났다. 이는 서독사회 지향성을 강화하는 결과로 나타났다.

서독의 라디오 및 텔레비전의 시청이 가능해지면서 동독 국민들은 이 매체를 통해 간접적인 교류를 지속적으로 하고 있었다. 따라서 동독정부의 주장, 즉 이제 두 독일은 완전히 독립된 두 개의 국가라는 주장은 동독국민들의 실질적인 사고와 느낌과는 지극히 모순된 정책이고 주장이었다.⁶⁰⁾

동서독의 평화와 통일에 가장 크게 기여한 것은 언론매체였다. 동서독은 언론매체를 통하여 양독의 실상과 서로의 생활상까지 잘 파악하고 있는 상태였다. 더구나 동독의 TV 보급률은 동독 전 가구의 90%를 상회하는 수준이었고, 서독의 TV 권 안에 있었던 동독의 인민들은 동독의 TV보다 서독의 TV를 시청하는 회수가 훨씬 많았던 것으로 보인다. 따라서 동독인민들은 서독이 보다 자유롭고 풍요한 생활을 향유하는 것으로 이해하고 이를 동경하였던 것이다. 이러한 동독인민의 의식변화에 서독의 TV가 ‘결정적인 기여’를 하였던 것으로 평가할 수 있다.⁶¹⁾

1971년 9월 30일 ‘동서독간 칼라TV 방송대 설치 및 운영에 관한 협정’이 체결되고, 상호비방금지에 따른 합의에 따라 방송취재활동이 보장되고 전파도 자유롭게 송수신할 수 있었다. 기본조약이 발효되어 1973년 9월 12일 서독통신사 특파원이 동베를린에 처음 파견되어 업무를 시작한 것을 계기로 동서독간 언론인이 각각 본과 동베를린에 주재하였고, 서독TV사가 동베를린에 주재하면서 직접방송을 하였다. 특히, 서베를린은 동독 한가운데 섬처럼 놓여 있어 TV방송은 사방으로 퍼져나갈 수 있었다. 이로 인해 동서독은 제한 없이 상대방 TV나 라디오방송을 자유롭게 접할 수 있었다. 동독당국은 사회주의 문화기반과 사회주의 국민정체성 등이 잠식당할 것을 우려해서 서독의 TV와 라디오 청취를 금지하였으나 방해전

60) 전성우(1990), 전계서, 연합통신, p.169.

61) 구영록(2000), "한국과 햇볕정책", 법문사, pp.144~145.

파를 발사하지는 않았다.

(2) 체신교류·협력

서독은 인적교류를 비롯한 교류협력이 증진되기 위해서는 우편 및 통신과 같은 체신교류가 시급하다고 여겼다. 1971년 1월 31일 동서베를린 간 전화통화가 재개됨과 아울러 우편과 통신개선에 관한 의정서⁶²⁾가 체결되었다. 1976년 3월 동서독 간 우편, 전화소통을 국내우편으로 취급하기 위한 ‘우편·전화협정’을 체결하였다. 1977년 10월 19일 동서독간 체신청 대표에 의해 1982년까지 서베를린을 포함한 동서독간 7백 2개선의 새로운 자동식 전화가설을 합의하였다.

〈표6〉 동서독간 체신교류 현황

(단위: 백만 건)

연도	편지		소포		전화통화
	서독→동독	동독→서독	서독→동독	동독→서독	서독→동독
1975	80	140	28	10	9
1976	75	100	26	10	1
1977	60	100	28	10	1
1978	90	100	27	9	1
1979	90	100	30	10	2
1980	75	70	27	9	23
1981	85	90	26	10	23
1982	75	100	25	0	23
1983	60	90	25	9	23
1984	62	85	25	9	25
1985	61	108	24	9	26
1986	63	105	24	9	30

출처: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehung, “Deutschlandpolitische Bilanz” (1988), p.35

서독에서 주민들이 동독으로 하는 전화는 무료로 정부가 부담하였으나, 동독에서 서독으로 하는 전화료는 동독주민의 부담으로, 수익자부담원칙을 시행해서 대

62) 의정서에서 서독은 동독의 전화시설을 개선하기 위해 2억 5천 마르크를 지원하기로 하였고, 동독은 전화선 추가 설치와 전보의 자동화, 편지 및 소포 배달시간 단축 등에 합의하였다.

부분 서독주민들이 전화를 많이 이용했다. 그리고 우편물 교류는 1일 1회씩 경계선의 교환장소에서 편지, 소포 등 하루에 10만 여건의 우편물을 상호 교환하였다. 특히, 편지는 동독에서 서독으로 발송하는 것이 많았고, 소포는 서독에서 동독으로 우송되는 것이 많았다.⁶³⁾

이와 같은 체신교류의 개선과 증진으로 경제 및 인적교류 등 다른 분야의 교류를 확대할 수 있었다.

(3) 문화·체육교류·협력

서독은 동질성을 유지하기 위한 문화교류를 적극 추진하였다. 상이한 정치체제에 따른 문화의 변질과 고착화를 최소화하여 이질감을 해소하고 상호신뢰의 폭을 확장시키려는 전략이었다. 더 나아가 민족공동체의식과 민족문화의 공감대와 자긍심을 고양하고자 함이었다.

서독정부는 정부 차원의 문화교류와 병행하여 민간인과 민간단체 중심의 문화교류를 적극 권장하였다. 이러한 문화교류는 순수하게 문화활동 중심으로 문화예술인의 상호교환과 전시회, 공연, 학술회의, 청소년 문화교류 등으로 이루어졌다. 또한 2차 대전 당시 보호 차원으로 분산되었던 ‘문화재 제 자리 찾기’에 합의하여 문화재 및 역사유물 등을 돌려주었다.

동서독은 라이프치히 합창단, 함부르크 오페라단, 뮌헨필하모니 등의 교환공연이 꾸준히 이루어졌고, 1972년 뮌헨 올림픽에는 동독 민간예술단으로 구성된 ‘뮌헨올림픽 축하 공연단’이 서독을 방문하여 순회공연을 실시하기도 하였다. 미술분야에서도 특히 1986년 동독의 드레스덴에서 열린 ‘바로크 전시회’에 10만 명의 서독주민들이 관람하기도 하였다.

학술교류도 활발하게 이루어져 학자들의 회합·회의 파견과는 별도로 대학생을 비롯한 신진 소장학자를 교환·초청하여 일정기간 연수 프로그램에 의거 상호 이해를 넓히기도 했다. 연수생들에게는 서로 장학금을 지급하며 기간은 1~6개월 간으로 1988~1989년 중 동독측에서 300명, 서독측에서 110명이 상호교환 형식으로 오고 갔다.⁶⁴⁾

63) 장석은(1989), 전계서, pp.173~174.

한편, 체육교류 특히 민간중심의 체육교류를 지속적으로 추진하여, 상호 평화공존과 신뢰회복의 발판으로 삼고자 하였다.

〈표7〉 동서독간 체육교류 현황

(단위: 회)

연도	교류 합의 총 건수	합의 총 건수		실현된 행사 총 건수
		국제적 행사	양독간 행사	
1970	-	-		
1971	-	-		
1972	-	-		
1973	-	-		
1974	40	22	18	37
1975	62	30	32	53
1976	62	42	20	61
1977	68	40	28	62
1978	75	44	29	74
1979	75	51	24	68
1980	77	54	23	56
1981	70	57	23	65
1982	80	59	21	78
1983	80	64	16	80
1984	76	54	22	-
총계	765	517	256	634

출처: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehung, DDR-Handbuch(1985), p.1260.

동서독은 1955년 올림픽 단일팀 구성에 합의하여 1956년 멜버른 올림픽, 1960년 로마 올림픽, 1964년 도쿄 올림픽까지 3회 연속 출전하였다. 단일팀으로 올림픽에 참가하기 위한 수 차례의 회의 및 예선전은 민족공동체의식을 확인할 수 기회가 되었다. 하지만 베를린장벽 설치와 동독선수들의 국외 탈출이 자주 발생하자 체육교류 또한 냉각되기도 했다. 이에 1968년 멕시코올림픽에는 동독은 독자팀으로 출전하였다.

서독은 1969년 서독 내 실시되는 국제 체육행사에 동독의 국기계양과 국가연주를 허용하며 동독선수의 단독 참가를 허용하였다. 1970년에는 동서독간 체육회담

64) 양영식(1997), 전게서, pp.660~661.

이 열려 체육교류를 다시 재개하였고, 1972년 뮌헨 올림픽에 동독의 개별참가를 허용하였다. 1974년 ‘체육관계규칙에 관한 의정서’에 합의함으로써 동서독간 체육 교류는 더욱 활발히 이루어졌다.

동서독간 체육교류는 동독은 엘리트체육선수 위주의 교류로 제한하였지만, 서독은 청소년 및 대중체육의 교류확대에 노력하였다.

3. 독일통일과정에서의 교류 · 협력

1) 역할 및 의의

2차 대전 이후 국가의 분단으로 두 개의 다른 독립주권국가로 출발하였음에도 불구하고 동서독의 접촉과 교류는 꾸준히 진전되어 왔다. 독일의 통합과정에서 경제교류, 인적교류, 문화기술교류로 이어지는 광범위한 상호작용에 의하여 분단을 극복하기 위한 동질성의 유지에 노력한 흔적이 도처에서 발견된다.⁶⁵⁾

동서독간에는 국도가 분단된 이래 교류가 완전히 두절된 일이 없었다. 양독간의 기본조약이 체결되고부터는 교류가 제도화되어 통일될 때까지 정치적 의미의 통일을 제외하고는 거의 통일된 상황에 도달한 정도였다.⁶⁶⁾ 동서독간 교류협력이 모든 분야에서 원만하게 이루어진 것은 아니나, 서독정부는 교류협력을 일관되게 유지하였다. 교류협력이 여하한 과정과 형태를 통해 이루어졌다고 하더라도 동서독 주민간의 접촉을 가져오게 함으로써 상대방을 인식할 수 있었던 계기를 만들었다. 즉, 서로 상대방과 상대방이 처한 상황을 알 수 있게 하였다.

경제력을 비롯한 힘의 우위를 점하고 있던 서독이 교류협력에서 균형 있는 정책을 모색하고자 노력한 것은, 민족문제를 바탕으로 사회적, 문화적 통합을 고려한 기능주의적 전략이라고 할 수 있다.

교류협력에서도 통일은 분단된 조국을 봉합하기 위한 목표가 아니라 갈라진 민

65) 구영록(2000), 전제서, p.72.

66) 서병철(1993), “독일 정치통합의 과정과 원동력”, 통일문제 연구20호, 통일원, p.34.

죽이 더불어 잘 살기 위한 수단이라는 인식을 각인시키는 데 인적교류가 중요한 역할을 하였다. 서독은 이산가족문제 해결 등 인적교류를 추진하는 데 있어 동독 정부에 대한 ‘달래기 정책’과 각종 시혜정책을 쓰면서 해결하고자 함은 편협한 국가 이익관을 점차 민족이익과 조화시키고자 한 동방정책의 방향이었다.

동독정부가 부정적 영향에도 불구하고 교류협력을 수용한 배경에는 다음과 같은 이유가 있었다.

첫째, 교류협력을 유지함으로써 서방국가들과 관계개선 및 UN 가입 등 동독의 국제적 위상을 제고할 수 있었다.

둘째, 내독무역 및 인적교류에 따른 경제적 이익을 보장받을 수 있었다.

셋째, 동독주민들의 체제에 대한 불만을 어느 정도 해소시킬 수 있었다.

동독은 경제면에서 서독에게 현저하게 뒤쳐져 있었다. 경제·정치체제 면에서 서독의 우수성은 독일문제를 해결하려는 노력에서 서독의 이니셔티브를 강력하게 뒷받침하였고, 이 문제에서 젊은 세대들은 구세대의 내셔널리즘 대신 합리적인 자유·민주의식에서 브란트의 대 동독정책을 지지하였다.⁶⁷⁾

제반 교류협력이 인적교류를 동반하듯이 기본조약 체결 이후 교류협력의 확대는 인적교류의 직접적 증대를 다음과 같이 가져왔다.

첫째, 동독주민의 서독방문이 연금수혜자로 한정적이었지만 방문기간, 횟수가 확대되었고, 긴급가사 문제로 서독을 방문할 수도 있게 되었다.

둘째, 서독 언론인이 동독에 상주할 수 있었고, 단기 취재를 포함한 언론인 방문이 증가하였다. 이는 언론의 사회적 영향력을 고려했을 때 그 의미가 크다고 할 수 있다.

셋째, 1974년 상주대표부(Ständige Vertretungen)의 설치에 대한 의정서를 교환하고 본과 베를린에 대표부를 파견하여, 상호방문에 따른 일반적 영사업무를 수행함으로써 인적교류의 안정적 발전에 기여했다.

넷째, 1974년 보건협정을 체결하여 상호 치료방문을 허용하였다.

다섯째, 베를린 장벽 설치 후 침체에 있던 체육·문화교류 등이 증가하여 그에

67) 백경남(1991), 전계서, p.163.

따른 인적교류도 증대하였다.

독일의 경우에는 인적교류라는 용어는 거의 사용하지 않았다. 인적교류는 모든 분야의 내독교류에 동반하는 것이었기 때문이다. 굳이 인적교류에 대한 우리의 이해를 기준으로 바라보면, 독일의 인적교류는 이산가족 및 친지 방문과 주민 개개인들의 여행, 그리고 학술·예술·종교·스포츠·언론 등 사회·문화의 하부분야들을 중심으로 전개되었다. 또한 우리의 이산가족 상봉과 같은 인도주의적 교류와 관련하여 서독의 관심은 단순히 만남에 그치는 것이 아니라, 가능한 재결합 할 수 있는 기회를 만드는 데 있었다.⁶⁸⁾

독일의 인적교류에서 특히 두드러지는 점은 다음과 같다.

첫째, 정부차원의 일원화정책이 아니라는 점이다.

둘째, 실천가능 부분에서부터 인적교류를 추진하였다.

셋째, 다면적 영역에서 인적교류를 실천하였다.

이와 같은 사람과 사람의 잦은 만남을 통해 만남의 당위성과 필연성을 도출할 수 있었던 것이다.

동서독간 교류협력의 관계와 조치들은 국가이익을 추구하면서도 민족이익을 망각하지 않은 것으로 평가할 수 있다. 민족이익이라는 대의가 희생되지 않는 범위 내에서 국가이익이 증진되어야 한다는 것은 분단국에게 주는 좋은 교훈이 아닐 수 없으며, ‘선 민족통일 후 국가통일’이라는 새로운 통합모델이라고 말할 수 있을 것이다.⁶⁹⁾

하지만 독일은 교류협력의 확대와 성과에도 불구하고, 통일을 이룬 지금 통일후 유증이 도처에 나타나고 있다. 만약 통일과정에서 동서독간 인적교류가 없었더라면 지금 현실로 나타나고 있는 통일후유증은 더욱 심각하게 표출되었을 것이다. 통일후유증을 해결하여 실질적인 독일통합을 이루는데는 또 상당한 세월이 필요하겠지만, 여기에서도 다름 아닌 사람과 사람이 만나서 문제를 해결하는 데에 그 초점을 맞춰야 할 것이다.

68) 김학성(1996), 전계서, p.5.

69) 구영록(2000), 상계서, p.73.

2) 한반도에 주는 교훈과 시사점

서독의 분단관리정책과 통일과정은 우리에게 선망의 대상이지만, 한반도에 그 사례들을 원용하여 구체적으로 적용하기에는 독일과 한반도의 상황차이는 대단히 크기 때문에 독일사례를 그대로 모방하거나 적용하기는 어렵다. 하지만 독일사례를 고찰함으로써 우리에게 어떠한 정책과 전략이 요구되는 지를 보여준다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

체제유지에 대해 심각하게 우려하고 있는 북한정권이 갑자기 태도를 돌변하여 남북한간 인적교류에 적극적으로 나올 것으로는 전혀 기대할 수 없는 상황에서 교류 활성화는 상당부분 남한의 주도적 역할에 달려있다는 점을 감안할 때, 서독의 내독교류 정책은 남한 정부와 사회가 통일정책의 장래 방향을 선택하는데 시사하는 바가 없지 않다. 다시 말해서 독일사례는 상황의 상이성으로 인하여 한반도에 직접 적용되기는 힘들지만, 중·장기적 정책방향의 모색 차원에서는 우리에게 적지 않은 시사점을 준다.⁷⁰⁾

서독은 건실한 시장경제를 통한 형평과 효율의 조화를 이뤄나가면서 통일을 위한 체제상의 기반을 다져왔고, 정치적 민주화와 건전한 사회보장제도를 구축하였다. 이는 동독주민들로 하여금 서독지향성의 의식을 갖게 하는데 결정적인 역할을 하였다. 또한 서독은 우위에 접한 경제력을 바탕으로 동서독간 교류협력비용을 부담하는데 어려움이 없었다. 특히, 인적교류에 따르는 직·간접비용을 정부가 부담하여 적극 추진코자 한 점은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

동서독의 경우 체제접근의 주도권을 서독이 쥐고 있었다. 서독이 사회 민주적, 사회 복지적 시민사회로 변신에 성공한 결과로 볼 수 있다. 우리가 독일의 통일과정에서 배워야 할 것은 바로 이점이다. 북한사회의 변화만을 기대하고 요구할 것이 아니라, 우리 체제를 진정한 사회 민주적 시민사회로 전환시키는 것이 곧 통일의 관건이다.⁷¹⁾ 무엇보다도 독일 통일과정에서 배워야 할 중요한 것은 우리 자체

70) 김학성(1996), 전계서, pp.8~9.

71) 전성우(1990), “독일통일에서 무엇을 배울 것인가: 서로를 보완하며 수용”, 연합통신, p.208.

내부에서부터 통일역량을 강화해야 한다는 것이다.

이에 독일통일이 주는 교훈과 통일을 가능하게 한 요인들을 고찰해보고, 교류협력 활성화 방안을 추출하여 한반도에 적용방안을 모색하는 것이 중요하다고 본다.

독일통일은 다음과 같은 교훈을 제시해 주고 있다.

첫째, 독일은 선진자유민주주의, 산업 민주화와 건전한 사회보장제도 확립에 노력하였으며 이는 동서독 주민들로 하여금 민족통일국가의 원형을 직시하게 함으로써 자유, 민주, 통일에 대한 의지를 더욱 고조시켰다.

둘째, 통일은 국민과 정부의 강한 의지가 요구된다는 것을 보여주었다. 독일통일은 일관성 있는 초당적 통일정책과 국민의 관심, 참여 그리고 건전한 비판에 의해 이루어졌음을 보여주었다.

셋째, 통일을 달성하기 위해서는 국내외적 상황에 따라 적절한 통일정책을 추진해야 함을 보여주었다.

독일통일은 동독인들에 의한 자유선택의 통합이었고, 자유를 지향하는 역사발전의 필연법칙이었다. 그럼에도 불구하고 독일통일에는 적잖은 후유증이 따르고 있다. 즉 동서독은 오랫동안 상호접촉과 교류협력을 증대시켜 왔음에도 불구하고, 45년이라는 기나긴 분단상태를 유지하면서 파생된 후유증은 컸다.⁷²⁾

독일통일은 통일의지, 교류협력, 동방정책, 내독무역, 외교전략 등이 결합되어 이루어낸 총체 정치예술이라는 평가 이면에 통일 이후 구 동서독 주민들의 사적이익 문제와 그에 따른 갈등요인에 의한 후유증이 적잖게 발생했다. 후유증의 원인을 분석해보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 성급하게 추진된 흡수통합방식에 따른 사회적 부담요인을 간과하였다.

둘째, 통일비용에 대한 국민적 지지를 도출하지 못했으며, 통일비용 산출에 오류가 있었다.

셋째, 통일이후 동독의 정치·사회체제 전환에 따른 어려움을 과소평가 하였다.

넷째, 구체적인 '통일프로그램'을 갖추지 못한 상태에서 통일을 이루었다.

통일에는 독일의 예처럼 통일 전후의 주도권과 자율권 확보 및 분단수습과 사

72) 통일연수원(1994), “통일문제이해”, p.330.

회통합에 막대한 경제적·사회적 비용을 요구한다. 이에 한반도 통일에는 건실한 경제구조와 강력한 국가경제력 그리고 이를 기반으로 한 건전한 사회보장제도가 요구된다.

세계 3대 신용평가기관 중 하나인 영국의 피치사가 북한 체제가 붕괴할 경우 10년에서 15년 간 최고 5천억 달러의 통일비용이 소요될 것이라는 전망치를 제시했다. 독일은 동독 경제의 체제전환과 동독 주민들의 통합과정에 지난 13년 간 1조 달러 이상 지불했다. 이것이 한반도 통일에 커다란 두려움을 주는 것 같다.⁷³⁾ 하지만 남한이 강력한 경제력을 갖추게 된다면 통일업무의 자율권을 확보하게 될 것이고 막대한 통일비용에도 불구하고 통일운동을 전개할 역량을 갖추게 된다. 특히, 강력한 경제력을 기반으로 한 건전한 사회보장제도 구축은 북한주민들을 유인할 수 있는 통일의 촉진제 역할을 다할 것이다.

서독이 경제력을 바탕으로 주도권을 쥐고 추진한 교류협력으로 인해 얻은 가장 중요한 점은 동서독간 접근의 두께가 쌓여감에 따라 동독주민의 눈에 비치는 서독은 공산주의 정권이 귀가 아프도록 비방해온 자본주의의 서독의 제국주의가 아니라 동독과 비교되지 않은 정치적·경제적 민주주의가 실현된 풍요로운 사회였다. 즉 동독주민들은 서독과의 접촉을 통해 동독 공산정권의 업적과 모순을 있는 그대로 평가할 새로운 기준과 준거점을 얻게 되었다.⁷⁴⁾는 것이다.

인적교류 측면에서 독일사례의 시사점은 남한 정부와 사회에 인적교류 활성화의 방향키와 주도적 역할에 달려있는 점을 감안할 때, 국내적 여건조성으로 법규의 재정비와 사회적 기반이 확립되어야 한다.

독일의 인적교류 사례에서 얻을 수 있는 분명한 시사점은 긴장된 정치적 관계 속에서도 인도적 차원의 인적교류, 특히 이산가족의 상호방문 내지 재결합은 가능할 수 있으며, 또한 정치적 관계가 정상화되더라도 체제 정당성을 갖지 못하는 북한은 교류 활성화에 소극적일 수밖에 없기 때문에 장기적 관점에서 능동적·적극적 정책이 필요하다는 것이다.⁷⁵⁾

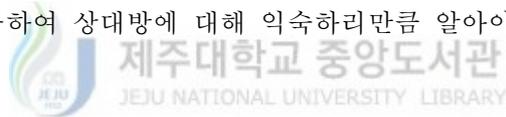
73) 김종인, “통일의 부담 두려워 말자”, 중앙일보 2003년 5월 26일.

74) 백경남(1991), 전게서, p.176.

75) 김학성(1996), 전게서, p.97.

동서독은 활발한 인적교류와 TV의 ‘공유 아닌 공유’ 등으로 인해 같은 문화생활권에서 생활하듯이 지내왔음에도 불구하고 통일 후유증이 나타나고 있음에 반해 남북한은 상대방을 너무 모르고 있는 실정이다. 남북한간 교류협력의 실천적 이행 없이 통일이 된다면, 정치·경제생활 및 사회적 기본정책은 말할 것도 없고, 남북한 주민들의 생활양식과 규범의 차이에 따른 문제들은 통합 이전보다 더 힘들게 할 소지가 있다고 본다. 때문에 하루 빨리 남북한은 대화와 교류를 통하여 그간 고착화된 이질화를 완화해 나가야 한다.

우리는 통일의 목적을 민족 동질성 회복과 삶의 질 향상이라는 차원에서 접근해야 한다. 이에 우선 정치민주화 실현과 경제체제의 형평과 효율구조 확립을 기반으로 국민적 통일에 대한 합의를 도출해야 한다. 통일의 비용과 희생이 아무리 크더라도 그것이 결코 ‘분단의 고통’을 뛰어 넘을 수 없다는 국민적 의지와 인식의 확산이 우선되어야 한다. 또한 계획된 통일비용 산출과 투명한 통일비용 관리시스템을 구축해야 한다. 이를 바탕으로 인적교류의 당위성에 입각한 남북한간 공존의 개념으로 계속 접근하여 상대방에 대해 익숙하리만큼 알아야 한다.



Ⅲ. 남북한 교류·협력의 전개

1. 교류·협력 정책 추진 과정

1) 김대중 정부 이전의 교류·협력 정책

1971년 8월 12일 대한적십자사는 북한적십자사에 이산가족 찾기 운동을 협의하자고 제안하였고, 북측은 이를 수락하였다. 이로써 분단 26년 만에 처음으로 남북한간 직접적이고 공식적인 대화가 이루어질 수 있었다.

“쌍방은 끊어졌던 민족적 연계를 회복하며 서로의 이해를 증진시키고 자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 남북 사이에 다방면적 제반교류를 실시하기로 합의하였다.”⁷⁶⁾라고 1972년 7월 4일 남북한간 최초로 합의한 ‘7·4공동선언’에서 남북한간 교류협력을 추진하기로 하였다.

교류협력에 대한 전환기적 인식은 1988년 노태우 대통령의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 7·7 대통령 특별선언’에 잘 나타나 있다. ‘화해를 통한 평화통일’과 ‘통일과정에서의 교류와 협력강화’로 민족공동체 회복을 주장하였다.

‘7·7선언’은 북한고립정책에서 탈피하여 남북한간 교류협력으로 긴장완화와 상호신뢰를 쌓고 북한의 개방과 변화를 촉구하며, 국제사회에서 북한의 동참을 유도하는 등 민족 공동이익을 창출하고 통일여건을 조성하고자 한 북방정책의 전향성을 반영한 대북정책의 전환이라고 할 수 있다.

노태우 정권은 ‘7·7선언’의 기본정신을 살려 실천할 수 있는 후속조치들을 내놓았다. “남북한간 교역의 문호를 개방하고 남북한간 교역을 민족내부 교역으로 간주한다.”의 항목을 구체적으로 실천하고자 대북한 경제개방조치를 단행하였다. 이 조치는 남북한 경제교류 확대를 통해 남북한간의 경제적 상호 보완성을 제고

76) 통일연수원(1994), 전게서, p.371.

함으로써 민족공동번영을 도모하고 민족공동체의식을 회복시키는데 기여코자 하는 기본방향을 담고 있다.⁷⁷⁾

‘7·7선언’에 이어 노태우 정권은 1989년 9월 11일 자주·평화·민주 3원칙을 바탕으로 남북연합의 중간과정을 거쳐 통일민주공화국을 실현하는 ‘한민족공동체 통일방안’을 제시하였다. 민족공동체의 회복과 발전을 통한 통일에의 접근을 밝힌 부분은 다음과 같다.

“민족공동체를 올바르게 회복·발전시키는 일이야말로 통일을 앞당기는 길입니다. 통일로 가는 중간 단계로서 먼저 남과 북은 서로 다른 두 체제가 존재하고 있다는 현실을 바탕으로 서로가 서로를 인정하고 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 촉진해 나가야 합니다. 남북간의 개방과 교류협력을 넓혀 신뢰를 심어 민족국가로 통합할 수 있는 바탕을 만들어가야 합니다. 이와 같이 하여 사회·문화·경제적 공동체를 이루어 나가면서 남북간에 존재하는 각종 문제를 해결해 간다면 정치적 통합의 여건은 성숙될 것입니다.”⁷⁸⁾

‘7·7선언’과 ‘한민족공동체 통일방안’에 이어 남북한 총리를 대표로 한 남북 고위급회담에서 남북한간 제반 실천사항을 담은 합의서라 할 수 있는 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’와 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’에 합의하였다.

남북 민간교류를 활성화하기 위한 남한 당국의 노력은 노태우 정권으로부터 본격적으로 시작되었다.⁷⁹⁾ 남북 교류협력의 실제적 의지 표명은 1988년 ‘7·7선언’이며 구체적 기반 확보는 1990년 8월 1일 제정된 ‘남북 교류협력에 관한 법률’이 제정된 데서 비롯된다. 이러한 근거에서 발단된 교류협력 사업의 기반은 1990년 9월부터 시작된 남북고위급회담으로 활기를 찾기 시작하여 마침내 1991년 12월 제5차 회담에서 채택된 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’에 이어 1992년 9월 제8차 회담에서 부속합의서가 채택, 발효됨으로써 남북한간 교류협력의 실천 단계에 들어서게 된 것이다.⁸⁰⁾

77) 양양식(1997), 전계서, p.240.

78) “노태우 대통령 연설문집” 제2권(1990), 대통령비서실, pp.255~263.에서 발췌함.

79) 이재봉(1998), “남북 민간 교류와 시민 사회의 역할”, 북한연구학회보 제3권 제1호, p.159

기본합의서와 비핵화 선언에 대해 남북은 인식을 달리하고 있었다. 그러나 남북 양 정부의 고위 당국자가 공개적으로 만나 평화공존의 원칙에서 민족의 공동 번영을 위해 교류·협력을 선언했다는 것과 한반도를 핵의 공포로부터 벗어날 수 있게 하는 길을 열었다는 점에서 7·4남북공동성명에 이은 또 하나의 성과인 것만은 틀림없다. 남북 기본합의서의 채택과 비핵화 공동선언의 발효는 탈냉전의 세계적인 흐름과 남북 상호간의 불신과 대결의식을 해소하고자 했던 민족 내부의 꾸준한 노력이 결실을 맺은 것이라고 할 수 있다.⁸¹⁾

김영삼 정부는 1994년 광복절 경축사를 통해 ‘3단계 3기조 통일정책’을 반영한 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’을 제시하였다. 이는 ①화해협력단계와 ②남북연합단계를 거쳐 ③1민족 1국가로 통일을 완성하는 3단계 통일방안이었다.

김영삼 정부에 들어와 정부 주도로 남북한 교류협력을 실천적으로 수행하는데 있어, 새로운 갈등구조로 등장한 보혁갈등 등 ‘남남갈등’ 해결 및 남북관계에 대한 국민적 합의를 도출하는 것이 중요한 선행과제로 제기되었다.

2) 김대중 정부의 대북 포용정책

(1) 3원칙 3단계의 통일방안

김대중은 1991년 4월 ‘공화국연합제 통일의 제창’이라는 글에서 ‘3원칙 3단계 통일방안’을 제시했다. 3원칙 3단계의 통일방안에서 3원칙은 평화공존, 평화교류, 평화통일의 세 가지 원칙에 의해서 통일을 추진한다는 것을 의미한다.

“첫째, 평화공존의 원칙은 남북한은 어떠한 일이 있어도 전쟁을 배격하고 통일되는 그 날까지 평화롭게 공존해야 한다는 것이다.

둘째, 평화교류의 원칙에 있어서는 모든 분야에 걸쳐 전면적인 교류를 실시해야 한다. 그러나 그 추진방법은 쉬운 것부터 단계적으로 해나갈 수 있다. 모든 교류 중에서 가장 시급한 것은 인도적 교류로서, 무엇보다도 이산가족의 상호 방문과 필요하면 거주 이전을 허용해야 한다고 생각한다. 그리고 남북한간에 서로 실질적

80) 이우정(1998), “남·북한 교류협력의 현황과 과제”, 북한연구학회보 제2권 제2호, p.127.

81) 심지연(2001), “남북한 통일방안의 전개와 수렴”, 돌베개, pp.88~89.

협력을 추진하기 위해서 진행중인 경제협력이 더욱 확대되어서 상호이익을 추구해야 한다고 생각한다. 또한 TV와 라디오를 남북한이 서로 개방함으로써 상호이해와 확대에 기여토록 해야 할 것이다. 만일 북한이 듣지 않으면, 서독이 실행한 것처럼 대한민국의 남쪽 일방만이라도 개방하는 것이 필요하다. 교류는 쉬지 않고 추진하되 쉬운 것부터 시작해서 점차 전면적 교류가 되어야 한다.

셋째는 평화통일의 원칙이다.

우리는 통일에 있어서 어느 쪽이 이기고, 어느 쪽이 지는 그러한 통일을 추구해서는 안 된다고 생각한다. 양쪽이 서로 이해가 일치하고 서로 협력과 우호 속에서 공존하는 제1단계의 통일을 추진해야 한다. 그러나 궁극적으로 모든 것은 국민이 뜻에 의해서 이루어지게 될 것이다.

제1단계는 1연합 2독립정부의 형태의 통일로서, 이것을 공화국연합제라고 부르고 있다. 즉 북한의 인민공화국과 남한의 대한민국 두 공화국이 모여 하나의 연합을 이루는 것이다.

제2단계는 1연방과 2지역 자치정부 체제이다. 1연방은 외교·군사의 권한을 전면적으로 장악하고 중요한 내정에 대해서도 권한을 가지고 있다. 제1단계의 공화국연합제를 통해서 상호신뢰와 교류, 협력, 그리고 동질성이 증대되면 이 단계로 들어갈 수가 있는 것이다.

제2단계가 순조롭게 진행되면 마지막으로 통일이 완성 조치로서 제3단계의 1국가 1정부 체제로 들어가는 것이다. 이렇게 점진적으로 통일을 이룸으로써 비로소 타의에 의해서 분단되었던 국가가 우리 민족의 자주적 노력에 의해서 결국 하나로 완전 통일이 되는 것이다.”⁸²⁾

(2) 베를린선언과 6·15남북공동선언

1998년 2월 25일 김대중은 대통령 취임사에서 남북관계는 화해와 협력 및 평화 정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 한다고 역설하고, ‘무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해와 협력 추진’이라는 대북정책 3원칙을 천명했다. 그리고 북한을 지원하는데 인색하지 않겠다고 강조하고 남북기본합의서 실천을 위한 특사 교환 제의

82) 김대중(1991), “공화국연합제”, 학민사, pp.197~204.에서 발췌함.

와 함께 북한이 원한다면 정상회담에 응할 용의가 있다고 밝혔다. 이후 전임 정권의 대북정책 실패 요인을 거듭하지 않겠다는 각오 하에 햇볕정책을 표방하며, 이미 이론화하고 구체화한 김대중의 3단계 통일론에 입각해 남북관계를 개선하기 위해 많은 노력을 기울였다.⁸³⁾

김대중 ‘3단계 통일론’의 완전통일이 최종시기와 관계없이 연방으로 진입하는 자체를 의미한다는 점과 북한이 주장하는 ‘고려민주연방공화국안’의 통일이 두 개의 정부에 기초한 느슨한 연방제가 통일이라는 점에서 유사성을 가지고 있다. 통일방안의 유사성 때문에 북한도 종래와 마찬가지로 대화의 선행조건을 주장하였지만, 어느 정권 때보다도 상호접촉과 교류협력의 실천을 주장하고 고위급 회담 및 폭넓은 민간대화를 갖자고 제의하였다.

남북 모두가 남북관계 개선 및 평화정착의 중요성을 인식하고 이를 위해 남북한간 대화 재개의 필요성이 고조되는 가운데 2000년 3월 9일 김대중은 베를린 자유대학에서 남북한간 대화를 촉구하는 ‘베를린 선언’을 발표했는데, 선언의 내용 중 햇볕정책이 일정도 독일의 동방정책의 기능주의적 접근전략과 궤를 같이 하고 있음을 밝힌 부분은 다음과 같다.

“동서독 관계와 통일의 경험은 우리가 대북 정책을 추진함에 있어서 매우 소중한 교훈이 되고 있습니다. 우리가 독일로부터 얻은 교훈은 첫째, 독일의 통일은 민주주의와 시장경제를 함께 발전시켜 온 서독 국민의 저력이 있었기에 가능했다는 사실입니다. 둘째, 서독은 ‘접촉을 통한 변화’로 요약되는 동방정책을 일관되게 추진하여 동서독간의 상호공존과 긴장완화의 틀을 구축하였습니다. 셋째, 서독은 진지하고 성의 있는 노력으로 통일독일에 대한 주변국들의 우려를 사전에 불식시켰으며 놀랍게도 소련과 동구 공산권의 이해와 협력을 얻을 수 있을 만큼 적극적으로 성공적인 외교를 전개하였습니다. 넷째, 서독 정부는 여러 가지 현실적인 어려움과 제약이 있었음에도 불구하고 인내심과 성의를 가지고 동서독간의 화해와 교류·협력 정책을 일관되게 추진하였습니다. 이러한 서독의 대 동독 정책은 우리 한국의 햇볕정책 추진에 매우 귀중한 교훈이 되고 있습니다.”⁸⁴⁾

83) 심지연(2001), 전제서, p.94.

84) 통일부(2003), “2003 통일백서”, pp408.~409에서 발췌함.

베를린 선언이 있는 직후 북한은 비공개적으로 남북정상회담 개최 문제 등을 논의할 수 있다는 입장으로 특사 접촉을 제의하여, 2000년 4월 8일 남북정상회담 개최에 관한 ‘남북합의서’가 타결되었고, 이후 ‘남북합의서 이행을 위한 실무절차 합의서’가 타결되었다. 합의서에서 남북정상회담의 의제를 ‘역사적인 7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대 원칙을 재확인하면서 민족의 화해와 단합, 교류협력, 평화와 통일을 실현하는 문제’로 합의하였다.

역사적인 남북정상회담이 2000년 6월 13일부터 6월 15일까지 평양에서 개최되었다. ‘6·15공동선언’ 내용 중 남북 교류협력 강화의 필요성을 밝힌 부분은 다음과 같다.

“3. 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향 장기수문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.

4. 남과 북은 경제 협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.

5. 남과 북은 이상과 같은 합의 사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.”⁸⁵⁾

(3) 김대중 정부의 햇볕정책

김대중 정부의 대북화해협력정책은 ‘평화와 화해협력을 통한 남북관계 개선’이며 당장 통일 실현을 서두르기보다는 평화의 토대를 확고히 유지하는 가운데 교류협력을 꾸준히 추진함으로써, 남북주민들간 자유왕래를 통한 상호이해의 폭을 넓히고 민족동질성을 회복하는 사실상의 통일상황을 실현시키는 것이었다.

김대중 정부는 북한체제는 실패한 체제이긴 하지만 조기 붕괴 가능성은 희박하다. 또한 북한의 변화는 불가피하지만 대남 혁명전략과 군사제일주의노선은 유지할 것으로 예상하고 있다.⁸⁶⁾ 이러한 대북인식을 바탕으로 한반도에서 냉전구조를 해체하고 남북한이 서로를 인정하는 가운데 자유로운 인적, 물적교류를 하는 사실

85) 통일부(2002), “대북정책 추진 현황”에서 발췌함, p.19.

86) 임동원(1999), “한반도 냉전 종식의 길”, 월간조선 1999 6월, p.374.

상의 통일을 지향하고 있다.⁸⁷⁾

김대중 정부의 대북 포용정책인 햇볕정책은 과거 정부에 비해 획기적인 대북정책의 전환이라고 할 수 있다. ‘안보와 교류협력의 병행추진’이 불가피한 한반도의 특수상황에서 대북 포용정책은 북한이 개방과 변화의 길로 나오도록 환경과 여건을 조성하는 정책인 동시에 힘의 우위에 있는 정부의 자신감으로부터 우러나오는 포용정책이자 적극적인 ‘접촉을 통한 변화촉진정책’이라 할 것이다.⁸⁸⁾

햇볕정책은 전통적 기능주의 이론과 맥을 같이 한다고 보아도 무방할 것이다. 그 이유는 햇볕정책의 가설 자체를 현실에 옮길 수 있는 국가간의 관계는 교류협력이 핵심이 되기 때문이다. 기능으로 형성되는 협력과 협동망은 어느 수준에 이르면 상호이득이 보장되며 이러한 기능망이 참여국들의 객관적 여건과 주관적 여건에 변화를 가져옴으로써 폭력에 호소하는 극단적 갈등을 미연에 방지하게 된다는 논리이다.⁸⁹⁾

북한은 햇볕정책에 대해 여전히 ‘흡수통일’ 지향이라는 점과 체제생존 위협이라는 불신으로 거부감을 가지고 있었다. 1999년 6월초 북방한계선에서 서해교전은 햇볕정책으로 추진하고자 한 안보와 화해협력의 병행에는 한계가 있다는 점을 보여주었다. 하지만 서해교전과 같은 긴장상태에서도 역대 정부와는 확연히 비교가 될 정도로 북한과의 교류협력의 빈도가 괄목할만한 증가를 보였다.

2. 남북한의 교류·협력 현황

남북교류는 힘의 전이를 가져온다. 논리적으로 힘의 우위에서 힘의 열위 쪽으로 힘이 흘러가서 점차 균형을 이룩하게 된다. 따라서 남북교류를 통한 힘의 전이는 합의에 의한 평화적 통일로 가는 필수코스이다. 지나친 힘의 불균형은 무력적이든 평화적이든 흡수통일로 갈 가능성이 많기 때문이다.⁹⁰⁾

87) 최완규(2000), “세계화의 압력과 새로운 통일논의”, 한국과 국제정치 제16권 제1호, p.17.

88) 김상진(2001), 전계서, p.43.

89) 구영록(2000), 전계서, pp.147~148.

교류협력이 목적의식 행위임에는 분명하지만, 교류협력은 한반도의 평화정착과 민족화해를 실현시키고 궁극적으로 자주적 민족통일을 달성시키는 상호이해의 행위임이 틀림없다.

한반도에서 교류협력이 민족의 화해와 평화라는 관점에서 접근하게 된 것도 '7·4공동성명'에서 비로소 시작되었다고 할 수 있다.

'7·4공동성명'을 계기로 남북한간에는 화해협력을 위한 수 차례의 노력이 있었으나 별다른 진전 없이 중단되는 경험을 안고 있다. 정치적 이유에서 화해협력의 원칙에는 합의되나 구체적 실천방식에 대한 입장차이를 좁히지 못하기 때문이다. 그러나 본질적인 문제의 저변에 쌍방이 평화적 공존보다는 힘의 대결 속에서 정통성을 확보하려는 의도가 뿌리깊은 것이 문제이다.⁹¹⁾

교류협력에 관한 인식의 변화와 함께 실질적 계기가 된 것은 '7·7선언(1988년)'이다. '7·7선언'으로 인해 남북한간 물자교역의 급성장과 실질적 인적교류가 시작되었다. 김영삼 정권에서는 북한 핵문제로 남북관계가 냉각되면서 교류협력이 침체되기도 하였지만 경제교류는 위탁가공교역 확대 등으로 지속하였다. '북·미간 제네바기본합의'(1994) 이후 남한정부의 '경제협력활성화조치'에 따라 경제협력사업이 시작되었고 특히 경수로 사업과 관련하여 방북하는 인원이 증가하였다. 김대중 정권에서는 IMF 경제위기로 인해 경제교류는 다소 소극적이었지만, 금강산 관광이 시작되었고 이산가족 상봉 및 제주도민 방북 등 남북한간 다양한 영역에서 공동행사 등 인적교류가 활발해졌고, 이에 따른 교통망 연결이 시작되었다.

1) 경제 분야

통일은 “하나의 국가체제 속에서 하나의 민족공동체를 형성하고 살아야 할 우리 민족이 서로 적대적인 상이한 정치·사회체제를 지닌 두 개의 국가 속에서 살고 있는 현재의 상태를 극복하고, 하나의 민족국가 속에서 하나의 민족공동체를 형성하면서 살아가는 상태를 창출하는 일”이다.⁹²⁾

90) 정지웅(1997), 전계서, p.177.

91) 이우정(1998), 전계서, p.126.

남북한간 경제 교류협력은 힘이 전이와 균형을 가져옴과 동시에 바람직한 민족 경제공동체 건설의 기반이 될 것이며, 이는 남북한 모든 주민들에게 보다 윤택한 경제생활을 보장할 것이다.

남북경협은 상호이익을 주는 방향으로 추진하여 남북한 경제발전에 실질적 도움이 되어야 한다. 남한에는 내수시장 확대와 자원 및 노동력 확보를, 북한에는 균형 있는 중·경공업의 발전과 남한의 기술을 습득하여 생산력을 높여 경제의 질적 발전의 기회로 삼아야 한다.

〈표8〉 남북한간 물자교역 현황

(단위: 천달러)

연도	반 입			반 출			합 계		
	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액
1989	66	24	18,655	1	1	69	67	25	18,724
1990	79	23	12,278	4	3	1,188	83	26	13,466
1991	300	43	105,719	23	16	5,547	323	57	111,266
1992	510	69	162,863	62	25	10,563	572	92	173,426
1993	601	69	178,167	97	37	8,425	698	103	186,592
1994	827	80	176,298	495	87	18,249	1,322	158	194,547
1995	1,124	109	222,855	2,720	166	64,436	3,844	243	287,291
1996	1,648	128	182,400	2,980	166	69,639	4,628	256	252,039
1997	1,806	142	193,069	2,185	281	115,270	3,991	362	308,339
1998	1,963	135	92,264	2,847	376	129,679	4,810	445	221,943
1999	3,089	171	121,604	3,421	404	211,832	6,510	487	333,437
2000	3,952	204	152,373	3,442	526	272,775	7,394	576	425,148
2001	4,720	200	176,170	3,034	490	226,787	7,754	545	402,957
2002	5,023	202	271,575	3,773	493	370,155	8,796	568	641,730
계	25,708		2,066,290	25,084		1,504,614	50,792		3,570,905

*1995년 교역실적에는 대북 쌀 지원 237,213천 달러 반출을 제외한 것임.

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, p.197.

92) 김세균(1993), “통일한국의 새로운 이념과 질서 모색: 통일과정의 정당성과 남북한의 체제개혁”, 한국정치학회, p.20.

〈표9〉 정부·민간차원 대북지원 추이

(단위: 만달러)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375
민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, p.276, p.284.

〈표10〉 연도별 남북한간 교역수지

(단위: 천달러)

연도	반입	반출	계	교역수지		비고
1989	18,655	69	18,724	-18,586		
1990	12,278	1,188	13,466	-11,090		
1991	105,719	5,547	111,266	-100,172	(-100,172)	
1992	162,863	10,563	173,426	-152,300	(-152,300)	
1993	178,167	8,425	186,592	-169,742	(-169,742)	
1994	176,298	18,249	194,547	-158,049	(-158,049)	
1995	222,855	64,436	287,291	-158,419	(-169,414)	
1996	182,400	69,639	252,039	112,761	(-127,016)	
1997	193,069	115,270	308,339	-77,799	(-133,049)	
1998	92,264	129,679	221,943	37,415	(-40,629)	
1999	121,604	211,832	333,437	90,228	(-53,929)	
2000	152,373	272,775	425,148	120,402	(-61,315)	
2001	176,170	226,787	402,957	50,617	(-110,639)	
2002	271,575	370,155	641,730	98,580	(-197,419)	
합계	1,890,296.17	1,504,614	3,570,905		(-1,503,349)	

* () 내는 경수로 물자, 대북 무상지원, KEDO중유, 협력사업용 물자 등 비거래성 반출입 금액을 제외한 실질교역수지임.

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, p.198.

김대중 정부는 경의선·동해선 철도와 도로연결 등으로 민족경제공동체 형성의 토대를 마련하였다. 2002년 8월 제7차 남북장관급회담에서 경의선 철도·도로와 동해선 철도·도로를 9월 18일 착공에 합의하고, 이에 따라 비무장지대내 착공식을 남북 동시에 거행하였다. 이는 남북한간 직교역로 확보로 남북교역이 ‘간접교역’에서 ‘직접교역’으로 전환하는 계기를 마련하였다.

2) 인적 분야

남북한은 그 동안 완벽하리 만큼 단절상태 속에 살아왔다. 간헐적인 이산가족 상봉 외에는 서신왕래조차 하지 못하였다. 전쟁 경험, 극단적 사상대립과 체제경쟁, 그에 따른 교육 등은 상호이질감만 더욱 강하게 만들었다.

북한의 독자노선과 폐쇄적 사회운영은 국제화를 봉쇄하고 외부와의 교류를 차단하였다. 남한은 인적교류의 통로를 정부로 고정시켜 통제하였으며, 교류정책을 미래지향적으로 인식하기보다는 정책적, 전략적 차원으로 추진하였다.

인적교류가 경제교류에 비해 힘의 전이 역할은 미비하다. 하지만 모든 교류 자체가 사람과 사람의 만남을 통해 이루어지는 것이기 때문에 그 중요성이 있다. 교류협력의 제반 사항들이 목적의식 행위임에 분명하지만, 인적교류야 말로 장기적, 거시적, 미래지향적인 목적의식을 갖고 우선적으로 추진해야 할 통일과제이다.

인적교류를 통해 분단의 고통을 완화해야 한다. 우선적으로 이산의 고통을 안고 이제 생을 마감하게 될 처지에 있는 이산가족문제를 인도적 차원에서 해결해야 한다. 정부차원의 인적교류와 아울러 민간 및 지방자치단체교류가 활성화되어야 한다. 이는 서로간 동질성을 확인하며 통일의 물꼬를 트는 일차기반이 될 것이며, 민간 및 지자체 차원의 교류가 확대된다면 자연스럽게 정부 차원의 대화협력으로 이어질 것이다.

〈표11〉 연도별 이산가족 교류 현황

(단위: 건)

구 분	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
민 간 차 원	생사확인		35	127	132	221	135	104	96
	서신교환		44	193	462	948	584	571	473
	제3국상봉		6	11	19	12	11	17	18
	방북상봉								
당 국 차 원	생사확인	65							
	서신교환								
	방남상봉	30							
	방북상봉	35							

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, p.254.

〈표12〉 연도별 이산가족 교류 현황

(단위: 건)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	계	
민 간 차 원	생사확인	164	377	481	447	208	198	2,725
	서신교환	772	469	637	984	579	935	7,651
	제3국상봉	61	108	195	148	165	203	974
	방북상봉		1	5	4	5	5	20
당 국 차 원	생사확인				792	744	133	1,734
	서신교환				39	623	9	671
	방남상봉				201	100		331
	방북상봉				205	100	398	738

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, p.254.

〈표13〉 남북정상회담 이후 이산가족 상봉 현황

(단위: 명)

구분	1차	2차	3차	4차	5차
상봉시기	2000.8.15 ~ 8.18	2000.11.30 ~ 12.2	2001.2.16 ~ 2.18	2002.4.28 ~ 5.3	2002.9.13 ~ 9.18
상봉자수	1,170	1,220	1,240	849	875
상봉장소	서울·평양	서울·평양	서울·평양	금강산	금강산

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, p.256.

남한사회에 쉽사리 적응하지 못하고 있는 탈북자들의 예를 보더라도 민족전체가 안고 있는 모순과 갈등을 극복하고 통일과정과 통일 이후의 민족통합의 목표 아래 인적교류는 활성화되어야 한다.

김대중 정부에서 이산가족 상봉의 민간차원은 820건(연평균 164건)으로 과거 연평균 20건 대비 8배의 증가가 있었다. 정부는 북한주민접촉 승인기간을 2년에서 5년으로 연장하는 등 북한방문 절차를 간소화하였고, 이산가족의 경제적 부담을 덜어주기 위해 생사확인 시 80만원, 상봉 시 180만원, 교류지속 시 40만원의 경비를 지원해 1998년부터 2002년까지 총 1,207건, 12억 9,792억을 지원하였다. 또한 이산가족문제의 근본적 해결을 위한 면회소 설치를 동부지역에는 금강산지역에 설치하고, 서부지역에는 경의선 철도·도로가 연결되면 추가로 설치하기로 2002년 9월 제4차 남북적십자회담에서 합의하였다.

〈표14〉 연도별 남북왕래 현황

(1989.6.12~2002.12.31, 단위: 명)

연도	구분	신청	승인	성사
1989	북한방문	1(1)	1(1)	1(1)
	남한방문	-	-	-
1990	북한방문	7(199)	6(187)	3(183)
	남한방문	5(306)	5(306)	4(291)
1991	북한방문	12(244)	11(243)	10(237)
	남한방문	3(175)	3(175)	3(175)
1992	북한방문	17(303)	8(257)	8(257)
	남한방문	4(113)	3(103)	3(103)
1993	북한방문	6(21)	5(19)	4(18)
	남한방문	2(6)	2(6)	2(6)
1994	북한방문	12(78)	7(54)	1(12)
	남한방문	-	-	-
1995	북한방문	64(563)	58(543)	52(536)
	남한방문	1(7)	1(7)	-
1996	북한방문	50(249)	35(170)	28(146)
	남한방문	-	-	-
1997	북한방문	156(1,194)	149(1,172)	136(1,015)
	남한방문	-	-	-
1998	북한방문	402(3,980)	387(3,716)	340(3,317)
	남한방문	-	-	-
1999	북한방문	886(6,199)	862(5,997)	822(5,599)
	남한방문	1(62)	1(62)	1(62)
2000	북한방문	865(8,070)	845(7,737)	804(7,280)
	남한방문	10(706)	10(706)	10(706)
2001	북한방문	786(9,148)	737(8,805)	698(8,551)
	남한방문	5(191)	5(191)	5(191)
2002	북한방문	802(13,502)	774(12,979)	753(12,825)
	남한방문	13(1,120)	13(1,120)	13(1,052)
계	북한방문	4,066(43,751)	3,885(41,880)	3,660(39,977)
	남한방문	44(2,686)	43(2,676)	41(2,586)

*금강산 관광객은 제외된 숫자임.

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, p.221.

〈표15〉 분야별 방북 현황(누계)

(1989.6.12~2002.12.31, 단위: 명)

구분	이산가족	경제	사회문화	관광사업	경수로	대북지원	기타(회담 등)	계
인원	1,990	3,798	3,390	9,465	12,311	4,576	4,447	39,977

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, p.220.

〈표16〉 분야별 남한방문 현황(누계)

(1989.6.12~2002.12.31, 단위: 명)

구분	이산가족	경제	체육	문화예술	학술	남북회담	기타	계
인원	427	105	976	369	15	559	135	2,586

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, p.223.

〈표17〉 이산가족 서신교환 연도별 현황

(단위: 건)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	'98.2	'98.3~12	1999	2000	2001	2002.11	계
민간	44	193	462	948	584	571	473	772	85	384	637	984	579	851	7,567

참조: 통일부(2002), “대북정책 추진 현황”, p.87.

노태우, 김영삼 정부에서는 정부차원의 이산가족 상봉이 이루어지지 않았으며, 이산가족 소수나마 제3국을 통해 접촉하였다. 김대중 정부 내에서도 정부차원의 이산가족 방문단 교환이 5차례 걸쳐 이루어졌지만, 제3국을 통한 접촉도 계속해서 늘어났다. 이는 정부차원 이산가족 방문단의 상봉인원, 횟수 등의 제한에 따른 것으로 분석된다.

남북한간 인적왕래는 1989년부터 1997년까지 북한방문이 2,405명, 남한방문이 575명, 총3,555명이었으며, 김대중 정부에서는 북한방문 37,028명, 남한방문이 1,993명, 총 41,024명이었다. 1994년부터 1998년까지는 남한을 방문한 북한주민은 없었으나, 1999년 통일농구대회로 62명이 남한을 방문하였다.

2000년 남북정상회담 이후 평양학생소년단 등 서울공연, 남북장관급회담 등 각종 회담, 이산가족교환방문 등 706명으로 급증했고, 2001년에는 남북관계가 다소 침체되어 191명으로 감소하였다. 2002년에는 각종 회담, 통일축구경기, 부산아시아 경기대회, 북한경제시찰단 등 1,052명으로 급증하였다.

한편 1989년 11월 18일 첫 출항으로 시작된 금강산 관광인원은 2002년 11월까지 총 1,029항차 504,085명(외국인 등 1,791명)이었다.⁹³⁾

93) 통일부(2002), 전게서, pp.83~84.

〈표18〉 북한이탈주민 국내 입국 현황

[단위: 건(명)]

연도	'89 이전	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	계
인원	607	9	9	8	8	52	41	56	85	72	148	312	583	1,141	3,131

* 총입국 3,131명: 국내 거주 2,886명, 사망·이민 등 245명

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, p.289.

〈표19〉 연도별 북한주민 접촉 현황

[단위: 건(명)]

연도	신 청	승 인	성 사
1989	36(70)	21(22)	-
1990	235(687)	206(652)	62(377)
1991	753(2,195)	685(2,047)	266(1,173)
1992	801(2,420)	744(2,250)	238(1,015)
1993	1,172(2,220)	1,148(2,182)	313(707)
1994	1,338(2,864)	1,261(2,673)	237(691)
1995	1,011(2,769)	1,007(2,703)	494(1,222)
1996	729(2,338)	692(2,029)	465(1,003)
1997	1,387(2,969)	1,340(2,850)	516(1,191)
1998	4,628(6,714)	4,567(6,623)	856(1,890)
1999	7,590(9,198)	7,616(8,890)	884(1,698)
2000	2,831(4,950)	2,812(4,899)	1,710(2,468)
2001	1,169(2,332)	1,145(2,283)	1,211(1,879)
2002	1,485(3,434)	1,453(3,367)	621(1,981)
계	25,165(45,160)	24,697(43,470)	7,873(17,295)

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, p.230.

남북정상회담 이후 통일에 대한 일반국민들의 관심의 고조는 통일운동에의 참여로 양상이 변화되었다. 국민적 관심의 고조와 참여의 확대는 대북 인도적 지원과 사회문화 교류의 증가를 가져왔다.

민간교류와 협력은 당국 사이의 교류협력과 병행하면서 민족화해와 단합, 통일에 실질적으로 기여하는 또 하나의 통일운동이다. 민간교류는 정치적 상황의 변화에 크게 영향을 받지 않으면서 실질적으로 민족화해를 추종해 나가는 중심동력이며, 때로는 당국 관계를 선도하는 역할을 수행하기도 한다. 전방위적 차원에서 남북 사이의 화해와 교류는 민간교류 없이 불가능하다. 작게는 남북 사이의 신뢰회

북에서 크게는 남북 양 체제의 변화와 수립, 다양성 속의 공존을 가능케 하는 가장 유력한 수단이 바로 민간교류인 것이다.⁹⁴⁾

북핵과 북송금 특검수사 등으로 남북관계가 다소 냉랭한 가운데에서도 2003년도에 들어 대북 민간지원은 오히려 꾸준히 늘고 있는 것으로 나타났다. 6월 15일 통일부의 ‘국내외 대북 지원동향’ 자료에 따르면 지난 3월 민간차원의 지원규모는 31억5천857억원이며 4월에는 75억5천997억원, 5월은 83억1천468억원으로 꾸준히 늘고 있다. 이는 한반도 주변정세가 남북교류의 하나인 대북 민간지원사업에 별다른 영향을 미치지 못함을 의미하는 것으로 풀이된다.⁹⁵⁾

〈표20〉 대북 인도지원 연도별 현황

[단위: 만불(억원)]

연도	정부차원	민간차원	합계
1995	23,200(1,850)	25(2)	23,225(1,852)
1996	305(24)	155(13)	460(37)
1997	2,667(240)	2,056(182)	4,723(422)
소계	26,172(2,114)	2,236(197)	28,408
1998	1,100(154)	2,085(275)	3,185(429)
1999	2,825(339)	1,863(223)	4,688(562)
2000	7,863(944)	3,513(421)	11,376(1,365)
2001	7,045(913)	6,494(844)	13,539(1,757)
2001	8,375(1,075)	5,117(641)	13,492(1,716)
소계	27,208(3,425)	19,072(2,404)	46,280(5,829)
합계	53,380(5,539)	21,308(2,601)	74,688(8,140)

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, pp.276.~277.

민간단체에 의한 대북 인도지원은 1990년부터 시작됐으나, 지속적이고 직접적인 지원이 본격화된 것은 1997년부터이다. 그것은 1995년 북한지역에 있었던 대홍수의 피해소식과 그로 인한 참상이 소개되어 대북 인도지원에 대한 국민적 공감대가 형성된 가운데, ‘우리민족서로돕기운동’과 ‘북한어린이의약품지원본부’ 같은 대중성을 띤 단체들이 결성되어 대북 지원사업이 시민운동의 한 영역으로 자리잡게 되었으며, 보건의료분야에서 전문성을 띤 NGO인 한민족복지재단과 유진벨재단이

94) 이승환(2003), “남북정상회담 이후 민간단체의 대북 지원 현황과 과제”, 명지대학교 북한연구소, p.5.

95) 동아일보, 남북 ‘냉각기류’에도 민간지원 증가, 2003년 6월 15일자

공식적인 대북 지원사업을 시작하게 된 것도 이때부터의 일이기 때문이다.⁹⁶⁾

대북 인도지원은 초기에는 식량, 의약품 등 긴급구호 차원에서 지원이 이루어졌으나, 농축산업과 보건의료 등 식량생산, 농업복구사업 및 보건의료 분야를 중심으로 그 영역과 범위가 확대되었다. 하지만 남한 민간단체의 대북 인도지원에 대한 북한의 선별적 소극적 태도와 창구의 제한성 등에 의해 전면적 확산이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

민간단체의 대북 지원사업과 지자체간 교류협력사업이 지속적으로 전개되면서 인적교류의 폭이 넓어지고 교류의 대상과 범위가 확대되고 있다.

〈표21〉 민간단체 대북 지원 주요분야

지원분야		지원단체(지원사업)
보건 의료	진염병 퇴치	결핵치료·간염예방(유진벨), 결핵예방(대한결핵협회/우리민족서로돕기운동) 등
	병원 현대화	평양안과병원 건립(굿네이버스/라이온스협회), 아동병원 현대화(굿네이버스/한민족복지재단), 어린이심장병센터 건립(한민족복지재단)
	기타	구충사업(한국건강관리협회/남북어린이어깨동무/한민족복지재단), 어린이영양관리 지원(어린이의약품지원본부/남북어린이어깨동무), 제약생산시설 복구지원(우리민족서로돕기운동/남북어린이어깨동무)
농업 복구	농기계 지원	수리공장 건설(우리민족서로돕기운동), 경운기·과종기 등 각종 농기계 지원(경기도/새마을운동중앙회) 등
	축산·양계	젖소·젓염소 목장(굿네이버스/우리민족서로돕기운동), 닭목장(굿네이버스), 산란 종계장(새마을운동중앙회)
	종자개량	씨감자(「농발협」/월드비전), 옥수수(국제옥수수재단)
	기타	솔잎흑파리방제(강원도), 묘목지원(평화의 숲), 연어자원 보호·증식(강원도), 채소재배온실(월드비전)
일반 구호	일반구호	육아원 등 아동시설 급식 지원을 위한 국수·제빵·영양식공장 운영(남북나눔/한국JTS/한마음한몸운동본부/남북어린이어깨동무) 등

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, pp.276.~277.

인적교류에 대해 매우 소극적인 북은 그 동안 주로 한정된 인원이 각 대남창구에 중복 출현하면서 민간교류를 진행해왔는데, 교류의 대상이 분명해지고 세분화

96) 김형석(2003), “대북 인도지원의 장애요인과 극복방안”, 명지대학교 북한연구소, p.24.

되면서 하급단체와 일선 행정기관으로 교류의 범위가 넓어지는 것은 불가피한 일이었다. 이는 앞으로 민간교류가 보다 구체화되고 상호신뢰가 높아지면서 더욱 심화될 것이다.⁹⁷⁾

3) 사회·문화 분야

오랜 세월동안 유지해 온 민족국가의 전통과 의식이 “우리 민족은 하나의 통일된 국가에서 살아야한다”는 당위성을 끊임없이 제기하고 있다. 이것이 바로 통일을 촉진하는 중요한 요인이다.

사회·문화 교류협력은 “통일은 서로 다른 역사의 길을 걷고 있는 남북한의 두 동족사회가 새로운 조건과 상황에서 다시 하나의 사회로 되게 만드는 창조작업이다.”⁹⁸⁾의 당위성을 구체화시키고 이질화를 극복하는 한반도 내적통일을 위한 밑거름이 될 것이다. 그간 불신과 반목, 적대와 대치의 역사를 화해와 평화로 길로 안내하여 통일후유증을 최소화하고 민족자존을 강화시키는 등 민족통일의 촉진제 역할을 하게 될 것이다.

문화·예술분야의 교류로는 특히, 북한에서 만든 고구려 고분의 모사벽화와 진품유물들로 이루어진 고구려유물전시회(2002.12.6~2003.3.5)는 공통된 역사와 민족을 바탕으로 한 통일의 당위성을 알리고, 남북 화해 분위기를 조성하는데 기여하였다.⁹⁹⁾

교육학술분야의 성과 중 눈에 띄는 것은 대북 IT교육 실시이다. 한양대는 8주간(2002.7.1~8.23) 김책공대·김일성대 학생 120명을 대상으로 IT교육을 성공리에 실시하고 한양대 총장 명의의 수료증을 수여하였다. 이외에 Global Knowledge Korea, 통일미래연수원, 제외동포연구원 등도 대북 IT교육 사업에 대해 북한과 협의를 추진하고 있어 향후 이 분야의 교류협력이 증가할 전망이다.¹⁰⁰⁾

97) 이승환(2003), 전계서, p.15.

98) 이상우(1993), “남북한 정치통합: 전망과 과제”, 국제문제 제24권 제3호, p.53.

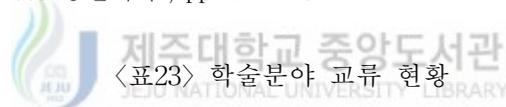
99) 통일부(2003), “2003 통일백서”, p.211.

100) 통일부(2003), 전계서, p.211.

〈표22〉 문화·예술 교류 현황

연도	주요 내용
1998	· ‘리틀엔젤스 예술단’ 평양공연(5.2~12)
	· ‘윤이상 음악회’ 참가(10.30~11.7)
1999	· ‘평양친선음악회’ 개최(12.2~8)
	· ‘민족통일음악회’ 방북공연(12.28~25)
2000	· ‘평양학생소년 예술단’ 서울공연(5.24~30)
	· ‘평양교예단’ 서울공연(5.29~30)
	· ‘남북교향악단’ 합동연주회(8.18~24)
	· ‘금강산 가극단’ 서울공연(12.15~17)
2001	· ‘춘향전’ 평양공연(2.1~2)
	· ‘민족옷 전시회’ 개최(6.2~9)
	· ‘남북공동사진전-백두에서 한라까지’ 평양개최(6.14~24)
	· ‘남북공동사진전-백두에서 한라까지’ 서울개최(8.14~23)
2002	· 3D 애니메이션 ‘게으른 고양이 덩가’ 공동제작
	· ‘금강산가극단’ 부산 및 전주공연(11.30~12.10)
	· 고구려 유물 전시회 ‘특별기획전-고구려!’개최(12.6~2003.3.5)

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, pp.212~213.



〈표23〉 학술분야 교류 현황

연도	주요 내용
1998	· ‘니이가타 동북아 경제회의’ (2월, 일본 니이가타)
	· ‘제4차 남북 해외한인학자 통일학술회의’ (2월, 북경)
	· ‘제8차 동북아 경제포럼’ (7월, 일본 도토리)
1999	· ‘제5차 남북청년학생 통일 세미나’ (7월, 북경)
	· ‘제4차 Korean 컴퓨터처리 국제학술회의’ (8월, 연길)
2000	· ‘제5차 남북해외한인학자 통일학술회의’ (10월, 북경)
	· ‘中朝韓 청소년 교육과 양성 학술회의’ (12월, 연길)
2001	· ‘제5차 Korean 컴퓨터처리 국제학술회의’ (2월, 연길)
	· ‘일제강제병합 자료전시회 및 남북공동토론회’ (3월, 평양)
	· ‘제20차 유럽한국학회(AKSE) 학술회의’ (4월, 런던)
2002	· ‘평양정보과학기술대학’ 착공식 (6.12. 평양)
	· 한양대학교, 대북 IT교육 (7~8월, 평양)
	· ‘남북언어정보 표준화회의’ (8월, 북경)
	· ‘한민족 전통문화의 현대적 조명 국제학술회의’ (10월, 심양)
	· ‘21C 한반도 평화의 새로운 조건과 구상 학술회의’ (10월, 심양)

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, pp.210~211.

〈표24〉 언론분야 교류 현황

연도	주요 내용
1998	· 중앙일보 통일문화연구소 ‘북한문화유적’ 답사(7.7~21)
	· 경향, 동아, 한겨레 방북취재
1999	· 월간 ‘말’ 방북취재(9.11~25)
	· SBS ‘조경철 박사의 50년만의 귀향’ 방북취재(11.20~27)
2000	· 언론사 사장단 방북(8.5~12)
	· KBS ‘한민족 특별기획 3원 생방송 -백두에서 한라까지’ 북측 조선중앙방송위원회 공동 제작·생방송(9.5~16)
	· SBS 평양 생방송(10.7~15)
2001	· KBS ‘남과 북이 함께 부르는 노래’ 제작(5.19~29)
	· KBS 보도특집 ‘북한의 관광산업’ 제작(5.19~29)
	· KBS ‘여기는 평양입니다’ 보도(5.19~7.3)
	· KBS ‘백두대간을 가다’ 취재(5.29~6.30)
2002	· KBS ‘북한의 10대 문화유산’ 취재(6.19~7.10)
	· KBS 드라마 촬영(1.22~29)
	· KBS 뉴스 서울-평양 이원생방송(9.11~14)
	· MBC 뉴스 서울-평양 이원생방송(9.16~20)
	· KBS 교향악단 단독 및 합동연주회(9.20, 22)
	· MBC 이미지·윤도현 평양특별공연(9.27, 29)

참조: 통일부(2003), “2003 통일백서”, p.214.

6·15 남북정상회담 이후 특히 사회·문화교류가 활발해졌는데 언론·방송분야의 교류협력으로는 2000년 9월 5일부터 16일까지 KBS ‘한민족 특별기획 3원 생방송-백두에서 한라까지’를 북측 조선중앙위원회와 공동 제작하여 생방송으로 남북한간 방송하였다. 2002년 9월 11일부터 14일까지 MBC는 서울-평양 이원생방송 뉴스프로그램을 제작·방송하였다. 북한 조선중앙TV는 2002년 6월 월드컵축구대회 남한 선수들의 경기 및 9월 남북통일축구경기를 녹화방영 하였다.

종교분야도 각 종단·교단을 중심으로 다른 분야에 비해 비교적 지속적으로 추진하고 있으며, 종교단체들은 인도적 대북 지원사업을 동시에 병행하고 있다.

체육분야에서는 1999년 ‘남북노동자축구대회’ 평양개최를 비롯하여, ‘시드니 올림픽개막식’에 남북선수단 동시 입장하였다. 백두산에서 성화가 채화된 2002년 ‘부산아시아 경기대회’에 북한이 참가하였다. 남한에서 개최된 국제체육대회에 북한이 참가한 것은 분단 이후 최초의 일이었다고, 705명에 달하는 대규모 선수단 및 응원단

을 구성하여 참가함으로써 체육교류 활성화 분위기 조성에 크게 기여했다.

3. 남북한 교류·협력의 바람직한 방향

1) 남북한 교류·협력의 의의 및 한계

국제정치이론에서 국제사회의 협조문제를 둘러싼 가장 핵심적인 주제는 절대적 이익과 상대적 이익의 문제라고 할 수 있다. 신자유주의적 제도주의적 관점에서 국가의 선호가 절대적 이익의 확보에 있다고 보고 있으므로, 국가간의 협력관계에서 이익이 발생한다면 어느 국가든지 협력관계가 이루어질 수 있다고 간주한다. 반면에 구조적 현실주의나 신현실주의적 관점에서는 상대적 이익의 크기를 중시한다. 현실적으로는 명백한 예상이익에도 불구하고 갈등관계에 있는 국가간에는 협력이 이루어지지 않는다. 이것은 국가간의 협력에서는 우선적으로 국가의 생존에 대한 위협가능성 여부가 가장 우선적으로 고려되고 있다는 것을 시사한다.¹⁰¹⁾

김대중 정부의 대북정책은 ‘상호주의의 원칙’을 주요원칙으로 채택하였다. 동등한 가치의 교환으로 규정되는 상호성은 지속성을 지닌 사회관계에서 상대방의 행위에 상응하는 행위로 대응함을 의미한다. 관계가 일회성이라면 상호성의 원칙은 잘 지켜지지 않는다. 그러나 지속적으로 계속될 관계에서는 상대방으로부터 우호적인 대우를 받은 경우 이것에 상응하는 우호적 행위를 상대방에게 해야하는 의무감을 느낀다. 이러한 ‘상호성의 규범’은 인간관계뿐만 아니라 국가관계에서도 존재한다.

간혹 국가가 상호성의 규범을 따르지 않는 경우도 있다. 인식적 편견, 동기에 대한 편견, 상호적으로 행동할 힘의 부재, 상대적 이익의 추구, 국내정치와 후견국가의 압력 등은 상호성을 방해하는 요인들이다.¹⁰²⁾

101) 신 진(2002), “김대중 정부의 햇볕정책과 구조적 한계”, 국제정치논총 제43집1호, p.295.

102) 박재민(2003), “김대중 정부 시기 남북한 상호성에 관한 연구”, 국제정치논총 제43집 1호, P.320.

김대중 정부가 추진한 대북 포용정책의 기초는 안보와 화해협력의 병행추진이였다. 하지만 6·15선언 이후 촉발된 이념갈등, 북한 쌀 지원, 금강산 관광대가 지불을 둘러싼 ‘대북 퍼주기 및 저자세 논란’ 등 햇볕정책에 대한 남남갈등의 골은 깊어만 갔다. 또한 북한의 미사일 및 핵무기 개발에 대하여 남한은 무력감을 보여주었고 이를 해결하는데 있어 국제적 협조관계가 절대적으로 필요함을 여실히 보여주었다. 안보 면에서 미국의 협조가 불가능한 상황에서 남한의 독자적인 생존을 확보하기 어렵다는 것과 대북 교류협력 사업도 그 범주 내에서 가능함을 보여주었다.

김대중 정부의 대북정책의 원칙으로 채택한 ‘흡수통일 배제의 원칙’, ‘상호주의 원칙’, ‘정경분리의 원칙’ 등은 북한에 대해 우호적인 원칙들이다. 김대중 정부는 원칙에서만뿐만 아니라 실제적인 행위에 있어서도 인도주의적 대북지원과 기타 경제적 면에서의 우호적인 행위를 지속적으로 행하였다.

반면 북한은 남한의 햇볕정책이 비록 ‘흡수통일 배제의 원칙’, ‘상호주의 원칙’, ‘정경분리의 원칙’을 내세우고 있지만 이는 기만적인 말장난의 전략적 용어에 불과하고 북한을 개혁, 개방으로 유도하여 자유민주주의 시장경제체제로 통일하기 위한 의도가 있다는데 강한 적개심을 가지고 있다. 또한 북한은 남한이 요구하는 교류협력의 의도를 북한내부의 변화로 간파하고 있고 이를 북한체제 생존의 위협으로 느끼고 있기에 교류협력에 따르는 절대적 이익에도 불구하고 이를 포기하거나 제한적으로 수용하고 있다.

남북정상회담 이후 역대 정부에 비해 활발하게 이루어졌던 교류협력이 상호성과 호환성에 벗어난 북한의 체제생존 전략인 제한적 수용과 거래에 기인한 체제 유지 강화 측면이 강했다. 북한은 협력과 갈등의 선택은 체제생존과 국가이익을 추구하기 위한 수단이라는 기본인식과 그 선택과정이 체제생존에 위협을 줄 경우 위협요인을 사전에 차단하거나 제거한다는 기본전략으로 남북한 교류협력에 대응하였다. 그 단적인 예가 남한의 비료무상 제공과 이산가족 상봉문제였다. 비료의 가치는 북한에게 절대이익을 가지고 있지만 이로 인해 자칫 체제의 동요를 초래할 수도 있다는 이슈로 상당한 손해를 무릅쓰고 비료협상을 결렬시킬 수밖에 없었다. 반면 이산가족 상봉문제는 남한 정부에게 중요한 가치를 가지고 있었기에

북한은 이를 절대이익과 관계가 있는 교류와 흥정하거나 거래하였다.

남북한간 인적교류를 추진함에 있어서도 남한은 남북간의 자유로운 인적교류를 추진으로 북한사회에 ‘자유바람’을 유입, 개방을 촉진시키자는 것이다. 그러나 북한은 인적교류에 대한 우리 입장을 잘 알고 있을 뿐 아니라 동·서독인의 자유왕래가 동독사회의 붕괴를 가져왔던 것처럼 인적교류가 남북관계에서 마지막 선택이라고 인식하고 있다.¹⁰³⁾

남북한 교류협력에 있어 남북한 방문자 수가 현저하게 차이가 나는 것은 남북한 교류협력이 남북한 쌍방의 적극적인 의지에 의한 교류라고 하기보다는 남한의 일방적인 대북 지원차원의 교류적 성격에서 오는 차이라고 할 수 있다.

하지만 북한이 남한의 햇볕정책이 취한 원칙과 동기에 대해서는 비난하였지만, 북한은 남한이 햇볕정책에 입각해 취한 우호적 교류협력사업으로 말미암아 많은 이익을 보고 있다는 것을 인식하고 있었다.¹⁰⁴⁾

실제 북한은 금강산관광이나 남한의 대북지원 등을 통해 경제적 이익을 얻고 있다는 것을 알고 이러한 우호적 행위에 대해 어느 정도 우호적인 행위를 하고 있다. 즉 북한이 남한의 정상회담제의를 수락하고 이산가족 상봉제의를 받아들인 것, 2002년 서울에서 8·15공동 행사를 진행하고, 부산 아시아 경기대회에 선수단, 응원단을 참가시킨 것, 이전 시기에 비해 혁명노선전략을 강조하고 있지 않은 것 등은 북한이 자신을 경제적으로 도운 남한에 대해 우호적인 대응을 한 것이다.¹⁰⁵⁾

6·15선언 이후 북핵문제로 인해 한반도의 정세는 극히 불안정해졌지만 남북한간 다양한 분야의 교류협력이 그 규모 면에서 이전 시기를 압도했다.

남북한은 남북정상회담을 시작으로 모두 77차례의 다양한 차원의 당국대화를 치렀다. 장관급 회담만 10회가 이어졌고, 굵직한 합의사항을 이행하기 위한 실무접촉과 분야별 회담이 뒤를 이었다. 2000년 처음으로 4억달러대에 진입한 남북교역 규모는 지난해 6억4천만 달러 수준으로 급증했으며, 위탁가공 교역을 포함해 총 4백32개 업체가 5백68개 품목을 취급하고 있다는 게 통일부의 집계다. 이산가족들

103) 유석렬(1994), "남북한통일론", 법문사, p.424.

104) 양길현(2001), "남북한 지역협력과 제주도의 역할", 제주발전연구 제5호, 제주발전연구원, pp.110~112.참조.

105) 박재민(2003), 상계서, P.332.

도 2000년 8월 첫 상봉을 시작으로 지난 2월 6차 방문단 행사에 이르기까지 모두 6천2백10명(동반가족 포함)이 감격 어린 재회의 기쁨을 맛보았다. 지난 4월 발생한 중증 급성호흡기증후군(SARS·사스) 때문에 일시 중단상태이기는 하지만 1998년 11월 첫 출항 이후 해로와 육로로 모두 31만8천여명이 금강산을 다녀왔다. 남북한 인적교류는 금강산 관광객을 빼고도 10배 이상 늘었다. 주로 제3국에서 이뤄지던 민간교류도 서울·평양과 금강산으로 무대를 옮겼고, 지난해 부산 아시안 게임 때는 북측이 대규모 여성 응원단을 파견해 민간화해 사절의 역할을 톡톡히 해냈다. 북한도 변화의 모습을 보였다. ‘은둔에서 개방됐다’는 김정일 국방위원장의 말처럼 북한은 당국대화와 교류협력에 적극 나섰다. 클린턴 정부시절에는 조명록 특사를 워싱턴에 파견했고, 지난해는 북·일 정상회담을 갖기도 했다. 유럽연합(EU) 국가를 주축으로 서방세계와의 관계개선도 꾀했다. 지난해 7월 내부 경제개혁 조치인 ‘경제관리개선’을 시행했고, 신의주 특구와 함께 금강산·개성특구도 내놓았다.¹⁰⁶⁾

남북정상회담 이후 남북 교류협력이 이전에 비해 상당히 이루어지고 있음이 사실이다. 하지만 현재 남북한 교류협력의 확대는 남북한간 존재하는 생존위협요인으로 인해 제한될 수밖에 없다. 이러한 한계를 극복하고 주체적·자발적 통일역량을 갖추는 것은 남한사회 내부의 역량을 키워나가는 일이다. 보다 강력한 국방력과 경제력을 토대로 남한 사회가 보다 민주화되고, 포용력과 인내력을 가지며, 개인의 합리성이 성숙되어야 한다.

2) 남북한 교류·협력의 현실적 과제

햇볕정책과 동방정책은 기능주의적 접근전략에 의한 포용정책이라는 점에서 기본발상, 추진방향 등 유사점을 많이 내포하고 있지만, 추진여건 및 정책실행과정에는 많은 차이점이 있다. 동서독은 전쟁으로 인한 뿌리깊은 적대감이 없었기에 오랜 기간 교류협력을 유지할 수 있었던 반면, 남북한간은 전쟁경험과 유교사회주의를 반세기 동안 지켜오고 있는 폐쇄적 북한체제가 큰 차이점이라고 할 수 있다.

106) 중앙일보, “지난 3년 남북관계에 어떤 일이 있었나”, 2003년 6월 14일

추진여건에서도 독일 내 냉전구조 종식은 서방정책에서 동방정책이라는 정책노선 전환으로 가능하였지만, 한반도의 경우는 북한의 정책노선과 미국의 대북정책 노선전환이 필수적으로 요구되는 점에서 그 양상이 더욱 복잡하다고 할 수 있다.

두 정책의 추진과제인 교류협력 실천에도 상이한 측면이 있다. 동독은 경제발전을 통한 정치적 정당성 확보 없이는 체제유지가 한계에 다다를 것이라는 사실을 인식하고 교류협력을 자국의 경제발전에 활용하였다. 동독은 동·서 진영에 의한 체제보장 속에 체제강화를 위해 교류협력을 유지하였으나 북한은 체제생존과 아울러 체제강화를 위해 교류협력을 꺼리고 있다는 사실이 차이점이다. 이에 남북한 교류협력의 과제를 고찰하여 남북한간 상호 호혜적인 교류협력의 실천적 방안도 도출해 나가면서 대북정책을 보완해나가야 할 것이다.

남북 상호간 아름다운 집합적 기억에 토대를 둔 민족공동체를 건설하기 위해서 만남·대화·교류협력의 필요성은 자명해진다. 통일문제의 해법과 관련하여 남북한은 이념문제를 포함한 정치적 입장의 불일치로 인한 입장 차이를 좁히는 것이 기본과제라고 할 수 있다. 이를 위해서 만남과 대화는 절대적으로 필요하다. 대화와 토론을 통해서 서로 상대방의 생각을 확인하고 교환하는 과정 속에서 자신의 입장을 재고할 수 있을 때 비로소 새로운 민족공동체를 구축할 수 있기 때문이다.

107)

교류협력은 공동이익 가능영역을 창출하는데 목표를 두어야 한다. 공동이익 가능영역은 민족공영을 위한 남북한 별 문제없이 합의할 수 있는 영역을 말한다. 남북한 경제구조를 비교해 보면, 남한은 세계자본주의 체제에 너무 의존해 있고, 북한은 사회주의경제체제 해체이후 자본주의경제로부터 소외됨으로써 경제파탄에 직면해 있다. 이 같은 어려움은 경제교류협력, 나아가 공동시장 및 민족경제공동체 형성을 통해 어느 정도 해소가 가능할 것이다. 다른 분야보다도 경제부문에서 실천적으로 공동이익가능 영역을 만들어 낼 수 있는 여지가 있기에 교류협력의 우선과제로 추진해야 한다.

지금까지 남한이 추진해온 경제교류는 대북 사업의 일환으로 추진되어 왔다. 북

107) 김동수(2003), “통일문제이해: 평화변영 시대의 통일문제 인식”, 통일부통일연수원, p.6.

한은 침체된 경제상태를 복구하면서도 남한의 영향을 최소화하는 방식으로 진행시키고 있다. 따라서 남북한간 경제교류는 정권체제 유지 차원과 그에 따른 계속적인 견제로 인해 통일여건 조성에 크게 도움이 되지 못하는 실정이다.

민간부문에서 경제교류는 지속적으로 진행되고 있다. 그럼에도 이것을 정부 차원의 교류협력으로 진전시키지 못하고 있다. 그 주된 이유는 북한이 남북 정부 당국자간의 교류협력을 체제생존을 위협할 수 있는 요인으로 간주하고 있기 때문이다. 따라서 남북한간의 경제교류협력의 활성화, 그리고 경제공동시장 및 경제공동체의 형성은 이의 실현에도 불구하고 북한 스스로 체제생존을 확실하게 보장받을 수 있다고 판단될 때에 만 가능할 것이다. 남북한간 본격적인 경제교류협력을 나아가서 공동시장과 경제공동체는 남북 당사자간 수준보다는 공동안보를 담보할 수 있는 동북아지역이 국지적 지역협력의 틀 속에서 다자간 협력사업으로 활성화시킬 필요가 있다. 다자간 협력사업이기 때문에 남북한간 직거래에서 오는 북한의 부담을 덜어줄 수 있기 때문이다. 특히 이러한 사업이 구체화되면 관련 당사자국들간의 다자간 안보협력이 가능하고 그것은 곧 북한의 체제생존 위협을 실질적으로 해소시켜 줄 수 있다는 점에서 남북한 당사자만의 교류, 협력 및 경제공동체 계획보다 현실성을 갖는다.¹⁰⁸⁾

모든 교류협력 행위 자체가 사람을 통해 이루어지는 인적교류라 할 수 있다. 사람과 사람의 만남으로 그간 분단의 고통을 완화하고 반목과 질시의 골에서 벗어나 화해와 평화를 이룸으로써 상생하는 민족통일로 발전시켜야 한다.

우리의 통일정책의 핵심은 민족사회 구성원의 자유와 복지를 증대하기 위한 것이다. 민족성원이 받고 있는 분단의 고통을 줄이는 것이 모든 것에 우선하는 것은 자명하다. 따라서 국군포로의 석방, 납북자의 석방, 북한 주민의 안전보장 및 복지증대 등 사람위주의 정책에 우선순위를 두어야 한다.¹⁰⁹⁾

그간의 인적교류는 정치적으로 악용되고 체제유지 선전용으로 이루어져 왔음을 부인할 수 없다. 이 또한 정부차원으로 극히 제한적으로 이루어져 왔다. 민간차원의 인적교류도 북한측에 의해 북한주민들에 대한 영향을 최소화하는 방향으로 철

108) 최완규(2000), 전게서, pp.32~33.

109) 이상우(1998), 전게서, p.526.

저한 통제 속에 이루어지고 있다. 북한은 민간차원의 인적교류에서 그들의 체제와 노선을 선전하기 위해 방북단을 미리 선별하고, 방북자들은 이러한 호의에 답하고 북한을 객관적으로 판단하고 직시하지 못하는 경우도 있다. 또한 청소년교류는 거의 전무한 상태이다.

독일은 청소년교류 실현에 총력을 기울여 결국 청소년 시절 접촉했던 장본인들이 구동서독의 사회 각 방면에 진출함으로써 상회신뢰의 폭을 확장시키고 민족공동체의식과 공감대를 형성하고 발전시키는데 크게 기여하였다. 우리도 청소년교류를 적극 추진하여 통일주인공으로서 통일역량을 키우는데 주안점을 두어야 한다.

사회·문화교류는 인적교류와 같은 맥락에서 이루어져야 한다. 그간 사회·문화교류협력은 한정적 영역에서 제3국이나 금강산관광지구와 같은 제한적 장소에서 이루어져 왔기에 그 파급효과는 미미했다. 사회·문화교류는 언어, 문화 등의 이질성을 극복하는 것과 동시에 고착화된 분단구조를 붕괴시키는 작업으로 나아가야 한다. 이를 위해서는 민간 및 지자체 차원의 교류협력을 적극 추진하여 정부차원의 교류협력으로 전이될 수 있도록 하고 정부도 이를 위해 지원과 계획구상 등을 강화해야 한다. 민간 및 지자체 차원의 교류협력을 위한 전문가를 양성하고 지원하여 그들로 하여금 통일과정과 통일 후 나타날 수 있는 변수와 의외성 등 통일 후유증을 예단하여 재정립하고 최소화하는 방향을 모색할 수 있도록 해야 한다.

통일은 남북한에 나뉘어 살고 있는 7천만 한민족 사회 성원을 묶어 하나의 민주민족공동체를 만드는 일이다. 통일의 핵심은 하나의 민족공동체 형성에 있다. 영토의 통합은 부차적인 것이다. 사람의 통합이 핵심이다. 북한주민도 우리가 만 들어가고 있는 민주민족공동체에 참여시키자는 것이다.¹¹⁰⁾ 이를 위한 인적교류의 실천적 방안으로 다음과 같이 제안한다.

첫째, 성격이 유사한 민간단체간 자매결연 등을 통해 남한으로 초청하는 방안을 제고할 필요가 있다.

둘째, 개성공단과 같은 경제특구를 더 많이 추진하여 남한사람들이 상주하면서 북한주민들과 접촉할 수 있도록 하고, 금강산개발과 같은 사업도 묘향산, 백두산

110) 이상우(1998), 전게서, 으뜸, pp.520.

등으로 확대하여 더 많은 사람과 사람이 왕래할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 청소년들의 수학여행 등을 남북한 교차실시 함으로써 분단조국 현실을 인식하고 실감할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

넷째, 지방자치단체간 교류협력 사업을 적극 추진해야 한다.

남북은 분단 된지 반세기에 이르고 있어 통일을 이루기 전에 상호신뢰구축과 이질감 해소가 무엇보다 시급히 요구된다. 이에 교류협력으로 남과 북이 더불어 살아갈 수 있는 평화공존의 정신과 함께 ‘같음’과 ‘다름’을 인정하는 토대 위에서 민족공동체 의식을 회복·발전시켜 나가야 할 것이다.¹¹¹⁾ 민족공동체 의식 회복을 위한 사회·문화교류도 인적교류 활성화 측면에서 추진되어야 한다. 이를 위한 방안으로 다음과 같이 제시한다.

첫째, 비정부 및 민간단체 중심의 교류를 추진함으로써 소극적, 수동적 입장인 북한이 자연스럽게 교류의 장으로 나올 수 있도록 유도해야 한다.

둘째, 정치적 목적의 접근을 배제하고 순수문화활동 중심으로 이루어져야 한다.

셋째, 통일한국을 대비하는 문화통합 노력으로 추진되어야 한다.

앞에서 제시한 인적교류 등에 대한 실천적 방안들이 구체적으로 실천되고 지속적으로 이루어져서 한반도의 긴장완화와 화해협력의 차원으로 발전하기 위해서는 남한은 북한보다 월등한 국력의 우위에 있다는 것을 인식하고 상대적 이익의 추구에 연연하지 않고 지속적으로 우호적인 행위를 함으로써, 북한이 남한에 대한 불신을 극복하고 의심 없이 우호적 행위를 할 수 있도록 해야 한다.

일각에서 남한이 교류협력을 실행하면서 연계정책을 포기함으로써 일방적으로 주기만 하는 유화정책이라는 비판이 있다.¹¹²⁾ 연계정책이 아니기 때문에 남한의 호의에 대해 북한은 호의로 답해야할 제약을 갖지 않았다. 오히려 호의에 대해 악의로 답하고 그 악의에 대해 호의를 기대하는 결과를 낳았다. 이에 연계정책 또한 남북한간 당면 현안과제를 전제조건으로 내세우기보다는 이산가족 문제 등 인적교류 및 북한의 체제생존 보장과 국제적 고립상태인 북한이 국제무대에 나설 수

111) 김용재(2002), “통일문제이해: 21세기 한반도 시대와 우리의 과제”, 통일부통일연구원, p.175.

112) 최완규(2000), 상계서, p.17.

있는 개혁과 개방의 필연적 부분을 가려 추진하는 전략이 필요하다. 또한 상호주의에 입각한 대북정책에 대해 국민적 합의를 도출하여 국내 정치적 이유 등으로 교류협력이 중단되어 한반도 긴장완화와 남북한 협력관계 구축에 실패하는 일이 없어야 한다.



IV. 남북한 교류·협력의 발전적 방안

1. 지방자치단체 교류·협력 방안

대북 지원사업에서 지방자치단체의 역할이 중요해지고 있다. 지자체 중심의 대북 지원사업은 크게 두 가지 형태로 구분된다. 잉여농산물 지원과 지자체간 교류협력사업 추진이다. 가장 활발하게 이루어지고 있는 잉여생산물 지원사업은 제주도의 감귤과 당근지원이다. 이외에도 완도의 달걀과 미역, 낙농육우협회와 농협중앙회의 분유 지원 등이 있다. 또한 지자체간 협력사업으로 강원도의 연어공동방류사업, 솔잎혹파리 방제사업, 전라남도의 농기계지원 및 수리센터 설립추진 등이 대표적이다. 이와 같은 지자체를 중심으로 잉여생산물에 대한 대북 지원사업과 교류협력사업이 추진되면서 통일경제 기반의 구축에 중요한 역할을 하고 있다. 하지만 지자체 교류에 대한 북한의 태도는 평양 등 특징지역 이외의 지역에서 다발적 지역교류가 전개되면 통제불능 상태에 빠질지 모른다는 염려에 소극적이다. 또한 남한의 지자체들은 북한에 대한 정확한 판단 없이 지방선거 등을 의식하여 경쟁적으로 교류에 나서고 있는 경우가 많다.

인도적 지원으로부터 시작된 남북한간 지방자치단체 교류협력은 정부차원의 교류협력의 한계를 보완하고 남북한 상호이해와 통일의식을 함양하는데 기여했음은 주지의 사실이나 그 한계가 없는 것은 아니다.

첫째, 국민들간 제반 대북 교류협력 사업이 금전적 대가를 매개로 하고 있다는 오해와 인도적 차원의 대북 지원일지라도 일방적 ‘퍼주기’라는 시비는 지자체의 교류협력에 걸림돌이 되고 있다.

둘째, 북한에 대해 정보가 부족하고 전문성이 결여되어 있는 지자체 주도의 교류협력이 자칫 북한의 대남전략에 악용될 소지가 있고 중앙정부 차원의 교류협력사업과 중복 및 마찰을 불러일으킬 수도 있다.

셋째, 실적 위주의 대북 지원과 즉흥적 교류협력 추진 등으로 교류협력의 정당

성과 명분을 훼손시킬 우려가 있다.

넷째, 북한당국에 의해 북한주민들과의 접촉이 차단되어 있기 때문에 인도지원 물자의 배분과정의 확인이 어렵고 그에 따른 투명성이 보장되지 않고 있다.

다섯째, 북한은 모든 하부조직 및 단체가 중앙집권제로 운영되며 통제를 받고 있기에 북한의 대화창구는 북한정부에 한정되어 있어 남북한 지자체간 상호성에 입각한 자유로운 교류협력이 어렵다.

이러한 한계에도 불구하고 짧은 기간 내 이루어진 대북 인도지원사업은 무엇보다도 남북 사이의 정치적 불안정성의 교차에도 불구하고 독자적인 신뢰의 기반을 확보했다는 점에서 통일운동의 귀중한 성과의 하나로 자리잡았다고 할 수 있다. 인도지원에 따른 민간 및 지자체간 교류는 다른 분야의 교류와 달리 가장 일상적인 형태로 국민들의 관심과 참여를 이룰 수 있는 분야로서 앞으로 남북교류의 주축을 이루게 될 것이며, 민간 및 지방차원의 교류협력은 정부차원의 교류협력보다 정치색이 개입할 여지가 적기 때문에 상호 신뢰성을 가지고 지속적으로 이루어질 수 있어 남북관계 개선에 기여하는 바가 클 것이다. 또한 지방차원의 교류협력의 확대는 정부차원의 교류협력으로 전이될 개연성이 많기 때문에 그 중요성이 크다고 할 수 있다.

특히, 잉여농산물 지원사업으로 진행되었던 제주도의 밀감과 당근 보내기 운동이 2차례에 걸친 대규모 제주도민 방북으로 이루어진 점은 인도적 지원사업이 대규모 인적교류로 이어졌다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

제주도민의 방북초청은 그 동안 어려운 경제사정에 처한 북한주민들에게 제주도민들이 아무 조건 없이 인도적 차원에서 감귤과 당근을 지원한 것에 대한 고마움의 표시로 이루어진 것이었다.¹¹³⁾

113) 고성준(2003), “제주도의 대북 지원 및 교류사업의 성과와 과제”, 지자체의 남북교류·협력 활성화 세미나자료, p.20.

〈표25〉 남북협력제주도민운동본부의 대북지원 및 교류협력 현황

사업명	추진현황	비고
감귤·당근 보내기	<ul style="list-style-type: none"> · 1998년산: 100톤(감귤) · 1999년산: 4,336톤(감귤) · 2000년산: 5,031톤(감귤 3,031, 당근 2,000) · 2001년산: 10,105톤(감귤 6,105, 당근 4,000) · 2002년산: 4,000톤(감귤) 	총 23,572톤 (감귤 17,572톤, 당근 6,000톤)
북한어린이에게 겨울옷 보내기	· 2002년: 5,000벌	광주YWCA협조
제주도민 북한방문	<ul style="list-style-type: none"> · 1차방문(2002.5.10): 253명 · 2차방문(2002.11.25): 257명 	2회 총 510명

참조: 고성준(2003), “제주도의 대북 지원 및 교류사업의 성과와 과제”, p.14.

다음의 제주도민 방북단의 설문조사 결과만을 보더라도 민간단체와 지자체의 교류협력이 북한의 이해와 통일의 당위성과 필요성을 제고하는데 주춧돌이 되고 있음을 알 수 있다.



〈표26〉 제주도민 방북단 설문조사 결과

(1차 방북단 253명 중 설문응답자 169명, 2차 방북단 257명 중 설문응답자 118명에 대한 결과임)

문항1. 귀하는 방북단 일원으로 북한을 방문한데 대해 어떻게 생각하십니까?	1차 방북단 169명		2차 방북단 118명		평균율 (%)
	응답수	%	응답수	%	
①북한을 이해하는 좋은 기회가 되었다	162	95.9	117	99.0	97.4
②그저 그렇다	5	3.0	0	0.0	1.5
③북한 이해에 별로 도움이 안되었다	1	0.6	1	1.0	0.8
④무응답	1	0.6	0	0.0	0.3
계	169	100	118	100	100

문항2. 남북협력제주도민운동본부의 제주도민 방북행사는 통일운동에 도움이 된다고 보십니까?	1차 방북단 169명		2차 방북단 118명		평균율 (%)
	응답수	%	응답수	%	
①그렇다	161	95.3	114	96.0	95.6
②그저 그렇다	5	3.0	1	1.0	2.0
③모르겠다	2	1.2	3	2.0	1.6
④무응답	1	0.6	1	1.0	0.8
계	169	100	118	100	100

문항3. 귀하는 감귤·당근 보내기 운동 등 제주도민의 남북화해협력 운동에 대 해 어떻게 생각하십니까?	1차 방북단 169명		2차 방북단 118명		평균율 (%)
	응답수	%	응답수	%	
①감귤·당근보내기운동에 국한되어야 한다	24	14.2	18	15.0	14.6
②가능한 한 확대할 필요성이 있다	140	82.8	96	82.0	82.4
③모르겠다	4	2.4	4	3.0	2.7
④무응답	1	0.6	0	0.0	0.3
계	169	100	118	100	100

문항4. 지금과 같은 방북행사가 계속 이어지 는 것이 남북화해·협력에 도움이 된 다고 보십니까?	1차 방북단 169명		2차 방북단 118명		평균율 (%)
	응답수	%	응답수	%	
①그렇다	141	83.4	111	94.0	88.7
②그렇지 않다	6	3.6	4	3.0	3.3
③모르겠다	10	5.9	2	2.0	3.9
④무응답	12	7.1	1	1.0	4.0
계	169	100	118	100	100

문항5. 대북민간지원에 대한 우리사회의 「퍼주기」라는 비판에 대해 북한 을 방문하고 나서 귀하의 생각은 어떻습니까?	1차 방북단 169명		2차 방북단 118명		평균율 (%)
	응답수	%	응답수	%	
①「퍼주기」 주장에 동의한다.	# 문항이 없었음		4	3.0	3.0
②민간지원은 계속되어야 하며 방법은 달리 해야한다.			73	62.0	62.0
③「퍼주기」라고 할 수 없으며 지원해야 한다.			41	35.0	35.0
④무응답			0	0.0	0.0
계			118	100	100

문항6. 귀하는 한반도 통일이 가능하다면 그 시기는 언제라고 보십니까?	1차 방북단 169명		2차 방북단 118명		평균율 (%)
	응답수	%	응답수	%	
①10년 이내	# 문항이 없었음		32	27.0	27.0
②20년 이내			58	49.0	49.0
③30년 이내			15	13.0	13.0
④30년 이후			8	7.0	7.0
⑤불가능하다			5	4.0	4.0
계			118	100	100

문항7. 귀하께서 방북 중에 선물구입 또는 잡비로 쓰신 금액(\$은 어느 정도입니까?	1차 방북단 169명		2차 방북단 118명		평균율 (%)
	응답수	%	응답수	%	
①\$100이하	16	9.5	8	7.0	1차: 369\$ 2차: 599\$
②\$100~\$200	36	21.3	6	5.0	
③\$200~\$300	34	20.1	14	12.0	
④\$300~\$400	14	8.3	20	17.0	
⑤\$400~\$500	27	16.0	12	10.0	
⑥\$500~\$600	6	3.6	17	15.0	
⑦\$600~\$700	4	2.4	7	6.0	
⑧\$700~\$800	2	1.2	10	8.0	
⑨\$800이상	10	5.9	6	5.0	
⑩무응답	20	11.8	18	15.0	
계	169	100	118	100	

참조: 고성준(2003), “제주도의 대북 지원 및 교류사업의 성과와 과제”, 지자체의 남북교류·협력 활성화 세미나자료, pp.21~22.

제주도민 방북단의 설문조사 결과에서 보듯이 북한방문이 북한을 이해하는 좋은 기회였다는 것과 지자체 주도의 대북 지원 및 교류협력이 남북한 사이에 화해와 평화를 가져오고 통일을 앞당기는데 도움이 된다고 평가하였다.

제주도의 교류사업은 중앙정부차원에서 추진하기 힘든 사업, 즉 지역실정에 맞는 교류협력을 수행함으로써 국가차원의 교류협력사업의 한계를 보완해주는 역할을 동시에 수행한 셈이 될 것이다. 나아가서 지역의 산업·경제 발전에도 기여하는 것이 된다.¹¹⁴⁾

이와 같은 지자체의 교류협력이 활성화되기 위해서는 우선 상호성에 입각한 북한의 호응이 선행되어야 하며 다음과 같은 몇 가지 점에서 내적 기반 구축과 정비 그리고 사업전개가 요구된다.

첫째, 무엇보다도 대북 인도지원사업에 대한 국민적 합의와 참여기반의 확대가 중요하다.

둘째, 지자체의 교류협력에 관련한 절차와 제도의 간소화 등 정부 차원의 지원과 적극적 태도가 요구된다.

셋째, 지자체의 교류협력에 대한 남북협력기금 지원이 확대되어야 하며 국민적

114) 고성준(2003), 전게서, p.23.

기부문화 분위기 확산에도 노력해야 한다.

넷째, 교류협력사업에 대한 투명성을 제고하기 위해 지원물자의 분배과정을 체크할 수 있는 모니터링을 강화하는 방안이 강구되어야 한다.

다섯째, 대북 교류협력이 상호이익을 추구할 수 있는 생산성이 있는 협력사업으로 발전시켜 나가야 한다.

여섯째, 지자체 교류협력은 중앙정부와 국제협력기구와의 긴밀한 연계 속에서 효율적이고 체계적으로 이루어져야 한다.

2. 문화 및 학술 교류·협력 방안

문화가 민족통일과 사회통합의 토대로 작용하고 통일과정에서 중요한 역할을 한다는 것은 주지의 사실이다.

세계 정치는 근대화의 자극을 받으면서 문화의 경계선을 따라 재편되고 있다. 비슷한 문화를 가진 민족과 국가끼리 뭉치는 현상이 나타난다. 이념과 강대국을 중심으로 정의되던 제후 관계가 문화와 문명으로 정의되는 제후 관계로 바뀌고 있다. 정치적 경계선이 문화적 경계선 곧 민족적, 종교적, 문명적 경계선과 일치해 가는 추세에 있다.¹¹⁵⁾

문화는 만들어 나가는 통일의 경우에도 중요하지만, 특히 저절로 되는 통일의 경우에 ‘저절로’를 가능케 하는 막후 역할을 문화가 담당하며, 통일 이후에는 사회적 통합과 공동체 형성을 문화가 담당한다는 점에서 그 중요성이 더욱 두드러진다. 즉 문화는 통일 이전에 통일을 자연스럽게 만들어 가는 능력도 지니고 있으며, 통일 이후에는 갈등을 최소화하는 능력도 지니고 있다는 점에서 지속 가능한 통일은 바로 문화에 달려 있다고 할 수 있다. ¹¹⁶⁾

한반도 통일의 당위성의 하나로 남북한은 단일 언어, 역사, 문화의 단일 민족국

115) Samuel P. Huntington(1996), “The clash of civilizations and the remaking of the world order”, 이희재(1997)역, “문명의 충돌”, 김영사, p.163.

116) 정우탁(2003), “지속가능한 남북한 문화 학술 협력과 국제기구의 역할”, 한국-독일 국제학술회의 세미나 자료, p.103.

가의 유구한 전통을 가지고 있다. 하지만 분단과 오랜 상이한 정치·경제체제에 따른 남북한 문화는 심각하게 이질적인 두 문화로 고착화 되어가고 있다. 두 이질적인 문화는 역사적으로 축적된 민족문화의 저력에 의해 융합될 수 있고 한반도 통일은 새로운 문화와 문명의 창출이라는 평화공존의 가능성과 함께, 적대적 체제에 따른 이질적 사고와 생활방식 등에 의해 예견하지 못한 갈등으로 또 다른 심각한 분열을 가져 올 가능성도 있다. 하지만 대체적 견해에 의하면 이질화된 문화의 근본속성의 차이에 따라 갈등의 소지가 높을 것으로 예상된다. 따라서 남북한 문화갈등을 관리하고 문화융합을 위한 선행과제로 서로간 공감대를 형성할 수 있는 교류협력을 추진함으로써 평화공존 가능성의 통일문화 기반을 형성해야 한다.

평화공존의 가능성을 제고하기 위한 과정으로 문화교류는 분단현실의 질서를 파괴하고 북한으로 하여금 대남 적대적 의식 완화와 사회 개방을 촉진하는 역할을 하게 될 것이다. 하지만 이를 추진함에 있어 남한 내부에서조차 다음과 같은 갈등이 표출되고 있어 이를 선결해야 하는 문제점이 있다.

첫째, 대북관 변화에 따른 국민적 갈등을 통합하기 위한 민주적 의사소통과정이 부족하다.



둘째, 남북한 교류협력 방향을 둘러싸고 분열된 정치·사회적 의식과 가치를 사회발전 에너지로 승화시킬 수 있는 관용과 토론의 정치문화가 형성되지 않았다.

셋째, 교류협력을 추진하기 위한 법, 제도의 전향적 변경이 요구된다.

민족화해와 신뢰회복으로 가는 교류협력 과정에서 남북 사이는 물론 남한 사회 내부에서조차 다양한 갈등을 불러일으켰다. 반세기가 넘는 남북분단 상태에서 형성된 의식과 가치는 여전히 견고하게 유지되고 있는 상황에서 이러한 갈등표출은 자연스러운 현상이다. 이는 교류협력이 분단극복이라는 측면에서 새로운 정치문화와 정체성을 형성해 가는 고통스러운 과정일 수밖에 없을 것이라는 점을 확인시켜 준다.¹¹⁷⁾

이질적인 남북문화에 대한 수용능력은 정치·경제의 여유와 안정, 보다 개방적이고 유연한 사회체제와 다양한 문화 등을 고려했을 때 북한보다는 남한이 크다

117) 박순성(2002), “남북한 교류·협력의 전개과정(1988~2002년)과 평화통일”, 북한연구학회보 제6권 제2호, p.182.

고 볼 수 있다. 이를 강력한 문화 흡수력으로 발전시키기 위해서는 사회문화 전반에 걸친 개혁이 필요하다.

남한의 문화가 북한 주민들로부터도 동의와 지지를 받는 한반도 전체를 아우르는 문화적 헤게모니를 형성하기 위해서는 남한 문화의 보편성, 개방적, 관용성, 유연성, 합리성을 높이는 문화의 대 혁신이 추진되어야 하며, 이 뿐만 아니라 사회제도적으로도 북한 주민을 유인할 수 있는 사회보장제도의 강화가 요구된다.¹¹⁸⁾

평화공존의 가능성을 제고하고 이질감을 해소하기 위한 문화교류는 다음과 같은 방향으로 추진함으로써 문화충돌을 억제하고 문화통합으로 발전시켜야 한다.

첫째, 문화교류는 정부차원보다는 민간차원의 문화교류가 오히려 역량을 발휘하게 될 것이다. 이를 위해 정부는 전향적이고 적극적인 지원을 해야 한다.

둘째, 상대방 체제의 약점을 부각시키거나 명분을 손상시키는 민감한 분야보다는 상호 공감할 수 있고 상대이익을 얻을 수 있는 분야부터 실적을 쌓아 나가야 한다.

셋째, 민족문화로써 지탱해오고 있는 남북문화의 공통분모를 찾아내어 공고화하는 작업을 문화교류의 시발점으로 삼아 이를 확장시켜야 한다.

넷째, 문화교류는 종이에 물이 스며들 듯이 당장 선전효과를 노리기보다는 장기 지속 접근전략으로 추진되어야 한다.

다섯째, 정부는 추진전략의 실효성을 거두기 위해 교류협력의 중장기 프로그램을 계획, 작성하고 이를 일관성 있게 추진해야 한다.

여섯째, 문화 교류협력 사업을 위한 전문가를 꾸준히 양성, 지원하여 통일과정과 통일 후 의외성의 문제에 대해 기민하게 대처할 수 있도록 해야 한다.

일곱째, 다자간 국제기구를 활용한 방안을 모색해야 한다.

문화교류를 추진하는데 있어 남북한 학술교류는 민족의 공존공영을 위한 접근방법이 될 것이다. 제반 교류협력에서 항상 북한의 태도가 문제였는데 이에 학술교류를 남북한 공히 가입한 유네스코와 같은 국제기구와 연계하여 추진하는 것도 바람직하다. 국제기구의 협조와 국제기구의 신탁기금 활용 등에 의한 남북 공동사

118) 정우탁(2003), 전게서, p.105.

업으로 세계 문화 및 자연유산 지정 및 관리, 비무장지대 자연환경 및 생태계 연구 및 관리, 환경 및 대체에너지, 자연재해 예방분야에서의 연구 및 협력, 우리말 사전 외국어 번역사업, 고조선, 고구려, 발해연구 등 추진은 그 결과에 따라 남북한 공존공영과 통일의 초석이 될 것이다.

3. 청소년 교류·협력 방안

분단이 두 세대 가까이 지속되는 동안 그 고통을 직접 체험한 세대가 줄어든 반면에, 분단으로 인한 제약을 피부로 절감하지 못하는 세대가 점차 사회의 주류를 이루면서, 통일의 당위성이 의심을 받는 현상마저 나타났다.¹¹⁹⁾

청소년들 중에도 통일을 부담스럽게 생각하거나 무의미하게 생각하는 청소년이 많음을 확인하면서 통일의 당위성을 제고할 민족공동체교육의 재정비가 시급하다. 이와 병행하여 미래지향적 통일과업의 하나로 남북한 청소년 교류를 추진함으로써 우리 청소년들에게 한반도에는 또 다른 조국이 있음과 이는 외국이 아닌 분단으로 인한 것임을 이해시키며, 언젠가 주체적으로 통일을 이루어야 한다는 통일의 당위성 및 통일의를 고취시켜야 한다. 이에 남북한 청소년 교류의 방향과 방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 사람과 사람이 만나는 순수목적에 따라 이뤄져야 한다. 이를 위한 한 방안으로 신체장애를 갖고 있는 청소년들간 교류를 주선하는 것도 좋을 듯하다. 장애로 인한 아픔을 누구보다도 잘 아는 장애 청소년들이 서로의 아픔을 나누면서 서로에게 쉽게 다가갈 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다. 그동안 장애인의 존재를 밝히기 꺼려했던 북한에 인도적 차원으로 접근하여 남북한 장애인들에게 따뜻한 인간애를 바탕으로 한 동포애를 심어주는 일은 매우 의미가 크다.

둘째, 우선적으로 실천할 수 있는 부분에서부터 시작돼야 한다. 지자체, 민간단체, 학교간 자매결연을 맺어 청소년 체육대회나 지역 간 역사, 전통문화, 자연환경 등에 대한 공동탐구, 공동 학술발표회 개최 등이 좋은 방법이 될 것이다. 생활체육

119) 이상우(1993), “함께 사는 통일”, 나남, p.116.

교류협력 활성화 방안으로 민족정체성과 정통성을 확인할 수 있는 고유 민속놀이 및 태권도, 씨름과 같은 고유 민속경기를 교류하는 것도 바람직하다.

셋째, 민족공동체의식 함양과 동질성 회복에 주안점을 두고, 분단조국 현실이해와 통일의지를 북돋우는 방향으로 나가야 한다. 금강산관광이 이제는 육로를 통해서도 가능하고 그에 따라 경비부담도 줄어들었다. 이에 남북한간 교차 수학여행 실시로 우리 강산, 우리 영토임을 실감하고 체험할 수 있는 기회 제공이 필요하다. 북한 청소년들에게 제주도나 경주, 설악산 등으로 수학여행을 초청하여 남북한 청소년들에게 어울림 마당을 제공하는 것과 청소년단체간 여름캠프나 국토순례 행진과 같은 사업을 추진하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.

넷째, 제주도는 북한에 밀감, 당근 보내기 운동을 적극 추진하였다. 이에 북한은 남한의 지방자치단체 중 유일하게 제주도를 2002년 5월과 11월에 초청하여 방북이 이루어졌다. 하지만 제주도민방북단 중에 교사나 교직원은 포함되었지만 청소년들은 제외되었다. 남북한 지자체별로 교류협력 사업을 추진할 때, 교류협력 일원으로 청소년들을 포함시키는 방안을 적극 모색해야 한다. 잉여농산물 지원일지라도 무분별한 '퍼주기'라는 오해와 통일비용우려 등으로 통일에 대해 소극적 태도를 취하는 청소년들이 늘고 있는 실정을 감안할 때, 미래지향적 통일실천사업의 일환으로 정부간, 지자체간 교류협력사업에서 청소년 인적교류를 염두에 두어야 한다.

다섯째, 학술 및 교육교류에 의한 청소년 인적교류는 우리 역사, 문화, 언어 바로 알기부터 민족의 공존공영을 위한 영역으로 확장시켜 나가야 한다. 접근 가능한 공통영역에서부터 점진적으로 나선구조로 확장시켜 나가는 것이 중요하다. 독일에서도 서독은 청소년간 교육 및 학술교류를 여러 차례 시도하였지만 동독의 반응은 미온적이었다. 불과 통일이 되기 2, 3년 전부터 교류를 갖게 되었다. 분단국에서 교육교류가 얼마나 민감하고 난제인가를 실감케 해주는데, 교육이 곧 국가의 이념적 방향이며 내용임으로 폐쇄적 사회주의국가 북한이 쉽사리 개방하기에는 큰 어려움이 있겠지만, 북한이 개방할 수 있는 영역에서부터 학술 및 교육교류에 의한 청소년 인적교류를 지속적으로 실천하는 것이 통일조국의 명암을 가르는 중요한 일이 될 것이다.

여섯째, 청소년 인적교류를 적극 추진함과 동시에 우리 청소년들에 대한 민주시

민교육과 민족공동체교육이 시급하다. 21세기 노도와 같은 세계화·정보화 물결 속에 우리 청소년들의 민족국가관 및 통일의식이 희박해지고 있다. 이는 그릇된 개인주의와 편향적 세계관의 영향이다. 이에 학교와 사회가 총체적으로 역량을 결집하여 청소년들에게 민주시민의식과 민족공동체의식을 기반으로 한 통일의식을 심어주고 이를 바탕으로 통일환경을 조성하는 것이 중요하다.

남북한 청소년 교류는 현재 상황으로는 실현이 어려울지도 모른다. 청소년 교류에 따른 북한이 갖게 될 절대이익의 가치는 남한에 비해 너무 작기 때문이다. 하지만 남한은 경제교류 등을 추진함에 있어 청소년 교류를 연계정책으로 설정하여 추진해야 한다. 청소년 교류는 분단조국 현실이해, 통일의지 고취, 동질성 회복을 목적으로 실천적 방안들로 추진되어야 한다. 우리 청소년들이 경제생활의 우월감에 의해 북한주민을 경시하지 않고 북한보다 나은 경제사정에 의한 북한주민을 돕는 데 인식하지 않도록 ‘동포애’와 ‘나눔의 정신’을 기르는 교육도 강화해야 한다.



V. 결론

독일통일이 이루어지던 1990년대 남한에서는 북한도 자체 붕괴할 가능성이 있다고 생각했다. 동독과 북한을 비교해 보면 이러한 예측에는 상당한 문제가 있었다. 동독은 내부사회의 저항을 받고 무너졌다. 다시 말해, 동독에서는 공산정권을 무너뜨릴 수 있을 만큼 ‘보다 나은 삶의 질 향상’을 지향점으로 하는 내부사회가 형성되어 있었다. 독일통일 당시 동독 일인당 국민소득은 1만 달러가 넘었지만, 서독의 40%가량에 불과하였다. 활발하게 이루어지던 인적교류와 TV 등의 ‘공유 아닌 공유’로 인해 동독주민들은 서독주민들이 누리고 있던 경제적 안정감, 정치적 자유 그리고 사회보장제도의 혜택 등에 대해 너무도 잘 알고 있었다. 동독주민들은 체제에 대한 피로감과 사적이익에 대한 동서독간 비교과정이 누적되면서 상대적으로 심각한 피해의식에 빠지게 되었고, 이는 대규모 탈출현상과 정부에 대한 저항으로 표출되었다.

동독 내부사회의 변화에 의한 독일통일은 교류협력이라는 접근방법에 의해 기능망이 절정에 달하게 되면 침투확산효과가 경제적 영역에서 정치적 영역으로 확산됨을 보여준 예가 된다. 이는 서독의 기능주의적 접근전략으로 추진된 장기간 지속된 교류협력에 의한 결과라고 할 수 있다. 브란트의 동방정책으로 시작된 접근에 의한 변화 전략은 적극적인 동서독간 교류협력으로 민족 동질성을 유지하면서 정치, 경제적으로 동독주민들이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 내부환경을 조성하는 것을 우선하였다. 그 추진방법은 시냇물이 강을 지나 바다로 흘러가듯이 인도주의 차원의 이산가족문제 해결부터 시작하여 포괄적 사회 전 분야로 그 기능망을 서서히 확장하는 점진적 접근방법이었다. 이에 따른 직간접 경제적 부담은 서독의 강력한 국가경제력과 국민적 합의로 도출할 수 있었고, 동독정부도 체제유지 차원에서 이를 수용할 수밖에 없었다.

하지만 북한에는 동독과 같은 내부사회가 형성되지 않았고 정권에 저항한 사건도 없다. 북한의 고립적 폐쇄주의 통치는 내부사회의 변화를 유발시킬 수 있는 남

한 및 국제사회와의 접촉 및 교류협력을 근본적으로 차단하고 있다. 동독과 북한 간에는 이와 같은 엄격한 차이가 있음에도 불구하고 당시 우리들은 북한 붕괴와 한반도 통일의 날도 멀지 않았다고 막연하게 믿었다. 심지어 북한이 경제난으로 내부 붕괴하거나 붕괴에 직면하여 무력도발을 할 수 있다는 하드 랜딩(hard-landing)의 위험성까지 있다고 보았다. 만약 북한이 내부 붕괴과정을 겪거나 전쟁을 도발하였다면 이를 수용하고 대처할 능력을 미처 축적하지 못한 남한에 끼칠 파장과 피해는 실로 엄청났을 것이다.

남한은 대북정책의 목표를 통일보다는 남북 공존에 두어야 한다. 북한은 현재의 상황에서 남한의 모든 통일론을 흡수통일론으로 해석하고 위협을 느끼고 있다. 서독은 통일 이전에 통일정책을 가진 적이 없다. 서독에는 ‘양독 관계성’은 있었지만 ‘통일부’는 존재하지 않았다. 서독은 독일통일이 통일정책에 의해 단시간 내에 이루어질 수 없다는 인식으로 교류협력이라는 상호작용에 의해 동질성 유지 및 기능적 이익추구를 우선으로 하는 통일전략을 추진하였다. 그 결과 독일통일은 동독에 대한 서독의 간섭이나 무력에 의해서가 아닌, 교류협력에 의해 형성된 상호의존관계에 따른 통합이익을 추구하고자 하는 동독 내부사회의 욕구에 의해 실현되었다. 다시 말해 독일통일은 교류협력이라는 기능주의적 전략에 의해 동독주민들이 가랑비에 옷 젖듯이 서서히 내셔널리즘에서 합리적인 자유민주의식과 시장경제체제 지향성 의식으로 변화된 결정체라 할 수 있다.

한반도 통일을 준비하고 통일 후를 대비하기 위하여 남북한간 교류협력을 장기적 관점에 적극 추진해야 한다. 교류협력은 일차적으로 한반도 내의 긴장완화와 평화정착, 민족동질성 유지 및 민족공동체의식 회복을 목표로 추진하되, 남북한 공동이익 가능영역을 창출하는데 주안점을 뒀어야 한다. 북한에게 절대이익과 그에 따른 남한의 상대이익을 연계하는 전략과 북한의 대남 적대능력 제고가 아니라 연착륙에 도움이 되는 방향으로 추진되어야 한다.

제반 교류협력을 추진함에 있어 사람과 사람이 만나는 인적교류를 우선 염두에 두고 추진해야 한다. 인적교류야말로 서로간 동질성을 확인하며 통일의 물꼬를 트는 일차기반이 될 것이다. 인적교류의 실천적 방안으로 인도지원 및 교류협력사업의 일환으로 지방자치단체간 교류협력을 추진함도 바람직하다. 이는 정부차원의

교류협력에 따른 한계성을 상호보완 하는 역할을 하게 될 것이다. 지자체 차원의 교류가 확대된다면 자연스럽게 정부 차원의 대화협력으로 이어질 것이며, 통일 후 지역역할분담 장치를 사전에 조정, 마련하는 일이 될 것이다. 또한 남북한간 문화적 동질성에 주안점을 둔 문화 및 학술교류를 추진함으로써 반세기 동안 단절로 인해 훼손된 단일 민족문화를 복구해야 한다.

미래지향적 통일과업으로 청소년 교류를 실천 가능한 부분에서부터 추진해야 한다. 청소년 교류를 추진함으로써 분단의 고통을 알지 못하는 청소년들에게 한반도에는 또 다른 조국이 있으며 언젠가는 통일을 실현시켜야 한다는 통일의 당위성과 민족공동체의식을 심어주어야 한다.

남북한간 교류협력은 북한의 태도가 항상 문제가 되어 왔지만, 상대이익 추구에 연연하지 않고 인내력을 가지고 지속적으로 실천 가능한 부분부터 상호성, 투명성, 효율성에 입각하여 추진해야 한다. 또한 교류협력에 따른 국민적 합의와 참여의 기반 확대가 중요하다. 교류협력을 주도적, 자율적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 우리 자체 내부에서부터 통일역량을 강화해야 한다.



참 고 문 헌

<단행본>

- 구영록(2000), “한국과 햇볕정책”, 법문사.
- _____ (1995), “한국의 국가이익: 외교정치와 이상”, 법문사.
- 김대중(1991), “공화국연합제”, 학민사.
- 김학성(1996), “동·서독 인적교류 실태 연구”, 민족통일연구원.
- 백경남(1991), “독일, 분단에서 통일까지”, 강천.
- 손선홍(1994), “새롭게 쓴 독일 현대사”, 소나무.
- 심지연(2001), “남북한 통일방안의 전개와 수렴”, 돌베개.
- 양영식(1997), “통일정책론”, 박영사.
- 유석렬(1994), “남북한통일론”, 법문사.
- 이상우(1998), “20세기 동아시아와 한국 I”, 오름.
- _____ (1993), “함께 사는 통일”, 나남.
- 이영기(1989), “독일통일의 해부”, 국제언론문화사.
- 최장집(2001), “한국민주주의의 조건과 전망”, 나남출판.
- Guido Knopp(1999), “Kanzler: Die Mächtigen der Republik”, 안병익(2000)역, “통일을 이룬 독일 총리들”, 한울.
- Samuel P. Huntington(1996), “The clash of civilizations and the remaking of the world order”, 이희재(1997)역, “문명의 충돌”, 김영사.
- Ulrich Beck(1995), “Die feindlose Demokratie”, 정일준(2000)역, “적이 사라진 민주주의”, 새물결.

<논 문>

- 강광석(2002), “남북한 문화공동체의 지속과 변동: 그 연구의 방향과 과제”, 교육인적자원부.
- 고성준(2003), “제주도의 대북 지원 및 교류사업의 성과와 과제”, 지자체의 남북교류·협력 활성화 세미나자료.

- 김동수(2003), “통일문제이해: 평화번영 시대의 통일문제 인식”, 통일부통일연수원.
- 김세균(1993), “통일한국의 새로운 이념과 질서 모색: 통일과정의 정당성과 남북한의 체제개혁”, 한국정치학회.
- 김용재(2002), “통일문제이해: 21세기 한반도 시대와 우리의 과제”, 통일부통일연구원.
- 김 혁(1997), “한반도 통일을 위한 대안적 이론체계의 모색: 인식론과 방법론을 중심으로”, 통일경제 3월호, 현대경제사회연구원.
- 김형석(2003), “대북 인도지원의 장애요인과 극복방안”, 명지대학교 북한연구소.
- 박순성(2002), “남북한 교류·협력의 전개과정(1988~2002년)과 평화통일”, 북한연구학회보 제6권 제2호.
- 박재민(2003), “김대중 정부 시기 남북한 상호성에 관한 연구”, 국제정치논총 제43집 1호.
- 백경남(1999), “서독에서의 연합국 군정과 서독의 주권회복 과정”, 건국대학교한국문제연구원연구총서4.
- 서병철(1999), “독일통일의 성공요인과 교훈”, 한국정치외교사학회편, 건국대학교출판부.
- _____ (1993), “독일 정치통합의 과정과 원동력”, 통일문제 연구20호, 통일원.
- 손선홍(1989), “호네커의 퇴진과 베를린 장벽 개방”, 외교제12호.
- 신 진(2002), “김대중 정부의 햇볕정책과 구조적 한계”, 국제정치논총 제43집1호.
- 양길현(2001), “남북한 지역협력과 제주도의 역할”, 제주발전연구 제5호, 제주발전연구원.
- 이상우(1993), “남북한 정치통합: 전망과 과제”, 국제문제 제24권 제3호.
- _____ (1986), “분단국가 통합이론 연구: 기능주의 통합이론과 남북관계”, 국토통일원.
- 이승환(2003), “남북정상회담 이후 민간단체의 대북 지원 현황과 과제”, 명지대학교 북한연구소.
- 이우정(1998), “남·북한 교류협력의 현황과 과제”, 북한연구학회보 제2권 제2호.
- 이재봉(1998), “남북 민간 교류와 시민 사회의 역할”, 북한연구학회보 제3권 제1호.
- 이종석(1999), “분단시대의 통일학”, 한울아카데미.
- 장석은(1989), “분단국 통일문제”, 국토통일원 통일연수원.

전성우(1990), “독일통일에서 무엇을 배울 것인가: 서로를 보완하며 수용”, 연합통신.
정용길(1990), “독일통일에서 무엇을 배울 것인가: 공존바탕 신뢰와 이해”, 연합통신.
정우탁(2003), “지속가능한 남북한 문화 학술 협력과 국제기구의 역할”, 한국-독일
국제학술회의 세미나 자료.

최완규(2000), “세계화의 압력과 새로운 통일논의”, 한국과 국제정치 제 16권 제1호.
_____ (1992), “북한통일정책의 변화요인 분석”, 국제정치논총 제31집.

김상진(2001), “독일의 동방정책과 한국의 햇볕정책 비교연구”, 고려대학교 정책대
학원 석사 논문.

서현준(2000), “빌리 브란트(Willy Brandt)의 동방정책과 김대중의 햇볕정책 비교
에 대한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사논문.

정지웅(1997), “분단 통일국과 한반도 통일: 힘(power)과 통합이론의 관점에서”, 서
울대학교대학원 박사학위논문.

〈기타 문헌〉



“노태우 대통령 연설문집” 제2권(1990), 대통령비서실.

통일원(1993), “동서독 교류협력 사례집”.

통일연수원(1994), “통일문제이해”.

통일부 교류협력국(1998), “남북 교류협력 추진 현황”.

통일부(2001), “2001 통일백서”.

통일부(2002), “대북정책 추진 현황”.

통일부(2003), “2003 통일백서”.

김영운, “통일 전 서독의 대동독 정책”, <http://www.fes.or.kr/>

김종인, “통일의 부담 두려워 말자”, 중앙일보 2003년 5월 26일.

임동원(1999), “한반도 냉전 종식의 길”, 월간조선 1999 6월.

동아일보, “남북 ‘냉각기류’에도 민간지원 증가”, 2003년 6월 15일.

중앙일보, “지난 3년 남북관계에 어떤 일이 있었나”, 2003년 6월 14일.

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehung, DDR-Handbuch, (1985)

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehung, “Zahlenspiegel” (1988)

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehung, “Deutschlandpolitische Bilanz”
(1988)



ABSTRACT

**A Study on the Analysis of German Reunification Based on
Exchange and Collaboration and How to Promote Them
Between South and North Korea.**

- In terms of personal exchange -

Kim, Su-hwan

Major in National Ethics Education

Graduate School of Education, Cheju National University

Cheju, Korea

Supervised by Professor **Ko, Seong-joon**

This study emphasizes multilateral exchange and collaboration as the most practical way to relieve potential tension and root permanent peace into Korean peninsular. It also highlights the restoration of national homogeneity that was damaged under two different regimes over a half century and the importance of exchange and collaboration for the sake of mutual prosperity in coexistence throughout Korean peninsular. Furthermore, this study focuses on seeking for practical ways to promote those peaceful measures.

According to approaches of *functionalistic integration*, if a divided country expands her own functional network from some low frictional fields toward exchange and collaboration to get mutual benefits, the effects of permeation and spread may become transferred from economic to politic fields. For instance, German reunification(Oct. 1990) indicates a successful example of those effects.

Before reunification, West Germany first set up a master reunification strategy called 'Change along with Approach(*Der Wandel durch Annäherung*)' and focused on building up mutual reliable relationships and a national

※ A thesis submitted to the Committee of the Graduate School of Education, Cheju National University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Education in August, 2003.

community based on exchange and collaboration between East and West so as to establish the infrastructure of political integration. Of course, it reflects 'the policy of slow step(*Die Politik der kleinen Schritte*)' as manifested by West Germany which never made any haste for reunification.

This study aimed to find out the roles and significance of exchange and collaboration in the course of German reunification to draw corresponding lessons and suggestions applicable to Korean peninsula. Furthermore, it also intended to show the progressive ways for South-North exchange and collaboration applicable to Korean peninsula.

For this sake, this study classified the practical direction for exchange and collaboration between South and North Korea into three ways in terms of personal exchange: ① The way in the level of non-governmental group and local government, ② The way in the level of culture and academic science, and ③ The way in the level of exchange between teenaged youths from two Koreas. It is imperative that every case of exchange and collaboration should be promoted on the basis of mutuality, transparency and efficiency.

This study suggested the ways to facilitate mutual exchange and collaboration in the level of non-governmental group and local government as follows:

- Expand national consensus and participatory infrastructure for humanitarian support business in favor of North Korea's economy.
- Provide governmental supports such as streamlining any procedure and system related to peninsula-wide exchange and collaboration.
- Expand financial support via South-North collaborative funds and spread nationwide contributory mood.
- Reinforce the monitoring system to check out the distribution of relief supplies throughout.
- Promote a series of profitable collaborative projects in favor of mutual benefit.
- Connect our central government with international cooperative organizations.

The practical ways for mutual exchange and collaboration in the level of culture and academic science can be outlined as follows:

- Provide proactive governmental supports for non-governmental support groups in favor of North Korea's economy.
- Prioritize the projects that have high potential to yield mutual consensus and benefits.
- Solidify common denominator in culture between South and North Korea.
- Promote long-term sustainable approaches or strategy for exchange and collaboration in consistent ways, rather than targeting propaganda effects.
- Train professionals specialized in mutual exchange and collaboration.
- Explore how to utilize multilateral international cooperative organizations.

Although North's attitudes have brought troubles in mutual exchange and collaboration all the time, the practical ways to facilitate exchange and collaboration between teenaged youths in Korean peninsular for the innocent sake of personal exchange can be summarized as follows:

- Intermediate the personal exchanges between disabled teenagers from two Koreas.
- Promote the exchange of Korean traditional folk plays and games.
- Permit school excursion exchange between South and North Korea.
- Consider exchange and collaboration between teenaged youths from two Koreas in the related projects led by central or local government.
- Promote progressive educational and academic exchanges starting from the fields with common interest between South and North Korea.
- Perform democratic civil education and national community education in advance.

Hopefully, these ways will help build up a footstone for future-oriented tasks of Korean reunification.

It is recommended that peninsular-wide mutual exchange and collaboration should be patiently promoted from the practicable fields, regardless of counterpart's benefits. Also, it is important to expand national consensus and participatory infrastructure according to mutual exchange and collaboration.

Above all, it is essential that we should reinforce our own reunification capabilities within Korean peninsular in order to promote a series of projects for mutual exchange and collaboration independently and autonomously.