

광복 70년 분단 70년 기념 학술회의

평화와 통일의 한반도형 길 찾기

**A New Way for Peace and Unification
in Korean Peninsula**

: Beyond German Model and Cross-Strait Model

독일모델과 양안모델을 넘어

구분	내용
개회식 09:30-10:00	개회식 축사1 이홍구 서울국제포럼 이사장 축사2 성낙인 서울대학교 총장
제1세션 10:10-12:00	독일모델-서독의 교류포용, 동독의 민주혁명 그리고 평화통일 사 회 김성환 (서울대) 발표1 서독의 ‘접근을 통한 변화’와 유럽공동안보 김학성 (충남대) 발표2 동독의 민주혁명과 통일 이동기 (강릉원주대) 발표3 독일통일의 역량과 쟁점 Bernhard Seliger (한스자이델 재단) 토 론 황병덕 (통일연구원), 김동명 (독일문제연구소)
오찬 : 12:00-13:30	
제2세션 13:30-15:10	양안모델-중국 개혁개방, 대만의 민주화 그리고 평화공존 사 회 강준영 (한국외대) 발표1 중국의 개혁개방과 양안정책 변화 김흥규 (아주대) 발표2 소삼통에서 대삼통으로: 양안교류협력의 현황 丁樹範 (대만 국립정치대학) 발표3 양안모델의 딜레마-하나의 중국과 ‘대만인’ 趙建民 (대만 중국문화대학) 토 론 정영록 (서울대), 김한권 (아산정책연구원), 문흥호 (한양대)
제3세션 15:20-16:20	남북-상생공존과 평화통일의 한반도형 모델은? 사 회 장달중 (서울대) 발표1 동북아와 한반도, 평화정착 방향과 과제 김창수 (한국국방연구원) 발표2 북한의 개혁개방과 평화통일의 전망 박영호 (통일연구원) 토 론 신범식 (서울대), 김천식 (서울대)
라운드테이블 16:30-18:00	독일과 양안을 넘어, 어디서 시작할 것인가 사 회 박명규 (서울대 통일평화연구원 원장) 패 널 강원택 (서울대), 박경서 (한국인권재단), 유호열 (통일준비위원회), 신희영 (서울대), 정형곤 (대외경제정책연구원)
만찬 : 18:20-20:00	

구분	내용
Opening Session 09:30-10:00	Congratulatory Speech 1 Hong-Koo Lee, Chairman of the Seoul Forum for International Affairs Congratulatory Speech 2 Nak-in Sung, President of Seoul National University
Session 1 10:10-12:00	German Model: West Germany’s Engagement, East Germany’s Democratic Revolution, and Peaceful Unification Moderator Sung-Hwan Kim (Seoul National University) Presenter 1 “West Germany’s ‘Change through Rapprochement’ and Common Security in Europe,” Hak-Sung Kim (Chungnam National University) Presenter 2 “East Germany’s Democratic Revolution and the German Unification,” Dong-Ki Lee (Gangneung-Wonju National University) Presenter 3 “Capacity for Unification and Some Critical Issues,” Bernhard Seliger (Hanns-Seidel-Stiftung Korea) Discussants Byoung-Duck Hwang (Korea Institute for National Unification), Dongmyung Kim (Research Institute for German Affairs)
Luncheon : 12:00-13:30	
Session 2 13:30-15:10	Cross-Strait Model: China’s Economic Reform, Taiwan’s Democratization, and Peaceful Coexistence Moderator Jun-Young Kang (Hankuk University of Foreign Studies) Presenter 1 “China’s Economic Reform and Changes in the Cross-Strait Policy,” Heungkyu Kim (Ajou University) Presenter 2 “From Three Small Links to Three Direct Links: Current Status of the Cross-Strait Exchange and Cooperation,” Arthur Ding (National Chengchi University) Presenter 3 “The Dilemma of the Cross-Strait Model: The ‘One China’ Issue,” Chien-min Chao (Chinese Culture University) Discussants Young-Rok Cheong (Seoul National University), Hankwon Kim (Asan Institute for Policy Studies), Heunggho Moon (Hanyang University)
Session 3 15:20-16:20	North and South: A Model for Peaceful Coexistence and Unification in the Korean Peninsula Moderator Dal-Joong Chang (Seoul National University) Presenter 1 “Tasks of Peace Building in the Korean Peninsula and Northeast Asia,” Changsu Kim (Korea Institute for Defense Analysis) Presenter 2 “North Korea’s Change and the Prospects for Peaceful Korean Unification,” Young-Ho Park (Korea Institute for National Unification) Discussants Beom-Shik Shin (Seoul National University), Chun-Sig Kim (Seoul National University)
Roundtable 16:30-18:00	Beyond the German Model and the Cross-Strait Model, Where to Start? Moderator Myoung-Kyu Park (Director of the IPUS, Seoul National University) Panelists Won-Taek Kang (Seoul National University), Kyung-Seo Park (Korea Human Rights Foundation), Ho-Yeol Yoo (Korea University), Hee-Young Shin (Seoul National University), Hyung-Gon Jeong (Korea Institute for International Economic Policy)
Dinner : 18:20 - 20:00	

CONTENTS

1 독일모델-서독의 교류포용, 동독의 민주혁명 그리고 평화통일

German Model: West Germany's Engagement,
East Germany's Democratic Revolution, and Peaceful Unification

- 발표1** 서독의 '접근을 통한 변화'와 유럽공동안보_김학성 (충남대) 9
“West Germany's ‘Change through Rapprochement’ and
Common Security in Europe,” _Hak-Sung Kim(Chungnam National University)
- 발표2** 동독의 민주혁명과 통일_이동기 (강릉원주대) 27
“East Germany's Democratic Revolution and the German Unification,”
_Dong-Ki Lee(Gangneung-Wonju National University)
- 발표3** 독일통일의 역량과 쟁점_Bernhard Seliger (한스자이델 재단) 43
“Capacity for Unification and Some Critical Issues,”
_Bernhard Seliger(Hanns-Seidel-Stiftung Korea)

2 양안모델-중국 개혁개방, 대만의 민주화 그리고 평화공존

Cross-Strait Model: China's Economic Reform,
Taiwan's Democratization, and Peaceful Coexistence

- 발표1** 중국의 개혁개방과 양안정책 변화_김흥규 (아주대) 63
“China's Economic Reform and Changes in the Cross-Strait Policy,”
_Heungkyu Kim(Ajou University)
- 발표2** 소삼통에서 대삼통으로: 양안교류협력의 현황_丁樹範 (대만 국립정치대학) 77
“From Three Small Links to Three Direct Links: Current Status of the
Cross-Strait Exchange and Cooperation,” _Arthur Ding (National Chengchi University)
- 발표3** 양안모델의 딜레마-하나의 중국과 '대만인'_趙建民 (대만 중국문화대학) 103
“The Dilemma of the Cross-Strait Model: The ‘One China’ Issue,”
_Chien-min Chao(Chinese Culture University)

3 남북-상생공존과 평화통일의 한반도형 모델은?

North and South: A Model for Peaceful Coexistence
and Unification in the Korean Peninsula

- 발표1** 동북아와 한반도, 평화정착 방향과 과제_김창수 (한국국방연구원) 121
“Tasks of Peace Building in the Korean Peninsula and Northeast Asia,”
_Changsu Kim(Korea Institute for Defense Analysis)
- 발표2** 북한의 개혁개방과 평화통일의 전망_박영호 (통일연구원) 141
“North Korea's Change and the Prospects for Peaceful Korean Unification,”
_Young-Ho Park(Korea Institute for National Unification)

독일모델-서독의 교류포용,
동독의 민주혁명 그리고 평화통일
German Model: West Germany's Engagement,
East Germany's Democratic Revolution, and Peaceful
Unification

SESSION 1

발표1

서독의 '접근을 통한 변화'와 유럽공동안보_김학성 (충남대)
“West Germany's ‘Change through Rapprochement’ and
Common Security in Europe,” _Hak-Sung Kim(Chungnam National University)

발표2

동독의 민주혁명과 통일_이동기 (강릉원주대)
“East Germany's Democratic Revolution and the German Unification,”
_Dong-Ki Lee(Gangneung-Wonju National University)

발표3

독일통일의 역량과 쟁점_Bernhbard Seliger (한스자이텔 재단)
“Capacity for Unification and Some Critical Issues,”
_Bernhard Seliger(Hanns-Seidel-Stiftung Korea)

서독의 ‘접근을 통한 변화’와 유럽공동안보

김학성 (충남대)

1. 서론

우리는 1970년대 초반부터 지금까지 독일의 분단 및 통일을 항상 주시하며 서독의 분단 관리 정책을 벤치마킹해왔을 뿐만 아니라, 독일통일의 전 과정을 통틀어 의미 있는 교훈을 얻고자 노력하고 있다. 오늘의 주제 역시 독일통일의 실현에 주요 동력을 제공했던 서독의 분단관리 정책에 관한 것으로서, 특히 동서독 관계와 유럽의 평화질서 정착 사이의 밀접한 연관성에 초점을 맞추고자 한다.

독일분단이나 한반도분단은 공통적으로 국제정치적 성격을 강하게 띠고 있다. 차이가 있다면, 2차 세계대전의 패전국가인 독일은 전쟁책임과 냉전이 맞물리면서 분단을 겪게 되었던 데 반해, 탈식민을 경험한 한반도는 미·소 냉전의 제물로서 분단되었다는 것이다. 어쨌든 두 지역의 분단은 애초 열강들 사이 경쟁의 산물로서 국제정치적 성격을 강하게 가지고 있었다. 한반도의 경우, 탈냉전시기에 접어들어 분단의 국제정치적 성격이 더욱 부각되고 있다. 남북한 간 냉전적 대결과 주변강대국들의 이해관계가 적나라하게 드러나면서 한반도 문제의 해결이 매우 복잡해졌기 때문이다. 요즘 ‘고고도미사일방어체계’(THAAD)와 ‘아시아인프라투자은행’(AIIB)을 둘러싼 복잡한 외교적 논란은 한반도 문제의 국제적 성격을 단적으로 보여주는 대표적인 사례이다.

이렇듯 양 지역의 유사성을 염두에 두면, 서독의 분단관리 정책은 우리에게 귀중한 연구 대상이 된다. 무엇보다 분단시기 동안 서독은 주변 국제정세의 변화에 능동적으로 대응함으로써 외부에서 부과된 구조적 한계를 효율적으로 극복하는 성과를 거두었으며, 이를 통해 동서독 관계를 점진적으로 발전시켰기 때문이다. 요컨대 동서독 관계 개선 및 발전은 단

순히 민족 차원에서 이루어진 것이었다기보다 국제정세 변화를 잘 활용했기에 가능한 것이었고, 또 동서독 관계를 배경으로 유럽평화의 증진에 기여했던 서독의 정책적 성과라고 해도 결코 과언이 아니다. 이러한 독일의 경험은, 독일과 한반도 상황의 차이에도 불구하고, 현재의 복잡하고 경쟁적인 동북아 국제환경에서 우리가 대북정책과 통일외교의 적절한 방향 및 연계 추진을 모색하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

2. 독일분단의 구조와 성격

독일분단은 본질적으로 민족문제이지만, 명분과 실제의 양면에서 국제정치적 역학관계에 좌우될 수밖에 없었다. 분단의 원인과 구조는 그러한 사실을 분명하게 보여준다.

독일분단은 애초 나찌(Nazi)의 전쟁도발에 대한 책임추궁 차원에서 구상된 것으로서 전후 독일이 또다시 패권주의를 추구하지 못하도록 만들려는 전승4대국의 의도에서 추진되었다. 즉 1943년 연합국이 세계대전의 승기를 잡게 된 후, 전후 처리에 관한 협의가 연합국들 사이에서 시작되었고, 1945년 5월 독일 항복으로 전승 4대국의 독일 분할점령이 이루어졌다. 이러한 상황에서 전승 4대국은 동년 7월 「포츠담협정」을 통해 당분간 독일 점령을 유지하고 4국 외상회담을 통해 향후 독일의 운명을 결정하기로 합의했다. 이후 1949년 5월까지 6차례의 4개국 외상회담이 개최되었으나, 이 과정에서 소련의 팽창주의가 미·소 냉전으로 비화함에 따라 전체 독일의 정부수립에 대한 합의가 불가능하게 되었고, 결국에는 서독과 동독이 각각 정부를 수립하면서 분단이 가시화 되었다.

동서독 정부의 분리 수립에도 불구하고 독일분단이 확정된 것은 아니었다. 특히 소련은 1955년 서독의 재무장과 나토 가입이 성사될 때까지 서방연합국에 독일의 중립화 통일안을 계속해서 제안했다. 그러나 소련의 팽창주의 의도를 파악한 서방연합국들은 이를 거부하고 공산세력과 국경을 마주하고 있는 서독을 서방의 동맹국으로 받아들이기 위한 일련의 절차를 밟고 있었다. 이 과정은 특히 1950년 발발한 한국전쟁을 계기로 더욱 촉진되었다. 우선 미국, 영국, 프랑스는 1952년 서독과 전쟁을 결산하는 평화협정 성격의 「독일조약」을 체결했다. 이 조약의 주요 골자는 서독지역에서 점령정책의 종식, 독일통일과 관련된 독일 전체에 관한 연합국의 권리와 책임 확인, 서독에서 군대가 주둔할 권한 등이다.¹ 여

기서 연합국의 권리와 책임이란 향후 독일통일에 대해 연합국들이 결정할 권리, 즉 유보권(Vorbehaltsrecht)을 의미한다.

나아가 서방연합국은 1954년 「파리조약」을 통해 서독의 재무장과 ‘북대서양조약기구’(NATO) 가입을 결정하고 1952년에 체결된 「독일조약」을 재확인했다. 이에 따라 서독은 서방동맹의 일원이 됨과 동시에 기본적인 주권을 회복할 수 있었다. 이에 대응하여 소련은 1945년 ‘바르샤바조약기구’(WTO)를 창설하고 동독을 가입시켰다. 동서독이 미국과 소련 주도의 양대 블록에 편입되었다는 것은 독일분단의 고착화와 양 독일에 대한 동서진영대결의 첨병 역할 부여를 의미했다. 요컨대 분단으로 인해 생성된 ‘독일문제’는 냉전적인 동서진영 관계의 종속변수가 되었다.

동서진영의 대결관계는 냉전시기 동안 변화를 거듭했고, 이에 따라 독일의 분단 상황도 변화되었다. 1960년대 초까지 첨예한 냉전적 대결 상태에 놓여 있었던 미국과 소련은 1961년 베를린 장벽 사건을 기점으로 긴장완화를 모색하기 시작했다. 소련과 동독은 베를린을 통한 동독 주민의 서독탈출을 막는다는 명목 아래 1961년 8월 13일 베를린을 동서로 가로막는 장벽을 설치했다. 이에 대해 서독과 서방동맹국들은 엄청난 대소 비난을 퍼부었지만, 실제로 어떠한 구체적인 대소 강경책도 추진되지 않았다. 당시 미국 대통령이었던 케네디는 베를린 문제를 소련에 양보하는 것이 미국의 세계전략에 부합한다고 판단했다. 무엇보다 핵전쟁의 위험이 고조되는 상황에서 현실적으로 미·소간 전략적 관계를 안정화시킬 필요성을 절감했다. 미국이 과거의 ‘대량보복(massive retaliation)전략’을 포기하고 ‘유연대응(flexible response)전략’을 선택한 것도 그러한 맥락에서 이해될 수 있다.² 뿐만 아니라 미국은 소련과 함께 동서 양 진영에서 나타나기 시작한 다극주의적 분위기를 미·소 양국중심으로 돌리려는 공통된 목표를 가지고 있었다.³

1960년대 초반 미·소 긴장완화는 유럽국가들의 안보 불안을 야기했다. 그러나 1960년대 후반 ‘프라하의 봄’ 사태와 드골의 퇴진으로 유럽국가들의 안보 불안은 점차 완화될 수 있었다. ‘프라하의 봄’ 사태는 소련의 주도권을 재확인시켰으며, 드골의 퇴진은 한동안 갈

1_ Beck-texte, *Völkerrechte Verträge* (München: Beck Verlag, 1973), pp. 350-363 참조.

2_ William E. Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1978), p.92 참조.

3_ Josef Joffe, "The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany," *Foreign Policy in World Politics: States and Regions*, ed. by Roy C. Macridis (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1989), p.93.

등을 겪었던 나토 내의 결속을 다지는 계기를 제공함으로써 미·소 양대국의 세력권이 안정되었기 때문이다. 동서긴장 완화가 안보이익을 보장해줄 수 있다는 인식은 1967년 말 나토의 안보전략을 재정리한 소위 ‘하멜(Harmel)보고서’를 통해 확산되기 시작했다. 바르샤바조약기구의 유럽 평화질서 구축 요구에 대한 나토의 대응책을 마련하는 차원에서 벨기에 외상 하멜의 주도하에 작성된 이 보고서의 요지에 따르면, “군사적 안보와 정치적 긴장완화 정책이 상충되는 것이 아니라, 서로 보완적이라는 것”이다.⁴ 또한 동맹의 향후 과제를 정리한 하멜보고서의 부록은 유럽의 평화적 안보질서 확립을 위해서 독일문제의 해결이 핵심적인 변수라는 점⁵을 명시하였으며, 효율적인 집단방어를 위해 동맹국들의 안보정책적 결속을 요구하는 반면, 긴장완화는 우선 각 국가의 형편에 맞게 소련 및 동유럽국가와 양자관계를 속에서 실천하되, 다만 양자 관계는 전체 동맹의 갈등을 유발하지 않는 범위 내에서 상호협조를 통해 향후 다자적 관계로 확대·발전되는 것이 바람직하다고 결론을 내렸다.

이러한 나토의 정책방향에 대해 서독은 1969년 사민당 정부의 출범과 더불어 적극 수용하는 태도를 보였다. 즉 브란트 정부는 소련에 대한 새로운 동방정책을 추진하고, 이를 발판으로 동서독관계를 정상화시키는 외교안보 정책적 용단을 내렸다. 브란트의 신동방정책은 이전의 보수정부가 확립했던 서방정책의 굳건한 발판(NATO와 EC) 위에 가능한 것이었다. 어쨌든 브란트의 신동방정책과 독일정책은 동서유럽 국가들이 ‘헬싱키 선언’에 동참하고 ‘유럽안보 및 협력회의’(CSCE)를 기반으로 하는 유럽공동안보 내지 평화질서가 태동하는 데 디딤돌 역할을 했다. 다만 서독정부의 그러한 용단은 분단의 현상유지를 인정하는 대가를 치러야 했다.

유럽의 평화질서는 1980년을 전후하여 ‘중거리핵미사일(INF)협상’의 결렬과 소련의 아프가니스탄 침공으로 말미암아 소위 ‘신냉전’이 발생하면서 혼란을 경험하게 되었다. 그러나 CSCE의 기본틀은 유지되었고, 사민당의 신동방정책과 독일정책 역시 크게 훼손되지 않고 추진되었다. 1982년 기민당의 콜 정부가 출범한 이후에도 그 기조가 유지되었으며, 서독은 1985년 고르바초프의 페레스트로이카에 잘 편승하여 통일의 발판을 마련할 수 있었다. 이렇듯 서독정부는 유럽의 국제환경 변화에 잘 적응, 대응하여 유럽평화와 동서독관계

4_ 보고서 전문은 *Europa Archiv*, Folge 3 (1968), pp. D73-77 참조.

5_ 위의 글, pp. D75-76. 부록의 5, 8, 12 항은 “유럽의 가장 중요한 정치적 문제인 독일문제가 해결되지 않는 한, 유럽에서 안보적 위기가 완전히 사라질 수 없다. ...유럽에서 긴장의 핵심인 독일문제가 해결되지 않고서는 유럽의 궁극적·안정적 안보질서의 확립은 어렵다”는 점을 명기하고 있다.

발전의 선순환에 기여했으며, 이를 통해 서방과 동방에서 신뢰를 얻음으로써 국제환경의 제약을 극복하는 발판을 마련했고, 나아가 1989년 동독 주민의 선택을 획득함으로써 의도치 않았던 분단의 현상변경을 이룰 수 있었다. 이와 관련하여 서독정부가 국제환경변화에 어떻게 적절하게 적응, 대응함으로써 독일정책의 현실적 추진이 가능했는지는 다음과 같이 요약·정리할 수 있다.

3. 서독의 대외정책과 독일정책의 연계

1) 동서진영의 형성과 ‘강자의 정책’

전후 미·소의 냉전적 대결은 1955년 서독의 재무장 및 나토 가입과 바르샤바조약기구의 탄생을 계기로 동서진영이 생성되면서 본격화되었다. 그러나 소련은 여전히 미해결의 독일 문제를 놓고 세력팽창의 미련을 버리지 못했을 뿐만 아니라 독일 분단의 현상유지에 대해 서방측이 어떠한 입장을 가지고 있는지 확인하려는 의도에서 꾸준히 도발적 행위를 계속했다. 소련의 의도는 1960년대 초 베를린 장벽 설치로 이어졌으며, 이 사건은 동서진영 간 적대적 대결의 정점을 찍으면서 진영관계의 변화를 야기했다.

1950년대 첨예한 냉전의 대외환경 속에서 서독의 초기 외교 방향은 어떠한 선택의 여지도 없었다. 즉 서독 외교의 출발점에는 실제로 서방정책만이 존재했으며, 독일의 지정학 및 외교전통의 맥락을 가진 동방정책은 오로지 소련의 팽창주의를 막는다는 방어적 의미에 국한되었다. 나토 가입과 재무장 허용으로 제한적이거나 주권을 회복한 이후, 서독은 1955년 소련과 외교관계 수립을 계기로 비로소 순수한 방어적 의미를 넘어서는 동방정책을 비로소 추진하기 시작했다.

독일 문제가 아직 전승국들 간의 협상의제로 남아 있었던 1955년 이전까지 아데나워의 서독정부는 국제사회에서 여타 국가들과 동등한 지위를 누릴 수 있는 환경을 조성하는 것이 급선무였다. 이 맥락에서 서독의 초대총리인 아데나워는 첫째 자유, 둘째 평화, 그리고 마지막으로 통일이라는 순서로 대외 및 안보정책의 우선순위를 정했다.⁶ 독일 문제의 해결

6_ Karlheinz Nieclauß, *Kontroverse Deutschlandpolitik: Die politische Auseinandersetzung in der BRD über den Grundlagenvertrag mit der DDR* (Frankfurt a.M.: Alfred Metzner Verlag, 1977), pp. 33-35.

이 사실상 불가능한 냉전구도에서 서방연합국의 점령지역이었던 서독은 미국이 주도하는 서유럽진영에 포함되는 것 이외의 다른 대안을 찾기란 애초부터 생각하기 힘들었기 때문에 서유럽체제를 향한 강력한 통합정책에 주력했다.

이러한 정책방향은 국제정치구조상 어쩔 수 없는 것이기도 했다. 그러나 분단 극복이라는 독일국민의 희망을 거스르고, 또 야당의 반대를 무릅쓰면서 서유럽체제와 통합을 강력히 추진한 데에는 아데나워의 분명한 현실주의적 목적이 있었다. 네 가지로 요약하면, 첫째, 4강국이 독일을 희생시키면서 서로의 이해관계를 흥정할 가능성을 방지하는 것이다. 둘째, 전후 서독의 정치적 안정은 자유민주주의의 정착에 달려있었기 때문에 독일의 전통적 정치문화를 극복하기 위해서는 서유럽체제로 귀속되는 것이 필수였다. 셋째, 마셜플랜(Marshall Plan)을 통한 미국의 경제원조와 서유럽으로의 통합이 보장할 세계경제체제 재편입이라는 경제적 목적이었다. 넷째, 서독 지역에서 미군이 지속 주둔하게 하여 미국 주도의 서유럽 안보체제에 편입됨으로써 소련의 팽창주의를 막으려는 안보적 목적이었다.⁷

나토 가입을 통해 자유와 안보라는 목표가 어느 정도 확립되자 아데나워는 적극적인 의미에서 통일문제를 염두에 둔 동방정책을 추진하기 시작했다. 기본적으로 아데나워는 동독을 국가로 인정하지 않고, 단순히 소련의 점령지역(SBZ)으로 간주했다. 따라서 정부 간 차원에서는 동독과의 대화를 생각조차 하지 않았으며, 그 대신 소련과 대화를 했을 뿐이다. 즉 당시의 동방정책은 소련과 국교정상화를 필두로 동독 불인정, 오데르-나이세 국경선 불인정 등, 할슈타인 원칙의 바탕 위에 소위 ‘강자의 정책’(Politik der Stärke)이라는 특징을 띠었다. 강자의 정책은 서방의 지원 아래 소련을 정치적·경제적으로 압박함으로써 독일 문제에 대한 소련의 양보를 얻어내려는 것을 의미한다. 여기에는 세 가지 가정이 전제되어 있었다. 첫째, 독일문제는 냉전구도 속에서 미·소에 의해 결정될 것이며, 양 대국의 세력 균형은 미국의 우세로 결국 결정될 것이라는 가정이다. 둘째, 미국을 비롯한 서방동맹국들은 소련에 대항하는 서독의 분단극복정책을 진심으로 지원할 것이라는 가정이다. 셋째, 소련은 미국과의 세력대결 속에서 힘의 법칙을 따를 수밖에 없을 것이라는 가정이다.⁸

다만 연합국의 점령시기에도 단절되지 않았던 점령지역 간 민간차원의 경제 및 인적 교류는 제한적이나마 유지했다. 이는 1951년 동서독 「경제 및 교역에 관한 베를린협정」을 체결을 통해 가능했다. 그러나 서독은 정부가 나서서 대신, 민간단체인 서독 상공회의소 산하에 ‘점령지역 간 교역 신탁관리사무소’를 설치하고 내독교역에 관한 협상과 관리를 맡겼다. 이 협정은 분단 상황의 특수성을 감안한 서독의 입장과 내독교역을 통한 경제적 이익을 확보하려는 동독의 이해관계가 서로 부합한 결과로 성사될 수 있었다.

2) 유럽의 긴장완화와 ‘접근을 통한 변화’

1958년 흐루시초프의 ‘베를린 통첩’에서부터 시작되어 결국 1961년 베를린장벽의 구축으로 이어진 베를린 위기의 전 과정을 겪으면서 서독은 소련의 강경책보다 이 과정에서 보여준 미국 및 동맹국들의 온건한 대응에 더욱 당혹했다. 미국을 비롯한 서방동맹국의 긴장완화에 대한 인정은 아데나워의 정책기조였던 ‘강자의 정책’을 더 이상 유효하지 않게 만들었기 때문이었다.

그러나 서독정부의 기존정책이 하루아침에 변하기는 어려웠다. 서독정부는 긴장완화와 관련하여 1966년 키징거와 브란트가 주도하는 대연정이 출범하기 이전까지 한동안 미국과 노선갈등을 겪었다. 갈등의 이유는 두 가지였다. 첫째, 통일 및 영토를 포함하는 독일 문제의 해결 방법에서 서독 정부는 동독을 국가로 인정하거나, 오데르-나이세 강의 국경을 수용할 수 있는 준비가 전혀 되어있지 않았기 때문이었다. 둘째, 긴장완화가 초래할 안보 불안 때문이었다. 무엇보다 긴장완화의 맥락에서 선택된 ‘유연대응전략’이 유사시 독일을 전장의 중심으로 삼고 있는 현실에 대해 서독은 불안을 느꼈다. 이처럼 긴장완화에 대한 독특한 이해관계로 인하여 서독은 서방동맹국과는 불편한 관계를, 동방진영으로부터는 긴장완화를 거부하는 데 대한 비난의 화살을 감수해야 했다.

그렇지만 베를린 장벽의 충격과 긴장완화에 대한 국제적 압력에 직면하여 서독은 점진적인 변화의 모습을 보이기 시작했다. 1961년 외상에 취임한 슈뢰더(G. Schröder)는 동유

7_ Josef Joffe, op cit., p. 83; Alan C. Lamborn, *The Price of Power: Risk and Foreign Policy in Britain, France, and Germany* (Boston: Unwin Hyman, 1991), p. 315; Manfred Knapp, "Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland," *Einführung in die Internationale Politik*, hrsg. von M. Knapp & G. Krell (München: Oldenbourg Verlag, 1990), p. 147.

8_ Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy* (New Haven: Yale Univ. Press, 1989), p. 8; Gert Krell, "Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und die deutsche Frage," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft B29 (1990), p. 28.

럽 국가들과 경제관계발전을 통해 긴장완화 분위기에 부응하고자 했다. 이에 따라 1963년 을 전후하여 동유럽국가들(루마니아, 폴란드, 헝가리, 불가리아)과의 무역확대협정이 체결 되었다. 그렇지만 이 정책은 동유럽 국가들과 무역 및 문화관계를 개선·확대시킴으로써 동 독을 고립시키고, 이를 통하여 궁극적으로 동독을 압박하는 외교적 지렛대로 삼으려는 분 명한 목적을 가지고 있었다.⁹ 슈뢰더의 동방정책은 서독이 서방과 떨어져 고립될 위험성을 감소시키는 동시에 동유럽과 관계를 개선하는 데 중요한 기여를 했지만, 궁극적으로는 한 계가 있었다. 무엇보다 동유럽 국가들의 행동자율성을 과대평가했기 때문이다. 소련과 동 독이 배제된 상황에서 동유럽에 대한 서독의 접근은 결코 쉬운 일이 아니었다. 더구나 오데 르-나이세 국경선과 주데텐의 영토를 포기하지 않는 한, 폴란드나 체코슬로바키아와의 실 질적 관계개선은 애초부터 불가능했다.

슈뢰더의 동방정책적 유연성이 정책진로 수정에 관한 국내 논쟁을 확산시키는 가운데, 베를린에서는 새로운 동방정책이 서서히 태동하고 있었다. 당시 베를린 시장으로서 베를린 위기를 가장 고통스럽게 경험한 브란트는 장벽 구축 직후부터 이산가족의 고통을 덜기 위 해 서베를린 주민들의 동독 방문을 성사시키려는 막후협상을 동독 정부와 추진했다. 그 결 과 1963년 ‘여행사증협정’(Passierscheinabkommen)이 체결되고 제한적이거나 서베를린 주민들의 동베를린 방문이 가능하게 되었다. 이는 독일 문제 해결을 위한 소위 ‘작은 걸음 정책’(Politik der kleinen Schritte)의 출발을 알리는 것이었다.

당시 야당이었던 사민당은 베를린 위기를 계기로 양극체제하에서 독일 문제가 정치적으로 해결되기 힘들다는 점을 분명히 깨닫고, 안보와 독일 문제의 상관관계를 재인식하기 시 작했다. 에곤 바(Egon Bahr)의 투징(Tutzing) 연설 내용¹⁰은 이 점을 명확히 반영했다. 에 곤 바는 공산주의체제의 변화를 목적으로 하는 케네디의 평화공존정책을 독일정책에도 적 용시킬 것을 강조하고, 독일 문제를 외교적으로 해결할 수밖에 없는 현실을 내세워 동독 불 인정 정책의 오류를 지적했다. 이 맥락에서 그는 단기적으로 현상유지를 인정함으로써 동

독을 변화시키는 계기를 만들고, 나아가 궁극적인 분단의 현상변화를 가져다 줄 수 있는 여 건의 조성에 역점을 두는 ‘접근을 통한 변화’를 주창했다.¹¹ 실제로 1969년 사민당/자민당 연립정부가 추진한 동방정책은 투징 연설의 구상을 실천에 옮겼다고 해도 과언이 아니다.

브란트의 동방정책은 사민당이 1966년 대연정(Große Koalition)에 참여하면서 소위 ‘신동방정책’이라는 이름을 얻게 되었다. 기민당 출신의 키징어 총리는 취임 후 대의회 정 부연설에서 “서독 외교정책의 최대목표는 통일이 아니라 긴장완화를 위한 노력”임을 밝히 고, 동독의 외교적 고립 포기, 동유럽국가들과의 국교정상화 용의, 소련블록과 무력사용포 기 공동선언 등을 제안했다.¹² 이러한 새로운 주장은 사민당의 정책노선과 당시 안보를 미 국에 의존할 수밖에 없는 현실을 수용한 기민당 주류의 시각이 합의된 결과였다. 뿐만 아니 라 서독 사회 역시 베를린 위기를 계기로 독일 문제가 국제정치에 의해 좌우될 수밖에 없 다는 사실을 새삼 깨닫게 되었다. 이후 서독정부는 국제정치적 흐름을 수용하고 “유럽분단의 극복을 통한 독일분단의 극복”이라는 새로운 목표를 설정하게 되었다.

대연정 시절 루마니아와의 수교를 시작으로 할슈타인 원칙의 실질적 폐기, 동서독 총리 의 서신교환 및 정상회담 개최 시도, 소련과의 무력사용포기 협상 시도 등 신동방정책이란 이름에 걸맞은 성과들이 있었지만, 사민당의 혁신적 구상들이 원활하게 실행되지는 못했 다. 그 이유는 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 동독 및 영토의 현상인정에 대한 기민당 내 부의 기본적 거부 분위기와 소련의 체코슬로바키아 침공에 대한 반소 분위기 때문이다. 둘 째, 신동방정책에 대해 위협을 느낀 동독정권이 동구권국가들에 대해 소위 ‘울브리히트 독 트린’¹³을 적용했기 때문이다. 셋째, 가장 결정적인 이유는 정치권력변화로 보수적 분위 기에 휩싸인 소련의 지도부가 서독의 정책변화를 제대로 인식하지 못하고, 동독의 입장을 옹 호했기 때문이다.

11_ 연설문 전문은 다음 책 참조. Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland* (München: Carl Hanser Verlag, 1991), pp. 11-17.

12_ Auswärtiges Amt (Hrsg.) *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Dokumente von 1949 bis 1994* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1995), pp. 299-301 참조.

13_ 이는 할슈타인 원칙과 대비하여 서독의 언론이 명명한 것으로서 서독과 관계개선을 하려는 동유럽 국가들에 대한 동독의 견제를 의미한다. Timothy Garton Ash, op cit, p. 87.

9_ Manfred Knapp, op cit, pp. 158-159; W. Griffith, op cit, pp. 119-122.

10_ 투징의 기독교 아카데미에는 원래 브란트가 초청될 예정이었고, 그와 참모들 사이에 연설내용이 충분히 검토되었다. 그러나 결국에는 독일 및 동방정책분야에서 그의 핵심 참모였던 에곤 바가 초청되었다. 따라서 그의 연설은 브란트의 의사와 전적으로 동일했다. Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent* (Frankfurt/a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 1995), p. 100.

3) 사민당 정부의 분단관리정책과 CSCE

신동방정책은 소련의 대서방정책 변화와 브란트를 총리로 하는 사민당과 자민당의 연정 출범이 맞물렸던 1969년부터 비로소 본격적으로 결실을 맺기 시작했다. 이는 무엇보다 유럽국제정세가 신동방정책의 순조로운 추진을 위해 매우 바람직하게 전개된 덕분이었다. 당시 우호적으로 작용했던 국제정세는 크게 네 가지이다. 첫째, 1960년대 말 소련의 핵무장 수준이 미국에 근접하는 가운데 나토는 유럽의 지속적 평화체제 구축을 위해 동유럽 진영이 먼저 제기했던 유럽안보회의 개최 요구에 긍정적 태도를 보이기 시작했다. 둘째, 1968년 소련은 체코슬로바키아 침공을 계기로 동유럽 진영에 대한 지배력의 안정을 확실함으로써 대서방정책에 대한 자신감을 가질 수 있었다. 셋째, 1965년 코시긴의 경제개혁이 실패로 나타나자 소련은 경제발전의 동력을 서방의 경제력 및 기술에서 찾기 시작했으며, 미국보다 서유럽 국가, 특히 서독이 경제협력 상대로서 훨씬 덜 부담스럽다고 생각했다. 넷째, 1950년대 말부터 서서히 가시화되었던 중·소분쟁이 1969년 무력충돌로 이어지는 가운데, 소련은 유럽 지역 안보의 안정이 더욱 절실하게 필요했다.¹⁴

이러한 국제환경 변화는 서독에게 행운(fortuna)이었다. 그렇지만 기회를 놓치지 않았던 브란트 및 서독의 정치지도자들의 판단력과 실천능력(virtu)이 없었다면, 밖에서 주어진 행운은 빛을 발하지 못했을 것이다. 당시의 상황에서 필요한 것(necessita)이 무엇인지를 제대로 판단하고 적절한 전략을 구사하지 못했다면, 외적 환경변화는 무의미했을 것이다. 기본 구상은 이미 1960년대 초반부터 공개되어 있었지만, 변화하는 국제정세 속에서 초기 구상을 실천에 옮기는 데에는 적지 않은 난관들이 곳곳에 숨어 있었기 때문이다.

주어진 행운을 최대한 활용한다는 맥락에서 신동방정책의 핵심 내용과 전략은 크게 세 가지로 요약·설명할 수 있다. 첫째, 아데나워의 동방정책과 달리 알타체제의 현상유지를 인정했다는 것이다. 이 맥락에서 동독을 국가로 사실상 인정했다. 이는 국제정세변화에 대한 순응이긴 하지만, 보다 적극적 의미에서 긴장완화가 평화적 수단에 의한 독일 및 유럽분단의 극복을 가능하게 할 것이라는 미래의 확신을 바탕으로 깔고 있었다. 그러나 현상유지 인정은 잠정적인 것으로서 서독정부가 궁극적인 현상변경을 결코 포기한 것은 아니었다.

둘째, 동유럽 공산체제의 안정을 통한 점진적 변화 유도이다. 브란트 정부는 소련의 지배력이 확고한 상황에서 서방의 직접 개입으로 동유럽 체제를 변화시키는 것은 매우 어렵다고 판단했다. 대신에 동유럽 체제에 내재하는 변화 촉진 요인에 주목하여 우선 긴장 완화를 통해 소련의 세력권을 인정함으로써 소련이 위성국가들의 국내개혁에 대해 너그러워질 수 있게 만들고, 동시에 동유럽 국가의 지도부가 내부 개혁에 자신감을 가질 만한 환경을 조성해 줌으로써 장기적으로 동유럽의 체제변화를 유도하는 소위 ‘선순환’을 목표로 삼았다. 셋째, 공산권에 대해서 안보와 협력을 동시에 추진하는 것이다. 사실 서독 안보의 이해관계는 주변의 정상국가와 비교하여 여러 측면에서 특수했다. 패전국가로서 주변국가의 경계를 의식해야 하는 동시에 양대 진영의 첨병 지위에 있었기 때문이다. 따라서 서독은 안보 문제가 개입되는 모든 사안에 대해서 매우 조심스러웠다. 그러나 동서 간 긴장 완화와 관련하여 나토에서 수용된 ‘하멜보고서’의 내용을 적극 활용하여 서독 정부는 부담없이 소련 및 동유럽과 협력을 확대할 수 있었다.

이러한 전략 구상 아래 사민당 정부는 소련을 모든 문제의 해결 관문으로 생각하고 협상을 추진했으며,¹⁵ 마침내 1970년 5월 에곤 바와 그로미코 간에 최종합의가 이루어졌다. 소위 ‘바 문서’로 알려진 이 합의서는 이후 모든 동방조약들에 관한 기본방침을 정했다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. ‘바 문서’가 확정되는 과정에서 동독은 서독과의 공식적 대화를 요청했고, 이에 따라 최초의 동서독 정상회담이 개최될 수 있었다. 그러나 동서독에 서 번갈아가며 개최된 두 차례 정상회담은 상징적인 의미만을 띠고 있었으며, 실제 동서독 간의 관계정상화 협상은 ‘바 문서’의 합의내용에 따라 진행되었다. 그 결과 1972년 말 동서독 기본조약을 비롯하여 분야별 협정이 체결되고, 동서독의 유엔 동시가입과 상호 상주대표부 개설이 이루어졌다.

동서독 관계의 정상화에도 불구하고 동독은 관계개선에 따른 서독의 정치·사회문화 유입이 미칠 파장을 우려하여 소위 ‘차단정책’을 추진했기 때문에 동서독 관계의 급격한 발전을 기대하기는 어려웠다. 그럼에도 불구하고 동서독 관계가 점진적으로 활성화될 수 있었던 것은 무엇보다 서독 정부의 현실주의적 독일정책 덕분이었다. 특히 1974년 서독 총리가 된 슈미트는 통일을 향한 전제조건이 양 독일에 존재하지 않는 상황에서 통일논의는 무

14_ ibid., p. 89.

15_ 이에 관한 자세한 내용은 다음 책 참조. Peter Bender, *Die »Neue Ostpolitik« und ihre Folgen: Vom Mauerbau bis zur Vereinigung* (München: dtv, 1986), pp. 170–174 참조.

의미하다고 주장하고 통일여건의 조성 차원에서 동서독 관계의 실질적 개선에 초점을 맞춘 독일정책을 일관되게 추구했다.¹⁶ 이 과정에서 서독은 동독정권에게 동서독 교류·협력의 확대를 통한 경제적 이익의 보장을 확실히 인식시킴으로써 차단정책의 벽을 조금씩 완화하는 성과를 거둘 수 있었다.

슈미트는 당시 동서 진영 간 긴장 완화가 정착되는 상황에서 실용주의적 외교노선을 선택했다. 그는 동서긴장완화의 결과로 소련의 서방에 대한 영향력이 무한정 증대할 가능성을 막아야 된다는 점을 분명히 염두에 두고 있었지만, 이것은 결코 미국 중심의 동맹체제에만 의존하는 ‘외다리외교’에 의해서가 아니라 소련 및 동유럽 국가들에 대해서도 적극적인 정책을 펼치는 ‘양다리외교’를 통하여 달성되어야 한다는 신념을 품고 있었다.¹⁷ 이런 가운데 그는 동독을 애초부터 중요한 정치적 상대로 간주하지 않았다. 그의 관심은 주변 열강들과의 대화 및 협력에 있었다. 사실 1970년대 서독의 정치적·경제적 위상은 제고되었지만, 독일 문제에 대한 외교적 해결 가능성은 여전히 낮을 수밖에 없었다. 1960년대까지 서독은 약자의 입장에서 서구통합과 안보를 추구하는 가운데 통일목표를 뒤로 미룰 수밖에 없는 ‘약자의 딜레마’에 처해 있었다면, 1970년대에 들어와서는 ‘강자의 딜레마’에 빠지게 되었다.¹⁸ 즉 서독의 경제적·정치적 역량이 증대하고, 유럽정치에서 주도적 국가로 부상하게 되었으나, 동방정책의 자율성이 강화될수록 자칫하면 주변국들로부터 서독이 현상유지를 변경할 의도를 가지는 것으로 오해받을 수 있기 때문에 분단극복은 이전이나 마찬가지로 난제로 남을 수밖에 없었다.

슈미트의 양다리외교는 1970년대 말 시작된 ‘신냉전’과 더불어 한계에 직면하게 되었다. 그는 특히 INF협상이 결렬되자 나토에서 소위 ‘이중결정’ (Doppelbeschluss)¹⁹을 주도하

는 동시에 미·소 간의 화해를 위한 중재자 역할을 자임했다. 그러나 서독은 제고된 국제적 위상에도 불구하고 미·소의 대결구도에 개입하기에는 역부족이었으며, 오히려 소련과 접근한다는 이유로 미국의 의혹을 불러일으키는 결과를 초래했다.

신냉전의 발발과 나토의 ‘이중결정’은 결국 서독의 외교적 자율성이 제한적이며, 서독은 냉전이 지속되는 한 서유럽 동맹체제에 의지할 수밖에 없다는 현실을 일깨워주었다. 이와 더불어 동서독은 국제환경 변화가 동서독 관계에 미치게 될 악영향을 우려하게 되었다. 이에 따라 슈미트는 1981년 동베를린 근교에서 총리 취임 후 처음으로 호네커와 정상회담을 열고 신냉전에도 불구하고 유럽의 평화유지를 강조했다. 당시 동독은 1970년대 후반에 시도했던 산업 구조조정 정책이 실패하면서 외채 상환 불능의 문턱까지 내몰린 상황에서 서독의 도움이 절실했다. 따라서 호네커는 ‘피해의 차단’이란 이름하에 신냉전으로 인하여 동서독 관계가 훼손되는 것을 심각하게 우려했다. 뿐만 아니라 동서독은 1970년대 여러 차원의 대화와 협상을 통해 상호 간의 기대치를 충분히 이해할 수 있게 되었기 때문에 동서독 관계 발전에 대해 공감대를 마련할 수 있었다.

4) 소련의 개혁정치와 콜(H. Kohl) 정부의 분단극복 노력

1982년 국내정치문제로 기민당이 다시 정권을 잡게 된 이후 서독의 콜 총리는 슈미트의 외교에서 얻은 교훈을 바탕으로 동맹정책에 더욱 큰 비중을 두었다. 이 맥락에서 콜 정부는 1983년 국내외 평화주의자들의 반대를 무릅쓰고 미국의 중거리핵미사일의 서독배치를 허용하고, 레이건 미대통령이 제안한 ‘전략방어계획’(SDI)에 대한 동참의사를 표명했다. 그러나 야당 시절의 반대와 달리 브란트의 동방정책기조를 이어받았다. 신냉전에도 불구하고 동서독 관계의 유지·발전을 무엇보다 원했기 때문이다.

콜 정부가 1983년과 1984년 동독에 총 20억 마르크(DM)를 차관으로 제공한 것은 바로 그러한 이유에서였다. 그 결과 1984년 가을 분단 이후 최초로 동독공산당(SED)의 서기장인 호네커가 서독을 방문하기로 양국 간에 합의를 보았다. 그러나 소련은 콜 정부가 미국의 대소정책에 동조하는 것을 결코 용인하지 않았다. 소련은 서독의 외교를 1950/60년대어나 사용했던 ‘보복주의’(revanchism) 또는 ‘실지(失地)회복주의’라는 용어로 매도하고, 동서독 관계의 발전에 제동을 걸었다. 동서독 간에 합의된 호네커의 서독방문도 소련의 동독 압력으로 말미암아 실현될 수 없었다. 그렇지만 동서독이 상호 관계의 유지·발전을 원하는 한,

16_ Avril Pittman, *From Ostpolitik to Reunification: West German - Soviet political Relations since 1974* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992), pp. 66-72.

17_ J. Joffe, op cit, p. 103; M. Knapp, op cit, p. 161.

18_ Peter C. Ludz, *Deutschlands doppelte Zukunft: Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen* (München: Carl Hanser Verlag, 1974), p. 46.

19_ 나토 회원국들은 4년 동안(1979-1983) 소련과 중거리 핵미사일의 감축회의를 지속할 것이라는 결정과 만약 이것이 실패로 돌아갈 경우 이에 대응하여 미국의 중거리 핵미사일인 Pershing II를 서유럽에 배치할 것이라는 결정을 동시에 채택하였다는 점에서 ‘이중결정’이라고 말한다. Josef Köpfer, “Bemühungen zur Rüstungskontrolle, Rüstungsbegrenzung, Abrüstung und Entspannung, NATO-Doppelbeschluss,” *Nordatlantikpakt - Warschauer Pakt*, hrsg. von J. Köpfer (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung, 1984), pp. 298-299.

소련의 대동독 압력은 한계를 지닐 수밖에 없었다. 동독은 동서독 협력의 일환으로 과거 서독이 끈질기게 요구했던 문제들을 수용했다. 예컨대 동서독 주민의 상호방문 절차 완화, 동독 주민의 합법적 서독 이주 확대, 그리고 동서독 국경지역에 배치되었던 자동발사화기를 자진 철거하는 등 서독에 호의적인 태도를 보였다.

1985년 고르바초프가 소련 공산당 서기장에 취임하고 개혁정치를 표방하면서 미·소 간에 신냉전이 종식되고 국제적 긴장완화가 재개되었다. 그러나 신냉전시기 형성된 소련의 서독에 대한 악감정은 한동안 지속되었다. 고르바초프는 집권 초기에 영국과 프랑스를 방문하여 이들 국가를 외교 상대로 인정한 데 반해 서독을 배제함으로써 국제정치무대에서 서독을 무시하는 듯한 태도를 취했다. 이러한 배경에는 동유럽권에 대한 서독의 영향력 증대에 대한 우려와 콜 정부의 전략방어계획 동참에 대한 불만이 가장 큰 이유로 작용했다.

서독과 소련의 관계는 고르바초프의 등장 이후 1년이 지난 1986년, 외무장관인 겐서의 모스코바 방문을 계기로 서서히 해빙되기 시작했으며, 1987년에 들어오면서 급속도로 진전되었다. 또한 이러한 배경 하에 1987년 호네커의 서독방문도 마침내 실현될 수 있었다. 소련과 서독의 관계가 급속한 발전을 이루게 된 동기는 소련의 서유럽에 대한 재평가라는 맥락에서 찾아볼 수 있다. 서유럽에 대한 소련의 인식변화는 서독의 중요성이 부각되는 것을 의미한다. 경제외교에 우선권을 두게 된 소련은 서독의 경제력, 그리고 EC에서의 위상에 대한 매력은 물론이고, 동독을 담보로 더욱 용이하게 서독에서부터 경제지원을 받을 수 있다고 판단했기 때문이다. 콜 정부는 소련의 외교정책적 변화에 기민하게 대응했다. CSCE의 틀 속에서 개최된 빈(Wien) 군축회담에 적극 동참하고, 소련에 대한 경제원조에 앞장섬으로써 소련이 신뢰할 수 있는 협력 대상으로 스스로를 부각시키기에 전력을 다했다.

콜 정부는 소련에 대한 지원을 대가로 독일문제 해결을 위한 소련의 용단을 촉구했다. 이에 대해 소련은 자국의 개혁정치를 위해 서독의 도움을 기대하고 있었지만, 독일문제 자체를 부인하는 등 독일 통일에 대한 부정적 태도를 계속 견지했다. 이러한 가운데 고르바초프는 1989년 본(Bonn) 방문 시 독일 문제에 대한 직접적 언급을 회피한 채 다만 민족자결 원칙만을 강조함으로써 독일 문제를 경제적 원조의 흥정거리로 만드는 고도의 전략을 구사하였다. 사실 콜 정부의 독일문제 해결 요구는 소련의 정책변화를 당장 통일로 연결시킬 수 있다는 기대에서 나온 것은 아니었다. 서독 정부의 의도는 소련의 독일 정책에 가시적 변화를 촉구함으로써 통일의 외적 여건을 조성하는데 있었다.

당시 동서독 관계는 소련의 개혁정치 때문에 예상 밖의 파급효과를 거둘 수 있었다. 그것은 무엇보다 동독정권이 동서독관계 발전에 더욱 적극적인 태도를 보였기 때문이다. 이는 단순히 서독으로부터 경제적 이익을 보장받기 위한 것일 뿐만 아니라, 소련 개혁정치의 수용을 거부함으로써 나타난 어쩔 수 없는 결과였다. 즉 소련의 개혁정치는 동독 사회의 불만이 분출하는 계기를 마련했다. 이를 무마하기 위해 동독 정권은 주민들의 서독 방문과 서독 이주를 대폭 허용하기 시작했다. 1987년 호네커의 서독 방문 역시 그러한 의미를 내포하고 있었다. 그러나 근본적으로 동독 정권이 내적 개혁을 거부하는 한, 그러한 조치만으로 주민의 불만이 해소될 수는 없었다. 1987년 동독에서도 최초로 반체제조직이 결성되었고, 이들에 대한 동독 정권의 탄압은 1989년 동독 주민의 대규모 서독행 탈출과 평화시위를 초래했으며, 마침내 호네커의 실각과 베를린 장벽의 붕괴로 이어졌다.

베를린 장벽의 붕괴 이후 동독 주민의 통일 요구가 급격히 분출하기 시작하자, 서독 정부는 미국의 적극적 협조 아래 주변 강대국들을 본격적으로 설득하기 시작했다. 우선 미국은 독일 통일의 명분을 축적하기 위해 통일에 부정적 입장을 표명하는 영국과 프랑스를 끌어 들여 통일 과정과 결과에 대한 기본원칙을 마련했다. 이제 독일 문제의 해결은 소련의 동의만을 남겨두게 되었다. 원칙상 민족자결권의 존중을 약속해왔던 고르바초프는 명분상 동독 주민들의 통일 요구를 받아들이지 않을 수 없었다. 결국 소련은 1990년 2월 ‘2+4’ 회담의 개최에 동의함으로써 독일 통일을 둘러싼 관련국들의 협상이 시작될 수 있었다.

4. 결론

앞에서 자세히 정리했던 것처럼 독일의 분단 및 통일문제는 구조적으로 국제정치적 문제였으며, 이에 대한 서독사회의 명확한 인식은 분단문제에 대한 현실적 접근을 가능케 했다. 무엇보다 1961년 베를린 장벽 사건을 경험한 서독사회는 현실성 없는 통일 요구보다 “분단 상황을 인내할 수 있게 만드는 여건의 조성이 우선 필요하다”는 인식을 하게 되었다. 이는 서독이 자력으로 통일을 조만간 실현시킬 수 없는 현실을 직시한 결과였다. 이에 따라 서독 정부와 사회는 인내심을 가지고 중·장기적인 시각으로 통일을 향한 조건을 하나씩 만들어 가는 현실주의적 분단관리 정책, 즉 통일을 위한 조건 창출에 중점을 두었다.

분단 관리에 치중하는 서독의 독일정책은 브란트(또는 에곤 바)의 ‘접근을 통한 변화’에
서부터 시작되었다. 이 정책은 단순한 현실 순응만이 아니었으며, 분명한 기본원칙을 가지
고 있었다. 즉 “독일의 분단을 자유지향적 토대위에 평화적 방법으로 극복할 것을 목표로
하며, 이러한 목표가 성취되지 못하는 동안에는 (동서독을 포함하는) 독일인들이 분단의
결과를 인내할 수 있도록 만드는 것”을 지향했다. 1972년 체결된 「동서독기본조약」은 그리
한 분단관리 정책이 실천될 수 있는 발판이었다. 동서독 관계를 정상화시킨 기본조약은 동
독 정부에 대한 서독 정부의 법적 인정이라는 정치적 양보와 경제적 혜택을 제공했기 때문
만 아니라 당시 동서 긴장완화를 잘 활용함으로써 체결될 수 있었다. 브란트 정부가 기본조
약을 관철시키고, 이를 토대로 대동독 경제지원이나 인적 교류 확대정책을 추진한 궁극적
의도는 예측할 수 없는 먼 장래에 이루어질 통일 때까지 최소한의 민족적 동질성을 유지하
고 정치적·경제적으로 동독 주민들이 인간다운 삶을 누릴 수 있는 환경을 창출하는 데 있었
다. 결국 동서독 사이의 인적·물적 교류가 확대되자 동독 사회의 서독 의존도가 증가되었
고, 이는 애초 서독의 의도와 달리 동독 정권의 내적 붕괴를 유발하는 계기를 마련하는 역
사적 아이러니로 귀결되었다. 물론 “접근을 통한 변화”라는 명제부터 시작해서, 분단관리
정책의 추진 과정은 결코 순탄하지 않았다. 이 정책은 1970년대 중반까지 보수진영의 반대
를 거치면서 추진되었으나, 결국에는 1982년 보수정권이 등장한 뒤에도 지속되었으며, 통
일로 이어지는 큰 성과를 거두었다.

이러한 성공적인 결과 탓에 우리는 독일사례에서 구체적인 분야별 정책들과 그 성과들
을 세세하게 주목하며 이를 벤치마킹하려는 시도를 많이 해왔다. 그러나 분단 상황의 차이
탓에 독일에서 성공한 구체적 정책 사례를 그대로 한반도에 이식한다고 반드시 성공한다는
보장은 없다. 독일 사례에서 의미 있고 효과적인 시사점을 찾기 위해서는 창의적인 접근이
필요하다. 이와 관련하여 구체적인 정책이나 그 결과보다는, 분단문제에 대한 역대 서독정
부 및 사회의 기본적인 접근태도, 전략구상과 실천방법 등에 더 많은 관심을 가져야 할 것
이다. 이 맥락에서 본 발제의 주제인 독일 분단의 국제정치적 측면과 분단관리의 선택 사이
에 있는 연관성을 충분히 이해하는 것은 필수가 아닐 수 없다.

[요약문]

West Germany's ‘Change through Rapprochement’ and Common Security in Europe

The West Germany's Division Management Policy played a key role in making the
realization of German unification. This article focuses particularly on the close link
between the East and West Germany relations and European peace-order settlement.
During the division, West Germany had paid off to effectively overcome structural
limitations imposed from the outside, by actively responding to inconstant international
affairs of neighboring countries. This gradually developed a relationship between East
and West Germany. That is, improvement and development of the East-West relations
was resulted from that West Germany successfully took benefits from the changes in
the international situation rather than simply saying that it was done at the ethnic
dimension. Moreover, it was policy outcomes of West Germany that contributed to
the promotion of European peace. Therefore, given the similarity of the German and
the Korean divisions in terms of international political nature, the German experience
is to find the right direction and to propel foreign policies toward North Korea and
unification in today's competitive and complex environment in Northeast Asia may
help. West German government was able to achieve the outcomes of the policy and to
correspond well to the international environment, because West Germany had a clear
recognition of divided situation.

After the Berlin Wall built in 1961, West German society recognized that “creating an
environment to ensure that people have patience with the division situation is primarily
needed” than impractical desire for unification. West German government and society
established a ‘realistic’ and mid-and long term division management policy focusing on
creating the conditions for unification. West Germany's policy focusing on a division

management began from Brandt (or Egon Bahr)’s “Change through Rapprochement”. The policies were not only ‘adoption of real world’, but also had a clear fundamental principle. In other words, the policies aimed to overcome the division by peaceful means on freedom – oriented basis and, while these aims are not being fulfilled, to make Germans to be patient with the divided Germany. Basic Treaty in 1972 was a result of not only West German’s political concessions of legal recognition for the East German government, and economic incentives but also the good use of a time of East–West détente. The ultimate intention of the Brandt government to stick to the Basic Treaty and promote personal exchange or economic support is to maintain the least ethnic homogeneity and create an environment that East Germans enjoy their lives with satisfaction with political and economic performance. Eventually, the promotion of human and physical interchange increased the East German’s dependence on West Germany and, ironically, it provided an opportunity, causing the internal collapse of the East German regime. This policy has been promoted over the course of the opposition of right-wings until the mid-1970s, and finally has been sustained even the advent of 1982 conservative government, and accomplished great success, leading to unification.

[발표2]

동독 민주혁명과 독일통일

이동기 (강릉원주대 사학과 교수)

1. 서론

1989년 10월 초 동독에 ‘진실의 시간’이 찾아왔다.¹ ‘인민공화국’에서 바로 그 ‘인민’은 사실 체제의 희생자이면서도 그동안 겉으로는 지지자인 척 해왔다. 이제 그 이중적이고 모순적인 삶을 전복해 ‘진실’을 되찾을 때가 되었던 것이다. 그리고 ‘진실’은 말로 터졌고 혁명으로 발전했다. 1989년 동독의 민주주의 혁명은 동독 공산주의 체제를 붕괴시키고 독일통일을 이끌었으며 유럽 냉전 종식의 결정적 계기를 마련했다, 이미 1989년 동독 민주혁명에 대해서는 산더미 같은 연구서들이 쌓였다. 특히 최근에는 독일사나 유럽현대사를 넘어 국제적 차원에서 동독의 민주혁명의 맥락과 의의를 찾는 연구들도 등장하고 있다. 이 글은 1989년 동독의 민주혁명에 대한 포괄적 분석을 지향하는 것은 아니다. 다만 독일통일로 발전했던 그 혁명의 역동성과 발전 과정을 밝히며 분단국 공산 국가에서의 민주혁명과 민족통일의 관계를 규명하고자 한다.

2. 1989년 동독 민주혁명의 발전

1) 동독, 혁명을 배우다.

동유럽 체제 붕괴에 대한 비교사적 맥락에서 가장 자주 인용되는 말은 “폴란드 10년, 헝

1_ 티머디 가턴 애쉬, 최정호·정지영 역, 『인민은 우리다. 1989년 동유럽 민주화 혁명』, (서울: 나남, 1994), p. 140.

가리 10개월, 동독 10주, 체코슬로바키아 10일”이다.² 동유럽 각국의 체제 비판 운동의 다양한 기원과 발전 속도를 함축하는 말로 여전히 의미 있다. 그러나 동독이 1989년 10월 9일 라이프치히 니콜라이 교회에서 대규모 시위를 통해 본격적인 체제 변혁 운동이 등장하기 전까지 동독도 반체제 저항 운동의 역사가 짧지 않다. 특히 서독과의 오랜 협력관계는 동독에서 체제 비판의 흐름을 강화시켰다. 동독은 압박이 아니라 ‘접근’이 공산주의 체제를 내부로부터 ‘변화’시킬 수 있음을 보여준 역사적 예였다. 일부 체제 비판가들이 ‘평화’와 ‘환경’ 단체의 이름을 걸고 조직화에 나서고 있었지만, 교회를 빼고는 저항운동의 발전사를 논하기가 어렵다.

사실 동독도 이미 1988년부터는 확연히 ‘공기가 달랐다’. 1988년 1월 17일의 유명한 로자 룩셈부르크 데모는 별도로 하더라도 체제 이탈 움직임은 그 모습을 점차 다양하게 드러냈다. 일단 점점 더 많은 사람들이 동독을 떠날 준비를 하고 있었다. 그러나 동독 지도부는 여전히 완고한 태도를 버지 못하고 억압적 조치를 강화했다. 그럼에도 불구하고 많은 사람들은 더 이상 두려움을 갖지 않고 말을 하며 불만과 거부를 표시하기 시작했다. 사회와 대중들은 소통을 필요로 했다. 당시 동독의 지방 도시와 시골에서 버스와 전차에 타면, 서로 모르는 사이라도 사람들은 말을 걸며 이야기를 하기 시작했다. 누군가 정치적 주제에 대해 말하면 다들 귀를 기울였고 공장에서도 주거지에서도 점차 모여 앉아 토론하는 일이 잦았다. 특히, 에리히 호네커(Erich Honecker) 수상을 비롯한 동독 지배 엘리트들에 대한 비아냥거림과 조롱은 텃밭과 술집 같은 사적 공간에서 넘쳤다. 아울러 세상 물정 모르고 여전히 체제에 충성하던 일부 당원들과 국가 관료들에 대한 적대감이 순식간에 퍼졌다.³

그러나 1989년 들어 동독 주민들이 가장 먼저 취한 체제 거부 행위는 아직 동독 탈출이었다. 이미 1989년 초 호네커는 베를린 장벽이 백년이 지나도 계속 존속할 것이라고 뻔대었기에 동독 주민들은 동독에서 더 이상의 삶의 전망을 찾을 수 없다고 보았고 대량탈주로 답했던 것이다. 기회는 우회로에서 생겼다. 1989년 봄부터 이미 민주화의 길을 앞서 걷고 있던 헝가리가 9월 11일 동독 탈주자들을 위해 오스트리아 쪽 국경을 개방했다. 순식간에

2_ Bernd Florath, “Einleitung” in *Das Revolutionsjahr 1989. Die demokratische Revolution in Osteuropa als transnationale Zäsur* (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2011), p.13.

3_ 이 과정을 가장 포괄적으로 다룬 연구는 Ilko-Sascha Kowalczyk, *Endspiel. Die Revolution von 1989 in der DDR* (München: C.H.Beck, 2009); Ehrhart Neubert, *Unsere Revolution. Die Geschichte der Jahre 1989/90* (München: Piper, 2008).

체코와 헝가리와 오스트리아를 거쳐 서독 바이에른 주의 도시들로 몰려든 동독 청년들이 맥주를 마시며 환호하는 장면들이 연일 서방 언론을 장식했다.

체코로의 여행을 일시적으로 봉쇄한 동독 정권에 맞서 한편으로 “우리도 나가기를 원한다, 자유를 달라!”며 짐을 싸는 동독 주민들도 계속 늘어났지만, 다른 한편에서는 점차 ‘신 포럼(Neues Forum)’이라는 반체제 운동 단체를 중심으로 집회와 시위가 조직되었다. 9월 중순 들어 동독 전역에서 아래로부터 자발적으로 체제 비판과 저항 운동을 독려하는 단체가 결성되었다. 애초 소규모로 시작된 라이프치히 시 니콜라이 교회의 촛불 시위에는 10월 9일 7만 명, 23일 30만명이 참여했다. 그들은 “우리는 여기 머문다”, “떠나야 할 사람은 우리가 아니라 지배자들”이라고 목을 놓았다. 특히 “비어 신트 다쓰 폴크(Wir sind das Volk, 우리가 인민이다)”라는 구호가 동독 방방곡곡에서 울려 퍼졌다.

10월 내내 나라 전체가 시위를 배웠고 조직화를 실천했다. 10월 한 달 동안 동독 171개 시와 군에서 330회의 시위와 집회가 벌어졌다. 상황은 가속화되었다. 급기야 다른 도시에 비해 잠잠했던 동독의 수도 베를린에서도 11월 4일 30만에 달하는 군중이 모여들어 동독 체제의 숨통을 조였다. 11월 1일부터 9일까지 개최된 며칠간의 시위와 집회는 이미 10월 한 달 동안의 시위와 집회 수를 능가했다. 작은 시골까지도 혁명은 파급되었고, 시위에 참여하지 않는 사람들도 함성과 아우성에 귀를 열지 않을 수 없었다. 혁명은 단지 소수의 지배 엘리트에 대항하는 행위일 뿐만 아니라 침묵하는 다수를 흡수하는 실천임을 여실히 보여주었다.

동독 반체제 저항운동은 이미 폴란드에서 등장한 모델을 수용해 10월 25일 ‘원탁회의’를 결성해 전국적 연결망을 확보했다. 그 곳에서 만들어진 혁명의 요구는 정권지배자들을 압박했다. 특히 자유선거, 선거부정의 진실규명, 국가안전부 해체, 여행자유, 집회와 결사의 자유, 언론자유, 정치범 석방, 부패와 권력남용 조사, 권력 지배 엘리트들의 사퇴와 징계, 권력분립과 사법부 독립, 병역 대체의 사회적 복무 인정, 환경보호 등이 일차적인 요구 사항이었다.

이 때 인상적인 것은 둘이다. 하나는 동독 체제에는 경제적 비효율성과 소비재 부족 등의 문제가 없지 않았고 시위에서 생활 개선 등의 요구도 간헐적으로 등장했지만, 혁명의 원인과 과정에서 경제는 어떤 적극적이고 결정적인 요인으로 등장하지 않았다는 사실이다. ‘문제는 경제가’ 아니었다. 1989년 동독의 혁명은 사회주의 경제 체제를 거부하고 자본주의를

도입하는 것과 관련이 없었다.

두 번째로는 11월 초까지 동독 시위에서 독일통일 주장이 거의 등장하지 않았다는 사실이다. 대다수 반체제 저항가들은 여전히 ‘사회주의 동독의 민주주의적 갱신’을 추구했다. 특히 아래로부터의 민주주의와 다원주의적 자유와 함께 사회적 정의와 평등과 연대의 가치가 다양한 방식으로 발현되었다. 그들은 서독과의 민족통일이 그와 같은 동독의 민주주의적 갱신을 오히려 방해할 것이라고 생각했다.

2) 혁명의 가속화

1989년 여름 헝가리-오스트리아 국경의 개방으로 생긴 동독 이탈의 기회를 활용하는 시민들이 증대했다. 이 대량 탈출 사태는 동독 사회에 동요를 불러 일으켰고 변화를 자극했다. ‘현실 사회주의’에 대한 실망은 비판으로 이어졌고 슈타지에 대한 두려움은 분노로 바뀌었다. 모임이나 집회에서 공개적으로 당을 비판하는 사람들이 많아졌으며, 심지어 사통당 당원들도 당지도부에 대해 불만을 토로하기 시작했다.

사회적 자기결정의 첫발은 시위권의 관철이었다. “우리는 떠나기를 원한다”며 동독을 이탈하는 탈주민들보다 사통당에게 더 위험한 사람들은 “우리는 여기 남는다”고 외치며 행동을 준비하는 반체제 운동가들과 시위대들이었다. 그들은 집회의 권리를 요구하며 침묵 시위를 벌였고 시중 비폭력적 방법으로 자신들의 요구를 공개적으로 밝히며 대중들의 주목을 이끌었다. 폭력 진압과 공권력의 과도한 사용은 오히려 대중들의 더 많은 관심과 참여 및 구금된 시위대에 대한 연대를 초래했다. 그리하여 1989년 8월에는 아직 수백명 정도에 그쳤던 시위대의 수가 11월에는 수십만 명으로 급증했다. 그 과정에서 결정적인 계기가 된 시위의 날은 10월 9일이었다. 이 날 위로부터의 명료한 지시가 없었기에 폭력 사용을 포기하고 시위대와 대화하기 시작했으며, 그것을 통해 동독 민주화 운동의 새로운 가능성, 즉 승리의 전망이 열렸다.

시위와 집회의 권리가 확보되고 활성화함에 따라 다음 단계로의 발전이 촉진되었다. 소수의 활동가만을 포괄하던 비공식 조직들이 점차 공적으로 활동하는 단체들로 발돋움했다. 가장 성공적인 단체가 바로 신포럼(Neues Forum)이었다. 신포럼은 동독 정권이 그동안 주민들의 사회적 의사소통을 저지한 것을 비판하며 스스로 국가의 개혁에 대한 민주적 대화를 주도하기 위한 정치적 토론장이 되고자 했다. 신포럼의 창립자들은 인권과 평화와 환경

단체를 조직해 활동하던 30명의 지식인들이었다. 베르벨 볼라이 카티야 하버만, 로프 하인리히, 엔스 라이히, 라인하르트 숄트 등이 중심인물이었다. 신포럼은 동독 헌법 29조에 따라 합법 단체로의 등록을 원했지만 동독 내무부는 반국가 단체라며 거부했다. 집회에서는 곧 ‘신포럼을 허가하라’라는 구호가 등장했다. 비록 신포럼이 반체제 운동의 중심으로 발전했지만 그 후 등장한 ‘민주주의 지금’(Demokratie Jetzt)도 무시할 수 없다. 시민권과 경제개혁과 환경문제 해결 등을 주장하며 정치운동의 중심으로 뛰어 들었다.

그 외에도 언론 자유의 확대도 이 국면에서 중요한 역할을 수행했다. 사통당도 대중의 불만이 폭발하지 않도록 밸브를 잠시 열 필요가 있었다. 사통당은 “인민과 정부 사이의 대화”를 통해 대중들의 불만을 누그러뜨리려고 시도했지만, 반체제 운동가들은 “포괄적인 공개 대화”를 하기 위해서는 새로운 언론매체 정책을 도입해야한다고 주장했다. 언론인들도 이제 그 동안의 통제 정책에 환멸을 느껴 부정부패같은 지금까지의 금기 주제들을 보도하며 비판적 논평을 내보내기 시작했다. 신문사에는 독자들의 편지가 홍수를 이루었다. 점차 사실상의 언론 자유로 한 발짝 다가가고 있었다.

그럼에도 불구하고 동독 시민사회의 발전과 시민적 행동 능력의 제고를 위한 결정적인 전진은 새로운 자유 정당의 결성이었다. 사회민주주의 정당이 가장 이른 역사를 자랑한다. 동독 사회민주당은 기독교 인권단체와 평화단체에서 발원했는데, 주요 인물은 마르쿠스 메켈(Markus Merkel), 슈테펜 라이헤(Steffen Reiche), 마르틴 군자이트(Martin Gutzeit) 등의 목사다. 그들은 “생태지향적인 사회민주당”으로 자임함으로써 독일사민당의 역사에 접목했다.

반면, 동독 지배엘리트들의 상황 인지와 대처 능력의 결여는 체제 붕괴의 또 다른 축이었다. 토크빌은 1789년 프랑스혁명을 분석하면서 혁명적 상황의 주요 특징으로 통치엘리트들이 스스로 자신의 통치에 대한 믿음을 상실하는 것을 들었다. 당시 동독 지배자들은 -토크빌이 프랑스 구체제 엘리트들에 대해 말한 대로- 자신의 권력을 옹호하거나 유지할 수 있는 포괄적인 지식과 통치 기술을 전혀 갖지 못했다. 10월 중순 오랜 통치자 에리히 호네커(Erich Honecker)를 대신해 에곤 크렌츠(Egon Krenz)라는 새로운 서기장이 등장했지만 여전히 상황의 심각성을 인지할 능력도 대처할 지혜도 갖지 못했다. 소련의 지지를 받지 못할 무장 진압의 정치적 위험성과 파국은 너무도 명확했기에 그들에게 남아 있는 유일한 대안은 정치 개혁과 지배엘리트의 교체를 서두르고 서독으로의 이주 자유를 확대하는 것이었

다. 그러나 그것마저도 그들은 실기했다. 11월 9일 밤 베를린장벽은 무너졌고, 혁명은 더욱 가파르게 상승했다. 동독 공산주의 정권의 앞날은 불투명해졌다. 다만 그 후 어떤 일이 벌어질지는 아직 누구도 몰랐다. 다시 말해, 10월과 11월 초까지 진행되었던 민주혁명의 일차적 성과가 동독에서 구체적으로 어떤 변화로 귀결될지 그리고 그것이 과연 (어떤) 독일통일로 이어질지는 매우 불투명했다.

3) 독일문제

회고적으로 보면, 동독 민주혁명과 독일 민족문제 해결의 결합, 다시 말해 동독 민주혁명의 독일통일로로의 발전은 당연한 것처럼 보인다. 그러나 그것은 결코 자명하고 필연적인 것이 아니었다. 동독 지배엘리트들은 1960년대까지만 해도 국가연합론을 내세워 통일을 선전했지만 1970년대 초반부터는 통일 강령을 접었다. 1970/80년대 에리히 호네커 수상 중심의 당/국가 지도부는 ‘두 민족’ 테제와 그에 기반한 ‘분리 정책(Abgrenzungspolitik)’을 ‘서방정책’ 내지 서독과의 ‘외교정책’으로 내세워 독자적인 정치 단위로의 길을 걸어갔다. 비록 1970/80년대 동방정책과 협상정치의 지속으로 양독은 협력과 교류를 안정적으로 발전시켰지만 통일에 대해서는 어떤 논의도 이루어지지 못했다. 오히려 동독 정치지도부의 ‘분리정책’은 동독의 국제적 승인만 강화하고 전후 국제질서의 현상유지만 확인하는 결과를 낳는 듯했다. 통일을 내세우지 않기로는 서독 정치지도부도 마찬가지였다. 그들 또한 동서독 관계의 안정적 발전을 위해서는 선부른 통일논의가 오히려 방해만 된다고 보았다.

한편, 1989년 가을 동독의 체제 비판 운동이 동독 권력자들과 본격적인 정치적 대결을 벌일 때 통일 문제는 전혀 언급되지 않았다. 동독 반체제운동은 민주화 요구와 체제 개혁의 강령에 집중했다. 동독 반체제 세력의 주요 관심은 동독의 민주주의적 개혁 및 그에 기초해 새롭게 갱신된 동독의 독자적 국가로서의 지속적 발전이었다.

펠트는 국가연합이라는 이행을 제쳐놓고 보면 이 시기 동독이 현실적으로 택할 수 있었던 궁극적인 도정을 6개로 구분했다.⁴ 먼저 동독이 독립적인 국가로 존재하는 것을 전제하면 첫째, 공산주의 체제의 국가, 둘째, 시장경제 체제와 자유민주주의 국가로서의 “자본

4. 안드레아스 아펠트는 동독의 체제 비판 운동과 1989년 민주혁명 과정에서 민족문제가 어떻게 토론되었는지, 그리고 당시 민주혁명과 통일문제의 관계가 어떠했는지를 다루었다. Andreas H. Apelt, *Die Opposition in der DDR und die deutsche Frage 1989/90* (Berlin: Ch. Links, 2009).

주의적 동독”, 셋째, 경제체제는 독립적으로, 즉 사회주의적으로 유지하되 자유민주주의적 정치 체제를 수용하는 “제3의 길” 등이 있었다. 그리고 아펠트는 통일을 전제하더라도 마찬가지로 세 개의 대안적 길이 존재했다고 보았다. 첫째, 내정은 서독을 따르되 외정은 “제3의 길”을 추구하여 서독의 외교적 연속의 길을 포기하는 것, 둘째, 내정과 외정 모두 서독의 길을 따라 이중적 “서방 연속성”을 수용하는 것, 셋째, 내정과 외정 모두 “제3의 길”을 수용한 이중적 “서방 불연속성”의 길 등이 그것이었다.

이 중 “제3의 길”을 내세운 움직임은 1989년 11월 26일의 “우리나라를 위한 호소” 선언과 그것에 대한 지지 서명 운동이었다. 그것은 콘라트 바이츠, 프리드리히 솔렘머, 울리케 포퍼, 슈테판 하임과 크리스타 볼프 같은 동독의 대표적인 비판 작가와 지식인들이었다. 그들은 자본주의 서독과 공산주의 동독 사이의 중간적 길을 대안으로 내세웠고, 서독 자본주의에 흡수되는 동독의 운명에 대해 민주적으로 갱신된 대안적 동독에 대한 희망을 일깨웠다. 물론 당시 동독 체제 비판 단체들 내에는 이 제3의 길에 대해 비판적 견해를 표명하는 이들이 존재했다. 이를테면, ‘민주주의 출발’과 신포럼 드레스덴 지부는 “우리나라를 위한 호소”에 반대했다. 그러나 1989년 12월까지의 갱신된 동독의 독자적 길과 동서독간의 국가연합적 방식의 협력 체제 구축이 신포럼과 체제 비판 단체들에서 더 많은 지지를 받고 있었다.

3. 통일 과정과 체제 비판 운동

1) 체제 비판 운동 단체들은 민주혁명 초기에 기층민주주의적(Basisdemokratie) 성격과 분산성으로 인해 동독 공권력의 억압에 맞서는 데에서는 장점을 갖고 있었다. 그러나 기층민주성과 탈집중성은 정치적 목적을 관철하고 힘을 발휘하는 데는 약점이 있었다. 왜냐하면 그것은 강령적 요구를 통일해 특정 국면에서 정세를 주도하기 어려웠고 지도적 인물을 중심으로 내세우기도 간단치 않았기 때문이다. 체제 비판 운동은 명료한 강령과 단일한 지도력 대신 토론하고 합의하여 최소한의 공통 분모를 찾는데 전력을 기울였다. 그것 자체가 이미 급변하는 상황에 능동적으로 대응하기 쉽지 않은 조건을 만들었다. 하지만 뒤이은 통일을 둘러싼 논의와 관련해서 보면 아무래도 민주적 사회주의 구상과 갱신을 통한 동독의 국가적 존속이라는 입장이 더욱 그들의 발목을 결정적으로 잡았다.

사실 당시 동독에서 낡은 국가기구가 해체되는데 비해 새롭게 형성되고 있는 시민사회의 힘은 아직 약했다. 한 정치공동체의 자기 갱신은 복잡하고 다양한 절차와 과정을 필요로 할 뿐 아니라 이견과 갈등을 조정할 능력과 시간을 요청하는 법이다. 문제는 당시 시민사회가 아직 그럴 능력을 갖추거나 시간을 확보하기도 전에 예기치 않은 역사의 선택 국면들이 닥쳤다는 사실이다.⁵

2) 민주혁명을 통한 체제 갱신의 능력과 속도의 관점에서 동독을 동유럽의 주변 국가들과 구분하게 만든 가장 중요한 요인은 서독의 존재였다. 당시 서독 정치 지도부는 상황의 가속화에 결정적인 역할을 수행했다.

애초 헬무트 콜 총리는 매우 신중했다. 1989년 10월 11일 동독 주민의 이탈과 동독 체제의 해체 조짐이 드러났을 때 콜은 고르바초프와의 전화 통화에서 “동독 주민들이 동독에 머물기를 바란다”고 말했다. 10월 17일 콜 총리는 기민련 연방의회 의원단 앞에서 “정치 개혁 결정은 동독에서 이루어져야합니다. 여기서 우리가 어떤 처방이나 방안들을 제시할 수는 없습니다”고 밝혔다. 10월 18일 호네커의 실권 후에도 콜은 동독 새 총서기 에곤 크렌츠와 대화하고 협력할 용의가 있다고 강조했다. 서독 정부는 동독에 대한 경제적 지원을 정치 개혁과 연계시킴으로써 동독 체제의 평화적 전환을 촉진할 수 있을 것이라고 보았지만 아직 구체적 요구 사항을 내걸고 동독 정부를 압박하는 길로는 나서지 않았다.

첫 번째 ‘전환’은 10월 말에 왔다. 동독의 정치 상황은 계속 통제 불능이었다. 이에 콜 총리는 10월 26일 크렌츠와의 전화 통화에서 동독의 체제 개혁을 요구하며 “동독을 공동 통치”하기 시작했다.⁶ 서독 정부는 11월 4일 동베를린에서의 대규모 반정부 집회를 사통당의 지배에 종언이 왔음을 인지했다. 이틀 뒤, 즉 11월 6일 쇼비블레 연방내무장관은 동독의 협

5_ Konrad H. Jarausch, “Kollaps des Kommunismus oder Aufbruchder Zivilgesellschaft?” in Eckart Conze, Katharina Gajdukowa and Sigrid Koch-Baumgarten eds., *Die demokratische Revolution 1989 in der DDR* (Köln: Böhlau Verlag, 2009), p. 40.

6_ Nr. 68: Telefongespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem Staatsratsvorsitzenden Krenz, 26. Oktober 1989, *DzD Deutsche Einheit 1989/90*, pp. 468-469; Dokument 6: Ton-Aufzeichnung eines Telefonats zwischen Egon Krenz und Helmut Kohl, 26. Oktober 1989, 8.30-8.44, Berlin, den 26. Oktober 1989, Hans-Hermann Hertle, *Der Fall der Mauer. Die unbeabsichtigte Selbstauflösung des SED-Staates 2. durchgesehene Auflage*(Opladen, 1999), pp. 443-448. 이 통화를 옆에서 지켜본 동독의 중개협상자 샬크-골로트코프스키는 당시 상황을 다음과 같이 요약했다. “내가 보기에는 11월 9일이 아니라 그것이 결정적 상황이었다. 그것이 전환이었다. --- 이 시점부터 서독 연방정부는 동독을 공동으로 통치했다.” Alexander Schal-Golodkowski, *Deutsch-deutsche Erinnerungen*(Hamburg, 2001), pp. 325-326.

상 담당자인 샬크-골로트코프스키(Alexander Schal-Golodkowski)에게 사통당의 권력 독점을 포기하는 내용을 담은 동독의 헌법 개정을 “권했고”, 동독에 대한 서독의 재정 지원을 자유선거와 야당의 인정 등의 정치적 자유에 종속시켰다. 다음 날 총리 관저 장관 자이터스는 콜의 지시에 따라 샬크-골로트코프스키에게 동독이 서독으로부터 경제 지원을 원한다면 반체제 세력의 허용과 자유선거 등을 공개적으로 밝혀야 한다고 전달했다.⁷ “경제지원 대 정치 개혁”이라는 상호주의적 연계(Junktim)가 서독 정부의 동독 정책으로 처음 등장했다. 아울러 11월 8일 연방의회에서 콜 총리는 집권 후 처음으로 “재통일”이란 용어를 사용하면 서독일이 새로운 역사의 국면으로 접어들었음을 선언했다.

그럼에도 불구하고 콜 총리는 여전히 신중했다. 콜이 비록 통일 전망을 잠시 언급했다고 해서 동독 정권에게 통일 공세를 폈다든지 동독 주민들에게 구체적인 통일 강령을 제시했던 것은 아니었다. 11월 9일 베를린 장벽 붕괴 후에도 콜 총리는 여전히 동독 정치지도부를 대화와 협상의 상대자로 인정했다. 다만 콜은 동독 주민들의 정치적 “자기결정권”을 반복해서 언급하며 관망했다. 11월 중순 민주혁명의 제2국면에서 점차 동서독 양쪽 모두에서 통일에 대한 논의가 등장하기 시작했다. 1989년 11월 17일 함부르크의 주간지 〈Die Zeit〉는 국가연합 방식의 통일 제안들을 소개하며 통일 논의를 소개했다. 반면, 11월 13일 새 동독 총리로 등장한 한스 모드로우(Hans Modrow)도 11월 17일 동서독간 “조약공동체”를 제안하며 서독 중심의 통일 논의를 봉쇄하며 동서독 간 국가적 공존 체제를 제안했다.

콜은 모드로우의 제안에 다급해졌으며 소련의 움직임에 예민해졌다. 콜 총리는 11월 28일 ‘10개조 통일강령’을 발표해 통일 논의를 주도하기 위해 본격적으로 나섰다. ‘10개조 통일강령’은 동독에 대한 경제적 지원을 매개로 해서 일정한 기간의 국가연합의 이행기를 거쳐 연방국가로 통일하는 것을 목표로 했다.⁸ 이 통일 강령을 통해 콜은 당시 정세를 조정하

7_ Dokument 11: Schreiben von Alexander Schalck-Golodkowski an Egon Krenz, 6. November 1989, mit der Anlage „Vermerk über ein informelles Gespräch des Genossen Alexander Schalck-Golodkowski mit dem Bundesminister und Chef des Bundeskanzleramtes des BRD, Rudolf Seiters und dem Mitglied des Vorstandes der CDU, Wolfgang Schäuble, am 06.11.1989“, Hertle, *Der Fall der Mauer*, pp. 485-486.

8_ 이에 대해서는 이동기, “‘더 나은 통일안’은 없었는가?: 1989/90년 헬무트 콜, 국가연합 그리고 독일통일,” 『독일연구』, vol. 20 (2010.12), pp. 77~112; Dong-Ki Lee, *Option oder Illusion? Die Idee einer nationalen Konföderation im geteilten Deutschland 1949-1990*(Berlin: Ch. Links, 2010), pp. 348~360을 참조하라.

며 동독 주민들에게 정치적 변화의 방향과 민족적 발전 전망을 구체적으로 제시할 수 있었다. 아울러 여전히 이국가상태(Zweistaatlichkeit)를 전제하며 통일에 주저하는 다양한 정치세력들을 압도할 수 있었다.

특히 동독의 미래 구상에서 독자성을 강조하며 통일과 거리를 두었던 체제 비판 단체들은 통일 논의가 본격화되면서 수세에 내몰렸다. 콜 총리는 ‘10개조 통일 강령’에서 동독 정치 사회 체제의 전환을 강조하면서(3조) 동독의 반체제 운동을 옹호하는 듯 했지만 “근본적인”이라는 형용사를 통해 반체제 운동의 주요 세력들이 지향하는 민주적 사회주의로의 길과 경계를 설정했다. 그런데다 콜은 무엇보다 “동독 주민들”을 강조하며 그들의 정치적 지지를 놓고 모드로우 정부와 본격적인 경쟁관계에 뛰어 들었으며 동독 반체제 운동의 이질적 지향에 여지를 두지 않고 동독 주민들에게 반체제 운동보다 더 옹대하면서도 구체적인 전망을 제시했다. 콜은 “동독주민들에 대한 구체적이고 신속한 지원”(1조)을 내세워 동독 주민들을 매혹했을 뿐 아니라 국가적 전망에 방향을 잡지 못하고 있던 그들에게 국가연합(‘국가연합적 구조’)(5조)을 통한 국민국가로의 ‘재통일’(5조와 10조)로 더 가까이 다가갔다. 특히 인상적인 것은 콜이 사실상 국가연합의 동반자로 염두에 두었던 것은 모드로우 정부도 아니고 반체제 운동도 아니며 ‘동독 주민’이었다는 사실이다. 그렇기에 콜은 동독 주민들의 ‘자기결정권’이 통일 과정에서 가장 중요한 문제임을 부각했다.

다만 공개적으로 밝히지는 않았지만 당시 콜과 참모들은 국가연합이 5-10년 정도 걸릴 것으로 보았는데, 그것에 동독 주민들이 동의할 지는 여전히 불분명했다. 아니 국가연합이라는 이행기 자체가 과연 필요할지의 여부도 동독 주민들의 선택에 달렸다. 새로운 국가적 민족적 전망 덕분에 12월 들어 동독 주민들의 서독으로의 이탈은 현격히 줄었다.

하지만 1989년 12월 말부터 1990년 1월 중순 사이 동독 정치 구조의 붕괴 현상은 다시 심각해졌다. 특히 국가안보청(Amt für Nationale Sicherheit, 슈타지의 후신)의 해체를 둘러싸고 반체제 운동가들은 모드로우 정부와 대결을 벌여야했고, 경제적 상황이 나아지지 않음에 따라 동독 이탈의 물결은 잦아들지 않았다. 민주화 운동가들은 계속 동독 내부의 정치적 과제 해결과 조직화 확대에 집중했지만, 정작 새롭게 더 파괴력이 있는 민족적 전망과 관련해서는 어떤 구상과 정책을 제시할 수 없었다.

반면, 이미 12월 19일 드레스덴에서 “결정적 체험”을 겪어 동독 주민들의 통일 욕구가 상승하고 있음을 감지했던 콜은 다시 ‘전환’을 시도했다. 동독 주민들의 의지를 확인하고

동독의 국가 구조 해체의 긴박성을 인지했던 콜 총리는 1월 15일 참모들과 함께 협의한 후 그동안 동독 정부에게 말했던 약속, 즉 동독의 자유 선거전 조약공동체를 체결하고 경제 지원을 해주겠다는 약속을 폐기하고 국가연합의 이행을 건너 뛴 급속한 통일로의 길로 방향을 선회했다. 이어 2월 9일 연방정부는 조약공동체에 대한 대안으로 통화연합의 조속한 달성을 제시했다. 전문가들은 서독 마르크가 급하게 동독에 도입되면 심각한 문제가 발생한다고 지적했지만, 콜 총리는 “경제적 이성”이 아니라 정치적 고려와 권력 정치적 욕구에 충실했다. 물론, 그것은 그 자체로는 부당하다고 말할 수 없다. 당시 콜이 동독 주민들의 요구에 반해서 행동했다고 볼 수는 없기 때문이다. 콜은 동독 주민들의 함성, “서독마르크가 우리에게 오지 않으면 우리가 그리로 갈 것이다”에 따라 결정했기 때문이다. 독일의 대표적 현대사가 빌프리트 로트(Wilfried Loth)가 말했듯이, 콜은 당시 동독 주민들에 의해 “자신이 원래 생각했던 것보다 더 나아가도록 내몰렸다.”⁹

다만, 1989년 12월 3일 콜 총리의 말을 기억할 필요가 있다. 그는 미국 대통령 조지 부시에게 독일에서 통일이 2년 내에 이루어진다면, 그것은 “경제적 모험(wirtschaftliches Abenteuer)”이 될 것이며 “동서독간 경제 격차가 너무 크기 때문에 먼저 동서독의 경제상황이 어느 정도 균형에 도달해야 한다”고 말했다.¹⁰ 그런 점에서 보면, 급속한 통일이 낳을 문제를 정확히 알면서도 그런 “경제적 모험”을 감행한 결과에 대해서 비판을 아낄 이유도 없다.

3) 서독 정부와 동독 주민 간의 상호작용으로 통일 과정이 결정되는 동안 동독의 조직화된 체제 비판 단체들은 점차 주변적인 존재로 내몰렸다. 1989/90년 겨울 동독의 반체제 운동이 여전히 ‘민주적 사회주의’에 매달려 제3의 길을 모색하는 동안 동독 주민들은 점차 새로운 정세를 더욱 밀고 나갈 준비가 되어 있었다. 이미 오랫동안 라디오와 텔레비전 방송을 통해 접하고 방문과 교류를 통해 직접 경험했던 서독의 풍요와 복지는 서독에 대한 이상적

9_ Wilfried Loth, “9. November 1989. Auftakt zur deutschen Einheit”, Dirk Blasius and Wilfried Loth eds, *Tage deutscher Geschichte im 20. Jahrhundert* (Göttingen, 2006), p. 130.

10_ Nr. 109: Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Präsident Bush, Laeken bei Brüssel, 3. Dezember 1989, in *Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit 1989/90. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90* (이하 DzD Deutsche Einheit 1989/90), Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs ed., bearbeitet von Hanns Jürgen Küsters und Daniel Hofmann (München, 1998), p. 604.

이미지는 동독 주민들에게 자력을 행사했다. 특히 동서독간 소비재의 현격한 격차는 시장 경제와 계획경제의 근본적 차이를 실감하게 했다. 서독의 자유와 복지 및 풍요에 동참할 수 있으리라는 막연한 기대는 동독 주민들로 하여금 점점 더 체제 비판가들의 ‘갱신된 동독’ 구상을 뛰어 넘어 새로운 민족적 대안으로 경도되게 만들었다. 점차 동독 체제비판 운동의 다수와 동독 주민들 다수 사이에 통일 문제를 둘러싸고 이견이 두드러졌다.

1월과 2월 동안 상당수의 반체제 운동가들 뒤늦게 ‘국가연합’안을 되살려 급속한 통일을 막고 이국가상태를 상당 기간 유지해 보려고 노력했다. 그런데 당시 국면에서 ‘국가연합’안은 이제 더 이상 통일의 길이 아니라 통일 반대 구호로 밖에 보이지 않았다. 아울러 체제 비판 세력들에게는 난감하게도 그런 구상으로는 오히려 모드로우 정부와 동일한 ‘반통일 세력’으로 간주될 수 밖에 없는 처지에 놓였다. 결국 1990년 2월 말 신포럼 조차도 내부의 격렬한 논쟁 끝에 ‘제3의 길’과 동독 유지 노선을 포기하고 통일 흐름에 동참하기 시작했다. 물론, 당시 신포럼에는 일찍부터 통일을 지지했던 일부 활동가들은 빠져나간 뒤였다.

이 상황에서 3월 18일 동독의 최초이자 최후 자유선거는 동독 민주혁명의 최종점을 위한 결정과 다름없었다. 체제 비판 운동가들은 선거에 대비하기 위해 나름 정당의 전열을 정비했지만 이미 분화와 분열 및 혼선을 감추지 못했다. 게다가 그들은 모두 민주주의 선거 정치와 정당 문화에 익숙하지 않음이 그대로 드러났다. 서독의 선거 전문가들과 노련한 정치가들의 도움이 불가피했다. 서독의 물량공세와 정치 전문가들의 힘은 압도적이었고 동독의 신출내기 정치가들은 자신의 주장을 매력적으로 표현하는데 서툴렀다. 본격적인 선거운동에 접어들자 서독 정당들의 요청 내지 지시대로 움직여 성공하거나 그렇지 않으면 정치 아마추어리즘과 시민운동적 아비투스(abitus)를 유지하며 좌절을 맛볼 일이 자명했다.

선거전 초기에는 사회민주당이 우위를 점했지만 곧 독일동맹(Allianz für Deutschland)로 결집한 쿨의 정치적 동반자들이 세력을 확대했다. 48%의 지지로 독일동맹이 선거에 승리함으로써 동독의 정치적 생존은 위기에 빠졌다. 선거 결과는 급속한 통일에 대한 동독 주민들의 정치적 승인이었다. 사민당과 연맹90(Bündnis 90)이 내걸었던 더 완만하며 사회국가적 보장을 더 갖춘 통일의 길은 문혔다. 이제 ‘제3의 길’을 통해 동독을 갱신하고 이국가 체제를 일정하게 유지하려던 체제 비판 운동가들의 다수는 역사의 뒤편길로 내몰렸다.

3월 선거 후 통일 과정에서 동독의 체제비판 운동가들 다수와 시민사회는 단지 주변적 비판가로서만 등장할 뿐이다. 이를테면 경제와 화폐통합을 위한 협상은 로타르 드 메지에

르(Lothar de Maiziere) 정부와 본의 각료와 관료들에 의해 진행되었을 뿐이다. 아울러 뒤이은 통일조약을 둘러싼 논의 과정에도 동독 시민사회의 대표자들은 참여하지 못했다. 단지 그들은 장외에서 시위를 통해 동독의 역사적 성취를 옹호하며 양보를 얻어 내기 위해 안간힘을 써야만 했다. 동독의 민주혁명을 이끈 체제비판 단체와 운동가들은 통일독일에서 새로운 비판적 시민사회의 일부로 이전되었다. 그들은 서독에 기반을 둔 기성 정당과 시민사회의 일부로 편입되어 통합 속 독자성 유지라는 새로운 난관의 과정을 겪으면서 정치적 사회화의 새로운 길을 걷게 되었고, 그것은 간단치 않았다.

4. 결론: 민주혁명과 통일의 관계

1990년 10월 3일 독일통일의 환희가 동독 민주혁명의 찬연한 성취였음을 부정할 수는 없다. 독일통일로 동독의 민주혁명이 요구하던 시민적 자유와 민주적 권리가 보장되었다. 기본법은 의회제로 동독 지역 주민들에게 정치적 주권 행사와 참여 기회를 확립했고, 사회보장 제도를 통해 빈곤으로의 추락을 방지해주었다. 아울러 자유로운 결사와 조직 활동은 동독 주민들에게 사회경제적 이익의 주장과 관철을 보장했다. 그런 점에서 서독 기본법의 수용을 통한 독일통일은 동독 민주혁명의 상승적 발전이자 계승으로 간주될 수 있다.

더구나 민주혁명도 그렇거니와 민주혁명이 통일로 귀결되는 과정이 평화적으로 진행된 점은 독일근현대사의 맥락에서 보면 매우 특별한 성취로 간주되기 아깝지 않다. 그것을 단순히 소련이나 동독 지배엘리트들이 무력 진압과 폭력 억압을 포기했던 덕분으로만 볼 수는 없다. 그것은 서독 정치지도부의 신중하면서도 단호한 정책 결정의 성과이자 서독 정치문화의 오랜 민주적 성취의 영향이기도 하다. 물론, 그 근거에는 동독 체제 비판 단체들과 주민들의 건결한 민주화에 대한 희망과 헌신 및 인내가 놓여있음도 새삼 강조할 필요가 있다.

그러나 통일 과정에서 동독 체제 비판 단체들이 요구했던 것은 단순히 서독 체제의 이식만은 아니었음에도 유의해야 한다. 비록 그들이 내세운 ‘제3의 길’이나 ‘민주적 사회주의’ 등이 강령적으로는 모호했고 결국 대중적 지지를 얻는데 실패했지만, 그들은 바로 그것을 통해 독자적인 힘으로 정치적 사회화를 이루어 냈고 공산주의 억압 체제의 붕괴를 위한 정치적 동원을 성공적으로 이끌었다. 냉전적 이데올로기의 관점에서 ‘자유민주주의(또는 자

본주의)’와 ‘공산주의’의 대결과 선택의 관점만으로는 당시 동유럽 체제 비판 운동을 충분히 가늠할 수 없다.¹¹ 특히 냉전기 공산주의 분단국인 동독에서 어쩌면 ‘민주적 사회주의’ 류의 이념적 대안 구상과 독자적 방식의 저항은 민주혁명의 가장 효과적인 동력이거나 심지어 유일한 평화혁명의 매개일 수도 있다.

다른 한편, 그들이 지켜내고자 했던 동독의 일정한 제도적 성취(교육과 의료와 탁아 시설 및 문화 영역에서)와 노동과 연대의 가치는 통일 후 점차 다시 주목을 받았다.¹² 게다가 서독의 일방적 체제이식이 낳은 부정적 결과와 동서독 간 여전히 불균등한 사회경제적 현실의 문제도 비켜갈 수 없다, 그것은 모두 급속한 흡수 통일의 국면에서 동독 체제비판 세력들이 환기시키고자 했던 내용들이었다.

게다가 희망과 기대의 좌절은 체제 비판 운동가들만의 것이 아니다. 통일 과정에서 동독 주민들이 가졌던 기대와 희망은 단지 부분적으로만 채워졌고 통일 직후부터 동독 주민들 상당수가 통일의 결과에 냉정한 태도를 가지기 시작했음에도 주목해야 한다. 오스탈기나 동독정체성에서 나타나는 동독 주민들의 고집(Eigen-Sinn)을 퇴행적 현상으로만 볼 수는 없다.¹³ 그것은 삶의 다양성 인정과 더 많은 평등과 연대의 가치를 표현하는 것이다, 그런데 그것 또한 1989년 가을 동독 민주혁명의 주역들이 ‘갱신된 동독’을 꿈꾸며 거리를 메웠던 열망이었다. 그런 점에서 보면, 1989년 가을의 민주혁명은 1990년 10월 3일 독일통일로 ‘완성’된 것도 아니고 ‘종점’에 달했던 것은 더욱 아니다. 바로 그런 점에서 1989년 민주혁명의 역동적 함의와 역사적 의미는 인습적으로 이해되는 것보다 더 크고 깊다.

11_ 미국의 자유주의 역사가 토니 주트는 1989년 당시 동유럽 주민들에게서 “공산주의의 반대는 자본주의가 아니라 유럽”이었다고 당시의 상황을 요약했다. 그가 말한 ‘유럽’은 초민족적 공동체의 실체를 의미하는 것이라기보다는 복리와 사회안전망을 갖추고 자유를 보장하면서도 평등과 연대 지향적인 독특한 유럽적 -미국식과는 구분되는- ‘삶의 방식’이었다. 토니 주트, 조행복 역, 『포스트워 1945-2005』 2 (서울: 플래닛, 2008), p.1039.

12_ Wolfgang Engler, *Die Ostdeutschen als Avangard*, (Berlin: Aufbau-Verlag, 2002).

13_ 오스탈기와 동독정체성에 대해서는 Nina Tatter, *Verortung durch Geschmack. Aspekte ostdeutscher Identitätskonstruktion*, (Bremen: Institut für kulturwissenschaftliche Deutschlandstudien, 2008); Thomas Ahbe, *Ostalgie. Zum Umgang mit der DDR-Vergangenheit in den 1990er Jahren* (Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, 2005)을 참조하라.

[요약문]

East Germany’s Democratic Revolution and German Unification

October 3, 1990, German unification was a brilliant achievement of the East German democratic revolution. Germany unification guaranteed civil liberties and democratic rights that had been required by the revolution of East Germany. German unification adopting the West German constitution can be regarded as succession to and synergistic development of the East German revolution. However, it should be noted that the East German opposition groups had not asked transplanting the West system simply. In fact, when a full-fledged political confrontation between the dissenting movement and political leaders of East Germany in 1989 was occurred unification issue was never mentioned. The East German dissident movement focused on democratization and regime transition. Their major concern was sustainable development of the East Germany as an independent state based on democratic revolution. Although the idea of “Third Way” or “democratic socialism” was ambiguous and had failed to gain the enough public support in the end, they led to successful political mobilization for the collapse of the communist suppression system and achieved political socialization. So, in terms of the Cold War ideology, it is difficult to evaluate the dissident movement of East Germany based on the alternative choices such as “liberal democracy (or capitalism) vs. Communism”. In particular, an ideological alternative such as ‘democratic socialism’ and unique ways of resistance in East Germany would have been the most effective parameters of the democratic revolution power, or even of the only peaceful revolution. The democratic revolution of 1989 was neither ‘completed’ through the Germany unification, nor reached the ‘end point’. In that sense, the dynamic implications and historical significance of the 1989 revolution is greater and deeper than is universally understood.

[발표3]

Capacity for unification and Some Critical Issues

Dr. Bernhard Seliger (Hanns-Seidel-Foundation Korea)

1. The German Model?

26 years ago, the peaceful revolution (or “Wende”) in East Germany began in the cities of Leipzig (bylined city of heroes) and the city of Dresden. The changes in East Germany resulted in the peaceful unification at breathtaking speed a year later, so that this year we celebrate the 25th anniversary of German unification.¹ Unification is one generation old and begins to fade into history. A new generation of young that only knows the division of Germany from hearsay now grew up and work as professionals in the society. The most miraculous aspect of this development is that nobody did really see that it would become true; nobody expected it to be achievable. Many, on the left side of the political spectrum, even saw it as some evil, a return of undesirable forces of history. And this was true, despite the fact that West Germans (including myself as a teenager) could more or less freely go to the East, could talk to the people there, under a minimum of surveillance compared with the paranoia in North Korea, i.e. with no minders accompanying guests, as long as they visited relatives or had other business in East Germany.² Certainly, the reforms of Gorbachev in the USSR gave some hope for changes for the better, but the landslide political transition was not expected at all. Is it even allowed to speak of a model in this case?

1_ Please understand that I take, due to limitations in space, the knowledge most of the simple “mechanics of unification as granted; see for an overview Pilz/ Ortwein (1992), Weidenfeld/ Kortte (1996).

2_ Visiting relatives, one had simply to register at the police station of the place one stayed in.

German unification gave enormous hope to Korea for its own peaceful unification. While in the late 1980s, often Koreans were heard to proclaim that they would reach the unification earlier than Germany (as late as early 1989), today the hopes for unification still are unfulfilled. It is of high symbolic value, that South Korean President Park Geun-Hye chose the city of Dresden on occasion of her visit to Germany to announce the so-called Dresden doctrine of peaceful unification. But how can this declaration be translated into reality? For Germans it is fascinating to see how closely Koreans observe the German case, how deeply they study it and how much the German case invigorates their own efforts to achieve peaceful unification. Around 300 Koreans wrote doctoral dissertations in Germany on every aspect of the unification process (from industrial zoning to border management, from forestry and landscape planning to family law) and it is not possible to count the thousands of delegations who visited Germany officially to study the German unification process. Even discounting a certain entertaining factor in such travels, and factoring in generous travel budgets of Korean institutions (academic, public and private alike), one still has to admit that Korea is very serious in studying and understanding German unification, to an extent sometimes greater than the Germans themselves!

At the same time, it is sometimes worrying, because one cannot expect German unification to be a simple blueprint to be translated into Korean. This is particularly true, since there was no blueprint from the beginning, but rather a reaction – sometimes ingenious, sometimes clueless – to events driven by the people of East Germany, the reaction of the West German population, and external factors like the rapid dissolution of Soviet power. Understanding Germany's limitations as a model rightly, Korea has to find its own way for unification, alone, and also in cooperation with its neighbouring states and the world community. This includes a consideration of the German case as a case in some aspects closely resembling the Korean case (more on that below), and also the study of other comparable situations, as China-Taiwan

relations, the division of Cyprus or the Irish peace process.³

Within these limitations, I will try in the reminder of this paper to look at those areas, which might and which might not serve as a “model for Korea. Given the lack of any preparation for Germany's unification, in the pre-unification period one rather could speak of similar or dissimilar preconditions, and only in the phase immediately leading to unification and the post-unification phase of a true “model of unification, i.e. certain deliberately chosen policies for a unified Germany, e.g. on privatization, social integration or the labour market. In the next section (2.) I will look at the question of who really wanted German unification and the policy called “absorption”, one of the most misunderstood concepts in the Korean debate on German unification. The third section deals with the post-opening (of East Germany) strategy of West Germany, i.e. the political economy of mass migration after German unification. The fourth section looks at Germany's capacity to carry out the chosen unification policies, as well internally as externally, followed by conclusions, i.e. implications for Korea (5.).

2. Who really wanted German unification...the misunderstanding of the “policy of absorption”

According to popular debate in Korea, nothing is worse than the “policy of absorption”. It is not only despised by the North Koreans, seeing it as the ultimate threat to its survival, but also by large parts of the South Korean media, the left side of the political spectrum and even important parts of the ruling party. Absorption, in this understanding, means a deliberate policy by the South Korean state to work for the downfall of the North Korean regime, by economic sanctions, political pressure (like setting up a human rights office and talking human rights up in international

³_ A new study on this until now rather neglected and interesting example will be published soon, authored by Dr. Kim Jeong-Ro of the Korean Ministry of Unification.

venues), but allowing leaflets denouncing North Korea's "highest dignity" (leadership) to be offended and by military pressure. And this, the same popular debate alleges, has been the "German model" of unification. So, when a governmental body (the Unification Preparation Committee under the president) admitted that it has studied the possibility of a meltdown of political power in North Korea and discussed consequences for South Korean policy, a media outcry followed, a hasty denial, and then the government's solemn declaration that it would not seek absorption.

Looking at the German unification process it is very important to see from where the desire for unification came and how the answer of politics was to this desire. In the early phase of division, in the 1950s, West Germany declared itself the sole legitimate heir of the perished German Reich, taking up all the responsibilities, but also the right to represent all-Germany. Relations to countries establishing diplomatic relations or otherwise recognizing the other German, the (East) German Democratic Republic, were broken off (Hallstein doctrine). However, this policy became untenable, when in the phase of détente from the early 1960s on more and more countries (among them many of the newly independent states of Africa and Asia) established relations to East Germany. Afterwards, the two Germans themselves entered a long phase of rapprochement, the Ostpolitik under the Social Democratic leadership in West Germany, and later, though slightly changed, under Helmut Kohl of the Christian Democratic Union. By the mid-1980s, West Germany recognized East Germany in a lot of practical ways, including inviting the East German leader Erich Honecker to Bonn in 1987 and receiving him with the East German flag waving and the East German hymn played. Legally, however, thanks mainly to the Bavarian politicians Franz-Josef Strauss and his Christian Social Union (a regional conservative party), this did not result in full-scale recognition, but the Constitutional Court on instigation by Strauss defined the fine line between political détente and cooperation and legal claims for a continued Germany (including West and East). This had important effects e.g.

for the understanding of citizenship of East Germans coming to the West (they could get West German passports as soon as they entered the West). Politically, however, despite efforts to hold awake the ideas of German unity, e.g. through what here is called "unification education" by the Kuratorium Unteilbares Deutschland (Board for an indivisible Germany), the goal of unification became more and more distant. The Social Democrats denied it at all and saw it as a dangerous revival of "revisionist" ideas, demanding the dismantling of the institution recording human rights violations in East Germany (the so-called Salzgitter registry) and entering into a dialogue with the East German communist Socialist Unity Party. The ruling Christian Democrats still insisted on unification in principle, but also here the thought of unification became more and more a topic of what Germans call "Sunday speeches" (Sonntagsreden), in particular on the official Day of National Unity, June 17 (when in 1953 a revolt broke out in East Germany, demanding first improved economic conditions and then unification, and later was crushed by Soviet tanks). But in the life of ordinary citizens, this played no role and the more far from the border people lived, the younger they were, the less they identified with the goal of unification.

It was completely different in the Eastern part of Germany, ironically. Here, the official propaganda in the early 1970s, when it was clear that systemic competition could not be won on the terms of the East (due to the technological and economic progress in the West, but also its political appeal, as proved by the continued pressure for flight and exit, despite the building of the Wall), stopped altogether to speak of one nation. Instead, the idea of a new "socialist" German nation distinct from the (revisionist, capitalist, militaristic) West German nation was conceived. Actually, it is strongly reminding of the current phase in North Korea, when despite a general adherence to unification the differences between the pure, socialist Korean North and the morally degenerate, racially-mixed and tainted, capitalist South is the main narrative in the North Korean media. Ironically, however, the idea of the people of East

Germany was quite different. For them German unification continued to be a dream – maybe a dream propelled by ideas of economic affluence more than political liberty, but a powerful dream none the less. It brought people to wage their life for crossing the deadly border, it led in the 1980s, when political repression was somewhat lower in the East, to apply in the tens of thousands for a legal exit and later, when demonstrations broke out, it led to the now famous switch from the parades of street demonstrations from “we are the people” (wir sind das Volk) to “we are one people” (wir sind ein Volk). And this was not only the call of the street demonstrations (which, though a legitimate way to express political opinions, cannot easily be equated with the wish of the people), but it was also powerfully confirmed by the first (and last) free elections to the East German Parliament, the Volkskammer, in March 1990. From there, unification called today “by absorption” took its legal course: not through any West German initiative, but by the East German legal (and democratically confirmed) steps towards German unity – in a government spanning from right to left and including the vast majority of the Parliament.

According to chemistry and physical science, absorption takes place when atoms, molecules or ions enter some bulk phase – gas, liquid or solid material (mass transfer); in the chemical absorption also a chemical reaction between the absorbed and absorbing substances takes place. This in a way describes the process of German unification well, since indeed East Germans entered the “bulk state” West Germany. Also, it should be noted (more later on this) that indeed a chemical reaction took place, if you allow this metaphor: Germany, though built on the West German model, changed considerably over time with unification. But in Korean popular understanding the process is turned topsy-turvy: West Germany’s policy was the main mover for unification by disregarding popular will and by forcibly annexing the East. Nothing could be further from the truth.

3. The Political Economy of mass migration after German unification and post-opening strategy of West Germany

West Germany’s role, as said above, was rather that of a receiver of popular East German demands for unification. But, did not Helmut Kohl “seize the coat of history” (as he once said) and did not his government do everything to come to a rapid unification, including the at that time sensational promise of a currency union by a 1:1 exchange of the East German mark to the West German Deutschmark?⁴ Indeed, this was the case, but here again the prime mover was not a genuine West German master plan for unification, but rather an answer to political pressure, this time from mass migration. Not unlike the North Korean economy today, though in a much smaller degree, the East German economy throughout the 1970s and in particular 1980s was in a permanent decline. Growth rates were – like in all socialist economies – declining after initially being high due to forced savings and foregone consumption. Borrowing from Western sources in the 1970s put a strain on budgets, in East Germany exacerbated by additional borrowing brokered by the West German government in the early 1980s, when in other socialist states the international debt crisis already prevented such borrowing. The strain of systemic competition was most strong in Germany, where especially TV from the West meant that direct comparisons were much stronger than in other states. This left East Germans with comparatively more consumption goods than all other socialist brethren, but also meant that state finances became increasingly unstable.

In 1989, the original assessment of the need to balance this situation was very modest. Though the deplorable state of East Germany’s economy became visible after the opening of the border, still most politicians and also most economic experts

⁴ In terms of nominal values of prices and wages; savings and debts were treated differently, according to their size and legal nature.

hoped that unification was largely self-financing, by the revenues of privatization. The last communist prime minister of East Germany, Hans Modrow, estimated in early 1990 the East German collective property (volkseigenes Vermoegen) at around 1,6 trill. Ostmark. Even with a realistic exchange rate for the East German mark, this would have been a meant a handy treasure to pay the costs of unification. But the collective property proved to be a phantom. Nobody knew it better than the people of East Germany who left for the West. From the opening of the Wall on November 9, 1989, every month hundred thousands came to West Germany. In half a year more than 600.000 people left East Germany, increasing the problems of the economy. This was especially true since usually the young and flexible ones as well as the highly-educated with chances on West Germany's job market left. Germany historically was quite successful with the integration of refugees and defectors – overall, since the division of the country in 1945/1949 around 4 mill. people migrated westwards, with an additional 10 mill. refugees and expellees from Eastern Europe. Problems like the discrimination of defectors known in Korea at the very low existing level of defections (cumulated not more than 30.000) did not exist in Germany. But the additional 600.000 people on the West German labour market proved to be a strain, and a Social Democrat social minister of the large state of North Rhine Westphalia finally demanded “jobs for Wessis first”.

And the numbers were quite compelling – simply by moving a few hundred kilometers (or, in border regions less) westwards, one could suddenly enjoy a much higher salary (originally often three- or fourfold or even more of the comparable East German salary), a much better infrastructure, housing conditions etc. Naturally, this way was not open to everyone (mostly for the agile young ones), but it was an attractive offer which would be difficult to top for a long time in the East, as long as Germany was not economically unified. Also, the role of uncertainty should not be forgotten: East Germans were in early 1990 not yet certain, which course their state would take,

and if not in the last moment a backwards movement would occur (like later the putsch in Russia). Therefore, many opted for migration, even without immediate suitable job perspectives. Under such circumstances, radical measures seemed to be necessary to solve the political problem. The economic, monetary and social union of May 1990 was the answer. While from the point of view of political stability and monetary stability economic unification was a spectacular success – unification went smoothly and the German Deutschmark remained stable, with only modest inflationary pressure, though overnight 16 mill. additional users of the Deutschmark had to be accommodated – this came at an economic cost. From 1993 onwards Germany was in a permanent economic crisis situation, with unemployment at historical peaks and public debt rapidly accumulating. East Germany, in particular, suffered from rapid de-industrialization, a process, which only over the course of two decades could be partially reversed.

This process again led to myths of absorption as premeditated policy: West German industry was about to floor the unwanted East German competitors, East Germany was about to become a “colony” of the West. Though policies did have an effect of de-industrializing the East (which lost about half of its industry in the two months after the coming into effect of the monetary union), it was merely a side effect of a policy born out of the need to stop mass migration, which could have had much more destabilizing effects on East Germany, and West Germany, too. And these effects were in principle quite well-known, since economic experts and the resigning chief of the German Bundesbank (central bank) had warned about the scissors between productivity (low) and wages and prices (high). But the political leadership decided to solve the problem politically. Overall, with hindsight this definitely can be called a right decision, and this in my opinion holds major conclusions for the case of Korea, since here the politico-economic situation might well be the same. To sum it up: the decision followed not an economic logic, but a political logic and it was not premeditated, but born out of acute pressure on the political system.

4. Capabilities of the West German government to carry out unification policy

Given that the original driver of unification had not been West Germany, but the East, and that policies did not follow some master plan, but were also rather event driven, still the degree to which West Germany actually was in control of events and of the resulting economic effects was quite astonishing, and that holds equally for the international effects of German unification. Though working feverishly, at no point the West German governments seemed to be hesitating or at a loss, but superior diplomatic and domestic policy skills led to results which a few month before no one would have thought to be possible.⁵ Certain international factors, like the general fall and discredit of the socialist idea, loyalty from the American leadership as well as flexibility from the struggling Soviet leadership helped to achieve these goals, but certainly the capacity of the German government to go through with the unification also was based its leadership skills and traits: a certain serenity, a track record for political reliability, and decisiveness, when necessary, are maybe among the most important.

First – and here I think, we see the greatest possible divergence from the Korean case – West Germany was a state quite sure of itself, and in particular the government had no shadow of a doubt regarding the superiority of a democracy and market economy vis-à-vis a communist one-party state and centrally-planned economy, and equally no shadow of a doubt about the impossibility to combine both of them in a meaningful way. Stop! Did not Helmut Kohl himself in 1989 originally spoke of a confederation of both German states? True, but in his so-called 10 point program, which was one of the most important early movers of unification policy on the

⁵ And this in spite of the fact that originally the situation of the government of Helmut Kohl did not look too good in early 1989 – there was a certain fatigue with his government, and even inside his party a faction tried to stage a coup (led by his once powerful general-secretary Heiner Geissler, among others) to get rid of him.

Western side, he clearly points out that a “community of treaties” is possible, i.e. a dense network of joint agreements and contracts and accords, but that a fully fledged confederation is only possible after a democratically elected government is installed in East Germany. This is fundamentally different from dreams of a confederation of two systems in Korea. The German serenity, as I would like to call it, had also another face, namely that of an unexcited way to approach unification issues and division issues alike: there was few national pathos (certainly thanks to the post-World War II reevaluation of national symbolism), and there was few of the aggressiveness on both sides so typical for Korea’s standoff (certainly due to the fact that never a civil war had taken place in Germany, but rather a systemic conflict fought many with economic means, and intellectual means, less with propaganda, and even less militarily). There was no West German national security law, everyone who wished to do so (almost nobody actually did) could freely read the Neues Deutschland (chief newspaper of East Germany’s communists), could listen to Radio DDR (broadcasting) and view East German TV. Travelling to the East did not need prior approval by West German authorities, letters to the East and the millions of parcels with small-scale aid were encouraged, not controlled. West German states and local communities engaged in their own Ostpolitik, sometimes to the dissatisfaction of the federal government, but never prosecuted. Economic exchanges, though limited, were mostly exempt from political considerations, and politics actually in places like the Leipzig fair (one of the largest East European trade fairs) tried to help industry sealing deals. In the unification period both came together: a relaxed attitude towards the East, coupled with no day dreams regarding the nature of their government and society. Ultimately, this paid off, when people in East and West trusted the government to do the right decisions and legitimized it, first in the already mentioned Volkskammer election of March 1990, then in all-German elections in December 1990.

The second factor distinguishing Germany is the track record it established in the eyes of international allies and adversaries alike. Consequently, after 1949, West Germany presented itself as firmly grounded in the Western alliance (including the economic and political community, the EC, and the military alliance, the NATO). And this was also the precondition for a new unified Germany – no wavering between the worlds, the East and the West, in a “Zwischeneuropa (in-between Europe), as it has been called after World War I, but a very clear commitment to its Western allies. At the same time, from the 10-point-program onwards, Helmut Kohl’s government followed the path of a new, enlarged Europe, with the central pillars of the CSCE as a framework security arrangement, and the option for EC membership for the newly democratized states in Eastern Europe plus the embeddedness of the process of German unification in the process of European integration. It found its visible expression in the French favored European monetary union, which in fact meant a loss of monetary sovereignty for Germany, but not for other European states (which de facto had lost their sovereignty to the Bundesbank long ago through the European Monetary System), a decision, which the German population disliked and which economists warned of. Does this sound familiar? It resembles the process by which the German monetary union was decided: it was economically problematic (as the ongoing Euro crisis shows), but it was politically the only way to achieve the goal of unification. Originally, in particular the military aspect of Germany’s commitment to the West was seen as problematic: would not NATO membership for a unified Germany be an impossibility for the Russians? But it proved otherwise: maybe due to diplomatic skills, but certainly again also due to the track record: NATO membership meant a firm commitment to a defense community, and this was better than a wavering Germany unattached to any alliance.

Finally, there was definitely an element of decisiveness in the West German politics: once it embarked on the course of unification, it did not hesitate to take

chances (starting with the 10-point-program, and later with the election campaign for the Volkskammer election, partnering the former block party CDU with two small unknown opposition groups and thereby taking a huge gamble). This decisiveness should not be confounded with rashness: indeed, German policy was remarkably stable, and this was part of its aforementioned track record. When in 1982 Helmut Kohl came to power in West Germany, many on the left side speculated of a new restoration or revisionism, and in particular a new ice age between East and West. But nothing of that happened. Firm in his stance on principles (human rights, legal unity of Germany), West Germany denied any of the treaties concluded under 12 years of Social Democratic rule, and carried on with minor corrections, thereby becoming a partner (though not the preferred one) to the East, too. But, when opportunities to act for unification came, they were equally taken up.

5. Conclusion – of the use and abuse of the “German model

In the preceding three sections, I hope I elucidated some of the problems which I think might have implications for Korea. First, German unification was an absorption of something fluid, the transitioning East, into something stable, West Germany. But this must be rightly understood: it was not West German policy leading to this absorption, but East German popular demand. This has important possible ramifications for Korea. For example, take the case of “unification education”. Korea’s policy makers are constantly warning of the diminishing desire of the population, in particular the youth, to see unification as an important goal in politics. Unification education is promoted and funded by the government.⁶ However, the German experience suggests

⁶_ Please note that Hanns-Seidel-Foundation tries, together with partners like the IPUS in academia or the Institute for Peace Affairs as an NGO to support such activities and carried out training for hundreds of teachers and school directors, among others, plus runs a social media competition together with IPA for young people to raise awareness of the topic.

that, though certainly desirable and to some extent necessary, it might be of much less importance than thought, since in Korea again, like in Germany, the strongest impetus for unification might well come not from the South Korean, population, but from the North Korean population. It is still good to be prepared for this, but unification does not hinge on South Korean unification education, but rather on South Korea's attractiveness, in economic and political terms, for North Koreans. In this sense, also the policy of South Korea does not need to be a "policy of absorption", but rather a "policy of attractiveness": a democratic, stable and open South Korea can much better cope with any circumstances, under which opportunities for détente, or even for unification, can come up.

Second, the policy of rapid unification of the Germanies was not dictated by any West German master plan for domination of the East, but rather a reaction to stop uncontrolled migration to the West. And, rightly, it was deemed impossible to stop this by administrative measures, e.g. the idea of turning East Germany into a Special Economic Zone with free travel for East Germans, but no free right to settle in the other part of Germany. The only political way to solve this situation was irreversible economic and monetary integration, with all the economic costs it entailed. The implications for Korea are again obvious, though to some extent dismal: I fear, also in the case of any substantial opening of North Korea (in which form ever) would bring mass migration, and I suspect, the capacity to cope with it might well be even more limited in South Korea than in West Germany. The fact that the economic disparities between both parts of Germany are dwarfed by those between the two Koreas does not make me more confident about the ability to control migration. And this means that Korea might well be forced to adopt sub-optimal economic measures, from a purely economic point of view, while in fact taking the best decisions politically. Research about possible options and alternatives, and research about possible negative effects of such decisions, is very necessary, and therefore I am not at all opposed to unification

research as it is done in this institute and also in other institutions in Korea. But this should not lead to unviable options: for example, personally I think that in the case of opening of North Korea there is no political way to prevent North Koreans from settling in the South legally. Everything else would be a denial of 70 years of unification propaganda, politically not viable. So, to prepare for this economic shock of possible mass migration is necessary, without trumpeting this as an official policy goal alienating the North unnecessarily. More discreteness in this kind of research would anyway probably be advisable. And again, an economically healthy and democratically stable South Korea is the best way to prepare for this event, better than all unification jars, funds or campaigns ever can be.

Finally, there is the question of leadership skills and unification. While I will refrain from judging Korea's political leadership – this is really up to our Korean experts here – I think as a long-term resident here I might be allowed to make some observations on the general South Korean attitude towards the North and towards unification: South Korea exhibited a spectacular economic and political performance in the past decades, rising to the status it has now as a leading economy, democracy and even a cultural role model for many other countries in the world. But one point where this development has not yet been ...incorporated, so to speak, is Korea's unification policy. To approach North Korea with a more relaxed attitude would be in my opinion the best way to increase attractiveness of South Korea without giving up anything in terms of security. And this has wide-ranging implications, regarding the modernization of security laws, a different attitude towards human and economic exchanges – with the ultimate goal to decouple them from politics -, and so on. My favorite example for this is the border regime: In West Germany, approaching the inner-German border, there was a simple signpost with the Bavarian or Lower Saxony or Schleswig-Holstein flags, and maybe a warning you were leaving a certain administrative area. But there was no wall, no fences, no border zone regime. Did it bring less security? Certainly, in Korea, due to the war

and the technical points of the armistice, the same regime might not be appropriate, but a little more relaxedness would be in my opinion go a far way to indicate the self-assurance of the South.

The most vexing problem we face with regard to the current impossibility for rapprochement, let alone unification, certainly is the nuclear crisis. Twenty years after the onset of the first nuclear crisis in Korea and twelve years within the second one a new approach to solving the crisis is necessary. Just ignoring it, as South Koreans do in their everyday life, will not work forever, though it is a very normal and probably psychologically helpful strategy. The precedence of former nuclear powers relinquishing their weapons (e.g. Libya, Ukraine) is not really encouraging for striking a deal with North Korea, in particular, since nuclear in North Korea today (a difference to Iran or to North Korea in the first nuclear crisis) is only military nuclear. In this situation, cooperation through coordination, but also through playing a play with assigned roles might be a way to bring North Korea not only back to negotiations, but also let negotiations bear fruit or at least to defuse tensions until a time, when political circumstances in the North are favouring opening. This is nothing other than saying that South Korea might get assigned the role of a deal-maker with North Korea in areas different from security, like economic exchanges, while the US might be guaranteeing the security on the Peninsula. This does not mean for South Korea to deny its role in the alliance, but simply that South Korea should be trying to see every exchange with North Korea (even a soccer game or a visit by whatever undesirable character) as high politics, related inseparably from security issues. This, finally, is another way in which Germany could be a useful 'model': in understanding that not active unification policies, but rather relaxed self-assurance was behind Germany's successful unification in 1989 and 1990.

References

- Pilz, Frank – Heike Ortwein (1992). *Das vereinte Deutschland*. Stuttgart: Gustav Fischer.
- Weidenfeld, Werner – Karl-Rudolf Korte (1996). *Handbuch zur deutschen Einheit* (Handbook German Unity), new edition, Frankfurt: Campus.

양안모델-중국 개혁개방,
대만의 민주화 그리고 평화공존

Cross-Strait Model: China's Economic Reform,
Taiwan's Democratization, and Peaceful Coexistence

SESSION 2

발표1

중국의 개혁개방과 양안정책 변화_김홍규 (아주대)
“China's Economic Reform and Changes in the Cross-Strait Policy,”
_Heungkyu Kim(Ajou University)

발표2

소삼통에서 대삼통으로: 양안교류협력의 현황_丁樹範 (대만 국립정치대학)
“From Three Small Links to Three Direct Links: Current Status of the Cross-Strait
Exchange and Cooperation,”_Arthur Ding (National Chengchi University)

발표3

양안모델의 딜레마-하나의 중국과 '대만인'_趙建民 (대만 중국문화대학)
“The Dilemma of the Cross-Strait Model: The ‘One China’ Issue,”
_Chien-min Chao(Chinese Culture University)

[발표1]

양안관계와 한반도 통일 시사점

김 흥 규 (아주대 중국정책연구소 소장)

1. 서론

21세기에 들어서도 한국-북한, 중국-대만은 여전히 분단 상황을 유지하고 있는 냉전의 섬으로 남아 있다. 20세기 냉전의 영향으로 분단된 국가 중 독일과 베트남은 이미 통일을 이루었다.

베트남은 프랑스 및 미국과 오랜 전쟁을 거쳤고 결국 군사적 및 심리적 우위를 바탕으로 내전을 거쳐 통일을 달성하였다. 한반도의 경우 베트남 사례는 결코 답습하고 싶지 않은 통일 방안이다. 이는 북한의 후견국으로 알려진 중국과도 오랜 전쟁을 거쳐(혹은 각오하고) 결국은 무력으로 북한을 점령하는 시나리오이기 때문이다. 이미 세계 15위권의 경제 강국으로 부상한 한국이 감내하기에는 너무 큰 경제적·인적 손실을 초래할 것이고, 미래의 기회 비용까지 감안한다면 그 대가를 감당할 수 없을 것이다.

독일은 냉전체제의 해체 과정에서 1990년에 통일을 달성하였다. 이는 장기간의 지속적인 교류와 협력과정을 거쳐 평화적인 방식으로 통일되었다는 점에서 주목을 받았다. 독일의 통일이 '접근을 통한 긴장완화와 신뢰구축, 정치 통합의 기반 구축'이란 방식을 통해 달성되었다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 한국의 역대 정부 역시 독일 통일의 방식을 따라 남북한 관계에 적용해 보고자 하였으나 그다지 성공적인 결과를 거두지는 못하였다.

한반도와 독일의 상황은 차이점도 분명하다. 독일은 외부 강대국에 의해 각기 다른 체제가 들어섰으나, 남북한은 각기 자발적인 의지에 따라 다른 체제를 선택한 측면이 강하고, 상호간의 전쟁으로 인해 불신의 정도가 깊다. 남북한 양측이 아직 스스로의 체제에 대한 자

부심도 강하므로 체제와 관련한 신뢰구축과 타협이 어려운 상황이다. 유럽에서는 구소련의 냉전체제 유지 의지가 약화되어 냉전 구조가 무너지면서 독일이 통일의 기회를 얻었다. 동북아 지역에서는 미중이 모두 견제하여 냉전적인 강대국 구조가 여전히 온존하고 있으며, 당분간 이 구도는 유지될 것으로 보인다.

중국과 대만은 한반도와 마찬가지로 내전으로 인해 분단되었고, 각기 자발적으로 자신의 체제를 선택하였으며, 여전히 각자의 체제에 대한 자부심이 강하다는 점에서 남북한 사례와 유사한 측면이 존재한다. 중국과 대만은 한반도 상황과 유사하게 그간 잦은 정치군사적 갈등과 충돌을 겪어 왔으며, 미중 간의 국제체제적인 세력관계에 의해 크게 제약받고 있다는 측면에서 양안과 한반도 문제는 많은 공통점을 안고 있다. 이런 차원에서 보면 분단 상황이 유사한 중국-대만 사례는 한반도 통일에 어떤 시사점을 제공할 수 있지 않을까 하는 기대감을 갖게 한다.

다만, 남북관계와 양안관계의 차이점도 무시할 수 없다. 그 차이점들을 정리해 보면 다음과 같다.

- ① 중국과 대만은 21세기 중반 이후 경제와 사회문화 분야에서 교류를 계속 유지 강화해 왔다는 점이다. 중국과 대만은 정부 간 대화가 부재한 상황에서도 반관반민 형태의 대화 채널을 항상 유지해 왔다는 점에서 현재 교착 상태에 빠진 남북관계에 매우 중요한 시사점을 제공하고 있다.
- ② 남북한 간의 국력 격차와 양안 간 국력 격차는 차원이 다르다. 남북한은 한국이 유리한 국면이기는 하나, 절대적인 수준은 아니어서 지속적인 세력 경쟁의 상황에 놓여 있고, 양안관계에서 중국의 국력은 대만을 압도하고 있다.
- ③ 역사적으로 남북한은 하나의 민족으로 동일한 정치단위체를 오랫동안 유지해 온 반면, 대만은 상대적으로 대륙과 분리된 오랜 역사를 지니고 있고, 지배와 피지배의 관계가 비교적 분명하다. 이는 양안 간 정체성의 차이가 남북한보다 더 크고 깊은 개연성이 있다는 것을 말해 준다.
- ④ 양안은 92공식에 입각한 하나의 중국 원칙에 합의한 바 있다. 그리고 하나의 중국 원칙은 국제적으로 승인되어 있는 반면, 남북한은 각기 독립적으로 유엔에 가입되어, 외부에서는 각기 주권적 정치체로 인식하는 경향이 강하다.
- ⑤ 대만과 한국의 전략적 지위 사이에는 불균등 현상이 존재한다. 미국의 입장에서 탈냉

전 시기 한국의 전략적 지위는 대만에 비해 불확실하다. 그러나 장기적으로는 대만의 전략적 지위 역시 불확실해지고 있다. 미중 간의 세력전이 여부에 따라, 대만의 전략적 지위가 더 불안정해질 수 있다.

- ⑥ “민주적이고 비군사적인 방식”에 의한 양안 간 통일 해법은 미중 간에 비교적 명확히 인지되고 있는 반면에, 남북한의 통일 방식에 대한 미중 간 공통의 인식은 아직 불확실하다.
- ⑦ 양안은 모두 시장 중심적인 경제 체제를 유지하고 있어 기능적인 접근이 용이한 반면, 남북한은 여전히 서로 상이한 경제 체제를 운용하고 있어 기능적인 접근이 어려운 상황이다.
- ⑧ 양안 간 정치체제는 상대적으로 안정되어 있어 안정된 대화와 협상 국면이 가능한 반면, 북한의 정치 체제는 여전히 불안정한 요인을 안고 있어(혹은 그렇다고 인식되고 있어) 안정적인 정책과 협상을 기대하기가 어려운 측면이 있다.

2. 중국-대만의 접근 방식

1) “하나의 중국 원칙”에 합의

중국 정부는 1978년 12월 중국 공산당 제11기 3중 전회에서 대만과 ‘하나의 중국’원칙에 입각한 ‘평화통일 방침’을 확정한 이후, 이를 위해 ‘일국양제(一國兩制)’ 방식의 통일안을 제안하였다. 현재 세계 대부분의 국가가 중국과 국교 수교를 하고 있으며 이들은 ‘하나의 중국’ 원칙을 인정하고, 이러한 원칙을 전제로 대만과의 관계를 맺어 갈 것을 약속하였다.

이러한 원칙을 전제하고 다음과 같은 가이드라인을 제시하였다. 첫째, 평화통일 쟁취, 단 무력사용을 배제하지 않는다. 둘째, 양안 간 인적, 경제, 문화교류 적극 추진, 직접 우편, 직항로 개설, 직교역을 실현한다. 셋째, ‘하나의 중국’ 틀 내에서는 어떠한 논의도 가능하며 평화회담을 통해 통일을 실현한다. 넷째, 통일 후 ‘일국양제’를 실행하고, 장기간 중국은 사회주의, 대만은 자본주의를 유지한다. 다섯째, 통일 후 대만은 고도자치를 실행하고 중앙정부는 군대와 행정인력을 대만에 파견하지 않는다. 여섯째, 대만문제는 중국의 내정이며, 중국인 스스로 해결해야지 외국의 힘을 빌릴 필요가 없다.

중국은 대만에 대한 유화책을 제시할 뿐만 아니라 대만이 독립을 추진하려는 것을 견제 하기도 한다. 2000년 발행한 『중국의 국방』이라는 국방백서를 통해 대만이 독립하려 하거나 통일협상을 무기한 거부할 경우 무력사용을 포함한 단호한 조치를 취할 것을 경고하고 있고, 2005년 제정된 『반국가분열법』에서도 동일한 태도를 견지하고 있다.

대만 정부 역시 1991년 2월 [국가통일 강령]을 제정하여 하나의 중국 원칙에는 동의하였다. 단, 대륙과 대만의 관계를 ‘일국 양정부’로 규정하였다. 대만정부는 단계적인 통일 방식을 선호하고 있는데, ‘통일 강령’에 따르면 중국의 흡수통일을 전제로 한 정치협상을 배격하는 대신 ‘교류협력, 합작, 통일협상 단계’로 단계적인 접근을 추진하고 있다. 현재는 교류협력의 단계로 인식하고 있다. 중국과 대만의 국력 불균형으로 말미암아 중국은 상대적으로 자신감을 보이고 있으며, 정치와 경제를 분리하여 더 적극적인 접촉과 교류를 추진하고 있다. 다만 대만은 중국의 지나친 영향력 확대를 우려하면서 정치적 교류에는 소극적이고, 경제 교류의 활성화를 통해 현실적인 이익과 양안관계의 안정화를 추구하고 있다.

2) 유연한 기능주의적 접근 추진

(1) 접근 주체의 유연성

중국과 대만은 1980년대 후반 이후 양안 간 교류 협력이 확대되면서 양안 관련 업무처리 및 통일정책 추진을 위한 체계화된 기구의 필요성을 인식하고 이에 따른 조직을 확대 강화했다. 중국의 대(對)대만 관련 기구로는 중국공산당 중앙 對대만공작영도소조, 국무원 대만사무관공실이 있었고, 대만에서는 중국에 상응하는 총통부 직속의 국가통일위원회, 행정원 대륙위원회가 있다. 대만은 1990년 행정원 대륙위원회 산하에 반관반민 성격의 ‘해협교류기금회’를 설립하였고, 이에 중국은 1991년 국무원 대만사무관공실 산하에 ‘해협양안관계협회’를 설립하였다.

중국과 대만은 접촉 단계에서 정치적 상호 민감성을 감안하여 당국 간의 직접적인 접촉 대신, 이들 반관반민 성격의 ‘해협양안관계협회’와 ‘해협교류기금회’를 통해 민간 교류를 촉진하고 제반 문제를 처리해 왔다. 이들 기구들은 정치적 타협이 요원한 양국 정부를 대신하여 유연하게 협상을 전개하고 실질적인 교류와 협력을 이끌어 냄으로서 양안관계를 지속하는 주요 정치적 기제가 되었다.

한 예로 1995-96년 양안 위기 이후 양안관계 갈등이 지속될 때, 1998년 양안대화를 5년

만에 재개한 것도 대만 ‘해협교류기금회’의 꾸전푸(辜振甫) 회장이 중국을 방문하여 중국의 지도자와 면담하면서 긴장 완화의 물꼬를 텃기 때문이었다.

(2) ECFA 체결과 양안 경제협력의 고도화

중국은 1990년대 및 2005년 반국가분열법을 채택하기 전까지 대만에 대한 강한 군사적 및 정치적 압박을 통해 영향력을 행사하고자 하였다. 그러나 이러한 고도의 압박 전략은 의도한 목표를 달성하기보다는 오히려 그 반대의 결과를 낳았다. 따라서 중국은 대만을 직접적으로 압박하기보다는 기능주의적 접근법을 채택하여 대(對)대만 영향력의 기초를 다졌다. 한편, 대만의 독립추구를 억제할 때에는 “하나의 중국” 원칙을 인정한 바 있고, 대만에 연루되어 중국과 직접적인 충돌 상황이 발생하는 것을 회피하고자 하는 미국을 통하여 영향력을 미치는 방식으로 전환하였다.

21세기 중반 이후 대만은 역내 국가들이 중국과 자유무역협정을 체결하는 추세 속에 대만의 ‘주변화’와 ‘경쟁력 상실’이라는 위기에 직면하게 되었다. 대만은 2008년 마잉지우(馬英九) 총통 취임 이후 이에 대한 대응으로 양안 간 무역자유화를 통해 대만 경제의 성장을 촉진하기 위해 경제협력기본협정(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)을 추진하였다. 이 협정은 5차례의 회담 끝에 2010년 6월 체결되었는데 중-아세안 등 역내 FTA 협정에 준용하면서, 중국 내 대만의 경제 활동을 활성화하는 데 일조하였다. 그 결과 ECFA 체결 이전 금융위기의 여파로 위축된 양안 간 교역은 2009년의 786억불 수준에서 체결 후인 2010년에 1128억불로 급격히 증대되었다.¹⁾

중국은 대만에 대한 기능주의적 접근을 강화하였다. 경제적 배려를 통해 대만과 교류를 활성화하고, 대만의 중국 경제 의존성을 강화하고, 중국에 대한 대만 기업인들의 이해관계를 증진시킴으로서 대만 민심과 정치에 대한 긍정적인 영향력을 발휘하려 하였다.

특히 2008년 새로이 집권한 국민당의 마잉지우 총통에게 중국은 ECFA 협상에서 대만이 유리하게 타결하도록 하여 경제적 선물을 안겨주었다. 그 결과 2000~2008년 민진당 천수이볜 총통의 집권 시 악화되었던 양안 관계를 개선하는 데 성공하였다. 마잉지우 총통은 이에 호응하여 중국과 외교 휴전, 3불정책(不독립, 不통일, 無력 不사용)을 천명하고,

1_ 외교부, 『대만개황 2013』(서울: 외교부, 2014), p. 52.

1992년 합의된 92공식에 기초하여² 민감한 정치문제는 제쳐두고 경제적 협력과 인적 교류를 확대·심화하는 정책을 우선적으로 채택하였다. 그리고 중국 자본의 대만 내 투자 확대, 대만 유학 중국인 학생 수의 증가, 양안 간 협상 창구인 양회의 상호 사무소 설립을 추진하였다.

중국 측은 2012년 개최된 제18차 당대회에서 후진타오 주석은 “하나의 중국 원칙, 대만 독립 반대,” “평화통일 일국양제” 방안이라는 양안 정책의 핵심기조 확인, 양안 간 정치관계 증진, 군사안전과 상호 신뢰 시스템 건립, 양안평화협정 체결을 제안하였다. 시진핑은 이러한 양안정책을 계승하고 있는 것으로 보인다. 특히 최근에는 사회, 문화, 인문 등의 교류를 확대하고, 대(對)대만 공공외교를 강화하려고 노력하고 있다.

3. 양안관계 평가

양안관계를 수치로 보면, 최근 국민당의 마잉지우 집권 시기에 급속히 확대되고 있는 것을 알 수 있다. 교역은 천수이볜 집권 말기인 2007년 904억 불 수준에서 2012년 1216억 불로 크게 확대되었고(금융위기의 여파를 감안하면), 인적 교류 역시 2012년 현재 734만 명에 이르고 있다. 특히 중국인의 대만방문은 2007년 8만 명 수준에서 2012년 200만 명으로 도약하였다. 이는 중국인들의 생활수준이 급속히 확대된 측면도 존재하지만, 중국의 인적 교류 확대 방침과 대만 마잉지우 총통의 정책적 선택과 노력의 결과라 할 수 있다. 대만은 제3국 경유의 투자까지 포함할 경우 세계 2위의 대중국 투자국이다. 아울러 중국은 2003년 이후 대만의 최대 수출 시장으로 부상하였다. 현재 중국은 대만 무역의 거의 45% 정도를 차지할 정도로 절대적인 비중을 지니고 있다. 중국 당국은 대만기업가들의 투자환경 개선을 위한 호의적 조치 등을 취하면서 지속적인 투자와 경제교류 확대를 유도하고 있다.

시진핑 주석의 임기 내 중국 공산당 창당 100주년이 되는 2021년을 포함하고 있어, 시진핑은 통치기간 중 양안 통일과 관련한 중요한 성과를 내고 싶어 할 것이다. 그것은 기존의 기능주의적 접근을 넘어 정치적 협력의 돌파구를 마련하고 평화협정을 체결하여 중국 통일의 주요한 전기를 맞이하고자 할 것으로 보인다.

그러나 양안관계와 관련한 대만 내 최근 여론조사 결과는 상당히 충격적이다. 이는 중국

2_ 92공식이란 1992년 중국의 ‘해협양안관계협회’와 대만의 ‘해협교류기금회’간 “양안은 모두 하나의 중국 원칙을 견지하되, 그 의미는 각자 해석에 맡긴다”는 합의를 말한다.

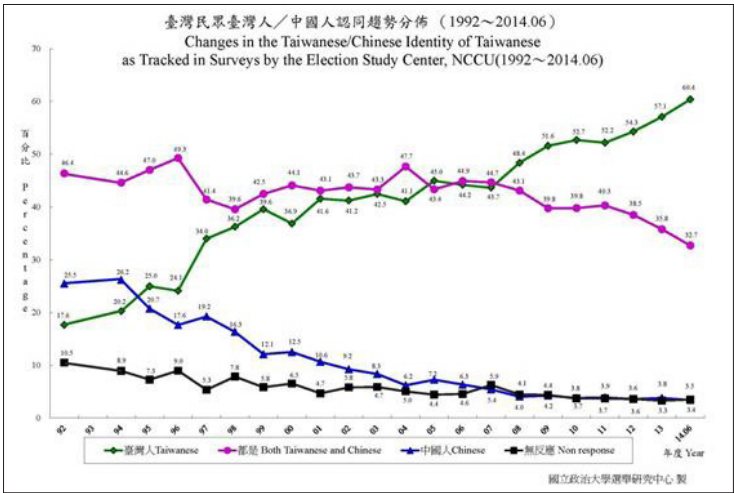
이 21세기 초반 채택한 기능주의적 접근과 경제 및 인적 교류의 증대가 대만인들의 정체성이나 통일에 대한 인식에 긍정적 영향을 미치기보다는 오히려 그러한 인식이 크게 악화되었음을 보여준다. 대만인들은 자신이 대만인이라는 정체성을 꾸준히 강화해 왔다. 특히 중국과 관계가 개선되고 교류가 증진된 마잉지우 시기에 대만인으로서의 정체성은 급속히 확대되었다. 2000년까지만 해도 37% 수준에 머무르던 대만인이란 정체성이 2013년 들어 무려 78%가 대만인이란 정체성을 지니고 있는 것으로 나타나고 있다. 한 가지 더 주목할 만한 현상은 중국인이자 대만인이란 이중 정체성이 급속히 약화되고 있다는 점이다. 중국과의 경제협력의 강화와 인적 교류확대가 중국인으로서의 정체성을 강화하기 보다는 오히려 대만인이란 정체성을 더 강화시켜 준 것이다.

<표1> 대만 내 정체성 인식 변화(%)

	1992.06	1994.12	1997.06	2000.06	2004.12	2013.06
대만인	17.3	26.2	33.7	36.9	43.7	78.2
중국인	26.2	20.2	19.2	13.1	6.1	7.4
대만인+중국인	50.4	44.6	42.1	43.8	44.4	10.8
무응답	11.0	8.9	5.0	6.2	5.7	3.6

출처: http://www2.nccu.edu.tw/%7Es00/database/data0406_2.htm (검색일: 2005.5.11); 2013년 여론조사는 Taiwan Thinktank, “Taiwanese Attitudes towards Cross–Strait Relations: Findings from the Polls,” (<http://www.taiwanthinktank.org/>), p. 5.

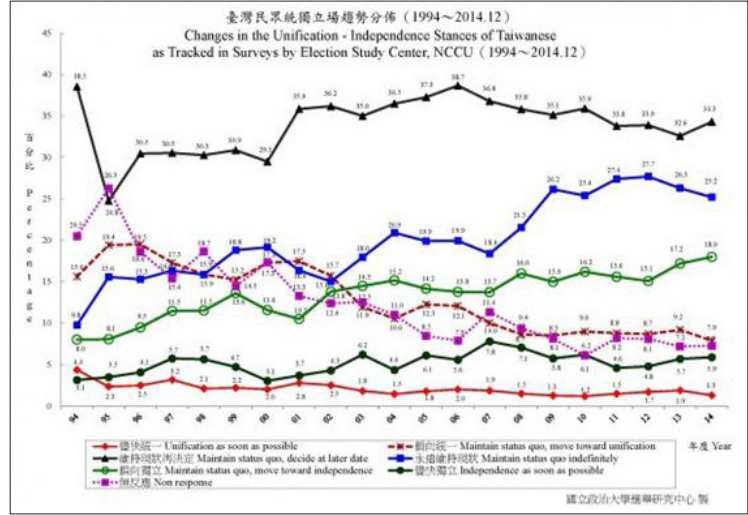
<그림 1> 대만 내 정체성 인식 변화(%)



출처: http://esc.nccu.edu.tw/pic.php?img=167_1c31da35.jpg&dir=news&title=%E5%9C%96%E7%89%87 (검색일: 2015.4.2.)

또 다른 흥미로운 여론조사 결과는 대만 독립과 관련한 태도 변화이다. 중국과의 접촉의 폭과 정도가 강화될수록 대만 내 통일을 원하지 않는 현상유지나 독립 세력이 오히려 크게 강화되었다는 것이다. 대만 정치대의 유명한 선거연구 센터의 여론조사 결과에 의하면 현상유지를 원하는 비중이 마잉지우 시기에 적어도 5% 이상 증가했다. 대만인들은 중국과의 국력불균형 상황에 직면하여 대단히 독립에 신중한 태도를 견지하면서 일정한 현상유지 지지도를 유지해 왔다. 그러나 마잉지우 시기에 그 현상유지와 독립을 지지하는 비율이 상당한 수준으로 증대하였고, 대신 통일을 지지하는 비율은 지속적으로 하강하고 있다.

<그림 2> 대만 내 독립에 대한 태도 변화



출처: <http://www.thestinkytofu.com/politics/recent-release-of-taiwanese-identity-survey/> (검색일: 2015.4.2)

<표 2> 대만 내 통일에 대한 여론 조사(%)

	1996.06	2000.06	2003.06	2004.12	2013.06
현상유지	46.1	49.1	53.8	55.9	66.6
친독립	12.9	15.5	18.8	19.9	20.6
친통일	20.3	19.0	16.1	12.7	8.8
무응답	20.9	16.3	11.3	11.6	4.0

출처: http://www2.nccu.edu.tw/%7Es00/database/data0406_3.htm(검색일: 2005.5.10.); 2013년 여론조사는 Taiwan Thinktank, "Taiwanese Attitudes towards Cross-Strait Relations: Findings from the Polls," (<http://www.taiwanthinktank.org/>), p. 6.

이상과 같은 결과는 우리에게도 중요한 시사점을 안겨 준다. 기능주의적인 접근법과 경제적 협력 및 인적 교류의 강화가 반드시 긍정적인 결과를 가져 오지는 않는다는 점이다. 접촉이 강화될수록 국력 격차의 확대, 역사적 지배-피지배의 기억 등이 더 확대되면서 대만인들에게 정체성의 일치와 통일에 대한 부정적인 시각을 확대하고 있는 것으로 보인다.

그럼에도 긍정적인 측면은 이러한 심리 및 인식의 악화추세에도 불구하고, 양안 간 관계는 비교적 안정된 것으로 보인다. 이는 적어도 그간 양안 간 축적해 온 교류와 경제적 의존 관계의 확대, 정치적 협상의 노력 등이 상호 간의 마지노선에 대한 이해를 강화한 것으로 보인다. 그리고 갈등과 위기국면에서 여전히 양안 간 반관반민의 기구가 그 갈등의 국면을 완화하고 관계를 개선하는 기제로서 일정 정도 작동하고 있다.

또 한 가지 간과해서는 안 될 요인은 미국의 역내 군사적 우위가 유지되면서 중국이 대만 문제로 미국과 직접적인 충돌을 원하고 있지 않다는 점이다. 시진핑이 새로운 미중 관계로서 적극 제시하고 있는 “새로운 강대국 관계”는 이러한 중국의 입장을 잘 반영하고 있다. 향후 문제는 과연 미국의 이러한 우위가 얼마나 유지될 수 있는가 하는 점이고, 이것이 양안 관계에 미치는 영향이다. 현 추세대로라면 양안 통일은 중국이 원하는 방식인 “하나의 중국 원칙과 평화적 통일”을 통해 이뤄지기는 난망하다.

흥미로운 점은 중국 통일의 결과는 아마도 미국의 대 태평양 방어선의 붕괴를 의미할 것 이지만, 중국은 아마도 통일을 먼저 추진하지 않아도 미국의 태평양 방어선을 무력화할 수 있는 방식을 머지않은 시기에 찾아낼 것으로 보인다. 이는 바로 최근 개발한 DF-21D 대함 탄도 미사일(ASBM)의 실전 배치와 운용으로 미국의 항공모함 전대가 양안문제에 개입하기 점차 어려워지는 환경과 잠수함 발사 대륙간 탄도 미사일(SLBM) 능력을 갖춘 중국의 핵잠수함 전력이 대폭 강화되는 경우이다. 이 경우, 양안관계의 미래가 중국에 의한 통일로 갈지, 아니면 대만이 첨예한 미중 대립의 시발점이 될지는 여전히 불확실하다.

4. 결론

1) 국가 내 제약의 이해와 마지노선 공유

우선, 양안관계는 중국의 일반 국제관계와는 달리 대단히 민감한 특수문제라는 것을 인

식할 필요가 있다. 중국에게 대만 문제는 영토 주권의 문제일 뿐만 아니라 공산당 정권의 정당성 문제와 연관된다. 따라서 중국은 ‘반국가분열법’의 제정에서 보이듯이 경제발전을 위해 국제적인 경제협력관계 유지가 거의 절대적인 상황 속에서도 대만문제에 관한 한 무력 사용을 배제하지 않고 있다.

주목할 점은 양안관계의 갈등과 분쟁의 발생이 근본적으로 양안의 국내정치적인 요인과 깊숙이 연관되어 있다는 점이다. 정치적 정당성이나 지지기반의 확대를 위하여 양안의 정치세력은 통일/독립 이슈를 적극 이용하여 자체의 지지기반을 확충하려는 동기를 충분히 지니고 있다. 중국의 현 지도부도 국내정치적인 압력에 직면하여 이에 대응하는 정책의 선택 폭이 상대적으로 좁다. 그러나 적어도 양안 간 무력충돌과 전쟁이라는 선택은 양안 간 공멸을 가져올 것이라는 현실적 인식이 아울러 존재하고 있다. 남북한도 최소한 양안이 지닌 이러한 공감대를 확인하는 노력이 필요한 시점이다.

2) 남북 간 평화공존의 원칙 확인과 경제협력의 강화

양안은 적어도 당분간 통일의 추구보다는 평화공존의 원칙에 합의한 것으로 보인다. 이는 양안 안정에 대단히 중요한 기제이다. 양안은 남북한과 같이 상이한 정치체제를 지니고 있고, 전쟁을 거쳤으며, 여전히 상호 간(특히 대만에서)에 불신이 강하다. 이런 상황에서 ‘통일’ 의제를 강조하는 것은 상호 불신을 더욱 증폭시키고 최소한의 협력도 어렵게 한다.

양안이 채택하고 있는 기능주의적 접근과 경제협력은 양안 간의 신뢰와 통일에 대한 긍정적인 태도를 이끌어내지 못했다. 이는 양안 간 확대되고 있는 국력 격차에 대한 대만의 불안감을 반영하는 것으로 보인다. 접촉의 확대로 중국의 영향력을 더욱 피부로 느끼게 된 것이다. 그러나 이러한 노력이 적어도 상대에 대한 이해를 확대하여 양안 간 안정을 유지하는 기제로는 작동하는 것으로 보인다.

3) 반관반민 기구의 활용을 통한 교류의 안정적 촉진

현 남북관계는 정치안보적 갈등으로 인해 경색된 국면을 벗어나지 못하고 있다. 경제적으로 협력이 증진된다 할지라도 정치안보적 긴장이 발생하면 경제협력과 교류에 지대한 영향을 미칠 수 있는 구조이다. 우리 역시 양안관계에서 ‘해협양안관계협회’와 ‘해협교류기금회’를 통해 안정적 교류와 협력을 확보하는 것처럼 통일부 산하에 반관반민 성격의 기구를

설립하여 정치적 타협이 요원한 양국 정부를 대신하여 유연하게 협상을 전개하고 실질적인 교류와 협력을 이끌어 내는 데 활용할 것을 제안한다.

4) 연미화중(聯美和中) 전략의 유지

현 국제정세는 ‘팍스 아메리카나 3.0’과 ‘중국의 부상 2.0’ 시기가 중첩되면서 혼돈스런 시기이다. 외교·안보 면에서 미국의 우위는 유지되나, 중국의 이해에 반해 일방적인 현상변경을 추진할 수 없는 환경으로 접어들고 있다. 이는 중국 역시 마찬가지이다. 미국의 대중 억지력에 안보를 전적으로 의지하고 있는 대만과 북한에 대한 미국의 핵억지력에 전적으로 안보를 의존하고 있는 한국의 입장은 유사해 보인다.

대만은 결국 미국의 성쇠에 따라 그 운명이 바뀔 개연성이 크다. 그러나 한국은 스스로 이 운명을 바꿀 의지가 있는지 스스로 물어야 하는 갈림길에 있는 것으로 보인다. 남북 간의 불균형은 양안 간 불균형과 다르고, 북중 간의 관계도 냉전 구도에서 벗어나고 있으며, 대만보다는 한국에 상대적으로 더 많은 지렛대가 존재하기 때문이다. 이러한 상황에서 미중의 한국에 대한 양자택일 식 선택 압력은 그 만큼 더 강해질 것이다. 한국은 현실적으로 편중 외교가 불러 올 비용을 감내할 수 없으며, 동시에 이러한 정책은 통일을 추구하는 비전과 구상에 위배된다. 이를 견뎌 낼 독수리의 비전, 사자의 심장, 뱀의 지혜가 필요한 시점이다.

일각에서 제기하는 안미경중(安美經中) 전략은 현실적으로 적용하기가 점차 어려워지는 환경에 처해 있다. 연미화중 전략의 유지가 중요하다. 오히려 대북 문제와 경제 협력문제에서 연미협중(聯美協中)의 전략도 적극 추진할 필요가 있다.

[요약문]

China's Economic Reform and Changes in the Cross-Strait Policy

Even in the 21st century, South-North Korea and China-Taiwan are still left in the island of the Cold War, which have maintained a divided situation. Both the Cross-strait relations and the Korean Peninsula issues have numerous things in common. China and Taiwan are divided by civil war as well as the Korean peninsula, each selected voluntarily their own system, and there is a similar aspect, in that the both cases still have strong sense of pride for their system. In a regard that China and Taiwan have experienced political·military conflicts in the meantime and are largely constrained by the international forces, particularly the US-China relations, various lessons can be drawn from the Cross-strait experience for Korean Unification.

Merely, inter-Korean relations are often perceived as very dynamic and different from China-Taiwan interactions. To sum up, those differences are as follows.

① China and Taiwan provide significant implications in inter-Korean relations in terms of the interaction channel in the form of semi-public has always maintained in the absence of dialogue between the governments,

② Power difference between China and Taiwan is entirely different comparing to power gap between the two Koreas.

③ The identity gap between China and Taiwan is probably considerably larger and deeper than the South and North Korea.

④ Taiwan and China have agreed to the 'One-China' principle based on the '1992 consensus'. While the one-China principle is internationally recognized, there is a strong world-wide tendency that each Korea is recognized as an individual sovereign political body.

⑤ Uneven phenomenon exists between the Taiwan and South Korea strategic position. From the US views, unlike its layout, strategic position of the post-Cold War period Korea is uncertain compared to Taiwan.

⑥ While the method of the Cross-strait unification, the "democratic, non-military way", is relatively and clearly recognized by the US and China, a common approach between the US-China for the unification of the two Koreas is still uncertain.

⑦ While China and Taiwan have maintained a market-oriented economic system, the two Koreas are still taking different economic system which makes functional approach not easy.

⑧ As political system of the Cross-strait has been relatively stable, stable dialogue and negotiation phase are possible; but as political system of North Korea still has unstable factors (or recognized so), it is difficult to expect the stable policy and compromise.

Above all, the implication is that in the unification issue, it is important to understand the domestic constraints and share the mutual awareness of each other's Maginot Line. Secondly, rather than pursuit of North and South Korea's mutual strategy of unification through absorption, emphasizing the principles of peaceful coexistence and enhanced economic cooperation may be more accessible to the ultimate unification. Third, stable control of exchange through the use of semi-public institutions is required. Fourth, the maintenance of the so-called "allying with the U.S. and harmonizing with China(聯美和中)" strategy will be vital.

[발표2]

From Three Small Links to Three Direct Links: Current Status of the Cross-Strait Exchange and Cooperation*

Arthur S. Ding (Research Fellow and Director)

Taiwan-China (or the cross-Strait) relations used to be one of flashing points in the Asia-Pacific region, along with the Korean Peninsula and South China Sea issues. It involves not only political development over independence vs. re-unification between Taiwan and China, but also US-China relations/US commitment as credibility to Taiwan, as well as maritime issues in East China and South China Seas. Being the reasons, Taiwan-China relations has attracted world wide attention.

Nevertheless, Taiwan-China relations has been improved in the past several years since President MA Ying-jeou took presidency in May 2008 and it was not a flashing point any more. More than 20 functional agreements have been reached and economic and social interactions have been developed despite no progress at all in the field of political issue.

On the other hand, the relations is more complex than people expect, and it may become volatile again. The relations entangle political, economical and social elements,

* Read at Conference on “A New Way for Peace and Unification in Korean Peninsula: Beyond German Model and Cross-Strait Model” organized by The Institute of Peace and Unification Studies, Seoul National University in Seoul, Republic of Korea, April 14, 2015.

and the three elements may reinforce or dissect one another depending on different circumstances.

The Three Links indicate direct postal service, direct business relations and direct transportation between Taiwan and China. It was originally proposed by China to Taiwan in 1979 immediately after China's paramount leader DENG Xiao-ping launched economic reform policy. However, Taiwan adopted the Three Nos Policy "No Direct Contact", "No Negotiation", and "No Compromise".

As time went by and external environment evolved, more voice over the three links issue were presented in Taiwan, and relevant laws were ratified at the Legislative Yuan. Finally, in January 2001, Small Three Links (小三通) was formally ushered. It covers passengers and cargo between Quemoy/Matsu in Taiwan side and Xiamen/Mawei/Quanzhou in China side.

The Three Links were formally ushered after President Ma came to office in May 2008. Agreement on direct transportation is one of many that were reached. This opens direct flight and sea transportation between the two sides of the Taiwan Strait while the Small Three Links continue to work.

There are three goals for this paper. The first is to show the closeness between Taiwan and China through trade, investment, transportation, and human interaction. Secondly, factors facilitating the closeness will be examined. Finally, limitation of the closeness will be presented.

1. Economic and Social Interaction in 2001-2014

1) Flight and Sea Transportation

There was no direct flight at all during President CHEN Shui-bian era

except charter flights during the lunar new years for the convenience of Taiwanese businessmen, and all trips between Taiwan and China had to go through the third place. Hong Kong was the most popular transit port, followed by Macau and Tokyo. There was no direct sea transportation, either, and all oceanic transportation had to stop over a third place. Ishigaki (石垣) was mostly popular.

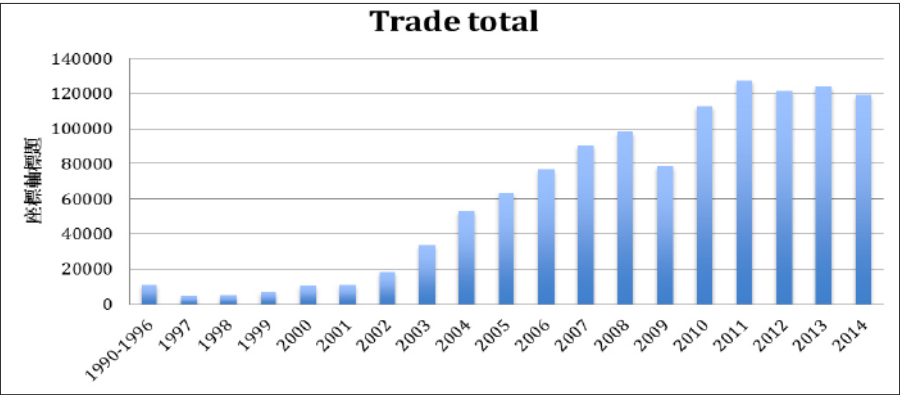
The Three Direct Links was kicked off during President Ma era. Through the end of 2014, Taiwan opens 10 cities and China has 54 cities for passenger flight and a total of 840 routine flights are scheduled between Taiwan and China. In the field of air cargo, Taiwan opens two cities and China opens ten cities and a total of 84 routine flights has been institutionalized. As for sea transportation, Taiwan opens 13 ports and China opens 72 ports (which include those in interior rivers). In other words, transportation has been normalized completely.

2) Trade and Investment

Trade

The cross-Strait trade ties had been very close before the direct transportation measures were ushered in 2008. Signing the direct transportation agreement reinforces the ties. Trade volume between Taiwan and China has grown rapidly before President Chen Shui-bian came to office. Total trade in 2001 was US\$10.8 billion, according to Taiwan Customs' statistics. In order to slow the pace so that no dependency on China would be created, in 2006, President Chen launched a policy called "Active Management, Effective Open" (積極管理·有效開放) [Jiji guanli youxiao kaifang]. Nevertheless, through the end of 2008, when President Ma was in power, the cross-Strait trade has grown to US\$98.27 billion. In fact, the figure continued to grow after 2008, and total volume was US\$119.5 billion through November 2014. Please see table 1 for the trade volume.

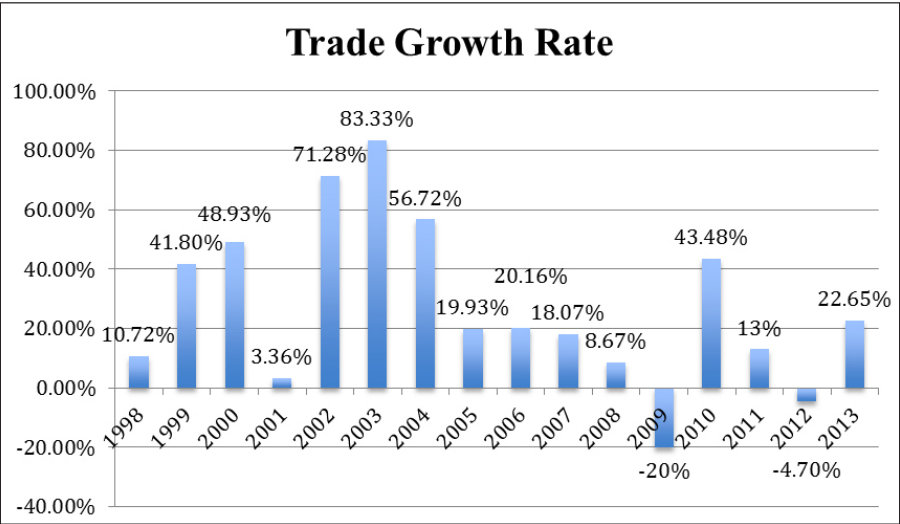
Table 1: Trade Volume



Unit: US\$million dollar

What should be noted is the gradually reduced trade growth rate since 2003. The trade volume in 2003 grew 83.33% over 2002's volume. In 2009, the trade volume declined 20% over 2008's volume due to global financial meltdown. Further, the volume reached the highest record in 2011 at US\$130 billion, and in the following years, the figures went stagnant. Please see table 2 for the trade growth rate.

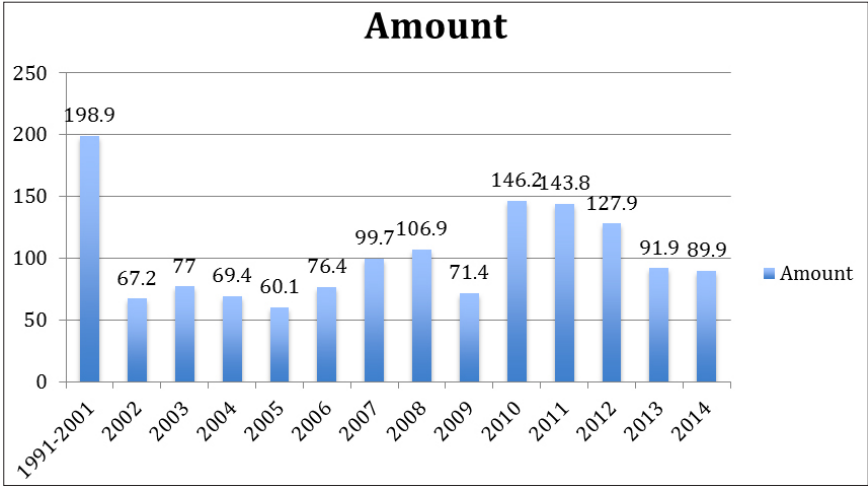
Table 2: Trade Growth Rate



Investment

Investment volume and a number of investment cases of Taiwanese investment in China have been huge. In 2002, investment from Taiwan to China totaled US\$6.7 billion of 3,116 investment cases, and these figures grew to US\$10.7 billion of 643 cases, implying that investment volume of individual cases increased. In November 2014, total volume reached US\$9 billion with a total of 456 cases, further demonstrating that investment volume of individual cases keeps rising. Please see table 3 for investment volume through years.

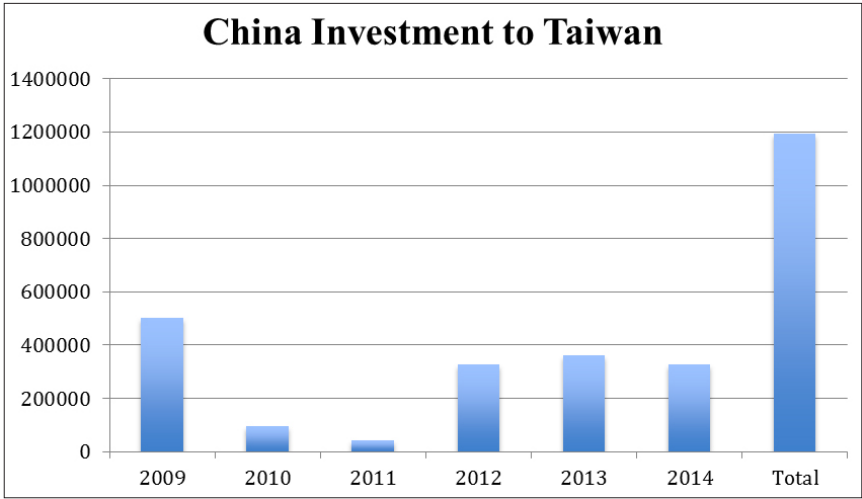
Table 3: Taiwanese Investment to China



Unit: US\$billion dollar

However, investment volume from China to Taiwan has been low through years due to Taiwan's restriction. During from 2009 to 2012, total investment volume was US\$500 million with a total of 342 cases. In 2013, the figure was US\$360 million out of 141 cases and through November 2014, it was US\$328 million out of 116 cases. Please see table 4 for China investment to Taiwan.

Table 4: China Investment to Taiwan



Unit: US\$ million dollars

3) People to People Interaction

Range of people to people interaction varies. It includes interaction made by tourists, professionals/businessmen, students, marriage, family visits. The statistics is made based on a number of people who are approved to visit Taiwan, or a number of people who make registration of their marriage. Except marriage, the volume is a combination of number and frequency.

Chinese Professionals/Businessmen to Taiwan

The total number of people-to-people interaction in 2001-2014 increases tremendously. In terms of Chinese Professionals/Businessmen to Taiwan, a total number in 2001 was 40,631 out of 32,911 approved applications. The figure grew to 46,556 out of 39,125 approved applications. This implies that in 2001 and 2007, there was almost no growth over interaction by Chinese Professionals/Businessmen. Nevertheless, thing changed in 2008. In 2008 alone, a total of 64,834 Chinese Professionals/Businessmen were approved to visit Taiwan out of 57,932 application cases. In 2014, the number went up to 183,709 out of 168,312 approved applications.

Please see table 5 for volume of Chinese Professionals/Businessmen to Taiwan.

Table 5: Volume of Chinese Professionals/Businessmen to Taiwan

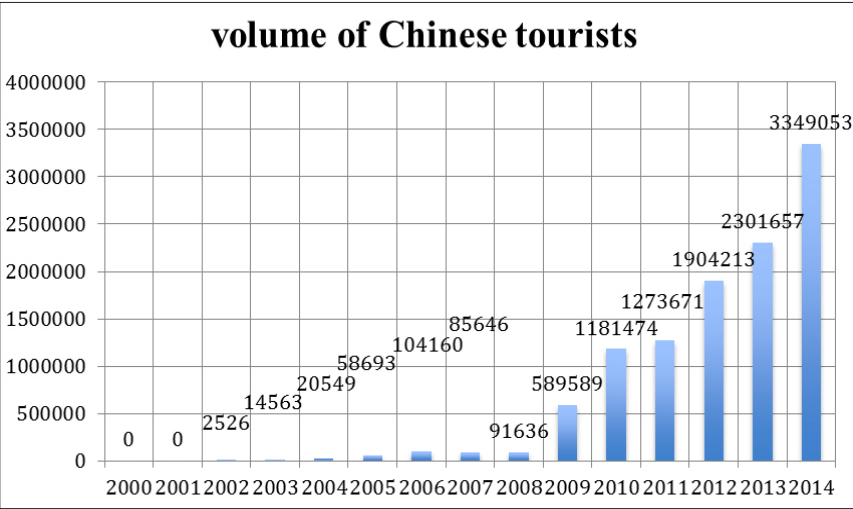


Chinese Tourists

Chinese tourist is a key indicator demonstrating close interaction between the two sides of the Taiwan Strait. During President Chen Shui-bian era, the number of Chinese tourists to Taiwan grew rapidly. In 2002, a total of 2,662 tourist cases was applied and 2,526 cases were approved. In 2007, there were 87,348 application cases, and 85,646 cases were approved.

However, the number of Chinese tourists surged tremendously beginning 2008. In 2008, application cases were 92,375 and 91,636 were approved. The figure further rose in 2014: application cases were 3,316,876, and approved cases were 3,349,933. This marks a nearly 300% growth in six years. Please see table 6 for the volume of Chinese tourists.

Table 6: Volume of Chinese Tourists



A note of Chinese tourists should be made. Beginning in the second half of 2011, a new type of Chinese tourist program was pushed and that was individual tourist. As a contrast to group tourist, this type of tourist are more than welcome because they can freely travel to all corners of Taiwan and can know Taiwan better, while group tourist rush to travel around Taiwan in one week with little knowledge of Taiwan. Further, complaint over business of group tourist is monopolized by few travel agents in Taiwan and China abounds, and profit has been monopolized. But, individual tourist can avoid the monopoly complaint. Those who applied individual tour in the second half of 2011 were 38,616 while 35,836 were approved. In 2014, the application figure surged to 1,238,085, accounting for one third of total Chinese tourists.

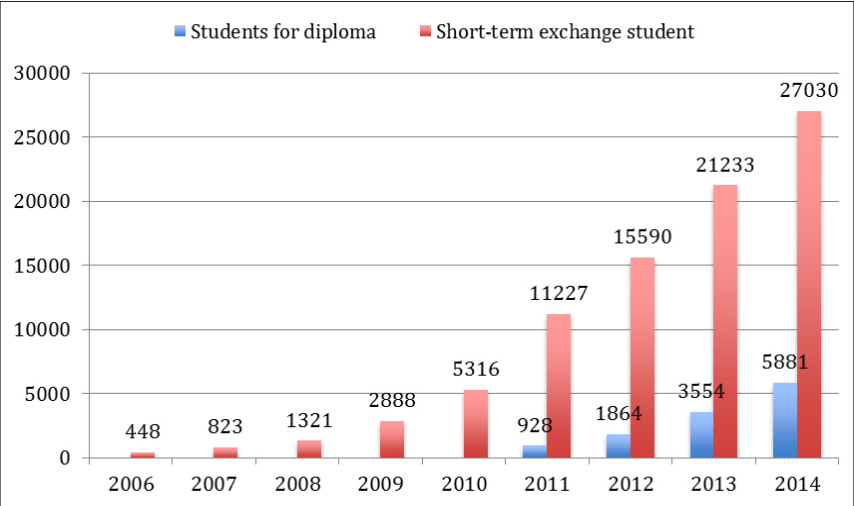
Chinese Students

More and more Chinese students come to Taiwan in the past several years. Their types vary: exchange/visiting students who stay for up to one year, degree students who stay four years for under-graduate degree or two/three years or more for post-graduate degree, and those who stay very short term, for instance, summer/winter program.

For degree undergraduate student, due to restrictions imposed by Taiwan on this item at the beginning, such as “Three Restriction and Six Nos”(三限六不)[sanxian lobu], a number of under-graduate student was set at 1% of total annual college entry students, but the restriction was gradually relaxed, and now the figure was set at 2%. This implies that number of this type student will surge.

According to Ministry of Education’s statistics, in 2006, total Chinese students in Taiwan were 448 and they were exchange/visiting students. A number of exchange/visiting students surged rapidly through years, and in 2014, total figure rose to 27,030. As for degree student, a program which was formally launched in 2011, its number was 928 in 2011, but the number rose to 5,881 in 2014. Combining the two types, the total number in 2006 was 448, but it surged to 32,911 in 2014. Please see table 7 for the number of Chinese students.

table 7: Number of Chinese students



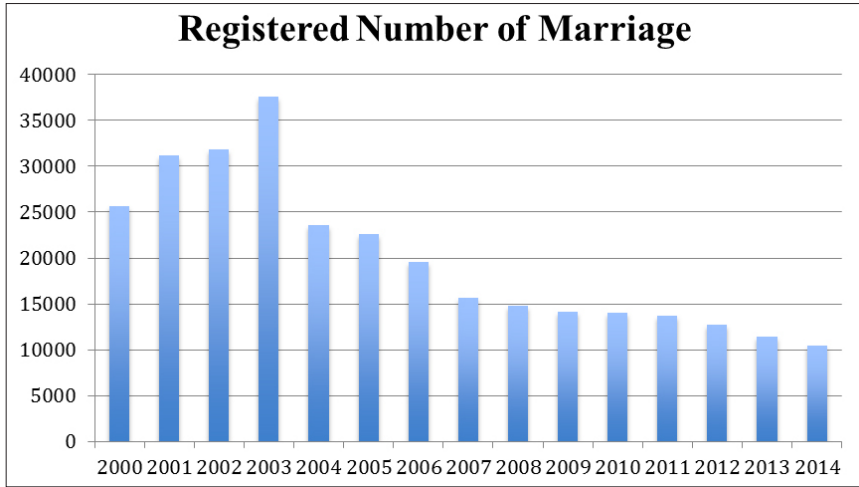
Marriage

Marriage is one type of interaction. To some extent, marriage reflects asymmetry of wealth and power between two stakeholders. During the initial period of interaction

between Taiwan and China, Taiwan was much wealthier than China, and many Chinese women married Taiwanese men in order to improve their own and their families' fortune. As China's economy grows rapidly and the society becomes wealthy, as well as notorious information over mistreatment of Chinese women, the number of Chinese women marrying Taiwanese men declines, and opposite trend of Taiwanese women marrying Chinese men starts to rise.

According to Ministry of Interior's statistics, the total number of registered marriage between Taiwan and China was 25,652 in year 2000, and the figure rose to 37,582 in 2003. But, the figure started to decline after 2003, and in 2014, only 10,491 marriage registered in Taiwan. The total figure between 1987 and 2014 was 376,319, and this is a big figure and it will have serious implications for Taiwan's domestic politics and the cross-Strait relations. Please see table 8 for the number of marriage.

Table 8: Registered Number of Marriage



Total Amount of Interaction

Formal people-to-people interaction started in 1987 after Taiwan government allowed retired soldiers to visit their home towns in China. In the initial period, due

to several factors including Taiwan's better off and barrier of no direct transportation, mode of interaction was more of one-way interaction: more Taiwanese went to China than Chinese to Taiwan. The one-way mode turned around after 2008 due to the fact that direct transportation is available and Chinese have surplus money for travel to Taiwan after 30 years of economic reform, along with the Taiwan policy of opening to Chinese tourists, more and more Chinese visit Taiwan. It can be expected that based on China's 1.3 billion of population, the number of Chinese travelling to Taiwan will be more than Taiwanese to China in the near future.

Table 9: Statistics of Mutual Visit by Taiwanese and Chinese

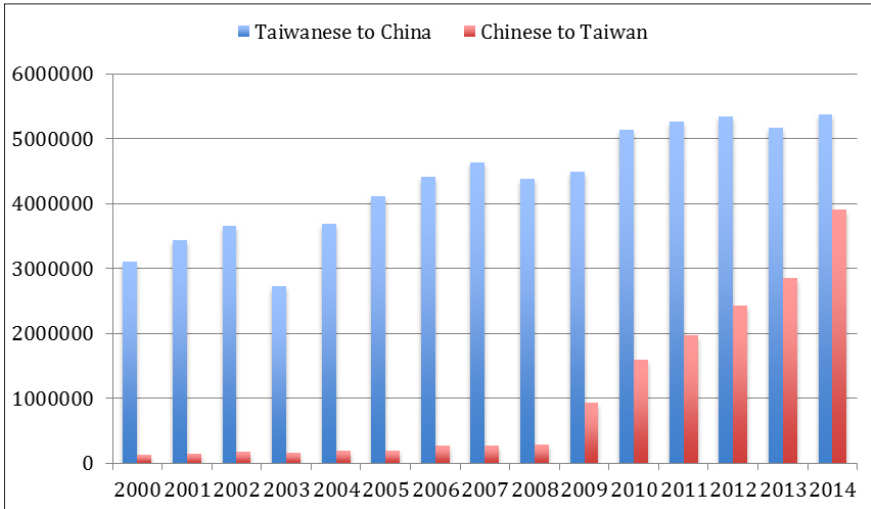


Table 9 shows the trend stated in the previous paragraph. In 2000, the total number of Taiwanese travelling to China was more than three million, while the number of Chinese to Taiwan was 100,000. The Chinese number rose to 250,000 in 2008, but the number of Taiwanese to China was 4.5 million. Sea change happened after 2009. In 2009, the number of Chinese visiting Taiwan reached almost one million, registering a 300% growth over 2008. The figures grew extremely rapid: in 2010, it was over 1.5 million; 2011, 2 million; 2012, 2.5 million; 2013, 3 million; and

2014, almost 4 million. As a sharp contrast, after the number of Taiwanese to China reached a record high of 5 million in 2012, the figure became stagnant.

2. Factors Facilitating Interaction

In the past two decades, many factors have contributed to the ever closer interaction between Taiwan and China. These include economic and political elements and somehow, economic and political elements reinforce each other.

The first involves Taiwan economic development. Entering the 1990s, rising labor cost and increasing stringent environment regulations have driven Taiwanese businessmen to find overseas exit for their production. Sharing same language and culture, as well as low labor cost and no environment regulation helped Taiwanese businessmen to make decision moving their factories to China.

At the same time, China needed foreign investment to solve the two goals economic development and employment, and the two goals are related to Chinese Communist Party regime stability and legitimacy. This was particularly the case after the “6.4” crackdown of students while western countries launched sanctions against China. In these contexts, many incentives were provided by Chinese central and local governments to Taiwanese businessmen. All these consideration contributed to massive outflow of Taiwanese factories from Taiwan to China.

In the above stated context, Taiwanese factories massively moved to China. During the earlier period, most factories went to Guangdong and other southeast coastal areas and many of them were processing industries, such as umbrella, shoe, furniture, garment, plastics, and small metal products and almost all of the finished products were shipped to traditional American and European markets. Later, so-

called high-tech factories were also moved to China and most of them were located in Shanghai suburb, and again have their finished products shipped to American and European markets. In other words, these factories relied on China’s cheap labor and not so stringent environment requirement to repeat what they had done in Taiwan.

Factory/production line move-out creates demand for outflow investment and trade. Though factories were moved to China, large amount of production materials for final processing were procured in Taiwan and need to be exported to China. Demand for expanded production capacity in China creates further investment in China and more production materials to be exported. Surveys in Taiwan show the closeness of inter-relation between outflow investment and trade.

President Ma’s way of thinking is also a factor facilitating the close interaction. His predecessor, President Chen Shui-bian, regarded China as more of a threat. But President Ma perceives China as both opportunity and threat and there is a need to capitalize opportunity and to minimize threat simultaneously. China’s growing market and natural resources are opportunity and relevant policies were developed.

Un-expected crisis as a result of 2008/09 global financial meltdown probably pushed President Ma to fasten the step leveraging China’s opportunity. The crisis negatively impacted Taiwan economic growth and President Ma’s campaign platform of the “633 Commitment”, which are 6% annual economic growth rate, lower than 3% unemployment rate, and US\$30,000 per capital GDP in 2016. Hence, opening Chinese tourist became a policy with an expectation that massive Chinese tourists would benefit to Taiwan’s economy and help push up Taiwan’s economic growth rate.

Exchange on education sector was another field that President Ma thought of. Taiwan’s declining birth rate has brought low enrollment for higher education

institutions and recruiting Chinese students was regarded as a solution to the chronic problem. Further, President Ma, confident of Taiwan's democratic institution and openness, believe that recruiting Chinese students will bring sympathy and build potential ally in China, and eventually pave the way for long term peace in the Taiwan Strait and for Taiwan's future.

President Ma has one principle in dealing with China. It is incrementalism. The general principle can be translated into three approaches and they are: tackling emergent issues over less emergent ones (先急後緩)[xianji houhuan], handling easier issues first(先易後難)[xianyi hounan], and treating economic issues over political ones (先經後政)[xianjing houzheng]. With this principle, political issues have been put to back burner.

In China side, China's attempt to leverage China's Rise in terms of growing economic size probably was factored in China's calculation toward Taiwan. On the one hand, growing economic size enabled China to unilaterally make, if not huge, concession so that a good image of China can be conveyed to Taiwan, China can win Taiwan people's heart, and this would be conducive to final re-unification. On the other hand, China many expect that close economic ties between Taiwan and China would make Taiwan rely on China's economy, dependency can be created, and Taiwan's future choice would be bounded.

China's above stated consideration prompted China to embrace President Ma's proposals. A typical case was that of the Early Harvest List (EHL) of the cross-Strait Economic Cooperation Framework Agreement signed in June 2010. Among the EHL items are agricultural products, and total export of these agricultural products to China would not impact China's agricultural sector because these products accounted for extremely minor share of China's agricultural product market.

China's traditional ideology inherited from orthodox Marxism probably helped shape China's confidence. Orthodox Marxism argues that economy is the lower infrastructure upon which upper supra-structure is built, and the supra-structure is determined by the lower infrastructure. This implies that economic relations play a shaping role for Taiwan's ultimate political direction.

In addition to leverage China's growing economy as a policy tool, Chinese leadership has another thought. That is the more interaction, the more understanding by Taiwanese of China's progress, and the more likelihood for Taiwanese to endorse political re-unification. In line with this logics, China organizes all kinds of exchange programs every year inviting Taiwanese students and those from different sectors of Taiwan society, and this is particularly the case for those from central and southern parts of Taiwan, because those areas have been perceived as pro-Taiwan Independence. A typical case is in every summer, China organizes a large scale "Strait Forum"(海峽論壇)[Haixia luntan] in Xiamen and hundreds of local town and village leaders are invited for free.

All the above factors contributed to closer and closer interaction between Taiwan and China. Different factors played important roles at different circumstance, but in the end, all factors mixed and reinforced each other. For instance, economic factor played a critical role for the massive move-out of Taiwan factories to China. But, after China has become self-confident as a result of its Rise, China may leverage the economic factor to shape a circumstance conducive to China's political goal.

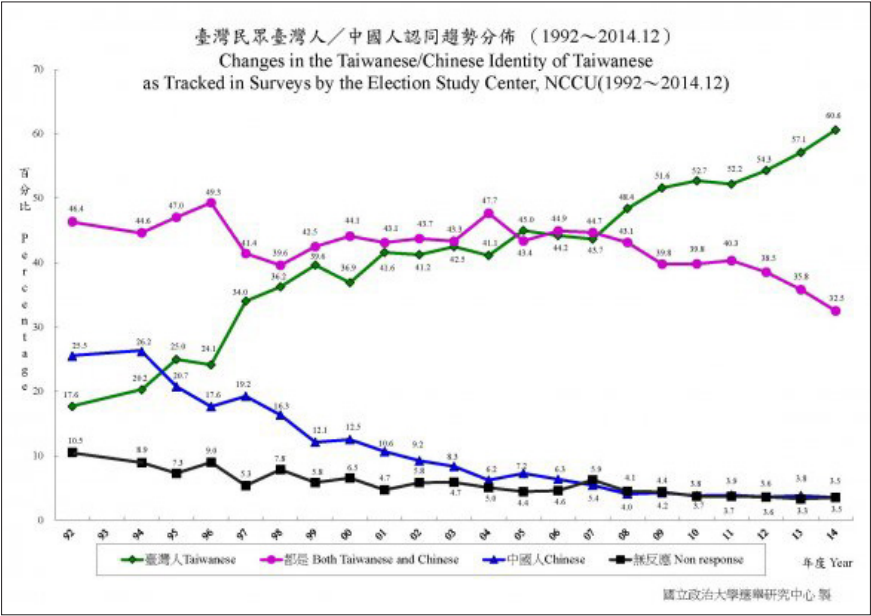
3. Outcome of the Closer Interaction

What kind of impacts, positive and negative, would be as a result of closer and

closer interaction? From China’s perspective, will the interaction be conducive to what they expect, political re-unification? Will the interaction help to build positive image of China so that Taiwanese people will embrace the “Mother Land?”

From many surveys released, it is apparent that the outcome will disappoint China a lot. One of the most frequently cited survey in Taiwan is that done by the Election Study Center (ESC) of National Chengchi University. The survey, which focuses on political choice between re-unification and independence as well as self identity among Taiwanese, Chinese, or both, along with others, began in 1992 and has lasted for more than 22 years.

Table 10: Change of Self Identity

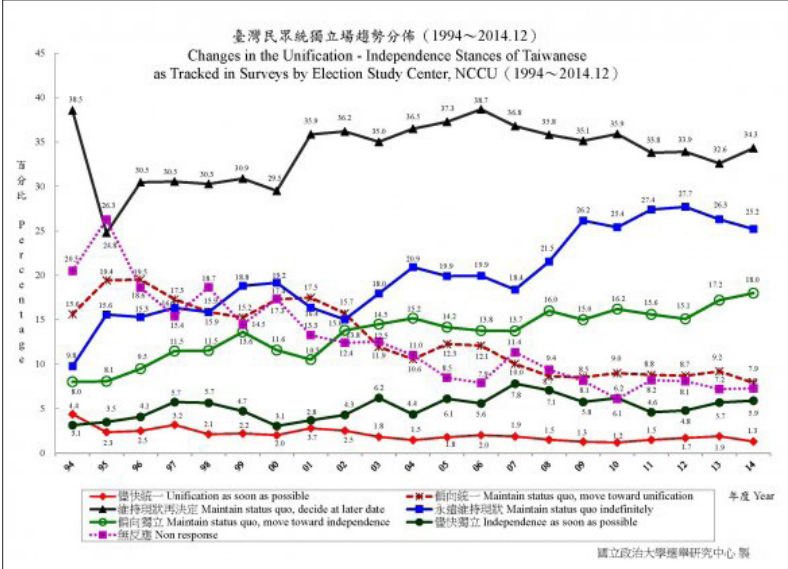


For self identity, the general trend is a growing share of Taiwan people identifying themselves as Taiwanese, while the share of those identifying themselves as Chinese and both Taiwanese and Chinese keeps declining. In 1992, the share of Taiwanese identity was 17.6%, that of Chinese 25.5% and both 46.4%. In 2014, the share of Taiwanese identity rose to 60.6%, the share of Chinese dropped to 3.5%, and the share of both

declined to 32.5%. Please see table 10 above for the change of self identity.

An emphasis should be pointed out. Even President Ma politically adopts “One China with Different Interpretation” to deal with China so that with this political assurance, peace in the Taiwan Strait can be built and normal interaction can be conducted, the share of Taiwanese identity continued to rise in 2008-2014. He took office in May 2008, but the figures at the end of 2008 were 48.1% for Taiwanese identity, 4% for Chinese identity, and 43.1 for both respectively. At the end of 2014, the figures were 60.6% for Taiwanese identity, 3.5% for Chinese identity, and 32.5% for both identity. This implies closer interaction ushered by President Ma has not been able to reverse the rising trend of Taiwanese identity.

Table 11: Change in Reunification and Independence Stance



Another frequently asked question is about re-unification vs. independence. The ESC has done this survey since 1994 and 20 years have passed. Questions asked include: re-unification as soon as possible, status quo now and re-unification later, status quo now and making decision later, permanent status quo, status quo now and

independence later, independence as soon as possible, and no opinion. The general trend is that the share of broadly defined status quo always prevail over other choices, the share for independence as soon as possible rose slightly, but the share for re-unification as soon as possible is always low.

Table 11 above shows the trend of political choice by Taiwanese. In 1994, those for re-unification as soon as possible was 4.4%, and this figure dropped to 1.3% in 2014; the share for status quo now re-unification later was 15.6% in 1994 and 7.9% in 2014; the share for status quo now and making decision later was 38% in 1994 and 34.3% in 2014; the share for permanent status quo was 9.8% in 1994 and 25.2% in 2014; the share for status quo now and independence later was 8% in 1994 and 18% in 2014; the share for independence as soon as possible was 3.1% in 1994 and 5.9% in 2014; the share for no opinion was 20.5% in 1994 and 7.9% in 2014.

Similar surveys were undertaken in Taiwan extensively and another frequently cited ones are those conducted by Taiwan Indicators Survey Research (TISR), a private company specializing in opinion poll related business. In August 2012, TISR released a report on identity of Taiwan people; the report concluded that the share of Taiwanese identity was 95.5%, a member of Republic of China 83.2%, a member of Chinese national (中華民族)[zhonghua minzu] 75.1%, a member of Asian people 70.9%, ethnic Chinese (華人)[hua ren] 68%, Chinese(中國人)[zhong guo ren] 44.6%, a member of People's Republic of China (PRC) 9.4%. The report said that the statistics of this report was very close the one done in 2008 and indicated a stable trend in identity of Taiwan people.¹ One year later, a similar survey was conducted and the report showed a stable and consistent trend in identity: 96.5% for Taiwanese, 85.3% for Republic of China, 74.1% for Chinese national, 72.3% for Asian people, 69.8% for ethnic Chinese,

1_ Survey on sentiment in Taiwan, the cross-Strait relation and image, released on August 27, 2012, http://www.tisr.com.tw/?page_id=700.

43.5% for Chinese, and 7.5% for PRC.²

TISR also conducted survey on attitude of re-unification and independence. In a report released on August 20, 2012, when asked “if you are for ultimate re-unification,” the share of those agree was 18.6%, while 66.6% disagree. Among pan-Blue (those close to or identify with KMT, New Party and People First Party) camp respondents, 30.5% agree while 59.1% disagree. This is significant because pan-Blue people are perceived for political re-unification. When asked “if you agree Taiwan should be independent as a new state ultimately,” those agreeing accounted for 55.4% and those disagreeing 29.9%. Again, this figure is significant in the sense that majority of Taiwan people may opt for independence if opportunity allows.³

It should be pointed out that over majority of younger generation's political attitude is against re-unification. One TISR survey concluded that, with regard to a statement by Jia Qinglin, China's top leader as vice head of decision making body on Taiwan policy, of “the both sides of the Taiwan Strait belong to one country” (兩岸一國)[Liangan yiguo], when asked what if the both sides form a new country and government name is neither PRC nor ROC, 36.1% of the respondents can accept, while 45.8% cannot. Among those who cannot accept, the share of those in 20-29 years old who cannot accept is 62.3% and 30-39 53.6%. This implies that the younger generation, the less likely for re-unification.⁴

A similar survey was released in April 2013. When asked “if both Taiwan and

2_ Survey on sentiment in Taiwan, identity and re-unification vs. independence, released on August 12, 2013, http://www.tisr.com.tw/?page_id=700.

3_ Survey on sentiment in Taiwan, the cross-Strait interaction and re-unification vs. independence, released on August 10, 2012, http://www.tisr.com.tw/?page_id=700.

4_ Ibid.

Mainland China belong to a part of One China,” 39.1% of the respondents agreed, while 48.1% do not agree and 12.5 have no opinion. The share of those between 20-29 disagreed is 60.3% and 30.2% agreed.⁵ But when asked the nature of the cross-Strait relations, those advocating a state-to-state relations were 56.2%, those opposing a state-to-state relations were 26.4% and 17.4% have no opinion. A cross-check found that the younger and the better educated have higher endorsement of the state-to-state relations, and the ratio of those 20-29 of the younger and the better educated people were as high as 76.2%.⁶

A 2014 survey released by TISR again vividly demonstrated the above stated trend of the cross-Strait relations. When asked about the nature of the cross-Strait relations, 59.7% respondents endorsed a state-to-state relations, 25% opposed a state-to-state relations, and 15.3% have no opinion. Coincidentally, both KMT and DPP supporters who endorsed the state-to-state relations were 61%, and 29% opposed this nature.⁷

Another survey which deserves serious attention involves who benefit more from the closer economic ties. When asked which side benefits more, 54.8% respondents pointed to China and only 18.4% pointed to Taiwan while 7.9% said that the both sides benefit. Among the respondents, 33.8% of KMT supporters said Taiwan benefit more, 38.6% pointed to China, and 11.8% said the both sides benefit.⁸

The above survey conclusion astonished many. It vividly showed many Taiwan

5_ Survey on sentiment in Taiwan, the cross-Strait relations, released on April 29, 2013, in http://www.tisr.com.tw/?page_id=700.

6_ Ibid.

7_ Survey on sentiment in Taiwan, the cross-Strait and state relations, released on May 29, 2014, in http://www.tisr.com.tw/?page_id=700.

8_ Survey on sentiment in Taiwan, interest and concern of the cross-Strait interaction, released on January 14, 2014, in http://www.tisr.com.tw/?page_id=700.

people have increasing deep concern over economic related agreements with China. If the outcome of the survey is correct, it will heavily impact any future negotiation, because Taiwan people no longer have confidence of President Ma's policy. It will not support his decision, give momentum and legitimacy to the opposition, and any accomplishment in the field of economic area will be difficult to be made during his remaining period.

The above observation can be reflected in the identical survey. When asked Taiwan has reached FTA related agreements with Singapore, New Zealand and Japan, and many relevant negotiations are being made with other countries, those respondents opposing to sign Service Trade Agreement accounted for 42.1%, those endorsing to sign 37.2%, and 20.7% have no opinion. Among those regarded as neutral, 40.3% saw no need to sign the agreement while 30.6% saw a need.⁹

Again, the identical survey showed the deep concern of Taiwan people. In the context that China and Hong Kong have accounted for more than 40% of Taiwan's total export, those believing Taiwan depends on China market too much accounted 60.5%, and it is risky. Those do not believe were 17.2% and 22.3% have no opinion.¹⁰

Aside from those surveys, another authoritative indicator is social movement. The typical one was that of the Sun Flower movement held in March-April 2014. During the movement period, students occupied the Parliament Building and launched a failed occupation of the Executive Yuan building. Their main arguments for the movement were: rescinding the Service Trade Agreement to the Executive Yuan, to build up oversight mechanism before reviewing the Service Trade Agreement and other proposed agreements; five principles should be applied to the oversight mechanism,

9_ Ibid.

10_ Ibid.

and they are participation by civilian groups, safeguard of human rights, information transparency, responsibility and accountability of government, and oversight by Parliament.

Many reasons were laid out by students to oppose the Service Trade Agreement. One of them involves China's cronyism/nepotism nature of political-economic system, and with China's crony political-economic system, economic agreements with China will only polarize Taiwan people's income.

The theory goes that China's political system is conducive to create crony economic system which allows monopoly by few princeling groups. Chinese leadership applies the similar principle to deal with Taiwanese counterparts by offering privileges. The consequence is the closer economic ties with China, the wider the income gap in Taiwan. Being the reason, economic ties, though inevitable, should not be allowed to get closer so that benefit will not be monopolized by the few who are offered privilege by Chinese leadership.

What conclusion we can draw from those surveys and the Sun Flower movement over the economic-social interaction between Taiwan and China? Contrary to Chinese political leadership's wish that Taiwan people would feel gratitude for "unilateral concessions" made by China and endorsement of political re-unification would grow, all the above statistics and surveys point to a fact, and that is despite the fact economic ties and social interaction have become closer and closer, Taiwan people's concern of de facto independence is rising and deepening, and political distance with China is widening concomitantly.

This is particularly the case for the younger generation of Taiwan people. All relevant surveys indicate that the younger the respondents, the more alienated for the

relations with China. Also, the main portion of the Sun Flower movement participants were those younger generation.

How should we explain this contrasting development? Many reasons can be raised, and one of them will challenge Chinese leadership's belief, and that is closer interaction will not necessarily lead to closeness; instead, closer interaction will enable the both sides to know each other better, including the strength and weakness, and critical decision over identity and political choice is to be shaped.

4. Conclusion

Economic and social interactions between Taiwan and China have developed very rapidly in the past two decades and the Small Three-Link has been developed into Direct Three-Link. Both economic and political factors of the both sides contributed to this trend.

Nevertheless, a feature is emerging in this trend: opposite development is being brewing between economy and politics. As said that in economic and social fields, interaction has been very close, but in politics, difference looms larger and larger and no direct contact over political issue has been ushered. It is apparent that economic/social interaction is separated from political engagement, at least, in the past six years.

There are some inter-related questions for this pattern, if any, of interaction/engagement of the opposite development. They are: to what extent this pattern can be sustained? If sustained, what basis will be needed or required?

From the previous six years of Ma administration, one lesson can be drawn. That is some minimum political confidence is required before entering into closer economic

interaction by the both sides, and this minimum confidence is represented by President Ma's "9.2 Consensus" which is defined as "One China with different interpretation." Though not happy with this interpretation, there seemed no choice for China because, at least, President Ma still upholds One China which is interpreted as Republic of China, and this One China can serve as a bridge with China. China cannot lose this opportunity any more after eight years of Chen Shui-bian administration which is perceived by China as pushing for independence.

In this sense, as long as the "9.2 Consensus," or something else as long as the essential content remains the same, can be upheld, the pattern of the opposite development can be sustained. This is particularly the case that in 2016, Taiwan will have another round of presidential election and likelihood for DPP candidate, Madame Ing-wen TSAI, who is DPP's chairwoman now, to be elected is high and if Madame TSAI is elected, the "9.2 Consensus" will be very precious for China.

There is a hypothetical question which cannot be answered. What if, in 2008, DPP presidential candidate Frank Hsieh rather than President Ma of KMT won the election? Would China be realistic enough to face the reality to deal with Taiwan under DPP after eight years dealing with Chen Shui-bian?

In brief, evolving from the Small Three-Link to the Direct Three-Link probably requires a premise. This premise is minimum political confidence as assurance to China upon which closer economic and social interaction can be developed. China was also forced to accept this minimum political confidence to avoid the potential worse case. A test is coming if Madame TSAI wins the presidential election in 2016.

[요약문]

소삼통에서 대삼통으로: 양안교류협력의 현황

초록

대만과 중국 간 경제·사회적 교류는 다소 비대칭적인 측면도 있으나 지난 20년 상당히 활발해졌다. 교류 정책의 경우 크게 민주진보당의 천수이볜 정권(2000-2008)과 중국 국민당의 마잉주 정권(2008-2014) 두 시기로 나누어 볼 수 있다. 하지만 두 시기 동안의 일관된 경제교류는 대만 해협 양측 간의 밀접한 경제 관계를 형성했다.

그렇다면 경제·사회적 교류의 결과는 무엇인가? 양안교류 확대에도 불구하고 중국이 느끼는 정치적·심리적 거리와 대만의 국가 정체성 문제가 부각이 되면서 정치적 간극은 가시화되었다. 만약 민주진보당 차이잉원 주석이 2016년 선거에서 승리 한다면, "하나의 중국"이라는 모호한 원칙을 기반으로 한 정치적 상호 신뢰가 없는 경제·사회적 교류의 지속 가능성이 시험대에 오르게 될 것이다. 차이잉원은 "하나의 중국" 원칙을 지지할 가능성이 희박하기 때문이다.

요약

대만-중국 관계(양안관계)는 남북한 관계 및 남중국해 영유권 분쟁과 함께 아시아-태평양 지역 안보의 주요 쟁점이라 할 수 있다.

양안관계는 정치적 발전뿐만 아니라 미-중관계, 미국의 대만에 대한 신뢰 공약, 그리고 해양영토 분쟁과 같은 문제가 얹혀있다. 따라서 양안관의 변화에 세계의 이목이 집중된다.

사실 중국과 대만은 2008년 5월 마잉주 총통이 취임한 후 천수이볜 전 총통 시절과는 달리 우호적 관계를 유지해오고 있다. 비록 정치적으로는 큰 진전이 없었으나 대삼통(大三通)정책, 양안경제협력기본협정(ECFA) 등 20가지가 넘는 협정이 발효되며 경제협력과 사

회적, 인적 교류가 대단히 활발해졌다.

하지만 양안관계는 우리가 생각하는 것보다 훨씬 더 복잡하다. 이러한 관계에는 정치·경제·사회적 요인이 중첩되어 있으며 상황에 따라 이 세 요인은 상호작용하며 영향을 미친다.

대삼통은 중국과 대만이 통상·통운·통신으로 직접 연결되는 것을 의미한다. 이 정책은 중국이 개혁개방에 착수하던 1979년 당시 덩샤오핑이 최초로 제안한 협상 방안이었지만 대만은 이에 대해 줄곧 “공산당과 통상·통운·통우(서신교환)을 금지한다”는 삼불통(三不通)으로 대응해왔다.

하지만 시간이 지나 삼통(三通)을 원하는 대만 내의 여론이 거세지고 관련 조약이 잇따라 비준되면서 2001년 1월, ‘전면적인 삼통(통상·통항·통우) 실시에 앞서 우선 중국과 인접한 일부 섬들에 한해 삼통을 실시한다’는 ‘소삼통’이 실시되었다.

그리고 마침내 2008년 5월, 중국과의 협력을 통한 경제 회복을 주장한 마잉주 정권 출범 후, 양안(兩岸)의 통상, 해운·항공 직항, 우편 교류에 관한 ‘대통(大通)’ 합의가 이루어져 전면적인 삼통을 의미하는 ‘대삼통’으로 발전하게 된 것이다.

본 논문의 목적은 크게 세 가지로 나뉜다. 먼저 대만과 중국이 경제협력과 사회적, 인적 교류를 통해 얼마나 친밀해졌는지 살펴본다. 다음으로 어떠한 요인들이 대만-중국 관계 개선에 영향을 미쳤는지 알아본다. 마지막으로 양안 대삼통으로도 해결하지 못한 한계를 짚어본다.

[발표3]

The Dilemma of the Cross-Strait Model: The Issue of One China

Chien-min Chao (Chinese Culture University)

1. Introduction

Xi Jinping has been navigating calculatingly the tranquil waters across the Taiwan Strait made possible by President Ma Ying-jeou since 2008 when he was elected into the office. Added to the accomplishments of 10 summit meetings between the Straits Exchange Foundation and the Association of Relations between the Taiwan Strait, the two semi-official organizations tasked with negotiating, and the signing of 21 agreements, the two meetings between Wang You-chi, Chairman of the Mainland Affairs Council, and Zhang Zhijun, Director of the Taiwan Affairs Office (TAO), in 2014 heralded a new era in the theretofore quarrelsome bilateral relationship. However, the failure of Cross-Strait Agreement on Service in Trade to sail through the Legislative Yuan and the “Sun Flower Movement” in March, 2014, when hundreds of students stormed the Legislative Yuan to protest to the government for rushing into agreements with mainland China have sapped the momentum. More bad news followed in the next few months: A deputy minister at the Mainland Affairs Council (MAC) was accused of divulging national secrets when conducting talks with the other side; many Taiwanese were hurt when Xi Jinping raised the sensitive “one country, two systems” mantra in September; the Chinese ignored the calls by Taiwan side to hold a historic summit between Ma and Xi at the APEC meeting in November; the pro-engagement

Kuomintang (KMT) suffered a crushing defeat at the year-end elections; and finally, mainland China announced over Taiwan's protests the lunch of a new M503 flight route near the median line of the Taiwan Strait.

Facing these uneven developments, Xi Jinping has been rather crafty. His policies are flexible yet assertive. What are the considerations behind the high walls of the Zhongnanhai? What are to be expected in the run-up to the next presidential elections slated in January, 2016?

While inheriting the “peaceful development road” designed by his predecessor, Hu Jintao, Xi is more assertive and relies less on the policy of “rangli” (making concessions to profit the people of Taiwan). Before the “Sun Flower Movement,” Beijing was obviously elevating the decibel of politics: Increasing the frequencies of “one China framework” and encouraging the Taiwanese not to be afraid of political talks. As the prospects of transitioning powers into the pro-independence Democratic Progressive Party (DPP) loom, preemptive measures are gradually put in place.

2. The State of Affairs before Xi Jinping

Over the years, mainland China has gradually formed a three-dimensional strategies towards its neighbor in the southeast: On the strategic level, the “92 consensus” has been reaffirmed as the basis for political trust on which the “peaceful development” policy is founded; at the medium level, negotiations between the Straits Exchange Foundation (SEF) and the Association for Relations Across the Taiwan Straits (ARATS) were resumed based on the principles of “economics precedes to politics and easy ones to difficult ones.” At the bottom, exchanges were broadened and institutionalized as governments started to get involved. Take the direct flights as an example, countless meetings have been held through tourist organizations empowered by the authorities, making the Taiwan Strait one of the busiest air spaces in the region. The new mode of relationship has ushered in for the first time peace in the region with

millions of people reaping the fruits.

As President Ma geared up for reelection in 2012 Beijing seemed to expedite the benign process by demanding “deepening political trust.” First, as relations began to stabilize, mainland China seemed eager to substitute the ambiguous “92 consensus,” the necessary compromise to bring the wayward cross-Strait relations back to the course, with a more clear “one China framework” and “both sides belong to China” (tongshu yizhong) discourse.¹ Second, harking the spirit of gradualism Beijing seemed to slowly forge the ambience for political talks as the more pragmatic terms like “economics before politics” was giving way to a more ambivalent “economics and politics are intermingled.”² Talks on cultural and educational agreements were urged as intermediaries between economics and politics. Politically charged terms such as “the relations are entering into deep waters,”³ “one China framework” and “peace and stability framework” were often preached. Third, acknowledging the complaints that the fruits of cross-Strait exchanges had been unevenly distributed focus was shifted to the grass-roots with people living in southern Taiwan and lower income earners targeted.

3. The Chinese Dreams

The core of Xi Jinping's ideology is the “Chinese dreams.” Six elements can be extracted from this ideology in the cross-Strait affairs: Racial restoration, whole

1_ Concerning mainland China's changes on political principles, see 趙建民,〈中共談判行為〉,蘇起、童振源主編,《兩岸關係的機遇與挑戰》(臺北:五南,2013),pp.123-144; 趙建民,〈從九二共識談兩岸政治互信〉,林中森、丁樹範主編,《九二共識二十周年學術研討會會議實錄》(臺北:海峽交流基金會,November 9,2012),pp.65-78; 趙建民,〈從制度化到制度昇華〉,邵宗海主編,《2013年多元角度觀察:兩岸關係走向》(Taipei: College of Social Sciences and Mainland China Studies Center, Chinese Culture University 2013),pp.40-52.

2_ 羅添斌,〈王毅:兩岸先經後政 經中有政〉,《自由時報》(*Liberty Times Net*),October 21,2010,<<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/oct/21/today-fo3.htm>>.

3_ 徐博東,〈析馬英九兩岸政策的局限性:兩岸關係有望涉過「深水區」嗎?〉邵宗海主編,《2013年多元角度觀察:兩岸關係走向》(臺北:中國文化大學兩岸與中國大陸研究中心,2013),頁103-113.

interests of the nation and the Chinese race, patriotism, unity and unification, shared growth, and peaceful development. Among the six, the first three are the most frequently cited. In a nutshell, nationalism lies at the center of Xi's thinking toward Taiwan. Examining the speeches he made in meetings with Taiwanese leaders including Vincent Siew, Wu Po-hsiung, Lien Chan, and James Soong, collected in Xi Jinping Talks about Governing the Country, the “whole interests of the Chinese race,” the “great restoration of the Chinese race” and the “beautiful future” are the most cited. Xi is a highly nationalistic leader and his policies will no doubt reflect upon this temperament.

4. The “One China Framework”

Before the KMT returned to powers in 2008, mainland China focused its policies on making “92 consensus” the cornerstone of political trust between the two sides. Former CCP leader Hu Jintao made this clear in his “four points” statement in March, 2005. The trouble in cross-strait relations, according to Hu, lied in “Taiwan authority's refusing the one China principle and not recognizing ‘the 92 consensus’ as the embodiment of the one China principle.”⁴ To Beijing, the “92 consensus” was synonymous to the “one China principle” back then. A breakthrough was made when KMT honorary chairman Lien Chan made a historic “ice-breaking” visit to Beijing in April, 2005, paving the way for the reconciliation opened up by Ma and Hu later on.⁵ However, expectations were raised by the Beijing's side after Ma succeeded in winning the second term in 2012. The emphasis was shifted to “deepening and consolidating the one China principle,” and “consolidating, enhancing, and deepening” mutual political trust. Beijing wanted to add more clarity to the murky “92 consensus,” the “foundation of mutual political trust,” by demanding that “the two sides belong to the

4_《新華網》(*Xinhua*), March 4, 2005.

5_ 趙建民,《中共談判行為》, pp. 123–144.

same China” and “one China framework.”⁶ Wang Yi, former Director of the Taiwan Affairs Office, spelled the policy in an unambiguous term in Houston, the United States, in April, 2012. Wang stressed that by consolidating the political foundation Beijing meant to “maintain the 92 consensus” and “refuse Taiwan independence by any means.” However, to increase mutual political trust means that the two sides should “acknowledge that they both belong to one China” (*rendong liangan dongshu yizhong*) and to “maintain one China framework” (*weihu yizhong kuangjia*) so that “a more clear common acknowledgement (*gongdong rendong*) and consistent stand (*yizhi lichang*) can be forged.”⁷ Speaking on the sidelines of the Boao Forum before heading to Houston, Wang hinted that the two sides needed to “further maintain, consolidate and ceaselessly deepen mutual political trust” to warrant more economic cooperation.⁸ Actually, Wang divulged his view at the 10th Conference on Cross-Strait Relations on March 15, 2012, by saying that on the matter of maintaining “one China framework” the two sides should “forge a more clear common acknowledgement and consistent stand” and “erect an understanding of one family from across the Taiwan Strait.”

Hu Jintao himself preached the same mantra in March, 2012, while meeting with KMT's honorary chairman Wu Po-hsiung:⁹

To enhance mutual political trust [the two sides should] insist on “92 consensus” and oppose Taiwan independence resolutely. For this, [the two sides] should take concrete measures and work harder. Although the two sides are yet to be unified, Chinese territories and sovereignty are not divided and the fact that both mainland and Taiwan belong to one China remains unchanged. Reaffirming this fact is in line

6_ For further discussion, see 趙建民,《從九二共識談兩岸談兩岸政治互信》, pp. 65–78.

7_《出席美僑界招待會 王毅：為兩岸關係和平發展增添新內涵》,《今日新聞網》(*NOWNews*), April 16, 2012, <<http://www.nownews.com/2012/04/27/11635-2804809.htm>>.

8_ 陳偉光、黃曉慧,《王毅：鞏固深化政治互信 繼續實現互利雙贏》,《人民網》(*People.cn*), April 1, 2012, <<http://politics.people.com.cn/GB/99014/17565100.html>>.

9_《胡錦濤晤吳伯雄：增進政治互信重在堅持“九二共識”》,《新浪網》(*Sina.com*), March 22, 2012, <<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/phoenixtv/20120322/18123252422.html>>.

with our current regulations and should be within reach by either side. To maintain one China framework would help enhancing mutual political trust and stabilizing the development.

In the meeting Hu reiterated the stand of “belonging to the same China” he made in his “eight points” proposal in 2008. In a speech to “the KMT/CCP Economic and Culture Forum” held in Harbin in July, 2012, Jia Qinglin, former chairman of China People’s Political Consultative Conference, further clarified the policy:¹⁰

To enhance political trust is to maintain and consolidate the one China framework and the core of one China framework is that Taiwan and the mainland belong to the same country (Taiwan yu dalu dongshu yige guojia). Cross-Strait relations are not state-to-state relations. The two sides should reaffirm that fact and form a common acknowledgement based on current regulations so that one China framework can be reassured, maintained and consolidated. On this basis the two sides should.....proactively explore a new type of special political relations before unification and gradually opening up ways for the resolution of deep-rooted issues that are confronting us.

“One China across the Strait” (liangan yizhong) seemed to have emerged as the main focus in China’s quest for “deepening political trust”. This policy was written into CCP’s political report at the 18th Party Congress held in November, 2012: “The two sides should adhere resolutely to the common grounds of opposing ‘Taiwan independence’ and insisting on the ‘92 consensus,’ enhance common acknowledgement of one China framework and seek to maximize their commonalities and save differences on that basis.”

Built on the successes of previous policies the new Chinese leadership under Xi Jinping seems to have crafted a path of his own. The new policy is to stretch politics a bit more as nationalism creeps in as the core of Xi’s ideology. While meeting with Wu

10_ 〈第八屆兩岸經貿文化論壇在哈爾濱隆重開幕 賈慶林吳伯雄出席〉,《鉅亨網》(*cnYES.com*), July 29, 2012, (<http://news.cnyes.com/Content/20120729/KFLMJIWOKOMFA.shtml>).

Po-hsiung in June, 2013, Xi parroted the same tone orchestrated by his predecessor with more vigor, saying that “although not unified the two sides belong to the same China...the two parties should insist on the stand of one China, and maintain the one China framework together.....the core of enhancing mutual trust is to consolidate and maintain one China principle so that a clear common acknowledgement can be formed.”¹¹

Sensing the change of tempo, Taiwan tried to accommodate. In his trip to Beijing in February, 2012, Lien Chan stated that “both legal systems practice one China principle. Taiwan is part of China just as mainland is also part of China and on that basis the cross-Strait relations under one China framework are given birth.” A spokesman from the TAO expressed consent with “Lien Chan’s insistence, based on the 92 consensus, on seeking the common grounds while setting aside the differences of the one China framework.”¹² Wu Po-hsiung expressed a similar stand while meeting with Xi Jinping in June, 2013, by saying “laws (falü) and regimes (tizhi) of both sides advocate one China principle and cross-Strait relations are defined by one China framework, not state-to-state relations.” In the meeting Wu reiterated KMT’s stance of opposing Taiwan independence and for the first time, on behalf of the KMT, echoed the proposition of “one China framework.”¹³

5. Gearing up the Tone for Political Talks

In addition to urging the acceptance of “one China framework” Beijing also increased the heat on political talks. The more soothing mantra that Taiwan had grown accustomed to, such as “economics precedes politics and easier issues ahead of difficult issues” were replaced by new slogans such as “political issues could not be delayed

11_ 《聯合報》(*United Daily News*), June 14, 2013, p. A2.

12_ 《聯合報》(*United Daily News*), February 28, 2013, p. A2.

13_ 《聯合報》(*United Daily News*), June 14, 2013, p. A1.

forever” and “politics and economics were inseparable.” The Chinese started to prepare the Taiwanese for more difficult issues by stressing that the bilateral relationship was “stepping into deep waters” and current arrangements were insufficient to meet the challenges.

The Political Report of the 18th CCP Party Congress, held in November, 2011, stated that “it is hoped that the two sides work together to explore the political relationship in a unique situation before unification and make reasonable arrangements accordingly; to discuss and establish military security confidence-building measures so that Taiwan Strait can be stabilized; to negotiate cross-Strait peace accord so that the prospect of peaceful development can be opened up.” When meeting with Taiwan’s former vice president Vincent Shiew in October, 2013, in Bali, Indonesia, Xi said that “the political differences between the two sides have to be settled step by step, and there is no allowing to drag on generation after generation.” A few days later, TAO director Zhang Zhijun stressed that political disputes could not be circumvented and that the policy of “economics without politics” could not be continued. While meeting visitors from Taiwan in September, 2014, Xi reiterated that “peaceful unification and one country, two systems are the basic guidelines to resolve the problem of Taiwan and the best way to realize unification.” Signs were abundant that Beijing was looking for relations beyond economics.

6. Cross-Strait Representative Offices

The proposal to establish cross-Strait representative offices is by far the most politically charged issue in the bilateral relationship. It is reported that by August, 2014, seven rounds of talks have been held.¹⁴

In his address to celebrate the Double Ten Day in 2012, Ma revealed for the

first time the intention to push for the establishment of cross-Strait offices (liangan banshi jigou) as soon as possible so that “businessmen, students, and people in general can be benefited.”¹⁵ In an address at the same occasion a year later, Ma made a small change by suggesting that his government would “proactively push for the establishment of representative offices of the two semi-official organizations (the SEF and the ARATS) so that millions of people travelling across the Strait would be taken care of.” The statement unfolds a change of strategy: The future institutions that are to be created are downgraded from “cross-Strait offices” to “SEF/ARATS offices.” Nevertheless, when established the new institutions will insert additional momentum to the strong bilateral relationship.

First, capitalizing on the stand of not denying the actual existence of the respective regimes the establishment of the representative offices would be a giant step forward towards elevating the relations to official level. The SEF’s Beijing office will not be a mere branch of a civilian organization empowered by the government to enter negotiations with the mainland side on its behalf, but an institution representing Taiwan’s interests. The representative and employees at the office are most likely officials receiving work permits sanctioned by the government on the other side and privileged to diplomatic immunities not dissimilar to other diplomats. Cross-Strait affairs would hence be conducted via official channels.

Second, cross-Strait relations are likely to be more stabilized and institutionalized. In the past, exchanges between the SEF and the ARATS were often suspended because of political reasons. With the creation of the representative offices, it will be difficult to call it off at will.

Third, misunderstandings and miscalculations might be avoided. Due to a lack of direct channels authorities are forced to rely on academic exchanges to fathom the real intentions behind a policy statement. In the future, staffers at the representative

14_ 《中國時報》(*China Times*), August 8, 2014. 【請增補引用文章版面或網頁連結】

15_ 〈馬英九總統國慶講話全文〉「不畏艱險 攜手向前」,《今日新聞網》(*NOWNews*), October 10, 2012, <http://www.nownews.com/2012/10/10/10844-2861866_3.htm#ixzz2fCnXDlFY>.

offices may assess the situation on a daily basis and report them back. This will no doubt help reduce the misunderstandings in the making of their respective policies.

Talks on the representative offices have been focusing on three issues: document issuing, visitation rights to the detained by the other side, and safety of properties and personnel of those who are staffing the offices. The fundamental issue here is the political status of the two entities vis-à-vis the other side.

Because of the large number of travelers crossing the Taiwan Strait, over nine millions a year, there is indeed urgent need for a more efficient way of issuing travel documents. It is understood that the two sides have agreed on the inviolability of the institutions, freedom of correspondence, immunities while on duties, exemption of taxes and entrance with preferential status.¹⁶ It is also reported that the visitation rights to detainees has also been ironed out.

Establishment of offices by the SEF and the ARATS is by far the most politically sensitive issue in the volatile relations and will fundamentally alter the way each side deals with the other. There are a few issues deserving scrutiny at this point. First, since the ARATS and the TAO are known as “same people with two hats” (yitao renma liangkuai zhaopai) the relations between the two mainland agencies will change little after their Taipei office is established. But the same is not true over Taiwan’s side. The creation of a branch office in Beijing by the SEF will fundamentally transform the structure of Taiwan’s mainland China policy-making. How would the semi-official SEF, tasked to negotiate with the ARATS, interact with the MAC, the agency that supervises the work of the SEF, would be an interesting thing to watch. The long history between the two organizations fighting for jurisdiction over China is a cause for concern.

Second, in the future the offices created under the SEF/ARATS framework are semi-official at best. Staffing officials are bound to make contacts with their

counterparts at the other side. What are the protocols? How should they be addressed? Are they allowed to interact with diplomats from other countries? What if Chinese officials stationed in Taiwan talk, in high profile, about sensitive issues such as unification and Taiwan’s being part of China, or seek investments? Things of these sorts are either disallowed at present or are extremely sensitive.

7. Taiwan’s International Space

In September, 2009, Taiwan was invited by the Secretary-General of the WHO, under the title of “Chinese Taipei”, to the World Health Assembly as an observer. On September 11, 2013, Taiwan’s Civil Aeronautics Administration Director-General Jean Shen was invited by Roberto Kobeh Gonzalez, President of the International Civil Aviation Organization (ICAO), to attend the 38th Congress as a “special guest” under the title “Chinese Taipei CAA,” making it the second UN-affiliated organizations that Taiwan has managed to set foot since 2008. Reasons contributing to this breakthrough are multiple, but first and foremost, is the elevation of trust between the two sides which effectively reduces mainland China’s resistance to Taiwan’s international cause. While meeting with Wu Po-hsiung in June, 2013, Xi Jinping expressed “extremely affirmative with Ma Ying-Jeou’s stances of not promoting ‘two Chinas,’ ‘one China, one Taiwan’ or Taiwan independence.”¹⁷ More relaxed cross-strait relations have also made it easier for Taiwan’s friends to come to its aid. The United States President Barack Obama signed into law on July 12, 2013, to show support to Taiwan’s bid for the ICAO. Interestingly, while the TAO staged protest to the US it was not aimed at derailing the initiative.¹⁸

17_ 《聯合報》(United Daily News), June 14, 2013, p. A2.

18_ Yang Yi, a spokesman for the TAO, responded on July 13 that “our stance has been clear all along and is widely recognizable and that is on the preconditions of no ‘two Chinas’ or ‘one China one Taiwan’

16_ 《聯合報》(United Daily News), August 30, 2013.【請增補引用文章版面或網頁連結】

Basically, Taiwan has resorted to three means to reach the goal. First, according to Jean Shen's account, the two semi-official travel associations, Taiwan's Taiwan Strait Tourism Association and mainland's Association for Tourism Exchange across the Taiwan Straits, created and authorized by their respective transportation agencies to conduct negotiations on direct flights, discussed the issue for a number of times. As the number of travelers crossing the Taiwan Strait increases the Chinese gradually changing their attitude, recognizing that inclusion of Taiwan in the ICAO is helpful in reducing flight risks.¹⁹ Second, the APEC meeting in Vladivostok's Russkiy Island in Russia in September, 2012, was pivotal. Hu Jintao promised Lien Chan to "study seriously the issue of Taiwan participating in the ICAO in a proper manner."²⁰ Third, Wu Po-hsiung also raised the issue of Taiwan's international space while meeting with Xi. Although Wu was referring to the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) specifically, it nevertheless helped with the case. Wu was meticulous enough to bring up the signing of an education agreement and currency swap agreement, both favored by the Chinese side, the same time. A spokesman from mainland China's TAO commented on Taiwan's entrance as "a move to show mainland's care for Taiwanese compatriots in a new situation of peaceful development in which cross-Strait relations are more consolidated and deepened, and is made possible through negotiations on the premise of no 'two Chinas' or 'one China one Taiwan'."²¹ Taiwan's original plan of gaining observer status was thwarted because ICAO regulations required observers to be either "non-member states" or "international organizations." The achievement is certainly welcome by Taiwan as its air transportation will be better served but it is only

a temporary arrangement. In the future, the two sides should explore ways so that a more lasting peaceful co-existence in the international arena can be found.

8. Conclusion: Reactions of the Civil Society

In what has been dubbed as the "Sun Flower Movement" students stormed the Legislative Yuan in March, 2014, to protest what they considered the government's hastily entering with mainland China a Agreement on Trade in Service. The opposition DPP quickly seized the momentum by attacking the government's reconciliatory policies with mainland China. Public opinions were swung into a mood not too favorable for proactive exchanges. Beijing was stunned again when the ruling KMT suffered a crushing defeat at the year-end nine-in-one elections, forcing it to reevaluate its theretofore "rangli" policy which was designed to provide the Taiwanese with economic incentives. Politics again has again become the focus.

First, having suffered an excruciating setback from the previous DDP's Chen Shui-bian administration, Beijing was glad to turn its attention away from curbing the Taiwanese independence sentiment to the promotion of unification, a long-term policy based on winning the hearts and minds of the Taiwanese people. In light of the latest developments over Taiwan's side, Beijing seemed to renew the urgency of fighting against Taiwan independence. In what has been widely regarded as a message intended for the independence-prone DPP which according to many might displace the KMT as a ruling party at the next presidential election scheduled in January, 2016, Xi Jinping stressed the importance of the "92 consensus" as a political foundation between the two sides while attending a meeting held by the mainland China's Political Consultative Conference in March, 2015, and warned "earth-shaking and mountain swinging" consequences should the foundation cease to exist.

Second, sensing the timing might not be ripe, Beijing relented on the quest for a quickened pace of political talks. While meeting James Soong, Chairman of Taiwan's

and through negotiations a reasonable and rational arrangement can be made...involvement of foreign powers is not helpful and it'd only further complicate the matter." See 李漢揚,〈ICAO/美挺台入國際民航組織 陸：務實協商〉,《中央日報網路報》(CD News.com), July 13, 2013, <http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=141&docid=102383734>.

19_ 《聯合報》(United Daily News), September 14, 2013, p. A6.

20_ 《聯合報》(United Daily News), September 14, 2013, p. A6.

21_ 《聯合報》(United Daily News), September 14, 2013, p. A6.

the People's First Party, shortly after the "Sun Flower Movement" Xi Jinping coined the Beijing's policies as "four noes" – no change over the guiding principle of peaceful development; would not give up on the measures to facilitate cross-Strait cooperation that is mutually beneficial; would not dampen the enthusiasm to unite the Taiwanese to fight together for the same cause; will not falter over the fight against Taiwanese independence. Xi further preached the importance of reaching to the bottom rump of the Taiwanese society in what has been known as a policy of putting emphasis on the "three middles" – the middle and small businesses, the middle and lower income earners and people living in the central and southern Taiwan – and the youth.

Third, Beijing is also preparing for the worst – a possible return to power by the DPP – by shifting to a wait-and-see mode in many of the on-going cross-Strait dealings. It is obvious that the momentum for quick negotiations to bring the two economies closer together has been slowed down. The talks over the establishment of representative office and an agreement for free trade have been stalled. On the other hand, warnings have been sounded so that the DPP would not be mistaken into thinking that business is as usual without the cushion of a political foundation.

남북-상생공존과 평화통일의 한반도형 모델은?

North and South: A Model for Peaceful Coexistence
and Unification in the Korean Peninsula

SESSION 3

발표1

동북아와 한반도, 평화정착 방향과 과제_김창수 (한국국방연구원)
“Tasks of Peace Building in the Korean Peninsula and Northeast Asia,”
_Changsu Kim(Korea Institute for Defense Analysis)

발표2

북한의 개혁개방과 평화통일의 전망_박영호 (통일연구원)
“North Korea’s Change and the Prospects for Peaceful Korean Unification,”
_Young-Ho Park(Korea Institute for National Unification)

[발표1]

동북아와 한반도, 평화정착 방향과 과제

김창수 (한국국방연구원)

1. 서론

1945년 8월 15일 일본의 무조건 항복과 함께 아시아태평양 지역에서 제2차 세계대전(일본제국이 일으킨 소위 ‘대동아 전쟁’)이 종식된 지 어느덧 70년이 되었다. 일제식민지시대의 굴레에서 벗어나 마침내 해방을 맞게 된 한민족의 감격과 기대와는 달리 또 다른 외세들에 의해 한반도가 분단된 지도 금년으로 70주년이 되었다. 남북한의 6.25전쟁과 전후의 갈등적 공존상태가 70년을 경과한 것이다. 또한 한국이 미국과 상호방위조약을 체결하고 동맹을 유지하면서 강화와 심화를 거듭해 온 지도 60여년이 경과하였다. 이 기간 동안 한미동맹은 군사와 안보 위주의 동맹에서 경제, 외교를 포함한 모든 양국 관계를 포괄하는 전략동맹으로 점차적으로 전환하여 왔다. 북한은 공산주의 진영의 중국과 소련/러시아와 동맹과 안보협력을 유지하면서 체제를 유지하여 왔다. 구소련이 붕괴하고 미소 냉전이 종식되자 북한은 경제대국으로 급부상하는 중국과의 관계 개선에 주력하였지만, 중국의 대북한 영향과 견제가 증대함에 따라 북중 관계도 많은 변화를 보여 왔다. 이러한 가운데 한국에서는 한반도 주변의 안보상황을 보는 시각도 이분화 하는 경향을 보였다. 보수층은 한미동맹 60여년과 경제발전, 민주화와 세계화에 초점을 맞춰온 데 반해, 진보층은 법적으로는 6.25 전쟁이 종결되지 않고 한반도의 정전체제가 60여년이 넘도록 지속되고 있는 절망스러운 현실에 초점을 맞추고 정전체제를 평화체제로 신속하게 전환시킬 것을 요구해왔다.

남북한 모두 대내외적으로 통일정책을 표방하여 왔지만, 통일에 도달하는 전단계인 평화정착이 급선무라는 것을 인정해 왔다고 보인다. 외세를 배제한 자주통일을 늘 앞세워 왔던 북한의 김씨 정권은 한국과의 체제 경쟁에서 패배한 것을 공개적으로 인정하기를 거부

한 반면, 한국의 역대 정부들은 정전체제의 유지를 우선시 하고 통일을 먼 미래의 가능성으로 인식하는 경향이 있었다. 북한 정권이 대남 체제경쟁에서의 열세를 만회하고 핵무기 개발을 통해 정권의 안정과 남북관계에서 주도권을 장악하겠다는 국가전략과 정책은 오히려 외교적, 경제적 제재를 초래하였고 국제사회에서 가장 고립되고 낙후된 국가로 전락하고 말았다. 예를 들어 선군정치와 핵경제병진 노선의 표방은 체제 단속에는 어느 정도 효과가 있었지만, 체제의 불확실성과 불안정성은 더욱 커졌다. 그러나 미소 냉전시대의 종식과 동서독의 재통일을 목도하고, 점차 북한의 급변 가능성에 주목하게 된 한국의 역대 정부들은 북한체제의 붕괴로 인한 통일의 도래 가능성마저도 상정하게 되었다. 반면, 주변의 안보 상황이 불리하게 전개되고 있다고 판단한 북한 정권은 핵무장을 통한 생존전략을 추구하고 한반도 통일이라는 공개적 수사와는 달리 사실상 2체제, 2국가의 공존을 수용한 것으로 판단된다. 이와는 달리 박근혜 정부는 무력통일이나 흡수통일이 아닌 다른 방식으로 통일이 도래할 것에 대비하여 통일준비를 공개적으로 천명하고 통일의 기회를 포착하기 위한 대비를 한반도와 동북아, 글로벌 차원에서 전개하게 되었다.

필자의 주된 관심은 군사적 대치가 지속되고 있는 한반도에서 평화정착 없이 평화적 통일이 가능할 것인가, 왜 북한과 주변국들은 한반도의 통일보다는 현상유지와 평화정착에 좀 더 큰 관심과 정책의 우선순위를 두고 있는가, 한국의 역대 정부들이 제한하였던 다양한 이름의 평화정착과 통일을 위한 구상들과 정책들에서 발견할 수 있는 일관된 원칙이나 기본요소는 무엇이며 그들의 효용성은 소진된 것인가, 과거의 제안들을 분석하고 변화한 안보상황에 맞도록 가장 진화한 구상들을 제시하였다는 박근혜 정부의 구상들에 대해 왜 북한 정권은 반발과 비난을 하고 주변국들도 적극적인 지원을 하지 않고 있는 것일까, 한국의 역대정부가 제안한 평화정착과 통일을 위한 구상들과 정책들의 확실한 가시적 성과가 나타나려면 얼마나 더 많은 시간이 소요될 것인가 등에 있다.

본고의 구성을 살펴보면 제2절은 한국의 역대 정부들이 한반도 평화정착과 통일을 위해 제안하였던 다양한 구상들을 간략하게 소개하면서 한반도형의 평화정착과 평화통일의 원칙(principles)과 기본(fundamentals) 요소들을 추출해보려고 노력하였다. 제3절은 한반도의 평화정착과 통일에 대한 주변국들의 입장을 간략하게 분석하였고, 제4절은 한반도 평화정착의 방향과 과제를 한미관계, 남북관계, 대주변국 관계의 관점에서 다루었다. 제5절은 한반도 평화정착을 위한 몇 가지 정책제언을 하고, 마지막으로 제6절에서는 결론과 함께 정책적 고려사항을 제시하였다.

2. 한국정부의 평화정착과 통일 구상

우선 한반도의 평화정착이란 수많은 정의가 가능하지만, 여기에선 간단하게 남북한 간의 무력적 충돌이 없는 상태로 평화가 오랜 기간 동안 지속되는 상태로 정의하고자 한다. 더 나아가 평화정착과 관련한 각종 규범과 제도가 발전되어 공식적, 비공식적인 제도화가 이루어진 상태를 평화체제라고 정의하기로 하자.¹ 한반도의 평화정착이라는 중간단계가 없거나 매우 짧은 기간만 존속하다가 통일로 진입하는 경우도 가능하지만, 일반적으로는 한반도의 평화정착이 한미동맹에 기초하여 정전체제를 유지하고 남북 간의 정치적, 군사적 신뢰구축과 군비통제 협상을 거쳐 평화체제로 전환하는 것이 가장 바람직하다는 일종의 국민적 합의가 이루어져 왔다.² 물론 우리에게 너무나 익숙해진 대로 쌍방의 합의 후 일방이 타방을 흡수하는 형식을 취한 독일형 통일, 일방이 타방을 침입하여 무력에 의한 통일을 달성한 예멘형 통일, 중국의 ‘일국양제(一國兩制)’ 통일안과 대만의 ‘일국양정부(一國兩政府)’ 통일방식이 있다. 한반도의 경우는 분단이 장기간 지속되면서 독일형도 예멘형도 중국 대만의 양안관계도 아닌 ‘한반도형’ 평화정착과 통일에 관심이 점차 집중되고 있다.

1) 역대 정부의 평화정착과 통일 구상

실로 이승만 정부로부터 시작하여 그 후의 모든 정권들이 한반도 평화정착과 통일을 지향한 대북정책을 활발히 추진해 왔다고 해도 지나친 말이 아닐 것이다. 그만큼 남북한의 분단이 지속되는 것도 안타까운데 평화가 없는 군사적 도발과 응징이라는 대치상태의 지속을 원하는 정부나 국민은 없었을 것이다. 우선 박정희 정부는 1968년의 1.21사태와 푸에블로호 납치 사건으로 인한 남북한의 군사적 경색을 완화하기 위하여 이후락 중앙정보부장의 방북과 김일성 면담을 통하여 합의한 자주, 평화, 민족대단결의 3대 통일방안을 ‘7.4남북공동성명’(1972.7.4)의 형태로 제시하였다. 동 방안에는 주한미군 철수와 군비경쟁 축소도

1_ 이삼성, “한반도 평화체제의 비전과 요건: 3단계 평화과정의 개념,” 곽태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 119~159; 백진현, “한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력,” 곽태환 외, 위의 책, pp. 161~178; 홍용표, “남북한 차원의 평화체제 정착: 기본합의서 이행방안,” 김학성 외 『한반도 평화전략』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 110~139; 박영호 외, 『한반도 평화정착 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2003)을 참고할 것.

2_ 김창수, “한반도 평화체제 구축과 미국의 역할,” 곽태환 외, 위의 책, pp. 181~214; 김창수, “한반도 평화정착과 한미동맹의 미래,” 김학성 외, 위의 책, pp. 275~306.

포함되어 있었지만 실현되지는 못했다. 1970년대 중반까지만 해도 북한이 남한과의 체제 경쟁에서 다소 우세했다는 평가가 있었지만, 그 이후에는 상황이 한국에게 유리하게 전개되었다.

이에 따라 전두환 정부는 통일헌법을 제정하고 통일민주공화국을 수립하자는 ‘민족 화합민족민주통일방안’(1982.1.22), 노태우 정부는 전두환 정부의 통일방안을 보강하여, ‘자주, 평화, 민주 3대원칙’과 3단계의 통일방안으로 구성된 ‘한민족공동체통일방안’(1989.9.11, 국회특별선언)을 제안하였다. 그 후 역사적인 ‘남북기본합의서’(1991.12.13 합의, 1992.2.18 발효)와 ‘한반도비핵화공동선언’(1992.1.20)에서 남북한 화해, 상호 불가침, 교류협력 등과 한반도 비핵화를 통한 긴장완화에 관해 북한과 합의하였다.³ 뿐만 아니라 민족공동체헌장 채택, 남북 연합, 통일민주공화국 건설의 비전을 제시하기도 하였다. 김영삼 정부는 1994년 8.15 경축사에서 ‘민족공동체통일방안’을 제시하였다. 한반도 분단 50주년을 1년 앞두고 분단의 영구고착화 가능성을 우려하면서 단순한 정치체제의 통합이 아니라 민족동질성을 회복하고자 하는 민족공동체 형성의 중요성을 강조한 것이다.⁴

그 후 김대중 정부의 ‘햇볕 정책’ 하에 역사적인 ‘6.15남북공동선언’(2000.6.15)이 이루어졌다. 통일 문제의 자주적 해결, 1국가 2체제의 통일 방안 협의, 이산가족 문제의 조속한 해결, 경제 협력 등을 비롯한 남북 간 교류의 활성화, 실무 회담 개최와 김정일 국방 위원장의 서울 방문 등에 관한 합의 사항을 포함하고 있으며, 자주 통일의 원칙에 합의가 이루어졌다. 노무현 정부에서는 평화와 번영의 국가안보전략을 추진하였고, 국가안보 목표를 달성하기 위한 4대 국가안보 전략기조로 평화번영정책 추진, 균형적 실용외교 추구, 협력적 자주국방 추진, 포괄안보 지향 등을 설정했다. 그 중 평화번영정책은 기존의 화해협력정책을 계승·발전시킨 정책이고, 3개 전략과제는 북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축, 한·미동맹과 자주국방의 병행 발전, 남북한 공동번영과 동북아 협력 주도였다.

다음으로 이명박 정부에서는 ‘성숙한 세계국가(Global Korea)’라는 전략과 함께 오바마

대통령과의 한미정상회담에서 ‘한미동맹공동비전’을 선언(2009.6.16)하였다. 특히 두드러지는 점은 굳건한 한미동맹을 유지하는 가운데, 남북한 주민 모두를 대상으로 한 자유민주주의와 시장경제에 입각한 평화적 통일을 명시적으로 강조한 점이다. 그 후 2010.8.15 경축사(3대공동체)에서 한반도의 안정과 평화를 보장하는 ‘평화공동체’ 포괄적인 남북한 교류협력을 통해 북한 경제를 획기적으로 발전시키고 경제의 통합을 준비하는 ‘경제공동체’ 이를 토대로 궁극적으로 한민족의 존엄과 자유, 삶의 기본권을 보장하는 ‘민족공동체’를 향해 나아가면서 평화통일을 이룰 수 있다는 비전을 제시하였다.⁵

2) 현 박근혜 정부의 평화통일 기반 구축

박근혜 정부는 4대 국정기조로 경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일기반 구축을 제시하고 있다. 안보목표로는 영토·주권 수호와 국민안전 확보, 한반도 평화 정착과 통일시대 준비, 동북아 협력증진과 세계 평화·발전에 기여를, 안보전략기조로는 튼튼한 안보태세(튼튼한 안보와 지속가능한 평화) 구축, 한반도 신뢰프로세스 추진, 신뢰외교 전개를 제시하고 있다. 이어서 구체적인 전략과제로는 확고한 국방태세 확립과 미래지향적 방위역량 강화, 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 발전, 통일시대 대비 실질적 통일 준비, 한미 전략동맹 발전과 국제적 안보협력 증진, 동북아와 세계 평화를 위한 협력을 마련, 국가발전과 인류공영에 기여를 제시하고 있다.⁶

박근혜 정부는 ‘한미동맹 60주년 기념 공동선언’(2013.5.7)에서 한미동맹을 가치와 신뢰를 공유하는 글로벌 차원의 포괄적 전략동맹으로 격상시키는 한편, ‘통일한국 주춧돌, 동북아협력 기동, 지구촌번영 지붕’으로 이루어진 전당(殿堂)이라는 개념을 실현하기 위한 기초작업의 일환으로 평화통일 준비를 위한 노력에 박차를 가하여 왔다. 즉 동 공동선언에서 한반도 구성원 모두에게 더 나은, 더 안전한 미래를 창조하고, 「한미동맹공동비전」에 기초하여 한반도의 항구적인 평화와 안정을 구축하며, 동시에 비핵화, 민주주의와 자유시장경제 원칙에 입각한 평화 통일을 위해 노력하고, 한미동맹에 기초하여, 한반도 신뢰프로세

3_ 동 합의서의 서문은 7·4 남북공동성명의 조국 통일 3대 원칙 재확인, 민족 화해, 무력 침략과 충돌 방지, 긴장 완화와 평화 보장, 교류 협력을 통한 민족 공동의 번영 도모, 평화 통일을 성취하기 위한 공동의 노력 등을 규정하고 있다. 평화체제 전환 방안과 기본합의서의 역할, 4자회담과 기본합의서, 남북기본합의서 이행 방안에 관해서는 홍용표, 위의 글을 참고할 것.

4_ 민족공동체 형성을 위한 남북관계 차원, 대외적 차원, 대내적 차원의 방안에 대한 논의는 김정우, “통일을 위한 실질적 대비방안-민족공동체 형성을 위한 정책추진 방향,” 박영호 외, 『민족공동체 통일방안의 이론체계화 실천방향』(서울: 통일연구원, 1994), pp. 151~181을 참고할 것.

5_ 구체적인 논의는 김규륜 외, 『신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I, II: 신아시아 외교의 내용분석과 추진방안』(서울: 통일연구원, 2010)을 참고할 것.

6_ 청와대 국가안보실, 『희망의 새시대 국가안보전략』, 2014. p. 9. 해당 웹사이트는 대한민국 청와대, 국정운영, 평화통일 기반 구축, <http://www1.president.go.kr/policy/>

스 등을 통하여 북한의 국제사회의 의무 준수 및 한반도 평화와 번영을 증진시키기 위해 노력하겠다고 천명하였다. 미의회 상하원 합동연설(2013.5.8)에서는 한미 3대 비전으로 한반도의 평화와 통일기반 구축, 동북아 지역 평화협력 체제 구축, 지구촌의 이웃들이 평화와 번영을 누리기 위한 기여를 제안하기도 하였다.

이전 역대 정부에서 제안하였던 남북한 평화와 통일, 동북아 국가들과의 관계 개선과 평화구축을 위한 구상들과 비교하면 최근의 안보상황에 가장 잘 부합하는 진화된 평화통일 준비를 위한 구상을 제시한 것이라는 평가가 가능하다.⁷⁾ 또한 통일 업무를 다루던 기존의 통일부와 헌법기관인 민주평화통일자문회의(평통, NUAC)에 더하여 대통령직속 통일준비위원회(통준위, PCUP)를 구성하고 정부부처마다 세부실천계획을 수립하고 각종사업을 추진하도록 독려하고 있는 것도 특별한 주목을 요한다.

이상에서 살펴본 대로 역대정부를 통하여 일관되게 관통하는 평화정착과 통일에 관한 원칙이나 기본요소들에는 자주/평화/민주, 자유민주주의와 시장경제, 단계적 통일, 교류와 협력의 확대, 신뢰구축, 군비통제와 감축, 평화헌법 제정 등이 포함되어 있다. 역대 정부가 한반도 평화정착과 평화통일에 관하여 제안한 성명, 선언, 구상, 방안, 정책 등을 정리하면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 대한민국 역대 정부의 평화와 통일에 관한 제안

역대 정부	명 칭	특 징
박정희 정부	7.4 남북공동성명 (1972.7.4)	자주, 평화, 민족대단결
전두환 정부	민족화합민주통일방 안(1982.1.22)	민족통일협의회의의 구성, 남북한 최고책임자회담 제안, 북한 거부
노태우 정부	한민족공동체통일방안 (1989.9.11)	남북한 유엔 동시가입, 남북기본합의서, 한반도 비핵화공동선언
김영삼 정부	민족공동체통일방안 (1994.8.15)	8.15 경축사, 자주, 평화, 민주 3대 원칙 재확인 화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성단계
김대중 정부	6.15 남북공동선언 (2000.6.15)	대북포용정책(‘햇볕정책’), 남북한 상호 체제인정과 상호불가침, 남북한 교류 및 협력 확대

7_ “역대 정부의 동북아 협력체제 구상 평가,” 동북아 평화협력구상팀, 『동북아 평화협력구상』 (서울: 도서출판 오름, 2014), pp. 89~108.

역대 정부	명 칭	특 징
노무현 정부	평화번영정책	햇볕정책 계승, 한반도를 넘어선 동북아 차원, ‘동북아 균형자론’
이명박 정부	평화공동체/경제공동체/ 민족공동체	굳건한 한미동맹 유지, 남북한 주민 대상으로 한 자유민주주의와 시장경제에 입각한 평화적 통일
박근혜 정부	한반도신뢰프로세스	평화통일 기반 구축, 동북아평화구상, 유라시아 구상과 연계

3. 한반도 평화정착과 통일에 대한 주변국들의 입장

북한 정권은 한반도 공산화 통일이라는 기본전제 하에 수많은 통일 및 군축과 관련한 제안을 발표했고, 대남 통일정책을 추진해왔다. 대표적으로 1960~70년대의 ‘연방제 통일방안,’ 80년대의 ‘고려민주연방공화국 통일방안’을 들 수 있다. 그렇지만, 동유럽 민주화 혁명(1989), 동서독의 재통일(1990.10.3)에 이어 마침내 구소련의 해체(1991.12.25)로 미소 냉전시대가 종식되자 북한의 김일성 정권은 자신들의 체제와 국가가 붕괴되면서 한국에 의해 흡수될 가능성에 대비하기 위한 대책을 강구하기 시작하였다.

핵무기와 미사일 개발이 붕괴를 막을 수 있다는 신념으로 1993년 핵확산방지조약(NPT) 탈퇴를 선언하면서 본격적으로 핵무기를 개발하여 왔다. 비록 1994년 미·북 제네바합의(Agreed Framework)가 타결되어 북한의 플루토늄 핵시설이 수년 간 동결된 적도 있었지만, 2002년 북한의 우라늄 핵개발 의혹이 대두되고, 북한이 플루토늄 핵시설의 동결을 해제하면서 결국 제네바합의는 폐기되었다. 그 이후 북한은 6자회담에서 2005년 9·19 공동성명, 2007년 2·13 합의 및 10·3 합의 채택 등 일부 진전을 보이는 듯 했지만, 핵물질 및 핵시설 신고·검증에 대한 북한의 비협조로 인해 6자회담은 2008년 12월을 마지막으로 중단되었다. 제1차 핵실험(2006.10.9), 제2차 핵실험(2005.5.25) 감행에 이어 장거리로켓 은하3호 2호기 발사(2013.12)와 제3차 핵실험(2013.2.12)으로 한반도 긴장은 더욱 고조되었으며, 북미 2·29 합의(2012.2.29)도 사실상 파기되었다. 북한 정권은 당연히 한반도 평화와 통일을 위한 어떠한 제안도 더 이상 내놓지 않게 되었고, 이명박 정부와 박근혜 정부의 한반도 평화정착과 통일을 위한 모든 제안을 비난하고 거부하였다. 따라서 여기서는 북한을 제외한 주변국들의 한국 정부의 평화와 통일 제안에 대한 입장을 다루고자 한다.

한반도의 통일은 통일결과에 대한 주변국의 이해관계, 입장 차가 커 기본적으로 큰 ‘전략적 불확실성’을 초래하므로 모든 국가가 ‘현상유지’를 선호하게 되는 ‘근본적인 딜레마’가 존재한다. 즉 실제로 통일이 이루어질 경우 이후의 결과를 확신할 수 없을 때 차라리 현상을 유지하기 위해 통일에 사실상 반대하게 되는 것이다. 이것이 한반도 통일의 국제정치적 본질로서 한국이 북한문제와 함께 주도적으로 풀어나가야 할 문제의 핵심이다. 이러한 상황에서 이상적으로는 모든 국가가 통일에 동의할 수 있는 여건을 조성해나가야 한다. 이는 물론 정책적 목표로서 지향되어야 하나 실현 가능성이 매우 낮은 것이 사실이며 또 통일을 이루는 과정에서 이러한 여건을 조성할 충분한 시간적 여유가 주어지리라는 보장은 없다. 실현 가능성이 큰 현실적 방안은 하나의 국가군을 지원세력으로 선택하고 다른 국가군을 설득하는 방식이다.⁸⁾

한반도 통일의 시점과 양상에 따라 많이 달라지겠지만, 한반도 통일에 대한 주변국들의 명시적 입장과 또는 추정되는 입장을 정리하면 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 한반도 통일에 대한 주변국들의 입장

구 분	통일 관련 입장
공통	· “평화통일” 지지, 통일이 가져올 세력변화에 매우 민감, 상이한 입장 견지 · 통일이 초래할 불확실성과 불안정성이 클 경우 통일에 반대, 현상유지 선호
미국	· 한국 주도, 자유민주주의와 시장경제체제에 의한 통일 지지 · 평화체제 구축, 통일로 북한 위협이 완전 소멸될 경우 주한미군과 한미동맹의 명분 약화 우려 가능
중국	· 남북한 합의에 의한 자주적, 민주적, 평화적 통일은 원칙적으로 찬성 · 최근 북한의 도발적 행동으로 일정한 태도 변화 노정 · 통일을 통해 미국의 세력이 강화될 것으로 예상되는 경우, 이를 방지하기위한 군사력 동원도 가능
일본	· 친미, 친일, 비핵 통일에는 찬성 · 통일한국이 친중으로 돌아서는 상황에는 적극 반대 · 친미, 친일 통일 경우에도 통일한국의 강대국화, 일본의 상대적 약화를 우려하는 입장에서 미온적 태도
러시아	· 자주적, 평화적 방식에 의한 친러 성향의 통일 원칙적으로 지지 · 통일한국 등장에 의한 경제적 이익에 대한 기대도 표명 · 통일을 통해 미국의 세력이 더욱 확장되는 상황에는 반대

출처: 김창수, 설인호, “한미동맹의 미래: 통일과정, 이후까지 고려한 한미동맹 발전방향,” 『한미동맹 60주년, 평가와 전망』 (서울: 한국국방연구원), p. 129. ⁹⁾

8_ 김창수, 설인호, “한미동맹의 미래: 통일과정, 이후까지 고려한 한미동맹 발전방향,” 『한미동맹 60주년, 평가와 전망』 (서울: 한국국방연구원), p. 131 인용.

9_ 원문에는 일본과 중국의 순서로 기술되어 있지만 여기에서는 정전협정의 당사국이고 한반도 통일에 큰 이해를 가지고 있는 중국을 일본에 앞서 서술하였고 또한 전반적으로 축약하였음.

주변국들은 대한민국과 북조선인민공화국이라는 2개의 유엔 가입국의 공존을 문자 그대로 ‘객관적’으로 바라보지만, 남북한은 ‘주관적’으로 바라보면서, 분단 상태의 소멸과 함께 통일된 한반도로의 원상복구 또는 회복에 관심을 두는 것은 자연스럽다. 그러므로 한반도의 주변 강대국들이 모두 한반도의 평화적 통일을 원칙적으로 지지하는 입장이며, 구체적인 대응은 통일에 임박하여 대응해도 늦지 않다는 입장을 가지고 있으리라 추정된다. 좀 더 구체적으로는 평시(엄밀하게는 정전시)의 위기관리, 즉 긴장고조로 인한 무력 충돌과 전쟁 재발을 억제하고, 다른 한편으로는 현상유지의 타파인 한반도 급변사태 내지 유사시에 대한 대응에 관심을 가지고 있는 것이 사실이다.

우선 미국은 오랫동안 한미동맹과 주한미군 주둔을 통해 한반도 정전체제의 유지와 북한의 군사적 도발을 억제하고 억제 실패시 격퇴라는 한반도 안보에 사활적인 역할과 임무를 수행해왔다. 동시에 북한의 대량살상무기 통제 상실, 지도자의 유고를 포함한 다양한 형태의 급변사태들의 발생 가능성에도 주목하여 시나리오 별로 대응 방안을 수립하는 데 노력을 기울여 왔다. 한반도에 대한 영토적 야심이 없는 미국은 한국이 주도하는 한반도 통일을 적극적으로 지원하고 통일 이후에도 주한미군의 주둔을 희망하고 있다.

반면, 중국은 북한 체제나 국가의 붕괴로 인한 완충지대의 상실로 인한 민주주의 진영과의 직접 대치, 특히 미국이 주도하는 대중국 포위와 봉쇄 가능성에 우려를 가지고 대비하여 왔다. 중국이 미국과 동맹국 및 동반자국가들이 중국을 봉쇄하려는 전략을 구사하고 있다는 인식하는 한 한국이 주도하고 미국이 지원하는 통일 방안에 반대할 개연성은 매우 높다. 그렇지만, 미중관계가 갈등보다는 협력이 위주가 되는 경우와 중국의 국력이 커지면서 한반도의 통일에 대한 이해관계가 상대적으로 축소하게 되는 경우에는 한반도 통일에 반대하는 입장을 약화할 가능성은 있다.¹⁰⁾ 일본은 1990년대 중반의 미일안보공동선언(1996), 신 미일방위협력지침(1997), 주변사태법(1999)과 오는 4월말 합의할 미일방위협력지침 개정 등에서 알 수 있듯이 미국과 함께 한반도에서의 ‘유사(有事)’에 대비한 대응에 지대한 관심을 가지고 있다. 특히 근년에 들어와서는 일본 사회의 우경화와 아베 정부의 ‘역사수정주의’에 따라 한반도의 평화정착이나 통일에는 관심이 없어 보이고, 한국 및 중국과의 과거역

10_ 이 모든 분석은 현 시점부터 향후 15년 정도의 어느 시점에서 통일이 달성될 것이라는 관점을 투영한 것이고 매우 복잡한 국제역학관계와 증대하는 불확실성을 감안하면 실현가능성이 보장되어 있지 않음을 인정한다.

사(인식) 문제, 영토 문제 및 대중국 견제에 관심을 보이고 있다.

마지막으로 러시아는 한반도 통일 문제에 있어 다른 3개국과 다른 이해를 가지고 있지만, 적어도 영향력 행사에서 제외되는 것을 원하지 않으며, 최근에는 북한과의 경제협력을 통해 극동연해주 지역에서 자국의 전통적 영향력을 회복하는데 큰 관심을 보이고 있다.

4. 한반도 평화정착의 방향과 과제

한반도 평화정착을 위한 노력은 한반도의 주변국들이 나서서 추진하는 것이 아니라 한국이 먼저 주도하고 북한이 이에 응하면서 점차 주변국들이 참여하는 순서로 가는 것이 순리이다. 즉 평화정착과 통일을 위한 한민족의 자구적 노력이 우선되어야 할 것이고, 주변국들은 상황의 변화 추이를 살피면서 자국의 국익에 유리한 시점과 방법으로 개입하고자 할 것으로 상정하는 것이 논리적일 것이다. 여기에서는 평화통일 기반 구축을 위한 우리의 독자적인 노력과 더불어 튼튼한 안보와 지속가능한 평화를 위해 절대불가결한 한미동맹의 강화, 비정상인 남북관계의 정상화, 대주변국 통일외교의 확대의 필요성을 논하고자 한다.

1) 한미동맹에 기초한 한국의 안보국방외교정책

한반도 평화정착을 위한 최대 과제는 지난 70년과 마찬가지로 한반도 전쟁재발 방지와 북한군사도발의 억제로 국가안보를 유지하는 데 이의가 있을 수 없다. 이를 위해 한국은 미국과 연합방위체제를 유지하면서, ① 대북 억제 및 억제 실패 시 격퇴라는 작전계획(OPLAN)의 기본틀을 유지하는 가운데 최신화 추진, ② 확장억제(ED) 제공 및 확증(Assurance), 핵우산, 재래식 타격 능력, 미사일 방어, ③ 북한의 핵무기 및 장거리 미사일 개발에 대한 대응, ④ 북한급변사태 시(중국의 군사적 개입 포함) 대응, ⑤ 유엔사와 6자회담의 기제를 최대한으로 활용하여야 할 것이다.

다음으로 한반도를 넘어선 차원의 한미동맹 확대 및 심화를 통해 국제적 공헌에 힘쓰는 선진국으로서의 위상을 견고히 하고 한국이 주도하는 평화정착과 통일안에 대한 미국의 신

뢰를 쌓아가야 할 것이다.¹¹ UN PKO와 다국적군 참여를 지속하고, 대량살상무기(WMD) 비확산 및 대확산 활동에 적극적으로 참여하며, 다양한 초국가적 위협, 인도지원 및 재난 구조(HA/DR)에 대한 참여를 확대하면서, 기후변화, 에너지 안보, 사이버 및 우주 안보 등에 대한 공동 대응에도 적극성을 보여야 할 것이다.

향후 남북관계에서 북핵 문제가 지속적으로 중대한 의제가 될 것이므로 미국과 긴밀한 협력과 조정을 통해 해결을 지원 받아야 할 것이다. 북한의 핵보유국가 지위를 지속적으로 인정하지 않고, 미국이 한국에게 지속적으로 확장억제(Extended Deterrence)를 제공하며, 대북 제재와 지원을 위한 협상을 추진하는 가운데 대북 맞춤형 협력적위협감축(CTR) 구상도 신중하게 검토하고 추진할 필요가 있다. 또한 필요하다면 정전체제의 평화체제로의 전환에도 미국의 인식과 협력을 요청하고, 군사적 신뢰구축과 군비통제 및 감축과 관련한 미국의 경험과 협상 노하우를 공유하도록 하여야 할 것이다. 그리고 무엇보다도 미국의 한반도 평화통일에 대한 공개적 지원을 획득하기 위하여 통일이전 단계에서는 굳건한 한미군사동맹 유지, 통일이후 단계에서는 안보/정치적 동맹 유지와 주한미군 주둔 지속이라는 비전을 공유하여야 할 것이다. 한반도 통일의 몇 가지 가능한 경로와 경로별 미국의 역할에 대한 공동연구를 재추진하여 합의하는 것도 미국과 협의해 볼 가치가 있다.

마찬가지로 중요한 것은 한반도 통일을 위한 한미간 협력의 잠재력을 극대화하는 것이다. 한국은 통일역량의 육성(구축)에 적극성을 보이고, 북한의 1인 독재 체제의 비효율성과 비인간성을 한국 자유민주주의 개방경제 체제의 효율성과 유연성과 극명하게 대비시키면서, 한국형 통일모델의 유용성과 우월성을 입증하여야 할 것이다. 통일대로의 건설에 필요한 시너지효과로 발전시키는 방안 또는 보조자(enabler)로 활용하는 방안도 개발할 가치가 충분히 있다. 구체적으로 한국형 통일모델을 G20 국가들에게 지속적으로 어필할 수 있도록 집단적, 개별적 의제를 개발하고 로드맵을 작성하는 것 역시 긍정적으로 검토해야 할 것이다.

마지막으로 북핵 문제를 포함한 포괄적 '북한 문제'의 해결을 통해 북한과의 통일 협력을 유도할 수 있는 방안을 한미가 공동으로 마련하고, 6자회담과 북미양자회담의 조화 속에 북핵 폐기와 북미관계의 정상화를 모색하도록 지원해야 할 것이다. 정전협정을 평화협정으로 대체하고 새로운 한반도 평화체제를 구축하는 방안도 과거와는 전혀 다른 맥락에서 모색될

11_ 김창수, "한반도 평화정책과 한미동맹의 미래." 김학성 외, 앞의 책, pp. 275~306.

수 있고, 남북 관계와 미북 관계의 상호보완성의 재확인과 추가적 발전도 가능할 것이다. 조건에 기초한 전시작전통제권 전환과 전환 이후에 대비한 한미 전략동맹의 더욱 구체화된 역할과 임무를 감안할 때 통일에 대한 미국의 적극적 협력을 유도하는 방안을 추가하여야 할 것이다.

2) 남북한 관계 개선을 통한 비정상의 정상화

지난 70년간의 남북한 체제의 경쟁은 객관적으로는 한국의 승리로 끝났지만, 북한 정권은 공개적으로 이를 인정하지는 않고 있다. 그렇지만 북한의 사정을 이해하고 포용하는 차원에서 소규모의 실현 가능한 대북 지원과 협력을 재개하여야 할 것이다. 때로는 형제와 가족간에도 서로 과거에 대해 너무나 잘 알고 있다고 믿기 때문에 갈등하고 경쟁하는 경우가 많다. 남북한의 경우도 한민족이라는 역사적 배경이 있기는 하지만 오랜 기간 동안 전혀 이질적인 길을 걸어온 이상, 비슷한 듯 보이지만 상이한 사고와 가치, 문화 등이 매우 불편하고 수용하기를 거부하는 경향이 있는 것이 엄연한 현실이다. 그리고 과거 수십 년 동안 상호 방문과 교류와 협력을 통해 관계개선을 모색해 왔지만, 기대가 컸던 만큼 실망과 불신 또한 크다는 것을 부인할 수는 없다. 더욱이 남북 간에는 가해자·피해자 의식이 여전히 존재하고 있다. 이러한 이중적 의식 구조와 보상심리와 보복심리가 남북 간에도 작용하고 있다는 엄연한 현실을 수용하고 우세한 입장에 있는 한국이 먼저 해결책을 적극적으로 개발하고 이행하여야 할 것이다. 물론 남북한의 인식의 격차는 단계적으로만 완화가 가능하고 완전한 해소는 사실상 불가능할지도 모른다. 그러므로 남북한 관계 개선에 있어 갈등과 협력이 당연히 공존하고 있다는 사실을 감안하는 가운데 북한과의 접촉과 협상을 재개하고 인내심을 가지고 남북한 관계 개선에 노력하여야 할 것이다.

3) 대주변국 통일외교의 강화와 심화

한국 정부는 주변국들이 한반도의 통일 보다는 평화정착에 대한 관심이 상대적으로 클 수밖에 없다는 현실을 그대로 수용하고, 한국이 먼저 통일준비를 거론하고, 북한과 주변국들에게 설득하는 대주변국 통일외교를 강화하고 심화하여야 할 것이다. 한반도의 분단으로

인한 기회비용이 통일비용보다 훨씬 크다는 점을 국내와 북한에게만 인식시킬 것이 아니라, 주변국들에게도 인식시키고 받아들이도록 외교력을 경주하여야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 특히 일본과의 관계 개선 및 미국을 매개로 한 한미일 3국간의 안보군사협력을 추진하여야 할 것이다. 북한의 군사적 위협과 도전에 관련한 정보의 공유를 확대하고, 한미일 공동훈련을 현 수준대로 비공식적 성격의 인도적 지원과 재난 구조 훈련을 중심으로 추진하면서 이를 통해 유사시를 대비한 3국간 ‘협력관행’을 심화하여야 할 것이다. 배타적인 한미일 안보군사협력의 추진보다는 다른 역내 국가들의 참여를 유도하기 위한 일정한 정도의 투명성과 공개성을 천명할 필요가 있는 것을 재론할 필요가 없을 것이다.¹²⁾

5. 한반도 평화정착을 위한 정책제언

첫째, 포괄적 한미 전략동맹의 구체적 실천에 지역 차원과 세계 차원에 앞서 한반도 차원의 문제들, 즉 한반도 평화정착과 통일에 초점을 맞추도록 미국과 조율을 하여야 할 것이다. 그 동안 한반도 차원에서 정전관리와 전쟁재발 방지에 집중하면서, 글로벌 안보협력과 포괄적 한미 전략동맹의 비전의 구현이라는 다양한 안보도전에 대한 인식 공유 및 대응방안의 지속적 개발에 집중하여 왔다면, 이제는 한반도 본연과 관련한 매우 중대한 사안들을 회피하지 말고 정면승부를 벌여야 할 것이다. 물론 포괄적 한미 전략동맹의 비전의 구현을 위해 기후변화 등 범세계적 도전 대응, 에너지 안보, 인권, 인도적 지원 및 재난구조, 원자력의 평화적 이용, 원자력 안전, 비확산, 사이버 안보, 해적퇴치 등에서의 협력 증진을 위한 양국 범정부 차원의 이행계획을 마련하고 집행함으로써 양국 간의 신뢰를 공고히 하는 것에 소홀히 해서는 안 될 것이다.

둘째, 한미동맹을 한국이 주도하는 한반도 통일의 기축으로 활용하여 한국주도 통일에 유리한 국제환경을 조성하여야 한다. 한국주도 통일은 북한이라는 동아시아의 최대 안보위협이 소멸됨으로써 한반도 및 동북아, 나아가서 아시아 태평양의 지역이익에 적극 기여하게 될 것이다. 그러므로 통일 전후시기에 상정할 수 있는 단·중기적 불안정 및 불확실 요인

12_ 김창수 외, 『한미일 안보군사협력과 한국의 정책방향』 (서울: 한국국방연구원, 2011).

들을 최소화하고, 장기적 안정요인들은 극대화하도록 한미가 중심이 되어 국제사회 차원의 협력을 추진하도록 유도하여야 할 것이다. 한미 양국은 장기적 차원에서 북한의 변화와 한반도 통일을 지향하면서 북한정권을 다루어 나가기 위한 양국의 공동의제들을 개발하고 긴밀한 협의를 벌려야 한다.¹³

셋째, 남북한 통일 비전과 로드맵의 구체화와 정교화가 필요하다. 개념과 구상의 반복보다는 구체적인 행동계획을 제시하고 이해와 협조를 구해야 할 것이다. 예를 들어 남북한의 정치적, 군사적 신뢰구축, 운용적 군비통제, 구조적 군비통제와 군비감축이라는 비록 장시간이 소요될지라도 더 늦기 전에 실시하는 것이 무엇보다도 요구된다. 남북한간의 교류와 협력을 재개하고 신뢰를 구축해가면서 군사적 위협의 수준을 낮추고 투명성을 제고하기 위한 군비통제협상이 재개되어야 한다. 이러한 기본적인 절차를 밟지 않고는 북한도, 주변국들도 평화정착을 위한 한국정부의 노력의 진정성에 대한 확신을 하기 어려울 것이다. 현실적으로 한반도 평화체제의 구축을 위해서는 남북한 신뢰구축과 동시에 군비통제에 대한 협의에 대비하여야 한다.¹⁴ 그 동안 남북 관계의 경색으로 거의 관심이 사라져 버린 남북한 군비통제라는 의제를 새롭게 내놓고 과거 남북한과 유럽의 협상의 경험을 살리면서 대비하여야 할 것이다.¹⁵

넷째, 동북아 평화 협력 구상과 관련한 정보의 공유와 이해 폭의 확대는 빨리 추진할수록 유리하다. 한미 양국의 평화와 번영이 지역적, 범세계적 안보 및 경제발전과 불가분하게 연계되어 있음을 재강조하고, 한반도 통일이 가져올 이익은 동북아 전체에 두루 미칠 것이라는 점과, 미국의 역할의 역사적, 국제정치적 당위성을 환기시켜야 할 것이다. 박근혜 정부의 동북아 평화협력 구상을 실현시키기 위해서는 무엇보다 교착상태에 있고 개선될 조짐을 보이지 않고 있는 한일관계를 개선하기 위한 방안으로 미국이 중재자와 균형자의 역할

을 수행하는 가운데 한미일, 한미중 등 3자 안보협력을 추진할 필요가 있다. 이를 통해 한일간의 갈등을 완화하고, 한미일 안보협력의 가시적 진전을 위한 구체적 방안을 공동으로 개발하고, 무엇보다도 한미 포괄적 전략동맹과 한중 협력적동반자관계의 조성과 조화를 위한 한미 양국의 입장과 비전을 다양한 채널을 통해서 교환하여야 할 것이다.¹⁶

다섯째, 한반도 평화정착을 위해서 매우 복잡하면서도 시급하게 요구되는 것은 미국의 균형자, 중재자, 리더십을 기반한 한미일 3국 관계의 발전이다. 특히 안보국방 분야에서, 한미동맹을 위한 공동비전(2009.6 양자, 지역, 글로벌 범주의 안보협력)의 구체적 진전과 한미동맹 60주년 기념 공동선언(2013.5)의 구현을 위해서는 비정상적으로 악화된 한일 양자관계를 미국을 매개체로 개선하는데 노력을 집중하여야 한다. 왜냐하면 한일 관계도 한반도 평화정착에 간접적으로 연계되어 있지만, 매우 중요한 고리가 되기 때문이다.¹⁷ 한일관계의 악화가 진전될수록 한반도의 평화정착을 위한 국제적 노력은 어려워질 것이다. 중국과 북한이 이를 자국에 유리하게 이용하려 할 것이고 동북아 역내질서는 더욱 혼미하게 될 것이다.

마지막으로, 동북아의 모든 국가들이 원하지 않는 북한의 내부사정으로 인해 급변사태가 발생할 경우에 대한 대비책도 게을리 할 수는 없다. 북한의 급변사태발생시 한반도 통일을 촉진하고 만들어 가기 위한 한미 양국의 사전 및 사후 협력은 여전히 필요하며, 북한체제와 국가의 붕괴 과정에서 상충되는 이익으로 인한 양국의 갈등이 불가피하므로 이를 관리하기 위한 사전협의를 필요한 것은 물론이다. 북한급변사태를 둘러싼 한미 간의 갈등은 급변사태의 전개 상황, 북한의 WMD처리, 중국변수 등에 따라 달라지겠지만, 대체적으로는 개입의 주체와 시점, 개입의 목표와 규모에 관한 것이 될 것으로 예상된다. 한미 간에 깊이 있는 사전협의를 필요한 사항으로는, 급변사태시 한미 양국의 역할 분담, 안정화 및 재건 작전의 내용, 한반도 통일 이후의 한미동맹의 미래 비전 등을 상정할 수 있을 것이다.

13_ 2015 KRIS-Brookings 국제회의(2015.1.20)에서 제기된 정책건의에는, ①대량살상무기 위협대응 및 해체 문제, ②북한 인권향상을 위한 노력, ③한반도 미래를 한·미·중이 함께 논의할 수 있도록 중국을 설득, ④한국주도 통일에 대한 국제적 지지 확보, ⑤남북대화시 북한의 진정성 평가 및 요구, ⑥북한 주민들에게 통일시 번영된 삶에 대한 희망 인식 부여, ⑦한국 주도의 북한 급변사태 대비, ⑧북한과의 생산적 대화를 끊임없이 시도, ⑨대북정책 추진에서 예상하지 못한 결과에 대한 대응 등이 포함되어 있다.

14_ 정치, 군사적 대결상태를 완화하는 방안은 남북기본합의서에서 명시적으로 요구하고 있다. 김창수, “민족화합과 남북협력을 위한 방안: 남북한 정치·군사적 대결상태 완화 방안,” 남북나눔연구위원회, 『21세기 민족화해와 번영의 길: 남북기본합의서의 이행을 중심으로』(서울: 크리스찬서적, 2000), pp. 155~177.

15_ 그 동안 대북한 협력적 위협감축(CTR-NK) 제안이 북한체제를 붕괴시키려한다는 오해와 북한의 붕괴 이후에 시행해도 된다는 견해도 있지만, 선제적 차원에서 공개적으로 북한에게 제안하는 것을 신중하게 검토해야 할 것이다.

16_ 대한민국 국방부. 『2014 국방백서』제6장. 남북관계 변화에 부합하는 군사적 조치 및 대비, 제1절 한반도 신뢰프로세스 진전을 위한 군사적 뒷받침 pp. 146~150, 제2절 남북 교류협력 보장 및 인도주의적 지원 pp. 151~155을 참고할 것.

17_ 한반도 정전체제(미국은 중국과 함께 정전협정의 당사국으로)의 평화체제로의 전환, 그 과정에서 만일 한반도에서 전쟁상태로 복귀하는 경우 원칙적으로 일본은 한반도 유사시 유엔사령부 후방기지들(오키나와와 일본 본토)이 위치한 국가로서 일정한 협력적 역할은 불가피함을 인정해야 한다.

6. 결론

한반도의 평화정착과 통일은 매우 오래된 문제가 되고 말았다. 참신한 아이디어가 나오기 쉽지 않고, 나온다고 하더라도 국내여론과 함께 북한과 주변국들을 상대하여야 하므로 행동으로 실천하는 데에는 많은 제약이 있다. 그럼에도 불구하고 본고에서는 한국의 역대 정부들이 제안하였던 한반도 평화(체제) 정착과 관련한 구상들을 현 시점에서 재평가하고 대북관계, 대주변국 관계에 적용할 수 있는 지 여부를 재검토할 필요가 있다고 주장한다. ‘온고이지신(溫故知新)’이라는 개념은 진부하게 들릴 수도 있지만 시점에 무관하게 매우 적절한 개념인 것이다. 특히 북한의 김정은 정권이 이명박 정부에 이어 박근혜 정부의 여러 가지 구상을 비난하고 비협조로 일관하여 온 점을 감안하고, 사실상 김씨 왕조가 지배하고 있는 북한이 한국과 전혀 다른 낮은 수준의 발전단계에 있음을 고려한다면, ‘미래지향적’인 평화와 통일 구상의 추진과 병행하여 북한의 수준에 맞는 과거 한국정부의 구상들의 유용성을 재평가할 필요가 있다. 또한 평화정착과 통일에 관해서는 이상정보다는 현실형, 독일형과 양안형 등 외국 사례 보다는 한반도형을 더욱 발전시키고, 원칙(principles)과 기본(fundamentals)에 좀 더 충실한 한반도형 평화정착을 위한 노력을 배가하여야 한다.

더욱이 북한과 주변국들에게 공통으로 해당되는 다음과 같은 ‘불편한 진실’에 주목하여 해결책을 모색하여야 할 것이다. ① 동북아 국가들과 국제사회는 한국과 북한을 유엔에 정식으로 가입한 2개의 별개의 국가로 공식적으로 인정하고 있지만, 정작 남북한 당사국은 공식적으로 인정하지 않고 있다. ② 주변국들에게 있어 한반도의 통일은 평화정착보다 낮은 우선순위를 점하고 있다. ③ 주변국들은 모두 정도의 차이는 있지만 한반도의 현상변경보다는 현상유지를 통해 자국의 안정과 번영이 지속되기를 기대하고 있다. ④ 한반도 평화정착과 통일은 남북한이 주도해야 하고, 주변국들은 철저한 자국의 이익에 따라 제한적인 개입과 지원만을 원한다. ⑤ 주변국들은 대한반도 영향력 유지와 확대에 관심이 있고 군사적 개입은 최소화하려 할 것이다. ⑥ 주변국들은 한반도의 평화정착에 대한 자국의 직접적인 기여보다는 북한이 보유한 대량살상무기에 대한 통제 상실, 대규모 난민 유입 등 급변사태, 대량살상무기와 미사일의 비확산(non-proliferation)과 대확산(counter-proliferation), 미국이 주도하는 미사일방어체계 등에 더 많은 관심(예를 들면 주한미군의 THAAD 도입설에 대한 중국의 과민 반응)을 가지고 있다. ⑦ 주변국들은 점차로 한반도의 평화정착과 통

일을 미중관계 변화의 종속변수로 인식하는 경향이 있다. ⑧ 동북아 국가들은 역사인식과 영토문제 등에 있어서 상이한 가해자/피해자 인식을 가지고 있을 뿐 아니라 오히려 강화하는 경향을 보이고 있다.¹⁸⁾

이상의 ‘불편한 진실’을 앞두고 동맹국인 미국의 이해와 협력이 절대로 필수불가결하다. 미국 일부에서 한반도 신뢰 프로세스, ‘통일 대박론’에 대한 이해부족과 반신반의가 있음에 유념하여 배경 설명과 미국의 이해 및 협력을 강조하고, 대북 경험과 교류 등 관여정책에 대한 한미 양국의 공동 인식과 공동 대응의 중요성을 부각하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다. 한반도 신뢰 프로세스와 관련해서는, 2009년 오바마-이명박 대통령간의 한미동맹 공동 비전에 기초하여 한반도의 항구적인 평화와 안정을 구축하는 한편, 비핵화, 민주주의와 자유시장경제 원칙에 입각한 평화통일을 이루기 위하여 노력해 왔다는 점과 북한의 국제사회의 의무 준수 촉구, 한반도 평화와 번영의 증진을 위한 노력, 북한 김정은 체제의 개방과 개혁을 유도하기 위한 양국간의 구체적 협력을 제안하여야 할 것이다.

마지막으로 한반도의 평화정착과 통일은 다른 국가들의 유형과 구분되는 한반도형이 되어야 하고, 냉엄한 국제관계를 반영한 단순한 현실주의 형도 한민족의 숙원을 반영한 이상주의형도 아닌 절충형, 구성주의형이 되도록 추진하여야 할 것이다. 남북관계의 발전상에서 제시되었던 남북한의 평화공존과 통일에 관한 각종 구상이나 선언이 비록 결과적으로 수사(rhetoric) 차원에서 끝난 경우가 많았다고 하지만, 남북관계사를 관통해서 흐르는 기본/기초 요소들(basics, fundamentals)에 충실하고 관심을 새롭게 할 필요가 있다. 예를 들면 한국의 역대 정부들이 제안하였던 구상들을 폐기처분할 것이 아니라 현시점에서 최신화하고 업그레이드시켜 활용하는 방안을 신중하게 고려하여야 할 것이다. 비유를 들자면, 수십 년간 가꾸어온 평화정착과 통일의 묵은 땅을 갈아엎기(起耕)하고 또 새로운 희망의 종자씨를 뿌려 결국은 평화통일이라는 결실을 보아야 하기 때문이다.

18) 동북아의 가해·피해의 역사와 일본의 우경화로 인한 한일 간의 갈등, 한국의 선택 등에 관한 매우 큰 설득력과 통찰력을 갖춘 논고를 위해서는, 이주홍 “한국과 우경화 일본의 관계에 대하여,” 제주평화연구원 (JPI 정책포럼, 2014), No. 2014-26을 참고할 것.

[요약문]

Direction and Tasks of Peace-building in the Korean Peninsula and Northeast Asia

Changsu Kim, Korea Institute for Defense Analyses

This paper was conceived with the following questions in mind: Given Pyongyang's development of nuclear weapons and longer-range missiles and seemingly endless North-South Korean military confrontations, will a peaceful reunification be feasible without going through a peace-building process in and around the Korean peninsula?; Why do North Korea and the neighboring countries in Northeast Asia appear to pay more attention and give a higher priority to the status quo and peace-building rather than to a Korean reunification?; What are the common principles and fundamentals of the various initiatives and policies for peace-building and reunification proposed by South Korea's previous governments and the current Park Geun-hye government that run through the history of the inter-Korean relationship? And has their effectiveness and utility already been exhausted?; Why has Pyongyang blatantly criticized and rejected outright Seoul's peace initiatives that had been updated and upgraded, and why have other neighbors been not so forthcoming to support these initiatives?; and How many more years do we need to wait until we can see some tangible outcomes of the South Korean governments' proposals, initiatives and policies for peace-building and reunification?

To address these questions, Section 2 explores into various measures and policies of the past South Korean governments regarding peace-building and reunification and seeks to find some principles and basics (or fundamentals) common to most of them.

Section 3 briefly touches on the positions of the neighboring countries on peace-building and reunification of the Korean peninsula. Section 4 delineates three major tasks of peace-building, such as (1) making and implementing ROK security, defense and foreign policies based on the ROK-US alliance, (2) normalization of abnormality in inter-Korean relations by improving them, and (3) strengthening and deepening of reunification diplomacy toward the neighboring countries. Section 5 lays out some policy recommendations for building peace on the Korean peninsula. And finally, Section 6 concludes with some observations.

The policy recommendations laid out in the paper include: (1) As part of realizing a comprehensive ROK-US strategic alliance, Seoul and Washington need to refocus their attention on closer coordination over the peninsular aspect of their joint vision of the alliance, that is, building peace and preparing for reunification, gradually moving away from the regional and global aspects; (2) The two allies should continue to shape an international environment favorable for a ROK-led reunification, using their alliance as the anchor; (3) Seoul should make its vision and roadmap for reunification more concrete and sophisticated; (4) Seoul should continue to share more detailed information on its Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative (NAPCI) to expand the scope of understanding on the part of other capitals on what it will bring to them, including but not limited to, broad potential benefits, their historical and political roles to play, and, especially, their roles in advancing different forms of trilateral and multilateral security cooperation in Northeast Asia; (5) Seoul, Tokyo and Washington should enhance their trilateral cooperation on peace-building and reunification, based on the American role as the competent and convincing broker, balancer and leader; and (6) Countermeasures against sudden changes and contingencies in North Korea should be carefully examined.

Peace-building and reunification of the Korean Peninsula is an age-old problem. Fresh ideas are hard to come by, and, because the ROK government should deal with public opinions, North Korea and its neighbors, there are many inherent limitations

to what and how it can put into practice its ideas, initiatives and policies. Nevertheless, there is an urgent need to re-visit the initiatives launched by past governments on peace-building and reunification and to re-examine if these South Korean initiatives have more bearing with today's North Korea and other neighboring countries. Considering that North Korea has been ruled by the dictatorial Kim dynasty for seven decades and finds itself at a quite different and backward stage of development relative to South Korea, we should illuminate again the utility of the various initiatives by the past governments that might have more bearing with today's North Korea, along with the current future-oriented initiatives of peace-building and reunification. In addition, when it comes to peace-building and reunification, an eclectic (constructivist) type is preferable to a mere realist type or an ideal type that reflects the long-cherished dreams of the Korean people. Also, neither the German type nor the cross-strait relationship is applicable and suitable to the Korean case. A ROK-tailored type that has advantages of a relatively high credibility and transparency should be planned and implemented.

Finally, while seeking to find some solutions to issues involving many "inconvenient truths," which are applicable to North Korea and its neighboring countries, it is absolutely indispensable to garner more US understanding and cooperation on the trust-building process and the idea of Korean reunification as a bonanza. Although many Korean initiatives and declarations on peaceful co-existence and reunification have often resulted in mere rhetoric, we need to renew our interest and take advantage of the principles and basics (or fundamentals) that run through the history of inter-Korean relationship. [END]

[발표2]

북한의 개혁개방과 평화통일의 전망

박영호 (통일연구원)

1. 서론

북한은 2000년대에 들어서 여러 차례에 걸쳐 낙후한 경제를 개선하기 위한 조치를 취했다. 2002년의 '7.1경제관리 개선조치'와 2012년의 '6.28조치'가 대표적 사례다. 전자가 김정일 시대의 작품이라면 후자는 김정은 시대의 작품이다. 두 조치를 이끄는 실무 최고책임자는 내각총리 박봉주다. 그는 7.1 경제관리 개선조치를 추진하다가 좌천되었었다. 김정일이 그랬듯 김정은도 군부대와 경제 분야를 중심으로 매우 활동적인 현지도 활동을 펼치고 있다. 그러나 북한에서 경제는 내각이 책임을 진다. 성공하면 그 공은 '수령님'께, 실패하면 최악의 경우 공개처형이다.

현지도 활동에서 유추할 수 있는 김정은의 통치가 지향하는 바는 명백하다. '권력은 총대에서 나온다.'는 유일지배 독재권력의 '금언'을 철저하게 따르면서도 인민들에게서 나오는 정통성의 기반을 무시할 수는 없는 것이다. 김정일이 2012년을 '강성대국의 문을 여는 해'로 설정했으나, 그 목표를 실현하지 못하고 죽었다. 정치와 사상에서의 '강국'이 김일성-김정일 시대를 거치면서 뿌리를 내렸다면, 군사에서의 '강국'은 김정일의 유산인 '핵과 미사일'로 일정한 정도 성취했다.

그러나 정치와 사상, 군사에서의 '강국'만으로는 인민으로부터의 '자발적' 충성을 완전히 담보하지는 못한다. 인민의 배를 충족시켜야 안심할 수 있다. 인민의 이탈은 장기적으로 체제유지에 강력한 도전 요인이 된다. 김정은 시대에 들어 경제력을 증대하기 위해 더욱 힘을 기울여야 하는 이유다. 그래서 김정은은 2015년 신년사에서 농산·축산·수산을 3대 축으로 하여 "인민들의 먹는 문제를 해결하고 식생활 수준을 한 단계 높여야"한다고 말했다. 그의

할아버지 김일성이 50여 년 전 이(쌀)밥과 고기국과 기와집을 북한 주민들에게 가져다주겠다고 한 약속을 되뇌고 있다.

북한 전역에 시장이 확산되었고, 상당수의 북한 주민들이 국가배급에 의해서가 아니라 시장에 의존해서 살고 있다. 주민의 약 70~80%가 시장을 통해서 소득을 얻고 생필품을 구매할 정도로 양적으로 성장했다는 평가도 있다. 협동농장의 생산 분임조 규모를 가족단위로 축소한 분조제로 농업생산성 향상을 도모하고 있다. 아파트의 사적 거래가 늘어나고 ‘돈주’가 아파트 건축에 투자한다는 전언도 있다. 북한 내 손전화(휴대전화) 가입자 수가 250만 명이 넘는 것으로 추산되며, 최근에는 손전화(휴대전화)를 통해 상품을 구매하는 전자상업 봉사체계(온라인 쇼핑물)도 등장했다고 한다. 나선경제무역지대, 개성공업지구, 금강산국제관광특구 등 기존의 경제특구를 포함 2013년 11월에 발표한 14개 경제개발구 등 총 19개의 경제개발구 사업도 추진하고 있다. 2013년 3월 당 중앙위 전원회의에서 ‘경제건설 및 핵무력건설 병진노선’이 천명된 후, 그 해에 경제개발구법이 제정되고, 조선경제개발협회가 설치되었으며, 국가경제개발총국은 국가경제개발위원회로 승격되었다.

그러나 자체적으로 동원할 수 있는 자원의 한계 속에서 북한경제가 쉽게 회복될 것으로 보이지는 않는다. 체제전환을 한 나라들의 경제개혁개방과 비교하면 현재 북한이 추구하고 있는 경제발전 전략은 여전히 제한적이다. 과연 북한이 동유럽이나 중국이 걸어온 길을 갈 수 있는가? 북한의 개혁개방은 체제 ‘변화’의 관점에서 어떻게 볼 수 있는가? 이 글에서는 먼저 북한의 개혁개방을 ‘근본적 변화’의 관점에서 검토하고, 평화통일의 가능성에 대해 전망하고자 한다.

2. 북한의 개혁개방: ‘근본적 변화’는 가능한가?

북한은 중국의 중외합작기업법을 모방하여 1984년에 합영법을 도입했다. 그러나 30년이 지난 현재 중국의 경제수준과 북한의 경제수준은 천양지차(天壤之差)다. 인적·물적 자원, 지리적 조건, 안보 환경 등 여러 요인의 차이가 있으나 지도자의 개혁의지, 체제 운영 전략과 경제발전 전략 등에서 본질적 차이가 있었기 때문이다. 물론 북한도 나름대로 쇄퇴하고 낙후한 경제를 개선하기 위한 개방개혁 조치들을 추진해왔다. 북한은 개혁·개방의 용

어 대신에 ‘개건(改建)’, ‘경제관리 개선’ 등의 용어를 사용하고 ‘우리식 사회주의’를 주장해왔다. 7.1경제관리 개선조치, 6.28조치 등은 계획경제로부터의 변화를 말한다.

경험적으로 사회주의 경제체제는 ①스탈린식 중앙집권 명령경제(예: 1950년대 모든 사회주의국가) → ②부분적으로 분권화된 중앙집권 명령경제(예: 소련·동독 1960년대 후반, 폴란드 1970년대, 중국, 1979~84) → ③사회주의 상품경제(예: 폴란드 1980년대, 헝가리 1968~87, 소련 1987~91, 중국 1984~92, 베트남 1986~91) → ④사회주의 시장경제(예: 헝가리 1987~89, 중국 1992~현재, 베트남 1992~현재) → ⑤자본주의 시장경제(동유럽국가)로 변해온 것으로 볼 수 있다.

이러한 증거에 비추어보면 북한이 2000년대에 추구해온 실리 추구의 사회주의는 사회주의 경제체제의 변화단계에서 두 번째의 단계로 평가할 수 있다. 북한은 7.1경제관리 개선조치를 통해 ‘시장도입형’ 개혁의 진입 단계에 접어들기 시작했지만 여전히 제한적이고 부분적인 개혁체제에 맴돌고 있다. 부분적인 개혁체제란 중앙집권 명령경제 자체를 폐기하는 것이 아니라 중앙집권 경제의 부분적인 개선을 의미하는 경제체제로 그 효율성을 강화하기 위한 개혁을 말한다. 북한은 2002년 7.1경제관리 개선조치를 추진하면서 시장을 도입하였으나 개혁의 심화로 이어지지 못하고 2000년대 중반 이후 다시 후퇴한 경험이다.

북한의 ‘자본주의경제와 공존할 수 있는 사회주의경제의 모색’이 장기적으로 중국이나 동유럽국가에서처럼 사회주의 경제체제를 자본주의 경제체제로 전환시킬 것인지는 아직 불확실하다. 북한이 시장경제 요소 실험을 지속하는 것은 사회주의시장이 소멸된 상태에서 자본주의경제와 관계를 맺지 않고는 경제를 유지할 수 없음을 인식한 결과이다. 향후 북한의 경제체제 변화는 이러한 부분개혁 체제의 심화과정을 거쳐 사회주의 상품경제와 사회주의 시장경제의 순서를 밟아나가는 것이 이상적이다. 북한지도부가 기존 체제를 고수하려는 강력한 권력의지를 갖고 있더라도 적어도 경제적 차원에서는 북한체제의 변화가 불가피하다.

7.1경제관리 개선조치와 2009년의 화폐개혁조치의 실패가 북한의 경제적 실험을 멈출 수는 없었다. 김정일 시대에 선군정치를 통한 북한식 사회주의 경제강국 건설은 북한 주민들의 경제생활을 개선하지 못했다는 점에서 사실상 실패했다. 경제강국 건설은 차치하더라도 인민의 경제생활의 향상을 위해서는 경제 구조와 작동원리가 변해야 한다. 2000년대 상반기에 실시했던 제한적인 경제개혁의 실험은 지배 권력의 체제안정성에 대한 불안감 때문에 다시 과거의 경제방식으로 회귀하는 모습을 보였다. 물론 현재의 북한경제는 자급자족

과 명령계획경제에서부터 상당히 변질되었다. 그러나 북한의 집권엘리트들이 김일성·김정일주의로 신화화(神話化)하는 체제의 본질에 심대한 타격을 줄 수도 있는 경제 작동방식의 근본적 전환을 추진하기도 어렵다.

따라서 ‘새 세기의 산업혁명’을 내세운 김정은과 그의 핵심 추종자들이 선택할 수 있는 정책대안은 또 한 번의 새로운 경제관리체제를 실시하는 것이었다. 이번에는 과거의 경험에 비추어 한 발짝 더 ‘자본주의적 인센티브’를 도입하였으며, 바로 6.28조치가 그에 해당된다. 북한이 우리식 사회주의 논리에서 벗어나지 못하는 한, 이를 ‘개방과 개혁’이라는 용어로 포장하지는 않을 것이다. 김일성·김정일주의의 핵심은 여전히 기존 정치체제와 선군 정치 작동체제, 그리고 당의 기능의 회복·정상화에 바탕을 둔 것이기 때문이다. 이러한 구조 아래서 내부의 자원을 최대한 동원할 수 있는 방식, 그리고 체제의 본질을 건드리지 않으면서 외부에서부터 자원 동원을 유인할 수 있는 방식을 찾을 수밖에 없다.

그러나 7.1경제관리 개선조치와 6.28조치가 지향하는 목표는 거의 동일하다. 국가의 계획과 통일적 지도, 경제관리 개선, 공장·기업소와 협동농장의 자율성 확대, 생산성 향상, 경제특구 개발, 강성국가 건설과 인민생활 향상, 계획경제의 복원 등. 국가의 생산능력을 높여 공급능력을 증대하고 결국 경제활동을 국가가 통제한다는 원칙에는 변함이 없다.

북한의 개혁개방은 체제의 ‘근본적 변화’로 향할 것인가? 여기에서 필자는 북한의 ‘근본적 변화’란, “현재의 북한 헌법과 노동당 규약이 규정하는 북한체제의 존재이유(raison d’être)가 더 이상 작동하지 않는 상태로의 전환”으로 규정한다. 다시 말해 북한의 국가가 유지되더라도 리더십, 정책, 정권 등 체제의 기본 요소가 근본적으로 달라지는 상태를 말한다. 북한처럼 1인 독재자의 리더십 행태가 정책, 정권 및 체제의 성격에 압도적 영향을 미치는 경우, 그 독재자의 정책결정행태 자체가 중요한 변화의 단서가 될 수 있다.

체제의 변화는 정책(policy)변화, 체제 내(within-system) 변화, 체제 간(between-system) 변화로 구분할 수 있다.¹ 정책 변화는 경제, 교육정책 등 비정치적 부문의 정책이 사회, 특히 사회계층화 양태에 영향을 미쳐 생기는 변화를 말한다. 둘째, 체제 내 변화는, 통치구조, 정치적 신념체계 및 주요 정책의 처리과정은 비교적 안정되어 있으나, 정치적 리더십의 교체나 공공정책의 내용이 변화하는 경우를 의미한다. 체제 간 변화는 통치구조, 정

치적 신념체계 뿐만 아니라 정책결정 및 정책집행, 그리고 환류 작용에 의해 새로운 정책형성에 영향을 미치는 일련의 정책 처리과정의 변화를 말한다. 세 가지 유형의 변화에서 ‘근본적 변화’라고 말할 수 있는 것은 세 번째 유형, 즉 체제 간 변화다.

일반적으로 사회주의체제의 변화는 ‘사회주의체제 구성 요소의 내용 및 특성상의 변화’라고 말할 수 있다. 현실 경험을 준거로 하면, 전형적 스탈린체제(명령계획경제, 독재체제 및 일원론적 이데올로기)에서부터 시장경제, 다원주의 체제, 다원론적 이데올로기를 특징으로 하는 체제로 이동하는 경로를 따른다.

이러한 체제 변화의 경로는 제반 조건이 충족되어야 한다. 체제 변화의 조건은 객체적 조건, 매개적 조건, 주체적 조건 등으로 구분할 수 있는데, 객체적 조건은 변화의 필요조건은 되지만 충분조건은 되지 못한다.²

체제의 변화가 발생하려면 먼저 객체적 조건이 성숙되어야 한다. 정치·경제·사회적 차원의 내적 모순은 체제변화를 유발하는 동인이다. 객체적 조건은 사회 구성원들의 물질적·정신적·문화적 욕구수준과 연관되어 있으며, 일반적으로 경제발전의 수준이 높아질수록 정치·사회적 모순이 심화되는 경향이 있다.

다음은 매개적 조건의 충족이다. 즉 구성원들이 체제의 내적 모순과 위기가 기존 체제 자체에 있기 때문에 그 변화 필요성을 인식하고, 그 인식을 체화(embody)한 변화요구 세력의 확산이 이루어지는 것을 말한다. 사상 및 이념적 조건의 성숙이 매개 역할을 한다고 할 수 있다.

마지막은 주체적 조건의 존재이다. 즉 변화의 필요성에 대한 인식과 변화에 대한 요구, 그리고 이를 지지하는 세력의 주장이 정책결정과정에 반영되거나, 이들의 정치권력 대체 노력을 의미하는 주체적 조건의 유무에 따라서 본격적인 변화가 유발될 수 있다. 주체적 조건은 변화를 직접 담당하거나 체제 변화와 관련된 주요 의사결정에 지속적으로 중요한 영향을 미치는 개인 또는 집단을 말한다. 변화 주체세력이 변화 가능성에 대한 확신을 가진다면 체제 변화의 적실성 및 가능성의 조건이 성숙됨을 의미한다. 변화를 요구하는 주체세력이 새롭고 적절한 체제 및 정책을 발견하고, 이를 실현할 수 있는 능력을 보유함으로써 변화의 주체적 조건은 충족된다.

대체적으로 동유럽 사회주의체제의 변화과정은, 객체적 조건의 성숙 → 매개적 조건의

1_ Charles F. Andrain, Political Change in the Third World (Boston: Unwin Hyman, 1988), pp. 9~11.

2_ 박영호, “북한 붕괴론에 관한 이론적 고찰,” 『정치사회 연구』, 제1집 창간호 (1997), pp. 108~109.

성숙 → 주체적 조건의 성숙 → 적실성 및 실현가능성 조건의 성숙 → 체제전환의 단계로 이행하였다. 그러나 일단 본격적 변화가 발생하면 그 과정은 자기 가속적(self-accelerating)인 메커니즘의 경향을 보였다.

그러나 이와 같은 체제 간 변화, 즉 ‘근본적 변화’의 메커니즘이 북한에서는 아직 나타나지 않았다. 그 원인을 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 동유럽 사회주의체제와는 달리 북한에서는 유일지배 독재체제가 장기간 존속하고, 김일성 가계의 3대 권력세습과 1인 절대지배자를 정점으로 하는 소수 권력엘리트 지배체제가 유지되어 왔다. 김일성 가계의 권력과 부의 독점뿐 아니라 핵심 권력층의 권력과 부의 세습이 이루어지고 있다. 지배집단의 기득권화가 탄탄하게 뿌리내리고 있다. 따라서 본질적으로 정치엘리트 집단 내에서 개혁·개방을 포함한 광의의 체제변화를 꾀할 수 있는 집단 형성이 상대적으로 매우 어려운 상황이다.

둘째, 체제 유지 및 정당성 확보를 위한 고도의 사상통제 및 상징조작의 결과, 사회·문화적 획일성 및 경직성이 강하게 내재화되어 있는 상태이다. 특히 변화를 추동할 수 있는 핵심 요소의 하나인 정치권력의 이념적 분화 가능성이 상대적으로 매우 낮은 것으로 평가된다. 유일지배체제의 지속에서 이익을 공유하는 지배엘리트집단, 특히 군부의 존재는 사회내부의 불만요인이 체제변동으로 이어질 가능성을 억제하는 기제로 작용하고 있다.

셋째, 체제 유지를 위한 폭력적 억압 기제가 여전히 영향력을 발휘하고 있다. 권력 엘리트층부터 일반 주민에 이르기까지 모두가 각종의 통제와 억압기제 속에 살고 있다. 당 비서였던 서관희, 박남기의 처형에서부터 김정은의 고모부 장성택의 숙청·처형은 북한의 억압기제 작동을 극명하게 보여주고 있다.

넷째, 외부세계와의 단절수준이 여전히 높고 비교 상대에 대한 인지도가 매우 낮은 상태이다. 만성적인 경제적 어려움으로 2000년대에 들어서면서 사회 이완현상이 점차 증대하고 외부 정보의 유입도 과거와는 다른 양상으로 나타나고 있다. 그러나 여전히 외부 정보 유입, 문화적 다양성 등 체제변화의 매개적 조건은 성숙이 제약된 상태로 보인다. 시민사회의 등장이 사회주의체제의 변혁과 몰락에 결정적 요인 중 하나였다는 점에서³ 시민사회가 없는 북한체제는 변화를 촉발할 수 있는 중요한 요소가 결여되어 있다.

3_ Marcia A. Weigle and Jim Butterfield, "Civil Society in Reforming Communist Regimes: The Logic of Emergence," Comparative Politics, Vol. 25, No. 1 (October 1992).

다섯째, ‘제국주의’ 세력에 포위되었다는 의식, 곧 피포위의식이 작동하고 있다. 북한체제의 존립 근거 중 하나는 ‘제국주의’ 세력 미국과의 투쟁에 있다. 사회주의진영의 붕괴와 냉전구조 해체는 북한의 피포위의식을 더욱 강화시켰다. 북한의 대응 수단은 핵무기와 미사일의 개발로 나타났다. 핵무기는 김정일과 김정은의 권력유지 수단이자 정권안보, 체제안보의 핵심 기제이다.

여섯째, 북한은 체제전환을 겪은 동유럽 및 러시아, 또는 권위주의국가들과는 달리 통일의 대상이 존재하며, 한반도의 현상 변경에 자국의 사활이 걸린 이익이 있다고 간주하는 주변국들이 있다. 한반도의 지정학적 위치와 북한 이외 한반도 주변국들 간 상호관계의 긴밀화 및 복합화를 고려하면 북한의 변화에 개입할 수 있는 가능성이 상대적으로 제약되어 있다.

결국 북한은 ‘우리식 사회주의체제’의 유지를 위하여 시장의 확산을 수용할 수밖에 없는 상황이 되었으나, 기존 체제의 근본적 성격은 유지하는 ‘헤쳐 나가기’(muddling-through) 전략을 추진하고 있다. 이러한 점에서 볼 때, 북한에서 ‘근본적 변화’를 선택할 가능성은 당분간 기대하기 어렵다.

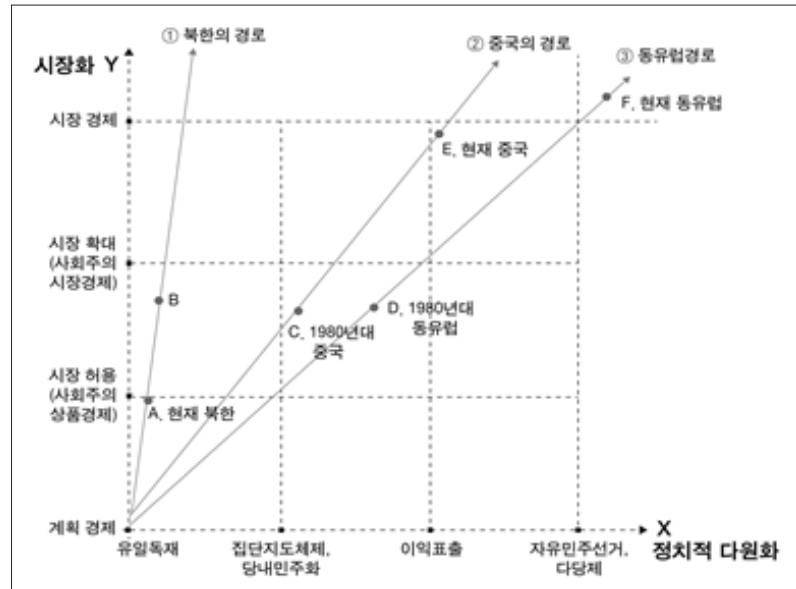
2013년 박종철 등이 공동으로 수행한 김정은 체제의 변화 전망에 대한 연구도 유사한 결론을 도출하였다.⁴

〈그림 1〉은 ‘정치적 다원화’(X축)와 ‘시장화(경제적 개방·개혁)’(Y축)를 두 변수로 상정할 때, 현재의 북한과 중국 및 동유럽의 변화경로를 비교 차원에서 표현한 것이다. 정치적 다원화는 정치제도의 변화와 민주화의 방향으로 이동하는 것을 의미한다. 현재의 유일독재에서부터 집단지도체제와 당내 민주화 → 이익표출 → 자유민주선거와 다당제의 4단계로 분류하였다. 정치적 다원화의 분기점은 자유민주선거의 실시, 복수정당제의 인정 여부다. 시장화는 계획경제에서부터 시장경제로의 이동을 의미한다. 주요 지표는 계획경제, 시장의 허용, 시장의 확대로, 계획경제 → 사회주의 상품경제 → 사회주의 시장경제 → 자본주의 시장경제의 4단계로 분류하였다. 주요 분기점은 사유재산제도의 허용이다.⁵

4_ 종철·박영호·정영태 외, 『김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책』(서울: 통일연구원, 2013).

5_ 위의 책, pp. 21~22.

<그림 1> 사회주의국가의 변화 경로

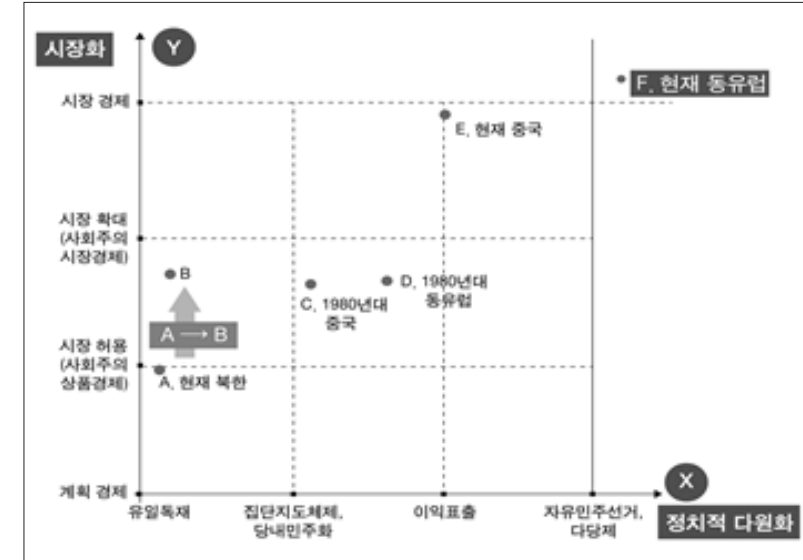


2015년 현재 북한은 체제 유지적 변화를 의미하는 A의 위치에 있다. 유일지배 독재체제를 유지하면서 계획경제의 틀 내에서 시장이 제한적으로 허용된 상태이다. 우리가 기대하는 북한체제의 변화 방향은 중국의 경로나 동유럽의 경로를 따라 가는 것이다. 장기적으로 시장화가 진행되면서 정치적 다원화로 이동하는 것이 한반도의 평화적 통일을 위해서는 가장 바람직한 변화의 방향이다.

그러나 북한은 기존의 정치체제를 유지하면서 경제회복 및 발전을 추구하려 한다. 김정은 정권의 국가발전 전략으로 내세운 ‘핵무력 건설 및 경제건설 병진 노선’은 기존의 정치체제를 고수하면서 계획경제의 토대 위에서 시장의 요소를 확대 적용하여 경제회복 및 발전을 도모하겠다는 것이다. <그림 2>는 향후 5년에서 10년 사이에 가장 가능성이 높을 것으로 평가한 북한의 지향을 보여주고 있다.⁶ 그러나 북한이 핵무기 개발을 지속하고 핵전력에 기반을 둔 안보전략을 발전시키는 한 국제사회의 대북제재는 지속될 것이고, 북한이 의도하는 체제유지형 경제발전에는 근본적인 제약이 있다.

6_ 위의 책, p. 26.

<그림 2> 북한의 희망 경로(A ⇒ B)



3. 한반도 평화통일 전망

1) 남북한의 통일에 대한 입장

(1) 남한

이승만 정부부터 현재의 박근혜 정부에 이르기까지 역대 한국 정부의 통일정책 노선에서 변치 않고 유지되고 있는 것은 자유민주주의, 시장경제에 기반을 둔 통일국가를 이루는 것이다. 헌법의 자유민주적 질서에 의한 통일국가를 말한다. 이러한 통일은 사회주의체제 북한의 변화를 전제로 한다.

이러한 통일국가를 달성하기 위한 정책의 구체적인 접근법과 수단은 정부의 변천에 따라서 유사하기도 하였고 달리 나타나기도 하였다. 통일 방안의 공식적 명칭을 갖고 제시된 것은 전두환 정부의 ‘민족화합 민주통일방안’이었다. 보다 거시적인 통일방안은 노태우 정부의 ‘한민족 공동체 통일방안’으로 제시되었다. 이 방안은 김영삼 정부에서 ‘민족공동체 통일방안’으로 발전하였고, 이후 한국 정부의 공식 통일방안으로 유지되고 있다. 민족공동체 통일방안은 기능주의 입장에서 남북 간 화해협력단계와 남북연합단계를 거쳐 최종적으로

인구비례에 의한 자유 총선거를 통해 통일국가를 완성하는 3단계의 단계적 접근을 제시하고 있다. 통일의 미래상으로 자유민주주의체제를 표방한다.

통일정책의 테두리 내에서 김대중 정부부터 이름 있는 대북정책 구상이 제시되었다. ‘화해 협력정책’(김대중 정부), ‘평화변영정책’(노무현 정부), ‘상생공영정책’(이명박 정부), ‘한반도 신뢰프로세스’(박근혜 정부) 등이다. 각 정부의 정책구상은 정치적 차원에서 이전 정부와 차별성을 두려고 하였으나, 대체적으로 남북관계 개선, 평화정착, 평화통일 기반 구축 등의 내용을 담고 있다. 각 정부의 정책목표와 기초, 추진 원칙 등을 보면 크게 다르지 않다.

그러나 북한에 대한 인식과 북한상황에 대한 판단에는 차이가 있다. 김대중 정부와 노무현 정부는 북한을 불신하면서도 보다 적극적으로 이해하려는 입장을 보여주면서 교류협력을 우선 강조하였다. 또한 남북관계의 상황 진전을 보면서 북한의 변화에 대하여 긍정적으로 평가하였다. 반면 이명박 정부와 박근혜 정부의 정책은 북한에 대한 강한 불신에 토대를 두었다. 또 김대중 정부와 노무현 정부의 남북관계를 북한의 일방주의에 경도된 관계로 평가하였다. ‘퍼주기’ 논리나 ‘불균형적’ 남북관계 논리가 그것이다. 따라서 원칙적인 대북정책을 강조하였거나 북한의 선(先) 행동 변화를 요구하고 있다.

통일정책의 측면에서는 앞선 두 정부의 정책이 남북관계의 관리와 평화공존에 우선 역점을 둔 대북정책 차원으로 축소되었다면, 뒤의 두 정부는 보다 적극적인 통일정책의 추진을 강조한다. 이명박 정부는 통일준비의 필요성을 강조하면서 평화·경제·민족의 3대 공동체 구상을 제시하였으며, 박근혜 정부는 한걸음 더 나아가 ‘통일대박론’을 제기하고 통일준비의 제도화를 추구하고 있다.⁷ 그러나 두 정부 아래서 남북관계와 평화공존의 상태는 오히려 악화되었다. 특히 북한체제의 안정성 여부와 관련하여 이명박 정부와 박근혜 정부는 안정정보다는 불안정성의 증대에 주안점을 두고 있는 것으로 보인다.

(2) 북한

북한의 통일에 대한 공식적 입장은 한마디로 미국에 의한 분단 한반도의 극복과 한반도 전체의 공산화 실현이다. 한반도는 제국주의세력 미국에 의해서 분단되었기 때문에 미국을 배격하면 일단 필요조건은 구비된다. 그리고 남한에 집권하고 있는 반통일세력을 축출하고

‘우리 민족끼리’ 정신에 입각하여 ‘자주성’을 실현해 나감으로써 통일을 이루자는 것이다. 그런데 인간의 ‘자주성’이란 수렁에 의해 ‘사회정치적 생명’을 부여받아 집단주의의 도구로서 역할을 하는 것이지, 자유민주주의의 개인(individual)을 의미하지 않는다. 따라서 자유민주주의, 자본주의에 토대한 통일은 원천적으로 배제된다. 이러한 점에서 남한의 통일 입장과는 대척점에 있으며 평행선을 달리고 있다. 북한의 통일정책은 북한 정권 수립 이후 지금까지 이러한 시각과 입장에서 유지되고 있다.

북한도 통일방안을 제시해왔으며, 현재의 공식적인 통일방안은 1980년 10월 10일 노동당 6차 당대회에서 제시된 ‘고려민주연방공화국창립방안’(‘고려연방제’)이다.⁸ 핵심은 “북과 남의 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부 수립”하고 “민족통일정부 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 가지고 각각 지역자치제를 실시”하자는 것이다. 요컨대, ‘고려연방제’는 남북한이 “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부”를 구성하는 것으로, 1민족, 1국가, 2체제(제도), 2정부의 통일방안이다. 북한은 ‘고려연방제’가 과도적 통일방안이 아니라 최종적인 통일국가 형태라고 설명하고 있다.

그러나 ‘고려연방제’는 변형된 국가연합이며 현실적으로 이러한 형태의 연방국가는 존재하지 않는다. 북한도 인류 역사에서 “서로 다른 제도를 그대로 두고 연방형식의 통일국가를 형성한 실례는 없다”고 인정하고 있다. 북한의 통일정책과 방안은, 남북 간 체제의 차이에 따라서 현실적으로 가능하지 않은 ‘2체제’ 유지의 ‘북한식 연방제’를 주장하면서, 주한 미군 철수, 한·미 연합군사훈련 중단, 한·미동맹 철폐, 국가보안법의 철폐, ‘친북연공’ 활동의 허용 등을 일관되게 제기함으로써 북한의 대남정책에 유리한 환경을 조성하려는 의도를 관철하기 위한 목적에서 나오는 것이다.

그러나 사회주의진영이 붕괴하면서 북한의 ‘연방제’ 통일방안은 체제 방어적으로 변하기 시작했다. 즉 김일성은 “조국통일문제는 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우는 문제도 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는 문제도” 아니라고 주장하였다.⁹ 이후 북한은 ‘제도통일’은 후대의 몫으로 미루고, 제도 단일화를 강요할 경우, 불신과 대결이 격화

8_ 김태영, 『애국애족의 통일방안』(평양: 평양출판사, 2001), pp. 127~128.

9_ 김일성 신년사, 1988년 1월 1일.

7_ 박영호, “한반도 통일에 대한 남북한의 시각과 남북관계,” 『전략연구』, 제XXI권 15호, 통권 제61호 (2014), pp. 287~289.

되고 나아가서 충돌과 돌이킬 수 없는 민족적 재난까지 빚어질 수 있다고 주장해오고 있다. 6.15공동선언 제2항의 ‘낮은 단계의 연방제’는 이러한 북한의 입장의 반영으로 볼 수 있다.

남북관계 차원에서 북한은 1988년 ‘7.7 선언’으로 남북 교류의 물꼬가 터진 이후 한국 정부의 대북/통일정책 추진을 수시로 흡수통일을 의도하는 것으로 비난해왔다. 통일부의 분석에 따르면, 노동신문에 출현한 ‘흡수통일’ 비난은 보수 정부인 노태우 정부(71회), 김영삼 정부(57회), 이명박 정부(91회)는 물론, 그 빈도는 상대적으로 적으나 진보 정부인 김대중 정부(16회), 노무현 정부(29회)에 대해서도 제기되었다.¹⁰ ‘통일대박론’, ‘통일준비론’ 등 통일정책을 적극적으로 내세우는 박근혜 정부에 들어서 ‘흡수통일’을 의도하고 있다는 비난의 빈도는 크게 증가하고 있다.

최근에 북한은 남북한이 기존의 사상과 제도를 고수하는 한 남북 간 관계의 대안은 체제 대결로 인한 전쟁뿐이라면서 평화적 통일방식은 단지 “체제가 공존하는 방식밖에 없다”는 논리를 전개하고 있다. 통일을 말하고는 있으나 통일보다는 남북 간 공존을 강조하고 있는 것이다.

2) 평화통일 전망

첫째, 남북한 간 통일에 대한 시각과 입장 차이가 너무 크다. 어느 한 편의 입장 전환이나 체제의 변화가 전제되지 않는 평화통일의 가능성은 사실상 없다고 보아도 무방하다. 7.4남북공동성명, 남북기본합의서, 6.15공동선언 등에서 ‘통일’이 언급되고 있으나 남북한의 통일에 대한 입장은 근본적으로 다르다. 남한은 자유민주주의, 시장경제에 토대를 둔 통일국가의 달성을 목표로 한다. 이러한 통일 목표는 현재와 같은 북한체제가 존속하는 조건에서는 실현이 불가능하다. 남한의 통일 방안은 북한체제의 변화를 전제로 한다.

‘통일대박론’의 기저에는 동독 체제의 변화, 즉 개혁개방과 민주화의 결과에 따른 동서독 통일 사례를 염두에 두고 있는 것 같다. 북한이 향후 5년에서 10년 사이에 ‘근본적 변화’로 향하는 개혁개방을 이룰 것 같지 않다는 논의를 전제로 하면, 향후 10년 내에 평화통일의 가능성은 극히 낮다고 예측하는 것이 합리적이다. 만약 북한이 장기적으로 <그림 1>의 중국형이나 동유럽형의 변화 경로로 이행한다면 평화통일의 가능성은 증대할 것이다. 다만, 이

경로로 진행되는 과정에서 북한체제의 급격한 변화를 유발하는 계기가 발생할 수 있고, 그럴 경우 평화적 또는 폭발적 상황이 전개될 수도 있을 것이다.

북한 또한 남한이 자기 측의 방식으로 통일하거나 적어도 자기측이 수용할 수 있는 상태로 변하기를 지향하면서 그러한 정책을 계속 추진할 것이다. 동시에 북한은 남북 간 국력 격차가 현저해지고 국제 환경이 자국에 매우 불리하게 전개되고 있는 상황에서 통일보다는 체제의 지속을 위한 공존을 바랄 것이다. 북한이 공식적 또는 표면적으로는 통일을 말하고 있지만 실제로는 제도 통일이 먼 후대의 일이라면서 남북한 공존을 향한 정책을 추진하고 있다. 유일영도체제를 고수하는 김정은 정권이 장기적으로 지속된다면 그만큼 평화통일의 가능성도 낮아지고 시기도 지체될 것이다.

둘째, 평화통일의 가능성을 논하고 전망하기에는 남북관계의 양적, 질적 수준이 너무 낮다. 남북대화가 시작된 지 40년 이상이 흐르고 2014년 말까지 근 640회에 달하는 대화와 접촉이 있었다. 그러나 남북관계는 여전히 대립과 갈등이라는 본질에서 크게 벗어나지 못했다. 개성공단이 10년 이상 운영되고 있으며 갈등 속에서도 때로 교류하고 접촉하고 있으나, 동서독의 경우나 중국-대만의 경우와 비교하면 남북 간 교류의 수준은 너무나 낮다. 더욱이 인적·물적 교류가 진행되는 상황에서도 내용의 질적 수준을 보면 남북 간 거래의 양식은 쌍방적이기보다는 여전히 일방적인 행태에 가깝다. 남북 간 총체적 국력의 격차와 북한체제의 성격상 대등한 수준의 쌍방향 거래 관계가 형성되기는 어렵다. 그렇다고 하더라도 남북 간 상호작용은 호혜적이고 쌍방 지향적 양태로 발전되어야 한다. 또한 거래와 상호작용의 규모, 범위, 폭 등이 폭발적으로 증대되어야 평화적 통일의 가능성을 엿보는 상황을 일으킬 수 있을 것이다.

셋째, 남북 간 불신의 구조가 여전히 매우 강하게 뿌리 내리고 있다. 이러한 불신 구조가 깨지고 신뢰의 틀이 조성되기 전에는 평화통일의 가능성을 논의하기 어렵다. 평화통일의 기반 조성을 위해 역대 남한 정부는 남북대화와 접촉, 교류협력을 통해 북한의 점진적인 변화를 지향해왔다. 1970년대 이후 역대 한국 정부는 남북관계 개선, 신뢰회복과 신뢰조성, 평화공존과 평화정착, 교류와 협력 등 신뢰형성, 남북관계 개선, 그리고 평화정착을 지속적으로 제기하여 왔다.¹¹ 1980년대 후반 남북교류가 시작된 이후 고위급회담, 정상회담, 장관

10_“‘흡수통일’ 관련 북한의 주장,” 통일부 분석자료, 2014. 5.

11_박영호, “남북관계에 대한 남북한의 정책과 신뢰구축의 방향,” 『국제지역연구』, 제18권 5호 (2014년 겨울호), p. 285.

급회담 등 당국 간 대화가 수시로 개최되고 교류협력의 양과 범위가 증대되는 등 때로는 북한과 관계 발전을 이루기도 하였다.

그러나 남북 교류협력의 증대가 남북 간 불신의 완화와 불신 구조의 타파로 이어지지 못하고 신뢰의 형성으로 발전하지 못했다. 더욱이 북한의 핵무기 개발은 남북관계의 진전을 가로막는 핵심 걸림돌이 되었다. 김영삼 정부 이후 역대 한국 정부의 정책은 정부의 이념적 성격에 따라서 이전 정부의 정책을 이어 받아 발전시키기 보다는 ‘배제의 정치’가 지배하였다. 유사한 정책 목표와 정책기조를 내세웠음에도 불구하고 정책의 일관성이 결여되었다. 특히 한국의 보수 정부는 북한에 대한 불신을 전제로 북한에 대해 먼저 행동의 변화를 요구하는 정책을 추진하고 있다.

한편, 북한은 기존의 남한 정부 및 미국 배제의 정책으로부터 근본적으로 벗어나지 못하고 있다. 냉전체제 종식 이후 북한의 통일정책이 한반도 전체의 적극적인 공산화 정책에서부터 북한 체제의 방어·유지를 위해 남북한 공존을 우선하는 정책으로 바뀌었으나 기존 체제의 발전적 변화를 위한 문은 아직 열고 있지 않다. 개혁개방은 기존의 정치적 유일지배체제를 유지하고 당국이 주도의 경제체제를 정상화하는 데 도움을 주는 한계 내에서 도입·시험되고 있다. 과감한 체제전환의 개혁개방은 체제의 본질상 정책적 선택지가 되지 못하고 있다. 이른바 ‘우리식 사회주의’를 내세우며 독재자 개인, 정권 및 체제의 유지·보전을 위해 핵무기를 개발하는 전략을 선택함으로써 국제사회로부터의 고립은 오히려 심화되었다. 특히 남북관계를 중장기적 차원의 체제 변화/발전보다는 단기적 차원의 이익 확보를 위해 운영함으로써 남한 정부의 신축적인 접근을 차단하는 결과를 초래하였다.

넷째, 남북한 각각의 국내정치 차원에서 평화적 통일의 여건이 구비되지 않았다. 또한 남한은 통합의 리더십이 결여되었으며, 북한은 개혁의 리더십이 결여되어 있다. 이러한 조건은 평화통일의 가능성에 대한 논의를 무의미하게 만든다. 물론 향후 남한과 북한에서 각각 이러한 정치리더십이 등장할 수도 있다. 그러나 남한의 경우 민주화 이후 5년 단임제 정부가 5차례 들어서는 동안, 대북/통일정책을 둘러싼 남남갈등을 해결했거나 정책의 추진과정에서 통합의 리더십을 발휘한 지도자를 선뜻 거론하기 어렵다. 북한의 경우 유일영도체제의 1인 지배 독재자로서 폭군이자 절대군주의 리더십은 존재하나 중국의 덩샤오핑과 같은 개혁의 리더십은 존재하지 않는다.

남한과 북한에서 각각 통합의 리더십과 개혁의 리더십이 등장하지 않는다면 남북관계의

획기적인 발전이나 평화통일의 기반조성은 여전히 어려운 과제로 남아 있게 될 것이다. 특히 북한에서 유일지배체제의 통치기간이 향후에도 장기화되고 개혁의 리더십이 등장하지 않는다면 평화통일의 가능성은 희망으로만 남게 될 가능성이 높다.

마지막으로 북한이 상당기간 ‘근본적 변화’를 향한 개혁개방으로의 경로를 선택할 가능성이 낮다는 점에서 평화통일의 전망은 그만큼 어둡다. 남한의 정책 목표인 평화통일 기반조성을 위해서는 북한의 개혁개방을 통한 변화가 견인되어야 한다. 북한 스스로의 변화 동력이 낮다면 외부에서부터 환경을 조성하거나 변화를 촉발하는 요소가 투입되어야 하지만 용이한 일이 아니다. 정책의 변화를 통한 성과가 높을 때 체제 내의 변화를 추진할 수 있으나 지금까지 북한의 경험은 체제 내 변화조차도 더 긴 시간을 소요할 것으로 전망된다.

박영호 등이 2009년부터 전문가 패널을 대상으로 델파이 조사기법을 활용한 통일예측시계 연구에서도 평화통일의 가능성은 먼 장래의 일로 추정되고 있다.¹² 다시 말해 가까운 장래에 평화통일의 전망이 극히 낮다는 것이다. <그림 3>에서 보는 것처럼 2009년의 첫 조사에서 평화통일을 의미하는 합의형 통일의 시간은 통일성취 시간을 12시로 보았을 때 4시 19분에 머물렀다. 통일시계는 해가 지날수록 점차 후퇴하여, 2014년 상반기에는 3시 17분까지로 후퇴하였다. 2014년 하반기 조사에서 2010년의 수준으로 회복하여 3시 47분을 기록하였으나, 평화통일은 여전히 가능성이 높지 않은 것으로 평가되었다.¹³

<그림 3> 합의형 통일시계

2009년	2010년	2011년	2014년-상	2014년-하
				
4:19	3:45	3:31	3:17	3:47
-	-0:34	-0:14	-0:14	+0:30

12_ 박영호·김지희, 『통일예측시계 구축』(서울: 통일연구원, 2009); 박영호·김형기, 『통일예측시계』(서울: 통일연구원, 2010, 2011, 2014).

13_ 박영호·김형기, 『2014년 통일예측시계』(서울: 통일연구원, 2014). p. 50.

일반국민들에 대한 통일의식조사에서도 <그림 4>가 보여주듯이 전문가 패널에 대한 델파이 조사보다는 다소 앞섰으나 2010년 이후 계속 후퇴하는 것으로 나타났다.¹⁴ 2010년에는 4시 47분이었으나, 2011년에 5분 후퇴한 4시 42분을 기록하였다. 2014년에는 2011년보다 28분 후퇴한 4시 14분으로 나타났다.

<그림 4> 합의형 통일시계: 국민의식조사

2010년	2011년	2014년
		
4:47	4:42	4:14
-	전년 대비 -0:05	전년 대비 -0:28
패널 대비 +1:02	패널 대비 +1:16	패널 대비 +0:27

4. 결론

2015년은 광복 70주년이자 분단 70년을 맞는 해이다. 이에 따라 연초에 남북한은 모두 역사적 계기를 맞아 함께 통일 지향의 성과를 올리자는 정책적 입장을 밝혔다. 그러나 남한이나 북한은 자기 측 중심의 입장에서 상대방이 호응해 나올 것을 제안하고 촉구하였다. 신뢰가 결여된 상태에서 상대방에게 나의 입장에 따르라고 제안하는 것은 당연히 진정성 없는 것으로 받아들여질 것이다.

북한은 국제사회의 이탈세력으로 평가받고 있고, 군사적 차원에서는 우리의 ‘적’으로 규정되기도 한다. 그러나 동시에 남북관계 개선과 남북 간 현안을 풀기 위한 대화와 협상의 상대방이다. 또 통일을 향한 길로 나아가기 위한 동반자이다. 우리는 남북관계에서 북한

14_위의 책, p. 151.

의 이러한 이중성을 익히 알고 있고, 북한도 그 점에서는 마찬가지일 것이다. 그러나 때때로 그 이중성의 동반자 입장보다는 적대적 입장에 더 빠지는 경우가 있었다. 그럴 경우, 신뢰 쌓기의 정책은 말로써 끝나며 실천적인 행동으로 이행되기 어렵다. 북한의 비정상적이고 비상식적이며 호전적인 오랜 행태를 모른 채 넘길 수는 없다. 그렇다고 하여 그러한 행태 때문에 남북관계의 진전을 위한 노력을 중단할 수는 없다.

북한의 개혁개방은 타 사회주의국가의 사례들과 비교하면 매우 더디고 제한적이다. 북한 통치자와 핵심 권력 엘리트들의 입장에서도 개혁개방의 길로 들어서는 정책적 선택은 매우 조심스러운 과정이다. 사회주의체제 수립 이후의 오랜 믿음체계, 통치구조, 익숙해진 기존의 정책결정과 집행과정, 정책 선택 등은 새로운 방식의 생산양식과 그에 동반하는 믿음체계와 가치, 통치구조로 쉽게 대체되기 어렵다. 작은 수준의 정책 전환조차도 과감한 결단이 필요하다. 기존의 구조와 믿음체계에 영향을 미치는 정책을 선택해야 할 경우에는 더욱 더 그렇다.

기존의 것들을 고수하려는 속성을 지닌 비탄력적 체제의 틀을 그 안의 행위자가 깨뜨리는 것은 코페르니쿠스적 발상과 인식의 대전환을 요구한다. 당연히 어려우며, 그 가능성은 낮을 수밖에 없다. 북한의 지도부와 권력엘리트들이 처한 딜레마다. 그들의 발상과 인식의 전환을 도와주기 위해서 외부 행위자의 역할이 더욱 중요해질 수밖에 없다.

독일과 한반도의 경우는 많이 다르다. 그러나 독일의 경험에서부터 한반도에 적절한 대안을 찾는다면, 1972년 12월 동서독 기본조약 체결 이후 동서독 관계 발전의 기본 틀을 활용하는 것이다. 동서독 기본조약은 제1조에서 동서독관계를 “상호 동등성에 기초한 정상적 선린관계”로 규정하였다. 우리의 남북기본합의서에도 상호 체제 인정과 존중(제1조), 내부 문제 불간섭(제2조), 비방 중상 금지(제3조) 등을 규정하였다. 그러나 서문에서 남북관계는 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정하였다. 남북기본합의서의 기본 정신을 되살리면서 동시에 체결 이후 20여 년이 지난 현재의 내외 환경을 반영하여 유엔차원에서뿐 아니라 쌍방 관계를 상호 국가성을 인정하는 “동등성에 기초한 정상적 선린관계”로 규정하는 새로운 합의를 추진할 것을 제안한다.

그 합의에는 또 동서독 기본조약 제2조의 “유엔 헌장에 명시되어 있는 제반 목표와 원칙, 특히 모든 국가의 주권, 평등, 독립, 자주, 영토보전의 존중, 인권보호 및 차별금지 등을 지

향한다.”는 규정을 우리의 사정에 맞도록 적용해볼 것을 제안한다. 통일은 평화공존의 과정을 통해 남북관계를 발전시키며 그 튼튼한 기반이 조성되었을 때 실질적인 가능성을 생각할 수 있기 때문이다. 동서독은 기본조약 체결 이후, 이에 입각한 관계 발전을 추진하였으며, 특히 서독은 기본조약의 규정에 따라서 투명성 있고 일관성이 있는 독일정책을 추진하였다. 동서독 기본조약 체결 이후 동서독관계는 쌍방 지향적인 차원에서 지속적으로 발전하였다. 우리가 분단 70주년을 맞는 해에 독일은 통일 25주년을 기념한다.

[요약문]

North Korea's Change and the Prospects for Peaceful Korean Unification

Major economic reform measures taken by North Korea are the “July 2002 Economic Reforms” and “June 28th Measures”. The aim of both policies is substantially the same. The principle that state eventually control the economic activity remains to be unchanged: increasing the production and supply capacity by national planning and unified leadership, economic management improvement, expansion of the autonomy of the factory-enterprises and cooperative farms, productivity improvement, SEZ development, improving people's living standards and the restoration of the planned economy. For the next 5 to 10 years of period, the possibility that the “fundamental change” dimension of reform endorsed in North Korea is not high. Firstly, the only ruling dictatorship has been survived for a long-term, the third Generation Succession of Kim's family and a few power elite-dominated regime has been preserved. Essentially, within political elite group, formation of the group that could seek a regime change in a broad sense, including the economic reform and “opening up”, is relatively difficult. Second, as a result of the highly symbolic manipulation and thought control to ensure the maintenance and validity of regime, social and cultural uniformity and rigidity is strongly internalized. Thirdly, the violent suppression mechanism for regime maintenance is still influential. Forth, North Korea is lacking an critical factor that can trigger the change, because there is no civil society within the regime. Fifth, the siege-consciousness due to the “imperialist” forces is operating. Sixth, there is an obvious target of the unification and there are also neighboring countries interested in changes in the status quo of the Korean Peninsula. After all, North Korea has a limit to promote the “reform and opening up” within the system maintenance level.

Perspective and position on the unification of the two Koreas is showing a striking difference. North Korea has seemingly shouting the unification but is actually aiming the defense-oriented coexistence. Currently, prospect for a peaceful reunification of the Korean peninsula is not so bright. Firstly, viewpoint and position on the unification is too different. There is virtually no possibility of peaceful reunification, without the premise of one's position changes or regime transition.

Secondly, the (quantitative and qualitative) level of inter-Korean relations is too low to prospect and discuss the possibility of peaceful unification. Thirdly, distrust between the North and South is deeply rooted. Unless the structure of distrust collapses and the framework of trust is built, it is hard to debate the possibility of peaceful unification. Forth, conditions for peaceful reunification is not well-furnished at the domestic political level. Moreover, South Korea lacks political leadership of the integration, whereas North Korea lacks leadership for reformation. Lastly, the outlook for peaceful reunification is bleak, in a sense that North Korea is unlikely to take the reform path towards a 'fundamental change' for a period of time. In conclusion, in order to foster reformative environment in North Korea and improve inter-Korean relations, not only at the UN level but also a new agreement to prescribe “good-neighborly relationship based on equality” with the mutual recognition of stateness should be promoted.

Opening Session

HONG-KOO LEE

[Current Position]

- Chairman of the board of the Seoul Forum for International Affairs

[Education]

- B.A. in Political Science, Emory University
- M.A. in Political Science, Yale University
- Ph.D. in political science, Yale University.

[Career]

- Member of the Club of Madrid
- Ambassador of South Korea to the United States (1998-2000)
- Prime minister of South Korea (1994-1995)
- Ambassador of South Korea to the United Kingdom (1991-1993).

NAK-IN SUNG

[Current Position]

- President of Seoul National University

[Education]

- B.A. (LL.B.) Seoul National University
- M.A. (LL.M.s) Seoul National University
- Ph.D. (LL.D.) Seoul National University
- Ph.D. (LL.D.) Panthéon-Assas University (Paris II)

[Career]

- Dean, School of Law, Seoul National University
- President, Korean Public Law Association
- Chairperson, Korea Law Professors Association

Session 1

SUNG-HWAN KIM

[Current Position]

- Visiting Professor of Graduate School of International Studies, Seoul National University

[Education]

- B.A. Economics, Seoul National University (1972-1976)
- Studied at University of London (School of Slavonic and East European Studies) (1985-1987)
- Received an Honorary Doctorate of Political Science at the Samarkand Institute of Foreign Languages, Uzbekistan in 2004

[Career]

- Chair of Institute for Global Social Responsibility at Seoul National University (2013-2015)
- Minister of Foreign Affairs and Trade of the Republic of Korea in 2010
- Senior Secretary to the President for Foreign Affairs and National Security in 2008

HAK-SUNG KIM

[Current Position]

- Professor at Chungnam National University (Department of Political Science & Diplomacy)

[Publication]

- "Mutual Understanding on 'Trust-Building Process Policy on the Korean Peninsula'" (2014)
- "Prospect of changing Sino-US relationship and Future of North Korean Strategy of Independent Survival" (2013)
- "South Korea-US Relations in the Era of inter-korean Reconciliation"(2012)
- "Contending Unification Formulas on the Korean Peninsula and Tasks for Future Studies" (2011)
- "The 'German Question' in the Era of Cold War and International Politics" (2002)

DONG-KI LEE

[Current Position]

- Assistant Professor, Department of History at Gangneung-Wonju National University

[Education]

- B.A. in Western History at Seoul National University
- M.A. in Western History at Seoul National University
- Ph.D. in History at FSU Jena in Germany

[Publication]

- <Option Oder Illusion? Die Idee einer nationalen Konföderation im geteilten Deutschland 1949-1990 (Ch. Links Verlag, 2010) >
- "The Peace Theory of Dieter Senghaas: Civilization and Configuration"
- "The Policy of the West German Green Party for Peace and Unification in the 1980s"
- "Helmut Kohl, Confederation and the German Reunification 1989/90"

BERNHARD SELIGER

[Current Position]

- Resident representative of Hanns Seidel Foundation in Korea

[Education]

- Degree (Maitrise en sciences économiques) from Université de Paris I
- Ph.D.in (Dr.sc.pol.) at the Institute for Economic Policy, Christian-Albrechts-University at Kiel, Germany in 1998
- Habilitation (postdoctoral lecture qualification) at the University of Witten-Herdecke in 2007

[Career]

- Senior lecturer at the University of Witten/ Herdecke (Germany).
- Guest professor at the Graduate School of Public Administration of Seoul National University (Korea)
- Guest professor at the Graduate School of International Area Studies of Hankuk University of Foreign Studies (Korea)
- Assistant Researcher at the Institute for Economic Policy, Christian-Albrechts-University at Kiel (Germany)

[Publication]

- The Shrimp that Became a Tiger, Transformation Theory and Korea's Rise After the Asian Crisis, Peter Lang Verlag, Emerging Market Studies, Frankfurt: 2013; (with Gi-Woong Son et al.)
- 'Geurin detangteu' silcheonjeolyak: hwangyeongdongche hyeongseong-gwa jeobgyeongjiyeok · DMZ pyeonghwasangtae-jeok iyongbangan (Green Détente implementation strategy: formation of an ecological community and measures to use the border region peacefully and ecologically), Seoul: Korean Institute for National Unification, 2014; (with Jüri Sepp, Ralph Wrobel)

BYUNG-DUCK HWANG

[Current Position]

- Honorary Research Fellow at the Korea Institute of National Unification (KINU)

[Education]

- B.A.in Political Science, Freie Universität Berlin (Free University of Berlin)
- M.A.in Political Science, Freie Universität Berlin (Free University of Berlin)
- Ph.D.in Political Science, Freie Universität Berlin (Free University of Berlin)

[Career]

- Member of the standing committee of National Unification Advisory Council
- Adviser of National Intelligence Service

[Publication]

- The German Unification and the Implication for Korea Unification
- The Rise of China to the G2 and Strategy for Peaceful Unification
- The Strategy of the public diplomacy for Korea unification

DONGMYUNG KIM

[Current Position]

- Director of the RIGA (Research Institute for German Affairs)

[Education]

- B.A. German Literature and Language, Korea Military Academy (1971-1975)
- B.A. German Literature and Language, Seoul National University (1977-1979)
- M.A. International Relations, University of Konstanz (1984-1986)
- Ph.D. International Relations, University of Konstanz (1987-1991)

[Career]

- International Cooperation Section Chief at the CTBTO (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organization: Vienna/Austria) (2006-2010)
- Defense Attache in the Korean Embassy to Germany: Berlin (2002-2006)
- Defense Attache in the Korean Embassy to Germany: Bonn (1996-1999)
- Defense Policy Advisor to the President in the Presidential Office (1994-1996)

[Publication]

- 20 Jahre Deutsche Einheit, und die Alternativen fuer die koreanische Halbinsel, Haneul Academy, 2010
- Assessment and Prospects of the Military Capabilities of the Four Big Powers in East Asia, Theory and Practice of Defense Policy (Ed:Cha/Hwang), Orum Press, Seoul, 2002
- German Reunification and its Implications for the Korean Peninsula, SWP Research Paper, Ebenhausen, Germany, 1996
- Die amerikanisch-chinesisch-japanische Zusammenarbeit in Ostasien: Frankfurt, Peter Lang Press, 1991

Session 2

JUN-YOUNG KANG

[Current Position]

- Dean of the Administrative Office Affairs of The Graduate Schools and Professor of Graduate School of International Area Studies, Hankuk University of Foreign Studies, Korea

[Education]

- B.A. in the Department of Chinese at Hankuk University of Foreign Studies
- M.A. at Institute for East Asian Studies, National ChengChi University, Taipei, Taiwan.
- Ph.D. at Institute for East Asian Studies, National ChengChi University, Taipei, Taiwan.

[Career]

- Member of the Policy Advisory Committee of the Ministry of Foreign Affairs.
- Dean of the Center for International Area Studies and Director of Institute of Chinese Studies.

[Publication]

- China's Foreign Policy in Xij Jinping Era(2015)
- On Volume UnderStanding Chinese Affairs (2005)
- "PRC's Socialist Modernization : Difficulties and Solutions"(1996)

HEUNGKYU KIM

[Current Position]

- Professor, Dept. of Political Science Director, China Policy Institute at Ajou University

[Education]

- B.A. in international relations at Seoul National University
- M.A. in international relations at Seoul National University
- Ph.D. in Political Science from the University of Michigan

[Career]

- Professor at the Institute of Foreign Affairs and National Security (IFANS)
- Professor at the MOFA
- Professor at the Sungshin Women's University.

[Publication]

- "Chinese Decision-making and Democratic Centralism (2004)"
- "The Politics of Fiscal Standardization in China: Fiscal Contract vs. Tax Assignment (2004)"
- "The Anti-Secession Law and Taiwan Straits Relations (2005)"
- "China's Military Buildup and Its Implication (2006)"
- "Chinese Foreign Policy and Sino-North Korean Relations under Hu Jintao's Leadership (2007)"
- "China's Strategic Views toward U.S. Security Policies in East Asia (2007),"
- "The Sino-North Korean Relationship at the Crossroads (2008),"
- "From Strategic Competition to Strategic Cooperation: Evolving Sino-US Relations (2009),"
- "China's Partnership Diplomacy (2010)"
- "From a Buffer Zone to a Strategic Burden: Evolving Sino-North Korea Relations during Hu Jintao Era (2010)"
- "Principles and Practices in Chinese Foreign Policymaking(2012)"
- "Enemy, Homager or Equal Partner?: Evolving Korea-China Relations (2012)" "Study of China's National Core Interests (2013)"
- "North-Korea-China Relations at Crossroads (2013)"
- "China-Japan-the U.S. Triangle Relations and its Prospects(2014)"and so on.

ARTHUR DING

[Current Position]

- Research Fellow and Director, Institute of International Relations (IIR), National Chengchi University (NCCU)

[Education]

- B.A. in Anthropology at National Taiwan University, 1974
- M.A. in Political Science at University of Notre Dame, 1982
- Ph. D. in Political Science at University of Notre Dame, 1987

[Career]

- Research Fellow, IIR, NCCU, February, 1997-Present
- Associate Research Fellow, Sun Yat-sen Center for Policy Study (SCPS), National Sun Yat-sen University, Kaohsiung, Taiwan, August 1987-June 1988
- Associate Research Fellow, IIR, NCCU, January 1991-January 1997
- Associate Professor, Department of Political Science, Chinese Culture University (CCU), Taipei, August 1988-January 1991

[Publication]

- "China's Defense Industry in the Age of Globalization: Opportunities vs. Challenges," in Monique Chu and Scott L. Kastner (eds) *Globalization and Security Relations across the Taiwan Strait* (NT/London: Routledge, 2015), pp. 209-232.
- "Confidence-Building Measures' in China's History: Song-Liao Military Relations as Example," *Prospect Quarterly*, Vol. 13, No. 2(May 2012), pp. 99-141.with Huang Anhao and Wang Junpin (in Chinese)
- "Will Taiwan Go Nuclear?" in James J. Wirtz and Peter Lavoy (eds) *Over the Horizon Proliferation Threats* (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2012), pp. 33-46
- "Taiwan's Paradoxical Perceptions of the Chinese Military: More Capable but Less Threatening?" *China Perspectives*, No. 4, 2011, pp. 43-51.
- "China's Military," in Jenn-Huan Wang, C. P. Tang, and Song Kuo-cheng Song (eds) *Mainland China and Cross-Strait Relations* (Taipei: Chuliu Publisher, 2011), pp. 65-86. (in Chinese)

- "China's Military Confidence Building Measures Policy toward Taiwan: Adhering to One China Principle and Eventual Re-Unification," *Asia-Pacific Forum*, No. 52 (June 2011), pp. 86-106. (in Chinese)
- "US-PRC Disputes over Space, BMD and Nuclear Policies: An Analysis," *Mainland China Studies (MCS)*[*Zhongguo dalu yanjiu*], Vol. 53, No. 1 (March 2010) (in Chinese).

CHIEN-MIN CHAO

[Current Position]

- Chair professor and director of the Graduate Institute for Sun Yat-sen Thoughts and Mainland China Studies, Chinese Culture University

[Education]

- B.A. in Political Science, National Chengchi University, Taiwan
- M.A. in East Asia Studies, National Chengchi University, Taiwan
- M.A. in Political Science, Southern Illinois University, U.S.A.
- Ph.D. in Political Science, Southern Illinois University, U.S.A.

[Career]

- Deputy Minister for the Mainland Affairs Council at the ROC government (2008-2012)
- Visiting professor at the George Washington University
- Visiting teaching professor at the University of Wisconsin-Madison

[Publication]

- *Decision-making in China: Leadership, Process and Mechanism* (Taipei, 2014)
- *Introduction to China and Cross-Strait Relations* (Taipei, 2010)
- *Lee Teng-hui's Legacy* (M.E. Sharpe, 2002)
- *Rethinking the Chinese State* (Routledge, 2001)
- *Analysis to Contemporary Chinese Politics* (Taipei, 1997)
- *Authoritarian Politics* (Taipei, 1994)
- Among others

YOUNG-ROK CHEONG

[Current Position]

Professor in GSIS at Seoul National University

[Career]

- Researcher at Korea Institute for International Economic Policy
- Assistant Professor at Yonsei University
- Professor at Seoul National University

[Publication]

In English:

- Mode of Entry of Overseas Chinese Foreign Direct Investment in China, in New Studies on Chinese Overseas and China, IIAS (International Institute for Asian Studies), The Netherlands, 2000
- The Impact of China's Entrance to the WTO, China Economic Review, Vol 11, No2, 2000
- Prospects of Sino-Korean Economic Cooperation, Yonsei University Press, 1999
- Comparison of FDI into China, Global Economic Review, (Vol28, No1, 1999)
- The Korean Financial Crisis: Causes, Impact on FDI, and Implications for Central Asia, Global Economic Review (Vol27, No2, Summer 1998)

HANKWON KIM

[Current Position]

- Research fellow and the director of the Center for Regional Studies at the Asan Institute for Policy Studies, Seoul

[Education]

- B.A. and M.P.A. from the University of Connecticut at Storrs, USA
- Ph.D. in International Relations from American University, USA
- Postdoctoral program at Tsinghua University

[Career]

- Visiting professor of the Center for Chinese Studies at the Korean National Diplomatic Academy
- Research scholar at the School of International Studies, Peking University, China

[Publication]

- "The Implications of the Chinese 'String of Pearls' for the U.S. Return to Asia Policy: the U.S., China, and India in the Indian Ocean" in the Journal of Global Policy and Governance (September 2013)
- "A New Type of Relationship between Major Countries and South Korea: Historical and Strategic Implications" in The Asan Forum (December 2013)

HEUNGHO MOON

[Current Position]

- Dean of both the Division of International Studies (DIS) and the Graduate School of International Studies (GSIS) at Hanyang University.
- Director of the Institute for Chinese Studies (ICS) at Hanyang University.

[Education]

- B.A. and Ph.D. degrees in Political Science at Hanyang University

[Career]

- Visiting Professor at the University of Oregon.

[Publication]

- Modern China and Sinocentrism (2013)
- Taiwan and Cross-Straight Relations (2007)
- China's Grand Strategy and the Korean Peninsula (2006)

Session 3

DAL-JOONG CHANG

[Current Position]

- Emeritus Professor of Political Science at Seoul National University.

[Education]

- B.A. in Political Science at Seoul National University
- M.A. in Political Science at Seoul National University
- Ph.D in Political Science at the University of California at Berkeley

[Career]

- Member of Korea-China Experts Committee
- Policy advisor, Ministry of National Defence
- Visiting researcher, Institute of Social Science of The University of Tokyo
- Visiting Professor, Institute of East Asian Studies, UC Berkeley

[Publication]

- "The Rise of China and Sino-Japanese Power Game," and "US-DPRK Relationship 1990-2008."

CHANGSU KIM

[Current Position]

- Senior Research Fellow, Korea Institute for Defense Analyses (KIDA)

[Publication]

- The Future of the ROK-US Alliance: Suggestions Based on Considerations of the Reunification and Post-Reunification (KJDA, 2013)
- The Changing US Military Deployment Strategy for the Asia-Pacific (KIDA, 2011)
- The Prospects for US-China Relations and South Korea's Strategic Responses (KIDA, 2010)
- Korea: Security Pivot in Northeast Asia (Hudson Institute, 1998)
- A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation (RAND, 1995)

YOUNG-HO PARK

[Current Position]

- Senior Research Fellow at Korea Institute for National Unification

[Education]

- Ph.D. in Political Science at University of Cincinnati (USA)

[Career]

- Vice-President, Korean Political Science Association (2010)
- Vice-President, 21st Century Political Science Association (2009)
- President, Korean Association of World Regional Studies (2007)
- Vice-President, Korean Association of International Studies (2007)
- Vice-President, Korean Association of Political Science and Communication (2006~Present)
- Policy Consultant, Ministry of Unification (2003~Present)
- Consultant, National Unification Advisory Council (2001~Present)
- Policy Expert , Secretariat of the National Security Council (2001)
- Policy Council Member , Korean Council for Reconciliation and Cooperation (1999~Present)
- Policy Expert , Ministry of National Defense (1998~2000)
- Visiting Fellow, Hudson Institute (USA) (1997~Present)

[Publication]

- Domestic Politics and Foreign Policies of the Northeast Asian Countries in the Era of Xi Jinping Leadership and the North Korea and Unification Diplomacy Strategy of South Korea, Co-author, 2013
- Strategies to Promote Public Diplomacy for Korean Unification(II)- Study on the Condition of Public Diplomacy toward South Korea's Four Neighboring States (Comprehensive Report), Co-author, 2013
- Actual Conditions of Korea's Unification Public Diplomacy toward the U.S., Co-author, 2013
- Strategies to Implement the Trust-building Process on the Korean Peninsula, Co-author, 2013
- Trustpolitik: the Park Geun-hye Administration's National Security Strategy: Study on Theory and Practice, Coauthor, 2013
- Future of Kim Jong-un Regime and South Korea's Strategies, Co-author, 2013 (in Korean)
- Actual Conditions of U.S. Unification Public Diplomacy toward South Korea, Co-author, 2012 (in Korean)
- Unification Diplomacy Strategy for a Peaceful Unification, Co-author, 2011 (in Korean)

BEOM-SHIK SHIN

[Current Position]

- Professor in the department of international relations at Seoul National University
- Director of the Korean Association of Slavic Studies (KASS)

[Education]

- B.A in international relations at Seoul National University
- M.A. in international relations at Seoul National University
- Ph.D. in political science at Moscow State Institute of International Relations (MGIMO).

[Career]

- Researcher, Korea Institute for Future Strategies
- Researcher, East Asia Institute

- Researcher, Presidential Committee on Northeast Asian Cooperation Initiative
- Professor of Political Sciences at Incheon University

[Publication]

- 21st Century Challenges and International Relations for Eurasia (in Korean)
- Russia's Choice: Transition to the Post-Soviet System and Changes in the State, Market and Society (in Korean)
- Russian Nonproliferation Policy and the Korean Peninsula (co-authored)

CHUN-SIK KIM

[Current Position]

- Special Research Fellow, Institute for Peace and Unification Studies at Seoul National University

[Education]

- B.A. in Politics at Seoul National University, Seoul, South Korea
- M.A. in Public Administration at Seoul National University
- Ph.D. in North Korean Studies at University of North Korean Studies, Seoul

[Career]

- Special Research Fellow, Institute for Peace and Unification Studies at Seoul National University
- Vice Minister of Unification
- Head of Unification Policy Office(Asisstant Minister)
- Director General of Inter-Korean Exchange and Cooperation Bureau
- Head of South-North Dialogue Management Department
- Director of Policy Coordination Division, Ministry of Unification

Roundtable

MYOUNG-KYU PARK

[Current Position]

- Director of the Institute for Peace and Unification Studies (IPUS) and Director of the HK Peace and Humanities Research Group at Seoul National University (SNU)

[Education]

- Ph.D in Sociology at Seoul National University

[Career]

- Director of the Institute for Peace and Unification Studies
- Visiting professor at University of California, Berkeley
- Director of the Institute for Social development and Policy Research
- Visiting scholar at University of California, Irvine
- Professor of Sociology at Seoul National University
- Fellow researcher at Harvard-Yenching Institute

[Publication]

- Sociology of Boundaries in Inter-Korean Relations (2012)
- Nation, People and Citizen: Korean Political Subjectivities from the Conceptual History (2009)

WON-TAEK KANG

[Current Position]

- Professor, Department of Political Science and International Relations at Seoul National University.

[Education]

- B.A. in Geography at Seoul National University
- M.A. in Political Science at Seoul National University
- Ph.D. in Political Science at London School of Economics and Political Science

[Career]

- Vice President, the Korean Political Science Association (2012)
- Member, the Presidential Council for Future and Vision (2011-2013)
- President, the Korean Association of Party Studies (2010)
- Associate Professor, Department of Political Science at Soongsil University (2001-2010)
- Visiting Scholar, Duke University (2008-2009)

[Publication]

- Missing the Dictator in a New Democracy: Analyzing ‘the Park Chung Hee Syndrome’ in South Korea. Journal of Political and Military Sociology (forthcoming)
- ‘How Ideology divides Generations: The 2002 and 2004 South Korean elections.’ Canadian Journal of Political Science (2008) vol. 41, no.1, pp. 461-480
- ‘Protest voting and Abstention under Plurality rule elections.’ Journal of Theoretical Politics (2004) vol.16, no.1, pp. 79-102.
- ‘The 1997 presidential election in South Korea.’ Electoral Studies (1999) vol. 18, no. 4, pp. 599-608. [with Hoon Juang]

KYUNG-SEO PARK

[Current Position]

- President, UN Human Rights City Promotion Commission
- President, HBM Co-op Research Institute
- Human Rights Award, from Nepal, Myanmar, Indonesia and India etc.
- Permanent Fellow, University of Oxford and Edinburgh

[Education]

- B.A. in Sociology at Seoul National University
- M.A. in Sociology at University of Goettingen, Germany
- Ph.D. in Sociology at University of Goettingen, Germany
- Honorary Doctor Philosophy at Sennai Academy University, India,
- Honorary Doctor Theology at Edinburgh University, UK

[Career]

- Professor, Sociology, Seoul National University
- Distinguished professor, Sungonghoe University
- Distinguished Professor Ewha Woman's University
- Senior Standing Commissioner, NHRCK
- Ambassador at large for Human Rights, ROK
- President, Human Rights Commission, National Police Agency
- President, Policy Making Commission, Ministry of Unification, ROK

[Publication]

- Promoting Peace and Human Rights on the Korean Peninsula. Seoul: Ewha Womans University Press, 2007. (English)
- The Korean Peninsula and Asia: From the Eyes of Ambassador for Human Rights. Seoul: Woollimsa, 2002. (In Korean; Korean title 《인권대사가 체험한 한반도와 아시아》)
- Reconciliation Reunification: The Ecumenical Approach to Korean Peninsula Based on Historical Documents. 1998, Hong Kong: CCA. (English)
- Peace and Human Rights in the time of globalization (2009, 8. Korean title <지구촌 시대의 평화와 인권>)

- Korean Identity as global citizen standard (2009, 12. Korean title <세계시민 한국인의 자화상>)
- Ecumenical Memoir on 70's struggle for Korean Democratization
- What is Human Rights
- You are so dignified as I am

HO-YEOL YOO

[Current Position]

- Professor and director of North Korean Studies at Korea University.

[Education]

- B.A. in Political Sciences at Korea University
- M.A. in Politics at Korea University
- Ph.D. in Politics at Ohio State University

[Career]

- Chairman in charge of Politics, Security and International Relations of the National Unification Advisory Council for ROK President
- President of the Korea Policy Research Center
- Dean of the Graduate School of Public Administration at Korea University
- Research fellow at the Korea Institute for National Unification (KINU)
- President of the Korean Political Science Association 2013
- Visiting scholar at the Mershon Center at Ohio State University, USA (2003-2004)

[Publication]

- "Institutionalization of the cult of the Kims: its implication for North Korean Political Succession," Jae-Cheon Lim and Ho-Yeol Yoo, The Journal of Defense Analysis, Vol.22, No.3, 2010;
- "The North Korean Patrimonial Elite," Jae-Cheon Lim and Ho-Yeol Yoo, Korea Observer, Vol.44, No.2, Summer 2013

- "National Identity as a Mediator of the Relationship between Perceived Discrimination and Social Adaptation among North Korean Refugees," Kim Hee Jin and Yoo Ho Yeol, The Journal of Defense Analysis, Vol.26, No.4, 2014.

HEE-YOUNG SHIN

[Current Position]

Professor, Chief, Division of Hemato-Oncology, Department of Pediatrics, Seoul National University, Children's Hospital, Seoul, Korea

[Education]

- Premedical course at Seoul National University,
- M.D. at Seoul National University College of Medicine
- M.S. Graduate School of Medical Science at Seoul National University
- Ph.D. Graduate School of Medical Science at Seoul National University

[Career]

- President, The Korean Society of Blood Transfusion
- President, The Korean Society of Pediatric Hematology-Oncology
- Chairman, The Korean Society of Hematology
- CEO, R&DB Foundation of Seoul National University
- Vice President for Research of Seoul National University
- Associate Dean for academic affairs, Seoul National University, College of Medicine
- Editor, International Incidence of Childhood Cancer Vol 3, WHO IARC

[Publication]

- 1. Shin HY, Kang HJ, Park ES, Choi HS, Ahn HS, Kim SY, Chung NG, Kim HK, Kim SY, Kook H, Hwang TJ, Lee KC, Lee SM, Lee KS, Yoo KH, Koo HH, Lee MJ, Seo JJ, Moon HN, Ghim T, Lyu CJ, Lee WS, Choi YM. Recombinant urate oxidase (Rasburicase) for the treatment of hyperuricemia in pediatric patients with hematologic malignancies: Results of a compassionate prospective multicenter

study in Korea. Pediatr Blood Cancer. 2006 Apr;46(4):439-45.

- Woo SY, Lee MY, Jung YJ, Yoo ES, Seoh JY, Shin HY, Ahn HS, Ryu KH. Arsenic trioxide inhibits cell growth in sh-sy5y and sk-N-as neuroblastoma cell lines by a different mechanism. Pediatr Hematol Oncol. 2006 Apr-May;23(3):231-43.
- Hur M, Park JY, Cho HC, Lee KM, Shin HY, Cho HI. Methylenetetrahydrofolate reductase A1298C genotypes are associated with the risks of acute lymphoblastic leukaemia and chronic myelogenous leukaemia in the Korean population. Clin Lab Haematol. 2006 Jun;28(3):154-9.
- Ju HY, Kang HJ, Hong CR, Kim SJ, Lee JW, Kim H, Park KD, Jeon YK, Kim CW, Shin HY, Ahn HS. Pediatric Extranodal NK/T Cell Lymphoma in a Single Institution. Clinical Pediatric hematology-Oncology. 2013;20:102-107.

HYUNG-GON JEONG

[Current Position]

- Vice President of the Korea Institute for International Economic Policy (KIEP)

[Education]

- Ph.D. in Economics from the University of Cologne
- Fulbright Visiting scholar at the Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies (SAIS).

[Career]

- Member of the Standing Committee at the National Unification Advisory Council
- Consultant at the Fair Trade Commission, the Advisory Committee of Free Economic Zone of the Ministry of Trade, Industry and Energy.
- Director General at the Office of Strategy Planning, National Security Council (NSC), the Blue House (2003 2005)

[Publication]

- Dr. Jeong has published many refereed journal articles, books and working papers on the transition economy, North Korean economy, trade and investment.