

## 독일통일 과정의 합의와 한국의 통일 준비\*

박휘락 국민대학교

### 논문 요약

본 논문은 독일통일의 사례를 활용하여 북핵 위협 상황에 부합되는 현실적인 통일방안을 제안하기 위한 목적으로 작성되었다. 특히 서독이 동독의 새 정부와 협의 하에 동독 주민들의 의사를 충분히 확인한 다음에 평화적 합의통일을 추진하였다는 데 주목하였다. 분석의 결과, 독일 통일은 평화적 과정을 거쳤고, 주민의 의사를 충분히 반영하여 진행되었으며, 국내적 및 국제적 절차를 착실하게 준수한 것으로 드러났고, 이러한 측면에서 한국의 통일에 유용한 교훈이 될 수 있다고 판단하였다. 이러한 교훈들을 잘 반영할 때 남북한 간의 평화적 통일이 가능할 것이다. 다만, 현재 북한이 핵무기를 보유하고 있다는 것이 큰 변수이다. 따라서 남한은 우선 북핵에 대한 효과적인 억제 및 방어방책을 구비해야 한다. 그런 다음에 한국의 정치지도자들은 평화적 합의통일에 대한 의지와 비전을 토의하여 정립해야 하고, 한국 주도의 통일을 보장하기 위한 국제적 여건을 조성할 수 있어야 한다. 특히 통일의 비전은 평화적 방법과 수단의 사용, 주민의 의지와 의견의 적극적인 반영, 국내적 및 국제적 절차의 준수를 포함하는 내용이어야 할 것이다.

**주제어** : 남북통일, 평화통일, 급변사태, 독일통일, 합의통일, 북한 비핵화

\* 이 논문은 한국정치사회연구소·한국국회학회·10.18민주항쟁연구소가 2020년 10월 23일 대전광역시의회 대회의실에서 '독일 통일 30년, 한반도 모색'이라는 주제로 개최한 공동학술회의에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

## I. 서론

북한과의 평화적 통일은 대한민국의 국가목표 중 하나이다. 대한민국 헌법 제4조에서는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.”라고 규정되어 있다. 그래서 한국은 행정부마다 나름대로의 통일정책과 방안을 만들었고, 다양한 방법으로 평화통일을 꾸준히 추진해왔다. 그러나 수 십년의 노력에도 불구하고 지금까지 이룩한 통일에 관한 성과는 크지 않다. 설상가상으로 북한은 핵무기를 개발하여 남한의 안전을 위협하고 있다. 한국은 핵무기를 보유한 북한에 의하여 통일될 가능성까지 우려해야 하는 상황이다.

핵무기를 보유한 북한이 한국이 주도하는 자유민주주의에 의한 통일을 수용하지 않을 것이라면 현 상황에서 기대할 수 있는 통일의 계기는 북한의 갑작스러운 체제변화 이외에는 없을 수 있다. 북핵을 차단하기 위하여 국제사회에서 부과한 경제제재가 서서히 효력을 발휘하고 있고, 코로나-19로 국경이 폐쇄되어 중국의 물자가 제대로 유입되지 못함으로써 북한이 자랑해온 자력갱생의 경제가 한계도 드러나고 있다. 1994년 김일성 사망 이후부터 한국은 북한 지도자의 갑작스러운 사망에 따른 ‘급변사태’를 생각하였지만, 이제는 경제난 등으로 인한 점진적인 체제의 붕괴의 가능성이 더욱 커지고 있다.

지금까지 한국에서는 급변사태가 주는 급박성이나 무정부성(anarchy)에 기초하여 헌법 제3조(대한민국 국토는 한반도와 그 부속 도서)에 근거하여 군대와 경찰을 북한으로 보내어 한국의 행정력을 북한지역으로 확대하면 통일이 되는 것으로 인식하였다. 그러나 남북한은 유엔에 동시 가입하여 국제사회에서 별도의 국가로 인정되고 있다는 점에서 북한이 불안정해졌다고 해도 한국이 군대와 경찰력을 북한에 일방적으로 보내는 것은 허용되지 않는다. 또한 어떤 연유에 의해서든 북한에 불안

정 사태가 발생한다해도 무정부 상태로 악화되는 것이 아니라 새로운 정부가 들어서서 자체적으로 수습할 가능성이 더욱 크다. 이러한 경우 통일은 북한의 새 정부와 협의하지 않을 수 없고, 이러한 점에서 독일 통일의 교훈이 유용할 수 있다.

지금까지 독일통일에 대해서는 너무나 많은 연구가 있었고, 최근까지도 연구가 추진되고 있다. 그러나 대부분 통일의 과정에서 동서독이 시행한 각 분야별 구체적인 통합의 방법론을 도출하여 참고하고자 하는 노력이었고, 이것은 최근까지 지속되고 있다(이준섭 2020; 오삼연 2020; 이해경 2019). 그러나 이러한 연구는 분석의 내용과 깊이가 추가될수록 서독과 대한민국의 상이점이 부각될 수밖에 없고, 결과적으로 독일통일의 교훈을 남북한 상황에 적용하는 것은 어렵다는 결론에 이르게 된다. 동서독과 남북한은 국가 및 사회 체제와 문화가 상이한 것이 사실이기 때문이다. 그리고 이로 인하여 동서독 통일의 교훈을 한국에 적용하기 어렵다는 회의론이 증대되고 있다. 통합에 관한 지나친 세부적 교훈 발굴 노력이 초래한 부작용이라고 할 수 있다.

동서독 통일과 관련하여 한국이 필요로 하는 근본적이면서 현실적인 교훈은 각 분야별 통합의 세부적인 방법론이 아니라 통일 자체를 어떻게 달성했느냐에 관한 방향이다. 통일만 이룩되면 통합과정에 있어서 다소의 시행착오가 있더라도 해결해 나가면 되지만, 통일이 이룩되지 않으면 아무리 현실적인 통합방안을 보유하고 있어도 적용할 수 없기 때문이다. 특히 한국은 평화통일을 지향하고 있다는 점에서 그러한 결과를 도출한 동서독 통일의 과정을 참고해야할 필요성은 매우 크다. 이러한 점에서 필자는 북한의 급변사태 발생 시 독일의 통일 과정을 적용해야할 필요성과 그 방향을 발표한 바 있다(박휘락 2020, 119-144). 다만, 필자의 경우도 북한의 '급변사태'에 지나치게 주목을 한 나머지 북핵과의 관련성에 대한 분석은 제외한 측면이 있고, 합법적 과정을 보장하기 위한 준비의 중요성을 간과한 부분이 있었다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 논문에서는 북핵 위협의 상황을 중요하게 인식하면서 북한에서 정권이 교체되는 현실적인 상황을 바탕으

로 동서독이 추구했던 평화적 통일의 과정을 남북한에 어떻게 적용할 것인가와 그를 위하여 무엇을 그리고 어떤 절차를 중점적으로 준비해야 할 것인가를 분석해보고자 한다.

## II. 통일에 관한 절차적 정당성에 관한 검토

### 1. 절차적 정당성의 중요성

한국의 헌법 제3조에 의하면 대한민국의 영토는 전 한반도이고, 따라서 북한지역은 한국 영토의 일부분이다. 그렇기 때문에 법리적으로 따지면 대한민국의 헌법과 법률은 “휴전선 남방지역뿐만 아니라 북방지역에도 적용되어야” 한다(제성호 2010, 22). 북한은 한국의 헌법질서를 수용하지 않는 불법집단에 의하여 점유된 상태일 뿐이다. 이것은 남북한이 유사하여 북한도 남한을 별도의 국가로 인정하지 않고 있다. 그래서 1992년 남북한 정부는 ‘남북기본합의서’에 합의하면서 남북관계를 “잠정적 특수관계”로 명시한 것이다.<sup>1)</sup> 이러한 인식에 의존할 경우 한국의 통일은 현 법률과 제도가 적용되는 지역을 북한지역으로 확대하는 사항으로서, 특별한 과정과 절차가 필요하지 않다.

그러나 한반도와 국제사회의 현실은 한국의 통상적인 인식과 다르다. 1945년부터 남북한은 별도의 국가로 병존해온 것이 사실이고, 유엔을 비롯한 국제사회에서도 그렇게 생각하기 때문이다. 남북한은 1991년 유엔에 함께 가입하였는데, 그것은 남북한이 서로를 별도의 정치체로 인정한 것이라고 봐야 한다. 국제사회에 의하면 남북한은 서로 다른 국가이다.

또한 남북한 통일과 관련해서는 정부도 중요하지만, 국민들의 의사도 매우 중요하다. 제1차 세계대전 직후인 1918년 2월 11일 미국의 윌슨

1) 남북기본합의서 전문에는, “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고...”라고 되어 있다.

(Woodrow Wilson) 대통령이 미 상하원 합동회의에서 국민(people)<sup>2)</sup>의 자결권(self-determination)을 강조하였듯이 특정한 지역에 거주하는 사람들의 의견은 그 지역의 소속을 결정하는 데 매우 중요하다(박현숙 2011, 154-155). 따라서 통일의 성사에는 남한 국민의 의견과 동등하게 북한 주민들의 의견도 반영되어야 한다. 따라서 주민들의 의견을 수렴하는 절차나 과정을 거치는 것이 통일에는 필수적일 수밖에 없다.

통일은 기본적으로 쌍방 국가의 합의에 의하여 성사되는 것이지만, 국제적인 동의도 필요할 수 있다. 그래야 국내적 및 국제적으로 정당성을 확보할 수 있을 것이기 때문이다. 특히 남북한은 휴전상태이고, 강력한 주변국들에 둘러싸여 있어서 어떤 식으로든 주변국의 의견을 유의하지 않을 수 없다. 법리적으로는 한국 헌법에 의한 일방적 흡수통일이 불가능한 것은 아닐지라도, 상당한 저항을 각오해야 하거나 국제사회의 반대에 부딪쳐 불가능해질 가능성도 없지 않다. 법리보다 절차적 정당성을 중요시하여 국제사회의 동의를 받는 것이 더욱 필요하다고 할 것이다.

## 2. 통일의 정당성 요건

2개 국가나 정치단체가 하나로 결합되는 데 관하여 국제적으로 정립되어 있는 명확한 과정이나 절차, 또는 그를 위한 근거가 존재하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 일반적이면서 상식적인 몇 가지 요건은 손쉽게 제시할 수 있다(박휘락 2020, 124). 그 몇 가지를 설명하면 다음과 같다.

정당한 통일로 국제사회에서 인정받기 위한 첫 번째의 요건은 “평화적 통일”일 것이다. 제2차 세계대전 이후 국제사회는 어떤 명분으로든 무력을 행사하지 않도록 금지하고 있고, 평화적 과정을 통한 해결을 강조하고 있기 때문이다. 유엔헌장의 제2조에서도 “모든 회원국은 그 국제관계에 있어서 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 대하여 또

2) 지금까지 한국에서는 people을 ‘민족’으로 번역하여 오해가 적지 않았다. ‘인민’으로 번역할 수도 있지만 북한이 사용하는 용어이고, 링크이 말한 ‘people’을 ‘국민’으로 번역하고 있다.

는 유엔의 목적과 양립하지 아니하는 어떠한 기타 방식으로든 무력의 위협이나 무력행사를 삼간다.”라고 되어 있다. 무력통일이라고 규정되는 방법으로서의 통일이 불가능한 것은 아니라고 하더라도 국제사회에서 인정받기 어렵다. 강대국의 압력에 취약한 한국과 같은 약소국은 더욱 일방적인 무력통일을 추진하거나 끝까지 성공하기가 어렵다.

정당한 통일로 국제사회에서 인정받기 위한 두 번째의 중요한 요건은 “국민들의 의사”이다. 앞에서 언급한 월슨의 주장도 있지만, 기본적으로 민주주의 국가에서는 국민의 의사가 중요하기 때문이다. 미국 링컨(Abraham Lincoln) 대통령이 1863년 게티즈버그(Gettysburg) 연설에서 말한 “국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정부”(government of the people, by the people, for the people)가 민주주의의 원칙으로 공인되고 있다. 민주주의의 중요한 특징은 대의정치라서 국민들을 대표하는 정부가 국민들의 의사를 대행할 수 없는 것은 아니지만, 통일과 같은 중요한 정책은 국민들의 의사를 묻지 않을 수 없다. 통일과 같은 중요한 일에 “주권자인 국민의 참여 결핍”이라는 민주주의의 한계를 그대로 적용해서는 곤란하기 때문이다(송기복 2010, 401). 통일에 대한 국제적인 동의를 얻는 데도 국민들의 의사 확인은 중요하다.

정당한 통일로 국제사회에서 인정받기 위한 세 번째의 조건은 통일과 관련한 제반 내부 절차의 준수 여부이다. 평화적이거나 국민의 의사에 기반한 것인지는 절차의 준수 여부로 나타날 것이기 때문이다. 적용될 수 있는 절차가 미리 마련되어 있을 수도 있고, 당시 필요한 절차를 협의 및 설정해나갈 수 있지만, 어쨌든 두 지역의 정부 또는 국민들이 절차적 정당성을 거쳐서 통일을 달성하는 것이 중요하다. 그래야 국제사회도 수용할 것이고, 통일도 지속될 것이기 때문이다.

추가적으로 두 개 정치체의 통일에는 국제적 절차가 필요할 수도 있다. 통일을 추진하는 정치체 일방 또는 쌍방 모두가 국제사회와 합의해 둔 어떤 조약이나 제약사항이 있다면 통일되는 상황에 부합되도록 그것을 제거하거나 변경하지 않을 수 없기 때문이다. 한국은 ‘유엔 : 중국+북한’의 군사령관들이 휴전협정에 서명하여 현재의 평화상태와 국경이

유지되기 때문에 이를 평시로 변화시키기 위한 국제적 절차가 필요할 것이다. 현대와 같이 상호의존성이 높은 국제사회에서는 더욱 국제사회가 요구하는 절차적 정당성을 거쳐야 국제적 동의를 획득할 수 있다.

### 3. 독일통일 교훈의 한국통일 적용 가능성

독일과 한반도의 상황은 시각에 따라서 공통점이 많다고 평가할 수도 있고, 상이점이 많다고 평가할 수도 있다. 같은 민족이 제2차 세계 대전의 결과로 분단되어 통일을 희망한다는 측면에서는 다른 어느 경우보다 유사성이 크고, 유럽과 동북아시아라는 지리적 위치와 동서양의 제도와 문화 차이를 고려하면 차이점이 크다. 그래서 한국에서는 한편으로는 독일통일의 교훈을 한반도의 통일 촉진에 적극적으로 활용해야 한다고 생각하면서도, 다른 한편으로는 독일의 사례가 한반도에 적용될 수 있을 것인가에 관한 회의가 존재해왔다. 특히 독일통일 이후 30년이 경과되었음에도 한반도에서는 유사한 변화 가능성이 거의 없자 독일통일의 사례 연구도 점점 감소되고 있다.

그러나 현재 상황에서 한국이 통일을 지향한다면 참고할만한 가장 근사한 사례가 독일임은 부인할 수 없다. 1975년 베트남은 북베트남의 무력에 의하여 통일된 사례이고, 1990년 독일통일보다 몇 개월 앞서서 예멘이 합의통일에 성공하였으나 다시 분열되어 아직도 내전에서 벗어나지 못하고 있다. 현대에 분단되었다고 통일된 사례 중에서 독일이 한반도와 '최대유사체계(Most Similar Systems)'인 것은 분명하다. 특히 독일통일과 관련하여 세부적인 방법론까지 들어갈 경우 상이성이 커질 수 있지만, 통일의 방향이나 과정과 같은 개략적인 사항에서는 유사성이 클 수도 있다.

서독과 대한민국의 경우 자유민주주의 이념을 바탕으로 제2차 세계 대전 이후 고도의 성장을 지속했고, 국민들의 통일열망이 낮지 않으며, 무엇보다 공산주의 이념을 고수하면서 상대적으로 매우 저발전 상태를 지속하고 있는 국가와의 대치 상태를 통일을 통하여 해소해야하는 상황이라는 점에서 유사성이 크다. 특히 독일은 한국이 헌법에서 제시하

고 있는 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일”을 성사시켰다는 점에서 독일통일의 사례는 유용할 수밖에 없고, 이것이 본 논문의 기본적인 접근방법이라고 할 것이다.

### Ⅲ. 독일의 통일 과정 분석

동서독의 통일과정은 겉으로는 극적으로 보이지만 내면적으로 분석해보면 절차를 중시하면서 점진적으로 이룩되었을 뿐만 아니라 주민들의 의사를 충분하였다. 몇 가지 중요한 이벤트로서 그것을 함축한 후 앞 장에서 설명한 정당성의 요건 측면에서 분석해보고자 한다.

#### 1. 고르바초프의 개혁과 동독 주민의 탈출

독일의 통일은 1985년 3월 10일 소련 공산당 서기장에 민주적인 사고를 지닌 고르바초프(Michael Gorbachev)가 임명됨으로써 시작되었다고 할 정도로 그의 노선변화가 주는 영향을 컸다. 그는 개혁(Perestroika)과 개방(Glasnost)을 강조하였을 뿐만 아니라 소련이 연방 내 다른 국가들의 내정에 간섭할 수 있도록 한 1968년의 브레즈네프 독트린을 폐기하였고, 동구권 국가들의 민주화와 서방과의 협력을 권장하였으며, 이로써 동독의 민주화가 가능한 여건이 마련되었다(김동명 2010, 108-109). 이에 자극받아 동독 주민들은 1989년경부터 표현, 언론, 집회, 여행의 자유를 확대할 것을 요구하였고, 이것을 동독 정부가 수용하지 않자 동독을 탈출하기 시작하였으며, 그것이 동독의 변화 나아가 통일로 연결되었다.

동독 주민의 탈출을 폭발적으로 증폭시킨 중요한 계기는 1989년 5월 2일 헝가리가 오스트리아와 국경지역에 설치된 철조망을 제거한 것이다. 이로써 동독 주민들은 헝가리와 오스트리아를 거쳐서 서독으로 이동할 수 있게 되었다. 이 철조망이 제거된 이후부터 매일 수 천명의 동독 청년들이 헝가리를 통해 서독으로 탈출하였고, 그러자 서독 정부도



동독 주민의 대량 탈출을 어떻게 처리할 것인지에 대하여 고민하지 않을 수 없었다. 이러한 와중에서 1989년 9월 30일 서독 정부는 체코 프라하의 독일대사관에 진입한 동독 주민 6,000명을 기차로 동독지역을 통과시켜 서독으로 입국시키기도 했다. 서독 정부는 동독 탈출자를 전원 수용한다는 방침을 설정하였고, 이 또한 동독의 변화를 자극하였다.

이러는 가운데 동독에서는 다수의 새 정당들이 창설되기 시작하였다. 그리고 1989년 10월 7일 동독 창설 40주년을 기해 전국에서 반정부 시위가 발생하였고, 이 시위위에서 동독 국민들은 당시 집권당인 사통당(SED)의 해체를 요구하게 되었다. 결국 당시의 호네커 당 서기장은 1989년 10월 18일 이 요구에 굴복하면서 사임하게 되었고, 이로써 동독에서는 힘의 공백, 정치적 불안정이 조성되었다. 11월 8일에는 사통당 정치국 요원 전원이 퇴진하여 그러한 공백과 불안정의 사태는 더욱 악화되었다. 이러한 와중에 11월 9일 베를린 장벽이 무너짐으로써 동독의 정부는 국민을 통제할 수 없는 상황이 되었고, 따라서 근본적인 변화가 불가피하게 되었다.

## 2. 동독의 정치개혁과 통일 요구

동독은 힘의 공백과 정치적 불안정을 해소하기 위하여 1989년 11월 13일 동독 인민의회를 소집하였다. 이 회의에서 한스 모드로(Hans Modrow)가 새로운 총리로 선출되었는데, 그는 현 동독의 사태 해결을 위해서는 서독의 도움을 받아야 한다고 생각하였고, 그러한 방향으로 노력하였다. 그는 서독과 “계약공동체(Vertragsgemeinschaft)” 관계를 정립하고자 하였고, 이를 논의하기 위하여 서독의 콜(Helmut Kohl) 수상과의 2차례 회담을 실시하기도 했다. 다만 모드로 총리가 처음부터 통일로 방향을 잡은 것은 아니다. 통일보다는 협조적인 관계의 모색이었고, 여기에 대해서는 서독의 콜 총리도 유사한 생각이었다. 콜 총리는 통일이 아니라 동·서독 간의 ‘국가연합(Confederation)’ 수준을 제안하기도 했다(김동명 2010, 114).

독일의 통일 요구는 동독 주민으로부터 시작하였다. 동독 주민들이 1989년 11월 하순과 12월에 접어들면서 “우리는 하나의 통일된 독일 국민(Wir sind ein Volk)”이라면서 통일을 적극적으로 요구하기 시작한 것이다. 이러한 와중에 동독의 새 정부는 체제 개혁을 단행하여 슈타지라는 비밀경찰의 명칭을 ‘국가보안청’으로 바꾸었고, 12월 1일 동독의회는 사통당이 동독을 선도한다는 조항을 헌법에서 삭제하는 등으로 공산주의 국가의 색채를 지우기 시작하였다. 또한 12월 8-9일에 실시된 사통당의 전당대회에서는 호네커 전수상을 비롯한 동독 고위인사들의 직권남용 또는 수뢰혐의를 조사하기 시작하였고, 사통당 당명도 “민주사회주의당”으로 바꾸었다. 정치가 국민들의 요구를 반영하기 위하여 노력한 것이다.

동독 국민들의 통일 의사가 커지면서 정치권도 이를 적극적으로 반영하려는 태도를 보이자 1989년 11월 28일 서독의 콜 수상은 독일통일을 위한 “10개항 프로그램”을 제시하는 등 동서독이 통일문제를 논의하기 시작하였다(정용길 2013, 472). 이에 근거하여 1989년 12월 19일 동서독은 “협력 및 근린 공동 협정”을 체결하였고, 이 협정에서 독일통일을 목표로 포함시키게 되었다. 그 동안의 협력적인 관계 모색에서 통일로 방향을 전환한 것이다. 그리고 이러한 정부의 노력은 통일에 대한 주민들의 요구를 더욱 강화하였고, 서로가 상호작용하여 통일지향성을 갖게 되었다.

### 3. 통일에 대한 동서독과 전승국의 합의

동서독 통일에 관한 골격은 1990년 3월 18일 실시된 동독 선거에 의하여 결정되었다. 이 선거에서 독일동맹(Allianz für Deutschland: AFD)은 서독 기민당(CDU)의 후원을 받으면서 통일을 지향하는 정강을 발표하였고, 특히 독일의 기본법 제23조(동독이 서독의 몇 개 주(州)로 편입되는 통일의 방식)에 의한 통일을 지향하겠다는 방향을 제시하였다. 그리고 이 독일동맹이 48.1%의 지지를 획득하여 승리하였고, 따라서 통일의 방향과 절차가 이 선거에 의하여 결정된 셈이 되었다. 선거

결과에 의하여 구성된 동독 인민의회는 1990년 4월 12일 독일동맹의 데 메지에르를 수상으로 선출하였고, 서독 기본법 제23조에 의하여 동독을 서독에 편입하기로 결정한 것이다(김동명 2010, 117).

동독의 서독 편입을 통한 통일이 가시화되면서 동서독은 기능적인 통합에도 박차를 가하였다. 1990년 5월 18일 ‘경제·화폐·사회연합’ (‘국가조약’으로 지칭되었다)에 서명함으로써 기본적인 국가의 기능을 통합하였고, 1990년 7월 1일부로 동독이 서독 마르크화를 사용함으로써 화폐도 통일시켰다. 1990년 7월 6일 동서독 정부는 ‘통일조약’(Einheitsvertrag)을 협의하기 시작하였고, 1990년 8월 23일 동독 의회는 기본법 제23조에 의한 통일을 최종적으로 결정했다. 그리고 1990년 8월 31일 양국은 ‘통일조약(Einheitsvertrag)’에 서명하였고, 1990년 10월 3일에는 5개의 동독지역 주를 독일연방공화국의 주로 승인하면서 베를린을 수도로 정하였다. 이로써 동서독의 통일은 성사되었고, 10월 3일이 기념일이 되었다.

동서독은 제2차 세계대전의 패전국이라서 전승국들과 협의해야 할 사항도 없지 않았다. 법률적으로는 그들이 동서독을 점령하고 있었기 때문이다. 따라서 1990년 5월 5일부터 동서독도 참여시키면서 미국, 영국, 프랑스, 러시아 4개국 간의 특별회담(‘2+4’)이 개최되어 독일의 통일에 관한 사항을 협의하였고, 특히 통일 독일의 북대서양조약기구(NATO) 참가 여부와 군대 규모의 설정이 쟁점이 되었다. 결과적으로 소련이 통일독일의 나토 참가를 양해하는 대신에 독일은 기존 국경선을 존중하면서 37만명 수준의 군대를 유지하기로 약속함으로써 타결되었다. 그래서 1990년 9월 12일 ‘2+4’ 국가의 외상들이 최종적인 조약에 서명하였고, 이로써 독일통일은 국제적인 합의를 확보하게 되었다(김동명 2010, 119-120). 그 후속조치로서 1990년 9월 24일 동독은 바르샤바 조약기구를 탈퇴했고, 10월 2일 인민회의를 해산했으며, 1990년 10월 3일 통일되었다.

통일 후 1990년 12월 2일 전체 독일연방 하원의원 선거가 실시되었다. 여기에서 콜 수상이 이끄는 기민·기사연합이 압승함으로써 통일은 완전한 국민적 지지를 확보하게 되었다. 그 결과 1991년 1월 17일 콜

수상이 최초의 통일독일 수상으로 취임하였고, 이로써 동서독은 하나의 국가로 출발하게 되었다.

#### 4. 분석

##### 1) 평화적 과정 측면

동서독의 통일 과정에서는 어떤 심각한 무력충돌의 사례도 발생하지 않았다. 시위도 평화적이었고, 동서독의 통일 과정 자체도 평화적 과정을 통하여 이룩되었다. 그렇기 때문에 통일과정에 대하여 국제사회에서 우려를 제기하거나 간섭할 것이 없었고, 동서독 간의 합의가 존중될 수밖에 없었다. 특히 소련의 고르바초프가 동독주둔 소련군이 시위에 개입하지 않도록 하였고, 유혈진압을 반대한다는 의사를 표명함에 따라 동독 정부도 무력을 사용할 수가 없었으며, 이것이 평화적 과정을 보장하는 데 중요하였다(염돈재 2012, 129). “독일통일이 평화적으로 달성될 수 있었던 가장 중요한 전환점은 동독의 시위가 평화적으로 진행된 것”이라고 평가되는 이유이다(양창석 2011, 36).

이러한 평화적 통일은 동서독의 통일이 이념보다는 실용에 근거하였기 때문에 가능해진 측면도 있다. 동독 주민들은 서독과의 통합이 그들의 생활수준을 향상시킬 것이라고 생각하여 서독과의 통일을 요구하였고, 서독 주민들이 그것을 허용한 것이다. 동독 주민들은 경제적 이유로 서독을 선택하였는데, 화폐, 경제, 사회 분야에 대한 통합이 조기에 추진되면서 경제적 이익이 가시화됨으로써 그들의 통일 동기는 더욱 커졌다(양창석 2011, 85-97). 이념이 아니라 경제적 문제가 우선순위를 차지함으로써 폭력에 의존할 필요가 없어졌다고 할 것이다.

역설적이지만 동서독 정부는 물론이고 국민들까지 통일에 대하여 크게 집착하지 않은 것이 폭력 사태를 예방했을 수도 있다. 서독인의 경우 1957년에는 ‘통일이 가장 중요한 과제’라고 생각하는 사람이 43% 정도까지 이르렀으나 1987년에는 0.5%로 줄었을 정도로 통일에는 별 관심을 보이지 않았다. 통일의 가능성에 대해서도 3%(1957년에는

60%)만 가능하다고 판단하면서 대부분은 회의적이었다(염돈재 2012, 128). 따라서 통일의 열망이 적었기 때문에 쌍방이 추구하는 특정한 방안이 없었고, 따라서 동서독은 사태가 전개되는 것을 보면서 최선의 결정을 내리고자 했는데, 그것이 다행히 통일로 연결된 것이다.

## 2) 주민의사 측면

독일의 통일에는 동독 주민들의 의사가 가장 중요하게 반영되었다. 동독 주민들은 대규모로 동독을 탈출하거나 시위를 통하여 정부의 개혁을 요구하였고, 통일에 소극적인 정부로 하여금 적극적인 통일에 나서도록 촉구하기도 했다. 특히 1989년 12월에는 시민단체와 정당의 대표들로 구성된 ‘민족책임정부’가 출범하였고, 여기에서 선거법을 제정하거나 민주 동독을 위한 헌법초안을 마련하기도 하였다(양창석 2011, 141-144). 시민이 주축이 된 과도적인 의회와 정부가 민의를 반영함으로써 민주적인 변화를 견인했다고 평가할 수 있다.

서독의 콜 수상이 동독 기민당을 위하여 선거유세에 직접 참여하자 동독의 선거는 서독 정당의 대리전 양상을 띄게 되었고, 결과적으로 민의의 반영도는 더욱 커졌다. 서독의 정당들이 자신과 이념을 같이하는 동독 정당들의 선거운동을 적극적으로 지원하였기 때문이다. 이 때 동독의 기민당은 서독 헌법 제23조에 의한 편입을 주장했고, 사민당은 헌법 146조 즉 통일헌법 제정을 통한 통일을 주장하였는데, 이러한 대립으로 선거가 치러짐으로써 투표 결과는 통일의 방식까지 결정하게 되었으며, 결과적으로 통일을 간단한 절차로 달성할 수 있도록 만들어 줬다고 할 수 있다.

동독의 선거 결과는 독일의 통일에 대한 주변국들의 간섭을 예방하는 데도 유효하였다. 다수 국민들의 지지에 의하여 선출된 정부가 국민들의 의사를 반영하여 통일을 추진하겠다는 것을 다른 국가가 반대하기는 쉽지 않았기 때문이다. 그래서 원래 소련은 독일 통일에 비협조적이었고, 평화조약 체결을 요구하려는 생각까지 했지만, 독일 주민들의 의사가 결집되자 독일 통일을 지연시키려는 노력의 부작용이 더욱 클

것이라고 판단하여 협조하게 되었다(양창석 2011, 152)

### 3) 내부 절차 측면

독일통일에서 내부 절차는 동독 주민들이 투표결과를 통하여 서독 헌법 제23조에 근거하여 서독에 편입되는 것을 선택함으로써 결정되었고, 따라서 매우 단순해졌다. 통일헌법 초안을 만들기 위한 과정이 생략되었기 때문이다. 당시 동서독의 법학자, 사회과학자, 철학자 등의 학자들은 동독 국민들의 자존심을 존중한다는 측면에서 제146조에 의한 통일(새로운 헌법이 제정되면 독일의 헌법이 종료된다는 규정, 즉 새 헌법 제정을 통한 통일)을 주장하기도 했다. 그러나 그렇게 했다면 예상하지 못하는 다양한 장애 요인이 발생할 수 있었다. 통일헌법의 각 조항을 결정할 때마다 상당한 논란이 발생하였을 것이기 때문이다. 대신에 동독의 서독 편입이라는 절차를 따름으로써 통일 반대론자들이 개입할 여지가 없었다.

### 4) 국제적 절차 측면

독일통일의 경우 국제적 승인의 절차가 필수적인 측면이 존재했었다. 독일은 제2차 세계대전의 패전국으로서 전승국이었던 미국, 소련, 프랑스, 영국이 어느 정도의 권리를 갖고 있었고, 그 권리와 책임을 이행하기 위하여 그들의 군대가 주둔하고 있었기 때문이다. 또한 제1, 2차 세계대전을 경험한 영국, 프랑스, 소련이 독일 통일을 지지하는 것이 쉽지 않았다. 베를린 장벽이 붕괴되는 시기에는 전승 4개국 중에서는 미국만이 독일의 통일을 지지했다고 분석되기도 한다(양창석 2011, 190). 실제로 소련의 고르바초프는 ‘4대국 대사 회담’과 ‘평화조약 체결을 위한 회의’를 제안하여 통일을 지연시키려는 의도를 나타내기도 했다(양창석 2011, 195-196)

‘2+4회담’에 쟁점이 되었던 것은 통일 독일의 나토 가입 여부(소련이 반대), 제2차 세계대전 후 소련과 폴란드로 병합된 독일 영토에 대한 포기 여부(현 국경선의 인정을 독일에게 인정할 것을 요구), 통일 독일

의 군대 규모에 관한 사항이었으나, 대부분 타결되었다. 그 결과 1990년 9월 12일 모스크바에서 열린 제4차 회담에서 ‘독일 문제의 최종 해결에 관한 조약’을 체결하였고, 이로써 통일 독일의 국경, 독일의 무력 불사용 선언, 독일의 핵무기 및 생화학 무기 제조·보유·사용 포기 등 군사력 제한, 소련군 철수 문제, 동독지역 군사력 배치 문제, 독일의 동맹 가입권리 보장, 전승국의 권리와 책임 종료와 통일 독일의 완전한 주권 회복, 비준 및 발효 등이 확정되었다(양창석 2011, 226)

이외에도 독일은 통일 후 미국, 영국, 프랑스와의 관계 정립과 그들 군대의 주둔을 위한 다양한 다자 및 양자 협정을 체결하였다. 특히 통일 독일은 1990년 11월 9일 소련과 ‘우호·친선 협력 조약’을 체결하였을 뿐만 아니라 동독이 소련과 맺은 조약과 소련군과 관련된 동독의 채무를 모두 인수하기로 하였다. 또한 소련군 철수에 따른 대규모 비용을 지원하기도 했다(양창석 2011, 226-229). 이러한 노력을 통하여 독일은 소련이 통일에 반대하지 않도록 배려하였고, 이로써 통일이 가능해진 셈이다. 콜 총리를 비롯한 서독 지도자들의 지혜와 추진력이 높게 평가되는 이유이다.

#### 4. 종합

동서독의 통일은 전반적으로 일정한 과정과 절차를 따라서 이행되었고, 이로 인하여 불필요한 국내외적인 반대가 발생하지 않았다. 통일과정에서 우려할 시위도 발생하지 않았다. 평화적 통일, 주민의사 확인, 국내적 및 국제적 절차의 제반 측면에서 모든 것이 합리적으로 시행되었고, 따라서 원만한 통일에 도달할 수 있었다. 통일의 전 과정에 걸쳐서 불상사가 발생하지 않았을 뿐만 아니라 투표를 통하여 동독 주민들의 통일 의사를 분명하게 확인함으로써 독일 내부의 반대 세력이나 강대한 통일독일의 등장을 우려하지 않을 수 없었던 주변국들도 통일을 지지하지 않을 수 없었다.

콜 수상을 중심으로 하는 서독 정부의 적극적인 노력도 통일에 크게

기여하였다(김병호 2014, 128). 동독 주민들을 설득하는 노력은 물론이고, 적극적인 외교적 노력을 경주하여 전승 4개국의 지지를 끌어내었기 때문이다. 특히 서독 정부는 동독의 모든 채무를 인수하고, 동독이 소련에 공급하던 상품을 계속 공급하기로 하였으며, 소련군 철수를 명분으로 150억 마르크(철군 비용 120억, 대소 무이자 차관 30억)를 지원하기로 하였고, 10억 마르크 상당의 동독산 농산물을 제공하는 등(양창석 2011, 226-228) 과다하다고 생각될 정도로 소련의 요구를 충족시킴으로써 통일을 지원하도록 만들었다.

## IV. 통일에 관한 남북한의 현 상황 평가

### 1. 북한의 핵무력 증강으로 남한 주도 자유민주주의 통일 곤란

북한은 6.25전쟁 직후부터 끈질기게 핵무기 개발을 추진해온 결과, 사실상의 핵보유국이 되는 데 성공하였다. 북한은 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 통하여 원자폭탄 개발에 성공하였고, 2017년 9월 3일의 제6차 핵실험을 통하여 수소폭탄까지도 성공하였다. 당시 북한이 실험한 수소폭탄의 위력은 108-250kt에 달하는 것으로 평가되었다(Zagurek, Jr. 2017). 가장 보수적으로 평가했을 때 북한은 2020년 4월 현재 최소한 35발 수준의 핵무기를 보유하고 있는 것으로 판단되고 있는데(Kristensen and Korda 2020), 매년 7-10개를 만들 수 있는 능력이 있다는 점을 고려할 경우(유철종 2018) 시간이 갈수록 핵무기 숫자는 매우 늘어날 것이다.

또한 북한은 핵무기를 탑재하여 미국을 공격할 수 있는 능력을 구비하기 위하여 노력하고 있다. 북한은 2017년 ‘화성-12형’과 ‘화성-14형’의 시험발사를 거쳐서 2017년 11월 29일 ‘화성-15형’을 시험발사함으로써 워싱턴과 뉴욕까지도 타격할 수 있는 잠재력 즉 ICBM 능력을 가진 것으로 평가받기도 하였다(조의준·김진명 2017). 북한은 SLBM도 지속적으로 개발하고 있다. 북한은 2020년 10월 10일 ‘화성-16형’과



‘북극성-3형’ 즉 신형 ICBM과 신형 SLBM을 과시함으로써 그 위력을 지속적으로 강화하고 있음을 드러내었다.

북한이 이와 같이 막강한 핵능력을 지속적으로 보유하게 될 경우 남북한 합의에 의한 평화적 통일을 기대하는 것은 어렵다. 핵보유국 북한은 오히려 자신의 이념과 체제에 의한 통일을 추구할 가능성이 높다. 다른 말로 하면, 북한의 핵무기를 없애는 비핵화에 성공하지 못할 경우 한국은 자유민주주의에 의한 통일을 기대하기는커녕 북한 주도의 통일을 당할 가능성도 염려해야할 수도 있다.

## 2. 북한의 급변사태의 발생 가능성 하락

북한의 경제가 어려워지면서 한국에서는 북한에서의 급격한 불안정 상황, 즉 급변사태의 발생 가능성을 예상하면서 이로부터 통일의 단초를 찾고자 노력하였다. 지금까지 논의된 북한 급변사태의 원인으로는 지도자 유고로 인한 정권 붕괴, 경제난으로 북한 정권 통제력 상실 및 체제 붕괴, 권력 내부의 쿠데타 발생, 외부의 군사적 공격에 의한 붕괴, 백두산 화산폭발과 같은 대규모 자연재해 등이었는데, 이 중에서 가장 강조되었던 것은 지도자의 유고였다. 그래서 한국에서의 북한 급변사태 논의는 김일성의 사망, 김정은의 건강이상설, 김정일의 사망 시기에 활성화되었다.

그러나 지도자의 유고로 북한에서 급변사태가 발생할 가능성은 낮다. 지도자가 사망하거나 잘못되더라도 다른 지도자가 곧 대체할 가능성이 높기 때문이다. 한국의 경우 장기집권을 했던 박정희 대통령이 1979년 갑작스럽게 사망하여 상당한 혼란이 있을 것으로 예견되었지만, 다소의 혼란 후 금방 안정을 찾았다. 북한에서도 김일성이 사망하였거나, 김정일이 사망한 이후에 예상하던 급변사태는 발생하지 않았다. 현 북한의 지도자인 김정은의 건강이 좋지 않다고 하지만, 아직 젊은 나이라서 사망할 가능성은 낮고, 사망해도 다른 사람에 의하여 대체될 것이다.

### 3. 경제적 상황 악화로 인한 붕괴의 가능성 상승

북핵 개발 과정에서 국제사회에서 다양한 경제제재가 부과되었고, 계획 경제도 한계를 보임에 따라서 북한의 경제사정은 지속적으로 악화되어 왔고, 이로 인하여 북한 내부에 심각한 불안정이 발생할 가능성이 높아지고 있다. 동독의 경우에도 경제사정의 악화가 내면적인 원인으로 작용하고 있었고, 서독의 경제적 지원을 받겠다는 동독 주민들의 요구가 통일로 연결되었는데, 그와 유사한 상황이 전개될 가능성이 발생하고 있는 것이다.

실제로 심각한 경제난 등으로 북한 체제의 내구성이 점점 악화되고 있는 것은 사실이다. 북한의 전반적 산업 능력이 정체 상태이고, 밀수를 통한 외화획득도 거의 불가능해진 상황이며, 외화벌이의 직접적 수단인 관광도 거의 중단되었고, 해외 노동자의 대부분도 복귀하였으며, 이로써 외화보유가 급감하고 있다. 특히 코로나 사태로 국경이 봉쇄되면서 북한 경제가 더욱 피해를 입고, 물자의 부족 현상이 심화되고 있다. 어떤 계기로 북한 정권의 통제력이 약화될 경우 이러한 요소들이 전반적인 불안정으로 번질 개연성은 충분히 존재한다.

### 4. 남북한 헌법 제정 통일방안의 비현실성

한국은 현재 현실을 주도적으로 추진하기 어려운 상황이다. 북한의 핵무기를 제거해야 대등한 입장에서 통일에 관한 협의가 가능할 것인데, 2018년 4월 27일 판문점 남북 정상회담을 통하여 “완전한 비핵화”에 노력한다는 합의를 이끌어 내었고, 그 이후 두 차례의 미북 정상회담과 두 차례의 남북 정상회담을 실시하였지만, 북한의 핵무기 폐기를 위한 실질적인 조치는 전혀 유도하지 못하였기 때문이다. 이러한 환경 속에서 북한마저 남한 정부와 교류 및 협력을 전혀 하지 않겠다는 입장을 정립함에 따라서 난감한 상황에 빠져 있다.

현재 한국이 정립하여 보유하고 있는 통일방안은 “민족공동체 통일방안”인데, 그 내용은 ① 남북평의회에서 통일헌법 초안을 마련하고,

② 민주적 방법과 절차를 거쳐 통일헌법을 확정·공포하며 ③ 통일헌법에 의한 민주적 총선거를 실시하고, 그 결과의 의거하여 ④ 통일정부와 통일국회를 구성하는 것이다(통일부 2020). 그런데 이 방식의 경우 단일의 통일헌법 초안을 마련하는 방안은 현실적이지 않다. 그 조문에 합의하는 것이 너무나 어려울 것이기 때문이다. 이런 점에서 독일이 서독헌법 제23조에 근거하여 동독을 편입시킨 사례를 중요하게 참고할 필요가 있다. 통일에 대한 원칙에 남북이 합의했다라도 통일헌법을 둘러싸고 벌어지는 갈등이 그 합의를 붕괴시킬 수도 있다.

## 5. 진단

한국은 지금까지 통일을 위한 다양한 방안들을 논의했지만, 남한의 자유민주주의 이념과 체제를 중심으로 하는 통일의 가능성은 점점 낮아지고 있다. 그의 핵심적인 변화는 북한의 핵무기 보유로서, 핵무기를 가진 북한은 남한에 대하여 전략적인 우세를 지니게 되었고, 따라서 자유민주주의 이념을 바탕으로 한 남한 주도의 통일에 합의할 가능성은 거의 없다. 오히려 북한은 핵무기 사용이나 그 위협을 통하여 북한 주도의 통일을 추구할 가능성이 높다.

남한에게 유일한 가능성은 북한의 경제가 계속 악화되어 동독처럼 국가 체제가 붕괴되는 것이다. 그렇게 될 경우 핵무기에 대해서는 국제적인 통제가 이루어질 수 있고, 북한에서 다소 합리적인 지도세력이 등장할 가능성이 있으며, 그 합리적인 지도체제가 동독의 경우처럼 남한과의 통일만이 그들 문제의 해결책이라고 생각할 수 있기 때문이다. 그렇게 될 경우 남한은 북한의 새로운 정부와 협력하게 될 것이고, 그러한 분위기 속에서 서독처럼 북한의 안정과 민주화를 지원하게 되면서 통일에 합의할 수 있다.

이러한 점에서 중요한 것은 북한과의 합의적 평화통일을 준비하는 것이다. 남한은 한편으로는 북한의 핵무기 위협에 적극적으로 대응함으로써 북한이 핵무기 사용이나 그 위협을 통하여 강압적인 통일을 추구

하지 못하도록 하면서, 북한의 지속적인 경제난의 영향으로 합리적인 지도체제가 들어섰을 경우 그들과 협의 및 합의 하에 통일을 달성할 수 있도록 다양한 사항을 준비해두어야 한다. 동서독 통일의 과정에 대한 학습과 한국에의 적용이 중요한 이유이다.

## V. 평화적 합의통일을 위한 과제

### 1. 북핵에 대한 효과적인 억제 및 방어방책 구비

남북한의 통일을 위하여 가장 중요한 사항은 북한이 핵무기의 사용이나 위협이라는 방법을 동원하지 못하도록 확고한 억제태세를 구비하는 것이다. 핵무기가 소용없다고 판단되어야 북한은 남한과의 대화나 교류, 통일을 위한 협의에 응할 것이기 때문이다. 따라서 한국은 비핵화에 대한 미련에서 벗어나 북한의 핵무기 사용을 억제하는 데 정책의 중점을 전환하면서 재래식 전력이지만 자체적인 억제책을 구비하고, 미사일방어망을 강화하며, 북한이 핵무기로 공격하고자 할 경우 선제타격하여 파괴할 수 있는 대책을 강구해야 한다.

그러나 현재 상태에서 가장 확실한 억제방책은 미국의 확장억제를 강화하는 일이다. 미국은 세계 최강의 핵전략을 구비하고 있기 때문에 미국의 확장억제가 이행되는 것만 확실하다면 북한이 아무리 많은 핵무기를 개발해도 선뜻 사용할 수 없을 것이기 때문이다. 한국은 전반적인 차원에서 한미동맹을 강화하고, 한미 양국 국방부 간에 편성되어 있는 ‘억제전략위원회’나 정부 차원에서 구축된 ‘확장억제정책협의체’를 활성화하며, 한미연합사령부도 더욱 강화하여 북핵에 대한 효과적인 억제책을 강구하도록 해야 한다.

최근 북한이 ICBM과 SLBM을 개발함에 따라 미국의 확장억제가 불안해지고 있다는 점에서 이제는 한반도 주변에 미 핵무기를 전진배치하여 확장억제의 신뢰성을 강화하는 문제도 심각하게 논의해볼 필요가 있다. 과거처럼 지상에 배치하는 방법도 있지만, 전술핵무기를 탑재하

고 있는 미국의 전략잠수함으로 하여금 동해안에서 상시 활동하도록 하는 것도 효과적일 수 있다. 더욱 극단적인 상황에서는 자체적인 핵무기를 개발할 수 있도록 핵무기 개발의 잠재력도 점검하면서 대비해야 할 수도 있다. 가용한 모든 노력을 경주하여 북핵을 억제한 상태에서 통일방안을 검토 및 추진해야 실효를 기대할 수 있다.

## 2. 평화적 합의통일에 대한 의지와 비전 보유

한국 정부와 국민은 북한의 경제사정이 악화되어 불안정 사태가 발생할 경우 한국이 경찰이나 군대를 보내어 북한을 편입시킬 수 있다는 생각에서 벗어나, 동서독의 경우처럼 북한의 지도자와 북한 주민들의 의견을 충분히 수렴하여 합의통일을 달성한다는 생각을 하여야 한다. 북한의 지도자나 주민들이 요구 및 합의하지 않을 경우 통일은 불가능하고, 따라서 평화공존 상태로 살아갈 방도를 강구해야할 수도 있다. 이러한 점에서 정치권, 언론과 지식인, 전문가들은 물론이고, 대부분의 국민도 북한에서 심각한 불안정 사태가 발생하였을 경우 동서독의 사례를 참고하여 합의통일로 전환하려면 어떤 조건이 필요하고, 이를 위하여 평소에 무엇을 어떻게 준비해야할 것인가를 적극적으로 논의할 필요가 있다.

평화적 합의통일을 위한 최우선의 조건은 이에 관한 국가지도층의 확고한 의지, 비전, 그리고 상황처리에 대한 단호함과 지혜이다. 독일 통일의 경우 콜 총리를 비롯한 서독 수뇌부들이 모범적인 태도를 가졌다는 점에서 이를 참고할 필요가 있다. 이들은 통일에 대한 신념과 지혜로써 동독과의 통일과정을 체계적으로 추진하였을 뿐만 아니라, 미국, 러시아, 프랑스, 영국이라는 전승 4개국의 동의를 받아내는 데 성공하였다. 따라서 현 정부는 북한의 새 정부와 평화적 합의통일을 추진하는 데 필요한 기본적인 방향과 계획을 수립하고, 지속적으로 발전시켜 나가야할 것이다. 국가의 지도층은 이 문제를 깊게 고민하고, 전문가의 의견을 경청해야할 것이며, 무엇보다 독일의 성공사례를 구체적으로 학습하여 한국의 상황에 맞도록 적용하고자 노력해야할 것이다. 평화적 통일달성을 위한

개략적인 방향이 국가 지도층들에게 공유되어야 할 것이고, 정부가 교체 되더라도 지속적으로 인계되면서 보강되어 나가야 한다.

### 3. 한국 주도위한 국제적 여건 조성

남북한 간의 평화적 합의통일을 위해서 한국 정부가 우선적으로 노력해야 할 일은 한국의 주도적 역할에 대한 주변국의 지지를 확보하는 것이다. 국제법적으로 한국이 개입할 수 있는 명분이 불분명하고, 한국은 약소국이라서 강대국이 허용하지 않는 상태에서 독단적으로 통일을 추진하려면 상당한 위험을 각오해야 할 것이기 때문이다. 문제는 주변국들 설득해 나가는 논리인데, 민족동질성이나 한국의 헌법 제3조와 같은 국내적인 사항으로는 설득력이 크지 않다. 한국은 제2차 세계대전 이후 강대국의 분할 점령에 의하여 분단되었기 때문에 국제사회가 이를 복원시켜줘야 한다는 점을 강조하거나, 북한 주민의 생활이나 북한 경제의 재건을 비롯하여 북한이 직면하고 있는 모든 문제를 한국이 담당하겠다고 약속함으로써, 즉 책임을 자임함으로써 권한을 확보할 수도 있다. 독일이 동독에 대하여 했듯이 한국도 북한의 모든 채무를 인계받겠다는 것을 약속할 수도 있고, 통일 이후 남북한의 보유하는 군대규모도 주변국이 허용하는 최소한의 수준을 준수할 것임을 약속하여 외부의 우려를 불식시켜야 할 것이다. 북한 문제 처리를 위한 자신감, 미래 수립해놓은 계획, 인적 및 물적 자원의 가용성 등을 적극적으로 설명하거나 과시함으로써 한국의 주도적 처리에 대하여 주변국이 신뢰하도록 하는 것도 중요하다.

한국 주도의 통일 추진을 위하여 북핵 처리는 주변국에게 위임한다는 자세를 가질 필요가 있다. 핵무장한 통일한국을 허용할 주변국은 없을 것이기 때문이다. 일부 충성심이 강한 북한군이 핵무기를 장악한 후 남한을 공격하겠다고 위협할 수 있다는 점에서 미국은 물론이고 중국과 함께 북한의 핵무기를 우선적으로 장악하여 처리도록 허용하지 않을 수 없다. 북한에 존재하는 핵무기 생산 관련 시설들에 대해서도 미

국을 중심으로 한 강대국들이 협의하여 처리하도록 보장해야 할 것이다.

북한의 불안정 사태를 평화적 합의통일로 연결시키고자 한다면 정부는 평소부터 북한 지도층 및 주민들과의 우호적인 관계를 유지하여야 한다. 이들이 남한을 우호적으로 생각하지 않으면 남한에 의한 처리를 요청하지 않을 것이고, 북한이 한국을 초청하지 않으면 한국이 북한 사태에 개입할 수가 없기 때문이다. 이러한 점에서 한국은 북한 정권보다는 북한 주민들을 더욱 우선시하는 대북정책을 수립 및 추진할 필요가 있고, 다양한 방법으로 개혁 성향의 북한 인사들을 잘 식별하여 유대관계를 구축해둘 필요가 있다. 통일이 될 경우 그들에게 피해가 가지 않는 것을 물론이고 상당한 혜택도 돌아갈 것이라는 점을 전달하여 안심시켜야 할 것이다.

한국 주도의 문제 해결을 국제사회가 쉽게 인정해주지 않을 경우 차선책으로 한국은 유엔이 주도하는 해결방안을 수용할 수도 있다. 이 방안은 한국이 주도하는 것보다는 못하지만, 중국이 주도하는 것에 비해서는 훨씬 안전하고, 시행 과정에서 한국 주도와 유사한 효과를 기대할 수도 있기 때문이다. 유엔이 주도할 경우 중국이나 러시아가 사사건건 거부권을 행사할 우려도 있지만, 반대로 중국이나 러시아가 의도하는 바가 있어도 미국, 영국, 프랑스가 거부권으로 차단할 수 있다. 유엔이 주도하더라도 행동력의 대부분은 한국이 담당해야 할 가능성이 높고, 그렇게 되면 자연스럽게 한국이 바라는 결말로 유도할 수도 있다. 유엔의 의한 북한 문제 해결은 민족문제의 “자주적 해결”을 허용하지 않는다면 반대여론이 국내에서 발생할 가능성도 없지 않는 바, 언론과 지식인들은 이 방안에 대한 심도 깊은 논의를 통하여 장단점을 국민들에게 정확하게 전달할 필요가 있다.

#### 4. 평화적 합의통일 조건 준비

평화적 합의통일을 위한 여건이 조성되면 그 다음은 그것을 실제로 구현하는 일인데, 이것은 제3장에서 독일의 사례를 통하여 설명 및 입

증한 바가 있다. 그 사항을 한국의 상황에 적용하여 필요한 준비방향을 설명하고자 한다.

1) 평화적 통일 측면

북한의 불안정 사태나 정권교체를 평화적 합의통일로 연결하기 위해서는 북한을 대표하는 지도자 또는 정부와 긴밀하게 협력하지 않을 수 없다. 북한을 대표하여 결정하는 사람이나 조직이 존재하지 않을 경우 합의통일은 불가능해지기 때문이다. 이러한 점에서 북한에서 불안정 사태가 발생하여 혼란스러워지면 한국은 흡수통일을 추구할 것이 아니라 새로운 지도자나 정부가 조기에 수립되도록 북한을 적극적으로 지원해야 한다. 그런 다음에 그 새 정부를 최대한 존중하면서 필요한 사항을 협의하고, 합의된 부분을 차근차근 이행해 나가야 한다. 합의통일이 완성될 때까지 북한에 대한 통제권을 북한 정부가 갖고 있다는 점을 유의하고, 그 정부가 자유민주주의 질서를 선택하도록 지원해야 한다.

평화적 합의통일을 보장하고자 한다면 한국은 어떤 상황에서도 군대의 투입을 자제해야 한다. 군대가 투입되는 순간 평화적인 이미지는 없어질 것이고, 주변국들은 물론이고 북한 주민조차 합의통일의 의지를 의심할 것이기 때문이다. 이것 또한 북한 정부와 협력해야 할 사항이지만, 북한 정부가 자체의 조직과 인원으로 내부적인 치안을 유지할 수 있도록 적극적으로 지원해줄 필요가 있다. 상황이 워낙 심각해져서 북한 정부가 요청할 경우 경찰병력을 우선적으로 보낼 필요가 있고, 요청에 따라 군대를 보내더라도 무장의 정도를 상황에 부합되도록 적절하게 잘 조절해야 할 것이다. 그 과정에서 북한 주민이 살상당하는 등 예기치 않은 사고가 발생하지 않도록 최대한 유의하는 것도 매우 중요하다.

평화적 합의통일은 의도는 좋지만 기간이 오래 걸리고 협의 및 합의 과정에서 어떤 상황이 발생지 알 수 없다. 상황이 악화되거나 북한의 정부가 합의하지 않아서 통일 자체가 어려울 가능성도 없지 않다. 이렇게 될 경우 군대를 동원하여 조기에 통일과정을 마무리하고자 하는 유혹도 발생할 수 있지만, 통일을 지체하더라도 폭력사태는 허용하지 않



겠다는 태도가 필요하고, 그렇게 해야 한다. 폭력을 동원할 경우 통일도 어려워지지만, 통일을 이룩한다고 해도 상당하면서도 지속적인 후유증이 발생할 수 있다. 정치지도자부터 어떤 상황에서도 평화적 합의를 추구하겠다는 자세를 보유해야 하고, 국민들도 그러한 자세를 공유하면서, 북한측에도 이러한 점을 전달할 필요가 있다.

## 2) 주민의사 확인 측면

남북한 간 합의통일을 위해서는 통일에 대한 북한 주민들의 의사를 확인하는 절차를 반드시 거쳐야 한다. 그러한 절차를 무시할 경우 도중이나 나중에 통일의 정당성 여부에 대한 시비가 제기되어 무산될 수도 있기 때문이다. 북한 주민의 의사는 대의기관인 최고인민회의를 통하여 확인할 수도 있지만, 그것으로는 미흡할 가능성이 크다. 북한의 최고인민회의가 공정한 선거에 의하여 선출된 것도 아니고, 선거 시에 남한과의 통일 방향을 두고 주민들의 의견을 물은 것도 아니기 때문이다. 따라서 통일 자체에 대한 주민들의 찬반 의견을 묻거나 아니면 독일처럼 기존의 최고인민회의를 해산한 후 통일에 대한 찬반을 물어서 새로운 최고인민회의를 구성할 수도 있다.

통일에 대한 주민의사를 확인하는 주체는 북한의 새로운 정부여야 한다. 남한 정부는 지원할 수 있지만, 주도해서는 곤란하다. 한국 정부가 간섭한다는 느낌을 갖는 순간 북한 정부나 북한 주민이 반발할 수 있고, 그렇게 되면 전체적인 통일과정이 잘못될 수 있기 때문이다. 객관성을 가진 국제사회 요원들이 참여하여 투표를 공정하게 관리하거나 지원할 수는 있을 것이다. 북한 주민의 경우 자유로운 투표의 경험이 적다는 점에서 공정성 보장을 위한 국제사회의 적극적인 조치가 매우 중요할 수도 있다.

추가적으로 간과하지 않도록 유의해야하는 사항은 북한에 존재하는 구(舊)세력의 통제와 회유이다. 일부 이외에는 이들의 대부분은 새시대의 흐름에 동참시켜야할 것이기 때문이다. 이러한 점에서 이들이 불안하게 생각하는 바를 사전에 파악하여 안심을 시킬 필요가 있고, 이들에 대한

린치 등이 발생하지 않도록 유의할 필요도 있다. 다만, 이들 중의 상당수가 세력을 형성하여 변화에 저항할 수도 있다는 점에서 그렇게 될 경우 이들을 확실하게 통제할 수 있는 방안도 마련해 두어야 할 것이다.

### 3) 내부 절차 측면

평화적 합의통일을 위한 내부 절차에 관한 사항에 있어서 한국은 상당한 연구와 토론이 필요하다. 지금까지 대부분이 주장하는 것은 ‘통일헌법’을 통과시키는 것이고, 이를 위한 초안을 만들어 제시하는 경우도 없지 않다. 한국의 공식적 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’도 1단계 화해협력과 2단계 남북연합 단계를 거쳐서 3단계 통일국가로 이행하는 과정으로서, 통일헌법 초안을 만들어서 이것을 민주적인 방법과 절차를 거쳐서 확정된 다음에 총선거를 실시한 후 정부를 구성하도록 되어 있다. 그러나 남북 정부가 합의하는 통일헌법 초안을 작성하는 것 자체가 너무나 어렵고, 토론 과정에서의 심각한 이견이 발생할 경우 통일을 어렵게 할 수 있다.

독일통일은 한반도와 동일한 분단의 상태에서 한쪽이 불안해진 결과로 다른 한쪽이 주도하는 통일의 성공사례라는 점에서 통일의 절차에 관해서도 독일의 모델을 수용하고자 노력할 필요가 있다. 동독이 서독의 헌법 제23조를 수용함으로써 통일의 절차가 무척 간편해졌고, 그로 인한 이견이 전혀 발생하지 않았기 때문이다. 이러한 점에서 남북한의 경우도 대한민국 헌법 제3조, 즉 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”는 조항을 북한 주민이 수용하여 한국의 일부가 될 것이냐에 대한 의사를 묻어서 결정하는 방식을 검토해볼 수 있다. 이 조항을 선택할 경우 북한이 남한에게 편입되는 것으로 해석되어 북한 주민이 반발할 수 있고, 남한에서도 이의를 제기할 가능성이 높지만, 내부 절차는 통일을 위한 편의라고 한다면 가장 손쉬운 통일을 보장하는 방법일 수 있다.

그럼에도 불구하고 유사시에 이를 적용하고자 할 경우 명분론에서 북한이 반대할 가능성이 높고, 내부적으로도 통일헌법 제정을 주장할 사람이 적지 않을 것이라는 점에서 헌법 제3조를 선택할 것이냐, 통일

헌법 제정을 추구할 것이냐에 대해서는 평소부터 충분히 토론하여 장단점을 국민들에게 알리고, 대체적인 합의를 형성해둘 필요가 있다. ‘통일헌법’을 추진하는 쪽으로 합의가 이뤄질 경우 그에 따른 부작용을 해소할 수 있는 철저한 조치가 병행되어야 할 것이다. 또한 이후에 한국이 헌법을 수정할 기회가 발생할 경우 북한이 편입을 원할 경우 쉽게 수용할 수 있는 절차를 포함시킬 필요가 있다.

이 외에도 통일과정에서 남북한이 협의 및 합의해야 할 실질적인 사항이 적지 않을 것이다. 독일의 경우처럼 화폐를 통일하는 문제가 우선이고, 군사통합의 방향도 협의 및 합의할 필요가 있다. 북한에서 불안정 사태가 발생하였기 때문에 협의 과정에서 북한에게 불리한 사항이 부과될 가능성이 있는데, 그렇게 되지 않도록 남한이 더욱 많이 양보한다는 자세를 가질 필요가 있다. 이러한 점에서 남북한 수뇌부가 긴밀하면서도 솔직하게 협의하고, 독일보다 더욱 평화롭고 더욱 부작용이 적은 합의통일을 성사시키겠다는 각오로 국민들을 설득해 나가야 할 것이다. 필요하다면 독일의 전문가를 초청하여 중재역할을 부탁할 수도 있다.

#### 4) 국제적 절차 측면

남북한의 합의통일과 관련하여 필수적인 국제적 절차가 존재하는 것은 아니다. 남북한은 패전국이 아니고, 동시에 유엔에 가입한 정상의 국가이기 때문이다. 그렇지만, 한국은 미국과 동맹이고, 북한은 중국과 동맹관계라는 점에서 이들로부터 통일에 적극적으로 협력 및 지지한다는 공개적인 의사표명을 요청할 필요는 있다. 여기에 러시아와 일본이 참가할 수 있고, 그렇게 될 경우 합의통일은 더욱 신속하면서도 내실있게 추진될 수 있을 것이다.

1953년 휴전협정에 대한 국제적 처리는 필요할 수 있다. 현재 남북한이 국경을 존중하여 대치하고 있는 것은 이 휴전협정에 근거하는 것이고, 남북한이 통일되면 이것은 폐기되어야 할 것이기 때문이다. 이 휴전협정의 서명 당사자가 남북한이 아니라 중국과 북한의 군사령관, 그리고 유엔군사령관이라는 점에서 국제적인 협의가 필요할 수 있다. 이

들이 만나서 휴전협정의 종료를 선언해야 하는지, 아무런 행동이 없이 자동적으로 사멸되도록 하는 것이 타당한 지에 대해서도 토론이 필요하고, 특히 미국과의 협의가 선행되어야 할 것이다.

## VI. 결론

지금까지 한국은 남북한 통일은 당연히 남한이 주도하는 자유민주주의에 의한 통일이 될 것이라고 생각하고 이를 위한 논의를 전개하여 왔다. 그러나 북한의 핵무기 개발로 상황은 매우 달라졌다. 북한은 군사력으로는 남한에 대하여 우위를 갖게 되었고, 따라서 북한이 통일을 주도할 가능성이 높아진 것이다. 이러한 점에서 한국은 통일방안을 논의하기 이전에 북한의 핵무기 사용이나 위협을 억제할 수 있는 확고한 정책부터 강구해야 한다. 특히 유사시 확장억제의 이행 가능성을 높일 수 있도록 잠수함 형태 등으로 미국의 핵무기를 한반도 또는 그 주변에 배치함으로써 현장 억제력을 강화하는 방안을 적극적으로 고려해야 할 것이다.

북핵을 억제하는 상태에서 한국은 북한 내부적인 변화가 발생하거나 정권이 교체되는 상황이 발생하면 이를 통일로 연결시켜야 하는데, 그 때 가장 유용할 수 있는 모델은 독일통일의 사례이다. 서독은 동독이 불안정해진 상황에서 통일을 추진하였고, 동독의 정부 요청에 의하여, 동독 주민들의 요구를 바탕으로 평화적 합의통일을 추진하였기 때문이다. 이러한 과정을 거쳐야 통일의 국내적인 후유증도 없어질 것이고, 국제적인 승인을 받는 데도 문제가 없을 수 있다. 당연히 한반도와 독일의 상황에는 차이점이 존재하겠지만, 차이점을 잘 유념하면서도 공통점을 찾아서 한반도 상황에 맞는 새로운 합의통일의 모델을 만들어 나가야 할 것이다.

북한에서 내부 정세가 불안정해지면서 정권교체가 발생하는 상황에서 통일에 대한 합의를 이끌어내고자 한다면 한국의 정치지도자와 국민들은 평소부터 평화적 합의통일에 대한 확고한 의지와 비전을 구비해야 한다. 지금까지는 북한에게 불안정 사태가 발생하면 저절로 통일로 연결된다고거나 한국이 군대를 보내어 접수하는 방안이 주류를 이루

었는데, 그것은 현실적이지 않기 때문이다. 정부와 지식인들은 북한의 불안정을 활용하여 남북한 간의 평화적 합의통일을 달성하는 데 관한 제반 사항을 세부적으로 검토하여 분명한 정책방향을 설정하고, 이를 구현하는 데 필요한 세부계획을 발전시키며, 그러한 사항들을 국민들에게 적극적으로 설명하여 폭넓은 공감대를 형성하도록 만들 필요가 있다. 그런 다음에 북한의 불안정 사태를 한국이 주도적 해결해 나가는 데 대한 국제사회의 승인을 획득하거나 강대국을 설득해 나가는 논리들을 발전시켜 나가야할 것이다.

평화적 합의통일을 위한 조건을 준비하는 데 있어서 가장 중요한 것은 대한민국 헌법 제3조 즉 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 것을 수용함으로써 절차를 단순하게 할 것이냐, 아니면 새로운 ‘통일헌법’ 초안을 제정하여 장기적으로 이상적인 국가체제를 확립할 것이냐이다. 현재로서 대부분의 국민들은 후자를 선호하겠지만, 통일헌법 초안의 내용을 논의하는 과정에서 통일의 모멘텀을 상실하는 것은 물론이고, 오히려 분열이 가중될 수 있다. 한국의 헌법 개정이 얼마나 어려웠는지를 상상해보면 알 수 있다. 따라서 이 문제도 이상에만 치우칠 것이 아니라 합의통일이라는 결과를 만들어내는 것이 중요하다는 현실적 차원으로 접근할 필요가 있다.

북한에서 불안정 사태가 발생하거나 정권교체가 일어날 경우 한국이 일방적으로 통일을 추진하는 것이 아니라 독일식의 모델을 참고하여 평화적 합의통일을 이룩하겠다는 점을 사전에 대내외에 분명히 천명하는 것도 유용할 수 있다. 그렇게 되면 모든 사람들이 통일이 어떻게 진행될 것인지를 분명하게 이해할 수 있고, 따라서 실질적인 토론도 보장될 것이기 때문이다. 국제사회도 한국의 움직임에 예측할 수 있다고 판단하여 반대하거나 의심하지 않을 것이다. 독일이라는 선례가 있는데 그것을 최대한 활용하지 않는다는 것은 잘못된 것이다.

<참고문헌>

- 김동명. 2010. 『독일통일, 그리고 한반도의 선택』. 서울: 한올아카데미.
- 김병호. 2014. “독일통일의 현장 경험에서 본 한반도통일 담론.” 『한국독일사학회 학술발표대회 논문집』.
- 박현숙. 2011. “일손의 민족 자결주의와 세계 평화.” 『미국사연구』 제33집.
- 박휘락. 2020. “북한 급변사태 시 독일식 합의통일의 적용: 당위성과 과제 검토.” 『입법과 정책』 제12권 2호.
- 송기복. 2010. “정보사회 민주주의의 이론적 재검토: 직접민주제 구현 vs. 대의민주제 보완.” 『美國憲法研究』 제21권 3호.
- 양창석. 2011. 『브란덴부르크 비망록: 독일통일 주역들의 증언』. 서울: 늘품플러스.
- 염돈재. 2012. “독일통일의 교훈과 한반도 통일.” 『한국보훈논총』 제11권 2호.
- 오삼언. 2020. “독일 통일과정 산림 및 환경분야 협력 분석: 동독(독일) 정책문서를 중심으로.” 『북한연구학회보』 제24권 1호.
- 유철종. 2018. “러 핵전문가 “북한 30~35개 핵탄두 보유…연 7개 생산 능력.” 『연합뉴스』 (6월 11일).
- 이준섭. 2020. “독일통일에 있어 경제통합의 기초로서의 상법, 화폐, 기업회계제도의 통합에 관한 연구.” 『기업법연구』 제34권 3호.
- 이혜경. 2019. “독일 통일 이후 신연방주 교육제도 통합과정 연구.” 『북한연구학회보』 제23권 2호.
- 이호근. 2020. “독일 통일 30주년과 분리통합에 대한 연구: 독일의 전후 ‘분리와 통합’의 동학을 중심으로.” 『동서연구』 제32권 3호.
- 정용길. 2013. “독일통일과정에서의 동서독관계와 남북관계에의 시사점.” 『저스티스』 제134권 2호.
- 제성호. 2010. 『남북한 관계론』. 서울: 집문당.
- 조의준·김진명. 2020. “北, 美전역 때릴 수준까지 왔다.” 『조선일보』 (11월 30일).

- 통일부. 2020. “민족공동체통일방안.” <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>(최종검색일: 2020/10/27)
- Kristensen, Hans M. and Korda, Matt. 2020. “Status of World Nuclear Forces,” <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/> (최종검색일: 202/10/19).
- Zagurek, Michael J.. Jr. 2017. "Hypothetical Nuclear Attack on Seoul and Tokyo: The Human Cost of War on the Korean Peninsula." *38 North Informed Analysis of Events in and around North Korea* (October 4).

투고일: 2020년 11월 12일 . 심사일: 2020년 11월 19일 . 게재확정일: 2020년 12월 18일

\* 박희락은 경기대학교에서 국제정치학 박사를 취득했으며, 현재 국민대학교 정치대학원 교수로 재직하고 있다. 주요 저서는 『국가안보론: 이상과 현실의 균형』, 『북한 비핵화 협상: 위험한 실험』 등이 있고, “The South Korean Alliance with the U.S. under the North Korean Nuclear Threat: Reluctant Return to the “Autonomy-Security Trade-Off”) 등 100여 편의 논문을 발표하였다.

<Abstract>

## Lessons from German Unification for the Preparation of Korean Unification

Park, Hwee-rhak  
(Kookmin University)

This paper is written to identify and apply a few practical lessons from German unification to a possible Korean unification in the future. It focuses on the peaceful and gradual processes, which were used for the unification between West Germany and East Germany. As a result, this paper found that the West and East Germanies managed to keep peace in the course of their unification, actively incorporated peoples' will and opinions on their unification and followed the domestic and international procedures regarding their unification. They produced lot of useful lessons for South Korea in terms of its preparation for another unification success with North Korea. However, nuclear weapons of North Korea could be a serious obstacle for Korean unification. So, South Korea should strengthen its deterrence and defense posture against North Korean nuclear threat before preparing for the unification. Then, South Korea should put its first priority on making peaceful unification with North Korea. Especially, South Korean political leaders should discuss and agree on their workable visions for peaceful unification between two countries and make a friendly international environment for the unification. The visions should include peaceful unification, active incorporation of peoples' will and opinions and abiding by the domestic and international procedures for the unification.

**Keywords** : Unification, South Korea-North Korea Unification, Peaceful Unification, North Korea Collapse, North Korea Denuclearization