국회입법조사처『입법과 정책』
제12권 제2호 2020. 8. 31. pp.119~144
https://doi.org/10.22809/nars.2020.12.2.005

북한 급변사태 시 독일식 합의통일의 적용: 당위성과 과제 검토

박휘락*

국문초록

본 논문은 북한에서 급변사태가 발생할 경우 남한의 입장에서 평화적 합의통일로 연결하는 문제를 검토하기 위한 목적으로 작성되었다. 최근 북한의 지속적인 경제난과 김정은의 과격한 체제강화 노력으로 인하여 북한사회의 불안정성이 증대되고 있고, 동서독 통일의 전례를 한국에 적용하여 유사한 성공을 시도할 필요성도 있기 때문이다. 따라서 제2장에서는 급변사태에 관한 쟁점과 독일의 사례를 살펴보았고, 제3장에서는 북한 급변사태의 발생 가능성과 한국의 바람직한 대응방향을 분석하였으며, 제3장에서는 합의통일을 위하여 한국이 노력해야 할 과제들을 제시하였다.

분석 결과, 북한에서 급변사태가 발생할 경우 북한의 새로운 정부와 협의 및 합의하여 통일을 달성하고자 노력해야 하고, 이를 위해서는 독일통일의 모델을 참고할 필요가 있다. 한국은 흡수통일에 대한 환상에서 벗어나 평화적 합의통일에 대한 비전을 정립한 후, 국제사회로부터 한국의 주도적 사태 처리를 허용 받아야 하고, 동맹국인 미국의 영향력을 최대한 활용해야 한다. 특히 '통일헌법'을 제정하는 방안보다는 북한 주민이 대한민국 헌법 제3조를 수용하도록 설득해야 하고, 향후 헌법 개정 시 북한의 신속한 편입을 보장할 수 있는 조항을 신설해둘 필요가 있다.

국가과학기술표준분류: SBO606. 전쟁/평화
주제어: 남북통일, 급변사태, 합의통일, 독일통일, 남북관계, 흡수통일, 한미동맹

논문접수일: 2020년 6월 29일, 심사일: 7월 8일, 게재확정일: 8월 14일
* 국민대학교 정치대학원 부교수(hrpark5502@hanmail.net)

Ⅰ. 서론

북한 정세는 누구도 정확하게 평가 또는 예측할 수 없지만, 특이한 현상이 없지 않다. 김정은 국무위원장은 장기간 두문불출하다가 가끔 등장하는 패턴을 반복하고 있고, 그의 동생인 김여정 노동당 제1부부장이 전면에 나서서 남북관계를 '대적(對敵)관계'로 전환하면서 군사적 도발까지 예고하다가 갑자기 '보류'하면서 존재감이 급격히 낮아지기도 했다. 국제사회의 경제제재가 수십년 동안 지속되는 가운데 코로나-19로 인하여 중국과의 교역이 전면적으로 차단됨으로써 경제적 어려움이 가중되고 있다. 이러한 어려움은 시간이 갈수록 악화될 것이고, 마땅한 회생의 대책도 찾기 어렵다.

남한은 휴전상태로 대치하고 있으면서 사실상 핵보유국이 되어버린 북한을 접촉하여 핵무기 폐기를 설득해야 하고, 또한 막다른 골목에서의 도발 가능성에도 대비해야 한다. 동시에 남한 내에서 계속 논의해오던 북한의 '붕괴(collapse)' 소위 '급변사태'[1]의 가능성과 그것을 통일로 연결하기 위한 방안도 검토할 필요가 있다. 특히 북한 지도자의 유고와 같은 단발성의 계기가 아니라 북한 내부의 전반적이면서 점진적인 붕괴 가능성과 그 경우 평화통일로 연결하기 위한 대책을 사전에 논의해둘 필요가 있다.

현대에 들어서 분단된 국가가 자유민주주의를 바탕으로 통일에 성공한 사례는 동서독이다. 베트남의 경우는 공산주의를 표방하는 북베트남이 남베트남을 정복하여 통일시켰고, 예맨의 경우에는 자유민주주의를 표방한 북예맨의 주도와 양보로 1990년에 통일에 성공하기는 하였으나 1994년부터 내전상태를 지속하고 있어 참고하기는 곤란하다. 현재의 남북한과 과거 동서독은 당연히 적지 않은 차이점을 지니고 있다. 동서독과 달리 남북한은 6.25전쟁을 치뤘고, 지금도 휴전상태이며, 유엔군사령부가 휴전서명 당사자로서 중요한 위치를 차지하고 있다. 동독에 비해서 북한은 더욱 교조적인 공산주의이고, 김씨일가 세습체제를 구축하고 있으며, 자유가 훨씬 보장되지 않고 있다. 무엇보다 북한은 핵무기를 개발하여 보유하고 있어 언제 극단적

1) '급변사태'라는 용어의 적절성에 대한 비판도 가능하다. 용어 자체로는 변화의 속도만 강조하고 있고, 정권붕괴, 국가붕괴, 심각한 불안정, 국가실패 중 무엇을 의미하는 지도 불분명하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 오랫동안 사용되어왔고, 북한에서 어떤 변화가 일어날 경우 현재로서는 '갑작스러운 변화'라는 이외에 확실한 것은 없다는 점에서 타당성도 없지 않아 그대로 사용하고자 한다.

인 도발을 감행할지 알 수 없다. 그럼에도 불구하고 현대의 유일한 성공사례라는 점에서 동서독 통일의 사례는 남북한 통일에 유용할 수 있다.

1994년 김일성 사망, 2008년 김정일 건강 이상설, 2011년 김정은으로의 계승, 2013년의 장성택 숙청 등의 계기가 있을 때마다 국내에서 급변사태의 가능성이 활발하게 논의되었다(급변사태에 대한 지금까지 연구 경향에 관한 종합적 분석에 대해서는 안경모, 2016: 33-42 참조). 그런데 이러한 연구의 대부분은 급변사태 이후 무정부 상태가 되어버린 북한을 남한이 흡수통일한다는 시각이었다. 그러나 1990년대 동유럽의 사태에서 보듯이 체제가 갑자기 붕괴되어도 무정부 상태로 악화되지는 않고, 어떤 식으로든 새로운 지도체제가 등장한다. 그러면 그 새 정부와 합의통일 추구하는 것이 현실적이고, 또한 독일통일의 교훈이다. 즉 북한 급변사태 후 남북한 합의통일의 방안을 검토하는 것이 본 논문의 첫 번째 차별성이라고 할 것이다.

동서독 통일의 교훈을 파악하기 위한 노력은 국내에서 광범하게 진행되었고, 통일과정과 통일 이후에 대한 분야별 세부 교훈까지 도출하고 있다. 전체 통일과정에 대한 교훈 도출도 지속되고 있지만(백용기, 2018: 9-39; 도종윤, 2016: 1-21), 아직도 동서독 간의 사전 일체감 형성 노력이나 서독의 장기적이면서 내실있는 통일정책과 외교관계 등 독일이 성공시킨 요인을 분석하여 한국에게 요구하는 수준이다. 반면에 남북한 통일의 달성을 위하여 실질적으로 참고가 될 사항, 예를 들면, 내용에서는 서독에 흡수통일되었더라도 형식적으로는 동서독 합의의 절차를 중요시했다거나, 서독 헌법 23조에 의한 통일을 추구함으로써 절차를 단순화하였다는 등에는 크게 주목하지는 않았다. 따라서 본 논문은 이러한 절차적 사항에 주목하여 독일통일의 교훈을 찾아보겠다는 것이고, 이것이 두 번째의 차별성일 것이다.

그러므로 본 논문은 급변사태에 관한 이론적 논의에 머물지 않고 쟁점을 식별하여 중점적으로 논의한 다음에 그러한 쟁점을 독일이 어떻게 해결했는지를 살펴 한국의 추진과제로 제시하는 흐름으로 작성되었다. 그래서 본 논문의 제2장에서는 급변사태를 둘러싼 핵심쟁점들을 재검토하고, 제3장에서는 독일의 사례를 통하여 제2장의 논의를 입증하면서 평화적 통일에 필요한 요건을 도출하고자 한다. 그리고 나서 제4장에서는 북한 급변사태가 어떻게 전개될 것인가를 검토하고, 제5장에서는 평화적 합의통일을 달성하기 위한 한국의 과제를 제안하고자 한다.

Ⅱ. 급변사태와 통일에 관한 쟁점의 재검토

1. 북한 급변사태의 발생과 결말에 관한 국내 논의

지금까지 급변사태는 다양하게 정의되어 왔지만, 기본적으로 북한에 "심각하면서도 급격한 변화가 발생하여 혼란이 지속되는 상태" 라고 할 수 있다. 갑작스러운 변화가 발생하더라도 바로 안정되어 버리면 검토할 의미가 없기 때문이다. 그런데, 북한과 같은 권위주의 국가에서는 지도자가 차지하는 비중이 크기 때문에 한국에서 급변사태는 지도자의 유고 즉 김일성 사망, 김정일 건강이상, 김정일 사망 등의 계기마다 활발하게 논의되었다(안경모, 2016: 33-42). 그러나 실제로 김일성과 김정일이 갑작스럽게 사망했지만 급변사태는 발생하지 않았다.

지도자 유고 이외의 요인으로도 북한체제는 붕괴될 수 있다. 경제난으로 인한 북한 정권의 통제력 상실 및 체제 붕괴, 권력 내부의 쿠데타, 외부의 군사적 공격에 의한 붕괴, 자연재해로 인한 불안정 등의 요인이 논의되어온 배경이다(김관호, 2016: 27-22). 특히 신진은 2002년 한국의 유신체제를 사례로 활용하여 권위주의 정부의 붕괴에 관한 연구를 발표하였는데, 통치에 대한 엔트로피(entropy), 즉 변화에 대한 불안이나 부담이 증가될 경우 권위주의 정부는 그 엔트로피를 신속하게 해소하기 위하여 단기 해소대책을 집중적으로 추진하게 된다. 이것은 결국 통제와 탄압을 강화하는 조치로서, 누적되면 어느 순간 감당할 수 없는 정치적 동요가 발생하여 붕괴한다고 주장하였다(신진, 2002: 159-175). 이동규 외 역시 2011년 동적 모델링(Dynamic Modelling) 기법을 적용하여 급변사태의 중장기 발생 가능성을 연구한 후 북한의 통치자가 체제강화를 위한 단기적이면서 강력한 조치를 강구할 때 급변사태의 가능성이 높아진다고 분석하고 있다(이동규 외, 2011: 101-102).

급변사태 논의에서 재인식이 필요한 사항은 정권의 붕괴가 반드시 무정부 상태(anarchy)로 연결되는 것은 아니라는 사실이다. 국가의 응집력이 매우 약화되었을 경우 이외에는 당시의 정권이 붕괴되어도 국가의 기본적인 체제와 질서는 유지되는 것이 일반적이다(안경모, 2016: 47). 1990년대 초반 권위주의 정부들이 갑작스럽게 붕괴되었지만 "구(舊)소련 지역 어디에서도 국가 혹은 정권의 부재 상황은 존재하지 않았다"(김관호, 2016: 48). 단기적으로는 무정부 상태로의 이행이나 그에 준하는 혼란상황이 조성되더라도 어떻게든 새로운 지도자 또는 지도세력이 등장할 것이고, 나름대로 상황을 안정시키게 될 가능성이 크다.

2. 급변사태에 대한 외부개입의 정당성

한국 국민의 상당수는 북한에서 급변사태가 발생하면 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”는 헌법 제3조에 근거하여 한국의 행정기관이나 군대가 북한지역으로 진주하여 국토를 접수하면 된다고 생각하지만, 이것은 국제법에 부합되지 않는다. 국제사회에서 남북한은 유엔에 동시 가입한 별도의 국가로 인식되고 있기 때문이다. 유엔 헌장 제2조 7항에는 “어떤 국가의 국내 관할권 내에 있는 문제에 간섭할 권한”을 유엔에 부여하거나 회원국에 요구하는 것이 아니라는 점이 명시되어 있다.

특정 국가의 일에 국제사회가 개입하려면 유엔 안전보장이사회가 결정을 내려야 하는데, 북한에서 급변사태가 발생할 경우 활용할 수 있는 근거는 ‘보호책임(Responsibility to Protect, RtoP)이다. 이것은 어떤 국가가 국민들을 제대로 보호하지 못할 때 국제사회가 대신 개입하여 사태를 처리해야 한다는 개념으로서(International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001: 17), 이에 근거하여 유엔은 2011년 3월 리비아 사태에 개입했고, 4월에는 코트디부아르 사태에 개입하였다(조정현, 2011). 다만, 보호책임에 근거할 때 한국이 배타적 관할권을 행사하기는 어렵다. 이것은 유엔에서 결정 및 관할하는 사항이기 때문이다. 결국 한국은 제2차 세계대전 후 미국과 소련의 정략으로 인하여 분할→전쟁→휴전하게되었을 뿐만 아니라 유엔에서 한국을 유일 합법정부로 인정하였다는 점에서 한국 주도의 통일 필요성을 국제사회에 호소하여 동의를 받아야 개입이 가능하다. 북한의 사정과 북한 주민의 마음을 살펴 보호책임을 실질적으로 이행할 수 있는 국가가 한국이라는 점을 설득하여 한국의 역할을 확대함으로써 보호책임에 의한 개입을 한국 주도의 통일로 연결시킬 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 북한의 불안정 사태에 대한 한국의 개입을 위해서는 북한의 책임있는 조직이 이를 요청하는 것이 가장 효과적이다. 해당 국가의 정부가 주권에 근거하여 요청하는 것에 부응하는 것은 ‘적법한 간섭’이 되기 때문이다(김명기 1997: 202). 이러한 점에서 보면 북한이 무정부 상태가 되면 한국의 개입을 요청해줄 주체가 없어진다는 점에서 가급적이면 새로운 정부가 조기에 출현하도록 지원하는 것이 바람직하다.

3. 분단국의 특수성

이웃 나라에서 불안정 사태가 발생하더라도 다른 국가는 개입할 수 없다. 냉전종식 기에 동구권의 다수 국가가 붕괴되었지만 이웃 국가 중 행정력이나 군대를 보내어 개입한 사례는 없었다. 그러나 분단국의 경우에는 다를 수 있다. 분단 이전의 상태로 되돌리고자 하는 욕구가 강할 것이기 때문이다. 비정상 상태인 분단을 정상상태인 통일로 되돌리고, 분단으로 인한 불편을 해소하고자 할 것이기 때문이다. 즉 분단된 2개 국가의 경우 불안하지 않은 국가가 불안해진 국가를 '통합' 또는 '통일'시켜[2] 내부 문제화 하려는 의도가 클 수밖에 없다.

2개 국가가 하나로 통일하려면 국제사회가 수용하는 방식이어야 할 것인데, 그 기본적인 조건은 '평화적 과정'을 거치는 것이다. 유엔헌장의 제2조에서는 국제적 문제 해결을 위한 "무력의 위협이나 무력행사"를 삼가도록 되어 있고, 그것을 위반할 경우 유엔회원국들이 힘을 합쳐 처벌할 수 있도록 유엔헌장의 제6장과 제7장 19개조(제33조에서 51조까지)에 걸쳐 명시해두고 있다. 동시에 이러한 통일은 주민의 의사를 확인하는 절차를 거쳐야 한다. 제1차 세계대전 후 식민지 국가의 독립과 관련하여 미국의 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령이 '국민(people)[3]의 자결권(self-determination)'을 강조한 것이 세계적으로 중요한 기준으로 인정받았듯이(박현숙, 2011: 154-155), 해당하는 국가 또는 정치체의 운명을 결정하는 최종권한은 국민에게 있다고 인식되기 때문이다.

두 개 국가 간의 통합이나 통일에서는 절차적 정당성도 국제사회에서의 공인을 위해 중요하다. 평화적인지, 국민의 의사에 기반한 것인지가 절차의 준수 여부로 나타날 것이기 때문이다. 미리 정해둔 절차이든 아니면 당시에 합의하여 만든 절차든 어떤 절차에 따라 통일을 추진할 경우 내부적으로 반대가 발생하지 않을 것이고, 국제사회에서도 수용할 가능성이 크다. 나아가 해당 국가 중에서 국제사회와 합의해둔 어떤 조약이나 제약사항이 있을 경우에는 통일되는 상황에 부합되도록 그것을 제거하거나 변경하는 국제적인 절차도 적용되어야 할 것이다.

---

2) 통합은 별도의 국가로 인정하면서 기능적인 일체성을 강화하는 것을 말하는 반면에 통일은 두 개의 국가를 하나의 국가로 결합하는 것을 말한다. 통합은 그렇게 된 '정도'를 의미하고, 통일은 통일 여부에 대한 '진위'에 대한 이원론적 해답으로 구분하기도 한다(박성범, 2005: 4).

3) 한국에서는 영어 people을 '민족'으로 번역함으로써 오해가 많이 초래되었다. '인민'은 북한이 사용하는 용어라서 제외하였고, '국가내의 인민'이라는 뜻이라서 지나치게 공식적이지만, 그래도 '국민'이 가장 적합하다고 판단하였다. 링컨이 말한 'people'도 '국민'으로 번역해 왔다.

Ⅲ. 독일 통일의 사례

1. 체제의 붕괴

독일의 통일은 1985년 3월 10일 고르바초프(Michael Gorbachev)가 소련 공산당 서기장에 임명된 후 개혁(Perestroika)과 개방(Glasnost)을 강조하였을 뿐만 아니라, 연방 내 다른 국가들의 내정간섭을 허용하는 브레즈네프 독트린을 폐기함으로써 여건이 마련되었다(김동명, 2010: 108-109). 이러한 사조는 동독에서 민주주의에 대한 요구를 증대시켰고, 동독을 탈출하는 주민들의 숫자가 급증하도록 만들었다. 1989년 5월 2일 헝가리가 오스트리아와의 국경지역에 설치되어 있던 철조망을 제거함으로써 동독 주민의 서독으로의 탈출을 지원하자, 서독 정부도 이를 지원하였고, 탈출주민의 숫자가 늘어나면서 동독 정부의 통치력이 흔들리기 시작하였다(염돈재, 2012: 132).

동독에서 민주주의에 대한 요구가 증대되면서 당시 집권당이었던 사통당(SED)에 대한 불만이 분출되기 시작했고, 다수의 정당들이 창설되었다. 결국 사통당의 해체를 요구하는 시위가 시작되었고, 그 결과로 1989년 10월 18일 호네커 당 서기장이 사임하였다. 이로써 동독의 정부는 국민들을 제대로 통제하지 못한 채 방향없이 표류하게 되었다. 동서독은 그렇게 부르지 않았지만, 북한에 관하여 논의해오던 소위 '급변사태'가 동독에 발생한 셈이다. 이러한 상황에서 11월 9일 베를린 장벽이 무너져 다수의 동독주민이 서독으로 이동하게 됨으로써 동서독의 국경조차 의미가 없어지고 말았다.

2. 통일의 논의와 성사

베를린 장벽 붕괴 이후 동독의 유동적 상황이 오래 지속되지는 않았다. 4일이 지난 1989년 11월 13일 동독은 인민회의를 소집하였고, 새 의장과 새 총리를 선출하였기 때문이다. 동독은 한스 모드로(Hans Modrow) 신임 총리에 의하여 안정을 회복하게 되었다.

다만, 모드로 총리는 동독 스스로의 힘으로는 문제를 해결할 수 없다는 인식 하에 서독과의 통합이나 통일을 추구하였고, 이것이 통일의 단초가 되었다. 그는 서독과

“계약공동체(Vertragsgemeinschaft)” 관례를 수립하겠다고 선언한 후 서독 콜(Helmut Kohl) 수상과의 회담을 요청하여 이를 적극적으로 추진하기 시작하였다. 오히려 서독이 섣부른 통일이 위험하다면서 온건한 국가연합(Confederation)을 제안하였다고 할 정도로 동독의 새 정부는 통일에 적극적이었다고 한다(염돈재, 2012: 114). 또한 상당수의 동독주민들도 “우리는 하나의 통일된 독일 국민(Wir sind ein Volk)”이라는 구호를 내세우면서 통일을 요구하였다. 결국 통일에 대한 이러한 국민적 여론이 반영되어 1989년 12월 19일 동서독은 독일 통일을 목표로 하는 “협력 및 근린 공동 협정”을 체결하게 되었고, 이로부터 통일의 구체적인 방안이 논의되기 시작하였다(김동명, 2010: 116).

통일에 대한 동독 국민들의 의사는 1990년 3월 18일 실시된 동독 선거를 통하여 확인되었다. 이 선거에서 서독 기민당(CDU)의 후원을 받으면서 서독이 의도하는 방향대로 통일을 추진하겠다고 천명한 독일동맹(Allianz fur Deutschland : AFD)이 48.1%를 얻어 승리하였기 때문이다. 그 후 구성된 동독 인민의회는 1990년 4월 12일 데 메지에르(Lothar de Maizière)를 수상으로 하는 정부를 구성하였고, 이 정부는 동독을 서독에 편입시키는 통일의 방식에 합의하였다. 그 후 서독과 동독의 재무장관이 ‘경제·화폐·사회연합(일명 ‘국가조약’)’에 서명하여 서독 마르크화를 공통의 화폐로 사용하도록 합의함으로써 동서독의 경제부터 통합되었다. 1990년 8월 23일 동독 의회가 서독으로의 편입을 승인하였고, 이를 바탕으로 1990년 8월 31일 동서독이 ‘통일조약(Einheitsvertrag)'에 서명하여 10월 3일 통일 독일이 공식적으로 선포되었다.

독일의 경우 제2차 세계대전의 패전국으로서 전승국들이 주둔하고 있었기 때문에 통일을 위한 국제적인 절차도 필요한 상황이었다. 동독에서 서독으로의 편입을 주장한 정당이 선출되어 통일의 방향이 정해지자 1990년 5월부터 ‘2 + 4’라는 별칭으로 불리듯이 전승국인 미국, 영국, 프랑스, 러시아는 동서독과 함께 독일통일과 그로 인한 국제적인 문제의 해결방안을 협의하기 시작하였다. 그리고 1990년 9월 12일 6개국이 최종합의에 서명함으로써 독일통일은 국제적으로도 공인되었다(양창석, 2011: 119-120).

3. 독일통일의 특징

동독 주민들의 서독으로의 탈출 이후 동독에서 불안정 상황이 발생하였지만 그 혼란의 정도는 크지 않았다. 사통당의 해체를 요구하는 시위가 발생하자 호네커 당 서기장이 사임함으로써 지도체제에 공백이 발생하는데 그쳤다. 이러한 기간 동안에 베를린 장벽이 붕괴되었고, 더 이상 불안정을 방치할 수 없어 장벽 붕괴 후 4일 만에 인민회의를 소집하여 새 의장과 새 총리를 선출하게 되었다. 다시 말하면, 동독의 경우 20일 정도 무정부 상태가 지속되었으나 혼란스러운 상황은 아니었고, 새 정부가 들어서는 데도 어려움이 없었다.

동독의 불안정을 통일로 연결하고자 서독이 적극적으로 노력했다고 보기는 어렵다. 모드로 총리가 먼저 서독과의 '계약공동체' 관계 수립을 위하여 서독 콜 수상과의 회담을 제의하였고, 서독정부가 아니라 동독 국민들이 통일을 강하게 요구하였다. 서독과의 편입을 통한 통일을 주장하던 '독일연맹'이 서독 기민당의 후원을 요청하여 콜 총리가 동독에서 유세하게 되었을 뿐이다. 동독 국민들의 통일 요구에 서독이 응해줬다고 봐야 한다.

무엇보다 동서독의 통일은 국내외적으로 간섭할 소지를 제공하지 않았다. 소련의 고르바초프가 동독주둔 소련군의 시위 개입을 자제시키고 유혈진압에는 반대한다는 의사를 표명한 것에 기인했지만(염돈재, 2012: 129), 시위 과정이나 진압에서 무력은 사용되지 않았고, 베를린 장벽이 무너져 동독 주민들이 서독으로 질주하는 순간에도 동독군은 발포하지 않았다. 서독과의 편입을 공언한 독일동맹이 48.1%를 얻어 승리함으로써 통일 여부와 방향에 대한 국민들의 의사가 분명히 확인되어 세계에 공표되기도 했다. 독일통일에 유보적이었던 소련도 통일에 대한 동독 주민의 확고한 의사가 공개됨에 따라 협조하는 것으로 태도를 전환하였다는 분석도 있다(양창석, 2011: 152).

1990년 3월 18일 동독 선거는 통일에 대한 국내적 절차를 결정하는 선거로서, 독일의 헌법 제23조(1949년 제정 당시 독일 헌법의 적용을 받는 지역(서독지역) 이외 지역이 독일 헌법이 적용되는 지역으로 가입할 수 있다는 조항)을 적용할 것인지 아니면 새로운 통일헌법을 만들어 통일할 것인지에 대한 투표였다. 이 투표에서 동독 주민들은 헌법 제23조를 적용하여 서독으로 편입되겠다는 정당을 선택한 것이다. 이것이 결정되자 동서독 정부는 바로 통일조약을 협의하여 서로의 국무회의와 의회

에서 통과되었고, 연방대통령이 비준함으로써 발효시켰다. 따라서 국내적인 절차에서도 독일 통일은 흠잡을 데 없었다.

독일 통일의 경우에는 국제적 절차가 결정적인 걸림돌로 작용할 수 있었다. 제1, 2차 세계대전을 발발한 독일의 통일에 대하여 영국과 프랑스는 물론이고, 소련도 바람직하게 생각하지 않았고, 미국만 지지한 것으로 평가되었을 정도이기 때문이다(양창석, 2011: 190). 그러나 미국의 적극적인 지원으로 전승 4개국과 동서독 간의 '2 + 4'회담이 개최되었고, 여기에서 독일의 나토 가입을 소련이 양해하였으며, 독일은 제2차 세계대전 과정에서 소련이 획득한 영토에 대한 권리를 포기하였다. 독일의 군대 규모도 37만 이하로 유지하기로 양보함으로써 전승국들이 독일통일을 허용하는 조약에 합의하였다. 통일 이후에도 독일은 1990년 11월 9일 소련과 '우호·친선 협력 조약'을 체결하면서 동독의 채무를 인수하였고, 소련군 철수에 따른 비용을 부담하는 등 약속을 철저히 이행하였다(양창석, 2011: 226-229).

독일통일의 사례를 보면 정당한 통일에 필요한 조건을 충족시키고 있다고 평가하지 않을 수 없다. 평화적인 통일이었을 뿐만 아니라 주민들의 의사를 분명하게 확인하였고, 국내적 및 국제적인 절차까지도 철저하게 이행하였기 때문이다. 서독 헌법 제23조에 의하여 독일연방으로 동독이 편입되는 절차를 따름으로서 동독이 서독에 흡수통일된 것으로 인식하기도 하지만, 메르켈 독일 총리가 동독 출신이듯이 통일 후 동독인들이 차별받거나 어떤 불이익을 받지 않았다는 점에서 편입의 절차를 따랐다고 하여 흡수통일이었다고 평가할 수는 없다.

Ⅳ. 북한 급변사태의 발생과 예상 결말에 관한 검토

1. 급변사태의 발생 가능성

지금까지의 경험에 비추어 보면 북한 지도자의 유고로 인한 급변사태가 북한에서 발생할 가능성은 높지 않다. 김일성과 김정은의 급사에도 급변사태의 기미는 나타나지 않았기 때문이다. 일부에서는 쿠데타 발생의 가능성을 강조하기도 하지만(박영자, 2012: 151-152), 지금까지 북한에서 의미있는 쿠데타 시도가 없었다는 사실과 김정은을 중심으로 한 지배계급의 공생관계를 고려할 때 그 가능성은 높지 않다.

오히려 신진이 제시한 권위주의 정권 붕괴에 관한 현상이 북한에서 발생할 가능성이 더욱 높을 수 있다. 국제사회의 지속적인 경제제재와 김정은의 권위주의적 통치로 인하여 북한 정권의 엔트로피가 계속 증가해왔고, 어느 시점에서는 한계에 봉착할 수도 있기 때문이다. 북한이 단기적인 처방에 치중하면서 권력의 집중을 강화하고 있는 것도 사실이다. 간부들에 대한 즉흥적인 처형 또는 숙청이 주요 언론에 보도되기도 했다(동아일보, 2020: 2). 코로나 등으로 국민들의 건강이 문제가 되자 김정은은 2020년 3월 17일 평양종합병원 착공식을 몸소 실시하여 10월 10일까지 완료하도록 지시하기도 했고, 예산을 제공하지 않으면서 무조건 책임자를 처벌하기도 했다. 강력한 통제와 탄압을 통한 체제유지 노력은 언젠가는 한계를 드러낼 가능성이 높다.

더욱이 국제사회의 지속적이면서 철저한 경제제재로 북한 경제의 회생은 쉽지 않다. 북한 공업의 상징인 김책제철소와 무산광산의 폐쇄처럼 주요 산업시설이 가동을 중단한 상태이고, 밀수를 통한 외화획득도 불가능해진 상황이며, 외화벌이의 직접적 수단인 관광도 거의 중단되었고, 해외 노동자도 복귀하였다. 코로나 사태로 국경이 봉쇄되면서 북한 경제가 더욱 피폐해지고 있다. 취약국가 지수에서도 2019년 북한은 178개국 중 26위로 매우 취약한 상태로 평가되고 있다(Peace Fund, 2020). 그런데 북한은 유일한 지원처인 남한과의 관계를 적대관계로 규정하였고, 따라서 합리적인 회생의 방책을 찾기는 더더욱 어려워 졌다. 만약, 이러한 상황에서 북한이 군사적 도발까지 감행한다면 북한 정권의 엔트로피는 더욱 증대될 것이다.

북한은 워낙 독특한 체제 및 국가라서 위와 같은 취약성에도 불구하고 현 체제가 지속될 수 있다. 그러나 언젠가는 체제의 한계가 드러날 것이고, 이미 북한 정권의 내구성을 의심하는 정황과 시각이 증대되고 있다. 또한 경제 등 기본적인 사항에서 문제점이 워낙 많아서 내부적으로는 해결이 어려울 수 있고, 동독의 경우처럼 새로운 지도세력이 등장할 경우 남한과의 통일 이외에는 마땅한 대안이 없다고 판단할 가능성도 없지는 않다.

2. 급변사태에 대한 남한의 개입

북한에서 급변사태가 발생할 경우 한국은 다양한 외교적, 경제적, 사회적 지원을 제공할 수는 있지만, 이것으로 북한의 사태해결에 대한 한국의 주도성을 확보할 수

는 없다. 한국이 북한의 정세에 직접적인 영향을 주고자 한다면, 한국의 행정력이나 군사력을 북한지역으로 보낼 수 있어야 하는데, 이것은 주변국들이 반대할 뿐만 아니라 유엔헌장에도 배치된다. 남북한은 유엔의 회원국이고, 유엔헌장 제2조 7항에서는 내정간섭을 분명하게 금지하고 있기 때문이다.

한국 내부에서는 북한이 "미수복 불법점유지역"이기 때문에(신범철, 2008: 92) "대한민국의 헌법과 법률은 휴전선 남방지역뿐만 아니라 북방지역에도 적용되어야 한다"는(제성호, 2010, 22) 논리를 주장할 수는 있다. 1991년 남북이 합의하여 체결한 남북기본합의서에도 남북관계는 "잠정적 특수관계"라고 명시되어 있어 별도의 국가로 인정한 것은 아니다.[4] 그러나 이러한 설명이 국제사회에서 수용될 가능성은 높지 않다.

북한에서 불안정 사태가 발생하였을 때 한국이 행정력이나 군사력 전개를 포함하여 적극적으로 개입하고자 한다면 주변 강대국들이 허용하거나 묵인해줘야 할 것인데, 그러할 가능성도 높지 않다. 미국의 경우에는 동맹관계라서 부분적으로는 지지할 수 있다고 하더라도, 중국의 경우에는 반대하거나 오히려 자신이 개입할 가능성이 높고, 러시아와 일본의 경우에도 한국의 개입을 지지해주지 않을 가능성이 높다.

국내여론이 북한의 불안정 사태에 대한 한국의 행정적이거나 군사적 개입을 전폭적으로 지지할 것이라고 단정할 수도 없다. 군사적 개입은 워낙 위험한 조치라서 국민들이 선뜻 수용하기 어렵고, 북한과의 통일에 반대하는 국민도 없지 않을 것이기 때문이다. 군대를 북한지역으로 파견할 경우 국회의 동의나 논의가 필요할 가능성이 크고, 토론의 과정에서 시기를 상실하거나 예상하지 못한 반대에 부딪칠 가능성도 없지 않다. 러시아 출신으로서 국내에서 북한 전문가로 활약하고 있는 란코프 교수도 "중국과 미국은 북한에 위기가 발생하였을 경우 남한이 국내 문제에 마비돼 신속한 대북조치를 취하기 어려울 것이라고 판단하고 있다"(란코프, 2009: 275)고 설명한 바 있다.

종합하면, 북한에 소위 급변사태가 발생하였을 경우 한국의 적극적 개입은 국제법적 근거, 주변 강대국들의 태도, 국내여론 등을 고려할 때 쉽지 않다. 결국 북한 스스로가 안정을 찾도록 지원하는 가운데, 북한을 대표하는 정부의 요청을 받아서 필요한 조치 및 개입을 추진하는 수밖에 없다. 동독의 경우처럼 북한을 대표하는 새로

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

운 정부와 남한 정부가 합의를 이루어 통합이나 통일을 추진하는 방법이 최선이면서 현실적이라고 할 것이다.

3. 북한 급변사태 시 예상되는 결말

실제로 북한에서 급변사태가 발생할 경우 예상되는 사태의 결말을 생각해보면 가장 일반적이면서 가능성이 높은 것은 북한에 의한 자체적 해결이다. 초기에는 다소의 불안정을 겪더라도 시간이 지나면서 북한 스스로가 새로운 지도자를 찾거나 새로운 체제를 만들어 안정을 되찾게 된다는 것이다. 동독에서도 그러했지만, 공산주의 체제의 응집력과 내구성이 큰 북한에 외부의 세력이 개입하는 것은 매우 어려울 수 있다.

북한의 급변사태가 자체적으로 수습되지 못할 경우 중국이 개입하여 대신 안정시킬 가능성도 낮지 않다. 중국은 북한과 동맹관계이고, 지리적으로 인접하며, 북한에 대한 영향력을 지속적으로 행사하기를 바랄 것이기 때문이다. 중국은 북한과의 상호우호조약을 근거로 삼거나 국경지역 대량탈북자 통제를 명분으로 북한지역으로 군대를 투입시킬 수 있다. 중국은 군대의 규모가 커서 최단 시간 내에 상황을 종료시킬 수 있고, 유엔안보리 상임이사국이기 때문에 거부권을 행사하여 국제사회의 간섭도 배제할 수 있다. 중국의 개입 가능성을 낮게 평가하는 학자들도 없지 않지만(우평균, 2013: 236-240), 대부분은 크게 인식하면서 우려하고 있다(김연수, 2006: 79-80; 소치형, 2001: 60; 박창희, 2010: 35; Stares and Wit, 2009: 7; Klingner, 2010: 1). 중국이 개입한 후 북한을 분할하여 통치하는 다수의 방안이 언론에 발표된 바도 있다(중앙일보, 2020: 24).

유엔에 의한 개입과 분할통치의 가능성도 낮지 않다. 실제로 미국은 2009년 경 북한이 붕괴될 경우 미국, 중국, 러시아, 일본, 한국이 분할하는 방안을 구체화기도 했다(헤럴드경제, 2020). 북한이 핵무기까지 보유한 상황이라서 유엔을 중심으로 한 강대국의 분할 통치 가능성은 더욱 높아졌다. 단독으로 북한에 개입할 경우 예상되는 부담 때문에 중국도 유엔에 의한 사태 처리를 희망한다는 분석도 없지 않다(우평균, 2013: 236-237). 이렇게 되면 유엔이 신탁통치 방식으로 북한을 관리하여 일정한 수준으로 발전시킨 후 독립시키게 될 것이다.

4. 논의의 정리

우선 한국은 지도자 유고에 의한 북한의 급변사태 발생 가능성이 낮다는 점을 인정할 필요가 있다. 지금까지의 경험에서 입증되었듯이 지도자가 유고되었다고 하여 북한 내부가 반드시 불안해지지는 않는다. 오히려 신진의 주장처럼 북한에서도 권위주의 체제가 증가된 엔트로피를 더 이상 감당하지 못하여 불안정해지는 사태가 발생할 가능성이 더욱 높다.

북한에서 급변사태가 발생하더라도 무정부 상태나 내란으로 상황이 악화되는 것이 아니라 새로운 지도체제가 들어설 가능성이 더욱 높고, 그렇게 되도록 지원하는 것이 남북통일을 위해서는 더욱 타당하다는 점도 이해할 필요가 있다. 현재와 유사한 권위주의적 체제로 대체될 가능성이 더욱 높지만, 개혁적인 지도세력이 등장할 가능성도 배제할 수는 없고, 그러할 때 그 새로운 체제와 통일을 비롯한 남북 간의 제반 문제를 우호적이면서 생산적으로 논의해야 변화가 가능할 것이기 때문이다. 이러한 점에서 북한이 불안정해졌을 때 한국은 그것을 부추길 것이 아니라 최고인민회의를 조기에 개최하여 새로운 지도부를 구성하도록 지원하거나 새로운 대표들과 상호 신뢰하는 관계를 형성하는 측면을 중요시해야 한다.

더욱 중요한 것은 북한에서 심각한 불안정 사태가 발생하더라도 한국의 행정력이나 군사력을 북한 지역으로 전개시키는 것은 국제법적으로도, 그리고 국제정치의 현실에서도 허용되기 어렵다는 사실을 분명하게 인식하는 것이다. 북한은 유엔의 회원국이고, 유엔의 결정없이 어느 회원국이 다른 회원국의 일에 개입하는 것은 내정간섭으로서 위법이기 때문이다. 오히려 유엔을 배경으로 미국, 중국, 러시아 등의 강대국이 북한의 장래를 결정할 가능성이 높다는 점을 인정해야 한다.

결국 북한에서 급변사태가 발생할 경우 이를 통일로 연결하고자 한다면 동서독의 방식을 따르는 것이 현실적이다. 성공한 사례이기 때문이다. 즉 한국은 흡수통일이 아닌 합의통일에 더욱 높은 비중을 두어서 급변사태를 논의 및 대비해 나가야할 것이다.

Ⅴ. 독일식 합의통일 달성을 위한 한국의 과제

한국이 독일 통일의 전례를 참고하여 합의통일을 달성하고자 한다면 더욱 철저한 사전 준비가 필수적이다. 동서독과 달리 남북한은 휴전상태로 대치해 왔고, 기능적 통합이나 협력이 훨씬 미흡하기 때문이다. 그를 위한 몇 가지 과제를 제시해보면 다음과 같다.

1. 합의통일로의 방향 전환

북한의 급변사태와 관련하여 한국은 지금까지 일반적으로 추구하였던 흡수통일에 대한 기대에서 벗어나 합의통일의 불가피성과 현실성을 인정해야 한다. 강대국들의 태도나 국제법을 고려할 때 한국이 자체의 행정력이나 군사력을 일방적으로 북한으로 확장하기는 어렵고, 북한의 주민들도 동의하지 않을 것이기 때문이다. 한국의 국력이 강하여 내용상이거나 결과적으로는 흡수통일로 평가될 수는 있겠지만, 과정에서는 철저히 합의에 의한 통일을 추구해야 하고, 결과로서도 북한 주민들이 흡수당했다는 생각을 갖지 않도록 철저하게 배려해야 한다.

이제 한국은 북한에 급변사태가 발생할 경우 합의통일을 염두에 두면서 북한에 새로운 정부가 들어설 때까지 한국이 어떤 노력을 해야 하고, 새로우면서도 민주적인 정부가 들어서도록 어떻게 지원하며, 그 새로운 정부와 평화적 합의통일을 어떻게 협의해 나갈 것인가에 대하여 사전에 충분한 논의하고 대비해둘 필요가 있다. 북한에서 급변사태가 발생할 경우 남북연합의 정신을 갖는 어떤 기구를 만들어서 호혜적인 의사결정을 보장하면서 외세의 개입을 차단하자는 제안도 없지 않다(김근식, 2009: 69).

합의통일의 방법에 있어서도 동서독 통일의 사례를 적극적으로 반영할 필요가 있다. 한국의 공식적 통일방안인 '민족공동체 통일방안'에서는 통일헌법 초안을 만든 후, 이것을 남과 북이 '민주적 방법과 절차'를 통하여 확정한 다음에 총선거를 실시함으로써 정부를 구성하도록 되어 있다(통일부, 2020). 그러나 통일헌법 초안을 작성 및 토론하는 과정에서 심각한 이견이 발생할 수 있고, 그로 인한 의견상충이 통일을 방해할 수도 있다. 국호, 국기 등 국가의 상징에 합의하는 것도 어려운 문제라면(이공주, 2019: 225-226), 정치나 행정 제도 전반에 대한 합의는 매우 지난할 것

으로 봐야 한다. 독일의 경우 서독의 헌법 제23조를 수용한다는 간편한 통일절차를 선택함으로서 통일과정에서 발생할 수 있는 다양한 장애를 사전에 예방했다는 점을 참고할 필요가 있다.

이러한 측면에서 필자는 대한민국 헌법 제3조를 북한 주민들이 수용할 것이냐를 물은 다음에 이에 동의하는 것을 통일의 절차로 적용할 것을 제안하고자 한다. 즉 동독의 경우와 유사하게 수권을 지향하는 북한의 새로운 정당이 나서서, 남북한이 대등하면서도 호혜적인 방식으로 통일에 관한 제반 사항을 협의 및 합의해 나가되 형식에 있어서는 "대한민국 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다"는 조항을 북한 주민들이 인정하는 방식을 채택하겠다고 제안하고, 이것을 다수 주민들의 동의를 구하여 확정하는 것이다. 그렇게 되면 대한민국 헌법을 북한 지역에 적용하면 되기 때문에 통일을 위한 헌법적 절차는 불필요해 지면서, 예상 외의 장애물이 발생할 가능성도 줄어들 것이다. 이를 주창하는 정당이 다수의 지지를 받아서 수권을 하게 되면 대한민국 헌법을 근거로 하면서 법률의 제정이나 수정을 통하여 남북한 간에 조치되어야할 사항을 결정 및 시행 나가면 된다. 다만, 이것은 현재 상황에서 편의적으로 적용할 수 있는 방안에 불과하다는 점에서, 한국은 앞으로 헌법을 개정할 경우 어떤 특수 상황으로 대한민국의 일부임이 다소 애매해진 상태일 경우 그것을 재확인하거나 새로운 영토나 주민을 편입하는 데 관한 조항을 신설하는 방안도 검토할 필요가 있다.

이 외에도 동서독의 통일 사례를 참고하면 통일과정에서 남북한 간에 절차적으로 합의해야할 사항이 적지 않다. 독일의 경우처럼 화폐를 통일하는 문제를 비롯하여 경제통합을 신속하게 협의 및 합의해야할 것이고, 군사통합의 개략적인 방향에 대해서도 타협을 모색해야할 것이다. 이러한 과정에서 남한 정부는 양보하는 자세를 견지함으로써 북한의 새로운 정부가 불안해 하거나 피해의식을 갖지 않도록 배려해야 할 필요가 있다. 남북한 수뇌부가 긴밀하면서도 솔직하게 협의할 뿐만 아니라 독일보다 더욱 평화롭고 더욱 부작용이 작은 합의통일을 성사시키겠다는 각오로 국민들을 설득해 나가야할 것이다.

2. 합의통일을 위한 북한의 협력 확보

남북한 합의통일을 위해서는 북한의 협력이 결정적인데, 그의 관건은 북한주민이 한국과의 통일을 바란다는 의사를 명백하게 표출하는 것이고, 다른 하나는 당시의

북한 정권이 그러한 북한 주민의 뜻을 따르는 것이다.

우선, 북한 주민을 설득하기 위해서는 통일 후의 모습과 혜택에 대한 분명한 비전이 제시되어야 한다. 남한 국민들이 누리는 모든 자유를 북한 주민들에게 보장할 것이고, 무엇보다 경제적 측면에 중점을 두어서 시간이 걸리긴 하겠지만 북한 주민의 생활수준을 남한 국민의 생활수준으로 동등하게 향상시키겠다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 또한 북한의 토지는 일정한 규칙을 제정하여 북한 주민들에게 분배하고, 남한 국민들은 당분간 관여하지 못하도록 해야할 것이다. 한시적 법을 만들어 북한 주민들의 생활 안정과 남한으로 이주할 경우 그 정착을 지원하겠다는 점도 밝혀야 한다. 이로써 북한 주민들에게 통일로 인하여 얻을 것은 많지만 잃을 것은 거의 없다는 점을 인식시켜야 한다.

북한의 엘리트들에 대한 설득 노력도 매우 중요하다. 그들이 주민들의 여론을 좌우할 것이기 때문이다. 북한 주민들이 자유민주주의 사회에 정착될 때까지 북한지역의 정치와 행정은 북한의 엘리트들이 담당할 것이고, 통일 이전에 어떤 행동을 했더라도 사후 조사나 처벌이 없을 것임을 설명해야 한다. 군과 경찰 등 공무원의 계속 복무와 전역 여부는 국가의 정책과 함께 개인의 희망을 충분히 고려하겠다는 점을 천명하고, 과거 행위에 대한 불이익은 물론이고 앞으로도 어떤 차별도 없을 것임을 천명해야 한다.

또한 민주적이면 평화적인 방법으로 북한에 새 정부가 들어서도록 지원하는 사항도 중요하다. 우선은 북한에서의 불안정 사태가 평화적이면서 민주적으로 진정되어야 한다는 원칙을 제시하고, 북한 주민 스스로 새 정부를 조기에 구성하도록 필요한 모든 지원을 제공할 것이라는 원칙을 천명해야 한다. 필요하다면 미국 등 국제사회와 함께 북한에서의 선거를 지원 및 감시할 필요가 있다. 흡수통일은 없을 것이라는 원칙을 천명하면서 새 정부에게 북한의 안정을 위한 지원소요를 요청하여 적극 지원하되 북한 주민들의 의사를 충분히 수렴한 시행이 되도록 조언해야할 것이다. 다양한 시민단체나 개인들이 무분별하게 북한 지원에 나서지 않도록 통제하면서 북한의 새 정부가 합의할 경우 북한의 부흥을 위한 남북한 협력기구를 구성하여 함께 논의하고 이를 대북지원을 위한 창구로 일원화할 필요가 있다. 당연히 유엔을 비롯한 국제사회와도 긴밀하게 협력하되 남북한의 주도권을 지나치게 훼손하지 않도록 유의해야할 것이다.

3. 합의통일을 위한 여건 조성

북한과의 합의통일을 위해서는 남한 국민들의 동의를 이룩해야 하는데, 이것도 현실적으로는 쉽지 않다. 국민들의 의견이 한 방향으로 모아질 것이라는 보장이 없기 때문이다. 이를 위해서는 국가지도자가 통일을 위한 확고한 의지, 비전, 그리고 상황처리에 대한 단호함과 지혜를 가질 필요가 있다. 콜 총리를 비롯한 서독 수뇌부들은 통일에 대한 확고한 신념을 바탕으로 동독과의 통일과정을 적절하게 관리하였을 뿐만 아니라 전승 4개국을 설득하는 데 성공하였다. 따라서 정부는 북한에서 불안정 사태가 발생할 경우 평화적 합의통일로 연결시키기 위한 기본적인 방향과 계획을 수립하고, 지속적인 논의를 통하여 계속 그 타당성을 높여 나가야할 것이다. 당연히 북한과의 평화적 합의통일에 관한 비전을 국민들에게 설명하고, 언론과 지식인들도 이에 관한 제반 정론을 국민들에게 전파시켜야할 것이다.

북한의 급변사태를 합의통일로 연결시키는 데 있어서 결정적으로 중요한 요소는 평소부터 북한 지도층 및 주민들과 우호적인 관계를 유지 및 증진하는 것이다. 그들이 남한을 우호적으로 생각하지 않으면 통일에 합의하지 않을 것이기 때문이다. 이러한 점에서 한국은 다방면에 걸쳐 북한과의 접촉을 늘려 나가고, 북한 주민에 대한 인도적 지원은 지속적으로 확대해 나가야할 것이다. 독일도 평소에 동독의 권력 엘리트들과 다양한 대화 창구를 구축하여 통일에 활용하였다고 한다(정상돈, 2011: 1). 한국도 개혁 성향의 북한 인사들을 잘 식별하여 유대관계를 구축해 두면서 통일이 될 경우 그들에게 피해가 가는 것이 아니라 상당한 혜택도 돌아갈 것이라는 점을 전달하여 안심시켜야할 것이다(란코프, 2009: 146).

지금부터 정부는 합의통일에 관한 제반 사항을 체계적이면서 현실적으로 검토 및 준비해야 한다. '민족공동체 통일방안'도 그에 맞게 수정되어야할 것이고, 앞에서 강조한 바와 같이 기존의 헌법 조항을 활용하여 조기에 간단한 통일을 보장해야할 것이며, 앞으로 헌법을 개정하게 될 경우 북한 편입을 위한 조항을 마련해둬야할 것이다. 통일부는 물론이고 학계에서도 북한 새 정부와의 합의통일에 관한 세부적인 사항을 논의하고, 그 과정에서 한국이 유념하거나 사전에 대비해두어야할 사항을 도출하여 조치시켜야 한다. 유사시 남북한 간에 구성할 새로운 기구의 필요성과 임무수행 방향도 설정해야 한다. 이로써 발생한 급변사태를 혼란없이 통일로 연결되도록 해야 하고, 모든 관련요원들이 공통의 청사진과 방향 하에서 움직이도록 만들어야 한다.

4. 주변국의 지지와 협력 획득

동서독 통일과 다르게 남북한의 합의통일에서는 국제적 승인의 절차가 필수적인 것은 아니다. 남북한은 패전국이 아니기 때문이다. 다만, 한국은 미국, 북한은 중국과 동맹관계를 맺고 있다는 점에서 이들의 입장을 존중하지 않을 수 없다. 그렇게 되면 러시아와 일본의 의견도 참고해야 합의통일이 더욱 자연스럽게 추진될 것이다.

이러한 점에서 한국은 평소에 주변국들을 대상으로 한국 주도의 평화적 합의통일의 필요성과 그를 달성하기 위한 구체적 방안을 적극적으로 설명할 필요가 있다. 특히 남북한 통일로 인하여 주변국들이 얻게 되는 편익을 잘 설명함으로써 그들의 지지를 획득해야할 것이다(김관호, 2016: 23-24). 남북한 통일에 이들이 부담을 느낄 수 있기 때문에 북한의 난민, 경제, 재건에 관한 모든 문제를 한국이 담당하겠다고 약속할 필요도 있다. 서독이 동독의 부채를 인수하였듯이 북한의 모든 채무를 남한이 부담해야할 것이고, 통일 이후 남북한이 방어적인 최소한의 군대만 보유할 것이라는 점도 약속하여 이들의 우려를 불식시켜야할 것이다.

남북한 합의통일에 대한 주변국들의 동의를 획득하는 방편으로 북핵 처리를 주변국에게 위임할 필요성이 적지 않다. 핵무장한 통일한국을 묵인하거나 허용해줄 주변국은 없을 것이기 때문이다. 북한에 불안정 사태가 발생할 경우 일부 충성심이 강한 북한군이 핵무기를 장악하여 위협할 수 있다는 점에서 미국과 중국은 북한의 핵무기를 우선적으로 장악하고자 할 것이지만, 한국의 동의 여부도 의미가 없지는 않을 것이다. “북핵 통제와 폐기는 국제관리로, 북한 위기의 안정화 문제는 남북한 내부 문제로 분리해 대응하는 지혜가 필요하다”는 주장도 없지 않다(황병무, 2015: 8).

남북한의 합의통일이 쉽지 않을 경우 차선책으로 한국은 유엔 주도의 해결방안을 수용한다는 유연한 자세를 가질 필요가 있다. 현실적으로는 유엔 주도 해결이 가장 바람직한 방안이라고 평가하는 전문가도 있다(우평균, 2013: 242-244). 유엔이 주도할 경우 한반도 관련 결정에 중국이나 러시아가 거부권을 행사할 수도 있지만, 역으로 중국이 추구하는 바가 있어도 미국, 영국, 프랑스가 거부권을 행사하여 차단할 수도 있다. 유엔이 주도하더라도 집행력의 대부분을 한국이 담당한다면 한국이 바라는 형태의 결말로 유도할 수 있는 기회의 창을 확보할 수 있다.

5. 통일지향적 한미동맹 관리

독일통일에 반대하는 다른 국가들을 미국이 적극적으로 설득하였듯이 남북한의 합의통일에 대한 미국의 지지와 지원은 다른 어떤 사항보다도 중요하다. 미국만이 그의 강력한 국력과 군사력, 그리고 영향력으로 한반도 주변에 있는 중국, 러시아, 일본을 압박하거나 설득할 수 있기 때문이다. 한국은 전쟁억제나 유사시 방어를 위한 한미 연합의 제반 결속장치를 남북한 통일에도 적용할 수 있도록 한미동맹을 강화해 나갈 필요가 있다(김현욱, 2016: 353).

이러한 점에서 한국은 북한의 급변사태와 관련한 제반 논의와 준비사항, 그리고 실제 발생하였을 경우의 상황 평가, 처리방향, 국제사회와의 협력방안 등 모든 사항을 미국과 협의한다는 자세를 가질 필요가 있다. 이러한 적극적인 협의를 통하여 한미 양국 간의 신뢰를 강화하고, 다른 국가에게도 이를 과시함으로써 한국에게 협력하도록 유도해야 한다. 합의통일을 추진하겠다는 원칙, 통일 이후 자유민주주의 국가의 정체성을 유지함은 물론 한미동맹을 지속하겠다는 점을 미국에게 약속할 수도 있다. 미국에게 한미 양국의 이익에 부합되는 방향으로 북한의 급변사태가 관리될 것이라는 확신을 갖도록 만들어야 할 것이다.

북한의 급변사태를 처리하는 과정에서 한국과 미국이 적절한 역할분담을 협의할 수도 있다. 미국은 북한의 핵무기 처리를 주도하고, 한국은 통일을 주도하는 방식이다. 이 경우 미국에게는 중국, 러시아, 특히 유엔 등 국제사회와의 협의를 통하여 북한핵을 원만하게 처리할 것을 요청해야할 것이다. 북한지역에 미국의 군인이나 민간인이 전개되지 않도록 협조함으로써 중국 및 러시아가 불필요한 의혹을 갖지 않도록 조심하는 것도 중요하다. 미군이 북한 주민을 지원하더라도 직접적으로 지원하는 것이 아니라는 한국을 경유하여 한국의 주도성을 존중하도록 강조할 필요도 있다.

Ⅵ. 결론

지금까지 한국에서는 북한 지도자의 유고를 급변사태의 핵심요인으로 인식한 나머지 그러한 사태가 발생하거나 예상될 때는 이에 대한 활발한 논의를 벌이다가 그렇지 않게 되면 중단하곤 하였다. 그러나 지금까지의 경험으로 보면 지도자 유고를 통

한 급변사태의 가능성은 높지 않고, 김정은의 연소함을 고려할 때 더욱 그러하다. 오히려 최근 논의의 필요성이 커지고 있는 것은 북한의 권위주의적 정권이 누적된 엔트로피를 더 이상 견디지 목하여 붕괴하는 경우이다. 국제사회의 지속적인 경제제재로 민생이 파탄나고 있고, 코로나-19로 더욱 상황이 심각해지고 있으며, 무엇보다 현 북한 정권이 단기적이면서 권위주의적인 해결책에 의존하고 있기 때문이다.

지금까지 한국에서는 북한에 급변사태가 발생할 경우 한국이 자연스럽게 북한지역을 인수하여 통일시키는 것으로 생각하였지만, 이것이 국제적으로 용인되기는 어렵다. 국제법적으로 별도의 국가인 한국이 북한의 내정에 간섭할 수 없고, 강대국들도 한국의 주도적 처리를 허용하지 않을 것이며, 북한을 대표하는 새로운 정부가 한국의 그러한 역할을 지지할 가능성도 낮기 때문이다. 결국 한국은 동서독 통일의 경우와 같이 새롭게 등장할 북한의 정부와 통일을 협의 및 합의하여 추진하지 않을 수 없다. 당연히 남북한과 동서독 상황에는 차이점이 크지만, 그 차이점을 이유로 모델을 거부해버릴 것이 아니라 차이점을 잘 감안하여 한반도 상황에 맞는 새로운 합의통일의 모델을 만들어 나가야 한다.

북한에서 발생한 급변사태를 합의통일로 연결하려면 정부와 국민 모두가 일방적 흡수통일의 비현실성을 이해하는 가운데 북한의 새로운 정부가 남한과의 통일을 통한 문제해결을 선택하도록 설득하고자 노력해야 한다는 점을 유념해야 한다. 정부의 담당자들은 북한의 급변사태를 남북한 합의통일로 연결하는 데 관한 제반 사항을 심층 깊게 토론하여 분명한 방향을 설정하고, 계획을 발전시키며, 국민들에게도 설명하여 공감대를 갖도록 해야 할 것이다. 특히 북한이 불안정해졌을 때 그것을 부추기는 것이 아니라 새로운 정부가 조기에 구성되도록 지원하고, 그 새로운 정부로 하여금 남한과의 협의를 통하여 그들의 문제를 해결하도록 유도할 수 있어야 한다. 그럼으로써 원만한 통일과정도 보장하고, 통일에 대한 국제적 지지도 확보할 수 있어야 한다.

북한 급변사태 시 남북한 합의통일과 관련하여 진지한 논쟁이 필요한 부분은 한국의 현행 헌법 제3조의 수용 여부로 할 것이냐, 아니면 새로운 '통일헌법' 초안으로 할 것이냐는 것이다. 현재 정립되어 있는 한국 정부의 통일방안은 후자로서, "남북평의회에서 통일헌법 초안 마련→민주적 방법과 절차를 거쳐 통일헌법 확정 · 공포→통일헌법에 의한 민주적 총선거 실시→통일정부와 통일국회 구성(1체제 1정부)"으로 명시되어 있다(통일부, 2020). 그러나 독일통일의 과정에서도 쟁점이 되었듯이 후자의 경우 자칫하면 통일헌법 논의 과정에서 통일의 모멘텀을 상실하거나 이견

으로 분열이 가중될 수 있다. 한국의 헌법 개정이 얼마나 어려웠던 지를 회고해보면 이 위험성은 충분히 예상할 수 있다. 동서독의 경우처럼 한국도 통일절차의 간소화를 위한 다양한 방안을 폭넓게 논의하고, 향후 한국에서 헌법을 개정할 경우 북한의 편입을 위한 근거조항을 마련해 두어야할 것이다.

북한에서 급변사태가 발생하여 합의통일을 논의하게 될 경우 독일모델을 준용하겠다는 점을 대내외에 천명하는 것도 유용할 수 있다. 그렇게 되면 모든 사람들이 통일이 어떻게 진행될 것인지 또는 무엇을 준비 또는 처리해야할 것인지를 분명하게 예상 및 대비할 것이기 때문이다. 흡수통일을 배제한다는 측면에서 북한 지도층과 국민들을 안심시킬 수 있고, 국제적인 지지를 확대할 수도 있다. 한국의 입장에서는 독일의 통일 경험자나 그 분야를 연구한 전문가들로 자문단을 구성하여 그들로 하여금 상황별로 구체적인 대안을 제시하도록 할 수도 있다.

북한 급변사태 시 합의통일을 달성하고자 한다면 평소부터 한국은 자신의 정권 교체와 상관없이 필요한 사항을 계속 인계 및 발전시켜 나가야 한다. 그래야 일관성과 효과성이 보장될 것이기 때문이다. 특히 정권 교체와 상관없이 동일한 통일방안이 지속되어야 하고, 다양한 모든 대안들을 폭넓게 논의하면서 현실에 부합되는 방향으로 그에 필요한 실행방안을 지속적으로 구체화하고, 점검하며, 개선해 나가야할 것이다. 또한 그 내용 중에서 일부는 공개하여 국제적인 지지도를 강화하고, 국민적인 공감대도 형성해야할 것이다. 염원이 아닌 실행계획으로서의 통일논의를 일상화해 나가는 것이 중요하다.

참고문헌

김관호. 2016. “북한 급변사태 가능성과 우리의 대응방안.”『北韓學報』 제41집 2호, pp.126-133.

김근식. 2009. “북한 급변사태와 남북연합: 통일과정적 접근.”『북한연구학회보』 제13권 2호, pp.57-75.

김동명. 2010.『독일통일, 그리고 한반도의 선택』. 서울: 한울아카데미.

김명기. 1997. “북한 내란상태시 남한 개입의 국제법적 제한.”『군사논단』 제12호, pp.193-208.

헤럴드경제. 2020. “북한 붕괴되면 미 · 중 · 일 · 러가 접수? 10년전 美국방부 시나리오.”『헤럴드 경제』(4월 22일). http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=2020042200085 (검색일: 2020년 6월 10일).

김연수. 2006. “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보 방안.”『新亞細亞』 제13권 4호, pp.66-96.

김현욱. 2016. “한국이 보는 통일과정 및 통일이후의 한미일 관계 발전방향.”『한국국가전략』 제1권 1호, pp.335-379. 제주평화연구원

도종윤. 2016. “서독 통일에서 독일 문제에 관한 종 해결 조약(2+4조약)의 의미: 독일 문제가 한반도 통일에 주는 함의.”『Jpi 정책포럼』 제185권 0호, pp.1-21.

란코프. 2009.『북한 워크 아웃』. 서울: 시대정신. 2009.

박성범. 2005.『통일인프라 부문별 현황과 정책과제: 통일의식과 법 · 제도를 중심으로』. 통일·외교 정책자료 제7집(한나라당).

박영자. 2012. “독재정치 이론으로 본 김정은 체제의 권력구조: 조선노동당 ‘파워엘리트’ 실태와 관계망을 중심으로,”『국방정책연구』 제28권 4호, pp.111-156.

박정원. 2013. “동유럽 공산체제붕괴에 비추어 본 북한붕괴론 ‘시민사회’개념을 중심으로,”『한국정치외교사논총』 제34권 2호, pp.133-169.

박창희. 2010. “북한 급변사태와 중국의 군사개입 전망.”『국가전략』 제16권 1호, pp.33-59.

박현숙. 2011. “윌슨의 민족 자결주의와 세계 평화.” 『미국사연구』 제33집, pp.149-190.

백용기. 2018. “남북한 통일을 위한 독일 통일의 시사점: 남북한 내적 통합을 위하여.” 『기독교사회윤리』 제42집, pp.9-39.

서울신문. 2020. “트럼프 ‘코로나 지원’ 손짓에도 미사일 발사.” (3월 30일), p.A33.

소치형. 2001. “북한 급변사태와 중국의 개입유형.” 『중국연구』 제20집, pp.59-81.

신범철. 2008. “안보적 관점에서 본 북한 급변사태의 법적 문제.” 『서울국제법연구』 제15권 1호, pp.73-100.

신진. 2002. “집단주의적 정책결정과 의정(議政)의 과격화가 권위주의 정치체제의 붕괴에 미치는 영향.” 『한국정치학회보』 제36권 4호, pp.159-175.

안경모. 2016. “북한 급변사태 논의의 역설: 간과된 변수로서의 ‘북한.’” 『국제관계연구』 제21권 2호, pp.31-60.

양창석. 2011. 『브란덴부르크 비망록: 독일통일 주역들의 증언』. 서울: 늘품플러스.

염돈재. 2012. “독일통일의 교훈과 한반도 통일.” 『한국보훈논총』 제11권 2호, pp.125-150.

우평균. 2013. “북한의 내파 및 급변사태 시 국제사회의 개입 가능성.” 『평화학연구』 제14권 4호, pp.223-246.

이공주. 2019. “대한민국으로의 흡수통일을 위한 헌법적 검토.” 『법학연구』 제19권 2호, pp.209-231.

이동규 · 서인석 · 양기근. 2010. “(제1회의 신진학자세션) 북한 사회 · 경제시스템 이해를 통한 북한체제붕괴 가능성 연구: System Dynamics를 활용한 시뮬레이션 분석.” 『한국정책학회 하계학술발표논문집』. Vol. 2010 No. 2, pp.37-60.

중앙일보. 2020. “北 급변사태시 중국이 핵시설 접수? '한반도 분할안' 보니.” (1월 9일), p.24.

정상돈. 2011. “동독급변사태 서독정부의 대응이 주는 교훈과 시사점.” 『동북아안보정세분석』 (12월 28일), pp.1-4.

제성호. 2010. 『남북한 관계론』. 서울: 집문당.

조정현. 2011. “보호책임(R2P)의 이론 및 실행. 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로.” KINU 정책스리즈 11-04.
동아일보. 2020. “김정은의 간부 현장 처형 방식.” (4월 2일).
통일부. 2020. “민족공동체통일방안.” https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/(검색일: 2020년 6월 7일)
황병무. 2015. “북한 급변사태를 통일의 기회로.” 『JPI Research Series』. 제34호.

International Commission on Intervention and State Sovereignty. 2001. *The Responsibility to Protect*. International Development Research Centre, Canada.
Klingner, Bruce. 2010. "New Leaders. Old Dangers: What North Korean Succession Means for the U.S." *Backgrounder*. No. 2397.
Peace Fund. 2020. “Fragile State Index.” https://fragilestatesindex.org/country-data/(검색일: 2020년 6월 2일).
Stares, Paul B. and Wit, Joel S. 2009. P*reparing for Sudden Change in North Korea*. Council Special Report No. 42. New York: Council on Foreign Relations.

An Application of the German Unification Model to South-North Koreas' Unification in Case of North Korean Collapse: Review on the Relevance and Task

Park, Hweerhak*

Abstract

This paper is written to analyze key issues related to a peaceful unification between South Korea and North Korea in case of North Korea's collapse. For this purpose, this paper introduces a few theories and the German reunification case and recommends several tasks for the unification between two Koreas.

As a result, South Korea should put its first priority on making an agreement with a new North Korean government for the peaceful unification and the German model could be useful for the unification. The South Korean government should have strong will and a clear vision for the peaceful and agreed unification with North Korea. It should acquire approval from international society on its primary role in handling the collapsed North Korea by making the most of its alliance relationship with the US. Most of all, South Korea should ask North Korean people to accept the article III of its constitution for quick completion of the unification process just like West Germany did in 1990.

Field: SB0606. International Relations

Key Words: Korea Unification, Korea Reunification, North Korea Collapse, South Korea, North Korea, US-South Korea Alliance

* Associate professor, Kookmin University Graduate school of politics and leadership