

햇볕정책과 통일교육의 방향

고 대 만*

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 북한의 북방한계선(NLL) 침범
- III. 남한의 대북 화해협력 정책의 전개와 그 평가
- IV. 대북 화해협력 정책과 통일교육 기본방향
- V. 결 론
- * 참고문헌

I. 서 론

2002년 월드컵에서 우리나라가 1승을 넘어 16강으로, 16강을 넘어 8강으로, 8강을 넘어 4강으로 진출하면서 남녀노소할 것 없이 누구나 환희용약하고 세계의 이목이 주목되던 6월 29일, 북한은 북방한계선을 침범하여 선제공격으로 남한 고속정의 조타실을 정조준 명중시켜 4명의 사망자를 포함한 20여 명의 사상자를 발생시켰다. 우리의 긴장 완화, 전쟁방지, 평화조성의 염원에도 불구하고, 또 우리 정부의 대북 화해·협력정책의 제1원칙인 무력도발 불용에도 불구하고, 또 2000년 6월의 남북정상회담과 거기에서 남북정상 간에 합의한 6·15 남북공동선언의 기본정신인 신뢰구축의 요청에도 불구하고 선의를 악의로 갚는 무력도발을 감행함으로써 대한민국 국민들의 분노를 촉발시키고 있다.

이것이 엄연한 남북관계의 현실이다. 북한은 남한이라는 존재를 어떻게 인식하고 평

* 제주교육대학교 교수

가하고 있을까? 대한민국은 북한을 어떻게 취급해야 할 존재로 인식하고 있는 것인가? 남한은 북한에 대해서 포용정책 혹은 교류·협력정책 혹은 햇볕정책을 지속시켜야 할 것인가? 이 와중에 북한으로부터의 도발이 있을 경우 우리는 어떻게 대응해야 할 것이며, 우리의 안보정책은 어떠한가? 남북관계는 어떤 식으로 전개되어야 할 것인가? 상황이 어렵더라도 통일은 이루어야 하고, 통일을 이루려는 노력을 계속 기울여야 한다면, 그것을 뒷받침할 통일의지를 가진 시민들이 대다수여야 하고, 이것은 교육을 통한 길 외에는 없다고 한다면, 우리의 통일세대들을 위한 통일교육은 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가?

이런 문제의식에서 이 글은 우선 북한의 북방한계선 침범을 분석함으로써 북한의 대남인식 및 의도를 규명하고, 북한을 바라보는 남한의 다양한 시각과 포용정책에 대한 상이한 평가들을 정리함으로써 올바른 대북정책의 방향을 조명하며, 통일교육에 대한 관점들을 살펴보고, 바람직한 통일교육의 방향을 모색하는 순서로 이루어질 것이다.

Ⅱ. 북한의 북방한계선(NLL) 침범: 남한에 대한 북한식 政經分離의 한 사례

1. 북방한계선 무력화를 노린 도발

북방한계선(Northern Limit Line)은 한국전쟁 직후인 1953년 8월 30일 마련된 사실상의 남북간 해상분계선이다. 본래는 유엔측에서 초계활동 중인 우리측 함정·항공기가 북한으로 넘어가지 않도록 제한하려는 목적에서 일방적으로 만들어졌다. 정전협정 체결 당시 이 곳 수역의 관할권 범위(유엔측 3해리, 공산측 12해리)에 대한 쌍방 입장 차이가 크자 명확하게 규정되지 못한 채, 서해 5개 도서를 유엔군측 관할에 두는 것으로만 규정한 것이다.

이런 유엔측의 조치가 가능했던 것은 당시 북한의 해군력이 미약했기 때문이다. 하지만 1960년대 후반 NLL 북방해역에 대한 통제력을 확보한 북한은 73년 10월 서해상 무력시위를 일으킨 뒤 경기도와 황해도의 경계를 연장한 선을 해상경계선으로 삼자고 주장했다. 그러나 북한은 이후에도 NLL의 효력을 인정하는 태도를 보였다. 84년 북한이 남한에 해상로를 통해 수해물자를 지원할 때는 양측 선박이 만나는 지점을 NLL 상으로 정했다. 또 97년 2월 국제민간항공기구(ICAO)가 남북한의 비행정보구역(FIR)

을 NLL을 기초로 조정할 때도 이의를 제기하지 않았다. 92년 9월 만들어진 남북기본합의서 '제2장 남북불가침'의 부속합의서 제10조는 '남과 북의 해상불가침 경계선을 앞으로 계속 협의한다'면서 '해상불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할해 온 구역으로 한다'고 못박고 있다. 이에 앞서 북한 정부의 공식기록 문건으로 간주되는 조선중앙연감 59년 판은 2백54쪽 황해남도 지도에서 NLL과 일치하는 선을 해상 군사분계선으로 제시하기도 했다(중앙일보, 2002년 7월 10일자 8면: 통일문답, p.89 참조).

북한은 1999년 6월 북방한계선을 침범하여 긴장을 조성하였다. 북측은 99년 6월 연평해전 직후 유엔사-북한간에 열린 장성급회담에서 '한 번도 현재의 NLL을 인정한 적이 없다'고 주장하고, 그해 9월 황해도와 경기도의 경계선을 해상으로 연장하는 것을 기초로 한 새로운 해상경계선을 들고 나왔다. 또 이듬해 3월에는 '서해5도 통항질서'라는 것을 일방적으로 선포하기도 했다(중앙일보 7월 10일자 8면). 2001년 6월 2일부터 4일 사이 북한 선박 4척이 사전통보 없이 우리 영해를 침범하였다. 정부는 제주해협이 국제해양법에 따라 무해통항권이 인정되는 항로이지만 정전체제 하에서 북한 선박에게는 무해통항권이 적용되지 않으며, 이것은 정전협정 위반이라는 입장을 정리하였다. 그리고 북한에게 영해 침범에 대한 항의와 유감을 표명하는 한편 재침범시 강력 조치하겠다는 입장을 전달하면서 군사정전위 소집을 요구하였다(통일문답, pp.90-1).

2002년 6월 29일에도 북한은 지난 연평해전 때 크게 파손 입은 경비정을 앞세워 북방한계선을 침범하여 선제공격으로 우리 해군고속정 참수리 357호를 격침시켰다. 북한은 왜 이렇게 북방한계선을 남침하여 평화·화해·협력의 무드에 찬물을 끼얹어 긴장을 조성하는 것일까? 사실 북방한계선을 중심으로 한 서해5도 즉 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도는 남한에게나 북한에게나 심장부를 겨냥할 수 있는 전략적 요충지이다. 유사시 백령도의 우리 해병여단이 북한 해안에 상륙하면 곧바로 평양을 압박하고 서울·경기 이북지역에 배치된 북한군을 본대로부터 분리해 전세를 절대적으로 유리하게 이끌 수 있다. 반대로 북한이 서해5도를 점거할 경우에는 북한 해군과 특수부대가 서해안으로 접근할 수 있게 돼, 북한 지상군이 김포반도를 통해 서울로 진공할 수 있는 길을 터 주게 된다. 이러한 서해5도의 전략적 위상 때문에 북한은 남북한 양측에게 실질적인 해상분계선으로 간주되어 오던 북방한계선을 무력화하고 북측이 제기한 새로운 해상경계선을 부각시켜 이를 쟁점화하고, 이 쟁점의 논의과정에서 자기측 의도를 관철하려는 저의를 갖고 있는 것으로 파악된다. 북한이 서해상에서 교전을 도

발한 지 하루만인 지난달 30일 “북방한계선을 제거하지 않으면 군사정전위원회 개최에 응하지 않겠다”고 통보해 온 점이나, 북한의 선제공격으로 격침된 해군 고속정 참수리357호의 인양작업을 사전통보한 뒤에 하라고 지난 7월 8일 요구하고 나선 점에서도 분명히 그 의도가 표현되고 있다고 하겠다.

2. 북한의 대남접근방식: 북한식 공격적 정경분리

국민의 정부는 대북화해·협력정책의 주된 기조의 하나로서 정경분리접근을 취해왔다. 다시 말하면 정치군사적 문제와 경제적 문제를 연계시키지 않는 정책을 추진한다는 것이다. 일시적인 우발적인 정치군사적 긴장상태와 무관하게 민간기업의 자율적 판단 하에 북한과의 경제교류는 지속한다는 점이다. 필자는 북한이 역으로 남한에 대해 정경분리정책을 공격적으로 취하고 있지 않나 하는 생각이 든다. 서해5도 혹은 관할영역 문제 혹은 북방한계선 혹은 군사분계선 문제는 정치군사적인 면에서 북한에 유리하게 해결하는 동시에 경제적으로는 지금까지 누려왔던 혜택을 지속시켜 외화를 획득한다는 생각의 연장선 상에서 나온 것이 아닌가 한다. 부연하면, 한국정부가 정경분리정책을 취한다고 했으니 즉 정치군사적인 문제는 정치군사적으로, 경제적인 문제는 경제적인 측면에서 해결한다고 했으니, 북한 입장에서 이것을 역으로 해석한다면 남한에 대해 정치군사적인 무력행사를 하더라도 남한은 이것을 경제와 연계시키지 않을 것이니까, 여전히 경제적인 이득은 이미 확보해 둔 상태에서 정치군사적인 분쟁문제를 야기시켜 이것을 북한에 유리하게 이끌어가자는 전략을 취할 수 있을 것으로 보인다. 그야말로 경제적 이득을 확실하게 챙기면서 공격적 도발행위를 통해 정치군사적 이익도 아울러 챙기려는 의도를 가지고 있다고 보아야 할 것이다(이정복, 1999, pp.14-5; 권만학, 2000, p.263).

사실 북한은 1980년대 말까지만 해도 대남전략을 공산화 혁명전략의 틀 속에서 구사하였다. 그러나 1990년대 초반 사회주의권의 붕괴와 내부자원 고갈, 외교적 고립심화라는 심각한 도전에 부딪히면서 대남전략 면에서 과거와 같은 강경일변도의 혁명전략적 성격이 보다 더 유연해졌다. 즉 북한은 군사적으로는 남한과 대치하면서도 경제적으로는 남한의 지원을 받는 양면적 접근을 통해 체제유지를 위한 생존전략적 측면이 크게 두드러지고 있다. 물론 북한으로 하여금 대남전략을 생존적 차원에서 구사하도록 압박하는 가장 큰 요인은 경제난이다(북한이해, 2002, p.94). 과거와는 다른 남한에 대한 북한의 유연한 접근이 전략적인 변화인가 기술적인 변화인가에 대한 남한 내

부의 시각은 엇갈려 있다. 즉 북한이 정상회담에 응해 오고 또한 남한과 함께 공동선언을 발표한 것에 대해 생존을 위한 전략적 변화의 관점에서 인식하는 견해가 있는가 하면, 그 동안 북한이 취해 온 형태의 연장선에서 여전히 전술적 변화에 불과하다고 보는 견해가 있다(북한이해, 2002, p.96). 북한은 사상·정치·군사·경제·문화에 있어서의 강국을 추구하는 강성대국론을 주창하고 있지만 경제위기는 주지의 사실이다(통일문답, 2001, pp.216-7). 사실 경제위기가 심각한 것이 아니라면 북한은 남한과의 대화의 필요성을 느끼지 못한다. 경제위기가 체제붕괴로 확산되는 것을 위협적으로 보고 있기 때문에 남한과 어쩔 수 없이 교류협력한다고 보아야 할 것이다. 북한은 남한과의 접촉에 있어서 우리의 의도와는 달리 정치군사적인 면에서는 절대 양보 불가의 입장을 견지할 것이다. 왜냐하면 그것은 북한의 가장 중요한 최우선적 이익이기 때문이다. 경제적인 측면에 있어서는 제한적 교류협력을 통한 이익의 극대화에 집착할 것이다. 이것은 경제의 위기기 체제의 붕괴로 전환되지 않도록 하기 위해 요구되는 시급한 이익이기 때문이다. 정치군사적 이익이 경제적 이익에 우선하기 때문에, 아마 정치군사적 양보는 일종의 제스처에 불과할 가능성이 크다. 긴장을 완화하고 평화를 제도화하고자 하는 우리의 의도와 달리 협상을 통한 정치군사적 양보라든지 평화체제구축은 북한의 식량문제가 어느 정도 해결된다면 거의 일어나지 않을 것이라고 보아야 하지 않을까 생각된다. 이런 상황 속에서 남한에 대한 위협과 도발을 통해서 경제적 실리 더 나아가 정치군사적 실리까지 계속 챙기려 할 것이다.

Ⅲ. 남한의 대북화해협력정책의 전개와 그 평가

대북화해협력정책은 '햇볕정책', '대북포용정책' 등 다른 이름으로도 불리우지만(2000년 통일교육기본지침서, 1999, p.47), 대북화해협력정책으로 공식화하여 사용하고 있다(통일백서, 2002, p.29). 대북화해협력정책은 영어권에서는 'Engagement Policy' 혹은 'Sunshine Policy'라고 부르며, 중국에서는 '陽光政策', 일본에서는 '太陽政策'이라고 부른다(2000년 통일교육기본지침서, 1999, p.47).

1. 대북인식과 대북화해협력정책

포용정책의 포용이란 단어의 의미는 상대방이 우리의 호의에 대해 호의를 보이되

않고 언짢은 반응을 보이더라도 이를 관대하게 이해하고 감싸주는 자세를 의미하는데, 우리 정부는 북한에 대해 이러한 의미의 포용정책을 유지해 오고 있다(이정복, 1999, p.2). 현 정부가 과거의 정부와 다른 점은, 우리의 햇볕정책에 대해 북한이 좋지 않거나 악의적인 반응을 보여도 이에 흔들리지 않고 일관되게 이 정책을 유지해 온 점이다(이정복, 1999, p.2). 우리 정부가 이와 같이 일관되게 대북포용정책을 유지하고 있는 것은 북한에 대한 어떤 인식을 전제로 한다(이정복, 1999, p.3; 통일백서, 2000, pp.18-20). 현 정부는 첫째 북한체제는 실패한 체제이고, 둘째 그렇지만 북한의 조기붕괴가능성은 희박하고, 셋째 북한의 변화는 불가피하고, 넷째 북한이 근본적인 체제개혁을 할 때까지는 대남혁명전략과 군사제일주의노선을 포기할 가능성이 매우 적다고 인식하고 있다. 김정일체제의 붕괴가능성은 희박하나 북한의 변화는 불가피하고, 한편 '자살적 전쟁'의 도발가능성이라든지 통일전선전술 차원의 기도도 포기하지 않을 것이기 때문에, 북한의 부정적인 행태에 대해서는 단호히 대처하고 긍정적인 변화에 대해서는 인센티브를 줌으로써 한반도의 평화를 유지하는 바탕 위에서 북한의 변화를 촉진시켜 나가려는 것이다.

1980년대 말과 1990년대 초 동구의 사회주의국가들과 소련이 붕괴할 때 한·미 양국은 북한도 붕괴할 가능성이 있다고 생각했다(이정복, 1999, p.30). 당시 한·미는 북한이 경제난으로 내부붕괴하거나 붕괴에 직면하여 한국에 무력도발을 할 수 있다고, 다시 말해 하드랜딩(hard-landing)을 할 위험성이 있다고 보았다. 북한이 붕괴에 직면하여 한국에 무력도발을 한다면 그것이 북한의 붕괴와 한국통일로 이어지겠지만, 한국의 인적·물적 피해도 막대할 것이므로 바람직하지 못하다고 보았다. 북한이 한국에 무력도발을 하지 않고 붕괴한다고 할 때 그것도 바람직하지 못하다고 생각했다. 북한의 붕괴는 우리 국민들에게 감당하기 어려운 경제적 부담을 안겨줄 것이기 때문이었다. 한국은 독일의 경우와는 달리 북한을 흡수할 능력이 없고, 이러한 상황에서의 북한의 붕괴는 바람직하지 못했다(이정복, 1999, pp.30-1).

이러한 고려하에 한·미는 북한이 연착륙을 하는 것이 좋다는 결론을 내렸다. 한·미의 양국 정부는 북한이 붕괴하기보다는 살아남아 발전할 수 있도록 지원해야 한다고 판단했고, 이러한 판단에 근거한 대북정책이 햇볕정책 즉 대북포용정책이다. 통일은 조만간 오는데 북한이 하드랜딩한 후보다는 연착륙을 한 다음에 오는 것이 바람직하다고 판단했다(이정복, 1999, pp.31-2).

햇볕정책 즉 대북포용정책은 북한이 군사주의 혹은 군사화의 길로 가지 말고 시장

화의 길로 가도록 유인하는 정책이다(권만학, 2000, pp.246-9). 다시 말하면 중국식 개혁·개방의 길을 가도록 하기 위해 북한의 안보위협 요소를 제거해 주고 시장경제로 유도하기 위한 유인을 제공하는 것으로 이해된다(권만학, 2000, p.260). 햇별정책은 북한을 연착륙시키고 그 후 최종적으로는 시장경제와 민주주의 통일이라는 결과를 가져올 것이라는 가정에 입각한 정책이다. 햇별정책은 단기적으로는 김정일 정권을 위기로 부터 구해줄 것이지만 중·장기적으로는 북한을 변화시킬 것이라는 가정을 가진 정책이다. 또한 햇별정책은 김정일체제가 밖에서 압력을 가하면 결속하지만, 햇별을 보내면 내부 알력이 일어나고 분열과 해체로 갈 가능성이 있다는 가정에 입각한 정책이다(이정복, 1999, p.33).

2. 한국 정부와 민간의 대북지원방식: 상호주의의 문제

상호주의는 국제관계에서 상호 동등한 위상을 지니고 호혜적으로 일정한 반대급부를 주고 받는 것을 의미한다. 남북관계에 있어서 상호주의는 남북한이 상호 실체를 인정한 토대 위에서 이익을 주고받으며 공동이익을 추구하는 넌 제로섬(non zero-sum) 관계를 추구하는 것을 말한다. 남북한이 줄 것은 주고 받을 것은 받는다는 실사구시적 관계를 구축하는 것이 양측에게 도움이 될 뿐만 아니라 신뢰를 구축하고 통일여건을 조성하는 효과적인 방법이라는 것이다(통일문답, 2001, pp.79-80). 인도적 차원의 대북 지원은 정부차원의 대북지원과 민간차원의 대북지원으로 이루어지는데, 민간차원의 대북 인도적 지원은 말할 것도 없고 정부차원의 대북지원도 긴급구호의 성격을 갖는다는 점에서 상호주의의 원칙을 적용하지 않고 있다. 민간차원의 경험과 대북지원은 손익을 계산한 경제논리에 의해 추진된다. 개별기업은 사업의 타당성, 자본조달방법, 손익계산 등을 경제논리에 입각하여 타진하고 사업의 결과로 인한 손해나 이익은 개별기업 차원에서 처리된다. 이처럼 민간기업의 대북경협사업에는 효율성과 경제성을 강조하는 경제논리가 적용된다.

상호주의원칙은 정부차원에서 제공되는 대규모 경험이나 사회간접자본시설, 공동사업 등에 적용된다. 그러나 남북관계의 특수성을 감안하여, 남북간에는 상호주의가 신축적으로 적용되어야 한다는 것이 현 정부의 입장이다. 첫째, 현 정부는 남북간 상호주의가 비동시적으로 적용되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 한국은 총체적 국력면에서 북한에 비해 절대적인 우위를 차지하고 있다. 따라서 남북간의 상호주의는 현실적으로 시간적 차이를 두고 진행될 수밖에 없으며, 남북화해·협력의 초기단계에서

북한에 대한 경험은 상당한 기간 동안 북한을 지원하는 형태가 될 수밖에 없다는 입장이다. 둘째, 남북관계에서 상호주의는 비등가성을 고려할 수밖에 없다고 본다. 남북한간 국력의 차이로 인해서 남북한간 교환관계는 등가적으로 계산될 수 없으므로, 상호주의는 한국이 북한에게 이익을 제공하고 여기에 대해 북한이 적절한 수준에서 호응하는 형태가 될 수밖에 없다는 입장이다(통일문답, 2001, pp.80-1).

이러한 입장에 기초하여 남북정상회담 이후 정부는 대북화해·협력정책의 일관성을 견지하는 가운데 기존의 대북포괄적 접근과 신축적 상호주의를 결합, 발전시킨 개념으로서 '포괄적 상호주의'를 제시하였다. 그것은 북한으로부터 제네바합의준수, 미사일 문제해결, 무력도발 포기 등을 얻어내고 그 대신에 북한에 대해 안전보장, 적절한 경제협력, 국제사회 진출을 도와주는 것으로, 우리와 북한 그리고 미국이 서로 줄 것은 주고 받을 것은 받되, 제반요소를 폭넓게 고려하면서 신축적으로 접근해 나간다는 것이다.

3. 북한의 북방한계선 침범을 통해서 본 대북화해협력정책의 문제와 그 보완

2002 월드컵 폐막 하루 전 한국과 터키의 3·4위전이 열리는 날 아침 10시경 북한 경비정이 남한과 북한의 해상경계선인 북방한계선(NLL)을 불법남침하여 선제공격으로 대한민국 해군 소속정 참수리 357호의 조타실을 85mm로 공격함으로써 사망자 4명 실종자 1명을 포함한 24명의 사상자를 낸 서해교전으로 햇볕정책을 찬성해 온 사람이나 반대해 온 사람이나 할 것 없이 온 국민의 분노가 극에 달해 있고, 우리의 선의를 무시하고 악의로 보답해 온 북한을 응징하지 못한 것을 아쉬워할 뿐만 아니라 그 침범이 햇볕정책 때문에 기인한 것이기 때문에 햇볕정책을 폐기해야 한다는 주장에서부터 수정해야 한다는 주장, 그것에 대해 그 침범이 꼭 햇볕정책 때문만은 아니라는 주장에 이르기까지 분분하고, 경고방송→차단기동→경고사격→위협사격→격파사격의 순으로 되어 있는 햇볕정책용 교전규칙을 경고방송→경고사격→격파사격의 순으로 대응하도록 바뀌어야 한다는 강력한 요구가 대두되었다.

북한 경비정의 북방한계선 남침과 햇볕정책을 관련지어 햇볕정책을 비판하는 주장들을 살펴보자. 굳건한 안보에 기반한 햇볕정책의 추진을 대북정책 기조의 하나로 삼고 있지만 안보는 실종되거나 소홀히 되고 햇볕정책만 과잉되어 왔다는 주장이 있다. 이번 북한경비정의 남침과 그로 인한 남한측의 피해도 사실은 햇볕정책에 치중하고 햇볕정책적 사고의 결과 안보의 문제를 경시하게 되어 이번처럼 큰 피해가 발생했다

는 것이다. 안보의 문제를 소홀히 하는 그런 햇볕정책은 폐기되어야 한다고 주장하고 있는 것이다. 즉 적이 침략해 들어왔는데도 수수방관하고 소극적으로 대응해 격퇴시키지 못하는 것은 안보의 심각한 결함이기 때문에 햇볕정책이 그런 식으로 추진된다면 그것에 대해서 반대한다는 것이다. 이런 주장은 안보와 교류협력의 병행추진이라는 대북정책의 기초를 유지해 만약 안보의 문제가 생겼을 때 그것을 적극적으로 해결하라는 요구로 이해할 수도 있을 것이다.

북한은 퍼주듯이 자기들을 도와주어도 남한에 대해 고맙게 여기고 우호적으로 대하기는커녕 예나 지금이나 변함없이 남한에 대해 도발을 자행하고 있기 때문에 그들을 돕는 것이 그들의 도발의지만을 키워주는 꼴이 되었다는 주장을 펴기도 한다. 그들에게 햇볕을 쏘여주어도 중요한 부분에 있어서 별 변화가 감지되고 있지 않고 북한의 대남역량만 키워주고 있기 때문에 햇볕정책은 재고되어야 한다는 주장을 펴고 있는 것이다.

서해에서는 북한 경비정의 선제공격으로 사망자가 생기고 부상자가 발생하고 있는데 동해에서는 햇볕정책의 상징인 금강산 관광을 통해 북한에게 외화를 벌어들여 주는 것은 뭔가 정서가 맞지 않다고들 한다. 금강산 관광을 중단하거나, 북한이 이번 서해침범과 선제공격에 대해 사과를 하고, 관련자를 처벌하고, 재발방지 약속을 할 때까지라도 금강산 관광을 일시중지해야 하는 것이 아니냐는 주장도 있다.

북한 경비정의 침범과 선제공격이 햇볕정책에 기인한다고까지는 단정할 수 없어도 어느 정도 관련성은 부인할 수 없을 듯하다. 왜냐하면 북한 경비정의 북방한계선의 의도적인 침범은 분명 햇볕정책의 공간 속에서 발생한 것이기 때문이다. 부연하면 남한의 북한에 대한 화해협력적 분위기 속에서 북한은 북방한계선의 문제를 쟁점화하여 자기들의 이득을 극대화하려는 전략을 취하고 있는 것으로 분석되기 때문이다.

이번 서해교전을 둘러싼 문제해결의 과정에서 드러난 문제점 중의 하나는 햇볕정책을 좌초시키지 않기 위해서 사건의 본질을 흐리는 해괴한 여론조작이 있었다는 점이다. 국방부가 의도적이고 계획적인 공격이라고 발표했는데도, 뒤에서는 우발적 사건이라고 하는가 하면, 어로한계선, 어로통제선, 북방한계선의 개념을 정확히 사용해야 함에도 불구하고 불분명하게 남한 어선이 어느 선을 월경했다는 표현을 쓰기도 했다. 북한은 피해를 더 많이 입었다고 했는데 이것은 사건의 본질과 무관하다. 남한 해군이 선제공격으로 24명의 사상자를 내고 고속정이 침몰했다는 점이 남한 안보문제의 핵심이다.

교전수칙을 바꾸고, 안보의 문제에 관해서는 엄중히 대처하고, 대북지원에 대해서는 북한의 대남적대능력을 제고시키지 않는 분야와 방식으로 대북포용정책을 지속시켜 나가 북한이 민주화, 개방화, 시장화의 길로 들어서도록 유도해야 할 것이다.

IV. 대북화해협력정책과 통일교육 기본방향

대북화해협력정책적 차원에서 북한을 지원하고 있음에도 불구하고 북한이 대남적대적 공격을 감행해 오는 상황에서 우리는 그럼에도 불구하고 대북지원을 계속해야 하는가? 우리는 이런 북한에 대해서 어떤 인식과 자세를 가져야 할 것인가? 북한은 변화하고 있는가? 변화하고 있는 상황 속에서 이런 도발적 상황이 발생한 것인가? 이런 상황 속에서 우리는 통일에 대해 어떤 관점을 가져야 하는가? 이런 상황에서 통일교육을 해야 하는가? 해야 한다면 어떻게 해야 할까?

우리는 해방 이후 북한의 이해하기 힘든 행태에도 불구하고 우리의 역량에 맞게 통일을 위한 노력을 기울여 왔다고 볼 수 있다. 지금 현 시점에서 통일을 위한 걸음을 멈출 수는 없다. 통일을 향한 대장정은 다각도로 그리고 유기적으로 접근할 필요가 있다. 때로는 당근을 주고 때로는 회초리를 들어 엄중히 다룰 필요가 있다. 북한의 도발도 통일의 과정에서 발생할 수 있는 한 가지 유형의 사태로 보고 이를 관리해나가는 것도 통일을 위한 다각도의 노력 중의 하나로 보아야 할 것이다. 다시 말하면 북한의 명백한 도발도 통일의 대항해에서 부딪치는 커다란 암초라고 보고 접근해야 할 것이다. 암초가 나타났다고 해서 항해를 멈출 수는 없지 않을까? 암초에 대해 대처해 나가는 것도 통일의 대항해에서 반드시 요구된다고 할 수 있다. 대항해를 하는 과정이 순탄하리라고 기대하는 것은 그 간의 사정을 망각한 데서 나오는 것은 아닐까? 통일을 향한 대항해에서 곳곳에서 발생하는 여러 가지 종류·크기의 암초들을 극복하면서 통일이라는 목표에 도달하기 위한 노력들을 부단히 해야 하지 않을까?

여러 가지의 난관에도 불구하고 중단되어서는 안 되는 대항해의 과정 속에서 중요한 역할을 담당하는 것이 바로 통일교육이라 할 수 있을 것이다. 우리 사회를 더 정의로운 신뢰사회로 만들어 갈 수 있는 능력과 의지의 배양도 중요하고, 북한사회를 총체적으로 바라볼 수 있는 능력도 중요하며, 우리의 굳건한 안보태세와 능력을 갖추는 것도 중요할 뿐만 아니라, 무엇보다도 통일외지의 확대재생산은 부단히 계속되는 통일

대향해의 필수불가결의 요소라고 할 수 있다.

1. 대북화해협력정책(통일정책)과 통일교육의 관련성

역대 정부에 있어서 통일교육은 그 명칭은 여러 가지로 불렀지만 사회의 평균적 의식구조와 그것의 정책적 반영인 통일정책과 깊은 관련성을 가졌다(박찬석, 1998, pp.155-159). 제1공화국(1948~1960)의 반공교육은 냉전상황과 남북한 대결구도에서 성립되었다. 이 시기의 통일운동과 통일정책은 북진통일론에 의해 주도되었으며, 그러한 배경 속에서 반공교육의 기초가 마련되었다. 교육현장에서의 반공교육은 반공정신을 함양하는 데 그 목표를 두었다. 제2공화국(1960~1961)의 반공교육은 4·19혁명 이후에 전개되었지만, 보수적 사회구조의 논리가 반영되었다.

3·4공화국의 승공통일교육은 사회적 격변기인 4·19혁명의 분위기를 중단시키면서, 경제건설과 국가권위주의체제의 배경에서 이루어졌다. 통일정책 결정자는 그의 리더십을 통해 '승공에 대한 자신감'을 가지고 있었다. 이에 정부의 통일정책은 평화통일론 구조와 남북대화에 대해 적극성을 보였다. 통일교육의 목표나 실재는 승공통일교육의 성립과 국가안보와 민족주체성의 강화를 추진하였다.

5공화국의 통일·이념교육은 80년 '서울의 봄'을 강압적으로 중단하면서 나타난 권위주의체제의 정당성회복과 통일을 위한 교육이었다. 통일정책은 이전의 정책보다도 적극적인 입장과 북한에 대한 자신감이 고조된 입장이었다. 그 대표적 통일방안은 '민족화합민주통일방안'으로 합리적 입장을 견지하였다. 이와 같은 상황에서 통일·이념교육은 국민정신교육을 통해 강화되었고, 공산주의의 도전을 극복할 수 있는 사상적 역량을 길러 민주적 평화통일의 신념을 굳게 하는 '이데올로기비판교육'과 병행되었다.

제6공화국의 통일·안보교육은 87년 6월 이후 전개된 민주화 이행의 과정에서 성립되었다. 통일·안보교육은 안보와 평화의 문제와 남북의 군사적·정치적 갈등문제 그리고 현실적인 한국사회의 지향문제를 심도 있게 다루었다. 이 시기 통일·안보교육은 '사회민주화의 실천' '북방외교'와 '한민족공동체통일방안의 기초'의 영향을 받았다.

문민정부의 통일교육은 국내외적 환경의 변화와 남북한 관계의 새로운 전개 속에서 변화하였다. 실질적으로 통일교육은 통일·안보교육의 목표와 내용을 보다 더 합리적이면서 현실적으로 변화시킨 구성이었다. 즉 통일교육의 목표와 내용은 통일정책이나 북한의 실상만을 반영하는 것이 아니라, 통일을 대비하기 위한 시민교육으로도 확대되었다.

국민의 정부의 통일교육은 탈냉전의 세계적 조류와 햇볕정책적 사고방식의 영향을

많이 받았다. 이를테면 통일부에서 발간한 『통일교육의 기본방향』에서 통일교육에서 다루어야 할 25개의 주제항목을 선정하고 있는데, 그 중에서 국민의 정부에서 추진하는 정책내용이 많이 반영되고 있다. 통일의 의미와 당위, 통일문제의 성격, 통일논의의 범위, 분단의 원인과 심화, 분단의 폐해, 북한체제의 특성, 북한위기의 본질, 북한의 인권문제, 북한의 대남공세, 국제질서의 변화, 주변국의 대한반도정책, 남북관계의 변화, 통일의 촉진·장애요인, 분단국 통일의 교훈, 대북정책 추진원칙, 대북정책의 추진 기조, 통일의 방법, 남북대화, 한반도 평화문제, 남북기본합의서, 남북교류협력, 대북지원, 대북경수로지원, 통일사회의 미래상, 통일을 위한 준비가 25개의 주제인데, 그 중에서 대북추진원칙, 대북정책의 추진 기조, 남북교류협력, 대북지원, 대북경수로지원 등은 현 정부에서 중점적으로 추진되고 있는 것들이 통일교육 내용에 반영되고 있는 것이라 볼 수 있다.

2. 통일교육의 성격

1) 균형교육(balanced education)으로서의 통일교육

통일교육은 균형성의 원칙에 입각하여 실행되어야 한다. 즉 통일교육은 '통일에 관한(about)', '통일을 위한(for)', '통일 내의(in)' 교육이 균형을 이룸으로써 학습자들로 하여금 통일문제에 대하여 아는 것, 느끼는 것, 행동하는 것을 균형있게 학습하도록 해야 한다.

여기서 통일에 '관한' 교육이란, 통일문제에 관련된 제반 사실이나 가치를 다루는 교육을 의미한다. 한반도의 분단 현실에 대한 객관적인 이해를 바탕으로 한반도 통일의 연결 고리인 민족동질성 회복의 필요성, 북한의 실상, 한반도의 통일 여건과 현실적 장애요인, 남북한의 통일정책에 대한 객관적 정보를 제공해 주는 교육을 의미한다.

통일을 '위한' 교육이란, 남북한 통일을 위하여 학생으로서 그리고 민족공동체의 일원으로서 어떤 자세로 무엇을 할 것인가에 대한 결단을 촉구하는 교육을 의미한다. 따라서 여기서는 통일문제를 자신의 삶의 중요한 문제로 삼아 심사숙고하는 태도와 경향성, 실천의지를 함양하는 일이 관건이 된다.

통일 '내의' 교육이란, 통일이라는 당위적이고 규범적인 의미 속에 내재된 복잡하고 어려운 문제들에 대한 사고 기능과 판단력을 증진시켜 주는 교육을 의미한다. 통일과 관련된 문제들, 이를테면 안보문제, 통일국가의 지향이념, 통일국가가 당면하게 될 제

반 문제점들에 대한 합리적인 판단과 추론을 통하여 통일에 대한 현실적이고 가능성 있는 대안을 모색할 수 있는 능력과 태도를 길러주는 교육을 의미한다. 따라서 통일교육에서는 아는 것, 믿는 것, 행동하는 것이 통합적인 형태로 학습되어야 하며, 모든 학생들이 한반도 통일문제의 의사결정자라는 자긍심과 확신을 심어줄 수 있어야 한다 (통일부, 1999, pp.88-9; 박찬석 외, 2000, pp.32-3)).

2) 공동체교육(education for community)으로서의 통일교육

통일은 분단의 아픔을 겪고 있는 남북한 동포들이 다시 '하나'를 추구하는 가치지향적 활동이다. 그러므로 통일교육에 있어서 공동체는 가장 중심적인 이슈가 된다고 볼 수 있다. 특히 분단의 장기화에 따른 민족의 이질화는 우리 공동체의 기반을 많이 파괴하여 놓은 것이 사실이다. 따라서 통일교육을 통하여 우리는 학생들로 하여금 훼손된 민족의 동질성을 회복하고, 더불어 살아가는 데 필요한 능력을 기를 수 있도록 도와주어야 한다(박찬석 외, 2000, p.33).

3) 다문화교육(multicultural education)으로서의 통일교육

통일교육은 이질적인 사회체제 속에서 살아온 남북한 동포들이 함께 어우러져 살기 위한 방법을 모색하기 위한 교육이다. 개방화·다원화에 익숙해진 남한동포들과 권위에 대한 복종과 공동체적 삶에 익숙해진 북한동포들이 공존해 나가기 위해서는 문화적 인식(cultural awareness)이 바탕이 되어야 한다. 우리는 공동체교육을 통하여 일치와 통일성을 강조하면서, 다문화교육을 통하여서는 차이와 다양성을 존중할 것을 강조해야 한다. 아무리 단일민족국가라 하더라도 완전한 동질성을 확보하는 것은 어려우며, 그러한 발상 자체가 비민주적인 것이기 때문이다. 그러므로 우리는 사고와 행동의 다양성을 수용할 수 있는 열린 마음을 지닐 수 있는 학생들을 길러내야만 하며, 이렇게 볼 때 통일교육은 다문화교육의 형태를 띠어야 하는 것이다(박찬석 외, 2000, p.34).

4) 사회적 행동(social action)을 위한 교육으로서의 통일교육

통일교육은 분단과정이나 통일정책에 대한 무기력한 관념(inert ideas)을 지닌 학생들을 길러내는 데 있는 것이 아니라, 통일과정에 능동적으로 참여할 수 있는 살아 있는 관념(vital ideas)을 지닌 학생들을 길러내기 위한 것이다. 따라서 통일교육은 사회적 행동을 위한 교육 혹은 행동지향적 교육(action-oriented education)이 되어야 한다.

통일교육은 갈등의 합리적 해결, 비판적·창조적 사고능력, 협동능력 등과 같은 민주 사회적 기능들을 실천해 볼 수 있는 다양한 기회들을 제공해 줌으로써 학생들에게 통일과정에 능동적으로 참여할 수 있는 자신감을 불어넣어 주어야 한다(통일부, 1999, p.89; 박찬석 외, 2000, p.35).

5) 적극적 평화교육(positive peace education)으로서의 통일교육

통일교육은 학생들에게 적극적인 평화의식을 심어주는 교육이 되어야 한다. 적극적인 의미에서의 평화가 이루어지기 위해서는 기근과 빈곤으로부터의 해방, 전쟁으로부터의 해방, 질병으로부터의 해방, 무지로부터의 해방, 비참한 주거생활로부터의 해방, 자연환경의 보호, 국가와 사회의 민주화 같은 사람다운 삶의 조건들이 형성되어야 한다. 따라서 통일교육은 한편으로는 적극적인 평화를 위한 삶의 조건들에 대한 소양을 높이면서 동시에 그러한 삶의 조건들을 만들어 내기 위하여 실제적인 노력을 경주할 수 있는 사람을 만들어 내야 한다. 따라서 통일교육은 기성 세대의 적색공포증이나 통일에 대한 막연한 향수를 아무런 여과장치 없이 후세에게 전수하는 것이 아니라, 학생들의 마음 속에 적극적인 평화의식을 개발하여 그들 스스로 통일과 안보의 중요성을 체감할 수 있는 능력을 길러주어야 한다(통일부, 1999, pp.89-90; 박찬석 외, 2000, pp.35-6).

V. 결 론

이 글의 문제의식은 우리의 선의에 대해 북한이 악의로 도발해 올 경우 우리는 대북포용정책을 지속시켜야 하는 것인가. 그리고 그 경우 통일교육은 어떻게 해야 하는 가였다. 원칙적으로 조금이라도 안보에 대한 불안감을 갖게 하지 않는 범위 내에서 대북포용을 할 필요가 있으며, 만약 안보를 위협할 경우 그에 대한 응분의 책임을 묻고 그 대가를 치르도록 해야 한다는 것이 이 글의 입장이다. 다시 말하면 안보의 강조가 시대적 착오와 등식화되지 않고 안보가 경시되는 분위기를 만들어 가지 않는 바탕 위에서 포용과 협력이 이루어져야 한다는 것이다.

통일은 금새 도달할 수 있는 목표가 아니라 그 과정에는 곳곳에 각양각색의 방해물이 도사리고 있는 험난한 경로를 통과해야 하는 대장정이라고 보아야 할 것이다. 북한

의 도발에 대한 응징도 통일을 위한 대장정에서 사용할 수 있는 다양한 방법 중의 하나임을 인식할 필요가 있을 것이다. 당근과 채찍의 병행적 사용은 현실정치에서 필요한 방법이라고 생각된다. 아울러 통일을 둘러싼 문제에 대한 복합적 인식능력과 통일 의지의 확대재생산은 통일교육적 노력을 요청한다고 할 수 있다.

❖ 참고 문헌 ❖

- 권만학 (2000), “새천년의 통일과 대북정책”, 『새천년의 한국정치와 행정』 서울: 나남출판.
- 김광익 (1999), “문화소통과 문화통합: 통일에 대한 인류학적 접근”, 『21세기 민족통일에 대한 사회과학적 접근』, 서울: 서울대학교 출판부.
- 박재규 (2001), “남북경제협력의 현황과 과제”, 민주평화통일자문회의 경제과학분과위원회 제47차 회의자료(2001.11.19).
- 박찬석 (2001a), “도덕과 통일교육의 방향과 포용 및 안보”, 『도덕윤리과교육』, 한국도덕윤리과교육학회.
- 박찬석 (2001), 『남남갈등, 대립으로 끝날 것인가』, 서울: 인간사랑.
- 박찬석 외 (2000), 『통일교육론』 서울: 백의.
- 박찬석 (1998), 『한국의 통일교육 변천에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 국민윤리교육과 박사학위논문.
- 신욱희, (1999), “통일의 국제정치: 주체, 구조, 제도의 상호작용”, 『21세기 민족통일에 대한 사회과학적 접근』, 서울: 서울대학교 출판부.
- 안병준 (1999 봄), “북한에 대한 포괄적 포용과 비상계획: 한미동맹의 시험대”, 『계간 사상』, 서울: 사회과학원.
- 오공단·앨프 하시그 (1999 봄), “붕괴와 개혁의 기로에 선 북한”, 『계간 사상』, 서울: 사회과학원.
- 유호열 (1999 봄), “북한의 현실과 대북포용정책: 교류협력과 대북 억지력 유지를 중심으로”, 『계간 사상』, 서울: 사회과학원.
- 이승훈 (1999), “남북한간 경제협력”, 『21세기 민족통일에 대한 사회과학적 접근』, 서

- 울: 서울대학교 출판부.
- 이정복 (1999), “대북햇볕정책의 문제점과 개선방향”, 『21세기 민족통일에 대한 사회과학적 접근』, 서울: 서울대학교 출판부.
- 이종석 (2000 가을), “남북정상회담의 성과와 북한의 대남정책 변화”, 『계간 사상』, 서울: 사회과학원.
- 이종오 (2001), “북한 사회·문화의 이해”, 민주평화통일자문회의 사회문화분과위원회 제45차회의자료(2001. 11. 16).
- 임혁백 (2001), “남북화해시대의 남남갈등 해소방안”, 민주평화통일자문회의 지역협력분과위원회 제41차회의자료(2001. 4. 24).
- 임현진 (1999), “남북한 통합의 사회문화적 접근”, 『21세기 민족통일에 대한 사회과학적 접근』, 서울: 서울대학교 출판부.
- 전재성 (2001 여름), “변화하는 국제정세와 바람직한 대북정책의 추진방향”, 『계간 사상』, 서울: 사회과학원.
- 차우규 (2000), 『교과교육에서의 통일교육 강화방안 연구(1)』, 서울: 한국교육과정평가원.
- 차우규 (2001), 『중학교 통일교육 교수-학습방법에 관한 연구』, 서울: 한국교육과정평가원.
- 통일부 (2002), 『통일백서』.
- 통일부 (2001), 『통일백서』.
- 통일부 (2000), 『통일백서』.
- 통일부 (1999), 『2000년 통일교육기본지침서』.
- 통일부 통일교육원 (2002), 『북한이해』.
- 통일부 통일교육원 (2001), 『북한이해』.
- 통일부 통일교육원 (2000), 『북한이해』.
- 통일부 통일교육원 (2001), 『통일문답』.
- 통일부 통일교육원 (2002), 『통일문제이해』.
- 통일부 통일교육원 (2001), 『통일문제이해』.
- 통일부 통일교육원 (2000), 『통일문제이해』.
- 한승주 (2000 가을), “변화하는 이념적 갈등: 전쟁에서 정상회담까지” 『계간사상』, 서울: 사회과학원.