

광복 70년·분단 70년
한반도의 평화와 안정을 위한 심포지엄 발표자료집

남북한 평화의 길을 찾아서

일시 2015년 2월 3일 오전 9시 30분

장소 고려대학교 경영대학 LG-POSCO관 6층 안영일 홀

주최 인촌기념회·동아일보사·채널A·고려대학교

제3 심포지엄

목 차

	진정한 평화와 안정의 길을 찾자	5
	기조강연 함재봉 아산정책연구원 원장	
1 주제	북한 핵, 어떻게 풀어야 하나 전재성 서울대 교수	13
2 주제	분단 극복을 위한 주변국 전략 윤덕민 국립외교원 원장	31
3 주제	남북 관계 해법과 통일 리더십 유호열 고려대 교수	45
토 론	김근식 경남대 교수 김태호 성균관대 교수 최강 아산정책연구원 부원장 김흥규 아주대 교수 신각수 국립외교원 국제법센터장 엄구호 한양대 교수 이상현 세종연구소 안보전략연구실장 김영수 서강대 교수 김흥광 NK지식인연대 대표 엄종식 전 통일부 차관 방형남 동아일보 논설위원	65

2015년 2월 3일 화요일 오전 9시 30분

기조강연

진정한 평화와 안정의 길을 찾자

함재봉 아산정책연구원 원장

진정한 평화와 안정의 길을 찾자

긴장과 대결을 좋아하는 사람이나 나라는 없다. 평화와 안정을 싫어하는 사람이나 나라도 없다. 어느 것을 택하겠느냐고 했을 때 평화와 안정 대신 긴장과 대결을 택할 사람이나 나라는 없다. 그러나 이에 못지않게 자명한 것은 긴장과 대결이 없는 인간관계나 국제관계는 없다는 사실이다. 최소한 이승에서는 “긴장과 대결이냐, 아니면 평화와 안정이냐”라는 이분법은 허구다. 양자택일의 문제가 아니다. 긴장과 대결을 최소화하고 평화와 안정을 극대화하고자 할 뿐이다. 이를 일컬어 ‘전략적 사고’라고 한다.

그런데 통일은 이보다 더 고차원의 전략적 사고를 요한다. 긴장과 대결을 최소화하고 평화와 안정을 극대화하는 전략적 사고는 모든 정상국가들이 해야 하는 것이고, 이미 다 하고 있는 것이다. 미국이나 캐나다같이 가까운 이웃 사이에도 긴장과 대결이 있고 서로를 상대하는 데 있어서 전략적으로 사고한다. 평화공존과 공동 번영을 원하는 나라들 사이에도 전략적 사고는 기본이다.

하지만 통일은 평화공존이나 공동 번영이 아니다. 논리적으로나 현실적으로 통일과 평화공존은 양립 불가능하다. 통일과 평화공존이야말로 양자택일의 문제다. 통일은 제로섬 게임이다. 최소한 남북관계에서는 그렇다. 우리는 그동안 이 자명한 사실을 애써 외면하고 얼버무려왔다. 그러나 진정 통일을 말하고 싶다면 평화공존이나 공동 번영을 도모하는 것과는 다른 종류의 전략적 사고가 필요하다.

과거의 햇볕정책이나 대북 포용정책은 통일을 전제로 한 것들이 아니었다. 평화공존과 공동 번영이 일차적인 목표였다. 통일은 먼 훗날로 미뤘다. 통일은 남북 간에 서로 언급조차 안 하기로 하였다. ‘공동 번영을 모색하면서 통일이라니?’, ‘통일을 한다면 결국 한쪽이 다른 한쪽을 흡수한다는 말이 아닌가?’ 이때부터 남한의 진보 진영에서 통일이란 단어는 금기시되었다. 북한도 이때부터 통일을 언급하는 것 자체가 곧 남한 주도의 흡수통일을 원하는 불순한 의도를 내비치는 것이라고 주장하기 시작하였다.

그러나 평화공존 정책은 실패하였다. 우리가 노력하지 않아서가 아니다. 김대중, 노무현 정부의 북한 포용정책은 눈물겨운 것이었다. 김대중 정부의 햇볕정책이 시작되었을 때 북한은 고립무원의 상태였다. 냉전이 끝나면서 북한의 후원자였던 소련이 붕괴하고 또 다른 후원자였던 중국은 개혁·개방을 통해서 공산체제를 자체적으로 해체하고 있던 시절이었다. 소련과 중국으로부터의 원조가 끊기면서 배급 시스템이 작동을 멈췄다. 대량 아사자가 발생하기 시작하였다. 많게는 300만 명이 굶어 죽었다고 한다.

영화 ‘국제시장’에서도 보여주듯이 우리 집이 아무리 비좁고 누추하더라도 의지할 곳 없는 가족을 외면할 수는 없는 노릇이다. 경제 개발과 민주화에 성공해 번영을 누리고 있는 남한이 헐벗고 굶주리고 갈 데 없는 북한을 도와주는 것은 민족애를 운운할 것도 없이 인지상정상 당연한 일이었다.

그래서 우리는 북한을 전폭적으로 지원했다. 액수와 방법에 대해서는 이견이 있을 수 있겠지만 우리가 북한을 아무런 조건이나 대가 없이 도와줬다는 사실에 대한 이견은 없다. 진보 진영에서는 우리가 이렇게 진정으로 북한을 지원해주면 북한도 최소한의 고마움을 느끼고 작은 것이라도 양보하면서 평화와 공존을 같이 모색하는 모습을 보일 것이라고 기대하였다. 보수 진영도 마찬가지였다. 반공만 외치고 북한 정권 타도만 외쳐왔던 사람들도 북한 동포들의 참상을 목도하면서 ‘그래, 한번 도와줘보자. 설마 조금은 바뀌겠지’라고 생각했다.

그러나 돌아온 것은 핵폭탄과 장거리 미사일 개발, 1·2차 연평해전이였다. 남한에 다시 보수 정권이 들어서서 대북 지원을 중단하기 전의 일이다. 천안함 폭침과 연평도 포격 훨씬 이전의 일들이다.

이제 공동 번영이 불가능하다는 것도 증명되었다. 우리가 원하지 않아서가 아니다. 북한은 우리의 투자와 지원 자체를 꺼린다. 체제의 연장을 위해서 남한을 포함한 모든 주변국들로부터의 투자와 원조가 필요하다. 그러나 체제의 성격상 자유시장의 형성이나 개인기업들의 확산을 방치할 수도 없다. 북한은 이 모순을 극복하지 못하고 있다. 투자 유치를 위해서 해외로 사절단을 파견하고 설명회를 개최하고 ‘자유경제특

구'를 지정하면서도 투자자들이 원하는 최소한의 투자 보호와 보장을 위한 개혁을 못하고 있다. 투자가 안 들어와도 문제, 너무 많이 들어와도 문제다. 특히 남한의 기업들이 대거 대북 투자를 시작하여 북한 시장을 잠식해가는 모습을 북한 정권이 방관할 수는 없다.

또 한 가지 증명된 것이 있다. 북한은 결코 자발적으로 핵을 포기하지 않을 것이라는 사실이다. 1994년 제네바 합의 이후 4자회담, 6자회담을 통해서 우리가 끊임없이 북한과 협상을 진행해온 유일한 이유는 북한이 핵을 포기할 것이라고 생각하였기 때문이다. 남한을 포함한 외부세계가 북한의 안보 불안을 불식시키고 북한이 국제사회에 합류할 수 있도록 대규모 경제적 지원만 해주면 북한이 핵을 포기할 것이라고 생각하였다. 조건만 맞으면 될 것이라고 생각했다. 북한이 핵을 개발하는 것은 좀 더 큰 반대급부를 얻어내기 위한 협상카드라고 생각했다.

그래서 우리는 한미 군사훈련의 규모도 축소해보고 보류도 해보았다. 동맹국인 미국이 의아해하고 때로는 노골적으로 불쾌해하더라도 우리는 한 번만 더 기회를 주면 북한이 변할 수도 있다는 희망의 끈을 참으로 오랫동안 놓지 않았다. 그러나 북한은 우리가 손을 내밀 때 우리의 손을 잡고 공동 번영을 모색하는 대신 우리가 형제애로 제공해준 모든 것들을 우리를 겨누는 가공할 무기를 만드는 데 사용하였다. 그리고 그 무기를 완성해가고 있는 단계에서 북한은 우리와 다시 '대화'를 하고 싶다고 한다. 핵 무기를 버릴 생각은 물론 없다면서, 이제 오히려 대화를 안 해주면 그동안 우리의 지원으로 만든 핵무기를 우리에게 사용하겠다고 협박한다.

햇볕정책과 평화공존 정책은 실패하였다. 통일을 이루지 못해서가 아니다. 북한과의 평화공존과 공동 번영 자체가 불가능하다는 사실을 깨달았기 때문이다. 북한은 체제의 성격상 바깥세상과의 전면적인 교류를 위한 개혁·개방을 할 수 없다. 고립은 북한 체제 생존의 전제조건이다. 북은 핵을 포기하지 않을 것이라는 사실도 알게 되었다. 조건이 안 맞아서가 아니다. 고립되고 시대착오적인 체제를 유지하는 방법은 외부세계로부터의 위협을 과장하고 이에 대비하기 위한 대량살상무기를 갖는 것이다.

이는 우리만 깨닫게 된 사실이 아니다. 20년간 북한과 끊임없이 밀고 당기는 협상을 하면서 미국과 일본, 심지어는 북한에 동정적이었던 중국과 러시아도 다 함께 깨달은 사실이다.

그래서 이제 우리는 다시 통일을 얘기하기 시작하였다. 통일정책은 평화공존 정책이 아니다. 될 수도 없다. 분단 극복과 공동 번영은 동시에 이루어질 수 없다.

그렇다면 통일은 어떻게 이루나?

그동안 우리는 독일 통일 모델에 주목해왔다. 그러나 이는 번지수를 잘못 찾은 것이다. 독일 통일은 냉전 종식의 부산물일 뿐이다. 우리는 독일이 어떻게 통일되었나보다 냉전이 어떻게 해서 끝났는가를 알아야 한다.

미국과 소련 간의 냉전은 초기에는 남북 대치와 흡사하게 전개되었다. 제2차 세계대전이 끝나고 소련이 유럽과 아시아에서 위성국들을 세우면서 공산권을 구축해나가자 미국은 마셜플랜으로 서유럽의 경제를 일으키고 북대서양조약기구(NATO)를 결성하여 서구와 군사동맹을 맺고 핵무장을 하면서 소련에 맞섰다. 미국과 소련이 'MAD' (Mutually Assured Destruction), 즉 서로를 완벽하게 파괴할 수 있는 전략무기들을 갖 추게 되면서 팽팽한 전략적 긴장이 10년간 지속되었다. 이때부터 소련의 경제는 명들기 시작하였다. 공산독재와 계획경제의 한계가 드러나면서 소련은 더 이상 미국을 상대로 군비경쟁을 벌일 수 없는 처지가 되어버렸다. 1960년대 말 미국이 '데탕트'를 제안하자 소련은 이를 받아들일 수밖에 없었고, 양국 관계의 해빙과 군축 협상이 시작되었다. 여기까지는 냉전기간의 남북 관계와 유사한 부분들이 있다.

그러나 그다음부터 미·소 간의 냉전과 남북 간의 냉전은 서로 다른 방향으로 전개되기 시작하였다. 1979년 소련이 아프가니스탄을 침공하자 미국은 아프가니스탄의 무자헤딘을 적극 지원하면서 소련군이 막대한 대가를 치르도록 하는 한편 1980년 모스크바 올림픽을 보이콧하는 등 소련에 대한 전방위적인 제재를 전개해나가기 시작하였다. 그리고 미국의 월등한 경제력과 기술력을 앞세워 '별들의 전쟁'과 같이 기존의 전략무기들을 무력화할 수 있는 새로운 전략무기들을 개발하면서 군비경쟁에 다

시 불을 붙였다. 체제 내부의 모순으로 경제가 한계에 도달한 소련은 결국 페레스트로이카와 글라스노스트, 즉 개혁·개방을 시도하였지만 때는 이미 늦었다. 소련이 붕괴하는 과정에서 동구권이 공산주의로부터 해방되었고, 이 과정에서 동독도 무너지면서 독일 통일이 이루어졌다.

미국은 소련이 도발을 할 때면 강력하게 응징하는 한편 군비경쟁에 적극 나섬으로써 월등한 경제력을 소련을 압박하는 전략적 무기로 활용하였다. 소련이 대화와 협상을 원할 때는 적극 나서면서도 헬싱키 프로세스를 통하여 소련이 그토록 싫어하는 인권 문제를 적극적으로 제기하여 미·소 간의 의제에 포함시켰다. 미국의 대통령들은 소련의 지도자들을 수없이 만나서 웃으면서 정상회담을 하면서도 일방적인 양보는 결코 하지 않았다. “믿지만 확인하라” (Trust, but verify!)라는 레이건 대통령의 유명한 말은 미국의 대소련 협상 자세를 압축적으로 표현해준다.

냉전은 그렇게 끝났고 전 세계를 양분했던 이념의 벽은 그렇게 무너졌다. 전 세계는 하나의 경제권이 되면서 말 그대로 ‘지구화’(globalization)를 통하여 하나가 될 수 있었다.

우리는 미국이 소련을 상대로 하였듯이 월등한 경제력을 이용하여 북한이 군사경쟁을 원한다면 이에 적극적으로 응해야 한다. 북한이 핵을 가지면 우리는 그 핵을 무력화할 수 있는 모든 재래식, 첨단무기를 개발하고 도입해야 한다. 또한 북한이 새로운 무기를 개발할 수 있는 자금줄을 철저히 차단하기 위하여 국제사회와 공조해야 한다. 북한이 아무리 신형 무기를 개발한다 하더라도 경제력의 한계를 극복할 수는 없다.

반면 북한이 대화를 원한다면 이 역시 적극적으로 응해야 한다. 그 대신 미국이 소련을 상대로 하였듯이 우리의 가치관과 원칙을 양보해서는 안 된다. 북한이 싫어할 것이라고 해서 인권 문제를 애써 외면해서는 안 된다. 한미 군사훈련 중단, 5·24 조치 해제 등 북한이 억지를 부리면서 요구하는 대화의 전제조건들을 받아들이면서까지 그저 대화를 위한 대화를 해서는 안 된다. 우리의 원칙과 가치관, 실력을 바탕으로 한 대화와 협상만이 북한을 올바른 방향으로 이끌 수 있다. 냉전의 교훈이다.

남북 간의 체제경쟁은 끝났다. 이제 남은 일은 북한이 핵무기를 포기할 수 있도록 압력을 넣는 한편 개혁·개방의 길을 갈 수 있도록 설득하는 일만 남았다. 북의 핵 개발에는 철저한 제재와 군사적 준비태세로 대응하면서 북한이 개혁·개방을 통하여 우리는 물론 주변 모든 나라들과 진정한 의미의 ‘동질성 회복’을 할 수 있도록 설득해야 한다.

다행히 이제 주변국들 역시 이러한 결론에 도달하기 시작하였다.

미국은 최근 북한이 자행한 소니픽처스 해킹을 9·11 테러 못지않게 심각하게 받아들이는 분위기다. 9·11은 역사상 미국의 본토가 처음으로 공격당한 경우다. 소니픽처스 해킹과 영화 ‘인터뷰’의 배급에 대한 테러 위협은 미국인들이 신성시하는 표현의 자유와 일상의 자유에 대한 위협이었다. 북한은 또 지난달에는 오바마 미국 대통령을 ‘열대 숲속의 원숭이’라고 부르며 조롱하였다. 아무리 표현의 자유를 존중하더라도 인종적 편견과 조롱이 담긴 표현만큼은 결코 용납하지 않는 미국과 그 국가원수에 대한 최대한의 모욕이었다.

며칠 전 오바마 대통령은 한 인터뷰에서 “우리는 계속 (북한에) 압력을 가할 것이다. 그러나 더 중요한 것은 인터넷이 북한에 점점 더 깊이 침투해들어갈 것이란 사실이다. 시간이 지나면 이런 체제는 붕괴하게 마련이다.” 갈수록 강도 높은 대북 제재안을 내놓고 있는 미 의회의 공화당 의원들이 아니라 미국이 수십 년간 봉쇄하던 공산국가 쿠바와의 관계 정상화를 전격적으로 선언할 정도로 진보적인 오바마 대통령이다. 그런 그의 입에서 ‘체제 붕괴’라는 말이 나왔다.

북한에 대한 중국의 태도 역시 급변하고 있다. 최근 왕홍광 전 남경군구 부사령관은 공산당 기관지 인민일보의 자매지인 환구시보(12월 1일자)에 기고한 글에서 “만약에 북한 정권이 인민의 옹호를 받지 못하면 붕괴되는 것은 단지 시간문제이다. 중국의 대북 관계를 역사상의 조공 관계로 간주하면 안 된다. 중국은 구세군이 아니다. 북한이 정말로 붕괴되면 중국도 구하지 못한다”고 했다.

통일정책은 통일을 위한 것이어야지 평화공존과 공동 번영 정책이 되어서는 안 된

다. 통일의 날까지 한반도의 평화는 유지해야 한다. 그러기 위해서는 북한과 군비경쟁을 하면서 항상 군사력에서 절대적인 우위를 점해야 한다. 동시에 북한 사회에 남한 체제의 우월성을 전파하기 위한 각종 교류도 기회만 있다면 추진해야 한다. 물론 북한 주민들의 궁핍한 삶에 조금이라도 보탬이 될 수 있는 인도적 지원은 주저하지 말아야 한다. 그러나 궁극적 목표가 통일이라는 것을 한시도 잊어서는 안 된다.

그리고 우리가 원하는 통일, 주변국들이 원하는 통일은 남한 주도의 자유민주주의, 자유시장경제체제하의 통일이라는 점도 망각해서는 안 된다. 설령 ‘협상을 통한 점진적 통일’이라 하더라도 협상을 통하여 북한을 점진적으로 자유민주주의, 자유시장경제로 이끄는 통일이어야 한다. 그토록 어렵게 가꾸어온 우리의 체제와 가치를 양보하는 통일은 결코 있을 수 없다.

분단 70년. 우리는 어떤 통일을 어떻게 해야 하는지 다시 한 번 생각해봐야 할 때다. 눈을 부릅뜨고 주변 정세를 살피고 주변국들을 적극 설득하면서 통일의 기회를 잡아야 한다.

제1 주제

북한 핵 어떻게 풀어야 하나

전재성 서울대 교수

1. 북한 내부와 국제 환경에 따라 변화하는 북핵 문제의 성격
2. 북한 정권의 변화와 북핵 문제
3. 북핵 문제를 둘러싼 국제 환경의 변화
4. 향후 한국의 북핵 문제 해결 노력 방향

북한 핵, 어떻게 풀어야 하나

1. 북한 내부와 국제 환경에 따라 변화하는 북핵 문제의 성격

1993년 3월 북한이 핵확산금지조약(NPT)에서 일방적으로 탈퇴하면서 북핵 문제가 발발한 지 어느덧 22년이 다 돼간다. 2003년 8월 중국 베이징에서 6자회담이 시작된 지도 11년이 넘게 경과했다. 북핵 문제의 발발 원인과 경과, 6자회담의 전개 과정에 관한 수많은 분석이 있었지만 북핵의 완전한 폐기라는 목적은 달성되지 않았고, 이제 는 북핵 문제를 해결한다는 것이 과연 어떠한 상태를 지칭하는 것인지에 대한 개념조차 불명확해지고 있다. 과연 북핵의 완전한 폐기가 목적으로 설정될 수 있는지, 혹은 좀 더 현실적으로 핵무기의 확산을 막으면서 북핵 문제를 관리하는 것이 더 적절한 목적이 아닌지, 북한을 비핵국가로 전제하고 대북 관계를 유지하는 것보다 차라리 핵국가로 인정하고 새로운 관계 설정을 하는 것이 더 나은 것은 아닌지 등 논자와 주변 국가별로 다양한 논의들이 전개되고 있다.

북핵 문제와 북핵 문제의 근원이 되는 북한 문제는 북한 내부의 문제와 남북 관계의 변화, 냉전기, 9·11 테러 이전의 탈냉전기, 9·11 테러 이후의 탈냉전기, 그리고 미·중 대립이 본격화되는 2000년대 후반부터의 국제정치 상황에 따라 다르게 정의돼왔다. 북한이 핵을 개발하는 이유는 국내 정치 정당화, 대남 및 대외 협상에서의 우위 점유, 외부 지원 극대화, 군사적 대외 위협, 자위를 위한 구실 확보 등 다양한 부문에 걸쳐 있다. 따라서 북한 내부의 정치 상황이 변화하면서 핵무기의 효용이 변화하게 마련이며, 현재는 등장 이후 3년이 경과한 김정은 정권 내부의 사정이 매우 중요한 변수가 되어 있다. 김정은 정권의 정당성과 내구성이 변화하면서 핵무기를 유지하는 것이 어떠한 효용을 가지게 되는지가 핵문제 해결에 매우 중요한 변수이다. 더불어 북한이 스스로 자신하는 정권 지속성이 대남 전략과도 밀접하게 관련되어 있다. 핵무기 없이 정권을 유지하기 어려울 때 남북 교류 속에서 정권 및 체제 유지에 대한 자신감을 가질 수 없을 것이므로 남북 관계 역시 어려움을 겪게 될 것이다.

북한 내부 문제 못지않게 중요한 것은 국제정치 상황의 변화이다. 북핵 문제는 핵무기 비확산이라는 지구적 규범과 정면으로 충돌하며, 북핵 문제로 변화될 북한의 미래

행로에 따라 동북아의 지정학적 상황이 어떤 형태로든 변화할 수 있다는 점 역시 중요한 국제 문제이기 때문이다. 1993년에 시작되어 현재까지 20여년간 지속된 북핵 문제는 국제정치 상황에 따라 문제의 본질도 변화하고 있다. 1991년 구소련이 멸망하고 사회주의권이 붕괴된 직후 시작된 북핵 문제는 여전히 사회주의를 고수하고 있는 북한의 생존 전략의 일환이었다. 국제정치의 구조는 미국 단극체제로 규정되었고, 동아시아 역시 탈냉전기 미국과 동맹국 중심으로 재편되고 있었기 때문에 북한은 막대한 생존 위협 속에서 핵 프로그램 개발이라는 대안을 선택했다. 2001년 9·11 테러 직후 국제정치와 안보질서는 반테러 전쟁의 기조 속에서 급변했고, 그 가운데 북한은 미국에 의해 ‘악의 축’ 국가로 규정되는 한편, 핵 확산의 위험이 있는 국가로 새롭게 규정되었다. 단극체제와 반테러 전쟁이라는 두 가지 논리가 북핵 문제를 새롭게 조명하도록 만든 것이다.

2000년대 중반 이후 중국의 부상이 두드러지면서 미국의 전략은 반테러 전쟁 이외에도 패권 경쟁국의 견제라는 새로운 목적에 의해 정의되기 시작했다. 특히 2008년 금융위기 이후 지구적 차원의 주요 문제들에서 중국의 입지가 강화되고 국제정치각소위 G2시대에 접어들고 있다는 관측이 대두하기 시작했다. 미국과 중국의 ‘핵심이익’이 새롭게 규정되고 양자 사이의 충돌이 불가피하며 전략적 불신에 대한 염려가 증폭되었다.

2013년 미국 오바마 2기 행정부가 출범하고 중국의 시진핑 주석 체제가 동시에 출범함에 따라 양국 간의 새로운 관계 설정이 동아시아뿐 아니라 세계적 관심사가 되고 있다. 오바마 행정부는 소위 동아시아 중시 전략 혹은 ‘재균형’ 전략을 추진하고 있으며, 시진핑 정부는 소위 중국의 꿈을 실현하기 위한 ‘책임 있는 대국(大國)’ 외교를 표방했다. 양국은 서로 간의 핵심이익을 존중하고 상호 공통분모를 찾아 상생하는 관계를 만들어가겠다고 선언하고 있다. 그럼에도 불구하고 중·장기적으로 미·중 관계는 군사적 균형, 경제적 경쟁과 협력, 그리고 정체성의 갈등으로 규정될 확률이 높다.

미·중 간 경쟁과 협력 관계가 동아시아 국제정치를 규정한다고 할 때, 북핵 문제는 오늘날 1990년대와는 매우 다른 배경을 가지게 된다. 중국의 부상으로 한반도가 미·중 관계에서 가지는 지정학적 지위가 달라졌는데, 바로 한반도가 미·중이 부딪히는 중요한 전략적 교차점이 되었다는 것이다. 북한은 중국에게 전략적 완충 지역이자 미국의 동맹국인 한국과 마주하는 교두보가 되었다. 북한은 정치·외교적으로뿐 아니라 경

제·군사적으로도 매우 중요한 중국의 동맹국이 된 것이다. 동시에 미·중은 상호 협력 속에 동아시아를 공동으로 이끌어갈 책임도 안고 있어 북핵 문제를 평화롭게 해결해야 하는 임무도 동시에 띠게 되었다. 중국은 북핵 문제를 국제규범에 맞게 해결함으로써 강대국 외교의 모범을 보여야 하는 부담도 있다.

북핵 문제는 비단 핵무기 개발, 대량살상무기 확산의 문제가 아님은 이미 명백해졌다. 북한이라는 정치체제의 생존, 새로운 한반도의 거버넌스, 남북 관계의 새로운 미래, 그리고 새롭게 정립된 한반도의 외교적 지향과 관련된 근본적 문제의 한 갈래이다. 따라서 북핵 문제를 다루다 보면 결국 북한과 한반도를 장차 어떻게 설계해나갈 것인가의 문제와 직면하게 된다. 미·중과 같은 강대국들, 특히 동아시아의 패권을 놓고 경쟁하는 두 강대국의 입장에서 북핵 문제는 이제 새로운 중요성과 가능성을 가진 문제로 변화되는 것이다.

2. 북한 정권의 변화와 북핵 문제

김정은 치하의 북한은 박근혜 정부 출범에 즈음하여 미사일 발사, 핵실험, 대남 군사도발 등 공세를 견지해왔고, 2013년 3월 핵·경제 병진전략을 표방함으로써 핵 문제에 대한 입장을 명확히 했다. 즉, 경제 발전을 추진함과 동시에 핵 능력을 증강하며 비핵화 불가론을 주장해왔다. 김정일 정권이 2005년 9월 제4차 6자회담 중 핵무기를 포기하고 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA) 체제로 복귀한다고 약속한 9·19 공동성명에 합의함으로써 표면적이거나 비핵화를 목적으로 설정했던 것과는 달리 김정은의 북한은 헌법에 핵 국가임을 명시하고 핵 국가로서의 정책을 구체화하는 등의 변화를 보임으로써 사실상 비핵화를 국가 목적에서 제외한 것이다. 이와 함께 북한은 대남 포 능력 및 미사일 능력을 강화하는 등 통상전력 증가에도 힘을 기울였다. 한국 정부는 북한의 군사도발에 대한 효과적 억제전략 추진, 한미동맹 강화 등의 성과를 거둔 바 있으나 북한의 비핵화에 관해서는 현재까지 특별한 전략적 돌파구를 마련하지 못하고 있다.

북한은 병진전략의 1주년이 되는 2014년에도 여전히 이를 강조하며 노선이 불변임을 지속적으로 주장한 바 있다. 이전 최룡해의 중국 및 러시아 방문 등 경제적 실리와

외교적 지원을 필요로 하는 자리에서 부분적으로 비핵화에 대한 약간의 언급을 비공식적으로 한 적은 있었지만 사실상 비핵화를 정책적 대안으로 표명한 적은 없다. 오히려 북한은 2014년 3월 “지난 1년간 경제 건설과 핵무력 건설을 병진시킬 데 대한 우리 당의 새로운 전략적 로선의 정당성과 생활력은 뚜렷이 입증되었다”면서 “당의 병진로선이야말로 우리가 반미대결전에서 련전련승을 이룩할 수 있게 하는 필승의 보검이며 천만군민을 조국의 룡성변영을 위한 혁명적 진군으로 힘있게 떠밀어주는 원동력”이라고 평가한 바 있다. 북한은 병진전략 제시 2년이 되어가는 2015년에 들어서도 지속적인 군사력 증강과 핵·미사일 전력 증강을 주장하고 있다.

특히 2014년을 거치면서 북한 인권 문제, 영화 ‘인터뷰’에 대한 해킹 공격 등으로 북한의 외교적 고립이 강화되면서 북한은 미국과 국제사회에 대한 안보 위협의 수위를 지속적으로 높이고 있다. “미국은 대조선 적대시 정책에 따르는 우리의 미증유의 초강경 대응전의 맛을 톡톡히 보게 될 것이며 조선반도 비핵화가 파탄되는 책임도 전적으로 미국이 지게 될 것”(북한 외무성 대변인 성명, 2014년 12월 15일)이라거나 “미국의 대조선 적대행위가 우리로 하여금 새로운 핵실험을 더는 자제할 수 없게 만들고 있는 조건에서 미국의 무력간섭, 무력침공 책동에 대처한 우리의 전쟁 억제력은 무제한하게 강화될 것”(북한 외무성 대변인 성명, 2014년 11월 20일)이라고 위협한 것 등이 그 예라고 할 수 있다.

북한은 여전히 핵무기와 경제 건설을 병진전략의 두 축으로 삼고, 핵무기가 선군의 중요 수단이므로 ‘정치적 흥정물’이나 ‘경제적 거래물’이 아니라고 주장하면서 병진전략하에서는 비핵화를 위한 북한의 노력이 중단될 것임을 천명한 바 있다. 2015년 신년사에서 강조된 국방·안보전략의 내용을 보면 “우리 식의 다양한 군사적 타격 수단들을 개발 완성하여 혁명무력의 질적 강화”를 추진하고, “국방공업 부문에서는 당의 병진로선을 관철하여 군수생산의 주체화, 현대화, 과학화를 다그치며 우리 식의 위력한 최첨단 무장장비들을 적극 개발하고 더욱 완성”한다고 선언한 바 있다.

이러한 노선은 북한이 여전히 북핵을 국내 정치의 정당화나 향후 대외 협상의 중요한 도구로 인식하고 있음을 보여주고 있다. 더불어 대남 도발로 강화되는 한미동맹에 대한 군사적 자위 개념도 가지고 있음을 알 수 있다.

비핵화를 국가 목표에서 제외함으로써 북한은 주변국 모두의 외교적 압박을 받고 있는 것이 사실이다. 그러나 북한은 나름대로 동북아의 세력 균형 변화를 분석하면서

핵을 보유한 채 국제 상황이 유리해지는 국면을 목표로 하고 있다. 김정은 치하 북한 외교전략의 특징 중 하나는 지역 구도의 변화를 주시하면서 전략을 강화하고 있다는 점이다. 흥미로운 사실로 북한은 소위 북한의 ‘전략적 요충지론’을 강력하게 주장하고 있다.

2014년 7월 초에 조선신보에 실린 논설을 보면 이러한 인식의 일단을 알 수 있다.

이에 따르면 “오바마 행정부는 기울어져가는 미국의 ‘유일 초대국’ 지위를 아시아-태평양지역에서 부지해보려고 ‘아시아 회귀(Pivot to Aisa)’, ‘재균형 (Rebalancing) 정책’을 사용”하고 있고, “미국의 노림수는 조선의 ‘핵 위협’과 ‘미사일 위협’을 구실로 동맹국을 거머쥐고 부상하는 중국을 억제하는 군사적 포위환을 형성하는 것”이라는 것이다. 따라서 “이 지역의 력학구도가 바뀌고 낡은 질서가 요동치고 있다”고 보고, “변화의 소용돌이를 일으킨 주된 요인은 3가지”라고 주장한다. 즉, 그것은 “중국의 부상과 미국의 조락 그리고 조선의 핵보유”로써 “조·미(朝美) 대결전의 과정에 현실로 증명된 조선의 전쟁 억제력은 이 지역의 안보 환경을 크게 바꾸어놓았다”는 것이다.

또한 “지금 동북아시아에서는 현상을 유지하려는 세력과 현상을 변경하려는 세력의 대립상이 표출”되고 있으며 “오바마 행정부가 추진하는 ‘재균형’ 정책은 중국의 세력권 확장을 힘으로 억제하여 미국 주도의 현존 체제를 계속 유지하겠다는 발상에서 출발”한다고 인식한다. 이뿐만 아니라 “중국은 이를 반대하고 미국과의 ‘신대국관계’ 정립을 제창하고 군사·외교적 존재감을 적극 과시”하며 “동북아시아에 위치한 다른 나라들도 중국과 미국의 힘겨루기의 귀추를 타산하면서 국익을 앞세워 제각기 움직이고 있다”는 것이다.

이러한 상황에서 북한은 “옳바른 령도가 구현되어 자기를 지킬 힘을 가지게 되면 그러한 지정학적 위치가 오히려 유리한 조건으로 된다”면서 “조선은 자주의 로선에 따라 국력을 다지고 핵 보유국, 위성발사국의 지위를 차지”하였고, “동북아시아의 한복판에서 주변국들이 벌리는 공방전을 다스리며 자기 나라의 핵심적 리익을 실현해나가는 ‘지정학적 요충지론’을 설정”했다는 것이 논지이다.¹⁾

이러한 논의는 우크라이나 사태와 북한을 비교하면서도 논의된 바가 있다. 북한은 브레진스키의 책을 인용하면서 “지정학적 요충지로써 반드시 타고앉아야 할 대상으

1) 2014년 7월 1일, 조선신보, “격동의 동북아시아 / 조·일 합의를 둘러싼 국제 정세(상),” 2014년 7월 1일, 조선신보, “격동의 동북아시아 / 조·일 합의를 둘러싼 국제 정세(중)”

로 우크라이나와 더불어 아제르바이잔, 튀르키예, 이란, 남조선이 중요”하다고 논의한다. 그러면서 “아시아에서는 중국과 조선을 포위, 붕괴시키기 위해 남조선을 전략적 거점으로 틀어쥐는 것이 미 제국주의의 변함없는 전략임을 재확인하게 하는 대목”이며 “지정학적 숙명론을 배격하고 민족의 자주권, 평화권, 발전권을 옹호 실현하기 위해 북, 남, 해외가 거족적 투쟁을 벌리는 것은 더는 미룰 수 없는 시대의 요구이자 추세로 되고 있다”고 주장하고 있다.²⁾

결국 김정은 치하의 북한 외교는 미·중관계의 변화 및 미국의 동아시아 전략하에서 북한의 지정학적 지위가 달라지고 있다는 인식을 강하게 가지고 있다. 현재로서는 병진전략으로 어려움에 처해 있지만 핵을 개발하면서 주변국에 대한 억지를 하고 때를 기다리면 북한에게 유리한 지정학적 상황이 조성되리라는 것이다. 유추해보면 당장은 중국이 강대국 외교를 추진하느라 북한에 대한 압박을 가하고 있지만 미·중관계가 더욱 경쟁적이 되면 점차 북한에 대한 유화를 취할 것이라고 기대하고 있음을 알 수 있다. 미국 역시 당장은 북한의 핵보유를 비난하고 있지만 북한의 지정학적 중요성을 인식할 경우 북한에 대한 전략을 바꿀 수 있다고 기대할 수도 있다. 따라서 현재로서는 어려움에 처해 있지만 지정학적 이점을 살리는 구도 속에서 외교의 미래를 계획하고 있다고 보아야 할 것이다.

북한은 핵 보유로 야기된 경제적 어려움이 정권을 위협할 만큼 극심해지지 않으면 핵 포기를 최대한 미룰 것이다. 북한이 대외 협상이나 자위용으로 핵을 개발한다고 인식되고 있는 것은 사실이나, 결국 정권의 이익을 위해 핵을 개발하는 이유가 가장 크므로, 핵 보유가 정면으로 정권 유지에 위협이 되는 메커니즘이 마련되지 않으면 핵을 포기하지 않을 것이기 때문이다. 역시 북한 정권의 최대의 위협요인은 경제라고 할 수 있다. 북한이 핵 보유와 경제 발전이 병진될 수 없다는 사실을 인식하지 않으면, 그리고 경제 악화가 결국 정권 생존을 위협할 상황이 되지 않으면 핵을 포기하지 않을 것이기 때문에, 북한은 병진전략하에서 최대한 경제 발전을 위한 출구를 모색하고 있다.

북한은 핵 개발로 미국, 중국, 한국으로부터 경제 지원이 매우 약화된 상황에서 경제 건설을 위해 필요한 자원을 러시아, 일본, 유럽 등으로부터 얻으려는 우회전략과 외교적 고립 탈피를 위한 선별적 관계 개선 전략을 사용하고 있다. 더불어 경제특구 설치 등 부분적 개방 및 시장화 등과 제한된 개선정책을 사용함으로써 주민에 대한 전시용

2) 2014년 3월 24일, 조선신보, “시론, 우크라이나 사태와 미, 유럽의 야망”

경제 및 생활 개선 등의 노력을 기울이고 있다. 이러한 우회적 경제 발전 전략이 결국 한계에 부딪쳐 정권 유지에 불안감을 느끼는 경제 개선의 한계상황에 도달하지 않는 한, 북한이 핵을 포기하는 전략적 결단을 내리기는 어려울 것이다.

이러한 상황에서 향후의 상황 전개를 살펴보면, 북한은 단기적으로 정치적 안정, 중·장기적으로는 구조적 불안정 요인이 상존하는 상황에서 대외 유화공세와 강경책의 기로에 설 것이다. 단기적 정치 안정을 기반으로 대남 관계 개선, 외교 고립 탈피, 경제 개혁 모색 등의 정책 변화를 추구했지만 대체로 실패하였다. 올해 신년사에서 대남 관계 개선을 길게 언급하였고 뒤이어 대북 전단 살포 중지, 군사훈련 중지, 제도 전복 기도 중지 등 3대 조건을 제시하고 미국에 대해 ‘군사훈련 중단 대 핵실험 잠정 중단’을 제안한 바도 있다. 그러나 현실적으로 이러한 북한의 평화공세가 현재대로는 받아들여지기 어려운 상태에서, 향후 북한이 새로운 전술을 추구할지가 매우 중요하다. 남북 고위급회담, 정상회담 등을 신년사에서 제안했지만 북한의 전략적 변화를 읽을 수 있는 전향적 언급이 거의 없기 때문이다.

북한은 현재 러시아를 제외하고는 외교 환경이 거의 나아진 바가 없고, 경제 개선의 여지 역시 새롭게 찾지 못한 상황이다. 북한은 2014년 인권 제재에 대해 크게 반발했고, 김정은에 대한 국제사회의 직접 공격에 대해 매우 민감한 반응을 보인 바 있다. 올해 북한의 대남 유화노선이 성공을 거둘 확률이 크지 않으므로 북한의 강경 대응이 등장할 가능성도 있다. 전반적인 한국의 대북 억제태세 강화에 대한 북한의 군사적 대응이 우선할 가능성, 미사일 방어체제, 군사훈련 강화, 전시작전통제권 환수 연기 등에 북한이 대응해야 할 필요성을 느끼는 상황이 발생했다. 국제 환경에서도 병진전략에 대한 한·미·중·일의 공통된 비판, 특히 미·일, 유럽 중심의 북한 인권 제재 움직임 속에서 북한은 근본적인 정치·외교적 대응의 필요성이 있고 한·미·일에 대한 핵전쟁 언급, 핵·미사일 증강 능력에 대한 시위 등의 가능성이 높다. 이 경우 북한에 대한 관계 개선의 가능성 여지는 거의 사라진다. 미국의 2차적 보이콧(Secondary Boycott, 북한과 거래하는 제3국의 금융회사와 기업에 대한 제재) 중심의 경제 제재가 가속화될 가능성이 크다.

북한이 이러한 움직임에 대한 대응으로 핵실험을 할 경우 많은 변화를 가져올 수 있다. 중국은 북한의 비핵화를 주장해온 상황에서 북한의 핵실험을 외교적으로 비판하고 적어도 경제관계를 발전시키기에는 어려움에 처할 것이다. 이에 따라 중국은 제재

의 범위를 좀 더 넓히려는 국제사회의 움직임에 부분적으로 동참하는 모습을 보여야 할 것이다. 러시아 역시 북한의 핵실험 등 강경책이 발생할 경우, 북한과의 관계 개선에 상당한 어려움을 겪을 수 있다. 일본도 납치자 문제를 넘어서 북·일 관계를 개선하는 데에는 한계가 있을 것이다. 북한이 핵실험에서 다중화, 강력화 등의 새로운 진전을 보이면 미국 등 주변국이 긴장할 요인은 되지만 현재의 상황에서 미국이나 주변국의 대북 전략이 급격히 바뀔 가능성은 별로 없다.

이상의 상황을 종합해볼 때, 북한이 핵무기의 전략적 포기를 고려할 상황은 주변국의 외교적, 경제적 제재가 견고히 유지되어 경제 발전을 위한 대외 자원이 마련되지 못하여 북한의 경제 발전이 더 이상 유지되지 못하는 한계상황이다. 이때 북한의 내부적 경제 개선조치 역시 한계에 달하고 결국 악화된 경제가 북한 정권을 위협하는 연쇄 효과가 북한 정권 스스로에게 절감될 때 북한은 핵의 전략적 포기와 이후의 상황에 대한 협상을 고려하게 될 것이다. 동시에 북핵 포기 이후 북한 정권에게 주어지는 반대급부가 수용 가능한지 역시 중요한 고려점이 될 것이다. 북한 정권의 생존이 보장되는 가운데 국제사회의 규범을 점진적으로 수용하는 로드맵이 유인 요인으로 작용할 것이기 때문이다.

3. 북핵 문제를 둘러싼 국제 환경의 변화

북핵 문제를 둘러싼 국제 환경 변화에서 가장 두드러진 점은 미·중 간의 북한 비핵화 합의이다. 미국은 비록 상대적 쇠퇴 현상을 겪고 있지만 여전히 지구적 강대국으로서 비핵화 레짐을 유지해야 하는 공공재 제공의 책임을 지고 있고, 중국 역시 강화된 국력을 바탕으로 책임 있는 강대국의 노선을 점차 채택하고 있다. 북한 비핵화는 미·중 간의 소위 신형대국관계의 초석을 놓을 수 있는 가장 중요한 의제로 여겨지고 있고, 그러한 기조는 현재까지 유지되고 있다.

그러나 합의는 여기까지이다. 비핵화를 어떻게 이룰 것인지, 비핵화 이후의 변화된 북한의 지정학적 지위를 두고 어떠한 협상을 벌일 것인지에 대한 중·장기 합의가 사실상 부재한 가운데 비핵화 합의 자체는 상황 변화에 큰 추동력을 주고 있지 못하다.

북핵 문제에 한정해서 생각해보면 미국은 오바마 1기의 전략적 인내 기조의 북핵 전

락을 지속하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 2·29 합의 결렬 이후, 김정은 정권에 대한 미국의 불신이 상당 수준 높아진 상황에서 과연 미국의 인내가 변화할 수 있을지는 의문의 여지가 크다. 오히려 인권 문제와 사이버 안보 문제가 불거지면서 전략적 인내를 끝내고 북한에 대한 경제 제재 강화, 인권 제재 개시, 테러 지원국 재지정 등 전략적 공세를 시작해야 한다는 공화당 측의 주장이 거세지고 있다.³⁾

지난해 오바마 대통령의 아시아 순방 이전에 전략적 인내 정책을 계속한다는 내용과 이란 핵 문제를 우선 해결하고 이에 준해 북핵 문제를 재고한다는 내용이 보도된 바도 있었다. 최근 북한 문제 청문회에서 성 김 대북특사는 한편으로 제재에 동참하면서도 여전히 대화의 필요성은 논의하고는 있다. 북핵 문제에 관해 현재까지 미국은 북한의 확실한 선(先)행동을 전제로 정책 변화를 추진한다는 입장이므로 6자회담 재개, 북·미회담 재개에 대해 회의론이 있지만 완전히 가능성이 사라진 것은 아니라고 볼 수 있다. 그러나 현재 오바마 정부의 낮은 지지율, 공화당과 민주당 간의 극단적 정치적 양극화, 2014년 중간선거에서의 민주당 패배 등을 돌이켜볼 때, 미국 정부는 실패 확률, 혹은 비판받을 수 있는 위험성이 높은 외교 이슈를 선제적으로 공략할 것이라고 판단하기는 어렵다. 또한 중동 이슈 등 당면성과 시급성이 높은 이슈에서도 미국의 부담이 증가하는 상황이며, 이란 핵 협상의 결과도 지연되는 가운데 여전히 북핵 문제 해결에 대한 미국의 정책 우선순위는 낮으며, 정책 자원 투입의 가능성도 크게 높지는 않을 것으로 보아야 한다.

한편 중국은 미국과의 관계 및 강대국으로서의 위신, 그리고 동맹국에 대한 제어 노력, 특히 김정은 정권에 대한 중국의 우위 확보 등을 위해 북한에 대한 부분적 압박을 가하면서 북한의 비핵화를 위한 협상 촉진에 노력을 기울이고 있다. 그러나 북한의 비핵화라는 최종 목적에서는 미국과 합의하고 있지만 과정에서는 북한을 압박하는 수위는 여전히 조절하고 있다. 핵 문제에 관해서는 소위 2·29+a를 추구하는 미국과는 다른 목소리를 내고 있다. 중국은 한반도 비핵화와 핵 문제의 평화적 해결이라는 원칙을 주변국과 공유하면서도 대화의 무조건적 재개를 추진하는 모습을 보이고 있다.

3) 미국 정부가 소니픽스 해킹 사건에 따른 후속 대응으로 새로운 대북 제재 행정명령(13687호)을 발동한 데 이어 가용한 수단을 총동원해 제재를 확대하겠다고 밝힌 것으로 보도되었다. 성 김 미국 국무부 대북정책 특별대표와 대니얼 글레이저 재무부 테러·금융 담당 차관보는 하원 외교위원회가 주최한 청문회에 출석해 “북한이 불법행위를 하는 데 따른 비용을 높이고 국제적 의무와 규범을 준수하도록 가용한 수단을 전면적으로 동원해 압박을 가할 것”이라고 밝히고, 북한과 거래를 하는 전 세계 금융 기관에까지 제재를 확대하는 방코델타아시아(BDA)식 금융 제재, 테러 지원국 재지정, 핵심 돈세탁국가 지정 등의 강도 높은 제재 방안이 모두 거론된 것으로 보도된 바 있다. 연합뉴스. 2015. 1. 14.

이 과정에서 한편으로 북한의 변화 추구 노력을 들어 미국을 설득하는 한편, 미국으로 하여금 북한과 비공식적 차원에서 양자 간 합의 가능성을 추구하도록 노력하고 있다.

그러나 중국은 북한의 비핵화가 북한의 정권 약화로 이어지고 향후 전망이 불투명한 가운데 남북통일 및 통일 한반도의 대미 편향 등의 가능성을 지속적으로 우려하고 있다. 핵 없는 북한은 중국에게도 유리하지만 이로 인해 약화된 북한, 그리하여 미국으로 편향된 한반도가 출현하는 것은 그리 달갑지 않기 때문이다. 중국은 한국과의 관계를 강화하여 혹시 통일된 한반도가 출현하더라도 중국에게 호의적인 한반도가 되도록 최대한의 노력을 기울이고 있지만, 이는 한국의 대북 전략과 통일 전략 및 동북아 전략 전반과 관계된 더욱 큰 문제이며, 북한 문제 전반에 걸친 사항이기 때문에 중국으로서는 매우 신중할 수밖에 없는 상황이다. 결국 북핵 문제에 대한 중국의 노력은 지속되나, 북한의 미래를 둘러싼 중국 내의 의견 정리가 필요할 것이다. 중국은 미국에 비해 북한에 대한 경제 및 에너지 지원, 외교적 지원 등으로 훨씬 많은 정책 수단을 확보하고 있는 것이 사실이다. 한국의 대북 신뢰 프로세스가 지역 문제까지 포괄하는 총체적 문제 해결 방식을 제시하지 못하는 이상, 신뢰 프로세스에 대한 중국의 기대는 저하될 가능성이 높다. 특히 미국이 포괄적 대북 전략을 스스로 고안하지 못하는 상황에서 한국의 대북 전략이 구체화되지 못하면 결국 북한에 대한 경제적 정책 자원을 소유하고 있는 중국의 주도권이 강화되는 형국에 처하게 될 가능성도 있다.

러시아와 일본의 대응 역시 중요한 변수이다. 러시아와 일본은 북한의 비핵화라는 목적에 대해서는 공고한 합의가 있다고 볼 수 있다. 러시아는 미국과의 관계 악화 상황 속에서 5월 전승기념일에 김정은과 정상회담을 가지기로 합의하는 등 관계 개선을 모색하고 있다. 북한과의 경제협력뿐 아니라 공군기 등 군사 협력의 가능성도 논의되고 있는 것으로 보도되고 있다.⁴⁾ 일본 역시 납치자 문제 해결을 위해 북한과 부분적 관계 개선을 추구하는 것이 사실이다. 문제는 이러한 관계 개선이 북한의 경제를 향상시켜 병진전략을 유지하게 할 만큼 중요한 자원이 될 것인가 하는 점이다. 그러나 북한의 경제 상황을 볼 때, 러시아와 일본의 지원은 한계가 있으며, 특히 일본의 경우는 북핵 문제로 인한 대북 제재의 국제 공조에 큰 틀에서 합의하고 있기 때문에 북한의 출구 모색은 여전히 한계에 부딪힐 확률이 높다.

4) 앞서 살펴본 미 청문회에서 성 김 대표는 러시아에 대해 서면 증언 및 다른 의원들의 질문에 대한 답변을 통해 “러시아가 최근 북한에 투자를 추진하고 있고 김정은의 모스크바 방문을 요청했지만, 비핵화에 관한 공조는 전례 없이 강하다”고 주장한 것으로 보도되었다.

4. 향후 한국의 북핵 문제 해결 노력 방향

이상에서 살펴본 바와 같이 북핵 문제는 본질상 다층적 성격을 가지며 해결 방법 역시 다양한 행위자들의 이해관계가 얽혀 있는 문제이다. 북한의 미래에 관한 북한 문제 전반과도 떨어질 수 없는 문제이다. 북핵 문제에 대한 미시적 협상은 하나하나의 협상 안건이 작게는 북한의 미래와 남북 관계, 더 나아가서는 동북아의 향후 지정학적 구도에 영향을 미치는 문제이다. 또한 모든 행위자들이 더욱 예민하게 그렇게 인식하게 되었다. 북핵 문제에 대해 각 행위자들이 가지고 있는 정책 수단과 인식 역시 매우 다양하므로 이들 간의 조합이 어떻게, 어떠한 상황에서 이루어지는가가 매우 중요하게 변화하고 있다. 북핵 문제의 해결을 위한 협상 테이블 밖의 세력 균형이 어떻게 변화하는지도 매우 중요하다. 북한이 핵을 전략적으로 포기하고, 국제사회의 규범에 맞추어 정상국가화되고, 남북 간의 평화로운 교류협력이 증진되고, 이후 합의에 의한 평화통일이 되는 것이 가장 좋은 시나리오이지만 이 과정에서는 많은 행위자들의 이익이 서로 배타적으로 엇갈릴 것이기 때문에 거시적 로드맵하에서의 미시적 조정이 있지 않으면 안 될 것이다.

북핵 문제는 핵의 전략적 포기를 해야 하는 북한의 결단이 선행되어야 하므로, 해결의 열쇠는 앞서 논의한 핵 포기의 압박과, 포기 이후의 전망에 대한 유인의 배치 문제이다. 그리고 그 결단의 핵심은 북한이라는 정치체나 체제가 아닌 정권의 생존이 가장 중요한 문제로 북한에게 인식될 것이다.

압박의 강도가 가장 센 것은 북한 정권의 붕괴를 지향하는 압박이다. 북핵 문제가 궁극적으로 북한 정권의 변화와 더 나아가 남북통일로 해결 가능할 것인지, 아니면 남북 분단의 상황에서 북한이 스스로 핵을 해체할 가능성이 있는지에 대한 판단이 매우 중요하다. 일각에서는 북한은 핵을 절대로 포기할 수 없을 것이라는 선형적 판단하에 북핵 문제의 해결은 북한의 붕괴 및 흡수통일로만 가능하다고 여기는 경향이 있다. 이는 북한 정권의 취약성에 대한 평가와 더불어 이루어지고 있는데, 현재까지 이에 대한 선형적 판단을 내릴 경험적 근거가 부족하다.

최근 미국의 공화당 인사들은 북한 정권에 대한 도덕적 판단과 결부된 의견으로 북한 정권의 몰락 및 이에 기인한 북핵 문제 해결이 가장 바람직한 것으로 논의하는 장면도 연출되고 있다.⁵⁾ 만약 북한 정권의 붕괴 및 흡수통일을 목표로 삼는다면 첫째 문

제는 이를 어떠한 방식으로, 어느 정도 공개적 방식으로, 어떠한 국제적 합의를 추구 해가면서 달성할 것인가 하는 문제이다. 그러나 북한의 붕괴 가능성에 대한 정확한 정보가 취득될 수 있는지, 그러한 정보의 해석 및 정세 판단에서 국내 및 국제적 합의가 이루어질 수 있는지, 흡수통일을 추구할 수 있는 정치적 지도력을 각 국가 내부에서 발휘할 수 있는지, 이를 공개적으로 표명하거나 국제사회에 알려질 경우 정당성을 획득할 수 있을지 등의 문제가 제기된다. 가장 중요한 요소는 중국의 정책으로 한반도 현상 유지에 기초한 북핵 문제 해결을 선호하는 중국은 흡수통일 정책에는 명백히 반대하고 있다는 점이다. 중국은 북한 정권 유지에 정책 수단을 소유하고 있기 때문에, 사실상 흡수통일을 통한 북핵 문제 해결 가능성이 매우 낮아 보인다. 북한에 대해 경제적 레버리지를 가진 중국의 참여 없이 다른 국가들의 정책 수단만으로 북한 정권의 변화를 이끌어내기에는 사실상 어려운 측면이 있다. 설사 가능하다고 판단되어 추진 하더라도 중국이 이를 반대하여 반발적으로 대북 지원을 강화하는 양상을 띠게 되면 가능성이 사후적으로 감소한다. 따라서 북한 정권을 변화하게 만드는 전략은 중국의 참여를 전제로 전략적 비전을 공유해야 하는데, 북핵을 포기하고 정권이 변화된 북한의 향방이 매우 불투명해지므로, 중국은 궁극적으로 한국 주도 통일을 감수하지 않으면 이를 받아들이기 어렵다. 중국이 북한 정권 변화 전략을 추진하려면 미·중 관계, 한미동맹 등을 종합적으로 고려하여 결정할 것이므로, 한국의 대중 전략 협력이 매우 중요해진다. 그러나 현재의 미·중 구도, 점증하는 동북아 안보 상황 악화 속에서 중국이 한국 주도의 통일, 통일 한반도의 미국 경사 위험성을 무릅쓰고 이러한 대안을 추진할 가능성은 매우 낮다.

또한 북한 정권이 스스로 내파되어 붕괴된다 할지라도 이러한 상황이 핵 포기 및 남북통일로 이어질 것이라는 보장이 매우 희박한 상황에서 흡수통일의 가능성을 보고 정책 자원을 모두 투입하는 것은 상당한 위험 부담이 따르는 일이다.

그렇다면 결국 북핵 문제의 해결은 압박과 유인을 통한 북한의 전략적 선택을 촉구

5) 최근의 논의로 미 외교협회장인 리처드 하스의 언급을 볼 수 있다. "A debate is under way about how best to respond to North Korea's cyberattack on Sony, an attack designed to punish the firm for making a movie that humiliated Supreme Leader Kim Jong Un. Ideas range from a cyberattack to weaken North Korean political and military assets to relisting the country as a state sponsor of terrorism, presumably accompanied by new sanctions..." "These ideas are fine as far as they go, but they don't go far enough. The serious threat posed by North Korea far transcends cyberspace. Only one approach is commensurate with the challenge: ending North Korea's existence as an independent entity and reunifying the Korean Peninsula." 워싱턴포스트 2014. 12. 24.

하는 길이 우선적 대안이 되어야 한다. 당면 목적은 북한의 도발과 핵 위협을 효과적으로 억제하면서 핵 개발이 북한에 무용할 뿐 아니라, 핵국가 지위를 국제적으로 인정받는 것 또한 불가능하다는 것을 확인시키는 것이다. 동시에 핵 보유가 북한의 경제 발전과 정면으로 상충된다는 점을 보이고, 한국과 국제사회의 장기적 대북 정책 목적이 북한의 붕괴 유도가 아니라 북한과의 전략적 관계 설정이며, 이를 위해 북한의 비핵 선경제를 위한 지원 체제 마련에 있다는 점을 전달하는 일이다. 이 과정에서 북한이 주장하는 대북 적대시 정책이 근거가 없으며 대북 억제력이 순수 방어적이라는 사실을 북한에게 확인시키는 노력을 기울일 필요가 있다. 더불어 중국에게도 현재 한국의 군사력 증강과 한미동맹 강화 노력이 중·장기 미래에 중국에 대한 견제 노력을 가시화하는 것이 아니라는 사실을 전달할 필요가 있다.

압박 국면에서 현재는 대량살상무기 관련 국제 대북 제재와 한국을 포함한 주변국의 대북 경제교류 제한이라는 제재가 추구되어왔다. 북한은 이를 우회하기 위해 부분적 관계 개선 전략과 비아시아 지역에 대한 외교적 접근을 추구했다. 2014년은 국제사회의 인권 문제 제기와 최근 북한의 사이버 해킹에 따른 미국 중심의 제재 국면이 발생하고 있다. 문제는 이러한 제재가 북한의 국제사회 규범 준수를 촉구하고 북한의 국제적 사회화를 위한 통로로 여겨지는 원칙을 수립하는 일이다. 제재가 붕괴 유도, 혹은 북한이 주장하는 제도 전복이 아닌 북한의 정상국가화를 위한 노력이라는 점을 각인시키는 일이다. 북한이 주변국에 위해를 가하면서 자국의 이익만을 추구할 때 제재가 따르며, 국제사회의 규범을 준수할 때 보상이 있다는 점을 시간이 걸리더라도 설득하는 작업이다. 이러한 국제적 사회화의 확대 과정으로 제재 국면이 활용되면 결국 비핵화라는 규범의 중요성 역시 설득될 가능성이 있다.

북한에 대한 경제 제재는 기존의 제재이론가들이 주장하는 바처럼 북한 정권에 대한 직접적 타격, 혹은 정권과 주민의 분리를 가져오는 데 한계를 보였다. 그러나 대북 경제 제재가 의미가 없는 것은 아니라고 판단되는데, 이는 북한의 대외 경제관계에 압박을 가함으로써 북한으로 하여금 시장화 및 부분적 경제 개선조치를 촉구하는 구조적 압박을 가했다는 점이다. 북한과 같은 폐쇄사회이면서 국가배급제의 사회에서는 경제 제재가 구조적 변화를 통해 북한 전체의 전략 노선 변화로 이어지는 간접적 경로를 밟을 수 있다. 따라서 한국과 국제사회는 경제 제재가 작동하는 방식을 좀 더 과학적으로 분석하면서 효과에 따른 정책 사용에 만전을 기할 필요가 있다.⁶⁾

제재를 통해 북한의 변화를 유도하는 노력을 기울이면서 성과를 추구하는 동시에, 목표는 북한이 핵 포기의 불가역적 전략적 결단을 내리고 비핵안보와 경제 발전이라는 새로운 전략노선을 채택하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 비핵화를 위한 외교적 노력이 구체적 성과를 거두어야 하고, 북한의 경제 발전을 위한 한국과 국제사회의 지원 노력이 가시적 모습을 드러내야 한다. 한국은 현재까지 북한 비핵화 협상 재개의 조건으로 미국과 동일한 입장을 유지하고 있다. 즉, 도발 및 위기, 협상, 대북 양보 및 일괄 타결, 파기, 재협상의 악순환을 깨기 위해 진정성 있는 북한의 선행동을 전제로 새로운 협상을 재개하겠다는 것이다. 더불어 금강산 관광 재개 및 5·24 조치 해제에 대해서도 많은 유보를 가지고 있다. 금강산 관광을 통해 북한에 유입되는 현금은 규모와 상관없이 북한 정권의 정책 수단을 강화하고 특히 핵 개발에 유용되는 것을 막을 수 없다는 우려가 존재한다. 더 나아가 5·24 조치가 해제된다면 남북교역 재개 및 한국인 대북 방문을 통해 많은 현금이 북한에 유입될 것이다. 한반도 비핵화 협상 과정이 본궤도에 오르지 않은 상황에서 금강산 관광 재개 협상은 한국 정부에도 큰 부담이 될 것이다. 미국 및 국제사회는 한국이 남북 관계를 위해 국제적 제재 국면에서 이탈하는 것으로 해석할 것이다.

따라서 북한 비핵화 과정과 남북 관계 발전 과정이 반드시 맞물려야 한다. 남북 관계 발전과 비핵화를 위한 국제 협상이 적절한 순서에 맞게 맞물려 발전해나갈 수 있도록 시퀀싱의 문제를 해결해야 한다. 이를 위해 국내적으로 신중한 노력을 기울이면서 부처 간 협력을 통해 대북 정책과 외교 정책을 조율하는 노력을 기울여야 한다. 북한은 협상이 불필요하다고 느끼거나 불리하다고 판단할 경우 대남 도발과 핵·미사일 실험을 감행해왔으므로 이러한 국면이 실패로 이어지지 않도록 노력할 필요가 있다.

단기적으로 올 한 해 동안 북한은 대남 평화공세를 통해 집권 3년 차에 접어든 한국 정부를 교류와 협력 방향으로 압박하고, 남북 관계 및 핵 문제 분리를 고집하면서, 5·24 조치 해제 등을 주장하고 한국 내 여론 분열, 한국과 주변국들 간의 의견 분열을 추구할 것이다. 현재의 상황에서 핵 문제와 분리된 채 남북 관계를 개선하고, 남북 고위급, 혹은 정상회담을 북측의 요구에 맞게 성사시킨다면 이는 김정은 정권의 치적이 될 수 있다. 한국으로서는 단기적으로 북한에 무엇을 요구할지를 명확히 정하고, 북한

4) 북한의 시장은 북한의 자원 배분 메커니즘으로 자리 잡고 있고 이러한 변화는 불가역적이라는 분석이 제기되고 있다. 김홍광, "김정은 정권에서 북한 시장화의 진전과 새로운 변화"

의 대남 유화 공세에 적절히 대응해나갈 필요가 있다. 단기적 성과에 급급하지 말고, 중·장기적 관점에서 대북 교류를 추진하면서 북한의 비핵화 복귀를 실현해야 한다.

대북 전략에서 단기적인 위험성이 어느 정도 해결되었다고 할 때, 북한의 핵 포기 이후의 유인책을 구체화하여 전달하는 것이 중요하다. 북한의 핵 포기 결단과 선경(先經)체제로의 전환을 위해서는 북핵 보유에 따르는 국제사회의 강경한 처벌(disincentive)과 북핵 포기에 따르는 국제사회의 근본적인 지원(incentive)을 명확히 해야 하는 것이다. 과거 10년간 진보정권하에서 북핵 포기에 따르는 한국과 국제사회의 지원을 명백히 했다면, 최근 5년간 보수정권하에서는 북핵 보유와 대남 도발에 따르는 한국과 국제사회의 제재가 지속될 수밖에 없음을 보여준 것이다. 한국은 양자를 종합하여 중·장기적 관점에서 북한에 대해 다각도로 관여하는 전략을 수립하고, 이에 따라 주변국들과 국제사회가 함께 움직이는 전략을 추진해야 할 것이다.

핵 포기의 결단에 대한 최대의 인센티브는 북한 정권의 생존 보장과 이를 위한 정치적, 경제적 환경 마련이다. 현재까지 한국과 주변국들은 북한의 핵 포기 시 생존 보장 및 경제 지원이라는 대안을 지속적으로 제시한 바 있지만, 이를 뒷받침하는 북한으로부터의 제도적, 물질적 담보 요구 및 신뢰 부족으로 성공하지 못했다. 따라서 북핵 포기를 위한 한국의 외교 전략의 전제는 1) 북핵 포기 시 한국과 국제사회가 북한의 생존을 보장한다는 합의를 마련 2) 9·19 공동성명에서 마련된 평화체제를 위한 노력을 별도의 포럼에서 동시적으로 추진 3) 북핵 포기에 따른 포괄적 경제 지원의 틀을 마련하여 국제사회의 노력을 주도하는 것 등으로 요약될 수 있다. 북핵 폐기에 대한 전략적 결단이 표명되고, 이를 실현하는 정책들이 실시되는 동시에 주변국들은 북핵 위기를 마무리하기 위한 제반 외교적 노력을 기울이는 한편 외부 경제 지원을 확대하고, 한반도 평화체제를 체결하며, 북한과 주변국과의 관계개선에 박차를 가해야 할 것이다. 현재까지 6자회담은 북핵 문제만을 해결하기 위해 만들어진 제도적 한계를 가지고 있는 것이 사실이다. 따라서 북·미 양자회담 및 남북한 간 회담을 축으로 다양한 형태의 다자회담을 복수적으로 추진하는 북핵 위기 해결, 더 나아가 북한 문제 해결의 대화 네트워크를 건설하는 데 북한이 적극적으로 참여해야 할 것이다.

이러한 노력은 남북 관계 개선과 맞물려야 하는데 개성공단 가동 및 금강산 관광 재개를 넘어 높은 단계의 경험에 대한 로드맵을 제시해야 한다. 북한의 비핵화 협상이 일정 부분 진행되면서 어떠한 형태의 경험을 통해 한반도의 미래를 설계할지에 대해

구체적인 경험 전략들을 토대로 구체적 로드맵을 제시해야 한다. 높은 단계의 경험은 한국이 북한과 장기적 신뢰 관계를 도모한다는 신호로 북한에게 전달될 것이고 북한은 비핵화의 의지를 확고히 하면서 새로운 전략 노선, 즉, 비핵안보와 경제 발전의 전략을 모색할 수 있다.⁷⁾

이 과정은 국제 차원에서 비핵화를 넘어 북한에 대한 국제적 경제 지원 전략을 포함해야 한다. 북한의 경제 발전이 본격적이고 정상적인 궤도에 오르려면 국제화의 과정 속에 그 성과가 내부화되어야 한다. 북한의 경제 발전과 한국 및 국제사회의 대북 관여가 가역적인 관계적 관여를 넘어 불가역적인 구조적 관여로 정착되어야 한다.

현재 한국의 대북 신뢰 프로세스에 대한 한미 협력에 관해 미국 내에서는 원칙적으로 협력 기조이나, 실제로 북핵 문제 해결 가능성에 대한 미국의 회의론이 존재하는 것으로 보아야 한다. 신뢰 프로세스는 기본 개념과 원칙에서 한미 간 원칙적 합의가 충분히 도출된 것으로 보인다. 그러나 구체적 전략과 로드맵 부분에 대해 한국이 미국을 충분히 설득할 논리와 내용이 개발되었는지에 대해서는 좀 더 지켜보아야 한다. 한중 협력의 방향에 관해서는 한국이 중국과 대북 공동 경제 제재를 통해 달성해야 하는 바는 단지 북한의 핵 개발을 관리하는 데 그치지 않는다. 한국은 비핵화는 물론 북한이 핵을 버리고 개혁·개방의 길로 나서며 남북 관계가 개선되는 것을 목적으로 삼고 있기 때문이다. 중국이 이러한 추가적 목적까지 고려하면서 대북 경제 제재를 가하도록 하려면, 북한의 정상화에 대한 한국의 강력한 의지가 중국에 전해져야 한다. 중국은 북한에 대한 제재가 강화되어 북한 정권의 정당성이 약화되고 더 나아가 북한이 붕괴되어 한국 및 미국 주도의 한반도 통일이 되는 것을 경계하고 있다. 한국은 중국에게 경제 제재가 북한 붕괴를 추구하는 것이 아니며, 북한이 정상국가화되어 국제 규범을 준수하는 가운데 한국과 평화로운 기반 위에서 공동 번영하는 것이 목적이라는 점을 명확히 밝힐 필요가 있다. 이러한 장기적 대북 전략에서 한중 간에 공감대가 마련된다면 중국은 그간 부분적으로 밝혀왔던 북한의 개혁·개방을 위해 좀 더 적극적 전략을 사용할 수 있을 것이며, 이에 좀 더 강력한 경제 제재도 포함될 수 있을 것이다.

7) 이와 관련하여 최근의 조동호 교수의 남북 동반성장론 및 조성렬 교수의 병진전략 역이용론 등이 상통하는 견해를 보인 바 있다. 조 교수는 “우리 측은 북한이 처한 현실적인 측면을 고려해 북한의 경제·핵 병진정책을 비난하고 무시만 할 것이 아니라 경제와 핵의 병진에서 경제의 비중을 점차 늘려나가는 방향으로 북한을 유도해야 한다”면서 “그 과정에서 남북경협 활성화를 통해 우리 경제의 한 단계 도약을 추구하는 '남북 경제의 동반성장'이라는 시각이 필요하다”고 주장한 바 있다. 동반성장연구소 주최, ‘북한경제의 미래와 남북경제의 동반성장 전략’ 포럼 발표 내용. 2015. 1. 8.

마지막으로 한국 사회는 조급한 북핵 문제 해결의 성과에 얽매이지 말고 장기적인 관점에서 문제를 해결해야 한다는 목표 아래 새로운 한반도의 미래를 구체화해야 하고 그에 필요한 실천 전략들을 끈기 있게 추진할 필요가 있다.

제2 주제

분단 극복을 위한 주변국 전략

윤덕민 국립외교원 원장

1. 왜 통일인가?
2. 통일외교의 3가지 측면
3. 북방·지역통합·동맹의 통일외교 추진
4. 결어

분단 극복을 위한 주변국 전략

1. 왜 통일인가?

2015년은 광복 70년이자 분단 70년의 해가 된다. 한반도는 우리의 의사와는 상관없이 1945년 열강들이 전후 처리 과정의 일환으로 일본군 무장 해제를 위한 편의에 의해 그었던 38도선을 기준으로 분단되었다.

분단 70년의 의미는 우리에게 매우 무겁게 다가온다. 이미 한반도에 사는 사람들의 90% 이상이 분단 이후에 태어난 사람들이다. 향후 10~20년 내에 분단 이전의 한반도를 기억하는 세대는 사실상 사라지게 될 것이며, 그에 따라 통일의 동력도 사라지게 될 것이다. 그렇다면 통일의 골든타임도 얼마 남지 않은 셈이다.

베를린 장벽이 무너져 독일 통일이 이루어진 지 이미 25년이 흘렀다. 경제성장과 민주주의를 동시에 이루어낸 대한민국은 이제 분단을 종식시켜야 하는 역사적 사명을 갖는다. 국가의 미래 비전으로써, 그리고 정치·경제 분야의 새로운 활로로써, 평화통일의 비전을 적극 마련하는 것이 필요하다. 경제성장과 민주화를 이룬 대한민국에 국민의 에너지를 하나로 모으는 새로운 국가비전과 성장동력이 필요한 시점이다. 평화통일은 새로운 도약을 위한 대한민국에 '뉴프런티어'(new frontier)가 될 수 있다. 박근혜 대통령은 2014년 신년 기자회견에서 '한마디로 통일은 대박이다'라고 언급한 바 있다.

국내에는 독일 통일의 예를 들어 통일을 비용 문제와 국민 부담의 부작용과 관련한 입장에서 생각하는 경향이 있지만, 통일정책의 여하에 따라서는 통일은 대한민국의 새로운 도약의 동력이 될 수 있다. 독일 통일의 경험은 통일 과정에 천문학적 비용이 필요하다는 부정적 인식을 한국인들에게 심화시켰다. 독일은 국가통합의 경제적 비용을 중시하지 않고 조기 정치통합을 추진하여 천문학적 재정적 비용을 필요로 했다. 노후연금, 실업보험수당 등 동독 주민들에게 서독과 동일한 사회보장을 제공하고, 동독의 마르크화를 서독의 마르크화와 1대1로 교환하였다. 독일의 통일비용은 사실상 동·서독의 생활수준을 동일하게 하기 위한 비용이었다고 볼 수 있다. 한국의 경제력과 낙후한 북한 경제 현실을 감안할 때 한반도 통일은 독일 통일보다 훨씬 큰 부담

이 될 것이라는 것이 일반적 평가이다.

통일비용을 통일의 충격을 흡수하는 능력과 이를 준비하기 위한 비용으로 본다면, 통상 생각하는 통일비용보다 낮은, 한국이 충당할 수 있을 정도의 수준이 될 수 있다. 물론 그러한 비용이라 할지라도 한국의 경제 규모, 외채, 외환 보유고 등을 감안할 때 여전히 관련 재원을 자체 조달하는 것에는 한계가 있을 것이다. 결국 국제사회의 도움을 필요로 할 것이다. 통일비용은 결국 어떻게 통일하느냐에 따라 많이 달라질 수 있다.

적지 않은 국민들은 통일이 많은 리스크와 비용을 유발하고, 비용을 충당하기 위해 많은 세금을 필요로 하고, 그 때문에 생활수준을 떨어뜨리지 않을까 우려하는 것이 사실이다. 또 통일 과정에서 빚어질 혼란으로 외국 자본이 한국으로부터 철수하지 않을까 하는 우려도 있다. 그러나 우리가 어떻게 통일을 준비하느냐에 따라서는 통일은 천문학적 비용과 함께 국가 리스크를 증대시키는 부정적 요인이 아니라 국가 발전의 중요한 전기가 될 수 있다.

2009년 10월 2일 홍콩에서 열린 골드만삭스 회의에 참가한 1000명의 해외 투자자들을 대상으로 한 여론조사에서 참가자들은 ‘남북 경제 통합 시 투자에 대한 의향’을 묻는 항목과 관련해 ‘부정적’이 27%, ‘보통’이 6%, ‘긍정적’이 31%, ‘정책에 따라’가 35%의 응답률을 보였다. 이 여론조사 결과를 보면 결국 정책이 좋다면 통일한국에 70%에 가까운 해외 투자자들이 투자하겠다는 긍정적 입장을 갖고 있음을 알 수 있다. 통일 과정은 한반도 경제의 활력이 될 수 있다는 점에서 해외 투자자들에게 위험요인 보다는 매력으로 보일 수 있다. 우리가 어떻게 통일을 준비하느냐에 따라, **즉 정책과 준비에 따라 통일은 새로운 성장동력이 된다고 볼 수 있다.**

세계적인 저출산과 급속한 고령화 진입으로 한국 사회는 활력을 잃고 있다. 해외 투자자의 눈에는 한국이 일본 모델을 따라가고 있는 것으로 보일 것이다. 한반도가 하나의 시장으로 통합되어가는 과정은 탄력을 잃고 있는 한국 경제에 새로운 활력을 불러 일으키는 기제가 될 것으로 기대된다. 또 그것은 해외 투자자들의 관심을 고조시키는 방편이 될 것이다. 골드만삭스의 보고서에 따르면, 남북한의 점진적 통합을 전제로 통일한국의 국내총생산(GDP)이 일본, 독일을 능가할 것으로 전망한다.¹⁾ 국립외교원이

1) Gooheon Kwon, "A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part 1)", Goldman Sachs, Global Economics Paper No. 188, September 21, 2009

2014년 6월에 발표한 ‘글로벌 리더 통일한국 : 통일한국 2040 보고서’에 따르면 통일 한국은 세계 7위의 경제 규모와 함께 G7 표준 규모의 글로벌 영향력을 갖는 국가로 발돋움할 수 있을 것으로 평가된다.²⁾

특히 3차례의 핵실험에서 천안함·연평도 사건에 이르는 과정은 우리는 물론이고 국제사회에 분단비용이 얼마나 큰지를 인식시키는 계기가 되었다. 우리도 냉전 이후 분단 관리에 치중해왔다. 통일 논의도 북한을 자극한다는 이유에서 소리를 내지 못했던 적도 있다. 핵무기 개발, 경제·식량난, 도발, 폭정 등 북한에 대한 부정적 이미지는 우리 국민들에게 혼란스러운 통일보다는 안정적인 현상 유지, 즉 남북 분단을 선호하는 경향을 심화시키고 있다.

이제 분단 관리가 아닌 분단 극복의 전략을 마련해야 한다. 현재 국제사회가 치르고 있는 과도한 분단비용을 인식시키고 분단 극복이 필요하다는 점을 설득해야 한다. 적극적으로 통일을 말하고 준비하는 일이 필요하다. 특히 남북 간의 불신과 적대를 해소하고 분단을 극복하는 새로운 남북 관계의 패러다임이 요구된다. 그것은 대결이 아닌 공존, 정체가 아닌 발전, 분단 관리가 아닌 통일에 입각한 패러다임이다.

2. 통일외교의 3가지 측면

인류 역사상 통일의 날을 예측한 사례는 없다. 독일 통일의 예에서 보듯이 통일의 날은 예고 없이 다가올 가능성이 높다. 단시일 내 사회 긴장 및 갈등을 치유하고 인프라(SOC)를 마련하는 것은 불가능하며, 따라서 통일의 충격을 완화하기 위한 정치, 경제, 사회, 문화 등 다방면에 걸친 장치가 사전에 마련되어야 한다. 통일 준비는 하루아침에 이루어질 수 없으며 치밀하고 체계적인 접근이 장기적으로 마련되어야 한다. 철저한 준비만이 비용과 리스크를 줄이고 통일의 후유증을 최소화할 수 있다.

한반도 통일을 위해서는 다음과 같은 세 가지 요소가 핵심적이다. **국민들의 통일에 관한 컨센서스, 북한 주민의 의사 그리고 국제사회의 지지와 협력이다.**

우리 국민들은 통일의 중요성은 인식하고 있으나, 통일비용 부담에 대해서는 매우 소극적이다. 그러나 남북 분단이 한반도 미래 발전에 가장 큰 제약 요인이며, 선진국

2) 국립외교원 『통일한국 2040보고서 : 글로벌 리더 통일한국』(2014. 6)

대열에 진입하기 위해 통일이 필요하다는 인식은 대다수의 국민들이 공유하고 있다. 결국 국민들에게 통일의 역사적 당위성만 가지고 통일에 대한 관심을 고조시키는 일은 더 이상 유효하지 않다. 국민들에게 통일이 가져오는 혜택과 편익을 구체적으로 제시하는 것이 중요하다. 이는 비단 남한 국민들뿐만 아니라 북한 주민들에게도 구체적으로 제시되는 것이 필요하다. 독일 통일은 서독의 노력도 중요했지만, 결국 동독 주민들이 서독을 선택한 결과이다. 남이든 북이든 한반도에 사는 국민들에게 통일이 가져오는 혜택을 구체적으로 제시하고 설명할 수 있어야 통일에 대한 관심이 높아질 것이다.

특히 북한 주민들이 대한민국을 긍정적으로 보고, 대안으로 생각하고 선택할 수 있을 때 우리가 원하는 통일이 가능할 것이다.

이는 또한 국제사회에 대해서도 마찬가지라고 본다. 한반도 통일이 자신의 안전에 위협이 되지 않고 이익이 된다고 판단될 때 국제사회는 한반도 통일을 지지할 것이다. 한반도는 많은 전략가들이 지적하듯이 폴란드와 함께 세계 최악의 지정학적 환경에 놓여 있다. 세계에서 가장 강력한 중국, 일본, 러시아라는 국가들에 둘러싸여 있다. 역사적으로 한반도에서 국가가 패망하거나 전쟁이 일어난 사례들은 예외 없이 이들 3개국의 부침과 관련되어 있다. 더욱이 패권국인 미국의 전략적 이해도 한반도에 걸려 있는 상황이다. 남북 분단이 우리의 의사와 관계없이 열강들에 의해 결정되었듯이, 한반도의 통일도 국제사회, 특히 주변국들의 지지와 지원이 반드시 필요하다고 해도 과언이 아니다. 한반도 통일 과정에서 주변국들을 비롯한 국제사회의 지지는 매우 중요한 변수이다. 특히 미국, 중국, 일본, 러시아 등 세계에서 가장 강력한 나라들의 이해가 교차하는 한반도의 지정학적 조건을 고려할 때 이들의 지지와 이해를 여하히 확보할 수 있느냐 하는 문제는 사활적인 과제이다.

통일을 위해 국제사회, 특히 주변국들의 지지와 지원을 얻으려면 무엇을 해야 할 것인가? 3가지 측면에서 고려해볼 수 있다.

먼저, 이익의 측면이다. 한반도 통일이 국제사회나 주변국들에 위협이 되지 않고 이익이 된다는 점을 인식시키는 정책이 통일외교의 출발점이다. 주변국들이 느끼는 한반도 통일의 우려와 위협을 불식시키고 상당한 이익을 가져다줄 수 있음을 알리는 외교가 일차적으로 필요하다. 이를 위해서는 한국이 지향하는 평화적인 통일의 비전을 마련해야 할 것이다. 특히 통일한국이 비핵평화국가의 노선을 지향할 것임과 통일 과

정에서 주변국들과의 긴밀한 대화와 협력을 중시할 것임을 천명할 필요가 있다. 통일 한국이 지향하는 바를 담은 통일 비전에는 주변국들이 우려하거나 위협으로 느끼는 점을 최대한 고려한 평화적 대외정책과 함께 과감한 군비통제 구상도 포함하는 것이 바람직하다. 즉, 통일한국이 강력한 비핵노선을 표방하고 공격형 무기의 제한과 재래식 군비의 대대적 군축을 추진할 것임을 국제사회에 적극적으로 알릴 필요가 있을 것이다. 또한 한반도 통일은 남북 대결과 냉전의 마지막 잔재라는 커다란 역내 불안정 요인을 제거함으로써 지역 안정에 기여하고 역내 국가들 간의 위협 인식을 완화해 역내 안보협력을 촉진시킬 수 있다. 통일한국이 지향하는 비핵, 평화와 군축의 노선은 지역의 평화와 안정에 기여하고 역내 군비통제의 이니셔티브로 발전할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 이러한 점들을 적극적으로 국제사회와 주변국들에 주시시키는 노력을 기울여야 할 것이다.

한편 분단 극복과 통일이 가져올 주변국들에 대한 정치·경제적 이익과 혜택을 구체적으로 제시할 수 있어야 할 것이다. 유라시아 구상, 동북아 평화협력 구상은 주변국들에 남북 분단 극복과 통일이 가져올 이익과 혜택을 체감할 수 있도록 하는 기제로 적극 활용할 필요가 있다. 분단 관리가 아닌 분단 극복이 주변국들에 분명한 이익이 됨을 알리는 정책을 추진해야 할 것이다.

둘째, 명분의 측면이다. 국제사회와 주변국들 누구도 한반도 통일을 반대하지 못하는 명분과 정당성을 축적해야 한다. 특히 한국 주도의 통일에 대해 주변국 누구도 반대할 수 없는 명분을 축적해야 할 것이다. 한반도 통일 과정에서 외세의 부당한 개입을 최소화하기 위해서는 한국이 주도하는 한반도 통일이 헌법은 물론 국제법적으로, 역사적으로, 그리고 민족 자결의 측면에서 부정할 수 없는 가치임을 국제사회에서 기정사실화하는 적극적 노력이 통일외교의 중대한 측면임을 인식해야 한다.

통일을 준비하고 통일정책을 명확히 천명해가는 것은 통일 과정에서 한국의 주도적 역할을 국제사회에 인식시키는 계기가 될 수 있으며, 이런 차원에서 주변국들의 기대와 이해를 고려한 통일 과정을 모색할 필요가 있다. 이는 통일을 위한 국제 환경을 조성하는 데 도움이 될 것이다. 통일 준비에 있어서 조약 승계 문제, 대외부채 승계 문제, 국경 문제 등 국제법적 준비도 착실히 마련하여야 한다.

북한 주민들의 인권 문제에 가장 큰 관심을 두고 적극적인 정책적 노력을 기울이는 것도 한국 주도의 통일 노력을 국제사회에 각인시키는 중요한 방편이다. 또한 주변국

들과 양자 또는 다자간의 전략대화를 활성화하는 가운데 통일 문제에 대한 한국의 적극적 자세를 국제사회에 어필하는 노력도 필요하다. 이는 다양한 이슈를 다루는 통일 관련 국제적 담론의 장을 마련하는 노력과 병행하여 통일에 대한 국제적 관심을 높이고 한국의 주도를 기정사실화하는 효과를 갖는다.

셋째, 역량의 측면이다. 아무리 좋은 논리와 근거로 설득한다 하더라도 우리의 기본적인 역량이나 영향력이 약하다면 우리가 원하는 방향으로 국제사회나 특히 주변국들의 지지를 얻는 것은 지난한 일이 될 것이다. 글로벌 거버넌스에서 영향력을 발휘할 수 있는 외교 인프라를 적극적으로 구축하는 일은 통일외교의 기본 과제라 생각된다.

한국은 유엔 안전보장이사회의 비상임 이사국으로 활약한 바 있으며, G20 정상회의와 핵안보정상회의 등의 개최를 통해 글로벌 거버넌스에서 핵심적 역할을 수행하는 국가로 부상한 바 있다. 더욱이 기후변화, 녹색성장, 핵안전 등 새로운 국제 이슈와 관련해 적극적인 역할을 모색하는 것도 우리의 국제적 역량을 높이는 길이라고 판단된다. 반기문 유엔 사무총장과 김용 세계은행 총장을 배출한 한국이 글로벌 거버넌스에 지속적, 적극적으로 기여하고 역량을 증진시키는 노력은 유엔 등 국제무대에서 한국의 통일 주도력을 높여줄 수 있는 기제가 될 것이다.

3. 북방·지역통합·동맹의 통일외교 추진

독일 통일은 한반도 통일 방향에 많은 교훈을 주었다. 세계대전을 두 차례나 일으키고 유럽을 축대밭으로 만든 결과로 분단되었던 독일이 통일로 면죄부를 얻게 되었던 사실은 우리 자신의 원죄 없이 분단되었던 한국의 통일이 불가능하지 않다는 믿음을 갖게 하였다. 독일 통일이 가능하다면, 한국 통일도 가능할 것이라는 믿음이다. 물론 우리 상황과 독일의 상황 간에는 근본적인 차이도 있다. 독일 분단이 전쟁 책임으로부터 이루어져 전승국, 특히 미국, 소련, 영국, 프랑스 등 4개국의 승인이 통일의 전제인 반면, 우리의 경우는 명시적으로 그러한 승인을 필요로 하지 않는다. 그러나 남북이 합의만 하면 통일할 수는 있지만, 그러한 통일보다는 다른 가능성이 높은 상황에서, 주변국들의 지지를 얻지 못한다면 한반도 통일은 무척 어려운 과정이 될 것이며, 외세의 개입을 가져올 수도 있다

독일의 통일외교 경험은 우리에게 적지 않은 시사점을 준다. 1970년대 중반 이후 우리는 독일이 추진하는 동방정책을 모방하여 소련 등 공산권과의 관계 개선을 모색하는 북방정책을 추진하였다. 특히 베를린 장벽의 붕괴와 냉전 종결을 계기로 독일의 동방정책은 성공 사례로 우리에게 다가왔으며, 한국의 북방정책은 좀 더 현실성을 갖는 정책으로 적극화되었다. 1989년 헝가리를 필두로 하여 동구권과의 국교 정상화가 이어졌으며, 1990년 소련과도 국교를 맺는 결실을 이룬다. 또한 1991년 중국과도 수교한다.

그런데 한국의 북방정책은 독일의 동방정책이 동구권과의 관계 개선을 통해 통일 문제에 접근한 측면을 비교적 잘 반영한 반면, 다른 중요한 측면을 간과했다고 본다. 독일의 동방정책은 소련 등 동구권과의 관계를 적극 개선해가는 한편 북대서양조약기구(NATO) 등을 통해 미국과의 동맹관계를 굳건히 하고 유럽연합(EU)을 통해 정치·경제적으로 서방에 통합해감으로써 서방의 우려도 불식시키고 국제사회의 지지와 협력을 성공적으로 확보할 수 있었다.

독일의 통일외교는 두 노선이 조화롭게 결합된 결과다. 아데나워가 주창한 ‘친서방 정책’과 브란트가 추진한 ‘신동방정책’(Ostpolitik)이 유기적으로 결합하여 EU, NATO를 통해 유럽공동체의 일원으로서 서방과 정치·경제적으로 통합하면서 동구권과의 우호관계도 발전시켜 통일 환경을 조성하는 데 성공한다.

서독은 동방정책에 입각해 소련 및 동구권과의 관계 개선을 적극 추진하였다. 특히 서독은 패전 이후 소련과 폴란드에 할양되었던 동부 영토의 반환을 포기하는 한편 폴란드와의 국경 문제를 매듭지었다. 이와 함께 두 차례의 전쟁 책임과 나치 만행에 대해 일관된 사과를 통해 화해를 모색했다. 또한 소련을 비롯한 동구권에 대대적인 경제 지원을 제공한 바 있다.

독일 통일외교의 백미는 미국과의 동맹외교다. 서독 정부의 각고의 노력에도 불구하고 실제 베를린 장벽이 무너지는 상황에서 소련의 고르바초프 공산당 서기장을 비롯한 영국의 대처 총리, 프랑스의 미테랑 대통령 등 전승국들의 정상들은 강력히 독일 통일에 반대했다. 이 상황에서 미국의 부시 정부는 서독의 입장을 강력히 지지하면서 소련, 영국, 프랑스 등의 반대 입장을 조정하고 설득하는 적극적 노력을 기울였다. 서독의 콜 정부는 통일의 모든 과정을 미국의 부시 정부와 조율하면서 미국의 협력을 확보하였다. 영국, 프랑스, 소련 등 전승국들의 강력한 반대에 직면하여 미국의 적극

적 도움이 없었더라면 독일 통일은 불가능했을 것이다. 왜 미국은 적극적으로 서독을 지원하면서 독일 통일을 이루는 데 결정적 기여를 했을까? 그것은 서독의 동맹외교에 있다. 서독은 NATO의 일원으로 미국의 대외정책을 적극적으로 지지하면서 착실히 미국과의 신뢰 관계를 만들어갔다. 일례로 1980년대 중반 소련의 중거리 탄도미사일 SS-20의 유럽 배치에 대항하여 핵 억제력을 보완하기 위해, NATO도 동일한 중거리 미사일을 배치하기로 결정하여 미국의 퍼싱과 크루즈 미사일을 서유럽에 배치하기로 했다. 그러나 대부분의 NATO 동맹국들이 자국의 배치에 반대한 반면, 서독만이 미국의 중거리 미사일 배치를 수용하면서 미국 정부의 강력한 신뢰를 얻게 되었다. 미국과 서독 사이의 굳건한 신뢰 관계가 독일 통일 과정에서 미국의 적극적 역할을 확보하는 데 결정적 역할을 했다고 해도 과언이 아닐 것이다.

가. 북방정책

독일 통일외교의 교훈을 정리하면, 우선 동방정책의 측면이다. 소련 및 동구권과의 접촉을 늘리면서 우호 관계를 발전시켜 통일의 유리한 국면을 조성하는 노력이다. 우리도 냉전 종결을 계기로 소련 등 동구권과 중국, 베트남 등 아시아의 공산권 국가들과 적극적인 관계 개선 노력을 통해 국교 정상화를 하였고, 중국, 러시아 등과 전략적 협력 동반자 관계로까지 양국 관계를 발전시켜가고 있다.

북한의 동맹국이었던 중국과 러시아가 한국과 전격적으로 수교를 하고 전방위적 관계를 긴밀히 하고 있으며, 사실상 지정학적 이해관계를 제외하고는 한국과의 관계를 북한보다 중시하고 있는 상황이라고 볼 수 있다. 특히 중국과의 관계는 급성장하여 중국이 우리의 최대 교역국이자 최대 투자국으로 부상하였다.

중국이 한국의 통일과 관련해 우려할 수 있는 상황들을 충분히 고려하면서 중국의 지지를 확보할 수 있는 꾸준한 외교적 노력이 필요하다. 중국은 탈북난민의 대규모 중국 유입 가능성, 조선족들의 민족주의 경향 고조 가능성, 간도를 비롯한 국경 문제 등 다양한 우려를 갖고 있을 것이다. 특히 북한지역을 전략적 완충으로 보는 이해관계를 고려할 때, 한미동맹의 동향이나 주한미군의 북한지역 진입 문제 등에 민감할 것이다.

한편 한반도 통일이 가져올 정치·경제적 혜택도 적극적으로 알려야 할 것이다. 남북 분단이 해소될 경우, 섬 아닌 섬처럼 고립되어 낙후된 동북3성의 경제 발전에 획기적으로 기여할 수 있음을 알려야 한다. 더욱이 북한지역의 경제 활성화가 동북3성의 경

제 발전에 시너지 효과를 줄 수 있음을 설득해야 할 것이다.

러시아에는 유라시아 구상의 적극화를 통해 푸틴이 추진하는 극동 개발에 한국이 참여하여 특히 남북 분단의 해소가 극동 개발에 중요한 이익이 됨을 적극적으로 알려야 할 것이다. 철도 연결, 에너지 수송 파이프 건설 등 프로젝트의 선결 요건이 남북 분단의 해소, 궁극적으로는 통일이라는 점을 설득해야 할 것이다.

나. 지역통합

서독은 EU를 통해 정치·경제적으로 서방에 통합하였고 NATO, 유럽안보협력기구(OSCE) 등에서의 적극적 역할을 통해 유럽의 지역공동체 일원임을 알림으로써 주변국들의 우려를 불식시키는 노력을 기울였다. 지역통합 과정에 적극 동참함으로써 구성원인 다른 국가들과 같은 규범과 의사결정 과정을 따른다는 점에서 독일 통일에 따른 우려를 해소하는 효과가 있었다고 볼 수 있다.

우리도 동아시아공동체, 지역협력안보대화 등 지역통합 내지 공동체를 향한 노력을 적극화하는 것이 필요하다. 동북아에서 역내국가 간 정치·안보·경제적 측면에서 상호협력하기 위한 다자간의 규범체계가 마련되어 구성국가들의 행동을 규율하여 상호신뢰를 높일 수 있다면 한반도 통일에 대한 주변국들의 견제심리를 약화시킬 수 있을 것이다.³⁾ 다자간 협력 메커니즘과 지역통합 움직임은 한반도 통일이 가져올 역내 충격을 완화할 수 있는 흡수장치가 될 수 있다.

한·중·일의 동아시아 공동체, 6자회담의 지역협력안보체제화 등의 구상을 한국이 적극 추진하는 것이 통일 환경 조성에 기여할 것이다.

다. 동맹

앞서 지적했듯이, 독일 통일에서 얻는 교훈은 주변국들과의 우호적 관계를 조성하는 것도 필요하지만 결정적인 순간에 주변국들의 상반되는 입장을 조정해줄 수 있는 패권국과의 신뢰 관계가 중요하다는 점이다. 사실 중국, 일본 그리고 러시아라는 세계에서 가장 강력한 나라들에 둘러싸인 최악의 지정학적 조건에서 이들 중 한나라도 우리 혼자의 힘으로 상대하기 어려운 실정이다. 이들 국가의 이해를 모두 반영하는 통일은 사실상 불가능하다. 결국 누군가 이들을 조정해줄 수 있는 존재가 필요하다.

3) 윤영관 「통일외교 : 어떻게 할 것인가?」(한국선진화재단 통일포럼 발표논문, 2011. 7.15), p. 6

국내에는 중국의 국력이 미국을 추월할 것이라는 전제하에 중국을 좀 더 중시해야 한다는 담론도 제기되지만, 미국은 경제, 기술, 군사, 외교력 등에서 여전히 압도적 우위를 점하고 있고, 이는 향후 상당 기간(최소 30년) 지속될 것으로 판단된다. 미국은 세계 최고의 하드파워는 물론 경쟁국들이 갖지 못하는 국제 영향력, 세계 경영 노하우, 동맹 네트워크 등 소프트파워를 겸비하고 있다. 패권국 미국과의 굳건한 동맹관계는 우리에게 사활적인 전략자산으로 볼 수 있다. 향후 한반도 통일 과정에서 주변 강대국들의 이해를 조정하고 통일을 위한 대외 환경을 조성할 수 있는 능력을 가진 미국의 협력을 반드시 확보하는 것이 필요하다.

사실 미국만이 중국, 러시아, 일본의 입장을 조정할 수 있다. 특히 미국만이 증대되는 중국의 힘을 견제할 수 있는 확실한 국력을 가지고 있으며, 한미동맹은 좀 더 대등하고 협력적인 대중(對中) 관계 구축의 기초가 되고 있음을 인식해야 한다. 또한 대일(對日) 관계에서도 한미동맹은 중요한 자산이다. 한미동맹이 소원해진다면 미국과 긴밀한 관계에 있는 일본과의 관계도 어려워질 수 있다.

미국은 통일한국이 중국으로 기울지 않을까 우려하고 있으며, 과도한 민족주의로 일본과의 관계가 악화되지 않을까 우려할 수 있다. 통일 이후에도 신뢰할 수 있는 동맹으로 한국이 있을 것임을 분명히 할 필요가 있다.

4. 결어

최근 한 유력 일간지에 중국 전문 저널리스트가 쓴 ‘미국과 중국, 두 태양 중 누구를 선택하나’란 칼럼을 본 적이 있다.⁴⁾ 그에 의하면 동아시아의 하늘에는 미국 이외에도 중국이란 태양이 뜨고 있고, 한국은 선택을 해야 한다는 요지였다. 필자는 문제 제기라고 생각할 수 있지만, 독자들은 아마도 한국이 새로운 태양을 선택해야 한다는 의미로 받아들일 수 있는 내용이었다. 이 칼럼을 통해 다시 한 번 한국의 정책이 무엇인지 물을 수밖에 없는 계기가 되었다.

사실 한반도를 둘러싸고, 특히 한국을 둘러싸고 치열한 미·중의 경쟁이 이미 벌어지고 있는 형국이다. 2013년 5월 박근혜 대통령의 미국 의회 상하원 합동연설은 미국이

4) 유상철 「미국과 중국, 두 태양 중 누구를 선택하나」 (중앙일보, 2013년 11월 6일자)

한국을 얼마나 중시하는지를 단적으로 보여준다. 오바마 정부 5년간, 미 양원 연설의 기회를 가진 해외인사는 단 6명뿐이다. 영국 총리, 독일 총리, 멕시코 대통령, 이스라엘 대통령 그리고 놀랍게도 우리나라 대통령이 두 차례나 연설의 기회를 가졌다. 그리고 미·일동맹이 코너스톤(cornerstone)의 관계에 머무르고 있는 반면, 한미동맹에는 동맹 관계의 최상급인 린치핀(linchpin)의 관계라는 표현도 거침없이 사용되고 있다. 왜 이렇게 미국은 한국을 중시하는 것일까?

그 의문은 비슷한 시기의 한중 정상회담에서 풀렸다. 중국도 베이징을 방문한 박근혜 대통령을 지상 최대의 쇼로써 극진히 환대했다. 작년 한국을 찾은 시진핑 주석은 ‘세 님 주고 집을 사고 천 냥 주고 이웃을 산다’는 한국 속담을 인용하여 우리에게 대한 러브콜을 아끼지 않았다. 보이지 않는 미·중 간의 경쟁이 한국을 둘러싸고 일어나고 있다. 특히 한반도는 지정학의 귀환(return of geopolitics)을 극명하게 보여주는 곳이라고 생각한다. 공세적 현실주의(offensive realism)의 중국이 태평양 진출을 위해 한반도, 특히 한국과의 관계를 중시하게 됨에 따라, 미국도 한반도가 중국의 진출을 견제하는 요충(choke point)이라는 전략적 중요성을 더욱 인식하는 계기가 된 것이 아닌가 생각된다. 결국 미·중 경쟁이 적어도 한국에서는 본격화하고 있다는 느낌이다.

우리에게 전략적 딜레마이자 최악의 지정학적 조건일지 모르지만, 발상을 바꾸면 우리는 세계 최강의 두 나라 사이에서 ‘꽃패’를 갖고 있는 셈이다. 이를 즐길 줄 아는 전략적 지혜를 발휘해야 할 것이다. 어렵지만 이 꽃패를 ‘통일’을 향한 우리의 꿈을 이루는 데 활용할 수 있지 않을까?

한국은 두 태양 중 누구를 선택해야 하는 것일까?

한국은 중국, 일본, 러시아라는 세계 최강 국가들에 둘러싸여 있다. 어느 한 나라도 한국 혼자 힘으로는 감당할 수 없는 강국들이다. 한국의 동아시아에서의 국익은 명백히 지역 내 안정적 균형(stable equilibrium)이 유지돼야 달성할 수 있다. 안정적 균형이 있어야만 한국은 강대국 사이에서 편한 호흡을 할 수 있다. 이를 위해, 한국의 오랜 지혜는 역외자인 미국을 빌려, 또 미국과의 굳건한 동맹관계를 통해 지역의 안정적 균형을 유지하고자 하는 것이었다.

물론 한국은 중국과도 성공적인 동반자 관계를 구축했다. 중국을 둘러싼 15개 국가 가운데 현재 가장 친밀한 관계를 갖는 국가가 한국이라고 해도 과언이 아니라고 생각한다. 굳건한 한미동맹 관계가 굳건한 한중 전략동반자관계를 가능하게 하는 중요한

요소이다. 바로 이것이 박근혜 정부의 동아시아정책이 지향하는 바라고 생각한다.

한국의 정책은 결코 두 개의 태양 사이에서 누구를 선택하는 것은 아니다. 특히 세계화 시대에서 더욱 더 선택의 문제는 아니다. 한국의 동아시아정책은 지역의 안정적 균형을 유지하고 강화하는 것이라고 생각한다. 한국은 굳건한 한미동맹을 바탕으로 중국은 물론이고 일본, 러시아 등 지역의 국가들과 긴밀한 동반자 관계를 구축함으로써 지역의 안정적 균형을 유지하는 데 기여해야 한다. 그것이 통일을 위한 환경을 조성하는 첩경이기도 하다.

제3 주제

남북 관계 해법과 통일 리더십

- 통일 준비를 위한 과제

유호열 고려대 북한학과 교수

1. 문제 제기 - 광복 70주년, 분단 70년
2. 한반도 신뢰 프로세스의 가동과 5·24 대북 제재 조치
3. 북한 비핵화와 한반도의 평화 정착
4. 통일한국 건설을 위한 전략적 고려
5. 통일시대의 리더십 확립

남북 관계 해법과 통일 리더십

- 통일 준비를 위한 과제

1. 문제 제기 : 광복 70주년, 분단 70년

2015년은 광복 70년과 분단 70년을 맞는 역사적인 해이다. 박근혜 대통령도 올해 신년사에서 지난 70년을 회고하며 새로운 대한민국의 70년을 시작하는 출발점에 서 있다고 함으로써 2015년의 역사적 의의를 강조했다. 새로운 대한민국은 경제 발전과 튼튼한 안보를 바탕으로 통일 기반을 구축함으로써 머지않아 1인당 국민소득 4만 달러 시대를 열고 통일을 이룩할 수 있다는 자신감을 피력한 것이다. 박 대통령은 1월 12일 신년 기자회견을 통해 이제 분단 70년을 마감하고 우리의 소원인 통일의 길에 들어서야 한다고 역설하면서 우리 국민이 합심하면 그 저력으로 통일이 이루어질 것으로 믿는다고 하였다.

박 대통령은 지난해 “대한민국이 세계적으로 한 단계 더 도약하기 위해서는 남북한의 대립과 전쟁 위협, 핵 위협에서 벗어나서 한반도 통일시대를 열어가야만 하고, 그것을 위한 준비에 들어가야 한다”며 통일 기반 조성의 중요성을 역설한 데 이어 통일 비용이 과다하다거나 굳이 통일할 필요가 있겠는가라는 부정적 취지의 기자 질문에 ‘통일 대박론’으로 맞받아쳤다. 박 대통령의 ‘통일 대박론’은 통일을 통해 우리 경제가 새롭게 발전할 수 있는 기회를 맞을 뿐만 아니라 분단으로 발생하는 부담과 비용을 줄일 수 있기 때문에 정부와 민간 모두 적극적인 관심을 갖고 준비해나가자는 데 초점을 두었다. 또한 기자회견 직후 스위스 다보스포럼 전체회의에서 “동북아의 새로운 성장동력을 제공할 수 있다는 점에서 한반도 통일은 대한민국에만 대박이 아니라 동북아 주변국 모두에도 대박이 될 수 있다”라고 역설함으로써 한반도 통일을 위해 주변국은 물론 국제사회의 적극적인 지지와 협조를 당부하기도 하였다.

이 같은 기조하에서 박 대통령은 지난 1년간 국내외에서 통일 준비를 위해 많은 노력을 기울였으며, 금년 신년사와 신년 기자회견, 그리고 정부 합동 업무보고 등을 통해 통일에 대한 더욱 확실한 신념과 이를 달성하기 위한 진일보한 구상, 새로운 각오

를 피력하였다. 박 대통령의 2015년 통일 구상은 지난해에 비해 훨씬 폭이 넓어지고 구체화되어 있다. 지난해 대통령의 '통일 대박론' 언급은 우리 국민들 사이에 통일에 대한 관심을 획기적으로 고조시켰으며, 특히 통일에 대해 무관심하거나 부정적이던 젊은 층에게 신선한 충격을 주었다. 동시에 통일에 대한 우리의 입장과 정책 방향을 적극 천명함으로써 주변국들은 물론 국제사회에서도 한반도 통일에 대한 관심과 기대가 한층 증대되었다. 이에 따라 박 대통령은 분단 70년이 되는 올해를 통일 기반을 구축하기 위한 절호의 시기로 판단하여 좀 더 전향적이고 구체적인 실천 방안을 마련하여 실질적인 통일의 시대를 열어가겠다고 포부를 밝힌 것이다.

그러나 문제는 우리 정부의 적극적인 남북대화 의지와 실용적인 접근에도 불구하고 남북 관계가 여전히 경색 국면을 벗어나지 못하고 있으며, 북한의 입장과 태도 역시 아직도 불분명하고 예측하기 어렵다는 데 있다. 한반도의 긴장이 해소되지 못하고 남북 관계 역시 과행을 면치 못하고 있는 주원인은 북한의 도발 행태가 변하지 않고 있으며, 핵·경제 병진정책에 따라 핵보유국가로서의 입장과 전략은 유지하면서 경협 및 교류협력 등에서 자신들에게 유리하거나 이익이 되는 부분만 취사선택하고 있기 때문이다. 나아가 대남, 대외 선전을 통해 남북 및 대외 의제의 다변화를 모색하면서 남남 갈등을 유발하고 국제적 지지를 획득하고자 하는 의도가 다분하기 때문에 분석할 수 있다.

그러나 지난해 말 대통령직속 통일준비위원회가 남북 간 대화 재개를 촉구하는 대북 전통문을 보낸 이후 신년 초 대통령과 통일부 장관이 잇달아 형식에 구애받지 말고 대화 재개를 촉구하고 있고, 북한 역시 전단 살포 중단이나 한미 합동군사훈련 중단 등 전제 조건을 제시하고는 있으나 대화 자체를 거부하지 않고 있다는 점에서 경색된 남북 관계에 돌파구가 마련될 수 있는 가능성을 기대할 수 있게 되었다. 북한으로서는 현재와 같은 고립을 탈피하고 경제 문제를 해결하기 위해서는 남북 관계를 개선하고, 이를 계기로 국제사회로 향한 새로운 전진을 모색할 수밖에 없기 때문에 남한의 대화 제의에 대해 다각도로 검토하고 있을 것이다. 이에 본 발표에서는 박근혜 대통령의 통일 대박론과 통일 준비론 등 한반도 통일 구상의 의미를 살펴보고, 이러한 구상을 구현할 수 있는 구체적인 실천 방안을 모색해보고자 한다. 이를 위해 현재 남북 간에 가로놓인 주요 쟁점 현안들에 대한 실상과 해법을 함께 제시하고, 나아가 한반도 통일에 대한 국내외 이해와 지지를 확보하기 위한 통일 리더십에 대해서도 살펴보고자 한다.

2. 한반도 신뢰 프로세스의 가동과 5·24 대북 제재 조치

이명박 정부에 이어 박근혜 정부 출범 이후에도 남북 관계는 경색 국면을 벗어나지 못하고 있다. 사실 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 통해 남북대화를 복원하고 신뢰를 쌓아 남북 관계를 개선하고 통일의 기반을 구축하려는 정책 구상을 공약으로 내세우기도 하였다. 그러나 2013년 정부 출범 직후 북한의 3차 핵실험과 개성공단의 파행 등 악재가 겹쳐 박 대통령이 구상했던 한반도 신뢰 프로세스가 실제로 작동하지 못하였다. 박 대통령은 한반도 신뢰 프로세스를 통해 남북 간에 신뢰를 구축하고, 이를 통해 교류협력을 확대함으로써 통일 분위기를 확산시킬 수 있을 것으로 예상했으나 막상 실질적인 남북대화다운 대화조차 변변히 추진하지 못하였다. 그러나 박 대통령의 통일 대박론에 대해서는 국민들도 대체로 동의하고 이러한 구상이 범국민적 통일정책 추진에 기여할 것이라고 생각하고 있다.

설문 : 통일 대박론에 대한 국민들의 의견 ¹⁾

통일 대박론에 대한 국민들의 의견	응답 비율
대체로 동의한다	43.3%
매우 동의한다	23.4%
대체로 동의하지 않는다	21.0%
전혀 동의하지 않는다	11.0%
모름/무응답	4.0%

설문 : 통일 대박론의 범국민적 통일정책 추진 기여도 ²⁾

통일 대박론의 범국민적 통일정책 추진 기여도	응답 비율
다소 기여할 것이다	40.3%
별로 기여하지 못할 것이다	32.4%
많이 기여할 것이다	16.7%
전혀 기여하지 못할 것이다	7.3%
모름/무응답	3.2%

일반 국민들은 보수, 진보를 막론하고 남북문제 해결과 남북 관계 개선을 원하지만 조건과 방법에 대해서는 여전히 이견을 보이고 있으나 전문가들은 남북문제 해결의 우선순위 또는 선결 과제로 남북 간 신뢰 회복을 꼽았고, 그중에서 5·24 대북 제재 조치의 해제를 최우선 해법으로 제시하였다. 특히 지난해 박근혜 대통령이 통일 대박론을 제기하고 박근혜 정부 들어 처음으로 고위급 접촉이 성사되고 이산가족 상봉사업이 실시되는 시점에 지속적인 남북대화 및 신뢰 형성의 조건으로 5·24 조치 해제를 압도적 비율로 지지하였다는 것은 의미가 있다. 물론 전문가들과 일반 국민들의 5·24 조치에 대한 의견은 일치하지 않기 때문에 5·24 조치 해제 문제에 대해서는 좀 더 신중할 필요가 있다. 그럼에도 5·24 조치의 해제를 고위급회담 개최나 금강산 관광 재개, 개성공단 2단계 추진 등에 비해 압도적으로 우선 과제로 선정한 배경과 의미에 대해서 간과해서는 안 된다.

2010년 3월 발생한 천안함 폭침에 대한 응징 차원에서 단행된 5·24 대북 제재 조치에 대해 남북 간 신뢰 형성을 위해 재검토해야 한다는 의견들이 전문가들 사이에서 다수 형성되고 있었으나 일반 국민들 과반수는 제재 조치의 원인인 북한의 책임 있는 조치가 있을 때까지 유지되어야 한다는 강경한 입장을 고수하였다. 5·24 조치의

설문 : 북한의 신뢰 형성 유도를 위한 남한의 최우선 과제는 무엇인가³⁾

북한의 신뢰 형성 유도 위한 남한의 최우선 과제	응답 비율
5·24 대북 제재 조치 해제	46.6%
당국 간 고위급회담 정례화 개최	26.1%
금강산 관광 재개 회담 제의	13.6%
대북 인도적 지원 확대	8.0%
개성공단 1단계 조기 마무리, 2단계 추진	2.3%
새로운 남북경협 제안	2.3%
기타	1.1%

1) (주) 리서치 앤 리서치에서 2014년 8월 22일부터 8월 24일까지 총 3일간 전국 1,000명의 성인 남녀를 대상으로 실시한 여론조사.

2) (주) 리서치 앤 리서치에서 2014년 3월 1일부터 3월 3일까지 총 3일간 전국 1,000명의 성인 남녀를 대상으로 실시한 여론조사.

3) 현대경제연구원 2014년 2월 6일부터 3월 4일까지 17일간 전문가(연구원, 교수, 남북경협 기업대표 등) 통일·외교·안보 전문가 88명을 대상으로 실시한 설문 조사.

근간을 유지하면서 부분적이고 단계적인 해제 의견까지 포함하면 국민들 8할은 5·24 조치의 해제에 반대하고 있었으며, 우리 정부가 일방적으로 선(先)해제 조치를 취해야 한다는 응답자는 전체의 8.3%에 불과하였다.

설문 : 2013년 상반기 5·24 조치 해제에 대한 의견 ⁴⁾

5·24 조치 해제에 대한 의견	응답 비율
북한의 책임 있는 조치가 있을 때까지 5·24 조치 유지	49.8%
5·24 조치 유지하면서 부분적으로 단계적 해제	32.0%
정부가 선제적으로 5·24 조치 전면적 해제	8.3%
모름/무응답	9.9%

그러나 지난해 9월 인천에서 개최된 아시안게임에 북한 선수들이 대거 참가했다. 비록 응원단 파견은 무산되었으나 북한 선수단에 대한 관심과 우호적인 분위기가 형성되기도 하였다. 특히 10월 4일 인천 아시안게임 폐막식에 북한의 2인자인 황병서 인민군 총정치국장과 최룡해 당 비서, 김양건 통전부장 등 최고위급 대표단이 전격 방문하여 우리 측 김관진 안보실장과 류길재 통일부 장관 등과 간담회를 갖고 제2차 남북 고위급 접촉을 개최하는 데 합의하고, 나아가 폐막식 전후 정홍원 국무총리와 2차례 면담하는 등 그동안 경색되었던 남북 관계가 무색할 만큼 남북 관계가 급진전되는 듯한 모습을 보여주기도 하였다.

박근혜 대통령도 10월 13일 제2차 통일준비위원회 전체회의에서 북한의 이중성을 지적하는 한편 남북 간 신뢰 구축을 위해서 남북 간 대화가 재개되면 5·24 조치를 포함해 모든 문제들을 논의할 수 있다고 함으로써 남북 관계 개선을 위해 유연한 모습을 보여주었다. 따라서 이 시기에 실시된 여론조사에서는 5·24 대북 제재 조치가 단행된 이래 처음으로 우리 국민들 가운데 해제해야 한다는 의견이 반대 의견을 상당한 차이로 앞서기도 하였다. 다만, 북한의 대화와 도발 등 이중적 모습과 신뢰할 수 없는 태도 등으로 말미암아 무응답 또는 모른다는 의견이 가장 많았다는 사실을 잊지 말아야 한다.

4) (주) 리서치 앤 리서치에서 2014년 6월 10일부터 6월 12일까지 총 3일간 전국 1,000명의 성인 남녀를 대상으로 실시한 여론조사

설문 : 2013년 하반기 5·24 조치 해제에 대한 의견 5)

5·24 조치 해제에 대한 의견	응답 비율
5·24 조치를 해제해야 한다	31.5%
5·24 조치를 해제해서는 안 된다	23.5%
모름/무응답	44.5%

여론조사나 전문가 설문조사 결과가 정책의 우열이나 성패를 좌우할 수는 없지만 그때그때 상황적 요인을 반영한다는 점에서 정책 추진 과정에서 중요한 잣대가 될 수 있다. 남북 관계나 통일·대북정책이 국내정치화된 상황에서 더더욱 여론의 향배가 중요해지고 있다. 그 같은 차원에서 5·24 조치에 대해서는 시간이 경과함에 따라 점차 유연하고 실용적인 접근에 대한 지지도가 높아지고 있음에 주목해야 한다. 다만, 일시적으로 5·24 조치에 대한 회의적 여론이 조성되기는 했지만 전면 해제는 현실적으로 어려울 것 같다. 부분적으로 조치를 완화하는 것도 여론조사에서와 같이 실용적으로 고려해볼 수는 있으나 아직은 시기상조인 듯하다.

5·24 조치가 실시된 지난 4년 동안 남북 관계의 경색을 가져왔을 뿐, 북한에 대한 압박의 효과가 적고 향후 한반도 신뢰 프로세스의 진척을 위해 필수적인 교류협력과 인도적 지원 확대를 위해서도 이제는 해제되어야 한다는 지적은 또다시 북한의 ‘도발-대화-보상-도발’의 악순환을 반복하고 실질적인 남북 관계 진전과 진정성 있는 평화통일 기반 구축에 부정적인 영향을 줄 것이다. 5·24 조치와 유엔 안보리의 대북 제재를 이행하는 과정에서 북한에 대한 경제적 압박을 가하였고 이를 통해 북한 경제는 공급 부족에 시달리고, 결과적으로 대중국 무역 의존도가 90%에 달할 정도로 파행적으로 운영되었다.

북한의 대(對)중국 경제 의존도 심화는 부정적 측면과 함께 중국이 추진해온 개혁·개방의 흐름을 제한적이거나 북한에 확산함으로써 북한 경제가 시장에 의해 주도되고 시장의 확산은 결국 주민들 간의 이동과 정보 교환으로 이어짐으로써 북한 상층부의 견고함과 체제 통제의 강화에도 불구하고 시장에 의존하는 대다수 인민들의 각성과 삶의 형태가 빠른 속도로 변화함에 따라 북한체제가 밑으로부터 변화하는데 기폭제가 되고 있다. 5·24 조치의 또 다른 긍정적, 전략적 성과는 북한 당국으로

5) 아산정책연구원과 동아일보에서 2014년 9월부터 10월에 걸쳐 전국 1,000명의 성인 남녀를 대상으로 실시한 여론조사.

직접 환수되는 외화 및 인도 지원 물품이 철저히 제약됨으로써 북한 당국의 정책 변화를 강제적으로 촉구하는 압박 요인으로 작용하였고, 이는 개성공단의 파행을 해결하는 과정과 이산가족 상봉 사업을 전후하여 금강산 관광을 비롯한 각종 경험의 재개 등 현안에 대한 협상 행태에서 다시 한 번 확인할 수 있었다.

다만, 우리 국내에서는 지난해 초 이산가족 상봉 사업이 진행되는 등 남북 관계가 개선의 기미를 보이는 시점에서도 일반 국민들과 전문가들 간에 5·24 대북 제재 조치 해제 문제에서와 같이 금강산 관광 사업의 의미와 재개 방식을 놓고 극명하게 의견이 갈리고 있다. 전문가들은 금강산 관광이 단순한 관광상품이 아니라 남북 간 화해와 평화의 상징 또는 대규모 남북한 교류의 출발점이라는 점에 의미를 부여하고 응답자의 3분의 2 정도가 박왕자 씨 피격 사망 이후 중단된 금강산 관광을 우선 재개하고 후에 관련 과제들을 해결해야 한다는 의견이고, 나머지 3분의 1 정도는 북측의 사과와 재발 방지 등 관련 조치들이 우선 해결되어야 관광을 재개해야 한다고 하였다.

설문 : 전문가 의견-금강산 관광의 의미 ⁶⁾

금강산 관광의 의미	응답 비율
남북한 화해 및 평화의 상징	61.4%
대규모 남북한 교류의 출발점	30.6%
통상적인 관광 상품에 불과	8.0%

설문 : 전문가 의견-금강산 관광 재개를 위한 방식

금강산 관광 재개를 위한 방식	응답 비율
先 재개, 後 선결과제 등 문제점 보완	67.0%
3대 선결과제 해결되어야 재개 가능	33.0%
금강산 관광 사업을 추진할 필요가 없다	0.0%

6) 현대경제연구원 이 2014년 2월 6일부터 3월 4일까지 17일간 전문가(연구원, 교수, 남북경협 기업대표 등 통일·외교·안보 전문가 88명을 대상으로 실시한 설문 조사.

그러나 비슷한 시기에 유사한 주제에 대한 일반 국민들의 반응은 전문가들과는 달리 과반수가 금강산 관광 재개 문제는 좀 더 시간을 두고 지켜봐야 한다고 응답하는 등 의견이 갈리고 있음을 알 수 있다. 따라서 정부로서는 전문가들의 견해처럼 금강산 관광의 전략적 필요성과 가치를 인정하면서도 보수적인 일반 국민들의 감정을 감안하여 북한 측의 전향적인 조치를 지속적으로 촉구하고, 관광 재개를 위한 명분을 다각도로 확보해나가면서 신중하게 접근할 수밖에 없었을 것이다.

방지 등 관련 조치들이 우선 해결되어야 관광을 재개해야 한다고 하였다.

설문 : 일반인-금강산 관광 재개에 대한 의견⁷⁾

금강산 관광 재개에 대한 의견	응답 비율
좀 더 지켜봐야 한다	57.0%
재개를 추진해야 한다	39.0%
모름/무응답	4.0%

3. 북한 비핵화와 한반도의 평화 정착

북한은 지난해 4월 9일 최고인민회의 제13기 1차 회의를 통해 김정은을 북한 최고 권력기구인 국방위원회 제1위원장에 재추대하고 최고인민회의 상임위원회, 국방위원회, 내각 등 정부 핵심 권력기구를 재정비하였다. 이로써 김정은 유일체제를 공고히 하면서 그 핵심정책으로 핵·경제발전 병진정책의 관철을 재천명하였다.

이에 반해 우리 정부의 통일·대북정책은 ‘북핵 불용’과 ‘튼튼한 안보’에 기초하여 남북 관계를 개선·발전시켜 궁극적으로 평화통일을 달성하는 것이다. 실제로 지난해 상반기 북한의 군사적 위협과 도발이 빈번했을 때 우리 국민 상당수가 북한 핵문제에 대해 심각하게 우려하면서 남북 간 교류협력이나 인도적 문제 해결에 앞서 북한 핵문제를 가장 우선적으로 해결해야 한다고 인식하였다.

7) 한국갤럽에서 2014년 2월 26일부터 27일까지 총 이틀 간 전국 608명의 성인 남녀를 대상으로 실시한 여론조사.

설문 : 남북관계 현안 중, 가장 우선적인 사항(2014.2) ⁸⁾

남북 현안 중 우선적인 사항	응답 비율
북한 핵문제 해결	45.8%
남북 교류협력 증진	21.7%
남북 인도적 문제 해결	17.1%
남북 간 통일 논의 진전	11.9%
모름/무응답	3.5%

북한은 체제 보위 수단으로 핵개발을 지속해왔으며 3차례 핵실험과 플루토늄 및 농축우라늄 확보를 통해 고도의 핵무장 능력을 과시했으나 북한의 핵보유국 지위는 결코 인정할 수 없다는 것이 우리 정부의 일관된 입장이다. 북한이 핵보유국으로 핵군축을 통해 핵통제, 핵확산 관리를 달성하려하는 데 대해 6자회담 의장국인 중국은 물론 북한을 제외한 나머지 6자회담 참가국들이 단호하게 북한 비핵화의 원칙과 의지를 고수하여야 한다. 북한의 핵보유 의지와 전략을 감안할 때 ‘선 평화체제 구축, 후 비핵화 달성’이란 북측의 주장은 현재로서는 수용 불가하기 때문이다.

우리 정부로서는 김정은 정권이 핵무기 보유를 전제로 한반도의 군사적 균형을 파괴하고 핵무기 경쟁 시대로의 진입을 적극 모색할 경우에 대비한 억지력 확보 등 충분한 대응책을 마련하여야 할 것이다. 우리 국민도 북한의 핵문제에 대응하기 위해서는 남북대화 재개에 앞서 우리 자체의 안보를 강화하는 게 급선무이며, 국제공조의 강화나 대북 경제 제재 등 압박을 병행해야 한다는 입장을 지지하고 있다.

현실적으로 북한이 비핵화를 통한 한반도 평화의 선순환적 조치를 취하지 않는다면 북한의 핵 위협, 비대칭 위협에 대한 군사적 억지력과 방위력을 획기적, 근본적으로 강화할 수밖에 없다. 충분한 대북 억지력을 바탕으로 북한과의 교류협력과 평화체제, 군사회담에 임하는 비전과 전략을 보완해나가는 것이 순서일 것이다.

북한의 핵위협에 대응하여 우리의 안보체제를 강화하는 동시에 북핵 문제를 근본적으로 해결하기 위해 6자회담 재개 시 북한의 요구사항인 체제 안전보장을 비롯하여

8) (주) 리서치 앤 리서치에서 2014년 6월 10일부터 6월 12일까지 총 3일간 전국 1,000명의 성인 남녀를 대상으로 실시한 여론조사.

각종 대북 제재 완화와 한반도 평화체제 구축과 관련한 구체적이고 실질적인 논의에도 착수함으로써 새로운 북핵 문제 관리구도를 구축해야 할 것이다. 북한이 비핵화의 결단과 함께 구체적인 수순에 돌입할 경우 우리 정부는 물론 미국을 비롯한 6자회담 참여국들은 북한이 안심하고 자신들의 경제를 발전시킬 수 있는 포괄적 지원에 착수할 것임을 확인해주고, 우리가 주도적 역할을 담당할 수도 있을 것이다. 반면에 북한이 체제 유지와 대미, 대남 불신을 명분으로 유엔의 제재에도 불구하고 비타협적 도발을 감행할 경우 국제사회와의 공조를 통한 대북 제재 조치들을 지속적으로 강화해나가야 할 것이다. 실제로 우리 국민도 현 정부의 통일·대북정책에서 북한의 도발에 대해 단호하게 대처하고 억제하려는 노력을 가장 높이 평가하였으며 국제사회와의 협력 역시 비중 있게 평가하였다.

설문 : 북한의 핵문제에 대응하기 위한 방향⁹⁾

북한 핵문제 대응 방향	응답 비율
우리나라의 안보 강화	30.6%
남북대화 활성화	29.5%
국제적인 공조	26.9%
경제 제재 등 대북 압박	8.6%
모름/무응답	4.4%

설문 : 박근혜 정부의 통일·대북정책 중 가장 잘한 것¹⁰⁾

박근혜 정부의 통일·대북정책 평가	응답 비율
북한의 도발에 단호한 대처 및 억제 노력	25.1%
미국, 중국, 독일 등 주요국과의 통일외교	15.2%
남북대화를 통한 개성공단 운영 재개	12.8%
이산가족 상봉 합의	12.5%
북한 인권 개선 노력	5.6%
모름/무응답	19.7%

9) (주)리서치 앤 리서치에서 2014년 11월 28일부터 11월 30일까지 총 3일간 전국 1000명의 성인 남녀를 대상으로 실시한 여론조사.

10) (주)리서치 앤 리서치에서 2014년 11월 28일부터 11월 30일까지 총 3일간 전국 1,000명의 성인 남녀를 대상으로 실시한 여론조사.

반면 북핵 문제 해결과 한반도의 긴장 완화 등 군사안보 문제를 해결하기 위하여 남북대화를 복원하고 전반적인 남북 관계를 개선하는 노력을 병행해 추진할 필요가 있다. 이미 드레스덴 구상과 지난해 대통령의 8·15 경축사 등에서도 언급하고, 금년도 신년사 및 신년 기자회견을 통해 제기한 대로 형식에 관계없이 조속히 남북한 간의 대화가 재개되어야 한다는 데 국내의 공감대가 이뤄지고 있음을 주목해야 한다.

따라서 정부는 이산가족 상봉 정례화 등 남북 인도적 사업과 경제 교류협력 문제 등을 논의하기 위한 대화 재개뿐만 아니라 북한의 비핵화 및 한반도의 평화적 통일 해법 마련을 위해서도 남북 고위급회담을 재개하여 적극적으로 풀어가야 한다. 향후 남북 간 새로운 관계 설정을 지원하고 보장할 수 있도록 민관 또는 민·군으로 특별대책반(TF)을 구성하여 단기 대응과 더불어 좀 더 전략적인 중·장기 대응책을 수립해 단계별로 해결해나가야 할 것이다. 이로써 기존의 정부 중심 체제에서 민관 역할 분담이 필요한 부분에 대해서는 실질적으로 대북사업(민간교류 포함)의 정치적 효과, 통일 준비역량 확충 등과의 역학관계를 고려하여 적극적으로 추진해나가야 할 것이다. 아울러 남북 관계에서 그동안 노출되었던 제도적 미비점을 보완하고 책임 소재도 분명하게 재설정함으로써 대북 협상에서 즉흥적이 아닌 전략적 접근이 이루어져야 할 것이다.

설문 : 우선적으로 추진해야 할 향후 우리 정부의 통일·대북정책(2014.11)¹¹⁾

한국 정부의 우선 통일·대북 정책	응답 비율
북핵 문제 해결	28.5%
남북회담 재개	20.4%
남북 관계 관리	18.7%
이산가족 상봉	15.6%
통일 준비	13.0%
모름/무응답	3.8%

11) (주) 리서치 앤 리서치에서 2014년 11월 28일부터 11월 30일까지 총 3일간 전국 1,000명의 성인 남녀를 대상으로 실시한 여론조사.

4. 통일한국 건설을 위한 전략적 고려

한반도 평화통일에 대한 남북한과 국제사회의 공감대 형성을 위해 통일정책의 일관성을 유지하되 급변하는 국내외 정세를 신속히 반영할 수 있도록 신축성과 유연성을 발휘하여야 한다. 박근혜 정부는 임기 동안 안보·외교·통일·대북정책의 일관성을 유지하고 최적의 수준에서 조율함으로써 국제사회와의 공조를 강화하여야 한다. 남북 관계에 있어서도 정책의 일관성과 지속성을 유지하여야 북한이 스스로 핵·경제 발전 병진정책을 변경하여 국제사회의 정상적인 일원으로 복귀함으로써 동북아 및 한반도의 평화와 안정을 이룩할 수 있을 것이며, 남북 관계가 정상화되면 한반도의 평화 통일 기반이 조성될 수 있을 것이다.

박 대통령이 언급한 통일 대박론은 일부 비판론자들이나 북한의 주장처럼 북한의 급변사태나 북한 정권의 붕괴를 전제로 한 통일론에 기반을 둔 것은 아니나 현 정부의 통일정책은 북한 내 모든 정세 변화에 능동적이고 효율적으로 대응할 수 있음을 배제하지 않고 있다. 박 대통령의 통일 대박론 언급 내용을 보면 북한의 붕괴나 급변사태를 상정한 것이 아니라 북한의 개혁·개방과 변화를 전제로 편익의 극대화를 제시하려는 것임을 알 수 있다. 경색된 남북 관계를 주도적으로 견인하고 새로운 시대의 평화적 통일을 준비하기 위해서는 북한 정권의 생존을 기반으로 주변국의 이해를 반영하는 수동적이고 소극적인 방식을 탈피하여 최소한 북한 주민들의 광범위한 지지와 협조를 획득할 수 있는 이념적 포용성과 현실적이고 가시적 혜택을 포함하는 전략적 방식으로 추진되어야 한다는 데 중점을 두고 있다. 우리 국민들도 통일 대박론을 제창한 대통령의 구상과 접근 방식을 대체로 긍정적으로 인식하고 있다.

설문 : 통일 대박론에 대한 국민들의 의견 ¹²⁾

통일 대박론에 대한 국민들의 의견	응답 비율
대체로 동의한다	43.3%
매우 동의한다	23.4%
대체로 동의하지 않는다	21.0%
전혀 동의하지 않는다	11.0%
모름/무응답	4.0%

12) (주) 리서치 앤 리서치에서 2014년 8월 22일부터 8월 24일까지 총 3일간 전국 1,000명의 성인 남녀를 대상으로 실시한 여론조사.

박 대통령의 통일 대박론이 현실화되기 위해서는 통일 그 자체에 대한 구체적인 청사진이 제시되어야 하고, 통일의 주체와 속도, 방식에 따라 다양한 로드맵과 각 유형별 맞춤형 대응 준비태세를 병행해 구축해나가야 한다. 우리의 통일 방안인 ‘민족공동체통일방안’은 화해와 협력 단계를 거쳐 분야별 공동체를 구성해 궁극적으로 남북한의 합의에 따라 통일헌법을 제정해 통일 국가를 구성하는 단계별 점진적 통일 방식이다. 그러나 북한에서 급변사태가 발생하여 체제가 붕괴될 경우 북한 내 불안 요인이 외부로 확산되지 않고 내부적으로 신속히 안정과 질서를 회복할 수 있도록 철저히 대비하되 북한 주민들이 남한과의 급속한 통일을 희망할 경우 과거 동서독의 사례에서와 같이 전격적인 체제 전환을 통해 통일 과정에 진입하는 급진적 방식에 대한 준비도 필요한 게 사실이다.

정부가 국민들은 공식적으로 채택된 통일 방안을 구현할 수 있도록 통일 기반 조성에 만전을 기하되 각각의 통일 방안 역시 우리의 재량권 범위 밖에서 예고 없이 주어질 수 있는 만큼 모든 경우에 즉각 대응할 수 있는 태세를 갖추어야 한다. 이런 점에서 우리 정부의 공식 통일 방안인 민족공동체통일방안은 국내는 물론 주변국이나 북한에 대해서도 설득 가능한 방식이나 주변 정세의 변화와 북한 체제의 불안정성과 가변성을 감안할 때 충분치 않다.

남북관계가 경색되고 북한의 핵개발이 고도화되는 과정에서 우리의 대북정책과 통일정책 간의 유기적 연관관계가 파기되었고, 이 때문에 지난 25년간 유지되어온 민족공동체통일방안에 의거한 우리의 통일 비전과 청사진이 빛을 바랬음을 감안하여 새로운 시대적 소명을 담은 현실적인 통일 방안을 제정하여 통일 대박론의 담론을 선도해나가야 한다.¹³⁾ 우리 국민들도 통일에 대한 공감대를 확산하기 위해서 통일 과정에서 예상되는 모든 문제점과 통일의 구체적 실현 방안을 제시하여야 한다고 생각하고 있다.

통일·대북정책의 궁극적 목적은 한반도의 통일이기 때문에 통일에 대한 우려와 무관심을 극복하고 위기를 기회로 전환시킬 수 있는 비전이 제시되어야 한다. 기존의 통일 방안에서 제시된 남북 분야별 공동체 구성이나 국가연합을 통한 통일 구상은 김일성-김정일-김정은으로 이어지는 혈통에 의한 세습구도를 정착시킨 북한 체제를 상대로 실현 가능성이 희박해진 게 사실이다. 북핵 문제를 근본적으로 해결할 수 있기 위하

13) 이기중, "통일과정의 정치적 리더십," 「한국정치학회보」Vol.30 No.3, 1996.

설설문 : 통일에 대한 국민적 공감대 확산을 위해서 가장 중요한 것 ¹⁴⁾

통일에 대한 공감대 확산을 위해 중요한 것	응답 비율
통일 과정에서 예상되는 문제점 및 해결 방안 제시	30.8%
통일의 가능성 및 실현 방안 제시	24.8%
통일에 대한 정치권의 합의	20.7%
통일의 구체적인 청사진 및 통일 편익 제시	15.1%
모름/무응답	8.6%

여 미국과 중국은 물론 일본과 러시아 등과도 우리의 통일구상과 연계한 전략대화를 강화해나갈 필요가 있다. 우리가 주도하는 통일의 당위성과 정당성이 국제사회로부터 지지와 협조를 받아야 하고, 특히 세력 전이가 활발히 진행되고 있는 동아시아 주변국들로 하여금 우리 주도의 한반도 통일이 그들의 국가이익에도 부합됨을 인정할 수 있도록 하여야 한다. 따라서 북한 주민과 엘리트들의 대남한 선호의식을 고취하고 통일을 선택할 수 있도록 촉구하는 전략이 통일 방안에 포함되기 위해서는 냉전 시기 말에 제정된 민족공동체통일방안의 기능주의적 통일 방식을 탈피하고 북한 체제의 평화적 전환을 통해 통일한국을 건설할 수 있는 적극적인 구상이 포함되어야 한다.

통일 준비가 순조롭게 진행되고 기대하던 통일 대박론이 실현되기 위해서는 향후 통일 리더십의 확립과 국민 대통합의 기반이 강화되어야 한다. 통일국가의 비전과 과제 등을 끊임없이 검토하고 공감대를 형성해나가야 한다. 국가경제의 건전성과 효율성을 지속적으로 확충하고 자원의 균형 배분에 힘쓰되 국가 미래를 위한 성장 발전에도 집중적인 투자를 해야 한다. 이를 통해 국가경쟁력을 높이고 시장의 건전한 발전을 이룩함으로써 예상되는 막대한 통일비용을 감당할 수 있는 여력을 사전에 비축해두어야 할 것이다. 주변 국제사회의 역동성을 감안하여 균형과 실리를 확보해나가면서 다자간 외교 및 국제사회에서의 군사외교적 전략을 확보하고 지속 가능한 대외전략을 추진해야 한다. 특히 동아시아의 특성에 따라 과거 청산과 미래 통합의 균형점을 찾고 공정 경쟁을 통해 사회의 통합적 동력을 확보해나가야 한다.

14) (주) 리서치 앤 리서치에서 2014년 11월 28일부터 11월 30일까지 총 3일간 전국 1,000명의 성인 남녀를 대상으로 실시한 여론조사.

통일이라는 역사의 순간에 닥쳐올 혼란을 최소화하면서 북한 주민들과 주변 및 국제사회의 전폭적인 신뢰와 지지를 확보하기 위해서라도 통일 준비를 위한 창의적인 통일 대전략의 수립과 지속적인 공론화는 그 정치적, 전략적, 역사적 의의를 한층 제고함으로써 통일 과정에서 나타날 후유증을 최소화하고 성공적인 통합을 이룩할 수 있는 토대를 제공해줄 것이다.

박근혜 대통령은 금년도 신년사와 신년 기자회견을 통해 통일의 시대를 열어가기 위해 국민적 공감대 형성과 남북대화의 재개 및 교류협력의 중요성 등 4가지 과제를 제시하였다. 필자, <통일시대> (2015.2).

특히 박 대통령은 튼튼한 안보는 평화통일의 기본 토대라고 거듭 강조하면서 미국, 중국과의 긴밀한 관계뿐만 아니라 다소 소원해진 러시아와 일본에 대해서도 새로운 관계 발전을 주문하였다. 불확실한 북한의 내부 정세에 효과적이고 전략적으로 대응하기 위해서는 우리의 대북·통일정책의 목표는 지속하되 이행 전략은 상황 변화에 기민하게 대응할 수 있도록 함으로써 중·장기적으로 우리의 전략 목표에 따라 한반도 정세를 실용적으로 주도해나가야 한다. 우리의 통일·대북정책의 목표는 튼튼한 안보와 북한 비핵화에 바탕을 두고 남북 관계를 개선·발전시켜 우리 주도로 평화통일을 달성하는 것임을 다시 한 번 상기해야 한다.

5. 통일시대의 리더십 확립

통일국가를 건설하기 위해서는 많은 정책 과제들을 해결하고 갈등을 해소해야 하지만 결국 국민의 통일에 대한 의지와 역량을 결집할 수 있는 리더십이 확립되어야 한다. 앞서 제기된 남북 간 각종 현안을 해결하면서 통일을 준비하는 과정에서 주도면밀하게 중·장기 계획을 수립하는 동시에 통일이라는 역사의 순간에 혼란을 최소화하면서 북한 주민들과 주변 및 국제사회의 전폭적인 신뢰와 지지를 확보할 수 있는 리더십이 필요하다. 통일 준비 과정에서 창의적인 통일대전략의 수립과 지속적인 공론화는 물론 통일 과정에서 나타날 후유증을 최소화하고 성공적인 통합을 이룩할 수 있는 토대를 마련하는 데도 리더십이 절대적인 역할을 하게 될 것이다.

통일 준비가 순조롭게 진행되고 기대하던 통일 대박론이 실현되기 위해서는 향후 통일 리더십의 확립과 국민대통합의 기반이 강화되어야 한다. 통일국가의 비전과 과제 등을 끊임없이 검토하고 공감대를 형성해나가야 한다. 국가경제의 건전성과 효율성을 지속적으로 확충해나가되 자원의 균형 배분과 국가 미래를 위한 성장발전에도 집중적인 투자를 통해 국가경쟁력과 시장의 건전 발전을 이룩함으로써 예상되는 막대한 통일비용을 감당할 수 있는 여력을 사전에 비축해두어야 한다. 주변 국제사회의 역동성을 감안하여 균형과 실리를 확보해나가면서 다자간 외교 및 국제사회에서의 군사외교적 전략을 확보하고 지속 가능한 대외전략을 추진해야 한다. 특히 동아시아의 특성에 따라 과거 청산과 미래 통합의 균형점을 찾고 공정 경쟁을 통해 사회의 통합적 동력을 확보해나가야 한다.

이처럼 막중한 통일시대의 리더십은 그러나 결코 저절로 이루어지는 것은 아니다. 최근 들어 학계를 비롯해서 국민들 사이에서도 한반도 통일을 위해서 진정한 리더십의 확립 필요성을 적극 제기하고 있다. 한반도 통일 문제의 원활한 해결을 위해서는 국민들 사이에 만연되어 있는 통일에 대한 부정적인 인식과 통일 이후 예견되는 각종 불안감 등의 문제들을 해결할 수 있는 적극적 리더십이 절실해지고 있다. 특히 분단을 극복하고 통일시대를 열어가야 할 우리의 리더 역시 이러한 현실적 난관과 역사적 사명에 대한 현명하고 투철한 인식과 가치의식을 가지고 있어야 한다. 통일시대의 리더는 본인의 민족의식이나 국가관과 같은 가치관이 통일의 목표와 과정 그 자체에 커다란 영향을 미치게 된다. 통일을 민족사의 진보를 결정짓는 원초적인 요인으로 보느냐,

또는 민족자주와 자결을 동맹에 우선할 것이냐 등에 따라 통일의 과정과 결과는 전혀 다르게 나타날 것이기 때문이다.¹⁵⁾

탈냉전기 남북 관계를 조율하고 통일의 기반을 구축해온 역대 대통령의 리더십을 살펴봐도 이들의 가치관과 환경이 정책에 어떻게 영향을 미쳤는지 알 수 있다. 노태우 대통령을 필두로 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 그리고 현 박근혜 대통령 등 역대 모든 대통령이 대북정책과 통일에 관한 일가견을 갖고 나름대로 해법을 마련하느라 고심하였다. 단호한 원칙주의자도 있었고 유연한 실용주의자도 있었다. 주변의 참모들을 적극 활용하는 민주적 리더십이 있었는가 하면 독단에 가까울 정도로 카리스마를 발휘한 대통령도 있었다. 정부 부처 안팎을 막론하고 활발한 대화와 원활한 소통을 유지하면서 탁월한 정치적 감각을 보여준 리더가 있는 반면 관료적이고 보수적인 상의하달식 권위주의적 리더십을 벗어나지 못한 대통령도 있었다. 그럼에도 대내외적 환경이 서로 복잡하게 얽혀 있고 불확실성이 상존하고 있는 북한을 상대하는 대북·통일정책은 그 특성상 어느 한 가지 형태의 리더십이 바람직하다고 단언하기 어렵다.¹⁶⁾ 특히 대북·통일정책 역시 세계적인 중견국에 직면한 다양한 정책 분야 중에 하나라고 본다면 어떤 리더십이 통일시대의 바람직한 리더십인가 하는 평가의 문제는 개인적 요소와 시대정신, 그리고 국내외 환경적 요인이 고려되어야 하기 때문에 단정적으로 말할 수 없는 어려움이 있다.

다만 분단에서 통일의 대업을 이룬 독일의 경우 구 서독의 역대 총리들의 역할과 리더십을 살펴보면 우리의 통일시대를 열어갈 수 있는 리더십의 원형을 찾을 수도 있을 것이다.¹⁷⁾ 첫째, 구 서독의 지도자들은 통일되기 전까지 국가의 기본법인 헌법을 수정하거나 정당 정치를 거부한 바 없었다. 둘째, 구 서독의 경우 법치주의의 확립을 철칙으로 간주하여 국가 지도자는 통합 과정에서 제도적인 틀을 만들어주고 실제 통합을 이끌어나가는 것은 서독과 동독의 민간부문이 수행토록 하였다. 셋째, 구 서독은 분단 시절 통일교육을 실시한 것이 아니라 민주주의 기본 질서를 준수할 수 있는 정치교육에 주력하였다. 민주주의는 법과 제도의 지배를 의미하고, 따라서 민주주의하에서 정치 리더십이 위치할 자리를 분명히 함으로써 민주주의를 공고히 하였고 이를 기반으로

15) 김호진, "건국 60주년의 통일 리더십 : 이념과 민족의 변주곡," 「한국국제정치학회 학술대회 발표논문집」, 2008.

16) 김호홍, "대통령의 대북정책 리더십 유형 연구 : 행태적, 정책적 요인을 중심으로", 가천대 대학원 박사학위 논문, 2013.

17) 김성윤, "독일 지도자의 리더십과 통일한국의 교훈," 「정책과학연구」, Vol. 18 No.2, 2008.

로 통일 과정과 통일 이후에 혼란 없이 민주주의적 통일국가를 건설할 수 있었다. 독일의 경우와 우리를 단순 비교할 수 없지만 민주주의의 기본 정신에 입각하여 법과 제도를 공고히 하고 이를 지속할 수 있는 교육에 집중했다는 점과 리더 개인의 뛰어난 역량이나 자의적 판단이 아니라 법과 제도에 의한 리더십을 확립했던 게 분단의 갈등을 치유하고 통합을 이룩한 원동력이 되었음을 교훈으로 삼아야 할 것이다.

분단 70년을 맞이하는 우리로서는 국내적 변수와 국제 환경이 급변하고 있는 시대를 살고 있다. 단순한 영토적 통일이나 주권 수복의 개념이 아닌 보다 복잡한 가치와 이해관계를 풀어가야 하는 현실에 직면해 있다. 앞서 제기된 남북 대립과 남남갈등의 여러 현안들에 대해서도 현실적인 해결책뿐만 아니라 이를 바라보는 시각에서 정책 선택의 우선순위가 결정된다는 점에서 통일시대 리더의 가치관, 리더십의 유형은 중요하다고 할 수 있다. 분단 70년 동안 한반도에서도 여러 차례 통일의 기회가 있었다. 냉전이 종식된 이후 남북 관계가 해빙 시기에 접어든 이후에도 수차례 정권 교체에 따라 역대 대통령들의 성격과 정책 목표가 달랐듯이 통일시대를 바라보는 시각과 가치관도 다르게 나타났다. 그럼에도 역대 대통령에게 최소한 통일과 관련하여 일관되게 요구되는 중요한 요건은 시대 흐름과 국내외 상황을 간파하는 인지능력이며, 이것이 결국 통일 리더십의 향방과 전략전술의 성패를 가르는 결정적인 변수로 작용하였다.¹⁸⁾

우리 사회에서 통일·대북정책에 대한 인식의 차이로 발생하는 남남갈등은 상시적인 현상으로서 대북·통일정책의 동력 확보를 위해 반드시 극복해야 할 과제이다. 남북 간 현안이 해결되고 우리의 통일·대북정책이 성공하기 위해서는 앞서 각종 현안 과제들에 대해 표출된 우리 사회의 다양한 이해와 가치의 충돌을 해결하고 사전에 예방하여야 한다. 민주주의가 심화되고 경제 선진국에 진입한 우리로서는 북한에 대한 정책, 통일을 위한 방안을 추진하기에 앞서 우리 내부의 공감대와 일치된 시각을 어떻게 확보하느냐가 선제적 과제이다. 역대 정부가 남북 관계 개선을 위해 기울인 노력에 비해 통일·대북정책 추진 기반이 취약했던 문제를 적절히 대처하지 못했던 결과, 우리 내부의 갈등 요소들이 증폭되어 혼란을 자초하고 결과적으로 북한으로 하여금 우리의 취약기반을 악용할 수 있는 여건을 제공했다는 점에서 심각한 반성이 필요하다. 아울러 우리의 우방국을 포함해 국제사회가 우리의 통일·대북정책 추진을 통해 각자

18) 김정기 외, "한반도 통일을 위한 진실한 리더십의 재고찰." 『한국동북아논총』Vol. 62, 2012.

자국의 이해득실을 검토한다는 냉엄한 현실도 직시할 필요가 있다. 앞서 각종 여론 조사 결과 전문가 집단들의 의견과 일반 국민들의 여론이 핵심 정책 과제에서 극명하게 차이가 나는 점에 대해 근본적인 해결책을 다각도로 마련해나가야 한다.

통일시대의 원년을 맞이하여 우리 정부의 통일·대북정책에 대한 인지도 및 이해도 제고를 위해서는 일반인, 전문가 그룹, 언론, 해외 한반도 문제 전문가 그룹 등으로 대상을 구분해 차별화된 맞춤형 대응 전략을 강구해야 한다.¹⁹⁾ 일반 국민들을 대상으로는 북한 실상과 의도에 대한 정확한 이해와 아울러, 특히 통일운동 중심 NGO 들에 대한 접촉 기회를 늘리고, 시민사회에 대한 국가 정체성 교육을 강화하여 자유민주주의와 시장경제체제에 대한 신념과 자신감을 부여하는 데 주력해야 한다. 전문가 그룹에 대해서는 이들이 여론 주도층이라는 점을 감안해 보수·진보의 차원을 넘어 정책의 내용과 전략 구상에 초점을 맞추어 대화하고 소통하는 방안이 바람직하다. 언론에 대해서는 남북 관계나 통일 문제에 관한 객관적 사실과 신뢰할 수 있는 정보나 검증된 자료를 제공함으로써 통일·대북정책의 이해도를 제고하고 여론 형성의 건실한 토대를 구축해나가야 한다. 통일시대에는 정부나 정책에 대한 국내외의 신뢰와 우리의 내적 통합이 무엇보다 중요하다. 정부는 현재 우리 사회에서 통일·대북정책이 국민통합을 저해할 수 있는 폭발력 있는 분야임을 유념하고 통일 리더십의 확립과 함께 실용적이거나 일관성 있는 정책 추진을 위해 비상한 노력을 기울여야 할 것이다.

19) 조한범 외, 「대북정책의 대국민 확산방안」(서울: 통일연구원, 2009); 유승균, “한국대통령의 안보리더십에 관한 연구” 한국외대 석사학위 논문, 2014.

종합토론

목 차

1. 북핵문제에 대한 발상의 전환 67
김근식 경남대 교수, 정치학
2. 북한의 핵능력 저지·차단이 우선 과제 71
김태호 성균관대학교
3. 핵경제 병진노선 무력화할 정책 추구하자 75
최강 아산정책연구원 부원장
4. 북한 비핵화 위해 중국과 협력 강화해야 79
김흥규 아주대 교
5. 국제사회의 지지지원이 중요하다 83
신각수 국립외교원 국제법센터장
6. 지역의 안정적 균형 추구하고 대러 통일 외교 87
엄구호 한양대 국제학대학원 교수
7. 통일 대박론의 개념 재정립 필요 93
이상현 세종연구소 안보전략연구실장
8. 통일은 차이에 대한 관용 없으면 불가능 97
김영수 서강대 교수
9. 북한 입장에서 본 남북 관계 해법 103
김흥광 NK지식인연대 대표
10. 남남갈등 해결할 강력한 리더십 필요 113
엄종식 전 통일부차관
11. 통일정책, 국민적 공감대를 기반으로-실천은 지속가능하게 117
방형남 동아일보 논설위원

북핵 문제에 대한 발상의 전환

김근식 경남대 교수, 정치학

1. 북핵 피로감

- 6자회담 무용론, 협상 무용론
- 북핵 불감증
- 해결책 없이 상황만 지속 악화

2. 시간은 우리 편?

- 2012년 12월 장거리미사일 발사 성공
- 2013년 2월 3차 핵실험
- 2010년 이후 원심분리기 가동과 우라늄 농축 지속
- 2014년 백여 발 이상의 단거리미사일 발사 시험
- 2014년 4월 북한의 '전략군' 창설

3. 불편한 진실?

- 비핵화는 '지금 달성 가능한 정책목표가 아니다'
- 북핵 문제에 관한 한 '시간은 우리 편이 아니다'
- 비핵화가 대북정책의 '입구가 될 수는 없다'
- 출구론으로서 비핵화
- 남북 관계와 비핵화의 선순환 및 병행론

4. 북핵 문제의 성격 변화

- 체제 인정과 안전보장의 대미 협상카드로서 핵문제
- 대미 안보 의존에서 미국과 중국 사이 안보이익 최대화 전략¹⁾

1) 2010년 이후 중국과 미국 사이에서 안보이익을 최대화할 경우 미국에 전적으로 안전보장을 의존할 필요가 줄어들게 됨. 특히 미국의 아시아 회귀 전략 이후 미·중 사이에서 북한의 안보이익 최대화 전략 효용성 증대

- 협상카드에서 대미 안보의 담보물로서 핵무기²⁾
- 협상 통한 북핵 문제 해결 가능성 약화

5. 북핵 해결의 세 가지 방법

- ‘주고 받기’: 협상 통해 핵폐기의 대가 교환
- ‘스스로 핵무기 내려놓게 하는 방법’: 제재와 압박 통해 북한 스스로 핵을 포기하도록
- ‘강제로 핵무기를 탈취하는 방법’: 군사적 수단 통해 핵문제 해결
- 세 방법 모두 현실적으로 매우 어렵거나 불가능

6. ‘전략적 인내’(strategic patience)가 아니라 ‘전략적 관리’(strategic management)

- 오바마 행정부의 전략적 인내는 결국 북핵 상황의 악화를 방지
- 상황 악화를 막는 ‘전략적 관리’의 필요성
- 당장의 비핵화 달성이 아니라 협상 개시를 통해 상황 악화를 관리하는 데서 시작해야

7. 북핵 문제(North Korean nuclear issue)와 북한 문제(North Korean problem)의 결합적 사고

- 북핵 문제만의 분리된 해결책 난망
- 동결, 불능화, 신고, 검증, 반출, 폐기 등 비핵화만의 프로세스 난망
- 북한 문제의 근본적 해법만이 사실상 북핵 문제의 해결 가능
- 체제 전환과 정권 교체 등 북한 문제 해결 통해 북핵 문제 해결
- 전략적 관리 통해 상황 악화를 방지하면서 중·장기적으로 북한 문제의 근본 해결 도모

2) 김정일의 3대 유산, 핵보유 법제화

8. 북핵 협상과 평화체제 논의의 필요성

- 2010년 1월 11일 외무성 성명: 비핵화와 평화체제 논의 병행 주장
- 2013년 3월 당중앙위 전원회의에서 핵무력과 경제건설 병진노선
- 2014년 1월 16일 국방위 중대 제안과 6월 30일 국방위 특별제안 통해 정치 군사 의제 제안
- 2015년 신년사 이후 '평화로운 환경' 강조
- 비방 중상 중단과 군사훈련 중단 및 적대행위 해소 의제화
- 향후 북핵 협상은 한반도 평화체제 논의와 병행하지 않고는 현실적으로 불가능함
- 평화체제 논의를 회피하지 말아야³⁾
- 정치군사 의제를 우리 주도로 적극적으로 이끌어야

9. 북한 문제 해결 위한 중·장기 대북정책 필요성

- 체제 전환과 정권 교체 가능케 하는 대내외 환경과 여건 마련해줘야
- 김정은 시대 이후 시장의 공식 허용과 북한 경제의 호전
- 경제회복과 경제성장 통해 민주화의 여건 마련⁴⁾
- 경제적 이권과 정치적 엘리트의 결합 및 권력엘리트 균열 가능성⁵⁾
- 경제회복 통해 시민사회의 단초 마련
- 적대적 대외관계 해소와 우호적 대외환경 통해 '피포위 의식'(under-siege consciousness) 완화로 수령 독재의 정치적 기반 해체
- 남북 관계 개선과 화해협력 증진 통해 북한 내 親南度 증대시키고 親南 엘리트 세력 확산시켜야

3) 정치군사적 적대행위 해소하는 평화체제는 남측이 아니라 북측의 수령독재에 정치적 부담임

4) 최근 북한 경제의 회복과 정치 엘리트 균열 가능성?

5) 2013년 장성택 처형의 정치적 함의

북한의 핵능력 저지·차단이 우선 과제

김태효 성균관대 교수

1. 북한 핵이 난제인 이유

북한 정권의 핵 개발·보유 목표는 1990년대 초 핵 프로그램이 본격화된 이후 지금까지 일관되게 유지돼왔다. 북한의 주된 핵 개발 이유는 한국에 대한 재래식 군사전력의 열세를 만회하고 선군 엘리트 지배구조를 공고화하기 위한 것이다. 추가적으로, 북핵 문제가 한국과 국제사회에서 쟁점화됨에 따라 북한 정권은 핵 카드를 대외관계 추진의 지렛대로 삼아왔다.

북한 정권은 핵 보유를 정권 생존의 필수적 수단으로 여기는 반면, 핵 위협의 1차적 당사자인 한국을 포함하여 미국, 중국, 일본, 러시아 등 6자회담 참여국들은 북핵 문제의 시급하고도 분명한 해결에 합의하지 못했다. 한국은 정권별로 북핵 해결 의지에 있어서 커다란 차이를 노정했고, 대북 영향력이 상대적으로 큰 미국과 중국 간에는 대북 정책 수단에 관한 이견을 보였다. 이는 미·중 양국 간 한반도와 동북아 질서에 대한 전략목표의 충돌에서 기인한 것이다.

북한 지도부가 자발적으로 핵을 포기하려면 그들이 감당할 수 없을 만큼의 정치·군사·경제적 압박에 직면해야 하나, 그러한 수준의 압박을 자아내는 국제적 공조는 이제껏 가동된 바가 없으며, 이는 미·중 간 입장차에서 비롯된 것이기도 하지만 무엇보다도 한국의 역대 정권들이 대북 압박기조에 의해 야기되는 남북한 간 긴장을 부담스러워했기 때문이다.

2. 북한 문제의 해소를 통한 북핵 문제 해결

북한이 자발적으로 핵을 포기할 의사가 없고 북한 정권의 그러한 생각을 바꿀 만한 외부적 조건을 마련하는 데 실패한 이상, 앞으로도 대북 협상을 통한 북핵 문제의 해결은 가능성이 희박하다. 1994년의 미·북 제네바 합의, 2005년의 9·19 공동성명, 2007년의 2·13 합의와 10·4 합의가 잇따라 파기되는 과정에서 핵 폐기 합의는 북한

이 시간을 지연시키고 전략물자 지원을 받아내는 방편으로 활용되었음이 드러났다. 북한은 이명박 정부가 제시한 비핵·개방 3000 구상과 그랜드 바겐을 거부함으로써 어떠한 종류의 인센티브와도 자신의 핵 프로그램을 맞바꿀 수 없다는 점을 분명히 했다. 이로써 상정 가능한 모든 평화적인 대북 핵 협상이 종결되었음을 의미한다. 그렇다면 북한 정권의 의사와 관계없이 한국이 스스로, 혹은 국제사회와의 협력을 통해 확보할 수 있는 대응책을 마련하는 것이 합리적이다.

북한의 핵능력은 핵물질의 증대, 핵탄두의 소형화, 그리고 이를 실어나르는 탄도미사일 능력 3가지로 구성된다. 따라서 우리의 1차적 대응은 이러한 3대 능력의 진전을 차단하거나 더디게 하는 정책수단의 강구에 맞춰져야 한다. 북한이 이들 능력의 확대를 위해 필요로 하는 자금, 기술, 부품의 확보를 차단하기 위한 국제공조를 강화해야 한다.

다음은 현존하는 북한의 핵·미사일 능력을 최대한 무력화시키도록 우리의 대북 핵억지 능력을 강화하는 것이다. 수도권을 방어하는 개량형 패트리엇(PAC-3) 미사일 체계의 구비를 가속화하고 중부 이남을 방어하는 중·고고도 미사일 방어망 체계를 구축해야 한다. 이는 북한 내 핵시설·미사일 기지 식별, 사전 공격징후 탐지, 필요시 긴급 선제조치 태세 구비, 북한의 공격 시 추가적 대응조치 등에 관한 한·미 간 긴밀한 협력을 전제로 한다. 북한에 의해 발생한 핵 위협을 상쇄시키기 위한 한국의 필수적 조치들이 최우선적으로 고려되어야 한다. ‘미국의 미사일 방어망 편입으로 인한 주변국과의 마찰 야기’ 등과 같은 사실관계에도 맞지 않고 국가이익의 주객이 전도(顛倒)된 정치적 논리는 지양해야 한다.

마지막으로 북핵 문제는 한국 대북정책의 기본 방향과 맞물리는 본질적인 문제라는 것을 이해해야 한다. 3대 세습의 독점적 권력구조에 의해 지탱되는 북한은 여타 독재 국가나 사회주의 국가에서 관찰된 핵 개발 문제와 질적인 차이점을 보인다. 핵을 포기하고 개혁·개방하여 국제사회와 관계를 개선하고 경제 지원을 받아낸 남아프리카공화국, 우크라이나, 리비아, 미얀마 등의 경우 사회의 급변 과정에 일시적으로 국가지도자가 축출되거나 사회혼란을 겪었지만 결국 발전의 경로를 택하여 국민들이 혜택

을 보게 되었다.

혈족 이외의 다른 지도자에게 권력을 용납지 않는 북한 정권은 핵 포기가 결국 사회의 이완과 권력의 붕괴로 이어진다고 믿고 있다. 이러한 구도에서 북한 지도부의 생각은 바뀔 수 없으므로 남은 대안은 북한에 새로운 지도부가 들어서거나 자유민주통일이 달성되는 것이다. 전자는 곧 후자로의 경로를 가속화시킬 것이므로 둘 간의 큰 차이는 없다.

현존하는 김정은 정권과의 대화와 협력을 성사시키고자 하는 모든 노력들은 핵을 추구하고 정권에 필요한 지원을 얻어내려는 북한의 병진노선 앞에서 딜레마 상황을 가져오고 있다. 남북대화 기조의 가동이라는 현시적(顯示的) 목표에 집착할 경우, 자칫 ‘북한 정권이 원하는 남북경제협력’으로 이어져 결과적으로 북핵 상황이 악화됨은 물론 우리 대북정책 목표의 근간이 훼손될 가능성이 크다.

북한 지도부와의 합의 없이도 한국이 북한 사회를 질적으로 변화시키는 방안은 얼마든지 많다. 북한 주민들이 정권의 배급과 통제 시스템에 의존하지 않고 자체적으로 시장의 영역을 확대하기 시작하고 외부 세계와 보다 활발하게 정보와 물자를 교류하기 시작한 것도 여러 가지 노력이 어우러져 나온 결과이다. 당장 정책의 성과가 언제 어떻게 나타날지 모른다고 하여 틀린 처방에 기댈 수는 없는 것이다.

결국 북한 핵문제는 북한 정권이 안고 있는 모순 그 자체이다. 북한 정권은 핵 없이 앞으로 나아갈 수 없고 그러한 북한의 권력 시스템이 핵을 포함한 모든 북한 문제의 원천이다. 북한에 두루 변화의 기운이 촉진되도록 일관되고 다양한 노력을 기울여야 한다.

핵·경제 병진노선 무력화할 정책 추구하자

최강 아산정책연구원 부원장

우리의 노력과 기대에도 불구하고 지난 20년간 북한 핵문제는 계속 악화되어왔다. 북한은 3차례(2006, 2009, 2013년)의 핵실험을 했고 미사일 능력도 발전되고 있으며, 그 결과 한반도 안보 상황은 매우 불안한 상태에 놓이게 되었다. 한마디로 한반도 전략상황이 질적으로 변화했다. 그럼에도 불구하고 우리는 북핵 문제가 갖는 심각성에 대해 무감각해진 것 같다. 북핵 문제의 심각성과 시급성을 재차 인식하고 새로운 접근을 모색해야 한다.

가장 먼저 던지는 질문은 과연 북한이 핵을 포기할 것인가와 북한이 바라는 바는 무엇일까라는 것이다. 이는 어떻게 하면 북한과 거래관계가 만들어질 수 있는가 하는 문제로 귀결된다. 이러한 거래관계가 성립하기는 거의 불가능한 것으로 판단된다. 북한이 바라는 것과 우리가 줄 것이 맞지 않기 때문이다. 북한이 바라는 것은 ‘파키스탄식 해법’이며 이는 북한이 사실상 핵국가로 인정을 받는 가운데 대외관계를 개선해나가는 것인데, 이는 한국으로서는 결코 수용할 수 없는 해법이다. 한국으로서는 부분적 핵포기(과거 핵의 용인)가 아닌 완전한 핵 포기가 전제되지 않을 경우 전폭적인 경제 지원이나 관계 개선을 제공할 수는 없다. 비핵화 과정을 단계화하여 접근할 수도 있을 것이나, 과거의 사례를 볼 때 이러한 단계적 접근(폐쇄·동결⇒불능화⇒폐기)은 언제든지 파기될 가능성이 있다는 점에서 신중히 검토해야 한다. 물론 단계적 접근을 불가역적으로 만들 수만 있다면 추진하는 것이 타당하다.

접근방법으로 전재성 교수는 압박과 유인을 혼합하는 접근을 제안하였고, 이는 타당하다고 생각된다. 유인책에 대해서는 경제 지원에서부터 정치·외교적 방안까지 너무나 많은 방안들이 검토되고 제시되어왔다. 그러나 유인책의 한계는 여실히 드러났다. 물론 과거 1차 핵위기 상황하에서 이러한 유인책은 작동하는 듯하였으나 오래 못가 실패하였고 오히려 북한에게 핵능력을 고도화하는 데 필요한 시간을 더 벌어주었다. 가정 자체가 실패한 것이다.

그렇다면 다른 대안인 압박이 작동할 것인가에 대해 질문을 던지게 된다. 일부에서는 외교적 고립과 경제제재로 대표되는 압박 역시 제대로 작동하지 못할 것이며, 군사적 조치는 한반도에서의 군사적 대립과 긴장을 고조시키고 북한으로 하여금 핵 억지력 강화 필요성을 더욱 강화시켜 핵문제 해결 가능성을 완전히 제거할 것이라 주장한다. 이러한 주장은 두 가지 문제점이 있는 것으로 보인다. 먼저 정말로 우리가 북한이 아프게 느낄 수준의 제재조치를 취해 왔는가 하는 것이다. 유엔 안보리 결의에 기초한 대북 제재와 5·24 조치 등을 통해 취해진 대북 제재가 과거에 비해 수위가 높은 것이기는 하나 아직도 제한적이거나 북한이 위협과 고통을 느낄 수준의 조치로 평가하기는 어렵다.

두 번째 군사적 조치와 관련하여 북핵 도전을 실질적으로 상쇄할 만한 수준의 군사적 조치를 취해왔는가에 대해 의문을 가질 수밖에 없다. 북핵과 미사일 위협의 도전에 대응하기 위해 한미 양국은 ‘확장억지정책위원회(EDPC, Extended Deterrence Policy Committee)’를 통해 여러 가지 방안들을 논의·합의하고 실행에 옮기고 있으나 과연 이러한 조치들이 어떠한 것인지 북한이 어떻게 받아들이고 반응할 것인지에 대해서는 확인되지 않고 있다. 우리 자체 대응능력은 현재 북한의 대량살상무기 위협이나 미래 위협에 대응하기에는 턱없이 부족한 상황이다. 국방부는 Kill-Chain, KAMD, 역(逆)비대칭전력 등을 방안으로 제시하였으나, 현재와 같은 수준의 방위력 개선사업비 규모로는 국방부가 목표로 한 대응능력을 조기에 확보하여 북한의 대량살상무기 능력을 무력화하기에는 어려울 것으로 판단되며 그때까지 우리는 북한의 대량살상무기 위협에 노출되어 있는 상태에 있을 것이며, 북한은 대량살상무기 능력을 지속적으로 고도화하여 더욱 심각한 위협이 될 것이다.

이러한 점을 고려할 때 우리는 두 가지 점에 착안하고 북한 문제를 접근해야 할 것이다. 먼저 북한의 대량살상무기가 갖는 군사적 효용성을 제거하기 위한 강력한 조치를 조기에 도입하는 것이며, 다른 하나는 경제적 압박을 통해 김정은 정권은 정권이 추구하는 경제발전이 핵과는 공존할 수 없다는 점을 보다 명확히 인식토록 해야 한다. 즉 병진정책이 실패할 수밖에 없는 상황을 만들어 북한이 핵을 포기하도록 해야 한다. 반(反)병진정책을 추구해 나가야 한다.

이러한 정책이 성공을 거두기 위해서는 관련국들의 이해와 협력이 절대적으로 필요하다. 특히 미국과 중국의 협력이 핵심적이다. 한국이 반병진정책을 추구한다면 북한 정권의 불안정에 더 많은 관심과 우려를 가지고 있는 중국이 반발할 가능성이 높다는 것이 일반적인 평가이다. 따라서 반병진정책을 북한 정권의 교체나 붕괴가 아니라 북한 정권의 전략적 결단을 끌어내기 위한 것이 목적이라는 점을 분명히 하여 중국의 협조를 끌어내야 한다. 북한의 핵과 미사일 능력에 대응하기 위해 한국은 해야 할 바를 할 것이라는 입장을 견지하고 행동을 통해 중국의 대북 압박을 강화하는 것이 요구된다. 북한이 전략적 결단을 미루면 미룰수록 중국이 원하지 않는 상황으로 진전될 것이고 중국의 부담이 더 커질 수밖에 없다는 점을 이해하도록 해야 할 것이다.

미국과 중국 간의 전략적 구도와 균형이 어떻게 될 것인지도 중요한 변수가 될 것이다. 한마디로 말해 시진핑 주석은 강한 중국을 추구할 것이나 미국에 대한 도전은 자제하는 선에 머무를 것이며, 미국 주도의 구도하에서의 점진적 발전과 영향력 확장을 모색할 가능성이 높다는 점에서 북한 문제가 이들 국가 간 관계에서 갈등과 경쟁의 요인이 되기보다는 협력의 요인이 될 가능성이 있다.

결론적으로 압박과 유인을 어떻게 조합하느냐 하는 문제가 관건인데 현재의 상태에서는 압박에 더 무게를 두고 유인을 후순위에 두는 것이 타당할 것으로 판단된다.

북한 비핵화 위해 중국과 협력 강화해야

김흥규 아주대 교수

1. 시진핑 시기 중국 외교 변화와 한반도

기존의 '세계에서 가장 규모가 큰 개발도상국'에서 '발전 중인 강대국'으로 자아정체성 변화를 겪고 있는 중국은 국가 전략적 이익, 즉 정상적인 국가관계의 관점에서 새로이 대(對)한반도 전략을 구성하는 중이다. 중국은 강대국으로서 보다 적극적으로 한반도에서 자신의 국가이익을 지켜내고 영향력을 행사하겠다는 의지를 강화하고 있다.

최근 중국 내부의 대한반도 전략 사고 변화를 보자면, 기존의 지정학적인 사고를 넘어 점차 지정학적인 사고의 확대, 세계 전략적인 차원에서 지역 중견국인 한국의 전략적 가치 재발견, 중국의 국가이익에 기초한 남북한의 전략적 가치 재평가 경향이 강화되고 있다.

그 중요한 변화 중 하나가 중국식 한반도 신균형자론의 추진이다. 중국은 기존의 북·중 관계를 중심으로 한반도 문제에 접근하던 시각에서 벗어나 한중관계를 보다 독립적인 시각으로 인식하기 시작했다. 남북한에 대해 보다 균형 있게 접근하고, 남북한이 소통과 교류를 강화하도록 긍정적인 역할을 하는 균형자 역할을 통해 한반도 전체에 대한 영향력을 강화하는 접근법으로 전환 중이다. 중국은 이러한 접근법을 통하여 미국과 전략적 경쟁이 격화되고 있는 동아시아에서 한국의 중립화를 추동하려 노력하고 있다. 2014년 시진핑 주석은 북한을 방문하기 이전에 한국을 방문하였고, 북한 중심으로 한반도를 이해하던 사고에서 분명히 벗어나고 있는 것으로 나타나고 있다.

두 번째 변화는 북한의 핵무장 수준에 대한 재평가 및 핵무장이 가져오는 부정적 결과에 대해 중국은 새로이 인식하였고, 한반도(북한) 비핵화의 의지가 전례 없이 강화되었다. 북핵에 대한 북한의 전향적 조치 여부를 북·중 정상회담의 전제조건으로 만들었다. 북한은 중국의 과도한 영향력을 우려하여 대중 경제 의존 다변화를 시도하면서 중국의 압력에 적극 대응 중이다. 이에 중국은 북한에 대한 에너지 공급을 조절하면서 압박을 강화하고 있다.

세 번째, 한반도 통일에 대한 긍정적인 정향이 강화되고 있다. 후진타오 시기에는 한

반도의 통일은 양안 통일에 불리한 영향을 가져오고 양안의 통일이 전제되어야 한반도 통일이 가능하다고 보았다. 최근 들어, 한반도 통일이 오히려 양안의 통일을 촉진할 수 있을 것이라는 긍정적인 사고가 강화되고 있다. 한국 주도 통일의 경우라도 미·일 대 중국의 대결구도에서 적어도 한국이 중립을 지킬 수 있을 것이라는 기대와 더불어 한반도 통일에 긍정적인 사고로 전환 중이다. 이러한 사고 전환은 중국 공산당 창당 100주년을 맞이하는 2021년까지 중국 통일에 극적인 돌파구를 찾으려는 시진핑의 노력과도 연계되어 있다고 보여진다.

네 번째 흥미로운 것은 중국 군부 내 한반도 문제에 대한 태도 변화이다. 중국 군부는 전통적인 사고와 친북적인 담론의 대표적인 기관이었다. 그러나 최근 전 난징군구 부사령관 왕홍광 장군(국가이익 중시)과 전 국무원발전연구중심 한반도센터 주임 리둔치우(전통관계 중시) 사이 공개적인 대북정책 논쟁은 이러한 인식을 뒤집고 있다. 왕홍광 장군은 국가이익의 차원에서 북·중 관계를 바라봐야 하고 북한이 중국의 이익을 손상시키는 행동을 할 경우 북한을 지원할 필요가 없다고 주장하였다. 또 다른 사례는 2014년 2월 현역 공군 중교 왕상의 제등계획(조선반도 전략보고서) 내용이다. 그는 한반도 상대 최종 목표를 통일, 번영, 민주, 비핵, 중국에 우호적인 한반도로 전제해야 한다고 주장하였다. 그리고 한반도 통일 6대 선결조건으로 ① 구속력 있고 높은 수준의 영구평화협정 체결, ② 영토 및 영해분쟁 철저 해결로 향후 불안정성 제거, ③ 비핵화, ④ 외국군대 철수 시간표 제시, ⑤ 한반도 재건사업에서 경제이익 확보, ⑥ 미국의 보증, 미·중 및 한·미·중 3자 협정 체결을 제시하고 있다. 최근 중국 내 여러 논의를 검토해 볼 때, 중국 내 주류 전략사고는 한반도 통일이 불가피하고, 한국 주도가 오히려 현실적이고 심지어는 바람직하며, 단 중국에 비적대적이어야 한다는 조건을 제시하고 있다.

마지막으로 중국 내 담론은 대한반도 정책의 마지노선과 Red Line 설정을 구분하고 있다. 레드라인은 전쟁 방지이며, 마지노선 구축은 구체적 시나리오에 따라 최악의 상황을 피하겠다는 것이다. 이는 한반도 관련하여 적극적 개입의 의지를 보이는 것이며, 한반도 미래에 대해 한국과 상당한 수준의 전략적 대화를 필요로 한다는 것을 의미한다.

2. '연미협중(聯美協中)' 전략의 추진

박근혜 정부 초에 강조했던 '연미화중' 전략은 역내 세력 전이 과정에서 한국의 전략적 가치는 상승하지만, 중국의 대미정책은 여전히 온건하고 신중한 태도를 취할 것이라는 전제를 담고 있었다. 한국은 상승하는 전략적 입지를 활용하여 중국과 갈등의 영역은 최대한 과감히 축소시키는 구동축이(救同縮異) 방식을 추구할 것을 제시한 것이다.

그러나 시진핑 시기 중국의 대외정책은 미국과의 전략적 경쟁과 갈등이 보다 고도화되고 치열해지는 새로운 차원으로 진화하고 있으며, 이에 따른 한국의 전략 조정은 불가피하다. 중국과 '구동축이' 정책의 추진뿐만 아니라 중국이 새로이 시도하는 유라시아 국제체제 형성에 적극 개입하면서, 우리의 이익을 담보하고, 미·중 관계에 있어 '전략적 갈등과 협력'의 양면 중 '협력'의 부문에서 긍정적인 역할을 수행하는 전략적 선택이 필요한 시점이다. 그리고 미·중과 공동으로 우호관계를 맺을 수 있는 글로벌 중견국가로 추구하고자 할 전략방향이다. 이는 윤덕민 원장께서 제시한 “균건한 한미동맹 관계가 균건한 한·중 전략적 협력동반자 관계”를 가능하게 하는 전제를 넘어서고 있다. 대중외교를 보다 적극적이고 독립적인 영역으로 인식하여야 하고, 미·중 간의 복합적인 관계를 더 적극적으로 이해하면서 실타래를 풀어나가야 한다.

중국과 공동의 목표를 합의하고 공동행동을 모색하는 '연미협중' 전략을 추진할 것을 제안한다. 여기서 공동 목표의 핵심은 북핵 문제이며, 추후 북한 문제로 확대할 수 있을 것이다. 북핵 문제에 대해 단호한 태도를 취하고 있고, 북한 핵안전 문제에 대해 큰 우려를 지니고 있는 시진핑 정부와 북한의 비핵화를 위해 보다 과감한 행동계획을 추진할 것을 제안한다. 그간 중국 측이 금기시했던 한반도 위기관리에 관한 대화도 시작할 필요가 있다. 중국의 변화에 기존의 수세적이고 대응적인 태도에서 벗어나 더 적극적으로 관여해야 할 필요가 있다. 현재 우리의 외교는 수세와 대응, 안일이 중점이 아니라 적극적이고 창조적인 타개를 필요로 하는 시점에 와 있다.

국제사회의 지지·지원이 중요하다

신각수 국립외교원 국제법센터장

1. 통일외교의 특징

통일은 크게 북한의 변화를 촉진하고 한반도 안정을 확보함으로써 통일 여건을 조성하는 1단계, 실제 통일이 일어나는 과정을 관리하는 2단계, 통일이 달성된 후 이질적인 남북의 경제·사회적 통합을 완성하는 3단계를 거쳐 이루어진다. 또한 통일 방식은 북한의 변화 양태에 따라 이중적 성격을 갖는다. 북한이 한국 사회가 지향하는 가치로 수렴되도록 변화하여 합의로 통일하는 방식이 가장 바람직하지만 북한 체제의 특성상 쉽지 않다. 현실적으로는 북한 체제의 모순이 내구한계를 넘어서는 급변사태의 가능성을 배제할 수 없다. 이에 따라 통일정책은 북한의 변화를 촉진시키는 목표와 우리 의사와 관계없이 발생할 수 있는 급변사태에 적절한 대응을 준비하는 과정이 복합·유기적으로 결합되어야 한다.

따라서 통일의 외적 요건을 갖추기 위한 통일외교는 통일 과정 3단계 전체를 아우르고 통일의 이중적 성격에도 대비하여야 한다. 북한 변화와 북한 주민의 통일 의지를 고취하기 위해 연계정책을 지속하되 급변사태에도 대비하여야 한다. 그리고 연계정책의 효율적 수행을 위해서도 안보역량을 유지하고 북한 도발에 대한 억지력을 확고히 할 필요가 있다.

이런 맥락에서 통일외교의 주요 목표는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 주변국의 한국 통일에 대한 우려를 해소함으로써 부정적 입장을 취할 가능성을 차단하여야 한다. 둘째, 한국 통일이 가져올 구체적 이익을 설득함으로써 통일에 대한 적극적 지원을 유도하여야 한다. 셋째, 통일 및 통합 과정의 원활한 진행에 필요한 대외적 지원을 확보하기 위해 국제사회의 지지·지원을 공고히 하는 일이다. 넷째, 북한의 개혁·개방을 유도하기 위한 연계정책 시행에 관련국의 협조를 확보하여야 한다. 다섯째, 주변국을 중심으로 북한 급변사태에 대한 효과적 대응체제를 조용히 구축하여야 한다. 여섯째, 통일을 추구함에 있어서 한반도 안정화를 도모하고 북한의 군사위협으로부터 충분한 억지력을 확보하여 안보를 튼튼히 하여야 한다.

2. 통일외교의 기본전략

통일을 위한 기본 전략으로서 첫째, 통일 과제를 수행하는 데 필요한 전략 자산을 꾸준히 확충하여야 한다. 이를 위해 주변국과 긴밀한 관계를 구축하고, 국제사회에 인적·물적 기여를 통해 외교자산을 축적하며, 한반도에 직접 이해관계가 덜 하지만 기여가 가능한 EU, 동남아, CANZ 등과의 관계를 강화할 필요가 있다. 둘째, 주변국의 신뢰를 확보하여야 한다. 이와 관련해 외교의 일관성과 원칙을 견지하는 자세가 긴요하며, 단기 국익뿐만 아니라 중·장기 국익도 동시에 고려하여야 한다. 셋째, 한국의 전략적 가치를 증대시켜야 한다. 중견국가로서 적극적 글로벌 외교를 통해 국제적 위상을 확보하고 역내 주요 국가 간의 이해를 조정하는 능력을 높여야 할 것이다.

넷째, 통일은 한반도를 넘어 동북아와 연관되어 있고 동북아는 세력전환기에 접어들었다는 점에서 큰 틀에서 한반도 통일 기회를 포착해가야 한다. 이런 맥락에서 한국이 원하는 동북아 세력 전환 구도에 관한 비전을 설정하고 이를 역내에서 적극 제시해야 하며, 미·중, 중·일 전략 안정을 위한 기여 여지를 찾아가야 한다. 다섯째, 북한 정권은 연속성이 있는 데 반해 한국은 정부가 주기적으로 교체되는 비대칭성을 고려할 때 통일외교 포함 통일전략에 대한 국내 컨센서스 형성이 긴요하다. 여섯째, 통일 과정을 관리할 수단으로서 주요 국가와의 전략적 소통을 제도화할 필요가 있다. 양자, 소다자, 다자 등 다양한 형태의 전략대화 채널을 강구하여야 한다.

3. 통일의 대외적 장애 제거 : 주변국 우려 해소

한반도 통일에 대한 주요 국가의 우려 요소는 다음과 같다. 미국은 통일 후 한미동맹·주한미군이 어떻게 변화할지 여부, 통일한국이 중국에 경사되지 않을까 여부, 북한 핵·미사일의 처리, 통일 과정에서 대규모 무력충돌 발생 시 군사적 부담 가능성 등을 우려할 것이다. 중국은 통일 후 주한미군의 북한지역 진출 가능성, 통일한국에 반중화 가능성, 간도·백두산 영유권·국경 문제, 소수민족으로서 조선족의 통일한국과 연계 가능성, 북한 핵·미사일의 처리, 중국으로의 대량 난민유출 등을 우려할 것으로 본다.

일본의 우려사항은 통일한국에 반일 여부, 중국경사 우려, 북한 핵·미사일 처리, 일미동맹·주일미군과 연계되어 있는 한미동맹·주한미군의 지위 변화, 해상 난민유출 등이 있을 것이다. 러시아는 한국 통일로 한반도에 대한 영향력을 상실할 가능성, 극동 러시아로의 난민유출, 북한 핵·미사일 처리 등을 우려할 것이다.

이와 같은 다양한 주변국의 우려에 대처하기 위해서는 첫째, 통일한국의 명확한 국가목표와 전략을 제시할 필요가 있다. 자유민주주의, 시장경제, 인권존중, 법치, 평화국가와 같은 우리 헌법이념을 기반으로 하는 통일한국의 지향점을 명확히 하여야 할 것이다. 둘째, 동북아 전략 환경의 안정이라는 측면에서 주변국에 대한 균형·선린외교정책을 추진하여야 한다. 셋째, 통일 후 한미동맹은 지속하되 동북아 안전판으로서의 역할을 분명히 하며 주한미군은 휴전선 이북에는 배치하지 않는다는 선에서 미·중 양국의 지지를 이끌어내어야 할 것이다. 넷째, 통일 시 국제법에 따른 국가승계를 인정하겠다는 입장을 명확히 하여야 한다. 다섯째, 한반도 비핵화 의지를 재확인하고 북한 핵 프로그램을 폐기할 것을 약속한다. 다섯째, 난민유출 문제에 관해서는 난민 대처를 위한 포괄적 프로그램을 성안하여 주변국에 대한 영향을 최소화할 수 있다는 점을 강조할 필요가 있다.

4. 한반도 통일에 대한 적극 지지 유도 : 구체적 이익 설득

한반도 통일이 주변국에 가져올 구체적 이익을 체계화하여 설득함으로써 남북한 통일에 대한 지지를 유도하는 작업도 중요하다. 우선 안보적 이익으로는 ① 북한 군사위협 제거로 한반도·동북아 평화달성, ② 북한 핵·미사일 위협 제거, ③ 북한의 국제법 위반행위(무기판매, 마약밀매 등) 해소, ④ 역내 군사비 절감 및 군축 기반 제공, ⑤ 동북아 지역안보체제 구축 가시화 등을 들 수 있다.

경제적 이익으로는 ① 북한 개발로 새로운 성장동력 창출, ② 통일한국의 새로운 시장 창출, ③ 동북아 지역협력 가속화, ④ 동북3성-북한-극동러시아를 잇는 협력 본격화, ⑤ TKR-TSR-TCR 연결 등 유라시아 개발 본격화, ⑥ 지역에너지협력체 설립 구체화, ⑦ 환동해권 경제 활성화(동북3성, 극동러시아, 일본 동해연안지역 수혜) 등이 있다.

외교적 이익으로는 ① 동북아 냉전 잔재 일소(모든 국가관계 정상화), ② 통일한국의 동북아 강대국 간 완충 역할, ③ 교량역할 국가 탄생으로 역내분쟁 해결 기여, ④ 동북아 지역의 21세기 아시아 시대 견인 역할 강화, ⑤ 개도국 성공모델의 아시아 확산 등을 제시할 수 있을 것이다.

5. 구체적 제안

통일기반을 조성해가는 노력과 관련해 다음과 같은 제안을 검토해볼 필요가 있다.

첫째, 우리가 북한 핵문제 해결을 위한 주도적 노력을 기울여야 한다. 현재 미국이나 중국이 적극적 자세이지 않기 때문이다. 핵무장 북한이 실현될 경우 통일 가능성은 멀어지고 남북 관계에도 매우 부정적 영향이 예상된다. 이 점에서 시급한 대책이 필요하다. 우선 선 핵활동 동결-후 폐기 교섭을 구체화하고, 종래 페리 과정과 같이 협상이 실패할 경우 중국을 포함한 제재 강화로 가는 협상을 검토해야 할 것이다.

둘째, 한일 관계의 안정화이다. 한일 관계는 경제, 외교, 안보, 문화, 기술 등 다양한 방면에 걸쳐 밀접한 관계를 가지고 있으면서도 과거사 문제로 어려움을 겪고 있다. 통일의 중·장기적 포석으로서 일본군 위안부 문제를 포함한 과거사 문제 해결을 피할 필요가 있다. 이와 함께 일본에서는 최근 한국의 중국 경사에 관한 우려가 대한 여론 악화를 초래하고 있는바 이를 적극 해소하여야 할 것이다.

셋째, 우리가 주도적으로 다양한 양자, 소다자, 다자 채널을 구축하여 전략대화를 활성화하여야 한다. 한·미·중 대화가 가장 중요하나, 한·미·일, 한·중·일 채널도 병행 추구하는 것이 바람직하다. 정부간 대화(Track 1)뿐만 아니라 민관(Track 1.5), 민간 대화(Track 2)를 사정에 맞게 추구할 필요가 있다.

넷째, SNS 보급 등으로 시민사회의 역할이 중요해지고 있음에 비추어 주요 국가를 상대로 남북한 통일에 관한 체계적인 공공외교를 지속적으로 수행하여야 할 것이다.

다섯째, 북한의 변화를 촉진하고 북한의 극심한 인권 탄압을 개선하기 위해 국제사회와 함께 북한 인권 문제에 관하여 지속적으로 관심을 기울이면서 필요한 조치를 취해 가야 한다.

여섯째, 북한 개혁·개방을 촉진하기 위하여 국제사회의 관심 및 지원을 체계화하는 노력을 기울여야 한다. 북한에 대한 외부세계의 정보 유입을 강화하고 향후 북한 내 개혁인력 인프라를 구축하는 데 국제사회의 지원을 유도할 필요가 있다.

지역의 안정적 균형 추구하고 대러 통일 외교

엄구호 한양대 국제학대학원 교수

한미동맹 토대 위에 통일 다자외교 강화가 발제자의 주장

윤 원장님은 통일 외교의 내용과 방향에 대해 주로 독일의 경험에 비추어 매우 통찰력 있는 발표를 해주셨습니다. 우선 국제사회에서 한반도 통일에 대한 지지를 얻기 위해서는 첫째, 한반도 통일이 국제사회나 주변국들에게 위협이 되지 않고 이익이 된다는 점을 인식시켜야 하며 둘째, 국제사회와 주변국들, 누구도 한반도 통일을 반대하지 못하는 명분과 정당성을 축적해야 하며, 셋째, 글로벌 거버넌스에서 우리의 역량을 발휘할 수 있는 외교적 인프라를 구축해야 한다고 지적하셨습니다.

그리고 향후 통일을 향한 우리의 외교 방향을 정함에 있어 독일의 교훈을 세 가지로 요약하셨습니다. 첫째, 독일의 동방정책과 같은 북방정책의 시행이다. 발제자께서는 독일 경험의 요점은 독일의 동방정책은 소련 및 동구권과의 관계 개선을 하면서도 미국과의 동맹외교를 유기적으로 연계시킴으로써 성공할 수 있었다는 것이다. 따라서 한반도의 통일이 중국의 동북아 3성 또는 러시아 극동에 경제적 이익을 준다는 점을 설득하면서 한미 관계는 보다 강화해야 한다고 지적한다. 둘째, 독일이 했던 것처럼 한국도 지역통합과정에 적극 참여해야 한다. 셋째, 중국의 부상에도 불구하고 미국만이 중국, 러시아, 일본의 입장을 조정할 수 있으므로 한미동맹을 보다 굳건히 해야 한다. 결론적으로 한국의 동아시아정책은 지역의 안정적 균형을 유지하고 강화하는 것이며 한미동맹을 바탕으로 중국, 러시아 등과 긴밀한 동반자 관계를 구축해야 한다.

토론자는 발표자의 주장에 기본적으로 동의하며, 대러 외교의 틀 속에서 보다 자세한 각론을 말씀드리고자 합니다.

통일 외교에서 러시아는 우리에게 누구이며 왜 중요한가?

북한 핵 문제로 인해 한미동맹의 필요성은 특히 군사안보 측면에서 보다 강화되는 상황에서 빠른 속도로 글로벌 파워로 부상하고 있고 북한에 대해 가장 큰 레버리지를 갖고 있는 중국에 대한 경제적 의존성은 우리의 대중 외교적 입지를 매우 축소시킬 만큼 커지고 있다. 이런 역설적 상황에서 그나마 한국 외교의 전략적 입지를 넓히는 데

고려해보아야 할 나라가 러시아이다. 또한 우크라이나 사태 이후 북·러 관계 개선의 속도가 빨라지고 있는 것은 러시아가 북한을 반미전선 확대의 '긴장의 교점'으로 활용하는 측면도 있다. 북·러 관계의 개선이 남·북·러 협력에 순기능으로만 작동할 수 있도록 한·러 간 신뢰와 소통은 더더욱 중요해졌다.

경제적으로도 잠재성장률이 3.5%에 머물고 있는 한국 경제에 새로운 시장, 자원공급자, 물류 연결자가 될 수 있는 러시아와의 경제협력은 한국 경제 발전에 새로운 모멘텀을 줄 수 있다. 역대 정부의 북방정책과 이번 정부의 유라시아 이니셔티브도 가상의 섬나라가 되어 버린 한국이 북방 대륙과의 경제통합을 통해 새로운 경제발전의 모멘텀을 찾고자 하는 것이다.

그럼에도 불구하고 그간 한·러 관계가 기대에 못 미친 가장 큰 이유는 외교 대상국으로서의 러시아의 전략적 위상과 의미에 대한 우리의 명확한 인식이 부재하였기 때문이다. 러시아를 우리에게 유리한 영향력을 북한에게 행사하는 범위 내에서 협력국으로 보느냐(소극적 포용), 아니면 러시아 극동지역이 남·북·러 협력이라는 틀 속에서 동북아에 통합되도록 적극적으로 노력하는 러시아를 수용할 수 있는 대상국으로 보느냐(포괄적 포용), 더 나아가 한국이 장기적으로 수용할 수 있는 동북아 신질서 형성의 핵심국으로 보느냐(거시적 지역 질서 포용)에 대한 중·장기 외교전략적 인식이 불명확하다는 것이 한·러 관계 발전 침체의 근본적 원인인 것이다.

동북아 국가들이 갖고 있는 지역주의 형성의 여러 제약점을 고려할 때 단기적으로는 러시아가 중심적 역할을 하는 동북아에너지 공동체 형성, 장기적으로는 통일 후 동북아 다자안보 질서 형성에서 통일 한국과의 우호적 관계 형성의 대상으로서의 인식이 가장 현실적인 대안이다.

수교 25주년 그간 한러관계는 왜 기대만큼 발전하지 못했는가?

올해는 한·러 수교 25주년이 되는 해이다. 그간 여러 분야에서 적지 않은 발전이 있었고 2008년 9월 모스크바에서 있었던 한·러 정상회담에서 양국 관계가 '전략적 협력 동반자 관계'로 격상됨으로써 양국 관계가 새로운 전기를 맞을 것으로 기대되었다. 그러나 전반적으로 양국의 정치·경제발전은 기대에 못 미쳤고 양국의 협력 의제는 김대중 정부 이후 철도, 에너지, 전력 등 의제만 반복되어 양국 관계의 피로감을 증폭시켰으며 양국 모두 과연 전략적 이익을 공유할 수 있을 지에 전문가들은 매우 회의적이

다. 한마디로 양국의 전략적 협력 동반적 관계는 수사적 표현에 불과한 것이다.

양국이 실질적인 전략적 협력 동반자 관계로 발전하지 못한 이유는 정치적으로는 양국관계가 미·러 관계에 동조화됨으로써 북핵문제에 한정되는 측면이 강했고 경제적으로는 남북관계의 기조에 구속되어 오랫동안 논의된 의제를 집행하지 못하는 상황을 결과하였기 때문이다. 양국의 경제협력을 통한 신뢰 제고가 북핵 이외 양국 외교관계의 협력 의제로 확대되고 장기적으로 북핵문제에서의 공감대 형성을 하는 전제적 조건이지만 한러 경제협력관계에 아직 시장실패적 요인이 많아 양국 정부의 적절한 개입과 행동이 필요한 상황이다. 이 때문에 한·러 관계는 양국 정상들의 결단이 없다면 수사적 차원에서 벗어나 실질적 차원의 협력으로 나아갈 수 없는 상황이다.

부분 균형동맹의 틀에서 한·러 관계의 실마리를 찾아야

한미동맹을 바탕으로 중국, 러시아 등과 긴밀한 동반자 관계를 구축하자는 주장은 매우 이상적이지만 현실에서 실행하는 데에는 ‘립 서비스’만으로는 어렵다. 중국의 부상, 우크라이나 사태로 인한 미·러 관계의 악화 등은 균형 외교의 방정식을 더욱 복잡하게 만들고 있기 때문이다.

4강 중 상대적으로 양자 동맹의 성격이 약한 러시아는 어떤 면에서는 균형 외교의 좋은 파트너가 될 수도 있다. 상대적으로 힘이 약하다는 것은 외교 실패의 위험도 적을 수 있기 때문이다. 이런 맥락에서 동북아의 구조적 전환을 추구하는 지역형성정책으로 중견국으로서 한국은 한미동맹의 틀 속에서도 중국과의 FTA를 통해 경제동맹을 구축함과 아울러 러시아와도 전략적 협력을 통해 자원부문 중심의 경제동맹을 구축하는 부분균형동맹(semi-balancing alliance)을 형성해야 하고 미국과 중국의 잠재적 긴장을 감소시킬 메커니즘을 한·러 관계에서도 찾아야 한다. 이 접근은 미국과 중국 사이의 양자관계에 의해 주로 영향을 받는 동북아 정치의 과도한 민감성을 안정화시키는데 도움을 줄 것이다.

특히 이러한 대러 자원동맹 형성, 특히 철도, 전기, 가스 등의 남·북·러 3각 협력 프로젝트의 시행과정에서 북한 변화에 따른 협력의 수준 결정보다는 북한 변화를 위한 유도하는 효과수준에서 협력의 수준을 결정하는 보다 적극적인 시각이 필요하다. 다시 말해서 북한 변화가 전제된 경제적 타당성에 따른 결정방식보다는 북한 변화의 효과를 고려하는 지정학적 효과가 경제적 타당성과 함께 고려되는 정치경제학적 접근

이 필요한 시점인 것이다.

대러 통일외교의 몇 가지 제언

1. 한국 주도의 한반도 통일이 러시아 국익에 부합한다는 점을 강력히 설득해야 한다.

러시아 학자들이 제시하는 한반도 통일 방안은 대략 4집단, 연방제나 연합제, 한반도 중립화, 남한의 경제 우위를 기반으로 남한의 북한 병합안, 경제통합을 통한 통일 방안으로 나뉜다. 전자 두 가지는 러시아 국익에 따라 선호하는 안이며 후자 두 가지는 현실적으로 가능해 보이는 안이라 볼 수 있을 것이다.

최근 한국 주도의 한반도 통일(주로 경제통합을 통한 통일)이 러시아 국익에 부합한다는 주목할 만한 연구들이 러시아 내에서 나오고 있다. 통일 한반도는 러시아 동아시아 에너지 전략 실현(국가 에너지 안보재단 K. Simonov 사무총장), 러시아 현대화(카네기 센터 D. Trenin 소장), 극동시베리아 발전과 아태지역에서의 러시아 입지 강화(MGIMO의 D. Lavin 교수) 등에 도움이 된다는 것이다. 특히 2014년 12월 KIEP 세미나에서 발표된 러시아극동연구소의 제빈(A. Zhebin) 박사와 수슬리나(S. Suslina) 박사의 연구에 따르면 국제적 합의에 따른 통일은 러시아 GDP를 2013년 대비 2~3% 증가시킬 것이며, 협력에 의한 경제통합 방식도 시베리아 철도와 가스송유관 연결 러시아 수익만 연 500억 달러 이상이 될 것이라 전망하였다.

설득의 방식과 관련해서 그간 한류나 IT 등 한국의 우수성 홍보를 통한 국가 이미지 개선 공공외교 방식에서 한걸음 더 나아가 한국의 평화추구와 통일 정당성을 통합한 통일공공외교를 추구해야 한다.

2. ‘2030 한·러 미래 청사진’ 마련과 New Action Plan 수립이 필요하다.

우크라이나 사태 이후 서구의 러시아 제재처럼 국제규범과 한국의 국익이 충돌하는 경우 대부분은 ‘상황에 따른 임시적 대응과 시간 끌기(muddling through)’를 하게 된다. 통일 외교를 보다 적극화하기 위해서는 국제규범과 우리의 국익의 균형적 고려에 기초한 분명한 외교개념과 원칙을 사전에 천명하고 이에 따르는 것이 필요하다.

또한 러시아처럼 외교대상국으로서 합의된 인식을 갖고 있지 않은 경우 이러한 예기치 않은 상황이 양국 관계 발전에 장애가 되는 경우가 많았다. 따라서 통일 한국의 비전과 러시아 신동방정책이 조응하는 문제를 구체화한 내용을 포함하는 ‘2030 한러

미래 청사진' 마련과 New Action Plan 수립이 필요하다. 이를 위해서는 사전에 양국 국책연구소의 공동 연구를 통해 사전 공감대를 확대해야 실행가능성이 커질 것이다.

3. 남·북·러 가스관 및 남·북·러 전력망 그리드 연결 사업을 보다 적극적으로 추진해야 한다.

최근 남·북·러 가스관 사업에 대한 국내의 관심이 위축된 것은 사실이다. 아시아 LNG 시장은 상당 기간 안정화될 가능성이 크고 셰일 가스의 출현으로 러시아 가스 산업의 경쟁력이 장기적으로 약화될 것이기 때문일 것이다. 그러나 박근혜 정부의 신북방 정책이 성공하기 위해서는 북한 변화에 따른 전략적 협력 수준 결정보다는 북한 변화를 유도하는 동북아 체제 형성이 고려되어야 함을 유의해야 한다. 따라서 북한과 러시아가 가장 절실히 원하는 것이 에너지 프로젝트라고 볼 때 남·북·러 가스관 및 전력망 그리드 사업은 한국 균형외교의 가장 중요한 수단임을 유의해야 한다.

특히 작년 러·중간 대규모 가스거래 성사로 인해 러·중간 가스가격이 아시아 기준 가격의 역할을 할 가능성이 커져 아시아 프리미엄의 극복 가능성이 커진 점도 고려해야 한다. 따라서 LNG 트레이딩 허브 구축 등 LNG 시장 변화에도 적극 대응할 필요가 있지만 다른 한편으로 러시아 가스의 지정학적 가치와 가스 가격의 장기적 가변성을 고려하여 동북아 통합가스망 사업에 남·북·러 가스관 사업을 포함시키는 전략의 실현 가능성을 계속 탐색하는 이중적 전략을 구사해야 한다. 에너지 사업은 막대한 예산이 필요하기 때문에 초기에는 남·북·러 농업협력처럼 초기 예산이 적은 사업부터 실행해보는 것도 고려해 볼 만하다.

러시아는 그동안 구소련 지역이나 중동 지역과 달리 동아시아 지역에서는 경제적 이익이 있다면 지정학적 손실도 어느 정도 감수하는 '신중한 타협(guarded rapprochement)'의 입장을 보여 왔다. 따라서 러시아 극동개발에서의 한·러 및 남·북·러 협력의 성사는 한반도 북핵 문제와 통일 문제에서 러시아의 보다 큰 양보를 얻어 낼 수 있는 실질적 수단이라는 점을 분명히 인식할 필요가 있다.

4. 다자기구에서 러시아와의 협력 강화해야 한다.

한·러 관계가 미·러 관계에 동조화되지 않고 발전하기 위해서는 한국과 러시아는 한반도 핵 문제에 매몰된 그간의 외교안보적 관심에서 벗어나 글로벌 차원에서 공유

이익을 도출하고 전략적 협력 동반자로서의 공감대를 확대할 필요가 있다.

양국은 우선 역내 차원에서 집단안보체제에 관한 논의에 적극 참여할 필요가 있다. ARF에서의 공조 방안을 모색함과 아울러 러시아가 의장국을 맡고 있는 '동북아다자안보 워킹그룹' 활성화를 통해 미래지향적 다자안보 체제와 한반도 평화체제의 설계를 연계하여 논의할 필요가 있다. 또한 러시아가 ASEM, ADB 등에 가입할 수 있도록 적극적으로 협력하여야 할 것이다.

또한 유라시아 이니셔티브와 관련해서는 금년 1월 1일 공식 출범한 '유라시아 경제연합'과의 FTA 또는 경제동반자협정(Economic Partnership Agreement) 체결을 추진해 볼 필요가 있다.

마지막으로 강대국의 '아시아 회귀' 현상이 증대되는 상황에서 북핵문제의 해결은 점점 어려워지고 있다. 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상에 대한 러시아의 지지를 이끌어 내기 위해서는 러시아의 북핵 문제 해결과정에서의 역할이 지금보다는 더 주어지는 것이 필요하다. 이런 맥락에서 6자회담 재개의 초기조건, 예를 들어 우라늄농축프로그램(UEP) 중단과 핵·미사일 실험 유예(모라토리엄), 비핵화 의제의 포함 등과 같은 핵심적인 비핵화 사전조치에 관한 한·러 간 합의된 중재역할을 러시아에 맡겨보는 방안도 생각해 볼 필요가 있다.

통일 대박론의 개념 재정립 필요

이상현 세종연구소 안보전략연구실장

박근혜 정부는 통일대박 실현을 위한 여러 가지 정책을 추진 중이다. 통일은 박근혜 대통령의 표현대로 ‘대박’임에 틀림없지만 이를 어떻게 달성할 수 있을지에 관해서는 많은 준비가 필요하다. 박근혜 대통령은 2014년 1월 6일 신년기자회견에서 통일 대박론을 처음 언급했다. “저는 한마디로 ‘통일’은 대박이다 이렇게 생각을 합니다… 한반도의 통일은 우리 경제가 실제로 대도약 할 수 있는 기회라고 생각합니다.”라고 밝혔다.

박 대통령은 우리 국민들 중 ‘통일비용이 너무 많이 들지 않겠느냐’, ‘굳이 통일할 필요가 있겠느냐’라고 생각하는 계층을 염두에 두고 더 늦기 전에 통일 기반을 강화하자는 취지로 이러한 구상을 밝힌 것이다. 신년 기자회견에서 박 대통령은 앞으로 남북 분단으로 인한 사회분열과 비용을 줄이기 위해 한반도 통일시대를 열기 위한 기반 구축을 해나가겠다고 언급했다. 이는 그동안 남북 간의 군사적 대치, 신뢰의 결여로 인한 남북협력사업의 파행 등 분단으로 인한 기회비용이 너무 크다는 사실을 표현한 것으로 이해된다. 실제로 통일에 대한 우리의 사회적 공감대는 갈수록 약화되는 추세이다. 특히 최근 각종 여론조사에서 드러나는 젊은 세대의 통일관 약화는 분명 우려할 사안이다. 또한 통일 비용에 대한 논란도 문제인데, 통일 비용에 대한 지나친 우려, 조사마다 들쭉날쭉한 편차도 개선되어야 할 점이다.

한반도 분단이 국제적 요인이 크게 작용한 결과이고, 따라서 성공적인 통일은 국제적 역학관계를 잘 활용해야 달성 가능하다. 그러한 관점에서 통일외교의 중요성을 결코 과소평가해서는 안 된다. 통일외교는 크게 분단상황 관리 외교와 통일기반 조성 외교로 나누어 생각할 수 있다. 분단상황 관리 외교는 남북분단 현 상황에서 발생하는 제반 문제들을 관리, 해결하기 위한 외교로서, 천안함 사태, 연평도 포격 도발 등 북한의 군사도발 대비, 북한 불안정 사태 대비, 북핵문제 해결 공조 등이 주요 내용이다. 분단상황 관리에 있어서 실질적으로는 현재의 한미동맹 체제를 통한 굳건한 대북 억지력 유지가 핵심이다. 통일기반 조성 외교는 통일에 대비하여 국제적 지지를 확보하면서 통일인프라 및 법적·제도적 체계를 구축하는 외교적 노력을 말한다. 여기에는 통

일의 당위성에 대한 국제적 설득 논리 확산, 통일 문제 해결을 위한 국제적 협의를 구축 등이 포함된다. 뿐만 아니라 국제 금융기구의 개입을 위한 사전 정지작업으로서 통일재원 확보를 위한 국제협력, 통일 관련 국제법적 문제 대비, 통일지지 확보를 위한 공공외교 수행, 그리고 북한 주민에 대한 인도적 지원 등이 포함된다. 성공적인 통일외교를 위해 고려할 사항은 다음과 같다.

첫째, 통일 대박론의 개념 재정립이 필요하다. 통일논의를 비용 대 편익 차원으로 환원하는 것을 지양하고 새로운 국가건설(new nation building)의 출발, 한국경제의 대도약, 국운의 대도약으로 규정함으로써 통일논의를 새로운 차원으로 격상할 필요가 있는 것이다. 박 대통령의 애초 ‘대박론’ 언급은 소박한 의식에서 출발했으나 결과적으로 거대한 통일담론으로 발전했고, 이를 기존의 통일담론을 근본적으로 재검토하는 계기로 삼는 것이 바람직하다. 통일은 비용 대 편익 논의를 넘어서 주변국들에게도 엄청난 ‘안보 편익’을 가져다준다는 점을 부각시킬 필요가 있다. 요컨대, 통일로 북핵문제의 근원적 해결이 가능하며, 통일 한국이 동북아의 안정자 역할도 가능할 것이다. 통일과정은 남북한 변수와 국제적 변수가 혼합된 복잡한 사안이 될 것이므로 어느 한 가지 담론으로 전부를 담아내기에는 역부족이다. 박근혜 정부의 ‘신뢰프로세스’에서는 남북이 서로를 바라보는 ‘정체성’이 중요하고, 신뢰를 기반으로 정책을 펼뿐 아니라 없는 신뢰를 만들어가야 한다는 점에서 ‘구성주의적’ 시각의 적용 여지가 상당히 크다고 할 수 있다. 박근혜 정부의 동북아 평화협력구상에서도 아시아의 문제점을 ‘아시아 패러독스’로 규정하고 이를 극복하기 위해 낮은 단계의 연성안보 이슈부터 협력의 문화를 배양해 높은 수준의 안보협력으로 가자는 시각이 있으므로, 결국 신뢰를 ‘만들어가야 하는’ 측면이 매우 중요할 것으로 보인다.

둘째, 통일외교의 의미와 역할을 재정립해야 한다. “갑작스러운 사태로 북한 지역이 권력적 공백상태에 놓인다면, 핏줄이 같고 역사, 언어, 문화를 공유하는 남측이 북측을 접수해 통치권한을 행사하는 것이 당연하지 않은가?” 한국사회 내 통념으로는 이 문제에 대한 답이 자명하다고 생각하는 경향이 있으나 국제법적 관점에서 볼 때 이 질문에 대한 답이 자명한 것은 결코 아니다. 북한이 붕괴하면 당연히 남측이 북측을 접수해서 관리해야 한다는 것은 우리의 순진한 희망사항에 불과하다. 북한 급변사태가

발생하면 일차적으로는 국제관리의 가능성 여부 및 형태가 우선 논의될 것인데, 결론부터 말하자면 유엔 혹은 중국의 개입(북한의 요청에 의한) 가능성이 가장 높기 때문에 우리의 입장에서는 통일과정에 대한 대비를 즉시 시작해야 한다. 남북통일 과정에서 국제사회가 개입할 경우, 실제 진행되는 것은 국제역학, 국제정치의 틀 속에서 통일의 양태가 결정될 가능성이 크다. 다시 말해 한국정부에 대하여 실질적 권한이 어느 정도로 위임 또는 이양될 것인지의 문제(달리 말하면 한국정부의 북한지역 통치에 대한 실질적 참여도)는 한국정부의 전반적인 통치 및 행정능력에 대한 국제사회의 평가와 밀접히 연관돼 있다. 북한이 붕괴할 경우 누가 보더라도 의당 한국이 북한지역을 관리하기에 합당하고 감당할 수 있는 주체라는 인식이 국제사회에 각인될 수 있도록 외교적 노력을 경주해야 하며, 그것이 바로 통일외교가 담당해야 할 책임이다. 다시 말해 한국이 북한지역을 제대로 통제할 수 있는지, 그 역량을 국제사회가 어떻게 평가하는지가 북한 붕괴시 한국의 북한지역 접수 여부를 판가름하는 잣대가 될 전망이다. 이상적으로 말하자면 북한 붕괴시 북한 주민들 스스로 중국이 아니라 한국을 선택하도록 만드는 것이 최상의 방안이다. 그래서 한국이 평소에 북한 주민의 마음을 사려는 노력이 필요하다는 지적이 제기되는데, 북한 급변사태시 북한의 운명을 결정하는 것은 결국 현실적으로 북한 지역에 있는 주민들이 결정할 것이기 때문이다.

마지막으로, 통일외교에서 유의할 점은 결국 통일은 우리의 문제이지 우리 주변 강대국들의 일차적인 관심사가 아니라는 점이다. 우리의 힘으로 통일을 성취할 수 있다는 자신감과 확신을 가져야 한다. 그리고 그러한 확신을 실천할 능력을 배양하고 철저히 준비를 한다면 통일은 결코 먼 훗날의 꿈만은 아닐 것이다.

통일은 차이에 대한 관용 없으면 불가능

김영수 서강대 교수

‘통일’(統一)은 ‘통이’(通異)의 관점에서 출발해야 한다. 즉, 통일은 동질성 회복과 함께 이질성 공존이라는 시각에서 시작해야 ‘통합’을 이룰 수 있다. 통일은 ‘현상 유지’가 아니라 ‘현상 변경’이기 때문에 더욱 그렇다.

흔히 통일을 얘기하고 상상할 때, 지금의 ‘남한’과 ‘북한’이 만나는 것을 상정하는데 이것은 대단히 잘못된 발상이고 상상이다. 통일은 지금의 남한이 아닌 훨씬 변화된 남한과 엄청나게 변화를 나타낼 북한과의 ‘합침’이다. 요컨대, 도저히 서로 합칠 수 없을 것 같은 두 정치공동체 및 사회문화공동체를 합치는 한 번도 해내지 못한 ‘정치공학’이며, ‘통합예술’이다.

따라서 서로 다른 것을 참아내며 받아들이는 ‘관용’이 없으면 불가능한 새로운 창조가 바로 남북한 통일이다. 남북 사이의 ‘상극성’을 줄여나가면서 ‘상보성’을 늘려나가는 것이 통일의 과업이며 통합의 궁극적 목표다. 따라서 서로 불편하지만 참으면서 이룰 수 있다는 신념이 필요하며, 이에 대한 공감대를 확산시켜나가는 것이 무엇보다 중요하다.

특히, ‘차이’가 ‘차별’로 나타나지 않도록 미리 준비해야 한다. 이것이 통일교육의 역점을 두어야 할 가장 중요한 핵심가치이며 기조다. 이미 다문화교육 및 교양을 통해 통일예행연습을 하고 있지만, 우리 사회전체가 ‘통일 친화적’이며 ‘통일 수용적’인 그릇이 될 수 있도록 공감대 형성과 감당능력 배양에 주력해야 한다.

북한주민이 원해야 통일도 이루어지고, 통합도 순항할 수 있기 때문에 현재의 탈북민 즉, ‘북한이탈주민’과 함께하는 연습을 통해 통합 매뉴얼도 잘 준비해야 한다. ‘북한이탈주민 정착 과정’에 대한 패널 연구를 통해 통합의 로드맵도 사전에 마련해야 한다.

한편, 통일 준비를 위해선 ‘북한 변화’를 유도하는 다양한 노력과 집중력을 발휘해야 한다. 북한의 변화 없이는 통일의 성취 가능성도 없다는 점에서 더욱 이 부분의 준비가 절실하고 시급하다. 북한 주민의 ‘미래 선택권’을 만들어주면서, 이 과정에서 북핵문제의 궁극적 해결을 모색해나가야 한다.

아울러 통일은 당장은 불편하지만 참으면서 감내하는 속에서 이뤄낼 수 있다는 의식을 확산시키고 정착시키는 또 다른 노력이 따라야 한다. 남북한 통일은 아마추어가 아닌 프로의 영역이란 점에서 각 분야의 ‘통합전문인력’을 미리 꾸준히 양성하여 통합 상황에 대비해야 한다. 특히 구체적인 통일 상상력에 기초한 우리 사회의 통합 역량을 키워나가야 한다. 분단이 안겨준 상처를 치유할 수 있는 통합전문 역량을 키워나가는 것이 서로 너무도 모른 채 자기 생각에 빠져 있는 현상을 극복할 수 있는 지름길이다.

강대국에 의해 분단된 이후 같은 민족끼리 처절한 전쟁을 치렀다. 서로 반목하면서 체제경쟁에 힘을 쏟다 보니, 갈라진 두 개의 민족공동체를 하나로 만드는 작업에는 오히려 소홀히 한 적이 많았다. 체제 경쟁에서 이기는 게 우선이지 함께 합친다는 것은 뒷전이였다. 말로만 통일을 외쳐댔을 뿐 실제로 통일을 앞당길 방안이 무엇인지 진지하게 고민한 적은 많지 않았다. 한 때는 우리 사회에서 통일을 최우선 국익으로 간주하는 발언이 친북적인 발언으로 매도되는 시절도 있었다. 북한도 무력을 통한 공산화 통일을 때마다 강조했을 뿐, 서로 합치는 통일은 생각조차 하지 않았다.

그러다 보니 서로를 이해하는 힘이 너무도 약한 결과를 낳고 말았다. 체제 수준에서 상대방의 약점을 들춰내는 데 익숙할 뿐, 상대체제의 작동원리나 사회구성원의 삶을 이해하는 능력은 현저하게 떨어졌다. 살아가는 방식이 다르다보니 생각하는 방식도 달라져 같은 민족이라고 하기에는 너무나 다른 이질성을 띠게 되었다.

동서독 정부의 정치범 석방을 놓고 거래를 중개하던 동독 교회 역할을 할 만한 중개자도 아직 남북한 사이에는 없다. 통합의 의견과 동력을 제공하던 동독의 노조도 북한 땅에는 기대하기 어렵다. 북한 땅을 방문하고 단기적으로 체험한 방문 인원이 120만

명을 넘고, 금강산과 개성을 관광한 숫자도 적지 않지만 ‘북한’을 제대로 읽고 진단하는 전문가도 드물다. 북한에서 살다가 탈출한 ‘북한이탈주민’이 3만 명에 달하는데도 북한 체제를 재구성하는 것이 아직도 미흡하다.

이런 상태에서 우리는 최근 ‘통일’에 부쩍 열을 올리고 있다. 통일의 상대인 북한도 제대로 모르면서 통일만 하면 장밋빛 미래가 온다고 부추기면서 통일논의를 일방통행식으로 밀어붙이고 있다. 통일이 이뤄지면 어떤 상황이 도래하며, 어떤 노력을 기울여야 [물과 기름]의 합침 같은 어려운 과제를 소화해 낼 수 있는지도 진지하게 고민하지 않고 있다.

남북한은 현재 상태로는 동질성을 회복하기도 어려운 상황에 놓여 있다. 이질성을 극복한다는 말이 무색할 정도로 완전히 서로 다른 삶과 사고 속에서 살아가고 있다. 동질성을 회복한다고 할 때, 우리의 기준에 맞춰 회복하게 되면, 북한 사회구성원 2천 5백만 명은 이방인이 되고 만다. 그리고 2등 시민으로 전락하게 된다. 그러다보면 통일 이후 또 다시 사회 균열은 심화되면서 통일은 왜 했느냐는 근본 질문에 봉착하게 된다.

통일은 하나로 만드는 것이지만, 실제로는 서로 다른 것(異)이 원활하게 통(通)하는 ‘통이’를 추구해야 한다. 그러기 위해서는 우리 사회부터 서로 다른 것을 받아들일 수 있는 보다 큰 그릇으로 만들어야 한다. 통일 친화적, 통일 수용적이란 용어에는 그런 뜻이 담겨야 한다. 그래야만 통일이 가져오는 서로 다르기 때문에 발생하는 불편함과 이질감을 사회가 소화하고 감당해 낼 수 있다.

그러기 위해선 ‘북한’을 정확하게 읽을 줄 알아야 한다. 김정은 중심의 북한에만 관심을 가질 것이 아니라 북한사회와 주민들의 삶을 직시할 수 있는 감각과 안목을 길러 나가야 한다. 아울러 북한주민의 마음을 읽고 그들이 우리를 좋아하고 선택할 수 있도록 꾸준히 지속적으로 우리의 마음과 준비를 알려주어야 한다. 북한 주민이 우리를 선택하고 통일을 이루겠다는 결심을 해주어야 통일은 비로소 이루어질 수 있다. 북한주민이 원하지 않으면 우리가 바라는 통일은 절대로 이뤄낼 수 없다. 이것이 통일을 생

각할 때 가장 우선적으로 고려해야 할 명제이다.

그리고 통일의 상상력을 키워야 한다. 지금 수준으로선 통일의 동력을 일궈내기가 어렵다. 통일 세대를 길러내는 힘도 너무 미약하다. 통일이 되면 성취할 수 있다는 경제적 통계만 강조하지 말고 실제로 다가올 미래를 사전 체험할 수 있는 근거 있는 상상력을 가상현실로 만들어내는 능력이 더 발휘되어야 한다.

이렇게 되면 남북한은 서로 얼마나 알고 있는가라는 기초적 질문에서 벗어나 무엇을 잘못 알고 있는지, 그리고 무엇을 더 개선해야 하는지를 고민하는 다음 단계 준비를 할 수 있다. 아는 것이 힘이라고 했는데, 우린 너무 모른 채 무식하게 통일준비를 하고 있다. 지금 우리 사회에는 통일의 경제적 효과만 뽐내며 떠다니지 사회문화적 과제와 관련된 상상은 매우 부족한 편이다. 이제부터 이 점을 보완하는 노력을 병행해야 한다.

통일 리더십도 이런 관점에서 새롭게 조명해야 한다. 통일에 대한 열정과 의지만 표명한다고 해서 통일 리더십을 가진 지도자가 될 수 없다. 이분법적 사고를 극복하고, 이기고 지는 통일이 아니라 함께 사는 통일을 위해 남북이 공존하는 방안을 전향적으로 생각하고 실천하는 지도자라야 통일 리더십을 발휘할 수 있다.

통일이 되면 군 복무는 안 하는 걸까? 하게 된다면 복무연한은 어떻게 될까? 확 줄어들까 아니면 통일된 대한민국을 지켜야 한다고 더 늘어날 건가? 통일 되면 어떤 전공이 인기 전공으로 부상할까? 어떤 새로운 비즈니스가 블루오션으로 등장하게 될까?

북한 땅에 있는 수 만개의 김일성 동상은 어떤 운명을 견뎌야 할까? 온전하게 모아서 황해도 연백평야에 동상공원을 만들면 어떨까? 명산 바위마다 새겨져 있는 수많은 바위글씨를 지워야 할까 아니면 그대로 두고 봐야 하는가. ‘김일성 종합대학’. ‘김책공대’ 등의 학교명칭을 통일 이후에 온전하게 쓰지 못할 터인데, 어떤 이름으로 바꿔야 하나. 이름 바꾼다고 할 때 그 대학 나온 북한 졸업생들이 가만히 있을까? 통일 이후 우리의 국립현충원과 같은 ‘애국열사릉’, ‘혁명열사릉’은 어떻게 관리하고 유지할 것인가?

통일 리더십은 정치적인 큰 그림과 함께 이런 구체적인 과제를 풀어갈 수 있는 예지와 이견을 좁혀 나갈 수 있는 ‘정치력’이 있어야 구축할 수 있다. 아울러 통일의 미래를 장밋빛으로 장식하는 지도자가 아니라 통일 시대에서 해결해야 하는 ‘사람의 통일’, ‘마음의 통일’을 이뤄갈 수 있는 지도자가 바로 통일 리더십을 제대로 발휘할 수 있다.

그럼에도 우리 주변에는 북한만 잘 모르는 것이 아니라 통일의 미래에 대해서 높아질 국민소득 숫자만 외칠 뿐이지 그 모든 것을 무로 돌릴 정도로 강력한 파급효과를 가진 ‘사람의 통일’, ‘마음의 통일’ 문제를 진지하게 고민하는 지도자를 찾아보기 힘들다.

통일을 이뤄낼 수 있는 지도자는 북한사회 구성원들의 ‘마음’을 만들어내고 그 ‘민심’을 우리 쪽으로 돌리는 역할에도 충실해야 한다. 통일 및 통합이 진행되는 과정에서 북한주민들의 ‘민족자결권’(right of self-determination)을 중시하면서, 그들이 우리와 같은 생각을 하게끔 설득하고 유도하여 통합과정에서 ‘우리’를 거부하지 않도록 지금부터 세밀한 준비와 실천을 해 나가야 한다.

북한 입장에서 본 남북 관계 해법

김흥광 NK지식인연대 대표

□ 발제에 대한 평가

- 본 주제에 관하여 발제자는 광복 70주년, 분단 70주년을 맞는 올해를 통일기반을 구축하기 위한 절호의 시기로 판단하였고 보다 전향적이고 구체적인 실천방안을 마련하여 실질적인 통일의 시대를 열어가려는 문제의식을 가졌다. 첫째, 한반도 신뢰 프로세스 가동과 5·24 대북 제재조치를 제시했다. 둘째, 북한의 비핵화와 한반도 평화 정착 등 남북관계의 근본적 문제들을 설정하고 그 해법을 제시하고자 시도하였다.

- 특히 통일한국 건설을 위한 전략적 고려사항으로 첫째, 북한 주민들의 광범위한 지지와 협조를 이끌어낼 수 있는 이념적 포용성과 현실적이고 가시적 혜택을 포함하는 전략적 방식을 모색했다. 둘째, 민족공동체통일방안을 더욱 발전시켜 정부와 국민들이 다 같이 공감하는 통일방안을 정립했다. 셋째, 통일리더십의 확립과 국민대통합을 통한 실질적인 통일준비를 위한 창의적인 통일대전략 수립과 지속적인 공론화의 전개를 제안하였다.

- 당면하여 지난해 말 대통령직속 통일준비위원회가 남북한 간 대화 재개를 촉구하는 대북 전통문을 보낸 이후 신년 초 대통령과 통일부 장관이 잇달아 형식에 구애받지 말고 대화 재개를 촉구하고 있고 북한 역시 전단 살포 중단이나 한미합동연습중단 등 전제 조건을 제시하고는 있으나 대화자체를 거부하지 않는 점을 감안하여 남북관계에 돌파구가 마련될 수 있는 가능성을 부각시키고 있다.

- 이렇게 발표내용을 요약해보면 남북관계 현안들에 대한 실상과 해법을 함께 제시하려는 의도가 다가온다. 나아가 한반도 통일에 대한 국내외 이해와 지지를 확보하기 위한 통일 리더십의 명목을 밝히려는 연구 노력들을 간과할 수 없다. 특히 남북한 관계 현안에서 기본문제가 무엇인가를 발제자의 주관적인 판단이 아니라, 신뢰성 있는 사회조사 기관들의 설문조사결과를 토대로 전개해 연구결과에 대한 신뢰성을 향상

시키고 있다.

- 본 발제는 고도의 학술적 논리를 전개하는 순수 학술세미나는 아니고 대신 남북한 주요 현안과 이슈에 대한 발제자의 개인적 의견과 주장을 반영하고 있는 데 다음과 같이 발제자의 주요 입장을 정리할 수 있다.

주요 현안 및 이슈	한 가지 입장	또 다른 입장	발제자의 입장
5.24조치 해제	즉시적인 전면 해제	시기상조	유연하고 실용적인 접근
금강산 관광 재개	先 재개, 後 보완	3대 선결과제 우선	관광 재개를 위한 명분을 다각도로 확보 후 재개
북한 핵·미사일	先 교류, 後 폐기	북핵 불용	안보강화, 새로운 북핵문제 관리구도 구축
남북교류	즉각적인 각 분야 교류	이산가족상봉 우선, 진전에 따라 확대	남북 간 새로운 관계설정, 민군 TF팀 가동, 전략적인 중장기 대응책을 가지고 단계별로 접근

상기 표에서 보는 것처럼 남북관계 현안에 대하여 극명하게 엇갈리는 국민들의 대표적인 입장과 이해에 대하여 많은 고려를 하였으며 이 두 가지 입장들의 문제점들을 보완하여 보다 실질적이며 실용적인 입장을 제시하고 있다.

- 평가를 마치면서 몇 가지 질문을 통해 발제자의 주장에 대한 문제제기 및 보완을 구하려고 한다.

질문1. 북한체제의 평화적 전환을 통해 통일한국을 건설할 수 있는 적극적인 구상을 마련하기 위하여 냉전시대 통일방안인 한민족공동체통일방안을 기능주의적 통일방식을 탈피할 것을 제안하고 있는데 현재 우리의 통일방안에서 어떤 문제점들이 있다고 보는가?

질문2. 북핵문제를 포함하여 남북 간 본격적인 관계회복을 위한 정책대안으로 남북한 간 새로운 관계설정을 지원하고 보장할 수 있도록 민관 또는 민군으로 TF팀을 구성할 데 대하여 제안하고 있는데 새로운 관계란 국가 간의 관계를 말하는가?

질문3. 설문조사 응답비율이 합계 100% 미만인 표들이 일부 있는데 (6,10, 11페이지) 어떤 항목들이 추가되어야 하는가?

□ 북한의 입장에서 본 남북관계 해법과 우리의 통일 리더십

- 북한의 생존전략: 핵

○ 북한은 남북관계를 한반도의 평화와 안전을 해결하기 위한 기본대상이 아니라, 부수적인 대상으로 목적이 아닌 수단으로 이용해오고 있다.

안정적인 체제유지에만 몰두하고 있는 북한은 자신들의 체제에 대한 미국의 이해, 미국의 양보, 미국과의 관계개선을 통하여 자신들의 체제안전을 담보 받을 수 있다고 인식하고 있다. 또 미국으로 하여금 자신들의 이러한 전략적 목표를 수궁하도록 만들 수 있는 유일한 수단은 바로 핵과 장거리미사일밖에 없다고 판단하고 있다. 다시 말해서 오로지 미국만이 자신들의 체제안전을 보장해줄 수도 있고 아니면 붕괴시킬 수도 있다고 철석같이 믿고 있다.

때문에 북한은 북핵문제를 논의할 때도 미국하고만 독대하고 싶어 한다. 혹여 한미와 함께 테이블에 앉으면 미국의 관심이 떨어지고 협상력이 크게 경감된다고 착각하고 있다. 또 미국과 중국의 강력한 요구에 등 떠밀려 6자회담까지는 이끌려 나왔지만 6자회담을 통해 문제를 해결하려는 것보다는 자신들의 핵문제에 대한 공식적인 국제적 공론을 확대시켜 나가려는 의도가 더 컸다. 따라서 북한이 핵협상에서 내세우는 기본적인 목표는 항상 핵 폐기가 아니라, 신규 핵무기 개발과 생산의 금지나 중단 정도다.

○ 북한이 유아독존적인 핵의존 증에서 벗어나지 못하고 핵보유를 생존의 유일한 동아줄로 치부하고 있는 이상, 남북 사이에서 핵협상과 타결은 사실상 공허한 메아리와 같다. 그렇다고 핵문제는 미국에 맡기거나 6자회담의 틀 안에서 해결하기로 하고 남북관계에서는 핵문제는 덮고 여타의 교류와 협력에만 집중하는 것은 호랑이의 새끼와 동거하는 것과 다름이 없다. 다시 말해 아직은 어려서 사람을 해칠 것 같지는 않지만 배불리 먹여주면 줄수록 사람을 해칠 날을 앞당기는 결과를 낳게 된다는 것이다.

○ 그렇다면 어떤 방법으로 북핵문제에 접근할 것인가? 북핵문제의 해법을 찾는 것은 쉽지 않다. 그러나 모든 문제에는 해답이 있다. 개인적으로는 크게 두 가지 방향에서 답을 찾아야 한다고 주장한다. 첫째는 북한으로 하여금 북미 장거리미사일 개발 및 보유에 대한 의미와 용도를 떨어뜨려 북한이 스스로 핵을 포기하도록 하는 것이다. 핵강대국 러시아가 미국보다 핵무기 보유량이 적어서 냉전을 그만둔 것은 아니다. 그들의 타산에 의하더라도 서방과의 핵 및 군비경쟁은 결국에는 자신들의 경제를 끝내 붕괴시키고 국가의 멸망을 앞당긴다는 사실을 인지하였기 때문이다. 그러자면 북한으로 하여금 핵을 가지고서는 절대로 국제사회와 어울려 행복하게 살 수 없다는 사실을 각인시켜야 한다. 그의 결연한 의지와 노력이 중요하다. 이를 위해서 “통일준비위원회”와 함께 “북핵폐기위원회”를 대통령직속으로 두고 여기에 민, 군, 관 전문가들을 망라하여 북 핵 폐기 전략을 마련하고 국내 및 국제적인 대규모 캠페인을 벌여야 한다. 무엇보다도 우리 내부에서 ‘북핵은 미래의 우리 재산’이라는 엉뚱한 친북논리 따위들이 고개를 쳐들 수 없게 국민들의 북핵문제에 대한 올바른 관점을 가지도록 해야 한다. 동시에 북한으로 하여금 핵보유를 고집하면 발생하게 될 국제적 고립, 경제적 파국과 함께 핵 포기 시 얻게 될 경제적 지원과 국제사회와의 원만한 동행에 대하여 고민하고 현명하게 선택하도록 하여야 한다.

둘째로, 북핵 문제의 아킬레스건을 찾아내어 그것을 공략함으로써 북한의 핵 포기를 유도하는 것이다. 여기서 아킬레스건은 핵문제에 관한 북한의 허를 찌르는 것이다. 그러한 아킬레스건은 실제로 북핵에 명줄을 걸고 있는 김정은과 최측근들이고 그 밖의 절대다수 북한주민들은 관심이 없다는 사실이다. 때문에 북한주민들로 하여금 작금의 경제적 파국과 생활고는 결국 김정은의 핵·미사일 도박 때문이라는 사실을 인지시키고 모든 가용수단을 다 동원하여 북한주민들에게 핵과 관련된 진실의 정보를 유입시킴으로써 북한 내부에서 공론화 되도록 해야 한다. 최근 북한에서 언행을 잘못하는 사람들에 대한 통제를 하지 못할 정도로 북한주민들이 사회문제에 대하여 너도나도 목소리를 높여나가고 있고 아니러니하게도 핵문제와 관련한 논의가 김정은을 직접적으로 모독하고 비판하는 것은 아니기 때문에 핵문제에 대해서도 찬반의 논의가 나오고 있다. 또 다른 아킬레스건은 핵무기를 생산하고 지키고 다루는 사람들이 마음만 먹으면 그 괴물을 무력

화시킬 수 있다는 것이다. ‘북한이탈주민지원 및 보호에 관한 법률’에는 탈북 시 북한군 함선, 비행기, 무기를 가지고 나오거나 땅굴정보 등을 제공하면 상응하는 대가를 지불한다는 법조항이 있다. 여기에다가 핵 및 장거리미사일 부품이나 기술, 배치정보를 제공하면 눈이 딱 감길 거액의 상금을 주도록 개정하고 그 사실을 대북라디오와 전단 등 모든 수단을 통해 북한주민들과 군인들에게 알려주면 굉장한 반응이 있을 것이라고 믿는다.

셋째로, 북핵 보유를 무력화시킬 수 있는 물리적 조치들을 취해야 한다. 북한으로 하여금 핵무기 보유는 북한에만 선택권이 있는 것이 아니라는 사실을 보여줘야 한다. 북한이 핵을 포기하지 않으면 미국의 핵무기를 남한에 배치하게 된다는 경고를 강력하게 주며 그래도 끝끝내 핵보유를 고집한다면 실제적으로 전략 핵무기를 배치해야 한다. 그리고 핵무장에 대한 대중적인 논의도 활성화시킬 필요가 있다. 이러한 논의는 실제로 핵개발에 목표를 두기는 하지만 그래야 동아시아에서 반김, 반핵 정서와 흐름을 만들어 내어 북한을 압박할 수 있다.

- 북한의 대남전략 - 2018년 조국통일대전략

- 2014년이 저물도록 북한은 한국의 대통령과 정부를 향해 온갖 비난과 폭언, 협박을 퍼부었다. 그러던 북한이 해가 바뀌자 김정은 신년사에 최고위급회담을 포함한 전면적인 대화와 협상을 제안하면서 관계개선의 봄바람을 만들기 시작했다. 뒤이어 북한의 제 정당, 사회단체 연합회의를 열고 김정은의 신년사 방침에 따라 남북한 정당, 정부, 민간의 전면적인 대화와 협상을 다시금 촉구하고 나섰다.

이에 화답하여 박근혜 대통령도 신년기자회견에서 대화와 협상에 앞서 상호간의 실질적인 행동을 통하여 신뢰를 쌓고 관계개선의 의지를 나타내는 의도에서 남북이산가족상봉을 제안했다. 이에 대해 북한은 한미 연합군사훈련을 중단할 것을 전제로 걸고 나섰다. 그러더니 아예 내놓고 “남북 관계 개선의 장애물인 5·24조치를 전면 해제하라”고 요구하면서 5·24조치를 해제하기 전에는 남북한이 할 일이 아무것도 없다고 손 사례를 치고 나섰다.

우리 정부와 국민들에게는 너무나도 익숙하지만, 북한의 애매모호한 태도에도 대체 남북관계를 개선하려는 의지가 있기는 한 건지 의문이 들게 한다. 그렇다면 대체 북한의 진짜 속셈은 무엇일까?

- 헛갈리게 만드는 북한의 이중적 플레이는 그들의 대남정책에서 기인한다. NK지식인연대 북한 현지통신원들이 보내온 자료에 따르면 2011년 이래 북한은 해마다 1월 3일이 되면 김정은의 주관 아래 당·정·군 최고 측근들만 참석하는 최고수뇌부 신년회의를 개최하고 거기서 새해 각 방면의 정책과 전략들을 제시하고 있다고 한다. 대남전략에 있어서 북한은 작년에 이어 올해에도 2015년 통일대전을 대남전략의 총목표로 제시했는데 그 핵심적 내용은 2015년부터 시작하여 4년 내에 조국통일을 이룩하겠다는 것이다. 그래서 북한정권 출범 70돌이 되는 2018년에는 전국적 범위에서 조국통일을 기필코 달성한다는 통일대계이다.

‘마이너스 경제성장률, 아사자와 동사자가 끊이지 않는 북한이 남한을 흡수 통일한다?’ 이는 말도 안 되는 소리이지만 북한의 대남전략을 들여다보면 그럴 듯한 계획이 있는 것으로도 보인다.

김정은의 대남전략은 한마디로 핵·미사일 고도화로 미군을 철수시키고, 핵 위력으로 남한사회를 두 동강내고 친북정권을 출범시켜 전쟁 없이 조속히 통일을 킨다는 것이다. 그 분기점은 2017년 대선이고 꼭지 점은 2018년 국경절이다.

결국은 슈퍼파워를 조성하여 목표를 달성한다는 계획이다. 북한이 보유하려는 슈퍼파워에는 美전역을 타격할 수 있는 장거리 핵미사일, 북한 특수부대용 핵배낭, 미국의 태평양앞바다에 신고 가 발사할 수 있는 SLBM, 새로운 핵분열·융합 기술을 활용한 중성자탄, 남한과 미국의 국가기반시설에 대한 스텝스넷 유형의 사이버공격 등이다. 올해 최고수뇌부 신년회의에서는 이상의 슈퍼파워를 ‘최고사령관 전략타격력’이라고 명명하고 이러한 전략타격력을 빠른 기일 안에 완성할 것을 최고사령관 앞에서 결의하였다고 한다. 국가과학원과 국방과학원, 핵물리연구소, 제2경제위원회, 내각의 책임일꾼들의 선서가 있었는데 모두가 2년 내로 목표를 달성하게다고 결의하였다고 한다.

이를 위해서 가장 필요한 것이 돈이고, 시간이다. 2년 내로 북한은 슈퍼파워를 조성하는 데 필요한 재원을 충당해야 하고, 또 이 기간 내에 미국이나 국제사회로부터 이러저러한 위협이나 압박을 받지 말아야 한다. 이를 위해서 북한은 남북관계를 활용하여 최대한 이러한 여건을 마련하려고 한다. 남북 간 대화와 교류를 하는 척, 또 6자회담에도 관심 있는 척하면서 결국은 시간을 끌고 돈을 벌어들여 슈퍼파워를 두루 가지는 2017년부터는 본격적인 ‘북남 통일작전’에 돌입하려고

획책하고 있다.

북한의 이러한 음모적인 대남전략이 성공할 수 있는 가능성은 별로 높지 않지만 그렇다고 전혀 불가능한 일은 아니다. 다만 우리에게 던져주는 시사점과 교훈은 매우 의미심장한 것이라 할 수 있다.

- 그렇다면 갈수록 심해지는 북한의 대남침공전략에 어떻게 맞설 것인가? 위에서 언급한 김정은의 통일전략이 사실이든 아니든 우리는 모든 가능성을 열어 놓고 만반의 준비를 갖추는 게 옳다. 이를 위해 우리 정부는 북한의 행동과 계략에 대하여 예리하게 촉을 밝혀야 하며 적극적인 대북정책을 구사하여야 한다.

첫째로, 북한이 슈퍼파워를 키우는데 필요 되는 돈과 시간을 주지 말아야 한다. 만일 북한이 남북관계 개선에 적극적으로 호응해 나선다고 하여도 그 속심은 진정한 관계개선이 아니라, 많은 돈을 얻어내자는 것이고 또 남한사회에 직접적 개입할 수 있는 루트를 확보하자는 것이다. 북한의 이러한 속셈은 이미 지난 시기에 충분히 경험했다. 남한 정부의 진정한 햇볕정책을 북한은 돈 뜯어내기와 시간벌기에 활용하였다. 그래서 나온 것이 북핵이고 장거리 미사일이고, 사이버부대다. 때문에 어떤 경우도 북한에 대한 지원은 증가적인 원칙을 견지해야 하며, 현금이나 현금으로 전환할 수 있는 물자는 절대로 반입을 금지해야 한다.

최근에 미국은 소니 해킹사건을 계기로 북한에 대한 전 방위적인 경제제재와 압박을 강화하고 있다. 미국도 북한의 핵전력 증강 음모가 실천단계에 들어섰다는 것에 주목하여 취하고 있는 정책적인 선택일 것이다.

북한의 시간벌기 전술을 차단시키기 위해서는 북한을 압박하여야 한다. 그러한 압박수단이 현재로서는 전혀 보이지 않는다. 그저 호소와 권고뿐이다. 이제라도 북한을 흔들 수 있는 강한 지렛대가 마련해야 한다. 북한이 가장 심한 거부 반응을 보이는 김정은을 비판하는 대북전단과 같은 것이다.

둘째로, 북한으로 하여금 2018년 조국통일대전략 따위들이 공허한 망상임을 자각하도록 하여야 한다. 지금까지 남북한에는 진정한 대화가 없었다. 대화가 없으니 정부 간 소통을 할 수 없었다. 그렇다고 남북한 정부의 정책이나 입장을 전달 할 방법이 없는 것은 아니다. 북한은 인터넷도 없고 방송통신기술이 대단히 뒤떨어졌지만 그래도 유일한 텔레비전채널인 조선중앙방송을 통하여 국방위원회,

조평통을 비롯한 남북대화 관련 기관들의 성명이요, 대답이요 하면서 우리 정부를 향하여 온갖 할 말과 훈시, 심지어 협박까지 다 하고 있다. 하지만 남한에서는 통일부 대변인 브리핑이 전부다. 우리도 북한의 옳지 않은 행동이나 계략에 대하여 당·정·청의 성명이나 입장표명, 설득과 훈시, 압박 등을 해야 한다.

현재 공영방송들은 노조의 강력한 입김으로 중립성을 지킨다고 하면서 아마도 이러한 프로그램을 송출하려고 하지 않을 수 있다. 때문에 북한이 정부의 대남용 방송채널인 평양방송과 온라인 채널인 “우리민족끼리”를 통하여 대남정책 설파를 하고 있다면 우리도 공식적인 대북채널을 구축해야 한다. 통일부 홈페이지가 있지 않냐는 반문을 할 수 있지만 그것은 통일부의 국민용 서비스채널이지 대북용 채널은 아니다.

이러한 채널이 구축된다면 하루 24시간, 김정은과 최측근을 상대로, 또 북한의 각 계층을 상대로 설득과 함께 계몽하고 마인드체인지를 시키는 적극적인 프로그램간다를 전개해야 한다.

셋째로, 북한의 체제전환을 가속화하기 위한 사업을 국책사업으로 추진하여야 한다.

남북한은 이념과 제도가 분명히 조화되거나 화합될 수 없는 절대적인 차이를 가지고 있다. 게다가 서로가 상대방의 이념과 제도를 융합해서 보다 새로운 이념과 제도를 받아들일 의사도 없고 의지도 없으며 더욱이 두 체제는 물과 기름 같은 것이어서 절충적인 제도로 융합될 수는 더더욱 없는 것이다.

남과 북 두 주체만 보았을 때, 화합과 협력을 통해서 통일할 가능성은 보이지 않지만 글로벌 환경에서 보면 남북통일은 둘 만의 문제가 아닌 주변국 및 다자간의 이해관계와 영향력에 의해서 조건 지어질 수도 있는 문제다. 구체적으로 남북한이 통일에 대한 의지가 없지만 중국이나 미국, 러시아와 일본 등이 촉진제 내지는 압력을 행사할 수 있으며 반대로 남북한의 통일을 열렬히 희망하는 경우에도 자국의 이익을 중시하면서 통일에 태클을 거는 경우도 있을 수 있다.

결국은 남북한의 노력만으로 평화적 통일이 어렵다고 통일을 포기할 것이 아니라, 통일을 맞을 준비를 철저히 하고 북한의 급격한 변화에 대한 관리를 평상시에 잘 해나간다면 언젠가 남북을 둘러싼 기회와 국운의 조합으로 통일에 유리한 결정적 기회가 올 수 있다. 그러한 기회가 올 것이라고 확신하는 것과 가지지 않는

것은 결과에 있어서 굉장한 차이를 가질 것 같다.

정부는 한반도 신뢰프로세스 추진을 통해 북한에게 올바른 남북관계 개선의 자세와 입장에 대해서 우직하게 하나의 모습으로 접근해야 하며 국정평가를 위한 성과내기 등에서 자유로워야 한다.

이와 함께 정부는 북한의 2018년까지 무력통일 무모한 야망과 행동에 대처하여 이를 억제하고 역으로 북한의 체제전환을 위한 1·5트랙 사업을 국책사업으로 끈기 있게 추진해 나가야 한다. 현재 정부는 북한의 체제전환을 위해서 뚜렷하게 진행하고 있는 국책사업이 없다고 해도 과언이 아니다. 국책사업은 국고를 활용해 북한주민들의 알권리를 증진시키기 위한 사업, 북한의 사유화와 시장경제 가속화를 목적으로 한 탈북자 북한가족지원, 남한의 이산가족 정보를 24시간 알리는 이산가족 방송 송출 등 굵직한 사업 등을 추진하여야 한다.

정치권에서는 북한 개혁개방지원법을 발의하여 개혁과 개방을 목적으로 한 북한의 정책추진에 어떤, 얼마만한 지원을 줄 것인지를 명시하며 특히 인도주의지원에 대해서는 공식적인 지원 포맷을 만들어 통일부와 대북전용 채널들에 계속적으로 노출시키며 북한이 지원 포맷에서 요구하는 물자보급을 약속하고 투명성 조사를 받을 의사가 있으면 언제든지 남한정부에 공식 요청할 수 있게 상시적으로 창구를 열어 두어야 한다. 이와 함께 정치권에서는 북한체제전환지원법을 발의하여 북한의 체제전환에 대한 우리 정부와 국민들의 요구들을 법제화하여야 한다고 본다. 여기서는 북한의 지도층에게 법의 이름으로 분명한 메시지를 보내야 한다. 비록 지금까지는 목숨을 부지하려고 독재자의 비위를 맞추고 독재자에게 굴종했지만 오늘이라도 인민들의 편으로 돌아서서 북한의 개혁과 개방, 민주적 발전에 도움이 되는 일을 한다면 반드시 과거를 불문하고 새로운 인생을 자유롭게 살 수 있는 더 좋은 기회를 부여할 것을 천명하여야 한다. 그래야 김정은과 극단적인 추종세력을 분리하고 민주화된 새 세상에 대한 희망과 기대를 가지고 북한주민들의 자생적인 민주화 진전을 이룰 수 있다.

남남갈등 해결할 강력한 리더십 필요

엄종식 전 통일부 차관

1. 남북관계 해법에 대하여

- 남북관계는 남한, 북한, 국제상황의 교호작용으로 나타난 결과이다. 어느 한쪽이 강렬한 열망을 갖고 있더라도 상대방의 입지나 이익에 따라 전혀 다른 결과를 가져올 수 있다. 지금의 3자 상황은 관계 진전을 위한 조건을 갖추고 있지 못하다. 따라서 현 단계에서 남북 관계 해법은 보이지 않는다는 것이다. 오히려 악화될 상황으로 점점 내려가는 것으로 보인다.
- 이런 가운데 해법을 마련한다면 그것은 우리 정부의 새로운 접근에 의해서 길이 열릴 수 있겠으나 현 정부는 그럴 필요성을 못 느끼고 있으며, 그것을 감내할 희생과 비용을 지불할 의사도 없으며, 새로운 상황을 만들어갈 집단 의식과 정책 의지가 결여되어 있다고 할 수 있다.
- 현 남북 관계를 규정짓는 문제는 5·24 조치 문제이다. 5·24 조치는 남북 간의 접촉, 방문, 교류협력을 전면 중단한 조치이다. 이 문제에 대한 해답 없이 우회하여 갈 수 있는 방법은 없다. 현 정부는 북한의 도발 습성을 더 이상 허용하거나, 반복시킬 수 없다는 원칙 유지에 높은 가치를 두고 있다. 따라서 새로운 전략이 나올 수 없다. 그러나 70년의 남북관계사와 남북회담을 들여다본다면 꼭 이 길만 있는 것은 아니다. 전두환 전 대통령은 아웅산에서 많은 각료를 잃었지만 다음 해에 수해지원을 받는 결정도 하였다.
- 결국 선택은 대통령과 외교안보통일장관의 몫이다. 그들은 원칙 유지가 더욱 중요하다 보기 때문에 희생하며 만들어야 할 해법 마련에 나설 필요를 느끼지 않는다. 안보나 외교, 체제에 중심을 두는 목소리가 커질수록 자주적, 민족적 남북관계를 만들어가려는 목소리는 작아지고 몸은 움츠러들게 마련이다.

○금강산관광 재개 문제는 사실 5·24보다 더 어려운 문제이다. 그냥 금강산관광을 재개할 수 있다고 말만 하는 것은, 앞의 장애와 전제조건을 무시하고 하는 발언이다. 거기에 진지한 고민과 진정성이 보이지 않는다. 금강산관광을 재개하기 위해서는 신변 안전보장, 우리 재산 몰수동결 해제, 북한 법률 폐기, 5·24 조치 해제, 제재 상황하에 현금 지불 문제 등 5가지 장애를 넘어야 한다. 그런데 이 문제에 대한 구체방략을 제시하지 않고 그냥 재개할 수 있다고 말하면 이는 무책임한 일이다.

2. 통일리더십에 대하여

○통일리더십은 환경과 여건과 시대의 산물이다. ‘시대가 영웅을 만든다’는 말대로 링컨, 비스마르크, 콜 등은 시대적 격변기에서 성공적으로 통합과 통일을 이루어 낸 인물이다. 한반도에 아직 이러한 상황은 도래하지 않았고, 21세기 대한민국의 시대적 사명인 통일을 누가 이루어낼 것인가는 북한의 변화에서부터 시작될 것이다.

○유 교수의 표현대로 ‘국제사회와의 공조 강화’, ‘주변국에 통일이 국가이익에 부합됨’을 설득하는 등 통일리더십의 국제역량은 통일리더십의 제일 중요한 덕목이 될 것이다. 그러나 이러한 국제역량은 강대국의 의견을 따라가는 수동적인 리더십은 아니다. 통일의 3대원칙 중 하나인 자주는 우리 민족의 미래를 남의 의사에 맡겨둘 수 없다는 것으로 우리는 남북이 분단되는 과정에서 이를 뼈저리게 느꼈다.

이러한 통일리더십은 한미상호방위조약을 체결한 이승만 전 대통령의 현실적이고 통찰력 있는 국제감각과 반공포로를 전격 석방하는 등 민족이익을 앞세우는 주도적 역량을 겸비해야 할 것이다.

○우리의 주변국들은 기본적으로 한반도의 평화와 안정이라는 가치를 우선시하는 현상유지정책을 취하고 있다. 그러나 우리는 분단 장기화로 이질성 심화, 통합의 어려움, 비용의 증대를 고려할 때 통일을 만들어가는 현상변경정책이 바로 통일리더십의 핵심이 되어야 할 것이다. 역사는 현실에 안주하지 않고 갈등을 겪더라도 이를 이겨내고 통합을 이뤄내는 통일리더십을 평가할 것이다.

○다음으로 이러한 국제역량을 뒷받침하기 위해서는 국내의 다양한 갈등과 대립을 해결할 수 있는 국내통합적 강력한 리더십이 필요하다. 자유민주적 기본질서를 위협하고 헌법의 가치를 무력화하는 집단이나 개인에 대해서는 엄격한 조치를 취하는 등 우리 사회의 분열지향적 시도를 억제 할 수 있는 통일리더십이 필요한 것이다.

3. 통일한국 건설 위한 전략적 고려에 대해서

○유 교수는 ‘통일에 대한 청사진 제시, 로드맵과 대응준비태세’를 제기한 바, 우리 정부는 통일방안을 통해 이미 통일의 청사진을 제시하였고, 속도, 방식-점진, 급변통합-등에 따른 통합대비계획을 각부처와 협의하여 수립하여, 지속 보완 발전시키고 있다.

- 다만 북한의 불안정 상황에 따른 비상시계획은 공개하지 않을 뿐이며, 국가라면 당연히 해야 할 계획은 갖고 있는 것이다. 물론 이것이 완전하지 않더라도 그러한 상황 도래 시 참고가 되는 중요한 자료는 될 것이다.

○다음으로, 통일방안의 구체성 여부다. 미래에 올 통일 과정과 통일 상황은 매우 다양하고 지금과는 다른 환경이 될 수 있다. 이러한 방안을 너무 구체적으로 만들어 놓는다면 우리의 전략적 운신의 폭을 좁혀놓을 수 있음을 유념해야 한다.

- 서독의 통일은 무슨 구체적인 통일방안으로 이루어진 것도 아니며, 베를린 장벽 붕괴 후 서독정부의 통일계획인 ten-point policy도 거창한 것은 아니고, 결국 상황의 흐름에 따라 적용되기 어려운 것이 되어버렸다.

- 이보다는 통일 과정에서의 광범위한 통일조약등 세부문서를 신속하게 만들어 낸 서독 각계각층의 실력 있는 인재들이 사실상 통일의 역군이라 할 수 있다. 통일은 종합적이므로 각 분야의 인력을 체계적으로 키우고, 갈등 해결을 위한 사회의 수준을 한 단계 올려놓는 일이 중요하다.

○새로운 통일방안을 만드는 문제이다.1989년 한민족공동체통일방안이 발표된 이후 국내외 상황은 많이 변했고, 북한이 핵보유국임을 선언하는 등 많은 변화가 있었으나, 현재의 민족공동체통일방안은 나름대로의 타당성을 갖고 있다.

- 일부에서 냉전해체, 민족개념 등을 문제로 새 방안을 얘기하나, 구체적으로 방안 만들기에 들어가면 현 방안을 대체하는 방안을 만들기가 어렵다는 데 고민이 있다. 그래서 이명박 정부도 방안이 아닌 '3대공동체 통일구상'을 제시하는 데 그쳤고, 현 정부도 '통일현장' 수준으로 제시하려고 하는 상태다.
 - 문제는 우리 내부의 컨센서스에 관한 것으로, 현 방안이 여야 합의로 이루어진 것이라는 강력한 특성을 갖고 있음을 기억해야 한다. 우리 정치사회는 남북문제에 관해 정략적으로 대결, 반목하는 상황임을 감안한다면 새 통일방안 논의는 실속 있는 효과는 보지 못하면서, 우리 사회의 통합보다는 남남갈등을 재연시킬 우려도 있다.
- 끝으로, 통일 준비를 위한 과제의 하나는 자유민주주의, 시장경제, 비핵화라는 통일국가의 미래상을 확고히 우리 사회에 확인시키는 일이다. 통진당 해산에서 보듯이 우리의 헌법가치, 자유민주적 기본질서를 위협하는 세력은 통일 준비 차원에서 대처해야 하며, 이를 위해 통일교육을 좀 더 체계적으로 강화해야 한다.

통일정책, 국민적 공감대를 기반으로 - 실천은 지속가능하게

방형남 동아일보 논설위원

남북통일은 반드시 달성해야 할 민족적 과제다. 통일연구원이 비자를 받아 중국을 왕래하는 북한 주민 100명을 상대로 한 면접 조사에서 95명이 “통일이 필요하다”고 답변했다. 분단을 비정상적으로 여기고 극복의 대상으로 판단하는 민족의식은 남과 북 사이에 아무런 차이가 없다.

통일의 관점에서 보면 분단 70년인 2015년의 의미는 막중하다. 올해는 남북이 다시 하나가 될 수 있다는 희망과 합칠 가능성이 거의 없다는 절망 가운데 한 가지가 분명해지는 분수령이 될 가능성이 크다.

현실은 희망과는 거리가 멀다. 박근혜 정부 출범과 함께 통일논의가 무성해졌지만 과연 고양이 목에 방울을 달 수 있을지 의문이 점점 커지고 있다. 정부가 통일준비 리스트를 계속 확대하고 있지만 호응을 거부하는 북한의 행태가 마치 요리조리 피하는 고양이 같다.

왜 이런 결과가 빚어지고 있을까. 대화를 거부하는 북한 요인이 결정적이지만 우리 내부에서 비롯된 원인도 있다. 리하르트 폰 바이츠제커 전 독일 대통령은 회고록 <우리는 이렇게 통일했다>에서 “냉전 시대에 열강들은 동서독의 분단을 해결해야 할 과제가 아니라 받아들여야 할 현실로 여겼다”고 술회했다. 오늘날 한반도 주변 4강들의 생각도 독일의 경우와 다르지 않다고 보아야 한다. 우리는 어떻게 그들을 통일 지원세력으로 변화시킬 것인가.

바이츠제커는 “분단되어 있던 동안 동독과 서독의 국민들이 경험한 ‘우리는 하나’라는 깊은 연대감은 국제적 상황이 통일에 대한 가망이 없어 보이는 시기에도 끊어지지 않았다”며 “독일인들은 공동체적 인식의 끈을 놓지 않았다. 유럽의 안전을 위협하지 않으면서 그 의지를 관철하는 것은 매우 어려운 일이었다. 그럼에도 그것이 우리의 목표였다”라고 썼다. 통일을 이룬 독일이 보여준 대로 남북통일의 비결은 바로 한반도 내부의 동력이다. 남북한이 강력한 통일 의지를 보여야 국제사회 설득이 가능해진다. 북한의 호응을 이끌어내기 위해서도 우리 내부에서 국민이 공감하고 지지하는 정책을 제시해야 한다. 국민 여론을 결집시켜 강력한 통일의 기반으로 활용하는 대통령

의 리더십도 필요하다.

〈효과적 통일정책을 위한 제언〉

천리 길을 가려면 우선 첫걸음을 내디딜 수 있는 여건을 마련해야 한다. 북한은 한미 연합훈련 중단 등의 전제조건을 내걸고 남한의 대화 제의를 거부하고 있다. 통일을 가시권 안으로 끌어들이려면 북한이 언젠가 마음을 바꿔 우리 측 제안을 수용하기를 기다리는 소극적 자세 대신 북한을 대화 테이블로 끌어낼 실질적 방안을 만들어내야 한다.

대화의 돌파구를 열기 위해서는 왜 통일 논의가 필요한지, 왜 남북대화가 필요한지 초점을 분명히 할 필요가 있다. 현재 남북 관계는 북핵을 비롯한 안보 문제, 박근혜 대통령의 통일대박으로 상징되는 경제 문제, 북한 주민의 인권을 포함한 인도적 문제로 대별할 수 있다. 이들 문제를 모두 포함하는 백화점식 제안은 필연적으로 상황을 복잡하게 만든다. 모든 현안 해결을 목표로 하면 우리 내부에서도 의견조율이 어려워진다. “핵문제가 해결될 기미를 보이지 않는데 북한에 경제 지원을 해야 하나”, “남북 경제 협력을 위해 북한 인권에 대한 개입은 자제해야 하는 것 아닌가” 라는 이의제기에 누가 완벽한 답변을 내놓을 수 있는가. 유호열 교수가 발제에서 지적한 대로 신뢰 개선을 위한 남한의 최우선 과제, 5·24 조치와 금강산 관광 등 주요 남북 현안에 대해 국민과 전문가들이 여전히 이견을 보이고 있다.

포괄적으로 접근하면 북한이 대화를 거부할 빌미도 많아진다. 지금 같은 상황이라면 올봄 한미연합훈련을 계기로 지난해처럼 남북 간에 긴박한 대립이 재연될 우려도 있다.

우리가 바라는 통일은 준비와 실행 과정을 거친 뒤에 나타나는 결과물이다. 과정에서 소기의 성과를 거두지 못하면 통일이라는 결실을 추수할 수 없다. 통일 과정을 순조롭게 진행하기 위해 남북대화 목표의 우선순위를 정해 집중적으로 실행노력을 하는 방향 전환이 시급해 보인다. 먼저 남북 경제협력과 인적 교류에 집중할 수 있을 것이다. 남북 경제교류는 북한도 원하고 있다. 인적 교류는 분단 70년 동안 심화된 남북의 이질화를 극복하기 위해 반드시 필요하다. 지금처럼 남북 경제협력이 중단된 상황에서 북한과 중국의 경제교류가 확대되면 남북통일의 동력은 더욱 떨어질 수밖에 없다.

두 번째는 인도적 대북 지원에 주력하는 것이다. 전제조건 없는 인도적 지원으로 방향을 전환하면 남북대화의 돌파구 마련이 쉬워질 수 있다. 통일은 억압받는 북한 주민에게 자유와 인간다운 삶을 찾아주기 위해서도 필요하다. 또 통일은 지도자 사이의 악수가 아니라 남한 국민과 북한 주민이 포용할 수 있는 여건이 마련되어야 비로소 가능해진다. 북한 주민의 마음을 얻지 못하면 통일은 가능하지 않다.

마지막으로 안보 불안 해소에 주력하는 것이다. 진정한 의미의 남북 평화공존은 북한의 핵개발을 포함한 군사위협이 제거되어야 가능하다. 군사위협이 상존하면 남북대화가 재개돼 교류와 협력이 늘어난다 해도 사상누각이 될 우려가 크다. 안보불안 해소는 분단 70년 동안 북한의 행태를 돌아보더라도 포기해서는 안 될 과제다.

〈바람직한 통일 리더십〉

역대 정부에서 통일과 대북정책은 대통령이 주도했다. 박근혜 정부도 마찬가지다. 통일정책을 대통령이 주도하면 장점이 있기는 하지만 위험성도 많다. 정책을 강력하게 추진할 수 있는 반면 판단을 그르칠 경우 잘못된 길로 빠질 수도 있다.

앞서 언급한 국민적 동력을 만들기 위해서는 다음의 몇 가지 측면을 고려한 통일 리더십이 등장해야 한다.

첫째, 국민적 공감대 형성을 염두에 뒀어야 한다. 기존 남북 합의 중에 최고의 무게를 갖는 것은 2000년 6·15 공동선언과 2007년 10·4 선언이다. 하지만 낮은 단계의 연방제 통일방안 합의는 국민의 동의를 거치지 않았다는 치명적 결함을 갖고 있다. 10·4 선언은 북한의 핵실험 이후에 열린 정상회담이지만 핵 해결에 대한 합의 없이 북한에 일방적으로 혜택을 주는 합의만 나열했다. 양대 선언은 남남갈등을 초래했고 보수정부로 승계되지 못했다. 이런 일들이 반복되는 것을 막으려면 주요 대북·통일정책은 국민적 합의를 전제로 제시돼야 한다.

둘째, 대통령의 무오류에 대한 환상을 깨야 한다. 김대중 정부 시절 햇볕정책에 대한 이의 제기는 원천봉쇄됐다. 햇볕정책에 대한 도전이 대통령에 대한 도전으로 인식됐기 때문이다. 북핵 해결을 뒷전에 둔 노무현 정부의 남북대화도 대통령이 옳다는 정권내 합의에 따라 강행됐다. 대통령의 잘못을 상정하지 않는 닫힌 인식 때문에 남북관계는 지속적으로 발전하지 못했다.

박근혜 대통령은 집권 이후 일부 대선 공약을 파기하고 잘못된 정책에 대해서는 국

민에게 사과를 하기도 했다. 대북정책도 환경 변화에 따라, 작동 여부에 따라 수정하고 대안을 제시하는 유연성이 필요하다. 잘못 판단한 것으로 드러날 경우 과감하게 버려야 한다.

셋째, 정권을 초월해 지속가능한 접근을 해야 한다. 독일 통일의 비결 가운데 안정적 정치기반을 들지 않을 수 없다. 헬무트 콜 총리는 1982년부터 1998년까지 집권했다. 한스 디트리히 겐서 외상은 1974년 사민당 정부에서 외무장관으로 일하기 시작해 기민당 콜 정부에서 1992년까지 근무했다. 서독 국민들이 장기간의 경험을 통해 콜 정부의 정책을 신뢰했기 때문에 어려운 과정을 극복하고 통일을 달성할 수 있었다.

같은 보수정부지만 이명박 정부가 추진했던 비핵·개방 3000과 통일세는 박근혜 정부 출범과 함께 흔적도 없이 사라졌다. 박근혜 정부의 통일정책도 3년 뒤 다른 정부가 들어서면 지속된다는 보장이 없다. 정권에 따라 다른 형태의 통일정책이 등장하는 것은 국가적 손실이고 국력의 낭비다. 목표는 크게 잡아야 하지만 획기적 진전이 없더라도 통일로 가는 길에 벽돌 한 장 놓는다는 자세로 지속가능한 정책을 만들어 실천해야 한다. 정권에 따라 다른 통일정책이 등장하는 폐단을 막기 위해 역대 정부 주요 통일 정책 입안 및 실행자들의 협의체인 ‘통일정책수렴위원회(가칭)’를 구성해 가동하는 방안을 제안한다.

분단 이후 북한 지배자가 김일성에서 김정일을 거쳐 김정은으로 바뀌었지만 세습독재라는 기본적인 속성은 변함이 없다. 우리는 북한 지도자가 때때로 전술적 변화를 시도하기는 하지만 체제는 포기할 수 없다는 한계가 있다는 것을 잘 안다. 선택의 여지가 많지 않은 북한 지도자에 비해 우리 지도자가 리더십을 발휘할 수 있는 공간은 광활하다.

