

지속가능한 대북정책의 모색

일시 : 2013. 5. 2 (목) 13:30~16:30

장소 : 국회도서관 대강당

CONTENTS

지속가능한 대북정책의 모색

I. 개회식

개회사	고현욱 (국회입법조사처장)	3
격려사	강창희 (국회의장)	5
축사	안홍준 (국회외교통일위원장)	6
축사	류길재 (통일부 장관)	8
축사	오연천 (서울대 총장)	9
기조연설	박재규 (경남대 총장, 전 통일부 장관)	11

II. 기조발제

기조발제 1. 동북아 질서의 재구조화와 한반도 평화		
_ 이수훈 (경남대 극동문제연구소장)		17
기조발제 2. 한반도 신뢰 프로세스와 남북관계 전망		
_ 박명규 (서울대 통일평화연구원장)		33
기조발제 3. 지속가능한 대북정책을 위한 국회의 역할		
_ 최완규 (북한대학원대 총장)		59

III. 종합토론

종합토론 1. 한반도 위기상황과 새정부의 신뢰프로세스		
_ 길정우 (새누리당 의원)		75
종합토론 2. 한반도 신뢰프로세스의 기본은 '대화과 소통'		
국회는 남북관계의 독립적 공간 확보해야		
_ 원혜영 (민주통합당 의원)		81
종합토론 3. 지속가능한 대북정책의 모색		
_ 김병로 (서울대 교수)		87
종합토론 4. 한반도 위기, 북한의 전략, 대북정책의 고민		
_ 김근식 (경남대 교수)		95
종합토론 5. 새정부의 대북정책: 환경, 특징 그리고 과제		
_ 박종철 (통일연구원 연구위원)		107



개 회 사

고 현 욱 (국회입법조사처장)

안녕하십니까? 국회입법조사처장 고현욱입니다.

먼저, 오늘의 세미나를 격려해주시기 위해 바쁘신 가운데에도 직접 참석해주신 존경하는 강창희 국회의장님께 충심으로 감사드립니다. 평소 남북문제의 중요성을 강조하시고 국회 차원의 역할에 커다란 관심을 가져오신 의장님의 뜻에 따라 이번 세미나가 개최된 것을 더욱 기쁘게 생각합니다.



그리고 이 행사의 축하를 위해 많은 내빈들께서 참석하셨습니다. 특히, 안홍준 국회외교통일위원장님, 류길재 통일부장관님, 오연천 서울대학교총장님, 박재규 경남대학교총장님께서 직접 축사와 기조연설을 해주시게 되어 더 없는 영광으로 생각합니다. 어떻게 보면, 이 축하 말씀들이 발제논문 못지 않게 북한문제에 대한 우리의 고민을 적시하고, 앞으로의 해법에 대해 더욱 의미있는 시사점을 제시할 것으로 기대합니다.

저희 국회입법조사처는 국회의원의 다양한 의정활동을 지원하기 위해 노력하고 있으며, 이번 세미나도 이러한 활동의 일환으로 개최하게 되었습니다. 오늘 세미나는 “지속가능한 대북정책”을 모색하고, 향후 한반도 신뢰 프로세스의 가동 시점을 예측하며, 현재의 어려운 남북관계의 돌파구를 마련하는데 국회가 맡아야 할 역할을 토론하는 자리입니다.

이러한 점에서 이 세미나는 대북정책에 대한 국민의 합의 기반을 강화하고 지혜를 모으는 중요한 계기가 될 것이라고 확신합니다. 오늘 토의된 내용들은 국회입법조사처가 관련 정책을 조사하고 분석하는 과정에서 적극 활용될 것이며, 나아가 의원들의 대북관련 입법 및 정책 개발에도 중요한 핵심 자료가 될 것입니다.

이와 같이 우리의 미래 운명에 중대한 영향을 미치는 시의적절한 주제에 대해 한국의 북한연구학계에서 최고의 권위를 지니신 전문가께서 한 자리에 모였습니다. 격식에 구애받

지 않으면서 시대적 사명으로 오늘 흔쾌히 발표를 맡으신 최완규 북한대학원대학교 총장님, 박명규 서울대학교 통일평화연구원장님, 이수훈 경남대학교 극동문제연구소장님께 경의를 표합니다.

아울러, 한국정치학계의 버팀목으로서 세미나 사회를 맡으신 장달중 서울대학교 교수님, 그리고 다양한 관점에서 대북문제를 조망하고 토론하실 원혜영 국회의원님과 길정우 국회의원님, 김병로 서울대학교 교수님, 김근식 경남대학교 교수님, 박종철 통일연구원 연구위원님께도 감사를 드립니다. 특히, 원혜영 의원님과 길정우 의원님께서서는 바쁘신 의정 활동 중에도 평소 한반도문제에 대해 꾸준히 연구하시는 북한 전문가로 알려져 있습니다.

끝으로, 오늘 세미나가 미래의 대북정책 방향을 가늠하고 한반도의 평화와 통일을 위한 구체적인 대안을 제시하는데 밑거름이 되기를 다시 한번 기원하면서 인사 말씀을 마치고자 합니다.

감사합니다.

격려사

강창희 (국회의장)

중요한 시기에 열리는 대북정책 공동세미나를 참으로 뜻 깊게 생각합니다. 국회입법조사처와의 교류·협력에 흔쾌히 동의하시고 오늘 세미나에 함께 하신 오연천 서울대 총장님과 박재규 경남대 총장님께 특별한 감사의 말씀을 드립니다.



우리는 북한의 계속되는 위협에 직면해 있습니다. 안보 정세는 여전히 전망을 어렵게 하고 있습니다. 개성공단까지 위기에 처해 있습니다. 우리는 그 어느 때보다 북한을 주시하면서 어떠한 상황에도 대처할 수 있는 태세를 갖추어야 할 것입니다.

그런 한편으로 우리는 보다 장기적으로 남북관계를 전망하면서 평화를 위한 노력을 계속해야만 합니다. 특히 지금 한반도 주변정세는 6.25전쟁 이래 가장 유동적이고 불확실합니다. 중국의 국력이 급신장하면서 미중 관계는 협력과 갈등이 교차되고 있고, 일본은 불안정성을 가중시키고 있습니다. 우리 내부 문제도 만만치는 않습니다. 지난 20년 동안 우리의 대북정책은 오락가락했습니다. 이 과정에서 우리 사회의 남남갈등도 그 골이 깊어졌습니다.

이 모든 내외의 상황을 고려할 때, 지금은 동아시아 질서에 대한 전반적 이해와 지속가능한 대북정책 추진을 위한 우리 사회의 역량을 결집할 때입니다. 특히 정부와 국회의 합치된 노력이 절실히 요구되고 있습니다. 그런 점에서도 오늘 세미나에 대한 기대는 더욱 커집니다.

기조발제를 해주시는 박명규 서울대 통일평화연구원장님, 이수훈 경남대 극동문제연구소장님, 최완규 북한대학원대 총장님에게 다시 한 번 감사의 말씀을 드립니다. 뜻 깊은 세미나를 위해 애쓰신 고현욱 처장님을 비롯한 입법조사처 여러분에게도 격려의 말씀을 드립니다. 아울러 오늘 세미나를 통해 국회입법조사처와 주요 거점 대학과의 교류·협력 확대에 새로운 모델을 만들어 달라는 부탁도 드립니다.

여러분의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

축사

안 홍 준 (국회의교통일위원장)

여러분 안녕하십니까.

국회 외교통일위원장 안홍준 의원입니다.

북한의 핵실험, 그 이후 계속되는 도발위협과 개성공단 흔들기 등으로 한반도 정세가 어지럽고 남북관계가 극으로 치닫고 있습니다. 이런 엄중한 시기에 “지속가능한 대북정책의 모색”이라는 시의 적절한 주제로 매우 의미 있는 토론회를 개최해주신 국회입법조사처, 서울대학교 통일평화연구원, 경남대학교 극동문제연구소에 깊은 감사를 드립니다.



아울러 강창희 국회의장님을 비롯하여, 이렇게 귀한 자리를 마련해 주신 오연천 서울대 총장님, 박재규 경남대 총장님, 고현욱 국회입법조사처장님, 그리고 어려운 시기에 남북관계의 최일선에서 수고를 아끼지 않고 계신 류길재 통일부 장관님께도 감사의 말씀을 전합니다.

또한, 오늘 이 행사를 위해 바쁘신 중에도 기초발제와 토론을 마다하지 않으시고 귀한 시간을 내어주신 기초발제자 및 토론자들과 행사 관계자 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다,

한반도의 긴장은 좀처럼 그 기세가 수그러질 기미를 보이지 않고 있습니다. 오히려 북한은 군 통신선 단절조치, ‘1호 전투태세’ 성명 발표, 그리고 개성공단 폐쇄 등과 같은 극단적인 조치로 남북관계의 긴장을 더욱 더 고조시키고 있는 실정입니다.

미국과 중국을 비롯한 주변 4강들이 북핵문제에 대해 마땅한 해결책을 제시하고 있지 못한 상황에서 한반도의 안보환경은 더욱 악화되고 있으며, 북한문제 해결을 위한 우리 정부의 고민도 깊어지고 있습니다. 일련의 도발행위들에 내재되어 있는 북한의 진정한 의도를 정확히 파악하고, 그에 대한 구체적이고 효과적인 대응방안의 마련이 시급합니다.

이러한 가운데 박근혜정부 대북정책의 핵심인 ‘한반도 신뢰프로세스’가 성공적으로 추

진되기 위해서는, 창조적이고 획기적인 대북정책의 수립이 절실히 요구됩니다. 그러나 지금의 대북정책이 현 상황을 돌파하기 위한 미봉책에 그쳐서는 안 됩니다. 우리의 대북정책의 목표는 헌법이 천명하고 있는 바와 같이, 평화통일을 이룩하는데 있는 만큼, 통일한국의 견지에서 남북관계에 따른 부침(浮沈)이 없이 ‘지속가능’ 할 수 있어야 합니다.

또, 그러한 대북정책만이 북한에게 ‘신뢰’의 신호를 주고, 남북관계에 신뢰의 다리를 놓는 시금석이 될 수 있습니다. 그러한 의미에서 현 상황에 대한 분석과 함께 ‘지속가능’한 대북정책을 논의하는 이번 세미나는 박근혜정부의 대북정책뿐만 아니라 장기적인 관점에서 우리 안보와 통일에 있어 매우 중요한 담론을 갖게 될 것으로 예상합니다.

특히, 앞으로 1~2년이 한반도의 평화와 통일의 방향을 결정할 수 있는 가장 중요한 시간이 될 수 있다는 점에서, 여기 모이신 여러 전문가들의 노력과 역할이 더욱 중요하다고 할 것입니다. 저 역시 국회 외교·통일위원장으로 제 역할을 다하도록 하겠습니다.

아무쪼록, 어려운 시기에 마련된 오늘의 귀한 자리를 통해 한반도의 평화와 번영을 위한 실질적이고 구체적인 대안이 모색될 수 있기를 바랍니다.

감사합니다.

축사

류길재 (통일부 장관)

축사

오연천 (서울대 총장)

안녕하십니까.

국회입법조사처와 경남대학교 극동문제연구소, 서울대학교 통일평화연구원 공동으로 지속가능한 대북정책을 모색하는 학술회의를 개최하는데 대해 진심으로 축하를 드리면서 강창희 국회의장님과 안홍준 국회외교통일위원장님, 류길재 통일부장관님 그리고 박재규 경남대학교 총장님을 비롯한 내빈 여러분께 감사의 인사를 드립니다.



서울대학교와 국회입법조사처는 지난 2월 7일 「주요정책에 대한 공동연구 및 학술행사 개최», 「교육 및 연구차원에서의 인적교류», 「출판물 및 자료 등의 교환», 「기타 교육·연구분야에서의 상호 교류·협력 증진 프로그램 운영에 관하여 협력하기 위한 협약」을 체결하였습니다. 오늘 이 학술회의는 양 기관이 맺은 협약을 실천하는 소중한 전환점입니다.

국회입법조사처는 국회의원들의 입법과 정책개발, 그를 위한 각종 연구 활동 등을 지원하는 중요한 역할을 하고 있습니다. 이러한 협력체계 구축은 국회입법조사처의 의정지원 역량을 강화할 뿐 아니라 대학의 정치과정에서의 참여와 사회적 기여를 확대하는 의미를 지니고 있습니다. 이런 점에서 오늘의 이 학술회의는 우리 사회의 지혜와 역량을 모아가는 새로운 모델을 만들어가는 자리이기도 합니다.

특히 최근 한반도 정세의 급박함을 감안하면 <지속가능한 대북정책의 모색>이라는 학술회의 주제는 매우 시의적절한 사안입니다. 변화하는 동북아 질서 속에서 한반도신뢰프로세스를 대북정책으로 밝힌 박근혜 정부가 경색된 남북관계를 풀어갈 수 있는 방안을 모색하는 관점에서 국회가 어떠한 역할을 해야 하는지를 논의하는 것은 더욱 의미심장한 과업입니다.

오늘의 학술회의가 한반도의 평화정착과 지속가능한 대북정책의 방향을 도출하는데 실

질적으로 기여하는 뜻 같은 자리가 될 것으로 기대합니다. 오늘 행사를 준비하신 국회입법
조사처와 서울대학교 통일평화연구원, 경남대학교 극동문제연구소 관계자 여러분들께도
감사를 드립니다.

감사합니다.

기조연설

남북한 신뢰회복을 위하여

박재규 (경남대 총장, 전 통일부 장관)

안녕하십니까. 대한민국 정치의 산실 국회에서 기조연설을 하게 된 것을 영광으로 생각합니다. 부족하지만, 남북한 신뢰회복을 위하여 저의 소견을 간략하게 말씀드리도록 하겠습니다.

탈냉전 후 지난 20년간 우리는 남북관계 발전을 위해 노력해 왔습니다. 남과 북은 1991년 ‘남북기본합의서’와 ‘한반도비핵화공동선언’을 통해 새로운 탈냉전 질서 하의 남북관계 방향성을 정립했습니다.



특히, 지난 2000년 김대중 대통령과 북한의 김정일 위원장 간에 최초로 이루어진 ‘남북정상회담’은 반세기에 걸친 반목과 대립의 역사를 청산하고, 남북관계를 화해와 협력의 길로 전환시키기 위한 결단이었습니다. 저는 당시 통일부 장관으로서 “성공적인 남북정상회담”과 남북관계 발전을 이루기 위해 북한 측의 김정일 위원장을 만나 계속 설득하는데 노력을 다했습니다.

그 정상회담의 결과물로서 6.15 공동선언이 발표된 이후 18차례의 남북이산가족상봉, 경의선 철도연결, 남북교역 확대, 금강산 육로관광과 개성공단 사업이 시작되었습니다. 또한 대규모 대북 인도적 지원과 다양한 사회문화 협력사업은 민족 동질성 회복에 크게 기여하였습니다. 한마디로 남북간에 신뢰가 좀 싹텃다고 생각합니다.

금강산 관광은 2008년에 남북관계 악화로 중단되었습니다만, 그럼에도 불구하고 193만 명의 관광객이 금강산을 찾는 성과를 거뒀습니다.

더욱 중요한 것은 개성공단입니다. 개성공단은 남측의 기술과 북측의 노동력이 결합한 Win-Win의 협력사업입니다. 우리 중소기업에게는 새로운 활로를 열어주고 북한측에게는 시장경제를 알리는 ‘통일의 실험장’이 되었습니다. 지난 4월 8일 조업이 잠정중단되기까지

개성공단에는 123개의 남측 기업이 입주해 있었으며 53,000여명의 북한 근로자가 일하고 있었습니다.

개성공단에는 섬유(58%), 기계금속(19%), 전기전자(11%) 등의 업종이 주로 생산에 참여하고 있으며, 2006년 이래 2012년까지 생산액은 20억 달러, 수출은 2억 3천만 달러로 호주, 유럽, 중국, 러시아, 중동, 일본 등의 순위로 이루어지고 있습니다. 개성공단에서 근무하는 북한측 근로자는 여성이 73%이며, 근로자들의 월 평균 임금이 134달러였습니다. 북한측은 개성공단에서 연 8,380만 달러, 우리 돈으로 939억원 이상을 근로자 임금으로 벌어들였습니다.

이렇게 되기까지는 남북간 화해·협력과정에서 많은 우여 곡절이 있었습니다. 무엇보다 북한의 군사적 모험주의와 동·서독 통일 후 “핵 없는 조선은 존재할 수 없다”는 김일성 주석의 명(命)에 따라 ‘94년 북·미 제네바 합의를 무시하고 김정일 국방위원장 주도로 계속된 핵무기 개발은 남북간 협력과 대화를 ‘가다 서다’하게 하였습니다.

그럼에도 불구하고 한국은 일관성을 갖고 경제교류협력과 비핵화를 위한 6자회담을 지속하는 등 남북관계 발전과 동북아의 평화를 위한 노력을 중단하지 않았습니다.

그러나 북한은 핵에 대한 집착으로 이와 같은 한국의 노력에 찬물을 끼얹곤 하였습니다. 2005년 제4차 6자회담에서 비핵화를 위한 9.19 공동성명이 합의되었지만, 2006년 10월 북한이 1차 핵실험을 단행하였습니다.

이러한 상황전개에 따라, 2008년에 출범한 이명박 정부는 북핵문제 해결을 최우선으로 하는 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 기초로 대북정책을 추진하였습니다. 그러나 북한이 비핵화를 반대하면서 남북관계는 경색국면으로 치달았고, 북핵문제는 해결의 실마리를 찾지 못했습니다.

한반도 평화를 저해하는 북한의 행동은 이 뿐만이 아닙니다. 금강산 관광 중단이 계기가 된 2008년 7월 11일의 금강산 관광객 피살 사건에 이어, 2010년 3월 26일의 천안함 침몰 사건과 같은 해 11월 23일의 연평도 포격 사건으로 남북간 긴장은 최고조에 이르렀습니다.

2008년 12월 6자회담이 중단되고 북한은 2009년 5월 2차 핵실험, 2013년 2월 3차 핵실험을 강행하였습니다. 이에 따라 UN안보리 대북제재조치가 강화되고, 북한의 핵공격 위협 등 벼랑끝 전술이 재개되면서 한반도를 중심으로 한 동북아의 군사적 긴장도 고조되었습니다. 신뢰의 싹이 사라지고 말았습니다.

그러나 한반도에서 우리는 제재와 압박만으로는 문제가 해결되지 않는다는 것을 잘 보아 왔습니다. 따라서 올해 새로 출범한 박근혜 정부는 신뢰회복과 대북교류를 연계한 ‘한반도 신뢰프로세스’를 대북정책 기조로 삼고 있습니다. 남북이 신뢰를 구축하면서 국제사회의 협력을 통해 남북관계를 개선시켜 나간다는 전략입니다. 특히 북한의 3차 핵실험 등 도발에 대해서는 한미 동맹 체제를 근간으로 강력하게 대응하되, 인도적 지원과 대화는 병행함으로써 한반도 문제 해결을 위한 진지한 노력을 계속한다는 것입니다. 이는 유진벨 재단의 방북을 승인하고 개성공단 정상화를 위한 대화제의에 잘 나타나 있습니다.

박근혜 정부는 남북당국간에 중단된 대화의 문이 열리도록 계속 노력해야 합니다. 1단계로 적십자를 통해서 영유아 약품과 건강식품을 제공하면서 화해분위기를 띄워야 합니다. 2단계로 이산가족상봉 행사를 추진하면서 금강산관광사업 재개를 위한 협의도 검토해야 합니다. 3단계로 천안함·연평도 피격 등의 재발방지와 긴장완화를 위한 협의를 군사당국자 회담을 통해 시작하고, 3단계까지 순조롭게 진행되면 정상회담을 통해 북한의 비핵화를 설득해 나가야 합니다.

한반도문제는 남북한의 문제이면서 국제적인 성격을 지닙니다. 대북정책은 국민과 국제사회가 공감을 이룰 때 그 효과가 배가됩니다. 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스의 핵심인 안보와 협력의 균형적 접근을 국민들께 오해 없도록 잘 설명할 필요가 있습니다. 지금의 대결국면에서는 안보의 필요성을 진보진영에게 잘 설명하고, 향후 대화국면에서는 협력의 필요성을 보수진영에게 잘 설명해야 합니다. 한반도 신뢰프로세스는 국민들의 지지와 협조가 있어야만이 정책추진의 탄력이 붙을 수 있습니다.

올해는 한반도 정전체제 60주년을 맞이하는 해입니다. 항구적인 평화체제로의 전환이 시급한 과제입니다. 평화는 아무리 강조해도 지나치지 않습니다. 한반도의 평화는 지키는 것과 만드는 것이 있습니다. 평화를 지키는 것은 튼튼한 국방력과 한미동맹이고, 평화를 만드는 것은 남북간의 활기찬 화해와 협력입니다. 지키는 평화와 만드는 평화가 균형을 이룰 때 행복한 통일 기반은 더욱 단단해 질 것입니다.

끝으로, 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스가 개성공단 정상화를 포함해 남북관계 복원을 이끌고, 한중협력을 통해 북한의 비핵화를 이끌고, 한미동맹을 통해 한반도 평화체제의 토대가 마련되기를 기대하면서 기초연설을 마치고자 합니다.

경청해 주셔서 감사합니다.

지속가능한
대북정책의
모 색

I. 기초발제

- 기초발제 1 | 동북아 질서의 재구조화와 한반도 평화
이 수 훈 (경남대 극동문제연구소장)
- 기초발제 2 | 한반도 신뢰 프로세스와 남북관계 전망
박 명 규 (서울대 통일평화연구원장)
- 기초발제 3 | 지속가능한 대북정책을 위한 국회의 역할
최 완 규 (북한대학원대 총장)

– 기초발제 1 –

동북아 질서의 재구조화와 한반도 평화

경남대 극동문제연구소장

이 수 훈

동북아 질서의 재구조화와 한반도 평화

이 수 훈 (경남대 교수)

1. 머리말

한반도 문제는 ‘동북아단위적’ 접근을 통하지 않으면 적절하게 다룰 수 없게 진화되어 버렸다. 한반도가 처한 여러 과제들이 동북아 차원의 구조에 의해 받게 될 구속력도 전에 없이 높아졌다. 그런가 하면 동북아 질서의 재구조화 과정에서 한반도 문제 해소가 한층 필수적이 되는 압박도 전에 없이 강하다. 한반도 문제가 복잡하게 형클어지면 동북아 지역 질서 전반의 불안정성이 높아지고, 남북관계가 악화되면 그 또한 동북아 재구조화에 악영향을 미치게 되어 있다. 이명박 정부가 구사한 대북강경정책과 대미일변도외교¹⁾가 생생한 예라고 하겠는데, 각각 남북관계 파탄과 한중관계 악화로 귀결되었을 뿐만 아니라 동북아 지역 전체를 대립적으로 조성하는 데 일조하였음을 상기할 필요가 있다.

게다가 지난 대선 기간에 북한이 장거리 로켓 발사 시험에 성공하고 금년(2013) 2월에 3차 핵실험마저 강행하자 한반도 평화와 동북아 안정이 크게 훼손되었다²⁾. 한반도의 전반적 안보상황은 평화와는 거리가 먼 상태이며, 동북아 지역정세도 매우 불안정하게 되어버

1) 이 문제에 대해 내가 흥미롭게 읽은 신문칼럼으로 김대중, 2013, “‘양다리’ 외교” (『조선일보』, 4월 1일자)가 있다. 한국사회에서 보수주의자들은 예외없이 한미동맹을 무척 강조하는 경향이 있는데 이 칼럼에서 김대중고문은 시작부터 “결론부터 말하자면 박근혜 대통령은 취임 후 첫 방문국으로 미국보다 중국을 택했어야 한다고 생각한다. 적어도 앞으로 5년 또는 그 이상, 한국의 안보와 경제에 가장 중요하고 민감한 영향을 미칠 나라는 미국에서 중국으로 바뀌고 있기 때문이다...”라는 의견을 펼치고 있다.

2) 새 정부 출범이후에도 북한의 군사적, 정치적 공세와 위협이 계속되어 “정전협정 백지화”(3월 6일), “1호 군사근무태세” 명령(3월 26일), “남북관계 전시상황” 돌입 (3월 30일), “개성공단 가동 중단과 북측 근로자 철수” 조치(4월 8일) 등이 연일 쏟아져 나왔다. 이런 군사적 긴장구조 전개과정에 국제사회로부터 유엔 안보리의 대북제재 결의안 2097호가 나왔고, 한미간에는 정례적 한미연합군사훈련이 강도높게 실시되었다. 훈련 기간에 미국의 B-52 폭격기 (3월 19일), 핵잠수함(3월 20일), B-2 전투기(3월 28일), F-22스텔스 전투기(4월1일)가 미국 본토 혹은 일본내 미공군기지에서부터 한반도에 전개되었다.

렸다. 북핵문제로부터 비롯된 한반도 요인에 더해 동북아 역내에는 안보에 저해되는 요인들이 다수 존재하고 있다. 대표적으로 미중간의 권력경쟁과 중일간의 영토 대립을 꼽을 수 있다.

동북아 질서의 불안정과 난맥상을 분석하기 위해서는 적어도 두 가지 차원의 복합적 관점이 필요하다. 하나는 현재 진행되고 있는 동북아 지정학의 구조적인 변화이고, 다른 하나는 현재를 끊임없이 뒤흔드는 역사적 요인과 관련되어 있다. 동북아 지정학의 구조적 변화를 짚기 위해서는 미국의 상대적 쇠퇴(decline)와 중국의 급부상 문제에 대한 천착이 필요한데, 이 발제문에서는 ‘헤게모니 이행’이라는 개념틀을 활용하고자 한다.

다음으로 역사적 민감성과 관련하여서는 19세기 후반부터 발생한 제국주의/식민주의 침탈과 그 과정에서 발발한 청일전쟁, 러일전쟁, 태평양전쟁 등을 주목해야 한다. 동북아 지역의 안정과 평화를 틈만 나면 파고들어 해치는 과거사, 영토, 해양영유권, 역사교과서 문제 등등은 지난 시대의 유산을 적절하게 청산하지 못한 데서 비롯되었다고 해도 틀리지 않다. 이 같은 동북아 현실은 예컨대 유럽과는 판이하게 차별적인 현실인데, 유럽 사람들이 유사한 과거사를 팔목상대하여 청산한 나머지 국가연합으로까지 진도를 낼 수 있었다는 점을 우리는 항시 되새길 필요가 있다.

이에 더해 한반도 문제와 관련하여서는 20세기 후반부의 역사까지 포함한 접근이 요구된다. 1950년대 초 한국전쟁을 위시하여 이후에 공고화된 냉전체제의 역사, 그리고 탈냉전기에 있었던 한국과 중국간의 국교정상화 같은 중대 사건을 염두에 두어야 하는 것이다. 북핵문제가 북미간 적대관계의 “필연적 산물”은 아니라고 하더라도³⁾ 그 기저에 북미 적대관계가 깔려있다고 전제할 수 있다면⁴⁾, 그 사안은 북한과 미국은 남겨둔 채 남한과 中共사이에에서만 수교가 일어남에 따라 북한이 외톨이로 남게 된 탈냉전 초기 역사와 직결되어 있다는 것이다. 나는 노태우정부의 ‘북방정책’과 그 결실을 높게 평가하는 축인데, 그 눈부신 외교적 성과에도 불구하고 ‘북방정책’은 그 일차 대상인 북한에 대한 신중한 배려가 있

3) 장달중, 2011, “냉전 엔드게임과 북미대립” 장달중 외, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』 (서울대학교 출판문화원), 제1장.

4) 구갑우교수는 이 문제를 “북미간 핵갈등”으로 다룬 바 있으며, 김근식교수는 “북미간 상호작용”이라는 차원을 강조한다. 구갑우, 2009, “‘3차 북핵위기’와 북미 핵협상의 역사적 교훈: 북미 핵갈등은 왜 계속되고 있는가” 경남대 극동문제연구소 『한반도 포커스』, 2009년 7/8월호 참조; 김근식, 2012, 『대북포용정책의 진화를 위하여』 (한울), 제5장, p. 142 참조.

있는지도 의문이거나와⁵⁾ 동북아 단위의 냉전체제 해소라는 한층 포괄적인 그림을 결여한 채 한 쪽 방향으로만 나아간 전략적 실책을 범했다고 본다.

2. 헤게모니 이행과 급변하는 동북아 지정학

여기서 세계체제의 ‘헤게모니(hegemony)’란 농업/산업, 상업, 금융 3대 경제영역에서 압도적 우위를 보일 뿐 아니라 그것을 토대로 삼아 자신의 규칙과 의도, 목적을 광범위한 분야들에 관철시킬 수 있는 역량을 가진 상황을 뜻한다⁶⁾. 헤게모니는 국제정치학에서 흔히 사용하는 ‘세력균형’, 즉 여러 권력들이 힘의 균형을 가진 상황의 정반대라 할 수 있다. 그렇다고 해서 헤게모니가 전지전능한 절대권력을 뜻하지 않는다. 헤게모니는 질서와 평형상태(equilibrium)에 더 가깝고, 한 헤게모니가 퇴조기나 종점에 접어들면 격렬한 권력 경쟁, 무질서, 비평형상태가 발생하게 된다.

헤게모니는 하나의 ‘사이클’을 그리게 되는데 세계체제 내에서 어떤 특정한 단일 권력 혹은 국가가 부상, 정점, 퇴조라는 패턴으로 ‘헤게모니 사이클’을 완성한다. 16세기 이후 자본주의 세계체제의 역사에 세 번의 ‘헤게모니 사이클’이 있었다. 즉, 17세기 중엽 네델란드(연합주) 사이클, 19세기 중엽 영국 사이클, 20세기 중엽 미국 사이클이 있었던 것이다. 네델란드 헤게모니는 1625-1672년 기간, 영국 헤게모니는 1815-1873년 기간, 미국 헤게모니는 1945-1968/73년 시기에 각각 그 정점을 이루었다⁷⁾.

정점을 이룬 이후부터 헤게모니 사이클의 완료와 이행이 일어났으며, 이행기에는 예외 없이 헤게모니 도전 권력들 간에 전쟁을 포함한 격렬한 권력 경쟁이 발생하였다. 나는 금년 2월말에 한국국제정치학회 특별기획 학술회의에서 발표한 대표발제문에서 이 양태를 두고 “이행기의 정치”라고 불렀다⁸⁾. 네델란드 헤게모니 이후 영국과 프랑스가 헤게모니 계승

5) ‘북방정책’을 대내외에 천명한 1988년 노태우대통령의 ‘7.7선언’에는 “한반도 평화를 정착시킬 여건을 조성하기 위해 북한이 미국, 일본 등 우리 우방과의 관계를 개선하는 데 협조할 용의가 있으며...”라는 대목이 들어있긴 하다. 노태우, 2011, 『노태우 회고록 하권: 전환기의 대전략』 (조선뉴스프레스), p. 145 참조.

6) Wallerstein, Immanuel, 1979, “Three Instances of Hegemony in the History of Capitalist World-Economy,” in Wallerstein, I., ed., *The Politics of the World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, chapter 4.

7) Wallerstein, 1979, 위의 논문.

8) 이수훈, 2013, “헤게모니 퇴조와 동북아 지역정치” 한국국제정치학회 기획학술회의 『주변국의 한반도 정책과 새

투쟁을 벌이면서 영토, 동맹, 시장, 자원, 식민지 등을 두고 끊임없는 전쟁들을 치렀다⁹⁾. 영국 헤게모니 이후에는 독일과 미국 간의 헤게모니 계승 투쟁이 제1, 2차 세계대전을 포함한 “30년 전쟁”을 치른 후에 마감되었다. 말할 것도 없이, 퇴조하는 헤게모니국가도 도전 권력들과 경쟁을 벌이기는 마찬가지였다. 이행기가 끝나면 새로운 헤게모니 권력의 주도로 자신의 이익에 부합되도록 상대적 안정을 보장해주는 지정학의 재편이 일어났다.

미국 헤게모니의 절정기에는 농업/산업, 상업, 금융을 망라해 미국의 우위가 절대적이었다. 미국 통화인 달러는 세계경제의 기축통화로서 기능하였고 자유무역질서가 유지되었으며 전략무기의 독점에 기초한 군사적 우위도 압도적이었다.¹⁰⁾ 그에 더해 미국은 세계체제의 지배적 이데올로기로서 “중도 자유주의”¹¹⁾를 널리 확산시켰으며, 이에는 진보에 대한 믿음과 발전에 대한 확신이 담겨 있었다. 어떤 학자들은 미국 헤게모니 시기를 “자본주의의 황금기”¹²⁾라 불렀다.

지금은 헤게모니 국가인 미국 권력이 퇴조하는 시기이며¹³⁾, 미국 헤게모니 사이클의 완료기에 속한다. 이에 맞닿아 우연하게도 거대 대륙 세력인 중국¹⁴⁾이 월드 파워가 되어 잠재적 헤게모니 권력으로 급부상하는 시기다. 우선 지난 30여년간 중국은 미국과는 대비적

정부 대외정책 과제』 대표발제문, 프레스센터 19층 기자회견장, 2013년 2월 28일.

9) Wallerstein, I., 1980, *The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750*. New York: Academic Press, p. 246.

10) 헤게모니 국가의 군사력과 관련하여 세계체제의 역사를 돌아볼 때 흥미로운 점은 네델란드 헤게모니라고 할 수 있는데, 헤게모니 상황에서 네델란드는 강력한 군사 세력이 아니었다. 이 점이 시사하는 바가 여럿인데, 그 가운데 미국과 관련하여 일반적으로 미국 권력의 유지를 주장하는 이들이 미국의 막강한 군사력을 꼽는다는 점이다. 물론 미국은 막강한 군사력 이외에도 누구도 부인할 수 없는 강점들을 수도 없이 간직하고 있는 권력이다. 그럼에도 불구하고 우리가 헤게모니 국가로서의 미국 퇴조를 얘기하는 근거는 바로 앞서 제시한 헤게모니의 정의에 있다.

11) Wallerstein, I., 2011, *The Modern World-System IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789-1914*. Berkeley: University of California Press.

12) Marglin, Stephan and Juliet Schor, eds., 1991, *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.

13) 특히 2008년 미국발 금융위기 이후 이같은 인식이 우리 국제정치학자들에게도 수용되는 것 같다. 필자가 접한 몇몇 논저로, 백창재, 2010, 『미국 패권 연구』 (인간사랑); 임혜란, 2012, “대변환기의 국제정치경제질서: 패권과 신자유주의 질서의 변환,” 『한국과 국제정치』, 28권 1호; 전재성, 2012, “2008년 경제위기와 미중관계의 변화, 한국의 전략,” 『한국과 국제정치』, 28권 1호 참조.

14) 헨리 키신저는 중국과 미국을 국민국가라기보다는 어떤 문화적, 문명적 표상으로서의 “대륙적 표출물”이라고 했는데 여러모로 음미해볼 만한 표현이라 생각된다. Kissinger, Henry, 2011, *On China*. New York: The Penguin Press.

으로 상대적 권력을 확장해왔다. 중국은 “글로벌 공장”이라는 수사가 붙을 정도로 두드러진 경제팽창을 보여 왔다. 중국은 금융적 차원에서도 괄목할 만한 면모를 보이고 있는 데, “세계의 금고”로 불릴 만큼 금융자산이 많다. 이는 경상수지 흑자, 외환보유고, 금 보유고, 투입가능한 화교자본 규모 등등에서 잘 입증된다. 중국에 쌓인 천문학적 돈은 미국 국채와 재무성 채권을 매입하는 데 투입되어왔다. 이 같은 중국이 기존의 동북아 지정학을 “전복적”으로 변화시켰다.¹⁵⁾

3. 미국과 중국간 권력경쟁의 양상

따라서 현재 동북아 지정학의 70퍼센트는 미국과 중국 얘기가 될 것이다. 이 시기 지정학을 구성하는 가장 중요한 두 요소는 1) 미국이 자신의 헤게모니 퇴조를 어떻게 수용하고 적응하는가, 2) 신흥 권력인 중국이 얼마나 자신을 공세적으로 투사하는가이다. 미국이 “저항적”이나 대세추수적이냐가 하나의 요소이고, 중국이 “공세적”이나 현실적응적이냐가 다른 한 요소인 것이다. 과거 이행들에서는 퇴조하는 헤게모니국가가 저항적이 되고 신흥 권력은 공세적 자세를 취하는 최악의 조합으로 말미암아 파국적 결과가 초래되었다. 그렇다면 현재의 이행은 어떻게 전개되고 있는가?

이에 대한 답을 구하기 위해서는 먼저 미국의 오바마행정부가 어떤 대외전략을 펼쳐왔는가를 일괄해보아야 한다. 오바마대통령은 ‘대공황’에 비교될 정도의 2008년 미국발 금융위기를 배경으로 대통령이 되었기 때문에 오바마행정부는 경제회복과 재정긴축을 지상과제로 삼을 수밖에 없었다. 대외전략도 바로 그런 연장선상에서 구사되었는데, 탈냉전기 여러 행정부를 거치면서 발생했던 과도한 대외적 군사팽창과 그에 따른 출혈을 마감하는 기조가 일차적이었다.

이 기조는 이전 시기 여러 행정부, 특히 조지 W. 부시 행정부가 택했던 “저항적” 태세와 결별하고 자신의 변화된 위상에 부합하는 “축소”¹⁶⁾의 정책들을 내포하고 있다. 구체적으

15) Arrighi, Giovanni, 1994, *The Long Twentieth Century; Money, Power and the Origins of Our Times*. London: Verso.

16) 이수훈, 2013, 앞의 논문 참조.

로 세계 여러 지역들에 대한 공약의 축소, 이라크전 철군 완료, 동맹 네트워크 강화, 다자간 협력주의 제고, 아시아로의 선회 정책 등을 포함하고 있다. 특히 긴축재정의 일환으로 국방비 삭감이 일어나다가 2012년 초에는 향후 10년간에 4,879억 달러의 국방비 감축을 골자로 하는 ‘신국방전략’¹⁷⁾이 발표되기에 이르렀다.

이러한 일련의 정책패키지는 오바마행정부가 패권퇴조관리 정책기조를 견지하겠다는 점을 분명히 하고 있으며, 광범위한 관여가 아니라 축소전략을 구사할 것이라고 전망할 수 있는 근거가 된다. 2008년 대선 후보 때 보여준 대북정책에 대한 적극적 의사와 달리 오바마 1기 행정부 4년 동안 비핵화 문제에 있어서 “전략적 인내” 정책을 추진하면서 한미간 공조로 일관한 것도 어떻게 보면 축소전략의 일환이라고 할 수 있다. 오바마 2기 행정부에서도 “한반도 정책 목표나 기조가 급격히 변화할 가능성은 매우 적기”¹⁸⁾ 때문에 역학변화에 대한 저항보다는 대세추수적인 행동을 보일 것으로 전망할 수 있다.

다음으로, 동북아 지정학의 다른 한 축으로 급부상하고 있는 중국은 자신의 위상을 어떻게 설정하고 어떤 내용의 대외전략을 구사하고 있는가. 지난 10년간, 즉 후진타오 리더십 아래의 중국은 공식적으로 ‘평화발전’과 ‘조화세계’라는 대외정책 노선을 견지해왔다. 금년 3월 시진핑체제의 정식 출범 이전까지 중국의 공식적 대외전략은 평화발전과 조화세계라는 두 관념으로 대표되었던 것이다. 그리고 후진타오 시기에 사용되어왔던 ‘책임대국’이란 용어가 2012년 11월 열린 제18차 전당대회 정치보고서에 명기되었는데, 보고서는 “더욱 적극적인 자세로 국제문제에 참여할 것이며, 책임대국의 역할을 발휘할 것이고, 공동으로 전지구적 도전에 대응할 것”임을 강조하였다.¹⁹⁾ ‘책임대국’ 관념이 평화발전과 조화세계에 더해 시진핑시대의 대외전략을 구성하는 공식적 요소가 된 것이다. ‘책임대국’ 명기는 중국이 저간에 요구받아왔던, 변화된 자신의 비중과 역할에 걸맞게 의무와 책임을 다하라는 주문에 응하겠다는 천명임과 동시에 강대국으로서 자신의 정체성을 인정한다는 적극적 수용이기도 하다.

시진핑체제가 구현해갈 대외전략의 3대 목표인 ‘평화발전’, ‘조화세계’, 그리고 ‘책임대

17) Department of Defence, 2012, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defence*. Washington D.C.: Department of Defence.

18) 김용호, 2013, “오바마 행정부의 한반도정책: 평가와 전망,” 『한국과 국제정치』, 29권 1호, p. 29.

19) 차창훈, 2013, “중국의 대(對)한반도정책: 책임대국과 시진핑의 대북정책 딜레마,” 『한국과 국제정치』, 29권 1호, p. 66.

국'론은 이행기의 동북아 정치에 있어 동전의 양면과 같은 의미를 함축하고 있는 바, 하나는 평화와 안정을 희구하고 패권을 추구하지 않는 중국이고 다른 하나는 미국이 견제하고 우리가 우려하는 매우 공세적 중국이다. 이 같은 양면성은 중국에게는 어떤 사안이나 상황에 대한 행동에 있어 선택의 유연성을 제공해준다. 즉, 상황에 따라 공세적 행동을 보일 수도 있고, 사안에 따라서는 수용적 태세를 보일 수 있다는 것이다. 이 양면성은 중국과 긴밀한 관계맺기를 해야 하는 주변국들에게는 중국을 인식하고 대응하는 데 있어 불확실성 증대를 의미한다.²⁰⁾ 그럼에도 불구하고 중요한 잣대는 역시 어느 기조가 일관되게 추진되어온 대외전략이냐인 데 중국으로서는 여전히 지속적 경제발전을 목표로 삼아야 하기 때문에 공세적 행동은 상황적일 가능성이 높고 일관된 노선은 협력 기조일 것이다. 더구나 산적한 내부 “구조적 문제들”²¹⁾-- 계층간 빈부 격차, 도농간 소득 격차, 내지와 연안간의 불균등 발전--이 공세적 중국을 제어시키는 완충 역할을 할 것이다.

아무리 미국이 퇴조하는 헤게모니 세력이라고 하더라도 단연코 세계 최강의 국가임을 부인할 분석가는 없을 것이고, 또한 미국의 그런 위상이 단기간에 떨어질 이유도 없다. 시진핑체제 기간 내에 중국이 경제규모에서 미국을 추월할 개연성은 높다고 하겠는데, 그렇다고 해서 중국이 곧장 세계체제의 헤게모니 세력이 될 수도 없다. 이행기는 상당한 시간을 요구한다는 점을 세계체제의 역사가 웅변해주고 있다. 미중간의 군사적 충돌을 아예 배제할 수는 없다고 하더라도, 미국과 중국이라는 특이성으로 미루어볼 때 파국적 경로로의 진입 가능성은 중기적으로 희박하다. 이런 거시적 진단 하에 미중 간 권력경쟁의 한 가지 표현을 제기해볼 수 있다.

미국과 중국은 자신의 존재감을 내세우고 영향력을 잃어버리지 않을 형태의 권력경쟁을 벌일 것이다. 불확실성이 높고 미래에 대한 예측이 유동적인 시간대에 선택할 수 있는 ‘최소 리스크’ 형태일 것이라는 추론이다. 헨리 키신저의 지적--즉 미국과 중국은 각각 하나의 문명 혹은 문화를 상징하는 측면이 강하기 때문에 현실적 권력의 크기에 못지않게 가치, 위신, 명분, 체면과 같은 무형의 요소들도 간과할 수 없다²²⁾--은 이런 각도에서 시사하는 바가 크다. 두 거대세력들이 펼칠 권력경쟁은 담론 혹은 언술 싸움으로 나타날 가능성

20) 이희욱, 2012, “중국의 부상과 한중관계의 새로운 위상,” 『한국과 국제정치』, 28권 4호, p. 10.

21) 지만수, 2013, “후진타오가 남긴 경제적 과제와 성장전략의 전환,” 『성균차이나 브리프』, 1권 1호, p. 51.

22) Kissinger, 2011, 앞의 책 참조.

이 높다는 것이다. 미국과 중국은 그 덩치 때문에 행동 대 행동의 격돌에 나서기 자체가 어렵기 때문에 더더욱 언술 싸움을 벌일 이유가 더한 것이다.

예컨대, 미국에서 유행하는 “중국때리기”를 이런 차원에서 해석할 수 있을 것이다. 지난해(2012년) 미국 대선 캠페인에서 공화당 미트 롬니는 말할 것 없고 재임기간 동안 미중 협력을 역설해왔던 오바마대통령마저도 “중국때리기”에 열을 올렸다. 이런 현상은 선거판에 동원된 요란한 정치적 레토릭으로 치부할 수 있겠지만 은연중에 크게 변해버린 중국의 위상을 의식해야만 한다는 표시이기도 하다. 미국을 위시한 서양학계에서 유행해온 “중국 위협론”²³⁾도 이런 맥락에서의 해석이 가능하다. 후진타오 주석의 자문역이자 중앙당고 상무부교장을 지낸 쟁삐젠은 평화발전을 두고 “부상을 위해 노력하면서도 평화를 견지하고, 패권을 추구하지 않는 길”을 뜻하며 ‘중국부상 위협론’과 ‘중국붕괴론’ 양대 담론에 대한 “정중한 문제제기”를 가리킨다고 대응하였다.²⁴⁾

특히 “중국붕쇄론”은 곰곰 따져 보면 현실성이 매우 부족한 데 하나의 담론²⁵⁾에 불과하다. 중국에서 제시한 ‘평화발전’ 개념은 바로 이 같은 미국의 담론에 대한 대항담론으로 볼 수 있을 것이며, 시진핑체제가 구현해가겠다는 ‘책임대국’도 이 연장선상에 놓여 있다고 하겠다. 북핵문제나 그것을 포함한 보다 넓은 의미의 ‘북한문제’를 두고도 미중간에 대립이 없지 않은데, 이명박정부 시기에 한정해서 보더라도 중국은 한결같이 한반도의 안정, 평화, 비핵화를 내세운 반면 미국은 한국과 공동보조로 제재를 통한 붕쇄 혹은 백기투항을 요구하는 언술 경쟁을 벌인 바 있다.

4. 역내 영토분쟁과 북핵 정치

동북아 영토 분쟁이 역내 안정을 끊임없이 동요시키고 있는데, 그 문제도 이행기 정치의 한 표현이라고 볼 수 있다. 한국과 일본사이의 ‘독도/시마네’ 분쟁과 동중국해상의 중일 간 ‘센카꾸/다오위다오’ 열도 분쟁이 가장 첨예한 대립 요소다. 이들 분쟁은 영토 분쟁이기

23) 이 논의에 대한 한국 학계의 동향을 다룬 논문으로, 이희옥, 2009, “한국에서의 중국 부상의 성격: 시각과 실제,” 『한국과 국제정치』, 25권 4호를 참조.

24) 쟁삐젠 저, 이희옥 역, 2007, 『중국 평화부상의 새로운 길』 (한신대학교 출판부), p. 16.

25) 2008년 미국발 금융위기 이후 이 담론에 대한 세세한 분석으로, 전재성, 2012, 앞의 논문 참조.

도 하지만 역사 분쟁이기도 하다. 이들은 19세기 영국 헤게모니 사이클을 마감하고 제2차 세계대전 이후 미국 헤게모니 사이클로 진입하던 바로 헤게모니 이행기에 뿌리를 두고 있다. 따라서 이들 영토분쟁은 헤게모니 이행의 일환이기도 하거니와 이행기 정치를 구성하는 특징적 요소이기도 한 것이다.²⁶⁾

무엇보다도 이 섬들은 미국 헤게모니 체제하 미국의 주도로 관할권이 부여된 곳들이다. 한국과 중국이 안팎의 상황으로 인해 배제된 가운데 미일간에 있었던 1951년 ‘샌프란시스코 강화조약’의 결과물이기도 하다. 미국이 좌지우지하는 아주 특수한 시공간의 산물이었던 것이다. 이런 해상의 영토가 분쟁적이 되는 것은 육지가 아니라 해양인 탓도 작용하는데, 해양은 지정학의 변화에 훨씬 취약한 특징이 있다. 2012년 대선 막바지에 선거관 최대 이슈로 부각된 결과 이제 한국사회에서 금기로 변해가는 ‘NLL문제’도 바로 이 같은 성격과 특징을 두루 갖추고 있다.

동북아 대립구도의 한가운데 중국과 일본간의 갈등구조가 자리잡고 있다고 보았을 때 양국간 영토분쟁이야 말로 폭발적 성격을 갖는다. 그리고 중국이 “핵심이익”이라고 간주하여 양보할 수 없는 사안이고, “보통국가”의 열망으로 가득한 일본의 아베정부가 대립하고 있다는 점에서 날로 심각성이 더하다. 비단 영토분쟁뿐만 아니라 과거사에 관련된 여러 이슈들이 잇을 만하면 등장하여 역사적 간극을 재현시키고 있는 동북아의 현실은 중국이 자신의 부상에 따라 정체성을 확고하게 세우기 위한 일련의 행동을 하고, 일본은 그에 반작용하는—혹은 일본이 행동하고 중국이 반작용을 나타내는— 하나의 패턴을 만들어가고 있다.

다음으로, 동북아 최대의 역내 안보 현안인 북핵문제도 동북아 지정학의 이행기 정치의 한 표출이라는 관점에서 바라볼 수 있다.²⁷⁾ 우선 탈냉전 초기 발발한 제1차 “북핵위기” 당시 북핵문제를 해결하기 위한 접근법은 북미간 양자대화였다. 이때만 하더라도 북핵문제가 북미간 상호작용의 산물로 다루어졌던 것이다. 그와 대조적으로 2002년에 불거진 제2차 북핵위기는 중국이 의장국 및 중재자 역할을 담당하는 6자회담을 통해 다루어지게 되었다.²⁸⁾ 이 틀 자체가 동북아 지정학의 새로운 구도를 담아내고 있다는 점이 강조되어야

26) 이수훈, 2013, 앞의 논문, p. 14.

27) 일반적으로 북한이 핵개발에 나선 의도와 거두고자 하는 목적에 대해서는 여러 전문가들이 군사적 의도, 외교적 목적, 정치적 의도 등으로 정리하고 있다. 임수호, 2007, 『실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기 조성외교』 서울대 박사학위논문 참조.

28) 6자회담의 구축 경위에 관한 실무적 세부 논의로, 이수혁, 2008, “6자회담 개최 경위” 『전환적 사건』 (중앙북스),

하며, 2005년 베이징에서 채택된 ‘9.19공동성명’이 입증해주듯이 북핵문제의 해소가 동북아 및 한반도의 여러 다른 과제들²⁹⁾과 맞물려있다는 점 역시 주목할 필요가 있다.

그리고 북한은 2006년 10월에 제1차 핵실험을 감행하는 데, 이는 당시 부시행정부가 설정해놓은 이른바 ‘레드라인’을 넘는 행동이었다. 그럼에도 부시대통령은 어떤 군사적 행동도 보여주지 못한 채 ‘비확산’을 중시하는 듯한 발언을 하는 것으로 솜방망이식 대응에 그쳤다. 북한은 이후 2009년 5월, 2012년 2월에 연거푸 핵실험을 강행하였는데, 이는 미국의 행동불능, 재정립된 북중유대³⁰⁾, 자신의 핵무장 등이 감안된 고도의 정치행동이라 하겠다. 냉전기와 탈냉전기를 가리지 않고 북한은 저간에 미국을 향해 끊임없이 자신을 세계체제의 정상적 일원으로 편입시켜달라는 요구—온갖 악의적 대미 언술에도 불구하고—를 해왔는데³¹⁾, 이제는 “우리 자력으로 국제사회의 정상적 일원이 되었으므로 군축회담을 하자” 이런 입장을 택하기에 이르렀다.

5. 맺음말

이상으로 분석한 바와 같이 동북아 지역은 헤게모니 이행기라는 독특한 시간대, 전략적 공간, 치열한 권력경쟁을 3대 특징으로 보여주고 있다. 그 결과 동북아 지역 질서의 재구조화는 불가피한 현실이 되었고, 한반도는 그 속의 하위 단위로서 심대한 파장을 겪을 수밖에 없다. 유별나게도 권력경쟁의 핵심 당사자들이 미국과 중국이라는 데 문제의 심각성이 더하다. 한국은 ‘동맹’과 ‘전략적 협력 파트너’사이에서³²⁾ 영특한 외교를 구사해야 할 뿐만 아니라 동북아 전반에서 일고 있는 변화의 파장을 적극적으로 해석하여 선제적으로 대응

pp. 222-226 참조.

29) 북한의 핵포기와 함께 에너지 지원 및 경제협력, 북미·북일관계 정상화, 한반도 평화체제, 동북아안보협력메카니즘 구축 등 5개의 과제들이다. “제4차 6자회담 공동성명.” 국정원, 2008, 『남북한 합의문 총람』, pp. 545-547 참조.

30) 북중유대 재정립은 이명박정부가 미국과 공조하여 대북강경정책으로 일관하자 북한은 급속하게 중국과 유대 강화책을 구사하였고, 2009년 원자바오 중국총리의 북한 방문을 계기로 중국이 적극적 대북정책을 구현함으로써 구체화되었다. 이희옥교수는 중국의 적극적인 대북정책 구현이 2009년 제2차 핵실험과 광명성 2호 발사 이후 중국 당국이 북한의 지정학적 가치를 재해석한 결과라고 분석하고 있다. 이희옥, 2012, 앞의 논문, p. 14.

31) 장달중교수는 이를 “탈급진화 전략”이라고 명명한 바가 있다. 장달중, 2011, 앞의 논문, p. 19.

32) 이에 대한 여러 시나리오별 대응에 대한 논의로, 정재호, 2011, 『중국의 부상과 한반도의 미래』 제10장 (서울대학교 출판문화원) 참조.

해야만 한반도의 평화를 정착시켜 나갈 수 있다.

이런 점에서 박근혜정부의 과제는 남북관계 복원과 동북아 질서 재구조화에 있어서의 ‘균형적’ 기여라 할 수 있을 것이다. 이 같은 ‘구성적’ 역할을 하기 위해서는 무엇보다도 정세에 대한 냉정한 진단이 긴요한 데, 냉정한 진단을 하기 위해서는 자신이 휘둘리지 않아야 한다는 점을 강조하고 싶다. 더불어 강조하고 싶은 바는, 이행기에는 작은 행동이 엄청난 파장을 불러일으키는 특징도 있다는 점이다. 미국과 중국은 거대국이라 선뜻 행동에 나서기도 어렵거니와 대외 방향을 재빠르게 바꿀 수도 없다. 이에 비해 한국은 대통령중심제 아래 정치지도자가 의지를 갖고 결단을 내리면 선택할 수 있는 폭이 상대적으로 넓을 뿐만 아니라 실행에 옮기는 데 있어서도 절대적 강점을 갖고 있다.

곧 박근혜대통령이 한미정상회담을 하게 되어 있고, 그 후 조만간 중국과의 정상회담도 예고되어 있다. 새 정부 출범 후 정세 해석의 적극성이나 상황 대응의 선제성을 볼 수 없었고, 대체로 ‘반응적’ 태세로 일관해왔다. 4월 중순 존 케리 미국무장관의 한중일 3국 순방을 계기로 비로소 한반도 위기 상황이 진정되었고, 정세는 대화국면으로 접어들었다. 이제 대통령이 직접 나선 만큼 정상외교를 통해 북한과의 ‘대화’는 어떻게 개시할 것인지, ‘한반도 신뢰프로세스’는 어떻게 입구를 만들 것인지에 대한 토대가 구축되기를 기대해본다.

참고문헌

- 구갑우. 2009, “‘3차 북핵위기’와 북미 핵협상의 역사적 교훈: 북미 핵갈등은 왜 계속되고 있는가,” 『한반도 포커스』, 2호: 13-15.
- 국가정보원 편. 2008, “제4차 6자회담 공동성명,” 『남북한 합의문 총람』 (서울: 국가정보원).
- 김근식. 2012, 『대북포용정책의 진화를 위하여』 (과주: 한울).
- _____. 2013, “박근혜 정부 출범과 북핵 문제: 남북관계라는 끈을 놓지 말아야,” 『한반도 포커스』, 22호: 2-5.
- 김대중. 2013, “‘양다리’ 외교,” 『조선일보』, 4월 1일.
- 김용호. 2013, “오바마 행정부의 한반도정책: 평가와 전망,” 『한국과 국제정치』, 29권 1호: 21-50.
- 노태우. 2011, 『노태우 회고록 하권: 전환기의 대전략』 (서울: 조선뉴스프레스).
- 백창재. 2010, 『미국 패권 연구』 (고양: 인간사랑).
- 이수혁. 2008, “6자회담 개최 경위,” 『전환적 사건』 (서울: 중앙북스).
- 이수훈. 2013, “헤게모니 퇴조와 동북아 지역정치,” 한국국제정치학회 기획학술회의 『주변국의 한반도 정책과 새 정부 대외정책 과제』 대표발제문 (프레스센터 19층 기자회견장, 2013년 2월 28일).
- 이희욱. 2009, “한국에서의 중국 부상의 성격: 시각과 실제,” 『한국과 국제정치』, 25권 4호: 1-29.
- _____. 2012, “중국의 부상과 한중관계의 새로운 위상,” 『한국과 국제정치』, 28권 4호: 1-28.
- 임수호. 2007, 『실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교』 서울대 박사학위 논문.
- 임혜란. 2012, “대변환기의 국제정치경제질서: 패권과 신자유주의 질서의 변환,” 『한국과 국제정치』, 28권 1호: 1-45.
- 장달중. 2011, “냉전 엔드게임과 북미 대립,” 장달중 외, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』 (서울: 서울대학교 출판문화원): 3-32.
- 전재성. 2012, “2008년 경제위기와 미중관계의 변화, 한국의 전략,” 『한국과 국제정치』, 28권 1호: 123-153.
- 정재호. 2011, 『중국의 부상과 한반도의 미래』 (서울: 서울대학교 출판문화원).
- 정배젠(鄭必堅) 저, 이희욱 역. 2007, 『중국 평화부상의 새로운 길』 (오산: 한신대학교 출판부).
- 지만수. 2013, “후진타오가 남긴 경제적 과제와 성장전략의 전환,” 『성균차이나 브리프』, 1권 1호: 50-55.
- 차창훈. 2013, “중국의 대(對)한반도정책: 책임대국과 시진핑의 대북정책 딜레마,” 『한국과 국제정치』, 29권 1호: 51-90.

『연합뉴스』 (2013년 3월 30일).

Arrighi, Giovanni. 1994, *The Long Twentieth Century; Money, Power and the Origins of Our Times* (London: Verso).

Department of Defence. 2012, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defence* (Washington D.C.: Department of Defence).

Kissinger, Henry. 2011, *On China* (New York: The Penguin Press).

Marglin, Stephan and Juliet Schor (eds.). 1991, *The Golden Age of Capitalism* (Oxford: Clarendon Press).

Wallerstein, Immanuel. 1979, “Three Instances of Hegemony in the History of Capitalist World-Economy,” Immanuel Wallerstein (ed.), *The Politics of the World-Economy* (Cambridge: Cambridge University Press).

_____. 1980, *The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750* (New York: Academic Press).

_____. 2011, *The Modern World-System IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789-1914* (Berkeley: University of California Press).

– 기조발제 2 –

한반도 신뢰 프로세스와 남북관계 전망

서울대 통일평화연구원장

박 명 규

한반도 신뢰프로세스와 남북관계 전망

박명규 (서울대 교수, 통일평화연구원장)

박근혜 정부의 출범으로 한반도에 새로운 신뢰구축의 프로세스가 시작되리라는 기대는 당분간 실현되기가 어려워 보인다. 작년 12월 12일 북한의 광명성 3호 발사와 이에 대한 유엔 안보리의 제재조치를 계기로 고조되기 시작한 반발-제재-도발-제재강화의 악순환이 새정부 출범 두달이 되어가는 지금까지 지속되고 있기 때문이다. 2013년 1월 통과된 유엔 안보리 2087호에 극력 반발한 북한은 마침내 2월 12일 3차 핵실험을 감행했고 곧 이어 유엔안보리는 보다 강화된 대북제재 2094호를 만장일치로 통과시켰다. 북한의 반발은 더욱 심해져 한미간 키 리졸브 및 독수리 훈련을 빌미로 정전협정 무효화, 전시상태 선언, 핵무장 지속의지, 개성공단 출경금지, 미 본토공격 위협 등을 공언하였고 한반도가 일촉즉발의 전쟁위험 상태로 빠지는 것이 아닌가라는 국내외의 우려를 자아낼 정도로 위기수준을 높여놓았다.

최근 우리 정부의 대화의지표명과 케리 미 국무장관의 한중일 순방, 우다웨이 중국 한반도사무특별대표의 미국 방문 등을 계기로 위협의 강도가 다소 진정되고 있는 것은 그나마 다행스럽다. 여전히 위협적 언사를 계속하고 있지만 대화의 조건을 제시하는 등 북한도 긴장상태로부터 국면전환을 모색하고 있는 정황도 엿보인다. 북한이 중국의 특사파견제를 받아들여 조만간 중국과의 대화가 시작되리라는 외신보도도 있고 북미 간에 비공식적인 대화가 진행될 가능성이 언급되기도 한다. 여러 가지 흐름을 종합해볼 때 4월말 한미합동군사훈련이 마무리되고 5월초 박근혜 대통령의 방미가 마무리되면 중요한 국면전환이 이루어질 것이라는 전망들이 적지 않다. 하지만 “핵군축 논의는 가능해도 비핵화 대화는 불가”하다는 북한과 또다시 이전의 패턴, 즉 도발-대화-지원의 악순환을 반복하지 않겠다는 미국 및 한국의 입장 사이가 어떻게 좁혀질지는 여전히 미지수다.

한반도 신뢰프로세스를 내걸었던 박근혜 정부로서는 어려운 국면임에 분명하다. 북한의 호응이 없는 상황에서는 아무리 좋은 정책도 추진하기 어려운 것이 사실이어서 공을 북한 측에 넘기고 수동적으로 대응하는 것도 한 방책일 수 있다. 북한이 비핵화 목표에 공감을 보이고 대화의 장으로 나올 뜻을 비치면 적극 신뢰프로세스를 가동하되 그 이전에는 확고한 도발억지에 주력하는 것인데 북한의 책임있는 결단이 필수적이라는 점에서 이런 대응 전략은 매우 현실적이기도 하다. 하지만 한반도 긴장상태가 주는 여러 부정적 영향이 장기화될 경우 이런 소극적 대응책은 한계가 있으며 한반도 사태를 미국과 중국, 북한이 두는 체스판으로 만들 우려도 없지 않다. 따라서 힘든 여건 속에서도 현 상황을 타개하기 위하여 가능한 여러 정책수단을 마련하여 개입하려는 적극적인 준비가 필요하다. 더구나 미국, 중국 등 당사자들이 한반도 문제를 놓고 새로운 구상을 모색하고 있는 시점에서 문제해결을 위한 정책설계와 협의에 적극 참여하면서 새로운 전환을 함께 만들어가야 한다. 이것은 많은 수고를 필요로 하며 부담도 있지만 한반도의 미래에 대한 한국의 권리와 영향력을 확보하는 길이기도 하다. 때마침 미중 간에 북한문제를 놓고 긴밀한 논의가 진행되고 있고 5월초 박근혜 대통령의 미국방문 및 중국 방문이 예정되어 있다. 박근혜정부의 대북정책의 기조와 방향, 그 총체적 내용을 분명하게 하고 이에 대한 국민적, 국제적 신뢰를 얻어냄으로써 현 상황을 전환할 역량을 확보하는 일이 긴요한 시점을 맞고 있다고 하겠다.

1. 현실진단

일단 현재 상황에 대한 진단에서 논의를 시작해보자. 왜 북한이 지금 같은 공격적이고 군사적인 행동을 지속하고 있는가, 핵보유를 전면화하고 국제사회와 첨예하게 대립하는 행동의 뒷면에 숨겨진 목표가 무엇인가, 새 지도부의 미국과 중국은 이런 현실에 대해 어떤 정책적 대응을 할 것으로 예상되는가, 우리 정부가 선택할 수 있는 정책수단의 폭과 종류가 무엇인가, 그리고 무엇보다도 우리가 궁극적으로 목표하는 것이 무엇인가, 정작 정부의 정책추진 거버넌스는 신뢰할만한가 등에 대한 실사구시적이고 객관적인 분석이 출발점이 되어야 할 것이기 때문이다.

1) 북한

북한이 김정은 주도하의 여러 행보를 통해 지난 수개월간 지속적으로 피력하고 있는 주장들은 크게 세가지로 요약 가능하다. 1) 미국의 북한적대시 정책이 현 위기의 근본 원인이다. 북한의 위성발사는 물론이고 핵실험도 외부 위협에 맞서기 위한 ‘주권적’ 행위로서 정당한 것이며 이에 대한 국제사회의 제재는 받아들일 수 없다. 2) 경제건설과 핵무력건설 병진노선이 새로운 국가적 전략목표로 설정되었다. 특히 핵무력은 가장 중요한 전략자산이자 체제존립에 결정적인 요소로서 북한으로서는 어떤 경제적 유인으로도 포기할 수 없다. 3) 김정은을 중심으로 하는 유일지배체제는 강고하며 일사분란하다. ‘체제의 존엄’을 훼손하는 일은 용납하지 않겠으며 불가피하다면 전쟁도 불사할 것이다.

물론 표방되는 말들이 평양 측의 숨겨진 정책의도를 그대로 보여주는 것은 아니다. 일부 전문가들은 실제 북한이 얻고자 하는 바는 미국과의 향후 협상에서 더 많은 것을 얻기 위한 일종의 ‘판돈 키우기’로 설명한다. 다른 전문가들은 북한의 핵보유국으로서의 지위확보가 궁극적 목표라고 보기도 한다. 여러 이견들에도 불구하고 대체로 현 시점에서 추론 가능한 북한의 의도는 1) 김정은 제1비서의 유일적 권력기반을 공고히 하고 (대내적) 2) 핵선군 노선과 정전협정 폐지주장을 통해 남북관계에서의 비대칭 지위를 변화시키며 (대남한) 3) 핵보유국으로서의 지위를 실질적으로 강조함으로써 비핵화 중심의 논의틀을 평화체제 내지 핵군축 차원으로 근본적으로 전환시키는 것 (대 국제사회/ 미국) 등이다.

한마디로 말하면 김정은 주도 아래 도발적이고 위기조성적인 행위를 통해 그동안 한국 및 국제사회와의 관계에서 수세적인 입장에 놓여있던 프레임을 획기적으로 전환하려는 것이 최소한의 정치적 의도라 볼 수 있다. 경제협력 내지 경제지원의 중요성을 의도적으로 부차화함으로써 대남관계에서 열등한 위상을 벗어나려는 의지가 정전체제 종언 주장이나 최근 개성공단 조치를 통해 잘 드러났다고 여겨진다. 북한비핵화를 목표로 하는 논의에는 더 이상 참여하지 않겠다는 의도를 연일 밝히고 있는 것도 같은 맥락이라 할 것이다. 남북관계의 개선가능성에도 부정적이고 북한의 경제회생에는 심각한 내상을 초래할 수도 있는 조치들을 감수하면서까지 국제적인 논의프레임을 바꾸려는 목표가 실제 달성할 수 있을지는 회의적이며 자충수가 될 가능성도 있다. 하지만 위기조성을 통해 미국을 비롯한 국제사회에서 북한문제의 전략적 순위를 높이는 데는 일정하게 성공한 측면도 없지 않다. 아마도

이런 상황변화가 북한 정권이 염두에 둔 어느 수준에 다다랐다고 여겨질 때 새로운 조치를 내놓거나 전환을 모색하지 않을까 생각된다.

2) 국제환경

오바마 2기 미국이 북한의 핵보유를 인정할 가능성은 거의 없고 비핵화를 핵심 의제로 한 기왕의 입장에서 크게 변하지 않을 것이다. 케리 미 국무장관의 대화제의를 일축하면서 북한이 “핵군축 논의는 가능해도 비핵화를 위한 대화는 없을 것”이라 반응한 직후 오바마 미 대통령은 비핵화를 위한 북한의 분명한 입장변화 없이는 대화나 지원이 불가하다는 입장을 밝혔다. 미국은 중국을 포함한 국제사회와의 협력, 강력한 동맹보호, 비핵화 원칙 견지, 북한의 입장변화시 대화가능이라는 입장을 당분간 유지할 것으로 생각된다. 이번 방한 중 케리 국무장관은 미국이 한반도의 긴장을 완화하고 국제적인 비확산체제의 동요를 막기 위해 필요하다면 북한과 양자대화나 6자대화를 가질 용의가 있음을 밝혔다. 중국과도 적극 협력할 것을 힘주어 강조했는데 북한의 비핵화 문제가 해결되면 동북아에서의 MD 축소를 고려하겠다는 뜻을 표명한 것 등은 북한문제와 미중 사이에 다양한 전략적 논의가 가능할 것을 보여준다. 현재 미국을 방문 중인 우다웨이 중국 한반도사무특별대표와 6자회담 재개 및 9.19 공동선언의 중요성을 중심으로 논의하고 있다는 소식이다.

시진핑 체제의 중국도 한반도의 평화와 안정, 비핵화 원칙 견지, 그리고 대화를 통한 문제해결이라는 기왕의 입장에서 벗어나지 않을 것이다. 국제사회의 대북제재에 동참하긴 하지만 6자회담의 틀을 중시하고 북한체제를 곤경에 빠뜨릴 압박조치에는 반대하는 정책 관행도 지속될 것이다. 북한이 핵보유를 기정사실화하고 한반도의 긴장수준이 어느 임계점을 넘으면 비핵화라는 원칙을 중심으로 미국과의 협력수준을 높일 수도 있을 것이고 중국의 국제적 위상을 고려한 새로운 고민을 하게 될 수도 있다. 북한문제가 지역안정을 해치는 수준까지 치달거나 이를 기회로 미국의 동북아 지역에서의 영향력이 더욱 강화되는 것은 방지하지 않으려 할 것이다. 케리 미 국무장관의 중국 방문시 6자회담을 통해 북한문제를 다룰 것에 의견을 함께 하면서도 미국의 정책에 대한 불만을 한편으로 제기했던 것은 중국의 앞으로의 반응양태를 짐작케 한다.

당분간 동북아에서 북한문제를 둘러싸고 미국과 중국 간에 어떤 긴장과 협력이 이루어

지는지가 중요할 것이다. 그리고 이것은 미국과 중국 스스로의 전략 선택 못지않게 북한과 남한이 어떤 반응을 것인가와 연동되는 복합적인 방정식으로 진행될 것으로 보인다. 논리적으로만 본다면 동북아에는 이 4개 주체의 상호작용방식에 따라 신냉전상태로 진행할 가능성도 있고 현재와 같은 갈등적 긴장상황이 장기화할 가능성도 있다. 그리고 한미중 3자 협력이 강화되면서 북한의 불안지수가 더 커질 수도 있고 그리고 북한문제가 국제사회의 희망대로 적절히 해소되면서 새로운 동북아의 협력적 거버넌스가 만들어질 가능성 등이 있다. 우리로서는 한반도 문제의 중요한 전략적 논의가 이루어지는 틀에 소외되거나 수동적으로 뒤따라가는 결과가 오지 않도록 한국 나름의 적극적인 전략대응 구상을 마련하는 것이 긴요하다 하겠다.

3) 한국의 정책수단

북한문제에 대한 우리의 정책은 일정한 제약조건 하에서 선택될 수밖에 없다. 한국정부의 정책선택 만으로 북한문제의 상당부분을 해소할 수 있으리라는 과잉기대나 반대로 미국과 중국의 힘에 비해 한국정부가 취할 수 있는 정책수단은 별로 없다는 과소평가나 모두 적절치 못하다. 이 양자의 극단을 피하는 것, 현실적으로 한국정부가 갖는 정책선택의 가능성과 한계, 최적화의 모델이 무엇일지를 종합적으로 확인하는 것이 매우 중요하다.

박근혜 정부의 대북정책은 ‘한반도 신뢰프로세스’라고 알려져 있다. 통일부가 보고한 2013년도 대북정책은 ‘한반도 평화정착과 통일기반구축’이라는 국정기조 하에 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘실질적 통일준비’를 추진전략으로 내놓았다. 한반도 신뢰프로세스의 추진 과제로 인도적 문제의 해결, 당국간 대화추진 및 합의이행제도화, 호혜적 교류협력의 추진, 개성공단의 국제화, 남북관계 진전을 통한 북핵문제 해결 기여 등을 표방했다. 실질적 통일준비의 정책과제로서는 북한이탈주민의 맞춤형 정착지원, 국민통합에 기여하는 통일교육, 통일정책에 대한 국민적 합의 강화, 통일외교를 통한 국제적 공감대 확산 등을 들었다. 한편 외교부는 “국민과 함께 하는 신뢰외교”를 표방하면서 북핵문제의 진전을 위한 동력강화, 한미동맹과 한중 동반자관계의 조화발전 및 한일 관계의 안정화, 그리고 동북아 평화협력구상과 유라시아 협력강화를 가장 중요한 세 정책과제로 선정했다. 북핵문제의 해결을 위해서는 강력한 대북억제, 안보리 제재를 통한 압박, 협상다각화를 통한 6자회담 동력화,

비핵-신뢰프로세스-동북아 평화의 선순환 구조, 그리고 대화와 압박의 국제공조체제 구축을 제시했다¹⁾.

한반도 신뢰프로세스를 좁은 의미의 대북정책으로 한정하게 되면 정책선택의 폭은 제한된다. 특히 북한이 경제회생의 문제를 부차적인 것으로 간주하면서까지 체제논리에 집착하는 한 대북정책에서 한국이 활용할 수 있는 레버리지는 축소되고 한반도의 신뢰구축은 그만큼 추진하기가 어려워진다. 하지만 북한문제를 해결하기 위한 총체적이고 포괄적인 전략 대응이라는 차원에서 접근하면 정책선택의 폭은 보다 넓어진다. 외교부의 국정보고에 ‘비핵-신뢰프로세스-동북아 평화의 선순환구조 창출’이라는 항목이 있는데 이런 선순환구조를 만들어 내기 위한 다양한 전략과 노력들이 포함될 수 있다. 실제로 한국의 정책구상은 그 자체로만이 아니라, 미국과 중국의 대북정책에 영향을 미치고 함께 복합적인 정치 환경을 조성함으로써 강한 현실규정력을 행사할 수 있다. 북한 역시 한국과의 적대적인 성격을 강조하고 있지만 그것은 북한이 자신의 안정적 미래를 위해 한국과의 전략적 관계설정이 매우 중요함을 역설적으로 말해주는 것이다. 무엇보다도 북한체제의 사활적 요소인 경제회생, 통일정책 등을 생각할 때 한국정부의 방향은 매우 중요하다. 문제는 그런 큰 전략적인 차원에서 정책을 구상하고 집행할 수 있는 소프트 파워의 역량을 갖추고 있는가 하는 것이다.

2. 전략으로서의 한반도 신뢰 프로세스

현재 남북한 사이에는 공유하는 신뢰의 수준이 매우 낮다. 따라서 신뢰가 매우 취약한 상태에서 신뢰프로세스를 가동해야 한다는 출발조건을 냉정하게 인식하는 것이 필요하다. 상대방의 신뢰를 전제조건으로서만 가동되는 신뢰 프로세스는 작동되기가 어렵고 자칫 서로를 비난하는 논리로 전환되기 쉽다. 따라서 쌍방이 함께 신뢰구축을 통해 얻을 수 있는 구체적인 과실 내지 유인을 공유하고 이 미래과실을 얻기 위한 노력을 지속하게 만들 어떤 조건이 필요하다. 그 핵심은 신뢰프로세스가 진행되면서 얻어질 수 있는 어떤 바람직한 결과가 분명하게 주어지거나, 반대로 이 프로세스로부터 이탈할 때 감수해야 할 명확한 손해가 뚜렷하게 제시되는 것이다. 아직은 도달하지 않았지만 현재의 절차를 따라갔을 때 얻을 수 있는 미래구상, 또는 그 반대의 경우 부딪쳐야 할 결과가 어떠할지를 일정정도 공유할

1) 통일부, “2013년 국정보고”, 외교부 “2013년 국정보고,” 각 통일부 및 외교부 홈페이지.

수 있다면 프로세스를 추진할 동력을 확보할 수 있을 것이다.

북한이 신뢰프로세스에 긍정적으로 반응하게 할 수 있는 중요한 유인의 하나는 북한의 경제회생이고 한국의 기대치는 북핵문제의 해결이다. 북한이 핵프로그램에의 집착에서 벗어나 남북경협이 활성화되고 북한의 경제회복에 도움이 될 각종 사업과 지원이 활발해 진다면 신뢰프로세스는 원만히 잘 가동될 것이 분명하다. 실제로 이런 진행이 가능하다면 남북한 모두에게 도움이 되는 바람직한 변화를 예상할 수 있다. 문제는 북한이 남북경제협력을 가장 시급하고도 중요한 목표로 설정하는데 주저하고 있을 뿐 아니라 비핵화라는 목표를 공유할 것에 극력 반발하고 있다는 점이다. 개성공단을 둘러싼 현재의 갈등은 남북관계의 진전과 경제협력 간의 연계를 둘러싸고 남북한 사이에 존재하는 중요한 인식차를 잘 보여주고 있다. 북한이 경제협력보다 정치군사적인 체제문제의 해결을 더욱 관건적인 사안으로 간주하려 할 때 나타날 수 있는 위기이기 때문이다.

실제로 최근 북한은 남북화해와 상호협력을 통한 경제회생보다 자신들의 체제유지와 자긍심의 확인을 최고로 중시하는 모습을 보이고 있다. 북한이 “체제의 존엄”을 강조하고 핵무력을 체제유지의 생명줄로까지 강조하면서 국제사회의 제재에 극단적으로 반발하는 것은 그들 나름의 체제불안감에 대한 집착적 반응이기도 하다. 현재 우리가 목도하고 있는 긴장은 그런 점에서 단순한 북한의 수사적 위협이나 남북관계의 일시적 위축 또는 부분적 갈등 수준이 아니다. 한국전쟁이 종료된 지 60년이 되었지만 여전히 상호간에 또 국제적으로 정상적인 관계질서를 형성하지 못한 남북한 사이의 냉엄한 모순성을 북한이 의도적으로 드러내고 있는 것이다. 북한은 이 정전협정체제를 뒤흔들어서 한반도 상황의 근원적 위기성을 극대화하고자 한다. 물론 현재의 질서는 북한이 폐기를 주장한다고 해서 일방적으로 폐기될 것은 아니지만 그것이 불안해지고 흔들리게 되는 것은 피할 수 없다. 북한의 이런 입장이 지속된다면 새 정부의 한반도 신뢰프로세스 구상에 대해서도 매우 부정적인 반응을 보일 가능성이 높다.

비핵화 문제와 관련하여 한반도 신뢰프로세스는 이전 정부의 비핵화 우선론에 비해 병행론의 입장에 가까운 것으로 보인다. 통일부가 대통령에 대한 업무보고에서 언급한 ‘남북관계 진전을 통한 북핵문제 해결 기여’라는 입장에는 그런 유연성이 내포되어 있다.²⁾ 그렇

2) 통일부, 「한반도 평화정착과 통일기반 구축을 위한 2013년 통일부 업무보고」 (2013년 3월 27일).

기 때문에 현재와 같은 국면에서도 인도적 지원을 추진하고 개성공단의 중요성을 강조하며 대화를 통해 현안을 논의할 것을 제안하는 것 등은 이전에 비해서 전향적인 정책구상이라 할 만하다. 하지만 지금처럼 북한이 호응하지 않을 경우 신뢰프로세스를 추진할 동력확보가 매우 어렵다. 한마디로 신중하고 실제적인 정책이지만 수동적인 접근이어서 저신뢰 상태에서는 지속가능한 동력을 확보하기가 쉽지 않은 한계가 있는 구상이라 하겠다. 실제로 아직까지 북한은 이 신뢰프로세스에 대한 ‘신뢰’를 보인 적이 없다.

과연 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스는 동력확보를 위해 어떤 ‘미래의 그림자’를 제시하고 있는가? 한반도 신뢰프로세스가 제대로 작동한다고 할 때 5년 후 남북관계는 어떤 전략적인 모습을 지니게 될 것인가? 다양한 교류협력의 양적 확대로 만족하는 것인가 아니면 양적 성장을 넘어서 질적으로 달라진 남북관계를 그리고 있는가? 보다 구체적으로 한반도 신뢰의 진전은 정전협정체제에 어떤 변화를 가져올 것인가? 이런 내용은 국가의 핵심정책으로서 신뢰프로세스가 제대로 작동할 수 있기 위해 필수적으로 고려되어야 할 사안들이다. 또 주권자로서 국민들이 당연히 알고 싶어 하는 것이며 북한 당국 역시 신뢰프로세스의 다른 당사자로서 궁금해 할 내용이다. 뿐만 아니라 한반도 문제, 특히 한국정부의 대북정책에 민감할 수밖에 없는 미국과 중국의 당국자들에게 중요한 사안으로서 장차 통일로의 과정을 설득하고 협조를 이끌어내기 위해서도 필수적인 내용이다. 하지만 현재의 한반도 신뢰프로세스 구상에는 이런 부분은 충분히 포함되어 있지 않다. 궁극적인 한반도 질서에 관한 전략구상이 무엇인지를 좀더 명확하게 할 필요가 있다.

3. “미래의 그림자”: 북한국제화 vs. 통일준비

통일부의 2013년도 국정보고 자료에 의하면 한반도 신뢰프로세스가 실질적 통일준비로 연결되는 것으로 설명되고 있다. 한반도 신뢰프로세스의 추진이 ‘통일준비’로 연결된다는 것은 일견 당연하기도 하고 필수적인 것이기도 하다. 하지만 어떤 의미에서 ‘실질적인 통일준비’가 되는지는 그다지 명확해 보이지 않으며 실제로 제시된 정책들이 총체적인 통일구상과 연결되려면 좀더 세밀한 중간항목 내지 단계 설정이 필요해 보인다.

신뢰프로세스가 약속할 수 있는 중기적 미래구상과 관련해서 순전히 논리적으로 생각하면 세 가지 가능한 그림이 있다. 그 첫째는 남북간 신뢰는 증진하되 두 체제의 병립, 병존 상태는 현상태로 유지되는 것을 상정할 수 있다. 남북한의 체제 차이는 전혀 건드리지 않은 채 상호간 내정독립을 철저히 인정함으로써 공존상태를 제도화하는 것만을 목표로 하는 것이다. 이 경우 상호적대감은 일정하게 완화될 수 있을 것이지만 두 국가론을 인정하게 되는 위험이 있고 이질적 체제간의 잠재적 갈등이 상존하는 문제를 해소하긴 어렵다. 둘째는 남북간 신뢰증진을 통해 북한체제가 시장경제로 전환하고 이로써 북한이 경제발전의 동력을 스스로 구축함으로써 남한과의 구조적 동질성이 높아지는 변화를 목표로 설정할 수 있다. 이것은 분명 바람직한 모델이지만 북한에게는 흡수통일을 위한 체제전환론으로 이해되기 십상이고 강한 반발에 부딪칠 가능성이 크다. 세 번째로는 남북한의 정치적 독자성은 철저히 유지하면서 동시에 북한이 현재와 같은 고립적 상태로부터 벗어나 국제사회에 더욱 밀접하게 통합되는 것을 지향하는 것이다. 남북한 신뢰의 구축을 통해 북한을 국제적인 관계 속에 정상적인 주체로 자리잡게 도와 줌으로써 국제적인 네트워크를 통해 시장과 물류, 문화와 정보 등의 교류를 간접적으로 제도화하는 것이다.

서울대학교 통일평화연구원에서는 이 세 번째 접근과 같은 맥락에서 ‘북한국제화’라는 개념을 박근혜 정부 5년의 정책목표로 제안한 바 있다.³⁾ 북한이 국제사회의 정상적인 행위자로 자리잡게 됨으로써 스스로 문제를 해결하는 역량을 키우고 국제사회와 보편적인 상호관계를 맺는 상태를 잠정적인 전략 목표로 설정하자는 것이다. 다르게 말하면 한반도 신뢰프로세스가 ‘통일준비’로 바로 연결되기 전에 중간단계로 ‘북한국제화’를 설정하는 것이 필요하다는 것이다. 북한이 갈등을 해결하고 문제를 풀기위해 국제사회와의 상호작용 확대를 받아들이는 것은 간접적으로 한국과도 소통하는 것이고 세계적 보편성과 교류하는 질적 개방효과를 가져오는 첩경이다. 또 북한의 당사자성을 적극 강조함으로써 북한 스스로의 책임과 권리, 또 그에 따르는 의무가 논의될 수 있다. 북한국제화는 그런 점에서 민족중시적 유화노선이나 안보중심적인 대결노선과는 달리 미국과 중국, 러시아와 일본, 유럽 등의 국제사회 전반과 함께 한반도 상황의 질적 전환을 추진하는 종합적 외교전략이라 할 수 있다. 그리고 이것이 실질적으로 통일준비가 될 수 있다.

3) 박명규, 전재성, 김병연 외, 「북한국제화 2017」 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2013).

북한국제화를 남북관계에 한정하여 본다면 북한과 한국의 평화공존관계를 재정립하고 다시금 적대적인 관계로 역진하지 않도록 만드는 것이다. 지난 20년간 남북관계를 실질적으로 규율해온 ‘잠정적 특수관계론’은 지금 매우 불안정한 상태에 처했다. 남북한이 갖고 있는 세가지 상이한 속성, 즉 군사적으로 대치하고 있는 적대적 관계와 통일을 지향하는 민족내부관계, 그리고 독립된 정치주체간 준국가적 관계가 전략적으로 조율되지 못하고 상충하는 국면에 처해있는 것이다. 1992년 기본합의서 체결 이래 “통일을 지향하는 과정에서 형성된 잠정적 특수관계”라는 정의가 이런 상이한 속성들의 적절한 공존을 가능케 했던 것은 사실이다. 하지만 한국에게 북한은 무엇이며 북한에게 한국은 무엇인가에 대한 전략적인 관계설정이 불분명한 채 오늘에 이른 것도 부인하기 어렵다. 물론 이것은 헌법적 규정과 현실정치 차이에서 오는 불가피한 현실이어서 오히려 애매하게 두는 것이 점진적인 통일을 지향하는 유연한 상호관계의 발달에 도움이 될 수 있는 측면도 있지만 향후 회피할 수 없는 의제이다.

통일국가를 이루는 단계까지는 일정한 평화공존을 제도화하는 것이 매우 중요하다. 이것은 다른 말로 흡수통일은 결코 추구하지 않는 것이기도 하다. 북한의 국제화를 지지하는 것은 북한 스스로 국제사회의 보편적 가치를 수용하고 긍정적인 상호작용을 통해 비핵화와 경제회생 같은 문제들을 해결하는 주체가 되도록 뒷받침하는 것이지 체제전환을 의도적으로 부추기는 것은 아니다. 북한이 주체적으로 질적 변화를 추동할 수 있는 내부의 역량을 강화시킬 수 있다면 궁극적인 체제통합이나 통일비용의 절감에도 절대적으로 유리하다. 물론 북한 급변사태의 가능성에도 대비해야 하고 현재와 같은 남북한 체제가 평화로운 공존을 언제라도 해칠 수 있을 가능성에 대비해야 한다. 최악의 경우는 이를 감당할 각오도 필요할 것이지만 정책적으로 추구할 목표가 되어서는 곤란하다. 한반도 신뢰프로세스가 북한의 체제변화 촉진론 내지 흡수통일론과는 무관하며 오히려 북한의 내부역량을 키우고 남북한의 병진, 공진을 지향하는 정책구상임을 분명하게 하는 것은 전략적으로나 실제상으로나 매우 중요하다.

4. 어떤 정책적 노력이 필요한가?

현재는 박근혜 정부가 의도한 ‘한반도 신뢰프로세스’가 가동될 수 있는 접점을 마련하

는 것이 중요하다. 매우 낮아진 남북간 신뢰수준을 높이고 불신과 적대감을 대화와 기대의 상호관계로 바꾸어갈 계기를 어디에서 찾을 수 있을까? 위기가 한껏 고조된 현 국면을 타개할 단기적인 방안은 무엇이 있을 것인가? 그리고 일시적이고 즉흥적인 상황변화가 아니라 중장기적으로 바람직한 전략적 비전과 연결시킬 기획력과 추진력을 어떻게 확보할 것인가? 이것은 박근혜 정부 5년의 성패를 결정하는 중요한 문제임과 동시에 향후 우리 민족의 미래를 좌우하는 매우 역사적인 과제이기도 하다.

1) 대북정책 5원칙 : 비핵화, 전쟁반대, 국제협력, 대화해결, 지원의지

북한의 비정상적인 위협과 핵무력 강화론, 한반도 불안고조의 상황에서 일차적으로 정부의 명확하고도 단호한 입장을 항시 견지하는 것이 중요하다. 하지만 자칫 단기적인 상황과 국내정치적 파장, 언론의 확대해석 등에 좌우되거나 조율되지 않은 즉흥적 반응이 되지 않도록 해야 한다. 특히 북한의 위협에 대한 감정적인 반발, 전쟁위험을 가버이 여기는 듯한 일전불사론, 국제사회의 우려를 초래할 수도 있는 일방적 언사로 흐르지 않고 종합적인 전략적 미래구상과 연결된 원칙표명이 되도록 조율하는 것이 중요하다. 그 점에서 적어도 다음 다섯 가지 원칙은 항상 동시적으로 또 균형있게 한국정부의 대북정책 5원칙으로 국제적으로나, 국내적으로나 남북관계에서나 강조되는 것이 필요하다.

첫째는 한반도 비핵화 원칙이다. 북한의 어떤 요구나 위협, 명분으로도 북한의 핵보유를 용인하지 않을 것이며 한반도 비핵화는 양보할 수 없는 목표임을 명확히 해야 한다. 단지 북한의 비핵화만이 아니라 한반도 차원에서 나아가 궁극적으로는 전세계적으로 비핵화를 지향하는 정신과 공감한다는 의지를 보이는 것이 필요하다. 당연히 한국의 독자적 핵무장론에 대해서도 명확한 비판적 태도를 견지해야 한다. 둘째로 전쟁은 어떤 형태로도 반대하고 또 극력 억지되어야 한다는 원칙의 표명이다. 북한의 도발에는 단호히 대응하고 필요시 응징할 수도 있지만 전쟁은 어떤 상황에서도 용납하지 않는다는 평화원칙을 견지해야 한다. 이것은 혹시 있을지도 모를 우발적 군사충돌의 상황에서도 대응차원을 넘어 전쟁유발의 선까지지는 가지 않는다는 각오의 표명이기도 하다. 셋째로 북한문제 해결을 위해서 미국 및 중국은 물론이고 일본과 러시아, 유럽 등 국제사회의 여러 국가들과 협력한다는 국제협력 원칙이다. 북한문제는 민족문제만이 아니며 한미동맹의 문제만도 아니고 미국, 중국, 일

본과 러시아 등과 더불어 함께 풀어야 할 지역문제이기도 하다는 점을 확인하는 것은 중요하다. 네 번째로 북한문제는 북한당국과 대화로 해결하기를 원한다는 입장, 민족내적 관계를 소중하게 여긴다는 점을 항상 기본원칙의 하나로 피력하는 것이 중요하다. 대화는 국면에 따라 할 수도 있고 안할 수도 있는 것이 아니라 한국정부의 대북정책 원칙의 하나라는 것을 명확하게 천명하는 것이 필요하다. 마지막으로 상황이 갖추어지면 남북한의 동시발전과 통합의 인프라에 필요한 대규모 지원을 아끼지 않을 것이라는 의지를 분명하게 밝히는 것이 좋다.

2) 정책기획 거버넌스 체계의 정비

남북간 긴장이 고조되고 북한의 위협이 가중되는 상황에서 이에 대응하는 능력을 확보하고 국민을 안심시키는 것은 시급한 과제다. 이점에서 안보가 강조되고 확고한 역지력을 확인하는 것은 중요할 것이다. 동시에 위기극복을 위해서는 매우 복잡적이고 다면적인 시각과 노력, 구상이 요구된다는 점을 인식해야 한다. 현재의 갈등구조 속에는 핵문제, 상호불신문제, 이념문제, 분단과 이산의 문제, 정전체제 문제, 한미동맹과 북중관계, 동북아 20세기사의 유산 등이 복합적으로 포함되어 있다. 여기에 북한체제 특유의 문제, 수령제, 선군주의, 주체사상 등이 맞물려 있고 지난 수십년간 남북간 상호작용의 경로의존적 효과도 무시할 수 없어서 종합적인 이해와 판단력이 없으면 전략적 조율 자체가 어려울 정도다.

위기의 국면일수록 복합안보의 관점이 필요하다. 오늘날 안보는 단지 도발에 대한 응징이나 전쟁불사의 의지, 무력의 우월만으로 확보되는 것이 아니며 위기에 대한 총체적인 억지와 대응역량을 통해 시민사회의 안녕과 평안을 보장해야 가능한 것이다. 대북정책이 통일부의 전유물일 수 없는 것과 마찬가지로 안보 역시 국방부의 전유물이 아니다. 정부의 정책적 지혜와, 추진주체에 대한 신뢰, 국민적 공감을 얻는 소통노력, 국제적인 협력과 자원동원능력 등이 함께 작용하는 총체적인 소프트 파워가 안보역량이다. 따라서 이런 다면적인 성격에 대한 종합적이고도 균형있는 판단과 결정을 할 수 있는 정부 내 시스템이 가동되어야 한다. 일반 국민의 상식적인 반응이나 감정적인 대응과 정부의 책임있는 정책적 대응은 결코 같을 수 없는 것이고 매우 중장기적인 전략구상과도 연결되어 신중하게 선택되어야 마땅하다.

이 점에서 새 정부에서 출범시킨 국가안보실의 역할이 좀더 복합적인 전략기획 기능을 수행할 수 있도록 체계화될 필요가 있다. 명칭이 ‘국가안보실’이라 해서 군사적 안보역량의 확보만을 목표로 하는 기구가 아님은 두말할 필요가 없다. 오히려 평화를 위한 외교역량, 국제적 협력을 이끌어내는 능력, 문제를 선도적으로 해결해가는 정책구상능력 등을 종합적으로 갖추는 기획력이 필수적인 조직이고 한반도의 위기지수를 낮추는 지혜, 전쟁발발의 가능성을 구조적으로 완화하기 위한 노력, 한미동맹과 한중 전략관계를 지혜롭게 조율하는 과제 등이 모두 구상되고 추진되는 중심이어야 한다. 또 앞으로 현재의 위기국면에서 전환되는 계기가 마련될 때 적극적으로 어떤 대응책을 취할 것인지를 전향적으로 준비하는 역할을 담당해야 한다. 이런 점에서 보면 한반도 신뢰프로세스의 기본정신이 국가안보실의 전략구상과 밀접하게 연결되어 있어야 한다. 국가안보실이 이런 종합적인 전략기획능력을 갖추지 못하면 신뢰프로세스에 담긴 전략적인 구상의 추진에 장애를 일으킬 수도 있다. 최근 대북정책을 둘러싼 정부내 정책불일치, 조율되지 않은 발언들 등은 시급히 정비되어야 할 것이며 군사전략을 포함한 최고수준의 국가적 거버넌스 역량에 대한 국민적 신뢰를 제도적으로 확보하는 것이 매우 중요하다.

3) 다자회담과 양자회담의 동시 대비

케리 미 국무장관은 이번 한중일 순방과정에서 북한에게 대화를 제의하면서 9.19 공동선언의 의의를 상기시켰다. 4월 12일 한미 외교장관은 공동성명을 통해 ‘북한이 대화에 진정성을 보인다면 9.19 공동성명에서 밝힌 공약을 지키겠다’고 언급했다. 이 말 속에는 9.19 공동선언에서 다루고자 했던 여러 의제들, 즉 북한의 단계적 비핵화 구상과 그와 연동된 대북지원, 그리고 무엇보다도 별도의 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 논의를 한다는 내용까지 포함되는 것이다. 북한이 대화에 나선다는 전제가 있긴 하지만 북한 비핵화의 조건으로 평화체제나 북미수교와 같은 의제들을 포괄할 수 있다는 것을 의미한다. 또 케리 장관은 북핵문제의 해결을 위해 중국의 역할이 매우 중요하고 미국은 중국과 협력할 것이라는 점을 분명히 하였다. 현재 중국의 우다웨이 한반도사무특별대표가 미국을 방문 중인데 6자회담과 9.19 공동선언의 틀을 중심으로 새로운 전환을 모색하고 있다고 보도되고 있다. 북한의 비핵화를 단계적으로 이루어간다는 전제 하에 평화체제 논의를 비롯한 지

금까지 뒷전으로 미루어두었던 의제들을 함께 논의할 가능성이 당연히 예상된다. 북한 역시 지금 비핵화 논의에는 참여하지 않겠다는 것을 지속적으로 강조하고 있지만 지난 4월 18일 국방위원회 정책국의 명의로 성명을 발표하여 “조선반도의 비핵화는 예나 지금이나 우리 군대와 인민의 변함없는 의지이다”라고 하면서 비핵화의 조건으로 대북제재결의 해제 및 적대시정책의 중단과 사죄, 소극적 안전보장의 요구, 한반도와 주변지역의 비핵무기 지대화 등을 제시하기도 했다. 어떤 지점에서 이들 여러 의제가 함께 논의되는 방식으로 대화의 접점이 찾아질 가능성도 없지 않다.

문제는 이런 국면타개의 방향이나 흐름에 한국정부가 적극적인 역할을 할 수 있는가 아니면 소외되는가 하는 점이다. 우리로서는 6자회담의 기본틀을 중시하고 이를 적극 대비해야 함은 물론이지만 향후 미중, 북미, 북중 간에 새로운 대화의 틀이 만들어질 가능성에도 적극 대비할 필요가 있다. 동시에 지속적으로 남북간 대화의 새로운 가능성을 찾아야 한다. 한마디로 북한문제의 포괄적 해결을 위해 다자적 접근과 양자적 접근을 동시에 준비하고 추진해야 할 것이다. 비핵화와 다자적 국제협력, 그리고 북한의 국제화, 한반도의 항구적 평화구축 등은 한반도 신뢰프로세스가 지향하는 바와도 잘 부합하고 궁극적으로 바람직한 평화통일의 환경조성에도 필수적이기 때문이다.

4) 평화논의의 전략적 활용

9.19 공동성명을 현 시점에서 되살린다고 할 때 아마도 새롭게 대두할 것으로 예상되는 의제는 한반도의 항구적 평화구축을 위한 조치라 여겨진다. 9.19 선언은 제4항에서 ‘동북아시아 항구적 평화와 안정을 위해 공동노력할 것을 합의하면서 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제 협상을 개최” 할 것을 명시했다. 그동안 이 조항은 비핵화 과정의 지지부진, 북한의 세 차례에 걸친 핵실험과 제재조치 등으로 제대로 진행되지 못했다. 하지만 현재의 국면에서 9.19 공동성명을 상기한다면 이 문제를 회피하기 어려울 것으로 보인다. 우리 정부도 이제 평화논의에 대해 보다 열린 태도로 적극적인 전략구상을 준비해야 한다. 우리 사회에는 평화논의가 미군철수론 그리고 안보약화로 연결될지 모른다는 우려가 강하고 북한의 선전 및 전략에 동조하는 것이 될 수 있다는 염려도 적지 않다. 하지만 이런 우려만으로 정작 정책적으로 숙고해야 할 평화구상이 부재하게 되

면 결과적으로 담론적 주도권과 정책적 자율성을 잃을 수도 있다. 한반도에 평화로운 질서를 항구적으로 제도화하는 것은 그 자체가 매우 중요한 전략적 목표이기 때문이다.

다행히 박근혜 대통령은 이번 미국방문의 기회에 동북아 평화협력구상을 내놓을 것이라고 보도되었다. 지역적으로 함께 풀어야 할 기후변화와 테러방지, 원전문제 등의 비정치적 쟁점들을 중심으로 한국과 미국, 중국, 일본이 함께 하는 다자간 협력과 신뢰구축의 틀을 제안할 것이라고 알려졌고 이 틀 속에 북한도 당연히 초청될 것이라고 했다. 박 대통령은 제안 배경에 대해 “한·중·일·러 등 아시아 역내 국가들 간에 경제적 상호 의존도는 높아지는 반면, 정치·안보 면에서는 불신과 갈등이 오히려 증폭되는 이른바 ‘아시아 패러독스’ 문제 해결을 위한 것”이라는 점도 덧붙였다. 이 서울프로세스 제안이 일단 “비정치적” 사안들을 중심으로 한다고 되어 있는데 향후 9.19 공동선언에서 언급된 ‘한반도의 영구적 평화체제’ 논의의 단초를 여는 계기가 될 수도 있을 것이다. 북한문제가 한미 정상회담의 가장 중요한 의제가 될 것은 향후 예상되는 한반도 질서의 변화에 대해 포괄적이고도 적극적인 전략구상을 준비하는 것이 필요하다.

한반도의 평화는 여러 가지 차원을 지닌다. 남북한의 신뢰구축도 그 초보적인 과정이고 현재의 정전협정체제도 매우 중요한 평화유지 메카니즘이다. 하지만 휴전 상태의 본질적 불안정성을 생각하면 정전협정체제를 평화체제로 전환하는 것은 여전히 최대과제로 남아 있다. 이것이 단순히 평화협정의 체결로 환원될 수는 없고 한국전쟁의 종식을 공식화하고 남북간에 군비통제와 군축협약까지 포함하는 높은 수준의 신뢰구축이 뒤따라야 한다. 또 북한과 미국, 일본과의 국교정상화도 포함되는 일이며 궁극적으로는 한반도의 평화로운 통일과정에 대한 합의와 주변국가들의 지지 및 협력까지 포함되어야 한다. 정전협정 60주년을 맞는 현 시점에서, 또 북한이 정전협정의 폐기를 공언하고 지속적으로 평화체제로의 이행을 주창하는 상황에서 항구적 평화를 제도화하기 위한 한국정부 주도의 전략구상은 매우 중요하다. 이것이 북한의 비핵화 수용, 남북관계의 개선, 국제질서와의 긍정적인 통합과정과 맞물리도록 하는 것, 이를 위해 미국과 중국의 협력을 적극 이끌어내는 노력이 중요하다는 점은 두말할 필요가 없을 것이다.

5) 갈등적 소통 채널의 확보: 살릴 수 있는 공유자원들

현 시점에서 남북관계는 매우 갈등적이고 대화 자체가 어려운 상태다. 하지만 그 어떤 상황에서도 남북관계가 독자적인 틀을 유지하도록 노력해야 한다. 이를 위해서는 갈등을 비군사적인 방식으로 풀어갈 수 있다는 의지를 견지하고 이를 위한 소통의 공간을 지켜 나가야 한다. 공식적이고 공개적인 대화는 물론이고 그것이 여의치 않은 경우 비공식적이거나 비공개적인 접촉 채널도 필요하다. 남북간 직접소통이 어려울 경우 제3자를 통한 간접대화의 채널도 소중하기 때문에 모든 형태의 소통가능성을 중시하고 관리할 수 있어야 한다.

무엇보다도 기존의 공동사업이나 공유하는 자산들을 중요한 소통의 장으로 활용하려는 지혜가 필요하다. 북한이 남북간 통신선이나 접촉채널을 모두 중단하고 개성공단까지 닫아 걸려는 상황이지만 가능한 접촉단절의 최종결정까지 가지 않도록 하는 것이 지혜롭다. 개성공단의 경우 이미 경제적으로는 상당한 타격을 입었고 그 미래가 어둡다는 견해도 적지 않지만 남북관계의 장기적인 미래를 생각할 때는 상징적, 역사적, 실질적 의의가 결코 작지 않다. 이런 상호성 자체를 여기는 것, 그 문제해결을 위한 지속적인 노력 속에서 갈등적이지만 소통의 계기가 만들어질 수 있다는 자신감을 견지해야 한다. 나아가 남북간에 맺어진 여러 약속들이 있는데 이를 적극적으로 되살리는 지혜가 요구된다. 남북간에는 멀리 7.4공동성명으로부터 시작하여 남북기본합의서, 비핵화공동선언, 6.15 선언 및 10.4 선언 등 공유하는 약속들이 있다. 북한이 최근 남북간에 맺어진 협약들의 폐기를 주장하긴 했지만 여전히 공유가능하고 대화의 자산으로 활용할 부분들이 많다. 이 가운데서도 북한이 특히 강조해온 두 정상회담의 약속은 좀더 적극적으로 정책자산으로 활용할 여지가 있다. 그 내용들은 현 시점에서 결코 한국정부에 불리하거나 해로운 것만도 아니다. 박근혜 정부로서는 적절한 시기에 이러한 기존의 약속을 계승하겠다는 것을 밝히고 북한으로 하여금 이에 호응할 것을 요구하는 담론적 주도권을 갖는 것이 필요하다.

또한 정부 이외의 여러 주체들이 남북간 소통과 협력을 할 수 있는 기회들도 가급적 되살리는 것이 필요하다. 현재 상당히 위축되어 있지만 남북한 사이에 진행되었던 여러 뜻 있는 민간교류와 공동사업들, 예컨대 개성만월대 유적 발굴사업, 겨레말 큰사전편찬사업 등은 물론이고 금강산 관광사업 등에 대한 논의도 기회가 된다면 대화 테이블에 올려놓는

적극성이 필요하다. 국제 NGO 들과 함께[여름에 예상되는 홍수나 가뭄 같은 자연재해를 함께 해결하기 위한 재난협력의 방안을 모색하는 것도 필요하고 산림녹화와 기후협력 같은 협력채널을 찾는 노력도 필요하다. 새로운 길을 열어가는데 쉽지 않을 때 이미 만들어진 길과 문을 잘 유지하고 적절하게 활용하는 것은 그에 못지않게 지혜로운 방안이 될 수 있다.

6) 남북경제협력의 국제화

북한은 이번 3월 31일 조선노동당 중앙위원회에서 김정은 시대의 전략적 노선으로 “경제건설과 핵무력을 동시에 발전시킨다”는 소위 병진노선을 내걸었다. 그리고 7.1 경제개혁 조치의 주역으로 알려진 박봉주를 총리로 임명했다. 하지만 현재와 같은 핵무력과 경제건설의 병진론은 실현되기 매우 어려운 것이다. 핵개발로 인한 국제사회와의 긴장, 불가피한 제재와 단절 속에서 경제회생의 계기를 찾는 것은 거의 불가능하기 때문이다. 이 객관적 딜레마를 해결할 수 있는 것은 북한이 스스로 경제건설의 새로운 전략을 선택해 가는 길이며 이 과정에서 남북경제협력은 매우 중요한 자원이 된다.

개성공단의 국제화로 신뢰프로세스의 단초를 찾으려던 정부의 구상은 지금 큰 위기에 처했다. 개성공단이 금강산관광사태의 전철을 따라 폐쇄의 수순으로 들어가는 것이 아닌가 우려하는 목소리가 높다. 하지만 개성공단은 한반도의 미래, 남북통합의 실질적 기반으로 매우 중요하며 되살리기 위한 노력과 전략적 인내가 요구된다. 정부로서는 현재의 위기 국면을 타개하고 나아가 확장투자의 실현까지 적극 제안함으로써 공단을 정상화시키도록 해야 할 것이다. 동시에 물질적, 기술적 상호성은 다양한 네트워크를 통해 간접적으로 또 복합적으로도 진행가능한 만큼 직접적인 남북경협을 넘어서는 국제적인 경협 네트워크 구상도 추진할 필요가 있다. 현재 북한경제는 중국과의 대외교역이 차지하는 비중이 매우 크고 내부적으로도 시장 메카니즘이 작동하지 않으면 일상생활이 어려워질 정도로 시장은 이제 북한체제의 한 부분이 되었다. 중국의 동북3성 개발계획과 맞물려 향후 북중간의 경제협력이 진전될 것은 분명하다. 한편 한중간에도 매우 깊고 폭넓은 경제적 상호관계가 존재한다. 북중간 경제협력과 교역의 확대를 통해 북한을 국제화하고 간접적으로나마 동북아의 지역질서 속에 연결되도록 하는 한국판 동북아 지역경제협력의 기획을 구상해 봄직하

다. 북한의 대중국의존을 심화시키는 우려에 너무 집착하기보다는 현실적으로 북한을 국제화하고 스스로 경제위기를 극복할 수 있는 역량을 키우도록 결단하는데 동북아 시장통합의 현실을 적극 활용하는 것을 구상해야 한다.

이 과정에서 남북사이의 경제협력은 본질적으로 ‘일방적인 시혜’가 아니라 장기적으로 남북한이 공존하고 병존하며 나아가 동반발전, 공진하는 메카니즘이라는 시각을 견지하는 것이 매우 중요하다. 개성공단이 결코 북한만 이롭게 하는 곳이 아니며 한국의 중소기업에게도 꼭같이 소중한 공간이라는 점, 남북경협은 기본적으로 쌍방효과를 가지는 것임을 서로 간에 또 시민사회 내부에 확인시키는 것이 필요하다. 그런 점에서 보다 높은 수준에서 정경분리의 정신을 재구축하는 것이 필요한데 시장의 확대, 물류의 연결은 정치적 장벽을 뛰어넘어 중요한 변화를 가져다주는 중요한 힘이기 때문이다. 현재는 여러 가지 어려운 국면에 놓여있지만 그럼에도 불구하고 남북협력이 궁극적으로 남북한을 통합시키고 함께 동반발전하는데 매우 중요하다는 생각이 약화되지 않도록 노력해야 할 것이다.

7) 탈북자 정착지원과 평화통일교육

사안의 시급성에서 다소 비켜나 있는 탓에 최근 탈북자들에 대한 관심이 다소 약해진 듯하다. 남북관계가 급속히 나빠지면서 힘겹게 북한을 탈출하여 한국으로 건너와 정착한 탈북주민들의 마음도 북에 있는 가족들의 걱정 등으로 많이 불안해한다. 이들이 북에 있는 가족들에게 비공식적으로 보내던 돈과 안부전화, 그에 문혀 가던 정보와 문화들도 현저히 줄어들었다. 국내로 들어오는 탈북자의 숫자도 크게 줄어들고 있다. 간간히 북으로 되돌아가 한국을 비난하는 사례까지 보도되고 있는 상황이어서 안팎으로 정체성의 위기를 경험할 소지가 높아지고 있다.

하지만 3만명에 육박하는 탈북자들의 존재는 매우 놀라운 일이다. 오늘날과 같은 엄혹한 비난과 불신의 시대에 스스로 북한체제를 떠나 남한체제를 선택한 사람들이 이처럼 많이 존재한다는 것은 대단한 사회학적 현상이다. 이들이 한국사회 안에서 어떻게 자신의 존재감을 확인해갈 것인지는 미래 한반도의 전망과 관련해서 매우 중요하다. 탈북과 국내정착의 고통스런 과정이 남북관계의 실상, 분단의 아픔과 통일에의 지향, 헌법적 책임을 새삼 일깨우는 계기로 작동할 것인가 아니면 남북대립의 심화과정에서 비난과 갈등, 방치와 좌

절을 강화시킬지는 매우 중요하다. 이런 의미에서 정부는 탈북자들의 정착과 심리적 안정을 도모할 수 있는 정책적인 지원을 아끼지 말아야 한다. 특히 남북관계가 긴장국면으로 치달을 때일수록 남북한의 신뢰가 개인과 사회 차원에서 어떻게 가능한지를 보여주는 것이 절실하다. 그런 점에서 단기적인 과제는 아니고 해결책은 더더욱 아니지만 어쩌면 가장 중요하고 또 실질적인 영향을 미칠 과제일 수 있다.

또 하나 중요한 문제는 통일교육을 좀더 고급화하는 일이다. 한반도 신뢰프로세스가 구상하는 미래전략에 맞추어 향후 준비해야 할 통일이 어떤 것이며 이를 위해 우리는 어떤 변화와 대응이 필요한지를 깊이 성찰하는 시민교육, 교양교육, 문화교육을 강화해야 한다. 남북관계의 악화를 계기로 사회 일각에서 터져나오는 감정적 반응이나 반복적 정서, 극단적인 주장들을 가라앉히고 통일한국의 도래를 위해 어떤 제도적, 정서적, 헌법적, 심리적, 문화적 준비와 대응이 필요한지를 깊이 생각하는 시민교육으로 이어지도록 통일교육 전반을 심화,고양시켜야 할 것이다. 이는 전세계에 흩어져 있는 디아스포라 코리안들을 새로운 방식으로 결합하는 일이기도 하고 민족통일이 세계적 개방성의 확장과 함께 갈 수 있음을 보여주는 살아있는 증거들이 될 수 있다.

8) 대통령 의제와 리더십

북한문제는 기본적으로 대통령 의제다. 대통령에게는 최고 수준의 정치적 행위를 선택할 수 있는 헌법상 권한이 주어져 있다. 전쟁을 선포하는 권한도 있고 위기시 특별한 조치를 내릴 권한도 있다. 공개적인 정책수행은 물론이고 비공개 접촉과 특사파견 등을 통해 바람직한 상황창출을 모색할 권한도 있다. 긴급한 예외적 상황에서 외교, 국방, 통일부의 서로 다른 관점을 조정하는 것도, 어느 수준까지 갈등을 감당하고 어디까지 적극 대응을 할 것인가를 정하는 것도 궁극적으로 대통령의 몫이다.

따라서 대통령에게는 남남갈등을 최소화하고 최적의 전략적 방향을 일관되게 추진할 책임이 있다. 현 시점에서 개성공단에 대한 태도, 대화제약의 효용성 여부, 대북특사의 유용성 여부, 평화체제논의의 적실성 여부 등을 둘러싸고 서로 다른 견해들이 존재한다. 앞으로 신뢰 프로세스의 구체적인 정책이 제안되면 그 때마다 다양한 이견과 논란이 따를 것이다. 엄밀하게 말하면 이 문제와 관련하여 고정적인 정답은 있을 수 없고 모든 요소들의 조

합, 선후배치, 강약의 조절에 따라 그 효과는 천양지차일 수 있다. 이념적인 고정관념, 정략적인 태도에 근거해서는 안되고 각 부처의 이해관계나 관료적 관성에 맡겨서도 최적의 방향을 얻기는 어렵다. 대통령의 역사의식과 시대적 소명감이 정치적 책임감과 결합해야만 가능한 아젠다가 바로 북한문제에 대한 정책이기 때문이다.

한반도에 전쟁을 억지하고 자유와 민주의 공동체를 지키면서 동시에 평화와 통일을 앞당기는 길이 무엇일지 깊이 묻고 지혜를 모으려는 대통령의 의지, 최적의 정책을 찾아내려는 열린 소통능력, 그리고 정교하게 이를 관리하고 추진하는 소프트파워의 수준을 갖추어 가는 것이 그래서 매우 중요하다. 필요하다면 특사든, 밀사든, 대화제의든, 경제지원이든, 평화논의든 추진할 수 있다는 자신감, 정략적인 논란에 휘둘리지 않고 시대적 사명을 적극 감당해가는 정치적 리더십이 관건이라 하겠다. 중견국으로서 한국이 남북한의 화해와 협력, 동북아 평화질서의 확대에 기여할 수 있는가 여부는 그런 전략적 비전을 대통령이 지니고 있는가와 밀접하게 관련된다. 단 이런 대통령의 비전과 결단을 제대로 이행해 나가려면 헌법기구로서의 대통령을 체계적으로 보좌하고 최적의 결정을 내릴 수 있는 시스템이 갖추어져야 함은 두말할 필요가 없다. 개인적 카리스마에 의존하는 것이 아니라 시스템으로 뒷받침되는 대통령의 리더십이 제대로 작동해야 불필요한 남남갈등도 줄어들고 남북관계의 안정적인 관리도 가능해지기 때문이다.

4. 2013년 중반기의 중요성 - 마무리를 겸하여

2013년 5월 이후 일정 기간은 한반도 상황과 관련하여 매우 중요한 시기가 될 것이다. 북한의 3차 핵실험과 국제사회의 제재, 그리고 북한발 위기조성으로 인해 늦추어졌던 각국의 대북정책의 구체화, 상호조율이 이제 본격화할 것으로 보이기 때문이다. 앞선 미국 케리 국무장관의 동북아 순방이나 현재 우다웨이 중국 한반도사무특별대표의 방미, 그리고 예정된 박근혜 대통령의 미국방문과 정상회담, 그리고 멀지 않아 있을 것으로 예상되는 북중 고위접촉 및 박근혜 대통령의 중국 방문 등은 한반도 상황, 북한문제를 둘러싼 새로운 프레임이 조성되는 시기가 오고 있음을 말해준다. 남북관계에서도 이제 박근혜 정부의 정책구상과 의지가 직접적인 변수로 작용하게 될 상황이 오고 있다. 새로이 출범한 한국의 대통령

으로서 긴박한 한반도 상황에 대한 전략적 구상을 제시하고 협력을 이끌어내며 바람직한 미래질서를 열어가는 능력을 보여주어야 할 중요한 시기인 것이다.

일차적으로는 이번 미국방문을 통해 박근혜 대통령은 한반도 신뢰프로세스의 종합적 비전과 구상을 설명하고 궁극적으로 한반도에 어떻게 신뢰를 구축하고자 하는지, 남북관계의 전략적 관계를 어떻게 설정하고자 하는지를 체계적으로 보여주고 설득하는 노력을 기울여야 한다. 북한의 비핵화를 위해 미국과 공동보조를 확인하고 억지와 제재의 원칙을 강조하는 것 못지않게 한반도의 평화와 새로운 국면전환을 위해 보다 적극적인 조치들을 강구하려는 노력도 병행할 필요가 있다. 남북관계의 불안정이 미국의 이익에도 부합하지 않으며 동북아 전체의 평화에도 부정적이라는 점을 확인하면서 보다 적극적으로 북한을 국제사회로 견인해 낼 미국의 전향적 조치를 요구하는 것도 필요할 것이다. 향후 미중간 9.19 공동선언을 중심으로 새로운 논의틀이 나타날 경우 한국의 구상과 요구가 중요하게 연결될 수 있도록 전략적인 메시지가 전해지기를 기대한다.

향후 예정된 대통령의 중국방문 역시 매우 중요하다. 현재의 위기상황을 초래한 북한을 통제하고 비핵화에 힘을 실는 역할만을 요구하는 단견으로부터 벗어나 중국이 장차 미국과 더불어 한반도의 안정과 평화, 북한의 비핵화와 의미있는 변화, 그리고 궁극적인 통일과정에까지 긍정적인 기여를 할 수 있도록 전략적인 협력체계를 만드는 것이 중요하다. 이를 위해서는 박근혜정부가 북한의 급격한 체제전환이나 불안정을 원하지 않으며 평화로운 공존 속에서 북한의 국제화를 적극 지지한다는 입장이 분명하게 밝힐 필요가 있다. 북중경협이 북한의 국제화에 도움이 되며 이를 통해 동북아 지역협력과 북중협력, 그리고 남북협력이 네트워킹되는 것을 긍정적으로 뒷받침할 것임을 밝히는 것도 중요하다. 또 남북관계의 진전과 통일논의도 동북아 전체의 평화와 협력이라는 틀과 유기적으로 연계되어 진행될 것임을 명확하게 함으로써 지역내 평화와 한반도의 남북관계 개선이 선순환할 수 있도록 중국의 협조를 이끌어내는 것이 중요하다고 생각한다.

향후 일정기간동안 박근혜 정부의 대북 메시지가 어떤 내용을 지니는가는 남북관계에서 매우 중요한 변수다. 북한이 대화를 단절한 채 우리가 받아들이기 어려운 조건과 이유를 내걸고 있는 것이 안타까운 현실이며 따라서 책임을 북한으로 돌리는 것은 매우 쉽다. 하지만 현상을 타개하고 새로운 한반도 신뢰를 구축할 책임을 진 정부로서는 메시지의 강약, 시점, 주체 등에 대한 정교한 내부 조율과 통제를 해야 한다. 신뢰 프로세스가 슬로건이

아닌 한, 그것은 쌍방이 함께 참여하는 ‘프로세스’일 수밖에 없다. 그리고 현 상황에서 그 프로세스를 가동할 물질적, 심리적, 언어적 추동력도 한국정부로부터 먼저 나오는 것이 자연스럽다. 특사파견이 필요한가를 둘러싼 논란 자체보다도 다양한 형태로 나타나는 정부의 대북 메시지를 어떻게 통합하고 실질적으로 전달함으로써 국면전환의 계기를 이끌어 낼 것인가를 깊이 숙고하는 것이 필요하다. 그 과정에서 필요하다면 중요한 대북제안이나 접촉의 기회들을 적극 활용하는 것을 꺼릴 이유는 없을 것이다.

아마도 개성공단을 되살리려는 노력이 그 중요한 시금석이 될 것으로 보인다. 지금의 상황에서는 개성공단 파국의 책임소재를 놓고 공방을 벌이거나 상호비방이 격화되도록 방치하는 것은 피해야 한다. 정부로서는 단호한 대북 메시지 못지않게 공단을 되살리겠다는 의지, 이를 위한 설득, 때를 기다리는 인내심을 아까지 말아야 한다. 이명박 정부 출범초기 금강산관광객 피격사건이 미친 파장을 생각하면 자칫 개성공단을 둘러싼 기싸움이 미래의 남북관계 전환가능성을 무화시킬 수도 있다. 반대로 아직은 남북한 모두 그 ‘폐쇄’를 동의하지 않는 공감대를 소중히 여기고 이것을 국면전환의 주요 계기로 삼으려는 노력이 필요할 것이다. 필요하다면 미국과 중국, 여야의 정치인, 기업인과 시민단체들과 힘을 합쳐 국면전환의 계기를 주도적으로 마련하는 것이 긴요하다.

마지막으로 국민들을 향해 박근혜 정부가 가지고 있는 한반도 신뢰프로세스의 정신을 명확하게 제시하고 설득하며 필요하다면 재조정하는 개방적이면서도 적극적인 자세를 갖는 것이 요구된다. 현재 국민들의 심리상태는 혼란스럽고 정서적으로도 불편하다. 경기의 둔화와 취업난, 고령화와 빈부격차 등으로 사회의 내부동력이 약화된 가운데 가해지는 북한의 일방적 위협은 자칫 지난 20년간 남북관계에서 얻어낸 긍정적인 변화들을 단기간에 무화시킬 가능성도 있고 계층간, 세대간, 지역간 새로운 갈등을 촉발시킬 수도 있다. 하지만 북한문제와 관련하여 국민들은 늘 모순적으로 보이는 두 지향을 함께 갖고 있음을 잘 헤아려야 한다⁴⁾. 즉 북한의 잘못된 태도와 위협에 대해 매우 비판적이고 거부감을 갖고 있지만 동시에 이를 지혜롭게 해소하고 남북관계가 빨리 화해협력의 상태로 되돌아가기를 희망하는 마음도 똑같이 강하다. 새 정부는 국민들이 갖는 이 양면적 지향을 진지하게 고려하면서 불필요한 내부 논란이나 정략적 논쟁을 가중시키지 않도록 주의해야 한다. 국민이

4) 서울대 통일평화연구원, [2011 통일의식조사] 및 [2012 통일의식조사] 참조.

진정 바라는 것은 일시적인 정서적 만족이나 보복이 아니라 실질적이고 제도적인 해결이기 때문이다.

춘래불사춘이라는 말처럼 한반도의 정치적 계절은 겨울로 되돌아간 느낌이다. 하지만 오는 봄을 막을 수 없듯 한반도의 안정과 평화, 화해와 협력으로의 변화도 반드시 오게 될 것이다. 이제 모든 진용을 갖춘 박근혜 정부가 국제사회와 더불어 남북관계를 새롭게 전환하고 화해와 번영의 길을 열어가는 역량을 보여주기를 기대한다. 남북간에, 여야간에, 한반도와 국제사회 간에, 그리고 정부와 시민사회 간에 ‘신뢰’가 더욱 확대되고 뿌리내리는 계기가 새 정부의 정책구상을 통해 마련되기를 바란다. 경제발전과 민주화를 함께 실현한 중견국으로서, 21세기 동북아와 전세계에 기여할 수 있는 자격을 갖춘 국가로서 감히 도전해 볼만한 국제적 과제이기도 하다. 한반도에 진정한 신뢰의 프로세스가 가동되는 계기가 이 푸른 5월과 함께 성큼 다가오기를 기대한다.

– 기초발제 3 –

지속가능한 대북정책을 위한 국회의 역할

북한대학원대 총장

최완규

지속가능한 대북정책을 위한 국회의 역할

최완규 (북한대학원대학교 총장)

인간은 기억력의 덕택으로 자신의 과거를 축적시킬 수 있다. 인간은 과거를 소유할 수 있고 또한 그것을 이용할 수 있다. 인간은 일정한 수준의 과거를 축적한 삶을 시작한 첫 번째 존재이다. 이것이야말로 인간만이 소유할 수 있는 보물이다. 이 보물의 가장 중요한 부분은 실수에 대한 기억이다. 이 기억 때문에 인간은 동일한 실수를 반복하지 않을 수 있다. 인간이 보유한 진정한 보물은 스스로 범한 수천 년 동안 한 돌 한 돌 쌓아 올린 돌탑 같은 실수라는 보물이다. 바로 이러한 사실을 바탕으로 니체는 인간을 가장 오랫동안 기억력을 소유할 수 있는 존재로 정의하고 있다. **과거와 단절하고 다시 해 보려는 인간의 욕심은 인간의 능력을 저하시키고 오랑우탄(Orangutan)처럼 실수를 반복하게 한다. “연속성은 인간이 누릴 수 있는 특권들 중의 하나이다. 그것이야말로 인간과 짐승을 구분해 주는 것이다”** 라고 외친 사람은 프랑스인 뒤퐁 화이트였다.

Jose Ortega Y Gasset, *Toward a Philosophy of History* 중에서

I. 문제의식

현대 한국정치사가 극명하게 보여주듯이 한국의 여당과 야당, 보수와 진보적 정치세력은 ‘북한변수’로부터 자유스러울 수 없다. 북한이 어떤 길을 선택하는가에 따라 남북한관계의 성격과 한반도의 평화와 통일, 그리고 한국의 정치경제 및 사회지형과 동북아지역체제의 모습은 큰 변화를 겪을 수밖에 없다. 최근 한반도의 대내외적 상황을 감안할 때, 북한의 미래는 더 이상 추상적 영역의 논의 대상이 아니라 구체적인 현실의 문제가 되었다.¹⁾

따라서 그 어떤 정치지도자나 정치세력도 통일의 한 당사자이면서 한반도의 긴장과 평

1) 한국정치의 북한요인에 대한 자세한 논의는 신종대, “한국정치의 북한요인 연구: 1961-1972를 중심으로,” 서강대학교 정치학 박사학위 논문(2002) 참조.

화를 관장하는 주요 행위자인 북한을 호불호를 떠나서 외면할 수는 없다. 실제 역대 대통령 선거나 총선 그리고 일상의 정치과정에서 여야와 보수 및 진보진영은 대북 및 통일문제를 놓고 치열한 논쟁을 벌여 왔다. 이번 18대 대통령선거전에서도 예외 없이 통일 및 대북정책은 경제민주화 및 복지 문제와 더불어 중요한 정책 쟁점 중의 하나로 부각되었다. 대통령 선거과정에서 그동안 햇볕정책을 지지해 온 이른바 민주평화개혁세력(범야권)과 햇볕정책을 강력하게 비판하거나 조건부 지지를 표명해 온 보수세력(여당)은 NLL 문제를 비롯해서 대북인식과 교류협력 및 북한 인권문제 등에 대해서 날선 공방을 주고받았다.

대북정책을 둘러싼 양극화 현상(보수세력과 진보세력 간의 갈등)은 탈냉전 현상이 가속화되는 과정에서 한반도 문제를 규정해 왔던 1953년 체제(휴전체제)가 1991년 체제(남북기본합의서체제)를 거쳐 2000년 체제(6. 15체제)로 전환되는 도중에 심화되기 시작했다.

김대중 정부가 출범하기 이전까지 한국의 대북 및 통일정책은 1953년 체제의 틀 속에서 수립되고 추진되어 왔다. 따라서 1953년 체제 하에서 북한의 존재는 민족의 동질성 차원보다는 대한민국이라는 국가실체에 최대의 위협을 주는 적이라는 정체성으로서 인식되었다.

이 시기 한국정부의 대북 및 통일정책의 진정한 딜레마는 어떻게 하면 남북관계를 개선하고 통일을 추구하는가 보다는 어떻게 하면 국가안보를 위협받지 않는 가운데 남북관계를 개선하고 통일을 추구할 수 있을까하는 것이었다.²⁾ 안보와 통일을 상치되는 개념으로만 파악하고 있었던 것이다. 따라서 북한을 인식하는 우리 사회의 주류 패러다임은 국가(안보)우선주의일 수밖에 없었다. 이 패러다임 하에서 민족이익은 전적으로 국가이익에 종속되는 양상을 보여 왔다.

물론 이 시기에도 민족우선주의 패러다임(민족내부의 특수관계 중시)에 경도되어 있는 세력이 있었으나 그 존재는 국가우선주의 패러다임 지지 세력에 비해 현저하게 열세에 놓여 있었다. 그리고 설사 양 패러다임을 경우에 따라 병존시켰을 경우에도 국가이익과 민족내부의 특수관계 차원의 이익이 충돌하는 경우, 항상 국가(안보)이익을 선택해 왔다.

그러나 김대중 정부 출범 이후 이러한 구도는 전환되었다. 집권세력이 대북정책을 입안하고 추진하는 과정에서 과거와 달리 민족우선주의적 패러다임의 틀을 적극적으로 고려하기 시작했다. 그리고 두 패러다임이 충돌하는 경우 어느 한 쪽을 포기하기보다는 병행시키

2) 김경원, “한국문제와 유엔의 기능: 국제적 체제 분석,” 아세아문제연구소편, 『한국통일의 이론적 기초』(서울: 고려대학교 출판부, 1973), 46쪽.

려는 경향을 보여 왔다.

한편 세력 판도도 변화되었다. 정부·여당이 대북인식의 주도권을 행사하지 못하는 비대칭적 양극구도 내지 역대칭 양극구도(야당과 보수진영의 대북인식이 주도권을 장악하는 양극구도)가 형성되었다. 따라서 대북인식을 둘러싼 양극구도 현상이 심화될 수밖에 없게 되었고 정책추진의 기반 자체도 그 만큼 약화되었다. 이러한 양상은 정권 재창출의 의미를 갖는 노무현 정부시기에도 그대로 재연되었다.

그 결과 대북정책을 둘러싼 보수와 진보 진영 간의 양극화 현상은 더욱 심화되었다. 이명박 정부 5년 동안도 양극구도의 성격이 김대중 정부 이전으로 돌아갔을 뿐 양 진영 간의 갈등과 대립은 해소되지 못했다. 바로 이런 현상 때문에 이명박 정부의 대북정책도 정권 재창출에도 불구하고 박근혜 정부에 의해서 계승되지 못하고 사실상 폐기되었다. 결과적으로 한국정부의 대북정책 수명은 5년밖에 안 되는 것이고 이 구도 하에서는 대북정책의 양극화 현상의 해소는 사실상 불가능하다.

이 글의 목적은 이러한 사실에 유의하면서 양극화 현상을 해소하고 정권교체와 상관없이 지속될 수 있는 대북정책을 입안하고 실천하는데 있어서 국회가 어떤 역할을 할 수 있는가를 모색하는데 있다. 이를 위해서 우선 정책을 둘러싼 갈등과 양극화의 원인과 쟁점사안 및 갈등 주체의 성격을 분석할 것이다. 더불어 국회 차원에서 고려하고 논의해 볼 만한 대북정책 방안(단계적 목표와 기본 가정 및 방향 과 원칙)을 시론 수준에서 제기해 볼 것이다.

II. 대북정책을 둘러싼 남남갈등(양극화 현상)³⁾

대북 및 통일정책은 체제와 이념이 다르면서도 같은 민족인 국가를 상대하거나 통일국가의 골격(정치이념, 제도 정부구성방법, 국가와 사회와의 관계 등)을 짜는 일이기 때문에

3) 남남갈등은 남북갈등과 대칭되는 개념으로서 남한사회 내부 갈등 일반(계급갈등, 세대 간 갈등, 지역갈등 등 남한사회 내부의 모든 갈등 현상)을 지칭하는 것이 아니라 남북관계(특히 햇볕정책)를 둘러싼 남한사회 내부의 갈등을 의미한다. 남남갈등이란 말이 본격적으로 사용된 것은 김대중 정부 출범 이후, 특히 남북정상회담 이후이다. 대북정책을 둘러싼 남남갈등 현상에 대한 보다 구체적인 논의에 대해서는 경남대 극동문제연구소(편), 『남남갈등 진단 및 해소방안』(서울: 경남대 극동문제연구소, 2004) 참조.

일정부분 불가피하게 이념 및 체제 논쟁적 성격을 띠 수밖에 없다. 따라서 정치적 수사로서는 완전한 국민적 합의에 기초한 정책을 강조할 수 있으나 실천적 차원에서는 매우 어려운 과제이다. 대북 및 통일정책의 양극화 현상이 심화된 주요인은 국민적 합의의 부재에 있는 것이 아니고 정책을 공론화할 수 있는 제도와 절차 및 과정을 마련하고 실천하는데 소홀했기 때문이다.

김대중 정부 출범 이후 전임정부 시기에 비해 갈등과 양극화가 심화된 것은 정책 패러다임을 전환하면서 지역적·이념적으로 소수에 기반한 정부가 전임정부와의 차별성을 강조하면서 새 정책에 대한 공론화과정을 생략했기 때문이다.⁴⁾ 이러한 현상은 노무현, 이명박 정부 시기에서도 그대로 반복되었다. 여기서 갈등과 양극화의 쟁점이 된 부분을 살펴보기로 한다.

1. 갈등의 원인

첫째, 지역주의와 반공 및 냉전의식의 미 청산 등 구조적 요인을 들 수 있다. 지역적 소수에 기반한 정권, 분단의 상처, 분단체제의 정착에서 기인하는 북한에 대한 맹목적인 불신과 증오, 이러한 국민적 정서에 기댄 정체세력의 불만과 위기의식, 나눔의 정치보다 나누기 정치, 상생의 정치보다 상극과 대결(서로주체성보다 홀로주체성 고집)의 정치풍토가 갈등을 증폭시켰다.

둘째, 김대중 정부와 노무현 정부, 이명박 정부의 업적주의와 정략주의, 그리고 전임정부와의 차별성을 너무 강조(전임정부와의 업적의 공유에 인색)함으로써 정책의 연속성을 차단했다. 이 결과 정책추진의 운신 폭을 제한 당함으로써 갈등을 자초했다.

셋째, 정책의 대상인 북한의 비협조와 한미동맹체제의 이완, 중국 요인을 들 수 있다. 북한은 항상 남한정부와 상관없이 자신들이 필요한 경우에 한에서 햇볕정책과 평화번영정책을 선별적으로 수용해 왔다. 남한정부의 일방주의적 대북정책은 9. 11 테러 이후 대북 강경노선을 고수해 온 부시정부와 불협화음을 냄으로써 한미동맹을 중시하는 보수진영의 집중적 공격을 받았다. 이명박 정부 출범 이후에는 오히려 한미동맹체제의 복원이 보수와

4) 햇볕정책의 추진의 제약 요인에 대해서는 최완규, “햇볕정책의 국내정치적 제약요인 분석,” 『동북아연구』, 제 8권 (2003), 119-137쪽 참조.

진보진영의 갈등을 증폭시켰다. 부시 정부와 오바마 정부는 과거와 달리 이명박 정부의 엄격한 상호주의에 기초한 대북정책을 적극 지지함으로써 보수세력과 북한과의 교류·협력을 중시하는 세력인 진보진영 간의 갈등이 가중되었다.

2. 갈등의 주요 쟁점과 주체들

첫째, 대북한 인식의 문제이다. 북한을 국가(안보)우선주의 패러다임으로 보는가 아니면 민족우선주의 패러다임으로 보는가의 쟁점이다. 보수진영이 선호하는 전자의 패러다임으로 보면 북한은 대결과 갈등 및 극복의 대상이다. 진보진영이 선호하는 후자의 패러다임으로 보면 북한은 공존공영의 대상으로서 통일의 한 쪽 당사자이다.⁵⁾

둘째, 북한에 대한 지원방식에 대한 쟁점이다. 보수진영은 엄격한 상호주의 내지 연계원칙을 중시하는 지원을 선호한다. 반면 진보진영은 일방주의 내지 비동시, 또는 비등가적 상호주의에 입각한 지원방식을 중시한다.

셋째, 북한의 변화 여부와 체제 내구력 정도에 대한 쟁점이다. 햇볕정책을 옹호하는 진보진영은 북한의 변화는 시작되었다. 이 현상은 불가역적(irreversible)이라고 보고 있으며 북한체제가 문제가 있지만 조기붕괴는 없을 것으로 평가하고 있다. 그러나 보수진영에서는 북한의 본질적 변화(체제수준의 변화)는 유일체제가 존속하는 한 불가능하고 북한이 이 노선을 고수하면 결국 붕괴되고 말 것이라고 보고 있다.

넷째, 북한의 인권과 북한주민에 대한 인식에 대한 쟁점이다. 보수진영은 국제사회가 요구하는 보편적 인권의 가치에 기준해서 북한인권 문제를 적극적으로 거론해야 한다는 주장을 한다. 이와는 달리 진보진영은 북한당국을 자극하지 않는 범위 내에서 조심스럽게 인권문제에 접근해야 주장한다. 또한 보수진영은 북한정권과 주민을 분리해서 다루자고 하는 반면 진보진영은 북한체제의 특성상 양자를 구분하기 어렵다는 입장을 견지하고 있다.

다섯째, 북한을 다루는 방식에 대한 쟁점이다. 진보진영은 당근(햇볕)위주의 유화정책을 더 선호하고 있지만 보수진영에서는 북한이 호의를 보이면 보상하지만 악의적 태도를 보이면 단호하게 징벌하는 연계원칙을 더 선호하고 있다.

5) 보수와 진보진영의 대북한 인식에 대한 자세한 논의는 한관수·장윤수, “한국의 보수와 진보의 대북관에 대한 연구,” 『한국정치학회보』, 제46집 1호(2012), 63-87쪽 참조.

여섯째, 북한 핵에 대한 평가에 대한 쟁점이다. 진보진영은 북한의 핵 보유는 생존을 위한 협상카드이기 때문에 체제생존과 경제재건을 담보하면 포기할 수도 있다고 견해를 갖고 있다. 반대로 보수진영은 북한은 핵 보유국가가 되는 것이 궁극적 목적이기 때문에 김정은 제1비서의 유일지배체제가 존속되는 한 북한은 결코 핵을 포기하지 않을 것이라고 보고 있다.

그리고 갈등의 주요 주체들은 대략 세 가지 층위로 구분할 수 있다.

첫째, 보수성향 정부 및 여당과 진보성향 야당 간의 갈등이다.

둘째, 진보성향 정부 및 여당과 보수성향 야당 간의 갈등이다.

셋째, 보수성향 시민사회 세력 대 진보성향 시민사회 세력 간의 갈등이다.

넷째, 진보성향 시민사회(NL)대 진보성향 시민사회세력(PD)간의 갈등이 있다.

이것을 좀 더 단순화시키면 다음과 같은 양극적 갈등주체가 있을 수 있다. 즉 첫째, 햇볕 정책지지 = 진보성향의 정부와 여당(때로는 진보성향 야당) = 진보적 시민사회집단의 등식과 둘째, 햇볕정책 반대 내지 조건부 지지 = 보수성향의 정부와 여당(때로는 보수성향 야당) = 보수적 시민사회집단의 등식 간의 갈등과 균열이다.

Ⅲ. 지속가능한 대북정책을 위한 국회의 역할과 정책 방안

1. 지속가능한 정책을 위한 국회의 역할

갈등 주체들 간의 첨예한 정책 쟁점들은 보수와 진보 양 진영의 이념적 집단 정체성 강화와 밀접하게 연계되어 있기 때문에 좀처럼 해결하기 어렵다. 또한 대선에서 국민의 압도적 지지를 받아 집권하지 않는 이상 정부가 정책의 헤게모니를 장악하기는 쉽지 않다. 여당과 야당, 보수와 진보진영 간에 정책 쟁점들을 놓고 벌어지는 대립과 갈등을 여과시키고 조정하는 공론의 장이 마련되지 않으면 그 어떤 정부도 정책 양극화의 멍에로부터 자유스러울 수 없다. 또한 정책의 주도권 장악은 물론 지속가능한 정책추진도 불가능하다.

이 공론의 장은 당연히 민의를 대변하는 국회를 중심으로 구성되어야 할 것이다. 이미 노태우 정부시기인 1988년 6월 국회(13대)는 여야 의원들을 위원으로 하는 통일정책특별

위원회를 설립⁶⁾해서 정부의 북방정책과 대북정책을 초당적 차원에서 지원해 준 바 있다. 또한 이 위원회는 통일 및 대북정책을 둘러싼 다양한 사회 세력 간의 대립과 갈등을 조정하기 위한 공청회를 몇 차례 개최했다.

통일정책특별위원회는 1988년 7월 25일 143회 국회의 1차 회의에서 북한의 남북국회연석회의 제의에 대한 논의를 첫 의제로 선택했다.⁷⁾ 당시 이 회의에는 이홍구 국토통일원장관이 출석하여 연석회의 제안배경과 정부의 입장을 보고하고 위원들의 질의와 답변이 있었다. 이후 통일정책특별위원회는 남북학생회담을 둘러싼 정부와 학생 측의 참여한 대립과 갈등을 해소하기 위한 공청회와 통일정책 관련 공청회 및 한민족공동체통일방안에 대한 정부 보고회를 개최함으로써 정부와 여당, 그리고 야당과 다양한 사회세력들의 통일논의들을 수렴하고 조정하는 성과를 올렸다.

이 시기 여야와 상당 수 사회세력의 동의와 암묵적 지지를 받은 공세적인 북방정책과 공존공영을 강조하는 대북정책은 남북기본합의서 체결이라는 가시적 성과로 이어졌다. 그리고 노태우 정부는 정부 수립 이후 최초로 체계적인 통일방안(한민족공동체 통일방안)시안을 마련하고 전국 단위의 공청회를 열어 민의를 수렴하고 국회 차원의 공론화 과정을 거쳐서 정부의 공식 통일방안으로 발표했다. 그 결과 이 방안은 별다른 반론과 수정 없이 지금까지도 정부의 공식 통일방안으로 자리매김 하고 있다.

대북 및 통일정책의 공론화를 위한 국회 차원의 노력은 13대 국회 이후에도 간헐적으로 이루어졌다. 김대중 정부 시절인 16대 국회의 두 차례에 걸친 남북정상회담관련결의안 기초특별위원회 개최와 일곱 차례 열린 남북관계발전지원특별위원회, 노무현 정부시절인 17대 국회의 5회의 남북관계발전특별위원회 개최와 네 차례 열린 민족화해와 번영을 위한 남북평화통일특별위원회, 그리고 이명박 정부 시절인 18대 국회의 12차례 개최한 남북관계발전특별위원회도 대북정책의 공론화를 위한 국회 차원의 노력의 산물이었다.

6) 이 위원회는 1988년 6월 27일 제 142회 국회 본 회의에서 통일정책특별위원회를 위원 26인으로 구성하기로 의결함으로써 성립되었다. 그리고 국회법 제 46조 3항 규정에 따라 여당과 야당에서 26인의 국회위원을 위원으로 선임했고 국회법 45조 1항의 규정에 따라 위원회 호선으로 야당인 통일민주당 소속 박관용 의원이 위원장으로 선임하였으며 여당과 야당에서 4명의 간사를 선임하였다. 13대 국회 회기 중 통일정책특별위원회는 총 22회의 회의를 개최하였다.

7) 통일정책특별위원회의 구체적 활동에 대해서는 대북정책 거버넌스 자문위원회 실무지원단(편), 『제13대 국회 통일정책특별위원회 회의록』(2013. 4) 참조.

그러나 유감스럽게도 16대에서 18대 국회에 이르기까지 존속했던 남북한 및 통일관련 특별위원회의 역할 영역과 활동은 13대 국회의 통일정책특별위원회에 비교해서 현저하게 축소되고 위축되었다.⁸⁾ 역할 영역은 정부의 정책과 남북관계 현안 보고로 한정되었고 여론 수렴을 위한 공청회 개최는 한 번도 없었다. 회의 개최 회수도 13대 국회에서는 22차례 인데 반해서 16대에서 18대 국회에 이르기까지는 회의 개최 회수가 모두 합해서 31회에 그쳤다.

대북정책 관련 공론의 장이 제대로 작동하기 위해서는 두 가지 전제조건이 충족되어야 할 것이다. 우선 대선 후보가 선거 과정에서 자신의 대북정책 구상을 구체적으로 제시하는 것은 유보해야 할 것이다. 한국의 정치지형 상 국민의 압도적 지지를 받는 대통령은 당분간 나오기 힘들다. 12대 대통령 선거 이래 그 어떤 대통령도 55% 이상의 지지를 받지 못했다. 따라서 대선 준비과정에서 수립된 정책을 집권 이후 그대로 추진하면 정책 집행과정에서의 국민들 간의 갈등과 균열은 피하기 어렵다. 물론 차기 대통령은 선거 과정에서 사안의 중대성에 비추어 볼 때, 국민들에게 대통령 후보로서의 통일, 외교안보에 관한 대한 자신의 철학과 비전은 천명해야 한다. 그러나 구체적인 정책 방향과 내용 및 실천 방안은 집권 이후 대내외 환경과 공론화 과정을 거쳐 제시하고 실천할 필요가 있다.

두 번째는 국회 산하에 남북관계와 통일문제를 전담하는 상임위원회를 설치해야 한다. 대북정책과 통일정책 관련 사항은 과거 국회는 물론이고 현재 19대 국회에서도 외교통일위원회(다소의 명칭 변경이 있었음)가 전담하고 있다. 민족의 문제(대북 및 통일정책)를 외교와 안보의 틀 속에서만 다룰 수는 없는 것이다. 사실 국회뿐만 아니라 역대 대통령직 인수위원회의 조직 구성에서도 우리는 항상 남북한관계 및 통일문제를 외교국방통일분과위원회(분야별 순서는 역대 인수위마다 달랐음)에서 외교 및 국방문제와 함께 다루어 왔다.

그러나 외교와 안보(국방)문제는 국가주의 패러다임에 기초한 업무이다. 이 패러다임 하에서 북한은 공존공영의 대상이라기보다는 갈등과 대결 및 극복의 대상이다. 반면 남북관계와 통일문제는 국가주의 속성보다는 민족내부의 특수관계라는 패러다임에 토대를 둔 업무이다. 민족내부의 틀에서 보면 북한은 우리와 함께 민족의 역량을 결집시켜 통일을 추구해야 할 공존공영의 대상이다. 남북한 및 통일문제를 국가주의적 패러다임으로만 해석하면

8) 16대에서 18대 국회까지의 특별위원회별 활동에 대해서는 대북정책 거버넌스 자문위원회 실무지원단(편), 『16-18대 회의록』(2013. 4) 참조.

서 안보와 대치되거나 부차적인 것으로 간주하면 남북한의 갈등과 대결구조를 근본적으로 타파하기 어렵다. 또한 평화와 통일논의의 주도권이 주변 강대국들에게 넘어갈 가능성이 커진다.

당장 대북 및 통일정책 문제를 전담하는 상임위원회의 구성이 어렵다면, 현재와 같은 ‘한시적 특별위원회’를 ‘상설 특별위원회’로 설치할 필요가 있다. 이 위원회는 국회정보위원회처럼 구성원 중첩(membership overlap)방식을 선택할 수 있다. 이 위원회 설치 준비를 위해서 우선 시험적으로 여야를 주축으로 시민사회(보수 및 진보진영)와 학계와 언론계 등을 망라하는 대북 및 통일정책 관련 문제를 논의하고 자문할 수 있는 의장직속 상설 자문 위원회를 운영하는 방법도 고려해 볼 만하다.

대북 및 통일정책은 어느 특정 정파나 계층의 문제가 아니라 전 민족적 성격을 띠고 있다. 따라서 다른 어떤 정책 분야보다도 공론화과정이 필요하다. 이 분야는 집권세력이 독점할 사안이 아니라 여야와 진보와 보수가 함께 머리를 맞대고 다루어야 하는 일종의 공동지배영역인 것이다⁹⁾. 대북정책을 둘러싼 양극화 현상을 해소하고 지속가능한 대북 및 통일정책을 위해서 그 어느 때보다 국회의 역할이 절실하고 중요해지고 있다.

2. 지속가능한 정책의 기본 방향

1) 대북정책의 단계적 목표

첫째, 한국의 대북정책의 궁극적 목표는 “자유민주주의적 기본질서에 입각한” 한반도의 “평화적 통일”이다. 이 목표는 헌법 4조의 규정에 의거한 것으로서 헌법이 개정되지 않는 한 수정할 수 없을 것이다. 다만 남북관계의 현실과 실현 가능성을 고려할 때, 명시적으로

9) 임혁백은 “남북문제는 당파적 이익이 걸린 문제가 아니라 민족의 문제이기 때문에 남북문제를 당파적 이해가 걸린 일반 정치로부터 따로 떼어내어 초당적 협의와 결정이 이루어지는 영역으로 만들어야 할 것이다”라고 주장한다. 그리고 “일반 정치영역으로부터 분리된 특수한 부분체제(partial regime)로 만드는 것이다. 남북문제에 관한 한 정부와 여당이 정책결정을 독점하는 것이 아니라 여당과 야당이 공동으로 결정하는 ‘공동지배영역(condominio)으로 만드는 것은 여야 간의 화해와 협력을 이루는 좋은 방안이 될 것이다. 북방정책에 관한 여야 공동협의회의와 같은 남북문제에 관한 정책공조기구를 만들어 대북정책을 포함한 한반도 냉전체제 해체와 남북평화체제 구축을 위한 정책을 협의하고 기본적인 가이드라인을 만들어 내는 것은 초보적인 북방정책 콘도미니오 방안이 될 수 있다고 강조하고 있다. 임혁백, “평화통일정책과 남남갈등의 극복,” 경남대 극동문제연구소 편, 앞의 책, 324-325쪽.

강조할 필요는 없을 것이다. 그러나 북한을 의식해서 이러한 목표를 설정하지 않으면 적어도 형식논리상 대한민국의 정체성 자체가 모호해질 위험성이 있다.

둘째, 장기 목표로서 상정할 수 있는 것은 남북연합(국가연합)을 구성하는 일을 들 수 있다. 현 시점에서 평화적인 방법을 통해 권력배분과 같은 민감한 사안을 우회하면서 시도해 볼 수 있는 최대범위의 통일은 국가연합 정도를 구성하는 것이다.

셋째, 중기 목표로서는 남북한체제의 상용도(compatibility)를 높여 공동시장(경제공동체) 나아가 다원적 안보공동체를 구성하는 일이다.

넷째, 단기적 목표로서는 남북 간의 화해와 교류협력을 활성화시키고 북한의 개혁과 개방을 유도하여 한반도 관련 당사국들의 협조를 통해서 정전체제를 평화체제로 전환시키는 일이다.

이상에서 제시된 대북정책의 목표에 대해서는 여야, 진보와 보수진영 모두가 수용할 수 있는 내용이다. 큰 틀에서 보면 이와 같은 대북정책의 목표는 명칭과 표현, 그리고 추진 조건 및 방법의 차이가 있었을 뿐 1970년대 중반 이후 한국정부가 일관해서 추구해 온 대북정책의 목표들을 보완한 것이다.

2) 정책 방향

앞에서 지적한 바와 같이 정책의 기본 가정과 방향에 대해서는 정부와 야당, 보수와 진보세력 간에 견해가 달라 쟁점화(남남갈등의 쟁점 참조)된 부분이 적지 않다. 이러한 쟁점들 중에는 어느 정도 수렴이 가능한 부분도 있지만 좀처럼 해소되기 어려운 부분도 있다. 왜냐하면 견해의 차이(쟁점)는 대체적으로 경험적 사실에 기반을 둔 것이 아니라 특정의 정치적 소신과 이데올로기에 깊이 침윤된 결과로 야기된 것이기 때문이다. 이러한 견해들은 사실상 반증이 불가능한 내용들이다.

햇볕정책이나 비핵개방 3000, 신뢰와 균형(한반도 신뢰프로세스)정책이 설정한 가정 중에는 경험적으로 그 적실성이 인정되는 부분도 있다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 현실 적합성이 없는 부분 또한 많다. 이러한 가정들은 그 가정을 설정한 사람들 중심의 정치집단 내지 인식공동체의 존재를 확인하고 재생산하는 주요 기제로 작용하는 것이다. 따라서 설사 경험적으로 그러한 가정의 오류가 드러나더라도 즉각 교정되기 힘들다. 이러한 가정들

은 타협보다는 선거에 의해 주어지는 주도권에 의해 교정될 수밖에 없을 것이다.

지금까지의 논의들의 결과를 토대로 우리가 추구해야 할 대북정책, 즉 쟁점을 최소화함으로써 정권교체와 상관없이 지속될 수 있는 대북정책의 방향을 시안적 수준에서 제시해 보고자 한다.

첫째, 새 정부는 새로운 형태의 대북정책을 제시하기보다는 1970년대 후반 이후 역대 한국정부가 추구해 온 대북정책의 기본 틀을 계승하고 그 바탕 위에서 대내외적 상황에 따라 정책을 수정, 보완해야 한다. 역대 정부의 대북정책의 기본 틀을 형성한 이론적 근거는 기능주의 통합론이고 햇볕정책이나 평화변영정책, 비핵개방 3000정책, 신뢰와 균형정책의 이론적 기반 또한 사실상 동일하다.

따라서 정권이 바뀔 때마다 연속성을 부인하여 혼선을 줄 수 있는 새로운 대북정책 명칭을 작명할 필요가 없다. 대북화해협력정책이란 호칭이면 충분하다. 이 호칭 속에 새 정부와 역대 정부의 대북정책의 골간도 담아낼 수 있다. 연속성이 보장될 때 정책추진의 기반이 공고해 진다.

만약 새 정부가 햇볕정책과 평화변영정책, 비핵개방 3000정책의 문제점을 과도하게 비판하고 이 정책과 단절한다면 박근혜 정부도 전임 김대중과 노무현 정부, 이명박 정부가 직면했던 동일한 딜레마에 봉착하게 될 것이다. 북한 또한 남한의 새 정부를 더욱 더 신뢰하지 않을 것이다. 5년마다 정책의 기본의 달라지는 상대방을 누가 신뢰할 수 있겠는가?

둘째, 대북정책 추진의 국내적 기반, 특히 국민적 지지기반과 경제력을 공고화해야 할 것이다. 현 상황 하에서 한국의 대북정책의 최우선적 과제는 북한다루기 보다는 한국경제 발전수준을 한 단계 도약시키는 것이다. 만약 한국이 명실상부한 선진국으로 진입할 수 있다면 대북화해 협력정책은 훨씬 더 단기간 내에 성과를 낼 수 있을 것이다. 경제력이야말로 한국이 보여줄 수 있는 가장 확실한 신뢰구축 수단이면서 시장의 논리와 북한의 민족공동체 논리를 변증법적으로 통합시킬 수 있는 방안이다.¹⁰⁾ 그 때까지 북한은 너무 멀지도 가깝지도 아닌 대상으로 접근해야 한다. 또한 북한에 대한 과도한 기대도 과도한 실망도 하지 말아야 할 것이다.

셋째, 국가(안보)우선주의적 패러다임에 기초한 대북정책과 민족우선의적 패러다임

10) 함택영, “남북한 통합과정 모델 비교분석,” 『한국과 국제정치』, 제16권 1호(2000년 봄호), 196쪽.

에 기초한 대북정책을 구분하면서도 병존시켜야 한다. 두 패러다임이 충돌된다고 해서 어느 한 패러다임을 폐기할 수 없다. 현재의 남북관계는 이러한 두 패러다임이 동시적(synchronic)으로 작동하는 이중적 관계이기 때문이다. 민족적 유대를 전제하지 않은 비대칭적 국제연대 내지 협력은 한반도의 평화보다는 대립과 갈등을 심화시킬 위험성이 있다. 예컨대 핵과 미사일 위기 때문에 다른 영역의 남북관계를 모두 접을 수는 없는 것이다.

넷째, 한국의 대북정책은 기능주의 통합이론에 근거한 정책이다.¹¹⁾ 따라서 이 정책이 순항하기 위해서는 북한의 정치 경제 사회문화체제의 변화가 전제되어야 한다. 체제의 상용도가 현저하게 낮은 경우에는 본질적으로 권력 차원에서 공유하는 이익이 없다. 평화공존의 분위기도 순식간에 적대관계로 돌아갈 위험성이 있다. 또한 이 정책이 성과를 내기 위해서는 긴 시간이 필요하다. 그럼으로 우리는 대북정책을 조급하게 추진할 것이 아니라 긴 호흡으로 북한 스스로 변화의 동력을 만들어낼 수 있는 방향으로 추진해야 한다. 또한 기능주의적 발상만을 고집해서는 안 된다. 남북한이 진정한 통합의 길로 가기 위해서는 단순히 정치, 경제, 사회문화 영역의 기능적 이익의 필요성만으로는 진정한 화해와 협력을 일구어 낼 수 없을 것이다. 남북한 사람들의 접촉면을 확대하여 사람과 마음의 화해와 통합을 추구해야 한다.

다섯째, 역사적으로 볼 때 일방적 유화정책(appeasement policy)은 성공보다 실패할 확률이 크다. 본시 유화정책은 과도한 목표를 추구하는 상대방과 동일한 방식으로 대응하기 어려울 때 차선책으로 취하는 정책이다. 따라서 상대방이 유화정책의 추진 주체의 진의를 오관할 위험성이 있다. 상대방이 과도한 요구를 하거나 국제사회의 보편적 규범을 준수하지 않을 경우에는 예상되는 위협에 굴복하지 말고 당당하게 시정을 요구하고 때로는 제재도 할 수 있어야 한다.

거듭 강조하거니와 여당과 야당, 보수와 진보진영 간에 대북정책 쟁점들을 놓고 벌어지는 대립과 갈등을 여과시키고 조정하는 공론의 장이 마련되지 않으면 그 어떤 정부도 정책 양극화의 멍에로부터 자유스러울 수 없다. 또한 정책의 주도권 장악은 물론 지속가능한 정책추진도 불가능하다.

11) 이에 대한 자세한 설명은 구영록, 『한국과 햇볕정책: 기능주의와 남북한관계』(서울: 법문사, 2000) 참조.

지속가능한
대북정책의
모 색

II. 종합토론

- 종합토론 1 | 한반도 위기상황과 새정부의 신뢰프로세스
길 정 우 (새누리당 의원)
- 종합토론 2 | 한반도 신뢰프로세스의 기본은 ‘대화와 소통’
국회는 남북관계의 독립적 공간 확보해야
원 혜 영 (민주통합당 의원)
- 종합토론 3 | 지속가능한 대북정책의 모색
김 병 로 (서울대 교수)
- 종합토론 4 | 한반도 위기, 북한의 전략, 대북정책의 고민
김 근 식 (경남대 교수)
- 종합토론 5 | “새정부의 대북정책: 환경, 특징 그리고 과제”
박 종 철(통일연구원 연구위원)

- 종합토론 1 -

한반도 위기상황과 새정부의 신뢰프로세스

새누리당 의원

길정우

한반도 위기상황과 새정부의 신뢰프로세스

길 정 우 (새누리당 국회의원)

1. 상황 인식

- 북한의 3차 핵실험은 과거 실험 때와 달리 지역국가들의 심각한 우려
- 이후 북한의 계속되는 호전성은 북한 신정권의 향후 방향에 대한 의구심
- 2009년 핵실험 당시와는 다른 북한과 다른 주변국들의 반응

(북한)

- 핵실험과 호전성의 **timing** 등 북한내부 정세에 대한 의문점
- 북한 지도부의 전략적 계산이 무엇일까? 북한의 **playbook** 달라지나?

(미국)

- 오바마 2기 정부의 대북정책 변화 가능성
- 미국 의회의 대북인식 악화: 북한정권 교체가 비핵화의 유일한 방도?
- 북한의 미사일과 핵능력 판단이 미국정부의 대북조치의 방향과 시점 결정
- 한국의 새정부 대북정책 방향 주목하는 이유

(한국)

- 북한의 핵위협에 대한 대처 vs. 한반도신뢰프로세스 가동
- 대화, 억지, 확장된 억지 혹은 또 다른 대안?
- 안정된 남북관계 정착 위해 새정부의 큰 그림 어떻게 작동할까?

(중국)

- 2009년 당시와 달라진 중국의 대처
- 유엔 안보리의 대북제재 얼마나 수용할까?
- 시진핑 체제의 대북정책 방향...어디로?
- 중국의 대북관계 변화 가능성 엿보여; 어떤 기준에 따라 변화할까?

2. 박근혜 대통령의 세계를 보는 눈(perspective 또는 global eye)

- 취임사에 등장한 제2의 ‘한강의 기적’: 구태의연, 북고풍 발상인가? 아니면 현실에 대한 엄중한 인식에서 출발한 미래지향적 구상인가?

(한반도 신뢰프로세스)

- trustpolitik: A New Kind of Korea 구상의 의미
- 균형정책이란? alignment policy의 구체적 내용
- 진행형 정책구상인 동시에 vision과 방향성 제시
- 박근혜는 realist. and principled dialogue(원칙있는 대화)
- 6자회담에 집착하는 이유는 Helsinki Process와 OSCE에서 찾을 수 있어; 북한 핵위협을 넘어서 한반도에 안정된 평화 구축 구상

3. 외교, 안보 정책과 대북정책의 조화 혹은 충돌

- 박근혜 정부의 대미국과 대중국 인식
- 일본에 대한 인식은? 부정적 요인이 많아
- 한국의 대북정책 주도에 거는 국제사회의 기대 어떻게 충족시킬 것인가? Korea Initiative?
- 대외정책과 대북정책: synergy or conflict

4. 주요 정책과제

- 인도적 문제의 실질적 해결
- 당국간 대화 다시 불지피기; 합의 이행 제도화
- 개성공단의 국제화 및 확장: 호혜적 교류협력
- 북핵 해결과 남북관계 진전의 조화?
- 북한이탈주민 지원책
- 통일교육의 실체와 방향
- 통일외교를 통한 국제사회의 공감대 확산

- 종합토론 2 -

한반도 신뢰프로세스의 기본은 ‘대화과 소통’
국회는 남북관계의 독립적 공간 확보해야

민주통합당 의원

원혜영

한반도 신뢰프로세스의 기본은 '대화과 소통' 국회는 남북관계의 독립적 공간 확보해야

원혜영 (민주통합당 국회의원)

1. 박근혜정부 대북정책 제안

1) 한반도 신뢰프로세스의 기본은 '소통'

- 북한이 개성공단 잠정중단까지 선언하며 한반도 위기감이 최고조에 달한 상황에서 이를 해소하기 위한 류길재 통일부 장관의 대화제의 성명(4월 11일)은 적절했음
 - 다만 누가 봐도 대화제의인 성명에 대해 청와대 대변인을 비롯해 통일부 장관 스스로 '공식적 대화제의'가 아니라고 했다가 청와대와 통일부 대변인이 '사실상의 대화제의'라고 정정하는 일관되지 못한 행위는 장관 성명이 제 기능을 발휘하지 못하게 한 측면 있었음
 - 또한 대통령은 "북한과 대화할 것"이라고 밝히는데 국무총리가 "대화를 하자는 것은 오히려 더 악화시킨다고 본다"고 발언하는 등 정부내부에서 일관된 대북 신호를 주지 못하고 있음
- 한반도 신뢰프로세스의 성공여부는 정부 내부의 '소통'이 얼마나 잘 되느냐와 북한과 끊임없는 '대화'를 통해 한반도 문제를 해결할 실마리를 찾느냐에 달려있음
 - '대화과 협상' 자체가 무용한 게 아니라 상호 불신, 관련국의 대북정책 일관성 부재가 성과를 내지 못한 원인임
 - 새 정부가 압도적인 힘의 과시, 무모한 용기 대신 한반도 상황을 보살필 책임감으로 '담대하게 대화제의'를 하면 국민들도 믿고 따를 것임

※ 보수정부에서 남북 간 ‘대화·소통’이 이뤄낸 결실들

1) (박정희 정부) 1972년 7·4남북공동성명은 어떻게 탄생했나?

- 1968~1969년 2년간 북한 무장특공조의 청와대 습격사건, 미군 정보함 푸에블로함 납치사건, 울진-삼척 무장공비 침투사건 등으로 남북관계 경색
- 그럼에도 1970년 당시 박정희 대통령은 8·15경축사에서 ‘남북한 평화공존과 선의의 경쟁’을 제의하고,
- 1972년 5월 이후락 중앙정보부장을 밀사로 보내 김일성으로부터 “청와대 사건이라든가, 그것은 박 대통령께 대단히 미안한 사건이었습니다. 이 사건은 우리 내부의 좌경맹동분자들이 한 것입니다. 그 때 나는 몰랐습니다. 그래서 보위부, 참모장, 경찰국장 다 철직시켰습니다”라는 사과도 받음
- 이것이 대화의 단초가 되어 ‘자주, 평화, 민족대단결’이라는 통일의 3원칙을 천명한 7·4남북공동성명이 체결됨

2) (전두환 정부) 1984년, 전두환 대통령은 왜 북한의 수해지원을 받았을까?

- 1983년 미얀마 아웅산 국립묘지에서 북한의 폭탄테러로 이범석 외무부 장관을 비롯한 남한 정부각료 17명이 순국. 사건이후 1년여간 남북관계 경색
- 1984년 남한에 큰 수해가 났을 때, 북측에서 구호물자 지원의사 밝힘
- 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽을 준비하던 정부 입장에서는 한반도의 평화적 환경 조성이 필요하다고 판단, 자존심을 내세우지 않고 북한의 제안을 받아들임
- 이후 1984년 11월부터 5차례 남북경제회담이 진행되었으며, 1985년 9월 20일에는 분단 이후 처음으로 이산가족 고향방문, 예술공연단 교환방문 등이 진행됨

3) (노태우 정부) 남북경협의 시작 7·7선언 및 남북기본합의서의 탄생은?

- 1987년말 북한의 KAL기 폭발로 탑승객 전원이 사망하는 사건이 발생함. 국내외에서 북한의 만행을 규탄하는 비난 여론이 들끓었고 남북관계는 악화됨
- 그럼에도 노태우 대통령은 탈냉전의 국제정세, 6월 항쟁이후 평화통일에 대한 국민적 여망에 부응하여 1988년 7·7특별선언(민족자존과 통일번영에 관한 대통령 특별선언)을 발표한데 이어 1991년에는 남북 불가침 조항, 정전상태를 항구적 평화 상태로 전환한다는 내용을 명시한 남북기본합의서를 체결함

2) 6자회담 재개 및 상설화

- 6자회담이라는 공식 틀 안에서 북한이 ‘핵을 포기하겠다’고 약속했던 경험을 상기해야 함
- 지난 4월 23일 미중 6자회담 수석대표 회담이 열렸음. 회담에서 중국의 우다웨이 수석대표는 ‘북한 문제 해결을 위해서는 6자회담이 조속히 재개돼야 한다’고 촉구한 것으로 알려짐

- 5월 한·미 정상회담에서 북핵 문제 해결을 위해 북·미관계 개선과 평화체제 구축이 필요하다는 큰 구상을 오바마 대통령에게 설득할 필요 있음
- 이후 한·중 정상회담 등을 통해 6자회담 재개를 위한 한·미·중 3자 회담 등을 추진할 필요 있음
- 6자회담은 여전히 유용한 창구임. 6자회담을 조속히 복원해야 하며, 장기적으로는 '6자회담 상설화'를 추진해야 함
- 6자회담 사무국을 베이징에 설치해서 필요할 때 양자 회담을, 때에 따라서는 3자, 4자회담을 열수 있도록 공간을 확보하자는 것임

2. 국회의 역할 키워야

1) 남북 국회 회담 추진

- 남북관계에 있어서 남북 간 접촉면을 넓히고, 독립적 공간을 계속 확보해 나가야 한반도 문제 해결을 주도할 수 있음
- 현재 남북 간 공식적 비공식적 대화 창구가 없는 상태. 당국 간 대화가 고착상태 일 때 정당 또는 정치가 역할을 해야 하나 수동적이고 소극적인 대응에 그쳤음
- 국민의 대표기관인 국회가 주도적으로 역할 해야 함. 남북국회회담의 제도화추진 필요
- 과거 남북 국회회담은 여러 차례 시도되었으나 예비회담, 준비회담 과정에서 의제 조율에 실패해 본회담이 성사되지 못했음

〈남북 국회회담 의제 요구 내용〉

	남한 요구	북한 요구
1985년 남북국회회담 예비접촉	<ul style="list-style-type: none"> • 통일헌법제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 불가침선언
1988~1990년 남북국회회담 준비접촉	<ul style="list-style-type: none"> • 남북간의 다각적인 교류협력 문제 • 남북불가침선언 문제 • 남북정상회담 개최 문제 	<ul style="list-style-type: none"> • 팀스피리트 한미 합동 군사연습 중지 문제 • 불가침에 관한 공동선언 발표 문제 • 남북협력과 교류 문제

- 국민적 합의, 초당적 협력, 보편적 가치에 입각하여 남북국회회담 추진필요

2) 외교통일위원회에 ‘한반도 평화체제연구 소위원회’구성

- 정전 60주년을 맞는 해이자, 엄중한 한반도 상황에서 국회가 남북관계에 있어 능동적이고 적극적으로 역할을 해야 한다는 취지에서 지난 4월 8일 외교통일위원회에 ‘한반도 평화체제연구 소위원회’ 구성을 제안한바 있음
- 외교통일위원회가 국회를 대표해서 여야 간 지혜를 모으고 전문가들의 식견을 정책에 반영하고, 한반도 평화체제를 위해 필요하다면 의회차원의 외교를 펼칠 수 있는 논의의 틀을 마련하는 것 필요
- 상황관리만으로 한반도 문제 해결에 한계. 2005년 6자회담국이 동북아의 항구적 평화와 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 갖기로 합의한 <9·19 공동성명>의 정신을 계승해 국회차원의 큰 구상을 마련할 때임

- 종합토론 3 -

지속가능한 대북정책의 모색

서울대 교수

김 병 로

지속가능한 대북정책의 모색

김 병 로 (서울대학교 통일평화연구원 교수)

1. 2013년체제가 시작되었다.

2012년 4월 북한의 핵무기 보유 헌법 명문화로 한반도 문제는 새로운 국면으로 전환되었다. 북한이 기존에 주장했던 “핵의 평화적 이용” 정당화나, 북한 핵폐기를 목표로 진행되어 왔던 6자회담은 효력을 상실하였다. 미국도 2013년 2월 북한의 3차 핵실험을 미국안보를 직접적으로 위협하는 요인으로 간주하고 새로운 방식으로 대응하려 하고 있다. 북한이 핵무기를 보유한 한반도시대, 2013년체제를 맞고 있다는 점에서 북한문제는 해결이 더 어려운 국면으로 들어갔고 따라서 대응방식도 기존의 관행에서 탈피하여 달라져야 한다.

이러한 변화는 북한이 2차 핵실험을 단행한 시기부터 시작되었다. 중국은 2009년 후반부터 북한에 대한 적극적 개입을 시작하여 한반도에서 중국의 역할이 확대되고 있다. 중국의 이러한 정책적 변화는 국제위기그룹(ICG)이 분석한 것처럼 북한정권의 불안정성이 커진데다 미국까지도 경제위기를 겪고 있는 상황에서 내린 전략적 결단이라 할 수 있다. 이런 점에서 중국은 전문가들이 예상했던 2013년체제를 이미 앞당겨 2009년부터 실행에 옮겨왔다고 할 수 있다.

2. 한국의 선도적 개입정책이 요청된다.

이러한 상황에서 한국정부가 미국과 함께 한미공조로 추진해 왔던 “전략적 인내 (strategic patience)” 정책은 수명을 다했다. 최근 미국에서 “전략적 비인내”라는 정책으로 전환해야 한다는 목소리가 커지고 있는데, 문자대로 해석한다면 더 이상 참지 않고 군사적

개입으로 문제를 해결하겠다는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 그러나 존 케리 미국무장관이 북한과의 양자회담 가능성을 언급하고 중국의 중재로 대화를 타진하고 있는 상황이어서 전략적 비인내라는 것이 대화와 외교적 협상의 방법으로 문제를 풀어가겠다는 적극적 개입정책의 의미로 해석할 수 있을 것이다. 군사적 방법이든 외교적 방법이든 이제는 북한 문제에 대해 적극적으로 개입해야 할 필요성이 커졌다.

한국의 박근혜정부도 서울프로세스, 한반도신뢰프로세스라는 동북아판 헬싱키프로세스를 구상하고 있다. 한반도신뢰프로세스가 무엇인지 아직 구체적인 내용들은 나오지 않았지만, 이전과 같이 더 이상 기다리기만 해서는 안된다는 데 대해서는 공감하고 있고, 보다 적극적이고 선도적인 개입정책을 구상하고 있다. 이런 점에서 한국은 미국이나 중국의 정책에 수동적으로 반응하는 소극적 입장에서 중견국의 독자적 통일외교정책으로 전환해야 할 시기를 맞고 있다.

3. 한반도 미래 청사진과 대전략이 있어야 한다.

선도적 개입정책의 방향과 목표를 수립해야 한다. 향후 5~10년 동안 한국이 구상할 수 있는 한반도의 미래전략은 북한국제화라 할 수 있다. 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 적극 편입시키는 정책이다. 한반도의 미래는 자폐적 북한사회가 정치외교적, 경제적, 문화적으로 국제사회와 교류해야만 가능하다. 한국의 힘만으로는 변화시키기 힘들며 주변국과 국제사회의 도움을 받아야 한다. 뿐만 아니라, 초국적 교류협력이 일상화되고 있는 21세기의 시점에서 지속 가능한 대북정책은 북한의 국제화가 일정 수준으로 진행되어야 가능할 것으로 생각된다.

북핵문제는 더 큰 틀에서 북한문제로 풀어야 하고 이것은 경제와 군사 문제를 동시에 다루어야 한다. 9.19공동선언에 합의한대로 북한의 대미,대일 관계개선과 경제협력, 평화체제 논의를 포괄적으로 추진할 수 있는 대전략과 마인드를 가지고 있어야 한다. 우리가 원하는 북한의 핵문제를 북한이 원하는 평화협정, 경제협력과 맞바꾸며 풀어보겠다는 전략적 결단이 선행되어야 돌파구 마련이 가능할 것이다.

4. 붕괴가 아닌 공존으로 북한과의 전략적 관계를 설정해야 한다.

기존의 전략적 인내 혹은 선의의 무시(benign neglect) 정책은 북한을 그대로 내버려 두면 붕괴할 것이라는 전제를 깔고 있다. 때문에 조금만 대북 봉쇄조치를 취하면 북한이 한계에 봉착하고 무너질 것이라고 생각하는 것이다. 그러나 최근 일본의 아베정부 조차도 2기 내각에서는 북한붕괴를 전제하지 않고 체제생존 가능성을 염두에 두고 대북정책을 추진해야 한다는 변화가 생겨나고 있다고 한다. 북한붕괴는 중국의 전략적 개입 때문에 가능성이 낮는데다 사상의식 측면에서 아직 붕괴는 이르다. 또 붕괴가 야기할 위험요소와 남한에 미칠 한반도 디스카운트를 고려하여 북한과의 전략적 관계를 명확히 설정해야 한다.

5. 관련국의 동의를 얻을 수 있는 한반도 미래 대안을 마련해야 한다.

통일미래에 대한 청사진을 당위론적 차원이 아니라 주변국이 실질적으로 이해할 수 있는 남북공존방식과 통일청사진을 준비해야 한다. 북한도 받아들일 수 있고 주변국이 동의할 수 있는 평화공존 방안을 수립해야 한다. 지금까지 한반도 통일을 주변국들이 지지하지 않을 것이라는 논의나 주변국들의 한반도정책에 대해서는 많은 관심을 가졌으나, 과연 주변국들이 북한과 남한이 제시하는 통일방안을 어떻게 받아들이고 있는지에 대해서는 진지한 의견을 나누어보지 못했다. 이런 점에서 한국은 당위론적 통일이 아닌 실현가능한, 그리고 논의가능한 통일방안을 마련하여 북한과 주변국의 동의를 이끌어가야 한다.

6. 핵문제는 한반도 평화체제 논의와 함께 풀어야 한다.

북한이 핵무기 보유를 공식화하고 헌법에 명기하고 있는 상황에서 이제 한반도 문제는 근원적인 문제들을 논의하지 않으면 안되는 상황에 이르렀다. 북한이 원하는 것은 경제건설과 한반도 평화체제인데, 평화체제 이슈를 다루어야 할 때가 되었다. 북한이 원하는 것을 테이블에 올려놓고 핵무기 문제와 맞바꾸는 큰 그림을 가지고 접근해야 한다. 그러지 않으면 기존의 비핵화 협상 방식이 더 이상 진척을 보지 못할 것이다.

7. 남북관계는 북핵문제와는 별도의 트랙에서 추진한다.

북한핵문제가 하루아침에 해결될 문제가 아닌데 여기에만 매달려 있다가는 긴장과 갈등만 고조될 뿐 실익이 없다, 따라서 핵문제는 핵문제대로 다자간 대화와 협상을 통해 시간을 갖고 풀어나가며 남북관계와 교류협력은 별도의 트랙에서 진전시켜 나가야 한다. 두 문제를 완전히 분리시킬 수는 없지만 가능한 한 두 바퀴를 따로 돌려보는 지혜가 필요하다.

8. 남북대화는 북한의 경제건설 지원에 초점을 맞추어 진전시킨다.

남북관계에서 신뢰가 진정성만으로는 형성되지 않는다. 북한이 가장 필요로 하는 것을 지원해 주고, 한국이 가장 필요로 하는 것을 얻는 방식으로 교류와 협력을 추진하는 가운데 신뢰가 쌓이고 탄탄한 협력의 길로 나갈 수 있을 것이다. 가장 필요로 하는 것은 식량증산을 위한 비료지원이다. 비료지원은 시기를 놓쳐서는 안되는 문제이므로 조속한 시일 안에 비료지원 의사를 전달함으로써 신뢰를 쌓아 나갈 필요가 있다. 그에 대한 대가로 남한이 원하는 이산가족상봉을 추진할 수 있을 것이다. 인도주의 차원에서는 교육지원, 의료지원, 취약계층 지원 등을 실시한다. 경제협력의 진전에 따라 군사문제도 다룰 수 있을 것이다.

9. 첫 단추를 꿰기 위해서는 정치적 타협이 필요하다.

작은 걸음부터 신뢰를 쌓아 나가는 방법을 추진하더라도 현재의 국면이 어떠한 소극적 개입도 추진할 수 없을 만큼 남북관계의 동력이 소진되어 있기 때문에 정치적 타협이 필요하다. 남북간의 경색국면 마다 특사파견으로 난국을 풀어갔던 전례가 있기 때문에 특사파견은 유력한 방법이긴 하다. 그러나 매번 남한이 먼저 북한에 특사를 보내는 방식에는 정치적 부담이 적지 않다. 그럼에도 불구하고 저주는 것이 이기는 것이므로 특사를 보내서 문제를 해결한다면 국민적 지지가 없지는 않을 것이다. 대통령 측근보다는 남북대화 경험이 풍부하여 북한에 휘둘리지 않을 인사를 보내는 것이 중요할 것이다.

10. 타이밍이 중요하다.

현재 남북관계의 상황은 제안하는 내용보다도 마음 전달이 중요하다. 이것이 박근혜 대통령이 말하는 신뢰이기도 하다. 그러나 특사파견이 능사는 아니다. 분위기를 조성하고 실제적 대안이 마련되었을 때 적절한 타이밍을 선택해야 한다.

지금부터 신뢰프로세스의 내용을 포괄적으로 준비하여 6.15를 기념하는 행사를 갖고 특사파견, 정상회담 등을 포함한 대북제의를 하도록 한다. 매년 8.15광복절 기념사에서 대북정책 메시지를 보냈는데, 이번에는 6.15를 기념하여 대북정책을 제안하는 것도 실현성을 높일 수 있는 대안이다.

– 종합토론 4 –

한반도 위기, 북한의 전략, 대북정책의 고민

경남대 교수

김근식

한반도 위기, 북한의 전략, 대북정책의 고민

김근식 (경남대 교수, 정치학)

북한의 3차 핵실험 이후 한반도는 강경 대 강경이 맞부딪치면서 최고조의 긴장상황이 지속되고 있다. 북한은 매일 대미 강경발언과 대남 위협을 높여가면서 군사적 긴장을 높이고 여기에 한국과 미국도 일전불사와 강경대응의 맞대응으로 위기를 상호 상승시키고 있다. 북의 군인이 호전적 발언을 서슴치 않고 남쪽의 군 인사가 열배 보복, 전쟁불사의 단호함으로 맞받아치는 팽팽한 대결국면은 급기야 남북관계의 마지막 보루였던 개성공단 중단까지 이르고 말았다.

1. 3차 핵실험: 북핵문제의 성격 전환

북한의 3차 핵실험 강행은 기존 북핵문제의 성격을 본질적으로 전환시켜놓았다. 1차, 2차와 달리 3차 핵실험은 사실상 북한의 대미 핵전략의 근본적 수정을 의미하는 것으로 해석된다. 우선 북한은 수세적 차원의 ‘자위적’ 핵억지력(defensive deterrence)을 넘어 미국을 직접 위협할 수 있는 ‘공세적’ 핵보유 국가로의(offensive nuclear power) 의도를 숨기지 않게 되었다. 2002년 2차 핵위기 당시만 해도 북한의 입장은 미국의 대북적대정책에 자위적으로 대처하기 위해 어쩔 수 없이 핵보유를 할 수밖에 없다는 것이었다.

그러나 지금은 차원이 달라져 있다. 2010년 농축우라늄 능력을 실물로 공개했고 이는 원자로 활동을 통해 어렵사리 플루토늄을 추출하던 상황과는 판이하게 달라졌음을 의미한다. 원심분리기 가동으로 핵물질의 자동적 다량확보가 가능해진 조건이다. 여기에 더하여 2012년 12월 은하 3호 로켓발사는 미국과 한국 정부도 인정할 정도의 성공으로 평가되었다. 핵물질 다량 확보와 장거리 운반수단 확보라는 변화된 조건에 더하여 이번 3차 핵실험

이 북한 표현대로 ‘소형화 경량화’ ‘다종화’에 성공한 것이라면 이는 북핵의 위협이 과거와는 질적으로 다른 차원이 되었음을 부인하기 힘들다.

또한 3차 핵실험은 중국의 적극 만류와 오바마 2가 행정부의 경고에도 불구하고 김정은 체제가 제멋대로식 강경대응의 일환으로 강행한 것이다. 과거 북한의 벼랑끝 전술은 미국과의 협상 가능성이 사라졌을 때 미국을 압박하고 협상장으로 이끌기 위한 위기조성용으로 선택되곤 했다. 그러나 이번엔 오바마 대통령이 임명한 협상과의 대북정책을 지켜보지도 않고 선제적으로 핵실험을 강행한 것이고 이는 곧 과거의 ‘협상을 통한 확산’에서 ‘확산을 통한 협상’으로 전략이 바뀌었음을 의미한다. 협상에 치중하고 안되면 도발하는 것이 아니라 이제는 핵확산을 우선 최대화하고 핵보유 능력을 극대화한 연후에 협상 여부를 선택하겠다는 매우 공세적인 대미전략으로 바뀐 것이다.

북핵문제의 본질적 전환은 북한이 2012년 4월 개정헌법에 ‘핵보유국’을 공식적으로 명시한 데서도 예상할 수 있었다. 핵문제에 대한 기존 북한의 입장은 에너지 확보용으로 경수로 발전소를 제공받거나 대미 안보용으로 자위적 억제력 수준이었다면 헌법상 핵보유국이라는 선언과 이른바 김정일의 3대 혁명유산으로 ‘핵과 인공위성’을 꼽고 있음은 이제 조선민주주의인민공화국의 주권과 자존심의 상징으로 핵무기가 격상되었음을 의미한다. 강성대국의 상징조작까지 핵보유국으로 더하고 있음은 물론이다.

결국 북한은 당중앙위 회의를 통해 경제와 핵무력 건설 병진노선을 공식 채택했다. 당국가인 북이 당의 공식 방침으로 핵보유를 공식선언한 것은 핵폐기라는 기존의 협상카드를 스스로 거둬들인 것이다. ‘한반도 비핵화가 김일성의 유훈’이라는 입장에 따라 지금까지 북은 협상장에서 줄곧 핵포기를 약속하면서 자신의 요구사항을 얻으려 했다. 그러나 이제 핵보유국이라는 헌법 전문 명기에 이어 핵무력 건설노선을 당의 총노선으로 확인한 이상, 협상장에서도 핵포기는 불가능한 것이 되고 말았다. 쉽게 포기하기 어려운, 그만큼 쉽게 해결하기 어려운 국면으로 본질적 전환을 시도하고 있는 것이다.

2. 김정은 체제의 대외전략: ‘선택적 병행’ 전략과 대미 대남 강경기조

2013년 봄의 한반도 긴장은 이미 말로는 전면전 상황과 다를 게 없다. 정전협정 백지화

와 남북 불가침 합의 파기를 내세워 핵타격과 워싱턴 불바다 그리고 별초론까지 내세운 북한, 도발시 원점뿐 아니라 지원세력과 지휘세력까지 섬멸한다는 한국의 단호한 응징의지는 이미 말로는 전쟁상태다.

2013년 한반도 정세가 과거와 다른 점은 남북의 대결고조에 더하여 북미간 대립심화가 동일한 시점에 상호 상승적으로 결합되어 있다는 점이다. 매년 봄에 치러지는 키리졸브 훈련과 독수리 훈련에 대해 북한이 극한 비난과 대남 위협을 해왔음은 연례적인 일이었다. 그리고 핵문제를 둘러싼 북미대결 상황에서 미국 주도의 대북제재에 북이 강경 저항과 버랑끝 전술로 대응한 것도 어제 오늘의 일이 아니다. 그런데 지금 한반도는 북의 대남 도발 위협과 북의 대미 강경 대응이 상호 결합되면서 사상 유례없는 극단적 긴장고조 상태가 조성된 것이다. 유례없이 장기적이고 구조적인 차원으로 북한의 대미 대남 대결 기조가 지속되고 있는 것이다.

북이 대미 대남 극한 대결을 선택한 배경에는 김정은 체제 이후 북한의 대외전략 변화가 자리잡고 있다. 1990년대 사회주의 진영이 붕괴하면서 북한은 탈냉전의 객관적 정세변화에 맞춰 안보(security)라는 국가이익은 미국으로부터, 번영(prosperity)이라는 국가이익은 한국으로부터 얻고자 했고 지난 20여년의 북미관계와 남북관계는 그같은 북한의 대외전략이 추진되고 작동되는 전개과정에 다름 아니었다. 그러나 미국에게 체제인정과 안전보장을 담보받고 한국에게 경제협력과 경제적 지원을 보장받으려는 북한의 대외전략은 지난 20여년 동안 사실상 성공하지 못했다.¹⁾ 주기적인 선거에 의해 정부가 교체되는 미국과 한국으로부터 북이 안전보장과 경제지원을 안정적으로 확보하기는 구조적으로 어려웠다. 대미 대남관계의 피로감과 불안정성에 더하여 G2 시대 중국의 부상이라는 변화된 국제정세를 토대로 북한은 기존의 대미 안보의존과 대남 경제의존을 벗어나 중국이 오히려 안보와 경제지원의 상당부분을 책임질 수 있다는 현실적 고려를 하게 되었고 2010년 이후 북중관계의 전략적 격상과 북중협력의 심화는 그런 맥락에서 진행되었다.

최근 북한의 대외전략 변화는 이른바 ‘선택적 병행’ 전략이라고 할 수 있다. 중국의 부

1) 탈냉전 이후 북한 외교를 체제수호용 고슴도치 외교로 설명하고 김정일 시대에 체제도약을 위한 비둘기 외교도 지향했지만 결국 북미관계 정상화에 실패하고 체제강화를 위한 전갈외교로 몰락했다는 설명도 흥미롭다. 허문영, 『북한외교의 특징과 변화가능성』, 통일연구원, 2001. 탈냉전 이후 북미관계사에 대한 분석적 설명으로는 장달중 외, 『북미대립』, 서울대출판부, 2011. 참조.

상이라는 변화된 객관적 환경 하에서 북한은 이제 대외전략의 중심추를 미국과 한국 외에도 중국에게도 안보와 경제를 상당부분 의지할 수 있음을 인식하고 있다. 탈냉전 이후 대미 대남 의존에서 이제 중국에게도 안보와 경제를 의존하는 ‘병행전략’을 구사하려 하고 있는 것이다. 북한의 안전보장을 미국이 확고하게 담보해주는 것은 여전히 필요하지만 굳이 이를 위해 북한이 전적으로 매달리지 않겠다는 것이다. 경제 역시 지금이라도 한국이 6.15와 10.4 정신에 따라 화해협력과 남북경협에 적극 나선다면 반대할 리 없겠지만 경제적 지원과 협력을 한국에게만 전적으로 의존하지 않고 필요하다면 중국의 경제력을 최대한 활용할하겠다는 전략인 것이다. 안보는 미국과 중국 사이에서, 경제는 한국과 중국 사이에서 병행하다가 상황과 조건에 따라 선택적으로 활용하는 이른바 ‘선택적 병행’ 전략이고 명명할 수 있을 것이다.²⁾

굳이 미국에게 안보를, 한국에게 경제를 의존하지 않아도 된다는 북한의 전략적 판단은 이후 대미 대남 대결을 강화하는 방향으로 선회하게 되었다. 북한은 2012년 어림사리 도출해낸 2.29 합의마저도 장거리 로켓발사 강행으로 사실상 포기했고 이후 3차 핵실험과 군사적 긴장고조를 통해 대미위협을 극대화하고 있다. 미국과의 협상을 요구하기 보다는 우선 북한의 핵능력과 군사적 위협을 한껏 올려놓고 보겠다는 전략적 계산이다. 자위적 핵억제력의 핵무기를 넘어 공세적 핵보유 국가로서 핵무기 증대를 꾀하고 있다.

미국에게 협상을 구걸하지 않고 우선 자신의 전략적 자산을 최대화하면서 대미 대결을 극대화하겠다는 북한은 최근 대남전략에서도 수정을 모색하고 있다. 이미 북한은 2010년 천안함 사태와 연평도 포격 이후 남북관계에 대한 큰 미련을 접었다. 2011년 이명박 정부의 정상회담 제의도 가차 없이 거부했고 류우익 장관의 방법론적 유연성에도 화답하지 않았다. 2012년 내내 북은 한국 정부를 불구대천의 원수로 대응했고 대규모 군중대회를 통해 이명박 대통령을 동물로 비유하고 사진을 짓밟기도 했다. ‘특별작전행동소조’의 대남 위협도 서슴치 않았다. 그리고 2013년 지금도 북한은 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스를 기다려 보기도 전에 대미대결의 연장선에서 대남 위협과 군사적 긴장고조를 극대화하고 있다.

이는 북한의 대외전략 변화와 연동되어 대남정책도 변화를 모색하고 있는 것으로 해석되는 대목이다. 기존 북한의 대남전략은 자신의 체제유지를 목적으로 화해협력의 남북관계

2) 자세한 내용은 김근식, “김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책: ‘선택적 병행’ 전략을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 29권 1호, 2013년 봄호, 193-224.

를 일정하게 지속하는 것이었다. 냉전종식과 사회주의 붕괴를 맞아 자신의 체제생존이 절박한 상황에서 북은 남북관계 개선을 통해 체제 인정과 경제적 지원을 챙기고자 했다. 김대중 정부와 노무현 정부를 거치면서 북이 일관되게 내세웠던 ‘우리민족끼리’와 ‘민족공조론’은 화해협력의 남북관계를 유지함으로써 대미 대결의 우군이자 경제협력의 지원자로서 한국을 자리매김하기 위한 것이었다. 실제로 한국 정부는 북핵문제에서 북미협상을 촉구하고 북미대결을 완화시키는 완충장치 역할을 해왔고 인도적 차원의 식량지원과 남북경협을 지속해왔다.

그러나 지금은 대미대결의 우군이 아니라 대미대결의 인질로서 한국을 활용하는 전략이 두드러지고 있다. 남북관계가 적대와 대결로 치닫는 상황에서 북한은 오히려 남북대결을 고조시킴으로써 미국을 압박하고 미국으로 하여금 자신이 원하는 협상틀로 나오도록 하겠다는 심산이다. 한국을 희생양으로 삼아 북미협상을 압박하고 자신이 요구하는 한반도 평화체제 논의를 강요하겠다는 전략이다. 직접 미국을 군사적으로 위협하기가 아직은 어려운 상황에서 대남 도발과 군사적 긴장고조는 미국으로 하여금 한반도 평화와 안정의 절박성을 실감하게 할 수 있다. 연일 계속되는 남북의 군사적 대결고조는 미국으로 하여금 한반도 평화체제의 필요성을 고민하게 할 수 있다.

또한 경제협력의 지원자로서 한국의 위치도 이제 북한에겐 그다지 매력적이지 않다. 한국으로부터 제공받던 경제적 지원과 협력은 중국이 충분히 대체재로서 가치를 갖고 있는 만큼 북은 남북관계에 매달리거나 저자세로 나올 필요가 없게 되었다. 남북경협이 중단된 공백을 북중경협이 메꾸고 있고 황금평 위화도 개발로 남북경협의 잇점을 대체하고 있다. 한국에게 경제적 지원을 의존하려 했던 기존의 대남전략이 수정되고 있는 셈이다. 이같은 북한 대남전략의 변화는 결코 한국에 고개를 숙이거나 굴복하지 않을 것임을 의미한다. 이명박 정부 내내 이른바 기다림의 전략으로 북한의 굴복을 기대했지만 돌아온 것은 오히려 군사적 도발과 긴장고조였음도 그 맥락이다.

3. 김정은 체제와 남북관계: 대북정책의 고민

북한의 대외전략이 변화하고 있고 그 맥락에서 기존의 대남정책도 변화 가능성을 보이

고 있음은 그 자체로 우리의 대북정책에도 의미있는 변화를 요구하는 요인이다. 북한이 미국과 한국에게만 의존하지 않고 중국을 적극 활용해서 한미와 중국 사이에서 적극적인 외교전략을 구사하게 되고 마찬가지로 전통적 갑을관계라는 남북관계를 거부하고 협력과 대결 사이에서 자의적으로 선택하겠다는 대남 정책은 우리로 하여금 대북정책의 실질적 영향력을 감소케 하는 요인이다.

결국 북한의 대미 대남전략 변화는 우리로 하여금 대북정책의 변화를 고민하게 한다. 경제적 지원을 절실하게 원할 것이라는 기존의 입장이 이제는 정설이 아니게 된 마당에 이명박 정부가 주장했던 ‘갑을관계론’은 더 이상 현실적 효용성을 상실하게 되었다. 자의적 갑을관계론에 빠져 북이 결국 굴복하고 나올 것이라는 무모한 기다림의 전략은 이제 통하지 않게 되었다. 북이 미국이나 한국에 고개 숙이고 나올 가능성이 더욱 줄어든 조건에서 여전히 북한은 위기이고 어렵기 때문에 결국 기다리면 손들고 나올 것이라는 희망적 사고는 대북정책을 흐트리는 주요 원인이 될 것이다.³⁾ 오히려 적극적 남북관계와 전향적 대북정책을 통해 북으로 하여금 한국에게 경제지원을 다시 의존하게 만드는 전략적 접근이 필요하다. 박근혜 정부가 한반도 신뢰프로세스를 강조하는 데 머물지 말고 더욱 적극적으로 우리가 먼저 신뢰의 손을 내미는 것이 필요한 이유이기도 하다.

또한 북한의 대남전략이 대미대결의 인질로서 남북대결을 한껏 고조시킴으로써 한반도 정전체제의 불안정성을 강조하는 것이고 보면 우리의 대응은 보다 전략적이어야 한다. 단순히 군사적 차원에서 강 대 강의 억지력과 응징의지를 강조하는 것은 한반도 긴장고조에 오히려 기여하게 되고 북한의 전략적 의도에 말려들어갈 소지가 있기 때문이다. 물론 우리군은 북의 도발에 대해 사전적 억지와 사후적 응징을 단호한 안보태세로 빈틈없이 준비하는 것이 필수불가결하다. 그러나 정부는 거기에 매몰되어서는 안된다. 군사력 차원의 안보담론에만 매달려 일촉즉발의 전쟁위기로 나가는 것이 아니라 남북관계를 통해 한반도 긴장을 완화시키고 우리가 먼저 적극적인 평화체제 정착을 주도할 필요가 있다. 군사력에 기초한 ‘소극적’(negative) 평화는 항상 불안할 수밖에 없다. 남북관계 개선과 평화체제 전환을 통한 ‘적극적’(positive) 평화가 병행되어야만 안정적인 평화를 확보할 수 있다. 남북의

3) 이미 이명박 정부는 북한의 대외전략이 변화하는 조건에서도 기다리면 북이 굴복하고 결국 붕괴할 것이라는 하염 없는 ‘기다림의 전략’을 고수하였고 한반도 정세에서 한국의 정세 개입력은 최하로 줄어들고 말았다. 이명박 정부의 대북정책 실패에 대해서는 김근식, 『대북포용정책의 진화를 위하여』, 한울, 2011 참조.

군사적 대결상황에서도 우리가 지금 남북관계 개선과 한반도 평화체제를 준비하고 모색해야 하는 이유가 여기에 있다.

또한 북한 대외전략과 대남정책의 변화는 단순히 대북정책을 고민하는 데서 남북관계와 한반도 차원에만 갇히는 것을 허용하지 않는다. 과거처럼 남북관계만을 상정한 대북정책이라면 이제 미국과 중국과 한국 사이를 오고가는 보다 정교하고 복잡한 북한의 대외 대남전략에서는 먹이지 않는 현실이다. 이제 남북관계에 갇힌 북한이 아니라 역동적이고 변화무쌍한 남, 북, 미, 중의 동북아 관계에서 북한은 주요한 핵심 행위자로 자리잡고 있음을 명심해야 한다. 우리의 대북정책도 이제는 남북관계와 한반도의 틀에 갇힌 단순한 셈법이 아니라 동북아 질서와 복잡한 양자관계들을 고려하고 감안하는 보다 복잡한 고차방정식을 풀어야 한다.

4. 한반도 위기와 출구전략: 평화체제의 구상

한반도 위기가 심각하다. 긴장의 수위와 강도도 걱정이지만 더 심각한 것은 작금의 위기가 장기화 고착화된다는 점이다. 과연 북한이 경제건설과 핵무력 건설을 병진하면서 대미 강경과 대남 위협을 지속하고 있는 현 전략의 본심은 무엇일까? 역설적이게도 최근 북한의 전략변화는 오히려 경제건설의 절박성에 토대하고 있다. 경제와 핵무력 병진노선에 담겨진 핵보유 논리는 ‘국방비를 추가로 늘리지 않는’ 가장 저렴하고 효율적인 안보 대책으로 설명되고 있다. 이는 1960년대 경제국방 병진노선이나 김정일 시대 ‘국방공업을 우선 하면서 농업경공업 동시발전시킨다’는 선군경제노선과는 구별된다. 기존에는 국방병진을 위해 막대한 자원과 재정을 투입한다는 것이지만 지금 핵무력 병진노선은 국방비를 최소화해서 경제건설에 매진하기 위한 논리다. 결과는 핵보유 기정사실화지만 논리는 경제건설을 위한 절박함인 것이다. 최고인민회의에서 7.1 조치의 주역이자 시장개혁의 상징인 박봉주를 다시 총리에 복귀시킨 것도 핵무력 건설이 사실은 경제회생과 경제발전을 위한 논리적 귀결임을 뒷받침한다. 지난 해 4.15 연설에서 ‘더 이상 인민들이 허리띠를 조이지 않게 하겠다’는 김정일의 연설 역시 절박한 경제건설의 필요성을 짐작케 한다.

핵무력 병진노선이 미국과의 대결 상황에서 북의 안전보장을 위해 채택한 것이라면 협

상국면에서 북이 안전보장을 위해 줄곧 주장했던 것은 평화체제 협상이다. 북한은 이미 2005년부터 핵문제 해결을 위한 북미관계 정상화의 첩경으로서 평화협정 체결을 주장해왔다. 9.19 공동성명에 비핵화와 한반도 평화체제가 동시에 명기된 것도 그 맥락이었다. 6자 회담이 중단되고 북미대결이 재연된 이후 북한은 2010.1.11 외무성 성명을 통해 향후 협상은 비핵화와 함께 평화체제 논의가 동시에 진행되어야 한다고 못박았다.⁴⁾ 경제건설을 위한 자신의 체제보장과 안전보장은 평화체제 전환에 의해 가능하다는 것이 북한의 일관된 논리였다.

결국 북한은 경제건설의 조건으로서 안전보장이 필요하고, 이를 위해 대결 국면에는 핵무력 병진노선을, 협상 국면에는 평화체제 논의를 동전의 양면으로 강조하고 있는 것이다. 따라서 지금의 대미 대결과 대남 위협은 역설적으로 한반도 평화체제의 필요성을 각인시키기 위한 전략적 의도에 다름 아니다. 실제 무력도발보다는 한반도 위기를 한껏 고조시켜 정전체제의 불안정성을 과시하고 군사적 위기를 극대화함으로써 향후 협상국면에서 평화체제 논의의 정당성을 강조하기 위한 것이다. 때문에 핵무력 건설과 한반도 긴장고조는 일회적인 것이 아니라 장기적이고 지속적인 전략이 될 것이고 우리는 만성적인 전쟁위기와 긴장상황을 감수해야 한다.

결국 북한의 전략이 경제회생을 위한 안전 담보로서 한반도 평화체제를 요구하고 있고 이를 위해 역설적으로 한반도 긴장고조를 최대화하는 것이면 우리가 군사적 차원의 안보 논리만으로 대응하는 것은 절반의 해법일 수밖에 없다. 북이 원하는 것이 바로 한미 공동의 군사적 대응이고 오히려 그것이 한반도 긴장을 고조시키는 데 기여하기 때문이다.

지금 한반도 정세를 주도하는 것은 동의하기 싫지만 북한이고 그들은 지속적으로 한반도발 군사위기와 전쟁위험을 이어갈 것이다. 북이 이끄는 한반도 긴장고조에 그저 끌려 다니면서 하루하루를 전쟁위기에 살수는 없는 노릇이다. 한반도 긴장이 지속될 경우 가장 큰 피해는 우리일 수밖에 없다. 지금부터 우리가 주도하는 출구전략을 모색해야 하는 이유도 여기에 있다.

결국 한국이 나서서 출구전략을 짜고 창의적인 안을 만들고 이를 가지고 워싱턴으로 베이징으로 평양으로 가서 인내심을 갖고 설득하고 견인하고 압박해야 한다. 발품을 팔고

4) ‘조선외무성 성명 평화협정회담을 제의,’ 조선중앙통신, 2010.1.11.

고민을 한 만큼 우리의 발언권과 주도력은 확보된다. 그리고 출구전략의 핵심은 바로 한반도 평화체제에 대한 우리의 적극적 노력이다. 경제건설을 위한 안전보장과 평화체제가 북한의 절박한 요구라면 우리가 먼저 북의 안전보장을 위한 평화체제 논의를 제의하고 주도해야 한다. 평화체제 논의가 마치 북의 전유물인양 우리에게 터부시되는 것은 이제 극복해야 한다. 5월 미국을 방문하는 박근혜 대통령 가방 안에는 반드시 한반도 평화체제를 위한 우리의 창의적인 출구전략이 담겨져야 할 것이다. 그것이 한반도 신뢰프로세스의 출발이 되어야 한다.

- 종합토론 5 -

새정부의 대북정책: 환경, 특징 그리고 과제

통일연구원 연구위원

박종철

새정부의 대북정책: 환경, 특징 그리고 과제

박종철 (통일연구원)

1. 대북정책의 환경

2000년대 이후 정부가 바뀔 때마다 대북정책이 바뀌었다. 김대중·노무현정부의 대북포용정책하에서는 2차례의 정상회담, 분야별 남북대화, 교류협력 등이 추진되었다. 그러나 북핵문제의 미해결, 교류협력의 비제도화, 군사적 긴장 지속 등의 문제가 나타났다. 그리고 이명박정부의 원칙에 입각한 대북정책하에서는 북한의 비핵화에 우선순위를 두고 북한의 개방 유도, 교류협력의 제도화 등 남북관계의 패러다임 전환이 모색되었으나 남북관계 경색, 북한의 대남군사도발 등의 문제가 나타났다.

대북포용정책과 원칙에 입각한 대북정책은 각기 통일에 대한 철학, 북한에 대한 인식, 목표, 정책수단 등에 있어서 차이점을 지니고 있다. 그러나 대북정책의 이러한 차이에도 불구하고 다음과 같은 문제들과 씨름해야 하는 공통점을 지니고 있었다.

첫째, 대북정책의 목표와 수단에 대한 것이다. 대북포용정책은 햇볕이라는 정책수단을 강조하였다. 햇볕이라는 정책수단을 강조한 반면 중장기적으로 북한의 변화를 유인한다는 목표는 상대적으로 소홀하게 취급되었다. 반면 이명박정부의 원칙에 입각한 대북정책은 비핵화와 북한의 변화라는 목표를 중시하였다. 그리고 정책수단으로 압박을 중시하였지만, 대북지원이나 경협 등 다양한 정책수단을 활용하지 못했다.

둘째, 북한의 의도 및 반응에 대한 판단과 예측에 대한 것이다. 햇볕정책은 북한에게 인도적 지원을 제공하고 교류·협력을 지속하면 중장기적으로 북한이 핵무기를 포기하고 개혁·개방을 실시하고 적대적 대남정책을 포기할 것이라고 가정하였다. 그러나 햇볕정책에도 불구하고 북한의 변화는 기대에 미치지 못했다. 반면, 원칙에 입각한 대북정책은 북한

에 대해 압박을 실시하면 북한의 내구력이 고갈됨으로써 비핵화와 개혁·개방을 수용하지 않을 수 없을 것이라고 가정하였다. 그러나 남북관계의 단절과 국제적 제재에도 불구하고 북한은 여전히 생존력을 유지하고 있다.

셋째, 대북정책에 대한 국제적 협력을 형성하는 것이다. 남북관계는 구조적으로 국제적 협력과 밀접한 관계가 있다. 특히 중국의 부상으로 G2 시대가 도래하면서 한반도문제에 대한 중국의 영향력이 증대하였다. 이러한 상황에서 한미동맹을 공고히하면서도 한중협력을 확대해야 하는 과제가 있다. 역대 정부는 한미동맹을 강화하면 중국과의 관계가 소원해지는 반면, 중국과 협력을 추구하면 한미동맹이 이완되는 딜레마에 직면하였다.

넷째, 북핵문제와 남북관계의 관계 설정에 대한 것이다. 1990년대 이후 북핵문제는 한반도 및 동북아의 안보문제일 뿐만 아니라 남북관계의 모든 측면을 결정하는 가장 중요한 요인으로 작용하였다. 과거 두 차례의 남북정상회담은 제네바합의나 6자회담이라는 북핵문제에 대한 협상틀이 작동하는 상황에서 가능하였다. 이렇게 볼 때 북핵문제와 남북관계는 구조적으로 연관되어 있다. 그러나 북한에 대한 인도적 지원이나 국제사회를 통한 대북협력 등은 북핵문제와 직접적으로 연관되지 않을 수 있다. 따라서 북핵문제와 남북관계를 어떤 분야에서 어느 정도로 연관시키느냐는 하는 문제가 있다.

다섯째, 대북정책에 대한 남남갈등 해소와 국민적 합의에 대한 것이다. 대북·통일문제에는 이념갈등, 지역갈등, 세대갈등이 중첩적으로 얽혀 있다. 역대 정부는 대북·통일정책에 대한 국민적 지지를 확대하기 위해 노력하였지만 뿌리깊은 갈등구조는 해소되지 않고 있다.

박근혜 정부도 이상과 같이 역대 정부가 직면했던 것과 동일한 문제에 직면해 있다. 박근혜정부는 국제적 차원, 북한차원, 국내차원의 환경을 객관적으로 분석한 토대 위에서 실현가능성을 고려하여 대북정책을 실시해야 한다.

우선 국제환경의 변화에 대한 고찰이 필요하다. 냉전체제 해체 후 세계화가 추진되면서 유럽의 쇠퇴, 미국의 약화, 일본의 침체, 중국의 부상 등 국제환경의 변화가 발생하였다. 특히 G2시대 도래로 인한 미·중패권경쟁, 중·일 세력경쟁 등이 동북아질서 및 한반도에 미칠 영향을 분석해야 한다.

그리고 김정은체제의 권력구조와 정책전망에 대한 분석이 필요하다. 김정은체제는 김정은의 이상화, 권력구조의 개편 등에 의해 표면적으로 안정을 유지하고 있는 것으로 보인다. 그러나 계획경제의 비중이 축소되고 시장화가 진행되는 한편, 주민의식의 변화가 발생함으

로써 중장기적으로 국가와 사회 및 시장간 역학관계의 변화가 초래할 결과를 주시해야 한다. 아울러 북한의 대외정책과 핵·미사일문제의 전망에 대한 면밀한 분석이 필요하다.

또한 국내 여론의 동향을 고려해야 한다. 남남갈등이 정치적 대립과 이념갈등으로 고착화되어 절대 다수의 국민적 지지 확보에 어려움이 있다. 사회적 양극화와 실업난으로 국민들은 실리적 관점에서 통일문제에 접근하고 있다. 특히 이념갈등과 함께 세대갈등의 실태에 대한 고려가 필요하다.

이처럼 국제적 차원, 북한차원, 국내차원의 환경을 객관적으로 분석·평가한 바탕위에서 대북정책의 기회요인과 위협요인을 추출해야 한다. 대북정책에 대한 기회요인은 북한의 남북관계 개선의 실리적 이유(경제적 실리 기대, 대미접근의 환경 조성 등), 오바마 2기 행정부의 대북접촉 필요, 남북경색 완화에 대한 국민의 기대 등이다. 그리고 대북정책에 대한 위협요인은 북한의 핵·미사일 개발과 대남도발 가능성, 중국의 북한 감싸기, 이념갈등, 신세대의 통일무관심 등이다.

2. 한반도신뢰프로세스 추진을 위한 정책적 고려사항

향후 한반도신뢰프로세스를 추진하기 위해 다음 사항을 고려해야 한다. 첫째, 대북정책의 지속성을 유지하면서 변화를 모색해야 한다. 대북정책의 예측가능성을 향상시키고 정책효과를 높이기 위해서 정책의 일관성을 유지하는 가운데 변화를 모색하는 것이 바람직하다. 박근혜정부의 대북정책은 과거 정부의 대북정책과 연속성을 유지하면서도 정책의 신축성과 점진적 관계 진전에 역점을 두고 차별화를 시도해야 한다. 박근혜정부는 통일준비론 등의 정책을 유지하는 한편, 한반도신뢰형성을 위해 남북대화 중시, 인도적 지원 제공, 남북교류협력 진전 등에서 차별화를 시도해야 할 것이다.

또한 대북정책의 진화라는 관점을 지니는 것이 바람직하다. 대북정책의 기본방향을 견지하면서 문제점을 보완하는 한편, 상황변화에 대한 선제적 대응방안을 모색해야 한다. 과거 대북포용정책과 원칙에 입각한 대북정책의 교훈과 시사점을 활용해야 한다. 대북포용정책과 이명박 정부의 정책 모두 북한의 비핵화, 한반도평화 정착, 남북협력의 제도화, 북한의 변화 등의 목표 달성에 실패하였다. 이것은 북한의 대남정책 불변, 한반도문제의 구조적

제약, 정책수단의 한계, 국민적 합의 부족, 국제협력의 한계 등에서 기인하였다. 또한 대북 포용정책이든 원칙에 입각한 대북정책이든 정책 효과가 나타나기에는 짧은 기간동안 실시되었다는 문제점도 있었다.

따라서 그동안 축적된 대북정책의 성과와 한계를 고려한 바탕위에서 박근혜정부의 대북정책을 모색하는 것이 바람직하다. 과거 정부의 정책과 차별성을 강조하는데 시간과 에너지를 소모하기 보다는 과거 정부의 교훈을 타산지석으로 활용해야 한다.

둘째, 외교, 국방, 통일정책을 조정하고 연계해야 한다. 외교, 국방, 통일정책이 연계되어 있는 점을 감안하여 정책조율 및 연계성을 유지해야 한다. 국정과제를 보면 국방분야는 억지력 확보, 북핵문제 해결 등에 대한 것이다. 대북·통일분야는 한반도신뢰프로세스 추진, 행복한 통일 등에 대한 것이다. 그리고 외교분야는 동북아 평화협력 구상, 북방 3각 협력 추진, 유라시아협력 확대 등에 대한 것이다. 국가안보실이 컨트론타워로서 외교, 국방, 통일분야의 정책조율과 역할 분담, 유기적 연계 등을 모색할 것이 기대된다.

셋째, 원칙을 유지하면서도 전략적 유연성을 유지해야 한다. 대북정책의 원칙과 기본방향을 유지하되 북한의 반응과 국내외 상황변화를 감안하여 전략적 유연성을 지녀야 한다. 원칙에 너무 집착하여 상황변화를 반영하지 못하거나 논리적 엄격성이 족쇄로 작용하지 않도록 해야 한다. 대북정책의 논리와 체계를 마련하되, 너무 경직된 정책의 체계화는 바람직하지 않다. 대북정책의 기초를 유지하면서도 전략적 신축성을 유지하고 정책대안을 검토하는 자세가 바람직하다.

특히 김정은체제에 대한 객관적 평가를 토대로 다양한 대안을 마련하는 것이 바람직하다. 북한의 권력구조, 대내외 정책방향 등에 대해서 선입관이나 고정된 시각을 배제하고, 객관적인 정보분석과 평가를 실시해야 한다. 우리의 대북정책에 대한 북한의 반응과 정책방향에 대한 다양한 시나리오를 바탕으로 실효성있는 대북정책을 수립해야 한다.

넷째, 대북정책의 현안과 중장기 목표를 구분하여 정책방향을 수립해야 한다. 대북정책의 현안에는 5.24조치 문제, 남북대화 재개, 인도적 지원, 이산가족 상봉, 금강산 관광 재개, 6자회담 재개 등이 포함된다. 그리고 중장기 목표는 비핵화의 완전 이행, 한반도평화체제 수립, 통일 추진 등에 대한 것이다.

그리고 분단의 관리 및 평화·협력추진이라는 중기 목표와 통일추진이라는 장기 목표간의 연계성을 마련해야 한다. 통일이라는 장기적 목표를 염두에 두면서 분단관리 및 평화·

협력을 추진해야 한다.

특히 박근혜정부 5년 동안 실현가능한 목표를 설정하고 이에 역점을 두는 것이 바람직하다. 그리고 중장기적으로 대북정책의 법적·제도적 기반을 마련하는 데 역점을 두는 것도 필요하다.

다섯째, 다층적 협력망을 형성해야 한다. 북한의 추가 핵실험이나 대남도발 을 방지하기 위한 한반도위기관리에 역점을 두는 한편, 남북관계 개선의 환경을 조성하기 위해 국제협력을 강화해야 한다. 아울러 북한의 변화와 남북협력 여건을 조성하기 위해 남북한 차원과 국제차원에서 다층적 협력망을 중층적으로 형성해야 한다. 남북대화 재개 노력과 함께, 미·북대화, 중북관계 등을 활용하여 북한에 대한 지렛대를 확보해야 한다. 아울러 한·미·중 3자 전략대화, 한·미·일 3자 전략대화 등을 복합적으로 활용해야 한다.

여섯째, 대북·통일정책에 대한 국민적 공감대의 영역을 넓혀야 한다. 민주화 이후 어느 정부든지 과반수를 약간 상회하는 지지를 얻어 집권하기 때문에 대북정책에 대한 국민적 지지를 확보하는데 어려움이 있다. 대북정책에 대한 국민적 공감대 형성을 위해 우선 정치권에서 여야간 대북정책의 기본방향에 대해서 최소한 합의를 도출하여 대북정책이 정치적 문제로 비화되지 않도록 해야 한다. 아울러 진보·보수의 시민단체간 소통기회를 확대하여 대북정책에 대한 국민적 공감대를 형성해야 한다. 그리고 통일문제에 대한 국민적 공감대 확대를 위해 통일교육체계를 개편해야 한다. 보수, 진보의 견해가 균형되게 반영될 수 있는 교육 프로그램을 개발하고 균형잡힌 내용의 통일교육이 지속적으로 실시될 수 있도록 해야 한다.