

NORTH KOREA STRATEGY

Korea Institute for National Unification

박근혜정부의 대북정책 추진 방향

최진욱 · 김수암 · 박영호 · 박재적 · 박종철 · 박형중
손기웅 · 이금순 · 임강택 · 조 민 · 조정아 · 조한변 · 한동호

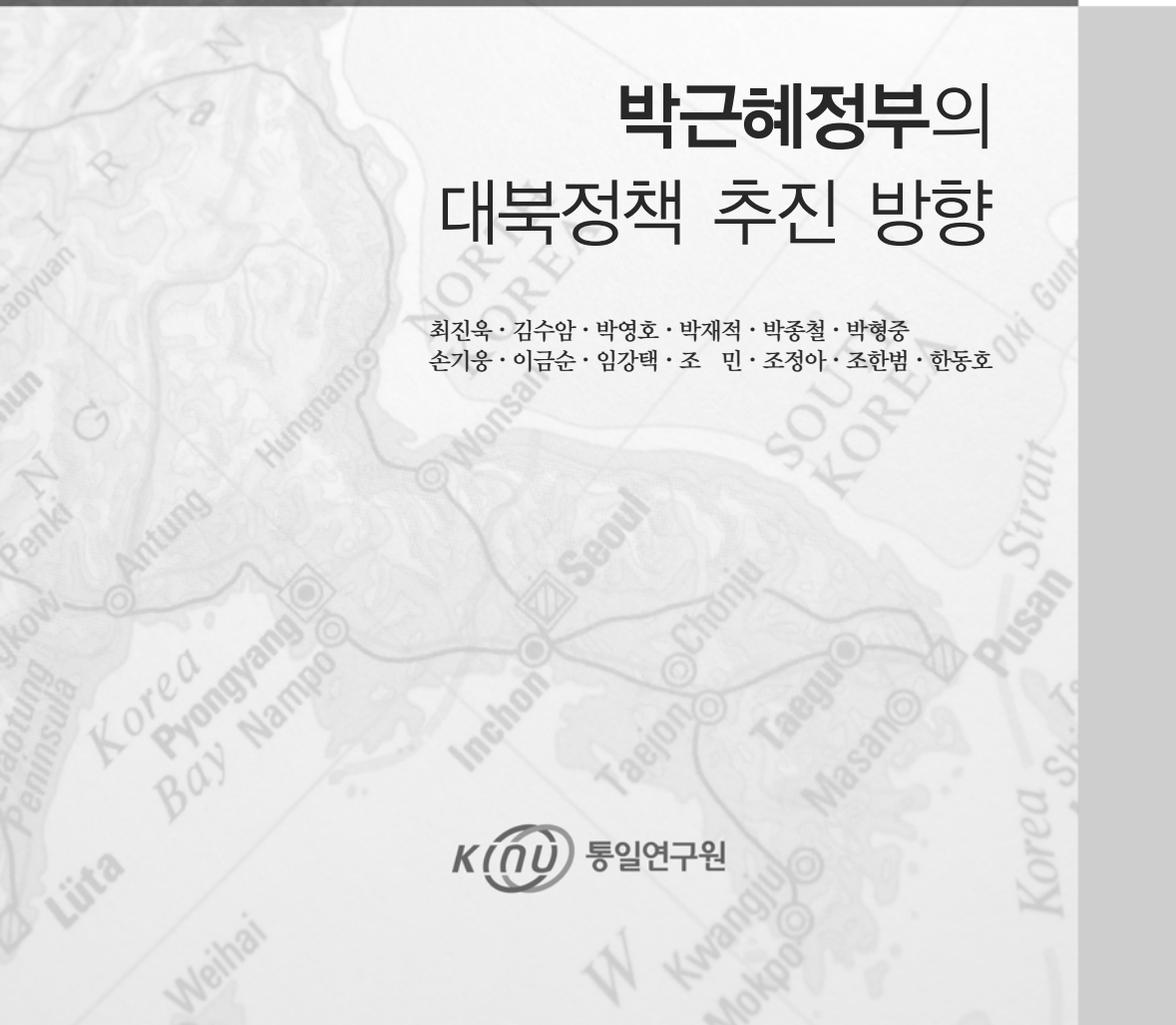
NORTH KOREA STRATEGY

PEACE

Korea Institute for National Unification

박근혜정부의 대북정책 추진 방향

최진욱 · 김수암 · 박영호 · 박재적 · 박종철 · 박형중
손기웅 · 이금순 · 임강택 · 조 민 · 조정아 · 조한범 · 한동호



박근혜정부의 대북정책 추진 방향

인 쇄 2013년 7월
발 행 2013년 7월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2521 (팩시밀리) 901-2541
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획·디자인 한디자인 (02-2269-9917)
인 쇄 처 한디자인 (02-2269-9917)

ISBN 978-89-8479-712-3 93340
가 격 비매품

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정무간행물판매센터:

• 매장 : 734-6818 · 사무실 : 394-0337

박근혜정부의 대북정책 추진 방향

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차 Contents

서 문	vii
I. 총론	1
■ 박근혜정부의 대북정책 형성 배경과 정책 목표	최진욱 3
II. 남북관계 발전	19
■ 정치군사적 신뢰구축과 교류협력	조 민 21
■ 인도적 문제의 실질적 해결	이금순 39
■ 튼튼한 안보를 바탕으로 신뢰에 기초한 건설적 당국 간 대화 추진	박형중 55
III. 한반도 평화정착	69
■ 동북아 평화협력 구상	박재적 71
■ 북한 비핵화와 평화체제 전환	박종철 85
■ ‘비전 코리아 프로젝트’ 실행 방안	임강택 99
IV. 통일기반 구축	115
■ ‘그린 데탕트’와 남북녹색협력 방향	손기웅 117
■ 북한인권 개선과 행복한 통일여건 조성	김수암 129
■ 북한이탈주민 맞춤형 정착지원	한동호 145
■ 국민통합에 기여하는 통일교육	조정아 155
■ 한반도 신뢰프로세스와 통일외교	박영호 171
■ 국민적 합의기반 도출: ‘내적 신뢰프로세스’ 구축	조한범 189
최근 발간자료 안내	203

표목차 Contents



〈표 IV-1〉 북한이 UNEP을 통해 제시한 16개 우선사업(2003)	127
〈표 IV-2〉 ESCAP의 북한 역량강화사업(2005)	128
〈표 IV-3〉 북한 환경과 기후변화 전망(2012)	128

그림목차

Contents

〈그림 Ⅲ-1〉 ‘비전 코리아 프로젝트’의 정책 계통도	102
〈그림 Ⅳ-1〉 통합정책의 4차원	119
〈그림 Ⅳ-2〉 박근혜정부의 대북인권정책 기조	137

서문



박근혜정부의 대북정책에서는 요란한 구호나 거창한 비전을 발견할 수 없다. 이전 정부와의 인위적 차별화를 시도하지 않기 때문이다. 사실 대북정책의 목표나 현안들은 변하지 않았다. 북핵 문제, 인도적 지원, 남북경협, 국군포로, 납북자, 사회문화교류 등 남북관계의 현안은 그대로다. 대북정책의 당면과제는 남북관계의 평화적 관리이지만, 궁극적 목표가 통일이라는 사실을 부인하는 사람도 없다. 결국 대북정책의 차이라는 것은 정책수단의 차이다. 대북정책의 수단으로서 협상, 압박, 제재, 전략적 인내 중 어느 것에 중심을 두는가에 따라서 정책의 변화를 체감하게 된다.

그러나 박근혜정부는 대북정책의 수단이 아니라 남북관계에서 무형의 인프라인 신뢰에 주목하고 있다. 남북관계의 근본적인 문제는 정책수단이 아니라 신뢰의 부족에 있다고 보고 있는 것이다. 즉, 압박과 협상, 강경과 온건의 이분법적 논쟁보다는 어떻게 신뢰를 구축할 것인가를 중요시하고 있다. 이는 과거 다양한 대북정책을 추진해 왔으나 남북관계는 대결과 불신의 악순환에서 벗어나지 못하였다는 평가에 근거한다.

본 보고서는 박근혜정부의 대북정책 추진방향에 대한 각론이다. 대북정책의 주제를 남북관계의 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축 등 세 분야로 나누어 각 분야별로 세부 주제에 대한 정책방향을 제시하였다.

본 보고서의 필진들은 몇 가지 집필의 방향을 공유하였다. 우선 정확성이다. 정부 출범 첫해 『통일백서』와 같은 공식적인 정부 간행물이 나오기 전이기 때문에 가급적 대통령 취임사, 정부 발표문, 대선 공약, 통일부 업무보고 등 정부의 공식 문건을 활용하려고 했다. 둘째, 보고서의 가독성이다. 독자들이 읽기 쉽고 이해하기 쉬운 보고서를 만들려고 했다. 이를 위해 각 주제별로 원고지 60매 내외의 비교적 짧은 원고

를 각주 없이 서술하기로 하였다. 셋째, 이전 정부와의 인위적 차별화를 피했다. 박근혜정부의 대북정책 특징이 잘 드러나게 설명하는 것을 넘어서 이전 정부와의 불필요한 차별성을 부각시키지 않으려고 주의했다. 이는 과거 대북정책의 좋은 점은 계승하고 나쁜 점은 과감히 버리면서 대북정책의 진화를 추구하는 박근혜정부의 정책방향과 같은 맥락이다. 넷째, 다양한 토론을 통해 보다 객관적으로 서술하려고 노력했다. 각 필진들은 개인적으로 자문회의를 통해 논문을 발전시켰으며, 2013년 7월 10일 세미나를 통해 통일부와 외부전문가들의 의견을 청취하였다. 토의된 내용을 바탕으로 논문을 수정·보완하였다.

본 보고서는 통일연구원의 연구위원들이 다수 참여한 보고서이나 통일연구원의 의견을 대표하는 것은 아니고 정부의 공식정책은 더욱 아니다. 담당 주제에 관한 한 전적으로 필진 개인의 견해이다. 부디 본 보고서가 정부의 대북정책 수립에 기여하고 정부의 대북정책 이해의 확산에 도움이 되기를 바란다.

2013. 7. 30

집필진을 대표하여

최진욱

I. 총론



박근혜정부의 대북정책 형성 배경과 정책 목표

최진욱

분단 이후 남북 간 불신과 대결의 악순환이 계속되고 있다. 남북은 전쟁도 겪었고 냉전 종식 이후 한반도에도 화해와 협력의 시대가 도래할 것이라는 낙관적 전망이 지배적이었지만, 20여 년이 지난 지금 남북관계는 전혀 예상치 못한 방향으로 전개되었다.

북한은 개혁과 개방을 거부하고 선군정치와 3대 세습이라는 퇴행적 행태를 보이고 있다. 핵무기 개발로 동북아 평화와 안정을 위협할 뿐만 아니라 만성적인 경제난으로 인한 체제 불확실성으로도 주변국에 위협이 되고 있다. 이러한 상황에 대해 누구도 적절한 해결책을 찾지 못한 채, 대북정책을 둘러싼 논쟁이 가열되고 있다.

이와 같은 상황에서 출범한 박근혜정부는 남북관계의 근본적 문제는 신뢰의 부족에 있으며, 남북관계에서 대결과 불신의 악순환을 끊기 위해서는 ‘신뢰’라는 기본으로 돌아가야 한다고 보았다.

1. 대북정책의 형성 배경

가. 진전과 후퇴를 반복하는 남북관계

과거 남북관계는 앞으로 진전되는 듯 하다가도 후퇴하기를 반복하여 왔으며 이는 무엇보다 신뢰의 부족에 기인한다. 1972년 7·4 남북공

동성명, 1992년 남북기본합의서, 2000년과 2007년 두 차례의 남북정상 회담 등 역사적 이벤트가 남북관계를 지속 가능한 화해와 협력의 관계로 변화시키지 못한 것은 상호불신의 벽을 넘지 못하였기 때문이다.

탈냉전 이후 적극적인 대북 지원과 남북교류협력을 통해 북한을 변화시키려는 정책이 좌절된 것은 북한 정권 스스로 변화의 충격을 극복하고 체제를 결속시킬 수 있다는 자신감의 결여가 주된 이유이나, 흡수통일에 대한 북한정권의 불안감에도 일부 기인한다. 북한정권은 개방과 개혁 대신 선군정치를 택하고 핵무기를 개발함으로써 체제를 유지하려 하였다.

진보정부의 적극적인 대북 포용정책이 대내외적으로 반대에 부딪힌 것 역시 북한에 대한 불신감이 해소되지 않은 상태에서 남북관계의 진전에 과욕을 부렸기 때문이다. 즉, 핵무기 개발 등 군사안보적 위협을 과소평가한 채 높은 수준의 신뢰를 기반으로 해야만 할 수 있는 대규모 남북경협 사업을 일방적으로 추진하는 것에 대한 국내외적 불안감이 컸다.

한편, 이명박정부는 북한이 개방과 비핵화에 대한 태도변화를 보이지 않는 한, 기다리는 것도 전략이라는 인식하에 ‘전략적 인내’를 유지하였으나, 북한 문제를 적극적으로 다루지 않고 방치한 것 아니냐는 비판에 직면했다. 특히 안보 불안감이 커짐에 따라 긴장완화의 필요성과 분단관리에 대한 관심이 증가하였다.

남북관계의 경색국면이 장기화되면 남북관계의 돌파구에 대한 기대가 커지게 된다. 특사과전과 대규모 인도적 지원의 필요성에 대한 주장이 뒤따른다. 그러나 대규모의 대북지원과 남북경협의 확대는 일시적으로 한반도 긴장을 해소할 수는 있으나, 지속 가능한 평화와 남북관계의 개선을 보장하는 것은 아니다. 실제 현 상황이 현안에 대한 일괄타결이나 이벤트성 남북행사에 호의적이지 않다. 우선 북한의 3차

핵실험과 대남 위협으로 북한에 대한 부정적 인식이 증가하였다. 김정은 정권의 불확실성에 대한 우려가 완전히 해소되지 않았고 북한 자신도 남북관계 개선보다는 미국과의 대화를 최우선시하고 있다.

나. 극에서 극으로 이동하는 대북정책

남북관계에 대한 불만은 정권교체 때마다 대북정책의 전면적 수정으로 이어졌다. 정권교체 때마다 이전 대북정책이 전면적으로 부정되고 극에서 극으로 이동하는 단절적 양상에 대한 우려의 목소리도 높다.

대북정책이 극단적으로 대립한 것은 통일에 대한 인식차이에 기인한다. 진보정부는 통일을 먼 훗날의 일로 미룬 채 남북공존을 정착시키는 “통일 없는 분단관리” 정책을 추진했다. 한편, 보수 정부의 대북정책은 통일준비의 필요성을 강조했지만 남북관계의 경색으로 “대북정책 없는 통일정책”이 되었다.

대북정책의 전면적 수정은 북한에 새로운 정책을 이해시키고 국제적 협력을 이끌어내며 국민적 지지를 확보하기 위해 많은 시간과 노력을 필요로 한다. 정책 단절은 흔히 정부조직의 개편과 인적 쇄신으로 이어져 대북정책 인프라의 불안정을 초래하여 새로운 정책이 추진되기까지 시간이 소요되고 또다시 시행착오를 반복할 수도 있다. 대북정책의 반복적인 단절은 북한으로 하여금 정책변화를 위해 선거에 개입하거나 신정부의 출범 직후 압력을 행사하려는 유혹을 느끼게 만들 것이다.

북한은 과거 한국에서 새로운 정부 출범 초기 대북정책을 무력화시키기 위해 협박과 도발을 하였고 후반부에는 각종 선거에 영향을 미치기 위해 의도적으로 안보불안을 조장하였다. 이는 한국 정부가 북한에 유리한 정책을 추진하도록 하려는 의도였다. 2012년 대선 기간 중에도

북한은 박근혜 후보를 집중 비난하였고, 대선 이후에는 “평화냐 아니면 전쟁이냐는 엄숙한 기로에 있다.”라고 압박하였다.

다. 한반도 정세의 불확실성

김정일 위원장의 사망 이후 권력승계가 조속히 마무리되면서 김정은 정권이 급격히 불안해질 요인은 확인되지 않고 있다. 간부들의 충성심 부족, 주민들의 기본생활의 어려움이 불안정성의 기저(基底)요인이나, 상하 간부를 막론하고 충성경쟁에 급급해 있고, 일반 주민들이 시장에 의존해 사는 것도 어제 오늘의 일이 아니다. 노골적인 권력투쟁이나 집단적인 반체제 활동과 같은 불안의 징후는 확인되고 있지 않으며, 권력재편 과정에서의 갈등 혹은 민생부진의 장기화에 따른 공권력에 대한 도전과 같은 단편적인 불안정성 유발요인이 있으나, 당·군·공안기구의 감시로 통제요인이 작동하고 있다. 특히 중국의 지원이 김정은 정권의 안정에 크게 기여해 왔다.

그럼에도 불구하고 김정은 체제의 불확실성이 해소되지 않는 것은 몇가지 대내외적 이유 때문이다. 첫째, 김정일 위원장과 같은 절대 권력자의 갑작스러운 퇴장은 어느 체제에서든지 권력의 공백을 초래하여 체제의 안정을 위협할 가능성이 크고 특히 북한과 같이 인적 통치가 제도적 통치를 압도하는 체제에서는 위험성이 더 클 수밖에 없다. 더욱이 김정은은 김정일이 물려준 권력 핵심 구조를 조기에 해체하고, 군 고위층에 대한 빈번한 교체를 통해 충성심을 유도하고자 하나 실제로 이는 군 고위층들을 불안하게 만들고 있다.

둘째, 연소하고 경험 없는 김정은이 절대 권력자로서 산적한 문제들을 해결해 나갈 수 있을 지이다. 김정은 정권 출범 후 북한은 강력한 군사력과 인민생활의 향상이라는 두 가지 목표를 제시하였다. 그러나

군사부문에 대한 우선적인 자원 배분이 내부자원의 부족현상을 야기시키고 대외 경제협력 확대를 사실상 봉쇄하고 있다. 북한은 2013년 핵무기·경제 병진노선을 공식화하면서 핵무기 개발을 통해 재래식 군사력에 투입될 자원을 경제(인민생활 향상을 위한 경공업)에 돌릴 수 있다고 주장하지만, 가용 내부자원이 부족한 북한에서는 비현실적이다. 만일 북한의 숨은 의도가 핵무기를 지렛대로 미북협상을 통해 외부자원을 끌어들이는 것이라면, 이는 한국뿐만 아니라 주변국 모두에 심각한 상황이라고 할 수 있다.

셋째, 자주성의 역설이 가져온 불안정이다. 북한은 ‘대국’들 틈에서 어깨 펴고 살 수 있게 해준 것이 핵무기라고 주장하지만, 그 핵무기로 인해 남북관계가 경색되고 국제적 고립이 심화되었다. 결과적으로 중국이라는 ‘대국’에게 자신의 먹고사는 문제를 의존하게 됨으로써 자주성을 위한 수단이 역설적으로 자주성의 기반을 무너뜨리고 있는 것이다. 중국에의 과도한 의존이 부담이 되어 결국 중국의 만류에도 아랑곳하지 않고 3차 핵실험을 단행함으로써 미국과의 돌파구 마련을 시도하였으나 핵무기에 대한 집착으로 실패했다.

끝으로 북한에 대한 중국의 태도 변화이다. 중국은 김정은 정권의 무모한 핵실험 등 소통의 부재로 인해 김정은 정권의 핵무기가 김정일 정권의 핵무기보다는 훨씬 더 위협할 수 있다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 보다 중요한 변화의 이유는 북한의 핵실험과 도발위협 등으로 북한이 중국에 자산이 아니라 부담이 될 수 있다는 평가이다. 북한의 도발위협과 핵개발에 대한 미온적 태도가 북·중 관계의 강화에는 도움이 되지만 전체적으로 보면 주변국들의 반발과 미국의 압박으로 오히려 중국에게 부담이 된다는 것이다. 2010년 연평도 포격으로 한반도 정세가 긴장되었을 때 중국은 북한을 두둔하며 미국의 군사적 시위에 대하여 힘의 과시로 대응하였다. 이는 동맹과 파트너십의 강화를 통해

중국의 부상을 견제하려는 미국의 정책과 만나면서 한-미동맹의 강화를 가져왔다. 지난 수년간 동중국해와 남중국해에서 중국의 힘의 과시에 불안해 하던 역내 국가들을 미국에 의지하게 만들었던 교훈 역시 중국의 태도 변화에 영향을 미쳤다.

요컨대, 이와 같은 한반도의 불확실성과 급변하는 동북아 질서 등 국제환경의 동시다발적 도전들이 예상되는 상황에서 북한 문제를 결코 소홀히 다룰 수 없다. 핵개발로 인해 북한은 딜레마에 빠져있으며 현재 북한이 추구하는 정책방향은 이러한 딜레마를 심화시킬 가능성이 높다. 사실 북한의 강경일변도 태도가 북한을 고립시키고 북한체제의 불안정을 야기했다기보다는 북한정권이 긴박한 체제 불안 요인을 방지하기 위하여 대외적으로 긴장을 고조시키고 고립을 자초하는 것일 수도 있다. 이미 몇차례 경험한 유엔안보리의 대북 제재결의나 연례적으로 시행하는 한-미연합훈련 등을 이유로 북한이 금년처럼 긴장을 고조시키고 개성공단을 폐쇄하는 것은 처음이기 때문이다.

북한의 연평도 도발 이후 대부분의 국민들은 안보 불안감을 느끼고 있고, 한반도 긴장이 완화되고 분단관리가 잘 되기를 기대하고 있다. 2012년 광복절 기념 KBS 여론 조사에서 79.3%의 국민이 현 안보상황이 불안하다고 답했다. 또 다른 조사에 의하면, 2/3의 국민들이 북한이 도발할 가능성이 있다고 보고 있다. 국민들이 느끼는 안보 불안감은 북한의 도발 가능성에 대한 우려를 의미하는 것이며 북한의 천안함과 연평도 도발과 이에 대한 억지 실패, 북한의 정권교체로 인한 불확실성 증대 등 여러 요인에 의한 것이라고 할 수 있다. 한국 내 전쟁 공포심을 유발시키려는 북한의 계산된 반복적인 도발위협에 의해 증폭되었다고 할 수 있다.

특히 북한의 3차 핵실험 이후 도발위협으로 국민들의 안보에 대한 불안감이 커진 것은 사실이다. 2013년 2월 22일 『한국경제』 여론조사

에 의하면, 국민들은 미국의 확장 억제력에 의존하기 보다는 68.5%가 자체 핵무기 개발을 지지했고, 67%는 미국의 전술핵 한반도 재배치를 지지했다. 한·미원자력협력협정에서 금지하고 있는 사용후 연료의 재처리와 우라늄 농축 등 평화적 핵이용 권리에 대한 관심이 증가한 것도 북한의 핵위협과 무관하다고 할 수 없다.

2. 대북정책의 새로운 패러다임

박근혜정부의 대북정책에서 요란한 구호나 거창한 비전은 보이지 않는다. 이전 정부와의 인위적 차별화나 이벤트성 사업으로 관심을 끌지도 않고 있다. 정부 출범 이전부터 시작된 북한의 도발위협으로 안보 담론이 남북관계를 압도하면서 대북정책의 특징을 크게 드러내기도 쉽지 않았다. 그러나 사실 박근혜정부의 대북정책은 이전의 대북정책과 큰 차이를 보이고 있다.

박근혜정부는 남북관계에서 불신과 대결의 악순환이 계속되는 근본적 이유를 남북 간 신뢰의 부족에 있다고 보고 ‘신뢰’라는 기본으로 돌아가야 한다고 진단하였다. 과거에도 남북관계에서 신뢰의 중요성이 언급되기는 하였으나, 대북정책의 키워드로 “신뢰”가 사용된 것은 박근혜정부가 처음이라고 할 수 있다.

과거 대북정책에서는 무력, 제재, 협상, 전략적 인내 등과 같은 정책수단을 둘러싼 논의가 주된 관심이었다. 예컨대, 경제적 지원을 얼마나 할 것인가, 경제적 압박이 필요한가와 같은 정책수단을 둘러싼 논의가 주된 관심이었으나, 한반도 신뢰프로세스에서는 신뢰가 바탕이 되어야 정책수단이 안정적으로 효과를 보고 남북관계가 지속적으로 발전할 수 있다는 것을 강조하고 있다. 정책수단과 신뢰의 관계는 스

포즈에서 기술과 체력의 관계와 같다. 체력만으로 모든 것을 할 수 없지만, 체력이 강할수록 기술을 습득하고 구사하는 데 훨씬 유리하다. 대북정책의 수단이 아닌 남북관계에서 무형의 인프라인 신뢰에 관심을 갖고 신뢰의 수준에 맞는 남북관계의 진전을 구상했다는 것은 패러다임의 전환이라고 할 수 있다.

이는 정책수단이 중요하지 않다는 것이 아니라 신뢰 수준에 맞는 대북 정책수단과 신뢰 수준에 맞는 남북관계(경협외의 규모)의 중요성을 강조한 것이다. 냉전이 종식되면서 이전의 국가·정치중심의 접근에서 사회경제 중심의 기능주의 접근으로 전환된 것 못지않은 패러다임의 전환이다.

한반도 신뢰프로세스가 개인의 행복을 우선시하는 것 역시 기존 대북정책과의 차이점이다. 과거 통일한국의 비전으로 세계중심국가나 경제대국과 같은 국가차원의 거창한 비전이 제시되었으나 박근혜정부의 “행복한 통일”은 통일을 개개인의 삶과 직결된 문제로 인식하고 있음을 보여주고 있다. 북한 주민에 대한 인도적 지원과 북한이탈주민의 정착지원에 대한 관심 역시 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 한반도 신뢰프로세스는 남북 간 정서적, 문화적 유대감을 형성해 내적 연결성의 기본적인 토대를 구축하는 새로운 남북협력모델이라고 할 수 있다.

3. 대북정책의 목표와 추진 원칙

가. 목 표

(1) 남북관계의 발전

대결과 불신의 악순환을 반복해 온 남북관계를 상식과 국제규범이

통하는 새로운 남북관계로 변화시키는 것이 대북정책의 첫 번째 목표이다. 이를 위해 공식 대화 채널을 복원하고 호혜적 교류협력사업과 남북 간 공동이익의 확대를 통해 경제사회문화 공동체 건설을 추구한다.

(2) 한반도 평화정착

대북정책의 또 다른 목표는 한반도에서의 평화가 신뢰할 수 있는 수준에 도달할 수 있도록 하고, 한반도 정세의 불확실성에 철저히 대비함으로써 지속 가능한 발전의 기반을 제공하는 것이다. 이를 위해 북한은 도발을 중단하고 국제사회의 책임 있는 일원이 되어야 하며, 핵개발이 아니라 경제개발을 통해 주민들의 삶의 수준을 높여야 한다.

북한 핵을 결코 용납할 수 없다. 북한으로 하여금 핵 포기가 지연될수록 많은 것을 잃고 고통과 피해가 커진다는 것을 깨닫게 하고, 핵을 포기하면 한국은 물론 국제사회와 보다 많은 협력이 가능하다는 메시지도 분명히 전달할 필요가 있다. 국제사회와 긴밀한 협조하에, ‘강력한 억지와 다각적 협상’을 통해 북한의 비핵화 노력을 지속하여야 한다.

(3) 통일기반 구축

대북정책의 세 번째 목표는 통일의 초석을 만드는 것이다. 이후의 과정은 경제공동체 형성을 통해 정치적 통일을 이루는 과정으로 엄밀히 말하면 한반도 신뢰프로세스의 범위 밖에 있다. 그러나 정책추진 과정에서 신뢰가 쌓여 대규모 대북 지원 프로젝트가 추진되는 과정과 경제공동체가 형성되고 통일을 준비하는 과정이 구분되기는 어려울 것이다.

“통일을 먼 훗날의 일로 미뤄서는 안 됩니다. 기다리는 통일이 아니라 다가서는 통일이 되어야 합니다...실질적인 평화를 기초로 경제공동체를 건설하며, 궁극적으로 정치통일이 이뤄질 수 있도록 하겠습니다.”

* 출처: 박근혜 대통령 후보 외교안보통일 정책 기조 및 과제 발표문, 『신뢰외교와 새로운 한반도』 (2012. 11. 5).

통일은 상호 체제 인정과 교류협력이 이루어지는 “공동체” 단계를 넘어 자유민주주의 체제를 기반으로 한 실질적인 “법적 통일”을 의미한다. 분단관리는 통일이라는 분명한 목표하에 일관성 있게 이루어질 수 있다. 통일의 비전과 미래상은 대북정책의 내용과 방향을 설정해주는 등대와도 같다.

“국민들의 역량을 결집하고 국제사회와 협력을 통해 통일을 실질적으로 준비해야 합니다.”

* 출처: 박근혜 대통령 후보 외교안보통일 정책 기조 및 과제 발표문, 『신뢰외교와 새로운 한반도』 (2012. 11. 5).

통일에 대한 지도자의 의지와 리더십이야말로 국민들의 역량을 결집시키고 국제협력을 이끌어 내는 원동력이다. 통일의 비전과 가치를 확산하여 통일이 많은 비용과 사회적 혼란을 초래한다는 부정적 이미지에서 벗어나야 한다. 통일은 대한민국의 경제번영과 국제적 위상 제고의 전기가 될 수 있을 것이다. 통일은 동북아의 평화와 번영에도 기여할 수 있을 것이다. 남북한은 원래 하나의 국가였으며 언젠가 통일되어야 한다는 국제사회의 인식을 끊임없이 확인해야 할 것이다.

평화통일 기반 조성을 위해 통일교육, 재정 준비, 법적·제도적 준비 등 다양한 분야에서 통일준비를 해야 할 것이다. 대북정책은 남북관계의 현상을 관리하는 분단관리에서 시작되며 분단관리는 남북 간 경색

국면을 해소하고 화해협력을 목표로 한다. 그러나 분단관리는 그 자체가 목적이 아니며 통일을 앞당기고 혼란을 최소화하는 등 통일을 지향하여야 할 것이다. 물론 통일이라는 목표를 지나치게 앞세우고 목소리를 높이는 것도 분단관리에서 문제가 있을 수 있지만 통일을 감추고 남북공존이 목표인 것처럼 하는 것도 바람직하지 않다. 예컨대, 남과 북의 상이한 이념과 제도를 그대로 인정하고 남북연합에 조기에 진입할 수 있다는 주장은 공존을 넘어서 자칫 분단의 장기화로 이어질 수 있는 것이다. 통일은 남북이 하나의 제도와 하나의 이념을 갖지 않고는 현실적으로 가능하지 않기 때문이다.

나. 추진 원칙

(1) 균형 있는 접근

균형은 한반도 신뢰프로세스가 실질적으로 잘 작동하게 하기 위한 핵심 개념이라고 할 수 있다. 균형은 반드시 강경과 유화의 중간을 의미하는 것이 아니라 단호할 때는 단호하고 유연할 때는 유연하게 하면서 한반도 문제에 대한 대립적 요인들을 잘 조율(alignment)하는 것을 의미한다. 과거 대북정책은 강경과 유화를 오갔으나, 강경과 유화의 이분법적 사고에서 벗어나 강경정책의 장단점과 유연한 정책의 장단점을 객관적으로 분석하여 장점은 유지·발전시키고 단점은 보완하겠다는 것이다.

균형은 강경과 유화의 균형뿐만 아니라, 안보와 교류협력 간의 균형, 남북대화와 국제공조의 균형, 협상과 억지, 정치안보 문제와 북한 주민들에 대한 인도적 지원 문제 사이의 균형 등 다양한 분야에서의 균형을 포함한다. 안보를 지나치게 강조하면 교류협력이 위축되어 분단이 고착화될 수 있고, 교류협력을 너무 앞세우면 안보를 해칠 수 있다.

즉, 남북협력을 너무 강조하면 국제공조를 해칠 수 있고, 국제협력만으로는 남북관계를 개선시키는 데 한계가 있다.

박근혜 대통령이 미 의회 상하원 합동연설에서 제시한 ‘동북아 평화 협력구상(서울 프로세스)’은 남북관계발전과 동북아 차원의 다자협력을 동시에 추진하고자 한다. 초기에는 재난 구조, 환경문제, 원자력 안전 등 비정치적, 비군사적 문제에 집중하고 신뢰가 축적됨에 따라 비핵화와 같은 정치적, 군사적 문제에 대하여 접근하고자 하는 것이다.

(2) 진화하는 대북정책

한국의 대북정책도 진화해야 한다. 대북정책의 효율성을 위해서는 대북정책의 일관성이 필요하다. 이를 위해 이전 정부와의 전면적인 단절을 반복하기보다는 단점은 보완하되 장점은 살리면서 정책이 진화하도록 하여야 할 것이다. 투명한 정책 수립과 집행을 통해 국민이 공감하는 대북정책을 수립해야 한다.

한반도 신뢰프로세스는 남북관계가 진전과 후퇴를 반복하는 불신과 대결의 악순환과 정부가 바뀔 때마다 대북정책이 유회와 강경을 오가며 단절되는 현상을 끝내야 한다는 문제의식에서 출발했다. ‘기본으로 돌아가는’ 자세에서 방법을 찾으려는 것이다.

남북관계의 근본 문제는 상호 신뢰의 부족이고, 불신의 벽을 넘지 않고서는 남북관계의 진전은 불가능하다. 설령 남북관계가 진전되는 것 같더라도 신뢰가 없는 진전은 머지않아 다시 후퇴할 가능성이 매우 높다는 것이다. 즉, 신뢰 수준에 맞는 정책수단(예컨대, 경협)을 추진할 때, 무리 없이 효과를 극대화할 수 있고 남북관계가 다시 후퇴하는 것을 방지할 수 있다.

(3) 국제사회와의 협력

국제사회의 도움이 필요할 수 있으며 이에 대한 다양한 전략이 필요할 것이다. 이를 위해서는 한국의 신뢰구축 노력이 국제사회의 지지를 받아야 할 것이다.

과거 햇볕정책은 미국의 지지를 받지 못했으며, 이명박정부의 대북 정책은 중국의 지지를 얻지 못해 어려움을 겪었다. 최근 중국의 GDP가 급상승하여 미국의 절반 이하로 격차가 줄어들면서 남한과 북한의 전략적 가치가 급상승했다. 중국은 한국 주도의 통일 이후 강력한 한·미동맹의 등장을 우려하여 북한의 안정을 적극 지원하고 있다. 한국은 미국의 아시아정책에서 주요 동맹으로서 가치를 인정받고 있다. 미국과 중국의 협조를 확보하는 것이 대북정책의 추진에 가장 중요한 요소이다.

박근혜 대통령이 미 의회 상하원 합동연설에서 제시한 ‘동북아 평화협력구상(서울 프로세스)’은 남북관계발전과 동북아 차원의 다자 협력을 동시에 추진하고자한다. 초기에는 재난 구조, 환경문제, 원자력 안전 등 비정치적, 비군사적 문제에 집중하고 신뢰가 축적됨에 따라 비핵화와 같은 정치적, 군사적 문제에 대하여 접근하고자 하는 것이다.

4. 도전과 전망

북한의 핵무기 개발과 도발위협 속에서 한반도 신뢰프로세스가 가동될 수 있는가? 당국 간 남북관계의 진전 전망은 단기간 내에 회의적이라는 것을 부인하기 어렵다. 한국의 대화노력에도 불구하고 북한이

끝내 대화를 거부하고 도발을 계속하면서 호응하지 않는다면 그 어떤 정책도 성과를 낼 수 없을 것이다.

북한이 남북관계의 진전과 비핵화에 대한 진정성을 전혀 보여주지 않고 있는 상황에서 향후 남북관계의 진전은 서두르기 보다는 주변 상황을 잘 다지면서 차근차근 진전시키도록 하여야 할 것이다. 우선 한·미동맹의 강화를 바탕으로 중국의 단호한 태도가 일회성이 아니라 모멘텀을 살려 지속 가능한 정책적 변화로 이어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

반짝 효과를 노리는 무리한 정상회담이나 대규모 대북 지원은 오히려 신뢰구축에 방해가 될 수도 있다. 신뢰 수준에 맞지 않는 이벤트성 사업은 남북관계가 진전된 듯이 보이게 하지만 머지않아 제자리로 돌아올 가능성이 높기 때문이다. “일련의 검증된 행동을 통해 벽돌을 쌓듯이 다음단계로 나가는 것”이 중요한 이유이다.

북한의 호응이 없다고 한반도 신뢰프로세스가 전혀 불가능한 것은 아니다. 박근혜정부 출범 이후 짧은 기간 동안 한반도 신뢰프로세스를 제시한 것만으로도 대북정책에 대한 국내적 갈등이 어느 정도 가라앉았고 미국과 중국 등 국제사회의 지지를 확보하였다. 남북 당국간 대화나 신뢰구축의 성과는 없었지만 남북관계 경색의 책임도 북한에게 더 많이 돌아감으로써 북한의 태도변화를 촉진시키는 요인이 될 수 있다. 이렇게 보면 한반도 신뢰프로세스는 이미 가동되고 있고 일정한 성과도 거두었다고 할 수 있다.

앞으로도 신뢰를 쌓기 위한 노력은 계속해야 할 것이다. 북핵 문제에 모든 것을 연계시켜서 아무 것도 하지 않기보다는 대화와 인도적 지원을 하겠다는 것은 한반도 신뢰프로세스의 정책 추진 방향을 잘 밝혀주고 있다. 한반도 신뢰프로세스의 진정한 위기는 북한의 도발이 아니라 도발로 인해 남북대화가 단절될 때이다. “전쟁 중에도 대화는 한

다.”라고 할 정도로 대화 노력은 한반도 신뢰프로세스의 중요한 부분이다. 대화 없이는 신뢰를 쌓을 수 없기 때문이다. 남북한의 많은 과제들에 대한 해결책을 신뢰가 없는 현 상태에서 논의하는 것은 한계가 있다. 신뢰가 축적되어 높은 수준의 신뢰가 형성되면 북한의 비핵화, 남북한 경제공동체 형성, 평화협정 등과 관련 지금은 상상할 수 없는 해결책이 나올 수 있을 것이다.

II. 남북관계 발전



정치·군사적 신뢰구축과 교류협력

조 민

1. 신뢰: 남북문제 해결의 실마리

박근혜정부는 ‘국민행복과 국가발전이 선순환하는 새로운 패러다임의 시대’를 선언하였다. 그와 함께 ‘희망의 새 시대’를 열어가기 위해 ‘경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일 기반 구축’을 4대 국정기조로 삼았다. 그와 함께 한반도 평화 구축과 남북관계 개선 문제와 관련된 ‘평화통일 기반 구축’을 위해 3대 전략과 13개 과제를 제시하였다.

‘평화통일 기반 구축’의 3대 전략으로 △튼튼한 안보, △한반도 신뢰프로세스, △신뢰외교 등을 제시하면서, 각각의 전략 사안을 추진하기 위한 해당 분야의 과제를 소개하였다. 특히 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계의 정상화가 절실한 현안으로 부각되었다. 이는 남북 간 신뢰형성을 통해 남북관계를 안정적으로 관리·발전시켜 나간다는 취지라고 할 수 있다. 이를 위한 5개 추진계획으로 △인도적 문제해결 적극 추진, △남북 간 대화채널 개설 및 기존 합의정신 실천, △남북 간 호혜적 교류협력 활성화, △정치·군사적 신뢰구축 및 교류협력의 상호 보완적 발전, △남북 간 신뢰와 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진 등을 내세웠다.

한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화의 추진 방향은 ① 안보와 협력의 균형 있는 추진, ② 단계적 이행 프로세스, ③ 북한의 ‘올바른

선택' 견인 등의 세 측면에서 설정되었다. 그와 더불어 '억지와 압박'과 '대화와 교류협력'의 두 축을 한반도 신뢰프로세스의 추진 구도로 제시되었다. 여기서 안보와 협력, 압박과 대화라는 일견 상호 모순적인 내용의 추구로 보이나, 이는 최근 북한의 핵개발로 인한 한반도의 긴장과 위기 국면 그리고 남북관계의 현실을 반영한 것으로 이해된다.

이제 우리는 새로운 한반도를 위해 상식과 국제적 규범에 부합하는 남북관계를 만들지 않으면 안 된다. 따라서 과거 남북관계에서 반복되었던 도발과 보상이라는 악순환의 고리를 끊고, 일관된 원칙과 신뢰에 기초하여 진정한 한반도 평화와 번영의 토대를 쌓아가야 한다. 이에 우리 정부는 북한의 도발에 단호하게 대처하면서, 북한이 진정성을 갖고 비핵화와 남북한 공동발전의 길로 나오고 국제사회의 책임있는 일원으로 변화하고자 한다면 국제사회와 함께 적극 도울 것임을 밝혔다.

남북 간 원칙을 바로잡아야 신뢰가 쌓일 수 있다. 지금까지의 남북관계는 우리의 기대에 크게 미치지 못하는 수준이었다. 이는 남북 간 신뢰가 쌓이지 않은 가운데 무원칙적이고 무분별한 대북정책의 추진을 남북관계의 발전적 성과를 내세웠기 때문이다. 남북관계는 진심을 바탕으로 상호 신뢰를 쌓아야만 발전적인 협상과 약속을 기대할 수 있다. 바로 여기에서 남북문제 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 그럼에도 '어떻게' 신뢰를 형성하느냐 하는 문제가 우리가 풀어야 할 과제로 남는다.

우리 정부의 한반도 신뢰프로세스 구도는 '남북한 신뢰구축 ⇨ 평화 정착 ⇨ 경제공동체 형성 ... ⇨ 통일'로 이해할 수 있다. 이처럼 신뢰형성의 문제가 한반도 평화와 공동번영의 알파요 오메가인 셈인데, 여기서는 핵문제 해결의 전망 속에서 정치·군사적 신뢰구축과 교류협력의 선순환 논리를 찾는 문제가 제기된다.

2. 북핵 문제 해결과 한반도 신뢰프로세스

가. 북핵 동결 및 억지전략 구축

북핵 문제에 대한 해결책 마련 없이 정치·군사적 신뢰구축은 근원적으로 불가능하며, 남북 간 교류협력 문제도 본격적인 진전을 기대하기 힘들다. 2013년 2월, 북한의 3차 핵실험으로 인한 북핵 ‘게임 체인지’ 상황에서 우리는 북한 핵무기를 ‘무용지물’로 만들고 북핵 상황이 더 이상 악화되지 않도록 해야 하는 매우 어려운 국면에 처했다. 북핵은 더 이상 장래 위협 또는 잠재적 위협이 아닌 현실적인 ‘실체적 위협’이 아닐 수 없다. 북한 핵무기의 정치적·전략적 활용 불가 상황 구축이 핵심적 과제로 되었다. 이제 새로운 단계에 접어든 핵문제 해결을 위해 북핵 위협의 최대 당사자인 한국의 ‘전략적 이니셔티브’와 ‘주도적 역할’ 수행이 불가피하다.

북한 비핵화 문제는 국제적 협력을 통한 중·장기적 해결의 전망 위에서 당장 ‘억지전략’ 구축이 절실하며 가장 합리적인 방안이다. 남북한 ‘핵 vs 핵’ 논리로 북한의 핵포기 유도과 더불어 핵위협 해소를 기대할 수 있다는 구상은 아주 비현실적인 발상이다. 북핵 위협에 대한 확고한 ‘억지전략’ 구축 없이는 한반도 신뢰프로세스의 추진이 불가능하다. 북한 핵문제 해결의 가닥이 마련되지 않는다면 남북한 신뢰구축을 위한 한반도 신뢰프로세스 가동을 기대하기는 어렵다. 이에 두 측면에서의 접근이 요구된다. 첫째, 북핵 능력의 현 수준 동결, 둘째, 한·미 합의 아래 미국의 ‘확장억지’ 전략 체계 구축이 중요하다. 여기서 우선 북한 핵능력 동결을 위한 미국 주도의 ‘제재·협상’ 양면 전술이 구사가 기대된다.

북핵 억지를 위해서는 한·미동맹의 활용과 미국의 적극적인 협력이

긴요하다. 미국은 ‘확장억지(extended deterrence)’ 제공에 의한 방위 공약을 재확인한 바 있다(2013.2.13). 특히 미국의 재래식 및 핵전력 등 모든 범주의 군사적 역량 가용을 포함한 확고한 방위 공약을 통해 대북 핵 억지력을 과시함으로써 북한의 협박과 위협적 태도를 억제할 수 있었다. 그 후 박근혜 대통령과 오바마 미국 대통령이 ‘한·미동맹 60주년 기념 공동선언’(2013.5.7)을 채택하여 동맹의 공고함을 재확인 하는 한편, 확고한 북한 비핵화 의지를 천명하였다. 그러나 한·미 양국 간 북핵 확장억지 전략에 대한 보다 진전된 내용과 선언을 도출하지 못한 데에 아쉬움이 크다. 즉, 미국의 핵우산 공약에 대한 의혹을 불식 시키고 확장억지의 전략적 모호성을 극복하기 위해서는 실현 가능한 추진 전략이 제시되어야 했다. 한반도 방위 공약의 핵심인 확장억지 전략에 대한 한·미 간 전략적 조율이 이루어져야 한다. 그런 점에서 금 번 한·미 정상회담은 이에 대한 합의 사안을 일단 다음 과제로 남긴 셈이다.

〈북핵 불용〉

미·중 정상회담(2013.6.7)에서 “북한 핵보유국 불인정 및 북핵 불용”에 합의하였고, 한·중 정상회담(2013.6.27)에서는 “양측은 유관 핵무기 개발이 심각한 위협이 된다는 점”에 인식을 같이 하였고, 나아가 한·중 간 “한반도 비핵화 실현과 한반도 평화안정 유지가 공동이익에 부합함을 확인”(한·중 미래비전 공동성명, 2013.6.27)함으로써 미·중 간 ‘북핵 불용’에 이어 한·중 간 한반도 비핵화 원칙을 다시 한 번 확인하였다. 그러나 북한 핵문제 해결을 위한 접근 방식에 있어서는 한국, 미국, 중국 3자 간 약간의 차이점이 나타나고 있는바, 3자 간 합의점을 도출하는 데 우리의 역할이 보다 중요해졌다.

대북제재와 압박의 실효를 위해서는 무엇보다 국제적 공조체제의 유지가 중요하다. 그러나 미·중 관계에서 중국의 동북아 전략에 대한 신중한 이해와 접근이 필요한바, 중국의 대북정책의 전략적 변화를 기대하는 일은 성급한 판단이다. 최근 중국은 북핵에 대한 우려가 점증하는 분위기 속에서 북핵 상황 악화 방지를 위해 대화를 통한 해결을 강조하고 나섰다. 그와 더불어 베이징은 한·중 관계의 미래를 함께 모색하면서도 서울과 평양의 ‘등거리 전략’을 구사하면서, 한·미 군사동맹의 발전 방향에 대해 매우 민감하게 대응할 것으로 보인다.

나. 북핵 문제 해결의 출구: 비핵화 궤도 재진입

북핵 문제 해결의 접점을 찾아야 한다. 북한은 미국의 대북적대시정책이 청산되지 않고 핵위협이 없어지지 않는 한 조선반도 핵문제는 해결될 수 없다는 입장이다. 더욱이 미·북 평화협정 체결로 정전체제를 평화체제로 바꾸어야 한다고 줄곧 주장해왔다. 그와 달리 미국은 북한의 비핵화 선제 조치가 먼저 이루어져야 협상 테이블을 마련할 수 있다는 입장이다. 즉, ‘2·29+a’ 방식을 요구하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 이처럼 미·북 간 비타협적 입장에도 불구하고 비핵화에 앞서 북핵 동결과 비확산을 위해 대화 국면의 모색은 불가피한 상황이다. 여기에다 중국의 대화 중용도 함께 6자회담 복귀 주장도 외면하기 어려운 실정이다. 그런 점에서 9·19 공동성명의 합의 정신 위에서 6자회담 궤도에 재진입하는 상황을 예상할 수 있다. 6자회담을 위해 미·북 협상이 재개될 것이며, 미국은 미·북 협상에 앞서 먼저 남북대화가 이루어져야 한다는 입장이다.

국제사회는 핵보유국 지위에 대한 북한의 주장을 결코 인정하지 않을 것이며, 핵보유에 대한 타협의 여지도 크지 않다. 이런 점에서 한반

도의 평화, 남북관계 개선, 통일 문제 등은 대한 출구 발견이 쉽지 않다. 그럼에도 북한 스스로 미래를 향한 출구를 열어나갈 수 있는 합리적 행동의 가능성과 역량을 보여주지 못하고 있다. 여기에서 북한은 체제유지가 보장되지 않는 한 핵포기를 협상 의제로 삼는 것을 결단코 거부한다. 한국은 북한이 핵포기 결단을 내리지 않는 한 한·미동맹을 확고한 억지전략의 구축을 외면할 수 없는 실정이다.

핵개발이 아닌 ‘간접적인 핵 수단’ 확보를 통해 북한 핵무기 활용 불가 및 북한의 핵위협 가능성을 원천 봉쇄해야 한다. 요컨대 미국 핵탑재 장비의 한반도 인근 해역 수시 잔류·기항 또는 전진 배치 전략은 ‘간접적’ 핵보유 방식의 한 형태로, 북핵 억지전략으로 현실적이고 최선의 수단이라고 할 수 있다. 따라서 현재 보다 공고해진 한·미동맹에 기반한 북핵 위협에 대한 억지력 수준을 감안한다면, 비록 만족할만한 상태는 아니지만, ‘북핵 vs 확장억지’ 구도가 어느 정도 마련된 형태로 이해된다.

〈북한 비핵화 궤도 재진입과 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진〉

북한 문제에 대한 접근은 북한 자체의 미래로부터 출발해야 한다. 체제존속은 여전히 북한의 가장 중요한 전략적 가치로, 북한정권의 최우선 목표는 모두 여기에 수렴된다. 이 경우 ‘핵보유가 곧 체제유지’라는 공고한 등식관계가 깨지지 않는 한 북한의 핵포기를 기대할 수는 없다. 이런 점에서 북핵 문제 해결의 새로운 접근 방식은 한반도 비핵화 원칙을 견지하면서 북한의 미래를 동시에 고려하는 장기 전망 구도에서 출발해야 한다. 이제 북한 비핵화 궤도 재진입 위에서 북한의 체제유지 문제를 함께 고려하는 데에서 북핵 문제 해결의 출구(exit)를 모색할 수 있다.

6자회담이 재개되어 한반도 비핵화 협상이 궤도에 오르면 한반도 평화체제 수립, 평화포럼 구성 등의 논의가 제기될 수 있다. 우리는 이러한 상황을 거부하기보다는 보다 전향적인 입장에서 남북한 정치군사적 신뢰구축과 남북경협을 적극적으로 추진할 수 있는 계기로 삼아야 한다. 요컨대 이러한 대화와 협상 국면을 활용하여 한반도 신뢰프로세스를 본격적으로 전면적으로 가동할 수 있는 ‘비전 코리아 프로젝트’를 추진해 나가야 한다.

3. 정치·군사적 신뢰구축 및 교류협력의 상호 보완적 발전 방향

북한 비핵화 궤도 재진입은 ‘9·19 공동성명’의 합의 이행·실천으로 복귀하는 데서 시작된다. 북한의 비핵화 이행과 함께 한반도 평화체제 수립 문제가 논의되면 남북한 정치·군사적 신뢰구축의 계기가 나타날 수 있다. 이 경우 20여 년 동안의 남북관계와는 아주 다른 구도가 형성될 수 있다. 사실 북한의 체제유지 문제에 대한 최소한의 논의 공간이 없는 상태에서 남북 간 정치·군사적 사안에 대한 북한의 대화와 협력을 기대하기는 쉽지 않았다. 그런 점에서 북핵 문제의 가닥이 잡히면 남북 간 정치·군사적 신뢰구축의 지평이 열릴 수 있다. 이처럼 핵문제 해결의 전망 위에서 남북한 정치·군사적 신뢰구축과 교류협력의 쌍방향 관계를 모색해야 하지만, 교류협력은 단순히 경협 차원을 넘는 평화협력 차원에서 추진될 필요가 있다.

가. 정치·군사적 신뢰구축 기본 방향

(1) 남북기본합의서 체제 복귀

정치·군사적 신뢰구축 문제는 남북기본합의서(‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’, 1991.12.31)를 통해 이미 합의된 사안이다. 지금은 21세기의 국제정세의 변화와 새로운 한반도 상황을 맞이하여 기본합의서의 원칙 위에서 추진 방향을 재검토할 필요가 있다. ‘남북기본합의서’는 ‘상대방 체제 인정·존중’(제1조), ‘내부문제 불간섭’(제2조) 정치적 신뢰구축의 전제에 합의하였다. 또한 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력”(제5조)할 것을 합의하였다. 나아가 판문점 내 남북연락사무소 설치·운영(제7조)과 남북군사공동위원회 구성·운영(제12조)에 합의하였다. 특히 남북군사공동위원회에서는 “대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.”고 하여 군사적 신뢰구축 방안에 대해 합의하였다. 그와 함께 정치·군사적 신뢰구축은 남북 간 기(既) 합의의 상호 존중에서 출발해야 한다. 이런 점에서 ‘7·4 공동성명’과 ‘남북기본합의서’를 비롯하여 ‘한반도 비핵화 공동선언’, ‘6·15공동선언’ 그리고 ‘2007 남북정상공동선언’의 5대 합의문 정신의 존중과 합의 사항의 이행·실천을 진지하게 검토해야 한다.

(2) 남북한 ‘안보협력’ 점점 모색

우리 정부의 대북정책은 주로 대북지원 방식의 경제협력과 사회문

화 교류 등 교류협력 중심으로 추진되었다. 이는 기능주의 통합론에 입각하여, 경제적·사회문화적 접근을 통한 ‘저위정치(Low Politics)’로부터 차츰 정치적·군사안보적 사안인 ‘고위정치(High Politics)’로 나아갈 수 있다는 논리였다. 그러나 경협을 중심으로 하는 교류협력도 중요하지만, 교류협력의 증대가 곧 정치·군사적 협력으로 이어지는 것은 아니었다. 따라서 정치·군사적 신뢰구축 및 교류협력 동시(병행) 추진, 또는 ‘선(先) 정치군사적 신뢰구축’ 방식이 제기된다.

특히 대북 경제지원으로 핵포기를 유도한다는 이른바 ‘핵포기 vs 경제보상’ 논리는 사실상 한계에 부딪혔다고 볼 수 있다. 핵포기와 북한의 변화를 이끌어내기 위한 ‘경제보상’ 논리는 더 이상 실효성이 없다. 한반도 신뢰프로세스의 접근 방식에서 경제보상 방식을 통한 핵포기 논리의 한계를 극복해야 한다. 경제보상을 통해 북한의 핵을 포기시킨다는 논리는 경제적 대가 제공으로 북핵을 산다는 방식이나, 지금에 와서는 북한이 수용하기 어려운 접근법임이 판명되고 있다. 그런 점에서 정치·군사적 신뢰구축을 위해 남북한 안보협력의 방향을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 북핵 현실을 과감히 인정하면서 기존의 평화체제 논의보다 훨씬 담대하고 포괄적인 접근, 즉 새로운 ‘평화이니셔티브’를 제시해야 한다. 새로운 평화이니셔티브는 북한 핵문제를 핵문제 차원에서만 접근해온 방식을 탈피하여, ‘안보와 경협’을 포괄하는 한반도식 ‘헬싱키 프로세스’를 추진하는 방안이 바람직하다.

나. 단계별 접근방안

정치·군사적 신뢰구축 방안은 북핵 문제 해결과 연계 추진이 불가피하다. 북핵 문제는 장기적 접근 구도 위에서 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획 포기”의 합의 사안의 이행·실천을 통한 단계적 접근이 합리적

이다. 이런 점에서 3단계 접근 방식을 고려한다면, 제1단계는 북·미협상 및 6자회담을 통한 핵활동 동결 및 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA) 복귀, 제2단계는 검증 및 핵시설 불능화, 마지막 제3단계는 핵무기 해체 및 핵물질 반출의 완전한 핵폐기 상태를 달성한다. 각 단계는 중첩적일 수 있고 상당 기간 결렬과 파국적 국면을 맞이할 수 있다. 그럼에도 이러한 비핵화 방식은 '9·19 공동성명' 합의의 이행이 천연된 지금까지 북한 비핵화의 또 다른 방식을 도출하기 힘든 상황에서 국제적 합의문의 원칙과 해결 방식을 되살릴 수밖에 없다는 인식에 기반한다. 물론 우리는 핵문제 해결을 위해 이러한 장기 전망 구도 속에서 접근하지만 북한 문제의 발전 방향과 세계사의 전개 과정이 북핵 문제의 성격과 해결 방식을 바꿀 수도 있다.

(1) <제1단계>: 핵활동 동결 및 IAEA 복귀

(가) 비무장지대(DMZ) 세계평화공원 조성

비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ)는 서쪽으로 예성강과 한강 어귀의 교동도에서부터 판문점으로 지나 동해 고성의 명호리에 이르는 155마일(약 250km)의 군사분계선(Military Demarcation Line: MDL)을 중심으로 남북 2km 면적으로는 약 10억㎡의 완충지대를 이루고 있다. DMZ 세계평화공원 조성을 위해 생태환경 문제 조사 협의, 특히 지뢰 등 군사시설물의 안전한 제거도 중요한 문제로 제기된다. 그와 함께 남북 대치의 극한점인 휴전선 감시 초소 GP(Guard Post)의 상호 단계적 철수도 무척 중요하다. 이러한 복합적 사안의 협의 제의에 대해 북한의 수용을 기대하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그러나 DMZ 세계평화공원 문제를 한반도 평화구축의 큰 틀과의 연계 속에서 접근한다면 북측의 관심과 호응을 기대할 수 있다. 세계평화공원 구상은

남북 경협 차원보다는 한반도 긴장완화와 평화정착의 의미가 크다.

정부는 최근 4대 국정과제 ‘평화통일 기반 조성’ 중 ‘그린 데탕트’의 일환으로 DMZ 세계평화공원 조성을 추진하고 있다. 그와 함께 유엔 소속 6·25 전쟁 참전국(21개국)에 DMZ 세계평화공원 조성 동참 제안이 기대된다. 유엔, 미국, 중국 측의 지지를 통해 북한의 동의를 얻는 방안도 바람직하다. DMZ는 유엔군 군사정전위원회 관할하에 있어 이 지역의 지뢰 제거 작업뿐만 아니라 세계평화공원을 전 세계 평화의 상징으로 만들기 위해서도 유엔과의 파트너십 구축이 그만큼 중요하다. 군사분계선(MDL) 일부 지역이 평화지대가 되면 분단의 벽을 허무는 평화의 상징으로 부각되면서 남북관계는 실질적으로 정치·군사적 신뢰구축의 단계에 진입하게 된다. 이 경우 북한의 평화 존중과 개방 이미지 효과와 함께 관광 수입원을 비롯한 다양한 형태의 실익을 기대할 수 있다. 북한이 단기간에 호응하지 않을 경우 유엔과 공동으로 DMZ 군사분계선 이남 지역부터 평화공원을 조성하는 방안도 바람직하다.

(나) 6·25 전사자 유해발굴 남북공동 추진

정부는 비무장지대에서 남북공동 유해발굴 작업을 적극 제안해야 한다. 군 당국은 지금까지 유해를 찾지 못한 6·25 전사자는 13만여 명에 이르는 것으로 추산하면서, 이 가운데 3~4만 구 정도가 비무장지대나 북한 지역에 묻혀 있는 것으로 보고 있다. 남북공동 유해발굴 사업은 지난 2007년 11월 평양에서 개최된 제2차 국방장관회담을 통해 6·25 전사자 유해 공동 발굴에 합의한 바 있다. 당시 양측은 전사자의 유해를 수습하는 것을 이념 차원을 떠나 인도주의적 문제라는 데에 공감하고 공동 발굴하기로 합의했으나, 그 후 남북관계가 급랭되면서 단 한 차례도 실행되지 못했다. 북한은 현재 경기도 파주군 적군모지에 안치된 북한군 유해 1,000여 구의 인수도 거부하고 있는 상황이다. 군

사적 신뢰구축뿐만 아니라 인도적 차원에서도 우리 정부는 유해발굴 비용 전부와 이에 대한 적절한 보상을 북한에 지급하는 방식으로 6·25 전사자 유해발굴 남북공동 추진을 제안해야 한다.

(다) 국군포로 송환 문제 협상 제의

정부는 1990년대 이후 귀환한 국군 포로와 탈북자들의 증언에 근거해 현재 북한에 생존해 있는 국군 포로를 500여명으로 추산하고 있다. 국군포로는 정전협정 체결 시 UN 발표 자료에 따르면 포로 또는 실종 한국군을 8만 2천여 명으로 추산했으나, 이 가운데 8,300여 명만 송환되었다. 2000년 남북정상회담 후 우리 정부는 비전향장기수 64명을 전원 북송하는 조치를 취했으나, 국군포로와 납북자 송환문제는 거의 진전을 보지 못했다. 이에 ‘6·15 남북공동선언’에서 합의한 “흩어진 가족” 등 인도적 문제를 해결하는 차원에서 국군포로 송환 문제 해결을 위한 남북대화를 제의할 필요가 있다. 이 과정에서 과거 독일의 프라이카우프(Freikauf) 방식의 국군포로 및 납북자 송환 방식의 적용이 바람직하다.

(라) 한강 하구 골재채취 공동사업 추진

남북 교류협력 사업에 북한 군부를 적극 참여시키는 방안으로, 군부의 이해관계가 반영되는 공동사업의 제안이 바람직하다. 예컨대 한강 하구 골재 채취 문제는 서해 해상을 관장하고 있는 북한 군부의 이해와 협력이 필요한 사안이다. 한강 하구 남북한 양측의 골재량이 전체적으로 최소 28억 불 정도로 추산되는데, 이 골재를 치우면 임진강 수위가 1m 낮아질 수 있기 때문에 수방효과도 매우 좋고 골재 채취 운반선과 인원의 왕래로 서해 바다가 평화지대가 되면서 지속적인 남북경협 사례가 될 수 있다.

(마) 군사훈련 상호 통보 및 협의

정례적인 한·미합동군사훈련을 포함하여, 군사훈련의 상호 통보, 참관, 잠정 중단 등을 제의할 수 있다. 북한은 한·미합동군사훈련을 빌미로 개성공단 사태를 초래했는데, 남북한 교류협력의 안정적 지속과 정치·군사적 신뢰구축을 위해 한·미합동군사훈련을 비롯한 여타 군사훈련의 상호 통보, 참관, 잠정 중단 등의 방식을 상호 제의할 수 있다.

(2) <제2단계>: 검증 및 핵시설 불능화

(가) 한반도 종전선언 협의 및 평화체제 문제 논의

북핵 문제가 풀리면 우리 정부가 이니셔티브를 잡고 ‘직접 관련 당사국(the directly related parties)’에 한반도의 공고한 평화 구축, 즉 평화체제 수립을 위한 협의를 시작할 수 있도록 분위기를 조성해야 할 것이다. 이 과정에서 남북은 미국 부시(George W. Bush) 전 대통령이 제안한 바 있는 종전선언 문제에 대해 협의를 할 필요가 있는데, 이를 북한에 제의할 수 있다. 한편 정전체제의 평화체제로의 전환 논의를 대내외적으로 적극 개방할 필요가 있다. 북핵 문제가 미·북 간 대화협 또는 6자회담의 본 궤도에 오르면 한반도 평화체제 수립을 위한 다양한 논의의 물꼬가 트일 수 있다. 특히 적절한 ‘별도 포럼’에서 한반도의 항구적인 평화체제에 관한 협상 분위기가 고조될 수 있는바, 지금부터라도 한반도 평화체제 문제에 대한 열린 접근법이 바람직하다.

(나) 미·북 연락사무소(Liaison-Office) 개설 문제 제의

우리는 북핵 문제의 진전이 이루어질 경우, ‘워싱턴-평양’의 관계개선을 제의·협력하면서 ‘워싱턴-평양’을 연결시킬 필요가 있다. 북한의 대중 의존이 심화되고 동북아 전략구도가 중국 프레임 속에 빠져드는

상황을 극복하기 위해서는 워싱턴과 평양의 소통을 터주고 이끌어야 한다. 과거에 ‘통미봉남(通美封南)’을 우려했지만 이는 이미 오래 전의 이야기고, 지금은 ‘선(先)워싱턴, 후(後)서울’ 구도로 진전되어도 별 무리가 없다. 미국의 동북아 전략 구상에는 한국의 협력이 없어서는 안 될 만큼 한국의 ‘중견국(advanced middle power)’ 위상에 대한 우리 스스로의 확신이 중요하다. 미·북 관계가 풀린다고 해서 워싱턴이 서울을 배제하고 핵문제 해결과 동북아의 미래를 주도할 수는 없기 때문이다. 이에 평양-워싱턴 대표부(연락사무소) 개설을 양측에 제의하고 설득할 필요가 있다. 우리가 미국을 설득하고 진정으로 미·북 관계 개선을 추진할 때 북한으로부터 신뢰를 얻을 수 있다.

국정과제 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’를 위한 추진계획 가운데 남북 간 신뢰와 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진을 계획하고 있다. 여기서 서울·평양 ‘남북교류협력사무소’ 설치 문제를 여건을 감안하여 검토할 수 있는 계획임을 밝혔다. 그와 함께 남북한 정치·군사적 신뢰구축을 위해 북·미 연락사무소 개설 문제 제의를 북핵 상황 진전에 맞춰 신중히 고려할 필요가 있다.

(다) ‘남북 에너지 및 원자력 공동위원회’ 설립 추진

국제적 차원에서 북핵 문제 해결의 전망이 확보되면 남북한 에너지 및 원자력 분야의 공동 협력체계 구축의 추진이 기대된다. 에너지 협력 문제는 대북개발 협력을 위한 실질적인 조치라고 할 수 있으며 남북 간 원자력 분야의 협력을 통해 안정성 제고와 더불어 기술 개발을 촉진할 수 있다. 이를 위해 ‘남북 에너지 및 원자력 공동위원회’ 설립을 협의해야 한다. 이 공동위원회 운영을 통해 남북한 에너지 공동개발과 대북지원을 협의하는 한편, 원자력 분야의 공동연구와 기술교류협력을 추구함으로써 남북 간 공동의 미래를 열어갈 수 있을 것이다. 특히

북한 경수로 지원에 따른 많은 문제는 ‘남북 에너지 및 원자력 공동위원회’를 통해 협력하는 방안이 바람직하다.

특히 대북 석탄지원의 경우 탄소배출권(Certified Emission Reduction: CER) 문제와 관련하여 북한의 조림사업 추진을 가능하게 하며, 조림사업은 북한의 농업기반 회복에 기여하게 된다. 황폐화된 북한 산림을 복원하는 조림사업은 하루빨리 추진되어야 할 매우 시급한 사안이다. 탄소배출권 조림사업(Afforestation/Reforestation Clean Development Mechanism: A/R CDM)은 국가청정개발 사업으로 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) 집행위원회에 CDM 등록을 신청하여 탄소배출권을 획득할 수 있다. 북한 조림사업으로 획득한 탄소배출권은 온실가스 감축의무 상쇄에 이용하거나 국제적으로 거래가 가능하다. 북한의 석탄 개발과 지원으로 북한 전역의 조림사업을 추진할 수 있으며 북한의 조림사업으로 탄소배출권을 획득하게 되면 이는 남북한 공생의 윈-윈(win-win) 모델이 될 수 있다.

(3) <제3단계>: 핵무기 해체 및 핵물질 반출

(가) 미·북 간, 북·일 간 관계개선 협력

한반도의 평화정착과 남북 간의 경제협력의 확대, 그리고 박근혜 대통령의 ‘동북아 평화협력 구상’ 구현을 위해서 북한의 국제사회로의 참여를 유도하여 정상국가로 진화하도록 협력해야 한다. 이를 위해서는 미국과 북한, 북한과 일본과의 관계개선이 필요하며 궁극적으로 핵포기와 미·북 관계 정상화가 한반도 평화 정착의 최종적 귀결점이다. 우리 정부는 북한의 대외관계 개선 노력을 이해하고 협력하는 방안을 고려해야 한다. 특히 일본의 보수정권은 국내적 지지를 배경으로 IT

산업의 대북진출을 위해 적극적인 관계개선을 서두를 것이며, 북·일 정상회담을 추진할 것으로 전망된다.

‘동북아 평화협력 구상’은 동북아관 헬싱키 프로세스라고 할 수 있는데, ‘동북아 평화협력 구상’에서 북한을 배제할 경우 실질적인 진전을 기대하기는 어렵다. 1975년 헬싱키 협정은 크게 ‘안보, 경제, 인권’의 세 바스켓으로 이루어져 있는데, 가장 중요한 안보 문제에 대한 합의를 토대로 경제와 인권 문제 등을 폭넓게 다룰 수 있었다. ‘동북아 평화협력 구상’도 동북아의 평화와 안정과 관련된 모든 이해관련국들과 함께 신뢰구축과 협력안보, 경제·사회협력, 인간안보 등을 추구하는 구상이다. 따라서 ‘동북아 평화협력 구상’의 구현을 위해 북한의 안보, 즉 체제문제와 정치군사적 사안에 대한 북한의 신뢰를 얻어야 할 것이다. 이를 위한 한국의 전향적인 노력이 기대된다.

(나) 북방한계선(NLL) 문제와 군사적 적대관계 해소

북한은 군사적 적대관계를 해소하고 남북한 신뢰조성과 평화보장의 선결조건으로 NLL 문제를 제기해왔다. 노무현 전 대통령과 김정일 위원장 간의 정상회담에서 논의된 내용의 ‘진지한’ 검토를 통해 ‘서해평화협력지대’의 큰 그림을 되살릴 필요가 있다. 남북 간 서해 해상에서의 군사분계선은 당연히 NLL이다. 이는 이의를 요하지 않는다. 그러나 서해상에서의 군사적 적대관계 해소와 평화구축을 위해 NLL을 포함한 보다 광범한 해상과 육지 공간을 대상으로 남북 간 평화와 경제협력의 새로운 공간을 열어야 한다. 남북 간 윈-윈(win-win)과 대한민국의 활로 개척을 위해 지금 탁 트인 사고와 함께 발상의 전환이 필요하다.

최근 국회의 ‘평화·통일을 위한 국민통합결의안’ 채택(국회) 지지를 주목할 필요가 있다. 국회는 대북정책을 둘러싼 ‘남남 갈등’을 극복하고 평화통일로 나아가자는 내용의 ‘한반도 평화와 통일을 위한 국민통합 결의안’을 의결했다(2013.6.28). 정전협정 체결 60주년을 맞아 외통위 차원에서 발의된 이 결의안은 ‘남북 간 신뢰를 쌓고 민족공동체를 회복함으로써 통일을 향해 나아가야 한다’는 점을 남북관계의 기본 원칙으로 제시했다. 결의안은 △정전체제의 평화체제 전환, △한반도 비핵화 공동선언 준수, △북한 주민의 인권개선, △대북 인도적 지원, △민간 경제협력 등을 주문했다. 정부의 국회 결의안에 대한 존중과 정책적 반영 의지가 기대된다.

마지막으로 현 단계의 남북관계, 미·북 관계, 북한 정권의 전략 목표와 대내외적 상황 등을 복합적으로 고려한다면 조만간 북한이 양보할 수 있는 사안(우리 측이 얻어낼 수 있는 사안)과 장기적 협상 사안을 분명히 구분하여 제안할 필요가 있다. 예컨대 신뢰프로세스는 신뢰구축과 남북협력의 과정을 3단계, 즉 인도적 대북지원(1단계) ⇨ 호혜적 경제·사회·문화교류 증진(2단계) ⇨ 한반도 경제공동체 건설을 위한 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진(3단계)로 설정하고 있다. 그런데 1단계, 2단계는 북한 비핵화와 무관하게 추진할 수 있는 사안이며, 3단계 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진은 비핵화와 연계되어 있다. 이에 한반도 신뢰프로세스 가동을 위해 제1단계인 인도적 대북지원은 ‘선제적으로’ 제안·추진할 수 있는 사안이다. 정치적 신뢰구축을 위해서는 1단계(인도적 대북지원)를 남북관계의 상황과 상관없이 선제적으로 추진 의지를 표명해야 한다. 인도적 지원은 정치논리에 휘둘릴 필요가 없으며, 우리 정부의 적극적인 인도적 지원의 경우 남북한 신뢰구축에 기여할 수 있다.

인도적 문제의 실질적 해결

이금순

1. 현황

인도주의는 인간의 존엄성을 최고의 가치로 여기고, 이념·인종·종교 등을 떠나 위험에 처해 있는 사람들의 고통을 덜어주고 안녕과 복리증진을 위해 노력하는 행위이다. ‘한반도 신뢰프로세스’의 차원에서, 인도주의는 어떠한 함의를 지니고 있으며 어떻게 실천되어야 하는 것인가? 이에 대한 답에 앞서, 우리는 인도주의적 차원에 다루어야 할 ‘남북 간 사안’을 살펴볼 필요가 있다.

체제경쟁하에서 남북한은 상대방부터의 안보위협을 이유로 구성원의 자유와 권리를 상당 부분 제약하여 왔다. 세계적 차원에서는 냉전이 종식되고 인류의 보편적 가치인 자유와 번영을 추구하고 있으나, 아직도 한반도에는 이념적 갈등으로 빚어진 분단의 고통이 지속되고 있다. 남북 분단으로 야기된 기본권의 침해 중의 하나가 이산가족문제이다. 가족권은 세계인권선언과 국제인권규약 등 국제인권법에도 명시되어 있으며, 1949년 체결된 제네바 제4협약(전쟁에 있어서의 민간인의 보호에 관한 협약)과 1977년 체결된 제1추가의정서에 의하면, 각국은 ‘전쟁으로 인해 이산된 가족’과 ‘무력충돌의 결과 이산된 가족’의 재결합에 협조할 의무를 지니고 있다.

이산가족 이외에도 한반도 분단의 가장 큰 희생자는 남북자와 국군

포로들이다. 특히 전쟁기간 동안 자신들의 의지에 반하여 납치된 민간인과 전쟁포로들은 분단기간 동안 자신이 선택하지 않은 체제하에서 새로운 가족을 이루도록 강요당하여 왔다. 정전협정 체결 이후에도 다수의 납북사건이 발생하였으며, 상당수는 북한에 억류된 채 송환되지 못하였다. 남북 간 체제경쟁으로 인해 ‘납치’와 ‘자진입국’의 정황을 공정하고 객관적으로 확인할 방안이 미흡하다는 이유로, 납치자의 경우에도 정치적 희생물이 될 수밖에 없었다. 또한 당사자뿐만 아니라 가족들까지도 ‘부당한 차별’의 대상이 되어 왔다. 따라서 이산가족, 납북자, 국군포로문제의 실질적 해결방안을 마련하는 것은 분단의 상처를 치유하기 위해 시급히 해결해야만 하는 인도적 과제이다.

이산가족, 납북자, 국군포로 등 남북 간 인도적 사안 이외에도, 북한의 지속된 식량난으로 인한 인도적 위기상황은 우리의 해결 과제이다. 1995년 이후 지속된 자연재해와 경제난은 식량난 악화 및 보건의료체계의 붕괴를 초래하여 북한 주민의 생존을 위협하게 되었다. 뿐만 아니라, 절대빈곤은 개인의 존엄 실현을 저해하는 상황을 초래하였다. 1995년 수해발생 이래 북한의 인도적 지원요청으로 북한의 식량난이 국제사회에 알려지게 되면서, 우리 정부와 민간단체는 북한 주민의 고통을 덜어주기 위한 지원을 추진하여 왔다. 이는 단순한 인도적 차원을 넘어서서 동포애를 구현하고 남북 간 화해를 실현하기 위한 것이었다.

정부는 대북 지원을 추진하면서, 이산가족, 납북자, 국군포로 등 남북 간 인도적 사안 해결을 위한 협의를 지속하여 왔다. 지원 초기에는 북한의 식량난에 대한 정보부족으로 인해 대북 인도적 지원의 필요성 및 방법에 대해 사회적으로 논란이 제기되어 왔으나, 점차 인도적 지원의 필요성에 대해서는 국민적 공감대가 형성되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 ‘인도적 지원’의 개념과 원칙, 목표 및 추진 방안에 대한 견해는 정치적 성향에 따라 매우 큰 편차를 보이고 있는 것이 사실이다.

남북의 군사적 대치상황에서 북한은 통일을 이루어 가기 위해 ‘협력해야 할 상대’이면서 동시에 ‘주요 안보위협’이다. 따라서 인도적 사안을 포함하여 남북관계에서 파생되는 모든 영역에서 정치적인 고려가 우선 시될 수밖에 없었다. 또한 분단기간 상호대립과정에서 누적된 불신과 적대의식으로 인해 북한의 인도적 위기상황에 대한 평가와 대응방안과 관련해서도 첨예한 논란이 발생되었다. 이로 인해 정부는 대북지원을 정치적 차원에서 고도의 정책적 판단이 요구되는 사안으로 인식할 수밖에 없었고, 민간의 대북지원도 정부가 허용하는 범주 내에서 추진하도록 제한하게 되었다. 일각에서는 대북 지원운동을 ‘이적행위’, ‘무책임한 행위’, ‘철없는 행동’으로 비판하였다. 이런 상황에서 정부와 민간 단체들은 대북지원운동의 의미를 단순히 인도주의 차원에서만 머무르지 않고 민족화해를 통한 한반도의 평화 및 통일운동임을 강조하였다.

인도적 지원은 인도주의의 실현을 목표로 정치적 중립성·형평성·독립성을 기반으로 조건 없이 이루어지는 무상지원으로 규정되어 왔다. 그러나 국제관계에서 지원은 정치적 도구로서 기능해 왔고, 인도적 지원의 중요한 원칙인 정치적 중립성의 유지는 끊임없이 도전받아 왔다. 더욱이 ‘신인도주의’ 개념의 등장과 함께, 국제사회는 ‘인도주의의 정치화’, ‘대외원조의 외교정책 통합’을 일반적인 경향으로 받아들이게 되었다.

2000년 6·15 공동선언은 이산가족문제 해결의 새로운 전기를 마련하였다. 6·15 공동선언 제3항은 “8·15에 즈음하여 흩어진 가족과 친척들을 교환하고, 비전향장기수 등 인도적 문제를 조속히 해결 한다.”라고 규정하고 있다. 그러나 6·15 공동선언의 이행이라는 차원에서 이루어진 이산가족방문단 교환, 생사·주소 확인, 서신 교환, 비전향장기수의 송환 등은 이산가족들에게 희망과 동시에 새로운 아픔과 좌절을 안겨 주었다. 이는 정부가 상봉의 정례화와 교류의 제도화를 끌어내고자

노력하여 왔으나, 남북 간 대화 중단 등으로 인해 이산가족들의 기대와는 달리 실질적인 진전을 이루지 못하였기 때문이다.

그럼에도 불구하고 남북 간 협력을 통해 이산가족 상봉사업이 일정 기간 지속되면서, 이산가족 문제에 대한 사회적 인식을 재정립시키는 계기가 되었다. 이제까지 북한 사회에서 소외계층으로 차별 받아 온 이산가족(월남자 가족)들의 위상이 변화되기도 하였다. 동시에 우리 사회에서도 분단과정에서 월북자를 포함한 다양한 형태의 이산가족들이 발생한 상황에 대한 이해의 폭이 넓어진 것으로 보인다. 또한 우리는 상봉행사를 통해 오랜 이산을 통해 형성된 다른 삶의 모습 등 이산가족문제의 현실을 여러 각도에서 재조명할 수 있었다. 상봉대상가족이 부모와 자식과 같이 직계가족인 경우에 재정지원 등 적극적인 교류를 희망하고 있다는 점에서 문제해결의 시간적 절박성을 보여 주었다.

이산가족 문제가 남북관계의 진전에 중요한 함의를 지님에도 불구하고, 이제까지 이러한 측면이 제대로 인식되지 못하여왔다. 즉 남북 간 화해와 협력이 가장 가시적으로 표출되는 사안이 바로 이산가족의 교류이며, 이는 이산의 당사자가 아닌 경우에게도 남북이 화해와 협력을 지속해 나가야만 하는 당위성을 인식시켜줄 수 있기 때문이기도 하다. 그러나 현실적으로 이산가족 문제는 남북 당국 간의 대화와 협상을 통해 제도적인 틀을 만들어야만 하기 때문에 상당한 인내와 노력이 요구되는 사안이다.

정부는 납북자 문제와 국군포로 문제를 각각 ‘자국민 보호’, ‘국가를 위해 희생한 유공자’라는 점에서 시급히 해결해야 할 국가의 기본적 책무로 상정하고, 남북 간 대화와 협력과정에서 최우선 과제로 추진하여야 한다. 남북 간 협상 결과 국군포로와 전시납북자의 경우에는 ‘전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 자’라는 용어로 생사확인 문제에 합의하게 되었다. 이산가족 상봉행사를 통해 국군포로와 납북자의 상봉을 성사

시키는 한편, 정부는 귀환 국군포로에 대한 특별법 제정을 통해 귀환한 국군포로에 대한 보상과 정착지원을 실시하여 왔다. 2005년 제15차 장관급회담(2005.6.21~24)에서는 남북한 당국은 “전쟁 시기 생사를 알 수 없게 된 사람들의 생사확인 등 인도주의 문제들을 협의”하기로 합의(공동보도문 3항)하였다. 제16차 장관급회담(2005.9.13~16)에서도 ‘전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 사람들’의 생사확인 문제를 적십자회담에서 계속 협의·해결해나가기로 합의하였다. 제17차 장관급회담(2005.12.13~16)에서도 남북자·국군포로문제 해결 관련, 2006년 2월 안으로 적십자회담을 개최, ‘상호 관심을 갖는 인도주의 문제들’을 협의·해결키로 합의하였다. 제7차 적십자회담(2006.2.21~23)에서 남북은 ‘전쟁시기 및 그 이후 소식을 알 수 없게 된 자의 생사확인’ 협의에 합의함으로써, 전후 남북자문제가 남북회담의 정식 의제로 논의될 수 있게 되었다.

정부는 북한의 식량난으로 인한 주민의 생존권 위협상황을 주목하면서, 이를 개선시켜나가기 위해 대북 인도적 지원을 지속하여 왔다. 정부는 식량난·경제난의 장기화로 영양부족 및 발육상태 부진이 심각한 북한 영유아에 대한 인도적 대북지원을 최우선 과제로 설정하였다. 2006년부터 WHO, UNICEF 등 국제기구 및 국내 민간단체를 통한 영유아지원 사업을 추진한 바 있다. 어린이 영양 개선은 장기적으로 통일한국의 인적자본을 형성하는 데에 기여할 뿐만 아니라 질병으로 인한 잠재적인 사회적 손실을 줄이는 효과가 있다. 이러한 차원에서 북한의 모성사망률을 줄이기 위한 모자보건사업은 보다 적극적인 지원이 필요한 분야이다.

2. 추진 방향

가. 인도적 협력 의미 재조명

이산가족, 납북자, 국군포로 등 남북 간 인도적 사안과 북한의 취약 계층에 대한 지원은 ‘한반도 신뢰프로세스’ 차원에서 우리 정부가 각 별한 관심을 갖고 지속적으로 추진하여야만 하는 정책과제이다. 남북 간 인도적 사안들은 사안의 시급성과 중요성에도 불구하고, 현실적으로 매우 정치적 맥락 속에서 다루어져 왔다. 따라서 실질적 해결을 위해서는 당국 간 협의가 이루어질 수 있도록, 남북 간 인도적 협력의 의미를 새롭게 재조명하여야 한다.

남북 간 인도적 협력의 필요성은 순수한 인도적 목적, ‘한반도 신뢰 프로세스’의 이행 등 대북정책 및 통일정책 추진 과정에서의 상호 신뢰 조성, 그리고 통일 대비 사회통합 차원 등 크게 3개의 차원에서 접근해볼 수 있다. 첫째, 순수 인도적 협력은 정치적·경제적 이해관계를 초월하여 당사자의 고통을 줄이고 최소한도나마 인간으로서의 존엄성을 유지하기 위해 필요하다. 둘째, 인도적 협력을 통해 통일의 동반자임을 확인하고 상호 신뢰를 구축할 수 있기 때문이다. ‘한반도 신뢰 프로세스’의 이행을 위해서는 서로의 관심사에 대해 전향적으로 임할 필요가 있다. 서로 비방하고 간섭하기보다는 상호 존중의 정신이 필요하며, 인도적 협력은 서로에 대한 편견과 적대의식을 극복하고 신뢰를 구축할 수 있는 실질적 기초가 될 수 있다.

인도적 협력이 필요한 세 번째 이유는 통일 후 남북 간 사회적 통합의 기반이 될 수 있다는 점이다. 인도적 대북지원은 북한 주민의 생명과 건강을 보호하고 물질적 생활수준을 향상시키는 것은 물론 인간존엄에 대한 인식을 제고할 수 있다. 북한 주민의 열악한 건강 상태와

생활수준은 통일 이후에도 부담으로 작용할 것이다. 우리의 주요 관심사인 이산가족 문제의 해결도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 이산 1세대가 생존해 있는 동안 그 문제를 해결함으로써 가족 관계 회복에 기여할 수 있다. 국군포로·납북자 문제도 자국민 보호 차원에서 적극 나섬으로써 국가에 대한 신뢰를 회복할 수 있다.

인도적 분야의 협력은 궁극적으로 분단과 북한의 특수성에 따른 고통을 완화하고 삶의 질을 향상시킴으로써 한반도 구성원 모두가 편안하고 행복하게 살 수 있는 환경을 조성하는 일이다. 이제까지 남북 대결 상황에서 방치되어 온 인도주의 사안들을 분단을 넘어서 새로운 평화의 한반도를 만들어가는 데 있어 해결해야 할 주요한 사안으로 인식하는 것이 필요하다. 납북자 및 국군포로의 문제는 현실적으로 당사자들이 고령이라는 점에서 향후 5~10년 이내에 문제 해결을 위한 적극적인 노력을 추진하지 않을 경우 사실상 명분상의 문제로 남아 의미를 상실하게 될 것이다. 또한 이는 인도주의 현안임에도 불구하고, 남북 관계 속에서 현실적인 인식과 접근이 요구되는 사안이다. 납북자와 국군포로 문제를 인도주의 사안으로 부각시키기 위해서는 문제의 발생 및 미해결에 대한 책임 소재를 논의하기보다는, 문제로 인해 당사자 및 가족들이 겪은 오랜 기간의 고통과 보편적 인권회복에 사회적 관심을 집중시킬 필요가 있다. 국군포로와 납북자 문제는 한국전쟁과 냉전이라는 역사적 비극 속에서 개인의 인권이 공공연하게 침해당한 것으로 한반도 전역에서 발생한 남북 모두의 문제로 이해하는 것이 바람직하다. 분단의 장기화와 문제 미해결로 인한 새로운 가족관계 형성 현실을 감안하여 문제해결 과정에서도 당사자와 가족들이 자유의사에 따라 다양한 해결방안을 선택할 수 있도록 허락되어야 하며, 어떠한 선택을 하더라도 가족들 간의 자유 왕래가 보장될 수 있어야 할 것이다. 체제 대결과 분단 상황에서 불가피하게 발생한 문제라는 인식을

공유하면서, 가족들의 비극을 어떻게 해결할 것인가라는 문제해결의 관점에서 문제를 재인식하여야 함을 강조하여야 한다.

나. 인도적 협력채널로 남북적십자사 활용

인도적 협력은 일방적인 사안이라기보다는 쌍방향적인 사안이라는 점에서, 남북 당국의 문제해결을 위한 의지가 매우 중요하다. 남북 간 인도적 협력은 결국 대결과 적대의식으로 점철되어온 남북관계의 개선에 긍정적 영향을 행사하게 될 것이다. 남과 북이 인도적 사안에 대해 접촉과 대화의 기회를 확대시켜나가면서 공감대를 형성하고 상호 신뢰를 회복해나간다면, 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’의 이행과 더불어 실질적 해결의 방안을 마련해 나갈 수 있을 것이다. 정부가 인도적 사안의 해결 의지를 지속적으로 언급한 것은 매우 의미 있는 것이며, 이제는 실질적 해결 노력을 보다 구체화하는 것이 필요하다.

남북관계 추진과정에서 개인의 권리 및 존엄을 강조하고, 남북적십자사를 통한 인도적 사안의 협력을 강화하여야 한다. 한반도 구성원의 기본적인 권리 회복 차원에서 적십자사를 통한 인도적 사안의 협력을 제도화하고, 사안해결에 필요한 재정 및 물자지원을 적극적으로 부담할 용의를 천명할 필요가 있다. 남북자·국군포로 문제 해결은 일반 이산가족 문제에 우선하여 해결한다는 원칙하에 남북협상 시 ‘소식을 알 수 없게 된 자’라는 용어를 사용하기보다는 ‘남북 간 인도적 사안’으로 규정하는 것이 바람직하다. 남북여류자 및 생존 국군포로 명단을 북한에 통보하여 전면적인 생사확인을 요청하고, 생사확인에 필요한 재정 지원은 현물로 추진할 필요가 있다. 또한 기(既) 상봉 및 생사확인자에 대한 재정지원 제도화, 사망 확인자의 사망정보 세부통보(사망일, 매장장소 등) 및 유골 송환 등도 남북적십자 채널을 통해 적극적으로 협

의할 필요가 있다. 정부는 이산가족 문제에 대한 국민적 관심을 제고하고, 전면적 생사확인, 상시 상봉, 자유로운 서신 및 물품 거래, 가족 송금 등 해결을 위해 필요한 재정부담 필요에 대한 국민적 합의를 형성하여야 한다. 더 이상 분단으로 인한 고통을 해당 가족들이 감내해야 할 불가피한 문제로 치부하기보다는 ‘행복한 한반도’ 차원에서 해결 가능한 사회적 과제로 접근하는 것이 필요하다.

납북자 및 국군포로 등 남북 간 인도적 사안들은 북한체제의 정통성과 도덕성에 중요한 문제를 초래할 가능성이 있다는 점에서 신중한 접근을 할 수밖에 없는 문제이다. 이러한 차원에서 문제의 실질적인 해결을 목표로 설정하되, 생사확인, 상봉, 송환 등 현실적인 차원에서 다양한 해결방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 납북자 및 국군포로의 문제는 명백히 인도주의적인 사안인 동시에 정치적으로 매우 민감한 사안이라는 점에서, 분단으로 불가피하게 저질러진 불행한 과거 역사를 책임소재 규명보다는 실질적인 화해와 용서 차원에서 접근해야 한다. 이와 같이 국군포로와 납북자 문제에 대한 주요 논의와 실질적인 결정은 장관급회담이나 적십자회담을 통해 이루어지도록 하나, 사안의 성격과 정치적 의미를 고려할 경우 중대한 결정 부분에 대한 논의와 발표는 실무회담 차원에서 한계가 있다. 독일의 사례에서 보듯이 당국 사이에 비공개 협상을 통하여 해결에 합의하고 남북적십자채널을 통해 구체적으로 실행하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 국군포로와 납북자 문제는 인권과 인도주의적 사안이기 때문에 비공개적 협상을 통한 문제해결이 이루어지더라도 정치적, 도덕적 문제가 발생하지 않을 것이다.

남북적십자사는 남북한 재난관리 협력을 제도화하고 단순히 재난발생시 긴급구호차원을 넘어 재난대비 역량강화 등 전반적인 재난관리 차원의 협력을 추진하여야 한다. 이를 통해서 남북적십자사가 보다 지

속적인 남북한 협력창구로서 기능하면서, 남북 간 인도적 사안의 해결 노력을 강화할 수 있을 것이다.

다. 인도적 사안 연계 추진

북한이 안고 있는 정치적 부담을 덜어주고 남북 간 인도주의 사안의 실질적 해결이라는 차원에서 납북자 및 국군포로 문제와 북측이 요구하는 인도주의 사안과 연계하여 협의하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 북한의 긍정적인 태도를 유도하기 위해서 경제적 지원 제공과 함께 북측이 요구한 전향 장기수 중 북송 희망자와 2000년 9월 기 송환 비전향장기수 가족의 추가 송환을 납북자 및 국군포로문제 해결의 계기로 활용할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 남북적십자 공동 면담위원회를 구성하여 납북자와 남측 전향 장기수를 면담하여 자유 의사를 타진하는 것이 전제되어야 할 것이다. 문제해결의 방식을 송환으로만 상정할 경우에는 사실상 복합적인 문제점이 제기될 것이나, 정례적 상봉 및 서신교환 등을 포함하여 해결방안을 접근하는 경우에는 타결의 가능성을 높일 수 있을 것이다.

정부의 국군포로와 납북자 생존 실태를 토대로 국군포로 및 납북자와 북측 가족 중 북한거주 희망자에 대한 공식 송금을 추진하는 것을 검토할 필요가 있다. 북한 억류 국군포로 중 북한 내 가족관계의 형성으로 북한거주를 희망할 경우 자신의 잔여 급여를 공식적으로 전달받아 생활할 수 있도록 추진해나가는 것도 적극적으로 검토하여야 한다. 북측과 협의를 통해 송금할 수 있는 체계를 구축해야 할 것이며, 마찬가지로 북한 억류 납북자 중 북한 내 가족관계의 형성으로 북한거주를 희망할 경우 남한 잔여 가족들의 송금을 허용하는 것을 검토할 필요가 있다. 납북자 및 국군포로 협상에서 남측 가족의 소식과 우리 정부의

송환의지를 전달하는 것이 우선이지만 실무적 차원에서는 당사자들의 선택이 가족의 이별을 조장하거나 신가족과 구가족의 무게를 비교하도록 하는 상황에 직면하지 않도록 주의를 기울여야 할 것이다. 동사안의 발생원인과 책임성 차원에서 송환이라는 당위적 목표에 대한 추구를 우선적으로 고려하여 왔으나, 당사자와 그 가족의 선택 문제로서 가족주의적 관점에서 해결의 실마리를 찾는 노력도 병행하여야 할 것이다. 이를 위해서는 북한 측이 이들의 존재를 인정하고 문제해결의 필요성을 인식하도록 한 후, 당사자와 그 가족이 자유의사에 따라서 거주지역을 선택하여 가족의 해체와 이별을 방지하고, 남북한 전체 가족의 왕래를 보장하며, 송금과 경제적 지원을 허용하는 방향으로 추진되도록 하는 것이 필요하다. 물론 현재의 남북 간 인적교류 제도상으로 자유로운 수시 왕래를 규정하는 제도는 존재하지 않고 있으나, 정기적으로 가족들이 상봉하고 소식을 주고 받을 수 있는 틀을 마련하여야 할 것이다. 남북한이 납북자 및 국군포로의 송환에 합의하는 경우, 세부기준을 설정하고 이러한 기준에 따라 단계적으로 송환을 실현해 나가야 할 것이다. 먼저 자발적 의사를 확인하고, 이를 기초로 노령자 우선 원칙에 기초한 가족 통합방안을 제안하도록 하는 것이 바람직하다. 송환대상자 선정 시 국제적십자를 개입시켜 객관적이고 국제적인 확인 절차를 수립하여 실행함으로써 문제 발생 소지를 예방하도록 제의할 수도 있을 것이다. 구체적인 송환 절차는 국제적십자와 남북적십자사가 협의를 통해 합의 도출하도록 하는 것이 바람직하다. 대부분 북한 내에 가족관계를 형성하고 있을 가능성이 높다는 점에서 문제해결을 송환으로 한정시키기보다는, 자유방문(국군포로·납북자의 남한 가족 방문, 남한가족의 국군포로·납북자 방문)으로 문제 해결을 추진하는 것이 현실적인 방안이다.

라. 북한취약계층 지원 확대

남북 간 인도주의 사안들의 해결을 위한 남북 당국 간의 협력이 지속되어야 한다는 것을 전제로 대북지원을 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 북한의 분야별 상황에 대한 체계적인 평가 작업을 북한과 공동으로 실시하여야 할 것이다. 현재 북한의 상황을 감안할 때 단순한 식량지원 재개가 북한 취약계층의 식량안보에 기여할 것으로 추정하는 것은 적절하지 않으며, 취약계층에 대한 집중지원의 방식을 다양하게 마련하여야 할 것이다. 대북지원은 여러 가지 차원에서 매우 정교하게 검토되어야 할 주요한 사안이다.

실제 대북지원 추진과정에서 우리 정부는 인도주의 정신 구현보다는 남북관계 관리 및 개선이라는 정치적 목표에 더욱 치중하여 왔다. 대북지원이 장기화되었으나 단순한 긴급구호물자 차원에 머물러 있어 북한 주민들의 개발역량을 강화하기에는 무리가 있었다. 특정지역 주민들의 삶의 질 향상은 단순히 외부의 지원으로 달성되기에는 한계가 있다. 특히 삶의 질 향상을 위해서는 사회개발 차원의 접근이 필요하다. 당국 차원에서 개발 혜택의 불공평성 등을 시정하기 위한 사회규범 및 제도를 마련하여야 한다. 이는 곧 북한 사회가 인간존중 등 국제사회의 보편적인 가치와 규범에 기반하여 법률과 제도를 정비하는 것을 의미한다. 북한 당국이 주민들의 삶의 질과 관련하여 자체계획을 수립하고, 국제사회와 협력을 통해 이를 달성하기 위한 자구노력이 이루어져야 한다.

정부가 북한취약계층대상 인도적 지원사업은 남북관계와 무관하게 추진하겠다는 원칙을 천명하였음에도 불구하고, 대북 인도적지원사업의 의미와 필요성에 대한 의견차이가 매우 크게 나타나고 있다. 인도적 지원은 무조건적인 차원에서 이루어져야 한다는 인식이 팽배하나,

‘소요 평가(Needs Assessment)’에 기초한 지원이라는 인도주의 원칙에 대한 이해는 매우 미흡한 실정이다. 무엇보다도 북한의 취약계층의 규모 및 실태, 사안별(식량, 식수 및 위생, 보건 등) 실태 등에 대한 체계적인 파악이 중시되어야 한다. 이를 토대로 인도적 위기상황에 처해 있는 취약계층을 대상으로 한 집중지원이 이루어져야 한다. 다수 해외 사례에서 알 수 있듯이 인도적 지원과 개발 지원 간의 경계가 분명하지 않으며, 상당기간 긴급구호 성격의 인도적 지원과 개발 지원이 병행될 필요가 있다.

북한의 지속된 식량난은 특히 영·유아와 임산부 그리고 노인층에서 심각한 문제를 야기하고 있다. 영·유아와 임산부의 영양 결핍으로 남과 북의 어린이들 간 현격한 체격 차이를 보이고 있다. 북한의 식량난은 구조적 문제로서 상당부분 북한의 체제가 변해야 해결될 수 있다는 점에서 중장기적 접근이 필요하다. 그러나 영유아 및 임산부 등 북한 취약계층의 상황을 감안해볼 때, 북한 당국의 해결노력만을 촉구하며 방치할 수는 없는 사안이다. 따라서 북한 영유아 및 임산부 지원사업을 보다 강화할 필요가 있다. 기존의 국제기구를 통한 사업추진 방식에만 한정하지 말고, 국내 민간단체들을 통한 영유아 지원사업을 재개할 필요가 있다. 국내 민간단체를 통한 영유아 및 임산부 지원사업은 정부의 남북협력기금으로 전액지원하고 사업추진도 동일한 원칙과 명칭 하에 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 이를 통해서 북한과의 협상력을 제고시킬 뿐만 아니라, 지원계획이 중장기적인 차원에서 수립되고 지원 약속이 지켜질 것이라는 ‘신퇴’를 형성할 수 있을 것이다. 취약계층에 대한 집중 지원이라는 점에서, 유엔 차원의 어린이 영양실태조사 및 임산부 실태조사 등에 근거하여, 지원 대상을 분명하게 선별하는 기준을 제시할 필요가 있다. 또한 지원의 효과성을 측정하기 위한 조사들을 지속적으로 추진하는 것이 바람직하다. 또한 신생아사

망률 및 모성사망률을 줄여나가기 위해 북한의 지역거점 병원들의 기능을 회복시키기 위한 지원을 북한 보건 당국과 협력을 통해 단계적으로 추진하도록 하여야 한다.

대북 지원사업이 지향하여야 할 주요한 목표는 상호이해 증진뿐만 아니라, 국제적으로 존중되는 가치들을 구현하는 것이어야 한다. 일방적인 지원의 대상으로서 접근하기보다는 인간존엄 실현 등을 포함한 북한 주민들의 의식 변화 및 역량강화를 통한 사회개발 차원에서 방안을 모색하여야 할 것이다. 빈곤이 인간존엄을 심각하게 위협하는 요소라는 점에서, 향후 교류협력사업에서 북한의 빈곤완화(poverty reduction)를 통한 삶의 질 향상 방안을 모색하는 것이 시급하다. 국제사회는 빈곤의 복합성 및 다면적 성격을 중요시 하고, 유엔인권최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: OHCHR)는 빈곤을 “충분한 생활수준과 다른 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리들을 향유하는데 필요한 자원, 역량, 선택, 안전, 권력이 지속적 혹은 만성적으로 박탈된 상태”라고 정의하고 있다. 우리는 빈곤은 단순히 경제적 차원의 저소득 상황만을 의미하는 것이 아니며, 박탈, 취약성, 주변화, 배제와 같은 요인으로 인해 구조화되고 있다는 점을 주목하여야 한다.

대북지원관련 정치적 논쟁을 최소화하기 위해서는 지원의 목표 및 원칙을 명확하게 정립할 필요가 있다. 기획, 추진, 평가단계에서 국민들의 의견을 반영할 수 있는 체계 구축과 동시에 북한 당국이 스스로의 문제를 해결하기 위한 계획을 수립하도록 독려하고, 주민들의 참여 및 의사 존중 등 제도적 정비를 유도하여야 한다. 북한 당국이 주민참여를 제한하고자 할 것이나, 전면적인 교류협력사업 재개 시 이러한 요구들이 반드시 이루어져야 할 것이다. 또한 북한의 실무부처 및 지역 당국과의 사업 협의 여건 개선을 위한 요구도 강화되어야 할 것이

다. 이를 통해서 대북지원이 단순히 당국 간 대화지속의 방편으로 활용되지 않고, 실질적인 인도적 위기상황 개선의 방안으로 발전될 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 대북지원의 효율성을 제고하기 위해 우리 정부와 민간단체는 대북지원의 목표 및 시행계획을 보다 장기적으로 설정하고 이에 대한 민관정책협의를 보다 원활하게 추진하는 것이 필요하다. 대북지원이 이제는 단순 구호를 넘어서서 북한의 역량형성을 돕기 위한 개발구호로 전환되었다는 점에서, 빈곤 등 문제해결의 주체가 되어야 하는 북한 당국의 의지와 협력을 최대한 이끌어내야 할 것이다. 이를 통해 북한이 스스로 지역단위 자율성 증대, 여성참여 확대 등을 통해 빈곤문제를 해결하기 위한 노력을 경주하고, 이러한 과정에서 북한 주민들의 인도적 위기상황이 실질적으로 개선되는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

튼튼한 안보를 바탕으로 신뢰에 기초한 건설적 당국 간 대화 추진

박형중

1. 현황

북한은 한국에서 새로운 정부 출범을 위한 대통령 선거 운동이 진행되는 동안 일방적이고 강력한 도발을 통해, 선거과정에 영향을 주고자 했다. 아울러 이러한 도발은 새로운 정부의 대북정책에도 영향을 주었다. 북한은 대선 중인 2012년 12월 장거리 미사일을 발사하고, 2월 12일 3차 핵실험, 이어서 3월에는 개성공단폐쇄를 거쳐 5월까지 지속적으로 긴장을 고조시켰다. 북한은 6월 들어서, 한국, 미국, 중국, 그리고 일본에 대해 연이어 대화와 협상을 시도하고 있지만, 자신의 전략적 입장은 전혀 바꾸지 않고 있다.

신정부 출범 전후에 보여준 이러한 행태는 박근혜정부 시대에도 북한의 정권 생존 전략 그리고 공격적 대외·대남 정책이 변화하지 않을 것임을 보여준다. 북한은 오히려 대통령 선거 과정에서 취임식에 이르는 과정에서 장거리 미사일 실험과 3차 핵실험 그리고 이어진 긴장 고조를 통해, 한국의 신정부를 정치외교적으로 제압한 상태에서 남북관계를 열어가겠다는 의도를 보여 준 것으로 볼 수 있다. 또한 과거와 비교할 때 한층 강화된 차원의 북한의 일련의 도발 행위는 한국과 미국, 그리고 국제사회가 안전과 평화를 지키기 위해 상응하는 수준으로 불가피하게 자동적인 맞대응을 할 수밖에 없으리라는 것을 아마도 북

한은 미리 계산했을 것으로 보인다.

이러한 배경을 놓고 볼 때 대북정책의 과제는 ‘튼튼한 안보를 바탕으로 신뢰에 기초한 건설적 당국 간 대화 추진’으로 요약될 수 있다. 이하에서 이러한 과제를 추진하는데 있어서 정책 환경을 평가하고, 이러한 환경에 어떠한 정책적 도전이 잠복해 있는지, 그리고 이러한 도전을 어떻게 다루어 나가야 할 것인지를 서술한다.

가. 북한의 도발과 위협의 지속

박근혜정부의 대북정책은 당분간 북한이 한국의 안보에 대해 엄중한 도전을 의미하는 도발을 지속해 갈 것이라는 점에서 기초하여 추진되어야 할 것이다. 한국은 이처럼 예상되는 다양한 도발에 대해 효과적으로 억제하고 격퇴하며 필요한 경우 징벌할 수 있을 때에야 건설적이고 신뢰에 기초한 남북 당국관계를 개시할 수 있는 기회를 만들어 낼 수 있을 것이다. 이와 관련하여 박근혜정부는 다음과 같은 원칙을 천명하고 있다. 즉, ‘튼튼한 안보’를 바탕으로 대남 도발에 대응한다는 것이다. 한국은 강력한 억지력을 토대로 북한의 도발을 억지하고, 만일의 도발에 대해서는 응분의 대가를 치르도록 단호히 대응한다는 것이다.

돌이켜 보면, 북한의 전술적 행위는 2009년 이후 일정한 주기와 패턴을 보여주고 있다. 북한은 대체로 다음과 같은 4단계로 전술을 변화시켰다; <1단계: 북한의 도발 - 2단계: 북한 주도 전술적 유화 국면 개시와 실패 - 3단계: 남북 간 지리한 공방이 지속되는 가운데 관계 악화 - 4단계: 북한의 재도발>. 따라서 북한 도발 국면이 끝났다고 해서 북한의 추가 도발 의지가 소멸한 것은 아니다. 북한은 도발 국면 이후에 북한이 장악하는 아젠다를 내세우는 협상 및 유화 국면을 열면

서, 한국과 주변국의 반응을 시험할 것이다. 그런데 이러한 북한 측의 기도는 한국과 주변국의 일방적 양보를 요구하는 것이기 때문에 충족되기 어렵다. 이에 북한은 새로운 추가 도발을 통해 자신의 협상력을 증대하고 아젠다를 관철하고자 하는 시도를 재개하는 패턴을 보여 왔다. 따라서 한국은 북한의 도발이 소강 국면에 들어가고, 외교 및 협상 탐색 과정이 진행되더라도, 북한의 새로운 도발 가능성에 대해 경계를 늦추지 않으며, 새로운 도발을 억제하고 또한 무의미하다는 것을 북한에 인식시켜야 한다.

북한이 도발을 지속하는 목적은 한반도 안보 불안 상황을 국제적으로 환기시키고, 언제든지 현저한 불안 상황이 도래할 수 있다는 위기감을 유지함으로써, 한국 및 미국과의 협상에서 아젠다를 장악하고 유리한 거래조건을 관철하고자 하는 것이다. 아울러 북한은 도발을 일상화하면서 수위를 조절하려고 할 것이다. 미사일 및 핵실험과 같은 고도의 추가 도발은 당분간 자제하는 대신, 협상 입지 강화를 위하여 저강도의 다양한 도발을 시도할 가능성이 존재한다.

북한의 도발 양태도 다양화될 것이다. 상황의 필요에 북한은 다양한 대남 위협을 구사할 것이다. 이에 김정은의 군사 행보, 신무기 군사 퍼레이드, 서해상 북한 어선 및 함정 기동 활용을 통한 협박, 군사분계선상 군사 행위, 공식 발언 및 각종 전위단체를 활용한 구두 협박, 조선중앙TV 등 대중 매체에서 대남 공세, 공공기관 컴퓨터 해킹, 암살지령 하달, 한국 내 친북 인사의 반체제 행위 고무추동, 탈북민에 대한 협박과 회유 등이 있다.

이와 같은 저강도이지만 다양한 도발 양태를 보이면서도 북한은 정세의 필요에 따라 미사일 및 핵 실험 위협, 서해상에서 위협스러운 군사 행동 등으로 기습적으로 긴장 고조를 유도할 가능성이 있다. 그 목적은 ‘전승절’ 60주년(2013.7.7)을 비롯한 북한의 기념일을 전후하여,

평화체제 협상 필요성 부각, 북한이 보기에 한국의 대북 적대 조치 저지(북한 인권 관련 조치, 동맹국과 군사협력 강화 등), 한국의 내부 분열 조장 등이다.

나. 북한의 공격적 정책으로 인한 남북 당국관계에 난관

김정은 정권 출범 전후로 북한이 공개적으로 천명한 대내외 정책 그리고 실제 행위를 보면, 박근혜정부의 남북관계 개선 노력에도 불구하고, 신뢰를 바탕으로 한 남북관계를 재개하는 데는 여러 도전과 장애가 제기된다. 박근혜 대통령은 후보 시절부터 남북관계 개선을 지향하는 ‘신뢰’ 정책을 천명했지만, 북한은 정부 출범을 전후하여 공격적 대남 압박을 지속적으로 견지함으로써, 관계 개선을 어렵게 하고 있다. 특히 북한은 대량살상무기 능력을 확장하며, 핵 보유 국가로 인정받는 정책을 추진함으로써 국제사회에서 고립을 자초하고 있다. 아울러 북한은 지난 3월 31일 ‘경제건설과 핵무력건설의 병진노선’을 할 것을 천명했는데, 이것은 북한의 경제 희생에도 국제사회와의 긴장완화에도 도움이 되지 않는 정책이다. 아울러 북한은 한국에 대해 군사적으로나 위협적 자세를 견지하면서 언어적으로도 폭력을 행사하고 있다.

이러한 어려움에 직면해서도 박근혜정부는 북한 당국과 건설적인 당국관계 수립을 위해서 지속적으로 노력할 것이다. 이를 통해 남북한 사이의 군사적 긴장을 완화하고, 남북한 주민이 공동으로 이익을 누릴 수 있는 인도주의 사안을 해결하고, 이러한 작고 해결이 용이한 문제를 풀어감으로써, 신뢰를 구축하여 보다 본질적인 남북 당국 사이의 여러 현안을 적극적으로 해결할 수 있는 토대를 구축하고자 한다.

그러나 북한은 상당기간 동안 한국과의 진지한 대화보다는 한국 내부 여론 분열 및 한국의 미국 및 중국과의 불신 강화를 도모하는 정책

을 추진할 가능성이 높다. 우리 내부 여론 분열 전술은 개성 공단 문제를 비롯한 주요 사안에 대해 한국 정부를 기피하고 민간단체와 접촉을 시도한다든지, 앞으로 북핵 문제와 관련되어 개최되는 6자회담 또는 그 밖의 여러 다양한 회담에서 가능하면 한국을 배제하며, 특히 미국과의 직접 접촉을 시도할 가능성이 높다.

북한은 앞으로도 국제사회를 상대로 또한 한국을 상대로 대화의 주도권을 잡기 위한 다양한 노력을 경주할 것으로 예상된다. 그동안 강화된 핵무기 및 미사일 능력을 바탕으로 핵무기 보유 국가 인정을 받기 위한 목적으로 6자회담을 비롯한 다양한 시도를 행할 가능성이 있다. 특히 정전협정 60주년을 계기로 평화체제 수립 공세를 강화할 가능성이 존재한다. 미국과 일본에 대해 일정한 회유책을 내 놓으면서, 한·미·일을 이간질하면서, 각개 격파하려는 시도를 할 가능성도 있다.

북한은 상당기간 대남·대외정책에서 전술적으로 보다 유연한 자세를 취할 가능성도 있다. 2013년 6월 7~8일 오바마-시진핑 미·중 정상 회담에서 ‘북핵 불용’의 원칙에 대해 중국이 다시 한 번 분명하고 강한 입장을 천명함에 따라, 북한이 대남·대외정책에서 전술적으로 유연한 정책을 추진하지 않으면 국제적 고립을 자초할 가능성이 있다.

박근혜정부는 북한 정책이 봉착하고 있는 딜레마를 활용하여 건설적인 당국관계를 수립하기 위한 노력을 지속할 것이다. 북한의 도발 행위 및 핵무기 능력 확장 노선, 그리고 압축적으로 ‘경제건설 및 핵무력건설 병진 노선’은 국제사회의 지지를 받지 못하고 있다. 특히 중국이 북한에 대한 비판적 자세를 증가시켰다. 따라서 북한이 이러한 자세를 건설적으로 수정하지 않으면 북한에 대한 국제적 압력은 더욱 강화될 수 있다. 아울러 북한의 여러 도발 행위는 한국 내부에서도 북한의 행위에 대한 비판적 여론을 증가시켰고, 도발에 대한 단호한 대응이 필요하다는 공감대를 확대했다.

박근혜정부는 이러한 국제사회 및 국내에서의 북한에 대한 비판적 압박을 자산으로 하여, 북한의 추가 도발을 억제하고, 북한을 건설적 남북 당국 대화로 이끌어 내기 위한 노력을 지속할 것이다.

다. 북한의 핵무기 능력 강화 지속

김정은 정권이 들어서면서 북한은 자신이 핵 보유 국가라는 인식을 대내외적으로 고착화시키기 위한 노력을 강화했다. 김정은 정권은 헌법에 핵 보유국가라는 것을 명시했고, 3차 핵실험을 감행했으며, ‘경제 건설과 핵무력건설의 병진 노선’을 채택했다.

이는 북한의 핵무기 보유 문제가 박근혜정부하에서도 남북관계에서나 동북아 국제정치에서나 북한 문제를 처리하는 데서 가장 어려운 문제로 제기될 것임을 예고하고 있다. 이에 대해 박근혜정부는 남북관계 진전을 통해 북핵 문제 해결에 기여한다는 원칙하에서 다음과 같은 정책 방향을 설정했다. 첫째, 북핵 불용원칙을 확고하고 일관되게 견지하며, 북한이 핵 도발을 중단하고 ‘올바른 선택’을 하도록 지속 추구한다. 둘째, 강력한 억지를 바탕으로 설득과 압박을 병행한다. 여기에는 북한의 핵과 미사일 위협을 무력화할 수 있는 억지력 강화 그리고 국제사회와 협력하여 안보리 제재를 차질없이 이행하는 것이 포함된다. 셋째, 핵문제 해결을 위해 남북 간 실질적 협의를 추진한다. 남북회담 시 북핵 문제를 의제화, 비핵화 프로세스와 남북협력의 상호 보완적 추구를 도모한다. 넷째, 핵문제 해결을 위한 국제적 공조를 강화한다. 여기에는 6자회담에 새로운 동력 주입위해 노력, 한·미·중 3자 전략대화, UN 및 EU 등 국제사회와 협력을 강화하여 북한이 기존 합의를 준수토록 하는 것이 포함된다.

그럼에도 불구하고 북한의 핵 무력 확장, 그리고 이를 활용하여 외

교적 차원에서 한국을 제압하기 위한 정책을 지속 추진할 것이다. 이는 그 주요 방향은 다음과 같은 세 가지이다. 첫째, 북한은 핵 무력 확장 및 핵무기 보유 국가 인정 노선을 지속적으로 추구할 것이다. 북한은 그 동안 우라늄 농축 능력 과시, 3차 핵실험, 영변 플루토늄 원자로 재가동, 실험용 경수로 건설 추진 등 핵능력을 확장하면서, 핵무기 보유 국가를 기정사실화하려고 하여 왔다. 이러한 연장선상에서 둘째, 북한은 2009년 비핵화를 위한 6자회담에 참여를 거부했으며, 앞으로 핵문제 관련 회담이 열릴 경우, 그것을 북한 비핵화 회담이 아니라 군축회담, 평화체제 회담으로 변질시키고자 하는 노력을 경주할 것이다. 셋째, 북한은 자신이 핵국가임을 주장할 것이며, 핵문제는 핵 보유 국가끼리 군축회담의 차원에서 논해야 한다는 명분아래, 비핵 국가인 한국을 협상에서 배제하는 전술을 택할 것이다. 넷째, 비핵화와 관련하여 북한은 단계적 지연 전술을 펼칠 것으로 예상된다. 비핵화 궤도 복귀 자체를 협상카드로 사용하고, 이에 대해 막대한 보상을 받아내려 할 것이며, 초기 단계에서 최대 양보선으로 2·29 합의와 같은 과도적 타협을 성사시키려고 할 것(핵 미사일 실험 중지, 영변 핵시설 가동 중지(우라늄 농축 중단 + 플루토늄 핵시설 가동 중지) + 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA) 사찰단 복귀, 경제 보상)이다. 그 다음 단계의 비핵화에 대한 협상은 미국과의 관계 정상화, 평화체제 협상의 진전 등과 연계시키려 할 것이다. 전체적으로 단계를 세밀화하여 보상을 극대화하고, 전체 비핵화 과정을 장기화하는 전술을 채택할 것이다.

라. 사회문화 교류 및 경제교류의 중단

남북한 사이의 사회문화 교류 및 경제교류는 유감스럽게도 지난 정부 시절 현저히 감소했다. 감소하게 된 가장 큰 이유는 2010년 3월 북한의 천안함 공격 및 11월의 연평도 포격과 같은 도발 행위였다. 또한 2013년 3월에는 개성공단에 대한 통행 차단 및 근로자 철수를 감행하여 사실상 개성공단을 폐쇄하는 조치를 취했다.

박근혜정부는 사회문화 교류 및 경제교류확대와 관련하여 다음과 같은 정책방향을 제시하고 있다. 첫째, 정치적 상황과 관계없이 북한 주민 생활 개선을 위한 인도적 지원을 지속하며, 인도지원을 위해 세계식량계획(World Food Programme: WFP)과 UNICEF 등 국제기구를 통해 취약계층 지원을 추진한다. 둘째, 납북자, 국군포로, 이산가족과 같은 인도주의 문제를 풀기 위해서 경제적 유인 등을 제공하여 실질적으로 해결하는 노력을 기울일 것을 천명한다. 셋째, 북핵 상황 진전 등을 고려하면서 개성공단 국제화, 경제·사회문화 교류 내실화를 모색한다. 넷째, 여건을 감안하여 서울 평양 남북교류협력사무소 설치 문제를 검토한다. 다섯째, 남북 간 신뢰와 북핵 문제 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진한다.

이와 같은 정책을 추진하는 데 있어 등장하는 장애와 도전은 다음과 같다. 첫째, 국제기구를 통해 취약계층 인도지원을 추진하는 것은 의미있는 일이지만, 이것이 남북관계 진전에는 그다지 효과를 미치지 못할 가능성이 있다. 둘째, 우리는 납북자, 국군포로, 이산가족 문제를 별개로 인식하지만, 북한은 이를 ‘이산가족’ 범주에 묶어서 관리하고자 할 가능성이 있다. 셋째, 이산가족 상봉 문제에 대해서 북한은 자신의 이해관계에 따라 일회성에는 호응할 것이지만, 이를 정례화하는 문제에 대해서는 상당한 보상을 요구할 가능성이 있다. 넷째, 납북자 및 국

군포로 문제에 대해서도 북한은 일회성으로 응할 가능성이 있지만, 정례화하는 것에 대해서는 상당한 보상을 요구할 것이다. 다섯째, 사회문화 교류와 관련하여 한국은 다각도의 자유로운 교류를 원할 것이지만, 북한은 북한체제를 이데올로기적으로 정당화하는 차원에서 제한적이고 정치적인 사회문화 교류를 추진할 것이다. 여섯째, 개성공단 국제화에 대해서는 일단 반대를 위한 반대를 통해 협상 입지를 강화하고자 할 것이며, 한국의 보상 내용에 따라 수용 또는 비수용의 입장을 취할 것이다. 일곱째, 북한이 비핵화에서 진정성을 보이고 가시적인 조치를 취한다면 한국의 대북 경제교류는 한층 확대될 수 있을 것이며, 이를 제도화하고 축성하기 위해 서울과 평양에 각각 남북교류협력 사무소를 설치할 수 있을 것이다. 여덟째, 북한 비핵화에서 핵 능력 확대 동결 및 검증, 핵무기 폐기에 대한 합의가 성사되는 경우 한국은 ‘비전 코리아 프로젝트’를 추진할 수 있을 것이다.

2. 추진 방향

이와 같은 전반 상황을 볼 때, 한마디로 한국 정부의 의도 또는 희망과 상관없이, 대북정책 추진 환경은 쉽지 않으며, 새로운 위기 가능성이 잠복되어 있다고 할 수 있다. 박근혜정부 대북정책의 과제는 일차적으로 첫째, 북한의 새로운 도발 시도를 차단하는 것이다. 둘째, 북한이 북핵 문제 등에 대하여 ‘올바른 선택’을 하도록 유도하는 과정에서 남북한 사이에 신뢰에 기초한 건설적 당국 대화를 추진하고 합의 이행을 제도화하는 것이다. 이것이 성취되면 또는 되는 과정에서 셋째, 남북 간에 사회문화협력과 경제협력을 증강시키고, 궁극적으로 ‘비전 코리아’를 통해 남북경제공동체를 건설하는 ‘작은 통일’, 그리고 나아가

정치공동체 건설을 목표로 하는 ‘큰 통일’의 가능성을 열어 가는 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 당국 간 대화 추진과 관련한 대북정책의 단중기 핵심 과제는 2가지로 설정할 수 있다. 첫째, 북한의 도발과 위협으로 인한 긴장의 상시화 및 불시적 위기 상황이 도래하는 것을 방지하면서 한국의 안보 환경을 안정적으로 관리한다. 둘째, 긴장이 존재하더라도 건설적이고 유익한 남북 당국 간 대화 재개를 위해 노력한다. 셋째, 남북관계 진전을 통해 북한 핵문제 해결에 기여한다. 넷째, 남북관계 진전 상황에 유의하면서 사회문화 교류 및 경제협력을 확대한다.

가. 튼튼한 안보를 바탕으로 북한의 도발과 위협에 대한 대응

박근혜정부의 대북정책은 당분간 북한의 도발이 재개될 수 있다는 것을 전제로 추진되어야 한다. 또한 경우에 따라 도발 양상이 매우 다양해 질 수 있다는 것도 고려해야 한다. 이러한 인식을 바탕으로 다음과 같은 정책을 추진해야 한다. 첫째, 북한의 각종 도발이 무용함을 증명할 수 있도록 우리의 억제 능력을 확장해야 한다. 둘째, 북한의 도발의 시점과 양상에 대해 예상하며 대응 능력을 갖추며, 도발이 발생할 시 이에 대해 단호하게 대응하는 한편, 대화 유도를 위한 노력을 지속 추진하는 것이 필요하다. 셋째, 도발 억제를 위한 외교적 노력을 증대해야 한다. 이를 위해서는 미국 및 중국과의 외교적 협력을 강화해야 한다. 특히 주변국에 대하여 북한의 도발에 대해 우리가 상응하게 대응할 수밖에 없음을 주지시켜야 한다. 북한 도발에 대한 미국과 중국의 피로감이 증대하고 있는 것을 감안할 때, 미국과의 안보협력을 강화하여 대북 억제력을 강화하는 한편 중국이 자체 국익의 관점에서 보다 적극적으로 북한도발 억제를 지향하는 대북 영향력을 행사하도록 설득해야 한다.

나. 신뢰에 바탕한 건설적 남북대화 재개 노력

박근혜정부는 북한의 도발과 비건설적 대외 정책으로 말미암아, 남북 당국관계 재개에 난관이 존재한다는 인식에서 출발해야 한다. 북한은 끊임없이 도발을 통해 주도권을 잡으려 하지만, 박근혜정부는 도발을 방지하면서, 대화 재개를 위한 노력을 지속적으로 강화해 나가야 한다. 첫째, 북한이 보다 다양한 방식으로 남북대화 기피 및 한국 고립 정책을 추진하는 것에 대한 대비책을 수립함과 동시에 남북대화가 조속히 건설적으로 재개될 수 있는 환경을 마련해야 한다. 둘째, 남북한 차원에서 긴장 상황에서도 대화의 끈을 유지하고 인도지원을 제공함으로써, 보다 실질적 대화가 열릴 수 있는 환경을 조성한다. 셋째, 외교적 협력과 압력을 통해 북한이 추가 도발을 감행하지 못하는 환경을 마련해야 한다. 넷째, 한·미공조를 강화하면서, 북한의 ‘올바른 선택’의 원칙, ‘진실되고 신뢰있는 대화’의 원칙을 두 나라가 공동으로 견지할 필요가 있다. 다섯째, 비핵화 궤도 복귀 및 남북관계 긴장완화가 미국이 북한과 대화할 수 있는 전제임을 내세우면서, 북한이 한국과 먼저 대화하고 관계를 개선하도록 유도하는 정책이 필요하다. 여섯째, 중국의 북한에 대한 입장이 북한의 비핵화 및 안보협박 감소를 보다 강하게 지향하는 것을 계기로, 중국의 대북 압력이 강화되며, 한·중 협력을 강화할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

다. 남북관계 진전을 통한 북핵 문제 해결 기여

북한은 핵무기 확장 및 핵무기 보유 국가 인정을 관철하기 위해 강력하고 집요하게 노력할 것이다. 아울러 북한이 비핵화 궤도에 건설적으로 복귀하도록 하는 국제적 노력도 강화될 것이다. 박근혜정부는 이

러한 국제적 비핵화 압력에 편승하면서, 비핵화 진척에서 의미있는 기여를 해야 할 것이다. 이를 위해 첫째, 북한 비핵화와 관련하여 한국이 중요한 실질적 당사자임을 강조하고 남북관계 회담에서 꾸준히 제기하는 한편, 한·미·중 공조를 통하여 북한의 비핵화 압력을 강화해야 할 것이다. 둘째, 북한 문제를 놓고, 한·미·중 전략 대화의 출범시키며, 격을 높이는 조치를 통해 북한 당국이 건설적 행동을 취할 수 있는 환경을 마련하는 것이 중요하다. 셋째, 북한과의 적극적 관계 개선을 추진함으로써, 북한이 비핵화 문제에 대해 한국과 협의하며, 보다 유연한 자세를 취할 수 있는 명분을 제공한다. 넷째, 북한의 비핵화에 진전이 없는 한, 남북관계의 진전에도 명백한 한계가 있다는 것을 주지시킬 필요가 있다. 다섯째, 북한의 대미 접촉은 북한이 비핵화에 대해 진실되고 실질적 조치를 취하며, 남북관계의 개선과 긴장완화에 일정한 성과가 있는 후에 가능하다는 것을 명백히 주지시킬 필요가 있다. 여섯째, 2015년 전시작전권 전환에 따라 한국이 명실상부하게 군사 및 평화 문제의 실질 당사자임을 밝히고, 이를 과시하는 행동을 취할 필요가 있다.

라. 사회문화 교류 및 경제협력 확대

그간 남북한 사회문화 교류 및 경제협력이 단절된 가장 중요한 원인은 북한의 대남 도발에 있었다. 이러한 요인이 당분간 쉽게 해결되지 않을 것에 유의하면서, 교류협력 재개를 위한 실마리를 찾기 위해 노력해야 한다. 첫째, 사회문화 및 경제교류를 재추진하자면, 일단 남북 당국 간 관계가 복원되어야 할 것이다. 둘째, 경제교류 추진에서 가장 시급한 문제는 개성공단을 정상화하는 것인데, 이를 위해서는 개성공단 폐쇄와 같은 북한 측의 일방적 조치 발생 방지에 대한 당국 간 합의

가 이루어져야 할 것이다. 셋째, 사회문화 교류는 이산가족 상봉을 실시하고, 이를 정례화하는 것으로부터 출발하고 민족문화 보존을 위한 학술 및 기술 교류와 같은 비정치성 사업으로부터 출발하는 것이 좋을 것이다. 넷째, 북한과의 경제교류 재개에 있어 핵심적인 것은 북한이 천안함 공격 및 연평도 포격에 대해 한국 측에 사과하는 것이며, 이를 기반으로 5·24 대북제재가 해소되어야 할 것이다. 이에 대한 남북한은 건설적 노력을 증가시켜야 한다. 다섯째, 남북 간에 경제교류를 활성화하자면, 한국 기업인의 투자 활동에 대한 안전한 보장장치가 존속하며 또한 이미 존재하는 것에 대해서도 실효성을 담보해야 한다. 이 문제에 대해 남북 간 당국이 포괄적 협상과 합의를 진행하는 것이 필요하다. 이러한 문제를 처리하기 위해 서울 평양 남북교류협력사무소 설치를 추진하는 것이 필요하다.

Ⅲ. 한반도 평화정착



동북아 평화협력 구상

박재적

1. 현황

가. 배경, 개념 및 의제

아시아 지역에서는 역내 국가들 간 경제적 상호 의존이 증가하고 있음에도 정치·안보 분야에서의 실질적 협력은 상대적으로 미미하다. 박근혜 대통령은 이를 ‘아시아 패러독스’라 지칭하였는데, ‘아시아 패러독스’ 현상은 정치체제를 상당 수준 통합하고 집단방위체제 및 안보협 의체를 구축하고 있는 유럽과 비교해 볼 때 더욱 두드러진다.

박근혜정부의 ‘동북아 평화협력 구상’은 ‘아시아 패러독스’를 극복하기 위한 노력의 일환이다. 동 구상은 역내 국가들이 타협하기 용이한 영역에서 협력의 습관을 축적하게 되면 이를 바탕으로 국가 간 신뢰가 구축되고, 국가 간에 구축된 신뢰는 좀 더 타협하기 어려운 영역에서의 협력을 가능하게 할 것이라는 신념에 기반을 둔다. 즉, 동북아 평화협력 구상은 역내 안보·경제 협력을 도출하기 위해, 먼저 모든 국가가 공동의 컨센서스를 형성하기 비교적 쉬운 재난구조, 환경, 원자력 안전, 테러 대응, 기후변화, 전염병 예방 등 연성 이슈에서의 협력 증진을 추구한다. 이어 협력의 축적을 통해 역내 국가들 간 신뢰의 기반이 형성되면, 협력의 영역을 경성 이슈까지 확대시킨다.

동북아 평화협력 구상의 주 대상 국가는 한국, 미국, 중국, 일본, 러

시아, 몽골, 북한이다. 그러나 동북아의 평화협력이 동아시아 전역의 안보·경제 환경과 분리되어 논의될 수 없다는 점에서, 평화협력의 범위가 동북아에만 국한되지는 않는다. 이는 동 구상의 출발점이 ‘아시아 패러독스’ 현상을 직시하는 것에서 출발했다는 점에서 자명하다.

주지할 것은 동북아 평화협력 구상은 북한의 참여를 배제하지 않는다는 점이다. 북한은 현재 동북아 평화협력 구상에 비판적으로 반응하고 있다. 그러나 동 구상의 참여국들이 점증적으로 협력의 습관을 배양하고 신뢰의 규범을 정립해 나가면 외교적 고립을 의식한 북한의 참여를 유도할 수도 있게 될 것이다. 만약 북한이 동북아 평화협력 구상에 참여하게 된다면, 이를 통해 자연스럽게 북한의 개혁·개방이나 한·북·중·러 철도연결과 같이 북한이 참여하는 역내 경제 협력 이슈 등이 국제사회의 신뢰를 바탕으로 논의될 수 있다. 그러므로 남북문제를 장기적 관점에서 조망할 때, 한반도 신뢰프로세스와 동북아 신뢰프로세스는 상호 보완적이다. 즉, 동북아 평화협력 구상은 국제적 차원의 협력·신뢰 증진을 통해 역내 평화 및 공동번영의 토대를 마련하는 것을 목표로 하지만, 이를 추구하는 과정에서 북한을 국제사회의 일원으로 전인하여 평화 통일의 기반을 조성할 수도 있게 된다는 점에서 한반도 신뢰프로세스의 성공적 정착에 기여한다.

일각에서는 남북 군사 대치, 역내 국가 간 영토 분쟁, 지정학적 미·중 경쟁 등 시급한 경성 이슈가 만연한 동북아의 척박한 안보환경에서 평화협력 구상은 추동력을 얻기 어렵다고 지적한다. 특히 이들은 북한의 비핵화라는 시급한 안보 현안을 감안할 때 동북아 평화협력 구상은 지나치게 이상적이라고 비판한다. 그러나 동북아 평화협력 구상은 박근혜정부의 통일·외교·안보 정책의 일부이지 전체가 아님을 상기할 필요가 있다. 즉, 북한의 비핵화를 비롯한 경성 이슈는 6자회담을 위시한 타 안보 기제를 통해 논의해 나갈 수 있다.

동북아 평화협력 구상이 북핵 문제와 같이 시급한 경성 이슈를 다루는 것에서 출발하지 않는다는 점에서 헬싱키 프로세스와 의제 선정에 있어 차별화된다. 헬싱키 프로세스는 유럽 국가들이 1975년 ‘헬싱키 최종의정서(Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe)’를 체결한 이후 냉전의 종식 시기까지 진행하였던 일련의 안보협력 과정을 지칭하는데, 이의 3대 협력 분야(baskets) 중 제1분야는 국경불가침, 무력사용 혹은 위협의 금지, 국가의 영토보전 등 핵심적 경성 안보 의제를 포괄하였다. 이와 상이하게 동북아 평화협력 구상은 비전통안보 영역의 이슈들을 의제로 설정하고 있는데, 동 구상의 주된 목표가 역내 국가들 간 영토 분쟁, 군비 통제 등 전통안보 영역에서의 협력을 도출하기 위해 필수적인 국가 간 신뢰구축에 맞추어져 있기 때문이다.

나. 필요성 및 목표

현재 동북아 지역만의 다자 안보협의체는 부재하다. 지역의 범위를 동아시아까지 확대하면, 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF), 상하이 협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO), 아시아-태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)의 부속회의(sidelines), 동아시아 정상회의(East Asia Summit: EAS) 등에서 다양한 지역 안보 이슈가 논의되고 있다. 하지만 동 협의체들은 실질적이고 구체적인 안보협력을 견인하고 있지 못하다.

북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO), 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE), 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE) 등을 통해 안보협력이 제도화되어 있는 유럽과 비

교하여, 동아시아에서 안보협력이 미미한 이유는 다음과 같다. 첫째, 역내 국가들의 이질적인 정치 체제(서구식 민주주의, 연방 독재, 사회주의적 전체주의, 왕조), 사회·경제 체제(공산주의, 사회주의, 자본주의), 종교(기독교, 불교, 일본 신도, 원시 신앙) 때문에 이들 국가들이 공동의 목표를 가지고 서로 협력하기 위한 인식의 토대를 공유하기는 쉽지 않다. 둘째, 영토 분쟁과 역사적 구원이 복잡하게 얽혀있다. 중국-대만 갈등, 남중국해 영토 분쟁, 한국-일본 간 독도 분쟁, 일본-중국 간 센카쿠 열도 분쟁, 그리고 러시아-일본 간 북해도 4개 섬에 대한 분쟁이 대표적 예이다. 셋째, 공동의 위협이 부재하다. 다수의 동아시아 국가가 서로 다른 국가를 (잠재적) 적으로 인식하고 있다. 넷째, 역내 국가들의 정치적 수준, 군사 역량 및 경제 발전 정도가 매우 상이하기 때문에, 동등한 토대에서 그들 간의 수평적인 협력이 형성되고 조정되기 어렵다. 종합하자면, 유럽과 비교하여 동아시아 국가들 사이에서 더욱 현저하게 두드러지는 문화·정치·경제·종교적 이질성, 영토 분쟁, 역사적 구원, 공동 위협의 부재 및 국력 차이로 인해 동 지역에서 안보협력이 활성화되지 못하고 있다.

또한, 위와 같은 ‘구조적(structural)’ 한계 외에도 동아시아의 주요 행위자인 미국과 중국이 동아시아 다자협력을 상반된 시각에서 접근하고 있는 것도 ‘아시아 패러독스’를 악화시키고 있다. 중국은 동아시아에서 자국의 영향력을 배가시키기 위해 역내 다자 협력의 참여국을 동아시아 국가로 한정하고 미국의 참여를 배제시키고자 한다. 그러나 미국은 중국이 주도하는 ‘배타적인 동아시아 다자주의(exclusive East Asian multilateralism)’에 대항하여, 자국이 포함되는 ‘아-태지역 포괄적 다자주의(inclusive Asia-Pacific multilateralism)’를 추구한다. 다자 협력을 바라보는 양국의 이와 같은 상반된 시각은 다자 안보협력의 진전을 가로막고 있다.

지금까지 역내 국가가 제도화된 안보협의체를 발전시켜나가기에는 현재의 동아시아 안보 지형이 너무도 척박함을 살펴보았다. 박근혜정부의 동북아 평화협력 구상은 역내 국가 간 신뢰 증진을 통해 척박한 동아시아 안보 환경을 개선하려는 노력이다. 무정부 상태(anarchic world)의 국가 중심주의에서 기인한 국가 간 경쟁이 주도하는 ‘도구적 국제질서(instrumental order)’를 극복하지 못하는 한, 동아시아에서의 안보협의체는 제 기능을 발휘할 수 없다. 박근혜정부의 동북아 평화협력 구상이 상정하는 동아시아 안보 질서는 무티아 알라가파(Muthiah Alagappa)가 명명한 ‘규범·계약적 국제 질서(normative-contractual order)’이다. ‘규범·계약적 국제 질서’하에서는 국가 간 자유무역의 증진을 통해 평화가 정착되고, 분쟁 해결과 위기 예방을 위한 제도적 기제가 원활히 작동된다. 국가 간 신뢰구축은 ‘규범·계약적 국제 질서’가 형성되기 위한 전제조건이다. 박근혜정부의 동북아 평화협력 구상은 동아시아 안보협력 공동체 건설의 기반이 될 신뢰를 구축한다는 측면에서 이론적으로 ‘구성주의’에 바탕을 둔다.

다. 과거 국내·외 유사 제안과의 비교

박근혜정부의 동북아 평화협력 구상은 기존 국내외 정부의 유사한 제안을 현 동북아 안보·경제 상황에 적합하게 계승 발전시키고 있다. 한국은 노태우정부 시 ‘동북아 평화협의회 방안’, 김영삼정부 시 ‘동북아협력대화’, 노무현정부 시 ‘평화번영의 동북아 시대 구상’, 이명박정부 시 ‘신아시아외교’를 제안하였다. 제안명이 함축하는 바와 같이 협력의 범위는 동북아, 동아시아, 아시아 전역 등 상이하였으나, 앞서 언급한 대로 동북아에서의 평화는 동아시아 나아가 아시아에서의 평화와 밀접하게 연동되어 있기 때문에 제안명에 투영된 지역적 범위의 차

이는 큰 의미가 없다고 할 수 있다.

박근혜정부의 동북아 평화협력 구상은 기존 정부의 제안 중 노무현 정부의 ‘평화번영의 동북아 시대’ 구상과 가장 유사하다. 노무현정부는 평화협력, 경제협력, 공동체협력을 통해 평화와 번영의 동북아 시대를 창출하고자 하였다. 구체적인 실행방안은 ① 다자안보대화 정례회를 통한 신뢰확대, ② 환경, 초국가범죄, 보건 등에서의 안보협력 추구, ③ 신뢰와 안보협력에 기반한 안보의제의 범위 확대였다. 그러나 노무현정부의 구상은 ‘동북아 균형자론’에 대한 미국과 중국의 부정적 반응으로 구현되지 못했다.

타 국가들도 동아시아 공동체 형성과 관련된 다양한 구상을 제안해 왔다. 일례로 2008년에 호주 러드 수상은 아시아-태평양공동체(Asia-Pacific Community)를 창설하자고 역설하였다. 그러나 동 구상은 동아시아 역외 국가인 호주가 공동체 형성에 주도권을 갖는 것을 우려한 중국과 일본의 무관심으로 실패하였다. 2009년 일본 하토야마 총리는 ‘우애’를 바탕으로 한 동아시아 공동체 구상을 제안하여 역내 경제협력과 경제통합을 추진하고자 하였다. 그러나 하토야마 총리의 제안은 경제보다 안보 이슈를 중요시 한 미국의 지지를 확보하는데 실패하여 구체화되지 못했다.

국내·외 역대 정부의 제안은 다자 안보·경제 협의체의 구축에 중점을 두었던 반면, 앞서 언급한 바와 같이 박근혜정부는 그러한 협의체의 구축에 기반이 될 국가 간 신뢰를 조성하는데 일차적 목표를 두고 있다. 한편, 국내·외 역대 정부의 제안이 내부동력 미비나 미국, 중국 등 주요 관련국의 지지를 확보하지 못하여 실패하였던 것을 감안하여, 박근혜정부는 미국과 중국이 동북아 평화협력 구상에 적극적으로 동참할 것을 촉구하고 있다. 박근혜 대통령이 한·미 정상회담(2013.5.7)과 한·중 정상회담(2013.6.27)을 통해 동북아 평화협력 구상을 미국과

중국에게 적극 설명·홍보하고, 이들 국가의 이해 및 지지를 확보해나가고 있는 것도 동일한 맥락이다.

2. 추진 방향

동북아 평화협력 구상의 추진목표는 단기적으로는 연성 이슈 영역에서의 다층적 교류·협력을 통해 역내 국가들이 신뢰를 축적하는 것이다. 이어 중·장기적으로는 다자협의체를 활성화시키고 높은 수준의 제도화를 달성하며, 궁극적으로 평화공동체를 구성하여 평화협력을 완성시키는 것이다. 박근혜정부에게 주어진 5년의 기간을 고려할 때, 아래에서는 단기 목표를 달성하기 위한 추진 방향을 제안한다. 향후 5년간 박근혜정부는 동북아 평화협력의 비전을 제시하고, 한국이 선도적으로 협력을 이끌어 낼 수 있는 연성 이슈들을 전략적으로 선별하여 의제화하여야 한다. 이어 양자, 소(小) 다자협의 프로세스를 적극 활용하여 동아시아 국가들이 평화협력의 습관을 축적하고 신뢰를 구축하도록 유도해야 한다.

일부에서는 강대국에 둘러싸인 한국이 연성 이슈 영역이라 할지라도 국가 간 협력을 이끌어가는 것은 역부족이라고 비판한다. 그러나 지나치게 강대국 중심 사고에 함몰되어, 연성 이슈 영역에서까지 중견국이 주도적으로 국가 간 협력을 이끌어낼 수 없다고 주장하는 것은 바람직하지 못하다. 이미 다수의 중견국가들이 경제협력, 비핵화시대, 군축 등의 다양한 영역에서 국제사회의 협력을 주도적으로 추동하고 있다. 일례로 호주와 태국이 APEC 태동의 산파적 역할을 감당한 바 있다.

가. 비전 제시와 연성 이슈의 전략적 선택

동북아 평화협력 구상을 실현하기 위해 한국은 동아시아 평화협력의 비전을 선도적으로 제시하여야 한다. 좀 더 구체적으로 한국 정부는 동북아 평화협력 구축 프로세스의 근간이 될 공동안보, 포괄안보, 협력안보 등의 개념을 동아시아 환경에 적합하게 재정립하여 관련 1.5 트랙 국제 학술회의 및 전략대화 등을 통해 국제사회에 제시할 필요가 있다. 아울러 한국은 헬싱키 최종결의서 작성 시 핀란드가 그러했던 것처럼 안보·경제 협력에 대한 보편적 규범 선언의 작성을 주도해나가야 한다.

규범 선언에 포함될 이슈는 다양한 연성 이슈 중에서 동아시아 국가들이 협력의 습관을 축적하기에 비교적 용이한 이슈를 선별적으로 선택하는 것이 필요하다. 일례로 일본의 원전사고와 중국의 원전 100여기 건설 계획 등을 감안할 때, 원자력의 평화적 이용에 관한 모범국가인 한국이 원자력 안전 이슈에 관한 협력의 증진을 선도할 수 있다. 또한 금년 10월에 서울에서 세계 사이버스페이스 총회가 개최될 때, 한국이 사이버 테러에 관한 동아시아 협력을 공론화할 수 있을 것이다. 그러나 북한, 중국 등이 민감하게 여기는 인권 문제는 연성 이슈라고 할지라도 동북아 평화협력 프로세스의 초기 의제에는 포함시키지 않는 것이 바람직하다.

나. 역내 국가와의 양자 안보협력 강화

최근 동아시아 지역에서 역내 국가들 간의 양자 안보 관계가 두드러지게 증대되고 있다. 대표적인 예가 일본과 호주의 안보협력이다. 미국·일본 동맹과 미국·호주 동맹이 삼자전략대화(Trilateral Strategic

Dialogue)를 통해 연계되는 것과 병행하여, 일본과 호주는 양자 안보협력 관계를 증진시키고 있다. 2007년 ‘호주-일본 안보선언(Australia-Japan security declaration)’, 2008년 ‘안보양해 각서(defense memorandum)’, 2010년 상호군수지원협정, 2012년 정보보호협정 체결은 높은 수준의 양국 간 안보협력을 입증하는 이정표이다. 일본-호주 외에도 일본-싱가포르, 일본-베트남, 호주-인도, 호주-베트남, 호주-한국, 한국-인도, 한국-싱가포르, 한국-베트남, 싱가포르-베트남 등이 최근 수년 사이에 양자 국방협력을 위한 양해각서에 서명하였다. 동아시아 지역에서 양자 안보 관계가 그물망같이 중층적으로 연계되고 있는 최근의 추세는 무엇보다도 해적, 사이버 공격, 탈 국가적 범죄, 테러, 자연재해 등과 같이 일국이 단독으로 감당할 수 없는 비전통안보 이슈의 증가에 기인한다.

동아시아 양자 안보 네트워크 강화는 역내 국가들이 개별 양자 관계에서 협력의 습관을 축적하고 신뢰를 구축할 수 있는 기회를 제공한다. 한국도 이러한 추세에 부응하여 역내 국가와의 양자 안보협력을 적극적으로 증대시켜나가야 한다. 일례로 한국은 아태지역 주요 중견국인 호주와 한-호 안보협력을 더욱 강화할 필요가 있다. 한국과 호주는 미국과 굳건한 동맹관계를 유지하고 있는데, 미·호동맹과 한·미동맹 모두 다원적·포괄적·글로벌 동맹을 추구하고 있다. 양국은 평화유지(peacekeeping)나 ‘분쟁후안정화(post-conflict stabilization)’ 등 양국이 협력할 수 있는 이슈를 발굴하고 동 영역에서 안보협력의 경험을 축적해나가야 한다. 이러한 맥락에서 지난 7월 4일에 개최된 양국 외무·국방 장관 간의 2+2 회담은 시의적이다.

그런데 한국의 양자 안보협력은 역내에서 호주, 일본 등 미국의 동맹국가·파트너 국가에 집중되는 경향이 크다. 그러나 한국이 동아시아에서 역내 국가 간의 안보협력을 추동하기 위해서는 미국의 동맹국가·

파트너 국가만이 아닌 타 국가와도 양자 안보협력 관계를 확대시켜나 가야 한다. 이에 중국도 예외가 아니다. 중국과 고위급 군사교류, 군사 훈련의 상호통보 및 참관, 나아가 비전통안보 이슈와 관련된 공동 군사훈련 실시 등 국방 협력을 증진시켜나가며, 양국 간 안보협력의 습관을 축적하고 신뢰를 구축해 나가야 한다.

다. 미·중이 포함되는 소(小) 다자주의 협력 체제 강화

개별 국가들 간의 양자적 노력만으로는 ‘아시아 패러독스’를 극복하기에는 한계가 있다. 동아시아 국가들 간의 역사적 구원과 영토 분쟁은 양자 협력의 네트워크 강화만으로 손쉽게 극복될 수 없기 때문이다. 국가 간 심각한 갈등을 증폭시키지 않고 합리적으로 협력을 이끌어 내기 위해서 역내 국가들은 중재자 혹은 조정자의 역할을 감당할 다자 협의체를 필요로 한다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 동아시아에서 다자 안보협의체는 제 기능을 발휘하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 소 다자주의가 다자안보협력을 가능케 할 디딤돌로 주목받고 있다. 소 다자주의는 소수의 국가가 일정 수준의 제도화의 틀 속에서 특정 이슈를 다루기 위해 연계되는 것을 의미한다. 역내 국가들은 양자 협력 관계를 증진시키는 동시에, 소 다자주의 협력을 통해 역내 타 국가들과 안보협력의 경험을 축적하고 평화공동체 구현을 위한 신뢰를 축적해나가야 한다.

그런데 소 다자주의는 동맹이나 전략적 파트너십 관계에 있는 국가들 간에 형성되는 경향이 크다. 이러한 이유로 동아시아에서 소 다자주의 협력은 미국에 의해 주도되고 있다. 미국은 아태 지역에서 호주, 일본, 필리핀, 한국, 태국과의 동맹에 기반을 둔 동맹 네트워크를 운영하고 있는데, 동 동맹 체제를 운영함에 있어 냉전기와는 달리 개별 동

맹의 소 다자적 연계를 강화하고 있다. 미국·호주 동맹과 미국·일본 동맹에 기반을 둔 미·일·호 삼국 간의 안보협력이 미국 주도 동맹이 소 다자적으로 연계되고 있는 대표적인 예이다. 2001년 ‘삼자안보대화’로 시작된 삼국간의 안보협력은 2006년 이래 고위급 간 ‘삼자전략대화’로 격상되었다. 삼국은 비전통안보 이슈에 대응하기 위한 정규 군사훈련을 실시하는 등 안보협력을 강화하고 있다. 미국이 탈 냉전기 자국 주도 동맹 체제를 운영함에 있어 개별 동맹의 연계를 추진하는 경향은 미국이 동맹국과의 군사 훈련에 다수 국가의 참여를 유도하고 있는 데서도 찾아 볼 수 있다. 미국은 탈 냉전기 안보 환경에서 새롭게 대두되고 있는 비전통안보 이슈에 효율적으로 대응하기 위해서는 자국의 동맹국들 간의 유기적 협력이 필수적이라고 주장한다. 그러나 중국은 미국 주도 동맹의 연계를 비판한다. 이의 궁극적 목표가 중국 봉쇄에 있다고 판단하기 때문이다. 위의 미·일·호 ‘삼자전략대화’를 예로 든다면, 중국은 미국이 ‘삼자전략대화’에 인도를 참여시켜 중국을 포위하는 4자 전략연대를 출범시키려 한다고 강변한다.

첨예한 미국과 중국의 전략적 대립으로 인해, 미국 주도 동맹국들만의 소 다자적 연계는 동북아 평화협력체 구상의 매개체가 되기에는 역부족이다. 그런데 주목할 것은 역내에서 미국이 주도하지 않는 소 다자 안보협력 또한 점증적으로 발전하고 있다는 점이다. 대표적인 예가 한·중·일 3국 간 대화이다. 1999년부터 시작된 3국 정상 간의 회담은 2008년부터 연례 정기화 되었다. 환경 문제에 관한 삼국의 장관급 회의는 이미 10년째 개최되고 있다. 또한 2011년에는 서울에 상설 사무국이 개설되는 등 3국 간 협력의 제도화가 심화되고 있다. 그러나 한·중·일 소 다자협력은 삼국 간 해묵은 역사적 구원으로 한계가 노정되고 있다. 최근 일본 정부의 민족주의적 성향으로 삼국 간 정상회담, 재무장관 및 중앙은행 총재 회담이 좌초되었다는 것은 이를 잘 방증한

다. 이러한 이유로 한·중·일 소 다자주의 협력은 지속적으로 추진되어야 하지만, 동북아 평화협력 구상을 실현하기 위한 주 매개체가 되기에는 한계가 있다.

한국이 동북아 평화협력 구상을 실현시키기 위해 역점을 두어야 할 소 다자주의는 한·미·중 간 소 다자주의이다. 한반도 통일을 위한 외부 환경 조성에 있어 미국과 중국의 역할이 결정적이기 때문이다. 미국의 ‘아시아로의 재균형’ 정책과 중국의 ‘핵심 이익’ 수호 기조 속에, 양 국가가 협력의 경험을 축적하고 신뢰를 쌓아 갈 수 있는지가 동북아 평화협력 구상의 성패에 결정적 영향을 미칠 것이다.

한국은 한·미·중 삼국 간 소 다자 협력을 활성화시키기 위해 노력하고 있다. 이미 미국과 중국에게 3국 협력의 필요성을 설득하고 한·미·중 협의를 공식 제안하였다. 실제로 지난 6월 27~28일에 제주도에서 1.5 트랙의 한·미·중 전략대화가 개최되었다. 그런데 한·미·중 소 다자 협력을 북한 비핵화 관련 3국의 정책 조율을 위한 기제로 활용하는 것은 바람직해 보이지 않는다. 중국은 한·미·중 소 다자 협력이 연성 이슈를 다룬다면 적극 참여하겠지만, 북한 비핵화같은 경성 이슈를 취급한다면 참여에 유보적 입장을 취할 것이다.

물론, 중국은 북핵 문제를 논의하기 위한 한·미·중 3국 간 비정기적 회담에는 반대하지 않는다. 6자회담에서 효율적으로 북핵 문제를 논의하기 위한 사전정지 작업으로써의 3국 간 회담은 ‘거래비용(transaction costs)’을 줄이는 효과가 있기 때문이다. 그러나 3국 간 협력이 3국 간 정기 대화, 사무국 설치, 나아가 공동 군사훈련 실시 등으로 소 다자적으로 제도화되어 나간다면, 중국은 그러한 틀에서는 북핵 문제를 논의하려 하지 않을 것이다. 중국의 입장에서 볼 때, 3국 간 소 다자 협력이 6자회담과 상충될 것을 우려하기 때문이다.

그러므로 북핵 문제를 논의하기 위한 한·미·중 3국 간 비정기적 회

답은 지속되어야 하지만, 일정 정도의 제도화를 특징으로 하는 한·미·중 소 다자 협력은 주 의제를 비전통안보 이슈로 국한시키는 것이 필요하다. 즉, 한·미·중 소 다자주의를 한반도 프로세스와 관련된 북한 비핵화의 도구로 활용하기보다는, 동북아 평화협력 구상 관련 연성 이슈 영역에서 3국 간의 협력을 축적하는 기제로 활용해야 한다.

라. 한·미·중 소(小) 다자 협력과 타 소(小) 다자 협력과의 연계 시도

미국과 일본은 한·미·중 소 다자 안보협력이 활성화된다면 동아시아 평화협력 구축 과정에서 일본이 소외될 수도 있다는 것을 우려한다. 한·미·일 소 다자 안보협력의 추진이 일본의 우경화로 인해 답보상태에 있는 상황은 이러한 우려를 더욱 가중시킨다.

사실, 한·미동맹과 미·일동맹은 동북아 안보의 핵심 축이며, 한·미·일 삼국의 소 다자 안보 연대는 동북아 평화협력 구상을 추진하는데 있어 든든한 안전핀이 될 수 있다. 그러므로 동아시아 평화협력 구상을 실현시키기 위해서도 한·미·일 소 다자 안보협력을 발전시켜야 하는 것이다. 박근혜 대통령이 지난 5월 방미 시 미 의회 상하원 합동연설에서 평화협력 구상과 오바마 대통령의 ‘아시아 재균형’ 정책이 시너지 효과를 낼 수 있다고 언급한 바 있는데, 한·미·일 소 다자 안보협력이 동북아 평화협력 구상의 안전핀 역할을 감당하는 것도 그러한 시너지 효과의 하나일 것이다.

궁극적으로 한국은 비전통안보 이슈를 매개로 한·미·중 삼국의 소 다자 협력과 한·미·일, 한·중·일 등 다양한 소 다자적 협력 메커니즘의 연계를 추구해야 한다. 또한 한·미·중 소 다자 협력이 활성화되면, 이의 외연을 4, 5, 6자로 확대하는 것도 고려해야 한다. 이를 통해 역내

다수의 국가가 참여하는 다자 평화 협력체가 태동할 수 있다. 이러한 관점에서 동북아 평화협력 구상의 추진방향은 현실주의(즉, 동맹)와 자유주의(소 다자 또는 다자 협력)가 수렴하는 윌리엄 토우(William Tow) 교수가 주창한 ‘수렴주의 안보(convergent security)’를 지향해야 한다.

북한 비핵화와 평화체제 전환

박종철

1. 현황

가. 북한의 핵능력과 위협

1990년 9월 소련의 세바르드나제 외교부장관이 북한의 김영남 당시 외상을 만나 한·소 수교 방침을 통보하자 김영남 외상은 북한이 앞으로 살길은 핵무기를 개발하는 것이라고 말한 것으로 알려져 있다. 1993년 3월 북한이 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT)을 탈퇴함으로써 북핵 개발이 국제적 관심사로 떠올랐다. 그 후 미·북 제네바합의에 의해 북핵동결을 추진하기도 하고, 6자회담을 개최하여 단계적 비핵화에 합의하기도 했다. 그러나 북한은 이러한 국제적 합의를 어겼을 뿐만 아니라 유엔제재에도 아랑곳하지 않고 핵개발을 계속 추진했다. 북한은 1차 핵실험(2006.10.9), 2차 핵실험(2009.5.26)에 이어 3차 핵실험(2013.5.12)을 단행하여 사실상 핵보유국가가 되었다.

북한이 사실상 핵보유국가라는 것은 어떤 의미인가? 국제사회에서 합법적으로 인정된 핵보유국가는 미국, 영국, 러시아, 프랑스, 중국 다섯 나라이다. 사실상 핵보유는 핵확산을 금지하는 NPT체제하에서 합법적이지는 않지만 핵능력을 보유한 것으로 묵인되는 것을 의미한다. 이런 의미에서 이스라엘, 인도, 파키스탄이 사실상 핵보유국가이다.

북한은 인도, 파키스탄과 같은 사실상의 핵보유국가 지위를 추구해

왔다. 북한은 헌법 전문에 핵보유국 지위를 명시(2012.4.13)했으며 이를 국내법적으로 뒷받침하는 조치를 취했다. 북한 노동당 당중앙위원회 전원회의(2013.3.31)는 핵보유를 기정사실화하고 ‘경제건설과 핵무력 건설 병진노선’을 김정은 시대의 국가전략으로 채택하였다. 또한 북한 최고인민회의는 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여’라는 법령을 채택하여 핵개발을 법적으로 뒷받침하였다.

그렇다면 북한은 어느 정도의 핵능력을 보유하고 있을까? 북한은 대체로 사용가능한 수준의 핵무기를 보유하고 있을 것으로 추정된다. 핵국가가 되기 위해서는 핵물질 확보, 기폭 장치 제조 능력, 소형화 및 경량화, 투발수단 보유, 핵무기운영체계 등을 구비해야 한다.

첫째, 북한은 핵무기를 만들 수 있는 핵물질인 플루토늄과 농축우라늄을 보유한 것으로 여겨진다. 10kt 플루토늄탄 1기를 만드는 데 약 3~4kg의 플루토늄이 필요한데, 북한은 약 40~43kg의 플루토늄을 보유하여 10~14기의 플루토늄탄을 제조할 수 있는 것으로 추산된다. 또한 북한은 2010년 이후 농축우라늄을 개발하여 우라늄탄 제조가 가능한 농축우라늄을 보유한 것으로 추정된다.

둘째, 북한은 플루토늄탄의 기폭장치 제조 능력을 보유하고 있으며, 3차 핵실험에서는 농축우라늄탄의 내폭형 기폭장치를 실험했을 가능성도 있다.

셋째, 핵무기를 투발수단에 장착하기 위해서는 핵무기의 소형화 및 경량화 기술이 중요하다. 북한은 그동안 100회 이상의 고폭실험을 통해 소형화와 경량화를 위해 노력해왔다. 북한은 자국이 보유한 투발수단에 장착할 수 있도록 소형화 및 경량화를 추진해 왔다.

넷째, 핵무기를 탑재하고 투하할 수 있는 투발수단이 필요하다. 북한은 중·단거리 탄도미사일인 스커드 미사일, 중거리 노동미사일, 장거리 대포동미사일 등을 개발하여 한반도 전역과 일본 열도를 넘어 미국의

서부지역까지 사정거리에 포함하는 다양한 투발수단을 개발해왔다.

다섯째, 핵국가가 되기 위해서는 이상과 같은 기술적 능력과 함께 핵무기를 관리·운영할 수 있는 종합적 핵관리체계가 필요하다. 핵무기 운영체계에는 운반체계관리, 핵무기 방호체계, 지휘통제시스템 등이 포함된다. 북한은 핵무기시스템의 운영을 위한 전문부서와 방호체계, 지휘통제체계 등을 구비하고 있다.

이상과 같은 점을 종합해 보면 북한은 사실상의 핵보유국가라고 할 수 있는 여러 가지 능력을 갖추고 있다. 북한은 앞으로 일차 핵 공격(first nuclear strike)이후 이차 핵공격(second nuclear strike)을 할 수 있는 핵능력을 구비하기 위해 핵무기 수의 증가, 소형화 및 경량화, 투발수단 개발, 핵방호체계 정비 등을 계속 추진할 것이다.

한편, 핵무기가 실제 사용될 가능성이 있는가에 대해서 상반되는 견해가 있다. 핵무기 사용은 공멸을 초래하는 막대한 파급효과가 있기 때문에 실제 사용될 수 없다는 견해가 있다. 이러한 입장에 의하면, 북한도 핵무기를 사용할 경우 자신도 피해를 입고 체제 붕괴를 각오해야 하기 때문에 실제 핵무기 사용 가능성은 거의 없다고 할 수 있다. 반면, 국내정치가 불안정한 국가나 테러집단 등이 핵무기를 사용할 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 견해도 있다. 이러한 입장에 의하면, 북한의 경우 국내정치 불안으로 핵통제 불능상황이 발생하거나 국지적 충돌이 전면전으로 확대되는 경우 핵무기 사용 가능성을 완전히 배제할 수 없는 측면이 있다.

또한 핵무기 보유가 지역안보를 안정화한다는 견해와 오히려 국지적 충돌을 확대한다는 견해가 있다. 핵무기안정론은 미소냉정체제에서와 같이 핵무기 보유가 핵균형을 가져와서 전면전을 불가능하게 하고 핵보유국의 책임감을 수반하기 때문에 지역적 안정이 도모된다고 주장한다. 반면 핵무기불안정론은 인도·파키스탄의 경우를 보면 핵균

형은 오히려 재래식 군사력을 사용한 국지적 충돌을 증가시킨다고 주장한다.

핵안정론 또는 불안정론의 적실성 여부를 한반도에 적용할 경우 분명한 판단을 내리기 어렵다. 앞으로 북한의 핵능력과 미국의 핵우산의 억제력이 어떤 식으로 전개될지 예측하기 어렵다. 또한 북한 핵능력과 미국의 핵우산의 억제력을 일률적으로 비교하기도 어렵다. 또한 동북아지역의 지정학적 특성을 고려할 때 중국, 러시아, 일본 등의 역학관계도 중요하게 고려되어야 한다. 그럼에도 불구하고 한 가지 분명한 것은 북핵 보유가 한반도 안보를 위협하고 동북아질서를 불안하게 하는 핵심적인 요인이라는 점이다.

북한의 핵보유는 사용 여부와 관계없이 남북관계 정상화와 평화정착을 근본적으로 위협하는 요인이다. 첫째, 북한은 핵위협을 바탕으로 남북관계의 주도권을 확보하고자 한다. 김정은 체제는 2012년 말부터 핵·미사일 실험을 하는 한편, 대남위협 공세를 강화했다. 북한은 핵무기라는 비대칭전력을 바탕으로 대남도발의 시기, 방법, 강도, 국면전환 모색 시점 등을 마음대로 결정하고자 한다.

북한이 대남위협을 통해 남북관계의 주도권을 확보하고자 하는 것은 새로운 것은 아니다. 과거에도 북한은 대남위협을 고조시켰다가 대화를 수용하고, 다시 도발을 하는 행태를 반복적으로 보여 왔다. 그러나 북한은 핵보유를 기정사실화하면서 자신들의 위상을 강화하고 한국의 대내외 입지를 약화시키려는 전술을 한층 강화하고 있다. 북한은 핵보유를 바탕으로 남북관계의 게임의 틀을 바꾸고자 하고 있다.

북한은 2012년 연말부터 미사일 발사, 3차 핵실험을 감행하고 이후 각종 매체를 통해 위협적 언사의 수위를 높였다. 특히 북한은 ‘핵선제 타격’ 가능성을 언급하였다. 북한은 핵무기가 방어용이 아니라 선제적으로 공격할 수 있다는 점을 명백하게 표명하였다. 북한은 핵개발이

미국의 대북적대시정책에 대한 방어용으로 개발되었다는 기존의 논리를 뛰어 넘어 핵무기를 실제로 사용할 수 있다는 점을 언급하였다. 북한은 핵무기의 선제적 사용 가능성을 언급함으로써 재래식 무기에 의한 대남위협과는 질적으로 성격이 다른 위협수단을 보유했다는 점을 과시하였다.

둘째, 북한은 핵위협을 통해 국지도발 상황에서 한·미연합군의 대응능력을 제약하고자 할 것이다. 북한은 대남도발에 대한 보복이 제한적일 것이라는 판단하에 재래식 군사력 및 비대칭 침투력을 사용하여 더욱 다양한 형태의 대남도발을 감행하고자 할 것이다.

셋째, 북한의 핵보유로 인해 한반도에서 군사적 대결과 군비경쟁이 가속화될 것이다. 북한은 핵능력 향상을 위한 군사비 지출과 함께 재래식 군사력에 대한 군비 지출도 늘릴 것이다. 이러한 군비 지출은 북한의 경제난을 심화시킬 것이다. 이것은 핵보유와 함께 경제를 발전시키겠다는 ‘핵·경제 병진전략’이 실현가능성이 없다는 것을 의미한다.

넷째, 중장기적으로 볼 때 북핵 보유는 한반도 분단을 장기화시키는 결과를 가져올 것이다. 북한은 체제생존을 위한 최후의 보루로 핵무기를 개발하였다. 북한이 핵무기를 보유하고 있는 한 남북관계 정상화와 북한체제 개혁은 어려울 것이다. 이렇게 되면 남북한 간 대립구도가 장기화되고 평화통일의 길은 멀어질 것이다. 또한 주변국 및 국제사회도 북한이 핵을 포기하지 않는 한, 한반도통일에 대해서 부정적 입장을 보일 것이다.

다섯째, 북한은 핵보유 지위를 근거로 미국에게 소극적 안전보장과 비핵지대화, 핵군축을 요구하고 있다. 북한 국방위원회는 2013년 4월 18일 비핵화의 세 가지 조건으로 ① 대북제재 결의 해제 및 적대시정책의 중단과 사죄, ② 북한에 대한 소극적 안전보장(Negative Security Assurance: NSA), ③ 한반도와 주변지역의 비핵무기지대화를 요구하

였다. 첫째, 미국의 대북적대시정책을 철회하고 북한을 외교적으로 승인하고 관계정상화를 추진해야 한다는 것이다. 둘째, 미국은 비핵보유국에 대한 핵선제공격을 배제하는 소극적 안전보장(NSA)을 북한에게도 적용하라는 것이다. 셋째, 북한의 비핵화뿐만 아니라 미국의 핵우산 등을 포함하여 한반도와 주변지역에서 핵무기 사용을 배제하는 비핵지대화를 실현해야 한다는 것이다. 특히 북한은 자국도 핵보유국이기 때문에 북한만의 일방적 비핵화는 부당하며 미국과 동등한 위치에서 핵군축을 할 것을 요구하고 있다.

그리고 동북아차원에서 보았을 때 북핵 개발은 동북아안보불안을 가중시킨다. 동아시아에는 경제협력의 증가에도 불구하고 역내 국가 간 정치·안보불안이 증가하는 ‘아시아 패러독스’ 현상이 나타나고 있다. 동북아의 안보불안 요인에는 역사문제, 영토문제, 군비경쟁 등이 있지만 북핵 문제는 동북아 안보를 불안하게 하는 가장 결정적 요인이다.

한편 북핵 문제는 세계적 차원에서도 안보위협 요인이다. 미국은 북한의 핵개발 자체보다 수평적 핵확산에 더 많은 관심을 지니고 있다. 미국은 북한의 핵무기·핵물질·핵기술이 비핵보유국가나 테러집단에게 이전될 가능성을 우려한다. 특히 북한의 핵개발은 핵기술 및 물질의 이전, 미사일 개발 등과 관련하여 이란, 파키스탄, 시리아 등과 국제적으로 연결된 커넥션을 형성하고 있다는 점에서 우려된다.

나. 북한의 정전체제 무효화와 미·북평화협정 체결 주장

북한은 6·25 전쟁의 종전 이후 정전체제를 위반하는 한편, 이를 무효화하는 조치를 밟아 왔다. 북한은 정전협정을 위반하여 육상, 해상, 공중, 해저에서 다양한 형태의 도발을 해 왔다. 그리고 북한은 1990년대 초 이후 정전체제를 무효화시키는 조치를 취해 왔다. 그 결과 정전

체제를 지탱하는 두 축인 군사정전위원회와 중립국감독위원회가 유명 무실화되었다. 1991년 군사정전위원회의 유엔사 측 수석 대표에 한국군 장성이 임명되자 북한은 이를 구실로 북한 측 정전위 수석대표를 소환함으로써 정전위 가동이 중단되었다. 그 결과 1998년부터 정전위원회는 유엔사·북한 장성급회담이라는 변형된 형태로 운영되고 있다. 또한 북한의 압력으로 중립국감독위원회의 공산 측 대표인 체코 대표단 철수(1993.4.3), 폴란드 대표단 철수(1995.2.28) 등이 이루어짐에 따라 중립국감독위원회의 기능이 정지되었다.

북한은 정전체제를 무효화하고 그 대신 1994년 4월 ‘새로운 평화보장체제’를 제안하였다. 이것은 정전협정을 대체하여 미·북 간 잠정협정을 체결하고 미·북 공동군사기구를 구성하자는 것이었다. 북한은 정전체제를 무효화하고 미북이 직접 관리하는 새로운 평화관리체제를 주장한 것이다.

한편, 북한 핵문제가 대두한 뒤 한반도 평화체제 문제는 북핵 문제와 연계되었다. 북한은 북한의 핵개발 이유가 미국의 대북적대시정책과 안보위협 때문이라고 주장하며 핵문제의 해결을 위해서는 미국의 적대시정책 폐기와 한반도 평화체제 전환이 필요하다고 주장하였다. 북한의 이러한 주장이 타당한 것은 아니지만 한반도 평화를 보장하기 위해 비핵화와 평화체제를 포괄적으로 해결하는 것이 필요하다는 점이 인정되었다. 이에 따라 6자회담의 9·19 공동성명(2005.9.19)에서 북핵문제 해결과 함께 ‘직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 할 것’이 합의되었다. 이러한 구도에 의하면 6자회담의 진전에 따라 한반도 평화체제를 논의하기 위한 ‘한반도 평화포럼’이 구성될 것으로 예상되었다.

올해 초 북한은 군사적 긴장을 고조시킴으로써 대미평화공세를 강화하고 있다. 북한은 ‘정전협정 백지화 선언’(2013.3.5), 남북불가침협

정 폐기(2013.3.8) 등을 통해 한반도 위기를 고조시키는 한편 대미평화 협상 제안을 하고 있다. 북한은 오래전부터 한국을 배제하고 미·북평화협정 체결을 주장해 왔다. 최근 북한은 핵·미사일 능력을 바탕으로 미국을 상대로 새로운 협상입지를 확보하기 위해 전력을 기울이고 있다. 북한은 미국의 B-52, B-2 등 최신예 폭격기와 핵추진 잠수함의 동해 항해 등에 대해서 전투근무 태세 발령 등으로 대응하는 한편, 하와이, 태평양 미군기지, 미 서부 등을 공격할 수 있다고 위협함으로써 대미협상력을 확보하고자 하였다.

북한의 목표는 미·북평화협정체결에 의해 북한의 안전을 보장받고 주한미군을 철수시킴으로써 한반도에서 군사적 우위를 달성하는 것이다. 북한은 핵보유능력을 바탕으로 대미협상을 요구할 수 있는 효과적인 지렛대를 확보했다고 판단하고 있다. 북한은 핵위협이라는 새로운 수단을 한·미동맹 와해와 주한미군 철수라는 목표 달성을 위해 집중적으로 활용하고 있다.

2. 추진 방향

가. 핵억제력 확보

대북억제력 확보와 북핵 문제의 해결은 안보정책일 뿐만 아니라 대북정책을 추진할 수 있는 기본 바탕이다. 대북억제력 확보는 세 가지 방향에서 이루어져야 한다. 핵위협에 대한 핵 억제력 확보, 미사일 공격에 대한 억제력 확보, 그리고 재래식 및 비 재래식 도발에 대한 억제력 확보이다.

첫째, 북한이 사실상의 핵능력을 보유하게 됨으로써 북핵위협에 대한 억제력을 확보하는 것이 최대 과제이다. 핵위협에 대한 여러 가지

대안 가운데 선제타격론은 불확실성과 전면전으로 확대될 가능성 때문에 실현되기 어렵다. 그리고 독자적 핵무장은 우리나라가 핵확산금지조약(NPT) 및 한·미원자력협정을 체결하고 있다는 현실적 제약을 고려할 때 실현가능성이 없다. 더욱이 만약 우리나라가 핵개발을 할 경우 한·미동맹의 결렬을 무릅써야 하며, 국제적 제재를 감수해야 한다는 점도 현실적 제약이다.

또한 전술핵무기를 재배치하는 것도 실현가능성이 낮다. 미국은 군사기술면에서 보았을 때, 전략핵무기에 의해 한반도에 핵우산을 제공하는 것이 가능하다고 판단하고 있다. 더욱이 핵무기 없는 세상을 목표로 하는 오바마 행정부는 이미 1991년에 한반도에서 철수한 전술핵무기를 재배치하려고 하지 않을 것이다.

우리가 택할 수 있는 대안은 한·미동맹의 강화에 의해 미국의 핵우산의 실효성을 높이는 것이다. 한·미는 ‘확장억제정책위원회(Extended Deterrence Policy Committee)’를 통해 한국에 대한 미국의 핵우산의 실효성을 높이기 위한 맞춤형 억제능력을 강화해야 한다. 확장억제력을 높이기 위해서 미국의 전략폭격기, 대륙간탄도미사일, 핵잠수함 등에 의해 핵억제력을 강화하는 방안을 강구해야 한다.

둘째, 북한의 미사일 위협에 대비하여 한국형 방어체계를 구축해야 한다. 한국 정부는 한·미미사일지침 개정에 따라 사거리 800km의 탄도미사일을 실전배치할 계획을 추진하고 있다. 아울러 북한의 미사일 공격을 발사 이전에 탐지, 식별, 타격할 수 있는 ‘킬 체인(Kill Chain)’을 구축하는 방안이 강구되고 있다. 또한 북한 미사일 공격에 대한 선제타격이 실패할 경우에 대비한 한국형 미사일방어체계를 개발할 계획이 논의되고 있다.

셋째, 북한이 재래식 군사력 및 비대칭 침투전력에 의해 각종 대남 도발, 침투, 테러 등을 감행할 것에 대한 대비가 필요하다. 한·미는 최

근 『한·미 공동 국지도발 대비계획』(2013.3.22)에 서명했다. 이 대비계획은 북한의 각종 도발 유형을 모두 상정하고 이에 대한 한·미의 공동 대응 방안을 마련한 것이다. 북한이 서해의 북방한계선(NLL), 비무장 지대 등에서 도발하면 일차적으로 자위권 차원에서 한국군이 대응하고 미군의 전력지원을 받도록 명문화되었다. 그동안 북한의 국지도발이 있을 경우 대응방법에 대한 명확한 기준이 없었다. 향후 국지도발이 발생할 경우 유형별로 대응방안을 명시함으로써 신속한 대응이 가능해졌다. 또한 그동안 확전을 우려하여 북한의 도발에 대해 소극적이었던 미국이 한·미 공동으로 국지 도발에 대한 대비계획을 마련한 것은 중요한 의미가 있다.

나. 6자회담 재개와 새로운 합의 도출

북핵 억제력을 확보하는 것과 병행하여 북핵 문제를 해결하기 위한 방안을 강구해야 한다. 북한의 3차 핵실험 후 대결과 긴장 국면을 넘어 서서 협상 여건을 조성하는 것이 필요하다. 한편으로는 유엔의 대북결의안에 의한 대북제재를 실시하면서 협상 여건을 모색하는 이중전략이 필요하다.

비핵화를 위한 협상을 재개하기 위해 미국, 중국 등 주요 관련국과 협조체제를 가동해야 한다. 특히 북핵 문제에 대한 핵심 열쇠를 쥐고 있는 한·미·중 3자 전략대화를 가동하여 3국간 협의하에 북핵 문제 해결방안을 강구해야 한다.

북핵 문제 전개과정을 살펴 볼 때, 문제의 해결을 위해서는 다음과 같은 방향을 견지하는 것이 바람직하다. 첫째, 협상 틀의 관점에서 미·북회담, 6자회담, 남북회담을 동시에 추진해야 한다. 협상 틀의 효과라는 점에서 볼 때 미·북회담, 6자회담, 남북회담 모두 한계를 가지고 있

다. 미·북회담에서는 미국과 북한의 우선순위에서 차이가 있다. 6자회담은 다자회담의 성격상 합의도출과 합의이행의 보장이 어려운 문제가 있다. 남북회담에서는 북한이 남한과의 직접 핵 협상을 꺼리기 때문에 핵문제에 대한 본격적 협상이 어려운 점이 있다. 한국과 미국 및 국제사회는 미·북회담과 6자회담, 남북회담을 동시적으로 추진하고 이를 통해 북한의 전략적 선택을 유도할 수 있는 외부적 환경을 조성하기 위하여 노력해야 한다.

특히 6자회담을 재개하려는 노력을 해야 한다. 6자회담은 여러 가지 한계를 지니고 있지만 현실적으로 북핵 문제 해결을 위한 가장 유용한 대안이다. 따라서 6자회담이 재개될 수 있도록 노력하는 것이 필요하다.

둘째, 북핵 문제에 대해 기존에 합의되었던 사항들을 어떻게 발전시킬 것인지에 대해 고민해야 한다. 6자회담이 재개될 경우 기존 합의문인 9·19 공동성명, 2·13 합의, 10·3 합의를 토대로 새로운 협상을 해야 할 것이다. 9·19 공동성명에서 합의된 북한의 핵포기와 대북 보상 방안인, 한반도 평화체제 구축, 미·북 및 북·일 관계개선, 대규모 대북 경제지원 등을 포괄적으로 일괄타결하는 정책을 추진해야 한다. 이 과정에서 한반도 평화와 북한 비핵화를 연계시키는 협력적 위협감축(Cooperative Threat Reduction: CTR)이 구현될 수 있는 방안도 강구할 필요가 있다.

북핵 협상이 재개되면 그동안 북한 핵개발 상황을 감안하여 새로운 합의문이 필요하다. 지난 20년의 북핵 협상이 기본적으로 포괄적 일괄 타결의 형태를 지향했으며 동시행동(action for action)의 원칙을 유지했음을 감안하면 앞으로의 협상도 비슷한 경로를 걸을 가능성이 크다. 그러나 북한이 우리측 농축 플루토늄 프로그램을 공개하였고 3의 핵실험을 한 상황이 반영되어야 한다. 북한의 플루토늄 프로그램뿐만 아니라 농축 우라늄 프로그램, 핵무기 보유 등이 함께 논의되어야 한다. 따라서 북핵

문제에 대한 기존 합의를 준수하되, 북한의 핵실험, 농축우라늄 프로그램 개발 등을 감안한 새로운 합의문이 필요하다.

다. 한반도 평화체제 추진 방향

6자회담 재개에 의해 비핵화 논의가 진전되면 한반도 평화체제를 병행추진해야 한다. 비핵화와 평화체제 구축을 어떤 순서와 어떤 방식에 의해 추진할 것인가 하는 것이 중요하다. 비핵화와 평화체제 이행에 대해서 ‘선 비핵화 후 평화체제 구축’, ‘선 평화체제 구축 후 비핵화’, ‘비핵화와 평화체제 구축의 상호 조율’의 3가지를 상정할 수 있다. 이 가운데 가장 바람직한 것은 ‘비핵화와 평화체제 구축의 상호 조율’이다. 이것은 미국의 선비핵화 입장과 북한의 선평화체제 입장을 조정하여 핵폐기와 평화체제 구축, 미·북 관계 개선을 단계적으로 연계한 것이다. 이것은 핵폐기의 진행과정을 기준으로 이에 상응하는 수준에서 평화체제 구축과 미·북 관계 진전을 추진하는 것이다. 구체적으로 보면 불능화 및 신고가 마무리되고 핵폐기과정에 돌입하는 시점에서 한반도 평화체제 협상을 추진하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 앞으로 다음과 같은 기본방향에 입각하여 한반도 평화체제 구축을 추진하는 것이 바람직하다.

첫째, 한반도 평화포럼의 구성 및 운영이 어떤 형태로 되든지 실질적으로 남북한 당사자원칙이 지켜져야 한다. 남북한 당사자 원칙의 확립은 남북한이 한반도문제 해결을 위한 주도권을 지니고 있으며, 국제사회는 이를 지지·협력하는 보완적 역할을 해야 한다는 것을 의미한다. 남북한 당사자 원칙은 한반도에 대한 주도권 확립을 위해 경쟁하는 주변국의 영향력을 배제하고 향후 통일과정 및 통일 후 체제통합과정에서 주변국의 개입을 차단하는 의미도 지니고 있다. 남북한 당사자

원칙은 한반도 문제 해결에 대한 민족자결권을 천명한 것으로 민족분단과 대립으로 손상된 민족적 자존심을 회복하기 위해서도 필요하다.

남북한 당사자 원칙에 대한 북한의 동의를 얻어내기 위해서는 현실적으로 남북한의 협의가 없이는 한반도 평화 정착이 불가능하다는 점을 설득해야 한다. 한반도 평화 정착이 기본적으로 남북한 간 문제이며 미국을 포함한 주변국의 역할은 평화 보장자의 역할에 한정되어야 한다는 점을 북한에게 설명해야 한다. 북한에게 한반도 평화 정착에 대한 남북한 당사자 원칙이 인정되어야 남북경협과 한반도 경제공동체 건설에서 남북한 주도권도 의미를 지닐 수 있다는 점을 주지시켜야 한다.

그리고 미국에게 남북한 당사자 원칙을 인정받기 위해서는 남북한 당사자 원칙이 한·미동맹과 한반도 평화체제 구축에 관한 한·미 협의를 훼손하는 것이 아니라는 것을 설명해야 한다. 이를 위해 한반도 평화체제의 기본구도에 대해 긴밀한 한·미협의를 전제되어야 한다.

아울러 남북한 당사자 원칙에 대한 중국의 지지를 확보해야 한다. 중국은 한반도 문제에 대한 남북한 당사자 원칙을 지지하는 입장을 보이고 있다. 중국은 미국의 영향력 배제와 미·북 협상 주도를 방지하기 위한 목적에서 남북한 당사자 원칙을 지지하고 있다. 이러한 중국의 입장을 활용하여 남북한 당사자 원칙에 대해 중국의 지지를 이끌어 내야 한다.

둘째, 한반도 평화체제 구축은 다층 구도로 추진되어야 한다. 우선 남북한 간에는 남북군사회담 등을 통해 한반도 평화체제 구축의 여건을 조성하는 한편, 남북한 군비통제 방안이 논의되어야 한다. 그리고 한반도 평화포럼에서는 한반도 평화협정의 방식, 내용, 평화체제 관리 방안 등이 논의되어야 할 것이다. 6자회담에서는 한반도 평화체제의 국제적 보장 방안이 논의될 것이다. 아울러 한반도 평화체제 구축 여

건을 조성하기 위해서는 미·북 대화를 통해 미·북 관계 진전과 미·북 국교 정상화에 대해 논의하는 것이 필요하다.

셋째, 평화체제 구축방식 및 평화관리 방안에 대해서 신축성 있는 입장을 보이는 것이 바람직하다. 평화체제 구축의 구체적 방식, 평화협정의 서명방법, 보장 방법 등에 대해 특정한 방안을 설정하기보다, 관련국의 입장과 실효성 등을 고려하여 실현가능한 대안을 모색하는 개방적 입장이 바람직하다.

넷째, 한반도 평화협정 체결과 군비통제를 병행적으로 추진해야 한다. 한반도 평화협정 체결과 군비통제의 순서에 대해서 군비통제를 완료한 후 한반도 평화협정을 체결하자는 견해가 있다. 이러한 견해는 북한에 대한 불신 및 평화체제의 불안전성 때문에 군비통제가 실질적으로 이행되지 않는 한, 평화협정 체결만으로는 평화가 정착되지 않는다고 여긴다. 그러나 군비통제가 어느 정도 진전된다면 군비통제가 완료될 때까지 평화협정 체결을 미룰 필요는 없다. 반면 북한의 입장은 군축을 먼저 실시함으로써 한반도 평화에 대한 위협요소를 제거하자는 것이다. 그러나 한반도 평화체제 구축 및 평화관리에 대한 구체적 방안이 없이 군축을 먼저 실시하자는 북한의 입장도 현실성이 없다. 따라서 한반도 평화체제 구축의 기본 구도에 대한 협상을 진행하는 것과 군비통제를 병행하여 실시하는 것이 바람직하다.

‘비전 코리아 프로젝트’ 실행 방안

임강택

1. 문제 제기

‘비전 코리아 프로젝트’는 지난 대선과정에서 새누리당 후보의 입장으로 여러 차례 발표되면서 ‘한반도 신뢰프로세스’와 함께 새 정부 대북정책의 핵심 내용을 구성하고 있는 것으로 평가되고 있다. 이에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’의 실질적이고 구체적인 실천 방안에 대한 국내외적 관심이 증가하고 있다.

대선과정에서 박근혜 대통령 후보는 여의도 당사에서 열린 기자회견(2012.11.5)을 통해 “신뢰가 쌓이고 비핵화가 진전되면 한반도 경제공동체 건설을 위한 ‘비전 코리아 프로젝트’를 가동하겠다.”라고 밝힌 바 있다. 이 자리에서 실행과제로, “북한의 경제 자생력을 높이기 위해 북한의 인프라 확충과 주요 국제금융기구 가입 및 국제투자 유치를 지원하고, 나진·선봉 등 북한의 경제특구에 대한 진출도 모색하겠다.”라는 구상을 제시하였다.

프레스센터에서 마련된 서울외신기자클럽 기자회견(2012.11.8)에서 박근혜 후보는 한반도에서 ‘지키는 평화’에 머물지 않고 ‘지속가능한 평화’를 적극적으로 만들어 갈 것이라고 강조하면서 이를 위해 북한의 실질적인 변화를 내고자 한다는 점을 역설하였다. 이어서 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대해서 소개하면서 “북한에 대한 인도적 지원을 계속하

고 경제·사회·문화 교류를 호혜적으로 업그레이드”하겠다는 의지를 표명하였다. 나아가 “신뢰가 쌓이고 비핵화가 진전됨에 따라 국제사회와 함께 북한의 인프라 확충, 국제금융기구 가입과 투자 유치 등 ‘비전 코리아 프로젝트’를 추진할 것”이라고 밝힌 바 있다. 이와 함께 “한반도와 동북아의 공동이익과 평화조성을 위해 러시아 연해주, 중국 동북 3성, 남북한을 포괄하는 다각적인 협력을 적극 추진할 것”이라고 추진 방향을 제시하였다.

또한 여의도 당사에서 열린 경제지 합동 인터뷰(2012.11.20)에서도 비슷한 내용을 강조하였다. “신뢰구축과 비핵화 진전에 따라 더 큰 규모의 경험을 추진할 것”이며, 이것이 ‘비전 코리아 프로젝트’라는 것이다. 추가적인 설명을 통해서 박근혜 후보는 “북한의 경제 자생력을 높이기 위해 전력·교통·통신 등 인프라 확충과 주요 국제금융기구 가입 및 국제투자 유치를 지원하고, 나진·선봉 등 북한 경제특구에 대한 진출도 모색할 것”이라면서, 이를 통해서 “한반도 경제공동체 건설의 기초가 마련될 것”이라고 역설하였다. 여기에 더하여 “북한과 중국과 러시아와의 접경지역인 러시아 연해주와 중국 동북 3성, 남북한을 포괄하는 남·북·러, 남·북·중 3각 협력을 적극 추진할 것”이라고 강조하였다.

‘비전 코리아 프로젝트’에 대한 후보 시절의 구상이 아직 세부적으로 구체화되지는 않고 있지만, 대체로 남북 간 신뢰와 비핵화 진전이라는 조건이 어느 정도 충족될 경우에 다음의 3가지 핵심 사업을 집중적으로 추진하겠다는 것이라고 할 수 있다. 첫째, 북한의 열악한 산업 인프라 확충 작업을 추진하고, 둘째, 북한경제의 국제화와 국제자금의 투자 유치를 지원하며, 셋째, 북한의 접경지역을 중심으로 하는 3각 협력사업 등이 그것이다. 이를 통해서 경제공동체 건설을 위한 기초를 마련하면서 남북경제협력이 동북아 주변 국가들의 평화와 공동번영에 이바지할 수 있도록 3각 협력을 확대해 나가겠다는 계획이라

고 할 수 있다.

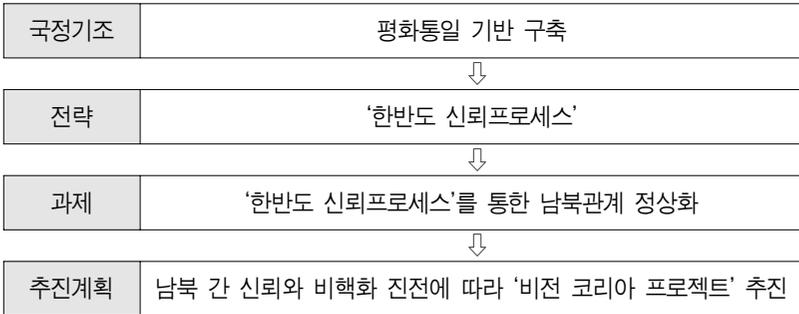
‘비전 코리아 프로젝트’가 신뢰구축과 비핵화 진전이라는 조건을 필요로 한다는 점과 ‘비전 코리아 프로젝트’가 ‘한반도 신뢰프로세스’의 최종 단계에서 본격적으로 추진될 것으로 설정되어 있다는 점을 고려할 때, 상대적으로 장기적인 성격의 계획이라고 할 수 있다. 따라서 신뢰구축과 비핵화 진전이라는 조건이 상대적으로 수준이 낮은 초기 단계에서 보다 성숙한 단계로 점점 진화해 나갈 것이라는 점에서 단계적인 접근을 통해서 과제를 살펴보는 것이 바람직해 보인다. 다시 말해, 남북 간의 신뢰가 상대적으로 미흡하고 비핵화에 대한 논의가 담보 상태에 머물 경우에도 ‘비전 코리아 프로젝트’의 실행을 준비한다는 차원에서 과제를 모색할 필요가 있다는 것이다.

2. ‘비전 코리아 프로젝트’의 정책적 위상과 특징

박근혜정부의 4대 국정 기조 중의 하나인 ‘평화통일 기반 구축’은 이의 실현을 위한 3대 전략과 17개 과제로 구성되어 있다. 3대 전략은 ‘튼튼한 안보’, ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘신뢰외교’이며 ‘비전 코리아 프로젝트’는 ‘한반도 신뢰프로세스’와 연계된 3가지 과제 중에서 첫 번째로 제시된 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’ 과제의 추진 계획 중의 하나로 제시되고 있다.

국정과제에서 제시된 ‘비전 코리아 프로젝트’는 ‘남북 간 신뢰와 비핵화 진전에 따라 추진’하겠다고 밝히고 있으며 이를 위해 2가지 세부 과제를 설정하고 있다. 첫째, 북한의 자생력 제고를 통해 경제공동체 건설의 기반을 마련하고 북한지역에 국제투자 유치 지원, 둘째, 서울·평양 남북교류협력사무소 설치 문제는 여건을 감안 검토 등이다.

그림 III-1 '비전 코리아 프로젝트'의 정책 계통도



'비전 코리아 프로젝트'의 특징은 남북관계와 북한의 비핵화의 진전 상황에 맞추어 추진하겠다는 조건부 계획이면서, 현재의 남북관계와 핵문제에 대한 북한의 태도를 고려할 때 상대적으로 중장기적 성격을 지닌 계획이라고 할 수 있다.

3. '비전 코리아 프로젝트'의 추진 목표와 전략

가. 추진 목표

(1) 북한경제의 자생력 제고

'비전 코리아 프로젝트'의 일차적인 목표는 자생력을 상실한 북한경제가 자체적으로 회생할 수 있도록 경제적 지원과 협력을 추진하는 것이다. 1980년대부터 시작된 것으로 알려진 북한경제의 침체가 장기화되면서 투자재원의 고갈과 시설의 노후화로 인하여 북한경제는 자생력을 상실한 것으로 평가되고 있다. 따라서 북한이 스스로 생산능력을 회복하여 경제활동의 정상화를 촉진하는 방향으로 지원 및 협력 사업

을 추진할 필요가 있다. 특히 전력 생산 및 철도·도로와 같은 운송체계의 정상화와 확충작업에 주력하는 것이 시급한 과제라고 할 수 있다.

(2) 한반도 경제공동체 건설의 기반 구축

북한의 산업인프라 확충 및 현대화 작업을 지원하려는 이유는 통일 한국의 경제적 토대를 강화함으로써 통일 과정의 경제적 부담을 줄여나감과 동시에 통일 이후 경제성장의 동력을 극대화하기 위한 것이다. 따라서 우리가 추진할 ‘비전 코리아 프로젝트’의 구체적인 추진사업은 남북경제의 물리적·제도적 통합을 촉진함으로써 경제공동체를 형성하는 데 필요한 기반을 구축하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다.

(3) 한반도와 동북아의 공동이익 창출

‘비전 코리아 프로젝트’는 한반도에 국한되어 추진하는 것이 아니고, 동북아 지역 차원의 경제협력을 통해서 주변 국가들과 공동이익을 창출하는 사업을 포함한다. 이는 남북협력을 동북아 지역협력 차원에서 추진함으로써 동북아지역의 경제공동체 형성을 주도해 나갈 수 있으며, 남북 경제통합의 파급효과를 극대화할 수 있을 뿐만 아니라 한반도 경제공동체 건설작업을 안정적으로 추진할 수 있도록 주변국의 이해와 협조를 도출해내는 데 유리하게 작용할 것이다.

나. 추진 방향

(1) 남북경제의 상호 의존도 제고

북한경제의 자생력을 강화시키기 위한 산업인프라 확충사업을 지원하고 극도로 저하된 산업부문의 생산능력을 제고하기 위한 협력 사업

을 추진하면서 남북경제의 상호의존성을 강화시키도록 하자는 것이다. 이를 통해서 남북경제의 통합과 경제공동체 건설을 위한 토대를 확대해 나갈 수 있기 때문이다. 따라서 남북경제가 지경학적으로 연결되고 산업 구조적으로 분업체계를 형성할 수 있도록 북한에 대한 경제 지원과 경제협력사업을 추진하도록 한다.

(2) 북한경제의 국제경제질서 편입과정 지원

북한이 경제적으로 국제사회에 편입할 수 있도록 지원한다는 것으로, 일차적으로 북한이 국제경제질서의 일원으로 인정 받는다는 사실을 상징적으로 보여주는 국제금융기구 가입을 지원한다. 또한 북한이 외자유치와 기술습득의 창구로 활용하고자 하는 경제특구 개발사업에 참여함으로써 북한의 외자 유치 사업을 지원함과 동시에 대외개방과 경제발전을 촉진할 수 있도록 전략적으로 협력한다.

(3) 3각 협력의 적극 추진

경제적으로 통합된 한반도는 결국에는 동북아지역으로 협력범위를 확대해 나아가 한다는 점과 남북경제의 통합을 안정적으로 발전시켜 나가기 위해서는 주변국의 협력이 필요하다는 점을 고려, 북한과 중국과 러시아와의 접경지역인 러시아 연해주와 중국 동북 3성, 남북한을 포괄하는 남·북·러, 남·북·중 3각 협력을 적극적으로 추진한다. 특히 이 3각 협력사업은 남북 간 신뢰가 상대적으로 낮은 상태에서도 추진할 수 있다는 점에서 전략적으로 효용가치가 있다.

(4) 단계적인 접근

남북 간 신뢰와 비핵화 진전에 따른 단계적 이행방안을 마련한다.

초기 단계와 발전단계 및 성숙단계로 나누어 접근할 수 있을 것이다. 이를 위한 핵심적인 과제는 단계 구분의 기준을 어떻게 설정하는지에 있다고 할 수 있다. 특히 초기단계의 성격을 어떻게 규정하는가에 따라서 상대적으로 남북 간 신뢰가 낮고 비핵화를 위한 진전이 미미한 상황에서 수행할 수 있는 과제의 특성이 달라질 것이기 때문이다. 예를 들면, 중국과 러시아가 참여하는 3각 협력은 현 상황에서도 해당 국가들과 협의는 가능하다는 점을 고려할 때, 초기단계는 더 느슨하고 폭 넓게 규정할 필요가 있다.

4. ‘비전 코리아 프로젝트’의 주요 추진과제

아래에서 제시된 추진과제는 그동안 다양한 사업프로젝트의 이름하에서 논의 되어온 것으로, 여기에서의 문제는 추진환경에 맞추어 어떻게 효과적으로 사업의 우선순위와 규모를 결정하여 추진할 것인가라고 할 수 있다.

가. 전력·교통·통신 등 인프라 확충사업

(1) 북한의 주요 인프라 실태

북한의 산업생산능력을 회복시키기 위해 가장 시급한 과제는 만성화된 전력부족 문제를 해소하는 것이다. 북한의 발전설비용량은 2000년 기준 755만kW로 우리의 1/6 수준으로 추정되는데, 생산설비의 노후화 등으로 실질적인 발전설비용량은 200만kW에 불과한 것으로 평가되고 있다. 문제는 군수산업부문에 우선적으로 분배되기 때문에 내각산하의 일반생산시설은 제한적으로만 전력을 공급받고 있다. 전력문제를 야기하는 또 다른 원인은 송·배전시설의 노후화로 인한 전력손실

의 심각성과 생산설비가 에너지 과다 소비형이라는 사실이다.

북한의 교통 관련 기반시설은 규모나 질적 수준에서 크게 미흡한 것으로 평가되고 있다. 북한의 교통체계의 주를 이루는 철도의 경우 2004년 말 기준으로 북한 철도의 총연장은 약 5,235km인데 노선의 98%가 단선으로 이루어져 있다. 그러나 노후화된 북한의 철도는 보수·관리 상태가 불량하고 전력의 부족 등으로 열차운행이 불규칙적이며 속도가 매우 느린 것으로 평가되고 있다. 전체 도로연장은 2004년 말 기준으로 약 7만 6,000km로 추정되고 있으며, 이 중에서 차량의 통행이 가능한 2차로 이상의 4급 이상 도로는 약 2만 5,000km 수준으로 평가되고 있다. 북한의 고속도로는 주로 평양을 중심으로 순안, 원산, 남포, 개성, 희천 등으로 연결되어 있으며, 원산-금강산, 사리원-신천 등 8개 노선으로 알려져 있으며 총연장은 약 730여 km로 추정된다. 북한도로 중에서 포장률은 10% 이내에 불과한 것으로 추정되고 있어 도로 사정의 열악성을 짐작하게 한다.

2009년 발표된 국제전기통신연합(International Telecommunication Union: ITU)의 북한통계에 따르면, 2007년 북한의 유선전화 주회선수는 118만 회선으로 우리의 1/20 수준으로 평가되고 있다. 북한의 통신 시설은 전반적으로 열악한 상태지만, 1990년대부터 낙후된 통신기반 시설을 현대화하고 부족한 통신시설을 확충하기 위한 노력을 확대하였다. 이에 따라 1992년에는 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)의 지원을 통해서 평양에 광케이블 공장을 건설하여 광통신망 구축에 필요한 광케이블 생산능력을 구비하였으며, 이를 기반으로 통신의 광케이블화·디지털화, 컴퓨터 통신망 구축, 이동통신기지국 증설, 휴대전화 개통 등 통신망의 현대화와 과학화에 주력하였다. 최근에는 이동통신사업이 빠르게 확대되고 있어 부족한 통신 부문의 인프라를 보완하고 있는 것으로 평가되고 있다. 2013년 4월 말

기준으로 휴대전화 가입자가 200만 명에 육박한 것으로 알려졌으며, 3G 휴대전화가 도입되어 영상통화가 가능한 것으로 평가되고 있다. 다만, 국제전화는 여전히 제한되고 있다.

(2) 남북인프라협력사업의 주요 성과와 과제

경의선과 동해선 도로가 연결(2004.10)되어 개성공단 사업과 지금은 중단된 금강산 관광객들의 이동에 활용되었으며, 경의선 철도도 연결(2005.12)되어 도라산역-판문역간 화물열차가 왕복 224회 운행되었다. 개성공단 개발사업 역시 남북인프라 협력사업의 차원에서 진행되었다고 할 수 있다. 개성공단 개발사업은 2006년 6월 1단계 330만㎡(100만 평)가 조성되어 2012년 말 기준으로 123개 기업이 입주하여 누적 생산액은 19억 7,599만 달러, 수출액은 23,474만 달러를 기록하였다.

남북인프라협력은 남북경제의 통합에 적지 않은 기여를 한 것으로 평가되지만 몇 가지 문제점이 지적되고 있다. 무엇보다 중요한 과제는 최근 개성공단 조업중단 사태를 통해서 절감한 바와 같이 정치·안보적 변수에 지나치게 많은 영향을 받는다는 사실이다. 이와 함께 통신, 통행, 통관 등 3통의 자유화를 포함하여 제도적 장치가 미흡하다는 점도 지적되고 있다.

(3) 단계적 인프라 확충 방안

초기 단계에서는 3통의 자유화를 적극적으로 추진함으로써 남북인프라협력의 제도적 기반을 강화한다. 또한 개성공단이 정상화될 경우, 이번과 같은 사태가 재발하지 않도록 보완책을 마련해야 할 것이다.

발전단계에는 북한의 전력·교통·통신 인프라 확충을 위한 사업을 시급성을 기준으로 선별적으로 추진한다. 이와 함께 인프라협력 관련

통일된 표준화 기준 마련, 기술교류와 관련 인력의 양성 노력을 강화한다. 또한 개성공단의 2단계 개발사업을 국제화라는 관점에서 검토하고, 북한의 경제특구 개발사업에 적극적으로 참여한다.

성숙단계에는 전력·교통·통신체계의 남북통합을 추진하며, 주변국과의 연계망 건설을 병행해서 추진함으로써 북한의 국경지역을 중심으로 초국경협력(cross-border cooperation)을 발전시켜 나갈 수 있는 물리적 기반을 마련한다.

나. 북한의 국제금융기구 가입 지원

(1) 북한의 국제기구 가입 노력과 가입 조건

북한은 심각한 경제난을 거치면서 국가의 재정이 고갈된 상황에서 국제금융기구의 가입을 위해 지속적으로 노력해 왔다. 1997년 4월 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)에 대한 가입을 정식으로 신청하였으나 미국과 일본의 반대로 거부당한 바 있다. 또한 1997년 6월에는 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF) 및 세계은행과 비공식적으로 접촉하였고, 이에 IMF는 같은 해 9월 조사단을 북한에 파견하여 실태조사를 실시하였으며, 세계은행도 1998년 2월 세계은행의 아시아·태평양 담당자가 북한을 방문한 바 있다. 그러나 핵문제가 터지면서 북한의 국제금융기구 가입 노력은 사실상 중단 상태에 있는 것으로 파악되고 있다. 그동안 북한이 가입의사를 밝힌 국제금융기구는 대부분 미국과 일본이 대주주로 참여하고 있기 때문에 이 나라들이 반대하는 경우 가입하기가 힘든 것이 현실이다. 따라서 북한으로서는 이 국가들과의 관계개선이 국제금융기구에 가입하기 위한 선결 조건이라고 할 수 있다.

일반적으로 IMF와 세계은행 회원국이 되는 과정은 병행해서 진행

된다고 할 수 있다. 그러나 세계은행 협정문에 따르면, 세계은행의 회원국이 되기 위해서는 우선 IMF 회원국 지위를 획득해야 한다. IMF에 가입을 희망하는 국가는 ‘회원국 의무’의 준수 의사와 함께 가입신청서를 제출해야 한다. IMF는 신청국의 경제적 상황을 고려하여 쿼터(출자금) 규모와 납입방법을 결정한 이후 상무의사회 승인을 거쳐서 가입결의안을 총회에 회부한다. 가입을 위해서는 총 투표권의 2/3 이상을 보유하는 회원국이 참가하여 총 투표권의 1/2 이상의 찬성을 얻어야 한다.

ADB는 가입자격을 역내 국가의 경우 유엔 아시아-태평양 경제사회 위원회(Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP), UN 혹은 UN 전문기구 회원국으로 제한하고 있으며, 역외 국가의 경우에는 선진국만이 가입할 수 있다. 가입 승인은 총회에서 이루어지며 회원국 총 투표권의 3/4 이상을 보유하는 회원국의 과반수의 찬성이 요구된다.

(2) 국제금융기구 가입 이후 제기될 문제

북한이 국제금융기구에 가입한 이후 제기될 이슈는 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫째는 경제 전반에 대한 통계자료 제출 의무를 효과적으로 이행하는 문제이다. 특히 IMF 회원국은 통계를 제출할 의무가 있는데, 국제적으로 일관성이 있고 비교 가능한 통계치를 생산하여 제공해야 한다. 북한은 그동안 국제기구와의 협력을 통해서 점진적이지만 통계치 생산에 대한 국제규범에 대한 이해와 함께 생산능력을 향상해 왔기 때문에 큰 문제는 없을 것으로 평가되지만 북한 당국이 정치적으로 민감하다고 판단하는 부분의 통계치는 공개하지 않을 가능성이 있다는 점이 변수로 작용할 수 있다. 또한 통계 생산능력이 여전히

국제수준에는 미치지 못할 것으로 보인다는 점에서 유예기간을 설정하여 통계 관련 기술협력 프로그램을 통해서 통계 생산능력을 배양하는 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, IMF·세계은행 등과의 정책협의 의무를 어떻게 소화할 것인가의 문제이다. 이를 통해서 거시경제정책을 조율하게 되는데 IMF는 ‘정책권고’를 통해서 회원국의 경제정책에 영향력을 행사하게 된다. 특히 국제금융기구로부터 자금지원을 원하는 국가들은 정책협의 과정을 거쳐서 자금지원 여부와 조건이 결정되는데, 북한의 경우에는 국제금융기구가 자금지원 조건으로 대외개방과 경제개혁을 요구할 가능성이 높다는 점에서 북한 당국에게는 큰 부담으로 작용할 것으로 보인다.

셋째, 국제금융기구의 자금을 지원받기 위해 필요한 조건을 어떻게 충족시킬 것인가의 문제이다. 북한이 자금을 지원받기 위해서는 경제 전반에 대한 통계 제공, 경제실태에 대한 조사, 빈곤감축보고서의 작성 및 경제정책에 대한 협의 등을 수용해야 한다. 자금지원의 규모는 국제금융기구마다 약간의 차이가 나는데, IMF는 기본적으로 회원국의 납부금에 비례하여 결정되고, 세계은행과 ADB는 회원국의 경제운영 상황, 경제정책, 공공관리제도, 국제금융기구 지원사업의 운용실적 등을 기초로 결정한다.

(3) 우리의 지원 방안

남북 신뢰 수준이 낮고 핵문제 해결에 진전이 더딘 상황인 초기 단계에는, 국제금융기구가 아닌 UN 산하의 다양한 기구를 통해서 통계 작성, 시장경제 교육 등을 포함한 기술지원프로그램을 제공할 수 있다. 물론 국제금융기구를 통해서도 비회원국에도 가능한 기술지원을 추진할 수 있다. 이를 통해서 북한이 국제금융기구 가입에 필요한 조건을

충족시킬 수 있는 기술적·정책적 능력을 갖추도록 유도하는 것이다. 따라서 북한이 국제사회의 개발지원을 효과적으로 받아들이고 활용할 수 있는 능력을 배양할 수 있도록 국제금융기구 등과의 협력을 통해서 다양한 기술지원 프로그램을 제공한다.

남북 신뢰 수준이 개선되고 핵문제에서 진전이 가시화되는 발전단계 및 성숙단계에서는 북한의 국제금융기구 가입을 적극적으로 지원한다.

다. 남·북·중, 남·북·러 3각 협력사업

(1) 남·북·러 에너지 협력사업

남·북·러 에너지 협력은 크게 3가지 사업이 추진되어 왔다. 극동 러시아 파이프라인 천연가스(Pipeline Natural Gas: PNG) 개발사업, 러시아 동시베리아 송유관 건설사업, 극동 러시아와 한반도 전력망 연계 사업 등이 그것이다.

이 중에서 가장 대표적인 사업인 러시아 천연가스 도입사업은 1990년대 초반에 시작하였으나 별다른 성과를 거두지 못하였다. 2000년대 초반부터 러시아 정부가 동시베리아 및 극동지역의 경제발전을 적극적으로 추진하면서 이 지역의 가스개발 및 가스관을 통해서 한국으로 수송하는 사업이 추진되었다. 특히 이명박정부 출범 이후 2008년 3월 한·러 국영가스회사 간 양해각서 체결과 9월 29일 한·러 정상 간에 북한 경유 PNG 사업 추진을 위한 양해각서가 체결됨에 따라 남·북·러 3국 간 가스관 연결사업은 더욱 탄력을 받게 되었다. 그러나 이후 남북 관계의 악화와 북핵 문제의 심화로 북한을 경유하는 PNG 사업은 안정성 확보가 어렵다는 이유로 중단 위기에 직면하게 되었다.

이와 함께 북한의 전력부족 문제를 안정적으로 해결하고 나아가 한반도 차원에서 러시아 극동지역의 풍부한 전력을 활용하는 방안으로

남·북·러 전력망 연계사업이 논의되었다. 2002년 4월 북한과 러시아는 ‘전력계통 연계 및 전력공급을 위한 협약’을 체결하였다. 또한 2005년 11월에 채택된 ‘한·러 행동계획’에서 한국과 러시아는 송전선 건설을 포함하여 남·북·러 전력계통망 공동연구를 제시하였다. 이어 2009년 8월 한·러 에너지장관회담에서는 한·러 전력계통 연계 타당성 연구, 발전소·송전망 건설 협력 등의 과제가 제시되었다. 러시아는 블라디보스토크와 청진 사이의 전력계통을 연계한 이후 한국과 전력계통을 연계한다는 2단계 계획을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있다.

초기 단계에는 북한지역을 경유하는 가스관 연결사업의 노선 확정 및 안정성 확보 방안을 마련한다. 또한 남·북·러 전력계통망 연계의 타당성 연구를 3개국 전문가들이 공동으로 진행함으로써 보다 효과적이고 실천 가능한 방안을 모색한다.

발전단계에서는 가스관 연결을 위한 건설사업을 진행하고 남·북·러 사이의 전력계통망을 연계하는 사업을 추진하기 위한 3국 정부의 실무위원회를 구성하여 본격적인 사업추진 방안을 마련한다. 이 단계의 후반부에서는 북·러 간 전력계통 연계를 통해서 러시아의 전력을 북한에 송전하여 북한의 전력문제를 완화시키고 생산능력 회복 작업을 지원한다.

성숙단계에서는 가스관 연결사업을 진행하며 남·북·러 전력계통망 연계사업을 추진한다.

(2) 한반도 횡단철도(TKR)와 대륙횡단철도의 연결사업

한반도 횡단철도와 대륙횡단철도의 연결사업은 ESCAP이 제안한 아시아횡단철도 연결을 통한 ‘철의 실크로드’ 건설 구상에서 출발했다. ESCAP은 여타 아시아횡단철도 노선 중에서 한반도 횡단철도(Trans

Korea Railway: TKR)와 시베리아횡단철도(Trans Siberian Railway: TSR) 연결 노선이 가장 경쟁력이 있을 것으로 전망하였다. 이 노선을 이용할 경우 시간단축 효과가 클 뿐만 아니라 기본적인 시설과 인프라 측면에서도 장점이 있는 것으로 평가되었기 때문이다.

남북·대륙철도 연결사업은 한반도를 아시아대륙을 넘어 유럽대륙으로 연결해주는 회랑의 역할을 수행할 것이며, 남북한과 해당 지역 국가와의 협력을 촉진시킬 것이다. 따라서 남북 철도 연결은 대륙 철도와의 연결을 통해서 효용성을 극대화할 수 있게 된다. 따라서 그동안 가장 구체적으로 추진되어 온 TSR과의 연결은 수송비용 절감과 수송 시간 단축이라는 직접적인 효과에 더하여 러시아 연해주 지역과의 협력을 확대하는 계기로 작용할 것이라는 기대감이 내포되어 있다.

북한과 러시아는 TKR과 TSR 연결사업의 첫 단계로 추진 중인 나진-햏산의 철도 현대화(개보수) 작업이 5년에 걸친 공사를 마치고 오는 2013년 10월 재개통될 것으로 알려지고 있다. 러시아 측은 이 철도를 이용해서 러시아산 석탄을 나진항까지 실어 나른 뒤 해상으로 운송할 계획을 추진하고 있는 것으로 보인다.

TKR과 대륙횡단철도 연결사업은 일차적으로 가장 경제성이 높은 것으로 평가되고 있는 TSR과의 연결사업을 추진할 필요가 있는 것으로 판단된다. 현재 TKR과 TSR 연결이 가능한 4가지 노선이 제기되고 있다. 첫째, 경부선과 경의선이 연결된 경의선축을 평양에서 분기하여 원산과 나진을 거쳐 TSR과 연결하는 것이다. 둘째, 경의선을 황해도 평산에서 분기한 청년이천선의 기종점인 세포를 거쳐 강원선의 고원과 평라선을 통해 러시아 햏산으로 연결하는 노선이다. 셋째, 경원선축을 TSR과 연결하는 노선이다. 넷째, 동해선 연결을 통해서 TSR과 연결하는 노선이다.

초기 단계에는 TSR과 연결한 노선을 확정하고 이를 준비시키며,

러시아와의 협력을 통해서 남·북·러 철도협력의 기반을 마련한다.

발전단계에서는 TKR과 TSR을 물리적으로 연결하며, 철도연계망의 운영체계에 대한 기술적·제도적 협의를 거쳐서 시범사업을 추진한다. 시범 사업의 성공을 토대로 연결노선의 상용화를 추진한다.

성숙단계에서는 다른 대륙횡단철도, 예를 들면 중국횡단철도(Trans China Railway: TCR)과의 연결을 추진하여 다른 3각 협력(즉, 남·북·중 철도협력)으로 다양화한다.

IV. 통일기반 구축



‘그린 데탕트’와 남북녹색협력 방향

손기웅

1. 통일정책과 통합정책

가. 대북·통일정책이 아닌 통일·대북정책 추진

헌법 제4조에는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”라고 통일 추진 의무가 명시되어 있다. 이러한 헌법에 입각한 유일한 평화적 통일의 길은 북한 주민들이 우리의 자유민주주의체제를 자신들의 지향체제로 인식하고 스스로 결단하여 받아들여야 한다.

지난 15년간의 우리 정부의 대북·통일정책은 통일 추진의 성격보다는 분단관리 차원으로 추진되어왔다. 김대중정부의 ‘화해협력’, 노무현 정부의 ‘평화변영’, 이명박정부의 ‘상생공영’은 그 단어가 말해주듯이 한반도의 분단관리에 중점을 두었다.

박근혜정부는 헌법적 의무에 입각하여 통일정책을 수립하고 그것을 구체적으로 진척시키기 위한 대북정책을 추진하고자 한다. ‘평화통일기반구축’을 4대 국정기조로 선택한 것이 그것이다. 즉, ‘대북·통일정책’이 아닌 ‘통일·대북정책’을 추진하고자 한다. 한반도에 평화적으로 자유민주주의질서를 구현하기 위한 통일을 유인하는 방향으로 대북정책을 추진하고자 한다.

나. 국가 성장과 통일환경 조성을 위한 통합정책 추진

한국은 국가 성장에 도움이 되는 필요 요소 확보를 위한 통합정책¹을 한반도, 동북아, 세계적 차원에서 추진하고자 한다. 미국의 안보·자본·기술·시장, 일본의 자본·기술·시장, 중국의 시장·자원·자본·노동력, 러시아의 자원·시장, 북한의 토지·자원·노동력·시장 등을 확보하고자 한다. 또한 통일에 유리한 환경 조성을 위한 통합정책을 한반도, 동북아, 세계적 차원에서 추진하고자 한다.

통일의 여건이 성숙되지 않은 상황에서 우선 대한민국이 동북아 역내에서 평화적으로 신뢰·협력할 수 있는 파트너 국가임을 확실하게 인식시켜야 한다. 동시에 남북 간의 교류협력 활성화 정책을 동시에 추진하여, 주변국의 입장에서 볼 때 그들과 긴밀히 협력하고 있는 대한민국에 북한이 덧붙여져 활발한 협력관계가 형성되고 있는 한반도 상황이 동북아 역내 전체의 평화, 신뢰·협력, 상생에 무리가 없다고 인식시켜야 한다.

이러한 대한민국과 대한민국의 통합정책에 대한 지지와 공감대를 바탕으로 하여 향후 남북 간의 교류협력이 고도화되고, 남북 간에 공동체가 형성되고, 나아가 하나의 민족, 하나의 국가를 형성하려는 남북 간의 의지가 표명되는 순간이 도래할 경우, 동북아 국가와 국제사회가 통일된 한반도라 할지라도 역내국가 나아가 세계사회와 함께 평화적으로 신뢰·협력, 상생할 수 있는 파트너가 될 수 있다는 인식을 굳게 하여 한반도 통일을 받아들일 수 있도록 해야 한다.

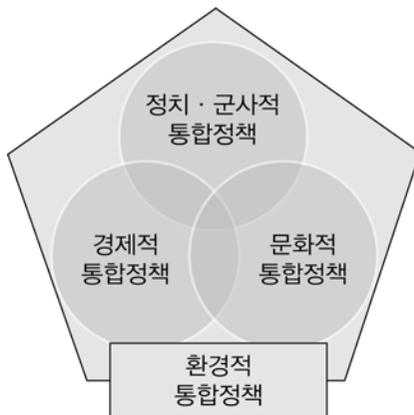
¹ 통합정책에서 ‘통합’은 국가 간에 인적·물적 차원에서의 접촉과 교류협력이 제도적 차원에서 고도로 전개되는 상황을 의미한다.

다. 통합정책의 제 차원

통합정책은 국가이익의 다양한 분야에서 중층적으로 동시에 추진한다. 먼저 정치·군사적 통합정책으로 6자회담을 기초로 한 동북아 양자 및 다자안보협력, 그리고 유엔을 중심으로 한 세계적 차원에서의 평화 유지 및 안보협력의 형태로 추진하고 있다. 경제적 통합정책은 남북경제공동체, 동북아경제공동체 형성과 병행하여 전 세계적 차원에서 FTA 체결을 중심으로 한 경제협력을 진척시키고 있다. 또한 문화적 통합정책으로서 남북문화공동체, 동북아문화공동체 형성과 병행하여 국가위상에 걸맞은 문화외교가 강화되고 세계 국가 및 시민과 함께 호흡하려는 노력이 진행되고 있다.

이와 같은 정치·군사적, 경제적, 문화적 통합정책을 환경적 통합정책을 통해 이론적, 실천적으로 보완하고자 한다. 정치·군사적, 경제적, 문화적 차원에서의 통합정책이 모두 인간 간에, 국가 간에 중점을 두는 ‘인간중심적인 통합정책’이라면, 환경적 통합정책은 인간과 자연환

그림 IV-1 통합정책의 4차원



경과의 신뢰·협력을 이룩하려는 인간과 자연환경 간의 통합정책이다. 인간과 자연환경 간의 갈등을 회복시키고, 이를 바탕으로 정치·군사, 경제 및 문화적 통합정책이 구현하려는 목표를 실현시킬 수 있는 질적, 양적 기반을 확보하려는 것이다.

2. ‘그린 데탕트’

가. ‘그린 데탕트’²⁾의 개념 및 의의

‘그린 데탕트’를 다음과 같이 정의할 수 있다. ‘우리의 통일정책, 통합정책에 대한 이해를 바탕으로 출발하여 한반도 및 동북아 차원에서 다차원적인 통합정책을 추진하여 상호 신뢰·협력을 통한 평화적 상생의 구현을 추진하되, 현재 남북한은 물론, 동북아 모든 국가들이 직면하고 있으면서 시급하게 필수적으로 해결되어야 할 환경문제에 주목하고 상대적으로 정치성이 약한 환경문제가 국가 간 교류협력을 추동할 수 있는 동력이 상대적으로 크다는 점에 주목하여 통합정책 가운데 환경 분야에 우선적인 노력을 기울여 환경문제 개선과 윈-윈 관계 형성은 물론, 나아가 경제, 문화, 정치, 군사적 차원에서의 통합수준 제고에 기여함은 물론, 우리의 국가 성장 및 통일에 유리한 환경을 조성하려는 국가전략’이다.

이러한 개념은 인간과 자연환경 간의 신뢰·협력이 인간 간, 국가 간 신뢰·협력의 전제이자 필수조건임을 주목하고, 여기에 대한 북한과 동

²⁾ ‘데탕트’는 국가(군) 간의 대립과 긴장이 완화되고 화해의 분위기가 조성되는 상태, 혹은 그것을 지향하는 정책을 의미한다. 이데올로기적, 정치·군사적 대립을 지양하고 상호 합의하는 분야에서 실리를 추구하면서 평화공존을 지향한다. 1970년대 미국과 소련을 중심으로 한 동·서 진영 간의 긴장완화 시기가 그 사례이다.

북아 지역국가 및 국제사회의 공감과 동참을 촉구하고 이끌어내려는 것이다. 한반도 및 동북아 차원에서 제반 통합정책의 추진을 통해 정치·군사공동체, 경제공동체, 문화공동체, 환경공동체 형성을 동시에 추진하되, 정치·군사공동체, 경제공동체 및 문화공동체의 전제조건이면서 가장 실효성이 높다고 판단되는 환경공동체를 우선적으로 추진하려는 것이다.

특히 환경공동체와 경제공동체를 복합적으로 병행 추진하여 남북 간에, 동북아 국가 간에 신뢰를 회복하고 협력을 강화하여 그것이 정치·군사 및 문화적 분야에서의 신뢰·협력으로 연계되도록 노력하는 것이다. 결국 ‘그린 데탕트’ 국가전략은 신뢰·협력에 기초한 국가성장을 위한 통합정책이며, 또한 남북 교류협력의 대북정책, 통일에 유리한 환경을 조성하려는 그리고 통일을 촉진·유인하려는 통일정책이다.

한편 ‘그린 데탕트’를 ‘녹색성장’의 개념과 비교해보면 경제와 환경의 조화로운 성장에 초점을 둔 협소한 개념의 ‘녹색성장’에 비하여 ‘그린 데탕트’는 우리의 국가이익을 깊이 있게 성찰한 바탕 위에 포괄적 차원에서 국가정책의 전반적 틀과 방향을 제시하는 사상적, 이론적, 실천적 국가전략이라 할 수 있다.

『저탄소 녹색성장 기본법』에 따르면 ‘녹색성장’이란 “에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장”으로 정의되어 있다.³

3. 『녹색성장 5개년 계획』의 10대 정책방향은 남북관계의 사안으로 효율적 온실가스 감축, 북한산림 복구 지원 등을 통해 녹색 한반도 구현, 국제기구와의 협력을 통한 황폐화된 북한산림의 단계적으로 복구 지원, 남북 간 신재생 등 에너지분야 협력기반 조성, 남북 공용하천의 자연재해 공동 대응체계 구축 등을 포함하고 있다.

나. 한반도 차원의 ‘그린 데탕트’

한반도 차원에서 ‘그린 데탕트’는 다음과 같이 정의될 수 있다. ‘남북한 각자가 가진 환경적, 경제적 능력을 시너지화하여 한반도에서 지속 가능한 성장을 가능하게 하여 한반도를 인간다운 삶을 실현할 수 있는 공간으로 만드는 동시에, 그 과정에서 남북관계를 개선하고 평화적인 통일의 길로 진척시켜 나가려는 것’이다.

현재 남북한은 다양한 형태의 환경 및 경제문제에 공동으로, 복합적으로 직면하고 있다. 지구 온난화, 한반도를 뒤덮는 황사문제, 서해 수질오염 등의 환경문제, 에너지 부족, 청정에너지 개발, 신성장동력 창출의 필요성 등의 경제문제를 함께 안고 있다. 이들 제 문제는 남한 혹은 북한 단독으로는 해결될 수 없으며, 쌍방의 협력만이 해결을 위한 시너지를 창출할 수 있다. 우리가 아무리 저탄소 녹색성장을 이룩한다 하여도 북한의 경제가 다시 돌아가기 시작하여 그들의 유일한 에너지원인 저질의 석탄을 대규모로 사용한다면, 경제성장을 이룩하고 맑은 환경에서 생활하려는 우리의 목표는 실효성을 거둘 수 없는 상황이다. 한편 현재 북한은 환경문제를 해결할 능력이나 의지를 갖추지 못하고 있다.

한편 ‘그린 데탕트’와 접경지역·DMZ의 의미를 살펴보면, 박근혜정부의 국정과제에서 접경지역·DMZ의 공동연구 제안은 한반도 차원에서 ‘그린 데탕트’ 실천방안이라 볼 수 있다. 접경지역·DMZ의 평화생태적 의미에 주목하고 북쪽 접경지역에 위치한 개성공단, 금강산관광지역이 가지는 한계성을 극복하면서 새로운 남북협력모델을 이끌어 낼 수 있다.

또한 남북관계상 최초로 남측 접경지역 및 DMZ를 남북협력의 대상으로 견인함과 동시에 북한 주민에게 우리사회를 알리고 북한의 변화

를 지속적으로 추진할 수 있는 통로 확보 등이 될 수 있다. 따라서 접경지역·DMZ를 출발선으로 하여 남북 환경 및 경제협력을 추진하되, 남북관계 개선에 따라 북한 내륙지역으로 남북 환경 및 경제협력을 확대해 나가려는 구도로서 접경지역·DMZ를 남북환경공동체와 남북경제공동체 형성의 축으로 활용하여 남북관계를 새로운 단계로 전변시키려는 전략으로 이해할 수 있다.

박근혜 대통령이 2013년 5월 8일 미국 의회에서 천명한 ‘DMZ세계 평화공원’ 조성 제안은 이러한 DMZ·접경지역 평화적 이용의 디딤돌을 놓기 위한 구상이다. DMZ의 제한된 일정 지역을 남북 합의에 의해 신뢰를 회복하고 평화를 염원하는 공원으로 조성하고, 이를 바탕으로 다른 DMZ, 접경지역으로 남북이 함께 공동 이익을 얻을 수 있는 협력 사업으로 확대하여 한반도 및 동북아에 평화와 공동번영을 창출하려는 국가전략인 것이다.

다. 동북아 차원의 ‘그린 데탕트’와 백두산 화산의 의미

국정과제에서 백두산 화산 공동연구 제안은 동북아 차원에서의 ‘그린 데탕트’ 실천방안이라 볼 수 있다. 분단 기간에는 한반도의 허리가 접경지역·DMZ이지만, 통일 이후에는 현재의 조·중·러 접경지역이 통일한국과 중국 및 러시아와의 접경지역 혹은 DMZ가 될 것이다.

백두산 화산 공동연구는 이러한 통일 전후를 내다보는, 통일 이후 통일한국의 접경지역·DMZ를 동북아를 경영한다는 차원에서 어떻게 활용할 것인가를 염두에 두고 시범적 차원에서 신뢰·협력사업으로 추진하려는 것이다. 동북아 모든 국가들에게 영향을 미칠 수 있는 백두산 화산에 대한 공동연구를 통해 모든 국가들로부터 신뢰·협력을 견인하면서 통일 이후를 대비하는 국제협력사업이면서 통일준비사업인 것이다.

3. ‘그린 데탕트’와 남북환경공동체

가. 공동체 형성의 의의

통일은 그 자체도 중요하나 통일에 이르는 중간과정이 통일을 이룩하는 것 못지않게 중요하다. 사회 각 분야에서 교류협력을 심화시켜 나감으로써 남북한의 동질성을 회복할 수 있을 때 통일과정에서의 부작용을 최소화함은 물론 통일한국의 잠재적 역량을 최대화할 수 있다. 이를 위해서는 통일의 전 단계로서 실천 가능한 분야에서 공동체의 형성은 가장 바람직한 통일로 가기 위한 징검다리이자 필수조건이다.

남북한 간 이질성을 해소하기 위해서는 각 분야에서 공동체의 형성이 요구되며, 우선 서로가 먼저 쉽게 접근할 수 있는 분야로부터 공동체를 건설하는 것이 바람직하다. 환경공동체가 바로 이와 같은 분야로서 현재 남북한은 동일한 환경공간 속에서 살고 있고, 각각의 환경문제 외에 정도의 차이는 있으나 공동의 환경문제를 겪고 있기 때문에 환경공동체 형성이 중요하다.

나. 남북환경공동체 형성의 의의와 개념

남북환경공동체는 ‘그린 데탕트’를 한반도에서 구현해나가는 과정에서 환경적 통합정책이 설정하는 구체적인 정책목표이다. 환경적 통합정책을 통해 남북환경공동체 형성을 우선적으로 혹은 경제적 통합정책에 입각한 남북경제공동체 형성과 동시에 추진하면서 문화적 통합정책이 추구하는 남북문화공동체와 정치·군사적 통합정책이 추구하는 남북정치·군사공동체의 형성을 촉진·견인하려는 것이다. 이러한 4가지 차원의 공동체를 모두 포괄하는 것이 ‘민족공동체’라고 이해될 수 있다.

남북환경공동체는 ‘서로 다른 체제와 제도를 전제하면서도 남북한

이 상호 간에 이익을 도모할 수 있는 환경 분야에서 교류·협력의 물꼬를 트고 추가적인 환경협력사업을 개발·시행함으로써 상호 신뢰구축과 공동이익의 범위를 넓혀 남북 간 환경교류·협력이 안정적으로 발전되는 제도적 상황'으로 정의될 수 있다.

4. 남북녹색협력의 방향

가. 남북녹색협력 추진 시 고려사항

남북녹색협력을 추진 시 국가성장과 통일축진을 기본 전제로 하여 다음의 내용을 고려하면서 추진하고자 한다.

첫째, 지속가능한 성장이다. 경제적 요구와 환경적 요구를 동시에 수용하고자 하며, 환경개선과 경제성장이 상호적으로 연계·파급될 수 있도록 한다.

둘째, 효율성이다. 비용-목표(Cost-Goal) 및 비용-효과(Cost-Benefit)가 클수록 바람직하며, 사업에 시민 참여를 유도할 수 있다면 정부의 역할에만 의존하는 사업보다 비용이 절감될 것이며, 목표의 달성도도 제고될 것이다. 효율성은 양자 혹은 다자적 차원에서 문서화된 환경 합의가 이루어질수록 높아진다. 현재 남북한이 각자 관련 분야에서 추진하고 있는 제반 노력을 최대한 결집하고 통합시킬수록 효율성은 증가한다.

셋째, 정치적, 제도적, 재정적, 문화적 실행가능성이다. 사업의 결과와 기대효과가 아무리 효과적이라 할지라도 재정적으로 지나치게 부담이 된다면 실행가능성은 줄어들게 된다. 또한 사업이 국가의 정치적 영역을 침범할 경우, 문화적 상이성을 존중하지 않을 경우, 각자의 제도 및 조직에 의해 뒷받침되지 못할 경우에도 실행가능성은 줄어든다.

넷째, 상호 이해를 공유하는 포괄성이다. 상호 이해를 공유하는 다양한 분야에서 추진될수록, 교류협력의 결과 발생하는 혜택이 상호 간에 조화롭게 배분될수록 사업의 실행가능성은 커진다. 북한의 관심사업 중에서 우리에게 가능하고도 이익이 될 수 있는 분야를 선정하고자 한다.

다섯째, 증가성이다. 사업이 단계적으로 협력을 지속화할 수 있는 동력을 창출하도록 한다. 사업의 진행과정에서 교류협력에 필요한 요소들이 지속적으로 첨가·수정되고, 관심이 부가되어 쌍방 간의 이해가 더욱 커질수록 사업은 탄력을 받을 수 있다.

여섯째, 재정조달 가능성이다. 사업의 초기는 물론 장기적으로도 재원을 확보할 수 있어야 한다. 사업이 기존의 국가적, 지역적, 국제적 재정지원 기관의 요강에 부합할수록, 그리고 사업을 통한 효과가 매우 커서 관심국가가 기꺼이 재정 부담을 할수록, 또한 사업이 중·장기적으로 재정자립이 가능할수록 실현가능성은 높아진다.

나. 남북녹색협력 추진 시 참고사항

‘그린 데탕트’에 입각한 남북 녹색협력사업 추진 시에는 무엇보다 북한의 이해, 북한의 절박성과 필요성에 우선적인 관심을 가지고 살피되, 그 중에서 우리의 국가이익에 부합하는 분야에 중점을 두고자 한다. 북한의 이해관계를 파악하는 데는 2003년 북한이 유엔환경계획(United Nations Environment Programme: UNEP)을 통해 제시한 16개 우선사업, 유엔 아시아 태평양 경제사회위원회(Economic and Social Commission for Asia and Pacific: ESCAP)가 북한과 추진해온 역량 강화사업, 2012년 북한의 국토환경보호성이 『북한 환경과 기후변화 전망(DPRK Environment and Climate Change Outlook)』을 통해 밝힌 관심분야 등이 유용하다. 이를 토대로 우리에게도 환경·생태적으

로, 경제적으로, 안보적으로 도움이 되는 분야를 선별하여 북한과 양자적, 다자적 차원에서 교류협력을 추진할 것이다. 물론 그 과정에 우리의 통일·대북정책을 반영할 것임은 두말할 나위가 없다.

표 IV-1 북한이 UNEP을 통해 제시한 16개 우선사업(2003)

구 분	사 업 명
산림 (3)	• 지속가능한 산림관리를 위한 전략 수립
	• 땃감지역 관리 시범사업
	• 산림관리정보센터 설립
수질 (4)	• 대동강 통합수질오염 모니터링시스템 구축
	• 물 보전 워크숍
	• 도시 폐수 및 순환 처리시스템 시범사업
	• 압록강 오염방지사업
대기 (3)	• 통합 대기환경 모니터링 시스템 구축사업
	• 평양 지열발전 내 집진설비 도입사업
	• 주요도시 대기보전 워크숍
토지 (2)	• 토양오염 조사, 모니터링을 위한 능력배양사업
	• 토양보전 워크숍
생물 다양성 (4)	• 생물다양성 자원 목록작성 및 평가 사업
	• 생물다양성 조사 및 관리 사업
	• 산림복원사업
	• 해양보전지역 관리증진사업

표 IV-2 ESCAP의 북한 역량강화사업(2005)

구 분	사 업 명
에너지	<ul style="list-style-type: none"> • 고압 송전기술 • 기관차 전류전환(DC-AC) • 화력발전소 효율성 개선 • 축산분뇨이용 바이오가스 개발 • 바이오가스 발전설비기술 • 에너지통계
환경/ 수자원	<ul style="list-style-type: none"> • 통합유역개발 훈련 및 시범사업 • 식량안보 및 종자개발 • 자연재해 예보체계
교통	<ul style="list-style-type: none"> • 화물열차 설계 • 철도 통신체계 • 비포장도로 안정화 • 재정·경제적 타당성 조사기법
지역협력	<ul style="list-style-type: none"> • ESCAP 주요회의 및 훈련사업 참여지원 • TRADP사업 참여지원, 기타 주요 국제회의 참가 지원

표 IV-3 북한 환경과 기후변화 전망(2012)

구 분	내 용
정책 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄적 환경 역량 강화 • 지속적 관리 • 환경 모니터링 및 관리 우수 사례 공유 • 인간과 자연의 공생을 위한 노력
권고 안	<ul style="list-style-type: none"> • 쾌적한 생활조건으로서의 환경 • 정부 정책 입안에 ECCO 보고서 활용 • 환경보호 관련 적절한 후속 조치 • 인간생활 기여와 생태계 동시 보호 • 가정 및 산업용 에너지 소비 효율성 제고 • 투명한 법률과 정책 정립 • 부처 간 협력 및 지속가능한 성장을 위한 기반 구축 • 통합적 환경 관리 및 모니터링 체제 도입

* 출처: 북한 국토환경보호성, 『북한 환경과 기후변화 전망』(2012)

북한인권 개선과 행복한 통일여건 조성

김수 암

1. 현황

우리는 북한 주민들의 인권 문제에 대해 어떻게 바라보고 어떠한 역할을 수행할 수 있어야 하는가? 이는 더불어 살아가는 남북한 통합을 준비해야 하는 우리에게 무엇보다도 우선시해야 할 핵심과제라고 할 수 있다. 앞으로 북한인권 문제 해결에 대한 우리의 역할과 효율적인 전략을 수립하기 위해서는 북한 내 인권 실상과 개선활동의 현황을 살펴볼 필요가 있다.

가. 북한인권 상황의 심각성

북한은 유엔 회원국이면서 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약 등 4개 국제인권조약에 가입한 당사국이다. 따라서 북한은 유엔 회원국이면서 4대 국제인권조약에 가입한 당사자라는 점에서 세계인권선언과 국제인권조약을 준수하여 북한 주민의 인권을 존중(respect), 보호(protect), 실현(fulfil)할 의무가 있다. 그러나 북한 당국이 북한 주민의 인권을 존중, 보호, 실현할 의무를 제대로 준수하지 않고 있기 때문에 북한 내 인권 상황은 심각하다는 것이 국제사회의 공통된 평가이다.

(1) 유엔의 평가

유엔을 중심으로 국제사회는 북한 내에서 ‘조직적이고 광범위하며 심각한(systematic, widespread and grave)’ 인권유린이 지속된다고 평가하고 있다. 마르주끼 다루스만(Marzuki Darusman) 유엔 북한인권특별보고관은 2013년도 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서 북한 내 조직적이고 광범위한 인권침해를 식량권 침해, 수용소와 관련된 인권침해, 고문과 비인간적 대우, 자의적 구금, 차별, 표현의 자유 침해, 생명권 침해, 이동의 자유 침해, 타국민의 납치를 포함한 강제실종 등 9개 유형으로 구분하였다.

(2) 개별국가와 NGO의 평가

개별국가와 국제인권 NGO에서도 북한인권 실태를 평가하여 오고 있다. 미 국무부는 2012년 연례 각국인권보고서(Country Reports on Human Rights Practices)에서 북한의 인권상황에 대해 개탄스럽다(deplorable)고 평가하고 있다. 그리고 국제종교자유보고서(International Religious Freedom Report)에서는 2001년부터 북한에 대해 종교자유 특별우려국(Country of Particular Concern)으로 지정하고 있다. 또한 연례인신매매보고서(Trafficking in Persons Report)에서는 2003년부터 북한에 대해 최소한의 기준에 완전히 부합하지 않으면서 그러한 기준에 부합하려고 의미 있는 노력도 기울이지 않는 가장 최하위등급인 Tier 3으로 분류하고 있다.

주요 국제인권 NGO들도 분야별로 세계의 인권을 평가하고 있다. 먼저 프리덤하우스는 매년 세계자유보고서(Freedom in the World Country Ratings)에서 북한을 ‘자유가 없는 국가군(not free)’, 시민적 자유와 정치적 권리는 모두 최하위 등급인 7등급으로 분류하고 있다.

그리고 오픈도어즈는 종교의 자유에 대한 박해지수를 발표하고 있는데, 북한은 지속적으로 박해순위 1위 국가로 평가되고 있다. 북한 내 언론의 자유에 대해 국경없는기자회(Reporters Without Borders) 등 국제인권 NGO들도 최악의 상황이라고 평가하고 있다.

(3) 일반주민과 취약계층의 사회권 저하

중양배급체계가 기형적으로 작동하는 상황에서 북한 당국의 차별적 배분정책으로 인해 일반주민들은 장사 등을 통해 자체적으로 생존을 모색해야 한다. 이 과정에서 취약계층을 중심으로 일반주민의 식량권(right to food)은 심각할 정도로 저하되고 있다. 마찬가지로 의료체계가 붕괴된 상황에서 일반주민들의 건강권(right to health)도 위협당하고 있다. 엘리트들이 주로 이용하는 도와 중앙의 병원은 양호한 반면 일반주민들이 이용하는 진료소와 인민병원은 제대로 작동하지 않고 있다. 비록 형식적으로 무상치료제가 유지되고 있지만 돈이 없는 일반주민들의 경우 사회안전망이 무너진 상황에서 아파도 제대로 치료도 받지 못하고 있는 상황이다.

이와 같이 북한 내 인권상황은 자유권과 사회권 어느 권리를 둘러보아도 심각하다. 따라서 우리가 북한인권문제를 바라볼 때 자유권과 사회권을 편향적으로 접근하지 말고 균형 잡힌 시각에서 접근할 필요가 있다.

나. 북한인권 개선활동 현황

유엔과 개별국가를 중심으로 북한인권문제에 대한 공론화를 넘어 북한 당국의 정책의 변화를 유도하려는 다양한 개선 전략들이 추진되고 있다.

(1) 유엔 인권이행감독 메커니즘의 활동

주지하듯이 유엔에서는 북한인권 상황을 비판하고 개선을 촉구하는 북한인권결의안을 지속적으로 채택하여 오고 있다. 유엔 인권위원회에서는 2003년부터 2005년까지, 인권이사회에서는 2008년부터 2013년까지, 총회에서는 2005년부터 2011년까지 연속적으로 북한인권결의안이 채택되었다. 그런데 유엔에서 북한인권결의안이 채택되는 과정에서 주목해야 할 특징이 발견되고 있다.

첫째, 유엔의 북한인권결의안 표결 과정에서 찬성국가가 증가하고 있는 반면 반대 및 기권국가가 감소하고 있다. 그동안 유엔 인권이사회에서 북한인권결의안은 표결을 통해 채택되었는데, 2012년도 유엔 인권이사회부터 북한인권결의안이 무투표(without a vote) 합의로 채택되고 있다. 이는 유엔의 북한인권 개선활동에 대해 공감하는 국가가 점차 증가하고 있다는 사실을 보여주고 있다.

둘째, 2013년도 인권이사회 북한인권결의안에서 북한인권 침해 실태를 전문적으로 조사할 수 있는 북한인권 사실조사위원회(Commission of Inquiry)를 설립하는 내용이 새롭게 포함되었다. 이에 따라 ‘반인도 범죄(crimes against humanity)’ 관점에서 북한 내 조직적이고 광범위한 인권침해 사실관계와 인권침해 행위 책임문제를 규명하게 될 것이다.

셋째, 2006년 유엔 인권이사회가 출범하면서 193개 모든 유엔 회원국을 대상으로 인권 의무 준수 상황을 점검하는 국가별 정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR) 제도를 새롭게 도입하였다. 북한은 2009년 12월 1차 주기의 검토를 받았는데, 117개 권고사항에 대해 전혀 수용하지 않는 비협조적 태도를 보였다. 북한에 대한 2차 주기 UPR은 2014년 4월에 실시될 예정이다.

(2) 개별국가의 활동

개별국가들도 북한인권 개선 활동을 활발하게 전개하고 있다. 미국은 2004년 최초로 북한인권법을 채택하여 북한인권 개선을 안정적으로 추진할 수 있는 법적 기반을 마련하였다. 북한인권법이 제정되면서 미국의 대북인권정책을 총괄할 수 있는 북한인권특사가 임명되어 활동하고 있다. 그리고 탈북자가 미국에 합법적으로 정착할 수 있는 법적 토대를 마련하였고 2013년 5월 현재 탈북자 158명의 미국 정착이 허용되었다. 또한 미 국무부 예산과 전미민주주의 기금(National Endowment for Democracy: NED)을 통해 북한인권 개선 활동을 전개하는 단체에 대해 재정도 지원하고 있다. 일본도 2006년 6월 ‘납치문제 및 기타 북한 당국에 의한 인권침해 문제의 대처에 관한 법률’이라는 북한인권 관련 법률을 제정하였다.

다. 북한인권 개선과 우리의 역할

(1) 개입의 필요성

우리 사회는 분단의 당사자로서 통합을 지향해야 한다는 점에서 유엔이나 다른 개별국가와 달리 보다 적극적이고 주도적인 역할을 수행할 있어야 한다. 우리가 북한인권 문제를 해결하는 데 주도적 역할을 수행할 수밖에 없는 요인은 북한 내부 상황에서 찾을 수 있다.

수령중심의 유일지배체제를 유지하고 있는 북한 당국이 단기적으로 인권개선에 나서기를 기대하기는 어렵다. 사회주의 헌법, 형법, 형사소송법, 변호사법 등 인권관련 북한 국내 법률은 북한 주민의 인권을 보호할 수 있을 정도로 국제인권규범을 적절하게 수용하여 반영하고 있지 못하다. 뿐만 아니라 보안원, 보위부원 등 북한의 법률을 집행하는

관리들의 인권인식은 거의 형성되어 있지 않다. 이로 인해 북한 당국은 북한 주민의 인권을 보호하는 주체라기보다는 가해자이다.

북한 주민들은 인권에 대한 인식조차 갖추고 있지 못한 상황이다. 따라서 자신의 권리가 침해되고 있다는 자각조차 하지 못하고 있다. 이로 인해 북한 주민들이 아래로부터 인권침해를 중단하도록 당국에 요구하는 것을 기대하기도 어려운 상황이다. 이러한 내부여건을 고려할 때 우리 사회가 북한 당국의 인식과 정책의 변화를 촉구하고 북한 주민의 인권인식 형성을 유도하기 위해 적극적으로 개입해야 한다.

(2) 우리의 활동

국제사회가 북한인권 개선을 위해 적극적으로 나서고 있는 반면 안타깝게도 우리 사회는 북한인권에 대한 인식과 개선전략을 둘러싼 견해 차이로 인해 갈등이 지속되고 있다.

첫째, 특수성과 보편성의 대립이다. 노무현정부는 북한인권 개선의 필요성과 시급성에 대해서는 인정하지만 남북관계 개선, 한반도 평화, 북한인권 문제를 종합적으로 고려하여 전략적으로 접근해야 한다는 입장을 취하였다. 반면 이명박정부는 한반도 분단의 특수성보다는 보편성을 강조하는 입장에서 남북관계 상황과 북한인권 문제를 분리하여 개선전략을 추진하겠다는 입장을 견지하였다.

둘째, 실질적인 개선전략을 둘러싼 논쟁이다. 노무현정부는 대북지원을 통한 생존권 보장과 교류·협력을 통한 ‘조용한’ 개선방식을 중요시하였다. 한편, 유엔 북한인권결의안에 대해 일관되지 않은 표결행태를 보여 국내외의 비판에 직면하기도 하였다. 반면 이명박정부는 유엔의 북한인권 활동에 적극적으로 참여하는 등 주창활동(advocacy) 중심의 공개적 개선 방식을 선호하였다.

셋째, 자유권과 사회권을 둘러싼 구체적 권리의 개선 전략에 대한 대립이다. 노무현정부는 식량권 등 사회권 개선에 중점을 두고 북한인권문제에 접근하였다. 자유권에 대해서는 북한 내 여건을 조성함으로써 점진적·실질적으로 개선한다는 입장이었다. 반면 이명박정부는 생존권의 중요성을 부인하지는 않지만 자유권도 동시에 개선해나가는 전략적 입장을 견지하였다.

이러한 입장 차이에서 살펴보았듯이 이명박정부는 인권 개선에 대해 적극적 입장을 취하고 있다. 그렇지만 유엔 차원의 개선에 동참하는 활동 이외에 구체적인 개선조치를 취하지는 못했다는 평가를 받고 있다.

(3) 북한인권법 제정을 둘러싼 논쟁

미국과 일본이 북한인권 관련 법률을 제정함에 따라 우리 내부적으로도 북한인권법을 제정하려는 움직임이 구체화되고 있다. 16개 국회부터 19대 국회에 이르기까지 구 한나라당과 새누리당이 북한인권법을 발의하는 과정에서 북한인권법 제정 필요성에 대한 심각한 견해 차이가 해소되지 못하고 있다. 민주당은 북한인권법이 제정되더라도 북한인권 개선의 실질적 효과를 거둘 수 있을지 의문이라고 비판적인 자세를 견지하고 있다. 오히려 북한인권법이 제정되면 북한의 반발과 내부 통제 강화로 인해 북한 주민의 인권이 악화될 수 있다는 반대논리도 제기하고 있다. 다만, 민주당이 독자적인 북한인권 관련 법안을 제출하면서 법안을 협의할 수 있는 최소한의 여건은 조성되고 있다.

19대 국회 들어 새누리당은 윤상현 의원, 황진하 의원, 조명철 의원, 이인제 의원, 심윤조 의원이 각각 북한인권법을 대표 발의하였다. 그리고 민주당도 ‘북한 영유아 지원에 관한 법률’(정청래 의원), ‘북한주민인권증진법안’(심재권 의원) 등 2개의 북한인권 관련 법안을 발의한

상황이다. 이와 같이 여야 모두 북한인권 관련 법안을 발의하여 법안 제정에 대해 19대 국회에서도 협상의 여지가 생겨나고 있지만 법안 내용상의 현격한 차이로 인해 협상을 통해 합의안을 도출하는 데는 상당한 진통이 예상된다.

2. 추진 방향

가. 박근혜정부의 대북인권정책

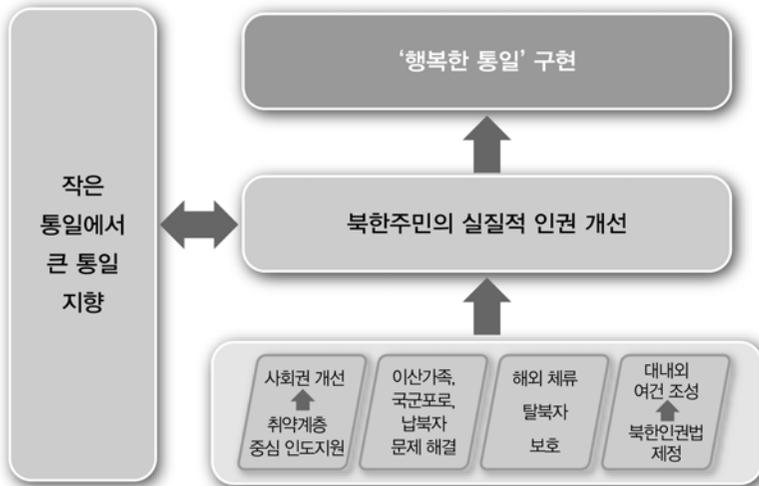
박근혜정부의 대북·통일정책 속에 북한인권문제는 대선공약, 국정목표, 통일부 업무보고를 통해 제시되고 있다. 박근혜정부의 북한인권정책은 국정목표 중 ‘작은 통일에서 큰 통일을 지향’한다는 세부전략에서 제시되고 있다. 구체적인 정책목표는 북한인권 개선을 통한 ‘행복한 통일 여건 조성’의 조성이다. 특히 북한인권법 제정 등을 통해 북한인권 개선을 위한 대내외 환경을 조성한다는 세부 전략을 제시하고 있다. 그리고 국제사회 및 민간단체와의 협조를 통해 북한 주민의 인권상황을 실질적으로 개선해나가겠다는 것이다.

대북·통일정책의 큰 틀 속에서 박근혜정부의 대북인권정책의 함의를 살펴보면 다음과 같다. 무엇보다도 북한 주민의 실질적 인권개선을 도모하되, 통일 지향이라는 관점에서 북한인권문제에 접근하고 있다. 대북·통일 분야 국정목표를 구현하기 위한 추진 전략에서 주목해야 할 부분은 ‘행복한 통일’이다.

3대 기조의 하나로 제시된 ‘행복한 통일’이란 국민이 공감하고 국제사회가 환영하며 한반도 구성원 모두가 행복한 통일을 의미한다. 통일의 목적은 한민족 구성원 모두가 행복한 삶을 누리는데 있으므로 우리

와 더불어 통일시대를 열어갈 북한 주민들이 겪고 있는 고통을 더 이상 방치할 수 없는 국가적 과제이다. 무엇보다도 북한 주민의 실질적 인권개선이 이루어질 때 한반도 전체의 ‘행복한 통일’이 달성될 수 있다. 이에 따라 박근혜정부는 ‘작은 통일 → 큰 통일’을 지향하는 “통일 미래”라는 장기적 안목에서 북한인권문제를 해결한다는 정책기조를 설정하고 있다. 경제공동체 형성과 정치적 통합을 넘어 인류보편적 가치가 구현되는 통일을 지향한다는 ‘통일 미래상’ 관점에서 북한인권문제에 접근하고 있다. 즉, ‘행복한 통일’이라는 관점에서 북한인권 문제에 접근하고 있다. 우리와 통일시대를 열어갈 북한 주민들이 겪고 있는 인권유린을 더 이상 방치해서는 안 되며 북한 주민의 인권유린이 해소될 때 비로소 우리가 지향하는 ‘행복한 통일’이 구현될 수 있다는 분명한 목적의식을 정립하고 있다. 그동안 경제통합, 정치통합이라는 시각만으로 통일의 문제에 접근하였으나 ‘가치통합’이라는 새로운 통합

그림 IV-2 박근혜정부의 대북인권정책 기조



미래상을 제시하고 있다는 데 박근혜정부 대북인권정책의 특징이 있다.

이와 같이 통일과 미래비전의 틀 속에서 북한인권 개선을 추진한다는 점에서 이전 정부와 차별화되는 핵심 특징이 있다.

나. 향후 추진 과제

박근혜정부는 통합이라는 미래상 관점에서 북한인권 상황을 개선할 수 있는 장기전략을 수립하는 동시에 중단기 차원에서 북한인권을 개선할 수 있는 가시적인 조치들을 취해나아가야 한다.

북한인권이 개선되기 위해서는 북한 당국의 정책과 인식의 변화 유도, 북한 내 시민사회 형성을 통한 북한 주민의 인권인식 함양이라는 2가지 정책목표를 달성할 수 있어야 한다. 이러한 정책목표를 달성하기 위해서는 국제공조와 외교적 수단, 남북교류·협력을 통한 경제·사회적 수단, 우리 내부 역량의 강화가 효율적으로 연계될 수 있어야 한다.

(1) 북한인권 개선을 위한 정책역량의 강화

북한 주민의 실질적 인권개선을 통해 ‘행복한 통일’을 구현한다는 북한인권정책 목표를 달성하기 위해서는 수사적 입장 표명을 넘어 구체적인 전략의 정립이 뒷받침되어야 한다. 이명박정부에서도 북한인권에 대해 적극적으로 입장을 표명하였지만 실제로 의지가 약하였고 이로 인해 가시적인 조치들을 취하지는 않았다는 비판적 평가가 제기되고 있다.

박근혜정부는 법적 뒷받침 위에서 북한인권 개선정책을 안정적으로 추진하기 위해 북한인권법을 제정하겠다는 구체적인 공약과 조치를 제시하고 있다. 구체적이고 가시적인 실현전략을 제시하고 있다는 점에서 이전 정부에 비해 진일보한 측면이 있다. 그런데 북한인권법 제정은 이명박정부에서도 추진되었다. 다만 북한인권법 제정에 모든 정

책을 환원시킴으로써 북한인권법이 제정되지 못하면서 별다른 조치가 취해지지 못하였다. 따라서 강력한 의지를 갖고 북한인권법 제정을 추진해나가되 야당의 반대로 북한인권법 제정이 난항을 겪을 것으로 예상된다는 점에서 박근혜정부는 북한인권법이 제정되기 이전이라도 북한인권법이 없어도 추진할 수 있는 조치들을 취해나갈 필요가 있다.

북한인권법 제정과 무관하게 우선적으로 취해야 할 조치로서 무엇보다도 박근혜정부는 북한인권 개선을 위한 정책역량을 강화해나가야 한다. 현재 대내, 남북, 국제차원에서 북한인권정책을 총괄적으로 조정할 수 있는 조정시스템이 존재하지 않고 있기 때문에 효율적으로 북한인권정책을 추진할 수 없는 상황이다. 북한인권 개선을 위한 우리의 역량을 효율적으로 결집할 수 있는 정책 인프라를 강화해야 한다. 또한 박근혜정부는 대내, 남북, 국제를 포괄하면서 북한인권정책을 총괄적으로 기획하고 조정할 수 있는 정책인프라를 구축해야 한다. 그리고 각 부처별 북한인권정책 추진 역량도 강화해나가야 한다.

NGO들이 북한반인도범죄철폐국제연대(International Coalition to Stop crimes against humanity in North Korea: ICNK) 등 연대를 통해 2013년도 북한인권결의안에 북한인권 조사위원회 설립 조항이 포함되는 데 중요한 역할을 수행하였다. 이러한 사실에서 보듯이 NGO들이 유엔 등 국제사회에서 북한인권 관련 활동을 선도하는 현상이 강화되고 있다. 앞으로 북한인권 개선을 위한 행위자로서 NGO들의 활동은 더욱 확대되어 나갈 것으로 전망된다. 또한 남북관계에서 북한인권문제의 민감성을 감안할 때 민간의 역할이 중요하다. 따라서 우리 정부는 북한인권 개선을 위한 민관협력을 강화해나가야 한다. 이와 관련하여 국내 북한인권 NGO들의 활동을 지원할 수 있는 재정체계를 강화해나가야 할 것이다.

(2) 북한인권법 제정 추진 전략

무엇보다도 국정목표를 구현하는 세부 과제의 하나인 북한인권법 제정을 추진하는 과정에서 위에서 언급한 북한인권문제를 둘러싼 우리 사회 내부갈등을 해소하는 지혜를 발휘해야 할 것이다. 아직까지 북한인권법 제정의 필요성에 대한 논란이 지속되고 있고 여야가 제출한 법안의 조문에는 상당한 차이가 있다. 북한의 반발을 최소화하면서 효율적으로 개입하기 위해서는 여야 합의로 북한인권법을 채택할 필요가 있다. 여야 모두 북한인권 관련 법안을 발의한 상황이므로 우선적으로 민주당을 협상의 장으로 나오도록 여건을 조성해야 한다. 야당이 북한인권법 제정에 나올 수 있도록 조문협상에 대해 열린 마음으로 접근할 수 있어야 한다. 특히 북한인권재단 등 야당이 강하게 반대하고 있는 조문에 대해 야당의 양보를 유도할 수 있는 구체적 협상전략을 마련해야 한다.

(3) 우리 역할에 대한 공감대 확대

박근혜정부가 지향하는 북한인권정책이 소기의 성과를 거두기 위해서는 무엇보다도 북한인권문제를 둘러싼 우리 내부의 이견을 해소할 수 있는 다양한 소통의 공간을 마련하여 나가야 할 것이다. 이를 위해 통일연구원, 국가인권위원회 등 국책연구기관과 독립기구가 중심이 되어 여와 야, 진보와 보수 등 다양한 견해를 가진 전문가, 활동가들 간의 소통의 장을 활성화해나갈 필요가 있다.

이 과정에서 북한인권 개선을 위한 우리의 역할에 대한 이견을 해소하는 데 주력해야 한다. 한민족 구성원 모두가 ‘행복한 통일’을 지향하기 위해서는 우리의 역할에 대한 공감대 형성이 중요하다. 행복한 통일의 여건 조성이라는 관점에서 북한인권문제에 접근할 경우 북한인

권 개선을 위한 우리의 역할에 대한 분명한 입장을 정립할 필요가 있다. 북한 내에 인권개선을 추진할 수 있는 역량이 형성되어 있지 못한 상황에서 북한인권 상황을 실질적으로 개선할 수 있는 북한 내 여건 조성을 위해 남한 사회가 적극적으로 개입하는 것이 불가피하다는 확실한 공감대를 형성해나가야 한다.

(4) 통일미래상 관점에서 장기전략의 수립

무엇보다도 북한인권 개선을 통해 ‘행복한 통일’을 구현하기 위해서는 대북·통일정책 속에서 북한인권문제의 위상과 역할을 어떻게 설정할 것인지 큰 그림을 그릴 수 있어야 한다. 단계적 이행 프로세스의 관점에서 대북·통일문제에 접근할 때 안보와 협력을 넘어 보편적 가치도 하나의 독립적인 축으로 설정하는 포괄적 전략의 관점에서 북한인권문제에 접근해야 한다. 한반도 신뢰프로세스의 실행과 관련하여 주요 분야별 세부추진 전략을 수립하는 동시에 주요 분야를 아우르는 포괄적 접근 전략의 정립이 필요하다. 즉, ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향’하는 과제를 효율적으로 추진하기 위해서는 헬싱키 프로세스의 사례에서 보듯이 포괄적 전략의 틀 속에서 한반도 신뢰프로세스의 로드맵을 수립해나가야 할 것이다. 안보(북한 핵문제, 재래식 전력), 경제 교류협력, 인권 및 기타 인도주의 사안 협력을 포괄적 관점에서 접근해야 한다. 또한 북한인권문제는 북한의 올바른 선택 견인이라는 관점에서도 접근할 필요가 있다.

(5) 남북교류협력과 북한인권 통합전략의 수립

박근혜정부는 유엔과 개별국가, 국제인권 NGO들과 북한 주민의 인권개선이라는 본질적 목적은 공유하고 있다. 그렇지만 박근혜정부의

북한인권정책은 이러한 보편적 목적과 동시에 분단의 당사자로서 행 북한 통일이라는 특수한 목적도 달성해야 하는 복합적 성격을 갖고 있다. 따라서 외교적 수단을 통한 국제공조와 함께 대북·통일정책 속에서 북한인권정책을 어떻게 통합하여 갈 것인지 명확한 방향성을 설정할 필요가 있다. 단기적으로 북한의 반발로 인해 북한인권 문제가 남북한 간 의제로 설정되기는 어려울 것이다. 박근혜정부는 한반도 신뢰 프로세스를 통해 남북관계를 정상화해나가는 과정에서 신뢰를 축적해 나가면서 중장기적으로 북한인권 문제가 남북대화의 의제로 설정될 수 있는 기반을 마련해야 할 것이다.

통합의 미래상이라는 궁극적 목적의 구현과 함께 남북대화에서 북한인권문제의 의제화를 이끌어내기 위해서는 남북교류와 북한인권 개선을 구체적으로 연계할 수 있는 통합전략을 수립해나가야 한다. 인도주의 원칙 강화, 개발과 인권의 통합, 법치 지원 등 남북관계 개선과정에서 북한 주민의 인권을 실질적으로 개선할 수 있는 구체적 전략들이 개발되어야 한다. 특히 취약계층 중심의 인도적 지원을 통해 신뢰가 형성되는 수준에 따라 인도적 지원과 개발협력을 병행하여 북한 주민의 삶의 질을 본질적으로 개선해나가되, 이 단계에서 개발과 인권에 통합된 관점으로 접근해야 한다. 개발협력에 따른 국제사회의 규범과 원칙을 중심으로 접근하되, 인권적 관점을 보다 강력하게 투영해나가야 할 것이다. 북한 주민의 참여형 개발과 북한 주민의 권능을 강화(empowerment)할 수 있는 개발프로그램과 프로젝트를 활성화해나가야 할 것이다. 이를 통해 북한 주민의 역량을 형성하고 인식을 함양시킴으로써 자유권 개선을 위한 기반을 조성해나가야 할 것이다.

(6) 국제공조의 강화와 주도적 역할 수행

국제사회와 적극적으로 협력해나가야 할 것이다. 이를 위해 북한인권 외교 활동을 수행할 수 있는 외교인프라를 강화해야 한다. 북한인권 문제에 대한 국제사회의 관심을 제고하고 유엔의 개선활동에 대한 지지를 확산시킬 수 있도록 한국 주재 외교공관과 제네바에서의 북한인권 외교활동을 강화해야 한다. 그리고 북한인권 개선 활동을 제고할 수 있도록 유엔, 개별국가, 국내외 인권 NGO들과 중층적·복합적 네트워크를 구축해나가야 한다.

유엔의 북한인권조사위원회 활동이 성과를 거둘 수 있도록 우리 사회가 주도적 역할을 수행할 수 있어야 한다. 또한 조사위원회 설립을 계기로 북한 내 조직적이고 광범위한 인권침해 실태를 체계적으로 축적할 수 있는 정부 차원의 조사시스템을 강화해나갈 필요가 있다.

북한이탈주민 맞춤형 정착지원

한동호

2013년 2월 출범한 박근혜정부는 대북·통일 정책 관련 ‘행복한 통일 시대의 기반구축’이라는 국정목표를 설정하였다. 행복한 통일시대를 실현하기 위한 구체적인 전략으로 ‘튼튼한 안보와 지속가능한 평화 실현,’ ‘행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현,’ ‘국민과 함께 하는 신뢰 외교 전개’의 세 가지 사항을 제시하였다. 한편, 행복한 통일 실현과 새로운 한반도 구현을 위한 국정과제로 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화,’ ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향,’ ‘통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비’의 세 가지를 선정했으며, 본 장의 주제인 북한이탈주민 정착지원은 세 가지 국정과제 중 실질적 통일 준비에 해당한다. 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스 및 ‘작은 통일에서 큰 통일’이라는 국정과제를 현실화하기 위한 구체적 준비과정이 통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비이며, 실질적 통일 준비를 위해 현재 우리 사회에 이미 정착해서 생활하고 있는 북한이탈주민 정책을 제고하는 것은 중요한 의의를 가진다고 볼 수 있다. 이하에서는 박근혜정부의 북한이탈주민 맞춤형 정착지원 정책을 현황과 추진 방향을 중심으로 설명하고자 한다.

1. 현황

정부의 북한이탈주민 정착지원 정책의 근거는 1997년의 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』(이하 보호 및 정착지원법)이다. 이후 동 법률은 거의 매년 개정되어 왔으며, 2010년 개정법률에는 북한이탈주민지원재단, 북한이탈주민 예비학교 설립, 취업지원 강화 방안 등의 내용이 추가되었다. 또한 개정법률에는 북한이탈주민의 취업보호를 위해 북한이탈주민을 채용하는 기업에 대한 국가 및 지방자치단체의 재정지원 및 세금감면, 북한이탈주민 고용률을 공공기관 평가에 반영하는 등의 조치가 포함되었다. 이러한 여러 조치들은 정부와 공공기관, 지자체들의 협력 속에 북한이탈주민 정착지원 사업의 다변화 현상을 나타내고 있다.⁴ 1998년 이후 해마다 북한이탈주민의 숫자가 증가하고, 다양한 배경을 가진 탈북민들이 국내로 유입됨에 따라 박근혜정부의 북한이탈주민 정착지원 사업은 변화하는 북한이탈주민의 유입현상에 적극 대처할 뿐만 아니라 각각의 필요를 섬세하게 대변하는 ‘맞춤형’ 정착지원을 표방하고 있다. 한국 사회에 유입된 탈북민에 대한 맞춤형 정착지원은 북한이탈주민을 도움이 필요한 수혜자의 관점으로 보는 것을 넘어서서 남북통합을 통한 실질적 통일 준비의 일환으로 보다 적극적으로 이들의 역할을 모색하는 것이다.

한국 정부의 북한이탈주민 정착지원 정책은 2005년을 기점으로 변화되었다고 볼 수 있다. 2000년대 초반의 경우 대부분의 정책적 노력이 북한이탈주민의 ‘보호’에 치중했다고 한다면, 2005년 이후는 북한이탈주민의 ‘자활 및 자립’을 강조하는 정착지원의 정책적 변화가 나타

4. 최근 보호 및 정착지원법 개정법률안이 국회 본회의를 통과(2013.7.2)하였다. 이에 따르면 통일부 장관이 3년마다 북한이탈주민 보호 관련 기본계획을 수립해야 하고, 보호가 필요한 탈북민에 대한 실태조사도 이루어질 계획이다.

났다. 한 예로 2005년 이전에는 초기 정착지원 안내를 위해 신변보호 담당관을 중심으로 임무가 이루어졌으나, 2005년 이후에는 민간단체 자원봉사자들로 구성된 정착도우미가 각 지역별 하나센터를 중심으로 활동하며, 북한이탈주민의 자활과 자립을 지역차원에서 돕고 있다. 2013년 4월 기준, 669명의 정착도우미가 사업을 담당하고 있다. 이러한 배경 아래 통일부는 자립지원, 맞춤형 정착지원, 지방자치단체 및 민간 역할 증대라는 세 가지 틀을 표방하게 되었다. 특히 2006년부터 국내로 유입된 북한이탈주민의 숫자가 2000명을 상회하면서 한국 사회 내 북한이탈주민에 대한 관심이 점차 요구되었고, 북한이탈주민들의 성공적 정착을 위한 제도적 정비의 일환으로 2009년 전문상담사 제도 운영, 지역적응센터(하나센터) 지정, 2010년 북한이탈주민 예비학교 설립 추진, 취업지원 강화 등 다양한 조치가 추가되었다.

북한이탈주민들의 성공적 정착을 위한 제도적 정비에 있어 중요한 점은 지역사회 및 민간단체와의 협조 문제이다. 이는 개개인의 북한이탈주민의 한국 사회 정착 과정을 살펴보면 분명히 드러난다. 일반적으로 한국에 입국한 탈북민은 정부의 보호를 받으며, ‘시설보호’ 단계로서 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)에서 12주간의 사회적응 교육을 받게 된다. 시설보호 단계가 끝나면, 본격적으로 한국 사회에 정착하여 적응해야 하는 문제가 발생하는데, ‘거주지 보호’ 과정으로서 정부와 민간의 협조를 통해 5년간의 ‘사후지원’ 서비스가 제공된다. 사후지원 서비스는 보호담당관제, 북한이탈주민지역협의회, 하나센터, 북한이탈주민민간단체 연대, 북한이탈주민지원재단 등을 통한 정착지원 서비스로 이루어진다. 실제 지역에서의 정착 및 적응을 위해서 하나센터와 민간단체가 정착지원의 주요 부분을 담당하고 있다.

2010년 개정된 법률에 의해 기존의 북한이탈주민후원회가 해산되고, 북한이탈주민지원재단이 출범함에 따라 북한이탈주민 정착지원

사업은 ‘초기정착 및 취약계층 사회적응 지원,’ ‘취업 및 자립·자활 지원,’ ‘탈북청소년 장학 및 주민교육 지원,’ ‘홍보협력 및 기금,’ ‘북한이탈주민 관련 연구지원’ 등의 분야로 본격화되었다.

특히 북한이탈주민지원재단은 보호 및 정착지원법에 근거 정부 차원에서 북한이탈주민의 정착을 위해 설립한 종합 지원기관으로 볼 수 있다. 북한이탈주민지원재단은 탈북민의 자립·자활지원을 위한 취업 지원센터, 종합상담센터, 교육연구센터 등으로 구성되어 있다. 북한이탈주민재단의 주요사업은 생활안정, 자립자활지원, 교육지원, 민간단체 지원, 연구지원으로 구성된다. 재단이 제공하는 정착지원 제도로는 지원제도, 초기정착금지원제도, 취업지원제도, 교육지원제도, 사회보장지원제도, 거주지보호제도, 주거지원제도, 민간지원, 협력네트워크가 있다.

한편, 북한이탈주민 정착지원의 민·관 및 중앙·지방 협력이라는 관점에서 각 지역에 위치한 하나센터는 주요한 역할을 하고 있다. 북한이탈주민 보호는 초기 정착지원시설에서는 1년이지만, 거주지에서의 경우 5년으로 규정되어 있다. 따라서 하나센터는 지역사회적응 교육, 지역주민들과 통합 등 북한이탈주민이 각 지역에서 정착할 수 있는 제도적 기반이 되고 있다. 현재 전국에 지정되어 있는 하나센터는 총 31개이며, 4주간 초기집중교육과 취업, 상담 지원 업무 등을 수행하고 있다. 하나센터가 북한이탈주민의 지역정착에 상당한 기여를 하고 있음에도 불구하고, 여러 한계점 또한 존재하고 있다. 무엇보다 가장 큰 문제는 각 지역의 하나센터의 시설이 열악하고, 북한이탈주민들과 지역주민들과의 소통이 용이하지 않다는 점이다. 이러한 관점에서 각 지자체를 중심으로 보다 적극적인 북한이탈주민 정착지원 사업이 요구된다. 많은 북한이탈주민들이 거주하고 있는 인천광역시 남동구의 경우 북한이탈주민 지원을 위해 전국 최초로 2013년 6월 ‘남동겨레하나센

터’를 개소하였는데, 이는 지자체 차원에서 북한이탈주민 정착지원 업무를 수행한 대표적 사례란 점에서 주목할 만하다.⁵

2. 추진 방향

현재 주무부처인 통일부는 ‘탈북민의 자립·자활능력 향상’이라는 큰 틀 속에 중점 추진과제(과제 6)의 하나로 ‘북한이탈주민의 맞춤형 정착지원’을 표방하고, 세부 내용으로 탈북 청소년 교육지원 내실화, 탈북민의 자립기반 확충, 정착지원 제도 개선을 통해 탈북민의 애로사항 해소를 상정하였다.

국내로 유입되는 북한이탈주민의 상당수가 기입국한 가족을 통해 한국 사회에 적응하게 되며, 이에 따라 가족단위 탈북 및 한국 입국이 증가함에 따라 집중하는 탈북 청소년에 대해 더욱 큰 관심이 요구되고 있다. 특히 탈북 청소년은 비교적 일찍이 한국 사회에 노출되고, 성인에 비해 더 큰 변화가능성을 지니며, 남한과 북한 사회에 대한 공통의 이해를 바탕으로 향후의 성장잠재력이 무한하다는 관점에서 접근할 필요가 있다. 따라서 이러한 탈북 청소년에 대한 교육지원은 향후 통일세대 양성이라는 측면에서 주요한 의미를 가진다.

탈북민의 자립기반 확충은 한국에 도착한 북한이탈주민에게 핵심적 사안이다. 정부의 보조금과 정착지원금에도 불구하고, 북한이탈주민이 새로운 직장에 적응하여 직장의 일원이 되는 것은 또 다른 문제이다. 따라서 북한이탈주민을 고용한 직장에 대한 고용지원금 이외에도

⁵ 남동겨레하나센터는 이름은 유사하지만 통일부가 주관하는 지역적응센터(하나센터)와는 직접적 관련이 없다. 남동구청 내 희망복지지원과가 다문화팀을 통해 북한이탈주민업무를 총괄한다.

이들의 성공적 적응을 위한 다양한 제도적 장치가 필요하다. 이러한 측면에서 북한이탈주민에 대한 직업훈련을 강화하되 동시에 북한이탈주민에 대한 이해를 강화시킬 수 있는 직장 내 통일교육 프로그램도 제공되어야 한다.

또한 정착지원 제도 개선은 현 정부의 북한이탈주민 정착지원 정책의 주요 사안으로 꼽을 수 있는데 특히 초기정착 단계를 거쳐 각 지역에서 생활해가는 각각의 북한이탈주민에 있어서 핵심적 사안은 지역 적응센터를 통한 실질적 도움의 제공일 것이다. 대부분의 북한이탈주민들은 탈북 전 북한 사회에서의 경험, 탈북 이후 제3국 체류 등 여러 어려움, 한국 입국 이후의 정체성 혼란 등 심각한 스트레스에 지속적으로 노출되어 육체적·정신적 취약계층으로 분류될 수 있다. 따라서 지역적응센터의 주요한 역할 중 하나는 북한이탈주민들의 필요를 먼저 이해하고, 이들이 서서히 한국 사회에 적응할 수 있게 만드는 점진적 접근법을 채택하는 것이다. 이 과정에서 탈북민들의 고충상담을 위한 24시간 콜센터 운영, 정부·민간의 적극적 협조, 지역자치단체의 지원 등 현재 운영되는 다양한 제도들이 더욱 효율적으로 발전해 나가야 할 것이다.

북한이탈주민의 한국 내 정착지원 제도 개선과 관련하여 북한이탈주민 국내 유입의 중·장기적 추세를 파악할 필요가 있다. 2012년 김정은 체제가 들어서면서 사회 통제가 강화되고 국경 통제가 삼엄해지면서, 탈북비용이 증가하고 전체적인 탈북자의 숫자가 줄어들었다. 국내 유입 북한이탈주민의 경우 2010년과 2011년 각각 2,402명과 2,706명에서 2012년 1,509명으로 크게 줄어들었다. 북한이탈주민의 숫자가 향후 계속 증가할지 감소할지는 아직 불분명하다. 하지만 적어도 2006년 이후 국내 유입 북한이탈주민의 숫자가 매년 2,000명을 돌파한 이래 꾸준히 소폭의 증가 혹은 감소를 나타낸 점을 감안할 때, 2012년의 감소

는 주의 깊은 분석을 요하는 현상이다. 국내 유입 북한이탈주민의 증가 혹은 감소의 추세를 파악하는 일은 정책의 효율성과 일관성 면에서 주요한 의미를 가진다. 한 예로, 2011년 7월 7일 착공되어 2012년 12월에 완공된 강원도 화천 제2하나원의 경우 한번에 500명, 1년에 최대 5,000명의 성인 남성 탈북자들을 교육할 수 있는 시설이며, 고학력·전문직 탈북자들을 위한 맞춤형 교육 및 정착지원 훈련도 가능한 시설로 알려져 있다. 하지만 최근 탈북자 수의 감소로 인해 제2하나원의 시설이 제대로 활용되지 못하고 있다. 이를 개선하기 위해서라도 향후 북한이탈주민의 국내 유입 추세를 파악하여 이를 적극적으로 반영하고, 탈북민 정착 및 교육 시설의 효율적 활용에 힘써야 할 것이다. 현재, 제2하나원에서는 요양보호사 자격증, 의사 직업전환, 탈북학생 전담 코디네이터 등 정착지원 업무 종사자를 위한 직무교육도 실시되고 있다.

새 정부의 북한이탈주민 정착지원은 정착지원 제도를 개선하되, 특히 ‘지역사회에서의 조속한 정착을 위한 지역적응센터 역할 제고’에 초점을 맞추고 있다. 이는 탈북민의 한국 사회 정착에 있어서 정부가 단순히 제도적 지원만을 하는 것이 아니라 북한이탈주민 스스로가 자립·자활할 수 있는 기반을 마련해 준다는 의미이다. 따라서 이 과정에서 정부와 민간단체, 정부와 지자체, 정부와 유관부처와의 각각의 협조를 통해 북한이탈주민 정착에 대한 실질적 지원 기반을 마련해 나가야 하는 것이다.

이러한 관점에서 북한이탈주민 대책협의회를 중심으로 성공적인 북한이탈주민 정착지원 사업을 위해 통일부가 컨트롤 타워가 되어 중앙-지방-민간 간 협력 네트워크를 운영하고, 유관부처와의 협조를 적극 모색하는 방안이 추진 중에 있으며, 향후 더 강화될 전망이다. 특히 점증하는 북한이탈주민의 필요에 대응하여 각 개인별, 각 집단별 맞춤형 서비스를 제공하고, 이들의 성공적 정착을 지원하는 다양한 정책적 방

안이 요구된다. 통일부가 업무보고에서도 제시하였듯이 탈북 청소년의 교육을 위해 개인의 특성이 고려되어야 하고, 탈북 청소년이 한국 사회의 교육 프로그램에 성공적으로 적응할 수 있는 보완적 프로그램이 개발되어야 할 것이다. 이러한 프로그램 개발과 관련, 통일부는 교육부와와의 협조 하에 탈북 청소년의 학교 적응을 위한 ‘전담 코디네이터’ 제도를 실행하고 있다.

탈북민의 취업지원을 위한 유관부처 협력의 일환으로 고용노동부와 중소기업청이 다양한 중소기업 취업박람회를 개최하고, 맞춤형 직업 훈련을 강화하는 등 취업네트워크를 활성화 하는 방안도 추진되고 있다. 이러한 취업네트워크 활성화를 위해 통일부는 기존의 북한이탈주민 취업지원 방안을 중심으로 관련 부처와 적극적인 논의를 중심으로 자료를 공유하고, 북한이탈주민의 실질적 취업에 기여할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

해외에 체류하고 있는 탈북민들의 경우 외교부가 주도하여 보호 대책을 마련하고, 조속한 국내 입국을 위해 통일부와 협력하여야 한다. 특히 한국에 기정착한 탈북가족의 지원 속에 입국하는 북한이탈주민의 경우, 탈북과정에서 이미 가족 네트워크를 통해 탈북하는 경우가 많으므로 이러한 탈북 추세에 대응할 수 있는 정부 차원의 협조관계가 구축되어야 한다. 이를 위하여 외교부와 통일부의 긴밀한 협조가 요청된다.

중앙정부와 지방정부, 정부와 민간 등 다양한 행위자들의 협조를 통해 형성되는 북한이탈주민 정착지원 체계의 주요 목적은 한국 사회에 정착하는 북한이탈주민에 대한 실질적 보호와 인권의 증진에 있을 것이다. 이는 향후 정부의 북한이탈주민 정착지원 정책이 북한이탈주민을 위한 법적·제도적 지원을 넘어선 통합적·실질적 지원의 틀로 나아가야 함을 의미한다. 전술했듯이 지난 10여 년간 북한이탈주민의 보호 및 정착지원을 위한 정부의 법령은 진화에 진화를 거듭하였다. 하지만

동시에 한국 사회에 정착하는 북한이탈주민들의 애로사항도 증가해 온 것이 사실이다. 가장 큰 문제는 이들의 숫자가 늘어나고 이에 따라 남한 사회에서 경험하게 되는 여러 가지 갈등도 배가됨에 따라 다양한 문제가 발생하고 있다는 점이다. 이러한 점은 단순히 제도적 보완만으로는 해결될 수 없다는 한계점을 보여 주고 있다. 2010년의 관련법 개정도 이러한 북한이탈주민들이 겪는 어려움을 반영하고 있다. 전문상담사 배치 및 지역적응센터 지정 등이 보여주듯이 북한이탈주민들이 겪는 생활상의 어려움은 단순한 제도적 보완만으로는 해결이 불가능하다. 더 중요한 것은 이들에 대한 자립·자활의 동기를 제공하고, 어느 정도 시간이 경과한 북한이탈주민의 경우 스스로 한국 사회에 적응할 수 있는 능력을 배양하는 일이다.

박근혜정부의 북한이탈주민 맞춤형 정착지원은 지금까지의 북한이탈주민 정착지원 정책의 틀에 대한 질적인 변화를 전제로 하고 있다. 지금까지의 정부 정책이 초기정착 단계 위주의 법적·제도적 지원 중심이었다면, 북한이탈주민의 성공적 정착을 위한 맞춤형 정착지원은 보다 세밀하게 북한이탈주민의 특성을 파악하고, 이에 대처하는 능동적 추진 전략을 의미한다. 이러한 맞춤형 정착지원 정책은 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 정책이며, 나아가 단기적 처방에 국한하기보다는 중·장기적 전망을 기반으로 통합적 접근법을 추구하는 것이다. 이러한 관점에서 탈북청소년에 대한 교육지원, 북한이탈주민의 자립기반 구축, 정착지원 제도의 총체적 개선 등 정착지원 사업의 추진 방향이 비로소 의미를 가질 수 있을 것이다.

박근혜정부는 우리 사회에 정착한 그리고 정착할 북한이탈주민에 대한 지원을 실질적 통일 준비와 연관해서 고려하고 있다. 작은 통일과 큰 통일 담론이 제시하듯이 통일을 위한 가장 실질적인 준비는 불가능한 이상을 추구하는 것이 아니라 현재 가능한 것부터 차근차근 해

나가는 것이다. 이러한 관점에서 박근혜정부가 제시하는 한반도 신뢰 프로세스, 남북관계 정상화, 작은 통일과 큰 통일, 통일 대비 역량 강화는 남북관계의 패러다임을 새롭게 쇄신하고, 과거와는 다른 새로운 한반도를 추구하는 정책 대안으로 생각된다. 박근혜정부의 북한이탈주민 맞춤형 정착지원은 북한이탈주민 정착지원을 위한 기존의 제도와 가치체계를 재정비할 뿐만 아니라 이러한 시도가 남북통합이라는 다가올 미래에 대한 작은 준비의 일환이 될 수 있도록 재구성하는 것이다. 이와 더불어 북한이탈주민의 성공적 정착을 위해 탈북민 스스로가 한국 사회에 적응해 나가도록 하는 노력도 중요하지만 이들에 대한 국민들의 이해도 더욱 증진되어야 한다. 국민의 지지가 없는 정책 및 정책적 변화는 곧 커다란 한계를 직면할 수밖에 없기 때문에 한국 사회의 북한이탈주민에 대한 포용력이 더욱 증대될수록 정부의 북한이탈주민에 대한 정착지원 노력도 보다 다변화되고 세분화되어 민간 및 지역사회와의 협조가 보다 용이해질 것이다. 2012년 한 해 동안에도 드러났듯이 이제는 북한이탈주민들도 단순히 사회적 약자로 분류되기보다는 한국 사회에서 서서히 주요한 역할을 감당하고 있다. 그러므로 향후 북한이탈주민 보호 및 정착지원 정책은 단순히 북한이탈주민을 한국 사회 내에 적응시키고 사회의 일원으로 만들어간다는 차원을 넘어서 보다 적극적으로 이들이 할 수 있는 역할을 제시해 주어야 한다. 가장 중요한 것은 한국으로 유입된 북한이탈주민들이 어떻게 성공적으로 한국 사회에 동화될 것인가의 문제와 어떻게 이들의 장점을 극대화하여 남북통합의 계기를 마련할 수 있는 것인가 하는 것이다. 나아가 북한이탈주민 정착지원 사업의 핵심세력으로 이들을 적극 활용할 필요가 있다.

국민통합에 기여하는 통일교육

조정아

1. 통일교육 실태 및 정책 현황

가. 한반도 신뢰프로세스와 통일교육

실제 정책을 추진하는 과정에서 한반도 신뢰프로세스는 평화정착 이후의 통일단계와 연속선상에 놓여 있다. 한반도 신뢰프로세스를 구성하는 대북·통일정책과 국제적 통일환경 조성 정책들은 실질적, 장기적인 통일준비와 결합됨으로써 완결성을 갖는다. 한반도 신뢰프로세스는 분단관리와 통일준비의 이분법적 논쟁을 넘어서서 양자의 병행 추진을 추구하고 있다는 점에서 이전의 정책과 차별성을 갖는다.

통일교육의 강화를 통한 청소년과 국민들의 통일의지 및 관련 능력 함양은 실질적 통일준비의 주요한 요소이다. 통일문제에 관한 국민적 합의 창출과 갈등 해소뿐만 아니라 ‘사회의 통합’과 ‘사람의 통합’이 이루어지는 통일시대의 실질적 기반을 조성하기 위한 장기적 전략으로서 통일교육의 중요성은 그 어느 때보다도 증대되고 있다. 통일교육은 그 자체를 통해 남북 간의 정치적 통일을 이룩할 수는 없지만, 정치적·제도적 통일의 분위기를 조성함으로써 통일을 촉진하거나, 통일에 이르는 과정상에서 발생할 수 있는 여러 가지 사회적 갈등과 문제점들을 완화할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 통일의 과정 속에서 형성되는 사회의 질과 통일 과정의 가속도는 남북한 주민들의 통일역량에 좌우

되고, 통일역량은 제대로 된 교육에 의해 함양될 수 있는 것이다. 통일 교육이 없이는 통일의 궁극적 지향점인 ‘사회의 통합’과 ‘사람의 통합’이 순조롭게 이루어지기 어렵다는 점에서 통일교육은 통일의 필요조건이 된다. 또한, 통일교육을 통해 국민들이 형성하게 되는 북한 사회와 북한 주민들에 대한 생각과 이미지는 남북한 주민들 간의 신뢰 구축에 직접적인 영향을 준다. 즉, 효과적인 통일교육은 정부의 통일정책 추진에 따른 국민적 공감대를 이끌어내고, 남북한 주민 간의 상호 이해를 촉진하고, 우리 사회 내에 존재하는 통일 및 북한 관련 문제를 둘러싼 갈등을 해소함으로써 국민통합에 기여한다. 통일과정 및 통일 이후를 준비하는 통일교육은 적은 비용으로 큰 효과를 나타낼 수 있는 가장 효율적인 통일준비작업인 셈이다.

나. 통일의식 실태

실질적 통일을 준비하는 데 있어 통일교육의 중요성은 무엇보다도 통일교육을 통해 국민들의 통일의지를 고양시킬 수 있다는 점에 있다. 통일의식조사 결과에 나타난 국민들의 통일의식 실태를 살펴보면, 성인의 73.8%가 통일에 대해 관심을 가지고 있다(KBS, 2012). 이에 비해 청소년은 통일에 관심이 있다는 응답이 64.7%, 관심이 없다는 응답이 35.3%로, 성인보다 통일에 대한 관심도가 낮은 것으로 나타났다(통일교육협의회, 2012). 그러나 최근 10년간 청소년들의 통일관심도를 비교해보면, 통일에 관심이 있는 청소년이 2003년 42.4%(통일연구원, 2003), 2005년 58.8%(국정홍보처, 2005), 2009년 52.6%(통일교육협의회, 2009)로 상당히 개선되었음을 알 수 있다. 통일 필요성에 대해서는 성인의 57%가 통일이 필요하다고 보았으며, 그저 그렇다는 의견이 21.6%, 필요하지 않다는 의견이 21.4%로 나타났다(서울대학교, 2012).

청소년 중 76.2%가 통일이 필요하다고 응답하였고, 23.8%가 통일이 불필요하다고 응답하였다. 통일 필요성에 대한 청소년들의 인식 역시 2003년 58.8%(통일연구원, 2003), 2007년 66.1%(국가청소년위원회·청소년정책연구원, 2007), 2009년 70.3%(통일교육협의회, 2009)로 지속적으로 향상되고 있다. 통일이 불필요한 이유로 49.8%가 사회 혼란을, 29.2%가 경제적 부담을 꼽았다(통일교육협의회, 2012). 통일이 자신에게 이익이 될 것이라고 보는 성인은 26%에 불과해서 대다수의 국민이 통일이 직접 자기 자신에게는 이익이 되지 않을 것으로 생각하고 있는 것으로 나타났다(서울대학교, 2012). 통일비용에 관해서는 성인의 60.4%가 통일비용 부담 의사가 있고(KBS, 2012), 청소년의 80.3%가 통일재원 마련이 필요하다고 보았다(통일교육협의회, 2012).

이러한 통일의식조사 결과를 종합하면, 국민의 50~70%가 통일이 필요하다 느끼거나 통일에 관심을 갖고 있지만, 통일이 자신의 이익과 직결된다고 보거나 자신의 문제로 생각하는 비율은 현저히 낮으며, 통일이 가져올 경제적 부담과 사회 혼란을 우려하고 있는 것으로 나타났다. 특히 청소년들은 앞으로 통일을 이끌어내야 할 주역인 동시에 통일에 따를 이익을 누릴 뿐 아니라 그 비용도 감당해야 할 당사자들임에도 불구하고, 현재 청소년들의 통일에 대한 관심과 의지는 그다지 높지 않은 것으로 나타났다. 청소년들은 통일의 필요성이나 통일재원 마련의 필요성에 대해서는 대체적으로 그 당위성을 인식하고 있지만 통일에 대한 관심도는 성인에 비해 낮았다. 이와 같은 국민들과 청소년들의 통일의식 실태는 국민들의 통일에 대한 관심도를 높이고 통일에 필요한 지식과 능력을 함양하는 통일교육이 지속적으로 필요하다는 것을 말해준다.

다. 통일교육 패러다임의 변화

통일교육은 시대의 변화에 따라 반공 및 승공 통일교육, 안보교육, 통일 및 안보교육, 민족통합적 통일교육으로 변화해왔고, 특히 2000년 대 들어서는 북한관과 통일관에 따라 승공 통일교육, 안보교육, 민족공동체교육, 탈분단교육, 다문화이해·갈등해결교육, 평화교육, 북한이해교육 등의 통일문제와 관련되는 다양한 측면에 중점을 둔 다양한 유형의 통일교육이 등장하였다. 또한 지속적, 장기적 과정으로서의 사회와 사람의 통합을 강조하는 통일에 대한 새로운 시각이 등장하면서 통일의 결과보다는 과정을 중시하고, 하나의 민족공동체를 이루는 것보다는 남북 간의 서로 다른 문화와 생활방식을 이해하고 존중하며 평화롭게 공존하는 것을 중심에 두며, 교육자 중심이기보다는 교육의 수요자를 중심에 두는 ‘신패러다임 통일교육’이 대두되기도 하였다.

국민의 정부, 참여정부에서는 ‘대북포용정책’과 ‘평화번영정책’의 영향에 따라 학교를 비롯한 통일교육 현장에서 대체적으로 활성화되고 생동감 넘치며 다양한 형태의 통일교육과 행사가 실시되었다. 특히 민족공동체 의식과 동질성 함양 교육, 차이에 대한 이해와 관용의 교육이 강화되었다. 반면에 북한 사회의 경직성과 경제적 현실, 인권에 대한 비판의식이 무디어지고 자유민주주의의 우월성과 국가의 안보의식 교육은 다소 소홀하게 취급된 점이 있었으며, 민족의 동질성, 평화, 대화, 교류협력의 시대적 분위기가 통일교육 현장에서 반영되어 다소 감성적이고 통일지상주의적인 방향으로 경도되기도 하였다. 이명박정부에서는 통일교육이 정책적으로 강조되었음에도 불구하고 북핵 문제의 지속과 남북관계의 경색이라는 정치적 상황 속에서 통일교육이 다소 위축되었다. 통일교육 기본 방향으로 ‘건전한 안보관’이 강조되었으나, ‘건전한’ 안보관의 의미와 안보와 통일의 구체적 관계가 명료화되지

못함으로 인해 통일교육 현장에서는 안보교육이 반공교육으로의 단순한 회귀로 이해되거나 통일교육 자체가 축소되는 상황이 벌어지기도 했다.

1990년대 이전의 통일교육이 주체와 대상을 불문하고 통일과 북한에 대한 일관된 내용을 담고 있었다면, 현재의 통일교육은 ‘통일교육’이라는 명칭하에 상이한 교육 내용과 방향성, 다양한 방법과 수준으로 전개되고 있다. 그러나 한편으로는 통일교육을 실시하는 주체들 사이에 나타나는 통일교육의 방향과 목적, 내용 면에서의 편차는 통일논의와 통일교육에 있어서 남남갈등의 주요한 원인이 되기도 한다. 통일교육의 다양성은 한편으로는 과거의 획일적인 교육에 비하여 진일보한 것이지만, 교육 목표의 상실과 내용의 혼선으로 인하여 통일교육의 체계화에 혼선을 초래하는 요소로 작용하기도 하고 있다.

라. 통일교육 실태 및 관련 정책 현황

현재 통일교육은 그 대상과 주체에 따라 통일부와 교육부 및 관계기관이 협조하여 총괄하는 거버넌스 체계를 갖추고 있다. 통일교육 거버넌스는 크게 학교통일교육 부문과 사회통일교육 부문으로 나뉘어 있는데, 양 부문 공히 정부가 중심적 역할을 수행하고 있다. 통일부는 통일교육의 전반적 방향성 및 내용에 관한 지침을 제공하고, 사회통일교육 부문에서 지역통일교육센터, 통일교육위원협의회, 통일교육협의회, 기타 정부 기관 및 민간단체 간 네트워크에서 통일교육에 관한 지도·관리 및 지원의 중심 역할을 한다. 학교통일교육 부문에서는 통일교육 정책의 수립·종합·조정은 통일부가, 각급 학교 통일교육 정책의 수립·종합·조정 및 통일교육 지침 제시는 교육부가 담당하며, 일선 학교에서 이루어지는 통일교육과 교원 연수는 각 시·도 교육청에서 담당하고 있다. 교육부 및 시·도 교육청이 중심이 되는 일선 학교에서의 통일교

육과 별개로 통일부에서는 학생, 청소년들을 대상으로 한 각종 통일교육 프로그램과 체험행사를 기획하여 실시하고 있다. 통일부와 교육부 간의 거버넌스 체계는 학교통일교육과 사회통일교육이라는 두 부문이 긴밀하게 연계된 단일한 거버넌스 체계라기보다는, 사회통일교육과 학교통일교육이라는 두 가지 별개의 거버넌스 체제가 느슨하게 연결되어 사안별 협조 관계를 유지하고 있는 형태를 띤다. 사회통일교육 부문은 민간단체가 협의체를 결성하여 각자의 경험과 자원을 공유하고 있으며, 정부와의 협의 채널 또한 가동되고 있지만, 정부 주도의 관리적 성격이 크다.

학교 통일교육은 주로 도덕·사회과 등의 교과수업을 통해 이루어지고 있다. 그러나 학교 교육과정 중 통일교육이 차지하는 시간 비중은 6차 교육과정 이후 지속적으로 감소되고 있으며, 그나마 입시 위주의 교육 풍토 속에서 실제로는 정해진 통일교육 시수도 다 채우지 못하고 있는 실정이다. 7차 교육과정부터는 통일교육이 범교과적, 교과 통합적, 가치 통합적인 차원에서 이루어지도록 규정하였으나 실제로는 도덕과를 중심으로 특정 교과목에서만 편중되어 실시되고 있다.

정규 교육과정을 통해 이루어지는 통일교육 이외에 통일부에서는 교육부와 협력하여 학교통일교육을 내실화하기 위한 다양한 정책을 시행해왔다. 64개교를 ‘통일교육 연구시범학교’로 지정하여 이들 학교에서 이루어지는 통일교육을 지원하고 있으며, 600여 개교를 대상으로 『찾아가는 학교통일교육』을 실시하고 있다. 전국 초·중 교사를 대상으로 『학교통일교육 연구대회』를 실시하여 우수 통일교육 사례를 발굴·공유하고, 매년 지역별로 통일교육 담당교사를 대상으로 『학교통일교육 발전워크숍』을 실시하고 있다. 또한 통일부에서는 학교에서 이루어지는 통일교육에 활용할 수 있는 IPTV 콘텐츠를 비롯한 각종 통일교육 자료를 제작하여 보급하고 있다. 금년에는 『통일교육 주간』을 제정

하여 그 기간에 지자체와 협력하여 토크 콘서트, 문화공연, 북한 관련 영화 상영 등 행사를 개최함으로써 교과수업 이외에 통일관련 계기수업 실시를 촉진하고자 하였다.

이와 같은 정부의 노력에도 불구하고 청소년들의 통일교육 만족도도 그리 높지 못한 편이다. 청소년 통일교육 실태 조사 결과에 따르면, 청소년들이 통일 및 북한과 관련된 정보를 얻는 경로는 인터넷 29.9%, TV나 라디오 등 대중매체 26.2%, 학교수업 25%이며, 전체 학생의 76.6%가 학교에서 통일교육을 받은 경험이 있는 것으로 나타났다(통일교육협의회, 2012). 인터넷과 언론이 청소년들의 통일의식에 미치는 영향력이 학교에서 이루어지는 통일교육 못지않게 큰 것이다. 학교 통일교육에 대한 만족도는 만족한다는 학생의 비율(34.1%)이 불만족한다는 비율(13.3%)보다 높았지만, 절대적인 만족도는 높지 않은 것으로 나타났다.

학교 통일교육에 대한 학생들의 만족도가 그다지 높지 않다는 점을 염두에 두고, 통일의 필요성을 당위적 차원에서 이해하고 있지만 통일에 대한 적극적 관심은 없는 청소년들의 흥미를 유발할 수 있는 다양한 교육 전략 및 실천 활동들을 개발, 시행해나가야 할 것이다. 청소년들은 한민족 의식과 같은 당위성의 관점에서 통일의 필요성을 인식하는 것이 아니라 보다 현실적 필요성과 이익의 관점에서 이를 인식한다는 점을 감안하여, 청소년들에게 통일의 필요성을 납득시킬 수 있는 구체적이고 현실적인 다양한 논리를 개발하여야 한다. 청소년들이 통일의 과정에 수반될 수 있는 사회적 혼란을 우려한다는 점을 감안하여, 갈등을 부정적으로만 인식하기보다는 사회발전의 원동력으로 볼 수 있도록 하고, 크고 작은 개인적, 사회적 문제들을 보다 평화롭고 합리적으로 해결해나가는 능력을 기르는 갈등해결 교육을 통일교육에 도입하는 것도 필요하다. 최근 수년간 통일교육에서 두드러지게 나타나고 있는 안보에 대한 강조가 청소년들의 통일에 대한 무관심과 부정

적 인식으로 이어져 통일교육에 대한 열의와 교육의 효과성을 저하시키는 요인으로 작용하지 않도록 유의해야 할 것이다. 근본적으로는 학교통일교육을 활성화하기 위한 기본 전제조건으로서 정권의 변화에 관계없는 일관성 있는 통일교육 기조와 방향성 제시가 필요하다. 정권 교체와 통일 환경의 변화에 따른 대북정책의 변화는 불가피하고 또한 당연한 것이라 할 수 있다. 통일교육이 대내외적 통일 환경의 변화에 부응하고 시대적 요청에 부합되어야 하지만, 장기적으로 일관된 방향성 없이 정권에 따라 통일교육의 기조와 방향이 조변석개하게 된다면 학교통일 교육의 대상자인 학생들뿐만 아니라 통일교육을 담당하는 일선 교사들에게도 혼선을 초래하고 통일교육에 대한 열의를 상실하게 할 수 있다. 따라서 남북관계, 남한 내 정치적 상황의 영향을 최소화할 수 있는 통일교육은 어떤 것이어야 하는지에 대한 논의가 전개되어야 하고, 사회적 합의가 도출되어야 할 것이다.

사회통일교육은 통일부 통일교육원을 중심으로 하여 이루어지고 있는 국가 및 공공단체 주도의 통일교육과 통일교육협의회 산하 66개 단체 등을 중심으로 하여 실시되고 있는 민간 주도의 통일교육으로 구분할 수 있다. 통일부에서 각계각층 국민을 대상으로 실시하고 있는 통일교육은 양적인 측면에서 크게 확산되었다. 통일부는 1972년 통일교육원 개원 이후 2012년까지 누적인원 965,822명에 대해 통일교육을 실시하였다. 연간 교육 인원은 2002년 16,711명에서 2012년 133,284명으로 10년 만에 약 8배로 증가하였으며, 특히 최근 5년간의 증가율이 크게 높아졌다. 각급 학교 교원·사회단체 인사·공직자 대상 원내 초청교육, 학교 교원·공무원 대상 사이버교육을 통해 여론 핵심층과 교육 전달자를 비롯한 각계각층 국민들에게 통일교육을 확산하는 데 주력하였다. 청소년을 대상으로 통일캠프, 어린이기자단, 통일교육 연구시범학교, 찾아가는 학교통일교육 등 다양한 참여·체험형 통일교육 프로그램

램을 운영하였고, 통일교육위원, 지역통일교육센터, 통일관, 통일교육협의회 등을 통해 사회통일교육을 강화하였다. 또한 통일부에서는 통일교육 기본방향 및 추진체계를 정립하고, 『통일교육 기본계획』, 『통일교육 지침서』, 『통일문제 이해』, 『북한 이해』 등 통일교육 교재와 영상자료 등의 통일교육 콘텐츠를 개발·보급하였다. 공공교육기관 중에서는 통일부 통일교육원을 제외하고는 명확한 교육 목표하에 대상별로 체계적인 통일교육을 실시하고 있는 공공사회교육기관이 많지 않다. 교원연수원, 공무원교육원, 민주평화통일자문회의 등이 타 기관에 비하여 상대적으로 활발하게 통일교육을 진행하고 있다. 현재 통일교육 지원법에 의하여 통일교육을 실시하도록 되어 있는 국가, 자치단체, 공공단체 소속 교육기관과 교원연수원 등의 공공사회교육기관은 2,000여 개에 이른다.

민간에 의해 주도되는 통일교육은 2000년 12월에 조직된 통일교육협의회 및 산하단체와 17개의 지역통일교육센터를 중심으로 이루어지고 있다. 이 기관들은 1999년 제정된 통일교육지원법에 의하여 정부의 지원을 받고 있다. 통일교육협의회 산하 민간단체의 사회통일교육 실태를 살펴보면, 최근 몇 년간 프로그램 시행 빈도는 다소 감소하였다. 이전 정부에서 정책적 차원에서 ‘통일준비’에 관한 논의를 활성화하고 통일교육에 할당하는 정부 예산을 크게 증가시켰음에도 불구하고, 민간단체의 사회통일교육은 오히려 양적인 측면에서 축소된 것이다. 이와 같은 현상은 통일교육 방향성을 둘러싼 통일교육협의회 소속 단체들의 갈등과 이로 인한 회원단체 수의 감소, 회원단체 구성의 변화 등에도 기인하지만, 보다 근본적으로는 지난 정부에서 정부의 통일교육에 대한 정책적 노력이 민간 차원의 자발적인 통일교육과 연계되면서 민·관 통일교육 거버넌스 체제를 강화하고 이를 통해 사회통일교육 전반을 활성화시키는 데까지 나아가지는 못하였다는 것을 말해준다.

통일교육협의회 소속 민간단체 중에서도 특히 통일교육을 조직의 중심 사업으로 설정하고 있거나 통일교육 담당자나 조직이 별도로 존재하는 몇 개 단체는 비교적 장기간의 통일교육 경험의 누적을 통해 프로그램의 안정성, 연속성, 질적 우수성을 확보하고 있다. 그러나 대중을 대상으로 하는 통일교육이라고 명명하기에는 상당히 부족한 단체도 상당수 존재하는 것이 현실이다. 많은 단체들이 특성화되지 않은 유사한 내용과 형식의 프로그램을 진행하고 있다. 이는 기본적으로 통일교육을 단체의 중심활동으로 안정적으로 추진하기 어려운 민간단체들의 실정과 연결되어 있다. 통일교육을 조직의 주요 활동 목표로 하는 일부 기관을 제외하면, 대부분의 소규모 민간단체들에서는 통일교육 사업을 연속적, 체계적으로 추진할 수 있는 인력과 조직체계를 갖추지 못한 경우가 대부분인 것이다. 사회통일교육이 그간의 성과를 담보하면서 더욱 발전하기 위해서는 통일에 관한 새로운 담론에 기반을 둔 교육 내용의 개발, 기관별 교육 프로그램의 특화와 전문성 심화, 성인 학습자의 특성을 반영한 적절한 교육 방법의 개발, 다양한 교육 주체들 간의 적절한 역할 분담과 네트워킹 및 원활한 소통 등이 필요하다.

2. 추진 방향

통일교육의 효과성을 제고하고, 통일교육을 통해 통일미래세대인 청소년과 국민들의 통일대비 역량을 강화함으로써 실질적인 통일을 준비하기 위한 추진전략으로, 통일부와 유관부처 간의 효율적 연계체제 구축, 민·관 거버넌스 체계 강화 및 파트너십 구축, 장기적 통일교육 방향성 정립과 사회적 합의, 통일교육 전문인력 양성체계 강화 등을 제시할 수 있다.

가. 통일교육 유관부처 간 연계체제 구축

통일교육 활성화를 통해 통일대비 역량을 강화하는데 있어서 무엇보다도 통일교육 주무부처인 통일부와 유관부처 간의 효율적 연계체제 구축과 협업과제 수행이라는 정부 내 거버넌스 체계 강화가 중요하다. 통일교육의 주무부처인 통일부와 청소년 대상의 학교통일교육을 주관하는 교육부, 시·도 교육청 간의 긴밀한 협의 구조를 구축·강화하여야 한다. 정부 내 관련부처와 사안에 따른 협의가 아니라 항시적인 협의체제를 구축함으로써 통일교육 관련 정책과 제도가 일선 학교 수준에서 효율적으로 집행될 수 있도록 해야 한다. 예를 들어 통일부에서 발간·개발하여 각 시·도 교육청과 각급 학교에 배포하는 통일교육 지침서, 각종 통일교육 콘텐츠 활용과 교육과정에 규정된 통일교육 수업시수의 준수 등은 통일부에서 직접 관할할 수 없는 사항으로, 학교 통일교육의 실효성을 높이기 위해서는 통일부, 교육부, 각 시·도 교육청 간의 협조체계가 필요하다.

나. 민·관 통일교육 네트워크 구축 및 파트너십 강화

통일교육 활성화를 위해서는 정부 부처 내의 협력체제를 강화해야 할 뿐만 아니라 민·관 통일교육 연계 강화와 시민사회의 수평적 네트워크 및 파트너십을 통한 새로운 협력 양식의 통일교육 거버넌스를 형성해야 한다. 현재 정부와 다양한 통일교육 관련 민간단체들 간에는 통일교육의 방향성과 내용을 두고 이견과 갈등이 존재하고 있다. 중요한 것은 다양한 입장이 공존하는 가운데 최소한의 합의를 도출하는 것이다. 민·관이 함께하는 통일교육 거버넌스를 구축함으로써 통일교육에서 국가와 시민사회 간의 적절한 역할분담을 통해 시민들의 적극적

인 참여를 유도하고, 통일에 대한 국민적 공감대를 넓히고, 국민 통합의 기반을 마련해야 한다.

통일교육 현안에 대한 정책 워크숍, 통일교육 기관 대표자 간담회, 공동심포지엄 등 정부와 민간 사이의 정책 프로그램을 다층적으로 운영하고 통일교육 관련 정부 각 부처 담당자와 민간의 학교통일교육 및 사회통일교육 활동가 간의 정례적 협의 창구를 개방하는 등 민·관 간의 통일교육 정책 협의를 활성화하여야 한다.

특히 통일교육협의회를 중심으로 하는 민간 통일교육기관에서 적극적인 통일교육 수요 창출 및 통일교육 콘텐츠 생산, 통일교육정책 입안 참여, 공적 서비스에 대한 책임 분담 등의 역할을 수행할 수 있도록 지원 체제를 구축해야 한다. 통일교육협의회는 통일교육을 실시하는 사회단체 간의 교류와 활동가 교육, 통일교육 수행에 필요한 연구 등의 역할을 수행하고 있지만, 정부의 보조금 분배의 역할을 주로 담당할 뿐, 사회통일교육 단체들의 협의체로서의 지도·조정 기능을 충분히 수행하고 있지는 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 인적, 물질 지원을 통해 통일교육협회의 역할을 강화하여 민간사회 통일교육기관 간의 협의·조정기능을 활성화시킬 필요가 있다. 민간기관에 대한 지원 활동은 크게 통일교육 담당자 양성 및 강사 지원 등의 인적 자원에 대한 지원, 통일교육 프로그램 개발 지원 등의 교육 내용 지원, 교육에 활용할 수 있는 다양한 교육 자료와 매체 개발 및 지원 등을 포함한다. 특히 북한 관련 자료는 그 특성상 민간 단체에서 접근하기에 어려움이 많은 점을 감안하여 민간단체에서 활용할 수 있는 통일교육 자료의 공유 체계를 구축하고 시의성 있는 교육 자료를 제공하는 것이 필요하다.

지역 통일교육센터의 기능 역시 강화할 필요가 있다. 지역 내 협의 체계의 구축은 보수와 진보가 각자의 논리에만 충실한 자족적이고 폐쇄적인 통일교육을 재생산하는 구조, 정부는 정부대로 국민에게 정부

정책을 홍보하는 일방적인 통일교육의 틀을 허물고, 통일교육의 장을 수평, 수직적으로 원활한 의사소통이 가능한 국민적 합의의 창출 공간으로 만들어 내는 데 있어서도 중요하다.

또한 청소년 통일의식조사에서 나타난 바와 같이, 미래 통일 세대들에게는 인터넷과 언론매체가 학교교육 못지않게 주요한 통일·북한 관련 정보 원천이라는 점을 감안하여 언론매체와의 긴밀한 협조체계를 갖추고 통일교육의 장으로 언론과 인터넷을 적극 활용할 필요가 있다. 청소년과 국민들이 언제 어디서나 접속 가능한, 학습대상자의 개별적 특성을 고려한, Web 3.0 시대에 적합한 유비쿼터스 통일교육 환경을 갖추어나가기 위해서는 그간 주로 학교와 사회단체 등 고정된 시공간 속에서 이루어지는 통일교육에 초점을 두었던 시각을 확장해야 한다.

다. 통일교육 방향성 정립 및 사회적 합의

통일교육 환경의 변화에 부응하여 장기적 관점에서 통일교육의 방향성을 정립하고, 이에 대한 사회적 합의를 이루어야 한다. 정권 교체에 따라 통일교육의 방향성과 내용이 변화하는 현상을 방지하고 장기적 과정으로서 통일교육의 교육적 효과를 거두기 위해서는 우선 통일이 추구하는 가치가 무엇인지에 대해 성찰할 필요가 있다. 무조건적인 과제로서의 통일이 아니라 행복한 공동체를 지향하는 ‘바람직한’ 통일의 가치가 무엇인가에 대한 사회적 논의와 명료화 작업을 거쳐, 이러한 가치를 통일교육에 어떻게 반영할 것인가에 대한 연구도 수행해야 한다.

또한, 통일교육의 중립성과 객관성은 정부의 정책이 아니라 사회적 합의에 의해 확보될 수 있는 것이므로 통일교육의 장기적 방향성과 원칙에 관한 사회적 합의를 도출하고 이를 통일교육 정책과 프로그램에

반영해야 한다. 이전 시기 통일교육에서 어떤 점을 계승하고 어떤 측면을 변화, 발전시켜야 할지에 대한 사회적 합의가 필요하다. 이를 위해 민·관·학을 포함하는 광범위한 통일교육 관련 주체들을 중심으로 지금까지의 통일교육 담론의 변화와 쟁점들에 관한 다양한 입장 차이가 표출되는 가운데 최소한의 합의의 지점을 찾을 수 있는 계기를 마련하여야 한다. 특히 현재 통일교육 방향성 정립에서 불명료한 지점인 안보와 평화와 통일 간의 관계 문제, 민족공동체와 다문화의 조화 문제, 평화적 공존과 통일과의 관계 설정 문제, 북한 관련 교육에 있어서 객관성과 균형성 문제 등 주요 쟁점에 관한 다양한 견해를 확인하고, 정부와 민간이, 또 서로 다른 관점을 지닌 다양한 통일교육 주체들이 공유할 수 있는 합의의 지점과 과제를 함께 찾아나가는 것이 중요하다.

라. 통일교육 전문인력 양성 체계 구축 및 학교 통일교육과정 강화

특히 통일미래세대의 통일의식을 제고하고 통일역량을 함양하기 위해서는 통일교육 전문인력 양성 체계를 구축·강화하고, 학교교육과정에서 통일교육을 강화하여야 한다. 통일미래세대인 청소년들의 통일의식을 제고하기 위해서는 무엇보다도 학교통일교육을 담당하는 교원 양성 및 재교육 체계를 강화하는 것이 중요하다. 현재 사범대학 및 교육대학에서 윤리과를 제외하면 통일교육 관련 교과를 수강하는 경우가 드문 형편이다. 학교 통일교육의 내실화를 위해서는 교사양성과정에서 통일교육을 의무화해야 한다. 교대와 사범대에 다문화교육과정을 설치한 학교에 대해 교육부가 지원하는 정책을 시행한 바 있는데, 이를 참조하여 교사양성기관에서 통일교육과정을 설치한 학교에 대한 인센티브를 부여하고, 특히 도덕과와 사회과 등 통일 관련 교육내용을 주로 다루는 학과의 학생들은 통일교육 관련 과목을 반드시 이수하도록

록 의무화하여야 한다. 지역 내 몇 개 학교에서 활동하는 통일교육 전담교사, 초등학교 통일교육 수업활동 보조교사, 초중고 통일교육 현장 체험학습 지원 보조교사 등 다양한 통일교육 인력을 양성해야 한다. 통일부와 교육부의 협의를 통해 현재 통일부에서 양성하고 있는 ‘눈높이 통일교육 강사’ 등 통일교육 전문인력을 학교 현장에서 적극 활용할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

또한 학교통일교육을 체계화하기 위해서는 기존 통일교육 연구 및 실천의 결과들을 교육과정과 유기적으로 결합하여 통일 및 북한 관련 교육 내용이 범교과 차원에서 다루어질 수 있도록 교육과정을 개편하여야 한다.

사회통일교육을 담당할 전문인력을 체계적으로 양성하는 것도 사회통일교육을 활성화하고 교육의 질을 높이는 데 있어 중요하다. 사회통일교육 활동을 하는 실무자, 통일교육 활동 자원자 등 통일교육과 관련된 전문인력 양성교육을 강화할 필요가 있다. 통일교육 전문인력 양성을 위한 교육이 통일교육협의회 산하 일부 단체에서 이루어진 경험이 있으나, 최근에는 전혀 이루어지지 못하고 있다. 통일교육협의회 중앙 차원이나 통일교육 경험이 축적된 일부 단체가 중심이 되어, 여타 단체 소속 통일교육 전문인력에 대한 체계적인 교육을 실시할 수 있도록 정부가 다각도로 지원해야 한다.

한반도 신뢰프로세스와 통일외교

박영호

1. 통일외교 환경

가. 한국 국력 성장과 분단의 지속

분단과 6·25전쟁의 폐허 위에서 한국은 경제발전과 민주화를 동시에 이루어 냈다. 한국은 2009년 11월 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 회원국이 됨으로써 2차 세계대전 이후 경제지원을 받던 국가에서 경제지원을 주는 국가로 전환한 유일한 국가가 되었다. 2012년 7월에는 인구 5,000만 명 이상이면서 1인당 국민소득 20,000달러가 넘는 세계 7번째의 국가가 되었다. 이에 따라 오늘날 한국은 국제사회의 중견국가로서 국제정치경제질서의 주요 행위자로서 자리하고 있다.

그러나 이와 같은 국력의 성장과 변화된 위상에도 불구하고, 한국은 여전히 분단국이다. 장기간의 분단 구조 아래서 남북 간의 대립과 갈등은 여전히 한국의 국가발전을 저해하는 요소로 작용한다. 특히 북한의 핵개발은 한국 안보의 패러다임 변화를 초래하였다. 또한 한국은 경제적, 군사적으로 여전히 한국보다 우위에 있는 강대국들을 대상으로 통일정책을 전개해야 한다.

나. 동아시아의 세력 변화와 상호 의존 심화

21세기의 동아시아는 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상에 따라 강대국들의 새로운 세력 각축장으로 변모해 있다. 중국의 약진은 이 지역의 전략 환경에 주요한 변수로 작용하고 있다. 중국은 GDP와 국방비 지출 면에서 미국에 이어 세계 2위이며, 인구와 현역 병력 보유 수에서 세계 1위이다.

중국은 미국과 더불어 세계 질서를 논의하는 G2 국가로 등장하였다. 중국은 경제력을 바탕으로 군비확충에 더욱 많은 자원을 투입하고 있으며, 아시아의 타 국가들과 비해 압도적 우위를 보여주고 있다. 잠재화되어 있던 영토 갈등이 현재화되었다.

그러나 다른 한편으로 미·중 간에는 물론 한·중·일 등 역내 국가 간 경제적 상호의존이 심화되고 있으며 사회문화적 교류도 가일층 확대되고 있다. 동아시아의 세력 변화에 따른 대립과 갈등의 증대 가능성과 상호 의존의 심화라는 양면성은 한국에게 현명한 전략적 선택의 필요성을 제기한다.

다. 역동적 미·중 관계와 한반도

중국의 총체적 국력은 아직은 미국에 미치지 못하지만, 장기적으로 중국이 미국을 확연히 넘어서는 상황의 도래가 예측 가능하다. 이러한 상황 속에서 미국의 아시아로의 회귀 전략과 중국의 대국굴기(大國崛起) 정책은 갈등의 잠재성을 내포하고 있다.

한국은 미·중 간 협력 또는 갈등의 전개, 중국의 주변국과의 새로운 관계 설정, 동아시아 공동체의 발전 가능성, 영토갈등의 분쟁으로의 확산 위험 등 다양한 안보 위협 요인 속에서 행복한 통일시대의 기반을 만들기 위한 통일정책을 추진해야 한다.

라. 한·미동맹 60년, 한·중 전략적 협력관계 발전과 상생 협력

2013년은 한·미동맹 60주년의 해이다. 한·중은 2012년 수교 20주년을 맞았다. 한·미동맹을 배경으로 한국은 중견국가로 성장했으며, 한·미동맹은 포괄적 동맹의 발전과 글로벌 동맹으로의 발전을 지향하고 있다. 한·중 관계도 경제·무역·문화·관광 및 인적 교류 등에서 비약적 발전을 이루었다. 이러한 발전은 한국과 미국, 중국 간에 상호 협력과 실용주의가 상생의 상호작용을 일으킨 협력 사례라고 할 수 있다.

2013년 6월의 미·중 정상회담은 양국 간 새로운 강대국 관계를 발전시키는 출발점이라고 할 수 있다. 미국과 중국은 서로 경쟁하고 견제하지만 심각한 갈등과 충돌은 회피하려 한다. 이러한 미·중 관계는 한국이 역내 주요 행위자 사이에서 조화를 모색할 수 있는 적극적 역할 공간을 확보할 수 있는 계기를 제공한다. 한국은 미·중을 비롯한 일본 및 러시아 등 주변국과의 관계 설정에 주도적이고 적극적으로 행동함으로써, 평화통일을 위한 기반 조성에 매진해야 할 것이다.

2. 통일외교의 개념

대한민국의 통일정책에서 통일은 ‘평화통일’을 말한다. 따라서 통일은 화해와 평화정착, 교류협력의 증진 등 남북관계의 발전에 따른 점진적 방식의 합의 통일을 의미한다. 이를 위해서는 북한이 국제사회의 규범을 준수하는 합리적 행위자로서 변화해야 한다. 한국의 통일정책에서 ‘통일외교’의 용어가 처음 사용된 것은 ‘6·23 평화통일외교선언’이다. 북한과는 선의의 경쟁을, 적대적이지 않은 사회주의국가와는 우호적 관계를 맺겠다는 정책 선언이었다.

통일외교는 “한국의 국가목표인 통일을 달성하기 위해 타국에 대해 유용한 수단을 사용하며 동시에 그러한 외교적 행위”를 의미한다. 구체적으로 “한반도 통일정책 추진과정에서 주변국과의 관계 속에 발생 가능한 다양한 형태의 장애요인을 사전교섭을 통해 제거함으로써 한국 주도의 한반도 통일이 원활하게 이루어질 수 있도록 하기 위한 외교협상과 그 같은 협상을 촉진하기 위한 국제환경을 조성하는 모든 외교적 행위”로 규정할 수 있다.

통일외교는 국제사회가 한반도 통일을 우호적으로 인식하고 협력과 지지를 보이도록 국제환경을 조성하는 것이다. 통일외교는 특히 한반도 주변국들 간의 이해관계 속에서 통일에 대한 지원을 얻거나 묵인하는 방향을 모색하는 외교정책의 방향, 전략과 수단이다. 또 통일외교는 우리의 통일문제에 이해관계를 가지고 있는 국가의 이익을 저해하지 않으면서 외교교섭을 통하여 통일에 대한 지지와 지원을 확보하려는 것이다.

통일외교는 한마디로 한반도 통일에 대한 국제적 공감대를 형성하고 확산하는 외교정책이자 외교활동인 것이다. 한반도 신뢰프로세스는 한반도의 평화적 통일에 대한 국제적 공감대의 확산을 위해 통일외교의 중요성을 강조하고 있다. 한반도 신뢰프로세스는 평화통일 기반 구축을 목표로 하고 있다. 이를 통해 새로운 한반도를 만들어 한반도의 행복시대를 열고, 지구촌 행복시대를 여는데 기여하겠다는 것이다.

3. 통일외교의 실태

1970년대에 이르기까지 한국 정부가 통일문제와 관련하여 추진한 외교의 기본 성격은 유엔을 무대로 하여 한국이 한반도의 유일한 합법

정부이며, 그에 기반하여 유엔에 가입하는 것이었다. 박정희 대통령의 제3공화국 정부는 경제발전을 통한 국부의 축적과 국가권력 신장을 우선하는 ‘선 건설, 후 통일’ 정책을 채택하였다. 조국 근대화와 자립경제의 건설이 통일을 향한 중요과제로 강조되었다. 통일은 경제건설과 민주역량의 배양으로 한국의 경제와 민주주의가 북한으로 넘쳐흐를 때 이루어진다는 인식이었다. 통일문제와 관련한 한국의 외교는 주로 서방진영 국가에 대해 이루어졌으며, 유엔을 통한 자유민주주의 원칙에 따른 통일 추진 입장을 천명하고 홍보하는 것에서 크게 벗어나지 못했다.

정부 차원에서 ‘통일외교’ 용어를 사용하기 시작한 것은 1970년대부터였다. 박정희 대통령은 1970년 8·15 경축사에서 북한의 전쟁 도발 행위 즉각 중지, 무력에 의한 적화통일이나 폭력혁명 전략의 포기를 전제로 남북대화와 교류 의사를 표명하였다. 박정희정부는 ‘8·15 선언’ 구상에 따라서 “70년대의 통일외교를 강화하기 위한 안보외교 지침을 마련할 것이며, 이는 통일기반조성이라는 70년대의 외교목표의 달성을 위한 외교지침”이라고 설명하였다. 이어 1973년 6월 23일 박정희 대통령은 ‘6·23 평화통일외교선언’을 통해 북한의 국제기구 참여와 남북한 유엔 동시가입을 반대하지 않는다는 입장을 표명하고, 체제가 다른 국가들에 대해서도 문호를 개방하겠다는 평화공존 정책을 표방하였다.

박정희정부의 통일정책은 적대적 관계인 남북한 간에 ‘대화 없는 대결’에서 벗어나 ‘대화 있는 경쟁’으로의 정책적 변화를 모색하는 것이었다. 또 경제력의 신장을 배경으로 서방권 중심의 외교로부터 아프리카, 중동, 중남미, 아시아 국가들에 대한 외교를 추진하여 한반도의 평화정착과 한국의 통일정책에 대한 국제적 지지를 확보하는 외교를 강화하였다.

한국의 대북정책과 통일외교 노선에서 근본적 변화는 노태우정부 때부터 본격화되었다. 노태우정부는 1988년 7월 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7선언)’을 통해 경쟁과 대결에서 탈피하여 화해와 협력을 통해 남북 공동번영의 민족공동체 건설을 촉구하면서, ① 남북 상호교류와 자유왕래, ② 이산가족의 서신왕래와 상호방문, ③ 남북교역·문화개방, ④ 남북한 민족경제의 균형발전, ⑤ 국제사회에서의 남북한 협조, ⑥ 북방외교 추진 및 북한과 우방과의 관계개선 협조 등 6개 항의 정책을 제시하였다.

노태우정부의 북방외교는 통일외교의 변화를 단적으로 보여준다. 서울올림픽에 공산권 국가들이 대거 참여하였으며, 1989년 헝가리(2월), 폴란드(11월), 유고슬라비아(12월)와의 수교, 그리고 1990년 소련, 1992년 중국과의 수교 등을 통해 북방외교의 가시적 성과를 산출하였다. 노태우정부는 국제환경의 변화와 경제적 능력을 배경으로 대결을 전제로 한 대북정책에서 북한을 ‘선의의 동반자’로 인정하고 긴장완화와 이해증진을 통한 상호공존을 추구하는 정책을 추진했다. 이러한 정책은 1991년 9월의 남북한 유엔 동시가입, 12월 채택된 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’, 그리고 남북고위급회담을 통해 1992년 2월 발효된 ‘남북기본합의서’로 나타났다. ‘남북기본합의서’는 분단 이후 가장 포괄적이며 구체적인 남북관계 발전 목표를 담은 합의서로서 한국 정부의 대북정책과 통일외교의 근본적인 변화를 보여주었다.

김영삼정부는 노태우정부의 ‘한민족공동체 통일방안’을 계승·발전시킨 ‘민족공동체 통일방안’을 제시하였다. ‘민족공동체 통일방안’은 민주 절차의 존중, 공존공영, 민족 복리를 기조로 하였다. 또 ‘가난한 공존’보다는 ‘공동번영’을 강조하면서 통일을 결코 서두르지 않고 민주적·평화적·점진적으로 추진하겠다는 입장이었다.

그러나 김영삼정부의 대북정책과 통일외교는 북핵 문제의 대두로

인해 핵문제 해결에 초점이 맞추어졌다. 남북교류가 꾸준히 증대되었으나, 북핵 문제가 대북정책과 남북관계를 지배하는 결과가 되었다. 김영삼정부는 미·일·중·러 등 주변 4국을 상대로 소위 ‘4각 정상외교’를 추진하였고, 이를 통해 북핵 문제 해결과 직접적 남북대화 촉구에 대한 각국 정상들의 지지를 확보하려고 노력했다.

김대중정부는 “남북기본합의서 실천을 통한 화해와 협력으로 점진적 평화통일의 실현”을 비전으로 제시하였다. 그러나 김대중정부는 통일보다는 평화와 공존에 더 관심을 가졌다. 김대중 대통령은 1998년 2월 초 일본 아사히신문과의 인터뷰에서 “지금은 통일이 아니라 평화와 공존을 정착시킬 단계”라는 견해를 표명했다. ‘남북기본합의서’는 2000년 6월 첫 남북정상회담 개최를 계기로 ‘6·15 공동선언’에 자리를 내주었다. ‘6·15 공동선언’이 대북정책의 근간이 된 것이다. 북핵 문제 해결을 강조하였으나, 실천에서는 북한에 대한 ‘이해’의 필요성을 중시하면서 교류와 협력을 우선하는 정책을 추진하였다. 따라서 김대중정부의 통일외교는 대북정책에 대한 국제적 이해와 지지 확보에 초점을 두었다. 노무현정부의 대북정책도 김대중정부의 정책을 이어받은 것이었다.

김대중정부와 노무현정부는 통일외교 측면에서 남북한 교차승인은 물론 다른 국가가 북한과 협력하는 것에 대해서도 반대하지 않으며, 나아가 북한이 국제체제에 깊이 동참하여 개혁·개방의 길로 나갈 수 있도록 국제사회가 더욱 적극성을 보여줄 것을 장려하는 정책을 취했다. 그러나 두 정부는 북한의 변화에 대한 판단과 북핵 문제에서 정책적 오류를 범했다. 한편 김영삼정부와 김대중정부는 공고한 한·미 관계를 기반으로 하면서 다른 국가들과의 관계를 넓혀나갔다면, 노무현정부는 한·미 관계의 부정적인 측면을 강조하면서 특히 중국과의 관계를 상대적으로 중시하는 외교노선을 보여주었다.

이명박정부는 ‘남북기본합의서’와 ‘민족공동체 통일방안’의 기본 노선을 계승하면서 북한에 대한 인식에 있어서는 김대중정부와 노무현 정부와는 차별적인 입장을 보여주었다. 북한의 본질적 변화는 전혀 이루어지지 않았으며 따라서 남북관계는 상호주의적 관계로 발전되어야 한다는 정책노선을 채택하였다.

외교노선에서는 한·미동맹관계를 기본 축으로 하면서 중국, 일본, 러시아 등과의 관계를 발전시키는 입장을 취했다. 북한의 국제사회에 대한 진입을 적극 장려하는 정책적 입장을 보였으나, 북핵 문제의 해결이 무엇보다 중시되었다. 특히 이명박정부는 남북관계를 대북정책 차원을 넘어 통일정책 차원으로 확대해야 한다는 인식을 보여주었다. 2010년 8월 15일 대통령 경축사를 통해서 통일 준비의 필요성을 강조한 것이 대표적 사례다. 또 이명박정부는 ‘신아시아외교’를 천명함으로써 외교적 지평을 넓히려는 정책을 추진하였다. 동북아 3국과 주변 4강 외교와 더불어 동남아시아, 중앙아시아, 서남아시아, 오세아니아를 포괄하는 범아시아 차원의 네트워크 구축 및 협력외교를 추구하겠다는 전략이었다.

이명박정부는 대북 및 통일정책을 추진하는 과정에서 ‘한반도 평화 통일 국제지원 체계 구축’이나 ‘평화통일에 대한 국제적 공감대 형성’을 주요 과제로 설정함으로써 통일외교를 강화하는 정책을 취하였다. 그러나 이명박정부의 통일외교는 북한을 국제사회의 합리적인 일원으로 진입하도록 유인하지는 못하였다.

4. 한반도 신뢰프로세스와 통일외교

박근혜정부는 평화통일 기반구축을 4대 국정기조의 하나로 설정하였다. 이를 달성하기 위한 3대 추진 전략은 튼튼한 안보, 한반도 신뢰프로세스, 그리고 신뢰 외교이다. 특히 한반도 신뢰프로세스는 한민족 모두가 보다 풍요롭고 자유롭게 생활할 수 있는 환경을 만들어 행복한 통일시대의 기반을 형성하는 것을 지향한다.

한반도 신뢰프로세스는 단지 한반도만의 행복만을 지향하는 것이 아니라 지구촌의 행복시대를 여는 데 기여하려는 것이다. 따라서 협력과 상호의존이 심화되면서 동시에 대립과 갈등이 병존하는 동아시아의 패러독스를 풀기 위해서는 한반도 문제와 동아시아의 문제를 함께 해결해야 하는 것이다. 한반도 문제는 북핵 문제의 해결과 남북관계의 정상화, 그리고 경제·환경 공동체 등을 추진함으로써 평화통일의 기반을 조성하는 것이다. 동아시아의 문제는 상존하는 긴장과 갈등을 완화하고 평화와 협력이 더욱 확산될 수 있도록 역내 국가들과 더욱 돈독히 신뢰를 쌓아나가는 것이다.

한반도 신뢰프로세스는 남북 간 신뢰가 증진하고 북한 비핵화가 진전되는 상황에 따라서 경제공동체 건설 기반 마련과 북한지역에 대한 국제투자 유지의 지원 등 ‘비전 코리아 프로젝트’의 추진을 구상하고 있다. 이러한 구상은 한반도 신뢰프로세스의 국제적 차원 과제인 동북아 평화협력 수사와 연관된다. 즉 동북아의 양자 간 갈등구조를 다자간 상호협력의 틀로 완화시켜 한반도와 동북아에서 신뢰구축과 경제협력을 병행하여 추진한다는 계획이다.

통일외교는 한국의 통일정책에 대한 지지와 협력을 획득하고 통일에 대한 국제적 공감대 확산에만 그치지 않는다. 한반도 신뢰프로세스에 대한 국제사회의 이해와 지지 확보, 동북아협력과 남북협력의 상호

보완적 추구를 통한 시너지 효과 창출 등을 통해 추진될 수 있다. 동북아 평화협력 구상을 통해 지역 국가 간 신뢰를 구축하고 새로운 질서를 창출하며, 이를 유라시아 협력과 연계시키는 작업은 한반도 신뢰프로세스의 추진을 직접, 간접적으로 지원하는 정책과제이다.

한반도문제는 남북 간 차원만이 아니라 국제적 차원에서 동시에 정책이 추진되어 해결되어야 한다. 따라서 한반도 신뢰프로세스의 국제적인 차원이라고 할 수 있다. 즉 ‘비전 코리아 프로젝트’가 실효성 있게 추진되기 위해서는 ‘동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대’ 과제와의 긴밀한 협력적 추진 방안이 필요하다.

5. 통일외교 추진 방향

가. 통일외교의 미션과 비전

(1) 미션

한국의 통일외교 미션은 통일외교에 참여하는 다양한 주체가 공감할 수 있는 지향점과 활동의 방향성이 되는 것이다. 또한 통일외교의 대상이 되는 국제사회가 공감할 수 있는 가치로 설정되어야 한다.

따라서 한반도 신뢰프로세스의 성공적 추진을 위한 통일외교의 미션으로 ‘한반도의 평화통일에 대한 주변 4국과 국제사회의 지속적이며 실질적인 지지를 확보하여 평화통일을 촉진하며 동북아 평화협력 구상의 실현을 통해 한반도와 동북아시아의 평화와 공동번영에 기여’를 설정할 수 있을 것이다.

(2) 비전

통일외교의 비전으로 ‘평화·비핵개방의 통일한국’을 설정한다. 국내 외적으로 모두가 공감하는 비전을 제시함으로써 통일외교에 대한 공감대를 확산하고 추진력을 확보해야 한다. 또한 통일외교의 비전을 제시함으로써 다양한 통일외교의 실천 주체가 같이 목표로 하는 통일한국의 상태를 미리 상상할 수 있고, 주변국과 국제사회 등 통일외교의 대상에게는 한국의 통일외교에 대한 거부감을 제거하고 동참할 수 있는 명분을 제공한다.

통일외교를 추진하는 과정에서 최대의 장애 요인은 주변국의 한반도 통일에 대한 반대 또는 거부와 비협조이다. 한반도 통일에 대한 거부나 반대 또는 비협조는 각국의 국익과의 상충이나 전략적 이해관계의 충돌이 중요하게 작용할 것인데, 이는 통일한국의 모습과 대외정책에 대한 불확실성에 기인한다. 따라서 통일한국의 외교안보적 비전을 명확히 제시하고 우리의 진정성을 강조함으로써 불확실성을 해소하여 통일에 대한 주변국의 지지 확보를 가능하도록 해야 한다.

특히 통일한국이 평화 지향적이며, 핵무장을 결단코 거부하며, 투명하고 개방된 국가라는 점을 강조하여 통일한국의 등장에 대해 주변국의 불안감을 적극적으로 해소해나가는 것이 필요하다. 또한 통일한국 비전의 진실성을 설득하기 위해 평화통일과 비핵화 가치를 반복적으로 강조해야 할 것이다.

나. 통일외교의 목표

통일외교의 목표는 ① 한반도의 통일은 ‘민족자결의 원칙’에 따라서 우리의 주도에 의하여 이루어진다는 것을 국제사회에 각인시키고, ② 평소 통일 지향적인 국제환경을 조성하며, ③ 통일 과정에 대한 주변

4국과 국제사회의 실질적인 지지를 확보하고, 통일 후에도 지지와 지원을 지속적으로 확보하여 통일한국을 조속히 정상화하는 것이다.

통일외교 자체가 통일 달성 여부를 결정하는 것은 아니지만, 분단의 배경, 강대국에 둘러싸인 한반도의 지정학적 위치, 주변국의 한반도 분단 현상유지 정책, 미·중 역학관계와 동북아 국제질서의 변화 등을 고려할 때, 통일에 매우 중요한 결정적인 변수가 될 수 있다.

(1) ‘민족자결의 원칙’에 대한 국제사회의 각인

한반도 통일은 ‘민족자결의 원칙’에 따라서 남북한이 핵심당사자로서 남북한이 주도해야 한다는 기본 입장을 확고하게 정립하여 대내외적으로 선언한다. 남북한이 기본 당사자라는 논리적 근거는 다음과 같다. ① 정치적, 법적으로 한반도의 통일은 남북한이 당사자이다. ② 역사적으로 남북한의 분단은 민족자결의 원칙에 반한 국제정치의 힘의 논리에 따라 이루어진 것이다. ③ 국제정치적으로 주변 4국 및 국제사회가 한반도 통일은 남북 당사자 원칙에 따라서 이루어져야 한다는 것을 지지해왔다. ④ 문화와 역사적 측면에서 남북한은 오랜 기간 동안 공동의 역사를 유지하였으며, 남북한의 주민은 한민족의 민족적 뿌리와 공유하는 민족성, 전통 문화와 민족 고유의 가치를 공유하고 있다.

(2) 통일 지향적 국제환경 조성

21세기는 상호의존과 정보의 상호침투, 문화적 융합 등 복합적 성격을 갖는 시대이다. 또 경제 및 군사 등 하드파워의 요인 이외에도 가치와 문화 등 소프트파워의 요인이 국가의 이익이나 이해관계에 중요하게 작용한다. 따라서 통일에 우호적인 환경을 조성하기 위해서는 이러한 요인들의 복합적 성격을 잘 활용해야 한다.

또한 북한체제의 내구성, 북한의 핵무장과 군사도발, 중국의 부상과 동북아의 G2 시대의 도래 등으로 인해 새로운 한반도 분단구조의 고착화에 대한 우려가 증가하고 있다. 따라서 통일 지향적인 국제환경을 조성하기 위해서는 북한의 개혁·개방과 변화 유도, 북한의 비핵화 촉진, 한반도에서 미·중 간 대립 완화, 통일한국의 비전 제시 등의 조치가 필요하다.

(3) 통일과정에 대한 주변 4국과 국제사회의 실질적 지지 확보

주변 4국, 특히 미·중은 한반도에 대한 특수한 이해관계를 갖고 있고 실제 큰 영향력을 행사하고 있다. 따라서 통일에 대한 주변 4국의 지지를 확보하기 위한 노력을 강화하는 과정에서 미국과 중국으로부터의 강건한 지지와 협력을 확보하는 것이 특히 중요하다.

주변 4국은 모두 한반도 통일을 지지하는 대외정책을 표방하고 있지만, 실제 통일과정을 적극적으로 지지할 가능성에 대해서는 여전히 의문이 제기되고 있다. 따라서 소극적인 명분상의 지지를 적극적이고 실질적인 협력으로 전환하기 위한 통일외교 방안이 필요하다.

한반도에 대한 특수한 이해관계가 없는 국제사회의 전반적 경향은 주변 4국에 비해 한반도 통일에 대해 심정적으로 긍정적인 것으로 볼 수 있다. 이러한 국제사회의 경향을 활용하여 통일 분위기를 조성하고 주변국의 적극적 협력을 유도하도록 한다. 대부분의 국제 NGO 그룹, 전문가, 정치인들은 북한의 핵개발과 열악한 인권상황을 비판하고 한반도의 평화적 통일을 지지한다. 이러한 국제사회의 행위자들과 강건한 연대를 구축하기 위한 공공외교와 민간외교, 의원외교 등을 적극적으로 추진한다.

한편, 통일 이후에도 상당기간 완전한 국가통합을 달성하기까지 안

팍으로 많은 외교·군사 및 경제·사회적 문제가 남아 있을 것이다. 따라서 이를 해결하기 위한 통일외교가 지속되어야 한다. 영토·영해 문제, 일본과의 배상금 문제, 북한자산과 국민의 승계, 북한경제 재건, 핵 프로그램 해체 등을 위해 주변국과 국제사회의 지속적인 지지와 협력이 필요하다.

다. 통일외교 추진전략

(1) 평화통일 담론과 ‘비핵·평화개방’의 통일국가 비전 확산

한반도의 ‘현상변경’을 초래하는 통일과정과 통일의 결과에 대한 주변국과 국제사회의 우려를 불식시키고 통일에 대한 적극적인 지지와 협력을 확보하기 위해서, 평화통일 과정과 통일한국이 지향하는 ‘비핵·평화개방국가’에 대한 담론을 개발하고 확산시킨다. ‘평화통일 담론’과 ‘비핵·평화개방의 통일한국 비전’은 통일외교의 콘텐츠를 구성하는 것이다.

평화통일 담론과 통일국가 비전은 정부의 정책선언만으로 완성되는 것이 아니라, 한국 국민이 공감대를 형성하고 이를 위해 진지하게 노력할 때 국제사회의 적극적인 지지와 협력을 견인할 수 있다. 따라서 국내적으로 국민이 동의하는 담론과 비전을 개발하고, 이에 대한 국민적 합의를 조성하고 유지하는 노력이 선행되어야 할 것이다. 정부의 담론과 비전에 대한 정책선언에도 불구하고 이에 대한 국민적 합의가 조성되어 있지 않다면, 주변국과 국제사회는 우리 통일외교 노력의 진의를 의심하고 오히려 통일외교에 의문을 제기하고 반대할 것이다. 특히 통일에 대한 주변 4국 이해관계의 큰 편차로 인해 특정 국가를 위한 맞춤형 통일 담론을 개발하여 추진한다.

최근 한국의 상품과 문화가 세계무대에서 높은 평가를 받고, G20 정

상회의 개최, 서울 핵안보정상회의 개최 등으로 한국의 국제외교 무대에서의 위상이 높아졌다. 이러한 소프트파워의 수단과 높아진 국가적 브랜드파워와 국제적 지위를 한국 주도의 평화통일에 대한 지지를 확보하는 데 활용한다.

(2) 한반도 비핵·평화협력 프로세스 가동

평화통일과 합의통일에 대한 한국의 진정성을 대외적으로 과시하고, 또한 평화통일을 촉진하기 위해 비핵·평화협력 프로세스를 추진한다. 평화통일을 위한 조건으로 북한 비핵화, 한반도 평화체제 구축, 북한 개발 지원 등이 동반되어야 하므로, 이를 체계적으로 추진하기 위한 프로세스를 개발하고 집행한다. 9·19 공동성명이 북한 비핵화, 평화체제 구축, 대북지원 등을 체계적으로 포함하고 있으므로, 6자회담 프로세스를 재개하여 실질적으로 이행과정에 진입하도록 외교적 협조체제를 구축한다.

이와 관련, 한반도의 평화정착과 평화통일 과정에서 북핵 문제의 해결이 가장 중요한 선결조건 또는 최대 장애요인이 될 것이므로, 북한 비핵화를 촉진하기 위한 새로운 ‘한반도형’ 비핵화 모델의 개발이 필요하다. 또한 평소 한반도 비핵·평화·협력 프로세스를 통해 주변국 및 국제사회와 파트너십을 구축하고, 이를 토대로 통일과정의 적극적인 협력을 유인한다.

(3) 평화통일을 위한 한·미·중 전략적 파트너십 구축

통일외교의 최대 협력 추진대상은 미국과 중국이다. 미국과 중국의 한반도 통일에 대한 입장은 통일의 외적 환경을 결정짓는 변수로 작용할 수 있다. 독일의 통일과정에서 영국과 프랑스의 반대를 설득한 것

은 미국의 역할이었다. 마찬가지로 미국과 중국을 한반도 통일의 파트너로 만들기 위한 전략적 파트너십을 구축해야 한다.

이를 위해서는 대미외교를 통일외교의 핵심축으로 선택해야 한다. 미국은 1990년대와 같은 유일 초대강국은 아니지만 여전히 최강의 정치·군사·경제대국으로 글로벌 거버넌스를 주도하고 있다. 또 한·미동맹 60주년 공동선언에서 나타난 것처럼 한·미 간에는 전략적 이해관계가 일치하며, 특히 미국은 중국이 통일을 반대할 경우, 이를 극복할 수 있는 유일한 강대국이다.

중국의 역할 또한 한반도 통일에 매우 중요하다. 중국의 부상에 따른 동북아시아에서의 영향력 증대와 북·중 관계에 따른 중국의 대북정책의 변화가 통일과정에 결정적인 변수가 될 수 있기 때문이다. 한·중은 2013년 6월 정상회담을 통해 전략적 협력동반자 관계를 내실화시키기로 합의하였다.

한국은 한·미 전략동맹과 한·중 전략적 협력동반자 관계를 더욱 발전시켜, 남북통일을 위한 동반자 또는 지지로 만들기 위한 양자 또는 3자 간 ‘연미화중(聯美和中)’ 전략을 추진한다. 미·중 간 갈등이 한반도 평화와 통일에 부정적으로 작용하므로, 동북아와 한반도에서 미·중 간 협력관계를 지속적으로 유도해야 할 것이다.

(4) 평화통일과 북한 변화를 위한 세계적 네트워크 구축

평화통일과 합의통일을 위한 분위기를 조성하기 위해, 북한의 변화가 우선되어야 하므로 이를 위해 외국, 국제기구, 국제 NGO 등 국제사회 전체를 주요 파트너로 적극 활용한다. 북한 변화를 유도할 때 종종 북한의 강한 반발과 군사적 도발마저 초래할 우려가 있지만, 국제사회와 연대 시 북한 반발을 약화시키는 효과를 기대할 수 있을

것이다.

특히 북한의 거부감이 상대적으로 약한 국제기구와 유럽국가 등을 활용하여 북한의 변화를 촉진하는 환경을 조성한다. 또한 국제사회에서 보편성과 수용성이 높은 유엔과 세계보건기구, 유엔식량계획과 같은 산하기구, 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA), 핵공급국그룹(Nuclear Suppliers Group: NSG) 등 다자수출 통제체제, 인권단체 등 국제 NGO 등을 활용하여 북한의 변화를 추진한다.

국민적 합의기반 도출: ‘내적 신뢰프로세스’ 구축

조한범

1. 박근혜정부 대북정책 환경

가. 대북정책 도전 요인

김대중·노무현정부의 대북 온건책과 이명박정부의 대북 강경책 모두 북한 체제의 긍정적 변화 유도를 주요 정책 목표로 설정했다. 같은 기간 북한은 연평해전에서부터 연평도 포격에 이르기 까지 지속적인 대남 무력도발을 시도했으며, 수차례 장거리 미사일 발사와 핵 실험을 실시했다. 북한의 태도는 대북 온건책과 강경책 모두 만족할만한 성과의 도출에 성공하지 못했다는 것을 의미한다. 박근혜정부의 출범과 동시에 진행된 북한의 무력시위 국면은 신뢰프로세스 정책의 추진에도 부정적 환경을 조성했다.

북한이 핵 능력을 일정정도 확보하고 있다는 점에서 북핵위기 해소는 박근혜정부의 가장 시급한 문제이다. 북핵 문제와 관련된 한·미공조는 어느 때 보다 굳건한 것으로 판단된다. 문제는 한국이 핵위협적 직접적 당사자로 북핵 폐기가 궁극적 목표인 반면, 미국의 경우 폐기와 비확산 모두 가능한 정책적 선택지일 수 있다는 점이다. 미국이 비확산쪽으로 정책적 방향을 정립하게 될 경우 현실적으로 미국의 핵우산에 전적으로 의지해야 하는 한국정부가 딜레마에 처할 수도 있다.

또 다른 문제는 미국과 중국 등 관련국들의 대한반도 전략 목표와

한국의 목표가 상이할 수 있다는 것이다. 한국의 경우 정권의 성향을 넘어 궁극적으로 통일이 가장 중요한 국가적 아젠다에 해당한다. 그러나 미국과 중국의 경우 자국의 이해관계에 부합할 경우 한반도의 현상 유지도 충분한 정책적 대안이 될 수 있다는 점에서 한국과 차이가 있다. 박근혜정부는 복합적인 대북정책 환경에 직면하여 새로운 정책적 창의성을 요구받고 있다.

나. 통일환경의 변화와 민족패러다임의 약화

한국 사회의 정치·경제·사회발전과 북한 위기구조의 심화는 남북한 체제경쟁의 종식을 의미한다. 경제적 관점에서 보았을 때 기아에까지 이른 북한의 현 상황과 세계 10위권의 한국 경제 간 비교는 명확한 의미를 지닌다. 남북한 간 체제경쟁의 종식은 경제적 차원을 넘어 정치, 사회, 문화 등 제반 영역에서도 가능하다. 한국 사회가 세계사회에 정상적으로 편입되는 동안, 북한은 고립과 구조적 위기 속에서 체제의 생명력을 소진시켰다고 할 수 있다. 이와 같은 상황은 체제경쟁이 사실상 무의미해진 남북관계의 근본적 변화의 기초라고 할 것이다.

한국 사회의 발전은 세계자본주의체제로의 정상적 편입을 의미하며, 이는 한국체제의 지배적인 행위의 기준이 민족패러다임에서 자본주의체제의 합리성 패러다임으로의 전환을 의미한다. 친미·반공군사정권과 진보성향 정권의 등장, 그리고 보수정권으로의 정권교체 등 정치적 변화과정 속에서 통일담론도 변화를 겪어 왔으며, 그 주요한 특징은 민족담론의 약화로 볼 수 있을 것이다. 국제결혼이 주요한 결혼형태로 자리 잡고 있는 현실에서 피의 순수성에 기반을 둔 한국의 민족주의는 성격변화의 과정을 겪고 있으며, 국제사회도 한국의 단일 민족주의 경사에 대해 지적을 한 바 있다. 단일 민족주의에 대한 강조보

다 자본주의체제의 합리성을 받아들이는 것은 한국의 세계경제 편입 과정에서 전제조건이었다고 할 수 있다.

지배적인 사회적 가치로서 민족담론의 약화와 자본주의적 합리성의 증대는 이념지향성의 약화와 아울러 실용주의의 부각과 관련이 있다. 탈 이념의 세계화 조류는 이념적 가치보다는 실용적 차원의 사고와 행위의 선호를 유도하며 한국 사회 역시 이와 같은 흐름에 부응하고 있다. 사회주의권의 몰락으로 세계는 탈 이념화와 아울러 자본주의 단일 체제로 재편되어 왔으며, 단일한 세계화의 지표들을 만들어 냈다. 각 국가의 개별적 특성과 조건을 반영한 이념적 지향성은 세계화의 ‘일반성’과 충돌하는 ‘특수성’으로서의 성격을 지니며, 결과적으로 세계화의 추세와 조응하기 어렵기 때문이다. 이와 같은 점에서 실용주의의 부각은 구조적 성격을 지닌 것으로 볼 수 있다.

통일의 당위성에도 불구하고 최근 여론의 추이는 그리 긍정적이지 않다. 통일에 대한 지지는 과거에 비해 약화된 것으로 볼 수 있으며, 특히 청소년 층 등 특정 집단에서의 무관심도 증가하는 경향을 보이고 있다. 기존의 생활세계의 근본적 변화를 야기하는 통일미래에 대한 불확실성과 독일 사례에서 목도한 통일에 대한 경제적 부담, 남북 간의 심각한 경제적 격차, 실업 및 양극화 등 한국 사회 내의 모순구조는 통일담론에 부정적 영향을 미치는 요인들로 볼 수 있다.

이 같은 제약요인을 넘어 긍정적 통일미래상의 형성과 비전의 제시를 통한 국민적 합의기반의 창출은 시급한 과제라고 할 수 있다.

다. 남남갈등 구조의 상존

“원조를 받는 나라에서 원조를 주는 나라로 전환한 최초의 사례”, “2차 세계대전 이후 탄생한 신생국 중 민주화와 시장화를 동시에 성공시킨

독특한 사례”. 이는 2013년 세계 10위권의 국가위상을 자랑하는 한국을 상징하는 두 표현이다. 전쟁의 참화와 1950~60년대의 가난과 혼란, 그리고 1970~80년대의 정치적 격변을 겪은 나라로 보기 어려운 오늘 한국의 현실이다. 한국전에 참전했던 연합국 병사들이 노구를 이끌고 한국을 방문하여 자신들이 흘린 피와 땀이 기적의 결실로 나타난 사실에 감개무량해하는 모습도 종종 목격할 수 있다.

세계를 흔드는 한류 열풍과 싸이의 말춤은 한국의 발전이 비단 경제적 차원만이 아닌 문화적 차원에서도 동시에 진행되고 있음을 증명한다. 이는 한국의 성공이 일시적 거품이 아닌 장기적 전망 속에서 진행될 수 있음을 의미하는 징표이다. 오늘날 한국은 정치, 경제, 사회·문화 전 차원에 걸쳐 선진국의 반열에 들어서고 있으며, 세계 선도 국가를 지향하고 있다. 정전 60년 동안 한국은 다양한 난관에도 불구하고 한강의 기적으로 상징되는 괄목할 만한 성과의 도출에 성공했다.

그러나 한국의 발전은 분단체제라는 민족생태계의 단절 속에서 진행되었다는 점에서 다양한 한계를 노정하고 있다. 사회적 양극화는 풍요 속의 빈곤을 초래하고 있으며, 청년 세대는 미래의 긍정적 비전을 품기 보다는 ‘스펙 쌓기’ 속에서 창의력을 고갈시키고 있다. 다양한 사회적 갈등들은 합리적 해법의 모색이 아닌 진영 간의 대립으로 확대 재생산됨으로써 사회적 고비용 구조를 형성하고 있다. 가장 큰 문제는 한국 사회 ‘신뢰의 위기’라고 할 수 있다. 계층 간 갈등, 지역 간 갈등, 그리고 세대 간 갈등 등 한국 사회의 다양한 사회적 문제들은 신뢰의 위기에서 출발하고 있다.

한국 사회의 신뢰의 위기의 상당부분은 분단체제와 직간접적으로 연계되어 있다. 정치적 독재체제 속에서 압축적 성장을 경유하는 과정에서 한국 사회는 진보와 보수라는 대립적 양대 진영을 형성했다. 문제는 양대 진영이 배타적 갈등관계에 놓여 있으며, 불신관계가 구조화

되는 경향을 보이고 있다는 점이다. 양대 진영은 한국 사회의 다양한 이슈들에서 대립적 갈등관계를 형성하고 있으며, 이는 사회갈등이 확대 재생산되는 구조적 지형으로 작용하고 있다. 남남갈등은 한국 사회 양대 진영의 현주소를 극명하게 보여주는 영역이라 할 수 있다.

남남갈등은 장기간 지속된 한반도 냉전구조의 내적인 표현형태라고 할 수 있다. 세계적인 냉전구조의 해체와 남북관계의 변화는 냉전적 패러다임 속에서 안주했던 우리에게 새로운 질서의 구축과 적응을 요구하고 있으며, 이는 한국 사회의 여러 분야에서 이미 나타나고 있다. 변화는 이에 맞는 새로운 질서의 형성을 요구하는 관성을 지니며, 이는 종종 과거의 질서와 충돌하는 경향을 보인다는 것은 역사의 상식이다. 냉전문화의 가장 큰 문제 중의 하나는 사회를 양극화시켰다는 점이다. 냉전문화는 문화적 다원성과 이념적 포용성의 형성을 극단적으로 억제했으며, 한국 사회의 다양한 갈등구조에 중첩되어 투영되어 왔다. 이는 이념과 가치에 대한 사회의 이분법적 대립구조의 형성을 의미하는 것이며, 대화와 타협보다는 배제와 거부가 사회의 지배적 특성으로 자리 잡게 되는 것을 의미한다.

대북정책, 한·미 관계, 쇠고기 수입파동, 노무현 전 대통령 서거, 천안함 폭침 사건, 그리고 제주도 해군기지 건설 등의 이슈에 대해서 나타났던 여론의 양극화와 보혁 간의 극단적 의견 대립은 냉전문화의 영향에 의한 구체적인 결과라고 할 수 있다. 남남갈등은 분단체제에 기인한 이념 대립과 보혁진영 간의 갈등구조와 연계되어 다양한 이슈들로 재생산되는 경향을 보이며 한국 사회 신뢰의 위기를 형성하고 있다.

그러나 한국 사회는 많은 문제에도 불구하고 통일미래를 구상하고 실현할 수 있는 성공한 국가로서 물질, 인적 자원을 확보하고 있다는 점에서 위기국가 북한과 동일시될 수 없다. 압축적 성장과정의 부정적

유산인 신뢰의 위기를 극복하고 ‘신뢰사회’를 형성할 수 있는 역량이 한국 사회에 잠재해 있다는 사실에 주목할 시점이다.

2. 대북정책 국민적 합의기반 도출 추진 전략

가. 대북 인식 전환

북한의 3차 핵실험 이후 조성된 대북국제제재 국면의 해소는 북한의 선제적 행동변화를 전제로 한다. 따라서 현 상황에서 한국 정부가 국면 전환을 주도하는 것을 쉽지 않으며, 대북 국제제재의 범위를 뛰어 넘는 협상도 사실상 가능하지 않다. 북한 핵·미사일 문제에 대한 국제공조체제가 마련되고 있으며, 표면상 중국까지 참여하고 있다는 점에서 북한의 선제조치 없이 상황을 근본적으로 개선하기는 어렵기 때문이다.

현 단계에서 한국의 적절한 대응 조치는 상황의 안정적 관리와 군사적 긴장의 완화라고 할 수 있으며, 협상비용의 지출 역시 이 수준을 넘기 어렵다. 북핵 위협의 최대 당사자인 한국과 미국이 북한의 성의 있는 태도 변화 없는 협상국면을 개시하는 것은 사실상 어렵다. 2013년 4월 미 오바마 대통령이 북한의 핵 탄두 소형화 능력이 없다는 언급과 아울러 자기식 대리인 북한의 일방적 협상방식에 응하지 않을 것임을 밝힌 것도 이 같은 맥락에서 해석할 수 있다. 이 같은 상황에서 북한 무력시위로 손실을 감수하고 있는 중국을 활용하는 간접적 방식을 고려하는 것이 필요하다. 북한 역시 취약한 내구력으로 현재와 같은 고비용 긴장구조를 지속하기 어렵다는 점에서 적당한 명분이 마련될 경우 출구전략에 동의할 가능성이 있기 때문이다. 중국의 중재를

통해 현 국면을 해소하는 명분을 확보하는 우회적 방안의 실효성이 있다는 점에서 대 중국외교가 보다 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

김정은 체제의 무력시위는 북한 및 대북협상전략에 있어서 근본적인 인식의 전환을 요구하고 있다. 김대중·노무현정부의 대북 온건정책과 이명박정부의 대북 강경정책 모두 성공한 것으로 평가받지 못한 주요 이유는 북한의 긍정적 태도 변화 유도에 한계를 보였기 때문이다. ‘잃을 것이 없는’ 북한은 지속적 도발과 합의의 파기를 통해 위기를 조성하고 대가를 얻어내는 전략을 반복해 왔다. 이는 동등한 협상 파트너로서의 자격 상실을 의미하며, 이 같은 행태는 향후에도 재연될 개연성이 높다는 점에서 문제가 있다. 북한이 합의를 파기하는 행위를 반복했음에도 불구하고 역대 정부의 대북정책은 북한을 동등한 파트너로 인식하고 협상을 지속했다는 점에서 협상 결렬의 대내외적 비용을 모두 감수해야 했다.

신뢰프로세스의 가동은 파트너의 신뢰성 있는 협상태도를 기반으로 한다. 이 같은 근본적 전제에 불확실성이 내재해 있을 경우 신뢰프로세스 전체의 안정성이 위협받게 된다. 북한 정권의 신뢰성이 확인되지 않는 상황에서 신뢰프로세스 진행과정의 합의들은 취약성에 노출되는 것을 의미한다. 한반도 신뢰프로세스 가동의 전제는 북한의 진정한 협상 자세라는 점에 주목해야 한다.

북한을 동등한 협상 파트너로 파악하는 인식의 근본적 전환이 필요한 시점이다. 협상 의지와 신뢰성이 확인되지 않는 단계에서는 북한을 동등한 파트너가 아니라 ‘관리’의 대상으로 인식해야 한다. 협상 내용을 준수하지 않는 위협적 파트너인 북한을 관리하는 새로운 방식이 검토되어야 한다. 이는 통일과정의 장기적 전망을 토대로 대북정책 추진에 있어 인내와 자신감이 필요함을 의미한다. 특히 북한에 대한 인내와 관리비용의 필요성을 국민들에게 직접적으로 설득해야 한다. 북한

이 동등한 파트너가 아닌 관리의 대상으로 인식될 경우 협상과정에서 발생하는 비용과 문제에 대한 부담의 경감이 가능하다. 특히 협상 비용이 아닌 안정적인 상황관리를 위한 비용의 필요성에 대한 인식이 필요하다. 따라서 현 단계에서는 본격적인 신뢰프로세스의 가동을 위한 환경적 조건의 마련이 필요하며, 북한의 진지한 협상자세를 견인해 내는 노력이 성과도출보다 중요할 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

나. 국정 아젠다로서 ‘신뢰사회’ 개념 검토

오늘날 한국 사회는 다양한 사회적 갈등에 직면해 있으며, 시민사회와 제도적 장치들은 해결에 한계를 보이고 있다. 한국 사회의 압축적 성장과정은 다양한 문제와 아울러 신뢰의 위기를 야기했다. 여야 간, 보수와 진보 간, 기업주와 노동자 간, 계층 간, 지역 간, 그리고 세대 간 신뢰의 위기는 한국 사회 고비용구조의 가장 중요한 원인이라고 할 수 있다. 이명박정부에서 제기되었던 공정사회 아젠다 역시 이 같은 문제의 해소에 주목한 것이라 할 수 있다.

많은 경우 한국 사회갈등의 이면에는 분단체제 및 한민족생태계의 단절이라는 구조적 문제가 자리 잡고 있다. 사회 전반의 이념갈등과 보혁 진영 간 갈등은 이를 상징적으로 나타내고 있다. 분단체제라는 경직성 속에서 사회갈등이 대화와 타협으로 해소되기보다는 배제와 강요라는 이분법적 방식으로 재단되어 왔다는 점에서 한국의 사회갈등은 구조적 성격을 띠고 있다. 보혁 양 진영 간의 불신과 배타적 관계는 한국 사회 ‘신뢰의 위기’의 기초를 형성하고 있다.

박근혜정부의 국정운영 상위 아젠다로서 ‘신뢰사회의 구현’을 설정하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 신뢰사회 담론은 박근혜정부의 통치철학과 지향성을 함축하는 상위 담론으로서 다양한 하위 정책의 구

심적 역할을 할 수 있을 것이다. 신뢰사회의 형성은 한국 사회의 각 주체 간 기본적 신뢰구도의 확립과 아울러 경쟁의 공정성 확보를 의미한다. 한국 사회 양대 진영인 진보와 보수 간 불신해소와 아울러 여야 간 정책적 신뢰구도의 형성을 의미한다는 점에서 한국 사회갈등 구조의 해소를 기대할 수 있다. 신뢰사회를 위한 노력이 성과를 거두게 될 경우 한국 사회갈등의 정쟁화 및 재생산 구조의 해소와 아울러 저비용 고효율 방식의 갈등관리가 가능할 것이다.

다. ‘내적 신뢰프로세스’ 구축

신뢰관계의 형성은 대북정책 분야에서도 중요한 의미를 지닌다. 천안함 폭침이라는 인과관계가 분명한 사안에 대해서도 진실공방이 장기간 이루어 졌다는 것은 대북정책분야 신뢰의 위기를 상징적으로 증명하고 있다. 대북정책의 정쟁화 구도와 남남갈등은 정권을 막론하고 대북정책의 추진력을 약화시키는 구조적 요인으로 작용해왔다. 대북정책 고비용 구조의 대부분은 대북정책 방향성의 차이가 아닌 북한 문제에 대한 국내 정치적 갈등에서 비롯되었다고 할 수 있다.

이 같은 점에서 ‘비용으로서의 갈등’과 ‘편익으로서의 신뢰’의 개념이 대북정책에 적용될 필요가 있다. 북한의 긍정적 변화를 단기적으로 유도하기 어려운 상황에서 대북정책의 고비용 구조는 대부분 한국 사회 내부의 정책적 불신과 갈등구조에서 비롯되었다는 점을 주목해야 한다. 한반도 신뢰프로세스와 병행하여 국내적 차원에서 여야 간, 진영 간 정책적 신뢰를 형성하는 내적 신뢰프로세스를 적극적으로 추진할 필요가 있다.

대북·통일정책과 관련된 한국 사회의 내적 신뢰가 형성되지 않을 경우 남북 간 신뢰형성 과정도 어렵다. 대북정책에 관한 여야·진영 간 신

외관계와 아울러 남남갈등의 해소를 내용으로 하는 내적 신뢰프로세스가 추진되어야 한다. 내적 신뢰프로세스를 통해 정책적 신뢰관계가 형성되고 남남갈등구조가 해소될 경우 대북·통일정책의 추진력 확보가 가능할 것이다. 내적 신뢰프로세스의 추진을 위해서는 정부와 여당의 주도와 아울러 야권의 협력적 태도가 중요하다. 아울러 시민사회 내에서도 대화와 타협, 그리고 사회적 관용의 문화 확산을 위한 범사회적인 성찰적 노력이 필요하다. 내적 신뢰프로세스의 성공적 구축은 저비용·고효율 대북정책의 전제라는 점에 주목해야 할 것이다.

라. ‘통일국민협약’ 체결

대북정책추진기반의 강화는 남북관계 개선과정에 있어 중요한 의미를 지닌다. 현재와 같은 민족문제 정쟁화의 재생산 구조는 해소될 필요가 있으며, 생산적인 합의구조의 형성이 필요하다. 다원주의적 시민사회의 특성상 일방적인 합의가 가능한 것은 아니지만, 민족문제에 대한 최소주의적 합의를 통해 정쟁화의 소지를 줄이는 과정이 필요하다. 현재와 같은 보혁갈등과 정치구조의 양극화 상황에서는 어떤 정치세력도 추진력 있는 대북정책을 구사하기 힘들다.

여론의 양극화 상황에서는 북핵위기의 해소와 남북관계발전, 그리고 예상 가능한 급격한 상황 변화에 대처하기 쉽지 않다. 통일문제를 민족공통의 문제로 인식하고, 합의를 통한 정책 추진 기반을 마련한다면 ‘저비용·고효율’의 대북정책 추진이 가능할 것이다. 이는 현 상황에서 충분히 실현가능하다. 통일문제는 더 이상 특정 정치집단이 정치적 이득을 기대할 수 있는 이슈가 아니며, 통일문제는 민족 모두의 안위와 미래와 직결되는 공통분모이기 때문이다. 이와 같은 점에서 통일문제에 대한 일종의 사회협약, 즉 가치 ‘통일국민협약’을 적극적으로 검

토해볼 필요가 있다.

국민협약의 참여주체는 여야 정치권, 시민사회, 언론, 사회지도층, 종교계, 노동계·재계, 진보와 보수를 망라해야 할 것이다. 이를 각 주체들의 대표들이 참여하는 ‘통일국민협약추진위원회’를 구성, 협약의 내용과 형식, 그리고 추진방식을 논의하는 것이 필요하다. 특히 정치권의 경우 여야의 각 진영에서 통일국민협약체결을 추진하는 주체의 형성 및 세력화가 필요하며, 여야 간의 합의 및 협의를 통해 통일국민협약이 초당적으로 추진되는 것이 요구된다 할 것이다.

각 주체의 이해관계 및 관점의 차이를 인정하는 기초 위에서 민족문제의 정쟁화 방지라는 최소주의적 합의의 형식을 통해 민족문제에 대한 기본적 행위규범을 만드는 것이 필요하다. 통일국민협약은 통일문제의 정쟁화 지양과 국민통합에 대한 전 사회적 합의 형식이 되어야 할 것이다. 국민협약은 ‘통일문제에 대한 대북정책의 국내정치 불이용’ 및 ‘민족차원의 정책 추진 원칙’을 대 국민선언 형식으로 천명하고, 이를 구체화하는 노력으로 귀결되어야 할 것이다. 이와 같은 통일국민협약을 통해 분파적 이익에 따라 민족공통의 안위를 좌우할 가능성을 선연적으로 봉쇄하는 것이 필요하다.

이와 같은 통일국민협약을 구체적으로 실천할 각 분야의 구체적인 조치들이 수반되어야 할 것이다. 무엇보다 정치 분야의 경우 여야 간 협의를 통해 통일문제에 대한 협력의지를 대 국민선언 형식으로 천명하고, 이를 국회 및 정치권 차원에서 구체화하는 노력이 필요하다. 대 국민선언을 실천하기 위한 구체적인 기구들을 설치, 운영하여 대북정책에 대한 국민적 합의를 이끌어내는 것이 필요하다. 특히 대북정책 추진을 위한 정책의 수립에 있어서 여야 간의 협의를 제도화하는 것은 지속가능한 남북관계발전을 가능케 하는 기반이 될 수 있을 것이다. 특히 ‘유명무실’한 기구가 아닌 상시적·초당적 차원의 대북정

책 협의기구를 설치하여 남북관계발전에 대한 여야 간 정책적 협력구도를 정착, 활용함으로써 대북정책의 부담을 분산시키는 한편 대북정책에 대한 정당 간 신뢰성을 확보해야 할 것이다.

시민사회의 경우 협약의 이행 주체인 동시에 협약의 이행에 대한 감시와 평가의 역할을 수행해야 할 것이다. 특히 시민사회는 언론과 정치권 등 민족문제에 민감한 영향을 미치는 주체들의 여론화와 정쟁화의 행태 및 협약 이행과정을 모니터링하고 평가하는 역할을 수행하는 것이 필요할 것이다. 시민사회자체의 제재수단에 한계가 있을 수 있으나, 시민사회의 평가 자체는 도덕적 제재로서 효과가 크다고 할 것이다. 민간단체 역시 냉전문화라는 분단의 유제 해소 및 통일·대북정책에 대한 국민적 합의구조 형성, 그리고 나아가 정상적 시민문화의 형성에 적극적인 필요가 있다. 남북관계에 대한 일방적 비판과 이에 대한 공격적 반응, 그리고 보혁 진영 간의 배타적 대립구도의 형성보다는 시민사회 내의 의사소통구조를 개선시키는 자체적인 노력이 필요하다고 할 수 있을 것이다. 대북정책을 둘러싼 논쟁구도의 본질적 문제는 이견의 존재보다는 이견을 공론화하고 합의점을 찾아가는 장의 마련이 시민사회 내에 존재하지 않는다는 점이며, 시민사회 스스로 이를 마련하는 노력이 부족했기 때문이다.

종교계는 이해관계와 이념을 초월하는 지도력을 발휘할 수 있다는 점에서 통일국민협약의 체결과 이행에 있어서 일정한 역할을 수행할 수 있다. 특히 대표성 있는 종교지도자들의 통합적 행보는 이념적 지향성이 다른 분파들을 유인할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 할 것이다. 아울러 영향력 있는 원로 및 사회 지도층의 참여도 필요하다.

통일국민협약은 국민적 합의라는 점에서 이행과정에 있어 여론수렴 기능을 제도적으로 강화하고 대 국민설득 체제를 활성화해야 할 것이다. 여론을 주도하는 언론 및 전문가 집단에 대한 설득과 시민사회의

요구를 수렴하는 제도적 장치도 마련되어야 할 것이다.

시민사회의 특성상 대북·통일문제에 대해 일사불란한 합의가 가능한 것은 아니지만, 민족문제의 정쟁화의 소지를 줄이는 최소한의 합의 구조를 제도화하는 방안이 모색될 필요가 있다. 대북정책 합의구조의 형성은 국민참여시스템의 구축을 통해서 강화될 수 있을 것이다.

■ ■ ■ 최근 발간자료 안내

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력	4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안	8,500원

2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il	6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력	19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점	12,000원

협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이중무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이중무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략() - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석들	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	김수암 외	24,000원

기타

2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원

2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략 배경호, 구재희 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외 11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외 9,000원

연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원

통일정세분석

비매품

2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도예의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책예의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외

KINU 정책연구시리즈

비매품

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한-러시아 특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도예의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현

2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외

Study Series

비매품

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup	
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding Kim Soo Am et al.	
2012-03	Basic Reading on Korean Unification Huh Moon Young et al.	
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim Lee Kyo Duk et al.	
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea Kim Soo Am et al.	
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification Park Jong Chul et al.	
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy Son Gi Woong et al.	

■■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 『회원 가입신청서』 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자
(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KINU 정책연구시리즈 13-02

박근혜정부의 대북정책 추진 방향



www.kinu.or.kr

