

통일연구원 개원18주년 기념 학술회의

분단시대를 넘어

통일시대

일시 : 2009. 4. 8.(수)

장소 : 서울프라자호텔 그랜드볼룸

통일연구원 개원18주년 기념 학술회의

분단시대를 넘어
통일시대로

일시 : 2009. 4. 8.(수)

장소 : 서울프라자호텔 그랜드볼룸

:: 학술회의 프로그램

| | |
|-------------|---|
| 13:00~13:45 | 등 록 |
| 13:45~14:00 | 개 회 식 개 회 사 서재진 통일연구원장 격 려 사 김세원 경제·인문사회연구회 이사장 축 사 현인택 통일부장관 |
| 14:00~16:00 | 제1회의 통일환경의 변화와 이명박정부의 정책적 과제 사 회 길정우 (중앙 m&b 고문) 발 표 북한의 대남 비방·협박과 남북관계 전망 최진욱 (통일연구원 북한연구센터 소장) 이명박정부 대북정책과 국제공조의 전략적 중요성 및 정책적 과제 배정호 (통일연구원 국제관계연구센터 소장) 지정토론 신율 (명지대학교 교수) 이교덕 (통일연구원 선임연구위원) 이춘근 (뉴라이트 국제정책센터 대표) 최춘흠 (통일연구원 선임연구위원) |
| 16:00~16:30 | Coffee Break |
| 16:30~18:30 | 제2회의 (라운드테이블) 통일정책 20년: 패러다임 전환의 모색 사 회 박명규 (서울대학교 통일평화연구소장) 발 제 통일정책 20년 성과와 발전방향 박영호 (통일연구원 북한인권연구센터 소장) 새로운 통일정책 모색: 통일대계 조민 (통일연구원 통일정책연구센터 소장) 토 론 김천식 (통일부 통일정책국장) 손광주 (데일리NK 편집국장) 조명철 (대외경제정책연구원 선임연구위원) 조한범 (통일연구원 통일학술정보센터 소장) |

:: 차례

제1 회의 | 통일환경의 변화와 이명박정부의 정책적 과제

북한의 대남 비방·협박과 남북관계 전망 3

최진욱 (통일연구원 북한연구센터 소장)

**이명박정부 대북정책과 국제공조의
전략적 중요성 및 정책적 과제** 27

배정호 (통일연구원 국제관계연구센터 소장)

제2 회의 | (라운드테이블) 통일정책 20년: 패러다임 전환의 모색

통일정책 20년 성과와 발전방향 41

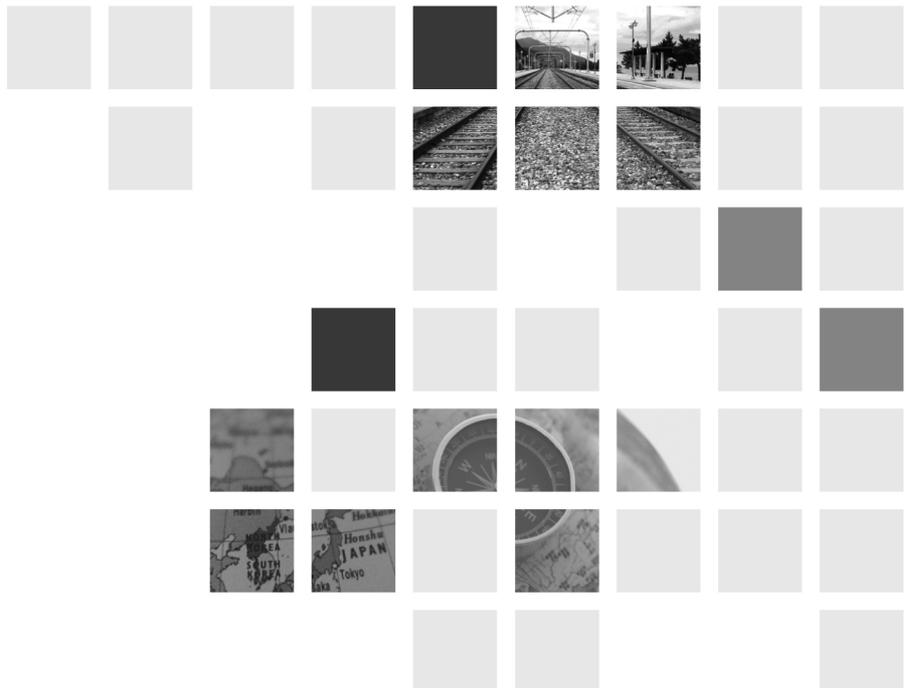
박영호 (통일연구원 북한인권연구센터 소장)

새로운 통일정책 모색: 통일대계 57

조민 (통일연구원 통일정책연구센터 소장)

통일환경의 변화와 이명박정부의 정책적 과제

제1회의



북한의 대남 비방·협박과 남북관계 전망

최진욱 (통일연구원 북한연구센터 소장)



I. 서론

북한은 2008년 2월 25일 이명박 정부의 출범이후 대남비방을 시작하여 점차 수위를 높여가다 금년 들어 군사대결 돌입을 선언하고 급기야 물리적 충돌은 시간문제라고 공언하기에 이르렀다.¹⁾ 이 과정에서 ‘잣더미’, ‘역도’, ‘제2의 6.25발발 가능성’ 등의 극언이 이어졌고, 이명박 정부의 퇴진을 노골적으로 선동하고 있다. 한편, 장거리 로켓 발사로 대내외 긴장을 최고조로 올렸다.

북한의 비방·협박에 대하여 국내적으로 크게 두 견해가 대립하고 있다. 첫 번째 견해는 북한이 경제난을 겪고 있지만 이는 이미 일상화된 일로 내부적으로 비교적 안정되어 있다고 보며 북한의 대남 비방·협박은 계속될 것이라는 것이다. 이러한 견해는 남북간 긴장으로 우리가 입게 될 경제적 피해에 주목하며 위기를 가라앉히기 위해서 이명박 정부가 대북정책을 수정하여 북한에 보다 유연한 태도를 취하여야 한다고 주장한다. 두 번째 견해는 북한이 대내외적으로 절박한 상황에 처해 있으며 북한의 벼랑 끝 전술은 한계에 부딪힐 것이라는 것이다. 이러한 견해는 남북간 긴장으로 북한이 입게 될 경제적 손실에 주목하며 이명박 정부가 북한의 협박에 단호히 맞서야 하며 정책의 일관성을 유지해야 한다고 주장한다.

북한의 대남 비방·협박은 일차적으로 이명박 정부가 햇볕정책을 계승하지 않음으로써 북한이 누렸던 정치, 경제, 외교적 혜택의 상실에 대한 좌절감에 기인한다고 할 수 있다.²⁾ 북한이 6·15공동선언과 10·4선언의 이행을 요구하는 것은 햇볕정책을 승계하라는 북한식 표현이다.

그러나 북한의 대남 비방·협박은 이명박 정부에 대한 불만 이외에 복잡한 북한의 대내외 상황에 기인하는 것으로 보인다. 따라서 북한의 대남 비방·협박의 의도를 심층적으로 분석하기 위해서는 북한의 정치·경제·사회 실태와 정책방향에 대한 분석이 선

1) 북한은 2008년 1월 1일 신년공동사설에서 남북관계의 평화번영을 강조하고 이명박 대통령의 취임식에 축하사절 파견을 검토하기도 하는 등 햇볕정책 계승에 대한 기대를 갖고 있었던 것으로 보이나, 기대가 무산되자 대남비방을 시작하였다. 최진욱, “이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응,” 『2008년 남북관계의 진단과 과제』, 통일연구원 개원 17주년 기념 학술회의 (2008. 4. 18).

2) 햇볕정책 하에서는 정치적으로 김정일 정권을 북한주민들의 지지를 받는 개혁적 정권으로 인정하였고, 경제적으로 인도적 지원과 상업적 경험을 확대하였으며, 외교적으로 핵문제와 인권문제 등에서 북한의 입장을 두둔하였다.

행 되어야 한다.

본고의 목적은 북한의 대남 비방·협박의 의도를 분석하고, 북한의 대내외 실태와 정책방향에 대한 분석을 바탕으로 향후 남북관계를 전망하는 것이다. 끝으로 북한의 비방·협박에 대한 우리의 대응방안을 제시하고자 한다.

II. 대남 비방·협박 실태

1. 실태

이명박 정부 출범 직후인 2008년 2월 29일 조선신보를 통해 ‘비핵·개방·3000’에 대해 “같은 민족을 모독하는 일”이라고 비난하였다. 북한은 군사적 시위와 경고를 통해 남북관계의 긴장을 급속히 고조시켰다. 3월 1일 키 리졸브 한·미 합동군사훈련을 하루 앞두고 서해상에서 300여발의 포사격을 가했으며 3월 13일 인민군 판문점 대표부는 “오랫동안 비싸게 마련해 놓은 모든 수단을 총동원”하여 대응할 것이라고 경고하였다. 3월 28일에는 서해상에서 단거리 함대 함 미사일 3기를 발사하였다. 3월 29일 남북 장성급회담 북측 대표단장은 3월 26일 국회인사청문회에서 북한의 핵공격시 대책에 대한 김태영 합참의장의 발언을 “선제타격”으로 해석해 취소와 사과를 요구하였으며, 실행되지 않을 경우 모든 대화와 접촉을 중단할 것임을 선언하였다. 3월 30일에는 북한 조선중앙통신의 군사논평원 논평을 통해 “서울 불바다”를 넘어서는 “젓더미” 극언이 나왔다.

북한의 긴장고조는 시기적으로 4월 9일 총선을 앞두고 여론이 활성화되는 것을 겨냥하여 남남갈등을 부추기려는 의도였다고 볼 수 있다. 4월 1일 이명박 대통령을 실명 거론하며 ‘역도’라고 비난한 이후 북한의 대남 비방 수위는 더욱 높아졌다. 4월 19일 김하중 통일부 장관의 실명을 거론하며 “민족의 화해와 단합, 자주 통일을 반대하면서 6·15통일시대의 흐름에 역행해 나서는 반통일 역적”이라고 비난하였다. 4월 26일 이명박 대통령의 남북 상설대화기구 제안에 대해 “남북관계를 국가관계로 만들고 분열을 영구화하기 위한 것”이라고 비난하기도 하였다.

5월 2일 노동신문을 비롯한 북한의 각종 매체들은 이명박 대통령의 방미, 방일에

대해 “전쟁행각”, “조공행각”이라고 비난하였다. 5월 8일 군사논평원의 글을 통해 이명박 대통령을 원색비난하면서 “제2의 6.25전쟁” 발발 가능성을 경고하였다.

북한은 미국산 쇠고기 수입문제로 촉발된 남한내 촛불시위에 편승하여 이명박 정부를 공격하였다. 5월 7일 민주조선은 한국정부의 쇠고기 수입방침을 “용납못할 범죄행위” 등으로 비난하였으며, 6월 7일 『김일성사회주의청년동맹』 중앙위원회 대변인 성명과 『조선직업총동맹』 중앙위원회 대변인 담화 등을 통해 촛불집회에 대한 지지를 표명하고 반정부 투쟁을 선동하였다.

2008년 상반기까지 구두 비방에 머물렀던 북한의 대남 공세는 2008년 7월 11일 금강산 관광객 피격사건을 계기로 행동으로 나타나기 시작하였다. 사건 하루 뒤 북한은 명승지종합개발지도국 명의의 성명을 통해 우리의 현장조사 요구를 거부하면서 사건의 책임은 전적으로 남측에 있다고 적반하장식 주장을 하였다. 8월 3일 금강산 지역 북한 군부대 대변인은 “군사분계선 통과 차량의 엄격한 통제”와 금강산 관광지구의 “불필요한 남측인원의 추방”을 발표하였다. 8월 27일 원정화 간첩사건이 발표되면서 남북관계는 더욱 경색되었다. 9월 4일 북한은 이명박 정부 6개월을 “실패한 6개월”, “잃어버린 6개월”이라고 비난하였다.

북한의 대남 비방 수위가 고조되는 데는 김정일 위원장의 건강악화도 한 몫 하였다. 9·9절 기념행사에 김정일 국방위원장이 모습을 나타내지 않자 중병설이 확산되었고 북한은 남한내 여론보도에 민감하게 반응하였다. 9월 23일 북한의 조국평화통일위원회 안경호 서기국장은 6·15 공동선언실천 남북위원장 회의에서 “최근 남쪽 기관이 언론 등을 통해 (김위원장의) 건강이상설을 흘리는 게 도를 넘었다”고 불만을 표시하였다. 10월 2일 이명박 정부 출범 후 최초의 당국자 회담인 남북군사실무회담이 북한의 요구에 의해 개최되었다. 북측 대표단은 “남측의 대북 전단살포행위는 현 남북관계를 더욱 악화시키는 행위이며 개성공단 사업 등에 부정적 영향을 초래할 것”이라고 경고하였다. 남측 NGO가 살포한 전단에 김정일의 건강이상에 대한 내용이 포함된 것이 북한을 특히 자극한 것으로 보인다.

10월 4일 10·4선언 1주년을 맞아 10·4선언의 이행을 촉구하고 이명박 정부에 대한 반정부 투쟁을 선동하였다. 10월 7일 서해상에서 단거리 미사일 2기를 발사하였고 10월 9일 북한의 해군사령부는 남측 해군이 북한 영해를 침범하고 있다고 비난하며 서해상 충돌 가능성을 경고하였다. 10월 16일 노동신문 논평원은 이명박 정부의 대북정책

에 대해 비난하면서 “북남관계의 전면차단을 포함한 중대결단을 내리지 않을 수 없게 될 것”이라고 경고하였다. 10월 28일 남북군사회담 북측 대표단은 남측 NGO의 전단 살포를 비난하며 “군 실천행동”을 경고하였다.

행동 돌입 경고를 계속하던 북한은 11월 6일 국방위원회 정책실장인 김영철 중장 등 군부 조사단 6명이 개성공단 현장을 점검하였고, 11월 12일 남북장성급 군사회담 북측 단장은 “12월 1일부터 군사분계선을 통하는 모든 육로 통행을 엄격히 제한, 차단하는 조치를 실시한다고 통보하였다. 같은 날 북한의 적십자 중앙위원회는 판문점 적십자 대표부 폐쇄와 북한측 대표 철수, 판문점을 통한 모든 남북직통전화 단절을 발표하였다. 11월 24일 남북장성급 군사회담 북측단장은 12월 1일부터 개성관광 전면 차단, 개성공단 및 금강산 남한 당국관련 상주인원 제한, 화물운행 중단 등을 통보하였다.

북한은 새해 들어 대남 군사적 협박을 본격화하였다. 김정일은 1월 3일 6.25 전쟁 당시 서울에 처음으로 들어온 류경수 제105 탱크사단을 방문함으로써 도발적인 제스처를 취하였다. 1월 17일 북한군 총참모부 대변인이 군복차림으로 TV에 출연하여 전면적 군사대결 태세의 진입을 선언한 이후 북한은 빠르게 긴장을 고조시켰다. 1월 30일 북한 조국평화통일위원회는 남북간 “정치군사적 대결 상태 해소와 관련한 모든 합의사항들”에 대한 무효화를 선언하고, 남북기본합의서와 부속합의서에 있는 “서해 해상군사경계선에 관한 조항들”을 폐기한다고 선언하였다. 2월 19일 조선중앙통신은 남북간 물리적 충돌은 시간문제라고 하였다. 2월 24일 북한은 대포동 2호 로켓 발사를 예고하였으며 2월 28일 군사분계선(MDL)에서의 무력충돌 가능성을 경고하였다. 3월 2일 이명박 대통령이 물러나야 남북관계 정상화가 시작된다고 하였다. 3월 5일 북한은 동해 영공과 주변을 이동하는 한국 국적 민간항공기의 비행 안전을 보장할 수 없다고 협박하였다. 3월 9일에는 키 리졸브 훈련을 이유로 개성공단 통행을 차단하였으며 이후 수차례 통행 차단과 허용을 반복하였다.

3월 12일 조선중앙통신은 국제민간항공기구(ICAO)와 국제해사기구(IMO)에 ‘시험용 통신위성’의 발사 날짜와 좌표를 통보하였고 외기권 조약과 우주물체등록협약에 가입했다고 보도함으로써 북한이 미사일이 아니라 인공위성을 발사한다는 것을 강조하고자 하였다. 마침내 4월 5일 장거리 로켓을 발사함으로써 대내외 긴장감을 최고조로 끌어 올렸다.³⁾

2. 특징

가. 구두비방 → 행동돌입 → 군사협박

이명박 정부 초기 북한은 군사적 시위 등을 하기도 하였으나 절제된 행동을 하면서 주로 구두비방에 머물렀다. 북한이 포사격시(3.1) 북방한계선을 넘지 않은 것이나 미사일 발사시(3.28) 그 방향을 북측으로 한 것 등은 절제된 행동의 예라고 할 수 있다.

그러나 금강산 관광객 피격사건(7.11)을 계기로 “군사분계선 통과 차량의 엄격한 통제”와 금강산 관광지구의 “불필요한 남측인원”을 추방하는 등 행동을 시작하였다. 북한은 11월 들어서 군부를 내세워 개성공단의 폐쇄를 암시하는 등 보다 본격적인 행동에 나섰으며 12월 1일부터는 군사분계선을 통과하는 모든 육로 통행을 엄격히 제한·차단하는 조치를 실시하였고 적십자 중앙위원회는 판문점 직통전화를 단절하였다.

새해 들어 북한은 전면적 군사대결 태세의 진입과 정치군사적 합의 무효화를 선언하고 로켓 발사를 예고하는 등 군사적 협박을 본격화하였다.

나. 통민봉관

북한은 남한 정부를 강력히 비난하면서 모든 대화 및 행사 제안을 거부하고 있으나, 민간차원의 교류협력에 대하여는 변함없는 의욕을 보이는 등 철저히 당국과 비당국을 분리하여 대응하고 있다. 북한은 4월 26일 이명박 대통령의 상설대화기구 제의를 비롯하여, 7월 7일 정상회담 제안, 8월 29일 『8.15 이산가족 초청행사』 등 모든 당국간 대화제의를 거부하였다. 그러나 3월 24일 개성공단 철수대상을 당국요원으로 국한하고 12월 1일 군사분계선 차단조치도 당국자만 대상으로 하는 등 민간차원의 교류와 협력에 대해서는 강한 집착을 보였다.

쌀과 비료 등 정부차원의 대북 지원이 중단되었음에도 불구하고 민간차원의 경제·사회교류는 이명박 정부 출범 후 오히려 증가하였다. 예컨대, 2008년도 전체 남북교역은 18억 2천만 달러로 2007년도 17억 9천 7백만 달러보다 1.2% 증가하였으며 인적

3) 북한은 로켓발사 직전인 4월 2일 “사소한 요격 움직임에 대하여도 보복타격할 것”임을 경고하였으며 4월 3일 인민군 총참모부는 “고도의 전투 준비 태세를 갖추고 있다”고 밝히는 등 긴장을 고조시켰다.

교류도 2008년 18만 6천여 명으로 2007년 15만 9,214명에 비해 16% 증가하였다.⁴⁾

다. 통일정책 집중 공격, 남한 책임론 강조

북한은 ‘비핵·개방·3000’, 이명박 정부의 ‘실용주의’ 등 이명박 정부의 대북정책을 집중적으로 비판하면서 남북관계 경색의 원인을 “6·15공동선언과 10·4선언 이행을 거부하는” 이명박 정부에 돌리려 하였다. 이명박 대통령뿐만 아니라 통일부 장관 등 정부 당국자의 대북정책 발언을 실명 거론하여 비판하였다. 비록 성사되지는 않았으나 북한은 ARF 외교장관회의(‘08.7.24~25)와 비동맹운동 장관급회의(‘08.7.27~30) 등에서 ‘6·15공동선언과 10·4선언의 이행 지지’를 이끌어내 이명박 정부를 압박하고자 하였다.

한편, 남북관계의 경색이 북한 내부사정 등 기타 요인에 의한 것이라는 주장 등에 대하여 과도할 정도로 반발하고 있다.

라. 남한정국 불안정에 적극 편승

북한은 촛불시위 및 경제위기 등 남한정국의 불안정 요인에 적극 편승하여 이명박 정부를 비난하고 반정부 투쟁을 노골적으로 선동하는 등 이명박 정부의 무력화를 기도하였다. 북한은 미국 쇠고기 수입문제와 이로 인해 촉발된 남한 내 촛불시위에 적극 개입하여 선동하였으며 2008년 10월 세계금융위기가 본격화되고 한국의 경제에 부정적 영향을 초래하자 이명박 정부에 대한 비판 수위를 더욱 높이며 반정부 투쟁을 선동하였다. 2009년 신년공동사설에서도 이명박 정부의 대북정책을 강력히 비난하면서 반정부 투쟁을 노골적으로 선동하였으며, 3월 2일 이명박 대통령의 퇴진을 언급하기도 하였다.

4) 교역액의 증가는 개성공단이 2007년도 4억 4천만 달러에서 2008년 8억 달러로 증가한 데 크게 의존한 것이며 위탁가공 교역도 증가하였다. 반면 정부와 민간의 인도적 지원과 일반교역 등은 크게 감소하였다. 후술한 <표 1> 참조.

Ⅲ. 대남 비방·협박 의도 평가

북한의 대남 비방·협박은 대남, 대미, 대내 등 다목적용이나, 시기별로 강조점이 변화하여 왔다.

1. 대남용 의도

북한은 이명박 정부 출범 후 이명박 정부의 대북정책을 무력화시키기 위해 대남 비방과 압박을 시작하였다. 북한은 남한으로부터 다양한 혜택을 누려왔으나, 무엇보다 남북교역을 통한 경제적 혜택이 감소한 것에 대한 불만이 가장 크다고 할 수 있다.

남북교역은 일반교역, 위탁가공교역, 개성공단사업, 금강산사업, 인도적 지원 등 다양한 형태로 이루어지나(<표 1> 참조), 이중 북한에게 가장 중요한 것은 인도적 지원과 일반교역이라고 할 수 있다. 2008년도 남북교역 18억 달러 중 거의 절반(8억 달러, 43%)은 개성공단이 차지하고 있으나, 북한이 개성공단에서 얻는 이익은 3천여만 달러의 인건비 뿐이다. 위탁가공료 흑자도 3~4천만 달러에 불과하다. 반면 일반교역과 인도적 지원은 수억 달러의 이익을 가져다 주고 있다. 이명박 정부 출범후 3~4월을 기점으로 대북 인도적 지원이 전년 대비 최고 70% 이상 급감하였으며 북한의 대남 비방도 함께 고조되었다.⁵⁾ 4월 1일 북한은 이명박 대통령의 실명을 거론하며 비방 수위를 급격히 높였다. 2008년 정부와 민간의 대북 인도적 지원은 1억 달러로 2007년의 3억 달러에 비해 2억 달러 감소하였다.

그러나 북한이 구두비방에 머물며 통민봉관 자세를 유지한 것은 남남갈등을 통해 이명박 정부의 대북정책을 무력화시키려는 목적과, 실리적 차원에서 민간차원의 교역을 포기할 수 없기 때문이었다. 이명박 정부의 출범후 정부차원의 인도적 지원 중단에도 불구하고 남북교역은 7월과 8월의 소폭 하락을 제외하고 2008년 10월까지 전년 대비 상승세를 유지하였다. 통민봉관의 자세를 보이며 비교적 느긋한 입장을 보이던 북한은 10월 이후 미국발 금융위기가 한국경제를 강타하고 11월 남북교역이 감소세에

5) 이석, “남북교역의 변화와 남북관계 경색의 경제적 배경,” 『KDI 정책포럼』 제212호 (2009-05) (2009. 3. 31), p. 9.

접어들자 초조감을 보이기 시작하였다. 11월 남북교역은 전년 대비 20%이상 급락하였으며, 이후 북한의 흑자 감소세가 뚜렷이 나타났다(표 3 참조). 2008년 10월 5천 3백만 달러에 달하였던 북한의 교역흑자는 11월 4천만 달러, 12월 2천 7백만 달러로 감소하였다. 새해 들어서도 감소세가 지속되어 1월 북한의 교역 흑자는 2천 4백만 달러까지 떨어졌다. 북한의 대남 비방 수위가 눈에 띄게 높아지고 비방을 넘어서 협박을 행동으로 보여주기 시작한 것은 북한의 교역 흑자가 급감한 11월 이후였다.⁶⁾ 이는 북한이 사태를 심각하게 보고 있다는 반증이라고 할 수 있다. 2008년 북한의 교역 흑자는 4억 4천만 달러로 2007년 흑자 5억 달러에 비해 6천만 달러 감소하였다(<표 2> 참조).

일반교역의 감소 추세가 지속된다면 2009년도 남북교역은 대폭 감소가 예상되며 이는 인도적 지원 감소와 함께 북한경제에 치명적인 악재가 될 수 있다. 북한은 대남 비방 수위를 높이고 군사적 간장을 조성하는 등 남한 정부를 최대한 압박하여 굴복시킴으로써 일반교역의 감소세를 막아보려는 것이다. 개성공단의 폐쇄 위협도 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 북한은 개성공단과 같은 비교적 ‘작은 손실’의 위협부담을 감수하면서 ‘핵심적 이익’인 일반교역을 지키고자 하는 것이다. 요컨대, 북한은 개성공단 폐쇄 가능성이라는 카드를 갖고 개성공단 입주기업을 위협함으로써 남한내 여론을 일으켜 남한정부를 굴복시키려 하고 있다. 나아가 이명박 정부의 대북정책을 변경시킬 수 없다면 이명박 정부를 퇴진시키겠다는 의도를 숨기지 않고 있다.

<표 1> 주요 남북교역 현황, 2005~2008

단위: 백만 달러

| 항목 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| 일반교역 | 210 | 304 | 461 | 399 |
| 위탁가공교역 | 210 | 253 | 330 | 408 |
| 개성공단사업 | 177 | 299 | 441 | 808 |
| 금강산관광사업 | 87 | 57 | 115 | 64 |
| 지원(정부, 민간) | 212(135, 76) | 298(227, 70) | 304(208, 95) | 104(39, 64) |
| 총계 | 1055 | 1349 | 1798 | 1820 |

출처: 통일부 (www.unikorea.go.kr).

6) 위의 글.

<표 2> 북한의 대남 교역 흑자 추이, 2005~2008

단위: 백만 달러

| 연도 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------|------|------|------|------|
| 교역 수지 | 221 | 326 | 500 | 440 |

출처: 통일부 (www.unikorea.go.kr).

<표 3> 2008년도 월별 남북한 교역 및 북한의 흑자 추이

단위: 백만 달러

| 월 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 09.01 |
|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|-------|
| 교역 (증가율) | 72 (26.9) | 54 (17.1) | 67 (14.7) | 62 (32.7) | 63 (-0.4) | 55 (3.8) | 79 (-11.2) | 67 (-8.7) | 87 (23.4) | 80 (12.4) | 65 (-23.4) | 53 (-29.0) | |
| 북한흑자 | 44 | 33 | 40 | 39 | 30 | 21 | 25 | 34 | 53 | 53 | 40 | 27 | 24 |

주: ()안은 전년 동월 대비 증가율

출처: 통일부 (www.unikorea.go.kr).

2. 대미용 의도

작년 말 이후 북한의 대남 비방강화와 군사적 협박은 오바마 정부의 출범을 전후하여 미국의 관심을 끌고 협상이 개최될 경우 유리한 고지를 선점하기 위한 것이다. 특히, 북한의 협박에 한국이 움직이지 않자 북한은 장거리 로켓 발사를 통해 미국과의 답판을 노리고 있다. 북한은 군사력이 아닌 외교가 미국의 대외정책에서 최우선 순위가 될 것이며 미국의 포용정책의 새로운 장을 열겠다는 오바마 행정부의 출범을 받으면서도 경제문제, 이라크, 아프가니스탄 등 시급한 현안에 집중하고 있는 미국에 대하여 북한 문제를 우선적으로 다루어 달라는 것이다. 특히, 로켓을 통해 미·북양자회담의 긴급성을 높이려 하고 있다. 북한이 미사일 발사가 아닌 위성 발사라고 강조한 것도 미국과의 갈등이 아니라 대화를 원한다는 의사표시라고 할 수 있으며, 안보리 상정만 해도 6자회담을 거부하겠다고 하는 것 역시 미·북 양자대화를 노리는 의중을 나타내는 것이다.

한편, 북한은 오바마 행정부의 핵무기와 핵물질에 대한 단호한 입장에 맞서서⁷⁾ 핵

7) 오바마 대통령은 느슨하게 관리되고 있는 모든 핵물질을 4년 내에 안전하게 관리하도록 하고 새로운 핵무기가 생산되는 것을 금지해 핵무기의 확산을 감소시키도록 하겠다고 공언하였다. 궁극적으로 핵무기 없는 세계를 목표로 하고 있으며, 5년간 핵 물질 생산시설의 건설을 동결하고

문제에 대한 북한의 입장을 지속적으로 표명하고 있다. 2009년 1월 17일 외무성 담화를 통해 “조선반도 핵문제의 본질은 미국 핵무기 대 북한의 핵무기”라고 주장하면서 “미·북관계가 개선된다 해도 미국의 핵위협이 조금이라도 남아 있는 한 북한의 핵보유 지위는 추후도 달라지지 않을 것이다”고 하였다. 이는 미국과의 관계 개선에는 적극적으로 나서겠지만 핵포기는 관계정상화이후 군축 차원에서 다루어야한다는 기존의 입장을 되풀이한 것이다.

북한의 의도는 2009년 2월 방북한 미국의 민간 대표단에 분명히 전달되었다.⁸⁾ 북한은 불능화 단계를 검증 없이 종료하고 폐기 단계로 진입하기를 희망하며 폐기 단계에서 플루토늄시설을 경수로 지원을 조건으로 폐기할 수 있다는 입장을 피력하였다. 북한은 핵무기를 제외한 채 플루토늄 관련 핵시설과 핵프로그램을 ‘비핵화’의 대상으로 간주하고 있으며 핵무기는 이후 단계에서 미·북간 핵군축 협상으로 다루겠다는 입장을 반복한 것이다. 따라서 6자회담의 비핵화 세단계인 동결(shutdown), 불능화(disablement), 폐기(dismantlement) 단계에서는 핵시설과 핵프로그램을 다루며, 핵무기는 4단계인 제거(elimination) 단계에서 핵군축 협상차원에서 다룰 수 있다는 것이다. 이마저도 북한은 미국의 대북 적대시 정책 포기, 한국에 대한 핵우산 제거, 한미 동맹 파기를 전제조건으로 제시하고 있다. 같은 맥락에서 북한은 미국이 북한을 핵보유국으로 인정하고 있다고 주장하며 크게 고무되고 있다.⁹⁾

에너지 생산을 위한 핵 물질을 안전하게 공급할 수 있는 국제핵연료은행 창설안도 나오고 있다. 오바마 대통령의 대북정책 방향은 핵심 외교참모에 의해서 재확인되고 있다. 1월 13일 힐러리 국무장관 내정자는 상원 인준청문회에서 북핵문제를 시급히 다루어야 할 문제로 규정하면서 북핵문제에 대한 단호한 입장을 밝혔다. 힐러리는 또 “북한이 합의한 대로 핵폐기 의무를 이행하지 않는다면 미국은 어떤 양보도 하지 않을 것이며 해제했던 제재도 다시 가하고 새로운 제재도 고려할 것”이라고 강조했다. 또한 북한과의 관계정상화는 핵폐기가 전제되어야 가능하다고 하였다. 1월 15일 수잔 라이스 유엔대사 내정자는 “북한의 핵무기 프로그램은 동북아 지역의 안정을 해칠 뿐만 아니라 핵확산과 관련된 긴급한 우려의 대상”이라고 규정하면서 “이를 제거하기 위해선 다각적인 압력이 계속 필요하다”고 강조했다.

8) 미국 대표단에는 스티븐 보즈워드와 몰턴 아브라모위츠가 포함되어 있었으며 이들은 김계관 부상 등을 만났다. 당시 북한의 입장은 Morton Abramowitz, “North Korean Latitude,” *National Interest*, no. 100 (March/April 2009)에 자세히 나와 있다.

9) 『로동신문』, 2009년 3월 3일. 미 국가정보위원회 보고서에서 북한을 핵무기 보유국으로 인정하고, 리언 파네타 미 CIA 국장이 상원 인사청문회에서 2006년 10월 북한의 핵실험이 핵무기 실험이었다는 발언 등을 인용하였다.

3. 대내용 의도

대내 차원에서 북한이 일련의 긴장고조 행위를 통해 노리는 것은 체제안정 도모이다. 이명박 정부의 출범으로 북한 엘리트 계층이 동요하고, 대북 인권압박으로 주민들의 의식변화와 내부통제가 이완될 우려가 증대하였다. 따라서 이명박 정부를 강력히 비난함으로써 북한내부에 미치는 부정적 영향을 차단하고 내부결속을 도모하려는 것으로 보인다. 또한 대남 압박을 통해 이명박 정부를 굴복시킴으로써 체제안정에 매우 중요한 요소인 남북교역과 남한으로부터의 인도적 지원 감소를 정상화시킬 필요가 있다. 로켓 발사 시기를 최고인민회의 개최 시기와 맞춘 것도 전형적인 내부용 의도라고 할 수 있다.

특히, 최근 들어 내부결속용 성격이 보다 부각되는 것으로 보인다. 지난 수년간 북한은 내부 안정을 위해 통제강화 조치를 취하고 있으나 지방간부들의 이행 태만과 주민들의 반발로 실제 현장에서 제대로 이행되지 않고 있다. 중앙의 명령이 관철되지 않는 현상이 반복됨에 따라 체제의 불안정을 증폭시키고 있다. 예컨대, 금년 1월 1일부터 시행하기로 되었던 시장 제한 조치가 6개월 연기된 것은 주민들의 반발에 의한 것으로 알려지고 있다. 지방 간부들 역시 이미 새로운 ‘시장경제’에 적응되어 삶을 영위하고 있기 때문에 통제조치에 반대하고 있다. 작년 8월 이후 김정일의 건강악화로 엘리트들이 동요하고 있으며 후계체제에 대한 논의가 시작됨에 따라 이들의 불안감이 증폭되고 있다. 따라서 북한은 주민들의 불만과 엘리트들의 관심을 외부로 돌리기 위한 긴장을 필요로 하고 있다고 볼 수 있다.

실제로 1월 17일 인민군 총참모부 대변인 성명 이후 내부 강연회와 인민반 회의를 통해 “전쟁에 대비하라”고 강조하고 있다. 1월 30일부터는 전쟁예비물자 점검과 민방위 작전지휘체계에 대한 국방위원회 검열과 중앙당 민방위부 검열이 진행되고 있다. 이와 함께 등화관제 훈련과 주민대피훈련 등 전쟁분위기를 조성하고 있다.¹⁰⁾

남북간 긴장은 경제악화에 대한 주민들의 불만을 해소하는 데도 활용되고 있다. 북한은 “남북관계가 나쁘니 자력갱생해야 한다”고 주장하거나,¹¹⁾ “남조선의 반통일 호전세력과의 투쟁”을 선동하고 있다.¹²⁾

10) 『통일시대』 (2009. 3), p. 47.

11) 『로동신문』, 2009년 1월 31일.

4. 종합 평가

북한은 남한의 정권교체시마다 새로운 정부를 강력히 비난하면서 자신들의 요구사항을 주문하며 ‘길들이기’를 해왔다.¹³⁾ 과거 북한은 대남 비방을 통해 어느 정도 성과를 거두었다고 할 수 있을지 모르나 이명박 정부 출범이후 북한의 대남 비방은 큰 성과를 보지 못하였다. 이명박 정부 출범 1주년을 맞이하여 조선일보와 갤럽이 공동으로 시행한 여론조사에서 ‘최근 남북관계가 1~2년 전에 비해 나빠진 이유’에 대해 ‘북한의 대남정책 때문’(63.0%)이라는 응답이 ‘우리 정부의 대북정책 때문’(27.4%)이라는 응답에 비해 2배 이상 높았다. 대북 경제 지원에 대해서는 ‘핵개발과 미사일 개발 포기를 조건으로 지원해야 한다’는 응답이 56.8%로 ‘조건 없이 지원해야 한다’는 응답 39.2%보다 높았다.¹⁴⁾ 3월 개성공단 통행 차단과 관련한 여론조사에서도 72.2%의 응답자가 책임이 “북한당국에 있다”고 하였다.¹⁵⁾ 야당과 시민단체들도 개성공단 통행의 정상화를 촉구하는 등 북한의 행동에 대하여 비판적이다.

미국은 북한의 대남 군사협박과 로켓 발사를 미국의 관심을 끌기 위한 것으로 파악하고 북한의 의도에 말려들지 않기 위해 차분히 대응하고 있다.¹⁶⁾ 특히, 로켓 발사에 대하여 ‘유엔안보리 결의 1718’ 위반이며 중대한 결과를 초래할 것이라고 사전 경고하였으며 실제 발사후에는 유엔안보리 소집을 요구하면서도 과잉대응을 자제하고 있다.¹⁷⁾ 테니스 블레이어 국가정보국장은 3월 10일 상원군사위원회 청문회에서 북한이 발사하려는 것은 인공위성인 것 같다고 하였으며, 로버트 게이츠 국방장관은 3월 29일 북한의 미사일 사거리가 아직 알래스카에 미칠 능력이 안된다고 평가하며 이를 요격

12) 김영남 최고인민회의 상임위원장 발언. 『조선중앙통신』, 2009년 2월 15일.

13) 1988년 노태우정부의 출범에 대하여 “군사강패”, “파쇼살인마” 등 원색적 비난을 하였으며 취임사에 대하여 “인민을 속이고 파쇼폭압 통치를 강화하며 매국과 분열과 전쟁의 길로 나가려는 속셈”이라고 비난하였다. 1993년 김영삼 정부 출범에 대하여는 “사대매국노”, “민족반역자”, “정상배” 등의 표현을 써가며 비난하였고 “진정 문민정권으로 되게 하려면 반민주적이며 반인륜적 악법을 개정 또는 폐지해야한다고 주장하였다.” 1998년 진보적인 김대중 정부의 출범시에도 초기 “연북화해정책”으로의 전환을 요구하며 비판을 서슴치 않았다.

14) 『조선일보』, 2009년 2월 23일.

15) 『미디어 리서치』, 2009년 3월 16일.

16) 백악관 대변인은 북한의 행동을 “순가락으로 밥상을 때리는 격”이라고 평가하였다.

17) 미국은 북한의 로켓발사가 미사일인지 위성인지 관계없이 탄도미사일 시험을 위한 것이라는 입장이다.

할 계획이 없음을 밝혔다. 한편, 미국은 북한의 통미봉남 의도를 단호히 거부하면서도 북한과의 대화의지를 표명하고 있다.¹⁸⁾ 보즈워드 특별대표는 로켓 발사 이틀전 “압박이 가장 생산적인 접근법은 아니며 인센티브가 결합되어야 한다”고 하면서 북한과의 대화를 암시하였다. 로켓 발사후 미·북대화가 앞당겨지고 북한의 협상력을 높일 수 있다면 부분적인 성과라고 할 수 있지만, 비핵화에 대한 미·북간 입장차이로 중장기적 성과는 미지수이다.

대내적으로 북한은 긴장고조를 통해 남한의 보수정부 출범으로 인한 엘리트들의 동요 차단과 체제통제의 명분을 확보하는 등 일정한 효과를 보았을 수 있다. 그러나 개성공단 사태와 군사적 협박 등으로 남북관계가 더욱 악화된다면 장기적으로 체제안정에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 실제로 금년 들어 6·15공동선언과 10·4선언의 이행에 대하여 리종혁 아태평화위원회 부위원장과 최성익 민족화해협의회 부회장이 유연한 태도를 보인 것으로 알려졌다.¹⁹⁾ 개성공단의 통행 차단도 남한 여론을 이용하여 정부를 압박하고자 하였던 것이나, 역효과를 우려하여 차단과 허용을 반복한 것으로 보인다. 일반주민들 역시 민방위 훈련 등 전쟁준비 위협에 점차 무관심한 상태이다.

요컨대, 북한의 대남 비방·협박은 남한내 대북 여론을 악화시키는 결과를 초래하였으며, 대미용과 대내용으로 부분적으로 성과를 보았으나 여력을 탕진하는 큰 도박을 함으로써 중장기적 성과는 미지수로 남아있다고 할 수 있다.

18) 클린턴 국무장관이 2월 19일 서울 방문시 남북관계의 진전 없이 미·북관계가 진전될 수 없음을 분명히 하였다. 보즈워드 특별대표가 지난 3월 방북 조건으로 로켓 발사 중지를 요구하여 방북이 무산된 것도 미국이 아직 북한문제를 서두르지 않고 있다는 의미이다 가장 최근에는 4월 2일 G20 정상회의에서 오바마 대통령이 통미봉남은 불가능하다고 단언하였다.

19) 2월초 방북한 데이비드 엘튼 영국 상원의원 일행을 만난 자리에서 리종혁은 “6·15와 10·4에 대해 일부 조항은 이행에 문제가 있을 수 있다”고 인정하였으며, 2월 17일 재외동포를 만난 자리에서 최성익은 “10·4선언은 구체적 내용이 기재되지 않아서 세부적인 사항은 남북이 만나서 이야기해야 할 것”이라고 알려졌다. 『연합뉴스』, 2009년 2월 18일; 2009년 3월 5일.

IV. 남북관계 전망

1. 북한 실태와 정책방향

가. 북한 실태

선군정치하 김정일의 인적 통치와 직할 통치가 단기적으로는 안정을 유지시켜주는 듯이 보이지만, 시스템의 붕괴가 장기화되면서 북한체제에 불안정을 증대시키고 있다.²⁰⁾ 특히, 엘리트층이 북한장래의 불투명성에 대하여 불안을 느끼는 것으로 보인다.²¹⁾ 이들은 상호견제와 빈번한 숙청으로 신변에 불안을 느끼고 있으며 김정일 이후 라이벌 세력의 권력 장악 가능성에 대한 불안감을 갖고 있다.

체제수호와 경제적 실리를 놓고 보위부와 내각간에 갈등양상의 징후도 관측되고 있으며 개방정책 및 대남정책을 둘러싸고 군부내 의견대립이 심화되고 있다. 즉, 원로 군수뇌부는 대남 강경일변도의 자세를 고수하는 반면, 40~50대 신진 군관들은 남측의 도움을 받으면서도 압박할 수 있는 방법이 있다는 입장이다.²²⁾

지난 수년간 북한은 남북교역의 흑자를 통해 대중국 무역적자를 상쇄시키면서 경제적으로 체제를 유지해왔다. 예컨대, 2007년 북한의 대중국 무역수지 적자는 8억 달러를 기록하였으나, 북한의 대남교역 흑자와 금강산관광, 개성공단 등으로 이를 상쇄할 수 있었다. 그러나 북한 경제는 지난 일 년간 외부지원 감소와 교역수지 적자확대로 인해 심각한 상황에 처해있으며, 국내 재원의 축소는 부처간, 엘리트간 갈등의 소지를

20) 우선, 중앙당 조직을 통해 군과 내각을 통제하는 방식에서 벗어나 김정일 자신이 군과 내각의 주요 부서를 직할 통치하는 현상이 부각된다. 군, 외무성 등 핵심부서에 대한 당적 지도가 약화되고 김정일에 의한 직할 통치가 이루어짐에 따라 김정일 개인에 권력의 집중이 이루어지고 있다. 또한, 선군정치는 김정일이 “사업을 회의를 하는 방법으로 하지 않는다” (『로동신문』 2001년 2월 3일)는 발언과 같이 제도에 의한 정책결정이 아니라 인적 통치가 두드러진다. 전통적으로 최고 지도부의 토론의 장이었던 정치국회의, 비서국회의가 개최되지 않는 상황에서 당·정·군의 측근들에게 개별적으로 명령을 하달하고 의견을 청취하고 있다. 국방위원회, 상무조(Task Force), 서기실이 협의체로서 과거 정치국이나 비서국의 역할을 대체하는 데 한계가 있다. 최진욱, 『현대북한행정론 제2판』 (서울: 명인문화사, 2008), pp. 77~80.

21) 일반주민들은 경제사회적 불만이 있으나 이를 정치적 불만으로 표출할 능력도 의사도 없는 것으로 보인다. 경제적 궁핍에 대하여 당과 정부를 탓하기 보다는 “굶어 죽는 놈이 머저리”라는 의식이 팽배해 있으며, 각자 악착같이 장사를 하거나 텃밭에서 자력갱생을 하고 있다.

22) “강철환의 북한 watch,” 『조선일보』, 2009년 3월 21일.

제공하고 있다. 지난 한해 남북교역 흑자는 감소한 반면, 대중국 무역 적자가 급증하면서 어려움을 겪고 있다. 북한의 대중국 무역적자는 2007년 8억 달러에서 2008년 13억 달러로 5억 달러 증가하였으며 세계적 경제 침체의 여파로 중국의 원자재 수요가 급감하면서 북한으로부터의 수입이 대폭 감소하고 있다(<표 4> 참조).

<표 4> 북한의 대중국 교역 추이

단위: 백만 달러

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------|------|------|------|-------|
| 수입 | 1085 | 1232 | 1392 | 2033 |
| 수출 | 497 | 468 | 582 | 754 |
| 무역총량 | 1580 | 1700 | 1974 | 2787 |
| 무역수지 | -588 | -764 | -810 | -1279 |

출처: 한국무역협회(www.kita.net).

무역적자 급증에 의한 경제문제는 당, 군, 보위부 등 핵심기관들의 운영에 차질을 초래하고 있다. 90년대 중반이후 북한의 권력기관들은 외화벌이 회사를 설립하고 돈 벌이를 통해 기관들을 유지하여 왔으며, 보다 권력이 있는 기관들은 더욱 이익이 나는 외화벌이 회사를 소유할 수 있었다.²³⁾ 그러나 무역적자가 급증하면서 이들 권력기관 간 경쟁심화가 불가피해졌다. 권력기관들은 외화벌이에서 감소된 부족한 재원을 국내에서 충당하려 하기 때문에 권력기관과 주민들간 갈등을 초래하게 되었다. 예컨대, 협동농장에서 공출을 늘린다든지, 통제강화 조치를 취해 힘없는 경쟁 기업을 억압함으로써 특정 기업이 유리하게 한다.

김정일의 건강이상 이후 엘리트들의 동요 가능성이 커지고 있다. 외환보유고의 부족에도 불구하고 김정일은 현지지도를 재개하면서 엘리트와 주민들의 환심을 사기 위해 중국으로부터 엄청난 선물용 사치품을 수입하였다. 작년 12월 한달간 북한이 중국으로부터 4억 3천만 달러 어치를 수입하였는데, 이는 월평균 1억 6천만 달러의 3배 가까운 수치이다. 수입량과 수입금액 면에서 급증한 품목들에는 수천만 달러 어치의 진주, 보석류, 가죽원료, 의류, 약세서리, 가구, 침대, 매트리스, 장난감, 게임기 등 사치품

23) Park Hyeong Jung, "The Global Economic Downturn and North Korea in 2009," *Kinu insight*, No. 10 (January 2009), p. 6.

과 기호품이 포함되었다.

이는 김정일이 현지지도를 재개하면서 이완된 민심을 추스르기 위해 선물 공세를 펴기 위한 것일 가능성이 높다. 실제로 북한은 김정일 생일을 앞두고 어린이들에게 과자봉지를 돌리거나 3월 1일 자강도 만포시 현지지도에서 수천대의 컬러 TV를 선물하기도 하였다.²⁴⁾ 상식적으로 군사적 긴장이 고조되는 상황에서 북한은 전략물자를 수입하여야 하나 사치품을 수입했다는 것은 북한 지도부가 그만큼 주민들과 엘리트의 동요에 대하여 불안을 느끼고 있다는 반증일 수 있다.

이처럼 외화부족을 겪고 있는 북한이 로켓 발사와 사치품 수입으로 최근 외화를 과용함으로써 어려움을 자초하고 있다. 이번 협박게임에서 일정한 성과를 거두지 못한다면 큰 어려움에 빠질 수 있는 엄청난 모험을 하는 것이다.

나. 정책 방향

북한은 내부적으로 통제를 강화하고 미·북관계 개선에 올인하는 한편, 남북관계는 당분간 봉쇄하겠다는 것으로 보인다. 우선 만성적인 경제난으로 인해 시장활동이 확산됨으로써 사회통제가 이완되었으며 이를 방지하기 위한 통제를 강화하고 있다. 북한은 2002년 7·1경제관리개선조치를 전후하여 지배인 관리책임제, 내각의 자율성 신장, 분권화 조치 등 제한적이거나 ‘개혁적’ 조치들을 취하였다. 기업소 지배인이 생산액의 30%를 경영자금으로 자유롭게 처분할 수 있게 허용하였다.²⁵⁾ 내각 부서가 4개 증가한 데 반하여 당내 경제관련 부서들은 모두 폐지한 것은 당의 역할을 축소하고 내각의 자율성을 신장시키고자 한 조치로 볼 수 있다.²⁶⁾ 또한, 공장, 기업소에 의한 소토지 경작이 허용되기도 하였다.

그러나 2005년 말 혹은 2006년 초부터 이전의 개혁조치들에서 대폭 후퇴하는 사회

24) 2008년 수입급증의 또 다른 가설은 2009년 초부터 수입에 대한 통제가 강화될 것을 대비해 외화벌이 회사들이 수입을 극대화시킨 것일 수도 있다.

25) 박형중, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택: 2009년의 북한을 바라보며,” Online Series co. 08-72 (2009).

26) 내각에서 금속기계공업성이 금속공업성과 기계공업성으로 분리되고, 전기석탄공업성이 전력공업성과 석탄공업성으로 분리되었으며 원유공업성과 민족경제협력위원회가 신설되었다. 한편, 당중앙위원회의 농업부, 경공업부, 재정경제부, 경제계획부, 기계공업부, 건설운수부 등이 폐지되었다.

통제가 강화되기 시작하였다. 이는 개혁조치들의 실패와 사회통제 이완 등 부작용에 기인한다. 2005년 9월 당중앙위원회에 계획재정부가 신설되어, 경제분야에서 내각에 대한 당적 통제가 강화되었으며, 같은 해 10월 식량전매제를 공표하고 배급제의 재도입을 시도하였다. 2006년 3월 개인고용 금지령이 내려졌다. 2007년 1월 시급제, 일급제, 주급제 등 새로운 임금제도의 도입이 논의되었으나 강력한 비판에 직면하였다. 2007년 4월 박봉주 총리가 경질되고 기업에서 지배인 책임제와 소토지 경작 등이 제한되었다.²⁷⁾ 협동농장의 곡물 유출을 단속하고 시장 종사자의 나이를 제한하는 등 시장에 대한 통제가 강화되었다. 2008년 11월 내각 상업성은 2009년 1월 1일부터 종합시장을 농민시장으로 개편하여 한달에 세 번만 열도록 하고 식량과 공산품은 각각 양정사업소와 국영상점에서만 거래하도록 결정하였다.

북한이 변화노선에서 전면적으로 후퇴하여 수세적인 조치를 취하고 있다는 것은 2009년 신년공동사설에서도 재확인된다.²⁸⁾ 북한은 ‘혁명적 대고조’를 기치로 대외개방보다는 50년대 천리마식의 노동력 동원을 통한 자력갱생을 목표로 내세웠다. 경제에서 내각의 역할이나 효율성에 대한 고려보다는 주민통제와 주민동원을 극대화하기 위해 70년대식 당사업 방식을 강조하였다. 예컨대, 집단주의와 자력갱생, 국가의 중앙집권적 통일적 지도 등에 대한 강조가 두드러졌다.

북한은 내부적으로는 통제를 강화하는 한편, 대외적으로 미국과의 관계개선에 전력을 다하고 있다. 북한은 미·북협상을 대비하여 협상력을 높이기 위해 외부 지원을 통해서 부족한 내부 여력을 보충할 수밖에 없다. 과거 북한은 이러한 문제를 남한으로부터의 지원을 통해 해결하였다. 실제로 2007년 2·13합의 이후 남북관계 개선을 적극적으로 추진함으로써 미·북협상에 박차를 가하려는 것이 북한의 전략이었다. 그러나 그동안 대남 비방공세에 이명박 정부가 흔들리지 않자 우선적으로 미국과의 관계개선에 집중하고 일정한 성과를 과시하고자 하는 것으로 보인다.

최근 중국과의 관계강화 노력도 대미협상을 앞둔 레버리지의 강화차원으로 보인다.

27) 북한의 개혁조치 후퇴와 통제강화를 장성택이 주도하고 있다고 보는 견해도 있다. 2004년 초 실각되었던 장성택은 2005년 12월 근로단체 및 수도건설 제1부부장으로 복귀하였으며 2007년 10월 보위부와 인민보안성 등 공안을 책임지는 행정부장직이 신설되면서 이를 맡고 있다. 박형중, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택.”

28) 최진욱 외, 『2009년 북한 신년공동사설 분석』, 통일정세분석 2009-01 (통일연구원, 2009), pp. 1-3.

금년 1월과 2월 각각 왕자루이 공산당 대외연락부장과 지칭린 인민정치협상회의 주석이 방북하여 김정일을 만났으며 3월 김영일 총리가 중국을 방문하여 후진타오 주석과 원자바오 총리를 면담하는 등 수교 60주년을 맞아 양국간 관계를 강화시키고 있다.²⁹⁾ 김정일 위원장과 후진타오 주석의 상호 방문도 예상된다.

궁극적으로 북한은 미·북관계 진전이라는 성과를 바탕으로 이명박 정부를 압박하여 태도를 변화시키려는 것이다. 북한은 통미봉남에 대한 남한 정부의 초조감과 남남갈등을 이용하여 남한으로부터 실리를 챙기려는 것이다. 이 과정에서 일본과의 관계 정상화 노력을 병행함으로써 남한을 더욱 초조하게 만들려고 할 것이다. 남북관계가 개선되면 북한은 이를 다시 대미 협상의 레버리지로 활용하려 할 것이다.

2. 향후 전망

남북교역 흑자의 급감, 한국정부의 인도적 지원 중단, 북·중교역 적자확대, 김정일의 건강악화, 악화되는 사회통제, 교착상태의 미·북관계 등 심각한 위기에 처한 북한은 돌파구를 마련하기 위해 총력전을 펴고 있다.

따라서 당분간 북한의 대남비방과 위기고조는 지속될 것으로 보인다. 그러나 무력도발에는 신중을 기할 것으로 보인다. 지난 2월 남북간 물리적 충돌은 시간문제라고 기세를 올리던 북한은 긴장을 고조시키던 2월 28일 돌연 “최근 고조되고 있는 군사적 문제를 협의하자”고 유엔사측에 제의해 3월 2일 장성급회담이 개최되었다.³⁰⁾ 북한의 회담제의를 2월 20일 이상희 국방장관이 북한의 단거리 미사일과 해안포, 장사정포에 의해 우리 함정이 공격받을 경우, 북한내 발사시설과 지지를 타격할 것이라는 발언이 나온지 며칠 후로서 군사적 긴장고조에 대한 부담감의 표출이라고 할 수 있다.

요컨대, 그 동안의 구두협박이 별 효과가 없었기 때문에 긴장을 고조시키기 위해서 북한이 실질적 도발을 고려할 수 있으나, 가급적 도발하지 않고 카드의 효과를 벌 수 있는 것이 북한에게는 가장 바람직하다고 볼 수 있다. 북한이 도발 직전까지 가는 긴장고조를 노리겠지만 반드시 도발을 하겠다고 정해놓고 수순을 밟고 있는 것은 아닌 것

29) 북·중간 우호친선을 위한 상징적 회담과 행사에도 불구하고 실질적인 성과는 미지수이다.

30) 이번 회담은 2002년 9월 이후 6년 6개월만의 장성급 회담이었다.

으로 보인다. 북한이 남북관계 보다는 미·북 양자관계를 우선시하고 이를 위해 로켓 발사를 강행하는 것을 볼 때, 굳이 미·북관계에 부정적 영향을 감수하면서까지 대남도발을 감행할 필요는 감소하였다.

실제로 10·4선언 이행과 관련해서 유연한 발언이 나오고 있으며, 조평통 서기국은 3월 14일 “진짜 남북대화에 관심이 있다면 먼저 사죄해야 한다”고 주장하는 등 ‘대화’ 가능성을 시사하기도 하였다.

한편, 로켓발사 후 북한에 대한 페널티 논의와 일정 기간의 냉각기가 끝나면 미·북 대화가 재개되고 미·북관계가 일정 부분 진전될 가능성이 높다. 미국이 플루토늄 관련 비확산에 초점을 맞추고 핵무기를 포함한 완전한 비핵화 문제는 추후 문제로 미룬다면 미·북관계의 진전 속도는 더욱 빨라질 수 있을 것이다. 북한과 미국이 제한적인 검증에 합의하고 플루토늄 관련 핵시설의 폐기절차에 들어갈 수 있을 것이다. 이 과정에서 양국 고위인사의 상호 방문과 북한예술단의 뉴욕 공연이나 여자 축구팀의 방미 시합과 같은 이벤트가 성사될 가능성이 높다.³¹⁾

그러나 비핵화에 관한 미·북간 입장차이를 고려 할 때, 미·북관계의 급진전을 기대하기는 어려울 것이며 밀고 당기는 험난한 협상과정일 것이다. 북한은 지리한 협상을 유리하게 이끌 대내외 여력이 충분치 않은 상황이며 이는 북한의 협상력을 저하시키는 요인이다. 미국과 베트남의 수교협상은 수년간의 시간이 소요되었지만, 베트남의 경우 풍부한 식량이 있었고, 정치적 안정을 누릴 수 있었다. 리비아는 2003년 12월 핵 폐기 선언을 하고 6개월 후 미국과 연락사무소를 개설하였으며 2년 6개월 후인 2006년 5월 대사급 외교관계를 수립하였다. 리비아는 풍부한 석유자원을 바탕으로 정치·경제적 안정을 누렸기 때문에 ‘과도기’를 견딜 수 있었다.

반면, 리비아나 베트남과 달리 북한은 대내적으로 정치적·경제적·사회적 불안정을 겪고 있다. 과거와 달리 대외적으로 남한으로부터의 지원도 기대할 수 없으며 급증하는 대중국 무역적자는 북한을 더욱 어렵게 하고 있다.

따라서 북한은 미·북관계의 진전분위기를 활용하여 외부로부터의 지원을 확대하는데 관심을 기울이게 될 것이다. 남북관계에서도 긴장고조 보다는 경협이 보다 중요해질 것이다. 북한이 대남 강경태도를 수정하여 먼저 손을 내밀 가능성은 높지 않으나,

31) 클린턴 국무장관의 방북과 연락사무소의 연내 개설도 예상할 수 있다.

남한의 주도권 행사여부에 따라 남북관계의 새로운 전기가 마련될 수 있을 것이다.

V. 결론: 우리의 대응방안

북한은 지난 수년간 남한으로부터의 경제적 지원과 남북경협을 통해서 비교적 여유 있게 대내외 정책을 전개하여왔다. 남북경협의 흑자를 통해서 북·중무역 적자를 상쇄시켰으며 대미 협상력을 높일 수 있었다. 외부지원은 엘리트들을 결속시키고 주민들을 통제하는 유용한 수단으로 활용되기도 하였다. 그러나 북한이 누렸던 대내외적 안정은 지난 한해 급격히 쇠퇴하였다.

북한은 이명박 정부를 비방·압박하면서 정책전환을 노렸으나 상황은 개선되지 않았다. 다급해진 북한은 이제 극적인 상황반전을 노리며 미국과의 협상을 준비하고 있다. 그러나 협상 테이블로 향하는 북한의 대내외 사정은 여전히 여유가 없다. 남북교역 흑자는 급감한 반면 북·중 교역 적자는 급증하였다. 내부적으로는 김정일의 건강악화와 엘리트들간의 갈등조짐과 주민들의 불만이 고조되고 있다.

그러나 북한은 ‘마지막 승부’를 위해 허세(bluffing)를 부리고 있다. 대남 군사적 위협을 서슴치 않고 수억 달러를 들여 장거리 로켓을 발사하는 한편, 내부결속을 다지기 위해 선물비용으로 수억 달러를 사용하여야 하는 형편이다. 결과적으로 외화부족을 겪고 있는 북한이 외화를 과용하는 엄청난 모험을 한 것이다. 북한이 이번 도박에서 성과를 거둘 수 없다면 북한의 처지는 정말 어려워질 것이다.

이러한 북한의 사정에 대한 정확한 이해를 바탕으로 북한의 대남 비방·협박에 대응해야 할 것이다. 첫째, 일관성과 원칙에 입각한 대북정책을 견지하는 것이 무엇보다 중요하다. 북한의 협박에 굴복하는 것은 지난 일년간 인내의 시간을 버리는 결과를 초래하며 북한에게 또 다시 끌려가게 되는 것이다. 따라서 협박 하에서건 도발 이후에건 북한이 요구하는 식의 남북거래는 더 이상 유효하지 않다는 원칙을 확고히 해야 한다. 즉, 비방, 협박, 도발 이후에도 북한이 원하는 것을 얻을 수 없다는 메시지를 분명히 전달하여야 할 것이다.

둘째, 한국정부는 미·북관계 이벤트성 진전에 초조해져서 과잉반응하지 않도록 유의해야 할 것이다. 북한은 소위 통미봉남을 통해 남한을 압박한 후 남한에 접근해 실

리를 얻으려는 전략을 갖고 있는 것으로 보인다. 그러나 북한의 대내외 상황을 볼 때, 미·북관계의 급진전은 기대하기 어렵다. 사실 역대 한국정부는 남북관계의 성과에 집착하였고 북한은 이를 이용하였다고 할 수 있다. 그러나 이명박 정부가 북한과의 전략적 대화와 ‘대화를 위한 대화’를 거부함으로써 북한의 의도에 말려들지 않을 수 있었다.

셋째, 북한의 비방·협박 공세에 보다 적극적으로 대응할 필요가 있다. 북한은 10·4 선언 이행문제 등을 집중 거론하며 남북관계의 선전전을 주도하고 있다. 그러나 정작 북한은 남북교류시 통전부의 단일 창구만을 허용하고 북한주민들의 대남 접촉을 철저히 통제하고 있다. 사실 북한의 대남 비방의 본질은 변화에 대한 거부라고 할 수 있다. 북한은 정상국가로서 국제사회에 나오라는 이명박 정부의 요구를 거부하면서, 오히려 이명박 정부가 햇볕정책을 계승하기를 거부한다고 비방과 협박을 하고 있다. 즉, 북한은 과거와 같이 폐쇄적이고 고립적인 상태에 머물기를 고집하며 남한정부를 향하여 정치적 고려하에 북한의 특수성을 인정하여 지원을 계속해 달라는 것이다. 궁극적으로 남북관계 경색은 북한 스스로가 만드는 것으로, 우리 정부는 ‘잣더미 발언’, ‘이명박 대통령 실명 비난’, ‘반정부 투쟁 선동’, ‘민간항공기 위협’ 등의 부당성을 적극적으로 지적할 필요가 있다.

넷째, 남북관계의 주도권 회복 노력이 중요하다. 북한의 내부사정이 갈수록 악화되어가고 있고 스스로 현 상황을 타개할 능력이 없기 때문에 마냥 기다릴 수도 없는 측면이 있다. 김정일의 건강문제, 내부통제 이완, 엘리트들의 동요 등 북한 내부문제의 악화와 미·북관계의 진전 가능성 등을 감안할 때 남북관계를 주도적으로 관리해야 할 필요성은 갈수록 높아지고 있다. 북한의 실질적 변화로 이어질 수 있는 남북관계의 새로운 거래방식의 정착이라는 전제하에서 보다 적극적인 대북정책을 모색해야 할 시기가 다가오고 있는 것 같다. 특히, 북한이 절박한 상황에 처해 있기 때문에 북한이 무모한 행동을 할 가능성을 배제 할 수 없다. 따라서 북한을 자극하여 불필요하게 긴장을 고조시키지 않도록 유의해야 할 것이다.

이명박정부 대북정책과 국제공조의 전략적 중요성 및 정책적 과제

배 정 호 (통일연구원 국제관계연구센터 소장)



I . 문제제기

지난 대북정책은 남북간의 경제교류, 사회문화교류 등 상당한 성과를 거두었다. 그러나, 지난 대북정책은 남북간의 정치-군사차원의 신뢰구축과 더불어 진정성있는 교류협력을 실현하는데 한계를 나타내었다.

그러므로, 남북관계는 미사일 시험발사, 핵실험 등에 의해 일거에 경색되는 상황을 종종 직면하였다. 즉, 남북관계는 언제 어떤 사건에 의해 경색되고, 냉각될지 모르는 불확실성·불안정성 등이 내포된 매우 신뢰가 매우 취약한 관계였다.

이는 북한이 화해·협력의 대상인 동시에 잠재적 위협의 존재라는 이중성을 내포하고 있기 때문이고, 아울러 경제(development)문제 보다 정권안보(security)문제를 우선시하기 때문이다.

그러므로, 한국정부는 대북정책을 남북관계를 주축으로 전개하기에는 명확하게 한계가 있다. 대북정책은 한반도 문제의 국제화로 인하여 주변국 및 국제기구의 협력을 필요로 하는 정책이다.

본 논문은 이와 같은 문제의식을 바탕으로 상생·공영의 대북정책에 대한 북한의 강한 거부감을 살펴 본 뒤, 국제공조의 전략적 중요성이라는 관점에서 북한의 핵·미사일의 전략적 의도와 새로운 차원의 한미동맹 강화, 한반도를 둘러싼 원심력에 대한 한국의 구심력 확보 및 강화 등의 문제에 대해 고찰하면서 정책적 과제를 강구하고자 한다.

II . 상생·공영의 대북정책과 북한의 강한 거부감

이명박 정부의 대북정책의 기조는 남북 모두가 Win-Win하는 상생과 공영이며, 상생과 공영의 남북관계 발전을 위한 정책수단으로서 「비핵·개방·3000」 구상을 추진하고 있다¹⁾.

이와 같은 이명박 정부의 대북정책은 한반도의 진정한 평화와 남북관계의 발전을

1) 통일부, 『상생·공영의 남북관계 발전 노력』 (2009.2).

위해 비핵화를 강조하고 있고, '제대로 된 남북관계의 구축'을 위해 신뢰를 바탕으로 한 남북교류협력을 증시하고 있다.

그러므로, 이명박 정부는 「7·4 남북공동성명」, 「남북기본합의서」, 「한반도 비핵화 공동선언」, 「6·15 공동선언」과 「10·4 정상선언」을 비롯하여, 남북간 합의사항을 존중하며 협의를 통해 실천가능한 이행방안을 마련하자는 입장을 표명하면서, 양 선언에서 합의한 사업들을 구체적으로 이행·추진하기 위해 먼저 남북 당국이 만나 허심탄회하게 대화를 하자고 제의했다. 즉, 이명박 정부는 2008년 4월부터 여러 차례에 걸쳐 6·15 공동선언과 10·4선언의 이행방안을 협의할 용의가 있으며, 이를 위한 대화를 북한에 제의했다.

그러나, 북한은 상생과 공영의 대북정책과 「비핵·개방·3000」구상을 보수정권의 강경정책이라고 비난하면서, 성급하게 일방적으로 대화를 중단하고 강경조치를 취하며 거부감을 나타내었다.

<표 1>에 나타난 바와 같이, 북한은 이명박 정부의 출범 직후인 2008년 3월 29일에 모든 당국간 대화의 중단 및 접촉 거부를 선언하면서 일방적으로 남북대화를 중단하였고, 동년 4월 1일부터는 이명박 대통령의 실명을 직접 거명하며 비난하기 시작하였다.

북한은 「비핵·개방·3000」구상의 철회, 6·15 공동선언 및 10·4 공동선언의 무조건 이행, 탈북자들이 중심이 된 민간단체들의 대북 전단 살포 중지 등을 요구하면서 이명박 정부를 압박해 왔다.

이명박 정부의 출범이후, 북한의 대남 강경조치는 <표 1>과 같은 데, 북한의 압박 수위가 점점 높아지고 있다.

이와 같은 북한의 강경조치 의도에 대해서는 다음과 같이 지적할 수 있다²⁾.

첫째, 대남전략 차원에서 남남갈등을 유도하기 위한 것이다. 즉, 남북관계의 불안에 따른 한반도의 긴장 상황을 야기시킴으로써, 한국 국내의 이명박 정부의 대북정책을 둘러싼 이념적 분열, 국론 분열 등을 조장하고, 나아가 이명박 정부의 대북정책의 전환으로 노리기 위한 것이다.

2) 배정호, “이명박 정부의 대북정책과 한·일 전략적 협력”, 『KINU 국제포럼: 제2회 한일정책포럼』 (동경, 2009.4.1).

둘째, 오바마 정부의 관심을 끌며 미국과의 직접대화를 촉구하기 위한 것이다. 최근 북한의 장거리 로켓 발사는 이를 단적으로 나타내는 것이다. 오바마 정부는 금융위기에 의한 경제문제, 아프가니스탄 문제 등을 우선시하고 있고, 미국의 언론들도 북한 문제를 심도있게 다루지 않고 있기 때문에, 북한은 미국의 관심을 끌기 위한 극적인 전략으로 장거리 로켓 발사를 감행하며, 미북 양자회담을 통한 문제해결을 추구하고 있다.

셋째, 북한의 내부결속을 위한 것이다. 최근 북한은 내부적으로 체제단속과 사상통제를 위해 남한과의 관계 경색을 선전·선동에 활용하고 있으며, 장거리 로켓발사도 내부 결속에 전략적으로 활용되고 있다³⁾.

<표 1> 이명박 정부의 출범이후, 북한의 강경조치

| | |
|--------------|---|
| ○ 2008.3.27 | 남북경제협력협약사무소 우리측 당국자 철수 |
| ○ 2008.3.29 | 모든 남북 당국간 대화 중단 및 접촉 거부 |
| ○ 2008.7.11 | 금강산 관광객 피격 사망 사건 발생 |
| ○ 2008.11.12 | 관문점 남북 직통전화 단절 및 “12.1부터 1차적으로 군사분계선을 통한 육로통행 제한, 차단” 통보 |
| ○ 2008.12.1 | △문산-봉동간 열차운행 중지 △남북경제협력협약사무소 폐쇄 △개성관광 중지 △개성공단 및 금강산 지역 체류 및 방북인원 제한 |
| ○ 2009.1.17 | 북한군 총참모부 대변인 성명을 통해 △전면대결태세 진입 △강력한 군사적 대응조치 준비 △북한이 정한 서해해상군사분계선 고수, NLL 무시 |
| ○ 2009.1.30 | 북한의 조국평화통일위원회 성명을 통해 △남북간 정치·군사적 대결상태 해소 합의사항 무효화 △남북기본합의서 및 부속합의서의 서해 해상경제선 조항 폐기 |
| ○ 2009. 3.9 | 북한은 연례적 방어훈련인 Key Resorve 한미 연합훈련을 빌미로 훈련기간 중 남북간 군 통신 차단 발표, 남북 육로 통행 차단. - 3. 21일 복원, 정상화. |

<출처> 통일부, 『상생·공영의 남북관계 발전 노력』 (2009.2).

3) 스콧 스나이더 아시아재단의 한미정책센터 소장은 ‘북한의 로켓 발사 감행 이유는 내부 정치적 요인때문이다’고 지적했다. 『연합뉴스』, 2009년 4월 5일.

Ⅲ. 국제공조의 전략적 중요성과 정책적 과제

위에서 살펴본 바와 같이, 대북정책을 남북관계를 주축으로 전개하기에는 명확하게 한계가 있다.

북한은 화해·협력의 파트너이지만, 아직은 잠재적 위협의 존재라는 이중성을 내포하고 있다. 특히, 북한은 군사적 안보적 관점에서『2008년 국방백서』에 제기되었듯이 한국에 “직접적이고 심각한 위협”을 가할 수 있는 실체이다.

게다가, 북한은 경제(development)문제보다 정권안보(security)문제를 최우선적으로 중시하고 있다.

그러므로, 한국정부가 상생과 공영의 남북관계를 지향함에도 불구하고, 정치군사적 신뢰를 바탕으로 한 “제대로 된 교류협력”을 하기에는 한계가 있는 것이다.

게다가, 한반도문제의 국제화로 인하여 미국, 일본, 중국, 러시아 등 의 이해관계의 교차도 한국정부의 대북정책에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다. 통일로 가는 과정에서 지극히 주요 현안인 북한 핵문제의 해결과 한반도의 새로운 평화구조의 창출, 북한의 국제사회로의 편입과 체제전환 등에도 미국, 일본, 중국, 러시아 등의 이해관계의 교차는 적지 않은 영향을 미칠 수 있다.

최근 북한 미사일 정국은 새삼스럽게 한국에 “직접적이고 심각한 위협”을 가할 수 있는 실체로서의 북한, 한반도 문제의 국제화에 의한 주변국들의 이해관계의 교차, 등에 관해 전략적 사고를 하도록 한다.

이상과 같은 문제의식을 바탕으로 상생·공영의 대북정책과 「비핵·개방·3000」 구상의 실현을 위해서는 남북관계 차원 이상의 국제공조를 위한 전략적 노력도 중요하다는 점을 강조하면서, 다음과 같은 정책과제를 제기한다.

1. 북한의 핵·미사일의 전략적 의도와 새로운 차원의 한미동맹 강화

북한은 2009년 2월에 접어들어 ‘우주공간의 평화적 이용’을 주장하며 정상국가의 이미지⁴⁾를 부각시키면서, 우주발사체의 실험을 강행하고 있다.

4) 북한은 정상국가라는 이미지를 심어주고 우주발사체가 인공위성임을 강변하기 위해 ‘외기권 조

북한의 탄도미사일 수준을 살펴보면, 북한은 한반도 전체를 공격할 수 있는 미사일 체계를 완성하였고, 일본 전역을 거의 공격할 수 있는 노동미사일⁵⁾을 개발하였으며, 중장거리 미사일인 대포동 1, 2호를 개발하고 있다.

실전전략의 차원에서 2006년 7월의 스커드 및 노동 미사일의 실험발사를 분석하면, 핀 포인트(pin point)가 가능한 정밀 명중도의 수준에는 아직 미치지 못하고 있지만, (1) 새벽이 되기 전 발사, (2) 발사대가 붙은 차량(TEL)에서 발사, (3) 사거리가 다른 미사일을 일정한 범위내의 착탄, 등이 주목된다⁶⁾. 즉, 북한의 스커드 및 노동 미사일은 새벽이 되기 전에 어둠속에서 차량의 발사대에서 발사할 수 있으므로, 발사 위치 및 타이밍을 사전에 포착하기가 쉽지 않으며, 게다가 상당수준의 정확도까지 갖추고 있는 것이다.

북한의 장거리 로켓발사와 관련, 미국 국방부는 2009년 3월 11일, 대변인의 정례 브리핑(3.11)을 통하여 북한의 우주발사는 기본적으로 미사일과 인공위성 양쪽으로 사용될 수 있는 기술이라고 언급하였고⁷⁾, 마이크 멀런 합참의장은 동년 3월 28일 CNN 방송과의 대답에서 “위성이라고 하더라도 그 자체가 장거리 탄도미사일의 위협을 증가시키는 것”이라고 강조하면서 “유도기술, 정밀기술, 추진 엔진 등은 대륙간탄도미사일(ICBM)의 기능과 완전히 일치한다”고 우려를 표명했다⁸⁾.

북한의 장거리 로켓발사의 전략적 의도에 대해서는 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 장거리 로켓의 발사는 유도기술, 정밀기술, 추진엔진 등의 부분에서 대륙간탄도미사일(ICBM)의 기능과 거의 일치한다. 북한은 장거리 탄도미사일의 기술 능력을 과시할 수 있다. 특히, 핵탄두 소형화를 완료하면, ‘대륙간 탄도 미사일(ICBM) 보유국’에 끼게 된다. 경제전략적 차원에서 보면, 북한은 향상된 미사일 기술을 수출할 수 있다. 이와 관련, 2008년 11월 이란 부통령은 방북하여 군수사업책임자, 미사일 연구소

약(3.5, 러시아 기탁), ‘우주물체 등록협약’(3.10, 유엔 기탁) 등 관련 조약에 가입하고 절차를 밟았다. 국제해사기구(IMO)에 위성발사 날짜 및 예상시간, 추진체가 떨어지는 동해(북위 40도, 동경 135-138도) 및 태평양(북위 29-34도, 동경 164-172도)의 좌표를 통보하였다.

5) 최대사거리가 1300km로 추정되는 단단식의 액체연료 추진방식의 미사일이다. 『2008 防衛白書』, p.33-34.

6) 『2008 防衛白書』 p.33-35.

7) 『연합뉴스』, 2009년 3월 12일.

8) 『뉴스』, 2009년 3월 28일.

소장, 99호실 관계자, 39호실 관계자들을 만난 사실이 주목된다⁹⁾.

둘째, 대외전략적 차원에서 미국과의 직접 대화 추구하며 관계개선에 전략적으로 활용하려는 의도라고 파악할 수 있다.

북한은 1998년 8월 31일 미사일 실험발사 후, 미국과 제네바 합의에 들어갔고, 2006년 7월 5일 미사일 실험발사의 실패후에는 동년 10월 핵실험을 단행하여 미국을 협상장으로 끌어내며 2007년 6자회담에서 2·13합의를 도출해 내었다. 북한이 2009년 3월 25일 외무성 대변인의 담화를 통하여 유엔안전보장이사회의 제재 회부에 반발하여 6자회담을 파탄 낼 수 있음을 시사한 것은 오바마 행정부와의 담판을 통해 해결하겠다는 의도를 드러낸 것이라고 파악할 수 있다.

즉, 북한은 장거리 로켓 발사 능력을 ‘교섭능력(bargaining power)’으로 활용하여 대미 협상력을 제고하고, 이를 바탕으로 미국과 체제보장, 경제적 지원 등을 교섭하려는 것으로 파악할 수 있다. 미북 양자회담이 성사되면, 북한은 한국을 배제하는 소위 ‘통미봉남’ 전략을 추구할 것이다.

셋째, 내부 정치적 차원에서 북한체제의 우월성 과시와 내부결속을 위한 것이다. 북한은 김정일 3기 체제의 출범을 위해 체제의 우월성을 높이고 내부결속을 도모해야 하기 때문이다.

넷째, 대남 안보전략차원에서 보면, 미국 및 미일동맹의 한국 지원 능력을 약화시키려는 전략적 의도가 내재되어 있다고 할 수 있다.

북한이 노동미사일의 정밀 명중도를 주일 미군기지에 ‘핀 포인트(pin point)’ 공격이 가능한 수준까지 향상시키거나, 미국 본토의 대도시를 공격할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM) 능력을 갖추게 되면, 북한은 유사시 한국에 대한 미국의 지원 능력을 약화시킬 수 있다¹⁰⁾. 즉, 주일 미군기지가 북한에 의해 정밀 타격을 받게 되는 상황에 직면하거나, 미국이 북한의 핵탄두를 탑재한 대륙간탄도미사일(ICBM)의 공격을 받게 될

9) 요미우리 신문에 따르면, 이란이 북한의 장거리 로켓 발사에 협력한 것으로 알려지고 있다. 이란에는 북한의 전용 엔진 연소 시험장이 있고, 무수단리 로켓 발사장의 먼지를 방지하기 위한 구조가 이란의 설비와 비슷하며, 미사일 조립 시설의 배치도(layout)도 이란의 것과 유사한 것으로 알려지고 있다. 『讀賣新聞』, 2009년 4월 3일.

10) 북한이 대포동 2호로 노리는 것은 미국과 전쟁을 하는 것이 전혀 아니다. 한반도 유사시, 미국의 한국에 대한 개입을 무력화시키는 것이다. 이준근, “이명박 행정부의 동북아정책과 대북정책” 통일연구원 정책자문회의(2009.3.19).

수 있는 상황에 직면하게 되었을 때, 미국은 한반도 급변사태에 대한 개입은 미국 국내 여론, 의회의 논의 등으로 지연될 수 있으며, 최악의 경우 무력화될 수도 있다. 한국의 안보는 미국 핵우산 등 안보 지원능력의 취약화로 인해, 북한의 핵·미사일에 의해 심각한 위협을 받을 수 있는 것이다.

이와 같은 전략적 목적에 따라, 북한은 ‘우주공간의 평화적 이용’이라는 명분아래 정상국가의 이미지를 부각시키면서 장거리 로켓을 발사하였고, 이를 통하여 미사일을 미국 본토까지 도달시킬 수 있는 능력을 과시하려 하였다.

북한이 핵탄두의 소형화를 이루어 핵능력과 미사일능력을 결합하게 될 경우, 북한의 대미 및 대외 교섭력은 매우 높아진다.

그리고, 동북아 전략환경은 적지 않은 영향을 받게 되고, 한국의 대북정책 및 안보정책 그리고 통일환경도 심각한 전략적 영향을 받게 된다.

한국은 매우 어려운 입장에 처하게 되는데, 어떻게 대응해야 할까. 이는 심각한 정책적 과제이다. 한국은 대북정책에서 군사안보적 측면을 중시하여야 하고, 한미공조 및 한미일 공조를 새로운 전략적 차원에서 모색해야 할 것이다.

2. 한반도를 둘러싼 원심력에 대한 한국의 구심력 확보 및 강화

한반도는 대륙세력과 해양세력이 교차하는 곳에 위치하고 있고, 한반도 주변에는 미·일·중·러 세계의 4강이 존재하고 있다.

이와 같은 한반도의 지정학적 위치 때문에 한반도에는 원심력과 구심력이 작용한다. 한반도에 구심력보다 원심력이 훨씬 강하게 작용하면, 한반도는 한민족의 의사와 관계 없이 국제정치의 소용돌이에 휘말리면서 불행한 운명을 맞이할 수도 있다.

그러므로, 한국은 구심력의 확보 및 강화를 위한 노력을 해야 하는데, 자조노력과 더불어 글로벌 및 지역적 차원의 노력을 동시에 전개하여야 한다. 즉, 한국은 하드파워 및 소프트 파워의 증강을 위한 자조노력을 전개하는 한편, 동시에 국제적 상황을 유리하게 조성하는 노력을 전개하여야 할 것이다.

한국의 대북정책 및 통일정책과 관련, 국제적 상황을 유리하게 조성하기 위한 정책적 과제는 다음과 같다.

첫째, 상생·공영의 대북정책과 『비핵·개방·3000』 정책구상을 이해시키는 홍보 수

준의 활동만으로 한계가 있다. 즉, 한반도 문제의 이해상관자(stakeholder)¹¹⁾라고 할 수 있는 미·일·중·러 등 주변 4강의 대전략과 동북아 전략 및 대북전략에 관해 정확히 분석하고, 이를 바탕으로 한국 정책과의 ‘국익의 공통분모’를 각국별로 도출하며, 비핵·개방·3000」정책구상을 남북관계 수준을 넘어 국제공조의 차원에서 전개되는 전략구상으로 재정립한다.

나아가, 미·일·중·러 등 주변 4강의 정책결정과정에 영향력 있는 정책그룹과 공동의 정책보고서의 작성을 추구한다. 공동의 정책보고서를 통하여 한국의 입장이 투영되고, 상호이해와 국익의 공통분모를 기반으로 국제적 상황이 유리한 방향으로 전개될 수도 있는 것이다.

그러므로, 미·일·중·러 등의 핵심 정책그룹과 네트워크를 구축하고, 각 국의 정책수뇌부에 영향력을 미칠 수 있는 공동보고서를 작성하는 것은 매우 시급한 정책과제이다. 정책수뇌부에 영향력을 미칠 수 있는 공동보고서는 한국과 각국이 북한 문제와 한반도의 비전 및 미래 등에 대해 인식을 공유하는데 매우 중요한 기여를 할 수 있다.

둘째, 상기 공동보고서의 효과를 위해서는 한국이 각국에 대해 각국을 끌어들이 수 있는 ‘정책 아이디어’와 ‘정보능력’을 지렛대(leverage)로 활용할 수 있어야 하는데, 이를 위해서는 정책연구기관의 질적 강화와 정보기관 능력의 질적 증강이 매우 중요하다. 특히, 한국이 하드파워면에서 글로벌 차원의 강대국인 미·일·중·러 등과 경쟁하기에는 한계가 있다. 즉, (1) 한국의 국력과 (2) ‘비용과 효용’의 관점에서 볼 때, 소프트의 파워의 증강이 전략적으로 합리적이다. 이를 위해서는 정책연구기관의 획기적인 양적·질적 개선, 정보기관의 질적 역량강화 및 통합시스템의 구축, 정책연구기관과 정보기관과의 긴밀한 협력체계의 구축, 그리고 NSC 등 국가안보전략 조정·통합시스템의 정비 등을 이루어야 한다. 이는 매우 시급하고도 중요한 과제인데, 21세기 한국의 생존과 발전을 위한 대전략 차원에서 추구하여야 할 것이다.

셋째, 글로벌 경제위기속에 중국이 부상하고 있고, 오바마 행정부는 대화와 협력의 동북아전략을 전개하려하고 있다. 즉, 오바마 행정부는 미일동맹의 강화 및 일본의 역할 확대를 추구하는 한편, 다른 한편에서는 중국을 ‘지역적 이해상관

11) 동북아의 중요 행위자들이 한반도 문제의 이해당사자(stakeholder)라는 인식이 필요하고, 이들의 이해관계속에서 전략목표를 달성할 수 있는 전략적 사고가 필요하다. 전재성·조운형·유현석·김재천·김유은·조성권, 『한국의 동아시아 미래전략』 (서울: 삼영사, 2008), p.102.

자'의 역할에서 '글로벌 차원의 이해상관자'로 인식하며 국제사회에서 중국의 책임 있는 역할을 기대할 것이다. 그러므로, 미국의 중국 견제 틀 내에서 '미일 대 중국'의 구도는 '보다 이완된 경쟁구도'속에서 미·중·일 3국 협력관계를 전개해 갈 것으로 전망된다.

현실주의 관점에서 볼 때, 향후 동북아 전략환경은 미·러, 미·중, 중·러관계 등에 의해 중요한 영향을 받을 것으로 전망되는데, 한국의 정책과제는 중국이 부상하는 상황에서 한미일 3국 협력체제를 어떻게 구축하고, 운영할 것인가이다.

이는 한국이 원심력보다 더 강한 구심력을 확보하기 위해 동북아 역학 구도 내에서 한국이 전략적 활동을 전개할 수 있는 통일외교의 전략적 공간의 확보와도 관계된다.

IV. 결론

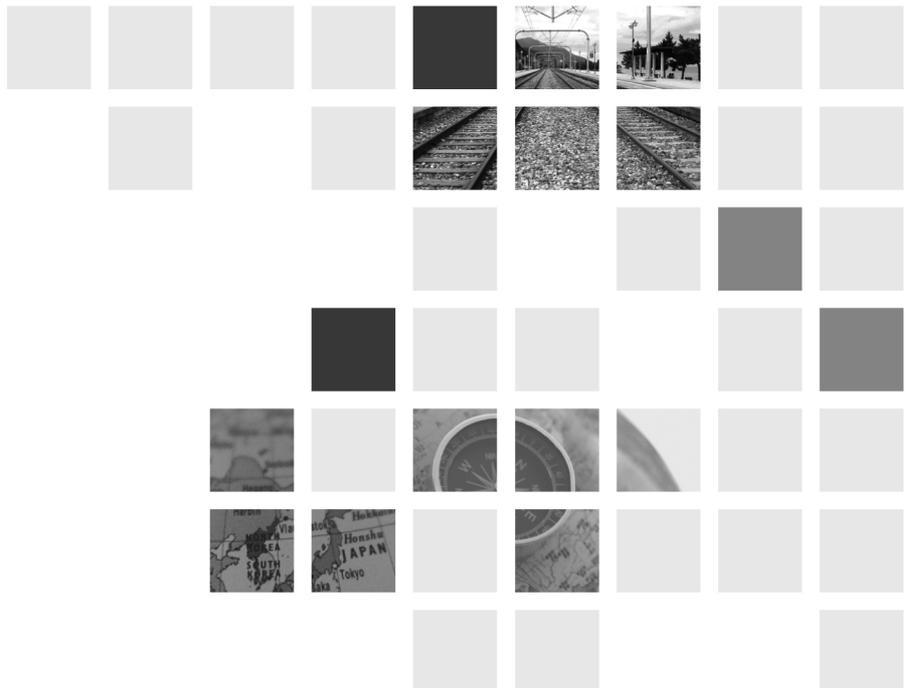
북한이 화해·협력의 대상인 동시에 잠재적 위협의 존재라는 이중성을 내포 하고 있고, 경제(development)문제 보다 정권안보(security)문제를 우선시하는 한, 한국정부가 대북 포용정책을 남북관계를 주축으로 전개하기에는 명확하게 한계가 있다.

게다가, 한반도 문제의 국제화로 인하여 미국, 일본, 중국, 러시아 등 의 이해관계의 교차도 한국정부의 대북정책에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다.

그러므로, 상생·공영의 대북정책과 「비핵·개방·3000」 구상의 실현을 위해서는 남북관계 차원뿐 아니라, 국제공조를 위한 전략적 노력도 중요하다.

통일정책20년: 패러다임 전환의 모색

제2회의 (라운드테이블)



통일정책 20년 성과와 발전방향

박 영 호 (통일연구원 북한인권연구센터 소장)



* 본 발제문은 토론을 위한 것으로, 필자의 “북방정책과 북한의 대외관계”(『국제정치논총』, 제29집2호, 1989년, pp. 117-130), 『미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향』(서울: 민족통일연구원, 1997), “신정부 통일정책의 평가와 전망”(『입법조사연구』, 제250호, 1998년 4월, pp. 437-68), “탈냉전시대 한국의 대북정책과 남북관계”(『세계지역연구논총』, 제23집 1호, 2005, pp. 203-229), “한국의 대북정책 기조와 향후 정책 과제”(『NEXT』, 통권 37호, 2006년 11월, pp. 19-29)를 비롯한 과거의 연구 결과물들에 의존하여 작성되었으며 구체적인 각주는 생략하였다.

2009년 3월 중순부터 4월초에 세계의 이목이 한반도에 집중되었다. 이번에는 북한의 장거리 로켓발사가 이목을 집중시킨 원인이었다. 독일이 통일된 지 20주년이 다가오고 있는 상황에서 한반도는 다시 한 번 평화와 안정의 문제로 국제사회의 관심을 끌었다. 북한은 ‘인공위성’을 궤도에 진입시키는 데는 실패했으나 장거리미사일 발사 능력을 보여주었다.

2009년은 남북교역이 실제로 이루어진지 20년이 되는 해이다. 1988년 ‘7·7선언’의 후속조치로 대북 경제개방조치가 취해진 이후 남북교역은 남북관계의 굴곡에도 불구하고 꾸준히 증가하는 추세를 보였다. 남한은 북한의 제2 교역대상국이 되었으며, 교역규모는 1989년 1,870만 달러에서 2008년 18억2,000만 달러로 증대했다. 남북 간 인적 왕래도 마찬가지다. 1989년 공식적인 인적왕래는 단지 1명이었다. 2008년 그 수는 18만 명이 넘었다. 남북관계는 지난 20년 동안 외형적으로 많은 진전을 이루었다.

그런데 이러한 양적 증가가 남북관계의 본질을 바꾸었는가? 이에 대한 대답은 결코 긍정적이지 않다. 왜 그런가? 교역과 왕래의 성격이 쌍방 지향적이기보다는 여전히 일방주의적이며, 남북 간의 신뢰가 형성되지 않았기 때문이다. 그 근본적인 원인은 체제의 성격에서 비롯되는 상대방에 대한 인식과 정책의 차이 때문이다. 남한은 산업화의 단계를 거쳐 민주화를 달성했다. 경제성장에 기반을 둔 민주화는 북한에 대해서도 냉전시기와는 달리 수용적인 정책을 선택하게 하였다. 그러나 북한의 경우 체제의 본질과 정권의 속성이 변하지 않음에 따라서 남한에 대해 수용적이기보다는 상황의 변화를 수용하는 정책을 때때로 선택하였다. 그러면서도 전통적인 대남정책의 일관성을 유지하였다.

1970년대 이래 한국 정부의 통일정책과 그 하위 정책으로서 대북정책은 형식적인 측면에서는 기능주의 논리의 기반위에 있다. 즉 남북한이 참여한 대결과 경쟁을 벌이고 있는 상태에서는 상호 간의 갈등이 상대적으로 적은 분야에서부터 관계를 맺어 확산시켜나가는 정책이었다. 이러한 정책은 1988년 ‘7·7 선언’으로 본격적으로 전개되었다. 그러나 1990년대 초 발생한 북핵 문제는 지난 20년 동안 남북관계를 지배하였으며, 역대 남한 정부는 이 문제의 해결을 정책의 최우선순위에 두었으나 2006년 10월 북한은 핵실험을 하였다. 본 논문에서는 지난 20년 동안의 남한 정부의 통일정책의 성과를 역대 정부별로 평가해보고 향후 발전방향을 제시해본다.

1. 노태우 정부 : 북방정책과 「한민족공동체 통일방안」

냉전구조의 해체가 진행되는 국제적 환경 속에서 1988년 2월에 출범한 노태우 정부는 북방정책을 추진하였다. 북방정책은 분단국이라는 특수한 현실을 배경으로 구상되었으며, 사회주의국가들과 적극적인 관계개선을 도모하는 정책이었다.

노태우 정부의 북방정책은 한국이 성취한 고도 경제성장에 따른 국력신장, 국제적인 긴장완화 추세, 그리고 중·소 등 사회주의국가의 개혁·개방정책과 그에 따른 실용주의 대외정책에 따라 비교적 좋은 여건을 안고 출발했다. 북방정책의 목적은 중국 및 소련을 비롯한 사회주의국가들과 국교를 수립하고 우호 친선관계를 유지하는데 있었다.

통일정책과 관련하여 북방정책은 사회주의국가들과의 국교수립이 북한에 긍정적인 영향을 미쳐 결국 한반도의 긴장을 완화할 수 있을 것이라는 기대를 가지고 있었다. 노태우 정부는 이를 배경으로 1988년 7월 ‘7·7 선언’을 발표했다.

‘7·7선언’에서 노태우 정부는 북한을 ‘대결의 상대’가 아니라 통일문제를 풀어나가기 위한 ‘선의의 동반자’로 간주할 것임을 선언했다. 그리고 ‘민족공동체’ 개념을 통해 남북한이 함께 번영을 지향하는 관계로 발전시켜나가자는 구상을 제안하였다.

이러한 제안은 1989년 9월 11일 「한민족공동체 통일방안」으로 구체화되었다. 「한민족공동체 통일방안」은 분단 현실의 인정을 바탕으로 통일을 실현하기 위해 민족공동체 회복이라는 중간 과정을 거쳐야 함을 부각시켰다. 동 방안은 ‘민족통일’을 통한 ‘국가통일’의 추구하고 더불어, 과도적 통일체제인 ‘남북연합’을 제시하였다.

이와 같은 통일 방안은 기능주의 통합이론의 인식을 전제로 한 것이었다. 다만, ‘남북연합’이라는 제도적 장치를 설정하였다는 데 의미를 찾을 수 있으며, 이점에서 ‘정치적 동기’를 인식하기 시작한 것으로 볼 수 있다.

노태우 정부의 대북접근정책은 탈냉전의 국제적인 환경변화와 맞물리면서 북한을 남북대화의 장으로 유도하였다. 1990년 9월 4일 총리급을 수석대표로 하는 남북고위급회담이 시작되었다. 이어 1992년 2월 19일 제6차 회담에서 「남북기본합의서」, 「한반도 비핵화 공동선언」 등이 발효되었다. 「남북기본합의서」는 지금까지 남북한 사이에 이루어진 가장 포괄적인 합의서이다. 「남북기본합의서」에 입각한 분야별 분과위원회와 남북연락사무소도 구성되었다. 노태우 정부 기간 동안 각급 수준에서의 남북 간

접촉 및 회담은 150회 이상에 달할 정도로 활성화되었다. 『남북기본합의서』와 그에 기반을 둔 각종 남북 기구의 구성 및 가동을 추진한 것은 신기능주의적 접근이었다.

그러나 『남북기본합의서』와 활성화된 남북회담이 남북관계의 지속성을 보장하지는 않았다. 국제사회에서 1992년 말부터 북한의 핵무기 개발의혹이 제기되었다. 북한은 세계적인 탈냉전의 환경 속에서 수세적으로 남북대화에 호응하였으나 1993년 1월 29일 팀스피리트 훈련을 구실로 남북대화의 일방적 중단을 선언하였다.

노태우 정부는 우호적인 국제환경을 배경으로 남북관계의 물꼬를 튼 성과를 거두었으며, 비록 이행·실천으로 진행되지는 않았으나 남북관계의 제반 영역을 망라하는 『남북기본합의서』를 산출하였다. 국내정치에서의 민주화 열기는 남북관계에 대한 새로운 환경을 가져다주었다. ‘북한 바로 알기’ 운동이 상징하는 통일문제에 대한 열기는 남북관계 발전에 대한 남한 정부의 적극적인 정책을 추동했다.

2. 김영삼 정부 : 『민족공동체 통일방안』과 실용적 정책

김영삼 정부는 취임 초 ‘민족 우선’의 대북 인식을 보이는 등 적극적인 통일정책 의지로 출발했다. “어느 동맹국도 민족보다 나올 수 없다”(1993.2.25 대통령 취임사)면서 비전향 장기수 이민모를 송환하였다. 그러나 이러한 대북접근은 북한의 핵확산 금지조약(NPT) 탈퇴 선언과 같은 대응으로 의도한 성과를 거두지 못했다. 김영삼 대통령의 대북인식은 곧 “핵무기를 갖고 있는 상대와는 결코 악수할 수 없다”(1993.6.3 대통령 취임 100일 기자회견)는 인식으로 바뀌어 나타났다.

그러나 김영삼 정부는 노태우 정부의 『한민족공동체 통일방안』을 보완·발전시킨 『민족공동체 통일방안』을 제시함으로써 한국 정부의 통일방안을 정립하였다. 『민족공동체 통일방안』은 화해·협력단계 → 남북연합단계 → 통일국가단계의 3단계 통일 구도를 설정하였다. 화해·협력단계는 남북 간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호협력의 장을 열어 가는 단계이며, 남북연합단계는 교류·협력이 더욱 촉진되고 평화가 제도적으로 보장되는 단계로서 남북 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되어 남북 연합 기구들이 창설·운영된다. 통일국가 단계는 1민족 1국가의 제도로서 남북한이 하나의 국가로 통합되는 정치통합을 이루어 통일을 완성하는 단계다. 남북연합단계는

화해·협력단계를 거쳐 성립하는 것으로 설정되어 있는 데, 이는 초보적 수준의 정치적 통합 단계라 할 수 있는 남북연합단계가 충분한 교류·협력의 축적 과정을 통해 이를 수 있다는 기능주의적 접근 논리에 따른 것이다.

그러나 화해·협력은 남북교류·협력의 증진에 따라 매 단계마다 심화되어 가는 실천적 지표일 수도 있다는 측면에서 이를 하나의 단계로 설정하는 것은 부적절하다는 비판도 제기되었다. 형식상으로는 남북연합단계에서 남북한을 초월하는 기구를 설정하고 있으나, 기본적으로 남북 간 거래의 증가가 동질성을 증대시켜 점차 통합으로 나갈 수 있다는 거래이론의 시각이 내재되어 있다.

이러한 통일방안의 구상 아래 대북정책 추진 차원에서 김영삼 정부는 가능한 모든 분야에서 ‘접촉을 통한 변화’를 추진할 것을 강조하였다. 남북 간에 불신이 침예한 상태에서 교류와 협력을 통해 신뢰를 쌓아 평화공존을 이루고, 그러한 평화공존의 바탕 위에서 남북 간의 공통 이익을 도모하자는 것이었다. 이러한 정책의 배경에는 북한이 변화하여 대남정책에서는 물론 국제사회에 합리적인 행위자로 참여할 것으로 기대하는 인식이 있었다.

그러나 김영삼 정부의 대북정책은 북핵 문제로 인해 쉽게 풀리지 않았다. 북한은 핵문제로 미국과의 협상 채널이 형성된 이후 한국을 배제하는 정책을 취했으며 따라서 당국 간 대화는 정체국면을 맞을 수밖에 없었다. 그렇다고 해서 남북교역이 중단되지는 않았다. 북한의 경제 난국 상황에서 남한과의 경제교류는 중요한 외화 소득원으로 부상하기 시작했다. 그 결과 북핵 문제의 위기를 경험한 1994년에도 남북교역 규모는 약 2억 달러에 달했으며 1997년에는 3억 달러를 넘어섰다. 1996년 8월에는 최초의 남북 합영기업 민족산업총회사가 공식출범하였다.

김영삼 정부의 대북정책은 정책형성 및 집행과정에서 다소 혼동의 상황을 보였다. 북한의 남한 배제 전략이 김영삼 정부의 정책기조의 확산을 어렵게 만들기도 하였으나, 최고정책결정자의 뚜렷한 대북인식 및 지도력의 결핍, 정책입안 과정의 투명성 결여 등에 대한 비판이 제기되기도 하였다. 대북인식의 혼선과 북핵 문제 최우선 해결, 남북 당국 간 대화 우선이라는 정책 선택은 북한의 극단적 협상전술과 상승작용을 일으켜 때로는 남북관계의 긴장을 낚기도 하였다. 위기 국면을 남북특사교환이나 정상회담의 방법을 통해 돌파하려고 했으나 실현되지 않았다.

한편, 김영삼 정부에서부터 북핵 문제가 대북정책의 핵심 사안이 되면서 한·미 공

조의 중요성이 부상하였다. 한국으로서는 북핵 문제의 해결을 위한 정책을 추진하면서 미국과의 정보 공유와 협력에 힘을 기울이지 않을 수 없었다. 이러한 상황에서 북핵 문제에 접근하는 방법상의 문제를 두고 견해 차이를 보이기도 하였다. 클린턴 행정부가 개입과 확대 전략에 따라 북핵 문제를 해결하려 한 반면, 김영삼 정부는 안보위협 논리 및 당사자해결 원칙을 중시했다. 이에 따라 남한의 능력을 벗어난 주도권 확보를 주장하였고, 상당기간 ‘완전한 사찰’ 실현 입장을 견지함으로써 북한의 핵카드의 효용성을 높여주기도 하였다. 1994년 10월 제네바합의 이후에도 미국의 포용(engagement)정책에 입각한 대북정책과 한국의 남북관계 진전 중시의 대북정책은 북한체제의 안정성, 식량사정 등에 대한 평가에서 미묘한 견해차이로 나타났다.

요약하면, 김영삼 정부는 한국의 공식적인 통일방안으로 굳어진 『민족공동체 통일방안』의 정립으로 중장기 통일정책의 비전을 제시하였으나, 이를 실천해나갈 수 있는 여건을 구비하는데 한계가 있었다. 또 김영삼 정부는 전략적 차원에서 ‘접촉을 통한 변화’라는 북한의 장기적 변화를 의도하였으나, 탈냉전적 질서구축과정에 대한 신속적 적응, 북한의 대남전략에 응전하는 자신감, 대북정책에 대한 국내여론 등이 충분하게 뒷받침되지 않았으므로 세부정책의 추진과정에서 전략적 차원의 정책기조가 흔들리는 시행착오를 경험하기도 하였다.

그러나 김영삼 정부는 정책 혼선의 비판 속에서도 핵·경협 연계 완화, 남북대화 및 미·북관계의 경직적인 연계 자제, 주변국과의 정책협력 중시 등 기본적으로는 실용적인 정책적 입장을 유지했다.

3. 김대중 정부 : ‘햇볕정책’과 ‘교류·협력 중심’ 주의

1998년 2월에 출범한 김대중 정부는 ‘화해·협력정책’ 일명 ‘햇볕정책’을 제시하였다. 정책 목표로 ‘평화·화해·협력’의 실현을 통한 남북관계 개선을 내세웠다. 『남북기본합의서』는 이러한 목표를 달성하기 위한 기본적 수단이며, 동 합의서의 이행을 통해 남북한이 화해와 불가침 및 교류협력을 실천하면 남북 간의 문제를 해결하고 자연스럽게 통일에의 길로 들어설 수 있다고 보았다. 남북대화 시작 이래 역대 남한 정부의 점진적이고 단계적인 기본 노선에서 크게 벗어나지 않았다. 그 배경은 통일이 단

기간에 이루어지기 어려우며, 한반도에서의 평화정착, 북한의 안정 등이 시급하기 때문에 장기적인 과제인 통일의 실현보다는 당면한 대북정책에 주안점을 둔다는 것이다. 특히 김대중 정부는 「남북기본합의서」의 실천을 남북문제 해결의 길로 주장하였다. 그러나 이러한 정책은 ‘북한의 입장을 이해하는 바탕’ 위에서 입안되고 추진되어야 한다는 점에서 이전의 정책과 차별되었다.

‘햇볕정책’은 목표 달성을 위한 3대 원칙으로서 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 가능한 분야부터 남북화해·협력의 적극 추진을 내세웠다. 그리고 안보와 협력의 병행 추진, 평화 공존과 평화 교류의 우선 실현, 북한의 변화 여건 조성, 남북 간 상호 이익의 도모, 남북 당사자 해결 원칙하에 국제적 지지 확보, 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진을 정책기조로 제시했다. 남북관계에서는 유화 아니면 강경이라는 양자택일식의 이분법적 사고를 뛰어 넘는 종합적 시각에 근거한 전략적 사고가 필요하며, ‘햇볕정책’은 ‘적극적인 포용정책(engagement policy)’이라고 설명되었다. 또한 정경분리원칙과 상호주의를 핵심 전략으로 채택했다.

정책 목표와 기조, 핵심 전략에 이르기까지 ‘햇볕정책’ 출발선 상에서의 구성은 상당히 체계적이었다. ‘햇볕정책’의 기본 구상은 북한이 체제에 대한 불안 없이 변화를 모색할 수 있도록 환경을 조성하기 위해서는 ‘포용’을 통해 북한 변화를 유도해야 하며, 이를 통해 남북관계를 개선하고 궁극적으로는 평화통일 기반을 조성하겠다는 정책이었다. 이러한 정책 추진을 위해 1998년 민간차원의 대북지원 활성화 조치, 그리고 정경분리원칙에 따른 남북경협 활성화 조치 등을 시행하였다. 1998년 11월 금강산 관광이 시작되었으나, 첫 2년 동안 북한 측의 반응은 미온적이었다. 이를 돌파하기 위해 2000년 3월 9일 베를린 선언으로 북한에 대규모 경제지원과 협력을 할 수 있다는 신호가 전달되었고 첫 남북 정상회담이 열렸다. 교착 상태에 있었던 남북 당국 간 관계가 복원되고, 경제 교류와 협력이 늘어났다. 그러나 베를린 선언은 상호주의의 포기를 의미하였다.

결과적으로 김대중 정부시기 남북관계에서 성과가 두드러진 부분은 대북지원과 남북경협이었다. 금강산 관광객 수가 급증하기 시작했고, 위탁가공교역의 증대 및 경협 사업 진전에 힘입어 교역량은 크게 증가하였다. 개성공단 사업이나 경의선 및 동해선의 철도 연결과 도로 개설도 이루어졌다.

그러나 남북교류·협력이 증대하는 가운데서도 북한의 핵무기개발 프로그램과 미사

일 개발은 지속되었다. 남한의 3면 바다를 통한 침투 행위가 발생했고, 서해상에서는 두 차례의 군사적 충돌이 발생했다. ‘무력도발 불용’ 원칙이 무너진 순간이었다. ‘햇볕 정책’은 처음에 제시했던 포괄적 정책으로부터 멀어졌고, 「남북기본합의서」 이행 의지는 그 일부분이라고 할 수 있는 「6·15공동선언」 이행으로 축소되었다.

남북관계 개선에 대한 집착으로 상호주의원칙 대신에 선공후득(先供後得) 원칙이 자리를 잡았다. ‘안보와 협력의 병행 추진’ 전략은 교류·협력의 중시로 변화되었다. 북한의 약속 불이행이 다반사로 나타나도 남북관계 모멘텀이 유지되어야 한다는 이유로 별 문제 삼지 않았다. 이에 따라 남북관계의 운용과정에서 북한 측에 이끌리는 상황이 노정되었다.

‘햇볕정책’은 초기의 정제된 원칙들이 제시되었으나 점차 정책 대안의 집행이 세워진 원칙 위어서가 아니라 교류·협력우선의 차원에서 추진되었다. 이 과정에서 ‘햇볕 정책’은 여전히 변하지 않는 북한의 모습을 마치 변하고 있는 것처럼 판단하였다. 그리고 ‘포용’(engagement)정책은 상응하는 관계를 확장시켜 나간다는데 그 본질이 있었으나, ‘햇볕정책’ 아래서 ‘껴안기’(embracement) 정책으로 변질되었다.

한편 김대중 정부도 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진을 강조하였으나, 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 고조되었다. 남북관계의 외형적 성장이 이루어지고 다양한 분야에서의 접촉이 진행되면서 부상한 측면도 있으나, 북한 측의 ‘우리민족끼리’에 대한 ‘선의’의 해석과 이분법적인 정책사고가 영향을 준 측면도 있다. 그리고 주변변국과의 정책공조가 대북정책의 주요 요소로 강조되었으나, 한·미 및 한·미·일 정책공조 과정에서 한국의 선호가 반영될 것을 지나치게 기대함으로써 갈등을 노출하였다.

김대중 정부의 ‘햇볕정책’은 신기능주의적 접근에서 기능주의적 접근으로 회귀한 것으로 평가할 수 있다. 역사적인 남북정상회담을 개최하는데 성공하였으나, 김대중 정부에서는 중·장기적인 통일에 대한 비전은 축소되었다. 통일로 가는 과정에서의 ‘남북관계 개선’이라는 현실적 목표 설정은 긍정적이었으나, 비정치·군사적인 교류와 협력에 치중함으로써 애초의 목표에서 불균형적인 대북정책으로 변화하였다.

4. 노무현 정부: ‘평화번영정책’과 ‘불균형적’ ‘북한 인식

노무현 정부는 김대중 정부의 ‘햇볕정책’을 계승하고 보완·발전시켰다는 ‘평화번영 정책’을 내세웠다. 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동 번영을 추구함으로써, 평화 통일의 기반을 조성하고 동북아 경제중심국가로의 발전의 토대를 마련하는 전략적 구상으로서 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 정책이라고 설명하였다. 한반도의 평화와 번영이 동북아의 평화와 번영과 상호 밀접한 관계가 있다는 인식 위에서 구상된 이 정책은 안보적 차원(평화)과 경제적 차원(번영)의 균형적인 발전을 강조하였다.

이러한 구상 아래서의 대북정책 목표로 ‘한반도 평화 증진’과 ‘공동 번영 추구’가 제시되었다. 평화 증진은 북핵 문제를 평화적으로 해결하고 이를 토대로 남북한의 실질 협력을 증진하며 군사적 신뢰 구축을 실현함으로써 한반도에 평화를 증진시킨다는 것이었다. 공동 번영 추구는 남북한을 포함하는 한반도의 번영을 실현시켜 나가면서 동시에 동북아시아 지역의 공동 번영도 추구해 나간다는 것이다.

목표 달성을 위해 대화를 통한 문제 해결, 상호 신뢰 우선과 호혜주의, 남북한 당사자 원칙에 기초한 국제 협력, 국민과 함께 하는 정책 등 4개의 추진 원칙이 제시되었다. 김대중 정부의 원칙과도 크게 다르지 않다. 그리고 3단계 추진전략이 제시되었다. 첫 단계는 북핵 문제로 비롯된 당면한 안보 위기를 해결하고 평화 증진을 가속화하는 것이었으며, 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 원칙은 북핵 불용, 대화를 통한 해결, 한국의 적극적 역할이다. 다음 단계에서는 남북한 협력 심화와 평화 체제의 토대 마련을 상정한다. 그리고 마지막 단계에서 남북한이 평화 협정을 체결하고 평화 체제를 구축한다는 구상이었다.

그러나 이러한 단계적 구상은 북핵 문제의 해결을 전제로 하고 있었으며, 김대중 정부에서처럼 현실에 있어서는 대북지원을 통한 남북관계 개선 우선 정책으로 나타났다. 이러한 배경에는 ‘북한 이해하기’가 깔려 있었다. 북한의 핵무기 개발을 두고도 ‘그럴만한 이유가 있다’는 식의 북한에 대한 인식이다. 따라서 북한에 대해 많은 물질적 지원과 협력을 제공하였다. 이에 따라 남북관계는 외형적인 측면에서 상당한 신장을 보였으며, 각종 회담이 열렸다. 2007년 10월에는 제2차 남북정상회담이 열렸으며, 북한 측에 대규모의 경제 인프라 구축 협력을 약속하는 10·4선언을 채택하였다.

노무현 정부의 대북정책 추진과정에서 가장 쟁점으로 떠오른 것은 소위 ‘자주적’ 대

미인식과 정책 추진에 따른 한·미 정책공조의 문제였다. 정권 출범 후 노무현 대통령의 미국에 대한 공개적인 비판 발언이 이를 보여준다. 특히 정책결정자의 이분법적인 사고구조는 대북정책을 둘러싼 남남갈등을 더욱 촉발하는 요소로 작용하였으며, 정치적 정향과는 무관하게 한·미 정책 협력의 효과에 대한 비판을 낳았다. 특히 노무현 정부의 북핵 불용의 원칙은 선언적 차원에 머물렀으며, 북한의 핵 실험에서 보듯이 외교적 '실패'로 평가할 수 있다.

이론적 측면에서 노무현 정부의 '평화번영정책'도 기본적으로는 기능주의적 접근으로 볼 수 있다. 그러나 기술적·경제적인 비정치적 영역의 경험을 정치적·군사적 영역으로 의도적으로 확장시키려 구상했다는 점에서는 신기능주의적 접근을 가미한 것으로 평가된다.

5. 이명박 정부 대북정책의 형성 배경

이명박 정부의 등장은 대북정책의 관점에서는 '교류·협력 중심' 주의와 '불균형적'인 북한 인식에 대한 비판적 평가였다고 할 수 있다. 무엇보다도 지난 두 정부 기간의 대북정책을 점검·평가하고 국제환경, 남북관계의 현실 등 국내외의 여건 변화를 반영해야 할 필요성을 제기한 것으로 평가된다.

둘째, 북핵 문제 해결의 지연에 대한 반성이다. 북한의 지연전술로 인한 북핵문제의 미해결 상태가 중요한 요인으로 작용하였으며, 따라서 이명박 정부는 북한 핵은 반드시 폐기되어야 하며 최우선 순위의 해결 과제로 설정하였다. 특히 북핵 문제의 미해결 상황에서 대북지원과 남북경협이 의미 없이 진행되는 것은 부적절하다는 인식이다.

셋째, 남북관계에서 주도적인 역할을 할 필요성에 대한 응답이다. 남북관계의 진전이 북한의 선택적 호응에 의해 진행되기보다는 남북관계를 적극적이고 능동적으로 이끌어갈 필요성이 제기되었으며, 이는 상호주의적 관계 발전이 필요성을 의미하였다.

넷째, 정책적 편향성의 교정이다. 남북관계의 발전은 사실에 입각하고 균형적인 북한에 대한 인식으로부터 시작된다. 편향된 시각에 기반하고 '북한 중심적' 사고 내지는 남북관계 그 자체를 위한 정책적 편향을 교정할 필요성이 제기되었다. 또한 남북

관계와 국제협력관계의 조화로운 발전이 요청되었다.

다섯째, 북한체제의 ‘정상화’ 정책에 대한 요구이다. 현실 ‘사회주의’ 체제에서도 예외적인 상태로 남아 있는 북한체제를 국제사회의 틀로 편입시키고 정상적인 체제로의 변화 추동이 필요하다.

여섯째, 한국 사회 내에서의 대북정책을 둘러싼 갈등 해소의 필요성이다. 이분법적 사고로 상대방의 인식과 정책 대안을 무조건 비판· 폄하하는 한국 사회 내에서의 대북정책을 둘러싼 갈등을 해소할 필요성이 제기된 것이다.

이러한 배경은 1988년 ‘7·7선언’ 이후 남북교역이 시작된 지 20년이 되며, 한국 사회에 일류 선진국으로의 발전을 지향하는 국민적 공감대가 형성되고, 북한이 여전히 변화에 미온적인 상황에서 국가전략 및 국가발전의 차원에서 중·장기 차원의 ‘민족통일대계’ 추진을 위한 대북정책의 패러다임 전환을 의미한다.

6. 발전 방향 : 국가발전전략으로서의 통일정책

21세기에는 1945년 8월의 분단 이후 지속된 분단의 구조를 극복해야 할 것이다. 동서독의 통일이 20년이 되고 있으나, 남북한의 분단은 60년이 넘었다. 정보화시대의 발전 속도로 보자면, 벌써 몇 세대가 지나고 있다고 할 수 있다. 남한과 북한은 각각의 이념적 가치와 신념, 믿음체계에 따라서 다른 방식의 통일을 추구해왔다. 그 방식에는 상관없이 통일이 다른 모든 것에 우선하여 한민족의 “共同善”(common good) 이라고 주장하는 것은 21세기의 시대적 인식이나 국가 간 상호의존의 국제질서와는 상응하지 않는다.

통일이라는 목표가 물론 중요하다. 그러나 우리는 통일 그 자체보다는 어떠한 방식으로 통일의 과정을 이루어나갈 것인가의 문제를 심각하게 생각해야 한다. 사실 통일이라고 할 때, 그 의미가 “평화적 통일”이라는 데에 대하여 적어도 남한 사회 내에서는 일종의 공감대(consensus)가 형성되어 있다고 해도 틀린 말은 아니다. 6자회담이라는 다자회담 방식을 통해 당면한 북한 핵문제를 해결하려는 노력은 평화 통일을 향한 평화정착을 추진하기 위한 것이다. 또한 우리 국민이 정부에 대해 통일문제에 대한 국민적 합의 기반의 공감대를 조성하는 데 더욱 노력하고, 정권적 차원이 아닌 국

가와 민족 차원에서 대북정책을 수립하고, 우선순위를 잘 세워 추진하라고 요구하는 것도 평화통일의 초석을 다지기 위한 것이다.

바로 이러한 관점에서 우리는 평화적 통일의 기반을 마련하기 위한 실제적인 국가 발전 및 경영전략을 강구하고, 그에 따른 구체적인 정책을 추진해나갈 필요가 있다. 1970년대 초 남북대화가 시작된 이래 한국 정부의 통일 접근 노선은 평화적이며 단계적인 접근이었다. 그 과정에서 남북 간의 갈등 구조나 지도자의 이념 체계와 가치관, 당대의 국내정치적 요인, 국제정치경제 질서의 변화 등이 구체적인 정책을 입안하고 추진하는 과정에서 반드시 그러한 기본 노선에 충실하지 않은 경우도 있었다. 그렇다고 하여 평화적 통일을 향한 한반도 평화프로세스의 지향점은 크게 변하지 않았다.

현재 유엔회원국은 192개국이며, 2008년 베이징 하계올림픽에 참여한 대표단은 홍콩, 타이완 등을 포함하여 204개 대표단이다. 경제력 측면에서 한국은 명목 GDP 규모로 2007년 기준으로 세계 13위를 기록하였다. 무역규모로는 세계 12위이며, 조선, 자동차, 철강, 석유화학, 반도체, 디지털가전 부문에서는 세계 5위권의 주력 산업 경쟁력을 보유하고 있는(2004년 기준: 조선 1위, 자동차 6위, 철강 5위, 석유화학 5위, 반도체 3위, 디지털가전 5위) 통상·산업 국가이다. 그러나 한반도를 둘러싸고 있는 국가들의 경성권력(hard power)과 연성권력(soft power) 등 총체적인 국력은 한국에 비해 훨씬 강력하다.

우리는 21세기에 국가적 및 민족적 차원에서, 그리고 한반도를 넘어서는 평화와 공동 번영의 차원에서 국제사회에 공헌하는 선진국으로 도약한다는 비전을 가져야 한다. 이러한 비전을 실현하고자 한다면, 한반도가 대륙세력과 해양세력의 접점에서 계속하여 대결의 상태에 머물러 있어서는 안 될 것이다. 우리는 민족의 화해와 평화 통일을 통해 한반도 문제를 해결 할 뿐 아니라 동북아의 평화와 공동 번영 나아가 인류의 공동 발전에 이바지하려는 의지를 갖고 통일문제를 진취적으로 풀어나가야 한다. 그 동안 남북관계에 치중한 대북/통일정책을 추진한 나머지 우리의 외교나 국가역량이 스스로 제한되는 결과를 초래한 점을 무시할 수 없다. 명목 국민총생산 규모로 세계 10위권의 위치 달성, 올림픽이나 세계 수준의 경기에서 우수한 성적을 거두었다고 자랑만할 것이 아니라 그에 상응하는 국제적 기여와 국가발전전략을 가져야 한다. 통일정책이란 그러한 국가발전전략의 틀 속에서 추진되어야 하는 것이다. 남북관계가 북핵 문제로 압도적인 영향을 받더라도 결국 한국의 통일정책의 지향점은 남북관계의

안정적이며 지속 가능한 발전이며, 따라서 우리는 국가발전전략 차원에서 통일문제를 바라보아야 한다.

국가발전전략의 차원에서 통일문제를 다룰 경우, 경제발전이나 국내정치, 국제무대에서의 외교, 그리고 사회 생태적 문제 등도 다루어져 종합적인 관점에서 구상·추진될 수 있다. 세계의 우수한 국가들이 모두 정보화와 지식 기반의 국가경영을 통해 새로운 국가발전에 도전하고 있는 국제 환경 속에서 우리는 세계질서의 흐름에 일정한 지분을 가지는 일원으로 진입할 수 있는 계기를 만들 수도 있고, 민족 갈등의 지속과 국가적 발전이 정체되는 상황에 봉착하게 될 수 있는 도전적 상황에 처해 있다. 이러한 관점에서 새로운 도약을 위한 관점에서 중·장기적 차원의 포괄적인 국가전략 또는 국가안보전략을 수립할 필요가 있다.

한국의 선진화 국가전략은 한국의 대외적 역할이 한반도 차원을 넘어서 동북아 및 세계적 차원으로 확대됨을 의미한다. PKO의 활동이나 ODA의 증대를 통한 대외협력사업 등에 한국의 적극적인 참여가 필요하다. 세계 12~13위의 경제력은 당연히 한국으로 하여금 그러한 역할의 발휘를 요구하고 있다. 사실 그동안 우리는 자신의 역할을 한반도차원의 문제를 해결하는 데 제한시킨 측면이 있다. 이명박 정부의 실용 외교의 방향은 과거 한국 정부가 추진했던 이러한 결점의 반성 위에서 출발한다. 민족의 실질적인 화해와 협력을 통해 한반도문제를 해결해나가고 동북아의 평화와 공동 번영 나아가 범세계적 차원의 평화와 공동 발전에 이바지하려면 우리의 전략적, 지정학적, 국제적 위상에 대한 냉정한 평가의 토대 위에서 창조적인 방안이 강구되고 실천되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 통일정책은 다음의 방향으로 추진되는 것이 바람직하다고 본다. 첫째, 남북관계를 예측 가능하고 안정적인 관계로 발전시키려면 안보의 불확실성 축소와 적극적 평화 상태의 구현을 위해 전면적인 남북관계로의 확대를 추진해야 한다. 남북 간의 직접적인 군사·안보협상을 추진하기 위한 방안의 창출이 중요하며, 북한의 일부 상층부가 아니라 북한 주민들의 삶을 개선해줄 수 있는 정책을 추진하는 것이다.

둘째, 남북관계는 일방적 행위로부터 쌍방 지향적 또는 병행적인 행동의 결과로 발전되어야 하며, 어떤 특정 사안이나 어느 일방의 정치적·전략적 목적에 의한 행위로부터 덜 제약 받는 관계로 발전해야 한다. 이를 위해 북한의 대남 자세 전환을 고무하고 촉진할 수 있는 통일정책이 추진되어야 하며, 북한의 정상국가화를 목표로 정책

이 추진될 필요가 있다.

셋째, 남북관계 발전에 유리한 외적 환경 조성을 위해서는 한반도 현상 변경에 참여한 이해관계를 갖는 주변 4국과의 관계를 튼튼히 하는 일이 매우 중요하다. 강건한 한·미 동맹관계의 유지 및 발전은 주변국 및 국제사회의 지지와 협력을 끌어내기 위한 기본 바탕이다. 통일 이전 서독의 대미 동맹 외교 및 주변국과의 평화·우호관계 유지외교로부터 교훈을 얻을 수 있다. 또한 국제사회에서의 국가 위상에 부응하는 역할을 발휘하고 신장시켜야 한다.

넷째, 통일정책 추진과정에서 무엇보다 중요한 것은 남한 사회 내의 다양성과 다원성을 인정하는 바탕 위에서 정책에 대한 합의구조를 민주적 절차를 통해 이끌어 내는 일이 중요하다. 통일정책 결정 및 집행과정에서 남한 내의 북한 인식, 세부 정책 사안과 관련한 갈등이 참여화하지 않도록 하는 갈등관리방안이 필요할 것이다. 자유민주주의, 시장경제체제, 인권과 인간의 존엄성 등 대한민국의 헌법 이념과 가치에 추호의 흔들림이 있어서는 안 될 것이다. 또한 ‘정상사회’의 가치, 법의 지배, 합리적 상식이 지배하는 사회의 실현에 노력해야 한다.

마지막으로, 21세기의 시대적 특성과 국제정세의 흐름을 제대로 파악하지 못하고 협의의 국가발전전략과 정책을 세운다면 한국의 통일정책의 비전은 아무리 그럴듯하게 제시해도 허망한 그림 조각에 머물고 말 것이다.

7. 결론: 통일정책은 현실의 문제다

빈곤 국가로부터 서서히 벗어나기 시작한 1970년대 이후 한국의 통일정책의 기본 노선은 평화유지와 평화공존, 긴장완화, 교류·협력, 국제협력 등의 용어를 실질적인 내용으로 담아내는 것이었다. 평화적이고 점진적이며 단계적인 통일 추구 노선에는 통일 이전에 한반도의 긴장 완화와 남북관계의 발전을 통한 관계 정상화가 전제되어 있었다. 또한 자유민주주의와 시장경제, 인권과 인간의 존엄성 등 우리 헌법의 기본가치를 실현하는 방식의 통일을 추진하는 것이다.

1980년대 후반 사회주의 진영의 해체가 진행되면서 한국 정부는 이러한 가치를 실현하는 통일정책을 추진할 수 있는 기회를 맞았다. 그 속에서 남북관계 개선은 대북

정책의 현실적 목표로 자리 잡았다. 1988년 '7·7선언' 이후의 남북관계는 꾸준히 진화해왔다. 탈냉전의 국제 환경 속에서 남북관계 개선을 위한 협상을 진행할 수 있었고, 그 결과는 1992년 2월에 발효된 『남북기본합의서』이다. 또 『한반도 비핵화 공동선언』도 발효시켰다. 그러나 두 합의서는 실천으로 이행되지 못했으며, 북핵 문제가 1990년 대 이후 남북관계를 압도하는 문제로 등장하였다. 그럼에도 불구하고 두 합의서는 이후 한국 정부의 대북정책의 결실인 『6·15 공동선언』과 『10·4선언』의 토대가 되었다. 북한 측은 이 두 가지 합의만을 거론하고 있으나, 남북합의는 오랜 기간에 걸친 남북관계의 산물이자 장기적인 통일정책의 결과물이다.

분단 구조가 장기화되면서 통일에 대한 인식이나 그 필요성에 대한 의식이 낮아지고 있는 것이 현실이다. 우리의 일상생활에서 통일문제는 때로는 마치 '남의 문제'인 것처럼 다루어지기도 한다. 그러나 한반도에서 분단의 당대에 태어난 이상 통일문제는 우리의 일상에 직접적으로나 간접적으로 영향을 미치는 현실의 문제이다. 같은 맥락에서 통일정책도 현실의 문제이다. 통일을 이야기하면서 통일에 대한 투자를 게을리 하는 우를 범하지 말아야 할 것을 강조하고자 한다. 한국의 장기적인 국가발전전략에는 반드시 통일정책이 포함되어야 한다.

새로운 통일정책 모색: 통일대계

조민 (통일연구원 통일정책연구센터 소장)



I. 통일 : 21세기 국가전략

1. 통일 비전

한국의 21세기 국가전략 수립은 한반도 통일 상황 속에서 접근가능하다. 국가발전 전략은 통일대계(A Grand Design for Korean Unification)의 수립으로 마련된다. 국가발전전략은 한반도 통일을 최종 목표로 삼아 통일 청사진(Blueprint for Korean Unification)으로 제시되어야 한다. 이제 국가발전전략 차원에서 분단의 평화적 관리 차원을 넘어 보다 적극적으로 통일을 지향하는 정책 수립이 필요하다.

□ 2020년 : 통일원년

2020년은 한반도 통일의 원년(元年)으로 상정할 수 있다. 2020년 세계는 미국과 중국이 주도하는 ‘2원 체제’로, 이들 쌍두마차가 이끄는 세계질서가 구축된다. 지난 20세기 중·후반의 거의 반세기 동안 미·소 냉전체제 아래에서 세계는 이념적 대결 구도 위에서 ‘적대적 공존체제’를 형성했다. 2020년 미국과 중국이 이끄는 세계는 ‘협력과 경쟁’ 구도 속에서 상호 교차적이고 다양한 네트워크 체제를 형성하게 된다. 그와 함께 미국과 중국의 세계적 헤게모니 축을 중심으로 인도, 일본, 독일(EU), 러시아, 브라질, 남아공 등의 지역패권국들은 미·중 중심국과 그들 국가 상호간의 종적·횡적 연계를 통한 국가발전전략을 추구할 것이다. 한국은 국가발전전략을 성공적으로 추진함으로써 이러한 국가들의 대열에 함께 합류할 수 있다. 특히, 한반도 통일을 어떻게 관리하느냐에 따라 세계 속의 한국으로 떠오르느냐, 그렇지 않으면 좌초하고 말 것인가라는 기로에 서게 된다.

2020년 한반도의 분단구조는 극적인 전환 국면을 맞이할 가능성이 높다. 이러한 국면의 전개는 세 측면에서 다가온다. 첫째, 21세기의 세계사적 변화와 더불어 한반도를 둘러싼 국제질서의 변화로 현재의 분단 상태는 더 이상 존속하기 어렵다. 한반도 분단구조는 동북아 지역의 평화와 번영을 가로막는 걸림돌이다. 인류사의 불가역적인 ‘시장과 민주주의’의 흐름에 역행하는 한반도 북부 지역의 ‘예외적’ 지속은 상상하기 힘들다. 따라서 머잖은 시기에 한반도 분단구조는 허물어질 수밖에 없다.

둘째, 분단구조의 와해는 분단구조의 한 축인 북한의 존립 한계에서 기인한다. 북한 체제의 생존력(viability)은 거의 회복 불가능하며, 점점 빠른 속도로 존립의 한계상황에 다다르고 있다. 20세기 후반 북한이 폐쇄체제의 고수 속에서 핵개발 노선을 선택하지 않고 사회주의 국가들의 체제전환의 세계사적 흐름에 부응하여 스스로 개혁·개방의 길로 나왔더라면 북한의 미래에 대한 우울한 전망은 필요 없을 지도 모른다. 그러나 북한은 스스로 자멸의 길을 걸어왔다.

2020년에 이르기 전, 우리는 2012년을 주목할 필요가 있다. 북한은 스스로 2012년을 획기적인 국가발전의 목표년도로 천명하였다. 북한은 2012년 “강성대국의 문패”를 달아야 한다. 북한은 최근 “새로운 혁명적 대고조”를 외치면서 ‘자력갱생’의 기치를 드높이고 있다. 그러나 자력갱생은 한국과 국제사회의 지원과 투자 없이는 불가능하다. 이 사실을 북한 당국은 충분히 인식하고 있다. 국제사회의 지원과 협력은 미국의 대북정책 변화를 요구한다.

이에 북한은 미국의 대북정책 변화를 끌어내기 위해 사활의 노력을 쏟고 있다. 핵·미사일 개발로 미국과 전 세계의 이목을 집중시킨 가운데 벌이는 ‘쇼 비즈니스’는 그야말로 북한의 처절한 생존투쟁이다. 미사일이든 인공위성이든 북한의 ‘쇼 비즈니스’는 어느 정도 대가를 얻을 수도 있다. 그러나 핵과 미사일이 북한 경제의 회복과 북한 정권의 미래를 보장할 것으로 여기는 사람은 아무도 없다.

역사의 신(神)은 결코 북한의 손을 들어주지 않을 것이다. 시간은 북한 편이 아니다. 당장 핵 포기 결단과 함께 개혁·개방을 단행하지 않는다면 2012년 북한은 참담한 실패와 좌절을 맞이할 수 밖에 없다. 더욱이 경제 회복의 전망이 없는 가운데 후계자 구도 확립은 불투명하다. 후계자 세습이 이루어지더라도 세습정권의 연착륙을 기대하기는 무척 힘들다. 국민통합을 위한 국가의 전략적 목표시한 설정의 성공 사례는 한국과 중국에서 찾을 수 있다. 한국의 서울 올림픽의 1988년, 중국의 베이징 올림픽의 2008년은 국가의 전략적 목표연도의 성공적 달성으로 국가의 위상을 한층 높였고 국민통합을 이루었다. 그와 반대로 2012년 북한은 ‘필연적인’ 실패로 2천4백만 북한 주민의 인내의 한계점에 이르면서, 국가 존망의 전환점을 통과하게 될 것이다.

셋째, 한민족의 미래를 이끌어 갈 한국의 미래는 밝다. 미국 발 금융위기로 인한 세계경제의 전반적인 위기 속에서도 한국 경제의 전망은 어둡지 않다. 한국은 창조적

기술력과 문화적 역동성을 한층 강화한다면 세계 경제와 문화의 새로운 모델로 부각될 수 있다. 2020년 이전에 한국은 세계 10위권 내의 경제 규모의 국가로 떠오를 것이다. 2020년 무렵 한국적 모델은 아시아 지역뿐만 아니라, 동유럽과 남미 등지에서 더욱 성공적인 모델로서 각광받게 될 것으로 보인다.

2020년은 북한체제가 존속 가능성의 한계점에 이르러 한반도 통일이 가시화되는 시점으로 볼 수 있다.¹⁾ 2020년 이전에 북한의 미래를 ‘떠안을’ 수도 있다. 2020년 통일에 이르는 두 가지 경로를 상정할 수 있다. 하나는 오바마 행정부 전반기에 북핵 문제에 대한 미·북간 합의구도가 마련되고, 북한의 개혁·개방이 추진된다. 그러나 북한이 마침내 개방·개혁의 충격을 극복하지 못하고 통일을 수용하는 시나리오가 가능하다.²⁾ 다른 하나는 2012년 이후 경제회복과 후계자구도의 안착이 실패할 경우 통제하기 힘든 일련의 정치변동 과정이 예상된다. 이러한 상황을 충분히 대비하고 북한 내부 상황과 국제관계를 효율적으로 관리한다면 한반도의 분단구조 타파와 함께 통일의 길을 열 수 있다.

2. 통일 필요성

㉠ 북한 주민의 생존권 보장

통일은 북한 주민의 인간다운 삶을 회복하는 길이다. 북한 주민은 20세기 초반부터 지금까지 백 년 이상 빈곤과 억압의 굴레 속에서 인간다운 삶을 향유할 수 없었다. 자유와 인권, 빈곤해방과 민주주의가 무엇인지 모른 채, 백 년 동안 내버려진 사람들의 삶을 정상적으로 회복시켜야 한다. 노예상태에 처해 있다는 사실조차 깨닫지 못하고 살아가는 2천4백 만 사람들의 삶을 외면하는 행위도 이제는 비난받아야 마땅하다.

1) 미국 국가정보위원회는 남북연합 형태의 한반도 통일을 2025년으로 상정하고 있다. NIC(National Intelligence Council) *Global Trends 2025: A Transformed World*(November 2008 NIC 2008-003) http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf, p. 62.

2) Kurt M. Campbell, Victor D. Cha, Lindsey Ford, Kazuyo Kato, Nirav Patel, Randy Schrive, and Vikram J. Singh, *Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance*(Center for a New American Security, Feb., 2009), pp. 28~32.

한민족 가운데 통일을 절실히 바라는 사람들은 북한 사람들이다. 통일은 만성적인 빈곤과 기아, 그리고 폭압적 기만체제 속에서 살아가는 북한 주민들을 해방시키는 길이다. 통일은 북한 사람들에게 새로운 삶을 여는 기회이며 희망의 등대이다.

남한 사회의 대부분의 사람들은 통일을 항상 타산적으로 바라보고 있다. 통일을 반대하지도 않고, 그렇다고 통일을 적극 바라는 마음도 아니다. 통일로 인한 불확실한 미래보다는 현 상태에 마냥 안주하려고만 든다. 그에 따라 통일보다는 현 상태가 안정적으로 지속되는 상태 즉, 평화 상황을 바란다. 평화와 안정이 깨질지도 모르는 통일을 우려한다. 결국, 대부분의 남한 사람들은 통일보다 평화와 안정의 가치를 앞세운다.

다른 한편, 통일을 가장 두려워하는 측은 극소수의 북한 지배층 사람들이다. 그들은 통일로 특권을 잃을 뿐만 아니라, 설 땅조차 찾을 수 없는 불안한 미래를 예견하고 통일을 결사코 거부한다. 그들은 북한 주민들의 삶을 개선시킬 능력도 의지도 전혀 없다. 우리는 북한 주민의 생존권과 민족의 미래 앞에서 북한의 극소수의 특권적 지배층과 결코 타협할 수 없다. 우리 시대의 한반도에서 살아가는 사람들의 이러한 비인간적인 존재 양태는 반드시 타파되어야 한다. 통일은 북한 동포의 생존권과 최소한의 인간다운 삶을 회복하는 길이다. 통일은 절실하고, 그야말로 아주 절박한 과업이 아닐 수 없다.

② 남한 주민의 삶의 정상화

대한민국은 섬이다! 차로 기차로 이웃 나라에 갈 수 있는 길이 동서남북 어느 쪽에도 없다. 인구 밀도 세계 1위로 이 좁은 섬에 갇혀 살아간다. 안타깝게도 남한 사람들은 64년 째 섬에 유폐되어 살고 있다는 사실조차 모르고 지낸다. 이미 정상적인 심성을 잃었기 때문이다. 통일로 남한 사람들도 ‘정상적인’ 삶을 온전히 회복할 수 있다. 한반도 전역에서 민주주의를 확대·심화시켜 나갈 수 있으며, 인간의 가치와 인권회복의 문제도 본격적으로 접근할 수 있게 된다. 통일로 한민족은 대륙적 기질을 되찾을 수 있다. 오랫동안 ‘분단의 섬’에 유폐된 채 우리도 모르는 사이에 ‘닫힌 마음’ 상태에 젖어 있는 민족적 심성이, 통일로 대륙적 기질을 회복하는 장쾌한 순간을 맞이하게 될 것이다.

우리는 더 이상 통일 상황을 두려워해서는 안 되며, 충분히 예상하고 면밀히 대비해야 한다. 통일은 세계로 나아가는 한국 경제의 활로개척의 돌파구가 된다. 통일은 한반도의 공고한 평화와 활기찬 번영으로 한국의 발전적 도약을 기약하는 블루오션이다. 통일은 위기이자 기회이며, 부담이기보다는 한민족 모두의 축복이다. 이러한 전제하에 2020년 무렵 남북연합 형태의 통일 상황을 후술하는 바와 같이 내다볼 수 있다.

II. 통일대계 수립

1. 대북정책의 목표 = 통일

대북정책은 통일을 향한 ‘전략적 목표’ 위에서 추진되어야 한다. 대북정책의 전략적 목표를 어디에 설정하느냐 즉, ‘평화인가, 통일인가’에 따라 대북정책 추진방향과 추진전략이 달라진다. 지금까지 우리 정부의 대북정책은 한반도 분단의 평화적 관리에 초점을 맞춰 왔다. 이런 점에서 ‘선 평화, 후 통일’의 기조가 지속되었다. 그 결과 체제와 이념이 아주 다른 한반도의 두 개의 분단국가의 존립을 전제로 한반도 평화체제의 구축을 추구해왔다. 그러나 평화체제는 궁극적인 목표일 수 없으며, 평화체제 구축 과정에서 통일을 적극적으로 모색해 가야 한다. 이에 ‘평화를 위한 통일, 통일을 위한 평화’를 모토로 삼아야 한다.

대북정책의 목표는 통일이다. 남북대화는 이러한 대북정책을 추진하는 다양한 전략 가운데 하나로서 남북관계를 잇는 중요한 채널이다. 지금까지의 대북정책은 주로 남북 대화와 남북경협 등의 남북관계에 초점을 맞춰오면서 통일 문제가 유보·배제되는 모습을 보여 왔으나, 이제 보다 포괄적인 통일정책에 수렴되어야 하며 통일정책의 하위체계로 자리매김 될 필요가 있다.

□ 통일대계와 통일정책

통일정책은 통일대계 수립을 통해 추진방향, 추진전략, 정책과제 등을 살필 수 있다. 통일대계는 통일과 관련된 다양한 영역의 과제를 범주화하고 체계화시키는 작업이다. 통일대계는 △통일철학, △통일비전 및 필요성, △통일프로세스, △통일전략,

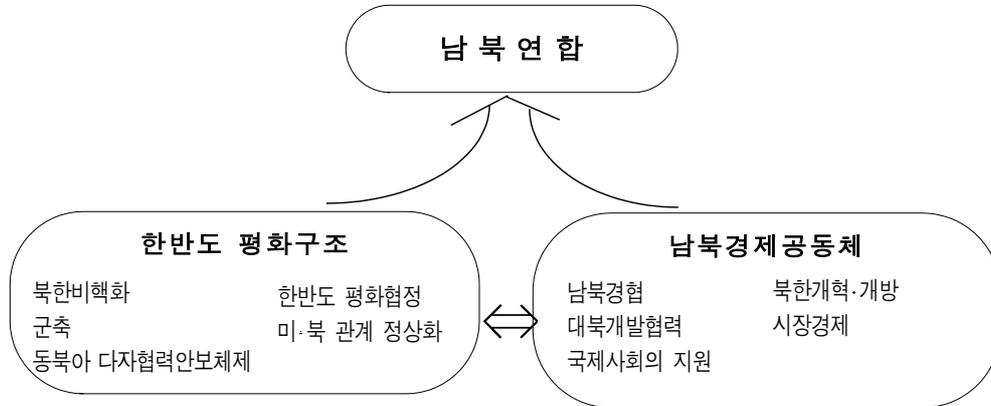
△통일국가의 체제, △통일비용, △통일 후 국민통합방안, △통일코리아의 미래상 등을 담아야 한다. 특히, 통일코리아가 추구하는 통일국가의 이념과 체제 등을 확립하는 한편, 법적·제도적 통일의 목표 지점을 명확히 설정하는 작업이 먼저 요구된다. 통일 정책은 이러한 통일대계를 지침으로 삼아 각 분야의 다양한 정책적 과제를 발굴하고 추진하는 과업이라 하겠다. 먼저 통일대계는 현실적으로 도달 가능한 통일 형태에 초점을 맞출 필요가 있다. 현 시점에서는 ‘남북연합’ 단계를 통일의 목표 지점으로 설정하는 방안이 바람직하다.

2. 통일 프로세스

통일은 점진통일과 급변통일로 나뉘볼 수 있다. 점진통일은 합의에 의한 단계적 통일 방식이며, 급변통일은 남한이 통일을 떠맡는 형태의 통일방식이다. 통일 로드맵은 대략 세 가지가 가능하다. 우선 평화적 흡수통일 유도과 합의형을 중심으로 보면, 일국체제 통일방안은 시장경제통합을 통해 통일에 이르는 길이다. 그와 달리 복합국가 통합방안은 남북 연합제 또는 연방제를 거치는 방식이다. 합의통일을 전제로, 통일 로드맵은 △연합제 ⇒ 통일, △연방제 ⇒ 통일, △연합제 ⇒ 연방제 ⇒ 통일의 세 경로로 살펴볼 수 있다. 통일 로드맵은 통일 과정의 관리·통제를 위해 필요하다. 북한의 붕괴에 의한 급변통일의 경우에도 이러한 로드맵의 압축적인 적용을 고려할 수 있다.

본고에서 접근하는 통일 프로세스는 남북연합에 이르는 과정까지 다룬다. 남북연합은 한반도 평화구조 창출과 남북경제공동체 형성을 토대로 이루어진다. 그러나 남북간 결합의 실질적인 수준에 따라 연방제와 다름없는 형태일 수도 있다. 또한 일정한 기간 동안 남북연합이 결렬되지 않고 지속된다면, 남북한 주민들의 통합 열망에 따라 곧장 ‘1민족, 1국가 체제’의 완전통일로 나아갈 수 있다. 통일 프로세스의 종착점을 남북연합 단계에 맞추는 까닭은 따라서 현 상태에서 볼 때, 남북연합 단계 수준도 사실상 본격적인 통일 상태로 여길 수 있기 때문이다.

<통일 프로세스>



통일 프로세스 추진을 위한 통일정책은 △북한체제 변화 요인, △한국의 상황, △국제정세 및 주변국 입장 등을 충분히 고찰해야 한다. 북한 요인이 무엇보다 중요하다. 정치 분야에서 김정일 리더십과 후계구도, 당·정·군 역할 분담, 엘리트 결속력 등이 주목된다. 여기에다 군사, 외교, 경제, 사회 분야의 변화도 주목할 필요가 있다. 국내 요인으로는 대북정책 기조, 통일추진 역량, 통일 의지, 국내정치 상황 등이 고려되어야 한다. 국제요인으로 미국의 대북정책과 한반도 통일에 대한 기본입장, 미·중의 동북아 전략 등이 중요한 변수로 작용한다. 요컨대 새로운 통일정책은 통일대계 위에서 한국의 미래에 대한 확신, 동북아 국제질서의 추세, 그리고 북한체제의 전망을 파악하면서 통일 과정을 관리해 나가야 한다.

Ⅲ. 통일 기반 구축

1. 한반도 평화구조 창출

새로운 한반도 평화구조(A New Peace Structure on the Korean Peninsula)는 북한의 비핵화와 한반도 군축, 미·일·중·러와의 우호적 협력관계와 동북아시아의 지역협력안보체제의 구축, 그리고 남북경제공동체의 토대를 마련함으로써 창출된다.³⁾ 이처럼 평화구조 창출은 북핵문제, 미·북 관계, 남북관계 개선, 동북아 평화협력

체 등을 포함한 다차원적으로 추진해야 할 복합적 과제이다. 특히, 북한 비핵화와 한반도 군축의 병행 추진이 요구된다. 북한 비핵화는 미·북 협상과 6자회담을 통해 접근될 수 있다면, 한반도 군축은 남북 간에 추진될 수 있는 사안이다.

1] 북한 비핵화

북한의 비핵화는 모든 핵무기와 현존하는 핵계획의 포기를 통해 달성된다. 이는 핵무기와 플루토늄 추출량, 농축우라늄프로그램(UEP), 그리고 핵확산 의혹 등 세 가지 사안에 대한 완전하고 철저한 검증을 통해 이루어진다. 미·북간 핵협상은 농축우라늄 프로그램과 핵확산 의혹에 대한 합의는 유보된 상태에서 플루토늄 관련 사안에 대해 북한의 신고서가 제출된 상태이다. 북한의 핵 신고서는 약 60 페이지 분량으로 핵관련 시설 목록, 플루토늄 생산 및 추출량과 사용처, 우라늄 재고량 등 크게 세 파트로 나뉘어져 있다. 신고서로 플루토늄 추출량을 공식 파악할 수 있으며 철저한 검증을 통해 정확성을 밝혀낼 수 있다.

가. 현황

북한 비핵화를 위한 6자회담은 ‘9·19 공동성명’(제4차 6자회담, 2005)을 통해 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 데 합의하였다. 이에 북한은 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과, 조속한 시일 내에 핵무기비확산조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약”하였다. 그에 상응하여 1992년도의 「한반도 비핵화에 관한 남·북 공동선언」을 재확인하는 한편, 미·북 관계정상화 조치, 경제협력, 그리고 동북아의 항구적인 평화와 안정을 위한 6자 공동노력 등을 공약하였다. 이후 ‘9·19 공동성명’은 여타 북한 비핵화 합의문의 근거로서 모범적 지위를 지니게 된다.

그 후 ‘2·13 합의’(‘9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치’, 2007)에 입각하여 영변 핵시설의 폐쇄·봉인, 그에 따른 미국의 테러지원국 지정 해제 및 대적성국 교역법 적

3) 대북정책설명자료, 「이명박정부 대북정책은 이렇습니다」(통일연구원, 2008.8), p. 13.

용 종료 문제에 합의하였다. 그리고 북한의 “핵 프로그램에 대한 완전한 신고와 모든 현존하는 핵시설의 불능화”에 상응하여 6자회담 참가국들의 에너지 지원에 대한 합의가 이루어졌다. 이 합의의 연장선상에서 도출된 ‘10·3 합의’(‘9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치’, 2007)는 “핵시설 불능화 및 핵 프로그램의 완전하고 정확한 신고” 시한(‘07.12.31) 확정과 함께, 미국의 테러지원국 지정 해제 및 대적성국 교역법 적용 종료 조치에 대해 합의하였다.

북한 비핵화 단계에서 영변 핵시설 불능화 조치는 상당 수준 이행되었다. 그와 더불어 북한은 핵 프로그램 신고서를 제출(‘08.6.26)했으며, 그에 대해 미국의 대적성국 교역법 적용 및 테러지원국 지정 해제(‘08.10.11)가 이루어졌다. 그러나 부시 행정부는 신고서 내용에 대한 검증 문제에 대해 진전을 보지 못한 채 퇴장하면서, 검증 문제는 오바마 행정부로 넘어왔다.

〈검증〉

현 단계 2009년 전반기에, 북한의 비핵화는 ‘검증’ 문제에서 교착 상태에 처해 있다. 북한의 핵 프로그램에 대한 검증은 북한 비핵화의 전환점(tipping point)으로, 핵 폐기의 바로미터라고 하겠다. 북한이 검증을 수용한다면 북한 비핵화는 본격적인 궤도에 오른다. 검증은 북한의 성실한 협조 없이는 불가능하다. 이는 북한의 핵 폐기에 대한 결단을 요구하는 사안이다.

그러나 북한은 이미 철저한 검증을 거부하고 나섰다. 북한은 “검증 대상은 영변 핵 시설, 검증 방법은 현장 방문, 문건 확인, 기술자들과의 인터뷰로 한정되며 검증 시기는 ‘10·3 합의’에 따른 경제 보상이 완전무결하게 완료된 이후로 한다”(북한 외무성 대변인, 『조선중앙통신』, 2008.11.12)고 밝혔다. 이처럼 북한은 검증 대상과 검증 방법에서 플루토늄 추출량의 정확도 확인이 불가능한 제한된 형태의 검증만을 수용하겠다는 입장이다.

나. 전망

북한의 비핵화는 단기간 내에 해결되기는 어려운 사안이다. 북한 김정일 체제 아래서 핵포기의 결단을 기대하기가 쉽지 않기 때문이다. 핵보유국 지위 보장을 대미전략

의 근본 방향으로 설정한 북한은 철저한 검증을 수용할 의사가 없다. 그러나 북한은 검증 자체를 전면 거부하기보다는 ‘형식적’ 차원의 검증을 일부 받아들이는 조건으로 미·북 관계개선을 비롯한 한반도 평화체제, 경수로 제공, 에너지 및 경제지원 등 다양한 요구 사항을 제시할 것이다. 여기에서 북한은 미사일 카드로 대미협상의 판을 크게 만들려고 한다.

미국 오바마 행정부는 대화와 협상을 통한 북한 핵문제 해결을 추구하고 있다. 워싱턴은 북한 핵물질이나 핵기술의 유출 즉, 핵확산 문제를 심각하게 인식할 것이다. 미국의 국방·안보체계를 근본적으로 흔들 북한 핵탄두 소형화와 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발 수준은 좀 더 시간이 소요되는 문제로 보고 있다.

〈마북 핵협상 : ‘선 비확산, 후 비핵화’〉

미국은 북한의 ‘비핵화’를 궁극적인 목표로 삼고, ‘비확산’을 실질적 대북 협상 전략으로 추진할 가능성이 높다. 여기서 미·북 핵협상은 ‘비확산’에서 잠정적인 접점을 찾게 된다. 미국의 ‘비확산’ 전략에 부응하여 북한은 적절한 수준과 방식의 검증체계를 수용할 수 있다. 북한은 검증 자체의 장기화 전략을 추구하면서, ‘단계적·선택적’인 검증 방식을 고수할 것이다. 예컨대 북한은 플루토늄 관련 사안에 한정하여 검증을 받아들이면서 검증의 방식과 시간을 통제하려 할 것이다. 물론 매 단계마다 북한은 미국과 여타 6자회담 참가국들로부터 그에 상응하는 정치적·경제적 대가를 요구하게 된다.

북한 비핵화 제3단계인 검증 문제를 둘러싼 협상의 진전과 담보 상태가 반복되는 가운데 미국은 ‘비확산’ 레드 라인을 중시하게 된다. 그럼에도 세계적 핵감축을 추진하려는 미국이 북한 핵보유를 용인하는 것은 아니다. 미국은 북핵 문제를 ‘비확산 ⇒ (미국과 러시아 등 핵 파워) 핵감축 ⇒ 핵폐기’의 장기적 전망 위에서 북한 비핵화 문제에 접근할 것이다. 이에 따라 ‘선 비확산, 후 비핵화’ 구도로 진전될 가능성이 크다.

〈북핵 관리 : 국제통제레짐 구축〉

북한 핵 프로그램은 미국을 비롯한 6자회담 참가국들의 ‘안정적인 통제’의 전망 위에서 국제통제레짐 구축을 추진한다. 즉, 북핵 관리 단계로 들어간다. 이를 위해 미국은 포괄적 협상안을 제시하는 한편, 핵 폐기의 장기적 전망 위에서 미·북 관계정상화

를 향한 대북 포용정책을 추진한다. 평양-워싱턴 외교채널이 개설되고 대북경제지원과 아울러 북한의 경수로 공사가 재개되는 가운데, 북한은 NPT와 IAEA의 안전조치에 복귀하게 된다. 북핵 투명성이 완전히 밝혀지지 않은 상태에서 핵 프로그램에 대해 미국이 주도하는 국제사회의 '느슨한' 국제통제레짐 구축으로 북핵은 국제사회의 관리 단계에 접어든다.

② 남북한 군축

한반도 평화구조는 두 기둥으로 떠받쳐져 있다. 하나는 북한 핵문제 해결이라면, 다른 하나는 남북한 군축 문제라고 할 수 있다. 핵문제는 미·북 관계를 중심으로 하는 국제적 안보협력 사안이라면, 군축 문제는 남북 간 신뢰구축을 통해 달성 가능한 사안이다. 그럼에도 한반도 평화구조 창출과 관련하여 군축 문제는 전혀 진전을 이루지 못했다.

가. 현황

남북한은 군사적 신뢰조성과 군축 문제는 비교적 일찍이 합의되었다. 「남북 기본합의서」에 따라 남북 사이의 불가침을 이행·보장하고 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진하기 위하여 '남북군사공동위원회' 구성·운영에 대해 합의한 바 있다(「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」 1992.5.7 발효).

군사적 신뢰구축에 대해 남북한의 입장은 첨예하게 다르다. 남한은 한반도의 군사적 신뢰구축은 남북한 당사자 문제로 남북한 군사대화를 통해 해결해야 한다는 입장이다. 반면 북한은 군사적 신뢰구축을 비롯한 한반도 군사문제는 북한과 미국과의 문제로, '주한미군 철수' 및 '유엔사 해체'를 한반도 군사문제 해결의 핵심 과제로 주장하면서 남북 군사대화를 거부해왔다. 그 결과 두 차례에 걸친 남북 국방장관회담(제1차 2000.9.25-26, 제주; 제2차 2007.11.27-29, 평양)은 한반도 평화에 대한 선언적 합의 수준에 그쳤고 남북한 군사적 신뢰구축 조치에 관한 뚜렷한 진전을 볼 수 없었다.

나. 전망

〈남북군사공동위 가동〉

한반도 평화구조 창출을 위한 협상 과정에 남북한 군사적 신뢰구축과 군비통제를 포괄하는 군축 문제를 반드시 의제로 설정해야 한다. 무엇보다 우선 한반도의 전쟁 발발 가능성을 원천적으로 봉쇄해야 한다. 이를 위해 남북대화 채널을 통해 남북군사공동위 가동을 촉구할 필요가 있다. 남북군사공동위가 가동되면 먼저 군사적 신뢰구축을 위한 운용적 군비통제의 내용을 협의·추진해야 한다. 다음으로 구조적 군비통제의 경우 단계적인 접근이 현실적이다. 남북한 상호 방어적 전력배치로 전환하고 대량 살상무기 및 공격용 무기 감축·제거와 더불어 점차적으로 본격적인 군축으로 나아가는 단계적인 군축 과정을 예상할 수 있다.

〈북한 : 과도한 군사체제 조정, 남한 : 정예강군체제 구축〉

남북한 군사적 신뢰구축과 군비통제의 실현이 가능하지 않은 상태에서는 한반도 평화구조 창출뿐만 아니라, 남북경제공동체 형성을 기대하기조차 힘들다. 남북한 상호 위협의 감소와 함께, 북한의 국가경제의 회복을 위해 과도한 군사체제를 조정할 수 있는 방향으로 추진된다면 남북한 군축 협상의 가능성은 크게 확대된다. 북한은 군사 부문의 인력을 산업 부문 인력으로 대체할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 이를 위해 남북한 경제협력과 함께 북한의 적극적인 경제개발 추진 노력이 기대된다. 남한은 한반도 통일의 전망 위에서 자주국방체제 확립과 함께 정예강군체제를 구축해야 하며 중국, 일본에 대한 억지력 수준의 군사력을 확보해야 한다.

③ 동북아 다자협력안보체제 구축

남북한과 미·중·일·러의 한반도 주변 4국은 6자회담의 ‘9·19 공동성명’을 통해 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하면서, “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적인 평화체제(a permanent peace regime)에 관한 협상을 가질 것”에 대해 합의하였다. 여기서 “적절한 별도 포럼(an appropriate separate forum)”이 주목된다. ‘한반도 평화포럼(a peace forum on

the korean peninsula)’의 출범으로 북한 비핵화 차원을 넘어 동북아 다자협력안보 체제 구축을 위한 산실이 될 수 있다. 동북아 다자협력안보체제는 궁극적으로 동북아 지역의 경제통합과 협력안보를 통한 평화공동체를 지향한다. 이와 함께 UNDP(국제연합개발계획)가 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골 5개 국가에 지역개발을 위한 협력기구 창설로 제의한 ‘두만강계획’(Tumen Programme, 1991)을 되살려 동북아 지역의 평화와 공동번영의 모델로 추진하는 방안도 필요하다.

〈한국 : 동북아 평화와 공동시장의 허브〉

한국은 동북아 다자협력안보체제 구축을 위한 주도적 역할을 수행할 수 있다. ‘직접 관련 당사국들’ 또는 6자를 비롯한 태평양지역 국가들까지 포함한 형태의 동북아 다자안보협력체제 구축과정에서 한국의 ‘균형자’ 역할이 기대된다. 한국, 중국, 일본 3국을 아우르고 있는 동북아 지역은 중국이나 일본 어느 국가도 일방적인 주도권을 장악할 수 없는 지역이다. 이는 역사적으로 충분히 검증된 사실이다. 여기서 한국은 그리고 통일코리아는 지정학적 이점을 충분히 활용하여 중국과 일본, 해양세력과 대륙세력을 견인·융합하는 세력으로 부상하게 된다.

한반도의 항구적인 평화체제는 궁극적으로 통일로 달성될 수 있다. 통일코리아는 동북아의 평화의 축이자 균형자로서의 위상을 확보하게 된다. 나아가 러시아 극동지역을 포함한 동북아시아 지역의 공동시장의 리더이자 물류, 교통, 문화·예술 등의 차원에서 동북아시아의 공동번영의 ‘허브’로 솟을 수 있다.

2. 남북경제공동체 형성

① 추진방향 : 민족공동체의 실질적 기반 회복

남북경제공동체는 민족공동체 회복을 통한 평화통일로 나아가는 실질적인 기반이라 할 수 있다. 이는 한반도 평화구조의 토대 위에서 북한 주민의 자립적 경제수준을 달성하고 남북 간 자본, 노동, 서비스 이동의 자유화를 이룸으로써 구축된다.

남북경제공동체 형성은 두 단계로 접근할 수 있다. 첫 단계는 남북경제협력 활성화로 남북한 경제통합 수준을 높여나간다. 다음 단계로 한반도 시장통합을 통한 경제공

동체 형성을 추진한다. 한반도 시장통합은 단절된 공간 확보 차원을 넘어 동북아경제권으로까지 확장될 수 있다. 한반도 시장통합은 ‘사실상의’(de facto) 통일 단계라고도 하겠다. 이처럼 남북경제공동체는 북방경제권 형성을 이끌고, 이를 통해 대륙으로 세계로 나아가는 통로가 된다. 남북경제공동체와 북방경제권 형성은 한국 경제의 블루오션으로 떠오르게 된다.

가. 상생과 호혜의 남북경협

남북경제협력의 방향은 상생과 상호보완적 형태의 질적 도약을 모색해야 한다. 남북 간 산림분야협력, 농·수산협력, 자원개발협력 등으로 북한의 자립적 경제기반 확립과 더불어 남한경제의 살리기에 기여할 수 있다. 개성공단 활성화와 대북투자사업 등을 통해 남한의 자본과 기술, 북한의 자원과 노동력을 활용하는 상호보완적 협력구조를 창출해 나간다. 특히, 북한지역 개발프로젝트의 추진으로 한국 사회의 엄청난 유동자본을 대북투자자로 끌어낼 수 있다.

나. 「비핵·개방·3000 구상」이행

「비핵·개방·3000 구상」은 남북경제공동체 형성을 위한 구체적인 실행계획으로 제시되었다. 이는 국제사회와 협력하여 북한 핵문제 진전에 따라 북한이 자립적 경제기반을 구축하도록 돕겠다는 정책적 구상이다.⁴⁾ 남한의 적극적인 대북협력과 지원을 토대로 국제사회의 대북지원·투자를 기대할 수 있다. 따라서 남한의 지원과 협력이 가장 중요하다.⁵⁾ 여기서 ‘비핵’은 남북경협의 조건(condition)이 아니라, 궁극적인 핵폐기에 이르는 하나의 과정(process)으로 이해할 수 있다.

남북경협의 체계적 추진은 북한의 핵문제 진전에 따라 경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상 등 5대 중점 프로젝트를 단계적으로 추진하게 된다. 「비핵·개방·3000 구상」 추진과정에서 필요한 남북 간 협의체 구성과 남북경제협력협정 체결 등 남북경협을

4) 서재진, 「남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구」(통일연구원, 2008), pp. 5~21.

5) 김규륜, “새로운 대북정책 추진의 기본구도,” 「상생과 공영의 대북정책: 체계와 추진전략」(통일연구원, 2008), pp. 27~28.

위한 법적·제도적 장치를 마련한다. 이는 북한의 경제 발전뿐만 아니라, 한국경제의 새로운 성장 동력 확보와 활로 개척에도 상당한 기여를 한다. 북한 경제의 자립기반 확립과 더불어 북한 주민의 중산층 수준의 경제성장이 이루어지면 통일비용 문제가 해결되면서 평화통일의 토대 마련이 가능해진다.

② 추진전략

가. 북한 주도·남한 지원

남북경협이 본격적인 궤도 진입 후 북한의 경제개발은 북한의 이니셔티브에 남한의 가이드와 협력이 조화되는 방식이 바람직하다. 대북개발지원 단계에 이르면 북한지역 경제개발전략에 대한 북한의 주도권을 존중하면서, 남한은 정부 및 민간 레벨에서 대북지원·투자 방향을 설정하는 한편 국제기구의 대북원조·개발을 끌어내는데 지원하고 협력해야 한다.⁶⁾

남북경제공동체 형성을 위해서는 상당기간 북한의 경제적 자율성이 보장되는 가운데, 남한에 대해 북한의 열린 태도가 요망된다. 열린 태도로 개방과 협력의 폭을 확대하는 과정에서 경제통합의 진전을 바라볼 수 있다. 남북 간 본격적인 남북경제공동체 형성의 전 단계로 ‘경제통합특구’ 설정의 추진도 기대된다. 이 경우 개성지역과 금강산 지역에서 시범적인 남북 경제통합 특구 설정을 시도할 수 있다.⁷⁾

나. 북한지역 산업 특화전략 추진

남북경제공동체 형성 전략으로 남북 간 차별화된 발전전략이 필요하다. 북한 지역의 산업적 특성을 반영한 특화된 발전전략을 추진해야 한다. 이를 위해 지리적 위치와 자연조건, 배후지 여부와 배후지의 특성, 투자 가능성 등을 충분히 검토해야 한다. 여기서는 경공업 중심의 개성과 남포, 물류 및 금융업 중심의 신의주, 관광 및 농·수산물 중심의 금강산 지역 등으로 구분할 수 있다. 그리고 나진·선봉·청진 지역을 대상으로 조선·철강 등을 비롯한 중공업과 물류·교통 중심지역으로 삼아 산업별로 특

6) 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』(해남, 2007), pp. 123~141.

7) 박종철·최태욱·김양희·임강택 외, 『2020 선진한국의 국가전략(II): 경제전략』(통일연구원, 2007), pp. 237~252.

화된 방식으로 접근할 수 있다.⁸⁾ 러시아, 중국, 일본 경제권을 잇는 가교로서 청진항의 개발도 기대된다. 또한 남측으로부터 이전 가능한 업종이나 산업을 북한 지역에 유치하는 경우에도 지역적 특성에 따른 특화된 접근전략이 바람직하다.

다. 북한 지역 자생적 성장기반 조성

남북 경제발전 단계의 현격한 차이에 따른 남북한 주민의 삶의 질의 수준 차이는 점진적·단계적으로 해소되어야 한다. 남북경제공동체는 서로 상이한 경제체제의 상호 침투를 통해 수렴적인 경제체제로 통합되는 과정이 아니다. 이는 세계사적으로 불가역적인 시장경제체제로 북한경제의 통합을 의미한다. 시장경제는 개방체제로 상품, 노동, 자본, 정보 등의 이동과 자유가 보장되는 사회를 동반하게 된다.

남북 간 본격적인 경협과 경제통합 과정에서 북한 주민들의 경제적 및 정치사회적 요구는 증폭할 것이다. 이에 북한 주민의 열망을 존중하면서 미래 비전 제시를 통해 관리해 나가야 한다. 남북경제공동체는 북한 지역의 자생적 성장기반을 조성함으로써 북한 주민의 경제적으로 안정적인 삶의 토대를 마련하는 방향으로 추진되어야 한다. 그와 더불어 남북 간 경제력 격차를 줄여가면서 궁극적으로 통일에 따르는 충격과 비용을 최소화하는 방향으로 추진되어야 한다.⁹⁾

한편 북한 스스로 자립을 향한 노력 속에서 사회주의 정상국가로의 회복도 가능하다. 그 후 어느 정도 체제안정화를 이루었다고 판단할 시점에 개방사회로의 이행을 통해 통일 의지가 나타날 수 있다. 거꾸로 개혁·개방의 담보상태로 성공적인 체제안정화를 이루지 못했을 경우 만성적 체제위기로 인한 붕괴로 남북한 연합제 또는 연방제 방식의 통합 분위기가 형성될 수 있다.

8) 임성훈, 『북한을 사라』(한울출판사, 2008), pp. 142~165.

9) 김국신·이유진, 『남북한 경제공동체 형성방안』(민족통일연구원, 1992.12), pp. 90~132.

IV. 민족공동체의 정치적 통일 : 남북연합

1. 남북연합의 의의

민족공동체의 정치적 통일은 남북연합으로 귀결된다. 한반도 평화구조가 자리 잡고 남북 간 경제협력이 발전·심화되면서 남북경제공동체 형성 과정을 거쳐 민족공동체의 정치적 통합 단계로 진전된다. 이는 남북연합 단계라고 할 수 있다. 남북연합은 남북경제공동체의 실질적 (*de facto*) 통일 과정을 넘어, 민족공동체 통일의 법적·제도적 (*de jure*) 통일 단계에 진입하는 코스다. 민족공동체의 정치적 통합은 남북 간 경제적 교류 협력의 제도화 차원을 뛰어넘어 국가통합으로 나아가는 정치적 결단을 통해 이루어진다. 통일은 반드시 평화적 방식에 의한 남북한 합의통일이어야 한다. 이를 위해 남북연합 또는 연방제 형태의 통일방안에 대한 광범위한 이해와 합의가 필요하다.

〈선 민족통일, 후 국가통일〉

「민족공동체 통일방안」은 민족통일을 통하여 국가통일로 나가자는 취지로¹⁰⁾, 통일에의 접근시각으로 민족공동체 건설을 제시하였다. 이는 ‘선 민족통일, 후 국가통일’ 방식이다. 따라서 남북이 연합하여 단일 민족공동체 형성을 지향, 궁극적으로 단일 민족국가를 건설한다는 목표를 설정하고 남북 간 공존을 제도화하는 중간과정으로서 과도적 통일체제인 남북연합 단계를 구상하였다. 남북연합 단계에서는 남북 간 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되어 남북연합 기구들이 창설·운영된다.¹¹⁾

〈남북한 통일방안의 접점〉

‘연합제’ 안과 ‘낮은 단계의 연방제’ 안은 모두 현 상태의 남북한 정치, 외교, 군사권을 비롯한 체제(제도)와 이념·사상 등의 상호 인정과 존중을 전제하고 있다. ‘낮은 단계의 연방제’ 또는 ‘느슨한 연방제’는 모두 본격적이고 보다 ‘높은 단계의’ 연방제를

10) 국토통일원, 「한민족공동체 통일방안」〈기본해설자료〉 1989.9, p. 23.

11) 통일원, 「통일백서 1994」(통일원 통일정책실, 1994.12), pp. 60~67.

상정하고 있다. 이를 통해 북측의 연방제는 남측 통일안의 점진적·단계적 접근 방식을 수용하게 되었다. 따라서 ‘연합제’ 안과 ‘낮은 단계의 연방제’ 안은 남북한 체제의 공존을 전제로, 장기적인 평화적 교류·협력과 과도체제를 상정하는 것에서 접점을 찾을 수 있다.

2. 남북연합의 역할

통일로 가는 중간과정인 과도적 통일체제인 남북연합은 남북한 양측의 통일방안의 접점이다. 즉, 남북한은 남측의 ‘연합제’ 안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안의 공통성을 서로 인정하였다. 이처럼 남북연합 형성 방안은 남북한 주민 모두에게 낯선 방식이 아닌 충분히 알려진 통일방안이다. 남북한은 독일, 예멘, 베트남처럼 곧바로 완전 통일을 이루겠다는 것이 아니라, 연합제 방식을 통한 단계적 과정을 거치는 데에 합의했다고 하겠다. 남북 간 경제공동체 형성을 통한 실질적인 통합이 이루어지고, 군사적·정치적 분야에서도 상호신뢰가 쌓이는 가운데 한반도 평화구조가 정착되는 단계에 들어서면 남북연합 구성의 추진이 가능해진다.

북핵 문제 해결과 한반도 평화구조 창출로 남북 정상회담과 고위급회담이 정례화되고 남북 국회 회담이 개최되는 한편, 서울-평양 상주대표부가 개설되면 ‘사실상의 남북연합’이 이루어질 가능성이 크다. 남북연합은 유럽연합(EU)에 비해 낮은 수준의 연합 형태로 출발할 수 있으나, 상호 신뢰와 남북 주민의 열망에 따라 점차 높은 단계의 통합으로 나아가게 될 것이다.

〈남북연합 : 통일 상황 통제·관리〉

남북연합은 북한 체제의 급변상황을 통제하는 한편, 북한 주민의 급속한 통일 열망을 관리하는 제도적 장치가 된다. 즉, 남북연합은 남북 간 궁극적인 통일을 지향하는 중간과정인 측면도 있지만, 더욱 중요한 점은 남북한 통일과정의 통제불능 상태를 제어·관리할 수 있는 장치라는 데 있다. 이러한 역할 장치가 마련된다면 통일은 일단 가시권에 들어온 것이나 다름없고, 통일과정에서 우려되는 충돌상황을 통제하면서 평화통일을 가능케 한다. 이처럼 통일과정을 평화적으로 관리할 수 있다는 점에서 남북

연합은 반드시 거쳐야 할 단계이다. 또한 남북한 서로 다른 이념과 체제를 곧바로 통합하기는 쉽지 않기 때문에 우선 느슨한 결합 형태의 과도기를 거치면서 통일과정을 관리해 나가야 한다.¹²⁾

남북연합은 남북간 공통의 이익과 최소한의 가치공유가 있어야 하며, 이러한 최소한의 공통성마저 없다면 남북연합은 가능하지 않다. 「남북연합헌장」 마련으로 남북연합 기구 창설·운영 사안뿐만 아니라, 상호 규율적인 규범을 확인해야 한다. 남북 간 상호 체제보장을 전제로, 시장경제 및 민주주의에 대한 최소한의 합의를 바탕으로 「남북연합헌장」을 마련할 수 있다. 남북 간 실질적인 통합 수준이 상당히 높아지면 남북연합은 대외관계에서 공통의 외교정책을 취할 수 있고, 안보 측면에서도 점진적인 군 통합을 지향하면서 남북연합 공동안보체제를 확립하게 된다. 경제적 측면에서는 단일 화폐의 사용, 물자·인력·자본·정보 등의 자유로운 이동을 보장한다. 특히, 남북연합 아래서 상호 남북 주민들의 생존권과 기본권 상황을 존중하고 보장하는 의무를 규정해야 한다.

〈남북연합 : ‘분권·자치’의 원칙 구현〉

연방주의는 통일성과 자율성의 원리에 기반한 ‘자치’(self-government)와 ‘공치’(shared-government)의 결합이라는 원칙에 근거한다.¹³⁾ 연방주의의 정치 이념은 조화와 균형을 추구하면서, ‘자율성 속의 통일성’, ‘통일성 속의 자율성’을 지향한다. 연방제는 이러한 연방주의 이념이 제도화된 형태이나, 연방권력의 집중과 분산의 방식과 각국의 역사적 경험에 따라 다양한 연방제가 나타날 수 있다. 최근 중국은 타이완과의 관계에서 서로 다른 체제를 포용하는 ‘일국양제(一國兩制)’의 원칙을 존중하면서 중국, 타이완, 홍콩을 비롯하여 티벳, 신장, 내몽골 등을 포괄하는 연방제 추진을 제안하였다. 중국의 경우 자치권 요구와 분열적 요소를 각 지역정부의 자율성을 보장하는 연방제를 추구함으로써 해결할 수 있는 미래지향적 대안으로 평가된다.¹⁴⁾

12) 조민, 「평화통일의 기본방향과 추진전략」 연구총서 06-12(통일연구원, 2006), pp. 102~103.

13) W. H. Riker, “Federalism,” in F. I. Greenstein and N. W. Polsby, eds., *Government Institution and Processes*, Massachusetts: Addison Wesley, 1975, p. 99.

14) David, Michael C. “The Case for Chinese Federalism” *Journal of Democracy*, Vol. 10,

남북한은 고전적이고 전형적인 연방제 국가의 역사적 경험과 연방 형성의 조건이 다르다. 더욱이 이념과 체제적 간격이 현격한 남북한 사이에 하나의 연방 헌법 아래 국가적 통일성을 이루어 외교권, 군통수권 그리고 주요 내정권을 갖는 연방정부를 수립하는 것은 현실적으로 불가능하다. 그럼에도 남북한 두 국가 상태인 분단체제를 극복하기 위해 연방주의의 '통일성과 자율성'의 원리를 수용하면서 남북한 현실에 맞게 연방제의 변용을 통해 한반도의 평화와 번영의 틀을 구축할 수 있다. 북한의 연방제는 초기의 적극적·공세적 통일론에서 점차 수세적·방어적 논리로 바뀌었다. 최근의 북한의 연방제는 통일 문제에 대한 접근방식이라기 보다는 사실상 체제보존의 '반(反)통일론'으로 변화하였다. 따라서 남북연합은 민족적 통일성을 지향하는 가운데, '분권·자치'의 원칙이 구현되는 제도로 접근해야 한다.

V. 통일의 길목

① 북한관리

통일을 서두를 필요는 없다. 그동안 우리는 남북한 장기지속을 전제로 통일을 역사의 먼 지평에 설정하는 '실질적' 통일 상태를 추구해왔다. 그러나 머잖은 시일에 '떠맡는' 형태의 통일 상황에 맞닥뜨릴 수도 있다. 통일은 과도기적 형태의 남북연합이나 연방제 형태가 장기간 지속되거나 짧은 기간 동안 집약적인 형태로 전개될 수 있다. 그와 달리 그러한 과정을 거치지 않고 일국체제로 전격적인 형태로 추진될 수도 있다.

점진통일이든 급변통일이든, 통일 상황에 대한 예측과 대비책을 마련하는 일이 무척 중요하다. 그와 동시에 북한의 미래 전망의 회복을 위한 대북지원과 협력을 적극적으로 추진해 나가야 한다. 북한 체제의 향방에 대해서는 북한 지도부와 주민들 스스로 선택하도록 해야 하나, 그 과정에서 북한의 불확실성은 적절히 통제·관리되어야 한다. 따라서 '북한관리'는 불가피하며, 신중하고 면밀하게 추진되어야 한다.

북한의 '선군정치·선군사상' 아래서 완전한 핵포기와 획기적인 개혁·개방을 바라는 것은 힘들다. 그럼에도 북한을 관리하는 한편, 점진적인 변화를 유도해 나갈 수밖에 없다. 북한 정권은 인민의 삶을 최우선시하고 인민의 생활개선을 국정 최고목표로 삼

No. 2, April 1999, pp. 124~137.

는 ‘선민정치’로 탈바꿈해야 한다. 선군정치의 소극(笑劇)이 막을 내리고 선민정치의 시대가 개막되어야 한다. 우리는 그 날을 준비해야 한다.

② 통일외교

한반도 통일은 단순히 동북아 지역의 정치지도의 변화에만 그치지 않는다. 동북아 지역의 헤게모니를 둘러싼 미국과 중국의 역학관계에 심대한 변화를 초래하는 사안이다. 통일은 결코 ‘우리 민족끼리’만의 문제일 수는 없으며, 주변국의 지지와 협력 위에서만 가능하다. 특히, 한반도 통일과정에서 미국의 적극적인 역할이 기대된다. 한·미 동맹의 가치와 방향은 한반도 통일에 대한 중국, 일본, 러시아 등 주변국가의 반응에 중요한 영향을 미친다.

한반도 통일의 필요성을 주변국에 설득하는 통일외교가 필요하다. 한반도 통일을 ‘동북아의 평화와 협력의 틀’ 속에서 추진한다는 한국의 통일정책의 기본입장을 국제 사회에 널리 홍보해야 한다.¹⁵⁾ 한반도 통일의 비전을 공유하는 한편, 신뢰를 심어주는 통일외교가 중요하다.

③ 위기관리

한반도 통일은 상당히 우려되는 결과를 초래할 수 있으며, 많은 불확실성을 안고 있다.¹⁶⁾ 통일은 바람직하며, 역사의 필연이다. 그러나 새로운 통일 한반도는 재건 과정에서 엄청난 재정적 부담을 겪을 것이다. 한반도 통일로 대량난민사태, 경제재건 등과 같은 새롭고 지속적인 도전들을 극복해야 하며, 이러한 위기와 불확실성을 충분히 해소해 나가야 한다.

15) 박영호·홍우택·김영호·전봉근, 『한반도 통일 외교 인프라 구축 연구』(통일연구원, 2008), pp. 135~143.

16) Charles Wolf, Jr., Kamil Akramov, *North Korean Paradoxes : Circumstances, Costs, and Consequences of Korean Unification* (RAND National Defense Research Institute, 2005), pp. 27~49.

④ 공유와 나눔의 철학

통일을 위해서 공유와 나눔의 철학이 요구된다. 남북 간, 계층 간 차별이 철폐되고 차이를 줄여야 한다. ‘함께 살고, 함께 나누는’ 영역이 많을수록 통일은 보다 빨리 오고 성공적으로 성취할 수 있다.

북한 주민들의 심성은 황폐화된 상태이다. 기독교, 불교, 천주교 등 남한의 종교는 북한 지역을 선교와 포교의 대상으로만 여기지 말고 북한 주민들의 피폐해진 심성을 치유하는데 앞장서야 한다. 그리고 남한 사람들에게 통일과 미래를 위한 나눔과 양보의 미덕을 설득해야 한다.

⑤ 통일 리더십

지금 우리에게서 통일리더십이 절실히 요망된다. 평화와 통일은 만들어 가야하며, 머지않은 시기에 들이닥칠 수 있는 ‘역사적 계기’를 반드시 통일로 이끌어야 한다. 바로 이 역사적 순간에 대한 정확한 판단과 결단력을 갖춘 정치적 리더십이야말로 통일 과업에 결정적인 덕목이 아닐 수 없다. 통일리더십과 함께 민족의 미래에 대응하는 냉철한 전략가그룹의 존재가 기대되는 상황이다.

통일 문제에 대한 국민통합이 중요하다.¹⁷⁾ 국가지도자 그룹의 통일 의지와 리더십으로 국민통합을 이끌어내야 한다. 통일 문제에 대한 정치권의 상호 설득적인 논리 개발과 함께 초당적인 합의 도출의 관행도 기대된다. 통일을 향한 정치권의 의지와 국민적 열망을 묶어내어야 한다.

⑥ 8천만 통일코리아

통일코리아는 8천만 인구의 통합된 경제규모로 세계경제 속에서 미래지향적이고 한층 탄탄한 경제력을 유지할 수 있다. 경제문제가 통일의 결정적 요인은 아니나, 경제력은 통일과정에서 강한 추동력으로 작용한다. 통일은 남한 사회의 인구 감소 문제를 해결할 수 있다.¹⁸⁾ 이제 통일코리아는 대륙문명과 해양문명의 허브이자 평화와 번

17) 조한범, 「남남갈등 해소방안 연구」연구총서 06-19(통일연구원, 2006), pp. 67~71.

18) 세계 최저출산율, 노령사회, 노동인구 감소로 인한 인구 구성의 변화는 생산가능 인구의 증가세를 둔화시켜 성장 잠재력을 크게 약화시킨다. http://www.kosis.kr/html/autoJipyo/jipyo_h_view.jsp

영의 가교로 우뚝 섰다. 통일코리아 한반도는 세계 문명의 새로운 발신지로서 인류사에 기여하게 된다.

<참고문헌>

- 김국신·이유진, 「남북한 경제공동체 형성방안」(민족통일연구원, 1992.12).
- 김규륜, “새로운 대북정책 추진의 기본구도,” 「상생과 공영의 대북정책: 체제와 추진전략」(통일연구원, 2008).
- 박영호·홍우택·김영호·전봉근, 「한반도 통일 외교 인프라 구축 연구」(통일연구원, 2008).
- 박종철·최태욱·김양희·임강택 외, 「2020 선진한국의 국가전략(Ⅱ): 경제전략」(통일연구원, 2007).
- 박형중, 「구호와 개발 그리고 원조」(해남, 2007).
- 서재진, 「남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구」(통일연구원, 2008).
- 임성훈, 「북한을 사라」(한울출판사, 2008).
- 조 민, 「평화통일의 기본방향과 추진전략」 연구총서 06-12(통일연구원, 2006).
- 조한범, 「남남갈등 해소방안 연구」 연구총서 06-19(통일연구원, 2006).
- 허문영 외, 「한반도 비핵화와 평화체제 구축전략」(통일연구원, 2007.12)
- 국토통일원, 「한민족공동체 통일방안」<기본해설자료> 1989.9.
- 대북정책설명자료, 「이명박정부 대북정책은 이렇습니다」(통일연구원, 2008.8).
- 통일원, 「통일백서 1994」(통일원 통일정책실, 1994.12).
- Charles Wolf, Jr., Kmil Akramov, *North Korean Paradoxes : Circumstances, Costs, and Consequences of Korean Unification* (RAND National Defense Research Institute, 2005).
- David, Michael C. “The Case for Chinese Federalism” *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 2, April 1999.
- Kurt M. Campbell, Victor D. Cha, Lindsey Ford, Kazuyo Kato, Nirav Patel, Randy Schrive, and Vikram J. Singh, *Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance*(Center for a New American Security, Feb., 2009).
- NIC(National Intelligence Council) *Global Trends 2025: A Transformed World*(November 2008 NIC 2008-003).
- W. H. Riker, “Federalism,” in F. I. Greenstein and N. W. Polsby, eds., *Government Institution and Processes*, Massachusetts: Addison Wesley, 1975.



분단시대를 넘어
통일시대로