

KINU

제10차 KINU 통일포럼(2015.9.16.)

# 통일담론 3.0과 북한 변화 전략

Korea Institute for  
National Unification

KINU

제10차 KINU 통일포럼(2015.9.16.)

# 통일담론 3.0과 북한 변화 전략

Korea Institute for  
National Unification

## 통일담론 3.0과 북한 변화 전략

인 쇄 2015년 12월  
발 행 2015년 12월

발 행 처 통일연구원  
발 행 인 최진욱  
편 집 인 통일정책연구실  
등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
전 화 (대표) 2023-8000 (직통) 2023-8040 (팩시밀리) 2023-8297  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획디자인 두일디자인 (02-2285-0936)  
인 쇄 처 호정씨엔피 (02-2277-4718)

© 통일연구원, 2015

# 통일담론 3.0과 북한 변화 전략

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



# 목 차

통일담론 3.0과 북한 변화 전략

◆ 제10차 KINU 통일포럼

발간사 .....	vii
요약 .....	ix
<b>I. 머리말</b> .....	1
1. 연구배경과 목적 .....	1
2. 통일패러다임과 통일담론 .....	2
<b>II. 통일담론의 변화</b> .....	5
1. 통일담론 1.0과 2.0 .....	5
2. 새로운 통일환경의 변화 .....	14
3. 통일담론 3.0 .....	34
<b>III. 통일담론 3.0시대 통일·대북 전략</b> .....	40
1. 대외전략 .....	40
2. 국내외 통일네트워크 구축 전략 .....	50
3. 북한 변화 전략 .....	55
<b>IV. 맺음말: 한반도 신뢰프로세스와 통일담론 3.0</b> .....	69



# 발 간 사

본 보고서는 “통일담론 3.0과 북한 변화 전략”을 주제로 2015년 9월 16일에 개최된 제10차 KINU 통일포럼의 주요 내용을 요약 정리한 글입니다.

최근 한반도를 둘러싼 통일환경이 변화하고 있습니다. 미·중 패권경쟁이 본격화되고 있고, 북한은 여전히 핵·경제병진노선을 포기하지 않았고, 국내에서도 통일에 대한 관심이 갈수록 높아지고 있습니다. 이처럼 급변하는 동북아질서와 북한체제의 불확실성이라는 통일환경 변화 속에서 새로운 통일패러다임의 필요성이 제기되고 있습니다.

통일담론 3.0은 냉전시기 체제경쟁적인 통일담론 1.0과 탈냉전시기 기능주의적인 통일담론 2.0과 대비되는 개념입니다. 통일담론 3.0시대에는 통일이 국가발전 뿐만 아니라 개인의 행복을 동시에 추구한다는 인식이 확산되고 있습니다. 한반도 통일환경 변화에 대응하기 위해서는 통일담론 1.0과 통일담론 2.0시대의 장점을 계승하되, 통일담론 3.0 시대에 부합하는 통일·대북전략을 추진해야 합니다.

본 보고서는 기존의 통일담론에 대한 평가와 함께 새로운 통일담론 3.0의 필요성 및 이에 기반한 통일전략 및 대북정책을 제시하고 있습니다. 제10차 KINU 통일포럼에 참여해주신 각계 전문가들과 본 보고서가 출간되기까지 노고를 아끼지 않으신 관계자 여러분께 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

2015년 12월  
통일연구원장  
최진욱





## 요약

통일담론 3.0은 냉전시기 체제경쟁적이고 국가중심적인 통일담론 1.0과 탈냉전시기 기능주의적인 통일담론 2.0과 대비되는 개념이다. 통일담론 3.0시대의 통일정책은 기존의 국가 주도 및 기능주의적 방식과는 다르게 추진되고 있고, 통일에 대한 국민적 관심도 상대적으로 높아졌다. 특히 통일이 국가의 발전뿐만 아니라 개인의 행복을 동시에 가져다 줄 수 있다는 인식이 확산되고 있다.

비록 북한이 여전히 핵·경제병진노선을 포기하지 않았고, 동북아에서 미·중 경쟁이 본격화되었고, 남북한 신뢰구축 역시 아직 갈 길이 멀지만, 한반도에 나타난 위기 국면을 극복하고 ‘새로운 한반도’로 나아가기 위해서는 통일담론 3.0시대에 부합하는 인식 변화와 함께 이에 근거한 통일전략 및 대북정책이 수립되어야 한다.

먼저, 기존의 북한에 대한 인식 및 통일에 대한 인식에 변화가 이루어져야 한다. 특히 통일담론 1.0과 2.0시대의 민족주의에 기반한 통일의 당위성이 갈수록 약화되고 있다는 점에서 통일담론 3.0시대에는 민족의 재결합뿐만 아니라 국가 발전과 개인 행복 동시 추구를 통일의 명분으로 제시하는 것이 중요하다.

통일담론 3.0시대의 통일전략과 통일정책에도 변화가 필요하다. 통일전략의 경우 북한의 변화를 목표로 하는 통일기반구축 전략을 중심으로 하되, 통일 이후의 청사진과 미래상을 제시하는 통일준비 전략, 남북 주민 간 심리적·문화적 통합전략을 병렬적으로 추진할 필요가 있다.

통일정책 역시 우리 국민과 북한주민 그리고 국제사회 모두에게 이익이 되도록 진행되어야 한다. 이를 위해 한반도 신뢰프로세스로 대표

되는 안보정책, 북한의 실질적 변화를 이끌 수 있는 대북정책, 통일공공외교와 동북아평화협력구상으로 대표되는 통일외교 정책, 그리고 통일준비위원회로 대표되는 통일준비 정책을 동시에 진행해야 한다.

통일담론 3.0 시대에 부응하는 북한 변화 전략은 크게 다섯가지로 구분할 수 있다. 첫째, 한국 정부가 주도하는 북한 비핵화 프로그램 구상을 시작해야 한다. 이를 위해 경제·안보 이슈의 교차연계 방식에 근거한 기존의 비핵화 매뉴얼과 함께 안보·안보 이슈의 상호연계 방식을 고려할 필요가 있다.

둘째, 남북 간 공통의 이익구조를 창출할 수 있는 상호의존형 경제 협력 사업을 발굴해야 한다. 특히 북한 농촌지역에 대한 개발협력사업은 아래로부터의 변화를 촉진할 수 있는 중요한 동력이라는 점에서 중요한 의미를 가진다.

셋째, 북한 내에서 시장주의적 관행이 확산되고 시장지향적 사고를 가진 주민들이 늘어날 수 있도록 지원해야 한다. 장기적으로 북한 내 시장세력의 확산은 변화의 혜택을 누리는 기득권 집단의 창출로 이어지고 이는 곧 아래로부터의 변화를 촉진한다는 점에서 통일담론 3.0시대에 가장 중요한 북한 변화 전략이다.

넷째, 세대를 뛰어넘어 남북한 주민들 간의 적대성을 해소하려는 노력이 중요하다. 예를 들어, 기술관료 대상의 지식공유사업(KSP) 확대, 대중문화 교류, 정보유입 증대 등과 같은 조치들을 통해 접촉면을 확대해야 한다.

통일담론 3.0시대 북한의 변화를 유도하기 위해서는 행위자, 행위영역, 행위방식 등으로 구분하여 접근할 필요가 있다. 행위자 차원에서는 한국의 주도성을 확고히 하면서도 다자간 협력사업에서 남북한이 가질 수 있는 공동의 이니셔티브를 확보하는 것 또한 필요하다. 행위영역 차원에서는 북핵문제와 같은 안보이슈와 남북간 경험모델의 개발

등 경제이슈를 동시병행적으로 다룸으로써 평화통일의 기반을 구축해 나가는 것이 통일담론 3.0에 더욱 부합한다. 행위방식 차원에서는 북한의 행동을 기다려서 반응적으로 대처하는 것이 아니라 우리가 선제적으로 행동하고 예방적 차원에서 개입하는 것이 필요하다. 특히 인도주의적 지원 확대, 개발협력을 통한 북한주민의 삶의 질 개선, 국제기구와의 협력을 통한 북한경제 재건 프로그램 등을 포함하는 예방적 차원의 관여(preventive engagement)는 북한의 변화를 촉진시켜 통일이반 구축의 마중물 역할을 하게 될 것이다.

결국, 통일담론 3.0시대는 기존 통일담론의 장점은 계승하되 현재와 같은 급격한 통일환경 변화에 대응할 수 있는 새로운 통일전략을 마련함과 동시에 우리 주도의 자신감 있는 정책 추진이 필요하다. 또한 안보와 교류협력을 선택의 문제로 치환하기 보다는 동시에 달성해야 할 과제로 인식하는 것이 중요하다. 이는 한반도 신뢰프로세스에서 강조하고 있는 안보와 교류협력의 균형과 일맥상통한다.

특히 통일담론 3.0시대에 북한의 변화를 유도하기 위해서는 정부, 여야정치권, 시민사회 모두가 광범위하게 참여하는 동시에(all on board) 통일의 혜택 또한 모두에게 돌아가는 포용적 통일정책(inclusive unification policy)이 강조되어야 한다. 이를 통해 통일담론 3.0이 통치담론으로서 뿐만 아니라 정책담론, 나아가 생활담론으로서 자리 잡을 수 있을 때 통일담론의 진정한 업그레이드는 성취될 수 있을 것이다.

통일담론의 업그레이드는 박근혜정부 대북정책의 핵심인 한반도 신뢰프로세스의 업그레이드와 유기적으로 연계될 때 더욱 효과적으로 추진될 수 있을 것이다. 한반도 신뢰프로세스가 남북관계의 행로를 밝히는 ‘가로등’이라면 통일담론 3.0은 통일의 거대한 여정을 이끄는 ‘등대’와 같은 역할을 하게 될 것이기 때문이다.



# I. 머리말

## 1. 연구배경과 목적

박근혜정부 출범 이후 ‘평화통일 기반구축’이라는 국정기조 달성을 위해 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화를 강조해왔고, 이를 위해 인도적 문제 해결과 호혜적 교류협력 활성화 및 정치군사적 신뢰구축 등을 구체적 실천과제로 제시했다. 2014년 3월에는 ‘한반도 평화통일을 위한 구상(이하 ‘드레스덴 구상’)'을 통해 남북한 주민의 인도적 문제 우선 해결, 남북한 공동번영을 위한 민생인프라 공동 구축, 남북한 주민 간 민족동질성 회복 등을 제안했고, ‘통일대박론’을 제시하여 남북한 주민 개개인이 행복한 통일을 강조했다. 2015년 8월 제70주년 광복절 경축식 기념사에서 박근혜 대통령은 이산가족 상봉, 남북한 보건의료와 안전협력체계 구축 등을 제안하기도 했다. 이처럼 현 정부의 통일정책은 기존의 장점을 계승하면서도 비정치적이고 비군사적인 새로운 생활담론과 실천담론을 병행하는 특징을 보여주고 있다.

물론 북한이 2016년 1월 초 4차 핵실험을 강행하는 등 ‘경제·핵건설 병진’ 노선을 아직까지 포기하지 않았고, 미·중 패권 경쟁관계로 대표되는 동북아정세는 급변하고 있으며, 남북한 신뢰구축 역시 아직도 갈 길이 멀다는 점에서 정부가 제시한 통일정책이 지속적으로 추진될 수 있을 것인가에 대한 논란은 존재한다. 다만, 박근혜정부의 통일정책이 기존 정부의 국가 주도 및 기능주의적 방식과는 다르게 추진되고 있다는 점은 분명해 보인다. 또한 ‘통일대박’이라는 비전이 제시된 이후 통일에 대한 국민적 관심이 높아지고 통일공감대가 확산되었다. 특히 통일이 국가의 발전뿐만 아니라 개인의 행복을 동시에 가져다 줄 수 있

다는 인식 역시 확산되는 등 통일담론의 변화도 이루어지고 있다.

정부 통일정책의 핵심과제인 한반도 신뢰프로세스의 실질적이고 본격적인 추진을 위해서는 새롭게 형성되고 있는 통일담론의 변화를 반영해야 한다. 특히 북한의 4차 핵실험 이후 한반도에 나타난 ‘위기’ 국면을 극복하고 ‘새로운 한반도’로 나아가기 위해서는 남북관계를 재정립할 필요가 있고, 실질적인 통일준비에도 나서야 한다. 또한 북한체제의 불확실성 및 급변하는 동북아질서 속에서 통일에 대한 우리의 주도적이고 적극적인 역할을 모색하기 위해서라도 새로운 통일담론에 기반한 통일전략 및 통일정책을 지속적으로 추진해야 할 것이다.

본 연구는 한반도 통일환경의 급격한 변화 속에서 기존의 통일담론에 대한 평가와 함께 새로운 ‘통일담론 3.0’의 개념과 특징을 제시하고, 이에 기반한 북한 변화 전략을 제시하고자 한다. 이를 위해, 기존의 냉전·탈냉전시기의 통일담론을 각각 1.0과 2.0으로 구분하여 평가하고, 한반도 통일환경의 변화를 국제·국내·북한 정세 등으로 구분하여 분석한다. 그리고 새로운 통일담론 3.0 형성의 필요성을 제기하고, 이에 기반한 북한 변화 전략을 제시하고자 한다.

## 2. 통일패러다임과 통일담론

패러다임(paradigm)이란 토마스 쿤(Thomas Khun)이 과학철학 분야에서 사용한 용어로서, “어느 주어진 과학자 사회의 구성원들에 의해서 공유되는 신념, 가치, 기술 등을 망라한 총체적 집합”으로 정의할 수 있다.<sup>1</sup> 토마스 쿤에 따르면 패러다임의 변화는 기존 패러다임으로는 설명이 불가능한 사례들이 늘어날 때 발생하고, 이러한 패러다임

---

<sup>1</sup>-토마스 쿤 저, 김명자·홍성욱 역, 『과학혁명의 구조』 (서울: 까치글방, 2013), p. 248.

의 변화를 통해 과학은 진보한다고 주장한다. 이를 통일 분야에 적용해보면 통일패러다임이란 “한 시대를 관통하는 통일에 대한 철학이나 신념, 전략 방향과 정책과제 등을 망라한 총체적 집합”이라고 할 수 있다. 이러한 통일패러다임은 국제적 요인과 국내적 요인 그리고 북한내부 요인 등의 영향을 받아 발전해 왔다.

통일패러다임은 크게 3가지-통일담론, 통일전략, 통일정책-로 구성된다. 먼저, 통일담론이란 통일에 관한 국가적·개인적 철학의 총체로서, 통일에 대한 규범과 가치를 생산하는 인식론적 배경이다. 통일담론은 주로 북한에 대한 인식과 통일명분에 대한 인식, 그리고 통일과정 에 대한 이론적 틀 등으로 구성된다. 통일전략은 통일에 접근하는 방식과 방법론을 포함하며 통일을 어떻게 추진할 것인가에 대한 포괄적이고 장기적인 구상을 의미한다. 통일정책은 통일을 달성하기 위해 정부가 선택하는 가용 자원과 수단 등을 의미한다.<sup>2</sup>

본 연구는 통일패러다임을 구성하는 3가지 요소 중에서 특히 통일담론의 변화를 중점적으로 다루고, 이에 기반한 대북·통일 전략을 제시하고자 한다. 왜냐하면 통일담론은 정부의 대북·통일 전략 추진을 위한 권위와 정당성을 제공하며, 정책 실현을 위한 권력 구조 및 자원의 분배를 결정하는 기준이기 때문이다.<sup>3</sup> 본문에서는 통일담론을 구성하는 3가지 요소, 즉 북한·통일·통일명분 등에 대한 인식을 기준으로 다음과 같이 구분한다. 먼저, 통일담론 1.0시대는 이승만 정부에서 전두

---

<sup>2</sup> 통일패러다임을 구성하는 요소로서 통일담론과 통일전략 및 통일정책 등의 개념과 관련해서는 다음을 참조. 박형중, 『박근혜정부의 국가안보전략-이론과 실제 탐색 연구』 (서울: 통일연구원, 2013); 성기영 외, 『신동북아질서 시대의 중장기 통일전략』 (서울: 통일연구원, 2014); 허문영 외, 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』 (서울: 통일연구원, 2014); 통일부, 『2014 통일문제이해』 (서울: 통일부, 2014), p. 127.

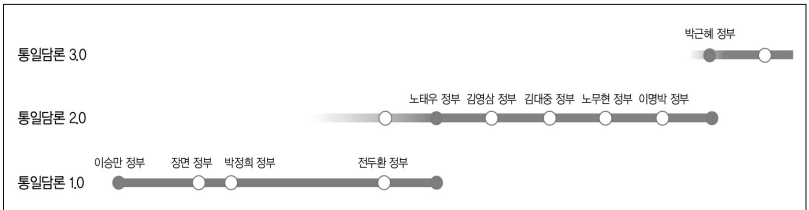
<sup>3</sup> 김형준·김도중, “남북관계와 국내정치의 갈등구조-통일담론을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제40권 4호 (2000), p. 314.



환 정부까지, 통일담론 2.0시대는 노태우 정부로부터 이명박 정부까지로 구분하였다. 그리고 통일담론 3.0시대는 박근혜정부에서 시작된 것으로 본다.

본 연구의 시대 구분은 상호 배타적인 구분이라기보다는 중첩적인 구분이라고 볼 수 있다. 예를 들어, 통일담론 2.0시대의 특성은 박정희 정부에서 시작되었으나 전두환 정권에서도 관찰된다. 또한 통일담론 3.0시대의 특성은 이명박 정부에서 짙어지기 시작했다고 볼 수도 있다. 또한 통일담론을 구성하는 모든 요소들이 변화하는 것은 아니다. 예를 들어 통일담론 1.0시대의 통일의 명분은 통일담론 2.0시대에도 유지되고 있다.

표 1-1 통일담론의 시기 구분



출처: 필진 작성

## II. 통일담론의 변화

아래에서는 기존의 통일담론 1.0과 2.0을 대북 인식과 통일전략 및 통일정책<sup>4</sup>의 관점에서 평가하고, 통일환경 급변에 따른 새로운 통일담론 3.0의 필요성과 방향성을 제시하고자 한다.

### 1. 통일담론 1.0과 2.0

#### 가. 통일담론 1.0시대

일제 강점기로 근대화 과정을 겪지 못한 한반도는 한국전쟁으로 잿더미가 되었고, 결과적으로 이승만 정부의 가장 큰 목표는 근대화된 국가 건설이 될 수밖에 없었다. 미·소 냉전질서 하에서 분단된 한반도는 자유민주주의와 사회주의 간 체제 대결의 최전선이 되었다. 냉전시절 통일담론 1.0시대의 지배적 통일철학은 체제경쟁을 통한 흡수통일이었다. 통일담론 1.0시대의 북한은 한반도 이복을 점령한 불법적 집단이었고, 타협과 협력의 대상이라기보다는 정복의 대상이자 적대적 대상이었다. 따라서 통일은 한반도 북부지역을 불법적으로 점령한 공산주의자들을 퇴출시키고 북한을 남한 체제로 편입시키는 실지 회복이 될 수밖에 없었다.

통일담론 1.0시기에 통일의 명분은 민족의 재결합이었다. 당시의 지

---

<sup>4</sup> 본문에서는 통일정책을 대북정책, 통일외교 정책, 통일준비정책 등 크게 3가지로 구분하여 평가한다. 먼저 대북정책은 다시 안보정책과 북한변화정책으로 나뉘어진다. 안보정책은 남한의 안정적 평화 유지를 목표로 하는 군사 및 안보와 관련된 정책인 반면 북한변화정책은 말 그대로 북한의 변화를 목표로 하는 정책이다. 통일외교정책은 한반도 통일과 관련된 국가를 대상으로 통일의 정당성을 설명하고 동의를 요구하는 것을 의미하며, 통일준비정책은 통일 한반도의 국가 미래상, 형태, 제도 및 남북간 문화심리적 통합을 준비하는 것을 의미한다.

배적 세대는 분단 이전을 기억하고 있었다. 비록 일제 강점기였지만 남북한 지역을 비교적 자유롭게 이동할 수 있었던 세대들이다. 이러한 세대에게 분단은 비정상적 상황이었으며, 비정상적 현상을 변경하는 통일은 ‘당위’였다.

통일을 북한지역의 해방, 실지 회복으로 인식한 통일담론 1.0시대에 통일은 과정이 아니라 하나의 사건으로 인식되었다. 따라서 통일 과정에 대한 이론적 틀은 존재하지 않았다고 보는 것이 타당하다. 대신 북한 정권을 한반도 북부지역에서 축출하기 위해 우월한 군사력과 경제력을 추구하는 체제 경쟁 논리가 통일담론 1.0시대를 지배했다고 평가할 수 있다.

북한을 공존할 수 없는 괴뢰집단으로 인식하고 흡수통일을 지향하는 통일담론 1.0시대에는 안보정책 위주로 통일정책이 펼쳐질 수 밖에 없었다. 대화나 압박을 통한 북한 변화 정책, 통일환경과 동의를 구축하는 외교정책, 통일 이후를 준비하는 통일준비정책은 추진되지 않았거나 있었다 하더라도 대부분 안보정책에 종속되었다.

통일담론 1.0은 시대적 제약 속에서도 한반도 평화 유지를 최우선적 목표로 설정하였다. 통일담론 1.0이 추구한 평화는 갈통(Johan Galtung)이 정의한 적극적 평화가 아닌 전쟁 상태가 없는 소극적 평화였다. 하지만 일제 강점기와 한국전쟁으로 인한 국력의 한계, 북한의 실질적 위협, 남북 군사 분계선이 사실상 미·소의 휴전선 역할을 하는 상황에서 남한 정부가 적극적 평화가 실현되는 통일을 위해 할 수 있는 역할은 제한적일 수 밖에 없었다.

물론 통일담론 1.0시대가 소극적 평화만을 추구한 것은 아니다. 박정희 정부의 7·4 공동성명과 평화통일 외교정책, 그리고 전두환 정권의 민족화합 민주통일 방안과 20개 시범 실천사업 등은 한반도에 적극

적 평화를 구현하기 위한 노력으로 평가할 수 있다. 그리고 이러한 정부의 노력은 이후 통일담론 2.0의 토대가 되었다. 통일담론 1.0의 또 다른 성과는 통일담론 2.0시대의 실질적 동력을 제공했다는 것이다. 통일담론 1.0시대에 이룩한 경제력, 군사력의 성장은 통일담론 2.0시대의 안보정책과 더불어 적극적 북한 변화 정책의 토대가 되었다.

하지만 통일담론 1.0 시대의 한계 역시 뚜렷하다. 통일담론 1.0은 분단 구조가 불편하지 않은 상황을 초래하였고, 체제 경쟁적 통일담론이 경쟁적 공존관계로 귀결되었다는 비판에서 자유로울 수 없다. 경쟁적 공존관계는 남북의 이질화를 촉진했으며 지속적인 이질화 속에서 분단이 고착화되는 결과를 낳았다. 분단의 고착은 분단에 대한 익숙함을 낳았다. 분단이 더 이상 개인의 삶에 불편함을 주지 않는 상황에서 분단 상황에 대한 변경이 불편함을 주게 되는 상황이 벌어지게 된 것이다. 통일에 대한 무관심은 이러한 ‘분단 구조의 정상성’ 지각에 시작되었을 가능성이 크다고 볼 수 있다.

또한 정부 독점적 통일패러다임은 사회 전반의 통일 논의를 제약하였다. 북한에 대한 인식이 투영된 반공주의, 제로섬 게임의 체제 경쟁하에서 비(非)반공주의적 통일 논의는 체제에 대한 위협으로 인식되었다. 이승만 정권의 진보당 해체와 조봉암에 대한 사형 집행은 반공 통일이 아닌 평화통일에 대한 논의 자체가 불가능했음을 보여주는 상징적 사건이었다. 국가보안법 및 반공법은 반공통일 이외의 어떠한 통일 논의도 허용하지 않겠다는 정부의 강력한 의지의 표현이었다. 또한 민방위, 향토예비군, 반사회, 학도 호국단 등 반공주의를 국민 생활에 주입하는 제도들이 양산되었다. 결과적으로 김구와 조봉암으로 대표되는 평화통일론, 장준하의 통일지상주의, 문익환의 통일 운동 등 재야 및 학계의 다양한 통일 논의는 정부로부터 철저한 탄압을 받았다. 우리사

회에 아직도 사라지지 않은 ‘빨갱이’ 라는 표현은 메카시즘에 가까운 이분법적 사고를 강요한 통일담론 1.0의 흔적이라고 볼 수 있다.

마지막으로 통일담론 1.0은 정권의 정당성 확보와 정치권력 강화를 위한 명분으로 활용되었다는 점에서 한계가 있다. 통일 대비가 유신의 명분으로 활용되었으며, 금강산 댐 사건은 통일과 남북관계를 정치권력 강화에 사용한 가장 대표적인 사례이다. 통일 문제가 내부 정치에 활용되는 경험을 한 국민들은 이후 정부의 통일 노력에 대한 진정성에 대한 의심을 품게 될 수 밖에 없었다.

## 나. 통일담론 2.0시대

1980년대 말부터 시작된 탈냉전은 한반도에서 냉전시기에 형성된 분단질서의 해체와 함께 필연적으로 남북한 모두에게 새로운 통일담론을 필요로 했다. 소련의 붕괴는 미국 중심의 일극 체제를 탄생시켰다. 한·미 동맹을 바탕으로 통일을 위한 한국의 외교적 레버리지는 강화되는 듯 보였다. 소련의 붕괴가 독일 통일에 미친 영향을 목도한 후 일극체제의 국제적 환경이 한반도 통일에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 기대감이 높아졌다.

북한의 경우, 자신들의 후원자 역할을 해 온 구소련의 균열과 붕괴는 북한 정권에게 체제 붕괴 가능성에 대한 위기감을 고조시켰다. 냉전 해체의 흐름을 탄 독일의 통일, 그리고 남북한 국력의 불균형이 가속화되는 상황은 북한으로 하여금 체제 붕괴에 대한 조바심을 더욱 심화시켰다. 결과적으로 북한은 체제 경쟁적 통일 전략을 포기하고 체제 생존형 통일전략의 전환을 도모하면서 수동적이고 방어적인 태도를 보이기 시작하였다.

냉전 질서의 해체는 남한의 변화 역시 요구하였다. 통일담론 1.0을

지배했던 반공주의 통일관은 냉전의 붕괴로 설자리를 잃어가고 있었다. 동독 주민이 서독 체제를 선택함으로써 완성된 독일의 평화적 흡수통일 방식은 남한 정부로 하여금 비군사적 수단을 통한 통일에 희망과 자신감을 주었다. 또한 냉전적 통일관을 주도했던 군사 독재 정권의 퇴장 역시 남북관계의 근본적 변화를 불러일으킬 수 있는 계기를 마련했다.

냉전의 붕괴는 통일담론 2.0을 탄생시켰지만 통일담론 2.0시대를 좌우했던 요인은 북한의 핵무기 개발 시도였다. 1993년 북한이 한반도 비핵화 공동선언에도 불구하고 IAEA(International Atomic Energy Agency)의 사찰을 거부했고, NPT(Non-Proliferation Treaty)를 탈퇴한 후 북핵문제는 모든 한반도 문제를 지배하였다. 냉전 이후 세계 질서를 주도한 미국은 북핵문제를 남북한 차원이 아닌 국제적 문제로 인식하였으며, 북핵문제 해결을 위해 직접적으로 개입하려는 성향을 보였다. 결과적으로 남북의 통일문제는 북·미 문제에 종속되어 버렸다. 또한 북핵문제가 통일정책 실현의 전제 조건인지에 대한 정부 간 입장 차이는 남북 간 대화와 대결 국면이 반복되는 양상뿐만 아니라 통일정책에 대한 심각한 남남 갈등을 야기하였다.

통일담론 2.0시대는 북한을 정복의 대상이 아닌 합리적 의사결정이 가능한 협상의 대상으로 인식하고 있다. 냉전시대를 관통하는 통일담론 1.0에서 북한은 불법적 괴뢰집단으로 인식되었고, 남북한은 서로의 실체를 인정하지 않았으며 상대방을 흡수하기 위한 경쟁자였다. 하지만 통일담론 2.0에서는 적대적 북한관에 변화가 있었다. 7·7 선언은 “북한을 더 이상 대결의 상대가 아닌 선의의 동반자로 간주”한다고 선언하였고, ‘민족공동체통일방안’에서는 이러한 동반자적 북한관을 계승했다. 또한 1991년의 남북한 UN 동시가입은 남북한과 국제사회가

한반도에 두 개의 국가가 존재한다는 사실을 공식화한 계기가 되었다.

통일담론 2.0 시대에 북한에 대한 인식의 변화가 있었지만 통일에 대한 인식은 변함이 없었다. 당시를 지배했던 통일인식은 남한의 자유민주주의 체제에 기반한 흡수통일이었다. 통일담론 1.0시기의 흡수통일이 제로섬(zero-sum) 형태를 보였다면, 통일담론 2.0시기의 흡수통일은 체제 공존을 통한 국가 간 통합방식이라는 점에서 차이가 있다.

통일담론 2.0시기의 통일명분은 민족의 화해와 민족공동체 건설이었다. 물론 통일담론 1.0시기에도 민족주의적 통일담론을 주장하였지만, 당시에는 통일을 정부차원의 정당성 확보를 위한 명분으로 활용했다는 점을 부인하기 어렵다. 반면 통일담론 2.0시기의 정부에서는 민족주의적 정체성을 전면에 내세운 통일방안들을 제시하고 있다.

통일담론 2.0의 통일 과정에 대한 인식은 기능주의에 기반하고 있다. 통일담론 2.0은 통일을 체제 공존과 통합이라는 과정으로 보았다. 남북한 이질화를 화해와 협력을 통해 수렴화한 후 과도기적 체제를 거쳐, 최종적으로 제도적 통합을 이루자는 것이다.

통일담론 2.0시대의 통일정책은 안보정책과 북한 변화 정책으로 구성되었다고 보는 것이 타당할 것이다. 북한의 군사적 위협이 사라지지 않은 가운데 북핵 문제의 등장은 안보 정책의 중요성을 더욱 증가시켰다. 반면 북한의 체제를 인정하며 통일을 위해 노력하는 존재로 규정된 인식의 전환은 필연적으로 북한 변화 정책의 등장을 의미한다.

정부 간 대화와 협상 또는 압박 등 북한 변화 전략의 수단과 목표에서의 차이, 안보 전략과의 상대적 강조점 등에 있어 논란의 여지는 존재하지만 통일담론 2.0시대의 정부가 안보정책과 북한 변화 정책을 유지했다는 점은 크게 부인할 수 없다. 통일 외교 정책은 안보정책과 북한 변화 정책에 종속된 면이 크며 통일준비정책은 미미하였다. 이명박

정부는 통일세 등 통일준비의 중요성을 강조함으로써 통일준비정책의 필요성을 부각하였지만 실질적 정책으로 연결되지는 않았다. 하지만 통일준비에 대한 환기는 통일담론 3.0시대에 발전적으로 계승되었다.

통일담론 2.0시대의 정부들은 점진적 통일 과정의 첫 번째 단계인 화해와 협력, 특히 경제적 협력에 초점이 있었다. 노태우 정부는 통일 문제를 민족당사자 간의 자주적 구도에서 바라보았으며, 남북한 평화공존 및 교류협력을 통한 점진적·단계적 통일론의 기본 틀인 ‘한민족공동체통일방안’과 ‘남북 기본합의서’를 마련하였다. 김영삼 정부는 민족공동체 건설을 강조하며 점진적 통일 방안을 보다 구체화하였다. 김영삼 정부의 ‘민족공동체통일방안’은 통일 과정을 “화해·협력-남북연합-통일 국가”의 3단계로 제시하였다.<sup>5</sup> 국민의 정부 시기의 ‘햇볕정책’, 참여정부 시기의 ‘평화변영정책’, 이명박정부의 ‘상생공영정책’ 등은 화해와 협력 속에서 단계적·점진적 통일 방식을 추구한다는 점에서 공통점이 있다.

전반적으로 기존의 체제 경쟁적 통일담론이 통일 논의를 위한 실질적 이정표 역할을 하지 못하였다면 체제 공존과 체제 통합의 차원에서 단계적이고 구체적인 통일의 방향을 제시했다는 점에서 통일담론 2.0의 의미를 찾을 수 있다. 또한 북한을 경쟁의 대상이 아닌 화해와 협력의 동반자로 간주하며 적극적, 공세적 정책 추진 여건을 조성하였다. 하지만 교류와 협력정책이 통일의 기반을 갖추기 위한 역할을 하기 보다는 분단관리정책 역할을 했다는 비판 역시 존재한다.

결정적으로 북한을 ‘함께 가는 동반자’로 인식한 것은 지나치게 ‘이상적’ 이었다고 평가될 수 있다. 유럽 국가 간 통합 이론, 즉 ‘합리적

---

<sup>5</sup> 통일원, 『통일백서 1994』 (서울: 통일부, 1994), pp. 48~67.



의사결정자'를 가정한 '기능주의'를 세계에서 가장 폐쇄적이고 비합리적인 수령체제의 북한에게 적용하기에는 무리가 있다는 것이다. 북한이 교류협력 정책을 '평화적 이행전략'의 변종으로 인식하고 오히려 체제단속을 강화한 사례는 통일담론 2.0의 북한에 대한 인식이 일방적 '희망사항'일 수 있음을 보여준다.

또한 통일담론 2.0 역시 국가 주도적 통일담론으로 평가할 수 있다. 비록 통일이 국가 주도적으로 이루어져야 할 과제이지만 통일로 인한 사회·경제적 변화는 국민 삶에 근본적 변화를 가져온다. 통일로 인한 삶의 변화, 구체적으로 통일 및 통일 준비로 인한 개인 수준의 비용과 편익에 대한 국민적 합의가 없는 상황에서 국가적 차원의 통일 논의는 오히려 남남 갈등의 원인을 제공한 측면도 있다.

통일담론 2.0시대 모든 정부들은 교류와 협력을 통한 북한 변화에 정책 기조를 두었지만 교류와 협력의 선결조건에 대해서는 정부 간 차이가 있었다. 이러한 차이는 북한 변화 정책의 다양한 스펙트럼을 적용해왔다는 면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 통일담론 2.0 시대에 북한의 의미 있는 변화, 특히 북핵 문제 해결에 있어서 의미 있는 진전을 이루지 못했다는 점은 한계로 지적될 수 있다.

통일담론 2.0 시대에 '조건적 상호주의'를 표방한 정부에서는 교류의 전제 조건을 관철하기 위한 봉쇄 및 압박 위주의 전략이 시행되었다. 노태우 정부는 '북한의 개방'을 교류 협력의 전제 조건으로, 김영삼 정부 및 이명박 정부는 '북한의 비핵화'를 교류 협력의 선결 조건으로 내세웠다. 반면 '포괄적 상호주의' 원칙을 표방한 김대중 정부와 노무현 정부는 정경 분리 원칙, '핵문제'와 '북한의 국지적 무력 도발'과 관계없이 경제적·사회문화적 차원에서 남북한 인적·물적 교류·협력정책을 추진하였다. 이러한 차이들로 인해 '조건적 상호주의'와 '포괄적 상호주

의'의 성과와 한계 역시 구분되었다.

먼저, '조건적 상호주의'에서는 북핵 문제에 남한이 당사국으로서 해결을 모색하였다. 또한 경협을 비대칭성을 재고하는 정상적 남북 관계를 추구함으로써 북한의 전향적 태도 변화를 유도하기도 하였다. 그리고 대미 관계 회복에 주력함으로써 한·미동맹 강화를 추구했다는 면에서 긍정적인 평가가 가능할 것이다. 하지만 '선택포기' 조건이 현실적인지, 남북 경협 및 민간 교류 중단이 타당한지 등에 대한 논란이 존재하였다. 비핵화 원칙의 비타협적 적용으로 인해 남북대화는 실종되었으며 역설적으로 비핵화 논의를 스스로 봉쇄했다는 비판에서 자유로울 수 없다. 또한 핵문제의 조건화 외에 비핵화를 위한 정책과 전략에 대한 회의감이 존재한다. 한·미동맹 복구과정에서 중국과 러시아의 견제를 받았으며 특히 한·중 관계 긴장에 직면해야 했다.

반면, '포괄적 상호주의' 하에서 다양한 수준의 남북접촉을 통해 남북 간의 접근성과 친화력을 진전시켰다. 또한 남북협력의 행위 규범을 생성하고 규칙 준수의 선례를 남기기도 하였다. 남북문제의 당사자 원칙을 강조함으로써 한반도 문제의 주도권을 확보하려는 노력 역시 긍정적으로 평가할 수 있다. 북한의 대외 상황 인식 개선을 바탕으로 북핵 협상과정에서 북한의 협력을 일정부분 이끌어 내기도 하였다. 마지막으로 북한 주민의 긍정적 대남 인식을 이끌어 낸 것은 통일 이후 통합 과정에 긍정적인 영향력을 확인한 것으로 평가될 수 있다.

하지만, '포괄적 상호주의'의 한계도 존재한다. 즉, '포괄적 상호주의'는 정경분리, 비등가성, 비동시성, 비대칭성 원칙의 논란에서 자유로울 수 없었다. 북핵 문제와 남북문제가 왜 분리되어야 하는지 설득이 부족하였으며, 정책의 지속 여부가 북한의 결정에 달려 있다는 비판을 받았다. 또한 포용이 수단이 아닌 목적으로 비취지면서 '퍼주기 논란'

이 존재하였다. 남북문제의 당사자 원칙 강조는 대미 관계의 악화를 불러왔으며 국내외 여론이 악화되기도 하였다. 마지막으로 북한 인권, 대량살상무기 등에 대한 관심이 상대적으로 부족했다는 지적도 가능하다.

표 II-1 통일담론의 변화 내용 및 특징

	통일담론 1.0	통일담론 2.0	통일담론 3.0
북한에 대한 인식	괴뢰집단	동반자적 협상자	행동기반 인식
통일에 대한 인식	실지회복	국가 간 통합	국가 간 통합
통일명분	민족재결합	민족재결합	국가 번영
통일이론	체제경쟁	기능주의 상호주의	기능주의 행동 조건적 상호주의
통일정책	안보정책	안보정책 북한변화정책	안보정책 북한변화정책 통일외교정책 통일준비정책

출처: 필진 작성

## 2. 새로운 통일환경의 변화

통일환경의 변화는 통일패러다임, 특히 통일담론 변화의 가장 중요한 요인이고, 더 나아가 통일전략 및 통일정책 수립에도 영향을 미친다. 냉전과 탈냉전시대에 통일담론 1.0과 통일담론 2.0에 기반한 통일전략과 통일정책은 최근 한반도를 둘러싼 통일환경의 변화 과정에서 뚜렷한 한계를 드러내고 있다.

아래에서는 한반도를 둘러싼 통일환경 변화를 크게 3가지-국제정

세, 북한정세, 국내정세-로 구분하고, 그 특징과 함의를 고찰한다.

## 가. 국제정세

한반도를 둘러싼 국제정세 변화는 글로벌·지역적 차원에서 동시에 진행되고 있으며, 그 핵심은 미·중 패권경쟁이다. 먼저, 글로벌 차원에서는 소위 ‘지정학의 부활(The Return of Geopolitics)’<sup>6</sup> 시대를 맞이하여 미국의 단일패권적 지위의 ‘상대적 하락’을 경험하고 있고, ‘중국의 부상’에 따라 동북아에서 중국의 위상과 영향력은 갈수록 증대되고 있다. 물론 미국이 여전히 군사력 우위를 기반으로 글로벌 정치·경제 질서를 주도하고 있다는 평가가 지배적이지만, 다른 한편으로 중국이 지역 강대국을 넘어 글로벌 강대국으로 부상하기 위해 영향력을 확대하고 있다는 점 역시 분명해 보인다.

미국은 오바마 행정부 출범 이후 ‘아시아 회귀(Pivot to Asia)’를 선언하고, 기존 동맹국들과의 양자동맹을 강화함과 동시에 아세안(ASEAN) 등을 활용한 다자주의도 중시함으로써 역내에서 존재감 유지와 지도력 확보에 노력하고 있다. 미국은 글로벌 이슈(경제위기, 기후변화 등)를 해결하기 위해 중국과의 전략적 협력을 중시하고 있으나, 남중국해에서 중국의 영향력 확대 등에 대해서는 강력하게 대응하고 있다.

중국은 2012년 말 시진핑(習近平) 체제 등장 이후 자국의 국제적 위상과 영향력에 걸맞는 대외정책을 본격적으로 추진하기 시작했다. 2013년 ‘신아시아 안보관’을 제기하고 ‘주변외교’를 강화했으며, 유라시아 경략을 위해 ‘육상·해상 실크로드(一帶一路)’를 제기하는 등 중

---

<sup>6</sup> Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers,” *Foreign Affairs*, May/June (2014).

국의 역내 영향력 확대 및 미국의 역내 영향력 축소를 기도하고 있다. 이처럼 중국은 역내에서 미국과의 경쟁 및 일본이나 주변국과의 역사·영토 갈등 등으로 인해 ‘기존 국제질서에 도전하는 국가’ 이미지가 짙어지고 있다.

이밖에도 러시아는 우크라이나 사태 개입을 통해 크림반도를 병합하는 등 이전보다 공세적인 대외정책을 추구하고 있고, 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union) 창설(2015.1.)을 주도하여 유럽연합과 NATO로 대표되는 서구의 동유럽에서의 확장에 대비함과 동시에 서방의 제재에서도 탈피하고자 노력하고 있다. 특히 러시아는 유라시아경제연합과 중국의 ‘실크로드 경제벨트’와의 연계에 합의하는 등 사상 최대 규모의 중·러 경제협력을 추진하고 있다.

일본은 경제회복과 국제적 위상 저하 극복을 위해 보통국가화를 추진하고, 아시아에서 일본의 역할 확대라는 미·일의 이해가 일치하면서 미·일동맹 강화를 통해 중국을 공동 견제하는 전략을 추진하고 있다. 이를 통해 일본은 과거에 ‘대동아공영권’을 추구했던 것처럼 소위 ‘생존공간(lebensraum)’을 확보하고자 노력하고 있는 것이다. 특히 일본과 중국의 센카쿠열도를 둘러싼 영유권 분쟁과 한·중·일 3국의 과거사 문제를 둘러싼 역사 갈등 등은 동북아질서 불안정의 주요 요인으로 작용하고 있다.

하지만 무엇보다도 동북아지역의 갈등과 긴장을 악화시키는 핵심 요인은 북한문제라고 할 수 있다. 북한 김정은 체제는 ‘핵·경제병진노선’을 유지하는 가운데 경제난 해결과 대외고립 탈피에 노력하고 있다. 이 과정에서 중·러와는 전략적·경제적으로 협력하는 반면 한·미·일과는 핵문제를 둘러싼 갈등을 지속하고 있다.

이처럼 부상하는 중국을 위협으로 보는 미국의 인식과, 동시에 미국

은 갈수록 쇠퇴하고 있다는 중국의 인식이 동북아에서 미·중 패권경쟁을 심화시키고 있다. 즉 역내 패권을 추구하는 중국과 이를 저지하려는 미국이 갈등과 협력을 반복하고 있으며, 여기에 일본·러시아·북한 요인이 가세함으로써 동북아 신(新)냉전을 촉발하고 있는 것이다.

동북아 신냉전 시대의 도래는 한국정부의 미·중 균형외교 추진과 동북아평화협력구상 실현 및 한반도 신뢰프로세스 추진 과정에서 우리의 전략적 선택을 제한할 가능성이 크다. 즉 그동안 정치·군사 분야는 미국에, 경제통상 분야는 중국에 대한 의존도가 높았던 한국의 입장에서 향후 미·중 경쟁 혹은 갈등 추세가 강화될 때 양자택일을 강요받을 가능성이 높다. 실제로 박근혜정부 출범 이후 한·중관계 중시가 오히려 한·미동맹 구조의 이완과 미·일동맹 강화 및 한·일관계 경색을 초래했다는 지적이 있었고, 이어도 문제와 역사 문제에서 한·중 간 인식 차이도 여전히 존재한다. 결국 미·일과 중국의 갈등이 첨예할수록 한국의 역할은 제한적이고, 북·중관계는 유지·강화되는 데 비해 남북관계는 여전히 교착상태에 머물러 있고 북핵문제 해결도 갈수록 요원해질 가능성이 높다.

미·중 간 글로벌·지역적 차원에서의 ‘세력전이’가 진행됨에 따라, 양국의 협력/경쟁 관계가 불안정한 양상으로 반복적으로 나타나고 있고, 이는 곧 한반도 문제에 대한 미·중 협력에 제한을 가하는 요인이 되기도 한다. 특히 2010년 ‘천안함 사건’의 처리 과정이나 최근 북핵문제 및 한반도내 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD, 고고도 미사일 방어체계) 배치 논란 등에서 나타나듯이, 미국과 중국은 한반도에 대한 전략적·군사적 영향력 확보와 관련해서는 대화나 협력보다는 대립과 경쟁 구도를 지속해왔다.

또한 글로벌·지역적 차원에서 미·중 경쟁 구조가 가속화되는 과정에

서 두 강대국이 한반도 문제(특히 북한 핵문제)와 관련하여 빅딜을 통한 ‘전략적 공조’를 추진할 가능성도 배제할 수 없다. 최근 북한 핵문제나 6자회담 등과 관련하여 실질적인 진전이 없었다는 점에서 미·중 양국 간에 한반도 문제에 대한 선언적 수준을 넘어선 실질적이고 구체적인 정책 협력이 이루어졌다고 보기는 어려운 상황이다. 그럼에도 불구하고 강대국 정치의 특성상 미·중이 국내외적 현안에 대한 고려를 통해 한반도 문제 해결 과정에서 한국의 고려나 이해를 배제할 가능성도 없지 않다. 이는 곧 미·중 간 새로운 경쟁관계 속에서 우리가 한반도 문제와 관련하여 이전과 다르게 좀 더 주도적이고 적극적인 역할을 모색해야 한다는 점을 의미한다.

최근 박근혜 대통령이 잇따른 ‘정상외교’를 통해 한국외교가 이전과 다르게 통일문제를 주도할 수 있는 여건을 마련하기 시작했다는 점은 높게 평가할 만하다. 박근혜 대통령은 2015년 ‘9·2 전승절’ 기념행사 참석차 중국을 방문함으로써 한·중관계 강화에 대한 의지를 천명하고 한반도 통일문제에 대해 중국과의 협력을 도모하기로 했다. 동년 10월 한·미정상회담에서는 그동안 미국측이 갖고 있던 한국의 ‘중국경사론’을 일정 정도 불식시키는 데도 성공했고, 한·미·일 안보협력 체제 복원에도 공감대를 마련했다. 이후 11월 1일 개최된 한·중·일 정상회담에서는 우리의 동북아평화협력구상 실현과정에서 약한 고리로 지적되었던 일본과의 관계 복원 가능성을 열어두었다는 점에서 의미 있는 진전이다.

결국 현재의 국제정세를 볼 때, 한반도 통일을 위한 우호적인 환경이 점차적으로 마련되고 있다는 점에서 우리에게 매우 중요한 ‘기회’이기도 하지만, 해결되어야 할 문제가 여전히 많다는 점에서 ‘위협’이기도 하다. 특히 한반도 통일환경의 최대 장애요인으로 지적되고 있는

북한 핵문제가 실질적인 해결방안을 찾지 못하고 있다는 점은 우리에게 매우 심각한 위협으로 다가오고 있다. 따라서 우리의 입장에서는 한반도의 통일은 글로벌·지역적 차원에서 매우 중요한 의미를 갖고 있으며, 한반도의 통일이 남북한은 물론 주변국에게도 모두 이익이라는 논리적 설명과 함께 이를 뒷받침할 수 있는 한국주도의 통일담론을 형성할 필요성이 있다.

## 나. 북한정세

북한정세와 관련하여 최대관심사는 김정은체제의 안정성 여부와 핵·경제병진노선 지속 여부, 그리고 경제난 해결을 위한 대외고립 탈피 여부 등이다.

2011년 12월, 북한 김정일 국방위원장의 갑작스런 사망으로 김정은 후계체제가 수립되기 시작했다. 국내외 일부 전문가들의 우려와 회의적인 시각에도 불구하고 북한 김정은 체제는 비교적 안정된 권력공고화 과정을 거친 것으로 보인다.

북한에서 권력승계가 비교적 순탄하게 이루어졌다는 평가에도 불구하고, 김정은 체제가 안정적인가에 대해서는 회의적인 시각이 우세하다. 지도자가 김정일에서 김정은으로 바뀌었을 뿐 북한이 안고 있는 만성적인 경제난과 대외적인 고립 등과 같은 구조적인 문제는 여전히 지속되고 있기 때문이다. 이러한 의미에서 김정은 시대의 북한체제를 “단기적 안정, 장기적 불안정”<sup>7)</sup>으로 전망하는 것은 매우 타당해 보인다. 즉, 지금까지의 권력승계 과정은 수년간 준비해 온 과정이 안정적

---

<sup>7)</sup> Yonghwan Choi, “North Korea’s New Leadership and Diplomacy: Legacy and Challenges of the Kim Jong Il Era,” *Journal of Peace and Unification*, vol. 2, no. 1 (2012) 참고.



으로 진행된 것이지만, 김정은 체제는 여전히 경제난과 대외관계 등 불안정의 세계에 직면<sup>8</sup>하고 있기 때문이다.

북한 체제가 장기적으로 불안정하다는 평가는 북한이 안고 있는 구조적 문제의 해결이 매우 어려워 보이기 때문이다. 즉, 수령에게 모든 권력이 집중되어 있는 체제에서 리더십의 교체는 언제나 위기일 수밖에 없다. 특히 자생적 성장의 동력을 발견하지 못하고 있는 북한 경제의 현실과 만성적인 경제난은 매우 심각한 것이 현실이다. 여기에 더하여 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 강행으로 인한 대외적 고립과 시대에 역행하는 폐쇄체제의 한계는 북한의 불안정성을 높이는 중요한 요인이 되고 있다.

북한 김정은 체제가 안고 있는 대내외적인 문제로는 크게 3가지-김정은 체제의 정치적 안정성 확보, 만성적인 경제난 극복, 대외적 고립 탈피-를 들 수 있다. 더 큰 문제는 이 3가지 문제가 각기 독립적으로 존재하는 것이 아니라 상호 간에 부정적인 영향을 미치고 있기 때문에 북한체제의 불안정성이 지속되는 악순환이 반복되고 있다는 점이다.

첫째, 김정은 체제의 정치적 안정성 확보가 관건이다. 김정은이 김정일에 비해 빠른 권력 승계 절차를 거쳐 당·정·군의 모든 권력을 장악했지만, 북한체제의 구조적인 불안정성이라는 특성으로 인해 체제에 도전할 수 있는 세력의 출현 가능성은 언제든지 도사리고 있다. 이러한 점에서 김정은 체제의 정치적 안정성 확보와 관련된 핵심 변수는 기존 엘리트 집단의 이해관계를 새로운 리더십이 얼마나 안정적으로 보장해줄 수 있는지 여부가 될 것이다. 여기에는 두 가지 가능성이 존재하는데, 엘리트 집단 간 갈등 가능성<sup>9</sup>과 엘리트 집단들의 지배연합으로

---

<sup>8</sup> 차문석, “김정은 체제의 안정성 평가: 체제 지탱력을 중심으로,” (북한연구학회 춘계 학술회의 자료집, 2012), pp. 10~13.

발전할 가능성이 있다. 후자(後者)의 경우, 북한의 새 리더십이 엘리트 집단의 이해관계를 적절히 보장해 줄 경우 이들과 새 리더와의 정치적 연대가 이루어질 가능성이 있는데, 그 이유는 바로 체제붕괴는 북한 엘리트들에게는 모든 이권의 완전 상실을 의미하기 때문이다. 하지만 김정은 집권 4년 동안의 행태를 보면 전자(前者)와 좀 더 가깝다. 왜냐하면 김정은의 수령 독재의 중심성이 아직까지는 확고하지 않고, “젊은 수령의 실험과 관료의 불안”에 따른 갈등이 여전하기 때문이다.<sup>10</sup>

이와 관련하여 최근 김정은이 주도하고 있는 엘리트들에 대한 ‘공포정치’<sup>11</sup>가 부족한 카리스마를 보충하고 친정체제 구축을 통한 자신만의 통치 스타일을 확립하기 위한 극약 처방일 수는 있지만, 중장기적인 체제 불안정성을 초래할 수 있다. 특히 과거 김정일의 공포정치가 대규모로 비밀리에 진행되었던 것과는 다르게 김정은식 공포정치는 소수에 국한된 잔혹한 공개처형 방식을 활용하고 있고, 특히 군부엘리트들의 잦은 교체는 김정은이 군부를 길들이기 위한 정책의 일환이자 군의 충성심 유도를 통해 자신의 군사적 입지를 공고히 하려는 의도라는 점에서 주목할 필요가 있다.<sup>12</sup> 이러한 군부의 친정체제 구축과 함께 국

9. 김정은 체제가 최고지도자의 구심력 부족으로 엘리트 집단 간 갈등이 나타날 것이라는 주장에 대해서는 이기동, “김정은 유일지도체계의 이행 가능성에 대한 시론적 연구,” 『한국과 국제정치』, 제28권 제2호 (2012) 참고.

10. 박영자의 연구에 따르면 북한체제는 젊은 수령인 김정은의 통치력 중심성이 아직 확고하지 않기 때문에 단기적으로 불안정하겠지만, 장기적으로 북한체제는 수령과 지배연합이 장기간 지속적으로 공생하고 혈연으로 맺어진 가계 세습제도를 통해 재생산되기 때문에 장기적으로는 안정성이 강화될 것으로 본다. 박영자, “김정은 체제의 통치행위와 지배연합,” 『국방연구』, 제56권 제2호 (2013), pp. 71~94.

11. 차두현, “김정은식 공포정치 하의 북한: 안정화 마무리를 위한 극약처방인가, 불안정 시작의 서곡인가?,” (통일연구원 Online Series CO 15-11, 2015.05.15.); 조한범, “현영철 숙청과 김정은 정권 위기 요인,” (통일연구원 Online Series CO 15-10, 2015.05.13.).

12. 실제로 김정은 집권 이후 국방위원회 인민무력부장직은 김영춘→김정각→김격식→

가안전보위부장 김원홍과 경찰총국장 김영철을 유입시키면서 강력한 통제기제를 북한사회의 유지기반으로 삼고 있는 것으로 보인다.

김일성과 김정일에 비해 카리스마가 부족하다는 평가를 받는 김정은이 이를 보완하기 위해 취한 조치는 바로 노동당 중심의 통치행태를 강화하는 것이다.<sup>13</sup> 김정일 시기 ‘선군정치’를 강조한 결과 군부의 영향력이 컸으나, 김정은 시기에 들어서서는 김일성이 그랬던 것처럼 노동당 중심의 통치체제가 복원되고 있는 것이다. 대표적으로 2014년 3월과 4월에 김정은이 주재한 노동당 중앙군사위원회 확대회의에서 군부의 조직문제를 논의하는 등 당의 군대 장악 노력이 전개되었고, 김정은 체제의 핵심 실세로 꼽히는 최룡해와 황병서 역시 노동당 관료 출신이다. 또한 북한은 1980년 10월 6차 대회 이후 36년만에 열리는 7차 당 대회를 2016년 5월 초에 개최할 계획을 대외적으로 공표했는데,<sup>14</sup> 이 역시 김정은 정권이 노동당 중심의 통치체제를 만들어 가기 위한 수순으로 보인다.

이처럼 김정은이 측근들에 대한 공포정치와 당 중심의 통치를 통해

---

장정남→현영철→박영식 등으로 자주 교체되었고, 총정치국장 역시 군부 출신이 아닌 최룡해, 황병서 등의 당 출신 파워엘리트들이다.

13. 김갑식의 연구에 따르면, 김일성과 김정일에 비해 수령으로서의 능력이 떨어지는 김정은의 경우 “수령 개인의 카리스마에 의존하던 정치”에서 “정치시스템에 의한 정치”로의 전환을 추구하는 것으로 본다. 김갑식, “김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계,” 『한국과 국제정치』, 제30권 제1호 (2014), pp. 29~64. 박영자의 연구 역시 김일성과 다른 김정은은 체제 통치행위의 주요 특성을 “당 대표자회의와 최고인민회의 등 공식제도를 통한 정치적 결정과 정당성 확보, 빠른 속도의 권력엘리트 구조 조정과 파격적 정책 실험, 개방적이고 인민친화적인 이미지 구축, 국제적이고 밝은 모습의 공개적 활동과 신세대 감각에 조응, ‘강하고 젊은’ 국가” 등으로 제시하고 있다. 박영자, “김정은 체제의 통치행위와 지배연합,” pp. 81~84.

14. 김정은 체제 첫 당대회: 조선중앙통신은 30일 노동당 중앙위원회 정치국 결정을 보도하며 “주체혁명 위업 사회주의 강성국가 건설위업 수행에서 세계적인 변혁이 일어나고 있는 우리 당과 혁명발전의 요구를 반영해 조선 노동당 제7차 대회를 주체 105(2016)년 5월 초에 소집할 것”이라고 전함, 『조선중앙통신』, 2015.10.30.

정권의 안정성을 확보하고 자신만의 통치 스타일을 확립하려는 시도는 대외관계, 특히 북·중관계에도 영향을 주었다. 2013년 12월 친중파로 알려진 장성택 숙청이 대표적이다. 물론 장성택 숙청 이후에도 북·중 경제협력은 기본적인 추세를 유지한 것으로 평가되지만, 중국지도부는 장성택 숙청으로 인해 큰 충격을 받았고 이는 결국 북·중 경협에도 부정적인 영향을 주었다. 실제로 2012년 ‘북·중 공동지도위원회’ 대표단 단장인 장성택이 중국을 방문하여 북·중 경협사업의 밑그림을 확정했으나, 2013년 12월 장성택 숙청 이후 관련 사업들이 지연되거나 추진되지 못하고 있는 상황이다. 김정은이 대내정책에서 노동당이라는 공식기구를 통한 정치적 결정과 정당성을 확보하려고 시도했듯이, 대외정책 특히 대중국 정책에서도 장성택 숙청의 여파를 추스르면서 개인의 영향력에 의존하여 대중국 정책을 결정하고 추진하기 보다는 노동당 국제부로 대표되는 공식적인 대외정책 기구를 통해 제도화하려는 시도를 할 가능성도 있다.

둘째, 북한 김정은 체제의 정당성 확보·유지를 위해서는 경제난 극복이 매우 중요하다. 최근 북한의 경제상황이 외형상 나아지고 있다는 분석이 있지만,<sup>15</sup> 북한경제가 갖고 있는 근본적이고 구조적인 문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 따라서 김정은 정권은 부족한 카리스마를

---

<sup>15</sup> 한국은행에 따르면 2014년 북한의 실질 국내총생산(GDP)이 전년대비 1% 증가한 것으로 추정하고, 그 이유로 2012년 6월 28일 발표한 ‘우리식 사회주의 경제관리 방침’과 2014년 5월 30일 발표한 생산·분배 독립 재산제 확대 조치 등 북한의 경제발전을 위한 적극적인 자세를 들고 있다. “2014년 북한 경제성장률 추정 결과,” 『한국은행 보도 자료』, 2015.7.17., 美 의회조사국(CRS) 보고서 역시 “2014년에 발표된 일련의 임시 경제개혁(5·30 조치)으로 인해 2015년에 들어서면서 북한이 약간의 경제성장(modest economic growth)을 이루었고 주민들의 생활수준도 향상되었다”고 분석했다. Congressional Research Service (2015), “North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation,” <<https://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R41239.pdf>>. (검색일: 2015.10.30.).

메우고 권력을 공고화하기 위해 경제문제 해결을 통한 민심사기 정책을 구사하고 있다. 2012년 이후 6·28방침(우리식 경제관리방법)을 내놓고 개혁적 경제관리와 경제특구, 경제개발구 등의 개방정책을 선보였고, ‘5·30조치’를 통해 농가가 생산량의 60%를 갖고, 40%는 국가에 납부하는 형태의 경제개혁을 본격화하고 있다. 공업부문에서는 2015년에 ‘지배인 책임경영제’-즉, 지배인은 물자조달, 생산물 판매, 노동자 고용 등 경영과 관련된 사안을 독립적으로 결정-를 시도하고 있다. 또한 북한이 경제특구와 경제개발구를 마련하여 외자유치를 통한 경제개발에 박차를 가하고 있는데, 현재 북한식 경제개발구역은 황금평 등 5개 경제특구를 포함하여 총 24개에 달한다.<sup>16</sup>

그러나 북한 핵문제 해결과 북한 정권의 개혁·개방 조치 없이 경제난관을 해결한다는 것은 분명 한계가 있다. 김정은의 북한체제는 국가 소유제도와 북한식 사회주의 경제체제를 유지하고 있는 상황에서 큰 변화는 없을 것으로 예상된다. 특히 북한의 심각한 경제난을 극복하기 위해서는 개혁·개방과 정권 유지 간의 딜레마를 해결해야 한다. 즉, 북한은 경제난 극복을 위해서 개혁·개방이 필요하지만, 이로 인해 정권의 안보가 위협받을 수 있다. 이 과정에서 북한 지도부가 선택한 대안은 선택적 개혁과 제한적 개방이었다. 앞으로도 한동안 북한은 현 체제가 통제력을 유지한 상태에서의 제한적 개혁·개방을 선택할 가능성이 높을 것이다.

셋째, 김정은 체제가 직면한 대외적인 과제는 외교적 고립의 탈피이다. 북한의 외교적 고립 탈피의 핵심 변수는 북·미관계 개선이다. 북한에 대한 미국의 관심을 고려할 때, 북·미관계 개선의 최우선 과제는 결

---

<sup>16</sup> 『한국경제』, 2015.11.19.

국 핵문제일 수밖에 없다. 하지만 문제는 북한이 핵을 포기할 의사가 전혀 없다는 점이다. 북한은 오히려 미국의 대북 적대시 정책에 대한 비난을 계속적으로 쏟아내고 있고, 미국 역시 ‘전략적 인내’라는 대북 정책 기조를 여전히 유지하고 있다는 점에서 북·미관계 개선은 실마리가 보이지 않는다. 또한 북한은 공식적으로 스스로를 ‘핵국가’로 부르기 시작했으며, 2013년 2월 3차 핵실험에 이어 2016년 1월에는 또다시 4차 핵실험을 강행하는 등 공격적이고 도발적인 정책을 지속하고 있다. 이와 같은 북한의 공격적 대외정책이 한동안 이어질 가능성이 높다는 점에서 북·미관계 개선의 가능성은 높지 않고 북한의 대외적 고립의 탈피도 쉽지 않을 전망이다.

넷째, 김정은 체제가 직면한 또 다른 대외 과제는 경제난 극복에 필요한 외부 지원 확보라고 할 수 있다. 자생적 성장의 동력을 마련하지 못하고 있는 북한 경제의 현실을 감안할 때, 북한에 대한 외부 지원이 필수적임에도 불구하고 북한은 김정은 체제 수립 이후에도 핵과 미사일 개발을 지속함으로써 국제사회의 제재를 자초하고 있다. 그 결과 북한의 열악한 경제 상황은 지속되고 있으며, 결국 외부 지원이 다시 필요한 상황이 반복되고 있다. 하지만 현재 북·미관계는 교착상태에 있고, 남북경색 국면이 지속되고 있으며, 북한의 러시아·유럽·일본 등과의 관계 개선 노력 역시 별다른 성과가 없다는 점에서, 가장 중요한 외부 지원 국가는 중국이 될 수밖에 없다.

북한의 최대 교역국은 중국으로서, 북·중 무역은 2000년 4.9억 달러, 2005년 15.8억 달러, 2010년 34.7억 달러, 2013년 65.4억 달러, 2014년 63.6억 달러(수출 28.4억 달러, 수입 35.2억 달러)를 기록했다.<sup>17</sup> 2014

<sup>17</sup> “北 지난해 대중 교역 2.5%감소...65.4억달러,” 『아시아경제』, 2015.1.30.

년 북·중 교역 규모는 전년대비 2.8% 감소했는데, 이는 주로 석탄과 철광석 등 천연자원에 주로 의존해 온 북한의 중국에 대한 수출이 급감했기 때문인 것으로 보인다. 특히 북한의 전체 무역에서 중국이 차지하는 비중은 2007년 73%, 2009년 79%, 2010년 83%, 2012년 90%, 2013년 89.1%로 증가했다.<sup>18</sup> 북한은 현재 90% 수준인 대중국 수출의 존도 극복을 위해 대외무역을 다각화하고 외자유치에 총력을 기울이고 있다. 2013년 3월 31일 당 중앙위원회 전원회의를 통해 대외무역 다각화를 제시했고, 2014년 6월에는 대외교역을 관할하는 무역성과 외국자본 유치를 전담하는 합영투자위원회, 경제특구 개발 임무를 담당하는 국가경제개발위원회 등을 통합해 ‘대외경제성’을 신설했다.<sup>19</sup> 이는 곧 북한이 대외경제관계를 다각화하려는 시도이자 북·중 간 정치·외교적 경색 국면이 장기화될 가능성을 대비하여 과도한 대중국 의존도에서 벗어나려는 시도라는 점에서 향후 북·중관계의 방향 및 북·러관계의 강화 등과 관련하여 주목할 필요가 있다.

이를 종합할 때, 외부와 단절되어 있는 북한이 경제개발을 통한 북한경제살리기에 성공할 가능성은 희박하고, 김정은 식의 공포정치와 사회통제 체제는 장기적으로 체제 불안정성을 보일 가능성이 크다.

결국, 북한은 핵개발을 필두로 한 핵·경제병진노선을 포기하지 않을 것으로 보인다. 북한 핵개발은 군사적 안보용으로도 활용되지만, 김정은 정권의 연착륙 및 자신의 군사지도자 이미지(수령체제 존속) 확립을 위해서라도 핵개발과 전략미사일 개발은 지속될 것으로 보인다.

<sup>18</sup>. 한국무역협회 자료에 따르면, 2013년 북한의 전체 대외무역 총액(73억 달러) 중에서 중국이 약 90%(65억 4500만 달러)로 압도적인 1위를 기록했고, 2위는 러시아로 1억 400만 달러에 그쳤다.

<sup>19</sup>. “북, 외자유치·경협 총괄 ‘대외경제성’ 출범,” 『연합뉴스』, 2014.6.20.; “북, 대외경제 관계 활성화...세계 각국과 교류협력 확대,” 『CBS 노컷뉴스』, 2015.2.13.

2015년 북한의 대남정책은 8·25합의를 계기로 유화적인 대남정책 행태를 보이고 있으나, 북한의 ‘양면전략’의 대남정책은 바뀌지 않고 있다.

북한의 대남정책으로 ‘통일대전’ 구호를 생각해 본다면, 최근 8·25합의에도 불구하고 핵개발을 통한 강경한 대남정책은 체제경쟁 차원에서 지속적으로 수행될 것이다. 왜냐하면, 북한은 남한과의 군사적 긴장감 조성을 통하여 내부 정치를 지배하고 미국의 군사적 압박과 경제봉쇄 정책에 맞서는 반제국주의 논리를 전개시켜 체제정통성 확립에 활용하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 북한은 남한의 경제적 지원과 협력이 절실하다는 점에서 대남정책상의 변화도 가능하다. 즉, 과거 선대 김정일이 유도해 왔던 ‘정경분리’ 원칙과 ‘체제보장’ 조건을 남한에 제시하면서 ‘북한식 유일체제’의 안정적 구동과 ‘북한 경제발전’이라는 두 마리 토끼를 잡으려 할 것이다.

2015년 10월 노동당 창건 70주년 행사에서 군사퍼레이드가 과거와 크게 다르지 않았던 이유로 핵실험 감행 시 미국뿐만 아니라 중국과 러시아 등의 주변국과의 외교에 큰 타격을 받을 것을 우려했을 것으로 보인다. 그러나 북한은 최근 4차 핵실험과 함께 장거리미사일 발사 실험을 강행함으로써 국제사회로부터 고립을 자초하고 있다.

북한은 대외정책에 있어서도 다변화전략을 선보이고 있다. 북·일 관계정상화, 북·러 경제협력관계 구축 등에서 나타나듯이 북한은 사회주의권 국가뿐만 아니라 자본주의 국가들과도 경제협력관계를 구축함으로써 장기적으로 북한과의 우호관계 형성을 도모하고 있다. 특히 2015년 10월 중국 류윈산 정치국 상무위원의 방북을 계기로 북·중 간의 경색 국면이 점차 회복될 것이라는 전망도 가능하지만, 류윈산 상무위원이 ‘북핵불용’ 원칙을 강조했다라는 점을 감안한다면 북한 핵문제의 진전 없



이 북·중 경제교류가 회복될 것으로 보기에는 한계가 있다.

또한 북한은 외화벌이를 위해 해외 근로자 파견에 공을 들이고 있고,<sup>20</sup> 베트남·인도네시아·라오스 등에서의 투자유치에도 전력을 기울이고 있으며,<sup>21</sup> 북·러 경제협력은 가시화 단계에 있으나 북한 경제상황이 중국의 영향력 하에 있다는 점에서 향후 북·러 간 경제협력의 시너지는 기대만큼 크지는 않을 것으로 예상된다. 해외에서의 외화벌이 역시 김정은 통치자금으로 유입될 가능성이 커서 북한경제에 직접적 영향을 미치지 못할 것으로 예상된다.

여기서 주목해야 할 대목은 다변화된 북한 외교행태는 어디까지나 전술적 측면의 소폭변화라는 것이다. 김정은 정권은 ‘북한식 사회주의’를 고수하는 정치목표와 외교전략 틀에서 강경적 외교자세와 폐쇄성을 유지시킴으로써 김정은의 ‘북한경제 살리기’ 정책에 부정적 영향을 미쳤고 서방세계로부터 외교적 신뢰성을 잃게 하는 요인으로 작용해 왔다는 점이다.

## 다. 국내정세

### (1) 긍정적 환경

한반도 통일환경 조성에 긍정적인 영향을 주는 국내요인으로 첫째,

---

20. 국가정보원의 국회정보위원회 보고에 의하면 해외 북한 근로자는 약 5만 8000여 명에 달하고, 유엔 북한인권조사위원회 역시 지난해 보고서에서 전 세계 16개국에 모두 8만여 명의 북한 근로자가 일하고 있다고 밝히고 이들의 외화수입은 약 12억 달러(1조 3920억 원)에서 23억 달러(2조 6680억 원)에 이르는 것으로 추산했다. 『중앙일보』, 2015.11.10.

21. 리룡남 대외경제상을 단장으로 하는 10여 명의 북한 경제대표단이 2015년 10월 26일 베트남에서 투자 설명회를 개최했고, 부 후이 호앙 베트남 산업무역부 장관 등 주요 경제 부처·기관장을 만나 경제협력 방안도 논의하였다. 『연합뉴스』, 2015.10.27.

‘통일대박’론과 통일준비 강화를 들 수 있다. 박근혜 대통령은 2013년 2월 25일 대통령 취임사에서 행복한 통일시대의 기반을 만들겠다고 하며 통일에 대한 의지와 포부를 천명하였다. 이어 2014년 1월 6일 실시된 대통령 신년기자회견에서 ‘통일은 대박’이라는 발언을 하여 국내외의 반향을 일으켰다. 그리고 2014년 2월 25일에는 통일준비위원회를 만들겠다고 하였다. 2014년 3월 21일 「통일준비위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」(대통령령 제25265호)이 제정되었고, 2014년 7월 15일 통일준비위원회 명단을 발표함으로써 대통령 직속의 통일준비위원회가 출범하였다. 또한 박근혜 대통령은 2014년 3월 28일 독일 드레스덴에서 「한반도 평화통일을 위한 구상」을 발표하였다. 통일부는 2014년 2월 6일 발표한 2014년 업무보고에서 ‘한반도의 지속가능한 평화구축,’ ‘한반도 신뢰프로세스 본격 가동’과 함께 ‘한반도 통일시대 준비’를 2014년 3대 중점 추진계획으로 발표하였다. 이어 통일부는 2015년 1월 19일 업무보고에서 ① 국민이 참여하는 통일준비, ② 북한과 함께하는 통일준비, ③ 국제사회와 함께 하는 통일준비 등 3가지 차원에서의 통일준비 추진전략을 발표하였다. 2015년 8월 20일에는 평화통일기반구축법(안)이 입법예고되었다. 평화통일기반구축법(안)은 국가와 지방자치단체의 책무, 통일준비위원회 및 관련 기구의 법정화, 평화통일기반구축기본계획의 수립, 전담조직과 인력, 통일전문인력의 양성, 통일영향평가, 민간 연구활동 지원, 평화통일재단 설립 등의 내용을 담고 있다. 한편, 박근혜 대통령의 통일대박 발언 이후 주요 언론 매체에서도 통일 관련 기획보도와 사회운동을 통해 통일 분위기 확산에 나서는 모습을 보이고 있다.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> 대표적으로 조선일보는 2014년 ‘통일은 미래다’라는 기획보도를 한 데 이어 2015년에는 ‘통일나눔펀드’ 운동을 전개하고 있다. KBS는 2014년 3월 9시 뉴스를 통해

둘째, 통일 공감대가 확산되고 있다. 박근혜 대통령의 통일대박 발언과 이후 정부 차원의 통일준비 강화와 평화통일을 위한 노력, 주요 언론매체의 통일 관련 연속 기획보도 등으로 인해 국민들 사이에 통일에 대한 공감대가 확산되고 있다. 발표하는 기관마다 차이가 있기는 하지만 전반적으로 통일에 대한 우호적인 분위기가 확산되고 있는 추세를 보이고 있다. 서울대학교 통일평화연구원이 2014년 실시한 통일의식조사 결과에서는 통일이 필요하다는 응답이 전년도인 2013년에 비해 1% 증가한 반면 통일이 필요없다는 인식은 2013년 대비 2% 감소하였다.<sup>23</sup> 특히, ‘통일이 필요없다’는 응답률이 40대와 50대 이상에서는 큰 폭으로 감소하였다.<sup>24</sup> 민주평화통일자문회의(이하 ‘민주평통’)가 전국 성인남녀 1,000명을 대상으로 실시한 2015년도 1/4분기 통일여론조사결과에서도 통일에 대한 관심과 공감이 증가한 것으로 나타나고 있다. 2014년 하반기와 비교해 통일의 필요성에 대한 국민들의 공감도가 8.0% 이상 상승하였다.<sup>25</sup> 통일연구원의 2014년 여론조사에서는 통일이 필요하다는 응답이 69.3%, 필요하지 않다는 응답이 30.7%로 나타났다.<sup>26</sup> 이는 2000년대에 통일의 필요성이나 당위성을 인정하는 비율이 지속적으로 감소한 것을 감안하면 매우 고무적인 현상으로 평가할 수 있다. 통일의 필요성 인정 비율은 1994년 압도적 다수인 91.6%가 필요하다고 답한 이후 2005년 86.7%, 2006년 83.1%, 2009년 78.3%, 2010년 76.5%를 기록하였다.<sup>27</sup>

---

통일 문제를 집중 조명하는 연속기획물을 제작·방송하였다.

<sup>23</sup> 박명규 외, 『2014 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2014), p. 36.

<sup>24</sup> 위의 책, p. 37.

<sup>25</sup> 민주평화통일자문회의, 『2015 통일여론 1/4분기』 (서울: 민주평화통일자문회의, 2015), pp. 9, 19~20.

<sup>26</sup> 박종철 외, 『2014 남북통합에 대한 국민의식조사』 (서울: 통일연구원, 2014), p. 51.

## (2) 부정적 환경

한반도 통일환경 조성에 부정적인 영향을 주는 국내요인은 다음과 같다. 첫째, 북한의 4차 핵실험 파동으로 대북 인식이 강경한 입장으로 선회하였다. 2015년 8월 4일 경기도 서부전선 비무장지대(DMZ)에서 목함지뢰 폭발사건이 발생하였다. 이후 남북은 군사충돌의 위기 가운데 2015년 8월 22일부터 24일까지 판문점에서 남북고위급 접촉을 갖고 8월 25일 『남북고위당국자접촉 공동보도문』을 발표하였다. 이어 남북은 9월 7일 적십자 실무접촉을 갖고 10월 20일부터 26일까지 금강산 면회소에서 이산가족 상봉 행사를 하기로 9월 8일 합의하였다. 대한적십자사와 북한 조선적십자회는 2015년 10월 8일 판문점에서 남측 방문단 90명, 북측 방문단 97명의 최종 상봉 대상자 명단을 교환하였다. 명단 선정과정에서 북한은 기존의 태도와는 다르게 사망자의 경우 정확한 사망날짜를 제공해 달라고 한 남측의 요청을 받아들였다. 8·25 합의와 이산가족상봉 과정에서 북한이 보여준 기존과 다른 태도는 우리 국민들에게 북한에 대한 인식을 개선하는 긍정적인 작용을 하였다. 그러나 북한은 2016년 1월 6일, 4차 핵실험을 감행하였다. 북한의 4차 핵실험은 기존 핵실험과 다르게 수소탄실험이었다는 점과 사전에 통보하지 않고 기습적으로 감행하였다는 점에서 큰 충격을 주었다. 북한의 4차 핵실험으로 남북관계는 대화분위기에서 국제사회와의 공조를 통한 제재를 더 강화해야 한다는 강경한 입장으로 바뀌었다.

둘째, 젊은 세대의 통일 무관심이 지속되고 있다는 점이다. 사회적으로 통일에 대한 공감대를 확산하고자 노력했던 것에 비해 성과가 두드

---

27. 박종철 외, 『통일환경평가: 국내 요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한 요인, 국제 요인의 종합 평가』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 33~34.

리지게 나타나고 있지 않다. KBS가 2014년 실시한 통일의식조사에서는 통일문제에 대해 응답자의 67.7%가 ‘관심이 있다’고 긍정적인 응답을 하였지만 2013년과 비슷한 수준에 머물렀다.<sup>28</sup> 특히, 젊은 세대인 20~30대 사이에서는 통일에 대한 관심이 높지 않은 현상이 지속되고 있다. 민주평통의 조사결과 통일 필요성에 대한 인식이 40대와 60대 이상에서는 각각 83.2%와 84.2%로 높게 나타난 데 비해 20대와 30대에서는 각각 67%와 73.2%로 낮게 조사되었다. 서울대 통일평화연구원의 2014년 통일의식조사에서는 20대와 30대에서 통일이 필요 없다는 응답률이 2013년에 비해 감소한 것이 아니라 반대로 소폭 증가하였다.<sup>29</sup> 젊은 세대의 통일에 대한 무관심은 통일환경 조성에 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 젊은 세대들에게 ‘애국’이라는 감정에 호소하는 차원의 통일지지 유도보다는 젊은 세대의 눈높이에 맞는 현실적인 통일비전 및 통일편익의 제시가 필요하다.

셋째, 남남갈등 현상이 여전히 지속되고 있다. 우리사회의 통일 및 북한 문제에 대한 인식에 있어 보수적인 입장과 진보적인 입장 사이의 간격이 줄어들었고, 외형적으로는 교류협력을 반대하거나 북한인권의 심각성을 부정하지 않고 있다. 그러나 통일 추진의 가장 큰 걸림돌인 남남갈등 현상이 여전히 지속되고 있다. 북한을 적대적인 관계로 이해하는 입장과 교류협력의 상대방으로 이해하는 입장, 북한을 압박하여 변화시켜야 한다는 입장과 지원을 통해 변화시켜야 한다는 입장이 팽팽선을 달리고 있다. 북한인권 문제에 있어서도 인권의 보편성에 입각한 정책을 추진해야 한다는 입장과 남북관계의 특수성을 반영해야 한다는 입장이 맞서고 있어 북한인권법이 10년째 제정되지 못하였다. 이

<sup>28</sup>- KBS 9시 뉴스, 2014.8.15.

<sup>29</sup>- 박명규 외, 『2014 통일의식조사』, p. 37.

와 같은 여러 요인들이 복합적으로 작용하여 남남갈등의 극단화와 이념지향의 동맹정치가 고착화되고 있다. 남남갈등은 통일·대북정책의 일관성 부족, 한반도 통일에 대한 주변국들의 상이한 이해관계, 통일·대북정책의 과실을 빨리 얻고자 하는 조급함 등 국내외의 여러 요인에 기인한다. 남남갈등을 완화하고 국민적 합의기반에 토대를 둔 통일을 추진하기 위해서는 정권에 관계없이 일관되게 지속될 수 있는 통일·대북정책의 마련의 필요하다. 진보적 통일담론과 보수적 통일담론의 장점을 결합시키는 새로운 통일담론이 마련되어야 한다.

넷째, 흡수통일이라는 용어의 사용도 남남갈등을 부추기고 북한의 반발을 사는 주요 요인으로 작용하고 있다. 북한은 우리의 통일정책을 ‘체제통일’ 또는 ‘흡수통일’이라고 비난하고 있다. 예를 들어 북한 조선중앙방송은 2014년 4월 3일 “박근혜가 말하는 통일이란 우리(북한)의 사상과 제도를 해치고 이른바 자유민주주의 체제를 이식시키기 위한 반민족적인 체제통일”이라고 원색적으로 비난하였다. 또한 조국평화통일위원회(조평통)는 2015년 3월 15일 대변인 담화를 통해 “통일준비위원회라는 것이 그 무슨 신뢰조성과 교류협력, 평화통일을 실현하기 위한 기구가 아니라 철두철미 흡수통일 모략기구이며 흉악한 체제대결의 망상을 추구하는 대결의 돌격대”라고 비난하였다.<sup>30</sup> 우리 헌법 제4조는 ‘자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일’을 천명하고 있다. 흡수통일이란 용어는 우리 헌법의 정신과는 다르게 무력에 의한 통일, 강제적인 통일로 오해될 수 있다. 또한 흡수통일에 대한 혼란된 메시지가 발산되어 통일담론이 신뢰성을 얻지 못하고 있다. 평화통일을 달성하기 위해서는 흡수통일이란 용어의 사용을 지양하고 헌법 제4

---

<sup>30</sup> 『로동신문』, 2015.3.15.

조에서 규정하고 있는 평화통일이라는 용어가 우리 사회에서 일반적으로 사용될 수 있어야 한다.

다섯째, 우리 사회 내부에서 통일·대북정책과 관련하여 사회 여론을 주도할 수 있는 정책추진세력 또는 정책동맹의 형성이 부족하다. 통일 담론을 공유하고 통일·대북정책을 안정적·지속적으로 추진할 수 있는 사회세력이 증장기적으로 형성되어야 한다. 통일문제를 이끌고 나가야 할 청년 세대, 북한사회에 대한 경험이 있는 탈북민들 가운데서도 바로고 균형감 있는 통일리더들을 키워내야 한다. 또한 통일공감대의 확산과 평화통일의 추진을 위해서는 올바른 방송문화의 확산이 중요하다. 이를 위해서는 공영방송의 통일·북한 관련 방송 시간 확대, 종합 편성채널(중편) 프로그램의 공정성 및 객관성 담보 등이 이루어져야 한다.

### 3. 통일담론 3.0

한반도를 둘러싼 통일환경의 변화는 새로운 통일담론의 필요성을 제기하고 있다. 통일담론 3.0 시대는 이명박 정부에서 싹을 틔워 박근혜정부에 들어서면서 본격적으로 시작되었다.

박근혜정부 출범 이후 통일담론 3.0시대가 출범했다고 보는 가장 큰 이유는 바로 통일이 국가정책적 목표로 등장하기 시작했고, 국민들은 통일을 국가발전전략으로 이해하기 시작했기 때문이다. 이러한 변화는 기존의 대북정책 위주의 통일정책이 통일외교정책 및 통일준비정책으로 확장된 것에서도 확인할 수 있다. 아울러 박근혜정부 출범과 비슷한 시기에 발생한 북한 내부 권력교체와 그에 따른 체제 불안정성, 중국의 G2 부상과 미국의 아시아 재균형 전략에 따른 동북아질서의 새

로운 변화, 그리고 한국 내부에서 나타나고 있는 기능주의 통합 논의에 대한 한계 인식 및 새로운 초당적 통일 논의 분위기 등도 이전과는 다른 새로운 변화로 볼 수 있기 때문이다.

통일담론 3.0은 기존의 통일담론을 계승하고 있다. 즉, 우리가 구상하는 통일의 기본 형태가 1국가, 1체제, 1정부, 1민족의 완전하고 포괄적인 통일이며, 분단과 일제 강점기 이전의 상태로 돌아가는 것이라는 점에서, 통일담론 3.0은 자유·민주·복지·평화로 함축할 수 있는 헌법정신을 구현할 수 있는 가치공동체 실현이라는 기존의 통일담론을 계승하고 있다.

새로운 통일환경 변화에 대응하기 위해 통일담론 3.0은 아래와 같은 기본방향을 설정할 필요가 있다. 첫째, 통일담론 3.0시대는 북한에 대한 인식 변화가 필요하다. 통일담론 1.0과 2.0시기에는 북한에 대해 극단적이고 일방주의적 인식을 견지하였다. 즉, 통일담론 1.0시기에는 북한은 공존할 수 없는 적대적 집단이자 이념에 눈이 멀어 민족을 팔아먹은 괴뢰집단이었던 반면, 통일담론 2.0시기 북한은 공동의 이익을 추구하는 합리적 사고가 가능한 협상 대상이었다. 이러한 점에서 볼 때, 통일담론 1.0과 2.0시기의 통일·대북정책의 실패는 북한에 대한 인식의 오류에서 비롯되었을 가능성이 크다. 따라서 새로운 통일담론 3.0시대에는 통일이 북한과 남한에 모두 이익을 가져다 줄 것이며, 남북이 모두 통일을 위해 합리적인 선택을 할 것이라는 고전 경제학적 합리주의적 인식의 변화가 필요하다. 즉, 통일담론 2.0시기의 실패는 북한을 합리적으로 보았기 때문에 실패한 것이 아니라 '무엇'을 위해 합리적인가에 대한 일방주의적 인식으로 실패한 것이다.

통일담론 2.0 시대의 북한의 대외정책은 폐쇄적 수령체제를 유지하는 것에 초점이 있었다. 따라서 교류와 협력정책에서 북한이 목표로



한 것은 통일이 아니라 체제의 유지였으며, 그 목표를 위해 교류·협력 정책을 이용한 것으로 볼 수도 있다. 체제 유지를 위해서 교류와 협력이 불가능해지더라도 국지도발이 필요하다는 북한의 인식이 합리적인지 아닌지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 하지만 남한에 있어 북한은 공동의 이익을 위해 최선의 선택을 할 수 있는 합리적 국가가 아니며, 자신의 체제 유지를 위해서라면 남한의 평화와 국익을 위협하는 무력도발까지도 감행할 수 있는 존재임은 분명하다. 따라서 북한의 실제적 행태를 바탕으로 북한에 대한 인식을 명확히 하는 것이 새로운 통일담론의 첫 번째 과제임은 부인할 수 없다.

박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스는 북한이 합리적인지 또는 적대적인지와 같은 구체적 인식을 가정하지 않는다. 대신 북한의 행태, 특히 합의 이행 여부에 따라 정책 및 전략이 결정된다. 한반도 신뢰프로세스는 북한의 행동에 따라 협력과 압박의 정도가 결정된다고 제안한다. 이러한 북한 인식의 변화는 수동적, 반응적 인식으로 볼 수 있지만 통일담론 1.0과 2.0의 한계를 바탕으로 한 발전으로 간주할 수도 있다.

둘째, 통일담론 3.0시기에는 통일에 대한 인식을 새롭게 해야 한다. 1국가, 1체제, 1정부, 1민족의 완전하고 포괄적인 통일, 분단과 일제 강점기 이전의 상태로 돌아가는 것이 통일의 기본 형태이며 자유, 민주, 복지, 평화로 함축할 수 있는 헌법 정신을 구현할 수 있는 가치공동체 실현을 목표로 해야 한다는 점에서 통일담론 3.0은 기존의 통일담론을 계승해야 한다. 박근혜정부의 민족공동체 통일방안의 발전적 계승을 통해 “작은 통일에서 큰 통일을 지향”한다는 점에서 통일담론 2.0의 통일인식을 계승하고 있다.

셋째, 통일담론 3.0시기에는 통일의 명분을 새롭게 고민해야 한다. 통일담론 1.0과 2.0시기에는 민족의 동질성 회복을 통일의 명분으로

삼았다. 이러한 민족주의적 통일담론은 통일의 당위성을 담보함에 있어 현재도 여전히 유효하지만, 최근 한반도를 둘러싼 통일환경 변화, 즉 미·중 경쟁관계 심화로 대표되는 국제정세의 급격한 변화, 북한 김정은 체제의 불확실성과 불안정성 증대 및 대남 전략의 변화, 그리고 우리 사회 내부의 통일환경 변화 등에 대처할 수 있는 새로운 통일 명분을 모색해야 할 시점이 도래했다.

특히 ‘중국의 부상’과 미국의 ‘아시아 재균형’ 전략에 따른 갈등구도 속에서 기존의 민족주의적 통일담론은 우리에게 부메랑으로 나타날 가능성이 크다. 또한 대다수 국민의 인식 속에 자본주의적 가치체계가 자리잡은 상태에서 민족주의에 기반한 통일의 당위성은 약해질 수밖에 없다. 북한 김정은 체제가 민족주의적 통일담론을 갈수록 희석시키고 있다는 점 역시 민족주의적 통일담론을 보완할 통일의 명분이 필요함을 보여준다.

한반도는 분단이라는 지병을 앓고 있는 사람과 같다. 지병을 앓고 있는 사람은 교우관계, 직장생활 등 활동 제약이 있을 수밖에 없으며 지병의 치료를 위해 많은 비용을 지출하고 있다. 남한 역시 분단으로 인해 외교, 경제에 제약을 받고 있으며 수많은 분단 비용을 지출하고 있다. 지병을 치료하지 않은 한 행복은 요원한 것처럼 분단을 극복하지 않는 한 한국의 미래는 불투명할 것이다.

박근혜정부는 민족의 재결합뿐만 아니라 국가 발전과 국민의 행복을 통일의 명분으로 제시하였다. 분단 이전으로의 회귀를 의미하는 과거 관점이 아닌 남북한 주민의 행복과 통일 한반도 국가의 발전, 즉 미래지향적 관점을 제시한 것이다. 안보와 외교의 국가적 관점의 통일에서 개인의 행복에 초점을 둔 개인적 관점으로 통일을 제시했다는 면에서 의미가 있다.

넷째, 통일과정에 대한 이론적 틀에 대한 재고가 필요할 것이다. 남한은 기능주의에 기반속에서 “조건적 상호주의”와 “포괄적 상호주의”의 한계를 경험하였다. 북한 자체에 대한 인식론적 접근을 포기하고 북한에 행태에 기반하여 단계적 통합을 추구하는 통일담론 3.0 하에서의 이론적 틀은 기능주의를 유지하며 행동에 기반을 둔 상호주의로 귀결될 수 밖에 없다

다섯째, 통일담론 3.0시기의 통일전략은 점진적·단계적 통일전략을 유지하되 실행 과정에서 계단식이 아닌 우선 순위에 기반한 병렬식으로 전환할 필요가 있다. 통일담론 1.0과 2.0시기에 법과 사회제도의 통합 및 남북 주민 간 심리적·문화적 통합은 정치적 통일 이후의 과제였다. 이러한 계단식 접근은 결과적으로 분단 현상이 유지되고 고착화되는 결과를 초래한 반면 실질적인 통일준비는 소홀해지게 되었다. 따라서 이러한 문제의식을 바탕으로 북한의 변화를 목표로 하는 통일기반 구축 전략을 중심으로 하여, 통일 이후의 청사진과 미래상을 제시하는 통일준비 전략, 남북 주민 간 심리적·문화적 통합전략을 병렬적으로 추진할 필요가 있다.

여섯째, 통일담론 3.0시대에는 국민·북한·국제사회 모두가 행복한 한반도 통일시대를 열기 위해 신뢰를 중심으로 통일정책을 펼쳐나가야 한다. 우리 국민을 대상으로 당위에 기반한 통일정책을 추진함과 동시에 통일의 실질적·현실적 편익에 대한 약속, 그리고 통일 이후 생활여건 하락 등에 대한 불안감을 제거할 수 있는 정책을 제안해야 한다. 북한주민에게는 경제적 성장과 인권보호 및 인도적 지원에 대한 약속을, 엘리트에게는 신변 안전 보장 등을 약속하고 평화공영을 제안해야 한다. 또한 국제사회에 대해서는 국제질서의 불안정성 속에서 한반도 통일이 갖는 세계사적 의미와 통일이 해당 국가에 실제적 이익으

로 작용할 수 있음을 강조하는 정책을 펼쳐야 한다.

박근혜정부는 한반도 신뢰프로세스로 대표되는 안보정책과 북한 변화정책, 통일 공공외교와 동북아 평화협력 구상으로 대표되는 통일외교 정책, 그리고 통일준비위원회로 대표되는 통일준비 정책을 제안하였다. 사실상 통일정책을 구성하는 네 가지 정책이 완성된 형태로 제시한 최초의 정부였다. 또한 이러한 정책이 동시에 진행되고 있다는 점 역시 최초이다.

마지막으로 통일담론 3.0시대는 통일정책에 대한 새로운 접근이 필요하다. 즉, 사회적 합의를 바탕으로 하여 정권이 바뀌어도 정책의 일관성이 유지되는 지속가능한 접근, 국제·국내·대북전략을 결합하고 안보·경제·문화·대외 관계를 결합하는 포괄적 접근, 신기능주의적 교류협력과 평화정착의 병행, 정부·지자체·시민사회 등 행위자를 연계하는 협력적 접근, 북한의 변화를 유도하고 국제무대로 끌어낼 수 있는 포용적 접근, 자유·민주·인권·평화 등과 같은 보편적 가치에 기반하여 통일 관련 당사자별 맞춤형 편익을 발굴하는 보편타당한 접근 등이 그것이다.

### Ⅲ. 통일담론 3.0시대 통일·대북 전략

통일담론 3.0시대의 통일전략은 기존의 장점을 계승하면서 새로운 통일환경 변화에도 부응해야 한다는 점에서 복합적이고 유기적으로 구상되고 추진되어야 한다. 아래에서는 통일담론 3.0시대의 통일전략을 3가지 차원-대외전략, 국내외 통일네트워크 구축 전략, 북한 변화 전략으로 접근한다.

#### 1. 대외전략

##### 가. 미·중에 대한 균형외교와 복합외교

통일담론 3.0시대 우리의 대외전략의 핵심은 미·중에 대한 균형외교와 복합외교 추진이다. 현재 글로벌·지역적 차원에서 전개되고 있는 미·중 경쟁관계는 갈수록 심화될 것이고, 이는 곧 한반도 통일에 부정적인 영향을 줄 가능성이 높다. 따라서 미·중의 이해관계를 글로벌 차원과 동북아시아 지역 차원, 그리고 한반도 차원으로 분리하여 접근할 필요성이 있다.

먼저, 미·중관계를 평화적으로 유지하는데 통일된 한반도가 전략적으로 유용하다는 논리를 개발하여 두 강대국을 설득할 필요가 있다. 특히 한반도 문제는 미·중의 이익에 일치되는 거의 유일한 분야임을 부각함으로써 한국 이익 중심의 통일담론을 극복할 수 있다.

한반도 통일과정에서 갈수록 중요한 역할을 수행하고 있는 중국을 활용할 수 있는 방안도 강구해야 한다. 이를 위해서는 먼저, ‘Top-Down’ 방식의 고위급 대화와 정상회담 등을 활용한 협력 기제를 마련함으로써 양국의 정치안보적 현안을 해결해야 한다. 즉, 한·중 간에 운

영 중인 4대 전략 채널-청와대 국가안보실장과 중국 외교담당 국무위원 간 고위 전략 대화, 양국 외교장관 간 외교안보대화, 국책연구기관 합동전략대화, 정당 간 정책대화-등을 활용하여 북한의 불안정 가능성과 이로 인해 초래될 다양한 형태의 위기상황에 대처하기 위한 한·중간의 협력방안을 포괄적으로 논의해야 한다. 또한 한·중 양국은 협력의 초점을 우선적으로 한반도의 평화와 안정 확보에 집중하고, 공동노력을 통해 상호신뢰를 확립한 후 궁극적으로 통일문제에 대한 논의를 추진해야 한다.

한국이 중국과 통일문제를 본격적으로 논의(협의)하는 것은 미국의 의구심을 촉발시킬 수 있다는 점에서 한·중협력 못지않게 미국과의 공조에도 주의가 필요하다. 미국과의 사이에 존재하는 다양한 채널을 적극적으로 가동하여 통일문제와 북한 핵문제 해결 사이의 상관성을 충분히 설명하고 또 한·중관계가 한반도 문제를 해결하는 데 도움이 됨을 설득할 필요가 있다.

이밖에도 한·미·중 전략대화를 개최하고, 남·북·중관계의 선순환 구조를 추구하는 등 ‘복합외교’를 전개해야 한다. 먼저, 한·미·중 3자협의를 통해 북한 비핵화, 북한의 개혁·개방 등에 대한 공감대를 형성하고, 기본전략에 대한 공동원칙을 마련할 필요가 있다. 또한 한·중 공동으로 북한의 개방과 남북교류를 유도함으로써 한반도의 안정을 도모하는 동시에 한·중관계와 남북관계의 선순환을 추구해야 한다.

#### 나. 통일외교 및 통일공공외교 강화

북한의 개방을 위한 국제공조 확대, 한반도 미래상에 대한 국제사회의 공감대 확대, 국제사회에 한반도 평화통일의 의미와 효과 확산, 통일에 대한 국제사회의 이해와 협조를 구하기 위해서는 통일외교를 강

화하여야 한다. 통일담론 3.0시대에 변화하는 북한정세와 한반도를 둘러싼 안보환경에 맞추어 주변4국에 대한 통일외교 전략을 수립하고 추진하여야 한다. 이를 위해서는 양자외교, 3자외교, 다자외교 등 다양한 외교 채널을 활용하고, 국책연구기관을 활용한 1.5 트랙 및 2 트랙의 접촉이 확대되어야 한다.<sup>31</sup>

통일담론 3.0시대는 기존과 다르게 공공외교(public diplomacy)의 중요성이 갈수록 중요해지고 있다는 점에서 통일공공외교를 강화해야 한다. 공공외교는 전통적인 정부 간 외교와는 달리 다른 국가와 국민을 대상으로 하는 외교를 지칭하는데, 21세기의 신 공공외교에서는 구 공공외교와는 달리 정보통신기술의 발달로 인해서 유튜브와 같은 ‘글로벌 사이버 스페이스’가 외교의 새로운 대상으로 등장하였다는 점이 주목된다.<sup>32</sup>

공공외교는 다음과 같은 점에서 우리에게 중요한 의미를 갖는다. 먼저, 군사력과 경제력에 기반한 국가 간 관계는 막대한 비용이 수반되는 고비용 구조인데 비해, 소프트파워에 기반한 공공외교는 상대적으로 저비용 구조의 국가 간 관계를 가능하게 한다. 또한 안보와 경제에 있어 미국과 중국에 대한 의존도가 높은 우리에게 공공외교는 강대국은 물론 약소국 국민들의 마음을 얻음으로써 강대국에 대한 의존도를 완화할 수 있는 중요한 외교적 기제이다. 다시 말해 공공외교는 안보나 경제적 측면에서 어느 특정 국가에 포획되거나 과도하게 의존함이 없이 강대국들과 호혜적인 관계를 구축할 수 있는 이른바 ‘피봇 국가

---

31. 박종철 외, 『평화통일원칙에 대한 공감대 확산 전략』(통일부 정책연구용역 결과보고서, 2015.6.), pp. 41 ~42.

32. 김태환, 『한국형 중견국 공공외교: 자유주의적, 구성주의적 접근』(서울: 국립외교원 외교안보연구원, 2014), p. 14.

(pivot state)’를 추구할 수 있는 외교 영역이다.<sup>33</sup>

따라서 통일담론 3.0시대 한반도 평화통일에 대한 국제적 협력네트워크를 형성하기 위해서는 통일 공공외교를 확대하여야 한다. 통일 공공외교가 성공하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 과제들이 극복되어야 한다. 먼저, 공공외교에 통일을 접목시켜야 한다. 현재 공공외교 활동은 통일과의 연관성이 부족하다. 공공외교의 영역을 확대하고 이를 통일과 결합시키는 작업이 필요하다. 지식외교 중심에서 탈피하여 문화외교, 스포츠외교, 미디어외교 등 다양한 영역에서 공공외교 활동 및 이와 연계된 통일 공공외교 활동이 이루어져야 한다.<sup>34</sup> 다음으로, 통일 공공외교는 포럼, 강연, 연구 등 인적 교류에 편중되어 있다는 점에서 앞으로는 공연, 전시, 스포츠, 관광 등과 같은 다양한 매체의 개발이 필요하다. 라디오, TV, 인터넷 매체, SNS 등을 통일 공공외교의 매체로 활용하고, 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF), 아세안+3(ASEAN+3), 동아시아정상회의, 한·중·일 협력사무국 등과 같은 다자안보협력기구를 적극 활용하여야 한다.<sup>35</sup> 그 다음으로, 통일 공공외교의 주요 대상인 해외 차세대 지도자, 청소년 등을 대상으로 국제회의 개최, 인적교류 프로그램 개발 등의 활동을 전개하여야 한다. 또한 한국국제교류재단 및 재외동포재단의 프로그램을 활용하여 800만 재외동포들을 통일 공공외교의 협력자로 활용하기 위한 다양한 방안을 강구하여야 한다.<sup>36</sup> 마지막으로, 유관 부처 관련자를 중심으로 가칭 ‘통일 공공외교 기획단’을 구성·운영하여 통일 공공외교 업무를 전

---

33. 위의 책, pp. 18~19.

34. 황병덕 외, 『한반도통일 공공외교 추진전략(Ⅱ): 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 313.

35. 위의 책, pp. 314~315.

36. 박종철 외, 『평화통일원칙에 대한 공감대 확산 전략』, p. 44.



담시킬 필요가 있다. 기획단에는 외교부, 통일부, 문화체육관광부 등 통일 유관기관과 한국국제교류재단 등 관련 산하기관을 참여시키고, 통일 공공외교를 지원하기 위해 한국국제교류재단과 기타 공공부문의 자원을 유효 적절하게 배분하여야 한다.<sup>37</sup>

#### 다. 국제사회에 통일편익 제시

새로운 통일담론을 국제적으로 확산시키고 한반도 평화통일에 대한 국제적인 공감대를 확장하기 위해서는 한반도 통일이 동아시아지역에 외교안보, 경제적 측면에서 편익을 가져다 줄 수 있음을 강조하여야 한다. 외교안보적 측면에서 동아시아 안보 위협의 해소, 역내 신뢰구축, 미국과 중국의 갈등 완화와 같은 가시적인 성과를 예상할 수 있다. 경제적인 측면에서는 동아시아 국가 간 경제교류 증대, 자유무역협정(FTA) 등을 통한 제도적 협력, 다양한 경제협력 프로젝트의 추진 등이 본격화될 수 있다.<sup>38</sup>

그러나 이와 같은 편익이 현실화되기에는 여러 장애 요인이 있는 것도 사실이다. 첫째, 통일 이후 발생할 수 있는 편익을 둘러싸고 동아시아 개별 국가들 사이의 이익이 상충할 있다. 둘째, 한반도통일의 편익이 크다고 하더라도 그 편익이 동아시아 국가들 사이에 불균등하게 배분된다면 일부 국가들이 남북통일을 적극적으로 지지하지 않을 수 있다. 셋째, 편익의 실현을 위해서는 역내 국가들의 비용 분담의 문제가 발생할 수 있다.<sup>39</sup> 특히, 미·중 간에 한반도 통일로 인한 안보비용의

---

<sup>37</sup>- 위의 책, p. 45.

<sup>38</sup>- 박종철 외, 『통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원』(서울: 통일연구원, 2012), p. 90.

<sup>39</sup>- 위의 책, pp. 90~91.

발생이 통일 추진의 걸림돌로 작용할 수 있다. 미국의 입장에서는 통일 이후 한·미동맹이 약화되고 한국의 외교정책이 친중(親中)적으로 선회하며 미·중관계가 긴장관계가 될 경우 미국에게 큰 안보비용이 발생할 수 있다. 반면 중국의 입장에서는 한·미동맹에 따른 한반도의 주한미군과 직접적으로 국경을 맞대는 상황에서 북한이라는 완충지대가 사라짐에 따라 각종 안보비용이 발생할 수 있다.<sup>40</sup> 이와 같은 동아시아 지역 국가들의 우려를 해소하기 위해서는 한반도 통일로 인한 편익의 총합이 크다는 점을 주지시키고, 동아시아 지역 국가들 사이의 신뢰에 토대를 둔 상호 협력을 추구하는 기반을 마련할 필요가 있다.<sup>41</sup>

한반도 주변 4국을 제외한 주요 국가들을 대상으로도 통일편익을 적극적으로 발굴하여 제시하여야 한다. 이 국가들에게는 안보, 경제, 문화적인 측면에서 해당 국가의 상황에 부합하는 개별적 통일편익을 맞춤형으로 발굴하여 정부 차원의 양자 간 회의, 민관이 협력하는 1.5 트랙 회의, 민간 차원의 2.0 트랙 회의 등을 통해 통일편익을 인지시켜야 한다. 예를 들어 안보적인 측면에서는 이슬람국가(IS)의 테러 위협에 있는 터키에게 한반도 통일로 인한 IS-북한의 테러협력 우려해소를 통일편익으로 제시하고, 파키스탄 핵문제의 위협 아래에 있는 인도에 대해서는 북한-파키스탄 간 핵협력 우려해소를 제시할 수 있다. 경제적인 측면에서는 중견국으로서 경제성장이 필요한 인도네시아, 인도, 멕시코 등을 상대로는 한반도 리스크 해소로 인한 안정적인 경제교류 협력을 통일편익으로 제시할 수 있다. 그리고 문화적인 측면에서는 다문화와 한류(韓流)를 활용한 통일편익의 발굴도 모색할 수 있다. 예를 들어 결혼이주 여성을 많이 송출한 베트남을 대상으로 남북통일이 된

40. 김규륜 외, 『한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 169.

41. 박종철 외, 『통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원』, p. 91.

다면 한반도 분단으로 인한 긴장이 해소되어 다문화가정이 정서적 안정을 이룰 수 있고, 안정적으로 문화교류를 할 수 있다는 점을 통일편의으로 제시할 수 있다.

#### 라. 다자 및 양자협력 관계 구축

통일담론 3.0의 국제적 신뢰구축 추진을 위해서는 다자제도를 적극 활용하여야 한다. 동북아시아 지역에는 안보, 유라시아 경제통합, 투자, 자유무역과 관련하여 여러 다자제도가 운영 중이거나 또는 구상 중에 있다.

첫째, 안보와 관련하여서는 아세안지역안보포럼, 아세안+3 등의 다자안보제도가 운영되고 있으며, 박근혜정부는 동북아시아 지역의 평화와 협력을 위해 동북아 평화협력 구상을 전개하고 있다.

둘째, 유라시아(Eurasia) 지역의 경제통합과 관련하여서는 한국의 유라시아 이니셔티브(Eurasia Initiative), 러시아의 신동방정책(New Eastern Policy), 중국의 일대일로(一帶一路) 정책이 추진되고 있다. 한국의 교역에서 유라시아대륙이 차지하는 비중은 63.4%에 달하고 있다. 이 같은 높은 비중을 감안할 때 한반도와 유라시아대륙의 연계는 21세기 한국경제의 새로운 이슈로 부각되고 있다.<sup>42</sup>

셋째, 투자 및 개발과 관련하여 중국은 일대일로 정책의 일환으로 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) 설립을 추진하고 있다. AIIB는 2015년 12월 25일 공식 발족하였다. 박근혜정부는 동북아개발은행(NorthEast Asian Development

---

<sup>42</sup> 이수행·조응래, “중국의 일대일로(一帶一路)와 시사점,” 『이슈 & 진단』, no. 193 (2015), p. 8.

Bank: NEADB) 설립을 구상 중이다. 중국의 AIIB 설립은 기존의 브레튼 우즈(Bretton Woods) 체제에 기초한 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB) 등 미·일 주도의 국제금융질서에 대응하여 중국이 자국 중심의 금융질서 형성을 위해 추진하고 있는 것으로 평가받고 있다.<sup>43</sup> 국제사회는 중국의 일대일로 전략과 AIIB 설립이 성공적으로 추진될 경우 중국 내부의 개혁개방이 심화되고 역내 경제권이 활성화될 것으로 기대 하면서도 중국의 역내 영향력 증대에 대해서는 우려를 표명하고 있다.<sup>44</sup>

넷째, 자유무역과 관련하여서는 미국이 주도하고 있는 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Economic Partnership: TPP)이 2015년 10월 5일 타결되었다. 미국을 비롯한 12개국이 참여하였으며,<sup>45</sup> 한국은 제외되었다. TPP는 12개 국가 의회의 비준을 거치면 공식 발효하게 된다. 한국은 TPP에 대응하여 한·중·일 3국의 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)과 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) 체결을 위해 속도를 내고 있다. TPP는 미국이 주도하고 있고, RCEP은 중국이 주도하고 있다.<sup>46</sup>

이처럼 중국의 일대일로 정책 제시와 AIIB 설립, TPP 타결과 한·중·일 3국 FTA 및 RCEP 체결을 위한 노력 등으로 인해 동북아시아

---

43. 임호열 외, “AIIB 추진 현황과 한국의 대응방향,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, vol. 15, no. 12 (2015), p. 1.

44. 신중호, “중국 일대일로 전략의 한반도에 대한 함의,” (통일연구원 Online Series CO 15-20, 2015.8.12.), p. 1.

45. 12개 회원국은 미국, 캐나다, 일본, 싱가포르, 뉴질랜드, 칠레, 브루나이, 페루, 호주, 말레이시아, 베트남, 멕시코다.

46. 아세안(ASEAN) 10개국과 한국, 중국, 일본, 뉴질랜드, 호주, 인도 등 16개국이 참여하고 있다.

지역의 다자안보 및 경제 환경은 새로운 차원의 전략적 접근을 요구하고 있다. 기존의 ‘안보는 미국, 경제는 중국’ 식의 이분법적인 대응으로는 복합적인 동북아시아 다자 환경에 대응하기 어렵다. 일본과의 역사 교과서 문제, 독도 영유권 문제, 집단 자위권 문제, 중국과의 동중국해 배타적 경제수역(EEZ) 확정 문제 등 일본, 중국과의 양자 관계 역시 통일담론 3.0의 국제적 확산 차원에서 미래지향적·발전적 관계 정립을 요구받고 있다.

일대일로, 유라시아 이니셔티브, 신동방정책은 모두 유라시아대륙을 하나로 연결시켜 관련국의 동반 성장을 모색하고 있다는 공통점이 있다.<sup>47</sup> 이 같은 점에서 중국의 일대일로 및 AIB에 대해서는 적극적으로 참여하고 우리의 역할을 모색할 필요가 있다.<sup>48</sup> 양자 차원에서 중국·러시아와 양자 관계 발전을 통해 먼저 신뢰를 구축하고, 미국과는 전략적 소통을 유지·강화하여야 한다. 그리고 아세안지역안보포럼, 광역 두만강계획(GTI) 총회 등의 다자제도를 활용하여 우리의 통일·외교 전략 구상에 대한 국제적인 공감대를 형성하고 지속적으로 확산해야 한다.<sup>49</sup>

#### 마. 인권외교와 평화통일 연계

북한인권 문제를 한반도 평화통일에 대한 국제적 공감대 확산과 연계하여 활용하는 전략이 마련되어야 한다. 북한인권문제는 국제사회에 북한 사회의 실상과 북한인권의 심각성을 알리고, 이를 통해 한반도 평화통일의 필요성을 확산시키는 유용한 기제가 될 수 있다. 이와 관

---

47. 이수행·조응래, “중국의 일대일로(一帶一路)와 시사점,” p. 11.

48. 위의 글, p. 18; 임호열 외, “AIB 추진 현황과 한국의 대응방향,” p. 15.

49. 신종호, “중국 일대일로 전략의 한반도에 대한 함의,” p. 8.

련하여 유엔 총회와 유엔 인권이사회는 2012년과 2013년 북한인권결의를 투표 없이 채택하였다. 그리고 2013년 3월 유엔 인권이사회 결의로 유엔 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry: COI)가 설치되었다. 2014년 2월 COI가 활동 결과를 담은 보고서를 발표하면서 국제형사재판소(ICC) 회부 등 인도에 반한 죄(crimes against humanity) 위반자들에 대한 책임성(accountability) 규명을 천명하였다. 이후 유엔 총회와 인권이사회는 북한인권결의는 표결을 통해 채택되었다. 유엔 인권이사회는 2014년 3월 28일 제55차 회기에서 찬성 30, 반대 6, 기권 11로 북한인권결의를 채택하였고,<sup>50</sup> 2015년 3월 27일 제57차 회기에서는 찬성 27, 반대 6, 기권 14로 북한인권결의를 채택하였다.<sup>51</sup> 유엔 총회는 2014년 12월 18일 제73차 본 회의에서 북한인권결의를 채택하였다.<sup>52</sup> 표결 결과는 찬성 116, 반대 20, 기권 53이었다.<sup>53</sup> 유엔 총회는 이어 2015년 12월 17일 찬성 119, 반대 19, 기권 48로 북한인권결의를 채택하였다.<sup>54</sup>

인권외교가 한반도 평화통일로 이어지기 위해서는 다음과 같은 전략의 마련이 필요하다. 첫째, 유엔 총회와 인권이사회는 북한인권결의 채택시 지속적 반대국가들을 상대로는 중장기적인 관점에서 입장 변화를 유도할 수 있는 전략을 마련하여 추진하여야 한다. 둘째, 입장이 유동적이거나 중립적인 국가들을 상대로는 적극적인 인권외교를 전개할 필요가 있다. 기존의 찬성 입장에서 기권으로 돌아서거나, 기권에서 적극적인 반대로 입장을 선회한 국가들을 주목할 필요가 있다. 북한인

<sup>50</sup>- UN Doc. A/HRC/RES/25/25.

<sup>51</sup>- UN Doc. A/HRC/RES/28/22.

<sup>52</sup>- UN Doc. A/RES/69/188.

<sup>53</sup>- UN Doc. A/69/49, vol. 1, p. 727.

<sup>54</sup>- UN Doc. A/RES/70/172.

권문제에 대해 입장이 유동적인 국가들이 찬성 입장을 표명할 수 있도록, 또한 찬성이나 기권 입장이던 국가들이 반대로 돌아서지 않도록 노력을 경주하여야 한다. 예를 들어 파키스탄은 2014년 유엔 인권이사회 북한인권 결의시 반대하였다가 2015년에는 기권하였으며, 볼리비아는 2014년 유엔 총회부터 북한인권결의에 반대하고 있다. 셋째, 유엔 안보리 상임이사국인 중국과 러시아를 상대로 꾸준한 대북인권외교를 전개하고 설득하여 유엔 안보리 차원의 결의가 채택되도록 하여야 한다. 북한인권 문제는 2014년 12월 22일 유엔 안보리 의제로 채택되어 북한인권 문제로는 처음으로 안보리에서 논의되었다.<sup>55</sup> 이어 북한인권 문제는 2015년 12월 10일에도 유엔 안보리에서 논의되었다. 북한인권 문제가 유엔 안보리에서 논의되고 있다는 사실은 이 문제가 인권 차원을 넘어 국제평화와 안전을 위협하는 안보이슈가 되었음을 의미한다. 유엔 안보리는 국제평화와 안전의 유지를 위한 일차적인 책임을 부담하기 때문이다.<sup>56</sup> 유엔 안보리 차원의 결의가 채택되기 위해서는 안보리 상임이사국의 동의가 필요하다.<sup>57</sup>

## 2. 국내외 통일네트워크 구축 전략

### 가. 필요성

2014년 통일준비위원회의 출범에 따라 기존의 헌법상 기구인 민주평통과 통일정책 주무부처인 통일부 외에 통일 관련 정부기구가 하나

<sup>55</sup> UN Security Council Press Release, UN Doc. SC/11720 (2014).

<sup>56</sup> 유엔헌장 제24조 제1항.

<sup>57</sup> 유엔헌장 제27조 제3항: 유엔 안보리 결정은 상임이사국의 동의 투표를 포함한 9개 이사국의 찬성투표로 한다.

더 만들어지게 되었다. 통일 준비에 대한 필요성에 따라 통일부 외에 다른 중앙 정부부처와 지방자치단체들, 중앙과 지방의 국책연구기관들도 다양한 차원에서 통일 관련 활동을 전개하고 있다. 이와 같은 정부 차원 외에도 민간 차원에서 시민사회, 학계, 민간연구기관, NGO 등의 통일 관련 단체가 증가하고 있으며, 이 단체들의 활동 역시 증가하는 양상을 보이고 있다. 통일운동과 통일문화, 통일방송도 확대되고 있는 추세에 있다. 이상과 같은 정부차원과 민간차원을 아우르는 통일 관련 행위자 및 관련 활동의 증가, 통일운동 및 통일방송·문화의 확산은 우리 사회에 통일담론의 확산이라는 긍정적인 기여를 하고 있다. 반면 통일 관련 행위자들과 활동이 증가함에 따라 일관된 방향성 없이 여러 가지 목소리가 분출되는 부정적인 모습도 드러나고 있다. 우선 우리가 헌법상의 책무인 평화통일을 달성하기 위해서는 우리 사회 내부에 있는 통일 관련 행위자들의 네트워크를 형성하고 지속적으로 강화해 나가야 한다.

국제 차원에서는 기존의 미국, 일본, 중국, 러시아 등 한반도 주변4국 대상의 통일외교를 견지, 강화하는 동시에 통일외교의 외연을 지속적으로 확대하여야 한다. 북한인권 문제의 국제적인 관심 확산으로 유엔과 중견국들도 통일 관련 주요 행위자로 등장하고 있다. 한반도 통일은 남북차원의 문제인 동시에 국제적인 성격을 지니고 있다. 다시 말해 한반도의 평화통일을 위해서는 국제사회의 협력이 필요하며, 이를 위해서는 해외의 통일 관련 행위자들을 대상으로 하는 협력네트워크가 구축되어야 한다. 북한 핵문제, 북한인권 문제, 북한의 3대 세습 체제, 장성택과 현영철의 처형, 최룡해의 좌천과 복귀 등 요동치는 북한 정세로 인해 한반도의 평화통일 지지를 위한 국제사회의 여건이 조성되고 있다. 한반도의 평화통일을 촉진하고 국제사회에 한반도 평화



통일에 대한 공감대를 확산하기 위해서는 한반도 주변4국, 유엔을 위시한 국제기구, 중견국, 해외의 한반도 통일 관련 단체들을 대상으로 하는 통일네트워크가 구축되어야 한다.

## 나. 기본방향

첫째, 국내외 네트워크의 유기적 연계가 필요하다. 통일부와 민주평통, 통일준비위원회는 기능 중복을 피하면서 동시에 상호 유기적으로 작동할 수 있도록 운영되어야 한다. 통일 추진에 있어 가장 큰 장애물이 남남갈등과 통일비용을 둘러싼 통일에 대한 부정적 인식, 통일의 방식(점진적 통일 vs 급진적 통일)이라는 점에서 통일준비위원회는 통일에 대한 국민적 공감대를 형성하기 위한 합의도출의 대표성을 띠도록 운영되어야 한다. 또한 통일준비위원회는 통일정책 추진과 관련된 구체적인 분야를 조율하고 정책의 우선순위를 정하는 데 힘써야 한다. 남북관계의 변화된 현실에 적합한 통일방안 마련도 논의될 필요가 있다. 통일부는 통일준비위원회의 합의사항을 이행하기 위한 구체적인 정책을 수립하고, 민주평통은 국내외 지역 협의회와 자문위원들을 활용하여 통일준비위원회의 합의사항 및 정부 통일정책을 국내외에 확산하고 통일 공감대를 형성하는 일에 주력하는 것이 바람직하다.<sup>58</sup>

정부 차원의 행위자들은 국내적으로 형성된 통일 공감대를 지방자치단체, 민간 차원의 시민사회단체, 학계로 확산시키고 이 행위자들이 상호 유기적으로 작용하고 협력할 수 있도록 지원하여야 한다. 나아가 평화통일에 대한 국제적인 공감대 확산과 우호적인 통일 분위기 조성

---

<sup>58</sup> 이규창, “통일기반 조성 과 법제준비,” 『김정은체제에 대한 입체적 조명 과 통일담론』 (북한연구학회 춘계학술대회, 2004), p. 10.

및 남북관계 특수성의 국제사회 공인을 위해 해외에서도 통일네트워크가 형성될 수 있도록 다양한 활동을 전개하여야 한다. 그리고 국내의 정부와 민간 차원의 통일 관련 행위자들은 해외의 통일 관련 행위자들과 하나의 통일협력네트워크를 구축할 수 있도록 상호 중첩적·중층적으로 협력하여야 한다. 정부는 이 같은 활동을 위해 필요한 지원을 하여야 한다.

둘째, 통일네트워크 구축의 제도 마련이 시급하다. 통일네트워크의 구축을 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 국내적인 차원에서의 법·제도적 장치의 마련이 필요하다. 이와 관련하여 정부는 2015년 8월 20일 평화통일기반구축법 제정(안)을 입법예고하였다. 이 법을 제정하여 통일준비위원회가 대통령령이 아닌 법률상의 근거를 갖고 운영될 수 있도록 법제 정비가 이루어져야 한다. 아울러 국내에서 통일네트워크의 구축 및 강화를 위해서는 통일교육 강화, 북한이탈주민 정착지원 강화, 통일준비인력의 양성, 통일준비업무평가제도 도입 등의 제도 개선이 이루어질 필요가 있다.<sup>59</sup> 또한 민간 차원에서는 시민사회 주도로 사회협약의 일종인 통일국민협약을 채택하여 통일을 국민적 합의에 기반하여 추진할 필요가 있다.<sup>60</sup>

셋째, 중견국 외교 네트워크를 강화해야 한다. 중견국 외교(Middle Power Diplomacy)는 다음과 같은 점에서 한국 외교에 있어 중요한 의미를 갖는다. 먼저 한국 외교는 기능적, 지역적으로 지평을 넓혀야 하기 때문이다. 한국 외교는 4강 외교라는 지역적 울타리를 넘고, 기능과 역할을 확대하여야 한다. 또한 국제사회의 평가와 국격을 높이는 것이 필요하다. 경제적, 사회문화적으로 성장한 한국에게 국제사회는

---

<sup>59</sup> 박종철 외, 『평화통일원칙에 대한 공감대 확산 전략』, pp. 27~28.

<sup>60</sup> 위의 책, pp. 30~31.

위상에 걸맞는 달라진 역할과 책임을 기대한다. 아울러, 중견국 외교는 한국의 전략적 선택과 전략적 자산을 늘릴 수 있다. 강대국 편중 외교에서 안보-외교의 다변화를 위해서는 중견국 외교가 필요하다.<sup>61</sup> 중견국 외교를 실행할 경우 주제와 이슈를 명확히 하고 방향을 분명히 해야 한다. 통일과 관련하여 세계평화와 인권, 개발협력이라는 목표 아래 다양한 하위 이슈들이 있다. 우리의 능력, 이슈의 긴급성, 국제사회의 요구, 우리의 국가이익 등을 종합적으로 고려하여 선택과 집중을 하는 전략이 필요하다.<sup>62</sup>

중견국의 영향력은 평판(reputation)에 의해 좌우되는 부분이 크기 때문에 일관된 가치를 추구하여 국제사회에서 한국에 대한 신뢰도를 높여야 한다. 또한 어떤 국가와 어떤 이슈에서 협력할 수 있는지를 정확하게 파악하여야 한다. 특정 국가와 모든 사안에서 협력할 수는 없기 때문이다. 중견국 외교에 있어서는 사안에 따라 협력할 수 있는 연대의 틀을 보유하는 자세가 중요하다. 즉 ‘행위자’ 보다는 ‘이슈’ 중심의 사고가 필요하다.<sup>63</sup>

중견국과의 외교 네트워크는 다음과 같은 방향에서 추진되어야 한다. 먼저, 핵심 중견국 협력메커니즘인 MIKTA(멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호주)를 적극 활용하여 중견국을 대상으로 통일지지 네트워크를 형성하여야 한다. 또한, 중견국 외교에 기반한 ‘소 다자주의(mini-multilateralism)’를 추진하여야 한다. 즉 양자외교와 함께 동북아 행위자의 다양성을 감안하여 다양한 다자협력관계가 추진되어야

---

<sup>61</sup> 이재현, “MIKTA는 중견국 외교인가?,” (아산정책연구원 Issue Brief 2015-07, 2015. 5.26.) pp. 3~4.

<sup>62</sup> 위의 글, p. 4.

<sup>63</sup> 데이비드 채터슨, “캐나다의 중견국 외교 전략과 한국의 중견국 외교 방향에 대한 제언,” (동아시아연구원 제1회 주한외국대사 초청 라운드테이블, 2013), p. 3.

한다. 3자, 4자 등 다양한 형태의 다자협력은 양자관계의 부족한 측면을 보완할 뿐만 아니라 다자간 공통 이익의 교집합을 만들어 양자협력 관계를 공고히 하는 데 기여할 수 있다는 점에서 소 다자주의의 의미를 찾을 수 있다.<sup>64</sup>

### 3. 북한 변화 전략

통일담론 1.0과 2.0을 거치면서 드러난 가장 큰 문제점은 북한에 대한 포괄적 관여정책을 통해 북한의 사회경제적 안정을 추구하는 행위와 한반도의 완전한 통일을 궁극적 목표로 하는 대북정책이 양립 불가능한 것으로 비춰졌다는 것이다. 남북교역과 투자, 인도적 지원과 같은 행위들은 북한의 경제적 안정을 뒷받침으로써 현상 유지에만 기여했을 뿐 현상 변경으로서의 통일에 대한 외부 압력을 완화시키는 요인으로 인식되었다.

이러한 인식은 실제로 이행된 정책 수준에서도 예외가 아니었다. 햇볕정책이라는 이름으로 포괄적 관여정책을 추진했던 김대중 대통령은 2000년 정상회담 이후에도 조속한 통일의 실현 가능성을 언급하는 대신 교류협력을 통한 ‘사실상의 통일(de facto unification)’만을 강조했다. 통일에 대한 언급을 의도적으로, 또는 전술적으로 회피한 사실이나 ‘내 생애에 통일이 이뤄지리라고 예상하지 않는다’고 했던 김대중 전 대통령의 발언 등이 대표적이라고 할 수 있다.

국제정치 연구자들 또한 분단 상황을 지속하기 어려운 외부적 위기 국면이 조성되었을 때에만 협상과 합의에 의한 통일논의가 이뤄질 수 있다는 명제에 주목해 왔다. 다시 말해 북한의 안정화(stabilization)가

---

<sup>64</sup> 박종철 외, 『평화통일원칙에 대한 공감대 확산 전략』, pp. 42~43.

아닌 불안정화(destabilization)가 평양의 당국자들로 하여금 통일논의를 위한 협상 테이블에 앉게 하는 요인이라는 것이다.<sup>65</sup> 이러한 명제에 따르면 남북관계의 발전을 통해 북한의 변화를 유도하는 방안은 상대방의 불안정을 유도하기 보다는 정치적 안정 국면의 조성을 도움으로써 분단의 지속상태로 이어질 공산이 크다는 것이다.

통일담론 3.0시대 북한 변화 전략은 바로 이러한 ‘남북관계 발전 = 분단구조의 안정화’라는 등식을 깨는 것을 핵심 과제로 해야 할 것이다. 남북관계 발전이 북한의 바람직한 변화를 유인해내고 남북간의 격차를 축소함으로써 분단구조에서 통일지향형 구조로 남북관계의 지형을 바꿔나갈 수 있느냐에 통일담론 3.0의 성공 여부가 달려있다고 해도 과언이 아니다.

### 가. 북한 변화의 의미

북한의 변화를 위한 정책은 안보정책과 함께 우리 정부가 펼치고 있는 대북정책의 핵심 요소를 차지하고 있다. 동시에 북한 변화 정책은 통일담론 3.0시대 중장기적 대북정책의 핵심으로 통일외교, 통일준비와 함께 통일정책의 3대 축을 구성하는 요소에 해당하기도 한다. 그만큼 북한 변화 방안은 대북정책과 통일정책의 선순환적 연계를 구상하는 통일담론 3.0시대의 핵심적 고려사항을 구성한다.

그러나 북한의 변화를 통해 군사적 긴장 해소, 자립적 생존 조건 강화, 사회경제적 교류 확대 등을 통해 한반도에 평화적 공존의 조건을 형성하는 결과를 가져온다고 하더라도 이는 통일담론 3.0에서 지향하

---

<sup>65</sup> 예를 들어 Abraham Kim, “The Challenges of Peacefully Reunifying the Korean Peninsula,” in *Inter-Korean Relations: Problems and Prospects*, ed. Samuel Kim (New York: Palgrave Macmillan, 2004).

는 남북관계의 미래상이라고 하기 어렵다. 이러한 변화의 결과가 통일 친화적 환경을 조성하기보다는 분단의 안정화로 굳어질 가능성이 크기 때문이다.

게다가 북한이 최근 들어 통일보다는 ‘두 개의 국가’ 논리에 기초한 분리 공존을 염두에 둔 조치들(예를 들어 평양시 제정, 대한민국 국호 사용, 외무성의 남북관계 성명 발표 등)을 잇달아 도입하고 있는 점을 감안한다면 통일지향적 남북관계 형성을 위한 북한의 변화 유도 필요성은 더욱 커질 수밖에 없다.

통일담론 3.0에 부응하는 북한의 변화를 유도하기 위해서는 북한의 변화 여부와 형태에 대한 질문으로부터 논의를 출발해야 할 것이다. 남북관계의 역사에서 북한의 변화 가능성을 보는 시각은 체제불변론과 체제붕괴론으로 양극화되어 왔다. 그러나 통일담론 형성과정에서 체제불변론과 체제붕괴론은 동전의 양면처럼 서로의 이해관계를 공유하며 통일담론의 발전에 부작용을 야기해온 것 또한 사실이다. 즉, 체제불변론의 기본 전제는 체제붕괴 이전에는 통일이 불가능하다는 비관적 의식을 형성, 확산시켰고 체제붕괴론이 의지하고 있는 희망적 기대 역시 체제불변론의 비관적 인식 기초를 강화시킴으로써 우리 사회에서 통일에 대한 인식이 현실에 착근하지 못하는 결과로 이어졌다.

이렇듯 냉전 종식 이후 사반세기 동안 북한의 변화와 관련하여 지속되어 온 기대와 현실의 불일치는 인식 담론으로서 체제불변론과 체제붕괴론이 갖는 정책적 의미를 반감시키는 한편 통일논의의 활성화가 남북관계의 진전과도 접점을 형성하지 못하게 함으로써 통일담론의 현실성은 또 한 번 반감되었다.

따라서 통일담론 3.0의 시대에는 체제불변론과 체제붕괴론의 논란을 뛰어넘는 체제변화 유도론에 대한 인식을 정립하고 이를 바탕으로

위로부터의 구조적 변화와 아래로부터의 실질적 변화를 종합적으로 고려하여 이를 지원하는 대북정책 수립에 초점을 맞춰야 한다.

위로부터의 구조적 변화를 유인하기 위해서는 무엇보다도金正은 체제의 핵심 이데올로기 역할을 하고 있는 핵·경제 병진노선을 대체할 수 있는 비핵화 프로그램을 한국이 주도적으로 제시해야 한다. 또 아래로부터의 실질적 변화를 촉진하기 위해서는 시장활동의 불가역성을 뒷받침하고 이를 바탕으로 변화의 핵심세력을 배양할 수 있는 역량강화(empowerment)를 포함한 전략적 관여정책(strategic engagement)의 모색이 시급하게 요구된다.

#### 나. 통일담론 3.0 실천 전략

통일담론 3.0시대에 부응하는 구체적인 북한 변화 유도방안을 아래와 같은 다섯 가지의 실천 전략으로 정리해볼 수 있다. 첫째, 한국 정부가 주도하는 북한의 비핵화 프로그램 구상을 시작해야 한다. 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 북한은 ‘수소탄 실험 성공’을 주장하고 나섰다. 1960년대 당시 중국이 원자폭탄-수소폭탄-인공위성의 잇따른 실험 성공을 통해 양탄일성(兩彈一星)의 달성을 선포했듯이 북한 역시 핵 능력의 완성을 과시하려는 의도라고 할 수 있다. 물론 폭발의 규모에 따른 사후 분석 결과 수소탄 보다는 중폭핵분열탄 정도일 가능성이 높다는 것이 정보당국의 분석이지만 4차 핵실험으로 인해 북한의 핵 능력이 또 한 단계 고도화된 것만은 부인할 수 없는 사실이다.

따라서 현재 북한의 핵개발 능력은 1994년 제네바 합의와 2005년 9·19 공동성명 당시와는 질적으로 현저히 다른 수준에 올라있다고 밖에 할 수 없다. 우크라이나 사태와 리비아 봉기 등을 경험하면서 핵개발에 대한 북한의 집착이 더욱 강화되었을 것임은 불문가지의 사실이다.

이란 핵협상에서는 온건성향을 보여온 하산 로하니(Hassan Rouhani) 대통령 당선 이후 미국과의 협상이 타결되었다는 사실 또한 김정은 정권으로 하여금 핵과 정권 안보를 동일시하게 하는 기제로 작용했을 수 있다.

이를 비핵화 정책과 연관 지어 보면 1차 북핵위기 당시의 경수로 합의나 2005~2007년 수준의 등가 교환 개념에 기초한 경제적 구매(buy-out) 방안의 현실성이 떨어졌다는 것으로 해석할 수 있다. 4차 핵실험 이후 한-미 양국을 중심으로 ‘강력하고 포괄적인 제재’가 진행되고 있지만 ‘대화를 통한 해결’을 내세우고 있는 중국이 어느 수준까지 제재에 동참할 지는 의문으로 남아있다.

북한의 체제 붕괴나 김정은 정권의 자발적 핵포기가 아닌 이상, 외부 행위자의 영향력을 통해 북한의 핵개발 프로그램을 폐기시키기 위해서는 두 가지 접근 방안 중 어느 하나라도 충족되어야 한다. 북한 정권의 존속 자체를 불가능하게 할 정도의 제재나 북한이 핵개발로 인해 얻을 수 있는 정치적 이득을 보상하고도 남을 수준의 보상이 그것이다. 그러나 현재로서는 이 중 어떠한 정책 옵션도 제시되지 않고 있다. 이러한 정책 옵션이 제시되지 않고서는 ‘증가된 핵능력 확보 후 대화 국면 복귀로 시간 벌기’라는 북한의 의도는 지속적으로 관철될 가능성이 크다.

따라서 경제/안보 이슈의 교차연계 방식에 근거한 기존의 비핵화 매뉴얼과 함께 안보/안보 이슈의 상호연계 방식을 고려하지 않을 수 없다. 북한의 변화를 촉진하는 데 있어서 경제/안보 이슈의 교차연계가 비핵개발 3000구상이나 5·24 조치에서 드러났듯이 효율성을 확보하지 못했다는 사실도 고려해야 한다.

안보/안보 이슈의 상호연계를 위해서는 핵동결-불능화-포기-검증



의 비핵화 단계마다 북한의 기대 수준을 충족할 수 있는 체제안보 구상을 기반으로 한 신평화체제의 구축이 선행되어야 한다. 2007년 2·13 합의 이후 방기상태에 놓여있는 동북아 평화안보체제에 대한 논의를 재개하는 것이 신평화체제 구상의 출발점이 될 것이다. 이를 위해 남북 관계의 전면적 개선과 북한의 핵 프로그램 동결 의지 표명을 기반으로 정전협정 당사국인 미·중 양국이 참여하는 평화체제 협상을 재개하고 나아가 일본과 러시아 등 6자회담 당사국이 참여해 다자안보 시스템을 구축하는, 이른바 '2+2+2' 방식의 접근법을 고려할 필요가 있다.

둘째, 남북 간 공통의 이익구조를 창출할 수 있는 상호의존형 경제협력 사업을 확대해야 한다. 상호의존형 경제협력 사업이란 개성공단 모델과 같이 남북 간 생산요소의 결합을 통해 공동의 프로젝트를 창출 및 유지함으로써 정치적 의존구조를 만들어내는 사업을 말한다. 상호의존이라는 경제적 현상은 행위자간 민감성(sensitivity)과 취약성(vulnerability)이라는 정치적 효과를 만들어 낸다. 상호의존 상태에서는 남북한 일방의 행동 하나하나가 상대방의 행동에 영향을 끼칠 뿐만 아니라(민감성) 상대방의 행동으로 인한 상호의존의 붕괴가 가져올 두려움으로 인해 상호협력의 가능성을 높여주게 된다(취약성). 나아가 복합상호의존 상태에서는 갈등 해결을 위한 군사적 수단의 사용이 제한되고 경제 이슈에 대한 안보 이슈의 우위와 같은 이슈 간 위계가 약화된다.<sup>66</sup>

핵실험과 미사일 발사, 천안함 폭침과 서해 및 군사분계선상의 상호 포격전에도 불구하고 10년 넘게 지속되고 있는 개성공단 사업은 상호의존형 경제협력 프로젝트의 이상적 모델을 제공한다. 따라서 개성공

---

<sup>66</sup>-Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (London: Scott Foresman and co., 1989), pp. 11~29.

단의 발전적 정상화라는 정책 기조를 유지하는 동시에 북한의 경제개발 구상과 점점을 형성할 수 있는 별도 프로젝트의 가동도 추진해볼 수 있다.

특히 북한이 지난 2013년 지정한 경제개발구는 남북한 사이에서 상호의존형 경제협력 사업을 벌여나갈 수 있는 유용한 출발점을 제공할 수 있다. 북한이 최고인민회의 상임위원회 정령으로 제정한 경제개발 구법에 따르면 신설 경제개발구에는 다른 나라의 법인, 개인, 경제조직은 물론 해외동포가 투자할 수 있으며 다른 경제특구와는 달리 북한의 기관, 기업소, 단체도 개발사업에 함께 투자할 수 있도록 하고 있기 때문이다.

좀 더 구체적으로는 북한이 지정해 놓은 19개 경제개발구 중 함경남도 북청이나 함경북도 어랑 등의 농업개발구 구상과 우리 정부의 복합농촌단지 구상을 연계하여 북한의 인적자원과 남한의 물적자원을 결합하는 공동개발방식을 고려할 수 있다. 또한 나선이나 개성과 같은 경제특구 주변에 복합농촌단지를 구성하여 경제특구에 농산품을 공급하게 함으로써 복합농촌단지를 경제특구의 성패와 연계하는 상호의존형 구조를 만들 수도 있다.

기존의 경제특구나 경제개발구가 아니더라도 남북경협이 비교적 활성화되어 있는 지역의 이점을 활용할 수도 있다. 예를 들어 황해북도 사리원의 경우 이미 재단법인 에이스경암의 비닐하우스 사업과 아시아녹화기구의 산림지원 사업이 시행되고 있어 복합농촌단지 구상을 실현할 수 있는 후보지 중 하나로 거론될 수 있다. 사리원은 과거 2·8 시멘트 공장과 비날론 공장 등이 위치했던 지역으로 공장 폐쇄로 일자리를 잃은 주민들을 중심으로 시장활동이 활성화되어 있는 지역 중 하나로 꼽힌다.

최근 민간단체가 농촌지역을 중심으로 하는 대북 개발협력 제의를 내놓은 데 대해 북한이 호의적 반응을 보여온 데다 김정은 정권이 들어선 이후 북한 역시 ‘임농사업’을 강조하고 있는 것도 긍정적 요인이라고 할 수 있다. 4차 핵실험 이후 남북관계 경색 국면에서 민간단체가 유일한 대북경협 채널의 역할을 하게 될 가능성이 크다는 점도 고려되어야 한다. 특히 대북 개발협력은 통일시대에 대비한 미래 투자인 동시에 아래로부터의 변화를 촉진하는 중요한 동력으로서, 통일담론 3.0의 확산과정에서 중요한 의미를 가지게 될 것이다.

셋째, 북한 내에서 시장주의적 관행이 확산되고 시장지향적 사고를 가진 주민들이 늘어날 수 있도록 지원하는 노력을 아끼지 말아야 한다. 김정은 체제 들어 개인들의 시장행위에 대한 별다른 통제조치가 취해지지 않고 있으며, 국영기업들마저 시장활동에 적극적으로 참여하는 등 시장의 영역이 계획영역을 광범위하게 대체해 가고 있다. 또한 시장활동이 확대되면서 개인들의 소유권 범위도 확대되고 있으며 시장 내 매대가 상인들 사이에서 권리금을 주고받으며 거래되고 있다.

장기적으로 볼 때 이러한 시장세력의 확산은 변화의 혜택을 누리는 기득권 집단의 창출, 다시 말해 시장지향적 변화에 규제가 가해질 경우 이에 저항하는 세력의 형성으로 이어지게 될 것이다. 나아가 경제적·사회적 취약계층이 경제활동에 영향을 미치는 요인을 스스로 통제하는 방향으로 변화하고 있다는 것을 보여주는 사례이기도 하다.

물론 북한 내에서 변화의 토양을 만들어내고 있는 시장화 현상은 사실 외부 관여정책의 산물이라기보다는 체제 불안정을 극복하기 위한 내부적 정책 대응의 부산물이라고 할 수 있다. 그러나 시장을 통한 외부 물자의 진입과 시장화 현상에 동반되는 외부정보의 유입 및 확산은 외부 관여정책의 영향과 무관하지 않다.

이러한 상황에서도 지금까지 아래로부터의 시장화가 초래한 북한 주민들의 의식변화와 장마당 세대의 출현 등 인구학적 변화에 우리의 통일담론이 북한 내 취약계층의 역량강화(empowerment) 차원에서 적극적으로 대응한 경우는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 상호의존형 대규모 경제협력 사업이 위로부터의 변화를 유도하는 요인이라면 시장활동의 확산은 아래로부터의 변화를 측면 지원한다는 점에서 통일담론 3.0에서 가장 적극적으로 추진해야 할 북한 변화 유도 방안이라고 할 수 있다.

넷째, 세대를 뛰어넘어 남북한 주민들 간의 적대성을 해소하려는 노력이 중요하다. 통일담론 3.0시대에는 사회문화 수준에서 통일이 필요한 이유를 과거지향적 개념에 기반한 민족동질성의 회복에서만 찾는 것은 바람직하지도 않고 가능하지도 않다. 한국사회의 다문화 추세와 자본주의적 가치의 보편성 확대를 감안할 때 폐쇄적 민족주의에 기반한 동질성 담론의 존립 근거가 축소되고 있는 것이 사실이기 때문이다. 말하자면 당장 ‘가족’으로서 살아가기 위해 동질성을 이식하기 보다는 점증하는 적대성을 해소하여 우선 ‘이웃’으로서 살아가면서 상호신뢰를 축적할 수 있는 중간 수준의 친화성을 회복하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 남북한 주민들 간의 적대성을 해소하고 국가 차원이 아닌 중간 엘리트와 일반 국민들 차원에서 상호이해와 신뢰를 조성하는 방향으로 대북정책을 디자인해야 한다. 무엇보다 중요한 것은 북한 주민들 사이에서 한국 정부의 대북정책과 한국 국민들이 북한주민을 대하는 태도가 신뢰성을 확보하는 일일 것이다. 독일통일 이전 20여년 가까운 기간 동안 지속된 ‘접근을 통한 변화’ 정책의 결과로 1990년 3월 동독의 마지막 인민의회 선거에서 동독 주민들이 평화적 공존이 아닌, 독일연방 가입이라는 방식으로 서독에 의한 합병을 선택한 사실이 주

민들에 대한 신뢰의 중요성을 단적으로 말해 준다.

북한의 중간 엘리트들과 일반 주민들 사이에서 한국 정부의 대북정책이 신뢰를 확보하기 위해서는 무엇보다도 이들과 접촉면을 넓힐 수 있는 교류협력 사업이 중단 없이 지속되어야 한다. 기술관료들을 대상으로 하는 지식공유사업(KSP)의 확대, 대중문화의 교류, 정보유입 노력의 증대, 정치상황과 무관한 인도적 지원의 지속적 제공, 지방자치단체가 주도하는 지역별 교류협력 사업의 실시와 같은 조치들이 이러한 접촉면을 확대하는 데 기여할 수 있을 것이다. 북한 사회의 저변에서 한국에 대한 신뢰 확보의 증대는 결국 북한 주민들이 갖고 있는 신념체계와 규범체계에 영향을 미침으로써 이들이 통일시대를 앞당길 공동의 주역이자 공동의 수혜 계층으로 자리매김하는 데 결정적 계기를 제공하게 될 것이다.

다섯째, 흡수통일에 대한 명확한 입장 정리가 필요하다. 흡수통일이라는 형태는 북한 내부 정세의 변동과 주변 여건의 급격한 변화에 따라 남북한의 의지와 무관하게 나타날 수도 있는 통일 시나리오의 한 형태임에 틀림없다. 그러나 흡수통일에 대비한 북한 안정화 정책과 체제이행 전략, 그리고 남북한 통합 시나리오를 준비하는 것과 흡수통일을 지향한다는 것과는 전혀 다른 차원의 문제이다.

뿐만 아니라 현재 우리의 통일준비 현실은 경제적 능력, 정치적 통합, 외교적 조율 어느 한 군데에서도 흡수통일을 추진할 수 있는 고도의 프로그램이 마련되어 있다고 보기 어려운 형편이다. 따라서 경제적 격차가 좁혀지지 않고 남북관계가 답보되어 있는 상황 속에서 한국 정부의 통일 드라이브만이 지속되는 국면은 북한으로 하여금 통일보다는 체제생존에 대남전략의 주안점을 두도록 압박을 가하는 요인으로 작용할 수 있다.

이러한 상황에서 오히려 흡수통일에 대한 대비를 필요 이상으로 암시하는 것은 통일담론 3.0이 지향하는 대로 남북관계의 개선과 통일에 대한 목적의식적 지향성을 연계시켜나가는 데에는 걸림돌로 작용할 수도 있다. 따라서 남북관계 개선과 연계되지 않은 통일준비 담론이 통일과정보다는 통일이후에 지나친 강조점을 뒀으로써 점진적 합의통일 과정을 부인하는 수준에 이르지 못하도록 관리하는 것 또한 중요할 것이다.

#### 다. 북한 변화를 위한 접근 방식

지금까지 설명한 통일담론 3.0에 따른 북한의 변화 유도 방안을 ‘누가(행위자), 무엇을(행위영역), 어떻게(행위방식) 할 것인가’의 방식으로 설명해 보면 다음과 같다. 행위자(누가) 차원에서는 한국의 주도성을 확고히 하면서 국제적 네트워크의 조직화에 속도를 내야할 것이다. 한국의 주도성은 북한에 대한 제재 국면과 관여 국면 모두에 해당하는 사항이다. 제재 국면에서도 유엔 등 국제사회의 제재에 수동적으로 참여하는 방식이 아니라 한국이 제재의 형태와 기간 등에 적극적 영향력을 행사하는 것이 필요하다. 관여 국면에서도 남북관계의 진전을 기반으로 국제사회의 적극적 동참을 끌어내는 노력이 필요함은 물론이다. 제재와 관여 국면 모두에서 한국 정부의 적극적 자세는 북한에 대한 레버리지 확대에 이어지게 될 것이다.

북한 문제에 대한 미국의 피로감 누적과 무관심의 지속, 대통령 선거 등 국내 정치일정, 중국 경제의 둔화 조짐 속에서 서부지향적 경제 개발 추진과 같은 요인들도 북한 문제를 다루기 위한 동력의 정체나 소실로 이어질 가능성이 있다. 미국과 중국 등은 북한이 추가 핵실험과 같은 전략적 도발을 감행하고 나서야 사후적으로 북한 문제의 비중

을 높이는 경향을 보이고 있다. 이러한 방식은 ‘전략적 도발을 통한 국제사회의 관심 끌기’라는 북한의 의도를 묵인하고 오히려 이를 수용해 주는 결과로 이어질 수 있다. 한국이 북한의 변화를 기반으로 하는 북한문제의 장기적 해결을 위한 전략적 공간을 확보하고 이를 위한 대안을 제시할 필요성이 시급하게 요구되는 것 또한 바로 그러한 이유 때문이라고 할 수 있다.

한국의 주도성 뿐만 아니라 다자간 협력사업에서 남북한이 가질 수 있는 공동의 이니셔티브를 확보하는 것 또한 필요하다. 예를 들어 남·북·중, 남·북·러 협력과 같은 다자간 협력사업을 전개하더라도 남북한의 중심적 위치를 확실히 할 필요가 있다. 남·북·중, 남·북·러 삼각경협 사업을 남북관계의 경색국면을 우회 또는 돌파하기 위한 전략의 일환으로만 사고하게 될 경우 러시아나 중국과 같은 제3의 행위자를 끌어들이기 위한 협력의 비용은 증대될 수밖에 없다. 뿐만 아니라 이러한 경우 남북관계가 통일지향적 상호관계가 아니라 다자간 협력 내의 일반적 국가관계로 고착화될 가능성이 커지게 될 것이다. 또한 남북관계가 삼각협력의 중추적 기반을 형성할 때만 한·중 관계와 북·중 관계, 또한 한·러 관계와 북·러 관계가 맞교환(trade-off) 관계로 작용함으로써 삼각협력의 효율성이 저하되는 상황을 통제할 수 있을 것이다

행위영역(무엇을) 차원에서는 북핵문제와 같은 안보이슈와 남북간 경협모델의 개발 등 경제이슈를 동시병행적으로 다뤄나가는 것이 필요하다. 동시병행적 접근은 남북관계의 진전을 서두르거나 성과에 급급하여 신뢰 형성의 절차를 생략하는 것과는 다르다. 비유하자면 하나의 차선을 운행하면서 과속하기 보다는 여러 개의 차선을 열어 규정 속도를 지키는 병행 전략이 남북관계에서 더욱 생산적 결과를 가져올 것이며 이를 통해 평화통일의 기반을 구축해 나가는 것이 통일담론

3.0에 더욱 부합한다는 것이다.

다양한 의제를 동시병행적으로 다뤄나가게 될 경우 4차 핵실험으로 인한 제재 국면이 지속된 이후 당국회담이 설령 재개된다고 하더라도 남북한이 각각 선호하는 의제의 우선순위를 놓고 치열한 논쟁이 벌어질 것이 분명하다. 통일담론 2.0시대에도 그러했듯이 남측은 이산가족 상봉 정례화와 같은 인도주의적 문제와 경제협력 사업 등 기능적 교류를 최우선시 하게 될 것이지만 북측은 5·24 조치 해제와 금강산 관광 재개를 최우선 목표로 하면서도 평화협정 체결 등 정치군사적 문제를 제기할 가능성이 농후하다. 북한은 당국회담이 난관에 봉착하거나 대외관계의 진전으로 남북관계의 상대적 비중이 떨어지게 되면 한·미군사연습 중단 등을 요구하며 기존의 회담을 무산시키려고 할 수도 있다. 이는 70년대 이후 남북회담 테이블에서 북한이 보여 온 전형적 패턴이라고 할 수 있기 때문이다.

따라서 당국회담의 진전에 따라 남북한 양측이 우선시하는 의제를 놓고 협상(negotiation)과 흥정(bargaining)은 불가피할 전망이다. 그러나 통일담론 3.0이 지향하는 남북관계의 진전과 점진적 평화통일의 선순환적 연계를 위해서는 행위영역에 있어서도 정치군사적 의제를 회피해서는 안 될 것이다. 평화유지(peace-keeping)를 평화구축(peace-building)으로 발전시킬 수 있는 적극적 평화구상의 마련이 필요한 것은 바로 이런 이유 때문이다. 경제적 상호의존을 통한 ‘실질적 평화’와 군사적 안전 보장을 통한 ‘제도적 평화’를 동시병행적으로 추진함으로써 한반도의 항구적 평화를 지향하는 것이 통일담론 3.0의 정신을 살리는 길이기 때문이다.

행위방식(어떻게) 차원에서는 북한의 행동을 기다려서 반응적으로 대처하는 방식이 아닌 선제적으로 행동하고 예방적 차원에서 개입하



는 것이 필요하다. 특히 인도주의적 지원 확대, 개발협력을 통한 북한 주민의 삶의 질 개선, 국제기구와의 협력을 통한 북한경제 재건 프로그램 등을 포함하는 예방적 차원의 관여(preventive engagement)는 북한의 변화를 촉진시켜 통일기반 구축의 마중물 역할을 하게 될 것이다. 이를 바탕으로 남북한 공동의 지혜를 담아 통일 이후의 청사진과 미래상을 제시할 수도 있을 것이다. 또한 북한 주민들 사이에서는 남북관계 진전에 대한 기대감을 상승시켜 통일의 싹을 발아시키는 요인으로 작용하며 이후 통일여정에서 북한 주민들을 동등한 주체로 수용하는 효과로도 이어지게 될 것이다.

그러나 이러한 관여정책을 북한이 수용할 준비가 되어있지 않은 상황에서는 당초 구상이 제대로 실현되기 어려울 것이라는 점에서 무엇보다도 북한의 수용성이 고려되어야 할 것이다. 이는 북한이 현재 보여주고 있는 대외 개방 선호도를 정밀하게 분석하여 반 발짝씩 앞서나가는 방식으로 이뤄지는 것이 합리적일 것이다. 북한이 8·25 합의 이후 이른바 ‘과속론’ 등을 내세우며 남북관계 개선을 강조한 바 있지만 4차 핵실험 강행으로 인해 북한은 남북관계 개선에 집착하지 않겠다는 의지를 노골화했다. 따라서 전략적 도발 추이에 따라 남북관계 진전의 속도를 조절하되 관계개선 국면에서는 접촉면을 넓혀나가는 다층화 전략이 필요하다.

#### IV. 맺음말: 한반도 신뢰프로세스와 통일담론 3.0

현재의 국제·국내·북한정세 등을 종합으로 고려할 때, 통일담론 3.0 시대가 이미 도래했다고 할 수 있을 정도로 통일패러다임이 변화했다고 확신하기는 어렵다. 최근 북한의 4차 핵실험 강행은 한국 정부가 추진해온 통일준비 노력에 부정적인 영향을 줄 가능성도 있다. 하지만, 냉전시기의 체제 대결적인 통일담론 1.0과 탈냉전시기의 정치·경제 통합 등 기능주의적 접근이 주를 이루었던 통일담론 2.0이 추구했던 통일전략 및 북한 변화 전략이 지금도 여전히 유효한가에 대해서는 의구심이 존재한다.

따라서 새로운 통일담론 3.0시대에는 기존의 통일담론을 계승하면서도 현재 이루어지고 있는 통일환경의 급속한 변화에도 적응할 수 있는 새로운 전략을 마련함으로써 한국 주도의 자신감 있는 통일전략을 추진해야 한다. 먼저, 대외전략 차원에서는 최근 미·중관계의 변화 속에서 미국과의 전략적 소통은 유지하되 중국과의 관계를 어느 정도까지 발전시킬 것인가에 대한 논의가 중요하며, 통일공공외교와 중견국 외교를 실시함으로써 우리의 대외전략 공간을 확대할 필요성이 있다. 국내적으로는 국민적 합의에 기반한 초당적 통일정책이 중요하고, ‘평화’와 ‘통일’ 논의에 있어서 균형과 조화를 이룰 필요성이 있으며, 국내 외적 통일협력 네트워크의 유기적 연계를 통해 통일에 대한 부정적 인식을 해소하고 통일공감대를 확산시킬 필요가 있다.

통일담론 3.0에서 중요한 태도는 안보와 교류협력을 선택의 문제로 치환하지 않고 동시에 달성해야 할 과제로 인식하는 것이다. 이는 한반도 신뢰프로세스에서 강조하고 있는 안보와 교류협력의 균형과도 일맥상통한다. 행위 방식과 관련해서도 단호한 안보협상으로 평화를

확보한 이후 유연한 교류협력 협상에 나서는 방식이 아니라 안보협상과 교류협력을 동시에 추진하면서 안보 이슈에서는 단호하게, 교류협력 이슈에서는 유연하게 대응하는 것이 필요하다. 다시 말해 유연함과 단호함을 순차적으로 적용하는 것이 아니라 동시병행적으로 적용하는 것이다.

마지막으로 통일담론 3.0이 지향하는, 북한의 변화를 전제한 통일의 여정에서는 정부, 여야정치권, 시민사회 모두가 광범위하게 참여하는 동시에(all on board) 통일의 혜택 또한 모두에게 돌아가는 포용적 통일정책(inclusive unification policy)이 강조되어야 한다. 남북한 체제의 통일은 단기적으로 통합비용의 증가, 사회적 결속력(social cohesion)의 이완, 정치적 혼란의 야기와 같은 복잡다기한 문제들을 발생시킬 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 출발점은 국내적 차원에서 통일담론과 정책에 대한 최소주의적 합의를 이뤄나가는 일이다. 하나의 사례로 대통령 선거 등 주요 선거를 앞두고 여야정치권과 시민사회가 공동 참여하여 통일대화기구를 만들어 ‘(가칭)통일국민협약’을 체결하고 이의 이행을 공동으로 감독해 나가는 방식을 제안할 수 있다. 이를 통해 통일담론 3.0이 통치담론으로서가 아니라 정책담론, 나아가 생활담론으로서 자리 잡을 수 있을 때 통일담론의 진정한 업그레이드는 성취될 수 있을 것이다.

이러한 통일담론의 업그레이드는 박근혜정부 대북정책의 핵심인 한반도 신뢰프로세스의 업그레이드와 유기적으로 연계될 때 더욱 효과적으로 추진될 수 있을 것이다. 한반도 신뢰프로세스가 남북관계의 행로를 밝히는 ‘가로등’이라면 통일담론 3.0은 통일의 거대한 여정을 이끄는 ‘등대’와 같은 역할을 하게 될 것이기 때문이다.

본 보고서는 제10차 KINU 통일포럼(2015.9.16.) 결과를 바탕으로 통일연구원의 신종호 통일정책연구실장을 비롯하여, 홍석훈 기획부장, 이규창 연구위원, 성기영 부연구위원, 박주화 부연구위원이 수정·보완 작업에 참여하였다.

제10차 KINU 통일포럼은 박종철 선임연구위원의 사회로 진행되었으며, 최진욱 원장, 김수암 연구관리본부장, 신종호 통일정책연구실장, 김갑식 북한연구실장, 홍석훈 기획부장, 오경섭 연구부장, 이강우 통일준비연구단장, 이종국 국제협력자문대사, 허문영, 손기웅, 조한범 선임연구위원, 이규창, 김석진 연구위원, 홍 민, 성기영, 박주화 부연구위원(이상 통일연구원), 김근식(경남대학교 교수), 문흥호(한양대학교 교수), 박순성(동국대학교 교수), 우승지(경희대학교 교수), 이기동(국가안보전략연구원 책임연구위원), 이 석(KDI 연구위원), 조동호(이화여자대학교 교수), 전재성(서울대학교 교수), 김형석(청와대 통일비서관), 이덕행(통일부 통일정책협력관), 신범철(외교부 정책기획국장) 등이 참여하였다.



## KINU 통일포럼 시리즈

- 2014-01 「드레스덴 구상」과 ‘행복한 통일’(2014.6)
- 2014-02 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책(2014.8)
- 2014-03 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세(2014.9)
- 2014-04 통일준비를 위한 과제와 전략(2014.9)
- 2014-05 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응전략(2015.1)
- 2014-06 북한인권정책 추진전략(2015.1)
- 2015-01 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향(2015.6)
- 2015-02 새로운 패러다임의 통일전략과 준비방향(대외비)
- 2015-03 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략  
- 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기  
대북·통일정책 방향 -(2015.12)
- 2015-04 통일담론 3.0과 북한 변화 전략(2015.12)



## 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 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







Korea Institute for  
National Unification