



지속가능한 통일·대북정책 : 환경분석과 추진방향

이규창 · 김수경 · 박종철 · 신종호
이우태 · 한동호 · 홍 민 · 홍우택



지속가능한 통일·대북정책 : 환경분석과 추진방향

이규창 · 김수경 · 박종철 · 신종호
이우태 · 한동호 · 홍 민 · 홍우택

지속가능한 통일·대북정책 : 환경분석과 추진방향

인 쇄 2017년 4월
발 행 2017년 4월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 손기웅
편 집 인 통일정책연구실
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (06578) 서울특별시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전 화 (대표) 02-2023-8000 (팩시밀리) 02-2023-8297
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획·디자인 (주)한디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)
인 쇄 처 호정씨앤피 (02-2277-4718)

ISBN 978-89-8479-873-1 93340
통일정책, 대북정책, 평화체제, 대북제재, 교류협력
340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23 CIP2017012387

가 격 비매품

© 통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

•매장 : 02-734-6818·사무실 : 02-394-0337

지속가능한 통일·대북정책 : 환경분석과 추진방향

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

목차

Contents

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 요약 | vii |
| I. 문제제기 | 1 |
| II. 통일·대북정책 20년 회고 | 5 |
| III. 통일·대북정책의 도전요인: 지속성의 관점에서 | 13 |
| 1. WMD와 북한체제 | 15 |
| 2. 미·중 전략경쟁 심화와 동북아 신냉전 추세 | 23 |
| 3. 통일문제에 대한 상반된 국내인식과 남북관계 경색 | 29 |
| IV. 지속가능한 통일·대북정책의 목표와 추진방향 | 39 |
| 1. 목표와 원칙 | 41 |
| 2. 추진전략 | 45 |
| 3. 주요 과제 및 이행방안 | 54 |
| V. 결론 및 정책 제언 | 97 |
| 참고문헌 | 105 |
| 최근 발간자료 안내 | 109 |

표 목차

Table

| | |
|---------------------------------------|----|
| 〈표 II-1〉 진보정부와 보수정부의 통일·대북정책 비교 | 12 |
|---------------------------------------|----|

후 포

통일은 헌법이 국가와 국민에게 부여하고 있는 시대적 과제이자 책무이다. 평화통일은 정권의 변화에 관계없이, 이념과 사상에 관계없이 꾸준히 지속적으로 추진되어야 한다. 그러나 김대중·노무현 정부의 통일·대북정책과 이명박·박근혜 정부의 통일·대북정책을 회고해보면 통일·대북정책은 정권과 통치이념에 많이 좌우되어왔다. 이는 통일문제와 북한문제를 바라보는 상반된 인식에 기인하는 측면이 크다. 게다가 북한의 핵·미사일 위협이 이어지고 한반도 통일과 관련된 국제환경이 더욱 복잡한 양상을 띠면서 지속가능한 통일·대북정책의 수립과 추진을 위해 우리가 해결해야 할 과제가 더 많아지고, 어려워지고 있다.

지속가능한 통일·대북정책의 목표는 다음과 같다. 첫째, 단기 목표는 북한 핵·미사일 개발로 인한 군사적 위기 해소와 남북 간 신뢰회복을 통한 남북관계 발전과 평화정착에 있다. 북핵 위기 해소와 남북관계 발전, 한반도 평화정착은 선순환 구조를 구축하는 가운데 분단관리 차원을 넘어 한반도의 통일로 연결되어야 한다. 둘째, 지속가능한 통일·대북정책의 궁극적인 목표는 남북한의 합의에 의한 평화적 통일의 달성에 있다. 셋째, 지속가능한 통일·대북정책이 지향하는 통일한국의 비전은 자유, 민주, 인권, 복지가 구현되는 통일국가에 있다. 지속가능한 통일·대북정책은 적응력(adaptability), 제도화(institutionalization), 효과성(efficacy)을 지향하고, 합의형성(consensus building)이 필요하다. 민족공동체통일방안을 남북관계 및 국제정세의 상황에 맞게 탄력적으로 운영하고, 5대 남북합의서를 발전적으로 계승하여야 한다.

지속가능한 통일·대북정책의 목표 달성을 위한 추진전략은 다음과 같은 방향에서 수립되어야 한다. 평화공존과 통일준비의 종합 구도 마련이 필요하고, 이 과정에 통일문제가 가지고 있는 두 가지 측면인 특수성과 보편성이 결합되어야 한다. 또한 북핵문제와 남북관계의 순차적 내지 선별적 연계 방안이 마련되어야 한다. 북한 변화를 위해서는 전략적 상호주의와 남북 차원과 국제 차원의 결합, 선택적 관여정책과 정책수

단의 배합이 필요하다. 지속가능한 통일·대북정책 추진의 대내적 도전 요인인 남남갈등 문제를 해소하고 통일의 길로 한 걸음 더 내딛기 위해서는 통일문제에 대한 정치사회적 합의와 거버넌스 형성이 필요하고, 내적·외적으로 직면하고 있는 문제들에 대한 대처능력을 배양하기 위한 국내, 국제 차원의 통일역량 강화가 필요하다. 아울러 우리가 지향하고 있는 자유와 민주, 인권과 복지가 구현되는 통일국가의 비전 실현을 위해서는 통일·대북정책에 인권기반성이 강화되어야 한다.

지속가능한 통일·대북정책의 주요 과제 및 이행방안은 다음과 같다. 첫째, 북핵 위협에 대한 대응을 위해서는 핵 역지력이 확대되어야 한다. 북핵 위기 해소를 위한 당면한 외교 목표는 북핵 위기관리 차원으로 움직여야 한다. 나아가 북핵 위기 대응에 있어 기존의 군사·안보적 접근과 외교적 접근 외에 북한 변화와 통일을 접목시키는 방안의 강구가 필요하다. 외교와 군사·안보는 통일이라는 큰 틀에서 구도를 형성하고 이에 필요한 전략이 마련되어야 한다. 전통적인 군사·안보, 국가 중심의 안보에 더하여 비군사적, 비전통적 안보 개념으로서 인간 안보 차원에서 남북관계 및 통일문제에 접근하여야 한다.

둘째, 비핵화 및 평화체제 전환과 통일의 종합적 디자인이 필요하다. 비핵화 및 평화체제 전환에 대한 기본방향이 설정되어야 한다. 이 경우 한국의 주도적 역할이 보장되어야 하고, 실질적 평화가 한반도에 정착되도록 해야 한다. 비핵화 및 평화체제 전환과 관련한 이행방식, 평화체제 전환방식, 평화협정 체결 형식, 평화체제 관리방안 등 여러 가지 쟁점은 신축적인 접근이 바람직하다. 또한 비핵화 및 평화체제 전환이 다층구도로 추진될 것으로 예상되는 만큼 다층구도의 연계성을 강화해야 한다. 무엇보다 한반도비핵화와 평화체제 전환은 한반도에 평화를 정착시키고 통일을 지향하는 환경을 조성하는 데 기여해야 한다. 나아가 비핵화 및 평화체제 전환은 분단관리 차원을 넘어 통일에 기여할 수 있도록 하는 종합적 디자인이 필요하다.

셋째, 북핵 실험과 미사일 발사로 인한 대북제재가 이어지고 있는 가운데 남북관계를 병행할 수 있는 이행방안들이 마련되어야 한다. 차기정부가 남북대화를 재개하려 할 경우 대화에 있어서 전략적 기준과 판단이 필요하다. 남북교류협력, 특히 경제협력의 경우 한국과 국제사회의 강력한 대북제재 환경 속에서 남북 경협을 재개하기가 용이하지 않은 상황이다. 그러나 통일국가를 지향하기 위해서는 북한과의 접촉 및 교류가 필요하다. 또한 남북교류를 통한 정치적, 경제적 성과물은 향후 대한민국의 국가성장을 위한 동력확보를 위해서도 남북교류협력은 필요하다. 다만, 북핵 위기와 북한의 군사적 도발이 이어지는 엄중한 상황 속에서 대량 현금(bulk cash)이 이전되는 교류협력 방식은 지양되어야 한다. 북핵문제와 국제사회의 대북제재, 유엔 안보리 결의의 엄중성을 고려하여 미국을 비롯한 국제사회와의 긴밀한 협력 하에 재개 시기와 조건을 조율해 나가야 한다. 유엔 안보리 결의 2321호는 사안에 따라 유엔 제재위원회의 사전승인을 얻을 경우 공적·사적 재정 지원 금지에 대한 예외를 인정받을 수 있는 것으로 규정하고 있다. 남북한 특수관계, 한반도의 평화정착, 통일의 필요성 등을 내세워 유엔 안보리 결의를 우회할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 북한에 대한 인도적 지원과 사회문화교류협력을 우선 재개하고 상호 형성된 신뢰를 바탕으로 남북대화와 교류협력의 폭을 점진적으로 확대하여야 한다.

넷째, 통일외교와 국제협력 강화가 지속되어야 한다. 통일문제는 민족내부의 문제이기도 하지만 국제적인 문제이기도 하다는 점에서, 통일·대북정책에 영향을 미치는 내부·외부 환경이 상호 조응하도록 함으로써 선순환적 연계를 이루도록 할 필요가 있다. 국가이익 우선순위를 설정하고, 미·중에 대한 복합외교를 추진하여야 한다. 한·미·일 안보협력과 중국을 포함한 소(小)다자협력을 활성화하고, 북핵 공동책임론 제기를 통한 국제공조를 강화하여야 한다. 공공외교에 있는 통일공공외교와 정책공공외교를 강화하여야 한다.

다섯째, 통일·대북정책에 인권기반성이 강화되기 위해서는 통일정책에 인권과 민주주의, 복지가 투영되어야 한다. 이를 위해서는 북한인권법 조항들이 구체적으로 실현되어 통일정책으로 연결되어야 하며, 북한인권재단이 조속히 출범되어야 한다. 인도적 지원은 인류보편적 가치로서 인도적 차원에서 추진되어야 한다. 향후 남북한의 평화통일을 위해서는 제도와 이념 중심의 접근에서 탈피하여 북한 주민 대상의 정책이 강화되어야 한다. 이를 위해서는 민족자결권이 향후 통일정책에 적극 반영되어야 한다. 북한 주민 대상의 정책을 수립할 경우 북한 주민 맞춤형 정책을 개발할 필요가 있다.

여섯째, 북한 차원, 남북관계 차원, 국제 차원에서 직면하고 있는 여러 가지 대내외적인 도전요인을 극복하고, 우리가 목표로 하고 있는 통일의 길로 나아가기 위해서는 우리 내부적으로 통일준비 강화를 지속해야 한다. 통일·대북정책 추진체계를 개선하고 거버넌스를 강화하고, 통일역량 및 통일기반조성이 강화되어야 한다. 각 분야의 통일준비 상황을 점검하고 이행을 독려하기 위해서는 통일업무 평가제도를 강화하고, 통일 관련 업무를 총괄적으로 추진하기 위하여 통일추진기본법의 제정이 필요하다.

일곱째, 북한이탈주민 정책이 강화되어야 한다. 북한이탈주민의 한 국사회 통합이 일관되고 지속적으로 이뤄지기 위해서는 통일은 통일·대북정책 프레임에서 논의하되 북한이탈주민 정착은 사회통합 차원에서 논의하는 것이 바람직하다. 북한이탈주민에 대한 정착지원도 강화되어야 한다. 북한이탈주민들에 대한 '특별한' 지원보다 자립역량이 강화되어야 하고, 북한이탈주민들에 대한 맞춤형 지원 방안이 모색되어야 한다. 또한 북한이탈주민들에 대한 심리적 지원을 확대하고, 인권 교육을 강화하여야 한다.

주제어: 통일정책, 대북정책, 평화체제, 대북제재, 교류협력

I. 문제제기

통일은 헌법이 국가와 국민에게 부여하고 있는 시대적 과제이자 책무이다. 헌법 제4조가 천명하고 있는 평화통일은 정권의 변화에 관계없이, 이념과 사상에 관계없이 꾸준히 지속적으로 추진되어야 한다.¹⁾ 그러나 역대 정부, 특히 김대중·노무현 정부의 통일·대북정책과 이명박·박근혜 정부의 통일·대북정책을 회고해보면 통일·대북정책은 정권과 통치이념에 많이 좌우되어왔음을 부인하기 어렵다. 이는 통일문제와 북한문제를 바라보는 상반된 인식에 기인하는 측면이 크다. 게다가 북한의 핵·미사일 위협이 이어지고 한반도 통일과 관련된 국제환경이 더욱 복잡한 양상을 띠면서 지속가능한 통일·대북정책의 수립과 추진을 위해 우리가 해결해야 할 과제가 더 많아지고, 어려워지고 있다. 이 보고서는 현재 우리가 처해 있는 대내외 통일·대북정책의 환경을 진단하고 이를 토대로 지속가능한 통일·대북정책 추진을 위해 나아가야 할 방향과 정책적 과제를 살펴보는 데 목적이 있다.

본 보고서는 통일·대북정책의 과거와 현재, 미래의 세 부분으로 구성되어 있다. 먼저 제2장은 통일·대북정책의 환경분석으로 역대 정부의 통일·대북정책 비교를 통해 통일·대북정책을 회고한다. 다만, 그 대상은 역대 정부 전부로 하지 않고 통일·대북정책 추진에 있어 큰 차이를 보인 김대중·노무현 정부의 통일·대북정책과 이명박·박근혜 정부의 통일·대북정책으로 한정하였다. 김대중 정부와 노무현 정부의 통일·대북정책, 이명박 정부와 박근혜 정부의 통일·대북정책은 미시적으로 접근하면 차이점이 있다. 그러나 본 보고서에서는 보수정부와 진보정부가 통일·대북정책에 대한 인식의 차이가 있었다는 점을 보여주기 위해, 그리고 이와 같은 인식의 차이를 줄이고 합의의 폭을 넓여가는 것이 향후 통일·대북정책의 주요 과제라는 점을 보여주기 위해 보수정부와

¹⁾ 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.”고 규정하고 있다.

진보정부로만 구분하였다. 제3장은 현재 통일·대북정책이 처해 있는 도전요인을 북한 차원의 요인과 국제 차원의 요인, 국내 및 남북관계 차원의 요인 등 세 범주로 구분하여 분석한다. 제4장에서는 지속가능한 통일·대북정책의 목표와 원칙, 그리고 이와 같은 목표와 원칙의 달성을 위한 지속가능한 통일·대북정책을 추진전략과 이행과제를 살펴본다. 본 연구는 통일연구원의 전문가들로 구성된 학제 간 연구를 통해 수행되었다.²⁾

²⁾ 제1장 문제제기는 연구책임자인 이규창 통일정책연구실장, 제2장은 박종철 선임연구위원이 집필하였고, 제3장과 제4장은 집체적으로 집필되었다. 제3장과 제4장의 집필에는 이규창 통일정책연구실장, 박종철 선임연구위원, 홍우택 연구위원, 이우태 부연구위원, 홍민북한연구실장, 신중호 국제관계연구실장, 한동호 북한인권연구센터 연구위원, 김수경 부연구위원이 참여하였다. 이은정 연구원은 교정과 편집을 위해 수고를 아끼지 않았다.

II. 통일·대북정책 20년 회고

지난 20여 년 동안 진보정부 10년, 보수정부 9년을 거치면서 통일·대북정책도 시계추와 같이 진보에서 보수를 오갔다. 구체적 정책내용이나 실행과정에서는 차이가 있더라도 크게 보면 김대중 정부의 대북 화해·협력정책과 노무현 정부의 평화번영정책은 통일·대북정책의 철학, 목표, 수단 등의 측면에서 대북포용정책의 패러다임을 공유하였다. 반면 이명박 정부의 상생공영정책(비핵·개방·3000 구상)과 박근혜 정부의 한반도신뢰프로세스·통일준비론은 레토릭과 내용에서 차이가 있음에도 크게 보면 압박정책의 패러다임에 속한다고 할 수 있다. 비록 단순화의 위험이 있기는 하지만, 큰 틀에서 두 패러다임³⁾을 다음과 같은 기준에 입각하여 비교할 수 있다.

첫 번째 기준은 통일·대북정책의 목표이다. 분단 이후 역대 정부는 분단상황을 평화적으로 관리하고 평화공존을 지향하는 데 초점을 둘 것인가, 아니면 최종 목표인 통일에 초점을 둘 것인가 하는 문제를 둘러싸고 입장 차이를 보여 왔다. 또한 통일의 최종 형태를 사실상의 통일(*de facto* unification)로 설정할 것인가, 아니면 법적·제도적 통일로 설정할 것인가에 대해서도 입장 차이를 보여 왔다. 김대중 정부와 노무현 정부는 평화공존에 우선순위를 두고 평화정착과 교류협력의 제도화를 통해 사실상의 통일을 달성하는 것을 지향했다. 반면 이명박 정부와 박근혜 정부는 분단관리나 통일과정보다 최종 목표인 법적·제도적 통일에 우선순위를 두고 통일미래상 제시, 통일준비에 역점을 두었다.

둘째, 북한에 대한 인식이다. 북한체제를 인정하느냐의 여부, 또한 북한을 어떤 상대로 인식하느냐는 통일·대북정책에 대한 차이를 결정

³⁾ 자연과학사를 이해하기 위해 사용된 패러다임이라는 개념이 사회과학에도 널리 사용되고 있다. 패러다임은 세계관, 인식론, 철학을 바탕으로 정책방향, 실천전략, 세부 정책과제 등을 총괄하는 것이라고 할 수 있다. 통일에 대한 담론과 정책을 총칭하는 데도 이러한 개념이 적절한 것으로 여겨진다. 허문영 외, 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』(서울: 통일연구원, 2014).

하는 중요한 요인이다. 진보정부는 북한체제를 있는 그대로 인정하고 교류협력의 대상으로 인식한 토대 위에서 가능한 대화와 협력을 모색하고자 했다. 물론 진보정부도 북한체제의 변화를 통일·대북정책의 궁극적 목표로 설정했지만, 평화정착과 협력을 위해서 우선 북한체제를 인정하는 것이 불가피하다고 전제했다. 반면, 보수정부는 북한체제를 인정하지 않고 북한체제의 변화를 통일·대북정책의 우선 과제로 설정하였다. 북한체제의 변화는 북한의 대남적대 정책의 변화, 북한의 합의 준수, 북한정권 차원의 변화 등을 포괄하는 개념이었다. 또한 보수정부는 북한을 기본적으로 경계대상이자 적대대상이라고 인식하고 긴장의 끈을 놓지 않았다.

셋째, 통일 및 북한인권문제의 특수성과 보편성에 대한 것이다. 남북관계는 분단국가의 통일문제라는 특수성을 지니고 있다. 이 문제는 북한의 특수성을 어느 정도 인정할 것인가, 또한 남북관계에서 국제관계의 규범과 원칙을 어느 정도 적용할 것인가 하는 문제와 관련되어 있다. 「남북기본합의서」 전문(前文)에 의하면, 남북관계는 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’라고 되어있다. 남북관계에는 인도주의의 문제, 교류협력 등 국제사회의 보편적 기준에 입각하여 논의하기 어려운 사안들이 존재한다. 그러가 하면 남북관계도 국제사회의 보편적 가치를 지향해야 하는 보편성이 존재한다.

대북포용정책과 평화변영정책은 남북관계에서 보편적 원칙보다 민족문제의 특수성에 비중을 두었다. 인도적 사안과 경제·문화 분야의 교류협력은 민족 내부문제라는 시각에서 다루어졌다. 북한인권문제나 이산가족·납북자·국군포로 등 인도주의 사안에도 보편적 원칙보다 북한의 특수성이 감안되었다. 그러나 이명박 정부와 박근혜 정부는 남북관계에서 보편적 원칙을 중시하였다. 북한도 예외주의에서 벗어나서 국제사회의 보편적 규범과 원칙을 준수해야 한다는 것이다. 북한이

국제적 기준에 맞게 경제개혁·개방을 추진하고 인권개선과 인도주의 문제에도 관심을 보여야 한다는 것이다. 또한 남북교류협력도 국제사회의 보편적 경제논리에 보다 충실해야 한다는 입장이었다.

넷째, 정경연계의 여부다. 특히 북핵문제가 남북관계의 핵심 변수로 등장한 이후, 핵문제 및 군사문제와 여타 경제, 사회·문화, 인도주의 문제를 어느 정도 연계할 것인지가 통일·대북정책의 핵심 이슈다. 정치·안보 문제와 경제 문제를 분리하고자 하는 정경분리는 대북포용정책과 평화번영정책의 핵심이었다. 김대중 정부는 정치·군사 문제와 경제협력을 분리함으로써 남북관계의 돌파구를 마련하고자 하였다. 노무현 정부도 정경분리 원칙을 큰 틀에서 유지하고자 하였다. 진보정부는 정경분리원칙에 입각하여 핵문제의 와중에서도 경제협력의 동력을 유지하고 조금이라도 우호적인 여건이 조성되면 경협을 확대하고자 하였다. 그러나 보수정부는 정경분리원칙이 북한의 변화를 유도하지 못했을 뿐만 아니라 북한의 핵개발을 방지하지 못했다고 비판한다. 보수정부는 북핵문제가 남북관계 전반, 특히 경제협력의 조건이 되어야 한다고 여긴다. 특히 이명박 정부의 '비핵·개방·3000 구상'은 북핵문제의 선해결을 강조하고 다른 분야의 남북관계는 북핵문제의 진전 상황에 따라 결정되어야 한다는 입장을 견지하였다. 박근혜 정부도 신뢰구축 프로세스를 강조했지만, 북한의 연이은 핵실험으로 남북관계를 전면 중단하였다.

다섯째, 상호주의에 대한 것이다. 상호주의는 느슨한 상호주의(diffuse reciprocity)와 엄격한 상호주의(specific reciprocity)로 구분된다. 느슨한 상호주의는 신축적 상호주의이며, 비동시적이고, 비등가적이며, 불균등하고, 비대칭적 상호관계를 상정한다. 느슨한 상호주의는 협력을 용이하게 하지만 협정의 불이행이라는 문제를 초래할 수 있다. 엄격한 상호주의는 엄격한 상호주의이며, 동시적이고, 등가적이며, 균등하고, 대칭적 상호관계를 상정한다. 또한 매 단계마다 합의

이행이 중시된다. 엄격한 상호주의는 합의 도출이 어렵지만 일단 합의가 도출되면 이행 가능성이 높다. 대북포용정책 및 평화번영정책은 남북관계에서 느슨한 상호주의를 적용하였다. 느슨한 상호주의는 ‘많이 주고, 적게 받고, 북한이 필요한 것을 주고, 북한이 줄 수 있는 것을 받는다’로 요약될 수 있다. 이명박 정부와 박근혜 정부의 통일·대북정책은 엄격한 상호주의를 선호한다. 느슨한 상호주의가 북한의 비타협적 태도와 약속불이행을 유발했다는 것이다. 엄격한 상호주의에 의하면, 북한은 대북지원에 대해 고마움을 표시하고 상응하는 보답을 해야 하며, 정책변화를 입증해야 한다는 것이다.

여섯째, 접근방식과 정책수단에 대한 것이다. 진보정부는 관여를 통해 북한의 호응과 정책변화를 이끌어내는 관여정책(engagement policy)을 중시하였다. 반면, 보수정부는 북한의 대외 접근망을 차단함으로써 북한의 변화를 이끌어내는 봉쇄정책(containment policy)을 중시하였다. 한편, 대북정책수단에는 외교적 압박, 경제제재, 군사적 시위, 군사적 압박, 선제타격(예방공격)⁴⁾ 등과 같은 압박수단과 대화, 경제적 인센티브 제공, 안전보장, 체제인정 등과 같은 유인수단이 있다. 진보정부는 햇볕 또는 포용이라는 정책수단, 특히 경제교류협력의 효과를 기대하고 유인수단을 활용하였다. 포용정책은 바람보다 햇볕이 나그네의 외투를 벗기는 데 더 효과적이라는 이솝우화를 예로 들었다. 바꾸어 말하면 압박은 오히려 북한체제를 공고화하는데 기여할 뿐이며, 포용이 북한을 자극하지 않고도 결과적으로 북한의 변화를 이끌어내는데 더 효과적이라고 가정했다. 그러나 보수정부는 포용정책이 북

4) 선제타격(preemptive strike)은 전시에 핵무기 사용의 징후가 있을 경우 이를 사전에 막기 위한 공격이며, 이 경우 한미연합사의 전작권전통제권이 작동된다. 예방공격(preventive attack)은 평시에 핵시설을 미리 공격하는 것을 의미하며, 1981년 이스라엘이 F-16 전폭기로 이라크 핵시설 오시락(OSIRAK)을 폭격한 것이 대표적인 예에 해당된다.

한의 개방개혁과 대남정책 변화를 이끌어내는 데는 분명한 한계가 있다고 전제하고 압박수단을 활용하였다. 보수정부는 북한의 변화를 위해 당근보다 채찍이 더 효과적이라고 여긴다.

일곱째, 이념과 실용주의의 비중에 대한 것이다. 진보정부는 남북한 간 이념적 차이와 대립이 쉽게 해결될 수 없다는 점을 감안할 때, 실용주의 관점에서 가능한 분야에서부터 점진적으로 남북관계를 진전시켜야 한다고 인식하였다. 또한 남북대화의 격이나 절차, 원칙보다 합의 도출, 성과 이행에 역점을 두었다. 반면 보수정부는 통일문제는 기본적으로 남북한 간 이념대결에서 벗어날 수 없으며, 실용주의적 접근이 이념대결을 모호하게 하며 진보세력의 공간을 넓히는 결과를 가져온다고 지적한다. 따라서 보수정부는 남북대화의 격을 중시하고 회담 절차, 원칙 등을 중시하였다.

여덟째, 남북협력과 국제협력의 상대적 비중이다. 남북관계는 남북한 차원과 국제 차원이 상호작용하는 결과물이다. 분단과 통일은 남북한의 주도와 국제사회의 협력이 상호작용하는 산물이다. 김대중 정부와 노무현 정부는 국제문제의 중요성을 인정하면서도 민족문제를 해결하는 데 있어서 남북한의 주도권을 확보하는데 비중을 두었다. 진보정부도 국제협력을 강조하기는 했지만, 국제협력과 남북협력의 균형을 모색하는 한편, 때로는 남북협력을 통해 국제협력을 위한 발판을 마련하고자 했다. 반면 이명박 정부와 박근혜 정부는 통일·대북정책에서 국제협력을 강조한다. 보수정부는 국제공조를 통해 북한을 압박하고 통일에 유리한 환경을 조성하고자 했다. 이들은 유엔과의 협조, 한미동맹 강화 및 한일협력 증진을 중시하는 통일외교에 역점을 두었다.

아홉째, 정책결정체제와 거버넌스에 대한 것이다. 다른 정책과 마찬가지로 통일·대북정책의 결정 및 집행도 정부 내 정책결정체제 및 네트워크 형성과 관련되어 있다. 진보정부는 국가안전보장회의의 강화 등 정책결정체제를 정비하여 정책조율과 일관성에 초점을 두었다. 아울러

연구기관, 학계, 시민사회, 언론 등과 거버넌스를 형성하는 정책소통과 환류를 중시하였다. 반면 보수정부는 정책결정협의체의 운영이나 거버넌스를 상대적으로 경시하였다.

〈표 II-1〉 진보정부와 보수정부의 통일·대북정책 비교

| 구분 | 진보정부 | 보수정부 |
|------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| 통일·대북정책의 목표 | 분단관리·평화공존, 사실상의 통일 | 법적·제도적 통일, 통일준비 |
| 북한에 대한 인식 | 북한체제 인정, 협력대상 | 북한체제 불인정, 경계·적대대상 |
| 통일 및 북한인권 문제의 특수성과 보편성 | 특수성 강조 | 보편성 강조 |
| 정경연계 여부 (핵문제의 우선순위) | 정경분리, 핵문제 하에서 남북협력 모색 | 정경연계, 先 핵문제 해결 |
| 상호주의 성격 | 느슨한 상호주의 | 엄격한 상호주의 |
| 접근방식 및 정책수단 | 관여정책 (engagement policy), 유인수단 중시 | 봉쇄정책 (containment policy), 압박수단 중시 |
| 이념과 실용주의의 비중 | 실용주의, 성과 강조 | 이념, 원칙 강조 |
| 남북협력과 국제협력의 비중 | 남북협력 중시 | 국제협력 중시 |
| 정책결정체계와 거버넌스 | 정책결정체계 및 거버넌스 중시 | 정책결정체계 및 거버넌스 경시 |

Ⅲ. 통일·대북정책의 도전요인 : 지속성의 관점에서

1. WMD와 북한체제

지속가능한 통일·대북정책의 추진, 한반도의 평화적 통일의 추진에 있어 부딪치는 첫 번째 도전은 북한이 제기하는 도전이다. 분단 70년 동안 남북한이 적대적 의존관계를 유지하고 북한에 대한 다양한 연구가 이루어졌음에도 불구하고 여전히 북한은 불가사의하고 예측 불가능한 대상이다. 북한은 적대대상이자 위협대상이면서 협력대상이고, 그런가 하면 체제 안정요인과 불안정요인이 병존하고 있다. 특히 북한의 핵·미사일 개발은 한반도 및 동북아 지형에 파괴적 영향력을 미치고 있다. 북한은 핵·미사일능력을 고도화함으로써 남북한 간 국력을 역전시키고 남북관계와 통일문제의 주도권을 장악하고자 하고 있다. 현재 진행형으로 전개되고 있는 북핵능력 고도화의 끝이 어디일까, 그리고 그 과정에서 남북관계와 통일은 어떤 모습을 하게 될까를 생각하면 불안하고 혼란스럽기 그지없다.

북핵 위협의 현실화와 함께 예측하기 힘든 것은 북한체제의 안정성 여부이다. 김정은체제가 엘리트의 균열 조짐, 시장화의 확대, 국가 영향력 약화, 지역격차 및 계층격차의 발생, 개인주의 및 배금주의 사조의 발생 등 균열요인을 안고 있는 것은 분명하다. 그럼에도 김정은체제가 권력구조의 집중화와 안정화 경향을 보이고 있으며, 국가와 시장의 공존관계, 사회통제 장치의 작동, 집단적 저항가능성 부재 등과 같은 안정적 요인을 지니고 있는 것도 사실이다. 이러한 양면성을 지닌 북한을 상대로 남북관계를 이끌어 가고 관리하며 통일을 지향해야 하는 것이 또 다른 도전이다.

가. 북한의 핵·미사일 위협

북한의 핵능력을 비롯한 대량살상무기 능력이 계속해서 강해지는 추세다. 최근에는 북한이 6차 핵실험을 준비한다는 언론 보도도 있었다. 하지만 지난 10년간 5번의 핵실험이면 북한은 이미 핵탄두의 소형화를 완성단계 가까이 끌어올렸을 가능성이 크다. 북한이 핵무기를 실전에 배치하는 순간은 먼 미래의 시점이 아니게 되었다. 미국 랜드연구소는 2016년 보고서에서 북한은 2020년까지 핵무기를 50~100개 보유할 수 있으며, 2020~2025년 내에 핵탄두 미사일을 실전 배치할 수 있을 것으로 전망하고 있다.⁵⁾ 또한 북한은 이미 세계 3위의 화학무기 보유국으로 2,500~5,000톤의 화학무기를 갖고 있는 것으로 알려지고 있다.⁶⁾

핵무기와는 바늘과 실의 관계라는 북한의 미사일 능력도 마찬가지로 발전했다. 북한의 중·단거리 미사일 능력은 의심하기 어려울 정도로 발전했다. 유독 장거리 미사일 능력만 의심을 받고 있다. 틈틈이 북한은 장거리 미사일 발사에 실패하기 때문이다. 그렇다고 안심할 수 있는 상황은 아니다. 미국 국방부 당국자의 말을 인용한 CNN 방송은 북한이 지난 3월 24일에 미국 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발에 적용될 것으로 보이는 엔진실험을 했다는 보도를 내보냈다. 이미 북한은 2016년 2월에 광명성 3호를 지구궤도에 진입시키는데 성공하기도 했다. 북한 외무성 대변인은 올해 초 대륙간탄도미사일 발사가 김정일의 최종 결심만 남았다고 밝히기도 했다. 이를 종합하면 머지않아 북한은 대륙간탄도미사일 능력도 완성할 것이다.

문제는 북한의 핵능력이 세어진다는 데 그치지 않는다. 북한의 핵보유 의지도 능력과 함께 강해지고 있다. 북한은 2012년 4월 핵보유를

5) “미 랜드연구소 북 2020년 핵무기 50~100개 보유,” 『연합뉴스』, 2016.10.9.

6) “화학무기의 공포 온몸 떨다 수 분내 사망,” 『YTN 뉴스』, 2017.4.8.

헌법에 명시했고, 2013년 3월에는 ‘핵무력과 경제건설 병진노선’을 국가정책의 기조로 채택했다. 같은 해 4월에는 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」라는 법령을 만들었고, 2016년 5월에는 ‘핵무력과 경제건설 병진노선’을 노동당규약에 포함시켰다. 비핵화 의지가 조금도 없다는 것을 대내외에 드러내 알리고 있다.

심지어 북한은 핵공격을 하겠다는 협박도 서슴없이 내뱉고 있다. 4차 핵실험 직후 김정은은 “미제를 괴수로 하는 제국주의 세력에게 핵공격을 가할 수 있게 핵무장력을 질량적으로 강화해 나가야 한다”고 말했다.⁷⁾ 5차 핵실험 이후 북한 인민군 총참모부는 핵무기로 서울을 잿더미로 만들어 버리겠다고 협박했다.⁸⁾ 이 밖에도 북한이 언급한 핵 공격 위협은 수없이 많다.

북한의 핵능력과 핵보유 의지가 강해짐에 따라 우리가 감당해야 할 위기와 우려도 당연히 커지고 있다. 핵무기를 손에 쥔 북한의 행동범위는 예전에 비해 넓어지고, 반대로 우리가 선택할 수 있는 대안의 범위는 좁아지면서 발생하는 안보위기에 대한 걱정이다. 그만큼 직·간접적으로 핵무기를 사용할 수 있는 용도가 많기 때문이다.

첫째, 북한의 핵무기로 인해 발생할 가능성이 있는 위기는 북한이 핵무기를 사용해서 남한을 공격하는 경우다. 북한이 핵무기를 사용할 것이라고 상정할 수 있는 경우는 여러 가지다. 핵무기를 사용하여 선제 공격을 시도할 수도 있고, 혹은 애초에 재래식 무기를 사용한 교전에서 핵무기를 사용하여 확전을 시킬 수도 있다. 어떠한 종류건 우리가 핵공격을 받는다면 그 피해의 수준은 우리가 감당할 수 없을지도 모른다. 인구가 밀집한 수도권의 핵폭발이나, 원전과 같은 국가 기간시설의 파괴는 국민들의 재기 의지조차 꺾어버릴 수 있다.

7) “김정은, 적들이 자주권 침해 땐 핵무장 강화할 것.” 『국민일보』, 2016.1.13.

8) “정부, 북 서울 잿더미 위협에 적반하장 도발 시 강력응징.” 『헤럴드 경제』, 2016.9.23.

둘째, 한반도에서 전쟁과 같은 급변사태가 발생하였을 경우 미군의 증원이나 파견을 막는 수단으로 북한은 핵무기를 사용할 수 있다. 북한이 실시하는 중·단거리 미사일 실험은 모두 일본이나 괌지역의 미군 증원군이 있는 곳을 노렸다고 한다. 만일 북한이 미국의 증원군을 막게 되면 우리는 북한에 대한 반격은 물론 방어도 어렵다는 것이 군 관계자나 전문가들의 견해다.⁹⁾

셋째, 북한은 대외 군사 및 외교 전략의 수단으로 핵무기를 사용할 수 있다. 국지도발을 감행하면서 동시에 핵무기 사용 가능성을 내비쳐 우리의 보복의지를 꺾으려 들 수도 있으며, 자신의 뜻대로 외교적 문제를 진행시키려는 목적으로 핵무기를 끌어들여 우리의 선택범위를 좁히려 들 수도 있다. 고강도의 군사도발을 감행한 뒤 핵무기 사용 가능성을 내비치며 우리의 보복 의지를 꺾으려 들 수도 있다.

종합하면 우리의 안보가 무너질 수 있다는 것 그리고 우리의 행동이 위축되어 북한의 의지에 끌려 다닐 수 있다는 것이 북한의 핵무기가 초래할 수 있는 위기의 핵심이다.

나. 핵·미사일 기반 통치와 권력의 불안정성

(1) 핵·미사일 고도화에 기초한 통치 및 대내외 정책운용

김정은 집권 이후 북한은 ‘핵보유’와 핵능력 증강을 중심에 놓고 대내외 정책을 구사하고 있다. 북한은 군사·안보적 차원에서 핵무기에 중요한 전략적 가치를 부여하고 있을 뿐만 아니라 핵무기를 리더십의 정당성과 기존 통치체제의 강화기제로 활용하고 있다. 김정은은 최소 30년 이상의 집권을 염두에 둔 통치 구상 아래 핵무기를 안정적인 통치 기반의 핵심적 기반으로 삼고 있다.¹⁰⁾ 이러한 핵·미사일에 기초한 통치

⁹⁾ “미 증원군 타격할 수준까지 왔다.” 『조선일보』, 2017.3.30.

및 대내외 정책운용은 통일·대북정책의 자율적 공간을 심각하게 위축시키는 측면이 있다.

첫째, 북한이 핵·미사일 고도화에 따라 호전적이고 공격적인 대내외 정책을 강화하면서 남북관계 개선 및 대북정책의 전환을 구조적으로 어렵게 하고 있다. 2012년 이후 북한의 핵개발 정책은 핵·미사일 고도화의 실질적인 기술적 성과가 달성되는 것에 따라 구체화되고 보다 공격적인 내용을 추가해 왔다. 북한은 2013년 제3차 핵실험 직후 ‘핵보유국 법령’을 내놓은 이후 최근에는 ‘선제핵타격’ 가능성을 보다 구체화하고 있다. 북한의 핵정책이 갖는 특징은 지도자의 안위에 절대적으로 초점을 맞춘 ‘수령보위’라는 리더십안보 차원에서 구성되고 있다는 점이며, 이를 통해 언제나 사회가 비상사태 상황 속에서 작동하도록 한다는 점이다. 다시 말해 핵정책이 항구적 비상사태의 국가 창출 역할을 하고 있다.

둘째, 김정은 정권은 핵·미사일 전력화를 전담하는 ‘전략군’을 창설한 이후 공격적인 군사전략을 구체화·가시화하고 있다. 2012년과 2014년 사이 북한 매체를 통해 전략군이 등장한 이후 북한의 미사일 도발의 빈도가 급격히 증가했을 뿐만 아니라, 미사일의 종류도 다양해졌다. 또한 미사일 전력이 강화되면서 기존 재래식 전력을 핵·미사일 중심의 전쟁수행전략에 맞춰 재편하고 있다. 이와 더불어 핵·미사일 무기체계에 대한 당과 최고지도자의 ‘유일적영도체계’를 강조하고 있다. 이런 핵·미사일에 기반한 군사전략의 변화는 통일·대북정책이 ‘안보’ 중심의 군사적 대응논리에 수렴되는 양상을 만들어내고 있다.

셋째, 핵·미사일 고도화는 자원배분 및 경제정책에도 영향을 미치고 있다. 북한의 핵·미사일 고도화는 기본적으로 당·군·산복합체 시스템

¹⁰⁾ 홍민, “북한에 대한 파급영향,” 정성운 외, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 191.

을 통해 이루어지고 있다. 당·군·산복합체(Party-Military-Industrial Complex)는 최고지도자의 유일적 지휘·통제 아래 당 군수공업부를 중심으로 관련 특수 군종 및 병종, 군수산업이 밀접하게 연계되는 시스템을 의미한다. 사실상 모든 통치행위가 핵·미사일 개발을 위한 자원배분, 연구·개발, 실험 및 실전화 등이 이루어진 시스템이라고 할 수 있다. 김정은 정권 들어 ‘당·군·산복합체’에 권한과 자원(자금)이 집중되고 있다. 이에 따라 남북경협 등을 통해 형성된 자금이 핵·미사일 고도화 비용으로 전용되고 있다는 지적과 의구심이 제기되어 왔고 이에 따라 남북한 교류협력을 통한 대북정책 추진에도 심각한 제약요인이 되고 있다.

(2) 공포정치를 통한 사회통제와 권력의 불안정성

김정은 집권 이후 공안기구 활동을 강화하고 숙청·처형 등 공포 분위기 조성을 통해 관료들과 주민에 대한 폭압적인 공포·강압 통치를 지속하고 있는 부분 역시 통일·대북정책에 심각한 도전요인이 되고 있다. 통치에 있어 공안기구에 대한 의존성이 높아지고 폭압적인 공포정치가 강화될수록 중장기적으로 권력의 불안정성이 높아질 가능성이 높다. 이와 같은 권력 불안정성의 증대는 내부 정변이나 내전, 소요와 같은 예측하기 힘든 ‘급변사태’의 가능성을 높인다는 측면에서 통일·대북정책의 도전요인이 아닐 수 없다. 우선 김정은 정권은 감시·통제·억압 기구인 국가안전보위성, 인민보안성의 활동을 강화하고 산하의 내무군, 기동타격대, 특별기동대, 각종 비사회주의의 현상에 대한 ‘상무조’를 조직·운영하여 공안기구를 기초로 한 통치를 강화하고 있다. 특히 2010년 이후 북·중 국경지역의 국경 순찰병력 증강, 철조망 및 감시카메라 설치, 통신 감청 등 국경 통제를 통한 북한이탈주민 단속을 강화하여 국내 입국 북한이탈주민 수가 급격히 감소하였다.

둘째, ‘백두혈통’인 김정남 암살을 비롯하여 당·군·정 권력엘리트에 대한 빈번한 숙청·처형·혁명화·강등 등을 통해 주민들에게 공포를 주입하는 통치를 하고 있다. 특히 집권 이후 저하된 군에 대한 당적 통제를 위해 군부 핵심 인사에 대한 잦은 보직 변경, 빈번한 계급 강등과 원상 복귀, 일부 진급에서 초고속성 등 비정상적 인사로 불안요인이 증가하였다. 또한 2017년 2월 13일 이복형 김정남을 신경 독극물로 암살하여 강력한 국제사회의 비난에 직면해 있으며, 내부 권력엘리트 사이에 공포가 증대하였다. 이런 상황의 지속은 권력 불안정성으로 이어질 가능성이 높다는 점에서 대화 및 교섭 상대로서 북한을 상정하는데서 대북정책의 도전요인이 될 수 있다.

셋째, 폭압적인 공포정치와 대북제재에 따른 충성자금 상납 압박으로 당·정·군 간부들, 외교관, 외화벌이 종사자들의 탈북과 망명이 늘어나는 추세에 있어 정권의 불안정성이 높아지고 있다. 대북제재 이후 외화벌이 창구가 위축되어 ‘돈줄’이 막히면서 충성자금 등 과도한 상납금 압박이 이루어지고 있어 향후 간부들의 이탈은 지속될 가능성이 있다. 특히 대북제재 무용론을 펼치기 위해 과도하게 전시성 공사나 대규모 행사를 벌임에 따라 여기에 필요한 자금의 상납 압박이 가중되면 향후 엘리트 내부와 주민들 동요가 있을 수 있다. 강화되고 있는 공포정치와 주민에 대한 물리적 통제 강화, 그리고 주민들의 의식 변화가 맞물리며 중장기적으로 사회적 불만이 우발적 ‘사건’을 계기로 주민불만 폭발 가능성을 배제할 수 없다. 이런 체제 ‘이탈’의 지속과 주민 불만 축적은 북한체제의 평화적 관리 차원에서 대북정책의 도전요인에 해당한다.

(3) 행정책과 연계한 대남정책과 통일논의 차단

북한은 핵무기 고도화를 최대한 빨리 달성하여 핵보유국으로서의 기술적 능력을 대외적으로 과시하고 통치 기반을 공고히 하는데 중점

을 둔 가운데 대남정책을 구사하고 있다. 이는 남북관계 개선과 통일논의를 위한 남북대화를 핵·미사일 위협을 통해 구조적으로 차단하는 구도로 나타나고 있다. 이와 같이 북한은 남북관계와 통일논의를 행정책과 연계함으로써 한국의 통일·대북정책 구상, 수립, 집행의 근본적 한계를 만들고 있다고 할 수 있다.

공식적인 북한의 통일노선에는 변화가 없지만 명시적 목표로서의 대남정책과 실질적 목표로서의 대남정책 사이의 분리 접근전략이 강화되고 있다. 북한이 대외적으로 표방하는 명시적 목표로서의 대남정책은 ‘자주의 대통로를 통한 통일강국 건설’이지만, 실질적 목표는 핵무기 보유 및 고도화를 통해 한국의 통일준비론 및 통일논의 등을 무력화하고 남북관계의 주도권을 장악하는 데 초점을 맞추고 있다. 이는 핵·미사일 고도화가 통일담론보다 우선적인 정책목표이며, 통일담론은 전술적 차원에서 국면을 유리하게 운용하기 위한 수단, 체제유지용 성격이 강하다는 것을 의미한다.

김정은 정권 대남정책의 특징은 기본적으로 공격적 행정책과 연계하고 있다는 점이다. 김일성 시대에는 적화통일, 김정일 시대에는 민족공조와 북·미대화의 이중 트랙을 통한 수세적 관리 성격이 강했다면, 김정은 시대에는 공격적 행정책을 북·미관계 및 남북관계에 활용하는 정책을 구사하고 있는 점이다. 또한 무력도발과 평화공세를 동시에 구사하는 양면전략을 구사하고 있다. 핵보유에 대한 자신감과 호전성을 바탕으로 서울 불바다, 핵참화, 핵성전, 불벼락 등 한국을 심리적 압박, 기싸움이나 의제에서 우위를 선점하기 위한 전술에 핵·미사일을 전술적으로 활용하고 있다. 한국과 미국의 정책방향과 상관없이 선제적으로 장거리 로켓 및 핵무기 실험이라는 도발을 감행하고 한국과 미국이 핵보유국으로서의 지위를 공식적으로 인정한 상태에서 평화협정 체결 논의를 진행하도록 하는 양면적 전술을 전개하고 있다. 남북관계가 최악으로 치닫는 국면에도 불구하고 군사적 도발과 다양

한 방식의 비대칭 위협을 가함으로써 남북 사이의 쟁점을 ‘정치·군사 분야’로 유도하고 흡수통일이나 제도통일과 같은 통일담론을 저지하고 있다.

따라서 한국의 통일·대북정책은 북한의 핵·미사일 고도화, 위협 수준 등에 따라 강하게 영향을 받을 수밖에 없으며, 이미 수립된 정책도 집행 과정에서 이러한 위협에 의해 흔들리거나 좌초될 가능성이 높아졌다고 할 수 있다. 북한의 대남정책이 대화 국면 조성 후 군사적 도발 및 위기감 고조, 그리고 다시 평화공세 등을 동시 병행적으로 구사하는 등 다면성과 신속한 전환이 강화되었다는 점에서 대북정책 역시 이러한 행태를 반영하여 다면적으로 모색될 수밖에 없는 상황이다. 북한은 핵·미사일을 소위 말하는 ‘흡수통일’과 ‘제도통일’을 차단하는 중요한 수단이라고 언급하고 있으며, 북한 생존전략의 핵심임을 주장하고 있다는 점에서 진정성 있는 남북 간의 통일논의는 사실상 어려워졌다고 할 수 있다. 북한의 대남정책이 핵·미사일의 고도화에 따라 공격적인 성격을 강화하고 한국 내부의 통일논의를 차단하는 핵심적 수단으로 활용된다는 것은 통일·대북정책의 큰 도전요인이라고 할 수 있다.

2. 미·중 전략경쟁 심화와 동북아 냉전 추세

지속가능한 통일·대북정책 추진의 두 번째 도전은 국제적 도전이다. 한반도의 지정학적, 지경학적 특성으로 인해 통일문제에 대한 주변국의 영향력이 강한 것이 역사적 현실이다. 이것은 민족자결주의와 국제주의가 적절하게 배합되어야 하는 이유이기도 한다. 냉전시대에는 서방진영과 공산진영 간 진영대결이 남북관계의 구조적 외피로 작용하였다. 탈냉전시기에 미국 우위의 세계질서 하에서 한국 주도 하에 남북대화 및 협력을 추진할 수 있는 환경이 조성되기도 했다. 하지만 탈-탈냉

전시대에 접어들면서 미·중 전략경쟁이 치열하게 전개되고 있는 상황에서 한반도는 신냉전 질서로의 회귀냐 아니면 새로운 질서의 탐색이냐라는 기로에 놓여 있다.

한반도를 둘러싼 국제전략 환경에 대한 평가는 주변국가들 간 관계의 속성이 어떠한고 그러한 역내 국제관계가 남북 분단의 해소와 우리의 통일·대북정책에 어떻게 영향을 미치고 있는지를 판단하는 중요한 근거가 될 수 있다. 특히, 최근 동북아 차원에서 나타나고 있는 미·중 간 전략경쟁의 심화와 동북아 국가들 간 ‘국가이익’ 우선의 갈등 구조 등은 우리의 통일·대북정책에 대한 위협이자 도전요인으로 작용할 수도 있다는 점에서 이에 대한 냉철한 전략적 판단과 사고가 요구되고 있다.

가. 동북아 정세의 불확실성 증대와 국가 간 ‘이익경쟁’ 심화

우리의 통일·대북정책 추진에 영향을 주는 국제적 요인 중 첫 번째는 최근 글로벌·동북아 차원에서 안보정세의 불확실성과 불안정성이 심화되고 국가 간 ‘이익경쟁’이 치열하게 전개되고 있다는 점이다.

먼저, 글로벌 차원의 ‘신고립주의’ 경향성의 증대는 동북아 및 한반도 정세에 부정적 영향을 미치고 더 나아가 중장기 통일정책 수립에도 부정적인 영향을 줄 수 있다. 브렉시트(Brexit) 이후 유럽의 불확실성이 커질 경우 미국외교의 중점이 유럽으로 이동할 가능성이 높고 이 경우 한반도문제에 대한 관심이 약화될 가능성을 배제할 수 없다. 동북아 정세의 불확실성 증대의 가장 핵심적인 동인은 미국 트럼프 행정부의 출범이라고 할 수 있다. 2016년 11월 ‘미국 우선(America First)’을 내세워 미국 대통령에 당선된 트럼프 대통령은 신고립주의와 보호무역주의를 국정운영의 전면에 내세웠다. 특히 트럼프 행정부는 전임 오바마 행정부의 대외정책과 미·중관계 및 한반도정책의 주요 현안들-즉,

아시아 재균형 전략, 환태평양경제동반자협정(TPP), 남중국해 문제, 북핵문제 등-에 대해 전면적인 재검토에 들어갔다는 점에서 향후 동북아는 물론 한반도 정세의 복합성 및 불안정성은 더욱 심화될 가능성이 높다. 미국에서 소위 ‘트럼프즘(Trumpism)’이 확산될 경우 기존의 아시아 재균형 전략의 수정 및 동맹국과의 관계 조정이 이루어질 가능성이 높고, 이는 역으로 중국과 러시아의 밀월관계가 강화된다는 점을 의미한다. 이처럼 글로벌 차원에서 벌어지는 불확실성의 증대와 동북아에서의 소위 ‘지정학의 부활(The Return of Geopolitics)’¹¹⁾은 미·중 패권경쟁의 심화 및 중·러의 한반도문제에 대한 영향력 확대를 초래할 것이고, 이는 곧 우리의 지속적인 통일정책 수립에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

다음으로 동북아 국가 간 관계가 철저히 ‘국가이익’에 기반한 이익경쟁을 펼치고 있다는 점 역시 우리의 통일·대북정책 추진의 도전요인이라고 할 수 있다. 트럼프 행정부 출범 이후 미·중관계는 상호 전략적 탐색과 견제가 본격화되고 있는 가운데 동아시아에서 전략적 경쟁과 갈등은 갈수록 심화되고 있다. 미·러관계 역시 트럼프 행정부의 친러 성향 및 러시아의 국제적 고립 탈피 욕구 등으로 인해 양국관계의 회복 가능성이 제기되고 있으나, 다른 한편으로는 미국과 러시아의 국내적 요인 및 ‘중국요인’ 등이 변수로 작용할 수도 있다. 중·러관계는 오랫동안 전략적 협력관계를 유지하고 있으나, 글로벌·지역적 차원에서의 위상과 영향력 등에 대한 인식 차이로 인해 상호 견제할 가능성도 배제할 수 없다. 중·일관계는 역사인식 문제와 영유권 분쟁 등과 같은 갈등요인이 오랫동안 잠복하고 있고, 여기에 중국의 부상에 대한 일본의 우려 및 미·일동맹에 대한 중국의 부정적 인식 등이 더해지면서 갈등이 심화

¹¹⁾ Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers,” *Foreign Affairs*, May/June (2014).

될 가능성이 높다. 북·중관계 역시 최근 2~3년간 핵문제로 인한 경색국면이 지속되고 있으나, 양국 모두 궁극적으로는 자국의 전략적 이해를 관철시키기 위해 상대방에 대한 탐색을 시도하는 전략을 구사하고 있다고 볼 수 있다.

이처럼 한반도를 둘러싼 동북아 국가 간 관계가 기본적으로 자국의 국가이익 관점에서 경쟁하고 갈등하는 것은 어찌 보면 당연한 사실이다. 문제는 바로 이러한 동북아 국가들 간 국가이익을 둘러싼 경쟁과 갈등 구조로 인해 우리의 통일정책 추진과정에서 주변국가들의 지지와 협력을 이끌어내기 쉽지 않을 수 있다는 점이다. 예를 들어, 미국의 경우를 보더라도 오바마 행정부 시기에 '전략적 인내'로 대표되는 대북 정책을 고수했으나, 트럼프 행정부 출범 이후 북한의 핵·미사일 도발이 미국의 안보에 직접적인 위협이 될 가능성이 좀 더 높아짐에 따라 대북 제재를 강화함과 동시에 선제적 예방공격을 거론하는 등 북한에 대한 압박을 강화하고 있다. 시진핑 시기 중국 역시 '강대국 정체성'을 기반으로 '중화민족의 부흥'이라는 '중국의 꿈'을 달성하기 위해 '핵심이익' 수호를 강조하고 있고 이전보다 더 공세적이고 적극적인 '강대국 외교'를 추진하고 있다. 이에 기반하여 중국은 한반도를 단순히 현상유지적 안보환경의 대상이 아닌 자국의 영향력 확대의 대상으로 보고 있고 한반도문제를 미·중관계의 하부구조로 인식하고 있다. 또한 중국은 현존 패권국 미국과의 전략경쟁에 대비하기 위해서는 미국의 역내 영향력을 약화시키는 것이 중요하기 때문에, 한국과의 전략적 관계를 발전시키는 것 뿐만 아니라 북한체제에 대한 안정적 관리도 중요하다. 이러한 이유로 인해 중국은 북핵에 반대하고 유엔 차원의 대북제재에는 동참하지만, 북한체제를 위협하는 수준의 제재에는 반대 의사를 밝히고 있는 것이다.

나. 미·중 전략경쟁의 심화와 한반도에 대한 영향력 증대

최근 동북아에서 미·중 전략경쟁과 갈등이 심화되고 있고, 이 과정에서 미·중 두 강대국(G2)의 한반도에 대한 영향력이 증대되고 있다는 점 역시 우리의 통일·대북정책 추진의 도전요인이다.

먼저, 미국과 중국의 동아시아에서의 전략 경쟁과 갈등은 우리의 지속적인 통일·대북정책 추진의 최대 위협요인으로 작용하고 있다. 미·중관계는 이미 전략적 협력과 경쟁이 일상화된 ‘뉴 노멀’ 시대에 진입했다. 미·중관계가 협력보다는 경쟁과 갈등요인이 심화되는 근본적인 이유는 바로 부상하는 중국을 위협으로 인식하는 미국과, 미국은 점차 쇠퇴하고 있다고 보는 중국의 인식이 상호 ‘전략적 불신(strategic distrust)’¹²⁾을 가중시키고 있기 때문이다. 이러한 미·중 전략적 경쟁과 갈등의 심화는 한반도를 포함하는 동아시아에 새로운 지정학적 위기를 초래하고 있다. 이러한 미·중 전략경쟁이 어떤 양상으로 전개되느냐에 따라 동북아 및 한반도의 안보환경에도 심대한 영향을 미칠 것이다. 특히 미·중 전략경쟁이 전면 충돌로 귀결되거나, 또는 반대로 대타협을 모색할 경우, 다 같이 한국의 전략적 선택을 어렵게 하는 상황이 조성될 수 있다는 점이 가장 우려스럽다. 즉, 그동안 미·중관계가 갈등적일 때 동북아 국가관계 전반에 부정적인 영향을 미쳤고, 한국의 전략적 선택의 범위도 제한해 왔다. 반면, 미·중관계가 협력적일 때 한·미동맹과 한·중관계가 공존할 가능성이 높았다. 더 큰 문제는 미·중 간 전략적 경쟁과 갈등의 심화는 북한으로 하여금 핵·미사일 도발 지속이라는 전략적 오판을 할 수 있는 환경을 조성함으로써 남북한 관계에도 부정적인 영향을 미친다는 점이다.

¹²⁾ 미국과 중국의 ‘전략적 불신’에 대해서는 Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, John L. Thornton China Center Monograph Series Number 4 (Washington, D.C.: Brookings Institution, March 2012) 참조.

다음으로, 한반도와 관련된 외교안보적 사안에 대한 강대국 특히 미국과 중국의 영향력이 갈수록 증대되고 있고, 이로 인해 한국의 전략적 선택의 공간이 제한될 가능성이 높아졌다는 점 역시 통일·대북정책 추진의 도전요인이다. 대표적인 사례가 바로 미·중 양국의 북핵문제와 사드배치에 대한 영향력이라고 할 수 있다. 북핵문제와 관련하여 미·중 양국은 모두 한반도비핵화라는 목표에는 동의하지만, 구체적인 방식에는 차이가 있다. 즉, 미국은 한국 등 국제사회와의 공조를 통해 줄곧 “북한이 핵무기 및 미사일 프로그램을 즉각적이고 완전하며 검증 가능한 불가역적 방법으로 폐기할 것”을 강조했고, 최근 북한의 핵·미사일 도발에 대해서는 대북 독자제재와 국제공조 및 ‘중국역할론’을 강조하고 있다. 반면, 중국정부는 4, 5차 북핵실험 이후 한반도비핵화에 대한 강력한 의지 표명과 함께 국제사회의 대북제재 이행에도 적극 동참하겠다는 점을 강조하지만 북한 체제를 위협하는 정도의 대북제재에는 여전히 반대 입장을 밝히고 있다. 사드 배치 문제에 대해서도 한·미 양국은 북한의 핵·미사일 위협에 대한 자위적 차원의 조치라는 점을 강조하지만, 중국은 한반도 사드 배치 결정이 미국의 동아시아 MD 체계 구축 시도이자 역내 ‘전략적 균형’을 훼손한 것으로 보고, 한국이 사드 배치를 활용하여 미국의 중국 포위·견제 전략에 편승한 것으로 인식하고 있다.¹³⁾ 이처럼 북핵 및 사드문제와 같은 한반도 관련 민감한 외교안보적 사안을 둘러싸고 미·중 간 쟁점 차이가 나타나는 이유는 바로 양국이 한반도문제를 자국의 동아시아 전략경쟁의 하위구조로 인식하기 때문이다. 문제는 바로 이러한 상황들이 결국 한반도문제 해결과정에서 미·중의 전략적 이해관계에 기반한 ‘타협’이나 ‘담합’을 통해 한국을 배제할 수도 있다는 점을 의미한다는 점에서 우리에게는 도전요인이다.

¹³⁾ 통일연구원 북핵대응 T/F팀, 『사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안』, KINU 통일나침반, 16-5 (2016.8.), pp. 6~7.

3. 통일문제에 대한 상반된 국내인식과 남북관계 경색

지속가능한 통일·대북정책의 세 번째 도전은 국내요인으로 정치권과 국민들이 통일·대북정책의 목표, 수단, 우선순위, 절차 등에서 상반된 입장을 지니고 있는 점이다. 이러한 문제는 남남갈등이라고 할 수 있으며 통일·대북정책의 단절성(discontinuity)을 초래한다는 점에서 지속가능한 통일·대북정책의 도전요인으로 작용하고 있다. 또한 국제사회의 대북제재와 북한인권침해 책임(accountability)규명으로 인해 통일의 두 당사자인 남북관계가 위축되고 긴장관계가 지속되고 있다. 계속되는 북한의 핵실험과 미사일 발사, 이에 따른 유엔 안보리의 대북제재 결의에 따라 개성공단이 중단되었고, 남북대화와 교류협력의 중단되었다. 남북교류협력에 관한 법률, 남북관계 발전에 관한 법률은 사실상 작동하지 못하고 있다. 2016년 3월 북한인권법을 제정하면서 남북관계 발전(제2조제2항), 남북인권대화(제7조), 인도적 지원 실시(제8조)가 조문에 포함되었지만 실행되지 못하고 있다. 남북통일은 통일에 대한 합의과정을 거치는 평화통일이 되어야 한다. 이 점에서 남북관계의 긴장과 위축은 지속가능한 통일·대북정책의 도전이라고 할 수 있다. 국민들의 상반된 인식, 즉 남남갈등은 국제사회의 대북제재 및 압박으로 인해 완화되기보다 오히려 갈등의 폭이 확장되고 있는 양상을 보이고 있다. 가장 두드러진 분야는 남북대화와 교류협력, 개성공단의 재개 여부, 5·24조치와 금강산관광 재개 문제, 북한인권, 인도적 지원 문제이다.

가. 통일·대북정책에 대한 남남갈등 심화

남남갈등에는 지역갈등, 이념갈등, 세대갈등이 복합적이고 중첩적으로 작용한다. 특히 최근 지역갈등이나 이념갈등에 비해 세대갈등이

두드러지게 나타난다. 통일의 목표, 미래상, 과정 등에 대해서 신세대는 구세대에 비해서 개인주의적이고 보편적이며 실용적이고 다문화 관점에서 접근하고 있다. 신세대가 통일에 대해서 단순히 무관심한 것이 아니라 구세대의 민족주의적이고 국가주의적인 시각과 다른 시각에서 접근하고 있는 것이다.¹⁴⁾

더욱이 남남갈등이 정치권에서 타협점을 찾기보다 오히려 심화되고 조장되는 경향이 있다는 것이 심각한 문제다. 국민여론조사 결과를 보면, 북한인식(적대적 대상, 협력 대상, 경계 대상), 통일·대북정책(포용정책, 압박정책), 통일국가미래상(자유주의 모델, 국가주의 모델) 등에 대해서 다양한 의견이 존재한다는 것을 알 수 있다.¹⁵⁾ 요컨대 국민들은 통일·대북정책에 대해서 때로는 모순적이기도 하지만 균형적이고 복합적인 태도를 지니고 있는 것이다. 그러나 균형적이고 다층적·복합적 통일·대북정책에 대한 국민의 목소리가 정치권에 반영되지 않고 오히려 정치권에서 양극화 현상을 보이고 있다.

더욱이 5년 단임 대통령제 하에서 어느 정부든지 집권하면 대선공약으로 제시했던 통일·대북정책의 자기합리화와 소망적 사고(wishful thinking), 자기충족적 예언(self-fulfilling prophecy), 과거 정부와의 차별성 부각 등에 많은 시간과 에너지를 소비한다. 또한 북한정세와 국제정세가 급변하는 데도 불구하고 통일·대북정책은 자기합리화와 경직성의 함정에서 벗어나지 못한다. 이러한 과정을 통해서 정부가 교체될 때마다 통일·대북정책이 변하고 남남갈등이 지속되는 악순환이 반복되고 있다.

14) 박종철 외, 『남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사』 (서울: 통일연구원, 2016) 참조.

15) 박종철 외, 『2015 남북통합에 대한 국민의식조사』 (서울: 통일연구원, 2015); 박주화 외, 『2016 남북통합에 대한 국민의식조사』 (서울: 통일연구원, 2016) 참조.

나. 남북대화 및 교류협력의 정체

현재 남북관계는 북한의 지속적인 군사도발과 남한의 통일·대북정책 일관성 결여로 인해 경색국면이 지속되고 있으며 이러한 국면을 타파하기 위한 뚜렷한 대안이 보이지 않고 있는 실정이다. 북한은 남한과 국제사회의 제재에도 불구하고 핵무기와 미사일 개발을 시도해왔고 1, 2차 연평해전, 천안함 피격, 연평도 포격 등 지속적인 군사도발을 감행해 한반도의 군사적 긴장감을 고조시켰다. 또한 지난 20여 년 동안 남한의 진보, 보수 정권 모두 북한의 비핵화를 이루고 북한을 개혁·개방의 길로 이끄는데 통일·대북정책의 목표를 두었으나 목표 달성을 위한 전략에 있어 두 진영은 서로 상이한 선택을 하였다. 진보정권(김대중, 노무현 정권)은 대화와 협력을 중심으로 하는 유화책에, 보수정권(이명박, 박근혜 정권)은 제재와 압박을 중심으로 한 강경책에 대북정책의 무게 추를 두면서 정책 일관성과 추동력이 현저히 떨어졌다.

남북관계의 현 주소는 남북대화와 남북교류 현황을 통해 이해할 수 있다. 남북대화의 경우 진보정권과 보수정권에서 그 횟수의 뚜렷한 차이가 있다. 김대중 정부에서는 정치·군사회담 51회, 경제회담 20회, 사회문화·인도 분야 회담 9회 등 총 80회의 남북회담이 열렸고 노무현 정부에서는 그 횟수가 더욱 증가하여 정치·군사회담 64회, 경제회담 71회, 사회문화·인도 분야 대화 36회 등 총 171회의 당국 간 회담이 개최되었다. 그러나 보수정권 출범 이후 남북대화의 빈도수는 크게 줄어들었는데 이명박 정부에서는 정치·군사회담 4회, 경제회담 10회, 사회문화·인도 분야 대화 6회 등 총 20회의 남북회담만이 개최되었다. 2013년 박근혜 정부 출범 이후 2015년까지의 남북회담 횟수를 살펴보면 정치·군사회담 7회, 경제회담 25회, 사회문화·인도 분야 대화 4회 등 총 36회의 회담이 열렸으나 2016년에 들어서서는 전면적인 대화 단절 상황에 직면하게 되었다.

남북경제교류의 경우 1998년 시작된 금강산 관광이 2008년 남한 관광객 피격 사건으로 인해 사업이 중단되면서 위축되기 시작하였다. 이어 2010년 천안함 사건에 따른 정부의 5·24조치로 인해 당국 간 협력 사업은 물론 민간 부분 협력 사업까지 모두 중단되게 되었고 이는 남북경제협력 국면을 더욱 경색시켰다. 2016년 2월 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사로 인해 남북관계의 ‘마지노선’으로 꼽혔던 개성공단 가동이 전면 중단되면서 1988년 7·7선언 이후 시작된 남북경제교류가 28년 만에 완전히 단절된 ‘남북경협 제로시대’에 접어들게 되었다. 사회·문화교류의 경우 남북교류의 특성상 정치·군사 환경에 크게 영향을 받을 수밖에 없는 한계를 지니고 있다. 이에 사회·문화교류는 남북관계가 급랭하기 시작한 2008년 이후 사실상 중단된 상태라고 볼 수 있다.

이승만 정부 이후 김영삼 정부까지의 대북정책은 봉쇄정책 중심이었기 때문에 남남갈등이 수면 아래에 있었으나 김대중 정부 출범 이후 대북포용정책의 추진은 한국사회에 보수세력과 진보세력 간의 남남갈등을 표출하게 만들었다. 대북유화책 지지자들은 북한의 실체를 인정하고 남북교류협력을 통해 남북한 평화공존 및 한반도 냉전구조 해체를 이루어야 한다고 주장하는 반면, 대북유화책이 추진된 진보정권 10년을 ‘잃어버린 10년’으로 규정하는 대북강경책 지지자들은 북한의 실질적 변화가 없는 상태에서의 대북유화책은 이른바 ‘퍼주기’ 정책으로서 이는 북한에게 악용 당할 뿐이며 엄격한 상호주의에 입각한 남북관계를 추진해야 한다고 말한다. 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 여전히 우리 사회에 상존하고 있는 것으로 확인된다. 최근 여론조사에 의하면 북한에 대한 인식에서 북한을 ‘지원해야 하는 대상’과 ‘적대시 해야 하는 대상’의 응답비율이 크게 차이가 나지 않았으며¹⁶⁾ 북한의 변화를

¹⁶⁾ 통일부의 ‘2016년 2분기 통일 및 대북정책 관련 여론 보고서’에 따르면 북한을 ‘지원해야

유도하기 위한 조치에 대해서는 강경책과 유화책 선호 비율이 6:4 정도로 한쪽으로의 정책적 쏠림현상이 발생하지 않았다.¹⁷⁾ 이런 점을 볼 때 대북인식의 차이에서 발생하는 이념적 갈등과 대북정책 방향성에 대한 국민 사이에 의견 불일치는 향후 남북대화와 남북교류협력 재개를 시도할 경우 국민적 합의 도출과 정책적 추동력 확보가 용이하지 않게끔 만들고 있다.

남북관계의 특성상 분야 간 파급효과(spill-over effect)가 미비하다는 점이 향후 남북대화와 협력 재개에 있어 도전요인으로 작용할 수 있다. 당사국들이 현상유지상태(status-quo)를 원하고 상대방을 침략하거나 전복시킬 의도가 없을 경우 비(非)정치 분야의 협력이 정치 분야 협력으로까지 확대된다는 것이 파급효과의 전제조건인데 남북관계는 이 조건을 충족시키지 못하고 있다. 따라서 유럽에서 증명된 긍정적 파급효과를 남북관계에서는 경험하지 못하고 있으며 오히려 정치·군사 분야에서의 긴장 상황이 비정치 분야로 전이(轉移)되는 부정적 파급효과가 반복되고 있다. 이러한 부정적 파급효과의 반복은 남북대화창구의 상설화, 제도화가 되어있지 않기 때문에 남북 간 돌발 상황이 발생하는 경우 상호 탐색이나 대화를 하지 않고 곧바로 경색국면으로 접어들게 한다.

하는 대상'이라는 응답자는 18.8%, '적대시 해야 하는 대상'이라는 응답자는 16.7%를 기록했다. "정부 대북정책 "부정적 평가 46.9%, 긍정 평가 45.9%," 『노컷뉴스』, <<http://www.nocutnews.co.kr/news/4649779>>. (검색일: 2017.4.6.).

17) 매일경제가 리얼미터에 의뢰해 실시한 '한국의 외교·안보·통일에 관한 국민의식' 조사에 따르면 북한의 변화를 유도하기 위한 조치에 대해서 북한에 대한 제재와 압박을 계속해야 한다는 응답자는 57.6%로 과반이 넘었지만 북한과 대화·교류를 해야 한다는 응답자 또한 41.5%를 보였다. "'사드배치 찬성' 63%... "美, 北 정밀타격 가능" 70%," 『매일경제』, <<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?&year=2017&no=195347>>. (검색일: 2017.4.6.).

다. 북한인권문제 접근의 분절화

지속가능한 통일·대북정책 수립을 위해 국내적 합의가 필요하다. 그런데, 남남갈등은 이러한 지속가능한 통일·대북정책 수립과 실행에 있어 걸림돌이 될 수 있다. 특히, 북한인권문제는 그동안 우리의 통일·대북정책을 수립하고 실행하는 데 진보와 보수의 이분법적 관점이 대표적으로 드러나는 사안 중 하나였다.

2016년 3월 2일 북한인권법이 최초 발의 이후 11년 만에 통과되면서 정부의 북한인권정책 수립 및 실행을 위한 최소한의 법제도적 기반이 마련되었다. 하지만, 법의 내용을 세밀히 들여다보면 여전히 북한인권 사안을 둘러싼 진보와 보수의 입장차이가 혼재되어 있다. 북한인권 문제가 통일 이후 남북한 주민들의 통합과정에서도 중요한 합의를 가지기 때문에 통일·대북정책 수립 및 실행에 있어서 북한인권문제를 중심으로 남북한 주민들의 삶의 질에 관심을 가지는 것은 지극히 당연한 일이다. 하지만, 통일·대북정책 수립 및 실행에 있어 자유권 및 사회권 논의를 중심으로 한 북한인권 사안은 과도한 정치화와 이분법적 분절성으로 인해 도전요인으로 작용하고 있다.

일반적으로 북한인권문제는 자유권 및 사회권의 차원으로 정리된다. 자유권의 경우, 정치범수용소, 공개처형, 구금시설에서의 비인도적 처우 등 즉각 중단되어야 할 인권침해요인에 주목한다. 사회권의 경우, 식량권, 건강권, 사회보장권 등 북한사회 전반의 체질 개선을 통한 점진적 차원의 인권 증진을 추구한다. 국제사회는 자유권과 사회권의 통합적 접근을 추구하며, 양쪽 관점의 상호연계성 및 상호불가분성을 강조한다. 북한인권 개선을 위해서 자유권과 사회권의 통합적 접근이 요청되는 것은 이 때문이다. 그런데 북한인권 사안이 국제화되기 시작한 1990년대 이후 진보와 보수정권을 각각 거치면서 한국 내 북한인권 문제는 정치화 현상을 경험하게 되었다. 즉, 햇볕정책으로 대변되는

평화번영 및 화해협력 정책의 경우 북한인권의 가시성에 주목하기 보다는 남북교류 및 협력을 통해 북한 내 사회권 증진을 더 강조하였다. 그 결과, 침해중단의 즉시성을 강조하는 자유권적 논의는 약화되었다. 이후에 들어선 보수정권의 경우 이에 대한 반작용으로 자유권적 요소를 명시적으로 강조하였다. 하지만 양쪽 입장 모두 북한 자체의 실질적 인권개선의 결과를 이끌어내기에는 역부족이었다. 오히려 북한인권 사안이 정권의 정책과 연동되면서 순수한 차원의 인도주의적 논의는 퇴보하였다.

북한인권 사안에 있어 남남갈등으로 표현할 수 있는 이러한 첨예한 긴장관계는 2016년 3월 제정된 북한인권법에서도 여실히 드러났다. 북한인권 침해실태 기록을 위한 북한인권기록보존소의 경우, 보수세력의 지지를 받은 반면, 진보세력의 경우 기록보존소보다는 북한인권 기록센터라는 명칭을 더 선호하였다. 보수세력의 경우, 북한인권법을 통해 북한인권 개선만을 명시하고자 한 반면, 진보세력의 경우, 북한인권 보호 및 증진과 더불어 남북관계 개선 및 한반도평화정착이라는 대명제를 연계시키려 했다. 마지막으로, 북한인권재단의 경우 가장 첨예한 긴장관계를 보여주는 사안으로 북한이탈주민단체를 비롯한 다양한 북한인권 관련 단체들이 난립할 것을 우려하는 진보세력의 관점과 다양한 단체에 대한 지원을 통해 북한인권 사안의 진전을 의도하는 보수세력의 입장차이가 여전히 갈등관계에 있다. 통일·대북정책의 실행 차원에서 북한 주민의 삶의 질 향상을 통한 북한인권 증진이라는 대명제에는 누구나 이견이 없지만 인식과 방법론에 있어서 여전히 상이성이 드러나고 있으며 접근법으로서 자유권 대 사회권 논쟁이 한국적 맥락에서 지나치게 정치화되고 양분화됨으로써 북한인권 사안과 연계된 통일·대북정책 수립 및 실행에 있어서 국민적 합의를 저해하고 있다.

라. 인도적 지원의 정치화

인도적 지원은 진보정권과 보수정권을 막론하고 정치적 상황과 관계 없이 북한 내 여성, 아동, 노인, 장애인 등 취약계층에 대한 보호를 제공하겠다는 명제로 요약되어 왔다. 인도적 지원의 기본정신인 인도주의가 한 사회 내 약자에 대한 보호라고 할 때 이러한 정신을 부정할 사람은 없을 것이다. 하지만, 인도적 지원 사안은 남북관계의 틀 속에서 남북관계 개선을 통해 통일을 지향하는 역할을 하기 보다는 보수정권 혹은 진보정권 등 정권의 변화에 따라 남남갈등을 유발하는 사안이 되어 왔음이 또한 사실이다. 실제적인 예를 보더라도 김대중, 노무현 정부 때에 비하여 이명박, 박근혜 정부의 경우 정부 및 민간 차원을 막론하고 인도적 지원의 규모가 현저히 줄어들었고, 남북관계 또한 지속적으로 악화되었다.

보수 대 진보의 프레임 속에서 인도적 지원은 햇볕정책론자들을 중심으로 진보의 아이콘으로 자리매김되어 왔다. 향후 진보 혹은 보수정부를 막론하고 인도주의 정신에 입각한 대북 인도적 지원의 필요성이 요청되는데, 문제는 인권 혹은 인도적 사안을 위시한 지나친 양분화 및 정치화 현상이다. 다시 말하면, 대북 인도적 지원이라는 정책적 목표 자체에 대해서는 이견이 없지만 우리사회 내 인도적 지원을 둘러싼 논쟁이 정치화되고 민감한 이슈가 되어 있기 때문에 신정부에서 이 사안을 다루기는 결코 만만치 않다.

한편, 대북 인도적 지원을 둘러싼 국제환경 또한 만만치 않다. 무엇보다도 현재의 제재 국면에서 국제기구를 중심으로 한 인도적 지원이 급속도로 감소했음을 지적할 수 있다. 대북제재 국면과 인도적 지원이 이상과 달리 현실에서는 양립하기 어려움을 보여주는 대목이다. 한국도 이러한 국제적 상황에서 대북 인도적 지원에 대한 신중한 결정을 해야 하는 과제를 안고 있다.

인도적 지원과 관련된 정부의 통일·대북정책은 이러한 국제환경과 북한 내부 동학의 변화에 기초하여 수립되고 실행되어야 한다. 제재를 중심으로 한 국제사회의 압박전략 강화라는 차원에서 남북한 관계에서의 양자적 차원의 인도적 지원 논의든 유엔 산하 기구를 활용한 다자적 차원의 인도적 지원 논의든 논의 자체가 한계점을 가질 수밖에 없다. 더욱이 인도적 지원에 최소한으로 요청되는 모니터링의 문제가 고질적으로 해결되지 않는 이상 북한 내 필요한 계층에게 자원과 물품이 도달한다는 보장을 담보할 수 없다. 또 현재의 북한체제 자체가 이러한 분배의 평등문제가 해결되어 있는 체제가 아니다. 따라서 국제환경을 고려하든 북한 내부 상황을 고려하든 새 정부가 통일·대북정책의 일환으로 인도적 지원을 재개하는 것은 여러 가지 정책적 부담을 안을 수밖에 없다.

IV. 지속가능한 통일· 대북정책의 목표와 추진방향

1. 목표와 원칙

지속가능한 통일·대북정책의 목표는 다음과 같다.¹⁸⁾ 첫째, 단기 목표는 북한 핵·미사일 개발로 인한 군사적 위기 해소와 남북 간 신뢰회복을 통한 남북관계 발전과 평화정착에 있다. 북핵 위기 해소와 남북관계 발전, 한반도 평화정착은 선순환 구조를 구축하는 가운데 분단관리 차원을 넘어 한반도의 통일로 연결되어야 한다.

둘째, 지속가능한 통일·대북정책의 궁극적인 목표는 남북한의 합의에 의한 평화적 통일의 달성에 있다. 통일한국은 평화를 지향해야 한다. 헌법은 평화적 통일정책을 수립하고 추진해야 한다고 규정하고 있으며(제4조), ‘조국의 평화적 통일’을 위한 노력을 대통령의 의무 가운데 하나로 규정하고 있다(제66조제3항, 제69조). 통일한국의 평화는 남북한 차원에 머무는 것이 아니라 국제적인 차원의 평화까지 지향해야 한다. 또한 평화는 우리가 추구해야 하는 헌법적 가치이자 동시에 통일을 추진하는 방식이기도 하다. 다시 말해 우리가 지향하는 통일은 무력이나 강제력을 사용하는 통일이 아니라 평화적인 방법에 의한 통일이 되어야 한다. 현대국제법상 영토보전이나 정치적 독립성, 기타 유엔(UN)의 목적에 반하는 무력의 사용(use of force)은 물론 무력의 위협(threat of force)까지 금지되고 있기 때문이다.¹⁹⁾

¹⁸⁾ 본 과제 수행의 일환으로 2017년 4월 12일 통일연구원 연구위원들이 참여하는 집단토론회를 개최하여 향후 통일·대북정책의 추진방향과 과제를 주제로 의견을 수렴하였다. 통일·대북정책의 목표와 원칙, 북핵 위기 대응, 통일외교 강화 등 이 자리에서 개진된 의견들이 본 장에 반영되었다.

¹⁹⁾ 유엔헌장 제2조제4항, 유엔헌장에 따른 국가 간의 우호관계 및 협력에 관한 국제법원칙 선언(Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations)에 관한 1970년 10월 24일 유엔총회결의 2625(XXV) 제1항.

셋째, 지속가능한 통일·대북정책이 지향하는 통일한국의 비전은 자유, 민주, 인권, 복지가 구현되는 통일국가에 있다. 먼저 통일한국은 자유(freedom)와 민주주의(democracy)에 근거하여야 한다. 이와 관련하여 우리 헌법 제4조는 통일은 ‘자유민주적 기본질서’에 입각하여야 한다고 규정하고 있다. 여기서의 자유민주적 기본질서는 시각에 따라 다르게 이해될 수 있다. 법제처의 헌법 공식 영문 번역은 ‘자유민주적 기본질서에 입각한’을 ‘on the free and democratic order’로 번역하고 있다. 다시 말해 자유민주적 기본질서는 ‘liberal democracy’가 아니라 자유(freedom)와 민주주의(democracy)로 이해되어야 함이 타당하다. 자유와 민주에 입각한 통일은 우리 체제를 북한에 강요하거나 이식하는 흡수통일을 의미하는 것이 아니다. 지속가능한 통일·대북정책은 앞에서 언급한 바와 같이 평화통일을 지향해야 한다. 자유와 민주에 입각한 통일과 평화통일이 양립하기 위해서는 민족자결원칙에 따라 북한 주민들 스스로 남한체제의 우월성을 깨닫고 받아들일도록 해야 한다. 또한 통일한국은 인권과 복지를 지향해야 한다. 통일한국은 7천 5백만 남북한 주민 한 사람, 한 사람의 인격이 존중받고 인간으로서의 존엄성이 구현되는 공동체가 되어야 한다.

지속가능한 통일·대북정책은 어떤 기준을 충족시켜야 할까? 지속가능성의 기준으로 첫째, 적응력(adaptability)을 들 수 있다. 지속가능성을 위해서는 시간과 상황의 변화에 대해 지속될 수 있는 연속성을 지녀야 한다. 이를 위해 경직성에서 탈피하여 신축성을 지녀야 하며 환경변화에 상응하여 진화해야 한다. 적응은 제도적 적응(institutional adaptation)과 기능적 적응(functional adaptation)으로 구분된다. 제도적 적응은 제도나 기구의 신설이나 폐지, 재편을 의미한다. 그리고 기능적 적응은 동일한 제도나 기구가 환경변화에 상응하여 기능적 전환을 하는 것을 의미한다. 지속가능한 통일정책이 되기 위해서는 도그마와 경직성, 자기합리화에서 벗어나서 탄력성과 상황 적응력을 구비

해야 한다. 지속가능한 통일정책은 급변하는 국제정세와 북한상황, 국내 상황의 변화에 탄력적으로 적응할 수 있는 신축성과 자기조정능력을 지녀야 한다.

둘째, 지속가능한 정책은 제도화(institutionalization)를 지향해야 한다. 제도화는 규범, 원칙, 절차가 안정화되고 일상화(routinization)되는 것이다. 제도화를 통해서 행위, 규범, 절차가 누적되고 안정화됨으로써 환경변화에 대응할 수 있는 제도적 적응력과 기능적 적응력을 지니게 된다. 통일정책의 제도화는 세 가지 내용을 포함한다. 우선 통일정책의 제도화는 정책결정체제와 네트워크가 반복됨으로써 규범으로 안정성을 획득해야 한다. 정책결정체제와 네트워크가 제도화되면 국내외 상황변화나 정부교체에도 불구하고 정책변화를 수용하고 추진할 수 있는 수행능력을 구비하게 된다. 또한 통일정책의 제도화는 남북대화의 제도화를 지향한다. 남북대화의 제도화는 분야별 실무회담을 통한 상향식 접근(bottom up approach)이나 정상회담 등 고위급회담을 통한 대화체계 마련과 같은 하향식 접근(top down approach)을 통해 추진될 수 있다. 그리고 남북합의사항의 준수와 교류협력의 축적을 통한 제도화가 이루어짐으로써 환경변화에 대한 면역력과 내구력이 생길 수 있다.

셋째, 지속가능한 정책은 효과성(efficacy)을 지향한다. 효과성을 위해서는 공허한 담론이나 이상론에서 벗어나서 정확한 정세판단과 능력평가를 토대로 실현가능한 정책(feasible policy)을 추진해야 한다. 효과성을 위한 통일·대북정책은 통일문제의 복합적 성격을 감안하여 입체적이고 다층적이어야 한다. 또한 정책 환경과 능력을 고려하여 우선순위를 설정해야 한다. 예를 들면, 핵·미사일 문제의 압도적 우위를 인정하더라도, 인도적 문제와 교류협력의 제한적 자율성을 모색하는 입체적 틀이 필요하다.

넷째, 지속가능한 정책은 합의형성(consensus building)을 필요로 한다. 합의형성은 어느 한편으로의 동화나 어느 한편의 압도적 우위를

의미하는 것은 아니다. 합의형성은 갈등은 해소(resolution)되기 힘들기 때문에 갈등의 조정이나 관리 또는 전환이 필요하며, 서로 다른 의견들이 존재한다는 것을 용인하면서 공존을 탐색하고 최소합의점을 도출할 때 가능하다. 지속가능한 통일정책은 보수·진보 간 최소합의가 가능한 정책이어야 한다. 지속가능한 통일정책은 국민 여론의 다양성, 균형성, 병행론을 반영해야 하며, 통일정책에 대한 최소한의 정치적·사회적 합의를 마련해야 한다. 통일정책에 대해 다른 편을 완전히 설득한 다거나 어느 한 편이 완전히 승리한다는 것이 불가능하다는 점이 인정되어야 한다. 남남갈등의 존재를 인정하는 가운데 최소합의점을 발견하고 공존하려는 태도가 필요하다.

통일·대북정책이 지속가능하기 위해서는 남한 내의 합의형성 뿐만 아니라 남북 간의 합의형성도 필요하다. 이를 위해 민족공동체통일방안을 남북관계 및 국제정세의 상황에 맞게 탄력적으로 운영할 필요가 있다. 민족공동체통일방안의 운영을 통해 남북 간의 최소합의를 도출하고 이를 지속적으로 확대해 나가야 한다. 1993년 선포된 민족공동체통일방안은 1989년의 한민족공동체통일방안을 모체로 한 것인데 한민족공동체통일방안은 국민들의 의사를 수렴하는 과정을 거쳐서 만들어졌다. 민족공동체통일방안은 선포된 지 24년이 경과하였다. 당시 상황과 현 상황이 다르기는 하지만 민족공동체통일방안은 여전히 정부의 공식적인 통일방안이고, 한반도의 평화통일로 나아가는 일종의 나침반의 역할을 하고 있다. 다만, 민족의 개념에 대해서는 문제제기가 있다는 점을 감안하여 사회적 합의과정을 거쳐 비판을 수용할 수 있는 용어 선정의 노력이 필요하다.

또한 통일·대북정책이 지속가능하기 위해서는 남북관계 차원에서 합의내용을 준수하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 5대 남북합의서 즉, 1972년 7·4 남북공동성명, 1991년 남북기본합의서, 1992년 한반도비핵화공동선언, 2000년 6·15 남북공동선언, 2007년 남북관계

발전과 평화번영을 위한 선언을 발전적으로 계승하여야 한다. 다만, 2007년 선언은 다른 남북합의서들에 비해 실무 수준의 합의 내용이 다수 포함되어 있다. 따라서 5대 남북합의서의 합의 정신을 계승하고 이행하되 그 수준은 이행 가능한 것부터 시작하여 구체적이고 실무적인 수준으로 발전시켜 나가야 한다.

2. 추진전략

지속가능한 통일·대북정책이 목표로 하고 있는 평화정착과 합의에 의한 남북한 평화통일을 달성하기 위해서는 평화공존과 통일준비의 종합 구도 마련이 필요하고, 이 과정에 통일문제가 가지고 있는 두 가지 측면인 특수성과 보편성이 결합되어야 한다. 또한 북핵문제와 남북관계의 순차적 내지 선별적 연계 방안이 마련되어야 한다. 북한 변화를 위해서는 전략적 상호주의와 남북 차원과 국제 차원의 결합, 선택적 관여정책과 정책수단의 배합이 필요하다. 지속가능한 통일·대북정책 추진의 대내적 도전요인인 남남갈등 문제를 해소하고 통일의 길로 한 걸음 더 내딛기 위해서는 통일문제에 대한 정치사회적 합의와 거버넌스 형성이 필요하고, 내적·외적으로 직면하고 있는 문제들에 대한 대처능력을 배양하기 위한 국내, 국제 차원의 통일역량 강화가 필요하다. 아울러 우리가 지향하고 있는 자유와 민주, 인권과 복지가 구현되는 통일국가의 비전 실현을 위해서는 통일·대북정책에 인권기반성이 강화되어야 한다.

〈평화공존과 통일준비의 종합 구도 마련〉

분단관리에 초점을 두는 평화공존정책과 궁극적 통일을 지향하는 정책은 밀접하게 관련되어 있다. 평화공존정책은 분단관리와 화해협

력을 추진하고 통일여건을 조성하는 데 중점을 둔다. 통일정책은 남북한의 협력과 국제적 지원을 바탕으로 중장기적으로 추진된다. 평화공존정책의 결과가 통일 환경 조성으로 연결되는 측면도 있다. 그러나 중장기적 통일의 비전과 미래상, 통일전략이 없는 평화공존정책은 한반도상황의 관리와 지향점 없는 남북관계 개선으로 귀결될 가능성이 있다.

따라서 중장기적인 통일비전과 통일전략의 큰 틀 위에서 통일을 준비하는 정책과 한반도안정과 남북화해·협력을 이끌어 내는 평화공존정책에 대한 종합적 구도가 필요하다. 통일정책은 대북정책에 대해서 일종의 지침을 제공하는 가이드 라인이라고 할 수 있으며, 대북정책은 세부적 정책 이행에 의해서 최종 목표인 통일을 향해 가는 로드맵이라고 할 수 있다.

남북한의 군사적 대립과 정치적 대결을 감안할 때, 단기적 또는 중기적 과제는 분단 상황을 안정적으로 관리하고 평화를 정착하는 데 우선순위를 두어야 한다. 그러나 평화공존정책이 분단의 장기화를 초래하지 않도록 통일로드맵의 구도 하에 꾸준히 통일준비를 위한 법적·제도적 장치와 통합과제를 마련하는 것이 필요하다.

〈통일문제의 특수성과 보편성의 결합〉

통일정책은 남북관계의 특수성과 국제사회의 보편성이라는 이중성을 반영해야 한다. 남북한은 다 같이 유엔 회원국으로 국제사회의 주권 국가이지만 통일을 지향하는 과정에서 남북관계에서는 민족 내부관계라는 이중성을 감안해야 한다. 동서독도 국제사회의 주권국이면서 내·외국관계에서는 특수성을 적용하였다.

통일과정에서 인도주의 문제, 사회문화 교류, 정체성 형성 등의 측면에서는 민족 내부관계라는 특수성을 고려해야 한다. 그러나 핵·미사일 문제, 경제협력, 북한 인권문제 등은 국제사회의 보편성을 준수하도록

해야 한다. 또한 통일국가의 미래상을 구상하는 데 있어서도 민족주의를 감안하는 한편, 인류의 보편적 가치인 개방성, 보편성, 국제사회 기여 등을 감안하는 열린 민족주의를 지향해야 한다.

통일문제의 특수성과 보편성 결합은 다른 측면에서 통일문제에 대한 남북 차원과 국제 차원의 결합을 필요로 한다. 통일문제는 기본적으로 민족자결의 문제로 남북한의 주도에 의해서 추진되어야 한다. 이런 점에서 남북한 주도 및 남북대화·협력의 원칙은 존중되어야 한다. 그러나 통일문제에 대한 국제협력이 필요한 것도 엄연한 현실이다. 국제사회와의 협력은 통일과정에서 한반도평화정착, 남북협력, 북한 변화를 위한 국제적 여건 조성이라는 측면에서 필요하다. 또한 통일한국의 미래를 구상하는 데 있어서도 국제사회의 협력은 필수적이다. 따라서 남북협력을 축으로 하면서 이를 위한 국제협력을 고안하는 지혜가 필요하다. 남북협력을 발판으로 국제사회에서 입지를 확보하는 한편, 국제사회와의 협력을 통해 북한의 변화를 유도하는 쌍방향의 접근이 강구되어야 한다.

〈북핵문제와 평화정착의 순차적 연계〉

북핵문제가 대두한 1990년대 이후 북핵문제의 전개 상황에 따라 남북관계는 부침을 거듭해 왔다. 이런 상황에서 북핵문제 해결을 우선 시하는 입장과, 북핵문제에도 불구하고 남북관계의 가능성을 모색하고 이를 한반도 긴장완화에 활용해야 한다는 입장이 대립해 왔다. 그러나 어느 대안도 만족할만한 성과를 얻지는 못했다.

따라서 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 순차적 또는 선별적으로 연계할 필요가 있다. 북핵문제 해결을 모든 분야 남북관계 개선의 전제 조건으로 설정하는 것도 적절하지 않고, 그렇다고 북핵문제 해결을 방치한 채 남북관계 진전을 추진하는 것도 비현실적이다. 따라서 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 순차적으로 또는 선별적으로 연계하는

것이 바람직하다. 요컨대 핵문제의 우선순위를 인정하되, 그 틀 내에서 가능한 남북관계를 진전시키고 숨통을 틀 수 있는 가능성을 찾아보는 것이 필요하다. 그리고 핵문제의 진전 상황에 따라 남북관계를 순차적으로 진전시키는 방안을 모색하는 것이 바람직하다.

〈전략적 상호주의〉

남북관계의 다층성과 복합성을 감안할 때, 단기적으로 엄격한 상호주의를 적용하기는 힘들다. 엄격한 상호주의를 적용할 경우, 북한의 비타협성과 배타성으로 인해 남북관계는 한 발자국도 앞으로 나갈 수 없다. 따라서 남북관계의 실마리는 푸는 초기 단계에서는 느슨한 상호주의를 적용하는 것이 현실적이다. 그리고 남북협력이 축적되면, 보다 엄격한 상호주의를 적용할 수 있을 것이다. 요컨대 상호주의의 원칙에 철저히하기보다, 북한의 호응과 사안의 성격에 따라 선택적으로 상호주의를 적용하는 전략적 상호주의가 필요하다.

〈남북 차원과 국제 차원 결합〉

통일문제는 기본적으로 민족자결의 문제로 남북한의 주도에 의해서 추진되어야 한다. 이런 점에서 남북한 주도 및 남북대화·협력의 원칙은 존중되어야 한다. 그러나 통일문제에 대한 국제협력이 필요한 것도 엄연한 현실이다. 국제사회와의 협력은 통일과정에서 한반도평화정착, 남북협력, 북한 변화를 위한 국제적 여건 조성이라는 측면에서 필요하다. 또한 통일한국의 미래를 구상하는 데 있어서도 국제사회의 협력은 필수적이다. 따라서 남북협력을 축으로 하면서 이를 위한 국제협력을 고안하는 지혜가 필요하다. 남북협력을 발판으로 국제사회에서 입지를 확보하는 한편, 국제사회와의 협력을 통해 북한의 변화를 유도하는 쌍방향의 접근이 강구되어야 한다.

〈선택적 관여정책과 정책수단의 배합〉

통일문제의 여러 이슈들에 대해 상황 및 조건에 따라 ‘선택적 관여’(selective engagement) 정책을 구사해야 한다. 봉쇄(containment) 일변도나 관여(engagement) 일변도 정책의 효과는 제한적이다. 선택적 관여정책은 보상 위주의 정책이나 제재 위주의 대북정책의 한계를 극복하기 위한 대안이다. 선택적 관여정책은 북한의 정책변화 및 협상의 진전에 따라 협력의 수준과 범위를 조절하는 것이다. 선택적 관여는 ‘퍼주기’ 논란을 피하면서도 남북관계를 안정적으로 관리하고 북한의 변화를 이끌어낼 수 있는 방안이다.

한편, 이론적으로 볼 때, 압박수단이나 유인수단은 나름대로 효과와 한계를 지니고 있다. 어느 한 가지 정책수단을 고수하기보다 상황별·단계별로 압박수단과 유인수단을 신축적·탄력적으로 배합하는 지혜가 필요하다. 북한의 도발에 대해서는 단호하게 대응하면서 대북제재의 정당성과 효율성에 대한 국제사회와 주변국의 지지를 이끌어내는 것이 중요하다. 그러나 북한의 우호적 태도와 협력에 대해서는 보상을 제공한다는 것을 분명히 하고 보상의 종류 및 규모를 사안에 따라 조절해야 한다.

〈사회적 합의와 거버넌스 형성〉

차기정부에서는 대통령 권한의 분권화, 대통령과 국회의 정치적 협력, 연립정부 형태의 정부 운영, 협치 등이 시대적 화두가 될 것이다. 어떤 정부가 들어서든지 여소야대의 다당제 구조에서 좋은 싫든 연정과 협치를 실험하게 될 것이다. 그렇지 않을 경우 국정기의 마비와 정체, 극심한 분열과 혼란이 예상된다. 특히 진영논리가 침예하게 대립하고 있는 통일정책 분야에서 협치와 연정의 정신이 절실하게 요망된다.

통일정책에 대한 정치사회적 합의를 위해 우선 정부와 국회의 협의를 강화해야 한다. 서독의 경우, 통일문제에 대한 정부와 정당과의 협력

을 위해 수상실 장관이 매주 월요일 여당 대표와 조찬회의를 하고 연정 파트너 정당대표와는 오찬회의를 했다. 또한 정부와 의회 간 협의체제를 상시 가동하였다. 이러한 과정을 통해 서독 수상실은 여당과 연정파트너 뿐만 아니라 야당에게도 관련 정보를 제공하고 이해와 지지를 요청하였다. 다만 외교·국방문제의 민감성을 감안하여 모든 정보와 회의내용의 비공개 원칙이 준수되었다. 서독 사례를 교훈 삼아 정부와 여야 정당, 국회 간 통일문제에 대한 상시 협의체제를 구성해야 한다. 정치권에서 정부와 여야 간 통일 관련 정보가 공유되고, 정책이 협의되며, 책임과 의무가 동반하는 협력정치가 도입되어야 한다.

그리고 통일정책에 대한 사회적 합의를 만들어 내는 노력이 필요하다. 서독의 경우 보수와 진보를 망라하는 학자, 정치가, 전문가가 이념과 정부에 따라 달라지지 않는 교육을 목표로 보이텔스바흐 협약(Beutelsbacher Konsens)²⁰⁾을 만들어 냈다. 이러한 사회적 합의가 정부교체에도 불구하고 일관된 독일정책과 동방정책을 가능하게 하였다. 우리도 통일정책에 대해 보수, 진보가 최소한의 합의를 형성하고 이를 바탕으로 통일정책의 공감대를 넓히는 시도가 절실하게 요청된다.

그동안 정부교체에 따른 통일정책의 빈번한 변화에도 불구하고 시행착오를 거치는 동안 다음과 같은 몇 가지 대원칙에 대해서는 합의가 가능할 것으로 여겨진다. 예를 들면, 통일정책의 지속성과 일관성이 필요하다는 점이다. 또한 상황변화에 따라 통일정책은 전략적 신축성을 지녀야 하며 선택과 집중이 필요하다는 것이다. 그리고 통일을 이끌어 가는데 있어서 한국의 주도적 역할이 불가피하다는 점이다. 또한 통일이라는 대장정을 위해 길게 보고 남북한이 협력할 수 있는 환경을

²⁰⁾ 1976년 서독의 보수 및 진보 정치교육학자들이 토론 끝에 정립한 교육지침으로 1) 강제성의 금지(강압적인 교화 교육 또는 주입식 교육의 금지), 2) 논쟁성의 유지(수업시간에도 실제와 같은 논쟁적 상황을 드러낼 것), 3) 정치적 행위 능력의 강화(학생 자신의 정치적 상황과 이해관계를 고려한 실천 능력을 기를 것) 등이 주요 내용이다.

남북한 차원과 국제적 차원에서 조성해야 한다는 것이다. 또한 평화적 통일을 위해서는 많은 시간이 걸리더라도 어떤 형태로든지 북한체제의 변화가 필요하다는 점이다. 그리고 평화적 통일을 위한 통일과정의 중요할 뿐만 아니라 통일 이후 실질적 내적 통합이 중요하다는 점 등이다.

이러한 기본방향을 바탕으로 구체적 이슈에 대해 최소한의 정치사회적 합의를 형성하는 것이 필요하다. 예를 들면, 북핵문제의 우선순위, 억지력 확보의 중요성, 대북제재의 필요성과 출구전략의 모색 병행, 압박수단과 유인수단의 조합, 인도적 지원과 교류협력의 지속, 남북한과 주변국을 포함하는 우회적 다자협력방안 모색, 인도적 문제와 인권 문제의 중요성 등에 대한 공통분모를 만들어내는 것이 통일정책의 지속성을 위한 정치사회적 합의의 출발점이 될 것이다.

한편, 정부와 시민사회 간 거버넌스를 형성해야 한다. 통일정책은 정부만으로 추진할 수 없으며, 학계, 전문가집단, 언론, 시민단체와의 역할분담과 협조, 공조에 의해 추진된다. 정부가 보유하고 있는 정보, 자원, 정책망을 시민사회와 공유하고 협업하는 구조를 만드는 것이 통일정책의 국내적 기반을 넓히고 지속성을 보장하는 대내적 요건이다. 진보정부 기간에 통일정책의 거버넌스가 활성화되었으나 보수정부를 거치면서 거버넌스가 제대로 작동하지 않거나 상당부분 훼손되었다. 따라서 기존의 거버넌스를 점검하고 보완하며 재편하는 작업이 요망된다.²¹⁾

21) 한반도 거버넌스의 실태, 모형 개발, 활성화 방안에 대해서는 다음 연구를 참조하기 바란다. 황병덕 외, 『한반도평화 변영 거버넌스의 실태조사』 (서울: 통일연구원, 2001); 김국신 외, 『한반도평화 변영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안』 (서울: 통일연구원, 2007); 김국신 외, 『한반도평화 변영 거버넌스의 개선 및 활성화방안』 (서울: 통일연구원, 2007).

〈국내·국제적 통일역량 강화〉

통일정책을 추진할 수 있는 국내역량과 국제역량은 정책의 성패를 좌우하는 바탕이다. 통일정책의 국내역량 강화를 위해서는 남남갈등 관리, 국민 소통 강화, 정책추진체계의 체계화, 정치사회적 합의 등이 뒷받침되어야 한다. 아울러 통일역량 및 통일기반조성을 강화하기 위한 노력이 지속되어야 한다. 통일정책의 국제역량을 강화하기 위해서는 국제사회 및 주변국과의 외교적·경제적 협력을 강화해야 한다. 특히, 미·중 전략경쟁이 가시화되는 상황에서 한·미전략동맹을 유지하면서 한·중협력의 영역을 다원화하는 한편, 다자협력망을 구축하는 다층적 외교가 요청된다.

국내역량과 국제역량은 상호의존관계에 놓여 있다. 국내역량의 강화는 국제역량의 강화를 가져올 수 있으며, 국제역량의 강화를 통해 국내역량이 공고화된다. 따라서 국내역량과 국제역량이 서로 강화되어 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 해야 한다.

〈통일정책의 인권기반성 강화〉

북한 주민의 인권문제와 관련하여서는 여야 간 입장 차이를 넘어서는 차원에서 보다 통합적 차원으로 나아갈 필요가 있다. 결국 국가 중심적 차원의 통일정책이 아니라 보다 인간 중심적 가치를 실현할 수 있는 구체화된 삶의 질 개선을 의미할 수 있는 남북한 모두를 아우르는 통일정책의 목표, 수단, 가치 형성이 필요하다.

인권에 기반한 통일정책은 인간 중심의 가치 추구를 통한 통일논의에 기초한다. 이는 어떠한 통일국가를 이룰 것이며, 남북한 주민 모두가 행복한 통일의 방식은 어떠한 것인가에 대한 질문에서 출발한다. 통일 국가의 정체성 확립과 이를 달성하기 위한 통일정책은 여야 혹은 보수, 진보를 막론하고 초당적 협력과 지지를 필요로 한다. 다시 말하면, 통일이 단순히 현재 상태의 변화를 통한 불확실성의 증대를 의미하는 것이

아니라 남북 주민 모두의 행복한 삶을 보장하는 방안이라는 대국민 인식이 형성될 수 있다면, 통일에 대한 사회전반적 논의는 한층 가속화 될 것이다.

특히, 한국의 통일정책 수립 및 실행에서 국제사회가 추구하고 있는 인권에 기반한 접근이 강조될 필요가 있다.²²⁾ 인권에 기반한 접근을 통해 정부 각 부처별 협조체계가 더욱 긴밀히 구축되고, 때로 이해관계가 다르고 그 결과 긴장관계가 조성된다 하더라도 기본적 가치에 대한 최소한의 합의 도출을 통해 현실에 맞는 타협안을 조율할 수 있는 것이다.

인권에 기반한 통일정책은 이산가족, 납북자, 국군포로 등 남북 간 인도적 사안 해결에도 효과를 발휘할 수 있다. 위 사안은 국제인도법이 적용되는 인도주의 사안임과 동시에 국제인권법이 적용되는 인권문제이기도 하기 때문이다.²³⁾ 물론, 위 사안이 남북관계의 부침에 따라 영향을 많이 받는 사안이기도 하고, 또 이산가족 사안을 제외한 납북자, 국군포로의 경우 북한 당국이 인정하지 않는 사안이기도 하다. 그럼에도 불구하고, 한국정부는 인권 및 인도주의 차원에서 납북자 및 국군포로 사안에 대해 일관되면서도 지속적인 정책을 펼쳐야 한다. 독일에서 실시되었던 ‘정치범 석방거래(Freikauf)’와 같은 비공개접촉의 가능성도 열어 놓아야 할 것이다.

이산가족 사안의 경우 남북관계의 부침에 직접적 영향을 받는 대표적인 사안이다. 국제사회 또한 이산가족 사안이 남북 간 분단과 남북관계

22) 인권에 기반한 접근(human rights-based approach)은 국제사회가 특히 여성, 아동 등 취약계층에 대한 우선적 보호를 중심으로 개발협력(development cooperation)부터 민주주의 증진(democracy promotion) 논의에 이르기까지 인권을 중심으로 한 인간보호에 초점을 맞추는 접근법을 말한다. 북한인권과 통일논의와 관련해서는 인권침해 피해자 중심(victim-centric) 논의와도 연계된다.

23) 도경욱 외, 『2016 북한인권백서』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 384.

에 직접적 원인을 둔다고 인식하고 있다. 그런데 문제는 이산가족 사안의 기원에 대한 논의가 아니라 향후 해결에 대한 논의가 제한적이라는 점이다. 향후 이 사안에 대해 보다 효율적으로 접근하기 위하여 창의적 아이디어가 필요하다. 예를 들어, 남북관계가 원만할 때, 과거의 경우처럼 금강산 등 한반도 내에서 만남을 주선하는 틀을 넘어서서 필요하다면 남측의 이산가족을 인도네시아, 말레이시아 등 제3국으로 먼저 보내고, 북측에 만남을 요청하는 방식도 있을 수 있다. 이 경우 국제사회는 이산가족 등 인도적 사안에 대한 한국정부의 보다 적극적 자세를 인식하게 될 것이며, 나아가 이동의 자유 및 표현의 자유 등 주민의 인권 전반에 있어 북한사회가 남한사회와는 비교할 수 없는 수준의 통제사회라는 것을 대내외에 알리는 부수적 효과도 드러날 것이다. 이를 통해 남북관계 부침과 상관없이 인도적 사안에 관한 한 한국정부의 지속적 의지가 대내외에 천명되는 효과가 있을 것으로 기대된다.

3. 주요 과제 및 이행방안

가. 북핵 위협에 대한 대응

〈핵 억제력 확대〉

북핵 위협이 가시화된 상황에서 북핵 위협에 대해 안보를 확보하는 것이 최우선적인 국가 과제이다. 휴전 이후 재래식 군사력에서 한·미 연합군사력과 북한 군사력 간 균형이 유지되어 왔으나, 북핵 개발로 인해 전략적 비대칭성(strategical asymmetry)이 발생하였다. 북핵은 한반도의 군사적 불균형을 초래할 뿐만 아니라 남북관계와 통일과정에도 부정적 영향을 미친다.

따라서 북핵 위협에 대한 억제력을 확보하는 것이 우선 과제이다.

우선 미국의 확장억제력의 신뢰성을 제고하는 방안이 강구되어야 한다. 이를 위해 미 전략자산의 한반도 순환배치가 필요하다. 그리고 미 전략자산의 한반도배치에 대해 한·미 간 협의를 제도화하기 위해 ‘한·미 간 전략자산배치협의체’를 구성해야 한다. 아울러 한국의 독자적 억제력을 확보하기 위한 한국형 3축 체계(3K: Kill Chain, KAMD, KMPR)에도 박차를 가해야 한다. 한국형 3축 체계는 유사시 북한의 핵·미사일을 선제타격하는 ‘킬 체인’(Kill Chain), 북한의 미사일을 요격하는 ‘한국형 미사일 방어체계’(KAMD), 탄도미사일 등으로 북한을 응징하는 ‘대량응징보복’(KMPR) 체계를 말한다.

그런데 한국형 3축 체계에 대해서는 몇 가지 의문이 제기되고 있다. 첫째, 완성 시점이다. 한국형 미사일 방어체계(KAMD)의 종말단계 상층의 탄도탄 요격을 담당하는 국산 장거리지대공 유도무기(L-SAM)는 2016년 개발을 시작해 2023년이나 돼야 전력화가 이루어진다. 둘째, 3축 체계가 실질적인 억지력을 갖고 있느냐에 대해서도 의문이 제기될 수 있다. 3축인 KMPR을 위해 개발한 한국형 탄도미사일의 실험은 얼마 전 성공적으로 이루어졌다.²⁴⁾ 하지만 한·미 미사일 개정지침에 따라 탄두 중량이 500kg으로 제한된 재래식 폭탄으로 북한의 핵미사일을 억지할 수 있는 효과가 있겠느냐는 의문이 제기되고 있다. 이와 같은 점에서 한국형 3축 체계 구축을 가능한 범위 내에서 앞당기고, 3축 체계가 실질적인 북핵 위협에 대한 억지력을 갖도록 군사·안보 차원에서의 노력이 필요하다.

〈외교·안보·군사적 해결과 통일 접목〉

북한은 핵보유 의지를 헌법과 노동당 규약에 명시하였고, 핵무력과 경제건설 병진노선이라는 이름 하에 핵개발을 국가정책으로 천명하고

²⁴⁾ “군, 800km 탄도 미사일 발사 성공, 신의주·두만강 등 북 전역 사정권” 『매일경제』, 2017.4.6.

있다. 북한의 핵개발 의지가 강함을 엿볼 수 있다. 일부 전문가들은 북한의 핵포기에 대해 회의적인 시각을 갖고 있다. 이로 인해 북핵 문제와 관련한 목표를 비핵화에 둘 것이 아니라 북핵동결로 잡자는 의견들이 지속적으로 제기되어 왔다. 또한 북한을 사실상의 핵보유국가로 인정해야 한다는 주장들도 있다.

남과 북은 1992년 한반도비핵화공동선언을 채택하면서 핵무기의 시험, 제조, 생산, 보유, 주장, 배비(배치), 사용을 금지하기로 하였으며(제1항), 핵에너지를 오직 평화적 목적으로만 이용하기로 합의하였다(제2항). 5차례에 걸친 북한 핵실험으로 한반도비핵화공동선언은 일견 사문화(死文化)되었다고 볼 수 있다. 그러나 북한 비핵화정책은 일관되게 지속적으로 추진되어야 한다. 그런 점에서 한반도비핵화공동선언은 여전히 생명력이 있어서 지속가능한 통일·대북정책이 나아갈 방향을 제시하고 있는 나침반의 역할을 한다고 볼 수 있다. 다만, 외교적 차원에서 북한 비핵화에 접근하는 자세는 유연할 필요가 있다. 북한 비핵화는 우리의 궁극적인 목표이긴 하지만, 당면한 외교 목표는 북핵 위기관리 차원으로 움직여야 한다.

북핵문제 근본적 해결의 관건은 유엔 안보리 상임이사국인 미국과 중국, 러시아가 한 목소리로 동시에 북한에 대해 비핵화에 대한 압력을 행사하는 것이다. 이를 위해서는 한국이 초청하는 한, 미, 중, 러 4개국 정상회담의 개최를 추진할 필요가 있다. 또한 북핵 위기 대응에 있어 기존의 군사·안보적 접근과 외교적 접근 외에 북한 변화와 통일을 접목시키는 방안의 강구가 필요하다. 외교적 접근과 군사·안보적 접근 모두 분단 관리 차원에 머문다는 점에서 지속가능한 통일·대북정책의 궁극적인 목표가 될 수는 없다. 외교와 군사·안보는 통일이라는 큰 틀에서 구도를 형성하고 이에 필요한 전략이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 안보 개념의 재정립이 필요하다. 전통적인 군사·안보, 국가 중심의 안보에 더하여 비군사적, 비전통적 안보 개념으로서 인간 안보 차원에서

남북관계 및 통일문제에 접근하여야 한다. 안보와 외교, 통일의 접목을 위해서는 정부의 통일기능이 강화되어야 한다. 이를 위해서 청와대 내에 외교안보수석과는 별도의 통일수석이 신설될 필요가 있다. 또한 국가안보실의 통일기능도 강화되어야 한다.

나. 비핵화 및 평화체제 전환과 통일의 종합적 디자인

비핵화와 평화체제 전환문제는 대북제재 국면의 양상, 관련국의 이해타산 등과 맞물려서 복잡하게 전개될 것으로 예상된다.²⁵⁾ 대북제재의 실효성은 상당부분 중국의 참여 정도에 달려있다. 만약 북한이 추가 핵실험을 실시할 경우 대북제재의 강도와 범위는 확대될 것이며 대화국면으로의 이행은 그만큼 어려울 것이다. 북한은 7차 당대회를 통해 핵보유 국가의 위상을 대내외에 천명하는 한편 핵선제불공격과 비확산 준수외시를 표명하였다. 아울러 북한은 미국에 대해서 대북적대시정책 철회와 평화협정을 요구하는 평화공세를 감행하고 있다. 한편, 중국은 대북제재의 강도를 조절하면서 대화국면으로의 전환을 위한 시기와 조건을 기능하고 있다. 중국은 대화국면으로 이행하기 위한 카드로 비핵화와 평화협정 병행론을 가다듬고 있다. 미국의 트럼프 행정부는 대북제재 강화, 중국의 역할 확대, 선제공격 등 모든 대북정책 옵션을 테이블에 올려놓고 검토하고 있다.

〈평화체제 전환에 대한 방향 설정〉

위와 같은 복잡한 상황에서 비핵화와 평화체제 문제가 언제 어떤 형태로 구체화될지를 예측하기는 어렵다. 그럼에도 향후 이 문제의

²⁵⁾ 이 부분은 다음 내용을 수정·보완하였다. 박종철, “한반도비핵화와 평화체제 전환의 재조명: 배경, 유산, 쟁점, 과제,” 『KINU 통일플러스』, vol. 2, no. 2 (2016년 여름호), pp. 32~37.

매듭을 어떻게 푸느냐가 한반도의 미래를 결정하는 중요 사안이 될 것이라는 점은 분명하다. 이런 점을 감안할 때, 비핵화 및 평화체제 전환에 대한 기본방향을 설정하는 것이 중요하다.

첫째, 비핵화와 평화체제 전환을 추진하는 데 있어서 한국의 주도적 역할이 보장되어야 한다. 북한은 한반도평화문제를 논의하는 데 있어서 기회만 있으면 남한을 배제하고 미국과 직접 협상을 함으로써 한반도문제의 결정권을 행사하고자 한다. 또한 동북아에서 미·중의 패권경쟁이 진행되고 있는 상황에서 한반도의 미래를 결정하는 데 있어서 미·중의 입김이 강화되고 있는 실정이다. 한반도비핵화와 평화체제 전환은 안보문제에 국한된 사안이 아니라 한반도질서, 남북관계, 통일에 결정적 영향을 미치는 핵심 사안이다. 이러한 중요한 문제를 결정하는 데 있어서 한국이 주도적 역할을 할 수 있도록 전략적 환경과 여건을 만들기 위해 노력해야 한다.

둘째, 비핵화와 평화체제 전환에 의해 실질적 평화가 한반도에 정착 되도록 해야 한다. 북한 핵개발로 인해 한반도안보는 질적 성격이 변화되었다. 한반도평화정착은 비핵화와 함께 평화체제 전환, 재래식 군비 분야의 군비통제를 통해 달성될 수 있다. 비핵화와 평화체제 전환, 군비통제를 어떤 순서로 어떤 범위로 실시하느냐를 둘러싸고 관련국의 입장이 대립하고 있다. 중요한 것은 이행에 관련된 법적·절차적 문제도 중요하지만 실질적으로 이행을 보장하고 검증할 수 있는 메커니즘을 마련해야 한다는 점이다. 합의문건을 채택한 후 이행이 결렬되고 문건이 사문화되는 악순환을 방지할 수 있는 실효적 방안을 마련하기 위해 고심해야 한다.

셋째, 비핵화 이행방식, 평화체제 전환방식, 평화협정 체결 형식, 평화체제 관리방안 등 구체적인 문제에 대해서는 신축성을 보이는 것이 바람직하다. 비핵화와 평화체제 전환의 큰 그림과 이행구도의 보장 방안 등 실질적 문제에 대해 관심을 집중하는 것이 필요하다. 구체적인

절차문제로 씨름하기 보다는 실효성 있고 실현가능한 방안의 조합을 마련하는 실용적 자세가 필요하다.

넷째, 비핵화와 평화체제 전환이 다층구도로 추진될 것으로 예상되는 만큼 다층구도의 연계성을 강화해야 한다. 6자회담이 비핵화와 평화체제 전환의 큰 틀에 대해서 논의하는 한편, 한반도평화포럼은 한반도 평화체제 전환의 구체적 문제를 논의하고, 남북회담은 한반도 신뢰구축과 군비통제에 대해서 논의할 것이다. 이러한 다층구도는 서로 맞물려 있는 만큼 한 분야의 회담에서 문제가 발생할 경우, 전체 구도가 형클어질 수 있다. 따라서 다층구도의 연계성을 유지하되 각 분야의 회담이 다른 분야의 회담에 긍정적인 영향을 미치는 선순환구도를 고안해야 한다.

다섯째, 한반도비핵화와 평화체제 전환은 한반도에 평화를 정착시키고 통일을 지향하는 환경을 조성하는 데 기여해야 한다. 비핵화와 평화체제 전환은 남북관계의 평화적 관리와 통일로 나가는 긴 여정의 프로세스이다. 비핵화와 평화체제 정착이 남북화해와 협력을 안정화시킴으로써 분단을 넘어서 통일에 기여할 수 있도록 하는 종합적 디자인이 필요하다.

〈실질적인 한반도평화정착 방안 강구〉

한반도비핵화와 평화체제 전환에는 여러 가지 복잡한 쟁점이 있다. 이러한 쟁점에 대해 실질적으로 한반도평화정착을 가능하게 하면서도 한국의 주도권을 확보하기 위한 방안을 강구해야 한다.

첫째, 비핵화와 평화체제 전환을 어떤 순서(sequence)로 조합할 것인가 하는 것이다. 9.19 공동성명에서 비핵화와 평화체제 전환이 연결되어 있다는 점이 명시되었지만 선후관계, 연결구도, 이행방식 등은 미해결의 과제로 미뤄졌다. 미국과 한국은 ‘先 비핵화 後 평화체제 전환’ 입장을 지니고 있다. 비핵화가 완료되고 신뢰가 조성된 후 평화체

제 전환을 추진해야 한반도평화의 실효성이 보장될 수 있다는 입장이다. 반면, 북한은 ‘先 평화체제 전환 後 비핵화’ 입장을 지니고 있다. 북한은 평화체제 전환을 통해 북한체제의 안전을 보장받고 미국의 대북적대시정책이 포기된 후에야 마지막 보루인 핵을 폐기할 수 있다는 것이다. 비핵화와 평화체제의 선후관계를 둘러싼 논란은 상호불신의 산물이다. 또한 비핵화와 평화체제 전환의 이행을 보장할 수 있는 절차와 원칙이 마련되기 힘들기 때문이기도 하다. 그리고 비핵화와 평화체제 전환의 상호관계를 어떻게 관련짓느냐에 따라 한반도평화의 양상과 관련국들의 이해관계가 달라지기 때문이다.

북핵문제와 한반도평화정착은 한반도평화의 양대 축이다. 북핵문제 해결과 한반도평화정착을 위한 노력이 순차적 병행 구도 하에 이루어져야 한다. 처음 단계에서 비핵화에 대한 어느 정도의 진전이 필요하며, 이를 바탕으로 순차적으로 한반도평화체제 전환문제가 논의되어야 한다. 북핵문제의 진전이 이루어지는 과정에서 평화체제의 논의를 진전시키고, 동시에 평화체제의 논의를 통해 북한의 핵포기를 유도할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 또한 남북한의 상호위협 인식 해소, 군사적 신뢰구축 등을 통해 한반도 긴장을 축소하면서 이것을 평화체제 전환으로 연결시켜야 한다.

둘째, 비핵화와 평화체제 전환의 참가자를 어떻게 선정하느냐 하는 것이다. 이것은 비핵화와 평화체제 전환의 당사자자격의 문제이다. 9.19 공동성명에 의하면 비핵화는 6자회담에 의해 추진하되, 평화체제 전환을 담당할 ‘한반도평화포럼’의 구성에 대해서는 분명한 내용이 없다. 과거 ‘한반도평화포럼’의 구성에 대해서 대체로 남한, 북한, 미국, 중국의 4자로 구성한다는 합의가 존재했다. 앞으로 ‘한반도평화포럼’을 구성할 경우 한반도평화문제와 직접 관련된 4자로 구성하는 것이 적절하다. 또한 ‘한반도평화포럼’의 구체적 운영과 관련하여 4자간 역할을 어떻게 분담할 것인가 하는 것도 중요한 사안이다. 북한은 미·북

회담 위주로 회담을 운영하고 남북회담의 비중을 축소하려고 할 것이다. 이러한 상황에서 실질적으로 남북회담 위주로 회담을 운영하고 미·중은 중재자 내지 보장자 역할을 하도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 한반도평화협정의 양식 및 체결방식, 평화협정의 보장방식도 쟁점이다. 한반도평화협정을 단일 문건으로 할지, 또는 남북평화협정, 미·북불가침 협정, 한·중불가침 협정 등 여러 개의 문건을 부속 문건으로 채택할지도 고려사항이다. 한반도평화협정의 복잡성과 여러 행위자가 관련된 점을 감안할 때 각 당사자 간에 여러 개의 복수 문건을 각각 체결한 뒤, 이를 종합하여 단일문건으로 채택하는 것이 대안이다. 또한 한반도평화협정의 체결당사자와 국제적 보장자를 동일하게 할지, 아니면 다르게 할지도 고려사항이다. 한반도평화포럼에 4자가 참여한다고 가정할 경우, 6자가 이를 국제적으로 보장하는 문건을 채택하는 방안이 적절하다.

넷째, 한반도평화와 관련된 여러 개의 회담 틀, 예를 들면 6자회담, 한반도평화포럼, 남북회담, 미·북회담 등의 상호관계를 어떻게 설정하고 어떻게 운영할지도 쟁점사항이다. 6자회담에서는 비핵화와 한반도 평화체제의 국제적 보장방안에 대해 논의하는 한편, 한반도평화포럼은 한반도평화협정의 방식, 내용 등에 대해서 논의하고, 남북회담은 남북한 군비통제, 평화체제의 관리, 남북한 간 경계선 관리 등에 대해서 논의하고, 미·북회담은 양자 간 체제인정과 관계개선에 대해 논의하도록 해야 할 것이다.

다섯째, 한반도평화체제는 유엔군사령부의 위상, 주한미군의 위상과 기능, 한국군의 전시작전권 환수 등의 문제와 관련되어 있다. 유엔군사령부는 정전체제 유지의 필수적인 부문이기 때문에 평화체제로 전환되면 유엔군사령부의 존속 여부가 대두할 수밖에 없다. 한·미동맹은 정전체제와 관련된 사항은 아니며 한·미 양자 간 문제이기 때문에 평화체제 전환문제와 자동적으로 관련되어 있지 않다. 그럼에도 한·미동맹

이 실질적으로 정전체제를 유지하는 역할을 해 왔기 때문에 평화체제 전환은 한·미동맹의 역할, 주한미군의 구성 및 규모, 한·미연합작전의 성격 등에 영향을 미칠 것이다. 평화체제가 전환될 경우, 한·미동맹을 유지하되, 지상군의 축소 및 해군·공군 위주로의 전력 재편, 전시작전 통제권 환수에 따른 한·미연합작전 지휘·운영체계의 변화 등에 대해 대비해야 할 것이다.

여섯째, 평화체제는 평화를 실질적으로 정착시킬 수 있는 제도적 여건, 법적 근거, 규범 등이 마련되어야 가능하다. 평화체제는 평화협정이라는 법적 근거를 필요로 하지만 이것을 넘어서 포괄적으로 평화를 가능하게 하는 정치·군사적 신뢰와 협력구조를 필요로 한다. 한반도와 같이 군사적 밀집도가 높은 지역에서 단순히 평화협정을 체결한다고 해서 항구적 평화가 보장되는 것은 아니다. 평화정착을 위해서는 실질적으로 군사적 충돌을 방지할 수 있는 군사적 신뢰구축이 이루어져야 하며, 상호 군사적 배치와 운영을 제한하는 운용적 군비통제, 그리고 병력 및 장비의 감축이 이루어져야 한다. 따라서 한반도 평화정착을 위해서는 평화협정 체결에 관련된 법적·절차적 문제와 함께 한반도군비통제를 실현하는 방안을 강구해야 한다.

다. 제재 국면 하의 남북관계 운영

〈남북대화 재개를 위한 전략적 기준 마련〉

지난 20여 년간 진보정권은 안보와 협력의 병행이라는 정책적 기초를 내세웠고, 보수정권은 안보 우선 원칙하에 협력을 제어하는 정책을 지향했다. 이러한 정책적 기초를 바탕으로 남북대화는 전진과 후퇴를 반복하였다. 남북대화의 궁극적인 목적은 상호 신뢰를 구축하고 이를 바탕으로 한반도 평화 조성을 통해 통일을 달성하는 데 있다. 진보정권이든 보수정권이든 한반도에서 군사적 긴장 고조로 인한 충돌을 막아

야 하고 이에 남북 간의 대화는 지속되어야 한다는 원칙에 대해서는 이견이 없다. 다만 현재 한국 사회는 남북대화 재개에 있어서 북한이 비핵화에 대한 진정성 있는 제스처가 없는 한 남북대화는 시기상조라고 말하는 의견과 북한의 비핵화를 위해서는 남북 간 대화가 선제되어야 한다는 의견으로 나뉘어져 있다. 따라서 차기정부가 남북대화를 재개하려 할 경우 대화에 있어서 전략적 기준과 판단이 필요하다.

차기정부가 남북대화를 재개할 경우 고려해야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 대화 형태의 문제이다. 현재 단절된 남북대화를 재개함에 있어서 초점을 맞춰야 하는 대화 형태와 방식은 대화의 의미와 성과를 고려할 때 전략적으로 중요하다고 볼 수 있다. 남북대화 형태는 크게 상향식(Bottom-up) 대화 형태와 하향식(Top-down) 대화 형태가 있다. 상향식 대화 형태의 경우 경제, 사회·문화, 인도적 지원 등 비(非)정치 분야의 실무회담부터 시작하여 정치·군사 분야의 실무회담으로 확대한 후 남북 고위급 회담을 거쳐 최종적으로 남북정상회담에서 실무회담과 고위급회담을 통해 협의된 의제에 대해 확인하는 단계별 확대 과정을 의미한다. 이 대화 방식은 실무회담에서 긍정적 성과가 있을 경우 순차적으로 긍정적 대화 분위기가 전이되는 파급효과를 기대할 수 있고 아울러 중간 단계에서 돌발변수로 인해 대화가 중단되는 경우 이에 대한 정치적 책임문제에 있어서도 자유롭다는 정치적 이점이 있다. 그러나 과거 남북대화의 사례에서 볼 수 있듯이 남북 간 군사적 긴장이 고조될 경우 모든 분야와 단계의 대화가 중단될 수 있고 대화 재개 시 의제와 시점을 잡기가 어려울 수 있는 문제점이 있다. 하향식 대화 형태의 경우 남북대화 재개를 남북정상회담으로 시작하여 협의된 사항에 대해 실무회담이 열리는 대화 형태를 의미한다. 이는 남북한의 정치 체제가 최고 리더십의 의지와 결단에 많은 영향을 받고 있음을 고려할 때 정상회담에서 남북 최고위급 지도부가 참여한 대립을 가져온 의제에 대해 전격적인 합의를 할 경우 높은 수준의 파급력과 효율성

을 기대할 수 있다. 다만 하향식 대화의 경우 특히 정상회담 개최 과정에서 국민의 여론을 고려해야하기 때문에 대화 재개 타이밍의 문제가 있을 수 있고 대화 성과와 이행과정에서 정권의 정치적 부담이 가중될 수 있다.

둘째, 대화 재개 시점의 문제이다. 현재 북한에 대한 국제사회의 제재가 점점 더 강화되고 있고 남북관계가 최고 수위로 경색된 국면에서 차기정부가 남북대화의 재개 시점을 언제로 잡느냐는 매우 민감한 사안이라 볼 수 있다.

차기정부 출범 초기에 남북대화를 추구할 경우 회담의 성과에 따라 향후 5년 동안 남북관계의 획기적 발전을 꾀할 수 있다. 아울러 회담 결과가 긍정적이지 못할 경우 정부의 대북전략 수정과 전략적 유연성을 추구할 수 있는 시간을 확보할 수 있는 이점이 있다. 그러나 정권 초기의 남북대화 재개는 현재 제재국면을 급속히 대화국면으로 전환해야 하므로 국내정치적으로 남북대화 자체가 정쟁(政爭)의 소용돌이 속에 끌려들어 갈 수 있고 국민적 합의가 없이 대화가 진행될 경우 회담 이후 정책 추동력이 약화될 수 있다.

정권 출범 초기 이후의 남북대화 재개는 차기정부의 정책적 기초를 국민에게 충분히 홍보하고 합의를 유도하여 정책적 추동력을 확보한 상태에서 대화를 진행할 수 있다. 또한 취임초기에 비해 상대적으로 시간적 여유가 있기 때문에 정부가 대화 재개를 위한 의제와 전략의 개발을 신중하게 할 수 있고 이는 향후 북한과의 대화에서 우리가 주도권을 쥐 수 있는 이점으로 작용할 것이다. 그러나 정부 출범 초기에 남북관계 개선을 위한 대화를 시도하지 않을 경우 차기정부에 대한 북한의 정치공세가 격화될 것이고 북핵문제도 더욱 심각해져 국제사회의 제재가 강화 될 경우 한국정부가 대북문제를 컨트롤 할 수 없는 상황이 발생할 수 있다. 셋째, 주변국, 특히 미국과의 협력문제이다. 한반도 통일은 남북한 내부의 문제인 동시에 주변국의 이해관계가

침예하게 개입되어 있는 국제문제이기도 하다. 따라서 남북관계도 남북한의 내적 환경과 외적환경에 많은 영향을 받는다. 트럼프 행정부 출범 이후 미국의 외교안보라인은 군 출신 인사들이 주류를 이루며 강경한 대북정책을 추구하고 있다. 실제로 2017년 3월 29일 미국 하원의 ‘대북제재현대화법’, ‘테러지원국 재지정법’, ‘북한 대륙간탄도미사일(ICBM)규탄 및 사드 배치 촉구 결의안’ 일괄처리는 미국의 대북 강경 기류를 반영하는 것이다. 아울러 현재 분위기에서는 트럼프 행정부 출범초기 기대되던 북·미대화 가능성도 낮다. 결국 트럼프 행정부의 대북정책은 경제 재제를 통한 대북압박이라는 기존의 접근법을 유지하고 있으며 북핵문제 해결을 위해서 군사적 옵션까지도 거론되고 있다.

향후 미국이 북한에 대해 제재중심의 강경책을 유지할 경우 북·미관계는 점점 악화될 것이고 북한의 군사적 도발 또한 계속될 것으로 보인다. 이런 상황에서는 차기정부가 남북관계 개선을 시도할 수 있는 여지가 없게 되고 남북관계의 미래를 북·미관계에 의존하게 될 것이다. 즉 차기정부가 미국과의 정책적 협의와 협력 없이 일방적으로 제재중심의 정책에서 대화와 협력 중심의 정책으로 선회할 경우 오히려 한국이 한반도 문제에 있어서 배제가 되는 상황이 발생할 수 있다.

〈경제교류협력 및 개성공단 재개에 대한 합의 형성〉

남북교류협력, 특히 남북경제협력에 대해서 두 가지의 상반된 입장이 존재한다. 남북경제협력에 대해 긍정적인 입장은 남북 간 경제협력이 확대되면 북한의 대남 경제의존도가 커져서 결국 북한은 군사적 대결구도보다 경제적 협력구도를 선호하게 된다는 것이다.²⁶⁾ 이른바

²⁶⁾ 김연철, “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환,” 『북한연구학회보』, 제10권 제1호 (북한연구학회, 2006), p. 55.

‘평화와 경제의 선순환론’을 강조한다. 반면 경제협력에 대해 부정적인 입장은 남북경제협력의 증대에도 불구하고 현실적으로 정치·군사 분야의 대결구도는 여전하고 남북한 신뢰구축도 큰 진전이 없다고 한다. 아울러 남북경협이 증대가 오히려 북한 정권 수명의 연장과 핵과 미사일 개발이라는 부메랑으로 되 돌아온다는 ‘대북퍼주기론’을 주장한다.²⁷⁾

현재 우리 사회 내 차기정부의 개성공단 재가동과 5·24조치 해제 등 남북경제협력 재개에 대한 의견은 크게 세 가지로 나뉘어져 있다. 첫째, 남북 간 신뢰회복과 한반도 평화를 위해서 되도록 이른 시일 내에 남북경협이 이루어져야 한다는 입장, 둘째, 남북경제협력의 필요성은 인정하지만 핵무기를 비롯한 북한의 군사적 위협에 대한 후속조치 없이는 경제협력의 즉시 재개는 힘들다는 입장, 셋째, 북핵문제가 해결되기 전까지는 남북경제협력도 힘들다는 입장으로 나뉘어져 있다. 따라서 차기정부가 북한과의 경제협력 재개에 대한 의지가 있더라도 재개 여부에 대한 국민적 합의와 재개 시점 결정에 있어서 난관이 예상된다.

차기정부가 개성공단 재개를 위해서는 다음의 사안을 고려해야 한다. 첫째, 개성공단 재개를 바라보는 시각은 핵문제와 개성공단 재가동을 연계하는 ‘연계론’과 북핵문제와 관계없이 경제협력을 동시에 추구하는 ‘병행론’이 존재한다. 결국 차기정부가 개성공단을 재개하기 위해서는 최고위층의 강한 정책 집행 의지가 요구된다.

둘째, 개성공단 폐쇄의 이유였던 개성공단 자금의 북한 핵 개발 전용 의혹이 해결돼야 한다. 이미 국민들에게 개성공단에 유입되는 현금이 북한의 대량살상무기 개발에 사용되고 있다는 인식이 퍼져 있는 상황

27) 이강복, “남북 경제협력의 현황과 저해요인 분석,” 『한국동북아논총』, 제72호 (한국동북아학회, 2014), pp. 265~266.

에서 왜 개성공단을 재개해야 하는지 설득할 수 있어야 하며 자금 전용 문제에 있어서 향후 공단 재가동 시 재발 방지 조치에 대해 명확히 밝혀야 한다.

셋째, 개성공단 재개를 위해서는 국제사회의 대북제재라는 장벽을 넘어야 한다. 유엔 안보리는 북한의 자금줄을 차단할 목적으로 대북제재 결의안을 채택하였으며, 미국, 일본, 유럽연합(EU)도 별도의 대북 독자 제재를 가하고 있다. 이런 상황에서 개성공단 재가동은 유엔 안보리 결의가 개성공단을 직접적인 대상으로 한 것이 아니기 때문에 직접적인 위배는 아니라는 입장과 공단 재개는 원칙적으로 안보리 결의의 취지에 반하는 행위라는 주장이 혼재되어 있다. 따라서 개성공단 재개를 위해서는 국제사회를 설득할 수 있는 논리적 명분과 법적 근거를 제시해야 할 것이다.

넷째, 개성공단 재개에 있어서 가장 큰 걸림돌은 유엔 안보리 결의의 내용이다. 안보리 결의 2270호는 북한 내 금융기관 신규개설 금지와 북한으로 향하는 화물에 대한 전수검색 의무화에 관한 내용을 담고 있고 안보리 결의 2321호는 북한에 존재하는 유엔 회원국들의 은행지점과 계좌의 폐쇄를 의무화하고 대량현금(bulk cash)의 입출금을 금지했다. 아울러 대북무역을 위한 모든 공적·사적 금융지원의 제공을 금지했다(결의 제32항). 즉 유엔 안보리 결의는 북한으로 들어가는 모든 자금과 원·부자재의 유입을 차단하고 있다. 결국 강력한 국제사회의 대북제재로 인해 개성공단이 재개된다고 하더라도 북한에 금융기관을 개설할 수 없기 때문에 개성공단 노동자에 대한 임금을 지급할 방법이 없어졌고, 기업이 현금으로 임금을 지급할 경우 ‘대량현금’ 조항 위반에 해당된다는 점이 쟁점이 되고 있다. 따라서 기업이 활동하기에 매우 불편한 환경을 가지게 된 개성공단을 국제제재의 틀에서 벗어나지 않고 어떻게 안정적 기업환경을 조성시키느냐가 공단 재가동의 최대 과제라 할 수 있다.

이상에서 살펴본 것처럼 남북교류협력, 특히 경제협력의 경우 한국과 국제사회의 강력한 대북제재 환경 속에서 남북 경협을 재개하기가 용이하지 않은 상황이다. 그러나 통일국가를 지향하기 위해서는 북한과의 접촉 및 교류가 필요하다. 또한 남북교류를 통한 정치적, 경제적 성과물은 향후 대한민국의 국가성장을 위한 동력확보를 위해서도 남북 교류협력은 필요하다. 다만, 북핵 위기와 북한의 군사적 도발이 이어지는 엄중한 상황 속에서 대량 현금(bulk cash)이 이전되는 교류협력 방식은 지양되어야 한다. 개성공단 재개 여부는 성급하게 결정하지 않고 신중을 기할 필요가 있다. 북핵문제와 국제사회의 대북제재, 유엔 안보리 결의의 엄중성을 고려하여 미국을 비롯한 국제사회와의 긴밀한 협력 하에 재개 시기와 조건을 조율해 나가야 할 것이다. 유엔 안보리 결의 2321호는 사안에 따라 유엔 제재위원회의 사전승인을 얻을 경우 공적·사적 재정 지원 금지에 대한 예외를 인정받을 수 있는 것으로 규정하고 있다(결의 제32항). 남북한 특수관계, 한반도의 평화정착, 통일의 필요성 등을 내세워 유엔 안보리 결의를 우회할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 관건은 비핵화와 개성공단 재개를 연계할 것인가의 여부라고 할 수 있는데 이 문제는 앞에서 언급한 바와 같이 비핵화 및 평화체제 전환과 통일의 종합적 디자인이라는 큰 틀에서 접근할 필요가 있다.

〈5·24조치 해제를 위한 내부 협의〉

개성공단 재개 문제와 더불어 5·24조치 해제 문제에 대해서도 우리 사회는 양분된 의견들이 맞서고 있다. 5·24조치는 2010년 3월 26일 북한의 천안함 폭침사건의 대응으로 같은 해 5월 24일 남북교역 중단, 대북투자 금지, 인도적 사업을 포함한 모든 대북지원사업의 중단 등을 내용으로 하는 한국의 독자적인 대북제재 조치를 말한다. 5·24조치가

취해진지 7년이 지난 현 시점의 남북관계는 북한과의 교류협력은 완전히 단절된 상태에서 극도의 경색국면을 맞고 있다.

현재 5·24조치 해제에 대해서는 ‘해제론’과 ‘존치론’의 입장이 팽팽하게 맞서고 있다. 5·24조치 해제론의 입장은 5·24조치에도 불구하고 북한의 경제상황은 오히려 살아나고 있고 한국과의 경협이 끊기자 북한의 대 중국 경제의존도는 더욱 커졌음을 강조한다. 따라서 5·24조치의 목표인 강력한 제재와 압박을 통한 북한의 경제적 고립 실질적 효과가 미비하여 조치의 실효성에 의문이 발생하기 때문에 남북관계 개선을 위해서는 조속히 조치가 해제되는 것이 타당하다는 것이 해제론의 입장이다.

5·24조치 존치론의 경우 5·24조치는 천안함 폭침사건으로 내려진 조치일 뿐 아니라 북한의 핵실험, 금강산 관광객 피살, 개성공단 교류제한 및 차단 조치 등 일련의 북한의 도발 행위에 대한 우리의 대응책이기 때문에 북한의 군사도발에 대한 사과와 상응한 조치가 선행되어야 한다고 주장한다. 또한 5·24조치를 우리가 먼저 해제할 경우 향후 북한의 도발행위를 적절하게 제어하기가 어려워질 것이라는 것이 존치론의 입장이다.

차기정부가 5·24조치를 해제하기 위해서는 다음의 사안을 고려해야 한다. 첫째, 5·24조치 해제의 시점을 언제로 잡을 것인가이다. 정부가 5·24제재를 해제하기 위해서는 그만큼의 상황 변화가 있어야 한다. 5·24조치 해제를 남북경협이 입구로 봐야할지 출구로 봐야할지를 결정해야 한다. 박근혜 정부에서는 5·24조치가 남북경협에 걸림돌이 되자 우회책을 택하여 5·24조치는 명목상 유지만하고 정부가 남북교류협력 사업을 적극적으로 승인한 사례가 있다.

둘째, 결국 5·24조치 해제를 위해서는 북한의 사과나 이에 상응하는 조치가 선행되어야 하는데 어느 선을 우리가 받아들일 수 있는 한계점으로 잡느냐이다. 5·24조치 해제의 명분인 북한의 사과의 정도가 북한의 천안함 사태에 대한 직접적 사과인지, 서해상의 남북 간 군사적

마찰에 대한 유감표명인지, 아니면 한반도 평화적 안보환경을 위해 남북한이 서로 노력하자는 수준인지에 대해 우리의 내부적인 협의가 있어야 할 것이다.

〈사회문화교류협력의 우선 재개〉

아울러 차기정부가 남북관계 개선을 위해 남북교류협력을 재개한다면 사회·문화 분야부터 교류협력을 시작하는 것이 상대적으로 정권의 정치적 부담을 덜 수 있다고 판단된다.

이에 우선 고려할 수 있는 것이 스포츠 교류의 활성화다. 2017년 4월 평양에서 개최된 '2018 아시아축구연맹(AFC) 여자 아시안컵 대회'에 한국 여자축구 대표팀이 참가하였으며, 평창에서 개최된 '세계여자 아이스하키 선수권대회'에는 북한 여자 아이스하키 대표팀이 참가하였다. 스포츠 분야의 남북교류는 국민들에게 남북화해의 분위기를 홍보하기가 용이하며 자연스럽게 남북 간 대화의 장을 마련할 수 있다는 장점이 있다. 이미 2014년 10월 북한 3인방이 인천 아시안게임 폐막식에 참석하여 정부 관계자와 회담을 한 사례가 있다. 또한 작년 2월 개성공단 중단 이후 중단된 개성 만월대 남북공동발굴조사사업이나 겨레말큰사전 남북공동편찬사업 등 한민족 문화유산 관련 문화 분야 교류활동을 다시 재개시킬 필요성이 있다. 아울러 남북 간 장애인 분야 교류협력을 대폭 증가시킬 필요성이 있다. 북한은 2017년 11월 유엔 장애인권리협약을 비준하면서 장애인 분야의 국제교류에 부쩍 많은 신경을 쓰고 있다. 따라서 정치적 색채가 배제된 남북 간 장애인 문화, 예술, 스포츠 교류의 확대는 국제사회에 남북교류협력의 필요성과 당위성을 설득할 수 있는 좋은 사례가 될 수 있고 국제사회의 전폭적인 지지를 받을 가능성이 높다.

사회·문화 분야의 교류협력을 추진할 경우 고려해야 할 사항은 대북 창구의 단일화 또는 다원화 문제이다. 대북 창구의 단일화 문제는 사

회·문화 교류에 국한되지 않고 경제협력 분야에서도 고려해야 하는 사안이다. 창구 단일화의 경우 대북교류협력을 효율적으로 추진한다는 측면에서는 긍정적 효과를 노릴 수 있으나 현재와 같이 남북관계가 경색되어 있을 경우 정부 주도의 단일 창구는 그 원래의 목적을 다 할 수 없는 단점도 있다. 따라서 현재의 상황에서 사회·문화 분야 교류 협력을 남북관계 개선의 지렛대로 활용하고자 한다면 창구의 다원화 측면에서 민간단체의 적극적인 역할을 주문하고 정부가 민간단체 활동을 후방지원 하는 형태를 고려할 수 있다.

라. 통일외교와 국제협력 강화

그동안 우리의 통일·대북정책에 영향을 주었던 북한·국내·국제요인이 최근 들어 상호작용하고 악순환을 거듭함으로써 지속가능한 통일·대북정책 수립에 부정적 영향을 미치고 있다. 그럼에도 불구하고 남북관계 개선을 통한 한반도의 긴장 완화와 공동번영의 기틀 마련, 북한 비핵화, 북한체제의 변화, 통일에 대한 국제사회의 협력과 지지 확보 등을 통한 통일시대 준비 노력은 지속되어야 한다. 한반도의 통일은 남북한 분단체제를 극복하고 한반도의 평화와 안정 및 동북아의 협력과 번영을 이룩할 수 있는 기본적인 토대와 기반을 제공할 수 있기 때문이다. 특히 국제적인 차원에서 북한 비핵화라는 목표를 달성하고 더 나아가 한반도의 평화와 통일시대를 준비하기 위해서는 국제전략 환경의 변화가 한반도에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화하기 위한 노력이 필요하다. 통일문제는 민족내부의 문제이기도 하지만 국제적인 문제이기도 하다는 점에서, 통일·대북정책에 영향을 미치는 내부·외부 환경이 상호 조응하도록 함으로써 선순환적 연계를 이루도록 할 필요가 있다.

〈국가이익 우선순위 설정〉

차기정부의 통일외교를 강화하기 위해서는 무엇보다도 내·외부 위협요인에 대한 객관적이고 냉철한 분석을 토대로 한국의 ‘국가대전략’ 목표를 수립하고, 이를 달성하기 위한 ‘국가이익’ 우선순위를 설정할 필요가 있다. 먼저, 국가대전략 목표를 설정하는 과정에서는 반드시 통일·외교·안보·경제 등 모든 분야가 연계될 수 있어야 하고, 이를 총괄할 수 있는 ‘코디네이터(조정자)’의 역할이 매우 중요하다. 다음으로 국가대전략 목표를 실현하기 위한 ‘국가이익’의 우선순위를 설정해야 한다. 즉, 우리의 입장에서 양보불가하고 ‘존재론적’인 핵심 국가이익이 무엇인지를 판별하여 선제적으로 선언하고, 이러한 국가이익 달성을 위해 미·중 두 강대국을 포함한 국제사회의 지지와 협력을 요구할 필요가 있다. 이처럼 국가대전략 목표와 국가이익 우선순위를 설정한 후에는 이에 기반한 우리의 외교원칙과 방향을 정립하여 대외관계에 일관되게 적용해야 한다. 그래야만 지속적인 통일·대북정책 수립이 가능해질 것이다.

〈미·중에 대한 복합외교 추진〉

미·중 두 강대국이 한반도에 미치는 부정적인 영향을 최소화하고 지속가능한 통일외교를 추진하기 위해서는 한국 주도로 미·중에 대한 복합외교를 추진해야 한다. 이를 위해서는 첫째, 최근 미·중 전략적 경쟁과 갈등의 심화는 한반도 통일에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 미·중의 이해관계를 한반도 문제와 분리할 필요가 있다. 즉, 통일된 한국이 미·중의 이익에도 일치한다는 점을 강조하고 양국의 전략적 협력에도 유용하다는 논리를 개발하여 두 강대국을 설득할 필요가 있다.

둘째, 미국에 대해서는 한·미관계가 우리 외교의 기본이지만, 외교안보나 경제통상 분야뿐만 아니라 자유, 민주, 복지, 평화 등 모든 분야를

포함한 포괄적인 한·미관계 발전이 필요하고, 더 나아가 북핵·북한문제 해결과 통일문제에 이르기까지 전폭적인 지지와 협력이 필요하다는 점을 강조할 필요가 있다. 특히 한·중 양국이 한반도 통일문제를 본격적으로 협의하는 것은 아닌지에 대한 미국측의 우려를 해소해야 한다. 이를 위해서는 한·미 간 다양한 대화 채널을 활용하여 북핵문제 해결과 통일문제의 연관성을 충분히 설명함과 동시에 한·중관계의 발전이 한반도 문제 해결에 기여할 수 있음을 강조할 필요가 있다.

셋째, 중국에 대해서는 한·중 협력의 초점을 ‘한반도 통일’보다는 ‘한반도의 평화와 안정 확보’에 우선 집중하도록 하는 ‘전략적 분리’ 방법을 고려할 필요가 있다. 즉, 최근 사드 배치 문제를 둘러싼 한·중 갈등이 양국의 전체적인 협력관계에 부정적인 영향을 미치지 않도록 관리함과 동시에 상호 신뢰회복을 위한 조치들을 우선 고려할 필요가 있고, 이를 통해 궁극적으로 한반도 통일문제에 대한 본격적인 논의를 추진하는 전략적 접근을 고민할 시점이다.

〈한·미·일 안보협력과 중국을 포함한 소다자협력 활성화〉

통일외교를 강화하기 위해서는 우선적으로 역내 양자동맹과 다자협력 중 어느 것이 한반도 통일 환경 조성에 유리한가에 대한 논의가 필요하다. 다만, 한·미동맹과 한·미·일 안보협력만을 지나치게 강조할 경우 한·미·일 vs. 북·중·러 라는 동북아 신냉전 구도가 심화될 가능성이 우려되고 이는 궁극적으로 지속가능한 통일정책의 수립·추진 및 한반도 통일 환경 조성에 유리하지 않을 가능성이 높다. 따라서 기존의 양자관계 및 한·미·일 3각 안보협력 등은 계속 유지하되, 역내 가장 중요한 행위자 중 하나인 중국의 위상과 영향력을 일정 부분 존중해주고 중국의 적극적이고 건설적인 역할을 유도하기 위해 중국을 포함하는 소다자협력(한·미·중, 한·일·중 등)을 구상·활용할 필요가 있다. 특히 북핵문제 해결을 위한 한·미·중 3자 전략대화를 추진함과 동시에

남·북·중관계의 선순환을 추구할 필요가 있다. 한·미·중 3자 협의를 통해 북핵·북한문제에 대한 공감대를 마련함과 동시에, 현재와 같은 대북제재와 압박국면을 유지하면서도 어떠한 조건과 상황에서 대북 관여정책으로 전환할 것인지에 대한 협의를 진행해야 한다. 중국과는 한반도의 평화와 안정에 대한 기본적인 공감대를 확인함과 동시에 한·중관계와 남북관계의 선순환을 추구할 수 있는 전략적 연계 방안에 대한 논의도 시작해야 한다.²⁸⁾

〈‘북핵 공동책임론’ 제기를 통한 국제공조 강화〉

한반도의 평화와 안정 및 통일시대 준비를 위해서는 궁극적으로 북한 비핵화가 전제되어야 한다는 점에서, 그동안 북핵문제의 원인과 해법과 관련하여 제기되었던 ‘북한책임론’, ‘중국책임론’, ‘미국책임론’ 등을 뛰어넘어 국제사회의 ‘북핵 공동책임론’을 통해 국제공조를 강화할 필요가 있다. ‘북핵 공동책임론’의 제기는 그동안 북핵문제 해결에 소극적이었던 미국과 중국 등 강대국들의 좀 더 적극적인 역할을 추동하고 북한 비핵화 해법 마련을 위한 국제공조를 강화할 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있다. 이에 기반하여 그동안 북핵문제 해결을 위한 ‘중국역할론’에 대한 과도한 기대보다는 ‘한국 방안(Korea Solution)’을 선제적으로 제시함으로써, ‘국제화’되어 있는 한반도문제의 ‘한반도화’를 위해 노력할 필요가 있다. ‘한국 방안’에는 북핵문제 해결을 위한 대화 분위기를 조성하는 방향으로 초점을 맞출 필요가 있고, 이 과정에서 미국과의 합의가 가장 중요하다. 이는 곧 북핵문제가 미·중 간 동아시아 ‘대리 세력경쟁’의 도구로 이용되어 미·중이 한국을 배제한 상태에서 북핵 해법을 마련할 가능성을 차단할 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미가 있다.

²⁸⁾ 통일연구원, 『통일담론 3.0과 북한 변화 전략』, 제10차 KINU 통일포럼 15-04 (서울: 통일연구원, 2015.9.16.), pp. 40~41.

〈통일공공외교 및 정책공공외교 강화〉

통일공공외교는 주변 강대국은 물론 유엔 회원국 전체를 대상으로 북핵·북한문제 해결을 위한 국제협력과 공조를 강화하고, 통일에 대한 국제사회의 이해와 협조를 확보할 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 이 과정에서 양자 및 다자외교와 같은 다양한 외교채널을 적극적으로 활용하고, 한반도 통일에 대한 국제협력 네트워크를 형성해야 한다. 또한 각국의 한반도 정책 결정에 직·간접적으로 참여하는 전문가 그룹을 대상으로 하는 ‘정책공공외교’를 강화할 필요성이 있다. 기존의 공공외교가 국가 간 상호 이해를 증진시키는 방향으로 진행되었다면, ‘정책공공외교’는 자국의 외교안보정책에 대해 상대방을 설득하기 위한 방향으로 진행될 필요가 있다. 이를 위해서는 공공외교의 대상인 일반 국민뿐만 아니라, 각국의 한반도 정책결정에 영향을 미치는 싱크탱크, 학계, 한국과 밀접한 관계를 맺고 지방정부 등을 대상으로 우리의 대외전략 및 대중국 정책에 대한 이해와 설득을 목표로 하는 ‘정책공공외교’를 강화할 필요가 있다.

마. 북한인권 개선과 인도적 지원 실시

〈통일정책에의 인권·민주주의·복지 투영〉

통일정책의 기본방침은 대한민국 헌법 제4조, “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”의 조항에서 찾을 수 있다. 이 조항에서 통일은 국가적 책무임과 동시에 자유민주 국가 주도의 통일이라는 점을 발견할 수 있다. 자유와 민주 정치체가 보장되는 조건에서만 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진할 수 있다는 것이다. 이는 다르게 표현하면, 인권과 민주주의가 확보되고 국민 모두가 행복할 수 있는 조건을 형성하는 것이 통일정책의 주요한 전제라는 것이다.

통일정책을 논하기에 앞서 대한민국의 국가정체성이 우선시되어야 한다는 점은 앞서 언급한 바와 같다. 관건은 통일한국이 지향하는 가치가 인권, 민주주의를 넘어서서 국민 모두의 행복을 추구할 수 있는 복지를 추구해야 한다는 점이다. 이는 국가 혹은 정부 중심의 통일담론이 아닌 국민 혹은 개인 중심의 통일담론으로의 근본적 전환이다. 전임 박근혜 정부에서 모든 국민이 행복한 차원의 통일담론이 논의된 것이 사실이라면, 향후 과제는 이를 보다 구체화하는 과정을 거쳐야 할 것으로 보인다.

이러한 의미에서 2016년 3월 제정된 북한인권법의 조항들이 보다 구체적으로 실현되어야 하며, 통일정책으로 연결되어야 한다. 이를 위해서는 북한인권재단이 조속히 출범되어야 한다. 북한인권재단 활동 관련하여 여야 간 대립에 기반한 접근이 아니라 북한인권에 대한 광범위한 합의를 바탕으로 한 초당적 협력에 기반한 접근이 필요하다. 또한, 인권의 두 가지 요소 중 자유권 혹은 사회권을 대립적으로 다루는 이분법적 접근이 아닌 양자의 상호연계성을 강조하는 통합적 접근이 필요하다. 나아가 북한인권재단의 출범을 통해 북한인권 분야에서 시민사회의 역량이 보다 강화될 수 있을 것이며, 이는 국민여론 형성에도 지속적 영향을 주게 될 것이다.²⁹⁾

〈인도적 지원의 지속성 회복〉

역대 정부들은 인도적 지원의 중요성을 절감하면서도, 남북관계의 악화라는 제약 속에 정치적 상황의 영향을 많이 받았다고 평가할 수 있다. 하지만, 인도적 지원은 지속되어야 한다. 특히, 북한 내 취약계층에 대한 기본적 관심은 꾸준하면서도 효율적으로 유지되어야 한다.

²⁹⁾ 북한인권정책과 시민사회의 역량에 대해서는 통일연구원, 『북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2016) 참조.

인도주의란 정치적 상황 혹은 외부조건과 상관없이 약자에 대한 관심을 기반으로 인간 중심의 정책을 펼치는 것이다.³⁰⁾ 이는 국내적으로 인도주의 가치 및 문화의 확산, 다가올 통일미래에 대한 지속적 관심, 남북한 통합과정에서 불거질 수 있는 다양한 위험성에 대한 보험과 같은 역할과 연계되어 있다.

또한, 인도적 지원의 지속성을 확보함으로써 국제사회에 대한민국의 정체성과 가치를 널리 홍보하고, 나아가 통일한국이 인도적 차원의 정책을 강조하는 평화국가가 될 것이라는 점을 지속적으로 강조하는 효과가 있다. 이는 통일 한국의 역할과 정체성과도 관계되는 것으로 단순히 분단상황의 관리 차원에서 북한에 대한 지원을 강조하는 것과는 차원이 다른 문제이다.

다만, 인도적 지원이 국내에서 일부 정치화되고 있다는 데 우려가 있다. 즉, 인도적 지원 이슈가 인도주의 정신에 기초한 지속적 국가전략의 차원에서 논의되기보다는 북한에 대한 압박과 제재에 대응하는 방식으로 대북관여 혹은 햇볕정책의 차원에서만 논의된다는 것이다. 이는 단기적으로는 보수정부와의 차별성을 통한 정책적 모멘텀을 유지하게 해 줄 수 있을지는 모르나, 중장기적으로 볼 때는 매우 소모적 방식이 될 가능성이 크다. 인도적 지원은 인류 보편적 가치로서 인도적 차원에서 추진되어야 하며, 남북 간 민족주의 논의와 연결되더라도 그 정도는 미미해야 한다고 본다. 인도적 지원의 경우, 정책의 지속성과 일관성만이 국내적 설득력을 확보할 뿐만 아니라 국제사회의 협력과 지지 또한 견인할 수 있을 것이다.

³⁰⁾ 물론, 현실정치에서 순수한 의미의 인도주의 혹은 인도주의 정책이 존재할 수는 없다. 어느 정도 현실정치의 제약 속에 정책이 입안되고 추진될 수 있다. 1990년대 유엔난민기구(UNHCR) 대표를 역임한 사다코 오가타는 순수한 의미의 인도주의 정치(humanitarian politics)는 존재하지 않으며, 근본적으로 모든 종류의 인도적 정책은 ‘정치적’이라고 표현한 바 있다.

〈북한주민의 자결권 행사를 위한 정책 강화〉

통일정책, 대북정책에 있어 제도가 강조되어 온 측면이 있다. 통일 전후의 남북통합에 대한 연구에 있어서도 내적통합(또는 가치통합)보다는 제도통합에 관한 연구가 많은 비중을 차지하고 있다.³¹⁾ 향후 남북한의 평화통일을 위해서는 제도와 이념 중심의 접근에서 탈피하여 북한 주민 대상의 정책이 강화되어야 한다. 통일은 제도와 이념, 사상이 아닌 결국에는 사람의 마음을 얻어야 가능하기 때문이다. 다시 말해 남한체제의 우월성을 북한 주민들에게 인식하거나 강요하는 것이 아니라 북한 주민들 스스로 남한체제의 우월성을 느끼고 받아들여야 한다. 나아가 북한 주민 개개인이 우리 헌법 제10조가 천명하고 있는 인간으로서의 존엄과 가치를 지닌 존재이며, 행복을 추구할 권리를 가진다는 점을 알 수 있게 하여야 한다. 이를 위해서는 민족자결권이 향후 통일정책에 적극 반영되어야 한다.

민족자결권(right to self-determination of peoples)이란 일정한 영토 내에 사는 민족이 그들 스스로의 국가를 세우든지 아니면 다른 나라의 일부로 편입되는 방법을 택하든지 그 영토의 정치적 그리고 법적 체제를 결정지을 수 있는 권리를 말한다.³²⁾ 북한 주민들의 통일친화적 자결권 행사, 다시 말해 대남 친화력 강화를 위해서는 두 가지 방향의 정책이 필요하다. 하나는 국제사회에서 북한 변화를 위해 지속적으로 강조하고 있는 외부 정보 및 문화의 북한 유입이 강화되어야 한다. 이를 통해 북한 주민들 스스로 북한 실상과 남한의 자유민주체제의 우월성을 깨닫게 하여야 한다. 다른 하나는 인도적 지원과 교류협력을 통해 북한 주민들의 마음을 얻고, 이를 지속적으로 확대해 나가야

31) 박종철·이규창·홍 민, 『2000년대 이후 국내의 통일연구 분석 및 향후 연구과제(총괄보고서)』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2016), p. 67.

32) Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction International Law*, 7th revised ed. (London & New York: Routledge, 1997), p. 326.

한다.³³⁾ 이를 통해 통일이 임박한 상황에서 북한 주민들이, 동독 주민들이 그랬던 것처럼, 남한체제 편입을 스스로 선택할 수 있게 하여야 한다. 그래야 국제사회의 개입을 최소화하는 가운데 우리 주도의 통일, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 이루어낼 수 있다. 독일통일이 우리에게 주는 교훈 가운데 하나는 동독 주민들의 자결권 행사를 통해 통일이 이루어졌다는 점이다. 즉, 서독은 ‘접근을 통한 변화’, 즉 교류협력과 방송을 통해 동독 주민들의 통일친화적 자결권 행사를 위한 여건과 분위기를 통일 이전 오랜 기간에 걸쳐 조성하였고, 그 결과가 베를린장벽 붕괴로 나타났다는 점이다. 1990년 독일 통일 과정은 동독 주민들의 투표를 통해 서독으로의 편입을 선택한 과정을 통해 이루어졌다. 이 밖에도 자결권은 최근 여러 사례에서 원용되었다. 2014년 크림반도 사태에서도 크림자치공화국 주민들은 투표를 통해 러시아로의 편입을 선택했다.³⁴⁾ 영국의 유럽연합(EU) 탈퇴, 일명 Brexit도 2016년 6월 23일 영국 국민들의 국민투표로 결정되었다. 불발로 그치는 하였지만 스코틀랜드 주민들도 2014년 투표를 통해 자결권을 행사한 바 있다.³⁵⁾

북한 주민 대상의 정책을 수립할 경우 북한 주민 맞춤형 정책을 개발할 필요가 있다. 다시 말해 북한 엘리트와 일반 주민, 평양 시민과 지방 주민, 핵심계층·동요계층·적대계층 등 북한 주민의 특성을 감안한 정책의 수립과 추진이 필요하다.

33) 이규창, “통일과정에서의 남북한 특수관계 원용을 위한 법적·정책적 과제,” 『통일과 법률』, 통권 제21호 (법무부, 2015), pp. 65~68.

34) 우크라이나 크림자치공화국은 2014년 3월 16일 실시한 주민투표에서 96.6%의 주민들이 러시아 편입에 찬성하였다.

35) 2014년 9월 19일 스코틀랜드가 영국으로부터의 분리에 대한 주민투표를 실시하였는데 반대 55%, 찬성 44%로 307년 만의 독립이 무산되었다.

바. 대내적 통일준비 강화

북한 차원, 남북관계 차원, 국제 차원에서 직면하고 있는 여러 가지 대내외적인 도전요인을 극복하고, 우리가 목표로 하고 있는 통일의 길로 나아가기 위해서는 우리 내부적으로 통일준비 강화를 지속해야 한다. 통일·대북정책 추진체계를 개선하고 거버넌스를 강화하여야 하며, 통일의 상황에 능동적·효율적으로 대처할 수 있도록 통일역량과 통일기반을 지속적으로 강화하여야 한다.

(1) 통일·대북정책 추진체계 개선과 거버넌스 강화

〈폐쇄적인 하향식 정책결정 시스템의 근본적 혁신〉

최근에 전개된 탄핵정국은 정부 정책에 대한 국민의 신뢰가 크게 훼손되었다는 것을 보여주었다. 정치엘리트들과 지식엘리트들의 무능과 부패에 대한 실망과 함께 집권 기간 내내 정책들이 총체적인 부조리 상태에서 만들어지고 집행되었다는 것을 인지하게 된 국민들은 상당한 충격을 받을 수밖에 없었다. 사실상 국민들이 위임한 공적 권한을 자신들의 이익을 위해 악용하거나 무력화했다는 점에서 국민이 정책 전반에 대해 느낀 실망감을 회복하기 위한 성찰과 혁신이 요구되는 상황이다. 이런 정책결정 및 집행 시스템에 대한 실망과 불신에서 통일·대북정책 역시 예외는 아니다.

한국의 민주주의 불안정성, 정경유착, 대통령의 과도한 정책 독점구조는 대북정책의 수립과 집행, 그리고 북한의 대남정책에도 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다. 특히 대북정책의 부침이 심한 원인 중 하나는 최고결정자인 대통령에게 과대하게 권한이 집중되어 있는 권력구조에서 기인한 부분도 있다. 대통령의 권한이 분권화되어 있고 투명한 정책결정 시스템을 갖추고 있다면, 대북정책 역시 상당 부분 지속성이 보장될 가능성이 있다. 정책을 독점하고 있는 대통령이나 대통령의 지지기

반 세력에 따라 정책 목표와 내용이 바뀌다보니 관련 부처 고유의 정책 지속 논리나 전문성, 국민적 여론이 보다 적절하게 반영될 가능성이 줄어드는 것이다.

대통령과 몇몇 측근 및 특정 부서 출신 인사에 의존한 대북정책 결정은 대통령과 측근의 인식 및 상황판단 능력에 따라 대북정책이 급격히 변경되거나 선회하는 상황을 만들어내기도 하여 비일관성과 혼란을 가져오는 경우가 발생할 수 있다. 가령 박근혜 정부에서 신설한 청와대 국가안보실은 대부분 군 출신 인사들로 구성되어 외교·안보·통일·북한 관련 사안에 대해 균형 잡힌 정보와 의견을 만들어내기 보다는 대부분의 사안을 국방 또는 안보 차원의 문제로 환원하여 정책의 경직성을 보인 바 있다. 이로 인해 각 부처의 입장과 전략·전술이 함께 경직되는 경우가 많았다. 이와 같은 대북정책의 전략적 일관성이 부족하고 정책 컨트롤타워가 경직됨에 따라 관련 주변국 및 국제사회의 정책 협력이나 공조 역시 어려워지는 부분이 발생할 수밖에 없다.

〈통일정책추진 컨트롤타워 재조정〉

더 나아가 공식적인 외교안보 사안을 조정하는 체계에서도 역할과 기능에서 혼선이 빚어지는 측면이 있다. 가령 현재의 청와대 외교안보 컨트롤타워의 경우에도 차관급 이상의 참모가 셋이나 되지만 이들 사이의 책임과 역할의 경계가 불분명하다. 장관급에 해당하는 청와대 국가안보실장이 직속 차장을 통해 별도의 안보 관련 사항을 다루는 조직을 거느리고 있고, 외교안보수석은 외교·국방·통일 비서관을 휘하에 두고 안보실장을 거치지 않고 대통령에게 직보하는 이원적 구조로 이루어져 있어 비효율과 혼선만을 조장하는 측면이 있다. 외교 차원에서 동맹국이나 우방국의 외교안보 관료들이 청와대의 카운터파트너가 누구인지 판별하기 어려울 뿐 아니라 대통령도 이들의 업무와 관할 영역에 대해 명확하게 인식하지 못하고 있는 경우가 발견된다.³⁶⁾

이런 구조는 외교·안보 및 북한 관련 사안에 대해 부처 간의 내부 소통과 의견 조율에 소모적으로 시간과 노력을 낭비하는 원인을 제공하고 있는 측면이 있다. 사안에 대해 부처 간 조율된 입장을 신속하게 대통령에게 전달할 수 있는 체계가 아니라는 것이다. 따라서 부처 간 입장을 조율하고 대통령에게 상시적으로 외교·안보 및 북한 관련 사안을 보고하고 조언할 수 있는 체계가 요청된다. 그 체계는 상향식으로 올라오는 여론 및 의견을 체계적으로 접수·전달하는 것, 청와대 내에서 부처 간 의견을 효율적으로 조율하고 신속하게 대통령에게 보고하고 조언하고 의논할 수 있는 일원화된 협의구조가 되어야 한다. 아래로부터의 다양한 의견과 건의를 수용하는 수평적 차원의 정책 수용체계와 올라온 다양한 의견 및 부처 간 입장을 조율하여 대통령에게 전달하는 일원화된 수직적 차원의 조율체계, 그리고 각 부처 대표 참모와 대통령이 상시적으로 현안을 보고받고 토론할 수 있는 체계가 필요하다.

〈대국민협의를 통한 상향식 정책구상 및 투명성 강화〉

지난 몇몇 정권을 거치며 국민들의 정부 정책에 대한 불신이 광범위하게 공유되었고 정책 담론 주체가 누구여야 하는가에 대한 사회적 물음 역시 강해졌다고 할 수 있다. 정책이 위로부터 수립되어 하향식으로 집행되고 국민이 수용하는 구도 자체에 대한 불신과 불만족이 축적되어 왔다고 볼 수 있다. 특히 공적 이슈, 사회문제, 국가 현안에 대해 공부하고 참여하는 똑똑한 시민이 생활정치 전면에 등장한 것은 중요한 변화라고 할 수 있다. 이런 차원에서 통일 및 대북정책 담론의 주체에 대한 근본적인 물음을 던져 볼 필요가 있다.

기존의 대북정책은 ‘정책 공론화’라는 이름으로 주로 정책 형성 단계가 아닌 정책 집행 단계에서 일부 국민 의견을 듣거나 여론조사를 실시

36) “외교안보 컨트롤타워 이대론 안 된다,” 『동아일보』, 2017.4.6.

하는데 그쳐왔다. 대체로 위로부터 만들어진 정책을 홍보하고 선전하는 방식의 정책 소통이 주를 이뤄왔다. 다른 여타의 정책과 달리 통일·대북정책은 유달리 국가 및 관료 중심적 발상과 소통에 의해 구상·집행되는 폐쇄성을 보여 왔다. 따라서 위로부터 하향식으로 제시되는 엄숙한 통일방안, 대북정책 구상이 국민들에게 홍보되는 구도를 가지고 있었다. 이렇다 보니 국민들이 통일이나 대북정책에 대해 참여할 공간도 없었고 관심을 가질 기회를 박탈당해 왔다.

그런 측면에서 보면 사실 대북정책만큼 폐쇄적이고 엘리트주의적이며 정치공학적인 분야가 없다고도 볼 수 있다. 정책 형성 자체가 폐쇄적이고 아이디어와 기원을 알기 힘든 측면이 있고 구상의 구체화 역시 관련 부처의 관료주의 틀 내에서 만들어진다. 민간이 정책에 참여할 수 있는 통로는 정부 부처의 정책자문이 대표적이다. 이것도 주어진 대북정책 틀 내에서의 수동적인 의견 보충 수준에 머물고 있다. 이런 정책 형성 및 집행 구조는 시대의 변화를 담을 수 없는 구조이다.

이런 차원에서 통일정책 및 대북정책 거버넌스에 대한 재개념화가 필요하다. 한국에서는 ‘거버넌스’가 행정절차인지, 관리기법인지, 정책기조인지 명확히 정의되지 않은 채 혼선을 빚어내고 있다. 정확한 개념이나 현실에서의 구체적 구현을 제시하지 못한 채 관념적 수사나 관료주의적 수사로 사용되는 사례라고 할 수 있다. 그리고 거버넌스가 명령, 강제, 지시, 권력의 중앙집중화에서 탈피하는 것을 의미한다면, 대통령에게 강력한 권한 집중을 하도록 해 놓은 대통령제 안에서 이런 과정이나 거버넌스 개념은 한계를 가질 수밖에 없다.

〈대북정책의 전략적·전술적 차원의 구분과 정책 기반 조성〉

통일정책과 대북정책은 각각 그 전략적 차별성과 동시성의 적절한 조화, 그리고 다양한 의견 수렴을 전제로 할 때 효과적인 통일기반 조성의 힘으로 작용할 있다. 그러나 역대 정부의 통일 관련 발언이나

대북정책의 결정과정은 이러한 조화와는 거리가 멀었다고 볼 수 있다. 과거 권위주의 정권시기에는 대통령 일인의 독선적 통일 단상이나 대북정책 의지가 여과 없이 그대로 남북관계의 명암을 결정해 왔지만, 민주화 이후에도 이런 구도는 크게 본질적으로 변화되었다고 보기 힘들다. 이상적 차원의 통일정책과 국익이나 정권 선호에 따른 대북정책 사이의 위상학적 관계가 모호하고 불분명한 채, 대통령의 권한이나 권위를 빌린 정책 추진은 정권 초기의 의욕과 달리 대내외적으로 규정력과 힘이 정권 후반기로 갈수록 점차 약화되는 결과를 가져왔다.

대북정책의 경우 일정한 충위를 두고 단기적인 전술적 변화가 필요한 부분도 있지만, 장기적 지속성이 보장되어야 할 전략적 부분이 있기 마련이다. 이것은 거시적인 정책 프레임(정책목표 및 정책범주)과 미시적인 실행 차원(목표를 실현하기 위한 세부 과제와 수행) 사이의 융통성 있는 조정과 조화의 필요성과도 연관된 문제이다. 국면적으로 제기되는 북한문제에 대응하는 전술들의 탄력적 운용과 대북정책 전반을 견인하는 전략적 차원의 일관성은 일정 부분 구분되면서 동시성을 가질 필요가 있다.

그러나 역대 정부의 대북정책들은 이러한 전략적 지속이 필요한 부분과 전술적 변화를 모색할 수 있는 부분에 대한 구분이 모호했다. 이렇다보니 임기 내의 단기적인 전술적 변화에서의 ‘차별화’ 부각에 몰두하면서 전략적으로 중요한 큰 원칙의 지속성을 간과하는 경우도 있었다. 이런 무분별한 차별화와 정책 단절 현상은 정책을 원점에서 다시 시작해야 하는 비용을 치르게 할 뿐만 아니라 국민들의 정책에 대한 피로도를 높이는 측면이 있다.

북한 역시 한국의 대북정책이 일관성을 가지고 있지 못하다는 것을 잘 알고 있기 때문에 남측의 제안이나 전망적 태도에 대해 신뢰보다는 국면적으로 활용하거나 무시하는 태도를 취하기 일쑤였다. 남북 간 합의도 북한측의 일방적인 파기나 불이행도 있지만, 한국의 대북정책

이 바뀌면서 이전 정부와의 합의를 보장하는데서 소극적 태도를 취하는 것 역시 북한으로 하여금 한국의 대북정책에 불신을 갖게 하는 요소일 수 있다. 대북정책의 잦은 변동과 혼란, 일관성 부족으로 인하여 한국의 대북정책을 신뢰하지 못하여 최악의 상황에 대비한 대남정책을 추진함에 따라 남북 간 신뢰회복과 합의이행이 불가능한 지경에 이르렀다. 이런 크고 작은 합의 불이행이 반복되면서 사실상 남북관계 개선의 구속력 있는 틀이 만들어질 수 없는 상황이 되었다.

북한의 입장에서 전략적이고 사활이 걸린 중요한 문제, 체제의 존엄과 관련될 수 있는 사안일수록 한국정부를 믿지 못할 수 있다. 그런 측면에서 남한이 선제적으로 진정성이나 신뢰성을 담보할 정책이나 조치를 지속적으로 취하지 않는 이상 북한이 먼저 대북정책을 신뢰하여 진정성 어린 전향적 조치를 취할 가능성은 낮다. 정권 교체와 상관없이 전략적으로 장기 지속해야 할 대북정책 내용에 대해서는 원칙적이며 일관된 지속 의지를 보여주고 북한에게 여기에 대응하는 자세나 태도의 일관성을 요구하거나 갖도록 학습시킬 필요가 있다. 이런 정책의 일관성이 담보될 때, 관련 당사자들이 예측 가능한 수준에서 행동을 취하게 되고 점진적이고 느리지만 정책의 효용성이 점차 증대하는 효과를 내게 될 것이다.

대북정책 구상과 수행에 있어서 주의해야 할 부분은 북한 정권의 안정성에 대한 판단, 불안정성에 대한 정보에 기초하여 이를 가능한 현실로 상정하고 대북정책과 명시적으로 연계하거나 원래 추진하기로 되어 있는 정책 일정을 지연시키거나 변경하는 것이다. 사실 북한 정권의 불안정성에 대한 대통령이나 관련 부처의 정세 판단이 곧바로 대북정책과 동일시될 수 없을 뿐만 아니라 상대에 대한 정세 판단을 공개적으로 정책과 연관시키는 것은 정책의 효과를 반감시킬 수 있다. 북한 정세에 대한 판단과 대응 준비는 비공개 차원에서 이루어져야 할 일이라면, 대북정책은 대내외적 명분과 투명성, 북한과의 커뮤니케이션이

란 차원에서 원칙에 입각하여 예측 가능해야만 한다. 설혹 북한 정세에 대한 판단이나 일정한 믿음이 있더라도 이에 대비하는 내부적인 전략은 수립할 필요가 있지만, 그것을 대북정책과 명시적이거나 공공연하게 연계하는 태도나 뉘앙스를 비추는 것은 상대의 불신과 정책 효과를 반감시킬 수밖에 없다.

가령 정부가 김정은 정권 리더십과 안정성에 대한 불안감과 불신을 공개적으로 표명하고 비난하는 경우이다. 이런 경우 대북정책이 내세우는 원칙 및 방향과는 정반대로 북한 정권의 불안정성에 사실상 초점을 맞춘 행보를 하는 것이다. 물론 북한의 강경한 대남 비난에 대응하는 차원에서 북한 정세를 비난의 소재로 삼았을 수 있다. 그러나 상대의 비난에 대응하는 기술적 차원의 정부 대응과 정책 대상인 북한 자체에 대한 불신·불안정성을 공공연하게 표명하는 것은 반드시 전략적으로 구분할 필요가 있다. 북한 정권의 불안정성, 붕괴 가능성, 급변사태 등은 비공식·비공개 차원에서 내부적으로 준비해야 할 사항들이지 남북관계를 평화적으로 관리하고 개선하는데 목적이 있는 대북정책과 공식적인 정부 입장 표명과 연결시키는 것은 정책 효율성 측면에서 신중할 필요가 있다.

한편 북한의 변화를 요구하는 방식의 대북정책 채택 역시 기술적인 차원에서 재검토가 필요하다. 지난 20여 년간 한국의 대북정책의 최종 목표는 공공연하게 또는 암묵적으로 북한의 변화를 상정해 왔다. 북한의 변화를 이끌기 위해 유인 및 압박 정책을 채택하였다. 힘의 사용에 있어서 가장 성공을 거두기 어려운 형태가 강요하는 것이다. 이는 강요를 당하는 국가의 행동 변화가 국제사회에 알려지기 때문에, 강요를 당하는 국가가 수용하기 힘든 정책이기 때문이다. 수많은 경제제재에도 불구하고 그 성공률이 낮은 이유 중 하나는 경제제재는 힘을 강요적으로 사용하고 있기 때문이다. 더군다나 체면과 선전을 매우 중요시하는 북한의 입장에서 한국의 강요에 의해서 자신들의 행동 변화를 유도

하는 정책을 받아들이기는 힘든 것이 현실이다.

북한에게 정책을 전달하는 형식과 메커니즘에 대한 고려가 필요하다. 어떤 변화나 행동을 직접적으로 요구하는 전달 내용과 형식에는 가급적 신중할 필요가 있다. 이것은 외교 관례상에서도 보기 힘든 부분이다. 대북지원이든 대북제재이든 강요를 당한다고 느끼게 되는 입장에서는 수용하기 힘든 측면이 있다. 체제 존엄이나 체면을 중요시하는 북한의 경우에는 더더욱 정책 전달에 민감할 수밖에 없다.

(2) 통일역량 및 기반조성 강화

〈통일교육 강화와 행정인력양성〉

통일역량 강화를 위해서는 첫째, 통일교육을 강화하여야 한다. 먼저, 미래세대에 대한 학교통일교육을 강화하여야 한다. 북한관, 북한 실태의 이해, 통일의 편익, 북한 핵문제, 남북한 교류협력, 북한인권, 인도주의 사안, 북한이탈주민 등의 교육을 실시하여 미래세대들이 북한과 통일문제를 균형감 있고 올바르게 이해할 수 있도록 함으로써 다가올 통일시대를 맞이할 수 있도록 미래세대의 역량을 키워야 한다.³⁷⁾ 학생들의 통일에 대한 무관심 내지 통일 의식 저하 방지를 위한 노력도 지속적으로 실시되어야 한다. 이와 같은 노력의 일환으로 학교통일교육에 있어서의 안보교육도 전통적인 군사적 안보 못지않게 비군사적, 비전통적 안보도 중시되어야 한다. 다시 말해 국가 안보의 차원을 넘어 인간 안보 차원에서 남북관계 및 통일문제에 접근할 필요가 있다.³⁸⁾ 성인들을 대상으로 하는 사회통일교육도 보다 활성화되어야 한다. 이

37) 이규창, “통일기반 조성과 법제준비,” 『김정은 체제에 대한 입체적 조명과 통일담론』 (북한연구학회 춘계학술대회, 2014), p. 25.

38) 함규진, “통일교육의 쟁점과 과제: 초등학교 학교교육을 중심으로,” 『입법과 정책』, 제7권 제1호 (국회입법조사처, 2015), p. 99.

를 위해 중앙정부 거버넌스 시스템 재구축, 지방정부 거버넌스 시스템 재구축, 중앙정부와 지방정부의 사회통일교육 활성화를 위한 유기적인 협업, 정부 이외 통일교육 주체로의 사회통일교육 거버넌스 외연 확대 등이 필요하다.³⁹⁾

둘째, 통일시대를 대비하기 위한 통일행정인력 양성이 요구된다. 통일 문제는 국정 모든 분야에 관련된다. 통일을 준비하기 위해서는 정부 각 부처가 통일의 시기, 통일의 유형에 따른 정책적인 대안들을 마련해 두어야 한다. 이를 위해서는 정부 각 부처의 공무원들이 북한 실태에 대한 전반적인 이해를 바탕으로 각 부처 업무에 필요한 전문적인 지식을 갖추고 있어야 한다. 현재 통일부 통일교육원에서 통일정책지도자 과정을 운영하고 있다. 이 과정은 연 60명 내외를 대상으로 실시되고 있다. 통일시대를 준비하기 위해서는 미흡하다. 대상 공무원을 확대하고 교육 시간과 프로그램도 확대하여야 한다. 통일준비를 국가적 과제로 인식하여 통일행정인력 양성을 국가공무원인재개발원에서 실시하는 방안도 고려되어야 한다.

〈통일업무평가제도 강화〉

각 분야의 통일준비 상황을 점검하고 이행을 독려하기 위해서는 통일업무 평가제도를 강화하여야 한다. 현재 정부업무 평가는 「정부업무 평가 기본법」(법률 제14118호)에 따라 국무총리가 각 부처의 업무실적을 평가하고 있으며, 각 부처는 국무총리실의 평가시책에 따라 평가를 받고 있다(제8조, 제9조). 현행 정부업무평가 기본법에 의하면 정부 부처 중 통일부와 외교부 등 일부 부처만이 대북·통일정책과 관련된 업무평가를 받고 있으며, 대부분 부처의 경우 평가를 받고 있지 않다는

³⁹⁾ 오재록·윤향미, “통일의식조사를 통한 사회통일교육 활성화방안 연구,” 『입법과 정책』, 제7권 제1호 (국회입법조사처, 2015), pp. 122~124.

문제점이 있다. 평가는 국무총리실이 통합 실시하며, 특정 중앙행정기관이 다른 중앙행정기관의 정책과 추진실적을 임의로 평가할 수 없도록 명시하고 있다(제3조). 다시 말해 별도의 명시적인 법적 근거가 없는 한 통일부는 다른 행정기관의 대북·통일 관련 정책 또는 업무를 임의로 평가할 수 없는 상황이다.⁴⁰⁾ 통일업무 평가제도 강화를 위해서는 다음과 같은 점들이 고려될 수 있다. 첫째, 통일부가 다른 부처의 통일정책 이행 상황을 평가하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 현행 「남북관계 발전에 관한 법률」 시행령 제6조제1항의 “통일부장관은 제1항에 따라 제출된 추진실적을 종합적으로 점검하고…”를 “통일부장관은 제1항에 따라 제출된 추진실적을 종합적으로 평가하고…”로 개정하여야 한다.⁴¹⁾ 둘째, 정부 각 부처의 업무를 총괄하는 국무총리실이 정부 각 부처의 통일준비 상황을 평가하도록 시스템을 정비하는 것이다. 현행 정부업무평가기본법의 정부업무평가기본계획(제8조)을 개정하여 각 부처의 통일준비 상황이 포함되도록 하는 것이다. 이를 위해서는 통일부의 기능과 위상을 강화하는 방안이 강구되어야 한다. 셋째, 가칭 통일추진기본법을 제정할 경우 통일업무 평가제도에 관한 내용을 포함하는 방안을 고려할 수 있다.

〈통일추진기본법 제정〉

현재 통일 관련 법률로는 「남북관계 발전에 관한 법률」, 「남북교류 협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「통일교육 지원법」, 「북한인권법」 등 각 분야별 법률이 제정되어 시행되고 있다. 통일을 중장기적인 관점에서 종합적·체계적으로 추진하기 위해서는 가칭 「통일추진기본

40) 통일연구원 『공동체 형성을 위한 통일실현 구상(통일부 정책연구용역과제 최종보고서)』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 346.

41) 위의 보고서, p. 348.

법」의 제정을 고려할 필요가 있다. 현재 제정되어 시행 중인 법률들은 남북관계, 교류협력, 통일교육, 북한인권에 관한 각각의 분야별 법률로서 통일과 관련된 제반 사항을 종합적·체계적으로 추진하기 위한 기본법이 부재한 상황이다. 이 점에서 통일정책 거버넌스 및 통일역량을 강화하고 통일정책에 관한 국민적 합의를 형성하기 위해서는 여러 분야에 산재해 있는 통일 관련 업무를 총괄할 수 있는 기본법 제정이 필요하다. 필자와 비슷한 시각에서 통일업무가 일정한 방향성을 갖고 일관되게 추진될 수 있도록 하는 규범적 체계를 마련하기 위해서는 가칭 「통일정책 추진 기본법」의 제정이 필요하다는 견해가 개선된 바 있다.⁴²⁾ 이 견해는 통일정책 추진 기본법은 총칙, 통일정책 기본방향, 통일정책 기본계획, 통일관계장관회의, 통일정책 시행, 보칙으로 구성할 것을 제안하면서 구체적인 조문을 제시하고 있다.⁴³⁾

통일추진기본법의 가장 핵심적인 기능은 통일정책의 수립 및 추진에 관한 사회적 합의 형성이 되어야 한다. 통일추진기본법을 제정할 경우 통일정책 추진 기구로 가칭 ‘통일정책심의위원회’를 마련하여야 한다. 통일정책심의위원회는 통일의 기본계획, 통일정책의 수립·변경, 교류협력에 관한 중요정책 등을 심의하여야 한다.⁴⁴⁾ 이 위원회의 위원장은 국무총리로 하고 위원은 정부의 모든 부처 장관으로 하며, 국민적 합의에 기반한 통일정책 추진을 위해 소위 ‘보수와 진보’를 대표하는 민간인 사들도 참여토록 하여야 한다.

42) 오양호 외, 『통일정책 추진 법제화 전략 및 방안 연구(통일부 연구용역 보고서)』 (서울: 법무법인 태평양, 2012), p. 62.

43) 위의 보고서, pp. 67~82.

44) 통일정책심의위원회와 위원회의 심의 사항은 2014년 국회 헌법개정 자문위원회의 헌법 개정안 제109조에 담겨져 있다. 국회 헌법개정 자문위원회, 『헌법개정 자문위원회 헌법 개정안』 (서울: 대한민국 국회, 2014), p. 77.

〈헌법개정 시 통일 관련 조항 정비〉

가칭 통일추진기본법의 제정을 위해서는 이에 관한 명시적인 헌법적 근거규정 마련이 필요하다. 헌법 제4조는 통일정책의 수립 및 추진에 관한 원칙을 제시하고 있을 뿐 그 방법은 제시하지 않고 있기 때문이다. 다시 말해 헌법 제4조에 추가하여 통일정책의 수립과 추진은 국민적 합의에 기반하여야 한다는 취지의 조문과 통일정책의 수립과 추진을 위해 필요한 사항은 법률로 정한다는 취지의 조문이 추가될 필요가 있다.

이와 함께 헌법개정 시 통일의 방법과 절차를 규율하는 규정이 신설되어야 한다. 구서독 기본법은 제146조에서 “이 기본법은 독일 국민이 자유로운 결정으로 의결한 헌법이 효력을 발생하는 날에 그 효력을 상실한다.”고 규정하고 있는데 우리 헌법에는 이에 상응하는 조항이 없다. 통일은 급속한 형태의 통일이든, 점진적·단계적 형태의 통일이든 헌법에 부합하기 위해서는 합의과정을 거치는 평화적 통일이어야 한다. 이 같은 점에서 남북통일합의서의 채택이 필요하다.

남북통일합의서의 국내 승인 절차에 관한 명시적인 규정도 마련되어야 한다. 이에 관해서는 현재 자결권을 존중한다는 차원에서 헌법 제130조의 헌법개정절차(국회의결+국민투표)를 준용하자는 의견들이 개진되고 있다. 그러나 국회 동의로 마치는 방안도 고려할 필요가 있다. 북한의 경우 현행 헌법상 외국과 체결한 중요조약은 최고지도자인 국무위원장 한 사람의 비준으로 끝난다는 점에서(북한 헌법 제103조) 우리의 경우 남북통일합의서의 국내승인절차를 국민투표까지 거치도록 하는 것은 과도한 측면이 있기 때문이다. 헌법에 남북통일합의서의 국내 승인 절차에 관한 구체적인 방법을 밝히지 않고 “남북통일합의서의 국내 승인에 관한 방법과 절차는 남북통일합의서의 규정에 따른다”는 취지 정도만 밝히는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

사. 북한이탈주민 정책 강화

〈북한이탈주민 정착 문제의 탈정치화〉

통일부는 2016년 11월 ‘사회통합형 탈북민 정착지원정책 개선방안’(이하 ‘사회통합형 방안’)을 발표하였다. 이 방안의 골자는 북한이탈주민에게 ‘맞춤형 인생설계’를 제공하는 것으로, 정착보조금이나 주거지원과 같은 일회성 지원이 아닌 이들의 정착을 장기적 관점에서 생애주기별로 지원하는데 초점이 있다.

북한이탈주민을 더 이상 ‘보호’가 아닌 ‘통합’의 대상으로 인식하는 것은 이들을 바라보는 한국 사회의 시선에 중요한 변화가 발생하였음을 시사한다. 과거 북한이탈주민은 동일한 민족이라는 인식이 강했기 때문에 신변보호와 경제적 지원이 제공되면 한국사회 정착은 자연스럽게 이뤄질 것이라고 예상되었다. 그러나 ‘통합’이 강조된다는 것은 그 단어의 정의상 남북한 구성원 간의 이질성을 전제할 수밖에 없다. 학계에서는 이미 북한이탈주민 문제를 더 이상 민족의 문제가 아닌 이주민의 문제로 바라보는 다문화적 접근이 필요하다는 의견까지도 제기되고 있다.

그동안 통일을 반드시 이루어야 한다는 규범적 인식 때문에 두 집단의 이질성을 부각시키는 주장들은 민족의 염원을 외면하는 처사로 비판받았지만, 앞으로의 북한이탈주민 정책은 이들이 갖는 이질성의 내용과 성격을 밝히고 상호 이해와 존중을 통해서 이를 좁히는데 집중해야 할 것이다. 혹은, 이질성을 좁히지 않더라도 그 이질성으로 인해 차별이나 소외가 발생하지 않도록 법적·사회적 기반을 구축해야 할 것이다.

북한이탈주민의 한국사회 통합이 일관되고 지속적으로 이뤄지기 위해서는 우선 북한이탈주민 정착 문제를 북한에 관련된 여타 문제와 분리시켜 생각해볼 필요가 있다. 통일은 통일·대북정책 프레임에서 논의되 북한이탈주민 정착은 이와는 별도의 사회통합 차원에서 논의해

야 한다. 통일·대북정책은 진보와 보수 정치 세력 간의 이념 대립이 가장 첨예하게 이루어지는 영역이기 때문에 북한이탈주민 정착이 통일의 연장선상에서 논의될 경우 이들의 정착 문제가 이념 논리에 휘둘릴 우려가 있다.

그러한 점에서 통합은 통일의 수단이 아닌 통합 그 자체로 논의되어야 한다. 북한이탈주민들이 성공적으로 한국사회에 정착해야 하는 일차적 이유는 북한이탈주민 본인의 안녕과 인권을 위한 것이다. 그러나 많은 경우 북한이탈주민들은 ‘통일의 마중물’, ‘통일의 역군’으로 거론되며 통일을 이루기 위한 수단으로 인식된다. 이렇게 되면 북한에 대한 여론이 악화될 때마다 “통일을 위해 통합을 이루자”는 주장은 설득력을 잃을 수밖에 없다. 북한이탈주민의 사회적 통합이 안정적으로 이뤄지면 그 ‘결과’로 통일이 수반되는 것이지 통일을 이루기 위한 목적으로 북한이탈주민의 통합을 강조하는 것은 본말이 전도된 것이다.

〈북한이탈주민에 대한 지원 강화〉

첫째, 북한이탈주민들에 대한 ‘특별한’ 지원보다 자립역량이 강화되어야 한다. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 “북한이탈주민 지원법”)에 따르면 대한민국 정부는 북한이탈주민을 “인도주의에 입각해 특별히 보호한다”고 규정하고 있다(제4조제1항). 국내의 빈곤층에 대한 복지도 중요하지만 북한이탈주민이 갖는 정치적 함의를 고려해 특별히 우선적으로 보호한다는 것이다. 그러나 이러한 ‘특별한’ 법적 지위가 북한이탈주민의 사회통합에 끼치는 영향에 대해 재고해볼 필요가 있다. 왜냐하면 북한이탈주민의 사회통합을 저해하는 요인으로 이들이 사회보장 시스템에 안주하려는 태도와 자립의지의 부족이 자주 거론되기 때문이다.⁴⁵⁾

⁴⁵⁾ 이기영, “북한이탈주민의 사회적응문제와 대응,” 『한국사회복지의 딜레마』 (한국사회복지

독일의 경우 서독은 동독이탈주민에 대해 특혜를 부여하기보다는 서독주민에게 요구되는 사회원칙을 동등하게 적용하였다. 동독이탈주민의 자기책임을 강조하고 국가는 어디까지나 이들을 도와주는 후견인적 역할에 머물렀다.⁴⁶⁾ 그런 측면에서 한국정부도 북한이탈주민들의 적응 노력을 좀 더 적극적으로 유도할 필요가 있다. 통합이란 일방적 흡수나 동화가 아닌 쌍방향의 적응과 노력이 필요한 과정인 만큼 북한이탈주민의 태도변화를 유도하고 이들을 ‘생산적인’ 대한민국 시민으로 연착륙시키는 것이 중요하다.

둘째, 북한이탈주민들에 대한 맞춤형 지원 방안이 모색되어야 한다. 북한이탈주민 정책을 모색하는 과정에서 범하기 쉬운 오류 가운데 하나는 북한이탈주민을 하나의 균질한 집단으로 가정하는 것이다. 북한이탈주민은 성별, 연령, 교육수준, 탈북동기, 출신지역 등이 모두 다른 복합적, 다층적 집단이다. 당연히 이들이 한국사회 정착과정에서 겪는 어려움은 다를 수밖에 없다. 예를 들어 탈북 청소년이나 대학생은 학업에 어려움을, 결혼한 탈북 여성은 출산이나 보육에 어려움을 겪을 수 있다. 특히 탈북의 역사가 길어지면서 차츰 북한이탈주민 내부에서도 장애인, 노인 등 다양한 취약계층이 생겨나고 있다. 이중소수자라 할 수 있는 이들은 빈곤과 차별의 그늘에 무방비로 노출되어 있다. 노후 대책이라는 개념 자체가 생소한 북한이탈주민 노인층의 경우 복지체제의 지원만으로는 생계유지가 어려운 실정이다. 이런 계층에 직업교육, 자립역량강화, 자산형성 지원 사업 등은 사실상 큰 의미가 없다. 따라서 북한이탈주민에 대한 좀 더 세분화된 접근과 다양한 정책 수요에 귀를 기울일 필요가 있다. 그러기 위해서는 중앙정부, 지방자치단체, 민간단

학회 추계공동학술대회, 2005), pp. 267~290.

46) 허준영, “서독의 동독이탈주민 통합정책에 관한 연구,” 『한국행정학보』, 제46권 1호(한국행정학회, 2012), pp. 265~288.

체의 적극적인 상호 교류가 필요하다. 북한이탈주민 지원과정에서 발생하는 문제점이 중앙정부까지 전달되어야 하기 때문이다. 또한 북한이탈주민의 인구학적, 사회경제적 배경에 따라 맞춤형 정착지원 방안에 대한 정책수요를 조사하여야 한다.

셋째, 심리적 지원이 확대되어야 한다. 북한이탈주민은 북한에서의 생활뿐 아니라 탈북 과정에서 여러 인권침해 환경에 노출된다. 이는 북한이탈주민의 정서에 심각한 상흔을 남기는데, 이에 대한 적절한 치료도 받지 못한 채 한국 사회 정착이라는 또 다른 스트레스 상황에 직면하게 되는 것이다.

북한이탈주민의 정신건강과 심리적 안정이 중요한 까닭은 이들의 사회통합에 심대한 영향을 끼치기 때문이다. 스위스에 거주하는 전쟁난민을 대상으로 실시한 연구에 따르면 우울증과 외상 후 스트레스 장애(post-traumatic stress disorder) 등의 정신 질환을 겪는 사람의 경우 사회통합에 심각한 어려움을 겪는 것으로 드러났다.⁴⁷⁾ 주목해야 할 것은 합법적인 체류 허가를 받아 법적 신분을 보장 받은 경우, 교육 수준이 높은 경우, 장기간 스위스 사회에 체류한 경우 등 사회 적응이 비교적 용이할 것으로 예측되는 사람들에게서도 사회부적응의 정도가 높게 나왔다는 점이다.

결국 한정된 예산으로 정착 및 적응의 효과를 극대화 하고자 한다면 경제적 지원 못지않은 심리적 지원의 병행이 필요하다. 현재 북한이탈주민은 하나원에 머무는 12주의 기간 동안 2시간씩 4번에 걸쳐 심리 관련 교육을 받지만 이 교육은 집단으로 행해지기 때문에 개인적 특성을 고려할 수 없다는 한계가 있다. 북한이탈주민의 지역사회 정착을

⁴⁷⁾ Matthias Schick et al., "Challenging Future, Challenging Past: The Relationship of Social Integration and Psychological Impairment in Traumatized Refugees," *European Journal of Psychotraumatology*, vol. 7, no. 1 (2016).

돕는 하나센터에서는 전문상담사 제도를 운영하고 있지만 심리상담의 전문성과 북한이탈주민 이해를 모두 갖춘 전문가가 부족한 실정이다. 상담사 양성 및 재교육을 통해 상담 프로그램의 질과 양을 모두 늘리는 것이 필요하다.

또한 개인상담 프로그램을 개발해 심리적 불안정의 경중에 따라 맞춤형 치료를 진행해야 한다. 특히 북한이탈주민의 대다수가 여성인 점을 감안할 때 성별의 특성을 고려한 프로그램이 개발되어야 한다. 탈북과정에서 성폭력, 인신매매, 강제결혼 등의 인권유린을 당하는 경우가 많으므로 이에 대한 적절한 치유가 이뤄져야 하며 성평등 의식에 대한 교육도 필요하다.

넷째, 북한이탈주민들에 대한 인권교육이 강화되어야 한다. 국가인권위원회가 북한이탈주민을 대상으로 실시한 ‘2016년 북한이탈주민 인권의식 실태조사’에 따르면 응답자의 98.5%가 “인권교육이 필요하다”고 답한 반면 실제 인권교육을 받은 비율은 43.8%에 그쳤다. 북한이탈주민에 대한 인권교육이 중요한 이유는 크게 두 가지 관점에서 생각해볼 수 있다. 첫째, 한국이라는 민주사회의 시민이자 세계시민으로 살아가기 위해 ‘인권’에 대한 이해는 필수적이다. 이는 북한이탈주민뿐만 아니라 남한 시민들에게도 마찬가지이다. 둘째, 북한이탈주민은 오랫동안 인권침해의 환경에 노출되어 있었음에도 불구하고 인권의 개념 자체를 알지 못해 피해 사실을 인식하지 못할 때가 많다. 이들의 인권의식이 고양되면 북한의 인도에 반한 죄(crimes against humanity)에 대한 가해자 책임규명에 도움이 되고, 여러 경로를 통해 북한 혹은 중국에 있는 가족과 지인들에게 인권의 개념을 전달할 수 있기 때문에 결국 통일을 앞당기는데 도움이 될 것이다.

V. 결론 및 정책 제언

통일·대북정책은 지속적이고 일관되어야 한다. 그러나 지난 20여 년 동안 진보정부와 보수정부는 통일·대북정책에 있어 일관되고 지속 가능한 정책을 추진하지 못하고 정권에 따라 큰 차이를 보여 왔다. 그와 같은 바탕에는 통일·대북정책의 목표, 북한에 대한 인식, 통일 및 북한인권문제에 있어서의 보편성과 특수성, 남북관계의 정경연계 여부, 상호주의 정도, 북한 변화에 대한 접근방식과 정책수단, 이념과 실용주의의 비중, 남북협력과 국제협력의 상대적 비중, 정책결정체제와 거버넌스에 대한 인식의 차이가 자리 잡고 있다. 이와 같은 인식의 차이는 차기정부가 통일·대북정책을 추진함에 있어서도 부딪치게 되는 국내 차원의 도전요인이 될 것으로 보인다. 지속가능한 통일·대북정책의 추진, 한반도의 평화통일 추진에 있어 부딪치는 두 번째 도전요인은 북한이 제기하는 도전으로서 대량살상무기(WMD)와 북한체제이다. 북한의 핵·미사일 위협이 이어지고 있고, 북한 김정은 정권은 핵·미사일에 기반한 통치를 하고 있다. 김정은 정권이 불안정성을 내포하고 있는 것도 향후 통일·대북정책 추진의 도전요인이다. 북한의 핵개발과 군사 위협으로 남북대화, 남북교류협력, 인도적 지원이 중단되었다. 향후 통일·대북정책은 북핵 위기에 대응하면서 한반도평화정착과 남북교류협력을 병행해야 하는 과제를 안고 있다. 국제적인 차원에서는 미·중의 전략경쟁이 심화되고 있고, 동북아의 신냉전 구도가 형성되는 추세에 있다는 점이 도전요인이다. 동북아 정세의 불확실성이 증대하고 있고, 국가 간 이익경쟁이 심화되고 있다. 미·중의 전략경쟁이 심화되면서 한반도에 대한 두 국가의 영향력이 증대하고 있다. 차기정부는 이상과 같은 대내외 통일 환경의 도전요인을 극복하고 지속가능한 통일·대북정책을 수립하고 추진해야 하는 과제를 안고 있다.

지속가능한 통일·대북정책의 목표는 다음과 같다. 첫째, 단기 목표는 북한 핵·미사일 개발로 인한 군사적 위기 해소와 남북 간 신뢰회복을 통한 남북관계 발전과 평화정착에 있다. 북핵 위기 해소와 남북관계

발전, 한반도평화정착은 선순환 구조를 구축하는 가운데 분단관리 차원을 넘어 한반도의 통일로 연결되어야 한다. 둘째, 지속가능한 통일·대북정책의 궁극적인 목표는 남북한의 합의에 의한 평화적 통일의 달성에 있다. 셋째, 지속가능한 통일·대북정책이 지향하는 통일한국의 비전은 자유, 민주, 인권, 복지가 구현되는 통일국가에 있다. 지속가능한 통일·대북정책은 적응력(adaptability), 제도화(institutionalization), 효과성(efficacy)을 지향하고, 합의형성(consensus building)이 필요하다. 민족공동체통일방안을 남북관계 및 국제정세의 상황에 맞게 탄력적으로 운영하고, 5대 남북합의서를 발전적으로 계승하여야 한다.

지속가능한 통일·대북정책의 목표 달성을 위한 추진전략은 다음과 같은 방향에서 수립되어야 한다. 지속가능한 통일·대북정책이 목표로 하고 있는 평화정착과 합의에 의한 남북한 평화통일을 달성하기 위해서는 평화공존과 통일준비의 종합 구도 마련이 필요하고, 이 과정에 통일문제가 가지고 있는 두 가지 측면인 특수성과 보편성이 결합되어야 한다. 또한 북핵문제와 남북관계의 순차적 내지 선별적 연계 방안이 마련되어야 한다. 북한 변화를 위해서는 전략적 상호주의와 남북 차원과 국제 차원의 결합, 선택적 관여정책과 정책수단의 배합이 필요하다. 지속가능한 통일·대북정책 추진의 대내적 도전요인인 남남갈등 문제를 해소하고 통일의 길로 한 걸음 더 내딛기 위해서는 통일문제에 대한 정치사회적 합의와 거버넌스 형성이 필요하고, 내적·외적으로 직면하고 있는 문제들에 대한 대처능력을 배양하기 위한 국내, 국제 차원의 통일역량 강화가 필요하다. 아울러 우리가 지향하고 있는 자유와 민주, 인권과 복지가 구현되는 통일국가의 비전 실현을 위해서는 통일·대북정책에 인권기반성이 강화되어야 한다.

지속가능한 통일·대북정책의 주요 과제 및 이행방안은 다음과 같다. 첫째, 당면한 최대 현안인 북핵 위협에 대한 대응을 위해서는 핵 역지력이 확대되어야 한다. 북핵 위기 해소를 위한 외교는 유연하게 접근하되, 당면한 외교 목표는 북핵 위기관리 차원으로 움직여야 한다. 나아가

북핵 위기 대응에 있어 기존의 군사·안보적 접근과 외교적 접근 외에 북한 변화와 통일을 접목시키는 방안의 강구가 필요하다. 외교와 군사·안보는 통일이라는 큰 틀에서 구도를 형성하고 이에 필요한 전략이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 안보 개념의 재정립이 필요하다. 전통적인 군사·안보, 국가 중심의 안보에 더하여 비군사적, 비전통적 안보 개념으로서 인간 안보 차원에서 남북관계 및 통일문제에 접근하여야 한다. 안보와 외교, 통일의 접목을 위해서는 국가안보실의 통일기능 강화와 청와대 통일수석의 신설이 필요하다.

둘째, 비핵화 및 평화체제 전환과 통일의 종합적 디자인이 필요하다. 비핵화 및 평화체제 전환에 대한 기본방향이 설정되어야 한다. 이 경우 한국의 주도적 역할이 보장되어야 하고, 실질적 평화가 한반도에 정착되도록 해야 한다. 비핵화 및 평화체제 전환과 관련한 이행방식, 평화체제 전환방식, 평화협정 체결 형식, 평화체제 관리방안 등 여러 가지 쟁점은 신축적인 접근이 바람직하다. 또한 비핵화 및 평화체제 전환이 다층구도로 추진될 것으로 예상되는 만큼 다층구도의 연계성을 강화해야 한다. 무엇보다 한반도비핵화와 평화체제 전환은 한반도에 평화를 정착시키고 통일을 지향하는 환경을 조성하는 데 기여해야 한다. 나아가 비핵화 및 평화체제 전환은 분단관리 차원을 넘어 통일에 기여할 수 있도록 하는 종합적 디자인이 필요하다.

한편, 한반도비핵화와 평화체제 전환에는 여러 가지 복잡한 쟁점이 있다. 이러한 쟁점에 대해 실질적으로 한반도평화정착을 가능하게 하면서도 한국의 주도권을 확보하기 위한 방안이 강구되어야 한다.

셋째, 북핵 실험과 미사일 발사로 인한 대북제재가 이어지고 있는 가운데 남북관계를 병행할 수 있는 이행방안들이 마련되어야 한다. 진보정권이든 보수정권이든 한반도에서 군사적 긴장 고조로 인한 충돌을 막아야 하고 이에 남북 간의 대화는 지속되어야 한다는 원칙에 대해서는 이견이 없다. 다만 현재 한국 사회는 남북대화 재개에 있어서

북한이 비핵화에 대한 진정성 있는 제스처가 없는 한 남북대화는 시기 상조라고 말하는 의견과 북한의 비핵화를 위해서는 남북 간 대화가 선제되어야 한다는 의견으로 나뉘어져 있다. 따라서 차기정부가 남북 대화를 재개하려 할 경우 대화에 있어서 전략적 기준과 판단이 필요하다. 남북교류협력, 특히 경제협력의 경우 한국과 국제사회의 강력한 대북제재 환경 속에서 남북 경협을 재개하기가 용이하지 않은 상황이다. 그러나 통일국가를 지향하기 위해서는 북한과의 접촉 및 교류가 필요하다. 또한 남북교류를 통한 정치적, 경제적 성과물은 향후 대한민국의 국가성장을 위한 동력확보를 위해서도 남북교류협력은 필요하다. 다만, 북핵 위기와 북한의 군사적 도발이 이어지는 엄중한 상황 속에서 대량 현금(bulk cash)이 이전되는 교류협력 방식은 지양되어야 한다. 북핵문제와 국제사회의 대북제재, 유엔 안보리 결의의 엄중성을 고려하여 미국을 비롯한 국제사회와의 긴밀한 협력 하에 재개 시기와 조건을 조율해 나가야 할 것이다. 유엔 안보리 결의 2321호는 사안에 따라 유엔 제재위원회의 사전승인을 얻을 경우 공적·사적 재정 지원 금지에 대한 예외를 인정받을 수 있는 것으로 규정하고 있다(결의 제32항). 남북한 특수관계, 한반도의 평화정착, 통일의 필요성 등을 내세워 유엔 안보리 결의를 우회할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 북한에 대한 인도적 지원과 사회문화교류협력을 우선 재개하고 상호 형성된 신뢰를 바탕으로 남북대화와 교류협력의 폭을 점진적으로 확대하여야 한다.

넷째, 통일외교와 국제협력 강화가 지속되어야 한다. 그동안 우리의 통일·대북정책에 영향을 주었던 북한·국내·국제요인이 최근 들어 상호 작용하고 악순환을 거듭함으로써 지속가능한 통일·대북정책 수립에 부정적 영향을 미치고 있다. 그럼에도 불구하고 남북관계 개선을 통한 한반도의 긴장 완화와 공동번영의 기틀 마련, 북한 비핵화, 북한체제의 변화, 통일에 대한 국제사회의 협력과 지지 확보 등을 통한 통일시대 준비 노력은 지속되어야 한다. 한반도의 통일은 남북한 분단체제를

극복하고 한반도의 평화와 안정 및 동북아의 협력과 번영을 이룩할 수 있는 기본적인 토대와 기반을 제공할 수 있기 때문이다. 특히 국제적인 차원에서 북한 비핵화라는 목표를 달성하고 더 나아가 한반도의 평화와 통일시대를 준비하기 위해서는 국제전략 환경의 변화가 한반도에 미치는 부정적 영향을 최소화하려는 노력이 필요하다. 통일문제는 민족내부의 문제이기도 하지만 국제적인 문제이기도하다는 점에서, 통일·대북정책에 영향을 미치는 내부·외부환경이 상호 조응하도록 함으로써 선순환적 연계를 이루도록 할 필요가 있다. 국가이익 우선순위를 설정하고, 미·중에 대한 복합외교를 추진하여야 한다. 한·미·일 안보협력과 중국을 포함한 소(小)다자협력을 활성화하고, 북핵 공동책임론 제기를 통한 국제공조를 강화하여야 한다. 공공외교에 있는 통일공공외교와 정책공공외교를 강화하여야 한다.

다섯째, 통일·대북정책에 인권기반성이 강화되기 위해서는 통일정책에 인권과 민주주의, 복지가 투영되어야 한다. 이를 위해서는 2016년 3월 제정된 북한인권법 조항들이 구체적으로 실현되어 통일정책으로 연결되어야 하며, 북한인권재단이 조속히 출범되어야 한다. 인도적 지원은 인류보편적 가치로서 인도적 차원에서 추진되어야 하며, 정책의 지속성과 일관성이 있어야 국내적 설득력을 확보할 뿐만 아니라 국제사회의 협력과 지지 또한 견인할 수 있을 것이다. 한편, 향후 남북한의 평화통일을 위해서는 제도와 이념 중심의 접근에서 탈피하여 북한 주민 대상의 정책이 강화되어야 한다. 통일은 제도와 이념, 사상이 아닌 결국에는 사람의 마음을 얻어야 가능하기 때문이다. 이를 위해서는 민족자결권이 향후 통일정책에 적극 반영되어야 한다. 북한 주민들의 통일친화적 자결권 행사를 위해서는 외부 정보 및 문화의 북한 유입이 강화되어야 하고, 인도적 지원과 교류협력을 통해 북한 주민들의 마음을 얻고, 이를 지속적으로 확대해 나가야 한다. 북한 주민 대상의 정책을 수립할 경우 북한 주민 맞춤형 정책을 개발할 필요가 있다.

여섯째, 북한 차원, 남북관계 차원, 국제 차원에서 직면하고 있는 여러 가지 대내외적인 도전요인을 극복하고, 우리가 목표로 하고 있는 통일의 길로 나아가기 위해서는 우리 내부적으로 통일준비 강화를 지속해야 한다. 첫째, 통일·대북정책 추진체계를 개선하고 거버넌스를 강화하여야 한다. 이를 위해서는 폐쇄적인 하향식 정책결정 시스템이 근본적으로 혁신되어야 하고, 통일정책추진 컨트롤타워가 재조정되어야 한다. 또한 대국민협의를 통한 상향식 정책구상이 필요하고 정책의 투명성이 강화되어야 한다. 대북정책의 전략적·전술적 차원의 구분과 정책 기반 조성도 필요하다. 둘째, 통일역량 및 통일기반조성이 강화되어야 한다. 학교통일교육과 사회통일교육을 강화하고 통일을 대비한 행정인력양성이 필요하다. 각 분야의 통일준비 상황을 점검하고 이행을 독려하기 위해서는 통일업무 평가제도를 강화하고, 통일 관련 업무를 총괄적으로 추진하기 위하여 통일추진기본법의 제정이 필요하다. 통일추진기본법의 제정을 위해서는 이에 관한 명시적인 헌법적 근거규정 마련이 필요하다. 아울러 헌법개정 시 통일준비와 관련하여 통일의 방법과 절차를 규율하는 규정이 신설되어야 한다.

일곱째, 북한이탈주민 정책이 강화되어야 한다. 북한이탈주민의 한국사회 통합이 일관되고 지속적으로 이뤄지기 위해서는 북한이탈주민 정착 문제를 북한에 관련된 여타 문제와 분리시키는 것이 바람직하다. 다시 말해 통일은 통일·대북정책 프레임에서 논의하되 북한이탈주민 정착은 사회통합 차원에서 논의해야 한다. 북한이탈주민에 대한 정착 지원도 강화되어야 한다. 첫째, 북한이탈주민들에 대한 ‘특별한’ 지원보다 자립역량이 강화되어야 한다. 독일의 경우 서독은 동독이탈주민에 대해 특혜를 부여하기보다는 서독주민에게 요구되는 사회원칙을 동등하게 적용하였다. 둘째, 북한이탈주민들에 대한 맞춤형 지원 방안이 모색되어야 한다. 셋째, 북한이탈주민들에 대한 심리적 지원을 확대하고, 넷째, 인권교육이 강화되어야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 김국신 외. 『한반도평화 변영 거버넌스의 모형 개발 및 발전방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『한반도평화 변영 거버넌스의 개선 및 활성화방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 국회 헌법개정 자문위원회. 『헌법개정 자문위원회 헌법개정안』. 서울: 대한민국 국회, 2014.
- 도경옥 외. 『2016 북한인권백서』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 박종철 외. 『2015 남북통합에 대한 국민의식조사』. 서울: 통일연구원, 2015.
- _____. 『남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 박종철·이규창·홍 민. 『2000년대 이후 국내의 통일연구 분석 및 향후 연구과제 (총괄보고서)』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2016.
- 박주화 외. 『2016 남북통합에 대한 국민의식조사』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 오양호 외. 『통일정책 추진 법제화 전략 및 방안 연구(통일부 연구용역 보고서)』. 서울: 법무법인 태평양, 2012.
- 정성윤 외. 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 통일연구원. 『공동체 형성을 위한 통일실현 구상(통일부 정책연구용역과제 최종 보고서)』. 서울: 통일연구원, 2011.
- _____. 『북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- _____. 『통일담론 3.0과 북한 변화 전략』. 제10차 KINU 통일포럼 15-04, 2015.9.16.
- 통일연구원 북핵대응 T/F팀. 『사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안』. KINU 통일나침반, 16-5, 2016.8.
- 허문영 외. 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 황병덕 외. 『한반도평화 변영 거버넌스의 실태조사』. 서울: 통일연구원, 2001.
- Lieberthal, Kenneth and Wang Jisi. *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*. John L. Thornton China Center Monograph Series

Number 4 Washington, D.C.: Brookings Institution, March 2012.

Malanczuk, Peter. *Akehurst's Modern Introduction International Law*. 7th revised ed. London & New York: Routledge, 1997.

2. 논문

김연철. “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환.” 『북한연구학회보』. 제10권 제1호, 2006.

박종철. “한반도비핵화와 평화체제 전환의 재조명: 배경, 유산, 쟁점, 과제.” 『KINU 통일플러스』. vol. 2, no. 2, 2016년 여름호.

오재록·윤항미. “통일의식조사를 통한 사회통일교육 활성화방안 연구.” 『입법과 정책』. 제7권 제1호, 2015.

이강복. “남북 경제협력의 현황과 저해요인 분석.” 『한국동북아논총』. 제72호, 2014.

이규창. “통일기반 조성과 법제준비.” 『김정은 체제에 대한 입체적 조명과 통일 담론』. 2014.

_____. “통일과정에서의 남북한 특수관계 원용을 위한 법적·정책적 과제.” 『통일과 법률』. 통권 제21호, 2015.

이기영. “북한이주민의 사회적응문제와 대응.” 『한국사회복지의 딜레마』. 2005.

함규진. “통일교육의 쟁점과 과제: 초등학교 학교교육을 중심으로.” 『입법과 정책』. 제7권 제1호, 2015.

허준영. “서독의 동독이탈주민 통합정책에 관한 연구.” 『한국행정학보』. 제46권 1호, 2012.

Mead, Walter Russell. “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers.” *Foreign Affairs*. May/June, 2014.

Schick, Matthis et al. “Challenging Future, Challenging Past: The Relationship of Social Integration and Psychological Impairment in Traumatized Refugees.” *European Journal of Psychotraumatology*. vol. 7, no. 1. 2016.

3. 기타

『국민일보』.

『노컷뉴스』.

『동아일보』.

『매일경제』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『헤럴드 경제』.

『YTN 뉴스』.

최근 발간자료 안내

KINU 통일포럼 시리즈

| | |
|---|-------|
| 2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 '행복한 통일' | 통일연구원 |
| 2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책 | 통일연구원 |
| 2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세 | 통일연구원 |
| 2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략 | 통일연구원 |
| 2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향 | 통일연구원 |
| 2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략 | 통일연구원 |
| 2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향 | 통일연구원 |
| 2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북·통일정책 방향 - | 통일연구원 |
| 2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략 | 통일연구원 |
| 2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망 | 통일연구원 |
| 2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향 | 통일연구원 |
| 2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망 | 통일연구원 |
| 2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향 | 통일연구원 |

통일나침반(통일정세분석)

■ 통일정세분석 ■

| | |
|-------------------------------------|-------|
| 2014-01 2014년 북한 신년사 분석 | 박형중 외 |
| 2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망 | 박영자 외 |
| 2014-03 한미 정상회담 결과 분석 | 김규륜 |

■ 통일나침반 ■

| | |
|---|-----------------|
| 2015-01 2015년 북한 신년사 분석 | 북한연구센터 신년사 분석팀 |
| 2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점 | 김진하 외 |
| 2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제 | 한동호, 도경욱 |
| 2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망 | 김석진 |
| 2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권 | 이애리아, 이창호 |
| 2015-05 The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia | Lee Aeliah |
| 2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의 | 이석 |
| 2016-02 2016년 북한 신년사 분석 | 김갑식 외 |
| 2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책 | 통일연구원 현안대책팀 |
| 2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망 | 통일연구원 현안대책팀 |
| 2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안 | 통일연구원 북핵대응 T/F팀 |

| | |
|----------------------------------|-------------|
| 2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향 | 통일연구원 대외협력팀 |
| 2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언 | 통일연구원 |
| 2017-02 2017년 북한 신년사 분석 | 홍민외 |

통일플러스

| | |
|---------------------------------------|-------|
| 2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호) | 통일연구원 |
| 2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호) | 통일연구원 |
| 2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호) | 통일연구원 |
| 2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호) | 통일연구원 |
| 2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호) | 통일연구원 |
| 2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호) | 통일연구원 |
| 2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호) | 통일연구원 |
| 2016-04 KINU 통일 + Vol.2 No. 4 (겨울호) | 통일연구원 |

북한인권백서

| | | |
|--|-------|---------|
| 북한인권백서 2014 | 한동호 외 | 24,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i> | 한동호 외 | 23,000원 |
| 북한인권백서 2015 | 도경욱 외 | 19,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i> | 도경욱 외 | 23,000원 |
| 북한인권백서 2016 | 도경욱 외 | 18,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i> | 도경욱 외 | 22,500원 |

연구보고서

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

| | | |
|---|------------------------|---------|
| 2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구 | 이교덕 외 | 7,500원 |
| 2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색 | 박형중, 박영자 | 7,500원 |
| 2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구 | 김석진, 양문수 | 9,000원 |
| 2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략 | 성기영 외 | 7,000원 |
| 2014-05 ‘행복한 통일’로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 | 손기웅 외 | 6,000원 |
| 2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성 | 조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주 | 14,000원 |
| 2014-07 한국의 대북 인권정책 연구 | 한동호 | 6,000원 |
| 2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제 | 이금순, 도경욱 | 8,000원 |
| 2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략 | 박영호, 정성철 외 | 11,000원 |
| 2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구 | 김규륜 외 | 10,500원 |

| | | | |
|---------|---|------------------------------|---------|
| 2014-11 | 북한의 핵전략과 한국의 대응전략 | 정영태, 홍우택 외 | 12,000원 |
| 2014-12 | 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의 | 이기현, 김애경, 이영학 | 7,000원 |
| 2014-13 | 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice) | 김수암 외 | |
| 2014 | The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03) | 최진욱 편저 | 8,000원 |
| 2014 | 중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014) | 전병곤, 홍우택, 신중호 외 | 9,000원 |
| 2014 | 북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014) | 북한인권연구센터 | 11,000원 |
| 2014 | 동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략 | 배정호, 봉영식, 한석희 외 | 9,500원 |
| 2014 | 2014년 통일에측시계 | 박영호, 김형기 | 9,500원 |
| 2014 | 통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01) | 배정호 외 | 15,500원 |
| 2014 | China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02) | Bae, Jung-Ho et al. | 18,000원 |
| 2014 | Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01) | Kyuryoon Kim et al. | 19,000원 |
| 2014 | Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02) | Kyuryoon Kim et al. | 15,500원 |
| 2014 | 한반도 통일의 효과 (통일 비용 · 편익 종합연구 2014-3) | 김규륜 외 | 4,500원 |
| 2014 | 2014 남북통합에 대한 국민의식조사 | 박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈 | 12,000원 |
| 2014 | 통일교육 콘텐츠 개발 IV(1) | 조정아 외 | 7,000원 |
| 2014 | 통일교육 콘텐츠 개발 IV(2) | 조정아 외 | 22,000원 |
| 2014 | 신통일대계 구현을 위한 구조분석 | 허문영 외 | 12,000원 |
| 2014 | Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications | 박종철 외 | 11,000원 |
| 2014 | '그린 데탕트' 실천전략 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안 | 손기웅 외 | 17,000원 |

■ 정책연구시리즈 ■

| | | |
|---------|-------------------------------|----------|
| 2014-01 | 농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색 | 임강택, 권태진 |
|---------|-------------------------------|----------|

■ Study Series ■

| | | |
|---------|---|----------------------|
| 2014-01 | Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula | Kim, Kyuroon et al. |
| 2014-02 | The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification | Bae, Jung-Ho et al. |
| 2014-03 | The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans | Cho, Jeong-ah et al. |
| 2014-04 | Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia | Lee, Kihyun et al. |

2014-05 Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea

Park Hyeong Jung, Choi Sahyun

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

| | | | |
|---------|--|------------|---------|
| 2015-01 | 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화 | 김갑식 외 | 9,000원 |
| 2015-02 | 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화 | 홍민 | 13,000원 |
| 2015-03 | 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서 | 조정아 외 | 13,500원 |
| 2015-04 | 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형 | 박종철 외 | 16,500원 |
| 2015-05 | 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근 | 현승수 외 | 8,000원 |
| 2015-06 | 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력 | 박영자 외 | 10,500원 |
| 2015-08 | 인권개선을 위한 기술협력 | 한동호 외 | 6,500원 |
| 2015-09 | 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용 | 이기현 외 | 7,500원 |
| 2015-10 | 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030) | 박형중 외 | 16,500원 |
| 2015 | ‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안 | 손기웅 외 | 10,500원 |
| 2015 | 2015년 통일에측시계 | 홍석훈 외 | 10,000원 |
| 2015 | 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면 | 김수암 외 | 15,500원 |
| 2015 | 북한에 의한 납치 및 강제실종 | 북한인권연구센터 편 | 10,000원 |
| 2015 | 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점 | 이규창 외 | 8,000원 |
| 2015 | 통일외교 콘텐츠 개발 | 김진하 외 | 9,000원 |
| 2015 | 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심 | 박종철 외 | 10,000원 |
| 2015 | 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석 | 김석진 외 | 8,000원 |
| 2015 | 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야 | 조한범 외 | 11,500원 |
| 2015 | 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20 | 조한범 외 | 14,000원 |
| 2015 | 북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서) | 전병곤 외 | 10,000원 |
| 2015 | 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로 | 배종렬 외 | 13,000원 |
| 2015 | Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts | 박종철 외 | |

■ 정책연구시리즈 ■

| | | |
|---------|-----------------------|-------|
| 2015-01 | 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의 | 박영자 외 |
|---------|-----------------------|-------|

■ Study Series ■

| | | |
|---------|---|---|
| 2015-01 | Tasks and Implementing Strategies of the “Trust-Building” Policy | Park, Young-Ho |
| 2015-02 | The Growth of the Informal Economy in North Korea | Kim, Suk-Jin |
| 2015-03 | The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees’ Identities | Cho, Jeong-ah et al. |
| 2015-04 | Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights | KINU Center for North Korean Human Rights Studies |

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

| | | | |
|---------|---|------------|---------|
| 2016-01 | 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향 | 정성운 외 | 14,000원 |
| 2016-02 | 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략 | 이기태, 김두승 | 6,500원 |
| 2016-04 | 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투 | 정구연, 이기태 | 6,000원 |
| 2016-05 | 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석 | 오경섭, 이경화 | 8,000원 |
| 2016-06 | 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계 | 이규창 | 8,000원 |
| 2016-07 | 남북통합에 대한 국민의식조사 | 박주화 외 | 12,000원 |
| 2016-08 | 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로 | 홍우택 외 | 7,000원 |
| 2016-09 | 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안 | 김석진, 홍제환 | 8,000원 |
| 2016-10 | 북한 기업의 운영실태 및 지배구조 | 박영자 외 | 13,000원 |
| 2016-11 | 북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석 | 조한범 외 | 9,500원 |
| 2016-12 | 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구 | 임예준 외 | 8,500원 |
| 2016-13 | 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구 | 김진하 외 | 7,000원 |
| 2016-14 | 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로 | 조한범 외 | 7,000원 |
| 2016-15 | Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation | 도경욱 외 | 14,000원 |
| 2016-16 | 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가 | 이기현 외 | 8,000원 |
| 2016-17 | 국내적 통일준비 역량 강화방안 | 김수암 외 | 8,500원 |
| 2016-18 | 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사 | 김수암 외 | 15,000원 |
| 2016-19 | 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향 | 신중호 외 | 16,500원 |
| 2016-20 | 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로 | 이규창 외 | 12,000원 |
| 2016-21 | 2016년 통일에측시계 | 홍우택 외 | 7,000원 |
| 2016-22 | 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사 | 박종철 외 | 19,000원 |
| 2016-23 | 구술로 본 통일정책사 | 홍민 외 | 13,000원 |
| 2016-24 | 북한 전국 시장 정보 | 홍민 외 | 13,000원 |
| 2016 | 국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책 | 북한인권연구센터 편 | 7,500원 |
| 2016 | 북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안 | 홍석훈 외 | 9,500원 |

■ 정책연구시리즈 ■

| | | |
|---------|---|----------|
| 2016-01 | 미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석 | 정구연, 민태은 |
| 2016-02 | 대북제재 평가와 향후 정책 방향 | 신중호 외 |
| 2016-03 | 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈 | 임강택, 이강우 |

■ Study Series ■

| | | |
|---------|--|--------------------------|
| 2016-01 | Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030) | Park, Hyeong Jung et al. |
|---------|--|--------------------------|

| | | |
|---------|--|---------------------|
| 2016-02 | China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application | Lee, Ki-Hyun et al. |
| 2016-03 | The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas | Cho, Han-Bum et al. |
| 2016-04 | Development of Unification Diplomacy Contents | Kim, Jin-Ha |
| 2016-05 | South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View | Kim, Soo-Am et al. |

2017년도 연구보고서

■ 정책연구시리즈 ■

| | | |
|---------|----------------------------|-------|
| 2017-01 | 지속가능한 통일·대북정책 : 환경분석과 추진방향 | 이규창 외 |
|---------|----------------------------|-------|

연례정세보고서

| | | |
|------|----------------------------|--------|
| 2014 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2014~2015 | 6,000원 |
| 2015 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016 | 8,000원 |
| 2016 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017 | 8,000원 |

논 총

| | |
|--|---------|
| 통일정책연구, 제23권 1호 (2014) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제23권 2호 (2014) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제24권 1호 (2015) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제24권 2호 (2015) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 3 (2015) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제25권 1호 (2016) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제25권 2호 (2016) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016) | 10,000원 |

기 타

| | |
|---------------------|---------|
| 2014 북핵일지 1955~2014 | 조민, 김진하 |
|---------------------|---------|

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 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.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

| | | | |
|-------------------------------|-----------|----------|-------------|
| 신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기) | | 소속* | |
| 간행물* 받을 주소 | (우편번호 :) | | ※도로명 주소 기입必 |
| 연락처* | TEL | | 이메일 |
| 이메일 서비스 | 수신 () | | 수신거부 () |
| 회원 구분* | 학생회원 () | 일반회원 () | 기관회원 () |
| 본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다. | | | |
| 20 년 월 일 성명 (인) | | | |

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr
※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

지속가능한 통일·대북정책
: 환경분석과 추진방향

