

# 한반도 평화정착을 위한 통일외교의 정책 과제

김 학 성\*

## ◀ 目 次 ▶

- |                   |                  |
|-------------------|------------------|
| I. 탈냉전기 한반도 문제 현황 | III. 통일외교의 정책 과제 |
| II. 통일외교의 개념과 목표  |                  |

## I. 탈냉전기 한반도 문제 현황

사회주의권의 몰락과 냉전 종식이라는 세계질서의 급격한 변화, 그리고 예상치 않았던 독일통일을 경험하면서 한동안 한반도에서도 통일이 매우 가까워진듯 보였다. 그러나 독일통일의 후유증, 북한 핵문제, 그리고 동북아질서의 재편과정에서 각 국가들 간에 얹힌 이해관계들의 복잡성이 부각되면서 통일문제는 여전히 쉽게 접근하지도, 또 그 귀추가 명료하게 예측되기도 힘든 것으로 재확인되고 있다.

한반도 통일의 어려움은 궁극적으로 한반도 문제에 내재하는 구조적 복합성에 기인한다. 분단 아래로 한반도 문제는 남북한의 국내정치, 남북한

---

\* 民族統一研究院 責任研究員

관계, 그리고 주변 국제환경이라는 다차원적인 복합 구조로 이루어져왔음은 주지하는 바이다. 이러한 특성을 염두에 두면, 한반도 문제가 원만하게 해결되기 위해서는 이들 모든 차원에서 상호 유기적인 통일여건의 조성이 필수적이다. 이는 탈냉전적 상황에서 더욱 부각되고 있다.

탈냉전시대에 접어들어 한반도 문제는 한반도内外의 환경변화 여파로 말미암아 질적 변화를 겪고 있다. 무엇보다 기존의 한반도 안정질서가 변화하면서 남북한 관계는 더이상 단순한 냉전논리에 의해서가 아니라 북한의 생존전략에 의해 결정되고 있으며, 나아가 동북아 지역 국가간의 세력 관계가 복잡하게 변화<sup>1)</sup>하는 가운데 한반도 문제가 국제화되고 있는 현상은 질적 변화의 모습을 단적으로 보여준다. 그러나 이 변화는 기대와 달리 통일의 실현 가능성을 제고하기보다 한반도 문제를 구성하는 모든 차원에서 분단해소를 위한 과정상의 복잡성을 증대시키고 있다.

한반도 문제의 각 차원에서 나타나는 현상은 그러한 복잡성을 반영하고 있다. 즉 국내정치적 차원에서 남한은 통일정책에 대한 국민적 합의 기반의 취약성을 노정하고 있으며, 북한은 김정일 체제 유지에 급급한 실정이다. 남북한 관계의 차원에서는 경제적으로 비약적 발전을 보이는 반면, 정치·군사적으로는 북한의 당국간 대화거부로 말미암아 개선의 전망이 불투명하다. 또한 주변 국제환경의 차원에서는 한반도를 중심으로 주변강대국 간의 안보 및 경제적 경쟁이 심화되는 가운데 주변 강대국들은 한반도 분단의 현상유지를 선호하고 있다.

그러나 한반도 문제의 질적 변화가 분단해소의 전망을 불투명하게 만들고 있는 와중에도 한 가지 긍정적인 측면이 동시에 배태되고 있다. 즉 민족적 차원에서 분단극복의 가능성을 구조적으로 가로막아왔던 동북아의 냉전질서가 무너지면서 한반도 문제에 대한 우리의 자주적 역할 가능성이 그 어느 때보다 신장되고 있다는 점이다. 비록 변화의 과도기에 놓여있는 동북아 정세는 한반도 문제해결에 대한 어떠한 낙관도 불허하지만, 우리의

---

1) 이 현황에 대해서는 길정우 외 「미국 클린턴 행정부의 동북아정책과 동북아질서 변화」(서울: 민족통일연구원, 1993) 참조.

국내적 통일역량 확대와 국제적 환경변화의 효율적 활용 여하에 따라 한반도의 장래가 다르게 나타날 여지는 충분히 있다.

이러한 상황에서 우리에게 시급히 요구되는 바는 한반도 내외적 환경에 걸맞는 통일정책을 수립·시행하는 것이다. 통일정책이 적실성을 가지기 위해서는 합리성과 구체적 대안을 갖지 못하는 統一至上主義보다 통일여건의 조성에 초점이 맞춰질 필요가 있다. 다시 말해서 현실주의적 통일정책은 국내의 정치, 경제, 사회, 문화 등 전 분야에서 통일역량을 확대하고, 이를 바탕으로 북한의 정치 및 경제적 어려움을 포용함으로써 남북한 간의 신뢰를 회복하며, 나아가 한반도에서의 평화정착을 배경으로 주변강대국들의 한반도 문제 해결에 대한 긍정적 인식을 확보하는 것에 중점을 두어야 한다.

그런데 문제는 통일여건의 조성이 일방적 노력만으로 이루어질 수 없다는 점이다. 통일역량의 제고 여부는 상당부분 우리 자신에게 달려 있다고 하더라도 남북한 관계나 주변강대국과의 관계는 상대성을 띠고 있기 때문이다. 이러한 상대성은 한반도 문제의 국제화 경향에 편승하여 통일여건의 조성을 한층 어렵게 만들고 있다. 실제로 대서방 관계개선을 체제유지의 활로로 이용하려는 의도를 가진 북한정권의 대미·대일 외교공세는 동북아에서 남북한의 외교전을 가열시키고 있으며, 또한 주변 강대국들의 한반도 현상유지 정책은 중·장기적으로 분단의 고착화로 연결될 위험성을 내포하고 있다. 이러한 현실을 직시할 때, 한반도 주변 환경이 통일여건 조성 과정상의 주요 변수로 등장하고 있음을 자명하다.

따라서 통일정책에서 외교의 비중이 증대하는 것은 당연하다. 특히 외교적 성과에 따라 한반도 문제에 대한 당사자 원칙의 관철 여부가 결정될 뿐만 아니라, 이를 관철시키는 과정에는 한반도 문제를 구성하는 모든 차원에서의 상호 유기적인 통일여건 조성이 반드시 전제되어야 한다는 점을 고려하면, 소위 ‘통일외교’는 탈냉전기 한반도 문제 해결을 위한 중추적 역할을 떠맡고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

## II. 통일외교의 개념과 목표

### 1. 통일외교의 개념

‘통일외교’라는 단어가 통용되기는 비록 최근의 일이지만, 포괄적인 의미에서 한반도 분단의 극복을 지향하는 외교를 통일외교라고 통칭한다면, 분단이래로 통일외교의 당위성이 부정된 적은 한번도 없었다. 그러나 냉전시기 동안 염밀한 의미에서 한국이 자주적이고 적극적인 통일외교를 수행했다고 말하기는 힘들다. 남북한이 서로를 인정하지 않은 채 각각 주변 강대국들과의 동맹관계를 바탕으로 우방과 적을 명백히 구분하는 대결외교의 틀에 철저히 종속되었던 상황에서 통일외교는 소극적이며 방어적 성격을 띠었다.

냉전기 통일외교는 1980년대 말 ‘북방정책’을 통하여 轉機를 맞게 되었다. 북방정책은 한국외교가 체제경쟁에서의 승리를 주목표로 했던 대결외교를 극복하고 체제의 벽을 넘는 활동을 가능케함으로써 통일외교의 새로운 장을 열었다. 무엇보다 1990년대초 한·소 및 한·중 국교정상화라는 외교적 성과는 남북한 UN동시가입과 「남북한 기본합의서」의 체결을 유도할 수 있었기 때문이다.

그러나 북방정책 역시 동북아 질서의 급격한 변화 속에서 한계를 노정했다. 동북아 안보질서상의 복잡성이 증대하면서 한반도 문제에 대한 주변 강대국의 이해관계가 한층 다원화 되었을 뿐만 아니라 북방정책에 대한 북한정권의 외교적 대응도 새로운 차원의 도전으로 등장했기 때문이다. 따라서 탈냉전기 한반도内外적 환경변화에 대한 외교적 대응책 마련과 동시에 한반도 미래에 대한 비전(vision) 제시의 필요성에 직면한 한국정부는 1993년 ‘한국 신외교의 기조’를 정립하였으며, 그 가운데 ‘통일외교’라는 새로운 개념을 창안하였다.

여기서 ‘통일외교’에 부여된 개념과 방향성은 다음 세가지로 요약된다. 첫째, 남북한의 적대적 병존관계를 협력적 공존관계로 발전시키려는 의도에서 ‘분단상황 관리외교’, 둘째, 통일한국의 출현에 대한 의구심을 해소하고 한반도 주변 4강국 등 국제사회로부터의 지지를 획득하여 통일을 달성하고자하는 ‘통일획득 외교’, 그리고 셋째, 통일과정의 충격과 비용을 최소화하기 위해 통일이전 단계에서부터 북한의 변화와 개방을 유도해나간다는 ‘통일이후 대비 외교’이다.<sup>2)</sup>

탈냉전기 국내외적 환경변화 속에서 새로이 정립된 통일외교의 기조는 크게 세가지 意義를 가진다. 첫째, 현실주의적 입장에서 통일지향적 분단 관리의 필요성이 강조되었다는 점이다. 여기에는 과거 대결외교와 같은 소극적·방어적 성격의 외교적 행태를 지양하고 자주적·적극적 외교의 맥락에서 통일의 당위성에 집착하기보다 한국이 감당할 수 있고 또한 분단해소에 실질적으로 기여할 수 있는 정책의 점진적 실천을 중시하겠다는 의지가 담겨있다.

둘째, 통일외교는 단순한 통일정책의 틀을 넘어서 ‘한반도 정책(Korea-politik)<sup>3)</sup>’이라는 보다 포괄적이고 상대성이 고려된 새로운 개념을 저변에 깔고 있다. 한반도 문제를 통일정책의 시각에서 바라보는 태도에는 한국의

2) 외무부, 「외교백서」, 1994(서울 : 정문사문화, 1994), pp.120-121.

3) ‘한반도 정책’은 독일정책(Deutschlandpolitik)의 개념을 차용한 것이다. 독일문제의 경우 통일정책이라는 말 대신에 독일정책이라는 용어가 주로 사용되었다. 이는 독일문제가 애초부터 국제정치적 문제였기 때문이다. 즉 독일통일에는 독일민족의 의지보다 주변 강대국들의 이해관계가 더욱 중요한 관건이었다. 따라서 서독은 주변 강대국들의 이해관계를 고려하는 차원에서 독일문제와 관련된 제정책을 독일정책이라고 통칭하였다. 그러나 독일정책이라는 용어를 사용하는 데 있어서 서독과 주변 강대국들이 갖는 개념범주에는 분명한 차이가 있었다. 주변 강대국들의 독일정책은 대개 국제정치적 차원에서 독일분단의 현상유지와 관련된 제정책을 의미했던 반면, 서독의 독일정책은 다의적이었다. 즉 분단관리 및 분단극복과 관련된 국내정치, 내독관계, 그리고 독일을 둘러싼 주변 강대국의 정책에 대한 대응이 복합된 의미를 띠는 가운데 경우에 따라 어느 한 차원에 국한되거나 아니면 모든 차원을 포괄하는 개념으로 사용되었다. 비록 한반도 문제와 독일문제 사이에는 커다란 역사적·상황적 차이가 존재하지만, 한반도 문제가 국제화되고 한반도를 둘러싸고 이해관계의 복잡성이 증대하는 현실을 고려할 때, ‘한반도 정책’이라는 보다 포괄적 개념이 요청되고 있다.

일방적 입장이 부각되는 데 반해, ‘한반도 정책’의 시각에는 한반도 문제에 대해 직접적인 이해관계를 갖는 당사국들의 입장이 모두 고려되고 있다는 점에서 분명한 차이가 있다. 그렇다고 ‘한반도 정책’적 시각이 통일정책적 기조의 포기를 의미하는 것은 결코 아니다. 다만 탈냉전기 동북아 질서에서 통일정책의 실천 가능성은 ‘한반도 정책’의 큰 틀 속에서 제고될 수 있다는 것이며, 여기서 통일외교의 중요성이 두드러진다.

셋째, ‘한반도 정책’의 맥락에서 남북한 관계의 특수성이 고려됨으로써 대북 관계가 통일외교의 대상영역으로 간주되기 시작했다는 것도 특기할만 하다. 이는 단순히 남북한 UN가입과 상호인정에 따라 북한을 외교적 대상 국가로 파악한다는 것을 의미하지는 않는다. 남북한 관계는 「남북한 기본 합의서」에 명시된 바와 같이 국가간의 관계는 아니다. 그럼에도 불구하고 남북한 관계를 통일외교의 대상으로 끌어들인 것은 한반도 문제해결을 위한 총체적 접근의 필요성에 대한 인식이 전제된 것이다. 즉 전술했듯이 다차원적 복합구조를 가진 한반도 문제에 접근하기 위해서는 각 방면에서 통일지향적인 정책들의 유기적 연계가 요구될 뿐만 아니라, 북한의 변화를 유도하는 외교적 노력이 통일이후를 대비하는 형태로 이루어져야 된다는 점이 새로운 통일외교의 개념에서 심각하게 고려되기 시작했다.

한반도 내외의 현 상황을 비추어 볼 때, 새로운 통일외교가 표방하는 방향성과 내포된 의미는 합목적적이며 현실주의적이라고 평가될 수 있다. 문제는 이처럼 현실적 타당성을 가지고 있음에도 불구하고 현실외교정책에서 통일외교의 기조를 제대로 반영하는 구체적인 성과가 나타나지 못하고 있다는 사실이다.

지난 세월동안 한반도에서 축적되어온 상호불신, 북한의 체제유지 노력, 그리고 탈냉전기 주변강대국들의 외교정책 변화를 고려할 때, 새로운 통일외교가 조속한 결실을 맺기를 기대하는 것은 성급한 일일지도 모른다. 그럼에도 불구하고 최근 몇해동안 북한의 핵문제를 비롯하여 통일외교정책에서 보여준 혼선은 단순한 정책 비판의 차원을 넘어서 통일외교의 기조와 관련하여 지적될 필요가 있다. 예컨대 북한의 핵문제, 대북 쌀제공 등과 같은 구체적 상황에서 통일외교의 기조가 제대로 지켜졌는지에 대해 의문

이 제기될 수 있기 때문이다. 혼선과 비일관성이라는 국내외적 비판의 배경에는 여러가지 요인들이 개재되어 있지만, 특히 통일외교의 기조에 걸맞는 목표인식의 부재가 근본적인 문제점으로 작용하고 있다.

## 2. 통일외교의 목표와 한반도 평화정착

정책적 시행착오를 피하고 통일의 실현을 앞당기기 위해서 통일외교의 목표는 명확하게 정립되어야 한다. 통일외교의 목표 규명과 관련하여 우선 고려되어야 할 것은 한국 외교정책 전반에서 차지하는 통일외교의 위상 문제이다. 기본적 국가이익의 측면에서 한국 외교정책이 추구하는 바는 일반적 의미에서 ‘경제적 번영’과 ‘평화 및 안전’, 그리고 분단국의 특징으로서 ‘통일 및 자유’를 손꼽을 수 있다. 이러한 맥락에서 통일외교가 한국 외교 정책의 하위개념인 것은 분명하며, 따라서 그 목표는 한국외교가 추구하는 현실적인 국가이익에 부합해야 함은 당연하다.

통일외교의 궁극적 목표가 통일의 달성을 있음은 두말할 나위가 없다. 문제는 통일의 실현 목표가 ‘경제적 번영’과 ‘평화 및 안전’이라는 국가이익을 저해하지 않음은 물론이고 오히려 이들을 증진시키는 형태로 이루어 질 것이 요청된다는 점이다. 여기서 통일외교는 통일의 달성이라는 최종 목표에 이르는 과정에서 반드시 해결해야만 하는 또다른 목표를 가지고 있음이 밝혀진다. 즉 맹목적인 통일이 아니라 국가이익 전반과 조화를 이루는 통일의 실현을 위하여 통일외교는 ‘통일지향적 여건 조성’이라는 과정 상의 목표를 가진다.

실제로 한반도를 중심으로 안보적 긴장상태가 지속되는 상황에서 통일달성을 목표가 충족되길 매우 어렵다. 안보적 긴장해소가 이루어지지 않은 상태에서 통일이 실현될 수 있을 가능성은 단 한가지 경우, 즉 북한체제의 내적 붕괴 경우에만 국한된다고 보아도 과언이 아니다. 그러나 북한체제의 내적 붕괴만을 무작정 기다릴 수 없는 노릇이고 보면, 한반도에서의 안보적 긴장해소와 평화정착을 이룩하는 방향으로의 정책적 노력이 있어야 할 것이며, 이는 바로 통일외교의 뼈으로 남는다.

탈냉전기 동북아 질서는 새로운 국제환경에 대한 한국의 외교적 대응방식의 변화를 야기시키고 있다. 과거와 달리 한국은 외교대상국의 다변화 뿐만 아니라 경제, 사회, 문화를 비롯하여 제한적이나마 군사 분야에 이르기까지 외교적 다원화를 이룸으로써 국내적 역량을 최대한으로 이용하여 자주적 외교를 펼칠 수 있는 기회를 가지게 되었기 때문이다. 그러나 한국은 중간규모의 국가이며, 예나 지금이나 과도한 안보적 부담을 안고 있다는 점에서 여전히 외교정책적 제약을 받고 있다. 즉 아직 냉전구도가 완전히 극복되지 못한 한반도 상황下에서 한국의 대미 안보의존이 불가피하며, 이러한 현실은 주변강대국들의 상이한 이해관계와 연계되어 보다 자주적 통일외교의 전개에 큰 걸림돌로 작용한다. 그렇기 때문에 무엇보다 동북아 및 한반도에서 안보적 긴장해소와 평화정착의 조속한 실현이 요구된다. 통일을 향한 기본적인 외적 여건으로서의 한반도 평화정착은, 나아가 경제적 번영을 비롯하여 여타 차원에서의 여건조성을 가속화시킬 수 있다는 점에서 더욱 중요한 의미를 갖는다.

한반도 평화정착은 분단현실에 대한 인정과 밀접한 상관관계를 가진다. 상호불신이 지배하는 한반도에서 분단현실을 인정하지 않은 채 평화정착을 기대하기는 어렵기 때문이다. 그렇다면 분단현실의 인정과 통일의 달성이 라는 목표와 어떻게 상응할 수 있을지의 문제가 제기된다. 현실인정과 현실의 변화를 의미하는 통일 사이의 이율배반적인 논리를 극복하기 위해서 통일외교는 ‘개구리의 도약’—더욱 멀리 뛰기 위해 움추리는 것—과 같은 접근태도를 필요로 한다. 다시 말해서 통일외교의 목표를 장기적으로는 통일의 달성, 중·단기적으로는 통일의 외적 여건 조성으로 구분하고, 정책적 중점을 중·단기적 목표에 집중하는 것이다. 현실인정을 통하여 긴장완화를 이루하고 이를 바탕으로 점진적인 분단현상의 변화를 꾀하는 태도는 평화통일의 달성을 위한 가장 합리적 대안이 아닐 수 없다. 여기서 중요한 점은 중·단기적 목표에 대한 강조가 단지 정치적 수사학의 차원에 머물지 말고 실천성을 가져야 한다는 것이다.

통일여건의 조성에 초점이 맞추어진 통일외교가 실천성을 갖게될 경우 예상되는 최대의 기대효과는 한국의 정책적 유연성과 순발력을 향상시킴으

로써 남북한 관계의 협력적 공존, 한국의 외교적 자율성, 그리고 주변국들로부터 통일의 원칙에 대한 지지를 확보할 수 있는 여지가 더욱 증대될 수 있다는 것이다. 통일의 달성이라는 장기적 목표의 실현 가능성은 통일 여건이 하나씩 축적된 결과로서만이 제고될 수 있다는 사실은 독일통일의 경험에서 충분히 확인된다.

이러한 접근태도가 실효를 거두려면 통일방법의 원칙 문제에 있어서도 보다 현실주의적 인식태도가 요청된다. 현재 한국정부는 분단문제를 남북한의 단계적 접근을 통한 당사자 해결 원칙을 고수하고 있다. 그러나 한반도 주변의 역학관계와 또 이러한 역학관계를 최대로 활용하려는 북한의 정책, 그리고 더욱 큰 문제로서 한국정부의 대북 제의에 대한 북한의 거부적 태도를 직시하면, 그러한 원칙적 입장은 현실적 취약성을 가진다. 그러므로 당사자 해결 원칙의 기본틀은 고수하되 한반도内外의 전반적 상황을 고려하는 보다 포괄적 원칙을 마련할 필요가 있다. 예컨대 “한반도에서의 긴장해소와 동북아의 평화구축을 바탕으로 민족자결에 의한 통일의 달성”이라는 원칙의 표명은 현실적 대안으로서 고려될만한 충분한 가치가 있다. 민족자결 원칙이 저항적, 반외세적인 어감을 주기는 하지만, 탈냉전시대에 들어와서 보다 적극적이고 보편적 가치로서 인정받고 있는 국제법적 추세<sup>4)</sup>를 감안한다면, 통일한국의 형성 과정에서 이 원칙을 적용하는 것은 적실성을 가진다. 이러한 원칙표명은 명분의 차원에서 뿐만 아니라 실질적으로도 통일의 외적 여건 조성을 위한 밑거름이 될 수 있다. 무엇보다 북한정권을 움추리게 만드는 한국식 통일의 당위성이 강조되지 않음으로써 북한

4) 민족자결 원칙은 역사상 시대별로 각각 다른 의미맥락에서 이해되어 왔다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 두가지 점은 항상 그 저변에 내재하고 있다. 첫째, 민족자결은 동적 과정(dynamic process)이라는 것과 둘째, 여기에는 내적, 외적 차원이 공존하고 있다는 것이다. 특히 탈냉전기에 접어들면서 민족자결 원칙은 새로운 조망을 받기 시작했다. 이 원칙은 소수민족들의 독립문제와 연결되어 무력분쟁과 안정질서를 저해한다는 점에서 부정적인 시선을 받기도 하지만, 체코와 슬로바키아의 분리에서 보듯이 평화적 해결의 기반이 되기도 한다. 더욱이 독일과 같은 분단국의 경우에는 평화통일을 실현시키는 주요 원칙으로 작용했다. Kamal S. Shehadi, “Ethnic Self-determination and the Break-up of States,” *Adelphi paper*, no. 283(Dec. 1993), pp.4-30.

의 태도변화를 유도할 수 있는 전략으로서의 유용성이 있기 때문이다.

### III. 통일외교의 정책 과제

일반적 의미에서 외교정책이 국내정치와 국제정치의 양면성을 가지고 있음을 주지하는 바이다.<sup>5)</sup> 통일외교의 경우에는 이에 더하여 또다른 차원이 첨가되고 있다. 한반도에는 국가간의 관계가 아닌 특수한 관계를 갖는 상이한 두 체제가 공존하고 있기 때문이다. 따라서 통일외교는 단순한 외교정책의 틀을 넘어 앞에서 언급했듯이 포괄적 의미를 갖는 ‘한반도 정책’의 틀 속에서 파악될 수 밖에 없다. 이러한 복합성과 통일외교 목표의 이중성으로 말미암아 통일외교의 실체를 규명하는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 통일외교정책은 한국의 국내정치, 남북한 관계, 그리고 동북아 국제질서라는 복합구조 속에서 수립·시행된다는 점을 감안하면, 통일외교가 감당해야만 하는 정책적 과제영역은 비교적 명백히 드러난다.

#### 1. 국내적 차원 : 국내정치적 합의 기반 확립

통일외교정책은 상당부분 국내정치의 반영이다. 외적 환경에 대한 인식과 정책적 대응은 전적으로 국내정치의 틀 속에서 이루어지기 때문이다. 다시 말해서 통일여건의 조성에 우선 목표를 두고 분단을 평화적으로 관리하는 통일외교의 노선정립을 비롯하여 이를 토대로 구체적·효율적 정책과

5) 이와 관련하여 외교정책은 국제적 목표를 달성하기 위한 국내적 전략인 동시에 국내적 목표를 달성하기 위한 국제적 전략으로 파악될 수 있다. 따라서 외교정책 연구는 어떻게 국내적 자원을 동원하고 이를 대외적으로 효과있게 이용하는가의 문제와 어떻게 국제적 환경을 효율적으로 활용해서 이를 대내적 정통성 확립에 기여할 수 있게 만드는 가의 문제를 동시에 다룰 수 밖에 없다. Michael Mastanduno, David A. Lake, & G. J. Ikenberry, “Toward a Realist Theory of State Action,” *International Studies Quarterly*, no.33(1989), pp.461-465.

전략의 수립 및 성공적 실행은 국제적 환경 못지 않게 국내적 환경의 문제에 달려있다. 특히 한반도 문제 해결을 저해하는 수많은 외적 제약요인을 극복하기 위해서는 일차적으로 국내적 차원에서 가용한 외교적 자원을 최대로 동원하고 활용할 수 있는 기반의 확립이 필수적이다.

통일외교를 위한 국내적 자원은 크게 두가지 측면으로 구분될 수 있다. 하나는 경제력과 같이 객관적으로 관찰 가능한 국가역량이며, 다른 하나는 이러한 국가역량을 외교역량으로 최대로 활용할 수 있는 국내정치적 기반으로써 여기에는 국민적 합의 도출을 가능케 하는 정치·사회적 문화와 제도가 속한다. 특히 후자의 경우에는 정치·사회적 민주화, 다원화, 제도화의 정착을 바탕으로 정책의 형성 및 수행과정에서 국민들의 지지, 정부 및 정치엘리트들의 정치적 능력, 그리고 정책에 대한 국민과 엘리트들의 건전한 자기신뢰<sup>6)</sup>가 핵심적 부분을 이룬다.

국가역량의 측면에서 한국은 지난 세월동안 경제적 발전, 정치적 민주화, 사회적 다원화의 과정을 통하여 괄목할만한 성과를 거두었다. 비록 한국을 경제대국이라고 평가하기는 아직 이르지만, 성장 가능성과 동아시아에서 차지하는 경제적 비중을 감안할 때, 경제적 차원에서 한국의 잠재적 역량은 결코 과소평가될 수 없다. 이는 한국의 경제역량이 대러시아와 대 중국관계를 개선 및 발전시키는 원동력이 되고 있다는 사실에서 입증된다. 그러나 총체적 국가역량면에서 한국은 주변강대국들과 비교하여 상대적인 열세에 놓여있는 것을 부인할 수는 없다. 특히 군사적 안보 역량과 관련하여 한국은 동북아 지역에서 소국의 지위를 벗어나기란 거의 불가능에 가깝다.

이처럼 국가역량의 측면에서 부여된 기회와 제약을 따져보면, 한국의 통일외교정책이 해결해야 할 당면과제는 우선 가용한 국가역량만이라도 최대로 외교역량화함으로써 취약한 부분을 메꾸어나가는 노력이 필요하다. 이

6) 서독의 경우 브란트(Willy Brandt)에 의한 독일정책적 대전환이 성공적으로 이루어지는 배경에는 전국민적 차원에서 “건전한 자기신뢰”가 중요한 요인으로 작용했다. Peter C. Ludz, *Deutschlands doppelte Zukunft : Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen*(München : Hanser, 1974), p.21 참조.

러한 노력은 국민적 합의 없이 결실을 맺기란 거의 불가능하다.

현재 한국의 국내적 상황은 이러한 당위성을 제대로 충족시켜주지 못하고 있다는 점에서 적지않은 문제가 발생하고 있다. 한국사회가 겪고 있는 정치·사회적 민주화, 다원화, 제도화 과정은 통일문제에 대한 국민의식 변화에도 그 여파를 미침으로써 계층 및 세대간에 異見들이 과거보다 첨예하게 표출되는 경향을 놓고 있다. 정치·사회적 과도기에 처해 있는 현실을 고려하면 그러한 문제는 당연한 귀결이며, 궁극적으로는 절차적 민주주의의 정착과정 속에서 해결될 수 있을 것이다. 그러나 현재 급박하게 전개되고 있는 주변환경의 변화를 적절한 기회로 활용하기 위해서는 국민적 견해의 수렴과 합의 도출은 매우 시급한 일이 아닐 수 없다.

통일문제에 대한 한국민의 의식구조를 분석해보면, 단지 계층 및 세대간의 인식적 차이 이상의 복잡한 통일문제의식을 놓고 있다. 즉 남북한간의 전쟁 경험 및 반공이념교육의 뿌리, 산업화에 따른 정치·사회적 다원화, 그리고 한민족 특유의 동포애를 강조하는 민족주의라는 세가지 요소가 서로 뒤얽혀 혼재하는 가운데 북한에 관한 정보의 부족이 가세된 형태의 의식구조가 형성되어 있다. 이러한 사실은 정부의 구체적인 통일정책을 대하는 국민들의 이중적 심리구조에서 명백히 드러난다. 예컨대 남북한 경협이나 북한 쌀지원 문제에 있어서 극단적인 보수와 진보세력을 제외한 대다수의 국민들은 한편으로는 평화주의, 민족애, 그리고 인도주의적 입장에서 긍정적이며, 다른 한편으로는 반공주의와 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 우려에서 부정적인 생각을 동시에 가지고 있다.

이러한 국민의식의 문제점과 병행하여(간접적이나마 이 문제점의 원인 제공자이기도 한) 한국의 정치구조 문제는 국민적 합의를 토대로 일관성과 효율성을 가져야만 하는 통일정책의 형성과 수행에 큰 장애거리로 작용하고 있다. 특히 아님적 다양성이 반영되지 못하고 있는 한국의 정당정치 구조 하에서 통일정책을 둘러싼 정당간의 갈등은 엄밀하게 따져서 정책갈등이라기보다 정치갈등의 성격을 강하게 띠고 있다. 다시 말해서 각 정치 세력들은 통일정책을 정치적으로 이용하려는 경향을 보인다는 것이다.

대북 정책이나 통일외교는 정부의 대내적 정통성 확보를 위한 전략으로

이용될 소지는 충분하며, 이는 사실상 대외정책의 한 속성이기도 하다.<sup>7)</sup> 문제는 이 전략이 효율적·현실적 정책을 매개로 추구되고 있는지의 여부이다. 정책이 실질적 효과를 거둠으로써 대내적 정통성을 강화할 수 있다면, 더할 나위가 없겠지만, 애초부터 성과에 대한 고려보다 국내정치적 효과에 더욱 치중하는 정책이 남발된다면, 이는 큰 문제가 아닐 수 없다. 후자의 경우라면 한국의 통일정책 전반에 대한 국내외적 불신을 초래할 위험성이 매우 높기 때문에 대내외적 전략으로서의 소기 목적을 달성하기도 어렵다.

설문조사의 결과를 참고하면 국내정치 전반의 문제들 가운데 통일정책에 대한 국민들의 관심도는 생각보다 낮다.<sup>8)</sup> 이러한 결과는 통일정책을 정치적으로 이용할 수 있는 가능성은 크지 않다는 것을 보여준다. 따라서 통일정책은 민족과 국가대계를 염두에 두고 이루어져야만 한다. 만약 그렇지 못할 경우 정부와 정책엘리트들 조차도 정책적 정당성에 대한 확신을 가질 수 없기 때문에 대다수 국민의 이중적 심리구조를 극복할 수도 없고, 보수와 진보세력들의 비판에 대한 민감한 반응이 불가피함으로써 정책적 혼선과 비일관성을 피하기란 매우 힘들다. 결국 정부의 정책 수행능력과 정책적 성과의 증대 여부는 건전한 정책갈등을 통한 국민적 합의의 도출에 달려있다.

건전한 정책갈등을 통한 여론수렴 과정은 보수와 진보를 막론하고 대부분의 국민이 공감하고 있는 바를 찾는 데에서부터 시작되어야 할 것이다.<sup>9)</sup>

7) 각주 (5) 참조.

8) 1993년도 설문 조사의 결과에 따르면 통일문제는 국민들의 일상적 관심사들 중에서 매우 낮은 비중을 차지하고 있다. 국민들이 우선적으로 생각하는 정책분야는 물가안정, 경제성장, 부정부패 및 사회기강 등이며 통일정책의 우선 순위는 10개 항목 중 7위에 머물고 있다. 민족통일연구원, 「1993년도 통일문제 국민여론조사 결과」, 연구보고서 93-01(1993. 7), p.115.

9) 통일문제 관련 여론에서 나타나는 몇 가지 국민들의 공감대를 요약하면 다음과 같다.  
 ① 북한정권은 국내적 경제난과 외교적 고립 상황에서 체제유지를 위해 안간힘을 쏟고 있다. ② 이와 관련하여 북한정권의 태도변화, 특히 개방과 협력이 조만간에 급격히 발생할 것으로 기대하기 힘들다. ③ 북한내부의 급속한 붕괴 가능성이 전혀 없는 것은 아니지만 우리의 입장에서 북한의 붕괴를 유도하는 것은 통일과정이나 통일이후를 위해 바람직하지 못하다. 따라서 ④ 한국정부의 접근적·단계적 통일방안과 자주,

이 과정에서 정부와 정치엘리트들이 반드시 염두에 두어야 할 바가 있다. 무엇보다 국민의 이중적 심리구조를 감안하여 더욱 더 통일의 원칙에 부합 하며, 비전을 분명히 제시하는 정책노선을 부각시키고, 이를 일관되게 추진하는 태도를 견지해야 된다는 것이다. 즉 국민들로 하여금 분단의 평화적 관리에 초점을 두는 통일정책적 기본노선의 정당성을 충분히 인식시키는 것은 두말할 필요도 없고, 통일관련 제정책이 기본노선의 맥락에서 어떠한 의미를 지니고 있는지가 명확히 드러날 수 있는 정책적 수행과정이 요구된다.

요컨대 국내정치적 합의 기반을 확립하기 위해서는 우선 한국의 정치구조가 건전한 정책갈등의場을 정착시켜야 하며, 이러한 과정에서 분단의 평화적 관리 원칙, 정책 의도의 투명성, 그리고 정책적 일관성을 부각시킴으로써 통일문제에 대한 국민의 이중적 심리구조를 극복하는 동시에 국민적 지지를 확보해야만 한다는 것이다. 나아가 설령 원칙에 합당한 통일정책이 단기적 성과를 거두지 못한다고 할지라도, 정부와 정치엘리트들은 자의적 해석에 따라 국민정서를 내세우는 정치공방에 휩쓸려들지 말아야 하며, 정권의 획득 및 유지 차원을 넘어 민족적 과제의 해결을 위한 인내심과 비전을 가질 것이 요구된다. 그러할 때만이 통일외교의 효율성 제고를 위해 필요한 국내적 외교자원의 동원, 즉 국가역량을 최대로 외교역량화할 수 있는 국내적 기반이 조성될 수 있다.

## 2. 남북한 관계 차원 : 한반도 내부의 협력여건 조성

한반도 평화정착과 궁극적으로 통일의 실현을 지향하는 통일외교의 성패 여부는 남북한 관계의 진전과 밀접한 연관성을 갖는다. 설령 효율적인 외교를 통하여 우리의 통일정책에 대한 한반도 주변국가들의 지지를 확보할

---

평화, 민주의 원칙은 타당성을 가진다는 것이다. ⑤ 남북한 관계개선과 북한의 개방을 유도하기 위하여 주변 국가들과의 협조 및 공조가 필요하다. ⑥ 북한의 경제 및 식량난에 대하여 우리의 적·간접적인 원조는 인도주의 차원에서 바람직하나, 한국의 경제적 어려움을 가져다 줄 정도의 원조는 곤란하다.

수 있다고 하더라도 이와 나란히 남북한 관계가 보조를 맞추지 못한다면, 통일외교가 지향하는 소기의 목표는 달성될 수 없다. 따라서 통일외교는 남북한 간의 협력여건 조성에 기여하는 방향으로 추진되어야 한다. 더욱이 북한정권이 동북아의 질서변화에 편승하여 남북한 관계개선을 거부한 채 체제유지를 모색하고 있는 상황에서 북한의 개방 및 개혁유도를 위한 통일 외교의 역할은 중요하다.

사회주의권의 붕괴이후 체제유지문제와 관련하여 북한정권은 進退兩難의 상황에 빠져있다. 식량난, 에너지 수입 및 무역관계의 악화, 생산률 저하 등으로 인한 총체적 경제난과 외교적 고립 상황에서 이전과 같은 폐쇄적 정치는 내부 혼란을 초래할 수 있으며, 이에 반해 내적 문제를 해결하기 위한 대서방 개방정책은 지도부의 부패와 주민들에 대한 외부세계의 정보유입을 가능케 함으로써 북한정권이 누려왔던 기존의 정통성에 결정적 타격이 예상되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 북한은 현실적으로 서방과의 관계개선을 피하기는 힘들 것이다. 이는 핵개발이라는 고도의 계산된 전략을 통하여 진퇴양난의 상황을 타개하고 체제유지와 대외 개방이라는 두마리 토끼를 잡으려 하는 북한의 대외 정책에서 입증된다. 비록 김일성 사후 권력승계 문제가 마무리되지 못하고 있는 현실을 두고 정책결정과정에서 북한 지도부내의 갈등 가능성성이 일각에서 제기되기도 하지만, 아직까지 북한의 대외 정책상에 근본적 변화가 나타나지는 않고 있다.

「북·미 기본합의문」의 채택을 전후한 북한의 핵외교에서 드러났듯이 북한은 체제유지를 위하여 핵개발을 담보로 안보, 정치, 경제의 차원에서 대미 관계개선을, 또한 동시에 정치 및 경제 차원에서 대일 관계개선을 일괄적으로 이끌어내고자 한다. 이 과정에서 북한은 한국의 영향력을 철저히 배제하고 있다. 북한의 입장에서 보면 남한의 존재는 기본적으로 체제유지의 측면에서 뿐만 아니라, 대서방 접촉에서 커다란 장애물임은 분명하다. 그러나 동북아 국제질서상의 급격한 변화가 발생하지 않는 한, 북한의 핵 카드를 비롯하여 대서방 외교공세만으로 한·미·일의 기본적 공조체제가 중·단기적으로 쉽게 와해되기는 힘들 것이고 보면, 북한은 남한의 존재를 배제하는 대외 정책의 한계를 인정하지 않을 수 없을 것이다. 더구나 쌀지

원 요청에서 보듯이 남한의 경제력과 대북 경제교류 제의는 급박한 식량 및 경제난국에 처해 있는 북한에게 현실적 유혹이 되기에 충분하다. 이러한 현실에 직면하여 북한정권은 정치 및 안보 차원과 경제적 차원을 철저히 분리하는 이중적인 대남 정책을 구사하고 있다. 즉 북한은 정치 및 안보 차원에서 한국정부와의 대화를 거부하고 오로지 미국과의 대화만을 고수하는 한편, 남한과는 비정부차원의 경제교류만을 고집함으로써 경제와 정치의 연계 가능성을 철저히 차단하려 한다.

이러한 북한의 대외 및 대남 정책적 현주소를 감안할 때, 「남북한 기본 합의서」의 내용이 조만간에 일괄적으로 실천될 수 있는 가능성은 거의 없다고 보아도 과언이 아니며,<sup>10)</sup> 또한 당분간 남북한 당국간 접촉의 범위는 제한적일 수밖에 없다. 이러한 상황에서 북한의 변화를 유도하고 남북한 관계개선을 촉진할 수 있는 전략적 대안은 크게 두가지 측면에서 찾을 수 있다.

첫째, 대북 정책에서 경제문제와 정치 및 안보 문제의 분리를 토대로 철저히 실질적 차원에 초점을 맞춘 남북한 교류의 확대를 추구하는 것이다. 이는 현실적으로 북한정권의 호응을 얻어낼 수 있기 때문만이 아니다.<sup>11)</sup> 많은 시간이 필요하겠지만, 경제교류와 같이 상호 이익을 추구하는 분야에서의 상호접촉 및 협상기회가 증대될 때 비로소 질적 차원에서 남북한 관계의 진정한 개선이 가능하기 때문이다. 비록 북한정권이 정부간 대화를 거부하고 있기는 하지만, 남북한의 정치구조상 비정부간 접촉의 경우에도 정부차원이 결코 배제될 수는 없다.<sup>12)</sup> 이러한 점에서 표면상 비정부간 접

10) 현재 한국정부의 대북 정책기조를 단적으로 보여주는 ‘접촉을 통한 변화’라는 표현에서도 그러한 현실이 반영되고 있다. 접진적·단계적 통일달성을 지향하는 분단의 평화적 관리에 목표를 두는 것으로 이해될 수 있는 ‘접촉을 통한 변화’ 정책은 그 의미 맥락상 남북한의 현상황에 대한 충분한 고려를 전제로 하고 있기 때문이다.

11) 실제로 1994년 남북한 간 총교역액은 1억9천만 달러에 이르렀으며, 금년 상반기에는 1억6천5백만 달러를 기록했다. 이러한 추세가 지속될 경우 1995년도의 총교역액은 3억 달러에 달할 것으로 예상된다. 그 결과 한국은 북한의 3대 교역국으로 등장했다. 통일원, 「월간 남북교류협력 동향」, 제49호(1995. 7).

12) 북한의 경우 모든 대남관련 사회단체는 실질적으로 노동당과 정부의 하위조직이며, 남한의 경우에도 대북 교류를 원하는 모든 사회·경제단체들은 정부의 통제를 받고 있

족이지만 내용상 당국간의 대화 형식을 띠는 남북한 접촉은 관계개선의 초석임에 분명하다.

한국의 대북 경제협력과 지원은 이를 당장의 정치적 카드로 활용하기보다 장기적 안목에서 신뢰조성의 기반을 다지는 계기로 만들어야 한다. 만약 한국정부가 경제적 협력 내지 지원을 대가로 당장 정치적·안보적 문제의 해결을 요구하는 조급한 태도를 보인다면, 북한정권에게 이용만 당할 가능성이 다분히 있다. 실제로 쌀지원협상에서도 증명된 바와 같이 우리의 대북 경제협력이나 지원이 아직은 북한의 즉각적 변화를 유도할 수 있는 지렛대로 활용될 정도는 아니다. 따라서 정부는 즉각적으로 정치적 대가를 노리는 대신 북한주민의 삶을 향상시키려는 의도, 즉 인도주의 원칙이 강조되는 대북지원을 통하여 중·장기적으로 북한정권의 대남 인식에 변화와 남북한의 신뢰조성을 유도하는 동시에 남북한 간의 경제적 상호의존성을 높임으로써 북한의 실질적 변화를 촉진할 수 있는 지렛대를 확보하는 데 주력해야 한다.

둘째, 남북한 대화의 교착상태를 감안하여 주변 4강과의 협조를 속에서 남북한간의 현안문제들을 풀어나가는 것이 필요하다. 앞에서 제시된 중·장기적 효과를 노리는 전략도 남북한 관계의 차원에만 국한되는 것은 아니다. 경우에 따라 대북접촉과 지원이 국제적 차원에서 이루어질 수 밖에 없거나, 또는 국제적 차원을 통하여 더욱 효율적인 결과를 낼 수도 있다. KEDO를 통한 대북지원과 교류확대 가능성의 모색은 단적인 예가 될 수 있다. 나아가 주변 4강과의 협조전략은 중·장기적 전략이 효력을 나타내기까지 현재 교착 상태에 빠져있는 한반도내의 정치 및 안보적 현안을 관리하기 위해서도 필수불가결하다. 한반도 평화체제구축문제와 같은 당면 현안은 두말할 것도 없고 북한정권의 과거 행태를 미루어볼 때, 앞으로도 남북한간의 실질적 교류를 저해할 수 있는 정치 및 안보적 차원의 돌발적 사건들이 발생할 여지가 매우 많기 때문이다.

---

다. 또한 쌀지원 협상의 사례에서도 보듯이 북한은 형식상 비정부 기구를 대표로 내세웠지만, 남한은 정부대표를 파견하고 있다.

그러나 주변 4강과의 공조 및 협조를 통한 대북 압력 정책은 매우 신중하게 이루어져야만 한다. 자칫하면 實益은 없이 북한정권을 자극함으로써 역효과를 초래할 수 있으며, 나아가 한반도문제에 대한 주변강대국의 영향력 증대만을 야기시킬 가능성이 있기 때문이다. 다시 말해서 주변 4강에 의존적인 대북 정책은 남북한간의 교류확대를 통한 한반도내의 통일여건이 조성될 때 결국 민족자결원칙을 관철시킬 수 있는 명분을 약화시킬 수 있다. 이러한 점을 감안하면, 주변 4강과의 협조전략은 일차적으로 북한의 개방 및 개혁과 남북한 대화의 재개 유도, 그리고 한반도 평화보장 차원에 초점을 맞춤으로써 중·장기적으로 자연스럽게 남북한 당사자 해결원칙이 관철될 수 있는 방향으로 활용되어야 한다. 즉 통일외교가 성공적인 결과를 얻기 위해서는 한반도 내부의 협력 여건 조성이라는 중·장기적인 기본축 위에서 대북정책과 대주변 4강외교의 조화로운 균형이 모색되어야만 할 것이다.

### 3. 국제적 차원 : 국제환경변화에 대한 효율적 대응

역사적 경험에서 증명되듯이 한반도의 지정학적 위치로 말미암아 한반도 문제의 해결은 동북아 안보질서의 향후 구도와 밀접한 연관을 가질 수밖에 없다. 현재 한국이 과도기적 변화를 겪는 동북아 정세를 주도함으로써 분단상황을 변화시키기에는 역부족임에 분명하다. 그럼에도 불구하고 한국은 환경변화에 효율적으로 대응함으로써 분단현실의 변화를 유도하려는 외교적 노력 마저 포기할 수는 없다.

이러한 맥락에서 통일외교는 중·단기적으로 남북한 간의 민족적 합의를 촉진할 수 있는 동북아 지역여건의 조성, 즉 한반도 평화정착이라는 당면과제의 성취와 나아가 장기적으로는 그 바탕위에 남북한 간의 합의점을 찾는 가운데 통일에 대한 주변강대국들의 동의를 얻어낼 수 있는 배경의 창출이라는 이중적 과제를 갖는다. 보다 구체적으로 말해서 통일외교는 중·단기적으로는 한반도에서 평화적이고 안정된 분단질서의 확립과 장기적으로는 통일지향적 분단질서의 관리라는 이중의 과제를 안고 있다. 물론 두

과제는 현실적으로 완전히 구분될 수 있는 것은 아니며, 병행해서 추구되어야 할 것임에는 분명하다. 그러나 한반도 평화정착을 전제로 하는 분단질서가 확립되지 못한 상황에서 통일을 향한 효율적 분단관리가 어렵다는 점을 염두에 두면, 논리상의 구분은 가능하다.

#### 가. 평화적·안정적 분단질서의 확립

한반도 문제가 동북아 안보질서의 재확립 과정에서 주요 軸으로 작용하고 있는 가운데 당사자인 남북한은 물론이고 주변 강대국들 사이에 한반도 평화정착의 조속한 실현에 대한 공감대가 형성되고 있다. 문제는 평화정착의 방법을 두고 이견들이 존재한다는 것이다. 우리의 입장에서는 남북한 당사자 간의 합의를 바탕으로 주변 강대국이 보장하는 평화체제의 형성을 바람직한 것으로 간주하고 있다. 이러한 맥락에서 ‘2+1’, ‘2+2’, ‘2+4’ 등과 같은 방식이 대안<sup>13)</sup>으로 제기된다. 남북한 당국은 「남북한 기본합의서」에서 이미 평화정착을 위한 기본적 합의를 도출했다. 그러나 북한의 핵 개발노력과 남북공동위원회의 개최 거부로 말미암아 평화정착을 위한 구체적 실천은 전혀 이루어지지 못하고 있다. 그 대신 북한은 전략적 일환으로 써 기본합의서의 내용을 깨고 군사정전협정의 무효화와 북·미 평화보장협정 체결을 요구하고 있다.<sup>14)</sup>

북한의 전략에 대하여 한국정부는 정전체제의 유효성을 강조하는 동시에 남북한 당사자 해결과 기본합의서의 충실한 이행이라는 원칙으로 대응하고 있다. 그럼에도 불구하고 한반도 문제 해결을 위한 한반도 평화정착의 중요성을 인정한다면, 원칙을 강조하는 단순한 대응 차원을 넘어서 실질적인 평화체제를 정착시키기 위한 보다 적극적 전략이 요구되고 있음은 두말할 필요가 없다. 이와 관련하여 통일외교의 일차적 과제는 결국 북한의 대외

13) 강원석 외 「한반도 평화체제 구축방안」(서울 : 민족통일연구원, 1995), pp.148-187 참조.

14) 북한의 목표 및 의도는 체제유지전략, 대남전략, 대미협상전략의 세차원에서 찾아진다. 강원석 외, 「한반도 평화체제 구축방안」, pp.16-21 참조.

정책과 주변 강대국의 복잡한 대한반도 정책적 이해관계를 활용함으로써 북한정권으로 하여금 진정한 평화정착을 위한 협상테이블로 나오게 만드는 전략을 강구하는 것으로 귀착된다.

주어진 동북아 국제환경과 주변강대국들의 대한반도 정책 추이<sup>15)</sup>를 감안할 때, 한국의 전략적 선택폭은 매우 제한되어 있다. 다시 말해서 주변 강대국의 대한반도 정책이 교차승인을 통한 한반도의 평화적 현상유지를 지향하고 있는 상황에서 한국이 이러한 추세를 피하기는 사실상 힘들다. 문제는 미국과 일본의 대북 접근은 북한이 남북한 대화를 기피하는 가운데 이루어지고 있다는 점과, 비록 미국과 일본이 한국의 입장을 완전히 무시 할 수는 없겠지만, 자국이익중심적 외교정책이 두드러지는 탈냉전적 상황 하에서 이들 국가의 대북 접근은 결국 한반도 문제에서 강대국의 이익보장을 강화하는 방향으로 발전될 가능성을 배제할 수 없다는 점이다.

이러한 상황에서 한국은 주어진 국제환경을 최대로 이용할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 즉 우리의 전략이 비록 주변 강대국들의 이해관계를 고려할 수 밖에 없다고 하더라도, 단순히 이들 국가들의 이익에만 부합하는 것이 아니라, 한국의 외교적 자율권을 신장시키는 방향으로 이루어질 수 있도록 노력해야 한다. 이 맥락에서 우리는 미국과 일본의 대북관계 개선

15) 한반도 문제와 관련하여 주변 4강은 상호 이해관계의 긴장 속에서도 한반도의 안정 및 현상유지에 대한 공감대를 형성하고 있다. 이들의 대한반도 정책 기조를 요약해보면, 미국은 한국에 대한 기존의 영향력을 유지하는 동시에 북한과의 관계개선을 통하여 대북 영향력을 확보함으로써 동북아에서 안보적 불안요인을 제거하고, 나아가 이를 바탕으로 중국의 팽창을 저지하려 한다. 중국은 한반도에서 ‘不統不亂’을 표방하며 명백한 ‘두개의 한국정책(two-Koreas-policy)’을 수행하는 가운데 미국과 일본의 대한반도 영향력 확대를 견제하고자 한다. 일본은 중·단기적으로 대중국경제와, 장기적으로 동북아 패권의 확보를 염두에 둔 대한반도 정책을 추진하고 있기 때문에 자국의 영향력 확보가 조만간에 보장되기 힘든 현 상황하에서 한반도 통일보다 현상유지를 선호하고 있다. 이러한 맥락에서 일본은 북·일수교협상을 진행하고 있다. 그러나 일본의 대북접근은 미국의 대한반도 정책을 의식하며 이루어지고 있기 때문에 북·미관계의 진전에 따라 속도의 차이를 보일 것이다. 러시아는 자국내의 정치·경제적 불안으로 말미암아 적극적인 대한반도 정책을 추진할 수 있는 여력을 갖지 못하고 있지만, 한반도 현상유지를 통해서 한반도 문제에 대한 최소한의 발언권을 유지하는 동시에 자국의 경제적 이익을 확보하려 한다.

의 실현여부에 매달리기보다 그 과정에서 한국의 입장이 존중되고, 또 이들의 대북관계 개선이 한반도 문제해결에 도움을 줄 수 있는 방향으로 나아가도록 만드는 데에 중점을 두는 것이 바람직하다. 따라서 한국정부는 미국 및 일본과의 굳건한 공조체제를 바탕으로 북한의 대서방 관계 개선과 남북한 대화 재개의 연계전략을 보다 유연하고 신축적으로 운용할 필요가 있다. 이와 관련하여 최근 한·미·일 외무차관보로 구성되는 다단계 전략 회의의 개최 결정<sup>16)</sup>은 지난 2년간 북한 핵문제와 쌀원조를 둘러싼 한·미, 한·일간의 외교적 불협화음을 재조율하고 대북 공조체제의 강화를 위한 주요 발판을 마련하는 것으로써 그 의미와 기대되는 바가 매우 크다.

한·미·일 공조체제와 현재 원만한 발전을 보이는 한국의 중국 및 러시아와의 관계를 배경으로 한반도 교차승인이 이루어진다면, 한반도 평화체제 형성문제는 순조롭게 해결될 수 있을 것이다. 특히 정전협정의 참여국이며 안보적 차원에서 한반도에 대한 영향력을 상대적으로 많이 가진 미국과 중국이 한반도 안보에 대한 이해관계의 균형점을 찾게 될 때, 그 가능성은 더욱 커진다. 북·미 관계 개선은 분단현상의 안정을 의미한다는 점에서 중국의 대북한 지원 부담을 경감시킬 수 있을 것이며, 따라서 한·중 관계는 현재의 경제적·정치적 협력을 넘어 안보적 차원의 협력으로까지 발전할 가능성이 있다. 이러한 경우 한국은 중국과 미국이 남북한과 각각 불가침협정을 동시에 체결함으로써 사실상 한반도에서 평화정착의 기틀을 마련하는 방안을 모색해야만 할 것이다. 이를 위하여 한국은 대미협력과 대중국 설득에 외교력을 총동원할 필요가 있다.

미국과 중국의 한반도에 대한 교차 불가침협정이 체결된다면, 그 자체로써 이미 한반도 평화체제를 보장하는 의미가 있다. 물론 교차 불가침협정의 실현 여부를 떠나서 한반도 상황과 주변 강대국의 이해관계에 따라 ‘2+4’ 혹은 ‘2+2+2’ 형태의 한반도 평화협정이 요구되는 상황이 발생할 가능성은 항상 존재한다. 그러나 우리의 입장에서는 ‘2+α’ 방식의 한반도 평화협정이 반드시 필요한 것은 아니다. 정치·안보 차원에서 남북한간의

---

16) 「한국일보」(1995.11.24) 참조.

신뢰가 순조롭게 조성될 수 있다면, 구태여 ‘ $2+\alpha$ ’ 방식을 채택함으로써 주변강대국에게 장차 통일과정에 대한 영향력을 더욱 증대할 수 있는 여건을 제도적으로 보장해줄 필요는 없기 때문이다. 그러므로 ‘ $2+\alpha$ ’ 방식이나 ‘ $\alpha$ ’가 어떻게 구성될지에 대해서 미리 정해놓고 이를 관철시키려 하기보다 상황논리에 유연하게 맡겨두는 것이 전략적으로 더욱 유용하다. 실제로 평화체제 구축을 위하여 모든 주변 강대국들의 협력이 필요한 협편에서 구체적 방식을 정함으로써 한국의 전략적 입지를 축소시키는 것은 결코 현명한 일이 못된다.

사실 동아시아에서 미국과 중국의 갈등이 부각되고 있는 상황에서 미국과 중국의 한반도에 대한 교차 불가침협정 체결을 유도하기가 쉬운 일은 아니다. 그러나 미국과 중국은 완전히 해결되지 않은 북한의 핵문제 및 군사적 모험에 대한 우려와 나아가 한반도의 평화적 안정을 원하고 있다는 점에서 공감대가 형성되고 있다. 또한 한·중관계의 발전에 반비례하여 북·중관계가 소원해지고 있으며, 북한은 한·중관계에 대응하여 대만 카드를 사용하려는 가능성이 엿보이고 있는 가운데 한국의 대중국 설득 전략의 성공 가능성은 그만큼 높아질 수 있다.

기본적으로 미국과 중국의 관계에 달려있는 교차 불가침협정 체결의 성공 가능성을 높이기 위해서 한국은 제한적이나마 양국관계의 개선을 촉진 할 수 있는 방향으로 외교적 노력을 기울일 필요가 있다. 이 노력이 성과를 얻을 수 있다면 더할 나위가 없을 것이다. 그렇지 못할 경우라도 적어도 우리의 통일외교전략이 양국관계의 악화로 인하여 큰 타격을 받지 않도록 만드는 외교전략은 필수적이다. 이러한 의미에서 한국은 미국과 중국의 관계를 최대로 이용하여 외교적 자율공간을 확대하는 정책을 추구하는 것이 바람직하다. 외교적 자율공간의 확대는 장기적 안목에서 통일외교의 효율성 증대를 위해 매우 중요하다. 그러나 한국의 안보가 한·미 동맹관계에 의존하고 있는 현실을 감안할 때, 대중관계의 심화를 통한 외교적 자율공간의 확대 노력이 한·미관계를 훼손할 정도로 치닫는 것은 경계되어야 한다.

한·미관계는 한반도 평화정착을 위해서 뿐만 아니라 통일외교 전반에

걸쳐 중요성을 가진다. 미국의 대북 정책은 북한의 군사적 모험을 억제하려는 당면과제를 갖고 있지만, 궁극적으로는 북한체제의 변화를 유도하기를 원한다는 점에서 남한의 통일외교와 상응한다. 또한 한반도에 대한 영향력 확보를 둘러싸고 서로를 견제하는 가운데 한반도의 평화적 안정에서 타협점을 찾는 일본, 중국, 러시아와 달리 미국은 남한에서 이미 확보한 영향력의 상실에 대한 우려에서 현상유지를 선호하고 있다. 이러한 점에서 시장경제와 자유민주주의체제를 토대로 하고, 미국의 기득권이 손상되지 않는 형태로 한반도 평화통일이 실현될 수 있다면, 이에 대해 미국은 반대할 명분을 갖지 못할 것이라는 결론이 유추될 수 있다. 따라서 한국정부는 합리적인 원칙과 정책적 일관성을 유지함으로써 한반도 문제에 대한 미국의 지지를 확보하는 것이 절대적으로 필요하다. 요컨대 미국과의 안보적 협조 기반위에서 주변강대국의 이해관계를 이용하는 현실주의적 외교를 추진할 때, 한국외교의 자율성 확대는 물론이고 한반도에서 평화적 분단질서 확립이라는 통일외교의 일차적 목표가 달성될 수 있는 가능성은 더욱 높아진다.

#### 나. 다자간 협력을 속에서 통일지향적 분단관리

한·미 협조 및 주변 강대국과의 선린·우호 관계 발전을 기반으로 한반도 평화체제가 확립된다면, 통일외교는 통일지향적 분단질서의 효율적 관리라는 과제를 충족시키는데 중점을 두어야 한다. 소위 평화체제라고 불리는 평화적 분단질서는 분단의 영구 고착화가 아니라 중·장기적으로 분단 현상의 질적 변화를 목표로 하고 있기 때문이다. 따라서 분단관리는 북한의 변화, 남북한간의 교류·협력 증대, 그리고 궁극적으로 한민족의 자결권에 대한 주변국가들의 실질적 인정 등과 같은 통일기반 확립에 기여하는 방향으로 전개되어야 한다.

이를 위하여 통일외교는 보다 중·장기적 전략을 요청받는다. 현재 안보적·경제적 갈등이 노정되는 동북아 질서의 재편과정에서 그 필요성이 부각되고 있는 다자간 협조체제에 대한 논의는 통일외교의 중·장기적 전략

을 위해서 좋은 기회를 제공한다. 다자간 협조체제에 대한 논의는 특히 경제적 차원에서 이미 동북아의 차원을 넘어 아·태지역에 이르기까지 공감대를 형성하고 있으며, 실제로도 가시적 성과를 보이고 있다. 현재 정부간 기구로서 APEC이나 ASEAN 확대외무장관회의(PMC)는 활발한 활동을 보이고 있으며, 이외에도 EU나 NAFTA를 의식하여 동아시아 경제권, 환 일본경제권, 동북아 경제권 등과 같은 역내 경제질서 형성에 대한 구상이나 계획이 정부 및 비정부 차원에서 추진되고 있다.<sup>17)</sup>

경제적 차원에 비해 안보적 차원에서 다자간 협력의 현황은 아직 괄목할 만한 성과를 보이지 못하고 있으며, 조만간에 효율적인 다자간 안보협력 기구가 형성될 가능성도 상대적으로 낮다. 한국을 비롯하여 일본과 러시아는 이미 1980년대 후반부터 다자간 안보협력기구의 필요성을 강조해온 데 반해 미국과 중국은 다자간 체제에 대해 소극적이다. 미국은 아시아지역 방위를 위한 전통적인 쌍무간 동맹체제의 효과에 대해 긍정적인 평가를 하고 있으며, 중국은 다자간 안보협력기구가 미국과 일본의 주도하에 중국을 견제하는 목적으로 이용될 가능성을 우려함으로써 안보적 갈등의 쌍무간 해결을 선호하고 있기 때문이다. 그러나 1993년 5월 싱가포르에서 개최된 ASEAN PMC 이후 미국과 중국도, 비록 지역적으로 동북아에 국한되지는 않지만, APEC과 같은 아·태지역을 포괄하는 다자간 안보체제의 형성을 심각하게 고려하고 있다.<sup>18)</sup>

이러한 현실하에서 한국은 다자간 협력기구의 활성화를 촉진하는 외교적 노력을 기울일 필요가 있다. 만약 안보적 차원에서 다자간 협력기구가 효율적으로 운용된다면, 무엇보다 통일외교의 효율적 추진을 구조적으로 가로막는 안보문제가 해결될 수 있기 때문에 한국의 외교적 자율성이 크게 신장될 것이다. 또한 여기에 북한의 참여를 유도함으로써 군비통제를 통한

17) 동북아 및 아·태지역에서의 다자간 경제 및 안보협력 기구 현황에 대해서는 다음을 참조. Seizaburo Sato & Jerome Kahan, eds. *The Japan-U.S. Alliance and Security Regimes in East Asia : A Workshop Report*(Tokyo : The Institute for International Policy Studies, 1995), Appendix C.

18) 길정우 외, 「미국 클린턴 행정부의 동북아정책과 동북아질서 변화」, p.167과 p.228.

북한의 군사적 위협을 해소할 수 있는 가능성도 높아진다. 그러므로 한국은 다자간 안보협력에 대한 기준의 구상을 바탕으로 지역국가들이 수용할 수 있는 방안을 모색하며, 이것의 필요성을 기회 있을 때마다 강조할 필요가 있다. 비록 한국은 동북아에서 군사적으로 가장 취약한 국가이지만, 언제든지 핵무장이 가능한 일본이나 핵개발 의혹을 가진 북한과 달리 비핵화 선언을 천명하고 이를 준수하는 동북아 유일의 국가로서 다자간 안보협력을 주창할 명분을 충분히 가지고 있다. 다자간 안보협력에 대한 강조는 나아가 통일한국의 안보적 위상에 대한 주변국들의 우려를 불식시킬 수 있다는 점에서 통일여건의 조성에도 기여할 수 있다.

물론 다자간 안보협력기구를 통한 통일여건의 조성은 현실적인 어려움을 가지고 있다. 이는 무엇보다 동북아 국가들의 복잡한 안보적 이해관계와 한국 안보의 대미 의존성에 기인한다. 미국의 다자간 안보협력체제에 대한 긍정적 고려는 쌍무간 동맹체제를 보완하는 차원에 머물고 있으며, 조만간에 이러한 태도의 변화가 기대되기는 어려운 실정이다. 따라서 장기간에 걸쳐 동북아의 세력변화에 맞춰 진행될 수 밖에 없는 다자간 안보협력체제의 형성 과정에서 한국은 미국과의 동맹관계를 훼손하는 외교적 모험보다 협상을 통하여 북한의 변화 유도, 한반도 문제에 대한 주변 강대국들의 군사적 영향력의 점진적 축소, 그리고 한국의 외교적 위상 제고를 꾀하는 계기로 활용하는 것이 바람직하다.

한국은 주변 강대국들과 비교하여 매우 취약한 군사적 안보능력을 가지고 있기 때문에 안보문제에만 연연하는 통일외교는 분단관리에 필요한 외교역량을 소진시키는 결과를 초래할 수도 있다. 실제로 통일외교의 장기적 목표 달성을 위한 다자간 협력체제의 유용성은 군사적 안보 차원보다 오히려 비군사적 안보 차원에서 더욱 크게 부각될 여지가 많다. 이와 관련하여 안보 및 분단문제를 외교정책적 최우선과제로 삼기보다 여러 차원의 주요 과제들 중의 하나로 취급하고, 다른 과제-예컨대 경제적 번영과 안보 정착-들을 해결하는 과정 속에서 분단문제의 해결책을 모색했던 서독의 접근태도는 매우 시사적이다.<sup>19)</sup>

이처럼 안보적 긴장해소와 나아가 통일의 실현을 여러 차원의 제조건들

이 충족된 결과의 산물로써 인식하는 현실주의적 태도를 인정한다면, 안보적 차원에만 집중하기 보다는 동북아 국가들이 공통의 이익을 발견할 수 있는 분야에서 다자간 협력 가능성을 적극적으로 모색하는 것이 절대적으로 필요하다. 따라서 중·장기적 안목에서 통일외교의 기본방향은 주변강대국들과 그동안 쌓아온 각 분야에서의 관계-즉 정치, 군사, 경제, 문화 등 여러 분야에서의 관계-를 유지 및 발전시키는 데에서 찾아야 할 것이다. 특히 탈냉전적 국제환경하에서 경제, 환경, 문화 등 다차원에서의 다자간 협력 정책은 어떠한 국가를 막론하고 적극적으로 요청되는 바이다. 한국의 역량이 영향력으로 구체화될 수 있는 분야에서 다자간 협력이 심화된다면, 이는 한국의 외교적 자율성 확보에 긍정적으로 기여할 수 있으며, 이에 상응하여 한국의 통일지향적 분단관리능력도 자연스럽게 극대화될 수 있다. 또한 그러한 다자간 협력기구에는 북한도 최소한의 부담을 가지고 참여할 수 있을 것이고 보면, 직접적인 분단관리 효과도 결코 무시될 수 없다.

이러한 기능주의적 접근태도는 동북아국가들의 상호의존과 상호신뢰를 증진시킴으로써 궁극적으로 한반도 문제해결에 대한 주변 강대국의 동의를 이끌어내는 기반이 될 수 있다. 즉 이는 비록 장기적이며 인내를 요구하는 것이지만, 현재의 한반도内外적 상황을 고려할 때 통일지향적 분단질서의 관리를 위한 가장 현실적인 대안이며, 나아가 한반도에서 통일의 분위기가 무르익게 될 경우 외적 제약을 가장 원활하게 극복할 수 있는 방법이 아닐 수 없다.

---

19) 이에 대해서는 김학성, 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구」(서울: 민족통일연구원, 1995), pp.13-18 참조.