

북한 변화 유도를 위한 주변국 대화 전략

전 봉 근 / 외교안보연구원 교수

연평도 포격 도발의 충격

2010년 북한의 연평도 포격도발(11.23)은 정전협정 체결 이후 최초의 남한 영토에 대한 ‘직접 공격’으로서 우리 국민과 정부가 북한의 실체를 재인식하고 새로운 대북접근을 모색하는 계기가 된다.

이명박 대통령은 연평도 사태에 대한 ‘대국민 특별담화(2010.11.29)’에서도 기존 대북 화해협력정책의 문제점을 적시하였다. 북한의 반복되는 도발에도 불구하고 지난 20년간 대화와 협력, 인도적 지원을 아끼지 않은 것은 “북한도 변할 것이라는 일말의 기대 때문”이었으나 “우리에게 돌아온 것은 핵개발, 천안함 폭침, 연평도 포격”이었다. “북한 스스로 군사적 모험주의와 핵을 포기하는 것을 기대하기 힘들고, 더 이상의 인내와 관용은 더 큰 도발만을 키운다는 것”을 알게 되는 등 ‘북한의 진면모’를 깨닫게 되었다. 이명박 대통령은 2011년 1월 3일 ‘신년 특별연설’에서도 “(대북정책이) 연평도 도발 이전과 이후가 똑같을 수는 없다”고 천명하고, “튼튼한 안보에 토대를 둔 평화정책과 통일정책”을 추진할 것을 제시하였다.

탈냉전기 들어 지난 20년간 우리 정부는 ‘민족공동체통일방안’의 1단계에 해당하는 ‘화해협력정책’을 지속적으로 추진하였다. 화해협력정책의 핵심은 교류협력을 통해 민족동질성 회복, 체제와 경제력 수렴, 군사적 긴장완화와 평화공존 등을 달성하는 것이다. 그 결과, 두 차례 남북정상회담과 각종 남북대화 개최, 인도적 지원과 이산가족 상봉, 경제협력사업 등 성과도 있었다.

그러나 북한은 핵무장과 빈번한 군사적 도발로 한반도 평화를 위협하고 군사적 긴장을 고조시켰고, 유일지배·공산체제를 고수함으로써 남북 간 체제적 이질감과 경제적 격차는 더욱 확대되었다. 2011년에도 북한은 2012년 ‘강성대국’ 건설과 3대 권력세습을 위해 핵무장과 구체제를 고수할 전망이다. 다만 북한이 국제제재와 식량부족을 타개하기 위해 6자회담과 남북대화 카드를 활용할 것으로 전망되나, 실질적인 비핵화와 남북관계 개선의 가능성은 낮다.

이명박 정부의 새로운 대북접근 방향

평화와 안보 우선의 정치군사적 대북정책

이명박 정부는 종래 포용적 화해협력정책에 따른 사회경제적 접근, 선이후난(先易後難)과 선공후득(先貢後得) 접근법이 북한 변화를 유도하거나 한반도 평화와 안정을 보장하는 데 실패하였다고 판단하고, 안보와 평화를 우선시하는 대북정책으로 전환을 모색한다. 이명박 대통령은 2011년 ‘신년 특별연설’에서 “튼튼한 안보에 토대를 둔 평화정책과 통일정책”을 수립하고 실천할 것을 천명함에 따라 향후 대북정책에서 안보를 중시하는 정치군사적 접근이 강화될 것으로 전망된다.

이에 따라 우리 정부는 2011년 외교안보분야의 핵심과제로 ‘국민을 편안하게 하는 안보외교’를 선정하고, 21세기 한·미 전략동맹 심화, 주요국과 전략적 협력관계 강화, 북한 비핵화 실질적 진전, 평화통일에 대한 국제적 공감대 형성 등을 추진할 것이다. 또한 북한의 도발 억제를 위해 한·미 동맹의 협력체제를 강화하고, 평화통일에 대한 국제적 공감대 형성을 위해 미·일·중·러 등 주변 4국과

전략대화를 강화한다는 구상이다.

현재 천안함과 연평도 사태의 여파로 6자회담과 남북대화가 열리지 못하고 있다. 그러나 북한의 새로운 핵농축 프로그램 문제 해결, 한반도의 군사적 긴장완화, 주변국의 남북대화 종용, 북한의 경제지원과 식량도입 필요성 등으로 인해 2011년 하반기 들어 6자회담과 남북대화가 본격적으로 추진될 가능성이 높다. 연초에 북한의 연이은 남북대화 제안에 따라 남북대화가 일시 개최될 가능성도 있으나 북한의 비협조적인 태도로 인해 의미 있는 대화와 긴장완화를 기대하기 어려운 실정이다.

이명박 정부 임기 4년차인 2011년에는 남북 정상회담이 개최되어야 한다는 요구가 국내 일부에서 제기될 것이다. 하반기 들어 남북 간 비핵화, 군사적 긴장완화, 경협과 인도적 문제 등에 대한 ‘빅딜’을 위한 정상회담 가능성을 배제할 수 없으나, 그 가능성은 낮다.

북한의 근본적 변화 유도과 주민 분리 대응

우리 정부는 북한의 반복되는 핵도발과 무력도발로 한반도 평화와 민족의 장래가 위협받는다라고 판단하여 이 문제를 해결하기 위해 “북한의 책임 있고 진정성 있는 변화”가 반드시 필요하다는 입장이다.

이명박 대통령도 2010년 12월 초 북한주민의 시장화 현상, 탈북자 증가 등에 대해 권력도 거스를 수 없는 “긍정적 변화”라고 평가하고, 북한이 중국식 개혁개방을 도입할 것을 촉구하고 또한 북한 변화를 유도하는 대북정책을 주문하였다. 따라서 통일부는 2011년 연두업무보고에서 대북정책 3대 추진목표의 하나로 “북한의 바람직한 변화 유도”를 제시하고, 구체적인 이행과제로 북한의 근본적 변화 견인, 북한당국의 책임성과 진정성 견인, 북한 주민 우선의 대북정책 구현 등을 각각 제시하였다.

또한 통일부는 북한의 ‘바람직한 변화’를 유도하기 위해 주민 우선 접근, 상호주의 강화, 5.24 경제제재 지속, 제대로 된 남북대화 추진, 위장 평화공세와 중상

비방에 적극 대응, 인도적 지원의 투명성 강화 등 “원칙 있는 대북정책의 일관성 있는 지속” 방침을 제시하였다. 우리 정부가 ‘근본적인’ 변화 견인을 목표로 제시하였지만 북한의 체제전환을 추구하는 것은 전혀 아니다. 다만 ‘3대 북한 변화 구상’에서 밝혔듯이 비핵평화, 대외개방, 민생우선 등 ‘정책변화’를 모색하는 데 그친다.

그런데 북한의 변화 유도는 매우 어려운 과제이다. 북한 체제의 내재적인 변화 거부능력이 매우 높고, 또한 최근 미-중 갈등과 북·중 관계 긴밀화 현상도 북한 변화에 부정적이기 때문이다. 이미 많은 시행착오에도 불구하고 압박, 방치, 교류, 포용 등 변화 방법론에 대한 논란도 아직 분분하다.

통일정책의 재도입

이명박 정부 들어 ‘통일’을 강조하는 가운데 2009년 ‘민족공동체통일방안’ 제창 20주년을 맞이하여 통일에 대한 관심이 더욱 고조되었다.

이명박 대통령은 2009년 8.15 경축사에서 ‘민족공동체통일방안’의 계승발전과 한반도의 ‘통일미래 비전’ 제시 필요성을 제기하였다. 이 대통령은 2010년 8.15 경축사에서 앞으로 남북관계는 “분단상황 관리를 넘어 평화통일을 목표로 삼아야” 하며, 이를 위해 한반도의 안전과 평화를 보장하는 ‘평화공동체’, 남북 경제 통합을 준비하는 ‘경제공동체’, 한민족의 존엄성·자유·기본권을 보장하는 ‘민족공동체’로 발전시킬 것을 제기하였다.

이에 따라 통일부는 2011년 대북정책 목표의 하나로 ‘통일에 대비한 준비’를 제기하고, 구체적인 이행조치로 통일을 위한 재원확보 구체안 마련, 통일준비 공론화 및 인적자원 양성, 북한 변화 예측 시스템 운영, 한반도 평화통일을 위한 국제지원 체계 구축 등을 제시하였다.

최근 통일에 대한 관심이 높아진 배경에는 북한의 체제 불안정성 증가와 주민의 식 변화로 체제 변화 또는 급변사태 발생 가능성이 증가한 점도 있다. 또한 통일이 되어야 각종 북한 문제와 북핵 문제가 궁극적으로 해결될 것이라는 기대도 있다.

“분단상황 관리를 넘어 평화통일을 목표”로 삼아야 한다는 문제제기는 결국 분단 상황 하에서는 북핵 문제, 북한의 공세적 태도, 인도적 참사 등이 지속될 수밖에 없고 통일만이 이런 문제를 해결할 수 있다는 판단이 전제된다.

그런데 통일을 추구하기 위해서는 통일방안에 대한 재평가가 요구된다. 그동안 ‘민족공동체통일방안’은 북한의 통일방안에 대해 설득력 있는 대안 논리로서 평가받았고 지난 20년간 대북정책의 기본지침으로서 역할을 하였다. 그러나 20년이 경과한 현재 북한의 화해협력 거부, 핵무장과 구체제 유지, 국제환경의 변화, 국민적 합의 미비 등으로 미완성의 정책으로 남아있다.

대북정책의 재정비를 위한 과제

‘민족공동체통일방안’의 대안 모색

지난 20년간 한반도 통일환경이 크게 변했다. 공산진영 해체와 시장경제의 전 지구화에 이어 최근 중국의 부상과 미·중 갈등 구도 등장 등 국제정치의 구조적 변화가 있었다. 특히 북한의 핵무장, 구체제 고수와 체제 불안정, 통일 거부와 화해협력에 비협조, 남북 간 경제력과 국제적 위상 차이 등을 감안할 때, 남북이 화해협력을 통해 체제와 경제력 수렴을 달성하고 일대일의 합의통일을 실현할 가능성이 매우 낮다.

오히려 북한의 체제 불안정, 권력투쟁, 인도적 참사 발생, 급변사태 등 내부 변화에 의한 ‘통독식’ 통일 가능성이 부각됨에 따라, 이에 대한 대응방안도 필요하다. 또한 북한 정권이 유일지배체제와 공산체제를 고수하고 핵무장, 군사적 긴장 고조와 대남 공격, 주민 탄압, 남한과 화해협력 거부 등을 고집함에 따라, 결국 통일과 북한의 체제전환만이 북한·북핵 문제를 해결할 수 있다는 인식이 증가하였다.

따라서 현재 남북 간 극히 비대칭적인 국력과 국제적 위상차를 활용하여 한국이 주도하는 ‘비대칭적’ 통일방안을 보완해야 한다. ‘비대칭적’ 통일방안은 화해협

력정책을 피동적으로 추진하며 기약 없이 북한의 변화를 기다리기 보다는 남한의 국력과 위상을 활용하여 북한의 변화를 유인하고 압박하는 선제적이며 깊고 폭넓은(proactive, deep and broadband) 관여정책을 요구한다. 최근 정부 내외에서 진행되는 ‘통일한국 미래비전’과 ‘통일대계’ 연구 등을 통해 기존 ‘민족공동체통일방안’을 보완하거나, 또는 새로이 대안적인 통일방안을 모색하는 기회로 활용한다.

북한 변화와 통일을 위한 주변국과 전략대화 확대

최근 한반도에서 천안함 폭침과 연평도 포격에 따른 군사적 긴장고조, 북한의 핵농축시설 건설, 북한의 권력세습과 체제 불안정성 증가 등 문제에 대해 주변국과 유엔 안보리의 개입이 증가하고 이해관계가 상충하고 있다. 따라서 북한 변화와 통일을 달성하기 위해서는 주변국과 안보리이사국과 전략적 대화가 반드시 필요하다.

이를 위해 정부는 한·미 전략동맹에 기초한 한·미 공조를 통일·대북정책의 기반으로 하고, 중국과 전략대화를 확대해야 한다. 중국은 북한에 대해 비핵화와 체제 안정화 등 2개 목표를 병행 추진하면서, 최근 북한 안정화에 더욱 비중을 두고 한·미의 공동전선에 반발하는 경향을 보인다. 급부상한 중국은 미-중 갈등구도를 형성하고 동북아에 대한 영향력 확대, 북한 과보호 경향 등을 보이고 있어, 북핵과 북한 미래에 대한 한·중 간 전략대화 필요성이 더욱 증가한다. 중국에 대해 ‘책임대국’의 역할을 강조하고, 한반도의 평화와 통일이 초래할 역내 이익을 설득하며, 북·중 관계 긴밀화가 통일과 북핵 해결을 저해하지 않도록 경계한다. 또한 러시아의 한반도 개입이 계속 확대되고 있는바, 대러 협력관계를 구축하여 ‘한·미·일 대 북·중·러’의 대립구도가 조성되는 것을 미연에 방지해야 한다.

정부 간 전략대화 이외 역내 전문가그룹과 대화를 확대하여, 통일 필요성과 통일 미래비전의 담론을 전파하도록 한다. 또한 주변국이 통일한국의 정체와 정책노선에 대해 의구심을 갖는다는 점에 유의하여, 통일한국의 비전으로 ‘비핵평화국

가’, ‘개방가교국가’, ‘민주복지국가’ 등을 제시하고, 역내 평화와 번영을 위한 통일한국의 구체적인 기여방안을 제시한다.

통일안보 정책정보시스템 재정비

21세기 한반도와 동북아 정세는 유동성, 불확실성, 급변성, 복잡성 등 특징을 보여, 대북정책 목표를 달성하기 위해서는 전략적·복합적 외교가 요구된다. 따라서 이를 가능케 하는 대북정책·정보시스템과 역량을 구비해야 한다.

무엇보다 현재 냉전기의 현상유지를 위한 인적·물적 투자수준에 머물고 있는 외교·통일 인적·물적 자원을 탈냉전기의 복합외교를 수행할 수 있는 수준으로 대폭 확충하고 현실화해야 한다. 또한 우리의 대북정책 추진에 있어 통일정책, 외교정책, 국가안보정책, 국방정책의 상호관계와 우선순위가 때론 불분명하여 종종 대북정책의 효율성과 효과성을 훼손하므로, 국가안보·통일전략 체계를 작성하여 문제발생을 예방한다.

마지막으로 통일외교안보정책 조정체제와 추진체제, 정보전달과 평가체제 등을 재점검하여 미래의 보다 복잡한 수요까지 감당할 수 있는 정책·정보관리체제를 도입한다. 최근 북한의 도발에 대한 대응을 둘러싸고 정보의 전달과 평가, 정책조정과 집행 등에 있어 일부 난맥상을 노정하였는바, 선진국 국가안보관리체제의 최선 사례(best practice)를 참조하여 ‘한국형’ 정책정보시스템을 정립한다. 