

협회활동

- 정책 대토론회
 - 통일외교, 어떻게 할 것인가?
 - 탈북자 문제와 국제사회의 역할: 재중 탈북자문제의 해결방안을 중심으로
- 국제교류 - 몽골 방문 보고서(2011.8.2~8.6)



동서의 화해와 탈냉전이 시작된 지도 반세기 가까이 지났지만 아직도 한반도는 냉전과 갈등의 골을 벗어나지 못하고 있다. 전 세계가 변화하고 있음에도 불구하고 북한은 아직도 핵실험을 하고 미사일을 발사하며, 천안함 폭침·연평도 포격 등으로 한반도에서의 긴장과 전쟁 위협을 고조시키고 있다.

한반도의 통일이 요원해 보이고 독재 밑에서 북한 주민들의 고통의 끝이 보이지 않는다. 중국을 비롯 전 세계로 탈북한 북한 동포들의 생명이 위협을 받고 있으며 인권이 짓밟히고 있다.

이러한 문제의식을 갖고 한국외교협회는 2011년 10월5일(水) 「한국 통일 외교와 탈북자 문제, 이대로 좋은가」라는 주제 하에 제1회 정책 대토론회를 개최하여 보다 효과적인 한국 통일외교와 탈북자 문제 해결에 조금이라도 기여하기로 했다.

이 토론회에서 발표된 윤영관 교수의 “한국의 통일외교, 어떻게 할 것인가?”와 김석우 원장의 “탈북자 문제와 국제사회의 역할”에 관한 논문 두 편을 소개한다.

통일 외교, 어떻게 할 것인가?

윤 영 관*

I. 자만감이 아닌 자신감으로 주인의식을 가져야

통일은 한반도 분단현상을 타파하는 변혁의 과정이다. 이러한 변혁의 과정에서 가장 중요한 전제는 한국의 정부와 국민들이 스스로의 미래를 주도해나가는 주체

적인 주인의식이 있어야 한다는 점이다. 그러나 많은 국민들은 아직도 “주변 강대국들의 권력 정치에 희생되어 온 한민족”이라는 피해의식에서 벗어나지 못하고 있다. 우리가 아무리 통일을 원해도 주변 강대국들이 반대하면 어쩔 수 없는 것 아니냐는 체념의식을 먼저 버려야 할 것이

* 서울대학교 교수, 전 외교통상부장관

다. 그러한 체념의식, 피해의식에 빠져 우리 문제에 대해 강대국들의 주도를 피동적으로 따라갈 수밖에 없다는 자세라면 우리가 바라는 바의 통일은 힘들 것이다.

한국은 지금 세계무역 7위 국가이고 경제규모 13위에 올라와 있다. 그만큼 물질적인 권력 차원에서 한국의 위상은 상승했다. 그런데 외교와 관련한 의식과 역량이 구한말이나 한국전쟁 또는 30~40년 전의 개도국 때 수준에서 크게 발전하지 못했다면 통일은 힘들 것이다. 국력이 세계 13위라면 최소한 그 수준에는 맞는 외교역량과 적극적인 의지, 그리고 한반도 문제에 대한 주인의식을 갖추고 있어야 한다.

이는 우리의 역량이 대국들처럼 모든 것을 해낼 수 있을 것이라는 자만감을 가져도 된다는 말이 아니다. 최소한 우리 정도의 국력을 갖게 되었으면 그 수준에 걸맞도록 한반도 문제에 대해 주인의식을 갖고 임해야 되며 국제사회에도 그에 상응하는 기여를 할 의지를 가질 때가 되었다는 것이다. 이러한 적극적 의지와 주인의식을 가진다는 전제위에서만 통일 달성을 위한 전략과 전술을 짜내고 실행하는 것이 가능해질 것이다. ‘뜻이 있는 곳에 길이 있다’고 하는데 반대로 뜻이 없으면 있는 길도 안 보이는 것이 세상 이치다.

II. 사람 간의 통합을 위한 준비를 해나가야

통일은 제도와 사람, 두 가지 측면에서 동시에 접근해야 한다. 제도적 측면이란 외교와 협상을 통해 정치적 통일을 이루는

것이고 사람의 측면이란 남과 북의 사람들 간의 통합을 달성해나가는 것을 말한다. 아무리 외교나 정치를 잘해서 제도적으로 통일을 시켜놓아도 남북한 간의 사람들 간의 통합이 이뤄지지 않으면 그 통일은 오래가지 못할 것이다. 그런데 사람 간의 통합은 오랜 시간이 걸린다. 따라서 통일 이전 지금부터라도 북한 주민들을 대상으로 하여 그들이 보다 인간다운 삶을 살도록 지원하고, 그들을 이해하고, 그들의 마음을 사는 정책, 그리고 북한 내부에 시장 메커니즘이 확산되도록 하는 정책, 북한 주민들의 외부세계에 대한 정확한 인식과 정보 확산을 돕는 정책들이 추진되어야 한다.

이제까지 역대 한국 정부들의 대북정책은 북한 정권을 상대로 하는 정책만 있었지 주민들을 상대로 하는 정책은 없었다고 해도 과언이 아니다. 북한 주민들의 인간적인 삶을 지원하는 정책이 대북정책의 중요한 축으로 추가되어야 할 것이다.¹⁾ 독일 통일의 경우, 통일 그 자체를 위한 외교보다는 동독 주민들의 인간적인 삶을 지원하기 위한 노력이 통일이전 오래 전부터 지속되어 왔고 이것이 독일 통일의 기반을 조성했다. 그러한 통일의 인적 통합기반이 마련되었기에 정치적 통일의 기회가 와서 이것을 성공시켰을 때 지금의 통일이 이루어진 것이다. 인적 차원에서의 통합의 준비 없는 정치제도적 통일은 모래위에 쌓는 성이 될 것이다.

제도적 차원에서의 통일은 두 가지 방식으로 이루어질 수 있다. 첫째는 점진적인 통일이고 둘째는 급진적인 통일이다. 한국 정부의 그 동안의 공식적인 통일 정책은 남북 상호 교류와 협력을 통해 점진적으로 통일기반을 조성한 후 통일을 이루

는 방식이다. 갑작스런 통일의 비용과 부담을 줄이기 위한, 그리고 남북한 간 평화관리를 위한 차원에서 의미 있는 정책이라고 말할 수 있다. 그러나 그러한 한국정부의 통일정책이나 대북정책이 우리가 원하는 대로 이루어지리라는 보장이 없다. 역사 속에서는 수많은 예기치 않은 상황 발생이 가능하기 때문에 갑작스러운 급진적인 변화를 통한 통일의 가능성도 염두에 두고 철저히 준비해 두어야 할 것이다.

다시 강조하건대, 중요한 것은 점진적인 통일이든 급진적인 통일이든 가장 기초가 되는 것은 남북한 간 사람 간의 통합을 위한 평소의 노력이 꾸준히 진행되어야 할 것이라는 점이다. 이를 위해서는 대북정책이 원칙을 지키면서도 협력을 모색하는 방향이 되어야 할 것이다. 예를 들어 철저한 모니터링의 전제하에 식량지원을 하고, 시장경제의 확장이라는 전제하에 경제협력을 실시해야 할 것이며, 북한 주민들이 대외적인 접촉기회를 많이 갖게 하여 바깥 세계의 변화 모습을 정확하게 인식하도록 교육훈련 프로그램을 통해서 도와야 할 것이다.

Ⅲ. 통일외교의 기초

1. 미·중 간의 양자택일이 아니라 한·미동맹의 축 위에서 중국을 포섭해야

현재 세계정치에서 권력구도가 바뀌어가고 있다는 평가가 많다. 미국의 경제 권력이 약화되고 중국의 경제 권력이 상대적으로 강화되면서 한반도 주변 국제

정세에 상당한 영향을 미치고 있다. 언젠가 될지 모르나 앞으로 통일이 이루어지는 상황에서도 가장 핵심적인 변수는 미·중 간의 역학관계와 그 안에서의 한국 외교의 선택이 될 것이다. 그러나 미국의 상대적 쇠퇴, 그리고 중국의 상대적 상승을 기정사실화하는 것은 조심할 필요가 있다. 미국의 오바마 행정부의 개혁을 위한 정치적 통합 능력과 리더십, 중국 내부의 정치적 안정도의 향배에 따라 양국 경제의 미래 방향은 바뀌어 질 수도 있기 때문이다. 이러한 역학관계의 변화를 세밀하고 정확하게 관찰하면서 통일 외교를 실천해나가야 할 것이다.

미국은 한국의 동맹국이며 중국은 한국 경제에 중요한 영향을 미치는 인접 국가이다. 양국 간의 관계가 우호 협력적이 될 수록 한반도 통일 외교의 성공을 위한 국제환경은 유리해질 것이다. 반대로 양국관계가 경쟁적이고 대립적이 될 수록 통일 환경은 어려워질 것이다. 한국의 입장에서는 미국과의 동맹을 기본 축으로 하고 그에 추가하여 중국의 협조를 확보하는 것이 통일 외교의 기본적인 틀이 되어야 할 것이다.

수년 전만 하더라도 미·중 간에 한 국가를 선택해야한다는 생각들이 한국 사회에 확산된 적이 있었으나 이는 바람직한 통일 외교 방향이 아니다. 미국과 소원해지면 미국과 긴밀한 관계에 있는 일본과의 관계도 멀어질 것이다. 동시에 중국과 관계가 어려워지면 경제적인 파급 효과뿐만 아니라 북한 문제를 놓고 한·중 간의 협력이 어려워질 것이다. 따라서 가장 합리적인 선택은 한·미동맹을 기본으로 깔고 그 위에 중국, 일본, 러시아의 협력을 쌓아나가는 것일 것이다. 이는 결코 쉬운

일은 아니다. 그만큼 한국 외교가 정밀하고 유연하며 신중해야한다는 것을 의미한다. 냉전기의 외교가 2차 방정식이었다면 이제 4차, 5차 방정식을 풀어야 하는 것이다.

2. 평화지향적 통상국가의 비전으로 주변 4국의 협조를 확보해야

독일 통일은 통일을 이루기위해서는 주변국 모두의 협력을 확보해야한다는 점을 보여주었다. 독일의 통일을 가장 먼저 적극적으로 지원해주고 긴밀하게 협력해준 국가는 미국이었다. 특히 미국 부시 대통령과 서독의 헬무트 콜 총리 간의 긴밀한 관계가 통일을 달성하는 기본 축이 되었다. 베를린장벽이 무너진 후 미묘한 국제정세 속에서 맨 먼저 독일 통일을 지지하고 나선 인물이 미국의 부시 대통령이었다. 그 후 미국과 서독 간의 긴밀한 협력관계를 도구로 서독은 영국과 프랑스의 통일 반대 분위기를 잠재울 수 있었다. 소련의 고르바초프 정부에 대해서는 경제적 지원을 대가로 통일 후 나토에의 잔류라는 통일방식에 대한 협조를 받아낼 수 있었다. 이처럼 서독은 어떤 형태로든 주변국 모두의 협력을 확보할 수 있었다.

한국의 경우에도 미국, 일본, 중국, 러시아라는 주변 4국의 협력을 받아내야 할 것이다. 이를 위해서는 한·미동맹을 기본 축으로 활용하여 양국간 긴밀한 협력으로 통일을 추진해나가되 동시에 중국과의 대화를 통해 그들의 우려사항을 해소시켜주고 통일에 대한 협력을 도출해나가도록 해야 할 것이다. 특히 한·미·중 3자 간의 조용하면서도 솔직한 의

견 교환과 상호이해를 통한 사전공감대가 이루어질 수 있도록 최대한 노력해야 할 것이다. 동시에 일본과 러시아와의 양자대화를 통해 통일에 대한 협조를 확보해내야 할 것이다.

이 과정에서 한국인들이 어떠한 통일한국의 정책과 비전을 모색할 것인가가 주변국가들의 중요한 관심사가 될 것이다. 한반도의 통일이 이루어지면 동북아에서 과거 반세기 이상 동안의 안보 긴장과 대립갈등의 원인인 북한문제가 원천적으로 해소되고 그 대신 평화의 거점지역으로 한반도가 다시 태어나게 될 것임을 알려야 할 것이다. 다른 대륙에서는 20년 전에 해소되었으나 동아시아에서는 그러지 못했던 냉전대립 구조가 이제 완전히 사라지게 되고 평화와 안정의 모멘텀이 한반도 통일로 배가될 것이며, 이로써 주변 모든 국가들이 득을 보는 시대가 열릴 것이라는 점을 주변국들에게 설득해야할 것이다.

통일 이후 외교안보 노선과 관련해서도 유념할 점이 있다. 통일 한국이 중국으로 기울어질 것이라고 예측이 된다면 미국과 일본이 반발할 것이다. 그러나 통일 한국이 중국의 이익에 반하는 방향으로, 예를 들어 미국, 일본 등과 연합하여 중국을 포위하는 국가가 될 것이라고 중국 측에서 예측한다면 중국은 통일에 협조하지 않을 가능성이 높을 것이다. 또한 통일 한국이 핵보유국을 지향한다면 주변국 중 어느 국가도 통일을 지원하지 않을 것이다. 그런 맥락에서 볼 때 통일 한국이 군사대국을 지향하는 것이 아니라 유럽대륙의 네덜란드와 같은 평화지향적 통상국가를 지향할 것이라는 비전을 주변국들에게 심어주어야 할 것이다.

3. 개별 국가별로 통일이 득이 됨을 설득해야

무엇보다도 동아시아의 통상 거점국가로서의 비전을 제시하면서 각 국가들에게 어떻게 한반도 통일이 득이 될 것인지를 설득해야 할 것이다. 미국에게는 북한의 대량살상무기, 인권, 경제난 문제 등이 사라질 것이고, 통일 한국이 자유민주주의 시장경제 체제하에 발전해나갈 것임을 밝히면서 동맹으로서 최대의 협조를 구해야 할 것이다.

중국에게는 그들이 우려하는 사항들(탈북 난민의 중국 대규모 유입 가능성, 동북3성 조선족들의 민족주의 감정 고조, 미군의 북한 지역 진입 우려)을 충분히 해소시켜줄 수 있음을 설득해야 할 것이다. 더 적극적으로 북한에 투자가 이뤄지고 경제가 발전하는 경우 동북3성 지역의 경제발전에도 긍정적인 시너지 효과가 기대될 수 있음을 설득해야 할 것이다. 또한 통일이후 중국의 동북지역 철도와 한반도 종단철도의 연결을 통해 물류 측면에서도 중국에 도움이 될 것임을 보여주어야 할 것이다.

러시아는 그동안 자국의 중요 정책으로 내세운 시베리아 개발과 관련하여 한국의 적극적인 참여를 기대해왔다. 통일이 이뤄지면 그 동안 러시아 측의 관심사항이었던 철도연결과 에너지파이프라인 연결을 통해 러시아의 시베리아개발 및 경제발전에 득이 될 것임을 설득해야 할 것이다. 특히 통일이후 통일한국의 기업체나 노동인력이 시베리아 개발에 적극 참여함으로써 러시아 발전에 기여할 수 있음을 알려야 할 것이다.

일본의 경우에도 통일이 되면 북한 지역의 경제재건이 시작될 것이고 이것은

일본에게 새로운 투자시장이 열리고 대륙으로의 경제 진출의 통로가 열리게 되어 득이 될 수 있음을 알려야 할 것이다. 무엇보다 안보 차원에서 북한 핵과 미사일 위협이 사라지게 될 것임을 주지시키고 시베리아 횡단철도와 한반도 종단철도를 연결시킬 뿐 아니라 이것을 해저터널을 통해 일본에까지 연결시키게 되는 경우 일본에도 경제적 실익이 될 수 있음을 보여주어야 할 것이다.

4. 동북아 다자안보 및 경제협력 메커니즘의 건설은 통일 환경 조성에 유리

독일의 통일과정에서 중요한 역할을 해준 것은 유럽안보협력기구(OSCE)나 유럽공동체(EC)와 같은 다자안보 및 경제협력 메커니즘이었다. 다자차원에서 모든 국가가 존중하고 따르는 원칙과 원리, 규칙이나 의사결정 과정이 있었기 때문에 독일의 콜 총리는 통일된 독일이 그러한 다자기구의 충실한 구성원이 될 것임을 미리 서약했다. 이로써 '유럽의 독일화가 아니라 독일의 유럽화'를 약속함으로써 주변 국가들을 안심시키는데 노력했던 것이다. 이처럼 다자기구의 존재가 독일 통일을 달성하는 과정에서 발생할 수 있는 주변국들 간의 상호견제 심리를 약화시키고 독일 통일에 대한 협조를 강화시켜주었던 측면이 있었다.

한반도의 경우 물론 통일이 되더라도 주변국들의 국력에 비교하면 소국이 될 것이다. 그러나 통일된 한국이 외교정책방향을 어떻게 설정할 것이냐 하는 것에 대해 모든 국가들이 관심을 갖고 주시할 것이며

상호 견제심리가 발동할 것이다. 만일 동북아국가들 간에 정치, 안보, 경제적으로 서로 협력하기 위한 원칙과 규범체계가 존재해서 각국의 행동에 영향을 미치고 신뢰를 강화시킨다면 한반도 통일을 전후해서 전개될 타주변국 간의 갈등과 견제 심리를 약화시킬 수 있을 것이다. 즉, 다자 메커니즘이 한반도 통일의 충격을 어느 정도 흡수시켜줄 수 있는 완충장치 역할을 할 수 있다는 것이다. 따라서 한국은 통일 이전에도 미국을 포함한 동북아국가들 간의 안보 및 경제협력 메커니즘들을 구축해나가는 노력을 할 필요가 있다.

이러한 다자협력 노력을 통해서 통일 이전에는 ‘한·미·일’ 대 ‘북·중·러’라는 과거의 냉전대결 구도를 희석시켜 나가는 것이 필요하고 동북아 국제질서를 양극화에서 다원화의 방향으로 유도해나가는 것이 통일 환경 조성에 유리할 것이다. 한국이 주변국들처럼 대국이 아니고 상대적으로 작은 나라라는 점이 오히려 다자 협력의 주도적인 역할을 할 수 있도록 만들 수도 있다. 이러한 입지를 통해 군사안보 이외의 환경, 범죄, 마약 등 비전통 안보 영역에서 적극적인 외교를 해나감으로써 동북아 국제협력뿐 아니라 통일 외교의 길을 닦아가는 것이 바람직할 것이다.

5. 민족주의를 넘어서서 세계사회의 보편적 가치 규범에 호소해야

민족주의 감정이 통일의 원동력이 됨을 부정할 수는 없다. 그러나 민족주의 논리나 감정만을 가지고 국제사회에 호소하는 것은 설득력이 약할 수 있다. 따라서 한반도

통일이 어떻게 세계사회의 보편적 가치인 인권 존중, 빈곤 해소, 평화 구축에 부합하는 것인지를 국제사회에 호소해야할 것이다. 통일 그 자체가 아니라 북한 주민의 인간적인 삶을 돕기 위해서는 통일이 불가피하며 그 어떤 주변국가들 보다도 한국이 북한 주민의 삶의 개선을 위해 가장 크게 공헌할 수 있음을 강조해야 할 것이다.

이를 위해서는 통일 이전에도 앞에서 언급한 바와 같이 사람중심의 대북정책의 또 다른 축을 보강할 뿐만 아니라 국제사회에서의 보편적 가치 실현을 위한 한국의 기여도도 높여나가야 할 것이다. 그동안 한국은 경제성장의 정도에 비해 국제사회의 빈곤, 테러, 인권, 개발, 환경 문제 등에 대한 기여도가 낮았다.

앞으로는 이러한 분야에 있어서 한국의 기여도를 점차 높여나가 국제사회에서 한국에 대한 이미지를 제고시키고 도덕적 발언권과 리더십을 확보하는 것이 중요하다. 그렇게 될 때에만 통일 상황에서 통일을 위한 우리의 주장과 발언이 국제사회에 더욱 호소력 있게 먹혀들어갈 것이고 통일에 대한 국제사회의 지원과 협력을 확보해낼 수 있을 것이다.

IV. 통일 외교의 방향

1. 점진적 통일의 경우: 경제 외교의 중요성

가. 개혁 개방 의지가 있다면 북한의 IMF 가입 추진

역대 한국 정부의 통일 방안은 남북한

간의 점진적인 수렴과정을 거친 후 통일하는 방안이다. 단순한 분단 관리가 아니라 궁극적인 통일을 지향하는 것이 우리의 목표라면 이 과정에서 가장 중요한 것은 북한경제가 시장 메커니즘의 도입을 통해 개혁, 개방하고 경제가 살아나는 일이다. 경제가 재건되어야만 남북한간의 경제 격차가 줄고 통일비용과 부담도 줄어든 것이다. 또한 북한 주민과 제도가 시장 메커니즘을 도입해서 익숙해져야만 통일이후 시장경제로의 남북통합이 손쉽게 이루어질 수 있을 것이다.

1990년대 중반 식량난으로 북한 당국의 공식적인 식량배급체제가 붕괴된 이후 북한경제에는 시장원리가 도입되어 확산되고 있다. 그런데도 북한 당국은 이러한 시장원리의 확산을 통한 개혁개방에 반대하고 있다. 예를 들어 2009년 말 화폐개혁이 좋은 사례이다. 한국 정부의 점진적 통일 방안의 성공 여부는 어떻게 북한 당국을 설득하여 시장개혁과 개방의 방향으로 유도해나갈 것인가 하는 점이다. 그리고 이것을 위한 국제적 협력 분위기를 어떻게 조성해나갈 것이냐 하는 점이다. 즉 통일을 위한 대북정책과 외교는 불가분의 관계에 있는 것이다.

이 경우 한국 정부의 외교의 초점은 북핵 문제 등 안보문제와 북한의 시장개혁 등 경제 문제를 분리해서 동시에 추구해나가는 것이 되어야 할 것이다. 핵문제는 핵문제대로 6자회담 등 국제외교에 참여하여 적극적으로 북한의 비핵화를 추진해 나가되, 이 문제와 북한의 경제협력 문제를 연계시키지 말고 별도로 북한의 개혁개방을 유도해나가는 것이 바람직하다. 여기서 대북압박을 위한 경제

제재와 시장경제 개혁을 위한 협력 문제는 별도로 동시에 추진해나갈 수 있을 것이다.²⁾ 예를 들어 핵문제와 관련하여 경제제재를 지속하면서도, 만일 북한당국이 국제경제규범을 존중하고 북한경제에 대한 데이터를 제공할 의지가 있다면 북한의 IMF가입을 찬성하고 지원할 필요가 있다는 것이다.

만일 우리 정부의 방침이 이러한 방향으로 결정된다면 미국과 다른 서방국가들을 설득하는 문제가 우리 외교과제 중 중요한 하나가 될 것이다. 특히 미국 정부내의 많은 정책결정자들은 북한의 IMF가입은 북한이 비핵화에 대해 찬성하고 나올 경우에만 제공할 수 있는 보상이라고 생각하고 있는데, 이것을 보상이 아니라 두 개가 별개의 사안이라는 생각을 어떻게 심어주어 설득할 수 있을 것이냐가 우리 외교의 초점이 될 것이다.

나. 동북아 경제통합 과정에 북한을 끌어들이되 남북경협이 주축이 돼야

한국 정부는 그동안 개방형 통상국가를 지향하면서 세계경제의 중요 국가들과 FTA를 추진해오고 있다. 미국, EU, 인도뿐만 아니라 이제 중국과의 FTA협상을 눈앞에 두고 있다. 한국을 중심으로 하는 경제적 통합의 네트워크가 점차 심화되고 있는 것이다. 한국이 점진적인 통일을 지향한다면 북한을 점차 이러한 동북아 경제통합의 과정에 끌어들이는 것이 중요하다. 이 과정에서 우선적으로 중요한 협력 대상국은 중국인데 한·중 자유무역협정의 협상과정도 남, 북, 중간의 상호호혜적인 협력 심화를 염두에 두고 임해야 할 것이다. 특히 중국 정부

와의 신뢰구축과 외교교섭을 통해 북한 내부에 점진적이고 체계적인 경제개혁 조치가 이루어질 수 있도록 상호 협력을 모색해야한다. 북한의 경제개혁을 위한 한·중 간의 협력은 앞으로 중요한 공동 협력과제가 되어야 할 것이다.

이러한 과정에서 중요한 것은 남북한 경제협력이 북한의 대외경제협력의 중심축이 되도록 해야 할 것이라는 점이다. 그래서 경제적 남북통합의 구심력이 한국을 중심으로 작동하도록 노력해야 한다. 이러한 측면을 고려해서도 핵 문제와 북한의 시장개혁 문제를 분리 접근하는 것이 바람직하다. 그러나 염두에 두어야 할 점은 북한의 시장개혁이 근본 목표인 이상, 남북경협의 핵심원칙이 시장 원리에 합당해야한다는 점이다. 북한내부에 시장 원리가 확산되도록 하는 효과가 작으면서 당국의 손에 현금이 흘러들어가는 방식의 대북경협은 점차적으로 지양해나가야 할 것이다.

다. 러시아와의 협력 강화

러시아는 한국과 여러 가지 면에서 경제적 협력의 잠재력이 큼에도 불구하고 아직 그것을 개발하지 못하고 있는 형편이다. 무엇보다도 북한이 양국 사이에 가로 막혀 남·북·러를 관통하는 경협의 추진을 막아왔던 것이다. 러시아 정부는 특히 시베리아 개발을 중요한 경제 정책으로 채택해왔다. 한국과의 연계 가능성이 있는 사업으로 시베리아횡단철도와 한반도 종단철도의 연결, 시베리아로부터의 에너지 파이프라인 연결 등의 프로젝트에 관심을 가져왔으나 그동안 북핵문제 등 정치현안에 가로 막혀 달성하

지 못해왔다. 다행히도 최근 러시아에서 북한을 거쳐 남쪽으로 오는 가스 파이프라인 건설에 있어서 진전을 보이고 있다. 만일 김정은 후계체제가 공고화되고 경제발전에 역점을 두게 된다면 그 상황에서 우리가 적극적으로 추진해볼만한 프로젝트가 바로 이러한 남, 북, 러를 연결하는 철도나 에너지 파이프라인 연결 사업일 것이다.

대러 외교, 대북 정책을 통해 이러한 사업을 모색해나가는 것은 중요한 국제정치적 함의도 있다. 그동안 한반도를 둘러싼 국제관계는 글로벌 차원의 냉전이 종결되었음에도 불구하고 냉전대결 구도로 ‘한·미·일’ 대 ‘북·중·러’의 양 진영으로 양극화되었다. 이러한 양극 구조를 가능한 한 최대한으로 해소시켜 다원화하는 것이 한국 외교의 자율적 역량을 늘려나가는 데 큰 도움이 될 것이다. 만일 한·러 간에 위에서 언급한 대형 프로젝트 등을 통해 경제적 이해가 합치하는 경우 한반도 주변질서의 다원화 촉진에 도움이 되고, 이로써 한반도 통일을 위한 좀더 유리한 외교환경이 조성될 수 있을 것이다.

2. 급진적 통일의 경우: 사전 대응책 마련의 중요성

급변사태는 국가가 기능을 상실하여 통제능력을 잃고 내부적으로 극도의 혼란이 야기되어 한국 및 국제사회의 급박한 개입이 필요하게 된 비상사태로 정의할 수 있을 것이다. 이러한 상태를 촉진하는 요인으로는 경제 개방으로 인한 밑으로부터의 정치적 압력 증대, 권력층

내부 투쟁 및 군부에 대한 통제력 약화, 경제제재 등 국제적 고립 심화, 예측 불가능한 자연 재해 등을 들 수 있다. 현재 예측 가능한 시나리오는 김정일의 사망이나, 3남 김정은으로의 권력이양 과정 및 이후 단계에서 내부 권력 투쟁이 발생하고 이것이 경제난으로 인한 주민 소요 및 기타 예측 불가능 변수들과 상호 결합하여 상승 작용하고 급변사태로 발전하는 시나리오일 것이다.

문제는 우리의 최종 장기목표를 어떻게 설정하느냐에 따라 단기목표인 급변사태를 처리하는 방향이 달라질 것이라는 점이다. 따라서 명확한 최종 목표를 설정해놓아야 할 것이다.

급변사태의 전개 양상에 따라 다소 편차가 있겠지만 한국 정부가 선택할 수 있는 최종 목표로 3가지 정도를 상정할 수 있을 것이다. 급속하게 통일을 추진하는 독일형, 급속한 통일을 추진하지만 당분간 과도적으로 북한에 별도의 행정체계를 구축하는 홍콩형, 또한 UN에 법적관리를 위임하는 UN위임형을 생각할 수 있을 것이다. 우리 정부는 이러한 모델 중 어떤 것을 선택할 것인지를 결정해야 할 것이다. 그것이 결정되어야 주변국을 향해 제각기 다양한 방식의 세부적 통일 외교 방식이 결정될 것이기 때문이다.

무엇보다 중요한 것은 이러한 급변사태의 경우에 제기될 수 있는 다양한 문제, 예를 들어 북한의 대량살상무기 제거, 북한 내부 치안 유지, 난민 발생과 이에 대한 인도주의적 구제, 경제적 대응조치 문제 등 수많은 이슈들을 어떻게 다루어 나가야할지 정부 차원에서 시나리오를 준비해둬야 할 것이다. 그리고

이러한 문제를 해결하는데 어떻게 외교를 통해 국제협력을 모색해나갈지에 대한 방안도 마련해두어야 할 것이다. 지금까지는 주로 군사적 차원에서 한·미간의 안보대응 맥락에서만 대응해왔는데 정치, 경제, 사회, 인도주의적 차원까지 확대해서 전반적인 대응책을 마련해두어야 할 것이다.

V. 통일을 위한 국내차원의 개선점

1. 국내 정치적 단합의 필요성

독일 통일 과정에서 주목할만한 점은 급속도로 진행되는 국내외 상황 변화 속에서 기민당 콜 정부에 의해 주도되는 통일과정과 방식을 놓고 국내정치적 분열은 없었다는 점이다. 물론 사민당이 주장하는 통일 방식은 기민당의 주장과 달랐으나 양 정당 간에 통일과정을 마비시킬 정도의 극단적 대결 양상은 없었고 어디까지나 합법적인 절차에 따르는 논의 과정을 거쳤다. 그러나 한국의 경우 지금과 같은 여·야 간, 보수·진보 간 이념적 대결 양상이 지속된다면 그러한 순탄한 통일 과정이 가능할지 의문이다. 상황에 따라서는 극단적인 대결국면도 있을 수 있다는 우려가 있다.

대국들에게 둘러싸여 있는 상대적으로 작은 나라인 한국의 경우 단합해서 지혜와 역량을 모두 모아도 우리의 전략과 전술을 실천해나가는데 힘들지 모른다. 그런데 좌·우, 보수·진보로 나뉘어 국론이 수렴되지 않고 극단적인 대결상태로

간다면, 그리고 그것을 막아낼 정치적 리더십이 없다면 구한말 상황이 반복되지 말라는 보장이 없다. 이러한 가능성을 미리 막고 여·야 간의, 보수·진보 간의 정책을 수렴하고 공통분모의 영역을 넓혀가기 위한 노력을 지금부터 강화해 나가야 한다. 그 중 하나로 정부 여권은 중요한 대북관련 상황이 발생했을 때 야권의 핵심 지도부와 진지하고 솔직한 의견교환을 조용히 할 수 있는 제도적 메커니즘을 발전시켜나가야 한다. 이 경우, 여·야는 또한 북한 문제를 국내정치적 목적으로 활용하지 않는다는 약속을 해야 할 것이다. 어느 북한 전문가의 말처럼 급변상황이 북한에 벌어졌는데 서울 광장이 촛불로 뒤덮인다면 어떻게 할 것인가?³⁾

2. 외교안보 부처간 정책총괄 및 조정 메커니즘을 강화해야

통일 상황에서는 모든 사태들이 급속도로 빠르게 진행이 될 것이다. 그러한 과정에서 가장 중요한 것은 모든 외교안

보 부처들이 손발이 맞아야 되고 전략적 일관성이 있도록 정부 정책이 수립되고 집행되어야 한다는 점이다. 수십 년 동안 한국 정부는 그러한 정책총괄조정 메커니즘이 제대로 작동해오지 못했다. 외교통상부, 국방부, 통일부, 국정원의 역할이 서로 경쟁이 아니라 보완 협력관계로 긴밀하게 맞물려 돌아가야 할 텐데 그러지 못해왔다. 국방부와 국정원이 손발이 맞았더라면 천안함 연평도 공격을 막을 수 있었을 것이라는 사후 분석이 나왔고⁴⁾, 북에서 수명의 탈북자들이 집단으로 내려온 것을 통일부 장관이 1주일 후 신문을 보고 알았다는 국회 발언이 나왔다.⁵⁾

이렇게 안방 정리도 안 되어있는 상태로는 대국들을 상대로 하는 통일외교는 결코 성공하기 힘들 것이다. 외교안보 및 통일 관련 정책이 일관성을 갖고 가장 효과적으로 만들어지고 집행되도록, 그리고 각 부처 간에 경쟁이 아니라 상호보완 관계가 심화되도록 명실상부한 정책총괄 조정기구를 청와대 내에 설립해서 지금부터 효율적으로 운용해나가는 노력을 경주해야 할 것이다. **외교**

註

- 1) 윤영관, “국내 정치용 대북 논쟁 제발 그만”, 조선일보, 아침논단, 2011년 1월3일.
- 2) 윤영관, “새 대북정책의 모색”, 조선일보 아침논단, 2010년 10월6일.
- 3) 안드레이 란코프, ‘북이 무너질 때 서울에 촛불이 켜지면’, 조선일보, 2008년 7월2일.

- 4) 안용현, “[천안함 1년] 천안함 뒤에도 정보교류 안해 연평도까지 당해”, 조선일보, 2011년 3월25일.
- 5) 중앙일보 사설, “북 주민 귀순과 대북정보 공유 시스템의 난맥상”, 2011년 6월18일.