특 집

안보와 대화의 투트랙 접근 필요

이 상 현 / 외교통상부 정책기획관

박근혜 정부는 출범과 함께 엄중한 외교안보 환경에 직면하게 되었다. 북한의 3차 핵실험과 안보리 제재 결의에 따른 북한의 추가도발 가능성으로 한반도에는 새로이 긴장이 고조되고 있다. 북한뿐만이 아니다. 북한으로부터 오는 위협과 불확실성은 우리에게 가장 중요한 도전이기는 하지만 이것은 우리가 처한 수많은 도전의 일부일 뿐이다. 오늘날 지구상에서 가장 역동적인 아시아의 안보지형은 협력적 요소와 갈등적 요소의 공존 속에 불확실성과 유동성이 과거 그 어느 때보다도 커지는 상황이다. 아시아의 정치안보 질서가 경제적 상호의존과 조화를 이루지 못하는 아시아 패러독스 현상이 여전히 지역 불안을 야기하고 있다. 아시아 밖으로 눈을 돌려봐도 글로벌 금융위기 이후 초국가적 문제와 비전통적 안보위협의 증대는 지구촌 모든 국가들이 당면한 위협이다.

그러나 이 모든 위협 가운데서도 우리를 가장 위협하는 것은 최근 들어 갈수록 심해지는 북한의 도발적 행태이다. 최근 북한의 정세는 3차 핵실험(2.12) 이후 내부 결속 도모 및 추가 도발 위협으로 이어지고 있다. 북한 당국은 핵실험 이후 전국적 군민대회 개최, 핵실험 유공자 대대적 포상 등 축하 분위기를 조성하면서 김정은 제1위원장의 업적 선전 및 체제결속 도모에 주력하고 있다. 그러는 한편 핵실험 정당성을 강조하고, 2 · 3차 대응조치 가능성을 거론하며 추가도발 위협을

계속하고 있다. 안보리 대북제재 결의 및 한미군사훈련에 대한 비난을 지속하는 한편, 비정치적 대외교류는 지속하고 있다.

김정은 제1위원장은 미국 VICE Media, 케이블방송 HBO 측의 주도로 다큐멘터리 제작을 위해 전 미 NBA 농구스타 데니스 로드먼과 그 일행을 평양에 초청해 함께 농구경기를 관람하는 등 대외적으로 개방적 지도자라는 이미지를 풍기기 위한 행보를 이어가고 있다. 그러면서도 지난 3월 8일 북한 조국평화통일위원회는 성명을 통해 남북 간 불가침 합의 폐기, 한반도 비핵화에 대한 공동선언 백지화, 남북 간 판문점 연락통로 폐쇄 등을 천명했다. 그리고 다음 날 외무성 담화는 "미국이 유엔안전보장리사회를 도용하여 반공화국 제재결의를 조작해낸 대가로 우리의[북한의] 핵보유국지위와 위성발사국지위가 어떻게 영구화되는가를 똑똑히 보게 될 것"이라고 선언해 핵보유와 미사일개발을 포기할 의사가 없음을 분명히 했다.

이러한 작금의 상황에서 한반도 평화정착과 신뢰의 구축을 어떻게 이룰 것인지는 누가 보더라도 지난한 과제임에 틀림없다. 박근혜 정부 대북정책의 핵심은 신뢰프로세스이다. 신뢰프로세스는 기본적으로 남북 간 신뢰형성을 통한 남북관계의 안정된 관리와 발전을 지향하면서 단기적으로 억지와 안보를 강화하되 장기적으로 남북관계의 정상화 및 지속가능한 한반도 평화를 실현한다는 구상이다. 구체적으로는 정치 · 군사적 신뢰구축과 사회 · 경제적 교류협력을 상호보완적으로 추진하는 한편 남북 간에 기존 합의에 담긴 평화와 상호존중의 정신을 실천하되 세부 사항은 현실에 맞게 조정하면서 추진하겠다는 것이다. 또한 다양한 대화채널 상시 개설 및 정상회담 개최, 정치적 상황과 구분하여 인도적 문제를 지속적으로 해결하기 위해 북한 주민의 인간다운 삶을 위한 대북지원을 투명성 있게 추진한다는 구상을 담고 있다. 이를 위해서는, 예를 들면, 유엔 새천년개발계획핵심사업인 영유아 등 취약계층 우선 지원하면서 세계보건기구(WHO), UNICEF, 세계식량프로그램(WFP) 등 국제기구를 적극 활용할 필요가 있다. 이산가족 상봉 정례화, 전면적 생사확인, 영상메시지 제작 등을 통해 이산가족 문제의 실질적 성과 도출을 목표로 하는 한편, 국군포로와 납북자 귀환 사업도 역점을 두어 추진한다. 남북한

간 호혜적 경제협력 및 사회문화 교류 업그레이드를 위해서는 보건 · 의료 협력과 녹색경제(농업, 산림녹화, 기후변화)협력 체계화, 개성공단의 국제화와 지하자원 공동개발 추진, 민족동질성 회복을 위한 학술 · 종교 등 다방면의 교류 내실화, 남북한 젊은 세대 교류 장려 등이 과제로 꼽힌다.

이상과 같은 제반 협력이 실질적으로 진전되고 남북 간에 신뢰구축이 진척되는 상황을 관찰하면서 남북관계 개선이 상당히 이뤄졌다고 판단될 경우 서울과 평양에 '남북교류협력사무소' 설치도 실현 불가능한 꿈만은 아니다. 그렇게 될 경우 신뢰와 비핵화 진전에 따라 한반도의 균형발전과 경제공동체 건설을 위한 「비전 코리아 프로젝트」추진을 위한 여건이 조성될 것이다. 북한의 자생력 제고를 위한 전력 · 교통 · 통신 등 인프라 확충, 북한의 국제금융기구 가입 지원, 경제특구 진출 모색을 위한 국제투자 유치, 그리고 남 · 북 · 중, 남 · 북 · 러 협력을 통해 한반도와 동북아의 공동 이익 창출에 도움이 될 3각 협력 강화도 추진하게 될 것이다.

이러한 정책 지향점은 과거 정부의 대북정책에 비해 다양하고도 유연한 내용을 담고 있어 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 문제는 현재의 남북관계 상황이 한반도 신뢰프로세스를 시작할 여건이 성숙하지 않았다는 점이다. 북한은 국제사회의 우려와 강력한 경고에도 불구하고 2012년 4월 장거리 미사일 실험을 강행하고 미 본토에 근접할 수 있는 대륙간 탄도미사일(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile) 능력을 과시했다. 북한은 김정은 정권 출범 직후, 미국과 전격적으로 합의했던 식량지원과 미사일 모라토리엄에 관한 '베를린 합의(2.29합의)'를 깨고 장거리 탄도미사일 실험을 강행함으로써 충격을 주었다. 북한의 핵무장 의지는 협상용도 국내용도 아니라 일관된 전략 목표임을 인식할 필요가 있다.

북한은 2012년 5월 새로 개정된 헌법 전문에 '핵보유국'임을 명기한 바 있다. 따라서 조선반도 비핵화가 김일성 주석의 유훈이라고 주장하던 북한의 주장은 더 이상 통용될 수 없게 되었고, 이제 북핵 문제는 완전히 새로운 차원으로 진입했다. 그런 의미에서 북핵문제는 '게임체인지(game change)' 국면에 들어섰다고 할 수 있다. 현재의 핵무기 개발 추세를 막지 못하면 향후 5년 내 북한은 핵미사일 부

대를 실전에 배치할 가능성이 있으며, 미 본토를 공격할 수단을 갖게 될 것으로 전망된다. 이번 시험발사 성공으로 북한은 지난 1998년 이후 5번째 만에 대륙간탄도미사일 로켓 실험에 성공한 것으로 판단된다.

현재와 같이 북한이 핵개발을 지속하는 한 남북 간 신뢰프로세스가 시작되기 어렵다. 북한의 위협에 대응하면서도 신뢰의 단초를 마련하기 위해서는 북한의 위협에 굴복하지 않으면서 당당하게 대화에 임할 수 있도록 확고한 안보태세를 먼저 확보해야 한다. 이와 관련해 박근혜 정부는 '국민이 신뢰하는 확고한 국방태세 확립'을 국정과제로 제시하고 있는데, 이는 북한의 도발을 효과적으로 억제하고 적극 대응할 수 있는 태세와 능력을 갖춤으로써 국민이 신뢰할 수 있는 확고한 국방태세 확립을 목표로 한다.

구체적인 추진계획으로는 우선 완벽한 대북 군사대비태세 구축을 통해 완벽한 국지전 및 전면전 수행체계를 구축하고 북한의 도발대비 계획 및 위기관리 수행체계를 발전시키며, 북한의 도발징후를 조기에 식별하고 도발 시 단호히 대응한다. 그와 함께 능동적 억제전략을 통한 적극방위능력 확보를 조기에 달성하기 위해 능동적 억제전략 개념을 발전시키고 북 핵 · 미사일 시설 타격을 위한 통합체계를 구축한다. 민 · 관 · 군 · 경 통합방위 및 태러대비태세 강화를 위해 정부와 지자체의 통합방위 및 비상대비 조직을 강화하고, 민 · 관 · 군 · 경 단일화된 정보공유시스템을 구축한다. 또한 군 정신전력 강화를 통해 군의 확고한 가치관을 확립하고, 정신전력 교육을 강화하기 위해 전문교관 육성을 전담하는 기구를 설치하여 운영하며, 신세대 장병 눈높이에 맞는 콘텐츠 개발 및 보급을 확대한다. 최근 부쩍 빈도가 높아지는 사이버전 대응능력 강화를 위해 북한군의 사이버전 위협에 대한 대비태세를 강화하고, 국가사이버전 수행을 위한 컨트롤타워 기능을 강화하여 대응체계를 발전시키며, 사이버전 전문인력 양성 및 기술개발 등 사이버전 수행능력을 확충한다. 이러한 다양한 활동을 총괄적으로 관리할 국가 · 국방 위기관리태세 강화도 추진한다. 국가위기관리체계와 연계한 국방위기관리태세를 확립하고 국가안보실을 중심으로 범정부적 네트워킹과 민간 협력체제를 구축한다.

이러한 국방 차원의 노력과 더불어 이제는 국제적 공조를 어떻게 확대할 것인지도 새로운 시각으로 모색할 필요가 있다. 북핵문제가 발생한지 벌써 20여년이 지났고, 그동안 국제사회는 6자회담을 비롯한 다양한 경로로 북한의 핵 포기를 유도하기 위해 노력해왔다. 하지만 국제사회가 대화와 협상을 통해 문제해결을 위해 노력하는 동안 북한은 세 차례의 핵실험을 통해 실질적인 핵보유국 지위를 주장하기에 이르렀고, 대화와 협상에만 의존하는 북핵문제 해결 노력도 한계에 봉착한 상황이다. 향후 우리 정부는 북한 핵실험에 대한 엄중한 대응과 함께 남북 간 협의 및 미국, 중국 등 6자회담 관련국들과 조율을 거쳐 큰 틀에서 비핵화 해결 모색을 위해 집중할 필요가 있다. 우선 북핵 실험 대응 관련, 국제사회와 긴밀히 공조함으로써 북한 핵실험에 대한 UN 안보리 대응 과정에서 비상임이사국으로서 주요 역할을 수행하고, 안보리 결의 등 북한의 국제의무 준수를 위해 국제 사회와 공조를 강화해야 한다. 그와 함께 한반도 비핵화 프로세스 재개 여건 조성을 위해 미 · 중 등 관련국과의 조율을 거쳐 비핵화 협상 여건 조성을 적극 추진해야 한다. 특히 한 · 미 · 중 3자 전략대화의 단계적 가동 및 국제사회와 협력 확대를 추진할 필요가 있는데, 한 · 미 · 중 3자 전략대화를 단계적으로 가동하여 3국간 신뢰구축이 북핵 문제 해결에 추동력으로 작용할 수 있도록 활용하고, 유엔, EU 등 국제사회와의 협력을 확대해야 한다. 장기적으로는 북한을 동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대 속으로 끌어들여서 북한의 체제 문제를 근본적으로 해결하는 방안도 모색해야 한다. 동북아 양자 갈등구조를 다자간 상호협력의 틀로 완화시키고, 유라시아 협력과 연동시켜 한반도와 동북아에서 신뢰구축 및 경제협력을 병행 추진함으로써 한반도와 인근 지역에 항구적인 평화협력 체제가 정착되도록 노력해야 하는 것이다.

한반도 신뢰프로세스가 실질적으로 출범하기 위해서는 우리 정부를 포함한 국제사회의 노력과 더불어 북한 자체의 변화 노력도 중요하다. 북한은 우리가 보유하지 못하고 있는 비대칭 전략무기(핵 및 장거리 탄도미사일)를 착실히 개발하면서 재래식 군사균형을 무의미하게 하고 있다. 이와 관련해 북한은 천안함이나 연평도 포격 도발 등에서 보듯이 과거와 다르게 남한에 대한 직접 공격도 주저하지

않는 양태를 보이고 있다. 이는 지난 60~70년대 북한이 군사적 우위를 지녔던 시절과 비슷한 행동양상이다. 재래식 전력은 물론 북한의 비대칭전력을 억제하지 못할 경우, 어떠한 대북정책도, 북한과의 협상도 효율적으로 추진할 수 없을 것이다. 박근혜 정부는 튼튼한 안보를 바탕으로 한 신뢰프로세스의 대북정책을 표방하고 있다. 신뢰프로세스의 성공을 위해서는 무엇보다도 튼튼한 안보를 바탕으로 한 강력한 대북 안보억제력을 확보하는 것이 필수적이다. 튼튼한 안보를 구축해가는 가운데 북한과의 신뢰프로세스를 추진해야 한다. 튼튼한 안보는 첫째, 합리적인 대북정책에 한 국민 컨센서스를 배경으로, 둘째, 미사일 방어력과 초정밀 타격능력에 입각한 포괄적 비핵 억제력을 구축하고, 셋째, 굳건한 한미동맹을 견지하여 미국의 전략적 자산을 적극 활용하며, 넷째, 군 개혁을 통한 첨단 통합군을 추진할 필요가 있다.[1)]

박근혜 대통령은 남북한 구성원 모두가 자유롭고 행복한 한반도, 안정되고 풍요로운 아시아를 만들어 가는 한반도, 인류발전에 기여하며 신뢰받는 한반도, 그것이 바로 대통령이 그리는 '새로운 한반도'라고 밝혔다. 불신과 대결을 넘어, 신뢰와 평화의 새로운 한반도를 만들고, 궁극적으로 통일 한국을 만드는 것이야말로 100% 대한민국의 완성이라고 강조했다. 그리고 이러한 신정부의 비전이 실현되기 위해서는 지속가능한 평화가 중요한데, 이는 무엇보다도 확실한 안보에서 시작한다고 강조했다. 우리 국민의 생명과 안전이 위협받고, 주권이 훼손되는 상황에서는 새로운 한반도를 만들 수 없다는 대통령의 인식을 뒷받침하는 것은 확고한 안보의식과 더불어 이를 실질적으로 보장할 수 있는 만반의 준비태세이다. 그런 이유로 북한과의 대화 창구를 열어두되 정치 · 군사적 조치 강화를 게을리 해서는 안 된다. 統

1) 윤덕민, "2013년 북한정세 전망," 국립외교원 외교안보연구소 『주요국제문제분석』(2013.1.30), pp. 7-10.