

## 박근혜 정부 후반기의 통일외교 정책 제언

서 주 석 / 한국국방연구원 책임연구원, 前 청와대 외교안보수석

한반도 신뢰프로세스를 대북정책 공약으로 내걸고 출범한 박근혜 정부의 임기가 이제 2년 남짓 남았다. 취임 직전 북한의 3차 핵실험 단행에 따라 안보 위기가 엄습했고 그 뒤 지난 8월의 DMZ 긴장 상황까지 몇 차례 위기 국면이 있었지만, 전임 이명박 정부 때와 같은 최악의 군사충돌 없이 남북관계가 관리되어 왔다.

집권 후반기의 대북정책과 통일외교가 어떻게 추진되어야 하는가? 8.25 남북 고위급접촉 합의에도 불구하고 12월 당국회담이 성과없이 결렬되는 등 아직 성과가 미진한 상황에서 한반도 평화와 안정, 그리고 장기적인 통일 기반을 닦아야 하는 과업은 여전히 막중하다. 여전히 어려운 국면이지만, 바로 지금이 남북관계 개선과 신뢰 회복을 위한 적극적 정책이 요구되는 시점이다.

### 2013~15년의 대북정책과 남북관계

취임 첫 해, 정부는 약속을 깨는 북한에 더 이상 끌려가지 않겠다며 새로운 대북 정책의 원칙으로 신뢰를 내세웠으나 판세는 쉽지 않았다. 북한은 핵실험 뒤인 3월

유엔 안보리의 대북제재 강화 결의에 맞서 정전협정 백지화를 들고 나왔고 미국과 전면 대결 태세를 곤추세웠다. 한미연합 군사연습 기간에 미국이 B-52와 B-2 전략 폭격기를 한반도에 위력 전개하자 북한은 1호 전투근무태세 발령에 이어 전략로켓군의 사격대기를 지시했다. 전략무기가 총동원되는 미증유의 안보 위기가 발생한 것이다.

사정거리 3천 km가 넘는 무수단 미사일의 발사 가능성에 촉각이 곤두선 4월초, 북한은 미사일 발사 대신 개성공단 근로자 철수와 가동중단 조치를 통해 남쪽에 화살을 돌렸다. 남북은 7 차례의 실무회담을 통해 우여곡절 끝에 8월 개성공단 재가동에 합의했지만, 같은 달 박 대통령의 이산가족 상봉 제안은 일단 추석 뒤 실시 합의에까지 이르렀으나 금강산관광 실무회담 연기와 맞물려 무산되고 말았다.

2014년은 통일대박론과 함께 시작됐다. 연말 남북관계 1년에 대한 소회와 원칙을 다시 밝힌 서한 “새로운 남북관계를 위한 여정”을 발표한 박근혜 대통령은 연초 기자회견을 통해 통일을 화두로 들고 나왔다. 이는 통일준비위원회의 발족으로 이어졌지만, 북한은 ‘제도 통일’ 기도라며 거부했다. 또 박 대통령은 3월의 독일 방문에서 인도적 문제 해결과 민생 인프라 구축, 남북 동질성 회복을 담은 드레스덴 선언을 발표하고, 통일과 남북관계 개선을 위한 밑으로부터의 접근법을 제시했다. 북한은 당국을 무시한 입장이라며 역시 냉담한 반응을 보였다.

## 최고지도자 의중을 담은 남북고위급접촉이 나름 성과

기본 입장에서 박근혜 정부와 북한의 김정은 체제가 엇갈리는 행보를 보이고 있지만, 이명박 정부와 달리 당국간 회담 자체가 닫힌 것은 아니며, 이를 통해 남북 최고위급의 의사가 교환되고 있다는 점은 특기할 만하다. 2014년 2월에는 청와대 국가안보실 1차장과 북한 노동당 통일전선부 부부장이 회동한 고위급접촉 결과 이산가족 상봉에 합의하여 이행됐다. 그 뒤 인천 아시안게임 폐막식 참석차 북한군 총정치국장 등 실세 3인방이 급거 방한하면서 2차 고위급접촉에 합의했으나 대북 전단 총격 사건으로 이행이 중단된 바 있다.

2015년초 김정은 제1비서는 통일의 대통로를 열어나가자면서 남북관계의 대전환과 최고위급회담까지 거론했지만, 그다지 큰 진척은 없었다. 오히려 북한은 한미연합 군사연습 중단과 제도 통일 불추구를 제기했고, 거기에 대북 전단 살포 중단과 5.24 조치 해제 등 대남 요구가 이어졌다. 8월에는 DMZ 지뢰 도발 사건 이후 한국의 대북 확성기 방송 재개와 북한의 전방 지역 준전시상태 선포 등 주로 재래식 전력을 동원한 군사 위기 국면이 연출됐고, 결국 우리의 국가안보실장과 통일부장관, 북한의 군총정치국장과 노동당비서가 직접 나선 3박 4일 간의 고위급 접촉을 통해 위기 해소와 관계 재개가 합의됐다.

8.25 고위급접촉 합의는 여러 모로 의미가 있다. 북한은 지뢰 폭발에 대해 유감을 표명했고 남북은 확성기 방송과 준전시상태를 동시에 해제하기로 했다. 또 쌍방은 남북관계를 개선하기 위한 당국회담 개최와 여러 분야에서의 대화와 협상 진행, 다양한 분야에서의 민간 교류 활성화, 그리고 추석 이후 이산가족 상봉을 계속 진행하기로 했다. ‘유감’ 표현에 대한 논란에도 불구하고, 군사 위기의 해소와 더불어 남북관계 개선을 위한 포괄적 합의가 남북 최고위급의 의중을 실어 이루어졌다.

## 합의 이행을 통한 회담 지속과 긴장 완화가 가장 중요

그 뒤 10월 하순 금강산에서 남북 각 100명과 가족의 이산가족 상봉이 진행됐다. 또 12월에는 남북간 차관급 당국회담이 열려 남북관계 개선을 위한 해법이 논의됐지만 일단 결렬됐다. 아마도 고위급접촉이 문제 해결과 향후 방향을 위한 원-포인트 회담이었다면 양쪽의 대화 일꾼이 참가하는 당국회담은 보다 다양한 의제와 방법을 고려해야 하는 것으로 난항이 예상되던 터였다. 그럼에도 불구하고 당국회담 재개 노력과 함께 실질적 성과를 거두기 위한 다양한 대화 방식이 지금부터라도 검토되어야 할 것이다.

2013년과 2015년의 안보·군사 위기를 겪으며 남북 긴장 완화는 무엇보다 중요한 과업임이 분명해졌다. 남북이 고도의 대립과 군사적 대결 태세를 유지하는

상황에서 작은 군사적 충돌이라도 발생할 경우 이는 자칫 더 큰 위기로 비화될 수 있다. 2000년 이후 두 차례의 남북국방장관회담과 7회의 남북장성급 회담, 30여 회의 남북군사실무회담을 통한 군사 대화가 이미 중단된 지 오래며, 판문점을 통한 군통신망도 실시간 소통의 수단이 되지 못한다. 당국회담에서 성과를 낼 경우 곧바로 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축을 위한 협의가 이어져야 하는 이유다.

북한의 핵실험 재개 가능성이나 미사일 시험발사 등 최근 보이는 군사적 행보를 고려할 때 남북관계 개선을 통한 긴장 완화는 더욱 시급하고 중요하다. 지난 10월 노동당 창건 70주년을 전후하여 북한의 장거리로켓 발사 가능성이 제기됐지만 다행히 무사히 넘겼다. 당시 북한이 돌발 행동을 했다면 유엔 안보리 추가 제재로 상황이 더욱 악화되고 이산가족 상봉 등 남북 합의 이행도 힘들었을 것이다. 북한이 미국을 겨냥해 핵과 미사일을 시위한다지만, 남북대화가 본격 진행될 경우 이와 같은 비대칭 안보 위협을 완화하고 감소시키기 위한 국제적 노력을 좀 더 주도적으로 전개할 수도 있다.

## 적극적 대북 전략을 위한 우선적 융합

2008년 이후 남북관계의 경색 국면에서 남북 간에는 해결해야 할 과제가 많이 생겼다. 북한의 대남 요구는 남북대화를 재개하고 교류 협력을 진전해 나가는 한편, 한미연합 군사연습 중지, 제도 통일 추구 및 대북 전단 살포 중단, 5.24조치 해제로 집약된다. 이는 강력한 안보 태세 기반 위에 이산가족 상봉과 인도적 지원 등 인도적 문제부터 우선 해결하고 북한의 비핵화와 대북 경제 개발 및 민생 지원을 함께 모색해 가자는 우리의 입장과 분명히 배치된다. 바로 이 점에서 쌍방의 입장을 직시한 적극적인 개선 전략이 요구되는 것이 사실이다.

남북관계의 개선이 남북 모두에게 필요한 과업이라면 현재의 의제 가운데 융합과 타협이 가능한 이슈를 찾는 것이 방책이다. 북한에게 경제·핵 병진노선의 입장에서 핵무기는 당장 포기하기 힘든 이슈이고 대신 다른 이슈들은 경제적 필요성에 따라

융통성이 생길 수 있을 것이다. 우리에게도 북한이 당장 군사 도발을 하지 않는다는 전제하에 북핵 문제를 국제 협조하에 중장기적으로 해결해 나가면서 인도적 문제와 경제·사회적 교류 협력을 단계적으로 진전하는 것이 현실적인 대책이다. 현재 금강산관광과 이산가족 상봉 정례화가 관건이 되어 있으나, 경제와 인도적 문제의 우선적 융합이 큰 틀에서 필요하다는 점을 직시해야 한다.

사실 인도적 문제는 여전히 공산혁명 도상에 있다고 하는 북한에겐 정치 문제이기도 하다. 1960년대 주민 성분 분류의 결과 이산가족, 즉 월남자 가족은 이미 적대계층이 되어 있으며, 이산가족 상봉은 그들에게 계층 이반의 의미를 갖는다. 아마도 사회주의 시장경제 단계에 진입한 북한으로서 이 문제는 벌써 넘어선 것으로 보인다. 대남 경제교류와 금강산관광 등과 연계하여 풀려고 하는 입장이 바로 그것이다. 이는 북한의 일정한 정치·사회적 변화를 기대하는 우리의 입장에서 역으로 기회가 될 수도 있다.

## 후반기 통일외교의 진전을 위해

통일외교는 오랫동안 우리 외교에서 아주 중요한 화두였다. 과거 냉전 시기에는 대북 우위의 외교전선 구축이 목적이었고, 탈냉전 이후에는 협력과 대결이 교차하는 상황이 지속됐다. 최근에는 통일대박론과 함께 통일준비위원회가 가동되면서 우리가 생각하는 통일정책에 대한 주변국의 지지와 지원을 확보하는 외교가 중심인 듯하다. 앞서 언급한 제도 통일 반대와 연계하여 북한은 계속 이를 거부하고 있다.

앞으로의 통일외교는 남북관계의 개선과 함께 상생과 평화의 원칙 위에 전개되어야 할 것이다. 남북관계 개선 없는 통일외교는 대결외교일 뿐이며, 상대국은 남북에 대한 상대적 친소관계에 따라 응대할 수밖에 없다. 당국회담 지속과 긴장 완화, 그리고 문제 해결을 위한 적극적 전략에 기초하여 후반기 남북관계의 진전과 통일외교의 성과를 함께 기대한다. **한**