국제 통일외교 증진방안

Ⅰ 통일의 의미와 필요성

1. 통일의 의의

우리는 오랜 기간 분단의 고통 속에 통일된 민족국가를 확립하지 못한 채 살아왔다. 일제강점으로부터의 독립이 민족국가 수립으로 이어지지 못한 채 북위 38도선을 경계로 국토가 분단된 데 이어 6·25 전쟁을 겪으면서 분단이 고착화됐다. 이같은 고통의 역사 속에서도 대한민국은 짧은 기간에 놀라운 경제성장과 민주화를 이룩함으로써 산업화와 민주화를 성공적으로 달성한 국가로 국제사회에서 인정받고 있다.

그러나 분단 상황의 지속은 불필요한 국력 낭비와 이산가족의 고통, 자원의 분할 사용 등 여러 측면에서의 폐해를 낳고 이로 인해 민족의 발전과 번영을 저해하고 있다. 또한 분단의 장기화는 남북 간 이질화, 경제 격차 등의 심화로 민족의 정체성을 훼손시키는 한편 통일에 대한 부정적인 인식으로까지 이어지고 있다.

21세기에 들어선 이후 국제사회는 탈냉전, 세계화의 흐름 속에 자국의 실리추구를 위한 무한경쟁 시대에 돌입했다. 이 같은 추세 속에서, 통일은 우리 민족의 생존과 번영을 위한 시대적 과제이다. 통일은 분단의 고통과 폐해를 극복하고 국가의 지속가능한 발전을 위해 달성해야 할 과제라 할 것이다.

2. 통일의 의미

통일은 구체적으로 무엇을 의미하는가? 통일은 일차적으로 분단 극복을 의미하지만 단순히 분단 이전의 상태로 돌아가는 것만을 의미하지 않는다. 그것은 국토를 분단 이전의 상태로 회복하는 동시에 서로 다른 두 체제를 자유민주주의와 시장경제의 기반 위에 하나로 통합해 새로운 민족공동체를 건설하는 것이다. 이러한 의미에서 통일은 과거로의 회귀

가 아니라 미래를 향한 새로운 역사의 창조 작업이라고 할 수 있다.

통일의 의미를 보다 다양한 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지리적 측면에서의 통일은 국토의 통일을 의미한다. 국토의 통일은 통일국가 건설의 물리적 기반을 제공한다. 우리 민족은 오랫동안 한반도라는 지리적 공간 속에서 하나의 생활권을 이루면서 살아왔기에 국토의 통일은 구성원 모두가 한반도 내의 어느 곳이든 자유롭게 왕래하고 거주할 수 있는 터전을 마련하는 것을 의미한다. 이런 점에서 통일은 단순히 국토 면적의 합계가 늘어나는 것뿐만 아니라 생활권의 확대도 가져올 것이다.

둘째, 정치적 측면에서의 통일은 체제의 단일화를 뜻한다. 통일은 남북한에 세워진 두 개의 정치 체제를 통합해 하나의 국가로 만드는 것이다. 통일은 단일 헌법, 단일 정부, 단일 국가를 수립하는 것을 의미한다. 남북 간에 단일한 정치 체제를 만드는 것은 분단 극복을 위한 핵심요소이며 통일의 최종 상태라 할 수 있다.

셋째, 경제적 측면에서의 통일은 서로 다른 두 경제권의 통합을 의미한다. 남과북은 분단과 함께 자유민주주의 시장경제 체제와 사회주의 계획경제 체제로 나누어졌고 경제생활권 또한 남북으로 단절됐다. 국가 간 경제통합이 진행되고 있는 오늘날의 국제적 상황에 비추어 볼 때 보다 풍요로운 복지국가를 건설하기 위해서는 시장경제 체제로의 민족경제 통합이 시급하다.

넷째, 사회문화적 측면에서의 통일은 민족동질성을 회복하는 것이다. 우리 민족은 동일한 언어와 문화, 생활방식을 공유하며 살아왔다. 그러나 분단의 장기화로 남북 간 이질화가 심화돼 한민족으로서의 일체감이 점점 약해지고 있는 실정이다. 진정한 의미의 통일은 이질화된 남북 주민들의 내면적인 의식과 가치관, 생활방식을 하나로 동화시키는 내적 통합이 이뤄질 때 완성될 것이다.

이와 같이 통일은 두 개의 남북한 체제가 하나로 통합되는 것을 의미하지만 진정한 의미의 통일은 남북한 주민들이 민족적 일체감을 가지고 하나의 국가 테두리 안에서 소속감을 공유하는 상태를 의미한다. 즉 통일은 분단된 국토가 하나로 통합되는 것은 물론 정치적으로 대립됐던 체제를 하나로 만드는 것이고, 경제적으로는 서로 다른 제도를 하나로 거듭나게 하는 것이며, 남북 주민 사이에 내면화된 이질적인 문화를 하나로 다시 탄생시키는 것이다.

이런 점에서 통일은 둘로 나누어진 국토와 제도 그리고 민족과 생활이 하나로 거듭나는 과정으로서, 새로운 역사를 만들어나가는 창조적인 작업이라고 할 수 있다. 본래 남북한은 동일한 언어와 문화, 혈통을 지닌 민족으로서 수많은 어려움 속에서도 공동체 의식을 바탕

으로 통일국가를 이루며 살아온 역사를 지니고 있다.

그러나 70년 넘게 지속돼 온 분단 체제는 대립과 갈등 등으로 민족의 번영과 발전을 저해했을 뿐 아니라 민족의 동질성과 역사적 정통성을 훼손시켰다. 따라서 우리는 민족의 분열을 극복하고 평화롭고 번영된 민족공동체를 이루는 통일을 실현하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

3. 통일의 필요성

국민들 가운데 통일에 대한 부정적인 인식이 증가하는 추세에 있다. 이런 점에서 국민들의 관심과 참여 속에 통일을 실현하기 위해서는 무엇보다도 국민들의 통일에 대한 인식이 긍정적으로 바뀌어야 한다. 즉 통일이 사회·경제적 혼란으로 야기되는 비용보다 훨씬 큰 이득을 가져다준다는 확신과 함께 21세기 민족의 번영과 발전, 개인의 삶의 질 향상과 행복 등을 위해 반드시 필요하다는 인식이 요구된다. 이를 바탕으로 통일의 필요성을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 분단구조의 불안정성과 비정상성을 극복하고 지속가능한 발전을 이룩하기 위해서이다. 정전 체제에 의해 유지되고 있는 분단구조는 사소한 계기로 긴장이 고조되고 언제든지 전쟁이 재발될 수 있는 불안정성을 지니고 있다. 분단구조는 소모적인 경쟁과 대결로 인해 엄청난 자원을 낭비시킬 뿐 아니라 구성원의 고통과 손실 등 상당한 비용을 유발시켜 발전을 저해하고 있다. 따라서 통일을 이루어 분단의 구조에 따른 상황의 불안정성을 극복하고 소모적인 자원낭비와 비용의 절감을 통해 지속가능한 발전을 모색해야 할 것이다.

둘째, 남북한 주민이 같은 민족이라는 정체성을 기초로 하나의 민족공동체를 이루며 살아왔기 때문이다. 남북한이 통일을 해야 하는 원초적인 이유는 남과 북이 언어, 문화, 역사 등을 공유한 하나의 민족공동체를 이뤄왔다는 사실에 뿌리를 두고 있다. 본래 우리 민족은 동일한 언어와 문화, 혈통을 지닌 단일민족으로 수많은 국난을 겪으면서도 공동체 의식을 갖고 단결해 통일국가를 발전시켜 온 역사를 지니고 있다. 그러나 지난 70년의 분단으로 인한 민족간 대결과 갈등은 오랜 기간 같은 민족으로 간직해왔던 정체성을 크게 훼손시켰다.

따라서 분단으로 인해 굴절된 역사를 바로잡고 민족의 역량을 극대화하는 새로운 민족공동체를 건설해야 한다는 점에서 통일은 반드시 실현돼야 한다. 우리 민족은 오랜 시간 동안 같은 문화와 전통을 유지해왔으나 분단 이후 다른 체제와 사회로 나누어져 살아오면서 문화적으로도 점차 이질화되고 있다. 통일은 이러한 이질화를 극복하고 우리 민족의 동

질성을 회복하는 것이다.

셋째, 통일이 되면 다양한 편익을 누릴 수 있기 때문이다. 통일은 전쟁 위협을 해소해 항구적인 평화를 가져올 뿐 아니라 내부의 이념적 대립을 종결함으로써 사회통합과 국론 결집을 가능하게 한다. 또한 통일로 인한 안보위협의 해소는 국가 신용등급과 국가 브랜드 가치를 높여 코리아 디스카운트(Korea discount)를 코리아 프리미엄(Korea premium)으로 전환시킬 것이다. 현재 우리나라는 세계 10위권의 경제대국이지만 성장속도가 둔화되고 있는 상황이다. 통일은 새로운 성장동력과 시장의 확보를 통해 비약적 성장을 가능하게 할 것이다.

통일은 일차적으로 국토 면적의 확장 및 인구 증가로 인한 내수시장 확대를 가져온다. 이와 더불어 남한의 자본과 기술이 북한의 노동력 및 지하자원과 결합해 시너지 효과를 창출함으로써 새로운 성장 동력을 확보하게 된다. 또한 통일한국은 해양과 대륙 진출의 요충지에 있는 한반도의 지정학적 특성을 살려 태평양과 유라시아를 연결하는 물류와 교통의 중심지역으로 부상할 것이다. 통일은 내수시장의 확대와 대륙으로의 진출 등을 통해 기업에는 새로운 성장활로를, 개인에게는 다양한 직업 선택과 취업의 기회를 제공하게 될 것이다.

넷째, 남북 구성원 모두에게 자유와 인권과 행복한 삶을 보장하기 위해 통일이 필요하다. 특히, 남북이산가족과 북한이탈주민 등이 분단으로 인해 겪고 있는 고통을 해소하고 북한 주민의 삶을 개선하는 차원에서도 통일이 필요하다. 통일은 북한 주민도 우리와 마찬가지로 자유와 복지, 인간의 존엄과 가치 존중이라는 혜택을 누릴 수 있게 해 준다. 우리가 통일을 해야만 하는 또다른 이유는 분단으로 인해 지불하고 있는 비용과 폐해를 없애고 보다 나은 삶을 보장받기 위한 것이다. 통일은 분단에 따른 유·무형의 비용을 없애고 새로운 이익을 창출함으로써 국가·사회뿐 아니라 개인의 삶의 질도 향상시킬 것이다.

II. 통일환경의 변화와 통일외교의 필요성

1980년대 말 냉전이 끝나면서 국제질서는 근본적인 재편 과정을 밟게 됐다. 냉전의 종식으로 20세기 후반 국제질서의 큰 축을 이뤘던 양극 체제는 붕괴되고 동서 진영 간 대립 구도도 종식됐다. 탈냉전기 과도적 상황 속에서 형성된 새로운 국제질서의 주요 특징은 이념과 체제 간의 대립이 현저히 감소한 반면, 평화와 경제발전의 중요성이 크게 부각되고 있다는 것이다. 냉전 종식 후 동유럽 국가들을 휩쓴 자유민주주의 혁명의 결과 상당수의

공산권 국가들이 체제전환에 성공하고 자유민주주의와 시장경제가 세계사의 보편적인 추세로 자리 잡게 됐다.

탈냉전 시대의 국제질서의 개념은 몇 가지 측면에서 냉전 시대와 구별된다.

첫째, 냉전의 종식과 더불어 미국을 중심으로 국제문제를 해결하고 협력하는 지도체제가 형성됐다. 과거 냉전 시기 미·소 초강대국 간의 양극 체제가 해체된 이후, 국제질서는 미국 중심으로 형성·조정돼 왔다. 특히 국제분쟁 조정능력, 경제력, 군사력 등 유일 강대국으로서의 미국의 국가역량은 부인하기 어렵다. 또한 미국의 경제규모 및 보유 자본량, 생산력과 소비의 규모, 자본의 조정력을 가진 국제경제력은 여타 국가가 갖고 있는 능력을 상회한다.

둘째, 탈냉전 시대에는 국제 체제의 주요 행위자와 갈등의 요인이 변화했다. 냉전 시기 국제안보의 문제가 국가 단위와 체제를 중심으로 형성됐다면 탈냉전 이후에는 다양한 비국가 행위자와 집단들이 국제문제의 행위자로 등장했다. 또한, 과거 국제문제의 갈등과 이슈가 이념과 체제와 같은 정치·군사적 요인이었다면 탈냉전 이후의 국제문제는 경제적 이슈와 종교, 민족, 자원 등을 둘러싸고 일어나는 다양한 형태로 변했다.

셋째, 탈냉전 시기에는 국제질서의 중심축 변화가 수반됐다. 우선 제2차 세계대전 이후 국제관계를 지배해온 강대국 간 전략적 관계의 변화를 들 수 있다. 냉전의 종식으로 미·러 전략 관계가 재정립됨에 따라 유럽이 상대적으로 평화로워졌고, 그 결과 국제정치의 중심축이 유럽으로부터 아시아·태평양으로 이전하게 됐다. 이에 따라 미국의 세계전략에서 아시아의 중요성이 상대적으로 커졌으며, 아시아에서는 중국의 부상에 대한 경계와 일본의 안보역할 증대를 추구하는 경향이 두드러졌다.

한편, 21세기 국제질서 자체도 지속적으로 변화하고 있다. 이러한 변화의 핵심은 냉전시대 강대국 간의 대결 구도 대신 더 복합적이고 다극적인 질서가 혼재한다는 것이다. 중국, 인도, 브라질 등 그동안 경제적으로 두각을 나타내지 못했던 거대 규모의 국가들이 급속하게 성장하면서 미국 중심의 국제질서에 영향을 미치고 있다. 엄밀하게 말하면 미국의 쇠퇴라기보다는 중국, 인도, 브라질 등 신흥 국가들의 부상이다.

21세기 국제질서의 가장 커다란 특징은 '복합성'이다. 21세기의 신 국제질서 역시 미국 중심으로 형성되고 있다. 하지만 다른 한편으로는 경제력과 힘을 가진 여타 국가들의 조정과 협력이 요구되는 다원화·다극화된 질서도 형성되고 있다. 정치·군사적 측면에서는 여전히 미국이 지배하는 단극적 질서가 유지되고 있지만, 경제, 산업, 금융, 사회, 문화 측면에서는 힘의 분포가 미국의 주도로부터 분산되는 방향으로 변화하고 있다.

세계화와 시장경제의 확산 결과 신흥부상국, 특히 중국, 인도, 브라질 등의 경제성장과

다양한 민족적 관점의 분출은 정보혁명으로 더욱 확대 재생산되고 있으며, 이로 인하여 주요 국제문제에 대한 합의도 갈수록 어려워지는 양상을 보이고 있다. 이는 곧 미국이 여전히 초강대국이기는 하지만 혼자 힘으로 국제문제를 리드하거나 해결하는 데는 한계가 있다는 것을 의미한다.

이렇게 복잡한 국제환경의 변화속에서 한반도 통일의 방법이 평화롭고 순조롭게 전개되며 또한 그 시기 또한 앞당기겠다는 우리의 보편적인 의지를 정책수단으로 구현하는 일은 매우 어렵다. 북한문제가 가지고 있는 특수성을 고려할 때 우리의 정책적 자율성을 보장받는 일이 쉽지 않고, 또한 정책적 자율성을 가까스로 확보한다고 하더라도 구체적으로 실천에 옮길 수 있는 정책수단이 많지 않기 때문이다.

이러한 어려움에는 북한이 생존의 핵심수단으로 삼고 있는 '핵개발전략'을 포함하여, 한반도의 지정학적 환경, 미·중 간 새로운 관계 정립 등과 같은 요인들이 복합적으로 작용하고 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 국제사회의 주요 행위자를 상대로 한 통일협력외교의 중요성이 강조되고 있다.

한반도 분단 상황은 국제정치적 환경으로 인해 발생 및 심화된 요인이 있으므로, 분단과정의 해소 및 통일의 달성 역시 국제정치적 접근이라는 측면이 절실히 요구된다. 특히 국제정치 질서가 '미·중 간 경쟁과 게임'으로 구조화되는 상황에서, 두 강대국이 한반도 문제의 핵심 관여자로 참여하고 있는 관계로 인해, 미중경쟁의 심화는 한반도 통일환경에 가장 중요한 영향을 미치는 변수로 등장하게 되었다.

특히, 최근 들어서 북한은 5차 핵실험과 20여 차례의 연이은 장거리 미사일 발사 실험으로 인해, 한반도 안보상황이 더욱 악화되고 있는 실정이다. 이에 대한 우리정부의 대응전략은 지금까지의 전통적인 '투 트랙 전략' 및 '변화 유도를 위한 관여정책'과는 달리, 적극적인 '대북한 제재정책'을 전개하고 있는 바, 비핵화 및 북한변화를 위한 대북한 압박은 국제사회와의 공조체제를 더욱 긴요히 요구하고 있고, 결과적으로 통일협력외교의 필요성을 더욱 강조하고 있는 상황이다.

하지만, 현 시점에서 우리 정부의 대북정책이 불가피하게 '제재와 압박'으로 강조되고 있지만, 평화로운 방법과 수단을 통해 한반도 통일을 이룩해야 한다는 시민사회 전반적인 합의 및 '보편적인 가치를 추구하는 평화지향국가'로서의 정체성까지 포기한 것은 아니라고 판단된다. 따라서 국제사회의 다양한 행위자들을 대상으로, 단기적으로는 우리의 대북정책이 가지는 불가피한 측면과 논리적 배경을 적극적으로 설명하고, 중장기적으로는 북한 변화와 관련한 한반도 평화통일이 어떤 의미와 차원에서 국제 전체의 평화와 맞닿아 있는가에 대한 적극적인 홍보가 필요한 시점이다.

III. 통일외교의 현황과 문제점

1. 통일외교의 주요 현황

현재 진행되고 있는 각종 통일외교 실태를 '목표의 차원', '내용의 차원', '행위자의 차원', 그리고 '추진체계의 차원' 이렇게 4 가지 관점에서 살펴볼 수 있다.

가. 목표의 차원

명확하게 정의된 목표가 존재하고 있는 것은 아니지만, 대체로 '우리가 이미 확보한 혹은 향후 확보할 수 있는 다양한 외교 네트워크를 활용하여, 북한을 상대로 한국이 중심이 되는 통일과정의 이니셔티브를 쥐고자 하며, 이와 관련하여 한국-국제사회 간 협력을 통해 통일 추진 과정에서 발생 가능한 다양한 위협적인 요소들을 해소함은 물론 통일-친화적인 외교안보환경을 만들고자 함'에 있는 것으로 이해된다.

나. 내용의 차원

지금까지 우리 정부 혹은 민간 차원에서 수행한 통일외교의 모든 내용을 확인할 수는 없지만, 정상간 합의된 각종 주요 문서나 성명서, 정부 간 주요 대화내용, 민간전문가들의 공동연구, 다양한 이익집단들 간 공감대 확산 등을 통해 존재하는 통일외교의 내용들을 유추해 볼 수 있다. 이러한 배경에서 대체로 네 가지 정책 영역을 중심으로 한 통일외교 내용이 존재하는 것으로 판단된다.

첫째, 한반도 통일을 위한 보편적인 필요성 강조 및 홍보의 내용이 있다. 왜 한국이 한반도 통일의 주체가 되어야 하는지, 인류 보편적인 가치와 기준의 관점에서 한반도 통일이 왜 중요하며, 또한 동북아 지역 평화는 물론 글로벌 전체 평화 차원에서 어떻게 맞닿아 있는지를 강조하는 내용이다. 이러한 내용들에 대한 정교한 논리를 개발하고 이를 국제사회의 다양한 행위자들에게 공급하는 내용이다. 한반도 통일이 개별 주변국은 물론 국제사회의 보편적인 이익과 어떻게 부합하는지 등의 내용을 포함한다.

둘째, 북한의 비핵화를 어떻게 이뤄내느냐의 문제와 관련한 정책 영역이다. 북한핵무기는 한반도 통일에 가장 큰 걸림돌이므로, 한반도 통일을 위해 국제사회를 상대로 한 통일

외교는 그 내용에 있어서 비핵화와 관련한 정책 영역이 핵심 사안의 하나이다.

셋째, 통일 관련 또 다른 핵심 정책 영역의 하나로 '북한정상화방안'과 관련한 분야가 존재하고 있다. 다양한 수준과 영역에서 보이고 있는 북한의 일탈성을 바로잡고, 다양한 정책수단을 통한 대북한 관여정책을 바탕으로 한 북한사회의 정상화를 이뤄내고자 하는 취지이다. 따라서 국제사회를 상대로 실효성 있는 대북한 관여정책을 추진케 하여 북한이 정상적인 사회로 변화할 수 있도록 만드는 일은 통일외교정책에서 핵심적인 내용이다.

마지막으로, 비핵화, 북한변화 및 향후 통일과정을 포함하여, 이러한 일련의 과정에서 발생 가능한 위협요소들을 안정적으로 제거하기 위한 다양한 예방 차원의 외교노력이 필요하다. 가령, 다소 갑작스런 통일발생시 중국의 군사적 개입을 어떻게 막을 것인지, 평화체제와 관련한 담론이 확산될 때, 국제사회를 설득할 우리 버전의 논리를 준비한다든지, 혹은 미·중이 필요해 의해 우리의 입지를 최소화한 상태에서 북한문제를 합의할 가능성을 사전에 예방하는 등의 노력이 포함된다.

다. 행위자의 차원

통일외교 현황을 '행위자의 차원'에서 살펴보자면, 대통령을 포함한 국가 주요 지도자, 정부 부서(외교부, 통일부, 국방부 등), 학자, 전문가, 기업종사자, 언론인 등으로 대표되는 민간행위자, 그리고 NGO, 학생 등을 포함하는 시민사회 등으로 구분해 볼 수 있다. 한 마디로, 정부행위자, 민간행위자, 시민사회 이렇게 세 가지 부류를 통해 진행되고 있는 것으로 판단된다.

라. 추진체계의 차원

마지막으로 '추진체계의 차원'에서 살펴보자면, 우리 통일외교는 '일방적(unilateral) 추진,' '양자적(bilateral) 추진', 그리고 '다자적(multilateral)추진'으로 이뤄지고 있는 현실을 확인할 수 있다. 일방적 추진의 경우는 우리의 통일외교가 국제사회의 불특정 다수 혹은 특정 집단을 목표로 추진되는 경우를 말한다. 통일외교는 특성상 '정책수용집단(policy target group)'을 사전에 구체적으로 설정하기 어려운 측면이 있으므로, 다른 외교정책 영역과 비교하여 특히 일방적 추진체계가 빈번히 발생할 수 있는 것으로 이해된다.

양자적 추진의 경우 말 그대로 한반도 통일의 우호적인 환경 조성을 위한 다양한 양자적 차원에서 전개되는 경우를 의미한다. 반면에 다자적 추진의 경우 '6자회담' '유엔 안보

리' '한·미·일 협력' 등 제도적인 완성도의 수준은 서로 차이가 나지만, 기본적으로 한국이 국제사회에서 다양한 활동을 전개하는 다자외교 행위자가 되어 한반도 통일을 위한 노력을 전개하는 것을 의미한다.

2. 통일외교의 4대 문제점

가. 북한(통일) 문제의 딜레마에 대처하지 못함

현재 북한 문제 관련하여 "세 가지의 딜레마"가 존재한다.

첫째, 한반도 차원의 문제들이 미중간 게임 차원의 문제들로 전환되는 특징이 발견되는데, 이러한 특징은 우리의 국력 및 의지를 넘어서는 범위에 있는 경우가 많으므로 우리에게는 일종의 딜레마적인 상황이 아닐 수 없다.

둘째, 북한을 상대로 한 '관여정책'과 '압박정책' 모두 실효성을 거두기 어두운 현실이다. 북한 체제의 특성 상, 관여정책의 결과로 '개방 지향적인' 새로운 정치그룹이 등장하는 것도 아니고, 또한 동시에 압박정책의 결과로 '피해를 두려워하는' 그룹의 정치적 압박이 증대하지도 않는다. 두 가지 종류의 정책이 모두 큰 실효성을 거두지 못한다는 우리의 입장에서는 심각한 딜레마적 상황이 아닐 수 없다.

셋째, 북한 사회의 특성 상, '국가안보'와 '리더십안보'가 동일하게 받아들여지고 있는데, 이 결과 핵개발이 국가안보가 아닌 리더십안보에만 도움이 됨에도 불구하고, 핵무기 보유가 국가안보 차원에서 생존의 전제조건으로 받아들여지는 비이성적 상황이 전개되고 있다. 이러한 현상은 우리의 정책 실효성을 제한하는 딜레마가 아닐 수 없다.

나. 정부 행위자 중심성

북핵 문제를 포함한 북한 문제의 대부분은 전통적인 안보 영역에 속하는 관계로, 통일외교의 주체적인 역할을 정부가 담당하는 경향이 강하게 발견된다. 대표적으로, 한미동맹 강화 중심적인 해법, 북핵 위기에 대처, 북한 문제를 둘러싼 대중국 관련 협조체제 등과 같은 특징 상 행정부 중심적인 접근은 일견 이해가 된다. 하지만, 네트워크적 특징을 보이는 외교환경 현실을 고려할 때, 다양한 비정부 행위자들을 적극적으로 활용하지 못한다면, 한국이 통일외교 효과의 극대화를 위해 투입할 수 있는 외교자산은 매우 제한적일 수밖에 없을 것이다.

다. 북핵문제 및 위기관리 중심성

통일외교의 내용이 보여주고 있는 또 하나의 특징이자 문제점은, 대부분의 경우 북핵문제와 연동되어서 진행되는 경우가 많다는 점인데, 그 결과 우리의 통일외교는 위기관리에 급급하는 상황에 치중하게 된다. 통일외교의 내용은 군사, 안보, 경제, 사회, 문화, 체육 등 매우 다양한 정책 영역에 걸쳐 전개될 수 있는 포괄적인 성격을 가지고 있지만, 북핵문제는 여타 영역의 정책논의들을 모두 흡수하면서 국제사회를 상대로 한 통일 외교의 다양한 측면을 북핵 문제로 단순화시키는 결과를 야기하고 있다. 최근 4차 핵실험에 이어 5차 북한 핵실험 이후 우리 정부가 보이고 있는 정책 옵션 및 반응은 이러한 문제점을 잘 보여주고 있다.

한 마디로 '북한의 핵전략'이 우리 통일외교를 지배하는 중심변수(commanding variable)로 작용하고 있는 것이다. 결과적으로 북한 발 위기 및 사건이 발생할 때마다 '위기관리'를 통일외교의 중심에 두는 내용의 정책들이 추진되는 단순함으로 이어지고 있다.

라. 특정 리더십 관계에 종속적

마지막으로 통일외교의 내용이 '국가간 리더십 관계에 종속적'이라는 특징을 지적해 볼 수 있다. 많은 경우, 특정 국가의 정상 및 국가리더십의 성향이 어떠하냐에 따라 통일외교 관계의 방향성 및 내용이 규정되는 통일외교 추진의 일회성이 다수 존재한다.

IV. 통일외교의 새로운 방향성과 목표

1. '한반도 게임'과 '미중 게임' 사이의 분리

통일 우호적인 외교환경의 조성과 국제사회의 한반도 통일 지지를 위해서는, 북한 문제 해결 과정에서 미국과 중국이 불필요하게 각자의 국가이익 중심으로 한반도 문제를 인식하는 경향을 최소화해야 한다.

'미·중 시대'로 대표되는 새로운 강대국 정치(power-politics)의 양상은, 과거 강대국 정치와 달리 협력과 갈등이 공존하는 특징을 보이는데, 한반도문제의 경우 대표적 갈등의

사례로 알려져 있다. 즉, 개별 국가의 이익구조(interest structure)는 외교현실에서 경우에 따라 수렴하기도 하고, 간극이 극대화되기도 하는데, 미·중은 북한 문제에 있어서 매우 차별적인 인식 및 이익구조를 가지고 있다.

이럴 때일수록, 북한문제 해결 및 통일을 둘러싼 일련의 선택과 과정에서, 한반도 상황에서 제한적인 의미를 가져야 할 사안들이 불필요하게 미·중간게임 차원으로 확대되지 않도록 관리할 수 있는 통일외교 방향성이 필요하다. 최근 사드 배치 관련 논의가 대표적인 사례다. 결국 문제의 핵심은 중국을 상대로 '사드 배치'가 가지는 '한반도적 적실성'을 충분히 설명할 수 있느냐 여부가 관건이다.

2. 맞춤형 'Target-oriented' 정책 개발

한반도 통일을 위한 일련의 과정에서 다양한 국제 행위자(관여자)들 간 '국제분업구조'(international division of labor on the Korean Peninsula)의 형성이 필요하다. 개별 행위자(국가, 국제기구, NGO, 개인 등)들이 북한 문제 해결 과정에서 동일한 역할을 담당할 것을 기대할 수는 없다. 각 행위자들이 나름의 판단과 이해관계를 토대로, 북한문제에 관여하겠지만, 이 과정에서 우리가 일종의 '국제분업구조'와 관련한 정교한 논리 및 시나리오를 확보하고자 하는 노력은 필요하다.

사례 1. 최근 북한 문제를 둘러싼 외교적 마찰에서 알 수 있듯이, 우리가 중국이 미국이나 일본처럼 행동해 줄 것으로 기대하는 것은 올바른 판단이 아니다.

사례 2. 2014년 하반기 유엔에서 북한인권법이 논의되는 과정에서 ASEAN 투표 행태를 참고할 필요가 있다.

3. 북한의 핵개발이 '생존적 차원'이라는 북한 논리의 허구성 강조 및 홍보

북한이 추구하고 있는 '두 개 한국(Two Korea)' 전략에 보다 적극적으로 대응할 필요가 있다. 북한의 논리에 의하면, "안보와 생존을 위해서 '불가피하게 핵보유'가 필요한 북한과, 미국 의존적이고 반통일적인 남한, 이렇게 두 개의 한국이 한반도에 대치"하고 있다는 것이다.

핵무기 개발을 생존적 차원에서 연계시키는 북한의 전략은, 1) 평화협정체결 요구, 2) 핵개발 중단과 한미합동군사훈련의 연계, 3) 중국의 '비핵화-평화협정' 연계 지지 입장 등

다양한 형태로 확대 재생산되고 있다. 특히 현 대북제재 국면에서, 국제사회 일부 여론은 '정권에 대한 제재'와 '인민에 대한 제재'를 분리해야 한다는 입장인데, 이러한 문제를 극복하기 위해서라도 북한 정권과 리더십이 변하지 않고서는 북한주민들의 삶이 개선될 수 없다는 논리 개발이 필요하다.

4. 정치적 민감성이 떨어지고 북한의 거부감을 최소화하는 관여자 발굴

미국과 중국으로 대표되는 국제 관여자의 경우, 한반도 문제에 미치는 절대적인 영향력으로 인해, 의도와는 달리 북한(혹은 한국)으로부터 정치적 거부감을 주는 경우가 많다. 따라서 정치적 민감성이 떨어지는 행위자를 상대로 한반도 통일의 조력자 역할을 기대하는 노력이 필요하다.

이 경우 EU 국가, ASEAN 국가 중에서 대북한 관여정책에 관심이 있는 국가들을 상대로 체계적이고 논리적인 통일외교의 전개가 필요하다. 잘 알려진 바와 같이, 독일, 스위스, 스웨덴, 캐나다 등은 이미 다양한 차원에서 대북한 관여가 활발히 진행되고 있는 것으로 알려져 있다.

이와 관련하여, 상대적으로 남북한 간 외교경쟁이 치열하고, 북한과의 교역 역시 상당한 수준에게 진행(노동자 수출 등) 중인 아세안 국가 대상으로 한 통일협력외교의 중요성 인식도 필요하다. 향후 국제기구의 활용도를 높이는 노력도 필요한데, 기존의 기능주의적인 접근은 탈피해야 한다.

5. 북한, 한반도, 동북아 문제에 대한 한국의 주도권 확보

지금까지 북한 문제를 둘러싼 과정에서 한국의 주도권은 실종되었다고 해도 과언은 아니다. '통일협력외교'의 핵심 목표는 국제사회를 대상으로 한반도 문제의 주도권을 행사하겠다는 의지를 지속적으로 강조하는 것만으로도 충분하다고 판단된다. 북한 5차 핵실험 이후의 국면도 결국은, 한국이 북한문제의 이니셔티브를 쥘 수 있느냐의 문제와 다름 아니다.

한국의 주도권 실패에는 여러 가지 원인이 작용한다. 1) 북한 외교전략의 부분적인 성공, 2) 핵문제의 특수성, 3) 미국과 중국의 관여, 4) 북한이 가지는 지정학적 가치 등이 그것이다.

현 대북제재 국면의 결과를 예측하기는 쉽지 않지만, 한 가지 분명한 사실은 이번 기회를 통해서 결과적으로 '한반도 문제'에 관한 한국의 이니셔티브가 분명히 각인되기를 희망해볼 수 있다는 점이다.

6. 통일 지향적 국제환경 조성

냉전기가 동서진영을 명확히 나누는 분단지향적인데 비해 탈냉전기는 공산진영의 붕괴와 더불어 세계적으로 통합지향적인 경향이 확산되어 한반도 통일에 대한 기대도 고조되었으나, 북한체제의 내구성, 북한의 핵무장과 군사도발, 중국의 부상과 동북아의 G2 시대 도래 등으로 인해 새로운 한반도 분단구조의 고착화에 대한 우려가 증대하였다. 따라서 통일 지향적인 국제환경을 조성하기 위해, 북한의 개혁개방과 변화유도, 북한의 비핵화 촉진, 한반도에서 미중간 대립 완화, 통일한국의 비전 제시 등의 조치가 필요하였다

7. 통일과정에 대한 주변 4국과 국제사회의 실질적 지지 확보

주변 4강, 특히 미국과 중국은 한반도에 대한 특수이해관계를 갖고 있고 실제 큰 영향력을 행사하고 있으므로, 통일에 대한 주변 4국의 지지를 확보하기 위한 노력을 강화하고 있다. 특히 주변 4강은 모두 한반도 통일을 지지하는 대외정책을 표방하고 있지만 실제 통일과정을 적극적으로 지지할 가능성이 의문시되고 있는바, 소극적인 명분상 지지를 적극적이고 실질적인 협력으로 전환하기 위한 통일외교 방안이 필요하다.

한반도에 대한 특수이해관계가 없는 국제사회 전반은 주변 4강에 비해 한반도통일에 대해 심정적으로 더욱 긍정적인바, 이를 활용하여 통일 분위기를 조성하고 주변국의 적극적 협력을 유도하고, 특히 한국 출신인 반기문 사무총장(2기 임기: 2012~2016)의 통일에 대한 깊은 이해를 활용하는 방안도 필요하다

대부분 국제 NGO 그룹, 전문가, 정치인들은 북한의 핵개발과 인권문제를 비판하고 통일을 지지하므로, 이들과 연대를 구축하기 위한 공공외교, 민간외교, 의원외교 등을 추진할 필요성이 증대되고 있다.

8. 통일 후 지지와 협력 지속

통일 이후에도 상당기간 완전한 국가통합을 달성하기까지 안팎으로 많은 외교군사경제 사회적 문제가 있으므로, 이를 해결하기 위한 통일외교가 지속되어야 한다. 영토·영해문제, 일본과 배상금문제, 북한자산과 국민의 승계, 북한경제 재건, 핵 프로그램 해체 등을 위해 주변국과 국제사회의 지속적인 지지와 협력이 필요하다.

V. 통일외교 향후 추진 전략

1. 통일외교 추진전략(전략목표)

가. 평화통일 담론과 '비핵평화개방'의 통일국가 비전 확산

'현상변경'을 초래하는 통일과정과 통일의 결과에 대한 주변국과 국제사회의 우려를 불식시키고 통일에 대한 적극적인 지지와 협력을 확보하기 위해, 평화통일 과정과 통일한국이 지향하는 '비핵평화개방국가'에 대한 담론을 개발하고 확산한다. '평화통일 담론'과 '비핵평화개방의 통일한국 비전'은 통일외교의 콘텐츠를 구성해야한다.

평화통일 담론과 통일국가 비전은 정부의 정책선언 만으로 완성되는 것이 아니라, 한국민 모두가 동의하고 이를 위해 진지하게 노력해야 하므로, 당초 전 국민이 동의하는 담론과 비전을 개발할 뿐 아니라, 이에 대한 국민적 합의를 조성하고 유지하는 노력이 선행되어야 한다. 정부의 담론과 비전에 대한 정책선언에도 불구하고 이에 대한 국민적 합의가 조성되어 있지 않다면, 주변국과 국제사회는 우리 통일외교 노력의 진의를 의심하고 오히려 통일외교에 의문을 제기하고 반대할 수도 있을 것이다. 특히, 통일에 대한 주변4국 이해관계의 큰 편차로 인해 특정 국가를 위한 맞춤형 통일담론을 별도 개발할 필요가 있다.

최근 한국의 상품과 문화가 세계무대에서 높은 평가를 받고, 2010년 G20정상회의와 2012년 서울 핵안보정상회의를 성공적으로 개최하여 국제경제와 국제안보에 크게 하였는바, 이런 한국의 높아진 국가적 브랜드파워와 국제적 지위를 통일에 유리하게 활용할 수도 있다. 한국의 경제력, 외교력에 더해 한류를 중심으로 한 소프트파워를 활용하여, 한국 주도의 평화통일에 대한 지지를 확보하여야 할 것이다.

동 전략목표를 위한 하위 정책과제로 평화통일 담론과 통일국가 비전 개발 및 국민적 합의 유지, 평화통일 담론과 통일국가 비전에 대한 국제적 확산, 주변국에 대한 맞춤형 통일담론 개발 등 3개를 제시 하고자 한다.

나. 한반도 비핵평화협력 프로세스 가동

평화통일과 합의통일에 대한 한국의 진정성을 대외적으로 과시하고, 또한 평화통일을 촉진하기 위해 비핵평화협력 프로세스를 추진한다. 평화통일을 위한 조건으로 북한 비핵화, 한반도 평화체제 구축, 북한 개발지원 등이 동반되어야 하므로, 이를 체계적으로 추진하기 위한 프로세스를 개발하고 집행한다. 9.19 6자 공동성명(2005)이 북한 비핵화, 평화레짐 구축, 대북지원 등을 체계적으로 포함하고 있어, 6자회담 프로세스를 활용하는 방안을 강구한다.

한반도의 평화정착과 평화통일 과정에서 북핵문제의 해결이 가장 중요한 선결조건 또는 최대 장애요인이 될 것이므로, 북한 비핵화를 촉진하기 위한 새로운 '한반도형' 비핵화 모델의 개발이 긴요하다. 평소 한반도 비핵·평화·협력 프로세스를 통해 주변국 및 국제사회와 파트너십을 구축하고, 급변사태 발생 시 동 파트너십을 활용하여 조기통일을 추구한다.

동 전략목표를 위한 하위 정책과제로서 한반도 비핵평화협력 프로세스 구축, 한반도형 비핵화 구상 개발, 비핵평화협력 프로세스 가동 등 을 제시한다.

다. 평화통일을 위한 한·미·중 전략적 파트너십 구축

남북통일 진행과정에서 최대 변수로 미국과 중국의 입장을 꼽을수 있는바, 양국을 남북통일의 파트너로 만들기 위한 전략적 파트너십을 구축해야 할 것이다. 대미외교를 통일외교의 핵심축으로 선택해야 하는바, 비록 미국이 유일 초대강국은 아니나 여전히 최강 정치군사경제대국으로 글로벌 거버넌스를 주도하고 있으며, 동북아 역내 한·미 간 전략적 이해관계가 일치하며, 중국이 통일을 반대할 경우, 이를 극복할 수 있는 유일 강대국이기 때문이다.

근래 중국의 부상과 북·중 관계 긴밀화로 대중외교의 중요성이 부각되고 있으며, 현재 한·중 간 '전략적 협력동반자 관계'를 통일을 위한 전략적 협력관계로 발전시키기 위해 중국의 미래발전을 위해 한반도 분단의 기회비용과 통일의 편익을 부각시키고, 대중관계에서 정부와 비정부를 포함하여 다층적이며 다원적인 연대를 구축하고, 북·중간 교류와 경협 증

대에 대해 과민한 반응을 지양해야 할 것이다.

한·미 '전략동맹'과 한·중 '전략적 협력동반자 관계'을 더욱 발전시켜, 남북통일을 위한 동방자 또는 지지자로 만들기 위한 양자 또는 삼자간 '연미화중'전략을 추진한다. 미·중 간 갈등이 한반도 평화와 통일에 부정적으로 작용하므로, 동북아와 한반도에서 미·중 간 협력관계 지속 유도하고, 한반도 통일을 위한 한·미·중 3자 전문가 전략대화 추진한다.

라. 평화통일과 북한변화를 위한 세계적 네트워크 구축

평화통일과 합의통일을 위한 분위기를 조성하기 위해, 북한의 변화가 우선되어야 하므로 이를 위해 외국, 국제기구, 국제 NGO 등 국제사회 전체를 주요 파트너로 적극 활용한다. 북한 변화를 유도할 때 종종 북한의 강한 반발과 군사적 도발마저 초래할 우려가 있지만, 국제사회와 연대 시 북한 반발을 약화시키는 효과 기대된다.

특히 북한의 거부감이 상대적으로 약한 국제기구와 유럽국가 등을 활용하여 북한변화를 유도하며, 또한 국제사회에서 보편성과 수용성이 높은 유엔, NPT/IAEA, NSG 등 다자수출통제체제, 인권단체 등 국제 NGO 등을 활용, 북한변화를 추진한다.

동 전략목표를 위한 하위 정책과제로 북한 변화와 평화통일을 위한 국제 네트워크 가동, 유엔과 한반도 평화통일 협력체제 구축 등을 제시한다.

마. 통일외교 추진체제 정비와 역량 강화

통일외교의 효과를 거두기 위해서는 통일외교를 지속적이며 체계적으로 추진하기 위한 체제가 구비되어야 하는바, 이를 위해 정부의 통일외교정책 결정체제를 재정비하고, 통일외교 사업을 효과적으로 추진할 수 있는 별도 조직을 구성해야 한다. 범정부적 차원에서 체계적인 통일외교정책을 추진하기 위해 청와대 차원의 총괄조정 기능을 정립하고, 나아가 총리실에 '통일외교추진위원회'를 설치하여 정부 내 통일외교 사업을 조정한다. 특히 통일외교에 대해 통일부와 외교통상부의 업무관할권에 대한 갈등이 예상되는바, 우선 업무분담을 명확히 하고, 이를 바탕으로 상호 협력체제를 구축한다.

특히 통일외교사업을 지속적으로 추진하기 위해, 통일부 또는 총리실 산하에 이를 위한 사업조직을 설립하여 정권차원을 넘어 장기적 시각을 갖고 일관되게 통일외교사업을 집행할 필요가 있다.

동 전략목표를 위한 하위 정책과제로 통일부와 외교부 간 통일외교 추진 체제 정비 및

통일외교추진위원회 설치, 통일외교 사업을 위한 '평화통일국제협력재단' 운영 등이 있다.

2. 통일외교 추진 원칙

통일외교의 추진은 다음의 원칙에 기반해야 한다.

① 민주의 원칙

② 평화의 원칙

③ 국제협력의 원칙

④ 국제법 준수의 원칙

한국의 통일을 위한 모든 노력은 '동아시아 평화와 협력'의 틀 속에서 한국의 적극적이고 능동적이며 주도적인 노력 하에 이루어질 것임을 명확히 함과 동시에 다음의 사항들을 국제사회에 명확히 할 필요가 있다.

첫째, 한반도의 통일과정은 반드시 평화적이고 외교적 방식에 의해 이루어져야 한다.

다만, 북한 상황의 불확실성에 따른 한반도 급변사태에 대한 대비도 안보 차원에서 준비되어야 함을 명확히 언급해야 한다.

둘째, 통일한국은 대한민국의 헌법적 가치인 자유민주주의와 자본주의 시장경제를 수호할 것이다.

셋째, 통일한국은 남한과 북한이 제3국 및 국제기구와 맺은 기존의 조약, 협정들을 국제법과 국내법에 따라 승계할 것임을 천명해야 한다.

넷째, 통일한국은 결코 주변국에 대해 침략적이고 도전적인 행위를 하지 않는다.

다섯째, 통일한국은 한반도 비핵화의 원칙을 고수할 것이다.

한반도 통일 이전 북핵 문제가 완전히 해결되지 않을 경우, 통일한국은 북한이 개발·보유한 모든 핵무기와 핵물질, 핵 프로그램의 폐기를 통해 비핵화를 완성할 것임을 선언한다.

여섯째, 통일한국은 기존 남한 및 북한의 영토를 승계하고 제3국과 새로운 영토분쟁을 일으키지 않을 것임을 선언한다.

.

〔참조: 통일부의 통일외교 추진 동향〕

1) 통일부는 「2010년 성과관리시행계획」에서 5대 전략목표의 하나로 "통일정책 인프라 구축"을 제시하고, 하부 성과목표의 하나로 '대북정책 지지기반 확충을 위한 국제협력 확대'를 제시하고, 이를 위한 관리과제로 (1) 주요국 대상 국제협력 및 홍보, (2) 통일정책 추진 글로벌 네트워크구축 등 2개를 제시하고, 구체적 프로그램을 아래

와 같이 제시했다.

(1) 주요국 대상 국제협력 및 홍보

대북정책 추진 관련 주요 한반도 현안에 대해 주변국 정부 고위 및 실무관계자와 협의 개최하고 한독 고위정책 협의회, 주변 4국 정책협의회 등 남북관계 현황, 대북정책 등에 대해 주요국 대상 홍보 및 주한공관 대상 설명회 개최 하였다.

(2) 통일정책 추진 글로벌 네트워크 구축

- ○ 미·일·중·러·EU 등에서 국제 통일전략대화 개최
- ○ 외국전문가 초청으로 국제포럼 개최
- ○ 현지 통일주재관 주도의 한반도전문가 연구포럼 운영
- ○ 주요국 입법부 관계자 대상 통일문제 의원 워크숍 개최
- ○ 세계석학 초청 한반도 미래 세미나 개최 추진
- ○ 한반도미래협력대화 창설

2) 통일부는「2012년 통일부 업무보고」에서 8개 중점과제의 하나로 '통일외교 적극 추진'을 제시하고, 아래 이행과제를 제시하였다.

(1) 통일정책에 대한 국제사회 협력 확보

- ○ 주변4국과 고위정책협의회 또는 통일전략대화의 정례화를 개최하여 통일부 차원에서 통일정책 설명
- ○「한반도국제포럼」등 1.5트랙 회의체 운영으로 국제협조 분위기 조성

(2) 독일통일 경험의 체계적 공유

- ○ 독일통일·통합과정 실무관리 경험 및 문건 공유
- ○「한독통일자문위원회」운영 내실화

3) 통일외교의 10대 과제

통일부는 상기 통일외교를 위한 5개 전략목표를 달성하기 위해, 10대 정책과제로서 아래 10개 이행과제를 제시하였다.

한국 통일외교의 10대 과제

1. 통일한국의 '비핵평화개방' 국가 비전 개발과 확산
2. 통일외교 대상별 맞춤형 통일담론 개발과 추진
3. 평화통일을 위한 동북아 비핵평화협력 프로세스 구축
4. '한반도형' 비핵화 구상 제안·실현

5. 평화통일을 위한 '연미화중(聯美和中)' 전략 추진
6. 동북아 안보평화협력기구 구성
7. 북한의 변화를 유도하기 국제 네트워크 형성·가동
8. 통일외교 추진체계 정비
9. 통일외교의 복합외교 체제 가동: '통일국제협력재단' 설립·운영
10. 통일외교의 국내적 기반 강화

3. 통일외교 추진전략

가. 국제사회에서 통일문제에 대한 지속적인 아젠다 설정과 한국의 주도권 확보

북한의 지속적인 핵실험과 장거리 미사일 발사 실험은 이슈의 특수성 상, 경우에 따라서 미국과 중국으로부터 '현상악화'라는 측면보다는 동시에 '현상유지'라는 측면에서 해석되는 경우도 발생한다. 결과적으로 핵문제의 경우 한국의 주도권 행사가 제한적인 상황이다. 따라서, 한국이 주도권 내지는 중심적인 역할을 담당할 수 있는 아젠다를 지속적으로 개발하여, 국제사회를 향해 '한반도 문제에 관한 한국의 이니셔티브'를 각인시켜야 한다.

예를 들어, 효과를 둘러싼 찬반논란 불구하고, 북한 인권문제 제기는 한국에게 역할을 부여해 줄 것이다. 유사한 차원에서, 국제사회에서 한반도 차원의 범위를 뛰어넘는 이슈를 지속적으로 '아젠다-셋팅'하여, 궁극적으로 핵문제까지도 포함한 북한문제 해결의 주도권을 확보할 필요가 있다.

나. 통일외교의 주체 및 중심성 확보, 제도적 완결성 확보

통일외교의 중요성에도 불구하고 여전히 개념 정의, 정책 추진 담당의 주체, 제도적 지원 등의 차원에서 해결되지 못한 부분이 많다. 물론 '통일협력외교'가 가지는 개념 및 정책적 포괄성으로 인해, 어떤 의미에서는 우리 정부가 추진하는 모든 외교정책이 통일협력외교의 범주에 포함될 수 있다.

이러한 '개념적 개방성'를 인정하더라도, 국제사회의 주요 행위자들을 대상으로 한 보다 정교하고 제도적 완결성를 갖춘 정책 추진 과정이 필요하다고 판단된다. 따라서, 외교부와

통일부의 사이의 역할 분담, 조직 신설의 필요성, 상황에 따른 정책조율기능 등과 관련한 제도적 보완이 필요한 상태이다.

다. 통일외교에 투입 가능한 자원의 지속적인 자원의 개발과 '통일외교자산' 확보

한반도의 지정학적 특성 상, 특히 통일문제의 경우 한국보다 외교자원이 월등히 풍부한 국가들을 상대로 외교를 전개해야 하는 한계에 부딪치게 된다. 따라서 한국만이 특화할 수 있는 외교자원을 개발하여 현재보다 확충된 '외교자산'을 상시적으로 확보할 필요가 있다.

대표적으로 인적 자원(외교관 활용 방식), 효율적이고 강력한 국가 리더십, 지식 & 정보 인프라, 전문화되고 역동적인 글로벌 네트워크(NGO 포함), 문화자원(한류), 국가 이미지 및 브랜드 관리 등을 꼽을 수 있다.

이상과 같은 자원들이 외교정책에 산발적으로 참여하고 있는 현실을 적극 활용하여, 국가 차원의 전문화된 '외교자산 확보' 노력이 추진되어야 한다.

최근의 대북 제재국면에서 발견되었듯이, 북한 문제 해결 과정에서 미국과 중국의 역할 그리고 기타 국제사회의 역할에 대해서 우리 스스로 혼란스러운 모습을 보이는 경향이 있다. 물론 이들 사이의 역할이 명확하게 구분되는 것은 아니지만, 여러 가지 요소들을 종합적으로 고려할 때, 미국의 대응방식과 중국의 대응방식이 동일하기를 기대할 수는 없는 상황이다.

한미동맹이라는 외교자산이 북한 문제 해결 과정에서 필요에 따라 즉각적으로 투입할 수 있는 자원이라면, 한중관계는 큰 그림에서는 한·중간 정책공조가 이뤄지면서 세부적인 액션에서는 중국의 자율성을 인정해 주는 차원에서 외교적 합의가 이뤄져야 할 것이다.

이러한 배경에서, 미국과 중국을 포함한 다양한 국제행위자들 간 국제분업구조에 대한 고민이 필요하고, 관련한 대안을 가지고 있어야 한다고 판단된다. 이와 관련하여, 주요국의 의회관계자 및 언론인 등 새롭게 '맞춤식(tailor-made)'으로 된 통일외교의 '목표대상그룹(target-group)'을 설정하여 이들의 역할까지도 포함한 국제분업구조를 설정해 볼 필요가 있다.

라. 대북한 관여 다양한 국제기구, INGO에 대한 지속적 모니터링

안정적인 국면은 물론 위기국면에서도 대북한 관여를 실시하고 있는 다양한 국제기구

및 국제 NGO를 대상으로 제도화된 모니터링을 실시할 필요가 있다. 북한에 대한 신뢰할 만한 정보의 안정적인 확보는 물론, 일종의 항상성을 가지는 북한 변화의 매개체로 활용하여야 한다. 단, 몇 몇 대표적인 국제 NGO의 경우 한국 정부의 관여에 거부감을 가지는 경우가 있으므로, 정교한 정책 목표에 따른 전문화된 접근이 필요하다.

마. 국회 역할의 활성화 및 입법의 중요성

북한문제 특히 통일외교 추진과 관련하여 국회의 역할이 매우 저발전 되어 있다. 통일외교 추진의 지속성과 안정성 확보를 위해 국회의 적극적 역할은 필수적이다. 특히 과거 냉전 전환기(혹은 체제 전환 정책)에 미 의회가 구소련 및 동구권 국가들을 상대로 전개한 각종 입법활동은 냉전 종식기에 큰 역할을 담당하였는데, 이를 참고할 필요가 있다.

Ⅵ. 통일외교역량 증진

1. 통일외교 추진체제 정비

가. 청와대 NSO(가칭) 또는 NSC 중심의 통일외교 콘트롤타워 가동

적극적이며 균형된 통일외교를 지속적으로 추진하기 위해 정부 최고차원에서 이를 관리하기 위해 통일외교안보 관리체제가 필요한바, 외교안보수석실 체제의 NSC 시스템으로 전환, 또는 대통령 직속의 국가안보조정기구(NSO: National Security Organization)의 설치 운영한다. NSO체제 아래서 통일외교안보정책을 조정하고, 통일외교의 정책조정 기능을 강화하고 통일문제의 통합적 업무 추진을 위해 통일 담당 특별보좌관제 설치한다.

외교부 중심의 통일외교정책 추진이 국제사회와 보조를 맞추어 일반성과 보편성을 가지는 장점이 있는 반면, 북한의 전략에 대한 대응 부족, 남북관계 개선의 가치를 저평가하고 그 특수성을 경시하는 단점도 있다.

외교안보수석실의 필수 기능인 중장기 전략기획, 현안 정책조정, 정보평가 등에 따라 대외전략기획, (현안)정책조정, 정보관리 등 3개 비서관실로 재편 운영할 필요성이 있다.

나. '통일외교추진위원회' 설치와 '남북관계발전 기본계획' 활용

청와대가 통일전략 기획과 정무적 조정 기능을 주도하되, 국무총리실 또는 통일부가 부처 간 실천업무 조정 및 점검 기능을 담당하여 통일정책의 실질적 진전을 보장할 필요성이 있다. 국무총리(또는 통일부장관)가 주재하고 통일외교 관련 부처장관과 전문가가 참여하는 '통일(외교)추진위원회'를 설치하여 범정부 통일추진업무 조정한다.

참고로, 최근 정부 내 통일부의 위상 저하로 정부 내 통일업무 조정에 한계가 있어 국무총리실이 주도하되 통일부 장관이 간사 역할을 수행하는 방식이 효과적일 수도 있다.

남북관계발전에 관한 법률(2005)에 따라 5년 단위의 남북관계발전 기본계획과 연도별 시행계획을 작성해야 하는바, 동 계획에 통일외교와 관련 별도 항목을 설치하여 정부 내 통일외교의 중요성을 부각하고 집행성을 강화한다. 동 법은 남북관계 발전을 위한 정부의 책무로 한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족 동질성 회복, 인도문제 해결, 대북지원 등을 제시하고 여야합의에 기초하여 5년 단위의 남북관계 발전 기본계획과 연도별 시행계획을 수립·추진하도록 의무화 하고 있다.

다. 정부 내 부처 협력 및 통일부와 외교부의 통일외교 협력체제 구축

통일외교는 복합외교로서 전방위적으로 전개되어야 하는바, 통일부, 외교부, 국방부, 기획재정부, 지식경제부, 문화부, 국정원 등 여러 정부 부처의 업무 협력이 매우 중요하며 정부 내 총력 통일외교 전개를 위한 정책네트워크 (policy network)를 제도화하여 운영해야 한다.

특히 통일부와 외교부는 통일외교 업무 관할권을 두고 갈등관계에 있는바, 통일외교 업무의 시너지 효과를 위해 양 부처의 업무협력체제 구축이 필수적이다. 통일부에 '통일국제협력관'을 신설하여 통일 국제업무 담당 전문인사를 임용하거나 외교통상부 직원을 임용하고, 외교통상부에 '통일외교기획관'을 신설하여 통일외교업무 담당 전문인사를 임용하거나 통일부 직원을 임용하여, 업무 교류 및 협력 체제를 구축 한다.

통일정책에서의 국제협력의 중요성을 정부제도 및 업무에 반영해야 하는바, 통일부 통일정책실에 국장급 '통일국제협력관'을 설치하여 아래 임무를 부여하고 아래와 같은 업무를 부여한다.

- 통일을 위한 국제협력 및 통일외교 정책 기획
- 주변 4강 및 주요 국제기구에 파견된 '통일관' 지휘 및 지원

- 외교부의 통일외교기획관, 기타 부처 내 통일담당관로 구성된 '통일외교실무협의회' 운영으로 부처 내 실무급 통일외교업무 조정
- 통일관련 공공외교 지원
- 기타 관련 업무

외교부 장관실 또는 외교부 한반도평화교섭본부장실에 '통일외교기획관'을 설치하여 아래 임무를 부여한다.

- 외교부 내 통일외교 업무 기획 및 조정
- 재외공관의 통일외교 기능 감독 및 지원
- 북한 관련 정보의 수집 및 타 부처와 교류
- 기타 관련 업무

2. 통일외교의 복합외교 체제 가동: '통일국제협력재단' 설립

통일외교는 다양한 정책영역에 걸쳐 있으며, 다양한 국외·국내의 이해당사자를 대상으로 하는 복합외교 성격을 가지고 있음으로 역량의 결집이 요구된다.

정부 차원의 통일외교와 더불어 민간 차원의 활발한 통일 공공외교를 추진하고 또한 정부 주도의 정부 간 통일외교를 보완 지원하기 위해 통일부 산하에 '통일국제협력재단'(가칭) 또는 '통일외교센터'(가칭)를 설치·운영하여 아래와 같은 일을 추진하도록 한다.

- 통일을 지지하는 해외 정책공동체 중심의 전문가 네트워크 구축·관리
- 통일에 대한 국제사회 여론을 수렴
- 해외의 민간 대외(국제)관계협회(협의회, 위원회), NGO 등과 정기 및 수시교류 (통일 및 평화 국제네트워크 구축)
- 해외 주요인사 초청·교류 사업 및 학술지원 사업
- 트랙 1.5, 트랙 2 행사 지원
- 국내 시민사회, 미디어, 전문가 집단 등에 대한 통일 공공외교

통일국제협력재단이 주도하여 공공외교와 민간외교의 최전선에서 국제사회의 여론주도층과 전문가가 참여하는 '국제통일포럼'을 가동한다. 이를 위해 언론, 학자, 의회 등을 우선 대상으로 통일포럼 정례화하고 통일국제협력재단의 조직, 기능, 법적 위상 등은 외교통상부 산하의 '한국국제교류재단(Korea Foundation)'을 참조하여 구성한다. 통일국제협력재단은 특히 공공외교 차원의 통일외교를 주변 4강과 유엔 무대에서 지원하는 역할을 수행 (주변 4강 수도 및 유엔 본부 소재지에 해외사무소 설치 운영한다.

〔참고: 한국국제교류재단 조직 및 활동 개요〕

- 설립근거: 한국국제교류재단법(1991년 제정)
- 설립목적: 국제교류를 통해 한국에 대한 인식제고 및 우호친선 증진
- 수입: 총780억 원(정부출연금 무, 이전수입·자체수입 등 780억 원)
- 지출: 총780억 원(사업비 670억 원, 인건비 60억 원, 경상비 36억 원 등)
- 사업내역: 한국학 기반 확대 123억 원, 한국전문가 육성 54억 원, 인사교류 50억 원, 국제네트워킹 81억 원, 재외동포지원 220억 원 등
- 해외사무소(6개): 워싱턴, LA, 북경, 모스크바, 베를린, 하노이

3. 통일외교의 국내적 기반 강화

가. 통일에 대한 국민적 합의 기반의 강화

통일외교를 실효성 있게 추진하기 위해서는 국내적 기반이 튼튼해야 하는바, 통일에 대한 국민의 의식이 보다 증대되어야 하며, 통일정책에 대한 국민적 공감대가 확보되어야 한다.

대북 및 통일 정책이 첨예한 국내 정쟁의 대상이 될 경우, 국제사회의 공감을 획득할 수 없으며, 특히 여야 간 이념 논쟁, 통일 관련 소수 민간단체의 극단적인 주장 등이 대북 및 통일정책에 과도한 영향을 미치지 않도록 협력 방안 강구하고, 분단의 장기화에 따라 통일에 대한 세대 간 간극이 더욱 커지고 있으며, 이에 대한 대응이 필요하다.

국민적 공감대의 확산은 무엇보다도 국회에서의 여야 간 국익 차원의 합의 기반이 중요한바, 국회 남북관계특별위원회 산하에 통일외교 소위원회 또는 별도의 통일외교특별위원회를 설치 운영한다.

국내 시민사회, 미디어, 전문가 집단, 학생, 일반 국민 등에 대한 통일 공공외교를 적극적으로 실시한다. 헌법기관인 민주평화통일자문회의, 여야 정당·제 종단·NGO 등의 결집체인 민족화해범국민협의회 등이 북한 및 통일 관련 국민여론 수렴 기능을 수행해 오고 있으나 실효성 있는 합의 기반 조성은 미약한 것으로 평가되며, 통일부에 등록한 각종 통일 관련 민간단체의 연합체를 형성, 통일에 대한 관심 공중(attentive public)의 여론 수렴 기능 수행하도록 한다.

나. 통일에 대한 의지 확산 및 경제·사회적 역량 강화

통일의 필요성에 대한 우리 국민의 인식은 시간이 흐를수록 점차 약화되고 있는바 통일에 대한 의지 및 역량 결집을 위한 국내 투자를 강화해야 한다. 민·관 협력의 남북 평화와 통일운동 추진, 국가재정계획에 통일 의지 및 공감대 형성 등 대비 역량 강화 분야에 재원 배분을 증대 시킨다. 통일국제협력재단(가칭)의 대내 통일 공공외교 기능을 통해 민간 분야의 역량(정보력, 소프트파워, 온라인-오프라인 네트워크 등)과 영향력을 최대한 결집할 수 있도록 한다.

특히 우리 국민의 통일에 대한 인식조사를 보면 젊은 세대의 경우 통일에 대한 의지가 매우 약한 것을 알 수 있는바, 미래세대의 통일 의식과 의지를 고무할 수 있는 교육 방안을 마련해야 할 것이다 이를 위해 학교 통일교육에 대한 지원의 대폭적인 확대, 통일교육에서 통일외교 항목을 보강, 국가의 미래 발전과 관련 통일문제를 인지토록 교육 시킨다.

다. 민간 네트워크의 강화

학계나 전문가 집단에 대해 대북 및 통일정책 현안이나 통일외교 전략에 대한 이해의 증진을 위한 관련 연구물이나 출판물, 행사관련 사항을 문서형태로 전달하는 한편, 인터넷, 블로그, 스마트폰 등도 적극 활용한다. 기존의 자문위원제도 및 용역과제를 통한 협력 등의 틀을 근본적으로 개선하여 효과적인 상호협력체제로 전환토록 한다.

민간의 역량을 한반도 통일 국제적 여론 조성의 매개체로 적극 활용하여 NGO, 종교집단, 기업, 시민사회집단의 영향력이 더욱 강화되고 있는 국제정치 현실에서 외교는 이들 특히 NGO와의 협력이 중요하다고 볼 수 있다. 정부 단독으로 할 수 없는 외교정책과제를 수행하기 위해 기업, 시민단체, 개발전문가 등을 엮어내는 능력을 배양하고 외교정책을 민간부문과 연계하기 위해서 새로운 기술을 활용한 다양한 민관 파트너십 체제를 구축하며, 최근 활성화되고 있는 페이스북이나 트위터 및 유튜브 등과 같은 소셜네트워크 서비스(social network service, SNS)를 적극적으로 활용토록 한다.

Ⅶ. 통일외교정책 추진 시 주요 고려사항

1. '비핵평화지향국가'로서의 정체성 유지

대북제재정책의 효과 및 유용성 논란과 관련하여, 향후에도 지속적으로 국제사회에 대해 향후 한국이 지향하는 '비핵평화지향국가'로서의 정체성을 강조할 필요가 있다. 북한을 상대로 한 제재국면의 전개가, 1987년 민주화 이후 한국의 시민사회가 합의한 '평화로운 방법을 통한' 한반도 통일이라는 목표를 포기한 것이 아니라는 분명한 메시지의 전달이 필요하다.

이와 관련하여, 대북제재 정책의 궁극적인 목표를 둘러싼 논란은 대체로 3가지 형태로 존재한다.

1) 북한을 협상 테이블로 유도
2) 북한의 비핵화 입장표명이 전제가 된 양자(다자) 대화 시작
3) 압박의 결과로 예기치 않은 북한의 붕괴 유도

현실적으로는 1)과 2) 사이에서 국면이 안정화 될 것으로 전망된다. 현 국면 이후, 성공적인 통일외교의 전개를 위해서는, 외교정책 전반에 걸친 정교한 리더십을 포함하여 정책 추진 능력 강화가 절대적으로 필요하다.(목표, 내용, 행위자, 추진체계 등의 복합적인 차원에서)

2. 한반도 및 동북아 안보상황을 반영한 '통일외교 자산 특수성'

북핵문제로 인한 안보위협의 증대에도 불구하고, 북한문제는 "코리아 디스카운트(Korea Discount)"라는 부정적인 접근에서 탈피하여, 북한 문제를 해결하는 과정을 통해 한국의 국제정치적 지위 향상의 기회로 삼아야 한다.

구체적 예) 한미동맹의 글로벌안보 책임감 공유, 동북아국가 정체성의 한계 극복 →동북아평화를 세계 평화의 중심으로 설정(동북아안보대화), '두 개 강대국외교(대미 & 대중)'의 모델 제시 우리나라가 처한 외교안보적 환경을 활용한 '외교의 자산 특수성'의 발굴 노력도 필요하다.

3. 한국 버전의 '평화체제' 관련 논리 개발

향후 한국이 북한문제 및 한반도문제의 주도권을 성공적으로 행사하기 위해서는, 북한문제 관련한 다양한 논의에 긍정적이며 주도적으로 대응할 수 있는 준비가 필요하다.
중국과 북한을 통해 향후 '평화체제' 관련한 다양한 논의가 제기될 것으로 예상되고, 국제사회에서 관련 논의의 영향력을 정확히 예측하기는 어렵지만, '평화체제' 논의를 북한에서만 제기하는 일종의 '고유담론'으로 제한하는 것은 바람직한 대응전략이 아닐 수 있다.

특히 '평화체제' 논의가 안고 있는 이슈의 포괄성을 고려할 때, 앞서 제시한 통일외교 추진전략의 다양한 차원에서 '평화체제' 논의가 연계될 수 있다고 본다. 따라서 향후(제재국면 직후, 하반기 이후) 한국 버전의 '평화체제' 관련내용을 준비하고 이를 국제사회에 논리적으로 설명할 수 있는 역량이 필요 하다고 판단된다.

〈참고문헌〉

Rourke, John T., 2006. International Politics on the World Stage. Boston: McGraw-Hill.

The United States Advisory Commission on Public Diplomacy. 2008. Getting the People Part Right: A Report on the Human Resources Dimension of U.S. Public Diplomacy.

박영호 외, 2013,『한국의 對미국 통일공공외교 실태』경제·인문사회연구회 협동연구총서 13-26-02, 통일연구원, pp. 24-30.

박종철 외, 2012,『통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원』, KINU 통일대계연구 2012-02.

전병곤 외, 2013,『한국의 對중국 통일공공외교 실태』경제·인문사회연구회 협동연구총서 13-26-03, 통일연구원, pp. 38-132.

경남대학교 극동문제연구소 홈페이지 (http://ifes.kyungnam.ac.kr)

교육부 홈페이지 (http://www.moe.go.kr)

국립외교원 홈페이지 (http://www.knda.go.kr)

국방부 홈페이지 (http://www.mnd.go.kr)

문화체육관광부 홈페이지 (http://www.mcst.go.kr)

민주평화통일자문회의 홈페이지 (http://www.nuac.go.kr)

북한인권시민연합 홈페이지 (http://www.nkhumanrights.or.kr)

북한인권정보센터 홈페이지 (http://www.nkdb.org)

서울대학교 통일평화연구원 홈페이지 (http://tongil.snu.ac.kr)

외교부 홈페이지 (http://www.mofa.go.kr)

통일교육원 홈페이지 (http://www.uniedu.go.kr)

통일연구원 홈페이지 (http://www.kinu.or.kr)

피랍·탈북인권연대 홈페이지 (http://www.chnk21.org)

한국국방연구원 홈페이지 (http://www.kida.re.kr)

한국국제교류재단(KF) 홈페이지 (http://www.kf.or.kr)

한국국제협력단(KOICA) 홈페이지 (http://www.kf.or.kr)

행복한 통일로 홈페이지 (http://www.happyuni.kr)