

2017 평화재단 창립 13주년 기념 심포지엄

기로에 선 한반도, 평화가 먼저다

- 일시 | 2017. 11. 27(월) 13:30~17:00
- 장소 | 프레스센터 20층 국제회의장
- 주최 | 평화재단 평화연구원

프로그램

2017 평화재단 창립 13주년 기념 심포지엄
기रो에 선 한반도, 평화가 먼저다

13:00 30 접 수

13:30 5 개 회

13:35 5 여 는 말 김형기 평화재단 평화연구원 원장

13:40 5 축 사 조명균 통일부장관

13:45 20 기조발제 홍석현 중앙미디어네트워크 회장

사 회 박명규 서울대학교 사회학과 교수

14:05 40 발표1 문재인 정부와 한반도 평화실현의 과제
김창수 통일부장관 정책보좌관

발표2 신시기 안보 환경과
한반도 평화를 지키기 위한 노력
김흥규 아주대학교 중국정책연구소장

14:45	60	토론	신범철 국립외교원 안보통일연구부 교수 박영준 국방대학교 안보대학원 교수
15:45	10	휴식	
		[대담]	한반도 평화를 위한 제언
		사회	최대석 이화여자대학교 북한학과 교수
15:55	60	대담	김천식 민화협 통일공감포럼 대표, 전 통일부 차관 신각수 국립외교원 국제법센터 소장, 전 외교통상부 차관 문성묵 한국국가전략연구원 통일전략센터장, 전 남북장성급회담대표
16:55	5	닫는 말	법륜스님 평화재단 이사장
17:00		폐회	

차 례

05	모시는 글	
06	약력 (사회자, 발표자, 토론자, 대담자)	
09	축사	조명균 통일부장관
12	기조발제	홍석현 중앙미디어네트워크 회장
18	발표 1	문재인 정부와 한반도 평화실현의 과제 김창수 통일부장관 정책보좌관
30	발표 2	신시기 안보 환경과 한반도 평화를 지키기 위한 노력 김흥규 아주대학교 중국정책연구소장
45	토론 1	신범철 국립외교원 안보통일연구부 교수
48	토론 2	박영준 국방대학교 안보대학원 교수

모시는 글

평화는 우리 모두가 갈구하는 소중한 가치입니다. 그러나 최근 한반도의 평화는 다방면으로 위협받고 큰 시련기에 접어들었습니다. 북한이 핵무기 개발의 완성을 공언하고 미국이 적극적인 압박조치를 취하면서 서로가 거리낌 없이 한반도의 전쟁을 언급하는 것이 일상사가 되었습니다.

이런 가운데 중국은 19차 공산당 전국대표대회를 통해 ‘신시대 중국 특색 사회주의 사상’을 내걸고 제2기 시진핑 시대를 구축했고, 일본도 아베 총리가 중의원 선거에서 압승을 거두며 정책 추진의 강한 동력을 마련했습니다. 이어 미국 트럼프 대통령은 동아시아 순방을 통해 ‘힘에 의한 평화’를 강조하고 궁극적으로 북한을 협상테이블로 불러내겠다는 뜻을 밝혔습니다. 이에 따라 한반도를 둘러싸고 새로운 안보환경이 조성될 것이며, 긴장과 대립으로 치닫던 역학관계에도 변화를 모색하는 움직임이 가시화될 것으로 전망됩니다.

우리는 어떠한 경우에도 한반도에서 무력충돌을 막아야 합니다. 북미간에 주고받는 거친 언사와 전쟁을 불사하는 군사적 시위를 무기력하게 바라만 볼 일이 아닙니다. 한반도 문제를 평화적으로 해결하는 것은 우리의 의무이자 권리입니다. 한반도 평화의 근본적 위협 요인을 제거하고 북한 핵문제를 해결하여 한반도에 항구적인 평화상태를 이룩하기 위해 보다 적극적인 노력을 경주할 때입니다.

평화재단은 창설 13주년을 맞이하여 주변정세의 변화에 능동적으로 대처하고 우리가 주도하는 한반도 비핵평화의 해법을 모색하는 자리를 마련하였습니다. 부디 자리를 함께 하셔서 우리가 탄탄한 평화의 길로 들어설 수 있도록 힘과 지혜를 모아주시기 바랍니다.

2017년 11월
평화재단 평화연구원

약 력



기조발제 홍 석 현

현 중앙미디어네트워크 회장
한국기원 총재
전 중앙일보·JTBC 회장
주미 한국대사
세계신문협회 회장



사회 박 명 규

현 서울대 사회학과 교수
한국사회학회 회장
전 서울대 통일평화연구원장
전북대 교수
육군사관학교 교수



발표 김 창 수

현 통일부 장관 정책보좌관
전 코리아연구원 원장
청와대 국가안전보장회의 행정관
민족화해협력범국민협의회 정책실장



발표 김 흥 규

현 아주대학교 중국정책연구소장
아주대학교 정치외교학과 교수
청와대 국가안보실 정책자문위원
외교부, 통일부, 한미연합사 정책자문위원
전 한중 전문가공동연구위원회 위원



토론 신 범 철

현 국립외교원 안보통일연구부 교수
전 외교부 정책기획관
국방부장관 정책보좌관
국방연구원 국방정책연구실장



토론 박 영 준

현 국방대학교 안보대학원 교수
한국평화학회장
외교부 정책자문위원
전 한일신시대 공동연구위원회 연구위원



사회 최 대 석

현 이화여대 북한학과 교수
전 북한연구학회 회장
이대 통일학연구원 원장
이대 정책과학대학원 원장



대담 김 천 식

현 민화협 통일공감포럼 대표
우석대학 교수
전 서울대학교 통일평화연구원 특임연구원
통일부차관
통일정책실장



대담 신 각 수

현 국립외교원 국제법센터 소장
전 주일 대사
외교부 1.2차관
주이스라엘 대사



대담 문 성 목

현 한국국가전략연구원 통일전략센터장
전 국방부 군비통제차장
국방부 북한정책과장
남북군사실무회담 수석대표

평화재단 창립 13주년 기념 심포지엄 축하

조명균 통일부장관

여러분, 반갑습니다. 통일부장관 조명균입니다.

먼저, 평화재단 창립 13주년을 진심으로 축하드립니다. 평화재단 이사장이신 법륜 스님께서는 일찍이 1990년대부터 북녘과 해외의 어려운 동포들과 함께하며 고난과 위험을 마다하지 않고 자비와 평화를 실천해 오셨습니다. 동포애의 정신에서 출발한 평화재단은 13년간 깊이 있는 평화 연구와 폭넓은 평화 운동을 펼쳐 왔습니다. 모든 관계자 분들께 마음으로부터의 감사를 드립니다.

오늘의 심포지엄에는 통일·외교·안보 분야의 권위 있는 전문가 분들이 두루 참석해 주셨습니다. 홍석현 회장님, 박명규 교수님, 최대석 교수님과 모든 참석자 여러분께 감사드리며, 한반도의 비핵화와 평화를 위한 심도 있는 논의를 기대합니다.

「문재인의 한반도정책」은 남북의 주민들이 항시적인 긴장과 전쟁의 공포에서 벗어나 평화롭게 어우러져 함께 잘 살아가는 한반도를 지향합니다. 강한 안보는 평화를 지키는 기본입니다. 정부는 굳건한 한미동맹과 우리 자신의 강력한 국방력으로 국민의 안전을 확고하게 지키겠습니다. 북한의 핵 개발과 도발에는 단호하게 대처하겠습니다.

국제사회와도 더욱 긴밀하게 소통하고 협력하면서 모든 노력을 다해 북한을 비핵화 대화로 이끌어낼 것입니다. 비핵화 과정에서는 관련국들의 안보 현안을 포괄적으로 논의함으로써 지속가능하고 공고한 평화 구조를 만들어 나가겠습니다.

아울러, 정부는 「한반도 신경제지도」 구상을 남북 공동의 비전으로 제시하고 실현하겠습니다. 한반도를 중심으로 주변국과 함께 그려나갈 새로운 경제지도는 한반도와 동북아의 넓은 갈등과 긴장을 허물고 그 자리에 항구적인 평화와 번영의 토대를 구축할 것입니다.

앞으로 77일 후에 평창 동계올림픽이 개최됩니다. 마지막 냉전의 땅에서 열리는 평화 올림픽은 한반도와 세계 평화의 기폭제가 될 것입니다. 정부는 언제라도 북한의 평창올림픽 참가를 환영하며 국제기구와 협력하여 북한의 참가에 필요한 지원을 할 준비가 되어 있습니다.

이 모든 노력에 앞서, 남과 북은 서로를 인정하고 존중해야 합니다. 다름을 포용하는 가운데 차이를 좁히고 상생할 수 있는 방안을 찾기 위해 지혜를 모아야 합니다. 정부는 상호 존중의 정신을 바탕으로 남북관계를 복원하고 지속가능하게 발전시키겠습니다.

남북 대화와 협력을 통해 군사적 긴장을 완화하고 분단의 고통을 치유함으로써 서로에 대한 적대 의식을 줄여 나가겠습니다. 당면하여, 남북 간의 우발적인 군사적 충돌을 막기 위한 연락채널의 확보가 시급합니다. 저는 최근에 판문점에서 일어난 사건을 보면서 그 필요성을 다시 한 번 절감했습니다.

그런 의미에서, 지난 7월 17일 우리 정부의 남북 군사당국회담과 적십자회담 제의는 여전히 유효합니다. 다시 한 번 한반도의 긴장을 완화하고 분단의 아픔을 해소하는 노력에 북한이 동참할 것을 촉구합니다.

「문재인 정부의 한반도정책」의 중심에는 국민들이 있습니다. 국민들을 직접 찾아가서 소통하고 여러 다양한 의견을 모아가는 열린 정책을 추구하겠습니다. 국민 소통과 참여를 통해 대북·통일정책을 만들어 감으로써 세대와 지역을 넘고 보수와 진보를 아우르는 국민의 정책이 되도록 하겠습니다.

국민과 정부가 함께 걸어갈 평화의 길에 평화재단이 지금까지와 같이 앞으로도 함께해 주실 것을 믿습니다. 민간 차원의 평화 연구를 활성화해 주시고 정부에 좋은 제안도 많이 해 주시기 바랍니다. 우리 사회에 평화와 통일의 공감대 또한 확산시켜 주시기 바랍니다.

평화재단 창립 13주년을 다시 한 번 축하드리며 참석해 주신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다. 

기 조 발 제

한반도 비핵·평화의 조건

홍석현 중앙미디어네트워크 회장

평화재단 이사장을 맡고 계신 법륜스님, 조명균 통일부 장관님, 김형기 평화재단 평화연구원 원장님, 그리고 오늘 심포지엄에 사회와 발제, 토론자로 참석하신 각계 전문가와 청중 여러분, 평화연구원이 주최한 평화재단 창립 13주년 기념 심포지엄에서 기조발제를 할 수 있는 기회를 마련해 주신 데 대해 깊이 감사드립니다.

오늘 심포지엄의 주제는 ‘기로에 선 한반도, 평화가 먼저다’입니다. 공교롭게도 최근 제가 줄곧 생각해온 화두와 정확하게 일치합니다. 얼마 전 모 국제 연구기관이 개최한 국제 심포지엄에서 비슷한 주제로 연설을 한 적이 있고, 미국 워싱턴포스트지에 같은 주제로 기고를 하기도 했습니다. 지난주에 있었던 한반도평화만들기 재단 출범식에서 제가 했던 인사말의 요체도 ‘통일보다 평화가 먼저다’였습니다. 평화재단 측의 기조발제 요청을 제가 선뜻 수락하게 된 것도 이런 배경 때문입니다.

최근 우리 주변에는 한반도의 긴장 국면이 변화하기를 바라는 기대가 있었습니다. 무엇보다 북한이 70일 넘게 핵과 미사일 도발을 하지 않고 있습니다. 주변 정세 때문에 자제하고 있는 것인지, 기술적·경제적 난관 때문에 늦추고 있는 것인지 알 수는 없지만 아무튼 하루가 멀다고 핵실험을 하고, 미사일 시험발사를 하던 지난 9월 이전과는 확연히 다른 모습입니다.

그러나 북한이 도널드 트럼프 미국 대통령의 아시아 순방과 이어지는 항모 훈련에 반발하고 있고, 시진핑 중국 국가주석의 특사의 평양 방문도 별 성과를 내지 못한 것을 보면 한반도는 여전히 위기의 터널에 갇혀 있다고 보아야 할 것입니다. 그렇습니다. 북한이 언제 다시 핵실험과 미사일 시험발사를 할지 알 수 없습니다. 시간의 문제일 뿐 결국 재개한다고 보는 것이 상식에 부합합니다. 당장 내일이라도 북한이 다시 핵과 미사일 도발에 나서고, 이에 맞서 미국이 전략자산 전개를 통해 대북 무력시위에 나서면 또다시 한반도에는 언제 전쟁이 터질지 모르는 일촉즉발의 위기감이 고조될 가능성이 큼니다.

1950년 발발한 한국전쟁으로 한반도에 살고 있던 160만 명의 민간인과 60만 명의 군인이 죽었습니다. 미군 전사자도 3만 6000명에 달했습니다. 스코트 세이건 스탠퍼드대 교수는 한국에서 다시 전면전이 일어날 경우 개전 첫 날에만 100만 명이 사망할 수도 있다는 묵시론적 예측을 내놓고 있습니다. 위태롭게 매달린 다모클레스의 칼이 일순간에 우리 머리 위로 떨어지듯 한반도에 전화가 밀어닥치면 수많은 인명 피해는 물론이고, 그동안 우리가 힘들게 이룩한 민주주의와 경제 발전도 하루아침에 폐허로 변할지 모릅니다.

전쟁의 참화는 단순히 한반도에 그치지 않을 것입니다. 4만 명의 미군이 주둔하고 있는 일본도 피해를 입을 가능성이 큼니다. 괌이나 하와이 같은 태평양의 미국 영토는 물론이고, 심지어 미 본토까지 피해를 입게 될지도 모릅니다. 미국이 북한에 핵무기를 사용할 경우 그 피해는 국경을 접한 중국에 미칠 수도 있습니다. 세계 주요 경제대국들이 밀집해 있는 동북아에서의 전쟁이 세계경제에 미칠 파장은 가늠조차 하기 어렵습니다.

북한의 비핵화는 우리와 국제사회의 포기할 수 없는 목표입니다. 그렇지만 수단은 평화적이어야 합니다. 전쟁을 통한 북핵 문제의 해결은 현 단계에서 결코 해법이 될 수 없고, 되어서도 안 됩니다. 어떤 어려움이 있더라도 비핵·평화의 길을 포기해서는 안 됩니다. 비핵·평화를 대한민국 외교안보의 알파와 오메가로 삼아야 합니다. 전쟁은 최후의 수단입니다. 평화적인 방법으로 북한을 비핵화 할 수 있는 모든 노력을 소진한 다음에 생각해 볼 수 있는 최악이자, 마지막 선택입니다.

김정은은 집권 이후 6년 동안 4번의 핵실험과 82번의 미사일 시험발사를 했습니다. 미국 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM)에 핵탄두를 탑재해 실전배치하는 것을 목표로 김정은은 핵무장 완성에 마지막 박차를 가하고 있습니다. 김정은의 의도는 명백합니다. 사실상의 핵보유국으로 인정받아 체제의 안전을 보장받고, 그 바탕 위에서 경제 발전을 도모하는 것입니다. 핵·경제 병진 노선을 채택한 것도 그런 이유에서일 것입니다. 정권 교체나 체제 전복, 외부의 침공에 의한 정권 붕괴에 대한 불안에서 벗어날 수 있는 가장 값싸고, 확실한 방책이 핵무장이라고 김정은은 생각할 것입니다. 핵무기로 미국을 공격할 수 있는 능력까지 갖추게 되면 덤으로 한반도 적화통일도 노려볼 수 있다고 판단하고 있을 가능성이 큼니다.

북한이 핵무장을 완성하는 날이 한국에는 최악의 시나리오가 시작되는 날입니다. 미 본토가 북한 ICBM의 직접적 위협에 놓이게 되면 미국이 한국에 제공하는 핵우산에 대한 신뢰는 흔들릴 수밖에 없습니다. 미국이 본토의 대도시를 포기하고 한국을 지켜줄 것인가에 대한 의문이 제기될 수 있습니다. 그 기회를 활용해 북한은 한국에 대한 온갖 위협을 일상화할 것입니다. 결국 미국이 과거 중국에 했던 것처럼 북한을 핵보유국으로 묵인하고, 핵무기의 사용과 수평적 확산만 저지하는 억지와 봉쇄 전략으로 나아가게 되면 한국은 알몸으로 허허벌판에 서는 신세가 됩니다. 북한의 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화(CVID)’가 물거품이 되는 것은 물론이고, 한·미 연합훈련 중단이나 주한미군 철수를 북한 핵과 미사일 활동 동결과 맞바꾸는 ‘공포의 빅딜’이 이루어질 가능성도 배제할 수 없습니다.

바로 이 점에 대한 불안감을 저는 트럼프 대통령이 해소시켜주기를 기대했습니다. 트럼프 대통령이 한국 국회 연설에서 북한이 미 본토를 타격할 수 있는 ICBM을 완성해 실전배치하는 날이 오더라도 한국과 일본을 위한 미국의 핵우산은 한 치의 흔들림이나 주저함 없이 정확하고 확실하게 작동할 것이라는 점을 명백하게 밝혔더라면 한국과 일본 국민을 안심시키는 데 결정적으로 기여했을 것입니다. 북한에 대한 강력한 억지 효과와 함께 북한을 협상 테이블로 유인하는 효과도 있었을 것입니다. 뿐만 아니라 한국과 일본 일각에서 제기되고 있는 자체 핵무장론을 잠재우는 효과도 있었을 걸로 봅니다. 아쉬운 대목입니다.

현재로서 다른 선택은 없습니다.金正은이 핵무장 완성이란 목표 지점에 도달하기 전에 핵을 향한 폭주를 멈추도록 해야 합니다. 남은 시간이 많지 않습니다. 가능한 방법을 총동원해 핵무장 완성 전에 북한이 협상 테이블에 나오도록 만들어야 합니다. 대화의 문을 활짝 열어놓고 북한에 최대한의 압박을 가하는 것이 그 출발점입니다. 대북 원유 공급 추가 차단, 해외 파견 노동자 추가 감축, 외교 관계 축소 및 단절 등 동원 가능한 모든 방법으로 제재와 압박의 강도를 높이고, 외교적 고립을 극대화함으로써 북한이 대화 테이블에 나오지 않고는 못 배기도록 만들어야 합니다.

아울러 협상을 위한 여건 조성에도 힘써야 합니다. 트럼프 행정부가 이미 밝힌 ‘4 노(No)’ 원칙이 의미 있는 대화 여건을 조성하는 첫걸음이 될 수 있다고 봅니다. 미국은 북한 정권의 교체도, 붕괴도, 한반도 통일의 가속화도, 38선 이북으로의 미군 진주도 하지 않겠다고 선언했습니다. 여기에서 더 나아가 이러한 입장을 기초로 트럼프 행정부가 북한과 진지한 막후 대화를 열기를 바랍니다. 전쟁을 피하면서 문제를 해결하기 위해 할 수 있는 모든 노력은 다 해야 합니다.

북핵 문제는 단시일 내 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아닙니다. 환부를 도려내듯 북핵 문제만 딱 떼어내 해결할 수 있는 일차 방정식이 아니기 때문입니다. 남북한과 미국, 중국, 일본과 러시아의 이해가 서로 맞물려 있는 북핵 문제는 퍼즐 맞추기와 비슷합니다. 모든 퍼즐 조각들이 정확하게 아귀가 맞을 때 비로소 그림이 완성되듯이 각국의 이해가 동시에 맞아 떨어져야 풀릴 수 있는 다원 고차 방정식입니다. 한반도 평화 체제와 동북아 다자 안보 체제의 큰 틀에서 북핵 문제를 바라보고 접근하지 않으면 안 되는 이유입니다.

그래서 중요한 것이 국제공조입니다. 제가 가장 강조하고 싶은 것도 바로 이것입니다. 견고한 한·미동맹과 한·미·일 공조는 기본입니다. 그러나 한·미·일과 중·러 간에 괴리가 있는 것이 사실입니다. 지금처럼 미·중, 미·러 관계가 원활하지 못한 상태에서는 더 높은 수준의 대북 제재를 이끌어내기가 어렵습니다. 저는 바로 여기에 한국의 역할이 있다고 생각합니다. 한반도에서의 무력 충돌은 중국과 러시아에도 악몽일 수밖에 없습니다. 그러니 한국이 나서서 한반도와 동북아 전체를 전쟁의 참화로 몰아넣을 수 있는 북핵 문제에 있어서만큼은 미·중, 미·러 관계와 분리해 한·미·일과 공조하도록

중국과 러시아를 최대한 설득해야 합니다.

러시아의 역할을 강화하기 위한 외교적 노력에도 눈을 돌릴 필요가 있습니다. 마침 러시아 하원 대표단이 오늘부터 닷새간 북한을 방문합니다. 중국에 비해 비교적 북한과 좋은 관계를 유지하고 있는 러시아의 역할을 제고할 수 있는 창의적 방안을 연구할 필요가 있습니다. 러시아의 적극적인 역할은 연쇄 반응을 일으킬 수 있습니다. 한반도가 위기 국면에서 벗어난다면 러시아가 추진해온 나진·하산 물류협력사업이나 연해주 경제협력이 활기를 띌 수 있을 것입니다.

한국은 북핵 문제 해결을 위한 한·미·일·중·러 5자 공조의 촉진자 역할을 할 수 있는 위치에 있습니다. 핵 개발에 따른 기회비용을 극대화함으로써 북한을 최대한 압박하면서도 북한이 대화의 장으로 나왔을 때 5자가 제시할 수 있는 포괄적 타협안을 주도적으로 만드는 역할도 한국이 해야 합니다. 그 타협안에는 핵 포기에 따른 안보적, 경제적 인센티브를 극대화하는 내용이 담겨야 합니다. 그래서 이라크의 후세인이나 리비아의 카다피와 달리 핵을 포기해도 체제의 안전은 물론이고, 경제 발전도 가능하다는 확신을 김정인에게 심어줄 수 있을 때 비로소 북핵 문제의 평화적 해결로 가는 길이 열릴 수 있습니다.

한국은 북·미 간 불신의 간극을 메워주는 촉매 역할도 해야 합니다. 그러기 위해서는 남북대화가 전제되어야 합니다. 북한이 대화에 응하지 않는다고 손 놓고 있어서는 안 됩니다. 경제·문화·스포츠 분야를 망라한 민간의 모든 채널을 풀가동해 북한과 접촉을 시도할 필요가 있습니다. 그래서 남북과 북·미 채널이 동시에 가동돼 시너지 효과를 내도록 해야 합니다. 우리가 하기에 따라서는 70여일 앞으로 다가온 평창 동계올림픽이 좋은 기회가 될 수도 있다고 봅니다.

정부가 시급히 해야 할 일이 또 하나 있습니다. 대북정책에 대한 국론 결집입니다. 독일이 통일될 수 있었던 요인 중 하나도 여야를 초월한 서독의 일관된 대동독 정책 추진이었습니다. 지금처럼 각 당이 당리당략 차원에서 안보 문제를 이용한다면 남남갈등의 바람을 타고 한반도 위기의 불길은 더욱 커질 수밖에 없습니다. 지금이라도 국민대토론

등을 통해 국론을 결집해나가야 합니다. 평화는 안에서 먼저 시작해 밖에서 완성됩니다.

평화를 위해서는 상호신뢰가 절대적으로 중요하지만 힘도 뒷받침되어야 합니다. 한·미 양국은 강력한 연합방위 능력을 지렛대로 북한을 견인해야 합니다. 그러면서도 북한을 인정하고 체제를 보장하는 것으로 신뢰 구축의 첫걸음을 떼야 합니다. 우리도 멀리 있는 통일을 말하기 전에 가까운 평화 만들기에 담론의 초점을 맞춰야 합니다. 통일보다 평화가 먼저입니다. 평화가 쌓여 통일이 됩니다.

북핵 문제 해결을 위한 모든 노력의 종착역은 한반도 비핵화와 남북의 평화·공존·번영입니다. 북한이 국제사회의 일원으로 인정받고, 국제경제 체제에 동참함으로써 남북 경협이 활성화할 때 한반도는 평화와 자유, 번영의 길로 나아갈 수 있을 것입니다.

모쪼록 오늘 심포지엄이 한반도 위기 상황에서 평화의 중요성을 일깨우고, 평화 만들기 담론을 확산시키는 좋은 계기가 되길 기대합니다. 경청해주셔서 감사합니다. 

발 표 1

문재인 정부와 한반도 평화실현의 과제

김창수 통일부장관 정책보좌관

문재인 정부와 한반도 평화실현의 과제

— ‘문재인의 한반도 정책’을 중심으로¹

김창수 통일부장관 정책보좌관

- 목 차 -

1. 들어가는 말 : 문재인 정부의 한반도 정책 추진 배경
2. 문재인의 한반도 정책의 2대 비전
3. 문재인의 한반도 정책의 3대 목표
4. 문재인의 한반도 정책의 4대 추진전략
5. 문재인의 한반도 정책의 5대 추진원칙
6. 맺는 말 : 문재인의 한반도 정책의 특징

1 이 글은 평화재단 창립 13주년 심포지엄에서 정부정책을 소개하기 위한 필자의 소임을 다하고자 통 일부가 제작해서 11월말에 배포할 예정인 문재인정부의 정책 설명자료집 ‘문재인의 한반도 정책’에 기초해서 필자의 의견을 덧붙여서 작성한 글임을 밝힌다. 아울러 이 글에서 정부 정책과 차이가 발생한다면 필자의 의견을 덧붙이는 과정에서 비롯되는 것이라는 점 또한 밝혀두고자 한다.

1. 들어가는 말 : 문재인 정부의 한반도 정책 추진 배경

세계적인 냉전 종식에도 불구하고, 냉전의 그림자가 드리워져 있는 한반도는 군사적 대치 속에서 불안정한 관계를 유지하고 있다. 국제사회의 강도 높은 제재에도 북한은 핵과 미사일 도발을 지속하며 한반도와 동북아, 나아가 세계의 평화와 안정을 위협하고 있는 상황이다. 이로 인해 한반도를 둘러싼 군사적 긴장이 그 어느 때보다도 고조되어, 우발적인 군사적 충돌의 위험성도 상존하고 있다.

이러한 상황에서 북핵문제 해결은 냉전 이후 고착되어 온 한반도 문제 해결의 핵심과제가 되어왔고, 이제는 우선순위에서 최우선을 차지할 정도로 비중이 높아졌다.

현 시기는 북한 핵문제를 해결하기 위해서 압박과 억제 그리고 관여라는 대북정책의 3대 축 가운데 압박과 억제에 집중하는 시기이다. 압박과 억제에 기초한 관여가 북한의 올바른 변화를 이끌어 낼 수 있기 때문이다. 압박과 억제는 북핵문제의 평화적 해결을 위한 수단이다. 하지만 압박만으로 북핵문제를 완전히 해결할 수 없다는 한계도 분명히 존재한다. 압박과 제재만 추구할 경우 오히려 남북관계는 완전히 단절되고, 상호 불신과 적대감만 높아진다. 지금까지 압박정책의 결과 한반도 문제에서 남북관계는 실종되고, 남북관계는 정권의 성격에 따라서 부침을 되풀이하는 악순환에 빠져들었다.

한편 우리 경제는 저성장과 저출산 등으로 경제의 활력이 지속적으로 줄어들고 있다. 특히 청년들의 일자리 부족 문제는 심각하다. 같은 상황을 극복하기 위해서는 새로운 미래 성장 동력을 확보해야 하는 과제를 안고 있다.

우리는 지정학적으로 북한이라는 공간적 분리요인으로 인해 고립된 섬에 갇혀 있는 형국이다. 남북한의 경제적 연결을 바탕으로 해서 대륙과 해양으로 뻗어나가는 완전히 새로운 경제지도를 그리는 것은 냉전 해체 이후 노태우정부의 북방정책에서부터 일관해서 구상해온 한국 역대정부의 정책이다. 남과 북, 동북아 이웃국가 모두에게 이익이 되는 호혜적 경제협력의 확대가 한반도와 동북아의 공동번영을 가져올 것이라는 역대정부 구상은 아직까지 실현되지 않고 있다. 동북아시아에서 경제협력의 활성화로 이 지역 국가 간 군사적 긴장과 대립을 완화시키고 한반도 상황의 안정적 관리와 북핵문제의 근원적 해결을 가져오는 선순

환구조를 만들어 내는 필요성은 지금까지 지속적으로 요구되고 있는 상황이다.

문재인 정부는 이 같은 상황을 배경으로 해서 ‘문재인의 한반도 정책’²으로 이름 지은 정책을 구상하고 발표할 예정이다.

2. ‘문재인의 한반도 정책’의 2대 비전

1) 평화공존

평화는 ‘안보’와 ‘경제’가 어우러져서 3축 선순환 구조를 이룬다. 평화는 안보와 경제의 바탕이자 결과이므로 ‘평화 공존’은 우리가 최우선으로 만들어가야 할 과제이자 비전이다. 우리 헌법에서도 평화적 가치에 입각한 통일을 추구하고 있다.³

정전협정이 체결되고 64년이 지난 지금까지 한반도에는 대결과 긴장의 불안정한 상황이 지속되고 있다. 특히 북한의 핵과 미사일 위협이 계속되는 상황에서 평화를 지키는 것은 우리의 생존 문제이자 국익이며, 새로운 경제적 번영을 위한 토대이다. 물론 평화는 단순히 전쟁이 없는 상태를 유지하는 것은 아니다. 북핵문제의 근원적 평화적 해결, 남북 간 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축, 한반도 평화체제 구축 등 평화의 수준을 높여 나감으로써, 적극적으로 항구적인 평화를 실현해야 한다. 문재인 정부가 추구하는 평화공존은 남북 주민 모두가 핵과 전쟁의 공포와 위협에서 벗어나 온전한 일상이 보장되고, 항구적으로 지속되는 것을 의미한다.

2) 공동번영

‘공동 번영’은 남과 북이 호혜적 협력의 가치를 공유하고 실천해 나감으로써, 헌법 전문

- 2 문재인 정부는 역대정부가 ‘북방정책’, ‘햇볕정책’, ‘평화번영정책’, ‘비핵개방 3000’, ‘한반도 신뢰프로세스’ 등 고유의 브랜드를 사용하여 한반도와 동북아 정책을 특징화한 것과 달리 고유한 브랜드를 만들지 않고 ‘문재인의 한반도 정책’이라고 평이한 정책이름을 작명하였다. 이는 ‘한반도 정책’이 정부가 바뀌더라도 지속 가능성을 보장해야 하며, 아울러 정책의 개방성을 보장해서 역동적인 정세의 흐름과 국민 의견 수렴을 반영해서 구체적인 내용을 발전시켜 나가기 위해서이다.
- 3 헌법 전문에서는 평화적 통일의 사명에 입각해서 추구해야 할 가치로서 “정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히”하는 것임을 밝히고 있다.

에서 밝히고 있는 민족의 공고한 단결을 추구하기 위한 비전이다. 남북이 함께 번영하는 한반도를 지향하는 것은 우리 경제의 미래 성장 동력을 창출함과 동시에 남북 주민 모두 혜택을 누리는 새로운 경제공동체를 형성해 나가는 것을 의미한다. 문재인의 한반도정책에서는 경제협력의 범위를 한반도에 한정하지 않고, 동북아 이웃국가 등으로 확장한 '열린 공동 번영'을 추구한다. 우리 경제 영역을 북한과 대륙으로 확장하여, 한반도를 유라시아 대륙과 태평양을 연결하는 교량국가로 발전시켜 나가고자 하는 것은 노태우 정부의 북방정책 이후 역대 우리정부가 추구하는 정책목표였다. 문재인 정부는 이를 위해 한반도 신경제지대와 신북방정책, 신남방정책을 제시하였다. 한반도의 경제적 번영뿐 아니라, 동북아 이웃국가까지도 함께 누리는 번영을 추구하고자 하는 정책 비전이다.

3. 문재인의 한반도 정책의 3대 목표

1) 북핵문제 해결 및 항구적 평화 정착

북핵문제의 평화적 해결은 한반도 평화를 위해 반드시 달성해야 할 최우선 목표이자 과제이다. 북핵문제는 우리 민족의 생명과 안전, 그리고 국제사회 평화와 안정을 위협하는 것으로서, 우리는 북한의 어떠한 핵 개발과 도발도 용납할 수 없다. 우리의 주도적 역할과 국제사회의 협력, 제재와 대화의 병행 등 포괄적이고 과감한 접근을 통해 북핵문제를 근원적으로 해결해 나가겠다는 것이 문재인의 한반도 정책의 첫 번째 목표이다.

북핵문제의 해결과 함께 60년 넘게 지속되어온 불안정한 정전체제를 항구적 평화체제로 전환해 나가야 한다. 한반도문제가 국제화되는 상황에서 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 문서상의 합의를 넘어 남북 간은 물론, 국제적으로도 평화가 실질적 제도적으로 보장된 상태를 만들어야 한다. 이러한 평화체제가 구축되면 한반도는 물론, 동북아 전체의 평화와 공동번영에 기여할 것이다.

2) 지속가능한 남북관계 발전

남북한은 1972년 7·4 남북공동 성명 이래 그동안 상호 존중·화해 협력·신뢰 증진 등에 대해서 합의해왔다. 문재인의 한반도 정책의 두 번째 목표는 남북 간 합의의 기본정신을 계승하고 이를 발전시켜 나가는 것이다. 7·4 남북공동성명, 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10

·4 정상선언 등 기존 남북 간 합의는 역대 정부가 남북관계 발전을 위해 오랜 시간에 걸쳐 어렵게 만들어 낸 노력의 결실이다. 이를 존중하고 실천하는 것이 남북관계에서 지속가능한 발전을 가능하게 할 것이다.

지속가능한 남북관계의 발전을 위해서는 남북관계뿐만 아니라 우리 사회 내부에서도 든든한 토대를 마련해야 한다. 정권의 변동에 따라 대북정책이 단절되고, 그에 따라 남북관계가 영향을 받는 악순환이 반복되어서는 안 된다. 문재인 정부의 한반도 정책에서는 국민적 합의를 바탕으로 남북 간 합의를 법제화하여, 평화통일을 위한 제도적 자산으로 만들고자 한다. 나아가, 통일문제와 대북정책을 둘러싼 우리사회 내부의 갈등을 해소함으로써 평화통일에 대한 국민적 공감대를 형성하고 지속 가능한 통일정책 추진기반을 마련해 나갈 것이다.

3) 한반도 신경제공동체 구현

더불어 잘사는 남북 경제공동체를 만들겠다는 것은 분단 이후 지속되어온 안보위협 속에서도 우리 국민들이 버리지 않고 간직해온 오랜 꿈이다. 문재인 정부의 한반도정책의 세 번째 목표는 남북이 공존하며 공영하는 하나의 시장을 형성해서 새로운 경제성장 동력을 창출하는 것이다.

이를 위해서는 남북 간 ‘상호 신뢰’와 ‘호혜성’에 기반 한 경제협력을 증진시키는 것이 필요하다. 우리 경제의 새로운 활로를 확보하고, 북한의 변화와 북한 주민의 삶을 실질적으로 개선하는 데 기여하는 정책 목표가 바로 ‘한반도 신경제공동체’이다. 신경제공동체는 남북 간에 공동 번영의 경제적 토대를 마련하고, 경제통합의 기반을 다져나가게 될 것이다. 한반도 신경제공동체 구상은 ‘신경제지도상’, ‘신북방정책’, ‘신남방정책’을 통해서 구현한다는 것이 문재인 정부의 한반도정책의 방향이다.

경제협력의 수준과 범위를 한반도를 중심으로 해서 북방과 남방으로 확대발전시켜서 남북한과 동북아와 동남아 국가들 간 상호 경제적 이해관계를 높이겠다는 구상이다. 이를 통해서 한반도 평화정착을 위한 환경을 조성하고 나아가 다자간 안보협력의 증진에도 기여하게 될 것이다.

4. 문재인인의 한반도 정책의 4대 추진전략

1) 단계적·포괄적 접근

단계적 포괄적 접근이란 무엇보다도 북핵문제를 제재·압박과 대화를 병행함으로써, 평화적인 방법으로 해결해 나가겠다는 접근법이다. 북한에 대한 제재와 압박은 한반도에 긴장과 갈등을 고조시키려는 것이 아니라, 북한을 대화의 장으로 이끌어내기 위한 것이 목적이다. 국제사회와 함께 북핵문제의 평화적 해결 원칙을 확고히 견지해 나가면서, 최종적으로 대화와 협상을 통해 한반도 비핵화를 달성하려는 것이 문재인인의 한반도 정책이 추구하는 전략이다.

또한 안보와 관련된 현안들을 포괄적으로 협의해 나감으로써, 북핵문제를 근원적으로 해결해 나가는 것을 목적으로 한다. 북핵문제를 단계적으로 해결해 나가면서, 그 과정에서 남북 간 군사적 신뢰 구축, 한반도 평화체제 구축, 북한과 국제사회와의 관계 개선 등을 병행하는 전략이다. 이를 통해서 궁극적으로 한반도와 동북아의 안보 위협을 근원적으로 해소해 나갈 것이다.

2) 남북관계와 북핵문제 병행 진전

북핵문제 해결과 남북관계 개선은 선후 또는 양자택일의 문제가 아니라 상호 보완을 통한 선순환 구도 속에서 진전이 가능한 사안이다. 과거에도 남북 대화가 활발할 때 북핵문제의 진전을 이루고, 한반도 상황도 안정적으로 관리하였던 역사적 경험이 있다. 남북 간에 대화와 협력을 통해 기본적인 신뢰관계를 구축하는 것은 북핵문제 해결을 위한 다자 대화에서 우리가 주도적으로 미국, 중국 등 주변국들의 협조를 이끌어 낼 수 있는 바탕이 된다.

3) 제도화를 통한 지속 가능성 확보

지속가능성을 확보하기 위해서는 우선 국내적으로 국민적 합의에 기반 한 ‘통일국민협약’을 추진하는 것이 문재인인의 한반도 정책의 구상이다. 이는 대북정책 추진을 위한 여건을 조성하게 될 것이기 때문이다. 통일문제, 대북정책에 대한 사회적 공감대를 제고하고 국민적 합의를 형성해 나가야 소모적인 논쟁과 갈등을 줄일 수 있다.

지속가능성을 확보하기 위해서는 남북 사이에서 기본협정을 체결하고 국내적으로는 남북 간 합의를 법제화하여 정권이 바뀌어도 약속이 지켜지는 남북관계를 만드는 것이 필요하다. 남북기본협정 체결은 북한도 합의를 존중하고 이행하게 하는 여건을 만들게 될 것이다. 이러한 조치들을 통해서 그동안 남북정상회담 등을 통해 이루어진 남북 간 합의들이 정권에 따라 사문화되고 또다시 새로이 합의하는 악순환은 개선되어야 한다.

궁극적으로 관련국이 참여하는 한반도 평화협정을 체결함으로써, 항구적인 평화구조를 정착시키는 것이 남북관계의 지속 가능성을 확보하는 길이다.

4) 호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반 조성

평화통일의 기반을 조성하기 위해서는 경제 분야는 물론, 남북 주민 모두에게 도움이 되는 다양한 교류협력을 확대함으로써, 남북 생활공동체를 만들어나가야 한다. 분단으로 고통 받는 이산가족 문제는 어떠한 정치적 고려보다 우선하여 해결해 나갈 것이다. 여건이 조성 되는 대로 ‘한반도 신경계지도 구상’ 등 경제협력 사업을 본격 추진하고, 남북 공동 협력대응을 통한 재난 방지, 민간과 지방자치단체 교류 등 다방면의 교류협력을 확대하고 장려하겠다는 것이 문재인인의 한반도 정책이 추구하는 전략이다.

특히 평화통일의 기반을 조성하기 위해서는 북한 붕괴·흡수통일·인위적 통일이 아니라, 남북이 공존공영하며 민족공동체를 회복하는 ‘과정으로서의 자연스러운 통일’을 추구하는 것이 중요하다.

5. 문재인인의 한반도 정책의 5대 추진원칙

1) 우리 주도

한반도 문제의 직접 당사자로서 남북 화해협력과 한반도 평화 번영을 위한 노력을 주도하겠다는 것이 문재인인의 한반도 정책의 첫 번째 원칙이다. 우리가 주도하겠다는 것은 한반도 비핵평화체제 구축과 경제공동체를 만들어가는 과정에서 개방과 협력을 기본으로 하는

‘열린 자세’로 국제사회의 협력을 이끌어 내겠다는 의미이다.

2) 강한 안보

확고한 한미동맹과 국방력을 바탕으로 굳건한 안보태세를 유지함으로써, 북한의 도발을 억제하여 견고한 평화를 유지해 나가는 것이 문재인인의 한반도 정책의 두 번째 원칙이다. 강한 안보가 평화를 지키는 기본 토대라는 신념을 가지고 한미동맹을 바탕으로, 북한의 핵과 미사일에 대한 강력한 대응태세를 구축하여 억지력을 강화해 나가야 한다.

3) 상호 존중

남북이 상호 존중의 토대위에 맺은 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 정상선언 등 남북 간 기존 합의를 계승 발전시키겠다는 것이 문재인인의 한반도 정책의 세 번째 원칙이다. 북한 붕괴 불원, 흡수통일 불추구, 인위적 통일 불추구를 통해서 민족구성원의 일원이라는 측면에서 북한이 차지하는 위치를 존중하고, 남북 간 교류 협력을 증진시켜 나감으로써, 함께 번영하는 남북 생활공동체를 만들어 나가기 위해서 이 원칙은 중요하다.

4) 국민 소통

정부가 일방적으로 정책을 추진하는 것이 아닌, 국민들의 참여와 쌍방향 소통을 통해 함께 정책을 만들고 완성해 나가겠다는 것이 문재인인의 한반도 정책의 네 번째 원칙이다. 이 원칙에 따라서 대북정책의 명칭을 ‘문재인인의 한반도 정책’으로 명명하고, 그 열개를 제시하면서도 궁극적으로 국민들이 대북정책을 함께 만들어 나갈 수 있는 장을 열어 두었다. 문재인인의 한반도 정책은 정세가 발전하면 할수록 국민 참여의 폭을 넓히고 의견을 수렴해서 문재인인의 한반도 정책을 업그레이드 시켜나갈 것이다.

아울러 한반도 신경제지도 구상, 신북방정책, 신남방정책 등을 구체화해 나가는 과정에서 우리 기업들도 참여시켜 나갈 것이다. 국회, 지자체, 시민단체, 전문가 등 다양한 주체들의 참여와 소통을 확대하고, 이를 제도화하여 통일문제에 대한 국민적 공감대와 사회적 합의를 만들어 나갈 것이다.

5) 국제 협력

‘평화와 번영의 한반도’ 구현을 위해 국제사회와의 협력을 강화해 나가겠다는 것이 문재인 정부의 한반도 정책의 네 번째 특징이다.

북한의 핵과 미사일 문제는 우리 문제인 동시에 국제적 문제이다. 북핵문제 해결 등 한반도 평화정착 과정에 있어 국제사회와 긴밀히 협력해 나가는 것이 필요한 이유이다. 나아가, ‘평화와 번영의 한반도’ 구상 자체가 국제적인 협력을 통해서 실현 가능하므로 국제협력은 중요한 원칙이다.

6. 맺는 말 : 문재인 정부의 한반도 정책의 특징

문재인의 한반도 정책은 시대적 소명과 역사적 책무로서 ‘평화’를 강조하고 있다. 평화는 우리민족의 생존 문제이자 최고의 국익이며, 경제적 번영을 이루는 토대입니다. 안보적 측면의 소극적 평화에서 더 나아가, 적극적 항구적인 개념으로 확장하여, 평화를 만들고 촉진해 나가는 데 중점을 두고 있다. 평화가 정착되는 과정에서 통일의 모습도 단계적으로 구체화 될 것이다.

문재인의 한반도 정책에서 보이는 또 다른 특징은 상호 존중의 정신을 강조하고 있다는 것이다. 북한 붕괴 불원, 흡수통일 및 인위적 통일 불추구 입장(3-No)을 통해 북한과 평화롭게 공존하겠다는 의지를 분명히 하고 있다.

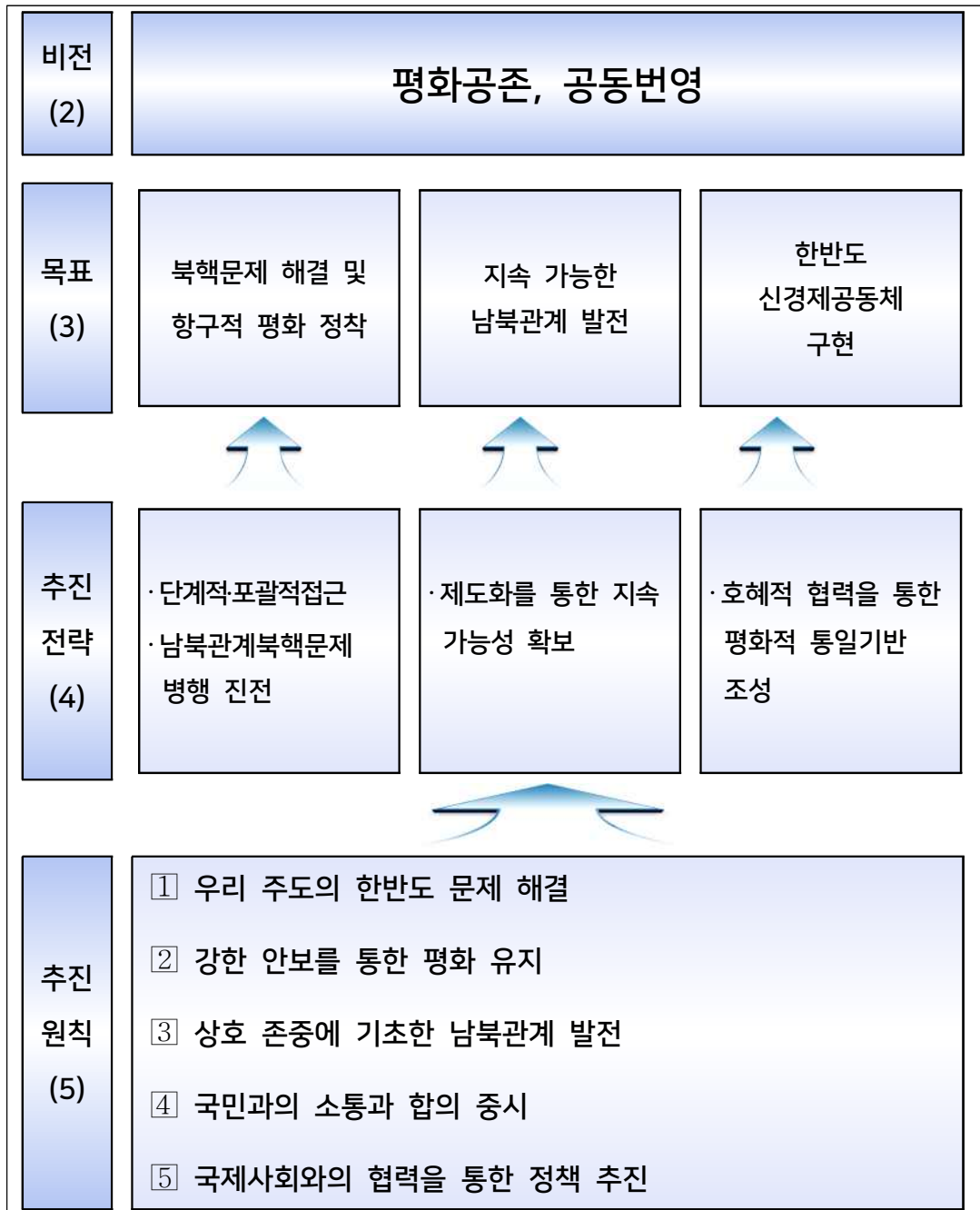
국민 참여와 쌍방향 소통에 기반 한 ‘열린 정책’을 지향하는 것도 특징 가운데 하나이다. 국민들의 의견을 수렴하고 정책에 반영하는 쌍방향 소통을 원칙으로 삼고 앞으로 국민 참여와 소통의 장을 활성화할 것이다. 국민적 공감대와 합의를 형성해 나감으로써 국민통합을 목표로 해서 국민이 공감하고 국민과 함께하는 대북정책을 추진하고자 하는 것이다.

남북관계의 일관성과 지속 가능성을 위해서 역대 정부의 대북정책을 존중하고 계승 발전시키는 것을 강조하고 있는 것도 문재인 정부의 한반도 정책의 특징이다. 지속 가능한 남북관계를 정립하고 발전시키기 위한 실천 방안으로 통일국민협약 체결(국내적 측면), 남북기본합정

체결(남북관계 측면), 평화협정 체결(국제적 측면)을 제시하고 있다.

한편 한반도 문제의 당사자로서 책임과 역할을 강조하는 차원에서 우리가 주도적이고 능동적인 역할을 할 것을 약속하고 있다. 국제사회의 소통과 협력을 이끌어 내면서 한반도와 동북아의 평화번영을 선도하여 한반도의 운명을 스스로 만들어 나가는 우리 주도의 당당한 정책 추구가 문재인 정부의 한반도 정책이 지니는 특징 가운데 하나이다. 

문재인의 한반도 정책 추진 체계도



발 표 2

신시기 안보 환경과 한반도 평화를 지키기 위한 노력

김흥규 아주대학교 중국정책연구소장

신시기 안보 환경과 한반도 평화를 지키기 위한 노력

김흥규 아주대학교 중국정책연구소장

- 목 차 -

I. 신시기 안보환경

1. 중국의 세계 강대국화 추진 전략의 시동
2. 미중 간 새로운 지정학 게임의 부상
3. 일본 중의원 총선거에서 자민당 압승에 따른 우려 증가
4. 북핵·미사일 문제 악화 가능성과 관건적 시기의 도래

II. 문재인 정부의 평화실현 정책

III. 정책 제언

1. 각국 전략적 이해의 차이 축소 및 공조 강화 필요성 증가
2. '제재와 대화의 병행' 기조 하의 대주변국 외교 강화
3. 평창 동계올림픽을 '한반도 및 동북아 평화'의 기회로 활용
4. 위기관리 기제의 설립과 강화
5. 이익공동체 모색을 통한 갈등의 관리 및 협력의 증대 추진

I. 신시기 안보환경

□ 안보란?

- 안보란 국가적 수준에서 통상 국가가 공포, 불안, 걱정이 없는 상태를 유지하는 행위과정을 한다. 이는 국가가 수행하는 가장 기본적인 기능 중 하나로, 국내외의 각종 위협으로부터 국민, 영토, 주권을 보호하는 것이다.
- 냉전시대의 안보 개념은 주로 군사적 관점에서 정의된 국가안보에 초점을 맞추어 왔다. 국가가 처한 물리적, 실제적 위협에 대처하기 위해 구비해야 할 군사력에만 집중해 온 것이다.
- 탈냉전 이후 이러한 안보개념은 편협한 정의라는 비판이 제기되었다. 이후의 국가 안보의 개념은 비군사적 안보 위협을 포함하고, 다면화 되었다. 안보를 달성하기 위해서는 군사적 요소뿐 아니라 정치, 외교, 경제, 사회, 문화, 과학기술 등 모든 수단을 종합적으로 운용함으로써 기존의 위협을 효과적으로 방지하고 앞으로 발생할 수 있는 위협을 미연에 방지하고자 대처해야 한다. 국내외적으로 위협요소가 완전히 사라지는 것은 불가능한 일이다. 따라서 국가안보는 달성이 아닌 추구의 개념이다.

□ 신시기 특색은?

- 급격한 세계화와 정보화의 과정을 겪는 가운데, 중국의 급격한 부상으로 인한 미중/ 중일 간의 세력전이 발생, 북한의 핵무장으로 인한 NPT 체제 3.0 시대의 도래와 핵확산 가능성, 중국 제19차 당대회 이후 중국 특색의 사회주의의 방식에 의한 세계 강대국화 전략 시동, 미일의 인도-태평양 전략의 추진을 들 수 있음
- 그 결과, 기존 미국과 서방 주도로 수립한 국제정치경제 질서가 그 뿌리에서부터 흔들리면서 도전 받고 있음
- 한국은 이러한 변혁의 소용돌이 최전선에 위치해 있으면서 안보와 평화의 관건적 시기에 처해 있고, 국가의 명운이 크게 영향을 받고 있음

- 신시기 안보환경에서 한반도와 그 주변은 평화를 유지하고 증진시키기 쉽지 않은 상황으로 더 함몰해 들어가고 있는 국면임. 여기서 단기적인 관건은 어떻게 우리의 안전을 확보하고 평화를 지켜내는 것임. 중기적인 목표는 평화를 증진시키는 공간을 확대하는 것임.

1. 중국의 세계 강대국화 추진 전략의 시동

- 시진핑은 지난 10월 개최된 제19차 당 대회에서 ‘시진핑 신시대 중국 특색의 사회주의 사상’으로 명명된 자신을 전략구상을 밝히고 2050년까지 기존과는 전혀 다른 강대국의 건설을 선언
 - 모택동 시기 30년은 서구 제국주의의 침탈로부터 중국을 구해내고 사회주의 국가와 계획경제 수립을 위해 분투한 시기(1949~1978, 站起来).
 - 덩샤오핑 시기 30년은 사회주의 체제의 한계를 깨닫고, 서구적인 제도를 다시 도입하고, 경제발전을 위해 개혁과 개방정책을 추진하면서 서구 중심의 국제 질서에 편입하려 노력했던 시기(1979~2008, 富起来).
 - 시진핑은 이제 새로운 30년의 시기로 돌입하고 있음을 만천하에 알림. 새로운 시대 중국 특색을 지닌 사회주의 제도와 이념을 바탕으로 중국을 세계적인 영향력을 지닌 사회주의 현대화 강국, 중화민족의 부흥을 이끌겠다는 것임.
 - 현 민족국가 체제를 형성하는 데 중요한 역할을 한 시장경제와 서구 중심의 국제 질서를 넘어서서 중국적인 특색을 가미한 새로운 방식을 통해 중화민족부흥의 꿈을 이루는 새로운 30년의 시기(2020~2050, 强起来)를 이끌겠다는 것임.
- 중국은 이제 사회주의 초급단계를 넘어 2050년까지 중급단계를 완성하고 고급단계로의 전환을 추진하고자 함. 이는 지역 수준의 강대국에서 점차 세계적 수준의 강대국으로 변모하고, 더 나아가 초강대국의 지위를 추구하겠다는 것을 공공연히 밝힌 것으로 해석할 수 있음
 - 기존 두 개의 100년 전략을 보다 세분화하여 중국공산당 건국 100주년 시기인 2020년까지 중등 부유의 소강사회를 건설하고, 2020-2035년 사이에 기본적인 사회주의 현대화를 실현해 세계적인 차원의 강대국으로 부상하고, 2036-2050년 사이 사회주의 현대화 강국을 실현하여 초강대국으로 부상하겠다는 목표를 제시.
 - 이제 중국은 기존 미국 중심의 국제질서를 뛰어 넘는 새로운 질서를 추진하고, 자본주의 한계를 넘어 새로운 중국식 사회주의 모델에 대한 확신을 보여주면서 이를 추진해 나가겠다는 것.

- 중국의 국익 수호와 이에 합당한 군사역량을 구축하여 중화민족의 부흥을 이룩하는 민족국가 체제를 완성하겠다는 점도 분명히 함. 동시에 자신의 이익을 위해 상대의 이익을 탐하는 패권주의적인 행태는 지양하겠다고 공표. 공동 안보, 협력 안보, 인류운명공동체 등의 개념들을 통해 기존 국제질서와는 다른 새로운 질서를 추진하겠다는 의지를 드러냄.

○ 중국의 대 한반도 정책은 이러한 중국의 꿈 달성이라는 목표에 종속.

- 새로운 중국의 대한반도 정책은 점차 더 개입을 강화하여 중국의 영향력을 확대하고, 중국의 이해에 부합하는 중국방식에 따라 한반도 상황을 안정화 시키려 노력할 것임.
- 향후 한국은 사드 보복에서처럼 보다 적극적으로 자신들의 국익을 수호하고, 의지를 관철시키고자 하는 새로운 중국을 경험하게 될 것임
- 중국의 새 지도부는 기존의 대한반도 정책을 전면적으로 재검토하고 내년 3월 중국의 새로운 정부가 구성되면서 일반에 공개될 개연성이 크다고 보여 짐.
- 아마도 중국은 향후 주요 분쟁지역인 남중국해와 북핵 문제에 있어 새로운 중국 방식을 적용하여 타결 짓고 싶어 할 것임. 중국이 이 사안들을 어떻게 처리하는지는 시진핑이 제시한 “새로운 국제관계”를 상징적으로 보여주는 시금석이 될 것임. 중국은 새로운 국제질서를 열어 나갈 능력이 존재한다는 것을 증명해 보이고 싶어 할 것임.

2. 미중 간 새로운 지정학 게임의 부상

- 중국은 세계경제의 자유무역주의를 옹호하는 “중국의 리더쉽(China Leadership)”을 강조하며 미국의 보호주의에 대응하고 있으나(다보스 포럼 2017.1.17), 독자적 리더십 행사는 제한적인 상황
- 영국의 브렉시트(Brexit), 미국의 환태평양경제동반자 협정(TPP) 탈퇴 등 세계화에 대한 반발로 자유주의적 국제질서에 대한 도전이 강화되고 있으며, 대외 의존도가 높은 한국에 중대한 도전요인으로 작용

- 미국은 ‘힘을 통한 평화’ 기조 아래 중국의 팽창에 대한 견제를 강화하고 있으며, 중국은 확대된 경제력을 바탕으로 동아시아 지역의 영향력 강화를 추구
 - 두 차례의 미·중 정상회담에서 중국은 미국과 북핵문제에 대해 협력하였고, 직접적인 갈등의 확대는 회피. 단, 북핵 문제 해법, 무역 불균형 해소, 남중국해 문제 등에서 이견을 보였고 핵심 이익은 양보 불가라는 원칙적 입장 고수
- 중국은 동아시아 지역에서 보다 적극적인 외교안보정책으로 전환하고 있으며, 현상변경적인 대외정책을 추진 가능성을 암시
 - 표면적으로 자유무역주의를 옹호하면서도, 남중국해 영유권 문제와 사드배치 문제 등 안보관련 분쟁에서 안보-경제를 결합하여 해당 국가에 유·무형의 경제제재를 가하는 행태 노정
 - 중국은 향후에도 ‘일대일로 전략’과 같이 안보적 이해를 증대하기 위해 경제를 적극 활용할 개연성 다대
- 미국 트럼프 대통령은 취임 후 최초의 아태 순방길에서 자유롭고 개방된 ‘인도-태평양 전략’을 공식적으로 천명
 - 한국 방문시 공동언론발표문에서 “상호 신뢰와 자유·민주주의·인권·법치 등 공동 가치에 기반한 한미동맹이 인도-태평양 지역의 안보안정과 번영을 위한 핵심축”임을 강조. 이는 한미동맹을 중국을 겨냥하는 지역동맹의 역할을 포함해달라는 요구로 향후 이와 관련하여 미국으로부터 강한 압박이 예상됨
 - 동 개념은 처음 인도에서 제기한 바 있음. 그러나 점차 일본이 중국을 견제하는 안보개념 차원에서 인도와의 연대방안을 제기한 ‘가치동맹,’ ‘다이아몬드 안보협력’ 등에서 일반에 알려짐
 - 호주 역시 2013년 안보백서에서 인도·태평양 두 대양이 호주의 안보 대상임을 밝힘
 - 트럼프는 다낭에서 “자유롭고 개방된 인도·태평양 비전”을 주제로 연설. 이 지역에서 지배(domination)가 아닌 동반자(partnership) 역할 추진. 그리고 이 지역에서의 국가안보에 대한 위협을 방지하고 번영을 이루기 위해 규범의 지배, 개인의 권

리, 그리고 항행의 자유 주장.

- 미 국무장관 렉스 틸러슨은 이미 10월 18일 CSIS연설에서 인도·태평양 지역은 인도양, 서태평양, 주변지역을 다 포함하며, 이 지역은 21세기 세계에서 가장 중요한 지역이라 언급.
 - 미국은 트럼프 시기 오바마의 아태재균형 전략을 대체하기 위한 새로운 전략으로 인도·태평양 전략을 지속적으로 추진할 것으로 평가됨
 - 다만, 이 전략은 아직 구체적인 내용이 없고, 연구하는 단계이며, 인도나 호주 등은 미국이나 일본의 의도와는 다르게 인식할 개연성이 다대하여 향후 전망은 여전히 불투명함
- 일본은 마일 동맹 강화를 추구, 미국의 안보전략에 편승하면서 적극적으로 인도·태평양 전략을 제시하여 미국이 이를 수용하도록 설득하고, 중국을 견제하는 역할 수행
- 2016년 8월 아프리카 개발회의에서 일본 아베 총리는 ‘자유롭고 개방된 인도태평양 전략’이라는 용어를 사용. 이는 본래 빠르게 성장하는 아시아 대륙과 잠재력을 지닌 아프리카 대륙을 연결시키고, 인도양과 태평양을 연결시켜 동 지역 전체의 번영과 안정을 향상시키는 전략을 의미. 중국의 일대일로 전략을 견제하기 위한 일본판 일대일로 전략구상으로 평가할 수 있음
 - 일본, 미국, 호주, 인도 협력이 주축이며, 한국은 이 구상에 본래 포함되지 않음. 인도태평양 전략의 3원칙으로 ①법의 지배와 항행의 자유 등 기본적 가치의 보급과 정착, ②연결성의 향상을 통한 경제적 번영의 추구, ③해상법 집행능력 구축 지원 등 평화와 안정을 위한 대처 등을 추진
- 인도·태평양 전략의 전도는 불분명함. 이 전략은 현재 경제 협력 중심의 일본식 버전과 안보적 함의가 강한 미국식 버전의 수렴현상이 필요하고, 보다 구체화되어야 할 필요성 존재. 다만, 미중 간의 전략적 경쟁의 범위를 아태지역에서 인도지역까지 지정학적 공간을 확대하고 있으며, 가치문제가 개제되고, 향후 미중 간 전방위적인 갈등이 가능

- 문제는 트럼프의 상대적인 무관심과 적극적인 국방부와 소극적인 국무부 사이의 입장 차이
- 트럼프의 미국 우선주의와 양립 가능한지?
- 트럼프가 양자 우선주의 태도에서 벗어나 다자적 개념을 수용할지 여부?
- 인도, 호주의 순응여부도 변수

3. 일본 중의원 총선거에서 자민당 압승에 따른 우려 증가

- 2017년 10월 중의원 선거에서 일본 여당은 북한의 위협을 강조한 북풍(北風)과 대안 세력의 부재로 압승하여 자민당이 284석 단독 과반을 확보. 공명당을 합쳐 313석으로 연립여당이 헌법개정 발의가 가능한 3분의 2석을 차지. 여기에 50석을 차지한 희망의 당과 11석을 차지한 일본 유신회 등 헌법 개정지지 세력을 합하면 전체의원 수의 80%에 달함
- 아베는 자민당 총재 3선에 도전하여 숙원이던 자위권 발동과 국방군 규정을 넣은 평화헌법 개정에 본격적으로 나서려 할 것임
- 다만, 주목할 점은 리버럴인 입헌민주당이 55석으로 제1야당의 지위확보, 자민당 내 중도 리버럴 세력인 기시다 지반(宏池會) 확보 등으로 리버럴 세력이 오히려 더 강해짐. 더구나 자민당은 전통 지지층인 40, 50, 60대 지지층에서 고전하였고, 이들은 더 평화주의적 성향. 연립 세력인 공명당은 헌법 개정에 소극적임
- NHK조사의 의하면 개헌 찬성이 2002년 58%였으나, 2017년 43%로 감소. 아베정권하에서는 개헌에 반대 53.4%, 찬성은 34.5%(교도 통신, 2017년 8월 4일자)이며 국민들의 관심도에서 개헌은 8번째 이슈에 불과하며, 사회보장, 경제정책, 저출산/교육 대책 등이 주 이슈임
- 아베의 자민당 총재 3선 도전에 대해서도 비판적인 의견이 다수로 나타나(FNN조사 2017.11.11.-12), 아베의 3선 여부도 불확실함. 아베가 여기서 생존한다면 2021년까지 장기집권 가능.

- 일본의 새로운 여당 세력은 전면적인 헌법 개정보다는 자위대의 '적기지 공격능력 확보'와 같은 작은 주제에 집중할 개연성
- 아베가 주도하는 정치적 보수화는 지속되겠지만, 우경화(역사 수정주의)는 오히려 제동이 걸린 것으로 보이며, 향후 대외정책은 북한 문제는 오히려 관리모드로 갈 개연성, 미국에 대한 연루 우려 강화, "TPP 11"이나 "자유롭고 개방적인 인도-태평양 구상" 등과 같이 경제 외교 이니셔티브 확보의 방향으로 전개될 개연성이 강함

4. 북핵·미사일 문제 악화 가능성과 관건적 시기의 도래

- 북한은 6차례의 핵실험을 통해 핵 폭발력 확인 및 소형화, 경량화, 표준화를 통해 운반수단인 탄도미사일과 결합단계에 도달. 사실상 핵보유국의 지위 확보 및 군사 전략 추진
- 2020년경이면 인도, 파키스탄의 수준인 100여기의 핵탄두 보유 가능할 것으로 추정
- 미 본토 타격을 위한 응징적 억제전략에 바탕을 둔 확증보복(Assured Retaliation) 능력과 함께 주한주일 미군에 대한 반접근/지역거부를 위한 거부적 억제전략으로 확대
- 향후 ICBM 능력의 확보를 위한 북한의 추가적인 실험이 예상됨
- 북한 김정은은 핵 능력을 바탕으로 자신감 강화하여 한국과의 관계 개선이나 거래에 관심이 없음. 10월 제7차 노동당대회 2중전회의 결과로 보면 외부의 압력과 제재에 대응하여 장기전 태세 돌입. 이번 11월 중국 대외연락부장 쑹타오의 방북시 김정은 위원장의 면담 거절은 이를 가시화 한 것임.
- 핵과 ICBM능력을 구비하는 2020년까지 현 입장을 고수하면서 국제사회와의 갈등과 압력을 전제해 정책을 추진할 것으로 보임

- 그 결과 북한이 추가적인 핵·미사일 개발을 추진하기 전 이를 억제하려는 국제사회의 노력과 이를 추진하고자 하는 북한의 저항이 내년 초 최대화 될 것으로 전망되며 한반도의 긴장 역시 가장 고조될 개연성이 다대

II. 문재인 정부의 평화실현 정책

- 대북정책의 패러다임 전환: 조기통일⇒적극평화
 - 북한의 핵·미사일 위협 증대 및 그로인한 한반도 긴장고조로 인해 주한미군의 고고도 미사일방어체계(THAAD)배치 및 한·일군사정보 보호협정(GSOMIA)등 논란이 야기
 - 미국과 중국사이의 딜레마를 벗어나기 위해서 '한국 주도의 한반도 긴장완화' 노력이 절실
 - 전쟁방지라는 점에서 소극적 평화로서의 분단관리 필요성 인정
 - 항구적 평화로서의 통일을 지향
 - 전쟁재발을방지하고전쟁원인을제거하는평화만들기 과정으로서, 소극적 평화와 항구적 평화의가교로서 '적극적 평화'를 우선추진
- 균형 외교정책의 실현
 - 이는 미중이나 중일 사이에 균형자 외교를 추구하는 것이 아니라, 조화 혹은 중용 외교에 가까운 편승형 외교나 과도함을 지양하고, 공간적으로도 4강을 넘어 보다 넓은 시야의 지정학 외교를 추진하는 것임
- 북한 핵미사일 위협 고조, 강대국 정치의 딜레마 등 한반도 긴장고조 속에서 '평화로운 한반도'가 최대과제: 한반도 평화실현 5대 원칙 (2017.11.1 국회 시정연설)
 - ① 한반도 평화 정착, ② 한반도 비핵화, ③ 남북문제의 주도적 해결, ④ 북핵 문제의 평화적 해결, ⑤ 북한 도발에 대한 단호한 대응

Ⅲ. 정책 제언

1. 각국 전략적 이해의 차이 축소 및 공조 강화 필요성 증가

- 북한은 다음과 같은 세 가지 확신에 근거하여 대외정책을 구사한다는 평가가 존재
 - ① 중국은 전략적으로 북한을 포기하지 못함
 - ② 미국은 중국/러시아 및 한국의 반대로 북한에 대한 무력 공격을 할 수 없을 것임
 - ③ 한국은 북한이 유화정책을 통해 항상 운용할 수 있는 카드임
 - 최근 마·중·한의 대북한 정책은 이를 타파하기 위한 나름의 노력을 전개하였으나 그 효과는 여전히 미미하고 확신할 수 없음
 - 북한은 국제 사회의 대북 제재에도 불구하고 이를 견뎌내면서 정면 돌파하겠다는 의지를 드러냄
- 미국의 대북정책은 대화의지 표명에도 불구하고, 북한의 잇단 미사일 도발과 핵무장 추진으로 당분간 대북 압박정책 불가피
 - ‘최대의 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)’의 첫 단계로 우선은 압박 고조에 중점을 두고, 한국에도 대북 대화 속도조절 희망
 - ‘대화를 위한 대화는 하지 않겠다’는 대북 메시지는 북한이 비핵화에 응할 가능성이 있을 때만 대화 협상에 나설 수 있다는 의미
- 중국은 미국의 중국역할론 강조에 대해 마·북 대화론으로 대응하고 있으나, 자체에서도 점차 대북 압박론이 강화되고 있음
 - 중국은 대북 중재자 및 압박자의 역할 가운데 중재자로서 위상이 급속도로 약화되었음. 내년 상반기까지는 보다 적극적으로 대북 압박정책에 나설 개연성이 증가하고 있음
 - 북·미 양자간의 직접 대화 가능성을 배제할 수 없으므로, 이에 대한 우리의 입장을 사전에 정리하여 제시, 한·미 공조를 확립

※ 중국이 제시한 쌍중단 방안은 미국의 부인에도 불구하고 실제 미·중 북이 상호 동의할 최소조건이란 점에서 이를 긍정적으로 평가하면서 대응책 관련 세분화 연구가 필요

- 중국 및 러시아와도 북핵 및 대북 정책에 대한 전략대화 추진
- 러시아는 북핵 문제 해결을 위한 유엔 제재에 동참하지만, 미국을 견제하는 데 더 큰 관심을 보이는 것이 아니었던가 하는 판단이 존재함. 한국의 사드배치에 대해 동북아 지역의 전략적 균형 훼손을 이유로 반대하는 중국의 입장과 유사
- 러시아와 일본은 ‘공조’보다는 자국 이기주의에 기반한 대북정책을 추진하여 왔으나, 현 시점에서 미중이 주도하는 대북 압박에 공조하라는 강한 압박을 받을 것임
- 사드 문제의 경우 추가적인 국내 정치 논란의 확대재생산을 막고, 중국과 심도 있는 대화를 통해 사안의 주변화 필요. 상호 언급 자제와 관심도 하락 유도. 3 Nos(추가배치, MD체제 편입, 한미일 안보동맹 불용) 정책의 일관성 유지.

2. ‘제재와 대화의 병행’ 기초 하의 대주변국 외교 강화

- 북핵·미사일 개발에 있어 관건적인 시기에 도달, 국제적 민감도가 크게 제고되고 있어, 한국이 국제공조에 대한 급격한 현상변화나 이탈하고 있다는 오해를 불러일으키지 않도록 유의
- 북한의 핵·미사일 실전배치가 임박한 현실과 국제적 대북제재 국면을 고려, 한국의 대북 정책에 대한 국제 신뢰를 유지할 필요
- 대미 외교에 있어서 어떤 시점에서 ‘대북 압박’으로부터 ‘대북 개입’(Engagement)으로 전환할 것인가에 대한 공통기준 마련

- 북한은 지속적인 핵·미사일 실험 등 핵 보유국 지위를 인정받아 협상에 나서겠다는 의도를 보이는 만큼, 북핵 문제가 상당기간 교착 양상을 보일 것으로 예상
- 북핵문제 해결 진전을 대화·협상의 전제조건으로 할 경우 남북 대화 및 관계개선 시도가 어려운 바, 유연하고 포괄적인 단계적 접근법을 적용하는 것이 바람직
- 한·미·일 대북 공조체제를 잘 유지하고, 중국의 6자 회담 의장국 지위 및 러시아를 활용하여 북한의 대화 복귀 설득
 - 한·미·일 안보협력은 대북한용으로 대중국용은 아니라는 입장을 공개적으로 유지할 필요
 - 북한 미사일 도발은 한·미·일 안보협력 조치를 강구할 수 있는 기회를 제공하는 바, 코리아 패싱을 차단하기 위해서라도 일본과의 연결고리를 마련해 둘 필요. 일본과는 투 트랙 전략 유지 및 소통 강화
 - 러시아가 관심을 갖고 있는 경제·통상 문제를 중심으로 협력 강화를 모색하되 지나친 기대치 상승은 상호 금물임. 다만, 러시아와의 소통을 강화하는 노력이 요망됨
 - 인도-태평양 전략에 대해서는 아직 그 실체가 드러나지 않은 만큼 가급적 언급 자제하고 관망과 관찰 필요

3. 평창 동계올림픽을 '한반도 및 동북아 평화'의 기회로 활용

- 남북고위급대화 및 6자회담 등 한반도 평화의 계기를 마련!
 - 시진핑 중국 국가주석, 아베 일본총리, 최룡해 북한 당중앙위 부위원장의 개막식(혹은 폐막식) 참석은 한반도와 동북아 평화 추진의 계기
 - 2020년 도쿄 하계 올림픽, 2022년 베이징 동계 올림픽으로 평화 조성분위기 연결
- 미국 측과 협의하여 동계 올림픽 기간 동안 대규모 한·미 동계군사훈련 잠정 연기하고 중국이 제기한 두 개의 잠정 중단안 시험(북한의 핵·미사일 실험 잠정 중단과 한국의 대규모 군사연습 잠정 중단)하여, 북한에 명분을 제공하면서 대화 테이블로 유도

4. 위기관리 기제의 설립과 강화

- 미중 vs. 북 간의 강대강 국면이 한동안 지속될 개연성이 확대되고 있어 만일의 유사사태에 대비할 필요성도 증가함
 - 한국은 미국은 물론이고 중국과도 북핵에 대한 논의는 물론이고 유사사태 발생시 어떻게 인식하고 공동 대응할 것인가에 대한 한반도 위기관리 대화를 시작해야 함
 - 중국과의 대화는 초기에 공식적인 채널로는 한계가 존재하기 때문에 1.5트랙을 활용할 것을 권고함
 - 국제 사회의 노력이 실패한다면 한국은 북한이 핵·미사일 능력을 구비한 상황을 전제해 플랜 B의 대응책을 강구해야 함. 여기에는 대북한 타격 능력을 크게 제고하는 국방 개혁의 추진, 전시작전권의 전환 등이 포함되어야 할 것임

5. 이익공동체 모색을 통한 갈등의 관리 및 협력의 증대 추진

- 기존의 ‘통일’ 강조에서 ‘공존과 평화’의 강조로 전환하면서 북한을 안심시키고, 한반도 정세의 안정화 추진
 - 한반도 평화 이미지 고양을 통해 정부 대북·통일정책에 대한 국제사회 일반의 지지 확대
 - 한반도 평화의 절실함에 대한 새로운 논리와 개념, 키워드 발굴 및 이에 대한 인식 확산 필요
- 국가 간 협력을 넘은 “지역민 생존 이익”에 기초한 지역 이익공동체 추진
 - 국가가 주가 아닌 지역과 지방정부가 협력의 주체가 되어 동북아 신 경제분업구조 창출
 - 중국의 “일대일로 전략”이나 러시아의 “신동방 정책” 등과 어떻게 접목하여 상호 이익공동체를 형성할 것인가에 대한 심도 깊은 논의와 프로젝트 필요 **P**

토 론 1

문재인 정부와 한반도 평화실현의 과제: 문재인의 한반도 정책'을 중심으로

신범철 국립외교원 안보통일연구부 교수

문재인 정부의 한반도 정책은 여러 관점에서 좋은 내용을 포함하고 있다. 먼저 지속가능한 대북정책을 위해 특정한 이름을 사용하지 않는 것과 같이, 대북정책을 정치적 영역에서 떨어뜨려 놓은 점을 높이 평가한다. 실제로 과거 정부에서 다양한 이름으로 대북정책이 전개되었지만, 그 구체적인 내용의 요체는 큰 차이가 없었다. 북핵에 대해서는 반대하지만 남북 간의 긴장완화와 교류 확대를 꾸준히 추진해왔기 때문이다. 그럼에도 매 정부는 정부의 이익 차원에서 새로운 대북정책을 강조해 왔는데, 이러한 한계를 극복하고 대북정책을 정치의 영역에서 떼어 놓는 시도는 향후 보다 안정적이고 지속적인 대북정책을 추진하는 데 밑거름이 될 것이다.

한반도 정책이란 표현과 같이 대북정책을 단지 남북관계의 문제로 보지 않고, 한반도를 넘어선 주변국과의 협력을 강조한 것도 높게 평가한다. 국제정세의 변화와 북한 핵문제로 인해 북한 문제는 더 이상 남북 간의 문제가 아니다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등과의 협력과 이해의 조정이 남북관계 못지않은 중요성을 지니고 있다. 그러나 그간 남북관계와 외교문제는 분리하여 접근한 측면이 없지 않다. 그것은 정부 부처가 통일부와 외교부로 나뉘어져 있기 때문인데, 이러한 구조적 문제는 해결이 쉽지 않다. 따라서 향후 유사한 문제가 지속적으로 제기될 것으로 전망하지만, 국가적 차원에서 한반도 문제를 남북관계를 넘어 주변국과의 문제로 인식한 노력은 높이 평가한다.

한반도 정책의 구체적 내용과 관련해서도 북한 핵문제의 평화적 해결, 북한 붕괴 불원, 흡수

통일 및 인위적 통일 불추구 등 한반도의 평화공존을 강조하고 있는 점도 높이 평가한다. 북한 핵위협이 고도화로 인해 안보태세 강화가 관건이 되고 있지만, 정책의 방향성에서 만큼은 평화와 공존을 떠날 수 없고 또 떠나서도 안 된다. 이점에서 문재인 정부의 한반도 정책은 그 방향을 분명히 제시하고 한반도 평화정착을 위한 노력을 꾸준히 전개할 수 있는 기반을 마련했다는 점에서 향후 안정적인 한반도 정책에 대한 기대감을 높이고 있다.

바람직한 정책이 적시에 잘 수립되었다고 평가하면서도 일부 걱정이 되는 이유는 오늘날 한반도를 둘러싼 주변 환경 때문이다. 북한의 핵개발 의지는 그 어느 때보다 강력하며 국제사회의 어떠한 비핵화 요구도 받아들이л 준비가 되어 있지 않은 모습이다. 9월 15일 이후 미사일 실험 등을 자제하고 있는 모습이긴 하지만 중국 공산당 당대회 특사인 쑹타오 대외연락부장의 김정은 면담이 불발된 것과 같이 강경한 입장에서 물러섬이 없다. 이러한 태도는 남북관계에서도 더욱 견고하게 유지되고 있다. 핵개발이 정권 차원에서 더욱 중요한 문제고, 남북관계는 현 시점에서는 중요하지 않다는 인식을 드러내고 있다. 그 결과 문재인 대통령이 7월 제안한 베를린 구상이나 군사적 신뢰구축 회담 등에 대해서도 호응하지 않고 있다. 북한의 관점에서는 남북관계를 개선한다 해도 한국 정부가 유엔 제재를 거부하고 북한에 대해 대규모 경제지원을 해 줄 수 없다는 인식을 하고 있는 듯하다. 따라서 핵보유국 지위를 보장(사실상 묵인)이 될 것이지만 받기 이전에는 남북대화에 별다른 관심을 보이지 않을 것으로 보인다.

더 큰 문제는 이러한 북한의 태도와 국제사회의 대북 압박이 상당기간 지속될 것이라는 점이다. 안보리 결의 2371과 2375를 통해 북한에 대해 강력한 제재를 가하고 있지만 북한이 부담하게 될 경제적 손실은 북한 경제의 1/10도 안 되는 상황이다. 김정은은 이 정도 경제적 압박에 굴복하지 않을 것으로 보인다. 계속해서 핵무기 개발에 몰두할 가능성이 높다. 그렇다고 해서 국제사회가 북한의 핵보유를 인정하거나 묵인할 수 없기 때문에, 향후 상당기간 남북관계는 대치국면으로 지속될 가능성이 크다. 다시 말해 올바른 방향성을 지닌 정책을 추진하고 있음에도 환경이 이를 받쳐주지 못하는 상황이 전개되고 있는 것이다.

이러한 환경을 고려할 때 문재인 정부의 한반도 정책과 관련하여 몇 가지 제언을 하고자 한다. 첫째, 보다 여유를 갖고 중장기적 관점에서 대북정책을 전개해야 한다. 북한 핵문제는 1-2년 사이에 해결되기 어려운 문제다. 따라서 긴 호흡을 하며 비핵화를 위한 대북압박과 대화를 잘 조율하기 위한 국제사회와의 협력에 힘을 쏟아야 한다. 만일 한국이 서두르게 될 경우 주변국, 특히 한국의 동맹국인 미국과의 관계가 틀어질 수 있다. 한미동맹이 약화되면 북한의 협상력이 제고되어 북핵문제의 해결은 더욱 어려워진다. 나아가 북한 핵위협에 대한 억제력도 약화

될 수 있다. 중장기적 관점에서 보다 여유 있는 대북정책이 필요한 이유이다.

둘째, 중장기적 관점의 대북정책과 주변국과의 정책조율에 중점을 둔다 해서 우리가 당장 할 일이 없는 것이 아니다. 우리가 필요한 준비를 처음부터 철저히 준비하는 노력이 필요하다. 가장 중요한 문제는 국내에 들어온 탈북민들의 생활 개선이다. 먼저 온 통일이라는 말처럼 한국에 체류하고 있는 탈북민들은 남북관계와 통일의 미래와 마찬가지로. 그러나 국내에 체류하는 탈북민들의 생활은 장밋빛 통일과는 거리가 멀다. 소수의 탈북자도 제대로 보살피지 못하는 상황에서 대북경제지원이나 통일은 더 이상 설명이 필요 없다. 따라서 현 단계에서 가장 관심을 기울여야 할 분야는 탈북민들의 생활 개선이다.

셋째, 대북정책과 통일에 대한 국민 여론 결집이다. 이 부분에 대해 문재인 정부는 많은 관심을 쏟고 있고, 한반도 정책의 네 번째 추진원칙으로 책정하고 있다. 그러나 실제 여론 결집은 쉽지 않은 과정이다. 정부 입장과 생각이 다른 국민들을 어떻게 포용하고 정부가 소중하게 생각하는 대북정책의 내용을 조정할 수 있는가의 문제이기 때문이다. 과거 많은 정부에서 국민여론 결집을 이야기 할 때, 대부분의 경우 그 현실적 의미는 정부 입장을 이해시키고 지지기반을 넓히기 위한 노력이었다. 그러나 이러한 노력은 순수한 의미의 국론 결집이 아니다. 생각이 다른 사람들의 목소리를 듣고, 그들을 이해시키는 것을 넘어, 다른 부분을 수용하고, 최종적으로 대북 정책을 조정하는 일련의 과정을 보여주어야 실질적인 국론 결집이 이루어 질 수 있을 것이다. 국민과의 소통을 강조하는 신정부에서 이러한 실질적인 노력이 이루어지길 기대해 본다. 

토 론 2

**“신시기 안보 환경과
한반도 평화를 지키기 위한 노력”에 관한 토론**

박영준 국방대학교 안보대학원 교수

일본 제국주의의 침략이 목전에 다가오던 1900년대, 한반도의 지식인들은 이토 히로부미 등 일본 정략가들이 말하는 “동양평화”와 다른 “동양평화론”을 제기했다. 옥중에서 씌어진 안중근의 “동양평화론” 같은 것이 그것이다.

1948년 7월에 제정된 제헌헌법은 그 전문에서 “대한민국은..민주 독립국가를 재건함에 있어서..안으로는 국민 생활의 균등한 향상을 기하고, 밖으로는 항구적인 국제평화의 유지에 노력”해야 한다고 천명하였다. 정치세력의 변천에 따라 수차례 개정을 거치면서도 대한민국이 국제평화를 지향해야 한다는 정신은 유지되었다. 1987년 개정된 현행헌법도 전문에서 대한민국이 “국제평화와 인류공영에 이바지”해야 한다는 점을 확인하고, 제5조 1항에서 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다”고 하여, 국제평화주의에 입각한 평화국가의 근본원리를 천명하고 있다.

그럼에도 불구하고, 21세기의 한반도와 동아시아는 국제평화가 구현되고 있다기 보다, 강국 간의 전략경쟁, 그리고 북한의 핵 및 미사일 개발, 그에 따른 한국, 미국, 일본 등의 대응 조치에 의해 심지어 전운이 감돌기도 한다. 한반도와 동아시아의 국제질서가 헌법에서 선언된 “국제평화”상태가 아니라, 국가 갈등과 안보불안이 상존하는 상황이 된 것은 다음과 같은 몇가지 요인이 중첩되고 있기 때문이다.

우선 북한의 핵 및 미사일 개발 추진과, 대남 군사적 위협이 가중되고 있다. 2006년 이후 6차례 핵실험을 하면서 핵탄두 개발에 성공하고 그 운반수단으로 미사일 전력을 대폭 강화한 북한의 군사행보는 남북관계는 물론, 북미 및 북일관계, 심지어 북중관계 마저도 긴장과 대립국면으로 몰아넣고 있다.

동아시아 차원에서는 세계 2위 수준의 국력수준을 갖게 된 중국이 해, 공군을 중심으로 한 군사력 증강에 박차를 가하고, 그 활동영역을 서태평양과 남중국해까지 넓힘으로서, 기존의 패권적 지위를 갖고 있던 미국과 전략적 경쟁의 대립을 보이고 있다. 이에 전통적으로 중국에 대해 라이벌 의식을 갖던 일본이 미일동맹 강화로 가세하고 나오면서, 센카쿠(중국명 댜오위다오)를 위요한 동중국해와 남사 및 서사군도를 위요한 남중국해 해역의 긴장과 대립 국면이 전개되고 있다.

헌법상 “국제평화의 유지에 노력”해야 한다고 규정한 대한민국은 한반도와 동아시아 지역에 분쟁과 대립보다는 협력과 평화의 질서를 구상하고 주도해 가야할 책무가 있다. 어떻게 할 것인가.

지난 5월 취임한 문재인 정부는 안보 및 외교 측면에서 크게 4가지의 정책을 제기하고 있는 것 같다. 첫째, 국내적으로 3축 체제의 강화나 전략사령부의 증강 등을 통해 자주국방 태세를 강화하는 것이다. 둘째, 한미연합방위태세를 강화하는 것이다. 트럼프 대통령과의 정상회담에서 확인하였듯, 미국 전략자산의 순환 배치를 증대시키면서, 북한의 군사적 위협을 억제하고, 조건에 기초한 전략권 전환을 추진하는 것이다. 셋째, 베를린 선언을 통해 밝혔듯이, 흡수에 의한 통일을 배제하고, 북한의 개혁개방을 지원하려는 정책이다. 넷째, 한미동맹과 한중관계의 동시적 발전, 그리고 신북방정책과 신남방정책의 추진을 통해 “균형외교”를 전개하겠다는 것이다.

이 같은 문재인 정부의 정책방향은 남북관계의 경색을 막고, 지역질서의 협력과 안정을 도모해야 한다는 목표를 갖고 있는 것으로 보아, 헌법에서 규정한 “국제평화”를 위한 노력의 성격을 갖고 있는 것으로 보인다. 그러나 사실 보수적 성향의 이명박 정부나 박근혜 정부도 취임 초기에 발표한 국가안보전략서에서 사실 유사한 내용의 정책 방향을 밝힌 바가 있다. 이명박 정부의 글로벌 코리아 구상이나 박근혜 정부의 동북아 평화협력 구상 등이 그것이다.

따라서 “동아시아 평화공동체”를 이룩하기 위해서는 현 정부가 시시각각 변화하는 북한 정세 및 동아시아 지역정세를 어떻게 파악하며, “국제평화”를 위한 정책기조에 따라 구체적인 대응

책을 마련하는가가 중요하다. 청와대와 내각의 구성원들이 이러한 문제의식으로 변화하는 대외 정세를 예민하게 분석하면서, 한반도 및 동아시아 평화를 위한 정책들을 치열하게 찾아가길 희망한다. 이 길이 지난 10여년 이상 파행 상황을 보여왔던 “국제평화”의 헌법적 정신이 복원되는 길이기도 하다.¹⁹

50 기로에 선 한반도, 평화가 먼저다

메모

메모
