

이명박정부 대북·통일정책의 전망과 시민사회의 과제*

박순성

(코리아연구원 연구기획위원장/ 동국대 북한학과 교수)

I. 변화된 분단체제, 변화된 사회의식

II. 새 정부 대북·통일정책의 기본 구상

III. 새 정부 대북·통일정책에 대한 평가와 정책 권고

- III.-1. 신정부 대북·통일정책의 기본 인식: ‘정치적 편향성’ 과 비밀관성
- III.-2. 신정부 대북·통일정책의 정책 기초: 실용주의에 대한 오해와 전통적 안보관으로의 회귀
- III.-3. 신정부 대북정책의 추진 전략: 북핵 폐기의 우선적 해결 전략과 한미동맹 강화 전략의 비현실성
- III.-4. 신정부 통일정책의 소극성
- III.-5. 외교·안보정책과 대북·통일정책의 형식적 통합
- III.-6. 몇 가지 추가적 검토

IV. 시민사회의 통일운동: 평가와 제언

I. 변화된 분단체제, 변화된 사회의식

- 진보개혁진영이 정권을 잡았던 지난 10 년 사이에 남북정상회담의 두 차례 개최와 남북교류협력의 발전을 통해 남북관계는 ‘화해의 단계’ 또는 ‘단순한 평화공존’ 을 넘어서 ‘협력의 단계’ 또는 ‘통일을 향한 접촉의 단계’ 에 접어들었음
 - 김대중 정부가 초기부터 대북포용정책을 일관성 있게 적극적으로 폈음에도 불구하고, 남북관계는 두 차례의 서해교전에서 명확하게 드러났듯이 군사적 긴장이나 무력충돌의 위협으로부터 자유롭지 않았음
 - 그렇지만 서해교전의 해결과정이 보여주듯이 하나의 무력충돌 사태가 국지전으로까지 확대되지도 않고 또한 남북관계의 위기를 불러오지도 않았으며, 이후 남북 사이에는 예상하지 않은 무력충돌이 일어날 가능성을 줄이려는 노력이 지속되었음
 - 개성공단사업 진전, 도로·철도 연결, 금강산 육로관광 시행, 경공업 원자재 지원 등을 통해,

* 이 글은 2008년 2월 21일, ‘6·15남측위원회 정책토론회’ 의 발표문임

남북관계는 선언적으로는 적대관계를 부정하지만 실질적으로는 평화·발전을 도모하지 않는 ‘화해 이후의 냉랭한 관계’에서 제도적으로나 사업성격상으로도 남북경협이 계속 확대될 수밖에 없으며 또한 북한 경제의 회복·발전을 위한 물질 기반을 제공하는 ‘협력의 체계화 단계’에 이르렀음

- 사회·경제·문화 분야의 협력이 체계화됨에 따라 그것을 뒷받침하기 위한 정치·군사 분야의 협력도 꾸준히 확대되고는 있지만, 정치·군사 분야에서도 ‘협력의 체계화’ 또는 ‘적대관계의 실질적 종식’이 이루어졌다고는 할 수 없음

○ 남북관계의 발전에 따라, 또한 발전 과정에서 대북·통일정책의 환경, 조건, 목표에서 변화가 나타났다음

- **한국 정부의 역할 증대:** 1차, 2차 남북정상회담을 거치면서 한국 정부의 대북·통일정책이 한반도 및 동북아 정세에 미치는 영향력이 증대하였음
 - 2000년 북미관계 개선, 2002년 10월 이후 2차 북핵위기의 평화적 관리, 2005년 이후 6자회담 진전 등에서 한국 정부의 역할은 확대되었음
 - 그러나 북핵문제 해결, 또는 북미갈등 해소와 관련하여 한국 정부가 직접적으로 성과를 낼 수는 없음
- **탈보수화되고 균형 잡힌 국민의식의 형성:** 대북·통일정책의 효과적 추진을 위해서는 우리 사회 내부의 국민적 합의 수준으로부터 크게 벗어나지 않아야 함
 - 정상회담 및 남북경협 확대 등으로 국민들의 대북관은 상당히 긍정적으로 변화하였으며, 외교·안보정책 전반에 대한 관점도 상당 정도 탈보수화되었다고 판단됨
 - 기본적으로 대북포용정책의 기초를 수용하지만, 북한 체제나 정권의 속성(실패한 사회주의경제, 반민주적·반인권적 정치체제, 폐쇄적·군사중심적 대외정책 등)에 대해 명확한 인식을 가지고 있기 때문에, 대북포용정책의 구체적 실행 또는 정책수단과 관련하여 비판적 태도를 보이기 시작하고 있음
 - 예를 들면, ‘조건 없는 남북대화나 남북경협’에 대해서는 유보적 태도를 보이고 있음
- **통일지향의 평화체제 형성에 대한 공감대:** 대북정책과 통일정책의 적절한 구분에 기초하여, 단기적·단계적으로는 한반도 평화를 핵심 정책과제로 설정하면서도, 장기적·궁극적으로는 통일을 국가적 목표로 추구함
 - 한반도 평화를 위협하는 북핵문제의 해결을 위한 대북정책 차원에서는 미국이나 중국과 정책 조율을 중시하지만, 민족통일의 기반을 마련하기 위해서는 한국이 남북관계의 발전을 주도하면서 동시에 민족공조를 중시함

·단기적 정책목표와 장기적 정책목표 사이의 긴장이 존재할 수도 있으므로, 정책수단의 선택에서 지혜가 필요함

- 현재의 북핵문제 진전 상황, 남북관계 발전, 동북아 질서 변화 등은 한반도의 장래와 관련하여 긍정적인 전망을 가능하게 하면서도, 몇 가지 불안 요인을 안고 있음
 - 북한과 미국 사이에는 ‘행동 대 행동’ 원칙에 기초한 ‘핵 불능화와 신고 조치’와 ‘에너지 지원 및 관계개선 조치’가 진행되고 있지만, 북한의 핵 신고(특히 우라늄농축프로그램)와 관련하여 북한과 미국 사이에 합의가 이루어지지 않고 있음
 - 이런 상황에서 미국 내부 네오콘 세력의 반발이 약간씩 표출되고 있음
 - 남북관계는 2차 정상회담에서 평화, 번영, 통일과 관련하여 한 단계 진전된 합의가 이루어졌지만, 보수정권의 탄생으로 합의 이행에 대한 확실한 전망을 제시할 수는 없는 상태임
 - 북한 지도부는 최근 남북합의의 이행을 강조하고 있음
 - 2006년 이후 북한 경제가 다시 침체의 국면에 빠져든 상태에서 남북경협이 발전이 기대에 부응하지 못할 경우, 북한 지도부는 대외경제협력의 기본 방향을 한국에서 중국으로 바꿀 가능성이 있음
 - 일본의 후쿠다 정권 출범, 중국의 베이징올림픽 개최, 미국의 대선국면 등으로 동북아에서는 패권경쟁이나 군비경쟁 심화보다는 협력과 안정의 기조가 유지될 것으로 판단되지만, 미국 경제의 불안, 중국 내부의 사회경제적 불안요인 상존 등으로 동북아 지역질서는 불확실성을 안고 있음

II. 새 정부 대북·통일정책의 기본 구상

○ 이명박 당선인의 대북·통일정책 관련 공약

- 대북·통일정책의 기반이 되는 한국 외교 7대 원칙: 북핵 폐기와 실질적 변화를 유도하는 전략적 ‘대북 개방정책’ 추진, 이념이 아닌 국익을 바탕으로 한 ‘실리외교’ 실천, 전통적 우호관계를 바탕으로 공동의 가치와 상호 이익을 강화·발전시키는 한미동맹 관계의 모색, 세계와의 동반 발전을 발판으로 한국의 ‘아시아 외교’ 확대, 국제사회를 위해 기여하는 외교 강화, 경제 최선진국 진입을 위한 에너지 외교 극대화, 상호 개방과 교류를 바탕으로 ‘문화 코리아’ 지향
- 비핵·개방·3000 구상: ‘철저하고도 유연한 접근’의 일환으로 북한이 핵을 포기하고 개혁·개방에 나선다면 북한의 1인당 소득이 10년 안에 3천 달러가 되도록 적극 지원; 300만 달러 이

상 수출기업 100개 육성, 30만 산업인력 양성, 400억 달러 상당 국제협력자금 조성, 신경의 고속도로 등 건설, 인간다운 삶을 위한 복지 지원; 구체적 실천방안의 하나로 비무장지대의 한강 하구에 남북경제협력을 위한 공동의 장으로서 '나들섬' 구상

○ 제17대 대통령직인수위원회의 대북·통일 분야 국정과제

- 대북·통일정책은 '5대 국정지표'의 세 번째인 '글로벌코리아'에서 주요한 요소로 제시되어 있음¹⁾
- '비핵화에 기초한 한반도의 새로운 평화구조 창출'은 글로벌코리아의 '5대 전략목표' 중 첫 번째 목표임²⁾
- 글로벌코리아의 '47개 국정과제' 중에서 약 15개 정도가 대북·통일정책과 직·간접적으로 관련이 있음³⁾
- 핵심과제: 북핵 폐기의 우선적 해결, 비핵·개방·3000 구상 추진(을 통한 남북 경제공동체 토대 마련), 한·미 관계의 창조적 발전(한·미 전략동맹), 남북간 인도적 문제의 해결, 국방개혁 2020 보완 추진
- 중점과제: 나들섬 구상 추진, 동북아 신협력체제 구축, 비무장 지대 평화적 이용, 북한 군사위협 대비태세 강화, 전시작전통제권 전환의 적정성 평가 및 보완
- 일반과제: 동아시아 지역 전략적 파트너십과 경제·안보·문화공동체 구축, 남북협력 기금의 투명성 강화, 인권외교 및 문화외교 강화, 남북간 군사적 신뢰구축 및 군비통제 추진, DMZ 생태·평화공원 조성

○ 통일부 폐지 및 외교통일부 신설: 정치권의 합의에 따라 폐기되었지만, 인수위는 외교와 통일의 연계로 시너지를 도모한다는 취지하에 외교부와 통일부를 합쳐 외교통일부를 신설하는 방안을 제시하였음

- 통일정책을 대외정책의 틀 속에서 조율하여 추진함⁴⁾

1) '5대 국정지표'는 활기찬 시장경제, 인재대국, 글로벌코리아, 능동적 복지, 섬기는 정부임
 2) 글로벌코리아의 '5대 전략목표'는 평화구조 창출, 실용적 통상외교·능동적 개방, 세계로 나가는 선진안보, 친환경 경제·에너지 구조, 아름다운 삶과 창의문화 등임. 전체 전략목표는 21개임.
 3) 전체 국정과제는 192개임.
 4) "통일부를 외교통상부로 통합한 것은 새로운 정부가 통일에 대한 의지가 없기 때문이 아닌가?"라는 질문에 대해, 인수위는 이렇게 답하고 있음: 주변 국가 및 UN 등 국제기구 등에 대한 대외정책과 통일정책의 일관성 유지, 북핵 관계 진전과 남북관계 발전을 동시 추진하기 위한 담당 부처의 통합 필요 등을 고려; 전반적인 국제적 맥락과 통합적 외교안보 구도 속에서 유리한 통일 환경 및 기반을 조성하고 남북관계도 보다 조화롭게 해결해 나갈 수 있을 것으로 기대

- ‘남북화해 시대’ 를 맞아 기존의 통일부 기능 중에서 남북대화 기능만 외교통일부로 이관; 북한이탈주민 정착 지원은 지방자치단체로 이양, 대북정보 분석은 국가정보원으로 이관, 대북경제협력은 ‘지식경제부’ 와 ‘국토해양부’ 등 관련부처로 이관
- 민주평화통일자문회의에 따르면, 새 정부의 대북정책은 **5대 과제**로 요약될 수 있음⁵⁾
 - **북핵문제 해결**: 2008년 3월까지 핵프로그램 신고, 핵시설 불능화 완료; 2008년 상반기 중 핵 폐기 일정 합의; 2010년 북핵 폐기 완료
 - **비핵·개방·3000 구상**
 - **남북경협단지 ‘나들섬’ 개발**
 - **21세기 한·미 전략동맹 추진**: 북핵 폐기를 위한 공조 강화, 한·미관계 창조적 발전 모색, 전시 작전통제권 전환 시기 조율, 미국 비자면제프로그램 조속 가입
 - **대북 인도적 지원 지속적 전개**: 쌀·비료 등 인도적 분야는 지원 계속; 서해평화협력지대, 경의선 철도·도로 개보수, 해주경제특구 건설 등은 국민여론 고려 및 타당성 조사; 남북자·국군포로·인권문제는 대화를 통한 설득

Ⅲ. 새 정부 대북·통일정책에 대한 평가와 정책 권고

Ⅲ.-1. 신정부 대북·통일정책의 기본 인식: ‘정치적 편향성’ 과 비일관성

- 신정부 대북·통일정책은 기본적으로 대북포용정책의 성과와 한계에 대한 객관적인 평가보다는 정치적 편향성에 영향을 받은 부정적 평가에 기초하여 구상되어 있음
 - “원칙은 없고 일방적이기만 한 대북 유화정책에서 벗어나 북한의 실질적 변화를 유도하는 전략적인 ‘대북 개방정책’ 이 절실히 요구됩니다” (한나라당 대선공약집 193쪽).⁶⁾
- 과거 정부의 대북포용정책을 부정적으로 평가하고 북한의 핵·군사 위협을 강조하면서도, 통일부 폐지를 정당화하기 위해 현 단계를 ‘남북화해 시대’ 로 규정하고 또한 북한의 남북관계 유지 희망을 인정하고 있음⁷⁾

5) 민주평화통일자문회의가 발간하는 『통일시대』(2008년 2월호) 참조.

6) 한나라당, 『일류국가 희망공동체 대한민국』, 서울: 북마크, 2007.

7) 대통령직인수위원회의 정부 조직 개편 관련 답변 참조.

- ☞ <정책 권고 1> 만일 현재의 남북관계를 ‘남북화해 시대’ 로 규정한다면, 남북화해가 이루어질 수 있었던 객관적 환경, 정책적 노력·성과 등을 정확하게 평가해야 할 것이며, 또한 남북화해 시대의 구체적 특징과 가능성, 한계에 대해서도 정확하게 파악해야 할 것임

Ⅲ.-2. 신정부 대북·통일정책의 정책 기초: 실용주의에 대한 오해와 전통적 안보관으로의 회귀

- 한나라당의 대선공약집은 ‘국익 중심의 실용외교’, ‘이념이 아닌 국익을 바탕으로 하는 실리외교’, ‘전략적 고려가 아닌 국민적 합의에 기초한 외교’ 를 강조하고 있으며, ‘나라의 안보가 위협 받는 상황에서 대북 유화에만 매달렸기 때문’ 에 ‘대북포용정책은 결과적으로 성공하지 못했다’ 라고 평가하고 있음
 - 실용주의는 이익만을 강조하거나 가치를 배제하는 태도가 아니며, 현실에 대한 관념적 또는 이데올로기적 이해를 벗어나 인간 사회의 실제적 속성을 복합적으로 파악하려는 태도임
 - 오히려 신정부의 외교안보 전문가는 현실 이해와 정책 평가에서 전략적이고 이념지향적인 태도를 강하게 보여주고 있으며, 국익을 가치와 분리시켜 매우 좁은 의미로 파악하고 있음
 - 안보전략 차원에서 북핵 폐기의 우선적 해결, 한·미 전략동맹의 강화, 국방개혁 2020 보완, 북한 군사위협 대비태세 강화, 전시작전통제권 전환의 적정성 평가 및 보완 등과 같은 군사 중심, 국방전략 중심의 안보전략을 제시하고 있음
- ☞ <정책 권고 2> 한국 정부의 대북·통일정책이 북한 지도부를 설득할 수 있고 또한 정책적으로 실효성을 갖기 위해서는, 국제사회에서 합리적이라고 인정을 받을 수 있는 외교·안보 철학 또는 21세기 국제정치원리에 걸맞은 협력적 안보관에 기초해야만 할 것임
 - 가치와 국익을 포괄적으로 규정하고 결합한 외교·안보 철학을 구축해야 할 것임
 - 북핵위기의 본질에 대한 실용주의적 이해를 바탕으로 북한 지도부를 설득할 수 있는 실용주의적 해결 방안을 제시해야 할 것임
 - ※ 뒤에서도 논의되겠지만, 6자회담에서 합의된 ‘말 대 말’ 의 원칙과 ‘행동 대 행동’ 의 원칙보다 더 실용주의적인 해결 방안이 있는지 의문임
 - 국정과제로 제시하고 있는 비무장 지대 평화적 이용, 남북간 군사적 신뢰구축 및 군비통제 추진, DMZ 생태·평화공원 조성 등과 잘 결합될 수 있는 안보관을 새로이 구축해야 할 것임

- 이러한 안보관의 구축은 중장기적으로 남북관계에서 경제·사회·문화 분야의 협력과 정치·군사·안보 분야의 협력 사이에 존재하는 불균형이 해소되도록 도와줄 것임

Ⅲ.-3. 신정부 대북정책의 추진 전략: 북핵 폐기의 우선적 해결 전략과 한미동맹 강화 전략의 비현실성

- 대통령직인수위는 핵심과제로 '북핵 폐기의 우선적 해결', '한·미 관계의 창조적 발전' 을 내걸고 있으며, 이러한 두 가지 과제를 해결함으로써 대북·통일정책 전반이 순조롭게 진행될 수 있다고 바라보는 것으로 이해됨
- '북핵 폐기의 우선적 해결' 이라는 정책과제와 관련하여 최근 다소 유연한 태도를 보이고 있지만, 여전히 북핵 폐기를 대북정책의 대전제 또는 출발점으로 규정함으로써 한국 정부의 대북정책이 상황 변화에 유연하게 대응할 수 있는 가능성을 제한하고 있음
 - 최근 이명박 당선자는 남북경협추진 4 원칙으로 북핵 문제의 진전, 경제성, 재정부담 능력과 가치, 국민적 합의 등을 제시하면서(동아일보 인터뷰, 2008. 2. 1), 남북경협과 관련하여 유연한 태도를 보이고 있음
 - '북핵 폐기의 우선적 해결' 이라는 표현이 핵-경협 연계정책, 안보우선주의 등으로 해석될 경우, 신정부의 대북정책은 현재 6자회담 합의에 기초하여 진행되고 있는 북핵문제 해결과정과 모순을 일으킬 가능성이 있음
- 한미동맹 강화를 외교안보정책의 핵심과제로, 한·미·일 공조를 핵문제 해결을 포함한 대북정책의 추진 전략으로 제시함으로써, 남북관계보다 한미관계를 중시하는 태도를 보이고 있음
 - 한미동맹 강화를 강조하는 태도는 지난 시기 한미동맹이 약화되었으며 그 결과 북핵위기가 심화되고 해결되지 않았다는 인식에 기초하고 있는데, 이러한 인식이 현실적 근거를 가지고 있는지 의문임
 - 2002년 10월 2차 북핵위기가 발생하던 시기부터 현재까지의 상황 전개를 살펴보면, 한편으로 한미동맹의 실질적 내용은 강화되고 있으며(주한미군의 전략적 유연성 합의, 주한미군기지 이전 합의, 한미FTA 협상 타결 등), 다른 한편으로 한국의 중재자로서의 역할이 위기 해결에 긍정적 기여를 하였음

☞ <정책 권고 3> 북핵문제 해결은 북미관계 정상화, 남북관계 발전, 북한 체제 변화 등과 같은

중장기적 상황 변화의 관점에서 접근할 필요가 있으며, 한미동맹은 한국의 국익 및 외교안보 철학의 관점에서 적절하게 상대적인 평가를 받아야 함

- 북핵문제 완전 해결을 대북·통일정책의 일차적 목표로 삼았던 노무현 정부 초기의 실패를 반복할 가능성이 있음
- 북핵문제와 남북경협을 엄격하게 연계할 경우, 또는 북한 개방을 남북경협의 전제조건으로 삼을 경우, 부시 행정부 1기의 실패를 반복할 가능성이 있음
- 한·미·일 공조나 한미동맹 강화를 대북정책 추진의 기본 전략으로 삼을 경우, 한국 정부의 정책적 자율성이 축소될 뿐만 아니라 북미관계 악화 및 군사적 긴장 발생 시 한국 정부가 돌파구를 마련할 수 있는 여지가 없음

- ▶ 한미동맹 강화와 관련된 추가 논의: ‘한미관계 발전이 북한에 도움이 되고, 한미관계와 남북관계가 서로 발전해야 북미관계도 발전할 것이다’ 는 관점은 대북포용정책의 기초와 어긋나지 않음
 - 문제는 한미관계를 남북한과 미국, 3자 관계에서 중심축으로 놓는 태도이며, 남한이 이러한 태도를 취할 경우(선미후북先美後北)에 북한도 그에 대응하는 태도를 취할 가능성이 높음(통미봉남通美封南)⁸⁾
 - 더욱 심각한 문제는 북한의 핵 신고와 관련하여 북·미 갈등이 나타나고 북미관계가 악화될 경우에 한미동맹을 강화하고 한·미·일 공조를 우선시한다면, 한반도에서 군사적 긴장은 고조될 가능성이 높음; 하지만 한반도에서 군사적 긴장이 고조될 경우, 한국 정부는 무작정 대북 압박정책을 따라갈 수 없으며, 결국 한반도 정세와 관련하여 발언권을 상실하게 될 가능성이 높음; 이와 관련해서는 1차 북핵위기 당시 김영삼 정부의 정책 실패를 교훈으로 삼아야 함

Ⅲ.-4. 신정부 통일정책의 소극성

- 비핵·개방·3000 구상은 한편으로는 지나치게 엄격한 조건을, 다른 한편으로는 지나치게 낙관적인 전망을 제시함으로써, 남북경협이나 북한 경제발전과 관련한 현실성 있는 정책으로 평가받지 못하고 있음
 - 북한 지도부가 수출주도형 경제성장정책을 채택할 수 있을지, 국제협력자금 투입을 가능하게 할 체제전환을 시도할 수 있을지 의문임

8) 정옥식, “이명박 정부의 대북정책과 한반도 평화”, 2008. 2. 13. 정성장의 분석(“이명박 대북정책의 현실성 평가”, 2008. 2.13)도 이와 비슷함(“이명박 정부가 북핵 문제의 해결에 남북한 관계 발전을 종속시킨다면, 북한은 미국하고만 대화하려 할 것이고 결과적으로 6자회담과 평화체제 협상에서 남한의 입지와 협상력이 현저하게 약화될 것임은 명약관화함”).

- 현재를 ‘남북화해 시대’로 규정한다면, 남북관계에 대한 중장기적 전망을 체계적으로 제시할 필요가 있음
 - 2차 남북정상회담의 합의와 관련하여 유연한 태도를 보이고 있으며(이명박 당선자 신년 기자회견) 금강산 관광사업과 개성공단 사업의 유지를 약속하고 있지만, 남북관계 발전 또는 통일 과정에 대한 포괄적 구상이 존재하지 않음
 - 북미관계가 진전되면서 주목을 받고 있는 한반도 평화협정 체결에 대한 관심이 부족하며, 핵문제 해결과 남북관계 발전의 병행추진 대신 핵문제 해결에 남북관계 발전을 종속시킬 가능성이 있음⁹⁾
- ☞ <정책 권고 4> 북핵문제 해결로 환원되지 않는 대북정책, 대북경제지원으로 환원되지 않는 통일정책, 대북정책과 통일정책의 통합적 구상 등이 필요함
 - 개혁·개방정책의 지속과 확대, 경제성과의 정도, 대북 경제지원·투자의 규모라는 세 가지 변수들 사이의 상관관계를 고려할 때, 북한의 경제성장 및 체제전환과 관련하여 지나치게 이상적인 계획은 실현될 가능성이 매우 낮음
 - 오히려 북한 경제가 중장기적으로 어떠한 방식으로 체제 변화를 경험하고 또한 경제적 성과가 개혁·개방의 진척에 따라 어떠한 방식으로 나타나고 개혁·개방정책에 영향을 미칠 것인가에 대한 동학적인 전망과 분석에 기초한 포괄적인 대북·통일정책 수립이 필요할 것임

Ⅲ.-5. 외교·안보정책과 대북·통일정책의 형식적 통합

- 통일부 폐지와 외교통일부 신설에서 나타난 신정부의 외교·안보정책과 대북·통일정책의 관계에 대한 기본 인식은 외교정책 일반의 관점에서 남북관계를 다루어야 하며, 외교와 통일의 유기적 연계를 통해 시너지 효과를 기대할 수 있다는 것임
 - 신정부의 관점은 형식논리 차원에서 자기합리화의 기반을 가지고 있음
- 그러나 남북관계 및 통일문제가 한국의 일반적 외교·안보정책과 분리되어 다루어질 수밖에 없는 이유를 경시하고 있음
 - ‘한국의 국가이익’과 ‘통일이라는 민족문제’ 사이에는 현실적으로 긴장이 나타날 수 있음
 - 예를 들면 한반도 통일은 일시적으로 한국의 국익이나 사회경제발전에 부정적인 영향을 미칠 지도 모르지만, 한국 사회의 중장기적 발전을 위해서는 반드시 달성하고 감수해야 할 민족적 과제임

9) 정성장(2008.2.13) 참조.

- 이 때문에 통일부는 하나의 독립 부처로 존재하면서, 대북·통일정책 및 남북관계 발전계획과 관련하여 독자적 역할을 해 왔고, 또한 북핵위기의 평화적 해결과 관련하여 긍정적인 기여를 해 왔음
- 만일 통일부가 외교부로 흡수된다면, 통일부의 고유한 정책적 관점은 사라지고 말 것임¹⁰⁾
- 외교·안보정책의 범위가 확대되고 있긴 하지만, 대북·통일정책은 단순히 외교·안보·국방 문제를 뛰어넘어 정치·경제·사회·문화 등 한국 사회의 전반적 문제와 연결되어 있음¹¹⁾

- ☞ <정책 권고 5> 통일부 폐지 방안이 폐기되었다는 사실에 만족할 수 없으며, 앞으로 대북·통일 정책과 외교·안보정책을 유기적으로 통합할 수 있는 제도적 방안을 강구하여야 할 것임
- 중장기 국가전략의 수립에서뿐만 아니라 단기적 대북정책 수립에서도 외교와 통일을 적절히 조화시키는 고민이 필요함

Ⅲ.-6. 몇 가지 추가적 검토

- 남북간 인도적 문제의 해결, 인권외교 등을 국정과제로 제시함으로써 신정부는 남북자·국군포로 문제 및 북한 인권 문제에 대해 적극적으로 대응할 것처럼 보임
 - 이러한 정책은 현재의 남북관계 발전 정도를 과대평가하는 과오를 범하고 있음
 - 더욱이 대북포용정책의 성과에 대해 부정적 태도를 취하는 기본 인식과 모순됨
- ☞ <정책 권고 6> 남북관계 발전 정도 및 북한의 대남정책에 대한 실제적 평가에 기초하여 예민한 문제들을 다루어 나가야 할 것임
 - 인수위는 ‘통일부가 지난 10년간 북한을 이른바 내재적 시각으로 접근했는데 이제는 객관적이고 균형적인 시각을 회복할 필요가 있다’ 는 점을 강조했다고 하는데, 인권 상황 개선이 체제 전환과 관련되어 있다는 점에서 체제전환에 대한 내재적 접근이 심화될수록 인권 개선은 더 효과적으로 이루어질 수 있음
- 지난 10년 간 추진되었던 대북·통일정책을 정략적, 이념적으로 평가하면서, 대북·통일정책을 담

10) 통일부가 그동안 담당해 왔던 북한·통일 관련 정보의 수집·분석, 통일정책의 기획 및 집행, 남북대화 및 남북교류 협력의 총괄적 관리 등의 기능이 분할되어 외교부, 경제 관련 부처, 국정원 등으로 분산된다면, 대북·통일정책의 일관성은 사라지게 될 것임; 또한 그동안 대북·통일정책과 관련하여 국민들과 전문가들이 누려왔던 정보의 투명성 또는 알권리와 민주적 토론과정도 위축되고 말 것임

11) “통일은 외교부뿐만 아니라 정치와 경제, 사회문화 등 모든 분야에서의 남북통합을 전제로 하는데 왜 ‘외교’ 만 통일과 유기적으로 연계시키려 하는지 의문이 들지 않을 수 없음.” 정성장(2008.2.13)

당했던 인사들에 대해 배타적 태도를 취하는 것은 국가적 차원에서 인적 자원의 낭비일 뿐만 아니라 정책적 실패를 가져올 수 있음

- ☞ <정책 권고 7> 연속성 위에서 쇄신이 이루어질 때 신정부의 대북·통일정책이 실질적 효과가 있을 것이라는 점을 간과해서는 안 되며, 지난 시기 대북·통일정책에 관여했던 관료 및 전문가의 역량을 적절히 활용해야 할 것임
 - 특히 북한 당국을 이해하고 설득하는 과정에서 인적 연속성은 매우 중요함

IV. 시민사회의 통일운동: 평가와 제언

- 두 번에 걸친 진보개혁 정권은 대북포용정책을 추진함으로써 시민사회의 통일운동과 일정 정도 협력적 관계를 형성할 수 있었음
 - 민족화해협력범국민협의회 결성, 6·15공동선언실천 남측위원회의 결성 등을 통해 남북관계 발전을 위한 시민사회의 노력이 표출되었으며, 또한 정부와 민간의 협력도 증대하였음
- ☞ <제언 1> 대북·통일정책과 관련한 민간과 정부의 우호적 협력관계는 보수정권의 등장으로 약화될 가능성이 있으므로, 앞으로 민간통일운동은 신정부에 대해 비판적이면서도 생산적인 관계를 만들어나가는 방안을 고민해야 할 것임
 - 필요한 경우 남북관계의 안정적 발전을 위해 민간이 주도적으로 할 수 있는 독자적 사업을 발굴해 내어야 할 것임
- 대북포용정책 추진에 따라 남북관계가 발전하면서 일반 시민들의 통일에 대한 관심과 북한에 대한 이해가 증대하였지만, 동시에 핵실험 및 인권 개선 지연 등으로 북한에 대한 비판적 관점도 강화된 측면이 있음
- ☞ <제언 2> 보통 시민들의 대북관, 통일관으로부터 지나치게 괴리되지 않은 통일운동이 전개되어야 할 것임
 - 특히 보수정권이 출범한 이후에는, 국민들의 일반적 의식수준과 소통하는 민간통일운동이 전개될 때에만 보수정권의 대북정책에 대한 견제가 실현될 수 있을 것임
- 최근 진보개혁진영의 정치적 분열은 통일운동 차원에서도 부정적 결과를 가져올 수 있으며, 통일운동 내부의, 통일운동과 평화운동 사이의, 통일운동과 대북지원운동·인권운동 사이의 갈등도

야기할 가능성이 있음

- ☞ <제언 3> ‘한국의 국가이익’ 과 ‘통일이라는 민족전망’ 사이에 나타날 수 있는 현실적 갈등을 인정할 뿐만 아니라, ‘국민국가 단위 내에서의 계급 갈등’ 과 ‘민족전망에 기초한 통일운동’ 사이에 나타날 수 있는 운동 차원의 전략적 차이를 인정하면서, 전망의 공유와 전략적 협력이 이루어질 수 있도록 노력해야 함
 - 자주파와 평등파 사이의 차이, 통일운동과 평화운동 사이의 차이를 서로 인정하면서 동시에 사회적 실천 차원에서 양자가 서로 협력할 수밖에 없는 현실적 제약·조건을 서로 공유하는 것이 중요함
- 통일운동과정에서 활동가집단과 전문가집단, 관료집단 사이에 적절한 소통과 협력이 이루어졌는데, 이러한 경험은 앞으로 보수정권 하에서도 정책 견제 및 합리적 대안 제시를 위해 계속 필요하다고 판단됨
- ☞ <제언 4> 전문가 집단과 통일운동 사이의 협력을 유지할 수 있는 네트워크를 형성하여야 하며, 네트워크를 통해 합리적 대북·통일정책 대안을 마련하여야 할 것임
 - 특히 이러한 노력은 북미관계가 악화되고 한국의 보수정권이 미국의 대북압박정책을 따라갈 때에 더욱 절실히 필요할 것임
- 북한 지도부는 부시 행정부의 대북압박정책에 대응하기 위해 대화를 통한 협상전략과 군사적 강경정책을 동시에 사용하였으며, 이러한 이중전략은 한반도에서 위기를 고조시켰을 뿐만 아니라 남한 내 대북·통일정책에 악영향을 미쳤음
- ☞ <제언 5> 북한 정부에 대해서도 비판적 관점을 유지하면서, 남북관계 발전을 위해 때로는 남북 당국 사이에서 조정자·중재자 역할도 하지만 때로는 북한 정부의 정책에 대한 비판자로서 기능도 해야 할 것임
 - 특히 남한의 통일운동 진영은 북한의 평화, 인권, 경제발전 문제와 관련해서는 북한 지도부에게 올바른 정책 방향을 제시하는 정책적 비판자그룹의 역할을 해야 할 것임¹²⁾(2008/02/21)



12) “진보진영은 ... 우선 북한의 핵무장을 반대한다는 입장을 분명히 밝혀야 한다. 진보진영이 북한의 핵무장을 지지하거나 양해한다는 국민들의 오해와 의구심을 불식시키지 못한다면, 진보진영이 내세우는 어떠한 대외정책도 호소력을 가질 수 없다.” 정욱식(2008. 2).