

박근혜 정부 출범 1년

# 통일외교안보 분야 평가토론회

- 일시 : 2014년 2월 20일(목) 오후 1시 30분~오후 6시
- 장소 : 프레스센터 19층 기자회견장
- 주최 : 국회한반도평화포럼, 시민평화포럼, 우리민족서로돕기운동,  
한겨레통일문화재단, 한반도평화포럼



## 토론회 순서

### 개회식(13:30~14:00)

1. 국민의례
2. 개회 인사
  - 임동원 (한겨레통일문화재단 · 한반도평화포럼 이사장)
  - 김동철 (국회한반도평화포럼 대표)
  - 최완규 (우리민족서로돕기운동 공동대표)
3. 축사
  - 황우여 (새누리당 대표)
  - 김한길 (민주당 대표)
  - 안홍준 (국회 외교통일위원회 위원장)
  - 류길재 (통일부 장관)

### 1부(14:00~16:00) 외교 · 안보 분야 평가

1. 사회: 이종석 (한반도평화포럼 공동대표)
2. 발표
  - 김준형 (한동대 국제학부 교수)
  - 서주석 (국방연구원 책임연구원)
3. 토론
  - 김종대 (디펜스21플러스 편집장)
  - 김홍규 (성신여대 정치외교학과 교수)
  - 양기호 (성공회대 일본학과 교수)
  - 이제훈 (한겨레신문 국제부장)

### 2부(16:10~18:00) 남북관계 · 대북정책 평가

1. 사회: 문정인 (연세대 정치외교학과 교수)
2. 발표: 정현곤 (시민평화포럼 운영위원장)
3. 패널
  - 박명규 (서울대 통일평화연구원 원장)
  - 인명진 (우리민족서로돕기운동 상임공동대표)
  - 정동영 (민주당 상임고문)
  - 정의화 (새누리당 국회의원)

폐회인사 : 백낙청 (시민평화포럼 고문)



## 개회인사 |

임동원 | 한겨레통일문화재단 · 한반도평화포럼 이사장



여러분 반갑습니다.

오늘 박근혜 정부 출범 1주년에 즈음하여 ‘박근혜 정부 1년의 통일외교안보 분야 평가’ 토론회를 개최하게 된 것을 뜻 깊게 생각합니다. 이 토론회는 국회한반도평화포럼, 우리민족서로돕기운동, 시민평화포럼, 한겨레통일문화재단 그리고 한반도평화포럼이 공동으로 주최합니다. 이 토론회에 참여하신 여러분을 진심으로 환영하며 감사의 인사를 드립니다.

특히 오늘 존경하는 황우여 새누리당 대표님, 김한길 민주당 대표님, 안홍준 국회 통일외교위원회 위원장님, 류길재 통일부 장관님의 축사를 듣게 된 것을 영광으로 생각하며 감사의 인사를 드립니다.

오늘의 토론회를 공동주최하는 김동철 국회한반도평화포럼 대표님, 인명진 · 최완규 우리민족서로돕기운동 공동대표님, 정현백 시민평화포럼 대표님, 백낙청 한반도평화포럼 이사장님께도 감사드립니다.

또한 오늘 훌륭한 발표와 토론을 해주실 우리나라 최고의 전문가 여러분과 사회자에게 미리 감사의 인사를 드립니다.

돌이켜보면, 국제냉전 종식 후 지난 4반세기 동안 한반도에서도 냉전을 끝내고 평화를 만들어가기 위한 힘겨운 노력이 전개되었습니다. 남과 북은 22년 전 화해 협력을 지향하기로 하는 ‘남북기본합의서’를 채택했습니다. 14년 전에는 분단사상 최초의 남북정상회담을 통해 점진적 평화통일을 지향하며 우선 교류 협력을 통해 상호신뢰를 다져나가기로 합의한 ‘6.15남북공동선언’을 채택했습니다. 그리고 실천해 나가면서 화해 협력의 새 시대를 열어나갔습니다. 7년 전에는 ‘10.4 남북정상선언’을 통해 교류 협력을 확대 발전시키고, 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 관련당사국 평화회담 개최를 위해 공동노력하기로 합의하기도 했습니다.

그러나 결코 순탄한 길이 아니었습니다. 북한의 핵개발과 북-미 적대관계가 한반도평화프로세스의 걸림돌로 작용했습니다. 핵문제부터 해결하기 위해 압박과 제재로 북한을 굴복시키려는 노력은 역효과를 나타냈습니다. 지난 6년간 남북관계는 경색되고 군사적 긴장이 고조되기도 했습니다. 정-반-합의 변증법적 전환을 이루어야 할 중차대한 시점에 이르렀습니다. 이런 상황을 배경으로 긴장완화와 남북관계 개선, 평화와 통일을 염원하는 국민의 기대 속에 1년 전에 박근혜 정부가 출범했습니다.

---

금년 초 ‘통일은 대박’이라는 박근혜 대통령의 말씀은 많은 국민들에게 신선한 충격과 함께 사그라져 가던 통일담론에 불을 지피고, 통일에 무관심하던 사람들에게 통일의 당위성을 일깨워주는 계기가 되었습니다. 높이 평가받아야 할 것입니다. 북한의 갑작스러운 붕괴와 흡수통일은 한국 경제에 엄청난 부담이요 재앙이 되겠지만, 점진적 평화통일은 막대한 경제적 이득뿐만 아니라 계량하기 어려운 통일편익을 수반하게 될 것입니다. “점진적 평화통일은 대박”이 될 것임에 틀림없습니다.

통일은 목표인 동시에 과정입니다. 통일 후를 대비한 준비도 필요하지만, 그보다는 통일 이전단계에서 ‘6.15남북공동선언’(제4항)을 통해 합의한 대로 “경제협력을 비롯한 사회 문화 체육 보건 환경 등 여러 분야의 교류 협력을 활성화하여 상호 신뢰를 다져나가면서” 현재진행형으로 평화와 통일을 만들어 가야 할 것입니다. 이런 뜻에서 “교류 협력이야말로 대박”이라 할 수 있을 것입니다.

자신감과 인내심을 갖고 능동적이고 적극적인 교류 협력의 실천을 통해 박근혜 정부의 한반도신뢰프로세스가 성공적으로 가동되기를 바라는 마음 간절합니다.

끝으로, 오늘의 토론회가 통일외교안보정책을 개발하고 이행하는데 기여할 수 있는 성공적인 토론회가 되길 기대하면서 이 토론회를 준비하기 위해 수고하신 발표자 토론자 그리고 관계자 여러분의 노고에 감사드립니다.

이 자리에 참석하신 여러분 모두 즐겁고 유익한 시간되기를 바라마지 않습니다. 감사합니다.



## 개회인사 II

김동철 | 국회 한반도평화포럼 대표의원



박근혜 정부 출범 1년이 지났습니다. 정권 출범 후 1년은, 나머지 4년의 성패를 결정하는 중대한 시기입니다. 정부 실패는 곧 국민 고통으로 전가되기 때문에, 지난 1년 박근혜 정부의 성공을 기원하며 지켜봐 왔습니다. 다행히 이산가족 상봉이 재개되었지만, 그것만으로는 박근혜 정부 1년의 남북관계와 대북 정책에 후한 점수를 주기는 어려울 듯합니다.

박근혜 대통령은 신년기자회견에서 '통일은 대박' 이라고 했습니다. 통일의 경제적 효과를 인정했다는 점만은 평가하고 싶습니다만, 지금 남북관계는 이명박 정권이래로 전혀 개선되지 못하고 있습니다. 금강산관광은 6년째 중단상태이고, 5.24조치는 언제 해제될지 기약할 수 없으며, 지난해 남북교역액은 42%나 급감해 8년 만에 최저를 기록했습니다. 실질적인 대화와 교류협력은 등한시한 채 통일 대박론만 터뜨리고 있어서는 안 된다고 생각합니다.

통일이 아무런 준비나 노력 없이, 운 좋으면 어느 날 갑자기 당첨되는 로또가 아님을 우리 국민들은 이미 너무나 잘 알고 있습니다. 통일에 대한 의지가 있다면, 그리고 진정으로 통일이 대박이라고 생각한다면, 지금부터라도 그에 맞는 준비를 시작해야 할 것입니다.

인도의 간디는 '평화에 이르는 길은 없다. 평화가 곧 길이다' 라고 했습니다. 오늘 합동토론회가 남북 관계 개선의 출로를 모색하고, 한반도의 평화와 통일의 지혜를 공유하는 소중한 자리가 되기를 소망합니다.

다시 한 번 바쁘신 시간 내시어 참석해 주신 모든 분들에게 감사드립니다.



안홍준 | 국회 외교통일위원장

여러분 안녕하십니까.  
국회 외교통일위원장 안홍준의원입니다.

오늘 박근혜정부 출범 1년을 맞아, <통일외교안보분야 평가 토론회>를 갖게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

본격적으로 추진되고 있는 박근혜정부의 정책들이 성공적으로 실현될 수 있도록 귀중한 자리를 마련 해주신, 임동원 한겨레통일문화재단·한반도평화포럼 이사장님, 김동철 국회 한반도평화포럼 대표님, 그리고 최완규 우리민족서로돕기운동 공동대표님께 감사의 말씀을 드립니다.

특별히, 오늘 남북관계·대북정책 평가 분과 패널로 외통위 위원이자, 제가 존경하는 선배님이신 정의화 의원님께서 참석해주셨습니다. 항상 통일에 대한 거시적인 안목과 함께 예리한 지적을 해주시는 의원님의 참석에 감사드리고, 대북정책에 대한 고견을 들려주시기를 부탁드립니다.

얼마 전, 국무조정실 신년 업무보고에서는 역대 정권 최초로 “집권 1년차 국정과제 평가 결과”를 보고했습니다. 이번 평가에서 140개 국정과제 중에서 ‘평화통일 기반구축 분야’가 가장 우수한 성적을 받았습니다. 국정과제 평가와 국민만족도 조사결과에서도 ‘튼튼한 안보’와 ‘신뢰외교’가 각각 1, 2위를 차지했습니다.

지난해, 박근혜정부 100일의 여론조사에서도 외교통일분야에 대해 가장 긍정적인 평가가 나왔는데, 정부의 공식적인 국정과제 평가에서도 가장 우수한 성적을 기록한 것입니다. 그만큼, 외교안보가 안정적으로 잘 관리되고, 대북정책도 국민들의 신뢰를 받고 있다고 볼 수 있습니다.

국회 외교통일위원회에 대한 평가도 다르지 않다고 봅니다. 지난해 2월, 북한의 제3차 핵실험으로 위기가 고조되고, 국민들의 불안이 극에 달한 때에도, 여야의 초당적인 대처로 대북정책에 대한 국론을 통합해냈습니다. 외교통일위원장으로서는 상임위 운영에서 가장 고려하는 부분이, 바로 국론의 통합과 외교안보정책에 대한 국회차원의 적극적인 역할입니다.



---

그러한 측면에서 저는 상당한 부분에서 성과를 이루어냈다고 생각합니다. 그 결과, 남북관계가 어려운 상황 속에서도 ‘박근혜정부의 첫 국회차원의 북한방문’ 이자, ‘국정감사 기간 중 개성공단 현장방문’ 을 성사시켰습니다. 남북관계의 교두보인 ‘개성공단의 발전적 정상화’ 를 이루어 낸 것은, 박근혜정부의 『한반도 신뢰프로세스』정책의 명확한 성과입니다.

또한, 박근혜 대통령은 지난 1년간 미국, 중국을 비롯하여 27개국과 31회에 걸친 정상회담을 하면서, 적극적인 세일즈 외교를 수행했습니다. 이를 통해 주요국들과의 동반자적 관계를 심화시켰고, 전방위적으로 ‘신뢰외교’ 의 지평을 확대시켜 왔습니다. 이러한 노력들이 지난해 탈북자 문제, 방공식별구역 문제, 리비아 무역관장 피랍 등 외교적 위기 상황에서 우리 국민과 국익을 지키는데 크게 기여했다고 생각합니다.

그러나 한반도를 둘러싼 국제정세는 여전히 복잡하고 어려운 것이 현실입니다. 지난 1년 간의 평가를 토대로, 올해가 ‘한반도 안정과 평화통일 기반 구축’ 의 실현을 위한 원년이 될 수 있도록, 여러 전문가 여러분의 지혜가 모아질 수 있기를 바랍니다. 저 역시 외교통일위원장으로 외교안보정책의 성공적 실현을 위해, 제 역할을 다하겠습니다.

끝으로, 오늘 사회를 맡아 참석해주신 이종석 전 통일부장관님, 문정인 교수님의 노고에 감사를 드리고, 참석해주신 여러분 모두의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다!

2014년 2월 20일  
국회 외교통일위원장 안 홍 준

# 박근혜 정부의 대외정책 : 그 1년의 성적표

김준형 | 한동대학교 국제학부 교수



## 1. 들어가는 말 : 박근혜 정부 외교 1년

박근혜 대통령 집권 1년을 맞은 시점에서 국내외의 성적매기기가 한창이다. 지지율 추이를 놓고 보면 시기와 상황에 따라 부침이 있었지만 현재 50% 중반대의 견고한 지지율로 당선득표율 대비 보합 또는 상회한다는 것은 꽤 선전하고 있다고 볼 수 있다. 현시점에서 제기되고 있는 여러 평가들을 종합해보자면 내치에 관해서는 경제민주화 및 복지 공약에 대한 불이행, 인사정책의 실패, 그리고 결정적으로 국정원 대선개입을 비롯한 여러 불협화음들에 소통과 대처가 미흡했다는 평가를 받고 있지만, 상대적으로 대외관계는 잘했다는 것으로 수렴된다. 과반수를 넘는 지지율을 떠받치는데 있어 외교점수가 혁혁한 공을 세우고 있는 것은 부인하기 어렵다. 취임이후 대통령직 수행에 관한 부정적 평가가 41%로 가장 높았을 때인 12월 셋째 주 갤럽의 여론조사에서조차 외교에 대한 지지율은 높았다. <sup>주1)</sup>

국민들은 물론이고 소위 전문가들의 평가도 하나로 모아지는데, 최근 내일신문의 설문조사에서도 고스란히 반영되어 있다. <sup>주2)</sup> 1년의 탐색전으로 보고 또한 내치에 비해 큰 과오 없이 안정적인 관리를 해왔다는 평가가 그래서 나온다. 일단 정상외교와 해외 순방외교의 ‘그림’이 좋다. 여론조사 전문가들의 말을 빌리자면, 해외순방이나 정상회담 직후에는 거의 어김없이 지지율이 상승한다고 한다. <sup>주3)</sup> 미국과 중국, 그리고 러시아와 인도 등 강대국정상회담들과 한 자리에서 세계평화를 논하고, 아세안지역포럼, APEC,

주1) 대통령직 수행에 대한 긍정적인 평가가 집권 이후 처음으로 48%를 기록했고, 반면에 부정적 역시 40%를 돌파했다. 한국갤럽, “데일리 오피니언 제 97호,” 2013년 12월 20일.

주2) “내일신문·디오피니언월 정례여론조사,” 『내일신문』, 2014년 2월 5일; “외교안보정책 전문가 여론조사,” 『내일신문』, 2014년 2월 11일.

주3) 외국방문 이후 즉각적으로 지지율이 상승했었다. 5월 방미에서는 6%, 6월 방중은 9%, 9월 러시아·베트남 방문 기간에는 2주에 걸쳐 6%포인트, 그리고 유럽 방문 기간에는 5%포인트 올랐다. “박근혜 대통령 지지율, 해외만 나가면 상승, 5%p” 『파이낸셜뉴스』, 2013년 11월 9일.



---

G-20 등의 국제회의에서 세계의 번영을 논하는 모습과 동북아협력구상, 유라시아이니셔티브 등 대형 프로젝트들을 제안하는 것에 대해서 누구도 쉽게 비판하기는 어려울 것이다.

또 다른 하나는 이명박 정부의 재난에 가까운 외교실패에 대한 반사효과의 측면이 존재한다. 동일한 뿌리를 가진 보수정부임에도 진보정권 10년과 이명박 정부의 중도적 입장을 견지하며 대북강경정책을 완화하고, 친미일변도의 외교를 벗어나겠다는 의도에 대해선 긍정적인 평가를 내릴 여지가 있다. 실제로 이명박 정부로부터 대립의 남북관계와 소원한 한중관계, 그리고 지나친 대미종속이라는 난제들을 물려 받은 박근혜정부의 개선 노력은 어느 정도 성과를 거두는 듯 했다. 그 중에서도 가장 눈에 띄는 것은 한미동맹을 강화하면서도 중국과의 관계회복에 노력했다는 것과, 대북정책에 일정정도의 유연성을 보였다는 점이다. 그러나 이명박 정부의 대북 및 외교 실패가 너무도 깊어서 상당한 반사이익을 많이 받았지만, 실제로 의미 있는 정책변화와 성과였는지, 아니면 단순히 착시현상일 지는 면밀한 분석이 필요하다.

박근혜정부의 대외정책이 긍정적인 평가를 받고 있는 또 다른 이유는 상대방의 원인제공이라는 해석 때문이다. 새 정부 출범을 전후로 로켓발사와 핵실험을 강행함으로써 한반도를 위기상황으로 몰아간 북한으로 인해 박근혜대통령이 신뢰프로세스를 작동할 기회가 처음부터 없어졌다는 평가였다. 또한 대선 과정에서 불거졌던 NLL 논란과 중북프레임으로 말미암아 북한정권에 대한 피로도가 겹쳐졌고, 따라서 북한에 대한 정부의 단호한 태도가 일반국민들의 지지를 받았던 것이다. 게다가 개성공단 폐쇄나 장성택의 공개처형사건으로 북한에 대한 혐오감이 커지고, 이는 곧 박근혜대통령의 단호한 원칙론에 공감하게 만들었다. 대북정책과 더불어 한일관계도 상대의 잘못으로 인해 긍정적인 평가에 영향을 끼친 것으로 보인다. 원래 일본에 대한 민족주의 감정이 악화된 데다가 아베가 먼저 레드라인을 넘어섰다고 인식하고 박근혜가 위안부와 역사인식에 대한 행동변화가 있기 전에는 정상회담을 할 수 없다는 강경한 원칙을 고수하고 있는 대일정책을 지지하고 있는 것이다.

그렇다면 과연 이러한 세간의 평가는 정당한 것일까? 내치에 비해서 외교는 정말 잘하고 있다는 것은 올바른 평가일까? 집권 1년간이라는 특성을 감안해서 구체적인 외교 사안이나 대상 국가별로 평가하는 평면적인 분석을 지양하고, 박근혜정부가 출범하면서 내세운 외교목표나 과제의 수행에 대한 포괄적이고 입체적인 분석을 해보고자 한다.

## 2. 중도론과 균형론

박근혜 정부는 이명박 정부와 기본적으로 이념과 인적 구성을 공유하지만 대선 당시부터 전임정부의 전체적인 외교노선에 대해서 비판적 견해를 표명했었다. 그리고 이에 대한 변화를 담은 공약이 한반도

‘신뢰프로세스(trustpolitik)’와 ‘균형외교(alignment)’이었다. 주4) 대선을 승리로 이끌었던 주요인 중의 하나가 이명박 정부와 분명한 선긋기였고, 또한 진보적 아젠다를 발 빠르게 선점했던 것이라는 평가가 많았는데, 국내정책에선 경제민주화를 통한 국민복지 향상이고, 대외정책은 이명박 정부의 대북강경책과 친미일변도 외교로부터의 변화였다.

이론적으로 한반도 신뢰프로세스나 균형외교는 김대중·노무현 두 진보정권과 전임 이명박 정부 사이의 중도론의 성격이 강하다. 한반도 신뢰프로세스는 온건한 대북 포용정책과 강경한 선택폐기론에 입각한 비핵개방 3000의 중도적 입장을 지향한다. 원칙론을 강조하고 북한의 행동변화를 요구한다는 점에서 전자와 다르고, 북핵문제와 남북관계 개선을 엄격하게 연동시키지 않는다는 점에서 후자와 다르다. 균형외교 역시 진보정부가 미국으로부터 자율성을 확보하고 미중 사이의 균형자를 강조했던 것을 비판하는 동시에 이명박 정부의 친미일변도정책에 대해서도 일부 수정을 시사했다. 보수정권으로써 한미동맹을 최우선으로 하는 정책기조는 유지하지만 나날이 중요성을 더하는 중국과의 관계를 복원하겠다는 의도를 담았던 것이다.

이러한 중도적 입장으로 시작한 대외정책은 실행과정에서 상당히 다른 모습을 보였다. 대북정책에 관해 살펴보면, 신뢰프로세스가 이명박 정부보다는 상대적으로 느슨하다고는 하지만 기본적으로 북한의 개혁과 개방을 유도하기 위한 정책은 거의 없는 상태에서 북한의 진정성과 행동변화를 집중적으로 제기했다. 또한 정권이 출범도 하기 전에 북한이 로켓 발사와 3차 핵실험을 하고, 이어서 한반도의 위기상황이 전개되자 미국의 강경한 무력시위에 절대적으로 편승하면서 전임 정부의 대북정책을 그대로 승계하는 것 아니냐는 의심을 받았다. 그러나 북한정권에 대한 국민들의 인내가 한계치에 이르면서 여론은 이런 정부의 기조에 호의적이었다. 실제로는 중도론을 벗어나 강경론으로 기울어지고 있었지만, 국민들은 강경일변도로 남북관계 자체를 소멸시켜버린 이명박 정부와 차별화되면서도, 북한에 포용적 자세만 견지했다고 간주되는 김대중·노무현정부와 구별되는 적절한 정책으로 인식했다. 여기에는 보수언론의 지대한(?) 역할이 있었지만, 아무튼 북한에게 끌려 다니지 않으면서도 대화의 가능성은 완전히 놓지 않았다는 점이 부각되었다.

하지만 북한이 전쟁도 불사하는 강경한 태도에서 벗어나 유화정책으로 나온 것이 박근혜정부의 압박이나 원칙고수의 결과로만 보기 어렵다. 그보다는 중국의 적극적인 설득이 있었으며, 북한내부 사정 탓이 크다. 김정은 정권의 집권 초기 권력공고화 작업이 마무리되고, 핵실험 성공으로 인한 자신감이 반영되었다는 측면에서 선부른 승리감에 도취할 일은 아니다. 이런 점들을 감안할 때 대북정책은 현시점에서 상반된 평가가 가능하다. 북한에 대해 일관된 입장을 견지함으로써 북한의 억지를 수용하지 않는다는 단호함을 보여준 점에 대한 긍정적인 평가를 할 수 있으나, 북한정부와의 기싸움에 몰두하면서 남북관계에

주4) Park Geun-hye, "A New Kind of Korea," Foreign Affairs, September/October 2011, Vol. 90, No. 5.



있어 실제적인 성과나 진전이 거의 없었다는 부분은 아쉽다. 위기상황에서 북한에 대한 보복과 선제타격까지 언급하며 강경자세를 유지했던 것이 여론의 높은 지지를 받았다는 점은 오히려 앞으로의 대북행보에 걸림돌로 작용할 여지가 크다. 북한이 타협적 행보를 굴복으로 간주하면서 향후 압박일변도로 나갈 가능성이 많다.

한편 외교에서의 균형노선 역시 이명박 정부가 친미일변도의 외교만 고집함으로써 수교 이후 가장 최악이었던 한중관계를 복원하고자 노력한 점이 가장 눈에 띈다. 대통령 취임 이전 당선자 시절에 전례를 깨고 미국에 앞서 중국에 특사를 파견함으로써 사전 정지작업을 했던 것과 취임 후 한중 정상회담에서 ‘한·중 미래비전 공동성명’을 채택하고 새로운 동반자협력관계에 시동을 건 점은 좋은 평가를 받을 만하다. 미국을 위해 중국을 견제하는 역할을 거의 드러내놓고 자임했던 이명박 정부와는 달리 한반도와 동북아 평화에 있어서 중국의 역할을 중요시하고, 특히 대북정책에 대한 한중협력을 모색했던 것이다.

그러나 이러한 균형외교 역시 지난 1년의 실행과정을 볼 때 아쉬운 점이 많다. 정부는 한중관계의 새로운 밀월시대라고 선전했지만, 구체적으로 진전된 것은 별로 없다. 물론 양제츠 외교 담당 국무위원과 김장수 국가안보실장과의 채널이 가동되기 시작했고, 양국의 국책 연구기관 사이 전략 대화와 함께 외교부, 국방부의 외교·안보 대화도 열렸다. 그럼에도 불구하고 여전히 대북공조는 제대로 이루어지지 않고 있다. 주5) 일본의 우경화로 인해 한중관계가 반사이익을 받고 있는 측면이 있지만 미일동맹 강화를 통한 대중봉쇄의 틈바구니에서 어려움을 겪고 있으며, 이는 중국의 방공식별구역 선포이후 갈등과정에서 표면화되기도 했다. 정치적 합의와 이념논쟁의 희생양이 되었던 균형자라는 용어를 구태여 사용하지 않더라도 미중 또는 중일의 갈등위험이 커지고 있는 현 구도에서 적극적인 외교를 통해 상황을 오히려 이용하는 외교가 요구되지만 여전히 한국의 외교는 한미동맹의 그늘을 벗어나지 못한 수동적인 외교에 머물고 있다.

그 이유 중의 상당부분은 한국외교의 한미동맹 관성으로 인한 것으로 판단된다. 지난 60년간 군사안보분야를 넘어 사회규범과 정체성마저 일체화되면서 한미동맹은 더 이상 실용적인 차원에서 다루어지지 않고 신화나 이데올로기가 되어버린 것이 사실이다. 60년은 친미세력의 제도화와 친미의식의 체질화로 인해 기존 동맹이 다른 대안들보다 훨씬 더 큰 가치를 부여받게 되어 강력한 관성이 발생할 수 있는 긴

주5) 북한의 핵실험과 장성택사건에서 보인예측불가의 행동들은 일단 중국의 대북인식을 변화시키고 한-미-중의 공조 가능성은 높이는 것은 사실이다. 그러나 선호하는 해결방안과 결과는 다르다는 점을 간과해서는 안 된다. 한미양국은 중국이 대북압박을 해서라도 굴복시키기를 바라지만 중국의 속내는 협상을 선호하고, 한미양국이 6자회담 개최조건을 문턱을 낮추기를 바라고 있다. Scott Snyder and See-won Byun, "China-Korea Relations: Crying Uncle No More: Stark Choices for Relations," Comparative Connections: A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations, Councils of Foreign Relations, January 21, 2014.

---

시간이다. <sup>주6)</sup> 한미동맹에 중독된 한국은 동맹을 신성시하면서 남북대결구조는 강화하고 있는 패턴이 이 명박정부에 이어 박근혜정부에서도 지속되고 있는 것이다. 세계 11위권의 국력과 북한의 40배의 GDP를 가지고도 있음에도 리더십이나 일반국민들을 막론하고 동맹 없이는 모든 것이 무너진다는 불안감에 사로잡혀 있다. 전시작전권 재연기를 시도한 것이나 한미동맹의 군사적 측면이 강화되고 안보과잉이라고 할 만큼 군비증강에 가속도를 내는 것들은 상당부분 이러한 한미동맹 중독의 결과이다.

미국에 대한 이러한 지나친 의존이 균형외교를 어렵게 만들었다. 동북아에 부활하고 있는 대결적 진영 외교를 반대해야하는 당위성은 너무나도 분명하지만, 사실상 우리가 미국의 전략에 이미 상당한 수준으로 편입되었기에 운신의 폭은 작다. 이런 점이 지난 5월 한미정상회담에서 재확인되었다. 한미동맹이 대북억지를 넘어 미국의 세계전략에 부속된다는 함의를 가진 전략동맹을 박근혜정부가 계승했다. 소위 '포괄적 전략동맹' 동맹의 견고함을 재확인하고 우리의 지위가 격상되었다고 했지만 양국의 주요현안인 무기판매나 원자력협정, 주둔분담금, MD 문제 등에서 거의 발언권이 없다. 일본의 집단자위권에 대한 미국의 지지과정에 한국은 어떤 입장도 제기하지 못했고, 오히려 김장수안보실장이 미국까지 가서 허용에 가까운 선부른 발언을 했다.

한미동맹을 대북억지동맹에서 범세계적 파트너십까지 확장할 계기를 마련했다고 주장하지만, 한반도 문제 해결을 위한 대안 없이 글로벌협력만 우선함으로써 한국이 미국의 군사 전략적 필요에 따라 움직일 개연성을 증대시켰다. 특히 정상회담 공동기자회견에서 양국이 미사일방어체제(MD)에 투자하고 있으며, 양국 군대의 공동운용을 가능하게 하고 있다는 오바마의 언급은 한국의 MD 참여를 기정사실화 하는 발언이었다. 정부는 부인하지만 실제로는 이미 MD라는 열차에 올라탄 것이나 마찬가지다. 중국정부의 레드라인은 한국의 MD 참여인데, 아직은 관망중이지만 미국의 압박이 멈추지 않을 것이라는 점에서 한국의 입장은 시간이 갈수록 난처해질 가능성이 높다.

오바마 정부가 재정위기 속에서도 현재의 영향력을 유지하려는 복안으로 추진 중인 '아시아로의 중심축 이동(Pivot to Asia)' 또는 재균형정책(Rebalancing)' 전략의 성패는 한국과 일본의 참여와 분담 여부에 달려있다. 지금 당장은 아베정권의 우경화 드라이브와 미중 협력관계의 조성이라는 두 변수로 인해 미국의 구상이 소강상태를 보이고 있다. 하지만 원래 이 전략의 중심에 내포된 대중봉쇄의 근간이 철회된 것은 아니다. 남북관계가 악화되고, 미·중 갈등이 다시 불거질 경우 한국은 일본과 함께 대중봉쇄의 첨병 역할을 담당할 여지가 남아있다. 어쩌면 현재의 소강 또는 과도적 국면이 한국이 서둘러 한반도 평화체제를 이끌어냄으로써 강대국의 권력재편에 휘말리지 않을 마지막 절호의 기회일지도 모른다. 그러나 박근혜정부가 그런 의지와 전략이 있는지 의심스럽다. 원래부터 대통령 자신이 대미의존성향을 가진

---

주6) Jae-jung Suh, Power, Interest, and Identity in Military Alliance (New York: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 13-16.

데다 육사 출신의 친미엘리트들이 핵심에 포진하고 있다는 점, 그리고 국내정치적 기반이 강력한 보수친미 세력에 있기 때문에 한국이 주도권을 가지고 미국을 설득할 가능성이 높아 보이지 않는다.

현 정부의 외교진용 역시 미국전문가, 또는 소위 미국통 일색이다. 윤병세 장관은 물론이고 김규현 제1차관, 주7) 조태열 제2차관, 조태용 한반도 평화교섭 본부장, 그리고 장호진 특별보좌관 등이 핵심적인 의사결정을 주관해왔다. 이들 외에도 청와대에 파견된 외교관들도 북미통으로 분류된 이들이 요직을 차지하고 있다. 이는 박근혜정부의 핵심 외교기조였던 균형외교가 구체적인 정책차원에서는 반영되지 않고 있으며, 한미동맹 만능 또는 중독에 여전히 빠져있다는 것을 보여준다. 한중관계가 어느 때보다 좋다고 정부는 홍보하고 있지만 중국통은 거의 없으며, 그나마 소수도 핵심의사결정라인의 바깥에 있다. 한중관계가 좋다고 평가받는 것은 한국의 능동적이고 주도적인 대중 접근정책의 결과가 아니라 중국의 전략적 계산에 의한, 그리고 미국의 재균형정책과 일본의 우경화에 대한 반사적 효과가 반영된 것이라고 봐야할 것이다. 이것은 정부 내 일본전문가의 현황도 마찬가지다. 한일관계가 나쁠수록 이를 타개할 전략을 마련할 수 있는 일본 전문 관료의 적극적인 활용이 필요하지만 현실은 다르다. 오히려 제대로 분석해내거나 타개책을 제안하는 사람들이 없는 상황이 문제를 더욱 악화시키고 있다.

### 3. 다자주의 외교 및 중견국 외교론

지난해 3월 정부가 출범하면서 제시한 외교정책의 7대 국정과제를 살펴보면 남북관계와 북핵문제의 해결, 한미동맹과 한중동반자관계의 조화, 그리고 동북아평화협력구상 등 3가지로 대별해볼 수 있다. 주8) 이 중에 3번째인 동북아평화협력구상(일명 '서울프로세스')은 다자주의와 중견국 외교 패러다임이다. 이 구상도 앞장에서 분석한 중도론과 균형론의 맥락에서 추진되었다. 김대중·노무현정부의 포용정책과 이명박정부의 압박의 중도적 입장을 통해 남북관계를 강화시키겠다는 한반도 신뢰프로세스와 한미동맹과 한중동반자 관계를 조화시키겠다는 균형정책의 연장선상에서 다자주의 구상을 밝힌 것이다. 즉 동북아의 양자 간 갈등구조를 다자간 상호협력의 틀로 완화시킴으로써 한미동맹과 한중관계의 조화로운 발전을 모색하겠다는 의도가 담겨 있다.

주7) 김규현차관은 북미 1과장과 북미국 심의관, 주미공사 등의 대미외교라인의 핵심요직을 거쳤는데, 올해 2월4일에 5년 만에 부활한 국가안전보장회의(NSC) 사무처장으로 자리를 옮기면서 더욱 중용되고 있다. 또한 그는 오랜 만에 재개된 2월12일 북한과의 고위급 접촉에 수석대표를 맡으면서 향후 남북관계에서 NSC가 차지할 위상을 예고했다.

주8) 정부가 3월27일에 밝힌 140개 국정과제 중 외교 분야의 7대 과제는 동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대, 한·미동맹과 한·중 동반자관계의 조화·발전 및 한일관계 안정화, 신흥시장 진출 확대를 위한 산업자원 협력강화, 세계 평화의 발전에 기여하는 책임 있는 중견국 실현, 재외국민 안전·권익보호와 공공외교·일자리외교 확대, 네트워크 등 경제협력 강화, 그리고 ODA 지속 확대 및 모범적·통합적 개발협력추진 등이다.

또한 여기에는 중견국 외교론이 담겨있다. 중견국의 정체성과 범위에 대한 논란이 많지만 한국이 강대국도 약소국도 아니면서도 국제적 영향력을 가진 국가로서 대내외적인 인정을 받아왔다. 이미 김대중 정부 당시부터 중견국외교가 한국외교의 주요 아젠다로 강조되기 시작했지만 실제적인 영향력을 발휘하지는 못했다. 그러다가 이명박 정부에 와서 적극적으로 추진되었는데, 한국의 경제적 위상이 커지고 특히 G20 정상회의와 핵안보정상회담 등을 개최하면서 탄력을 받았었다. 그러나 초기의 비전과는 달리 이명박 정부의 실제 외교행태는 스테판 월트(Stephan M. Walt)가 말하는 약소국의 전형적인 강대국과의 동맹에 의한 ‘편승외교(bandwagoning)’ 로의 회귀에 가까웠다. <sup>주9)</sup> 한중관계에 실패하고 남북관계는 악화되면서 국제회의에서의 표면적인 노출빈도증가에 비해서 발언권이나 영향력은 오히려 축소되었다. 이런 상황에서 박근혜정부는 중견국가외교의 부활을 강조한 것이다.

동북아평화협력 구상은 이러한 다자주의와 중견국 외교론에 기반하고 있는 대표적 외교 이니셔티브이다. 본 구상은 박근혜대통령이 대선이전부터 강조해왔던 ‘아시아패러독스의 해법’으로 제시되었으며, <sup>주10)</sup> 이후 한미 및 한중 정상회담 그리고 G-20와 동아시아정상회담 등에서도 지속적으로 강조되었다. 아시아패러독스는 아시아국가들 사이에서 경제적 상호의존도는 나날이 증가하는 반면, 정치 및 안보분야의 협력수준은 매우 낮을뿐더러 영토분쟁, 군비경쟁, 역사왜곡논쟁, 핵무기개발 등 지역안정을 위협하는 요소가 증가되는 측면을 말한다. 이러한 역설적 현상을 해결하기 위해서 먼저 환경, 원자력 안정, 재난구조, 반테러 연성 이슈(soft issues)부터 먼저 대화와 협력을 통해 신뢰의 인프라를 구축하고 이를 바탕으로 경성이슈(hard issues)인 정치, 군사, 안보분야까지 협력의 범위를 넓혀가는 동북아 다자간 대화프로세스를 가동하자는 것이다.

아시아 국제정치 현실을 패러독스로 규정한 것은 일단 정확한 진단이라고 할 수 있으며 국제사회도 공감하고 있다. 그러한 공감을 기반으로 한국이 중견국가로서 아시아외교무대에서 리더십을 발휘한다는 것 역시 의미가 있다. 그런데 현재 한국이 당면하고 있는 정세는 훨씬 더 복잡하고, 어려운 딜레마적 상황에 가깝다는 점에서 정치적 수사나 이상주의적 외교담론보다는 현실을 보다 냉정하고 엄중하게 판단할 필요가 있다. 그리 어렵지 않은 문제라면 애초부터 패러독스라는 표현을 쓸 필요가 없었을 것이다. 문제해결을 위해서는 참여국들의 실천의지와 자발적 헌신이 매우 중요한데 이기적 국익이 지배하는 국제정치에서 이를 끌어내기가 쉽지 않다. 또한 연성이슈에서의 협력이 일어난다 해도 경성이슈로의 확산(spillover)은 전혀 다른 차원이다. 따지고 보면 패러독스라는 용어 자체가 높은 경제적 상호의존도라는 연성이슈에서의 협력관계가 경성이슈로 확산되기 너무나도 어려운 현실 때문에 나온 용어라는 것을 감안하면 결국 순환논리에 빠질 위험이 있다.

주9) Stephan M. Walt, *The Origins of Alliance*, (Ithaca and London: Cornell University Press, 1987), pp. 172-178.

주10) Park Geun-hye, "A Plan for Peace in North Asia," *The Wall Street Journal*, November 12, 2012.



신뢰와 평화협력 외교의 규범적인 정당성에는 그 누구도 반대할 명분이 없지만 실제 운용의 측면에서는 국가들 간의 정책적 갈등이 반드시 존재한다. 주11) 동북아의 급격한 세력재편과 국익다툼은 다자협력구상을 현실과 동떨어진 외교담론으로 만들어버릴 수 있다. 이 구상의 배후에는 한미동맹과 한중관계의 조화라는 목적이 놓여있는데 지금까지는 동맹에 더 큰 방점이 찍혀있다. 원래 동맹질서와 다자협력질서는 본질적으로 상충될 수밖에 없다. 더욱이 동맹에 경도될수록 이러한 다자구상은 원래 목적과 실효성을 잃을 수밖에 없다. 미중양국이 한국과의 정상회담에서 공히 동북아평화협력구상에 대한 지지를 표명했지만 속내는 전혀 다르다. 중국이 지지를 표명한 것은 미국이 동북아에서 동맹질서를 강화함으로써 중국을 견제 또는 봉쇄하려는 재균형정책에 대항해서 구축하려는 집단안전보장체제와 궤를 같이 한다는 판단 때문이다. 반대로 미국은 이 구상이 자신들의 아시아재균형전략의 보조적 역할을 하는 한에서만 지지한다. 주12)

미국은 초기에 다자간 안보협력체제와 동맹체제는 본질적으로 모순적 관계라는 점에서 의심을 거두지 않았었다. 박근혜대통령은 이러한 미국의 우려를 불식시키기 위해서 이것이 확고한 한미동맹에 기반을 둔 전략인 동시에 미국의 아시아재균형 정책과 시너지효과를 가져올 수 있다고 설득했다. 동북아평화협력구상이 어떻게 미국의 동맹전략인 아시아재균형전략과 시너지효과를 가져올 지에 대해서는 구체적인 전략이 제시되지 않았지만, 지난 1년 박근혜대통령은 다자안보협력의 실행대안으로서 야심차게 내건 이 구상은 결국 한미동맹의 보조 수단으로 기우는 듯하다. 동맹 및 진영질서를 극복하기 위해 제시된 구상이 결국 극복은커녕 보조수단에 머물게 된 것이다.

동북아에서 실질적인 다자협력이 가능해지고, 그것도 한국의 주도적 역할이 가능해지기 위해서는 남북관계가 복구되고 미중관계가 갈등보다는 협력관계가 되어야 한다. 주13) 그러나 현재 상황은 그 반대다. 남북관계는 여전히 나쁜데다가 일본의 우경화와 미일동맹의 강화가 동북아에 동맹질서를 강화시키면서 다자협력의 실현가능성은 점점 작아지고 있다. 수면아래 벌어지고 있는 상황은 군비경쟁과 패권다툼, 그리고 안보위협인데, 수면 위에서는 평화와 협력을 강조하는 자체가 현실적인 대안보다는 공허한 외교수사로 그칠 가능성이 다분하다. 아시아에는 이미 여러 다자협력체제들이 존재한다. 아시아·태평양경제

주11) 송기돈, "박근혜 정부의 대미 외교정책의 방향과 전략: 미국의 정책기조와 한국의 국정과제 중심," 『통일전략』, 제13권 제2호, 2013, p. 107.

주12) 미국의 아시아전략은 샌프란시스코체제로서 미국이 중심이 되는 중첩적 양자동맹질서인 소위 허브-앤-스포크(Hub and Spoke)로 영향력을 유지해왔다. 동북아의 지역주나 다자주의 움직임은 무조건 반대하지는 않지만 미국이 주관하는 동맹질서를 흔드는 것을 용납하지 않는다. 특히 중국이 영향력이 확대되는 아시아지역다자체제에는 분명한 반대 입장을 가지고 있다. 클린턴행정부 당시 미국이 동북아를 포함해서 다자주의적 접근을 심각하게 고려한 적이 있었다. 그러나 그 역시 27기에 들어서면서 다자주의가 외교수사에서는 반복적으로 주장된 것과는 달리 실제적으로는 거의 정책순위에서 밀려나게 된다. 공식입장 역시 1994년 콜린 파웰이 포린 어페어즈에 기고한 글을 끝으로 다시는 언급되지 않았다. Collin Powell, "A Strategy of Partnerships," Foreign Affairs Vol. 83, No. 1, January/February, 2004.

주13) 동북아평화협력 구상의 모델이라고 말하는 1970년대 유럽안보협력회의(CSCE)의 '헬싱키프로세스'의 기능주의 모델이 성공할 수 있었던 가장 큰 이유도 동서독의 상호간 안보위협이 남북한처럼 크지 않았기 때문이다.

---

협력체(APEC), 아세안, 아세안+3(APT), 동아시아 정상회의(EAS), 아시아지역포럼(ARF) 지금도 적지 않은 정상간 회담이 있지만 기능적인 분화도 확실하지 않은 채 난립하고 있으며 실제적인 영향력도 미약하다. 이런 상황에서 구체적인 실행방안도 나오지 않은 동북아평화협력 구상은 그야말로 옥상옥(屋上屋)으로 전락할 수 있다.

정부가 다자주의 및 중견국외교의 또 다른 성과로 내세우는 중견국간 다자협의체 MIKTA도 비슷한 경우다. 이 명칭은 참여의사를 밝힌 멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호주의 국가명의 첫 글자를 딴 것이다. 7월 브루나이에서 개최된 ARF 외교장관회의에서 공감대를 형성하고 8월 68차 유엔총회에서 비공식적 협의체로 출범했다. 주14) 정부가 중견국 연대(coalition) 외교패러다임의 주요 성과로 내세우는 이 협의체는 그러나 각종 경제지표와 각국이 속한 지역에서의 중심국가라는 공통점 외에는 협력의 유인이 될 만한 구체적인 이익의 수렴이 미약하다. 정부는 본질적으로 연성권력을 활용하는 것이 중견국 외교이므로 이를 기반으로 다양한 잠재 협력 의제를 개발하겠다고 하지만 실효성과 전망은 여전히 불투명하다. 주15)

#### 4. 이미지와 이념외교

박근혜정부의 외교는 이미지를 중시하는 외교와 이념과 원칙을 중시하는 외교라는 두 각도에서 바라볼 수 있다. 먼저 지난 1년간을 살펴보면 박근혜대통령의 외교는 이미지를 매우 중시해왔다. 박근혜 정부는 자신들의 외교 아이콘으로 신뢰외교를 내세우고 싶겠지만 세간에는 해외순방외교, 패션외교 또는 한복외교, 그리고 심지어 공주외교라는 말들이 더 많이 회자되고 있다. 세계의 정상들과의 회담, 미국 의회 연설, 중국과 프랑스에서의 원어 연설, 그리고 영국에서는 엘리자베스 여왕과 황금마차를 타고 버킹엄궁으로 가는 장면들은 화려하고 우아한 이미지외교를 각인시켰다. 영국의 한반도 전문가인 에이단 포스터 카터(Aidan Foster-Carter)는 박근혜가 외국에서 유명 스타처럼 행동한다고 지적했다. 주16) 고재남 교수는 이를 두고 여성대통령만이 가질 수 있는 ‘매력외교(charming diplomacy)’의 긍정적인 효과라고

---

주14) 강선주, "한국의 중견국 외교: MIKTA 출범과 개발협력," 『주요 국제문제 분석』, No. 2013-31, 국립외교원 외교안보연구소, 2013.10.24, p. 5.

주15) 대한민국 외교부 "조태열 차관, 중견국 공공외교 청사진 제시," 2013년 11월 21일 [http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=235&seqno=348457&c=TITLE&t=&pagenum=2&tableName=TYPE\\_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=\(검색일 2014년 2월 11일\)](http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=235&seqno=348457&c=TITLE&t=&pagenum=2&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=(검색일 2014년 2월 11일)).

주16) Aidan Foster-Carter, "South Korea's Park Geun-hye Finds a Middle Way," The Telegraph, November 4, 2013.



평가하기도 했다. 주17) 윤병세 외교부 장관 중앙일보에 기고한 글에서 박근혜의 외교를 김연아가 환상적인 점프기술을 통해 국민들에게 감동을 주는 것과 비교했다. 주18)

이미지외교의 국내외적 효과는 분명히 있다. 해외에서 후한 대접을 받는 모습과 이를 세련된 패션과 매너로 응대하는 장면들을 비판하기는 어렵다. 또한 신뢰외교를 내세우면서 공존과 평화, 공동번영을 위해 책임을 다하겠다는 것을 국제사회가 환영하지 않을 이유가 없고, 세계정상들과 어깨를 나란히 하며 의견을 나누는 모습이 국민들에게는 자긍심을 주는 측면도 있다. 그러나 난제들과 씨름하면서 해결하려는 외교는 보이지 않고, 뒤로 미루거나 핵심에는 비껴있다. 어렵고 급박하게 돌아가는 한반도상황에서 원하는 상대하고만 만나서 고준담론하고 있다. 아직은 탐색기라 주장할 수도 있고, 정상회담 자체가 원래 그런 성격을 지니는 것이라는 말도 아주 틀린 말은 아니지만, 국가핵심현안이나 이익을 두고 밀고 당기기를 하거나 또는 협상을 통해서 뭔가 만들어내는 시도를 찾기 어렵다.

윤병세 장관은 박근혜대통령의 신뢰외교를 유토피안적 이상주의나 정치적 낭만주의가 아니라 한국의 역사적 경험에 기반을 둔 매우 현실적인 대안이라고 주장한다. 주19) 그러나 지난 1년간을 돌아보면 눈에 띄는 실제적인 성과보다 이미지 제고를 중시한 외교이며, 광범위한 의제나 대형제안을 던져왔다. 또한 몇 단계 이후 또는 마지막 목표점에 대한 언급에 집중하는 반면 당장의 현실적인 문제해결에는 매우 소극적이었다. 정작 우리가 당면하고 있는 어려움을 해소하려 애쓰는 외교는 거의 찾기 어려웠다. 실현가능성보다는 정치외교적 수사차원에 머무는 것들도 많았다는 점에서 이것이 정부가 말하는 신뢰외교의 전부라면 오히려 윤장관이 부인하고 있는 이상주의나 낭만주의에 더 가깝다.

코리아세일즈 외교로 홍보하는 것 역시 실제적인 성과에는 의문부호가 찍힌다. 엄청난 거래를 성사시킨 것으로 발표되는 것들이 과거에 이미 나왔던 투자제안들을 재탕하는 경우도 많았으며, 구체적인 합의라기보다는 의중을 파악하거나 장기적인 검토를 해보자는 원론수준의 의견교환에 불과한 것들도 많았다. 주20) 물론 이 부분은 향후 진전 상황을 면밀히 살펴야 하겠지만 수조 원을 낭비하고도 성과가 거의 전무한 이명박 정부의 자원외교의 복제판이 될 수도 있다. 최근 진행된 박근혜 외교 1년을 평가하는 설문조사에서 보수나 진보할 것 없이 공통적으로 구체적인 각론에 관한 외교정책은 부정적으로 평가하는 데 비해, 전체적인 외교수행평가에서는 높은 점수를 주고 있다. 이것은 이러한 이미지와 실제사이의 괴리가

주17) 고재남, "박근혜 정부의 외교정책 평가와 모색 토론회," 2013년 9월 4일 국회의원회관 제1세미나실.

주18) 윤병세, "김연아식 감동' 외교서도 가능," 『중앙일보』, 2013년 3월 29일.

주19) Yun Byung-se, "Park Geun-hye's Trustpolitik: A New Framework for South Korea's Foreign Policy," *Global Asia*, Vol 8, No. 3, Fall 2013, p. 12.

주20) 한미정상회담의 성과로 선전했던 GM의 투자계획이나 한-인도 정상회담의 성과로 선전했던 마힌드라의 쌍용자동차 투자계획은 이미 과거에도 나왔던 투자계획을 재탕한 경우라고 할 수 있다.

반영된 것으로 해석될 수 있다. <sup>주21)</sup> 이는 이미지외교가 성공하고 있다는 것을 말해주는 반면에 실제적인 성과는 따르지 않는다는 부정적인 평가로 해석될 수도 있기 때문이다.

한편 박근혜대통령의 외교는 원칙을 중요시하고 이념적 성향이 강한데, 이로 인해 스스로의 뒷에 갇혀 버렸다. 박근혜 정부는 개인들이 공존하기 위해 상호신뢰와 인정이 필요한 것처럼 국가 간에도 신뢰가 있어야 상호공존과 공동번영이 가능하다는 논리를 펴왔다. 물론 국가 간에 신뢰가 있으면 대외관계가 원활하고 상호 충돌의 가능성도 훨씬 줄어들 것이다. 그러나 상대가 먼저 신뢰를 보여야 그에 상응하는 조치를 취하겠다는 것은, 반대로 상대방의 변화가 전제되지 않고서는 어떤 선제적인조치는 하지 않겠다는 것이다. 이는 매우 근본적이고 이념적인 외교일 뿐 아니라, 스스로 외교무대에서 주요 행위자가 되기를 포기하는 외교부재에 가깝다. 대북정책과 대일정책에서 두드러지게 나타났는데, 신뢰를 할 수 없고 상대가 변하거나 굴복하기 전에는 아예 만나지도 않겠다는 자세를 견지했다. 이런 점 때문에 이코노미스트지는 박근혜의 외교는 신뢰외교가 아니라 ‘불신외교(distrustpolitik)’ 라고 부르면서 신뢰외교의 맹점을 냉정하게 지적했다. <sup>주22)</sup>

국가 간 신뢰가 힘든 국제정치에서도 상대방을 설득해 국익을 실현하는 것이 진정한 외교임에도 이미 신뢰할 수 있는 편하고 우호적인 상대들만 골라서 만난다. 그러나 현실의 국제관계에서는 ‘신뢰’ 관계보다 ‘이해’관계가 더 중요하다. 또한 신뢰는 협상의 전제조건이 아니라 당사자 사이에 우선 대화나 합의가 있고, 그것을 이행해나가면서 형성될 수 있는 것이다. 원래 용어대로 신뢰를 구축하는 과정(process)이 되어야 한다. 그런데 과정은 시동도 못하고, 전제조건이 아예 출발을 막고 있는 것이다. 북한이나 일본을 비판하는 잣대로 자주 내세워지는 진정성도 매우 주관적이다. 매우 이념적인 북한정권과 우경화라는 이념으로 경도하고 있는 아베정권과 상승작용을 일으켜 한국의 외교는 이념적이 되고 있는 셈이다. 신뢰외교는 국익을 위한 수단이어야 하지만 어느새 한국외교의 근본 이데올로기가 되어버린 듯하다.

이는 이명박 정부가 실용주의를 표방하면서도 실제로는 매우 이념적인 행보를 보였던 것과도 유사하다. <sup>주23)</sup> 지난 60년간 한반도는 남북한 모두 서로에 대한 적대감을 확대 재생산함으로써 자신들의 정치적 입지를 강화하는 소위 ‘적대적 공생’의 구도를 강화해왔다.<sup>주24)</sup> 소련과 동유럽의 붕괴로 냉전은 공식적으

주21) “외교안보정책 전문가 여론조사,” 『내일신문』, 2014년 2월 11일.

주22) “Nuclear North Korea: Bad or Mad,” The Economist, October 26, 2013.

주23) 이명박 정부는 전임 진보 정권 10년을 이념정부로 낙인찍으며, 실용정부라는 정체성을 전면에 내세웠으나 실제로는 시작부터 이념적 행보였다. 대북정책에 대한 국내의 이념갈등을 극대화시킨 것이 정권획득의 최대 공헌자였던 것처럼, 집권 이후에도 냉전적 사고로 북한에 대한 봉쇄정책으로 일관했다.

주24) 커밍스는 여전히 “싸우고 있는 형제(fighting brothers)”라고 표현한다. Bruce Cumings The Korean War: A History (New York: The Modern Library, 2011), reprint edition.



로 종식되었으나, 한반도의 분단질서와 동북아에 여전히 안보딜레마로 인해 이념적 갈등은 여전히 중요한 변수로 작동하고 있다. <sup>주25)</sup> 또한 국내정치에도 종북프레임으로 대표되는 이념분열이 위세를 떨치고 있다. 북한과 미국은 이념적 정체성을 결정하는 배타적 선택지로 여전히 작용하고 있다.

## 5. 안보 포퓰리즘과 외교의 국내화

지난 1년간 한국사회는 이른바 안보담론이 지배하고, 이에 편승한 군 출신의 인사들이 외교策育弓안보와 관련된 주요 정책결정과정을 지배했다. 그 결과 통일부와 외교부 등 주무부서가 주변으로 밀려났고, 전문 관료들은 보조적인 역할로 축소되었다. 김장수 국가안보실장과 김관진 국방부 장관, 그리고 남재준 국정원장이 외교안보는 물론이고 대북정책에서도 의사결정에 있어 막강한 영향력을 끼쳤다. 이들 핵심 3인방 외에도 국가안보실과 외교안보수석실 등에도 육사 출신의 인물들이 포진해있다. <sup>주26)</sup> 박정희와 전두환의 군사정부에 버금가는 힘을 발휘했다는 점에서 남한판 선군정치라고 해도 지나친 평가가 아닐 정도다. 북한의 3차 핵실험 감행과 이어진 도발적 행태가 정당성을 부여한 것은 사실이지만, 정부의 대북정책이 협력과 대화보다 대북억지력 강화를 통한 안보위주의 정책으로 초점이 맞춰졌고, 한미동맹의 군사적 측면이 더욱 강화되었다.

더욱이 정부는 안보담론을 국내 정치에도 적극 이용했다. 국정원의 NLL 대화록 공개와 국방부의 전시 작전권 환수 재연기 시도에서도 볼 수 있듯이 국민들의 안보불안 심리를 정치적으로 활용하는 안보 포퓰리즘이 전면에 대두되었다. 북한핵과 미사일 위협을 완벽하게 무력화시키는 무기체계를 구축한다는 계획도 서둘러 진행했다. 과거 유신시대를 연상시키듯이 반공이데올로기가 안보라는 이름으로 부활되었으며, 통일과 평화담론은 급격히 위축되었다. <sup>주27)</sup> 안보를 군사력강화로만 보는 냉전시대의 사고가 되살아난 것이다. 북한의 핵무기와 미사일에 대해 미국의 핵우산과 확장억지를 재확인하는 동시에 미국의 도움을 받아 킬체인과 한국형 미사일방어인 KAMD를 구축함으로써 대응하겠다고 발표했다. 킬체인을 통해 북한의 미사일발사 징후를 포착할 이를 30분 내에 탐지한 다음 선제적으로 타격하고, 킬체인의 공격을 피한 미사일들이 발사되면 그것은 KAMD에 의해 요격하겠다는 것이다.

주25) Thomas K. Christensen, "China the U.S.-Japan Alliance, and Security Dilemma in East Asia," *International Security*, Spring 1999, Vol. 23, No. 4. pp.49~50.

주26) 김신영 외, "동북아 격랑이는데 '군출신·북미통' 일색...' 위기 대응 한계'" 『세계일보』, 2014년 2월 4일.

주27) 2014년 신년기자회견에서 갑작스럽게 박대통령이 통일대박설을 들고 나오고 조선일보가 기다렸다는 듯이 화답한 것은 그동안 위축되어있던 통일담론의 공론의 장으로 끌어내었다는 점에서 환영할 수 있다. 그러나 이것이 과거에도 반복되어왔던 북한붕괴론이 담겨있거나, 아니면 정책보다 정치담론의 수준인지는 더 지켜볼 필요가 있다.

언뜻 듣기에는 북한의 위협을 확실하게 무력화시킬 수 있을 것 같지만, 예상되는 부작용이 너무 크다. 미국에서도 MD계획은 막대한 비용과 요격의 정확도가 항상 논란의 중심이었다. 군 추산으로도 2022년까지 15조 2천억을 얘기하는데, 정부는 부인하지만 미국의 MD체제로의 편입이 거의 확실시되는 상황에서 훨씬 더 막대한 비용이 들어갈 것이 분명하다. 또한 킬체인은 상대방의 공격능력을 무력화하는 선제 공격을 기본으로 하는 전략인데, 기술적 신뢰도는 물론이고 북한도 생존을 위협받는 상황에서 앞서 당할 리는 없다. 결국 안보딜레마에 의한 군비경쟁은 가속화될 것이다. 북한은 2차, 3차 공격능력 확보를 위해 더 많은 수의 핵무기와 미사일을 만들 것이고, 이동성을 증가시키며 더 정교한 은폐에 노력할 것이다. 게다가 요격이 불가능한 북한의 주력 타격수단인 장사정포, 단거리미사일, 다연장 로켓포들에 대해서는 무용하다. 신뢰도가 보장되지 않는 선부른 선제공격론은 한반도의 전쟁가능성을 오히려 높이는 역설에 빠지게 될 것이다. <sup>주28)</sup>

그러나 이러한 안보담론의 맥락에서 제기된 군비증강계획은 국내정치적으로 큰 효과를 가져왔다. 박근혜정부의 외교안보에 대한 확고한 자세를 보여줌으로써 높은 지지를 이끌어낼 수 있었다. 이는 NLL 논란과 전시작전권의 환수 재연기 문제와 함께 반북친미의 보수층을 결집시켰다. 이러한 지지는 국내정치에서 국가기관의 선거개입 등으로 겪는 어려움을 반전시키는 카드로 사용되었다. 대북협상을 주장하거나 전시작전권 연기를 반대하는 주장에는 어김없이 종북프레임이 덧씌워졌다.

이런 과정에서 박근혜대통령의 제왕적리더십 역시 부각되었다. 지난 1년간 박근혜대통령의 독단적 리더십과 불통문제는 항상 거론되어왔는데 이는 외교에서도 마찬가지였다. 취임초기 급박한 한반도 위기 상황에서도 외교안보팀의 구성은 시스템의 가동 없이 자신의 뜻에 따라 자신의 시간표대로 늦게 구성했다. 그리고 심지어 보수언론까지 우려를 표한 군 출신 인사들로 채웠다. <sup>주29)</sup> 취임 100일째를 맞아 한 신문사설에서 묘사한 “각종 회의에서 1만 2000자, A4 용지 15쪽 분량의 말을 대통령이 쏟아내고 장관이나 수석 등 참모들은 깨알같이 받아쓰는” 일방통행적인 대통령의 모습 역시 숱한 비판에도 불구하고 1년 내내 바뀌지 않았다. <sup>주30)</sup> 대북정책은 물론이고 외교에서 있어서 정책을 주도하고 외교부와 통일부의 자율성은 제한되었다. 대통령의 개인적인 선호 외에 합리적인 정책결정시스템이 부재한 것은 매우 우려스러운 일이다.

주28) 윤연, “킬체인-한국형 MD의 허(虛)와 실(實),” 『동아일보』 2013년 10월 8일.

주29) “외교·안보팀의 균형, 안심해도 되겠나?,” 『조선일보 [사설], 2013년 3월 4일.

주30) “박 정부 100일, 이제 시스템으로 움직일 때다,” 『서울신문[사설], 2013년 6월 3일.



또한 우리가 주목해야 할 부분은 박대통령의 제왕적 리더십과 군 장성출신의 국방-외교-정보라인을 독점, 그리고 안보담론을 전면에 내선 정책노선이 현 동북아상황과 연결되면서 상당한 함의를 가진다는 점이다. 탈냉전이후 대외정책이 국내정치에 끼치는 영향력이 나날이 커지고 있다. 특히 동북아 역내 6개국을 최근에 정권교체 또는 재임정부가 출범했기에, 내부 권력을 공고화하기 위해 강경하고 민족주의적인 대외정책을 우선적으로 채택하고 있다. 이에 따라 갈등구조에 편승하려는 유혹이 커지고 신뢰구축은 더욱 어려워지고 있다. <sup>주31)</sup> 북한의 도발, 일본의 우경화 드라이브, 중국의 신민족주의, 미국의 중국위협론, 한국의 안보 포퓰리즘 등도 모두 유사한 맥락이다. 또한 주목할 현상은 최근에 중국, 일본, 한국, 북한이 공히 국가안보회의(NSC)에 해당하는 기구들을 창설하거나 부활시켰다는 것이다. 이는 동북아 각국 정부들이 한편으로는 전쟁을 결심할 수 있는 안보중심의 체제로 변환하고 있다는 것이고, 다른 한편으로는 이를 국내적으로 최대한 이용하고 있다는 것이다. <sup>주32)</sup> 이 중에도 한국정부의 외교는 그 초점이 국민들에게 가장 많이 쏠려있는 것 같다. 역내국들의 사정이 비슷하기는 하지만 그럼에도 고도의 전략적 마인드를 가지고 외교에 나서고 있는 반면, 한국은 외교를 국민과 하고 있다. 북한과 일본이 얼마나 나쁜지, 미국과 유럽이 한국을 얼마나 높이 평가하는지에 대한 대국민 홍보가 외교의 핵심을 차지하고 있다.

## 6. 3중 패러독스와 단선적 외교

한반도와 그 주변은 ‘아시아의 발칸’ 또는 ‘지정학적 저주’로 불릴 만큼 늘 어려운 상황이었지만 갈수록 더 복잡해지고 있다. 남북의 분단구조는 그대로이고, 탈냉전 도래 20년을 훌쩍 넘겼음에도 냉전적 대결구도는 해소되지 않은 상태에서 미국의 영향력 약화와 일본의 침체, 그리고 중국의 급격한 부상이 겹쳐지면서 불안정성이 점점 증대되고 있다. 박근혜대통령은 아시아패러독스만 강조했다지만 한반도 주변은 최소한 3중의-미·중, 아시아, 한반도-패러독스 상황이 중첩적으로 교차하고 있다. 그러나 이에 대응하는 한국의 외교는 지나치게 단선적이고 단기적 대응으로 일관하고 있다. 고차방정식을 1차방정식 산수로 풀겠다는 것은 실패를 예약해놓은 것과 다름없는데, 3중의 중첩적인 패러독스는 서로 얽혀버린 실타래처럼 하나만을 분리해서 대응해서는 안 되기 때문이다.

한국이 당면한 3중 패러독스 상황에서 가장 거시적인 변수는 미국과 중국 사이에서 전개되고 있는 글로벌 차원에서의 협력증대와 갈등심화의 역설현상이다. 중미관계는 경제적 상호의존도는 나날이 심화되

주31) Charles A. Kupchan, "From Enmity to Amity: Trust's Part in US Foreign Policy," *Global Asia*, Vol. 8, No.3, Fall 2013, p. 31.

주32) 각국은 작년에 공히 NSC에 해당하는 기구들을 출범시켰다. 북한은 3월에 국가안전 및 대외일꾼협의회를, 중국은 11월에 국가안전위원회, 그리고 일본은 12월에 4인 각료회의를 신설했다. 한국도 12월에 NSC를 부활시켜 상설화했다. 김종대, "동북아 4개국의 전쟁수행체제 구축," 『동일뉴스』, 2014년 2월 3일.

고 있다. 미국과 중국 간의 교역량은 2013년 통계로 5천6백24억 달러에 이르고 있으며, <sup>주33)</sup> 중국은 캐나다에 이어 미국의 두 번째 최대 교역국이며, 미국 역시 EU에 이어 중국의 두 번째 최대 교역국이다. 미국은 중국 상품의 최대 수입국이며, 중국은 미국 상품 수출의 제3대 수입국이다. 또한 중국은 미국 국채 1조2천5백억 달러를 보유한 최대 채권국이며 이는 중국 외환보유고의 36%를 차지한다. 미국 소비자는 값싼 중국 상품의 혜택을 받고 있으며 중국은 미국이 주도해온 자유주의 세계질서 안에서 경제성장을 이루었다.

반면에 상호 군사적 불신은 깊어지고 있다. 중국은 미국의 아시아재균형 전략을 자신을 포위하는 전략으로 인식하고 있으며 미사일방어체제의 궁극적 목표가 중국이라고 생각한다. 이에 중국은 지난 20년간 연평균 10% 이상의 군사비를 꾸준히 증강해왔고, 핵잠수함, 스텔스기, 항공모함, 대항모미사일, 중장거리탄도미사일 등의 첨단무기 개발에 박차를 가해왔다. 이러한 움직임에 대해 미국은 지역안정을 위협하는 행보로 판단한다. 동중국해와 남중국해의 영유권 분쟁 문제도 양국의 참여한 갈등요소다. 미일동맹이 급속하게 강화되고 있는 것을 중국정부는 심각하게 받아들이고 있다. 중국은 지난해 10월 미국이 일본의 집단자위권 부활을 공식지지하고, 중일영토분쟁의 대상인 센카쿠(중국명 댜오위다오) 문제에서 일본의 손을 들어준 상황에 맞대응해 센카쿠를 포함한 방공식별구역을 일방적으로 선포했다. <sup>주34)</sup>

지난 20세기를 풍미했던 미국의 유일패권의 지위가 약화되는 반면, 중국은 급부상하고 있다. 지난 역사에서 패권국과 도전국의 세력전이 일어날 경우 체제의 불안정성은 증가되었고 많은 경우 전쟁으로 치달기도 했다. 그레이엄 엘리슨(Graham Allison)도 스파르타와 아테네가 세력전이 과정에서 전쟁을 했던 사례를 언급하며 소위 ‘투키디데스의 함정(Thucydides Trap)’이 21세기 미중사이에도 일어날 수 있다고 경고했다. <sup>주35)</sup> 미중 양국도 이를 충분히 인지하고 불행한 결과를 피하기 위해 다각도로 노력하고 있지만 상호신뢰가 충분하지 않고, 국제정치를 특징짓는 권력외교의 속성상 갈등과 충돌을 피하기 쉽지 않은 것도 사실이다. <sup>주36)</sup> 협력을 촉구하는 목소리가 높지만, 여러 측면에서 양국관계에는 갈등요소가 쉽게 사라지기 힘들다.

주33) "Top Trading Partners," US Census Bureau, US Department of Commerce. (<http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1312yr.html>, 검색일 2014년 2월 14일)

주34) Lesley Wroughton and David Alexander, "U.S., Japan to Modernize Alliance to Counter 21st Century Threats," Reuters, October 3, 2013.

주35) 엘리슨은 기원전 5세기 펠로폰네소스전쟁의 원인이 아테네의 급성장과 이에 두려움을 느낀 기존 패권 스파르타인데, 이러한 세력전의 불안한 과정에서의 현상타파가 역사를 따라 반복적으로 일어났다고 지적한다. 그는 1500년 이후 세력전이 현상이 15번 있었는데, 그 중 11번이 전쟁으로 치달았다고 한다. Graham Allison, "Thucydides's Trap Has Been Sprung in the Pacific," Financial Times, August 21, 2012.

주36) 공격적 실현주의자(offensive neorealist)들은 미국이나 중국의 정책적 선택에 관계없이 중국의 존재와 부상자체가 안보딜레마를 초래하기 때문에 충돌할 수밖에 없다고 주장한다. John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*. (New York: W. W. Norton and Company), 2001.



패러독스의 두 번째 층위는 앞서도 소개했던 아시아패러독스다. 전 세계가 동아시아를 경제발전의 새로운 엔진으로 이해하고 관심을 돌리고 있음에도, 정작 중심 국가들인 한국, 중국, 일본의 갈등과 대립은 확대일로에 있는 역설이 전개되고 있는 것이다. 1990년대 초 냉전이 붕괴되면서 미소대결구조가 사라지고, 1990년대 말 아시아 경제위기를 겪으면서 아시아국가라는 공동정체성이 확대되는 조짐이 없지 않았다. 따라서 지역협력이나 다자협력을 제도화하기 위한 노력들이 활발하게 모색되었다. 그러나 2008년 미국과 유럽의 금융위기와 더불어 미국의 침체와 중국의 부상이 겹쳐지면서 지역공동체 구축의 논의는 약화되고 세력재편에 따른 갈등이 전면에 부각되었다.

이런 현상을 가중시키고 있는 것은 중일간의 역내패권경쟁과 일본의 재무장 및 우경화전략이다. 미국과 마찬가지로 일본 역시 국력의 침체문제에 직면해있는데, 중국의 부상이 주는 위협은 일본에서 훨씬 더 심각하게 받아들여진다. 특히 중일사이에는 역사논란과 영토분쟁으로 정치지도자들의 대화는 단절되고, 양국의 국민감정은 악화된 채로 좀처럼 회복되지 않고 있다. 일본의 보수정권인 아베정부는 이를 도리어 활용하여 북한의 핵무기 및 미사일 위협과 중국의 부상을 빌미로 재무장을 노골화하는 동시에 미국과의 협력을 강화하면서 동맹에 의한 세력균형전략을 본격적으로 구축하기 시작한 것이다. 미국은 재정위기를 빌미삼아 동맹국들에 대해 부담전가를 노골화하는데 일본은 쌍수를 들고 환영하는 입장이다. 미국이 필요한 것을 채움으로써 자신의 위상강화와 대중견제를 노리겠다는 의도인 것이다.

마지막 세 번째 층위의 패러독스는 바로 한반도의 남북관계에서 전개되고 있다. 탈냉전이 도래했고 남북한의 국력은 엄청난 격차를 보이고 있음에도 통일이나 평화공존의 가능성은 오히려 멀어지고 한반도는 대결과 긴장이 심화되면서 냉전의 분단시대로 회귀하고 있다. 탈냉전의 기회를 바탕으로 초기에는 반세기 분단질서를 극복하기 위해 남북이 관계개선을 모색하고 평화체제 구축을 모색했으며 상당한 성과를 거두기도 했지만 지금은 거의 모든 것이 무산된 채 최악의 상태다. 분단구조를 해소하기는커녕 심화시키고 상호적대감은 증폭되었다. 남북관계는 미중 및 아시아 패러독스의 아킬레스건으로 작동하고 있다. 더욱이 남북관계가 악화되면서 한미동맹에 있어 군사적 요소가 지배하고 있으며 남북은 물론이고 동북아 전체의 안보딜레마와 군비경쟁이 초래되고 있는 것이다.

한반도를 둘러싸고 있는 패러독스가 3중구조이기는 하지만, 그 중에서도 중국과 미국의 관계설정의 방향이 가장 핵심적인 변수가 될 것으로 전망된다. <sup>주37)</sup> 미국의 대중국 정책이 지난 수년간 중국에 대한 견제를 강화해온 것은 사실이지만, 그렇다고 해서 대중봉쇄로 완전히 돌아섰다고 하는 것은 성급한 판단

주37) 보다 구체적으로 표현하자면, 미국이 내세우고 있는 대중전략인 동시에 대아시아정책인 아시아재균형 전략과 새로 출범한 시진핑정부의 향후 10년간 외교 전략의 근간이 될 '신형대국론' 간의 관계설정이다. Joon Hyung Kim, "Letting Off Steam: South Korea's Role in Northeast Asia," *Global Asia*, Vol. 8, No. 1, Spring 2013. pp. 25~26.

이다. 오바마 초기의 G2로 상징되는 협력중시입장에서 2011년 후반부터 시작된 재균형전략이 상대적으로 봉쇄로 기운 측면은 있지만, <sup>주38)</sup> 지금까지 미국의 대중국정책도 일관된 전략을 수립하기 보다는 양면을 모두 가지고 있다. 중국 역시 그동안 자신의 부상이 결코 주변국이나 미국에게 위협이 되지 않는다는 것을 보여주려고 조심스러워했던 것과는 달리 2010년 이후에는 공세적인 행보를 보인 것은 사실이지만, 미국과의 갈등을 전제한 것이거나 또는 패권에 대한 정면도전을 시작했다고 단정할 수 없다. 2013년 6월 시진핑은 오바마와의 첫 정상회담에서 상호핵심이익을 존중하고 이를 침해하지 않는 한에서는 미국의 패권에 도전하지 않겠다는 의사를 밝힌 바 있다.

현시점에서 미중 양국은 협력을 원하고 갈등을 피하고자 하지만, 상대에 대한 의심의 눈길 역시 거두지 못하고 있는 상태라고 할 수 있다. 앞으로 양국관계를 결정할 핵심변수는 양국의 정책적 선택을 넘어 패권부상과 침체의 구조적 변수까지 작동할 것이므로 예측하기가 매우 어렵다. 따라서 한국은 미중관계의 변화를 정확하게 분석하고 정교하게 대응할 필요가 있다. 한국은 중국을 최대 교역국으로, 미국을 최대 안보 파트너로 맺고 있기 때문에 미중갈등이 격화될수록 딜레마 상황에 빠질 수밖에 없다. 조건과 양상이 매우 다르기에 역사의 반복을 단정적으로 언급하는 것에는 동의하기 어렵지만, 구한말 강대국의 세력재편에서 이미 크게 희생당했던 경험을 반복할 수 없다는 명제에는 이론의 여지가 없다.

그러나 지금까지의 박근혜대통령의 외교는 이러한 복잡한 상황에 비해 지나치게 원론적이고 단선적이다. 여전히 이명박 정부의 대북정책과 친미외교의 틀에서 거의 벗어나지 못하고 있다. 북한의 선변화를 전제화하면서 대화에 소극적이며, 남북관계 개선과 한중관계 모두 한미동맹의 종속변수에 머물고 있다. 한미정상이 합의한 포괄적 전략동맹은 강력한 한미동맹을 재확인한 의미는 있지만, 이면에는 북한을 압박함으로써 동북아의 군사긴장을 유발하고 미중의 패권경쟁에 편입될 가능성을 높이고 있다. 많은 기대를 불러왔던 한중관계의 개선도 남북관계 복구의 실패와 동맹일변도 외교로 말미암아 북한에 대한 중국 카드를 거의 활용하지 못한 채 점점 동력을 상실해가고 있다. 이런 외교행보는 대미관계도 마찬가지다. 한국은 대미관계에서 변수가 아닌 상수로 취급받아왔는데 박근혜정부도 마찬가지였다. <sup>주39)</sup> 뻗속까지 친미였던 이명박 정부와는 다를 것으로 기대되었지만 결과적으로 틀을 벗어나지 못했다. 북한에 대해서 강경해진 미국정부를 설득해 대화로 이끌어낼 시도는 처음부터 없었으며, 박근혜의 신뢰프로세스가 표방

주38) 이와 관련해서는 다음 자료들을 참조 Hillary Clinton, "America's Pacific Century," Foreign Policy, November 2011; Leon Panetta, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense," Department of Defense, Washington D.C., January 5, 2012; Mark E. Manyin, "Pivot to the Pacific?: The Obama Administration's 'Rebalancing,'" CRS Report, March 28, 2012.

주39) 진보정부 10년은 미국의 대외정책과 한국 내부의 보수층의 저항으로 큰 성공을 거두지는 못했지만 미국에 대해서 한국이 나름의 자율성을 확보하고자 시도했던 유일한 기간이었다. 이와 관련된 자세한 논의는 다음 줄저를 참고, 김준형, "한국대외정책의 대미의존성의 고착화과정과 원인에 관한 분석: 대북정책을 중심으로," 『21세기 정치학회보』, Vol. 19, No. 2, pp. 385~412.



---

하는 대북억지와 남북대화의 상충점에 대한 의구심을 가지고 있는 미국의 의심을 해소하기에 급급한 모습을 보였다. 주40)

남북관계의 개선만으로 미중갈등이나 아시아 패러독스를 막을 수는 없을 것이다. 그러나 우리 입장에서는 남북관계개선을 통한 한반도의 안정과 평화가 전제되지 않을 경우 강대국들의 권력재편의 소용돌이에 그대로 함몰될 수밖에 없다. 남북관계를 북한과의 기싸움과 국내보수층 결집의 1차방정식으로만 생각할 수 없는 이유다. 연성이슈들에 관한 아시아국가의 협력을 주도적으로 이끌어내는 일도 중요하지만, 현재 한반도의 안정을 위협하는 경성이슈에 집중해야 한다. 한-미-일과 북-중-러의 대결구도가 재현되지 않도록 할 수 있는 한 최선의 노력을 기울여야 한다. 불안정한 동북아와 한반도의 역학은 국가의 명운이 걸린 엄청난 부담으로 다가오고 있는데 우리의 외교는 제대로 대비하지 못하고 있다.

## 7. 나가는 말 : 진정한 시험대는 지금부터

지금까지 박근혜대통령의 집권 이후 1년의 외교를 돌아보았다. 내치에서의 여러 불협화음과 실정에 비교하면 외교 분야에서 상대적으로 큰 과오는 없었으며, 이런 점은 각종 여론조사들에서 일관되게 나타난다. 5차례의 해외순방과 주요국 정상들과의 연이은 회담, 그리고 동북아평화협력 구상, 유라시아 이니셔티브, 5개국 중견국 협의체 MIKTA의 출범 등 각종 대형 외교제의 등을 통해 국제무대에서 나름대로 존재감을 드러낸 것도 사실이다. 한반도 신뢰프로세스와 균형 외교도 한국이 처한 어려운 현실에서 방향만큼은 올바른 설정이었다. 하지만 겉으로 화려해 보이는 외교행보에도 불구하고 실제적인 성과나 체감할 수 있는 변화는 별로 없었다. 남북관계는 여전히 어렵고, 한일관계는 악화일로다. 1차적 책임소재가 상대에게 있다고는 하지만 문제해결에 적극적으로 나서지 않고 상대방의 변화만을 기다리며 상황을 방치한 것도 사실이다. 미중관계의 균형을 추진한다고 했지만 결국 한미동맹에 방점이 찍혔으며, 그 여파로 대북정책에 중국카드를 제대로 활용하지 못했고, 방공식별구역 선포를 둘러싸고 미묘한 갈등을 겪었다.

---

주40) 의회연구소의 한미관계 보고서나 폴린 폴리시의 정상회담 브리핑에서도 거론했듯이 정상회담 전부터 미국은 자신들은 단호한 원칙론에 입각한 비핵화를 강조하는 반면, 한국은 남북신뢰회복을 더 강조한다는 의심을 가졌다. 이를 인지한 박근혜 정부는 신뢰프로세스가 무조건적인 대북화해정책이 아니라, 미국과 마찬가지로 잘못된 행동에는 보상이 없다는 대북원칙론에 기초하고 있다는 점을 강조하면서 미국 측의 의구심을 해소하는데 상당한 노력을 기울였다. 정상회담에서도 대화보다는 북한에 대한 단호한 원칙론이 더 강조된 것도 같은 맥락이다. Mark E. Manyin et. al. "U.S.-South Korea Relations," Congressional Research Service Report," April 26, 2013. Elias Groll, "Morning Brief: Obama backs South Korean president's strategy on North," Foreign Policy, Wednesday, May 8, 2013.

외교는 장기적 비전과 전략이어야 하고, 발생하는 사안에 따라 그때그때 대응하는 식의 외교나 집권세력에 따라 쉽게 달라지는 외교는 결코 바람직하지 않다. 그러한 방식으로는 우리가 당면한 현 지역정세를 제대로 헤쳐 나가기가 어렵다. 그래서 지난 1년이 앞으로의 성과를 위해 탐색하고 기반을 조성하는 기간이었다는 주장도 기본적으로는 수용할 수 있다. 그러나 문제는 우리가 처한 상황은 매우 급박하게 돌아가고 있는데 반해서 정부의 외교는 지나치게 느긋하다는 것이다. 한국이 당면한 외교난제들이 많은데 반해서 정부는 난제를 풀기 위해 씨름하기보다는 난제는 미루고, 쉽고 화려한 외교에만 힘을 쏟는다. 급할수록 돌아가야 된다는 말도 일리가 있고, 선이후난(先易後難) 외교가 바람직하지만 적어도 진행방향은 옳아야 하고, 과정은 보여야 하는데 그렇지가 못한 1년이었다.

그래서 5분의 1이라는 시간동안 박근혜정부가 보여준 외교행보의 동선이 가리키는 나머지 5분의 4는 기대보다 우려를 낳게 한다. 중도론과 균형론을 내세웠지만 실행과정에서 상당히 다른 모습을 보였다. 대북정책은 물론이고 대미관계와 대중관계의 조화에도 성공하지 못함으로써 이명박정부의 외교적 과오를 개선하는데 실패했으며, 이 때문에 미중갈등의 희생양이 될 수 있는 가능성을 축소하지 못했다. 또한 중견국으로서 다자주의 외교를 지향했지만 구체성을 결여하고 현실과 동떨어진 이상적이고 규범적인 외교담론이 되고 있다. 이는 박근혜정부의 외교가 이미지를 중시하고, 실용보다는 이념과 원칙을 앞세운 것과는 무관하지 않다. 여성대통령의 장점을 살린 우아한 외교는 겉으로는 화려했는지 모르지만 국가의 핵심이익을 위해 치열한 외교는 찾아보기 힘들었다. 또한 대북 및 대일외교에서 알 수 있듯이 신뢰나 원칙외교가 도리어 박근혜정부의 뒷으로 작용하여 외교부재 상태로 빠져버렸다.

합리적이고 제도화된 정책결정보다는 박근혜대통령의 개인선호와 이에 편승한 군 출신의 관료들이 주도한 정책결정도 아쉽기는 마찬가지다. 안보담론에 편승한 군비증강계획과 전시작전권 환수 재연기 등은 지난 대선에 이어 다시 여론을 결집시켰지만, 한반도 정세를 더 불안정하게 만들었다. 안보를 강조하고 북한에 대한 단호한 원칙을 앞세우는 것에 대한 언론과 국민들의 높은 지지는 집권세력이 외면하기 어려운 정치적 자산일 것이다. 그것이 박근혜정부의 외교가 바깥보다는 내부의 국민을 대상으로 하고 있는 가장 큰 이유일 것이다. 하지만 그러는 사이에 국익은 새고 치열한 외교전에서 밀려날 수 있다. 게다가 동북아의 복잡하고 딜레마적인 상황이 가져다주는 외교적 난제들이 현실의 문제로 다가올 때는 외교를 활용한 지지율 제고가 계속될 수 있을지도 장담할 수 없다.

한반도와 주변의 외교환경이 갈수록 어려워지고 있는 것은 분명하다. 한국이 당면한 외교과제는 중국의 부상과 미국 및 일본의 침체로 대표되는 동북아의 세력전이 과정과 이에 편승한 미국의 재균형전략과 일본의 우경화, 그리고 미일동맹 강화를 통한 대중봉쇄라는 변화의 틈바구니에서 어떻게 우리의 국익을 지켜내며 대응하느냐에 모아진다. 한국이 아무리 중견국가를 부르짖는다 해도 우리가 전체구도를 움직일만한 독립변수가 되기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 이들의 대립으로 말미암은 위협요소를 가능한 제거하고, 감소시키는 의미 있는 개입변수의 역할만큼은 해야 한다. 그런 개입변수역할을 하려면 북한이

필요하다. 세력재편에 따른 안보딜레마의 빌미가 되고 있는 남북관계를 복원시켜야 한다.

또한 좀 더 나아가면 미중일의 지역강대국들 사이의 갈등상황은 역으로 한국이 대담하고 능동적인 행보를 할 수 있는 기회의 국면이기도 하다. 단순한 정책기조나 원칙의 제시가 아니라 구체적인 액션플랜을 제시하면서 입지를 넓혀야 한다. 한미일 군사동맹을 결성하려는 미국의 계획은 한일관계의 악화로 인해 주춤해졌고, 이로 인해 우리가 미일 사이에서 역설적으로 레버리지를 발휘할 공간이 생겼다. <sup>주41)</sup> 중국이 한국의 한미동맹 위주의 정책노선과 MD 참여에 실망하고 있지만, 아직은 한국의 역할에 기대를 접지 않고 있다. 방공식별구역 선포로 초래된 한중간의 갈등에 대해 중국은 한국의 대응이 전략적이라기보다 감정적인 측면이 있다고 보고, 그럼에도 불구하고 한중간의 보다 긴밀한 조정이 필요하다는 의견을 피력했다. <sup>주42)</sup> 남북한은 원하든 원하지 않건 중국과 미일 사이의 완충역할을 하고 있다. 이것이 고래싸움에 새우등이 될 수도 있으나 동시에 한국의 전략적 중요성이 크다는 말이 될 수 있고, 한국의 대처에 따라 고래사이에서 중재하는 돌고래가 될 수도 있다.

지난 1년의 외교는 이와는 상반된 오히려 상황을 악화시키고 우리의 입지를 도리어 어렵게 하는 외교였다. 남북관계는 악화되고 이로 말미암아 빌미를 제공했다. 물론 그것이 한국정부에게 1차적인 책임이 있다기보다는 북한의 도발과 일본의 우경화에 있기는 하지만, 이런 긴박한 상황에 대해 전혀 능동적으로 대처하지 못하고, 동맹과 군비증가, 안보포퐀리즘의 국내정치적 효과에 외교가 종속됨으로써 상황을 악화시킨 책임에서 결코 자유롭지 못하다. 아베정권은 일본의 위상 부활을 위해 미중이 갈등구조로 가는데 아예 촉매가 되기로 작정했다. 우리는 미중 사이에서 난처해하면서도 한미동맹의 프레임에 갇혀있다. 최악의 경우 편을 들고도 미국의 우선순위에서 밀려나고, 중국으로부터 의심을 받는 것일 텐데 우리의 외교가 그런 방향으로 가고 있는 것은 아닌지 우려된다. 지난 1년 방공식별구역과 TPP 참여의사를 밝히고도 사실상 거절당한 일은 그러한 전조를 보여준 것이라고 할 수 있다.

마지막으로 어떤 성적표를 줄 것인지 결정해야 한다. 지난 2월 5일 국무조정실의 대통령 업무보고에서 제출한 1년간 국정과제에 대한 각 부처의 평가에 따르면 국방과 외교 분야는 A학점을 받았으며, 부처별 순위에서도 각각 1위와 3위에 랭크되었다. <sup>주43)</sup> 희망적 사고가 담긴 것이든 착각이든 국민의 폭넓은 지지

주41) 2013년 6월 24일 미 의회조사국(CRS)이 작성해 상하원에 보고한 자료에 따르면 한일정보공유협정이 한미일 3국의 미사일방어체계 구축을 위한 사전조치였다고 명시하고 있다. Ian E. Rinehart, Steven A. Hildreth, Suan V. Lawrence, "Ballistic Missile Defense in the Asia-Pacific Region: Cooperation and Opposition," CRS Report for Congress R43116, June 24, 2013, p. 17.

주42) "Safeguarding East Asian Security Needs Closer China-S. Korea Coordination," Xinhua Global Times, December 10, 2013.

주43) 정홍원 국무총리와 정윤수 명지대 교수가 공동위원장인 '정부업무평가위원회' 평가위원 10명과 민간전문가 120명으로 구성된 국정과제평가단이 평가 작업을 수행했다. 장관급 부처에서는 국방부가 1위를 차지했으며, 여성가족부와 외교부가 2위와 3위에 올랐다. 국방부의 경우 국방태세 확립, 외교부는 북핵문제 해결 노력, 여가부는 여성 경제활동 확대 등에서 높은 점수를 받았다. "국정과제 성적표 국방·외교 A, 경제 C," 『한국경제』, 2014년 2월 5일.

---

도 반영되었을 것이다. 필자는 지금까지 분석한 것처럼 객관적으로는 C나 D에 가까운 점수를 부과해야 하지만, 필자도 기대를 섞어 'I', 즉 미완성(incomplete)을 부여한다. 진정한 시험대는 지금부터이다.





# 박근혜 정부 1년의 안보 · 국방\*

서주석 | 한국국방연구원 책임연구위원



## I. 들어가는 글

이명박 정부 기간 한국 안보는 실로 흔들렸다. 화해와 교류협력으로 평화변영을 이룩한다는 전 정부의 노력과 성과는 철저하게 훼손됐다. 취임 전부터 대통령직인수위를 통해 10.4 정상선언을 비롯한 기존 남북한 합의를 사실상 무효화했고, 이는 임기 내내 큰 부담이 되어 돌아왔다.

2008년 금강산관광객 피격사망사건으로 금강산관광이 중단됐고 2009년의 대청해전에 이어 2010년 천안함과 연평도포격 사건이 발생했다. 동서 양쪽의 철도와 도로로 연결됐던 군사분계선(DMZ) 지역에는 긴장이 감돌고 해상 충돌에 이어 육지에도 군사공격이 감행될지 모른다는 우려가 확산됐다. 안보가 국가 발전과 국민 안위의 근본적 요소임을 감안할 때, 국가안보가 훼손되고 인명 피해가 잇따르는 상황은 그야말로 최악의 실책이었다. 남북관계가 끊기고 군사 대결로 치달으면서 한동안 사라졌던 ‘코리아 디스카운트’가 다시 거론됐고, 이를 막기 위해 몇 차례 비밀접촉과 관계 개선 시도가 있었지만 성과는 없었다.

안보가 흔들리면서 국방에도 큰 부담이 됐다. 무력도발과 충돌이 이어지는 상황에서 군사적 즉응조치가 취해졌고 장기 계획하에 추진되던 국방개혁도 수정이 불가피했다. 당장 서해도서와 해상, 그리고 접적지역 방위를 보강하기 위한 긴급 투자가 진행됐고 전방위 방어태세를 갖추나가는 여러 사업들이 미뤄졌다. 임기말 추진되던 상부 지휘구조 개선 시도는 개혁 동력까지 약화시켰다. 또한 한미동맹과 미군사력이 더욱 중시되면서 전작권 전환과 유사시에 대비한 여러 군사적 합의가 새로이 채택됐다. 퇴임 직전인 2012년 12월 북한의 장거리로켓 발사와 이듬 해 2월 북한의 3차 핵실험으로 북한의 핵전력화가 가시화되면서 안보 면에서 시급한 대비가 필요해졌다.

\* 이 글은 필자가 소속된 기관의 입장을 반영하지 않은 개인 의견으로 작성되었음을 밝힙니다.



2013년 2월 박근혜정부의 출범은 이와 같은 부정적 유산을 안고 이루어졌다. 여기에 더해 위기와 대결을 더 이상 향상화하면 안 된다는 평화에 대한 소임과 더불어 그 전 정부들의 대북 화해협력정책이 북한 체제의 회생과 군사력 확충에 도움을 주었다는 일부의 부정적 시각도 밑바탕에 있었다. 이 점에서 정부는 안보와 평화를 신뢰로 접합한 ‘한반도 신뢰프로세스’를 대북정책의 캐치프레이즈로 들고 나왔고, 그 후 이를 실천해 왔다. 1년 동안 우여곡절이 없을 수 없었다. 3~4월에는 심각한 안보위기 국면이 재발했고, 5월 이후 소강 상태였으나 점차 현실화하는 북핵 위협에 대해 전작권 전환 연기 교섭이 시작됐다. 8월에 개성공단 재가동이 합의됐지만 9월에는 함께 진행되던 이산가족 상봉이 중단됐다. 악화일로를 걷던 남북관계는 올해 1월 북한이 관계 개선을 위한 <중대 제안>을 내놓은 뒤 그 연장선상에서 이산가족 상봉이 합의되었다가 고위급접촉을 통해 재확인되는 등 또 한 번 변전의 계기를 맞고 있다.

이 글은 박근혜 정부의 외교안보 1년을 평가하는 종합적 노력의 일부로서 안보·국방정책에 대한 성과와 한계를 생각해 보고 이를 통해 정책적 개선방향을 함께 제시하고자 하는 목적에서 씌어졌다. 이 점에서 학술 논문이라기보다 정책 보고서와 같은 성격을 띠고 있다고 전제한다. 이 글은 박근혜정부의 안보·국방정책 구상을 먼저 살펴보고 1년간의 실적을 평가한 다음, 이를 기초로 성과와 교훈을 적시하는 순서로 작성되었다.

## Ⅱ. 박근혜 정부의 안보·국방정책 구상

### 1. 안보 우선 입장과 한반도 신뢰프로세스

박근혜 대통령은 취임사에서 대한민국의 안전을 위협하는 행위를 용납하지 않겠다고 먼저 강조하고, “우리가 처한 안보 상황이 너무나 엄중하지만 여기에만 머물 수 없다.”면서 한반도 신뢰프로세스를 ‘통일시대의 기반’으로 제시했다. 박 대통령은 또 “확고한 억지력을 바탕으로 남북간에 신뢰를 쌓기 위해 나아가겠다.”면서 “북한은 핵을 내려놓고 평화와 공동발전의 길로”나올 것을 촉구하고 “북한이 국제사회의 규범을 준수하고 올바른 선택을 해서 한반도 신뢰프로세스가 진전될 수 있기를 바란다.”고 강조했다. <sup>주1)</sup>

안보를 확실하게 지키는 가운데 억지를 바탕으로 북핵 문제를 협상 다각화로 해결하고 한반도 신뢰프로세스를 통해 남북관계를 정상화한다는 일련의 구상은 공약에도 그대로 나와 있다. 「공약집」에는 “대한민국의 주권과 안보를 확실하게 지키기”위해 NLL에 대한 도발을 불용하고 외교·안보·통일정책 콘트론타워를 구축하며, 도발 억지를 위해 한·미연합 억지력을 포함한 포괄적 방위역량의 강화와 2015년 전

주1) “대통령 취임사 : 희망의 새 시대를 열겠습니다,” 대통령 연설(2013. 2. 25.), 청와대 홈페이지(<http://www1.president.go.kr>), 월 5일.

시작전권 전환의 차질 없는 준비가 제시돼 있다. 또 북핵 문제에 대해서도 북한의 핵·미사일 위협을 무력화할 수 있는 억지력을 강화하고 북한이 기존 합의를 준수하도록 관련국과 공조를 강화한 가운데 남북 관계 발전과 동북아 협력이라는 큰 틀에서 비핵화 진전에 따른 포괄적 조치가 포함된 해결을 모색하며, 남북 간 실질 협의, 6자회담 동력 주입, 한·미·중 3자 전략대화 가동 및 유엔·EU 등 국제사회와 협력 확대 등을 명시하고 있다. <sup>주2)</sup>

공약에는 또 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화를 위해 정치·군사적 신뢰구축과 사회·경제적 교류협력의 상호보완적 발전, 기존 합의에 담긴 평화와 상호 존중의 정신 실천, 다양한 대화채널 상시 개설 및 정상회담 개최, 정치적 상황과 구분하여 대북 지원, 이산가족 문제, 국군포로와 납북자 귀환 사업 등 인도적 문제의 지속적 해결을 추진하기로 했다. 또 구체적 실천 방안으로 신뢰와 비핵화 진전에 따라 한반도 경제공동체 건설을 위한 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진, 남북 간 호혜적 경제협력 및 사회문화 교류 업그레이드, 서울·평양에 남북교류협력사무소 설치 등을 제시했다. 이처럼 공약 속에는 이미 안보와 비핵화라는 전제 위에 대화와 합의 이행을 통해 신뢰가 형성되면 과감한 대북 협력을 추진한다는 점이 담겨 있었다. <sup>주3)</sup>

그런데, 대선 공약은 실제 당선 뒤 좀더 보수적 경향으로 현실화하는 과정을 거치게 된다. 2013년 2월 인수위원회가 제안한 국정과제는 “튼튼한 안보와 지속가능한 평화 실현”이라는 추진전략 밑에 국방태세 및 한미동맹, 북핵 대책 등을 담고 있다. “행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현”이라는 추진전략 밑에 세부 과제로 제시된 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화에는 “단기적으로 억지와 안보를 강화 하되 중장기적으로 남북관계 정상화 및 지속가능한 한반도 평화 실현”이라는 시차별 접근 방법이 포함됐고, 대북 인도적 지원에 대해 국제기구와 협의하에 시기와 방식 검토, 남북대화시 추가 합의는 합의이행 상황을 점검하면서 추진, 북핵 상황 진전을 고려하면서 호혜적 교류협력을 활성화하되 남북교류협력사무소 설치 문제는 여건을 감안 검토, 도발 중지 등 기본적 조치부터 시작하여 정치·군사적 신뢰구축과 교류협력 진전을 상호 보완적으로 균형있게 추진한다는 식으로 주요 추진계획이 정리됐다. <sup>주4)</sup> 또 정부는 2013년 5월 인수위원회 제안을 기초로 “박근혜정부 국정과제”를 재정리했는데 이 부분은 원안과 내용이 거의 유사하다. <sup>주5)</sup>

박 대통령 본인은 2013년말에 언론에 기고한 글에서 정부 출범 이후 한반도 신뢰프로세스와 대북정책에 관해 구체적으로 언급했다. “북한의 핵실험 이후 한반도 신뢰프로세스를 수정해야 한다는 목소리가

주2) 『세상을 바꾸는 약속, 책임있는 변화』(제18대 대통령선거 새누리당 정책공약), 공약자료실, 새누리당 홈페이지(<http://www.saenuriparty.kr>), 356~357쪽. 공약의 원형으로서 한반도 신뢰프로세스에 대해서는 Park, Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs*, September/October 2011 참조.

주3) 앞의 책, 358~359쪽.

주4) 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제』, 제18대 대통령직인수위원회, 2013. 2., 177~191쪽.

주5) 『박근혜정부 국정과제』, 관계부처 합동, 2013. 5. 28, 217~235쪽.



많았지만, 이를 유지할 것을 분명히 했다. 신뢰프로세스는 처음 구상할 때부터 북한의 도발 가능성을 염두에 두고 있었고, 도발에 대한 타협과 보상이라는 악순환을 끊자는 목적을 가지고 있었기 때문이다. 한반도 신뢰프로세스는 과거 북한의 선의에만 의존하던 유화정책과 압박 일변도의 강경정책이 보여준 한계를 극복하기 위한 것이다. 강력한 억지력을 기초로 북한의 잘못된 행동에는 그만한 대가를 치르게 하되, 북한이 국제사회의 책임 있는 일원이 되고자 한다면 확실한 기회와 지원을 제공하여 한반도에 지속 가능한 평화를 구축한다는 것이다.”<sup>주6)</sup>

이처럼 박근혜정부의 안보·평화 구상에서 확고한 안보 태세 유지로 도발을 저지하고 평화를 유지하는 것이 기본 전제로 되어 있다. 또 도발이 중단되면 한반도 신뢰프로세스를 통해 북한과의 정치·군사적 신뢰구축과 교류협력 진전을 균형있게 추진하고 북한이 비핵화 선택을 통해 국제사회와 협력해 나가면 과감한 대북 지원과 협력을 추진하겠다는 입장을 제시하고 있다. 이는 북한의 비핵화 조치와 대외 개방을 전제로 광범위한 대북 지원을 추진하겠다는 이명박 정부의 비핵·개방·3000정책에 비해 도발의 우선적 저지와 중단, 정치·군사적 신뢰구축과 교류협력 병행 입장이 다르고, 비핵화 선택을 할 경우 대북 협력을 확대하겠다는 입장은 유사하다고 하겠다.<sup>주7)</sup>

## 2. 국방정책 공약과 국정 실천과제

박근혜 대통령은 취임 직후인 2013년 3월 장교합동임관식 연설을 통해 국방과 관련한 기본 입장을 밝혔다. “새 정부에서는 우방국들과의 국방협력을 적극 강화하고 자주국방 역량을 더욱 강화해서 포괄적인 국가안보 역량을 높일 것”이며, 이와 아울러 “군의 사기를 드높이고 복지를 증진하는 데도 적극 노력할 것”이고 “복무 환경과 병영 문화의 개선을 통해 보람있는 군 복무를 할 수 있도록 적극 지원하겠다.”고 밝혔다. ‘자주국방 역량’이라는 표현이 들어간 것과 함께 ‘국방개혁에 관한 법률’에 의해 추진되고 있는 국방개혁에 관한 언급이 전혀 없다는 점이 특기할 만 하다.<sup>주8)</sup>

박 대통령은 그 뒤 몇 차례의 공개 연설 계기에 국방에 관한 입장을 추가로 밝혔다. 5월 방미 당시 진행된 한미동맹 60주년 기념 만찬에서는 “한미동맹은 자유롭고 통일된 한반도를 향한 주춧돌이 될 것”이며 동북아 협력의 기둥이자 지구촌 곳곳에서 평화와 번영을 제공해 주는 지붕이 될 것이라고 밝혔다. 같은 달에 있었던 군기동행기 수리온 전력화 행사에서는 “방산 기술개발과 수출을 적극적으로 지원하고 민·관·군의 유기적인 협력과 산·학·연의 노력을 융합시켜 무기체계의 군사화와 첨단화는 물론 국가 경제 발전에도 기여할 수 있도록 뒷받침하겠다.”고 강조했다. 10월의 국군의 날 기념사에서는 좀더 구체

주6) “새로운 남북관계를 위한 여정,” 대통령 기고(2013. 12. 30.).

주7) 박근혜정부의 외교안보 구상 및 정책방향 전반에 대해서는 최진욱·김호섭·이정훈·한용섭·황재호, 『박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제』, 통일연구원, 2013; 박형중·전성훈·박영호·김영호·윤은기·전재성, 『Trustpolitik : 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구』, 통일연구원, 2013; 김열수·김경규, “박근혜 정부의 안보 공약 평가와 정책 대안,” 『전략연구』, 제57호, 2013, 447~475쪽 참조.

주8) “2013년 장교 합동임관식 연설,” 대통령 연설(2013. 3. 8.).

적인 언급이 덧붙여졌다. “군도 변화와 혁신에 박차를 가해 선진화된 정예강군으로 거듭 발전해 나가야” 한다면서 “첨단기술 집약형 군대로 발전해 나가고 혁신적인 국방경영 노력을 통해 국방운영의 효율성과 투명성을 높여가야 한다.”고 하고, 군대 내 잘못된 관행의 정상화, 신세대 장점을 살리는 합리적 리더십 정착, 군내 여성인력에 대한 배려, 복무환경과 처우 개선을 강조했다. 주9)

대선 공약의 국방 부문에는 ‘확고한 국방태세 확립’을 위해 다양한 안보 위협에 대한 실질적 대응 능력 확충, 능동적·선제적 억제전략을 통한 적극 방위능력 구현, 적정 수준의 국방예산을 안정적으로 보장, 군의 정신전력과 사이버전 대응능력 강화를 적시하고 있고, ‘포괄적 방위역량 강화’를 위해 한미동맹을 기반으로 역내 국가들과 양자·다자 국방협력 강화, 한·미연합 핵확장억제능력 강화, 전작권 전환의 주기적 검증을 통한 차질없는 이행을 제시했다. 또 ‘혁신적 국방경영’을 위해 미래지향적 국방혁신의 지속 추진, 민군 전문가가 참여하는 국방경영 진단 및 평가, 방위산업 육성 및 수출지원 시스템 발전, 비전 투 분야의 민간 개방 확대를 약속했고, ‘보람있는 군복무’를 위해 사병 봉급의 단계적 인상, 군복무기간의 사회적 보상 확대, 군복무중 자기개발 기회 확대, 국방의료체계 발전, 직업군인의 계급별 정년 연장 검토를 제시했다. 주10)

인수위원회가 제안하고 관계부처 합동으로 채택한 국정과제는 국방 전부문에 걸쳐 추진계획이 제시되어 있으며 두 보고서의 내용이 대동소이하다. 다음 <표>에서 보듯 여기에는 국방태세 구축, 방위역량 강화, 한미동맹 및 대외 국방협력 강화, 국방경영 혁신 및 국방과학기술 발전, 군 복무환경 개선 및 민군관계 등의 과제와 세부계획이 망라되어 있다. 이들 세부 추진계획 중에 특기할 것은 국지도발과 전면전에 완벽 대비, 적극방위 능력으로 킬체인(Kill Chain)과 한국형 미사일방어체계(KAMD) 구축, 전작권 전환 및 상부지휘구조 개편(안) 보안을 고려한 군구조 개편계획 발전, 국방예산의 안정적 보장, 방위사업청 기능의 국방부 이관, 차기전투기(F-X) 사업 등 핵심전력 사업과 제주해군기지 건설사업의 적기 완료, 한반도 전략환경에 부합하는 맞춤형 억제전략 개발, 한미동맹의 포괄적 전략동맹 심화와 ‘한미동맹 국방비전’ 발전, 전작권 전환 체계적 추진, 민간 참여하의 국방경영 혁신 추진, 방위산업 활성화, 병 봉급 인상 및 복무기간 단축, 군 복무경험의 사회적 보상 확대, 군 간부 위상 제고, 군사시설보호구역 조정 및 군공향 이전·소음대책 추진 등이다. 주11)

주9) “한미동맹 60주년 기념 만찬사,” 대통령 연설(2013. 5. 8.); “수리온 전력화 행사 축하,” 대통령 연설(2013. 6. 22.); “국군의 날 기념사,” 대통령 연설(2013. 10. 1.).

주10) 『세상을 바꾸는 약속, 책임있는 변화』, 366~371쪽.

주11) 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제』, 179~185쪽; 『박근혜정부 국정과제』, 219~228쪽.

〈표〉 국정과제 중 '튼튼한 안보' 추진전략

국정과제	주요 추진계획	비고
국민이 신뢰하는 확고한 국방태세 확립	완벽한 대북 군사대비태세 구축	국지도발·전면전 대비
	능동적 억제전략 구현을 통한 적극방위능력 확보	킬체인·KAMD 확보
	화·생테러 대비 대응능력 강화	한미생물방어연습 강화
	군 정신전력 강화 및 나라사랑 체험활동 지원	
	사이버전 대응능력 강화	
	국방 위기관리태세 강화	국가위기관리체계 연계
전략환경 변화에 부응하는 미래지향적 방위역량 강화	국방개혁 보완 및 발전	군구조 개편계획 발전
	적정 수준의 국방예산 확보	
	국방획득체계 개선	방위사업청 기능 조정
	주요 방위력 개선사업의 차질없는 추진	F-X 및 제주기지 추진
	맞춤형 확장억제능력 강화	
	국방 우주력 발전 추진	
	전투형강군 육성 위한 실전적 교육훈련체계 발전	장비기동률·탄약 확보
	전쟁지속능력 확충	
한미동맹 발전 및 주변국 국방협력 강화	예비전력 정예화	장비교체 및 훈련 강화
	한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 심화·발전	한미동맹국방비전 발전
	전작권전환 체계적 추진 및 신연합방위체계 구축	한국군 주도 체제 구축
	주변국들과 양자·다자 국방협력 강화	
	국제평화유지 활동 발전	
혁신적 국방경영 및 국방과학 기술 발전	서울안보대화 확대·발전	차관급 다자대화
	미래지향적 국방경영 혁신의 지속 추진	민간전문가 참여
	전투근무지원 분야의 민간 개방 확대	
	선진 국방정보화 환경구축 및 발전	
보람있는 군복무 및 국민존중의 국방정책 추진	창조형 R&D 추진 및 방위산업 활성화	R&D 확대, ADD 육성
	병 봉급 인상 및 장병복지 획기적 증진	
	생산적 군복무 및 군복무경험의 사회적보상 확대	원격강좌참여대학 확대
	장병 의식주 질적 개선 및 문화시설 확충	
	국방 의료지원체계 발전	
	우수인력 획득 및 간부 복무의욕 고취	정년연장 등 검토
	병 복무기간 단축	18개월로 증장기 단축
	사회적 관심자원의 병역 집중 관리	
	민·군상생 개념의 국방규제 개선	군사시설보호구역 조정
군공항 이전 및 소음대책 추진	군사시설보호구역 조정	

### Ⅲ. 정부출범 1년의 안보 · 국방부문 실적

#### 1. 안보 유지와 한반도 평화

##### 가. 2013년 안보 위기

서두에서 언급했듯 박근혜정부 출범 직전 한반도는 이미 안보 위기 속으로 빠져들고 있었다. 주<sup>12)</sup> 북한은 그 전 해 4월에 발사했다가 실패한 장거리로켓을 12월에 다시 발사했고 1998년부터 다섯 차례 시도 끝에 위성의 궤도 진입에까지 성공했다. 북한은 이를 우주의 평화적 이용 권리에 따른 것이라고 했지만, 유엔 안보리는 이를 미사일 기술을 활용한 로켓 발사라고 하여 이미 2006년부터 대북 제재 결의를 통해 금지하고 있었다. 결국 유엔 안보리는 작년 1월 제재 강화 결의 2087호를 채택했고, 북한은 이에 강력히 반발했다. 북한은 외무성 성명을 통해 ‘6자회담의 9.19 공동성명과 한반도 비핵화 종말’을 선언하고 국방위원회 성명을 통해 높은 수준의 핵시험 실시를 공언한 뒤 2월에 3차 핵실험을 실시했다. 이번 핵실험은 1차 핵실험에 비해 폭발력 면에서 10~40배 높아졌고 신뢰성 면에서도 성공한 것으로 평가됐다.

정부 출범 직전에 벌어진 북한과 국제사회와의 대량살상무기(WMD)를 둘러싼 공방은 그 뒤에도 이어졌다. 유엔 안보리는 3월 7일 대북 추가제재 결의 2094호를 채택했고 이에 북한은 다시 반발했다. 북한은 이 시기에 진행된 한·미연합 키리졸브 군사연습을 겨냥해 3월 5일 군최고사령부 성명을 통해 ‘다종화된 정밀 핵타격 수단’을 거론하며 3월 11일 군사연습이 실시되면 정전협정을 폐지하고 북한군 판문점 대표부의 활동도 중지한다고 위협했고, 전쟁 임박을 이유로 남북간 군통신선도 단절했다. 키리졸브 연습 뒤 한국군의 독수리 군사연습 기간에 미국이 B-2 및 B-52 전략폭격기를 한반도에 위력 기동하자 3월 26일 야전군포병집단에 ‘1호 전투군무태세 진입’을 발령했고, 3월말에는 김정은 제1위원장이 직접 나서 대공 발포명령을 내리는 한편 그의 참관 하에 동해안에서 이례적인 대규모 상륙 및 반상륙(상륙저지) 훈련을 실시했다.

그러나, 전쟁 위기가 지속되기에는 주변국 동향 등 국제 여건이나 대내적 준비가 모두 여의치 않은 상황에서 북한의 대결적 위력시위는 국제사회 대신 대남 조치로 이어졌다. 북한은 당초 4월 10일을 전후하여 있을 것으로 예상됐던 무수단 등 중장거리미사일 시험발사를 강행하지 않았고 4월 15일 태양절과 25일 창군절 행사도 비교적 조용하게 치렀다. 대신 북한은 3월말 우리 국방부장관의 ‘개성공단 인질’ 관련 발언을 문제 삼더니 4월 7일 개성공단의 북한측 근로자 전원 철수를 일방 결정했고, 4월 11일 우리 정부가 제의한 남북 당국간 회담을 거부했다. 4월말 우리 정부의 개성공단 정상화 실무회담 제안이 거부되자 우리측 잔류자 전원 철수가 이루어졌고, 결국 이 시기 남북의 군사연습이 모두 종료되고 군사적 긴장이 잦아든 뒤엔 남북간 개성공단 파행 문제만 남게 됐다.

주12) 이하 서주석, “남북 군사관계와 위기관리,” 박창권 외, 『한국의 안보와 국방 2014』, 한국국방연구원, 206~209쪽.



## 나. 정상외교

이제 군사가 주도하는 안보 위기 국면이 아닌 외교와 남북대화가 주도하는 협상의 국면이 이어졌다. 정부 출범초 외교는 정상의 우방국 방문에 방점이 찍히기 마련이다. 박근혜정부도 5월 미국, 6월 중국, 11월 러시아 등과의 정상회담을 통해 새판짜기에 나섰다. 5월 7일 열린 한·미 정상회담에서 양국 정상은 긴밀한 대북정책 공조를 재확인하고 한반도 신뢰프로세스에 대한 미국의 지지를 토대로 북한의 도발에 대해 단호히 대응하고 대화의 문을 열어 둘 것을 재확인했다고 밝혔다. 또 양 정상은 한미동맹에 대한 지지와 한·미연합방위태세의 유지·발전에 대한 의지를 재확인하고 한·미간 포괄적 전략동맹을 지속 발전시켜 나간다는 데 의견을 같이 했다. 또 함께 발표된 ‘한미동맹 60주년 기념 공동선언문’에서 “한·미 양국은 북한의 평화로운 비핵화를 달성하기 위한 확고한 의지를 갖고 있으며, 6자회담 참가국 및 국제사회와 함께 북한이 국제적 의무와 약속을 이행하도록 노력해 나가고 있다.”고 언급했다. <sup>주13)</sup>

6월 27일의 한·중 정상회담에서 양국 정상은 한반도 신뢰프로세스, 북한의 비핵화, 한반도의 평화와 안정 유지 및 대화와 협상을 통한 문제 해결에 대해 공통된 인식을 가지고 한·중 양국간 전략적 소통과 협조를 강화해 나감으로써 6자회담 등 비핵화 협상을 재개하기 위한 방안을 협의했다. 정상회담 뒤 발표된 ‘한·중 미래비전 공동성명’에서 한국측은 북한의 핵실험에 대해 우려를 표명했고 양국은 북한의 핵무기 개발이 한반도를 포함한 동북아 및 세계의 평화와 안정에 대해 심각한 위협이 된다는 점에 인식을 같이 했다. 또 양국은 유엔 안보리 관련 결의 및 9.19 공동성명을 포함한 국제 의무와 약속이 성실히 이행되어야 하며, 한반도 비핵화 실현을 위한 6자회담 재개를 위해 여건이 마련되도록 노력하기로 했다. 또 11월 13일의 한·러 정상회담 공동성명에서 러시아는 한반도 신뢰프로세스에 대한 한국측의 설명에 공감을 표하고 한반도 신뢰구축 노력을 적극 지지한다고 언급했으며, 양측은 북한의 핵보유에 반대하고 북한이 유엔 안보리 결의와 9.19 공동성명에서의 국제 의무와 약속을 준수해야 한다고 강조하고 6자회담 재개의 여건 조성을 위해 노력하기로 했다. <sup>주14)</sup>

## 다. 북핵 문제와 남북관계

정상회담을 통해 안보 위기 해소와 한반도 평화를 위한 국제적 노력이 진행되는 가운데 북핵 문제에 관한 외교당국간 협의도 이어졌다. 이미 3월의 유엔안보리 결의 채택 과정에서 6자회담 참가국 간에 논의가 있었고, 그 뒤 6자회담 수석대표인 외교부 한반도평화교섭본부장의 방미 및 방중 대화가 진행됐다.

주13) “한미동맹 60주년 기념 공동선언 관련 브리핑”(2013. 5. 8.), 청와대 홈페이지; ‘한미동맹 60주년 기념 공동선언’, 외교부 홈페이지 ([www.mofa.go.kr](http://www.mofa.go.kr)).

주14) “대통령, 시진핑 주석과 정상회담 개최”(2013. 6. 27.), 청와대 홈페이지; ‘한·중 미래비전 공동성명’(2013. 6. 27.) 및 ‘2013년 한·러 공동성명 최종 합의문’(2013. 11. 13.), 외교부 홈페이지.

북한이 6월 16일 국방위원회 중대담화를 통해 북미고위급회담을 열자고 제안했지만, 미국은 이를 거부했고 한·미 및 한·미·일간 3자협약, 북한 외무성 제1부상의 방중 및 방러도 이 때 있었다. 8월에는 중국 외교부 한반도사무특별대표가 방북했고, 9월에 중국 국제문제연구소(CIIS) 주최로 6자회담 10주년 기념 1.5 트랙 세미나가 개최됐다. 10월말부터 관계국 수석대표의 상호 방문이 활발해지고 중국 특별대표의 재방북도 있었지만 6자회담 재개를 위한 의미있는 합의는 아직 이루어지지 않고 있다. 주15)

북한은 작년 위기 이후 조건 없는 6자회담 재개를 희망하고 있고 중국도 이를 지지하는 것으로 알려져 있다. 이에 대해 한·미·일은 북한이 재작년의 2.29 북·미 합의를 깨고 장거리로켓 발사 등을 감행한 만큼 비핵화를 위한 진정성 있는 조치로 2.29+ 를 요구하고 있는데, 이는 핵실험 및 미사일 시험발사 중단, 우라늄 농축프로그램 잠정 중단 및 사찰 허용 합의와 함께 플루토늄 재처리시설 등에 대한 추가 조치를 포함하고 있는 것으로 판단된다. 최근 중국이 북한과 6자회담 조기 재개 조건을 논의하고 이를 한·미와 계속 협의하고 있어 회담 재개의 가능성이 커지고 있지만 그 시기와 구체적 방법은 아직 미지수다. 참고로 2011년 4월 한·미·중 협의를 통해 추진됐던 6자회담 재개 방안은 남북 및 북미 수석대표회담 6자회담 수석대표회담 6자회담 재개에 이르는 방안이었다.

안보 위기 후 재개된 남북 당국간 대화에도 우여곡절이 많았다. 북한은 6월에 6.15 공동기념행사의 개최를 제안했다가 우리 정부가 거부하자 6월 6일 개성공단 정상화와 금강산 관광 재개 등을 위한 남북 당국간 회담을 열자고 제안했다. 정부는 남북장관급회담 재개를 수정 제안하고 개최 합의까지 뒀지만 대화 상대방 문제로 이견이 생기면서 차관급회담으로 격하됐다가 결국 취소됐다. 북한은 7월에 개성공단과 금강산 관광, 이산가족 상봉 문제를 논의할 남북 실무회담을 다시 제안했고, 이 문제들을 별도로 처리하자는 우리 정부의 제안을 받아들여 개성공단 회담부터 재개됐다. 8월 14일 일곱 차례의 실무회담 끝에 개성공단 정상화가 타결됐고, 이튿날 박 대통령의 이산가족 상봉 제안을 북한이 받아들여 추석 직후 상봉 합의가 이루어졌으나 내심 바라는 금강산 관광 재개 의제가 뒤로 밀리자 북한은 이산가족 상봉 행사와 더불어 금강산 관광 실무회담을 무기 연기한다고 일방적으로 통보했다. 남북 당국간 회담 재개와 합의 이행을 둘러싼 논란은 결국 쌍방의 신뢰 부족에 기인한 것으로 볼 수 있다.

올해 들어 남북대화 재개와 관계 개선을 위한 분위기가 새로이 조성되고 있다. 북한 김정은 제1위원장은 2014년 신년사에서 “민족을 중시하고 통일을 바라는 사람이라면 그가 누구든 과거를 불문하고 함께 나아갈 것이며 북남관계 개선을 위해 앞으로도 적극 노력할 것”이라고 밝혔다. 또 북한은 1월 16일 ‘중대 제안’을 통해 남북관계 개선과 상호 비방 중지, 핵재난을 막기 위한 현실적 조치 등 3개 항을 제안했다. 특히 북한은 3항에서 한반도 비핵화를 다시 거론하면서 핵보유가 미국에 대한 자위적 조치로 한국에 미국의 핵무력을 끌어들이지 말 것을 요구하고, 이 문제가 풀리면 이산가족 상봉을 비롯한 모든 문제가 풀릴 것이라고 주장했다. 이 제안 뒤 우리 정부가 진정성 있는 조치를 이유로 이를 거부하자 북한은 다시

주15) '북핵일지' (2013. 3. ~ 2014. 1.), 외교부 홈페이지.



---

이산가족 상봉을 제안했고, 남북이 합의한 날짜가 올해 연례 키리졸브 군사연습과 겹치자 청와대를 겨냥한 남북 고위급접촉을 제안했다. 남북은 2월 12일과 14일 청와대 국가안보실과 국방위원회 대표 간의 고위급접촉을 통해 군사연습에도 불구하고 이산가족 상봉을 예정대로 진행하고 상대방에 대한 비방과 중상을 하지 않으며, 상호 관심사를 계속 협의하기 위해 후속 접촉을 갖기로 함으로써 이산가족 상봉 성사는 물론 향후 남북관계 개선에 대한 기대가 커지고 있다. 주16)

## 라. 안보위기 관리조직 설치

안보와 평화에 대한 추가적 대책으로 박근혜정부는 출범 당시 전 정부의 국가위기관리실(차관급)을 개편하여 국가안보실(장관급)을 설치한 데 이어 2013년 12월 급변하는 한반도 및 동북아 안보 상황에 능동적이고 효율적으로 대처하기 위한 포괄적인 위기대응 조직으로 2008년 2월 폐지된 NSC 사무처를 재설치하고 내부 체제를 정비했다. 다음 <그림>에서 보는 바와 같이 NSC 사무처는 국가안보실 정책조정비서관실에 설치되어 국가안보실 1차장을 차장으로 하고 정책조정비서관을 차장으로 하여 국가안전보장회의 및 상임위원회와 실무조정회의 등 회의체를 지원하고 의안에 관한 조사·연구, 심의 사항의 이행 점검 등을 관장하는 조직이다.

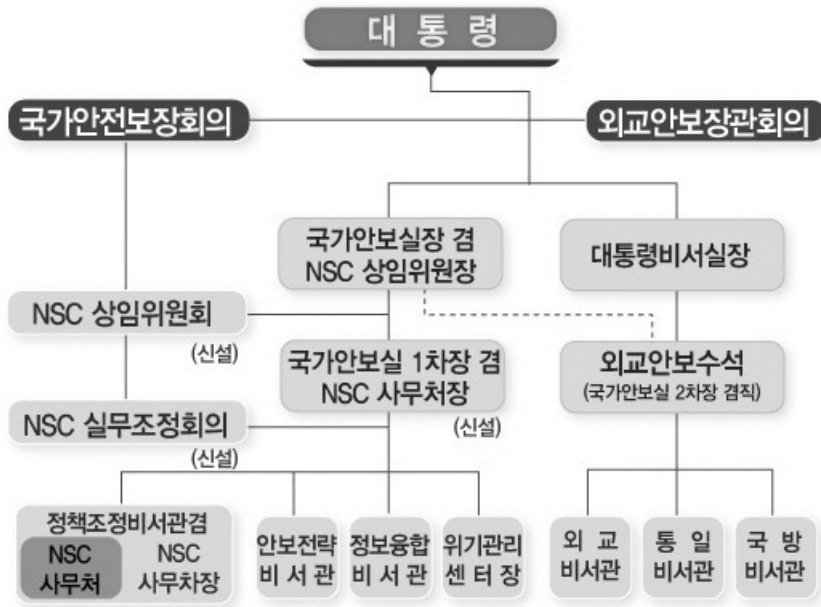
국가안보실은 정책조정비서관과 함께 안보전략비서관, 정보융합비서관, 위기관리센터장을 편제하여 국가안보에 관한 대통령의 직무를 보좌하는 역할을 담당하고 있다. 국가안보실 2차장은 대통령의 외교안보정책을 보좌하는 외교안보수석이 맡아 국가안보실과 대통령비서실 간의 연계도 도모했다. 주17) 국가안보와 위기관리를 총괄하는 조직이 정비된 만큼 앞으로 안보위기 대응에 성과가 있을 것으로 기대된다.

---

주16) 「통일뉴스」, 2014. 1. 2., 2014. 1. 16. 및 2014. 2. 14.

주17) “국가안전보장회의법”(2014. 1. 10. 법률개정), “국가안보실 직제”(2014. 1. 10. 대통령령 개정), “국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정”(2014. 1. 10. 대통령령 개정), 국가법령정보센터 홈페이지(<http://prc.law.go.kr>).

〈그림〉 NSC 개편 후 체계도



(출처) 「뉴시스」, 2013. 12. 20.

## 2. 주요 국방정책 동향

### 가. 국정과제 이행 점검

앞에서 보았듯 국방정책과 관련한 국정과제는 5개, 34개 추진계획으로 되어 있다. 기관 업무의 특성상 이는 2013년 4월 국방부의 대통령 업무보고를 통해 개략적 방향이 정해졌고 5월부터 차관 주재의 월례 회의를 통해 점검되고 있다. 아직 국방부 차원에서 이행 점검 결과를 정리·발표하지는 않았지만, 각 소관과제별로 세부 추진계획이 만들어져 진행중이다. 주18) 국정과제의 많은 부분이 과거 국방개혁 수준의 일이 아니고 국방태세 발전 또는 경영혁신, 장병 및 대국민 복지 개선과 관련된 것으로서 하나하나의 성과를 따지기는 곤란하며 이 글의 목적과 관련해서도 부적절하다. 주19) 따라서, 다음의 국방정책 평가와 관련하여 이 중 한미동맹과 국방개혁, 전력증강 등과 관련된 핵심 의제 등이 주로 검토될 것이다.

주18) 「국방일보」, 2013. 4. 3. 및 2013. 5. 2.

주19) 2014년 국방부 업무보고에서 제시된 관련 세부사항은 다음과 같다. 방위사업법 개정안 국회 통과, 국방과학연구소(ADD) 개편 및 국방부 관리 강화, 민군 기술대제전 개최 및 방위산업기술지원센터 설립, 방위사업과 병무 관련 비리 근절, 3,100만㎡의 군사시설보호구역 해제·완화, 군 소음대책법 등 국회통과 추진, 병영생활관 개선 및 병사전용 복지시설·쉼터 조성, 2017년까지 병 봉급 2배 인상, 국방 여성인력의 근무 여건 개선 위해 어린이집과 공동육아 나눔터 설치 확대, 육아휴직 관련 군인사법 개정 등. 「중앙일보」, 2014. 2. 6.

주20) 「국민체감 2014 : 실천과 성과」, 국무조정실 업무보고, 2014. 2. 5., 6쪽.



참고로 다음은 국무조정실에서 평가한 2013년도 국정과제 중 외교안보 분야의 과제 평가 결과이다.  
 ※20 국방태세 확립과 한미동맹 등 대외 국방협력 과제는 우수과제로 평가되었으나, 방위역량 강화, 국방 경영 혁신 및 국방과학기술 발전, 군복무 개선 및 국민존중 국방정책 과제는 보통으로 평가됐다.

〈표〉 국무조정실 국정과제 평가 결과

<b>평 화 동 일 기 반 구 축</b>	117	국민이 신뢰하는 확고한 국방태세 확립
	118	전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량 강화
	119	한미군사동맹의 지속적 발전 및 주변국 국방협력 강화
	120	혁신적 국방경영 및 국방과학기술 발전
	121	보람 있는 군복무 및 국민 존중의 국방정책 추진
	122	대여로운 보존
	123	북핵 문제 진전을 위한 동력 강화
	124	한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화
	125	작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향
	126	통일 대비 역량강화를 통한 실질적 통일준비
	127	동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대
	128	한미동맹과 한중 동반자 관계의 조화 발전 및 한일관계 안정화
	129	신종시장 진출확대를 위한 산업지원협력 강화
	130	세계평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국 실현
	131	채외국민 안전·권익 보호와 공공외교 입자리 외교 확대
132	FTA 네트워크 등 경제협력 역량 강화	
133	ODA 지속확대 및 모범적·통합적 개발협력 추진	

(비고) 회색(grey) 영역은 우수과제, 흰색 영역은 보통

(출처) 「국무조정실 업무보고」, 2014. 2. 5., 6쪽.

### 나. 한미동맹과 연합 억제력 강화

한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 심화·발전시킨다는 합의는 군사뿐 아니라 정치·경제·문화 등 다방면의 협력을 심화시킴과 더불어 동맹의 관심과 활동 범위를 한반도를 넘어 동북아 및 전세계로 확대해 나간다는 의미를 담고 있다. 이는 이명박 정부 당시부터 추진되던 것이며, 2009년 6월의 ‘한미동맹 미래 비전’ 과 2010년 10월 한·미연례 안보협의회의(SCM)에서 채택된 ‘한·미 국방협력지침’ 의 후속 조치로서 ‘한미동맹 국방 비전’ 이 작성중에 있다.

한미동맹 관련 과제로서 현재 초미의 관심사가 한국군의 전시 작전통제권(전작권) 전환 일정 조정에 관한 것이다. 당초 국정과제에서는 계획대로 2015년 12월에 전환하기로 규정했는데, 정부는 작년 5월 미국 측에 북한의 3차 핵실험으로 위중해진 안보 상황에서 준비되지 않은 상태에서 전작권 전환을 하게 되면 북한의 오판을 불러일으킬 수 있기 때문에 전작권 전환의 조건을 재검토하자고 요청했다. 그 뒤 한·미 양국은 이에 관한 실무적 논의를 계속했고, 10월의 제45차 SCM에서 전작권 전환은 연합방위태세와

능력을 유지·제고해야 한다는 입장에서 이미 2010년 SCM에서 합의해서 진행해 온 ‘전략동맹 2015’의 이행과 더불어 한반도 안보상황을 주기적으로 평가·점검하면서 계속 협의하기로 결정했다. 구체적으로 양국은 조건에 기초한 전작권 전환과 ‘전작권 전환 검증 계획’이 중요하다고 보고, 전작권 전환 이후 동맹의 군사적 효율성을 극대화하기 위해 미래 연합지휘구조를 지속적으로 보완해 나가기로 결정했다. 주21)

작년 SCM에서는 전작권 이외에도 세 가지의 핵심 이슈가 논의되어 주목을 끌었다. 주22) 첫째는 북한의 국지도발에 대해 한·미가 공동 대응할 수 있도록 협의하여 완성시킨 ‘한·미공동 국지도발 대비계획’이다. 양국은 이 계획이 향후 북한의 도발에 대한 단호한 대응에서 핵심적 요소이며, NLL과 서북 도서에서의 어떠한 도발에도 대비하기 위해 연합연습 및 훈련을 강화해 나갈 필요가 있다고 재확인했다. 둘째는 북한의 핵·WMD 위협에 대비한 맞춤형 억제전략의 승인이다. 이는 전·평시 북한의 위협 시나리오에 적합한 억제를 위해 종래 확장억제 개념에 따라 미국이 제공하는 핵우산, 재래식 타격능력, 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 군사능력과 한국군의 대응능력의 통합을 강화하는 데 중점이 두어져 있다. 셋째는 북한의 미사일 위협에 대해 KAMD를 발전해 나감과 동시에 동맹의 미사일 대응전략과 동맹 지휘·통제체제의 상호 운용성을 증진해 나가기로 한 것이다. 이는 일부에서 제기하듯 미국 MD 체계에의 편입 문제와 연계되어 있다는 점에서 신중하게 다루어져야 할 사안이다. 주23)

#### 다. 국방개혁과 핵심 전력 건설

2005년에 성안되어 2006년에 입법화 과정을 거친 ‘국방개혁 2020’은 군 구조와 군사력 발전, 국방경영 혁신과 병영문화 개선을 위해 적정 국방비로 장기간 효율적인 군사력을 구축하기 위한 전략구상이었다. 이 방안은 국방개혁에 관한 법률에 따라 매 3년마다 기본계획 수정안을 보고하도록 되어 있고, 그에 따라 2009년 예산 부족에 기인한 수정계획이 작성되고 2012년에는 2010년의 천안함 및 연평도 사건, 예산 부족과 긴급 소요 발생 등을 이유로 목표연도를 10년 뒤로 미룬 ‘국방개혁 기본계획 2012-2030’을 작성 보고했다. 박근혜정부는 출범 이후 현 기본계획을 분석하고 발전적으로 보완한 ‘국방개혁 기본계획 2014-2030’을 작성했다. 주24)

앞에서 언급한 국정과제에 국방개혁 관련 내용은 군구조 개편과 관련된 하나의 과제로 되어 있는데, 이에 대해서는 ‘국방개혁 기본계획 2014-2030’의 공개본이 나와야 판단이 가능하다고 본다. 아마도 군

주21) ‘제45차 SCM 공동성명’(2013. 10. 2), 국방부 홈페이지.

주22) 그 밖에 공동성명에는 양 장관이 한미 연합방위태세가 어떠한 도발, 불안정 사태 또는 침략에 대해서도 효과적으로 대응할 준비를 갖추고 있다는 한미군사위원회 회의(MCM) 결과를 보고 받았다고 되어 있다.

주23) 정경영, “한반도 신뢰—로세스와 동북아 평화협력 구상의 선순환 전략,” 『군사논단』, 제76호, 2013년, 82쪽.

주24) 노훈, “국방개혁 기본계획 2012-2030 진단과 향후 국방개혁 전략,” 『전략연구』, 제57호, 129쪽; 조남훈, “국방개혁 기본계획 2011~2030,” 『2011년도 한국국제정치학회 안보국방학술회의 발표논문집』, 2011. 8, 277~291쪽 참조.



구조 개편 관련 부분이 별도 과제로 제시되지 못한 것은 군구조 개편을 위한 전력 증강이 예산 반영 미흡과 긴급소요 전력 건설 등으로 지연되는 상황에서 개혁 피로감이 작용했기 때문이다. 다만, 향후 평가 부분에서 군구조 개편, 국방비 및 인력 등에 관한 판단을 내리게 될 것이다

군사력 건설에 걸리는 시간은 사전 연구부터 실제 장비 도입까지 대략 10~15년 정도이며, 이 점에서 장기적 판단에 기초한 계획성 있는 접근이 무엇보다 중요하다. 이명박 정부는 두 차례의 국방개혁 기본 계획 수정과 함께 국방중기계획 작성을 통해 북한 도발에 대한 적극적 억제 능력 제고를 위해 기계화 전력을 포함한 전면전 대비 전력을 조정하여 재원을 전환, 국지도발과 비대칭위협에 대비하기 위한 전력증강에 중점을 두었다. 여기에는 대포병탐지레이더와 합동직격탄 등 북한의 장사정포 대응능력 확충, 고고도 무인정찰기 등 대북 감시 및 정찰 능력 제고, 스텔스 기능을 갖춘 F-X 사업의 적기 추진, 공격 및 기동헬기 등 육군 항공전력 증강, 국군사이버사령부 조직 및 기능 강화 등이 보장되었다. <sup>주25)</sup>

현 정부 들어 더욱 중시되고 있는 전력이 킬체인과 KAMD이다. 킬체인은 북한의 핵과 미사일기지 및 탑재차량(TEL)을 조기에 탐지하고 타격하는 공격적인 체계이며, KAMD는 공격해 오는 북한의 미사일을 요격하는 방어적 체계이다. 정부는 킬체인과 KAMD 요격체계를 늦어도 2022년까지 구축한다는 목표하에 세부 계획을 마련하여 추진하고 있다. 킬체인의 경우 표적 탐지를 위한 정찰위성과 고고도 무인정찰기, 각종 미사일 타격체제가 필요하고, KAMD를 위해서는 조기경보레이더와 이지스 레이더, 패트리엇 요격미사일 등으로 구성되고 장차 국내 개발 중거리(M-SAM) 및 장거리(L-SAM) 지대공미사일을 활용할 계획으로 있다.

지난 한 해 주요 전력 획득사업 가운데 가장 논란이 컸던 것은 차기 전투기(F-X) 사업이었다. 당초부터 스텔스 기능을 핵심 작전소요(ROC)로 넣으면서도 총사업비를 8조 4천억 원으로 묶는 바람에 대상 기종이 F-35 스텔스전투기밖에 없으면서도 기종 선정에서 탈락됐고, 사업비를 맞추어 대상에 포함됐던 F-15SE 전투기도 최종 결정과정에서 제외되는 바람에 사업 추진에 차질이 빚어진 것이다. 결국 국방부와 방위사업청이 선정 절차를 다시 진행하여 F-35로 정하고 대신 구매수량을 60대에서 40대로 줄이는 교육책을 선택했으나, 선정 기종의 실제 성능과 비용, 도입 시기에 대한 논란은 아직 남아 있다. <sup>주26)</sup> 대형 국방투자 사업의 경우 기존의 획득체계를 넘어 고도의 전략적 판단과 평가가 필요하다는 점을 새삼 일깨워준 사례였다.

주25) 김태효, “국방개혁 307계획 : 지향점과 도전요인,” 「한국정치외교사논총」, 제34집 2호, 2013, 365~366쪽.

주26) F-35 선정 이후 후속 논란에 대해서는 「디펜스 21+」, 2014. 1., 44~45쪽 참조.

## IV. 정책성과 평가와 교훈

### 1. 안보 위기와 포괄적 문제 해결 노력

2013년 3~4월의 안보 위기가 북한과 국제사회와의 WMD 갈등 및 한·미연합 군사연습과 연계되어 진행된 만큼 정부가 취할 수 있는 대응의 폭은 크지 않았다. 박근혜정부는 출범 전부터 북한의 핵실험에 대한 규탄 입장을 분명히 했고 출범 직후 유엔 안보리 제재 논의에도 적극 참여했다. 북한이 키리졸브 군사연습을 겨냥해 위협하고 미국과의 군사적 대결까지 거론할 때에도 강력한 도발 대응과 응징 의지를 보였을 뿐 사전에 계획된 군사연습에 몰두하는 입장이었다. 한·미동맹과 관련된 군사적 사안이라는 점에서 어쩔 수 없는 부분이었지만, 국가안보라는 차원에서 위기관리만 있고 위기 예방이라든지 해소를 위한 노력이 부족한 것은 아쉬운 대목이다. 핵실험으로부터 안보리의 대북 추가제재 결의, 한·미연합 군사연습과 북한의 맞대응이 이어지는 상황에서 외교 면에서 포괄적 위기관리 시도가 없었고, 그 결과 군사적 긴장과 충돌 위험이 곧바로 안보적 위기감의 증대로 이어졌다.

4월의 개성공단 가동 중단 직후 정부의 당국간 회담 제안과 그 뒤 개성공단 정상화를 위한 실무회담 제안은 일단 긍정적으로 평가할 만 하다. 그러나, 당시 통일부장관의 회담 검토 입장이 청와대와 박 대통령의 직접 언급으로 추인되는 과정은 이 문제에 대한 종합적 검토가 미흡한 것으로 비쳐졌다. 북한이 조평통 대변인의 기자 문답 형식으로 “대결적 정체를 가리우기 위한 교활한 술책”이라고 비난하면서 거부하자 정부의 입장은 바로 경색됐고, 4월말 실무회담 제안도 북한이 하루 안에 응하지 않을 경우 우리측 잔류자를 모두 철수하겠다는 ‘최후 통첩’과 함께 이루어져 분위기가 어색했다. 정부 출범 초기 안보위기 국면에 남북관계로 불통이 튀는 상황에서 개성공단 문제뿐 아니라 남북관계와 대북정책 전반을 걸어 검토하고 포괄적으로 대응하는 일이 필요했다.

안보 위기가 완화된 뒤에 남북관계가 일정한 진전을 보였으나, 이는 남북간 신뢰의 결과라기보다 북한 스스로의 필요성과 국제적 요구를 감안한 속도 조절이었다고 할 수 있다. 따라서, 회담이 개최되고 대화가 시작되어도 합의 도출과 이행에 난항을 겪을 수밖에 없었고 이는 곧 상호 신뢰의 부족 때문이었다고 할 수 있다. 한반도 신뢰프로세스가 전 정부의 비핵·개방·3000 구상에 비해 뚜렷한 전제조건보다 상황 판단에 기초하여 진행된다는 점은 평가할 수 있으나, 핵심 개념인 신뢰가 관계의 목표인지 요건인지 혼동되는 측면이 있으며 대화를 하고 약속 이행을 하면서 쌓이는 것이라는 유연한 접근이 필요하다고 본다. 즉, 한반도 신뢰프로세스에서 목표로 하는 남북관계의 정상화는 북한의 선택과 결단에 따라 이루어지는 것이 아니라 다양한 대화채널과 협력관계의 구축을 통해 일정하게 신뢰가 형성되었을 때만이 가능하다. 북한의 핵무력 증강 및 대남 안보위협에 대처하기 위해서는 문제에 대한 포괄적 접근이 무엇보다 필요하며, 한편으로는 한미동맹 및 한중협력 등을 통해 위협을 관리하면서 동시에 남북대화뿐 아니라 6자회담, 한반도평화체제포럼 등 다각적인 대화와 협력을 통해 이를 해소하는 노력이 이루어져야 할 것이다.

아직까지 북핵 문제에 관해 의미있는 진전을 이룩하지 못한 것도 북한의 진정성에 기초한 선제적 조치



를 회담 진입의 전제조건으로 두었기 때문으로 볼 수 있다. 그런데, 문제는 회담이 열리지 않는 가운데 북한의 핵무기 배치 일정이 다가오고 있고 플루토늄뿐 아니라 고농축우라늄을 통한 무기급 핵물질의 비축도 지속적으로 이루어지고 있다는 것이다. 향후 2~3년이 지나면 비핵화회담이 아닌 핵군축회담이 불가피한 가운데 북핵 관련 리스트가 더욱 많아질 것이라는 점을 염두에 두면서 최우선적 과제로 북핵 관리 및 해결을 추진해야 할 것이다. 물론 일부에서 6자회담 무용론과 북핵 해결 불가론이 나오고 있으나, 북핵이 또다른 문턱(threshold)을 넘을 경우 장시간이 소요될 것으로 예상되는 북한체제 붕괴와 통일 이외에는 해결책이 나오기 힘들다는 점을 직시해야 한다. 6자회담 재개는 이 문제에 관한 한 거의 유일한 해결책이며, 한미 및 한중 협력, 남북대화 등을 통해 성과있는 회담 진행을 위해 외교 노력이 집중되어야 할 것이다.

끝으로, 정상외교는 우리의 외교적 이익을 최고위 수준에서 집약적으로 관철하기 위한 유용한 수단이며, 상당한 성과가 있는 것으로 판단된다. 그런데, 그동안 추진된 한·미 및 한·중 정상회담은 상견례의 의미를 함께 갖는 것이었으며, 앞으로 회담이 되풀이될수록 이점이 생길 가능성이 있으므로 보다 집중적으로 전략적인 접근을 해 나갈 필요가 있다. 최근 일본의 우경화 행보와 함께 중국의 해상관할권 확보 노력이 불거지면서 지역 국가들이 긴장하고 있고, 우리도 작년 12월 중국이 동중국해에 우리의 이어도를 포함하는 방공식별구역(CADIZ)을 설정했을 때 심각한 안보 도전으로 받아들이고 강하게 대처한 바 있다. 주27) 미국은 차제에 한국에 대해 한·일관계를 개선할 것을 요구하고 있는데, 앞으로 4월의 오바마 대통령 동북아 순방을 계기로 일정하게 정리가 될 것을 바라고 있다. 그렇지만, 우리의 입장에서 일본의 역사퇴행적인 행태와 한국에 대한 무시는 받아들이기 쉽지 않다는 점에서 정상 수준에서는 조금 더 상황을 지켜 볼 필요가 있다고 본다.

한반도 및 동북아 안보정세에서 한국이 갖는 역할은 점차 증대되어 왔고 앞으로도 그럴 가능성이 크다. 한국은 지리적으로 미·일과 중국의 중간적 위치에 있으며 북한과의 특수관계로 인해 매우 독특한 위상을 갖고 있는데, 한미동맹의 유산과 한·중협력의 경험은 현재나 미래를 위해 앞으로도 잘 살려 나가야 한다고 본다. 결국 우리는 미·중과 북한 사이에서 보다 적극적인 평화촉진자의 역할을 하기 위한 지속적 노력이 필요하다. 이는 동북아 평화협력 구상에 따른 다자안보협력과 아울러 장차 있게 될 한반도평화체제 논의의 가속화를 위해서도 요망된다고 하겠다.

끝으로 위기관리를 위한 회의체로 NSC 사무처가 재창설된 점은 평가할 만하나, 안보 위기시 효과적 대응이라는 관점에서 국가안보실, NSC 사무처, 외교안보수석실 등으로 나뉜 체제의 작동에 대해 꾸준히 검토해 나갈 필요가 있다. 무엇보다 대통령이 가장 잘 안보 위기를 헤쳐 나갈 수 있도록 조직 운영과 시설 배치 등에서 편의를 도모해 나가야 한다. 미국 백악관의 경우 지하에 바로 NSC 상황실이 위치하고 있어 대통령과 참모간 실시간 협의와 대책이 가능하다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 또 위기의 특성상

주27) 중국방공식별구역 문제는 우리의 단호한 입장으로 정리되기 했지만, 우리 국방에서 주변국 대응을 위한 전략능력의 목표와 범위에 대한 과제를 던졌다. 독도수호 의지와 맞물려 당장 항속거리가 긴 전투기와 공중급유기와 더불어 전략기동함대의 필요성이 제기됐다. 「세계일보」, 2013. 12. 8. 참조.

부처간 업무 협조와 더불어 군과 정부 부처간 통제된 조치의 필요성은 무엇보다 중요하며, 이를 위해 청와대 국가안보실을 중심으로 한 면밀한 체계 구축과 지속적 훈련이 있어야 한다. 안보 위기의 경우 통일부와 외교부, 국방부 간에 대응 방법에 차이가 있을 수 있고, 위기의 전면에 나선 군의 입장은 상대적으로 현장 중심일 수밖에 없다. 이 점에서 대통령과 이를 보좌하는 조직에서 전략과 목적에 따라 사전 재가된 지침과 대응 방침을 분명히 제시하고, 군은 이에 따라 현장에서 국가안보와 국익이 훼손되지 않도록 단호한 대응을 해 나가야 할 것이다. <sup>주28)</sup>

## 2. 미래지향적 국방태세 정립

국방정책은 단기간의 성과로 평가하기 힘들다. 물론 군기관 및 부대 운영 개선의 경우 지표상 성과로 바로 평가될 수 있지만, 국방태세나 전력 건설, 인력정책까지 모두 장기적이고 종합적인 요인들이 결합하여 진행되는 것이기 때문이다. 이 점에서 박근혜정부 1년의 국방정책 성과에 대한 객관적 평가는 지평을 넓혀서 보아야 할 것이다.

국방부의 국정과제 이행에 대한 국무조정실의 평가 결과는 무척 높았다. ‘튼튼한 안보’는 14개 국정과제 중에 가장 높은 점수를 받았으며, 국민만족도 조사 결과도 1위였다. 이는 무엇보다 박근혜정부의 안보 위기관리와 안정적인 국방 운영이 평가를 받았기 때문이며, 앞의 <표>에서 보듯 확고한 국방태세와 한미동맹 강화에 대한 높은 평가가 바탕이 된 것이라고 할 수 있다. <sup>주29)</sup> 이는 정부와 군의 의지와 한·미협력으로 조기에 확립될 수 있는 것이고, 이에 비해 평가가 낮았던 군사력 건설과 경영 혁신, 군복무 및 국민 존중 국방정책 등은 모두 운영시스템 개선뿐 아니라 적정 예산을 투입하여 인프라와 관련 장비를 유지해야 하는 것이었다.

한미동맹에 대한 강조는 북한의 위협, 특히 조만간 현실화될 핵미사일 위협을 고려할 때 군사적으로 필요하다. 그런데, 이와 같은 강조가 지나쳐 필요 이상의 의존으로 갈 경우에는 미래 국방 대비에 역효과를 줄 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 2005~6년의 작권 전환 합의는 한국 방위를 주도적으로 담당함으로써 우리 국방을 제 자리에 위치시키고 미국도 종래의 부담을 일부 경감하는 것이었다. 지금 작권 전환 재연기에 관한 협의가 전환 조건에 관한 면밀한 검토 단계에 들어가 있는데, 이 역시 당장의 안보 위협과 국방 부담, 우리 군의 능력과 한·미 연합전력뿐 아니라 이 변수들이 장차 어떻게 될 것인가에 대한 미래 예측이 반드시 고려되어야 할 것이다. 그 경우 대안은 단순 연기가 아니라 단기간의 추가 시한이나 조기 달성 가능한 조건과 결합하여 다양한 형태가 될 수 있다.

주28) 서주석, “대북 안보위기 대응 실태 평가 및 발전 방향,” KIDA 특별 워크숍(효과적 국가위기관리시스템 구축을 위한 정책방향) 발표 논문, 2014. 2. 19, 18쪽.

주29) 「국무조정실 업무보고」, 7쪽.



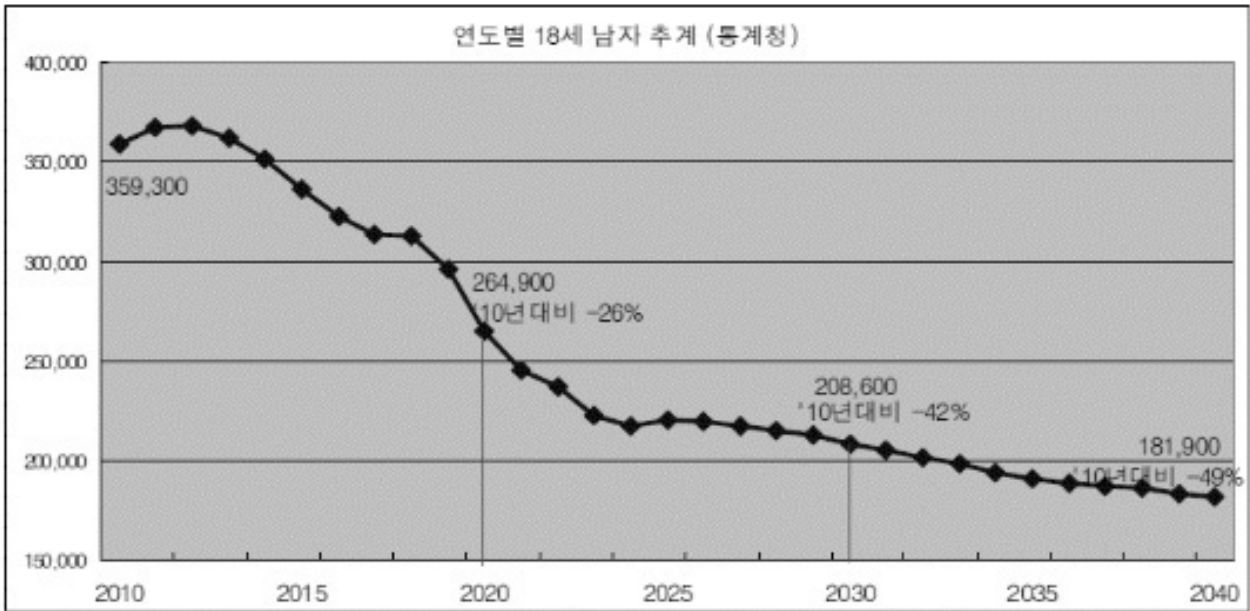
한미동맹의 현안은 당사자인 한·미와 북한뿐 아니라 중국과 일본까지 관심을 갖는 문제인 경우가 많다. 특히 한미동맹과 주한미군의 역할 확대에 대해서는 중국이 오래 전부터 크게 경계해 왔다. 2005~6년 한미동맹 조정 협상의 하나로 추진되던 주한미군의 전략적 유연성 협의 당시에도 중국은 매우 민감하게 대응했다. 또 북한 불안정 사태에 대한 한·미연합 대비계획과 관련해서도 중국의 이해 관계가 미묘하게 작용했다. 북한의 핵위협에 대한 맞춤형 억제전략이나 미사일 방어체제 모두 지역적 파급력이 적지 않고, 특히 미국 MD와 관련해서는 더욱 민감하다. 한·미간의 미사일방어 협력이 이미 미국과 공동 MD망 구축에 들어가 있는 일본과도 미묘한 관계를 제기할 수 있다. 이 점에서 동맹 현안은 군사적 관점에 더해 한국 안보의 큰 틀, 더 나아가 지역안보 및 주변국 전략과 연계하여 늘 검토되고 조정되어야 할 것이다.

국방개혁과 미래 군사력 건설이라는 과업 역시 장기간 추진되고 있으며, 그 관점에서 늘 주의깊게 평가해야 한다. 앞에서 언급했듯 국방개혁 작업이 2005~6년부터 진행되면서 개혁 피로감도 생겼고 성과가 왜곡되기도 하다. 최초 성안 당시에도 당면 위협에 대한 군사적 대응과 미래 잠재 위협에 대한 군사적 대비를 둘러싸고 해묵은 논란이 재연됐으며, 결국 지상군 장비 현대화를 위한 막대한 투자비를 감내하면서 군구조 개편(슬림화)과 균형 발전을 도모하고자 했다. 2009년과 2012년의 수정계획에서 예산 투입이 원활하지 않으므로 군구조 개편이 뒤로 미루어지고 긴급소요 전력이라고 하여 당면 위협에 대응한 군사력에 예산이 추가 배분되었는데, 이 부분과 더불어 향후 국방개혁 수정계획 작성과 관련해서는 합리적이고 객관적인 검토가 있어야 할 것이다.

미래 국방의 모습과 관련하여 늘 염두에 두어야 할 기반자원이 있다. 우리의 경제력, 즉 국방비 부담 능력과 함께 장정 인력 수급 전망이 그것이다. 당면 위협에 따라 현재의 병력 규모를 유지해야 할 필요성이 한편에서 제기되는가 하면 향후 인력규모가 거기에 미치지 못한다는 예측도 항상 유력하게 제기되고 있다. 다음 <그림>에서 보듯 2010년 35만 명을 상회하는 18세 남자의 인구는 2020년 26만여 명, 2030년 18만여 명으로 급감한다. 징병제 대신 모병제나 유급지원병제를 유지하려면 대단히 많은 국방운영비가 필요한데, 2020년 이후 잠재 경제성장률은 2%대 또는 그 이하로 떨어질 전망이다. <sup>주30)</sup> 필요와 공급의 쌍곡선이 맞닿는 곳에서 국방태세가 결정된다면, 앞으로 중장기적으로는 의지 여하에 무관하게 정예화된 슬림군대로 갈 수밖에 없고 이를 기초로 한반도 및 지역안보 구도를 짜나가는 안보전략이 불가피할 것이다.

주30) 원자료는 통계청, 『장래인구추계』, 2006; 박형수·류덕현, 『한국의 장기 재정 모형』, 한국조세연구원, 2006; 『고령화 사회의 장기 거시경제 변수 전망 : 2006~2080』, KDI; 『2012~2060년 장기재정전망분석』, 국회 예산정책처, 2012.

〈그림〉 장기 인력수급 및 잠재 경제성장률 전망



	01~10	11~20	21~30	31~40	41~50			
■ 조세연구원	4.66 (’01~’10)	4.22	2.90	1.56	0.93			
■ KDI	4.6 (’03~’10)	4.2	2.9	1.6	0.8			
■ 국회 예산정책처		3.4 (’16~’20)	3.0 (’21~’25)	2.5 (’26~’30)	2.2 (’31~’35)	2.1 (’36~’40)	1.8 (’41~’45)	1.5 (’46~’50)

(출처) 노훈, 앞의 글, 129쪽 및 136쪽.

킬 체인과 KAMD, F-X, 그리고 최근 논란이 되고 있는 한국형 전투기사업(KFX) 등 무기체계 획득 사업에 대해서는 거시적 논의보다 더욱 세밀한 기술적 논의가 필요할 것이다. 효과적인 킬 체인 체계가 구축되기 위해서 구비해야 할 각종 장비와 타격 수단에 대한 면밀한 검토가 있었을 것이며 KAMD 또한 체계 구축과 더불어 미국과의 미사일방어 협력의 범위와 수준에 대한 논란이 있는 만큼 철저한 검증이 있을 것이다. F-X 사업과 KFX 사업은 미래전의 결정적 요소라 할 수 있는 공군력의 장래와 직결된 것으로 필요 전투기 성능 및 수량, 개발 가능성 및 비용, 그리고 연계 개발 전략 등이 포괄적으로 검토되어 최선의 선택을 해 나가야 할 것이다.



## V. 맺는 글

안보와 국방은 국가 발전과 국민의 안위를 위해 어느 정부에서도 반드시 굳건히 지켜내야 한다. 어느 전문가도 자기 나라의 안보와 국방의 실패를 원하지 않으며, 다른 국정 부문과 달리 이 부분에서만큼은 성과가 있기를 기대한다.

앞서 본문에서 박근혜정부 1년의 안보·국방에 관해 대통령 발언과 공약, 국정과제를 정리하고 실제 안보 및 국방 상황을 검토·평가해 보았다. 이명박정부에서 최악의 상황이었던 한반도 안보와 남북관계가 취임 초기의 안보 위기에도 불구하고 일정하게 관리되고 있다고 평가되며, 다만 위기 예방을 위한 사전 대책과 대화의 필요성과 더불어 점차 악화하고 있는 북핵 등에 대한 현안 대책 마련이 시급히 마련될 필요성이 있다.

국방 차원에서도 확고한 국방태세 확립과 한·미동맹을 활용한 위협 대비가 강화되고 있다는 점은 평가할 만하다. 또 정부의 국방정책 중점을 국정과제화하여 체계적으로 관리하고 전력 건설, 국방경영 혁신과 국방과학기술, 군복무 등에서 제시된 목표를 추구해 나가는 점 역시 의미있다. 다만, 당면 위협에 대한 대응과 단기적 대비에 치중한 초기 상황에서 장기 대책이 상대적으로 덜 부각되었다는 인상을 금할 수 없다.

사실 국민 다수가 안보·국방 면에서 정부 정책성과에 대해 긍정적으로 평가한다는 여론조사 결과는 취임 직후부터 줄곧 나오고 있다. <sup>주31)</sup> 그렇지만, 국민여론이나 기대치는 상대적으로 단기적 상황에 의존적일 수 있고, 이 글은 이 점에서 기존의 성과에 더해 보다 거시적인 안보전략과 장기적인 국방계획이 요망된다는 점을 지적했다. 한반도 신뢰프로세스도 아직 장기 계획은 제시하지 않고 있으나, 대북 군사대결과 한미동맹을 위주로 한 즉자적 대응을 넘어 미래 비전으로 나아갈 수 있을 것이다.

작년 연말에 청와대 국가안보실에 NSC 사무처가 재설치되면서 대통령의 안보·국방 리더십이 더 커졌고 참모와 관계 장관들의 협의에 의한 합리적 결정의 가능성도 높아졌다. 청와대 안보관련 조직간에도 소통과 협업이 제대로 이루어져 위기관리뿐 아니라 위기 예방과 능동적 평화 조성에도 더욱 기여하기를 기대한다. 또한 최근 국방부의 국정과제 수행에도 일정한 성과가 있는 것으로 평가되고 있는데, 이를 기반으로 보다 장기적이고 미래지향적인 국방태세의 구축을 위한 노력이 집중되기를 기대한다.

덧붙여 안보·국방이 과거엔 국가의 전유물이었으나 국민적 영향이 지대한 만큼 이제 국민 또는 시민의 입장에서 관심도 크고 조직적 활동도 전개한다. 무엇보다 여야를 떠나 국가의 안전과 국방 발전을 위해 함께 머리를 맞대고 고민하는 국회도 있다. 안보·국방 부문에서의 관심과 토론이 국회와 시민사회에서 더욱 활성화되기를 기대한다. 2004년 「국가안보전략지침」을 처음 작성할 때 국가안보목표로 국민 생활의 안전 확보, 전략기조로 포괄안보 지향을 설정한 바 있다. 1990년대 전반 문민정부에서 군의 탈성역화를 추구하면서 ‘국민의 군대’ 개념도 정립된 지 오래다.

주31) 최근 한국갤럽이 2월 둘째 주 정례조사에서도 박 대통령이 “대통령으로서 직무를 잘 수행하고 있다”는 응답은 55%였고, 박 대통령이 “대통령으로서 직무를 잘못 수행하고 있다”는 응답은 34%였다. 지지하는 응답자들은 그 이유로 외교·국제 관계(16%), 주관·소신(14%), 대북·안보정책(12%), 노력한다(9%) 등을 꼽았다. 「뉴시스」, 2014. 2. 14.

## 보수정부 7년차 남북관계 : 담론, 정책, 남북협상, 실적

정현곤 | 시민평화포럼 공동운영위원장 주1)



2014년의 남북관계를 어떻게 읽어야 할까? 여기서는 2014년이란 것이, 어떤 누적된 남북관계사의 중요한 발현시점이라는 접근을 해보고자 한다.

흔히 지적하듯 남북 정권의 구조적 위치는 분명 다르다. 북은 수령체제가 아닌가. 그렇지만 지금의 남북관계를 ‘남북 신정권 관계’로 표현하는 것이 그리 이상할 것 같지는 않다. 김정은 체제도 그렇고, 박근혜 정부도 일종의 새로운 정권 승계 세력이라는 점에서 그렇다. 그런데 ‘신정권’의 의미라 했을 때도 그것이 단순하지는 않고 남북 각각의 의미로서도, 또 남북관계의 맥락에서도 뚜렷한 역사적 축적물이다. 풀어 말하면 2014년은 남쪽에서는 보수정부 7년차이고, 북쪽에서는 김정은 체제 3년차로 볼 수 있다는 것이다. 남으로서는 이명박 정부를 포함하여 보수정부 시기 전체적인 맥락의 대북 접근법을 성찰적으로 돌아볼 수 있다. 북으로서는 후계 승계 이후 가장 민감한 리더십 형성 시기를 거치고 있다는 맥락에서 행동 흐름을 살필 수 있다. 그런 점에서 2014년은 어떤 누적적 시간을 표현해줌으로써 향후를 예측하는 여러 중요한 내용을 담아낸다. 그리고 실제 2014년은 새해가 열리자마자 이런 의미가 드러났다.

이 글은 2008년 이후 남과 북의 대응 속에서 남북관계가 어디까지 왔는가를 살피고 그 기초위에서 남북관계 발전을 위한 과제를 도출하는 것이 목적이다.

이글에서는 먼저 2014년을 있게 한 남북관계의 역사적 축적물을 살핀다. 이는 이명박 정부 시기 남북관계를 정리해보는 것이기도 하다. 박근혜 정부가 출범하면서 시작된 2013년의 경우는 김정은 정권과의 어울림속에서 관계의 여러 징후들이 속속 드러났기에 좀 더 세밀하게 다룰 필요가 있다. 북으로서는

주1) 정현곤은 2000년부터 남북관계 현장에서 일했다. 2003년 평양 남북공동행사 때부터는 실행책임자로 일하기 시작하여 2004년 인천, 2005년 평양(6.15), 서울(8.15), 2006년 광주, 2007년 평양 등 주요 공동행사를 담당했다. 민화협과 6.15남측위원회 사무처장을 역임했다. 서울대학교와 경남대학교에서 수학했고 스탠포드대학교에서 NGO펠로우로 1년간 체류했다. 논문으로 「남북사회문화교류 발전을 위한 방안과 저서로 『천안함을 묻는다』(공저)가 있다. 현재 세교연구소 상임기획위원을 맡고 있다.



2013년을 겨냥한 여러 전략적 선택을 이어왔는데, 인공위성 발사 성공에 뒤이어 3차 핵실험을 강행했고, 한미군사력에 경쟁하는 무력시위를 벌였으며 그 뒤 끝에 협상전략으로 전환, 남북관계와 북미관계에서 대화를 요구해왔기 때문이다. 2014년 초입에 벌어지고 있는 남북 사이의 명분 경쟁도 중요한 분석대상이다. 특히 북이 보여주고 있는 공개적 의사 표명들은 그 자체로 논쟁적이어서 분명한 변화로 읽힌다.

그밖에도 국민들이 남북관계를 보면서 고심하는 쟁점이 있는데, 이 또한 이 글의 관심주제이다. 무엇보다도 인도적 지원 원칙에 대한 국민적 합의문제가 있고, 북한 인권을 개선하는 방법에 대한 것도 있다. 개성공단의 경우는 모든 국민들의 관심사이기도 하다. 경제협력의 걸림돌이 되고 있는 5.24조치의 문제도 의견을 모아 처리해야 할 사안이다. 금강산 관광 재개 건도 남북관계 주요이슈이다. 이런 부분들도 다루고자 한다.

## 1. 2014년 2월의 남북 고위급 회담, 누가 더 명분을 얻었는가?

보수정부가 들어선 이후 7년 만에 처음으로 남북 고위급 회담 주2) 이 열렸다. 박근혜 정부측 청와대와 북측 통일전선부, 국방위가 만났는데, 차관급이지만 박근혜 대통령, 김정은 제1위원장의 대리인이라는 점에서 사실상 두 정권의 책임자급 회담이라 할 것이다. 실제 북의 조선중앙통신은 회담 소식을 전하면서 ‘국방위원회 대표단’이라는 표현을 사용했다.

회담은 두 번에 걸쳐 이루어졌다. 첫 모임에서 북은 이산가족 상봉 막바지에 시작되는 한미군사훈련 키리졸브의 연기를 요청했다. 이것은 단연히 받아들여지지 않았지만 북이 이 사실을 모르진 않았을 것이므로 지속적인 쟁점화의 일환이라 볼 수 있다. 회담은 결렬되었고 후속 회담을 잡지 않은 채 헤어져 이산가족 상봉의 성사 여부가 불투명해졌다. 그런데 북이 다시 회담을 제안해 두 번째 모임이 성사되었고 여기서 세 가지 합의가 도출되었다. 하나는 이산가족 상봉을 조건 없이 20~25일 예정대로 진행한다는 것이다. 둘째는 상대방에 대한 비방, 중상을 하지 않는다는 것이고 셋째는 상호관심사에 대한 계속 협의와 남북관계 발전을 위해 적극적으로 노력한다는 것이다.

결과를 놓고 볼 때, 북은 이산가족 상봉을 계기로 남북대화 국면으로 전환하고자 했다고 볼 수 있다. 그러나 그보다 더 높은 목표가 있었고 그것은 한미군사훈련에 대한 북의 민감성을 적극적으로 홍보하는

주2) 회담 참가자는 박근혜 정부에서는 김규현(국가안보실 1차장)을 수석대표로 홍용표(통일비서관), 배광복(통일부 회담기획부장), 손재락(총리실 정책관), 김도균(국방부 북한정책과장)으로 구성되었고, 북측은 원동연(통전부 부부장)을 수석대표로 리선권(대좌, 국방위 서기실 정책부장), 박기용(인민군 대좌), 전종수(조평통 서기국 부국장), 김성혜(조평통 서기국 부장)가 참가하였다. 이번 회담은 청와대가 직접 나섰다 점에서 원칙적 조율의 의미를 지닌다고 할 것이다. 7년만이라는 기준은 마지막 고위급 회담을 2007년 백종천 청와대 실장이 참가한 서해평화협력특별지대 1차 회담을 염두에 두기 때문이다.

---

것으로 읽힌다. 그리고 그 방식도 공개적 논쟁을 통해 쟁점화하는 방식이다. 이것은 일종의 명분 경쟁이다. 흔히 명분 싸움은 ‘공개적 말싸움’을 한다는 것인데, 북이 외부 세계와의 관계에서 매우 적극적인 반응성을 보이고 있다는 의미를 담고 있다. 지금 북은 국제사회를 대상으로 한국과 명분싸움을 하고 있다. 그 과정을 잠시 짚어보자

북은 올해 초 김정은 제1비서의 신년사를 통해 남북관계 발전을 언급했지만 그 의미는 명확하지 않았다. 원칙적인 측면이 없지 않았기 때문이다. 1월 6일에 박근혜 대통령의 신년 기자회견에서 ‘통일대박론’이 나오고 이산가족 상봉이 제안되었다. 북은 1월 9일에 입장을 내 놓았다. 이산가족 상봉은 나중에 하자며 거절한 것이다. 그러다 1월 16일에 국방위원회 이름으로 ‘중대제안’이라는 걸 내 놓는다. 자극적인 말, 비방중상하는 행위를 전면 중지하자는 것이 첫 번째였고, 상호간 군사훈련의 중지를 요청한 두 번째, 그리고 전쟁으로 인한 핵 재난을 막기 위한 조치가 세 번째였는데, 그 말끝에 이런 일이 잘되면 이산가족 상봉도 잘 될 수 있을 것이라 했다. 박근혜 정부는 이 제안이 위장평화공세일 수 있다며 오히려 안보를 점검하는 공개적 입장을 표명한다. 여기까지는 평이하다. 변화는 북이 24일 ‘중대제안이 위장평화공세가 아니다’고 적극 해명하고 나온 점이다. 그리고 북 적십자회 명의로 이산가족 상봉을 하자고 제안해 온 것이다. 당시 북의 입장은 노동신문 1면에 전면 게재되었다. 공개적이고도 적극적인 반응성이라 할 것이다.

이산가족 상봉이 나오자 우리 측이 적극 움직인 것은 물론이다. 실무접촉을 제시하고 상봉날짜도 2월 17일~22일로 제안했다. 여기서 북은 시간을 끌고 속을 끓이는 태도를 취한다. 얼마나 답답했으면 통일부 장관이 직접 나서서 화까지 냈겠는가. 하여간 북은 7일이나 지난 2월 3일이 되어서야 실무접촉에 동의해 나왔고, 2월 5일의 실무접촉에 나와서는 이산가족 상봉 날짜를 2월 20~25일로 제안, 여전히 문제를 남겨 두었다. 여기서 문제라는 것은 이산가족 상봉 날짜 중 24일과 25일이 키리졸브 한미군사훈련과 겹치는 문제였다. 이산가족 상봉과 한미군사훈련은 이후 지속적으로 쟁점이 된다.

2월 6일에 북은 국방위원회 정책국 대변인 명의의 성명에서 5일에 있었던 미국 B52전략폭격기의 서해 직도 훈련을 문제 삼으며 “동족을 공갈하고 위협하는 미국의 핵 전략폭격기 편대가 하늘에서 떠돌고 그 아래에서 신뢰를 쌓는다고 별이는 연극을 그대로 보고만 있지 않을 것”<sup>주3)</sup>이라 강하게 반발하였다. 이 성명이 나온 이후 다시 이산가족 상봉 불발가능성에 대한 기사들이 넘쳐났다. 그 후 북은 2월 8일에 고위급 회담을 제안했고 10일 첫 회담에서 다시 군사훈련 연기를 강력히 요청한다. 우리 언론들이 24일과 25일의 이산가족 2차 상봉은 훈련 이후로 연기될 수도 있다는 기사를 쏟아낸 것은 회담에서 보인 북의 태도를 반영한 것이다. 북은 14일의 두 번째 회담에 와서야 ‘통 큰 양보’라는 이름으로 조건 없는 이산가족 상봉을 받아들였다.

---

주3) 서울 신문 홈페이지, 2월 6일자

북이 원했던 것은, 북에게서 '전쟁에 대한 위협인식이 매우 크다'는 드러냄이다. 이것은 우리의 '안보'가 북에게서도 '안보'가 되는 대칭성을 보여준다. 북은 그 점을 이산가족 상봉 행사를 매개로 쟁점화시켰다. 이것이 이산가족 상봉 문제가 과거처럼 금강산 관광과 연계되지 않고 군사훈련과 연계된 이유이다.

청와대 민경욱 대변인은 고위급 회담 첫 모임의 결과 브리핑에서 "북한 측이 소위 존엄모독, 언론 비방과 중상, 키리졸브에 대해서 얼마나 크게 생각하는지 등을 알 수 있는 기회가 됐다"고 설명했다. 이것은 북이 회담을 제안한 이유를 비교적 제대로 해설했다고 할 수 있다.

그렇다면 한반도 문제를 둘러싸고 공개적으로 명분 싸움을 벌이는 북한의 이 변화는 어떤 동기와 조건을 구비하고 있는 것일까?

## 2. 보수정부 1기의 남북관계, 진화인가? 후퇴인가?

앞으로 많이는 못 나가더라도 적어도 과거로 회귀하는 일은 없을 것이라는 예측이 무색하게, 이명박 정부 시기 남북관계는 대결과 단절을 반복하는 식으로 전개되었다. 북의 핵무기는 늘어났고 장거리투발수단의 성능도 급속히 개량되었다. 비핵개방3000을 내걸고 핵문제 해결을 공언했던 정부로서는 아마도 머리를 들 수 없었을 것이다. 대책 없는 압박정책의 처참한 결과 <sup>주4)</sup>라 할 것이다.

압박정책이 빚은 연관되는 실책이 한중관계의 악화인데, 한국 제1의 무역국인 중국과 떨어진 것에 대해 국민들은 매우 실망했다. 2011년 5월 17일 한 언론은 이명박 정부의 대북압박정책이 변경되어야 한다는 것이 국민 다수의 견해를 확인해주는 여론조사 결과를 내놓았다. <sup>주5)</sup> 그런데 이 조사에서 주목할 만한 사실은, 스스로를 보수라 규정하는 사람들, 새누리당(당시 한나라당)을 지지하는 사람들에게서도 동일한 견해가 발견된다는 점이었다. 당시 조사에서 대북정책 재검토 의견은 58.2%로, 지속되어야 한다는 의견인 34.9%보다 20%이상 높게 나왔으며, 이 의견에는 54.25%의 보수층과 51.1%의 새누리당 지지층이 동의했다. 국민의 대다수가 이런 견해를 가진 가장 큰 이유는 북중협력 때문이라는 것이 당시 여론조사 기관의 견해였다. 통일부 장관이 현인택에서 류우익으로 바뀐 것은 이런 기류의 반영이었지만, 그러나 남북관계는 회복되지 않았다.

주4) 이것은 미국에게도 아픈 결과이다. 1999년 10월 2일에 발표된 페리보고서(Review of United States Policy Toward North Korea: Finding and Recommendations)의 다음 구절은 그 점을 분명히 보여준다. "그러나 북한이 핵무기 또는 장거리 미사일 특히 양자를 모두 획득할 경우(핵탄두 탑재 장거리미사일) 이러한 안정은 위태로워 질 것이다. 북한이 핵 및 미사일을 획득할 경우 억지력 약화는 물론 억지 실패 시 초래될 피해를 증폭시킬 것이다. 대량파괴 무기는 긴장완화, 관계개선 그리고 항구적 평화수립을 위한 여건들을 손상시킬 것이다. 북한의 대량파괴무기획득은 역내 군비경쟁을 촉발할 것이며 국제비확산 체제에도 심대한 손상을 입힐 것이다. 또한 북한이 경화획득을 위해 미사일 수출을 계속 할 경우 중동 등 여타지역에서의 불안을 야기할 것이다. 미국의 대북정책의 시급한 초점은 북한의 핵무기와 장거리 미사일 관련 활동을 종식시키는 것이 되어야 할 것이다." 통일연구원 편저, 『한반도 평화체제 : 자료와 해제』, 2007, 542면.

주5) 여론조사기관은 '한길리서치'이며, '매일경제'에서 의뢰한 것이다. 『매일경제』, 2011년 5월 17일자.

---

이명박 정부가 협력의 남북관계를 위해 노력조차 하지 않았다고 볼 수는 없다. 2009년 8월 김대중 대통령의 서거 이후 조문정국에서 북이 가져온 남북정상회담 제안을 놓고 실제로 긍정적 논의를 전개한 사실이 인정되기 때문이다. 그런 까닭에 이명박 대통령 본인조차 2010년 1월 28일에 영국 BBC 방송과의 인터뷰에서 “연내에 (김정일 국방위원장을) 만날 수 있을 것 같다”고 말했던 적이 있었던 것이다.

문제는 이러한 시도가 이명박 정부의 일관성과 진정성에 기초하지 못했다는 점에 있다. 결국 2010년 3월 26일에 발생한 천안함 사건에 직면하여, 이를 북의 소행으로 몰고 가면서부터는 남북관계를 안보문제로 비화시켰고, 또 이를 선거에 이용하였다.

남북관계를 위해 뭘가를 해보려 했다는 이 정부에 대해 정상참작이 잘 안 되는 이유가 2011년 5월에 다시 나타났다. 그때 이 정부의 주요 당국자들이 남북정상회담을 위해 북과의 비밀접촉에 나섰지만 이례적으로 그 내막이 폭로되면서 온갖 창피 속에 무산된 일이 있었던 것이다.

안타까운 점은 남북정상회담 개최 욕구에 작용했던 동기가 주로는 정치적 이해타산에 머물렀다는 것이고, 이 불순함이 ‘천안함 문제’를 야기했고, 또 스스로를 묶었다는 사실이다. 여기서 천안함 문제란 천안함 사고의 원인을 북의 공격으로 성급하게 선언하고, 이에 따라 대북압박조치인 5.24조치를 진행한 것을 말함인데, 남북관계를 정상화시키자면 어떤 식으로건 천안함 사고에 대해 ‘사과’를 받아야 한다는 점이 핵심이다.

천안함 사건 조사가 일종의 정치행위로 치우쳤다는 지적은 5월 20일의 조사 및 그에 따른 5.24조치의 열개가 이미 4월 19일과 21일 사이에 정해져 가는 극적인 상황 전개에서 확인<sup>주6)</sup> 되고 있다. 이 조치가 극적인 이유는, 적어도 공개적으로 4월 6일까지 합참 정보작전처장, 국방부장관, 주한미군사령관, 국가정보원장이 북한 개입 사실을 부인해 왔기 때문이다. 4월 16일 선체 공개 이후 파단면의 육안 인식에서 폭발 가능성을 읽은 것이, 행위자를 북으로 몰 수 있다는 정치행위의 추동력이 된 셈인데, 끝내 과학이 뒷받침되지 못했다.

북의 경우에는 2008년 8월에 김정일 위원장이 뇌졸중으로 쓰러지고 사망을 예고하면서 권력의 후계 구도를 새롭게 짜야하는 정권의 최대 위기를 맞고 있었다. 북은 2009년 1월에 후계자를 지명했고 그해에 인공위성 발사와 핵실험을 강행하는 선택을 한다. 당시 최초의 흑인대통령으로서, 상호존중의 대외정책을 표방하고 나선 오바마가 취임하던 시기여서 북미관계에서 뭘가 변화가 있지 않겠느냐는 관측이 유력했다. 그러나 북은 내부 결속이 우선이었다. 북이 인공위성을 발사시킨 날이 오바마 대통령이 핵무기 없는 세계를 천명하는 프라하 연설 날짜와 겹쳤고 이때로부터 북미관계는 더욱 냉랭해졌고 회복될 기미를 보이지 못했던 것이다.

---

주6) 4월 19일에 김태영 국방장관이 북한의 소행을 언급하고 나왔고, 20일에는 대통령이 나서서 북한 개입 물증을 찾겠다고 야당 대표와의 회동에서 약속했으며, 21일에는 정부의 외교, 안보 부처가 북의 소행일 것에 대비한 검토에 들어간다. 이때의 검토사항들이 5.24조치의 뼈대를 이룬다. 정현곤 「천안함사건의 흐름과 반전」, 강태호 엮음 『천안함을 묻는다』(창비 2010) 참조.



북은 천안함 정국을 이용했다. 천안함 침몰과 자신의 무관함을 주장하면서, 군사력 맞대응을 해 나갔다. 그때 천안함 ‘폭침’의 응징이라는 이름으로 미국의 항공모함이 서해로 진입해 들어오려는 군사력 전개가 있었고 그것이 중국을 긴장시키는 상황전개와 맞물렸다. 중국은 북을 옹호하고 나섰다. 북이 관여하는 군사 충돌이 있을 경우 중국이 개입하게 되는 일종의 중국 포박 프레임이 당시에 형성되었던 것이다. 상황이 이렇게 된 데는 미국의 이익 계산법이 같이 작용했다. 미국은 한국 정보의 손을 들어 주고 북의 위협을 드러내면서 오키나와의 후텐마 미군 기지를 유지시켰고 중국 포위를 위한 군사력 전개범위를 확장시켰던 것이다. 그 모든 결과는 다음과 같이 말할 수 있다. 북중협력은 단단해졌다. 일본의 민주당 하토야마 정부는 무너졌다. 미국은 아시아로의 진출이 용이해졌다. 한중관계는 악화되었다. 그리고 2010년 9월에 북은 1980년 6차 당대회 이후 중앙당 회의로는 30년 만에 조선노동당 대표자회의를 개최, 후계 구도를 정돈했다. 김정일 위원장은 2011년 12월에 사망했고, 북은 김정은을 중심으로 소위 ‘백두 혈통’의 유일 영도 체제를 구축해 가고 있는 중이다.

보수정부 1기의 남북관계는 그 성적표가 뚜렷하다. 이명박 정부는 분명 낙제점이고 북은 60점을 근근이 넘겼다. 북에 대한 평가는 위의 서술과 다른데, 그 이유는 또 하나의 변수를 고려해야 하기 때문이다. 그것은 북에 대한 남의 이미지가 나빠진 것을 반영한 것이다. 대표적인 것이 북에 대한 혐오감의 증대이다. 말하자면 김정은으로의 후계체제 구축은, 북으로서는 위기의 극복으로 읽히지만 남으로서는 ‘3대 세습’이라는 매우 비민주적 체제로 읽힌다는 것이다. 그러므로 북이 드러내는 모든 행위들이 절대 곱게 보일 리 없다. 좀 더 생활적이고 좀 더 소통할 줄 아는 자신의 이미지를 만드는 것, 이것 또한 김정은 체제의 과제가 되고 있는 것이다.

### 3. 2013년에 변화가 시작 되다

#### 가. 한반도 신뢰프로세스, 무엇인가?

“2013년 2월 12일, 북한은 한국의 새 정부 출범을 앞두고 3차 핵실험을 감행하였다. 당시 대통령직 인수위원회에서는 신뢰를 쌓아 새로운 한반도를 만들자는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 새 정부 대북정책의 핵심 과제로 채택하고 있었다. 북한의 핵실험 이후 한반도 신뢰프로세스를 수정해야 한다는 목소리가 많았다. 하지만 나는 한반도 신뢰프로세스의 기초가 유지될 것을 분명히 했다. ㉞”

주7) <http://www1.president.go.kr> (2014년 2월 14일 검색)

이 글은 박근혜 대통령이 12월 30일자로 'Project Syndicate'에 기고한 '새로운 남북관계를 위한 여정'의 시작 글이다. 기고문은 길지 않지만 박근혜 대통령 자신의 이름으로 발표되었고, 비교적 솔직한 입장을 드러냈다는 점에서 그가 주창해 온 '한반도 신뢰프로세스'의 의미가 잘 드러나 있다. 인용한 부분의 핵심은 핵실험과 같은 대형 사건에 직면해서도 신뢰프로세스가 가동될 수 있는가의 문제이다. 이에 대해 기고문에서는 '도발은 예상한 일'이라 표현했는데, 실제 한반도 신뢰프로세스 1,2단계는 핵문제와 무관하게 가동하도록 설계되어 있다.

한반도 신뢰프로세스는 신뢰구축과 남북협력의 과정을 3단계로 설정해 두고 있다. 1단계가 인도적 대북지원이고 2단계가 호혜적 경제 사회 문화교류 증진이다. 그리고 3단계가 한반도 경제공동체 건설을 위한 '비전코리아 프로젝트' 추진이다. 여기서 1, 2단계는 북한 비핵화와 무관하게 추진하고 3단계에 이르러 북한 비핵화 진전을 신뢰 구축과 연계하도록 설계 8) 되어 있다.

한반도신뢰프로세스를 이렇게 설명할 때, 다음과 같은 질문이 가능하다. 예컨대 대북지원을 놓고 볼 때, 이명박 정부 때도 승인되었던 밀가루 지원이 지금 승인되지 않고 있는데, 그렇다면 신뢰프로세스 정책은 가동되지 않는 것이 아니냐는 지적 9)이 그것이다. 지원품목에 제한을 두는 이 행위는 분명 군사적 전용에 대한 비판을 의식한 것인데, 그렇다면 신뢰프로세스는 주관적이라는 비판에 직면하게 된다.

한반도 신뢰 프로세스에 대한 박대통령의 이해는 기고문의 다음과 같은 부분에서도 드러난다. “개성공단이 멈춘 후 남북관계 개선을 위해 물밑접촉 등을 통해 북한에 인센티브를 제공해야 한다는 의견이 제시되었다. 하지만 과거 그러한 접근이 많은 부작용을 가져왔기에, 나는 공개적으로 투명하게 대화를 제의하는 방법을 선택하였다.”

기고문의 두 개의 인용은 흥미롭게도 박근혜 정부의 관료들 상당수가 자신의 신뢰프로세스를 잘 이해하지 못했다는 간접적인 주장으로 해석될 수도 있다. 그런 점에서 역시 신뢰프로세스는 주관적이라 할 수 있다.

신뢰프로세스가 내 놓고 있는 세 가지 원칙은 그 첫째가 튼튼한 안보에 기초한 평화론이다. 이것은 평화론이라기보다는 안보중시론에 가까운데, 그것은 “튼튼한 안보야말로 진정한 평화의 출발점”으로 보는 시각에서 확인된다. 안보에 기초한 평화는 통상 '소극적 평화'로 이해되지 평화적 방법에 의한 평화를 추구하는 '적극적 평화'와는 다르다. 둘째는 신뢰의 내용에 대한 것인데, 대북지원을 지속하되 투명하게 하겠다는 것, 이산가족 상봉, 국군포로 및 납북자 문제와 같은 인도주의 문제를 해결하겠다는 것, 그리고 남북관계 과정을 투명하게 공개하겠다는 것이다. 여기서 강조되는 것이 투명성인데, “국민의 눈높이와

주8) 엄상윤, “한반도신뢰프로세스 구상 : 파생효과와 개선방향,” 세종연구소 홈페이지. ([http://www.sejong.org/board/bd\\_news/1/egoread.php?bd=4&seq=1274](http://www.sejong.org/board/bd_news/1/egoread.php?bd=4&seq=1274))

주9) 대북협력민간단체협의회는 2013년 11월 21일자 성명에서 류길재 통일부장관이 대북지원을 정치적 상황에 연계할 수 있다는 입장을 보인 것에 빗대어 다음과 같이 비판했다. “우리는 류 장관의 발언을 ‘대북 인도적 지원은 정치적 상황과 구분하여 지속적으로 해나갈 것’이라는 박근혜 대통령의 약속과 현 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’의 원칙을 포기하는 발언으로 이해하면서 이에 대한 문책이 있어야 함을 분명히 밝힙니다.”



국제규범에 맞는 대북정책”과 동의어로 쓰이고 있다. 이런 원칙은 분명한 제한성을 가지게 되어 있지만 다른 측면에서는 강력한 추진력이 될 수도 있다. 그리고 마지막이 북한의 비핵화다.

한반도신평프로세스는 주관적이라는 약점에도 불구하고 몇 가지 성과를 내면서 점차 구체성을 띄고 있는 것으로 보인다. 2014년 2월 14일의 고위급 회담 합의, 2013년 8월 14일의 개성공단 합의 등이 그것이다. 이런 합의 과정에서 나타난 가장 중요한 점이 핵문제와 남북협력 사이의 병행론의 운영 가능성이다. 핵문제가 모든 것을 묶어버리는 ‘비핵개방3000’이 아니라 신뢰를 위한 행보는 핵문제와 연계되지 않고 추진할 수 있다는 원칙이 그것이다.

#### 나. 북의 강경책, 무엇을 노렸나?

유엔의 제재 타인가? 아니면 북의 의지인가? 라는 책임 논쟁은 남아 있지만 2013년 2월 12일에 있었던 북의 3차 핵실험이 2013년의 남북관계를 규정하는 하나의 분기점이었다는 점은 분명하다. 3월과 4월에 키리졸브와 독수리훈련 등 한미합동군사훈련이 있었고 북은 여기에 유례없이 강력히 대응하였다. 특히 3월 11일에 조선인민군 최고사령부 이름으로 정전협정의 모든 효력을 백지화한다고 선언한 것이 두드러진다. 당시 독수리훈련에는 미국의 전략 자산이 동원되었는데 3월 25일의 B-52핵무기탑재가능전략 폭격기의 출격과 연습이 특별히 북을 자극하였다. 북은 26일자로 발표한 외무성 성명에서 다음과 같이 말한다.

“조선인민군 최고사령부는 (중략) 1호전투근무태세에 진입할 데 대한 명령을 하달하였다. 조선민주주의인민공화국 외무성은 위임에 따라 미국과 남조선괴뢰들의 핵전쟁도발책동으로 조선반도에 일촉즉발의 핵전쟁상황이 조성되었다는 것을 유엔안전보장리사회에 공개 통고한다. 최고사령부와 혼연일체를 이룬 우리 군대와 인민은 다지고 다져온 선군의 위력을 총폭발시켜 나라의 자주권과 민족의 존엄을 수호하는 반미전면대결전의 최후단계에 진입한다.”

이 성명 이후에 북이 내 놓은 조치가 개성공단 폐쇄이다. 폐쇄는 4월 8일에 통고되었고 북 근로자 철수가 시작되었다.

한미군사력과 북 사이의 대결은 4월 18일을 고비로 전환되기 시작한다. 4월 18일은 북의 국방위원회 정책국이 대화의 전제조건을 제시한 날인데, 사과, 군사훈련 않겠다는 담보, 주요무기의 철수 등 한미가 받아들일 수 없는 조건을 담았다. 흥미로운 점은 이 제안에 대한 미국 존 켈리 국무장관의 응수다. 그는 그날 상원 외교위원회에 출석해서는 북 국방위 정책국의 이 발언을 ‘협상으로 돌아가기 위한 첫 수 (initial gambit)’ 라 말한 것이다.

북의 내심은 4월 22일자 조선신보 기사가 어느 정도 드러내 준다. 김지영 명의의 그 글에 이런 대목이 있다. “교전 쌍방인 조선과 미국이 눈앞의 위기를 해소하기 위해 마주 앉는 대화라면 그 의제는 저절로 정해진다. 파국직전까지 치달은 조미핵전쟁의 처리방식이다.” 북의 인식 상 북미관계는 전쟁관계인데, 이 전쟁이 지금 핵전쟁이 되었다는 의미를 이 글이 담고 있다. 그러니까 북은 1953년의 연장선상에서 새로

운 종전협정을 체결하자고 말하고 있는 것이다. 여기서 핵은, 미국이 얘기하듯 대화의 전제가 아니라 의제이며, 더구나 의제로 다룰 그 핵은 미국과 북한 핵이 모두 포함된다. 북은 당시 미국과의 핵군축 회담을 표명한 것이다. 이러한 주장이 당시의 논쟁에서 가진 의미는 ‘선 종전협정 후 비핵화’이다. 일종의 뒤집음이자 북이 내 놓은 협상의 최대치이다.

북의 이 주장은 물론 통용되기는 어렵다. 미국이 북과의 핵군축 회담을 할 리는 만무하다. 게다가 이 최대치는 그간 진보의 공통된 인식이던 ‘평화협정과 한반도 비핵화의 동시병행론’ 과도 차이가 있다. 동의가 쉽지 않은 주장인 셈이다. 나아가 이 최대치는 평화협정 이후에조차 비핵화는 자동적으로 보장되지 않는다는 의미에서 신뢰의 우려를 낳기까지 한다. 북의 상대자는 그것을 핑계로 평화협정 협상 자체에 발을 들여놓지 않을 가능성이 크다. 평화협정을 요구하는 행위가 평화협정 협상을 더욱 어렵게 하는 이 역설을 북이 몰랐을 리는 물론 없을 것이다. 그렇다면 북의 의도는 다른 곳에 있는 것이다.

북의 의도는 북이 노리는 다음단계를 위한 절대적 전제, 즉 안보의 확실한 담보에 필요한 군사력의 확보였다. 다시 말해 북은 인공위성과 핵무기 획득 자체에 자기 목표를 두었다는 것이다. 이 문제를 이해하기 위해서는 다음의 인식이 부가되어야 한다. “평화협정이 체결되고 북미관계가 정상화되며 외부의 경제 지원이 증대한다고 해도 그것만으로는 분단국가로서의 체제안전이 보장되지 않는 것이다 주10)”이 주장의 연장선상에서 말하는 북의 체제 보장책은 남북연합을 말함인데, 통일과정 자체를 포함하는 전혀 새로운 형으로 복합국가 발상이다. 이 논리는 북의 체제를 보장하는 장치에 대한 고민을 가지고 북핵 해법을 찾으라는 제안이다. 그러므로 만약 상호간 체제안전 보장책이 작동하지 않는다면, 북은 일찌감치 체제안전의 자구책 마련에 나설 것이라는 의미도 담고 있다.

북의 자구책 마련은 주로 이명박 정부시기에 이루어졌다. 그것이 바로 인공위성 발사와 핵무기 개발이다. 북의 입장에서 ‘일등 공신’은 김정일 위원장이다. 그는 핵과 장거리 발사체의 성능을 개량했고, 경제 분야에서는 중국의 도움을 얻기 위해 절치부심했다. 그는 갑작스런 병고를 맞았고, 3대세습의 비판을 무릅쓰고 아들로의 권력승계를 강행했다. 2013년 상반기 군사적 대결현상은 북이, 그 준비가 되었다고 판단했기에 조성한 기획이다.

이번 위기에서 미국은 전례 없이 핵무기 탑재 전략폭격기까지 동원하는 시위를 벌였지만 북은 미국과의 강대 강 대결을 끌고 가는 힘을 보여주었다. 그 힘의 배경에는 명백히 북의 인공위성 발사 성공과 2월 12일 3차 핵실험이 존재하고 있다. 북이 미국에 가한 위협적 언명의 핵심에 이 두 실험을 통해 확보한 무기체계가 작동하고 있었기 때문이다. 특히 여전히 내용이 밝혀지지 않고 있는 3차 핵실험의 경우 경량화, 소형화 실험이었을 것이라는 진단이 일반적인 것을 보면, 그 실험이 이번 대결에 미친 영향을 짐작할 수 있다.

주10) 백낙청, “포용정책 2.0을 향하여,” 『창작과 비평』 2010년 봄호, 84쪽



그렇다면 2013년 상반기 대결의 결과는 북에게 어떤 점수를 줄 수 있을까? 북 내부적인 목표관리로 본다면 성공했다고 볼 수 있다. 안보에 대한 물리적 담보에서나 지도력에 대한 보장에서 성과가 있었던 것이다. 북의 입장에서 이 성과는 평화회담에 상대를 끌어들이는 것보다 정치적 위력이 커 보인다. 그러나 대외적인 관계에서는 실패 지표가 크다. 일단 한국민들에게서 북에 대한 감정이 최저점이다. 한반도 주변에서의 군사훈련에 대한 미군의 수요가 차고 넘치는 상황에서, 북의 행위는 미국의 입지를 강화시켰다. 그러므로 여기서 더 가면 정말 돌이킬 수 없다. 그리고 실제 북은 정말 거기까지 와서 멈췄다. ‘핵-경제병진노선’을 내걸 수 있는 바로 그 지점 앞에까지 와서 멈췄다. 그런 점에서 2013년 상반기에 ‘북한 이니셔티브’는 분명 존재했다고 볼 수 있다.

#### 다. 협상국면으로의 전환과 남북관계

2013년 6월 12일로 예정된 남북장관급 회담이, 개최 합의를 해 놓고도 다시 무산된 과정은 남북 두 정권의 관계방식을 잘 보여주었다. 당시 개성공단은 이미 폐쇄되어 있었고, 공단 재개를 위한 남북논쟁에서 기업인 방북 문제가 부각되었다. 북은 열렸으니 방북하라는 것이고, 박근혜 정부는 그 문제는 당국 간 회담 속에서 다룰 문제라는 입장을 취한다. 북은 당국 간 회담을 회피하면서 기업인 방북을 계속 요청하다가 6월 6일에 와서야 입장을 선회, 남북당국 회담을 제안한다. 당시 북의 조국평화통일위원회 제안문에는 개성공단, 금강산 관광, 이산가족 등 남북관계 3대 의제를 모두 포함했을 뿐 아니라 6.15기념일과 7.4기념일을 남북 당국이 공동개최하는 내용까지를 담았다. 특히 7.4공동성명 기념일을 담은 것은 박근혜 정부와 관계개선을 바란다는 메시지로 이해되었다. 제안을 받은 박근혜 정부는 이 회담의 성격을 장관급회담으로 규정, 서울 개최를 역제안한다.

이 회담은 준비의 마지막 단계에서 수석대표의 격문제로 인한 이견으로 결국 무산된다. 북에서 상급, 즉 우리의 장관급으로 강지영 조평통 서기국장을 내세웠고, 박근혜 정부가 이를 차관급으로 해석, 김천식 통일부 차관을 수석대표로 내 세우면서 회담은 실행단계에서 결렬되었다. 당시 박근혜 정부에서 요청한 상대는 김양건 통일전선부 부장이었는데, 그가 부총리 급이었다는 지적에 비추어 무리한 요구였다고 할 수 있다. 남북관계 전문가들은 대체로 강지영을 장관급으로 보았지만, ‘국민의 눈높이와 국제규범’은 그를 쉽게 장관급으로 수용하지 못하게 했다. 당시 회담의 제안과 무산 과정에서 북의 의도가 무엇이었는지는 정확히 확인되지 못했다. 일각에서는 6월 7일부터 8일로 예정된 미중정상회담을 앞두고 북이 남북관계를 위해 노력했다는 명분 축적용이라는 지적을 하기도 했다는 점에서 남북 상호간 진정성은 확인되지 못했다고 볼 수 있다.

남북 당국간 회담은 북이 다시 회담을 제안하면서 7월 6일부터 개성공단 문제만을 다루는 실무 국장급에서 시작한다. 이 회담은 7월 25일의 6차 회담에서 남북이 크게 충돌, 결렬되기도 했지만 8월 7일에 북이 회담 재개를 제안하면서 극적으로 합의에 이른다. 7월 25일의 6차 회담과 8월 14일의 7차 회담의 차이를 보여주는 두 개의 합의문을 살펴보자.

“1. 북과 남은 개성공업지구 중단 사태가 재발되지 않도록 해야 한다는데 인식을 같이 하면서 어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 공업지구의 정상운동을 보장하며 그에 저해되는 일을 일체 하지 않기로 하였다”(7월 25일 북한 초안)

“1. 남과 북은 통행 제한 및 근로자 철수 등에 의한 개성공단 중단사태가 재발되지 않도록 하며, 어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 남측 인원의 안정적 통행, 북측 근로자의 정상 출근, 기업재산의 보호 등 공단의 정상적 운영을 보장한다.”(8월 14일 합의문)

7월 25일 당시 합의 결렬의 결정적 이유는 합의문 주체로 ‘남과 북’이 아니라 ‘북’으로만 명시해야 한다는 박근혜 정부 대표의 주장 때문이었다. 상대의 일방적 굴복을 요구했다는 점에서 합의 가능성이 없는 주장이라 할 것이다. 당시 북이 기자회견을 열고 각 회담의 합의과정에 대해 자세한 경과보고를 배포했다는 점에 비추어 명분상 남이 밀리는 형국으로 볼 수 있다.

8.14합의를 보면 이행주체가 ‘남과 북’으로 명시되어 있다. 7.25합의문과 다를 바 없다. 이것은 7.25 회담에서 이미 남북의 합의가 가능했다는 점을 간접적으로 보여준다. 그렇다면 박정부가 이 부분을 양보 하면서 얻어낸 것은 무엇일까? 그것은 이렇다. 개성공단 중단 사태의 재발 현상으로 언급된 통행제한이나 근로자 철수 등은 북이 행해야 한다. 남측인원의 통행, 북측 근로자 출근, 기업재산 보호 등도 북이 행해야 한다. 다시 말해 이행주체는 남북으로 하되, 실 이행주체가 북일 수밖에 없는 내용을 첨가하여 향후 책임을 분명히 해두었던 것이다. 박근혜 정부의 고집과 북의 양보가 이 합의문을 만들었음을 알 수 있다. 합의문 1항외에도 북이 보이는 양보는 합의문 전반에 담겨있다. 흥미로운 점은 북이 대폭 양보한 이런 합의가 사실 북으로서도 매우 좋은 합의라는 사실이다. 개성공단의 국제화 문제에 포괄된 여러 내용들, 예컨대 공동투자설명회나 노무, 세무, 임금, 보험 등 관련제도의 국제화 등은 북으로서도, 원하던 것이다. 결국 당시 합의는 개성공단의 안정화, 국제화를 지향한 우리 측의 목표에 부합하면서 동시에 대외관계 개선의 확대라는 북의 전략에도 힘이 실린 합의라 할 것이다.

이 합의가 이루어짐으로써 박근혜 정부의 신뢰프로세스의 의미 하나가 살아났다. 그것은 바로 북핵문제와 남북관계 병행론의 실행이다. 병행론은 원래 진보성향의 정부가 내건 노선이고 보수 정부는 늘 남북관계에 북핵문제를 끌어들이는 연계론이었다. 신뢰 프로세스에서 1,2단계는 핵문제와 연관시키지 않는다는 그 점이야말로 신뢰프로세스의 내용임이 이 합의를 계기로 부각된 것이다.

8.14합의는 우리가 북을 보는 시각에도 교정이 필요함을 보여주었다. 그것은 체제보장에 대한 북의 생각이 바뀌고 있다는 점이다. 미국에 의한 대북 적대시 정책 철회 요구가 과거 체제보장의 핵심 구성요소였다면, 지금은 스스로 최소한의 역지력을 구축했다는 정서가 생겼다고 볼 수 있다는 것이다. 인공위성과 핵무기가 만들어 낸 심리적 효과이다. 북의 입장에서 핵경제병진노선의 실현이기도 하다. 그것이 북이 양보할 수 있는 기반인 것이다.

개성공단의 극적인 합의는, 과정으로서의 통일론이자 상설화된 남북협력 운영체제인 남북연합이 보다 현실적인 국면에 진입할 수 있음을 시사해준다. 도대체 핵경제병진노선의 대체제로 무엇이 가능할 것인가? 지금 이 질문이 제기되고 있는 것이다.



남북은 개성공단 합의를 이어 이산가족 상봉을 합의한다. 그러나 이 합의는 상봉행사를 불과 사흘 앞둔 9월 21일에 북에 의해 일방적으로 무산된다. 당시에 북한 조국평화통일위원회가 이 결정을 통보했는데, 남북관계 최악을 방지하려는 고육지책이 숨어 있었다는 설명이 있다. 그때 박근혜 정부 일각에서 남북협상 구도가 북한의 굴복이라는 식의 발언이 지속되었고, 특히 북이 민감하게 생각하는 소위 ‘최고 존엄’과 관련된 한국의 언론보도가 북의 신경을 민감하게 건드렸던 것이다. 남북이 이 문제로 싸움을 벌인다면 그 내상이 너무 크리라는 점이 감안되었다는 것이다. 그러나 그런 사정을 인정한다 하더라도 상봉 3일을 앞두고 합의를 무산시키는 북한의 무도한 모습은 국민들을 크게 실망시켰다. 북으로서는 이 문제도 해결해야 하는 큰 과제를 안게 되었다.

12월에 있었던 장성택 처형 사건이 남북관계에 미친 영향은 양면적이다. 하나는 북한 인권 문제를 크게 부각시켰다는 점이다. 북에서 무슨 일이 일어났는지 정확히 알 길을 없으나 재판도 없이 일방적으로 죄목을 정해 사람을 처형하는 행태는 충격을 주기에 충분했다. 이는 정치권에서 북한인권법이 부각되는 계기가 되었다. 장성택 처형은 북중관계에도 부정적 영향을 미쳤다. 장성택은 중국과의 협력 라인에 중책을 맡고 있었는데 그 협력 사업에서도 죄목이 나열되어 자국이 컸던 것이다. 북으로서는 사태를 빨리 수습해가야 했다. 북은 장성택 처형 이후 개성공단의 전자 통행체계 처리에서 성의를 보였고, 2014년 새해 들어 김정은의 신년사로부터 국방위원회의 중대제안 등에서 남북관계 개선을 빠르게 표방해 나갔다. 북은 분명 중국을 의식하고 있다.

## 4. 박근혜 정부의 ‘통일대박론’ 검토

### 가. ‘통일대박론’의 열개

2014년 들어 박근혜 정부의 통일문제 접근에 전환이 보인다. 그것은 다음의 두 표현에 달려있다.

“평화통일 기반 구축은 남북 관계는 물론이고, 우리의 외교안보 이 전반을 아우르는 국정기조라고 할 수가 있습니다. 지금 국민들 중에는 이 통일비용이 너무 많이 들지 않겠느냐, 그래서 굳이 통일을 할 필요가 있겠느냐고 생각하는 그런 분들도 계시는 것으로 압니다. 그러나 저는 한마디로 통일은 대박이다 이렇게 생각을 합니다. 지금 세계적인 투자 전문가, 얼마 전에도 보도가 됐는데 이분이 ‘만약에 남북통합

주1) 청와대 홈페이지(<http://www1.president.go.kr>) (2014년 2월 14일 검색)

주2) <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2014/01/22/0501000000AKR20140122223900001.HTML>(2014년 2월 14일 검색)

---

이 시작되면 자신의 전 재산을 다 이 한반도에 쏟겠다. 그럴 가치가 충분히 있다' 그래서 만약에 통일이 되면 우리 경제는 굉장히 도약을 할 수 있다고 보는 것입니다. 저는 한반도의 통일은 우리 경제가 실제로 대도약할 수 있는 기회라고 생각합니다. 주11)" (박근혜대통령 1월 6일 신년기자회견에서의 답변)

“동북아의 새로운 성장 동력을 제공할 수 있다는 점에서 통일은 한국에만 대박이 아니라 동북아 주변국 모두에도 대박이 될 수 있다고 생각한다. 통일이 되면 북한 지역에 대대적인 SOC를 중심으로 한 투자가 일어나게 될 것이고 북한 뿐 아니라 주변국, 예를 들어 중국의 동북3성(省)에도 투자 활성화가 이뤄지고 러시아의 연해주지방에도 투자가 연계됨으로써 주변국들도 큰 성장을 기대할 수 있다 주12)”(제44차 WEF(세계경제포럼) 연차총회(다보스포럼) 개막일인 2014년 1월 22일 첫 전체세션 개막연설 직후 클라우스 슈밥 다보스 포럼 회장과의 즉석 질의에 대한 답변)

박근혜 정부의 통일 인식이 갖는 가장 큰 의미는 ‘통일’에 긍정성을 부여했다는 점이다. 이는 북한의 경제적 실패, 전근대성 등을 이유로 통일에 대해 부정적으로 생각하는 국민의 사고방식에 대한 비판적 지적이다.

박근혜 정부의 통일론에 대해서는, 본격적으로 정리된 것이 없어 지금 단계에서 통일론 비평은 어렵다고 판단된다. 다만 포괄적인 범위에서 그 열개를 그려볼 수는 있다. 포괄적 보수의 통일론은 올 초 조선일보가 '통일은 미래다' 시리즈를 내면서 가시화되었다. 그 핵심은 바로 '1시장 2지역론'이다. 시장체제로의 통합을 먼저 그리고(1시장) 통일은 뒤로 미뤄두었다(2지역). 시장체제로의 통합을 그려낼 수 있는 근거는 북에서의 시장화가 상당부분 진행되었다는 판단이다. “북한에서는 1990년대 중, 후반 수백만 명이 굶어죽은 ‘고난의 행군’ 이후 시장화가 급속도로 진행됐고 지금은 과거 동유럽이나 소련, 개혁개방 당시의 중국 수준을 넘어선 것으로 분석된다 주13)”고 적고 있다. 조선일보측은 주민소득의 71%가 시장에서 구해지는 것으로 보고 있다. 이러한 통계는 탈북자 면담에 의한 것인데, 정확하다고 볼 수는 없지만 경향성을 반영하고 있다.

시장화의 문제는 해석을 신중하게 할 필요가 있다. 북한에서의 시장화를 국가에 의한 시장 포섭으로 이해할 수도 있기 때문이다. 실제로 시장을 허용하되 국가계획 부문이 시장 부문을 통해 잉여를 수취함으로써 국가재정을 확충해 온 것이 북한 사회주의 현상의 본질이라는 인식 주14)은 북한 연구자들 사이의 다수 견해이다.

시장화 문제와 관련하여 북한의 움직임을 살펴볼 수 있는 내용이 2012년 6월 28일에 발표되었다는 신

---

주13) [http://inside.chosun.com/site/data/html\\_dir/2014/01/03/2014010300774.html](http://inside.chosun.com/site/data/html_dir/2014/01/03/2014010300774.html) (2014.02.14검색)

주14) 양문수, “소유제 변화 없는 시장화 정책” 윤덕규 편, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』, 한울, 2008, 121-151쪽.

주15) 오경섭, “북한의 신경제관리체계 평가와 전망,” 『정세와 정책』 2012년 9월호

경제방침이다. 이 방침은 협동농장의 경우 작업분조를 4-6명 수준으로 줄이고, 생산물 배분도 ‘국가 : 작업분조=7:3’으로 할 뿐 아니라 초과목표 달성량은 전량을 분조가 소유하는 내용을 담고 있다. 그리고 국가배급에 있어서도 국가기관 사무관들과 교육, 의료부문 직원들에 한해 실시하고 근로자들의 배급제는 폐지하게 한다는 내용도 포함되어 있는 것으로 알려져 있다. 주15) 이 방침이 전해지고 난 후 일각에서 북이 계획경제와 배급제를 포기한 것이 아니냐는 주장이 나오기도 했는데, 북이 스스로 정리한 내용은 명백히 다르다. 북의 경제 전문지 『근로자』에 실린 김철의 글이 참조할 만하다. 즉, “국가의 통일적 지도 밑에 모든 공장, 기업소들이 경영활동을 독자적으로, 창발적으로 해나가는데서 내각책임제, 내각중심제를 강화하며, 성 중앙기관들의 기능과 역할을 높이는 문제, 중앙과 지방, 기관 기업소들의 임무와 권한을 정확히 규정하는 문제, 공장 기업소와 지방의 독자성과 창발성을 높이는 문제 등을 옹기 해결하는 것이 중요하다” 주16)는 것이다. 이런 설명은 시장에 대한 국가의 관리가 충분히 가능하다는 구상으로 이해해 볼 수 있다.

시장과 국가계획 사이의 관계에 대해서는 진행과정을 더 자세히 살펴야 할 것이지만, 시장화의 기준을 ‘사적 소유권’이 있느냐 없느냐로 보는 기준은 적절치 않아 보인다. 제한적이기는 하겠지만 시장의 효율성은 시장화 문제와는 다른 차원에서 계획경제와 어울릴 수 있을 것이기 때문이다. 그런 점에서 ‘1시장 2지역론’은 비로소 현실을 놓고 대안을 찾는 보수의 시도라 평가할 수 있는 것이다.

통일론의 하위 범주인 통일정책론은 한반도신뢰프로세스로 표현된다. 이와 관련해서는 이미 설명한 바 있다. 2014년 1월 6일의 신년기자회견에서도 이 부분은 다시 강조되었다. 약간의 차이가 있다면 첫 번째 평화 부분에서 북핵문제를 해결하기 위한 국제협력을 담았다는 점, 세 번째 부분을 통일공감대 확산을 위한 국제협력으로 확대한 것이다. 그 국제협력의 중심에 소위 ‘유라시아 이니셔티브’가 있다. 유라시아를 연결하는 철도 프로젝트를 통해 동북아 협력모델을 찾아가는 것이다. 그 외에 유력하게 검토하는 사업이 ‘DMZ세계평화공원’이다. 여러 아이디어 중에 유엔관련 시설을 유치하여 평화지대를 만든다는 구상도 있다고 알려져 있다.

통일정책 시행 분야는 통일부의 업무계획에 주로 담겨있다. 2014년의 경우 그 제목이 “한반도 통일시대 기반 구축을 위한” 계획이라 명명하여 대통령의 의지가 반영된 것으로 판단된다. 세 가지 정책 목표로는 한반도의 지속가능한 평화구축 한반도신뢰프로세스 본격가동 한반도 통일시대 준비를 내 놓았다. 제목만으로 보면, 평화문제는 현실성이 약하다는 점에서 통일기반 문제는 추상성이 강하다는 점에서 수사적으로 느껴지고, 신뢰프로세스의 본격화만 눈에 띈다. 여기서 신뢰프로세스의 구성은 인도적 문제해결과 북한인권개선 추진, 남북동질성 회복과 호혜협력 추진, 유라시아 이니셔티브를 위한 남북협력추진 등으로 구성되어 있다.

주16) 김철, “우리 식의 경제관리방법을 개선완성하는데서 견지하여야 할 원칙,” 『근로자』, 2013년 제10호. 정창현, “신년사를 통해 본 북한의 정책방향과 남북관계 전망,” 통일뉴스 홈 페이지 [www.tongilnews.com](http://www.tongilnews.com)에서 재인용.

통일부의 업무 계획에 대해 비평해보자면 첫째, 북한인권법 제정을 추진하면서 신뢰를 만들기는 어렵다. 둘째, 지원과 교류 영역의 경우도 많은 제약을 두고 있다는 약점이 있다. 이렇게 본다면 유라시아 이니셔티브가 유일하게 추동력을 가질 수 있는 부분이라 할 수 있다. 이 부분은 실행 과일이 가동 중이다. 통일부가 2월 10일에 「나진-하산 물류사업」 참여를 추진 중인 코레일, 포스코, 현대상선 등 컨소시엄 3사 관계자 18명의 북한 나진지역 현장실사 방북을 승인했다. 이 사업은 한국의 컨소시엄 3사와 러시아 철도공사간 MOU에 기초해 있다. 향후 북의 참여가 예상된다.

종합적으로 박근혜 정부의 통일대박론은 담론, 원칙, 구체적 정책 목표 등에서 통합성을 가진 것으로 보기는 어렵고 더 정리가 되어야 함을 알 수 있다.

#### 나. '종북과 안보, 통일'의 패키지가 보이는 한계

통일대박론에서 짚어보아야 할 또 하나의 문제가 '종북, 안보, 통일' 이 하나의 보자기속에서 꺼내진다는 점이다. '종북'이라 할 때 이것은 북을 추종한다는 것인데, 이 표현의 의미는 상대를 공격하는 데에 있다. 이 표현이 공격하는 데 쓰이는 이유는 혐오감 등 북에 대한 이미지가 매우 나쁘기 때문이다. 말하자면 그것은 이런 식이다. '북과 같이 허접한 세력을 추종하다니, 이 얼마나 허접한 세력인가!' 그러므로 종북이라는 표현을 들으면서 남북이 뭔가 좋은 일을 하리라 기대하기가 어렵다. 그런 점에서 '종북'은 통일이라는 말과는 전혀 어울릴 수가 없다. 이에 반해 안보는 외부 침략에 대한 방어라는 측면에서 독립적 언어로 표현된다. 안보는 '종북'과 어울릴 수도 있고 통일과 어울릴 수도 있다.

'종북'과 통일, 안보를 하나의 보자기에서 수시로 꺼내들면서 이랬다, 저랬다 할 수 있는 유일한 공통성은 북한의 붕괴에 의한 흡수통일이다. 허접한 세력이니 곧 붕괴될 것 같고, 그런 세력이 언제 어떻게 도발할 지 알 수 없으니 안보를 강화해야 하며, 붕괴될 시 적극적으로 개입해서 통일한다는 식의 논리다. 이것이 '종북'과 안보와 통일이 일관성을 가지는 유일한 논리다. 그런 점에서 박근혜 정부 통일대박론은 북한 급변사태를 바라고 기다리며 기획하는 것이 아니냐는 의심을 받게 된다. 사실 '종북'과 관련해서는 2013년에 너무나 구체적이고도 생생한 사례가 있다. 국정원이 중심이 된 세력이 '종북' 물이에 나섰던 것인데, 국정원을 직할하는 대통령이 묵인하거나 밀어주는 형국이 역력했기 때문이다. 국정원이 불법적 대선개입을 저질렀다는 명백한 사실 앞에 그 죄 값을 받지 않으려고 달려든 생존작전이 바로 '종북' 물이이고 보니 민주주의의 ABC를 지키려는 상식조차 '종북'으로 매도되는 일이 비일비재했다. 결국 근거가 약한 '종북' 물이는 급격히 힘을 잃었고 현재로서는 재판에 회부되어 있는 특정 세력의 성향에 대한 법률적 '종북' 논쟁이 진행 중이다.

1월 6일 신년 회견에 비추어, 박근혜 정부 통일대박 주장은 '종북'이 던지는 이미지와는 분명 다르다 할 수 있다. 통일대박 주장에는 통일의 긍정성뿐 아니라 윈윈(win-win)의 방법론까지 드러나 있기 때문이다. 또 '1시장 2지역론'과 같은 단계적 접근방식을 취한다라는 측면의 해명도 가능하다. 그런데 바로 이 지점에서 던질 수 있는 또 하나의 문제가 있다. 그것은 '종북'과 안보, 통일 패키지에 대해 이렇게 해



명하는 현실이 지속되는 것, 즉 각기 다른 단위에서 이런 분절적 개념 유포를 지속할 수밖에 없을 것이라는 점이 그것이다. 대통령은 통일 대박을 얘기하는데, 국정원장은 2015년 자유민주주의 통일을 위해 '다 같이 죽자' 라고 말하는 현실이 그것이다. 보수의 통일론은 아직 정리가 되어 있지 않은 것이다. 합리적이고 현실적인 차원에서 보수의 통일론이 잘 정리되기를 기대해 본다.

## 5. 남북관계 관련 몇 가지 실적과 현안 점검

### 가. 개성공단

개성공단은 2013년에 폐쇄의 위기를 맞았지만 8월 14일에 새로운 합의를 해 냄으로써 더 발전된 모습을 찾아가고 있다고 할 수 있다. 8.14합의문에서는 국제화 문제, 공동위원회 구성, 통행 통신 통관 문제에서 좀 더 나아갔다. 그리고 실행에 있어서도 결과가 조금씩 나오고 있다. 우선 상사중재위원회가 남북 각각 5인씩 해서 2013년 12월 27일에 구성되었다. 2013년 9월의 2차 공동위원회에서 합의한 데 따른 것이다. 이로써 개성공단 투자기업들의 투자자산 보호와 분쟁 해결을 위한 제도적 장치가 마련되었다. 개성공단 일일단위 상시통행 문제도 전자출입체계(RFID)가 완공되면서 서서히 개선되고 있다. 이 공사는 2013년 12월 11일에 시작되었고 2014년 1월 15일에 완공되어 1월 28일부터 시범운영에 들어갔다. 전자출입체계 구축으로 심사시간이 단축(인원은 13초에서 5초, 차량은 15초에서 7초)된다. 통행 통신 통관분과위원회도 2014년 2월 7일에 4차 회의를 열고 개성공단 내 인터넷 연결방식에 합의했다. 이에 따라 한국통신(KT)과 북의 조선체신회사는 구축공사 문제 및 요금 문제를 협의하면 된다. 인터넷이 열리면 개성공단에 투자하려는 외국기업이 늘 것으로 전망되기 때문에 국제화에 기여할 것이다.

개성공단은 2013년에 가동 기업 수 123개로 2012년과 동일하다. 생산액은 15,715만 불(4~9월 생산액 미반영)로 2012년의 46,950만 불에 크게 못 미친다.

개성공단에 대해 '비운 뒤에 땅이 굳어진다.' 고 말하기는 어렵다. 다시는 폐쇄하는 일은 없다는 굳은 약속에도 불구하고 아픈 기억이 쉽게 사라지지 않을 것이기 때문이다. 결국 개성공단은 그 자체의 발전 가능성에도 불구하고 전반적인 남북관계속에 있음을 피할 수는 없는 것이다.

### 나. 대북 인도적 지원

2013년 대북 인도적 지원 지표는 비어있다. 아래의 총괄표가 이를 증명한다.

〈표1. 대복지원 현황표〉

(단위: 억원)

구 분		'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	계
경제	민가협	3	6	0	2	5	1	2	6	10	4	6	9	1	19			19	93
	개성단 공단	승인							17	26	15	163	53	10	6	1	6	5	302
		신고												12	11	18	21	10	72
사회문화		3	5	5	4	6	7	13	16	47	26	19	3	-	1	1	-		156
계		6	11	5	6	11	8	15	39	83	45	188	65	23	37	20	27	34	623

\* 출처: 통일부

정부가 한 일이라고는 국제기구를 통한 지원뿐이다. 2013년에 늘어난 것은 단지 그것뿐이다. 국내 민간단체를 통한 지원 액수는 '0' 원이다. 그렇다면 뭐가 쟁점인가? 민간단체의 자발적 대복지원을 통제하는 역할만 두드러져 있다. 그로 인해 대북인도지원단체의 원성만 높아져있다.

〈표2. 민간차원 대복지원 현황표〉

(단위: 억원)

구 분		'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	계
한적		2	12	182	275	157	113	286	90	70	441	46	44	40	4	0	16	-	-	-	1,778
민간 단체	단체	-	-	-	-	10	12	19	25	29	33	44	58	66	64	59	42	35	16	15	527
	금액	-	-	-	-	66	274	496	486	696	1,117	733	665	869	721	377	184	131	118	51	6,934
계		2	12	182	275	223	387	782	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200	131	118	51	8,761

\* 출처: 통일부. 대복지원사업자 지정 민간단체: 총 95개

대복지원사업자 지정 단체만 95개인데도 불과 15개 단체만이 사업을 했다는 것, 금액도 51억원 수준으로 대폭 줄었다는 것은 지원 사업을 정부가 막았다는 의미로 읽힌다. 실제 정부는 2013년 7월 29일이 되어서야 처음으로 5개 단체의 물품 반출을 승인한다. 당시 밀가루, 옥수수 등 기초식량 물품 반출 승인



을 요청해 온 대북협력민간단체협의회는 사업 승인을 받지 못했다. 정부는 9월 2일에 12개 단체의 대북 지원을 추가 승인하면서도 여전히 기초식량은 배제한다. 9월에 이산가족 상봉이 연기되자 정부는 대북지원물자 모니터링 방북 요청 3개 단체의 승인을 유보한다. 이 문제는 10월 18일에 가서야 풀리기는 하지만 이런 사례를 통해 박근혜 정부의 인도적 지원 원칙의 문제가 도마에 올랐다. 그것은 첫째, 정치적 상황에 구애됨이 없이 인도적 지원을 하겠다는 대통령의 신뢰프로세스가 통일부에 의해 전혀 실현되지 않는 '실패'의 위기를 초래했다는 지적이다. 이 문제로 북민협은 통일부 장관의 경질을 요청하는 성명을 냈다. 둘째로는 밀가루, 옥수수 등 기초식량 지원을 배제하는 태도이다. 밀가루 지원의 경우 2011년에 민간단체 이름으로 3,800톤이 지원되었고 2012년에도 1,000톤이 지원 승인되었다. 허용 품목이 일부 의약품과 분유, 두유, 설탕 등 소규모 영양식 재료로 제한되고 있다. 대북지원단체들 사이에 박근혜 정부의 인도지원 정책은 이명박 정부때보다 퇴보한 것으로 평가받는다. 정부는 단지 인도주의적이지 않다는 비판만을 피하기 위해 생색내기 수준으로만 일하고 있다는 지적이다.

#### 다. 북한인권법

이 문제는 두 가지 차원으로 구분해 볼 수 있다. 하나는 실체의 문제이고 다음은 실효성 문제이다. 북한 인권이 열악하다는 점은 이미 알려져 있고 대체로 공감하고 있다는 점에서 첫 번째 문제는 쟁점은 아니다. 문제는 인권 개선을 위한 실효성 있는 접근의 차원에서 인권법 제정이 실제적으로 북한 인권개선에 도움이 되겠느냐?라는 점이다.

관련하여 실효성 접근의 관점에서 몇 가지 원칙이 확인될 수 있다. 첫째, 결과까지를 예상한 기초위에서 정책이 구비되어야 한다는 것이다. 이 문제가 중요한 것은 인권개선의 주체가 인권법을 제정한 미국이나 일본 혹은 제정하겠다고 나서는 한국이 아니라는 점 때문이다. 그것은 과거 조총련이 한국 인권운동을 지원한다고 했을 때 생길 수 있는 결과가 유사하다. 둘째로는 남북의 인권대화를 시작하는 관점의 출발로 평화권을 포괄해야 한다는 것이다. 이번 이산가족 상봉을 통해서도 드러났지만 북은 주권국가의 통상적 군사훈련을 자신의 '안보위협' 문제로 인식, 인도주의와 충돌한다는 입장을 내 놓았다. 안보를 핑계로 인권 침해를 회피한다는 지적이 가능하지만 우리로서는 북한 정부를 인권대화의 파트너로 인식하는 자세가 필요하다. 인권 문제 자체를 부정하거나 체제 공격의 일환으로 보는 북한 정부의 인식속에서 남북의 인권대화는 여전히 어려운 과제지만, 장기적으로는 만들어 가야할 과제라는 점은 분명하다. 셋째는 북한이 시민적 정치적 권리, 경제적 사회적 문화적 권리, 여성차별철폐, 아동권리, 장애인 권리 등 5개 국제인권협약에 가입해 있고 향후 국제사회의 시선을 더 의식하리라는 점을 충분히 감안하자는 것이다. 넷째, 인권의 문제에서 가장 중요한 것이 생존권이고 이에 대한 지원이 무엇보다 우선되어야 한다는 것이다.

이와 같은 원칙을 종합하자면 북한 인권에 대한 국제사회의 비판을 수용하고 함께하면서 동시에 남북 관계 발전을 통해서 실질적으로 인권을 개선해 간다는 것이 우리의 기준이 될 수 있을 것이다. 그런 점에서 법제정 방식은 실효성이 없다.

라. 5.24 조치 해제

5.24조치는 2010년 5월 24일, 3.26 천안함 사건을 북에 의한 어뢰공격으로 규정한 데 기초하여 나온 대북제재조치로 발표 당시에는 다음과 같은 구성을 갖고 있었다.

우선 외교부이다. 당시 외교부 조치의 핵심은 UN안보리 회부였고, 여기에서 북의 위협적 군사행동이 확인되면 미국을 중심으로 더욱 강화된 대북제재 조치를 만든다는 것이다. 중국을 제재의 편에 끌어들이는 것을 포함하여 이후 예정된 주요 8국 정상회의(G8), 주요 20개국(G20)정상회의, 아시아태평양경제협력체(AESM)정상회의, 아세안지역안보포럼(ARF) 등 국제무대에서 북의 도발을 규탄하고 협조를 구함으로서 전방위적 대북제재를 도출하고자 했다.

국방부의 경우는 FM 방송과 대북확성기를 통한 대북 심리전, 역외 및 역내 차단훈련을 포함한 PSI훈련의 참가, 북한 선박의 남측 해역 통합 금지, 한미연합 대잠훈련 등을 통해 군사적 압박을 강화하는 구상이었다.

통일부의 경우, 국방부와 호흡을 맞춘 북 선박의 남측 해역 운항 불허, 남북교역 중단, 국민의 방북 불허, 대북신규투자 금지, 대북지원 사업의 보류로 인적, 물적 교류를 차단하여 북에게 연간 3억 달러 수준의 직접적 피해를 입히겠다는 구상이다.

이 각각의 조치가 가진 효과를 여기서 다 다룰 수는 없다.

지금에 와서는 외교부, 국방부 조치는 이미 시간이 지난 문제가 되었다. 통일부 조치도 실제적인 내용은 많이 줄었다. 그렇지만 이 조치는 남북관계가 이루어지는 제반 부분에 심리적으로 작용하여 여러 제한조치를 생산해내고 있다.

〈표3. 남북협력사업 승인현황〉

(단위:건)

구 분		'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	합계
정부차원	당국차원 <sup>1)</sup>	1,854				339	944	684	832	811	949	1,221	2,000	1,432			183 <sup>2)</sup>				11,249
	민간단체를 통한 지원						34	62	65	81	102	120	134	216	241	77	21	-	-		1,153
	국제기구를 통한 지원		24	240	154	-	-	229	243	205	262	19	139	335	197	217	-	65	23	135	2,487
	계	1,854	24	240	154	339	978	975	1,140	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65	23	135	14,890
	식량지원	-	-	-	-	-	1,057	-	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	-	-	-	
계	1,854	24	240	154	339	2,035	975	2,650	2,607	2,672	3,147	2,273	3,488	438	294	204	65	23	135		23,618
민간차원(무상)	2	12	182	275	223	387	782	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200	131	118	51		8,761
총액	1,856	36	422	429	562	2,422	1,757	3,226	3,373	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196	141	186		32,379

\* 출처: 통일부



5.24조치 문제가 중요한 것은 그것이 천안함 침몰에 대한 책임을 부여했다는 것 때문에 북의 사과 문제와 연동되어 남북관계 걸림돌의 상징이 되어 있다는 것이다. 이 문제를 풀기 위해 이명박 정부가 여러 시도를 했지만 천안함 사과 문제를 넘지 못해 결국 실패했다. 5.24조치에 대해서는 인도지원, 이산가족, 개성공단 등 5.24조치 범주 바깥에 존재하는 남북관계 분야의 교류를 활성화시킴으로서 천안함 사건과 이 문제를 분리하는 방향이 있을 수 있다. 이런 접근은 충분히 가능하다. 그러나 그것을 분리했다고 해서 천안함 문제가 사라지는 않는다. 다시 말해 남북관계 발전에서 천안함 책임 문제는 여전히 남게 된다는 점이다. 이 문제와 관련해서 원칙적인 대응은 진상의 정확한 규명일 것이지만 충격을 줄일 우회적 접근 방식이 있다. 그것은 과학자들이 모여 모의폭발 실험을 하는 것인데, 이 실험을 통해 그간 국민들 사이에서 이견이 컸던 부분을 해소할 수 있다. 다시 말해 재조사라기보다는 쟁점해소라는 접근법이다.

#### 마. 금강산 관광

금강산은 2008년 7월의 관광객 피살 사건 이후 아직 재개되지 못한 채 6년째 닫혀있다. 공식적으로는 진상조사, 재발방지, 신변안전 보장 약속이 남북 당국 사이에서 풀려야 하는 것으로 되어 있지만 그간 진행된 여러 문제에 비추어 해결방안은 이미 나와 있다. 2011년 9월에 당시 류우익 신임 통일부 장관이 통일부 국정감사에서 한 말, 즉 “김정일 국방위원장이 ‘앞으로 절대 그런 일 없을 것’ 이라고 말했다는 사실을 북한 당국이 확인만 해 준다면 북의 공식적인 재발방지 약속으로 받아들이겠다”는 공식 입장에 기초하면 된다. 진상조사는 이미 전제 조건은 아니라는 것을 확인할 수 있고, 김정일 위원장 발언을 확인한다는 점은 다르게 적용할 수 있다. 당시 문제가 쉽게 풀리지 않았던 것은 북에서 최고지도자가 한 말을 밑의 누구가가 다시 자신의 권한으로 말하는 것은 있을 수 없는 일이었기 때문이다. 지금은 김위원장이 사망한 이후이기 때문에 그의 발언을 확인하기보다는 당국 대표 누군가가 권한을 가지고 재발방지 약속을 하면 된다. 쉽게는 당국간 회담에서 그렇게 합의하면 된다. 2014년 2월 14일의 남북고위급 회담이 그 틀이 될 수 있다.

금강산 관광문제는 실제로는 관광대가로 가는 현금을 반대하는 보수층의 기류가 더 크게 문제가 되었다. 이제 이 점도 개성공단을 바라보는 관점, 즉 상업적 거래로 이해하는 태도가 필요하다. 물론 국제적으로도 금강산 관광은 개성공단과 동일한 상업적 거래이다. 유엔안보리 대북제재결의안 1874호(2009.6.12)는 금강산 관광을 허용한다. 다만 가격 인하 협상은 필요할 것이다.

금강산 관광이 중지되어 있던 동안 북이 진행한 부분, 즉 자산동결, 현대아산의 독점권 철회, 국제관광지대화 등에 대해서는 원상회복이 어려운 일은 아닐 것이다. 금강산 관광은 북이 계속 원했던 것이므로 북이 이 문제로 난관을 조성하지는 않을 것이기 때문이다. 우리쪽 투자기업의 손실에 대해서는 정부 차원의 지원을 할 수 있을 것이다. 국회가 지원을 위한 특별법을 제정하는 방식으로 해결할 수 있다. 그러므로 지금 중요한 것은 관광 재개의 원칙적 태도이다.

## 5. 통일론의 발전적 논의를 위하여

2014년은 우리 사회에서 통일문제가 중요하게 부각될 여러 계기를 담고 있다. 그 점을 감안하여 통일론 공론화를 어떻게 해 나갈지 생각할 필요가 있다.

2000년 남북 정상회담에서 김대중 대통령은 김정일 위원장을 설득하여 6.15공동선언 2항을 만들었다. 그런데 2항을 둘러싼 여러 논의들에는 몇 가지 토론거리가 있다.

우선 통일과정론이다. 6.15공동선언 이후의 상황이 보여주었듯이 남북관계는 일상화된 교류의 영역으로 들어갔다. 그렇다면 일상화된 교류 이후의 과정은 도대체 어떻게 된다는 것일까? 여기서 ‘과정으로의 통일’ 혹은 ‘사실상의 통일’이라는 발상이 필요했다. 이 발상은 통일을 완성된 형태라는 목표에만 두는 것이 아니라 과정에도 두고, 그 과정 자체를 통일이라고 인식하지는 점이 특징이다. 따라서 완성된 통일 형태는 아니지만 통일이랄 수 있는 ‘사실상의 통일’이 실제화한다. 단일형 국민국가로서의 완전한 통일만을 그리는 것이 아니라 통합작업의 적절한 수준을 통일이라 이해하는 발상의 전환<sup>주17)</sup>이다.

이 발상에 대해 큰 의미를 부여하지 않는 비평도 있다. 대표적인 경우가 이 선언을 일종의 기능주의 혹은 자유주의 패턴으로 이해하는 경향이다. 결국 이 발상도 사회·문화·경제 등의 교류협력을 통해 정치와 군사 통합도 가능할 수 있다는 식이 아니냐는 반론이다. 그런데 체제가 다른 두 나라가 이런 식으로 통일을 이루어본 적이 없는 것 아니냐? 체제가 다른 두 공동체가 합쳐지는 과정이 실제로 단계적, 점진적, 그리고 평화적이라 할지라도 궁극적으로는 명백히 한쪽이 다른 한쪽을 흡수하는 모양으로 될 것은 필연적이다, 이런 주장이다.

한편에서는 ‘수령제 독재체제’를 유지하고 있는 북한이 이러한 점진적 교류를 통해 자신들의 생각을 바꾸면서 개혁·개방에 나서기를 기대하는 것은 어렵다는 반론도 있다. 이런 이해들은 흡수통일이 불가피하다는 생각에 닿아 있다.

이들 논의에는 인식의 공백이 있는데, 단계적이고 점진적인 시간의 흐름 속에서 형성될 새로운 정체성이 그것이다. 이러한 정체성이 인식의 틀에서 배제되는 것은, 그것이 미래의 문제임에도 현재적 사고에서만 규정하려 들기 때문이다. 이것이 두 번째 토론거리인 정체성 문제이다.

정체성 문제는 통일의 상과 밀접히 연관되어 있다. 6·15공동선언을 작성하는 과정에서 2항이 바로 이 정체성 문제를 다루고 있다. 당시 두 정상의 미래 인식이 좀 달랐는데, 대화의 흐름으로 짐작해보기에, 김대중 대통령은 통일 시기를 20년 정도로 상상했고 김정일 위원장은 40-50년을 그렸다. 당시 6·15공동선언 2항의 논의는 미래 정체성 논의의 첫 단계였기에 이후의 그림이 명확하지는 않았다. 그래서

주17) “저는 여기서 우리의 통일에 대한 개념을 바꿀 것을 제창합니다. 단일형 국민국가로의 ‘완전한 통일’이라는 고정관념을 버리고, 연합제와 낮은 단계의 연합제 사이 어느 지점에서 남북간의 통합작업이 일차적인 완성에 이르렀음을 쌍방이 확인했을 때 ‘단계 통일’이 이룩되는 것이라는 새로운 발상이 필요한 것입니다. 말하자면 무엇이 통일이며 언제 통일할 거냐를 두고 다룰 것 없이 남북간의 교류와 실질적 통합을 다각적으로 진행해 나가다가 어느날 문득, ‘어 통일이 꽤 됐네, 우리 만나서 통일했다고 선포해버리세’라고 합의하면 그게 우리식 통일이라는 겁니다.” 백낙청 『한반도식 통일, 현 재진행형』(창비 2006), 20~21면.



통일과정에 대한 상호간 이해를 중심으로 논의가 이루어졌다. 그것이 ‘남북연합’ 혹은 ‘낮은 단계의 연방제’로 표현되었고 논의는 비교적 쉽게 타결되었다. ‘남북연합’이나 ‘낮은 단계의 연방제’는 단지 표현상 차이이며, 단계적이고 점진적이면서도 평화적인 통일을 이루기 위해서는 그 같은 중간단계를 두는 것이 필요하다는 점에 인식의 공유가 이루어졌던 것이다. 합의문 2항은 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남북의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”로 정리되었다.

그런데 여기서 남북간의 전면적인 교류를 위해서는 ‘남쪽에 의한 흡수통일 배제’라는 추가적인 공약이 필요했다. 흡수통일 문제는 남북연합으로 합의가 되었다고 해서 저절로 배제되는 것은 아니었기 때문이다. 실제 남측의 남북연합은 흡수통일을 배제하지 않고 있었다. 노태우정부의 ‘한민족공동체통일방안’이나 김영삼정부의 ‘민족공동체통일방안’은 말할 것도 없고 김대중 대통령 자신의 ‘공화국연합제 주18)’에서조차 남북연합은 완전통일로 가는 과도적 통일체제를 상정한 것이고, 완전통일은 대개 남쪽의 질서를 염두에 두고 있었다. 그런 점에서 흡수통일 배제의 문제는 오직 정부주체의 구체적 정책과 의지 표명을 통해 약속되어야 했던 것이다. 북으로서는 김대중 대통령의 대북정책 3원칙에서 표명된 ‘흡수통일 배제’에서 그러한 의지를 읽었다고 할 수 있다. 이것이 세 번째 토론거리인 흡수통일 문제다.

6.15선언 작성 과정의 논의가 통일 입구에 머물러 있었다면 지금, 여러 교류의 경험과 갈등, 남북 각자의 정치에 기초한 대북, 대남 정책을 겪은 지금에서는 그 수준의 논의를 넘어설 수 있다. 그것은 이렇게 말할 수 있다. 정체성의 상을 좀 더 분명히 하면서 통일과정을 설계하자는 것이다. 교류에서 통일로 나아가는 설계(포용정책 1.0)가 아니라 통일에서 교류를 포함하는 설계(포용정책 2.0)여야 한다는 말이다. 그런 점에서 이제 그 정체성의 상인 남북연합을 한반도식으로 구체화하고 그 내용을 채워가야 하는 과제가 시급하다.

1월 6일 박근혜 대통령의 기자회견에서 표현된 ‘통일대박’은 민주정부 포용정책의 인식과 유사하다. 차이가 있다면 흡수통일이 좀 더 노골화되어 있고 통일과정에 대해 이해가 낮다는 것이다. 그러나 미래의 발전상을 기대했다는 점에서 통일의 본질을 잘 표현했다고 본다. 통일론이 성숙되자면 북한의 발전 가능성에 대해 좀 더 연구해야 한다. 지하자원이나 노동력 같은 요소만을 그러서는 흡수통일의 협소함에서 벗어날 수 없다. 통일의 파트너로서 북을 인식하고 북의 개혁이 이루어질 것이라 기대하며 설계하는 통일론이 필요하다. 더불어 우리 한국의 개혁과제 - 민주주의 문제, 양극화 심화와 사회적 갈등, 노동사회권 보장 문제, 정치후진성, 지방자치의 정착 등 - 가 통일과정에서 극복되어 가는 설계가 합쳐져야 한다. 통일이 남북의 개혁과제와 맞물려 성숙되는 통일, 바로 한반도체제의 개혁을 담은 통일론이다. 끝.

주18) 노태우정부와 김영삼 정부의 통일방안의 경우, 남북연합은 화해·협력단계 이후의 두 번째 단계이며, 마지막 단계인 민족국가는 통일헌법에 따른 총선거를 통해 구성하는 것으로 되어 있다. 김대중 대통령의 ‘공화국연합제’는 남북연합-연방-완전통일단계 등 두 번째 단계에서 연방을 구상하고 있다. 정성장 「남북연합의 제도적 장치 및 운영방안」, 신정현 외 「국가연합 사례와 남북한 통일과정」(한울아카데미 2004), 226~53면.

---

# 질문지

