

발 간 등 록 번 호
11-1290000-000272-09

ISSN 1739-9653
군비통제연구 53(2013. 6)

한반도 군비통제



특집 논문 - 주제 : **‘한반도 신뢰 프로세스’의 이해와 접근**

‘한반도 신뢰 프로세스’의 의미

‘한반도 신뢰 프로세스’와 균형정책 : ① 안보 및 평화 분야

‘한반도 신뢰 프로세스’와 균형정책 : ② 교류협력 및 경험 분야

‘한반도 신뢰 프로세스’의 고려사항과 국내적 정책과제

일반 논문 - 동북아 다자협력의 구상과 추진방안

대한민국 수호자 우리국군



한반도 군비통제



국 방 부

발 간 사

2013년의 국제정세를 조망해볼 때 영토, 종교, 민족 문제 등에 의한 국지분쟁 가능성이 공존하는 가운데 테러, 사이버 공격 등 비군사적, 초국가적 위협이 증대되고 있는 것이 요즘의 현실입니다. 특히 동북아는 21세기 세계 정치, 경제의 중심으로 부상하고 있으나 역사인식과 도서, 해양영유권 분쟁을 둘러싸고 역내국가 간의 갈등이 증대되고 있습니다.

이러한 가운데 북한은 만성적인 경제·식량난에도 불구하고 핵·미사일 개발과 대남 적화전략을 포기하지 않고 있으며 천안함 피격사건과 연평도 포격도발 등 끊임 없는 군사도발로 우리의 안보를 위협해오고 있는 엄중한 상황이 여전히 조성되고 있습니다. 특히 지난해 말 장거리 미사일 발사와 올해 초 제3차 핵실험을 강행하는 등 수사적 위협과 무력시위로 전쟁분위기를 조성하며 개성공단마저 폐쇄시키고 말았습니다. 최근에는 국제적 압력에서 벗어나 보려고 남·북 및 미·북회담을 제의한 바 있으나 변화에 대한 근본적인 진정성은 보이지 않고 있습니다.

이와 같은 상황하에서 올해 새롭게 출범한 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰 프로세스 추진’을 최우선 국정과제로 선정하고, 신뢰를 바탕으로 남·북한 관계를 정상화시켜 나감으로써 행복한 통일시대를 준비해 나가고자 하고 있습니다. ‘한반도 신뢰 프로세스’는 확고한 안보를 토대로 남·북한 간 신뢰를 쌓아 남북관계를 정상화하고 지속 가능한 평화를 정착시키고자 하는 노력의 일환이며, 그런 의미에서 남북이 과거에 합의한 7·4남북공동성명, 남북 기본합의서, 6·15공동선언, 10·4정상선언 등의 약속 이행을 위해서는 남·북 간에 우선적으로 서로가 함께 노력하려는 자세를 갖추어야 합니다. 신뢰구축은 어느 한쪽의 노력만으로는 이루어질 수 없으며, 북한이 스스로 진정한 변화의 방향으로 올바른 선택을 하는 것이 중요하고 국제사회 또한 이러한 여건조성을 위해 함께 힘을 모아 나가야 할 것이며, 이러한 노력을 통해 남·북한 간의 대화·교류·협력·비핵화 등을 이루어나갈 수 있는 토대가 만들어 질 것입니다.

이러한 인식을 바탕으로 금번 제53집은 “한반도 신뢰 프로세스의 이해와 접근”이란 주제를 가지고 총 4편의 특집논문과 1편의 일반논문을 실었습니다. 첫 번째 논문에서 박인휘 교수는 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 등장배경과 의미를 분석하고 향후 우리 정부가 추진해야 할 기본원칙과 주요내용 등을 소개하고 있습니다. 조성렬 박사는 두 번째 논문에서 지금까지의 역대정부가 추진해온 남북 관계를 회고해 보고 앞으로의 남북대화 전망 및 협상전략에 대한 심도 깊은 대안을 제시하였습니다. 세 번째 논문에서 양운철 박사는 남·북한 간의 신뢰형성을 위한 의미 있는 대북 인도적 지원사업, 사회문화 교류사업, 개성공단 관리방안 등을 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 실질적 실천을 위한 호혜적 교류협력사업으로 제안하고 있으며, 박종철 박사는 네 번째 논문에서 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 구체적 추진을 위해 우리 정부가 역점을 두어야 할 정책적 고려사항에 대한 실질적인 전망을 내놓았고, 다섯 번째 논문에서 이성우 박사는 격변하는 동북아 정세에 부응할 수 있는 한국판 ‘헬싱키 프로세스’인 ‘동북아 평화 협력구상’의 주요내용을 짚어보고 한국이 일본·중국·러시아 등 동북아 국가들과 함께 풀어 나갈 수 있는 다자협력에 대한 구체적 비전을 제시하였습니다.

끝으로 금번 제53집 발간을 위해 애써주신 집필진들의 노력과 정성에 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다. 한반도 군비통제·평화체제·통일문제에 관한 전문가들의 예리한 분석과 유용한 정책방향을 제시한 이번 연구책자가 박근혜 정부가 추진하고자 하는 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 의미 있는 진전에 기여하고 남·북한 간 긴장을 해소하고 평화를 정착시켜 나가는데 밑거름이 되기를 간절히 소망하는 바입니다.

2013년 6월 30일

정영희

국방부 정책기획관 육군 준장 장 혁



Contents (2013. 6)

특집 논문

주 제 : ‘한반도 신뢰 프로세스’의 이해와 접근

- | | | | |
|---|--------------------------------------|-----|----|
| 1 | ‘한반도 신뢰 프로세스’의 의미 | 박인휘 | 1 |
| 2 | ‘한반도 신뢰 프로세스’와 균형정책 : ① 안보 및 평화 분야 | 조성렬 | 33 |
| 3 | ‘한반도 신뢰 프로세스’와 균형정책 : ② 교류협력 및 경험 분야 | 양운철 | 67 |
| 4 | ‘한반도 신뢰 프로세스’의 고려사항과 국내적 정책과제 | 박종철 | 95 |

일반 논문

- | | | | |
|---|--------------------|-----|-----|
| 5 | 동북아 다자협력의 구상과 추진방안 | 이성우 | 122 |
|---|--------------------|-----|-----|

이 책에 게재된 논문의 내용은 집필자의 개인적인 견해로서 국방부의 공식 입장이 아님을 알려드립니다.

‘한반도 신뢰 프로세스’의 의미

박 인 휘 || 이화여대 국제학부 교수, 국제정치학 박사(국제안보)

목 차

- I. 서론
- II. 기존 대북정책의 성과와 한계
- III. 한반도 신뢰 프로세스: 등장배경과 의미
- IV. 한반도 신뢰 프로세스: 주요 내용과 추진 원칙
- V. 향후 추진을 위한 주요 고려 사항
- VI. 맺음말

초 고

박근혜 정부의 한반도 신뢰 프로세스는 남북관계의 발전 및 궁극적인 한반도 평화를 위해서 남북한 사이에 신뢰가 형성되어야 한다는 입장에 기초하고 있다. 북한을 상대로 신뢰를 쌓는 일은 대단히 어려운 일일 수 있으나, 신뢰 프로세스가 강조하고 있는 신뢰는 일상적 의미의 신뢰가 아니라 한반도적 안보 특수성이 반영된 ‘전략적’ 신뢰로서의 의미를 가진다. 지난 수 십년 동안 한국과 북한 사이에 또한 북한과 국제사회 사이에는 약속과 파기가 반복되는 악순환을 경험한 바 있는데, 이러한 한반도 안보 불안의 악순환은 무엇보다도 남북한 사이에 최소한의 신뢰가 작용하지 않았기 때문이라는 설명이다.

신뢰 프로세스라는 대북정책의 표현에서 알 수 있듯이 남북관계의 발전은 어느 한

2 '한반도 신뢰 프로세스'의 의미

순간에 실시하는 특정 정책 수단에 의해서 이뤄지는 것이 아니라, 작은 평화가 차곡차곡 쌓여서 큰 평화를 이뤄내듯이 프로세스적인 발전이 필요하다는 인식이 바탕에 흐르고 있다. 한반도 신뢰 프로세스의 구체적인 정책 추진 영역의 경우 핵문제를 포함한 '군사안보 영역'과 '경제협력 및 사회문화교류 영역'으로 나뉘어서 생각해 볼 수 있다. 비핵화를 위한 확고한 입장을 견지하면서, 동시에 북한이 신뢰구축에 동참하겠다는 진정성을 보여준다면 매우 과감한 남북교류 사업을 추진할 수 있다는 분명한 입장을 보이고 있다.

한반도 신뢰 프로세스의 실천을 위한 핵심 추진원칙으로는 '균형정책(Alignment Policy)'의 원칙과 '위기확산방지'의 원칙을 꼽을 수 있다. 균형정책의 경우 '남북한' 중심적인 노력과 '국제공조' 중심적인 노력 사이의 균형, 그리고 북한에 대한 확실한 '억지력'을 유지하겠다는 의지와 동시에 '화해협력'의 정신을 존중하겠다는 입장 사이의 균형을 의미한다. 또한 과거의 수많은 사례에서 알 수 있듯이 특정 영역과 이슈에서의 위기가 다른 영역 및 과거의 약속으로 급속히 확산되지 않도록 위기의 확산을 방지하는 제도적 노력이 우선적으로 추진되어야 할 것으로 판단된다.

I 서론

냉전 종식 이후 20여년의 시간이 지났지만 한반도의 근본적인 안보상황은 개선되지 못하고 있다. 탈냉전기와 함께 시작된 북한의 핵위협은 우리 정부와 국제사회의 다양한 해결 노력에도 불구하고 좀처럼 해결의 실마리를 찾을 수 없다. 특히 북한은 2012년 4월 13일 자신들의 헌법에 핵보유 국가임을 분명히 언급하였고 이후 약 1년에 걸친 기간 동안 장거리 미사일 실험과 3차 핵실험을 포함하여 전례를 찾아보기 어려운 수준의 위기고조 전략을 전개한 바 있다. 지난 5월 8일 한미정상회담을 계기로 북한의 공세가 차츰 줄어드는 분위기를 보이고 있지만 북한이 비핵화에 대한 근본적인 진정성을 보이면서 한반도 평화를 위한 근본적인 변화의 길을 선택할지는 여전히 매우 의문스러운 부분이 아닐 수 없다.

북한이 최근 1년에 걸쳐 주력한 위기고조전략은 북핵문제를 과거와는 차원이 다른 새로운 국면으로 몰아가고 있으며, 결과적으로 남북관계 발전과 한반도 평화정착을 위해 지금까지의 노력과는 근본적으로 상이한 보다 창의적인 접근을 요구하고 있다. 지난 20년간 우리 사회에는 북핵문제를 해석하고 이와 관련한 정책 수단을 준비하는 과정에서 언제나 이분법적 논쟁을 경험한 바 있다. 일부의 주장에 의하면 북한의 핵개발은 외교적 협상을 목적으로 한 더 많은 경제적 지원을 얻어내기 위한 협상용이라는 설명이 있었다. 또 한편 다른 일부의 주장에 의하면 북한 정권의 핵개발은 궁극적으로 핵보유국이 되기 위한 매우 정교하게 계획된 준비과정이라는 주장이 있었다.¹⁾

북핵문제를 둘러싼 이러한 이분법적 해석은 최근 들어서 조금씩 사라지고 있는 듯한 양상을 보이고 있다. 박근혜 정부의 공식 취임을 목전에 둔 지난 2월 12일 북한이 전격 감행한 3차 핵실험으로 말미암아, 우리 국민들 사이에는 북한의 핵개발은 궁극적으로 핵보유국의 지위를 얻기 위한 노력이라는 생각이 확산되고 있다. 소위 ‘비핵화’의 가능성에 대한 회의적인 시각이 늘어나고 있는 것이다. 그런데 북한 핵개발의 의도를 어떻게 평가하느냐의 문제는 결과적으로 우리 정부 및 국제사회가 어떠한 정책으로 대응하느냐의 문제와 직결되어 있다. 따라서 협상용으로서의 핵개발은 비핵화를 위한 우리와 미국의 정책적 노력의 중요성을 강조하지만, 핵보유국이 되기 위한 수순으로서의 핵개발은 결국 비핵화가 북한 스스로의 의지와 노력에 달려 있다는 다소 회의론적인 관점을 반영하고 있다.²⁾

한 마디로 북한의 비핵화, 남북관계의 발전, 그리고 이러한 노력을 토대로 한 한반도에서의 궁극적인 평화정착과 관련하여 우리의 노력은 점점 무의미해질 수 있다는 것을 의미하게 된다. 박근혜 정부는 이러한 남북관계 및 북핵문제의 현실하에서 등장하였다. 한반도를 둘러싼 안보환경에 대한 이해를 토대로 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰 프로세스’라는 대북정책을 강조하고 있다. 한반도는 물론 동북아 지역 안보환경의 급

1) 전봉근, “북핵협상 20년의 평가와 교훈”, 『한국과 국제정치』 27권 1호(2011), pp.183~212; 박인휘, “한반도 안보-안보부재의 정치학: 한미-남북 관계의 모순적 공존”, 『한국정치학회보』 42권 2호(2011), pp.229~49; 서보혁, “탈냉전기 한반도 안보질서 변화에 대한 연구”, 『국가전략』 14권 2호(2008), pp.63~85.

2) 박인휘, “한반도 신뢰 프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안”, 『통일정책연구』 22권 1호(2013), pp.5~30.

속히 변화하는 시점에서, 새로운 정부가 내세우고 있는 한반도 신뢰 프로세스가 새로운 국면에 접어든 북핵문제를 슬기롭게 풀어나갈 수 있을지 우리 국민은 물론 국제사회 역시 예의 주시하고 있는 상황이다. 본 논문은 이러한 배경에서 한반도 신뢰 프로세스의 구체적인 의미를 정확히 분석하고, 이를 토대로 어떠한 정책 내용 및 추진 원칙을 포함하고 있는지를 살펴보고, 나아가 향후 정책 실천 과정에서 우리 정부가 특별히 유념해야 할 고려사항이 무엇인지 분석하는 데에 그 목적이 있다.

II 기존 대북정책의 성과와 한계

1. 이전 정부 대북정책의 포괄적인 문제점

탈냉전기 이후 북핵문제가 한반도 안보 불안의 핵심 요인으로 작동한 시간은 대략 20년, 그 시간 동안 공교롭게도 우리 정부는 두 차례의 보수정권과 두 차례의 진보정권을 경험하였다. 김영삼 정부와 이명박 정부를 거치는 10년 동안은 상대적으로 보수적이고 강경한 대북정책이 전개되었다면, 김대중 정부와 노무현 정부를 거치는 또 다른 10년 동안은 상대적으로 진보적이고 유화적인 대북정책이 전개된 바 있다. 이전 정부가 추진한 기존 대북정책은 대체로 다음과 같은 두 가지의 포괄적인 문제점을 안고 있었던 것으로 판단된다.

첫째, 한반도 평화는 남북관계 중심적인 접근을 통해 풀어나가야 할 사안과 국제공조 중심적인 접근을 통해 풀어야 할 사안이 공존하고 있다. 하지만 안타깝게도 기존의 대북정책은 대부분의 경우 이러한 두 가지 서로 다른 사안의 공존이라는 측면을 정확하게 파악하지 못한 측면이 있다. 대체로 보수정권의 경우 남북한 중심적인 노력보다는 국제사회를 통한 국제공조 중심적인 노력에 치우친 경향을 보였으며, 반대로 진보정권의 경우 국제공조 중심적인 노력보다는 남북한 중심적인 노력에 치우친 경향을 보인 바 있다.

이 과정에서 남남갈등과 같은 대북정책을 둘러싼 우리 사회 내부의 불협화음이 발

생하기도 하였고, 또 한편으로는 미국 및 중국과 같은 한반도에 이해관계를 가지고 있는 주요 국가와의 정책조율에 어려움을 겪는 경우도 있었다. 결과적으로 남북한이 직접적인 노력을 기울여야 할 부분과 국제사회를 통해 국제협력적인 노력을 기울여야 할 부분 사이의 균형을 유지하는 일은 매우 어려웠다고 볼 수 있다. 예를 들어 과거 김대중 정부와 노무현 정부가 북한 문제를 풀기 위해 남북한 중심적인 노력에 다소 치중한 나머지 경우에 따라 한미동맹의 공고한 유지에 어려움을 겪은 적도 있었다. 하지만 그렇다고 해서 다음에 들어선 이명박 정부가 남북한 관계 중심적인 노력보다는 한미동맹이라는 우리의 외교 및 전략 자산을 과도하게 높이 평가한 노력 역시, 어떤 의미에서는 종전의 전임 진보 정권이 범한 동일한 잘못을 범했다는 평가가 가능할 것이다.

둘째, 남북한 사이에는 여러 가지 영역에 걸친 관계발전 분야 및 현안이 자리 잡고 있는데, 특히 핵문제를 어느 정도의 비중으로 다뤄야 할지에 대해서 정책적 정교함이 부족했던 것이 사실이다. 북핵 문제는 한반도평화를 위협하는 매우 중대한 안보 사안이 아닐 수 없으며, 따라서 ‘비핵화’는 우리 정부가 최우선적으로 해결해야 할 정책 대상이다. 이와 동시에 남북한 관계에는 핵문제, 경제협력, 사회문화교류, 이산가족 및 인권문제 등 매우 다양한 분야가 존재하고 있다. 그런데 기존 대북정책의 경우 핵문제에 과도하게 몰두하여 결과적으로 다른 영역에서의 남북관계 개선도 없고 동시에 비핵화를 위한 진전도 이뤄내지 못하는 우를 범하기도 하였고, 또한 때로는 핵문제 해결에 대한 막연한 기대감으로 인해 비핵화와 관련한 성과와 다른 영역의 관계개선 성과 사이에 균형을 이루지 못하여 결과적으로 우리 내부적으로 ‘북한 퍼주기’ 논쟁에 빠져드는 우를 범하기도 하였다.

이와 관련하여 대북정책의 전개와 관련한 ‘기능주의적 접근’의 문제점에 대한 근본적인 고민을 경험하기도 하였다. 사실 지금까지 이전 정부들의 대북정책은 거의 모두 ‘기능주의(functionalism)’에 기반을 두고 있다고 하여도 과언은 아니다. 즉, 정치 및 군사적인 분야에서 남북간 직접 대화와 협상이 어려운 관계로 경제, 사회, 문화 등과 같은 비정치적인 영역에서의 교류를 우선적으로 실시한 후, 이러한 영역에서의 성과가 정치와 군사적인 영역의 협력으로 이어져야 한다는 생각이 남북관계에서의 기능주의적 접근의 핵심이다. 그런데 주지하는바 과거 ‘햇볕정책’ 중심의 유화정책에서 경험한 바와 같이, 남북한 사이의 경제사회 교류의 활성화가 군사안보적 차원으로 전환

되지 않았다. 전형적인 기능주의 접근법의 오류가 발생한 것이다. 하지만 이명박 정부에서 강조된 '원칙있는 대북정책'의 경우도 또 다른 차원에서의 기능주의 접근법의 문제점을 노출한 것으로 판단된다. 왜냐하면 '핵문제'로 대표되는 군사적 문제를 우선적으로 강조하면서 경제, 사회, 문화적 교류를 최소화한 정책 역시 기능주의적 접근법에 기반한 정책이라고 볼 수 있기 때문이다.

이상과 같은 북핵문제 협상 20년의 경험을 토대로 향후의 대북정책은 남북관계 중심적인 노력과 국제공조 중심적인 노력 사이에 균형을 이뤄내며, 또한 비핵화를 위한 노력에 성과를 거두면서 동시에 남북관계 전반에 걸친 다양한 관계개선 역시 진전을 이룰 수 있기를 기대해 본다. 이러한 관점에서 이명박 정부 5년 동안의 경험을 따로 분리하여 분석하는 일은 기존 대북정책의 문제점을 종합적으로 점검해 볼 수 있는 의미 있는 기회가 될 것으로 판단된다.

2. 이명박 정부 대북정책의 문제점

지난 5년간 이명박 정부 기간에 일관되게 유지되었던 남북관계 경색의 본질적인 의미에 대해서 설명해 보겠다. 우선 돌이켜 보면, 과거 2008년 초기 이명박 정부가 처음 들어섰을 무렵 강경한 대북정책이 오랫동안 유지되지 못할 것이라는 견해가 지배적이었던 것이 사실이다. 그런데 돌이켜보면 우리 정부는 물론 미국 오바마 행정부 1기 동안의 대북정책도 상대적으로 과거와 비교하여 침체기를 경험하면서, 남북한 및 북미간 관계는 과거 어느 정권보다도 단절되었다고 볼 수 있다. 여기에는 북한 내부요인, 김정일 및 김정은의 생존전략 및 체제강화, 북한식 미국 길들이기 등 다양한 전략적 목표를 안고 있는 북한에게 그 주요 원인이 있음은 당연하다.

하지만 과거에도 북한의 공세적 생존전략은 계속 되었다는 사실을 상기할 때, 이명박 정부가 북한을 상대로 유화의 모멘텀을 확보하는 데에 실패하였다는 평가가 가능할 수 있다. 물론 여기에도 여러 가지 이유가 있다. 국내 진보세력으로부터의 공격이 극심하여 정치적인 부담이 가중된다면 이명박 정부의 대북노선이 변화되었을 것이다. 또한 일정한 수준에서 진보세력의 정치적 공격이 있었던 것도 사실이지만, 그러한 공격이 지난 정부가 관리할 수 없는 수준의 압박으로까지 작용하지는

않았다.³⁾ 오바마 행정부의 경우 집권 초부터 과거 클린턴 행정부와 부시 행정부 모두의 잘못을 되풀이 하지 않겠다는 단호한 입장을 보인 바 있다. 이러한 오바마 행정부의 입장은 이명박 정부의 강경한 대북정책을 간접적으로 지원해 주는 역할을 담당했다고 평가할 수 있다.

따라서 과거처럼 북한문제가 경색되었을 때 우리 정부 혹은 미국 정부가 유화의 주도권을 번갈아 행사하면서 한반도 문제를 안정적으로 관리하는 역할을 담당해야 했던 경우와는 매우 차별적인 양상이 전개되었던 것이다. 아이러니컬하게도 2009년 김대중 전 대통령 사망 당시 북한이 조문단을 파견하는 등 오히려 남북관계 경색을 관리하기 위한 유화국면의 주도권을 북한이 쥐는 듯한 상황이 전개되기도 하였다. 하지만 그 이후의 상황전개에서 알 수 있듯이, 북한이 주도한 유화국면의 모멘텀은 쉽게 동력을 상실하게 되어 남북 및 북미간 의미 있는 관계 진전으로 이어지지 못한다는 교훈을 얻게 되었다.

이상과 같은 전략적으로 어려운 상황이 전개되면서, 이명박 정부는 북핵문제를 포함하여 대북한 정책에 대한 분명한 비전을 제시하는 데에 부족함이 있었고, 또한 이와 관련한 국내적 지지를 효과적으로 유도해 내지 못했다. 이명박 행정부의 대북정책에는 핵심적인 문제점이 있었는데, 북한문제의 경우 외교정책과 국내정치 사이의 연결성에 대한 이해가 부족하다는 점이다. 북한문제의 경우 과거 진보정권이었던 노무현 정부 시절 대북한관계를 포함한 모든 외교정책에서 국내적 변수를 너무 고려하여 외교정책이 국내정치에 종속되는 경향이 있었다면, 반대로 이명박 정부의 경우에는 대북정책의 국내정치적 요인을 무시하여 북한문제를 국내적으로 활용하거나 국내정치적 요소가 남북관계에 반영되는 특징을 활용하는 전략적 마인드가 부족했던 것으로 판단된다.

이러한 배경에서 지난 5년간 추진된 “원칙 있는 대북정책” 역시 과거 햇볕정책과 마찬가지로 북한으로부터 진정한 변화를 유도하는 데에 실패하였다면, 이명박 정부 대북정책의 문제점에 대해서 더욱 구체적으로 짚어볼 필요가 있다. 이명박 정부의 출범

3) 다시 말해 이명박 정부 대북정책이 국내 진보세력의 정치적 압력으로부터 버틸 수 있었던 동력은 여러 가지 변수로 설명이 가능하다. 대체적으로는 천안함포격, 연평도포격 등 북한 행위의 과도한 일탈성, 그리고 오바마 민주당 정부의 “전략적 인내 및 무관심”이 핵심적으로 거론되고 있다. 참고.

초기에 햇볕정책의 과도한 추진 때문에 우리 사회 내부 여론이 분열되었고, 포용의 결과로서 북한이 변화한 것이 아니라 결국 우리가 변화하였다는 자성의 목소리가 높았던 것이 사실이다.⁴⁾ 또한 앞서 밝힌 바와 같이 상대적으로 진보성향의 집권 10년 동안 우리의 '보편적인 외교안보정책'이 '대북정책'과 효과적으로 분리되지 못하고 모든 대외정책이 대북정책에 종속되는 결과를 가져왔다는 비판이 확산되었던 것이 사실이다. 이러한 분위기를 반영하듯 인수위 시절 통일부 폐지와 관련한 논란을 경험하기도 하였고, 대외적으로도 '한미동맹'의 강화에 우리의 모든 외교자원이 '올인'하는 모습을 보이기도 하였다. 하지만 이명박 정부는 '포용정책'의 과잉을 바로잡는 노력 역시 남북한 관계 밖에서가 아니라 남북한 관계 안에서 찾아야 한다는 점을 간파하였다. 과거 진보성향의 정부가 우리의 자랑스런 산업화 역사를 인정하지 않는 듯한 모습에서 부당함과 안타까움을 느꼈듯이, 동일한 논리의 선상에서 포용정책 10년의 공과를 객관적으로 인정하지 않은 상태에서 남북한 관계의 정책기조를 수정하고자 한 것은 전략적으로 옳지 않았던 것이다.

물론 본 논문에서는 자세히 다루고 있지 않지만 한미동맹을 중심으로 한 북한문제의 해법을 강조한 이명박 정부의 정책은 많은 장점을 가지고 있다고 볼 수도 있다. 특히 냉전 종식 이후 북한이 핵문제를 야기한 지난 20년 동안의 전체 기간을 고려해 볼 때, 이명박 정부는 과거 어떤 정권보다도 북한 문제에 있어서 우리 정부의 자율성을 적극적으로 행사한 것으로 평가된다.⁵⁾ 즉, 한미동맹의 공고한 유지와 대북정책에서의 한미공조 강화가 결과적으로 북한 문제를 다루는 우리 정부의 자율성을 강화시켜 준 점은 의미 있는 성과로 볼 수 있다. 다만 본 논문에서 지적하고자 하는 바는 우리 정부의 자율성 확보가 의도와는 달리 남북관계의 장기적인 경색이라는 결과로 이어진다면, 또한 이명박 정부의 엄격한 대북정책의 전개가 북한사회의 의미 있는 변화로 연결되지 않는다면, 미국과 중국을 중심으로 한 국제사회가 북한 문제의 주도적 해결을 위해 주도권을 행사하고자 하는 의지를 가질 수 있다는 점을 지적하고자 한다.

4) 이상현, “신정부의 외교안보정책 방향과 과제”, 『전략연구』 15권 1호(2008).

5) 박인휘, “이명박 정부의 외교안보정책 평가”, 2012년 12월 7일, 한국정치학회 연례회의.

Ⅲ 한반도 신뢰 프로세스: 등장배경과 의미

1. 2013년 한반도의 안보 환경

2012년 하반기와 2013년 상반기를 거치면서 약 1년의 시간동안 남북관계는 전례가 없는 수준의 위기를 경험하게 된다. 2012년 4월 13일 북한은 자국의 헌법 전문에 ‘핵 보유국 지위’와 관련한 설명을 명문화하면서 비핵화의 가능성은 더욱 멀어지게 되었고, 2012년 12월의 장거리 미사일 실험, 그리고 2013년 2월 12일 제3차 북핵실험 등으로 이어진 일련의 위기고조전략의 전개는 남북관계의 발전과 한반도 평화와는 거리가 먼 안보환경을 조성하게 된 것이다. 제1차 북핵 위기가 불거진 것이 1993년이니까 올해는 정확히 북핵문제가 야기된 지 20년이 되는 해이기도 하다. 그 20년의 시간 동안 북핵문제는 전혀 개선되지 못하였고, 3차례의 핵실험과 북한정권의 자생력이 점진적으로 향상되면서 결과적으로 북한문제는 더욱 악화되었다고 해도 과언은 아니다. 2013년의 시점에서 한반도가 직면한 안보환경은 이처럼 심각한 수준이다.

앞서 잠깐 설명한 바와 같이 북핵문제를 바라보는 우리 국민들은 지난 20년 동안 대부분의 경우 두 가지 관점 중의 하나를 선택하는 경향을 보여왔다. 즉, 북핵문제의 해결은 우리와 국제사회의 노력 여하에 따라 해결이 가능하다는 상대적으로 유화주의적 관점의 시각을 가지거나, 혹은 북핵문제의 해결은 결국 북한 사회 스스로 선택해야 할 문제라는 상대적으로 보수주의적 관점의 시각을 가지는 특징을 보여온 것이다. 그리고 특히 전자의 경우처럼 우리의 노력에 따라 북핵문제 해결이 가능하다고 생각하는 관점의 경우, 북한의 핵개발은 한국과 국제사회로부터 더 유리한 지위를 확보하기 위한 외교적 지렛대라는 의미를 가지므로, 북핵문제의 해결은 북한을 상대로 우리와 국제사회가 얼마나 더 적극적인 유화정책을 전개하느냐에 달려있다는 인식이 저변에 깔려 있었다고 볼 수 있다. 물론 현 시점에서 이러한 인식이 과연 정확한 것이었는지 냉정하게 점검해 볼 필요가 있다.

대부분의 경우 북한은 궁극적으로 미국과의 국교정상화를 포함하여 국제사회에서 정상국가로 인정받기를 원하는 것으로 이해하고 있다. 이 과정에서 한국의 역할을 최소화하면서 북미 직접담판을 희망하기도 하고, 미국이 계속해서 관여할 수밖에 없는 핵무기라는 문제를 야기하고 있는 것으로 알려져 있다. 그런데 과연 이러한 우리의 분석이 옳은 것일까? 그렇다면 왜 북한은 미국이 그렇게도 반대하는 핵무기 개발을 포기하지 않으면서 몰두하는 것일까? 결론적으로 이야기해서 2013년을 전후로 북한이 야기한 전례가 없는 위기고조전략을 지켜보면서, 북한은 미국과의 관계정상화를 통한 정상국가로서의 지위를 확보하고 싶어하지만, 설사 그러한 목표를 달성하지 못한다고 하더라도 일정한 수준의 위기상황을 지속적으로 유지하는 것이 북한 정권의 유지에 더 도움이 된다고 판단한 것으로 보인다. 즉, 미국을 포함한 국제사회로부터의 완전한 정상국가 지위 부여가 아니라면 남북관계 및 북미관계에서 일정한 수준의 위기를 계속해서 재생산하여 ‘한반도 위기의 일상화’라는 상황이 북한 정권의 생존에 더 유리하다고 판단하고 있는 것이다.

다음에서 설명할 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 등장은 이상과 같은 북한의 ‘한반도 위기 상시화’ 전략과 맞물려 있다고 볼 수 있다. 지난 20년 동안 남북관계에서 발생한 많은 경험은 말해 주듯이, 우리 국민과 국제사회는 박근혜 정부가 북핵문제를 일거에 해결할 수 있을 것으로 생각하지는 않을 것이다. 다만 북핵 문제 20년이 경과하면서 새로운 국면에 진입하고 있는 북한 문제를 더 이상 방치할 수는 없다는 차원에서 보다 새롭고 창의적인 정책으로 접근해 주기를 기대하고 있는 것이다.

2. 한반도 신뢰 프로세스의 등장 배경

과거 냉전 시기 동안에는 우리 정부가 북한을 상대로 독립적으로 주도적인 정책을 구사할 기회를 거의 가지지 못하였다. 기본적으로 한반도의 구조화된 분단체제는 한반도 수준을 뛰어 넘는 글로벌 수준의 미소 냉전 대결에서 비롯된 성격을 가지고 있었기 때문이었다. 냉전적 굴레가 사라지기 시작하게 되면서 비로소 우리 정부는 한반도의 안보상황을 개선하기 위한 주도적인 노력을 전개하였다. 과거 정부들에서 많은 노력과 성과가 있었지만, 가장 대표적인 노력을 꼽으라면 ‘북방정책’과 ‘햇볕정책’을 들

수 있을 것이다. ‘북방정책’은 사회주의 국가의 심장인 중국과 구소련을 대상으로 국교정상화를 포함한 외교관계 개선을 시도함으로써 한반도 안보상황의 근본적인 변화를 시도하였다.⁶⁾ 또한 논란의 여지가 있지만, 퍼주기 논란과 남남갈등과 같은 논쟁이 없었던 것은 아니지만, 북한을 적으로만 바라볼 것이 아니라 동시에 궁극적인 통일을 위한 협력의 대상이라는 인식을 가능케 한 점은 인정할 만하다.⁷⁾

그런데 문제는 중국과 러시아를 통한 국교정상화를 통해 궁극적으로 한반도 평화를 이룩하기 위한 북한과의 관계 개선을 시도하였고, 또 한편으로는 북한을 상대로 한 적극적인 지원과 협력을 통해 남북관계 발전의 일상화를 추진하였지만, 한반도 안보 상황은 근본적으로 개선되지 않았다. 탈냉전 20년의 시간 속에서도 과거 냉전기 40여년의 기간과 거의 동일한 방식의 남북한 사이의 대결이 지속되고 있는 것이다. 탈냉전기 20년 동안의 노력에도 불구하고 남북관계가 개선되지 않는다는 위기감의 확산은 남북한 사이에 최소한의 ‘신뢰’가 형성되지 못했기 때문이라는 판단을 가능케 하고 있다. 이런 관점에서 ‘한반도 신뢰 프로세스’는 탈냉전과 함께 한국의 대북정책이 점진적으로 자율성을 확보하기 시작하게 된 이후 북방정책 및 햇볕정책의 성과와 문제점을 모두 파악하고 있다는 차원에서, 역사적 연속성을 전제로 하고 있다고 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 등장 배경에는 한반도 안보상황의 개선을 위한 외교적 노력이 많은 성과를 거두었고 또한 대북한 관여정책이 적극적으로 추진되었음에도 불구하고, 오늘날에도 계속되고 있는 남·북한 간 갈등을 근본적으로 해결하기 위해서는 북한을 상대로 ‘신뢰구축’ 정책을 추진해야 할 때라는 점이 강조되고 있다. 사실 박근혜 대통령이 북한을 상대로 신뢰정책을 강조한 사실은 오래전부터 알려져 있는데, ‘신뢰 프로세스’라는 정책이 우리 국민과 국제사회에 널리 알려지게 된 것은 2011년 포린 어페어(Foreign Affairs) 지를 통해 구체적으로 소개되면서 부터이다. 당시 박근혜 대통령은 동 기고문에서 북한과 우리 정부 사이에는 또한 북한과 국제사회 사이에는 수많은 약속이 있었지만, 왜 그러한 약속이 한반도의 근본적인 평화로 이어지지 못하고 있는지에 대한 진단을 내리고 있다. 외교적 합의와 제도적 약속이 남북한 관계의 발전과 한반도 평화로 전환되지 못하는 데에는 즉, 지난

6) 이근, “노태우 정부의 북방외교: 엘리트 민족주의에 기반한 대전략”, 강원택 편, 『노태우시대의 재인식: 전환기의 한국사회』(파주: 나남, 2012).

7) 김근식, 『대북포용정책의 진화를 위하여』(파주: 한울, 2011), pp.40~73.

수 십 년간 ‘약속-파기’가 반복적으로 발생하는 악순환이 계속되는 이유는 한국과 북한 사이에 최소한의 신뢰가 자리 잡지 못했기 때문이라고 판단하고 있는 것이다.⁸⁾

남북한 사이에는 오랜 기간에 걸친 경쟁과 갈등이 반복된 까닭에 군사적 이슈들을 해결하거나 정치적 협상을 진행하기에는 많은 어려움이 있다. 따라서 지금까지 거의 모든 정부는 이산가족문제와 같은 인권문제를 우선시하거나, 사회문화 교류와 같은 정치적 민감성이 떨어지는 이슈를 전면에 내세우는 정책을 전개하였다. 이러한 입장의 이면에는 이러한 이슈들을 통한 남북한 사회의 유기적 결합이 궁극적으로 두 사회 사이에서의 이질감과 적대감을 해소시켜주어, 궁극적으로 직접적으로 다루기 어려웠던 군사 및 정치적 이슈들을 해결하는 데에도 도움을 줄 것이라는 전략적 판단이 작용하고 있었다. 그리고 북한을 대상으로 한 관여정책의 범위를 국제적으로 확산시켜 보아도 북미간에 이뤄진 ‘제네바 합의’나 6자회담 틀 안에서의 ‘9·19선언’ 및 ‘2·13 합의’ 역시 기본적인 접근법에는 북한의 정상화를 위해 정치적 민감성이 떨어지는 다양한 정책을 동시에 추진한다는 원칙을 강조하고 있다.

하지만 이러한 접근은 성공을 거두지 못하였다. 결국 남북한 사이에 그리고 북한과 국제사회 사이에 ‘신뢰’의 가치가 형성되지 않고서는 북한 문제의 어떠한 해결도 어렵다는 사실을 깨닫게 된 것이다. 물론 ‘한반도 신뢰 프로세스’가 강조하고 있는 ‘신뢰’의 의미는 인간의 일상생활에서 발견되는 사전적인 의미에서의 ‘호혜’, ‘관용’, ‘이해’, ‘자비’ 등의 개념들과 동일시되어서는 안 된다. ‘신뢰 프로세스’에서의 신뢰는 ‘전략적 신뢰’와 ‘한반도적 특수성’이 반영된 신뢰의 개념을 뜻하고 있다.⁹⁾ 양보와 관용의 신뢰가 아니라 전략적으로 합의에 이르게 만드는 한 번 형성된 합의는 되돌릴 수 없는 지속적으로 관계를 발전시켜 나가는 ‘신뢰’의 의미를 가지고 있다.

남북한 관계에는 여러 가지 차원에서의 특수한 요인이 작용하고 있는데, 북한을 상대로 한 정책을 수립함에 있어서 가장 어려운 점은 대북정책의 구체적인 내용과는 무관하게 사안별로 이념적인 확장성이 매우 강하다는 점을 지적할 수 있다. 다시 말해 대북한 지원과 관련한 정책, 남북한 최고 지도자간 협상과 관련한 결정, 북한 문제를 상대로 미국 및 국제사회와 공조를 이루는 문제, 또한 북한 문제 해결을 위한 우리 사

8) Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang”, *Foreign Affairs*, Sep/Oct 2011.

9) Park, *ibid*, pp.14~15.

회 내부의 합의를 이루는 문제 등의 경우 이슈의 본질적인 성격이나 관련 분야 정책의 본질적인 내용보다는, 우리 사회 구성원들이 그러한 이슈와 정책을 어떠한 이념적인 편향성을 가지고 바라보느냐에 더 많은 영향을 받게 된다. 이념적 편향성에 영향을 받는 대북정책의 전개를 그대로 방치하고서는 남북한 관계 개선과 한반도 평화를 이룩할 수 없다는 판단이 ‘신뢰 프로세스’의 등장으로 이어지고 있는 것이다.

3. 한반도 신뢰 프로세스의 의미

가. 남북한 관계에서 신뢰의 의미

신뢰 프로세스를 이해하기 위해서는 우선 남북한 관계에서 그리고 우리 정부가 추진하는 대북정책에 ‘신뢰’라는 가치를 적용하는 것이 어떠한 의미를 가지는지에 대해서 생각해볼 필요가 있다. 지구상에 존재하는 모든 사회와 국가 혹은 지역은 개별 사회가 가지고 있는 정치경제적 배경과 특징에 따라 안보 및 평화를 이해하고 정의하는 방식에 있어서 차이를 보이게 마련이다. 한 마디로 개별 국가마다 안보와 평화를 확보하기 위해 우선시 하는 가치와 신념이 서로 다른 것이다. 예를 들어, 유럽 지역처럼 국가간 지역적 통합을 이뤄나가고 있는 지역에서는 근대적 국가 과제인 분단문제를 아직까지 해결하지 못하고 있는 우리의 경우와 분명 평화를 이해하는 인식에서 근본적인 차이가 있을 것이다. 이처럼 때로 평화는 ‘전쟁의 부재’, ‘무력사용의 억지’와 같이 소극적인 의미로 해석될 수도 있고, 또 때로는 ‘폭력의 부재’, ‘갈등의 평화로운 해결’, ‘구성원의 행복’, ‘물리적 풍요로움’ 등과 같이 매우 적극적인 의미로 해석될 수도 있다.¹⁰⁾

그렇다면 한반도에서는 평화를 어떻게 정의하고 또한 그렇게 정의된 평화를 이룩하기 위해 어떠한 노력을 해야 하는 것일까? 앞 절에서 지금까지 남북한 사이에는 남북 관계 발전과 한반도 평화를 이룩하기 위해 많은 합의와 약속이 있었고 또한 그러한 합의와 약속을 파기하는 많은 위기가 있었다는 점을 밝힌 바 있다. 그렇다면 북핵문제가

10) 개념으로서의 ‘평화’가 가지는 다양한 해석과 관련하여 참고, David P. Barash, *Approaches to Peace: A Reader in Peace Studies*(Oxford: Oxford University Press, 2000).

불거진 20년의 역사만을 놓고 보더라도, ‘약속’, ‘선언’, ‘지도자의 의지’, ‘국민적 지지’, ‘국제적 합의’, ‘사회경제적 교류’ 등 한반도 평화를 이룩하기 위한 매우 다양한 성과를 이루었지만, 20년이 넘는 탈냉전적 기간 동안 근본적인 북한의 변화와 한반도 평화를 달성하는 데에 실패하였다. 박근혜 대통령의 인식과 현 정부가 추진하고자 하는 정책은 결국 앞서 언급한 한반도 평화를 이룩하기 위한 다른 어떤 요소보다도 남북한 사이에 ‘신뢰’라는 성과가 없었기 때문인 것으로 판단하였고, 이런 차원에서 ‘신뢰’는 한반도 평화를 구성하는 가장 중요한 요소이자 목표라는 의미를 가지게 된다. 지금까지 남북한 사이에 ‘약속과 합의’가 없어서가 아니라, 또한 대통령의 의지가 부족해서도 그리고 국민적 지지가 부족해서가 아니라, 결국 남북한 사이에 신뢰가 없었기 때문에 한반도 평화가 달성되지 못했다는 전략적 판단에 근거하고 있는 것이다.

이 과정에서 그렇다면 현실적으로 대북정책 추진 과정에서 “신뢰”는 궁극적으로 남북한 관계의 목표인 것인지 아니면 우리 정부의 정책수단인 것인지와 관련한 의문을 제기할 수 있다. 한 마디로 신뢰는 궁극적인 정책 ‘목표’로서의 의미와 정책 ‘수단’으로서의 의미를 동시에 가진다. 마치 국제관계에서 ‘권력(power)’은 개별 국가 행위자가 추구하는 목표이자 그 과정에서 사용되는 수단으로 받아들여지듯이¹¹⁾, 신뢰 역시 두 가지 의미를 동시에 가지는 개념으로 이해되어야 할 것이다.

나. 남북한 관계에서 프로세스의 의미

“신뢰 프로세스”라는 대북정책의 표현에서 알 수 있듯이, 신뢰의 구축은 프로세스적인 방법과 접근을 전제로 하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 ‘신뢰’라는 가치가 한반도적 특수성을 반영하는 ‘전략적이고 관계적인 신뢰’로서의 의미를 가진다면, 그러한 신뢰를 구축해 나가기 위한 과정은 점진적이고 단계적인 축적이라는 ‘프로세스’적인 특징을 요구하고 있다. 북핵 위기가 20년의 시간을 넘어서면서 우리 국민 다수와 국제사회는 북한의 비핵화 및 한반도 평화를 달성하는 일은 더욱 어려워지고 있다는 회의감이 확산되고 있다. 그만큼 북한 문제의 해결은 특정 사건이나 합의에 의해서가 아니라 상대적으로 긴 시간에 걸친 과정 중심적인 노력을 필요로 하고 있는 것이

11) 목표와 수단으로서 ‘중의성’을 가지는 ‘권력’에 대한 대표적인 소개와 관련해서는 참고, Hans Morgenthau, *Politics Among Nation*(7th edition) (New York: McGraw-Hill, 2005), pp.29~48.

다. 하지만 2013년 상반기 3차 핵실험을 포함한 전례가 없는 북한의 위협 공세가 있었지만 우리의 국민 여론이 쉽게 휩쓸리지는 않았다.¹²⁾

대북정책을 프로세스 차원에서 접근하고 추진한다는 것은 대북정책 전개 과정에서 발생하는 다양한 의미와 교훈을 수용한다는 뜻을 가지므로, 과거 정부들의 공과가 모두 계승되어야 할 것이며, 남북관계 혹은 북한과 국제사회간 관계에서 발생 가능한 특정한 합의와 약속, 경제사회교류를 통한 상호간 영향력의 확대, 또한 대규모 경제사업을 통한 이익의 교환 등의 특징을 계기로 발생하는 반면, 신뢰 프로세스에서 강조하고 있는 ‘신뢰’의 가치는 전략적으로 정교하게 구성된 단계적 과정을 거쳐서 축적된다. 그러한 단계들이 궁극적인 한반도평화로 이어지는 것이기 때문에 ‘프로세스’라는 개념이 필요한 것이다.

통상 북한문제 해결을 위한 접근에서 볼 수 있듯이, 대북정책은 크게 보아 ‘비핵화’ 관련 영역과 ‘핵문제 이외의 영역’으로 양분되는 경향을 보인다. 이러한 구분을 다시 세부적으로 구분해 보면, 핵문제의 경우 우리의 역할과 미국을 포함한 국제사회의 역할로 나뉘볼 수 있다. 또한 핵문제 이외의 정책 영역의 경우 경제협력 문제, 사회문화 교류 문제, 국제사회와의 관계 문제, 인권의 문제 등과 같은 사안들을 생각해 볼 수 있다. 그런데 문제는 이러한 다양한 정책 영역에 걸친 사안들은 서로 서로 복합적으로 얽혀 있는 경우가 많으므로, 특정 영역과 분야에서의 관계발전이 남북관계 발전을 지배적으로 주도하기 어려운 측면이 있다. 결과적으로 다양한 정책 영역들 간에 서로 상호작용하면서 단계적인 성과들이 쌓여서 남북관계 발전과 한반도 평화라는 궁극적인 목표를 향해 나아가듯이 신뢰를 쌓고 또한 미래 통일을 이뤄내야 할 것이다. 바로 이러한 배경에서 대북정책은 과정 중심적인 차원에서 프로세스적인 노력이 강조되고 있는 것이다.

다. 신뢰 프로세스의 다층적 차원

우리 정부가 지금까지 추진한 대북정책의 경험에서 알 수 있듯이, 대북정책의 전개

12) 특히 북한의 3차 핵실험 직후에 실시된 여론조사에서도 ‘대북지원을 전면 중단해야 한다’는 강경한 입장(46%)과 ‘인도적 지원은 지속하여 대북한 관여노력은 계속되어야 한다’는 상대적으로 유화적인 입장(47%)은 서로 팽팽한 양상을 보이고 있다. 참고, 한국갤럽, “북한 3차 핵실험과 대북관계에 대한 여론조사”, 2013년 2월 20일.

과정에서 발견되는 가장 큰 어려움의 하나는 정책 목표 집단(Target audience of policy implementation)이 다면적이라는 점이다. 개별 정책은 각자 상대적으로 저마다의 고유하고 단일한 정책 목표 집단이 존재하기 마련이지만, 대북정책의 경우 정책 목표 집단이 매우 복잡하다는 특징을 보인다. 우리 내부의 국민, 북한의 집권세력과 일반주민, 그리고 미국과 중국을 핵심으로 하는 국제사회 등과 같이 최소한 세 가지 이상의 정책 목표 집단이 존재하고, 남북관계의 발전은 이들 집단의 공감각이 전제가 되어야 추진될 수 있다.¹³⁾

과거 정부들이 추진한 대북정책의 경험을 통해서 살펴보면, ‘햇볕정책’이나 ‘원칙 있는 대북정책’의 경우 국내, 남·북한, 국제행위자 모두의 공감각을 확보하는 데에 한계가 있었던 것이 사실이다. 햇볕정책이 야기한 대표적인 한계가 남남갈등 및 한미동맹 간 북한 문제에 대한 이견 노출이었다면, 원칙 있는 대북정책이 가져온 한계는 한중관계 악화 및 남북한 경색의 심화 등과 같은 문제들을 초래한 바 있다. 한 마디로 우리의 대북정책이 한반도 문제에 존재하는 관여자들을 대상으로 한 다양한 행위자 공감각의 원칙을 충족시키지 못했기 때문인 것이다.

하지만 신뢰라는 가치와 프로세스적인 접근법은 상대적으로 보편적인 의미를 가지는 한반도 문제 관여자들 누구도 거부하기 어려운 특징을 가지고 있으므로, 특정 행위자의 반대 혹은 거부감으로부터 자유로울 수 있을 것으로 기대된다. 결과적으로 우리 정부의 대북정책 실천과정에서 나타날 수 있는 다양한 문제점들을 해결하면서 다음 단계로 넘어간다는 차원에서, 상대적으로 다수 관여자들의 공감각을 전제로 한다는 의미를 가지게 된다.

13) 한반도를 둘러싼 주요국이 북한문제에 대해서 가지는 이해관계에 대한 흥미로운 설명은 참고, Christoph Bluth, *Crisis on the Korean Peninsula* (Washington, D.C.: Potomac Books, 2011); Yoichi Funabashi, *The Peninsula Question: A Chronicle for the Second Korean Nuclear Crisis* (Washington, D. C.; Brookings Institute, 2007).

IV 한반도 신뢰 프로세스: 주요 내용과 추진 원칙

1. 신뢰 프로세스의 주요 정책 내용¹⁴⁾

가. 안보 및 평화 분야

한반도 신뢰 프로세스가 제시하고 있는 대북정책의 구체적인 내용은 다양하고 폭넓은 차원에 걸쳐 존재한다. 거시적인 관점에서 ‘안보 및 평화 분야’와 ‘교류협력 및 경제 분야’로 나뉘어, 지금까지 소개된 대북정책의 내용은 매우 다양하지만 주요 특징을 중심으로 간략하게 살펴보기로 한다.

우선 안보 및 평화 분야와 관련하여, 남북관계 발전과 평화를 위해 다양한 차원과 영역에 걸친 상시 대화 체계를 구축하겠다고 밝히고 있다. 이와 관련하여 과거와 가장 커다란 차이점은 지금까지 상대적으로 한반도 상위 차원의 수준에서 논의되는 핵문제를 남북한 당사자의 어젠다로 끌어내리겠다는 부분이다. 사실 북핵문제는 그 이슈의 특성상 한국 정부가 논의 과정에서 주도적인 영향력을 행사하기에는 많은 제약이 있었던 것이 사실이다. 관련하여 핵논의를 남북한 사이의 직접적인 이슈로 가져오겠다는 의지는 무엇보다도 한미 및 한중 사이의 매우 긴밀한 정책 협의를 요구하는 것이어서 이와 관련한 우리 정부의 능력과 의지가 요구된다.

또한 우리 정부가 추진한 비핵화 전략이 ‘평면적(단순한) 비핵화전략’이었다면 앞으로는 비핵화를 둘러싼 보다 다양한 의미의 정책 내용을 포함할 수 있는 ‘복합적(다층적) 비핵화 전략’이 필요하다고 판단된다. 기본적으로 어떤 경우에도 우리의 ‘비핵화 원칙’은 수정되어서는 안 되고, 필요한 경우 미국의 ‘비확산’ 논의까지 포괄적인 수준에서 모두 포함시켜서 보다 광의의 수준에서 비핵화 정책을 추진할 필요가 있다

14) 주요 참고 자료, 박인휘, “한반도 신뢰 프로세스 현실화의 조건과 과제”, 『전략연구』 제20권 2호(2013); 〈외교안보통일 공약집〉(2012년 11월 5일 발표); 〈140대 국정과제〉(인수위발표, 2013년 2월 21일); 박인휘, “신정부 대북정책의 쟁점과 과제”, 한국정치학회 기획학술회의, 2013년 2월 25일, 한국프레스센터 등.

고 본다. 이와 관련하여서는 다음 장에서 다시 설명하겠다.

비핵화를 추진하는 구체적인 노력의 하나로서 많은 사람들은 ‘6자회담’의 재개 여부에 대해서 많은 관심을 가지고 있다. 일부에 의하면 6자회담은 이미 용도 폐기되었다고 주장하면서, 다른 국제적 논의 창구가 개발되어야 한다고 강조하고 있다. 하지만 6자회담은 북핵 문제를 해결하기 위한 현존하는 유일한 국제협약체이고, 다른 제도적 장치가 생겨나더라도 일단 6자회담이 재개되고 그 다음에 다른 단계로 넘어가야 한다고 본다. 따라서 한반도 신뢰 프로세스를 통한 우리 정부의 기본 입장은 6자회담 재개를 위해 노력하면서, 동시에 대체 협의체 개발을 위한 전략적 준비를 제시하고 있다. 우리 정부는 이러한 배경에서 6자회담을 보완하는 의미의 국제적 논의창구의 하나로 “소규모 다자주의(mini-multilateralism)” 정책을 내세우고 있는데, 한미중, 남북미, 남북중, 한중일 등 다양한 형태의 다자주의 성격의 전략회의 체제를 개발해야 한다는 의미로 이해된다.¹⁵⁾

다음으로 한반도 신뢰 프로세스는 한미동맹이라는 우리의 외교안보 자산을 적극 활용하겠다는 뜻을 밝히고 있다. 우리의 자주적인 국방력을 키워나가면서 동시에 한미동맹을 더욱 적극적으로 활용하겠다는 전략적 스탠스로 해석된다. 현 시점에서 이해하자면, 이번 정부의 임기 중인 2015년 한·미간 전시작전권 전환작업이 마무리될 것으로 예고되어 있다. 하지만 북한 핵문제 등 한반도 안보상황이 매우 불안정하게 전개되는 상황에서 한·미 양 정부는 기존의 합의를 충분히 존중하면서, 동시에 2015년 말 이전에 한반도 안보상황을 충분히 검토할 기회를 가지면서 이를 바탕으로 전작권 전환 상황을 면밀하게 점검하자는 입장인 것으로 알려져 있다.

나. 교류협력 및 경험 분야

안보 및 평화 분야와 함께 남북관계의 또 다른 큰 축인 교류협력 및 경제협력 분야와 관련하여서는, 무엇보다도 초기 단계에서 신뢰 프로세스를 어떻게 추진할(implement) 것인가가 중요한 문제로 대두되고 있다. 이와 관련하여 한반도 신뢰 프로세스는 북한을

15) 박근혜 정부에서 한미중 간 소규모 다자대화에 대한 의지를 피력한 이후 이와 관련한 일부 회의론적 시각이 있었던 것이 사실이다. 하지만 정부는 최근 6월말경 1.5트랙을 중심으로 ‘한미중 전략대화’를 개최할 수 있다고 밝힌 바 있다. 참고, 연합뉴스, “대화위한 대화 안 돼, 북 진정성 보여야”, 2013. 5. 27.

상대로 1) 상시 대화채널의 확보, 2) 정치적 고려와 무관한 인도적 지원, 3) 기존 남북 및 북한-국제사회 간 약속의 준수, 이렇게 세 가지 사항을 밝힌바 있다. 특히 기존 합의를 준수하는 문제는 다소 민감한 사안인데, 기존의 많은 합의들 중에서 서로에게 이익이 되는 호혜적인 사업 및 약속들의 경우, 국민적 이해와 공론화를 통해 적극 추진하겠다고 강조하였다. 이와 관련하여 특히 박근혜 대통령은 시간의 변화에 따른 조정이 있을 수는 있지만 기본적으로 ‘6·15선언’ 및 ‘10·4합의’를 존중하겠다는 뜻을 분명히 밝힌 바 있다.

정치적 고려와는 무관한 대북 인도적 지원 사업의 경우, 북한의 영·유아 및 여성들을 대상으로 한 북한 내 취약계층 지원 사업을 적극 고려하고 있는 것으로 알려져 있다. 이와 함께 이산가족, 국군포로, 납북자 문제 등도 논의의 최우선 과제로 설정하고, 이와 연동되어 북한 인권 문제의 국내적 논의 활성화 및 국제사회와의 협조체제 구축을 추진하겠다고 강조하였다. 북한 인권 문제는 북한의 정치적 상황을 개선시키는 측면도 있고, 또한 동시에 북한에 대한 인도적 지원 역시 인권문제라는 논리를 함께 포함시켜 다소 유연하게 접근하는 방안을 고려하는 것이 바람직하다고 생각한다. 대북 인도적 지원, 북한 인권 등의 사안들을 모두 연결시켜서 ‘한반도 인간안보’의 실현이라는 관점에서 논리를 개발하고 또한 대북접근을 모색하는 것도 적극 고려해 볼 필요가 있어 보인다. 한반도 신뢰 프로세스는 또한 남·북한 주민 모두에게 공동이익이 결부된 사회문화교류 사업 전개의 필요성도 강조하고 있다.

한반도 신뢰 프로세스가 일정한 성과를 보이고 남북한 사이에 최소한의 전략적 신뢰의 모멘텀이 확보된다면, 북한을 상대로 한 대규모 경제협력과 인프라사업을 추진할 수 있다는 의사를 분명히 밝히고 있다. 이 경우 한반도를 둘러싼 국제경제환경을 적극 활용하는 방안이 바람직한데, 이러한 차원에서 동북3성 및 극동개발 전략 참여를 통한 북한 관여정책의 국제화를 추진하겠다는 전략 역시 포함되어 있다. 특히, 중국 동북3성과 러시아 극동지방의 경우 우리 정부의 전략적 관심이 매우 높은 사안으로서, 이러한 정책이 실현될 수 있다면 남북관계 개선은 물론 우리 경제에도 새로운 성장 동력을 제공할 수 있다는 차원에서 긍정적으로 평가된다. 이와 같은 대규모의 북한 개발 사업은 소위 한국판 ‘마샬플랜’으로 불리는 ‘한반도 비전 프로젝트’로 알려져 있다.¹⁶⁾

16) 박근혜, 〈외교안보통일공약〉 중 ‘한반도 신뢰 프로세스’가 일정 부분 정착된 다음 단계의 대표적인 사업으로 표현된 바 있음. 2012년 11월 5일.

결국 이상과 같은 다양한 대북 교류사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 북한이 일정한 수준의 진정성을 가진 태도로 남북대화에 임하는 자세가 필요하며, 완전한 수준의 비핵화는 아니더라도 비핵화를 위한 성의 있는 조치를 보이는 조건이 충족되어야 한다. 하지만 동시에 한 번 더 생각해 보면, 현실적으로 북한의 가시적인 비핵화 조치를 과감하게 취한다는 것도 상상하기 어려운 일이다. 따라서 현실적으로는 핵을 가진 북한이지만, 최소한의 성의 있는 조치만 이뤄진다면, 핵을 가진 북한을 상대로 대북정책의 발전과 교류협력의 진전이 왜 필요한지에 대한 논리를 개발할 필요가 있다. 이를 위해 궁극적인 비핵화 단계로 나아가기 위해서는 그 과정에서 핵불용론 및 핵무용론 등과 같은 정책적 단계를 거쳐야 할 필요가 발생할 수 있으며, 궁극적으로 이러한 단계들을 거쳐 북한사회를 한국 및 국제사회에 네트워크적으로 연결시키는 '남·북한 네트워크 결합 전략'이 필요하다고 판단된다.

2. 신뢰 프로세스의 추진 원칙

가. 균형정책을 통한 추진

박근혜 정부가 추진하고자 하는 한반도 신뢰 프로세스가 가지고 있는 가장 중요한 정책 추진원칙은 바로 균형정책(Alignment policy)에 있다. 박근혜 대통령은 2011년 Foreign Affairs를 통해 본인의 대북정책 구상을 밝혔을 때, 특히 균형정책의 중요성을 강조한 바 있다.¹⁷⁾ 균형정책을 한 마디로 설명하자면, 대북정책을 전개하는 과정에서 고려해야 할 다양한 요소들을 종합적으로 고려하면서 어느 한 쪽으로 치우치지 않는 정책을 구사하겠다는 것을 의미한다. 여기서 어느 한 쪽으로 치우치지 않겠다는 뜻은 구체적으로 두 가지 차원에서의 균형과 조정을 뜻한다. 첫째, 남북관계에서 '안보'의 중요성과 '남북관계 발전'의 중요성 사이에서 균형 잡힌 입장을 유지하겠다는 설명이다. 다시 말하면 북한이 도발을 하거나 한반도에 불안감을 조성할 때에는, 대북한 억지력을 더욱 강력히 유지하는 안보 중심적인 대북정책을 강조하겠다는 입장이다. 하지만 북한이 남북한 사이의

17) Park, *ibid*, pp.15~16.

대화에 응하고 한반도 평화를 위한 의미 있는 행태를 보일 때에는, 그러한 북한의 태도에 걸맞은 대북한 유화적인 정책을 적극 구사하겠다는 입장을 함께 강조하고 있다.

둘째로, 대북정책에서 북한을 상대로 직접 노력해야 할 부분과 국제사회와의 공조를 통한 노력을 해야 할 부분 사이에서 균형 잡힌 입장을 유지하겠다는 것을 뜻한다. 다시 말하면, 남북한 관계를 발전시키고 한반도에 평화를 이룩하기 위해서는, 남한과 북한이 서로 함께 노력하고 처리해야 할 사안들이 있고 또 한편으로는 한국과 국제사회가 공조를 이뤄서 북한에게 압박을 가하거나 혹은 관여정책(Engagement policy)을 구사하면서 처리해야 할 사안들이 있다. 박근혜 정부의 판단에 의하면, 지금까지 이 두 가지 즉, 남북한 중심적인 노력과 국제공조 중심적인 노력 사이에서 균형을 유지하는 데에 실패했다는 것이다.

따라서 박근혜 정부는 북한을 상대로 직접적인 정책을 전개하는 노력도 중요하고, 또한 국제사회와의 공조를 통해 간접적으로 북한에게 영향을 주는 정책을 전개하는 노력도 함께 중요하다는 판단을 하고 있다.

이상과 같이 대북정책을 추진하는 데에 있어서 중요한 다양한 요소들을 종합적으로 고려하면서 어느 한 쪽의 입장에 치우치지 않는 자세를 ‘균형정책’이라고 부르고 있다. 박근혜 정부의 신뢰 프로세스가 이러한 추진원칙을 강조하고 있다는 사실은 기본적으로 과거 정부들이 추진했던 대북정책의 장점과 단점을 모두 교훈으로 삼겠다는 의지의 표현으로 보인다. 진보적인 정권이 추진한 대북정책의 장점과 단점, 그리고 보수적인 정권이 추진한 대북정책의 장점과 단점을 모두 교훈으로 삼아, 특히 어느 한쪽으로 치우쳐 우리 사회의 이념적인 갈등의 원인을 제공하는 일이 없도록 하겠다는 점을 강조하고 있다.

박근혜 정부의 대북정책이 가지고 있는 이러한 특징은 일단 바람직한 방향으로 평가하고 싶다. 특히 ‘균형정책’에서 균형은 ‘중간자적’ 위치의 균형을 의미하는 것이 아니라, 균형, 조화, 상호존중, 그리고 조정 등의 의미가 모두 포함하는 복합적 개념을 의미한다.

이런 이유에서 한반도 신뢰 프로세스의 성공적인 추진은 균형정책을 핵심 추진원칙으로 요구하고 있다. 한반도 신뢰 프로세스의 성공적인 실천을 위한 균형정책의 추진은 여기에 언급된 두 가지 차원의 균형 외에도 향후 ‘북한 정권’과 ‘북한 주민’ 사이

의 균형, 그리고 ‘정부에 의한 신뢰 프로세스의 추진’과 ‘민간 자율성에 의한 신뢰 프로세스의 추진’ 사이의 균형을 추가적으로 고려해 볼 필요가 있다.

나. 지속가능한 평화의 원칙

한편, 균형정책은 우리 사회가 한반도에서의 평화를 어떻게 정의하느냐의 문제와 직접적으로 연동된 측면이 있다. 이와 관련하여 현 정부는 ‘지속 가능한 평화’의 중요성을 강조한 바 있다. 북한이 우리 안보를 위협하는 경우 확실한 억지력을 공고한 수준에서 유지하여 불필요한 국내적 논쟁의 발생을 사전에 차단하고, 세계사 속에서 확인되는 많은 사례에서 보듯이 평화는 스스로를 지키는 힘과 안보가 전제가 될 때 얻을 수 있다는 보편적 가치를 내세우고 있는 것으로 이해된다.

박근혜 정부는 국정철학 중 3대 시대적 소명을 밝히고 있는데, 그 중의 하나로 ‘행복한 한반도’를 강조하고 있다. 행복한 한반도는 다시 ‘안보’, ‘통일’ 그리고 ‘외교’로 구성되어 있다. 한반도 문제에 있어서 현 정부가 이해하고 규정하는 행복의 근거는 안보, 통일, 외교가 성공적으로 추진되어야 함을 의미하고 있는데, 좀 더 적극적으로 해석해 보면, 이러한 안보-통일-외교로 이어지는 한반도 평화의 3대 핵심 구성요소는 대통령이 정의하고 있는 ‘지속가능한 평화’의 의미와 맞닿아 있음을 발견하게 된다. 박근혜 대통령은 남북한 사이의 신뢰를 쌓기 위한 노력이 성공적으로 추진되기 위해서는 일시적이거나 특정 상황에서만 작동하는 평화가 아니라 ‘지속 가능한 평화’이어야 한다는 점을 반복적으로 강조하고 있다.

따라서 한반도 신뢰 프로세스는 소위 ‘깨지기 쉬운 평화’와 ‘지속가능한 평화’의 차이점에 대한 정확한 이해를 전제로 한다고 볼 수 있는데, 기본적으로 평화란 일시적 유화국면에서만 유지되는 한계를 극복해야 하고 나아가 지속적인 제도적 발전으로 이어져야 한다는 인식을 바탕으로 하고 있다. 이런 관점에서 신뢰 프로세스의 실천은 지속 가능한 평화를 건설하는 원칙이 존중되어야 할 것이다.

다. 한반도 위기관리의 원칙

과거 냉전기 40년, 그리고 탈냉전기 20년 동안 다양한 대북정책을 전개하였지만 북한을 상대로 신뢰를 구축하는 일은 성공을 거두지 못하였다. 여기에는 여러 가지 이유

가 있을 수 있는데, 중요한 요인 중의 하나로 어느 특정 위기가 해당 영역에서 관리되지 않고 종적 및 횡적으로 확산되는 남북관계의 특수성을 생각해 볼 수 있다.¹⁸⁾

남북관계에는 언제나 예기치 못한 사건이 발생할 수 있는데, 과거의 사례를 보면 대부분의 경우 그러한 사건들은 위기로 증폭되어 남북관계를 더욱 악화시키는 결과를 초래하곤 하였다. 이러한 현상을 위기의 ‘횡적 확산’ 및 ‘종적 확산’이라고 부를 수 있다. 다시 말해, 남북한 사이의 특정 영역 및 사안에서의 위기 발생이 다른 영역으로 전환되거나(횡적 확산) 혹은 기존 합의를 파기하는(종적 확산) 결과로 이어지는 사례가 반복적으로 발생한다는 의미이다.

이러한 배경에서 특정 유형의 사건 및 사고가 해당 이슈 및 정책 영역 자체의 제한된 제한된 공간(범위) 안에서 관리 및 해결될 수 있도록 위기확산 방지 시스템을 제도적인 차원에서 구축하는 추진 원칙이 필요하다. 사실 ‘한반도 신뢰 프로세스’는 기존의 신뢰구축이론을 적극적으로 계승한 측면이 있는데, 과거의 신뢰구축이론과 차별되는 가장 큰 특징은 한반도 안보가 지닌 정책 영역의 복합성(비핵화, 정치군사신뢰, 경제협력, 사회문화교류)과 대북한 관여자의 복합성(정부, 민간행위자, 시민사회, 국제기구, 국내, 동북아, 국제사회 등)이라는 점을 지적할 수 있다. 즉, 남북한 사이에 존재하는 매우 다양한 성격과 차원의 이슈 영역으로 인해 위기가 ‘횡적’ 및 ‘종적’으로 확산되지 않도록 하기 위한 위기관리시스템의 구축이 얼마나 중요한 지를 잘 이해할 수 있다.

이런 관점에서 본다면 향후 한반도 신뢰 프로세스를 추진하는 과정에서 특정 남북관계 영역에서 발생한 위기가 다른 영역과 수준의 남북관계로 확산되지 않도록 하는 제도적 차원의 노력은 매우 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다.

18) 대표적인 사례로 이명박 정부 초기이던 2008년 7월에 발생한 ‘박왕자 씨 피격사건’을 들 수 있는데, 동 사건이 금강산 관광사업을 둘러싼 우리국민의 신변안전 확보 등으로 문제해결 방식이 제한되어야 함에도 불구하고, 시간이 지나면서 갈등구조가 남북관계의 보편적인 영역으로 급속히 확대되는 현상을 보였다.

V 향후 추진을 위한 주요 고려 사항

1. 차별적인 메시지의 효과적인 전달

박근혜 정부가 강조하고 있는 바와 같이 신뢰 프로세스는 대북한 역지력을 동원하여 만에 하나 발생할 수 있는 미래 도발을 적극적으로 예방하겠다는 의지를 분명히 밝히고 있지만, 동시에 북한과의 대화 가능성은 물론 북한을 신뢰와 협력의 파트너로 인정하겠다는 의지 역시 분명히 밝히고 있다. 이런 관점에서 강력한 안보태세를 유지하면서도, 한편으로는 남북한 사이의 유화국면 모멘텀을 확보하기 위한 노력 역시 포기하지 말아야 할 것이다. 신뢰 프로세스가 가지고 있는 이러한 최초의 문제의식과 목적에 부합하기 위해서는 ‘합목적적인’ 대북정책의 전개가 필요하다고 판단된다. 즉, 그릇된 행동에 대한 대북제재의 메시지와 인도적 관계개선의 가능성이 언제든지 열려있다는 메시지를 명확하게 구분해서 전달하는 전략이 수립되어야 할 것이다. 이러한 대북한 전략은 고도의 전문성과 정교함이 요구되므로 대북정책을 둘러싸고 국내 다양한 행위자들간 초당적 협조체제가 필요하다고 본다. 북한이 핵개발을 포함한 위기 고조전략을 지속적으로 야기할 때에는 국민 모두 일관된 대북 기조를 유지하고, 이 과정에서 한미동맹이라는 외교자산을 적극적으로 활용해야 한다. 물론 이 과정에서 유념해야 할 점은 그러한 역지력의 유지가 북한으로 하여금 대화국면으로의 전환을 시도할 수 있는 전략적 판단 및 가능성까지 포기시켜서는 안 될 것이다.

이러한 맥락에서 남북한 사이에 신뢰가 정착되지 않은 초기 단계에서는 ‘대화’, ‘인도적 지원’, ‘기존 약속 상호확인’ 등을 중심으로 상호 신뢰구축의 최초 초석이 될 수 있는 영역을 우선적으로 선별하여 구체적인 정책을 가동할 수 있어야 한다. 나아가 신뢰 프로세스의 단계적 발전은 국민적 합의, 북한의 대응 및 국제사회의 이해를 전제로 “남북교류협력사무소”, “서울 프로세스”, “코리아 프로젝트” 등의 단계로 발전할 수 있다는 메시지를 지속적으로 제시해야 할 것이다.¹⁹⁾

19) 박근혜, 외교안보통일 분야 정책발표, “신뢰외교와 새로운 한반도”, 2012. 11. 5.

2. 포괄적인 내용의 비핵화전략 추진

지난 20년 동안 핵개발에 몰두한 북한에 입장에서는 현재 핵은 생존과 동일한 의미로 이해되는 경향을 보이고 있다. 따라서 가까운 시일 안에 북한이 획기적인 비핵화 조치를 취할 것을 기대하는 것은 쉽지 않은 일일 것이다. 신뢰 프로세스의 궁극적인 실천을 위해서는 무엇보다도 북한의 진정성 있는 입장 변화가 우선시 되어야겠지만, 그렇다고 하더라도 현재 북한이 처한 대내외적 환경을 고려할 때 과감한 비핵화 조치를 채택하기는 쉽지 않을 것이다. 이러한 배경에서 현실적으로 “완전히 핵을 포기하지 않은 북한”을 상대로 남북한 간 교류협력의 필요성에 대한 보다 정교한 논리를 개발해야 하고 또한 관련 정책도 개발해야 한다.

한반도 비핵화라는 우리의 기본 입장은 어떠한 상황에서도 변화할 수 없다. 그 근거로는 동북아지역안보 위기 급증, 한국의 평화 지향적 정체성, 미국과 중국의 반대, 한국의 국가이익(무역, 대외 신인도, 원자력협정) 등을 들 수 있다. 하지만 이러한 기본 입장은 유지하면서 동시에 전략적 차원에서 북한의 비핵화를 유인하고 가속화시키기 위한 대북정책의 개발 역시 중요하게 고려되어야 할 것이다.

이와 관련하여 우리 사회 일부에서는 미국이 북한의 완전한 비핵화를 표면적으로는 강조하고 있지만 내부적으로 비확산에 초점을 맞추고 있는 것이 아닌가 하는 의견도 제기되고 있다. 만약 이러한 추측이 사실이라면, 이러한 의견도 모두 수렴할 수 있는 과거보다 훨씬 포괄적인 내용을 수용할 수 있는 새로운 비핵화전략의 내용이 준비되어야 한다. 만약 북한의 입장에서 미국이 북한 핵시설을 군사적으로 타격하지 않을 것이라는 전략적 계산을 하고 있다면, 또한 북한의 핵이 한반도적인 차원에서만 의미를 가지는 한 중국이 궁극적으로 북한을 포기하지 않을 것이라고 판단하고 있다면, 지금까지 우리가 유지하고 있던 비핵화 전략과 같은 상대적으로 단선적인 접근은 더욱 정교한 전략으로 발전되어야 한다.

이런 관점에서 ‘핵무용론’ 및 ‘핵불용론’ 등의 내용을 포괄하는 입체적이고 복합적인 비핵화 전략의 재정비가 필요한 상황이다. 특히 이러한 노력이 필요한 이유는, 한반도 신뢰 프로세스의 국내적 지지기반이 장기적으로 견고하게 유지되는 데에는 한계가 있다. 모든 정책에는 시간이 지나면 자연스럽게 비판이 따르기 마련이다. 이런 차

원에서도 북한 비핵화전략을 둘러싼 다양한 입장을 담을 수 있는 논리의 확장이 필요하다고 본다.

3. 한반도-동북아지역 사이의 연계성

박근혜 정부의 한반도 신뢰 프로세스가 성공적으로 추진되기 위한 세 번째 고려사항으로는 신뢰 프로세스가 안고 있는 한반도-동북아 지역 사이의 연계성을 들 수 있다. 지난 수십년간 지속된 한반도 분단구조 및 탈냉전기 북한의 핵개발은 한반도 차원에서만 해결할 수 없는 국제적 속성을 가진다. 따라서 새롭게 들어선 박근혜 정부의 대북정책이 성공을 거두기 위해서는 ‘신뢰 프로세스’라는 정책틀 안에서 한반도-동북아 및 한반도-글로벌 사이에 다양한 정책들이 상호 추동되어야 한다는 점을 간과해서는 안 된다.

예를 들어 비핵화 논의와 관련하여 박근혜 정부는 기본적으로 6자회담의 조속한 재개를 위해 노력한다는 점을 밝히고 있다. 하지만 동시에 전략적 차원에서 한반도 문제에 이해관계를 가지는 국가들 간에 다양한 논의 창구인 ‘소규모 다자주의’가 활성화되어야 한다는 점을 강조하고 있다.²⁰⁾ 예를 들어 한중미, 남북미, 남북중, 한미일 등 다양한 조합을 통한 논의 방식을 개발함으로써, 이러한 다양한 회의가 궁극적으로 관련 이해당사자 국가들간에 북한 문제 해결에 대한 합의점에 이르게 함은 물론 이들 국가 간에 신뢰가 형성되는 기회를 제공할 것으로 이해하고 있다.

신뢰 프로세스를 실현하기 위한 구체적인 정책이 한반도-동북아 및 한반도-글로벌 사이 연계성을 중요시해야 한다는 입장은 군사 안보 영역에서의 정책은 물론 경제·사회·문화 영역에서의 정책 역시 마찬가지이다. 지금까지 다양한 차원과 수준에서 진행되던 북한 인권 문제의 국내적 논의 활성화는 물론 국제기구 및 글로벌 NGO 등을 포함한 국제사회와의 협조체제를 구축할 수 있다는 입장이 중요하다.²¹⁾ 한 발 더 나아가 이러한 영역의 사안들은 한반도에 살고 있는 사람들의 행복을 위한 노력일 뿐만

20) Park, *ibid*, p.17.

21) 박근혜, 외교안보통일 분야 정책발표, “신뢰외교와 새로운 한반도”, 2012년 11월 5일.

아니라, 동북아 지역 전체 주민들의 인간안보와 밀접하게 연관시켜서 생각해 볼 수 있는 사안이다. 이러한 배경에서 2013년 5월 7일 박근혜 대통령이 방미 기간 동안 밝힌 ‘동북아평화협력구상’은 기후변화, 핵안보, 환경, 테러리즘, 핵안전 등 북한을 포함한 동북아 주민 모두에게 공동이익이 되는 사업의 전개를 통해 한반도와 동북아의 평화를 상호 연계시키겠다는 구상을 밝히고 있다.²²⁾

4. 이명박 정부 대북정책과의 차별성

한반도 신뢰 프로세스가 직면하고 있는 대표적인 논쟁 중의 하나는 과연 과거 이명박 정부 시기의 대북정책과 어떻게 차별적인가 하는 문제이다. 한 마디로 신뢰 프로세스는 이전 이명박 정부의 대북정책보다 북한의 행동에 유연하게 반응할 수 있는 장점을 가진다. 하지만 한반도 안보상황의 전개에 따라, 비록 의도하지는 않았더라도, 박근혜 정부의 대북정책 역시 북한의 핵전략에 너무 지나치게 집착하게 된다면, 결과론적으로 이명박 정부의 대북정책과 차별성을 확보하기 어려운 측면이 있다.²³⁾

비록 한반도 신뢰 프로세스의 기본 정신과 정책 기조는, 북한의 비핵화가 어떤 사안보다도 중요하지만, 그렇다 하더라도 모든 대북한 관계에서 지나치게 전면에 내세우

22) 박근혜 대통령은 동북아(광의로는 동아시아)에서 발생하는 갈등적 현상을 개선하기 위한 외교적 노력에 많은 관심을 표명하고 있다. 특히 경제 영역에서 발견되는 상호의존성의 증대와 상호간 갈등 및 불신의 적대성이 공존하는 패러독스적 현상을 방지하는 한 평화와 신뢰의 동북아가 될 수 없다는 문제의식이 강조되고 있다. 이러한 문제를 해결하는 방법론적 차원에서 유럽에서 이룩한 헬싱키프로세스와 같은 ‘동북아평화협력구상’ (서울 프로세스)을 통해 지역 내 제도주의적 완결성을 높여야 한다는 필요성을 강조하고 있다. 참고, 박근혜, “아시아의 패러독스 극복과 동북아의 새로운 지평”, 한중일 3국협력사무국 1주년 기념 국제포럼, 2012년 10월 15일; Park Guen-hye, “A Plan for Peace for North Asia: Cooperation Among Korea, China, and Japan needs a correct understanding of history”, *The Wall Street Journal*, Nov. 12, 2012.

23) 본 논문에 소개된 이명박 정부의 대북정책에 대한 문제점은 저자의 주관적인 평가이며, 한편 지난 정부 대북정책에 대한 대표적인 설명으로는 참고, 통일연구원, 『이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008).

지 않음으로 인해, 남북한 관계의 유연성을 극대화한다는 특징을 가지고 있다. 물론 최근에 들어 우리의 대북정책이 다소 원칙주의적인 입장만을 강조하는 것이 아닌가 하는 우려가 있을 수 있지만, 여기에는 박근혜 정부의 등장을 전후로 북한이 한반도 안보상황을 전례가 없는 위기 상황으로 몰고 갔기 때문인 것으로 풀이된다.

이런 배경에서 향후 대북정책이 전개되는 과정에서 과거 이명박 정부의 대북정책처럼 남북관계의 모든 영역을 핵문제로 귀결시키는 경직성을 보여서는 안 될 것으로 생각한다. 이러한 점은 북핵문제가 중요하지 않아서가 아니라, 어쩌면 남북한 사이에 존재하는 다양한 영역을 무시하고 오직 핵문제에만 관심을 가지게 하는 것이 북한의 궁극적인 전략일 수 있기 때문이다.

5. 오바마 행정부 대북정책의 변화 가능성

지난 20년 동안의 탈냉전기 한미관계를 돌이켜 보면, 한미동맹의 성공적인 운영과 한국과 미국 사이 국가이익의 조화로운 실천에도 불구하고, 가끔씩 특정 행정부 간 이해관계의 이견이 노출된 경험이다. 이러한 이견의 이면에는 대부분의 경우 한국은 미국의 관점에서 국제안보의 큰 그림을 전략적 관점에서 읽어내는 마인드가 부족했던 것으로 판단되는데, 다시 말해 미국 행정부가 추진하는 ‘글로벌안보-동북아지역안보’ 사이의 연계성을 분석하지 못한 데서 기인했다고 볼 수 있다.²⁴⁾

대표적인 예로서 ‘악의 축’으로 불렸던 북한을 상대로 부시 행정부는 마지막 2년 동안 상대적으로 적극적인 대북 유화정책을 전개한 바 있다. 2007년의 2.13 합의가 상징적인 사례로 볼 수 있는데, 이는 물론 미국의 입장에서 북한이 안고 있는 구조적인 안보문제를 동감하였기 때문은 아닐 것이다. ’07~’08년에 걸친 부시 행정부 후반기에 전개된 유화적인 대북정책은 한반도와는 무관한 탈한반도적인 변수들의 결과였다. 부시 행정부 집권 초기부터 과감하게 추진한 중동정책에 대한 국내외 여론이 악화되

24) 참고, 김병문, 2005. “한·미의 대북정책의 전개와 변화: 김대중 정부시기 클린턴 행정부와 부시행정부의 대북정책을 중심으로”, 『세계지역연구논총』 23권 2호; 조동준, “외교정책결정자 심리분석의 유용성 검토: 1990년대 북핵위기를 둘러싼 한미관계를 중심으로”, 『한국정치외교사논총』 26권 1호(2005), pp.197-22.

었고, 또한 2006년 중간선거에서의 실패가 대한반도 정책 변화를 야기했던 것이다.

이러한 논리의 연장선에서, 2013년 이후 오바마 행정부가 전개할 대한반도 정책 역시, 한반도 상위의 차원에서 발생하는 다양한 외교안보 변수들과의 조합과 상호작용을 전제로 하고 추진될 것이다. 현재 워싱턴의 분위기는 김정은 정권에 대해 매우 부정적인 기류인 것은 사실이다. 하지만, 오바마 대통령의 자유주의적 사상, 협상을 중시하는 외교정책, 규범과 협력에 근거한 문제해결, 국제안보의 안정적인 관리 등의 특징들을 고려할 때, 3차 북핵 실험을 계기로 지난 4년간 전개했던 소위 ‘전략적 인내’와는 다소 차별적인 대북정책이 추진될 것이라는 전망도 가능할 수 있다.

VI 맺 음 말

냉전이 종식된 이후 지난 20여년 동안 북한은 체제의 생존을 위한 핵개발 전략에 몰두하였다. 이러한 북한을 상대로 우리의 과거 정부들은 다양한 대북정책을 구사하였지만, 북한의 변화를 이끌어내는 데에도 또한 북핵문제를 해결하는 데에도 모두 실패하였다. 오히려 우리 정부가 적극적인 대북정책을 구사하면 할수록 북한이 핵보유에 대한 더욱 강력한 의지를 보여왔다는 딜레마적 상황에 빠지곤 하였다. 이러한 배경에서 박근혜 정부는 과거와 달리 새롭게 ‘신뢰’라는 가치를 대북정책에 적용한 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 강조하고 있다. 신뢰 프로세스가 내세우고 있는 창의적이고 전략적인 측면을 높이 평가하면서도, 어떻게 보면 박근혜 정부 역시 과거의 어느 정부와 마찬가지로 핵문제를 포함한 북한 문제의 성공적인 해결을 위해 의욕에 찬 정책을 제시한 셈이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 한반도 신뢰 프로세스의 핵심 개념은 ‘전략적 억지’와 ‘남북한 교류협력의 발전’이 균형정책의 원칙을 통해 추진될 수 있다는 점이다. 신뢰 프로세스는 지금까지의 대북정책에서 전략적 목표 및 수단으로 고려되지 않았던 ‘신뢰’라는 개념과 ‘점진적인 신뢰 쌓기’라는 정책 수단을 남북관계 발전의 핵심 요소로 제안하고 있다. 우리 정부의 대북정책이 성공을 거두기 위해서는 대북정책을 추진하

는 정부가 어떤 정부이건 간에 보편적인 전제조건이 몇 가지 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 그것은 바로 우리 국민들의 초당적 지지와 국제사회와의 유기적인 연대라는 사실이다. 한반도 신뢰 프로세스가 강조하고 있는 '균형정책의 원칙'에서도 잘 알 수 있듯이, 남북관계의 발전과 한반도 평화는 그 과정에서 한반도적 노력과 국제 공조적 노력 사이에서 얼마나 성공적으로 균형과 결합을 유지하느냐에 달려 있다고 해도 과언은 아니다. 그러기 위해서는 무엇보다도 신뢰 프로세스에 대한 우리 사회 내부의 지지와 국제사회와의 효율적인 협력체제가 긴요히 요구된다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

참고문헌

- 김근식. 『대북포용정책의 진화를 위하여』. 파주: 한울, 2011, pp.40~73
- 김병문. “한·미의 대북정책의 전개와 변화: 김대중 정부시기 클린턴 행정부와 부시 행정부의 대북 정책을 중심으로”, 『세계지역연구논총』 23권 2호(2005).
- 박근혜. 외교통일안보 정책분야 정책발표, “신뢰외교와 새로운 한반도”, 2012년 11월 5일.
- _____. “아시아의 패러독스 극복과 동북아의 새로운 지평”, 한중일 3국협력사무국 1주년 기념 국제 포럼. 2012년 10월 15일.
- 박인휘. “신정부 대북정책의 쟁점과 과제”, 한국정치학회 기획학술회의, 2013년 2월 25일, 한국프레스센터.
- _____. “박근혜 후보의 외교안보정책: 한반도 신뢰 프로세스와 신뢰외교의 확산”, 『한반도 포커스』 제12호(2012년).
- _____. “한반도 안보-안보부재의 정치학: 한미-남북 관계의 모순적 공존”, 『한국정치학회보』 45집 2호(2011), pp.229~249.
- 서보혁. “탈냉전기 한반도 안보질서 변화에 대한 연구”, 『국가전략』 14권 2호 (2008), pp.63~85.
- 이 근. “노태우 정부의 북방외교: 엘리트 민족주의에 기반한 대전략”, 강원택 편, 『노태우시대의 재인식: 전환기의 한국사회』. 파주: 나남, 2012.
- 조동준. “외교정책결정자 심리분석의 유용성 검토: 1990년대 북핵위기를 둘러싼 한 미관계를 중심으로”, 『한국정치외교사논총』 26권 1호(2005), pp.197~22.
- 전봉근. “북핵협상 20년의 평가와 교훈”, 『한국과국제정치』 27권 1호(2011), pp.183~212.
- 통일연구원. 『이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 한국갤럽. “북한 3차 핵실험과 대북관계에 대한 여론조사”, 2013년 2월 20일.
- Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books Inc., 1984.
- Barash, David P. *Approaches to Peace: A Reader in Peace Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Lee Sang-hyun, “North Korea Nuclear Crisis: Options for South Korea”, *Korea Journal*, Vol. 45, No. 4 (2005), pp.85~111
- Kim, Samuel S. Kim. *The Two Koreas and Great Powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Lennon, Alexander T. J. and Camille Eiss, eds. *Reshaping Rogue States: Preemption, Regime Change, and U.S. Policy Toward Iran, Iraq, and North Korea*. Cambridge: MIT Press, 2004.
- Morgan, Patrick M. *International Security: Problems and Solutions*. Washington, D.C.: CQ Press, 2006.

- Morgenthau, Hans. *Politics Among Nation*(7th edition). New York: McGraw-Hill, 2005.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. New York: Basic Books, 2001.
- Oye, Kenneth A. “Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies”, *World Politics*, Vol. 38, No. 1(October 1985), pp.1~24.
- Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang”, *Foreign Affairs*, Sep/Oct 2011.
- _____. “A Plan for Peace for North Asia: Cooperation Among Korea, China, and Japan needs a correct understanding of history”, *The Wall Street Journal*, Nov. 12, 2012
- Wit, Joel. “Enhancing U.S. Engagement with North Korea”, *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 2(2007), pp.53~69

‘한반도 신뢰 프로세스’와 균형정책 : ① 안보 및 평화 분야

조 성 렬 || 국가안보전략연구소 책임연구위원, 정치학 박사

목 차

- I. 머리말
- II. 한반도 신뢰 프로세스와 이중적 균형
- III. 한반도 안보위기와 한반도 신뢰 프로세스
- IV. 한반도 신뢰 프로세스의 단계별 과제와 추진전략
- V. 맺음말

초 고

박근혜 정부의 국정철학을 한마디로 표현하면 신뢰(trust)라고 할 수 있다. 반면 우여곡절을 겪고 있는 남북관계를 한마디로 특징짓는다면 ‘신뢰의 부재’ (lack of trust)라고 표현할 수 있다. 박근혜 정부의 한반도 신뢰 프로세스 구상은 신뢰를 쌓아가는 데서부터 출발하고 있다. 그런 점에서 박근혜 정부의 대북정책은 이전 정부와는 차별화된 모습을 보이고 있다.

한반도 신뢰 프로세스는 과거 김대중, 노무현 정부의 햇볕정책과 이명박 정부의 비핵·개방·3000구상을 뛰어넘을 제3의 대북정책으로 제안된 것이다. 이 구상은 안보와 교류·협력의 균형, 남북대화와 국제협력의 균형이라는 이중적 균형을 토대로 하고 있다.

하지만 한반도 신뢰 프로세스가 단순히 개념의 수준에 머물지 않고 구체적인 정책 내용을 담고 정책우선순위를 분명히 설정할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 국제정치적으로 통용되는 개념들로 재정립하고, 이에 근거해 구체적인 추진방도를 제시할 필요가 있다.

먼저, 한반도 신뢰 프로세스를 소극적 평화, 적극적 평화, 항구적 평화에 맞춰 3단계로 군사적 긴장완화를 추진한다, 먼저 소극적 평화에서는 '신뢰'를 만드는 프로세스로서 대북 억제력 강화를 통한 평화적 위기관리를 추진하고, 다음으로 적극적 평화는 '신뢰'에 바탕한 프로세스로서 군사적 신뢰구축과 군비통제를 추진한다. 항구적 평화는 비전 코리아 프로젝트를 통한 남북경제공동체 건설과 함께 평화체제의 추진을 통해 첫발을 내딛는다.

다음, 한반도 신뢰 프로세스를 동북아 평화협력 구상과 한 쌍을 이루어 한반도 비핵화를 추진한다. 동북아 평화협력 구상은 북핵문제를 남·북한 사이를 뛰어넘는 큰 틀에서 해법을 찾아보는 시도로서, 비전통 안보의제로부터 출발한다. 하지만 6자회담이 재개될 경우 동북아 평화안보 실무그룹을 하부개념으로 두고 비핵화를 추진한다. 아울러 남북대화를 통해 6자회담의 동력을 주입한다.

I 머리말

박근혜 정부의 국정철학을 한마디로 표현하면 신뢰(trust)라고 할 수 있다. 박 대통령은 후보시절인 2012년 9월 천즈리(陳志立) 중국 전국인민대표자대회 상무위원회 부위원장과 만난 자리에서 논어에서 나온 무신불립(無信不立)을 인용하며 신뢰외교의 중요성을 강조한 바 있다.

국제정치에서 신뢰의 중요성을 나타낸 사례로는 1980년대 전략핵 군축회담을 위한 미·소 정상회담에서 레이건 대통령이 러시아 속담을 인용해 밝힌 “신뢰하되, 검증하라!(Trust, but verify!)”라는 외교격언이다. 이 외교격언은 이후 미국의 대소련, 대공산권 접근을 위한 기본원칙이 되었다.

1970년대 남북 당국자대화의 시작 때부터 오늘날까지 우여곡절을 겪고 있는 남북 관계를 한마디로 특징짓는다면 ‘신뢰의 부재’ (lack of trust) 또는 ‘불신(distrust)’ 이라고 표현할 수 있다. 만약 신뢰가 없다고 남북대화를 거부한다면 남북관계의 정상화는 불가능할 것이며, 그렇다고 신뢰를 쌓는 노력도 없이 대화만 한다고 해도 남북관계의 정상화는 요원한 일이 되고 말 것이다. 그렇기 때문에 남북관계의 정상화는 서로의 불신을 해소하고 상호 신뢰(mutual trust)를 만들어가기 위한 노력에서 출발하지 않으면 안 된다.

그런 점에서 박근혜 정부는 전임 이명박 정부와는 차별화된 접근법을 보여주고 있다. 류길재 통일부장관은 7·4공동성명, 남북기본합의서, 6·15공동선언, 10·4정상선언에 이르기까지 남북간의 합의를 존중하고 이행하겠다는 의사를 밝혔다. 또한 북한의 3차 핵실험과 대남 군사위협이 계속되고 있는 가운데에서도 정부는 유진벨재단이 신청한 대북 의약품 제공을 승인하는 적극적인 자세를 보여주었다.

이와 같은 한반도 신뢰 프로세스 구상에 대해 국내외 전문가들로부터 찬반양론이 제기되었다. 찬성론자들은 이 구상을 제3의 대북정책으로 평가하면서 악화된 남북관계를 정상화하는 데 적절한 자세라고 평가한다. 지난 6월 6일 북한측의 당국자회담 제의와 우리 정부의 수용은 그동안 박근혜 정부가 추구해온 열린 대화 자세의 성과라고 할 수 있다.¹⁾

비판론의 경우에는 보수진영과 진보진영이 서로 다른 관점에 서 있다. 이명박 정부 대북정책의 시각에서의 비판은 한반도 신뢰 프로세스가 비교적 안정적 시기였던 대선 국면에서 제기했던 프레임으로 평가하면서, 북한의 3차 핵실험 이후 달라진 한반도 현실을 담아낼 수가 없다고 지적한다.²⁾ 김대중, 노무현 정부 대북정책의 시각에서의 비판은 한반도 신뢰 프로세스가 신뢰를 쌓는 과정이 없이, 신뢰를 전제로 평화를 만들고 협력을 확대하려는 구상이라고 평가한다.³⁾

이와 같은 일부 비판들은 오해에서 비롯된 측면도 있고, 일부 지적들은 앞으로 한반도 신뢰 프로세스를 추진해 나가면서 보완해야 할 부분도 있다. 하지만 한반도 신뢰

1) 『연합뉴스』, 2013년 6월 6일.

2) 유호열, “너무 안이한 통일부 ‘신뢰 프로세스’”, 『문화일보』, 2013년 3월 29일.

3) 김연철, “한반도 신뢰 프로세스의 운명”, 『한겨레신문』, 2013년 5월 31일.

프로세스는 어디까지나 한반도문제를 풀기 위해 제시한 구상일 뿐이며, 구체적인 추진방도와 내용들은 이제부터 채워나가야 할 과제이다. 그런 점에서 이제 한반도 신뢰 프로세스는 '천상의 구상(構想)'에서 '지상의 정책(政策)'으로 내려와야 한다.

본고는 한반도 신뢰 프로세스가 단순히 개념의 수준에 머물지 않고 구체적인 정책 내용을 담고 정책우선순위를 분명히 설정할 수 있도록 세부적인 추진방도를 제시하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 먼저 한반도 신뢰 프로세스의 구상을 이중적 균형의 관점에서 살펴본 뒤, 한반도 평화와 비핵화의 과제와 한반도 신뢰 프로세스의 관계를 검토하고, 이를 토대로 대북정책의 단계별 과제와 추진전략을 제시하고자 한다.

Ⅱ 한반도 신뢰 프로세스와 이중적 균형

1. 한반도 신뢰 프로세스와 제3의 대북정책

한반도 신뢰 프로세스는 김대중, 노무현 정부의 '햇볕정책'과 이명박 정부의 '비핵·개방·3000구상'이 가진 현실적 한계를 극복하고 대북정책의 '제3의 길'로 제시된 것이다. 이 구상은 단순히 강경과 온건의 절충이 아니라, 남북한 신뢰를 바탕으로 안보와 교류·협력의 균형, 국제공조와 남북대화의 균형을 제시한 것으로 평가되고 있다.

이 구상은 이명박 정부가 유보했던 남북정상 간의 기존합의(6·15공동선언, 10·4정상선언)를 존중, 준수하고 남북간 군사적 긴장 속에서도 유엔제재의 대상이 아닌 영·유아, 임산부를 대상으로 한 대북 인도적 지원을 허용하는 등 상대적으로 전향적인 대북자세를 견지하고 있다.⁴⁾ 류길재 통일부장관은 취임사에서 "7·4공동성명, 남

4) 통일부는 「2013년도 업무보고」에서 한반도 신뢰 프로세스의 추진과제를 △인도적 문제의 실질적 해결, △당국간 대화 추진 및 합의이행 제도화, △호혜적 교류협력의 질서 있는 추진, △개성공단의 국제화, △남북관계 진전을 통한 북핵문제 해결 기여 등 다섯 가지를 들고 있다. 통일부, 「한반도 평화정착과 통일기반 구축을 위한 2013년 통일부 업무보고」, 2013년 3월 27일.

북기본합의서, 6·15공동선언, 10·4정상선언 등 과거 남북의 합의사항에 대해 존중되고 준수”되어야 한다는 입장을 분명하게 밝히고 있다.⁵⁾

다른 한편, 북한이 거부감을 갖고 있는 납북자·포로문제와 ‘북한인권법’ 제정을 역점사업에 포함시키는 등 보수적 입장도 포함되어 있다. 인수위 보고서에 따르면, 국군포로와 납북자 문제의 해결을 인도주의적 차원에서 접근하고⁶⁾, 민간단체 및 국제사회와 협조하여 북한주민의 인권 개선을 모색하고 북한인권법 제정 등 북한인권의 개선을 위한 대내외 환경을 조성한다고 밝히고 있다.⁷⁾

이와 같은 제3의 대북정책 구상은 신뢰외교와 균형정책이라는 양대 키워드로 이루어져 있다. 신뢰외교가 외교 전반에 대한 철학이라면, 이를 적용하는 실천전략이 균형정책이다. 균형이란 대북, 외교 정책에서 균형(balance)을 취한다는 의미라기보다 남북관계와 국제협력을 둘러싼 현안에서 잘못된 것을 조정하고 바로잡자(align)는 의미에 가깝다.⁸⁾

먼저, 신뢰외교(Trustpolitik)는 한반도를 갈등공간에서 신뢰공간으로 변화시키기 위해 국제적 규범에 근거하여, 남북한이 서로에게 기대하는 바를 이행하게 한다는 의미를 갖고 있다.⁹⁾ 한반도에서 신뢰외교를 실현하기 위해 지금까지의 대북정책을 새롭게 발전시켜야 하며, 이를 위해 햇볕정책도, 압박정책도 아닌 ‘제3의 길’이 필요하다고 밝히고 있다. 이러한 신뢰외교의 2대 원칙은 △북한은 한국 및 국제사회와 맺은 약속을 반드시 지켜야 하며, △북한의 평화파괴의 행동에 대해 확실한 대가를 치르도록 한다는 것이다.

다음, 균형정책(Alignment Policy)은 단순히 강경과 유화의 중간입장을 취하는 것이 아니라 한반도 문제에 있어 대립적 요인들을 균형 있게 ‘조율’하는 것을 의미하는 것으로, “안보와 교류·협력” 사이의 균형, “남북대화와 국제협력” 사이의 균형, “협

5) 류길재, 「제37대 류길재 통일부장관 취임사」, 2013년 3월 11일(출전: www.unikorea.go.kr)

6) 제18대 대통령직 인수위원회(2013-a), 「제18대 대통령직 인수위원회 제안: 박근혜 정부 국정과제」, 2013년 2월, p.191.

7) 제18대 대통령직 인수위원회(2013-a), p.192.

8) Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang”, *Foreign Affairs*, Sep/Oct, 2011.

9) Confidence(信賴)가 믿음이 확실한가 라는 점을 강조한 것이라면, Trust(信託)는 믿고 맡길만 한가라는 의미를 갖고 있다.

상과 억제” 사이의 균형을 취한다는 것이다.¹⁰⁾ 이는 단호한 입장이 요구될 때에는 더욱 강경하게 대응하고, 동시에 협상을 추진할 때에는 매우 개방적으로 접근하겠다는 의미이다. 북핵문제에 대해서도 신뢰할만한 억제, 끊임없는 설득, 보다 효율적인 협상 전략의 적절한 조합으로 접근한다는 방침이다.

이처럼 신뢰외교와 균형정책의 대북 및 외교 전략기조는 박근혜 대통령이 제시한 한반도 신뢰 프로세스 구상과 동북아 평화협력 구상 속에 관철되어 있다. 그러나 오늘날과 같이 북한의 도발이 계속되는 불안한 안보환경 속에서 어떻게 한반도 신뢰 프로세스를 착수하고 또한 지속할 것인가 하는 것은 대북 및 외교 정책의 중대한 과제가 되고 있다.

2. 한반도 신뢰 프로세스의 추진원리: 이중적 균형

과거 김대중, 노무현 정부의 햇볕정책은 교류·협력을 통해 한반도 안보문제를 해결하고자 했으나, 북한이 최종단계에서 이를 거부하고 핵실험을 실시함으로써 소기의 목적을 거두지 못하였다. 이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000 구상’을 내걸고 대북 압박정책을 전개했지만 북한의 변화를 이끌어내지 못한 채 한반도 안보상황의 악화라는 결과를 맞이하였다. 그런 점에서 박근혜 정부의 대북, 외교 전략의 핵심인 ‘균형정책’은 지난 정부들의 대북정책에 대한 반성인 것이다.

가. 안보와 교류·협력의 균형

박근혜 정부의 대북정책은 기존의 대북정책이 이룩한 성과와 반성 위에서 출발한다. 먼저, 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책을 교류·협력을 통해 한반도안보 문제를 해결하려는 것으로 평가하고 있다. 다음으로, 이명박 정부의 대북정책을 안보 강화를 통해 북핵 문제와 개혁·개방을 압박한 뒤 남북관계를 정상화시키고자 한 것으로 평가하고 있다. 이러한 지난 정부의 대북정책들은 ‘경제-안보 교환’ 접근방식으

10) 박근혜 대통령은 2011년 후보시절에 기고한 『포린 어페어스』에서 자신의 대북정책 기조를 ‘Alignment’ 정책이라고 정의한 뒤, 이를 ‘균형정책’이라고 소개하고 있다.

로, 본질적으로 김대중·노무현 정부와 이명박 정부의 대북정책은 서로 쌍생아라고 평가될 수 있다.¹¹⁾

김대중 정부는 햇볕정책의 3대 원칙으로 △무력도발 불용, △흡수통일 배제, △교류·협력 추진을 제시했다. 이와 같은 대북정책 3대원칙에 기초해서 안보를 튼튼히 하는 가운데 화해·협력을 적극 추진하면서 남북관계를 개선해 나가고자 했다. 그 결과 역사적인 남북정상회담이 개최되고 「6·15공동선언」이 채택되었다. 하지만 임기 마지막 해인 2002년 북한의 우라늄농축시설이 문제가 되면서 제2차 북핵 위기를 맞게 된다.

뒤를 이은 노무현 정부의 평화·번영 정책은 김대중 정부와 달리, 초기에는 한국이 동북아 허브국가로서 지역경제협력을 통해 한반도의 지정학적 가치를 높인 뒤 북한의 개혁·개방을 유도하여 한반도 평화를 정착시키고자 하였다. 그런 점에서 노무현 정부의 초기전략은 ‘경제판 헬싱키프로세스’ 구상이라고 할 수 있다. 그러나 동북아 경제통합이 원활치 않고 북핵문제가 악화되자 2004년 6월 동북아경제중심추진위원회를 동북아시대위원회로 개편하면서, 노무현 정부의 중반 이후는 사실상 햇볕정책으로 되돌아갔다.

이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000 구상’을 제시하고, 북핵문제의 해법으로서 ‘그랜드 바겐’을 내놓았다. 이는 북한이 먼저 북핵 문제에서 양보하면 대규모 경제지원을 제공하겠다고 약속함으로써 한반도문제를 해결하겠다는 구상이다. 하지만 금강산 관광객 피격사망사건과 서해상의 무력충돌이 잇달아 발생하면서, 결국 이명박 정부는 개성공단과 일부 대북 인도적 지원을 제외한 모든 남북관계를 단절한다는 ‘5·24조치’의 발표를 통해 ‘유보된 관여정책’, 또는 ‘봉쇄정책’으로 바뀌었다.¹²⁾

이처럼 김대중, 노무현 정부가 상대적으로 교류협력을 강조하는 ‘경제-안보 교환의 선불제 방식’을 취했다면, 이명박 정부는 안보 우선을 강조하는 ‘경제-안보 교환의 후불제 방식’을 채택했다. 특히 이명박 정부가 김대중, 노무현 정부와 정반대의 접근법을 취함으로써 우리 정부의 대북 정책은 일관성을 잃고 말았다. 이런 상황 속에서 지난 정부들의 성과를 계승하고 과오를 바로잡는다는 의미에서 한반도 신뢰 프로세스 구상은 안보와 교류·협력의 균형을 제시하고 있는 것이다.

11) 조성렬, 『뉴 한반도 비전: 비핵 평화와 통일의 길』, 백산서당, 2012, pp.118~119.

12) 조성렬(2012), 앞의 책, pp.116~118.

나. 국제협력과 남북대화의 균형

박근혜 정부의 대북정책 구상인 한반도 신뢰 프로세스는 과거정부들이 교류협력을 강조하거나 안보 문제를 강조하던 것과는 달리, 양자의 균형을 강조하고 있다는 점에서 특징적이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 한반도 신뢰 프로세스는 남북 대화와 국제협력의 균형을 내세우고 있다.

과거 정부들의 대북정책을 보면, 김대중 정부의 햇볕정책과 중반기 이후 노무현 정부의 평화·번영 정책은 한반도문제의 한국 주도권을 확립한다는 의도에서 남북대화를 중시했다고 평가할 수 있다. 물론 김대중 정부는 햇볕정책을 추진하면서 취임 첫째에 미·중·일 3국을 순방하면서 이들로부터 햇볕정책에 대한 지지를 얻어내었다. 하지만 이것은 국제협력을 남북대화보다 중시했다기보다는 유리한 외교안보환경을 조성하기 위한 것이 주목적이었다고 볼 수 있다.

이에 비해 초기 노무현 정부와 이명박 정부는 남북대화보다는 국제협력을 중시했다고 평가할 수 있다. 노무현 정부는 동북아경제중심 구상을 바탕으로 한국을 동북아 물류 및 금융의 허브로 발전시키고, 이러한 경제적 이해관계를 통해 북한의 개혁·개방을 유도하겠다는 전략이었다. 이명박 정부의 정책은 한미동맹과 한·미·일 삼각협력을 통해 북한의 핵무기 포기와 개혁·개방을 군사적, 경제적으로 압박하려던 전략이었다.

박근혜 정부는 북한의 핵포기를 유도하기 위해 한반도 신뢰 프로세스에 따른 남북 대화뿐만 아니라, 동북아 평화협력 구상에 따른 국제적인 대북 협조체제를 구축하여 북한의 핵무기 포기와 개혁·개방을 위한 유리한 국제환경을 만들어가겠다는 균형에 입각한 구상이다. 하지만 동북아 평화협력 구상에서 미·중·일 등 강대국들 간의 세력경쟁을 직접 중재할 수단이 마땅치 않기 때문에, 한국은 동북아 평화협력 구상의 주된 의제로서 테러·재난대응 등 비전통 안보이슈를 제기하고 있다.

이 점에서 동북아 평화협력 구상은 유럽의 헬싱키 프로세스와 차이가 난다. 헬싱키 프로세스는 미·소 세력균형하에서 과거사, 국경선, 군비통제 등 핵심적 안보이슈를 다뤄 '안보-안보 교환'을 이름으로써 동서유럽의 평화공존을 가져왔고, 이런 구도 속에서 소련 붕괴로 미·소 세력균형이 깨지면서 동서독의 통일이 가능했다. 이에 비해 동북아 평화협력 구상은 비전통 안보이슈에서 출발하고 있다.

한국이 동북아 평화협력 구상을 통해 북핵문제의 해결에 유리한 안보환경을 만들고자 하면서도 비전통 연성이슈를 먼저 제시한 이유는 이를 통해 한국이 주도권을 가질 수 있을 것으로 보았기 때문이다. 하지만 비전통 안보이슈에서 출발할 경우 북핵문제라는 핵심 안보이슈에 접근하기까지 많은 시간이 걸릴 수밖에 없다. 그런 점에서 한국이 한반도문제에서 우리가 주도권을 쥐기 위해서는 동북아 평화협력과 함께 남북대화가 균형을 이루어야 하는 것이다.

북핵문제를 비롯해 한반도문제를 풀기 위해서는 주변국들의 적극적인 협력이 매우 중요하다. 북핵문제의 해결을 위해 중국의 적극적인 중재노력을 필요로 함과 동시에, 일본의 경제적 유인책도 필요하다. 하지만 북핵문제를 비롯한 한반도문제의 해결을 강대국들의 손에 맡겨서는 안 되며, 한국이 주도권을 쥌 수 있어야 한다.

Ⅲ 한반도 안보위기와 한반도 신뢰 프로세스

오늘날 한반도에서 벌어지고 있는 안보위기 상황에서 우리가 직면한 양대 과제는 한반도 평화와 비핵화이다. 이러한 양대 과제들을 풀기 위해서는 한반도 신뢰 프로세스 구상이 실행 가능한 정책으로 정립되지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 무엇보다 ‘신뢰’의 개념을 국제정치학에서 통용되는 개념으로 재해석하는 게 중요하다. 먼저 추상적인 ‘신뢰(trust)’의 개념을 국제정치학에서 사용하고 있는 신뢰구축(confidence-building)이나 억제(deterrence), 평화(peace) 등의 개념에 맞춰 재정의해 볼 필요가 있다.

1. 한반도 평화와 신뢰 프로세스

가. 소극적 평화와 적극적 평화, 항구적 평화

박근혜 정부가 출범한 2013년은 정전협정이 체결된 지 60주년이 되는 해이다.

6·25전쟁의 포성이 멈춘 지 60년이 됐지만 아직 남북한은 국제법적으로 전쟁상태(state of war)에 있다. 그런 점에서 한반도 평화에 관한 논의를 빼놓고 한반도문제를 논의할 수는 없다. 한반도의 평화는 크게 소극적 평화와 적극적 평화, 그리고 항구적 평화로 나뉘 살펴볼 수 있을 것이다.

소극적 평화(negative peace)란 군사적 억제에 의해 전쟁이 일어나지 않는 상태를 의미한다. 적극적 평화(positive peace)란 군사적 신뢰구축과 군비통제를 통해 남북 관계가 평화적으로 관리되고 있는 상태를 가리킨다. 이에 비해 영구적 평화(permanent peace)는 궁극적으로 남북한의 분단이 극복되고 통일이 이루어져 전쟁의 위협이 구조적으로 사라진 상태이다.¹³⁾

한반도 신뢰 프로세스를 정책적으로 구현하기 위해서는 이 같은 소극적 평화와 적극적 평화, 항구적 평화와의 관계를 올바르게 설정해야 한다. 이를 바탕으로 정책 목표와 수단들을 마련해야 한다.

먼저, 소극적 평화는 대북 억제력 강화를 통해 만들어지는 것으로서, 이 단계에서 튼튼한 안보를 바탕으로 남북한 사이에서 '신뢰'를 만드는 프로세스를 추진한다. 박근혜 정부의 대북정책은 대북 억제력의 강화를 출발점으로 삼고 있다. 이것은 바로 한반도 신뢰 프로세스의 초기단계에서 소극적 평화를 추구하고 있음을 보여주는 것이다.

다음, 적극적 평화는 군사적 신뢰구축과 군비통제를 통해 만들어진다고, 고조된 한반도의 군사적 긴장을 완화하기 위해 한반도 신뢰 프로세스의 제1단계에서 만들어진 신뢰를 바탕으로 제2단계에서는 적극적 평화를 추진한다. 이를 위해 남북군사대화를 통해 지난 시기에 합의·이행해 왔던 남북군사당국 간 합의를 복원해야 한다. 또한 서해상에서의 우발적 충돌방지 방안을 남북 교류·협력에 대한 군사적 보장을 제공할 수 있는 법적·제도적 장치를 다시 마련한다.

끝으로, 항구적 평화는 남북한의 분단이 극복되고 '법적인 통일(de jure unification)'을 이룩했을 때 완성될 수 있는 것이다. 이에 앞서 6·25전쟁의 법적 종

13) 여기서 평화의 개념을 셋으로 구분해 정의한 것은 한반도 안보상황에 맞춘 것으로, 국제평화학에서의 개념정의와는 다소 차이가 있다. 요한 갈통(Johan Galtung)은 그의 논문 「폭력, 평화 그리고 평화연구」(1969)에서 소극적 평화를 “전쟁이 없는 상태”로, 적극적 평화를 “구조적 폭력이 없는 상태”라고 정의하고 있다. 영구적 평화는 임마누엘 칸트(Immanuel Kant)의 개념으로 “공화제를 갖춘 평화연합”이라고 정의할 수 있다.

식이 필요하므로, 비전 코리아 프로젝트의 본격 추진을 통해 남북경제공동체 건설과 함께 한반도 평화체제의 구축에 박차를 가한다. 이와 같은 한반도 평화체제와 남북경제공동체를 토대로 남북연합을 수립하여 ‘사실상의 통일(de facto unification)’을 이룩함으로써 항구적 평화의 첫발을 내딛을 수 있다.

〈표 1〉 한반도 신뢰 프로세스와 안보·평화분야 과제

	한반도 신뢰 프로세스	안보·평화분야 과제
소극적 평화	‘신뢰’를 만드는 프로세스	대북 억제력 강화, 평화적 위기관리 남북회담 및 6자회담 재개
적극적 평화	‘신뢰’에 바탕한 프로세스	군사적 신뢰구축, 군비통제 북핵문제의 진전
항구적 평화	비전 코리아 프로젝트 → 남북경제공동체	한반도 비핵화 평화체제+남북연합

나. 한반도 신뢰 프로세스와 평화체제

오늘날과 같이 북한이 핵실험을 실시하는 등 한반도의 긴장이 고조되는 상황에서 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 협상에 곧바로 착수하기가 어렵다는 것이 박근혜 정부의 인식이다. 통일부는 평화체제의 전망을 제시하는 대신, 호혜적 경제협력과 사회문화 교류에 따른 ‘한반도 신뢰 프로세스를 통한 남북관계의 정상화’를 정책목표로 내걸고 있다.¹⁴⁾

여기서 말하는 ‘남북관계의 정상화’를 평화론의 관점으로 해석하면 “소극적 평화를 이룬 뒤에 적극적 평화를 추진할 수 있는 조건을 갖춘 상태”의 의미로 된다. 지난 이명박 정부에서 남북관계가 극도로 악화되어 군사적 충돌까지 빚고 전쟁 일보직전까지 갔었다는 점에서, 한반도에서 소극적 평화를 달성해 남북관계를 정상화하는 것이 무엇보다도 최우선적인 과제임은 틀림없다.

그럼에도 대북·통일 정책의 목표를 소극적 평화에 국한시킬 경우 한반도에서의 항구적인 평화, 즉 통일로의 의미 있는 진전을 이루기 어렵다. 항구적 평화로 나아가기

14) 통일부, 「한반도 평화정착과 통일기반 구축을 위한 2013년 통일부 업무보고」, 2013년 3월 27일.

위해서는 적극적 평화를 거치지 않으면 안 되기 때문이다. 그런 점에서 적극적 평화의 도달점인 한반도 평화체제 논의를 완전히 배제할 수는 없다.

한반도 평화체제 논의는 북한 핵문제의 해결과도 밀접히 연결이 되어 있는 문제이다. 금년 4월 12일 윤병세 외교장관과 존 케리 미 국무장관은 한·미 외교장관 공동성명에서 “북한이 올바른 선택[핵 포기: 필자]을 한다면 2005년 6자회담 9·19공동성명에 따른 공약을 이행할 준비가 돼 있다”고 재확인하고 있다.¹⁵⁾

그런데 2005년 제4차 6자회담에서 채택된 ‘9.19공동성명’은 북한의 핵 포기에 따른 대가로서 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다”라고 약속하고 있다. 따라서 ‘9·19공동성명’에 바탕을 두고 북핵문제를 해결하고자 한다면, 한반도 신뢰 프로세스의 추진 과정에서 한반도 평화체제 논의는 피할 수 없을 것이다.

2. 한반도 비핵화와 신뢰 프로세스

가. 북한의 핵무장-경제 병진노선과 한반도 신뢰 프로세스

북한은 김정은 체제 출범 직후인 2012년 4월 헌법수정을 통해 전문에 ‘핵무기보유국’이라고 명시한 바 있다. 2013년 3월 31일에는 북한 당중앙위원회가 전원회의를 열고 경제 건설과 핵무력 건설을 동시에 추구하는 새로운 전략적 노선을 채택했다. 북한은 이러한 병진노선을 “자위적 핵무력을 강화·발전시켜 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 사회주의 강성국가를 건설하기 위한 가장 혁명적이며 인민적인 노선”이라고 주장했다.¹⁶⁾

2013년 4월 1일 최고인민회의 제12기 7차 회의에서는 당중앙위원회 전원회의의 결정을 실행하기 위한 8개 의제를 논의했는데, 핵·미사일 분야와 관련하여 핵무기 독트린을 담은 최고인민회의 법령 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」와 「우주개발법」을 제정하고 국가우주개발국을 설립키로 결정하였다. 2013년 4월 2일에

15) 외교부 홈페이지(www.mofa.go.kr) 및 『연합뉴스』, 2013년 4월 13일.

16) 『조선중앙통신』, 2013년 3월 31일.

는 북한 원자력충국이 영변 5MW 원자로(흑연감속로)를 재가동하겠다고 발표하였다.

이처럼 북한이 병진노선을 발표함에 따라 한반도 신뢰 프로세스는 커다란 도전에 직면하게 되었다. 북한이 우리의 한반도 신뢰 프로세스에 대하여 인도적·경제적 지원에 국한해 선택적, 제한적으로 호응해 올 경우, 남북대화를 통해 신뢰가 쌓여 남북 관계의 개선과 북핵문제의 진전으로 이어지기보다 북측의 의도에 휘말릴 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.¹⁷⁾

북한 핵 위협이 현실화됨에 따라 남북한의 군사적 균형이 깨지게 되면서, 한국으로서는 한미동맹에 대한 안보의존을 더욱 심화시키지 않을 수 없게 되었다. 이것은 제18대 대통령직 인수위원회 보고서가 국정과제로 제시한 ‘한미동맹과 한중 동반자관계의 조화·발전’¹⁸⁾이라는 한국정부의 균형정책에 제약으로 작용하게 된다.

이 때문에 박근혜 대통령은 북한의 병진노선을 비판하면서 “김정은 위원장이 계속해서 한반도 긴장을 고조시키는 그런 도박을 했고, 경제발전과 핵개발을 동시에 병행하겠다는 새로운 도박을 시도하고 있다”면서 “그 시도는 결코 성공할 수 없을 것이라고 생각한다”고 지적하고 있다. 이처럼 한국정부는 북핵문제의 해결에 상당한 정책적인 비중을 두고 있다.

그렇다고 박근혜 정부가 북핵문제의 해결을 중시한다고 해서 과거 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’ 처럼 북핵문제의 해결을 전제로 한반도 신뢰 프로세스를 추진한다는 의미는 아니다. 한반도 신뢰 프로세스는 북한의 비핵화 그 자체보다도 비핵화 과정을 중시하고 있다. 그런 점에서 이명박 정부의 대북정책과는 분명히 차별화되는 것이다.

나. 북핵문제 해결의 모멘텀 확보와 동북아 평화협력

2013년 5월 23일 박 대통령은 미국 국제전략문제연구소(CSIS) 소장 일행을 만난 자리에서, 동북아 평화협력 구상에 대해 설명하면서 “북핵문제를 남북한 사이보다 큰 틀 속에서 궁극적인 해법을 찾아보자는 것”이라고 규정하였다. 이어서 “북한도 참여할 수

17) 엄상윤, “한반도 신뢰 프로세스 구상: 파생효과와 개선방향”, 세종연구소 정책보고서 2013-2, 2013년 5월, pp.8~15.

18) 제18대 대통령직 인수위원회(2013-a), 앞의 글, p.198.

있지만, 만약 참여하지 않는다면 나머지 국가들이 계속 신뢰와 협력을 쌓아감으로써 북한에 상당한 압력으로 작용하도록 하는 것”이라고 밝혔다.¹⁹⁾

박근혜 정부는 한반도 평화체제에 대한 별도의 구상을 제시하지 않는 대신에, 아시아가 배울 수 있는 교훈으로서 유럽이 공유하고 있는 화해의 경험인 헬싱키프로세스의 동북아 적용을 제시하고 있다. 동북아협력안보기구의 구축을 통해 북한이 변할 경우 상당한 경제적, 외교적인 이익을 얻을 수 있다는 것을 보장해 줌으로써 북한이 핵무기를 포기하고도 생존할 수 있다는 확신을 줄 수 있다는 것이다.²⁰⁾

이처럼 동북아 평화협력 구상이 단순히 외교정책 구상에 그치는 것이 아니라 북핵문제를 포함한 한반도문제의 해결을 지향하고 있다. 그런 점에서 한반도 신뢰 프로세스는 동북아 평화협력 구상과 한 쌍을 이루고 있는 것이다.²¹⁾ 다시 말해, 한반도 신뢰 프로세스 구상이 성공하기 위해 한반도문제의 해결에 미국과 중국, 그리고 일본·러시아가 협조하는 여건을 마련할 동북아 평화협력 구상이 불가결하다는 점에서, 동북아 평화협력 구상의 이행과 종합적으로 접근해 균형과 조율을 이루어내는 것이 중요하다.

이 때문에 박근혜 대통령은 대선공약에서 북핵문제의 해결을 위해 한·중·일 3자 전략대화의 가동을 제안하고²²⁾, 한반도와 동북아의 공동이익과 평화조성을 위해 중국 동북3성과 남북한을 포괄하는 남·북·중 3각 협력을 제안하고 있다. 아울러 UN, EU 등 국제사회와의 협력을 강화한다는 입장을 밝혔다.²³⁾ 특히 한국이 2013년부터 2년간 유엔안보리 비상임이사국이라는 지위를 적절히 활용하여 국제사회와 긴밀히 협조할 것이라고 밝히고 있다.²⁴⁾

19) 『연합뉴스』, 2013년 5월 23일.

20) Park Geun-hye(2011), *op. cit.* 및 박근혜(2012-a), 「새로운 한반도와 신뢰 프로세스」, 2012년 2월 28일.

21) 조성렬(2013), “동북아 평화협력 구상의 실현방도-서울 프로세스의 성공적 추진을 위하여”, 세종연구소 편 『정세와 정책』, 2013년 6월호.

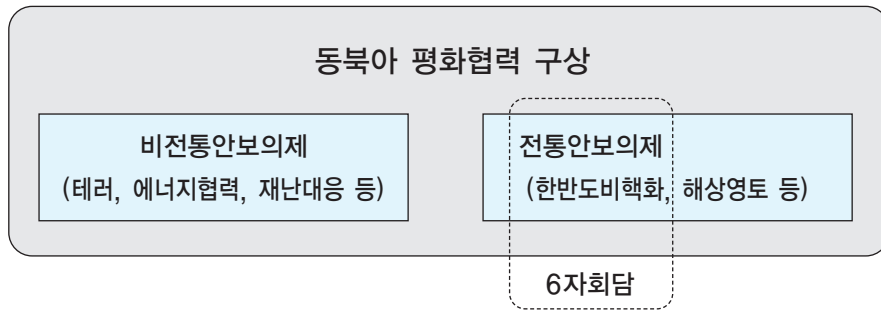
22) 박근혜 대통령은 ‘동북아 평화·협력 구상’의 성공조건으로 모든 이해관계국들의 담대한 사고, 한·중·일 3국간 진정한 대화, 역사에 대한 올바른 인식을 들고 있다. Park Geun-hye, “A Plan for Peace in North Asia Cooperation among Korea, China and Japan needs a correct understanding of history”, *Wall Street Journal*, November 12, 2012.

23) 박근혜(2012-b), 「새누리당 박근혜 후보 외교·안보·통일 정책 발표문」, 2012년 11월 5일.

24) 제18대 대통령직 인수위원회(2013-a), p.187.

또한 박 대통령은 북한의 핵과 미사일 위협을 무력화할 수 있는 억제력을 강화해 나가면서, 남북 간의 실질적 협의와 6자회담을 통해 북핵문제를 해결하겠다는 입장을 밝혀 6자회담을 기본적인 회담 틀로 유지한다고 밝히고 있다.²⁵⁾ 이와 더불어 실효성 있는 남북대화를 추진하여 6자회담 등 비핵화협상에 동력을 주입한다는 방침을 제시해 놓고 있다.²⁶⁾

이처럼 북핵문제의 해결을 위해서는 6자회담을 동북아 평화협력 구상 속에서 접근할 필요가 있다. 특히 동북아 평화안보 실무그룹 회의를 6자회담에서 독립된 정부간 협의체로 분리·운영한 뒤 동북아 평화협력 구상의 하위개념으로 관리할 필요가 있다.



<그림 1> 동북아 평화협력 구상과 6자회담의 의제

Ⅳ 한반도 신뢰 프로세스의 단계별 과제와 추진전략

1. 제1단계: ‘신뢰 쌓기’ 프로세스와 소극적 평화

한반도 신뢰 프로세스 제1단계의 기본방향은 대북 억제력의 확보를 통한 소극적 평화를 추진하면서 이와 동시에 남북대화를 통해 신뢰를 쌓아가는 분단의 평화적 관리

25) 박근혜(2012-b), 앞의 글.

26) 제18대 대통령직 인수위원회(2013-a), p.187.

에 있다. 이처럼 한반도 신뢰 프로세스는 대북 유화책이 아니며, 전쟁 중에도 대화를 지속하고 적군도 보호·치료해 준다는 보편적 인도주의 정신에 입각해 있다.

가. 평화적 위기관리: 대북 억제력 확보와 대화채널의 복원

북한의 잇단 도발로 한반도 정세가 매우 불안정한 상태에 있다. 이러한 안보위기 속에서 박근혜 정부는 북한의 도발을 효과적으로 억제하고 적극 대응할 수 있는 태세와 능력을 갖추으로써 국민이 신뢰할 수 있는 확고한 국방태세를 확립한다는 방침을 제시하고 있다.²⁷⁾

이를 위해 완벽한 대북 군사대비태세를 구축하고, 북한의 핵·미사일 시설 타격을 위한 통합체계를 구축해 나가며, 또한 정부와 지자체의 통합방위 및 비상대비 조직을 강화하고, 민·관·군·경 단일화된 정보공유시스템을 구축해야 한다. 또한 군의 확고한 가치관을 확립하고, 정신전력교육을 강화하기 위해 전문교관 육성을 전담하는 기구를 설치하여 운영하며, 신세대 장병 눈높이에 맞는 콘텐츠 개발 및 보급을 확대해야 할 것이다.

아울러, 북한군의 사이버전 위협에 대한 대비태세를 강화하고, 국가사이버전 수행을 위한 컨트롤타워 기능을 강화하여 대응체계를 발전시키며, 사이버전 전문인력 양성 및 기술개발 등 사이버전 수행능력을 확충해 나간다. 국가위기관리체계와 연계한 국방위기관리 태세를 확립하고 국가안보실을 중심으로 범정부적 네트워킹과 민간 협력체제를 구축해야 한다.

이와 같은 강력한 대북 억제력의 구축과 더불어 남북당국자 간의 대화채널을 복원한다. 남북 간의 군사적 대치상태를 해소하고 평화공존의 상태로 전환하기 위해서는 책임 있는 당국자 간의 회담이 하루빨리 재개되어야 한다. 남북 간에는 개성공단 문제를 비롯하여 금강산관광, 위탁임가공 등 당면한 교류·협력사업 외에도 서해5도를 둘러싼 군사적 긴장해소의 필요성 등 많은 군사적 과제들이 쌓여 있다.

그런 가운데 2013 6월 6일 북한이 전격적으로 우리 측에 남북 당국자 회담을 제의해 왔다. 우리 정부는 이러한 제의를 적극 수용하여 남북장관급회담을 역제의하였다. 북측이 이를 받아들여 실무회담을 개최하였지만, 최종적으로 회담 수석대표의 '격'을

27) 제18대 대통령직 인수위원회(2013-a), p.181.

놓고 이견을 좁히지 못해 본회담은 무산되고 말았다. 비록 첫 번째 접촉시도는 무위로 끝나고 말았지만, 조속히 당국자 간 남북대화의 복원을 통해 남북관계를 정상적인 궤도에 올려놓아야 할 것이다.

나. 대북 인도적 지원과 국군포로의 귀환

북한이 3차 핵실험을 실시하고 이에 따라 유엔안보리의 추가 대북제재가 진행 중이다. 이런 상황에서 당분간 남북한 간의 냉각기는 불가피하지만, 북한의 추가도발이 발생하지 않아 대북제재 논의가 종료되는 시점에서 대북 인도적 지원문제가 제기될 수 있을 것이다. 민간단체의 소규모 대북지원과 비정치적 민간교류를 조건 없이 추진한다.

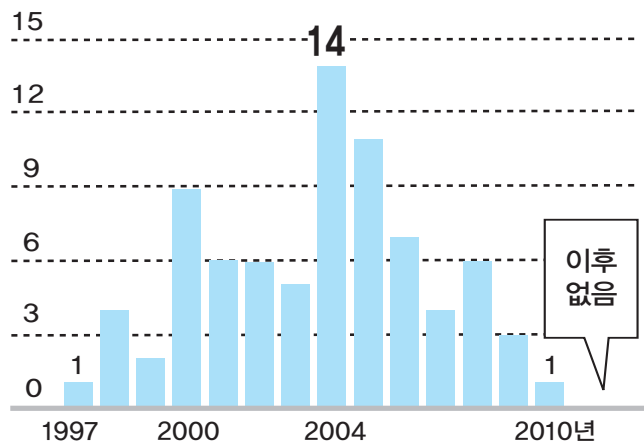
대북 인도적 지원을 위한 당국간 협의는 장기간 얼어붙어 있던 남북관계를 재개하기 위한 돌파구가 될 수 있다. 특히 영유아·임산부 등 취약계층을 대상으로 한 순수 인도적 지원은 ‘5·24조치’나 유엔안보리의 대북 제재품목에도 포함되지 않은 것이므로, 정치·안보 상황과 구분하여 실시를 적극 추진해야 할 것이다. 아직 남북대화의 여건이 마련되지 않았거나 투명성의 보장이 필요하다면, 국제원조기구에 지명 기탁하는 방식을 통해 추진방식을 검토할 수 있을 것이다.

아울러 이산가족 및 국군포로·납북자 문제 해결에도 노력한다. 이산가족의 상봉은 남북관계가 악화됐던 이명박 정부 때도 두 차례나 실시되었다. 천안함 사태 직후인 2010년에도 남북이산가족 상봉행사가 열린 바 있다는 점에서, 북한의 3차 핵실험에도 불구하고 남북이산가족의 생사확인 작업부터 착수할 수 있을 것이다.

특히 아직 500여 명이 생존해 있는 것으로 추정되는 국군포로 문제는 박근혜 정부도 역점을 두고 해결해야 할 인도주의적 사안이다. 2000년 제1차 남북국방장관 회담 때부터 우리 정부는 국군포로 문제의 해결에 적극 나섰지만 북한은 협의를 거부했다. 2006년 제18차 장관급 회담과 2007년 제2차 남북국방장관 회담에서 국방부는 국군 포로 문제를 공식 제기했으나 북한은 이에 응하지 않았다. 결국 우리 정부는 남북적십자회담 때 이산가족 상봉자 명단에 국군포로 명단을 끼워 넣는 방법으로 일부 생존자(19명)와 사망자(14명) 명단을 확인했고, 생존자 중 17명이 한국의 가족과 상봉했다.²⁸⁾

28) 『조선일보』, 2013년 5월 26일.

김영삼 정부 때인 1994년 최초로 국군포로 1명이 북한을 탈출하는 데 성공했으며 1997년에도 1명이 더 귀환했다. 김대중 정부 때 국군포로 탈북자들이 점차 늘어나기 시작해 총 27명이 귀환하였다. 노무현 정부 때인 2004년에 14명으로 최대를 기록하는 등 총 41명의 국군포로가 귀환했다. 하지만 이후 이명박 정부에 들어와 국군포로 탈북자의 수가 계속 감소하다가 2011~12년의 2년 동안에는 한 명도 없었다. 결과적으로 1994년부터 2010년까지 총 80명의 국군포로들이 귀환하였다.



〈출전〉 국방부 자료에서 작성

<그림 2> 국군포로 귀환자의 추이

다. 남북기본협정의 추진과 전략적 재보증 조치

고위급회담의 개최를 통해 7·4공동성명과 남북기본합의서, 6·15공동선언, 10·4정상선언 및 그밖에 각종 남북합의의 내용을 포괄하는 제2의 남북기본합의서 성격을 띠는 「남북기본협정」(가칭)의 체결을 추진한다.²⁹⁾ 현재 남북 간에는 기존의 각종 합의서들이 무효화된 상태에 있다.

2009년 1월 30일 북한 조평통은 “정치군사적 대결상태의 해소와 관련된 모든 합의 사항들”을 무효화하고 남북기본합의서와 부속합의서에 들어있는 “서해 해상군사경계선 조항들”의 폐기를 일방적으로 선언했다. 우리 측도 2010년 5월 24일 천안함 사태에 따라 개성공단과 대북 영양식 공급을 제외한 일체의 남북관계를 중단한다는 ‘5·24

29) 조성렬(2012), 앞의 책, pp.199~205.

조치’를 발표하였다.

이처럼 남북관계가 무규정 상태에 빠져있지만, 그렇다고 기존의 합의들을 복원한다고 문제가 해결될 수는 없다. 그렇기 때문에 남북한이 하루빨리 당국자 실무회담을 재개하여 기존의 남북합의들을 아우르면서 새로운 남북관계를 제시할 수 있는 「남북기본협정」을 체결할 필요가 있는 것이다. 「남북기본협정」은 과거의 남북합의를 계승하면서도 새로운 남북관계의 방향을 제시하는 이정표 역할을 하게 될 것이다.

이와 같은 「남북기본협정」안에 ‘전략적 재보증 조치(strategic reassurance measure)’를 포함시켜 남북 간의 전략적 불신을 해소하기 위해 노력한다. 남북관계의 진전을 가로막는 최대의 장애물은 상호간의 불신이다. 특히 상대방의 의도에 대한 전략적 불신(strategic mistrust)을 해소하기 위해서는 군사적 신뢰구축 조치나 군비통제 협정과 같은 전통적인 방식에 앞서 어느 일방의 행동이 상대방을 적대할 의사가 없다는 것을 분명히 하는 새로운 신뢰구축 조치가 취해져야만 한다.³⁰⁾

남북한은 서로에 대한 오랜 전략적 불신 때문에 신뢰구축 조치(CBMs)가 제대로 이루어지지 않고 있다. 상대방에 대한 전략적 불신이 해소되지 않는 한, 정치적·군사적인 신뢰구축 조치나 군비통제 협정조차도 작은 이견과 마찰로도 쉽게 무너지기 십상이다. 이 개념을 남북관계에 적용해 보면, 전략적 재보증 조치란 교류·협력에도 불구하고 남북한이 갖고 있는 흡수통일이나 적화통일과 같이 상대방의 장기목표에 대한 전략적 불신을 해소하기 위한 조치를 가리킨다.³¹⁾

북측은 동유럽과 옛소련의 체제붕괴, 리비아정권의 몰락, 그리고 장기에 걸친 북한 경제의 피폐와 신생 김정은 정권의 취약성으로 인해 체제위기의 불안감에 싸여 체제붕괴에 따른 남한체제로의 흡수통일에 대한 불안감을 갖고 있다. 반면, 남측은 북한의 남침 전력과 끊이지 않는 군사 도발, 그리고 지금도 노동당 규약에 한반도 전체를 대

30) 이하 전략적 재보증 조치에 관한 내용은 다음 논문에서 발췌해 전제한 것이다. 조성렬, “한반도 신뢰구축의 과제와 추진전략”, 『다시 만나는 남과 북: 동아시아 평화외교 전략』, 도서출판 노스보스, 2012, pp.80~82.

31) 전략적 재보증 조치는 제임스 스타인버그 미 국무부 부장관(당시)이 사용하면서 주목을 받기 시작했는데, “인지된 정치·군사·경제적 장기목표에 관한 국가간 불신이나 의구심의 심층원인을 찾아 없애는 조치”로 정의된다. Banning Garrett, “The Need for Strategic Reassurance in the 21st Century”, *Arms Control Today*, March 2001.

상으로 한 민족해방의 완수를 공언하고 있기 때문에, 우리의 국력이 북한을 훨씬 앞서게 된 오늘날까지도 북한의 적화통일 야욕에 대해 경계하고 있는 것이다.³²⁾

따라서 남북 간에 군사적 신뢰구축 조치와 군비통제 협상에 들어가기에 앞서 전략적 불신을 해소하기 위한 전략적 재보증 조치를 적극 검토할 필요가 있는 것이다. 남북 총리회담 또는 정상회담을 통해 서로에 대해 내정간섭과 체제전복 기도를 하지 않겠다는 정치적 의지를 분명히 밝힘과 동시에, 적대시하고 있는 법·제도를 개폐하고 주한미군의 주둔 목적이나 북한의 핵포기 의사를 분명히 해 둠으로써 상대방에 대한 적대감과 불안감을 해소해 주는 전략적 재보증 조치를 취할 필요가 있다.

라. 동북아 평화협력 대화의 착수

동북아판 헬싱키 프로세스 구상이라고 할 수 있는 동북아 평화협력 구상(Initiative for Peace and Cooperation in Northeast Asia)은 동북아의 이해관계국들과 신뢰구축, 협력안보, 경제·사회협력, 인간안보를 추구하고 있다. 여기서 한국이 동북아의 평화협력을 주도적으로 이끌어간다는 의미에서 말 그대로 '서울 프로세스(Seoul Process)'라고 할 수 있다.

동북아 평화협력 구상의 출발점은 비전통 안보이슈뿐만 아니라 역내 국가들의 공통 관심사인 북한 핵문제에서 출발할 필요가 있다. 한반도의 평화와 안정, 더 나아가 비핵화를 달성하기 위한 첫걸음으로써 북핵문제에 대한 지역차원의 공조를 강화해 나간다.

이를 위해 우선 한·중·일 3자 정상회담을 조속히 정상화시킨다. 한·중·일 3국 정상회담이 정례화되고 서울에 3국 협력사무국까지 개설되었지만, 외교갈등이 발생할 때마다 3자 정상회담이 중단되곤 하였다. 동북아 평화협력 구상이 성사되기 위해서는 미국, 중국의 동참뿐만 아니라 일본의 협력이 불가피하다. 그런 점에서 2013년 상반기 서울 개최 예정이었다가 중국 측의 거부로 중단된 한·중·일 정상회담을 재추진할 필요가 있다.

다만, 현재의 3국 관계를 고려해 한·중·일 정상회담에서 과거사, 영토 문제 등 민감한 의제를 피하고, 박근혜 대통령이 동북아 평화협력 구상의 의제로 제안한 비전통

32) 조성렬, “한반도 평화체제 구축을 위한 남북군사회담 의제와 전략”, 국방부 편 『한반도 군비통제』(군비통제자료집 47), 2010년 6월, p.131.

안보이슈(테러·마약, 에너지·물류·환경, 인도주의·재난대응)와 북핵문제에 국한하도록 하고, 이러한 성과를 바탕으로 향후 점차 다른 분야로 확대해 나가도록 한다. 이처럼 한국이 한·중·일 정상회담의 재개를 위해 외교력을 발휘한다면, 앞으로 추진될 동북아 평화협력 구상의 주도권을 잡는 데 도움이 될 것이다.

아울러 북한 핵실험에 대한 엄중한 대응과 함께 북핵문제의 진전을 위한 동력을 강화하기 위해 남북간 협의 및 미국·중국 등 6자회담 관련국들과 조율을 거쳐 큰 틀에서 비핵화 해결을 모색한다. 6자회담은 중단된 지 5년이 되어가지만, 새로운 것을 만들기보다 기존 대화 틀을 활용할 필요가 있다. 6자회담이 재개될 경우, 우선적으로 동북아 평화안보 실무그룹을 6자회담에서 분리해 동북아 평화협력 구상의 틀 속에서 독립적으로 운영하는 것이 바람직하다.³³⁾

이를 위해 핵 실험 대응과 관련하여 국제사회와 긴밀히 공조하고, 한반도 비핵화 프로세스를 재개하기 위한 여건을 조성하며, 남북 간에도 북핵 문제의 해결을 위한 실질적인 협의를 추진하여 6자회담 등 비핵화 협상에 동력을 불어넣는다. 이와 더불어, 한·미·중 3자 전략대화를 1.5트랙 대화에서 정부간 대화로 단계적으로 발전시켜 3국간 신뢰구축이 북핵 문제 해결에 추동력으로 작용할 수 있도록 활용하고, 유엔, EU 등 국제사회와의 협력을 확대하여 6자회담의 재개 및 비핵화 프로세스의 진전을 꾀한다.³⁴⁾

2. 제2단계: ‘신뢰 바탕’의 프로세스와 적극적 평화

한반도 신뢰 프로세스 제2단계의 기본방향은 대북 억제력의 확보를 통해 취득한 소극적 평화를 토대로, 축적된 신뢰를 바탕으로 한 단계 높은 대화로 발전시켜 남북 관계를 정상화하고 지속가능한 적극적 평화를 실현하는 데 있다. 이 단계에서는 정치·군사적 신뢰구축 및 군비통제와 함께 본격적인 교류·협력을 병행해서 발전시켜 나간다.

33) 조성렬(2013), 앞의 글.

34) 제18대 대통령직 인수위원회(2013-b), 앞의 글, p.187.

가. 고위급회담의 개최

남북실무회담을 통해 「남북기본협정」(가칭)의 내용이 합의점에 도달하면 총리를 수석대표로 하는 고위급 남북회담을 개최한다. 고위급 남북회담에서 기존 남북관계의 복원과 미래 지향적인 남북관계의 정립을 위한 「남북기본협정」을 체결한다. 이처럼 「남북기본협정」이 체결되면 남북한이 함께 각자의 헌법이 정한 동의절차를 거쳐 국내 법적 규범력을 갖도록 한다.

북한의 3차 핵실험에 따른 국제사회의 대응이 일단락되면, 남북 당국간 대화를 통해 남북간 현안뿐만 아니라 국제적 현안으로 떠오른 북핵문제의 해결을 추진한다. 남북 당국자 대화에서는 기존의 합의가 철저히 이행되어야 한다는 원칙을 견지하고, 추가 합의는 합의이행 상황을 점검하면서 추진하도록 한다.

「남북기본협정」의 체결 및 발효에 따라 남북 간에 구축된 일정 수준의 '신뢰'를 바탕으로, 남북 당국간 대화를 본격화하여 호혜적 교류협력을 활성화한다. 북핵상황의 진전 등을 고려하면서, 개성공단의 국제화, 금강산 및 개성 관광의 재개, 그밖의 대규모 인도적 지원 및 국군포로 송환작업의 본격화, 각종 경협사업의 재개 등 경제·사회 문화 교류의 내실화를 꾀한다.

먼저, 개성공단의 국제화 추진으로 남북경제협력을 업그레이드한다. 외국기업 유치 방안 마련 등 외자유치를 통해 개성공단의 국제경쟁력을 높일 필요가 있다. 현재 북한 리스크가 상존하고 있고, 외국기업들을 유치하기에는 투자유치 관련 제도가 미비하고 투자매력 요인이 부족하다. 이를 극복하기 위해 1단계 잔여용지를 유럽과 중국기업, 남한진출 외국기업을 대상으로 외자유치를 추진한다. 또한 한국기업과의 합작투자를 유도하여 투자유치의 가능성을 높여나간다. 이와 같은 개성공단의 국제적 신뢰구축과 활성화로 개성공단 2,3단계 개발의 토대를 마련한다.

다음, 서울·평양 남북교류협력사무소 설치 문제를 검토한다. 남북간 교류협력이 활성화되면 현지에서 긴급히 처리해야 할 일들이 발생할 수 있다. 지금은 개성공단에 남북교류협력사무소가 있지만, 남포 등지로 남북 교류협력이 확대될 경우에 대비해 남북 교류협력사무소를 서울과 평양에 설치하는 문제를 검토할 필요가 있다. 이곳을 통해 남북 임가공교역과 농수산물 위탁재배, 북한산 모래채취 등 경협사업을 재개한다. 아울러 나진선봉과 황금평 경제특구에 대한 우리 기업의 진출방안에 대해서도 협의한다.

이어서, 남북간에 정치·군사적 신뢰구축 및 교류협력을 상호 보완적으로 발전시킨다. 군사도발의 중지 등 초보적인 신뢰구축조치부터 시작하여, 기존 남북간의 군사적 신뢰구축에 관한 합의들을 복원하고 필요한 사항을 추가한다. 정치적·군사적 신뢰구축과 함께 교류 협력에 대한 군사적 보장 등을 상호 보완적으로 균형 있게 추진한다.

나. 초보적 신뢰구축 조치³⁵⁾

남북한 사이에서 군사적 신뢰구축에 처음 합의한 것은 1991년 12월 「남북기본합의서」의 제12조와 제13조이다. 하지만 1992년 말에 1차 북핵 위기가 터지는 바람에 직통전화 개설을 제외한 합의내용들은 이행되지 못하였다. 그 뒤 4자회담(1997~1999)에서도 군사적 신뢰구축 문제가 거론됐다. 이 자리에서 북측은 북미간의 문제라는 입장을 취하며 남북한이 군사적 신뢰구축 문제를 논의하는 데 부정적인 태도를 취하였다. 반면, 남측은 신뢰구축에는 군사적인 문제뿐만 아니라 정치적 화해와 경제사회적 교류·협력도 포함되므로 기본적으로 남북한의 문제이며 한미 연합방위체제하에 미국이 연관되므로 군사적 신뢰구축 조치를 4자회담에서 논의할 수 있다는 논리를 폈다.³⁶⁾ 하지만 4자회담은 별다른 진전 없이 1999년에 중단되어 군사적 신뢰구축에 관한 논의가 진전되지 못했다.

남북 간 군사적 신뢰구축 논의가 본격적으로 이루어진 것은 2000년 6월 역사적인 남북정상회담이 개최되어 정치적 신뢰구축이 추진된 이후이다. 남북한이 합의한 군사적 신뢰구축 조치는 유형별로 △직통전화망 개설, △교류·협력의 군사적 보장과 △우발적 충돌방지 및 △선전수단 제거 등 네 가지로 구분해 볼 수 있다. 남북정상회담 뒤 몇 차례의 회담 끝에 2002년 9월에 열린 남북군사실무회담에서 남과 북을 잇는 「철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서」를 채택하였는데, 이것은 교류협력의 군사적 보장에 해당되는 것이다.

2004년 6월에 개최된 제2차 남북장성급회담에서는 △서해해상에서의 우발적 충돌 방지와 △군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거 등을 담은 「6·4합

35) 조성렬(2012), 앞의 책, pp.82~84.

36) 통일부, 『4자회담 주요 쟁점에 대한 각측 입장 비교(제1차 4자회담~제6차 4자회담)』, 2000년 1월.

의서」가 채택되었다. ‘서해상의 우발적 충돌방지 방안’으로서 경비함정 간 공용주파수 설정·운영, 경비함정 간 시각신호(발광 및 기류) 제정·활용, 제3국 어선의 불법어로 활동 단속과 관련한 정보교환에 합의했다. ‘휴전선지역 선전물 철거’를 위해 군사분계선 일대에서 일체의 선전행위를 중지하기로 약속했다. 그밖에 2007년 5월의 제5차 남북장성급회담에서는 「열차 시험운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」를 채택하였다.³⁷⁾

이러한 남북 사이의 군사적 신뢰구축 조치는 2009년 1월 30일 북한 조국평화통일위원회가 남북 간의 “정치·군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의사항들을 무효”로 한다는 성명을 발표함으로써 중단된 위기에 직면하게 되었다. 그 뒤 2010년 3월에 발생한 천안함 사태에 따라 남측도 개성공단을 제외한 모든 남북관계를 단절한다는 내용의 ‘5·24조치’ 발표를 통해 사실상 신뢰구축을 위한 노력이 전면적으로 중단되었다. 마침내 2013년 3월 5일 북측은 정전협정의 백지화와 판문점대표부의 활동을 전면 중단한다고 선언하고 모든 군 통신선을 단절하기에 이르렀다.

이처럼 남북한이 오랜 기간에 걸쳐 쌓아올린 군사적 신뢰구축 조치들이 일거에 부정되는 바람에 남북관계는 크게 경색되었다. 따라서 남북한이 해야 할 과제는 기존에 합의·이행됐다가 중단된 군사적 신뢰구축 조치들을 복원하는 것이다. 이를 위해 남북장성급 회담을 개최하여 먼저 쌍방 군사당국자 사이에 직통전화를 재설치하고, 다음으로 「6·4합의서」에 따른 서해상 우발적 충돌과 그 확대를 방지하기 위한 신뢰구축 조치를 복원해야 한다. 또한 남북 양측은 천안함 사태로 인해 취한 조치들을 해제하는 문제와 남·북·미 3자로 구성된 3자 군사위원회 방안을 비롯해 서해상의 우발적 무력충돌을 예방·감시할 수 있는 다양한 군사적 신뢰구축 방안에 관한 협의에 착수할 필요가 있다.³⁸⁾

37) 조성렬(2012), 앞의 책, pp.177~178.

38) 연평도 포격사건 직후 방북한 리처드슨 미 뉴멕시코주 지사는 박림수 북한 국방위원회 정책국장에게 군사핫라인을 가동하고, 남·북·미 3자가 분쟁해역을 공동으로 감시할 3자 군사위원회(military commission)의 창설을 제안한 바 있다. Sharon LaFraniere and Mark McDonald, “South Korea Plans to Proceed With Military Drill”, *The New York Times*, December 18, 2010.

다. 위협감소를 위한 신뢰구축 조치³⁹⁾

지금까지 남북한 군사적 신뢰구축의 수준은 매우 낮은 단계에 머물러 있었다. 하지만 그나마 존재했던 군사적 신뢰구축 조치들이 천안함 사태 이후에 모두 무효화되어 원점으로 돌아왔다. 남북관계가 회복되면 기존 군사적 신뢰구축에 관한 합의를 복원하고 재이행할 뿐만 아니라, 남북한은 여기서 한 단계 더 나아가 보다 발전된 군사적 신뢰구축 조치들을 만들어나가야 할 것이다.

유럽의 경우에는 군사적 신뢰구축 조치가 1, 2, 3세대로 발전해 왔다. 「헬싱키 최종 의정서」에 담긴 제1세대 신뢰구축 조치(CBMs)는 군사훈련의 사전통보 의무화, 주요 군사훈련에 참관인 초청, 군 인사 상호교환을 내용으로 하고 있다. 「스톡홀름 협약」(1986)에서는 제2세대 신뢰안보구축 조치(CSBMs)로서 일정 규모 이상 군사활동의 사전통보, 군사활동 때 참관인 초청, 이듬해 군사활동계획의 통보 등의 의무화 및 의무사항의 검증을 위한 사찰단 입국 허용 등을 규정하고 있다. 「비엔나 협약」(1990, 1999)에서는 제3세대 신뢰안보구축 조치(CSBMs)로서 군병력의 구조와 배치 현황, 주요무기와 장비의 배치 현황 및 향후 계획, 방위예산 정보의 교환, 사찰범위의 확대, 연례 이행평가 회의의 개최 등의 내용을 담고 있다.⁴⁰⁾

하지만 남북한의 경우에는 아직까지 평화협정도 체결되지 않은 ‘법적인 전쟁상태(the state of war in law)’에 있기 때문에 내용적으로 볼 때 제2세대나 제3세대와 같은 높은 수준의 신뢰안보구축은 시기상조이다. 다만 남북 간의 합의에 대한 구속력은 제도화, 의무화까지는 어렵더라도 기존의 자발적 준수의 수준을 넘어 정치적 구속력을 갖추도록 해야 할 것이다. 이러한 점들을 종합적으로 고려할 때 평화협정의 체결 이전에는 낮은 수준과 중간 수준의 제1세대 신뢰구축 조치(CBMs)를 당면 목표로 삼을 수밖에 없을 것이다.

따라서 평화협정의 체결 전까지 남북한이 할 수 있는 군사적 신뢰구축의 수준은 「남북기본합의서」 제12조에서 합의한 △남북 군사당국간 직통전화 설치, △대규모 부대

39) 조성렬(2012), 앞의 글, pp.85~86.

40) 황진환, 『한국의 안보와 군비통제』(개정판), 봉면, 2003, pp.269~288.; 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, 박영사, 2004, p.374.

이동과 군사연습의 통보 및 통제, △비무장지대의 평화적 이용, △군인사 교류, △군사 정보의 교환을 다룰 수 있을 것이다. 또한 「불가침 부속합의서」 제3조에서 합의한 대로 군사분계선 일대의 무력증강, 상대방에 대한 정찰활동, 상대방의 영해·영공에 대한 봉쇄, 서울과 평양에 대한 안전보장 등의 문제에 대해서는 계속 논의하기로 한다.

그리고 북한은 「남북기본합의서」 제11조와 「불가침 부속합의서」의 제9, 10, 11조의 합의내용을 거부한 2009년 1월 30일자 조국평화통일위원회의 성명을 취소해야 한다. 그 대신 서해 5도 및 인접 북한지역에 대한 상호 군사력 배치 제한을 실시한 뒤, 성과를 보아가면서 남북정상이 합의한 「10·4정상선언」에 따라 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용 등 서해평화협력특별지대의 설치를 통해 해상군사 경계선 문제의 해결을 모색하여 남북한 간 신뢰를 굳건하게 해야 할 것이다.

라. 동북아 평화협력 회의의 발족과 본격 가동

역내 해상영토분쟁과 과거사문제 등의 갈등요인들을 효과적으로 관리하기 위해 동북아 평화협력 대화에 착수할 필요가 있다. 초기에는 기존 다자회의의 기간에 개최하고, 참가국간의 신뢰구축이 진전되는 정도에 따라 별도로 '동북아 평화·협력을 위한 고위급 회의'를 개최하는 등 동북아 평화협력의 제도화를 추진한다. 동북아 평화·협력 구상에 따라, 6자회담 틀을 발전시킨 동북아 평화안보 체제 구축을 추진해 나가는 방안도 고려한다.

현재 6자회담 산하의 동북아 평화안보 체제 실무그룹 회의는 지금까지 3차례 개최되어, 의장국인 러시아가 제시한 제1차, 제2차 '지도원칙' 논의에서 출발하여 검토를 진행하다가 중단된 상태이다. 유럽과 달리 동북아지역에서는 아직까지 다자간 안보협의를 통해 국제규범을 만들어낸 경험이 없기 때문에 「9·19공동성명」은 "6자는 상호 관계에 있어 유엔헌장의 목적과 원칙 및 국제관계에서 인정된 규범을 준수"한다고 천명한 수준이다.

동북아 평화안보 회의(가칭)의 의제로는 △테러·마약 △에너지·물류·환경 △인도주의·재난대응 등 협력이 용이한 비전통적 안보 분야부터 추진한다. 과거 동북아 평화안보 체제 실무그룹의 '지도원칙' 논의에서도 9·11사태 이후에 두드러진 국제안보 현안을 반영하여 테러리즘과 조직범죄, 마약 밀수, 해적행위, 대량살상무기의 확산, 그밖에 인간안보의 의제인 전염병과 환경오염 문제가 포함되었다. 6자회담과 더

불어 동북아 평화안보 체제 실무그룹 회의가 개최될 경우, 동북아 평화안보 회의에서도 자연스럽게 북핵문제와 연계해 이런 주제들을 논의할 수 있게 될 것이다.

또한 동북아 평화협력 구상의 일환으로 북방경제를 활성화시키기 위해 동북아 개발은행을 설립한다. 정부는 2016년까지 동북아 개발은행을 설립하기 위해 중국과 러시아, 일본, 몽골 등 주변국들의 협력을 얻는다. 그리하여 먼저, 광역두만강개발계획(GTI) 회원국들이 참여하는 가칭 ‘범북방 프로젝트협의체’를 출범시킨 뒤, 일정한 성과를 바탕으로 ‘동북아경제협력기구’로 격상한다. 이후 북한을 참가시켜 ‘동북아개발은행’으로 전환한다.⁴¹⁾

이처럼 동북아 양자 갈등구조를 다자간 상호협력의 틀로 완화하고, 유라시아 협력과 연동시켜 한반도와 동북아에서 신뢰구축 및 경제협력을 병행 추진한다. 이를 위해 한·중·일, 남·북·러 3자 협력을 통해 동북아 평화협력과 유라시아 외교 추진에 필요한 추동력을 확보한다. 동북아 평화협력과 더불어 ASEAN(남아시아 포함) 및 EU(중아시아 포함)와의 협력을 확대하여 유라시아 3각 협력 구도를 강화한다. 이를 위해 한·EU 정례 정상회담, 한·남아시아지역 협력연합(SAARC) 외교장관회의, 한-중아시아 협력 포럼을 활성화하고 한-중아시아 정상회의의 개최를 추진한다.

3. 제3단계: 비전 코리아 프로젝트와 항구적 평화의 추진

남북관계가 제1, 2단계를 거쳐 일정한 수준 이상의 신뢰가 쌓이고 이를 바탕으로 북한 핵문제의 진전과 남북관계의 정상화가 이루어졌다면, 본격적인 대규모 남북경협이 재개될 수 있다. 하지만 비전 코리아 프로젝트(Vision Korea Project)를 통해 남북경제공동체를 건설하기 위해서는 어떤 방식으로든 한반도 평화체제에 대한 전망을 갖지 않으면 안 된다.

가. 비전 코리아 프로젝트

한반도 신뢰 프로세스에 따라 남북관계가 정상화되고, 동북아 평화협력 구상에 따

41) 『매일경제신문』, 2013년 5월 31일.

라 역내 긴장이 완화되고 국제공조를 통해 북핵문제의 진전이 이루어지면, 새로 정립된 통일비전에 따라 경제·환경 공동체를 추진함으로써 행복한 통일의 기반을 조성한다는 것이다. 이처럼 본격적인 대규모 남북경협사업은 남북간의 신뢰와 북핵문제의 진전이 이루어진 뒤에 실시한다.

먼저, 북핵문제의 상황 진전을 감안하면서 '그린 데탕트'를 통한 환경공동체 건설을 추진한다. 녹색 경제협력, 접경지역·DMZ·백두산 화산 등 분야별로 공동 연구를 실시한다, 또한 개성공단 내에 신재생에너지 단지의 조성을 모색한다.

다음, 북한 인권의 개선 등을 통한 '행복한 통일' 여건을 만들어간다. 이를 위해 「북한인권법」을 제정하는 등 북한주민들의 인권 개선을 위한 대내외 환경을 조성한다. 지난 국회에서 야당의 반대로 국회에 상정됐다가 폐안된 바 있으므로, 국민들의 여론을 잘 수렴하여 추진해야 할 것이다. 또한 국내 민간단체나 국제사회와의 협조를 통하여 북한주민의 인권 개선 및 인도주의적 협력을 모색한다.

끝으로, 비전 코리아 프로젝트(Vision Korea Project)를 추진한다. 남북간 신뢰가 쌓이고 비핵화가 진전됨에 따라 한반도 경제공동체의 건설을 위한 「비전 코리아 프로젝트」를 가동한다. 이 프로젝트에 따라 △북한경제 자생력 제고를 위한 전력·통신·교통 등 인프라 확충, △북한의 국제금융기구 가입지원, 경제특구 진출 모색, △한반도와 동북아의 공동이익을 위해 러시아 연해주, 중국 동북 3성, 남북한을 포괄하는 남·북·중 및 남·북·러 3각 협력을 적극 추진한다.

제1단계 '비전 코리아 프로젝트'로서, 북한중합발전계획을 수립한다. 이를 위해 북·중 및 북·러 접경지역에 대한 현지조사를 실시하고, 관련국 관계자들과의 접촉을 통해 협력사업을 발굴한다.

제2단계 '비전 코리아 프로젝트'로서, 북한중합발전계획에 따라 라진선봉특구 진출을 모색한다, 북·중·러 접경지역은 대륙철도의 연결지점이자 항만을 갖춘 좋은 여건을 갖고 있어 동북아 물류거점으로서 성장잠재력이 뛰어나다. 하지만 북·중 공동개발이 이미 구체화되어 있어 한국 측이 주도적으로 참여할 여지가 그리 많지 않다. 라선 경제특구는 중국, 러시아의 인프라 투자가 집중되고 있어 한국 단독이 아닌 협력 개발방식으로 참여하는 것이 바람직하다.

제3단계 '비전 코리아 프로젝트'로서, 동북아와 유라시아를 잇는 통합 교통망을 통해 복합물류네트워크를 구축한다. 라진선봉 경제특구는 북·중 공동개발사업이 진행

되고 있으나, 북방경제의 진출과 남북통일에 대비하기 위해서 한국의 전략적 참여가 필요하다. 현재 남·북·러 간에 논의되고 있는 TKR-TSR 및 가스관 연결사업을 추진하고, 나진항을 환동해권의 국제물류 거점항만으로 활용하기 위해 TSR를 연계한 물류중심 배후기지를 집중 개발한다.

나. 남북경제공동체 건설과 한반도 평화체제 구축

냉전의 종식과 함께 한국은 과거 적대국이자 북방삼각의 일원이었던 옛소련 및 중국과 잇달아 국교를 정상화하였다. 하지만 북한은 아직까지도 미국, 일본과 정상적인 국가관계를 맺지 못하고 있다. 국교정상화에 실패한 북한은 외교적으로 고립된 데다가 자연재해에 따른 심각한 경제적인 어려움에 시달리고 있다. 체제경쟁에서 사실상 패배한 북한은 핵무기 개발을 통해 독자적인 세력균형을 추구하고 있다.

하지만 이러한 북한의 핵무기 개발은 남북한이 서명한 「한반도 비핵화 공동선언」 위반일 뿐만 아니라 핵확산금지조약(NPT) 위반이기 때문에 국제사회의 개입이 불가피하다. 이처럼 북한의 핵개발로 인해 더 이상 북한문제가 민족내부의 문제에 머무르지 않고 국제문제가 되었다. 북한문제의 국제화로 인해 이제는 남북한의 신뢰구축만으로는 한반도문제의 해결 실마리를 찾을 수 없다. 남북한의 신뢰를 넘어 북한과 국제사회와의 신뢰가 어느 때보다도 중요해졌기 때문이다. 실제로 남한이 북한을 도와주려고 했으나 미국이나 일본, 혹은 미국과 일본 양국이 이를 거부해 무산된 사례가 여러 번 있었다.

1997년 4월 샘 님(Sam Nunn) 전 미국 상원의원의 제안으로 북한이 아시아개발은행(ADB)에 가입신청을 냈으나 일본정부의 거부권 행사로 가입이 무산된 적이 있으며, 2000년 5월 남한이 북한을 아시아개발은행에 가입시키려고 노력했을 때도 미국과 일본 모두 거부권을 행사하는 바람에 또다시 무산됐었다. 2001년 4월 북한이 하와이에서 열린 아시아개발은행 연례회의에 옵서버를 파견하고자 했을 때도 미국은 이를 도와주려는 남한의 관여에도 불구하고 입국비자 발급을 거부해 무산시켰다.⁴²⁾

이러한 사례들은 아무리 남한이 선의를 가지고 북한의 국제사회 진입을 지원하고자 해도, 북한과 국제사회 간에 신뢰가 없으면 소기의 성과를 거두기 어렵다는 것을 잘

42) 셀리그 해리슨(이흥동 외 옮김), 『코리아 엔드게임』, 도서출판 삼인, 2003, pp.88~89.

보여주고 있다. 남북한의 신뢰가 중요하긴 하지만, 북한이 국제사회와의 관계에서도 신뢰를 쌓아나가지 않으면 국제사회의 일원이 되기 어렵다. 그런 점에서 북한은 중요한 주변국들과의 관계를 정상화하고 국제사회의 일원이 되기 위해서는 양자적, 다자적인 신뢰구축이 필요하다.

북·미 간 신뢰구축을 위해서는 북한지역 내 미군전사자 유해발굴 재개, 핵관련 기술의 비확산 준수, 생화학무기금지협약의 가입 및 의무 준수 등에 나서야 한다.⁴³⁾ 미국도 북한에 대한 인도적 지원 제공, 각종 양자적 대북제재의 해제 또는 완화, 북한의 국제기구 가입 협조 등 상응조치를 제공한다. 북·일 간에는 일본측이 제기하고 있는 일본인 추가납치 문제의 공동조사 요구와 식민지 시대 및 전후 적대정책에 대한 북측의 보상 요구 등에 대해 서로 받아들일 수 있는 조치를 취해 신뢰를 쌓아야 할 것이다.

북한이 국제사회의 신뢰를 얻기 위해서는 무엇보다도 밀수, 위폐제조 등 국제적인 불법행위와 절연해야 한다. 뿐만 아니라 국제사회가 보편적으로 인정하는 국제인권규약 등 각종 국제규범들을 준수해야 한다. 특히 국제평화를 위해 북한은 IAEA의 의무를 준수하고 NPT에 재가입하며, 이미 가입한 생물무기금지협약(BWC)을 비준·발효하고 아직 가입하지 않은 화학무기금지협약(CWC)의 회원국이 되어 국제적인 의무를 다하여야 한다.

이와 같이 북한이 북핵문제의 해결에 전향적인 자세로 나오고, 북·미 및 북·일 국교정상화 협상 및 각종 국제규범의 준수에 성실한 태도로 임한다면 한반도 평화체제의 구축 논의에 착수할 여건이 마련되었다고 볼 수 있다. 남북한이 당사자가 되고 미국과 중국이 보증국이 되어 정전협정의 이행완료와 새로운 평화관리기구 협상에 착수한다. 남북경제공동체의 완성과 함께, 평화협상이 원만히 진행되어 정전협정의 평화협정으로의 전환이 완료된다면 '사실상의' 통일 상태인 남북연합을 수립하여 항구적 평화에 진입할 수 있게 될 것이다.

43) 현재 북한은 생물무기금지협약(BWC)에 가입했으나 비준하지 않고 있고, 화학무기금지협약(CWC)에는 가입조차 하지 않고 있다.

V 맺음말

박근혜 정부의 한반도 신뢰 프로세스 구상을 성공적으로 추진하기 위해서는 지난 정부들의 대북정책들이 보여준 성과를 계승하고 문제점을 극복해야 한다. 아울러 한반도 신뢰 프로세스 구상에 대한 국내외의 비판들을 참고하여 다음 사항들을 고려해 추진해야 할 것이다.⁴⁴⁾

첫째, 한반도 신뢰 프로세스 구상의 궁극적인 추진목적이 한반도문제의 해결이라고 할 때, 남북대화와 국제협력의 균형점을 잘 찾아야 한다. 한반도 신뢰 프로세스가 동북아 평화협력 구상과 괴리된 채 추진될 경우, 국내의 지지기반을 확보하기 어려울 뿐만 아니라 추진동력을 얻기도 어렵다. 따라서 한반도 신뢰 프로세스와 동북아 평화협력 구상을 균형 있게 추진하고 이것이 남북관계 발전에 어떻게 기여할지 국민들에게 적극 홍보함으로써 정책추진의 국내적 기반과 동력을 확보해야 할 것이다.

둘째, 한반도 신뢰 프로세스의 성공적인 추진을 위해 미국, 중국 등 주변국들의 지지와 협조가 필요하다. 특히 한반도 신뢰 프로세스와 유기적으로 추진되어야 할 동북아 평화협력의 대상국가에 역외 국가인 미국의 참여는 물론 미국의 역할이 일정하게 부여되어야 한다. 또한 동북아 평화협력 구상 내에서 미국과 중국 사이의 균형을 잡아 추진해야 한다. 한·미 포괄적 전략동맹과 한·중 전략적 협력동반자관계의 균형점을 잘 잡는 것이야말로 국제협력의 요체이다.

셋째, 경제협력 중심의 정책에 따른 한계를 직시하면서 비전통안보 과제와 함께 전통안보의 과제를 병행해 추진해야 한다. 비전통안보의 과제가 접근은 쉽지만 당면한 안보현안인 북핵문제를 풀기에는 미흡한 것이 사실이기 때문이다. 따라서 동북아 평화협력 구상의 개념 속에서 비전통안보 과제와 함께 북핵문제를 다룸으로써 한반도 신뢰 프로세스의 추동력으로 기능하도록 해야 한다.

44) 조성렬(2013), 앞의 글, pp.7~8을 바탕으로 새롭게 재작성한 것이다.

넷째, 한반도 신뢰 프로세스 구상의 궁극적인 목표의 설정과 함께 단기, 중기, 장기의 단계별 목표를 구체화해야 한다. 다자간 대화 프로세스는 오랜 기간이 소요될 수밖에 없기 때문에, 5년 단임제라는 제한적 임기를 가진 정부로서는 어디까지 할 수 있는지 내부적으로 목표를 설정해 놓는 것이 중요하다. 이렇게 해야만 정권 차원을 넘어선 지속가능한 대북정책을 추진할 수 있을 것이다.

남북한과 미·중·일·러의 리더십 교체가 마무리되면서 지금 동북아지역에서는 신질서의 방향과 성격을 놓고 새판 짜기가 한창 진행되고 있다. 이러한 동북아 질서재편에 대한 한국정부의 대응전략이 바로 한반도 신뢰 프로세스와 동북아 평화협력 구상이다. 이러한 동북아 새판 짜기의 과정에서 적어도 한반도문제만큼은 한국이 주도권을 쥐고 풀어나가야 한다. 그런 점에서 어느 시기보다 정부의 한반도 신뢰 프로세스에 대한 초당파적 협력이 필요한 때이다.

참고문헌

- 김연철, “한반도 신뢰 프로세스의 운명”, 『한겨레신문』, 2013년 5월 31일.
- 박근혜, 「새로운 한반도와 신뢰 프로세스」, 2012년 2월 28일.
- _____, 「새누리당 박근혜 후보 외교·안보·통일 정책 발표문」, 2012년 11월 5일.
- 류길재, 「제37대 류길재 통일부장관 취임사」, 2013년 3월 11일.
- 셀리그 해리슨(이홍동 외 옮김), 『코리아 엔드게임』, 도서출판 삼인, 2003.
- 엄상윤, “한반도 신뢰 프로세스 구상: 파생효과와 개선방향”, 세종연구소 정책보고서 2013-2, 2013년 5월.
- 외교부, 「국민행복, 희망의 새 시대를 여는 신뢰외교, 2013 외교부 업무보고」, 2013년 3월 27일.
- 유호열, “너무 안이한 통일부 ‘신뢰 프로세스’”, 『문화일보』, 2013년 3월 29일.
- 정 찬, “문정인, “한반도 정전체제 60년, 이걸 끝내자는 논의 있어야”, 『폴리뉴스』, 2013년 5월 27일.
- 제18대 대통령직 인수위원회, 『제18대 대통령직 인수위원회 제안: 박근혜 정부 국정과제』, 2013년 2월.
- _____, 『박근혜 정부 국정비전 및 국정목표』, 2013년 2월.
- 조성렬, “2·13합의 이후 북핵문제의 로드맵과 향후 과제”, 국방부 편 『한반도군비통제』(군비통제 자료 42), 2007년 6월.
- _____, “한반도 평화체제 구축을 위한 남북군사회담 의제와 협상전략”, 국방부 편 『한반도군비통제』(군비통제자료 47), 2010년 6월.
- _____, 『뉴 한반도비전: 비핵 평화와 통일의 길』, 백산서당, 2012.
- _____, “한반도 신뢰구축의 과제와 추진전략”, 『다시 만나는 남과 북: 동아시아 평화외교 전략』, 도서출판 노스보스, 2012.
- _____, “동북아 평화협력 구상의 실현방도: 서울 프로세스의 성공적 추진을 위하여”, 세종연구소 편 『정세와 정책』, 2013년 6월호.
- 최종건, “다자안보협력 체제와 헬싱키 프로세스 모델의 한반도 적용: 한반도 프로세스를 위한 제언”, 『서해평화와 동북아협력』, 6·15남북공동선언 11주년 기념 한겨레-인천 국제심포지엄, 인천 송도 컨벤시아, 2011년 6월.
- 통일부, 『4자회담 주요 쟁점에 대한 각측 입장 비교(제1차 4자회담~제6차 4자회담)』, 2000년 1월.
- _____, 「한반도 평화정착과 통일기반 구축을 위한 2013년 통일부 업무보고」, 2013년 3월 27일.
- 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, 박영사, 2004.
- 황진환, 『한국의 안보와 군비통제』(개정판), 도서출판 봉명, 2003.
- 『매일경제신문』, 2013년 5월 31일.
- 『연합뉴스』, 2012년 5월 7일.
- 『연합뉴스』, 2013년 2월 22일.

『연합뉴스』, 2013년 2월 23일.

『연합뉴스』, 2013년 4월 13일.

『연합뉴스』, 2013년 5월 23일.

『연합뉴스』, 2013년 6월 6일.

『조선일보』, 2013년 5월 26일.

『조선중앙통신』, 2013년 3월 31일.

Banning Garrett, “The Need for Strategic Reassurance in the 21st Century”, *Arms Control Today*, March 2001.

Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang”, *Foreign Affairs*, Sep/Oct, 2011.

_____, “A Plan for Peace in North Asia Cooperation among Korea, China and Japan needs a correct understanding of history”, *Wall Street Journal*, November 12, 2012.

Sharon LaFraniere and Mark McDonald, “South Korea Plans to Proceed With Military Drill”, *The New York Times*, December 18, 2010.

‘한반도 신뢰 프로세스’와 균형정책 : ② 교류협력 및 경험 분야

양 윤 철 Ⅱ 세종연구소 통일전략연구실장, 경제학 박사(북한경제 분야)

목 차

- I. 서론
- II. 몰락하는 북한경제
- III. 한반도 신뢰 프로세스의 적용
- IV. 남북경협 재개의 필요성
- V. 결어

초 고

박근혜 대통령이 제안한 ‘한반도 신뢰 프로세스’는 남북 간의 기존 합의를 이행하고 남북한 사이에 신뢰가 축적되어 북한의 비핵화가 진전된다면, 국제사회를 포함하는 대규모 경제협력 프로젝트를 추진하겠다는 일종의 조건부 대북 지원의 성격을 지니고 있다. 반면 한반도 신뢰 프로세스의 시행은 강력한 군사력의 지원하에서 가능하다는 사실도 피력하고 있다. 그러나 북한의 3차 핵실험으로 인해 박근혜당선자의 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 제안은 시행하기도 전에 큰 장애물에 직면하게 되었다.

북한이 국제사회의 반대에도 불구하고 핵 실험을 강행하고, 개성공단을 폐쇄했던 이유는 대외적으로는 국가 생존을 위한 공세적 태도를 대내외에 주지시키고, 향후 북미대화나 남북관계에서 주도권을 잡기 위한 전략으로 짐작된다. 내부적으로는 북한

주민들의 불만을 억누르고 국민을 각종 훈련과 집회에 동원하여 내부 결속력을 다지려는 의도로 시행된 것으로 판단된다.

과거 남북한 협력사업의 사례를 보면 남북 협력 사업이 북한의 태도변화로 중단된 사례가 많았다. 당면한 북한의 핵 개발 포기를 위해서는 남북의 이익을 교환하는 정책이 필요하다. 이런 맥락에서 보면 박근혜 대통령이 주장해 온 남북한 신뢰 프로세스는 장기적으로는 북한 핵 문제 해결의 가능성을 제시한다고 볼 수 있다. 한반도 신뢰 프로세스는 기본적으로 튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성하고 남북관계를 발전시켜 한반도 평화를 정착하고 통일기반을 조성해나가기 위한 정책이다. 평화를 깨는 잘못된 행위에 대해서는 반드시 대가를 치르게 하는 것도 '신뢰'에 포함되어 있다.

그러나 북한에 대한 유화적인 태도나 막연한 바램은 남북관계에 전혀 도움이 되지 못한다. 북한이 한국에 대한 경계심을 풀고 개방으로 나갈 수 있는 길은 남북한이 대등한 입장에서 논의하여 서로의 국익을 늘리는 정책이 유일할 것이다. 기존의 대북 포용정책이나 압박정책 모두 북한의 핵을 포기시키지 못했을 뿐만 아니라 북한경제도 개선시키지 못했다는 점을 거듭 상기해야 할 필요가 있다.

박근혜 정부는 과거 한국정부의 대북 정책에서 드러난 문제점들을 타산지석으로 삼아 유사한 잘못을 예방하는 것이 필요하다. 강한 군사력 보유, 북한에 대한 끊임없는 설득 노력, 북한문제의 국제화를 통한 해결 노력, 인도주의적 지원의 적절한 활용, 미국과 중국에 대한 사태 해결 지원 요청 등 북한보다는 훨씬 다양한 정책 수단의 활용이 필요하다. 한국의 사용가능한 정책의 스펙트럼이 넓다는 사실은 한국이 북한보다 우월한 체제이고 결과적으로 유리한 선택을 할 수 있다는 장점도 있다. 이는 극히 경직된 의사결정 구조를 가지고 있는 북한에 대한 한국의 장점이기도 하다.

I 서론

이명박 대통령 집권 시기의 남북관계는 금강산 관광객 피살 사건, 천안함 폭침, 연평도 포격 사건 등으로 인해 상당히 경색되었다. 그 후 박근혜 대통령이 당선되면서

남북관계 개선에 상당한 기대가 있었다. 박근혜 당선자는 대통령 후보 시절부터 민주주의와 시장경제의 틀 안에서 다양한 정책을 제시해 왔다. 박근혜 당선자의 성향은 보수적이지만 시장에서의 공정한 게임 법칙, 사회 약자층에 대한 배려, 한반도 신뢰 프로세스 등 중도보수적인 정책들을 제시하였다. 적어도 이명박 정부의 정책과는 여러 면에서 차별화 될 것으로 기대되었다.¹⁾ 그러나 새 대통령의 남북관계 개선 희망에 대한 북한의 답은 2013년 2월 12일 북한의 3차 핵실험이었다. 대선 직후만 하더라도 박근혜 정부가 출범하면 그동안 경색되었던 남북관계가 개선될 것이라는 기대가 높았지만, 북한의 3차 핵실험으로 인해 박근혜당선자의 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 제안은 시행하기도 전에 큰 장애물에 직면하게 되었다. 이 같은 상황에서 취임하게 된 박근혜 대통령의 대북정책은 한반도 신뢰 프로세스가 그 핵심이었지만, 북한의 호전적 태도로 남북관계는 다시 긴장 국면으로 접어들게 되었다.

북한은 의례적인 행사였던 키 리졸브(Key Resolve) 한미 군사합동 훈련과 독수리 연습(Foal Eagle) 훈련을 격렬하게 비난하였다.²⁾ 북한은 ‘존엄 훼손’ 등을 내세우면서 개성공단에서 북한 노동자들을 철수시키고 한국 근로자의 철수를 요구하였다. 북한은 “남북관계는 전시상황에 들어간다”라고 선언하였고, “조선반도 정세가 일촉즉발의 전쟁 전야에 처해 있는 정황에서 개성공업지구가 유지되는 것 자체가 극히 비정상적인 일”이지만 “개성공업지구사업에 남반부 중소기업의 생계가 달렸고 그들의 기업이 파산되고 실업자로 전락할 처지를 고려해 극히 자제하는 것”이라고 강변하였다.³⁾ 이후 개성공단의 한국 상주인원은 전원 철수하게 되었다. 비록 잠정 중단이라는 단서가 붙어 있지만 남북한 경제협력의 시금석이었던 개성공단의 파국은 향후 남북관계의 전망을 더욱 어둡게 했다. 그 후 북한은 개성공단 기업인들의 원부자재 반출을 위해 방북을 허용하고 한국 정부와 계속 개성공단 재개를 논의하고 있지만 현재로서는 그 전망이 밝아 보이지 않는다.

북한이 국제사회의 반대에도 불구하고 핵 실험을 강행하고, 개성공단을 폐쇄했던

1) 양운철, “박근혜 정부의 대북정책: 남북경협과 인도적 지원”, 『남북한 신뢰구축, 어떻게 시작할 것인가?』 제37회 KPI 평화포럼 발표문(한반도평화연구원, 2013.2.19), p.23.

2) 키 리졸브 훈련은 한미연합사령부가 한반도 이외의 지역에서 미군을 증원하여 유사시에 한반도에 투입하는 정기 군사 훈련으로 2008년부터 매년 봄에 독수리 훈련과 통합하여 시행하고 있다.

3) 『연합뉴스』, 2013. 4. 30.

이유는 대외적으로는 국가 생존을 위한 공세적 태도를 대내외에 주지시키고, 향후 북미대화나 남북관계에서 주도권을 잡기 위한 전략으로 짐작된다. 내부적으로는 북한 주민들의 불만을 억누르고 국민을 각종 훈련과 집회에 동원하여 내부 결속력을 다지려는 의도로 시행된 것으로 판단된다.⁴⁾

이미 북한은 2012년 4월 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 개정 헌법을 통해 자국을 '핵보유국'으로 명시하였다. 김정은 체제는 핵과 장거리 미사일 개발을 김정일의 가장 중요한 유훈으로 삼고 국력을 기울여 핵과 미사일 개발에 집중하고 있다. 이런 북한의 태도는 김정일 사망 직후인 '2011년 12월 28일자' 로동신문이 김정일의 유산으로 '인공지구위성의 제작 및 발사국의 자랑에 핵보유국의 존엄'을 지적인 점에서 확인되고 있다.⁵⁾ 북한은 국제사회의 비난에도 불구하고 핵개발을 정당화하고 있다. 그러나 국제사회의 북한 핵개발 저지는 결과적으로 실패하였다. 국제사회는 북한의 핵 보유에 대해 UN주도로 대북 경제제재를 실시했고⁶⁾, 동맹국인 중국도 4개 국유은행의 대북 거래 중단 정책을 단행하였다. 그리고 여러 차례 북한의 핵개발에 대해 경고하였다.⁷⁾

2013년 6월 8일 북한이 “남북간 실무접촉을 판문점에서 갖자”는 한국의 제안을 받아들이면서 남북관계는 새로운 국면으로 접어들었다.⁸⁾ 금강산 관광, 개성공단 사업 재개, 6·15공동선언 기념대회 공동개최, 이산가족 상봉 등이 의제로 거론되었다. 이

4) 양운철, “박근혜 정부의 대북정책 추진: 국회와 지방의회의 대북 경제지원”, 『자치의정』 제90호, 2013년 5~6월. p.22.

5) 정성장, “차기정부의 대북 정책 핵심과제 및 추진 전략”, 『국제정세 전망 및 차기정부 외교 전략 전문가 워크숍』(외교통상부, 2012. 12. 21).

6) 기대와 달리 과거 대북 경제제재는 큰 효과를 거두지 못했다. 현실적으로 미국과 중국의 대북 경제제재에 대한 국가이익이 충돌할 경우 기타 제재 참여국들의 참여 선택의 폭은 넓어지게 된다. 양운철·하상섭, “UN의 대북한 경제제재의 한계: 강제성의 제한과 전략적 선택의 확대”, 『통일정책연구』 제21권 2호, 2012. pp.160~162.

7) 중국의 환구시보(環球時報)는 “핵무기는 호신용이지 국제질서에 대한 반란의 수단이 아니다. …평양은 핵무기에 지나치게 높은 희망을 걸지 말아야 한다”고 질타했다. 또한 “중국인의 조선에 대한 호감이 빠르게 사라지고 있고 평양을 동정하던 중국인들도 평양이 심하다고 보고 있다”라고 경고하고 있다. 『연합뉴스』, 2013. 4. 10.

8) 파이낸셜타임스는 최근 미중 정상회담 이후 “한반도가 한국전쟁 정전협정 60년 만에 다시 국제 문제의 주요 이슈로 떠올랐다”고 표현하고 있다. Financial Times, “Global Insight: Korea lies at heart of Xi-Obama power struggle”, June 5, 2013.

후 남북은 당국자 회담 개최를 합의하였지만 회담대표의 직급 문제로 회담이 결렬되었다. 이후 북한의 조국평화통일위원회는 대변인 담화에서 “북남당국회담이 괴뢰패당의 오만무례한 방해와 고의적인 파탄 책동으로 시작도 못 해보고 무산되고 말았다”며 한국을 맹비난하였다.⁹⁾

앞으로 남북한 당국자회담 개최 논의가 재개되고 남북한 경제협력이 가동된다면 남북관계는 완전히 새롭게 시작하는 계기가 될 수 있겠지만, 남북회담이 결국 무산된다면 향후 남북관계는 상당히 경색될 것이다. 남북한의 이해가 상충되는 점이 있기 때문에 남북 당국자회담의 개최 여부를 장담하기는 어렵다. 실제로 지금까지의 남북한 협력사업의 사례를 보면 남북 협력 사업이 북한의 태도변화로 중단된 사례가 많았다. 또한, 남북대화가 재개된다 하더라도 북한의 핵 보유에 대한 강한 집념으로 인해 성공적인 회담은 쉽지 않을 것으로 전망된다. 그러나 국제사회로부터 고립되고, 경제적 어려움을 겪고 있는 북한이 경제적 지원을 얻기 위해 회담에 나올 가능성도 배제할 수 없다. 이 과정에서 북한에 대한 한국의 지원과 회담경비가 지나치게 많이 소요될 경우 상당한 국내 반발도 예상된다. 이 경우 대북정책의 가장 저비용적인 실행은 대북 정책에 대한 여야의 부분적인 합의 및 다양한 여론조사를 적극 활용하여 민의를 반영하는 정책이 되어야 할 것이다.

이 글은 박근혜 대통령이 제안한 한반도 신뢰 프로세스의 의미와 구체적인 실천 가능성을 분석한다. 2장은 최근 북한의 경제적 어려움을 분석하고, 3장에서는 한반도의 평화와 북한의 경제난 해소를 위한 한반도 신뢰 프로세스의 역할을 조명한다. 4장에서는 구체적으로 개성공단 사업을 포함한 남북경협과 남북한 교류협력 사업을 서술한다.

II 몰락하는 북한경제

현재 북한 지도부는 김정은을 대체할 대안이 부재한 상황에서 군부에 대한 숙청을 통해 정치적 안정성을 확보했다고 판단된다. 3대 세습에 대한 북한 주민들의 불만도

9) 『조선일보』, 2013. 6. 14.

있겠지만 조직적인 반발은 나타나지 않고 있다.¹⁰⁾ 이러한 정치적 안정과는 달리 북한의 경제상황은 상당히 엄려스럽다. 북한의 계획경제는 대를 이은 선군정치의 부작용이 발생하고 있으며, 국가의 생산 및 분배의 기능이 대부분 산업에서 작동하지 못하고 있다. 북한 경제에서 가장 취약한 부분은 식량부족이다. 북한의 농업 생산성은 매우 미약하다. 북한은 협동농장의 식량 생산성을 높이기 위해 알곡 생산량의 30%를 농민에게 분배한다는 6·28 방침을 부분적으로 시행하였지만 비료부족과 자연재해 등의 요인으로 인해 큰 성과를 얻지 못했다. 오히려 도시의 돈주들이 농민들에게 선금을 지급하고 나중에 식량을 갖고 가는 현상이 나타나고 있다.

북한에서 식량이 부족한 또 다른 이유는 협동농장에 지나치게 많은 관리인원이 상주하고 있고, 생산에 따른 식량의 분배가 공평하게 이루어지지 않고 있기 때문이다. 현재처럼 국가가 애국미 등 다양한 명목으로 주민들의 생산물을 거두어 가면 실제 농민들에게 분배량은 감소할 수밖에 없다. 따라서 농민들의 생산작업에 임하는 태도도 소극적이며 형식적으로 변질된다. 그리고 배급의 절대부족으로 생존을 위한 국가재산의 탈취 현상이 발생한다. 따라서 일반 주민들은 협동농장이나 기업소에 적을 두고 있더라도 시장을 활용하여 생계를 유지하고 불법행위로 부를 축적하는 시도를 계속하게 된다. 개혁과 개방이 시행되지 않는 한 북한의 경제난은 계속될 것이고 식량난은 다시 국제문제화될 가능성이 높아진다.

경제난이 지속되는 현재의 상황을 반전시키지 못한다면 향후 북한정세는 불안정한 상태를 벗어나지 못할 것으로 예상된다. 일반 주민들의 경우 극심한 경제난에 시달리면서 젊은 지도자에 대한 불만, 염려, 기대가 상존하고 있는 것으로 판단된다.¹¹⁾ 경제난 극복을 위해서는 대외 원조와 해외자본 유치에 중요함에도 불구하고, 북한은 오히려 대외적으로 호전적 태도를 유지하고 있다. 북한은 핵을 이용하여 주변국들을 협박하거나, 협상카드로 사용하는 전략을 고수하고 있다.¹²⁾

북한의 핵개발은 독재체제를 강화하고 민족의 자존심을 높이는 데는 도움이 될지

10) 일반 주민들의 경우 김정은을 “꼬마 장수, 영예군인” 등으로 희화화해서 표현하고 있다는 보도도 있다. “북한 주민들, 김정은 ‘영예군인’으로 조롱”, www.rfa.org, 2013. 6. 4.

11) 필자의 최근 탈북자 인터뷰에 기초.

12) 사실 대외협상과 관련하여 핵무기는 북한이 보유한 유일한 협상수단일 것이다. “Change in North Korea”, *The Economist*, February 9th–15th, 2013. p.11.

모르나, 북한이 계속해서 군사부문에 과도한 자원을 배분할 경우 국가경제는 더욱 악화될 것이다. 군수부문에 대한 집중적 자원배분은 민수부문의 생산을 감소시키고 주민들에 대한 분배 감소를 가져 온다. 이미 북한의 계획경제는 몰락하여 겨우 명맥을 유지하는 형국이다. 거의 유일하게 부를 창출할 수 있는 대 중국무역은 김정은 일가, 당, 군부가 경제적 렌트를 3분하는 형태를 띠고 있어, 그 이익이 계획경제로 잘 유입되지 않고 있다.¹³⁾ 최근 북한에서 당의 역할과 입지가 강화되면서 상대적으로 군부의 위상이 약화되어 지분이 감소한 것으로 추정된다. 따라서 부의 분배를 둘러싸고 상당한 갈등이 진행되고 있는 것으로 보인다.¹⁴⁾ 반대로 북한의 시장은 주민들의 생계를 책임지는 장마당으로 자리매김하고 있다. 국가로부터의 독립을 막기 위해 북한정권은 장마당에 대해 여러 제약을 가해왔지만 시장은 계속 확장되고 있다. 그 이유는 시장에서 발생하는 경제행위가 일반 주민을 위한 거의 유일한 생존 활동이기 때문이다. 시장의 지속적 확산으로 정보의 공유와 빈부 격차 현상이 발생하게 되었다. 시장경제에 대한 이해가 높아지면서 북한주민들에게는 국가의 영향력으로부터 벗어나려는 의식이 발달하게 되었다. 최소한의 생존을 위해 허용한 시장이 이제는 계획경제의 침체와 국가권위에 손상을 가져오는 독약이 되고 있는 현실이다.

시장의 확산 방지와 경제난 극복을 위해 북한은 내부적으로 몇 가지 시범적 경제개선 정책을 시도하고 있다. 2012년 6월 북한은 이른바 6·28방침을 발표했다. 6·28방침은 기업소와 협동농장의 자율성 증대 및 배급제 완화를 핵심 골자로 하고 있다. 협동농장에서 분조관리제를 실시하고 노동자들에게 농경지를 위임할 수 있도록 했고, 군대도 식량을 자급자족하도록 하였다. 일례로 평안북도에 위치한 8군단에서는 대규모 부업기지를 마련하고 산하 군인들을 인근 농장에 동원시켜 농사도 짓고 있다고 한다. 그러나 영농물자가 부족하여 생산에 한계가 있다는 사실도 보도되었다.¹⁵⁾

현재 북한의 일부 지역에서 시범적으로 시도되는 6·28방침의 내용은 크게 두 가지

13) 활기를 띠던 북중 무역도 북한의 3차 핵실험 이후 감소 추세로 돌아섰다. 2013년 중국의 1분기 대북 수출은 전년 대비 13.8% 감소한 7억2000만 달러로 집계됐다. 『동아일보』, 2013. 4. 11.

14) 양운철, “차기정부의 대북 전략: 남북경협 및 식량지원 관련”, 『국제정세 전망 및 차기정부 외교전략 전문가 워크숍』(외교통상부, 2012. 12. 21).

15) “북, 군량미 부족분 채우려 농사 안간힘”, www.rfa.org, 2013. 6. 7.

로 압축된다. 첫째, 농업부문에서 일종의 가족농 제도를 도입하여 2~6인이 한 조가 되는 분조제 생산방식을 적용하고, 생산물에 대해서는 국가와 농민이 7대 3의 비율로 분배한다는 것이다. 둘째, 북한의 기업소에 대폭 자율권을 부여하는 대신, 자체 결정한 생산에 따른 이익을 국가와 기업소가 나누는 방식이다. 이 과정에서 생산과 관련한 초기 비용을 국가가 부담한다는 것이다.¹⁶⁾ 2013년 들어 6·28방침은 상당히 확장되었다는 보도도 있지만, 6·28방침은 북한주민들로부터 큰 호응을 얻지 못하는 것으로 보인다. 6·28방침이 성공하려면 우선 협동농장이나 기업소에서 생산하는 산출물이 경제적 잉여를 발생시켜야 하는데, 현재 농기구와 비료의 부족으로 목표 생산량을 달성하기 어렵기 때문이다. 또한 농장의 간부들이 전부 남아있어 분배에 대한 우려가 높다.¹⁷⁾ 이러한 상황으로 볼 때 6·28방침은 실패로 끝날 확률이 높아 보인다.

구조적인 측면에서도 6·28방침의 성공 여부는 비관적이다. 예를 들어 황해도와 같은 곡창지대에서 규모가 큰 협동농장들은 1개 작업반에 200명씩 약 11~15개 작업반으로 구성되어 있어, 약 3,000명의 농장원이 근무하고 있다. 또한 생산독려, 감시, 학습 등 다양한 업무를 담당하는 상당수의 관리직원들도 상주하고 있다. 만약 협동농장이 소규모 가족농 단위로 재편된다면 이들 관리원들은 일이 없어지게 된다. 이는 대규모 구조조정을 의미한다. 실제 북한 협동농장은 수탈구조가 만연해 있다. 관리원에 의한 수탈뿐만 아니라 애국미 등 각종 명목으로 국가의 수탈도 심하기 때문에 농민들이 경작권을 갖는다 하더라도 큰 생산성을 기대하기는 어렵다. 따라서 6·28방침은 실패할 가능성이 높을 수밖에 없다.¹⁸⁾

기업소의 경우도 유사하다. 대부분의 기업소는 낙후된 시설과 자원부족으로 제대로 운영되고 있지 못하는 실정이다. 이런 상황을 고려하여 지난 2000년 생산과정이 연관된 기업소들을 연합기업소로 통합하려 했지만, 각 기업소마다 지나치게 많은 관리직

16) 양운철, “북한의 6·28방침과 개혁·개방 가능성”, 『정세와 정책』 2012년 11월호, p.1.

17) 보도에 의하면 북한의 협동농장 농민들은 분배에 대해 회의적인 시각을 갖고 있다. 농민들은 분조별로 땅을 나누어주고 경쟁을 시켜 근로의욕을 끌어올리려는 시도는 좋지만 농민들의 자율성을 보장하지 않는 한 지금까지의 관리체계와 큰 차이가 없어 보여, 결국 간부들에게 많은 배분이 돌아갈 것을 염려한다는 것이다. “북, 협동농장 분조관리제 전면시행”, www.rfa.org, 2013. 4. 22.

18) “북 농민, 농기계 없어 ‘맨손’ 농사”, www.rfa.org, 2013. 5. 31.

원들의 이해 갈등으로 인해 실패하였다. 결국 북한 전역에 만연해있는 과잉 노동 인력의 조정없이 6·28개혁의 성공 가능성은 낮다고 판단된다. 오히려 6·28방침 발표 이후 물가와 환율이 동반 상승하는 초인플레이 현상이 발생하고 있다. 이러한 현상은 김정은 정권에 대한 정책적 불신을 반영한다.

정부에 대한 불신이 팽배해 있는 사회에서는 개혁 정책으로 인해 주민들의 생활이 부분적으로 개선된다고 하더라도, 주민들이 개혁의 지지 세력으로 변화할 것이라고 장담하기 힘들다. 주민들은 정부의 정책이 수시로 바뀔 수 있다고 생각하기 때문에 정부정책에 대한 지지도가 낮다. 이미 2009년 화폐개혁에서 큰 피해를 입은 주민들은 6·28방침이 시행되기도 전에 정책의 반작용을 먼저 생각하게 되었다. 따라서 6·28방침은 북한주민들에게 경제활동의 자유를 구속하는 중앙정부의 통제가 강화될 것이라는 인식만 심어주었다.¹⁹⁾

김정은 체제가 경제난을 극복하기 위해서는 개혁과 개방이 필요하다. 그러나 김정은의 권력 장악 능력이 부족할 경우 과감한 개혁과 개방은 기대하기 어렵다. 오히려 과거 김정일 1인에게 집중되었던 의사결정 독점권이 분산될 가능성도 높아질 것으로 예상된다. 김정은 1인 독점 권력구도가 약화되면 국가의 파워엘리트가 부의 분배에 개입하게 될 것이다. 따라서 향후 부의 독점권을 둘러싼 권력투쟁이 일어날 가능성이 높다. 권력의 집중도가 높을수록 고수익 사업을 확보할 수 있다. 결국 경제적 렌트를 누가 확보하느냐에 의해 김정은 정권의 권력 방향이 결정될 것이다. 이는 권력의 분권화로 이어질 수 있다. 러시아와 동유럽의 체제이행 경험이 좋은 사례이다. 향후 북한 군부, 당 엘리트, 일반 주민, 상인 등 내부의 정치적 상호작용에 의해 김정은 정권의 향배가 결정될 것이다.²⁰⁾

계획경제가 회생의 돌파구를 찾지 못하는 상황에서 시장이 부를 창출하는 장소로써 확산되고 있다. 시장의 성장은 계획경제의 침체와 국가권위의 손상을 가져오고 있다. 아직도 북한은 화폐개혁의 후유증을 완전히 극복하지 못한 것으로 판단된다. 북한화폐의 가치는 달러화나 위안화 대비 계속 하락하여 ‘서민화폐’로 변질되었고, 시장의 물가도 점차 외국 화폐에 연동하고 있다. 이 결과 생필품의 가격도 상당히 인상되어

19) 양운철, “북한의 6·28방침과 개혁·개방 가능성”, 『정세와 정책』 2012년 11월호, p.2.

20) 양운철, “김정은과 신경정치”, 『북한』 2012년 2월호, p.20.

일반 주민들은 상품공급의 부족보다는 구매력 부족으로 상품을 획득하지 못하고 있다.

참담한 경제 현실 속에서도 북한 지도부는 핵개발을 통해 국가의 권위를 회복하고 국가의 안전을 담보하려 하고 있다. 북한은 핵과 장거리미사일 개발을 최우선적인 김정일 유산으로 인정하면서, 김정일시대 보다 더 핵 보유에 더 집착하는 모습을 보이고 있다. 현실적으로 경제난을 타결하기 위해서는 개혁과 개방을 실시해야 하지만 개혁과 개방에 대한 두려움과 자본의 부족으로 북한에서의 경제개혁의 가능성은 거의 없어 보인다. 북한은 개혁과 개방의 파장을 우려해 모기장식의 소극적인 정책을 시행하고 있다. 현재 북한 경제의 생명줄은 중국의 대북 원조와 북중 교역에서 오는 경제적 이득이다. 북한 장마당에서 거래되는 상품의 대부분이 중국산이고, 위안화의 결제비율도 절반 이상 차지하고 있다고 추정된다. 북한 화폐의 가치는 계속 하락하면서 장마당에서의 물가는 달러화나 위안화에 연동하여 결정되고 있다. 상품의 공급부족과 맞물려 장마당에서의 물가는 계속 상승하고 있다. 생필품 가격의 인상으로 주민들의 삶의 질은 더욱 황폐해지고 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 한국의 지원여부와 관계없이 독자적으로 개혁과 개방을 결정해왔기 때문에, 한국의 지원이 북한을 개혁과 개방으로 인도할 것이라는 전망은 현재로서는 가능성이 희박하다.²¹⁾

III 한반도 신뢰 프로세스의 적용

박근혜 대통령은 행복한 통일시대의 기반구축이라는 통일의 국정목표를 달성하기 위해 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향, 통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비, 한반도 신뢰 프로세스를 통한 남북관계정상화를 구체적인 정책으로 추진하

21) 현 시점에서는 중국이 북한정권의 안정을 위해 최소한의 지원만을 제공하고 있다. 중국도 북한에게 개혁과 개방을 제안하고 있지만 북한은 핵을 포기하고 있지 않다. 북한 경제성장을 위한 국제사회의 투자도 북한이 핵을 포기하지 않는 한 성사되기 어렵다. 동아시아연구원, “3차 북핵실험과 한국의 대북정책: 군사·경제·정치의 3중 복합대응책 모색”, 『EAI 논평』 제28호, 2013. 2. 25.

고 있다. 박근혜 대통령이 제안하는 ‘한반도 신뢰 프로세스’는 남북 간의 기존 합의를 이행하고 남북한 사이에 신뢰가 축적되어 북한의 비핵화가 진전된다면, 국제사회를 포함하는 대규모 경제협력 프로젝트를 추진하겠다는 일종의 조건부 대북 지원의 성격을 지니고 있다.²²⁾ 구체적으로는 남북한 간에 상시적 대화채널을 구축하고 합의를 이행하고, 남북한 간의 인도적 문제를 지속적으로 논의하며 서울과 평양에 남북교류협력사무소를 설치하는 내용도 포함하고 있다. 또한 박근혜 대통령은 전군 지휘관들과 만난 자리에서 “한반도 신뢰 프로세스를 추진하기 위한 가장 기본적 토대는 강력한 국방역량”이라고 강조하면서, 굳건한 안보지원 아래 남북한 신뢰가 가능하다고 언급하였다.²³⁾ 이는 한반도 신뢰 프로세스의 시행은 강력한 군사력의 지원하에서 가능하다는 사실을 재확인한 것이다.²⁴⁾ 그러나 박근혜 대통령의 취임 후 북한에 의해 개성공단 사업이 중단되고 남북대화마저 무산되면서 남북관계는 다시 냉각기로 접어들고 있다.

북한 입장에서 최선의 정책은 핵을 개발하여 군사비를 줄이고 한국과 미국의 침략의도를 선전하면서 주민들을 강력하게 통제하는 방법일 것이다. 이런 맥락에서 보면 북한의 핵개발은 선군사상의 완성일 뿐만 아니라 북한의 절박한 생존전략이기도 하다. 따라서 근본적인 변화가 없는 한 북한이 핵개발을 포기하기를 기대하기는 어렵다. 현재 북한은 핵과 관련해서는 누구의 말도 듣지 않으면서 핵과 다른 사안을 분리하는 전략을 택하고 있다. 따라서 북한 핵 문제는 한국에게는 통제력이 미약한 외생변수이다. 북한핵 문제의 본질은 협의로는 북한의 생존전략이고, 광의로는 평화협정을 둘러싼 북미간의 대립이자 세계 패권을 둘러싼 미중간의 문제이기도 하다.²⁵⁾ 북한의 핵은 기존의 재래식 무기의 열세를 반전할 수 있는 전략적 가치를 가지기 때문에 북한이 핵

22) 양운철, “박근혜 정부의 주요 현안과 정책제언: 남북관계”, 『정세와 정책』 2013년 2월호, p.2.

23) 『연합뉴스』, 2013. 6. 7.

24) 이미 2013년 4월 12일 박근혜 대통령은 미국의 케리 국무장관과의 접견에서 “한반도 신뢰 프로세스는 계속 진행되는 과정으로 북한의 도발에 대해서는 강력히 응징하겠지만, 북한이 변화를 받아들여 대화의 장에 나오면 상호 신뢰를 쌓아나가 공동발전을 이룰 수 있도록 추진하고자 한다”고 언급하였다. 『연합뉴스』, 2013. 4. 12.

25) 과거 미국과 중국의 북한 핵에 대한 인식의 차이가 있었지만, 최근 오바마 대통령과 시진핑 주석과의 회담에서 북한의 핵 보유를 인정하지 않고 핵개발도 용인하지 않을 것이라는 합의는 북한의 선택의 폭을 좁히는 결과를 가져올 것이다.

을 포기할 것을 기대하기는 거의 불가능하다.

한국정부는 북한의 핵개발을 막기 위해 설득도 해 보고, 원조도 제공하고, 국제사회와 함께 압박도 해 보았지만 보수와 진보를 포함하여 한국의 어느 정부도 북한의 핵개발을 막지 못했다. 이런 사실은 대북 강경정책이나 포용정책, 유화정책 등 모든 정책이 북한의 핵개발을 근본적으로 억제하지 못한다는 반증이기도 하다.²⁶⁾ 대북 포용정책을 시행했던 김대중, 노무현 대통령 시절에도 서해 교전이나 북한 핵실험이 발생했던 사실은 북한은 핵개발을 절대 포기하지 않는다는 값비싼 교훈을 한국에 주고 있다. 반면 이명박 정부는 천안함 폭침, 연평도 사건, 2차례의 북한 핵실험을 경험하면서 북한에 대한 철저한 상호주의를 적용하였다. 그 결과로 이명박 대통령의 대북 정책이 일관성을 유지한 점은 높게 평가받지만 그 결과 남북관계는 상당히 경색될 수밖에 없었다.²⁷⁾

북한이 핵을 포기하지 않는 현실에서 박근혜 정부의 대북 정책은 정책 선택의 폭이 좁아질 수밖에 없다. 개성공단의 사태를 보면 한국 정부가 개성공단 내 한국 근로자의 철수를 단행한 것은 한반도 신뢰 프로세스의 시행보다는 대북 정책의 원칙을 우선시했다고 평가할 수 있다. 향후 북한이 기본적인 국제규범도 지키지 않는다면 한반도 신뢰 프로세스의 시행은 연기될 수밖에 없을 것이다. 과거에는 한국사회에서 대북 정책을 둘러싼 이견이 항상 첨예한 국내 정치문제로 이어졌으나 오늘날에는 이러한 현상이 감소하였다. 그러나 남북간의 대립이 장기간 지속될 경우 북한과의 관계개선에 대한 조급함이 대북 정책의 이견에서 파생되는 정쟁을 가져와 높은 사회적 비용을 양산하게 될 가능성도 배제할 수 없다.²⁸⁾

현 시점에서 한국이 북한의 핵을 포기시키고 상생의 남북관계를 발전시킬 수 있는 방법은 확고한 군사력을 갖추고 적절한 압박을 가하면서 인내를 가지고 북한을 계속

26) 같은 논리로 남북경협도 북한에 절대 도움이 되는 사업만 받아들이고 있다. 북한은 금강산 관광객 피살사건의 책임을 회피하고 있고 천안함 폭침과 연평도 포격 사건에 대해서도 사과를 거부하고 있다.

27) 양운철, “박근혜 정부의 대북정책 추진: 국회와 지방의회의 대북 경제지원”, 『자치의정』 제90호, 2013년 5~6월. p.25.

28) 양운철, “박근혜 정부의 대북정책: 남북경협과 인도적 지원”, 『남북한 신뢰구축, 어떻게 시작할 것인가?』, 제37회 KPI 평화포럼 발표문(한반도평화연구원, 2013.2.19). p.23.

설득하여 바람직한 남북관계를 수립하는 것이 유일한 방법일 것이다. 현재 교착상태에 있는 북한 핵 문제가 타협점을 찾아 부분적이라도 해결이 된다면²⁹⁾, 박근혜 정부의 대북 정책은 보다 전향적인 정책으로의 전환이 가능해 질 수 있다. 과거 한국의 모든 정권이 해결에 실패했던 점을 감안해 볼 때, 북한의 핵 개발 포기를 위해서는 남북의 이익을 교환하는 정책이 필요하다.³⁰⁾ 이런 맥락에서 보면 박근혜 대통령이 주장해 온 남북한 신뢰 프로세스는 장기적으로는 북한 핵 문제 해결의 가능성을 제시한다고 볼 수 있다. 북한의 핵포기를 전제로 하는 대북 제안도 고려해 볼만한 정책이다. 북한이 거절하더라도 한국은 북핵 해결 시도의 명분을 축적할 수 있는 이점을 얻을 수 있기 때문이다.

그렇다고 한반도 신뢰 프로세스가 유화정책의 성격을 띠는 것은 아니다. 한반도 신뢰 프로세스는 기본적으로 튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성하고 남북관계를 발전시켜 한반도 평화를 정착하고 통일기반을 조성해나가기 위한 정책이다. 평화를 깨는 잘못된 행위에 대해서는 반드시 대가를 치르게 하는 것도 ‘신뢰’에 포함되어 있다.³¹⁾ 한반도 신뢰 프로세스의 가동과 관련하여 대략 다음의 정책변수와 기대 사항이 충족되어야 한다.³²⁾

가. 국제사회의 대북제재 동참 및 강화

지금까지 국제사회나 한국은 북한의 태도를 변화시키기 위해 경제제재와 한미 군사훈련 등과 같은 강력한 대북 압박과 북한에 대한 경제적 지원을 정책수단으로 병행하여 활용하였다. 그러나 이 전략은 실행에 있어서 강한 제약조건을 갖고 있다. 북한 핵 실험으로 UN의 대북 제재가 강화되었지만, 강제성의 결여와 선별적 제재의 취약성으

29) 북한이 핵을 포기하는 상황은 미국과 북한 간의 극적인 타협이나 중국의 대북 설득이 성공하는 경우를 가정할 수 있지만 그 가능성은 매우 낮다고 판단된다.

30) 지난 이명박 정부는 천안함 폭침, 연평도 사건, 2차례의 북한 핵실험을 경험하면서 북한에 대한 철저한 상호주의를 적용하여 대북 정책의 일관성을 유지하고 북한에게 분명한 메시지를 전달한 점은 성공했지만, 북한의 강력한 반발로 남북관계는 경색되었다.

31) 통일부, 『한반도 신뢰 프로세스 설명자료』, 2013년 5월. p.1.

32) 이 부분은 양운철, “박근혜 정부의 대북정책: 남북 경험과 인도적 지원”, 『남북한 신뢰구축, 어떻게 시작할 것인가?』, 제37회 KPI 평화포럼 발표문(한반도평화연구원, 2013.2.19)을 기초로 재정리하였다.

로 인해 효과가 미약하였다.³³⁾ 오히려 금융제재나 PSI와 같은 군사적 제재가 상대적으로 큰 효과를 발휘했다. 그간 한국은 미국과 함께 대북 제재에 적극적으로 가담해 왔는데, 이에 대한 북한의 반발도 상당히 거셌다. 과거에는 북한에 대한 강한 압박 정책에 대해 국내 일부 야권과 중국의 반대가 컸지만, 최근 들어 이러한 반발이 크게 감소하였으므로, 대북 경제제재도 과거보다는 큰 영향력을 가질 것으로 기대된다.³⁴⁾

나. 대북 군사력 강화

북한의 지속적인 핵실험으로 인해 한국은 국방력을 강화할 수밖에 없는 현실이다. 이를 위해서는 가장 먼저 한미 군사공조가 더욱 강화되어야 한다. 북한과 일본의 수교가 달성되지 않을 경우 일본의 군사력은 강화될 것이고, 동북아 지역에서의 군사적 긴장은 더욱 높아지게 될 것으로 전망된다. 동아시아에서 각국의 영토문제를 포함한 여러 사안이 결합하여 해결 불가능한 대립을 가져올 경우 역내에서 군사적 충돌이 일어날 가능성도 있다. 따라서 한국정부는 외교 및 군사 문제 전반을 주변국들과 전략적으로 논의해야 한다.

다. 남북 대화 재개

핵실험 이후 경색된 남북한 관계는 최근 남북 당국자 회담이 논의되면서 조금 누그러진 듯 하였으나 회담개최의 실패로 인해 또다시 당분간 냉각기를 가질 것으로 전망된다. 이제는 북한에 대해 핵실험을 강력하게 지적하고 그간 남북대화 재개의 제약이었던 천안함 폭침이나 연평도 포격에 대한 북한의 사과를 당당하게 요구하는 것이 필요하다. 북한의 태도가 변하지 않는다면 남북관계는 핵실험에 대한 충격이 해소되고 국제사회의 대응이 상당히 진행된 이후에나 가능할 것으로 전망된다. 국내 일부에서는 북한핵 문제를 해결하기 위해서는 지원을 통해 북한을 협상 테이블로 불러내야 한다는 주장도 있지만, 핵실험과 대화를 동시에 진행할 수는 없을 것이다. 남북대화가

33) 이에 관한 상세한 분석은 양운철·하상섭, “UN의 대북한 경제제재의 한계: 강제성의 제한과 전략적 선택의 확대”, 『통일정책연구』 제21권 2호, 2012년 12월호를 참고.

34) 중국 중앙당교가 발행하는 쉐시(學習)시보의 덩위원(鄧聿文) 부편집장은 북한의 핵실험과 관련하여 북한을 포기하자는 극단적인 발언도 하고 있다. Yuwen Deng “China Should Abandon North Korea”, *Financial Times*, February 28, 2013.

진행되더라도 핵개발에 대한 강력한 지적이 필요하다. 비록 이것이 남북대화에 걸림돌로 작용할 수도 있겠지만, 한국이 모든 것을 양보하면서까지 북한과의 대화에 임할 수는 없다. 그러나 남북대화는 남북한 모두에게 필요한 것이기 때문에 대화의 지속적 요구가 중요하다. 한국은 북한보다 정책 선택의 폭이 넓으므로 대화에 임할 때 상대적으로 유리한 입장이라고 할 수 있다.

라. 남북경협 활성화와 대북 인도적 지원

박근혜 정부가 구상하는 개성공단의 국제화나 북한 지하자원 공동개발 사업 등은 비록 투자의 효율성은 낮더라도 북한경제에 상당한 파급효과를 주는 사업이다. 현재 가동이 중단된 개성공단의 경우 이미 기반시설이 잘 갖추어져 있어 사업 재개에 큰 문제가 없지만, 북한의 일방적 폐쇄와 같은 돌출행동을 제어할 방법이 없다는 사실이 약점으로 나타나고 있다. 북한의 일방적 사업 중단과 같은 일탈된 행동에 대한 재발방지책이 없다면 북한에 대한 경제협력에 민간기업의 참여가 저조할 수도 있다. 북한에서 이러한 사업은 법보다 정치의 영역이기 때문에, 당 간부들의 권한이 확대되어 뇌물이고정비용화되어 있다. 언론에 보도된 것처럼 다수의 대북 투자 중국기업들이 높은 추가 거래비용 때문에 사업에 실패한 것이 그 증거이다.³⁵⁾

남북경협의 장기적 발전과 활성화를 위해서는 정경분리가 필요하지만, 남북경협은 남북한 모두에게 정치문제로 다가오기 때문에 순수한 정경분리 정책의 시행은 불가능하다. 북한과 관련된 사소한 사안도 거의 이념화, 정치 문제화되기 때문에 남북경협이 북한의 국내정치적 제약을 벗어나기 어려운 현실이다. 한국의 입장에서는 북한의 투자환경이 열악하기 때문에 순수한 기업차원의 수익을 내기 어렵다. 실제로 정부의 특혜나 보조금 지원 등으로 대북 사업을 유지하는 것은 정치적 판단이며, 경제적 이득은 크게 고려 대상이 아닌 경우가 많다. 실제로 5·24조치에도 불구하고 남북경협 총액

35) 중국의 500대 기업의 하나이며 마그네사이트 가공회사인 시양그룹(西洋集團)은 북한의 영봉연합무역총회사와 황해남도 웅진군에 있는 웅진철광에 2억4000만위안(약 430억원)을 투자했지만 일방적으로 계약을 파기당하고 쫓겨났다고 주장했다. www.rfa.org, 2012. 8. 24. 그리고 중국 최대 자동차 부품 기업인 완샹그룹이 북한의 혜산청년광산에 11. 7. 지난 5년간 5억6천만 위안(9천만 달러)을 투입했지만 계속 손실을 입고 있다고 보도되었다. www.rfa.org, 2013. 3. 20.

이 증가한 이유는 대북 투자가 상대적으로 안정적인 개성공단에 집중되고 있기 때문이었다.

장기적으로 남북경협이 본격화될 경우 북한은 부족한 공공재를 확충하고 산업구조의 재편을 통해 발전의 전기를 마련하려 할 것이다. 그 시점에서는 북한을 하나의 저개발 시장으로 간주하여 경협을 추진하는 것이 바람직하다. 예를 들어 식량지원, 기초생필품 보급, 도로 및 철도망 확충 등 개발의 성격을 지닌 사업이 효율적일 것이다. 또한 북한체제의 선진화를 위한 산업 구조재편과 같은 구조조정 차원에서의 경제협력도 이루어져야 한다.

이 경우, 북한경제의 성장으로 인한 열매가 나타나 남북 간에 상당한 분업효과가 발생할 것으로 예상된다. 이 경우 북한에서 산업발전과 고용 증대와 같은 효과를 얻을 수 있을 뿐만 아니라, 한국경제도 경제협력의 증대로 인해 총량 면에서 큰 이득을 볼 수 있을 것이다. 이때가 한반도에서 남북한 경제공동체가 본격 가동하게 되는 시점일 것이다. 중국과 대만의 경우 양안간 교류의 증가로 인해 대만 내에서 정치적 안정을 바라는 새로운 사회집단의 영향력 증가를 가져왔다. 이런 역사적 사례와 경험이 장기적으로 한반도에 적용될 가능성도 배제할 수는 없다.³⁶⁾ 만약 북한핵 문제가 극적인 타협을 이룬다면 박근혜 정부의 대북 정책에는 과거의 여러 사건에 대한 재평가를 포함하여 보다 구체적인 남북한 경제공동체 건설을 위한 차별화된 정책이 제시될 수 있을 것이다.³⁷⁾ 대북 정책에 대한 다양한 여론조사를 통해 민의를 반영하는 정책을 선택하는 것이 여야가 합의를 가장 쉽게 도출할 수 있는 방법일 것이다.

마. 북한 개혁의 필요성

장기적으로 한반도 신뢰 프로세스가 시행되고 남북경협이 효율적으로 진행되기 위

36) 이런 양안 사례가 북한의 정치적 변화가 선행되지 않고서는 남북한에 적용하기는 힘들다. 그 이유는 중국은 이미 대만에 있어 최대교역국이며, 2010년 자유무역협정에 준하는 경제협력협정(ECFA)을 체결하였다. 김범석, “양안간 경제협력의 정치경제”, 연세대학교 북한연구원 Issue Brief, 제3호, 2013년 6월.

37) 이 부분은 양운철, “박근혜 정부의 대북정책: 남북 경협과 인도적 지원”, 『남북한 신뢰구축, 어떻게 시작할 것인가?』, 제37회 KPI 평화포럼 발표문(한반도평화연구원, 2013.2.19.), p.26.

해서는 북한경제의 개혁이 수반되어야 한다. 현재의 북한경제 시스템은 너무 낙후되어 경제도약의 발판을 마련하기 어려운 실정이지만, 북한의 지도부는 경제개혁을 주저하고 있다. 북한정권이 개혁을 주저하는 이유는 대략 다섯 가지로 집약된다.

① 북한 지도부나 일반 주민들은 장기간 자본주의의 병폐를 교육받아 자본주의식 개혁에 대해 무지하다. 예를 들어 최근 시장의 확산으로 ‘장사’의 의미를 알게 되었지만, 경제개혁에 대한 구체적 지식, 의지, 능력은 모두 결여되어 있다.

② 3대 세습의 결과 북한의 경제정책은 유훈에 기초하고 있다. 따라서 과감한 개혁은 고사하고 독립채산제나 성과급제 등도 제대로 시행하지 못하고 있다.

③ 북한 지도부는 개혁에 따른 자체 변화에 대한 두려움이 있다. 오랜 기간 동안 독재체제를 유지하면서 상호불신과 보신주의가 팽배하여 서로 간에 인간적인 신뢰가 약하기 때문에 특정인이 주도적으로 개혁을 지지하기가 어려운 현실이다. 따라서 개혁은 나선지구나 황금평 개발과 같은 중국에 의존하는 책임전가형 합작의 형태로 나타나고 있다.

④ 개혁이 진행된다 하더라도 소수만이 개혁의 수혜자가 되기 때문에 경제난이 재발하는 악순환이 발생한다. 예를 들어 희천발전소 건설 사업에 일반 주민들이 강제로 동원되었고 건설자금도 일부 부담하였지만, 생산되는 전력은 주로 평양에 공급되어 주민들의 대부분이 발전소 건설의 이득을 얻지 못했다. 비슷한 논리로 부분적 개방, 시장 활동, 대외무역 등의 경제행위는 오히려 빈부격차만 늘리는 결과를 가져왔고, 소수의 세력이 독점적 지위를 활용하여 부를 축적하고 있다.

⑤ 현재 북한에는 개혁에 필요한 인적, 물적 자본이 고갈되었다. 자원의 비효율적 분배에 따른 국가예산의 부족으로 북한 정부는 협동농장이나 기업소 개혁에 필요한 기초 자금을 제공하지 못하고 있다. 현재 북한은 자국의 광물자원개발에 상당한 기대를 갖고 있지만, 이를 위해서는 낙후된 사회간접자본의 복구 외에도 상당한 초기 비용이 필요하다. 아울러 지하자원들의 잠재적 가치는 높지만 실질적인 가치가 낮아지기 때문에 국가 주도의 현 경제시스템하에서 북한이 기대하는 고부가 가치의 상품생산은 외부 자본이 참여하지 않는 한 불가능한 현실이다. 다른 자원의 경우에는 더욱 시장가치가 낮아 국가의 권한과 간섭을 포기하지 않는 한 경쟁력을 갖춘 상품을 생산하기 어렵다.

IV 남북경협 재개의 필요성

수차례에 걸친 북한의 미사일 발사와 핵실험에도 불구하고 남북한 경제협력은 통일을 위한 가장 중요한 디딤돌 역할을 하고 있다. 지금은 가동이 중단된 개성공단도 중요한 역할을 담당해왔다. 개성공단은 북한에게 국제 규범을 준수하면서 자본주의 시장경제를 학습시키고 경제적 이득을 주는 사업이었다. 개성공단은 단순히 남북한이 돈을 버는 장소가 아니라 한국의 성장 경험을 북한에 전수하여 중장기적으로 북한경제체제의 전환을 돕는 한편 북한경제가 도약하는데 일조를 해왔다. 그러나 과거 개성공단이 한시적으로 운영이 중단된 사례가 보여주듯이, 북한은 항상 정치, 군사적 문제를 경제협력과 결부시켜 경협 활성화에 제동을 걸고 있다. 지금도 북한은 개성공단을 통해 남북협력의 안전판을 확보할 수 있다는 이점을 개성공단이 북한체제에 주는 위험보다 낮다고 판단하고 있는 것으로 추정된다. 그러나 개성공단이 주는 경제적 이득의 포기는 북한체제에 상당한 경제적 손실을 주고 있다.³⁸⁾

가. 한반도 신뢰 프로세스의 정책적 기대

한반도 신뢰 프로세스는 남북간에 신뢰형성과 핵문제의 진전이 있으면 호혜적 교류협력을 활성화한다는 정책이다. 구체적으로 살펴보면 북한의 지하자원의 공동개발과 같은 남북이 윈윈할 수 있는 경협사업 추진, 농업 및 환경협력 등 이른바 ‘그린 데탕트’를 통한 환경공동체 건설, 다양한 남북한 사회문화 교류 내실화, 개성공단의 국제화와 함께 경제특구 기본협정 체결, 서울과 평양에 각각 남북간 상시 협의기구인 남북 교류협력사무소 설치, 신뢰형성과 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진 등의 내용을 담고 있다.³⁹⁾

38) 단순히 북한 근로자들의 급여로 약 9천만 달러의 손실이 발생하지만 북한 근로자들의 기술 습득, 자본주의 경영 학습 등과 같은 무형적 이득의 손실은 더욱 클 것이다.

39) 통일부, 『한반도 신뢰 프로세스 설명자료』, 2013년 5월. p.7.

그러나 한반도 신뢰 프로세스가 아무리 좋은 내용을 담고 있더라도 한국과 북한은 각각의 기대치와 정책적 목표가 다르기 때문에 이해의 접점을 찾기가 쉽지 않다. 이럴 때일수록 인내를 가지고 북한을 지속적으로 설득하는 노력과 함께 기존 대북정책의 문제점을 보강하는 정책개발이 필요하다. 이번 개성공단 사태와 남북한 당국자 회담 취소의 사례를 경험삼아 한국의 기업과 정부는 북한의 취약한 투자환경과 정치적 제약을 잘 이해하여 그에 합당한 투자 및 지원전략을 수립해야 한다. 북한에 대한 유화적인 태도나 막연한 바람은 남북관계에 전혀 도움이 되지 못한다. 북한이 한국에 대한 경계심을 풀고 개방으로 나갈 수 있는 길은 남북한이 대등한 입장에서 논의하여 서로의 국익을 늘리는 정책이 유일할 것이다. 기존의 대북 포용정책이나 압박정책 모두 북한의 핵을 포기시키지 못했을 뿐만 아니라 북한경제도 개선시키지 못했다는 점을 거듭 상기해야 할 필요가 있다.

대북 지원 문제도 그간 북한의 잘못된 행동에 대한 문책 결여, 한국의 자존심 상실, 대북 지원의 경제적 부담, 지원관련 한국 국민과의 형평성 문제 등으로 인해 많은 반대에 직면해 있다. 이제는 보다 저비용, 고효율의 정책이 필요한 시점이다. 2012년 12월 북한의 로켓 발사 후의 KBS 여론조사에 따르면 ‘조건 없는 남북관계 개선’과 ‘남북관계 개선 이후 북한에 사과를 요구해야 한다’는 의견이 약 69%에 달하고 있다. 당시 북한의 UN안보리의 대북제재나 3차 핵실험에 대한 논의가 공론화되기 이전이라는 점을 감안하더라도 여론은 남북관계 개선이 상당히 필요하다는 점을 적시하고 있다.

박근혜 정부의 대북 지원이 국내 여론 조사를 최대한 활용하여 인도적 지원에 국한하여 지원 수위를 결정한다면, 정책의 위험과 실패가 상대적으로 감소될 것이다. 국민적 합의를 위해 다양한 견해를 최대한 수렴한다면, 이념의 스펙트럼이 달라도 대북 지원의 공통분모를 찾아낼 수 있을 것이다. 비록 국민 모두를 만족시킬 수는 없겠지만 현재 대북 인도적 지원이 거의 유일하게 시행 가능한 정책이다. 북한에 대한 인도적 지원은 국내외에서 정치적 논쟁을 피할 수 있으며 북한의 핵개발 지원, 지원 물품의 군사용으로의 전용 등의 우려에 대해 비교적 자유롭기 때문이다. 반면 북한 지도부의 입장에서는 대북 인도적 지원은 그리 우선순위가 높지 않을 것이다. 북한 정권은 층층 계층의 통치에 필요한 현금이나 유동성이 높은 물품이 필요하다. 그럼에도 불구하고 대북 인도적 물자 지원은 사실상 북한정권에 큰 도움이 된다. 한국으로서도 대북지원의 명분을 쌓기에는 상당히 유리한 정책이다.

나. 남북경협의 역할

이명박 정부 시절 남북관계는 경색되었지만 남북교역은 매년 17억 달러~19억 달러 수준을 유지하였는데, 이는 상대적으로 진보적이었던 노무현 정부 때보다도 오히려 증가한 수준이었다. 그러나 이명박 정부 시절에 대북 인도적 지원은 크게 감소하였다. 문제가 된 대북 식량차관을 제외하더라도 정부와 민간의 대북 무상 지원 모두 크게 감소하였다.(〈표 1〉, 〈표 2〉 참조)

〈표 1〉 연도별 남북교역액 현황

단위: 백만불

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	계
반입	289	258	340	520	765	932	934	1,044	914	1,074	9,136
반출	435	439	715	830	1,032	888	745	868	800	897	9,155
계	724	697	1,055	1,350	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714	1,971	18,291

자료: 통일부

〈표 2〉 대북 인도적 지원 총액

단위: 억원

구분/연도		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	계
정부차원	당국지원	1,221	2,000	1,432			183	-	-	11,249
	무상지원									
	민간단체를 통한 지원	120	134	216	241	77	21	-	-	1,153
	국제기구를 통한 지원	19	139	335	197	217	-	65	23	2,352
	계	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65	23	14,755
	식량차관	1,787	-	1,505	-	-	-	-	-	8,728
	계	3,147	2,273	3,488	438	294	204	65	23	23,482
민간차원(무상)		779	709	909	725	377	200	131	118	8,710
총액		3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196	141	32,193

자료: 통일부

대북 인도적 지원의 대표적 품목은 식량이다. 만약 북한이 한국이 요구한 식량배급 감시 조건을 수용한다면 군수물자로의 전용이 어려운 쌀가루 지원 등이 가능해 질 것이다. 물론 북한이 한국의 요구를 거부할 수도 있지만, 그렇더라도 한국으로서는 대북 지원의 명분을 축적할 수 있다. 향후 북한이 조금이라도 전향적인 태도를 갖는다면 남

북관계, 적어도 대북지원이나 남북경협은 크게 증가할 것이다. 북한 입장에서 대남 정책의 전환은 상당한 부담이 될 수도 있지만 마지막 정책 수단이기도 하다. 이는 북한 경제의 회복을 통한 민족의 동질성 회복과 평화통일 기반조성을 달성하는데 일조하게 될 것이다.

개성공단이 폐쇄되고 남북 당국자 회담이 결렬된 현 시점에서 박근혜 정부가 해결해야 할 남북 현안은 상당히 복잡하면서도 어렵다. 우선은 국제사회와 공동으로 북한의 핵포기를 설득해야 한다. 그리고 그 반대급부로 남북경협의 재개와 인도적 지원을 제안할 수 있을 것이다. 남북대화가 성사된다면 북한은 한국으로부터 경제적 지원을 얻을 수 있고, 한국은 북한의 정책적 변화를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 북한 핵에 대한 남북한의 인식이 근본적으로 다르기 때문에 이해의 접점을 찾는 것은 상당한 시간이 소요될 것이다.⁴⁰⁾ 북한이 핵을 포기하지 않을 경우 한국은 언제까지 어느 정도 북한을 지원해야 하는가에 대한 논의와 함께 한편으로 북한에 대한 인도적 차원의 지원 가능성도 열어두어야 한다.

다. 대북 정책의 국민적 합의

박근혜 정부의 새로운 대북 정책 수립에 있어서 역대 정부의 대북 정책은 많은 교훈을 주고 있다. 처음으로 남북한 직교역이 시작되었던 노태우 대통령부터 지난 이명박 대통령의 대북 정책의 교훈을 요약하면 <표 3>과 같다. <표 3>이 예시하는 것처럼 한국의 역대 정부에서 대북정책의 가장 중요한 목표는 한반도에서의 전쟁방지와 상생협력의 달성이라 할 수 있다. 그동안 대북 압박정책, 상호주의, 포용주의 등 다양한 정책을 시행하였다. 그 결과 남북한은 남북한기본합의서, 남북정상회담, 개성공단 등 상당한 성과를 도출하기도 했다. 그러나 수차례에 걸친 북한의 도발행위와 핵개발로 인해 남북관계는 여러 차례 파국을 맞기도 했다. 북한은 기본적으로 한국과의 회담 및 협상을 통해 자국에 유리한 선택만 하고 조금이라도 불리할 경우 화해 분위기를 파국으로

40) 이 과정에서 안보일변도의 대북정책은 실패할 것이라는 주장도 있다. 북한의 핵보유에 대한 안보태세 강화는 중요하지만 그 것만으로는 남북화해협력이 일어나지 않고, 남북대화의 물꼬를 트고 남북관계가 정상화되어야 한다는 견해이다. 서보혁, “1차 ‘신뢰 프로세스’ 위기, 그 실태와 해법”, KNSI 특별기획 제42-5호, 2013. 5. 1. 그러나 남북대화는 남북간의 협력 없이는 이를 수 없고, 그 핵심에는 북한핵 문제가 있다.

물고 가는 전략을 구사해 왔다. 따라서 남북관계는 일순 화해를 맞다가도 급작스럽게 냉각되는 현상을 반복해 왔다. 심지어 대북 포용정책의 시행으로 두 차례의 남북정상 회담을 포함하여 많은 실무회담과 교류를 이끌어 낸 시기에도 북한의 도발은 있었다. 그 이유는 핵 문제를 기본적으로 북미간의 문제라고 생각하는 북한의 입장과 지속적인 경제협력과 지원이 북한의 변화를 유도하여 궁극적으로 핵 문제를 해결할 수 있을 것이라는 포용정책의 논리가 대립되었기 때문이다.

〈표 3〉 역대 정부의 대북 정책

대통령	최우선 목표	구체적 정책	주요 성과	부정적 요소	정책 영향 요인
노태우	한반도 전쟁 방지	한민족 공동체 통일 방안	남북 기본합의서 채택	지나치게 북방정책에 치중	비무장지대 무장병력 침투
김영삼	한반도 전쟁 방지	포용정책과 상호주의의 결합	남북경협 활성화 조치 발표	정책의 일관성 결여	북한의 NPT 탈퇴
김대중	화해와 협력 관계 확립	포용정책	남북정상회담 개최 3대 경협사업 추진	정책의 투명성 결여	서해교전 북핵위기
노무현	북한 핵의 평화적 해결	포용정책 계승	2·13합의 도출	남남갈등 확산	북한의 핵실험 미사일 발사
이명박	상생과 공영의 남북관계 발전	대북정책의 원칙 강조	개성공단 사업 확장	대북정책의 유연성 결여	천안함 피격사건 연평도 도발

양운철, “박근혜 정부의 대북정책 추진: 국회와 지방의회의 대북 경제지원”, 『자치의정』 제90호, 2013년 5~6월. p.25.

현 박근혜 정부는 기본적으로 보수성향을 지니고 있어 핵을 포기하지 않는 북한에 무조건적인 지원을 제공할 가능성은 매우 낮다. 반면 박근혜 대통령의 한반도 신뢰 프로세스에 대한 기대감도 높아 전쟁의 위험이나 북한과의 대화론 등이 등장하게 되면 대북 정책에서 다양한 의견이 개진될 가능성이 크다. 정책의 대립에서 파생되는 정쟁은 가열되고 높은 사회적 비용을 양산하게 될 것이다. 역대정부의 대북 정책 시행 과정에서 항상 첨예한 국내 정치논쟁을 불러온 전례는 많은 점을 시사한다. 즉, 박근혜 정부의 대북정책이 합의를 이루어 시행되더라도 돌발적인 상황이 벌어질 경우 여야공

조가 실패할 가능성이 높다는 것이다.

박근혜 정부의 대북 정책은 국민적 합의가 가능한 정책을 우선 시행하는 것이 필요하다. 이는 넓게는 국민 구성원, 좁게는 여야 간에 합의가 쉬운 정책을 시행하는 것을 의미한다. 이를 위해 여론 조사를 기반으로 정책을 수립하는 것이 필요하다. 현재로서는 남북한 경제협력이 여야가 쉽게 합의할 수 있는 정책이라고 판단된다. 많은 우려에도 불구하고 한국정부가 개성공단의 조업을 지속하려고 노력하는 이유는 남북한 경제협력이 양국에 중요하며 군사적 충돌을 예방하는 가장 좋은 정책 수단이기 때문이다.

라. 박근혜 정부의 대응 방안

현재 박근혜 정부는 북한의 핵실험 및 개성공단 잠정중단 조치와 관련하여 합리적인 대응 방안을 모색하고 있다. 세부적으로는 UN주도의 대북경제제재, 한미공조를 통한 대북 군사력 강화, 남북대화 재개, 남북경협 활성화, 대북 인도적 지원 등을 들 수 있다. UN의 대북 경제제재는 참가국에 대한 강제성의 결여와 선별적 제재의 취약성으로 인해 효과가 미약하다는 단점이 있다. 이에 비해 한미군사훈련은 북한에 상당한 압박을 가하는 정책이지만 항상 시행할 수 없고 북한의 강한 반발로 남북간의 긴장이 높아지는 문제점이 있다.

반면 남북한 경제협력은 상대적으로 시행은 쉬운 편이다. 경제적 곤궁에 처한 북한으로서는 경제협력에서 오는 경제적 이득을 포기하기 어렵기 때문이다. 문제는 한국의 입장이다. 한국은 북한의 핵개발 포기를 위해 많은 노력을 기울였지만 막지 못하였고, 아직도 북한으로부터 천안함 피격사건이나 연평도 도발에 대한 사과를 받지 못했다. 현 시점에서는 북한의 사과가 없는 한 진솔한 남북 대화가 재개되기는 어려울 것이다. 개성공단의 정상화와 관련된 개별 사안에 대한 남북한 협의도 어려운 상황에서 여러 사안을 놓고 벌이는 남북한 대화는 쉽지 않을 것이다.

이런 시각에서 볼 때 단기적으로 북한핵 문제를 해결할 수 있는 방법은 존재하지 않는다. 그러나 경제적 어려움을 겪고 있는 북한으로서는 자국에 도움이 되는 남북경협을 선호할 것으로 예상된다. 따라서 북한핵 문제가 국제적으로 논의가 되고 미약하게나마 해결의 방향이 정해진다면, 중장기적인 시각에서 볼 때 남북경협의 활성화는 상당한 정책수단으로 활용될 수 있을 것이다.

향후 북한의 핵문제가 개선될 조짐이 보이고, 북한이 조금이라도 전향적인 태도를

갖는다면 남북한 경제협력은 활기를 띠 것이다. 박근혜 정부가 구상하는 개성공단의 국제화나 북한 지하자원 공동개발 사업 등은 투자의 효율성은 낮더라도 시행된다면 북한경제에 상당한 파급효과를 줄 수 있다. 개성공단이 국제화되고 다양한 외국 합영 회사가 유치된다면 부가가치를 생산하는 소규모 북한 기업소도 등장할 것이고 장기적으로는 기술 확산 효과가 나타날 것으로 기대된다.

마. 지방자치 단체의 대북 지원

중앙정부 중심의 대북 지원이 주를 이루지만 지방자치단체의 대북 지원도 상당한 정치적 이익을 한국이 얻을 수 있다. 북한의 당 중심의 일원적인 정책 시행과 달리 한국 지방정부의 교류는 자치적인 한국 민주주의의 힘을 보여줄 수 있기 때문이다. 지방자치단체의 남북교류협력사업은 2000년 남북정상회담 이후 구체화되었다. 대표적인 사업으로는 경기도가 추진한 북한의 말라리아 퇴치 사업, 강원도의 솔잎 흑파리 공동 방제, 제주도의 감귤 대북지원 사업 등을 들 수 있다. 지방자치단체가 지방의회의 승인을 받아 북한에 대한 인도적 지원 사업을 할 경우 남북 지방자치 단체간의 교류 협력 및 상호이해를 증진시키는 효과가 있다.⁴¹⁾ 아울러 남북한 지방간의 교류를 통해 균형발전과 함께 남북간 동질성도 회복할 수 있을 것이다. 1990년 8월 1일에 제정된 남북교류협력에 관한 법률 제4239호에 따르면 지방자치단체는 교역의 주체로서 남북한 교류를 주관할 수 있게 명시되어 있다. 또한 대부분의 광역지자체는 자체 제정한 조례를 통해 남북교류협력사업을 진행할 수 있게 되어 있다. 이 경우 지방자치단체는 내부적으로 남북협력사업의 계획을 수립하여 지방의회의 심의 및 의결을 통과해야 한다. 대북 사업의 성격상 사업의 실패 가능성도 높기 때문에 지방의회의 보호막 역할이 필요하다. 크게는 남북교류사업이 남북교류협력기금을 사용하는 경우가 많기 때문에 국회의 승인 및 감독의 기능이 더욱 요구된다.

바. 최적의 경험 정책 선택

박근혜 정부의 대북 지원이 국내 여론 조사를 최대한 활용, 인도적 지원에 국한하여

41) 최근 경기도는 말라리아 방역사업, 취약계층 지원, 농축산 협력 등 10대 핵심 사업을 지정하고 63억원 규모의 남북교류협력사업 계획을 언급했다. 『한겨레』, 2013. 6. 11.

지원 수위를 결정한다면, 정책의 위험과 실패가 상대적으로 감소될 것이다. 국민적 합의를 위해 보수와 진보를 망라한 다양한 견해를 최대한 수렴한다면 이념의 스펙트럼이 달라도 지원의 공통분모를 발견하게 될 가능성이 높다. 한편으로는 북한을 계속 설득하는 작업이 필요하다. 대화를 통한 신뢰회복은 듣기에는 좋은 표현이지만, 북한이 이를 수없이 악용한 사례가 있기 때문에 그 설득 작업은 신중하게 진행하는 것이 바람직하다.

남북한의 선호도가 근본적으로 다르기 때문에 이해의 접점을 찾기가 어렵지만, 북한이 핵을 포기하지 않을 경우 한국은 언제까지 북한을 지원해야 하는가에 대한 대비도 필요로 준비되어야 한다. 반대로 북한이 핵을 포기하지 않을 경우에도 꼭 필요한 인도적 차원의 지원의 가능성도 열어두어야 한다. 한국이 전략적으로 북한보다 다양한 카드를 가지고 있는 것이 대북 협상에서 유리하다. 대북지원의 경우 한국의 재정 상태를 감안하여 국제사회와 보조를 맞추어 진행하는 것도 바람직하다. 결국 박근혜 정부의 대북 정책의 방향은 북한이 핵을 포기하여 국제규범을 갖춘 국가로 국제사회에 당당하게 편입될 때의 정치적 손실보다 경제적 편익이 크다고 스스로 판단할 수 있도록 하는 정책개발에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

V 결 어

북한의 개성공단 중단으로 경색되었던 남북관계는 북한의 남북대화 제안으로 경색된 남북관계가 회복될 희망이 보이다가 회담대표의 직급문제로 결렬되고 말았다. 그러나 회담이 다시 재개된다고 하더라도 북한 핵에 대한 언급이 전혀 없어서 상당한 난항을 겪을 것으로 예상된다. 그러나 한반도 신뢰 프로세스와 같은 전향적인 대북 정책을 제안한 박근혜 정부는 과거 한국정부의 대북 정책에서 드러난 문제점들을 타산지석으로 삼아 유사한 잘못을 예방하는 것이 필요하다. 현재 남북관계의 장애물로 작용하고 있는 북한의 개성공단 중단 사태를 슬기롭게 해결하여 향후 더 어려운 상황이 닥치더라도 해결할 수 있는 전례를 만드는 것이 필요하다. 강한 군사력 보유, 북한에 대한 끊임없는 설득 노력, 북한문제의 국제화를 통한 해결 노력, 인도

주의적 지원의 적절한 활용, 미국과 중국에 대한 사태 해결 지원 요청 등 북한보다는 훨씬 다양한 정책 수단을 활용한다면 개성공단 사태는 의외로 해결될 수도 있을 것이다. 개성공단 사태와 당국자 회담의 취소와 관련하여 한국이 제시할 수 있는 정책이 북한보다는 다양할 것이다. 한국의 사용가능한 정책의 스펙트럼이 넓다는 사실은 한국이 북한보다 우월한 체제이고 결과적으로 유리한 선택을 할 수 있다는 장점도 있다. 이는 극히 경직된 의사결정 구조를 가지고 있는 북한에 대한 한국의 장점이기도 하다.

북한이 핵을 포기하지 않더라도 남북관계를 방치할 수는 없다. 그렇지만 남북대화 그 자체를 위해 문제의 제공자인 북한의 눈치를 보며 할 말을 못하는 것도 바람직하지 않다. 한국의 입장은 민족이라는 공통의 분모를 고려해야 하지만 북한을 국제규범을 따르는 정상국가로 인도해야만 하는 사명도 있다. 남북한 대화를 통한 한국의 여러 정책을 북한이 수없이 악용한 사례가 있기 때문에, 향후 남북대화의 추진은 조심스럽게 진행하는 것이 바람직하다. 남북 접촉 및 대화에서의 불확실성을 줄일 수 있는 방법은 국내 여론 조사를 최대한 활용하여 대북 인도적 지원을 조심스럽게 추진하는 방법이다. 그리고 국민적 합의를 위해 보수와 진보를 망라한 다양한 견해를 최대한 수렴하여 대북 지원의 최대 공약수를 도출할 수 있다면, 이념의 스펙트럼이 달라도 지원의 공통 분모를 찾아낼 것이다.

북한이 핵을 포기하지 않을 경우 한국은 언제까지 북한을 지원해야 하는가에 대한 대비도 이루어져야 하지만, 반대로 북한에 대한 인도적 차원의 지원의 가능성도 열어두어야 한다. 만약 중앙정부가 나서서 북한에 대한 인도적 지원을 하기가 어려울 경우 지방자치단체들이 소규모로 그 역할을 맡는 것도 국익차원에서 고려해 볼 만하다. 그리고 대북지원은 한국의 재정 상태를 감안하여 국제사회와 보조를 맞추어 진행하는 것이 바람직하다. 북한에 대한 지원이 결정된다면 북한의 태도에 따라 대북 지원의 폭을 결정하는 상호주의 원칙의 확립은 절대적으로 필요하다. 북한에 대해 핵 포기의 대가는 기대 이상의 경제적 지원이라는 점을 구체적으로 명시하고, 반대의 경우 한국의 정책 선택의 폭은 줄어들 수밖에 없다는 점도 북한에게 주지시켜야 한다.

향후 박근혜 정부의 대북 정책은 북한이 핵을 포기하고 국제규범을 준수하는 국가로 전향했을 때 정치적 손실보다 경제적 편익이 크다고 스스로 판단할 수 있도록 하는 데에 초점이 맞추어져야 한다. 북한핵 문제가 조금이라도 해결의 기미가 보인다면 박

근혜 정부의 대북 정책은 보다 전향적인 정책으로 전환될 수 있을 것이다. 이 경우 남북한은 교환을 통해 각자의 이익을 증대시킬 수 있을 것이다. 특히 북핵문제의 경우 과거 한국의 모든 정권이 해결에 실패한 점을 감안하여 남북의 이익을 교환하는 방식이 필요하다. 북한의 핵 포기를 전제로 하는 대북 제안도 고려해 볼만 하며, 북한이 거절할 가능성이 높더라도 한국은 북핵 해결 시도의 명분을 축적할 수 있는 이점이 있기 때문이다.

현재 북한은 핵 문제와 다른 사안을 분리하는 전략을 택하고 있다. 금강산 관광객 피살사건 사과, 천안함·연평도 사건에 대한 사과 등 남북 협력에 필요한 전제조건은 무조건 거부하고 있다. 그러면서도 북한에게 도움이 되는 것만 선별적으로 요구하고 있다. 이 경우 북한에 대한 지원의 명분이 아무리 좋더라도 북한의 잘못된 행동에 대한 문책 회피, 한국의 자존심 상실, 대북 지원의 경제적 부담, 지원관련 한국 국민과의 형평성 문제 등의 이유로 국내의 많은 반대에 직면하게 된다. 이러한 맥락에서 볼 때 대북 지원은 보다 저비용, 고효율의 정책인 인도적 지원을 중심으로 시행되어야 한다. 북한에 대한 인도적 지원은 국내외에서 정치적 논쟁을 피할 수 있으며 북한의 핵개발 지원, 지원 물품의 군사용으로의 전용 등을 피할 수 있기 때문이다. 북한 지도부는 통치에 필요한 현금이나 유동성 높은 물품을 더 선호할 수도 있다. 그러나 대북 인도적 물자 지원은 경제적으로 피폐한 북한정권에 큰 도움이 된다. 한국으로서도 대북지원의 명분을 쌓기에 상당히 유리하다.

현실적으로 북한에 대한 인도적 지원이나 남북한 경험을 통한 북한경제의 회생은 기대하기 어렵다. 언제까지 한국은 북한핵의 볼모가 되어 인도적 지원을 해야만 하는 가라는 답답한 의문이 들게 된다. 북한에 대한 지원이 북한경제를 개선시키고 미래의 통일에 대비한 북한의 산업수준을 높이는 결과를 유도하기에는 아직 북한의 경제수준이 너무 낮다. 궁극적인 해결책은 북한이 외부의 도움을 받아 자체적으로 정치적 개혁을 포함한 ‘진정한 개혁’을 시행하는 것이다. 이는 북한이 정상국가가 된다는 것을 의미한다. 이 경우 대북 인도적 지원과 남북경협의 활성화는 북한변화의 중요한 요인으로 작용할 것이다.

현 시점에서 한반도 신뢰 프로세스는 당장은 적용되기 어려운 듯 보인다. 그러나 남북관계를 개선시키기 위해서 북한에 대한 적정 규모의 인도적 지원을 고려해 볼만 하다. 앞에서 언급한 것처럼 북한이 한국의 제안을 받아들이지 않을 가능성이 높지만 한

국으로서는 대북 인도적 지원의 명분을 쌓을 수 있는 계기가 될 수도 있다. 북한은 실제로는 한국으로부터 상당한 경제적 지원을 기대하고 있고, 한국은 반대급부로 북한의 정책적 변화를 기대하고 있다. 남북간 서로 다른 이해의 접점을 찾기가 어렵지만 한국이 전략적으로 북한보다 다양한 카드를 가지고 있는 것이 대북 협상에서 유리한 것은 분명하다.

** 이 글은 필자의 “박근혜 정부의 주요 현안과 정책 제언: 남북관계”, 『정세와 정책』(세종연구소, 2013년 2월호), “박근혜 정부의 대북정책: 남북경협과 인도적 지원”, 『남북한 신뢰구축, 어떻게 시작할 것인가?』 제37회 KPI 평화포럼 발표문(한반도평화연구원, 2013.2.19.), “박근혜 정부의 대북정책 추진: 국회와 지방의회의 대북 경제지원”, 『자치의정』(제90호, 2013년 5~6월)의 글들을 논문의 형식으로 보완, 확장하여 재집필하였다.

‘한반도 신뢰 프로세스’의 고려사항과 국내적 정책과제

박 종 철 || 통일연구원 선임연구위원

목 차

- I. 머리말
- II. 한반도 신뢰 프로세스의 의미와 과제
- III. 정책적 고려사항
- IV. 국내적 정책과제
- V. 맺음말

초 고

박근혜 정부의 한반도 신뢰 프로세스는 여러 분야로 이루어져 있다. 우선 안보분야의 과제인 대북억지력 확보와 북핵문제의 해결은 대북정책의 토대라고 할 수 있다. 그리고 대북정책의 핵심 분야는 한반도 신뢰 프로세스를 통한 남북관계 정상화이다. 그리고 통일과 관련된 정책은 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하며 통일대비 역량 강화를 통한 실질적 통일준비이다.

향후 한반도 신뢰 프로세스를 추진하기 위해 다음 사항을 고려해야 한다. 첫째, 대북정책의 지속성을 유지하면서 변화를 모색해야 한다. 그리고 진화론적 관점에서 대북정책을 추진하는 것이 바람직하다. 둘째, 외교, 국방, 통일정책을 조정하고 연계해야 한다. 셋째, 원칙을 유지하면서도 전략적 유연성을 유지해야 한다. 넷째, 대북정책의 현안과 중장

기 목표를 구분하여 정책방향을 수립해야 한다. 다섯째, 다층적 협력망을 형성해야 한다.

한편, 한반도 신뢰 프로세스를 추진하기 위해 국가안보정책의 조정체계를 정비해야 한다. 첫째, 국가안보실의 기능은 외교·국방·통일의 여러 분야에 걸쳐 있는 안보정책을 총괄적으로 조정하는 것이다. 국가안보실은 국가안보와 관련된 기관 및 부처 간 역할 분담을 조정하고 소통체계를 수립하고 대내외 정책설명의 가이드라인을 제시하는 컨트롤 타워의 역할을 수행한다. 둘째, 국가안보실은 종합적 정책조정에서 중점을 두는 반면, 외교안보수석실은 각 부처와 청와대의 업무를 연결하는 연결벨트의 역할을 한다. 셋째, 국가안보실과 다른 정책협의체 및 정책조정기구와의 관계 설정이 필요하다. 우선 국가안전보장회의의 역할을 강화하는 것이 바람직하다. 그리고 대통령이 주재하는 「외교안보관계장관회의」는 약식 국가안전보장회의의 성격을 띠고 있다. 장관급회의체로서 실질적인 안보정책의 협의체는 국가안보정책조정회의(과거 외교안보정책조정회의)이다. 그리고 차관급 정책조정회의체로 「외교안보정책 실무조정회의」가 운영되고 있다.

그리고 통일문제에 대한 국민적 합의형성을 위해 제도혁신과 가치합의가 필요하다. 제도혁신방안으로 정책추진의 투명성 향상, 정부와 여·야당간 협의, 여·야간 협의기구 구성, 통일정책에 대한 시민참여 확대, 민간통일운동 활성화 등이 필요하다. 가치합의방안으로 통일 비전 제시, 통일에 대한 문화적 접근, 통일문제에 대한 최소한의 국민적 합의 도출, 통일교육 체계 및 내용의 개편 등이 필요하다.

I 머리말

2000년대 이후 정부가 바뀔 때마다 대북정책이 바뀌었다. 김대중·노무현 정부의 대북포용정책하에서 2차례의 정상회담, 분야별 남북대화, 교류협력 등이 추진되었다. 그러나 북핵문제의 미해결, 교류협력의 비제도화, 군사적 긴장 지속 등의 문제가 나타났다. 그리고 이명박 정부의 '원칙에 입각한 대북정책' 하에서는 북한의 비핵화에 우선순위를 두고 북한의 개방 유도, 교류협력의 제도화 등 남북관계의 패러다임 전환이 모색되었으나 남북관계 경색, 북한의 대남군사도발 등의 문제가 나타났다.

‘대북포용정책’과 ‘원칙에 입각한 대북정책’은 각기 통일에 대한 철학, 북한에 대한 인식, 목표, 정책수단 등에 있어서 차이점을 지니고 있다. 그러나 대북정책의 이러한 차이에도 불구하고 다음과 같은 문제들과 씨름해야 하는 공통점을 지니고 있었다.

첫째, 대북정책의 목표와 수단에 대한 것이다. ‘대북포용정책’은 정책수단으로 햇볕을 강조하였다. 정책수단인 햇볕을 강조한 반면 중장기적으로 북한의 변화를 유인한다는 목표는 상대적으로 소홀하게 취급되었다. 반면 이명박 정부의 ‘원칙에 입각한 대북정책’은 비핵화와 북한의 변화라는 목표를 중시하였다. 그리고 정책수단으로 압박을 중시하였지만, 대북지원이나 경제 등 다양한 정책수단을 활용하지 못했다.

둘째, 북한의 의도 및 반응에 대한 판단과 예측에 대한 것이다. 햇볕정책은 북한에게 인도적 지원을 제공하고 교류·협력을 하면 중장기적으로 북한이 핵무기를 포기하고 개혁·개방을 실시하고 적대적 대남정책을 포기할 것이라고 가정하였다. 그러나 햇볕정책에도 불구하고 북한의 변화는 기대에 미치지 못했다. 반면, 원칙에 입각한 대북정책은 북한에 대해 압박을 실시하면 북한의 내구력이 고갈됨으로써 비핵화와 개혁·개방을 수용하지 않을 수 없을 것이라고 가정하였다. 그러나 남북관계의 단절과 국제적 제재에도 불구하고 북한은 여전히 생존력을 유지하고 있다. 햇볕정책이나 원칙에 입각한 대북정책이나 다 같이 북한의 변화에 대한 예측이 어긋났다.

셋째, 대북정책에 대한 국제적 협력을 확보하는 것에 대한 것이다. 남북관계는 구조적으로 국제적 협력과 밀접한 관계가 있다. 특히 중국의 부상으로 G2 시대가 도래하면서 한반도문제에 대한 중국의 영향력이 증대하였다. 이러한 상황에서 한미동맹을 공고히 하면서도 한중간 전략적 협력관계를 확대해야 하는 과제가 있다. 역대 정부는 한미동맹을 강화하면 중국과의 관계가 소원해지는 반면, 중국과 협력을 추구하면 한미동맹이 이완되는 딜레마에 직면하였다.

넷째, 북핵문제와 남북관계의 관계 설정에 대한 것이다. 1990년대 이후 북핵문제는 한반도 및 동북아의 안보문제일 뿐만 아니라 남북관계의 모든 측면을 결정하는 가장 중요한 요인으로 작용하고 있다. 과거 두 차례의 남북정상회담은 제네바합의나 6자회담과 같이 북핵문제에 대한 협상틀이 작동하는 상황에서 가능하였다. 이렇게 볼 때 북핵문제와 남북관계는 구조적으로 연관되어 있다. 그러나 북한에 대한 인도적 지원이

나 이산가족 상봉, 국군포로·납북자문제 등 인도주의 문제 등은 북핵문제와 직접적으로 연관되지 않을 수 있다. 따라서 북핵문제와 남북관계를 어떤 분야에서 어느 정도로 연관시키느냐 하는 것에 대한 해법을 마련해야 한다.

다섯째, 대북정책에 대한 남남갈등 해소와 국민적 합의에 대한 것이다. 대북·통일 문제에는 이념갈등, 지역갈등, 세대갈등이 중첩적으로 얹혀 있다. 역대 정부는 대북·통일정책에 대한 국민적 지지를 확대하기 위해 노력하였지만 뿌리 깊은 갈등은 해소되지 않고 있다.

박근혜 정부도 이상과 같이 역대 정부가 직면했던 것과 동일한 문제에 직면해 있다. 박근혜 정부는 국제적 차원, 북한차원, 국내차원의 환경을 객관적으로 분석한 토대 위에서 실현가능성을 고려하여 대북정책을 실시해야 한다.

우선 국제환경의 변화에 대한 고찰이 필요하다. 냉전체제 해체 후 세계화가 추진되면서 유럽의 쇠퇴, 미국의 약화, 일본의 침체, 중국의 부상 등 국제환경의 변화가 발생하였다. 특히 G2시대 도래로 인한 미·중 패권경쟁, 중·일 세력경쟁 등이 동북아질서 및 한반도에 미칠 영향을 분석해야 한다.

그리고 김정은 체제의 권력구조와 정책전망에 대한 분석이 필요하다. 김정은 체제는 김정은의 우상화, 권력구조의 개편 등에 의해 표면적으로 안정을 유지하고 있는 것으로 보인다. 그러나 계획경제의 비중이 축소되고 시장화가 진행되는 한편, 주민의식의 변화가 발생함으로써 중장기적으로 국가와 사회, 그리고 국가와 시장간 역학관계 변화에 주목해야 한다. 아울러 북한의 대외정책과 핵·미사일문제의 전망에 대한 면밀한 분석이 필요하다.

또한 국내 여론의 동향을 고려해야 한다. 남남갈등이 정치적 대립과 이념갈등으로 고착화되어 절대 다수의 국민적 지지 확보에 어려움이 있다. 사회적 양극화와 실업난으로 국민들은 실리적 관점에서 통일문제에 접근하고 있다. 특히 이념갈등과 함께 세대갈등의 실태에 대한 고려가 필요하다.

이처럼 국제적 차원, 북한차원, 국내차원의 환경을 객관적으로 분석·평가한 바탕 위에서 대북정책의 기회요인과 위협요인을 추출해야 한다. 대북정책에 대한 기회요인은 북한의 남북관계 개선의 실리적 이유(경제적 실리 기대, 대미접근의 환경 조성 등), 오바마 2기 행정부의 대북접촉 필요, 남북경색 완화에 대한 국민의 기대 등이다. 그리고 대북정책에 대한 위협요인은 북한의 핵·미사일 개발과 대남도발 가능성, 중국의

북한 감싸기, 이념갈등, 신세대의 통일무관심 등이다.¹⁾

박근혜 정부의 대북정책은 이러한 대내외 도전요인에 대해서 새로운 시각에서 해법을 제시해야 한다. 박근혜 정부는 이에 대한 해답으로 한반도 신뢰 프로세스를 제시하였다. 다음에서 한반도 신뢰 프로세스의 의미와 주요 과제, 그리고 정책적 고려사항을 검토하고자 한다. 아울러 한반도 신뢰 프로세스를 실천하기 위한 국내적 정책과제를 제시하고자 한다.

II 한반도 신뢰 프로세스의 의미와 과제

1. 정책기조: 신뢰와 균형

박근혜 정부의 대북정책은 신뢰의 문제부터 출발한다. 남북관계의 문제 및 동아시아 긴장의 원인을 신뢰의 결여에서 찾는다. 그리고 신뢰외교(trustpolitik)를 대북정책 및 대외정책의 핵심 키워드로 설정한다. 북한과의 관계도 일반적인 외교관계의 연장선에서 파악한 것이다. 또한 국제관계에서 통상 적용되는 권력관계, 영향력, 상호의존 등의 개념 대신 신뢰라는 심리적 개념이 사용된다.

신뢰라는 개념은 보편적으로 다음과 같은 몇 가지 특징을 지닌다. 첫째, 신뢰는 상호적 개념이다. 신뢰는 일방적인 것이 아니며 상호적인 것이다. 신뢰는 어느 한 편만의 합의준수나 의무이행에 의해서 형성되는 것은 아니며 상호 합의이행에 의해 향후 이익의 교환관계에 대한 기대가 생김으로써 생긴다. 따라서 신뢰형성을 위해서는 남북한이 상호 약속을 이행해야 한다.

둘째, 신뢰형성은 점진적이고 누적적 과정에 의해서 이루어진다. 신뢰는 하루아침에 형성되지 않으며 지속적인 합의이행과 이익의 교환관계가 축적되어 안정적 관계가

1) 대북정책의 국내외 환경요인에 대한 평가와 영향에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철 외, [2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제] (서울: 통일연구원, 2012), pp.177~232.

이루어짐으로써 가능하다. 남북관계도 벽돌쌓기와 같이 하나 하나 신뢰의 벽돌을 쌓고 이전의 신뢰를 바탕으로 새로운 진전이 이루어짐으로써 안정적 관계로 발전할 수 있다. 남북관계와 같이 불신이 뿌리깊은 상황에서 신뢰조성의 첫걸음을 어디서부터 시작하느냐가 중요하다. 불신이 깊은 상황에서는 신뢰조성을 위한 행동에 대해 상대방이 의심의 눈초리로 바라볼 수 있다. 또한 상대방이 단기적 이익을 위해 합의를 배신하는 행위는 신뢰조성을 저해한다. 그리고 초보적인 신뢰가 형성된다고 하더라도 돌발상황에 의해서 신뢰가 무너질 수 있다.

셋째, 신뢰는 합의이행을 바탕으로 생긴다. 합의이행에 대해서 이익이 제공될 뿐만 아니라 합의를 이행하지 않을 경우 손해가 뒤따라야 신뢰가 축적될 수 있다. 이익과 제재에 대한 예상은 상호 행위에 대한 예측을 가능하게 한다. 상호 행위에 대한 예측이 가능해짐으로써 신뢰의 구조가 형성된다.

넷째, 신뢰형성을 위해서는 국내적 지지와 국제협력이 필요하다. 모든 정책과 마찬가지로 신뢰 프로세스가 성공하기 위해서는 대내적 지지가 필요하다. 특히 남북한간 신뢰가 형성되기 위해서는 여러 가지 시행착오와 우여곡절이 있을 수 있으며, 인내가 필요하다. 이러한 과정을 믿고 지지하는 국내적 기반이 있어야 신뢰가 축적될 수 있다.

또한 신뢰는 당사자간 협력과 함께 합의를 보장하고 지지하며 합의이행을 위해 도움을 제공하는 국제적 지지가 필요하다. 한반도 신뢰 프로세스가 작동하기 위해서 주변국 및 국제사회가 남북협력의 여건을 조성하고 합의사항을 국제적으로 보장 및 지원하는 것이 필요하다.

박근혜 정부의 대북정책의 두 번째 키워드는 균형정책(alignment policy)이다. 영어의 alignment의 의미는 산술적·기계적 의미의 균형보다는 조정·조율에 가깝다. 따라서 균형은 대조적 개념의 적절한 조정 또는 조율을 의미한다. 균형정책에서 균형점은 고정적인 것이라기보다는 상황에 따라 구체적 내용의 탄력적 조합이 가능한 동태적 균형(dynamic equilibrium)을 의미한다. 동태적 균형은 줄타기의 달인이 줄 위에서 걸음마다 균형을 유지하여 떨어지지 않고 한 쪽 끝에서 다른 쪽으로 이동하는 것을 연상시킨다.

남북관계에서 이러한 균형의 내용은 세 가지이다. 첫째, 분야 간 균형으로 안보와 교류협력의 균형이다. 안보를 튼튼히 하면서도 동시에 교류협력을 통해 불신을 제거하고 남북관계를 진전시키는 방안을 강구하는 균형감을 지녀야 한다. 둘째, 국내차원과 국제차원간 균형으로 남북대화와 국제공조 사이에 균형을 유지해야 한다. 남북관계와 통

일문제는 남북한간 대화를 중시하면서도 국제적 협력을 통해 다루어져야 한다. 셋째, 정책수단의 균형으로 협상과 압박의 균형이 필요하다. 대북정책의 수단으로 한편으로는 협상을 하면서도 동시에 압박의 수단을 보유해야 합의이행을 보장할 수 있다.²⁾

이처럼 대조적인 사항에 대해서 동태적으로 균형을 유지하는 것은 어려운 문제다. 상황이 변함에 따라 신축적으로 균형을 유지하기 위해서는 정확한 상황판단과 높은 수준의 전략적 신축성이 필요하다.

2. 한반도 신뢰 프로세스와 통일준비의 주요 과제

박근혜 정부의 대북정책은 여러 분야에 망라되어 있다. 우선 안보분야의 과제인 대북억제력 확보와 북핵문제의 해결은 대북정책의 토대라고 할 수 있다. 그리고 대북정책의 핵심분야는 한반도 신뢰 프로세스를 통한 남북관계 정상화이다. 그리고 통일과 관련된 정책은 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하며 통일대비 역량 강화를 통한 실질적 통일준비이다.³⁾

가. 대북억제력 확보와 북핵문제 해결

북한은 핵·미사일을 개발함으로써 군사력에서 비대칭전력을 보유하게 되었다. 아울러 북한은 각종 대남침투전력을 구비하고 있다. 북한은 장거리 로켓 발사와 3차 핵실험을 한 후 핵위협을 노골화하고 대남위협의 수위를 높이고 있다. 3차 핵실험후 유엔의 대북제재 결의안 통과와 한미합동군사훈련에 대응하여 북한은 대남위협을 강화하였다. 북한은 정전협정 백지화를 천명하고 ‘무자비한 보복타격’⁴⁾, ‘최종파괴’⁵⁾,

2) Geun-hye Park, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang”, *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 5(September/October 2011).

3) 제18대 대통령직 인수위원회, “제18대 대통령직 인수위원회 제안: 박근혜 정부 국정과제”(2013. 2)

4) 「로동신문」, 2013. 2. 15.

5) 2월 19일 스위스 제네바에서 개최된 UN군축회의에서 제네바 주재 북한 외교관 최용룡이 한국의 “변덕스러운 행동에 대해 최종파괴(final destruction)하겠다”라고 위협함. 「연합뉴스」, 2013. 2. 19.

‘제2의 조선전쟁’⁶⁾, ‘핵불바다’ 등을 주장하며 전쟁공포감을 조성하였다.

대북억제력 확보와 북핵문제의 해결은 안보정책일 뿐만 아니라 대북정책을 추진할 수 있는 기본 바탕이다. 대북억제력 확보는 세 가지 방향에서 이루어져야 한다. 핵위협에 대한 핵 억제력 확보, 미사일공격에 대한 억제력 확보, 그리고 재래식 및 비재래식 도발에 대한 억제력 확보이다.

첫째, 북한이 인도, 파키스탄과 같이 사실상의 핵능력을 보유하게 됨으로써 북핵위협에 대한 억지력을 확보하는 것이 최대 과제이다. 핵위협에 대한 여러 가지 대안 가운데 선제 타격론은 불확실성과 전면전으로의 확대 가능성 때문에 실현되기 어렵다. 그리고 독자적 핵 무장론은 우리나라가 핵확산금지조약(NPT) 및 한미원자력협정을 체결하고 있다는 현실적 제약이 있다. 또한 우리나라가 핵개발을 할 경우 한미동맹의 결렬을 무릅써야 하며, 국제적 제재를 감수해야 한다는 것도 고려되어야 한다.

우리가 택할 수 있는 대안은 한미동맹의 강화에 의해 미국의 핵우산의 실효성을 높이는 것이다. 한·미는 「확장억제정책위원회」(Extended Deterrence Policy Committee)를 통해 한국에 대한 미국의 핵우산의 실효성을 높이기 위한 맞춤형 억제능력을 강화해야 한다. 확장억제력을 높이기 위해서 미국의 전략폭격기, 대륙간탄도미사일, 핵잠수함 등에 의해 핵 억지력을 강화하는 방안을 강구해야 한다.

그리고 전술핵무기를 재배치하는 것은 실현가능성이 없어 보인다. 미국은 군사기술면에서 보았을 때, 전략핵무기에 의해 한반도에 핵우산을 제공하는 것이 가능하다고 판단하고 있다. 더불어 핵무기 없는 세상을 목표로 하는 오바마 행정부가 이미 1991년에 한반도에서 철수한 전술핵무기를 재배치하려 않을 것이다.

둘째, 북한의 미사일 위협에 대비하여 한국형 방어체계를 구축해야 한다. 한국정부는 한·미 미사일 지침개정에 따라 사거리 800km의 탄도미사일을 실전배치할 계획을 추진하고 있다. 아울러 북한의 미사일 공격을 발사 이전에 탐지, 식별, 타격할 수 있는 「킬체인」(Kill Chain)을 구축하는 방안이 강구되고 있다. 또한 북한 미사일 공격에 대한 선제타격이 실패할 경우에 대비한 한국형미사일방어체계를 개발할 계획이 논의되고 있다.

셋째, 북한이 재래식 군사력 및 비대칭 침투전력에 의해 각종 대남도발 및 침투, 테러 등을 감행할 것에 대한 대비가 필요하다. 한·미는 최근(2013. 3. 22) 「한미 공동

6) 북한 외무성 대변인 성명, 「조선중앙통신」, 2013. 3. 7.

국지도발 대비계획」에 서명했다. 이 대비계획은 북한의 각종 도발 유형을 모두 상정하고 이에 대한 한·미의 공동대응 방안을 마련한 것이다. 북한이 서해의 북방한계선(NLL), 비무장지대 등에서 도발하면 일차적으로 자위권 차원에서 한국군이 대응하고 미군의 전력지원을 받도록 명문화되었다. 그동안 북한의 국지도발이 있을 경우 이에 대한 대응방법에 대한 명확한 기준이 없었다. 향후 국지도발이 발생할 경우 유형별로 대응방안을 명시함으로써 신속한 대응이 가능해졌다. 또한 그동안 확전을 우려하여 북한의 도발에 대해 소극적이었던 미국이 한미공동으로 국지도발에 대한 대비계획을 마련한 것은 중요한 의미가 있다.

한편 북핵에 대한 억제력을 확보하는 방안을 강구하는 것과 병행하여 북핵문제를 해결하기 위한 방안을 강구해야 한다. 북한의 3차 핵실험 후 대결과 긴장고조의 국면을 넘어서서 협상 여건을 조성하는 것이 필요하다. 한편으로는 유엔의 대북결의안에 의한 대북제재를 실시하면서 협상 여건을 모색하는 이중접근이 시도되어야 한다.

비핵화를 위한 협상을 재개하기 위해 미국, 중국 등 주요 관련국과 협조체제를 가동해야 한다. 특히 북핵문제에 대한 핵심 열쇠를 쥐고 있는 한·미·중 3자 전략대화를 가동하여 3국간 협의하에 북핵문제 해결방안을 강구해야 한다.

이러한 여건 조성을 바탕으로 6자회담을 재개해야 한다. 6자회담의 실효성에 대한 의문에도 불구하고 6자회담은 아직까지 북핵문제를 평화적으로 해결할 수 있는 유일한 협상 틀이다. 6자회담이 재개되면 북핵문제의 현황을 검토하고 협상구도를 재설정해야 할 것이다. 북핵 협상의 기존 이슈였던 플루토늄 프로그램의 동결·폐기뿐만 아니라 북한의 핵실험 및 핵물질 보유, 농축우라늄 프로그램, 경수로 건설 등이 논의되어야 한다. 따라서 9·19공동성명의 이행과 함께 새로운 쟁점이 논의되어야 한다. 북핵문제에 대한 기존 합의를 준수하되, 북한의 핵실험·농축우라늄 프로그램 개발 등을 감안한 새로운 합의문이 마련되어야 한다.

나. 한반도 신뢰 프로세스와 남북관계 정상화

한반도 신뢰 프로세스를 통한 남북관계 정상화는 세 가지 방향에 입각하여 추진된다. 우선 안보를 바탕으로 협력이 균형 있게 추진된다. 둘째, 신뢰 프로세스는 핵문제의 진전 상황과 남북관계를 고려하여 단계적으로 추진된다. 셋째, 한반도 신뢰 프로세스와 남북협력의 목표는 북한의 정상국가화와 남북관계의 정상화를 이끌어

내는 것이다.

핵위협과 대남도발을 하는 북한과 신뢰를 형성하는 것은 매우 어려운 문제이다. 한반도 신뢰 프로세스는 두 가지 조건과 관련되어 있다. 우선 구조적으로 남북관계는 북핵문제의 진전과 연관되지 않을 수 없다. 또한 신뢰 프로세스는 합의준수와 이전의 신뢰형성에 기초하고 있기 때문에 관계 진전을 위해서는 신뢰의 축적이 필요하다.⁷⁾

(1) 인도적 문제 해결

신뢰형성의 첫 단추는 인도적 지원에서 시작될 수 있다. 인도적 지원은 남북관계의 정치·안보적 상황과 관계없이 지속될 수 있다. 북한의 영·유아, 노약자 등 취약계층에 대해 국제기구 및 민간단체를 통해 대북지원을 단계적으로 실시할 수 있을 것이다. 대북 인도적 지원을 위해서는 특히 분배 투명성을 확보하는 것이 전제되어야 한다.

통일부는 2013년 3월 22일 대북지원단체인 유진 벨 재단이 북한 취약계층에 대한 지원을 위해 신청한 6억 7800만원 액수의 결핵약의 대북반출을 승인했다. 이것은 박근혜 정부가 출범한 뒤 민간단체의 인도적 대북지원사업의 반출을 처음으로 승인한 것이다. 북한의 3차 핵실험 후 북한의 대남위협이 계속되는 상황에서 대북 인도적 지원이 허용된 것은 박근혜 정부의 신뢰 프로세스의 방향을 가늠하게 한다.

그리고 이산가족 및 국군포로·납북자문제의 해결을 위한 노력이 필요하다. 이산가족의 상봉을 위한 남북적십자회담 개최가 필요하다. 이산가족 상봉의 정례화와 화면상봉 등이 추진되어야 한다. 그리고 국군포로·납북자문제의 해결을 위해 경제적 유인을 제공하는 방안도 모색될 수 있다. 서독에서 동독 정치범의 서독으로의 인도를 위해 경제적 대가를 제공했던 방식(Freikauf)이 원용될 수도 있다.⁸⁾

한편 통일은 실질적으로 북한주민의 인권개선과 삶의 질 향상을 위해 추진되어야 한다. 따라서 북한 인권법 제정 등 북한 인권개선을 위한 대내외 환경 조성이 필요하다.

7) 통일부는 2013년 통일부 업무보고에서 한반도 신뢰 프로세스를 통한 남북관계 정상화의 과제로 5가지를 제시하였다. 1) 인도적 문제의 실질적 해결 2) 당국간 대화추진 및 합의이행제도화 3) 호혜적 교류협력의 질서있는 추진 4) 개성공단의 국제화 5) 남북관계 진전을 통한 북핵문제 해결 기여, [한반도 평화정착과 통일기반 구축을 위한 2013년 통일부 업무보고], 통일부, 2013. 3. 27.

8) 서독은 1963년부터 1989년까지 33,755명의 동독 정치범을 인도받는 대신 현금과 현물을 동독에 지불했다.

다. 북한인권 문제의 해결을 위해서는 우리 정부가 허브 역할을 하며 국내 NGO, 개별 국가, 국제기구, 국제 NGO 등 여러 행위자들을 연결하여 상호보완적 시각에서 협력 체제를 구축해야 한다.

(2) 남북대화와 합의이행

헨리 키신저(Henry Kissinger)는 전략적 위협(strategic threat)을 느끼는 적대 국가들끼리 외교를 통해 전략적 신뢰(strategic trust)를 형성할 수 있는 것으로 보았다. 전략적 위협을 강조할 경우 군비경쟁과 전쟁으로 치달을 수 있는 반면, 외교는 전략적 신뢰를 형성하여 평화를 가능하게 한다는 것이다.⁹⁾

남북한 간 전략적 위협을 전략적 신뢰로 전환하기 위해서는 대화와 접촉이 필요하다. 한반도 신뢰 프로세스는 전략적 위협 상황에서도 대화의 가능성을 강조한다. 경색된 남북관계의 물꼬를 트기 위해서 다양한 남북대화의 창구를 활용할 수 있다. 남북대화의 방법에는 적십자회담이나 분야별 실무회담을 가동하는 것과 같은 아래로부터의 대화재개 방법이 있다. 또한 특사회담이나 남북장관급회담과 같은 고위급회담을 통해 위로부터의 대화 재개방법이 있다. 이러한 아래로부터의 회담방식과 위로부터의 회담방식을 상황에 맞게 적절하게 배합하는 것이 바람직하다.

북한이 2013년 6월 6일 전격적으로 남북대화를 제안하여 6월 12일 남북당국회담이 개최될 예정이었다. 북한은 미·중 정상회담(2013. 6. 7)을 겨냥한 평화제스처의 필요성, 김대중·노무현 정부 시기 남북관계 관행의 복원, 박근혜 정부 길들이기, 남남갈등 유도 등의 필요성에서 남북대화에 응한 것으로 보인다. 그러나 남북당국회담 대표의 격을 둘러싼 견해 차이가 해소되지 못하였으며, 결국 북한이 회담을 거부함으로써 남북당국회담은 불발되었다.

그러나 앞으로 남북대화가 재개될 가능성은 있다. 북한 비핵화에 대한 국제사회의 압박과 6자회담 재개 노력이 병행되고 있으며, 북한의 미북 대화 필요성, 중국의 남북 대화 권고 등을 고려할 때 적절한 계기가 조성되면 남북대화가 재개될 여지는 남아있다. 따라서 일정기간 냉각기를 거친 후 한중정상회담(2013. 6. 27) 결과 및 6자회담

9) 키신저는 미국과 중국이 1차 세계대전 직전 영국과 독일이 그랬던 것처럼 전쟁의 수렁으로 빠지는 것을 방지하기 위해서는 공진(co-evolution)에 입각하여 서로 상대방을 인정한 가운데 공통이익을 추구하여 태평양 공동체를 형성해야 한다고 주장한다. Henry Kissinger, *On China*(The Penguin Press, 2011), 헨리 키신저, [중국이야기] (서울: 민음사, 2012), 에피로그, pp.615~634.

재개 여건 등에 따라 대화재개가 모색될 수 있다. 남북실무회담을 통해 남북대화의 격과 의제를 조정하는 방식이 있을 수도 있고, 특사회담이 모색될 수도 있다.

한편, 남북한 간 신뢰형성을 위해서는 합의사항의 준수에 대한 믿음이 있어야 한다. 기존에 남북한 간 합의된 문건인 7·4공동성명, 남북기본합의서, 6·15공동선언, 10·4공동선언 등을 준수하는 것이 필요하다. 남북한 간 기존 합의 문건들을 준수한다는 기본원칙을 존중하되 구체적인 이행에 대해서는 변화된 환경과 실행여건 등을 고려하는 것이 적절하다.

(3) 호혜적 교류협력

그리고 남북관계의 물꼬를 트기 위해서 사회문화교류 사업을 선별적으로 실시해야 한다. 스포츠, 문화·예술분야 교류를 통해 남북관계 진전을 위한 여건을 조성할 수 있다. 그리고 남북경협을 위한 제도적 기반을 위해 서울과 평양에 「남북교류협력사무소」를 설치할 수 있다.

회담이 무산되기는 하였지만 남북당국회담의 의제로 선정된 개성공단 정상화, 금강산관광 재개는 교류협력분야의 우선적 과제다. 개성공단문제는 우선 북한 근로자의 복귀를 통해 공장가동이 정상화되어야 한다. 아울러 앞으로 중장기적으로 개성공단의 발전적 정상화방안을 강구하는 것이 필요하다. 개성공단 중단 사태의 재발방지방안 마련, 국제적 기준 준수 등 우리 측 요구사항과 근로자 임금 인상, 기숙사 건설, IT 산업 진출 등 북한의 요구사항을 감안한 발전적 정상화방안이 논의되어야 한다.

또한 금강산관광재개를 위해서는 재발방지, 관광객 신변보장, 현대아산 등 관련 기업의 개발권 및 시설에 대한 권리 회복 등이 이루어져야 한다. 그리고 금강산관광에 대해 현금지급 대신 현물지급 방안을 모색하는 것도 필요하다.

한편 남북관계 진전과 관련된 핵심적인 문제는 5·24조치를 어떻게 하느냐 하는 것이다. 5·24조치는 북한의 상응하는 조치가 있을 경우 일괄 해제될 수도 있고, 또는 북한의 반응과 상황에 따라 점진적으로 해제될 수도 있다. 예를 들면, 사회문화교류, 경협 가운데 선별적으로 교류·협력을 허용하고 북한의 반응에 따라 추후 조치를 고려할 수 있다.

다. 큰 통일 지향

한반도 신뢰 프로세스와 남북관계 정상화의 궁극적 목표는 통일을 지향하는 것이

다. 통일은 오랜 시간이 걸리는 긴 과정이다. 우선 통일의 비전에 대한 공감대를 형성하여 통일의 필요성에 대한 국민들의 합의가 이루어져야 한다. 그리고 경제공동체, 환경공동체 등 상호 이익이 되고 파급효과가 있는 분야부터 협력을 증진시켜 통일 기반을 조성해야 한다.

기후변화, 재난, 환경재해 등을 고려할 때 환경 분야의 협력은 시급하게 필요하다. 임진강 수재방지, 북한강 관리 협력, 산림재해 및 병충해 방지 방안 등은 협력이 필요할 뿐만 아니라 파급효과가 기대되는 분야이다. 또한 비무장지대와 접경지역, 백두산 화산 등에 대한 공동연구와 협력사업도 신뢰조성에 기여할 수 있다.

경제공동체는 남북한이 기능적으로 경제 분야의 협력을 확대하는 한편 경제협력을 위한 제도적 장치를 마련하는 두 가지 방향에서 이루어질 수 있다. 경제협력의 기능적 확대와 제도적 절차는 비핵화 및 평화정착, 그리고 신뢰형성과정과 관련되어 있다. 남북한 간 신뢰형성이 궤도에 오르면 지하자원 공동개발, 새로운 공단 조성 등과 같은 사업이 추진될 수 있다. 또한 철도·도로, 전력, 통신 등 산업 인프라를 단계적으로 건설하는 것도 추진될 수 있다.

라. 통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일준비

언제, 어떤 방식으로 통일이 되든지 통일에 대해 철저히 준비함으로써 통일과정을 평화적으로 관리하고 통일 후 예상되는 여러 가지 문제들을 해결하고 국가발전을 도모할 수 있다. 따라서 통일과정에서 예상되는 문제에 대한 대비책을 미리 마련해야 한다. 통일준비가 빠를수록 통일비용을 줄이는 효과가 있다. 실질적 통일준비를 주요 국가과제로 설정하고 이를 지속적으로 추진해야 한다.¹⁰⁾

(1) 북한이탈 주민의 정착 지원

통일대비 과제의 일환으로 북한이탈 주민의 성공적 사회정착이 필요하다. 이들의 성공적인 사회정착은 북한이탈 주민을 위해 필요할 뿐만 아니라 우리에게 일종의 통일 실습이라고 할 수 있다. 우리 국민들이 북한이탈 주민들과 더불어 살면서 그들의

10) 통일부는 2013년 통일부 업무보고에서 실질적 통일준비를 위한 네 가지 과제를 제시하였다.

1) 북한이탈 주민의 맞춤형 정착지원 2) 국민통합에 기여하는 통일교육 3) 통일정책에 대한 국민적 합의 강화 4) 통일외교를 통한 국제적 통일공감대 확산, [한반도 평화정착과 통일기반 구축을 위한 2013년 통일부 업무보고], 통일부, 2013. 3. 27.

어려움을 이해하고 그들과 공동체의식을 느끼게 되는 과정은 통일을 위한 실질적 준비라고 할 수 있다.

북한이탈 주민의 성공적 사회적응은 북한 주민들에게 통일 미래상에 대한 실질적 희망을 제시하는 의미도 지니고 있다. 특히 북한이탈 주민 가운데 젊은 세대에 대한 교육지원을 통해 이들의 자립기반을 확충하고 통일의 역군으로 육성해야 한다. 이를 위해 탈북 청소년의 교육지원 내실화가 필요하다. 그리고 탈북민의 자립기반 확충, 정착 지원제도 개선을 통한 탈북민의 애로사항 해소에 역점이 두어져야 한다.

(2) 국민적 합의 형성과 통일교육

통일의 필요성과 통일비전, 대북정책에 대한 국민적 공감대가 형성되어야 한다. 학계, 언론계, 시민단체를 대상으로 공론화를 확대하고 각종 포럼을 운영해야 한다. 국민적 합의형성은 일방적인 홍보가 아니라 쌍방향 소통이 되어야 한다. 또한 국민들의 참여를 확대하기 위해 정부와 시민사회 간 거버넌스 구축이 필요하다.

특히 미래 세대의 통일의지를 고양하기 위해 균형 있는 통일교육을 실시해야 한다. 청소년과 젊은 세대는 통일을 현실적인 관점에서 접근하여 통일에 대해 무관심하고 통일을 회피하는 경향이 있다. 청소년 및 청년 세대는 세계화, 정보화, 탈 민족 국가의 세계적 조류의 영향으로 통일을 당위적으로 여기지 않고, 통일 후 혼란과 경제적 비용을 염려한다. 따라서 미래세대에게 통일의 이유와 비전을 제시해야 한다. 이들에게 통일에는 비용뿐만 아니라 각종 혜택이 있으며, 통일한국은 새로운 기회와 도전을 제공할 것이라는 희망을 제시해야 한다. 이를 위해 청소년 및 청년 세대의 관심사와 눈높이에 맞는 맞춤형 교육프로그램이 개발되어야 한다.

(3) 통일외교와 국제적 지지기반 확대

통일에 대한 국제적 지지 확보를 위해 외교역량을 강화하고 통일외교의 거버넌스를 구축해야 한다. 서독은 양독간 통일협상을 추진하는 한편 2차 세계대전의 전승국이었던 미, 영, 불, 소의 협력을 얻어내는 2+4 외교를 통해 통일을 달성했다. 우리도 중장기적으로 통일에 유리한 국제환경을 조성할 뿐만 아니라 한반도통일이 국제사회에 줄 편익을 제시하고 이에 대해 주변국의 협력을 이끌어내야 한다.¹¹⁾ 이를 위해 주변국을

11) 한반도통일이 국제사회에 가져다 줄 편익과 통일외교의 방향에 대해서 다음을 참조하기 바람. 박종철 외, [통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익 : 지역 및 주변국차원] (서울 : 통일연구원, 2012).

대상으로 정부, 민간이 참여하는 1.5 트랙 협의체를 운영해야 한다.

한편, 통일은 남북한 주민과 해외동포를 모두 포함하는 한민족 공동체를 건설하는 것이다. 통일 추진 과정과 통일이후 국가건설 과정에서 해외 동포의 역할이 필요하다. 해외동포들은 통일한국의 건설과정에서 한민족의 자긍심과 정체성을 느낄 뿐만 아니라 북한지역에 대한 투자 등을 통해 실질적으로 기여할 수 있다. 이러한 점을 감안하여 해외 동포 대상으로 「한민족 통일네트워크」를 구축하는 것이 필요하다.

Ⅲ 정책적 고려사항

향후 한반도 신뢰 프로세스를 추진하기 위해 다음 사항을 고려해야 한다. 첫째, 대북정책의 지속성을 유지하면서 변화를 모색해야 한다. 대북정책의 예측가능성을 향상시키고 정책효과를 높이기 위해서 정책의 일관성을 유지하는 가운데 변화를 모색하는 것이 바람직하다. 박근혜 정부의 대북정책은 과거 정부의 대북정책과 연속성을 유지하면서도 정책의 신축성과 점진적 관계 진전에 역점을 두고 차별화를 시도해야 한다. 박근혜 정부는 통일준비론 등의 정책을 유지하는 한편, 한반도 신뢰형성을 위해 남북대화 중시, 인도적 지원 제공, 남북교류협력 진전 등에서 차별화를 시도해야 할 것이다.

그리고 진화론적 관점에서 대북정책을 추진하는 것이 바람직하다. 대북정책의 기본 방향을 견지하면서 문제점을 보완하는 한편, 상황변화에 대한 선제적 대응방안을 모색해야 한다. 과거 대북포용정책과 원칙에 입각한 대북정책의 교훈과 시사점을 활용해야 한다. 대북포용정책과 이명박 정부의 대북정책 모두 북한의 비핵화, 한반도평화 정착, 남북협력의 제도화, 북한의 변화 등의 목표 달성에 실패하였다. 이것은 북한의 대남정책 불변, 한반도문제의 구조적 제약, 정책수단의 한계, 국민적 합의 부족, 국제협력의 한계 등에서 기인하였다. 또한 대북포용정책이든 원칙에 입각한 대북정책이든 정책 효과가 나타나기에는 짧은 기간 동안에 실시되었다는 문제점도 있었다.

따라서 그동안 축적된 대북정책의 성과와 한계를 고려한 바탕위에서 박근혜 정부의 대북정책을 모색하는 것이 바람직하다. 과거 정부의 정책과 차별성을 강조하는데 시

간과 에너지를 소모하기보다는 과거 정부의 교훈을 타산지석으로 활용해야 한다.

둘째, 외교, 국방, 통일정책을 조정하고 연계해야 한다. 외교, 국방, 통일정책이 연계되어 있는 점을 감안하여 정책조율 및 연계성을 유지해야 한다. 국정과제를 보면 국방 분야는 억지력 확보, 북핵문제 해결 등에 대한 것이다. 대북·통일 분야는 한반도 신뢰 프로세스 추진, 행복한 통일 등에 대한 것이다. 그리고 외교 분야는 동북아 평화 협력 구상, 북방 3각 협력 추진, 유라시아협력 확대 등에 대한 것이다. 따라서 외교, 국방, 통일 분야의 정책조율과 역할 분담, 유기적 연계 등을 모색해야 한다.

셋째, 원칙을 유지하면서도 전략적 유연성을 유지해야 한다. 대북정책의 원칙과 기본방향을 유지하되 북한의 반응과 국내외 상황변화를 감안하여 전략적 유연성을 지녀야 한다. 원칙에 너무 집착하여 상황변화를 반영하지 못하거나 논리적 엄격성이 족쇄로 작용하지 않도록 해야 한다. 대북정책의 논리와 체계를 마련하되, 너무 경직된 정책의 체계화는 바람직하지 않다. 대북정책의 기초를 유지하면서도 전략적 신축성을 유지하고 정책대안을 검토하는 자세가 바람직하다.

특히 김정은 체제에 대한 객관적 평가를 토대로 다양한 대안을 마련하는 것이 바람직하다. 북한의 권력구조, 대내외 정책방향 등에 대해서 선입관이나 고정된 시각을 배제하고, 객관적인 정보 분석과 평가를 실시해야 한다. 우리의 대북정책에 대한 북한의 반응과 정책방향에 대한 다양한 시나리오를 바탕으로 실효성 있는 대북정책을 수립해야 한다.

넷째, 대북정책의 현안과 중장기 목표를 구분하여 정책방향을 수립해야 한다. 대북정책의 현안에는 남북대화 재개, 인도적 지원, 개성공단 정상화, 금강산 관광 재개, 이산가족 상봉, 6자회담 재개, 5·24조치 문제 등이 포함된다. 그리고 중장기 목표는 비핵화의 완전 이행, 한반도평화체제 수립, 통일 추진 등에 대한 것이다.

그리고 분단의 관리 및 평화·협력추진이라는 중기 목표와 통일추진이라는 장기 목표 간의 연계성을 마련해야 한다. 통일이라는 장기적 목표를 염두에 두면서 분단관리 및 평화·협력을 추진해야 한다.

특히 박근혜 정부 5년 동안 실현가능한 목표를 설정하고 이에 역점을 두는 것이 바람직하다. 그리고 중장기적으로 대북정책의 법적·제도적 기반을 마련하는 데 역점을 두는 것도 필요하다.

다섯째, 다층적 협력망을 형성해야 한다. 북한의 추가 핵실험이나 대남도발을 방지하기 위한 한반도위기관리에 역점을 두는 한편, 남북관계 개선의 환경을 조성하기 위

해 국제협력을 강화해야 한다. 아울러 북한의 변화와 남북협력 여건을 조성하기 위해 남북한 차원과 국제차원에서 다층적 협력망을 중층적으로 형성해야 한다. 남북대화 재개 노력과 함께, 미·북 대화, 북·중관계 등을 활용하여 북한에 대한 지렛대를 확보해야 한다. 아울러 한·미·중 3자 전략대화, 한·미·일 3자 전략대화, 한·중·일 3자 전략대화 등을 복합적으로 활용해야 한다.

IV 국내적 정책과제

1. 국가안보정책의 추진체계와 정책네트워크

가. 국가안보정책의 조정체계

과거 20년 동안 국가안보정책의 총괄조정을 위해 여러 가지 실험이 있었다. 노무현 정부시기에 국가안전보장회의 사무처가 외교·안보·통일정책을 총괄적으로 조정하여 정책의 일관성과 통합성이 보장되었으나 사무처 권한이 헌법 규정을 위반하여 비대화되었다는 비판이 제기되었다. 그리고 이명박 정부에서는 국가안전보장회의 사무처가 폐지되고 외교안보수석실과 국가안전보장회의가 분담하던 업무가 외교안보수석실로 일원화되었다. 그 결과 부처 간 이해와 입장을 조율·조정하는 기능이 약화되었고, 각 부처의 의견을 수렴한 정책 도출도 어려워졌다. 특히 외교안보수석실은 정책조정 기능과 정무적 판단 기능을 해야 하는데 각 부처의 입장을 대변하는 경향으로 인해 종합적인 정책 수립이 어려웠다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 박근혜 정부에서 외교·안보·통일·국방 분야의 컨트롤 타워로 국가안보실이 신설되었다. 국가안보실의 주요 업무는 중장기정책수립, 전략기획·조정·관리, 국가안보 관련 정보 융합, 위기관련 상황의 관리·대응으로 되어 있다. 장관급의 국가안보실장하에 국제협력 비서관, 정보융합비서관, 위기관리 센터장이 있으며, 차관급의 외교안보수석은 국가안보실 차장을 겸임하고 있다.

최근 국가안보실이 가장 중시하고 있는 업무는 북한의 도발위협에 대한 대응체제

수립이다. 국가안보실은 위기관리센터를 중심으로 24시간 대북감시체제 확립, 위기 발생시 신속한 대응을 위한 청와대 및 관련 부처 간 통합 대응체제 구축, 주요 외교안보 관련 회의체를 통한 상황 평가 및 정부 대응방안 검토 등을 통해 위기대응, 외교·군사적 대응, 남북관계 차원 대응, 대국민 설명 등의 임무를 수행하고 있다. 국가안보실장은 관련 비서관이 참여하는 안보상황 평가회의를 통해 북한의 대내외 동향과 우리의 대비태세 점검 및 대응책 마련을 강구하고 있다.

그리고 국가안보실은 중장기 외교·안보전략, 북핵문제 대책, 대북전략의 기획·조정·관리업무도 담당한다. 국가안보실은 국정과제인 동북아평화협력 구상의 추진전략, 남·북·러 3각 협력 등 유라시아 협력 추진전략, 한·미·중 3자 전략대화 방안, 국방개혁 등 중장기 국방정책 및 외교·안보정책을 총괄적으로 조정한다. 또한 북핵문제 등 대북문제와 관련하여 핵문제 해결을 위한 여건조성 및 관련국과 협력방안, 한반도 신뢰 프로세스의 수립 등의 업무도 추진하고 있다.

또한 국가안보실은 사이버테러에 대응하기 위해 관련 기관과 함께 「국가 사이버안보수행체계」를 구축하고 사이버테러 대응 업무를 총괄한다. 국가안보실은 사이버 안보뿐만 아니라 안보, 재난 등 국가핵심기반에 대한 위기징후에 대해서도 모니터링체제를 갖추고 있다. 국가안보실은 각종 국가위기에 대한 범정부차원의 「국가위기관리 기본지침」과 전쟁발발 시에 대비한 「국가전쟁지도지침」도 보완·발전시켜나갈 계획을 가지고 있다.

국가안보실의 역할과 관련하여 다음 사항들을 명확히 하는 것이 필요하다. 첫째, 국가안보실의 총괄조정 역할을 명확히 해야 한다. 국가안보실의 가장 중요한 기능은 외교·국방·통일의 여러 분야에 걸쳐 있는 안보정책을 총괄적으로 조정하는 것이다. 국가안보실은 국가안보와 관련된 기관 및 부처 간 역할분담을 조정하고 소통체계를 수립하고 대내외 정책설명 가이드라인을 제시하는 컨트롤 타워의 역할을 수행한다.

그러나 국가안보실의 총괄조정 역할이 부처의 업무를 축소시키는 것을 방지하기 위해 각 부처의 고유 영역과 자율성이 보장되어야 한다. 국가안보실은 대통령과 안보 관련 기관 및 부처의 중간에서 정보의 흐름을 원활하게 하고 정책결정의 일관성과 체계성을 보장해야 한다. 안보 관련 부처는 국가안보실의 조정하에 종합적 안보정책의 토대위에서 부처의 고유 업무를 추진함으로써 안보정책의 일관성과 부처의 독자 역할이 균형을 이루어야 한다.

둘째, 국가안보실의 컨트롤 타워 역할과 외교안보수석실의 역할이 구분되어야 한다. 국가안보실은 종합적 정책조정에서 중점을 두는 반면, 외교안보수석실은 각 부처와

청와대의 업무를 연결하는 연결벨트의 역할을 한다. 외교안보수석이 국가안보실 차장을 겸임한 것은 국가안보실의 중장기 기획·조정기능과 외교안보수석실의 현안 업무를 연계하기 위한 것이다. 외교안보수석실은 외교비서관, 통일비서관, 국방비서관을 통해 각 부처와 청와대간 업무 연락, 부처에 대한 대통령 지시사항의 전달 및 이행 점검, 대통령 행사 지원 등의 업무를 수행한다.

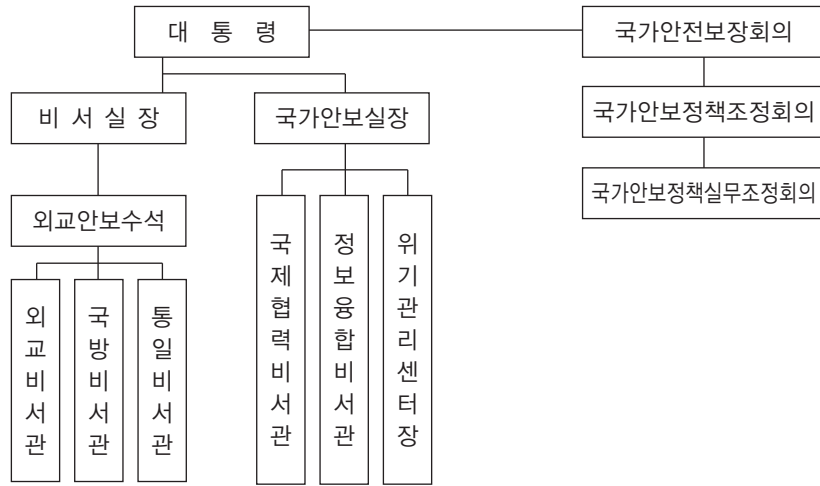
셋째, 국가안보실과 다른 정책협의체 및 정책조정기구와의 관계 설정이 필요하다. 우선 국가안전보장회의의 역할을 강화하는 것이 바람직하다. 국가안전보장회의는 “...국가안전보장 관련 정책의 수립에 관해 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하도록...” 헌법(제 91조 제1항)에 규정되어 있다. 그러나 그동안 국가안전보장회의는 형식적으로 운영되어 왔다. 따라서 대통령이 의장인 국가안전보장회의의 취지에 맞게 정례적으로 회의를 개최하여 자문 및 사전 심의 기능을 강화하는 것이 바람직하다. 국가안보실장은 국가안전보장회의의 간사를 맡음으로써 대통령의 국가안전보장회의 주재를 실질적으로 보좌한다.

그리고 대통령이 주재하는 「외교안보관계장관회의」는 약식 국가안전보장회의의 성격을 띠고 있다. 「외교안보관계장관회의」는 비정례적으로 개최되고 사안이 발생하면 긴급하게 소집되기 때문에 깊이 있는 정책조정이 이루어지기 힘든 측면이 있다. 따라서 국가안전보장회의를 정례화하고 사안의 성격과 긴급성에 따라 보완적으로 「외교안보관계장관회의」를 개최하는 것이 적절하다.

장관급회의체로서 실질적인 안보정책의 협의체는 국가안보정책조정회의(과거 외교안보정책조정회의)이다. 국가안보실장은 국가안보정책조정회의의 의장을 맡는다. 국가안보정책조정회의에서 관련 부처의 장관들이 참석한 가운데 주요 안보정책이 논의되고 중요 방향이 결정되기 때문에 청와대와 부처간 실질적인 정책협의체이다.

그리고 차관급 정책조정회의체로 「국가안보정책 실무조정회의」가 운영되고 있다. 「국가안보정책 실무조정회의」는 장관급회의체인 국가안보정책조정회의에 상정되는 안건의 사전 조정 업무를 담당한다. 그리고 노무현 정부에서 운영되었다가 중단된 실장급으로 이루어진 정세평가회의를 재가동하는 것이 필요하다.¹²⁾

12) 전봉근, “국가안보 총괄조정체제 변천과 국가안보실 구상”, 주요 국제문제 분석(국립외교원 외교안보연구소, 2013. 2.)



<그림> 국가안보정책 조정체계

나. 정책네트워크 정비

대북·통일정책에 관련된 정책네트워크를 재정비할 필요가 있다. 대북정책과 관련해 정부와 민간 전문가들이 상호 교류하는 정책공동체를 형성해야 한다. 그동안 민간 전문가들의 역할이 보조적인 수준에 머물러 있었다. 민간전문가들의 역할은 정부 정책의 홍보나 자문에 머물러 있었으며, 그것도 정부와 정책기조가 맞는 사람들에 한정되어 있었다. 향후 대북정책 수립에 있어 공감대를 형성하기 위해서는 이념적 편향성을 벗어나 다양한 민간 전문가들이 정책결정과정에 참여할 수 있도록 해야 한다.

국책 또는 민간 연구기관의 역할과 참여 폭을 확대할 필요가 있다. 이들 연구기관에서 제안된 다양한 방안들을 검토, 분석, 분류하고 컨트롤 타워에서 이를 조율하고 조정해야 한다. 그러기 위해서는 정부 관계자들과 민간 연구기관의 전문가들이 함께 논의할 수 있는 상설화된 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이런 과정은 대북정책의 설득력을 강화하고 정당성을 확보하는 데 기여할 것이다. 아울러 이런 과정을 통해 대북정책을 둘러싼 남·남갈등이 줄어들 것이다.

정책네트워크를 효과적으로 운영하기 위해서는 전문 인력이 필요하다. 정부 내에서도 대북정책을 논의하고 협의할 전문 인력을 양성하는 제도적 노력이 있어야 한다. 대북정책 담당 부처의 인적, 조직적 역량을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서 우선 전문 지식을 축적하고 전문가를 양성할 필요가 있다. 또한 대북정책의 전문가 영역을 정치,

경제뿐만 아니라 사회, 문화, 복지 등 다양한 분야로 확대해야 한다.¹³⁾

2. 국민적 합의 형성

역대 정부의 대북정책 추진 과정에서 진보와 보수로 양분된 우리 사회의 갈등 구조가 첨예하게 드러났다. 국민들은 정책의 효용성과 적실성을 따지기보다는 자신이 지지하는 정부의 정책에는 동조하고 그렇지 않은 경우에는 무조건 비난하는 경향도 있다. 우리의 대북정책 역량은 국민적 합의 형성이라는 측면에서 미약하다. 대북정책의 국내 역량을 끌어올리기 위해서는 대북정책에 대해 국민적 합의를 형성해야 한다. 대북정책을 둘러싼 정치권의 갈등은 남남갈등을 증폭시키면서 국민적 합의 기반 형성을 저해하는 요인으로 작용하였다. 여야가 타협하고 조율하여 정책이 만들어지지 않는다면 대북정책을 둘러싼 갈등이 완화되기 어려울 것이다. 새로운 대북정책은 국민적 합의 형성의 원칙 위에서 추진되어야 한다.

통일문제에 대한 국민적 합의형성을 위해 사회통합에 대한 이론적 틀을 참고할 필요가 있다. 뒤르켐(Durkheim)의 사회통합원리를 원용해 보면, 사회적 합의형성을 위한 갈등해결의 메커니즘을 크게 두 가지로 모색할 수 있다. 첫째, 의견을 달리하는 집단들 간에 유기적이고 기능적인 참여체제를 구축함으로써 협력을 도모하는 방법이다. 둘째, 국민들을 공동체 구성원으로 단결하도록 하는 통합 상징이나 통합 이념을 제시함으로써 통합을 유도하는 방법이다. 이를 달리 표현하면, 국민적 합의형성을 위한 기본방향으로 제도혁신과 가치합의가 필요하다.¹⁴⁾

가. 제도혁신 방안

국가 정책에서 제도혁신이 중요한 이유는 두 가지이다. 첫째, 모든 국가정책이 제도의 틀 속에서 이루어지고 있기 때문에 제도를 어떻게 만들고 운영하느냐에 따라 정책

13) 류길재, “대북정책 추진체계와 스마트 파워”, 『통일과 평화』 제2호(서울대학교 통일연구소, 2009), p.27.

14) 박종철 외, [통일 관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의], pp.9~13.

의 효과와 결과는 달라질 수 있다. 그리고 제도를 통한 문제 해결은 정책 추진의 임의성을 극복하고 일관성을 유지할 수 있다. 둘째, 일단 형성된 제도는 제도 안의 개인 및 집합행위자에게 지속적인 영향을 미쳐 행위자의 의식 및 가치를 변화시킨다. 제도와 의식의 관계는 일종의 변증법적 관계라고 할 수 있다. 제도는 의식 및 가치 형성의 기본 방향을 제시한다. 그리고 제도에 불만을 지닌 행위자는 제도를 변화시키려고 한다. 이러한 과정을 통해서 제도화가 이루어진다.

통일문제를 둘러싼 사회갈등을 해소하기 위해 정부와 시민사회 간 새로운 관계를 구축하기 위한 제도 혁신과 이에 기반한 합의 형성이 필요하다. 시민사회의 정책 참여는 정부의 일방적인 정책 결정을 방지하고, 정책 과정의 투명성과 책임성을 보장하며, 다양한 집단의 요구를 반영함으로써 정책의 정당성을 증진시키는 데 기여한다.

정부와 시민사회 사이의 거버넌스가 요청되는 것도 이런 맥락이다. 정부 정책의 입안과 결정에서 시민사회 참여의 제도화는 이익집단 및 시민단체와 정부 간 갈등을 조정하고 사회통합을 제고한다. 정책의 입안과 결정, 추진은 일차적으로 정부의 몫이다. 하지만 이 과정에서 시민사회 참여의 제도화는 합의형성의 정당화에 기여한다. 제도 혁신을 위해 예방적 갈등관리시스템 구축, 시민참여의 제도 마련, 갈등조정 기구의 실질적 역할 부여, 신뢰 구축 방안 마련 등이 실시되어야 한다.

통일문제에 대한 국민적 합의를 위한 제도혁신을 위해 다음 사항들을 실시해야 한다.

첫째, 정책추진의 투명성이 향상되어야 한다. 이를 위해 우선 합리적인 절차를 거쳐 정책결정이 이루어져야 하며, 비공식 기구 및 인물의 대북접촉과 정책관여가 지양되어야 한다. 또한 정책 결정이 극소수 인사에게 편중되는 현상도 배제되어야 한다.

둘째, 정부와 여·야당 간 협의가 중요하다. 국회가 정책결정 과정에 적극 참여했을 때 정책의 내용과 정책결정 및 집행과정의 정당성이 강화될 수 있다. 정부·여·야간 협조체제의 구축을 위해 우선 대통령, 여당 대표, 야당 대표의 정기적 3자 회동을 추진할 필요가 있다. 이러한 최고위급 회동 외에 수준별 회동이 이루어지는 것이 바람직하다.

셋째, 여·야간 협의기구를 구성하고 논의를 비공개로 해야 한다. 여·야간 합의를 하려면 여당은 야당을 국정운영의 동반자로 대하고 모든 정책에 관해 상의하는 열린 자세를 가져야 한다. 이를 위해 소관 상임위원회를 연중 개최해야 한다. 그리고 국회에서 논의사항이 언론에 공개되는 경우 대북·통일문제가 곧 정치 쟁점화되고 합의점

보다 차이점이 부각된다. 따라서 대북·통일문제에 대한 상임위원회 및 특별위원회의 논의를 비공개로 하는 것이 바람직하다.

넷째, 통일정책에 대한 시민참여 제도를 마련하고, 당사자회의를 지속적으로 운영함으로써 합의를 도출해야 한다. ‘참여형 갈등해결 모델’을 통해 전문적인 중재단이 서로 다른 견해를 지닌 집단 간 대화와 타협을 조정하도록 해야 한다.

다섯째, 진보와 보수, 지역 간, 계층 간, 세대 간 막힌 답을 허무는 행사를 추진함으로써, 영역 간 단절을 해소하고 민간통일운동을 활성화해야 한다. 통일문제에 대한 범국민적 합의를 도출하고 이를 지속적으로 관리하기 위해 범국민적 기구의 결성이 필요하다. 사회통합위원회가 사회갈등을 해소하고 사회적 통합을 위한 범국민적 기구의 역할을 하는 것을 원용할 수 있다. 통일문제에서도 국민적 합의를 이끌어내고 이를 실행할 수 있는 범국민적 기구의 형성이 필요하다. 이러한 범국민적 기구에 각계각층의 대표가 참여하고 통일문제에 대한 국민적 합의를 집행하고 관리하는 역할을 하도록 해야 한다.

나. 가치합의 방안

통일문제와 관련하여 논란이 되고 있는 이슈에 대해 정부가 일방적으로 설명하거나 설득하는 방식으로는 통일문제에 대한 국민적 합의를 형성하기 어렵다. 왜냐하면 통일문제와 관련된 사회적 갈등이 이념적인 경향과 관련되어 있을 뿐만 아니라 한국 현대사 및 역대 정권에 대한 평가와 같은 정치적 요소의 영향을 받고 있기 때문이다. 따라서 기존의 당위론적 설명과는 다른 방향에서 통일논의를 이끌어가는 것이 필요하다. 통일논의에 관한 국민적 공감대를 형성하기 위해서는 통일담론을 현안을 둘러싼 논쟁에서 벗어나 보다 높은 차원의 담론으로 전환시킬 필요가 있다.

이를 위해 다음과 같은 방안을 고려할 수 있다. 첫째, 통일 비전이 제시되어야 한다. 분단의 장기화로 우리 사회에서 통일의 당위성에 대한 공감대가 약화되고 있다. 다수의 국민이 통일이 되어야 한다는 당위성에 공감하고 있으나 열정은 식어가고 있다. 통일의 당위성이 약화된 것은 그만큼 우리 사회의 요구가 다양해진 것이 원인인 측면도 있다.

따라서 통일의 필요성에 대해 새로운 접근을 해야 한다. 당위성보다는 통일의 실질적 필요성에 대한 인식이 확대되어야 한다. 통일비전 제시를 통해 통일이 되면 무엇이

어떻게 달라지고 국민에게는 어떤 희망이 있는지를 설명해야 한다.

통일비전은 공간적, 경제적, 사회적으로 통일에 의해 질적으로 변모된 한반도의 모습을 담아야 한다. 통일한국은 지정학적으로 해양과 대륙을 연결하는 '허브'로서 중심적 역할을 하게 될 것이다. 경제적으로는 남북한이 하나가 되면 새로운 성장 동력이 발휘될 수 있다. 남한의 자본과 기술, 북한의 자원과 노동력의 결합을 통해 남북한이 공동으로 번영할 수 있는 기회가 생기게 될 것이다. 통일이 되면 북한의 사회기반시설을 정비하고, 남북을 잇는 철도와 도로를 건설해야 하며, 많은 산업시설들이 북쪽에 들어서게 된다. 북한 지역 재건을 위한 투자가 진행됨으로써 경제적으로 새로운 부흥기를 맞게 될 것이다.

둘째, 통일에 대한 문화적 접근이 필요하다. 새로운 민족정체성의 확립과 문화적 소통의 확산이라는 문화적 측면에서 통일문제에 접근하는 것이 다수의 공감대를 얻기에 용이하다.

셋째, 통일문제에 대한 지역별, 세대별, 계층별 차이를 인정한 바탕 위에서 최소한의 국민적 합의를 도출해야 한다. 통일문제에 대해 각계각층이 합의할 수 있는 최소한의 공감대를 도출해야 한다. 이를 위해 다른 견해를 지닌 집단의 대표들이 집중 워크숍을 통해 최소한의 공감대를 이끌어내는 심의민주주의(deliberate democracy)를 활용할 수 있다.¹⁵⁾ 심의민주주의를 통해 도출된 사항에 대해 「통일국민협약」을 채택함으로써 통일문제에 대한 국민현장으로 삼을 수 있다.¹⁶⁾

넷째, 국민 중심의 통일 교육을 실시해야 한다. 대북정책에 대한 국민적 합의 유도를 위해 북한과 통일에 대한 국민의 바른 인식 정립이 필요하다. 북한·통일문제에 관한 국민적 합의 형성에는 교육이 매우 중요하다. 지금까지 일반국민과 학생들을 대상으로 다양한 통일 교육이 실시되었으나 북한에 대한 인식과 통일의 필요성에 대해서 다양한 의견이 존재한다. 통일의 필요성에 대해서도 다수의 국민, 특히 젊은 세대가 확신을 가지고 있지 못하다. 따라서 기존의 북한·통일 관련 교육의 체계와 내용을 국

15) 심의민주주의 또는 숙의민주주의는 자유롭고 개방적인 토론을 통해 의견을 조정하고 타협함으로써 공공선을 모색한다. 심의적 여론조사(deliberate poll), 집중 워크숍 등을 통해 최소한의 합의점을 도출하기 위해 노력한다. 박종철 외, [통일 관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의], pp.192~196.

16) 조한범, [남남갈등 해소방안 연구] (서울: 통일연구원, 2006), pp.67~71.

민이 공감할 수 있도록 재구성·개편해야 한다.

학교통일교육과 사회통일을 연계할 수 있는 복합적 거버넌스가 형성되어야 한다. 통일교육의 성공을 위해 정부와 민간의 거버넌스 형성이 필요하다. 정부와 민간단체 간 협력적 거버넌스를 구축함으로써 다양한 민간 사회통일교육내용의 비체계성 및 한시성, 교육시설의 영세성 등을 극복해야 한다.¹⁷⁾ 민·관 협력체제를 토대로 사회통일교육을 담당하는 민간단체들이 정보, 자료를 공유하고 인적 자원양성, 프로그램의 개발·운영 등에 관해 협력해야 한다. 이 경우 정부는 직접적으로 개입하기보다 네트워크를 형성하고 그 네트워크가 원활하게 운영될 수 있도록 하는 키잡이 역할을 해야 된다. 정부는 촉매자 혹은 촉진자(facilitator)로서 배의 방향타를 조정하는 역할을 하된다.¹⁸⁾

통일교육에는 다양한 주체가 참여하는 만큼 공동으로 활용할 수 있는 통일교육의 표준 콘텐츠를 만드는 것이 필요하다. 이를 위해 우선 통일교육을 실시하는 다양한 교육주체 간에 교육내용에 대해 최소한의 공통분모를 도출하는 것이 필요하다.

그리고 통일교육은 국민의 눈높이에 맞추어 실시되어야 한다. 교육의 내용과 체계를 현 실정에 맞게 개편하고, 재미있는 교육 프로그램을 개발해 교육 현장에서 활용할 수 있도록 해야 한다. 일방적으로 전달되는 주입식이 아니라 상호 토론할 수 있는 쌍방향 교육이 되어야 한다. 세대 및 지역 간 통일 인식에서의 차이를 극복할 수 있도록 맞춤형 교육(특히 젊은 세대의 통일에 대한 필요성 인식 제고)에도 힘써야 한다. 실용주의적 관점에서 통일교육을 실시함으로써 국민에게 통일에 대한 긍정적 인식을 심어 주어야 한다. 그리고 통일교육이 일반 교과 과정의 한 부분으로 자연스럽게 정착될 수 있도록 교과 과정이 편성되어야 한다. 통일교육에는 통일 이후 남북한 주민이 함께 어울려 살 수 있는 통합교육도 포함되어야 한다.

17) 고정식 외, 『통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안』(서울: 통일교육원, 2004), p.187.

18) 오세윤, “균형적 거버넌스의 바람직한 모형: 민주주의 원칙을 중심으로”, 『한국거버넌스학회 2006년 하계공동학술대회 발표논문집』(한국거버넌스학회, 2006), pp.154~155

V 맺음말

박근혜 정부의 대북·통일정책은 냉혹한 현실의 시험대 위에 올라있다. 첫째, 신정부의 대북·통일정책은 김정은 정권을 상대해야 한다. 박근혜 정부는 북한이라는 다루기 힘든 상대를 접하면서 많은 우여곡절과 시행착오를 치르게 될 것이다. 북한이 또다시 핵실험을 하거나 장거리 로켓을 발사하거나 군사적 도발을 할 경우, 어떻게 한반도 상황을 관리할 것인가라는 문제에 또다시 직면할 것이다. 또한 북한과의 교류협력과 관련하여, 퍼주기나 조건부 협력이 아니라 남북관계의 정상화와 북한의 정책변화를 위해서 어떤 가이드라인과 행동준칙을 적용해야 할 것인가라는 실질적 문제도 있다.

둘째, 박근혜 정부의 대북·통일정책은 미국을 비롯한 중국 등 주변국 및 국제사회와 협의를 거치는 과정에서 실현가능성을 검증받을 것이다. 특히 미·중의 한반도정책이 자국의 세계전략 및 동아시아·태평양 전략의 큰 틀 위에서 정해진다는 점을 고려하면, 우리의 정책방향에 입각하여 미·중과 정책조율을 하는 것은 힘든 과제가 될 것이다.

셋째, 박근혜 정부의 대북정책은 국내적으로 다른 이념과 관점을 지닌 정치세력 및 다양한 스펙트럼을 지닌 시민사회를 상대로 소통해야 한다. 대북정책을 둘러싼 논쟁은 이념갈등, 정치적 갈등과 구조적으로 뿌리깊게 연결되어 있다. 정치권이 대북·통일정책을 정치적으로 쟁점화함으로써 최소한의 국민적 합의기반을 어렵게 하는 문제도 있다. 이러한 정치적 구도에서 정치권 및 시민사회에서 대북·통일정책에 대한 최소한의 합의를 어떻게 이룰 것인가에 대한 진지한 고민이 필요하다.

그동안 새로운 정부가 들어서면 과거 정부의 교훈을 타산지석으로 삼기보다는 이전 정부의 정책과 차별성을 강조하는데 너무 많은 시간과 에너지를 소비했다. 또한 대북정책이 너무 구체적이면, 그것이 족쇄가 되어 상황변화에 적응할 수 있는 전략적 신축성이 떨어지게 된다. 따라서 박근혜 정부는 전략적 신축성과 포용성을 지닌 정책을 수립·이행하는 것이 바람직하다. 과거 정부의 경험을 받아들이고 전략적 신축성을 유

지하는 것이 정책의 실현가능성을 높일 뿐만 아니라 대내적 갈등을 줄이는 데도 기여할 것이다.

한편 국가안보정책의 총괄조정을 위해서 국가안보실의 역할과 외교안보수석실, 국가안전보장회의 등 다른 정책협의체의 역할분담을 명확하게 설정해야 한다. 그리고 국가안보정책에 대해 정책 네트워크를 확대해야 한다. 아울러 통일문제에 대한 국민적 공감대 확대를 위해 통일교육체계를 개편해야 한다. 보수, 진보의 견해가 균형 있게 반영될 수 있는 교육 프로그램을 개발하고 균형 잡힌 내용의 통일교육이 지속적으로 실시될 수 있도록 해야 한다.

동북아 다자협력의 구상과 추진방안

이 성 우 || 제주평화연구원 연구위원, 국제정치학 박사(평화연구 분야)

목 차

- I. 서 론
- II. 동북아시아 다자협력 구상의 배경과 의미
- III. 헬싱키 프로세스의 동북아 다자협력체의 적용 가능성
- IV. 동북아 다자협력 “서울 프로세스”의 고려사항
- V. 결론: 한국정부의 대응방안 제안

초 고

박근혜 정부가 발표한 ‘동북아 평화협력구상’은 미국을 포함한 동북아 국가들이 다자간 협력구상을 가지고 비정치적 사안, 즉 기후변화, 테러 대응, 원자력 안전문제 등 함께 할 수 있는 부분부터 신뢰를 쌓고 이를 더 큰 신뢰로 나아가게 할 것이라는 다자협력의 비전을 제시했다.

헬싱키 프로세스를 모범으로 다자협력에 있어서 유럽 사례의 일반성이 동북아시아의 특수성을 극복하고 관철될 수 있는가에 대한 의문은 정책전문가들은 물론 학자들에 게도 지속적인 화두였다. 다자협력에 대한 다양한 시도를 돌아볼 때 동북아 평화협력구상이 새로운 시도는 아니다. 국제사회의 책임있는 중견국가로써 한국이 대외정책을 통해 한반도 평화와 안전의 확보, 나아가서 동북아시아 지역의 평화와 안전은 물론 세계의 평화와 번영에 기여하는 정책적 연계는 한국의 대외정책에 있어 새로운 도전이다.

본 연구는 동북아시아 다자협력 구상의 배경과 의의를 논의하고 이를 바탕으로 유럽의 헬싱키 프로세스가 가능했던 조건인 (1) 군사적 대립의 긴장관계의 위협에 대한 인식의 공유, (2) 다자협의체를 통한 성공적 임무 수행, (3) 국제적 평등주의와 보편주의의 적용, 그리고 (4) 시대의 변화에 따라 다자적 대응이 요구되는 새로운 의제의 부상이라는 요인들이 동북아에 관철될 가능성에 대해서 논의한다.

끝으로 본 연구는 서울 프로세스가 성공하기 위해 극복해야 할 조건으로 (1) 동아시아에 존재하는 공동의 위협에 대한 인식의 부재, (2) 미국과 중국의 유동적인 대결구도, (3) 다자협력에 관한 의제의 다양화와 개별국가의 취약성, 그리고 (4) 민주화와 기술의 진보로 인한 상호의존성과 취약성의 확대를 제시하면서 동아시아 다자협력의 성공을 위해서는 미국과 중국이 공동으로 참여하고 상대적 취약성이 없는 의제의 발굴이 선결과제임을 논의하고 있다.

I 서론

21세기 탈냉전시대로 접어들면서 국제관계에 대한 인식에 중요한 변화가 나타났다. 국가들 사이의 전쟁은 점차 감소하는 점에서 희망적이며¹⁾ 더불어 협력을 통한 국제질서의 형성이 현실적 대안으로 부상했다. 무질서 또는 혼돈으로 인식되는 국제관계에서 힘에 의한 질서에 주목하는 현실주의 인식보다는 협력과 규범에 의한 질서의 확립을 강조하는 자유주의 인식이 설득력을 얻게 되었다.

협력에 의한 국제질서의 형성을 주장하는 정책적 접근의 핵심은 다자협력에 의한 공동체 구상으로 관련국들이 상호협력을 통해 복합적 상호의존을 증대시킴으로써 경쟁과 갈등을 해소하고 협력을 통해 안보와 번영을 달성한다는 목표와 원칙의 필요성과 유용성에 공감대를 형성하는 것이다. 무질서와 힘의 원리가 지배하는 현실 국제관

1) Goldstein, Joshua S. 2002. "The worldwide lull in war", The Christian Science Monitor. 2002/05/14

계에서 다자협력은 국가의 대등한 대표권을 인정하는 민주주의 원리에 기초하여 의사 결정을 한다는 점에서 규범적으로 우월성을 인정받고 있지만 현실에서 구체화하는 과정에는 적지 않은 문제점을 보여주었다. 2009년부터 시작된 유럽의 재정위기와 이에 대한 유로존 17개국의 대응을 보면, 위기가 발생할 때 이미 제도화되어 작동하는 다자 협력제도 붕괴할 가능성이 있다는 점을 보여주었다.

다자주의의 모범사례로 간주되어 온 유럽공동체와 유로통화권 회원국들 사이의 갈등은 다자협력을 통한 평화와 번영의 달성이라는 다자주의 외교정책의 비전을 추구하는 동아시아 국가들에게 있어서 이상과 현실의 괴리를 실감하게 하는 계기가 되었다.

다자협력에 있어서 유럽 사례의 일반성이 동북아시아의 특수성을 극복하고 관철될 수 있는가에 대한 의문은 정책전문가들은 물론 학자들에게도 지속적인 화두였다. 실현가능성에 대한 논란에도 불구하고 다자주의가 가지는 불가분성과 포괄적 호혜성²⁾이라는 특성으로 인해 다자주의에 참여하는 회원국들 사이에 외교정책의 상호조율을 통해서 안보를 확보하고 동시에 장기적으로 공동의 이익을 도모하는 과정에서 개별국가의 이익이 확보될 수 있다는 점은 다자협력체에 대한 공감대를 형성하는 원동력이다. 다자협력의 필요성에 공감해서가 아니라 동의하지 않을 경우 발생하는 도덕적 비난을 회피하기 위한 피상적 동의도 존재할 수 있지만 중요한 것은 다자협력이 가지는 도덕적 우월성과 안보 및 경제에 있어서 실리가 존재한다는 점이다.

본 논문에서는 탈냉전을 계기로 동북아시아의 국제관계에 새로운 정책대안으로 부상한 다자협력의 추진배경과 의미, 그리고 주요내용을 고찰하고 동북아시아에서의 다자협력의 추진을 위한 주요 고려사항을 논의하고자 한다. 이 과정에서 동북아시아 다자협력과정의 모범사례로 인식되는 OSCE의 전신인 CSCE의 출범을 담보한 헬싱키 프로세스를 고찰함으로써 동북아시아 다자협력 논의, “서울 프로세스”의 실현 가능성을 논의하고 이에 기초하여 정책적 함의를 제안하고자 한다.

2) Ruggie, John G. 1992. “Multilateralism: the anatomy of an institution” *International Organization*, 46, 3. pp.561~598.

II 동북아시아 다자협력 구상의 배경과 의미

다수 국가의 합의를 통해 국제질서를 형성하는 다자협력은 21세기 국제질서의 모범적인 대안으로 인식되면서 동북아시아에서도 중요 대안으로 인식되기 시작했다. 가치 측면에서 인정되는 다자협력의 장점에도 불구하고 동북아시아는 지역다자협력의 발전에 있어서 유럽은 물론 동남아시아, 남아메리카, 아프리카에 비해서 상대적으로 발전이 늦은 양상을 보여주었다. 지역적으로 포괄적인 동아시아에서 비교적 최근에 발생한 다자협력체에 대한 추진의 배경에 대해서 국제체제, 지역체제, 국내체제 차원에서 논의하고자 한다.

국제체제 차원에서 보면, 국제질서의 변화와 새로운 의제의 부상을 들 수 있다. 1967년 설립된 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations; ASEAN)은 아시아에서 다자협력체의 출발점이라고 할 수 있지만 동아시아에서 이보다 먼저 이승만-퀴리노-장개석이 주도했던 안보동맹인 태평양동맹 구상이 있었으나 결실을 맺지 못했다.³⁾ 동북아시아에서 다자협력이 본격적으로 논의된 것은 탈냉전 이후 그것도 미국의 패권적 단극체제가 흔들리면서 시작된 비교적 최근의 현상이다. 냉전질서의 한 축을 구성했던 소련의 해체는 탈냉전질서라는 세계질서의 전환을 의미했고 동북아시아 또는 동아시아에서 새로운 질서로서 다자주의 또는 공동체에 대한 논의가 등장했다.⁴⁾ 세계적 차원의 탈냉전 질서의 부상에도 불구하고 동북아시아에서는 미국을 중심으로 중북된 양자협력에 기초한 지역질서는 군사·안보 분야뿐 아니라 경제 분야까지 지배적 규범으로 작용했기 때문에 동아시아에서 다자협력의 논의는 가능했지만 현실적으로 구체화될 가능성은 낮았다.

3) 노기영, 2004. “이승만정권의 태평양동맹 추진과 지역안보구상”, 『지역과 역사』 11호

4) Katzenstein, Peter J. 2005. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca: Cornell University Press.; Pempel, T. J. ed. 2005. *Remapping East Asia: The Construction of a Region*, Ithaca: Cornell University Press.

동아시아 지역구도에서 다자주의는 아시아·태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)가 중요한 의미를 가진다. APEC의 전신에 해당하는 태평양자유무역지대(Pacific Free Trade Area : PAFTA)는 일본의 제안에 의해서 1965년에 출발했지만 공식적으로 APEC은 호주의 호크(Hawk) 수상에 의해 1989년 1월 서울연설에서 구체화되었고, 같은 해 12월 호주의 캔버라에서 아태지역 12개 경제주체가 APEC창설에 합의했다. APEC의 창설 배경으로는 냉전의 종식으로 미국과 소련이 군사 및 이념대결의 양극체제 아래서 진행되던 진영외교가 퇴색되고 경제이슈의 부상과 개혁 및 개방의 확산에 따른 불확실성의 증대, 그리고 세계화의 변화와 맞물리면서 새로운 국제질서의 부상이 논의되는 시점이었다. 탈냉전이라는 국제질서의 변화 속에서 미국이 북미에서 NAFTA를 통해 지역적으로 경제적 이익을 지키기 위한 배타적 지역경제블록화를 시도하자 일본은 아시아에서 유지해온 경제적 이익과 위상을 미국으로부터 지키기 위해 호주를 앞세워 아시아 지역 경제블록화를 추진한 결과이다.⁵⁾ 사실상 미국은 1990년대부터 2000년대 초까지 유일단극체제를 주도하는 단일패권국가의 입지를 유지함으로써 민주주의와 시장경제라는 가치와 제도의 힘을 통해 패권국가의 지위를 유지했고 동아시아에서는 기존의 중복된 양자질서의 유지를 통해 큰 변화 없는 세계전략을 유지했다.

미국의 패권적 지위에 기초한 팩스 아메리카나에 경고의 징후가 나타나기 시작한 것은 2001년 9·11 테러 이후 테러와의 전쟁에 몰입하는 과정에서 미국의 압도적 국력이 소모적으로 낭비되고 미국의 리더십의 쇠퇴가 본격화되면서이다. 미국 중심의 단일패권체제에 대한 회의적 시각이 등장하면서 한반도와 동북아시아의 국제질서에 상수로 인식되던 미국이 변수로 인식되어야 한다는 주장이 한국의 학계에서도 나타나게 되었다. 이러한 인식의 전환이 2005년 2월 국회의 국정연설에서 노무현 대통령이 제시한 “동북아 균형자론”으로 발표되었는데 한반도가 포함된 동북아시아에서 다자협력을 통한 안보레짐의 형성이 본격적으로 논의되었다는 점에서 동북아 지역질서차원에서는 물론 한국의 대외정책차원에서도 중요한 전환점이다.

5) 이성우, 2011. “동아시아 다자공동체 구상의 현실적 장애와 대안: 동아시아 다자협력체를 중심으로”, 제주평화연구원 편 『동아시아다자협력의 제도화: 동아시아 다자협력과 한반도 통일환경 조성』 서울: 도서출판 오늘, pp.23~24.

결과적으로 “동북아 균형자론”은 동아시아 안보질서에 대한 인식의 실패와 실천 방안의 비현실성으로 인해 정책전문가들은 물론 학계에서도 비판의 대상이 되었지만, 그 배경에는 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴라는 동아시아 안보질서의 변화 속에서 한국이 모색해야 할 바람직한 외교정책의 방안, 특히 한미동맹의 새로운 모색이라는 고민이 존재한다. 구체적으로는 한국의 입장에서 미국이 동아시아에서 미일동맹과 한미동맹을 강화하여 잠재적 도전국인 중국을 봉쇄하는 군사적 패권정책을 추진하는 과정에 한국이 직면하게 되는 미중갈등에 연루되어 미국을 지지함으로써 발생하는 중국과의 경제적 이익을 확보하려는 정책구상이라고 할 수 있다.⁶⁾ 한국의 입장에서는 미국의 패권이 쇠퇴하는 시점에서 한반도의 통일을 주도적으로 대비하고 경제적 파트너로 부상하는 중국과의 관계에서 갈등을 최소화하고 협력을 강화하여 국익을 극대화하려는 시도로 평가할 수 있다. 물론 이러한 과정에서 미국과의 신뢰에 문제가 생겼다는 점에서 “동북아 균형자론”이 부정적 평가를 받고 있다.

동북아시아에서 다자주의는 역사적으로 새로운 질서에 대한 적응의 대안적 매커니즘으로 논의되는 경향을 보여 왔다. 1980년대 후반 일본의 경제적 부상에 따른 다자화의 노력이 예고편이었다면 21세기로의 전환점을 지나면서 구체화된 중국의 부상은 동북아를 넘어서 아시아와 세계질서 차원에서 변화를 요구하고 있다. 이러한 세력구도의 변화는 동북아시아에서 미국이 주도하는 양자관계를 중심으로 하는 안보정책에서 출발하여 무역정책에까지 양자관계의 중복과 확산에 의한 패권유지 전략에 대해 중국의 반발이 다자주의의 형태로 나타났다.

미국 경제학자인 버그스텐(C. Fred Bergsten)이 2005년 미국과 중국을 지칭하는 용어로 사용한 ‘G2(Group of Two)’는 양국 간의 특별한 경제관계에 기초한 새로운 세계경제질서를 지칭하는 데서 출발하여 세계경제질서뿐 아니라 안보와 세계의 주요 이슈를 주도하는 두 국가의 의미로 사용되었다. 2009년 4월 미·중 정상이 참여한 ‘미·중 전략·경제대화(U.S-China Strategic and Economic Dialogue)’를 통해서 미·중 협조에 기초한 ‘G2’ 시대가 구체화된 것으로 알려지게 되었다. 이와 때를 같이 하여 2010년 후반기 중국의 국내총생산이 일본을 추월하여 세계 2위의 경제대국으로

6) 김현, “한미동맹의 안보딜레마: 노무현 정부의 대미 갈등사례 분석”, 사회이론, 2007, pp.55~56.

부상하면서 G2는 적어도 동북아에서는 더욱 현실적인 질서의 변화로 인식되었다.

2008년 9월 미국 투자은행인 리먼 브라더스의 붕괴로 시작된 미국발 금융위기는 탈냉전 이후 패권질서의 심각한 균열을 의미하는 중요한 전환점이었다. 1974년 오일 쇼크 이후 국제경제문제를 공동으로 대처하기 위해 미국을 중심으로 탄생한 G7은 이후 경제문제뿐 아니라 정치·사회 문제에 이르기까지 실질적으로 논의를 주도하고 정책을 결정하는 국제관계의 최고 의사결정기구였다. 미국발 금융위기와 2009년 말부터 시작된 유럽 재정위기로 유로존의 국가들도 신용위기를 맞게 되었다. 미국과 유럽의 재정위기와 금융위기에 대해 G7을 지도해온 미국은 양적완화를 통해 달러화의 위기를 촉발하고 효과적인 대안을 제시하지 못하게 되었고 유럽에서도 남유럽에서 발생한 재정위기에 효과적으로 대응하지 못해 유로화의 위기는 유럽전체의 문제로 확산되었다. 이에 일본의 장기 경제침체는 경제적으로 G7에 의한 기존의 질서에 대한 회의론과 함께 새로운 질서와 리더십의 필요성에 대한 공감대를 형성했다.

미국과 서방선진국이 주도한 기존 질서에 대한 회의는 기본적으로 미국 중심의 일극체제에서 중국을 포함하는 다극체제로의 전환을 의미하는 것이다. 새로운 세계질서는 G20라는 신흥 개발도상국의 역할을 강조하는 다극의 협력체제로 구체화되었지만 아직 확실한 대안으로 자리를 잡은 것은 아니다. 이 밖에 G20는 누구의 리더십도 인정할 수 없는 다극구조의 협력체를 대안으로 상정하는 논의도 있는 한편 신흥국가를 포함하는 새로운 G7의 구상을 논의하기도 한다.

세계적 차원에서 다자질서의 부상과 동북아시아에서 다자협의체 논의의 핵심에는 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상이 있다. 패권안정화이론과 패를 같이하는 장주기 이론 또는 세력전이이론에 따르면 단극체제를 구성하는 단일의 초강대국이 존재하면 국제체제에 평화와 안정을 가져올 수 있지만 오랜 시간 도전국가가 국력을 증강하여 패권국가의 지위를 추월하는 상황이 오면 다극체제로 전환되면서 세계체제의 안전에 위협을 받게 된다.⁷⁾ 패권안정화이론이나 세력전이이론의 적실성 여부는 논란의 대상이지만 탈냉전 이후 형성되어 온 단일 초강대국인 미국 주도의 단극질서가 흔들리면

7) Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. New York, NY: Cambridge University Press. pp.188~193; Tammen, Ronald L. et al. 2000. *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*. New York, NY: Chatham House Publishers. pp.58~59.

서 동아시아에서 다자협력에 대한 논의가 부상한 것으로 이해된다.⁸⁾

다자협력을 촉진시키는 요소 중의 하나는 대테러전략, 지구온난화와 기후변화, 재정 및 통화위기의 취약성, 뿐만 아니라 식량안보와 에너지위기와 같이 소수의 강대국만의 노력으로 해결할 수 없는 세계적 차원의 의제가 증가하게 되었다는 점이다. 미국이 초강대국의 지위에서 국제사회를 견인해 나가는 지도력을 발휘하는 원천은 군사력 뿐 아니라 경제력, 기술력, 문화적 우수성을 활용하여 국제사회에 공공재를 공급할 수 있는 능력이었다. 미국은 냉전기에는 자유진영에 그리고 탈 냉전기에는 전 세계 국가들이 필요로 하는 국제공공재인 질서와 규범을 확립하고 이를 관철해나가는 지도국가로서 역할을 수행할 수 있었는데, 21세기를 거치며 미국의 상대적 쇠락으로 서방 선진국은 물론 새롭게 부상하는 중국과 중견국으로 인식되는 한국과 같은 다수 국가의 정책적 협조의 필요성이 부각하게 되었다.

지역체제 차원에서 동북아시아 다자주의협력체의 구상은 세계차원보다 복잡한 역학관계 속에서 작동하고 있다. 기본적으로 미국이 동아시아 역내 국가는 아니지만 세계전략차원에서 동아시아 국가들과 동맹과 협력의 확대를 통해 군사, 안보, 경제 분야에 영향력을 행사해왔다. 이에 반해 역내 국가인 중국은 미국의 동아시아 지역으로의 확장에 부정적 입장을 견지해왔고 일본도 경제와 무역과 같은 사안에 있어서 선택적으로 미국의 역할 확대에 대한 견제를 통해 국가의 이익을 지키려고 했다.

미국의 역할확대와 중국의 미국 배제라는 대응을 둘러싸고 동아시아 주요국가의 대립구도가 형성되면서 동아시아 국가들 사이의 경쟁구도가 다자협력의 추진에 투사되어 나타났다. 역내 경쟁구도는 다자협력을 제안하는 단계에서는 동인으로 작용했지만 다자협의체를 구체화하는 단계에서는 장애요인으로 작용하였다. 앞에 소개한 바와 같이 1989년 일본이 주도한 APEC은 정부차원의 경제자유화 시도로 시작되었는데⁹⁾ 북미에서 NAFTA의 출범으로 미국의 배타적 블록화정책으로 동아시아 시장을 보호하기 위한 일본의 절실한 과제가 되면서 경쟁적으로 설립을 추진했지만 구체화단계에서

8) Tammen, Ronald L. et al. 2000. Power Transitions: Strategies for the 21st Century. New York, NY: Chatham House. pp.33~36.

9) 유현석. 2001. “아태지역의 자유주의적 경제협력과 아시아 중상주의의 갈등: APEC의 사례.” 『국제정치논총』 제41집 1호. pp.307~326; 조재욱. 2009. “동아시아 경제협력 제도화와 일본: APEC, EAEC, ASEAN+3을 중심으로.” 『동북아연구』 제14권. pp.325~346.

는 미국의 참여로 자유무역을 위한 기구로 발전하였다.

동아시아에서 다자협력의 기원이자 기초자산으로 인식되어온 ASEAN의 형성과정
에 미국은 베트남의 공산화로 아시아에서 후퇴하면서 동아시아 다자협력과 거리를 두
게 되었다. 이후 1999년 캄보디아가 가입함으로써 10개의 회원국으로 이루어진 다자
협력체로 성장하는 과정에 미국은 무관심한 상태로 물러나 있었다. 중국은 동아시아
의 다자협력에서 미국의 취약점을 인지하고 ASEAN을 활용하여 미국에 대립하는 방
향에서 동아시아 다자협력을 활용했다. 중국은 다자협력을 통해 미국을 배제하고 미
국 주도의 양자관계를 약화시키는 정책적 시도를 통해 적어도 동아시아에서 미국의
영향력을 차단하고 역내 주도국가로 부상하려는 노력을 경주하고 있다.¹⁰⁾ 중국은 이
밖에도 미국이 배제된 형태로 동아시아 정상회의(East Asia Summit: EAS)를 추진
하였는데 이에 대하여 미국과 전통적인 우방관계에 있던 일본, 인도네시아, 싱가포르
와 같은 국가들이 직접 나서서 역외국가의 참여를 유도함으로써 중국의 지배적 역할
을 견제하고 동아시아에서 미국의 입장을 지원하는 역할을 수행하였다.¹¹⁾

2000년 이후 중국이 경제적으로 부상하면서 일본을 추월하는 과정에 동아시아 다자
협력 구상은 일본과 중국의 역내 주도권 경쟁구도에서 이해된다. 중국이 ASEAN과
FTA협의를 주도하자 일본은 동아시아에서 경제적으로 우월한 지위가 중국에 의해서
추월될 것을 우려하여 소극적인 입장을 취했다. 일본은 동아시아에서 경제 협력과 관련
하여 자국이 우세한 지위에 있는 경우는 기존의 양자관계를 선호하는 반면 양자관계에
서 열세에 처하는 경우에는 다자관계를 시도하는 전략을 택해왔다. APEC에서 나타난
바와 같이 일본은 미국과의 관계를 고려하여 미국이 협조하는 다자협력을 추구하려는
전략을 시도했지만 본질적으로 동아시아에서 다자주의에 우호적이지 않은 미국의 반대
에 직면하게 되자 독자적인 지도력을 발휘하기보다는 미국과의 협력관계에 우선순위를
부여하는 정책적 행보를 취했다. 일본은 ASEAN+3와 APEC의 초기 추진과정에서는

10) 김진영, 2008. “중국의 경제적 부상과 동아시아 지역주의.” 『세계지역연구논총』 제26집 3호, pp.207~232.; 김기석, 2010. “일본의 동아시아 지역주의 전략: ASEAN+3, EAS 그리고 동
아시아 공동체”, 『국가전략』 제13권 1호, pp.61~89; 진창수, 2011. “일본의 동아시아 공동체
구상: 전개, 쟁점, 그리고 한국의 대응”, 『세종정책연구』 2011-15. 성남: 세종연구소.

11) 김성한, 2008. “동아시아공동체와 미국.” 하영선 편, 『동아시아 공동체: 신화와 현실』 서
울: 동아시아연구원, pp.81~120.

적극적인 역할을 수행했지만 미국과의 관계를 고려하여 역할 수정이 이루어졌다.¹²⁾

한국의 경우도 동아시아에서 다자협력과 관련해서 일본과 유사한 고려를 통해 기존의 양자관계의 열세를 극복하기 위한 정책대안으로 다자주의를 선택했지만 구체적 제도화의 단계까지 추진력을 발휘하지 못했다. 한국의 입장에서 전통적으로 군사안보와 경제에 있어서 우방인 미국과의 협조가 최우선 고려사항이었고 경제적 측면에서 일본과의 협력에 추가하여 2000년 이후 새로운 시장으로 부상한 중국과의 협력을 고려해야 하는 상황에서 주도적인 다자협력을 추진하는 것은 현실적으로 한계가 분명했다.

말레이시아의 마하티르 수상이 1990년 12월 ASEAN을 중심으로 한국, 중국, 일본, 대만, 홍콩을 포함하는 배타적 경제블록인 동아시아경제그룹(East Asian Economic Group: EAEG)의 창설을 제안하였다. 그러나 EAEG는 ASEAN이 중심이 되고 미국에 대해 비 우호적인 말레이시아가 주도하는 EAEG의 배타적 성격에 대하여 미국, 호주, 캐나다의 반대와 ASEAN 회원국 내의 이견으로 배타적 성격을 완화한 동아시아 경제 코커스(East Asia Economic Caucus: EAEC)의 형태로 조정되었다. 말레이시아는 EAEC를 독자적으로 운영할 것을 주장하는 반면 인도네시아는 한국과 일본을 참여시켜 'APEC의 틀 내에서 협의체'로 추진할 것을 주장했다. EAEC에 대한 인도네시아와 말레이시아의 이견은 1993년 ASEAN 확대외상회의과정을 거쳐 마하티르와 수하르트의 정상회담을 통해 APEC의 틀 내에서 협의체를 추진할 것을 합의했는데 이는 아태지역 경제협의체 구성에 있어서 미국을 배제해서는 안된다는 미국의 입장이 반영된 결과를 의미한다. 거시적으로 보면 동아시아에서 다자주의에 대한 시도는 ASEAN과 APEC의 대립, 미국과 중국의 대립, 그리고 미국 및 중국과 친소관계를 형성해온 국가들 사이의 대립의 구도가 중첩적으로 작용하였다. 이 과정에서 미국과 전통적 우방관계를 유지해 온 일본과 한국이 미국의 입장에 반하는 다자협력을 지속·추진할 수 없었다.

1997년 동아시아 외환위기가 발생했을 때, APEC과 APEC을 주도하던 미국이 아시아 국가들의 위기에 소극적으로 대응하자 경제협력체로서 APEC의 존재의의에 대

12) 이성우, 2011. “동아시아 다자공동체 구상의 현실적 장애와 대안”, 제주평화연구원 편. 『동아시아 다자협력의 제도화: 동아시아 다자협력과 한반도 통일환경 조성』 서울: 도서출판 오름, pp.21~22.

한 비판이 제기되면서 일본이 동아시아 국가들의 위기극복을 위한 대안으로 아시아통화기금(Asia Monetary Fund: AMF)을 구상하였다. 일본이 주도한 AMF는 일본이 500억 달러 그리고 역내 타이완, 싱가포르, 홍콩이 추가로 500억 달러를 출자하여 표면적으로는 다자협력의 틀 아래 1,000억 달러의 기금을 마련하여 아시아 경제위기를 해소한다는 계획이었다. 현실적으로 일본이 주도하는 AMF에 대해서 중국과 한국의 반대는 물론 IMF를 주도하는 미국이 반대의사를 표명함으로써 일본 주도의 AMF구상은 난항을 맞이하기도 했다.¹³⁾

다자협력에 대한 국내정치 차원의 추진 요인은 주요변수에서 비껴나 있지만 양면게임이론(two-level game theory)¹⁴⁾에서 주장하듯이 민주주의 국가에서는 정책결정자들이 국내정치적 고려를 위해서 국제관계에서 정책전환을 고려하고 있으며 다른 한편에서는 국내여론으로부터 국제관계에 있어서 국익과 위상에 대한 재정립을 요구받고 있거나 요구할 필요성이 부상하고 있다. 국내에서 이견이 많을수록 국가 간의 합의에 도달할 수 있는 폭은 감소하지만 협상력은 증가한다는 점에서 민주주의 국가에서는 이해관계에 대한 다양한 분출이 다자협력에 대한 요구도 증가하는 양상을 보이고 있다. 자유주의에서 논의하는 상호의존에 따른 국가들 사이의 민감도와 취약도가 증가됨에 따라 국제적 시장경제의 활성화에 대한 요구, 인류의 공동 위협에 대한 공동대처의 요구에 따라서 상호의존과 협력이 점차 중요시되고 있다.¹⁵⁾ 한 국가에서 정치적, 사회적, 경제적 변화가 지역 내의 다른 국가와의 기존질서에 영향을 미치고 이러한 현상이 다른 지역에 영향을 미쳐 궁극적으로 국제질서에 변화를 유도한다.¹⁶⁾

동아시아에서 다자협력에 대한 인식은 보편화되는 경향을 보이고 있다. 우선 북한 핵위협에 대한 대응은 6자회담의 틀 뿐 아니라 미국과 중국이 포함되는 다자협력의 형

13) 김용민, 2007. “일본의 동아시아 공동체 구축과 CEPEA전략”, 『아시아연구』 제10권 2호, pp.165~188.

14) Putnam, Robert, 1988. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games” International Organization, Vol 42, No. 3, pp.427~460.

15) Milner, Helen, 1993. “The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique.” Baldwin, David A. eds. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York, NY: Columbia University Press, pp.143~169.

16) Maoz, Zeeve, 1996. *Domestic Sources of Global Change*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, pp.12~22.

태로 대응하는 것을 일반적으로 상정하고 있다.¹⁷⁾ 이 밖에도 자유무역협정을 통한 자동차시장과 농축산물시장에 대한 개방과 시장보호와 같은 경제문제에 있어서는 산업과 지역에 따라서 첨예한 이해가 엇갈리는 현실을 반영하여 이견이 있지만 양자관계의 협력과 동시에 다자협력의 틀 속에서 해결하려는 동인이 존재한다.¹⁸⁾ 원자력 에너지의 상업적 이용과 안전성의 문제, 화석연료의 고갈에 따른 대체에너지원의 개발, 화석연료의 사용에 따른 기후변화에 대한 대응전략과 같은 다양한 문제들이 단일의 국가의 노력으로 해결할 수 없는 문제라는 인식이 국내정치에도 공유되어 있다. 국제관계와 국내정치가 연계되는 다양한 정책이슈들이 국내 산업계의 이해관계, 그리고 국내 이익단체의 이해관계와 관련되어 있다. 여론에 의해서 이러한 인식이 공유된 문제에 대해 정치권과 일반 여론에서도 다자협력을 일차적 대응방안으로 고려하는 경향이 증가하고 있다.

동아시아에서 미국이 주도하는 양자관계에 의한 기존질서를 변경시키기 위한 정책수단으로 다자주의가 선택되는 경향은 앞에서 논의하였다. 여론이 직접적으로 다자주의를 정책수단으로 고려하는 것이 아니라 중국이나 한국과 같은 경제적 발전과 중국의 군사력 증강이나 한국의 소프트 파워와 문화 콘텐츠의 수출에서 나타나는 국가 위상의 제고는 여론에 의해서 주도되고 변화를 감지하게 되는 만큼 국가의 위상에 부합하는 국가의 지위를 요구하는 경향¹⁹⁾ 또한 여론과의 관련 속에서 진행되는 것이다.

17) 변창구. 2007. “일본의 동아시아 다자안보외교: 평가와 전망”, 『대한정치학회보』 제14집 3호, pp.1~18. Holsti, Olle. 1996. *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. 대외정책에 있어서 미국의 경우 강경론자, 국제주의자, 세계주의자, 고립주의자 그리고 일본의 경우 폐쇄적 민족주의자와 강경주의자 등의 여론 성향에 따라서 다자주의에 대한 성향이 다른 양상으로 나타난다.

18) 이성우. 2011. 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』 서울: 도서출판 오름. pp.84~87.

19) Small, Melvin and Singer David J. 1973. “The Diplomatic Importance of States. 1816-1970: An Extension and Refinement of the Indicator.” *World Politics*, Vol. 25, No. 4. pp.577~599.

III 헬싱키 프로세스의 동북아 다자협력체의 적용 가능성

세계에서 가장 큰 지역안보기구이며 25년 이상 성공적인 역사를 이어왔다는 점에 더하여 냉전시기의 위협을 성공적으로 관리하고 냉전 종식에 기여한 점과, 냉전종식 이후에는 분쟁예방과 평화정착뿐만 아니라 인권, 지역발전의 문제에 적극적 역할을 수행함으로써 지역 안보기구로서 역할 재정립에 성공적인 사례로 인식되는 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)가 동북아시아 다자협력체 구상의 모범으로 논의되어 왔다.

1975년 8월 헬싱키 정상회의 결과 35개국의 정상이 참석하여 채택한 헬싱키 프로세스에 의해 OSCE의 전신인 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)가 출범하게 되었는데 이를 가능하게 한 주요 요인은 서유럽국가들이 공유한 안보적 취약성이었다. CSCE는 동서냉전의 갈등과 긴장의 한가운데 서게 된 서유럽국가들의 안보를 제도적으로 보장하고자 몰로토프 소련 외무장관에 의해 1954년 처음 제안되었다. 제도적 안전보장을 위해서 미국, 소련, 영국, 프랑스 4개국 외무장관 회의 개최 및 유럽 집단 안보조약(European Treaty on Collective Security in Europe)의 체결을 핵심내용으로 하였다. 이후 국제적 차원의 데탕트 분위기가 유럽에서 동서양진영이 참여하는 전 유럽 안보협력을 위한 논의를 급진전시키는 계기가 되었다. 1966년 프랑스의 NATO 탈퇴와 독자적인 핵정책의 채택을 의미하는 드골주의 노선, 1969년 서독의 빌리 브란트 수상의 동방정책(Ostpolitik), 1972년 미국과 중국의 관계정상화와 같은 변화가 중요한 전기가 되었다.

헬싱키 프로세스는 출범단계의 10개 원칙²⁰⁾을 통해 국력의 크기나 영향력 또는 사

20) 1975년 헬싱키에서 CSCE회원국들이 정한 열 개의 규범 원칙은 냉전이 종식된 현재까지 OSCE의 규범으로 간주된다. (1) 절대적인 평등과 주권에 근거한 회원국 권한의 인정, (2) 협박이나 폭력 사용 포기, (3) 국경 불가침성 인정, (4) 회원국 영토 불가침성 인정, (5) 분쟁의 평화적 해결 의무, (6) 회원국의 국내 문제에 불개입, (7) 이념과 사상의 자유, 종교 실행과 신앙의 자유를 포함하는 기본권과 인권 존중, (8) 민족들 간의 평등한 권한과 자결권, (9) 회원국들 간의 협력, (10) 신의와 믿음, 그리고 국제법의 기본 원칙에 따르는 행동

회 문화적 특성, 국가의 이데올로기, 군사적인 동맹관계에 상관없이 동등한 권한을 가지고 가입할 수 있도록 국제관계에 평등주의와 의회주의의 민주주의 원칙을 기본 규범으로 채택하였다. 그리고 안보에 대한 접근이 포괄적으로 정치, 군사뿐 아니라 사회, 문화 그리고 인도주의에 이르기까지 다양한 이슈를 통합하는 포괄적 접근이었다. 포괄적 안보에 대한 구체적 접근은 3개의 주요 분야로 구성되었다. 바스켓 1은 정치적 협력과 군사적 신뢰구축, 바스켓 2는 경제적 협력, 그리고 바스켓 3은 인권과 인도주의적 차원의 협력이라는 세 가지 분야의 협력과 타협을 전제로 주요한 결정은 회원국들의 합의를 통해서 추진해나갔다. 합의를 통한 결정방식은 공동의 합의를 도출하기 위해서 오랜 시간이 필요했지만 이러한 노력은 절차적 정당성 확보를 통해 OSCE의 발전에 중요한 요소로 작용하였다. 냉전기간 동안 CSCE에 대한 회원국들의 기대는 서로 일치하지 않았다. 소련과 동구국가들은 정권의 존속에 우선순위를 두었기 때문에 정치적 협력과 군사적 신뢰구축, 그리고 경제협력에 관심을 기울인 반면 서유럽 회원국들은 군사적 긴장완화에 중점을 두고 동유럽에서 인권가치의 실현에 관심을 기울였다. 이러한 입장 차이에도 불구하고 만장일치의 합의를 통해 채택된 결의는 CSCE의 결정에 정치적 정당성을 부여하였지만 법적인 구속력은 없었다는 점에서 회원국들이 지속적으로 정치적 타협을 추진할 수 있는 근거가 되었고 법적인 구속력이 없는 결정에 대해서 회원국들이 우려할 필요가 없었기 때문에 지속적인 안보협력에 긍정적인 요인으로 작용하였다.

냉전의 종식으로 CSCE는 조직의 존재의의와 생존에 대한 새로운 도전을 맞이하게 되었다. 1990년 11월 파리현장을 계기로 회원국들의 공동의 가치를 토대로 “유럽의 일치와 자유”에 기여하고 구사회주의 국가들의 정치, 경제 및 사회적 변화를 지원하는 기구로의 전환에 성공하게 되었다. 회원국들이 공동으로 분쟁을 방지하고 역내 위기를 극복한다는 새로운 목표에 대응하기 위해서 1994년 12월 부다페스트 정상회담을 계기로 상설기구화를 통해 조직구조의 실행능력을 제고하게 된다.

OSCE는 상설 조직으로 기구의 설립과 실제 운영 면에서 상당한 제도화를 달성하게 된다. OSCE의 본부는 빈에, 의회는 코펜하겐에, 사무국은 프라하에, 민주제도와 인권 담당 사무소는 바르샤바에, 조정 중재 재판소는 제네바에, 그리고 소수민족문제 담당 고등판무관은 헤이그에 있다. 명칭의 변화와 제도화의 진전에 따라 OSCE는 포괄적 안보를 기본 목표로 고려하며 세 개 부분은 인도주의적 차원, 정치·군사적 차원, 그리고 경제·환경적 차원의 세 개 차원으로 대체되었고 조기경보와 분쟁예방, 위기극복이

라는 이전 과제에 분쟁 후의 평화정착이라는 새로운 과제를 추가하였다. 적극적인 예방을 통해 넓은 의미로 안정위협과 안보위협으로부터 방어하는 과제도 포함하였다. 제도화의 진전과 변화에도 불구하고 OSCE는 회원국들의 동등한 지위와 합의에 기초한 결정들의 정치적 구속력에 대해서는 변화 없이 기존의 원칙을 수용하였다.

헬싱키 프로세스가 동아시아 다자안보를 논의할 때 중요한 모범사례로 고려되는 데는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 헬싱키 프로세스를 통한 CSCE의 사례는 동서가 참여한 군사적 대립을 하던 냉전기에 동서양진영국가들에 의해서 설립되었다는 점에서 군사안보의 위협 속에서 적대진영의 국가들이 모여 안보협력을 달성한 모범적 사례라는 점이다. 탈냉전의 국제적 조류에도 불구하고 현재 동북아시아에는 여전히 군사적 긴장이 존재하고 있다. 북한의 핵개발에 따른 남한에 대한 군사적 위협, 미국과 중국의 세계전략차원에서 대결구도, 동아시아 지역에서 중국과 일본의 해양영토에 대한 대결로 촉발된 군사적 긴장관계의 격화와 같은 대결구도의 확대는 지역의 평화와 번영을 위한 새로운 안보공동체에 대한 필요성이 부상하는 계기가 되었다.

둘째, OSCE의 동북아시아 적용가능성에 대한 고려는 필요성에 대한 공감대보다 성공적 임무수행에 대한 기대가 더 중요한 유발요인이다. 유럽에서 냉전의 대결구도를 열전으로 비화하지 않도록 성공적으로 관리하여 냉전을 종식시킨 공로가 명백하다. 나아가 냉전 종식이후 조직과 운영의 변화를 추구하여 역내 분쟁을 예방하고 평화를 정착시키는 역할을 효과적으로 수행하였다. 이를 통해 탈냉전 이후 유럽 전역에 민주주의와 법치국가의 제도를 확대 강화하고 군사적 안전과 신뢰를 구축하며, 시민사회를 활성화시키는 등 새로운 역할모델이 동북아시아 지역에도 적용될 수 있고, 효과적으로 분쟁과 갈등을 관리할 수 있는 지역안보공동체로 인식되어왔다.

셋째, 무정부 상태로 인식되어온 국제관계에 국제협약체의 운영과 의사결정과정에서 민주주의와 평등주의 원칙이 실제로 운영원칙으로 작동함으로써 강대국 위주의 국제질서에 수동적으로 끌려가던 지위에서 국제사회의 규범과 질서 형성에 능동적으로 참여할 수 있다는 협력의 제도화를 달성했다. 한국은 물론 중국과 일본의 입장에서도 미국 중심으로 형성된 중첩된 양자관계에 의한 동아시아 지역질서에 대한 변화를 추구하는 과정에서 다자협력을 선호하는 경향을 보였다. 중국은 경제력 면에서 일본을 추월하고 군사적으로도 동아시아에서 미국의 일방주의를 견제하려는 움직임을 보이고 있고, 한국은 지속적인 경제성장을 통해 세계 12위권의 경제력을 바탕으로 중견국의

로 지역질서에서 새 역할을 모색하고 있다는 점에서 다자협력이 기존의 동아시아 질서에 대한 수정주의적 정책도구로 부상했다.

넷째, 동북아시아에서 정치와 군사안보분야의 신뢰구축 이외에도 다자적으로 해결해야 할 새로운 정책의제가 지속적으로 부상하고 있으며 이러한 과정에 OSCE의 경험 이 주요한 자산으로 인식되고 있다. 동북아시아에서도 환경문제, 인권문제, 경제발전 문제, 뿐만 아니라 새롭게 부상하는 대테러협력, 인신매매, 소수민족에 대한 처우 문제 등이 부상함에 따라 새로운 문제에 대한 적극적 대응이 필요하다는 공감대가 형성되고 있다. 아직은 특정 문제에 대해서 국내정치적으로 취약한 국가에서 소극적인 태도를 취하는 것은 사실이지만 장기적으로 비전통안보 분야에서 협력이 실패할 경우 국가 간의 분쟁으로 확대될 가능성이 있다는 점에서 적극적인 협력 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있다.

IV 동북아 다자협력 “서울 프로세스”의 고려사항

1. 서울 프로세스의 핵심

박근혜 대통령은 2013년 4월 24일 “미국을 포함한 동북아 국가들이 다자간 협력 구상을 가지고 비정치적 사안, 즉 기후변화, 테러 대응, 원자력 안전문제 등 함께할 수 있는 부분부터 신뢰를 쌓고 이를 더 큰 신뢰로 나아갈 수 있게 하는 ‘동북아 평화협력 구상’, 일명 ‘서울 프로세스’를 미국 방문에서 제안할 것이라고 발표했다.”²¹⁾

서울 프로세스의 핵심은 한국과 미국이 함께 만들어가는 한반도의 평화 및 통일기반 구축, 동북아 지역의 평화협력 체제구축, 그리고 지구촌의 평화와 번영에 기여라는 3가지의 비전과 목표를 포함하는 것이다²²⁾. 국제사회의 책임있는 중견국가로 평가받

21) 조선일보, 2013년 4월 25일자 A1-A2면.

22) 경향신문, 2013년 5월 9일자 1면.

고 있는 한국의 입장에서 대외정책을 통해 가장 시급한 한반도의 평화와 안전을 확보하고, 이를 통해 동북아시아 지역의 평화와 안전, 그리고 궁극적으로 세계의 평화와 번영에 기여한다는 하나의 정책적 연계를 고려하는 것은 한국의 대외정책에서 중요한 진전이라고 볼 수 있다.

서울 프로세스는 굳건한 한미동맹을 토대로 북한의 도발은 절대로 성공할 수 없을 것이며 한반도에 평화를 정착시키고, 평화통일의 기반을 구축하기 위해 한반도 신뢰 프로세스를 추진해 나갈 것을 강조하면서 북한이 스스로 변화를 선택하도록 국제사회가 하나의 목소리로 분명하고 일관된 메시지를 보내는 것이 핵심이라고 강조했다.

한반도 신뢰 프로세스와 연계하여 북한의 극단적 행동은 북한이 원하는 것을 얻기 위해 전략적으로 예측할 수 없는 벼랑 끝 외교라는 잘못된 선택을 통해 한국과 국제사회를 위협하고 있지만 국제사회의 신뢰를 얻을 수 없는 극단적 행위는 비이성적으로 비쳐질 수 있다는 위험성이 내재되어 있음을 북한에 분명히 전달해야 한다고 판단하고 있다. 구체적으로 개성공단 폐쇄라는 북한의 극단적 선택은 궁극적으로 북한의 고립을 초래할 뿐이라는 점을 명확히 알리면서 한국은 대화의 창을 항상 열어 놓으며 이와 동시에 북한주민을 위한 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속적으로 노력한다는 원칙을 명확히 밝혔다. 북한이 정상적이고 책임있는 국가로 행동을 전환하는데 중요한 역할을 수행할 수 있다고 판단되는 중국에 대해서도 북한의 정책적 선택에 대해 시진핑(習近平) 주석과 대화를 제의하였다. 동시에 북한이 올바른 선택을 할 수 있도록 유도하기 위해서는 자칫 퍼주기라고 비판받을 수 있는 무원칙적 지원이나 적당한 타협은 남북관계에 더 큰 위기를 초래할 수 있다는 인식을 가지고 있다.

동북아시아의 다자협력 과정에는 북한도 참여할 수 있으며 봉쇄 아니면 대화의 차원을 넘어 남북한에게 공동 이익이 될 수 있는 것부터 노력을 해나가는 기능주의적 접근의 의지를 밝혔다. 기존의 6자회담에서와 같이 핵 문제와 같이 민감한 군사적 사안을 다루는 대화는 성사가 어렵기 때문에 우선 비정치적 사안을 주제로 유관국들이 대화를 시작하자는 취지이다. 남북한과 미·중·일·러 등 기존 6자회담 당사국들이 기후변화, 대테러, 원자력 안전 등 비정치적 주제부터 다자간 대화를 시작하자는 구상은 기존 6자회담이 교착상태에 빠진 가운데 북한을 대화테이블로 유도하는 시도로 동북아판 ‘헬싱키 프로세스’라고 주장했다. 미국 상하원 합동연설에서 동북아 지역 갈등을 극복하기 위해 동북아 다자간 평화협력 구상을 추진하는 과정에 한·미, 두 나라가

주도적 역할을 수행하기를 바란다고 밝혔다.

한반도 신뢰 프로세스의 일환으로 남북한 신뢰회복을 추진하는 과정에 남북한 양자가 추진할 수 있는 사업으로 비무장지대(DMZ) 안에 세계평화공원을 건설하겠다는 계획도 발표하였다. 비무장지대가 가장 중무장된 지역이 되었다고 현상을 진단한 뒤 이에 대한 대안으로 평화공원을 제안하였다. 비무장지대 평화공원제안은 한반도 안보상황과 관련해 북한의 도발이 절대로 성공할 수 없을 것이며 지금까지 북한이 위기를 조성하면 적당히 타협해서 보상해주는 잘못된 관행을 끊으려는 정책적 의지의 표명이라는 점에서 실제 비무장지대 안에 평화공원의 건설이 가능한가의 여부는 별개의 문제로 보여진다.²³⁾

한미정상회담을 거치면서 지금까지 구체화된 동북아 평화협력구상의 핵심을 요약하면 동북아시아에 잔존하는 갈등과 긴장을 해소하기 위한 방안으로 동북아 다자간 평화협력을 추진하는 것이다. 동북아 다자협력은 지금까지 성공적으로 발전되어온 한미동맹을 한 단계 격상시키는 기초 위에, 한반도에 대한 중국의 적극적 역할을 담보하고, 북한도 적극적으로 참여할 수 있는 정책의제를 개발하여 동북아시아 다자협력체를 추진하는 것이다. 이 과정에 적절한 정책의제는 군사·정치적 영역보다는 비정치적인 분야에서 협력을 추진함으로써 신뢰를 구축하여 정치적 분야에까지 협력을 확대한다는 기능주의적 접근구상이다.

2. 동북아 다자협력을 위한 서울 프로세스의 성공조건

국제관계에서 다자협력이 평화와 질서를 담보하는 새로운 정책 대안으로 부상한 것은 이미 반세기 전의 일이며 다양한 지역에서 다자협력을 추진하고 있지만 유럽 이외의 지역에서 실제로 효과적으로 작동하는지에 대해서는 회의적인 평가가 많다. 앞에서 논의한 바와 같이 다자협력에 수반되는 의사결정과정의 평등주의와 민주주의라는 제도적 장점이 다자협력을 추진하는 원동력이 되었던 것은 사실이지만 동북아시아의

23) 한겨레신문, 2013년 5월 12일자 인터넷 판 <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/587102.html>

다자주의에 적용될 때에도 여전히 장점이 될지에 대해서는 그 판단이 유보적이다. 동북아시아의 국제질서는 앞에서 설명한 바와 같이 미국을 중심으로 한 양자주의의 중북에 기초하여 형성되어 있기 때문에 다자주의에 의한 다자안보는 논란의 여지가 있다. 미국이 배제된 동북아시아 다자협력 구상을 중국이 주도하는 경우는 동아시아에서 미국의 영향력을 억제하려는 수정주의 전략으로 비쳐질 수 있으며 중국이 배제된 동북아시아 다자협력도 사실상 성과를 얻기 어려운 측면이 있다.

동북아시아의 다자협력 구상으로 알려진 서울 프로세스는 유럽의 다자안보협의체인 CSCE를 성공적으로 이끈 헬싱키 프로세스를 염두에 둔 개념이라는 점에서 동북아시아의 평화와 안보를 위해 시도해볼 만한 정책대안으로 평가된다. 다음에서 동북아 다자협력을 성공적으로 이끌기 위해서 헬싱키 프로세스와의 비교를 통해 필요한 사항을 논의함으로써 결론에 가서 정책대안을 제시하고자 한다. 사전 연구에서 헬싱키 프로세스가 가능했던 조건으로 국제환경, 힘의 분배, 가치체계, 주요국 이해관계, 기술의 진보, 국내요인을 드는 경우도 있다.²⁴⁾ 본 연구에서는 (1) 공동의 위협에 대한 인식의 공유 부재, (2) 미·중의 유동적 대결구도, (3) 다자협력 의제의 다양화와 개별국가의 취약성, 그리고 (4) 국내정치적 차원에서 민주화로 인한 상호의존성과 취약성의 확대를 주요 극복대상으로 지적하였다.

가. 공동 위협에 대한 인식의 공유 부재

헬싱키 프로세스가 가능했던 핵심 요인 중에 하나는 1970년대는 동서냉전으로 인한 세계적 차원의 핵무기에 의한 인류 공멸의 공포가 존재했기 때문이다. 미국과 소련의 핵무기 경쟁은 인류를 파멸로 몰고 갈 수 있다는 위기에 대하여 동서양진영의 공감대가 형성되었고 1969년 11월 미국과 소련의 핵무기감축협상이 시작되어 1972년 5월 6일 SALT I(Strategic Arms Limitation Talks)가 조인되었다. 1959년 핵개발을 시작한 중국이 1964년 핵개발에 성공하자 미국과 소련을 제외하고 서방 진영에서만 핵무기를 보유하고 있던 미국과 소련의 양극체제에 변화가 일어났다. 1970년대 초에 핵무기로 대치하던 냉전의 공포와 위협에 대한 자각을 통해 미국과 소련의 전면적인 화

24) 홍기준, 2009, “헬싱키 프로세스의 초기조건과 동북아 다자안보협력”, 『통일문제연구』, 서울: 통일연구원.

해 무드가 조성되었다. 공동의 위협과 화해 무드는 1970년대 유럽의 다자안보협력을 위한 협상을 가능하게 하고 합의에 도달하는 촉진요인으로 작용하였다.

현재의 동북아시아 상황은 구조적으로 1970년대 데탕트 시기와 다른 특성을 보여 주고 있다. 우선 동북아시아 관련 국가들이 공동으로 인식하는 위협이 사실상 존재하지 않는다고 보아야 한다. 북한의 핵위협이 동북아시아의 평화와 안정을 위협하는 갈등요인으로 작동하지만 현재 북한의 핵개발에 대해서 미국과 중국은 물론 일본과 러시아가 냉전시기에 핵무기에 의한 인류의 공멸을 우려한 만큼의 공동의 위협으로 인식하고 있지 않다는데 공감대를 형성하고 있다.

북한 핵 위협의 영향은 제한적이기 때문에 다자협력의 추진력이 되는 것이 아니라 각국이 동북아시아에서 적절한 현상유지와 군비경쟁과 같은 대외정책을 추진해나가는 데 있어 지렛대로 사용하고 있다. 동북아시아에서 다자협력에 대한 논의는 공동의 위협에 대한 대안으로서의 의미보다는 각 국가의 이익을 극대화하기 위한 대외정책으로서의 의미가 크다.

나. 미·중의 유동적 대결구도

냉전시기에 양극체제를 구성했던 미·소는 군사적 대결을 통해서 국제사회가 양대 진영으로 나뉘어져 양 진영의 구성원이 이념적 기준에 따라 고정적인 형태로 대결구도가 지속되었다. 현재 동북아에서 전개되고 있는 미국과 중국의 대결은 이념에 기초한 고정적 대결구도의 성격보다는 국가의 이익에 기초한 유동적 대결구도의 성격이 더 강하게 작용하고 있다.

헬싱키 프로세스가 진행되었던 냉전시기에는 군사동맹체인 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)와 바르샤바조약기구(Warsaw Pact)의 군사적 대결구도에 기초한 협상의 산물로 CSCE가 탄생했다.²⁵⁾ NATO 내부에서는 미국의 지도력이 발휘되는 한편 Warsaw Pact 내부에서는 소련의 리더십이 발휘되어 다수 회원국들의 이해를 조율하는 과정을 거치면서 타협이 가능했다.

현재 동북아시아에서 미국과 중국의 대결구도는 명확한 가변적인 성격을 가지며 사

25) 신동규·심다형, 2011. “몽골을 활용한 동북아시아 공동체 구상: 헬싱키 프로세스의 초기 결정 요건 분석을 중심으로”

안에 따라서 참여국들이 이합집산하는 양상을 보여 왔다. APEC에서 나타났던 일본의 대미견제 시도와 미국의 주도권 회복의 과정, 미국과 일본의 주도로 중국을 견제하는 환태평양경제동반자협정 (Trans-Pacific Partnership: TPP), 중국이 TPP의 대항마로 출범을 시동하는 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)의 참여국을 비교해 보면 경쟁구도를 파악할 수 있다.²⁶⁾ 앞에서 설명했던 EAEG와 EAEC의 타협을 통한 대결구도의 조정과정은 동북아시아를 포함하는 동아시아 다자협력에서 나타나는 유동적 결합의 이합집산 과정을 단적으로 보여준다.

본질적으로 동북아시아에 영향력을 행사하려는 미국의 세계전략에 대항하여 동북아시아에서 역외국가인 미국의 영향력을 배제하려는 중국의 대결구도는 형성되어 있지만 구체적인 다자협력을 추진하는 과정의 세력형성은 고정적이지 않다. 한국이나 일본의 경우도 미국과 전통적인 동맹관계에 있지만 다자협력에 있어서 일관되게 미국과 공동보조를 취하지 않았다. 미국과 양자 FTA를 체결하고 있는 한국으로서는 중국이 주도하는 RCEP에 참여하는 한편 미국이 주도하는 TPP에는 참여하지 않고 있다. 한국의 입장에서는 미국과 중국의 대결구도에서 미국과 입장을 통일하는 것보다 동남아와 서남아시아까지 시장을 확대할 수 있는 RCEP에 더 관심을 가지는 것이다.

다. 다자협력 의제의 다양화와 개별국가의 취약성

다자협력을 추진하는 과정의 정책이슈에 있어서 우선순위가 모호해져 안보의 최우선순위가 약화되었다. 냉전시기에는 국가의 생존과 국민의 생명을 담보하는 군사적 안보가 최우선 순위를 차지했지만 탈냉전으로 범세계적 차원의 군사적 충돌 가능성이 사실상 급감했다고 판단되는 상황에서 적어도 다자협력에 관해서는 경제, 무역, 환경, 인권과 같은 다양한 이슈가 동일한 수준의 중요도를 가지는 것으로 다루어지고 있다.

CSCE가 출범하는 과정에서 정치적 협력과 군사적 신뢰구축 이외에 경제협력과 인권 및 인도주의 차원의 협력을 포함하여 동서진영이 협상을 하는 과정을 보면 동구진

26) TPP에만 참여하는 국가는 캐나다, 칠레, 멕시코, 페루, 미국이며 RCEP에만 참여하는 국가는 캄보디아, 라오스, 미얀마, 인도네시아, 필리핀, 태국, 인도, 한국, 중국이다. 또한 RCEP와 TPP에 모두 참여하는 국가는 호주, 브루나이, 말레이시아, 뉴질랜드, 싱가포르, 베트남, 일본이 있다.

영은 정치·군사적 신뢰구축과 경제협력에 중점을 두고 서구진영은 인권가치의 실현에 중점을 두고 일관된 틀 안에서 상호보완적으로 협상을 추진할 수 있었다. 이에 반해서 동북아시아의 다자협력은 다양한 정책이슈와 사안을 둘러싸고 일관된 틀이 없는 산발적 다자협력의 시도가 이루어진다. 다양한 정책주제에 대한 다자협력 참여국가의 이해관계가 정책의 선호를 결정하기 때문에 정책의제 사이에 상호보완적인 협상의 구조가 아니라, 소모적이고 배타적인 대결구도를 형성한다. 중국의 경우를 보면 다자협력에 참여하고 있지만 기후변화와 인권과 같은 문제에 대해서 일관되게 서방국가와 다른 방향에서 접근하고 있다. 코펜하겐 합의문(Copenhagen Accord)과 관련한 온실가스 감축을 위한 계획제출에 있어 중국은 주권을 강조하는 반면 선진국들은 국제적 검증을 강조하는 차이를 보이고 있다.

1996년 중국과 러시아, 그리고 중앙아시아 국가들 사이의 국경지역 안정과 군사적 신뢰 구축에 관한 협정을 위한 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO)가 탄생하였다. SCO는 2007년 타지키스탄의 두산베에서 열린 5차 회의에서 탄도탄요격미사일(ABM) 제한 협정의 지지와, 대만을 포함한 미사일 방위체제의 반대 선언과 같은 국제정치적 이슈를 다루면서 의제와 역할을 확대하였다. 그러나 설립선언문에서 회원국 상호간 신뢰와 우호 증진, 정치·경제·무역·과학기술·문화·교육·에너지·교통·환경보호 등의 분야에서 효과적인 협력관계 구축을 표방하고 있지만 소지역주의를 택하면서 미국이 옹서버 국가신청을 했다가 거절당했다는 점에서 동아시아 다자주의에 대한 한계를 단적으로 보여준다.

라. 민주화와 기술의 진보로 인한 상호의존성과 취약성의 확대

동북아시아 국가는 북한을 제외하면 한국과 일본은 정치적 다원주의에 기초한 민주주의 원칙이 전면적으로 받아들여지고 여론의 반응이 대외정책에 적극적으로 영향을 미치는 사회가 되었다. 중국의 경우는 정치적인 다원주의가 제도적으로 보장되지 않는 공산주의 일당지배체제가 유지되고 있지만 경제분야에서 개혁·개방이 시작된 지 30년이 지나면서 정치적 다원화의 잠재력 또한 중국사회에 여전히 남아 있다.²⁷⁾

27) 라크루와 칼·데이빗 매리어트 지음, 김승완·황미영 옮김. 2010. 『왜 중국은 세계의 패권을 쥌 수 없는가: 중국 낙관론을 정면으로 반박하는 31가지 근거』. 서울: 도서출판 평사리. pp.141~143.

추가적으로 개인의 통신수단의 발달로 인해 주변국가에서 발생하는 다양한 정보가 실시간으로 대중에게 직접 전달되고 이에 대한 반응이 분출된다는 점에서 사회적 다원화가 정치에도 영향을 미친다.

동북아시아의 한·중·일 관계에서 식민지 침략전쟁에 대한 논란, 해양 영토문제에 대한 논란, 동북공정을 포함하는 고대사에 대한 논란을 포함한 이른바 역사, 영토, 문화 전쟁이 간헐적으로 발생하고 있다는 점에서 동북아시아 국가의 상호의존성과 취약성이 증가하고 있는 반면 이에 대한 대안 메커니즘은 아직 요원한 상황이다.

중국의 경우 국내정치에 있어서 여론의 분출이 상당히 억제되는 것은 사실이지만 대외정책에서 민족주의적 성향에 반하는 사례에 있어서는 여론의 분출이 적극적인 경향이 있고 정부 당국에서는 이를 방조하는 경향이 있다. 2012년 8월 센카쿠(중국 명 닙오위다오)에 대한 홍콩 시위대의 상륙사진을 조작해 대만국기를 삭제한 행위²⁸⁾, 센카쿠를 둘러싼 갈등이 이어지자 중국내에서 일본상품 불매운동이 전개되고, 정부차원에서 희토류 수출에 제동²⁹⁾을 거는 등의 대응은 중국 정부 당국이 대외갈등에 여론을 적절히 활용하는 사례로 보인다.

일본의 경우도 보수정치인들이 독도 문제나 식민지 침략전쟁, 태평양 전쟁에 대한 역사왜곡을 국내정치에 적극적으로 활용하는 사례는 주지의 사실이다. 일본의 집권세력은 국내경기의 침체, 평화주의의 의도적 퇴색, 그리고 군사대국화를 추구하는 정치 상황 속에 한·일 간의 민감한 사안들을 외교적 쟁점으로 부각시켜 정치 쟁점화를 시도해왔다.³⁰⁾

한국의 경우는 수세적이라고 하지만 일정 부분에 있어서 일본과의 역사·영토문제, 그리고 중국과의 동북공정 등 민감한 문제에 있어서 여론의 과민대응으로 인해 정부 당국자의 대외정책이 영향을 받아왔다는 사실은 부인할 수 없다.

동북아시아를 구성하는 주요국가인 한·중·일 3국 사이에는 정치적 다원주의의 확대와 정보통신 기술의 발전, 폭발력이 강한 영토, 역사·문화 문제와 연관되어 여론의 반응을 갈등국면으로 조장함으로써 다자협력을 추진하는데 주요한 장애물로 작용해

28) 조선일보, 2012년 8월 18일

29) New York Times, 2010년 9월 23일

30) 이기완, 2006. “1990년대 이후 일본의 보수 우경화와 한일관계: 미해결 정치쟁점을 둘러싼 갈등확대 및 심화” 『대한 정치학회보』 제13집 3호, pp.76~96.

왔다. 또한, 동북아시아 국가들 사이의 상호관계가 국내정치적 상황에 부정적 영향을 미치고 여론의 민감한 대응, 정치권에서의 여론 동원이 상호확대작용을 일으키면서 야기된 갈등과 불신의 확산은 신뢰와 협력에 기초한 다자협력의 구체화 단계에 부정적으로 작용하게 되었다.

V 결론: 한국정부의 대응방안 제안

세계체제는 물론, 지역관계 차원에서 군사적 갈등의 감소와 협력의 확산이 특징인 탈냉전 시기에 동북아시아의 평화와 번영을 위한 다자협의체의 시도는 새로운 전환점이다. 냉전기 유럽이 인류의 공멸이라는 공동의 위협 앞에서 포괄적 안보협의체인 CSCE에 합의한 경험을 동북아시아에 적용하여 다자협력을 통해 역내의 평화와 번영을 달성하려는 ‘서울 프로세스’는 전쟁의 방지를 넘어서 잔존하는 불신과 갈등의 불씨를 다자의 틀 속에 신뢰와 협력의 상호관계로 제도화하려는 긍정적 시도이다.

한국의 입장에서 보면 동북아시아 역내 국제관계의 차원에서 의미있는 시도이다. 탈냉전 이후 한국의 국가위상은 급속도로 상승하였고 미국 중심의 동북아시아 질서에서 적절하고 의미 있는 역할을 모색할 필요성이 있다. 중견국가로서 한국은 다자주의적 접근을 통한 동북아시아의 새로운 질서 형성에 적극적 역할을 모색하는 것이 수정주의의 시도로 보일 수 있다는 점에서 정치적 부담도 따르지만 통일한국과 동아시아의 평화를 위해 장기적으로 해결해야 할 과제이다.

앞서 서울 프로세스의 필요성과 당위성에 공감한다는 차원에서, 다자협력의 구체화를 위한 여러 과제들이 논의되었다: (1) 공동의 위협에 대한 인식의 부재, (2) 미·중의 유동적 대결구도, (3) 다자협력 의제의 다양화와 개별국가의 취약성, 그리고 (4) 민주화와 기술의 진보로 인한 상호의존성과 취약성의 확대 등이며, 제시한 과제를 극복하고 다자협의체를 구성하는 것은 어려운 과제임에도 불구하고 현실적으로 이를 추진할 수 있는 제언을 추상적 수준에서 제안하고 글을 마무리 하고자 한다.

먼저 동북아시아 지역의 국제정치구도를 고려할 때, 미국과 중국이 공동으로 참여

할 수 있고 양국에 상대적으로 취약성이 없는 의제를 선정해야 하는 것이 일차적 과제이고 이를 추진하는 과정에서 미국과 중국이 다자협력의 참여국가의 범위를 동맹의 확장으로 활용하지 않아야 한다. 또한 이러한 조건이 갖추어져 다자협약체제에 대한 논의가 구체화 단계로 들어갈 때, 각국의 정치지도자들은 여론의 민감한 문제에 대한 논의를 자제해야 한다. 이의 적절한 주제는 안보와 연계되어 있지만, 직접적인 안보가 아닌 주제에 해당하는 원자력 안전이 적절하다. 후쿠시마 원전사고 이후 위험성이 부각된 원자력의 평화적 이용과 관련한 원자력 안전에 대한 위협이 공동의 인식으로 존재하기 때문이다. 이는 미국과 중국의 입장에서 개별국가의 취약성이 상대적으로 적은 정책의제이다. 기후변화, 인권, 지적재산권과 같은 비정치적 분야에서 협력을 우선적으로 추진하는 기능주의적 접근은 오히려 개별국가의 취약성이 크게 엇갈리는 경향이 있기 때문에 동북아시아의 다자협력을 추진하는 의제로 부적절하다. 끝으로 역사, 영토, 문화와 같은 민감한 주제는 다자협력의 더딘 노력을 급격히 후퇴시키는 역작용이 있으므로 국내정치적 여론 동원의 대상으로 이용을 자제해야 할 것이다.

편집위원

위원장	준 장 장 혁
위원	대 령 문 상 군
	서 기 관 백 경 희
	사 무 관 이 진 희
	사 무 관 최 영 선
	사 무 관 채 보 정
	중 령 박 정 재
	주 무 관 박 주 흥
	주 무 관 양 난 영
	주 무 관 이 경 아
	주 무 관 김 미 양
	중 위 임 승 택
간 사	주 무 관 김 은 정

원고모집

- 분 야 : 군비통제와 관련된 논문, 평론, 자료
- 대 상 : 제한 없음
- 매 수 : A4용지 20~30매 내외
- 보내실 곳 : 140-701 서울시 용산구 이태원로 22(용산동3가 1번지)
국방부 정책기획관실 「한반도 군비통제」 편집담당
- 전화번호 : 02-748-6243

▶ 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 지급함

※ 본 자료는 국방부 홈페이지에도 게재되어 있습니다.

한반도 군비통제

군비통제연구 제53집 2013. 6

발행 국방부 정책기획관실
인쇄 국군인쇄창(13078536)

2013년 6월 26일 인쇄
2013년 6월 30일 발행