

**표지 면지**

**민주정책연구원 통일·외교·안보분야  
정책자문단 간담회**

**- 박근혜정부 통일·외교·안보정책 평가 및  
민주당의 대응전략 -**

□ 일 시 : 2013년 11월 8일(金) 10:00

□ 장 소 : 민주정책연구원 대회의실



박근혜정부 통일·외교·안보정책 평가 및 민주당의 대응전략

## □ 발제문

- I. 박근혜정부 대북정책 평가 및 민주당의 대응전략  
    고유환 (동국대 교수) ..... 1
- II. 박근혜정부 외교·안보정책 평가 및 민주당의 대응전략  
    최종건 (연세대 교수) ..... 19

## □ 토론문

- 김연철 (인제대 교수) ..... 35
- 임을출 (경남대 극동문제연구소 교수) ..... 39
- 김기정 (연세대 교수) ..... 44
- 김준형 (한동대 교수) ..... 49
- 김종대 (디펜스21플러스 편집장) ..... 54



발제문

I

# 박근혜정부 대북정책 평가 및 민주당의 대응전략

고 유 환 (동국대 북한학과)



## 박근혜정부 대북정책 평가 및 민주당의 대응전략

고 유 환 (동국대 북한학과)

### 1. 대북정책 추진환경

#### □ 전임 이명박 정부로부터 물려받은 숙제

○ 이명박 정부 5년의 남북관계는 ‘비핵’을 첫 자리에 뒀음에도 불구하고 북한이 두 차례 핵실험을 강행하고, 금강산 관광객 피살사건, 천안함-연평도 사태 등으로 남북관계 설정 자체를 하지 못하고 많은 숙제를 차기 정부로 넘김.

- 이명박 정부 시기 남북관계가 파탄에 이른 것은 2008년 8월 김정일의 뇌졸중을 계기로 급변사태론이 득세하면서 관계설정보다는 북한붕괴론이 정세를 지배한데서 한 원인을 찾을 수 있음.

#### □ 북한의 3차 핵실험과 한반도 위기

○ 박근혜 정부 출범을 앞둔 시점인 2013년 2월 12일 국제사회의 우려에도 불구하고 북한이 강행한 3차 핵실험은 남북관계의 패러다임을 바꿔야 할 정도로 심각한 사태를 초래함.

- 3차 핵실험을 계기로 북한 스스로 ‘소형화, 경량화, 다종화’를 주장하고, 외부 세계에서도 북한의 핵능력이 향상됐다는 평가가 주종을 이루면서 관련 국가들이 북한의 핵능력을 이전보다 훨씬 심각한 위협으로 인식함.

○ 핵을 가진 북한과 어떻게 관계 설정을 할 것인가가 박근혜 정부의 과제로 부각함.

- ‘비핵’을 대북정책의 첫 자리에 뒀음에도 불구하고 북한 핵능력의 향상을 막지 못한 이명박 정부의 북핵정책의 실패를 교훈 삼아 남북관계 복원과 함께 북핵해결의 실마리를 찾아야 할 과제가 박근혜 정부에 부여됨.

## 2. 박근혜 정부 출범 이후 남북관계와 대북정책 추진과정

### (1) 북한의 공세적 전쟁위협과 새 판짜기 요구

#### □ 3-4월 북한의 공세적 전쟁위협과 노이즈 마케팅

○ 3차 핵실험 이후 미국의 선제타격을 걱정하던 북한이 먼저 ‘핵선제타격권리’를 주장하면서 공세적으로 나옴.

- 3차 핵실험 이후 북한은 ‘핵보유국’의 자신감을 반영해 수세적 억지차원의 핵능력을 넘어 공세적으로 “핵선제타격권리를 행사하게 될 것”이라고 엄포를 놓았음.

- 3차 핵실험 이후 북한이 ‘핵 공갈’을 하면서 ‘노이즈 마케팅’에 주력한 것은 3차 핵실험에 대한 객관적 평가가 어려운 조건에서 ‘사실상의 핵보유국’으로서의 능력을 인정받기 위한 것으로 보임.

#### □ 정전협정 무력화와 새 판짜기 요구

○ 북한이 3차 핵실험 이후 미국과의 핵 대결에도 자신 있다며 허세를 부리며, 불안정하지만 평화를 유지시켜온 정전질서를 무력화하는 일련의 조치를 취하고 위기를 고조시킨 바 있음.

- 북한이 정전협정을 백지화하려는 데는 정전질서의 불안정성을 부각하여 북미 평화협정 체결 등 한반도에서의 공고한 평화보장체계를 구축할 것을 요구하기 위한 것으로 보임.

○ 북한은 유엔의 제재와 한미합동군사연습에 맞서 미국과의 전면대결전을, 남측에는 전시상황을 선포하고 한반도에서의 전쟁위기를 부각시킴.

- 북한이 3차 핵실험 이후 한미합동군사연습을 빌미로 정전협정 백지화와 불가침합의 파기를 선언함으로써 정전협정에 기초한 불안정한 평화를 부각시켜 평화협정 체결 분위기를 만들려고 노력함.

- 북한이 정전질서를 무력화하는 조치들을 취하면서 위기수위를 높인 것은 핵보유국으로서의 자신감을 반영한 새 판짜기의 일환으로 보임.

#### □ 말로 하는 위기 조성에서 행동으로 위기 수위를 높임.



○ 정전협정 백지화와 불가침 합의 파기 이후 한미 양국이 이를 무시하고 강력한 무력시위로 맞서자 북한은 미국을 압박하기 위한 카드로 영변 핵발전 시설의 재가동을 선언했고, 남측을 압박하기 위한 카드로 개성공단 잠정 중단 조치를 취했음.

- 미국에 대해서는 영변 핵발전 시설의 재가동을 통해서 핵 무기고를 늘리겠다고 협박하고, 남측에 대해서 남북관계를 전면차단하고 한국의 대외신인도에 영향을 주면서 경제에 충격을 주겠다고 압박함.

## (2) 대화국면으로 전환

### □ 핵무기를 동원한 미국의 무력시위와 북한의 수세적 자세

○ 3차 핵실험 이후 ‘핵선제타격권리’가 있다고 하면서 공세적으로 나오던 북한이 미국의 ‘오판’에 의한 전쟁 가능성을 언급하기 시작하고 수세적 자세를 보임.

- 북한은 한미합동군사연습이 본격화한 2013년 4월 “황당무계한 《제재결의》, 미친듯이 벌려놓은 침략전쟁연습, 무모한 핵선제타격기도”<sup>1)</sup> 등을 언급하면서, “우리의 존엄과 자유를 빼앗고 주권을 강탈할 야망을 기어코 실현하려는 자들의 발광은 이 봄에 위험계선을 넘어섰다”<sup>2)</sup>고 주장했다.

- 북한은 미국이 그들을 겨냥해서 “가상목표를 정하고 핵타격훈련을 한 것만큼”, 북한도 “그에 대응한 훈련을 하지 않을 수 없게 되어있다”고 하면서 “이러한 맞대응과정에서 훈련이 실전으로 넘어가지 않는다는 담보는 없으며 그로 인한 모든 후과는 전적으로 미국이 책임져야 할 것”이라고 밝혔다.<sup>3)</sup>

- 3차 핵실험 이후 공세적으로 나오던 북한이 수세적으로 바뀐 것은 핵무기를 동원한 미국의 강력한 무력시위가 실제 공격으로 이어질 수도 있다는 두려움 때문이었는지도 모름.

### □ 위협에 대한 공동 인식과 한미 양국의 대화제의

○ 3차 핵실험에 성공한 북한이 연일 위기 수위를 높이는 발언을 쏟아내자 미국은 북한의 오판을 경계하면서 예방조치를 모색하기 시작했다.

- 척 헤이글 미국 국방장관은 4월 10일 “북한은 호전적 언사와 행동으로 위

1) ‘정론’ “승리를 안아오는 4월의 봄”, 『로동신문』, 2013년 4월 14일.

2) 조국평화통일위원회 서기국보도, 2013년 4월 12일.

3) 『조선중앙통신』, 2013년 4월 16일.

협선(dangerous line)에 근접하고 있다”고 밝혔다.

○ 북한의 말로 하는 위협과 미국이 힘으로 보여준 억지가 ‘공포의 균형’을 이뤄 무력충돌은 일어나지 않았지만 북한과 미국이 거의 동시에 상대의 움직임을 경계선을 넘은 위협으로 인식하고 오판을 경계한 것은 흥미로운 점임.

○ 북한이 안보리 제재와 한미합동군사연습에 맞서 말로 하는 위기조성의 단계를 넘어 행동으로 나오자, 한미 양국도 북한의 오판을 경계하면서 대화를 제의함.

- 2013년 4월 11일 류길재 통일부 장관과 박근혜 대통령이 대화의 여건이 조성되지 않았다는 기존의 입장을 바꿔 북측에 대화를 제의했고, 미국도 존 케리 국무장관의 방한을 계기로 4월 12일 북한에 대화를 제의했음.

○ 북한은 한미의 대화제의를 ‘교활한 술책’이라고 하면서 거부했음.

- 4월 14일 북한의 대남기구인 조국평화통일위원회(조평통) 대변인이 우리 정부의 대화 제의를 “개성공업지구를 위기에 몰아넣은 저들의 범죄적 죄행을 꼬리자르기 하고 내외여론을 오도하며 대결적 정체를 가리우기 위한 교활한 술책”이라고 비난했음.

#### □ 6자회담 재개를 위한 움직임

○ 미국이 2008년 12월부터 북한의 비핵화와 관련한 진정성 있는 행동이 전제되지 않으면 대화할 수 없다고 버텨오다가 다시 6자회담으로 돌아가자고 하는 것은 북한이 3차 핵실험을 강행한데 따른 교육지책으로 보임.<sup>4)</sup>

- 미국은 북한을 핵보유국으로 인정하지 않지만 북한과 협상이 진행된다면 9·19 공동성명 등에 포함된 한반도 평화구축 방안 등도 협상의제가 될 수 있음을 밝힌 것으로, 미국의 관심사인 비핵화와 북한의 관심사인 한반도 평화체제 구축을 함께 다룰 수 있는 의제와 해법이 6자회담의 9·19 공동성명에 있다는 것을 재확인한 것임.

- 미국이 6자회담의 9·19 공동성명의 이행으로 돌아가자고 하는 것은 이 합의가 미국의 우려사항과 북한의 요구사항을 말 대 말, 행동 대 행동의 동시

4) 2013년 4월 12일 한미외교장관회담 공동성명에서 한미 양국은 “우리는 북한이 올바른 선택을 하도록 계속 독려할 것”이라며 “북한이 이런 선택을 한다면 우리는 2005년 6자회담 9·19 공동성명에 따른 공약을 이행할 준비가 돼 있다”고 밝혔다. 『연합뉴스』, 2013년 4월 13일.

행동원칙에 따라 단계별로 일괄타결할 수 있기 때문일 것임.

○ 조건없는 6자회담 재개를 요구하던 북한은 3차 핵실험 이후 비핵화와 관련한 합의 폐기를 주장하면서 6자회담에 나가지 않겠다고 선언했다가 중국의 압력으로 6자회담 등 다자대화에 나올 수 있음을 밝힘.

- 김정은 제1비서의 특사자격으로 중국을 방문한 최룡해 조선인민군 총정치국장은 지난 5월 24일 시진핑 중국 국가주석을 만나 “조선(북)은 관련 각국과 공동으로 노력해 6자회담 등 다양한 형식의 대화와 협상을 통해 문제를 타당하게 풀기를 바란다”고 밝혔음.
- 최룡해 총정치국장은 “조선은 정말로 경제를 발전시키고 민생을 개선하고 싶다. 평화적인 외부 환경을 조성하고 싶다”고 강조했다.
- 최룡해의 6자회담 등 협상 복귀 시사 발언은 1월 23일 외무성 성명을 통해 밝혔던 6자회담과 9·19 공동성명은 사멸되고 조선반도 비핵화는 종말을 고했다는 북한의 기존 공식 방침을 뒤집은 것임.<sup>5)</sup>

○ 미국과 중국이 6자회담을 통한 북핵해결로 다시 방향을 잡고 북한도 기존 입장을 바꿔 6자회담 등 다양한 형식의 대화와 협상에 동의함으로써 3차 핵실험 이후 긴장국면으로 치닫던 한반도 정세가 대화국면으로 전환됐음.

- 최근 북한과 중국은 6자회담 재개를 희망하지만 한국과 미국은 핵무기개발과 장거리미사일(로켓) 개발중단과 국제원자력기구(IAEA) 감시 수용 등 이른바 ‘2·29합의+α’를 요구하고 있고, 북한은 ‘조선반도를 비핵화하는 것은 공화국정부의 시종일관한 입장’이라고 하면서 ‘군축을 통하여 세계의 비핵화를 실현’해야 한다는 입장을 견지하고 있음.
- 과거 북한이 한반도 비핵화가 김일성 주석의 유훈이라고 할 때는 미국이 한반도에 핵무기 배치를 하지 않고 핵위협을 하지 않으며 북·미 적대관계가 해소되면 북한도 핵무기 개발을 하지 않는다는 것이었지만, 지금의 북한은 핵보유국으로서의 지위를 가지고 핵군축을 하자는 입장이고 한반도 비핵화는 세계의 비핵화와 함께 실현될 수 있다는 논리를 펴고 있음.
- 미국이 핵무기를 포기하지 않는 한 북한도 핵무기 개발을 포기하지 않겠다는 것임.

○ 중국의 압력과 설득으로 북한이 전제조건 없이 6자회담에 나오겠다고 하지만 북한의 비핵화문제는 훨씬 복잡해졌음.

5) 『한겨레신문』, 2013년 5월 25일

- 북한이 3차 핵실험 이후 핵보유국의 지위를 내세우고 군축차원의 비핵화 협상을 주장하자 한국과 미국은 전제조건 없는 6자회담 재개의 유용성에 의문을 품고 제재를 강화하면서 선 비핵화 행동을 요구하고 있음.
- 강화된 제재에도 불구하고 북한의 핵능력이 향상되는 문제가 있어, 당장 핵폐기가 어렵다고 하더라도 핵무기가 늘어나는 것을 막는 협상부터 시작해야 할 것임.

#### (4) 회담대표의 격을 둘러싼 갈등으로 무산된 장관급회담

- 지난 6월 초에 열린 미중정상회담을 앞둔 시점인 6월 6일 개성공단, 금강산관광, 이산가족상봉, 6·15와 7·4 공동행사 등을 의제로 한 북한의 전격적인 당국대화제의를 남측이 장관급회담으로 화답함으로써 당국간 대화가 이뤄지는 듯 했지만 회담 테이블에 안기도 전에 서로 상대의 격이 맞지 않는다고 실랑이를 벌이다가 회담 자체가 무산되고 말았음.
- 남측은 장관급회담의 북측대표로 김양건 통전부장을 기대했지만 북측이 당국회담 대표로 강지영 조국평화통일위원회 서기국 국장을 통보하자, 남측은 대표를 김남식 통일부 차관으로 교체하여 당국대화를 추진코자 했지만 북측이 응하지 않아 장관급회담은 무산됐음.
- 청와대 당국자는 북측이 남측의 “굴종이나 굴욕을 강요”한다고 발근하고 나섰고, 북측은 남측의 조치에 대해 “남북당국회담에 대한 우롱이고 실무접촉에 대한 왜곡으로서 엄중한 도발”이라고 주장하면서 무산 책임을 우리 당국에 전가했음.

#### (5) 개성공단 재가동 합의

- 8월 14일 7차 실무회담에서 개성공단 재가동에 합의함으로써 남북관계 복원의 첫 단추를 끼웠음.
- 박근혜 정부가 북한의 잘못된 행태를 바로잡기 위해서 폐쇄까지 감수하면서 압박한 결과 중단사태 재발방지, 신변안전 보장, 투자보장, 통행·통신·통관 문제 해결, 국제 경쟁력 확보 등 개성공단의 발전적 정상화를 이룰 수 있는 기틀을 마련했으며, 이로써 남북관계의 파국을 막고 관계복원을 위한 발판을 마련했음.
- 당초 북한은 개성공단 폐쇄를 전제하고 남측 인원의 입경중단과 근로자 철수를 결정한 것이 아니며, 남측 언론과 당국자의 발언을 문제 삼아 대남 압

박카드로 개성공단 잠정중단 카드를 내민 것이었음.

○ 북측은 폐쇄불사의 배수진을 친 남측 박근혜 정부의 ‘반격’에 적지 않게 당혹했던 것으로 보임.

- 개성공단이 폐쇄될 경우 남북관계의 전면 단절은 불가피하고, 남북관계가 복원되지 못하면 북·미, 북·일 대화와 6자회담 재개가 어려워질 수밖에 없기 때문에 북한은 공단폐쇄를 막기 위해 노심초사했던 것으로 보임.
- 이와 같이 개성공단은 남과 북이 상대를 압박하는 압력수단으로 사용할 수 있을 정도로 영향력이 커졌고, 그만큼 개성공단을 통한 남과 북의 상호의존성이 커졌다는 것을 이번 사태를 통해서 확인할 수 있음.
- 경제규모로 볼 때 개성공단을 폐쇄할 경우 북측이 더 고통스러울 수 있지만 우리도 마지막 남은 대북 지렛대를 상실하는 문제가 발생함.
- 대북 지렛대는 큰 목표를 향해서 키워나가야지, 한번 사용하게 되면 더 이상 사용하지 못할 수도 있다는 점에서, 박근혜 정부가 개성공단 폐쇄를 막고 대북 지렛대를 키우기로 결정한 것은 다행임.

○ 비싼 수업료를 치렀지만 이번 사태를 계기로 개성공단의 발전적 정상화와 국제화가 이뤄질 경우 제도약을 할 수 있을 것임.

- 이번엔 합의에서 북한이 “어떠한 경우라도 정세에 영향을 받음이 없이 남측 인원의 안정적 통행, 북측 근로자의 정상출근, 기업재산의 보호 등 공단의 정상적 운영을 보장”해야 한다고 한 것은 발전적 정상화로 평가할 수 있을 것임.
- 개성공단의 국제화를 위해서는 천안함 사태로 취해진 5·24조치를 해제해야 하고, 장거리로켓발사와 핵실험으로 취해진 유엔차원의 대북제재가 풀려야 할 것임.

#### (6) 이산가족상봉 합의와 상봉무산

○ 박근혜 대통령이 8월 15일 광복절 경축사에서 추석을 전후해서 이산가족 상봉행사를 추진하자고 제안하자 북한이 이를 수용하여 9월 25일부터 30일까지 금강산에서 진행하기로 합의함.

- 6월 6일 북한이 당국대화를 제의할 당시 이산가족상봉문제를 의제로 내놓았기 때문에 박 대통령의 제안을 수용해서 기존 관례대로 금강산에서 100명씩 상봉행사를 갖기로 함.

○ 북한은 적십자실무접촉을 갖기 하루 전인 8월 22일 금강산관광재개를 위한 실무회담을 갖자고 제안했지만 남측이 수용하지 않았음에도 예정대로 적십자실무접촉을 추진하여 상봉행사에 합의함.

- 북측은 금강산관광 실무회담을 8월 22일 열자고 했다가 우리 정부가 9월 25일로 수정 제의하자 8월말에서 9월초에 개최하자고 요구했지만, 우리 정부는 당초 제안한 날짜보다 늦춰 10월 2일 회담을 하자고 제안함.

○ 북한이 9월 25일로 예정됐던 이산가족상봉행사를 돌연 연기함으로써 개선조짐을 보이던 남북관계에 또다시 먹구름이 드리워졌음.

- 북한은 완화의 길로 들어서던 남북관계가 ‘남조선보수패당의 무분별하고 악랄한 대결소동’으로 또 다시 간과할 수 없는 위기로 치닫고 있다고 주장하면서 이산가족상봉행사 연기 카드를 들고 나왔고, 이에 대해 우리 정부는 “이산가족뿐만 아니라 우리 국민들의 가슴에 대못 박는 반인륜적 행위”라고 강한 유감을 표시했음.

#### (7) 대화단절과 남북관계 악화

○ 북한이 이산가족상봉행사 연기 카드를 들고 나온 이후 남북관계가 다시 경색된 것은 첫째, 최근의 남북대화를 남측 박근혜 정부가 주도하고 있다는 데 대한 불만의 표출로 볼 수 있으며, 둘째, 금강산관광 재개가 쉽지 않다고 판단한 것, 셋째, 6자회담 등 다자대화 재개를 위한 움직임에 미국과 한국 등이 호응하지 않은 데 대한 북한의 불만이 반영돼 남북관계 속도조절을 하고 있는 것으로도 볼 수 있음.

- 북한이 남북관계 복원에 적극적으로 나온 데는 경제적 이유도 있겠지만, 보다 본질적인 것은 북·미 적대관계 해소와 북·일 국교정상화, 그리고 6자회담 재개를 위한 전제조건 차원에서 남북관계 복원을 서둘렀다고 볼 수 있지만, 북·미 대화 등 ‘평화로운 대외환경조성’에서 성과를 거두지 못하자 남북관계 복원 속도를 늦추는 것으로 보임.

### 3. 박근혜 정부 대북정책 평가

#### (1) 성과

## □ 원칙 견지에 대한 여론의 긍정적 평가

- 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북아 평화협력구상’을 바탕으로 대북정책과 외교안보정책을 추진한 결과 미국, 중국 등과의 대북정책 공조를 취하면서 북한의 위기조성과 개성공단 잠정중단 등에 강경 대응함으로써 비교적 높은 국민 지지도를 얻었음.
- 취임 6개월을 맞아 실시한 각종 여론조사에서 박근혜 대통령의 국정운영 지지율은 65%(KBS·미디어리서치 64.3%, SBS·TNS코리아 70.4%) 안팎을 유지하고, 남북관계를 가장 잘한 분야(44.4%, 조선일보·미디어리서치)로 꼽았음.
- MBC·리서치앤리서치 조사에서 박 대통령의 대북정책에 대한 긍정적 평가는 77.4%에 달해 부정적 평가 18.12%를 압도함.<sup>6)</sup>
- 북한의 전시상황 선포 등 전쟁위협에 맞서 한반도 정세를 안정적으로 관리하고, 개성공단 잠정폐쇄에 대해 폐쇄불사의 배수진을 치고 강경 대응한 것이 ‘원칙고수’로 인식돼 높은 지지율을 보임.
- 개성공단의 발전적 정상화와 국제화 합의, 이산가족상봉 합의가 이어지면서 국민들은 대북정책을 가장 잘한 국정운영으로 평가함.
- 윤병세 외교부 장관은 8월 22일 북한이 “개성공단 발전적 정상화와 국제화에 대한 우리측 요구를 받아들였다”면서 “약속을 준수하고 국제사회 규범을 따르는 새 남북관계를 만들어 간다는 한반도 신뢰프로세스 원칙을 우리가 굳건히 지킨 결과”라고 자평함.<sup>7)</sup>

## □ 한·미 대북공조와 중국의 지지확보

- 박근혜 정부는 대선과정에서 한·미·중 3국 전략대화를 추진할 것을 공약한 바 있으며, 박근혜 대통령 취임 이후 한·미 정상회담을 가장 먼저 추진하고 이어서 한·중 정상회담을 추진한 데서도 박근혜 정부의 중국 중시전략의 단면을 읽을 수 있음.
- 박근혜 정부는 한미동맹에 관한 미래지향적 발전방안을 모색하면서 중국과의 ‘전략적 협력동반자관계 내실화’를 바탕으로 대북정책 공조를 모색하는 등 중국의 한반도에 대한 영향력이 커졌다는 것을 인정하고 우리의 핵심 외교안보정책 기조인 한반도 신뢰프로세스와 동북아평화협력구상에 대한 중국의 지지를 확보한 것은 외교적 성과라고 할 수 있을 것임.

6) 『내일신문』, 2013년 8월 26일.

7) 『연합뉴스』, 2013년 8월 22일.

○ 북한은 3차 핵실험이 철저히 미국을 겨냥한 것이라고 밝혔지만, 이번 핵실험은 주변 국가들의 북핵문제에 관한 위협인식의 패러다임을 바꿀 정도로 심각한 것임.

- 북한의 3차 핵실험 이후 나타난 국가 차원의 포괄적 행위자 네트워크의 특징은 첫째, 북한이 핵보유국의 자신감을 반영해서 한반도에서의 대결구도를 북미대결 구도로 행위자를 축소하여 미국과의 핵군축 등 평화협상을 모색하고 있다는 점, 둘째, 3차 핵실험 이후 한국, 미국, 중국 3국간 협력 네트워크가 강화된 점, 셋째, 북한의 3차 핵실험을 계기로 미·중의 북핵공조가 강화됐다는 점을 주목할 수 있음.

## (2) 문제점

□ 북한의 ‘노이즈 마케팅’을 제어하지 못함.

○ 북한의 3차 핵실험 이후 핵능력의 객관화를 위한 ‘노이즈 마케팅’에 적절히 대응하지 못하고 한반도 위기가 고조된 점.

- 3차 핵실험 이후 북한의 노이즈 마케팅은 핵능력의 객관화를 위한 시간별기와 초점 흐리기의 일환일 수 있는데, 이에 맞대응하면서 북한의 말로 하는 위기조성전술인 ‘말 폭탄’에 현혹된 측면이 있음.

- 핵실험 이후 한반도 위기고조에 따른 한국경제의 대외신인도 하락

- 국민들의 전쟁공포심이 커지고 대북인식이 나빠짐에 따라 전향적인 대북정책 추진이 어려워져 남북관계 복원이 늦어짐.

□ 남북대화에서 주도성을 발휘하지 못함.

○ 남북대화가 성사되는 과정에서는 대부분 북한의 제의를 수용하거나 역제의 하는 형태로 주도성을 발휘하지 못함.

- 회담추진과정에서는 우리 측이 원칙을 고수하고 일관성을 유지하여 성과를 냈지만 회담의 성사과정에선 북측이 주도하는 모습을 모임.

○ 북측은 남북관계개선의 돌파구가 마련된 것은 김정은 제1비서의 ‘용단’, ‘전략적 리더십의 발현’에 따른 ‘대화공세’라고 주장하면서 북한의 ‘유연한 태도’는 “남들이 따를 수 없는 자신의 강점, 교전상대인 미국의 전횡을 제압할



수 있는 막강한 국방력에 근거하고 있다”고 주장함.

- 북한은 “비교우위를 차지한 측이 아량을 표시할 수 있다” 고 하면서 3차 핵실험 이후 핵능력 향상이 남북관계 개선을 주도할 수 있는 힘이라고 주장함.<sup>8)</sup>

□ 남북현안에 매몰돼 북핵해결의 실마리를 찾지 못함.

- 북핵불용과 악순환의 고리를 끊는다는 것에 대해서는 한미합의가 이뤄지고 중국의 지지를 얻어냈지만 미국과 중국이 희망하는 6자회담 재개와 관련한 입장정리가 늦어져 현재까지 북핵해결의 실마리를 찾지 못함.

□ 대북정책과 관련한 청와대 주도문제

- 남북관계 업무에 대한 청와대의 주도와 간섭이 통일부의 정책적 자율성을 제한하는 것으로 보임.
- 남북회담 과정에서의 회담대표 교체와 회담 마감시간 지침 등 청와대가 남북관계 업무를 주도하는 모습이 나타남.

□ 한반도 신뢰프로세스와 동북아평화협력구상의 구체적 실천방안 부재

- 한반도 신뢰프로세스의 로드맵이 부재하며, 전략적 모호성을 유지하면서 북한의 선의에 의존하는 신뢰프로세스와 진화하는 대북정책으로는 우리가 한반도 정세를 주도적으로 관리하는 데 한계를 가질 수밖에 없을 것임.
- 한반도 신뢰 프로세스의 추진과정은 남북관계에 신뢰가 쌓이고 북한의 비핵화가 진전되면 비전코리아 프로젝트를 가동해서 한반도 경제공동체를 건설하겠다는 것으로, 박근혜 대통령은 안보와 역지를 바탕으로 “비핵화 진전에 따라 상응하는 정치·경제·외교적 조치를 취하겠다”고 밝힌 바 있음.
- 박 대통령은 신뢰가 쌓이고 비핵화가 진전되지 않으면 남북교류협력을 확대하기 어렵다는 점을 분명히 했는데, 이러한 박근혜 정부의 대북정책 기조에 비춰볼 때 북한의 비핵화와 관련한 행동이 전제되지 않으면 신뢰프로세스는 작동하기 어려울 것임.

8) 북한의 입장을 대변하는 조선신보 2013년 8월 26일자에 의하면 “북남관계를 신뢰와 화해, 협력의 관계로 전환시키기 위한 북의 책임적이고도 인내성 있는 노력은 공고하고 흔들리지 않은 김정은시대의 새로운 혁신적 리더십의 산물이다”라고 하여 김정은의 용단과 전략적 리더십을 강조함.

- 신뢰 프로세스가 작동하려면 말 그대로 상호 신뢰를 쌓아야 하고, 신뢰를 쌓기 위한 프로세스, 즉 과정이 있어야 함.
- 우선 남과 북이 초보적인 신뢰를 쌓기 위해선 상대방에 대한 비방 증상을 삼가야 하는데, 특히 상대방 최고지도자와 체제에 대해서 직설적으로 비판하는 것은 자제해야 할 것임.
- 이제 신뢰를 쌓는 과정으로서의 남북관계를 생각해봐야 하는데 예를 들어, NLL과 관련한 문제 제기를 하면서 비무장지대(DMZ) 세계평화공원을 어떻게 만들고, 남북철도를 연결하지 못하면서 어떻게 유라시아 철도(실크로드 익스프레스)를 연결할 것이며, 북한 핵동결을 하지 못하면서 어떻게 북한 핵을 폐기할 것인지, 한반도 평화협력 없이 어떻게 동북아 평화협력을 달성할 것인지? 정책의 과정을 생략하고 결과만을 얻고자 할 경우 박근혜 정부의 한반도 신뢰 프로세스는 이명박 정부의 '비핵 개방 3000'과 같은 운명에 처할지도 모름.
- 북한의 선의에 기대는 신뢰 프로세스는 성공하기 어렵고, 우리가 주도적으로 신뢰를 쌓는 노력을 하면서 프로세스를 만들어 나가야 할 것임.
- 신뢰 프로세스가 성공하기 위해서는 신뢰를 쌓는 프로세스, 정책목표를 달성하기 위한 과정이 구체화돼야 함.
- 신뢰를 쌓는 노력을 등한시 하면서 '킬 체인'과 맞춤형 억제전략으로 모든 것을 해결하려 할 경우 많은 비용과 고통, 그리고 희생을 감내해야 할 것임.

#### □ '종북 프레임'과 북한문제의 국내 정치적 이용문제

- 지난 대선 때부터 한국정치를 뜨겁게 달구고 있는 북방한계선(NLL) 논쟁, 국정원 댓글 파동, 정상회담 대화록 문제 등 주요현안 모두 북한과 관련한 문제로, 지금도 북한문제는 한국정치의 중심에 있으며, 이른바 '종북 프레임'은 보수세력이 진보세력을 공격하는 전가의 보도와 같은 것임.
- 박근혜 대통령의 국정수행 지지도에 대북정책이 가장 큰 영향을 미친 것으로 나타나고 있는 것에서도 확인할 수 있는 바와 같이 북한문제가 국내정치와 밀접한 영향관계를 맺고 있어 정치권은 북한문제를 국내정치에 활용할 유혹으로부터 벗어나지 못하고 있음.

#### □ 북한이 신뢰하지 않는 신뢰프로세스

- 개성공단 재가동을 전후해서 대화공세, 평화공세를 펴던 북한이 현재의

남북관계를 ‘대화있는 대결시대’라고 규정하고 ‘체제통일’에 대한 경계심을 높이는 것은 박근혜 정부의 신뢰프로세스를 더 이상 신뢰하지 않는다는 내부 총화가 있었기 때문일 것임.

○ 최근 북한은 “《신뢰프로세스》는 기만적인 《대화》 놀음으로 우리의 《변화》와 《핵포기》를 실현하고 《체제통일》 야망을 이룰 것을 꾀하는 본질상의 대결정책이다”<sup>9)</sup>, “《한반도신뢰프로세스》라는 것은 한마디로 《신뢰》의 간판을 내놓고 북을 변화시켜 핵포기에로 유도하며 북이 핵을 포기하고 체제변화를 하면 그 무슨 《경제협력》을 한다는 어처구니 없는 것이다. 《한반도신뢰프로세스》는 본질에 있어서 외세와 결탁하여 체제대결과 북침야망을 실현해보려는 것으로서 리명박역도가 추구한 반공화국대결정책인 《비핵, 개방, 3000》과 아무런 차이도 없다”<sup>10)</sup>고 주장하면서 비난 강도를 높이고 있음.

#### 4. 민주당의 대응전략

##### (1) 남북사이의 기존 합의이행 촉구

○ 대선과정에서 박근혜 대통령은 “기존 합의에 담긴 평화와 상호존중의 정신을 실천할 것”을 공약했지만, 막상 집권 이후에는 6·15 공동선언과 10·4선언에 대한 이행 의지를 보이지 않고 있음.

- 이명박 정부가 집권 초기 남북기본합의서만 강조하고 6·15 공동선언과 10·4선언에 대한 입장 정리가 늦어져 갈등을 지속하다가 남북관계설정 자체도 하지 못하고 임기를 마친 전례에 비취볼 때 박근혜 정부가 기존 합의 이행에 소극적인 것은 남북관계 복원을 어렵게 할 것임을 강조할 필요가 있음.
- 북한은 남북관계 복원의 전제로 6·15 공동선언과 10·4선언의 이행을 요구하고 있지만 박근혜 정부는 두 선언에 대한 이행의지를 보이지 않고 있음.
- 신뢰회복과 남북관계 발전의 기본은 기존합의 이행임을 강조함.
- 북한은 남북관계발전기본법에 따라 통일부가 수립한 제2차 남북관계발전기본계획에서 10·4선언의 서해평화협력특별지대 설치와 평화체제 추진에 관한 내용을 삭제한 것을 두고 강하게 반발하고 있음.
- 기존의 남북합의를 이행하지 않을 경우 새로운 합의 도출을 위한 정상회담

9) 『로동신문』, 2013년 10월 19일.

10) 『로동신문』, 2013년 10월 24일.

추진도 어려울 것임.

## (2) 북한 핵능력의 객관적 평가에 기초한 해법마련

○ 남북갈등과 대화를 지속하는 동안에도 북한의 핵능력이 향상되고 있다는 점을 고려할 때, 북한의 핵능력에 대한 객관적 평가에 기초한 북핵해법 마련이 시급한 과제임.

- 현 단계에서의 시급한 북핵해법은 북한 핵폐기에 정책의 우선순위를 두기 보다는 핵동결과 핵통제에 정책의 우선순위를 두고 더 이상 북한 핵이 향상되거나 늘어나는 것을 통제하면서 북-미 적대관계 해소와 평화체제 구축의 수순에 따라 최종적으로 핵을 포기하도록 핵정책의 우선순위와 수순을 조정해야 할 것임.

- 가장 시급한 과제는 북한의 핵능력이 상용무기로 발전하는 것을 막는 것으로, 북한 핵을 동결하기 위해서는 북한을 핵확산금지조약(NPT) 체제에 묶어놓고 국제원자력기구(IAEA) 감시체제에 들어오게 만들어야 할 것임.

- 북핵해법에 대한 구체안을 만들고, 6자회담 또는 3자, 4자 등 다자회담에 적극성을 보여야 할 것임.

## (3) DMZ 세계평화공원과 평화체제 구축문제와의 연계문제

○ DMZ 세계평화공원을 만들려면 NLL 논쟁을 넘어 정전체제의 평화체제로의 전환을 추진해야 함.

- 바다에서 서해평화협력특별지대도 만들지 못하면서 어떻게 육지에서 DMZ 세계평화공원을 만들 수 있을지, 평화체제 구축에 관한 청사진 없이 어떻게 DMZ에 세계평화공원을 조성할 수 있을지에 대해 근본적인 의문을 제기하고 서해평화협력특별지대 합의를 문제 삼은 집권여당의 무지와 북한문제의 국내정치적 이용을 문제로 지적해야 함.

## (4) 개성공단 국제화와 5·24조치의 충돌문제

○ 개성공단문제는 남북관계 복원의 첫 단추이자 남북관계의 시금석으로, 개성공단 재가동에 합의함으로써 남북관계 복원의 실마리를 찾았지만 개성공단의 발전적 재가동과 국제화를 이루기 위해서는 5·24조치 해제해야 할 것임.

- 개성공단 재가동과 관련해선 ‘개성공단 남북공동위원회’에서 쉬운 것부터 해결해나가야 하지만, 개성공단 발전적 정상화와 국제화를 위해선 5·24조치를 해결해야 할 것임.

#### (5) 한·미·중 전략공조와 일본소외문제

- 북한의 3차 핵실험 이후 한국, 미국, 중국 3국간 협력 네트워크가 강화되고 일본의 역할이 축소되고 있다는 점을 지적할 수 있음.
- 2002년 10월 북한의 고농축 핵개발 의혹이 불거진 당시에는 한·미·일 3국간 협력네트워크가 활성화 됐다면,<sup>11)</sup> 2013년 북한의 3차 핵실험 이후 형성된 국가차원의 행위자 네트워크는 한·미·중 3국 중심의 협력구도로, 일본의 역할이 축소되고 중국의 역할이 강화되는 모습을 보여주고 있음.
- 일본은 한국, 중국 등과 영토문제, 과거사 청산문제 등으로 갈등을 빚고 일본인 납치문제해결을 북핵문제보다 우선순위에 두고 있음.
- 3차 핵실험 이후 유엔 제재결의에 따라 관련 국가들이 대북 압박에 주력하는 동안에도 일본은 북·일국교정상화 접촉을 시도하는 등 대북공조에서도 이탈하는 모습을 보였음.
- 북·일국교정상화 교섭이 성사될 경우 북한이 받을 식민지배에 대한 배상금과 보상금이 100억 달러 이상으로 추정되는 등 북한문제에 대한 일본의 영향력은 무시하기 어렵다는 점에서 한일정상회담 등을 통해서 한일관계를 복원하고 북핵문제에 대한 공조체제를 확립해야 할 것임.

#### (6) 김정은 체제의 ‘평화공세’와 북한의 개방 확대 노력 활용문제

- 북한은 최근 “강성국가건설과 인민생활향상을 총적목표”로 내세우고 “평화로운 환경은 더 없이 귀중하다”<sup>12)</sup>고 강조하면서 ‘평화로운 환경’을 강조하고 있음.<sup>13)</sup>
- 김정은 시대 북한의 인민생활향상을 위한 대외개방 확대 움직임에 발맞춰

11) 2002년 10월 북한의 고농축 핵개발 의혹이 불거진 이후 당시 한·미·일 3국은 일련의 정상회담과 대북정책조정감독그룹회의(TCOG) 등을 통해 ‘대화와 압력의 병행전략에 의한 북핵문제의 평화적 해결원칙’을 마련했다. 대화와 압력의 북핵해법에 따라 국제사회는 한편에서는 3자회담에 이어 6자회담을 진행하는 등 다자대화 틀을 마련했고, 다른 한편에서는 미국주도의 ‘대량살상무기확산방지구상(PSI)’을 통한 대북 압박을 지속했다.

12) 『조선중앙통신』 2013년 8월 19일.

13) 북한은 “평화는 우리 공화국의 시종일관한 대외정책이념”이라고 주장하면서 “우리 인민이 다그치고 있는 사회주의강성국가건설은 평화로운 환경을 요구하고 있다”고 밝혔다. 『로동신문』 2013년 8월 16일.

금강산관광을 재개하는 등 개방유도를 위한 전략적 노력이 있어야 할 것임.

(7) 종북 프레임과 대북정책의 국내정치적 이용에 대한 대응문제

○ 북한의 잇따른 무리수로 우리 사회의 대북 인식이 부정적으로 바뀔에 따라 보수세력은 남북화해의 진전보다 안보를 강조하면서 종북 프레임에 따라 북한문제를 국내정치에 활용할 가능성이 높음.

- 남북화해협력이 가져올 호혜성, 대외신인도 제고 등의 편익을 강조하면서 국민들의 부정적 대북인식을 바로잡아 나가야 할 것임.

발제문  
II

# 박근혜정부 외교·안보정책 평가 및 민주당의 대응전략

고 유 환 (동국대 북한학과)





## 박근혜정부 외교·안보정책 평가 및 민주당의 대응전략

최 종 건 (연세대학교 정치외교학과)

### 1. 일본의 집단적 자위권 획득을 통해 본 박근혜 정부의 외교안보 딜레마.

- (1) 집단적 자위권 : 동맹국 혹은 우호국이 공격을 받을 때 자국이 공격 받은 것으로 간주하고 반격할 수 있는 권리. 즉, 동북아 환경에서 중국이나 북한이 미국을 공격하였을 경우, 미국 동맹 일본이 중북 등을 공격할 수 있다는 것. 근본적으로 일본이 전쟁할 수 있는 국가, 즉 보통국가가 된다는 것을 의미.
- (2) 지난 10월 3일 미일 2+2 회담을 통해 “일본의 집단적 자위권 추진”과 “방위예산증액”을 환영하고 중국에 대하여 “국제규범을 준수”하고 “국방 투명성을 확보”하라고 촉구하였을 뿐만 아니라, “센카쿠섬은 미일 반보 조약 적용대상”이라고 확정공약하였고, “주요 전략 무기 (X밴드레이더 2기, P8 초계기, 글로벌호크 등)를 일본에 배치”하기로 합의하였고, 내년 초 “미일방위협력지침”을 개정하기로 합의함.
- (3) 이에 대한 우리 정부의 입장은 “사실상 허용” 혹은 “원칙적 동의” 혹은 “한반도 개입시 우리의 동의 필수”등을 표명하였다고 함. 현재로서 우리 정부의 입장은 “집단적 자위권을 인정하되, 유사시 일본 자위대가 한반도에 출동하는 경우, 반드시 한국의 동의를 받도록 하는 방안”으로 정리가 될 것으로 예상됨.
- (4) 만약, 한국 정부의 입장이 조건적 동의라면 박근혜 정부와 한국은 중요한 외교적 딜레마에 빠지게 될 것.
- 미일간의 동맹 강화는 미국의 경제적 하락과 일본의 우경화시기 중국의 부상을 견제해야 하는 양국의 이익이 조화롭게 형성되었기 때문.
  - 미국의 전략 차원에서 일본의 집단 자위권 강화에 대한 한국의 동의가 사실상 중국 봉쇄 혹은 견제를 위한 큰 골격의 완성이라고 할 수 있음.

- 결국 한국은 한중관계의 안정 및 협력이라는 이익 보다는 한미-미일 동맹 강화를 통해 중국을 견제하고자 하는 진영 혹은 편가르기 판구조에 얽혀 들어가는 자충수 일수 있음.

(5) 한국의 일본 집단적 자위권의 조건부 인정은 현재 박근혜 정부가 추진중인 한반도 신뢰 프로세스와 동북아평화구상(동평구)와 논리적 귀결이 맞지 않음.

- 한반도 신뢰프로세스와 동평구를 실현하기 위해서는 북한의 비핵화를 위한 진전이 중요한데, 이 진전에 있어 6자회담의 정상화는 필연적.
- 6자회담의 재개를 위해서는 중국의 공헌이 절대적이지만, 중국을 견제하는 미일 동맹에 한미 동맹이 편제되는 모양새를 우리 스스로 연출하게 됨.
- 과거사 및 영토 문제에 있어 한국과 중국은 동일한 진영에 있음에도 불구하고 반성하지 않는 일본에 대한 ‘보통국가화’를 동맹의 논리로 먼저 풀어주게 되면, 동북아 질서 불안정성에 중요한 요소인 역사 및 영토 문제를 해결한 길이 멀어지게 될 것. 따라서 동북아 평화구상은 사실상의 레토릭으로 끝나게 될 것.

(6) 일본의 집단적 자위권 조건부 허용과 한국의 대일 청구권 문제.

- 2011년 8월 30일 현재 결정 : 현재 위안부 피해 여성들의 대일 청구권이 유효함에도 불구하고 한국정부가 적극적으로 협상하지 않는 것은 위헌임.
- 65년 한일 청구권 협정으로 위안부 보상 완결이라는 일본의 주장은 법적으로 유효하지 않음.
- 협정 당시 위안부 문제 거론되지 않았고, 청구권은 재정, 인사, 채권, 재무관계 해결에 관한 것.
- 여성을 성노예화 한 것에 대한 전쟁범죄까지 해결 된 것은 아님. 68년 UN결의 2391호에는 전쟁범죄에는 공소시효가 없음.
- 청구권 3조에 양국간 보상 분쟁 생길 경우 협상을 의무화 함.
- 현재 위안부 문제에 대해 일본이 보상협상을 하지 않고 있는 상황에서 집단적 자위권을 조건부라도 인정하는 모습을 보인다면, 한국 정부가 일본의 보통국가론을 사실상 인정하는 모습과 같고, 청구권 자체를 약화

시킬 뿐만 아니라, 국가의 의무를 방기하는 것.

## 2. 한미동맹과 전시작전통제권

### (1) 흔들리는 미국

- 패권국가는 세계 안보와 경제 질서를 자국의 선호에 맞게 운영하는 초강대국가를 의미. 그렇기 때문에 패권국가의 동맹국들은 패권국 세계질서의 중요한 축을 담당. 패권질서의 안정적 유지를 위해서는 패권국의 경제력, 군사력 그리고 정통성이 매우 중요.
- 현재 미국의 경제적 어려움은 매우 고질적이다. 이번에 겨우 봉합된 미연방정부의 셧다운은 미국 경제의 고질적 난맥을 반영하기도 하지만, 앞으로 경기회복이 원만히 진행되지 않을 것으로 예상됨.
- 미국의 부채규모는 여전히 증가세를 유지, 국가부채의 한도를 올 초 16조3,940억달러에서 임시로 16조6,990억달러로 늘려야 했고, 이 부채한도가 올 10월에 다시 상한선에 도달하였고 정부 폐쇄라는 강력한 조치를 통해 겨우 채무 불이행을 면하게 된 것.
- 이러한 미국 경제의 침체는 이미 대외정책에 큰 족쇄로 작용. 아무리 미국이 중국을 견제하고 북한의 핵을 해결하고자 하여도, 미국의 대외정책의 큰 걸림돌은 바로 미국 경제라는 점. 이미 미국 정부는 예산 자동삭감에 따라 앞으로 10년간 국방예산을 5,00억달러 (약 547조원) 줄여야 함. 비록 미국의 국방예산 삭감이 한반도 안보공약에 영향이 없을 것이라고 한미 당국자들이 여러번 강조하고 있지만, 미국의 변화는 이미 시작되었음.
- 당장 미 국방부 군무원 예산이 20% 삭감됨에 따라 주한미군 군무원들은 이미 주 4일근무로 전환. 육군은 54만명에서 38만명으로, 해병대는 18만명에서 15만명으로 감축될 예정. 항공모함은 현재 11척에서 9척으로 축소 가능성. 미국의 스텔스 전투기 개발은 지난 봄 한반도 상공에 등장한 F-22 스텔스 전투기로 사실상 종결. 또한 미국의 핵폭격기들은 대폭 감축되거나 특정 기종은 도태될 것으로 예상됨. 이미 필리핀과 싱가포르의 연합훈련은 취소되었고, 미국내 전략적으로 반드시 필요하지 않은 군사훈련들 또한 취소 내지 연기 되었음. 이와 같은 맥락으로 을지프리덤가

디언 연습에서 일부 한미연합훈련도 축소되었고, 미국이 아무리 동북아에 집중하고 싶어도, 중동 문제는 악화되고 있는 상황이며 그 쪽을 계속 바라봐야 하는 정치적 상황은 불변.

- 따라서 지난 10월 17일 백악관과 의회의 예산안 타결에도 불구하고 미국 국방부는 예산 감축에 직면. 2011년 통과된 예산법은 국방예산을 4750억 달러 (약 540조원)로 제한. 따라서 국방부가 아무리 예산을 높게 요구하고 의회가 설사 통과 시킨다 하더라도 국방부 예산을 자동으로 삭감된다. 이미 척헤이글 국방장관은 지난 17일 국방부 기자회견에서 “동맹국들이 ‘우리가 미국과의 동맹에 의존할 수 있는가’ ‘미국은 조약과 약속을 지킬 것인가’ 등의 의문을 제기해왔다”며 “이는 우리 모두의 중대한 문제로써 국가안보는 물론 세계에서의 미국의 위상에도 영향을 미칠 수 있다”고 사실상 어려움을 실토.

- 중요한 것은 미국의 패권적 정통성에 의심을 할 만한 일들이 여럿 벌어지고 있다는 것이 문제.

- 미국의 주요 동맹국가중 독일과 프랑스는 자국 대통령과 시민에 대한 미국 정보당국의 무차별적 도청과 감청에 대해 분노. 프랑스 올랑드 대통령은 “프랑스 시민들의 사생활을 침해한 미국의 행동에 엄청난 비난을 표한다”라고 하였고, 메르켈 독일 총리는 “동맹국들끼리 이런 감시 행위를 하는 것은 절대 용납 할 수 없으며 신뢰를 저버리는 행위다”라고 직격탄.“도청하는 미국”이 일본의 집단적 자위권 행사를 적극 지지기로 함.

## (2) 전시작전권 전환의 정치

- 다시 2015년에 환수받게 될 전시작전권 연장론이 수면 위로 부상. 북한의 3차 핵실험 이후 안보 위협이 더 강화되었다는 판단과 함께, 여전히 한국군이 작전지휘권을 환수받을 준비가 아직 덜 되었다는 이유.

- 통상 보통국가라면 자국의 안보를 자국 군으로 보위. 그렇게 하기 위해 방위력을 지속적으로 증강할 뿐만 아니라, 유사시 군에 ‘진격하라’, ‘반격하라’, ‘발포하라’라고 명령할 수 있는 권한을 국가의 최고지도자가 보유하고 행사해야 함.

- 물론, 국가는 전쟁을 방지하기 위해 외교적 노력을 기울이고 강대국과 군사동맹을 맺기도 함. 그러나 그 외교력을 뒷받침하는 것은 국력이며, 그 국력의 최후 보루는 전쟁을 시행할 수 있는 고유의 능력과 정치적 권한.

- 그렇다면, 환수연기론의 문제점은 우리 스스로 보통국가가 아님을 인정하는 모양. 커지는 북한의 위협을 군사적으로 대응할 수 있는 능력 안배와 권한을 자진해서 미루고자 하는 것과 마찬가지로.
- 전작권이 환수되면 한·미동맹이 약화하거나 소멸하는 것은 아님. 한국의 안보는 스스로 지킨다는 죽기 살기의 각오 없이 아늑하고 시원한 동맹의 그늘 속에 안주하고자 한다면, 우리가 북한의 도발에 원점 대응하겠다는 공약의 신빙성은 떨어질 수밖에 없음.
- 그리할 수 있는 능력과 의지가 의심받는 부분이 바로 전작권 환수 연기론. 한반도에서 전쟁은 절대 일어나서는 안 되지만. 우리는 예방외교와 다각도의 대북정책을 통해 전쟁을 방지해야 함. 그렇다고 해서 전쟁이 100% 방지되는 것은 아니라면, 우리의 정치적 지지를 받는 대한민국 대통령이 국가적 명운의 책임을 지고 우리 군을 직접 지휘하고 통제해야 함.
- 그래야, 병역의무를 성실히 이행하는 대다수 국민의 입장에서 안심할 수 있고 그것이 진정 광복 68년을 맞은 2013년 우리가 진정한 보통국가 되는 길일 것임.

### (3) 민주당 방안 제언 : 동맹 검증론

- 우리의 입장에서 역사적 진실을 정직하게 직면하지 않는 일본의 집단적 자위권을 환영하는 미국이 정말 우리 동맹인가라는 의문을 갖게 됨. 한미동맹의 중요성을 강조하지만, 자국의 이익을 위해 한반도 과거사를 부정하는 일본을 지지하는 미국의 도덕적 잣대에 문제를 제기 할 수 있음.
- 결국 미국의 어려움을 활용하여 자국의 이익을 확대하는 일본, 이를 “냉전적 사고를 버리지 못한 채 군사동맹을 강화해 지역의 평화와 안정을 위협하고 있다”고 비판하는 중국 사이에서 한국의 이익은 이미 그 설 자리가 협소해 진 것.
- 더욱이 전시작전권 환수 연기를 통해 동맹의 그늘속에서 안주하는 모양새를 연출하면서 남북관계의 건설적 발전 없는 우리로서 매우 협소한 전략적 딜레마에 놓여 있는 상황. 2015년에 환수 받을 전시작전지휘권을 연장한다는 것이 정부 방침인데, 미국은 우리에게 많은 동맹 비용을 전가할 것으로 예상됨.

- 높아진 한국의 경제적, 정치적 위상 때문에 미국 사회에서 ‘왜 미국이 한국의 안보를 책임져야 하는가’라는 비판 여론 역시 매우 높음. 그렇기 때문에 미국은 방위비 분담금의 증가 및 미국산 대형 무기 구입 압박도 한층 더해가는 듯, 즉, 동맹의 비용도 증가됨.

- 그렇다면 미국의 공약을 치밀하게 검증하고 우리의 실천적 자주국방 의지와 능력 또한 냉철한 검증의 대상이 되어야 할 것.

막연히 ‘미국이 도와주겠지’라는 기대는 결국 우리 안보에 긍정적이지 않다는 것을 강조할 필요가 있음.

- 당장 한반도 유사시 미군의 증원계획이 현실화 되겠냐는 합리적 의구심을 갖을 필요가 있음.

즉, 한반도 유사시 가장 먼저 투입되는 미국의 해병대와 항모전단의 전개가 가능하겠는가라는 의문 가능. 대북태세의 약화가 미국에 의해 약화될 가능성이 조금이라도 있다면 우리는 우리가 지켜야 한다는 사즉생의 사고가 시급히 요구. 또한 정치적 미사여구로 장식된 굳건한 동맹 뒤에 정말 한미동맹이 대북억지 능력과 의지를 구현하고 있는지 그리고 한국이 어떠한 역할을 실천적으로 할 수 있는지 검증의 해야 할 것.

- 한미 동맹의 비용이 결국 국익확대를 위해 지불해야 하는 것이라면 당연히 지불해야 함.

한국의 군사적 안보의 한축은 분명 한미동맹에 있지만, 한미동맹은 우리와 미국의 국익을 위해 존재함을 강조해야 함. 따라서 한미동맹은 우리의 국익을 위해 우리가 선택한 하였다는 것과 우리의 국익이 한미동맹 자체에 있지 않다는 것을 강조해야 할 것임, 한미동맹은 국가안보의 수단이지 목적이 아님.

- 한·미동맹은 우리에게 이익만큼 비용도 가져다주는 계약관계.

따라서 ‘가치 혹은 신뢰동맹’을 위해 이 관계를 호혜적으로 진화시켜야 하며, 그것이야말로 동맹의 잘못된 그늘에서 벗어나는 길. 미국의 요구에 안보와 동맹이라는 이름으로 양보만 하던 시대는 끝내야 하며 미국과의 각종 협상에 당당히 응해야 할 것.

- 우리가 미국을 필요로 하는 만큼 중국이 부상한 이 시대에 우리도 미국에 필요한 존재다.

상호이익을 확대해야 하는 시대가 도래한 것이지만, 이를 얼마만큼 현실

화 시킬 수 있을지는 현 정부의 노력과 의회의 견제 그리고 시민사회의 적극적 참여가 보장될 때 가능하다고 할 수 있음을 강조.

- 여기서 중요한 것은 대한민국이 과거와 같이 강대국 국제정치 비극에 휩싸이지 말아야 한다는 냉철한 국가관이 필요하다.

한미동맹은 우리의 이익을 위한 것이지, 우리의 이익이 한미동맹을 위한 것은 아니라는 점과 우리는 점점 현실화 되고 있는 미국 패권의 변화를 인식해야 하는 냉철한 판단력과 전략적 상상력이 요구되는 시기에 살고 있다는 것을 인식해야 할 것을 강조.

### 3. 주요 국방 사업: 차기 전투기 사업

#### (1) 차기 전투기 사업 개요

- 전투기와 같은 대형 무기 도입 사업에는 네가지 요소가 고려: 무기의 성능, 가격, 운영 비용 그리고 기술 이전.
- 아무리 최첨단 무기라 할지라도 예산을 초과하면 구입할 수 없음. 특히 유지 비용과 후속 군수 지원도 가격만큼 중요. 또한 최신 무기를 국내에서도 생산할 수 있도록 중요한 기술을 국내 방위산업에 이전하도록 해야 함.
- 그러나 이번에 좌초된 차기 전투기 도입 사업은 이 네가지 요건을 종합적으로 평가하지 않았고, 지난 2년 동안 성능과 가격 사이에서 정부는 갈팡질팡. 또한 안보환경에 대한 종합적 비전도 부족.
- 그 결과 스텔스 기능을 보유한 F-35는 예산 초과로, 유럽산 유로파이터는 계약조건 위반으로 최종 탈락했고 노후 기종 개량형인 F-15SE가 단독 후보기종이 된 것.
- 은퇴한 역대 공군참모총장들이 연판장을 돌려 스텔스 전투기가 아니면 주변국과 북한을 억지할 수 없다고 강력한 우려를 표명. 결국, 보잉의 F-15SE는 부결, 차기 전투기 도입 사업은 원점 재검토라는 결론으로 종결.
- 문제는 돈과 성능. 8조3,000억원이라는 천문학적인 금액을 사용해야 하는데도 “40년 전 기종을 구입해야 하느냐”는 여론이 우세.

## (2) 차기 전투기 도입 사업 주요 관전 포인트

- 첫째, 스텔스 기능에 대한 과도한 맹신은 한국의 주적관을 북한은 물론이고 일본과 중국으로 확대시킴. 이러한 과도한 위협 인식이 우리 안보와 국익에 도움이 되는지에 대한 냉철한 판단이 우선되어야 할 것.
- 둘째, 스텔스 기능이 현대전에는 중요하나 전투기를 마법의 투명 양탄자로 만들지는 못함. 이미 중국과 러시아는 텔레비전 방송용 초단파(VHF)를 이용해 스텔스를 감지할 수 있는 레이더를 개발 중. 따라서 스텔스는 최신 기종이지만 최후 기종은 아님.
- 셋째, 여전히 비용과 불확실성은 유효: 현재 F-35는 미국 공군조차 가격을 예측하기 어려운 기종이기 때문에 미국 정부가 보증하는 대외군사 판매(FMS) 제도를 통해 도입한다 해도 계약 맺을 시점의 가격으로 도입이 가능할지 미지수. 게다가 FMS 관련 규정인, 개발중인 기종의 생산 중단 위험을 구매자도 떠맡으라는 ‘야키웨이버’에 대한 검토가 절실. 예산 초과, 납기 지체, 개발 위험 등을 감수할 것인지 명확히 해야 함.
- 넷째, 특정 기종을 특정 시기에 구매해야 하는 상황은 이미 본사업이 우리 주도 사업이 아니라 판매자 주도 사업이 되었음을 의미. 곧, 가격 및 성능 경쟁은 이미 붕괴되었고 우리의 협상력은 없다고 봐야 할 듯.

## (3) 민주당 방안

- 차기 전투기 사업 보완 방안 내놓아야 함.
- 우선 한국형 전투기 개발 사업(보라매 사업)을 위해 최종 선택 기종의 업체에 기술을 이전하고 개발업무 분담을 확실하게 수행하도록 해야 함 : 차기 전투기 사업과 보라매 사업을 확실히 연계.
- 차기 전투기 도입 사업은 진행되어야 함. 그러나 특정 기종이 한국 안보에 만병통치약은 아닐 것. 현재 특정 기종을 구매하기 위해 사업을 몰고 간다는 양상에 경종을 울려야 함.

## 4. 주요 대북억지군사정책 쟁점 : 킬체인

### (1) 킬체인의 등장

- 박근혜 대통령은 지난 1일 국군의 날 기념연설에서 “강력한 한-미 연



합 방위체제를 유지하면서 ‘킬체인’(Kill Chain)과 ‘한국형 미사일방어체계’(KAMD) 등 핵과 대량살상무기 대응 능력을 조기에 확보해 북한 정권이 집착하는 핵과 미사일이 더 이상 쓸모 없다는 것을 스스로 인식하도록 할 것”이라고 밝힘.

- 최윤희 합참의장 역시 11일 국회 인사청문회에서 “적이 도발하면 주저 없이 응징하겠다. 도발 원점은 물론 지원·지휘세력까지 초토화시키겠다. 적이 도발하면 얼마나 잘못된 행동인가를 처절히 후회하도록 만들겠다”고 주장.
- 정부는 북한이 핵을 보유하고 이를 소형화하여 그들의 중장거리 미사일에 탑재할 수 있는 최악의 상황을 고려한 후, 그 대책의 일환으로 등장한 개념이 ‘킬체인’.
- 킬체인은 북한의 미사일을 발사 직전에 요격하는 선제타격 시스템. 이것은 군이 보유한 각종 정찰 자산을 이용해 표적을 탐지, 추적, 정밀타격하는 과정의 연속화를 의미. 북한의 핵미사일 발사가 임박한 것으로 판단될 경우, 우리 군은 예방 차원에서 발사 예상 지점을 먼저 공격하겠다는 대북 군사억지 전략의 개념.
- 다만, 어떠한 안보전략이든지 그 실효성은 반드시 검증 대상이 되어야 함. 과연 킬체인은 현실성 있는 전략인지, 실제로 북한의 도발을 선제적으로 억지할 수 있는지, 그리고 이 전략이 궁극적으로 한국의 안보를 강화해줄 것인지는 객관적으로 검증되어야 함.

## (2) 킬체인 검증의 주요 쟁점

- 국방 비전: 킬체인의 성공을 위해서는 첫째, 1분 안에 북한의 선제적 공격 움직임이 우리 정보 당국에 탐지되어야 하고, 둘째, 1분 안에 북한이 어디서 무엇으로 공격할 것인지의 정보를 획득해야 하며, 셋째, 3분 안에 군 최고지도자는 선제공격 명령을 내릴 수 있어야 할 뿐만 아니라, 넷째, 반드시 북한이 선제공격을 감행하기 전에 타격해야 함. 그리고 다섯째, 우리의 공격이 북한의 도발 원점을 파괴했는지, 그 성공 여부를 평가할 수 있어야 함. 마지막으로는 적의 반격에 대응할 수 있어야 한다.
- 그런데 우리에게군 군사위성과 고고도 무인정찰기 없음. 현재, 군사적으로 활용 가능한 다목적 실용위성 아리랑 5호, 전방 지역의 영상 정찰과 감청이 가능한 정찰기 ‘금강’과 ‘백두’ 그리고 해군 이지스함의 레이더 정

도. 우리 자력으로서는 절대 북한을 탐지할 수 없다는 사실은 분명.

- 이는 대북정보를 미국에 과도하게 의지해왔던 관성의 대가. 하지만 국방부가 미군과 100% 실시간으로 모든 군사정보를 공유한다고 치더라도, 과연 국방부가 1분 안에 북한의 주요 공격시설과 민감한 표적을 모두 탐지할 수 있는지에 대해서는 합리적 의심을 가질 수밖에 없음. 알려진 바와 같이 한·미 군 당국은 지난해 겨울 북한의 동창리 발사장에 수일간 노출되어 있던 높이 30미터의 은하로켓 3호 발사 조짐을 탐지하지 못하였음. 앞으로 우리 군이 북한 전역의 전략시설들을 어떻게, 그리고 제대로 탐지할지 주목할 필요가 있음.
- 우리가 어떻게든 북한의 핵공격 징후를 1분 안에 탐지하고, 표적을 획득했다고 해도 문제는 있다. 북한이 우리 영토를 향해 핵미사일을 사용할 만한 군사적 상황이란 곧 준전시 상황이거나, 접경지역에서 발생한 국지전이 확대될 조짐이 있거나, 이미 그렇게 되었다는 것을 의미.
- 그러면 대통령은 바로 자위권을 발동해 선제공격 명령을 내려야 하며, 군사적 긴급 상황에서 대통령의 정치적 결단이 요구되는 단계, 이 단계가 바로 킬체인인 핵심. 이 단계는 대통령에게 위임된 통치권이 발동되는 정치적 시점이라 할 수 있지만, 이런 긴박한 상황에서 한국 대통령은 독자적인 선제공격 명령을 내릴 수 있는 것인가.
- 한국은 현재 독자적인 전시작전권을 가지고 있지 않음. 우리가 물리적으로 킬체인 능력을 갖췄다 하더라도, 우리 대통령은 한미연합사 체제에서 협의를 거쳐 공격 명령을 내려야만 하는 게 현실.
- 다시 말해서 킬체인과 현재 논란의 중심에 있는 ‘전시작전권 환수 연기’ 주장은 상호 모순관계에 있다는 것. 킬체인 구현에 필요한 물리적 능력은 시간과 비용을 투입하면 보강할 수 있지만, 북한의 위협이 고조되는 상황에서 우리의 자의적인 판단에 따라 북한의 공격원점을 타격할 수 있는 권한인 전시작전권 환수 시점을 뒤로 물린다면, 우리 정부가 실제로 킬체인을 추진할 의지가 있는지 의심을 받을 수밖에 없음.
- 결국 대북억지력이란 전시작전권을 예정대로 되찾아오고, 사즉생의 각오를 다질 때 완성할 수 있는 것.
- 북한의 공격 징후가 명확해지는 상황에서 대통령이 자위권을 발동해 독자적인 공격 명령을 내렸다고 가정하에서도 문제점 발생. 현재 우리 군은 현무-3 지대지 순항미사일, 현무-1·2 지대지 탄도미사일, 해성-2 함대

지 미사일, 그리고 해성-3 잠대지 미사일을 보유. 그런데 우리의 '명품 무기'들을 두고 대부분의 군사전문가들은 그 명중률에 의구심을 품고 있을 뿐만 아니라, 이 명품 무기들의 불량 발생으로 국산 무기체계의 신뢰성에서 많은 문제가 발생하고 있는 상황. 더욱이 우리가 가진 현재 수준의 미사일 체계로는 깊은 산중이나, 산악 뒷면, 그리고 갭도 속에 있는 북한의 도발 원점을 타격하기엔 한계가 있다.

- 이에 대한 해답은 전투기를 출격시키는 것. 현재 공군이 보유한 가장 효과적인 타격 무기는 사거리 270km의 슬램이아르(Slam-ER)이다. 하지만 최신예 전투기인 F-15K를 발진시켜 휴전선 이남에서 슬램이아르를 발사한다 한들, 함경도의 도발 원점을 타격하기는 쉽지 않음. 이를 보완하기 위해 한국은 장거리 공대지 미사일(JASSM)을 구입하려 했지만, 미국 정부는 판매 승인을 불허했다. 차선책으로 독일제 미사일(타우루스)을 구매해야 하는데, 이를 미국산 전투기에 장착하려고 하니 기술적 난관에 봉착하게 됨. 우리는 또다시 자주국방의 중요성과 아쉬움에 직면해 있는 것.

(3). 민주당 방안 :킬체인으로 대변하는 자주국방론.

- 이처럼 아무리 대북 도발억지 의지가 높다고 해도 능력이 뒷받침해주지 못하면 공허한 구호임을 강조. 보수세력으로부터 친북 좌파 정권이라고 비판받았던 노무현 정부는 임기 5년 동안 연평균 8.8%의 국방예산을 증액시켰고, 현재 그나마 우리가 보유한 대북 억지용 군사자산인 공군의 F-15K, 공중 조기경보기 '피스아이', 해군의 이지스함 등도 노무현 정부 때 획득한 무기들임을 강조.
- 기회가 닿을 때마다 안보를 내세웠던 이명박 정부는 5년 동안 국방예산을 연평균 5.3%에 그쳤으며, 노무현 정부 말기, 대북 탐지와 표적 획득에 중요한 전력 자산인 고고도 무인정찰기 '글로벌 호크'의 구매가 결정되었으나, "미국이 도와줄 텐데 그 비싼 무기 왜 사오느냐"라는 이명박 전 대통령의 말 한마디에 구매 계획을 취소. 지금은 가격이 약 4배나 뛴 구형 글로벌 호크를 구매해야 할 상황.
- 현재, 대북 억지의 중심축으로 킬체인과 한국형 미사일방어체계를 언급한 박근혜 정부의 첫 국방예산안을 보면, 과연 킬체인을 추진할 의지가 진정으로 있는지 의심스러움. 2014년 국방예산 증가율은 고작 4.1%. 킬체인 관련 예산은 1조1164억원에서 9997억원으로 1167억원으로 삭감. 특히 장거리 공대지 유도탄, 위성 위치확인 시스템 예산, 현무 성능개량, 중거

리 공대지 유도탄 등의 소요예산은 줄줄이 삭감. 박근혜 정부는 2020년대로 예정되었던 킬체인 구축 시기를 2020년대 초반으로 앞당기겠다고 공언한 바 있지만, 정부 예산안은 정부의 킬체인 조기 구축 의지에 의문을 갖게 함.

- 우리가 안보에는 진보와 보수가 없다는 명제에 동의한다면, 대북 억지의 초석이 자주국방에서 나온다는 점, 그리고 자주국방의 초석은 강화된 실천적 억지력에 나온다는 점을 강조할 필요가 있음.
- 대북 킬체인의 완성은 그 표적인 북한에 의해 완성된다는 아이러니. 즉, 북한으로 하여금 우리의 억지 의지를 명확히 인식하게 해야 함. 아무리 우리가 완벽한 능력과 강력한 의지를 가지고 있다 한들, 북한이 이를 인식하지 못하면 킬체인의 억지효과는 미진할 수밖에 없음.
- 이를 위해 한국은 한국이 방어한다는 자주국방 의지를 현실화하고, 전시작전권을 예정대로 환수하는 것이 시급. 전시작전권 환수는 북한한테, 만약 도발할 경우 우리는 죽기 살기로 체벌할 것이라는 메시지를 명확히 보내는 것 될 것임을 강조. 동시에 육해공군의 균형적 발전을 도모해야 하며, 독자적 대북정찰능력을 확보하고, 중장거리 군사력을 투사할 수 있는 전투항공능력을 강화하는 것.
- 동시에, 남북대화의 중요성을 강조. 도발하는 북한에는 도발 불용과 체벌 의지의 메시지를 명확히 전달해야 하지만, 도발하지 않는 북한에는 좀더 유연한 대북정책을 구현할 필요가 있음을 강조. 북한한테 안정된 한반도 안보 상황, 상호호혜적인 남북관계가 그들의 경제 회복에 도움이 된다는 인식을 심어주어야 대북억지의 진정한 완성이 될 것임.
- 이러한 환경과 조건이 가능할 때야만 우리의 대북 군사억지 정책인 킬체인은 한반도 안정과 평화 구축에 공헌하는 긍정적 정책이 될 수 있을 것. 그러나 지금처럼 능력과 의지의 신뢰성이 의심되는 상황에서 공공연히 외쳐대는 ‘대북 원점 타격’ 주장은 오히려 안보 불안감만 조성되는, 뜻하지 않은 결과가 초래될 수 있음. 킬체인의 시작은 군사능력의 보강에서, 킬체인의 완성은 자주국방 의지와 북한에 대한 포용정책에 의해 가능하다는 걸 명심해야 함.

## 토론문

- 김연철 (인제대 교수)
- 임을출 (경남대 극동문제연구소 교수)
- 김기정 (연세대 교수)
- 김준형 (한동대 교수)
- 김종대 (디펜스21플러스 편집장)



## 박근혜정부 대북정책 평가 및 민주당의 대응

김 연 철 (인제대 통일학부)

### 1. 박근혜 정부 대북정책 평가

- 박근혜 정부가 제시하는 한반도 신뢰프로세스는 여러 요소들이 혼재, 그러나 특정한 요소의 편향이나 일방성이 강화되면, 전략은 복잡적이 아니라 단순해질 수밖에 없음
- 정부 내부적으로 부처간 대북정책 조정체계가 부재: 대북전략이 불분명하기 때문에 발생하는 불가피한 현상
  - 효율적인 정책 조정과 상충되는 정책들의 균형을 유지하는 것이 매우 중요
  - 정부 내의 신뢰를 유지하고 강화하기 위해서는 정책조정을 효율적으로 운영할 수 있는 제도도 중요하지만, 더 중요한 것은 바로 정책조정의 중심에 있는 대통령이 전략 방향에 관한 확고한 의지, 철학, 그리고 관심이 있어야 함
- 대북정책에 관한 국민적 신뢰 형성에 실패
  - 신뢰는 휘발성이 있는 여론에 그때그때 따라 간다고 만들어지지 않으며, 정책의 결과를 국민이 신뢰하는 것이 중요
  - 자신의 보수지지층만 고려하는 국내 중심적 대북정책은 한계가 봉착하고 있음
  - 전체 국민을 대상으로 정책을 추진해야 하며, 다수 국민의 지지를 받을 수 있도록 노력해야 함
- 남북관계를 능동적으로 인식하는 것이 중요
  - 북한이 변할 때까지 기다릴 것이 아니라, 우리가 원하는 현안을 해결하기 위해 무엇을 할 것인지를 생각해야 함

## 2. 주요 쟁점에 대한 정책 방향

### 1) 북핵문제 해결 방안

- 6자회담의 장기교착, 북한의 3차 핵실험과 한반도 비핵화 공동선언 파기에도 불구하고, 한반도 비핵화 공동선언의 유효성을 재확인하고, 북핵문제의 근원적 해결을 위해 노력할 필요성이 있음
- 북한의 핵개발은 우리에게 안보·군사적인 위협을 야기하고 한반도 및 동북아 군비경쟁을 촉발, 군사적 긴장고조의 악순환을 초래
- 2005년 9.19 공동성명 체제에서 언급하지 않은 운반수단(즉 장거리 미사일)을 포함한 협상 전략의 필요성
- 핵물질 및 핵무기의 폐기와 더불어, 운반수단인 미사일 문제를 포괄적으로 해결할 필요
- 인공위성의 대리발사 등을 통한 비군사적 용도를 충족시켜 주면서, 군사용 목적의 운반수단 기술 진전을 해결할 수 있는 방안이 필요
- 6자회담 재개와 더불어, 진전된 초기 이행조치를 실시하여, 협상을 통한 북핵문제 해결의 동력을 회복할 필요
- 북한의 달라진 핵능력을 고려할 때, 과거의 단계적 접근은 한계가 있을 것이며, 초기 협상에서 이른바 초기이행조치를 상호 진전된 수준으로 제시하는 것이 필요
- 과거와 달리 이른바 포괄적 관계 진전의 수준과 군사적 신뢰구축을 비롯한 평화정착의 구체적인 진전 여부가 핵 폐기 로드맵에 영향을 미칠 것으로 예상 됨
- 6자회담과 양자회담 등 다양한 회담 구도를 최대한 활용하여 상호 신뢰를 증진하고 실질적 협상을 활성화
- 한반도 평화체제 논의를 핵협상과 병행, 북한의 핵포기 환경을 조성
- 6자회담 재개와 더불어 한반도 평화체제 논의를 위한 4자회담 개시를 주장할 필요가 있음



## 2) 한반도 평화체제 추진 방안

- ‘평화체제’는 정전체제를 대체하는 개념으로서 평화협정을 통한 법적·제도적 평화보장과 군사적 신뢰구축 및 군비통제, 북한의 대외관계 개선 등을 통한 실질적 평화정착이 달성된 상태를 의미
  - ① 남북관계 개선, ② 북핵문제 해결, ③ 4강 교차승인(북미, 북일 관계개선)을 통한 한반도의 냉전질서 종식을 포괄하는 복합전략이 필요
- 남북관계의 긴장과 군사적 충돌을 겪으며, 불안정한 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환해야 한다는 과제의 중요성을 다시 절감
  - 서해의 군사적 긴장은 높아졌고, 비무장지대를 중심으로 비방·중상금지 원칙도 깨졌으며, 우발적 충돌 방지를 위한 제도적 합의기반도 붕괴→ 군사적 신뢰구축 수준의 후퇴
  - 북핵문제도 6자회담의 표류가 장기화되고 있고, 북한의 핵능력도 강화되었으며, 북한이 헌법에서 핵보유를 명시할 정도로 협상 환경이 악화되었음
  - 그러나 한반도 정세 악화의 핵심 구조가 바로 불안정한 정전체제에서 비롯되고 있음을 직시할 필요가 있고, 그렇기 때문에 한반도 평화체제라는 과제의 중요성이 더욱 부각될 수 있음
- 실현가능한 평화정착을 우선으로, 탈냉전 과정과 연계하여, 단계적으로 평화체제 구축 노력이 필요
  - 평화협정의 체결을 목표로 지향하되, 실현 가능한 ‘평화상태’의 정착을 위한 조치를 우선적으로 추진하고 확산
  - 한반도의 군사적 긴장완화 및 군비통제와 북한의 대외관계 개선, 동북아 안보협력도 단계적으로 연계하여 추진

### 3) 금강산 관광 해법

- 정부가 금강산 관광재개를 왜 거부하는지 비판할 필요
  - 금강산 관광은 유엔안보리 결의안에 해당되지 않음: 관광 사업은 제재 대상이 아니기 때문
  - 다만 일반 민간인의 방북을 포함하는 금강산 관광의 재개 유무는 5.24 조치의 해제와 밀접한 관계가 있음
  - 다만 남북당국의 관광재개를 위한 선결조건이 2차 방정식이라면, 남북한 당국과 현대아산이라는 세 주체간의 관계는 3차 방정식으로 훨씬 어려운 문제
- 이산가족 상봉을 지속하려면 당연히 금강산 관광이 재개되어야 함
  - 금강산 관광 재개 방안을 적극적으로 마련하라는 요구는 다시 말해, 정부의 이산가족 상봉에 대한 진정성을 판단하는 기준
- 금강산 관광을 전면적으로 재개하기 어렵다면, 우선적으로 이산가족을 대상으로 시범관광부터 실시하는 것을 검토
  - 이산가족 면회소를 활용하는 방안도 필요. 시범관광을 우선적으로 실시하면서, 다른 시설들을 활용할 수 있는 환경을 조성해야 함

### 4) DMZ 평화공원에 대한 입장

- 접경지역에 평화공원을 만드는 목적은 그곳이 교류의 장소이고, 평화의 상징이며, 협력의 공간이기 때문
  - 어떤 장소에, 어떤 건축물을 짓느냐가 중요한 것이 아님
  - 그리고 이미 DMZ에 평화공원이 존재하고 있음을 잊지 말아야 함: 개성공단이 바로 평화공원(Industrial Park), 금강산 역시 국제적인 차원에서 손색 없는 평화공원이며, 남북한이 이미 합의한 서해해양평화공원이나, 공예성 공동발굴 사업, 그리고 고성농업협력단지, 그리고 상태환경 지역까지 포함하면, 다수의 평화공원이 가능
  - 이미 존재하는 평화공원을 방치해서도 안되고, 무시해서도 안될 것임

## 현 정부의 남북경협정책 평가와 대응 방향

임 을 출 (경남대 극동문제연구소)

### 1. 현 정부의 남북경협정책

☐ 기본 방향: 호혜적 남북교류협력 활성화

o 북핵문제 및 남북관계 상황에 따라 소규모 경제협력부터 단계적으로 확대 발전 추구

☐ 고려사항

o 한반도신뢰프로세스: 경협을 핵심 정책방향

o 안보리제재 : bulk cash 유입금지가 핵심 -> 금강산관광 재개에도 영향

o 5.24 제재 조치 : 천안함 사건에 대해 국민이 납득할만한 책임 있는 조치가 필요

o 북한의 핵·경제 병진발전 노선

☐ 한반도신뢰프로세스

o 튼튼한 안보 최우선 : 교류협력과 정치군사적 사안 연계 불가피

- 점진적 남북한 신뢰 제고를 통한 남북관계의 발전적 정상화

o 북한의 올바른 선택 건인

- 핵, 미사일 실험 등 군사적 도발 않도록 함.
- '선군정치'를 '선민정치'로 전환
- 국제사회의 규범 준수 유도

○ 평화 통일기반 구축

- 교류협력 + 평화통일 준비

□ 대통령의 핵심 경험사업 의제

○ 개성공단 국제화 : 진행중

○ DMZ 세계평화공원

○ 유라시아협력: 부산-러시아-유럽 대륙철도연결 사업

□ 향후 전망

○ 개성공단 사업 외 교류협력사업의 추진은 당분간 어려울 것임.

- 향후 남북경협은 5.24 제재 조치의 완화 혹은 해제에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 북한의 전향적인 정책이나 태도변화가 이뤄지지 않는 한 확대발전되기 어려운 상황임.

- 특히 남북관계가 한 단계 발전하기 위해 필수적인 북한의 비핵화 문제와 관련해 별다른 진전이 없을 경우 남북관계는 경색국면에서 벗어나기 어려울 것으로 예상됨.

○ 남북한이 각각 상대방 정책에 대해 부정적인 평가를 하고 있고, 상호 불신의 수준이 매우 높은 점도 남북경협의 미래를 어둡게 만들고 있음.

- 박근혜 대통령의 대북인식, 정책과 원칙들이 향후 상당기간 고수될 것이고, 박 대통령이 거듭 반대의사를 표현하고 있는 핵과 경제개발 병진정책을 북한은 포기할 의사가 없음을 분명히 하고 있음.

- 박 대통령은 안전하고도 검증가능한 비핵화를 목표로 삼으면서 북한의 핵능력 고도화를 중국 등 국제사회와의 공조를 통해 중단시키려는 노력에 박차를 가할 것임.

- 이 노력에는 북한을 유엔 안보리 결의 준수는 물론 5.24 조치의 유지를 통한 압박 조치가 포함될 것임.
- 정부는 북한 정책은 시간이 다소 걸리더라도 확고한 원칙과 국제사회와의 공조를 거쳐 풀어나간다는 것이 기본 입장이라고 강조하고 있음.
- 이에 맞서 북한은 미국과 한국의 대북 적대 정책 포기가 먼저라고 대응할 것임. 북한은 경제를 발전시키고 주민들의 생활수준을 향상시키기를 원하지만, 이것은 미국이 평양에 대한 적대적인 정책을 포기할 때에만 가능하다는 입장임.
- o 정부는 향후 5년간 대북정책의 밑그림이 담긴 제2차 남북관계발전 기본계획안에는 서해평화협력 특별지대 추진과 정전체제의 평화체제로의 전환 추진 등 10·4 선언의 주요 내용을 상당수 배제한 바 있음.
- 이에 대해 북한은 10.4 선언의 폐기행위나 다름없는 망동이라고 박근혜 정부를 비난했으며, 이 선언을 존중하지 않는 한 남북관계 개선은 불가능하다고 못박고 있음. 북한은 “6.15공동선언과 10.4선언은 역사적인 북남수뇌상봉들을 통해 마련된 최고의 북남관계 문건”이라고 규정함.
- 이런 인식과 정책의 차이를 고려하면 남북경협은 당분간 확대발전의 모멘텀을 잡기 어려울 것임.
- o 다만 남북한 국내외 정치 지형과 여론의 변화와 이에 따른 국면전환 필요성 때문에 대남, 혹은 대북 관계 개선의 수요가 높아질 경우 의외로 남북경협이 추진될 수 있는 환경이 만들어질 수도 있을 것임.
- 남북관계 개선의 신호탄으로서 이산가족상봉 행사와 금강산 관광의 재개가 가장 먼저 이뤄질 것으로 보임.
- 박근혜 정부는 남북관계 경색의 장기화와 이에 따른 긴장의 일상화로 국민들의 피로감이 증대하면서 일정한 개선을 요구하는 여론이 높아질 경우 기존 정책과 원칙에 대한 수위 조절을 시도할 것임.

- 5.24 조치가 보다 유연하게 적용된다면 금강산관광 재개의 가능성도 높아지고, 그동안 막혔던 남북 민간교류협력의 물꼬도 트이게 될 것임.

- 통일부는 남북관계 개선 의지를 반영하고, 한반도 신뢰프로세스 추진을 통한 남북관계 진전에 대비한다는 명분으로 2014년 소관예산을 2013년보다 209억원 증가한 1조 3,463억원으로 편성해놓았음.

o 개성공단의 발전적 정상화를 위한 제도개선과 맞물려 일부 외국기업의 개성공단 진출도 예상할 수 있고, 박 대통령이 강조해온 DMZ 세계평화공원 조성을 위한 남북한 논의도 시작될 수 있을 것임.

## 2. 대응 방향

☐ 핵과 경제개발 병진 노선 고수시의 바람직한 경험 전략 및 담론의 구체적 제시

☐ 5.24 조치의 단계적 해제를 위해 박근혜 정부와 김정은 체제가 취해야 할 조치들을 제시하고 중재하는 노력

☐ 6.15 남북정상선언, 10.4 선언 존중 및 이행문제와 한반도신뢰프로세스의 병행 발전 방향의 제시

- 예를 들면 금강산관광재개와 DMZ 세계평화공원 사업의 연계 등

☐ 북한의 개혁, 개방 시도 및 노력에 대한 객관적인 평가와 동시에 그 결과의 한국 사회 확산을 통한 보다 균형적 대북 인식을 갖도록 여론의 조성

☐ 대북정책 및 어젠더의 정부 독점 완화 및 민간 주체들의 참여 확대를 위한 제도적 방안 마련

☐ 북한 주민들의 삶의 질 개선 지원 방안의 제시

- 대북 인도적 지원의 질적 제고

- 민간 예산이 투입된 대북지원의 경우 정치군사적 영향을 받지 않도록 제도적 장치 마련

☐ 남북 지식공유사업의 확대 지원

- ‘중북 프레임’에 대한 전략적 대응
- 한국경제의 돌파구로서 남북경협 필요성, 전략 등을 보다 적극적으로 제시
- 남북러, 남북중, 한러중 북방 3각 협력방안의 구체적 제시

## 박근혜 정부 외교정책 9개월 평가

김 기 정 (연세대학교 정치외교학과)

### 1. 박근혜 정부 외교정책의 기초

- 기본목표: '행복한 통일시대의 기반 조성'
- 실현 메커니즘: '신뢰외교'에 바탕을 둔 '한반도 신뢰 프로세스'와 '동북아 평화협력구상', '균형외교' (alignment diplomacy)
- 3대 정책 기조와 7대과제 (대선 공약):

3대 기조: ①지속 가능한 평화, ②신뢰받는 외교, ③행복한 통일

7대 과제: ①주권과 안보 수호, ②북핵 문제 해결, ③남북관계 정상화, ④작은 통일에서 시작, 큰 통일 지향, ⑤동아시아 평화와 유라시아 협력 촉진, ⑥경제외교 upgrade 및 신성장 동력 발굴, ⑦국민외교시대 개막

※ 북핵문제 해결: ▲남북 간의 실질적인 협의를 추진하면서 ▲6자 회담의 재개, ▲한·미·중 3자 전략대화 가동, ▲UN 및 EU 등 국제사회와의 협력을 확대하고, ▲북한의 비핵화 진전에 따라 이에 상응하는 정치·경제·외교적 조치를 취하겠다는 입장

※ 남북관계 정상화: ▲정치·군사적 신뢰구축과 ▲사회·경제적 교류협력의 상호보완적 발전, ▲기존 합의에 담긴 평화와 상호존중의 정신 실천, ▲다양한 대화채널 상시 개설 및 정상회담 개최, ▲정치적 상황과 연계하지 않는 인도적 지원 지속

※ 동북아 평화협력구상: ▲동북아의 역사적 갈등에 대해 단호히 대처, ▲미국 및 중국과의 협력적 관계 강화

### 2. 외교부 업무보고 (2013. 3.27)

- 외교비전: '국민행복', '한반도 행복', '지구촌 행복구현'



- 핵심목표: ▲한반도-동북아의 평화와 공동발전, ▲인류발전에 기여하는 신뢰받는 대한민국, ▲국민행복 증진과 매력한국 실현
- 7대 국정과제: ①북핵 문제의 진전을 위한 동력 강화, ②한미동맹과 한중 동반자 관계의 조화·발전 및 한일관계 안정화, ③동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대, ④세계평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국 실현, ⑤재외국민 안전·권익 보호와 공공외교·일자리 외교 확대, ⑥경제협력 역량 강화, ⑦공적원조(ODA) 지속 확대 및 모범적·통합적 개발 협력 추진

### 3. 외교부분 업무수행 8개월의 평가

- 총평: 국내정치 문제가 인사난맥, 소통부재, 오만과 독선의 통치, 국정원 사태와 NLL 정치쟁점화 등으로 지지도가 하락세에 있는 것에 비해, 외교안보 영역의 업무수행은 “상대적으로” 좋은 평가를 받고 있다는 것이 “언론”의 중평임.
- 비판과 우려: 그러나 균형외교 전략에 내재된 모호성이 가까스로 유지되고 있는 상황이라고 보이며, 출범 초기 이후 외교전략 윤곽과 비전을 제시해야 하는 정책 형성 (policy shaping) 기간 동안 구체적인 대안 제시가 없는 ‘줄타기 등거리 외교’로 인해 문제가 드러나지 않았을 뿐 향후 중미관계의 향방에 따라 자칫 외교적 고립이라는 중대한 도전에 직면할 가능성이 있다고 판단됨.
- 이는 동북아 국제정치 구도에서 한국 외교가 가져야 하는 선도적 역할의 전략부재에서 기인한다고 보이며, (한반도 문제에서) 신뢰프로세스의 경직된 논리, 한반도 평화와 동북아 평화구상의 연계 고리의 미약함 등에서 기인한다고 보임.
- 한미관계와 한중관계의 조화/균형 문제
- 한미동맹과 한중관계의 조화로운 발전이 박근혜 외교의 핵심임. 그러나 두 강대국 사이에서 어떤 방법으로 조화로운 관계를 구축할지 아직 전략적 그림이 보이지 않음.

- 한미동맹은 한미정상회담을 통해 포괄적 전략동맹으로 발전시켰다는 평가가 있으나 역대 정부의 동맹중시 정책과 크게 다른 점이 보이지 않음.
- 미국 상하원 합동연설에서 밝혔던 동북아 평화협력구상은 다자간 대화 프로세스를 제시했다는 점에서 중요한 의미가 있으나, 다자간 대화들을 한미동맹을 바탕으로 한다는 전제를 두고 있어 (박근혜정부도 MB정부처럼 미국에 경사(傾斜)하려 한다는) 중국의 오해를 불식시키기 부족함. 다자안보들과 양자동맹들을 결합하는 창의적 구상과 구체적 전략이 향후 과제임.
- 한중관계의 중시는 MB정부 5년 동안 악화일로를 걸었던 한중관계를 고려할 때 당연히 새로이 재조정되어야했던 과제였음. 이명박 정부의 대중정책은 북한에 대한 공세적 억지, 북한붕괴론에 기반한 강경책 때문에 한반도 안정화를 추구했던 중국과 긴장을 되풀이 했음. 여기에 친미정책 일변도의 외교전략도 일조했음.
- 중국에 대한 전략적 중요성이 증대되고 있고, 한중 경제관계가 심화되는 현실을 고려할 때 한중관계 복원은 적실한 조치라고 보임. 중국 정부도 역내 평화와 안정을 추구하는 큰 구도에서 한중관계 복원, 동북아평화협력구상을 환영하고 기대하는 분위기임. 그러나 한국이 남북한 관계개선에 (신뢰프로세스 때문에) 수동적 입장이라는 비판적 분위기도 동시에 존재하고 있음. 한중 정상회담 이후 한국의 일방적 왜곡발표 (한반도 비핵화 vs. 북한 비핵화)에 대해 불편한 심기임. 또한 MB정부처럼 중국에는 미국 중심전략을 벗어나지 못할 것이라는 우려가 있음.
- 중국에 한미일 삼각구도로 경사하는 경우, 중국은 이를 반중 연합전선으로 인식하게 될 것이고 한중관계에 치명적 파열음이 일어나게 될 것임. 그 국면에 이르면 박근혜 정권의 아슬아슬한 외줄타기 외교의 치명적 약점이 드러나게 될 것임. 중국입장에서 볼 때 그 같은 구도로 이행되는 한국 행보의 신호탄 (redline)은 미사일방어 (MD)에 대한 한국의 결정이라고 보고 있음.

## ○ 한일관계와 미일관계

- 한일관계는 역사문제, 일본 아베정권의 경직된 보수적 경향 등으로 심각한 냉각기에 있음. 최근 미국이 아베정권의 집단자위권, 방위비 증액 등의 이슈에 대해 지지입장을 표명하여 한국 외교가 시험대에 올라 있음. 한국 정부는 집단적 자위권 문제는 ‘국제법적 문제’라는 반응과 ‘일본 자위대 한반도 출동시 한국 정부의 사전 동의 필요’ 등의 소극적 반응으로 일관하고 있음. 이는 미일 중심의 구도에 ‘대책 없이’ 끌려간다는 인상을 주기에 충분함.
- 역사문제에 관한 우리의 도덕적 우위를 바탕으로 냉각기를 유지하겠다는 구도도 수월하지 않아 보임. (이미지 상으로 한국이 - 박근혜정권이 - 일본에 대해 대단히 빠져있다는 느낌만 주고 있음) 미국도 역사문제에 관한한 무신경, 무관심으로 일관하고 있기 때문에 미국의 지지를 얻어 보겠다는 의도는 단지 희망사항에 그칠 가능성이 큼.
- 아베정권은 동북아에서 미일관계가 가지는 기축적 의미, 일본 사회 전반의 보수화 경향과 정치적 지지 세력의 확보, 한-미-일 전통적 3각 구도 등의 이유로 잠정적 한일간 긴장국면에 대해 손해 볼 것 없다는 ‘느긋한’ 입장을 가진 것으로 보임.
- 역사문제 이슈는 우리 사회 내부에서는 무기한 유효한 이슈가 될 수 있으나 외교영역에서 가지는 효과는 우리가 기대하는 것보다 적음.

## 4. 민주당의 전략

- 균형외교 (한미중 조화)는 동북아와 한반도 전략구도를 고려할 때 피할 수 없는 선택으로 일정정도 긍정적 평가가 필요함. 다만, 그 구도를 어떻게 유지해 나가느냐, 어떠한 구체적 전략으로 이를 창의적으로 추진하느냐가 비판적 관찰의 초점임.
- 전작권 환수 연기를 우리 정부(국방부) 요구대로 관철시키려 하는 경우, 미국의 MD 방어 계획에 편승해야 할 부담을 안게 될 것이

라는 관측이 있음. 이럴 경우, 한중관계는 다시 불편한 상황이 되고 미국-중국 사이에서 균형과 조화 전략은 직접적 도전에 직면하게 됨. 동북아는 진영화 구도로 나아가게 될 위험이 클 것임.

- 동북아 평화협력 구상에 대한 비판 요지: 다자적 틀을 모색한다는 점에서 외형적으로 바람직한 방향이나 이 또한 구체적 전략이 부재한 것은 아닌가를 물어야 함.: ▲한국이 전략적 이니셔티브를 어떻게 구사할 것인가 (촉진자 역할); ▲한반도 평화체제 구상과 실천 계획 없이 동북아 평화협력이 가능한가?; ▲양자동맹과 다자협력전략 병행발전은 피할 수 없는 선택이나 구체적 실행계획 없이 언제까지 줄타기만 할 것인가?; ▲ 중미간 이익의 균형점을 모색할 때 외교적 고립을 극복할 방법이 있는가?
- 한반도 신뢰프로세스에 대한 비판 요지: ▲북한에게 신뢰할 만한 태도를 먼저 보이라고 강압하는 것은 신뢰구축이 처음부터 일방적 아닌가?; ▲신뢰구축은 상호 이익을 공유할 때 추진될 수 있음. 북한에 대해 어떠한 이익을 제공할 수 있고, 우리는 어떤 이익을 확대할 수 있는가?; ▲ 적대감을 감소시키는 화해없이 신뢰가 가능하겠는가?; ▲ 자칫 MB 정부와 같이 전제 조건으로 작동하게 되면 포용과 압박 양면전략에서 압박만 남게 될 우려가 있음.
- 북한 핵문제 해결 의지에 관한 비판 요지: ▲협상을 위한 대화국면 조성에 너무 우리 정부가 방관자적 입장은 아닌지? ▲6자회담에 새로운 동력을 넣어야 할 1차적 책임은 우리에게 있다는 점을 상기시킬 필요가 있음. ▲신뢰프로세스를 이야기하면서 북한의 대응태도에 반응적으로만 일관하고 있는 점은 결국 한반도를 현상유지로만 관리하겠다는 의도가 아닌지?
- 정책결정 시스템 측면: 청와대 안보정책실이 외교안보통일정책의 컨트롤 타워 역할을 한다는 것은 바람직한 측면도 있으나, 현재의 안보정책실의 구성을 고려할 때 한반도 문제를 군사안보 (공세적 억지)의 관점에서만 접근하려는 것은 아닌지 물어야 함.; 국가전략 차원에서 안보에 관한 다양한 정의의 방법론을 수용하고 이를 위한 정책조정 기능으로 전환되어야 할 것임.

## 박근혜정부 외교정책 평가

김 준 형 (한동대, 국제정치)

### I. 박근혜정부의 대북 및 대외정책 Brief

#### ■ 박근혜정부의 핵심 아젠다

- 국내정치: 복지와 경제민주화
- 대외정책: 신뢰프로세스와 균형(Trustpolitik & Alignment)
- 진보적 아젠다의 선점을 통한 대선승리
- 지난 9개월은 공약의 진정성과 실천가능성에 대한 시험대: 대선용 vs. 정책변화

#### ■ 박근혜정부의 대외정책 환경

- 북한 3차핵실험과 한반도 위기
- 오바마 2기 미국의 대외정책과 대한반도 정책
  - Rebalancing
  - Lightfoot Print/Outsourcing
  - Strategic patience + α
  - 포괄적 전략동맹, 전작권, MD, 주둔분담금, 원자력 협정, 무기구입
- 중국 시진핑체제의 출발: 신형대국론과 대한반도 정책변화 가능성 대두
- 일본 아베 정부의 우경화 드라이브: 집단자위권

#### ■ 박근혜정부의 외교에 대한 여론 평가

- 국가기관 대선개입, 인사파동, 복지공약 축소 등으로 인해 국내정치에 대해서는 부정적인 평가를 보인 반면 외교에서는 상대적으로 긍정적인 평가
  - 대북 원칙고수(남북관계를 가장 잘한 분야로 국정운영으로 꼽음)
  - 정상외교: 한·미, 한·중, 한·아세안, 한·영, 한·프랑스
- '원칙'있는 대북정책에 대한 여론의 긍정적 반응: 국민들은 강경일변도로

남북관계 자체를 소멸시켜버린 이명박정부와 차별화되면서도, 북한에 포용적 자세만 견지했다고 보는 김대중·노무현정부와 구별(보수언론의 역할)

## II. 박근혜정부의 대외정책의 문제점 진단

### ■ 진영외교에 함몰된 균형외교의 딜레마

- **Asia Paradox**: 한반도를 둘러싼 국가들의 동맹정치 강화와 진영외교 부활 vs. 다자 및 통합질서에 대한 필요성과 diplomatic rhetorics 증가
- **Tectonic Change** (지각변동): 미·중·일의 세력전이(power transition)에 따른 불안정성의 증가에 대해 경쟁 및 갈등구조 vs. 연착륙을 통한 안정화 노선이 공존
- **Asia Paradox**의 핵심이 한반도: 여전히 샌프란시스코체제의 중첩된 양자 동맹(hub-and-spokes)을 선호하고 동북아 통합은 중국 중심이 될 것을 우려하여 반대하는 미국의 입장은 박근혜정부가 추진하는 다자외교에 가장 큰 장애물이 될 수 있음
- 남북관계 악화: 동북아 진영외교 형성에 땀감 역할: 미일동맹 강화(MD, 집단적 자위권), 미중갈등, 중일갈등, etc.
- 동북아평화협력구상(동평구)이 Rhetorics으로서는 공감과 지지를 획득하고 있으나 구체적 실체가 없고, 실효성이 의문시 됨(북한과 일본 누락?)

### ■ 한미동맹의 딜레마

- 한국의 국력 증대에도 불구하고 동맹의존도 심화: 동맹의 형성부터 지금까지 한국은 연루보다 방기에 대한 우려가 특히 강했으며, 이는 대미의존의 주요 원인으로 작용했음
- 방기(abandonment) > 연루(entrapment): 한미동맹의 강력한 관성(신화, 이데올로기)과 안보의 대미의존적 구도가 지속되고 있음.
- 한국의 동맹레버리지 무용화: 미국이 한국과의 동맹을 교두보로 지리적으로 동북아의 역외국이라는 한계에도 불구하고 주요 행위자로 장기간 영향력을 행사해 온 것은 한미동맹을 통해 미국이 얻을 수 있는 중요한 이익이라는 점은 계속 간과되는 현실
- 동맹의 격상을 바라보는 한미의 시각차 존재: 미국은 한국이 동맹 파트너

로서 역할분담을 더 많이하기를 원하고 있으나 한국은 미국에게 보다 동등한 동맹의 지위를 요구함.

- 그 결과 (포괄적) 전략동맹에도 불구하고 주요 한미 안보관련 협상에서 실리적 접근이 부족하고 한국의 대미 협상력 약화가 초래되고 있음 (무기구입, 주둔부담금, 원자력협상, 미사일방어체계 etc).
- 미일동맹과 미국의 아시아전략의 상보성 vs. 한국의 대일정책과 미국의 아시아전략의 상치성(대체재 vs. 보완재).

## ■ 한반도 신뢰프로세스의 딜레마

- 신뢰프로세스가 남북관계 개선을 위한 initiative임에도 불구하고 남북관계 개선에 거의 힘을 발휘하지 못하고 있음
- 한국의 initiative 임에도 북한에게 선택의 주도권이 넘어가버림: 북한이 신뢰받을만한 행동을 하지 않을 경우에 대한 다음 대안이 없음
- ‘신뢰외교’ vs. ‘신뢰구축외교’: 전자는 전제가 되어 교류가 없으면 신뢰가 없기 때문이라는 결론에 이르고 더 이상 진전되지 못하게 되는 반면, 후자는 신뢰가 없는 경우에도 추진의 동력이 유지될 수 있음
- 신뢰외교는 진보정부의 햇볕정책과 이명박정부의 대북강경책의 중도적 입장으로 출발했으나 북한'의 도발, 한국정부의 의지 약화, 미국의 단호한 입장 등으로 인해 관계개선에 대한 철저한 전제조건을 내건 선택폐기론과 유사해짐
- 신뢰프로세스에 관한 한미 양국 정부의 온도 차이

## ■ 안보강화와 안보딜레마

- 한국의 국방력 업그레이드와 한미동맹 강화 또는 격상에도 불구하고 국민들의 체감안보는 악화
- 전면적 억지에는 상대적으로 성공적이라고 할 수 있으나 국지전 억지에는 일정부분 문제점을 노출하고 있음
- 전통적 위협은 감소하는 대신 비대칭위협은 커짐.
- Killchain과 KAMD: 북한 핵무기와 미사일 위협에 대한 소위 ‘맞춤형 억제전략’에도 불구하고 고비용저효율 및 과잉방어 문제 대두
- 선제타격론은 한반도 전쟁가능성 상승: 핵공격 식별문제, Decoy 발사, 이동식 미사일, 지하 갱도 은폐

- 전시작전권 환수/연기의 문제점
- Main Threat과 방위력 증강 분야의 Mismatch.

## ■ 국내정치와 외교의 딜레마

- 한반도 주변 국가들에서 국내요인이 대외정책의 독립변수가 되면서 강경한 대외정책이 주요 트렌드로 구축되고 있음(신민족주의 경향)
- 한반도 내 국내정치 및 주변국들의 국내정치가 동북아의 평화담론이나 협력담론을 압도하는 상황이 조성되어 있음.
  - 북한: 김정은정권의 권력공고화를 위한 대외강경노선
  - 일본: 우경화 드라이브와 재무장
  - 러시아: 반미의식의 선동을 포함한 강한 러시아의 부활정책
  - 중국: 공산당지배의 정당화 기반 약해지면서 민족주의 부활조짐
  - 한국: 안보담론 강조 및 대일강경책
  - 미국: 중국위협론과 봉쇄론
- 박근혜정부의 남한판 선군정치와 안보 포폴리즘
  - 외교, 국방, 정보라인이 군출신 인사들에 의해 주도되고 전문 외교관이 주변화되는 현상
  - 국내 보수-진보의 이념분열이 지속되는 상황이 안보담론을 지속적으로 강화시키고 있음
- 남남갈등의 확대는 장기적으로 한반도신뢰프로세스에 부정적인 영향으로 작동할 가능성이 큼
- 미국내부의 재정위기 이후 고조된 신고립주의(Neoisolationism) 분위기 상승이 한미동맹의 부담으로 작동할 수 있음

## III. 민주당 대응전략: “공약을 제대로 이행하라!”

- 공약이행 촉구: 신뢰프로세스(Trustpolitik) & 균형(Alignment): 신뢰프로세스와 동평구에 대한 구체적인 로드맵 제시하라
- 6자회담의 부활을 통해 북한 문제를 우선적으로 해결하고, 이를 기반으로 아시아의 다자체제 구축에 나서라
- 한미관계 심화엔 찬성하지만, 한미동맹의 냉전적 군사주의나 진영외교는 반대하는 입장: MD 참여 반대, 일본의 군사대국화를 위한 집단자위권 부활 반대, 중국 견제 또는 봉쇄를 위한 한·미·일 삼각동맹 반대



- 전략동맹을 포함해서 한미동맹 가이드라인 구체화
- 전략적 모호성(strategic ambiguity)과 전략적 다양성(strategic diversification) 적절한 혼용
- 진영을 넘어서는 소다자주의(minilateralism) 적극 지지: 박근혜대통령의 대선공약대로 한-미-중 전략대화를 적극 추진하도록 압박
- 군사력강화를 통한 안보유지도 중요하지만 남북관계 개선을 통한 비용 절감 및 평화담론 부활(기회비용): 천문학적 비용의 군비경쟁을 가속화시킬 Killchain & KAMD 재검토 요구
- 전시작전권 환수 연기 반대
- 당 주도로 진보 및 평화 지식인 한중, 한미, 한일 네트워크 구축

## 박근혜정부 외교안보정책 평가 및 민주당의 대응전략

김 중 대 (디펜스21플러스 편집장)

### 1. 개관

- 향후 동북아시아에서 외교안보 정세는 세 가지 가능성이 교차하게 될 것으로 예상됨.
  - 미국과 중국의 대치구도 강화 : 한미일 대 북중러라는 진영 간의 세력균형
  - 동북아 각 국가의 국가주의 강화 : 동북아 각 국가들의 민족주의 대두
  - 경제적 상호의존에 바탕을 둔 다자간 협력
- 세 가능성 중 무엇이 더 우선적이며 핵심적인 변수인지 대단히 혼란스러운 상황이 전개되고 있는 바, 우리 사회 내부에서도 다양한 담론이 존재
  - 동맹 강화 중국 견제론
  - 균형적 접근으로 다자간 협력을 증진
  - 동맹 유지 중국 활용론
- 현 시점에서 미국이 한국과 일본에 대한 핵심 동맹정책은 다음과 같은 의제로 구체화되고 있다고 보여짐.
  - 일본의 집단적 자위권 허용을 통한 한미일 군사일체화
  - 한미일 미사일방어(MD) 체계의 통합
  - 한미일 핵심무기체계의 통합의 일환으로 한국의 스텔스 전투기 구매
- 남북관계 역시 한반도라는 차원을 넘어 미국과 중국 관계, 즉 강대국 정치에 의해 규정되는 요인이 강화되고 있음.
  - 2010년의 경험 : 천안함 사건 이후 서해에서 미중의 대치
  - 남북한 공히 안보분야에서 동맹 의존 강화

## 2. 일본의 집단적 자위권 문제

- 역사적으로 외세의 한반도 강점은 예외 없이 '집단적 자위권'을 명분으로 이루어졌다는 점을 인식할 필요성이 있음.
  - 구한말 주변 열강의 침략은 모두 '보호'를 명분으로 이루어짐. 즉 우리는 역사적으로 집단적 자위권 논리의 피해자임.
  - 유엔헌장에서 인정한 자위권과 집단적 자위권이라 하더라도 어떤 조건에 서는 침략의 명분으로 악용되었다는 사실을 직시할 필요가 있음.
  - 모든 침략자는 방어를 명분으로 공격을 한다는 점을 고려한다면, 집단적 자위권에 내포된 공격성과 방어성을 어떻게 구분할 것인가의 문제가 대두됨.
  - 이스라엘의 경우 레바논에 대해 '적극적 방어'를 한 것인지, 아니면 이를 초월한 '예방공격'을 한 것인지 논란이 있음.
  
- 현실주의 관점에서 중국의 잠재적 위협과 북한의 비대칭 위협에 억제력을 발휘하려면 한미일이 서로 공조하여 연합 및 동맹 세력을 형성하는 것이 합리적이라고 할 수 있음.
  - 그러나 이럴 경우에도 '억지'의 개념이 실효성이 있으려면 한미일은 ▲ 공동의 이익 ▲ 공동의 위협 ▲ 공동의 이익을 수호하는데 군사력의 역할 ▲ 군사협력의 개념이 정의되어야 함.
  - 현재 이 과정이 생략된 채 단순히 일본의 집단 자위권을 인정하느냐, 마느냐 문제만 있는 것처럼 비춰지고 있는 이는 매우 우려스러운 상황임.
  - 이럴 경우 무엇을 어떻게 "집단적"으로 한다는 것인지 매우 모호한 상황으로 나아가게 되는데, 이는 한국의 안보와 주권에 매우 중요한 도전이라고 할 수 있음.
  
- 반면 역사와 문화의 관점에서 본다면 과거사 문제가 정리되지 않은 상황에서 한미일의 군사협력은 오히려 안보협력의 기반을 잠식하는 거센 역풍에 직면하게 됨.
  - MB 정부 시절 한일 군사정보보호협정의 역효과
  - 반일감정을 넘어 반미감정을 촉발하는 요인도 될 수 있음.

○ 민주당의 대응방향은 다음과 같음.

- 먼저 정부에 한미, 한일, 미일 안보전략 대화에서 논의된 내용을 투명하게 밝힐 것을 강력히 요구해야 함.
- 일본의 집단적 자위권 행사의 전제조건은 과거사 문제의 정리, 독도 문제에 대한 일본 정부의 명확한 입장 제시, 인접국 침략의 가능성을 영구포기를 보장하는 문제 등이 있음. 이러한 요구조건이 충족되어야 집단적 자위권 논의가 가능하다는 전제조건을 명확히 정립하여야 함.
- 일본의 집단적 자위권에 선행하여 동북아 다자간 안보대화가 정책적으로 더 우선시되어야 함. 이를 위해 6자회담 재개를 비롯한 대화들을 제안할 필요가 있음.

### 3. 한미동맹과 전시작전권

○ 발표문에서도 잘 정리된 바와 같이 최근 미국의 대한 동맹정책은 자국의 어려움을 분담하거나 전가하는 방향으로 변질되고 있음.

- 노무현 정부를 끝으로 MB 정부시절부터 한미 간에는 미래 동맹구상에 대한 의미있는 합의가 존재하지 않음. 단 동맹에 대한 종합적 청사진이 부재한 채 개별 현안을 중심으로 협의하는 구조를 지속시켜 옴.
- 한편 미국은 자국의 한반도 안보부담을 감소시키기 위해 전시작전권의 한국 전환을 강력히 지지함.
- 그러나 한국의 거둬드는 전환 연기요청에 대해 ▲ 국방부 라인이 아닌 박근혜 대통령이 직접 요구해야 연기를 검토할 수 있을 것으로 예상되며 ▲ 한국의 전작권 연기요청을 미국의 전략적 요구를 관철시키는 기회로 활용할 것임.

○ 전시작전권 논의와 연동하여 미국의 핵심 동맹정책은 미사일방어(MD)로 집약될 가능성이 높음.

- MD는 한미일 군사시스템의 통합을 촉진하는 가장 강력한 견인차임.
- 그러나 한국이 미국의 MD 참여에는 제한사항이 3가지 있음.

1. 중국을 적성국으로 삼는 결과를 초래할 수 있음.
2. 초보적인 MD 시스템 구축에만 12조원 이상 소요되나 더 증가할 가능성이 높음
3. 막대한 투자에도 불구하고 성공여부를 보장할 수 없음.

○ 한편 한국은 북한의 핵과 미사일에 대한 안보부담 때문에 미국의 확장억제력에 대한 지속적인 의존성을 심화시키면서, 다른 한편으로는 독자적인 대북 억제책으로서 한국형미사일방어(MD)와 킬체인(kill-chaine)을 구축하려 시도하고 있음.

- 동맹 역할의 이중성이 문제가 됨. 즉 한국 방위를 위한 억제력으로서 미국의 확장억제력에 대한 의존성과 대북 군사적 주도권 행사를 위한 독자적인 응징보복 능력 확보라는 독자성이 상호 모순됨.
- 의존성과 독자성의 딜레마가 작동하면서 대북 억지력은 “이도저도 아닌 주관 없는” 레토릭으로 전락하는 상황.
- 단지 대북 억지력 행사가 미국의 첨단 무기와 시스템 도입과 동일시되는 분위기 형성
- 그러나 대북 최고의 억지력은 다름 아닌 작전통제권이라는 점을 인식할 필요가 있음.

○ 민주당의 대응방향은 다음과 같음.

- 먼저 최근 흥미하고 있는 억지라는 개념이 과연 한반도 전장에서 실효적 개념인지 규명할 필요가 있음.
- 과거 미소 핵전략에서 나온 억지개념이 좁은 전장에서 인접해 있는 한반도 전장에서도 적용 가능한 것인지, 한국형 미사일방어체계는 실효성 있는 개념인지 따져 보아야 함.
- 이미 우리나라는 수도권에 2500만의 인구가 밀집하여, 역사상 인류가 전쟁을 발명한 이래 전쟁터 한복판에 가장 높은 인구밀도를 기록하고 있으며, 대량살상무기가 아닌 재래식 무기에 의해서도 치명적인 피해가 예상되는 지역임.
- 따라서 핵과 미사일에 의한 위협의 경우 일본의 경우 2차대전 이후 노골적으로 영토가 협박당하는 첫 번째 사례인데 비해, 한국은 기존 위협에 하

나 더 추가되는 것에 불과함. 즉 핵과 미사일 위협에 대한 한계효용이 우리와 일본은 현저한 차이를 보여주며, 미국과도 차이가 있음.

- 따라서 안보의 주된 위협을 기존 재래식 위협으로부터 전략적인 위협으로 급격히 전환할 필요는 없음.
- 일단 재래식 분야의 안보를 충실히 하는 기본에 튼튼한 안보체제를 유지하면서, 잠재적 위협에 대해서는 장기적으로 대비하는 것이 옳은 방향임.

#### 4. 주요 국방 사업: 차기 전투기 사업 등

○ 발표문에 제시된 바와 같이 성능과 가격이 검증되지 않은 개발 중인 스텔스기 도입으로 국가가 감당해야 할 위험이 매우 높은 수준으로 증가하고 있음.

- F-35A의 경우 비행시험을 해보지 못한 개발 중인 기종(현재 총 시험의 20%만 수행)으로 박근혜 정부가 기존 정책을 변경하면서까지 연내에 무리하게 결정하려고 하고 있음.
- 위 기종의 도입이 결정될 경우 한국 공군의 한국형전투기(KFX) 개발이 전면 무력화되면서 공군의 전투기 도태에 따른 전력공백을 보완할 방법이 없고, 한국 항공산업 역시 발전의 기회가 유실될 것으로 전망됨.
- 이에 대해 민주당은 연내 스텔스 도입이라는 정부의 사업강행에 강력히 제동을 걸 필요가 있음.

○ 킬체인으로 대변하는 자주국방론은 개념과 실현가능성 모두가 의문시 됨.

- 먼저 한국형 킬체인을 담당하는 소요군이 누구인지조차 결정되지 않았음. 현재 군 내에서는 대북 정밀타격의 주체가 육군의 지대지 미사일전력인지, 공군의 항공전력인지에 대해 극심한 혼란이 초래되고 있음.
- 이와 관련하여 최근 합참은 육군 중심으로 킬 체인을 추진하기 위해 합동교리 개정에 착수한 상황임.
- 이에 대해 민주당은 킬체인의 실효성을 검증하려는 노력을 촉구하는 동시에, 자칫 막대한 국부가 실효성 없는 개념에 투자되는 상황을 차단해야 할 것임.