

표지면지

박근혜 정부 전반기 통일·외교·안보정책 평가와 과제

● 일 시 : 2015년 8월 26일(水) 10:00

● 장 소 : 국회 의원회관 제1소회의실

● 주 최 : 민주정책연구원

● 진행순서

- 사 회 : 심재권 국회의원(국회 외통위 간사)

- 발 제 : 이수훈 (경남대 교수, 前 동북아시아연구원장)

- 토 론 : 장용석 (서울대 통일평화연구원 선임연구원)

김기정 (연세대학교 교수)

김동엽 (북한대학원대학교 미시연구소 연구위원)

백군기 (새정치민주연합, 국회 국방위 위원)

조호연 (경향신문 논설위원)

이종흥 (남북경협활성화추진위원회 공동위원장)

목 차

● 인사말	i
● 축 사	iii

발·제·문

박근혜 정부 통일외교안보정책 평가	1
이수훈 (경남대 교수, 前 동북아시아대위원장)	

토·론·문

박근혜 정부 전반기 대북정책 평가	15
장용석 (서울대 통일평화연구원 선임연구원)	

박근혜 정부 전반기 외교정책 평가	23
김기정 (연세대학교 교수)	

박근혜 정부 전반기 국방안보정책 평가	31
김동엽 (북한대학원대학교 미시연구소 연구위원)	

박근혜 정권 국가안보, 비정상의 정상화 필요하다	37
백군기 (새정치민주연합, 국회 국방위 위원)	

남북 고위급 접촉 타결이후 박근혜정부의 남북관계 전망과 과제	49
조호연 (경향신문 논설위원)	

한반도의 미래 남북경협에 있다	55
이종흥 (남북경협활성화추진위원회 공동위원장)	

인사말



안녕하십니까? 민주정책연구원 원장 민병두입니다.

박근혜정부 임기 2년 반에 즈음하여 한반도 안보상황이 급변하는 중차대한 시점에 박근혜정부 전반기 통일외교안보정책을 평가하는 토론회를 개최하게 된 것을 뜻깊게 생각합니다.

최근 북한의 도발에서 비롯된 남북간 위기국면에서 보여주었듯이 광복을 맞이한지 70년이 되었으나 남북관계는 아직도 정전상태에서 적대적 대결관계를 유지하고 있는 것이 냉엄한 현실입니다. 아울러 한반도를 둘러싼 동북아 정세 역시 미중 관계의 변화, 일본의 우경화 등이 중첩되면서 외교안보 지형의 불안정성이 증대되는 실로 어려운 상황입니다.

‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북아평화협력구상’을 내세우며 출범한 박근혜정부는 전임 정부와는 다른 통일외교안보정책을 추진할 것이라는 기대를 갖게 했습니다. 박근혜대통령이 제기한 ‘통일대박론’과 ‘해외 정상외교’는 국민들의 상당한 지지를 얻기도 했습니다. 그러나 신뢰를 전제로 한 ‘한반도 신뢰프로세스’는 가동되지 못한 채 남북간 경색국면이 지속되었고, 최근에는 일촉즉발의 군사적 긴장이 조성되는 상황에 이르기도 했습니다. 위기 상황 가운데 남북이 고위급 접촉 합의를 통해 대화 국면으로 접어든 것은 다행스러운 일입니다. 그러나 남북관계 개선과 한반도 평화 정착을 위해서는 지금부터가 중요합니다.

남북관계가 악순환의 고리를 끊고 우리의 운명을 스스로 개척하기 위해서는 통일외교안보정책에 있어 ‘새로운 사고’와 ‘새로운 접근’이 필요합니다. 박근혜정부는 최근 한반도 위기상황과 같은 사태가 반복되지 않고 남북관계가 ‘지속가능한 평화’의 길로 나갈 수 있도록 노력해야 하며, 남북관계의 전환을 가져올 수 있는 실천적 의제들을 적극 추진해야 할 것입니다. 오늘 토론회 자리에서 논의된 정책 진단이 박근혜정부 하반기 국정 운영에 중요한 방향성을 제공하고, 우리 당의 정책적 대안을 마련하는데 시사점을 줄 수 있기를 기대합니다.

끝으로 토론회의 발제를 맡아주신 이수훈 교수님을 비롯해 토론에 참여하신 장용석 박사님, 김기정 교수님, 김동엽 교수님, 백군기 의원님, 조호연 논설위원님, 이종홍 위원장님께 감사드리며, 사회를 맡아주신 심재권 의원님께도 감사 말씀 드립니다.

아울러 바쁘신 시간 내시어 참석해주신 모든 분들께 감사드립니다.

민주정책연구원 원장 **민 병 두**

축 사



안녕하십니까. 새정치민주연합 당대표 문재인입니다.

박근혜정부 임기 반환점을 맞아 <통일·외교·안보정책 평가토론회>를 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

오늘 토론회를 준비하신 민병두 민주정책연구원 원장님을 비롯해 함께 해주신 심재권 의원님, 이수훈 교수님, 그리고 백군기 의원님, 김기정 교수님, 장용석 선임연구원님, 정양근 위원장님께 깊은 감사를 드립니다.

올해는 광복 70년, 분단 70년이 되는 해입니다. 남과 북이 광복을 함께 경축하고 분단의 상처를 함께 치유하면서 평화와 공동번영의 한반도를 위해 앞으로 나아가야 할 역사적인 해입니다.

그러나 남북관계는 여전히 얼어붙어 있습니다. 최근에는 북한의 비무장지대 지뢰도발로 군사적 긴장이 최고조에 달하기도 했습니다. 남북이 어렵게 대화로써 문제를 해결하기로 합의한 것은 그나마 다행스런 일입니다. 정부가 이번 사태를 ‘남북관계 대전환’의 계기로 만들어가길 기대합니다.

박근혜정부 전반기 통일·외교·안보정책에 대해 후한 점수를 주기는 어려울 듯합니다. ‘한반도 신뢰 프로세스’는 이명박 정부 때 취해진 5.24 조치에 발목이 잡혀서 단 한걸음도 나아가지 못했습니다. 외교안보컨트롤타워로서 국가안전보장회의(NSC) 사무처가 부활한 것은 긍정적이지만, 여전히 정부의 통합적 위기관리능력은 미약하고, 안보는 불안합니다.

‘동북아평화협력구상’이나 ‘유라시아이니셔티브’, 그리고 ‘통일대박’은 구체적인 실행방안도 없이 아직 구호로만 그치고 있습니다. 또한 우리의 외교가 미국과 중국 사이에서 균형을 잃고 우왕좌왕하면서 동북아에서 한국의 주도적 역할은 크게 위축되었습니다.

박근혜정부 후반기의 정책기조가 ‘유능한 안보’, ‘능동적 외교’, ‘전향적 남북관계’를 실현하는 방향으로 확실히 전환되기를 바랍니다. 새정치민주연합은 국민의 생

명을 지키고, 국익을 위하는 일에는 여야가 따로 없다는 자세로 초당적 협력을 아끼지 않겠습니다.

이와 더불어 ‘한반도 신경제지도’ 구상을 통해 밝혔듯이 우리 경제의 영역을 북한과 대륙으로 확장해감으로써 남과 북이 함께 평화와 공동번영의 한반도로 나아갈 수 있도록 더욱 최선을 다하겠습니다.

모쪼록 오늘 토론회가 박근혜정부의 정책적 전환을 유도하고, 동시에 우리 당의 대안을 더욱 탄실하게 하는 계기가 되기를 기대합니다. 바쁘신 가운데 귀한 시간을 내주신 국회의원님과 전문가 여러분께 다시 한 번 감사드립니다.

새정치민주연합 당대표 **문 재 인**

발제문

박근혜 정부 통일외교안보정책 평가

이수훈 (경남대 교수, 前 동북아시아위원회)

박근혜 정부 통일외교안보정책 평가

이수훈 (경남대 교수, 前 동북아시대위원장)

1. 머리말

박근혜정부 임기가 벌써 후반기로 접어들었다. 이런 시점에 전반기 국정을 평가하고 논평하는 목적은 지난 2년반 동안의 국정수행을 냉정하게 점검함과 동시에 임기 후반의 국정운영을 독려하기 위함이다. 게다가 일반 국민들이 박근혜정부의 국정 수행 가운데 외교안보 분야에 대해 후한 점수를 내리고 있는데 이는 일종의 착시현상으로서 차제에 경각심을 불러일으킬 필요도 있다고 본다.

박근혜정부는 ‘평화통일 기반구축’을 국정기조로 삼고 이를 이행하기 위한 3대전략으로 ‘튼튼한 안보,’ ‘한반도 신뢰프로세스,’ ‘신뢰외교’를 내걸었다. 첫째, 튼튼한 안보라는 기치아래 “북한의 도발을 효과적으로 억제하고 적극 대응할 수 있는 태세와 능력을 갖추으로써 국민이 신뢰할 수 있는 확고한 국방태세를 확립”하겠다는 목표를 제시하였다. 둘째, 한반도 신뢰프로세스 전략아래 “남북간 신뢰형성을 통해 남북관계를 안정적으로 관리, 발전”시키겠다는 포부를 담았다. 셋째, 신뢰외교를 구사함으로써 ‘동북아 평화협력구상’을 추진하고 ‘유라시아 이니셔티브’를 통해 지역협력을 확대하겠다는 동북아 지역 비전을 제기하였다. 실로 화려한 정책 패키지를 제시하였으며, 이명박정부의 대북강경정책과 한미동맹 중심의 외교안보정책보다 진보적 성격을 가졌다고 평가할 수 있겠다.

그런데 임기 반환점을 돈 지금 한반도의 현실과 동북아 외교는 어떤 상황에 처해 있는가. 튼튼한 안보, 한반도 신뢰프로세스, 신뢰외교 모두가 무색하게 되었다. 남북관계는 이명박정부 말기 파탄지경에서 한 발짝도 나아가지 못한 채 대결과 적대의 관계를 계속하고 있다. 그 결과 한반도에는 군사적 긴장이 한껏 고조되어 급기야 지난 주말 ‘준전시상태’라는 재앙이 발생했다. 북한의 도발도 준엄하게 꾸짖어야 할 테지만, 튼튼한 안보를 말하기 실로 부끄러운 상황 대응이 반복적으로 일어난 귀결이라 해도 무방할 것이다.

‘한반도 신뢰프로세스’라는 대북정책은 아직 시동도 걸어보지 못한 채 이미 그 존재감을 상실해가고 있다. 그런 탓에 정부 내에서도 이제 ‘한반도 신뢰프로세스’라는

말이 슬그머니 사라지고 있다. 신뢰 형성이 아니라 불신의 축적으로 남북관계는 악화되어 버렸다. 지역 비전이랄 수 있는 ‘동북아 평화협력구상’ 역시 아직도 담론 수준에 머물면서 이렇다 할 가시적 성과를 보이지 못하고 있다. 긍정적으로 평가할 여지가 거의 없다. 개성공단이 살아남은 것을 위안으로 삼아야 할 지경이다.

왜 이렇게 되었을까? 실력 부족, 전략 부재, 가버넌스 구축 실패를 원인으로 꼽을 수 있을 것 같다. 첫째, 무엇보다 역량과 실력이 부족하다. 둘째, 정부 어느 곳에도 엄청난 전환기에 접어든 동북아 환경에 대응하는 데 필수적인 전략적 사고가 없다. 일대 변환기에 요구되는 선제성, 적극성, 유연성이 보이지 않는다. 능동적 태도, 적극적 자세, 예방적 사려가 없고 경직된 대응이 주조를 이룬 나머지 대체로 남의 눈치 보기, 뒷북치기, 남 탓하기, 우왕좌왕이 반복되고 있다. 셋째, 출범부터 외교안보 가버넌스 구축에 실패하였다. 세월호 사고같은 엄청난 안보위기가 발발했는데 청와대 안보실장이 “안보실이 재난 컨트롤타워가 아니다”라고 말했던 것은 안보 가버넌스에 심각한 문제가 있었음을 보여주는 에피소드다. 또한 결국 일은 사람이 하기 때문에 인적 구성이 무척 중요하다. 초기 청와대의 안보실과 국정원의 책임자를 군출신으로 채웠다. 대북인식과 상황 대응에 있어 군인정신으로 무장된 이들은 유연성을 발휘하기 어렵다. 통일부라는 대북 부처가 엄연한데 대통령 직속의 ‘통일준비위원회’를 만들어 결과적으로 통일부를 무력화시켜버렸다.

2. 대북정책과 남북관계

1) ‘5.24조치’에 대한 집착

이명박정부의 대북정책 실패로 인해 이전 민주정부 10년간 공들여 쌓은 성과가 대부분 큰 상처를 입었다. 당연히 남북간에 장기간 대화와 교류가 없었다. 상황이 이렇게 된 데는 북한에게 일차적이고도 큰 책임이 있다. 북한은 2012년 12월 대선 코앞에서 장거리 로켓 발사시험을 하고, 2013년 2월 인수위 기간에 제3차 핵실험을 감행하였다. 너무나 심각한 도발이었고, 출범을 앞둔 새 정부에 큰 부담으로 작용하였다. 또한 북한의 개성공단 잠정 중단 조치와 후속 실무회담을 하면서 부정적 영향이 있었다고 본다.

그럼에도 불구하고 자신의 정책을 이행하는 데 인내심과 슬기를 발휘해야 하는 것이 국민이 정부에 부과한 준엄한 임무다. 이같이 열악한 배경 아래서 ‘한반도 신뢰프

로세스'를 가동해야 하는 정부로서는 그런 상황을 타개할 분위기를 만들어나가야 했다. 비록 문제투성이 북한이더라도 신뢰프로세스의 한 당사자이기 때문에 대화와 접촉의 대상으로 객관화시켜 북한을 인식해야 했다. 그런 유연한 인식을 바탕으로 대화와 협상의 계기를 잡았어야 했다.

이런 맥락에서 박근혜정부가 왜 '5.24조치'를 그렇게 집착하는지 불가사의다. '5.24조치'는 한 정부가 특정한 상황으로 인해 내린 조치다. 그것이 다음 정부의 정책 이행에 결정적 걸림돌이라면 과감하게 치워야 했다. 집권 여당 내부에서 공공연하게 '5.24조치' 해제를 주장함에도 불구하고 아무 소용이 없었다. 이번 8.15 경축사에 이런 조치가 나오지 않을까 일말의 기대를 걸었지만 허사였다. 이렇게 곰곰 따져보면 박근혜대통령 자신이 남북관계 개선에 별다른 의지가 없는 것 아닌가하는 의구심이 든다.

금강산 관광 재개 문제도 마찬가지다. 금강산 관광의 장기적 중단은 금강산 관광 사업에 투자한 남측 기업과 강원도 접경 지역 경제에 큰 타격을 초래하고 있다. 실용적 관점에서 금강산 관광을 재개하는 편이 옳다고 보는 데 정부는 움쩍도 하지 않는다. 2013년 가을 이산가족 상봉을 위한 여러 접촉에서 금강산 관광 재개를 위한 실마리를 찾아야 했다. 금강산 가는데 왜 입산료를 내야 하느냐, 그 달러로 핵개발하는 것 아니냐 따위의 인식을 갖고 있는 한 금강산 관광 사업은 말할 것 없고 앞으로 어떤 경협사업도 추진할 수 없게 된다.

2) 아귀가 맞지 않는 통일담론

남북관계가 적대적이고 대결적이어서 전쟁을 우려해야 할 판에 역설적으로 통일담론은 실로 무성하다. 박근혜대통령도 연일 '평화통일'론을 역설하면서 통일 준비를 열심히 하자고 한다. 이번 경축사에서조차 그런 기조가 밝혀져 있다.

그러나 한편으론 이명박정부 시기 내내 유행했던 통일 담론을 되풀이 하는 것 아닌가라는 의구심을 자극할 수 있는 정황도 보인다. 이명박정부의 통일론은 급변사태 통일론이었다는 정황 증거들이 있다. 이 전 대통령 자신이 임기 중 "통일은 도둑처럼 올 수 있다"고 말하는 등 북한 붕괴에 따른 흡수통일 가능성을 여러 차례 제기한 바 있다.

박근혜정부가 그것을 승계할 의도가 없었고, 다른 뭔가를 해볼 의사가 있었던 것은 분명하다. 그러나 북한의 호응이 우호적이지 않고 '한반도 신뢰프로세스'가 좌초 위기에 놓이자 결국 급변사태에 따른 통일이라는 쪽으로 방향전환을 하지 않았느냐

라는 의문이 든다. 이런 내심을 그럴싸하게 포장하기 위해 ‘통일대박’이 나오고 통일준비위원회가 설치된 것 아닌가라는 의구심도 피할 수 없다.

최근에 통일준비위원회 토론회에서 박대통령이 “내년에라도 통일이 될 수 있다”고 말했다는 언론 기사들이 나왔다. 회의 참석자들은 박대통령의 발언을 급변통일을 시사하는 발언으로 받아들였다고 언론은 전하고 있다. 박대통령이 근래 북한 상층부 인사들의 망명설 등 내부 동요를 시사하는 첩보를 받았다는 언론 기사도 주목할 만하다. 되돌아보면 박 대통령 임기 첫해인 지난 2013년 12월 당시 남재준 국정원장이 “2015년 자유민주주의 체제통일”을 거론한 것으로 알려져 논란이 되었던 적이 있다. 국정원장이 직원들 앞에서 큰소리칠 정도라면 대통령에게 보고된 사안이었을 가능성이 높다. 금년 3월 정종욱 통일준비위원회 부위원장이 ‘체제 통일’을 준비하는 부서가 있다고 말해 소동이 일기도 했다. 표면적으로는 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 내세워 남북관계를 진전시키겠다면서도 속내는 북한 급변에 따른 흡수통일을 생각하고 있는 것 아닌가라는 궁금증이 일어난다.

3) ‘한반도 비핵화’ 포기?

북핵문제는 박근혜정부가 공식 출범하기도 전에 악화일로 길게 거친 나머지 북한이 제3차 핵실험을 강행한 상태를 넘겨받아 매우 악화되어 있었다는 사실을 인정할 필요가 있다. 이명박정부의 ‘비핵.개방.3000’정책 파탄의 쓰라린 유산이었다. 특히 북한의 주장대로라면 “경량화, 소형화, 다중화”된 핵무기를 보유한 북한과 핵문제 해결을 이루어야 하는 고도의 난제를 안게 되었다. 북핵 위협이 한층 현실성과 구체성을 띠게 된 상황이었다.

그럼에도 불구하고, 박근혜정부는 북한의 핵.미사일 위협을 무력화할 수 있는 역지력을 확보하겠다고, 북한이 기존 합의를 준수하도록 관련국과 공조를 강화하겠다고, 북핵 해결을 위해 남북관계 발전과 동북아 협력이라는 큰 틀에서 비핵화 진전을 모색하겠다고면서 출범하였다. 또 이를 위해 남북간 실질적 협의, 6자회담 동력 주입, 한미중 3자 전략대화, 유엔과 EU 등 국제사회와의 협력 강화를 내세웠다. 다 적절한 방향의 접근이라 아니할 수 없다.

문제는 2년반동안에 ‘한반도 비핵화’에 아무 진전이 없었다는 성적표에 있다. 일단 6자회담이 단 한 차례도 개최되지 못했다. 2008년 12월 마지막 6자회담 개최 이후 ‘교착의 관성’이 굳어진 것 같다. 이명박정부에게 연결되어 있는 일이기도 하다. 남북간에는 거론조차 해보지 못했다. 양자회담이나 동북아 외교 무대에서 유관 지도자

들이 만나면 ‘한반도 비핵화’를 반복적으로 확인하고 있지만 그저 구두선에 그치고 있다.

출범 초기부터 유엔 안보리의 대북 제재 결의안이 채택되었고, 북한의 전방위적 반발이 있었다. 6자회담의 동력이 급감했다. 미국은 “전략적 인내”정책을 더 더욱 고수하게 되었다. 그리고 한미공조를 굳건하게 한다면서 대북 제재와 압박의 대열에 적극 가담해버렸다. 이후 미국과 한국은 중국에 비핵화 과제를 아웃소싱하는 접근법을 택했다. 중국과 북한이 “조건없는 6자회담 복귀” 의사를 밝혔음에도 선조건을 내걸면서 대화 재개로 이어지지 못했다. 중국이 의장국으로서 북한과의 중재 역할을 하였고 나름대로 중재안을 마련하였지만 한국과 미국이 보이콧했다.

방치된 북핵문제는 날로 악화되어 왔다. 평양의 핵시계는 쉬임없이 돌아가고 있으며, 제4차 핵실험이 내일 일어나도 놀랄 사람이 없을 지경이다. 이런 가운데 6자회담 무용론과 식물인간론이 여기 저기 등장하고 있다. 비핵화를 포기한 것이 아닌가 질문이 생기는 근거다.

3. 정상외교와 동북아 양자관계

1) 전략 부재속 동북아외교

지난 8월 18일자 조선일보는 “오락가락 대일외교, 외교팀 문책도 없고 아무 설명도 없나”라는 제하의 사설을 게재했다. 박근혜정부 외교안보팀의 전략부재를 준엄히 꾸짖고 문책을 요구하면서 어떻게 이 정부의 외교를 국민이 믿고 따르겠는가라는 날선 비판도 곁들였다. 우호적인 보수 신문마저 답답한 나머지 분발을 촉구할 지경일 정도로 박근혜정부의 외교, 특히 동북아 외교는 난맥상을 보여왔다.

박근혜정부의 외교안보 노선의 기축은 한미동맹의 강화이며, 이런 점에서 이명박정부의 동맹 중시, 해양축 중시 기조와 질적으로 차별적이지 않다. 박근혜대통령이 중국의 시진핑 국가주석과 개인적 인연이 있다는 이유를 들어 친중적 성격이 강하다고 하는 데 한중관계의 내실이 과연 돈독한지는 의문이다. 이에 대해서는 각론에서 다루고자 한다. 일단 2013년 봄 오바마대통령과의 한미정상회담, 그리고 연이어 개최된 한중정상회담은 무난하게 잘 치러진 것 같다. 폭풍이 드센 동북아 환경의 두 주역인 미국과 중국과의 관계를 순탄하게 가져가는 것은 한국 외교를 큰 외풍 없이 원활하게 구사하는 데 필수적 요소다. 긍정적으로 평가할 만하다.

다른 한편, 정상외교와 관련하여 남 눈치보기와 입체적 사고의 부재가 심각한 폐해를 낳았다. 박대통령의 대표 브랜드 가운데 하나가 ‘유라시아 이니셔티브’다. 유라시아 이니셔티브는 그 자체로 아무 손색이 없고 시비 걸 내용도 없다. 문제는 이행에 있는 데, 이행에 있어 핵심적으로 요구되는 것이 러시아와의 긴밀한 협력관계이며 한러 두 지도자간의 신뢰다. 사정이 이렇다면 금년 5월 9일에 열린 러시아 전승 70주년 기념식에 푸틴대통령의 초청에 응해 박대통령이 참석하는 것이 옳았다. 박대통령은 불참하였는데, 미국의 반대 탓에 가지 않았다는 설이 지배적이다.

중국이 주도했던 AIIB 참여 문제도 자율적 결정을 한 것이 아니라 미국의 반대로 끝까지 참여 결정을 미루다가 최종 마감시한에 쫓겨 영국 등 유럽 국가들이 참가 결정을 내린 연후에 비로소 참가를 결정했다는 것이 무성한 뒷얘기다. 지난해 7월 시진핑주석과의 정상회담에서 이미 거론이 되었다는 데 끌고 끌다가 막판에 김이 다 빠지고 난 후에 참여하겠다고 하니 ‘빛’이 날 리 만무한 노릇이다. 한국 역대 정부는 ‘동북아개발은행’ 창설을 국정과제의 하나로 추진해왔다. 제반 역량이 부족하여 우리가 안 되면 동일한 목적을 가진 제도를 다른 국가가 주도하더라도 참여하는 것이 당연한 일일 것이다.

전략 부재의 클라이맥스는 지난 4월 인도네시아에서 열린 제60주년 기념 ‘반동회의’ 대통령 불참이 아닌가싶다. 아시아 아프리카 지역의 다수 국가들이 참여하는, 역사적 상징성이 너무나 큰 국제회의에 대통령이 불참하는 대신 교육부장관을 보냈다. 교육부장관이 무슨 업무 연관성이 있는지 모르겠다. 대신 박대통령은 남미 국가들을 순방했다. 정상외교의 재앙이랄 수 있겠다. 우리와 너무나 대비되게 아베 일본 총리는 반동회의에 참석했을 뿐더러 깊은 갈등을 재연하고 있는 중국의 시진핑주석과 중일정상회담을 개최하기까지 했다. 북한마저 김영남 상임위원장이 참석해 마치 북한이 ‘Korea’를 대표하는 양 장광설을 하는 것을 북경에서 CCTV로 보았는데 심경이 곤혹스러웠다.

2) 동맹 의존과 전작권 전환 재연기

한미동맹 강화를 정책으로 삼는 것에 대해 탓할 수는 없다. 다만 한미관계를 절대시한다든가, 군사동맹에 너무 의존한다든가 하는 태도는 재고할 때가 되었다고 본다. 한미정상회담에서 대북 제재와 압박의 공조가 아니라, 북핵문제 해결에 대한 창의적 공조 방안같은 것을 제시하고 상호 의견 조율이 없었던 점이 아쉽다. 박대통령은 북핵문제의 일정한 진전을 신뢰프로세스의 선결요건으로 인식하는 것 같은 인상

을 주는데, 그렇다면 북핵문제를 어떻게 해결할 것인가에 대한 전략적 사고와 그에 입각한 입체적 실행이 뒤따라야 했다. 오바마대통령에게 한국의 방안을 제시하여 동의를 구하고 비핵화 프로세스를 가동하겠다는 그런 의지가 없었던 것 같다.

전시작전통제권 전환 재연기도 너무 근시안적 사고 끝에 내린 결정이 아닌가 한다. 2014년 가을 연례 한미 SCM에서 공식화된 전작권 전환 재연기 결정은 단순한 공약 파기의 차원을 넘어, 국가와 주권에 대한 심각한 고민 없이 그냥 보수지지층이 요구하는 대로 내려진 것 같다. 이 결정을 앞두고 이렇다할 공론이 없었다. 여러 전문가들이 문제제기를 하였음도 불구하고 이명박대통령이 연기를 했을 때 그랬듯이 전광석화처럼 진행시켰다.

이제 전작권 전환이 매우 어렵게 되었다. 재연기 합의문에 “조건에 기초한” 이라고 해서 조건을 평가해야 하는데 그건 주관적이어서 전환 의지가 강하지 않으면 어떤 정부가 들어서건 추진하기 거의 불가능하게 만들었다. 우리가 준비가 부족해서 미국이 갖고 있어야 하고, 미국이 갖고 있으니 의존심 때문에 준비가 안되고, 이런 악순환이 이 문제에 내포되어 있다.

사정이 이렇기 때문에 한국군의 독자적 전쟁수행 능력이 배양되기 어려운 구조로 작동한다. 북한이 도발을 할 때 우리 군에 대해 독자적 작전수행 不可라는 계산을 깔고 하는 경우도 상정해볼 수 있다. 실제 2010년 11월 연평도에 무차별 포격을 했을 때도 아무 대응을 못했다. 미국은 전략상 한반도에서 남북이 전시로 가는 것을 막고자 하기 때문에 우리 군이 “응징”을 하고 싶어도 미국이 말려서 못하게 된다. 작전통제권이 없는 군대와 대통령에게 썩워진 족쇄같은 것이다.

3) 한중관계의 도전

동맹 의존으로 인해 발생한 ‘연루의 위험’은 사드 (THAAD) 배치를 두고 한국이 직면한 딜레마라 할 수 있을 것이다. 군사전문가들에 따르면 사드는 한반도의 지형상 효용이 없고 대신 비용은 엄청 높은 첨단무기체계다. 사드 배치는 또한 동북아 역내 미국의 중국 견제전략의 일환인 MD에 편입되는 것을 의미하기 때문에 역내 패권경쟁에 한국이 연루되는 위험을 안고 있다.

중국은 사드 배치문제를 단순한 미사일 방어 무기체제(MD)도입으로 보지 않고 전략적 차원에서 인식하고 있다. 기존 미중간 유지되어왔던 핵무기 상호확증파괴전략(MAD)이 무력화될 수 있다고 인식하고 있다. 다량의 전략미사일 및 대륙간탄도미사

일이 동북부 연안지역에 배치되어 있는 상황에서 사드에 포함되는 AN/TPY-2와 같은 강력한 레이더가 배치된다면 중국의 전략 미사일은 효력을 상실할 것으로 본다. 한국이 사드 배치를 북한의 미사일 억제를 목표로 주장하는데 대해 중국은 군사논리적으로 부합되지 않는 주장이라고 일축하면서 향후 한중간 첨예한 마찰이 예상된다. 우리에게 안보전략적 도전이다.

중국은 한국이 경제적 이익은 중국으로부터 취하면서 안보는 미국과 찰떡궁합을 보이는 것에 대해 불만을 갖고 있다. 중국 지도부는 한국과의 전략적 협력 동반자 관계를 강화하면서 미중간 패권 경쟁에서 미국이 주도하는 역내 대중 포위견제망에 한국이 불참하도록 압박을 가해왔다. 그러나 박근혜정부는 북한을 빌미로 한미동맹 강화와 한미일 군사협력 확대를 추진해왔다. 중국은 이를 두고 한미일 군사동맹이라면서 과거 냉전적 유산이자 대중 포위망으로 인식하고 있다.

4) 한일관계 악화

민족감정, 영토 갈등, 복잡한 과거사 문제를 내포하는 한일관계는 언제든 악화의 소지를 안고 있다. 그럼에도 불구하고 한일관계는 경제적 협력과 사회문화적 교류협력이라는 차원에서 소중하게 다루어져야 한다는 데는 이견이 없을 것이다. 특히 한국의 보수정부는 한일관계를 중시하는 경향을 보여왔다. 이런 점에서 박근혜대통령이 임기 전반기 내내 한일정상회담 개최를 거부하고 그 결과 한일관계를 역대 최악으로 변질시킨 것은 이해하기 어렵다.

박근혜정부는 위안부 문제 해결을 전면에 내세워 일본 내각과 대립각을 세워왔다. 한일정상회담 개최도 거기에 결부시켜버렸다. 2년반이 지난 뒤 한일관계는 한껏 악화되고 일본 국내 대한국 인식도 나빠진 끝에 지난 6월 22일 한일국교정상화 50주년 기념식 때 강경 기조를 바꾸었다. 위안부문제에 대한 일본의 입장에 질적인 변화가 없었던 점을 고려할 때 용두사미격 자세 변화였다. 그리고 이번 경축사에서 아베의 역사 인식에 대해 “아쉽다”라면서 “새로운 미래로 함께 나가자”고 했다. 기승전결이 맞지 않고 전략 부재라는 비판을 면키 어려운 대일 외교 행보를 해왔다고 하겠다.

정부간에 불가피한 갈등이 있다하더라도 한일관계 저변을 훼손시키지 않도록 세심한 노력을 기울였어야 하는 데, 조선일보 사설 말마따나 외교팀의 “실패”라고 비판해도 대꾸하기 어렵게 되었다. 특히 안타까운 것은 일본 국민들 사이에 한일관계에 대한 부정적 인식이 높아졌다는 데 있다. 한류가 만든 훈훈한 분위기가 ‘협한’ 현상이

나타날 지경으로 변질되었다. 피해는 당연히 일본내 한국 체류자들, 서비스업계, 우리 동포들에게 돌아가게 되어 있다. 한국에 대한 국가 이미지도 과거에 비해 나쁘게 보는 비율이 늘어났다. 정부간 갈등이야 유한한 것이지만 관계의 저변은 단기간에 치유되지 않는다. 향후 고민해야 할 숙제에 속한다.

4. 안보와 위기 관리

1) 안보 딜레마 연출

이명박정부에 이어 박근혜정부도 보수지지층을 겨냥해 안보를 무척 강조해왔다. 이명박정부의 안보 무능은 천안함 폭침과 연평도 포격 사건에서 극명하게 드러난 바 있다. 무고한 시민들이 살상당하고 수십명의 장병들이 목숨을 잃었다. 그럼에도 불구하고 2012년 대선과정에서 2007년 남북정상회담 기록을 불법적으로 공개하고, 노무현 전대통령이 회답에서 “NLL을 포기했다”는 터무니없는 정치공세를 펼쳤다. 오직 선거 승리에만 관심이 있지 남북관계가 어떻게 되건 아무 관심이 없는 사람들처럼 행동했다.

박근혜정부 출범이후 박대통령도 자신이 앞장서서 원칙과 안보를 연일 강조하고 남북관계도 교류협력이 아니라 대북 안보 위주로 다루어나갔다. 엄격한 상호주의와 안보 절대주의가 정부 안팎의 환경을 주도해갔다. 급기야 광복 70주년을 기념하는 경축사에서마저 “북한의 어떠한 도발에도 단호히 대응할 것”이라 천명하였다. 안보를 강조하고 도발에 단호히 대응하겠다는 것은 당연한 일이다. 문제는 방법론과 실제에 있다.

한국 정부는 실제 안보 능력을 강화하기 위해 우리 자신의 군사력 배양에 상당한 자원을 투입하고 있다. 한국형미사일방어체계 (KAMD)를 도입하고자 하는 등 첨단 무기 구입과 개발에 천문학적인 예산을 들이고 있다. 우리 국방예산이 40조 정도에 이르면 세계 상위 수준이다. 이에 더해 한미동맹으로부터 보장되는 “맞춤형 억지력”이 있다. 세계 최강의 군대를 보유한 미국과의 군사동맹에 따라 위임되는 부가의 무력인 것이다.

이같이 안팎의 자원을 동원한 막강한 안보능력이 있음에도 불구하고 북으로부터의 안보 위협은 날로 높아지고 있다. 전형적인 ‘안보 딜레마’라고 하겠다. 우리 군의 역량과 한미연합역량을 더했을 때 우리는 북에 비해 압도적 군사적 우위에 있다고 할

수 있다. 그런데 안보 상황의 미숙한 관리로 말미암아 일반 국민의 안보 불안감은 매우 높다.

안보 절대주의에 빠져 도발에 대한 철저한 대응, 상응하는 응징을 노래처럼 외고 있는 가운데 안보 불안을 야기하지 않을 예방적 태세를 찾아보기 어렵다. 오직 도발 해봐라, 그러면 무참하게 보복, 응징하겠다는 태세다. 그런데 이런 자세는 북한과 별반 다르지 않은 존재임을 자인하는 꼴이다. 모든 면에서 수십배 우위에 있는 한국의 성숙함이나 어른스러움이 아쉽다. 조폭이 칼을 휘두르면 완전 제압하든가, 아니면 평소 조폭 단속을 잘 하여 조폭이 기승을 부리지 못하게 근본적 접근법을 강구해야 할 것 아닌가? 이명박정부 이래 기회있을 때마다 북한이 도발해오면 “단호하게 대응하겠다”, “철저히 보복 응징하겠다”, “백배 천배로 갚아 주겠다”고 큰소리를 쳐왔지만 국민들이 느끼기에 그런 대응은 없었다. 소 잃고 외양간고치기식 대응이 많았다. 국민들의 신뢰를 구하기에 너무나 미흡했고, 개선도 되지 않는다.

2) 컨트롤 타워의 문제

박근혜정부는 ‘국민 안전’을 국정 최우선으로 설정했다. 그래서 정부 부처 이름도 행정안전부에서 ‘안전행정부’로 바꿨다. 국민의 안전을 이렇게 강조하고 중시한다면 안보에 대한 개념을 재래식 군사안보에 그치지 말고 보다 포괄적으로 다종다기한 비 전통적 안보 위협을 망라하여 이해할 필요가 있었다. 그런 이해를 갖고 가버너스를 구축해야 했다. 그런데 박근혜정부는 군사안보는 청와대, 재난이나 대규모 전염병 등 인간안보 분야는 안행부로 나누어 맡는 역할분담체계를 만들었다. NSC 사무처 기능도 2013년 12월에 복원시키기까지 없었다. 2013년 세월호 참사와 금년 메르스 사태는 이런 문제에서부터 잉태되었는지도 모른다.

참여정부 때 국가안전보장회의(NSC) 사무처가 공을 들여 ‘국가위기관리 기본지침’과 ‘위기관리 표준 매뉴얼’을 만들었다. 국가 위기상황을 전통적 안보, 재난, 국가핵심기반 등 세 가지 분야로 구분하여 정부의 대응방침을 총망라했다. 이후 두 정부를 거치면서 이 위기관리 매뉴얼이 어떻게 활용되었는 세밀하게 알 길이 없다. 세월호와 메르스 사태는 ‘재난’ 분야의 위기상황에서 일란성 쌍둥이처럼 위기의 발생과 전개, 대처과정이 닮았다. 두 사태에 공통적으로 나타난 핵심 요소는 사태 해결 국면을 장악할 수 있는 중앙 컨트롤 타워의 부재로 인한 초기 대응의 실패였다. 더불어 진상을 정확히 판단하여 조치할 수 있는 전문성 부족, 현장에 적용가능한 정교한 매뉴얼의 부재 등도 사태를 키우는데 한 몫을 했다.

재난과 위기의 순간에 가장 중요한 것은 골든타임의 확보, 즉 초기 대응이 사태 확산이나 진압이나 갈림길임은 여러 차례의 사건, 사고를 통해 경험한 바다. 긴박한 순간에는 수많은 요소를 생각하고 고려할 겨를이 없다. 메르스보다 훨씬 치명적인 감염병인 2003년 사스(SARS) 때에 바로 이웃인 중국에서 감염 5328, 사망 349명이 라는 결과를 낳았다. 하지만 당시 우리 정부 당국은 대처를 잘해 감염 4명, 사망자 제로라는 결과를 낸 것은 사스의 국내유입 원천 차단이라는 강력한 초기대응 때문이었다.

박근혜대통령의 통치스타일상 세월호나 메르스같은 대규모 위기 상황은 대통령이 상황을 장악하고 청와대의 컨트롤 타워가 체계적으로 작동해야 비로소 수습할 수 있었다. 장관에게 자율권이 없으니 청와대를 쳐다보게 되고, 청와대는 “재난 컨트롤 타워가 아니다”라고 하니 국민 안전만 보고 가겠다는 약속이 깨질 수밖에 없었다.

8월 4일 발발한 지뢰 폭발 사건도 그 대응에 여러 가지 문제점이 있었다는 것이 드러났다. 사건에 대한 청와대의 본격적인 움직임은 사건 발생 나흘이 지난 8일, 국가안전보장회의(NSC) 상임위원회를 열어 북한 지뢰 도발 사건에 대한 조사결과를 보고받고 대응방안을 논의하면서 시작됐다. 청와대가 이번 사건에 대해 공식 브리핑을 한 것은 사건 발생 6일 만인 11일이었다. 청와대 대변인은 이날 “북한의 도발 행위는 정전협정과 남북 간 불가침 합의를 위반한 것으로 북측에 책임자 엄벌을 촉구한다”라는 뭉뚱한 내용의 발표를 했다. 사건 발생 6일 만에 언급한 내용치고는 너무 원론적이고 적극적 대응책이 부족했다는 비판을 면키 어렵다. 그 대응 조치가 우리 군의 대북 확성기 방송 재개였다. 대북 확성기 방송이 북한을 어떻게 자극하고 어떤 반작용이 있을지에 대한 깊은 검토가 있었는지 의문이다. 전쟁을 불사했다면 모를까 그렇지 않았다면 북한에 대한 이해 부족이라 할 수밖에 없다. 국회 상임위에서 드러난 보고체계의 난맥상도 심각한 수준으로, 신뢰의 위기라고 하겠다.

5. 맺음말

박근혜정부는 아직 갈 길이 멀다. 전반기의 시행착오를 거울 삼아 후반기에 한층 개선된 국정운영을 기대하면서 이 발제문의 논의를 정리할 겸 통일외교안보 분야에서 다음과 같은 제안을 하고 싶다.

- 1) 남북관계를 더 이상 적대적이고 대결적인 관계로 끌어가서는 안된다. 이번 군사 충돌을 전화위복의 계기로 삼아 대북정책 기조를 교류협력 기조로 바꾸어야 한

- 다. 오바마대통령이 이란과 핵협상을 하고 관계개선의 물꼬를 트는 것을 타산지석으로 삼아야 할 것이다. 다른 한편, 도발을 예방하고 선제적 행동을 취해나가야 한다. 두 말할 것도 없이 ‘튼튼한 안보’를 위해 철저한 대비를 해야 한다.
- 2) 남북고위급회담을 개최하고, 적절한 계기를 잡아 ‘5.24조치’를 해제하고 금강산 관광을 재개해야 한다. 안팎의 도전에 직면한 한국경제의 활로를 뚫어야 하며, 그 방향은 북한을 포함한 북방경제의 활성화일 것이다. ‘유라시아 이니셔티브’의 실질적 성과를 거두기 위해서도 남북관계를 발전시켜야 하고, 러시아와도 긴밀하게 협력해야 한다.
 - 3) 북핵문제 해결을 위해 6자회담 재개 노력을 기울이는 한편 한국의 방안을 갖고 유관국들, 특히 미국을 설득해야 한다. 제재와 압박으로 북핵문제 해결되지 않는다. 상황을 방치해도 안된다. 10월로 예정된 한미정상회담에서 긴밀한 논의를 할 수 있을 것이다. 북미간 ‘2.29합의’를 되살릴 동력을 마련하고 중국에게는 중재자 역할을 요구해야 한다.
 - 4) 3년째 중단된 ‘한중일 3국정상회의’를 조속히 재개하기 위해 이번 10월초방중 시에 시진핑 국가주석을 설득하고, 악화된 한일관계를 개선하기 위해 한일정상회담도 개최해야 한다.
 - 5) 사드 배치를 서둘러서는 안된다. 우리 내부에서 보다 심도있는 공론을 거쳐 충분한 시간을 갖고 결정해야 한다. 동북아 역내 미중갈등에 한국이 연루되지 않는다는 점을 미국과 중국에 당당하게 밝혀야 한다.
 - 6) NSC가 재래식 안보뿐만 아니라 21세기형 각종 안보 위기를 관할하는 컨트롤 타워 기능을 해야 한다.

토론문 1

박근혜 정부 전반기 대북정책 평가

장용석 (서울대 통일평화연구원 선임연구원)

박근혜 정부 전반기 대북정책 평가

장용석 (서울대 통일평화연구원 선임연구원)

1. ‘북한붕괴=흡수통일’ 론과 대북정책의 토대 망실

1) 북한은 박근혜 정부의 인식처럼¹⁾ 조만간 붕괴할 것인가?

- 북한이 국제적 고립을 겪는 한편 경제의 시장화와 사회적 다원성이 증가하면서 정치에 대한 압력이 가중되고 있지만 정치는 사회적 다원성을 수용하기보다 이에 역행하면서 수령과 당의 유일적 영도체계구축을 추구하고 있어 근본적으로 위기를 겪을 가능성이 상존하고 있는 것으로 보이며, 특히 김정은 정권의 권력 엘리트들 사이에서 김정은 국방위 제1위원장의 리더십에 대한 회의감이 커지고 있을 가능성도 주목된다.
- 그러나 이러한 흐름이 정권의 붕괴로 이어질지는 매우 불확실한 바, 특히 사회경제적 개방성과 자유화의 흐름이 다소 간 커지고 있지만 정치적 자유화가 철저하게 억제되는 상황에서 정권교체나 특히 체제붕괴와 같은 정치적, 사회경제적 격변을 기대하는 것이 타당한지 의문스럽다.

2) 설령 박근혜 정부의 기대대로 북한 정권이 가까운 장래에 붕괴하더라도 그것이 우리 주도의 흡수통일로 이어질 수 있는가?

- 북한 내에 또 다른 정권이 등장하여 질서를 회복할 가능성은? 무엇보다 북한 주민들이 남한과의 통일을 전폭적으로 지지할 것인가? 미중 간의 대립이 심화되는 상황에서 한반도 주변국들, 특히 중국이 남한 주도의 흡수통일을 얼마나 흔쾌히 지지할지? 등 관련된 문제들을 얼마나 종합적으로, 또 전략적으로 검토하고 있는지 의문스럽다.
- 관련하여 우리 헌법에 규정된 평화적 통일을 이룩한 유일한 사례인 독일의 경우 ①동독에서의 민주혁명과 정권교체를 바탕으로 ②새롭게 등장한 동독의 정권과

1) 김외환·최혜정, “박 대통령 ‘통일은 내년에 될 수도 있다.’” 『한겨레신문』, 2015.8.18

서독 정권이 조약을 체결하고 ③주변국의 동의 하에 합의통일을 이룩하였으며, 무엇보다 주민들의 동의가 있었기에 통일이 정당성을 확보하였고 이후 정치, 사회경제적 통합과정에서 동독 주민들의 분리독립 움직임이 나타나지 않았다는 점을 주목해야 한다.

- 따라서 북한 내에서 주민들이 통일을 강력히 희망함으로써 정권이 ‘주권=기득권’을 포기하면서 평화적인 통일 협상과 합의에 이를 수 있는 내적 환경을 갖추는 것이 통일의 관건일 수 있다는 역사적 사례를 기초로 통일을 위한 선차적 과제가 무엇이어서 하는지를 심각히 되돌아보아야 한다.

3) ‘북한의 조기붕괴=남한주도 흡수통일’론이 남북 간의 공존의 가능성을 모두 차단하고 협력적인 관계 정립의 기반을 허물어버린 것은 아닌가?

- 7.4 남북공동성명 이래 남북기본합의서나 6.15공동선언, 10.4정상선언을 관통하는 기본정신은 상호존중과 평화적 공존이었고 이를 바탕으로 남북이 다양한 협력을 추진해올 수 있었다.
- ‘북한의 조기붕괴=남한주도 흡수통일’론은 이러한 공존의 정신을 부정하는 것이기에 협력적 관계 구축의 전제를 무너뜨렸고 결과적으로 남북 간에 대결과 긴장고조만 남게 만들었다.
- 대결과 압박 기조는 대외적 긴장고조(미국의 대북적대시정책론)에 기대 정권의 안정을 도모하는 북한 정권의 이해관계와도 부합되어 결과적으로 김정은 정권이 자주와 존엄-선군정치-병진노선을 정당화하는 데도 기여하면서 역설적으로 북한의 변화를 억제하는 부작용까지 발생시키고 있다.
 - 외부사조에 대한 통제를 강조하는 김정은 정권이 가장 두려워하는 것이 무엇인지를 제대로, 심각하게 생각해보아야 한다.

2. 잘못된 문제설정과 대북정책의 방향 상실

1) ‘북핵문제’인가? ‘북한문제’인가?

- 박근혜 대통령이 언급한 바와 같이 통일이 북한 핵문제와 인권문제, 도발문제를 해결할 궁극적인 길이라고 하더라도²⁾ 그 통일로 가는 ‘오솔길’이 북한의 변화라

고 보면 대북정책 의제는 ‘북한문제’의 포괄적인 해결일 수밖에 없기에 대북정책의 방향은 ‘북한문제’의 해결로 설정되어야 한다.

- 북핵문제가 아니라 북한문제 해결로 방향이 설정되면 핵문제를 넘어서는 포괄적 의제들을 다루는 과정에서 남북관계 개선을 바탕으로 우리의 전략적 입지도 강화시킬 수 있지만, 북핵문제로 방향이 설정되면 주변 강대국, 특히 미국과 중국에 대한 의존도가 높아지면서 핵문제 해결과정에서조차 전략적 입지의 축소를 초래할 수밖에 없다.
- o 이런 점에서 박근혜 정부가 핵문제(북한의 선제적 핵포기)를 가장 선차적인 문제로 설정하고 북한주민의 인권문제까지 핵문제와 연계시켜 대북압박 카드로 정치화한 것은 이명박 정부의 비핵·개방3000과 마찬가지로 문제를 잘못 설정한 것이자 탈냉전기에 조금 열렸던 우리의 전략적 입지도 축소시키는 결과를 초래하였다.

2) ‘북한문제’를 해결할 ‘적극적 관여’의 과제와 방향은?

- o ‘북한문제’를 포괄적으로 해결하기 위해서는 포괄적이고도 적극적인 대북관여(positive engagement)³⁾가 필요한 바 핵심과제는 ①평화·공존 ②개발 ③인권개선 일 수 있으며 그 궁극적인 방향이자 목표는 ④시민사회의 형성과 ⑤민주화(북한주민의 자발적 선택)일 수 있다.
- 평화공존을 위해서는 북한의 궁극적인 비핵화와 대미, 대일 수교, 그리고 무엇보다 남북 주도의 재래식 군비통제가 실현되어야 하며, 개발을 위해서는 단순한 GDP의 성장이 아니라 인간개발, 사회개발이 복합적으로 추구되어야 하고, 특히 남북 간에는 ‘하나의 시장’으로의 통합이 추진되어야 하며, 인권개선은 정치·시민적 권리 보호와 사회경제적 권리 증진이 동시에 포괄적으로 추진되는 가운데 북한 사회와 정치의 변화를 추동하면서 궁극적으로 통일을 가능하게 할 남한 친화적 ‘시민’의 형성을 촉진하는 요소로 주목되어야 함을 의미한다.
- 결국 평화를 바탕으로 개발과 인권이 병진하면서 북한의 자유화와 시민사회 형성, 궁극적 민주화가 촉진될 수 있는 선순환구조를 만들어내는 것이

2) 강병철, “朴대통령 ‘北위기조성에 보상하는 악순환 용납 안 돼’,” 「연합뉴스」, 2015.4.10.; 특별취재팀, “朴대통령 ‘북한 군사도발 해결책은 평화통일’,” 「연합뉴스」, 2015.8.13.

3) Miroslav Nincic, *The Logic of Positive Engagement* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2011); Robert O. Keohane et al., eds., *Internationalization and domestic politics* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1996) 참조.

북한문제의 포괄적 해결을 위한 적극적 관여의 구조적 요소들일 수 있다.

- 북한문제의 포괄적 해결을 위한 적극적 관여의 방향은 북한 사회의 개방과 남북 간 통합성 제고이며 특히 북한과 관련해서는 대외적으로 국제화를 촉진하고 대내적으로는 경제의 시장화, 사회의 다원화를 기초로 북한 사회의 자유화를 촉진하는 것이다.

3) 박근혜 정부는 북한의 개방과 남북 통합을 위해 무엇을 하였는가?

- ‘북한문제’의 해결과 궁극적으로는 통일을 위해 평화공존을 선차적인 과제이자 토대로 삼고 개발과 인권을 통해 시민사회의 형성을 촉진하면서 궁극적으로는 정치적 민주화-민주주의 실현을 추진할 필요가 있다는 측면에서 박근혜 정부의 대북정책을 평가하면 지난 2년 반 동안 과연 무엇을 했는지 묻지 않을 수 없다.
- 먼저 공존의 토대는 ‘북한 붕괴=흡수통일’론으로 인해 무너졌고 평화는, 최근 남북 간 군사적 충돌에서 보듯, 실종되었다고 평가할 수밖에 없다.
- 개발은 5.24 조치에 막혀 전망조차 보이지 않고 인권문제는 정치화되어 대북압박 카드이자 국내정치용 담론으로만 활용될 뿐 북한 주민의 인권을 실질적으로 개선하고 북한 사회의 변화를 실질적으로 촉진할 영역이자 수단으로는 제대로 검토조차 되지 않고 있다.

4) 박근혜 정부는 북핵문제 해결을 위해 무엇을 하였는가? 북한 핵문제를 해결하기 위한 외교적 노력은 이제 무의미해졌는가?

- 먼저 북한이 보유했다고 주장하는 핵무기는 실제 사용가능한 무기인가를 심중하게 검토할 필요가 있는바, 어느 정권이나 정치적 생존을 최우선 과제로 여기는데, 남한에 대한 미국의 확장억제력 제공 등을 고려하면, 김정은 정권이 정치적 생존은 고사하고 물리적 생존마저 스스로 파괴할 수 있는 핵무기를 실제 사용할 가능성이 얼마나 되는지 의문스러울 수밖에 없다.
- 오히려 최근 북한의 군사적 도발이 보여주듯 핵무기 보유 자체보다는 이를 배경으로 재래식 전력을 이용한 도발을 강화하는 것이 더 큰 문제일 수 있음을 주목해야 하며, 그런 점에서 재래식 전력을 이용한 도발을 억제하면서 군사적 충돌을 방지하는 것이 무엇보다 시급한 과제가 아닌지? 따라서 남북 간 군사적 신뢰 구축과 군비통제 대한 비전을 포함해 평화체제 구축 논의는 ‘가짜 평화론’이 아

나라 당면한 위협에 대한 실제적 대응방향이 아닌지?

- 한편 북한의 핵포기는 중장기적인 과제로 추진하면서 추가적인 핵능력 증강을 차단(핵활동 유예와 IAEA 모니터링 체제 구축)하기 위한 외교적 해법이 우선적으로 모색되는 가운데 북한이 비핵화를 결단할 수 있는 평화적 환경조성과 내부 변화를 촉진하기 위한 관여가 공세적으로 추진되어야 하는 것은 아닌지? 그런 점에서 북핵 문제 해결을 위한 외교적 공간과 역할은 지속적으로 존재하며 특히 외교적 노력은 강화되어야 하는 것은 아닌지?
 - 이와 관련하여 올해 초 북한이 미국에 제안한 ‘추가 핵실험 유예 vs 한미연합군사훈련 중단’ 문제를 전략적으로 활용할 생각조차 하지 않고 일언지하에 거부한 것은 전략적 판단의 부재를 보여주는 대표적 사례일 수 있다.
- 이렇게 본다면 박근혜 정부가 과연 핵문제 해결을 위해서도 무엇을 했는지 대단히 의문스러울 수밖에 없다.

3. 통일이 아니라 평화와 공존이다.

- 개발과 인권개선의 병진을 통해 시민의 형성을 촉진하면서 궁극적으로 민주화를 이루려면 기본적으로 선차적으로 평화·공존부터 정착되어야 한다.
 - 핵문제도 궁극적인 비핵화를 목표로, 당면해서는 추가적인 핵능력의 증강을 억제하기 위한 외교적 해법이 적극적으로 강구되어야 한다.(수직적·수평적 핵확산 차단 → 비핵화)
- 따라서 현실성도 없고 대북정책의 토대를 망실시키는 국내정치용 통일 담론에서 벗어나 북한의 개방과 남북 간 통합을 진전시킬 수 있는 적극적인 대북관여를 모색하고, 특히 당면해서는 이를 가능케 할 평화적 환경 조성에 주력해야 한다.

[부록] 북한주민의 남한문화경험에 따른 대남대외인식 변화
(서울대 통일평화연구원 연례조사 자료, 2015.8.26. 발표)

남한문화 경험별 남한에 대한 인식

구분	지원 대상	협력 대상	지원+ 협력	경쟁 대상	경계 대상	적대 대상	경계+ 적대	전체
자주 접함	24	206		9	22	36		297
	8.1%	69.4%	77.4%	3.0%	7.4%	12.1%	19.5%	100.0%
한두번 접함	22	141		5	42	47		257
	8.6%	54.9%	63.4%	1.9%	16.3%	18.3%	34.6%	100.0%
전혀 못접함	12	43		4	10	22		91
	13.2%	47.3%	60.4%	4.4%	11.0%	24.2%	35.2%	100.0%
전체	58	390		18	74	105		645
	9.0%	60.5%	69.5%	2.8%	11.5%	16.3%	27.8%	100.0%

남한문화 경험별 평화위협국가 인식

구분	미국	일본	남한	중국	러시아	
자주 접함	156	25	3	65	0	249
	62.7%	10.0%	1.2%	26.1%	0.0%	100.0%
한두번 접함	170	15	9	31	1	226
	75.2%	6.6%	4.0%	13.7%	0.4%	100.0%
전혀 못접함	50	5	5	7	0	67
	74.6%	7.5%	7.5%	10.4%	0.0%	100.0%
전체	376	45	17	103	1	542
	69.4%	8.3%	3.1%	19.0%	0.2%	100.0%

남한문화 경험별 남북한경제시스템 지지 정도

구분	사회주의 훨씬 더 지지	사회주의 약간 더 지지	비슷하게 지지	자본주의 약간 더 지지	자본주의 훨씬 더 지지	자본주의 지지	전체
자주 접함	12	12	33	91	152		300
	4.0%	4.0%	11.0%	30.3%	50.7%	81.0%	100.0%
한두번 접함	23	28	37	81	96		265
	8.7%	10.6%	14.0%	30.6%	36.2%	66.8%	100.0%
전혀 못접함	16	13	14	32	17		92
	17.4%	14.1%	15.2%	34.8%	18.5%	53.3%	100.0%
전체	51	53	84	204	265		657
	7.8%	8.1%	12.8%	31.1%	40.3%	71.4%	100.0%

토론문 2

박근혜 정부 전반기 외교정책 평가

김기정 (연세대학교 교수)

박근혜 정부 전반기 외교정책 평가

김기정 (연세대학교 교수)

1. 박근혜 정부는 무엇을 구상했는가?

- 임기 후반기에 들어선 박근혜 정부의 외교정책을 평가함에 있어 당연히 던져야 하는 질문은 “그들은 한국의 대외전략에 있어 무엇을 구상했었고, 그것을 어떻게 이루려고 노력했는가?”라는 질문임.
- 박근혜 정부의 초기 구상은 2012년 대선 공약에 그 골격이 드러나 있고 이를 위한 실천방안은 2013년 3월 외교부 업무보고에 명기되어 있음.
- 2012년 대선 공약은 외교의 기본목표가 ‘행복한 통일시대의 기반 조성’이었고 그것을 실천하기 위한 메커니즘은 ‘신뢰외교’에 바탕을 둔 ‘한반도 신뢰 프로세스’와 ‘동북아 평화협력구상’, ‘균형외교’ (alignment diplomacy) 였음.
- 아울러 3대 정책 기조로는 ①지속 가능한 평화, ②신뢰받는 외교, ③행복한 통일이었으며, 7개 과제로 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 등으로 선정했었음.
- 2013년 3월 정권출범 초기 외교부의 구상은 핵심목표가 ▲한반도-동북아의 평화와 공동발전, ▲인류발전에 기여하는 신뢰받는 대한민국, ▲국민행복 증진과 매력한국 실현이었고
- 7대 국정과제는 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 등이었음.

2. 반환점의 총평

- 대선 공약과 외교부 업무 목표는 국제사회 속의 한국의 위상을 견고히 할 구상으로 평가되었음. 그러나 정권 전반기 동안 그 목표가 효과적으로 실천되어 있다고 보기 어려운 점이 많음.
- 어느 정권이나 정권 초기 목표설정에 수사성(修辭性)을 배제하기 어려우나 전반적으로 전략구상이 모호하다는 느낌을 준다는 것이 당시의 중평이었고, 2년 반 동안 실천과정에 대한 평가도 마찬가지임. 아울러 정권 초반, 과연 ‘실천 의지와 능력이 있을까?’의 우려도 제기된 바 있음. 대북정책/외교전략에 공히 ‘신뢰’를 앞세웠는데, 신뢰는 ‘상호성의 영역’이라는 점에서 과연 구상이나 선언만으로 실현될 수 있을까 라는 우려도 있었음.
- 따라서 반환점 시기의 박근혜 정부 외교전략 평가는 ‘박근혜 정부는 대외관계에서 신뢰를 줄만한 성과를 냈는가?’의 질문으로 시작해야 하는데, 그 질문에 대한 중간평가도 부정적일 수밖에 없음.
- 박근혜 정부 외교 전략의 핵심 구상은 중국과 미국 간의 ‘균형외교’였음. 박근혜 정부는 균형외교를 통해 대미/대중관계에서 성공적 ‘신뢰’를 구축했는가의 질문도 던질 수 있는데, 이에 대한 평가도 역시 부정적임.
- 대일관계에서는 신뢰는커녕 불신의 외교관계가 완고하게 유지되었음. 경직된 한일관계 2년 반 동안 우리가 얻은 것보다 일본이 얻은 것이 더 많았다고 보임. 아베 정권은 한국과의 외교적 불편함에 아랑곳하지 않고 (혹은 오히려 그것을 활용하여) 대미관계 및 국제사회에서 외교적 공간을 더 넓게 확보한 결과를 낳았음.
- ‘외교를 단지 국내정치의 연장선에서 고려했던 것이 아닌가?’라는 의구심도 있음. 외교 이슈 자체의 추상성과 국민적 정보공유가 충분하지 않은 상태에서 외교순방 자체를 성과로 간주하는 경향도 있었으며, 외교가 ‘상대적으로’ 좋은 평가를 받는다는 언론의 언술을 이용하여 국내정치에서 나타났던 위기를 탈출하기 위한 수단으로 간주한다는 비판도 있어 왔음. (반동회의 대통령 불참과 같은) 외교정책 우선순위의 혼동도 같은 맥락에서 볼 수 있음.
- 결국 지난 2년 반 동안의 각종 공약파기의 파행이 외교정책 영역에서도 예외가 아니었다고 총평할 수 있음.

3. 무엇이 문제였는가?

○ 역량과 자신감의 문제

- 한미동맹과 한중관계의 조화로운 발전이 (여전히) 박근혜 외교의 핵심임. 그러나 두 강대국 사이에서 어떤 방법으로 조화로운 관계를 구축할지 창의적이고 자발적인 의도가 보여주지 못했음.
- 안미경중의 모호한 줄타기 외교로 시종해 왔다는 느낌이 강함. 정권 초반 밀월 기간 중에 보였던 미국과 중국의 ‘지켜보는’ 관찰기간도 2년을 지나면서 거의 종료되었고, 양국의 구체적 요구와 함께 한국 외교를 둘러싼 협착구도가 강화되어 가는 추세임. 이로 인한 한국 외교의 위기가 서서히 구체화되고 있음. (AIIB, Thaad 등의 이슈로 상징화되어 나타나는 협착구도임) 따라서 정권 후반기 외교적 도전이 훨씬 어려운 난제가 될 것임.
- 균형외교는 강한 의지와 더불어 자발적 역량발휘가 전제되어야 성공할 수 있음. 박근혜 정부의 균형외교는 모호성을 가까스로 유지하고 있는 상황이며, 지난 2년 반 기간 동안 한국 외교공간을 확보하려는 노력이 잘 드러나 보이지 않음. 미중관계 속 한국의 균형외교는 비유하자면 ‘흔들리기 시작하는 두 대의 보트 양측에 두 발을 얹고 있는 상황’임. 결국 버터내는 (다리) 힘이 있어야 ‘균형’이 유지될 수 있는데, 과연 한국 외교에 그러한 능력과 자신감이 있는지가 문제임.
- 박근혜 정부가 강조해 왔던 ‘창조성’이 구호에만 그치고 있다는 것은 외교전략에도 예외가 아님.
- 동북아 평화협력구상은 다자간 대화 프로세스를 제시했다는 점에서 중요한 의미가 있으나, 다자안보틀과 양자동맹틀을 결합하는 창의적 구상과 구체적 전략이 결여되어 있었음. 아울러 한반도 신뢰프로세스-동평구-유라시아 구상을 실천적으로 잇는 전략이 보이지 않아 각각의 구상이 따로 놓고 있었음. 이 역시 실천 능력과 의지의 결핍문제로 보임.
- 중국에 대한 전략적 중요성이 점차 증대되고 있고, 한중 경제관계가 심화되는 현실을 고려할 때 한중관계 강화는 적실한 조치임. 다만, 지금까지 한국외교가 ‘그럭저럭 버티기’ (muddling through)로 일관하여 협착구도를 이완시키려는 능력을 보여주지 못한다면 중국에는 미국 중심전략을 벗어나지 못하게 될 것이라는 중국의 우려가 있음. 그럴 경우 후반기 한중관계에도 중대한 위기가 올 수 있음.

○ 인식의 문제

- 역량과 실천력 결핍의 문제는 한국 외교의 오랜 '약소국 심리'와 연관이 있음. 힘과 구조에 대한 지나친 심리적 두려움, (군사)안보 담론의 중압감, (동맹과 관련된) 심리적 의존성 등이 한국 외교 정책결정자들의 인식(문화)임.
- 한반도 문제와 국제정치 영역을 연계하는 입체적 시선이 결여되어 있었음. 한국 외교가 가져야 하는 자율적 공간의 확보는 한반도(남북관계)에서 비롯되어야 함. 남북관계의 영역을 갖지 못하면 국제정치 상황에 대한 의존성이 높아질 수밖에 없음. 북한 변화에 대한 설득을 외교관계의 중심을 두는 형식이었음.

한반도 상황은 국제정치 영역의 동력과 남북한 간의 정치적 동력이 만나는 접점에서 결정되는 구도를 가지고 있다. 한반도 문제의 국제정치적 영역과 남북한적 영역이다. 전자가 한반도 문제의 국제화(internationalization)라면, 후자는 한반도 문제의 민족화(Koreanization)다. 그 둘 사이의 접점에서 한반도 문제가 결정된다고 해서 반드시 50 : 50이라는 숫자적 균형을 의미하는 것은 물론 아니다. 문제는 그 두 축 사이의 관계가 화해협력의 선순환적 구도를 가지느냐, 또는 대립증폭의 악순환적 구도를 가지느냐의 기능적 접점구도다. 냉전시기 동안 한반도 대립 구도는 주로 국제적 영역의 동력에서 주어졌다. 분단, 전쟁, 대립의 70년 역사동안 남북한 정권들은 스스로 그것을 풀어낼 능력과 의지가 부족했다. 오히려 한반도 위의 적대적 균형을 매개로 동북아 대립질서를 구축하고 강화해 왔던 것은 열강들의 계산법이었다. 남북한 적대적 관계는 그러한 국제정치적 축을 재생산해 왔던 타율적 영역이었다.

4. 향후의 과제

- 한국을 둘러싼 세 가지의 패러독스 (미중/동북아/한반도 패러독스)가 점차 현실화되어 한국 외교를 압박할 가능성이 높음. 결국 한국 외교 전략의 초점은 3가지 패러독스가 주는 긴장감을 완화하는 것에 모아져야 함. 그 출발점은 남북관계 개선을 통해 동북아 평화체제로의 이행이어야 함.
- 박근혜 정부 후반기 외교전략 실천에 대하여 비판적으로 관찰해야 하는 점은 ▲ 동북아 평화협력을 위해 한국이 어떤 전략적 이니셔티브를 보여줄 것인가? ▲ 남북한 관계의 협력 및 한반도 평화체제 구상과 동북아 평화협력을 연계하려는 구체적이고 창의적 전략은 무엇이어야 하는가? ▲중미간 균형외교 기조를 유지하려 한다면 외교적 고립을 극복할 구체적 방법이 있는가? ▲일본과의 관계개선을 시도하면서도 동북아 진영화 논리를 극복할 방도는 있는가? 등의 문제임.
- 국제환경에 피동적으로 끌려가기 보다는 상황을 타개하고 조성하려는 창의적 노

력이 필요함. 그를 위한 인식적 전환도 필요함.

- 최근 남북 고위급 회담이 합의점을 찾게 됨에 따라 한반도 신뢰프로세스를 본격 궤도에 올리는 실천노력이 필요함. 북한에 대한 직접적 접촉과 설득 역량이 한국 외교 기동성 확보에 효과적 수단이 된다는 인식으로 전환해야 함. 한반도 평화 정착을 위한 6자회담의 재개를 외교전략 우선순위에 놓아야 함. 6자회담 구도 속에서 협상력을 높이는 것이 한국 외교의 과제가 되어야 함.
- 남북관계와 대외전략이 별개의 영역이 아님. 결국 한반도-동북아 평화의 선순환적 구도를 만들어 나가는 것을 한국 외교의 중심에 놓는 전략 재정비가 필요함. 이를 위한 거버넌스의 재조정이 필요할 것임. 군사안보 중심의 안보정책실 기능에서 외교전략과 대북전략을 효과적으로 결합하는 컨트롤 타워 기능이 필요함.

근대 이후, 한국의 역사적 운명을 결정해 왔던 거대한 동력은 대부분 국제환경적 조건으로 왔다. 제국주의 열강들의 침탈의 대상으로 지목되어 결국 식민지로 전락했던 사실이나, 냉전기 한반도의 분단과 전쟁, 그리고 남북한의 끝없는 증오와 불신의 심리현상도 상당부분 대결중심의 국제 환경으로부터 영향을 받은 것이었다. 요컨대 한국과 한국인의 정치적 운명은 근대 국제정치 역사의 모순과 비극성을 고스란히 반영해왔다고 볼 수 있다. 비극의 일차적 원인은 관련 국가들이 한반도에게 덧씌웠던 전략적 민감성이라는 지정학적 인식 때문이었다. ... 갈등보다는 평화를, 무한경쟁 논리보다는 공존의 논리를, 배타적 국익보다는 공생적 번영을 도모하는 논리를 가져야 한다. 이러한 논리들이 한국 외교의 새로운 패러다임의 중심적 논리여야 한다. 그러한 인식적 전환을 통해 오랜 시기 한국 외교를 압박했던 약소국 무력감이나 의존심리, 패배주의, ‘어쩔 수 없다’는 상황론의 인식구조를 극복할 수 있을 것이다. ... “한국의 미래는 외교에 달려 있다”는 말은 진정한 시대적 의미가 담긴 선언이어야 한다.

정책결정자는 시대의 흐름에 대해 지혜로운 안목이 필요하다. 자신의 정책적 의도나 신념이 이후의 경로형성에 어떤 영향을 미칠 수 있는가에 대한 고민이 필요하다. 어떻게 새로운 시대를 열어갈 수 있는가에 대한 창의적 상상력도 요구된다. 정책변화를 제어하는 다양한 요소, 이를테면 정권적 이익이나 인식적 타성, 정책변화에 대한 두려움 등을 극복할 수 있는 용기도 그래서 필요하다. 전환기의 한반도 정세에 직면해서 잘못된 정책적 전제나 희망적 관측(wishful-thinking), 역사적 비전의 부재 때문에 역사의 시침을 뒤돌려 놓는 오류를 범하지 말아야 할 것이다.

토론문 3

박근혜 정부 전반기 국방안보정책 평가

김동엽 (북한대학원대학교 미시연구소 연구위원)

박근혜 정부 전반기 국방안보정책 평가

김동엽 (북한대학원대학교 미시연구소 연구위원)

- 전반적으로 현 정부가 “튼튼한 안보”를 내세워 국방부 국정과제와 국방3.0을 제시하는 등의 노력에 대해서는 긍정적으로 평가하나 국방정책의 명확한 방향성을 찾을 수가 없음. 한마디로 국방정책이 불분명함.
 - 2014년 3월 ‘국방개혁 기본계획 2014~2030’ 국방개혁은 효율적인 국방운영 인지 컨셉이 불명확하고, 국방정책기조, 국정과제와 세부과제와의 구별도 불분명함
 - 국방정책에 대해서는 가장 근본적이고 원초적인 차원에서 언급이 주를 이룰 뿐 성격이 불분명하고 색깔 없이 오히려 기존 정책과 차별화 되지 않는 정책들의 나열이라는 점에서 국방정책에 관한 말잔치로 그칠 우려가 높음
 - 이처럼 새롭지 않은 국방정책은 투명성과 수용성은 저하시킨다는 점에서 뚜렷하고 일관성 있는 국방정책 추진이 필요함
 - 또한 조용한 국방, 그러나 늘 생동감 넘치는 국방의 모습 창출, 최근 군 관련 사건사고들을 보더라도 소란하면 국방은 실패한 것. 국방은 국민이 공기와 같이 중요성에도 불구하고 존재함을 느끼지 못할 때 성공한 것임.
- 특히 국방을 어떻게 가져가야한다는 대통령의 의식이 부족하고, 국방문제에 대해 집권자가 깊게 개입할 것인지 아니면 자율성을 부여할 것인지가 불분명하여 국방정책 결정과 추진에 혼선을 초래하고 공백이 발생
 - 국방에 요구되는 자율성의 공백이 정치적 이해관계와 보수권의 기득권 유지논리로 채워지는 안타까운 상황이 나타남. 어떠한 이유에서건 군이나 군인이 정치적인 이유와 목적에 이용되어서는 안 됨
 - 사드 한반도배치문제에 대해서도 보수 언론과 학자들로 인해 시작도 하기 전 이미 정부의 대미 협상력 상실
 - 국방정책에 대한 대통령의 명확한 생각이 없으니 그 공백을 이용해 조선일보가 안보정책을 만드는 것이라고 봄

- 무엇보다 과연 “국민이 안심하고 생활할 수 있고 체감할 수 있는 튼튼한 안보”를 구현하고 있는 지, 국방 본연의 임무와 역할에 충실하였는지에 대해서는 의문이 생긴다.
 - 지금까지의 긴장의 고조와 위기상황의 반복을 놓고 보면 “과연 국민의 안전과 국가의 이익 보호에 충실하고 국민이 안심하고 생업에 종사할 수 있었는가?”하는 질문에 대해 긍정적으로 대답하기는 어려움
 - 그러나 남북한 군사적 긴장의 반복과 대통령 지지율의 함수관계에서 오는 착시현상으로 오히려 국방안보정책이 상실됨
 - 국방안보는 한순간 국민의 속을 시원하게 해주는 것이 아니라 지속적으로 국민과 재산과 생명을 지키는 것이 우선되어야 함
 - 군의 입장이 아닌 국민의 입장에서 과연 국민들이 안보와 국방에 대해 무엇 때문에 편안함을 느끼지 못하고 안심하지 못함으로 인해 자신들이 해야 할 일과 삶에 집중하지 못하는가에 대한 해결책을 모색하는 국방정책을 수립해 가야함
- 위기관리란 발생한 위기에 대한 대응과 위기종결만이 아니라 선제적 예방과 재발방지까지 포함하는 총체적인 과정이라는 점에서 북한을 포함한 대내외 안보상황에 대한 올바른 평가의 부족과 전략적 사고의 부재로 인한 반쪽자리 위기관리로 일관함.
 - 현 정부 출범 초기부터 지금까지 안보위기가 심화된 상황에서도 군사 충돌로 인한 파국은 방지하면서 북한에 끌려 다니지 않고 ‘북한의 도발 절대 불용’이라는 일관된 안보원칙을 고수한 것에 대해서는 긍정적으로 평가
 - 그러나 연속성 없이 매번 위기상황을 일회성으로 봉합하는 과정이 반복되면서 많은 에너지 소모에도 불구하고 안보 우려와 걱정이 지속적으로 초래
 - 오히려 남북간 군사적 완충장치의 제거로 인한 오인 및 우발상황 발생시 확전의 위험성 상존하는 우려스러운 상황으로 무능한 정치가 군인을 무책임하게 사지로 내몰고 있음
- 박근혜 정부의 국방정책은 북한 위협과 체제안정성 평가에 있어 정권과 기득권을 가진 집단의 정책적 의도로 인해 편향되어 결정
 - 위협과 안보환경을 바탕으로 국방정책이 계획되었다기보다 먼저 국방정책의 추진 방향과 목표를 설정하고 이에 맞추어 위협과 안보환경 평가
 - 북한의 비관적 미래에 기반한 대북 압박과 봉쇄정책은 우리 군을 긴장하게

- 만들기보다 오히려 미래의 안보를 준비해야 하는 국방정책의 창의성과 역동성마저 마비
- 결국 북한 위협에 대한 과대포장과 대북 포용 대신 압박과 봉쇄의 맞대응이 국민을 안심시키기보다 오히려 불안을 가중시키는 결과를 가져왔고, 군사적으로도 지금까지 어렵게 쌓아온 작지만 의미 있었던 군사적 신뢰조치들이 깨어지고, 군사적 긴장만 고조시키는 결과를 초래함
 - 한반도신뢰프로세스를 위해서는 남북군사신뢰프로세스가 필요하지만 지금 박근혜 정부의 국방정책으로는 남북군사신뢰구축 및 군비통제를 추진할 수 없으며, 따라서 한반도 평화체제라는 목표를 지향할 수 없게 됨
 - 국방정책의 방향설정을 위해 대북 위협평가에 대한 정책적 편향성의 극복이 반드시 필요하며 북한의 상황과 행동에 대한 보다 객관적인 평가를 통해 전략적으로 접근할 필요
- 한미관계의 안정화에도 불구하고 한미동맹의 하드웨어 약화와 주변국가와 관련된 군사이슈가 등장하면서 중국을 포함한 동북아 이해국가들을 고려한 균형전략을 어떻게 짤 것인가 하는 미래지향적 국방정책에 대한 고민이 부족함
- 한미동맹을 통한 미국의 균형자 역할은 지속되어야 하며 이를 위한 주한미군의 주둔도 필요하나, 한반도 상황변화에 따라 동맹의 목표, 주한미군의 임무, 규모 및 역할 등도 조정이 필요한 상황임
 - 동맹이 봉쇄와 견제라는 전통적 임무에서 벗어나 포용과 협력을 위한 수단으로 기능할 수 있는 신중하고 정교한 방안을 모색할 필요가 있음
- 각종 사건사고와 비리, 말들로 얼룩진 불신을 해소하고 군을 ‘제자리 돌려놓기 위한 국방정책이 필요’
- 실추된 군의 위상과 자긍심을 회복하기 위해 한반도신뢰프로세스를 위해서는 남북 군사신뢰프로세스가 필요하고 그에 앞서 우리 스스로 국민에 대한 ‘국방신뢰프로세스’가 필요함
- 이번 군사적 위기 상황을 대화를 통해 해소하고 합의를 이끌어 낸 것은 높이 평가하나 이제 시작에 불과하다는 점을 명심하고 이번 합의를 지속적으로 유지하고 남북관계 개선으로 확대시켜 나가는데 남북군사신뢰관계 진전을 위한 정책 마련이 필요함
- 이번 협상과정과 결과에 대해 북한의 불안정이나 붕괴론을 바탕으로 북한이 전세가 불리하여 저자세로 나왔다거나 현 정부의 일관성 있는 대북 압박

으로 이루어 낸 성과이며 이제 우리가 남북관계의 주도권을 장악했다고 식의 과도한 교만과 도취를 경계함

- 이번 합의의 '비정상적인 사태'라는 표현의 모호함으로 인해 휴전선을 중심으로 남북한의 군사활동이 지속되는 한 최근 상대의 군사적 행동에 대해 완충역할을 하는 조치들이 제거된 상황에서 예기치 못한 우발상황과 오인 발생가능성이 높아 이를 예방할 수 있는 기존의 합의사항의 복원 및 남북한 군사신뢰조치 마련이 요구됨
- 추가적으로 오는 10월 노동당 창건 70주년을 맞아 그들이 '인공위성' 발사체로 주장하는 장거리로켓을 발사할 경우를 사전에 준비할 필요

토론문 4

박근혜 정권 국가안보, 비정상의 정상화 필요하다

백균기 (새정치민주연합, 국회 국방위 위원)

박근혜 정권 국가안보, 비정상적의 정상화 필요하다

- 국방예산국가위기관리 능력을 중심으로 살펴본 박근혜 정부의 국가안보 -

백군기 (새정치민주연합, 국회 국방위 위원)

2012년 대선에서 1987년 헌법 개정 이후 대한민국 최초 여성 대통령이 당선됐다. 당시 선거 상황을 분석해보면 18대 대선은 역대 어느 선거보다 외교안보 영역이 큰 변수로 작용했다. 경제나 복지 공약은 큰 차이점이 없었기에 누가 보수고 진보인지도 분간하기 어려웠다. 이에 박근혜 후보는 보수의 선명성을 가장 잘 드러낼 수 있는 '안보프레임'을 통해 여론전을 펼쳤다.

새누리당은 'NLL(북방한계선) 포기' 의혹을 전면에 내세워 연일 민주당 문재인 후보를 집요하게 공격했다. 김대중·노무현 정부 10년을 이어오던 '폐주기' 논란이 18대 대선에서는 'NLL 포기'로 포장만 바뀐 것이다. 심지어 박근혜 정부는 대선이 끝난 뒤에도 'NLL 논란'을 이어갔다. 국정원 불법 대선개입 의혹으로 박근혜 정부의 정통성이 흔들릴 위기에 처하자 남북정상회담 회의록 공개해 국면전환을 시도했다.

결국 'NLL포기발언'으로 안보 프레임을 주도한 정부여당은 대선 전후 정권에 불리했던 모든 국면을 무마했고, 최종적으로 노무현 전 대통령이 포기발언을 한 적이 없다는 결론은 효용가치를 잃었다.

집권 3년차인 박근혜 정부는 지금도 '안보대통령', '안보정권'을 내세우고 있지만, 이에 대한 평가는 낙제점을 면치 못하고 있다. 전시작전통제권 전환을 무기한 연기하고 각종 안보 공약을 파기한 것은 물론 이명박정권 출범이후 급격히 얼어붙은 남북관계는 박근혜 정권에서도 개선의 여지를 보이지 않고 있다. 결국 정부여당이 말하는 '안보'는 정권을 재창출을 위한 전략적 도구였다는 것이 증명된 것이다.

국방예산 경시한 이명박 정부 전통 계승한 박근혜 정부

현재 대한민국 국가안보의 현실을 제대로 파악하기 위해서는 국토방위에 심각한 위협이 되고 있는 국방예산 부족 문제와 안이한 위기관리체계는 반드시 짚어봐야 한다.

행정부를 견제하고 감시해야 할 야당 국회의원이 국방예산을 대폭 증액해야 한다는 주장을 펼치기란 조심스러운 게 사실이다. 그러나 ‘튼튼한 안보’를 외치는 보수정권이 편성해온 국방예산은 비정상에 가까울 정도로 부족해 국방개혁이나 전작권 환수 등 자주국방을 실현하기 위해 필요한 과제 이행에 큰 걸림돌이 되고 있다.

우선 공고한 국토방위 태세의 근간이라 할 수 있는 군사력을 건설하는 방위력개선비를 중심으로 살펴보자. ‘2016~2020 국방중기계획’이 확정되기 전인 올해 2월 8일 국방부 보고 내용에 따르면 군이 요구하는 방위력개선분야 중기재원은 96조원이었다. 그러나 기획재정부가 작성하는 ‘2014~2018 국가재정운용계획’상 중기재원은 66조원 정도로 총 30조원의 획득비가 부족했다. 이것이 사실이라면 군은 매년 6조원 정도의 획득 프로그램 예산을 감액해야 한다는 의미다. 초대형 무기도입 사업이 즐비한 현 상황을 고려하면 군이 계획한 전력증강 계획 실현이 불가능할 수도 있는 것이다.

두 달 뒤인 4월 20일 국방부가 언론에 공개한 ‘2016~2020년 국방중기계획’에 따르면 방위력개선비 분야에는 총 77조 1천억원이 투입될 계획이다. 군이 요구한 96조원에 비해 19조원 부족한 규모다. 이를 위해 정부는 연평균 10.8%의 방위력개선비 증액률을 유지해야하지만, 현 정부의 국방예산 편성기조를 감안하면 실현가능성은 불투명하다.

방위력개선사업 예산에 한정해 볼 때 보수정권의 국방예산 증가율은 ‘안보를 팔시’하는 수준으로 비춰질 정도다. 참여정부는 방위사업청 개청으로 소관 예산 비율 조정이 있었던 2006년을 제외하면 연평균 14%의 방위력개선비 증가율을 유지했다. 그러나 이명박 정부와 박근혜 정부의 방위력개선비 증가율은 각각 5.4%와 3.9%로 참여정부의 절반에도 못 미치는 수준이다.

물론 군의 중기예산계획은 군사력 건설 소요를 최대한 반영하기 때문에 실제 집행할 예산보다 높은 수준으로 책정한다. 그러나 박근혜 정부의 국방예산 배정실태를 고려하면 그 차이가 과도해 군의 전력증강에 심각한 차질이 발생할 것이라고 예측할 수밖에 없다.

왜 국방예산이 부족한가?

이러한 국방예산 부족 현상은 어느 날 갑자기 나타난 것이 아니라 이명박 정부로부터 이어져 온 고질적인 국방예산 경시풍조가 낳은 산물이다.

물론 여당이 주장하는 정부재정 증가율 대비 국방예산 증가율을 따져 보면 큰 문제가 없는 것으로 보일 수도 있다. 지난 4월 대정부질문 당시 한 여당 의원은 2010·2011년 그리고 2014·2015년의 경우 정부재정 증가율보다 국방예산 증가율이 높기 때문에 이명박 정부와 박근혜 정부가 국방에 대한 관심이 없는 것이 아니라고 주장했다. 국방부 장관 역시 부족한 예산으로 인해 전력증강과 부대개편에 큰 어려움을 겪고 있음에도 불구하고 “지금 정부가 안보와 국방에 대해서 다른 역대 어느 정부보다도 높은 관심을 가지고 정책을 펴고 있다 이렇게 생각합니다”라며 정부 편들기에만 급급했다.

물론 틀리지 않았다. 2010년 정부재정증가율은 -1.1%, 국방예산 증가율 2%이다. 2011년은 정부재정증가율 4.3%, 국방예산 증가율 6.2%, 2014년 정부재정증가율 2.7%, 국방예산 증가율 3.5%, 2015년 정부재정증가율 4.6%, 국방예산 증가율 4.9%이다. 그런데 이 4년간의 정부재정증가율 대비 국방예산 증가율이란 통계 하나만으로 이명박정부와 박근혜정부가 그 어느 정권보다 국방에 관심이 많은 정권이라는 판단이 가능할까?

다른 통계를 보자. 정부재정대비 국방비 점유율을 보면 참여정부 연평균 15.4%, 이명박정부 14.6%, 박근혜정부 14.4%다. 참여정부가 가장 높다. 국방비 증가율은 참여정부 연평균 8.8%, 이명박정부 5.4%, 박근혜정부 4.2%다. 역시 참여정부가 월등히 높다.

당초 참여정부가 계획한 국방개혁을 실현하기 위해서는 연평균 8% 수준의 국방예산 증가율이 유지돼야 하지만, 보수정권이 들어선 이후 지속적으로 증가율이 둔화돼 국방개혁 기본계획은 4차례 변경됐고 기한은 10년이 늦춰졌다. 국가안보 정책은 구호가 아니라 전략적 판단을 근거로 한 사업 집행실적과 효과평가로 그 수준이 평가된다. 예산이 뒷받침 되지 않아서 국방개혁마저 10년을 연기시킨 정권이 과연 그 어느 정부보다 국방에 많은 관심을 가졌다는 평가를 받을 자격이 있는지 의문이다.

다음 정권에 책임 전가하는 기형적 예산구조

2014년 이후 여러 대형사업들이 신규 착수되거나 본격 추진됨에 따라 2016년부터 2020년까지 소요재원은 급격히 증가했다. 현재 진행 중인 대형획득사업을 살펴보면 차기 전투기 사업 7조 4천억원, 한국형 전투기 사업 8조 6천억원, 차기 다련장 사업 3조 5천억원, 광개토-III Batch-II 3조 9천억원 등 단일 사업규모로는 다른 정부부

처에서 엄두도 못 낼 대형 사업들이 줄줄이 계획돼 있다.

예산을 고려하지 않은 계획으로 볼 수도 있겠지만 군사 강대국에 둘러싸인 한국의 불리한 지정학적 위치를 감안할 때 이러한 전력증강은 국가의 생존을 위해 필수적이다. 지금의 노후한 전투기와 낡은 함정으로는 국토를 안정적으로 방위하기 힘들다.

국방부가 한꺼번에 이러한 대형 사업들을 추진하는 데는 그만한 이유가 있다. 이명박 정부에서 진행된 4대강 사업과 자원외교로 막대한 재정손실이 발생했고, 부자 감세로 인한 세수부족 현상까지 벌어지면서 국방예산은 뒷전으로 밀렸다. 이로 인해 전투력 유지에 필수적인 획득사업도 착수조차 하지 못 했고, 벼랑 끝에 몰린 지경에 이르러 한꺼번에 추진되기 시작한 것이다.

더 큰 문제는 전체 사업예산이 크다 보니 연부액 배정도 쉽지 않다는 점이다. 보통 획득사업은 초반 25%, 중반 50%, 후반 25%의 연부액을 배정해야 안정적인 사업 추진이 가능하다. 그러나 올해 6월 기종이 결정된 공중급유기 사업만 보더라도, 1~2년차에 12%의 예산이 투입될 예정이고 3~4년차에 45%, 나머지 43%는 뒤로 미뤄졌다. 당장 재원이 부족하다 보니 기형적으로 연부액을 배정한 것이다.

모든 대형획득사업에 연부액이 이런 수준으로 배정된다면 결국 다음에 집권할 정부는 새로운 획득사업을 추진할 동력을 잃게 된다. 결국 박근혜 정부가 남긴 마이너스 통장을 메우느라 전작권 환수 등 주요 안보정책의 수립이 불가능한 지경에 이를 수도 있다.

탄탄한 재정 위에 공고한 국가안보가 설 수 있다

복지와 일자리 문제가 국민의 가장 큰 관심사로 떠오른 현 상황에서 부족한 국가 재정을 국방예산에 몰아주기란 현실적으로 어렵다. 그러나 전 세계 어느 나라에서도 찾을 수 없는 대규모 병력이 밀집된 휴전선, 월등한 경제력을 이용해 최첨단 군사력을 빠른 속도로 늘려가고 있는 주변국 등 불리한 안보상황을 고려하면 대한민국의 안보가 불안할 수밖에 없다.

앞서 서술했듯 국방개혁이 10년이나 늦춰진 상황은 예산부족이 수년간 누적된 것이 주요 원인이다. 향후 연평균 5%대의 국방예산 증가율이 유지된다면 국방개혁이 또 얼마나 늦춰질지 판단하기 어렵다. 즉, 생존을 위한 결심을 내려야 할 상황인 것이다.

박근혜 정부는 국방예산 부족 문제를 해결하기 위한 선택지로 두 가지 방법을 고려할 수 있다.

첫째, 국방부가 예산부족의 후폭풍을 온전히 감당하는 것이다. 각군의 획득사업을 우선순위를 정해 대부분 순연시키거나 취소하면 추가 예산을 투입하지 않아도 된다. 이것은 국가안보를 포기하자는 것과 다를 바 없는 최악의 시나리오다.

둘째, 지금이라도 국방예산 증가율을 끌어올리는 것이다. 그러나 세수부족에 신음하며 서민증세에 몰두하는 현 정부의 행태를 보면 더 이상 국방예산 증가율을 끌어올리기는 어려울 것으로 보인다.

한국은행에 따르면 올해 국가부채는 569조9000억에 이를 것으로 전망되는데 이중 대응자산이 없어 국민 세금으로만 갚아야 하는 적자성 채무는 315조1000억원으로 전체 부채의 55.3%를 넘는다. 국가부채 가운데 적자성 채무가 금융성 채무를 앞지른 것은 현정부가 출범한 2013년이 처음이다. 또한 지난 10년간 적자성 채무가 4.2배나 증가했다.

강한 군사력 건설에 앞서 건실한 국가재정을 구축하지 않으면 현재 군이 계획한 중기계획은 대규모 수정이 불가피하다. 이는 곧 국방개혁의 실패를 의미한다. 국방개혁을 위해서는 무기체계 획득뿐만 아니라 부대구조 및 병력구조 개편 등에도 많은 예산을 투입해야 하는데 과연 박근혜 정부가 그럴만한 능력이 있는지 의심스러운 상황이다.

공고한 국토방위 태세는 전투기나 전차, 이지스 함대만으로 가능한 것이 아니다. 무엇보다 중요한 것은 그러한 하드파워를 유지할 수 있는 탄탄한 재정여건이다. 오늘날 미국이 인류 역사상 가장 강력한 군사력을 보유하게 된 원동력도 탄탄한 재정 지원이 있었기 때문이다. 그런 미국도 중동에서 벌어진 전쟁과 부자감세의 여파로 재정이 부실해지자 국방예산을 줄이기 시작했다. 재정이 뒷받침되지 않는 국가안보는 지급보증이 되지 않는 백지수표와 같다.

국방예산, 박근혜 정부 안보정책의 민낯을 보여주다

박근혜 대통령 후보시절 ‘2015년까지 전시작전권 전환을 차질없이 준비하겠다’던 공약은 기약없는 연기로 사실상 파기됐다. 박근혜 정부가 주장하는 ‘전시작전권 환수를 위한 적정 능력 확보’ 역시 얼마나 오랜 시간이 걸릴지 예측하기 어려운 상황이다.

박근혜 대통령의 또 다른 대선 공약 중 ‘확고한 국방태세를 확립하기 위해 우리 안보현실에 걸맞은 적정 수준의 국방예산을 안정적으로 보장하겠다’던 공약도 파기된 것이나 마찬가지다. 이것이 사실관계마저 왜곡한 NLL 안보몰이로 탄생한 박근혜 정권 안보정책의 민낯이다. 참여정부가 내건 ‘자주국방’ 구호는 보수정권이 들어선 이후 빛을 잃었다. 대신 국방부도 그 뜻을 명확하게 설명하기 어려운 ‘창조국방’이라는 구호만 남았다.

현재 기획재정부가 심사 중인 2016년도 국방예산 요구안은 전년도 대비 7.2%가 증액된 40조 1천억원이다. 기재부와 협의 중인 국방부 관계자들은 실제 정부편성안에는 전년도 증가율인 5.2% 수준도 어려울 것이라는 비관적인 전망을 하고 있다.

세월호와 메르스, 위기관리능력 실체 드러내다

국방예산 경시풍조도 문제지만 세월호 침몰, 메르스 확산, 최근 발생한 북한 지뢰도발에서 보여준 정부의 안이한 위기관리체계가 더 큰 문제라고 볼 수 있다.

476명이 탑승한 대형 여객선이 침몰 위기에 처했다면 사태는 당연히 정부 차원에서 수습해야 함에도 불구하고 대통령의 지휘봉은 보이지 않았고 탑승자수와 구조자 통계도 오락가락하며 국민을 절망으로 밀어넣었다. ‘단원고 학생과 교사전원이 구조됐다’는 치명적인 오보마저 그 출처가 중앙재난안전대책본부였음이 드러나며 박근혜 정부의 위기관리능력에 강한 국민적 불신이 제기됐다.

이후 박근혜 대통령은 대국민 담화를 통해 ‘사고에 제대로 대처하지 못한 최종 책임은 대통령인 자신에게 있다’며 사과했지만 해경과 안전행정부, 해양수산부에 모든 책임을 전가하며 해경 해체, 국민안전처 신설을 후속조치로 제시했다. 유체이탈화법의 결정체라 할 수 있는 이날 담화로 인해 국민은 더 이상 정부를 믿을 수 없게 됐고, 위기 상황에서는 스스로 문제를 해결해야 하는 것 아니냐는 위기의식까지 팽배해졌다.

메르스 확산 사태에서도 청와대의 안이한 위기관리체계는 재연된다. 2015년 5월 20일 바레인에서 귀국한 첫 감염자가 메르스 확진 판정을 받았다. 그러나 이후 정부의 안이한 대응은 국민들의 분노를 샀다. 확진 이후 격리조치가 이뤄지지 않았던 것은 물론 환자와 병원 정보도 비공개로 유지하는 바람에 국민들은 메르스에 무방비로 노출됐다.

2003년 사스(SARS) 확산 위기 당시 범정부차원의 사스 종합상황실을 출범시키고

초기에 군 의료진을 신속히 투입하며 적극적 방역활동을 벌인 참여정부와 너무도 다른 모습이다.

이후 박근혜 대통령은 세월호 침몰 때와 마찬가지로 정부의 부실한 위기관리능력에 대한 반성은 없이 민간 병원에 책임을 전가했다. 결국 삼성서울병원이 대국민 사과를 하며 ‘대국민 사과마저 민영화한 대통령’이라는 조롱을 들어야 했다.

위기관리의 난맥상, 목함지뢰에서 정점에 이른다

최근 발생한 목함지뢰 도발 사건역시 세월호 참사와 메르스에서 드러난 박근혜 정부의 안이한 위기관리능력이 고스란히 재연됐다. 최전방 철책에서 지뢰가 폭발해 우리 장병 두 명이 심각한 부상을 당했음에도 불구하고 청와대는 이상할 정도로 잠잠했다. 더 이해할 수 없는 일은 다음날인 5일 벌어진다. DMZ 추진철책에서 지뢰가 폭발한 것은 8월 4일 오전 7시 40분인데, 박근혜 대통령이 경원선 연결 남측구간 기공식에 참석하고 통일부는 대북 고위급 회담을 제안한 것이다.

지난 12일 열린 국회 국방위 전체회의에서 이 문제는 크게 질타받았다. 한민구 국방장관은 "4일 늦게 북한의 목함지뢰에 의한 도발일 가능성이 매우 높다고 확인돼 그런 사실이 다 보고됐다"고 발언했다. 하지만 청와대는 한 장관의 발언이 착오에서 비롯된 것이라고 주장했다. 한 장관도 18일 열린 국회 예산결산특별위원회에서 그러한 발언을 한 사실이 없다고 급히 해명에 나섰지만, 청와대와 국방부의 소통부재만 드러낸 셈이 됐다.

또 사고 당일 소집됐어야 할 NSC가 사고발생 후 4일이 지난 8일에야 열렸다는 점도 문제로 지적됐다. 당시 청와대는 북한의 소행이 명확해질 때 NSC를 소집해야 한다는 입장이었다고 밝혔으나, 이는 청와대에 위기관리의 본질을 제대로 파악하고 있는 사람이 단 한 사람도 없다는 방증밖엔 되지 않는다. 위기는 그 모습이 뚜렷이 드러날 때 대응하면 관리에 실패할 수밖에 없다. 실체가 불투명할 때 미리 대비해야 실제상황에서 우왕좌왕하지 않고 신속하게 위기상황을 관리할 수 있다는 것은 기본 중 기본이다.

특히 안보에 관련된 사안은 항상 최악의 상황을 가정해 치밀하게 대응해야 한다. 목함지뢰 도발의 경우 북한의 소행이 뚜렷이 드러나지 않더라도 가능한 경우의 수를 모두 상정해 향후 대응책을 고민했어야 한다. 그러나 박근혜 정부는 최전방 지뢰폭발 사고마저 세월호 참사와 메르스 사태에서 보여준 모습 그대로 대응했고 결국 위

기관리에 또 한 번 실패했다는 비판을 받았다.

학습효과 때문인지 이번 확성기 포격사건에서는 즉시 NSC를 소집했는데, 군사적 대응과 별개로 고위급 접촉을 진행하며 긴장완화 조치를 한 것은 긍정적인 평가를 할 만하다.

청와대가 위기관리의 컨트롤 타워다

질병이나 재난 등 국민의 생명과 안전에 직결되는 사안에 대한 최종 책임은 청와대에 있다. 그 이유는 간단하다. 국가적 위기는 군사적 위기만을 의미하지 않는다. 대형 재난과 전염병 확산도 국가적 위기다. 이러한 위기는 개별 정부부처의 힘만으로는 대응이 불가능하다. 부처간 유기적인 정보공유 및 대응책 협의가 필요하고, 이를 통합 조정·통제하는 주체는 당연히 행정부의 수반인 대통령이 돼야 하기 때문이다.

목함지뢰 폭발 다음날 벌어진 해프닝도 경국 국방부-통일부-청와대의 소통부재로 인한 것이다. 박근혜 대통령은 부처 간 신속한 정보공유와 이에 따른 전략적 판단은 위기관리의 통합 컨트롤타워인 청와대의 몫임을 명확히 인식해야 할 것이다.

새정치민주연합의 과제

본 토론문에서 밝힌 박근혜 정부 국방예산의 문제점은 참여정부 국방예산을 기초로 평가한 것이다. 자주국방을 실현하기 위해 병력위주로 운영되던 군대를 기술집약형 군대로 전환하는 국방개혁안을 만든 노무현 전 대통령은 국가안보에 대한 애정과 소신을 적정 예산으로 확인시켜 준 바 있다. 이제 새정치민주연합이 나서 이명박 정부와 박근혜 정부에서 홀대받고 있는 참여정부의 자주국방 기조를 이어가야 한다.

집권 3년차 박근혜 정부의 '안보'에 대한 성적표는 초라하다. 앞서 밝혔듯이 다음 정권은 누가 집권하든 '이명박-박근혜 정부 10년'의 안보실패를 수습하느라 새로운 안보정책을 수립하기 위한 재원마련이 쉽지 않을 것으로 예상된다. 국방개혁을 제자리로 돌리기 위해서는 참여정부 시절 유지한 연평균 8.8%의 국방비 증가율을 웃도는 예산이 필요하지만, 일시에 안보정책에 막대한 예산을 투입하는 것은 쉽지 않은 일이다.

따라서 현정부의 국방개혁안은 폐기수준의 대수술이 필요하다. 예산이 뒷받침 되지 않는 상황에서 무리하게 추진되는 개혁은 '장갑차 없는 장갑차 부대'를 양산시킬 수밖에 없다. 한정된 자원 안에서 효율적으로 싸울 수 있는 군을 만들기 위해 국방 전문가 그룹을 활용한 국방개혁안의 전면적 재검토가 필요한 시점이다.

북한의 핵과 탄도미사일 위협은 어느 날 갑자기 나타난 것이 아님에도 불구하고 '킬 체인과 KAMD를 갖추기 전까지는 전작권 전환이 어렵다'며 전작권 환수를 무기한 연기했다.

국민과의 약속을 저버리고 자주국방 실현을 위한 공약마저 파기한 박근혜 정부를 심판하기 위해서는 정부여당에서 말하는 '전작권 환수에 필요한 능력'이 정확히 무엇인지 치밀하게 분석해 대응책을 마련해야 한다.

현재 북한의 위협에 대한 전략정보를 정부가 통제하고 있어 우리가 전작권 환수를 앞당기라고 요구할 수 있는 근거가 부족한 상황이다. 참여정부의 전작권 환수 기조를 이어가기 위해서는 당 차원에서 전문가 그룹을 구성해 박근혜 정부의 견고한 프레임에 무너뜨릴 논리를 생산해야 한다.

또 외교·안보적 차원에서 북한의 군사적 위협을 평화적으로 관리하는 방안을 모색하는 것도 중요하지만 '군사적' 영역의 공고한 논리도 그에 못지않게 중요하다는 점을 인식해야 한다.

우리 새정치민주연합은 재집권을 위해 지난 대선의 뼈아픈 패배를 복기하며 'NLL 포기'와 같은 안보몰이에 다시는 지지 않겠다는 자세로 국민이 믿을 수 있는 안보정책을 수립하는 데 노력해야 할 것이다. 특히 국가안보는 국가의 존립이 걸린 문제라는 점을 인식하고 '비정상적인 국방예산'과 '못믿을 국가위기관리체계' 개선을 정상화하는데 새정치민주연합이 앞장서야 할 것이다.

토론문 5

남북 고위급 접촉 타결이후
박근혜정부의 남북관계 전망과 과제

조호연 (경향신문 논설위원)

남북 고위급 접촉 타결이후 박근혜정부의 남북관계 전망과 과제

조호연 (경향신문 논설위원)

박근혜 정부 전반기의 남북관계는 이명박 때부터 계속된 ‘남북관계 3무 시대’의 지속이었다. 남북관계 3무시대는 대화없는 남북관계, 신뢰없는 남북관계, 평화없는 남북관계를 말한다. 남북관계는 남과 북의 관계이니 만큼 현실적 문제의 책임은 북에게도 있다는 것을 전제로 하면서, 박근혜정권의 문제점 지적하자면 이처럼 남북관계 3무 시대가 된 것은 박근혜정부의 남북관계 개선 의지가 크게 미흡했기 때문이다. 그러다보니 박대통령이 ‘한반도 신뢰프로세스’의 목표로 내세운 신뢰와 평화는 조성되지 못한채 남북은 신뢰 대신 적대와 비방의 수위를 높여왔으며 군사적 긴장은 갈수록 고조됐다. 이는 신뢰와 평화를 얻기 위한 필수적인 수단인 대화가 제대로 이뤄지지 않았기 때문이다. 박근혜 정권의 임기 전반기 통일·안보 정책은 원하는 것을 거의 얻지 못한 실패작으로 봐야 했다.

그런데 세상은 순리대로만 돌아가지 않는 것 같다. 공교롭게도 박근혜 정부가 막 임기의 반환점을 돈 첫 날인 8월25일 남북고위급접촉이 타결됐다. 그런 점에서 박근혜정부는 대북정책에서 운이 좋은 것 같다. 대북정책의 국정우선순위가 한참 뒤로 밀리고, 다른 국정분야에 비해 국가의 자원과 비용, 노력 투입량이 매우 적은데도 대박을 터뜨렸기 때문이다. 엄격하게 박근혜정부 임기 전반의 대북정책에 대한 평가를 한다면 이번 고위급접촉 결과를 반영하지 않는 것이 맞을 것이다. 고위급접촉이 타결됐지만 그것 하나로 여태껏 남북이 쌓아온 불신이 완전 해소되고 당장 대결기조가 화해국면으로 전환될 것이라고 볼 수도 없다.

1. 남북관계 원칙론 폐기해야 발전한다

북한의 지뢰도발 사건으로 마련된 남북고위급 접촉은 박근혜정부의 대북정책을 근본적으로 변화시킬 수 있는 계기다. 고위급접촉에서 눈에 띄는 것은 박근혜정부의 양보다, 원칙론을 폐기했다고 볼 수는 없으나 유연하게 운용한 것이다. 엄격한 상호주의 노선을 넘어 유연한 상호주의로 변화한 것이라고 볼 수 있다. 박근혜정부는 대

북접촉에서도 국제사회의 국가간 교류기준을 내세워 원칙을 고수해왔으나 이번 접촉에서는 원칙에서 한 발 물러서는 대신 군사적 긴장완화와 남북당국간 교류 재개, 이산상봉 등 인도적 행사 재개 등의 실익을 취한 것이다. 일부 보수층의 반발이 나오는 것은 바로 대북 원칙 폐기 우려에서 나오는 것이다. 김대중·노무현 시대의 통상적인 남북관계로 회귀할 것인지 주목된다. 정부당국자가 이번 합의를 두고 북한이 사과를 한 것이며 재발방지를 약속한 것이라고 과장되게 해석하면서 논란이 되고 있지만 이런 것을 야당이나 시민사회가 크게 문제삼을 일은 아니다, 남북관계는 누가 주도하는가가 문제가 아니라 발전하는 것이 대의이며, 특정 진영의 전유물이나 소유물이 아니다.

이번 남북고위급 접촉은 원칙 고수에 입각한 박근혜정부의 대북정책의 개가라고 하기보다는 박근혜정부가 기존 대북정책의 한계에서 벗어나 유연성을 제고하고 실리를 얻기 위한 원칙론 양보를 하는 첫번째 사례라는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 그러나 이것이 대북정책 기조가 바뀌는 것이 아니라 군사적 긴장이 고조되는 국면에서 벗어나기 위한 ‘원포인트 회담’ 대응 차원에서 나온 것이라면 문제는 달라진다. 이는 북한의 경우도 마찬가지다. 남북당국간 적대감이 크고 불신이 쌓인 상태이니 이같은 가능성이 낮지 않다. 북은 준전시상태를 해제하고 남은 확성기방송을 중단해 일단은 합의를 이행하는 모습을 보였다. 하지만 향후 적십자실무접촉이나 당국간 회담 성사 여부, 지속적인 대화 채널 구축 등이 바로미터가 될 것이다. 중요한 것은 남북이 지속적으로 서로 대화를 필요로 하는 의제를 개발하는 등 강한 대화의지를 주고받으며 모멘텀을 유지하는 것이다.

2. 대북 전략적 신뢰에서 도덕적 신뢰 병행으로?

박근혜정부는 북한이 먼저 신뢰할 만한 행동을 보여줘야 신뢰한다는 전략적 신뢰 정책만 추구해왔으나 남북고위급 접촉 결과로 이제는 그렇게 할 수 없게 되었다. 남북고위급 접촉 결과로 남북은 이산가족 상봉을 위한 적십자실무접촉과 당국회담을 빠른 시간 내에 개최기로 했다. 북한은 지뢰도발의 책임을 지지도 않고 사과도 하지 않은 상태에서 확성기 방송 중단이라는 큰 실리를 챙겼다. 당국회담 재개와 이산상봉이라는 선물을 남측에 제공했지만 대북확성기 방송이 북한 정권과 체제에 미치는 악영향을 감안하면 북한의 이득이 남한보다 더 크다고 볼 수 있다. 북한이 확성기 방송 중단이라는 소기의 목적을 달성한 후에도 다른 합의 내용을 책임성을 갖고 이

행하는 것을 유도할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 과거 사례를 보면 남북대화를 유지 발전시키기 위해서는 인내와 양보가 요구되기 때문에 북한에 대한 전략적 신뢰만 갖고는 감당할 수 없다. 먼저 신뢰할테니 신뢰를 보여달라는 도덕적 신뢰도 함께 갖출 필요가 있다. 박근혜정부가 북한에 대해 도덕적 신뢰를 갖게 된다면 북한도 마찬가지로 박근혜정부를 진정성있게 믿을 수 있을 것이다.

3. 북한의 아킬레스건으로 부각된 대북확성기 방송

북한의 지뢰도발 사태로 가장 부각된 것은 대북확성기 방송에 대한 김정은 제1비서의 민감한 반응이다. 김정일 시대에도 북한은 이 방송에 대해 강하게 반발했지만 김 제1비서의 민감성은 몇 배 더 큰 것 같다. 그러니 북한의 최측근 인사 2명이 남한에 회담을 열자고 요청하고 회담이 난항을 거듭하는데도 박차고 나가지 않았다. 심지어는 하루 전까지만 해도 남한의 자작극이라고 몰아붙이던 지뢰도발에 대해 남측이 북측의 소행으로 해석할 수도 있는 문구를 공동발표문에 명기하는 것을 합의하기도 했다. 과거에는 없던 북한의 저자세라고 볼 수 있다. 박근혜 정부는 효과 만점에 군사적 긴장완화는 당국회담이든 이산상봉이든 어떤 종류의 남북교류에 다 통용되는 만능카드를 손에 쥌 수 있게 된 것이다. 막강 위력의 대북지렛대를 제대로 활용할 수 있을 지는 어디까지나 박근혜정부의 손에 달려있다.

4. 어두운 그림자들

고위급접촉 타결로 박근혜정부는 새로운 남북관계의 전기를 맞았지만 제대로 대처하지 못할 경우 도로아미타불이 될 공산이 있다. 중요한 것은 정부의 태도와 의지다. 국내의 반발 등에 흔들려서는 안 된다. 황병서 북한 총정치국장은 공동보도문 발표 후 지뢰도발이 남측 자작극이라는 기존 주장을 암시하는 발언을 했다. “남조선 당국은 근거없는 사건을 만들어가지고”라고 표현한 것이다. 이에 대해 북한이 지뢰도발에 대해 유감이라고 한 것이 진심이 아니라는 반발이 나올 수 있다. 실제로 이번 합의로 ‘화장실에 다녀온’ 북한이 향후 당국회담 약속을 지킬 것인지도 관건이다. 남쪽 정권에 대한 북한의 신뢰가 바닥나 있는 상황이기 때문이다. 이번에 약속한 남북 당국간 대화는 오랫동안의 정례적인 대화와 그로 인해 쌓인 신뢰와 그 신뢰를 바

탕으로 더 높은 수준의 대화와 교류로 이어지는 선순환적 남북접촉과는 근본적으로 성격이 다르다. 언제든 깨질 가능성이 있다. 다른 압초도 많다. 박근혜정부가 향후에도 대북 정책의 초점을 평화보다 안보에 초점을 맞춘다면 남북은 대결적 구도를 껴 수 없게 될 것이다. 이명박 정권에 이어 지난 7년간 남북이 쌓아온 불신이 한 순간에 남북 대화와 교류를 망치는 것은 물론 군사적 긴장국면으로 접어들 수도 있다. 박근혜정부의 통일대박론에 내장된 북한흡수통일 의식도 모처럼 열린 남북당국 대화 시대의 분위기를 해치는 만만치 않은 복병이 될 것이다. 북한을 쓰러뜨려야 할 적으로 보는 순간 북한은 대화의 상대, 통일의 상대, 교류의 상대가 될 수 없다.

보수층들의 지지철회 문제도 간단한 사안이 아니다. 이번 고위급 접촉 타결에 대해서도 일부 보수언론은 북한 도발→대화→양보(보상)의 구태의연한 남북협상 방식이 되풀이됐다고 비판하고 있다. 박근혜정부가 무슨 일을 하든 무조건 지지층이 30%를 넘지만 남북관계의 근저에 자리잡고 있는 뿌리깊은 증오와 분노, 적대감은 언제든 안정적인 남북관계를 해칠 수 있는 복병이다. 반대 흐름도 있다. 최근 일부 보수언론과 재계가 오랜 ‘대북퍼주기’ 비난을 접고 대북지원을 주장한 것이다. 입으로는 대북지원을 거론하면서도 실제로는 지원을 방해하던 박근혜정부로서는 이런 움직임 때문에 고립되는 듯 했으나 이번 고위급접촉에 따라 자연스럽게 고립에서 벗어날 수 있게 되었다.

북핵문제는 남북은 물론 동북아정세를 블랙홀로 만들어버릴 수 있는 난제 중의 난제다. 문제는 박근혜 정부가 이에 대한 지렛대를 전혀 가지고 있지 못하다는 점이다. 거기다가 박근혜정부는 북핵 문제를 풀만한 역량을 갖고있지 않은데다 그같은 노력을 기울이지 않고 있다고 봐도 과언이 아니다. 입만 열면 북핵 문제 해결을 부르짖지만 실제로는 ‘아무것도 안하기 정책’일 뿐이다. 북한이 근본적으로 갖고 있는 안보 우려를 남한이 해결해줄 수 없다는 것도 남북관계의 한계이자 딜레마다. 남한은 북한에 안보 위협을 느끼지만 북한은 미국에게서 안보 위협을 느낀다. 통미봉남 정책이 여기서 나오는 것이다.

토론문 6

한반도의 미래 남북경협에 있다

이종홍 (남북경협활성화추진위원회 공동위원장)

한반도의 미래 남북경협에 있다

이종흥 (남북경협활성화추진위원회 공동위원장)

■ 박근혜정부의 대북정책 평가

- 박근혜 대통령은 ‘한반도신뢰프로세스’를 내세우고, ‘통일대박’을 외치면서, ‘드레스덴 대북제안’을 하는 등 남북관계 개선에 의지를 보였지만 선언에만 그침. 대북정책이 없다고 봐도 무방함.
- 현 정부가 ‘통일’에 대한 의지가 있다면 남북관계 개선에 힘써야 하고, 북한이 국제사회의 일원으로 나올 수 있도록 해야 함. 또한 분단체제에서 평화체제로 전환하기 위한 노력들이 필요.
- 한반도 평화체제 구축은 박근혜대통령이 주장하는 동북아평화협력으로 나아가기 위한 첫 단추가 될 것.
- 이를 위해서는 남북관계 개선이 중요, 신뢰가 깨진 남북관계 개선을 위해서는 우선 경제협력 분야부터 시작하는 것이 현실적임. 남북경협은 일방적인 경제협력이 아닌 우리 경제의 새로운 성장 동력 창출이라는 관점에서 시작되어야 함.
- 남북간 갈등 및 대립 구조가 매우 복잡하기 때문에 정치 군사적인 관계 회복을 위한 접근은 당분간 쉽지 않을 것

■ 남북경제협력사업 현황

- 정부는 유라시아이니셔티브의 일환으로 남북러 합작사업인 ‘나진-하산 프로젝트’에 참여, 대기업은 예외로 진행 중이지만 기존에 사업을 했던 중소기업의 경우 남북교역이 모두 중단.
- 남북경협사업 중단으로 ‘개성공단 입주기업’을 제외한 ‘협력사업자’, ‘교역사업자’, ‘위탁가공사업자’, ‘개성공단 입주예정기업’, ‘금강산 기업’ 등은 사업이 완전 중단되면서 폐·휴업 상태에 놓인 기업들이 대부분.

- 개성공단 입주예정업체의 경우, 정부의 3차례에 걸친 특별 대출뿐 아니라 무상 지원에서도 제외되어 유지가 더욱 어려운 상황.
- 남북경협사업 중단으로 인한 기업들의 피해는 직접적인 손실뿐만 아니라 자살, 이혼 등으로 인한 가정파탄에서부터 와병 등으로 인한 피해까지 확대되고 있음.
- 선수금업체의 경우 남북경협사업이 중단되기 이전 물품을 반입하기 위해 6개 업체에서 선수금 명목으로 2,455만불을 지급했지만 남북경협사업이 중단되면서 물품을 들여오지 못함. 5.24조치 이전 대부분의 기업들이 북한에 선수금을 주고 물품을 반입했기 때문에 막대한 선수금이 북에 남아있을 것으로 추정. 북측에 아무런 조건 없이 현금을 준 꼴이 돼버림.
 - 정부가 남북협력기금을 통해 대출한 금액을 상환하기 위해서라도 선수금 반입은 필수적임. 5.24조치와는 별개로 우리 기업이 지불한 선수금에 대한 물품 반입이므로 조치에 위배되지도 않음.
- 협력사업자, 위탁가공사업자, 모래업체 등은 기계, 설비 등을 투자하여 남북경협사업을 진행하였으나 정부의 경협중단조치 이후 이들 기업은 북측에 공장을 비롯한 설비, 장비를 두고 내려옴. 5년 넘게 현장에 가보지 못하는 있는 상황. 그러나 현대아산의 경우 매년 금강산 지역을 설비점검을 목적으로 방북하고 있음.
 - 통일부는 남북관계 상황을 보아가며 자산점검 방북 등을 허용해 나간다는 입장. 그러나 통일부가 이야기하는 남북관계 상황은 상당히 자의적이며, 현대아산만 그 틀에서 벗어나 허용하는 것은 문제가 있음.
 - 최근 통일부는 현장 방북을 위한 북한주민간접접촉 허가를 해준 바 있음. 그러나 짧은 기간 동안 간접접촉을 통해 북한에게 초청장을 받기란 쉽지 않은 상황. 그럼에도 불구하고 통일부는 초청장이 오지 않았으니 방북허가를 해줄 수 없다는 입장.
 - 이는 '보여주기', '생색내기용'으로 밖에 생각 할 수 없음.
 - 진정으로 업체들을 생각한다면 충분한 시간을 두고 북측과 협상 할 수 있게 해야 함.
- 금강산관광 중단으로 사업주체인 현대아산은 임직원의 70%를 감원, 명맥만 유지하고 있음. 현대아산을 제외한 투자기업(금강산기업인협회)의 손실은 시설투자 1,933억, 매출손실 8,000억에 이름. 또한 고성군은 중단7년 간 2,725억 원의 매출 손실을 입음. 뿐만 아니라 매년 123만 명에 이르던 관광객이 급격히 감소하면서 관광관련업소 400여 곳이 휴·폐업하였고, 300여명의 금강산관광 종사자의 실직과 이에 따른 가정 해체 등으로 고통에 시달리고 있음.

○ 대북제재조치의 실효성 문제 대두

- 천안함 사태 이후 취해진 대북제재조치는 북한을 압박하기 위한 수단이었으나 우리 기업이 빠진 공간에 중국이 들어오면서 실효성이 없는 정책이라고 할 수 있음.
- 특히 북한산이 중국으로 넘어가 중국산으로 둔갑되어 국내에 비싸게 들어오면서 대북제재조치로 인한 피해를 우리 기업과 국민이 보고 있음.

■ 남북경협활성화 방안

○ 대북정책은 정부가 주도하지만 경제, 사회, 문화 교류 등은 민간부문까지 역할이 확대 될 수 있는 정책적인 지원이 필요.

- 독일의 경우 서독 관광객이 국경에서 사망하는 사고가 발생했을 때 강경파가 동독과 관계중단을 강력히 요구했음에도 헬무트 콜 총리는 “이성과의 연합”과 “책임 공동체”를 강조하며 역사가 부여한 과제를 함께 해결해 나가자 함. 당시 집권당은 보수당인 기민당이 있음.

○ 남북경협사업은 통일비용을 줄이면서 정체되어 있는 남한의 경제를 더 발전시킬 수 있는 계기뿐 아니라 동북아경제발전의 초석이 될 것, 이를 위해서는 남과 북이 함께 일할 수 있는 공간을 늘려 나가야함.

○ 우리 자본의 북한으로의 투자 유도과 안전성 확보를 위한 북한측 제도 마련 촉구

- 북한 역시 그간의 미온적 태도에서 벗어나 남한의 투자 자본을 적극 유치하고, 투자에 대한 안전판으로 기능할 제도 마련에 나서야함.
- 과거 중국이 대만자본의 유치와 안정적 투자 지원을 위해 1988년 ‘대만동포투자장려에 관한 규정’과 1994년 ‘대만동포투자보호법’을 제정한 바 있는데 이는 북한에게도 시사하는 바가 크다고 할 수 있음.

○ 새로운 경협사업 발굴

- 북중교역 및 경협이 확대 등 안팎의 변화된 환경을 반영하고, 중장기적 상생발전을 고려한 새로운 경협사업의 지속적인 발굴이 이뤄져야 남북경협 환경의 급변시 효과적인 대응이 가능함.
- 남북이 상호 필요로 하며 상호 윈윈할 수 있는 남북경협사업

○ 10.4 정상선언 등 기존 남북간 합의된 경협사업들에 대한 지속적인 검토 및 수정 보완

- 향후 남북관계가 개선되어 남북경협의 전면적인 확대발전 논의가 이뤄질 경우를 대비해 기존 합의의 실효적인 이행과 관련한 대비가 상시적으로 이뤄져야 함.

- 이는 남북경협사업에 대한 새로운 합의를 도출하기보다는 기존 합의를 수정·보완하는 방식이 시간, 비용, 효과성 등의 여러 측면에서 실용적이기 때문임.

○ 남북관계 발전을 위한 지원법의 제정

- 정부의 부담을 줄이면서 남북경협사업자 및 접경지역주민(강원도, 서해5도)들에게 지원을 할 수 있는 방안이 마련되어야 함.
- 법적보완 장치가 없을시 경협 재개 후에도 투자에 대한 불안으로 투자 위축.
- 법안의 내용은 피해 실태 파악에 중점을 두고, 이를 기반으로 보상이 아닌 남북 경제 협력 기반 조성을 위한 지원에 목적.
- 통일부에 별도의 위원회를 신설하여, 실태조사를 추진하고, 이를 기반으로 남북 경제협력 기반 조성 지원계획을 수립하도록 함.
- 효과적인 실태조사를 위해 위원회 중 일정 비율 이상의 경협사업자의 참여가 바람직하며, 일부를 상근직으로 운용하여 효과적인 실태조사를 추진할 수 있도록 함.

■ 결론

- 남북경협은 북한의 변화를 유도하고 남북간의 경제적 격차를 줄여 통일을 앞당기는 실질적 방안
 - 남북경협사업은 북한을 일방적으로 지원하는 사업이 아니라 장기적인 남한 경제의 성장을 위해서 필요.
 - 남북경협은 남북당국간 대화를 측면에서 지원하고, 신뢰 구축을 도모하는 데 결정적인 기여를 해옴(이산가족상봉, 남북정상회담 성사 등의 막후 역할)
 - 군사적 긴장 완화, 전쟁의 공포 등 다양한 북한발 불확실성으로부터의 해방에 기여함.
 - 서해에서 수시로 모래 운반선이 왕래를 하면서 군사적 긴장 완화에 도움이 됨.
 - 남북경협을 통해 북한 주민들의 삶의 질 개선, 국가 경제 발전을 지원하고 변화(개혁·개방)를 이끌어 경제공동체를 통한 점진적 통일에 기여
 - 진실성을 갖고 신뢰를 쌓아 단기적이고 불완전한 경협이 아닌 남북관계 개선에 긍정적인 역할을 할 수 있는 경협사업이 되도록 해야 함.
- 5.24조치 해제와 무관하게 정부가 부담 없이 쉽게 시작할 수 있는 선수금 반입부터 시작하여 남북경협사업이 재개될 수 있도록 해야 함.