

새 정부 대북정책 추진방향

조 민(통일연구원)

남북통일은 7천만 국민의 염원입니다. 남북관계는 이제까지보다 더 생산적으로 발전해야 합니다. 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어가겠습니다. 남북한 주민이 행복하게 살고 통일의 기반을 마련하는 것이 우리의 목표입니다.

‘비핵·개방 3000 구상’에서 밝힌 것처럼, 북한이 핵을 포기하고 개방의 길을 택하면 남북협력에 새 지평이 열릴 것입니다. 국제사회와 협력하여 10년 안에 북한 주민 소득이 3000달러에 이르도록 돕겠습니다. 그것이 바로 동족을 위하는 길이고 통일을 앞당기는 길이라고 생각합니다.

남북의 정치 지도자는 어떻게 해야 7천만 국민을 잘 살게 할 수 있는가, 어떻게 해야 서로 존중하면서 통일의 문을 열 수 있는가 하는 생각들을 함께 나누어야 합니다. 이런 일을 위해서라면, 남북 정상은 언제든 만나서 가슴을 열고 이야기해야 한다고 생각합니다. 그 기회는 열려 있습니다. <이명박 대통령 취임사 2008.2.25>

<목 차>

- I. 대북정책의 새 지평
- II. 북한 비핵화: 현황 및 전망
- III. 북한체제 변화전망
 - 1. 대북정책 10년 평가
 - 2. 북한: 미래 전망의 부재
- IV. 대북정책 추진방향: 「한반도 선진화」
 - 1. 대북정책 추진구도
 - 2. ‘비핵·개방·3000’ 구상
- V. 북한관리 및 통일대비

I. 대북정책의 새 지평

이명박 정부의 출범은 대북정책의 새로운 지평(地平)이 열리는 시대를 예고한다. 21세기 한국은 산업화와 민주화의 토대 위에서 한반도 선진화를 이루어내야 한다. 이는 새 정부의 역사적 소임이다. 이를 위해 올바른 국가발전전략을 확립하는 한편, 확고한 미래비전을 제시해야 한다. 이러한 과업 앞에서 이명박 대통령은 이념의 시대를 지양하고 실용주의의 가치를 내세웠다.

대북정책은 패러다임의 전환(paradigm shift)이 요구된다. 남북관계는 이제 “이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대”로 풀어나가야 한다. 남북관계는 민족중심의 논리를 존중하되, 국제협력과 세계사적 변화에 부응하는 ‘창조적 실용주의’의 기반 위에서 접근해야 한다.

새 정부 대북정책은 ‘비핵·개방·3000’ 구상으로 압축된다. 이명박 대통령은 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 여러 차례 밝힘으로써 한반도 비핵화와 더불어 남북협력의 원칙과 기본방향

을 제시하였다. 한반도의 공고한 평화상태의 구축 과제와 남북관계 발전의 문제는 만족할 만한 진전을 이루지 못했다. 아직도 북한 핵문제의 해결 전망이 뚜렷하지 않기 때문이다. 15년 이상 끌어온 북한 핵문제는 7천 만 한민족의 진운을 가로막는 가장 큰 걸림돌이 아닐 수 없다.

북핵은 북한체제의 자체모순의 산물이자, 한반도를 둘러싼 동북아 국제정치적 역학관계의 응축적 사안이라 할 수 있다. 더욱이 지금까지 북핵은 남북관계를 규정하는 결정적인 변수로 작용해왔다. 따라서 새 정부도 북한 핵문제를 우선적인 해결 과제로 삼을 수밖에 없다. 이를 위해 북한 핵문제의 역사, 메카니즘, 현황, 그리고 해결 전망에 대해 보다 신중한 접근을 통한 대응책 마련이 절실하다. 새로운 평화구조 창출과 본격적인 남북경협을 위해서는 한반도 비핵화 합의 사항은 반드시 이행·실천되어야 한다.

남북경협은 이제 과거의 패턴과 관행을 뛰어넘어야 한다. 지금 남북경협의 양적 확대발전이 중요한 것은 결코 아니다. 남북경협 문제를 과거 경협의 연장론에서 접근하는 것은 바람직하지 않다. 민족특수성의 논리보다는 경제 원리에 입각한 남북 간 상호 실익을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다. 대북정책의 새로운 패러다임 구축은 실천적 차원에서 남북협력의 목표와 논리를 바꾸는데서 비롯된다.

새로운 패러다임과 발상의 전환

김대중 정부와 노무현 정부 시기 동안 대북정책은 국정 최고과제로 부각되었다. 이러한 대북정책은 분명 분단시대의 민족사를 새로 쓰는데 크게 기여했다. 특히, 김대중 정부 이래 지속된 대북 포용정책은 남북관계를 질적으로 전환시키는 계기로 작용했고, 민족 문제에 대한 인식의 폭을 확대하고 심화시켰다. 그와 함께 이 시기 국가전략은 대북정책을 통해 구현되는 듯했으며, 대북정책은 정치사회적 논의의 한 가운데에 놓여있었다. 과유불급(過猶不及)이라 했듯이, 대북정책으로 국정의 지나친 쏠림 현상은 많은 부작용과 후유증을 낳았다. 이에 새 정부의 대북정책은 한국의 위상과 역량 그리고 미래 비전에 부응하는 방향으로 차분히 추진되는 것이 바람직하다.

새로운 패러다임은 발상의 전환을 요청한다. 이를 위해서는 세 측면이 강조될 수 있다. 첫째, 북한 핵문제는 결코 낙관적 전망을 허락하지 않는다. 북핵의 국제정치 속에서 한반도 문제에 대한 북한의 이니셔티브와, 미국과 중국의 서울-평양 등거리 전략 등 상당히 우려되는 시나리오가 현실화될 수 있다. 이에 우리의 치밀한 상황 분석과 전망 예측에 따른 대처 방안이 요구된다.

둘째, 북한에 대한 선의(善意)의 이해와 접근은 향후 누구에게도 도움이 되지 않는다. 우리의 선의가 선한 보답으로, 바람직한 결과를 가져올 것이라는 기대는 무망하다. 따라서 대북정책은 북한체제의 고유한 특성과 미래 향방에 대한 ‘냉혹한’ 인식에 기반해야 한다. 지금은 뜨거운 가슴 못지않게 차가운 머리가 요구되는 시기다.

셋째, 남북관계는 인류 보편적 가치를 존중하면서 국제적 시야 속에서 접근해야 한다. 그럼에도 분단국가의 민족문제의 특수성을 간과해서는 안 된다. 따라서 민족화합의 가치와 국제협력의 현실을 적절히 조화시키는 균형감각의 유지가 중요하다. 이러한 발상의 전환을 전제로, 지난 정부의 좋은 점은 이어받고 문제점은 극복하면서 대북정책의 새 지평을 열어야 한다.

II. 북한 비핵화: 현황 및 전망

가. ‘2·13 합의’: 미래 핵 동결

북핵 문제 해결은 2005년 제4차 6자회담에서 도출된 ‘9·19 공동성명’을 통해 기본적 합의 틀이 마련되었다. 여기서 북한은 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획의 포기”에 합의하였다. 다른 한편 직접 관련 당사국들은 “적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적인 평화체제에 관한 협상을 가질 것”을 공약하였다. 그러나 ‘9·19 공동성명’ 직후 불거진 방코델타아시아(BDA) 문제로 합의사항의 구체적 진전을 이루지 못했다. 북한은 그 후 2006년 미사일 시험발사(7.5)에 이어, 핵실험(10.9)을 감행함으로써 핵문제를 둘러싼 역학구도를 크게 반전시켰다. 그에 따라 2007년 미국과 북한의 베를린 회동(1.18)을 거쳐, 마침내 제5차 6자회담 3단계 회의를 통해 ‘2·13 합의’(9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치)를 도출하기에 이르렀다.

‘2·13 합의’는 북핵 문제 해결을 위한 첫걸음이었다. 2002년 10월 고농축우라늄 프로그램(HEU) 문제로 불거졌던 제2차 핵위기를 4년여 만에 매듭지어 북핵문제 해결의 전망을 제시함으로써 커다란 관심을 끌었다. ‘2·13 합의’는 제네바 북·미 기본합의문(‘94.10)의 ‘동결 대 보상’의 ‘주기반식’ 거래 방식을 되살렸다. 이런 점에서 부시 행정부는 북한의 핵보유고를 한층 증대시킨 상태에서 마침내 ABC(Anything But Clinton) 정책을 철회함으로써 결국 클린턴 시대로 되돌아갔다.¹⁾

나. 현황

‘2·13 합의’는 북한 핵폐기에 대한 ‘우회적인’ 합의 위에서, 현실적으로 북핵 확산방지에 역점을 두고 추가적인 핵무기 생산 및 플루토늄 추출을 억제하는 수준에서 북·미 간 타협을 이루었다. 그러나 이는 더 이상 상황이 악화되지 않는 수준에서 북핵 문제를 일단 봉합한 미봉책에 불과했다. 말하자면, 핵무기와 핵물질인 과거 핵은 문제 삼지 않고 핵프로그램과 핵시설인 미래 핵을 동결한 협상이었다.

‘2·13 합의’는 ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각하여 북한의 비핵화와 미국의 테러지원국 리스트 해제 및 적성국 교역법 적용 종료 문제를 상호 조율시킨다는 데에 있다. 특히, 비핵화는 ‘모든 핵프로그램 완전 신고(declaration)’ 및 ‘현존 핵시설의 불능화(disablement)’에 초점을 맞추었다. 그 후 ‘10.3 합의’(9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계조치)를 통해 현존 핵시설 불능화와 핵프로그램의 완전하고 정확한 신고의 이행 시한을 2007년 연말까지로 못 박았다.

그러나 현재 불능화와 신고, 두 사안의 이행이 순조롭게 완료되지 못한 채 합의 시한을 훌쩍 넘겼다. 불능화는 이미 노후한 핵시설을 가동 중단하는 것으로 사실상 북한으로서는 ‘잃을 것이 없는’(nothing to lose) 합의였다. 그런 점에서 불능화 조치는 합당한 대가를 통해 상당한 수준의 진전을 이룰 수 있었다. 그러나 신고는 결코 쉬운 문제가 아니다. 미국은 요구하는 신고 바스켓에 답을 사안은 세 가지로, △우라늄농축 프로그램(UEP) △북한-시리

1) 조민, “한반도 비핵화와 평화 프로세스” 평화포럼 <2·13 합의와 한반도 평화체제>, 평화재단 주최 2007.3.13(『한반도 평화체제와 통일전망』(해남, 2007), pp. 23~75).

아 핵 커넥션 △플루토늄 총량 및 사용내역 등이다.

신고는 북한의 핵활동과 핵실험의 전모를 스스로 밝히는 것으로, ‘완전하고 정확한’ 신고를 한다면 북한은 핵폐기의 ‘전략적 결단’을 내렸다고 볼 수 있다. 그러나 북한은 아직 그러한 전략적 결단을 고려할 단계에 전혀 근접하지 않았다고 여긴다. 북한은 ‘10·3 합의’를 통해 “핵물질, 기술 또는 노하우를 이전하지 않는다는 공약을 재확인”한 비확산 입장을 내세우면서 아주 ‘낮은 수준의’ 신고를 미국이 수용하기를 기대하고 있다.

북·미 간 신고의 대상과 내용을 둘러싼 물밑협상의 타결되면 북핵 2단계를 끝내고 3단계 국면으로 진입할 수 있다. 그러나 본격적인 핵폐기 단계라 할 수 있는 3단계 국면은 더욱 더 어려운 협상과정을 예고한다.

다. 전망

① 단기 전망

최근 한반도 비핵화는 신고 문제로 교착상태에 빠져 있다. 신고 문제의 해결 여부에 따라 부시 행정부 마지막 임기 년도인 2008년도의 핵문제 해결의 전망을 가늠할 수 있다. 북한은 두 옵션의 선택이 가능하다. 하나는 빠른 시일 내에 신고 문제를 해결하는 방안이 있다. 미국의 ‘완전하고 정확한’ 신고 요구에 대한 적절한 수위 조절에 북·미 간 타협이 이루어지면 금년 상반기에 북핵 문제의 ‘해결 국면’을 맞이할 가능성이 있다. 물론 신고는 검증·사찰을 전제한 사안이지만, 검증·사찰의 이행·실천은 또 다른 협상 방식을 요구하는 문제라 하겠다. 국무부는 신고 문제에 대한 합의를 도출함으로써 ‘2·13 합의’의 이행을 외교적 성과(legacy)로 삼고자 한다. 부시 행정부의 양보는 미국 차기 정부와의 본격적인 핵협상에서 아주 좋은 자산으로 활용될 수 있다. 북한으로서도 이러한 국면은 물실회기(勿失好機)의 기회가 아닐 수 없다.

신고 : 창조적 모호성(creative ambiguity)

신고의 대상, 방식, 내용에 대해 미국과 북한은 어떤 형태로든지 ‘창조적 모호성’을 발휘하여 접점을 찾아야 한다. 그 후 부시 행정부는 되돌리기 힘든 수준의 핵시설 불능화와 함께 북·미 타협을 이룬 핵프로그램 신고 내용을 6자회담 개최를 통해 합의 형태로 수용하는 방식을 택할 수 있다. 그와 함께 ‘9·19 공동성명’에서 합의된 핵무기비확산조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치의 복귀 문제와 함께, 한반도 핵폐기 원칙을 재확인하는 수준의 합의 도출 가능성이 높다.

단기적 해결 국면은 ‘잠정적 타협’ 방식으로 미국과 북한 모두 ‘윈윈’(Win-Win)으로 타산할 수 있다. 부시 행정부는 외교적 협상을 통한 북핵 문제의 ‘해결’을 대내외적으로 과시할 것이다. 그와 달리 북한은 미래 핵 포기과 비확산 공약으로 비공식적 핵보유국으로서의 지위를 굳혀가면서, 미국 차기 정부와의 본격적 협상에 보다 유리한 입지를 마련했다고 판단할 수 있다.

다른 선택도 가능하다. 북한은 성실한 신고를 거부한 채 미국 차기 정부와의 협상전략을 선택할 수 있다. 이는 부시 행정부에 대한 북한의 불신과 함께 차기 행정부의 대북유화책에 대한 기대도 있지만, 북한의 핵보유 의지와 핵협상의 장기화 전략으로 볼 수 있다. 그럼에도 북한이나 미국 어느 쪽도 당장 ‘2·13 합의’를 깨거나 6자회담 테이블을 박차고 나갈 의

도는 없다.

② 중·장기 전망

북핵 문제의 중·장기적 전망은 북한과 미국 차기 행정부와의 핵협상 과정에서 접근할 수 있다. 핵폐기 과정에서 경수로 제공, 평화협정, 년-루거(Nunn-Lugar) 프로그램 적용 문제, 주한미군 철수, 북·미/북·일 관계 정상화 등을 둘러싼 술한 과제로 협상의 장기화가 불가피하다. 미국은 북핵 폐기를 위해 상당한 대가를 지불할 의사가 확고부동해야 하며, 더욱이 북한체제의 미래에 대한 확신과 북한정권에 대한 신뢰도 필요하다.

북한은 핵포기의 전략적 결단을 내리기가 쉽지 않다. 북한은 대미(對美) 관계개선과 핵보유의 동시추구 의도 속에서 국제사회의 경제지원 확보와 대량살상무기(WMD) 보유의 상충적 목표를 동시에 추구해 왔다. 핵과 WMD가 생존과 체제유지를 보장한다는 김정일 정권의 인식 변화를 기대하기는 시기상조다. 이러한 변수를 고려하여 중·장기적 전망 위에서 북·미 간 핵문제에 대한 세 가지 시나리오를 상정할 수 있다.

1) 핵폐기 프로세스 완전합의

2) 북핵 관리

3) 북핵 협상결렬

<시나리오 1>은 핵폐기 프로세스 완전합의 단계로, 핵폐기의 ‘입구’(entrance)와 ‘출구’(exit)가 뚜렷이 명시된 합의 상황을 상정한다. 이 시나리오는 핵 신고 합의 이후, 비핵화 제3단계 국면의 순조로운 진입을 상정하고 있다. 부시 행정부의 비핵화 성과를 토대로, 북·미 간 핵폐기의 완전 합의를 통해 한반도 ‘비핵화 프로세스’가 마련된 상황을 상정한 시나리오이다. 본격적인 핵폐기 단계의 ‘입구’로 핵프로그램 신고 사항에 대한 검증·사찰, 그에 대한 상응조치로 북·미관계 정상화 협의체 구성, 경수로 제공 문제 등을 합의할 수 있다. 그리고 핵무기 완전 폐기 및 핵물질 반출, 그에 대한 상응조치로 북·일수교, 북·미수교, 한반도 평화체제 구축, 동북아 안보·경제공동체 형성 등을 핵폐기의 궁극적 ‘출구’로 삼을 수 있다.

<시나리오 2>는 핵폐기 협상의 지지부진한 상태로, 상대방의 선행조치와 더 많은 양보를 요구하는 상황이 지속되는 국면이다. 북한은 미국의 대북 적대시 정책의 포기와 체제보장을 요구하나, 북한 스스로 핵폐기의 출구라 할 수 있는 북·미 수교가 반드시 정권의 안보를 보장한다는 확신을 갖기 힘들다. 이러한 상태에서 핵 포기의 ‘고독한 결단’을 기대하는 것은 불가능하다. 다른 한편, 미국은 김정일 정권아래서 완전폐기의 실질적 이행은 불가능하다고 판단하고, 북한의 핵확산 문제를 레드 라인으로 설정하여 북핵의 기술적 통제와 관리를 효율적인 대북전략으로 삼을 수 있다. 이는 미국이 북한의 핵폐기는 ‘포스트 김’(post Kim) 단계에서 실질적인 협상 가능성이 있다는 판단에 근거한 전략이다. 이 경우 북한과 미국 양측 모두 상대방의 변화를 기다리는 입장이다.

<시나리오 3>의 북핵 협상결렬 상황은 최악의 시나리오로, 모든 외교적 노력이 소진된 상태로 북핵 협상이 원점으로 되돌아간 상황을 상정한다. 새로운 합의위반 사실 적발, 북한의 합의이행 거부, 미국의 대북전략 변화 등이 결렬 시나리오의 변수로 작용한다.

북한의 최대의 핵전략은 비공식적 핵보유국의 지위를 향유하면서, 미국으로부터 경수로 제공을 비롯하여 북·미수교까지 받아내는 데 있다. 말하자면, 북한은 ‘핵 포기 대 대미(對美)

관계정상화'의 '리비아 식'(Libya style) 해결 방식을 거부하며, 오히려 파키스탄 또는 '인도 모델'(India model)을 추구하는 것으로도 볼 수 있다.²⁾ 미국은 '인도 모델'을 북한에 적용하기를 완강히 거부하고 있으나, 앞의 두 <시나리오> 사이에서 북핵 해결 방식은 궁극적으로 어느 방향으로 귀결될 지 불명확하다. 북핵의 단기, 중·장기 전망에 대한 시나리오는 대북정책 추진 방향과 실천 과제들과 불가분적인 관련성을 지닌다는 점에서 무엇보다 먼저 선차적인 이해가 필요하다.

2) 파키스탄의 핵보유 묵인과 인도의 핵보유와 경수로 제공은, 두 나라는 모두 NPT 가입국가가 아님에도 불구하고, 미국의 전략적 이익과 부합한다. 파키스탄은 미국의 (對)아프가니스탄 전략의 전초기지 역할을 담당했으며, 인도는 21세기 강대국으로 미국이 대중(對中) 포위전략의 파트너로 삼아야 하는 핵심적 국가이다. 북한 핵전략의 인도 모델의 적용은 대중, 대러 관계에서 미국의 전략적 이익과 부합할 경우 가능하다. 북한은 대중관계의 리스크를 무릅쓰면서 미국의 차기 정부와의 모종의 빅딜을 추진할 수도 있다.

Ⅲ. 북한체제 변화전망

1. 대북정책 10년 평가

북핵 문제는 부시 행정부 대북정책의 실패의 소산이다. 여기에서 한국 정부와 미국 부시 행정부의 엇박자는 사태를 한층 악화시켰다. 북한은 부시 행정부의 ‘악의적 무시’ 정책에 대응하여 핵개발을 서둘렀고, 한국 정부의 대북 포용정책은 북한의 핵개발을 자위권 차원에서 접근하면서 미국의 대북 적대시 정책의 산물로 이해했다. 노무현 정부의 대북 핵억제 정책은 아무런 효과를 발휘하지 못했다. 노무현 정부의 ‘평화번영 정책’의 한계는 북한의 핵보유 의지에 대한 과소평가와 함께, 핵문제 접근 방식에서조차 불합리한 판단에 기반하고 있었다.

‘평화번영 정책’은 북한 핵보유 의지를 경수로를 비롯한 에너지 문제 해결을 위한 대미(對美) 빅딜 용 카드로 인식한 측면이 있었다. 여기에서 ‘동북아 중심국가 건설’과 ‘새로운 동북아 시대 주도’ 등의 ‘동북아’ 구상은 사실 미국 없는 동북아 즉, ‘탈미’(脫美) 경향성을 함축한 논리였다. 한반도 평화체제 구축을 국정최대 과제로 부각시켰으나, ‘남북 당사자 해결 원칙’은 한·미관계의 긴장과 불협화를 낳으면서, 결과적으로 핵문제뿐만 아니라 평화체제 구축 과제에도 진전을 거의 볼 수 없었다.³⁾

대북정책 중간 결산: ‘높은 코스트, 낮은 기대효과’

지난 시기 대북정책은 ‘코스트’ 즉, 10년의 시간과 엄청난 투자비용에 비해 ‘기대효과’는 상당히 미흡했다. 이에 △북한 핵보유 △북한 개혁·개방 및 국제사회 참여유도 실패 △식량난 및 경제난 개선 실패 △북한 주민의 삶의 질 개선 및 인권문제 외면 △불합리한 남북관계 관례화 △한미동맹 균열 노정 등의 결과를 초래했다.

이러한 결과를 낳은 대북정책의 문제점은 여러 차원에서 지적될 수 있다. 첫째, 한국 현 대사에 대한 그릇된 역사인식에 기반한 오도(誤導)된 대북관을 문제 삼지 않을 수 없을 것이다. 그와 같은 불합리한 역사관·대북관에 입각한 대북정책은 북한의 정권유지에 기여한 측면이 있는 반면, 북한 주민의 삶의 개선에 초점을 두지 않았다. 그 결과 남북관계는 남한 당국과 북한 ‘통치 패밀리’와의 거래에 불과하였다는 비판을 면하기 어렵게 되었다.

둘째, 북한 의도의 선의의 해석에 치우쳐 국제공조를 약화시켰고, 남북관계 개선과 남북 협력에 주력함으로써 한미갈등과 국제사회의 외면을 초래했다. 셋째, 남북경협이 경우, 일방적 경제지원 정책에 의존함으로써 외교적 압박 등 경제외적 수단이 배제되어 경제지원정책의 효율성마저 저하되고 말았다. 쌍방향 교류가 아닌 북한의 주도와 선택에 따른 일방적 지원, 남북한 간 불균형적 교류·협력 양상을 구조화시켰다. 남북 간 교류·협력의 증대로 북한의 대남의존도는 증대되었으나, 이에 상응한 북한의 변화를 끌어내지 못했다.

3) 노무현 정부 출범 초기의 갈등적인 한·미관계는 후반기에 들어 다양한 부문에서 미국측 요구를 대부분 수용하면서 차츰 안정적인 관계 회복이 가능해졌다.

전략적 사고 혼란, 우리의 장점과 수단 제대로
활용하지 못했으며, 남북관계에서 주도성 상실

대북정책의 긍정적 측면도 주목되어야 한다. 북한은 남북경협으로 인해 대외관계 강화를 지향하고 무역과 투자 활성화를 위한 정책적 기조를 변화시켰다. 남북경협은 대립과 반목으로 일관되어 오던 남북관계를 화해협력의 분위기로 발전시킨 성과도 부정할 수 없다. 이러한 긍정적 측면은 새 정부가 이어받아 지속적으로 추진해야 할 과제로 남는다.

2. 북한: 미래 전망의 부재

북한의 미래는 불투명하다. 북한사회는 이미 오래 전부터 미래에 대한 전망을 상실했다. 북한의 ‘변화의지’(will to change)는 회의적이며, ‘변화에 대한 새로운 자세’(new attitude towards change)도 기대에 미치지 못한다. 북한의 개혁·개방에 대한 소극적인 태도와 세계사적 추세에 거스르는 행보는 한반도의 평화와 한민족의 미래를 더욱 어둡게 한다. 북한은 위기의 실체를 객관적·사실적 관점에서 파악하는 능력을 상실했으며, 위기극복을 위한 합리적 수단을 창출하려는 실천의지조차 전혀 기대할 수 없는 상태다.

자력갱생과 자급자족 노선은 반드시 정치적 폭력기제와 사상통제 메커니즘을 요구한다. 이러한 노선은 기술저하, 노동의욕 상실, 관료주의적 부패의 만연, 자연자원의 황폐화 등 커다란 부작용을 산출한다. 자력갱생 의지를 호소하고 노동생산성을 보장하기 위해서는 북한판 스탈리노프 운동인 술한 ‘친리마운동’을 주기적으로 전개하지 않을 수 없다. 그러나 이러한 대중동원은 강제적 사상 고양을 통해 혁명적 열성을 높이는 정치사업과 나란히 대중의 의식과 삶을 총체적으로 옥죄는 억압과 통제로 나타난다.

정치적 폭력기제와 억압적 사상통제 체제가 유지되는 한 비록 슬로건 형태이지만 경제적 주체사상의 핵심인 ‘자력갱생’의 이념은 존속될 것이다. 그런 점에서 북한체제의 지속성을 폐쇄체제에 익숙한 자력갱생 노선에서 찾을 수 있다. 그러나 중국의 에너지 원조, 국제사회의 구호, 남한의 식량과 경제지원이 없다면 ‘자력갱생’ 주장은 공허한 논리에 불과하다. 북한은 건국 이래 지금까지 국가사회적 총공급이 총수요를 충족시킨 적은 없다. 구조적이고 만성적인 공급부족은 과거에는 사회주의 국가의 원조로 채울 수 있었고, 그 후에는 남한, 중국, 그 국제사회의 지원과 구호로 충당해왔다. 북한은 이미 ‘실패한 국가’(failed state)이다. 이론적인 차원에서 본다면, 외부로부터의 ‘수혈’과 불법적인 통치자원 조달의 고리가 끊어진다면 북한의 체제유지 메커니즘은 한계에 부딪칠 수밖에 없을 것이다.

북한은 최근 통제와 질서가 회복되어 비교적 안정적인 모습을 보여주기도 한다. 대다수의 주민들은 국가영역 밖에서 스스로 살아갈 수 있는 자구책을 마련하고 있는 중이다. 장마당, 농민시장 등의 현상에서 나타나듯이 사회경제적 하부구조의 해체는 점점 더 가속화되어가는 추세이다. 그러나 그에 대한 반작용으로 그만큼 통치층의 통제력 회복과 체제유지를 위한 필사적인 노력도 배가되고 있는 실정이다.

한편으로는 주민의 일상적 생활영역에서 북한체제를 해체시키는 원심력이 작동한다면, 다른 한편으로는 일시적인 배급제 실시, 위협, 사상교육, 폭력 행사 등을 통한 통치층의 통제력 회복이 북한체제의 구심력으로 작동하고 있다. 그런 점에서 외관상 북한체제가 유지되고 있다는 사실만으로 북한의 미래 향방에 대한 뚜렷한 전망을 제시하기는 어렵다. 이를테면 이와 같은 원심력과 구심력의 ‘절묘한 균형’이 체제유지의 비밀을 말해주지만, 균형은 항상 움직이기 마련이다. 이러한 균형상태의 변화는 두 갈래 길이 있다. 하나는 개혁·개방을 통한 안정적인 시장경제 형태로 연착륙하는 길(Soft Landing)과, 다른 하나는 체제균열과 위기증후를 드러내면서 어느 순간 급변상황으로 치달을 수도 있다.

개혁·개방 전망의 불투명

김정일 정권 스스로 과거와의 단절이 불가능하며, 개혁·개방에 대한 마스터플랜이 부재한 가운데 선군정치와 개혁·개방은 충돌 가능성이 높다. 여기에다 개혁·개방의 종심(縱深)이 짧아 연착륙이 쉽지 않고, 대체세력인 남한의 존재에 대한 두려움이 결단을 더욱 어렵게 만든다.⁴⁾ 내부변화와 정권-사회 간 모순이 증대되는 가운데 배급제 붕괴와 자생적 시장이 확대되고 있는 추세에다, 중국, 남한과의 접촉이 늘어나면서 외부 정보의 유입이 증대되고 있다.

김정일 체제 이완 방지를 위한 통제와 감시, 공개처형, 정치사상교육을 강화에도 김정일 정권에 대한 주민들의 충성도의 약화 추세를 억제하기 힘들다. 더욱이 권력승계, 개혁·개방 압력으로 체제불안정 요소 증대되는 상황에 김정일 체제 아래서 핵 포기의 전략적 결단과 개혁·개방을 기대하기는 난망하다. 이처럼 북한의 체제유지 콤플렉스는 개혁·개방에 대한 결단을 어렵게 하며, 개방쇼크를 방지하기 위한 억제비용이 개방효용 편익을 넘어서는 구조에서 본격적인 변화를 기대하기는 쉽지 않다.

따라서 중장기적 전망 하에 북한체제의 ‘충격’에, 외적 충격이든 내적 충격이든, 따른 다양한 변화 양태에 대한 예측과 합리적 대책을 마련해야 한다. 북한은 체제(regime) 또는 국가(state)수준에서 평화적 ‘재조정’(readjustment) 단계를 거쳐야 개혁·개방을 향한 북한사회의 능동적인 변화를 기대할 수 있으며, 북한사회의 미래 전망을 회복할 수 있는 새로운 전기를 마련할 수 있다.

북한의 개혁·개방 전망이 불투명한 가운데,
핵보유 정책 고수 전망

4) 중국과 베트남의 경우, 보다 잘살고 자유로운 ‘반쪽의’ 조국인 또 하나의 ‘중국’이나 ‘베트남’이 존재하지 않는다. 개혁·개방 과정에서 흡수당할 우려가 없기에 체제전환을 스스로 결단할 수 있었다.

IV. 대북정책 추진방향 : 「한반도 선진화」

대북정책은 북핵 폐기와 실질적 변화를 유도하는 전략적 대북 개방정책을 추진하는데 초점을 맞추어야 한다. 대통령직인수위원회는 새 정부의 5대 국정지표 가운데 통일·외교·안보 분야에서는 ‘글로벌 코리아’를 국정지표로 삼아 5대 전략과 47개 과제를 제시하였다.⁵⁾ 국정지표 글로벌 코리아는 ① 새로운 평화구조 창출, ② 실용적 통상외교·능동적 개방, ③ 세계로 나아가는 선진안보, ④ 친환경 경제·에너지 구조, ⑤ 아름다운 삶과 창의문화 등을 5대 전략 목표로 내세웠다. 특히, 첫 번째 전략목표인 ‘새로운 평화구조 창출’을 위해 △북한 핵문제 해결, △비핵·개방·3000 구상 추진, △한·미 전략동맹, △남북 인도적 문제 해결 등을 4개의 핵심과제로 삼았다. 그리고 실천과제로 3개의 중점과제와 2개의 일반과제를 설정하였다.

글로벌 코리아를 구현하기 위해서는 핵문제 해결의 불확실성이 가장 큰 변수이다. 북한은 북·미 양자협상을 통해 대미 전략적 관계를 추진하는 한편, 일부 핵시설 불능화 및 핵 이전(transfer) 자체를 조건으로 핵보유 목인을 추구하고 있다. 북한은 현안인 핵 프로그램 신고에 대해 ‘낮은 단계의’ 신고로 미국과 타협을 모색할 것이나, 부시 행정부로서는 북한의 불성실 신고를 수용하기가 쉽지 않다. 북한은 신고 문제로 북·미관계가 교착되는 가운데 한국의 ‘새 정부 길들이기’와 함께 미국의 대선 국면을 활용하여 모험적 행동으로 협상의 새로운 모멘텀을 만들려 할 수도 있다. 북핵 문제는 6자회담의 틀을 존중하면서, 한미공조 체제를 통해 접근하는 방안이 현실적이다. 남북관계 차원에서 북한 측에 「한반도 비핵화 공동선언」 준수를 요구해야 한다.⁶⁾ 이처럼 북핵 문제 해결을 우선적 과제로 삼으면서, 대북정책의 비전, 목표, 원칙을 확립해야 한다.

1. 대북정책 추진구도 : 비전 · 목표 · 원칙

대북정책 추진구도는 아래 그림표에서 보듯이 ‘한반도 선진화’ 비전을 지붕으로 삼는다면, △비핵평화 △북한개방 △경제공동체 형성 △북한주민 삶의 질 향상 △북한인권 개선 등의 5개 추진목표를 기둥으로 받친다. 그리고 ▽보편가치 ▽상호주의 ▽국제협력 ▽국민합의 등의 4개 추진원칙을 토대로 삼을 수 있다.⁷⁾

대북정책은 ‘한반도 선진화’를 위한 국가전략 차원에서 접근해야 하며, 한국경제의 성장동력 마련과 국가경쟁력 제고 차원에서 추진되어야 한다. 나아가 향후 5년 동안 국가 발전전략 및 한반도 시장통합의 전망 위에서 남북관계의 접근이 필요하다.

5) 제17 대통령직인수위원회, 「이명박 정부 국정과제 보고」(보도자료, 2008.2.5), p. 6.

6) 2005년의 제4차 6자회담 공동성명(‘9·19 공동성명’)에서도 「한반도 비핵화 공동선언」 약속을 재확인하였다.

7) 통일연구원 보고서, 「이명박 정부의 대북정책 추진방향」(2008.1.6), 참조.

《대북정책 추진구도》

비전

한반도 선진화

목표

비
핵
평
화

북
한
개
방

경
제
공
동
체
형
성

북
한
주
민
삶의
질
향상

북
한
인
권
개
선

원칙

보편가치

상호주의

국제협력

국민합의

가. 추진기조

□ 실용주의 대북정책

실용주의는, 마치 음악에서 주조음(主調音)과 마찬가지로 대북정책의 원칙, 목표, 실천과 제 등 정책 추진의 모든 과정에 일관되게 적용되어야 한다. 실용주의⁸⁾는 정치, 경제, 외교 안보, 노사관계 등 모든 분야에서 지나치게 이념적으로 접근해온 경향에 대한 ‘안티테제’적

8) 실용주의는 미국의 철학정신을 반영하는 사조로서 무엇보다 실제(the primacy of practice)를 우선시한다. 여기서 실체는 사회적 발전과 문화적 진보에 공헌하는 유용성이나 적용가능성으로서의 실체를 의미한다. 말하자면 ‘무엇을 아는가’(know-what) 보다는 ‘어떻게를 아는 것’(know-how)이 중요하다. 이는 곧 실제적인 결과에 우월성을 두는 입장이다. 따라서 프래그머티즘은 유용한 것이야말로 모두 진리라는 유용설(有用說)로 받아들여지기도 한다. 이러한 실용주의는 서구 근대사회에서 열광주의나 신비주의에 대항할 수 있는 정신 태도로 부각되었다(*Pragmatism* <http://en.wikipedia.org/wiki/Pragmatism>). 그럼에도 실제적인 결과와 유용성을 중시하는 실용주의는 정치사회적 문제에 대한 근원적 탐구정신이나 비판정신을 폄하하는 측면이 있다. 유용한 결과를 강조하는 실용주의는 효율성, 생산성 등을 중시함으로써 자칫 수단과 과정의 정당성을 부차적인 것으로 여길 수도 있다.

대응이다. 공소(空疎)한 이념 논쟁은 소모적인 사회적 갈등을 낳고 국민통합을 저해한다. 실용주의는 감성적·이념적 대북정책을 지양하는 데에서 비롯된다. 특히 대북정책에서 실용주의는 북한에서 말하는 ‘실리주의’와 서로 상통하는 개념으로 볼 수 있다.⁹⁾ 남북관계가 지금까지의 일방적인 ‘지원-수혜’ 관계를 넘어 남북한 양측 모두에게 이익이 되고 혜택이 돌아가는 협력관계로 전환되어야 한다. 북한도 실리 추구를 위해서 남북경협의 윈윈(win-win) 구조 즉, 상생 구조를 마련하는데 변화된 모습을 보여야 한다.

실용정책, 햇볕정책의 대안

지금은 햇볕정책의 한계를 극복할 수 있는 대안적 대북정책이 절실히 요청되는 시기다. 햇볕정책의 반대노선은 대북 강경노선인 ‘강풍정책’이 아니라, 북한의 비핵화 개방을 효과적으로 이끌어낼 수 있는 ‘실용정책’ 뿐이다.

대북정책은 ‘창조적 실용주의’가 기대된다. 비핵화가 이루어져야 대북지원이나 남북경협이 가능한 것으로 이해하는 이른바 ‘조건론’과는 무관하다. ‘창조적 실용주의’는 남북협력에서 병행론과 단계론적 연계를 조화시키는데 있다. 병행론과 연계론은 더 이상 상호 배타적으로 이해될 필요가 없다. 대북정책은 핵문제와 무관하게 추진될 수는 없으며, 북핵은 6자회담과 국제공조를 통해 해결 가능한 사안이다. 대북 SOC 구축과 같은 대규모 대북협력 사업은 비핵화 합의의 실천·이행 단계와 조응되지 않으면 안 된다. 즉, 단계론적 연계 추진이 바람직하다. 병행론은 핵문제 해결노력과 남북경협을 상호 보완적으로 즉, 별도로 추진하자는 논리라 하겠다. 이러한 병행론은 비핵화 문제가 교착상태에 빠지더라도 지금까지의 남북경협의 성과를 바탕으로 현 단계의 남북경협 수준은 지속적으로 유지할 필요가 있다는 점에서 설득력이 있다. 그러나 핵문제 진전을 도외시한 병행론은 한계가 있다는 사실을 지난 정부 시기 충분히 경험하였다. 따라서 남북경협은 ‘병행론 + 단계론적 연계’에 입각한 추진이 현실적이다.

나. 추진목표

① 한반도 비핵평화체제 구축

한반도 평화체제 논의는 ‘9·19 공동성명’을 계기로 주목을 받게 되었다. 한반도 평화체제는 비핵화와 불가분의 관계가 있다. 여기에는 북한의 ‘선 평화체제, 후 비핵화’ 주장과, 미국의 ‘선 비핵화, 후 평화체제’ 논리가 평행선을 그어왔다. 최근 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 병행 추진 또는 양자의 선순환 구조가 강조되는 측면도 있다.¹⁰⁾ 한반도 평화체제는 단순히 전쟁의 법적 종결에 국한되는 것이 아니라, 남북 및 국제적 차원에서 포괄적으로 접근하면서 평화를 제도화하고 정착시켜 나가는 장기적인 ‘과정’(process)으로 볼 수 있다. 그럼에도 북한 핵문제 협상의 지지부진 속에서 평화체제 구축 논의 실질적 진전은 이루어지지 못했다.

새로운 평화구조 창출은 한미동맹 및 6자회담 틀을 통해 추진해야 하나, 지금까지의 한반도 평화체제 구축의 노력을 방기할 필요는 없다. 그와 함께 북핵 폐기 결단을 위한 ‘당당하고도

9) 북한은 “북남경제협력을 공리공영, 유무상통의 원칙에서 다방면적으로 추진해 나갈 것”을 밝혔다. <2008년 신년 공동사설>, (조선중앙통신, 1.1).

10) 허문영·김규륜·김수암·김영운·박영호·박형중·배정호·서재진·손기웅·여인곤·이교덕, KINU 연구총서 07-08 「한반도 비핵화와 평화체제 구축전략」(통일연구원, 2007.12), 참조.

유연한 접근'을 견지해야 한다.

② 북한 개방

대북정책의 목표인 북한 개방촉진 및 국제사회 편입 유도를 적극 추진해야 한다. 비핵화에 맞춰 대북투자 및 SOC 구축을 위한 국제컨소시엄 형성을 추진하면서, 북한의 개혁·개방과 형성을 지원하는 것도 고려할 때이다. 북한 정권의 생존전략은 핵, 미사일 개발로, 「한반도 긴장유발→협상→경제원조→또 다른 긴장유발→협상→경제원조…」 패턴을 반복해왔다. 이는 북한체제 자체의 경제복구 능력 상실 속에서, 일인(一人)독재체제 아래서 개혁·개방체제로 전환하기도 어렵기 때문이다.

북한은 기존의 남북합의의 활용으로 실익추구의 대북지원을 기대할 것이다. 체제유지에 필수적인 남북경협 확대를 기대하는 한편, 2007 남북정상회담 합의 이행을 촉구할 것이다. 대외관계 측면에서는 북·미 관계개선 노력과 외교 다변화를 시도하면서, 경제실리와 체제보장을 위한 북·미, 북·일 관계개선에 노력을 기울일 것이다. 나아가 중국과 러시아의 지원 유도와 아울러 EU 및 동남아 국가 대상 외교다변화를 적극 추구해 나갈 것으로 보인다.

③ 남북 경제공동체 형성

궁극적인 통일로 가기 위해서는 남북 경제공동체 실현을 통한 남북 간 경제격차의 축소가 이루어져야 한다. 1990년대 초 「한민공동체 통일방안」 골간인 통일국가 중간과정인 남북연합 단계에 「사회·문화·경제공동체」를 형성하여 통일기반을 조성한 후 「정치공동체」를 형성함으로써 통일을 이룬다는 논리체계¹¹⁾에 따라 남북한 경제공동체 형성 문제가 관심을 끌었다. 당시에도 북한의 경제개혁을 전제로 한 시장경제체제로의 전환을 추구했다. 상당한 시간이 경과되었음에도 불구하고 여전히 북한 경제의 개혁·개방은 별다른 진전을 보지 못한 상태이나, 지난 정부 시기의 남북협력의 성과를 바탕으로 남북경제공동체의 토대를 구축해야 한다.

④ 북한 주민의 삶의 질 향상

남북경협 및 대북지원은 북한 주민의 생활여건 개선과 삶의 질 향상에 기여해야 한다. 이를 위해 주민들의 자생력 배양에 도움이 되는 방향의 남북경협과 대북지원을 추진해야 한다. 주민들의 생존 조건을 개선하고 빈곤타파와 자활체계 구축에 도움이 되는 협력 사안을 적극적으로 발굴하고, 이에 대해서는 체계적이고 전폭적인 지원협력 방침의 수립이 기대된다. 북한 주민의 삶의 개선은 인간이면 마땅히 누려야 할 그야말로 최저생활의 보장에 있다. 2천만 북한 주민은 식민통치 기간을 포함하여 100년 동안의 노예생활에서 벗어나지 못한 상태에 처해 있다.

⑤ 북한 인권 개선

북한 인권 문제에 대해 '북한특수성' 논리로 외면할 단계는 지났다. 그럼에도 정부 차원에서는 긍정적인 결과를 얻어내기 위해 신중한 접근이 요망된다. UN, EU 등 국제사회의 보편적 인권 원칙을 존중하면서 보다 조용히 내실 있는 접근이 실효성이 크다. 우선 <북한인권기록보존서> 설립을 지원하고, 정부-민간 간 '북한인권문제협의체'를 구성할 필요도 있다.

국군포로, 납북자의 조속한 송환을 추진해야 하며, 이를 위해 상호주의적 차원에서 대가 지불 송환 방식을 추진하는 것도 바람직하다. 고령 이산가족의 상호방문 및 거주지 선택을

11) 김국신·이유진, 연구보고서 92-17, 「남북한 경제공동체 형성방안」(민족통일연구원 1992. 12), 참조.

협의할 시기다. 그리고 탈북자 문제 해결을 위한 국제공조를 강화해야 하며, 탈북자 체포, 강제송환 금지 및 제3국 자유이동 보장을 위한 대책기구 설립도 기대된다. 특히, 인도적 차원의 대북지원은 조건 없이 추진되어야 한다.

다. 추진원칙

① 인류 보편적 가치 존중

대북정책 추진원칙으로 문명사회의 규범 존중을 환기시키는 한편, 정치범 수용소 등 반인륜적 행위는 ‘국가테러’ 행위임을 상기시켜야 한다. 특히, 반외세 자주, “우리 민족끼리” 등의 시대착오적 입장이 대북정책에 접맥되어서는 곤란하다. 북한 체제가 아닌, 북한 주민들을 인간적이고 동포애적인 가치 속에서 포용하고 도와줄 수 있는 분위기가 확산되어야 한다.

② 상호주의 원칙 적용

북한의 개방 유도과 시장경제화 촉진을 위한 상호주의 원칙의 적용은 불가피하다.¹²⁾ 상호주의 원칙의 적용을 통한 북한의 대남협상 방식의 변화를 유도해야 한다. 상호주의는 단순히 주고받기 식(give and take)의 시장거래적 관계만을 의미하는 것은 아니다. 이는 남북경협에서 북한의 능력에 따른 성의 있는 태도의 기대, 또는 북한의 능동적인 호응 형태를 의미한다.

향후 창조적 남북관계는 상생(Symbiosis)관계의 구축에 달려 있다. 한국경제의 성장과 미래 개척에 대한 확신 속에서, 북한 경제의 자율성 회복과 주민 생활 개선에 기여할 수 있는 방향의 대북협력이 추진되어야 한다. 북한은 남한의 경제 여건을 충분히 이해하고 남한의 경제성장에도 도움이 되는 방향으로 나와야 하며, 북한의 협상태도의 전향적 변화는 포괄적 의미의 상호주의 원칙의 적용으로 여길 수 있다.

③ 국제협력

핵문제 해결을 비롯한 대북개발협력 경우에도 한·미·일 공조, 중·러·EU·ASEAN 등 국제협력을 강화 속에서 추진되어야 한다. 특히, 대북인도지원 분야에서는 투명성 제고를 위해 UN 및 국제기구, 국제NGO와의 협력체계 구축이 효율적이다. 편협한 민족주의가 아니라 국제사회와 교류하고 더불어 살면서 세계와 함께 호흡하는 열린 민족주의를 지향해 나가야 한다. 남북문제도 민족 내부의 문제인 동시에 국제적 문제이기에 배타적 민족주의로는 해결할 수 없다. “세계 속에서 한민족의 좌표를 설정하고, 더 넓은 시각에서 해결 방법을 찾아야 민족자주와 민족자존을 실현”할 수 있다.¹³⁾

12) 대북 상호주의 원칙은 김대중 정부 출범 초기에 제시되었다. 김대중 대통령은 정부의 대북 ‘교류·협력 3원칙’으로 ① 인도적 차원의 대북지원은 무조건적이며, ② 남북경협은 정경분리 원칙에 따라 기업의 자율적 대북투자활동을 보장하나, ③ 정부 차원의 지원에는 상호주의 원칙의 적용을 천명하였다(1998.5.10). 이에 대해 당시 북한은 남북관계에 있어 상호주의는 새로운 반통일적 역풍이며 민족통일 염원에 대한 엄중한 도전이라고 주장하고, 남쪽 정부에 대해 이를 철회할 것을 요구하였다. “민족문제는 결코 북과 남의 등가교환에 의하여 해결할 성격의 문제가 아니다.”, “남조선 당국이 상호주의를 내드는 것은 북남합의서와 조국통일 3대원칙을 공공연히 유린하는 엄중한 배신 행위로 될 뿐이다.”(<로동신문>, 1998.5.23); 민족통일연구원 보고서, 「대북 상호주의 원칙에 대한 정부의 기본입장(案)」(1998.5), 참조.

13) 이명박 대통령 제89주년 3·1절 대통령 기념사, 2008.3.1.
http://www.president.go.kr/kr/president/news/news_view.php?uno=9

④ 국민합의

대북정책을 힘차게 추진하려면 국민적 지지와 합의가 요망된다. 이를 위해서는 대북정책을 국내정치적으로 활용하려는 유혹에 빠져서는 안 된다. 우리 국민은 정부의 의도와 진정성을 충분히 간파하고 있다. 대북정책의 홍보를 강조하거나 국민의 설득하려 하는 것은 역효과를 초래한다. 큰 틀에서 투명하고 공개적인 대북정책 추진하는 것이 바람직하다. 초당적 협력기반 구축이 필요하며, 민관협력의 활성화도 기대된다.

2. ‘비핵·개방·3000’(DOT: Denuclearization·Opening·Three thousand) 구상

‘비핵·개방·3000’ 구상은 새 정부 대북정책의 상징이며, 한반도 비핵화와 북한 개방에 대한 의지와 실천적 구상의 압축이라 할 수 있다. 이 구상의 기본방향은 ‘철저하고도 유연한 접근’의 일환으로 북한이 핵폐기의 대결단을 내리면, 국제사회도 그에 상응하는 결단을 내린다는 논리에 입각해 있다. 나아가 9·19 공동성명이 완전히 이행되면, 한반도 평화체제 정착 및 북미·북일관계 정상화가 이루어져 비핵·개방·3000 구상 실현을 위한 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 복지)의 포괄적 패키지 지원을 본격화할 수 있는 국제환경이 조성될 수 있다는 인식에 기반하고 있다.¹⁴⁾ ‘비핵·개방·3000’ 구상의 구체적 내용은 다음과 같다. <경제>: 300만 달러 이상 수출기업 100개 육성, <교육>: 30만 산업인력 양성, <재정>: 400억 달러 상당 국제협력자금 조성, <인프라>: 신경의고속도로 등 건설, <복지>: 인간다운 삶을 위한 복지지원 등을 제시하였다.

‘비핵·개방·3000’ 구상은, 북한에 「핵 포기 → 비핵·개방·3000 구상 가동 → 북한 경제 수출주도형 전환 → 400억 달러 상당의 국제협력자금 투입 → 10년 후 국민소득 3,000 달러 경제로 도약」의 상승적 발전 경로를 제시한 셈이다. 당장 북한의 수용을 기대하기는 시기상조지만, 핵문제 진전과 북한 내부 사정에 의해 차츰 긍정적인 반응을 보일 수도 있을 것이다.

북한이 10년 후 1인당 국민소득(GNI) 3000달러 경제로 도약하기 위해서는 매년 15~20%의 성장을 이루어야 한다. 이는 결코 불가능한 목표가 아니다. 세계은행(WB)은 2006년도 북한의 1인당 GNI를 900 달러 정도에 불과한 것으로 추산하였다. 2006년도 1인당 GNI가 3,000달러 수준에 달하는 국가로는 마케도니아, 알제리, 이란, 그리고 태국 등이었다.¹⁵⁾

한국은 1986년~1987년 사이에 3,000 달러 수준에 도달했다.¹⁶⁾ 그런데 한국 경제의 성

14) 한나라당, 「일류국가 희망공동체 대한민국」(2007.12), pp. 196~198.

15) 세계은행은 2006년 각국 1인당 GNI를 밝힌 자료(GNI per capita 2006, Atlas method and PPP)에서 북한은 아프가니스탄, 미얀마, 소말리아와 비슷한 수준의 ‘905\$ 이하’로 추산하였다. 그와 함께 중국 2010\$이며 마케도니아 3060\$, 알제리 3030\$, 이란 및 마살군도 3000\$, 태국 2990\$로 나타났다. World Development Indicators database, World Bank, 14 September 2007, <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>. 한국은행의 북한 GNI 추산은 세계은행의 평가치 보다 높다. 2000년: 명목GNI 168억\$/1인당 GNI 767\$, 2006년: 256억\$/1,108\$. <북한의 주요 경제지표>(2008.2) <http://ecos.bok.or.kr/>.

16) 한국의 2000년 기준 1970년 이후 1인당 국민총소득(달러표시): '70년/254, '71년/290 ... '76년/818, '77년/1,034 ... '83년/2,034 ... '86년/2,643 '87년/3,321 '88년/4,435 ... '95년/11,432 '96년/12,197 '97년/11,176 '98년/7,355 '99년/9,438 '00년/10,841 ... '06년/18,372(한국은행 경제

장추세를 살펴보면, 1970년도의 254 달러 수준은 7년 후인 1977년도에 약 4배에 달하는 1,034 달러로 급성장했다. 그리고 그것의 3배인 3,000 달러 고지에 오르는데 대략 10년 정도 걸렸다. 지금 북한 GNI가 세계은행 추산에 의해 약 900 달러로, 한국의 '70년대 후반의 경제수준이라 할 수 있다. 그런데 한국의 '70년 후반에 만성적 식량난과 절대빈곤 상태는 아니었다는 사실을 미루어 볼 때 북한의 GNI 추산은 과대평가된 측면도 있다.

그러나 단순 수치 비교의 차원에서, 북한이 한국경제의 성장 속도와 유사하게 발전한다면 적어도 10년 후에 3~4배의 수준인 3,000 달러 달성은 전혀 무리한 목표가 아니다. 오히려 1970년대의 한국경제 규모보다 훨씬 적은 북한경제 규모를 감안하면, 현재 900 달러 수준의 GNI가 3,000 달러에 달하는 데는 10년이나 걸릴 필요도 없을 것이다. 본격적인 개방이 단행된다면 경제성장의 추세 측면에서 비핵·개방·3000 구상은 현실가능성이 매우 높은 구상이다.

한편 이명박 대통령은 지난 2월 당선인 입장에서 남북경협은 “북핵진전, 사업타당성, 재정능력, 국민합의”의 네 가지 관점에서 사업을 검토하여 “우선 할 것, 나중에 할 것, 못할 것”을 구분하겠다고 밝힌 바 있다.¹⁷⁾ 이는 ‘2007 남북정상회담’의 <10·4 공동선언>¹⁸⁾을 비롯하여 그 동안 이루어진 남북 간 합의 내용의 재검토를 시사한 것으로 볼 수 있다. 그러한 대통령의 방침에 따라 대북 실용정책의 추진이라는 입장에서 기존 합의사항을 승계, 수정, 폐기의 세 범주로 구분하여 접근하는 것이 바람직하다.

‘비핵·개방·3000’ 추진 로드맵

‘비핵·개방·3000’ 구상의 추진은 한반도 비핵화의 진전 단계와 조화시켜야 한다. 북한이 비핵화 합의 사항을 이행하면 한국은 북한의 경제회복을 지원할 수 있는 대폭적인 경협과 함께 국제사회의 지원까지 끌어들이는 입장이다. 북한은 이를 냉소적으로 폄하하거나 마냥 거부할 필요는 없다.

우선 북한의 불능화는 상당한 수준으로 진척되었다는 사실을 전제로, 북·미 간 핵신고 합의의 도출할 경우 남북경제협력공동위원회의 구성·가동에 착수할 수 있다. 여기서 실용주의 입장에서 ‘우선 사업’의 대상을 협의선정하고 추진해 나간다. 이처럼 비핵화 단계에 상응하여 보다 높은 수준의 남북협력을 협의하고 추진할 수 있다. 이러한 비핵화와 개방의 선순환적 발전 구도를 중심으로 아래 표에서와 같은 ‘비핵·개방·3000’의 추진 로드맵을 마련할 수 있다.

「비핵·개방·3000」 추진 로드맵

통계시스템 <http://ecos.bok.or.kr/>.

17) 이명박 대통령 당선인, 동아일보·아사히신문·월스트리트저널 등 한·미·일 3국 언론 인터뷰(2.1), “북핵문제의 진전을 감안하고, 사업의 타당성을 조사해 경제성이 있느냐 없느냐를 검토할 필요가 있다. 재정적으로 부담할 능력과 가치가 있는지도 보아야 하고, 대형 프로젝트는 국민적 합의가 있어야 한다” <동아일보>, 2008.2.2.

18) 통일부 남북정상회담 준비기획단, 「2007 남북 정상회담 합의 해설 자료」(통일부, 2007.10.4), 참조.

	비핵화	개방=북한개발협력
단 기 국 면 : 2008년	▪불능화 상당진척 + 신고 합의	☉남북경제협력공동위원회 구성 ▪‘우선 사업’ 협의·착수 -개성공단 제2단계 개발 착수 -개성-신의주 철도, 개성-평양고속도로 개보수 문제 협의·추진 -한강하구 공동이용 협의·추진
	▪신고 합의결렬	☉남북협력 현행 수준 유지
장기국면: 비핵화 프로세스 합의	▪핵폐기 프로세스 완전 합의 -핵폐기 ‘입구’ 및 ‘출구’확정	☉본격적 개발협력 추진 ▪보건의료 시스템구축 지원 -의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료지원 -주택 및 상하수도 개선사업 지원 ▪농수산업개발협력 추진 -1억 그루 나무심기 ▪경제특구 추진협의 ▪대북 SOC개발조사 -대형 프로젝트 타당성 조사 착수 -개성-신의주 철도 개보수 공동이용 -개성-평양 고속도로 개보수 공동이용 ▪지하자원 개발협력 ▪인프라 구축 협의 ▪에너지 협력체계 협의 ▪30만 산업인력 양성 협력체계 구축
	▪핵폐기 이행·실천	☉SOC 개발협력 및 대형 프로젝트 추진 ▪400억 달러 상당 국제협력자금 조성 ▪경제특구 추진 ▪인프라 협력체계 구축 ▪에너지 협력체계 구축 ▪300만 달러 이상 수출기업 100개 육성
	▪핵폐기 완료 -핵무기 해체 및 핵물질 반출	☉남북경제공동체 구축 ▪남북한 산업구조 통합 ▪한반도 시장통합

‘비핵·개방·3000’은 북한의 비핵화 결단을 촉구하는 한편, 남한의 경험의지와 지원의 폭을 예상할 수 있는 만큼 북한이 개방에 대한 단계적 스케줄을 확정할 수 있는 이점도 있다. 물론 이 구상은 비핵화를 이행하지 않는다면 북한이 바라는 수준의 본격적인 남북경협은 힘들다는 메시지도 담고 있다. 북한의 ‘실리적인’ 판단과 결단이 기대된다.

IV. 북한관리 및 통일대비

◆ 대북정책의 ‘투 트랙’(two track)

<트랙 1>: 비핵 · 개방 ⇒ 국제공조

-공식적 대북정책

<트랙 2>: 북한관리 ⇒ 정권진화 추진

-비공식적 대북정책

-남한 주도하의 한 · 미공조 체제 가동

1. 북한관리

□북한 ‘정권진화(regime evolution)’ 유도

북한은 ‘일인(一人) 중심체제’로부터 일단 ‘당·국가 중심체제’의 ‘사회주의적 정상국가’로 복원되어야 체제보장의 딜레마를 극복할 수 있다. 그리고 이러한 정상국가 상태에서 인민생활 문제의 본격적인 접근이 가능하다. 이는 ‘선군정치’(先軍政治 military first)로부터 ‘선민정치’(先民政治 people(civilian) first)로 발전적 전환을 의미한다. 이러한 변화를 이끌어내기 위해서는 인민경제 관련 부서인 ‘내각’에 힘을 실어주어야 한다. 이를 위해 향후 남북협상의 경우 남북 간 분야별 주무부처 간 협상관계로 변화시키는 것이 바람직하다.

□북한 상층부 내 친남파(親南派) 형성

남한은 북한 지도층과 주민들의 ‘희망의 등대’되어야 한다. 친남파 형성을 위해서는 북한 상

층부 엘리트 계층의 미래와 남한에 대한 우려와 두려움을 해소시키는 한편, 북한의 평화지향적 대외개방과의 형성을 지원하고 유도할 필요가 있다.

□북한의 모험적 도전에 단호히 대처

한미동맹에 기반한 굳건한 안보체계로 북한의 ‘신정부 길들이기’식 모험적 도발 행위에 단호하게 대처해야 한다. 우리 정부의 국정 최고책임자에 대한 북한 당국의 존경심과 경외감이 우러나오도록 해야 한다.

2. 통일대비

통일은 점진적·단계적 형태보다 “들이닥치는 통일”, “떠안는 통일”로 나타날 수 있다. 실용주의적 통일은 민족 또는 국가의 통일이 아닌, ‘체제 통일’로, 7천만 한반도 주민이 “자유민주주의와 시장경제 아래서 함께 사는 것이 통일”을 지향하는 데 있다.

□북한 급변사태(Contingency Plan) 대비

북한 급변사태에 대한 신중한 대비체계 구축이 요망된다. 북한 정권의 위기증후 증대 및 체제붕괴 시그널 확산에 따른 상황별 시나리오를 마련해야 하며, 한미동맹체제를 근간으로 한국 중심의 주변국 공조안 마련도 시급하다. 이를 위해 한반도 위기관리 시스템 구축이 필요하다. 국가안전보장회의(NSC)의 정상화와 함께, 통일부의 통일대비 정책 마련 및 전략기구화로 위상 조정도 기대된다.

□통일의지 확립 및 통일기회 포착

“일 잘하는 정부, 튼튼한 시장경제, 조화로운 시민사회” 속에서 통일의지를 되살려야 한다. 이명박 정부 집권 기간 내에 통일의 ‘역사적 계기’가 도래할 수도 있기 때문이다. 역사적 낙관주의에 터하여 결단의 시기에 통일 리더십을 발휘할 수 있어야 한다.

□통일 3원칙: ‘자유민주주의·시장경제·국제평화주의’

한국의 국제적 위상이 증대되고 있는 상황에 동북아 지역에서 한국의 선택과 향방은 주변국의 커다란 관심 사항이 아닐 수 없다. 한국의 동북아 지역 내 위상 및 역할 증대로 동북아 평화의 핵심적 역할 수행이 기대된다. 통일을 위해서는 주변국의 이해관계를 존중하면서, 한반도 문제의 남북당사자 원칙을 관철시켜 나가지 않으면 안 된다. 한반도의 통일은 “자유민주주의·시장경제·국제평화주의”의 기치 아래 추진되어야 한다.

새정부의 대북한인권정책 추진방향

김수암·이금순(통일연구원)

I. 서론

1990년대 북한의 경제난과 대량 아사자의 발생, 이로 인한 대규모 탈북행렬이 지속되는 가운데, 이들 탈북자들을 통하여 북한인권의 유린 실상이 구체적으로 외부에 알려지기 시작하였다. 또한 국제정치적으로 냉전이 종식되면서 인권문제가 국제정치의 주요 의제로 부상하면서 북한인권문제 또한 국내외의 주요 관심이슈로 대두되었다.

국제사면위원회(AI) 등 저명한 국제인권NGO들의 북한인권보고서 발간, 통일연구원의 북한인권백서 발간 등 구체적으로 북한인권 실상을 담은 보고서들이 발간되면서 유엔, 개별국가, NGO를 중심으로 북한인권에 대한 공론화 단계를 넘어 북한주민의 인권을 개선하기 위한 전략들을 모색하는 단계로 접어들고 있다. 먼저 유엔에서는 인권소위원회, 인권위원회, 총회에서 북한인권 실태를 비판하고 개선을 촉구하는 북한인권결의안이 채택되어 오고 있다. 개별국가 차원에서도 미국과 일본에서 북한인권법이 채택되는 등 국내입법을 통하여 북한인권정책을 추진하고 있다. 유럽연합은 북한과 수교를 하는 과정에서 인권대화를 추진하였고 의회차원에서 결의안을 채택하기도 하였다. 한편, 인권비정부기구들은 북한인권실태보고서를 발간하는 동시에 국제형사재판소 제소, 유엔 안보리 회부, 헬싱키 프로세스의 원용 등 다양한 개선전략들을 제시하고 있다.

그런데 국제사회의 북한인권 문제에 대한 직접적인 개입전략과 달리 참여정부는 북한인권문제에 대해 한반도 평화, 남북관계 개선을 종합적으로 고려하여 전략적 접근함으로써 국내외인 비판에 직면하여 왔다. 또한 국제사회의 북한인권문제 공론화와 개선전략에 대해 북한은 인권공세, 체제위협으로 규정하고 강력하게 반발하면서도 체제에 위협을 주지 않는 한계 내에서 형법을 개정하는 등 긍정적 조치를 취하는 이중적 태도를 보이고 있다.

본 논문에서는 국제사회에서의 북한인권문제에 대한 공론화 동향 및 개선전략, 북한의 인식과 대응, 참여정부의 대북인권정책과 시민사회의 비판 등을 종합적으로 검토하고 이를 바탕으로 신정부의 대북인권정책 추진방향을 제시하고자 한다.

II. 국제사회의 북한인권개선운동 동향과 북한의 대응

1. 국제사회의 북한인권개선운동 동향

북한체제의 폐쇄적 속성으로 인하여 북한 내 인권실상을 파악할 수 없는 현상이 지속되면서 국제사회는 우선적으로 북한 내 인권실상을 전파하면서 북한인권문제를 국제적으로 공론화하는데 주력하여 왔다. 저명한 국제인권비정부기구인 국제사면위원회(Amnesty International)는 정치범수용소, 공개처형 등 구체적인 사안별 인권보고서를 발간하여 북한인권문제에 대한 국제사회의 공론화를 주도하여 왔다. 특히 1996년부터 통일연구원에서는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약을 중심으로 여성, 아동 등 소수자의 권리, 탈북자 등 주요 사안별 실태를 포함하는 전반적인 북한인권 실태를 분석·수록한 『북한인권백서』(국·영문)를 연례적으로 발간하여 오고 있다. 이후 휴먼라이츠 워치(Human Rights Watch), 프리덤하우스(Freedom House) 및 북한인권위원회(U.S. Committee for Human Rights in North Korea), 영국의 국제반노예연대(Anti Slavery International), 등에서도 연례보고서뿐만 아니라 근로권, 종교의 자유 등에 관한 특별보고서를 발간하여 오고 있다. 특히 휴먼라이츠 워치의 ‘북한 개성공단의 노동권’이라는 보고서에서 보듯이 해외에 파견된 북한노동자와 개성공단에 근무하는 북한노동자의 권리 문제가 집중적으로 제기되어 왔다.

국내에서도 좋은벗들의 『2006~2007년 북한사회 변화와 인권』, 대한변호사협회의 『북한인권백서』(2006), 북한인권정보센터의 『북한인권통계백서』, 『2008 북한종교자유백서』, 북한인권시민연합의 『고문의 공화국, 북한인권』 등 인권단체들이 북한인권보고서를 지속적으로 발간하고 있다. 개별국가 차원에서는 미 국무부가 연례각국인권보고서, 국제종교자유보고서, 인권 및 민주주의지원보고서, 연례인신매매보고서 등을 발간하여 북한인권문제의 국제적 공론화에 기여하여 왔다.

둘째, 비정부기구를 중심으로 북한인권 문제를 의제로 하는 학술회의 등 각종 행사를 개최함으로써 북한인권문제를 공론화하는 역할을 수행하고 있다. 먼저 이러한 행사와 관련하여 북한인권시민연합이 주관이 되어 북한인권·난민국제회의가 1999년 처음 개최한 이래 2008년 런던에서 제8회 회의가 개최되었다. 그리고 미 국무부의 재정지원을 받아 프리덤하우스가 2005년 워싱턴(7월), 서울(12월, 2006년 브뤼셀(3월), 로마(7월)에서 북한인권국제회의를 연속적으로 개최하였다. 또한 북한자유연합 등이 중심이 되어 2004년부터 4월에 북한자유주간 행사가 워싱턴에서 개최되어 오고 있다. 그리고 일본정부가 채택한 북한인권법에 따라 ‘북한인권침해 문제 개발주간’ 행사가 12월에 개최되어 오고 있다. 이외에도 국가인권위원회의 북한인권 관련 국제심포지엄을 비롯하여 태국 등에서도 북한인권 국제대회가 개최되어 오고 있다.

셋째, 개별국가 차원에서 국내입법 형태로 북한인권 실태를 개선하려는 전략들이 구체화되고 있다. 먼저 2004년 미국 상하 양원에서 ‘북한인권법’이 통과되었다. 동법

에 따라 부시 대통령은 제이 레프코위츠를 북한인권특사로 임명하였다. 그리고 북한인권법에 따라 30여명 이상의 탈북자의 미국망명이 성사되었다. 그런데 북한인권법에는 매년 2,400만 달러까지 재정적으로 지원할 수 있도록 규정되어 있으나 실제 예산에 반영되지는 못하고 있다. 이외에도 북한인권법 규정에 따라 국무부 등 행정부에서 관련 보고서들을 작성하여 의회에 제출하여 오고 있다. 특히 북한인권법에서는 북한주민의 인권개선을 위해 대북지원과 인권개선을 연계하도록 권고하고 있다. 먼저 민간단체와 국제기구를 통한 인도적 지원에 대해서는 취약한 주민에게 전달될 수 있도록 모니터링을 극대화해야 한다고 권고하고 있다. 그리고 투명성, 모니터링, 취약한 주민에 대한 접근이 실질적으로 개선될 때 인도적 지원 수준을 확대해야 한다고 연계조건을 부과하고 있다. 나아가 정부 간 인도적 지원이나 비인도적 지원의 경우 종교의 자유, 수용소 개혁 등 북한 내 인권개선을 위한 실질적 조치와 조건부로 연계할 것을 권고하고 있다.

그리고 미 의회 산하 의회조사국은 의회에 제출한 ‘재중 탈북자와 북한인권문제: 국제사회의 반응과 미국의 정책선택’(North Korean Refugees in China and Human Rights Issues: International Response and U.S. Policy Options)이라는 보고서에서 미국이 북한과 외교관계를 수립하고 대북 경제제재를 완화하기 위한 선결조건으로 북한의 인권상황 개선을 요구하는 법안을 미 의회가 제정해야 한다고 권고하고 있다. 북한인권문제에 대해 주의를 더욱 집중시키기 위해서는 ‘미얀마 자유와 민주화법’을 모델로 2004년 제정된 북한인권법 이외에 미 의회가 추가로 법을 제정해야 한다고 제시하고 있다.

일본에서도 2006년 6월 ‘납치문제 기타 북조선에 의한 인권침해문제 대처에 관한 법률’을 제정하였다. 개별국가의 의회 차원에서도 청문회 등을 통하여 북한인권을 개선하려는 노력들이 전개되고 있다. 미국 상하 양원은 탈북자 증언 청취 등 청문회를 개최하여 오고 있다. 또한 유럽의회에서도 2006년 3월 23일 최초로 탈북자 증언을 청취하는 청문회를 개최한 바 있다. 아울러 유럽연합 회원국들도 영국, 독일, 스웨덴 등을 중심으로 탈북자 정착을 허용하는 것으로 알려지고 있다. 나아가 2006년 6월 15일 유럽의회에서는 북한인권결의안을 채택하였다.

넷째, 외부 정보 유입을 통해 북한 내 주민들의 인권인식을 함양함으로써 북한인권을 개선하려는 전략의 일환으로 대북방송활동이 증대되고 있다. 먼저 미국에서는 미국의 소리방송(VOA), 자유아시아방송(RFA) 등 대북방송활동을 전개하고 있다. 북한인권법에서는 정보의 유통을 촉진하기 위해 매년 2백만 달러까지 예산을 책정할 수 있도록 하는 동시에 방송시간의 확대를 규정하고 있다. 또한 국내에서도 열린북한방송, 자유북한방송, 북한개혁방송, 자유조선방송 등 비정부기구들이 중심이 되어 대북방송활동을 전개하고 있다.

다섯째, 유엔 차원에서 북한인권을 개선하려는 구체적 방식으로 특별절차를 들 수 있다. 먼저 유엔인권소위원회는 1997년과 1998년 북한인권결의안을 채택하였다. 그런데 유엔인권소위원회는 개별국가를 대표하는 기관이 아니라 2000년부터 개별국

가를 대상으로 하는 결의안 제도가 폐지되었다. 이후 국가를 대표하는 유엔인권위원회에서 2003년부터 2005년까지 3년 연속 북한인권결의안을 채택하였다. 특히 2004년 유엔인권위원회 북한인권결의안에 따라 유엔북한인권특별보고관이 임명되어 활동하고 있다. 비탄 문타본 보고관은 매년 유엔인권이사회(전신 인권위원회)와 유엔총회에 북한인권상황보고서를 제출하고 있다. 또한 2004년 유엔인권위원회 북한인권결의안에서 북한이 긍정적 조치를 취하지 않을 경우 유엔 총회에서 북한인권 문제를 다루도록 권고하고 있다. 그런데 북한이 유엔 북한인권결의안에 대해 전면 거부하는 등 비협조적 자세로 일관하자 2005년 유엔총회부터 2007년까지 3년 연속 유엔 총회에서 북한인권결의안이 채택되었다.

유엔총회 결의안에 따라 2006년 유엔인권위원회를 대체하는 유엔인권이사회가 출범하면서 개별국가를 대상으로 하는 특별보고관 제도의 유지에 대해 논란이 전개되고 있다. 그런데 2006년 6월 유엔인권이사회 제5차 회의에서 미얀마와 북한 2개국에 대해서는 국별특별보고관 제도를 유지하기로 결정한 바 있다. 이에 대해 주제 네바 북한대표부의 최명남 참사는 가장 차별적이고 불공정하며 선택적인 행위로서 인권이 정치화되었다고 비판하고 있다. 또한 2006년 5월 31일 비탄 문타본 유엔북한인권특별보고관, 필립 올스틴 불법, 약식 혹은 자의적 처형 특별보고관, 라일라 제루기 자의적 실종 특별보고관, 만프레드 노와 고문문제 특별보고관이 연명으로 북한인권에 대한 성명을 발표하기도 하였다.

여섯째, 북한인권을 개선하려는 또 다른 구체적 전략은 인권대화와 인권분야 기술협력이라고 할 수 있다. 유엔에서 채택된 북한인권결의안에서는 북한당국으로 하여금 유엔인권고등판무관실과의 인권분야 대화와 기술협력을 하도록 권고하고 있다. 그러나 북한당국은 북한인권결의안을 전면 거부한다는 입장에 따라 인권분야 대화와 기술협력마저 수용하지 않고 있다. 다만, 유럽연합 국가들과의 수교 과정에서 북한은 유럽연합의 요구를 수용하여 2001년 최초로 유럽연합과의 인권대화를 수용한 바 있다. 그렇지만 2003년 유럽연합이 유엔인권위원회에서 북한인권결의안 상정을 주도하면서 인권대화는 단절되었고 정치대화 과정에서 인권문제가 일부 의제로 논의되고 있을 뿐이다. 그리고 유엔과 인권비정부기구의 북한방문을 수용함으로써 일부 대화에 나서고 있다. 먼저 1995년 국제사면위원회를 초청하여 일부 구금 시설을 개방한 바 있다. 그리고 2004년에는 유엔 아동권리위원회 위원과 유엔 여성특별보고관을 북한으로 초청하였다.

일곱째, 북한주민의 인권개선을 촉진하기 위해 인권유린에 대해 책임이 있는 당사자에 대한 처벌 문제와 유엔안보리의 개입 문제가 하나의 전략으로 제기되고 있다. 미 북한인권위원회(HRNC)와 뉴욕의 대형법률회사인 스캐든 압스 슬레이트 미거 앤드 플룸(Skadden, Arps, Slade Meagher & Flom LLP)은 ‘북한인권 보호를 위한 법적 방안’(Legal Strategies for Protecting Human Rights in North Korea)이라는 보고서를 통하여 시민단체들이 국제형사재판소뿐만 아니라 미국법원에 김정일 정권의 반인륜적 범죄를 기소할 수 있는 지에 대해 법적으로 검토하고 있다. 특히

북한의 인권상황 개선을 위한 법적 수단으로 유엔 안보리가 북한을 '평화에 대한 위협'으로 간주해 제재를 가하는 방안, 미국의 외국인 불법행위소추법을 통해 미국 내 북한 자산을 동결하는 방안 등을 제시하고 있다. 또한 미북한인권위원회는 세계적인 법률회사인 DLA Piper사와 공동으로 노벨평화상 수상자 엘리 위젤(Elie Wiesel), 바실레프 하벨(Vaclav Havel) 전 체코 대통령, 쉘 마그네 본데빅(Kjell Magne Bondevik) 노르웨이 전 총리 명의로 Failure to Protect: A Call for the UN Security Council to Act in North Korea라는 인권보고서를 통하여 북한 정부는 식량난과 기근은 물론 강제 수용소를 운영하며 자국민들에 대해 반인륜적인 범죄로부터 보호하는 데 실패했다고 지적하고, 유엔 안보리가 적극 나서줄 것을 촉구하고 있다. 그리고 유엔 안보리가 유엔헌장 제6장과 과거 안보리 선례 조치에 따라 북한 상황과 관련해 비징벌적인(non-punitive) 결의안을 채택하도록 촉구하고 있다. 이외에도 휴먼라이츠워치, 국제난민기구, 영국 국제반노예연대, 미국 북한인권위원회, 북한인권시민연합등 5개 비정부인권단체들은 2006년 9월 14일 유엔안보리 15개 이사국 앞으로 연대청원을 제출하여 북한인권문제에 대한 안보리의 관심을 촉구한 바 있다.

여덟째, 또 다른 인권개선의 방안으로 헬싱키 프로세스를 원용하여 다자틀로 북한인권을 개선하자는 논의가 전개되고 있다. 먼저, 북한인권법에서도 헬싱키 프로세스를 원용하여 북한인권 문제를 해결하도록 권고하고 있다. 그리고 오픈소사이어티 정책센터, 한미교회연합, 복음주의연합 등 북한인권운동단체들과 마이클 호로위츠 허드슨연구소 선임연구원 등은 워싱턴 내셔널프레스센터에서 개최된 기자회견에서 미 정부가 헬싱키협약을 모델로 한 대북정책을 펼칠 필요가 있다고 촉구하고 있다. 이외에도 북한인권시민연합은 헬싱키 프로세스를 중심으로 북한인권을 개선할 수 있는 방안을 모색하려는 토론회를 개최한 바 있다. 또한 2008년 1월 런던에서 개최된 제8회 북한인권·난민국제회의에서도 헬싱키 프로세스가 주요 회의 주제의 하나로 설정된 바 있다. 뿐만 아니라 일부에서 6자회담에서 북한인권 문제를 거론해야 한다는 주장들이 제기되고 있다.

2. 북한의 인권인식과 대응

가. 국제공론화에 대한 북한의 인식

신정부가 대북인권정책을 입안하고 실행하는 과정에서 인권에 대한 북한의 인식, 국제사회의 인권개선 요구에 대한 북한의 입장이 주요 요소로 검토되어야 할 것이다. 첫째, 북한은 국제사회의 인권개선 요구에 대해 자기 성찰을 통한 인권개선의 계기로 삼기보다는 체제를 위협하려는 '인권공세'로 규정하면서 전면 거부하는 태도로 일관하고 있다. 특히 국제사회의 인권공론화에 대해 '사회주의사상전선'을 허물기 위한 내부와해공세라고 규정하고 있다. 대부분의 사회주의 국가에서 '인권공세'

라는 독약을 냉철하게 인식하지 못하고 내부 와해전략에 적실성 있게 대처하지 못했기 때문에 사회주의가 붕괴되었다는 것이 역사를 통해 얻을 수 있는 교훈이라고 주장하고 있다.¹⁾

이러한 인권공세라는 북한의 인식은 민주주의 확산전략에 대한 입장을 통해 보다 강화되는 특징을 보이고 있다. 북한은 미국을 비롯한 국제사회의 민주주의 확산 전략에 대해 정치체제와 정권교체 전략이라고 비판하고 있다. 특히 미국의 민주주의 확산전략이란 변환외교(Transformational Diplomacy)를 통해 반정부 세력을 지원하여 친미적인 정권을 수립하려는 전략이라고 규정하고 있다.²⁾ 또한 다당제를 전파하여 프롤레타리아 독재를 와해시킴으로써 체제를 붕괴시키고 정권을 교체하려 한다고 비판하고 있다. 북한당국은 다당제민주주의를 허용하게 되면 반사회주의책동이 감행되어 노동계급의 당이 정권을 장악하지 못한다는 것이 역사적 경험에서 입증되었다고 주장하고 있다.³⁾ 북한은 테러와의 전쟁과 더불어 ‘색깔혁명’은 미국이 세계지배를 위해 구사하는 민주주의 확산을 위한 방식의 하나라고 비판하고 있다. 민주주의 전파를 통해 사람들을 무정부적인 자유주의자로 만들어 국가의 법질서를 파괴하고 사회적 혼란을 조성하게 한 후 내정간섭의 구실로 삼아 정권교체를 기도하는 대표적인 사례가 최근 여러 국가에서 발생한 색깔혁명이라고 주장하고 있다.⁴⁾ 이러한 정권교체의 연장선상에서 북한은 미국의 북한인권법 채택과 민주주의증진법 상정을 비판하고 있다. 북한은 2005년 3월 상하 양원에 ‘민주주의증진법’에 상정되자 북한 내 반대세력의 지원과 육성을 통한 민주주의 확산전략을 가장 경계하고 있다.

둘째, 보편적 가치인 인권개선 요구에 대해 북한은 근대국제정치의 핵심원리로 작동하고 있는 주권의 원칙을 근거로 대응하고 있다. 냉전 종식 이후 인권의 보편성을 보장하기 위해서는 국경을 넘어선 개입이 허용되어야 한다는 주장이 제기되고 있지만 이러한 주장은 ‘인권보호’라는 명분 아래 다른 국가의 내정에 관여하고 체제를 와해시키려는 불순한 정치적 목적에 불과하다고 비판하고 있다. 이러한 입장에 따라 주권은 모든 국가와 민족의 생명선으로 인민은 국가의 관할 영토 내에서 삶을 영위하고 국가의 법적·실제적 조치에 의해 인권을 향유할 수 있기 때문에 주권이 없는 인권은 무의미하다고 반박하고 있다. 따라서 주권존중의 원칙이 약화되기보다는 오히려 강화되고 공고해져야 된다고 주장하고 있다.⁵⁾ 그런데 북한의 경우 국제사회의 인권 개선 요구에 대해 체제붕괴, 정권교체 전략으로 규정하고 있기 때문에 주권의 원칙을 넘어 체제안보, 즉 국권의 관점에서 인권문제에 접근하는 논리로 연

1) “제국주의의 <인권>공세를 단호히 짓부시자,” 『로동신문』 편집국논설, 2007.8.17

2) “《전환외교》정책-미국식 《민주주의》의 침략적본질,” 로동신문, 2006.2.21.

3) 김정일, “사회주의건설의 역사적교훈과 우리 당의 총로선,” 『김정일선집』 제12권, 1997, pp. 283~284; 『로동신문』, 2000.1.3.

4) “제국주의의 <인권>공세를 단호히 짓부시자,” 『로동신문』 편집국논설, 2007.8.17; “《전환외교》정책-미국식 《민주주의》의 침략적본질,” 로동신문, 2006.2.21

5) Statement by The Delegation of The Democratic People's Republic of Korea to the Fifty-Sixth Session of the Commission on Human Rights, 29 March, 2000.

결되고 있다. 테러와의 전쟁과 ‘비민주주의적인 억압정권’의 지배에서 인민들을 ‘해방’한다는 명분에 따라 감행된 이라크 전쟁에서 보듯이 침략전쟁으로 국권을 상실하면 인권과 생존권 자체가 상실된다는 교훈을 주고 있다는 것이다. 따라서 자주권을 상실당하면 인권 자체가 존재할 수 없다는 것이 인권은 곧 국권이라는 북한의 논리이다.⁶⁾

그런데 최근 북한의 문헌에서는 인권은 곧 국권이라는 논리에 대해 선군정치 연장선상에서 설명하려는 논지가 새롭게 정립되고 있다. 인권은 강력한 국력을 전제로 해야 보장될 수 있는데, 총대가 든든해야 인민들이 인권을 실질적으로 향유할 수 있다는 것이다. 이러한 의미에서 선군은 참다운 인권을 옹호하기 위한 정치로서 국제사회의 ‘인권공세’에 대응할 수 있는 최상의 정치방식이라고 선전하고 있다. 이에 따라 “선군은 인권옹호의 선결이며 믿음직한 담보”, “선군정치는 곧 인권옹호정치”라고 대내홍보논리를 정립하고 있다.⁷⁾

셋째, 북한에서는 국제사회의 인권개선 요구에 대해 인권의 보편성과 상대주의 논쟁의 연장선상에서 대응논리를 정립하고 있다. 북한은 문화상대주의 시각에 입각하여 문화·역사적 차이로 인해 모든 국가에 보편적으로 적용할 수 있는 인권기준은 없다는 논리에 따라 ‘우리 식 인권론’을 정립하여 인권개선 요구에 대응하고 있다. 북한은 1990년대 중반 사회주의권 붕괴라는 체제안보에 부정적인 국제환경이 조성되면서 강한 상대주의적 시각에서 ‘서방식’과 대비되는 우리식 사회주의, 주체사상을 반영한 ‘우리식 인권’이라는 독특한 인권개념을 제시하고 있다. 인권이 보편적 가치라는 것을 부인하지는 않지만 ‘인권기준’이라는 관점에서 볼 때 국제사회에서 보편적으로 통용될 수 있는 인권기준은 없기 때문에 “인민이 좋아하면 그것이 공정한 인권기준으로 된다”고 주장하고 있다. 따라서 “우리에게는 우리 식의 올바른 인권기준이 있다”는 우리식 인권론을 내세우고 있다.⁸⁾ 특정 국가와 집단의 ‘문명’과 ‘기준’이 세계의 유일한 기준으로 될 수 없다는 점에서 서방국가들이 수용을 강요한 인권기준은 북한의 실정에 맞지 않는 ‘서방식’ 인권기준이라고 비판하고 있다. 즉, 미국을 비롯한 서방국가들이 자신들의 인권기준을 수용하라고 강요하고 있지만 ‘서방식’ 인권 기준이 보편성을 갖고 있지 않기 때문에 거부한다는 것이다.⁹⁾

넷째, 북한은 미국 및 서방국가들이 자신의 인권기준을 수용하라고 강요하는 것은 세계화 전략의 일환이라고 인식하고 있다. 미국을 비롯한 서방국가들은 ‘인권’과 ‘자유화’ 문제는 ‘세계화’의 한 부분이라고 주장하면서 개발도상국들이 세계화의 호

6) “참다운 인권을 옹호하여,” 『로동신문』, 1995.6.24; “조선인권연구협회 대변인 담화,” 『로동신문』, 2006.8.19; “제국주의의 <인권>공세를 단호히 짓부시자,” 『로동신문』 편집국논설, 2007.8.17

7) “공정한 인권기준이 보장되어야 한다,” 로동신문, 2007.3.25; “제국주의의 <인권>공세를 단호히 짓부시자,” 『로동신문』 편집국논설, 2007.8.17; “반역사적인 지배주의외교정책-미국 인권공세,” 로동신문, 2007.9.13

8) 김일성, “미국 <워싱턴타임스> 기자단이 제기한 질문에 대한 대답,” 『김일성저작집』 제44권, 1996, p. 371; 『로동신문』, 2001.3.2; 『로동신문』, 2001.3.16.

9) “제국주의의 <인권>공세를 단호히 짓부시자,” 『로동신문』 편집국논설, 2007.8.17; “<서방식>은 망국 자기식이 제일,” 『천리마』 9호 (평양: 천리마사, 2000), p. 61.

름에 합류하기 위해서는 인권을 증진하고 민주주의를 받아들이도록 강요한다고 비판하고 있다. 특히 미국이 자신들의 인권기준을 '인권표준'으로 규정하면서 다른 국가들에게 수용하도록 강요하는 것은 세계를 미국화하려는 행위라고 주장하고 있다.¹⁰⁾

나. 북한의 대응

국제사회의 인권개선 요구에 대한 북한의 정책적 대응은 인권과 민주주의 확산 전략에 대한 북한의 인식과 국제적 고립탈피라는 현실적 필요성이라는 2가지가 결합되어 형성되고 있다. 먼저 북한의 인권정책은 인권개선을 위한 자기성찰적 관점이라기보다는 외부의 문제제기에 대한 '대응'의 관점에서 결정되고 있다. 그렇지만 경제회생과 국제적 고립 탈피라는 현실적 필요성도 존재하고 있다. 따라서 북한의 인권정책은 체제안보적 관점과 현실적 필요의 2가지 기준에 대한 비중을 따라 내용과 조정의 폭이 결정되는 특징을 보이고 있다.

먼저, 체제유지 관점에서 '인권공세'로 규정하는 인권개선 전략에 대해서는 전면적으로 거부하는 정책적 입장을 확고하게 견지하고 있다. 첫째, 유엔인권소위원회, 유엔인권위원회, 유엔총회에서 채택된 북한인권결의안에 대해서는 북한체제를 압박하려는 불순한 정치적 동기라고 규정하여 전면적으로 거부하고 있다. 북한은 유엔 인권이사회(전신 인권위원회), 총회 등에서 채택된 북한인권결의안, 특별보고관의 임명 등의 형태로 개별국가의 인권개선을 요구하는 전략에 대해 서방국가들이 인권을 정치적으로 활용함으로써 유엔의 공정성이 훼손되고 있다는 논리로 대응하고 있다. 특히 국가를 대표하는 유엔인권위원회와 총회의 북한인권결의안에 대해서는 체제안보적 관점에서 결의안 자체를 거부하여 오고 있다.

2003년부터 2005년까지 3차례에 걸쳐 유엔인권위원회에서 채택된 북한인권결의안, 2005년, 2006년 유엔 총회에서 채택된 북한인권결의안에 대해 북한은 '대조선 고립압살책동의 일환'이기 때문에 결의안 자체를 인정할 수 없다는 입장을 견지하고 있다. 그리고 2004년 유엔인권위원회에서 채택된 북한인권결의안에 따라 임명된 북한인권특별보고관의 존재를 인정하지 않고 방북 요구를 지속적으로 거부하여 오고 있다. 뿐만 아니라 북한인권결의안의 내용에 포함되어 있다는 이유로 유엔인권 고등판무관실과의 인권분야에서의 대화와 기술협력(technical cooperation)마저 수용하지 않고 있다. 특별절차에 따른 국가를 대상으로 하는 결의안 채택 제도의 이행에 대해 유엔인권위원회가 '정치화'되었다고 규정하고 있다. 또한 유엔인권위원회가 서방국가들의 이해를 반영하여 '선택성'과 '이중기준'으로 활동함으로써 '객관성'과 '공정성'을 상실당하고 있다고 비판하고 있다. 불순한 정치적 목적을 추구하는 세력들에 의한 이중기준과 선택성으로 인해 유엔인권위원회의 신뢰성이 훼손되고 있다

10) "제국주의의 <인권>공세를 단호히 짓부시자," 『로동신문』 편집국논설, 2007.8.17; "반역사적인 지배주의외교정책-미국 인권공세," 로동신문, 2007.9.13.

는 것이다.¹¹⁾

이러한 북한의 태도는 새로 설립된 유엔인권이사회에서 보다 분명하게 나타나고 있다. 개별국가 대상 인권결의나 특별보고관 제도는 불순한 정치적 동기를 갖고 있으므로 국제 인권문제를 다루게 될 유엔 인권이사회가 제대로 기능을 수행하기 위해서는 인권의 '정치화'와 '이중기준'의 적용을 배제하고 '공정성'을 원칙으로 운영되어야 한다고 역설하고 있다.¹²⁾ 새롭게 창설된 유엔인권이사회의 운영규정을 마련하는 과정에서 북한은 개별국가를 대상으로 하는 결의안 채택 제도와 특별보고관 임명 제도는 폐지되어야 한다고 주장하고 있다.

둘째, 북한체제를 악의 축, 폭정의 전초기지로 규정하면서 북한인권법을 채택하는 미국의 인권제기에 대해 체제 전복 의도라고 반발하고 있다. 이에 따라 인권 분야에서 북한과 미국 사이의 협력관계는 전혀 형성되지 않고 있다. 그런데 국제적 고립이 심화되고 있는 상황에서 유럽연합과의 관계를 개선하는 과정에서 인권을 중시하는 외교정책을 추진하는 유럽연합의 요구를 수용하여 인권대화를 개척하기도 하였다. 이와 같이 인권대화를 수용하는 정책을 추진하였던 것은 체제안보에 영향을 주지 않으면서 수교라는 현실적 필요를 충족할 수 있었기 때문에 조정의 폭이 결정되었다고 평가할 수 있다. 그런데 유럽연합이 유엔인권위원회에서 북한인권결의안 상정을 주도하자 체제안보적 관점에서 인권대화를 거부하는 방향으로 정책을 재조정하고 있다.

셋째, 북한인권결의안과 달리 북한은 유엔인권레짐에서 현실적으로 체제안보에 직접적인 영향을 주지 않으면서 국제적 고립을 탈피하는데 유리한 정책은 추진하여 오고 있다. 북한이 당사자로 있는 국제인권규약에 규정된 조항에 따라 규약의 이행 결과를 담은 국가보고서를 제출하여 오고 있다. 국가보고서를 통하여 인권 보장을 홍보하는 선전의 수단으로 활용하고 국제사회의 인권압박을 완화시킬 수 있다는 현실적 판단에서 정책을 조정한 것으로 판단된다.

넷째, 체제안보에 직결되지 않는 범위 내에서 법률을 정비하여 오고 있다. 특히 2004년과 2005년 연속으로 형법과 형사소송법을 개정하는 등 인권을 개선할 수 있는 방향으로 관련 법률을 제정·개정하고 있다. 또한 2003년 장애인보호법을 새로 제정한 바 있다. 이러한 법률 개정은 체제안보에 영향을 주지 않으면서도 국제적 이미지를 제고할 수 있다는 현실적 필요성에 따라 정책을 조정한 결과라고 할 수 있다.

3. 참여정부의 대북한인권정책

북한인권에 대한 참여정부의 기본입장은 2005년 11월 3일 국가안전보장회의

11) E/CN.4/2005/G/13, Letter from the Permanent Representative of the Democratic People's Republic of Korea, 2005.3.2; 『평양방송』, 2005.4.20, 조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 답화.

12) "실패한 <인권외교>," 『로동신문』, 2006.5.24.

(NSC) 상임위원회에서 결정한 '북한인권 관련 정부입장'에 잘 나타나 있다.

첫째, 인권은 인류보편적 가치로서 정부는 북한의 인권상황에 대해 우려와 관심을 갖고 있으며, 포괄적 개선에 기여한다는 입장이다.

둘째, 정부는 북한인권문제에 대해 각국별로 효과적이라고 생각하는 접근방식을 전략적으로 검토·선택할 수 있다고 본다.

셋째, 정부는 평화번영정책을 통해 남북간 긴장완화와 화해협력을 추구하면서 북한인권의 실질적 개선을 도모하는 정책을 견지하고 있다.

넷째, 정부는 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심과 노력이 북한주민의 실질적 인권증진에 기여할 수 있도록 국제사회와 계속 협의해 갈 것이다.

이러한 기본입장 아래 참여정부의 구체적인 대북인권정책은 『통일백서』를 통해 살펴볼 수 있다.

첫째, 북한주민의 정치적·시민적 권리문제와 관련하여 북한을 개혁·개방으로 이끌어 전반적인 상황개선을 추진하는 방향으로 노력하는 한편, 남북대화 시 국제사회의 우려를 전달하고 인권관련 기술협력을 유도하려는 노력을 기울이고 있다.

둘째, 정부는 정치적·시민적 권리 등도 기본적으로는 생존 가능한 삶의 상황에서만 논의될 수 있다는 판단 아래, 북한주민의 생존권 보장을 위해 최우선적인 노력을 경주하고 있다. 당국 차원에서 쌀·비료 등을 지원하고 있으며, 어린이·산모 등 취약계층에 대해 국제기구와 협력하여 건강관리·영양개선 사업을 추진하였고 민간 단체의 활동을 매칭 펀드 방식으로 보조하여 다양한 보건의료, 농업지원 등을 실시하였다.

셋째, 북한의 인권실상에 대한 객관적인 자료의 수집·정리 등 정보자료의 체계화를 위해 노력하여 오고 있다.

넷째, 북한인권에 관심을 기울이고 있는 국가 및 유엔 등 국제기구 관계자들과 협의를 하는 동시에 민간 인권단체의 북한인권 관련 논의 및 북한인권 개선활동을 지속적으로 지원하여 오고 있다.

참여정부는 북한주민의 정치적 권리증진을 위해 북한에 대해 공개적 압력을 가하기보다는 북한 경제개방과 시장경제 확대를 지원함으로써 점진적으로 북한사회의 시민의식을 함양하는 것이 보다 효과적이라고 강조하여 왔다. 휴전선을 사이에 두고 대치하고 있는 상황에서 한반도 평화와 안정, 남북관계의 안정적 관리를 위해 참여정부는 북한에 대해 인권 개선에 관한 '공개적 요구'를 하지 않고 있을 뿐이라는 입장을 견지하여 왔다. 그런데 이러한 참여정부의 대북인권정책에 대해 보수 진영에서는 소극적이고 조용한 외교로 일관한다고 비판하여 왔다.

이러한 북한인권에 대한 참여정부의 입장은 유엔의 북한인권결의안에 대한 표결을 통하여 정책 차원에서 구체적으로 표출되어 왔다.

<유엔 북한인권결의안 한국정부 표결 현황>

유엔 인권위원회		유엔 총회	
연도	표결	연도	표결
2003년	불참	2005년	기권
2004년	기권	2006년	찬성
2005년	기권	2007년	기권

한국정부는 위에서 살펴보았듯이 한반도 평화안정, 남북관계의 안정적 관리를 종합적으로 고려하여 기본적으로 기권의 입장을 견지하여 왔다. 다만, 투표입장설명(EOV: Explanation of Vote)을 통해 국제사회의 북한인권상황에 대한 우려에 공감을 표시하는 동시에 북한당국에 대해 국제인권협약을 충실히 이행할 것과 인권분야에서 국제사회와 건설적인 대화와 협력을 통해 북한주민의 인권을 국제적 기준에 부합하는 수준으로 향상시킬 수 있도록 노력을 기울일 것을 촉구하여 왔다. 다만 2006년의 경우에는 핵실험 이후 더욱 절실하게 요구되는 북한과 국제사회와의 대화와 협력을 촉구하는 계기로 삼고자 한다는 논리에 따라 찬성 입장을 표명하였다.¹³⁾

이와 같이 남북관계의 특수성을 강조하며 북한주민의 정치적·시민적 권리에 개선에 대해 공개적 요구를 하지 않는 입장을 견지하면서 직접적 개입을 추구하는 국제사회의 흐름을 외면한 채 소극적으로 대응한다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 유엔 총회에서 기권과 찬성이라는 입장을 번복하면서 보편적 인권에 대해 역설적으로 정치적·전략적으로 접근한다는 비판을 받아왔다.

둘째, 대북지원을 통하여 생존권을 보장한다는 정책을 추진하여 왔지만 인도적 원칙에 충실하지 못하였을 뿐만 아니라 여전히 만성적인 절대적 기아 상태를 벗어나지 못하고 있다는 비판이 제기되어 왔다.¹⁴⁾

셋째, 남북관계의 안정적 관리에 중점을 둬으로써 남북관계를 개선하는 과정에서 북한주민의 인권을 개선할 수 있는 구체적인 전략을 제시하지 못하였다. 또한 남북관계 개선 중심으로 대북인권정책을 추진함으로써 자유와 인권, 민주주의가 보장되는 통일미래상에 대한 고려가 상대적으로 미흡하였다.

13) 통일부, 『통일백서 2006』, pp. 188~189; 『통일백서 2007』, pp. 153~155.

14) 북한인권정책협의회, “차기 정부의 북한인권정책의 과제,”(차기정부 북한인권정책 건의서), 북한민주화네트워크, 『NK Vision 5』, pp. 90~91.

Ⅲ. 대북한인권정책 추진 방향

1. 기본방향

가. 국가전략으로서 인권외교정책 수립

이명박 정부는 국정핵심과제로 남북 간 인도적 문제의 해결을 설정하고, 여기에 북한인권문제를 포함시키고 있다.¹⁵⁾ 또한 인권외교 및 문화외교 강화가 신정부의 일반국정과제로 명시되어 있다. 이는 신정부의 북한인권문제에 대한 정책의지를 보여주고 있다. 제7차 인권이사회 고위급 회기 기조연설문에서 정부는 “인류 보편적 가치로서의 인권의 중요성에 입각하여 북한의 인권상황이 개선되지 않고 있다는 국제사회의 우려에 대해 북한이 적절한 조치를 취할 것”을 촉구하였다.¹⁶⁾

이상에서 보듯이 정부가 인권외교 및 대북인권정책을 추진하기 위해서는 국가전략으로서 전반적 인권외교정책을 보다 명확하게 수립하는 것이 필요하다. 특히 신정부는 국제사회에서 보편적 가치로서 인권 존중을 위해 정립된 원칙과 기준을 국가정책에 반영하고 있다는 점을 보다 명확히 보여줄 필요가 있다. 유엔을 비롯한 국제기구들은 오래 전부터 인권을 주요한 의제로 다루어왔으며, 국제관계에서 인권은 어느 국가도 경시할 수 없는 현실적인 의제로 부각되어 왔다. 예를 들어 국제통상에서 기업 활동의 투명성 및 민주적 절차 등이 중시되고 있으며, 인권 침해적 요소를 포함하고 있는 기업의 생산물은 국제시장에서 불이익을 받도록 되어 있다. 또한 많은 국가들은 해외지원 사업에서 주민참여 및 법치지원 등 인권개선을 위한 실질적인 조치들을 포함하도록 하고 있다. 이와 같이 인권은 단순히 도덕적인 가치를 지닌 규범으로서가 아니라, 현실적인 국가이익과 밀접하게 연계되어 있다.

대북포용정책 추진에 따라 남북관계가 발전하면서 일반시민들의 통일에 대한 관심과 북한에 대한 이해가 증대되었지만 동시에 핵실험 및 인권개선 지연 등으로 북한에 대한 비판적 관점도 강화되어 왔다. 신정부는 이러한 비판적 여론을 수렴하여 북한 인권에 대한 기본입장 및 개선전략을 제시하는 것이 필요하다. 이제까지의 북한 인권에 대한 정치적 논란을 해소하고, 국내외 지지를 유도하여 실질적인 개선 효과를 거두기 위해서는 북한인권정책이 정부의 전반적인 국가정책 기조에 기반 한다는 점을 분명히 하는 것이 바람직하다. 정부의 모든 대내외 정책에서 인간존엄성 실현을 중요한 가치로 설정하고, 인간존엄성이 위협받고 있는 상황을 개선하기 위한 구체적인 정책 추진 차원에서 대북인권정책이 검토되어야 할 것이다. 나아가 북한인권정책은 국제사회에 대한 인권외교의 강화에 기여하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이와 관련하여 북한 등 유엔 인권이사회 보편적 정례검토(UPR) 수검 결과 등을 바탕으로 우리가 국제사회 인권개선에서 기여할 수 있는 분야를 발굴하여 지원

15) 제17대 대통령직인수위원회, 이명박 정부의 국정과제 보고(2008.2.5) 참조.

16) <http://www.mofat.go.kr> 참조.

해나가야 할 것이다.

이러한 국제사회 전반적인 인권개선에 기여하는 인권외교를 바탕으로 추진되는 대북한인권정책에 대한 국민적 합의를 확대하기 위해서는 일반국민을 대상으로 체계적인 인권일반교육을 강화하면서 북한인권문제에 대한 올바른 인식이 정립될 수 있도록 해야 한다. 보편적 가치로서 인권 개념에 대한 인식을 바탕으로 균형된 시각에서 북한인권문제에 접근할 수 있는 교육 프로그램을 개발하도록 해야 한다.

나. 국제협력을 통한 인권개선의 효율성 제고

신정부는 구체적 조치 단계로 접어든 국제사회의 대북한 인권 개선운동이 북한주민의 실질적 인권개선으로 연결될 수 있도록 국제적 차원에서 정책을 조율하는 시스템을 구축해나가야 한다. 국제사회와 긴밀하게 협의하고 한국정부의 입장을 전달하는 외교역량을 발휘해야 한다. 특히 국제적 연대와 역할 분담이 필요할 것인 바, 한국, 유엔, 미국 등 개별국가, NGO가 역할분담을 통해 북한인권문제에 접근할 필요가 있다. 미국을 비롯한 서방국가들의 대북한 인권정책의 전개 방향을 예측하고 북한의 대응책과 인권 개선 조치 등을 면밀하게 평가하여 이들 국가들과 정책을 조율해가야 한다. 또한 유엔인권이사회, 총회, 특별절차에 따른 보고관들과 협조체제를 구축하고 강화해나가야 한다. 그리고 북한인권개선을 위해 국제사회에 형성되고 있는 초국가 네트워크에 적극 참여하고, 그들에게 지원을 해주는 등 새로운 접근법을 모색할 필요가 있다.¹⁷⁾

국제사회와의 협력을 통해 인권개선의 효율성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 북한 인권에 대해서도 인권의 보편적 가치, 국제표준에 입각하여 정책을 추진해나가야 한다. 그리고 국제사회의 북한인권 개선운동이 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 우리 정부는 능동적 역할을 수행해야 한다. 이를 위해 먼저 북한인권상황에 대한 올바른 평가와 이해를 바탕으로 인권개선 운동이 전개되도록 노력해야 한다. 신정부는 국제사회와 협력하여 인권대화, 인권분야 기술협력 등을 통한 북한당국의 인권 인식 변화, 북한 내 인권개선 역량을 형성하는데 주도적 역할을 수행해야 한다. 국제사회의 인권개선 운동이 북한 스스로 인권을 개선할 수 있는 여건을 조성하는 데 기여하도록 유도하는 동시에 인권개선 과정을 감시하고 촉진하는 역할을 수행하도록 조율해나가야 한다. 이러한 점에서 도덕적 압박과 유인·설득전략을 병행하여 북한당국의 인식의 변화를 유도하고 국제사회의 일원으로 동참시킬 수 있는 여건을 조성해나가는 역할을 수행하는 것이 필요하다.

다. 남북교류협력과정에 인권 개선을 위한 구체적 전략 수립

참여정부는 식량난 등으로 인한 북한의 인도적 위기 상황을 감안하여, 북한주민

17) 『조선일보 시론』(서창록), 2008.2.1.

의 생존권 중심의 접근을 중요시 하였다. 또한 오랜 분단기간의 상호불신과 적대감을 해소시켜나아가야 한다는 차원에서 한반도 평화, 남북관계 개선이라는 민족내부 문제의 전략적, 특수성 관점에서 북한인권문제에 접근하여 왔다. 특히 남북관계를 악화시킬 것이라는 우려로 인해 북한체제의 구조적인 문제점인 시민적·정치적 권리에 대해서는 의도적으로 언급을 자제하여 왔다. 향후 신정부의 대북인권정책은 이러한 2가지 관점에서의 문제점을 보완하는 방향으로 추진되어야 한다.

먼저 북한인권 제기가 남북관계를 경색시킨다는 단선적인 연계론에서 벗어나 남북관계의 발전 및 제도화 수준 등을 고려하여 다차원적 차원에서 접근할 필요가 있다. 인권개선을 통한 궁극적 목표로서 자유와 인권이 보장되는 통일의 미래상의 관점에서 접근할 필요가 있다. 다음으로 신정부는 남북관계를 개선하는 전략을 추진하는 과정에서 북한 인권에 대한 관심을 적극적으로 반영해 나가도록 노력하여야 할 것이다. 물론 이러한 과정에서 북한의 반발과 우리 내부의 비난이 예상되나, 장기적으로 남북관계를 보다 공고하게 발전시켜 나가기 위해서는 인권개선을 위한 실질적인 조치들이 투영되어야 할 것이다. 그 동안 남북 간 교류·협력이 양적인 확대에 치중할 수밖에 없었다는 현실적 상황을 감안하더라도, 이제는 남북관계발전을 통해 추구해 나가야 할 중요한 가치들을 보다 체계적으로 반영해나가는 노력이 필요한 시기이다. 이러한 점에서, 신정부는 당국 및 민간차원의 남북교류협력 과정에 북한주민의 인권을 개선할 수 있는 실질적인 조치들이 포함되도록 하는 전략을 수립하는 것이 필요하다. 예를 들어 남북 분야별 교류·협력 과정에서 인권적 차원의 관심이 보다 적극적으로 표현될 수 있도록 유도해 나가야 할 것이다.

참여정부는 대북지원을 통해 식량난 등으로 인한 주민의 생존권 위협을 덜어주기 위해 노력하였다고 설명하여 왔으나, 지원방식에서 국내외적 비판의 대상이 되어 왔다. 따라서 신정부는 남북협력기금으로 지원되는 다양한 채널의 지원에서 인도주의 원칙을 강화하고, 주민참여 확대, 성차별 시정, 자구노력 등을 촉구하여야 한다. 또한 신정부는 북한에 대한 대규모 경제지원 제공 시 인권개선에 직간접적으로 기여할 수 있는 제도개선 조치 등을 요구하여야 할 것이다. 서독의 경우 대 동독 지원 시 인적·통신교류의 확대, 내독 간 국경에서의 수속절차 완화, 환경, 문화협정 회담 재개 등의 조건을 동독에 요구하여 관철시켰다.

국제적으로 다국적 기업 등은 기업 활동 과정에서 인권개념을 적극 반영하는 추세인 바, 남북경제협력을 추진하는 과정에서 유엔 등 국제사회가 권유하는 인권요소를 실행하도록 유도하여야 한다. 중국 등의 사례에서 보듯이 개혁·개방이 인권개선으로 연계되는 단선적인 인과관계가 형성되지 않는다는 사실을 고려해야 한다. 따라서 경제·사회 교류·협력을 통해 북한의 개혁·개방을 유도하는 과정에서 북한주민의 인권인식을 함양시킬 수 있는 구체적인 전략들이 개발되어야 할 것이다. 개성공단의 사례에서 보듯이 개혁·개방 과정에서 노동의 권리 등 인권문제에 대한 국제사회의 관심을 이해하고, 북한당국과의 실무협상과정에 반영하도록 하여야 한다. 경제협력을 추진하는 과정에서 국제사회가 제시하는 인권개념을 수용하여 대북진출

기업 운영에 적용하는 등 경제협력과정에 인권개념을 통합하여 접근하는 전략을 수립할 필요가 있다.

2. 세부 추진전략

가. 내부 인프라 정비: 대북인권정책 추진체계 정비

신정부는 북한인권 개선을 위한 종합계획을 수립하고 정책 추진 과정을 총괄 조정하고 평가하는 기능을 수행할 수 있도록 북한인권문제를 전담하는 체계를 구축하여야 할 것이다. 이를 통해서 정부 각 부처의 북한관련 정책에 인권개선을 위한 노력들이 구체화되도록 하는 것이 필요하다. 특히 대북지원사업의 추진과정에 북한주민들의 실질적 인권개선을 위한 조치들이 반영될 수 있도록, 각 부처, 지방자치단체, 민간단체들의 대북사업 기획 및 실행과정에서 지켜져야 할 사항들을 구체적으로 제시하여야 한다. 북한인권업무를 총괄할 수 있는 전담 부서는 통일부 인도협력국에 두는 것이 현실적이나, 국제협력의 필요성을 감안하여 외교통상부와의 긴밀한 협력 하에 추진될 수 있도록 하여야 할 것이다. 예를 들어 북한인권 관련 국제협력 강화를 위해 주제네바대표부 및 주유엔대표부 등에 인권담당관을 두는 것이 필요하다. 북한인권전담부서는 국제사회의 대북 인권정책을 면밀하게 분석하고 우리 정부, 국제기구, 개별국가, 국내외 NGO 등 각 행위주체들의 개선활동이 상호 보완적으로 인권개선에 기여할 수 있도록 조율하고 협력하는 역할을 수행하여야 한다.

나. 북한인권 개선을 위한 역량의 강화

1) 북한인권 정보수집 체계 구축

북한인권개선을 위한 전략을 수립하기 위해서는 무엇보다도 북한인권 침해실태에 대한 구체적인 정보를 확보하는 것이 필요하다. 북한체제의 폐쇄적 속성으로 인하여 구체적인 인권상황에 접근하기는 매우 어려운 상황이었다. 그러나 탈북자 및 북한방문자들이 증가하면서, 제한적이거나 북한사회의 구체적인 모습들이 외부에 알려지게 되었다. 우리가 주목해야 할 점은 북한인권실태가 사회계층, 지역별, 시기별로 매우 큰 차이를 보이고 있다는 점이다. 따라서 정부차원에서 북한인권실태를 체계적이고 종합적으로 수집·정리할 수 있는 체계를 마련하여야 한다. 북한인권 침해실태에 대한 정보원은 다양하게 모색될 수 있으나, 가장 주요한 자원은 실제 인권침해를 경험하거나 목격한 탈북자들이 될 것이다. 따라서 국내입국 북한이탈주민에 대한 기본조사를 실시할 때, 북한 및 중국 내 인권침해 실태에 대한 항목을 포함하는 것을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 인권침해실태에 대한 조사는 입국조사와 유사한 내용들이 많기 때문에, 사후 조사에서 재증언하는 것에 대

한 거부감이 많은 것으로 나타나고 있다. 또한 본인들이 직접 경험하거나 목격한 사실 이외에도, 하나원 교육과정에서 습득한 정보들을 증언할 가능성도 있기 때문이다. 따라서 탈북자 증언의 신뢰성 제고 차원에서도, 입국 초기에 북한인권 침해실태를 세부항목별로 증언할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 또한 탈북자 인권침해실태조사의 목적을 제대로 설명함으로써 자발적인 협력을 얻기 위해서도 입국초기에 이루어지는 것이 바람직하다. 다만 추가적인 면담이 필요한 경우에 대해서는 별도로 실시하도록 하는 것이 현실적이다. 또한 북한에 대한 정보를 취득하고 있는 정부 부처, 대북지원 국제기구, 민간단체 등 다양한 정보원 확대를 통해 실태 수집능력을 제고할 필요가 있다. 이와 같은 과정을 통해 수집한 구체적인 침해기록을 관리할 수 있는 체계가 마련되어야 할 것이다. 최근 들어 독일사례¹⁸⁾를 원용하여 북한인권기록보존소를 설치 운영하는 방안들이 다양하게 논의되고 있다. 북한인권기록보존소는 인권침해자에 대한 사법적 처벌근거자료 수집 및 처벌가능성에 대한 경고를 통한 인권침해 중단을 목적으로 하고 있다.

북한인권침해 실태조사는 객관적 실태에 기반 하여 북한인권개선 운동이 전개될 수 있도록 다음과 같은 사항을 집중적으로 검토할 필요가 있다. 예를 들어 형사소송법에 규정된 사법처리 실제 적용 실태, 특정사안의 지역별, 시기별, 계층별 실태, 교화소 등 구금시설 수용절차 및 사유, 구금시설에서의 강제낙태 및 영아살해, 정치적 성격의 범죄에 대한 재판절차, 현지공개재판 제도의 운영 실태 등에 관한 조사가 이루어져야 한다.

2) 분석 및 정책개발 체계 수립

북한인권침해실태조사는 단순히 침해기록 수집에 그치지 않고, 사안별 개선전략 수립 및 점검에 활용될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 다시 말해 북한인권 침해실태조사 자료를 근거로 사안별 침해실태 동향 및 개선방안 보고서를 발간함으로써 국제협력을 강화할 수 있을 것이다. 또한 관련전문가, 민간단체, 정부실무자가 공동으로 참여하여 대북인권정책 대안 개발에 협력할 수 있는 협의체계가 필요하다. 이는 국제사회의 인권개선전략 등을 체계적으로 검토하는 연구회 형태로 추진될 수도 있을 것이다. 동 연구회는 인권대화, 기술협력, 권리에 기반한 접근, 헬싱키 프로세스를 원용한 다자협의의 형성, 국제형사재판소 제소 및 유엔 안보리 회부 등 국제사회에서 북한 인권을 개선하기 위해 논의되고 있는 다양한 전략들의 적실성을 검토하고 대안을 제시함으로써 신정부의 대북한인권정책 추진을 지원하도록 한다.

구체적인 예를 들면 대북교류협력과정에서 인권적 관심을 어떻게 구체화하여 추진할 것인지를 모색하기 위해, 국제사회의 ‘권리에 기반 한 접근’ 등의 방식을 검토해 보아야 한다. 국제사회는 대외원조의 실효성 검토를 통해 단순히 지원자-수혜자

18) 이진호 역, 서독 잘쓰기터 인권침해 중앙기록보존소: 동독(독일 사회주의 통일당)의 국가범죄에 대한 서독 중앙기록보존소의 결산보고 (서울: 북한인권정보센터, 2007)

의 지원방식보다는, 특정지역 주민들의 훼손된 권리를 회복시켜주고자 하는 ‘권리에 기반 한 접근’이 보다 바람직하다는 결론에 이르게 되었다. 실제 빈곤은 인간존엄을 위협하는 매우 중대한 요소로 작용하고 있다. 따라서 북한주민의 인간존엄 실현을 위해 북한 내 빈곤 퇴치를 목표로 한 대북지원을 실시하는 동시에, 관련된 시민적·정치적 권리를 개선을 위한 구체적 조치를 북한에게 요구하여야 할 것이다. 앞으로 대북지원을 사회개발지원방식으로 전환하면서, 개발협력 사업을 통해 빈곤층을 조직하여 자조능력을 배양하고, 빈곤층의 권익옹호와 지도력·관리력 제고를 위한 프로그램을 개발하고 추진하여야 할 것이다. 특히 지원 사업 추진과정에서 지역주민들의 민주적 참여 및 투명성 제고(good governance)를 위한 조치들이 포함되도록 유도하여야 한다.

남북 민간교류과정에서 부문별 인권협력 프로그램 개발이 적극적으로 이루어져야만 할 것이다. 단순히 행사성 교류를 지속하는 것은 상호간 신뢰구축에 한계를 가져올 수 있다는 점에서, 부문별 교류에서 각기의 공통관심사를 확인하고 논의하기 위한 장이 지속적으로 만들어져야 할 것이다. 예를 들어 여성 간 교류, 노동자 교류에서 성 평등 실현, 노동권 제고를 위한 방안들이 논의되고 구체적인 실천계획들이 마련될 수 있도록 해야 한다는 점이다. 구체적인 인권침해 실태에 대한 비난이나 압박 없이도 이러한 노력을 통해 인권에 대한 인식 공유 등 인권보호를 위한 공동협력의 틀이 마련될 수 있을 것이다.

정부차원에서도 남북인권대화를 보다 적극적으로 추진하는 것이 필요하다. 다양한 대화채널을 통해 국제사회의 우려를 전달하고, 인권문제에 대한 진전 없이는 국제사회와의 협력이 불가능한 현실을 설득해 나가야 할 것이다. 남북은 당국 간 대화 및 적십자회담을 통해 이산가족, 납북자, 국군포로 등 남북 간 인도주의 사안들을 논의하여 왔다. 남북 간 인도주의 사안의 해결이 남북 간 신뢰를 공고히 하기 위해 얼마나 중요한 해결과제인지를 인식할 수 있도록 하여야 한다. 또한 문제해결을 위해서는 문제발생의 책임을 묻기보다는, 불행했던 과거사를 정리한다는 차원에서 접근하는 노력이 중요하다. 따라서 국군포로 및 납북자들의 고통을 감안하여, 이를 덜어주기 위한 실질적 조치를 취하기 위한 논의는 비공개적 거래 등의 방식들을 취하는 것에도 우리사회가 합의해 주어야 할 것이다.

3) 국제인권규약, 북한 국내법규 중심 개선 요구

북한은 국제사회의 북한인권문제 제기에 대해 내정간섭과 체제전복을 위한 정치적 음모라고 강력하게 반발하고 있는 바, 구체적인 사안을 중심으로 실질적인 개선을 요구하는 전략을 개발하여야 한다. 국제인권규약에 규정된 조항과 북한 국내법규에 근거하여 실태를 제시하고 개선을 요구하여야 한다. 국제인권규약에 어긋나는 북한법률을 면밀하게 분석하여 북한이 가입한 국제인권규약에 부합하는 방향으로 법률을 정비하도록 지속적으로 요구해야 한다. 또한 형법 등 북한법규에 규정된

조항 위반 사항을 체계적으로 수집·정리하여 개선을 요구하는 것이 필요하다. 형법 등 북한국내법률을 위반하여 인권을 유린하는 구체적 사례를 중심으로 시정을 촉구할 경우 북한도 체제위협으로 반박하지 못할 것이다. 끝으로 북한이 가입하지 않은 인종차별철폐협약과 고문방지협약에 가입하도록 촉구해야 한다.

4) 국제사회와의 다양한 개선전략 협력 틀의 구축

북한인권이 실질적으로 개선되기 위해서는 압박과 대화의 방식을 병행하여 국제사회와 다양한 개선전략 모색을 위한 협력 틀을 구축해야 한다. 시민사회가 형성되어 있지 않은 폐쇄적인 북한체제의 성격을 감안할 때 유엔을 통한 인권개선 요구는 간접적으로 북한주민의 인권을 개선하는 데 기여하고 있다.

첫째, 유엔 차원에서 결의안 채택, 내년으로 예정된 유엔인권이사회에서 북한의 보편적 정례검토(Universal Periodic Review), 특별절차에 따른 보고관들의 활동이 상호 유기적으로 연계될 수 있도록 해야 한다.

둘째, 시민적·정치적 권리에 관한 국제인권규약에 따른 제3차 국가보고서의 제출 등 인권규약에 기반한 국가의무를 이행하도록 하고 보고서 심의 과정에서 비정부기구 등과의 협력시스템을 구축해야 한다. 특히 규약위원회에서 북한의 정기보고서 검토 결과 제시하고 있는 최종검토안에 포함되어 있는 권고안들이 실행에 옮겨질 수 있도록 협력체제를 강화해나가야 한다.

셋째, 유엔인권고등판무관실과 북한과 인권분야에서 대화와 기술협력(Thecnical Cooperation)이 성사될 수 있도록 적극적으로 중재 역할을 수행하도록 한다. 추진가능한 분야로는 개혁·개방 과정에서 발생하게 되는 비정치적 분야에서의 법률적 수요를 지원하는 방향으로 북한 내 법치 여건을 제고하는 것과 사법기관 종사자들에 대한 교육·훈련 및 교류 프로그램 개발이 될 수 있을 것이다.

넷째, 유럽연합과의 인권대화 재개, 북미관계정상화 과정에서 북미간 인권대화가 성사되도록 하는 등 개별국가 차원에서도 다양한 양자 인권대화의 틀이 형성될 수 있도록 해야 한다.

IV. 결론

북한의 심각한 인권침해 상황에 대한 정보들이 지속적으로 알려지고 있으며, 유엔차원의 대북인권결의안에도 북한은 별다른 협력의사를 보이지 않고 있다. 국제사회의 인권개선 요구에 대해 북한당국은 인권 개선을 위한 성찰의 계기로 삼기보다는 인권공세와 체제위협으로 규정하고 주권의 원칙, 문화상대주의 논리에 입각하여 반발하고 있다. 이로 인해 국제사회의 다양한 개선노력에도 불구하고 북핵문제 해결과 북한인권 개선은 국제사회의 중요한 과제로 남아있다. 대체로 북한을 정상국가화하여 국제사회의 일원으로 끌어들이야 한다는 공감대가 확대되면서, 북한인권

분야에서도 일방적인 비난이나 압력보다는 북한과의 대화와 기술협력을 통해 실질적인 개선방안을 모색하여야 한다는 의견들이 주류를 이루고 있다. 그러나 아직도 북한인권문제는 체제의 구조적 문제점에 기인하기 때문에 체제변화 없이는 불가능하다는 극단적인 견해들도 남아있다.

신정부는 북핵문제의 평화적 해결과 북한인권 문제를 포함한 남북 간 인도적문제의 해결이라는 현안과제를 안고 있다. 신정부는 전반적인 국가전략으로서 인권존중의 토대 위에서, 북한주민의 인권개선이라는 목표를 실행해 나가야 할 것이다. 북한인권 개선방안은 다양하게 추진되어야 하며, 정부는 이를 위해 적극적이고 주도적인 역할을 수행하여야 한다. 북한 내 인권침해 실태에 대한 체계적인 정보체계에 기반 하여, 구체적인 개선전략을 추진하기 위해 유엔 등 국제기구, 국내외비정부기구들 간의 역할분담이 적절히 이루어지도록 하여야 한다. 무엇보다도 중요한 것은, 남북 간 교류협력에 참여하는 다양한 주체들이 나름대로의 인권적 관심을 적극적으로 투영하여 이를 구체화하여야 할 것이다. 이제 국제관계에서 인권은 단순히 규범적 차원에 머물러 있지 않으며, 실질적인 국가이익을 실현하기 위해 준수되어야 할 요소라는 점을 북한이 인식할 수 있도록 하여야 할 것이다.

국제사회는 신정부의 대북인권정책에 대해 매우 지대한 관심을 표명하고 있으며, 어떠한 정책적 조치들이 구체화될 것인지를 기대하고 있다. 따라서 정부는 보편적 가치로서의 인권존중 정책을 남북관계에서 어떻게 실행해 나갈 것인지에 대해 정부부처, 전문가, 민간단체들 간의 협력을 통해 보여주어야 할 것이다. 이러한 과정에서 남북관계에서 상당한 어려움이 발생할 수도 있으나, 이러한 단계는 우리가 남북관계의 공고한 발전을 위해 거처나가야 할 과정인 것이다.

신정부의 남북경협 정책 방향

이석기(산업연구원 연구위원)

1. 문제의 제기

- 신정부는 이전 정부의 대북 정책 전반을 재검토하고, 새로운 대북 정책 방향을 설정하겠다고 공언해 왔음.
- 현재로서는 핵문제 해결이 대북 정책의 핵심과제가 될 것으로 보이며, 남북경협은 핵문제를 비롯한 정치·군사적 과제의 하위개념으로 파악되고 있는 것으로 보임.
- 또한 남북경협 그 자체에 대해서도 그 필요성에서부터 근본적인 재검토가 필요하다는 입장인 것으로 알려지고 있음.
- 따라서 남북경협 정책 전반의 방향전환이 예고되고 있다고 할 수 있음.
- 새 정부의 포지션이 아니라고 하더라도 남북경협 전반에 대하여 한번 쯤 멈추어 서서 되돌아볼 필요가 있는 시점
- 지난 10년간 정부 차원에서는 남북경협에 대해서 그 확대 혹은 활성화의 타당성에 대해서는 큰 의문이 제기되지 않았으며, 오직 남북경협의 효과적인 확대만 논의되어 왔음.
- 이러한 태도는 남북경협의 모멘텀을 제공한 것은 사실이지만, 한편으로는 남북경협에 대한 국민적 합의를 어렵게 하는 요인이 되기도 하였음.
- 그런데, 현재로서는 남북경협의 장래에 관해서 한단어로 요약한다

면 불확실성이라고 해야 할 것임.

- 즉 남북경협이 어떤 기조에 의해서, 어떻게 추진될 것인지, 기존의 경협사업이나 최근 남북한이 합의한 사업 등을 어떻게 할 것인지 등에 대해서는 인수위를 비롯한 새로운 정부 차원에서 뚜렷하게 제시된 바가 없음.
- 따라서 구체적인 사안이나 정책 등에 대하여 논의하는 것은 현재로서는 시기상조이며, 다소 포괄적이고 추상적인 논의부터 할 수밖에 없는 실정임.
- 여기에서는 지금까지의 남북경협의 성과나 과정을 재검토하고, 향후 남북경협 정책을 수립함에 있어서 고려해야할 사항들을 제기함.

2. 남북경협의 재검토

(1) 남북경협의 현황

□ 남북경협의 범주

- 남북한 간의 경제적 관계는 크게 민간 기업의 상업적 베이스에 의한 거래, 정부차원의 경제협력사업, 그리고 대북 지원 등의 범주로 구분
- 좁은 의미의 남북한 경제협력은 민간기업에 의한 대북 거래를 의미
 - 여기에는 단순교역 및 임가공 사업, 대북 투자사업, 그리고 개성공단 및 금강산 관광 사업의 민간기업 투자 부분이 포함
- 정부차원의 협력사업은 개성공단 개발 지원, 금강산 관광을 위한 지원 사업, 경의선과 동해선 도로 및 철도 연결사업 등 정부가 주

도적인 역할을 담당하거나, 정부의 지원이 중요한 역할을 하는 사업을 의미

- 이들 사업은 직접적인 수익성의 계산에 의해서 이루어지는 사업은 아니지만 남북한 간의 경제 분야의 협력사업으로서 남북경협的重要内容을 구성
- 인도적 지원은 정부 및 비정부기구(NGO)를 통하여 이루어지는 대북 무상 지원을 의미하는데, 정부에 의한 식량 및 비료 지원, 민간단체에 의한 의료 지원 등이 주요 내용을 구성
- 이들 사업은 주고받는다라는 의미에서의 경제적 거래의 성격은 없음.
- 그러나 남북한 간의 경제적 자원의 이동을 수반할 뿐만 아니라 현재의 북한 경제 상황 및 남북한 관계 하에서 그 경제 및 정치적 의미가 상당하다는 점을 고려하여 남북한 경제협력을 광의로 정의할 때 경제협력에 포함하는 것이 합리적인 것으로 평가됨.
- 나아가서 남북한 경제협력추진위원회 등 남북한 간의 경제협력 확대를 위한 제반 접촉 및 협상, 그리고 남북경협의 실현을 위한 제도적 기반 마련 활동도 넓은 의미의 남북경협으로 파악할 수 있음.
- 통일부에서는 남북교역 통계를 작성할 때 크게 상업적 거래와 비상업적 거래로 구분하는데, 상업적 거래에는 교역(일반교역, 위탁가공교역)과 대북 투자사업 관련 교역이 포함되며, 비상업적 교역에는 민간 및 정부의 대북 지원과 사회·문화 협력사업이 포함됨.
- 이 교역 통계는 남북한간의 경제관계의 흐름을 통계적으로 보여준다는 점에서 의미가 있지만, 순수한 경제적 거래와 인도적 지원이라는 완전히 다른 경제행위를 하나의 통계적 틀 속에 결합시키고 있을 뿐만 아니라 북한지역 내에서 이루어지고 있지만 북한과의 경제

적 거래의 성격이 거의 없는 개성공단 내 기업 투자와 관련된 물자의 흐름도 남북한 거래로 포착하고 있다는 점 등을 고려하여 사용시 주의가 필요함.

- 남북한 경제협력이 이렇게 다양한 범주를 아우르는 개념으로 사용됨에 따라 남북경협 규모가 대북 지원규모로 오해되기도 하고 개성공단 사업에 투입된 자원이 대북 지원으로 오해되기도 함.
- 남북경협의 각 범주에 따라 서로 다른 원칙과 이에 기초한 정책이 추진되어야 하는데, 그렇지 못한 측면이 있음.

□ 남북경협 현황

- 남북한 경제협력은 1990년 8월 ‘남북교류협력에 관한 법률’과 ‘남북협력기금법’의 제정으로 남북교역 관련 법적 근거 및 지원제도 등 기본토대가 마련된 1991년부터 양적, 질적으로 크게 성장하였음.
- 1991년 1억 천만달러이던 남북경협 규모는 2007년에는 18억 달러까지 증가하였음.
- 남북경협의 양적 확대와 질적 심화를 통하여 북한경제의 남한에 의존 의존도는 크게 심화되었는데, 남북경협은 북한 대외무역의 30% 이상을 점하고 있으며, 남북경협을 배제하고는 경제계획의 수립과 운영이 불가능할 정도라고 평가되고 있음.
- 2007년 기준 상업적 교역은 14억 3,400만 달러이며, 이중 반입이 7억 6,500만 달러, 반출이 6억 6,600만 달러임.
- 상업적 교역 중 일반교역과 위탁가공을 포함하는 실질교역은 총 7억 9,100만 달러이며, 반입이 6억 4,600만 달러, 반출이 1억 4,600만 달러로 남한이 5억 달러의 반입초과를 보이고 있음.

- 2007년의 경우 무연탄, 철강, 비철금속, 골재 등 원자재의 반입이 크게 늘어 반입이 전년도 대비 대폭 증가하였으나 반출은 크게 늘지 않아 통상 2-3억 달러 규모이던 남한의 적자 규모가 5억 달러 수준으로 증가하였음.
- 개성공단 사업이 본격적으로 추진됨에 따라 관련 반출이 크게 늘어났으며, 생산물의 반입도 증가하고 있음.
- 이에 따라 전체 상업적 거래에서 개성공단 사업이 점하는 비중이 47.5%로 실질교역에 버금가는 수준이 되었음.
- 특히, 개성공단 사업은 1단계 100만평에 대한 부지조성 및 입주기업 선정이 완료되어 기업의 본격적인 입주를 기다리고 있음.
- 시범단지 2만 8천평 및 본 단지 1차 5만평의 분양이 완료되어 40여개의 기업이 조업 중이며, 잔여부지에 대한 입주업체 선정이 경쟁률 2.4:1을 나타낸 가운데 성공적으로 마무리되었음.
- 2007년 12월 현재 북한 노동자 2만여명을 고용하고 있으며, 북한 노동자의 생산성은 남한 대비 70% 선인 것으로 평가되고 있음.
- 노동력 공급 문제 등 적지 않은 문제점들이 있으나, 기 진출 기업 중 개성공단 사업을 확장하려는 업체들이 다수 발생하는 등 어느 정도 자리를 잡아가고 있음.
- 개성공단과 금강산 관광 사업을 제외한 투자사업은 대체로 부진한 상황임.
- 개성공단 이외의 지역에서 협력사업 승인을 받은 건수 중 제조업 분야로 현재 사업을 진행 중인 것은 평화자동차, 녹십자, 태창 등 10여개 업체로 알려지고 있음.

○ 대북 인도적 지원은 제1차 남북한 정상회담 이후 본격적으로 전개되었음.

- 2000년에 쌀 40만톤, 비료 30만톤, 옥수수 10만톤을 지원한 이래 지속적으로 쌀 40만톤, 비료 20-35만톤, 옥수수 10만톤 등을 지원해 왔음.

<2007년도 유형별 남북교역 현황>

(단위 : 천달러)

구 분		반입	반출	합계	구성비 (%)	전년대비 증가율(%)
상 업 적 거 래	일반교역	441,244	20,165	461,409	25.7	51.7
	위탁가공	204,517	125,393	329,910	18.3	30.4
	실질교역 소계	645,761	145,558	791,319	44.0	42.0
	개성공단	101,180	339,498	440,678	24.5	47.5
	금강산관광	15,824	98,931	114,755	6.4	102.6
	기타 경제협력	1,296	10,619	11,915	0.7	△23.3
	경제협력 소계	118,300	449,048	567,348	31.6	52.9
	경공업협력	1,234	71,272	72,506	5.4	-
합 계		765,295	665,878	1,434,173	79.6	54.2
비 상 업 적 거 래	민간지원	14	250,034	250,048	13.9	△38.6
	정부지원	2	78,853	78,855	4.4	574.3
	대북지원 소계	16	328,887	328,903	18.3	△21.6
	사회문화협력	34	898	932	0.1	△61.4
	에너지지원	-	36,889	36,889	2.1	-
	합 계	50	366,674	366,724	20.4	△13.0
총 계		765,345	1,032,552	1,797,897	100.0	33.2

□ 최근 남북경협 특징

○ 경공업 차관 제공에 따른 북측의 현물 상환 최초 개시

- 207년에 남측에서 신발, 의류, 비누, 폴리에스터 섬유, 합성가죽 등 경공업 원자재 8,000만달러 차관을 북측에 제공하였고, 북측은 차관 제공의 대가(3%)로 원자재인 240만불 상당의 아연괴 1,000톤(1차 '07.12.13, 2차 '08.1.3)를 현물 상환

○ 북한 대외무역 거래에서 남북교역 비중 확대

- 2007년 7월 KOTRA 발표에 따르면 남북교역을 제외한 2006년 북한 무역액은 29억 9,600만달러로 이중 북중 무역액은 56.7%인 16억 9,960만달러였으며, 2006년 남북교역액 13억 4,974만달러는 남북교역액을 제외한 북한 무역액의 45%에 수준
- 남북교역액을 포함할 경우 에는 북한 무역액은 43억 4,574만달러로 이중 북중무역액은 39%, 남북교역액은 31% 차지하는 것으로 나타나고 있음.
- 2007년도 남북교역액 17억 9,789만달러는 2006년 북한 무역액의 65% 수준으로서 2007년 북한 무역액에서 차지하는 비중이 증대될 것으로 전망됨.

(2) 남북경협 평가

- 남북경협에 대한 평가는 결과에 대한 평가와 그 과정, 혹은 정책수단에 대한 평가로 구분해서 볼 필요가 있음.

□ 남북경협의 결과에 대한 평가

가. 성과로 지적되는 부분

- 남한경제에 미친 영향 : 소위 '남북경협의 평화 효과' 혹은 '북한 리스크 감소'

- 남북경협은 직접적인 경제적 이득은 적지만 소위 북한 리스크를 완화시킴으로써 간접적으로 남한 경제에 기여하고 있다는 주장
- 북한 리스크의 완화는 대외 신인도를 향상시키거나, 한반도의 정치·군사적 상황 변화가 경제에 미치는 영향을 차단함으로써 간접적으로 한국 경제에 기여

○ 그 근거로는 다음과 같은 측면이 제시됨.

- 대북 인도적 지원 및 상업적 거래 확대에 따른 북한의 경제난 및 체제 위기 완화, 대북 지원의 지렛대 효과에 따른 정치·군사 분야 등 제 분야의 남북대화 지속, 대규모 남북경협 사업의 추진에 따른 남북경협의 정부 간 협력사업화 등을 통하여 북한 리스크를 완화

○ 1999년 이후 북한 경제가 미약하나마 회복의 기미를 보이는 것은 남북경협에 힘입은 바가 큼.

- 식량난을 중심으로 한 북한의 심각한 경제난과 이에 따른 체제붕괴 위험은 한반도의 정치적 불안정성의 주요 요인으로 작용하였음을 감안한다면, 남북경협을 통한 북한 경제난의 완화는 한반도의 정치적 안정에 상당한 기여를 한 것으로 평가할 수 있음.

○ 남한의 식량지원은 북한의 식량 위기를 완화시켰을 뿐만 아니라 북한 경제의 부분적 회복에도 기여

- 식량이 북한에서는 소비재이면서 동시에 가장 중요한 생산재라는 점을 고려한다면, 남한으로부터의 쌀 및 비료의 지원은 북한 산업생산의 회복에 적지 않은 기여를 한 것으로 추정할 수 있음.

- 특히 국제사회의 대북 인도적 지원 규모가 점차 줄어들고 있는 최근의 상황에서 남한의 대북 인도적 지원은 그 의미가 더욱 증대되

고 있음.

- 뿐만 아니라 남한은 북한이 대외무역에서 흑자를 지속하고 있는 유일한 국가이며, 남북경협은 북한이 외부로부터 경화를 획득하는 가장 중요한 수단이 되고 있음.
- 정부가 주도하거나 주요한 행위자로 참여한 3대 경협사업은 남북경협을 남한의 기업과 북한의 명목적인 비정부 단체 간의 협력사업이 아닌 남북한 당국 간의 협력사업으로 한 단계 격상시켰음. 이러한 정부간 협력사업의 추진을 통하여 남북경협이 '제도화'되었을 뿐만 아니라 남북한 간의 대화와 접촉의 질적 향상을 가져왔음.
- 남북경협은 직접적으로 남북간의 군사적 대치 상황을 완화시키고 있음.
 - 개성은 북한의 주요한 군사지역이며, 이러한 군사지역을 남북한이 공동으로 개발하기 위하여 북한의 군부대가 후방으로 물러났으며, 비무장지대를 관통하는 도로가 개설되어 물자와 인원이 쉴 새 없이 이동하고 있음. 금강산 관광 사업도 마찬가지임.
- 북한의 개혁·개방에 미친 영향
 - 북한의 대외개방정책의 가장 큰 획을 긋는 사건인 개성공단 사업의 경우 분명 남북경협의 전개과정과 분리될 수 없으며, 이런 점에서 남북경협은 북한의 대외개방정책에 일정한 영향을 미쳤다고 볼 수 있음.
 - 2002년 7월의 '경제관리개선조치'로 대변되는 대내적 개혁과 남북경협간의 연결고리를 찾는 것은 쉽지 않음. 다만, 북한의 경제개혁이 경제사정의 부분적인 호전을 배경으로 하고 있다는 점을 감안할 때 남북경협이 간접적인 경로를 통하여 북한의 시장경제로의 이행에

영향을 미치고 있을 것으로 추정할 수 있음.

- 남북경협과 남북한 경제통합 : 남북경협의 궁극적인 목적은 남북한 경제의 통합에 있다고 할 수 있는데, 지금까지 남북경협은 이런 측면에서 만족스러운 성과를 거두었다고 평가하기는 어려움.
- 남북한 경제협력, 특히 대북 지원은 북한의 경제 운영에 있어 도외시킬 수 없는 부분이 되었으며, 이런 점에서 남북경협을 통하여 남북한 간의 경제적 연관이 강화되었다고 할 수 있음.
- 그러나 이러한 일방적인 지원에 의한 경제적 연계의 강화는 제한적인 의미만을 가질 뿐이다. 임가공 사업 등으로 매우 제한적인 분업구조가 형성되었다고 할 수 있지만 아직 실질적인 분업구조는 창출되지 못하고 있다고 해야 할 것임.
- 다만 개성공단 사업이 본격화되면 남한의 자본, 기술과 북한의 토지 및 노동의 결합이라는 일종의 분업구조가 형성될 수 있을 것임.

나. 문제점

<일반교역과 위탁가공교역>

- 일반교역과 위탁가공교역은 정치적 상황 변화 등에 따라 부침을 겪기는 했지만 지속적인 성장추세가 계속되고 있음.
- 남한경제의 규모에 비해 볼 때 남북교역의 기여도는 미미한 수준이지만 북한경제의 회복 및 산업재건에는 상당한 기여를 한 것으로 평가되고 있음.
- 그러나 북한의 낙후된 경제상황이나 남북한간의 특수성에 의한 추가비용 발생 등에 따라 수익성 있는 사업기회는 많지 않음.

- 특히 일반교역 참여업체 중에서 지속적으로 사업을 추진하고 있는 기업은 많지 않음.

○ 일반교역

- 남북한 직통선이 불가하여 중국 등 제3국을 경유한 간접통신수단을 사용하거나 대리인을 두어야 함.
- 신용장 거래가 불가능하여 물품대금 결제를 중국 등 제3국 소재 은행을 통한 단순송금방식 혹은 물물교환방식으로 집행
- 인천~남포간 해상운송이나 인천~단둥~신의주의 해상/육상 복합운송 공히 물류비가 한·중 주요 구간 물류비의 2~2.5배에 달함.
- 클레임 등 분쟁 발생시 해결수단이 없음.

○ 위탁가공교역

- 남북관계의 특수성에 따른 여러 애로사항으로 추가비용부담이 발생하고 있으며, 사업의 위험도도 높은 편임.
- 해상운송, 적은 물동량, 북측 항만설비문제 등으로 인해 물류비가 높고 시간이 많이 소요되고 있음.
- 남측 기술자의 현지 공장 상주가 허용되지 않고 있고 방북도 어렵게 이루어지고 있으며 현지에 품질 검사장이 없어 기술지도와 품질관리가 제대로 안되고 있어 추가비용이 발생하고 있음.
- 설비 반출이 수반되는 위탁가공교역의 경우 설비 유지 등에 어려움을 겪고 있음.

<개성공단 사업>

- 개성공단은 남측 기업이 북측에 투자하기에 가장 좋은 조건을 갖춘 곳으로 환영받고 있으며 이제까지 북측에 대한 투자를 꺼려 왔던 많은 기업들이 개성공단에 진출하기를 희망하게 되었음.
- 현재 개성공단에 가동중인 24개 기업 중 5개사가 2006년에 당기순 이익을 기록하였을 뿐만 아니라, 입주기업의 약 80%(19개사)가 추가 투자 의사를 밝힌 점은 개성공단의 밝은 전망을 보여줌.
- 하지만 개성공단도 여러 가지 문제점을 갖고 있어, 시급히 문제를 해결해야만 사업이 순조롭게 추진될 수 있을 것임.
- 개성시 인구규모가 너무 작아서, 앞으로 더 많은 기업들을 유치할 경우 노동력의 확보가 어려운 문제로 대두될 전망이다.
- 개성지구의 공장에서는 남측 기업인과 기술자가 노동자들에 대해 직접 채용이나 작업의 관리, 지도를 못하고 있어 생산성 제고에 차질이 발생함.
- 개성공단이 여타 지역으로부터 고립되어 있어 특구의 장점을 실현하지 못하고 있음. 특히, 공단 이외 지역의 북측 기업과의 생산적 연계가 이루어지지 않아 공단의 효과가 여타 지역으로 확산되지 못하고 있으며 모든 원부자재를 남측에서 조달하고 있어 생산비가 증가함.
- 중국의 경제특구나 베트남의 수출가공구 등과 비교할 때 개성공단은 사업 범위가 너무 좁거나 외부와 차단되어 있기 때문에 발전 잠재력을 충분히 발휘하지 못하고 있음.
- 이 밖에도 통관의 불편, 체류시간 제한, 수송차량 이용 제한, 통신

의 불편 등의 문제들이 있으나 이는 양측이 노력하면 얼마든지 개선될 여지가 있음.

- 통행, 통신 등 기본적인 문제가 개선되고는 있지만 여전히 기업 활동을 방해하고 있음.

<협력사업>

- 북한측의 소극적인 태도 및 계약관계에 대한 인식 부족

- ‘민족간의 지원사업’으로 남북경협을 파악하는 북한의 인식

- 개성공단 이외 지역의 협력사업에 적용할 적절한 북한 법규가 없음.

- 외국인투자 유치를 위한 합작법, 합영법, 외국인기업법, 가공무역법 등이 있으나 남한 기업에는 적용되지 않음.

- 북남교류협력법이 있으나 구체성 결여

- 방북이 어려움에 따라 실질적인 사업 추진을 위한 상담이나 협의가 쉽지 않음.

- 낙후된 산업시설 및 열악한 사회간접자본으로 북한내 생산을 목적으로 한 경제협력사업의 추진이 어려움.

- 북한에 투자되는 설비 등에 대하여 담보가 인정되지 않아 금융기관으로부터 대출을 받을 수 없는 등 자금조달에 어려움을 겪고 있음.

(2) 남북경협의 과정 및 정책수단에 대한 평가

- 남북경협을 추진하는 과정이나 접근방식은 반성할 측면이 적지 않음. 남북경협의 추진 방식을 비판할 때 제기되는 몇가지 의문들을 들면 다음과 같은 것들이 있을 수 있음.
- 남북경협을 추진함에 있어서 원칙은 존재하였는지? 그러한 원칙이 견지되었는지?
- 경제성에 대한 고려는 이루어졌는가? 기업에 대한 지원은 적절하였는가?
- 경제협력의 파트너로서 북한 측에 요구할 것은 요구하였으며, 그 과정에서 북한 측은 어떠한 태도를 보여왔는가?
- 경제협력의 과정을 통하여 북한을 변화시키기 위하여 어떠한 노력을 하였는가?
- 경제협력이 북한의 경제적 상황을 실질적으로 개선시키는데 기여하는 방식으로 추진되었는가?
- 남북경협 관련 정보는 충분히 공개되었는가? 정책을 수립하고, 이를 집행하는 과정에서 충분히 논의되었는가?

□ 통일정책의 측면에 경사

- 이러한 의문들의 상당 부분에 대해서 긍정적으로 답하기 어려운 것이 사실임. 그리고 이러한 결과는 남북경협 정책을 추진함에 있어 지나치게 통일정책의 측면이 강조되었다는 점과 무관하지 않음.
- 남북경협은 북한과의 교류협력 사업이라는 점에서 통일정책의 대상

이 되며, 동시에 경제관계라는 점에서 경제정책의 대상이기도 함.

- 남북경협 정책이 통일정책의 관점에서 접근되면, 북한과 접촉면을 확대하는 모든 사업은 필요한 사업이 되며, 이는 남북경협 사업을 창출하고 유지하는데 가장 큰 역점을 두게 만듦.
- 경제성이라든가 원칙의 견지 등의 문제가 고려되지 않는 것은 아니지만, 이러한 고려사항들은 2차적인 문제, 혹은 장기적으로 추구해야 할 문제가 될 가능성이 높음.
- 사업의 성사나 유지가 관건이 됨에 따라 충분한 정보의 공개나 토론, 그리고 이를 통한 국민적 합의의 도출과정이 적절하게 이루어지지 못하였음.
- 남북경협 사업이 정치적 의미를 지남에 따라 이벤트성 사업이 추진된 예가 없지 않고, 이 역시 경제성이나 원칙에 대한 고려가 상대적으로 약하게 된 원인이 되었음.

□ 사례

- 남북경협 추진 과정에서의 문제를 나타내는 한 예가 분쟁해결절차에 관한 것임.
 - 남북한은 경제협력과 관련하여 투자보장, 이중과세방지, 청산계정, 상사중재 등 4대 협약을 체결하였으나 실질적으로 이행되지 않고 있음.
- 남북경협을 추진하는 많은 남측 기업들은 경협사업에 있어 가장 큰 애로사항의 하나로 분쟁이 발생하였을 때 이를 해결할 절차가 마련되어 있지 못함을 들고 있음.

- 이에 따라 많은 기업들은 분쟁이 발생하였을 때 손실을 감수하고 있음.
- 북측의 경협관련 기관 조차 분쟁해결 절차가 없어 곤란하다는 지적을 한 바 있음.
- 남북경협이 질적, 양적으로 확대되고 있음에도 불구하고, 가장 기본적인 분쟁해결 절차를 마련하지 못하고 있는 것은 북측이 소극적인 태도를 견지하고 있으며, 남측이 이러한 북측의 태도 변화를 이끌어내지 못하고 있기 때문임.
- 북한은 남북경협이 남측으로부터 무엇인가 지원받는 사업이라는 인식을 아직도 가지고 있으며, 분쟁해결 절차를 명문화하면 북측이 무엇인가 책임을 져야 한다는 인식이 있어 피하고자 하는 것임.
- 이는 결국 지난 10여년간의 남북경협 과정을 통하여서 남북경협이 서로 경제적 이익을 주고 받는 사업이라는 인식을 북측에 심어주지 못하였기 때문임.

3. 신정부의 남북경협 정책방향

(1) 신정부의 남북경협 관련 정책기조

- 새정부의 남북경협 정책 기조는 아직 구체적으로 드러났다고 보기 어려움.
- 남북경협은 그 자체 독자적인 정책영역이라기 보다는 핵문제를 중심으로 한 정치, 군사적 문제의 하위 그룹에 속하는 것으로 판단됨.
- 예를 들어 비핵개방3000 구상의 경우 방점은 비핵과 개방에 있으며, 이러한 전제조건이 구축되었을 때 대북 지원을 한다는 것임.

- 따라서 비핵개방이 이루어질 때 까지 남북경협을 어떻게 추진하겠
다고 하는 부분에 대한 문제의식은 크지 않음.
- 오히려 기존의 남북경협에 대한 비판과 반성이 우선이며, 이를 통하
여 비핵개방 이전까지의 남북경협 정책방향을 도출하겠다는 것임.
- 신정부의 남북경협 정책기조를 짐작하게 하는 몇 가지 내용들을 살
펴보면 다음과 같음.
 - 인수위원회는 인도적 지원은 지속하며, 타당성이 확인된 사업은 계
속하고, 대규모 경협사업은 타당성 검토 후에 추진한다는 3단계 경
협추진 방안을 제시한 바 있으며
 - 이명박 대통령은 당선인 시절 ▲북핵문제의 진전, ▲사업의 경제성,
▲재정부담 능력과 가치, ▲국민적 합의 등 남북경협 4대 원칙을 제
시한 바 있음.
 - 그리고 인수위원회는 남북경협 관련 국정과제로서 ▲비핵개방 3000
구상, ▲나들섬 구상, ▲남북협력기금의 투명성 강화 등을 제시하였
음.
- 비핵개방 3000구상은 북한 핵문제가 해결되면 북한의 1인당 소득이
3,000달러가 될 수 있도록 지원하겠다는 것임. 남북경협 관련 지원
내용은
 - 300만불 이상 수출기업 100개 육성
 - 30만 산업인력양성
 - 400억 달러 국제협력자금 조성
 - 신경의고속도로 건설
- 나들섬 구상은 미무장지대인 한강하구에 30만km²의 인공섬을 북한

측과 협의하여 공동으로 건설하여, 남북경협 사업을 추진한다는 구상임.

- ‘남북협력기금의 투명성 강화’는 기존의 남북 협력기금 사용의 타당성과 효율성을 따져보고, 향후 보다 투명하게 운영하겠다는 것임.

<인수위원회의 3단계 경협추진 방안>

	주요 내용
1단계	- 순수 인도적 사업과 재정부담이 없는 사업은 정상 추진 · 쌀·비료 지원, 보건, 의료 및 영유아 지원, 산림환경 분야 협력 · 북경 올림픽 응원단의 열차이용 등
2단계	- 타당성이 확인됐고, 남측 기업의 필요에 의해 시급한 사업은 남북협력 기금 범위 내에서 추진 · 자원개발협력, 자연재해 예방, 개성공단 3통 합의 이행 · 백두산 관광의 사전준비 활동 등
3단계	- 중장기대규모 경협 사업은 타당성 확인 후 추진 · 개성공단 2단계 및 SOC 사업(개성-평양 고속도로 및 개성-신의주 철도 개보수 등 : 경의선 철도 도로 개보수) · 서해평화협력특별지대 설치, 조선협력단지 등

(2) 남북경협 정책방향

가. 남북경협은 필요한가?

- 먼저 남북경협의 필요성에 대한 진지한 논의가 필요함.
- 지금까지 남북경협을 주도하는 정부 차원에서 남북경협은 통일의 과정으로서 그 필요성에 대해서는 논의가 필요 없는 문제였음.
- 그러나 관점을 바꾸어서 보면, 왜 남북경협을 해야 하며, 당장 경제적 이익이 크지 않은 남북경협을 위하여 자원을 지출해야 하는가

하는 의문이 제기될 수 있음.

- 관건은 남북경협이 단기적으로는 아니라도 중장기적으로 남한경제의 지속적인 성장에 필요한 것인가 하는 점임.

- 남북경협을 통한 북한경제의 발전 필요성 역시 논의되어야

<참고> 남북한 산업협력의 필요성과 유망분야, 그 효과

□ 남한 경제의 요구와 남북한 경제협력

- 남한의 산업발전이 급속도로 진행되고 있어 성숙기 후반이나 쇠퇴기에 접어든 산업 분야도 빠르게 증가하고 있음. 예를 들어 섬유, 신발, 생활산업 등 경공업은 전반적으로 이미 성숙기 후반에 접어들었으며, 이 중 의류, 봉제완구 등은 쇠퇴기에 접어들었음.
- 전체적으로 기술수준이 높은 전기·전자 산업군의 경우에는 아직 산업 전반이 성숙기 전반에 머무르고 있지만, 소형·로테크 가전이나 데스크탑 컴퓨터 등 일부 부문은 이미 성숙기 후반이나 쇠퇴기에 접어들었으며, 남북경협이 본격화될 5년 후의 상황을 전망하면, 가전·전기전자 산업도 산업 전반이 성숙기 후반에 접어들 것으로 전망됨.
- 이에 따라 개도국과의 경쟁에서 가격경쟁력이 약화되고 있는 분야가 속출하고 있음.
- 경공업의 경우 봉제의류, 직물, 혁제 운동화, 봉제완구, 가방 등 전 산업분야에서 가격경쟁력이 약화되고 있으며, 비교적 사정이 나은 전기·전자 산업의 경우에도 음향기기, 생활가전, 유선전화기, 유선통신장비 및 부품, 컴퓨터, 범용 전자부품 등의 분야에서는 중국 등으로부터의 수입 증가 등으로 생산이 정체 되거나 줄어들고 있음.

< 표 > 산업발전단계상의 위상과 전망 : 경공업의 경우

		생산부문					무역부문			
		도입기	성장기	성숙기 초반	성숙기 후반	쇠퇴기	수입 대체기	무역 균형기	수출 주도기	개도국 이전기
섬 유	산업전체				○●				○●	
	의류용 화학섬유				○●				○●	
	산업용 섬유		○●				○●			
	천연섬유사					○●				○●
	천연직물				○	●			○●	
	화섬직물				○●				○●	
	편직물			○	●				○●	
	염색가공			○	●					
	의 류					○●				○●
신 발	산업전체				○●					○●
	신발부분품			○	●				○●	
	혁제운동화				○●				○	●
	등산화				○●				○	●
	가죽제케주얼화				○●					○●
	기능성신발		○●						○●	
생활용품 (완구, 가방)	산업전체				○●					○●
	봉제완구					○●				○●
	플라스틱제 완구				○	●				○●
	전자작동완구			○	●				○●	
	가 방				○	●			○	●

주 : 현재 단계는 ○표시, 5년 후 전망은 ●표시

< 표 > 가격경쟁력 약화 분야의 종합평가 : 경공업군

		생산 정체 이유		
		대개도국 수입	대개도국 투자	수출 부진
섬 유	봉제의류	○	○	○
	침구·이불	○	○	○
	직 물	○	○	○
	방직사	○	○	○
	화학섬유	-	○	○
신 발	혁제운동화	○	○	○
	등산화	○	○	○
	가죽제케주얼화	○	○	○
생활용품	봉제완구	○	○	○
	가방	○	○	○

주 : 생산의 연평균증가율(2000년-2006년) : 천연섬유사(-6.5%), 화섬장섬유직물 (-11.0), 면직물(-5.4%), 직물(-7.0%), 혁제운동화(-19.0%), 가방(-6.1%), 봉제완구 (-18.2%)

- 임금경쟁력 약화 등으로 개도국과의 가격경쟁력이 약화되고 있는 분야는 저부가가치 부문의 해외로의 이전이나 생산 축소와 고부가가치 분야의 확보 등을 통하여 경쟁력을 회복해 나가야 할 것이며, 이러한 구조조정 과정에서 남북한 산업협력을 적극 활용할 필요가 있음. 북한은 경쟁력이 약화되고 있는 부문에 새로운 노동력과 입지, 그리고 시장을 제공해 줄 수 있을 것임.

□ 대북 투자 유망분야

<단계별·산업군별 대북 투자협력 분야>

산업군	1단계	2단계	3단계
경공업군	-노동집약부문: 중저가 의류, 혁제운동화, 등산화, 봉제완구, 가방 -자본집약부문: 범용직물, 갑피, 창(안창, 중	-노동집약부문: 중저가 의류, 침구, 이불, 혁제운동화, 등산화, 가죽제주얼화, 봉제완구, 가방 -자본집약부문: 범용직	-노동집약부문: 의류, 침구, 이불, 혁제운동화, 기능성신발, 가죽제주얼화 -자본집약부문: 직물, 염색가공, 범용 섬유사, 갑피, 창, 플라스틱

	창)	물, 염색가공, 갑피, 창, 플라스틱제작동완구	텍제작동완구, 전자완구
소재 산업군	-노동집약부문: 유기질 비료, 플라스틱제품, 주물, 철, 주철관, 철선, 철못, 철망, 비철금속 가공제품 -자원집약부문: 연·아연·동 광물채굴 -기술집약부문: 농약	-노동집약부문: 플라스틱제품, 합성수지가공, 주물, 철, 주철관, 철선, 철못, 철망, 비철금속 가공제품 -자원집약부문: 철광석 채굴, 연·아연·동 광물 채굴 -자본집약부문: 화학비료(복합비료), 강관, 봉강, 선재, 전기로제강분야, 지금(연·아연·동 제련) -기술집약부문: 농약, 향수, 세제(비누, 치약포함), 계면활성제, 염안료, 도료잉크	-노동집약부문: 플라스틱제품, 합성수지가공, 주물, 철, 주철관, 철선, 철못, 철망, 비철금속 가공제품 -자원집약부문: 정유사와 연계한 일부 플랜트 공정, 철광석채굴, 연·아연·동 광물채굴 -자본집약부문: 화학비료(복합비료), 범용유도품분야(소규모석유화학플랜트 일괄설비 이용), 강관, 봉강, 선재, 전기로제강분야, 일관제철분야(FINEX설비 이용), 지금(연·아연·동 제련) -기술집약부문: 농약, 향수, 세제(비누, 치약포함), 계면활성제, 염안료, 도료잉크, 고부가가치 가공분야(EP등), 일관제철분야(FINEX설비 이용), 열연강관
기계 산업군	-노동집약부문: 재생타이어, 자전거, 자동차 범용부품(시트커버, 자동차 키, 와이퍼, 에어클리너), 선체 블록 -자본집약부문: 자동차 조립생산(CKD)	-노동집약부문: 재생타이어, 자전거, 자동차 범용부품(범퍼도장, 시트, 단순 프레스가공부품), 선체블록, 기자재(철의장품) 주물류 -자본집약부문: 소매기량이륜차, 소형상용차 조립생산, -노동·자본집약부문: 선박수리/개조/해체	-노동집약부문: 재생타이어, 자전거, 범용부품(라지에터, 머플러), 선체블록, 기자재(철의장품), 주물류, 범용기계류(농기계, 섬유기계, 건설기계) -자본집약부문: 소형승용차 조립생산(SKD), - 노동·자본집약부문: 선박수리/개조/해체
전기전 자 산업군	-노동집약부문: 소형로테크가전, 저급생활가전, 아날로그TV, 모니터, 컴퓨터, 유선전화기, 범용전자부품, 소형전동기, 범용변압기	-노동집약부문: 소형로테크가전, 저급생활가전, 아날로그TV, 모니터, 컴퓨터, 유선전화기, 범용전자부품, 소형전동기, 범용변압기, 중형TV, 중급생활가전, 디지털영상·음향기기, 흑백프린터, 저가 휴대폰, 범용통신기기부품, 개별반도체(조립), 중급전자부품 -자본집약부문: 전선 -기술집약부문: 전기로	-노동집약부문: 모니터, 컴퓨터, 유선전화기, 범용전자부품, 소형전동기, 범용변압기, 중형TV, 중급생활가전, 디지털영상·음향기기, 흑백프린터, 저가 휴대폰, 범용통신기기부품, 개별반도체(조립), 중급전자부품 -자본집약부문: 전선, 발전기, 개폐기, 배전반, 프리미엄생활가전, 다층PCB, 고집적반도체, 평판디스플레이모듈 -기술집약부문: 전기로

□ 남북경협을 통한 구조조정 효과

○ 이러한 남북한 산업협력을 통하여 남한경제는 지속적 성장을 위한

산업구조조정 효과를 기대할 수 있음.

<표> 단계별 남북한 산업구조조정 효과

	1단계	2단계	3단계
남한	- 가격경쟁력 회복형 구조조정(내수회복형) - 북한의 자원 활용 - 산업내 구조고도화 촉진	- 가격경쟁력 회복형 구조조정 (내수 및 수출회복형) - 북한 자원 활용 - 산업내/산업간 구조고도화 촉진	- 가격경쟁력 회복형 구조조정 지속 - 중화학 내수기반 확대 - 산업내/산업간 구조고도화 촉진
북한	- 경공업의 설비개체 및 생산기반 조성 - 생필품 초기 투자	- 경공업과 노동집약분야 생산기반의 다양화, 일부 수출산업화 - 자본재 등 중화학 기반 조성	- 경공업 및 일부 노동 집약부분의 본격 수출산업화 - 중화학부분의 내수기반형 경쟁력 강화

나. 남북경협 정책방향

☐ 핵 문제 해결 이전에 무엇을 할 것인가

- 시급한 것은 비핵화와 개방 이전에 남북경협에서 무엇을 하고, 무엇을 하지 않을 것인지, 그리고 한다면 어떻게 할 것인지, 하고 있는 것은 어떻게 할 것인지를 구체화하는 것임.

- 이를 위해서는 남북경협 필요성에 대한 열린 논의 필요

☐ 남북경협 사업에 대한 사회적 공론화 과정 확대

- 무엇보다 남북경협에 대한 사회적 공론화를 활성화시키고, 이에 근거하여 투명하게 남북경협 정책을 추진해 나가야 할 것임.
- 사회적 공론화의 부족은 남북경협에 대한 많은 오해, 그에 따른 국

민적 합의 도출의 실패뿐만 아니라 구체적인 정책의 집행 과정에서도 큰 장애로 작용해 왔음.

- 한편으로는 북측을 지나치게 의식하고, 한편으로는 선입견에 사로잡혀 사실을 정확하게 파악하지 않는 태도가 문제에 대한 적절한 논의와 해결책의 도출을 어렵게 만들며, 국민적 공감대 형성을 불가능하게 만들었음.
- 예를 들면, 현재 개성공단의 가장 큰 문제는 노동력의 확보 문제임. 그런데 이 문제는 개성공단이 본격적으로 개발되기 시작할 무렵부터 제기가 되었으나 이 문제에 대한 공론화는 지연되었고, 그에 따라 문제를 근본적으로 해결하는데 어려움을 겪고 있을 뿐만 아니라 입주 기업이나 입주 예정기업들이 적절하게 대응하는데 어려움을 겪을 것으로 보임.
- 한편, 남북경협 정책 전반의 공론화가 부족하다 보니 남북경협 문제에 대하여 사실에 기반하지 않은 문제제기가 다시 공론화를 저해하는 결과도 초래하였음.
- 그 예가 개성공단 입주기업의 퇴출문제임. 개성공단에서 최초로 제품을 생산하여, 개성냄비라는 이름으로 판매한 한 업체의 경우 현재 상당한 어려움을 겪고 있음.
- 그런데 문제는 이 부분이 적절하게 논의되지 않고 있다는 사실임. 개성공단은 하나의 산업단지임. 따라서 입주한 기업이 파산하거나 철수하는 일이 발생하는 것은 자연스러운 일인데, 개성공단에 진출한 기업이 파산하면 무엇인가 큰 일이 생긴 것처럼 문제가 되는 것임. 이렇게 문제가 제기되니 이 문제를 공개적으로 적절하게 대응하는데 어려움을 겪게 되는 것임.
- 남북경협을 추진하는 과정에서 많은 문제가 발생하고, 그 중 상당

부분은 남북경협이 아니라도 발생할 수 있는 문제임. 이를 자연스럽게 받아들이지 못하는 구조는, 이 문제를 공개적으로 해결할 수 있는 길을 봉쇄시켜 버리며, 이는 오히려 문제를 더 악화시키는 결과를 가져옴.

□ 경제정책의 대상으로서의 남북한 경제협력의 추진

- 지금까지는 남북경협 정책은 통일정책의 측면에 상대적으로 경사되어 온 것이 사실임. 이는 초기 남북경협의 기반을 구축하는데 일정한 기여를 한 것이 사실임. 그러나 경제적 타당성이라든가, 경협을 통하여 북한을 국제적인 스탠다드에 접근하게 만드는 데는 상대적으로 덜 성공한 것도 사실임.
- 더구나 개성공단을 필두로 남북경협은 남한경제에도 영향을 미칠 정도로 그 규모와 질적으로 발전되었음.
- 따라서 통일정책의 측면과 함께 경제정책의 대상으로 개성공단 사업을 비롯한 남북경협을 접근할 필요가 있음.
 - 경제적 성과의 확보는 통일정책의 측면에서도 의미가 있음. 개성공단을 만드는 것에서 개성공단을 잘 운영하여, 경제적 성과를 도출하는데 역점을 두어야 한다는 것임.
- 개성공단 사업에 대한 정부를 비롯한 공공부문의 접근방식 자체가 달라져야 하며, 관리하는 주체역시 변화되어야 할 것임.
 - 경제부처가 개성공단 사업을 관장하는 것이 필요함.

□ 남북경협에 대한 명확한 정의에 기반한 정책 추진

- 남북경협은 민간기업의 투자 사업, 정부간 협력사업, 인도적 지원사

업, 그리고 핵문제 해결 등에 따른 대북 정치적 지원 사업 등으로 구분할 수 있을 것임.

- 민간사업은 철저하게 수익성에 기반하여 민간 주도로 사업을 추진하도록 하고, 정부의 지원은 제도적 기반 조성 등 간접적인 지원에 머물러야 할 것임.
- 다만 유치산업 차원에서 지원을 모색한다거나 중소기업 지원 정책의 차원에서 지원 수단을 강구할 수 있을 것임.
- 인도적 지원 사업은 원칙에 대한 국민적 합의 도출 필요
- 정부간 협력사업의 경우에는 협력 사업의 원칙, 여건, 북한의 역할 등을 명확히하는 조건하에서 추진되어야 할 것임. 이 경우 글로벌 스탠다드에 접근하기 위한 의식적인 노력이 필요함.

□ 대북 협상의 경험을 적절하게 활용할 수 있는 시스템 필요

- 남북경협 정책의 추진 주체가 경제부처로 이전되게 된다면, 지금까지 통일부 주도로 남북경협을 추진해 온 과정에서 축적한 경험을 효과적으로 활용할 수 있는 메커니즘을 확보할 필요가 있음.
- 남북경협을 위한 대북 협상 과정에서 상당히 많은 노하우가 축적되었으며, 관계가 형성되었음.
- 적지 않은 문제점이 있고, 과거의 잘못을 답습해서는 안되겠지만 그동안 쌓아 온 경험이나 노하우를 사장시키는 것 역시 바람직하지 않음. 이러한 경험과 노하우 축적 과정은 일종의 투자과정으로 보아야 할 것이며, 이러한 자산을 효과적으로 활용할 필요가 있을 것임.

□ 개성공단 사업의 안정적 추진 여건 확보

- 개성공단 사업은 상당한 정치적 어려움을 견뎌오면서 추진되어 온 사업이며, 이미 투자의 상당부분이 이루어졌고, 남북경협을 새로운 장을 열 수 있는 가능성이 있는 사업임.
- 개성공단은 남북경협의 법적·제도적 환경이 가장 앞서 있는 사업으로 향후 남북경협 환경 개선의 초석이 될 수 있음.
- 따라서 적어도 이 사업에 대한 정부의 명확한 지지 입장이 필요함.
 - 보다 경제적인 관점에서 추진한다는 입장 역시 필요
 - 2단계 사업에 대해서도 적절한 시점에 입장을 표명할 필요가 있음.

□ 정권교체를 남북경협의 북측의 태도 변화를 이끌어 낼 계기로 활용

- 정부가 바뀌고 남북경협 정책이 수정되었음을 북측에 명확하게 인지시킬 필요가 있음.
- 북측이 이전과 같은 태도를 견지해서는 더 이상 남북경협을 통하여 얻을 것이 없다는 것을 명확히 하여 태도 변화를 촉진시켜야 할 것임.

□ 남북경협의 보편성과 특수성에 대한 인식 필요

- 인프라 개발 지원 등 대북 개발지원은 글로벌 스탠다드에 기반하여 추진
- 다만, 북한의 특수성, 예를 들면 현재 국민소득은 매우 낮으나 상당

한 공업화를 경험한 적이 있다는 점, 건설과 재건이 동시에 이루어
져야 한다는 점, 정치적인 문제로부터 완전히 자유로울 수 없다는
점 등도 적절하게 고려할 필요가 있음.

새 정부의 외교전략 방향

백승주(국방연구원, 연구위원)

I. 이끌어 내면서

2008년 초 한반도 안보환경이 2007년 후반기에 형성된 환경과 가장 다른 측면은 우리나라에 새 대통령의 임기가 시작되었고, 주변국 지도자들이 정권교체기에 들어 있다는 점이다. 중국의 후진타오는 2기 임기를 시작했고, 일본은 아시아중시외교를 기치로 한 후쿠다 정권이 대외전략을 새롭게 검토하고 있다. 러시아 역시 정책의 연속성이 담보되고 있지만 새 대통령이 취임을 준비하고 있다. 특히 한반도에 가장 큰 영향력을 미쳐온 미국은 대통령 예비선거가 시작되면서 부시 대통령의 대북정책은 선거쟁점으로 재검증 받아야 하는 시기에 있다. 북한의 김정일 국방위원장은 제도상으로 2008년 8월 중 최고인민회의 대의원에 의해 새로운 임기를 시작해야 하는 해이다. 지도자의 한반도 정세인식이 한반도 전체질서에 영향을 미치는 것을 고려할 때 매우 의미 있는 환경변화로 간주되어야 한다.

직전 5년여 동안 한반도정세에 영향을 미쳐온 북한핵문제, MD문제, PSI문제, 지역내 국가 간 쌍무문제, 지역내 군비경쟁문제, 남북관계진전 양상도 새로운 상황에서 검토되고, 조정되고 있다. 북한핵문제는 '9.19-북핵실험-2.13(BDA)-10.4합의 이행'이라는 장애물을 넘어서고 있지만 보다 본질적인 장애물인 북한지도자의 전략적 결단에 의한 핵폐기 문제는 해결하기 어려운 장기과제로 생각되면서 평화적 핵문제 해결에 대한 비관론이 고개를 들고 있다. MD문제는 동북아의 역내질서를 구녕전질서로 회귀시키지는 않겠지만 '미국·일본·호주'라는 해양세력과 '중국·러시아·(북한)'이라는 전략적 협력으로 발전시킬 촉매역할을 하고 있다. 경제적 생존경쟁인 FTA가 동시 다발적 형태로 추진, 진행되면서 역내 국가 내부의 경제적 갈등이 심화되고 있다. 일본의 미국산 F-22구매문제로 드러난 역내 국가 간의 군비경쟁도 동북아가 새로운 안보공동체로 진행하는데 필요한 안보협력이 더디게 하는 요소로 나타나고 있다. 정부 당국 간 대화의 활성화로 동력을 얻은 남북관계는 북핵문제와 '호혜주의'라는 원칙에 묶여 숨고르기를 하고 있다.

이러한 정세 속에서 주변 국가들은 △한반도에서의 영향력 극대화, △국가경쟁력 강화라는 원칙 속에서 대한반도 정책을 추진하고 있다. 그런데 우리는 한반도에서 영향력을 확대하려는 주변국의 전략을 지혜롭게 대응하면서, 다른 국가들이 갖고 있지 않는, 역사적 과제인 '통일준비'라는 전략목표를 구현하기 위한 외교적 비전을 설정하고 정책을 형성, 추진해 가야 하는 부담을 안고 있다. '경제적으로 절대빈곤에 있으면서도 핵무기를 보유한 군사강국'인 북한과 공존하고, 번영하고, 통일을 같이 협의해야 하는 상황에 있다.

이러한 정세 속에서 출범한 한국 새정부의 대외전략은 향후 5년의 한국역사는 물론

역내 주변국의 동북아 영향력에 중요한 영향을 미칠 수 밖에 없다. 그래서 주변국들은 대통령 선거과정에서 지금까지 우리정부의 대외정책에 커다란 관심을 갖고 있는 것이다. 이제 주변국의 대외정책이 우리의 대외전략, 운명에 영향을 미친 '피할 수 없는 국제구조'에서 우리의 선택이 주변국의 대한반도 정책, 주변국 간 관계에 다소 영향을 미칠 수 있게 된 것이다.

이 글에서는 이러한 정세 속에서 출범한 새 정부의 대외정책을 대통령 취임사, 선거 공약 속에서 찾아서 재조명하고 우리의 역사적 비전을 위해서 보완, 발전시키고, 체계화 시켜야 할 내용을 제언하는데 있다.

II. 새 정부의 대외전략 비전

▲ 취임사에 나타난 비전과 원칙

취임사를 통해 이명박 대통령은 “인종과 종교, 빈부의 차이를 넘어 세계의 모든 나라, 모든 사람들과 친구가 되는” 글로벌 외교를 대외정책의 기본가치로 제시하였다. 글로벌외교 역시 ‘이념을 넘어 실용’이라는 국정운영의 기본철학 속에 다음과 같이 네 가지 정책과제를 설정하였다. 첫째, 한미관계를 미래지향적 동맹관계로 발전시키겠다. 둘째, 동아시아 국가들과 평화와 공동번영을 모색하겠다. 셋째, 우리의 신장된 국가역량에 맞는 대외 기여외교를 펴겠다. 넷째, 자원외교를 강화하겠다. 다섯째, 한국을 매력 있는 국가로 만들기 위한 문화교류를 강화하겠다.

대미외교의 강조는 국제적 현실주의를 강조하고 있다. 현실적으로 세계는 미국 중심의 단극적 질서를 유지하고 있다. 경제 분야에서 중국 등 후발 산업국가들이 양적인 경제성장을 하고 있고, EU 및 중동국가들이 블록경제로 미국에 맞서고 있지만 미국에 도전할 정도는 아니다. 군사적 측면에서 미국은 9.11 테러이후 새로운 안보환경에 ‘군사혁신’ 및 ‘새로운 동맹정책’을 통해 영향력을 확대하고 있다. 전체적으로 미국의 영향력은 다른 나라에 비교할 바가 아니다. 이명박 정부는 이러한 국제적 현실 앞에서 우리가 다져온 한미동맹을 유지, 강화하는 기반위에서 외교적 비전을 구현하겠다는 입장을 투명하게 밝혔다.

평화와 공동번영이라는 동북아 신질서 형성에 적극 동참할 의지를 밝혔다. 한미관계 강화가 자칫 중국과 러시아 등 동아시아국가들과의 쓸데없는 마찰을 형성할지 모른다는 우려를 차단하기 위한 입장이라고 보아야 한다. 우리나라와 제1의 교역대국이 되어 있는 중국, 자원대국 러시아는 우리 신정부의 한미동맹 강화 입장에 예민할 수밖에 없다. 특히 중국문제는 우리정부가 MD에 적극 가담할 것인가의 문제와, 주한미군의 전략적 유연성 문제에 예민한 입장을 갖고 있다. 러시아 역시 한반도에 대한 영향력 확대를 추구하고 있다. 일본은 미일동맹을 축으로 동북아지역에서 중국, 러시아를 견제하는 입장에서 한국의 입장을 예의주시하고 있다. 새 정부는 이들 국가 모두가 갖고 있는 외교

정책을 동북아시아의 다자안보논의구도 속에서 해결되기를 바라는 입장을 제시했다.

국제사회에 대한 공여외교를 강조하여 국제사회에 대한 우리나라의 위상을 제고하겠다는 것이다. 우리나라는 급격한 근대화를 추진하면서 미국 등 선진국가는 물론 세계개발 은행 등 국제기구로부터 많은 도움을 받았다. 특히 한국전쟁 기간 중 많은 국가들로부터 군사적 도움을 받아서 자유민주주의체제를 지켜냈다. 민주화를 이루어 가는 과정에서도 많은 지지를 받았다. 불과 10여년 전에 금융위기로 국가재정이 부도날 정도의 위기를 겪을 때 국제기구로부터 도움을 받았다. 우리가 국제사회로부터 얻은 도움과 경제적 이익을 국제사회로부터 일정부분 환원시켜 국제사회와 우리나라의 협력관계를 보다 탄탄하게 만들겠다는 의지로 본다.

배럴당 원유 값 100달러 돌파가 상징하는 에너지자원 경쟁은 더 이상 에너지문제가 경제문제가 아니라 국가생존, 안보문제임을 말해준다. 안보외교 차원에서 자원문제를 다루겠다는 것은 미래 국가전략에 매우 중요한 의미가 있다.

문화외교를 통해 매력 있는 국가를 만들기 위한 외교적 노력은 우리의 정체성을 유지하면서 대외정책을 유지하겠다는 것이다. 정체성 있는 우리의 문화를 외교적 수단으로 적극 활용하는 문화외교를 통해 인류 공동의 문화자산으로 만들고, 문화를 매개로 우리나라의 국가이미지를 한단계 업그레이드 하겠다는 것이다.

▲ 인수위 국정과제 속의 외교정책

제17대 대통령직 인수위원회는 글로벌 외교비전을 구현하기 위하여 13개의 외교과제를 식별하고 이를 중요도, 예산소요 판단, 선거공약과 관련성, 법령정비, 주관부서(협조부처)로 나누어 업무추진계획을 수립하였다. 이들 과제 중 대외전략과 직접 관련 있는 과제는 다음과 같다.

대외전략 관련 국정과제 목록

- ◆ 북핵 폐기의 우선적 해결
- ◆ 한미관계의 창조적 발전
- ◆ 동북아 신흥력체제 구축
- ◆ 동아시아지역 전략적 파트너십과 경제·안보·문화 공동체 구축
- ◆ 자원·에너지 외교 강화
- ◆ FTA체결 다변화 추진
- ◆ 기여외교를 위한 대외개발원조(ODA) 확대
- ◆ 국제평화유지활동(PKO 등) 강화
- ◆ 인권외교 및 문화외교 강화

- ◆ 재외국민 보호 및 재외동포 활동지원
- ◆ 전시작전통제권 전환의 적정성 평가 및 보완
- ◆ 방위산업의 신 경제성장 동력화

▲ 대통령 선거공약의 외교과제

대통령은 선거공약으로 다음과 같이 '7대과제와 원칙'을 제시했다.

- (1) 북핵의 완전한 폐기와 실질적 변화 유도하는 전략적 '대북 개방정책' 추진:
김정일 위원장의 '대결단' 촉구
- (2) 이념이 아닌 국익을 바탕으로 한 '실리외교' 실천: 정략적 고려가 하닌 국민
적 합의에 기초한 외교 필요
- (3) 전통적 우호관계를 바탕으로 하는 공동의 가치와 상호이익을 강화·발전시
키는 한미동맹관계의 모색
- (4) 세계와의 동반 발전을 발판으로 한국의 '아시아 외교' 확대: 21세기 '위대한
아시아의 시대'를 열기 위한 협력 강화
- (5) 국제사회에 기여하는 외교 강화: 세계 12위의 경제력에 걸맞는 책임의식 발
휘
- (6) 경제 최선진국 진입을 위한 '에너지 외교' 극대화: 새로운 '에너지 실크로드'
를 통한 국가 간 에너지 협력벨트 구축
- (7) 상호 개방과 교류를 바탕으로 '문화 코리아' 지향: 한국문화의 세계화로 아
시아의 화합을 도모하는 문화외교 실현

▲ 평가

대통령 선거공약 내용이 인수위원회 외교과제로, 다시 취임사로 일관성이 유지되고 있다. 다만 취임사를 통해서 볼 때 외교정책의 우선순위가 미국을 중시하는 외교로 이동하고 있다고 판단될 수 있다. 김정일의 대결단을 촉구하고 이를 바탕으로 북핵문제를 해결하겠다는 '결의'가 강조되고 있지만 'How to'문제에 있어서 6자회담 이외의 창조적인 방법이 아직 제시되고 있지 않다. 한미협력을 강조하고, 다른 6자회담 참가국들과 협력을 통해 '단일한 목소리(unified voice)'를 만들겠다는 의지는 읽혀진다. 자원외교를 강조하고, 국제사회에 대한 공여, PKO활동 확대 등을 추진하되 이를 국가경쟁력을 실질적으로 활용하려는 마인드가 강하다. 가장 아쉬운 점은 한반도평화체제를 구축하려는 단기적-중기적 로드맵이 정책으로 형성되지 않은 점이다. 북핵문제와 한반도평화체제 문제를 다루는데 있어서 '선순환원칙' 보다 '선차적 해결'을 지향할 것으로 본다.

III. 외교과제 속 딜레마와 해법

▲ 동맹외교 강화와 역내 주변국 중시외교

동맹외교 강화는 현재의 동맹외교가 조금 약화되었다는 진단에서 시작된다. 지난 10여년 간 한미관계는 한국과 미국 양측의 정책 조정 때문에 급격하게 조정되어 왔다. 미국은 구소련 해체이후 미국 군사태세 전반을 진단하면서 새로운 동맹정책을 추구하였다. 미국의 전략가들은 해외에 주둔하는 불박이 미군 기지를 활용하여 냉전시대 고정되어 있던 군사적 위협에 대응하던 태세가 더 이상 불필요하다는 판단을 하였다. 이러한 전략적 사고 조정에 따라 해외미군기지 정책도 조정되었고, '해외미군기지를 축소지향적으로 조정하고', '전략적 유연성'을 동맹국과 협의하였다. 그래서 주한미군 규모도 조정되게 되었고, 우리나라와 전략적 유연성에 대한 입장도 협의하게 되었다. 한편, 우리 정부는 대북정책과 한미동맹의 관계에 대해 이전 정부와 다른 입장을 조심스럽게 추진해왔다. 1998년 이전 정부들이 한미동맹을 절대적 우선가치로 생각하면서 북한을 다루어 왔다면, 국민의 정부 및 참여정부는 상대적으로 남북관계 개선문제와 연계하면서 한미동맹을 다룬 측면이 있다.

양측 입장 차이 속에 한미동맹은 여러 측면에서 조정되었다. 주한미군 규모가 줄어들었고, 주한미군의 주요임무가 국군에 이양되었다. 전시작전통제권 전환 방침과 목표 연도가 확정되었다. 한국과 미국은 자유무역협정을 추진하여 양국 행정부 간에 합의를 이끌어 내었다. 그러나 한미동맹 조정과정에서 양측 입장 차이가 노정되었다. 특히 북한을 어떻게 다룰 것인가, 북핵문제를 어떻게 다룰 것인가에 대하여 공식적으로 늘 공통의 입장임을 강조했지만 갈등이 실재했다. 이러한 갈등 구도 속에 주한미군의 교통사고로 여중생이 사망하는 등 우발적 사건에 대한 국민정서 간 충돌이 일어났고, 주류사회 간에 심각한 마찰이 형성되기도 하였다.

한미동맹을 강화하겠다는 정책은 소극적인 차원에서 한미관계 조정과정에서 형성된 마찰과 불편함을 해소하겠다는 의미가 있다. 즉 손상된 한미관계를 치유하겠다는 회복(recovery) 측면이 있다. 그런데 문제는 주변국이 이를 리커버리 수준이 아니라 진영대결 구도에서 미국과 군사동맹을 강화하겠다고 해석하면 우리의 대미외교는 딜레마에 처하게 된다. 북핵문제 해결을 위해서도 그렇고, 분단극복을 위한 통일외교 측면에서도 중국, 러시아 등 동아시아국가의 예민한 반응과 의혹은 부담이 되기 때문이다. 이러한 딜레마를 해결하기 위해서는 한미동맹강화는 군사적 측면 보다 FTA를 비준하고, 문화교류를 강화하는 등 비군사적 분야에서 신뢰를 돈독하게 하는 다양한 프로그램이 우선적으로 추진되어야 한다. 한미군사관계 강화 프로그램에 대한 투명성을 강화하고, 보안성을 철저히 하여 주변국의 불필요한 오해를 받지 않도록 해야 한다.

▲ 6자회담을 다원적으로 활용해야

취임사를 통해 북핵문제 해결과 한반도평화체제에 대한 언급은 절제했다. 참여정부가 스스로 큰 의미를 부여한 ‘6자회담, 한반도평화체제’ 적극 추진에 대해 이명박 정부는 대외정책 우선과제에서 미루어 두었다고 볼 수 있다. 대신에 새 정부는 동아시아의 평화와 번영을 모색하겠다고 했다. 이를 모색하는 과정에서 6자회담의 가치를 적극 활용할 필요가 있다.

북핵문제 해결을 위해 시작했고, 현재 진행 중인 6자회담은 동북아 안보공동체 형성과 관련해서도 의미를 가진다. 동북아의 핵심 관련국들이 한반도 및 동북아 안보문제에 집중적으로 관심을 갖게 했다는 점이다. 미국은 유럽, 중동 등의 문제 해결에 늘 외교적 우선순위를 두어왔다. 러시아 역시 동구라파, 나토확대문제에 관심을 집중해 왔다. 일본은 대미관계 개선, 중국 역시 미국과의 관계 개선문제에 외교적 관심을 집중했다. 6자회담을 통하여 이들 국가 모두가 동북아시아의 안보문제, 불안정 요인 문제에 관심을 갖게 되었다. 우리는 이들 국가의 새로운 외교적 관심을 동북아시아 안보공동체 논의로 발전시킬 필요가 있다. 북핵문제가 해결되는 과정에서 필연적으로 논의되고 일정한 진전을 보일 북한-미국관계 진전, 북한-일본관계 진전 등도 동북아 다자 안보기제 형성을 촉진할 것이다.

이미 6자회담 참가국들은 9.19공동선언을 통하여 ‘한반도평화의 직접 관련자들이 별도의 포럼’을 구성하여 운영할 것에 합의한 바 있다. 북핵문제가 교착되어 있는 상황에서 한반도평화를 논의하는 것은 ‘적절할 것인가’에 논란이 있을 수 있다. 그러나 북핵문제 해결 차원, 한반도평화 차원 뿐만 아니라 동북아 안보 차원에서 6자회담의 발전방향을 적극 검토할 필요가 있다. 특히 통일을 준비하는 차원에서 6자회담을 활용하는 전략적 역발상이 필요하다.

▲ 기여외교 확대, 실리 보다 소명감 앞세워야

세계 13위 경제대국에 걸맞는 책임의식 하에 정부개발원조를 포함한 물질적 기여를 확대하려는 정책방향을 설정하는 것은 당연하다. 이를 위하여 인수위원회가 다섯 개의 지침을 만들었다. 첫째는 GNI 대비 기여규모를 2015년까지 0.25%규모로 증대를 추진한다. 2008년 현재 0.108% 1조원 수준을 2011년에 0.128%, 1조 3,000억 수준으로 늘리려 한다. 둘째, 공여 받는 국가가 사용할 때 공여국인 우리나라의 통제를 받지 않는 비중을 늘려나간다. 셋째, 공여하는 절차를 효율적으로 재정비하고 다른 전략적 목적과 연계한다. 예를 들면 공여받은 국가의 자원 재개발, 조달물자 구매 등에 우리 기업이 참가할 기회를 확대하는데 활용한다. 넷째, 청년해외봉사단 규모를 5천명으로 확대한다. 넷째, 다자개발기구를 통한 원조협력을 강화한다. UNDP, World Bank, UNICEF 등과 협력을 강화한다.

기여외교 확대는 단기적 성과 보다는 중장기적으로 우리 국가의 위상을 고려하면서 추진하여야 한다. 그리고 공여국의 자존심을 존중해야 하며, 공여를 전략적 목적과 연계하는 매진 마다 연계하는 것은 공여의 목적을 손상시킨다.

평화유지활동을 확대하는 것은 대단히 바람직하다. 적극적인 평화유지활동을 통해 안전한 세계건설에 기여하는 새로운 국가이미지를 만들 필요가 있다. 평화유지활동 참가 여부를 '한미동맹의 의무'라는 굴레 속에 해석하는 것을 지양하는 사회분위기를 만들 필요가 있다. 그리고 PKO활동시 국군의 안전만을 고려하는 임무제한은 PKO활동 목적을 희석시킬 수 있다. 위험을 공유하는 PKO활동을 감내할 기본 자세를 갖추어야 한다.

기여외교 확대, 평화유지활동 확대 등을 위해서는 국민적 공감대를 공고하게 할 필요가 있다. 기여외교 확대를 하는 과정에서, 평화유지군 파견을 위한 국민의 동의를 구하는 과정에서 정파적 대결이 과도할 경우 소정의 목적을 달성하는데 한계가 있다.

▲ 겸손한 통일외교를 펼쳐야

13위의 경제대국이지만 군사력 측면에서 주변4국에 비해 우리는 주변국에 절대 열세의 위치에 있다. 우리 경제의 1/40에도 못 미치는 국력을 갖고 있는 북한도 핵무기를 보유하여 우리보다 절대 우위의 군사력을 갖고 있다. 분단을 극복하는 과정에서 우리는 주변국의 협력을 받아야 하는 상황이다. 분단극복 이후에도 낙후한 북한지역을 단기간에 일정한 수준의 국가로 만들기 위해서는 이들 주변국가와 국제기구의 도움을 받아야 한다. 이러한 우리외교의 역사적 환경은 우리에게 겸손을 요구한다.

독일은 통일하는 과정에서 세계 2위의 경제규모에도 불구하고 주변국가들에게 지속적인 속죄외교, 겸양외교를 펼쳤다. 나찌와 2차세계대전 피해국들이 독일의 참회를 신뢰하고, 통일을 반대하지 않는 입장을 갖도록 했다. 독일은 통일하는 과정에서 통일이후에 절대 핵무기를 갖지 않겠다고 약속했고, 37만명 이상의 군대를 갖지 않겠다고 했다.

우리 외교는 분단극복이라는 원대한 비전을 이루기 위해 주변국 모두에게 신뢰를 얻어야 한다. 우리국민 정서를 고려할 때 우리정부가 일본에 겸손한 외교를 할 경우 비굴한 외교로 여론의 돌팔매를 맞을 수 있다. 미국에 겸손한 입장을 가져도, 사대주의 망령이라는 비판을 받기 쉽다. 당당하기는 쉬워도 겸손하기는 어렵다. 그러나 우리가 고도성장, 글로벌코리아, 통일코리아를 만들기 위해서는 겸손하지 않을 수 없다. 주변국 어느 한 나라라도 통일을 도울 수는 없어도 통일을 방해할 수 있기 때문이다. 통일외교의 틀 속에서 북한과 주변국, 북한과 국제기구 간 협력체제를 만들어가는 것을 도울 필요가 있다. 북한이 국제관계와 긴밀한 협력관계를 만들어 갈수록 통일환경 조성에 도움이 된다는 믿음을 가질 필요가 있다. 당당함과 자신감이 지나쳐 오만하게 보이면 겸손한 것 보다 못하다.

그런 점에서 글로벌코리아의 외교비전은 '비핵외교강국'이어야 한다. 한반도비핵화에

대한 국제적 신뢰를 받으면서, 국제사회에 대한 영향력은 강대국 수준으로 높아진 국가 모델을 만들어 가야 한다. 핵이 없지만 국제사회에 외교적 영향을 갖고 있는 중급비핵 강국(MPI)인 케냐나, 뉴질랜드, 캐나다, 네덜란드의 외교정책을 벤치마킹할 필요가 있다.

IV. 끝내면서

누르하치는 280여 년간 유지되었던 청나라를 세운 창업자이다. 지난 1000년의 아시아 역사에서 명멸한 수많은 정치인 중에서 가장 확실하게 동아시아 시대를 열었던 영웅호걸이었다고 할 수 있다. 지정학적으로 동아시아에 근거를 둔 정치결사체가 세계사를 주도하는 시대를 동북아시대라고 할 때, 그와 그의 후손들이 건국한 청나라는 17세기 중반부터 19세기 중반까지 ‘만주족에 의한 동북아시대’를 열었다고 할 수 있다. 왜냐하면 청나라는 전 중국을 지배한 중국 왕조 중 유일하게 오늘날 동북아라 지칭되는 중국의 동북지역, 한반도 북단의 백두산 인근지역을 근거지로 수립된 나라이다. 그리고 청나라는 적어도 19세기 중반 서세동점의 역사 속에서 유럽국가들과 일본에게 집단적으로 망신을 당하기 전에는 세계문명사를 주도하였다고 볼 수 있기 때문이다.

누르하치가 청나라를 건국하여 동북아시대를 열어간 데는 무엇보다도 전략상황 변화를 정확하게 예측하여 국가전략을 수립하고, 그 전략을 뒷받침할 수 있는 국력을 축적했기 때문이다. 누르하치는 한반도에 임진왜란이 진행되는 중에 참전하기를 원했으나 그 의도를 의심한 조선의 입장 때문에 직접 참가하지 못했다고 한다. 그러나 그는 한반도에서 진행된 7년간의 국제전이 동북아의 세력변화를 어떻게 만들어 놓을지를 정확히 예측하였다. 토요토미의 일본, 만력제 하의 명나라, 선조가 이끈 조선은 전쟁의 후유증 때문에 국력이 쇠약해질 수밖에 없다는 것을 알고 있었다. 특히 누르하치의 여진국가가 직접 국경을 맞대고 있던 명나라와 조선이 결정적으로 군사적으로 기진맥진할 것을 알았다. 임진왜란이 진행되는 동안에 그는 인접한 세력들을 아우르며 힘을 키워 나갔다. 아울러 1616년 명나라와 결전을 선언하기 이전까지 그는 그의 전략적 야심을 철저하게 숨기면서 명나라에 조공의 예를 다했다.

새 정부는 대외전략을 수립하면서 “때가 아닐 때 기다리고, 특별한 상황을 활용하고, 힘을 축적하고, 기회를 놓치지 않는 전략적 결심”으로 청제국을 건설한 누르하치의 비전 있는 안보외교를 벤치마킹 할 필요가 있다. 첫째, 전략적 상황에 대한 정확한 예측과 대응이다. 주변국이 조정하고 있는 동아시아 정책과 대한반도 정책이 우리의 전략 환경에 어떠한 모습으로 다가올지를 정확하게 예측하고 대비하는 국가차원의 전략이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 둘째, 누르하치가 임진왜란을 활용하듯이 우리는 ‘북핵문제+북한내부 문제’로 만들어진 전략적 상황을 이용해야 한다. 주변국 주요 지도자

들이 한반도분단의 고통을 알게 하고, 북한의 '비문명적 정치실상'을 더욱 정확하게 이해하는 기회로 만들어야 한다. 그리고 이러한 문제를 해결하기 위한 6자회담을 통일여건을 성숙시키는 외교의 기회로 삼는 '발상의 전환'이 필요하다. 셋째, 힘을 축적해야 한다. 우리가 갖고 있는 경성국력(Hard Power)와 연성국력(Soft Power)를 활용하여 우리나라의 대외정책에 대한 국제적 지지를 확충해야 한다. 공여외교 확대, 문화외교 확대 등은 참으로 더욱 적극적으로 추진해야 한다. 기회를 놓치지 말아야 한다. 주변국이 우리의 분단극복 노력을 이해하고 적극 지지하는 여건에서 분단을 극복할 기회가 주어졌을 때 이를 놓치지 않을 준비를 빈틈없이 준비해야 한다.

향후 10년 이내에 북한의 변화는 불가피하다. 지도자의 자연적 연령으로 보나, 북한 체제 내부의 여건으로 보나 북한지도자가 원하지 않은 원하든 북한의 본질적 변화는 불가피하다. 그러한 상황에서 한반도에 영향력을 확대하려는 중국, 일본, 러시아의 대한반도 정책을 고려하고, 미국의 영향력 유지 정책을 고려할 때 역사상 처음으로 우리의 대주변국 정책이, 주변국의 대한반도정책에 영향을 줄 수 있는 상황이 만들어질 것이다. 이러한 상황을 고려한다면 우리의 대외전략은 대외정책, 통일정책, 대북정책이 체계적으로 긴밀하게 연계되어 추진하는 것이 바람직하다.

새 정부의 국방정책 방향

한용섭 (국방대 교수)

1, 서론

2008년 2월 25일 이명박 정부가 출범하였다. 이명박 대통령은 취임사에서 “국제사회와 더불어 함께하는 글로벌 외교”를 펼칠 것을 천명하였다. 이명박 신정부의 외교안보정책의 특징은 대한민국이 우리의 국력에 걸맞은 세계적 역할을 수행하겠다는 것이다. 안보에 대한 구체적 언급은 “안보를 튼튼히 하고 평화통일의 기반을 다지겠다”고 하고 있으며, “군과 경찰은 국민을 편안하게 해야 한다”는 당부가 포함되어 있었다.

신정부는 글로벌 외교를 지향하면서, 아시아 국가들과의 연대를 강화시켜 나갈 것이라고 강조했다. 그동안 노무현 정부의 외교는 동북아의 평화와 번영을 강조하는 동북아 외교에 머물렀다. 그러나 동북아 국가 중 미국, 일본, 중국은 강대국답게 그들의 역할을 동북아에만 국한시킬 수 없다는 것이었다. 이것은 러시아의 경우에도 마찬가지였다. 주변 4강이 동북아에 한정되지 않으려고 하는데, 한국만 동북아의 평화와 번영을 주도한다는 것은 지전략적 상황과 주변 4강의 안보전략과 배치되는 것이어서 동북아의 균형자 외교는 비현실적일 수 밖에 없었다. 즉, 동북아에만 시각을 국한시키고 19세기적인 중일간의 대결상황이 21세기 한반도에서 재현되어서는 안 된다는 “동북아 균형자론”을 제시한 바 있으나, 그야말로 이것은 비현실적인 가정 위에 선 것임이 드러난 바 있다.

중국의 부상으로 말미암아 세계의 전략적 중심이 동북아로 급속하게 이동하고 있는 것은 사실이다. 키신저나 고축통 같은 세계의 석학들이 예견하는 것처럼 아시아가 21세기의 중심으로 변하고 있는 것이다. 동북아에서 보면, 한중일 삼국간의 협력도 중요하고, 아시아 전체로 눈을 돌려보면 그동안 발전을 거듭해 온 아세안지역포럼(ARF), 아태경제협력포럼(APEC), 상그릴라대화 등을 활용하여 한국의 외교안보도 동아시아 전체의 평화와 협력을 촉진하는 방향으로 확대되어야 할 필요가 있다.

그래서 한국은 동아시아와 세계에서 강소국(middle power)로서 틈새역할을 할 수 있도록 홍익인간과 민주주의의 가치와 문화를 지향하는 국가, 평화와 협력에 기여하는 외교안보정책을 구사하는 매력국가(soft power)로서 자리매김하는 한

편, 탄탄한 경제력과 군사력(hard power)을 지역의 안정과 평화를 위해 적절하게 구사할 수 있는 현명한 국가(smart power)가 되어야 할 필요가 있다. 한미동맹을 전략적 동맹으로 격상시키면서 미국의 세계 경영관을 익히고, 일본, 중국, 러시아의 외교안보정책을 미리 예견하고 이들 국가와 협력을 조장하며, 우리의 국익추구에 유리한 환경을 조성할 수 있는 안보조성전략(security shaping strategy)을 잘 구상하고 전개할 필요가 있다. 지금까지 주변국의 안보전략에 대응만 하던 국가에서 우리의 국력에 걸맞은 안보환경을 적극적으로 조성해 나가는 국가가 될 필요가 있는 것이다.

신정부의 외교안보전략은 동아시아뿐만 아니라 중동, 중앙아시아, 아프리카, 중남미 까지 그 지평이 넓어지는 글로벌 코리아를 지향하고 있다. 한국 국민들은 세계 10위권의 경제선진국에 부응하는 글로벌 행동양식과 세계관을 가지고 세계적인 문제해결에 기여할 필요가 있다. 세계 평화와 협력에 기여해야 할 필요가 있는 것이다.

신정부는 세계적인 문제인 테러와 분쟁, 가난과 초국가적 위협의 해결에 기여하는 국제안보정책을 추진해 나갈 것으로 보인다. 이를 수행할 수 있는 인력을 양성하고, 국제적인 활동에 참여시킬 것이다. 세계의 분쟁지역에 평화와 재건 임무를 맡기 위해 PKO활동을 확대 시킬 것으로 전망된다.(2007년 말 현재: PKO 401명, 규모면에서 세계 37위). PKO부대를 상설화 하고, 우리의 임무를 필요로 하는 곳에 신속하게 달려갈 수 있도록 훈련과 능력을 제고시킬 것으로 전망된다. 지금까지 한국군의 대외평화활동은 매우 긍정적이었고, 세계 모든 국가들의 모범 사례로 인정받은 바 있다. 앞으로 이 부분을 더욱 살려서 한국군의 세계평화에서의 역할은 대폭 증대될 것이다.

이와 더불어 국방정책의 기반이 되는 한미동맹을 창조적으로 발전시키며, 북한의 핵을 비롯한 재래식 위협을 똑바로 인식하고 다각적이고 실효적인 대처방안을 마련할 것으로 예상된다. 2006년부터 착수된 국방개혁 2020을 중간평가하고 개혁을 성공시킬 수 있는 보완조치를 할 것으로 예상된다. 국방경영의 효율화도 진전될 것으로 예상된다. 따라서 본고에서는 이명박 신정부가 당면한 국방과제들을 분석하고 지금까지 밝혀진 국방정책의 방향을 토대로 향후 5년간을 전망해 보기로 한다.

2. 한미동맹의 창조적 발전

지난 5년간 한미관계는 악화되었다. 우리 국민의 대다수도 그동안의 한미관계에 대해 우려를 나타내었고, 국방대 안보문제연구소가 2007년 실시한 국민여론조사에서도 한미관계가 불편해졌다(41%)라는 응답이 개선되었다(20%)라는 응답보

다 두 배 이상 나타났다. 미국에서도 비슷한 여론조사가 나온 바, 2006년에 한국의 EAI(동아시아연구소)와 미국의 시카고 국제문제 공동여론조사에서 한미관계가 그전보다 악화되었다는 대답(25%)이 개선되었다(15%)보다 많았다. 그만큼 한미 양국의 관계는 불편하며 악화되고 있었던 것이다.

지난 2월에 미국의 상하 양원에서는 이명박 정부의 탄생을 축하하는 결의안을 통과시킨 바가 있다. 이것은 불신과 감정의 골이 깊게 패였던 과거의 한미동맹관계를 벗어나, 굳건한 한미동맹의 복원을 바라는 마음에서 한 것이다.

이에 화답하듯이 이명박 대통령은 취임사에서 한미관계에 대한 양국의 우려를 불식시키고, “미국과는 전통적 우호관계를 미래지향적 동맹관계로 발전, 강화시키고, 두 나라 사이에 형성된 역사적 신뢰를 바탕으로 전략적 동맹관계를 굳건히 해나가겠다”고 강조한 바 있다. 이제 한미 양국은 그동안에 훼손된 신뢰를 회복할 필요성을 절실하게 느끼고 있고, 실질적인 관계개선 노력을 기울이겠다고 하고 있는 만큼, 견고한 신뢰에 바탕한, 포괄적이고 호혜적인 전략적 동맹관계로 발전하게 될 것이다.

그동안 노무현 정부에서 너무 ‘자주’를 강조하고 반미분위기가 팽배했던 적이 있다. 미국을 비롯한 온 세계가 21세기적인 동맹변환을 시도하고 있는 때에, 19세기적인 ‘자주’를 너무 강조하다가 ‘동맹’관계가 손상된 바 있다. 한국은 미국이 원하는 것을 해주면서도 신뢰는 후퇴하는 역설적 결과를 초래하였다.

이제 이명박 정부는 한미동맹관계를 2000년 이전의 과거로의 단순한 회귀가 아니라, 미래 지향적이며 창조적으로 발전(creative development)시켜 나갈 것으로 전망된다. 한미 양국의 공통 이익인 민주주의와 인권, 시장경제의 확대를 도모하고, 북한의 군사적 위협뿐만 아니라 세계적 차원의 테러와 초국가적 위협에 공감하고 공동 대처하는 방식으로 신한미동맹관계를 건설하기 위해 노력할 것이다. 과거에 한미관계가 상황에 따라 흔들리기도 했으나, 이제는 공고한 신뢰에 바탕하여 전략적인 동맹으로 격상될 것이다. 물론 한미관계는 국익의 차원에서 성숙한 방식으로 주고 받는(give and take) 동맹이 될 것이다. 작전통제권 환수 문제도 한미 국방당국이 공동으로 한국군의 능력을 평가하고, 공동의 컨센서스를 이룬 바탕 위에서 추진될 전망이다.

그러면 한미 간의 신뢰를 증진하기 위해 무엇을 해야 할 것인가. 지도자간의 신뢰회복만으로 부족하다. 한미 양국은 동북아의 미래 안보상황에 대해 견해가 가급적 일치해야 한다. 노무현 정부는 중국보다 일본을 우려의 대상으로 보았다. 2020년에 이르면 중국의 경제력이 세계 2위가 될 것이고, 중국이 지역 군사강국으로 등장할 가능성이 많기 때문에 중국의 군사력과 군사전략을 제대로 파악하고 대응책을 모색할 뿐만 아니라, 미래지향적으로 한중일간 지역차원의 신뢰구축을 도모

하려는 노력이 우리 안보에 긴요함은 두말할 나위가 없다.

지난 5년간 우리 사회에서는 NGO가 주도하여 반미감정을 확대 재생산해 왔음을 부인할 수 없다. 우리 국민 속에 주한미군에 대한 부정적 인식이 증가하고 반미감정이 확산되어 한미동맹의 근거가 위협받기도 했다. 일부에서 미국과 주한미군의 부정적 측면만을 집중 부각하여, 주한미군에 대한 인식이 오도되기도 했다.

초·중·고 교육에서 현대사를 왜곡한 결과, 미국과 주한미군에 대한 부정적 교육을 받은 입대 장병들의 반미 성향이 노정되기도 했다. 과거 5년간 국민의 대다수(여론조사의 70% 이상)이 북한의 핵보유가 현실적인 위협이라고 인식함에도 불구하고, 우리 사회 일부에서는 북한의 핵보유가 “일리 있다” 혹은 설부른 “핵우산 철폐” 등을 주장하며 국민의 안보불안을 조성하고 한미관계의 악화를 초래했다. 미국의 범세계적대세검토(GPR) 추진과 한국 국민의 자긍심 증가 등 한미동맹의 변화요인이 존재하기는 했지만, 일부에서 한미관계의 불평등성과 소위 “대미종속관계 탈피”등 명분론에 치중함으로써 안보와 한미동맹관계에 대한 국론 분열을 초래하여 국력을 낭비한 바 있다.

북한의 핵실험(06.10)이후 만시지탄이 있지만 한미양국의 국방장관회담에서 미국의 ‘핵우산제공을 통한 확장억제의 지속’ 약속을 받아냄으로써 북한의 핵위협에 대한 불안을 해소시키기 위해 노력한 점과 한미안보정책구상회의(SPI)의 지속 개최로 양국 간 군사 현안 문제의 원만한 해결 노력을 보인 점은 긍정적으로 평가할 수도 있다.

따라서 신정부에서는 한미 양측에서 상호 반미 혹은 반한 감정을 치유하고, 동맹상에 야기되는 문제점을 국내정치적 목적에 활용하지 않겠다는 신사협정이 필요하다. 한미 양국은 주한미군의 긍정적 역할에 대한 국·영문판 홍보 자료를 발간하여 배포·교육하고, 대중외교(public diplomacy)활동을 강화함으로써 주한미군의 긍정적 역할을 홍보할 필요가 있다. 용산기지를 후방으로 이전할 경우 용산에 유엔 군사령부 및 한미연합사령부의 기념 역사관과 컨벤션센터를 설치할 필요도 있다. 한미 양국이 공동으로 협력하여 새로운 평택기지를 잘 건설하고, 평택에 세계적인 전략연구소 및 컨벤션센터를 설치하는 것도 바람직하다.

미국은 주한미군에 대한 한미 양국의 민간인으로 구성된 자문기구를 설치하고, 한미 간 군사쟁점을 미리 예측하고 예방책과 해결책을 주한미군사령관에게 자문하는 것이 필요하다. 주한미군사령관이 미국 의회의 청문회에 보고할 때 미리 한미 간에 사전에 협의를 실시하며, 주한미군이 역외로 이동할 경우 한국과 사전 협의를 하는 것이 필요하다. 미국 정부 혹은 주한미군의 고위층은 “주한미군이 한국과 미국의 공통 이익을 위해 주둔한다”는 인식과 언급을 확대해 나감으로써 양국 관계를 더욱 성숙하게 만드는 것도 중요할 것이다.

한미양국은 공통으로 FTA의 조속 비준을 위해 노력해야 할 것이다. 그리고 양국 정부간, 의회간, 군(예비역, 현역), 연구소 및 전문가, 경제계, 언론계, 교육 문화계 등 복합적 협력 네트워크를 구축할 필요가 있다. 아울러 미국과 나토, 미국과 일본 간에 있는 2+2 회담을 정례화시킬 필요가 있다. 즉 한미 외교+국방장관 회담 정례화가 필요한 것이다. 한미 양국의 국방장관회담인 SCM의 지속 개최와 함께 정치외교적인 차원에서 외교-국무장관이 동시에 참가하는 2+2 회담을 통해 세계와 지역, 한반도의 국제정치와 국제안보에 대해 공감대를 확산시킬 시기가 된 것이다. 또한 향후 5년간 작전통제권 환수 준비와 관련, 한국의 작전주도와 미국의 지원이 잘 이루어질 수 있도록 동맹군사협조본부를 제대로 제도화하는 방안을 강구해야 할 것이다.

3. 북한의 핵과 WMD, 재래식 군사위협에 대한 대응방안

새 정부가 당면한 가장 큰 군사안보문제가 북핵문제다. 그동안 북핵문제는 불능화의 진전에도 불구하고, 북한이 모든 핵계획과 핵물질을 신고하지 않아 6자회담은 답보상태에 있다. 북한의 김정일 정권이 핵을 완전히 포기한다는 전략적 결정을 했다고 보기 어렵다. 부시 행정부의 추가적인 대북한 양보를 기다리거나, 한국의 이명박 정권의 신 대북정책을 기다리면서 관망하고 있을 가능성도 있다.

그동안 한국의 대북정책은 북핵과 긴밀하게 연계되지 않고, 일방적인 대북 지원을 해왔다고 평가되고 있다. 신정부의 대북정책은 비핵개방3000으로 집약되는데, 북한이 핵을 완전하게 폐기할 경우 북한의 개혁개방을 도와 10년 이내에 북한의 국민소득을 3000달러까지 향상시킨다는 내용으로 알려져 있다. 신 대북정책의 골격은 일방적인 시혜 차원의 대북정책에서 벗어나 북한의 행동변화를 유도하기 위해 상호주의를 적용한다는 것이다. 그러나 상호주의의 적용이 어떻게 나타날 것인지는 북한의 초기반응에 달려있다.

지금까지의 대북정책에서 문제점은 북한에 대해 한국이 가진 강점(strengths)을 효과적으로 활용하지 못한 데에 있다. 남북한 비교에서 경제력 34배, 국민소득 17배, 국방비 5배, 과학기술정보력 우세 등 비교 불가능한 대북 우위를 북한의 정책변화를 유도하는 전략 자원으로 제대로 사용하지 못한 데에 있다. 햇볕정책과 대북 평화번영정책은 우리가 북한을 도와주면 언젠가는 북한의 선군정치가 변화될 것이란 낙관적이고 희망적인 가정(wishful thinking and assumptions)을 깔고 있었다. 그런데 이런 가정은 비현실적인 것으로 드러난 바 있다.

북한은 선군정치에 근거하여 꾸준히 핵을 비롯한 대량살상무기와 미사일을 개발해 왔고, 재래식 군사태세도 굳건하게 지켜왔다. 북한군은 흔들리지 않고 김정일 체제에 대한 충성심과 사기를 제대로 유지해 왔다. 북한은 미국으로 부터의 위

협 운운하며, 한국의 국력을 애써 외면하고, 한국의 군사력에 대해 전혀 두려움을 표시하지 않았다. 오히려 북한의 핵개발로 우리 민족에게 전쟁걱정이 없어졌다고 호언장담하고 전략적으로 핵국이 되었음을 자랑하면서 대남한 우위에 서있다는 것을 선전해 왔다.

따라서 우리가 국방 면에서 해야 할 일은 북한에 대한 군사위협을 제대로 평가하는 일이다. 핵 및 대량살상무기, 미사일, 재래식 군사위협을 총망라하여 어떤 위협을 노정할 수 있는지에 대한 객관적 시나리오 분석이 필요하다. 한미동맹의 업그레이드도 북한의 군사위협과 군사정책에 대해 일치된 인식을 갖는 일부터 시작되어야 한다.

또한 북한이 선군(先軍)정치에서 선민(先民)정치로 바꾸도록 한미 양국은 다양한 시나리오에 대비한 전략적 대응을 준비하고, 한미양국의 전략적 우위를 활용한 통합된 전략을 구사하도록 해야 할 것이다. 또한 중국과 일본, 러시아가 북한에 대해 가진 레버리지를 한미주도의 대북전략과 상호 시너지 효과가 발휘되도록 통합하여 사용할 수 있는 대전략의 수립이 필수적이다.

이러한 관점에서 인도적 지원을 제외한 대북관계에서 상호주의를 적용함으로써 북한으로 하여금 국가정책결정과정에서 군사와 민간부분의 우선순위를 바꾸도록 영향력을 행사하는 것이 중요하다. 북한 지도부가 핵과 대량살상무기, 재래식 군사위협을 줄이지 않고서는 주민의 생활수준을 향상시키기 위한 대외지원을 제대로 받을 수 없다는 절체절명의 위기의식을 갖도록 만들어야 한다. 1980년대 미국의 대 소련 안보전략이 성공한 것은 고르바초프 정권으로 하여금 민간과 군부 사이에 군사비 증액의 국민경제에 대한 영향을 놓고 깊은 심층 토론이 전개되도록 미국이 영향력을 행사한 데 있었다.

현재 담보상태를 겪고 있는 6자회담도 한미중일러 5개국이 북한의 지도부에 대해 영향력을 행사하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 북한의 비핵화의 단계와 국제협력을 통한 대북 지원의 폭이 연계되어, 결국은 북한의 전면 개혁개방을 유도해 내도록 전개되어야 할 것이다. 1980년대 미국의 레이건 행정부시절, 소련의 군사정책을 바꾸기 위해 군사면에서 SDI(전략방위구상)의 추진 위협, 경제면에서 소련의 달러화 보유고 견제 및 압박, 외교면에서 폴란드를 비롯한 동구권에 자유노조 활성화와 인권향상에 대한 지원 등 입체적인 전략을 구사함으로써 결국은 고르바초프의 전면적인 개혁개방을 유도했던 것처럼, 우리는 북한에 대해서 입체적인 전략구상을 하고 전략을 실행할 필요가 있다.

남북 군사관계에 있어서는 북한의 군사위협에 대해 전방위적인 군사태세를 확고하게 확립한 바탕 위에서 우리의 질적 우위를 더욱 확대하여 북한 군부에게 심리적인 압박을 가하는 대북 영향력을 행사해야 할 것이다. 남북군사대화에서는 국

군포로 문제와 유해송환 문제를 제기하고, 북한의 군사의도와 능력에 대한 투명성을 높이기 위해 남북한 군사실패구축을 지속적으로 추진해야 할 것이다. 군사적인 면에서도 북한의 선군정치에 영향력을 미칠 수 있는 대북 전략을 구상해야 할 필요가 있다. 대북 지원은 북한 군사의 투명성을 제고하는 방향에서 추진되도록 해야 할 것이다.

지금까지 북한은 햇볕정책과 포용정책에 잘못 길들여져, 북한이 무엇을 하든 남한의 경제지원은 변하지 않을 것이란 인식을 갖고 있다. 북한의 잘못된 대남 인식과 대외 인식을 변화시키도록 한국의 신정부는 북한을 부단하게 설득하면서 전략적인 접근을 할 것으로 예상된다. 이제 북한도 변해야 산다는 것을 인식시키기 위한 것이다. 이런 과정에서 미국을 비롯한 주변국들과의 국제적인 공조도 분명하게 하리라고 전망된다.

4. 국방개혁의 보완과 지속 추진

한국이 당면한 현실적 위협은 북한이다. 국방목표는 북한의 전쟁도발 억제와 억제 실패시 북한군을 격퇴하고 승리하는 것이다. 게다가 21세기에 이르러 국방의 임무는 확대되고 있다는 사실도 감안해야 한다. 전통적인 국방임무는 한반도에서 재래식 전쟁이었다, 북한의 핵개발 이후 한반도에서 핵전의 가능성에 대한 대비가 필요하게 되었다. 미국의 핵우산을 더욱 구체화시킬 필요성이 생기게 된 것이다. 1991년 9월에 시니어 조지 부시 행정부는 한반도와 유럽으로부터 모든 전술 핵무기를 철수한다고 발표했다. 그때부터 사실상 한반도에서는 원-원 전략에 근거한 재래식 억제전략이 대중을 이루었다. 2006년 10월 북한의 핵실험 이후 한미양국은 핵확장억제전략을 한반도에 적용하기로 합의한 바 있다. 북한이 핵을 포기하지 않는 한, 확장억제전략의 지속과 강화방안이 논의될 필요가 있다.

21세기 국방에 주어진 임무는 매우 다양하다. 9.11테러 이후 선진 국가들은 거의 대테러전에 참가하거나 혹은 안정화 및 재건을 지원하는 임무를 맡게 되었다. 21세기 군대는 대테러전 수행, 평화유지활동, 반군소탕지원, 평화강제, 사이버전, 마약 및 해적 소탕, 안보지원, 인도적 지원, 재난구호 지원, 해외파병 등 많은 임무를 맡게 되었다.¹⁾ 게다가 한국은 동북아지역의 잠재 위협을 고려하지 않을 수 없다. 급속하게 증강되는 중국의 군사력의 지역적 함의를 분석해야 하며, 일본의 군사력이 어떤 방향으로 전개될지에 대한 관심도 기울일 필요가 있다.

노무현 정부시절, 국방부에서는 2005년 12월에 2020년까지를 목표로 한 국방개혁

1) Henry C. Barlett, G. Paul Holman, Jr., and Timothy E. Somes, "The Spectrum of Conflict: What Can It Do for Force Planners?" The U.S. Naval War College, *Strategy and Force Planning*, (Newport, RI: Naval War College, 2004), pp. 497-511.

2020을 완성시켜 2006년 12월에 국방개혁에 관한 법률을 통과시킨 바 있다. 국방개혁 2020은 크게 보아 다섯 가지 의미가 있다.

한국 현대사에서 처음으로 정치권, 국방부와 군, 국민이 모두 참여하여 15년 앞을 내다보는 국방의 장기 비전을 그린 점, 그동안 논란만 거듭하다가 제도화 되지 못했던 국방발전 방향을 국방개혁에 관한 법률로 제정한 점, 국방부의 문민기반 확대, 저비용 고효율의 국방경영관리체제의 구축, 현대전과 미래전 양상에 부합된 군구조와 전력체계 개편 등의 의미가 있다.²⁾

이와 관련하여, 08년 1월 17일자 국방일보는 “국방개혁이 정상적으로 진행중이다”³⁾고 평가한 바 있다. 이 보도기사는 1월 16일 국방부에서 참여정부 마지막 국방개혁 중간 평가회의에서 나온 결론으로서 “다만 그동안 변화된 상황인 삭감된 국방예산, 전작권 전환을 앞둔 시기에 불거진 북핵문제, 일부 전력의 확보시기 조정 등에 대한 의견이 개진되었으며, 북한의 군사적 위협과 한미관계의 발전 등 변화된 안보상황과 그간의 국방개혁의 추진성과와 분석을 통해 발전방향을 모색해 나가야 한다는 데 공감대를 형성했다”고 보도하고 있다.

신정부에서도 국방개혁의 의미와 큰 틀을 존중할 것으로 예상된다. 다만, 국방개혁이 시도될 때에 고려되지 않았던 세 가지 중대 사항을 반영하여 보완 추진될 것으로 보인다. 국방개혁 2020이 작성될 때에 북한의 핵실험을 예측하지 못했고 북한의 군사위협이 점차 감소할 것이라고 낙관적인 가정을 한 점, 2007년 2월의 작전통제권의 환수 합의 이전에 국방개혁방안이 마련되었으므로 한미연합사의 해체를 고려하지 않은 점, 2010년까지 국방비가 매년 9.9% 성장할 것이라고 예상한 점 등은 국방기획이 미래의 불확실성에 대해 최대한 확실하게 대비해야 한다는 명제에 비추어 볼 때, 비현실적이었음을 발견하게 된다.

따라서 새 정부에서는 대통령 직속 혹은 국방장관 직속으로 국방개혁위원회를 구성하여 국방개혁에 대한 철저한 중간 평가를 통해 국방개혁방안을 보완할 필요가 있다.

첫째, 북한의 핵위협을 비롯한 대량살상무기, 미사일, 재래식 위협을 정확하게 평가하고 그 대비책을 국방개혁2020에 반영해야 할 것이다. 또한 작전통제권을 2012년 4월에 환수할 수 있을 만큼 한국군의 작전지휘 및 C4ISR능력과 정밀폭격능력이 갖추어져 있는지 면밀한 평가를 필요로 한다. 한국이 어떤 군사전략과 전쟁계획을 갖고 전구작전을 주도적으로 수행하고, 미국은 어떤 지원계획과 능력을 보유할 것인지에 대한 한미양국의 세밀한 임무분담이 있어야 하고 대비훈련도 있어야 할 것이다. 또한 우리의 선진정예군 육성에 소요되는 재원이 확실하게 지원될

2) 대한민국 국방부, 『국방개혁 2020』 (서울: 국방부, 2006). 국방부, 『국방백서 2006』 (서울: 국방부, 2006), pp. 36-43.

3) 국방일보, 2008년 1월 17일자 1면.

수 있는지에 대한 현실적인 분석과 예측이 뒷받침되어야 할 것이다. (2007년에 국방비의 증가율이 8.8%, 2008년에는 8.8%로서 목표증가율 9.9%에 도달하지 못해 사업의 우선순위를 조정해야 하고, 몇 가지 사업은 자꾸 지연되고 있는 실정이다).⁴⁾ 이 세 가지 요소를 반영해서 그동안의 국방개혁의 실적을 평가하고 향후 5년 이내에 달성 가능한 목표와 실천방안을 마련해야 될 것으로 보인다.

특히 국방획득제도의 개선을 위한 방위사업청 신설이 국방개혁법과는 별도의 채널을 통해 이루어졌기 때문에, 25년간 유지되었던 통합적인 국방기획관리제도와 잘 맞지 않은 결과를 초래했다. 예를 들면 방위력개선사업에 대해 매년 40%의 국방예산을 총액으로 방위사업청에 할당하고 모든 집행을 방위사업청에만 맡겨 놓는 것은 선진국의 국방제도에서도 유례를 찾아 보기 힘들다. 군사소요에 관한 결정만 합참에서 이루어지고 나머지 모든 전력증강에 대한 계획, 분석평가, 집행, 감사가 방위사업청 내에서 이루어지므로, 국방장관이 국방계획을 통합하여 관리하고 감독하기 위해 고안되고 세계 36개국이 채택하고 있는 국방기획관리제도를 한국에서 제대로 운영하는데 문제점이 발생했다. 미국과 프랑스, 영국 등 선진국은 국방부장관이 국방의 기획과 계획, 분석과 평가과정을 통합적으로 관리하고 감독하게 되므로 국가의 안보전략과 국방정책의 목표를 제대로 반영할 수 있고, 중기계획의 일관성과 합목적성을 유지할 수 있게 된다. 따라서 국방개혁에 대한 중간평가에서는 국방부와 방위사업청 간의 임무와 역할관계 정립이 큰 이슈로 대두될 것이라 전망된다.

첨단정예강군을 육성하기 위해 전략과 전력을 톱다운(top-down)으로 건설할 수 있는 전략가와 계획가들이 국방과 군 정책 분야에 너무나 필요한 시대가 되었다. 우수한 인재들이 국방부와 군으로 많이 와야 하고 이들을 유인할 수 있도록 선진 국방체계를 갖추어야 할 것이다.

이와 관련하여 2009년을 목표로 국방부 문민화 비율을 71%로 목표를 설정한 바 있다. 이를 집행하는 과정에서 민간인 군사전문가의 부족현상이 지적되기도 했고, 민간/군의 겸용 직위를 늘리자는 제안이 나오기도 했다. 그러나 앞으로 현역과 일반직이 조화되고 전문화가 달성되는 방향으로 국방인력구조를 변화시켜 나가야 할 것이다. 국방부의 직위를 개방하여 국방교육과 연구인력 등을 종합적으로 활용하는 방안을 고려해야 할 것이다. 선진국방을 만드는데 국가의 인재풀을 양성하고 활용도를 제고한다는 측면에서 이러한 방안은 매우 효과적이라고 할 수 있을 것이다.

4) 국방부에서는 2007년 12월 까지 최초 국방개혁 2020 대비 1조 9000억원이 삭감되었다고 지적한 바 있다. 국방일보 2008.1.17.

6. 국방 경영의 효율화

1960년대 1970년대는 군이 사회보다 발전해 있었고, 사회가 군을 벤치마킹하던 시대가 있었다. 이제는 기업과 사회가 정부와 군보다 훨씬 발전했다는 것을 부인할 수 없다. 따라서 사회의 발전 노하우를 군에서 흡수하여 군발전을 도모해야 한다. 국방은 병력 66만, 민간인력 3만, 연간 예산 270억불(IISS 2008추정치)의 최대 규모의 조직이다. 이 거대한 조직에 경영효율화가 이루어지지 못하면 고비용 저효율이 지속되며, 군대의 전투력 발휘도 문제가 된다.

아울러 지식정보화 시대의 미래전을 고려하여 우리 군을 첨단정예화 시킬 필요가 있다. 미래전의 특징은 정보와 접근성, 속도에서 상대를 제압해야 승리할 수 있다. 군사변환의 전도사였던 럼스펠드(Rumsfeld) 장관은 이제 국방은 숫자보다는 능력, 고정배치 보다는 네트워크, 진지전 보다는 속도전으로 바뀌어야 한다고 갈파했다. 첨단정보기술에 의한 전장인식의 공유를 바탕으로 군사자산을 모두 네트워크로 연결해서 효과중심작전을 전개하기 위한 네트워크 중심전 수행 체계를 갖추어 가야 한다.

지식정보화 사회에서 군내에서도 의사소통이 물 흐르듯이 하고, 정보와 지식을 공유하고, 특히 조직의 발전을 위해 비전을 공유하려는 자세가 중요하다. 지시일변도의 국방문화를 바꾸고 양방향의 의사소통이 가능해야 국방의 경쟁력을 제고할 수 있다.

인터넷속도로 변하는 세상에 국가와 국민의 정보력, 지식을 군의 능력으로 전환시키는 정책이 있어야 우리의 국력과 군사력이 선순환관계를 발전시킬 수 있다. 누가 말한 바 있듯이 국방은 ‘대한민국 행정의 축소판’이다.⁵⁾ 군대는 의식주 문제 해결에서부터 전차, 장갑차, 전투기, 함정, 나아가 미사일, 조기경보기, 군사위성에 이르기까지 농림부에서 기획예산처를 거쳐 과학기술부, 산업자원부, 건설교통부, 환경부, 정보통신부 등 관계 안 되는 부처가 하나도 없다. 게다가 외교부의 업무도 관계된다.

그래서 국방은 융합으로 풀어야 한다. 현대는 융합의 시대이기 때문이다. 음식과 패션도 국적을 따지지 않고, 퓨전시대가 되었다. 전쟁에서도 지상군, 해군, 공군, 해병대, 민간인이 따로 역할을 하지 않고 동시에 통합적으로 합동적으로 전쟁을 수행한다. 여기서 군사력은 동종교배로는 성공하지 않고, 이종교배를 해야 혁신에 성공하고 국방경영을 제대로 효율화 할 수 있다.

지금까지 우리는 우리 군대를 ‘작지만 강한 군대’라고 불러왔다. 이제는 ‘작지만’

5) 김영룡, 『시골소년의 서울구경』 (서울: 동원 P&G 2008). 김국방차관은 민간출신 국방차관으로서 ‘국방은 경영’이란 철학을 가지고 차관 재임시절 국방경영의 혁신을 위해 노력했다고 쓰고 있다.

이란 단어를 떼고 ‘강한 군대’로 발상의 전환을 할 필요가 있다. 육군이 약 50여개의 사단이 있는데, 미국 육군은 10개의 사단이 있다. 숫자가 중요한 것이 아니라 능력이 중요한 것이다. 따라서 우리 육군도 기동성있고 신속하고 경량화된 부대로 전환해야 한다. 미래 모든 육군 사단이 전쟁을 수행할 수 있는 능력을 가진 부대로 바뀌어야 한다. 전국 천 몇 백여 곳에 산재되어 있는 보급창들을 네트워크로 묶어 광역보급지원체제로 바꾸어가야 효율을 높일 수 있다.

국방선진화는 국방을 경영으로 보고 접근 하는 신사고가 필요하다. 관련 정부 부처와 네트워크를 통해 정부 부처의 능력을 최대한 활용하고, 사회의 경영기법을 도입하여 국방을 선진화시키려는 노력이 필수적이다. 미국의 국방에서는 10여년 전부터 민간의 우수한 경영사례를 국방에 도입하려는 시도를 해왔으며, 이미 제도화 단계를 넘어서고 있다. 새 정부에서 국가전체를 선진국으로 도약시키려는 지금, 국방도 선진경영체제로 진입시켜야 할 시대적 책무가 주어져 있다.

7. 결론: 건군 60주년은 선진 한국군의 원년

이명박 대통령은 올해를 ‘선진화의 원년’으로 선포하였다. 국방분야에서는 금년을 ‘선진국군의 원년’으로 삼아야 할 필요가 있다. 특히 건국 60주년, 건군 60주년을 맞는 금년에는 우리 국군이 지나 온 60년을 회고하고 정리하면서 앞으로 국군의 새로운 60년을 힘차게 시작하는 의미있는 해로 삼아야 할 것이다.

국가와 국민이 한국의 선진화에 매진할 수 있도록 우리 국군은 어떠한 형태의 위협이든지 이를 직시하고 전쟁을 억제하며, 억제 실패시 반드시 전쟁에서 승리할 수 있는 전방위 국방태세를 확고하게 확립하는 것이 국군선진화의 핵심이다. 군대가 국민이 준 인력과 세금으로 운영되는 만큼 저비용 고효율의 국방서비스를 국민들에게 신속하고 신뢰성있게 제공하는 것도 필요하다.

그동안 한국군은 세계에서 병력 규모 6위, 국방비 11위의 군사력을 키워왔다. 이제 한국군이 한반도의 방어를 책임질 뿐 아니라 세계평화와 협력에 기여할 수 있는 임무를 식별하고 적극적인 활동을 전개하는, 세계 속의 한국군으로 도약할 때가 온 것이다.

선진 한국군의 정체성 확립도 중요하다. 국군의 명예와 위상, 사기가 일시 흔들렸던 과거를 극복하고, 군대의 명예와 위상, 정체성을 제대로 확립하기 위해 한국군 60년사를 잘 정리할 필요가 있다. 한국의 현대사 재정립 작업과 발맞추어 한국군 현대사 60년을 자부심을 갖고 명예롭게 새로 써서, 국민의 안보의식과 군대의 대적관을 제대로 정립하는 자료로 활용할 필요가 있다. 민군관계도 더욱 튼튼하게 만들어 국민과 군이 서로 배려하고 사랑하는 양방향의 문화가 조성되도록 해야 할 것이다.

선진 한국군의 과제는 무엇보다도 군이 능력있고 전문성 있는 집단으로 변화하는 데서 찾아야 한다. 국민들에게 능력있고 신뢰성있는 군대라는 믿음을 주기 위해서 우리 군은 군 본연의 임무에 충실하고, 군 본연의 시각에서 정치권과 정부에 국방에 대해 용감하게 조언하며, 동시대의 선진국 군대와 경쟁력에서 앞서 가도록 부단한 자기연마와 교육훈련을 충실하게 수행해야 할 것이다. 우리 국민은 건군 60주년을 맞이하면서 우리 군이 북한의 어떠한 형태의 도발에도 완전한 승리를 거둘 수 있는 전문성과 자신감을 갖고, 국익 추구를 위해 세계 속의 한국군으로 도약하도록 성원하고 기대하고 있다는 점을 한시도 잊어서는 안될 것이다.

새 정부의 국방경영 효율화 정책

- 비전투분야의 조직과 인력운영의 효율화를 중심으로 -

김연철 (한남대 교수)

I. 서언

국방경영에 대한 개념 정의를 “국방목표를 효율적으로 달성하기 위한 활동”¹⁾이라고 한다면 국방경영의 대상은 전투조직과 비전투조직 모두를 포함하는 국방 운영 전반이 될 것이다. 이렇게 개념정의를 하게 되면 국방개혁2020에서부터 무기획득 체계, 군구조개편, 국방문민화 및 인사조직체계, 물류 시스템 개선과 정보화, 국방교육제도 개선 등 종합학문이라 할 수 있는 국방의 모든 분야를 포함하게 되며, 한정된 지면에 이와 같은 전반적인 모든 문제를 분석하는 것이 불가능해 지게 된다. 따라서 본 논문에서는 그 대상 범위를 한정하여 차기 정부에서 국방경영효율화를 위해 역점을 두고 추진하려는 민간자원의 활용 분야의 시스템 혁신 과제들 등 몇 가지에만 논의의 초점을 맞추고자 한다. 즉, 비전투분야의 조직과 인력의 혁신을 통해 생산성과 경쟁력 을 높이는 국방경영 효율화에 대해 중점적으로 논의해 보고자 한다.

작지만 강한 군대를 만든다는 것은 첨단무기를 많이만 산다고 되는 것이 아니다. 제한된 예산액내에서 어떤 무기를 먼저 구입할 것인가? 구입가능한 무기들 중에서는 합동성에 바탕을 두고 어떤 조합으로 구성할 것인가? 또한 첨단무기 구입에 많은 돈이 들어가지만 더 많은 돈이 들어가는 것은 장비유지비용이다. 어떤 시스템으로 운용해야 부품이 적기 적소에 배급되고 적정 재고량을 유지할 수 있는지의 문제가 무기 구입보다 더 중요할 수 있다. 지난 3년간(2008년 포함) 국방개혁2020에 투입되어야 될 예산중 투입되지 못한 부족액이 1조 9천억에 달한다. 이런 상태가 지속되면 2020년까지 수십조원의 부족액이 발생하게 되어 국방개혁2020은 실패로 돌아가게 된다. 올해 국방개혁 2020을 재평가하게 되어 있지만 이의 성공에 무엇보다 중요한 것은 필요한 재원을 적정하게 산정하는 일과 이를 성공적으로 조달하는 것이다. 미래전에서는 첨단무기 구입에 대한 투자비 압박으로 인해 군수 분야에서 필요한 장비와 부품을 적정수준으로 확보하는 것이 어려워진다. 이를 위해서는 자원절약형 군수지원체제가 필요하다.²⁾

1) 장기덕, 정길호, 최중섭, 이호석, [국방경영혁신 프로그램], 국방경영혁신 모노그래프 #1 (한국국방연구원, 2005), p.14.

2) 장기덕, 최수동, [미래전 대비 군수 발전 전략], 국방혁신 모노그래프 #6 (한국국방연구원, 2006), p.7.

또한 국방개혁2020에서는 50만군으로의 감축을 계획하고 있다. 이러한 군사력의 성공적인 감축을 위해서는 비전투분야의 인력과 조직운영의 시스템을 획기적으로 변화시켜서 전문성을 제고할 필요가 크다. 비전투분야의 인력을 감축하고 조직을 개편하며 운영시스템의 개선을 통해 절약되는 예산을 전투분야에 투자함으로써 국방경쟁력을 높여야 한다. 이는 예산절감을 강조하는 이명박 정부의 중요한 코드로서 계속적으로 강조될 것이다. 또한 첨단무기의 운용을 위해서는 이에 걸맞은 우수 인력을 확충하고 민간부문을 대폭 활용함으로써 생산성을 높여야 한다. 이상희 국방장관은 이명박 정부의 국방정책을 선진화로 정의했다. 선진화란 단어는 첨단 첨예강군의 개념을 포함하면서도 군 운영의 전반적인 효율화의 개념도 내포하고 있다. 위와 같은 취지에서 이명박 정부의 국방경영효율화를 비전투분야에서의 민간자원활용을 중심으로 논의해 보고자 한다. 그러나 본 논문은 이론적인 논의를 거쳐 이명박 정부가 어떤 방향으로 나아가야 함을 주장하는 데에 목적이 있지 않다. 단지 이미 방향이 결정된 이명박 정부의 국방경영 효율화정책에 있어서 계획된 새로운 정책들을 소개하고 추진상의 어려운 점과 그 효과를 평가하는 데에 주 목적이 있음을 밝혀둔다.

II. 민간자원 활용과 국방경영 효율화

1. 비전투분야 지원의 현황과 문제점

군수분야의 비효율성은 여러 측면에서 지적된다. 물량위주의 운영관행은 성과 보다는 투입중심의 관리와 과도한 조직팽창을 가져오는 경향이 있다. 또한 모든 업무를 군 자체에서 해결하려는 의식이 발동하게 되고 조직팽창에도 불구하고 필요한 모든 분야에 배치할 수 있는 인원과 자원이 항상 부족한 상태가 된다. 이와 같은 상황에서는 한정된 비용의 부족만을 탓하며 성과를 올리려는 노력을 게을리 하게 된다. 이를 극복하기 위해서는 경영시스템을 변화시켜야 하며, 군이 모든 것을 자체적으로 해결하려는 마인드에서 민간자원을 도입한 경쟁시스템으로 획기적으로 바꾸어야 한다. 물량위주의 사고방식에서 질과 속도도 그에 못지않게 중시하는 균형된 생각으로 변화해야 한다.³⁾

현재 우리 군의 보급체계는 군수사-군 지사-사단-사용부대로 편성되어 보급청구가 다단계 수직적으로만 이루어진다. 또한 각 군수지원 체대별로 별도로 재고통제를 하고 보급수준을 확보한다. 따라서 실시간 청구가 불가능하고, 보급소의 위치와 군지사의 위치가 맞지 않아 역 수송현상이 발생하고 재고 대기시간이 증가하여 보급 지원속도를 지연시킨다. 따라서 군수사에서 사용부대까지 가장 신속히 처리해도 31일 이상이 걸리고 최대 96일이 걸린다. 민간기업에 비해 재고운용수준이 3~10

3) 앞의 글, p.36.

배에 달하고 보급기간도 10 배이상 소요된다. 정비분야 또한 수직적이고 다단계로서 비효율적이다. 한 장비가 창정비까지 거치려면 1~2년이 소요되기도 한다. 필요한 부품에 대한 예측율도 40% 정도 밖에 되지 않으며, 사용자 만족 군수성과지표도 없는 상황이다. 또한 역수송의 문제를 해결하기 위한 군수체계 개편이 요구되며, 현재 진행되고 있는 통합군수정보체계의 조속한 완성이 필요한 상황이다.⁴⁾

군의 복지 또한 열악한 상황이다. 군인 아파트는 과거 국민소득이 낮았던 때에 지어진 오래된 것으로서 매우 비좁고 낡아서 개량의 필요성이 시급하나 국방예산의 제약으로 인해 긴급히 시행되지 못하고 있다. 군사보호시설 구역의 해제 압력도 매우 강해지고 있어서 현 정부에서는 통제구역을 일부 완화하는 조치를 취하기로 했다. 앞으로 민원에 의해 유희지로 생겨나는 군사지역들이 많이 생겨날 것이며, 이에 따라 부동산 개발의 필요성도 증가하고 있다. 이러한 상황들은 앞으로의 국방운영에 있어서 민간자원들을 대폭적으로 활용해야 함을 시사해 주고 있다.

이러한 제반 문제들을 해결하기 위해서는 획기적인 운영체계의 개선이 필요하며, 이를 위해 현 정부에서는 책임운영기관제, 군수회전기금제, 국방획득개발회사와 같은 민간자원 활용기법 등의 도입을 검토하고 있다. 물론 군수보급체계를 대폭 단축하기 위해 군수부대의 구조를 완전히 개편하고 유통체계를 단순화시켜야 하나 이는 현 정부에서 현재 진지하게 검토중이며 초안의 방향이 확정된 것이 아니기 때문에 본 글에서는 제외하고자 한다. 책임운영기관제는 참여정부에서 시작하여 2008년 2월의 임시국회에서야 비로소 관련법이 통과되었다. 이 뿐만 아니라 또한 군수회전기금제와 민간분야 활용 방안 등에 관해서는 대통령직 인수위원회에서 기본적인 정책의 방향이 결정된 것이기 때문에 그에 관한 자세한 논의를 하고자 한다.

2. 민간자원활용의 개념

민간자원을 활용하자는 개념은 이명박정부가 처음 시도한 것이 아니고 외환위기 직후 정부의 경쟁력을 강화하자는 김대중 정부에서 시동을 걸은 정책이다. 이는 전통적인 행정학 이론을 넘어서서 관료들이 민간경영기법을 도입하여 관리들이 공공기업가처럼 역할을 해야 한다는 신공공관리론에 입각하여 효율적이고 민간요구에 빨리 반응하는 정부를 만들자는 것이다. 즉, 관리들이 계층제, 엄격한 규정 등에 얽매어서 제대로 일을 하지 못하므로 책임운영기관제 처럼 자율권을 주고 성과에 대해 책임을 지는 시스템을 도입하자는 것이다. 책임운영기관제도 김대중 정부에서 처음 도입되기 시작한 것이며, 국방부문에 도입하는 것은 참여정부 말기에 법제화되었다. 이러한 연속선상에서 이명박 정부는 국방 부문에서의 민간자원 활용을 대폭 확대하려는 것이다. 이는 시장이 정부를 대신해서 모든 것을 처리해야 한다는 것이 아니라 관리들이 시장기법을 도입해서 전통적인 계층제적 법규적인 통제를 대체하고 효율적인 기업가적 정부를 만들자는 취지이다. 탈규제화와 외부계약을 통한

4) 김연철, 유교준, 김임철, [미래 군수지원체계 및 군 구조개선] (교육사령부, 2005), pp.51-65.

경쟁, 기업관리기법의 도입, 금전적인 유인제도 중시, 비용절감과 효율성을 강조하는 추진전략을 통해 경쟁적인 정부, 성과지향적인 정부, 시장지향적인 정부를 만들자는 것이다. 또한 공공문제 해결에 정부와 민간, 비영리부문간의 협력적인 네트워크를 활용하자는 신거버넌스론의 영향도 받고 있다. 정부 내부의 관리 혁신뿐만 아니라 민간에 집행 업무를 이양하고 협력체제를 구축함으로써 정부의 기능을 정책방향 설정과 조정에 초점을 맞추자는 것이다.

국방부문에 민간자원을 활용하는 문제는 2006년 12월 28일에 제정된 「국방개혁에 관한 법률」 제13조에 민간자원의 활용을 확대해야 한다고 규정해 놓았다. 그리고 동법률 제17조에는 국방업무의 전문성 및 효율성을 향상시키기 위한 ‘군 책임운영기관제’에 대한 입법화를 직접적으로 요구하였다. 이를 위해서는 사업대상을 한정하고 있는 현행 민간투자법의 한계를 극복할 필요가 있다.

민간자원을 활용하는 방식들은 아래의 <표-1>에서처럼 인력과 조직상의 자원, 기술자원, 자본활용, 경영기법 등 자원의 종류에 따라 구체적인 여러 가지 방식으로 나누어진다. 민간자원의 전략적인 활용방안은 <표-2>에서처럼 민간자본 활용, 수익창출, 민간방식의 경영기법의 도입, 민간위탁확대 및 민군협력강화로 대분할 수 있다. 전략적 활용이란 단순히 업무를 민간에 넘기는 수준을 벗어나 국방분야 전반의 업무 효율성과 핵심역량을 강화하는 차원에서 민간자원의 활용을 고려한다는 것이다.⁵⁾

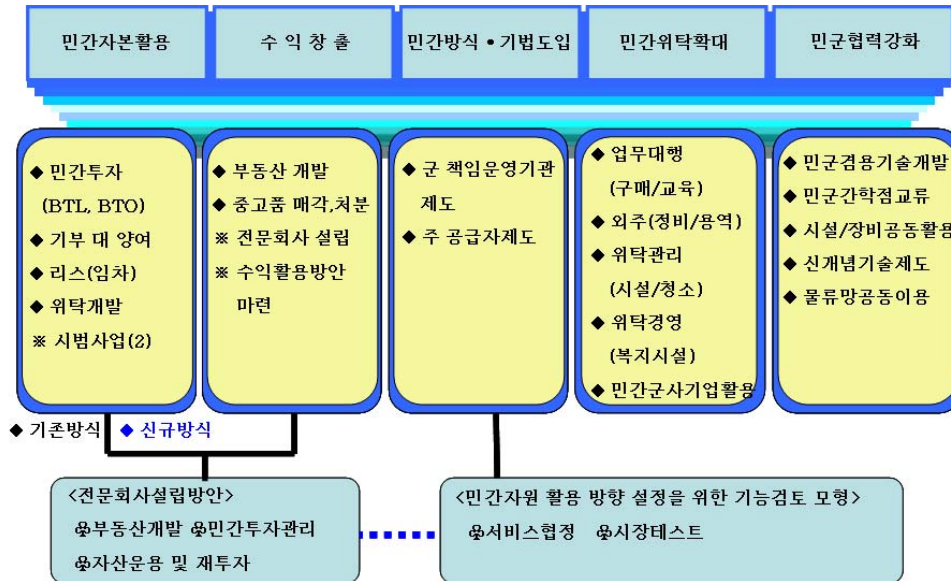
<표-1: 구체적 활용수단 (예시)>

활용자원	방 식
인력 및 조직	• 위탁구매/위탁관리/위탁경영 • 민간군사기업 • 공사/공단 • 물류망 공동활용
기 술	• 신개념기술제도 • 외주정비/외주용역 • 민군겸용기술개발사업
자 본	• 민간투자법에 의한 방식(BTL, BTO, BOT, BOO) • 국유재산법상개발방식(위탁개발, 신탁개발) • 기부 대 양여 • 리스
경영기법	• 군 책임운영기관제도 • 주공급자제도

출처: 국방부 계획예산관실, “민간자원의 전략적 활용방안”, [국방부 정책보고서, ‘08.01]

5) 국방부 계획예산관실, “민간자원의 전략적 활용방안”, [국방부 정책보고서], 2008년 1월.

<그림-1: 민간자원의 전략적 활용방안>



출처: 국방부 계획예산관실 정책보고서(08.01)

3. 민간경영기법 도입:

(1) 책임운영기관제

책임운영기관제란 민간경영마인드를 도입함으로써 조직의 수입과 생산성을 제고하려는 목적에서 만들어진 제도이다. 조직과 인사 및 재정상의 자율권을 부여하고 경영성과에 대해 책임지도록 함으로써 운영의 효율성과 서비스의 질적 향상을 기하려는 제도이다. 군 내부 또는 외부에서 기관장을 임명할 수 있으며, 현역, 예비역, 민간인 누구나 임명될 수도 있고 공개 채용될 수도 있다.

외국의 운영사례를 보면 영국의 경우에는 국방관련 21개 기관을 포함하여 보건, 교정, 세무 등 121개 기관이 책임운영기관으로 되어 있다. 국가 공무원중 2/3 정도가 이런 기관에 속해 있다. 영국의 국방 보급창의 경우 99년도에 지정이후 현재까지 군수물자 지원속도가 4배이상 향상되었다. 뉴질랜드는 약 2700개 기관이, 캐나다는 19개 기관이, 일본은 약 60개의 기관이 책임운영의 형태로 되어 있다. 우리나라는 2007년 현재 47개의 기관이 책임운영제로 되어 있으며, 국방관련 기관중에는 국방홍보원이 유일하다. 면허시험장의 경우 이 제도의 실시 전에는 면허증 발급시간이 4시간 걸렸으나 제도 실시이후에는 15분으로 단축되었다. 국방홍보원의 경우 99년도에는 재정수입이 99억원 이었으나 2005년도에는 34억원으로 향상되었다. 현재 국방홍보원의 경우 민간경영마인드를 강화한다면 더 많은 수입을 올리는 것이 충분히 가능하다고 자평하고 있다.⁶⁾

6) 2008년 3월 5일. 국방홍보원장과의 인터뷰

책임운영기관제를 도입할 대상 부대들은 전투지원분야와 교육지원, 군수지원 등 비전투부대들이다. 1차 검토 대상부대들은 8개 분야의 35개 부대들에 해당된다. 정비창, 보급창, 전산소, 인쇄창, 복지단, 지형정보단, 병원 등의 분야들이며, 육군 11개 부대, 해군 5개부대, 공군 11개 부대, 국방부 직할부대 8개등이 1차 적용대상으로 검토되고 있다. 이외의 부대들에 대해서는 제도정착 이후에 도입여부가 검토될 것이다.⁷⁾ 그러나 책임운영기관을 성공적으로 운영하기 위해서는 사전준비가 필수적이다. 타 부처에서 제도 도입전 사전 준비가 충실했던 기관과 그렇지 않았던 기관 사이에는 제도정착시기에 있어서 큰 차이가 있었다. 책임운영기관의 성공적 운영을 위해서는 인사와 조직운영의 자율권을 주고서 철저한 성과관리체계를 확립하는 것이 핵심임을 명심해야 한다.⁸⁾

(2) 군수회전기금제 도입

군수회전기금제는 1979년도에 국방연구원(KIDA)의 첫 연구보고서가 나온 이래 30년 동안 7차례나 도입을 검토한 바 있었으나 아직까지도 그 시행이 보류된 사안이다. 시행이 안 된 주요 이유는 범 정 부적 차원에서 새로운 기금신설을 억제하는 정책 때문이었으며, 일부는 ‘통합군수자산관리시스템’과 같은 새로운 정보화 체계구축이 이루어지지 않았기 때문이었다. 미군의 경우에는 20세기 초반부터 시행 해 왔던 제도여서 우리도 일찍 도입할 수 있었던 제도이나 현재와 같은 정보화 환경하에서는 효율적인 제도 운영을 위해 20세기의 미군과는 다른 정보화 기반을 조성해야 하는 차이점이 생기게 되었다. 이 제도를 도입할 경우 매년 예산절감 효과가 발생하지만 실시 첫해에는 약 5000억원 정도의 기금조성이 필요하기 때문에 새로운 기금신설을 억제하는 예산부처의 반대가 큰 걸림돌로 작용했었다. 그러나 그 에 못지않게 국방 담당자들의 개혁의지의 부족도 이 제도의 실시를 늦추게 만들었다. 그러나 이명박 정부에서는 이를 국방부문의 국정과제 속에 포함시킴으로써 일련의 준비단계를 거쳐 2년 내에 실시하겠다는 의지를 보이고 있다. 물론 이 제도도 2006년도에 참여정부하에서의 군수종합발전계획안에 추진 과제에 포함된 바 있었으나 담당자들의 추진의지가 그리 강하지 않았으며, 군 내부에 많은 반대 의견들이 존재했었다.

이 제도의 개념은 일정 기금을 조성하여 군수부대들끼리 재고를 사고 파는 형식을 취함으로써 항상 적정재고를 유지하고 적기에 부품과 장비가 보급되게 만들자는 것이다. 이렇게 운영하면 물자보급기관들의 경영상태가 돈으로 표시되기 때문에 책임자들의 적극적이고 효율적인 경영이 이루어지게 된다. 이에 필요한 기금은 일반 세입세출예산이 아닌 별도의 자금으로 조성되어야 하며, 운영상태가 기업회계방식처럼 현금과 물자로 표시되며, 복식회계부기로 처리되어야 한다. 단년도 예산제도로 인한 조달관리상의 제반 문제점을 해소할 필요가 있어서 대두된 제도이다. 단년도 예산제도하에서는 세출예산의 이월 및 전용제한으로 집행잔액을 재사용하기가 곤란했고, 예산배정전에는 계약이 불가능하여 적기조달이 불가능했었다. 또한 조달단가 상승시에는 물량부족으로 재고가 고갈되고, 조달단가 하락시에는 정부에서 단가분 하락을 회수함으로 인해 재투자자금으로의 활용이 곤란하다. 군수회전기금제를 실시하

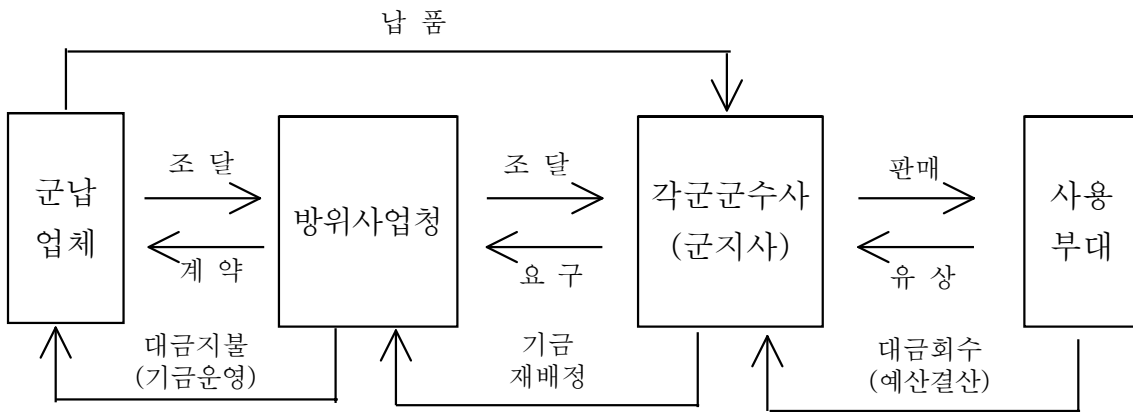
7) 이 중에서 육군과 해군의 인쇄창, 공군의 교재창은 우선적으로 책임운영기관으로 운영할 것으로 결정되었다. 김준식, 이용문, 김종태, 장지흥, [군 책임운영기관 선정기준 및 확대적용 연구] (국방연구원 연구보고서, 2007년), pp.175-176.

8) 김준식, 이용문, 장지흥, [군 책임운영기관 조직/예산분석 및 성과지표개발] (국방연구원 연구보고서, 2006년), pp.49-63.

게 되면 예측하지 못했던 소요에 대해 수시로 조달이 가능해지고 조달지연으로 인한 재고고갈도 방지할 수 있게 된다. 또한 보유자산을 최소화함으로써 경제적인 군수운영이 가능해 지게 되면서 예산 절감 효과가 발생한다.⁹⁾

이 제도의 운영개념은 기금운영부대가 별도의 독립적인 회전기금(현금+ 재고)으로 물자를 조달(군납업체가 납품)하여 수요군에 공급(판매)한 후 일반예산으로 대금을 회수하고 회전된 기금을 업체에 지불하는 방식이다. 군수 보급품이나 서비스를 필요로 하는 부대(Customer)는 정부로부터 예산 또는 자금(Funds)을 배정받아 필요한 품목 등을 구매하게 된다. 조달기금과의 차이는 조달기금은 전액 조성기금으로 운영되나 군수회전기금은 각군의 예산을 배정받아 운영하는 것이다. 대상사업은 운영유지사업중 조달계획수립대상 전품목이 해당되지만 무기체계 장비 등 투자성 품목은 제외한다.

<그림-2: 군수회전기금 운영개념도>



출처: 국방부 계획예산관실 정책보고서(08.01)

그러나 이제도를 시행하기 위해서는 여러 가지의 선행조치들을 미리 취해야 한다. 먼저 기금관련 법령을 제정해야 하는데, 특히 기금채무부담행위의 범위와 선수금, 계약의 특례 등과 군수관리업무 절차를 재정립하고 각종 규정과 지침을 제정하거나 개정해야 한다. 그리고 기금출납관, 분임회계기관 등을 지정하고 인력을 보강하는 조치를 취해야 한다. 또한 예산편성체계도 바뀌어야 하는데 예산을 각군 군수사에서 통합 편성하던 것을 사용부대(군사령부급)별로 각각 편성해야 한다. 그 외에 운영과정 중에 재고자산을 판매한 연후에 재사용하는 것이므로 기금제도 시행 이전에 적정 재고자산을 보유할 필요가 있다. 그리고 기금전입 대상품목에 대한 분류기준을 작성하고 재물조사를 실시해야 하며, 잉여/초과자산에 대한 기금전입기준을 설정해야 한다. 마지막으로 가장 중요한 것 중의 하나는 이 제도의 실시에도 맞게 기존의 조달관련 전산체계를 조정하여야 한다.¹⁰⁾

이 제도를 실시함으로써 발생하는 효과로는 단년도 예산회계제도로 인한 효율성 저하문제를 해결할 수 있게 되고, 기금운영 실적 및 성과를 가시화하여 나타내게

9) 국방부 군수관리팀, “국방경영 효율화 방안”, (국방부 군수관리팀 보고서, 2008.01), pp.6-7.

10) 앞의 글, p.8.

하며, 복식회계제도의 도입으로 예산관리의 투명성 및 책임성을 제고할 수 있게 된다. 자원관리의 효율화 측면으로는 기금운영에 따른 성과 및 군수지원비용의 투명성이 증대하게 된다.¹¹⁾ 그리고 자연히 담당자들은 기금의 잠식을 방지하기 위하여 소요적중률 제고해야 하고, 조달주기(PROLT)의 최소화 및 고객만족도 제고 등에 최대한 노력을 강구하게 된다. 체계적인 수요예측 시스템 및 방법론을 개발하고, 고객(사용자)의 요구를 직접 수렴한다면 현재(수요예측 정확도가 평균 30~50% 수준) 보다 최소 10~20%는 높일 수 있을 것으로 예상된다. 특히, 고가품(고단가 또는 고수요금액 품목)에 대해 집중적인 투자를 한다면 금액 측면의 정확도는 그 이상 높일 수 있게 된다. 또한 기금의 수익성과 기금 보존성 향상을 위하여 재고자산 감축하게 된다. 현재 군수사령부에서 사용자까지의 보급소요시간이 30일을 넘고 있다. 미국의 경우 본토 내에서의 보급소요일수가 평균 7~8일 수준인 것에 비하면 너무나 큰 차이이다. 미 본토에서 한국까지도 평균 14일 수준에 불과하다. OST(보급소요시간)가 길다는 것은 고객의 만족도(수요발생시 신속한 보급지원)를 현저하게 떨어뜨려 미리 청구하는 사재기를 유발할 뿐 아니라, 야전의 보급수준(R/O)을 높여서 예산 소요를 증가시키는 악영향을 미치게 된다. 군수회전기금제를 실시하면 물자조달 측면에서는 군수품의 적기·적량 조달목표 달성이 용이해지게 되며 군수조달의 융통성 증대되고, 수요예측의 정확도가 증대되며 수요변화에 대한 적응력도 강화된다. 또한 이러한 시스템 운영상의 효과 외에 매년 예산절감효과가 1632억원에 이를 것으로 추정되고 있다.¹²⁾

<표-2: 군수회전기금제 도입에 따른 예산절감 효과>¹³⁾

단위: 억원

기대효과 제목	기대효과			
	계	육군	해군	공군
계	1,632	1,100	259	273
○ 보급소요시간(OST)을 최소화로 보급수준(R/O) 축소	25	-	5	20
○ 조달소요기간(PROLT) 최소화	355	350	2	3
○ 조달이 어렵거나 불가능한 품목적극적 관리	658	321	207	130
○ 초과재고 발생 최소화 노력	594	429	45	120

출처: 국방부 계획예산관실 정책보고서(08.01)

현재는 초과자산(현 자산이 '연간소요+ 보급수준'을 초과하는 자산)이 연간 소요의 2~3배에 달하고 있다. 초과재고는 재고기금 잠식(또는 가용 현금기금 규모 축소)을 가져오기 때문에 고객의 요구를 제대로 충족하기 어려워지게 된다. 또한, 현금자산과 재고자산 간의 불균형은 기금의 부실 운영을 그대로 겹으로 드러내는 것이기 때문에 다음연도에 활용가치가 없는 초과재고(당장 다음연도에 사용되지 않을 재고에

11) 앞의 글, p.9.

12) 방위사업청 획득기획팀장과의 인터뷰, 2008년 1월 10일.

13) 방위사업청내의 각군 전문가들의 추정치 토론, 2008년 1월.

서부터 2~3년 또는 그 이상 사용 가능성이 없는 품목)를 최소화하지 않으면 운영 부실에 대한 책임을 면할 수 없게 된다.

군수회전기금제를 실시하면 군수물자 활용에 비용개념 도입으로 예산의 합리적 배분 및 효율성 제고가 가능해 진다. 운영유지예산은 적을수록 좋다고 생각한다. 다시 말해서 운영유지에 들어가는 모든 자원은 비용(cost)으로 절약해서 줄여야 하는 대상이다. 즉, 군의 군사력 유지 목표를 달성하는 범위 내에서 최소화해야 하는 비용이지만 그러나 현재는 군에 이러한 비용개념이 희박하다. 따라서 현재 군수분야에서 아웃소싱 및 민군협력을 추진하려고 하여도 비용개념이 없는 군에의 적용은 한계가 있을 수 밖에 없다. 현재까지 수많은 문서에 아웃소싱, 민군협력, 민영화(국방 기본정책서) 등이 언급이 되어 있었으나, 추진이 되지 않았던 사유 중 하나는 바로 비용개념 없이 운영되었던 우리 군의 현실 때문이다.

이 제도는 지난 30년간 여러 차례 검토되어 왔던 제도이며 군수분야의 많은 사람들이 도입을 희망했던 제도이다. 그러나 지나치게 오랫동안 검토하는 동안 환경의 변화가 크게 있어 왔기에 실제 실시를 위해서는 또 다시 구체적인 검토과정이 있어야 하며, 앞에 강조한 것과 같은 선행조치들이 먼저 이루어져야 2010년경 실시가 가능해지게 된다. 그러나 무엇보다 가장 큰 난관은 실시 첫해에 약 5000억원 정도의 기금을 마련해야 하는데 기존의 기금들을 정리해오고 있는 정부의 흐름으로 볼 때 예산 담당부서에서 쉽게 허락하지 않으리라는 것이다. 또한 실무자급에서의 추진의지가 강하지 않기 때문에 국방부내에서 강력하게 개혁을 추진하려는 고위직의 의지가 있어야만 실현되리라고 판단된다. 그러나 일단 국방부 중기계획('06~'10)과 '국방군수정책 종합발전계획' 및 인수위원회에서 만든 국정과제에 포함되어 있다는 점에서는 미래 실현 전망도 상당히 있다고 판단된다.

(3) 주 공급자 제도

이는 민군공통의 상용품목에 대해 단일의 주 공급업체와 단가계약을 체결하고 소요 발생시 주공급자에게 직접 온라인 방식으로 청구하여 보급하는 것이다. 이러한 제도가 필요한 이유는 소량의 소액 물품들의 적기 조달이 잘 안 이루어지고 있기 때문이다. 이는 무엇보다도 시기에 따른 정확한 소요예측이 곤란한데 이런 문제로 인해 과다재고를 유지하게 되면 재고유지비 등의 운영비용이 많이 들어가고 있기 때문이다. 따라서 주 공급자제도를 실시하게 되면 정품조달이 이루어지고 소모정도에 따라 융통성있게 상용품목을 적기에 조달할 수 있게 되어 생산성이 향상된다. 또한 과다재고를 유지함으로써 인해 발생하는 운영비용을 절감할 수 있게 된다. 그리고 완성장비 납품업체에 대한 지속적인 지원을 보장할 수 있게 된다.¹⁴⁾

추진방안은 할당 보급제를 원칙적으로 폐지하고 품목중요도에 따라 재고를 보유할 필요가 있는 것은 중앙보급제와의 병행실시를 검토하여 전시에 대비한다. 주 공급자제도에 의한 적시 보급이 이루어지기

14) 장기덕, 홍석진, [국방 물류체계 혁신전략], 국방경영혁신 모노그래프 #9 (한국국방연구원, 2007), p.15.

위해서는 G2B 시스템과 같이 온라인시스템을 구축하는 것이 핵심이다. 따라서 이 제도의 정착을 위해서는 이에 걸맞는 정보화 조치를 선행해서 구축해야 한다. 추진계획은 '08년도에 의무사령부의 조달의약품 약 300여개에 대해 시범적으로 추진해 보고 '09년도에는 전 의무부대와 군 병원으로 확대할 예정이다. 이러한 시범추진이 별 문제가 없을 경우에는 '10년도에 일반물자와 피복, 수리부속 등 군수분야 전반으로 확대 실시할 것을 검토하고 있다.¹⁵⁾

4. 민간 자본활용

민간자본 활용 방식은 5가지의 종류가 있으며, 근거법에 따른 민간자본활용 방식을 분류하면 <표-5>와 같다. BTL 방식은 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설한 후에 국가에 소유권을 이전하고 장기에 걸쳐 임대료를 받아 투자비를 회수하는 방식이다. BTO 방식도 이와 유사하지만 이는 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설(Build)한 후 국가에 소유권을 이전(Transfer)하고 운영(Operate)하여 장기에 걸쳐 최종 이용자에게 사용료를 징수하여 투자비를 회수하는 방식이다. 임대료를 받느냐 아니면 최종사용자에게 사용료를 받느냐의 차이이다.

기부 대 양여 방식은 군에서 필요한 대체시설을 제공한 자에게 부담비용의 범위 내에서 용도 폐지된 국가 소유의 잡종재산을 양도하는 방식이다. 위탁개발은 위탁관리기관이 자체조달자금으로 특정 시설을 축조·준공한 후 해당 소유권을 국가에 귀속시키고, 일정기간 동안 임대료 등의 개발대가로 사업비를 회수하는 방식이다. 리스 방식은 리스이용자가 선정한 기계설비 등을 리스회사가 자기자본을 투자하여 공급자로부터 구입한 후 리스이용자에게 대여하고, 리스이용자로부터 일정기간 리스료를 지급받는 방식이다.

<표-3: 근거법에 따른 민간자본활용 방식>

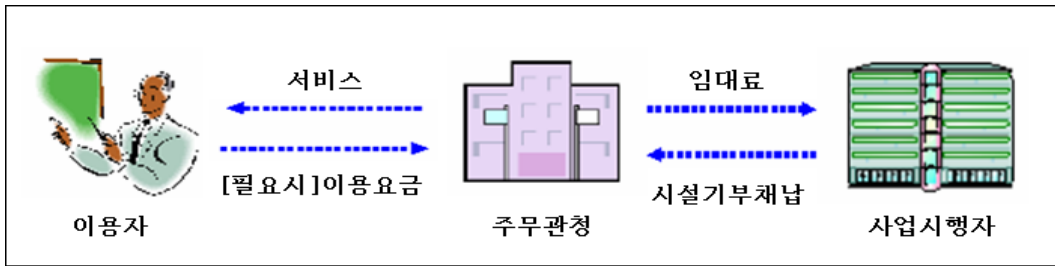
근 거	가능 방식	활용 현황
민간투자법상	BTL	군 주거시설, 정보통신망
	BTO	사이버지식정보망
국유재산법상	기부 대 양여	군사 시설 이전
	위탁개발	-
여신전문금융업법	리스	PC, 주전산장비, LAN 등

출처: 국방부 계획예산관실 정책보고서(08.01)

(1) BTL 방식 (Build-Transfer-Lease: 건설된 정부임대)

15) 국방부 계획예산관실 정책보고서, 위의 글, p.30.

<그림-4: BTL 방식>



출처: 국방부 계획예산관실 정책보고서(08.01)

이러한 BTL 방식은 재정사업으로 추진 시 발생할 수 있는 사업추진의 지연과 단기재정부담 해소하고 민간의 자본, 기술, 운영능력의 도입으로 서비스 품질을 제고할 수 있다는 장점이 있다. 주로 노후화된 군 주거시설과 미래 전장에 필요한 정보통신망 구축에 사용될 수 있는 방식이다. 이 방식은 현재 군 숙소 18,000 세대와 독신자 숙소 8,370 및 정보통신망 3,512 Km 구축에 사용되고 있다. 이러한 방식은 대규모 자본이 필요한 시설(500억원 이상)에 대해서는 적용을 확대할 수 있다. 왜냐하면 사업규모가 적을 경우에는 민간의 참여유인이 부족하게 되기 때문에 현재 국방부는 몇 개의 소규모 사업을 묶어서 사업을 추진 중이기 때문이다. BTL 사업의 확대가 검토되고 있는 영역은 주로 교육시설과 의무시설들이다. 충남 논산으로 이전하기로 확정된 국방대의 경우 BTL 방식으로 추진할 수 있는데, 국방대는 국방대설치법에 따른 학교이므로 민간투자법의 대상이 아니라는 점이 제한 요소이다. 그리고 일정 규모 이상의 노후화된 병원이나 대규모 병원 신축사업에도 적용될 수 있다. 예를 들어 국군 홍천 병원의 규모와 추정사업비가 3개동(48,920m²)에 약 1,000억원에 이르고 부지예정지 인근에 11사단 화랑아파트가 존재하여 군관사, 홍천병원을 결합한 BTL 번들링 사업으로 추진 시 규모의 경제 효과 창출 가능할 수 있다. 일본 방위청의 경우에도 Sapporo 병원과 Central 병원을 PFI(provate Finance Initiative)로 추진중에 있다. 이외에 SPC(Special Purpose Company)가 미분양 아파트를 시가보다 저가에 매입하여 국방부에 기부채납하고 국방부는 SPC와 장기간(20년) 임대계약을 체결하고 관리운영권을 부여하는 방식도 가능하다. SPC는 임대료로 투자금의 원리금 상환한다. SPC가 군관사 건설을 하지 않고, 매입한다는 점을 제외하고는 BTL방식과 동일하다. 아래 <표-4>의 진해 사례를 보면 BTL방식보다 5%~13%정도의 총투자비 절감이 가능하다.¹⁶⁾

<표-4: BTL 방식과의 총투자비 비교>

구 분	BTL 방식	매입 + BTL방식	
		매입 할인율 40%	매입 할인율 45%
세대수	311 세대	311 세대	311 세대
총투자비	323억원	307억원	281억원
세대별 투자비(천원)	104,000 *	98,713	90,353
총투자비 절감효과	-	5% 절감	13% 절감

출처: 국방부 계획예산관실 정책보고서(08.01). 기획예산처 지침에 따른 세대당 산정 기준

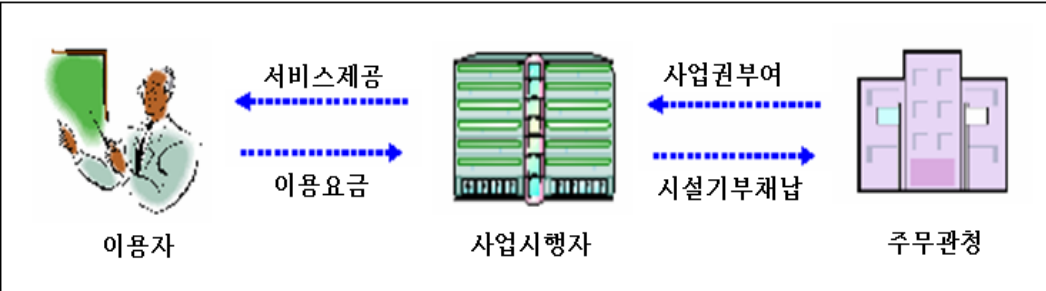
16) 국방부 계획예산관실, 앞의 글, pp.8-13

그러나 이러한 BTL 사업들은 부대구조 개편과 국방재정부담을 고려하여 정확히 산정할 필요가 있다. 현 시점에서 실행 가능한 BTL 총 소요, 적정 BTL 사업규모를 산정하여 이를 기초로 중장기계획 수립 후 체계적 추진 필요가 있다. 또한 지자체와의 협의, 사업 타당성 평가 등을 담당할 전문기관과 지원할 조직이 없는 것이 문제점이다. 영국의 경우, PFI의 연간 지급액이 연간 정부세출예산의 2%내외이며, 브라질의 경우, 연간 지급액은 정부수입의 1%를 초과할 수 없도록 법제화하고 있다.

(2) BTO (Build-Transfer-Operate)

이는 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설한 후 국가에 소유권을 이전하고 운영하여 장기에 걸쳐 최종 이용자에게 사용료를 징수하여 투자비를 회수하는 방식으로 최종 소비자에게서 사용료 징수가 가능한 사회간접자본 시설에 집중되어 있다.

<그림-5: BTO 방식>



출처: 국방부 계획예산관실 정책보고서(08.01)

<표-5: BTO 방식과 BTL 방식과의 비교>

추진방식	BTO	BTL
대상시설 성격	최종이용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 가능한 시설	최종이용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 시설
대상시설	도로, 항만, 지하철, 환경시설	학교, 복지, 군 주거시설
투자비 회수	최종이용자의 사용료 (수익자 부담원칙)	정부의 시설임대료 (정부재정부담)

이 방식의 장점은 재정사업으로 추진 시 발생할 수 있는 재정부담을 해소하고, 민간의 자본, 기술 등의 도입으로 서비스 품질을 제고할 수 있으며, 최종이용자로부터 직접 사용료를 징수하여 투자비를 회수하므로 최소보장수준 이상의 수익 발생시 정부재정부담이 없다는 것이다. 현재 활용분야는 사이버지식정보방 등이며, '07년 7월 현재 PC 32,179대(2,906개소)에 대해 적용하고 있다. 이의 확대 조건은 민간수준의 경쟁력을 갖추어 운영 수익창출이 가능해야 하며, 운영의 효율성을 위해 민군 공동이용이 가능해야 하고, 보안문제 등으로 인한 민간인들에 대한 접근제한이 없어야 한다는 것이다. 이러한 방식은 차후 스키장, 콘도, 골프장, 도심의 대형 Fitness 센터 등의 개발에도 적용이 가능하다. 그러나 서비스이용률이 목표에 미치지 못하여 수익이 최소

보장수준 미만인 경우 재정부담 우려된다. 따라서 철저한 사전 타당성 조사로 수익성 있는 경우만 사업이 추진되어야 하며, 민간과의 경쟁을 해야 하는 부분으로서 민간업체와의 갈등이 우려될 수도 있다.¹⁷⁾

(3) 기부 대 양여

이는 군에서 필요한 대체시설을 제공한 자에게 부담비용의 범위 내에서 용도 폐지된 국가 소유의 잡종재산을 양도하는 방식이다. 이러한 방식이 필요한 이유는 재정사업(특별회계)의 경우, 민원을 군에서 직접 해결해야 하나 기부 대 양여 방식의 경우는 민원을 지자체가 해결하게 되고, 재정사업(특별회계) 방식 적용시의 재원부족 문제를 해결하여, 예산의 제약 없이 필수시설을 확보할 수 있게 된다.

<표-6: 국방분야 활용 실태(군사시설 이전 추진 현황)> (단위 : 억원)

구분	사업내역	기부금액	양여금액
완료사업	진해 도시계획사업 외 15건	2,085	1,757
진행 중	원주 도심개발사업 외 10건	6,866	4,439
	미군기지이전사업	3조 4,030	3조 3,919
협의 중	39사단 사령부 이전 외 5건	-	-

출처: 국방부 계획예산관실 정책보고서(08.01)

이런 방식의 문제점은 양여자산의 경우 평가당시의 용도로 평가하므로 향후 개발가치가 반영되지 않고, 기부자산의 경우 평가금액이 낮아 사업 지연 경우 발생할 수 있다는 것이다. 따라서 이를 방지하기 위해서는 기부재산과 양여재산에 대한 평가시점을 동일시점 내지는 가장 근사한 시점으로 하여 평가가액의 차이를 최소화해야 하고 양여재산의 경우는 향후 개발가치가 반영되어 평가받을 수 있도록 평가기준을 개정해야 한다. 또한 재산가치의 차액에 대한 현금정산 불가로 사업추진 지연 및 인위적 평가금액 조정요구가 있을 수 있으므로 신속한 사업추진을 위해 국유재산법을 개정해야 한다.

(4) 리 스

이는 리스이용자가 선정한 기계설비 등을 리스회사가 자기자본을 투하하여 공급자로부터 구입한 후 리스이용자에게 대여하고, 리스이용자로부터 일정기간 리스료를 지급받는 방식이다. 국방분야에서는 현재 PC와 주전산기에 대해서만 활용되고

17) 앞의 글, pp.14-15.

있다. 목적은 PC, 주전산기 등의 목표량을 단기간에 도입하자는 것이며, '07년 현재 PC 174,433대, 주전산기 755대에 대해 적용되고 있다.

리스 방식을 대규모 설비자산에 대해서도 확대 적용하는 것을 검토해 볼 수 있다. 예를 들면 함정이나 수송기 등의 품목에도 적용이 가능하다. 현재 민간항공사는 리스방식을 이용한 항공기 및 선박 획득이 보편화되어 있기 때문이다. 아시아나 항공은 '07.9 현재 소유항공기 9대, 리스항공기 54대를 보유하고 있다. 군도 이를 이용하여 노후 항공기 및 함정 등의 적시 획득을 고려해야 한다. 유사 리스 형태인 선박편드를 이용하여 함정 획득을 검토하는 것도 가능하다. 선박리스나 선박편드 이용시, 재정사업에 비해 필요재원의 확보가 용이하므로 필요함정의 조기 확보가 가능하다. 또한 장기 상환 방식을 이용함으로써, 재정사업에 비해 단기적인 재정부담을 완화할 수 있다.

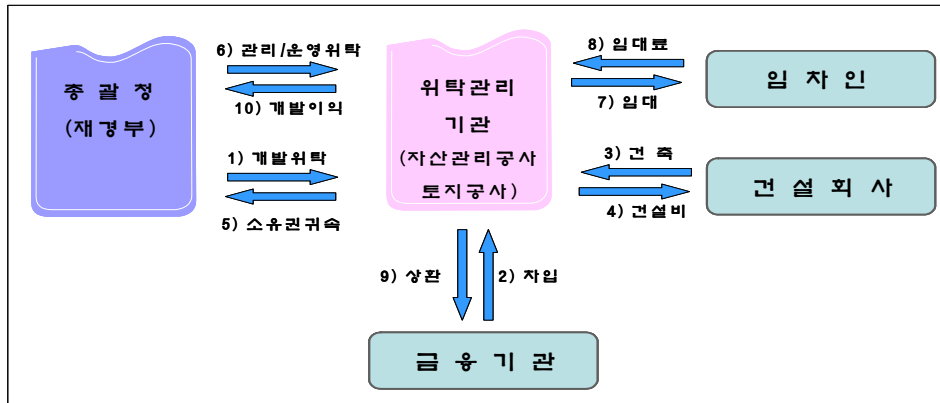
해양경찰청에서는 31척, 8942억원 어치의 선박편드 사업을 추진중에 있다. 선박리스는 리스회사가 자기자본으로 선박을 구입해 이용자에게 대여하는 방식이며, 선박편드는 선박투자(운용)회사가 투자자들로부터 모집한 자금으로 선박을 건조해 이용자에게 대여하고, 수익을 투자자에게 배당하는 방식이다. 현재 국방분야의 리스가 PC와 주전산기 등 일부 품목에만 한정되어 있는 것을 확대할 필요가 있으나 리스료에는 이자비용이 포함되어 있으므로, 직접 구매에 비해 장기적으로 추가 재정부담 발생 가능성이 있다. 따라서 시급성과 가용재원을 고려하여 직접 구매와 리스 방식의 적정 비율을 유지할 필요가 있다.

(5) 위탁개발

위탁개발이란 위탁관리기관이 자체조달자금으로 특정 시설을 축조·준공한 후 해당 소유권을 국가에 귀속시키고, 일정기간 동안 임대료 등의 개발대가로 사업비를 회수하는 방식이다. 이런 방식의 장점은 국방부의 추가적인 재정부담 없이 필요한 시설 건축할 수 있다는 것이며, 민간의 자본과 기술로 건설함으로써 서비스의 품질 제고가 가능하다는 것이다. 또한 기존의 임대형 개발 외에 분양형과 이를 혼합한 혼합형 개발 방식이 가능해져 국유지개발이 활성화될 것으로 기대된다. '07. 11. 30 국무회의에서 '국유재산법 개정안' 심의 통과되어 기존 임대형 개발 외에 분양형과 혼합형 개발방식이 가능하게 되었다. 타부처의 경우 남대문세무서, 대전시 공공복합청사 등이 위탁개발 방식으로 건설되었다. 남대문 세무서의 경우 위탁개발 후 장부가가 271억원에서 742억원으로 급증하였으며, 연간 약 23억원의 임차료를 절감하는 효과가 있었다. 대전시청사의 경우 위탁개발후 장부가가 416억원에서 1234억원으로 증가했으며, 약 296억원

의 예산절감효과가 있었다. 국방부의 경우도, 여의도 공군 보라매 테니스장의 위탁 개발추진 사례가 있었으나, 재정부로의 소유권 귀속 문제 등의 사유로 보류된 상태이다.

<그림-6: 위탁개발 흐름도>



※ 임대형 위탁개발방식 : 소유권이 국가에 있음. 분양형 위탁개발방식 : 소유권이 분양받는 민간에 이전됨. 출처: 국방부 계획예산관실 정책보고서(08.01)

이 방식을 도입하기 위해서는 위탁개발의 효율적 시행을 위한 관리기법과 시스템을 구축해야 하고 개발가능성에 따른 유희지를 분류·선별해야 한다. 그리고 개발 대상 유희지별 실태조사를 통해 위탁개발 가능성, 수익성 등 사업타당성을 검증하고 대상 유희지 규모, 위치 및 지역발전정도 등을 고려하여 시행하는 등의 위탁개발 타당성 평가 및 종합개발계획을 수립해야 한다. 또한 위탁개발방식의 도입·활성화를 위해 법적·제도적 보완을 하고 지자체 개발정책, 용도제한 등 개발제한 사항의 해소방안을 마련해야 한다. 그러나 현재 군사시설에 대한 민원이 높아지고 있는 추세여서 많은 군사기지들이 위치를 이동하면서 기존의 부지를 개발할 필요성이 급증하고 있다. 따라서 기존의 위탁개발 보다 국방부 소유 부동산만을 전문적으로 개발하는 국방투자전문회사를 만들 필요가 있다고 판단된다.¹⁸⁾

5. 수익창출

국방투자전문회사는 다양한 민간자원 활용사업 발굴·추진으로 재원 확충하고 유희지 개발 등 민간자원 활용사업에 대해 기업형 책임경영을 하고 국방운영의 효율성을 제고함을 목적으로 한다. 군부대 이전과 미군기지 반환과정에서 개발이 가능한 군용지가 대량으로 발생하기 때문에 이를 과거처럼 단순매각하기 보다 민간경영마인드를 도입하여 부가가치를 높여서 처분하기 위해 국방투자전문회사가 필요하게

18) 앞의 글, pp.17-18.

된다.

<표-6: 개발가능 군용지 발생예정 규모>¹⁹⁾

구 분	합 계	군 유희지	육군통폐합부지	미군반환기지
규모(만평)	3,288	548	1,910	830
금액(억원)	7조 5,000	5000	1조 9,000	5조 1,000*

* 용산기지주변 4개 기지와 평택미군기지시설간 3조4,000억원 규모의 기부 대 양여사업은 별도

과거에 군용지를 처분할 시에는 관재인원들이 부족하고 전문성도 결여되어 통합관리 미흡했었다. 또한 매각위주의 수동적인 재산관리로 부동산의 가치를 늘리지 못했다. 그리고 지방자치단체와 협상할 시에 법과 규정만 따져서 처리하니까 경직적인 운영이 되고 비즈니스 마인드를 적용시키지 못했었다. 이런 문제를 극복하기 위해 생기는 국방투자전문회사는 군 유희지 등에 대한 부동산개발계획을 수립하고 추진하며, 개발대상지를 조사해서 타당성을 분석 평가한다. 그리고 민간투자사업 협상, 계약 등 시설 건설 및 관리와 컨설팅을 담당한다. 그리고 도태장비, 불용품의 수집과 매각처분 및 자산처분 수익의 국방분야 재투자를 위한 특별회계를 운영하는 등의 활동을 하게 된다. 부동산 관리·개발사업을 우선 추진하고 발전상황에 따라 사업영역 및 추진방식 확대를 검토한다.

<표-8: 업무발전단계>

1단계	2단계	3단계
부동산 관리·개발 (시설, 자산/기금운영 일부)	1단계 사업 확대 신규사업 발굴	군수, 정비 등 대상영역 및 사업 다각화

우리가 실시하기 전에 독일의 사례를 먼저 살펴보면 독일은 통일후 미군이 감축되고 국방재원이 부족(통일전 GDP의 18%에서 10%이하로 감소했음)하게 됨에 따라 돌파구가 필요하게 되었다. 그래서 핵심전투분야를 제외한 국방 전분야에 민간 경영기법을 도입하여 GEBB(국방획득개발운용회사)를 비롯한 국방투자회사들을 설립하게 되었다. GEBB는 국방부의 위탁을 받아 부동산관리, 장병식당, 민영화 사업 등을 관리하고 있으며, 그 외에 국방부에서 지분을 소유한 육군군수정비회사, 차량회사, 피복회사, 정보화회사 등과 송유관 사업과 폐기자산 매각을 담당하는 회사 등 7개 회사들이 국방부와 장기계약을 통해 부여된 기능을 수행하고 있다. 국방부의 지분 소유구조는 100%에서 25.1%에 이르기까지 회사 마다 다양하게 되어있다. 독

19) 국방부, “국방투자전문회사 설립·운영방안 검토안”, (국방부, 2008.01)

일의 이런 모델은 정부가 지분 참여한 회사에 파견된 공무원들의 신분이 유지되는 공공부문 인력지원방식, 그러면서도 민간회사로서의 성격이 유지되는 특이한 형태로 설계되었다. 이와 같은 독일 모델은 2001년 이후 경제적 측면에서 약 10억유로(1조 3,700억원)의 비용절감을 달성함으로써 성과 면에서 대체로 성공한 것으로 평가되고 있다.²⁰⁾

6. 민간 위탁확대

민간위탁 개념은 국방관련 기관 및 부대에서 수행하는 업무 중 일부를 민간기업, 단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 수행하도록 하는 것이다. 아웃소싱은 특정 기관이 생산·제공하던 상품 및 서비스를 외부기관으로부터 구매나 위탁으로 전환하는 것을 총칭한다. 아웃소싱은 위탁을 비롯하여 컨설팅, 외주, 하청, 업무대행 등을 포괄하는 의미로 사용되나 때로는 민간위탁(외부위탁)과 동일 의미로 혼용하기도 한다. 민영화는 기관 또는 부대의 기능이나 업무 전체에 대한 소유권과 운영권을 민간기업 또는 단체에 이전하여 수행하는 것으로 일부 업무만을 이전하는 민간 위탁과는 구별된다. 민간위탁은 여러 가지 기준에 의해 분류가 가능하나 위탁대상 기능의 검토, 사후관리의 중요성 등을 고려 업무특성, 수탁자의 재량과 전문성을 기준으로 업무대행, 외주, 위탁관리, 위탁경영으로 구분하여 분류한다.²¹⁾

<표-9: 업무특성에 따른 분류>

업무 특성	구 분	활용 분야
단순 기능	업무대행 (전통형)	·조달청을 통한 위탁구매 ·직업 보도교육, 학위과정 등 위탁
전문성	외 주 (전통형)	·첨단복합장비 위주 외부정비 ·정책연구과제 등 외부 학술용역 ·민간병원을 통한 위탁진료
노동집약적	위탁관리 (전통형)	·비전투분야중 노동집약적 분야 위탁 (시설, 환경, 조경, 청소 등)
수익창출 /경영효율화추구	위탁경영 (선진형)	·군 복지단 사업(매점 등) 위탁경영

출처: 국방부 계획예산관실 정책보고서(08.01)

민간 위탁제도는 종전에는 외주정비, 외주용역, 시설분야 위탁관리 등이 사업별로

20) 국방부 혁신기획본부장, “독일군 현대화사업 추진실태”, (국방부 혁신기획본부 출장보고서, 2007)

21) 국방부 계획예산관실, 앞의 글, pp.36-37.

추진되어 왔었으나, 1999년 이후 정부가 신공공관리론에 입각하여 취했던 공공부문의 개혁의 일환으로 정보화 기술개발과 시설관리 분야에서도 민간위탁을 국방 분야에도 본격 도입하기 시작했다. 참여정부에 시절인 2006년에 아웃소싱 T/F를 구성하여 각종 시설관리와 복지분야 등을 대상으로 민간위탁 사업을 확대하고 있다. 그러나 아직도 시행부대의 공감대가 부족하고 군내에 개혁에 대한 저항이 존재한다. 책임운영기관제가 2007년 가을 정기국회에서 통과되지 못했던 것도 군 출신 의원들의 반대의견에 기인한 것이었으며, 개혁을 추진한 부서장들이 내부 구성원들의 반발을 사기도 했다는 점이 이를 증명한다. 이에는 또한 주로 예산 및 인원 절감에 중점을 두고, Top-Down 방식으로 추진되었고, 민간위탁업무에 대한 경험·노하우 부족, 현장의견 수렴이 미흡했다는 원인도 있었다. 그리고 민간위탁에 대한 업무체계 미정립으로 위탁 대상업무의 발굴, 대상 부대의 선정, 사후관리 등에 애로가 있었다.²²⁾

업무대행이란 단순한 기능에 속하는 업무를 절차에 따라 민간이 수행케 하는 것으로서 주로 위탁구매나 위탁교육의 분야에 적용되었다. 2007년에는 조달청 나라장터를 통한 물품구매 실적이 230억 원이었으며, 국방대학원이나 민간대학 학위과정 위탁교육과 직업보도교육 실적이 365억 원에 달했었다. 이러한 단순업무 대행은 앞으로도 민원실 콜센터나 연금관련 행정상담 및 급여지급 기능, 자료 및 기록물 관리와 복리후생 등의 분야에 확대 적용할 수 있다. **외주**란 업무수행상 전문성이 필요한 업무에 대하여 명확하고 규정된 목표를 제시하여 민간이 수행케 하는 방식이다. 군의 능력이 부족하여 군 자체 임무수행이 제한되거나 외부 전문성을 필요로 하는 외주정비나 외주용역 및 위탁진료 등의 분야에서 주로 활용될 수 있다. 2007년에는 외주정비에 1750억 원, 전산개발 및 유지보수와 같은 외주용역에 394억 원, 민간의료기관 위탁진료에 35억 원이 집행되었다. 이러한 외주는 앞으로 군정리기능과 기상 및 홍보 분야 등에 확대하는 것도 가능할 것이다.²³⁾

위탁관리란 조직의 단위기능 업무 중 일부를 집행에 관한 일정한 재량을 가지고 민간이 수행하게 하는 것이다. 예를 들어 군 시설관리('07년 176억원: 청소, 조정, 오페수처리 등) 분야에서의 주로 노동집약적 단순 근무지원 분야에서 주로 많이 활용되고 있다. 위탁관리는 2008년부터 2012년 사이에 첨단기술 등 민간우위 분야와 차량정비와 출퇴근 차량 등의 수송분야와 시설대에서 군단사령부급 이상과 학교부대 등의 순서로 시설분야에서의 위탁관리를 확대할 예정이다. 또한 모든 복지시설내 기관과 식당, 그리고 대대급 이상의 병사식당을 모두 위탁관리할 예정이다. 또한 모든 수준의 군수부대에서의 물자정비와 세탁 등에 대해 전시임무수행과 업체능력 및 경제성을 상황을 고려해 가면서 위탁관리로 전환할 계획으로 있으며, 업체 선정과 관리의 공정성을 향상시키고자 계획하고 있다.²⁴⁾ **위탁경영**이란 조직 운영 전반이나 수익 사업의 일부를 기획 및 집행에 관한 일정 재량권을 가지고 민간이 수행하게 하는 것이다. 이는 위탁경영 사업자와의 상호 긴밀한 업무 협조를 필요로 하며, 수익 공유와 같은 인센티브 제도를 적극적으로 활용하는 경우에는

22) 국방부 중기계획팀장 및 정책홍보본부장과의 인터뷰, 2008년 1월 11일.

23) 국방부 계획예산관실, 앞의 글, pp.37-39.

24) 국방부, [국방백서, 2006], pp.143-144.

보다 성공적인 사업 추진이 가능하다. 이러한 방식은 군 병원 등 비전투분야의 일부 기능이나 각 군 복지근무지원단 등의 수익사업 같이 경영수익 창출 가능 분야에 적용하는 것이 바람직하다. 2006년 해군복지단은 258개의 매점에 대해 민간 위탁경영을 실시해서 근무원 29명의 운영비를 절감하고 1.1억원 적자보던 것을 5.7억원의 흑자로 반전시켰다. 앞으로 이런 위탁경영방식은 육군과 공군 매점으로도 확대적용이 가능하다고 판단된다. 이라크전 이후 관심을 끄는 것이 PMC(Privatized Military Company: **민간군사기업**)의 활용문제이다. 민간군사기업이란 전투지원임무, 전략계획, 작전수행 등 군과 관련한 업무 대행을 통해 이윤을 창출하는 기업을 총칭한다. PMC는 군의 적극적 민간위탁의 확대 결과에 따른 것으로서 미 육군물자사령부는 기능의 60%를 축소하고 PMC를 활용하여 기존 군이 수행하던 기능을 대체하고 있다.²⁵⁾ 미국의 민간군사기업은 비전투분야에서의 군수조달과 공병, 수송 등의 임무뿐만 아니라 군사컨설팅 및 군사력 제공 분야에 까지 그 업무를 확장하였다. 앞으로 미 육군은 첨단무기체계의 운용을 위해서는 전투지역에까지 업체의 민간인력이 파견되어 근무하게 될 것이라고 말하고 있다.²⁶⁾ 이라크에서 요인 경호부대들이 민간인을 학살했다고 논란이 되었었는데 이도 민간군사기업에 의한 활동이었다. 한국에서는 현재 군인공제회와 재향군인회 등 소수 특별 법인에 의해서만 민간위탁 서비스가 공급되었었는데 이를 확대하여 본격적인 경쟁체제를 구축하는 것이 바람직할 것이다.

III. 평가

이명박 정부는 실용정부를 표방하고 있다. 실용정부란 특정의 고정된 이념에 얽매이지 않고서 국민과 정부에 도움이 되는 일을 하겠다는 뜻이다. 이명박 대통령은 통치의 기조로서 정부의 모든 부처에 대해 예산 절감과 국민을 섬기는 서비스를 위해 발상의 전환을 강력히 요구하고 있다. 국방경영효율화란 이명박 대통령의 바로 이런 코드에 적합한 주제이다. 국방경영효율화란 통해 국방행정의 생산성을 높이고 예산을 절감하며 구성원들과 국민들에 대한 서비스를 강화하자는 것이다. 그러면 이명박 정부에서의 국방경영효율화의 구체적인 방향은 무엇인가? 이는 민간방식과 기법의 도입, 민간자본의 활용, 수익창출, 민간위탁의 확대 등을 통해 비전투분야의 인력과 조직의 감축 및 예산절감을 달성하자는 것이다. 결과적으로는 비전투분야에서의 전문성과 생산성을 증대함으로써 국방개혁의 성공을 돕자는 취지도 포함되어 있다.

그러면 이러한 국방경영효율화를 위한 노력이 이명박 정부에서 처음 시도되는 것인가? 국방분야에서 민간자원을 활용하는 정책은 IMF 경제위기 직후에 들어선 국민의 정부 때부터 시작된 것이다. 이는 전통적인 행정이론을 넘어서서 민간 방식의 관리기법을 정부에 도입하는 방식으로 정부혁신을 꾀하자는 신공공관리론에 그 뿌리를 두고 있었다. 신공공관리론은 여의도식 정치와 관료주

25) 앞의 글, pp.40-42.

26) Thomas K. Adams, "The New Mercenaries and the Privatization of Conflict, " (NDU parameters, Summer 1999), p.115, 장기덕, 최수동, 앞의 글, pp.32-33에서 재인용.

의를 배격하려는 CEO 출신의 이명박 대통령의 국정운영 철학과 그 맥락을 같이하는 관점으로 평가될 수 밖에 없다. 국민의 정부하에서 추진되었던 대표적인 민간자원 활용방안은 책임운영기관제였다. 군수회전기금제도의 실시문제가 일단 국방부 중기계획('06~'10)과 '국방군수정책 종합발전계획'에 포함되어 있었다는 점에서는 참여정부도 국방경영효율화에 관심을 가지고 있었다고 평가할 수 있다. 본 글에 언급된 대부분의 국방경영효율화 정책들도 대부분 참여정부하에서 계획된 것들이다. 이런 측면에서 평가한다면 이명박 정부 나름의 고유한 국방경영 효율화 정책은 존재하지 않고 국민의 정부와 참여정부를 거쳐 지속되는 정책의 연속선상에서만 평가되어야 한다고 보여 질 수 있다.

그러나 김대중 정부하에서는 정권 후반에 가면서 이러한 개혁정책들이 추진력을 상실하였었고 참여정부 시절에 다시 책임운영기관제가 정부 각 부처의 47개 기관으로 확대되었지만 국방부문에서는 오직 국방홍보원에서만 실시되었다. 참여정부 하에서는 국방부문에서의 35개 기관을 책임운영기관으로 바꾸는 1차 검토대상으로 선정했지만 결국 실시 착수를 하지 못 한 채 임기를 마쳤다. 아웃소싱과 민군협력, 민영화 등의 정책 실시를 확대할 필요성에 대해서도 수많은 문서들에 언급되었었지만 혁신의지와 준비 부족으로 충분히 실시되지 못했었다. 군수회전기금제는 지난 79년도 이래로 30년간 검토만 되어왔던 제도이다. 인수위에서 국방부 담당자들과 토론을 할 시에도 담당자들은 군수회전기금제의 실시 의지에 대해 미온적인 반응을 보이곤 했었다. 국방경영 효율화의 문제에 대한 이명박 정부와 기존의 정부의 차이점은 실천의지에서 찾아질 수 있다. 이명박 정부는 민간자본의 활용, 국방투자회사의 설립, 책임운영기관제의 확대, 군수회전기금제의 실시 등을 대통령직 인수위원회에서 만든 국정과제의 내용에 포함시킴으로써 그 중요성을 강조하고 국방운영의 생산성과 효율성을 높이려는 의지를 표현하였다. 더욱이 참여정부는 행정시스템의 향상에는 관심을 가졌을지라도 인력과 예산의 절감에는 오히려 역행하는 조치를 취했다. 국가채무를 대폭 늘리고 공무원과 행정기구를 대거 팽창시키는 정책을 실시했다. 이명박 정부는 국민의 정부 때처럼 정부기구를 축소하고 예산을 절감하고자 하는 정책을 강력히 실시하려 하기 때문에 국방경영효율화를 실시하려는 실천의지가 참여정부에 비해 상대적으로 굳세다는 점을 지적하고자 한다.

<참 고 문 헌>

국방부, [국방백서 2006]

국방부, “국방투자전문회사 설립·운영방안 검토안”, (국방부, 2008.01)

국방부 계획예산관실, “민간자원의 전략적 활용방안”, (국방부 계획예산관실 정책보고서, 2008년 1월)

국방부 군수관리팀, “국방경영 효율화 방안”, (국방부 군수관리팀 보고서, 2008.01)

국방부 중기계획팀장 및 정책홍보본부장과의 인터뷰, 2008년 1월 11일.

국방부 혁신기획본부장, “독일군 현대화사업 추진실태”, (국방부 혁신기획본부 출장보고서, 2007)

김준식, 이용문, 장지홍, [군 책임운영기관 조직/예산분석 및 성과지표개발] (국방연구원 연구보고서, 2006년)

김준식, 이용문, 김종태, 장지홍, [군 책임운영기관 선정기준 및 확대적용 연구] (국방연구원 연구보고서, 2007년)

김연철, 유교준, 김임철, [미래 군수지원체계 및 군 구조개선] (교육사령부, 2005)

이용백 국방홍보원장과의 인터뷰, 2008년 3월 5일.

장기덕, 정길호, 최종섭, 이호석, [국방경영혁신 프로그램], 국방경영혁신 모노그래프 #1 (한국국방연구원, 2005)

장기덕, 최수동, [미래전 대비 군수 발전 전략], 국방혁신 모노그래프 #6 (한국국방연구원, 2006)

장기덕, 홍석진, [국방 물류체계 혁신전략], 국방경영혁신 모노그래프 #9 (한국국방연구원, 2007)

이명박 정부의 외교 정책 추진방향: 글로벌 코리아 실용외교

외교안보연구원 교수
윤 덕 민

1. 개요

글로벌 코리아의 선진민주국가:

미래지향적 사고와 실천적 행동
대변환 필요



외교정책의 대변환
글로벌 코리아 실용외교
-국익중심의 선진 실용외교



‘한반도의 새로운 평화구조’

‘글로벌 코리아’

- 보다 안전한 한반도
- 보다 풍요로운 아시아
- 보다 정의로운 세계

- 세계화 시대의 평화, 민주주의와 공동번영에 기여하고 세계와 호흡하는 글로벌 코리아의 선진민주국가를 실현하기 위해, 이명박 정부는 미래 지향적 사고와 실천적 행동을 통해 낡은 구조의 틀을 바꾸는 대변환(great transformation)을 추진
- 북핵문제, 세계화, 중국의 부상, 일본의 보통국가화 등 급변하는 한반도 주변 전략환경에 적극 대처하는 외교정책의 대변환
- 이념과 한반도·동북아라는 좁은 공간에서 갇혀 있는 한국의 외교안보통일 정책을 창조적으로 재건, ‘글로벌 코리아의 실용외교’ 적극 추진
- 이명박 대통령의 공약인 MB 외교안보독트린, 비핵개방 3000구상, 신한반도구상에 입각한 실용외교는 안전한 한반도, 보다 풍요로운 아시아, 보다 정의로운 세계를 목표로 함.
- 이를 위해, 실용 외교는 1) 급변하는 한반도 전략환경에 적극 대응하여 ‘한반도의 새로운 평화구조’를 창출하고 2)) 세계화 시대의 평화, 민주주의 그리고 공동번영에 기여하는 글로벌 코리아 협력외교를 추진함.

2. 배경

가. 지난 10년의 반성

- 지난 10년간 김대중, 노무현 정부는 ‘한반도의 냉전구조 해체’를 표방.
 - 미국, 일본 및 한국의 대북 적대정책이 냉전구조의 핵심으

로 대북 적대정책을 해소하면, 북한 스스로 핵문제를 풀고 개혁·개방으로 나선다는 발상

- 한반도와 그 주변에는 냉전구조와 존재하지 않음. 중국, 러시아를 포함한 모든 국가들이 공히 세계화의 흐름에 참여한 상황에서, 북한만이 실패국가(failed state)로서 존재. 결국, 본질은 존재하지 않는 ‘냉전구조의 해체’가 아니라 북한문제의 해결임.
- 지난 10년간 우리는 냉전구조의 해체를 표방하고 ‘이념과 잉’과 ‘민족끼리, 우리끼리’라는 좁은 사고틀에 갇혀 있었음.
- 기존 틀을 깨기에만 급급하다 보니 우방국·주변국들과의 관계가 흔들리고 전략환경의 변화를 인식하지 못했으며, 그 결과 국가의 안전과 번영을 지키는 틀을 만드는 노력이 부족했음. 더욱이 한국외교는 북한변수에 의해 좌우되는 상황이 초래됨.

나. 비핵화의 기로

- 북한은 핵실험으로 사실상 핵보유국이 됨. 2.13 합의를 통해 핵활동을 동결하여 비핵화의 전기를 마련한 바 있지만, 불능화와 핵프로그램의 신고가 지연되고 있는 상황에서 핵협상의 모멘텀이 약화되고 있는 실정임. 한반도는 북한의 핵무장을 포기시킬 수 있을 것인지 기로에 서 있음.
- 미국은 북핵폐기, 평화협정, 동북아 다자안보라는 ‘광범위한 접근’의 큰 틀을 통해 문제 해결을 추진

다. 급변하는 전략 환경: 세계화와 대국의 등장

- 우리 외교가 북한문제에 함몰되어 있는 동안 주변전략 환경은 급변중. 우리의 안전과 번영은 이미 한반도와 동북아라는 좁은 지정학적 공간이 아니라 전 세계에 걸친 매우 복잡한 상호의존관계에서 정의되고 있음.
- 세계화는 국제정치경제의 패러다임 변화를 초래, 세계화를 여하히 효율적으로 대처하고 스스로를 새로운 패러다임에 맞게 변환(transformation)할 수 있는가는 한국의 외교안보 정책에 있어 최대 도전임.
- 우리역사는 주변에 대국이 등장할 때 마다 예외없이 망국, 전쟁, 정변을 겪은 바 있음. 중국의 부상과 일본의 보통국가화가 초래하는 질서 변화에 적극적 대응 필요.

3. ‘한반도의 새로운 평화구조’ 창출

< 한반도의 새로운 평화구조 >

- 비핵화와 한반도 평화체제 구축
- 남북 경제공동체의 토대 마련
- 21세기 한미 전략동맹의 실현
- 동북아 다자 협력안보체제 구축

- 급변하는 한반도 전략환경을 적극 대처, 존재하지 않는 냉전 질서의 해체가 아닌 한반도의 안전과 번영은 물론 지역과의 공동번영을 보장하는 ‘한반도의 새로운 평화구조’를 창출
- 한반도의 새로운 평화구조는 남북관계의 특수성, 한반도문제의 국제성 그리고 국제사회의 공동번영을 고려한 중층적

접근(남북관계·한미동맹·동북아 다자안보·동아시아 협력)에
입각

가. 비핵화와 남북경제공동체의 구축

- MB 대북정책 기조
 - 6자회담 공조를 통한 비핵화 최우선
 - 전략적 접근: 철저하고 유연한 접근
 - 대화·교류협력 강화
- 비핵개방3000구상: 5대분야의 포괄적 패키지 지원
- 남북경제공동체 협력협정(KECCA) 체결을 통한 남북경제
공동체 토대 마련

나. 21세기 한미 전략동맹 실현

- 한반도 주변 전략환경의 변화를 반영하고 공동의 가치에
입각한 전략동맹으로 업그레이드
- 한미동맹의 도전 요인
 - 가치·전략목표의 공유
 - 동맹영역의 확대 : 한반도 영역 밖
 - 미사일 방어(MD)
 - 국민적 컨센서스
- 21세기 한미 전략동맹은
 - 민주주의와 시장경제 가치를 공유하는 동반자로서
(가치동맹),
 - 정치·경제·사회적 차원의 양국간 신뢰를 공고히하며
(신뢰동맹),

- 전략적 이익을 공유하는 가운데 지역 및 세계적 차원의 안정과 번영에 기여(평화구축동맹)하는 동맹을 의미

다. 동북아 협력안보체제 구축

- 6자회담 틀을 ‘동북아 협력안보체제’로 발전
 - 유럽의 OSCE와 같은 다자협력안보체제 지향

4. ‘글로벌 코리아’ 실현

< 글로벌 코리아 협력외교 >

- 글로벌 경제에너지 외교
- 아시아 협력외교 강화
- 한국형 선진 기여 외교
- 문화코리아 외교

- 세계화 시대의 평화, 민주주의와 공동번영에 기여하고 전 세계에 걸친 우리의 국익을 국제사회와의 협력을 통해 극대화하는 ‘글로벌 코리아’의 실현

가. 글로벌 경제·에너지 외교

- 자원경쟁의 격화, 에너지 패러다임의 변화 등 세계 에너지 환경 변화에 대응하여, 자원의 안정적 확보를 위한 국제적 네트워크 구축

- ‘러시아-중앙아시아-중동-아프리카’로 이어지는 에너지 실크로드 개척
- 자원보유국과의 활발한 정상외교 제도화
- 적극적 FTA 전략 추진
 - 한미FTA의 조기 비준
 - 한·EU FTA 및 한·인도 FTA의 적극 추진
 - 한일 FTA 협상 재개
 - 한중일 FTA 모색

나. 아시아 협력외교 강화

- 대일·대중 관계의 균형적 강화
 - 한중일 정상회담의 정례화(EAS)
- 동아시아 공동체 모색
- ASEAN, 호주, 인도 협력강화

다. 한국형 선진기여 외교 추진

- 국제사회가 안고 있는 다양한 문제 해결에 기여하는 선진 외교를 통해 우리의 국익을 극대화함.
- ‘인간안보’와 ‘예방외교’ 중심의 외교정책 모색
 - Greener, Safer and Together
- 평화유지활동(PKO)을 위한 상비군(3000명수준) 운영, 적극 참여

라. 문화코리아

- 21세기 국제질서는 문화력에 의한 soft power가 국가경쟁력의 주요 변수로 부각.
- 한국문화를 ‘21세기의 국력지수’로 변환, 한국의 국가적 브랜딩을 업그레이드
 - IT기술과 뉴미디어를 접목한 컨버전스 전략 추진
 - ‘한류’의 보편성 강화

5. 맺는 말

- 이명박 정부는 이념과 한반도·동북아라는 좁은 공간에 갇혀 있던 한국외교를 실용주의와 글로벌한 관점에 입각 ‘창조적 대변환’을 통해 1) 남북관계의 특수성, 한반도 문제의 국제성 그리고 지역의 안정적 균형을 고려한 ‘한반도의 새로운 평화구조’를 창출하며, 2) 세계화 시대의 평화, 민주주의 그리고 공동번영에 기여하는 ‘글로벌 코리아’를 실현함.

신정부의 지역협력 외교 과제

배금찬 (외교안보연구원)

1. 신(新)아시아 협력외교 구상

신(新)아시아 협력외교는 비핵·개방 3000, 21세기 한미 전략동맹, 글로벌 에너지 경제외교, 한국형 선진 기여 외교, 문화 코리아 외교 등과 함께 신정부의 실용적 외교안보 구상의 일환이다. 신아시아 협력외교란 “아시아는 세계화시대의 세계경제를 견인하는 동력”으로 부상하고 있으나, 동시에 “군사적 긴장과 정치적 불신의 딜레마도 존재”하고 있는 현실에서, “한반도와 동북아 중심의 좁은 시야를 극복”하고 “아시아의 일원으로 세계화의 아시아를 주도”함으로써 “아시아의 화합과 발전에 기여”하는 한국외교의 새로운 방향 설정이다.

신아시아 협력외교의 3대 비전은 첫째, 아시아의 발전과 화합을 주도하고, 둘째, 조화로운 협력질서를 이끄는 연성강국(soft strong power)을 지향하며, 셋째, 다양한 분야의 아시아 협력 네트워크 확대를 강조하고 있다. 또한 신아시아 협력외교의 주요 행동계획으로서 첫째, 장기적으로 역내 국가들간 정치, 경제, 안보, 문화적 차원의 통합을 목표로 하는 포괄적 동아시아 공동체 추진, 둘째, 아시아의 주요세력인 일본, 중국, ASEAN, 호주, 인도 등과 양자 차원의 전략적 파트너십 확대, 셋째, 중앙아-몽골-러시아-중국-북한-한국-일본을 연결하는 트랜스 아시아 에너지 협력 벨트 구상 추진, 넷째, 6자 회담이후 발전적 대안을 모색하는 차원에서 동북아 협력안보 공동체 창설 제안 등을 제시하고 있다.

이와 같은 신아시아 협력외교는 한반도와 동북아를 넘어서는 아시아 차원의 지역협력을 강조함으로써, 과거 김영삼 정부의 아태협력 중시정책에서 김대중 정부의 동아시아 중시정책 그리고 노무현 정부의 동북아 중시정책으로 이어지는 축소지향적인 한국의 지역협력 전략의 행동반경을 새롭게 확대·모색하려는 의지가 반영된 것으로 평가된다. 김영삼 정부는 APEC을 중심으로 아태시대가 도래하고 있다는 희망적인 관측과 함께 세계화를 기치로 내걸고 한국을 세계의 중심국이라는 과장된 표현도 서슴지 않았다. 이후 김대중 정부 하에서는 1997년 동아시아 경제위기로

APEC과 아태협력에 대한 낙관론이 급속히 퇴조하고, 동북아국가들과 동남아 국가들간 ASEAN+3 협력체제를 중심으로 동아시아 차원의 지역협력이 중요한 정책 사안으로 부상하게 되었다. 그런데 노무현 정부는 과거 아태지역, 동아시아로부터 동북아 시대를 강조해 왔는바, 이에 대해 오히려 퇴행적 또는 축소지향적 대외정책관이 아니냐는 비판이 꾸준히 제기되어 왔기 때문이다.

요컨대 신아시아 협력외교 구상은 미국과의 동맹을 바탕으로 아시아의 일원으로서 아시아 신질서 구축에 중심적 역할을 담당해 나가겠다는 신정부의 새로운 외교 방향 설정이며, 구체적으로 동아시아 공동체 추진, 역내 주요 국가들과 양자관계 강화, 아시아를 관통하는 에너지 협력 모색, 동북아 다자안보협력 구도 창출을 목표로 하고 있다. 특히 신아시아 협력외교의 주요 행동계획 가운데 동아시아 공동체 추진과 동북아 다자안보 협력구도 창출문제는 향후 한국의 지역협력 외교 과제와 관련하여 중요한 방향성을 제시하고 있다. 따라서 향후 신정부가 추진해야 할 지역협력 외교의 주요 과제를 논의하기 위해서는, 먼저 아시아지역에서 전개되고 있는 각종 지역협력체들의 최근 동향을 살펴보고, 이들이 향후 어떠한 방향으로 발전해 나갈 것인가를 조망해볼 필요가 있다.

2. 아시아의 지역협력 현황

가. 지역간(inter-regional) 거대 협력체제

(1) 아태경제협력체 (APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)

1989년 동아시아와 북미 지역간 무역, 투자의 원활화 및 자유화, 경제기술협력 등을 목표로 창설된 APEC은 아태지역의 가장 오래된 정부차원의 지역간 협력 구도이다. 주지하디시피 APEC은 냉전종식 이후 유럽의 EU 통합 가속화로 범세계적 차원에서 강화되기 시작한 지역주의 추세에 대응하기 위해 아태지역 국가들간 경제 협력을 도모하기 위한 것이다. 한국, 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, ASEAN 6개국(말레이시아, 인도네시아, 태국, 싱가포르, 필리핀, 브루나이) 등 12개 아태국가들간 각료급 회의체로 출범한 APEC은 1993년부터 정상회의체로 격상되었으며, 이후 중국, 홍콩, 대만, 멕시코, 파푸아 뉴기니, 칠레, 러시아, 베트남, 페루 등이 가입하여 현재 총 21개 회원국이 참여하고 있다.

1994년 제 2차 APEC 정상회의는 보고르(Bogor) 선언을 채택하여 역내 선진국

은 2010년까지 역내 개도국은 2020년까지 무역 및 투자 자유화를 자발적으로 달성할 것을 목표로 했으나, 이후 아시아 시장을 본격 개방하려는 미국과 이에 유보적인 일본간 견해차로 실질적인 진전을 거의 이룩하지 못했다. 특히 1997년 동아시아 국가들을 강타한 역내 금융위기사 APEC은 사실상 방관자적 입장을 취함으로써 경제협력체로서 유용성을 크게 상실했으며, 이후 무용론까지 대두되기에 이르렀다.

한편 2001년 9.11 사태이후 APEC은 미국 주도로 반테러 성명을 채택하고, 인간안보 협력문제를 논의하는 등 비전통적 안보 이슈들을 다루기 시작함으로써, APEC의 안보기구화 가능성이 계속 시험되고 있다. 또한 최근에는 ASEAN+3 국가들 중심으로 동아시아 자유무역지대(EAFTA) 결성 문제가 논의되기 시작함에 따라, APEC도 아태지역 자유무역지대(APFTA) 구상을 검토하려는 움직임을 보이고 있으나, 아직까지는 여전히 구호에 머무는 수준이다.

(2) 아시아·유럽 정상회의(ASEM: Asia-Europe Meeting)

1996년 동아시아 10개국(한·중·일 및 ASEAN 7개국)은 EU 15개국과 함께 동아시아와 유럽 지역간 정치, 경제, 사회문화적 연계를 도모하기 위해 ASEM을 출범시킨바 있다. ASEM이 출범한 배경은 유럽과 북미지역 간에는 역사, 문화적으로 긴밀한 유대관계를 바탕으로 NATO라는 안보협력 틀이 존재하고, 동아시아와 북미지역 간에도 APEC이라는 경제협력 틀이 존재하고 있는데 반해, 이러한 지역간 협력 틀이 부재한 동아시아와 유럽 지역간 포괄적인 연결고리를 창출하기 위한 것이다.

이후 ASEAN과 EU의 회원국 확대로 현재 총 43개 회원국이 참여하고 있으며, ASEM은 APEC과는 달리 매 2년에 한차례씩 정상회의를 개최해 오고 있으나, 현재 많은 내부적 문제를 안고 있다. ASEM은 출범직후부터 동아시아 국가들이 경제위기에 직면하게 됨에 따라 추동력이 떨어지기 시작했으며, 이후 양측간 회원국이 확대되는 과정에서 인권문제(미얀마) 등으로 상호 심각한 이견을 보이는 등 어려움이 계속 노정되어 왔다. 또한 지나치게 방만하고 체계적으로 관리되지 않고 있는 ASEM내 각종 협력사업들은 ASEM의 모멘텀을 상실케 하는 주요 요인이 되고 있다. 따라서 ASEM도 APEC처럼 구체적 협력사업의 실질적 진전을 이룩해 나가기보다는, 정기적인 정상급, 각료급 다자회의는 물론 양자차원의 회동이 동시 다발적으로 이루어지는 대규모 다자외교무대로 활용되고 있는 것이 현실이다.

(3) 아세안 지역포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)

1994년 ASEAN이 ASEAN의 대화상대국들(한국, 미국, 일본, 캐나다, 호주, EU 등)과 아태지역의 다자안보협력 문제를 논의하기 위해 출범한 ARF는 역내 유일의 정부간 안보협의체이다. 외무장관급 회의체로 발족한 ARF는 이후 중국, 러시아, 인도, 파키스탄, 몽골, 북한 등이 가입하여 현재 총 26개국이 참여하고 있다. ARF가 출범한 배경은 탈냉전기 안보적 불확실성을 제거해 나감으로써 아태지역의 안정적 질서를 모색하고, 포괄적 안보 개념에 입각하여 새롭게 등장한 초국가적 안보위협에 공동 대응하기 위한 것이다. 이를 위해 ARF는 신뢰구축 증진, 예방외교 메커니즘 개발, 갈등해결 등 점진적, 단계적 접근방식을 취해 왔으며, 다각적인 안보대화 과정을 통해 상호신뢰 구축, 군사적 투명성 제고, 정보 교환 촉진, 인적 네트워크 구축 등을 추진하고 있다.

그러나 ASEAN 주도로 진행되는 ARF는 낮은 수준의 제도화, 북한 핵문제 및 대만 문제 등 동북아 주요 안보사안에 대한 무관심과 전문성 결여 등으로 지역안보 협력체로서 태생적 한계성을 노정하고 있으며, 출범한지 10년 이상이 경과한 현재에도 여전히 초보적인 신뢰구축 단계에 머물러 있는 상태이다. 따라서 미국, 캐나다, 호주 등 일부 역외 국가들은 ARF의 빠른 진전을 촉구해 왔으며, 특히 미국은 ARF의 대안적 모색까지도 거둬들이고 있는 실정이다.

(4) 아시아 협력대화(ACD: Asia Cooperation Dialogue)

2002년 태국의 이니셔티브에 의해 외무장관급 회의체로 출범한 ACD는 아시아 대륙 전체의 협력 메커니즘 구축을 목표로 하고 있으며, 대화와 협력사업 두 축으로 운영되고 있다. 애초 아시아 18개국(한중일, ASEAN, 인도, 파키스탄, 바레인, 카타르 등)으로 출발한 ACD는 이후 사우디, 이란 등 중동국가와 우즈베키스탄, 카자흐스탄 등 중앙아 국가 그리고 러시아까지 합류하여 현재 총 30개국이 참여하고 있으며, 매년 UN 총회시 별도의 정례 회동까지 갖고 있다.

하지만 ACD 역시도 많은 문제를 안고 있다. ACD를 주창했던 탁신 전 태국 수상의 실각과 함께 ACD는 추동력을 상실해 가고 있으며, 무엇보다도 ACD가 상정하는 아시아 대륙 전체의 정체성(Asia-ness)이 분명치 않다는 점이다. 따라서 최근 태국을 중심으로 ACD의 향후 진로 모색이 논의되고 있으나, 향후 ACD가 분명한 발전 방향을 설정하지 못할 경우 또 다른 말잔치(talk-shop)로 전락할 가능성도 농후하다.

나. 동아시아 지역협력체제

(1) ASEAN+ 3(한·중·일) 정상회의

1997년 말레이시아 마하티르 전 수상의 이니셔티브로 출범한 ASEAN+ 3 정상회의는 동아시아 역내 국가들간 협력 증진을 도모하기 위한 것으로, 마하티르 전수상이 1990년대 초부터 주창한 EAEC가 실질적으로 구현된 것으로 볼 수 있다. ASEAN+ 3 정상회의가 출범한 배경은 1996년 ASEM 출범을 통해 고도로 통합된 EU와 협상해야 했던 동아시아 국가들이 처음으로 지역적 정체성에 대한 강력한 도전 받게 되었으며, 1997년 동아시아 금융위기에 대한 역내 국가들간 공동대응의 필요성을 절감하게 되었기 때문이다.

이후 ASEAN+ 3 협력체제의 비전과 행동계획 제시는 김대중 전 대통령의 이니셔티브로 이루어 졌는데, 한국이 주도했던 동아시아 비전그룹(EAVG)과 연구그룹(EASG)은 동아시아 지역협력의 궁극적 목표로서 “동아시아 공동체(EAc: East Asia community)” 형성을 제시했으며, 동아시아 자유무역지대(EAFTA) 결성, 역내 금융협력기구 설립 등을 포함한 26개 장단기 사업을 제안했다. 현재까지 ASEAN+ 3 협력체제 내에서 이루어지고 있는 모든 협력사업은 2001년 EAVG와 2002년 EASG 두 보고서에 기반 한 것들이다. 2000년대 이후 ASEAN+ 3 국가들은 ASEAN을 중심(hub)으로 한국, 중국, 일본이 각각 양자 FTA를 체결함으로써 비록 ASEAN+ 3 전체를 아우르는 자유무역지대는 아니지만, 향후 동아시아 자유무역지대를 형성할 수 있는 기초를 다지는 동시에, ‘치앙마이 이니셔티브’에 따라 ASEAN+ 3 국가들간 통화스왑 협정체제를 구축하는 등 금융협력에도 상당한 진전을 이룩하고 있다.

한편 두 보고서는 향후 동아시아 국가들이 공동체를 형성해 나가기 위해서는 ASEAN 주도의 기존 ASEAN+ 3 정상회의 체제를 한·중·일 3국도 ASEAN과 동등한 자격으로 정상회의를 개최할 수 있는 동아시아 정상회의(EAS) 체제로 전환할 것을 권고했는데, 조기 실현시 자신들의 전략적 중요성이 희석될 것을 우려했던 ASEAN의 유보적 입장을 고려하여 이를 장기적 과제로 남겨놓았다. 따라서 EAS는 동아시아 자유무역지대와 역내 금융협력기구가 구체화됨으로써, 동아시아 공동체의 초보적 형태가 가시화될 것으로 예상되는 2010년 이후에나 가능할 것으로 예견되었다.

(2) 동아시아 정상회의(EAS: East Asia Summit)

그러나 2004년 초두부터 말레이시아와 중국이 EAS를 조기 개최하려는 외교공세를 취하면서부터 EAS 개최문제는 역내외 국가들간 최대 외교쟁점으로 부각되었다. 비록 역내국가들 중 어떤 국가도 이를 정면 반대하지는 않았지만, 특히 중국 주도의 EAS 조기 개최에 유보적이었던 일본과 인도네시아, 싱가포르 등 일부 ASEAN 국가들은 EAS 참여국 확대를 주장했는데, 이는 물론 중국 주도의 동아시아 지역통합을 저지하기 위한 것이었다. 결국 ASEAN이 인도, 호주, 뉴질랜드를 EAS의 신규 참여국으로 결정함에 따라 예상치 않은 EAS 회원국 확대가 이루어지게 되었다.

논란의 와중에서 2005년 제 9차 ASEAN+3 정상회의와 함께 개최된 제 1차 EAS에는 기존 ASEAN+3 국가들과 함께 인도, 호주, 뉴질랜드 등 3개 역외 국가들이 참여하게 되었으나, 동아시아 지역협력의 장래와 관련하여 오히려 혼선만을 초래하는 결과를 낳았다. 제 9차 ASEAN+3 정상회의와 제 1차 EAS의 주요 결과는 첫째, 향후 동아시아 공동체 형성에 ASEAN이 “주도적 역할(driving force)”을 담당하고, 둘째, 기존의 ASEAN+3 협력체제는 “계속하여(continue to be)” 동아시아 공동체 형성에 “주된 기체(main vehicle)”가 될 것이며, 셋째, EAS는 보완적 기체로서 “이 지역(구체적으로 동아시아라고 명시하지 않은)의 공동체 형성에 의미 있는 역할을 담당할 수 있다(could play a significant role in community building in this region)”는 애매한 외교적 타협이 이루어 졌기 때문이다.

이는 한·중·일 3국도 ASEAN 국가들과 동등하게 정상회의 개최함으로써 기존 ASEAN+3 정상회의를 EAS로 전환하려는 애초의 구상을 완전히 뒤엎는 것일 뿐만 아니라, 동아시아라는 지역 개념조차 아직도 확립되지 않은 혼돈스러운 상태를 초래한 것이다. 이후 EAS는 기존 ASEAN+3 정상회의와 연계하여 현재까지 3차례 개최되었으나, 여전히 ASEAN+3와 EAS간 명확한 관계설정이 이루어지지 않고 있다.

다. 동북아 지역협력체제

(1) 한·중·일 3국 정상회의

1999년 ASEAN+3 정상회의와 연계하여 최초로 개최된 한·중·일 3국 정상회의는 ASEAN 주도로 출범, 운영되고 있는 ASEAN+3 협력체제 내에서 동북아 3국간 협의채널 형성을 목표로 한 것이다. 동남아 10개국은 ASEAN을 중심으로 하나의

지역협력체를 형성하고 있는데 반해, 이러한 협력 틀이 부재한 동북아 국가들도 이에 상응하는 협의체가 반드시 필요했기 때문이다.

이후 한·중·일 3국은 2003년 역사상 최초의 공동성명 채택과 ‘3자 위원회’ 설치 등 초보적인 제도화를 이룩했으나, 한·일, 중·일간 역사 및 영토문제로 일시적으로 정상회의가 중단되는 등 한동안 파행상태까지 맞기도 했다. 그러나 2007년 일본 후쿠다 수상 취임이후 한·중·일 3은 한국에 사이버 사무국 설치, ASEAN+3 정상회의와 연계된 3국 정상회의와는 별도로 한·중·일 3국내 정상회의 순환개최 합의 등 3국 협력의 진전을 이룩하고 있다.

(2) 6자 회담

주지하다시피 6자 회담은 2003년부터 북한 핵문제의 평화적 해결방안을 모색하기 위해 중국 주도로 남북한과 미국, 일본, 러시아 등 관련 6개국이 참여하는 다자회의체이다. 6자 회담은 초기 난항을 겪다가 2005년 9.19 공동성명, 2007년 2.13 합의를 이끌어 냄으로써, 북핵문제 해결의 실마리를 찾으려는 노력을 계속하고 있다.

특히 2.13 합의는 동북아 평화·안보체제 문제를 논의하기 위한 실무그룹 설치를 결정했으며, 현재까지 3차례의 회의도 개최된바 있다. 비록 아직까지 어떠한 구체적인 성과도 도출되지는 않았으나, 이는 향후 6자회담이 진전되어 동북아 6개국간 관계가 정상적인 국가대 국가관계로 발전할 경우 동북아 다자안보협력체로 전환될 가능성을 상정한 것으로서, 미래 동북아 다자안보협력체제의 근간을 제시하고 있는 것으로 평가되고 있다.

라. 기타 미니 다자안보대화(mini-lateral security dialogue) 체제

(1) 미·일·호 3국 안보협력체제

2001년 호주와 일본은 2+2 (외교 및 국방) 전략대화시 미국, 일본, 호주, 한국 등 역내 동맹국을 연계하는 다자안보 협력방안을 제시했는데, 이에 따라 2002년부터 미·일·호 3국간 고위급(차관급) 전략대화를 개최했으며, 2006년부터는 기존 고위급 대화가 장관급으로 격상되었다. 미·일·호 3국 전략대화는 민주주의 증진, 아태지역 안보협력체제 강화, 대테러 및 대확산 문제를 포함한 지역 및 국제안보문제 등에 대해 폭넓게 논의하지만, 중국의 부상을 전략적으로 견제하려는 목적도 함께

갖고 있다. 특히 일본의 전 아베수상은 대중국 견제 포석을 강화하기 위해 미·일·호 전략대화에서 인도를 끌어들이려는 노력을 경주했지만, 독자적 외교노선을 견지하는 인도에 대해 일정한 거리를 유지하는 미국은 유보적 태도를 취하고 있다.

(2) 한·미·일 3국 공조체제

미국의 동맹국인 한국과 일본은 1999년부터 대북한정책에 대한 공조체제를 구축, 유지하기 위해 실무차원에서 대북정책 조정감독그룹(TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group) 체제를 운영해 왔으나, 2003년 6자회담의 틀이 완성되면서 잠정 중단된바 있다.

3. 향후 발전 전망

가. 거대 협력체의 유명무실화 가능성

향후 APEC, ASEM, ARF, ACD 등 거대 협력체들은 합의사항 이행에 대한 강제성 결여, 과도한 참여국 확대, 낮은 수준의 제도화, 모호한 지향점 때문에, 서서히 추동력을 상실해 감으로써 사실상 유명무실화될 가능성이 클 것으로 보인다. APEC은 역내 무역자유화를 이룩하자는 1994년 보고르 선언을 채택했지만, 다수의 참여국들이 이를 자발적으로 실행에 옮겨야 한다는 원칙 때문에 실질적인 무역 자유화의 진전이 이루어질 가능성이 거의 없어 보이기 때문이다. 또한 ASEM은 유럽과 동아시아를 포괄적으로 연계할 수 있는 구체적 실행계획이 결여되어 있으며, EU는 자체 통합 심화 및 확대에 더 큰 관심이 있고 동아시아 국가들도 EU와의 관계강화에 대해 특별한 인센티브를 찾지 못하고 있다. 그리고 ARF도 ASEAN 주도의 점진적인 접근방식을 취해 옴에 따라 낮은 제도화의 수준을 유지하고 있을 뿐이며, 특히 미국 등 일부 국가들은 ARF의 실효성 자체에 계속 의문을 제기하고 있다. ACD는 출발시부터 방향성과 지향점이 불분명 했으며, 특히 아시아 대륙 전체의 정체성 확립이라는 난제를 안고 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 향후 APEC, ASEM, ARF, ACD와 같은 거대 협력체들이 적어도 당분간 소멸될 가능성은 크지 않을 것으로 전망된다. 일단 출범한 대규모 정상급 및 각료급 다자회의체들은 일반적으로 높은 관성을 갖게 되며, 어떤 참여국도 이를 인위적으로 중단시킬 명분을 찾기 어렵기 때문이다. 따라서 향후 거대 협력체

들은 아시아, 미주, 유럽 국가들간 정기적인 대규모 다자 및 양자 회동이 동시 다발적으로 이루어지는 외교무대의 장으로 계속 남아있게 될 것이다.

나. 아태지역 신(新)다자안보 협력체제 모색

다만 이들 중 APEC은 또 다른 발전 가능성을 내포하고 있는바, 이는 미국이 아태지역에서 새로운 다자안보협력 체제를 지속적으로 모색해 왔기 때문이다. 미국은 1990년대 초반부터 APEC의 안보기구화 가능성을 검토해 왔는데, 클린턴 민주당 행정부는 APEC을 단순한 경제협력체를 넘어 안보협력기구로 발전시켜 나갈 장기적 구상을 피력한바 있다. 부시 공화당 행정부도 9.11 사태이후 APEC을 통해 반테러 협력, 인간안보 문제 등을 의제화하기 시작했는데, 현재까지 조심스럽게 APEC의 안보기구화 가능성을 타진하고 있다. 미국은 궁극적으로 APEC이라는 아태협력틀을 경제분야에 국한하기보다는 안보분야까지를 포함하는 포괄적인 지역간 협력체로 발전시켜나감으로써, 동아시아 지역블럭 형성을 억제하고 아태지역에서 자신들의 중요한 경제, 안보적 이익을 담보해 나가려는 의도를 갖고 있다.

이 처럼 미국이 APEC의 안보기구화 가능성을 염두에 두고 있는 또 다른 이유는 ASEAN이 주도하는 ARF의 더딘 진전에 불만을 갖고 있기 때문이다. 단적으로 라이스 미국무장관이 취임후 2년간 ARF에 계속 불참한 것은 ARF에 대한 미국의 무관심을 반영하고 있는 것이라 할수 있다. 특히 차기 대선에서 아태지역 다자협력에 보다 적극적 태도를 취해온 민주당이 집권할 경우, 미국의 차기 행정부는 APEC의 안보기구화를 보다 더 구체화해 나갈 가능성이 클 것으로 전망된다.

하지만 이러한 미국의 구상이 반드시 실현될지는 여전히 미지수라 할 것이다. 무엇보다도 대만과 함께 APEC에 참여하는 중국은 APEC에서 본격적인 안보사안을 논의하는데 강력히 반대할 가능성이 크고, ASEAN도 ARF의 전략적 중요성이 희석될 가능성을 우려하여 유보적 태도를 보일 것이기 때문이다. 또한 APEC에는 일부 중남미국가들까지 참여하고 있어 아태지역의 안보문제에 초점을 맞추기 어려운 점도 문제이다. 따라서 미국은 APEC이나 ARF와는 별도로 아태지역 국방장관회의체 창설과 같은 것을 새롭게 제안할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

다. 동아시아 공동체 논쟁 지속

현재 다양한 지역협력구도 중 가장 활발하게 논의가 진행되고 있고 구체적인 협력사업도 이루어지고 있는 것은 ASEAN+3 중심의 동아시아 지역협력이라 할 수

있다. 그러나 향후 동아시아 공동체 형성과 관련하여 ASEAN+3와 EAS간 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대해 아직도 분명한 합의를 도출하지 못하고 있는 것이 문제이다. 주지하다시피 중국, 한국 그리고 말레이시아, 태국 등 대다수의 ASEAN 국가들은 ASEAN+3 중심의 동아시아 공동체를 추진해야 한다는 입장을 견지하고 있는 반면, 일본, 호주, 인도 및 인도네시아, 싱가포르 등은 EAS, 즉 ASEAN+6 중심의 확대된 범아시아 공동체 추진을 상정하고 있기 때문이다.

이미 ASEAN+3 국가들간 추진기로 합의한 동아시아 자유무역지대(EAFTA) 추진에 대해 일본이 ASEAN+6 FTA(CEPEA) 구상을 새롭게 제안함으로써 역내 국가들간 논쟁이 계속되고 있다. 그러나 일본과 함께 EAS 중심의 공동체 형성에 관심을 보였던 인도네시아, 싱가포르가 최근 ASEAN+6 FTA 추진에 회의적 태도를 보이기 시작함에 따라, 일본이 주장하는 EAS 중심의 공동체 추진문제가 사실상 난관에 봉착하고 있는 것으로 보인다.

결국 문제의 핵심은 기존 ASEAN+3 중심의 지역통합을 우선적으로 심화(deepening)시킨 이후 이를 바탕으로 인도, 호주, 뉴질랜드 등 역외국 참여확대(widening)를 도모할 것인가, 아니면 인도, 호주, 뉴질랜드를 포함하는 범아시아 지역협력을 우선적으로 확대하고 이를 차후에 심화시켜 나가야 할 것인가로 귀결되고 있다. 그러나 유럽통합의 역사적 경험은 하나의 선례를 제시하고 있다. 애초 유럽통합은 1950년대부터 서유럽 6개국(독일, 프랑스, 이탈리아, 베네룩스 3국)간 20여 년간의 내부적 심화과정을 통하여 확고한 통합의 초석을 마련하고, 이를 바탕으로 1970년대부터 영국, 아일랜드, 덴마크 등 회원국 확대를 단계적으로 도모하여 오늘날 25개 회원국을 포괄하는 성공적 지역통합 사례가 된 것이다. 따라서 동아시아 국가들이 진정으로 공동체 추구를 원한다면, 일차적으로 ASEAN+3 중심의 통합 심화과정을 거쳐 단계적으로 참여국 확대를 모색하는 것이 순리라 할 수 있다. 즉 지역통합이 성공하려면 초기단계에서 소수 핵심 국가들간 심화과정이 필수적이며, 심화과정 없이 확대를 주장하는 것은 사실상 공동체를 하지 말자는 것과 다름없는 것이기 때문이다.

따라서 일본의 지역협력 전략과 정책이 재조정되지 않고서는 향후 의미있는 동아시아 지역통합을 기대하기 어려울 것으로 보인다. 즉 일본이 진정으로 동아시아 공동체 형성을 추구한다면 통합의 심화를 확대보다 선행하는 방향으로 정책을 선회해야 한다는 것이다. 한 가지 다행스런 점은 후쿠다 수상 취임이후 일본이 동아시아 공동체 형성에 보다 진지하게 접근하려는 태도를 보이기 시작한 것인바, 향후 일본의 태도 변화 여부가 중요한 변수가 될 전망이다.

라. 동북아 다자안보 협력체제 모색

주지하다시피 6자회담은 발전적 대안의 차원에서 향후 동북아 다자안보 협력체제로 전환될 가능성을 갖고 있다. 하지만 6자회담을 동북아 다자안보 협력체제로 전환하기 위해서는 몇 가지 중요한 전제조건들이 충족되어야 할 것으로 보인다. 무엇보다도 북핵문제가 원만한 해결의 실마리를 찾게 됨으로써, 북한의 정상국가화 및 동북아 6개국간 관계가 정상국가간 관계로 진전되어야 하며, 이를 바탕으로 공식적인 다자안보 협의체를 발족시킬 수 있을 것이다. 현재 북한을 제외한 한국, 미국, 중국, 러시아, 일본 등은 국가별로 상이한 전략적 이해관계에 따라 정도의 차이는 있지만, 5개국 모두 동북아 다자안보 협의체 형성에 기본적으로 긍정적 태도를 취하고 있다.

그러나 문제는 과연 북한 핵문제가 단기에 해결될 수 있을 것인가 하는 점이다. 또한 북핵문제가 해결되어 북한과 여타 국가들간 관계정상화가 이루어진다 하더라도, 종래 동북아 다자안보대화 자체를 반복적 국제연대로 인식했던 북한이 이러한 구도에 능동적으로 참여할 가능성이 있는가 하는 점도 여전히 의문이 아닐 수 없다. 따라서 6자회담의 동북아 다자안보 협력체로의 전환 문제는 중장기적 과제가 될 수밖에 없을 것으로 전망된다.

마. 한·중·일 및 한·미·일 협력의 가시화

한·중·일 3국 협력은 향후 중요한 발전의 전기를 마련할 가능성이 있다. 특히 최근 중일관계 개선이 이루어지고 한일관계가 개선될 조짐을 보이고 있음을 고려할 때, 그 어느 때 보다도 한중일 3국 협력이 강화될 조건들이 마련되고 있기 때문이다. 2008년 중 기존 ASEAN+3 정상회의와는 별도로 한·중·일 3국 정상회의가 일본에서 최초로 개최될 예정이며, 향후 이러한 형태의 정상회의가 정례화될 경우 한중일 3국 협력은 단순히 ASEAN+3 협력에 대한 3국의 공조를 모색하는 차원을 넘어서 동북아의 주요 3국간 포괄적인 협력의 틀을 구축하는 중요한 계기가 될 것이다.

한편 향후 한·미·일 3국 협력체제가 재구축될 가능성도 클 것으로 보인다. 과거 TCOG이 중단된 것은 6자회담의 틀이 완성되면서, 중국과 북한을 자극하지 않으려는 한국의 유보적 태도 때문이었다. 그러나 한국의 신정부가 출범하면서 미국과의 동맹을 강조하고 일본과 우호적 관계를 강화하는 차원에서 중단되었던 한·미·일 3국 협력체제를 부활시키자는 논의가 진행되고 있는데, 향후 한미일 3국은 새로운

형태의 3국간 안보협의체를 형성해 나갈 것으로 전망된다.

하지만 한·중·일 및 한·미·일 3국 협력이 본격화되기 위해서는 해결해야 할 많은 문제들도 잠재해 있음을 간과해서는 안될 것이다. 한·중·일 3국간 역사 및 영토문제, 이와 관련한 각국의 민족주의 분출 등의 문제들에 대해 3국 정부가 이를 어떻게 극복해 낼 것인지가 관건이 될 것이다. 또한 한국이 미국과의 동맹을 강화해 나가고 한미일 3국이 공조체제를 구축할 경우 중국이 의구심을 갖고 반발할 가능성도 클 것인바, 이를 어떻게 해소해 나갈 것인가 하는 문제도 쉽지 않은 과제일 것이다.

바. 미니 다자안보대화체의 활성화 가능성

아태지역에는 한·중·일, 한·미·일 3국 협력체제 이외에도 기타 소지역 차원의 미니 다자안보대화체가 공존하고 있다. 대표적으로 미·일·호 3국 안보대화체가 있는데, 최근 호주와 일본에서 중국과의 관계를 중시하는 노동당 러드 수상과 후쿠다 수상이 집권함에 따라 과거처럼 대중견제를 목표로 한 3국 협력의 색채는 열어지겠지만, 기본적으로 미국을 중심으로 주요 동맹국인 호주 및 일본간 3국 전략대화체제는 계속 유지될 것으로 보인다.

향후에는 이와 유사하거나 또 다른 차원의 미니 다자안보대화체가 활성화될 가능성이 있다. 먼저 기존의 미·일·호 3국 안보 대화에 미국의 또 다른 동맹국인 한국이 참여할 가능성을 상정해 볼 수 있으며, 미국을 제외한 한·일·호 3국 안보대화 가능성도 상정해 볼 수 있을 것이다. 또한 북한문제 해결과 한미일 3국 협력에 대한 중국의 의구심을 해소하기 위한 차원에서 한·중·미 3국간 안보대화 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

그러나 궁극적으로 가장 중요한 3국간 협력체제는 미중일 3국 관계일 것이다. 주지하다시피 미국, 중국, 일본은 동아시아 국제관계의 전략균형을 도모하는데 가장 중요한 핵심 세력이기 때문이다. 2005년 이래 미·중간 전략대화체제가 가동되고 있는 가운데, 최근 일중관계 개선 움직임은 미·중·일 3국간 전략대화 가능성을 높여주고 있다. 패권세력인 미국은 지역강대국인 중국과 일본간 균형자 역할을 강화해 나갈 필요가 있으며, 일본은 미일동맹을 바탕으로 대중국 견제를 확고히 하려는 반면, 중국은 미국과 일본에 대해 이 지역에서 자신의 핵심적 이익을 보장받음으로써 강대국으로서 지위를 인정받기를 원하고 있기 때문이다. 현재로서는 성사 가능성이 여전히 불투명하나, 만일 이러한 3국간 전략대화체제가 공식화될 경우, 이는 향후 동아시아 지역질서의 재편을 예고하는 것이라 할 수 있다.

4. 한국의 지역협력 전략

가. 한국의 역할 증대 모색

신아시아 협력외교는 궁극적으로 아시아에서 한국의 외교적 역할 증대를 모색하기 위한 것이다. 특히 지역협력과 관련하여 역내 유일의 역동적 중견국가인 한국은 동아시아 공동체 추진과 동북아 다자안보협력체 창출 등을 통해 외교적 역할을 증대시킬 수 있는 조건들을 갖추고 있는바, 이를 최대한 활용해 나갈 필요가 있을 것이다. 동아시아의 양대 강국인 중국과 일본 사이에 위치한 한국은 한미동맹을 바탕으로 이들간 연결고리로서 중간자 역할을 모색하는 동시에, 중국과 일본에 대해 정치, 군사, 경제, 심리적으로 위협인식을 갖고 있는 동남아 ASEAN 국가들과의 전략적 제휴를 강화해 나감으로써, 역내 세력균형 유지에 중요한 역할을 담당할 수 있는 지정학적, 지경학적 위치를 점하고 있기 때문이다.

일반적으로 지역통합이 성공하기 위해서는 역내 국가들간 높은 수준의 경제적 상호의존관계가 전제되어야 하며, 지역통합에 필요한 공공재를 제공할 수 있는 주도국가의 정치적 리더십이 반드시 필요하다. 동아시아 지역은 상대적으로 높은 수준의 경제적 상호의존관계가 형성되고 있으나, 중국과 일본간 지역패권 경쟁으로 어떤 일방도 지역통합을 주도해 나갈 수 있는 역내 지도력을 발휘하지 못하고 있는 것이 현실이다. 이와 같은 조건 하에서 동아시아의 경우 강대국이 아닌 중견국가(middle power)들이 지역협력을 주도해 나가는 정치적 리더십을 제공했던 사례들을 재조명해 볼 필요가 있다.

대표적으로 ASEAN+3 협력체제가 태동, 발전하는 초기과정에서 핵심적 역할을 수행한 국가는 말레이시아와 한국이었다. 1990년대 초반부터 일관되게 동아시아 지역협력의 필요성을 역설해온 마하티르 전 말레이시아 수상은 ASEAN+3 정상회의를 출범시키는 과정에서 산파역을 담당했고, 김대중 전 한국 대통령은 동아시아 지역협력의 미래 비전(EAVG)과 행동계획(EASG)을 제시하는데 선도적 역할을 수행한바 있다. 따라서 신정부는 신아시아 협력외교 추진을 통해 정치, 안보, 경제적 차원의 국익을 증진시키는 동시에 아시아 지역에서 한국의 역할을 제고해 나감으로써, 한국의 국가적 위상을 강화해 나갈 수 있는 외교적 노력을 경주해 나가야 할 것이다.

나. ASEAN+3 중심의 단계적 동아시아 공동체 추진

주지하다시피 동아시아 지역협력의 향후 진로 설정과 관련하여 핵심적 쟁점이 되고 있는 사안은 기존 ASEAN+3 협력체제와 새로이 출범한 EAS와의 관계 설정 문제이다. 특히 이러한 상황에서 동남아국가들은 ASEAN 공동체 형성의 시한을 2015년으로 앞당겨 설정하고 정치안보, 경제, 사회문화 분야의 3대 공동체 형성을 위한 청사진을 마련하고 있으며, 최근에는 ASEAN 헌장(ASEAN Charter)까지 채택했다. 이 처럼 ASEAN이 자신들의 공동체 형성을 조기에 구현하려는 것은 이를 통해 동아시아 공동체 형성에 주도권을 계속 유지하기 위한 것이다.

그러나 현재 동아시아 국가들간 공동체 형성을 위한 미래 비전과 구체적 로드맵이 명확하게 제시되지 못하고 있는 것이 사실이다. 2001년 동아시아 비전그룹(EAVG)과 2002년 동아시아 연구그룹(EASG) 보고서가 채택되어 동아시아 지역협력의 비전과 행동계획이 제시되기는 했지만, 예상치 않은 EAS 조기 출범, 인도, 호주, 뉴질랜드의 EAS 참여, ASEAN+3와 EAS간 관계설정 문제, 향후 한·중·일 3국의 ASEAN+3 정상회의 개최 문제 미해결 등 변화하는 상황을 고려한 새로운 비전과 로드맵 제시가 절실히 요구되는 시점이다.

이러한 문제들은 어떤 특정 국가 주도로 일방적으로 해결될 수 있는 사안이 아니라 모든 참여국들간 폭넓은 합의를 도출해야만 가능한 것이다. 따라서 한국은 향후 제 2차 EAVG 및 EASG 제안 및 추진을 통하여 동아시아 지역협력의 새로운 방향설정과 보다 분명한 로드맵을 도출하는데 중심적 역할을 담당해 나갈 수 방안들을 신중히 검토해 나가야 할 것이다. 이를 통해 한국은 2020년까지 ASEAN+3 13개국 중심의 동아시아 자유무역 협정(EAFTA) 체결, 동아시아 통화기금(EAMF) 설립, 한·중·일 3국의 ASEAN+3 정상회의 개최 등 동아시아 공동체 구현의 구체적 시점을 제시하고, 2025년까지 역외국인 인도, 호주, 뉴질랜드를 동아시아 공동체에 단계적으로 편입시키는 계획을 포함하는 “East Asia Vision 2020”을 제시하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

다. 한·중·일 및 한·미·일 3국 협력 강화

향후 한국은 한·중·일 및 한·미·일 3국 협력을 지속적으로 강화해 나가야 할 것이다. 한·중·일 3국 협력의 장래와 관련하여 한국은 3국 협력의 미래 비전을 제시하고 행동계획을 마련하기 위해 몇 가지 이니셔티브를 취해 나갈 필요가 있다. 가칭 “한·중·일 3국 비전그룹”을 제안하여 각국의 현인들로 하여금 3국 협력의 발전 방

향을 제시하고, 가칭 “한·중·일 3국 연구그룹”의 활동을 통해 각국의 관리들로 하여금 3국 협력의 로드맵을 제시해 나가는 방안을 추진해야 한다. 특히 미래 비전과 로드맵은 한·중·일 3국간 역사 및 영토문제, 민족주의 분출 등의 문제들을 극복해 나가는 동시에 3국 FTA, 환경협력 등 경제통합 방안들을 마련해 나가야 할 것이다. 한편 한·미·일 3국 협력과 관련하여 과거 TCOG과 같은 북핵문제에 대한 공조체제를 재구축하기 보다는, 현재 미·일·호간 이루어지고 있는 3국간 안보협의체 모델을 참조하여 3국간 동맹의 비전을 공유하는 안보협의체를 형성해 나가는 것이 바람직 할 것이다.

한·중·일 및 한·미·일 3국 협력이 한국에게 특별히 중요한 이유는 중장기적으로 미·중·일 3국 전략대화가 공식화될 경우, 한국이 이러한 협의체에 배제되지 않기 위해서이다. 즉 미국, 중국, 일본과 양자 및 다자관계를 지속적으로 강화해 나감으로써, 향후 가능할 수 있는 미국, 중국, 일본간 협의체에 한국도 참여할 수 있는 연계고리를 만들어 놓을 필요가 있기 때문이다. 이와 같은 측면에서 한·중·일, 한·미·일 3국 협력체제 이외에도 한·미·중 3국 대화체까지 가동시킴으로써, 한국의 전략적 중요성을 계속 높여 나갈 필요가 있다.

라. 동북아 다자안보 대화체 추진

신정부는 신아시아 협력외교의 주요 과제로서 동북아 협력안보 공동체 창설 제안을 제시하고 있다. 그러나 현재 동북아 지역의 안보 환경과 조건들을 고려할 때, 동북아 지역을 협력안보 공동체(cooperative security community)로 발전시켜 나가려는 원대한 구상보다는 소지역 차원의 다자안보대화체를 형성해 나가는 것이 보다 더 현실적인 것으로 판단된다. 특히 이 구상이 유럽의 OSCE 모델을 참고한 것이라면, 인권문제 논의에 불편함을 느끼는 중국은 물론 북한의 강력한 반발도 결코 무시할 수 없는 변수이기 때문이다. 뿐만 아니라 미국도 ARF와는 별도로 APEC을 안보기구화하거나 새로운 아태지역 다자안보협력체 창설을 검토하고 있는 것으로 보이는데, 한미간 사전조율이 부재하거나 불충분할 경우 미국의 구상과 한국의 구상이 중복, 상충될 가능성도 있기 때문이다.

따라서 향후 한국은 현재 6자회담의 틀 안에서 논의되고 있는 동북아 다자안보 협력체제 구상을 바탕으로 이를 보다 더 유연하고 창의적인 접근 방식을 통해 구현해 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다. 기존의 논의는 동북아 다자안보 협력체제의 출범을 북한의 비핵화 및 한반도 평화체제 구축 과정과 연계하여 단계적으로 추진하자는 것이나, 북핵문제가 빠른 시일 내 해결되지 않을 경우 동북아 다자안보

협력체제는 출범 조차하기 어려운 상태가 상당기간 계속될 가능성도 있기 때문이다.

따라서 동북아 6개국간 장관급 다자안보대화체를 북한의 비핵화나 한반도 평화 체제 구축 문제와는 별개로 가능한 빠른 시일 내 발족시키되, 북한이 반대할 경우 우선 5개국간 안보대화를 시작하고 추후에 북한의 참여를 유도하는 것도 하나의 방안일 것이다. 의제는 북핵문제를 제외한 동북아지역의 다자안보협력 문제 전반에 대해 논의하되, 일차적으로 참여국들간 행동규범(code of conduct)과 바람직한 동북아 지역질서의 미래상에 초점을 맞추어나감으로써, 기존 6자회담과 장관급 다자안보 대화체를 동시병행 추진하는 방안을 검토해 나갈 필요가 있다.

마. 미국주도의 신(新)다자안보 협력구도에 대한 긍정적 입장 견지

향후 한국은 미국이 배제된 동아시아 지역협력에 대한 미국의 우려를 해소하는 차원에서 APEC의 안보기능을 강화해 나가려는 미국의 입장에 긍정적 태도를 취하고 이를 지지해 나갈 필요가 있다. 이와 같은 미국의 전략구도는 유럽의 경험에서 볼 때 상당한 근거를 가지고 있는 것으로 보인다. 냉전기 미국은 소련 중심의 동구권 사회주의체제에 대응하여 서유럽 국가들의 통합을 강력히 후원한바 있으며, 냉전종식 이후 확대, 강화된 EU와 다소간 불편한 관계를 유지하고 있기는 하지만, 기본적으로 미·EU 관계에 대해 장기적으로 낙관적 시각을 갖고 있다. 이는 일차적으로 미국과 EU 국가들 모두 민주주의와 시장경제체제를 공유하고 있기 때문이라고 볼 수도 있지만, 보다 중요한 것은 미국이 NATO를 통하여 유럽의 핵심적 안보문제에 직접 개입함으로써 자신의 기득권을 보장받고 있기 때문이다. 즉 미국이 EU의 경제, 사회적 통합에 대해 상대적으로 관대한 이유는 NATO를 통해 미국의 사활적 이해관계가 걸린 안보문제에 대해 계속 영향력을 행사할 수 있기 때문이다.

따라서 현실주의적 관점에서 보면 동아시아 지역의 경제협력 문제는 ASEAN+3 협력체제가 중심이 될 수밖에 없겠지만, 이 지역의 안보협력 문제는 미국의 주도적 역할이 가능한 APEC이나 혹은 또 다른 미국 중심의 다자안보협력체의 틀 안에서 논의될 수밖에 없을 것으로 보인다. 사회주의 일당지배체제, 군부독재체제, 준민주권위주의체제, 전통적 왕정제, 민주주의체제 등이 뒤섞여 있는 ASEAN+3나 EAS에서 역내 정치, 안보문제를 본격적으로 거론하기는 사실상 불가능하며, 실제로 ASEAN+3 협력의 중심과제는 역내 경제통합 문제이다. 미국은 아태지역의 다자안보문제를 다루기 위해서는 ASEAN이 주도하는 ARF와 EAS는 적절치 못하다고 판단하고 있으며, 미국 주도의 새로운 군사안보 협력체를 당장 출범시킬 수 있는 여

건도 아닌 상황을 고려하여 APEC의 안보기능 확대강화를 하나의 현실적 대안으로 간주하고 있다.

따라서 한국은 동아시아 지역의 경제협력 문제와 다자안보협력 문제를 분리하여 동시병행 추진할 수 있는 지역협력전략을 마련해 나갈 필요가 있다. 특히 북한 핵 문제와 같은 급박한 안보문제를 안고 있는 한국으로서는 미국과의 안보협력관계 유지가 무엇보다도 중요하기 때문에, 역내 다자안보협력 문제에 있어서 미국의 이해관계를 충분히 고려해 나갈 필요가 있을 것이다.

이명박정부의 경제외교 비전과 추진전략: ‘글로벌 코리아’를 통한 경제안보와 번영

정진영(경희대 국제학부)

I. 서론

경제살리기를 최우선의 국정목표로 선언하고 출범한 이명박정부가 경제외교에 큰 관심을 보이고 있는 것은 당연하다. 외교역량도 경제살리기에 보탬이 되도록 활용돼야 하고 나아가 그러한 방향으로 강화돼야 한다고 생각할 수 있기 때문이다. 특히 최근의 석유, 식량, 원자재 가격의 국제적인 상승과 품귀현상을 고려할 때, 에너지·자원외교에 대한 강조는 더욱 그렇다. 이대통령이 취임사에서 “우리경제의 엔진을 안정적으로 가동하기 위해 자원과 에너지의 안정적인 확보에도 힘쓸 것”이라고 언급한 부분은 이러한 인식을 잘 보여준다. 신정부의 경제외교와 관련하여 중요한 역할을 수행할 것으로 기대되는 한승수총리도 취임사에서 거의 같은 말을 했다: “우리나라가 지속적으로 성장·발전하기 위해서는 무엇보다도 에너지와 자원의 확보가 필수적입니다. 세계 각국은 지금 한정된 자원을 둘러싸고 총성 없는 전쟁을 치르고 있습니다. 따라서 이 시점에서 적극적인 자원외교의 필요성은 아무리 강조하여도 지나침이 없다고 할 것입니다.” 유명환외교장관의 취임사에서도 우리는 똑같은 인식을 발견할 수 있다: “새 정부의 화두인 ‘경제 살리기’와 관련해 외교부도 조금 늦었지만 ‘에너지·자원외교’에 역점을 두어야 한다고 생각합니다.... 이제 자원전쟁이라고도 할 만한 엄청난 위기 상황을 앞으로 맞아 갈 것이므로 우리가 외교력을 동원해서 구체적인 액션플랜을 가지고 대응해 나가야 할 것으로 생각합니다.” 김병국외교안보수석도 내정 소감을 말하면서 “외교안보가 경제 살리기에 걸림돌이 되지 않고 오히려 엔진역할을 하도록 노력하겠다”고 밝혔다. 이러한 일련의 발언들에서 우리는 신정부의 대외정책에서 경제가 분명히 그리고 매우 우선적으로 강조될 것임을 충분히 짐작할 수 있다.

그렇다면 어떤 경제외교를 어떻게 추진해 나가겠다는 것인가? 경제외교의 내용과 방법에 관한 질문이다. 신정부는 이 질문에 대해 아직 체계적인 답변을 제시하지 않고 있다. 그러나 대략적인 내용을 짐작할만한 근거는 이미 존재한다. 우선 17대 대통령직 인수위원회가 제시한 <이명박 정부 국정과제 보고> 자료이다. 2월 5일에 배포된 이 자료에 따르면 신정부가 추구하는 “선진 일류국가” 비전의 달성을 위한 5대 국정지표의 하나로써 “글로벌 코리아”를 제시하고 있는데, 이것이 신정부의 대외전략을 가장 포괄적으로 제시해주는 개념으로 판단된다.¹⁾ 그리고 이와 관련된 5개의 전략목표 중에서 두 번째로 제시되고 있는 “실용적 통상외교·능동적 개방”과 이를 위한 11개 국정과제가 신정부 경제외교의 핵심적 내용을 구성하고 있다고 볼 수 있다. 물론 여기서도 “자원·에너지 외교 강화”가 유일한 핵심과제로 강조되고 있으며, “FTA 체결 다변화 추진,” “기여 외교를 위한 대외개발원조(ODA) 확대” 등도 중점과제로 포함돼 있다.²⁾

1) <이명박 정부 국정과제 보고>에는 선진 일류국가 건설을 위한 방안으로 5대 국정지표, 21대 전략, 192개 국정과제를 제시하고 있다, 5대 국정과제는 보고서의 순서대로 활기찬 시장경제, 인재대국, 글로벌 코리아, 능동적 복지, 섬기는 정부이다.

2) “글로벌 코리아” 국정지표에 포함된 5개 전략목표는 “새로운 평화구조 창출” “실용적 통상외교·능동적 개방”

다음으로 대통령, 국무총리, 외교장관의 취임사에서 경제외교의 내용 및 추진방안과 관련된 언급들을 발견할 수 있다. 이대통령은 취임사에서 에너지·자원외교 외에도 공적개발 원조(ODA) 확대를 통한 기여외교의 의지를 표명했다. 한승수총리는 자원외교의 방법으로 “우리나라의 개발경험과 인적, 물적, 그리고 기술적 자원을 가져나가 개발도상에 있는 자원 부국의 발전에도 크게 도움을 주는 ‘쌍방통행형’, ‘상호 호혜적’, ‘윈윈’의 자원외교”를 제시했다. 그리고 유명환장관은 기여외교가 글로벌 코리아를 만드는데 필수적인 요소라고 강조했다.

경제외교와 관련된 위의 언급들은 신정부가 추구하고 있는 실용주의 국정운영원리가 경제외교의 내용이나 추진방안에도 중대한 영향을 미치고 있음을 짐작하게 한다. 거대한 대외 전략이나 이데올로기가 아니라 대한민국이 처한 대내외 환경에서 제기되는 당면한 문제들을 구체적으로 해결해 나가려는 입장에서 경제외교의 필요성과 추진방안을 제시하고 있는 것으로 보이기 때문이다. 이는 외교에 있어서 최고의 덕목으로 흔히 이야기되는 신중함 (prudence)의 원리에도 부합하는 것으로 보인다. 지난 정부가 한때 말로써 떠들썩하게 추구했던 동북아 경제중심이나 동북아 균형자 역할과 같이 국내외적으로 불필요하고 해로운 논란을 불러일으킬 위험이 없을 뿐만 아니라, 실제적인 문제들을 해결하기 위해 주변 국가들과의 구체적인 협력의 길도 열어두는 것이기 때문이다. 그러나 우리는 아직 신정부 경제외교의 비전과 추진전략의 체계적인 내용을 그저 짐작으로 알 수 있을 따름이다. 즉, 구체적인 내용들을 엮어주는 큰 틀과 이를 실행에 옮기기 위한 전략적 수단들이 체계화되어 있지 않다. 물론 대통령직인수위의 백서가 출간되면 보다 체계적인 신정부 경제외교의 모습을 알 수 있을 것으로 생각된다. 이 글은 아직 그러한 백서가 출간되지 않은 상황에서 신정부 경제외교의 비전과 추진전략을 대한민국이 처한 대내외적 상황에 대한 보다 객관적인 검토를 토대로 제시해 보려는 시도이다.

II. 한국 경제외교의 대내외 환경

경제외교란?

한국의 경제외교에 대해서 논하기 위해서는 우선 경제외교라는 개념부터 검토해볼 필요가 있다. 그런데 경제외교라는 개념은 규정하기가 매우 어렵다. 몇 가지 이유가 있다. 우선 현실에서 이 개념이 매우 다양한 의미와 용도로 사용되고 있기 때문이다. 무엇보다 외교라는 개념 자체가 매우 폭넓게 사용되고 있다. 과거 이 개념은 국가를 대표하는 공식적인 외교관들의 업무에 국한되어 사용되었었다. 그러나 오늘날 외교는 민간인, 기업, 시민단체들도 수행할 수 있는 것으로 이해된다. 즉, 행위자들이 매우 다양화되었다. 그리고 외교의 대상 또는 이슈도 다양화되었다. 과거 외교는 주로 국가의 정치군사적 안보이슈를 다루는 것으로 이해되었다. 그러나 오늘날 외교는 수식어를 앞에 붙여 온갖 이슈를 다루는 것으로 이해된다. 문화외교, 환경외교, 자원외교 등등이 그 예다. 그리고 이들 사이의 위계관계가 붕괴되거나 매우 약화되었다. 즉, 군사안보이슈가 제일 중요하고 다른 이슈들은 부차적이라고 더 이상 말할 수 없다. 과거에는 high politics와 low politics라는 개념으로 심지어 이슈들 사이에 위계관계를 설정하기도 했었다.³⁾

“세계로 나가는 선진안보” “친환경 경제·에너지 구조” “아름다운 삶과 창의문화”이다.

다음으로, 특정한 국가이익을 위해 사용할 수 있는 외교의 수단도 다양화되었다. 예컨대, 군사안보적 이익을 위해 경제적 수단이 사용되고 경제적 이익을 위해 군사적 수단이 사용될 수 있다. 따라서 외교의 수단으로 상이한 외교들을 구분하기가 어렵게 되었다. 과거 군사안보가 외교의 1순위 목표로 여겨지던 시절에는 외교의 수단이 구분의 중요한 준거였다. 예컨대, 경제외교는 경제적 수단을 사용하여 정치군사적 목적을 추구하는 것을 의미했다(Pinder 1976).⁴⁾ 또한 경제와 안보의 긴밀한 상호작용관계 때문에 이 둘을 구분하는 것조차 쉽지 않고, 구분의 의미 자체도 크게 상실됐다. 국가들 사이에 군사안보적 우호관계가 증진되면 경제협력도 증진되고, 경제협력이 증진되면 군사안보적 관계도 좋아진다. 따라서 어느 것이 목적이고 어느 것이 수단인지를 구분하기가 쉽지 않다. 다만 경제외교라는 개념이 지금까지 사용되어온 방법을 고려할 때, 명백히 군사적인 수단이 사용된 경우에는 그 궁극적 목적이 경제적 이익의 증진이라 하더라도 경제외교라고 부를 수는 없다. 이에 비해 정치군사적 목적을 위해서 경제적 수단 - 예컨대 원조나 경제제재 - 을 사용한 경우에는 여전히 경제외교의 범주에 포함시키는 것이 바람직하다.

경제외교 개념을 규정하는데 있어서의 이러한 어려움은 경제외교와 관련된 폭넓은 주제를 다루고 있는 최근의 저서에서도 그대로 반영돼 있다. 여기서도 저자들은 경제외교에 대한 명확한 개념규정을 시도하기보다 경제외교의 특성을 보여주는 네 개의 측면에 대한 검토로써 경제외교 개념을 소개하고 있다(Bayne & Woolcock 2007:2-5). 이들에 따르면 경제외교는, 첫째, 국내적인 것이 아니라 국제적인 경제이슈들을 다룬다. 그러나 세계화의 진전과 더불어 경제외교는 국내경제이슈들과의 연관성이 더욱 깊어져 가고 있다. 둘째, 경제외교는 넓은 의미의 정부가 하는 일과 주로 관련이 있지만, 비국가행위자들의 관련성이 크게 증가하고 있다. 셋째, 경제외교는 그것의 도구들이 아니라 그 내용과 연관된 경제적 이슈들에 의해서 잘 정의될 수 있다. 경제외교의 도구들이 매우 다양하기 때문이다. 넷째, 경제외교는 시장상황과 매우 밀접한 관계를 가지고 있는 특징이 있다. 예컨대, “시장이 더 좋은 대안을 제공한다면 경제외교는 성공할 수 없다”(Bayne & Woolcock 2007:5).

이상의 논의들을 종합해볼 때, 경제외교는 국제적인 경제이슈와 연관성이 있으면서 명백히 군사적인 수단을 사용하는 경우를 제외한 국가의 모든 대외 활동을 가리킨다고 폭넓게 규정할 수 있다.⁵⁾ 우선 국가의 경제적 이익을 국제적으로 증진시키기 위한 대외경제활동이 여기에 포함된다. 예컨대, 해외시장을 개척하고 외국인의 국내투자를 유치하거나 국내기업들의 해외투자를 도와주는 외교활동이다. 그리고 국가의 경제적 이익을 증진시킬 수 있는 국제환경을 조성하기 위한 국제정치 및 정부외교 활동도 경제외교의 범주에 포함된다. 예컨대, 쌍무적·지역적·다자적 차원에서 국제협력을 촉진하기 위한 외교활동이 여기에 해당된다. 또한 정치안보적 차원의 국가이익을 증진시키기 위한 대외경제활동도 경제외교의 범주에 포함된다. 경제원조나 경제제재 조치가 여기에 해당된다. 이렇게 볼 때 경제외교는 국가의 대외활동의 거의 대부분을 차지하는 중요한 것일 뿐만 아니라 다른 차원의 국가이익을 증진시

3) 탈냉전과 세계화 추세는 경제적 이익과 경제안보의 문제를 국제관계의 핵심적인 이슈로 부각시켰다. 버그스텐(Bergsten 1990)이 주장하는 “경제의 일차성”(primacy of economics)은 바로 이러한 현상을 두고 하는 말이다. 탈냉전 이후의 이러한 추세는 “1990년대에 경제외교가 우위를 차지했다”라는 평가를 가능하게 만들었다(Coolsaet 2004).

4) 예컨대, 패스터(Pastor 1980:9)는 경제외교를 “정치적 (또는 안보적) 목적들을 위하여 경제적 도구들 - 예컨대, 신용, 원조, 대부, 특혜 등 - 을 사용하는 것”으로 규정했다.

5) 경제외교 개념을 이렇게 이해하면 볼드윈(Baldwin 1985)이 말하는 Economic Statecraft와 유사하다고 볼 수 있다.

키기 위한 중요한 수단이기도 하다. 탈냉전과 세계화가 이러한 경제외교의 적시성과 중요성을 증대시켰음은 물론이다. 이런 측면에서 오늘날 많은 나라들이 경제외교를 적극적이고 체계적으로 추진하려고 하는 것은 당연하다. 대한민국도 당연히 예외가 아니다. 그러면 우리나라의 경제외교를 위한 대내외 환경은 어떠한가?

대외환경

신정부의 경제살리기에 대한 국민들의 기대가 매우 높지만, 한국경제를 둘러싼 대외여건은 결코 만만치 않다. 경제외교가 경제살리기에 보탬이 되려면 한국경제가 직면하고 있는 대외적 난관들을 극복하는데 기여해야 한다. 한국경제외교에 영향을 미칠 수 있는 다섯 가지 주요 변수를 간략히 요약해 보자.

첫째, 국제적인 자원확보 경쟁이다. 원유를 비롯한 천연자원과 식량가격이 급상승하고 있는 가운데 안정적인 확보마저 어려워지고 있다. 중국, 인도 등 후발주자들의 경제성장에 따른 원자재 수요 증대, 달러 약세, 국제적인 투기 등의 요인들이 겹쳐 나타난 결과이다. 특히 원유의 경우 미국과 중국의 원유확보 경쟁이 가열되고 있는 가운데, 원유가격의 사상 최고치 기록이 계속 갱신되고 있다. 이러한 상황은 원자재 도입에 의존하고 있는 한국경제에 치명적인 결과를 가져올 수 있다. 이명박 대통령이 취임사에서부터 에너지·자원외교를 강조하고 나오게 된 배경이다.

둘째, 지역주의(regionalism) 추세의 가속이다. WTO 체제하에서 진행중인 도하라운드(DDA)의 타결이 계속해서 불투명한 가운데 세계의 구석구석에서 지역무역협정들이 계속 등장하고 있다. 지역주의가 갖는 본질적인 차별성을 고려할 때, 통상국가 한국에 대한 중요도전임에 틀림없다. 우리의 해외시장을 지속적으로 확대해 나가기 위해서는 세계적 지역주의 추세에 효과적으로 대응할 수 있어야 한다.

셋째, 국제통화금융질서의 불안이다. 미국의 대규모 무역수지적자가 계속되고 있는 가운데 국제기축통화인 달러에 대한 신뢰도가 하락하고 있다. 서브프라임모기지 위기 여파로 월가의 주요 국제금융기관들이 대규모 손실을 입고 기관의 안정성이 위협받고 있다. 이에 따른 신용경색으로 실물경제에 대한 악영향이 커지면 세계경제 전체가 침체의 늪에 빠질 위험이 있다. 이런 상황에서 중동과 동아시아 국가들은 보유하고 있는 대규모 달러자산을 국부펀드의 형태로 바꾸어 국제적인 투자에 나서고 있는데, 이에 대한 규제문제가 국제적 논란을 불러일으키고 있다.

넷째, 중국의 부상에 따른 기회와 도전이다. 우선 중국의 급속한 경제성장은 한국경제에 좋은 기회를 제공하고 있다. 중국은 한국의 최대 수출시장이고 최대 투자처이다. 2007년에 한국은 중국에 818억 달러어치를 수출하고 630억 달러어치를 수입했다. 대미수출이 457억 달러, 수입이 372억 달러였던 점을 감안할 때, 한국의 교역에서 중국이 차지하는 비중은 압도적이다. 더욱이 한중교역은 급격히 증가하고 있기도 하다. 이러한 현실은 한국의 대중의존 심화와 중국의 한국에 대한 영향력 증대라는 결과를 낳을 수 있다. 한국외교의 딜레마가 될 수 있는 상황이다.

다섯째, 북핵문제 미해결에 따른 안보리스크이다. 북한의 핵무기와 대량살상무기는 한국경제에 대한 안보적 리스크이다. 이 리스크를 관리하는 방법으로 한국은 한미동맹을 강화하거나 남북관계를 개선하려는 노력을 해왔다. 그러나 분단상황이 해소되지 않는 한 안보리스크는 어느 정도 불가피하다. 그 결과 한국외교는 거의 항상 남북관계와 주변 4강과의 외교

에 매몰될 수밖에 없는 상황에 놓여 있었다. 이명박정부가 추구하고 있는 한미동맹 강화는 북한의 반발을 불러일으켜 남북관계가 긴장될 수 있고, 이것이 경제에 악영향을 미칠 수 있다. 물론 미국의 강력한 안보공약이 외국인투자자들을 안심시키는 역할을 하겠지만, 안보리 스크는 한국경제외교의 중요한 과제 중의 하나임에 틀림없다.

대내환경

경제외교를 적극적으로 추진하기 위해서는 국내적 환경이 뒷받침돼야 한다. 상대방의 시장을 활용하기 위해서는 그에 상응하는 혜택을 제공해야 한다. 한국정도의 발전을 이룩한 나라에게 무임승차는 없다. 다른 한편, 경제외교 추진을 위해 필요한 제도적·인적 인프라도 구축돼야 한다. 현 단계에서 적극적 경제외교 추진을 위한 국내여건은 다음의 다섯 가지로 요약될 수 있다. 앞의 두 가지는 긍정적 요인인데 비해, 뒤의 세 가지는 부정적 요인이다.

첫째, 공적개발원조(ODA)의 지속적인 증가가 예상된다. <표1>에서 우리는 2000년대에 들어 한국의 ODA 규모가 지속적으로 증가해 오고 있는 것을 볼 수 있다. 그런데 이러한 추세는 앞으로 더욱 가속될 것으로 보인다. 2005년 11월에 작성된 “대외원조 개선 종합대책”에 따라 2006년 1월에 국제개발협력위원회가 설립되고, 2007년에는 2010년 OECD의 개발원조위원회(DAC) 가입을 목표로 가입준비반이 설치되는 등 대외원조 증대를 위한 기반이 조성되었기 때문이다.⁶⁾ 그리고 정부는 국민소득대비 ODA의 비중을 2009년까지 0.1%, 2015년까지 0.25%로 증대시키려는 계획을 발표해 놓은 상태이다. ODA 자금의 급속한 증대는 한국 경제외교의 중요한 수단으로 활용될 수 있다.

<표1> 한국의 ODA 지원현황 (순지출기준, 백만불)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ODA 총계	212.1	264.7	278.8	365.9	423.3	752.3	446.7
양자간	131.2	174.5	206.8	245.2	330.8	463.3	376.1
무상원조	47.8	53.0	66.7	145.5	212.1	318.0	248.5
유상원조	83.4	118.6	140.1	99.7	118.7	145.3	117.1
다자간	80.9	93.1	72.0	120.7	82.6	289.0	79.2
ODA/GNI(%)	0.04	0.06	0.06	0.06	0.06	0.10	0.05

자료: www.odakorea.go.kr

둘째, 한국기업들의 해외진출이 매우 활발하다. 지난해 우리나라 기업들의 해외직접투자 실적은 신고건수 11,711건, 신고금액 289.3억 달러였다. 이는 2000년도의 3,871건, 61.2억 달러에 비해 대폭 확대된 것이다. 그리고 2007년에 외국인이 한국에 직접투자한 3,559건, 105.1억 달러에 비해서도 훨씬 많은 실적이다. 2000년 외국인 직접투자실적이 4,145건에 152.6억 달러였던 점을 감안할 때, 외국인의 한국에 대한 직접투자는 지난 몇 년 동안 오히려 감소하고 있다.⁷⁾ 한국기업들의 활발한 해외진출은 이를 지원해야 하는 경제외교의 주요한 과제이기도 하지만, 대부분의 국가들이 외국인직접투자를 적극적으로 유치하고 있는 현

6) 국무조정실이 주도하여 작성한 “대외원조 개선 종합대책” 보고서는 정부의 ODA 공식홈페이지(www.odakorea.go.kr)의 ODA 정책자료실에서 구할 수 있다.

7) 해외투자현황에 관한 통계는 수출입은행(www.koreaexim.go.kr)에서, 외국인직접투자통계는 지식경제부(www.mke.go.kr)에서 제공하고 있다.

실을 고려할 때 한국경제외교의 중요한 수단이 될 수도 있다.

셋째, 민족주의와 반세계화 정서가 강하다. 개방에 따른 구조조정과 세계화에 따른 빈부 격차 확대가 반개방, 반세계화 정서를 지속시키고 심지어 강화시키는 작용을 하고 있다. 일련의 FTA 협상에 대한 격렬한 반대시위가 이러한 측면을 잘 보여준다. 통상에 따른 이익이 피해보다 크다고 하더라도 피해가 일부 집단이나 산업에 집중되기 때문에 나타나는 불가피한 현상이다. 선진통상국가로 나아가기 위해서는 구조조정 지원과 복지제도 확충 등을 통하여 극복해야할 과제이다.

넷째, 경제외교에 대한 종합적이고 체계적인 비전과 전략이 없다. 적극적인 경제외교의 필요성에 대해서는 누구나 공감한다. 그러나 무엇을 어떻게 할 것인지에 대한 비전은 제대로 제시되지 않고 있다. 시장개척, 해외투자지원, 유·무상 원조공여, 자원확보 등의 경제외교 과제들이 다양한 기관들에서 수평적 정보교환이나 정책조정이 없이 다양하게 추진되고 있는 것이 현실이다.

다섯째, 적극적인 경제외교 추진을 위한 제도적 인프라가 갖추어져 있지 않다. 위에서 지적한 경제외교의 비전 부재문제도 결국 이 문제와 직결돼 있다. 현재 우리나라의 정부조직에서 경제외교의 중추적인 기관은 통상교섭본부이다. 1998년의 정부조직개편으로 외교통상부내에 설립된 통상교섭본부는 기관의 임무를 “통상 교섭 외에도 우리나라의 대외 경제관련 외교정책을 종합적으로 조정 수립하여 시행”하는 것으로 소개하고 있다. 물론 대외경제장관회의와 헌법기관인 국민경제자문회의도 경우에 따라서는 중요한 역할을 수행할 수 있다. 그러나 이들은 모두 한국경제외교를 위한 종합적이고 체계적인 비전을 수립하고 추진해 나갈 수 있는 성격의 기관들이 아니다. 실무담당기관인 국제협력단(KOICA)이나 수출입은행, 무역투자진흥공사(KOTRA)도 사정은 마찬가지다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 한국의 경제외교가 경제살리기와 선진화에 적극적으로 기여하도록 만들기 위해서는 경제외교 전반에 대한 종합적인 검토와 새로운 구상을 필요로 한다. 험난한 대외환경과 미비한 국내여건을 고려할 때, 경제외교의 중요성에 대한 거듭된 언급만으로는 부족하다. 종합적이고 체계적인 행동계획을 마련해야 할 때이다.

III. 한국 경제외교의 비전

그러면 한국경제외교의 비전은 무엇이어야 하는가? 이명박 대통령은 취임사에서 ‘글로벌 외교’라는 개념을 사용했다. 그는 “우리는 인종과 종교, 빈부의 차이를 넘어 세계의 모든 나라, 모든 사람들과 친구”가 되겠다는 의미로 이 개념을 사용하고 있다. 그렇다면 이 개념은 경제외교의 범주를 넘어서는 개념이다. 다음으로, 인수위가 ‘이명박 정부 국정과제 보고’에서 사용한 ‘글로벌 코리아’ 개념을 생각해 볼 수 있다. 그런데 인수위는 이 개념을 경제외교만이 아니라 신정부의 외교 전반에 걸친 방향을 제시하기 위해 사용했다. 이에 비해 경제외교 분야는 ‘실용적 통상외교·능동적 개방’이라는 전략목표로 좁게 제시돼 있다. 인수위의 국정정보고서에는 이것 외에도 ‘새로운 평화구조 창출,’ ‘세계로 나가는 선진안보,’ ‘친환경 경제·에너지 구조,’ ‘아름다운 삶과 창의 문화’가 ‘글로벌 코리아’라는 국정지표 하에 포함돼 있다. 따라서 인수위가 사용하고 있는 ‘글로벌 코리아’의 개념 역시 경제외교의 범위를 넘어서는 것으로 볼 수 있다.

그러나 우리가 이 글에서 규정해서 사용하고 있는 바의 경제외교는 통상과 개방이라는

범위보다는 훨씬 넓은 개념이다. 대외경제적인 목적이나 경제적인 수단으로 추진되는 외교 활동을 모두 경제외교의 범주에 포함시키고 있기 때문이다. 이렇게 볼 때, 한국의 경제외교는 남북한 관계 및 이와 연관된 주변 4강과의 안보외교를 제외한 거의 모든 분야를 포괄한다. 물론 남북한 관계와 주변 4강과의 외교도 상당부분 경제외교의 범주에 포함된다. 통상국가인 한국의 현실을 고려할 때, 적절한 개념규정이라고 생각된다. 경제외교의 개념을 이렇게 이해하면, ‘글로벌 코리아’가 한국 경제외교의 비전이 되어야 한다. 세계를 무대로 통상을 통해 발전을 추구해나가야 하는 한국의 현실과 잘 부합하기 때문이다.⁸⁾

그런데 ‘글로벌 코리아’를 한국경제외교의 비전으로 설정하려면, 그 내용을 논의하기 이전에 조심스럽게 검토해야 하는 몇 가지 원칙적인 문제가 있다. 첫째, 한국외교에 있어서 경제와 안보의 연계에 관한 문제이다. 한국은 경제관계와 안보관계를 대외정책에서 연계시켜야하는가 분리시켜야하는가, 아니면 경우에 따라 다르게 생각해야 하는가? 외교부를 외교통상부로 바꾸고 통상교섭본부를 외교부에 설치하는 정부조직개편의 가장 큰 이점으로 흔히 경제외교와 안보(정부)외교를 종합적으로 고려할 수 있다는 점이 지적됐었다. 그러나 이것이 현실에서 쉽지 않음은 쉽게 짐작할 수 있다. 미중관계에 대한 한국의 입장이 좋은 예다. 미국은 우리의 군사동맹국이고 중국은 우리의 최대 경제협력 상대국이다. 어느 쪽도 포기하기 어려운 관계이다. 그렇다면 경제와 안보를 분리해서 접근해야 하는가? 이것도 쉽지 않다. 경제관계가 깊어지면 안보적 영향력(외부효과)이 수반되기 마련이다. 개도국에 대한 경제지원의 경우를 생각해보라. 특정한 개도국에 원조를 제공할 때 우리는 당연히 정치적 우호협력관계가 강화되기를 기대한다. 이러한 현실을 고려할 때, ‘글로벌 코리아’를 향한 한국의 경제외교는 기존의 정치적 우호관계가 경제협력을 강화시키고, 증대하는 경제협력이 정치적 우호관계를 심화시키는 방향으로 나아가도록 추구해야 한다.⁹⁾

둘째, 인류의 보편적 가치추구와 글로벌 경제외교가 충돌할 수 있는 가능성에 관한 문제이다. 많은 개도국들은 독재와 인권탄압에 시달리고 있다. 이러한 상황에서 이대통령이 표명한 “민주주의와 시장경제라는 인류 공동의 가치를 존중하면서 지구촌의 평화와 발전에 동참”하겠다는 원칙은 어떻게 현실에 적용될 수 있는가? 독재국가라도 우리의 경제적 이익이 결려있으면 지원하고 협력해야 하는가, 무시하고 방관해야 하는가, 아니면 경제적 제재를 가해야 하는가? 이 문제에 관한 우리나라의 입장은 결국 국제사회의 논의에 적극 참여하고 합의를 존중하겠다는 것일 수밖에 없다. 즉, 우리 스스로 특정 국가에 대한 제재여부를 결정할 것이 아니라 UN 등을 통한 논의에 참여하고, 그 결과를 적극적으로 준수하는 것이어야 한다.¹⁰⁾

셋째, 국제관계에 있어서 시장과 정부의 역할에 관한 것이다. 경제외교는 시장관계를 넘어서는 특수한 관계를 만드는데 목적이 있다. 그런데 어떤 나라가 다른 나라와의 경제관계를 보편적인 시장관계가 아니라 특수한 외교적 관계로 대체하면 어떻게 되는가? 과거 제국

8) 한국 외교의 거의 모든 활동이 경제외교일 수밖에 없다는 이 글의 입장에서 보면, ‘글로벌 코리아’를 한국외교의 비전으로 설정하고 이를 추진하기 위한 방법이 거의 모두 경제외교라고 생각해도 무방하다.

9) 국제관계에 있어서 안보와 경제의 관계는 오랫동안 많은 관심을 끌여온 주제이다. 이에 관해서는 Mastanduno(1998)가 잘 소개하고 있다. 국제정치이론의 양대 산맥인 현실주의와 자유주의는 이 문제에 관해 근본적으로 대립적인 주장을 펴고 있다(정진영 2004 참조). 한국에서도 이 문제에 대한 논의가 활발히 전개될 것으로 예상된다. 사실 대북 햇볕정책을 둘러싼 이론적 논란도 이 문제와 직결돼 있다.

10) 이러한 태도를 주문하는 데는 두 가지의 문제에 대한 고려 때문이다. 우선 독자적인 제재는 기대했던 효과를 거둘 수가 없다. 경제제재에 관한 많은 연구들이 공통적으로 내린 결론이다. 그리고 독재국가, 인권유린국가라는 사실을 무시하고 자국의 경제적 이익만을 추구하는 경우에 따르는 국제사회의 비난 위험이다. 인류사회의 보편적 가치를 추구하려는 문화국가로서 그러한 비난을 받을만한 행동은 삼가야 한다.

주의체제는 시장관계를 대체한 것이었다고 볼 수 있다. 중상주의에 기초한 경제관계도 마찬가지다. 만약 중국이 아프리카의 어떤 나라에게 대규모 원조를 제공하고 자원의 개발과 수입을 독점한다면 국제경제질서에 어떤 영향을 미치겠는가? 중국당국의 입장에서 보면 자원 외교의 성공사례가 될 수 있겠지만, 국제적으로는 중상주의적 자원쟁탈전을 초래할 위험이 있다.¹¹⁾ 이러한 딜레마는 한국의 자원외교에도 마찬가지로 발생한다. 그러나 절대적인 자원 빈국의 입장에서 그리고 국제적인 경제게임의 룰을 설정하기보다 받아들여야 하는 입장에서 우리나라는 어느 한 쪽도 무시할 수 없다. 따라서 자원의 국제적인 공급과 수요가 시장원리에 기초하여 이루어지도록 국제사회를 통하여 노력하면서 경제안보차원에서 자원확보를 위한 외교적 노력을 기울이지 않을 수 없다.

그렇다면 ‘글로벌 코리아’의 비전이 담아야 하는 한국경제외교의 주요 내용은 무엇인가? 첫째, 경제안보개념의 확립과 정책적 중시이다. 즉, 경제안보를 국가의 최우선적인 정책과제로 삼아야 한다. 안보문제라는 것은 위기가 발생한 이후에 대처하면 이미 늦은 것이기 때문에 사전에 준비하고 예방해야 한다. 우리는 1997년의 외환위기 때 이러한 사실을 뼈저리게 경험했다. 오늘날처럼 금융시장이 세계적으로 통합돼 있지만 이를 효과적으로 관리할 수 있는 국제적 체제가 확립돼 있지 않은 상황에서는 언제든지 크고 작은 금융위기가 일어날 수 있다. 세계무역의 지역주의화도 심각한 결과를 초래할 수 있다. 한국경제가 소수의 국가들에게 지나치게 의존하게 되는 것도 위험할 수 있다. 에너지, 식량, 원자재의 안정적 확보를 경제안보의 차원에서 정책적으로 추진해야 한다.

둘째, 지구촌을 한국경제의 무대로 만들어가야 한다. 상품시장도 더욱 확대해 나가야 하고, 우리 기업들의 진출과 간접투자를 위한 시장도 넓혀 나가야 한다. 한국경제의 성공은 앞으로도 세계시장을 얼마나 잘 활용할 수 있느냐에 달려있다. 물론 이를 위해서는 국내에 국제경쟁력을 갖춘 산업들과 효율적인 시장체제를 갖추어야 한다. 통상을 통하여 경제발전에 성공한 대한민국이 한 단계 더 업그레이드된 선진국으로 나아갈 수 있는 길은 여전히 통상확대에 있다. 한국의 무역의존도 70%는 매우 높은 수준임에 틀림없다. 그러나 일인당 수출액은 7천불 수준으로 독일의 1/2, 네덜란드의 1/4에 불과하다. 우리의 일인당 국민소득을 지금의 2만 달러 수준에서 4만 달러수준으로 끌어올리기 위해서는 일인당 수출액이 2배 이상 증가해야 한다. 이를 위해 정부는 주요 무역파트너들과의 FTA 체결을 위한 노력을 계속하고, 한국기업들의 해외진출을 지원할 수 있는 투자협정 체결과 정보제공체제를 더욱 확충해 나가야 한다. <표2>에서 보는 것처럼, 우리나라의 수출시장이 동아시아, 그중에서도 중국에 집중돼 가고 있다. 일본과의 무역수지 적자는 더욱 증가하고 있다. 이러한 문제들에 대처하기 위해서는 우리의 수출을 증대시키고 무역관계를 더욱 다변화시켜 나가야 한다.

<표2> 한국의 무역파트너 (2007년, 억달러, %)

	수출 (비중)	수입(비중)	무역수지
중국	817.5 (22.1)	630.3 (17.7)	187.2
홍콩	186.0 (5.0)	21.4 (0.6)	164.5
미국	456.5 (12.4)	372.2 (10.4)	84.3
일본	263.3 (7.1)	562.5 (15.8)	-299.2
EU	549.3 (14.8)	367.1 (10.3)	182.2
ASEAN	386.5 (10.5)	331.1 (9.3)	55.4
중동	195.2 (5.3)	675.4 (18.9)	-480.2

11) 이런 이유로 중국의 자원외교는 많은 우려와 연구의 대상이 되고 있다(Kreft 2006, 김재철 2007).

아프리카	83.5 (2.3)	43.2 (1.2)	40.3
중남미	254.6 (6.9)	113.2 (3.2)	141.4
오세아니아	55.8 (1.5)	145.8 (4.1)	-90.0
전 세계	3,699.8 (100)	3,568.5 (100)	131.3

자료: 관세청(www.customs.go.kr) 무역통계

셋째, 자원의 안정적 확보가 한국경제외교의 핵심적인 내용일 수밖에 없다. 특히 최근처럼 에너지, 식량, 광물의 국제가격이 급상승하고 구입마저 힘든 상황에서는 더욱 그렇다. 예컨대, 우리는 2006년에 8.9억 배럴의 원유를 680억 달러를 지불하고 도입했다. 이러한 상황에서 원유가격의 급격한 상승이나 공급차질은 한국경제에 치명적인 악영향을 미칠 수 있다. 더욱이 우리의 원유도입선이 지금처럼 중동 4개국 - 사우디아라비아(29.4%) 아랍에미리트(17.9%) 쿠웨이트(10.4%) 이란(8.4%) - 에 집중돼 있는 상황에서는 그러한 위험이 더욱 크다. 에너지 등 주요 자원의 공급선을 중아아시아, 아프리카, 중남미 등으로 다양화하고 장기적으로 안정적인 공급이 이루어지도록 노력해야 한다.

넷째, 국제경제관계의 게임의 규칙을 설립하고 조정하는 일에 적극적으로 참여하여야 한다. 오늘날 세계경제에는 WTO, IMF, BIS 등등 매우 많은 수의 국제경제기구들이 작동하고 있다. 그리고 이들을 통한 결정들이 세계시장의 작동에 중대한 영향을 미친다. 한 국가경제의 승패는 내부적인 효율성과 더불어 국제경제의 룰이 자국경제에 얼마나 유리하게 만들어 지느냐에 따라 결정된다고 볼 수 있다. 따라서 그러한 룰이 만들어지는 과정에 적극적으로 참여하여 자국에게 유리한 룰이 채택되도록 하는 노력과 능력이 매우 중요하다.

다섯째, 국제개발협력의 증대와 효과적인 활용도 경제외교의 중요한 항목이다. 대한민국도 이제 국제원조의 수혜국에서 공여국으로 바뀌었다. 공적개발원조를 통하여 개도국의 경제발전과 국제평화에 기여하는 것은 한국의 대외 이미지를 개선하는데 크게 기여할 수 있다. 그리고 수원국과의 우호관계를 발전시키고 경제협력을 강화하는 수단으로 활용될 수 있다.

IV. 경제외교의 추진전략

경제외교의 필요성과 중요성을 인식하는 것과 이를 실제로 그리고 효과적으로 추진하는 것은 전혀 다른 문제일 수 있다. 인식은 하더라도 실제로 추진하지는 못하는 경우가 있을 수 있고, 추진을 한다고 하더라도 제대로 하지 못해서 전혀 효과를 보지 못할 수도 있다. 한국은 1997년의 외환위기 이후 경제외교와 관련된 상당한 제도변화를 추진했다. 각 부서로 흩어져있던 통상교섭기능을 한테로 모아 통상교섭본부를 외교부내에 설치했고, 참여정부에 들어와서는 FTA를 본격적으로 추진하기 위하여 통상교섭본부 내에 FTA국을 별도로 설치하기도 했다. 경제안보와 관련하여, 국제금융시장의 동향을 모니터링하고 조기경보시스템을 운영하는 국제금융센터를 설립했고, 주로 에너지 안보와 관련된 실무를 담당하는 경제안보과를 통상교섭본부 국제경제국에 설치했다. 대외경제정책을 최종적으로 심의하고 결정하는 대외경제장관회의도 설치되어 운영되었고, 국제개발협력을 심의하고 조정하는 국제개발협력위원회도 설치되었다.

이러한 노력의 결과 한국의 경제외교는 그 동안 상당한 성공을 거두기도 했다. 우선 FTA를 적극적으로 추진한 결과 칠레, 싱가포르, ASEAN, EFTA와의 FTA가 체결되어 발효

중에 있고, 미국과는 정부간 공식협상을 타결하여 양국의회에 비준을 기다리고 있는 중이다. 캐나다, 인도, EU, 멕시코, 일본과의 FTA 협상은 진행 중에 있다. 경제위기의 재발을 막기 위한 시스템이 구축되었고 이를 통하여 국제금융시장 정보가 상당한 정도로 사회에 제공되고 있다. 공적개발원조도 증대되었다. 그러나 우리는 여전히 한국경제외교의 비전결여와 더불어 그 추진전략에 있어서도 미흡함을 느낀다. 어떻게 할 것인가?

첫째, 경제외교의 추진체계 확립과 관련하여, 경제외교의 종합적인 비전과 전략을 기획하고 추진을 점검할 수 있는 기관이 설립될 필요가 있다. 통상교섭본부가 이러한 역할을 담당할 위치에 있다고 말할 수 있겠지만, 실제적으로는 교섭에 바쁘고 타부서나 타기관의 업무를 조정할 수 있는 위치에 있지 않다. 외교통상부 내에서도 정부외교와 통상외교의 조율이 효율적으로 되고 있다고 보기 힘든 상황이다. 대외경제장관회의도 심의하고 협의하는 기구에 불과하다. 따라서 경제외교의 효율적이고 효과적인 추진을 위해서는 청와대에 경제외교수석을 신설할 필요가 있다고 판단된다.¹²⁾ 경제수석과 외교안보수석이 있지만 경제와 안보가 두 개의 독자적인 영역으로 나뉘어 관리되고 조정되는 한 경제외교의 체계적인 수행은 불가능하다. 경제외교수석을 두어 경제외교의 기획과 조정업무를 맡도록 할 때에 비로소 경제외교를 적극적이고 체계적으로 추진할 수 있을 것으로 판단된다. 지금까지 경제외교와 관련된 기능이 여러 부서와 기관으로 분산돼 있고, 이들을 통합적으로 관리하고 운영할 책임기관이 없는 상황에서 종합적 국가전략으로서 경제외교를 기대하는 것은 무리이다. 시장개척과 기업진출, 무상원조와 유상원조, 양자외교와 다자외교, 통상외교와 자원외교 등등이 각각 상이한 기관에서 상이한 원리와 목표로 추진된다면 경제외교의 효과를 극대화할 수 없다. 재외공관에 파견된 다른 부서의 사람들 사이에 또는 같은 나라에 주재하는 상이한 기관들 사이에 유기적인 협조가 이루어지지 않는다면 역시 종합적인 경제외교 추진은 어려워진다. 경제외교수석으로 하여금 경제외교와 관련된 다양한 기관과 기능들을 조정할 수 있도록 할 필요가 여기에 있다.

둘째, 종합적이고 체계적인 경제외교의 비전과 추진전략을 담은 경제외교 행동계획을 조속히 만들어야 한다. 여러 부서와 기관들로 흩어져서 수행되고 있는 경제외교기능이 국가전략적 관점에서 유기적으로 통합되고 최대의 효과를 낼 수 있도록 조정되어야 한다. 에너지, 자원, 식량, 금융 등 경제안보의 차원에서 다루어져야 할 사항들과 FTA 추진과 시장개척 등의 통상전략, 해외투자전략, 유·무상의 대외원조전략 등이 하나의 경제외교전략으로 통합되어 입체적으로 추진될 필요가 있다. 물론 한국경제외교의 대원칙과 가이드라인도 정립되어야 한다.

셋째, 경제외교 추진의 각 단계마다 민간부문의 참여를 확대하고 적극적으로 유도해야 한다. 경제외교의 어젠다는 민간부문의 애로사항과 관련성이 많고, 경제외교의 성과는 많은 경우 민간부문의 혜택으로 돌아간다. 민간부문이 경제외교의 중요한 도구가 될 수도 있다. 정부가 할 수 없는 일을 민간부문이 할 수 있고, 정부는 이를 경제외교의 지렛대로 활용할 수도 있다. 따라서 경제외교의 의제설정 단계에서부터 실행에 이르기까지 민간부문의 역할이 중요하다. 그런데 한국의 경우 지금껏 민간부문의 적극적인 참여가 부족했다. 전통적으로 한국에 있어서 정부-민간부문의 관계가 정부주도로 이루어지는 경향이 있었던 것이 중요한 원인이었을 것이다. 그리고 경제외교의 주요 담당자인 통상교섭본부가 경제부처가 아

12) 통상교섭본부를 외교부로부터 독립시켜 지위를 격상시키거나 통상부를 설립하는 대안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 통상외교와 관련이 있는 다양한 기관들을 이 부서내로 가져오는 것은 현실적으로 매우 어렵고 효과적으로 작동할지도 의문이다.

년 외교부에 있었던 것도 한 몫 했을 것으로 생각된다. 따라서 경제외교의 추진체계를 구축하면서 민간부문이 공식적으로든 비공식적으로든 다양하게 참여할 수 있는 통로를 열어야 한다. 이는 재외공관의 경우도 마찬가지다. 재외공관이 주재국에 진출한 또는 진출하려고 하는 한국기업들에게 서비스를 제공하는 기관으로 인식되고 실제 그렇게 작동해야 한다.

넷째, 경제외교를 담당할 인적 자원과 사회적 인프라를 확충해 나가야 한다. 경제외교를 제대로 추진하려면 각국의 정치와 경제현실에 대한 정확하고 풍부한 정보가 사회적으로 제공돼야 한다. 이를 위해서는 우선 국내대학들에서 해외지역연구가 더욱 활성화되어야 하고, 한국 학생들이 더욱 많이 세계의 여러 나라들에 유학하고 해외봉사단 등으로 파견돼야 한다. 그리고 많은 외국학생들을 국내 대학들에 유치하기 위한 노력도 해야 한다. 지금까지 일부 ODA 자금이 이러한 교육목적에 유용하게 사용돼 오고 있는데, 이를 보다 과감하게 늘릴 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 한국의 언론기관들은 해외취재를 강화하고 더 많은 양질의 해외정보를 국내에 공급하도록 노력해야 한다. 해외에 거주하고 있는 교포들과 이미 진출한 기업들도 경제외교의 중요한 디딤돌이 될 수 있다.

V. 결론

경제외교를 단순히 국내경제정책의 연장이나 외교의 한 부분 정도로 생각해서는 안 된다. 미국 클린턴행정부 초기에 국무부 부장관을 맡았던 저명한 국제정치경제학인 스페로(Joan Spero)는 상원외교위원회에서 “대외경제 프로그램들은 국내경제를 회복시키기 위한 큰 전략의 일부분이어야 한다”고 역설했다. 한국의 경제외교도 이제 우리 경제전략의 핵심적인 부분이고 경제회복과 선진화의 열쇠라는 인식이 필요하다. 한국외교의 대부분은 이제 경제외교일 수밖에 없다는 사실을 인정해야 한다. 그리고 이러한 인식의 전환은 곧 행동으로 나타나야 한다. 종합적이고 체계적인 경제외교를 효과적으로 추진할 수 있는 방안이 마련돼야 한다.

이명박 정부가 제시한 한국외교의 국정지표인 ‘글로벌 코리아’는 곧 한국경제외교의 비전이다. 한국경제의 네트워크는 전 세계로 뻗어나가야 한다. 이 비전속에는 적어도 다섯 가지가 핵심적인 내용으로 포함돼야 한다. 첫째, 경제안보개념이 명확히 확립되고 정책적으로 중시돼야 한다. 둘째, 지구촌을 한국경제의 무대로 만들어 나가기 위한 전략이 필요하다. 셋째, 에너지, 원자재, 식량의 안정적인 확보방안이 마련돼야 한다. 넷째, 국제경제관계의 물을 설정하는 일에 적극적으로 참여해야 한다. 다섯째, 국제개발협력의 증대를 효과적으로 활용할 수 있어야 한다.

이러한 경제외교의 비전을 효과적으로 추진하기 위한 방안으로 우리는 최소한 다음의 네 가지가 필요하다고 지적했다. 첫째, 경제외교를 종합적이고 체계적으로 기획하고 추진할 기관으로 경제외교수석보좌관직을 신설할 필요가 있다. 경제와 외교를 분리해서 다루는 체제하에서 협의를 통하여 경제외교업무를 조정하는 방식은 결국 경제외교를 제대로 하지 않겠다는 것이다. 둘째, 경제외교의 비전과 전략을 담은 행동계획이 조속히 마련돼야 한다. 셋째, 경제외교의 기획에서 실행에 이르기까지 각 단계마다 민간부문의 적극적 참여를 유도해야 한다. 넷째, 경제외교의 인적·사회적 인프라를 확충해 나가야 한다.

경제외교는 경제와 외교의 산술적 결합이 아니다. 두 영역을 담당하는 기관들이 만나서 협의하고 조정한다고 되는 일도 아니다. 경제외교는 경제와 외교의 유기적 결합이면서 종합

적이고 체계적인 과학이고 예술이다. 국가발전전략과 대외전략의 변방이 아니라 핵심적인 부분이 되어야 한다. 그때에라야 대한민국 선진화의 길이 열릴 것이다.

<참고문헌>

- 국무조정실(2005), “대외원조 개선 종합대책”(www.odakorea.go.kr에서 볼 수 있음).
- 김재철 (2007), “중국의 경제외교: 경제적 고려를 넘어서,” 『국가전략』 13권 4호.
- 정진영 (2004), “자유주의 국제정치경제학,” 우철구·박건영 편, 『현대 국제관계이론과 한국』. 서울: 사회평론사.
- 제1대 대통령직 인수위원회 (2007), “이명박 정부 국정과제 보고”(2007년 2월 5일 보도자료).
- Baldwin, D. *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press.
- Bayne, N. & S. Woolcock (2007), *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, 2nd ed. Hamshire, UK: Ashgate.
- Bergsten, C. Fred, "The World Economy after the Cold War," *Foreign Affairs*, Vol.69 No.3 (summer 1990).
- Coolsaet, R. (2004), "Trade and Diplomacy: The Belgian Case," *International Studies Perspectives* Vol.5.
- Kreft, H. (2006), "China's Quest for Energy," *Policy Review* (October/November 2006).
- Mastanduno, M. (1998), "Economics and Security in Statecraft and Scholarship," *International Organization* Vol.52 No.4.
- Paster, R. (1980), *Congress and the U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*. Berkeley: University of California Press.
- Pinder, J. (1976), "Economic Diplomacy," J. Rosenau et al. ed. *World Politics: An Introduction*. New York: Free Press.