

NORTH KOREA STRATEGY

Korea Institute for National Unification

Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략

— 이론과 실제 탐색연구 —

박형중 · 전성훈 · 박영호 · 김영호 · 윤은기 · 전재성

NORTH KOREA STRATEGY

Korea Institute for National Unification

Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략

— 이론과 실제 탐색연구 —

박형중·전성훈·박영호·김영호·윤은기·전재성

Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -

인 책 2013년 11월
발 행 2013년 11월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 북한연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2525 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획·디자인 한디자인 (02-2269-9917)
인 쇄 처 한디자인 (02-2269-9917)

ISBN 978-89-8479-718-5 93340
가 격 비매품

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

• 매장 : 734-6818 · 사무실 : 394-0337

Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차 Contents

서 문	ix
I. 국가전략의 관점에서 본 Trustpolitik	1
1. 국가전략	3
2. 박근혜정부의 국정 철학과 기조	12
3. Trustpolitik(신뢰외교)	15
4. Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략	23
II. Trustpolitik과 국방정책	25
1. Trustpolitik에 입각한 국방정책의 기본방향	28
2. 강력한 대북 방위 및 억지력 확보	30
3. 능동적 군사외교 및 국제평화활동 전개	47
4. 대북 군사적 신뢰구축 방안	58
5. 소결	61
III. Trustpolitik과 통일정책	63
1. 국내외 환경의 변화와 통일	65
2. 한반도 신뢰프로세스의 통일정책 구상	68
3. 통일정책의 방향	75
4. 소결	83

IV. Trustpolitik에 입각한 외교정책	85
1. 신뢰의 이론적 기초와 한국의 대북전략 목표	88
2. 대북 신뢰프로세스를 지지하기 위한 신뢰외교의 전개	97
3. 향후 신뢰외교의 주안점	104
4. 소결	117
V. 서독의 신동방정책과 독일정책: Trustpolitik에 대한 교훈을 중심으로	119
1. 서독 역대 정부의 독일정책	123
2. 한국의 대북·통일정책 및 한반도 신뢰프로세스에 대한 시사점 ..	144
VI. 신뢰의 이론적 의미와 정책적 함의	149
1. 신뢰	153
2. 소결	180
참고문헌	183
부 록	195
최근 발간자료 안내	203

표목차

Contents

〈표 I-1〉 박근혜정부의 국정비전·목표·추진전략	13
〈표 I-2〉 전략이론과 Trustpolitik	23
〈표 II-1〉 국방외교 정례협의체 현황	49
〈표 II-2〉 한국군 해외파병 현황	51
〈표 II-3〉 파병부대 별 파병소요 기간	56

그림목차

Contents

〈그림 I-1〉 정책·전략·전술의 상관 관계	7
〈그림 I-2〉 전략의 8대 차원	9
〈그림 I-3〉 박근혜정부의 신뢰·균형·진화	16
〈그림 I-4〉 Trustpolitik Tree	22

서문



Trustpolitik은 박근혜정부의 신뢰에 기반을 둔 국정철학이 국방·통일·외교 분야에서 구현된 국가 대전략이자 정책적 기본 틀이다. 신뢰와 평화의 새로운 한반도를 만들고 통일시대를 열고자 하는 박근혜정부의 국가안보전략인 것이다. 서독의 Ostpolitik(동방정책)과 노태우정부의 Nordpolitik(북방정책)에 버금가는 위상을 갖는 큰 틀의 정책적 구상이라고 할 수 있다. Trustpolitik의 골간은 박근혜정부의 국정기조와 추진전략 및 국정과제에 잘 담겨있다. 2013년 5월 28일 확정된 정부의 국정과제 추진계획은 국정기조인 ‘평화통일 기반 구축’에 맞춰 세 가지 추진전략(튼튼한 안보, 한반도 신뢰프로세스, 신뢰외교)을 제시하고, 모두 17개의 추진과제를 이행하도록 했다.

Trustpolitik은 남북한의 대치상황과 북한의 도발가능성을 모두 고려해서 마련되었다. 상대를 무조건 믿는 일방적인 신뢰가 아니라 행동으로 검증 가능한 신뢰를 구축하면서 지속 가능한 평화를 도모하고자 한다. 또한 대한민국의 국가정체성과 헌법적 가치에 확고한 토대를 두고 있다. 박근혜정부의 대외·대북정책이 국가정체성을 훼손할 수 있거나 헌법에 위반될 수 있다는 논란의 여지를 원천적으로 차단한 것이다. Trustpolitik은 국민들로부터 부여받은 신뢰라는 정치·사회적 자본을 바탕으로 국방, 통일, 외교 분야의 정책을 추진하고자 한다.

본 연구는 Trustpolitik을 이론적으로 발전시키고 실천적으로 체계화하면서 종합적으로 완성하기 위한 중장기 연구의 시작에 해당된다. Trustpolitik에 대한 이론적·실제적 탐색연구인 셈이다. 신뢰라는 가치를 국가전략의 핵심개념으로 삼은 Trustpolitik에 대한 이론적 차원의 심층적인 연구는 그 자체로 국제정치 분야의 학문발전에 큰 족적을 남길 수 있을 것이다. 신뢰의 가치에 기반을 둔 정책방안들이 현실로 구현되는 경우 남북관계에 새로운 협력 패러다임을 구축하는 것은 물론 국제적으로 새로운 평화와 협력의 문화를 창출할 수 있을 것으로

기대된다.

이러한 장기적인 목표 하에 본 연구는 여섯 부분으로 구성되어 있는데, 탐색연구의 성과와 향후 과제를 다음과 같이 정리할 수 있다. 제1장은 Trustpolitik이 큰 틀의 국가전략이라는 점을 감안하여 전략이론의 관점에서 Trustpolitik을 분석했다. 앞으로 Trustpolitik을 이론적·체계적으로 발전시키는 데 귀중한 분석 틀을 제공할 것이다.

제2장은 Trustpolitik에서 규정하고 있는 튼튼한 안보를 달성하기 위해 추진해야 할 국방정책의 기본방향을 제시하고 있다. 남북관계 뿐만 아니라 국내의 차원에서 신뢰의 개념을 국방정책에 투영하기 위한 이론적·실천적 연구가 계속될 것이다. 제3장은 Trustpolitik이 남북관계 차원에서 구현된 한반도 신뢰프로세스와 통일에 대한 연구를 수행했다. 역시 신뢰라는 개념이 남북관계와 통일 차원에서 어떤 의미를 갖는지에 대한 이론적·정책적 차원의 심층연구가 추진될 것이다. 제4장은 Trustpolitik에 입각한 외교정책을 연구하고 있다. 박근혜 대통령은 후보시절인 2012년 9월 4일 천쯔리(陳至立) 중국 전인대 상무위 부위원장을 만난 자리에서 논어의 ‘무신불립(無信不立)’을 인용하며 국가 간 신뢰의 중요성을 강조한 바 있다. 앞으로 동서양의 역사와 철학을 망라해서 국가관계에서 신뢰의 의미와 역할을 살펴보고 함의를 도출하는 연구가 수행될 것이다.

제5장은 통일 전 서독정부의 독일정책을 분석하고 서독의 경험이 박근혜정부의 대북·통일정책에 주는 시사점과 교훈을 도출했다. 동서독 관계에서 신뢰가 어떤 위치에서 어떤 역할을 했는지에 대한 역사적 경험을 연구하는 것이 향후의 중요한 연구과제가 될 것이다. 제6장은 정치사상의 관점에서 신뢰라는 개념이 갖는 이론적 의미와 정책적 함의를 연구했다. 앞으로 동서양의 사상적 맥락에서, 신뢰와 국제관계의 연관성에 대한 연구가 심층적으로 수행될 것이다.

Trustpolitik은 박근혜정부가 추진하고 있는 국방·통일·외교 분야의 국가 대전략이자 신뢰라는 지고의 가치를 국가안보에 투영한 새로운 국가안보전략이다. 본 연구는 Trustpolitik에 대한 이론적·역사적·철학적·정책적인 심층연구를 수행해서 Trustpolitik을 체계적으로 발전시키고 국가 대전략으로 완성하기 위한 종합연구의 첫 발을 떼는 의미를 갖는다. 본 연구가 앞으로 추진 될 심층연구의 튼튼한 디딤돌이 되기를 기원한다.

통일연구원장 전 성 훈

I. 국가전략의 관점에서 본 Trustpolitik



1. 국가전략

‘전략(strategy)’이란 목적을 달성하기 위해 가용한 수단을 사용하는 행위, 즉 확보된 자원을 배분하는 방식을 계획하고 집행하는 행위로 규정할 수 있다. 전략은 우리 사회의 다양한 분야에서 빈번하게 사용되는 우리에게 매우 친숙한 용어이다. 군사전략, 경제·경영전략, 국정 운영전략, 외교전략, 대인관계 형성을 위한 전략 등 그 쓰임새의 차원과 범위가 매우 광범위하다. 우리 사회 도처에서 ‘전략’ 혹은 ‘전략적’이란 용어가 애용되고 있는 것이다.

그러나 전략이란 개념은 사용정도에 비해서 그 성격과 의미가 명확하게 규정되지 않은 것도 사실이다. 역설적으로 우리에게 너무 친숙한 용어다보니 학술적으로 엄밀한 정의의 필요성을 느끼지 못했을 수도 있다. 하지만 전략이란 용어가 사용되는 해당 현안이 국가적인 이익이 걸린 경우 전략의 개념에 대한 분명한 이해가 선행되지 않는다면 국익에 큰 손해를 야기할 수 있다는 점에 유념해야 할 것이다.

사용되는 분야에 관계없이, ‘전략’ 혹은 ‘전략적’이란 용어를 사용하는 당사자들이 부지불식간에 공유하는 몇 가지 공통된 인식이 존재한다. 전략과 관련하여 국내외적으로 적어도 다음과 같이 세 가지 공통 인식이 존재한다고 할 수 있다. 첫째, 장기적인 안목이다. 전략은 당면한 현안에 대한 즉흥적인 해결책이 아니라 중장기적인 시간개념을 내포하는 해법이라는 인식이 널리 퍼져있다. 설사 당면현안에 대한 해법이라 하더라도 그 해법이 갖는 중장기적인 여파를 고려할 때는 전략적 사고를 하도록 요청받는다. 둘째, 문제의 복잡성이 내재된다. 전략은 단순하고 간단한 문제에 대한 단순한 해답이 아니라 다층적이고 다면적인 복잡성을 가진 문제를 심사숙고하면서 해결하는 수단이라는 인식이다. 셋째, 관련 당사자의 다양성이다. 전략의 시간적(장기적 안목),

공간적(문제의 복잡성) 특성은 자연스럽게 행위자의 다양성으로 이어진다. 국가·기업·개인 등 제반 관계에서 관련된 이해 당사자들의 수가 많아진다는 뜻이다. 전략의 최종 주체가 한 개인이나 기관이라 하더라도 전략의 수립과 집행 과정에서 많은 행위자가 참여하게 되고, 그 전략의 여파도 많은 행위자들에게 미치게 된다.

본 장은 박근혜정부의 Trustpolitik(신뢰외교)을 국가전략의 차원에서 분석하고 발전시켜나가는 것이 목적이다. 이를 위해 전략이란 용어가 사용되는 분야를 국가적 사안을 다루는 분야로 한정하고자 한다. 이러한 분야는 정치, 군사, 경제, 외교, 문화 등 다양하지만, 학술적으로 또한 역사적으로 전략에 대한 이론적·실증적 연구가 가장 활발한 분야는 역시 군사 분야이다. 전략이란 용어 자체가 군사전략에서 파생되었다고 해도 과언이 아닐 정도이다. 따라서 지금까지 국가적 차원의 전략에 관한 거의 대부분의 학술적 연구와 이론적 발전이 군사 분야에서 진행되어 온 것이 사실이다.

본 연구는 군사 분야에서 연구·개발된 전략이론과 관련 개념을 한 차원 높은 국가전체의 범주에서 해석하고 적용해서 Trustpolitik을 이론적으로 보강하면서 실천적으로 추진할 수 있는 방안을 탐색하고자 한다.

가. 전략의 정의와 성격

현대 전략이론의 대가인 그레이(Colin Gray)는 군사분야에서 전략을 다음과 같이 정의했다. “군사력을 정치적 목적과 연결하는 가교(bridge)로서 정책목적을 달성하기 위해 힘을 사용하거나 사용위협을 하는 것이다.”¹ 그는 전략은 자산관리 행위이며, 정책(policy), 전략

¹-Colin Gray, *Modern Strategy* (Oxford: the Oxford University Press, 1999), p. 17.

(strategy), 전술(tactic) 사이에는 구조적인 불협화음이 존재한다고 보았다.² 현대 전략이론의 또 다른 큰 별인 하트(B. H. Liddell Hart)는 전략을 “정책목적을 달성하기 위해 군사수단을 배분하고 적용하는 예술(art)”이라고 정의했다.³

전략가는 전략을 만들고 집행하는 사람들로서 정치가와 전술가 사이에 위치하면서 국가의 모든 자산(대전략의 경우) 혹은 군사적 자산(군사전략의 경우)을 지도하게 된다.⁴ 물론 전략가들이 전략실행을 위한 구체적 행동을 취하는 것은 아니다. 예를 들어, 군사전략은 작전과 전술 차원에서 군사적인 수단에 의해 실행된다.⁵ 반면에 정치가는 전쟁이라는 큰 그림이 역동적으로 진화하는 데 따라 정치적인 지침을 수정해나가는 역할을 하며, 전술가(지휘관)들은 군사적으로 실행 가능한 것과 그렇지 못한 것을 상부에 보고하는 임무를 갖는다. 전략가들은 정치가에 의해 수정되는 정치적 지침을 전술가들이 전투에서 활용할 수 있는 작전계획으로 전환하는 역할을 한다.⁶

전략의 정의와 관련해서 그레이의 가교 혹은 다리 개념에 주목할 필요가 있다. 그는 전략의 다리를 지탱하는 전략가들은 정치적 목적이나 정책을 실행가능한 군사적 혹은 기타 계획으로 전환하는 매우 복잡하고 어려운 임무를 부여받는다고 보았다.⁷ 즉 전략가의 임무는 경제적·외교적·군사적 혹은 기타 분야의 힘을 정치적인 결과로 옮기는 것인데, 이는 군사적인 효과를 전략적인 효과를 통해 정치적인 효과로 만

²- Colin Gray, *The Strategy Bridge: Theory for Practice* (Oxford: the Oxford University Press, 2010), p. 148.

³- B. H. Liddell Hart, *Strategy* (London: Faber & Faber, 1967), p. 321.

⁴- Colin Gray, *Modern Strategy*, p. 54.

⁵- *Ibid.*

⁶- Colin Gray, *The Strategy Bridge: Theory for Practice*, p. 145.

⁷- *Ibid.*, p. 7.

들어내는 ‘연금술(alchemical process)’에 비유되기도 했다.⁸ 보다 구체적으로, 그레이는 전략이 수단과 목적 사이에서 가교 역할을 하면서 상대방의 정치적 행위를 통제(control)하고자 하는 데, 그 결과는 상대방에 대한 물리적·심리적 효과, 즉 전략적 효과(strategic effect)로 나타난다고 강조했다.⁹

전략을 국가적 행동으로 규정할 때, 전략을 둘러싼 하나의 위계질서가 구축된다. 그레이는 군사 분야를 예로 들면서, 군사전략에 관련된 행동영역의 분류체계를 상위개념에서부터 하위개념으로 다음과 같이 정리했다. 비전(vision) > 정책(policy) > 대전략(grand strategy) > 군사전략(military strategy) > 작전(operations) > 전술(tactics).¹⁰ 그리고 각 항목에 대해 다음과 같이 설명했다.¹¹

- 비전: 정책적 선호도와 선택에 대한 도덕적·정치적 권위를 고취시키고 부여하는 데 기여하는 바람직한 상태를 개념화한 것
- 정책: 특정한 역사적인 전략에 목적을 부여하는 정치적 목적
- 대전략: 정치가 결정하는 정책목표를 지원하기 위해 국가자산의 전부 혹은 일부를 지도·사용하는 것으로써 대전략에 대한 이론과 실재는 국정운영의 이론과 실재와 동일
- 군사전략: 정치가 결정하는 정책목표를 위해 군사력이나 군사위협을 지도·사용하는 것
- 작전: 의도적으로 연결된 군사적인 교전의 집합으로서 군사전략이 행동으로 구현된 것

8- *Ibid.*

9- *Ibid.*, pp. 7~8.

10- Colin Gray, *Modern Strategy*, p. 21.

11- Colin Gray, *The Strategy Bridge: Theory for Practice*, p. 18.

- 전술: 전투에서의 실제 군사적 행위

여기서 중요한 것은 정책과 전략 사이에 정립된 위계질서이다. 그레이는 전략적 성취는 정책논리에 의해 그 방향성이 정해지고, 정책이 전략의 법칙(grammar of strategy)을 관할하게 된다고 보았다.¹² 더 나아가, 정치(politics)가 정책을 만들고 정책은 전략의 서비스를 필요로 한다고 주장했다.¹³ 그레이는 정책, 전략, 전술을 <그림 I-1>과 같이, 각각 목표, 방법, 수단으로 대칭적으로 연결할 수 있다고 주장했다.¹⁴

● 그림 I-1 정책·전략·전술의 상관 관계



그레이가 군사전략을 설명하면서 제시한 전략에 관한 행동영역의 분류체계를 외교와 통일 분야에 적용하면 다음과 같이 정리될 수 있다.

- <외교 분야>: 비전 > 정책 > 대전략 > 외교전략 > 외교정책 > 협상전술
- <통일 분야>: 비전 > 정책 > 대전략 > 통일전략 > 통일정책 > 대북 협상전술

¹²- Colin Gray, *Modern Strategy*, p. 271.

¹³- *Ibid.*, p. 55.

¹⁴- Colin Gray, *The Strategy Bridge: Theory for Practice*, p. 19.

국내외를 불문하고, 학계와 관료사회에서 그 쓰임새의 혼란을 야기하는 대표적인 용어가 바로 정책(policy)이다. 전략연구의 관점에서 볼 때, 정책은 비전에 다음가는 상위의 행동영역에 위치하지만 많은 전문가와 관료들이 정책을 전략의 하위개념이자 전략을 수행하는 수단 하나로 이해하고 있다. 따라서 정책은 두 가지 차원으로 구분되는데 점을 확실하게 해 두어야 할 필요가 있다. 즉 정치가 비전을 토대로 만들어내는 ‘상위의 정책(higher policy)’과 전략을 이행하는 실천수단으로서의 ‘하위의 정책(lower policy)’이다. 전자는 비전을 구현하는 큰 정책인 반면, 후자는 전략에 따라 마련된 작은 정책이다. 트루만정부의 대소련 Containment(봉쇄정책), 서독 브란트정부의 Ostpolitik(동방정책), 노태우정부의 Nordpolitik(북방정책), 박근혜정부의 Trustpolitik(신뢰외교)은 상위의 정책에 해당된다. 반면에 역대 정부에서 추진하는 외교정책이나 통일정책은 하위의 정책으로 분류된다. 하트도 군사분야의 예를 들면서 정책에는 두 가지가 있다고 파악했다. 첫째는 전쟁의 목적을 관할하는 ‘근본정책(fundamental policy)’이고 둘째는 전쟁의 수행을 안내하는 정책이라는 것이다.¹⁵ 하트의 근본정책은 상위의 정책, 큰 정책에 해당되고, 전쟁수행을 안내하는 정책은 하위의 정책이라고 할 수 있다.

전략은 다면적인 특성을 갖는다. 이는 전략을 다양한 차원에서 조명해야 한다는 뜻임과 동시에 전략 자체가 여러 가지 요소로 구성된다는 의미이기도 하다. 현대 군사전략의 대가인 하워드(Michael Howard)는 군사전략을 사회적·병참적·작전적 및 기술적 차원으로 구분했다.¹⁶

¹⁵ B. H. Liddell Hart, *Strategy*, p. 335.

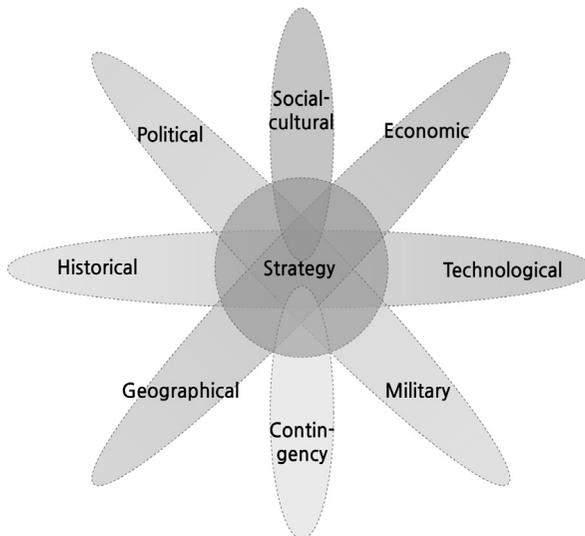
¹⁶ Michael Howard, “The Forgotten Dimensions of Strategy,” *Foreign Affairs* (Summe, 1979), pp. 976~986; Colin Gray, *Modern Strategy*, p. 23에서 재인용.

그레이는 군사전략에 대해 논의하면서 전략의 구성요소를 17개로 정의하고, 이들을 다음과 같이 세 그룹으로 나누어 제시하기도 했다.¹⁷

- <인간과 정치>: ① 사람, ② 사회, ③ 문화, ④ 정치, ⑤ 윤리
- <전쟁의 준비>: ⑥ 경제·병참, ⑦ 조직, ⑧ 군사운영, ⑨ 정보·첩보, ⑩ 전략이론·독트린, ⑪ 기술
- <전쟁 자체>: ⑫ 군사작전, ⑬ (정치·군사적) 지휘, ⑭ 지리, ⑮ 마찰, ⑯ 적, ⑰ 시간

그레이는 보다 최근의 연구에서 전략을 <그림 I-2>에서와 같이 여덟 가지 차원에서 접근해야 한다고 보았다.¹⁸

○ 그림 I-2 전략의 8대 차원



¹⁷ Ibid., p. 23.

¹⁸ Colin Gray, *The Strategy Bridge: Theory for Practice*, pp. 38-41.

- ① 정치적 차원: 국내정치와 관료정치 및 전략이 영향을 미치는
외부·내부 환경
- ② 사회·문화적 차원: 전략을 입안·수행하는 사람과 기관이 속한
사회와 문화
- ③ 경제적 차원: 전략수행에 들어가는 경제적 부담
- ④ 기술적 차원: 전략집행의 수단이 기술발전에 의해 받는 영향
- ⑤ 군사적 차원: 전략수행을 뒷받침하는 군사력
- ⑥ 지리적 차원: 전략이 집행되는 지정학적·지전략적 환경
- ⑦ 역사적 차원: 과거 역사문제가 전략에 미치는 영향
- ⑧ 예측하기 어려운 비상사태

나. 대전략·국가전략

‘대전략(grand strategy)’ 혹은 ‘국가전략(national strategy)’은 군사 분야에서 정립된 전략의 개념을 국가의 국정전반을 포괄하는 큰 차원으로 확대한 것으로 이해할 수 있다. 본 연구가 제시한 전략의 일반적인 정의를 군사전략과 대전략에 대입하면 다음과 같이 차별화될 수 있을 것이다.

- <전략>: 목적을 달성하기 위해 가용한 수단을 사용하는 행위, 즉 확보된 자원을 배분하는 방식을 계획하고 집행하는 행위
- <군사전략>: 군사적 목적을 달성하기 위해 가용한 무력을 사용하는 행위, 즉 확보된 군수자원을 배분하는 방식을 계획하고 집행하는 행위

- <대전략>: 국가의 목적을 달성하기 위해 국가가 관할하는 모든 분야에서 가용한 수단을 사용하는 행위, 즉 범국가적으로 확보된 자원을 배분하는 방식을 계획하고 집행하는 행위

이상을 감안할 때, 대전략은 정치·경제·외교·군사·정보·문화 등 국정 전반을 망라하면서 ‘상위의 정책’에 접근하는 큰 틀의 포괄적인 전략이라고 할 수 있다. 이런 점은 전략이론의 대가들이 제시한 대전략의 정의와도 일치한다. 예를 들어, 하트는 대전략을 ‘상위전략(higher strategy)’으로 명명하면서 대전략의 역할은 전쟁의 정치적 목적, 즉 근본정책에 의해 규정된 목표를 달성하기 위해 국가의 모든 자원을 조정·투입하는 것이라고 규정했다.¹⁹ 그레이는 “전략은 전쟁의 목적을 위한 교전의 사용”이라는 클라우제비츠(Carl von Clausewitz)의 정의를 인용해서 대전략을 국정목표를 위해 모든 힘의 수단을 위협으로 혹은 실제 행동으로 활용하는 것이라고 보았다.²⁰

그레이는 또한 대전략을 ‘국가전략(national strategy)’으로 명명하고, 대전략 하에서 국가는 무력을 이용한 전쟁뿐만 아니라 정치전, 심리전, 타도전, 외교전, 경제전, 문화전 등 다양한 투쟁을 전개할 수 있다고 주장했다.²¹ 그레이는 전략이론을 심화·발전시킨 최근 연구에서 대전략을 “중심이 되는 정치적 발명과 관리의 기능을 하면서 분명한 지적·물리적 존재성을 가진 구체적인 계획”으로 규정하고, 정치 주체들은 대전략 차원에서 국정을 운영할 수밖에 없다고 보았다.²² 그는

¹⁹- B. H. Liddell Hart, *Strategy*, p. 322.

²⁰- Colin Gray, *Modern Strategy*, p. 17.

²¹- *Ibid.*, p. 162.

²²- Colin Gray, *The Strategy Bridge: Theory for Practice*, p. 113.

국가가 분명한 대전략을 계획·집행하고 지속적으로 탐구한다면 정책 목표 달성을 위한 더 많은 전략적 효과를 창출하게 될 것이라고 진단했다. 한 연구에서는 대전략의 목적을 군사적 자원 뿐 아니라 국가가 가용할 수 있는 모든 자원을 효과적으로 배분해서 전쟁과 평화 시기에 국가안보를 달성하는 것으로 정리했다.²³

2. 박근혜정부의 국정 철학과 기조

신뢰는 박근혜정부의 국정 전반을 관통하는 키워드이다. 박근혜정부의 출범을 준비한 대통령직인수위원회(이하 인수위)는 새 정부가 개방·공유·협력을 통한 깨끗하고 유능한 ‘신뢰받는 정부’를 기반으로 5대 국정목표를 달성함으로써 궁극적으로 ‘국민행복, 희망의 새 시대’라는 국정비전을 실현할 것이라고 약속했다. 아울러 인수위는 박근혜정부의 5대 국정목표를 제시했다.²⁴(<부록 1> 참조)

2013년 5월 28일 박근혜정부는 대통령 주재 국무회의에서 인수위 안을 바탕으로 그간의 여건 변화 등을 반영해서 국정과제를 조정하고 추진계획을 보완해서 발표했다.²⁵ 확정된 국정과제 추진계획은 인수위 안과 큰 차이가 없는 가운데 <표 I-1>에서 보는 바와 같이 조정되었다.(<부록 4> 참조)

23. Richard Rosecrance and Arthur Stein, “Beyond Realism: the Study of Grand Strategy,” Richard Rosecrance and Arthur Stein (eds.), *The Domestic Bases of Grand Strategy* (Ithaca: the Cornell University Press, 1993), p. 4.

24. 『제18대 대통령직인수위원회 백서: 박근혜정부 희망의 새 시대를 위한 실천과제』, (서울: 제18대 대통령직인수위원회, 2013년 3월), p. 39.

25. 『박근혜정부 국정과제』, 보도 참고자료, 관계부처 합동, 2013년 5월 28일; 『박근혜정부 국정과제 추진계획』, 보도 참고자료, 국무조정실, 2013년 5월 28일.

표 1-1 박근혜정부의 국정비전·목표·추진전략

	대통령직 인수위원회 (2013.3)	박근혜정부 국정과제 (2013.5.28)
국정비전의 변화	‘국민행복, 희망의 새 시대’	‘희망의 새 시대’
국정목표 대체	5대 국정목표 - 일자리 중심의 창조경제 - 맞춤형 고용·복지 - 창의교육과 문화가 있는 삶 - 안전과 통합의 사회 - 행복한 통일시대의 기반 구축	4대 국정기조 - 경제부흥 - 국민행복 - 문화융성 - 평화통일 기반 구축
추진전략 축소	21대 추진전략	14대 추진전략

새 정부의 국정 비전과 목표·기조는 국민의 신뢰를 바탕으로 국민 개개인이 행복한 희망찬 새 시대를 열겠다는 의지를 담고 있다. 여기에는 대한민국이 선진사회로 도약하기 위해서는 반드시 신뢰라는 무형의 사회적 인프라를 탄탄하게 깔아야 한다는 문제의식이 자리 잡고 있다. 박근혜 대통령은 2011년 9월 1일 *Foreign Affairs* 기고를 계기로 가진 기자간담회에서 한국이 선진국으로 도약하기 위해서 신뢰의 망을 깔아야 한다며 다음과 같이 말했다.

개발도상국이 산업화하는 과정에 항만 철도 등 많은 인프라를 깔게 된다. 다시 선진국으로 도약하기 위해선 그것만으로는 안 된다. 신뢰나 원칙 같은 사회적 자본이 필요하다. 그런 무형의 인프라를 깔아야 한다.²⁶

박 대통령은 지금까지 정치적 여정을 거치면서 일관되게 국민께 드린 약속은 꼭 지킨다는 점을 강조하고, 국민과 정부 사이의 신뢰를 중

²⁶. *Foreign Affairs* 관련 기자 간담회, 2011년 9월 1일.

시해왔다. 2012년 7월 10일 대선출마를 선언하면서 박 대통령은 새로운 신뢰사회를 열어나갈 것이며 국민과 정부 간의 신뢰의 중요성을 다음과 같이 밝혔다.

존경하는 국민 여러분, 정책은 만드는 것보다 실천이 중요합니다. 그동안 정책이 없어서 국민이 불행했던 것이 아니라 약속이 실천되지 않아서 문제였습니다. 저는 그동안 정치를 해오면서 저에게 손해가 되더라도 한 번 드린 약속은 반드시 지켜왔습니다. 국민과의 약속을 지키는 일에는 저의 정치생명을 걸고 싸워 왔고, 앞으로도 그럴 것입니다. 저 박근혜, 새로운 신뢰사회를 열어가겠습니다. 지금 우리가 겪는 위기도 저와 국민 여러분이 함께 노력하고 하나하나 신뢰의 탑을 쌓아나간다면 다시 한 번 기적의 승리를 만들 수 있다고 믿고 있습니다. ‘신뢰’라는 무형의 사회적 자본이 국가발전의 핵심 동력이 될 수 있는 사회를 국민 여러분과 함께 반드시 만들어 가겠습니다!²⁷

2012년 11월 5일 박근혜 대통령은 외교·안보·통일정책 기조를 발표하면서 국민 행복과 통합의 ‘새로운 한반도’를 건설하기 위한 출발점이 ‘신뢰’임을 다음과 같이 강조했다.

국민행복과 국민통합은 저의 소명입니다. 저는 100% 대한민국을 만들겠다고 국민 여러분께 약속드렸습니다. 불신과 대결을 넘어, 신뢰와 평화의 새로운 한반도를 만들고, 궁극적으로 통일 한국을 만드는 것이야말로 100% 대한민국의 완성이 될 것입니다. 남북한 구성원 모두가 자유롭고 행복한 한반도, 안정되고 풍요로운 아시아를 만들어가는 한반도, 인류발전에 기여하며 신뢰받는 한반도, 이것이 제가 그리는 ‘새로운 한반도’의 모습입니다. ‘새로운 한반도’를 건설하기 위한 출발점에 필요한 것은 신뢰입니다. 국민적 신뢰, 남북 간의 신뢰, 국제적 신뢰를 쌓아가야 합니다.²⁸

²⁷ 박근혜 의원 대선 출마선언문, 2012년 7월 10일.

박 대통령은 2013년 6월 19일 ‘정부 3.0 비전 선포식’에서 정부 운영을 국가중심에서 국민중심으로 바꾸고 개방과 공유의 운영을 통해 국민적 신뢰를 축적하겠다고면서 다음과 같이 밝혔다.

정부 3.0은 그동안 펼쳐왔던 정보 공개의 차원을 넘어서 정부의 운영방식을 국가 중심에서 국민 중심으로 바꾸는 전면적인 패러다임의 전환을 의미합니다 …… 국민을 중심에 두고 개방과 공유의 정부 운영을 펼쳐나갈 때, 깨끗하고 효율적인 그런 국정 운영이 가능하고, 국민적 신뢰를 바탕으로 국정과제 추진에 대한 동력도 더 커질 것입니다 …… 저는 정부 3.0을 통해 정부와 민간, 중앙과 지방, 정부 부처 간의 칸막이를 없애고 긴밀하게 소통을 해 나간다면, 우리 사회의 어려운 문제도 해결의 실마리를 찾을 수 있고, 국민의 삶도 크게 개선될 수 있다는 확신을 가지고 있습니다. 오늘 비전 선포식을 통해서 정부 3.0이 우리 사회를 변화시키고, 우리 국민들의 삶을 행복하고 풍요롭게 만들 수 있도록 모두가 인식을 공유하고, 정부운영 방식을 국민을 위해 일신하는 출발점이 되기를 기대합니다.²⁹

3. Trustpolitik(신뢰외교)

‘신뢰(trust)’는 국내 정책에 국한되는 협소한 개념이 아니다. 국가안보와 국제관계 그리고 남북관계를 포괄하는 박근혜 대통령의 국정철학이다. 박근혜정부의 대북·통일정책을 상징하는 다른 두 가지 핵심개념은 ‘균형(Alignment)’과 ‘진화(Evolution)’이다. 신뢰는 국정 전반을

28. 『신뢰외교와 새로운 한반도: 외교·안보·통일 정책 기조 및 과제』, 새누리당, 2012년 11월 5일,

29. “정부 3.0 비전 선포식 축사,” 『청와대 뉴스』, 2013년 6월 19일.

포괄하는 큰 틀의 철학적 개념인 반면, 균형은 국방·통일·외교 분야에 적용되는 것이며,³⁰ 진화는 대북정책에 국한되는 정책적 방향이라고 할 수 있다. 세 가지 핵심개념이 적용되는 국정분야를 아래 <그림 1-3>과 같이 나타낼 수 있다.

○그림 1-3 박근혜정부의 신뢰·균형·진화



2011년 가을 *Foreign Affairs*에 처음 소개된 Trustpolitik은³¹ 박근혜정부의 신뢰에 기반 한 국정철학이 구현된 국가전략이자 국방·통일·외교정책의 기본 틀이다. Trustpolitik은 서독의 Ostpolitik(동방정책)과 노태우 정부의 Nordpolitik(북방정책)에 버금가는 위상을 갖는 큰 틀의 정책적 구상이다. Trustpolitik은 기존 합의와 약속을 존중하고 가급적 이행하되 상대의 도발에 대해서는 확실한 대가를 치르도록 하

³⁰ 국방 → 통일 → 외교의 순으로 분야를 정한 것은 제18대 대통령직인수위원회가 제시한 추진전략의 우선순위를 따랐다. 박근혜 대통령 주제로 2013년 5월 28일 열린 국무회의에서 확정된 국정과제 추진계획도 같은 순서를 따르고 있다.

³¹ Park Geun-hye, "A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang," *Foreign Affairs* (September/October, 2011), pp. 13~18.

는 두 가지 원칙에 토대를 둔다.³²

Trustpolitik의 골간은 박근혜정부가 제시한 다섯 번째 국정목표(인수위)와 네 번째 국정기조(국무회의) 및 이에 관련된 추진전략과 국정과제에 잘 담겨있다. 인수위는 국정목표인 ‘행복한 통일시대의 기반 구축’을 이행하기 위해서 국방, 통일, 외교 분야별로 다음과 같은 추진전략을 제시했다.³³(<부록 2> 참조)

〈추진전략 19〉 튼튼한 안보와 지속 가능한 평화 실현

- 대한민국의 안보를 확실하게 지키고 국민으로부터 무한 신뢰를 받는 안보태세를 구축

〈추진전략 20〉 행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현

- 남북 간 정치·군사적 신뢰를 구축하고 교류협력을 강화하여 상호보완적 발전을 도모, 국민적 공감대와 국제적 지지에 기반 한 통일을 지향

〈추진전략 21〉 국민과 함께하는 신뢰외교 전개

- 동아시아 평화 및 유라시아 협력을 촉진하고 한반도 안정을 공고화, ‘행복한 지구촌’에 기여하는 신뢰받는 모범국가를 지향

³² *Ibid.*, pp. 14, 16.

³³ 『제18대 대통령직인수위원회 백서: 박근혜정부, 희망의 새 시대를 위한 실천과제』, p. 43.

2013년 5월 28일 확정된 국정과제 추진계획은 국정기조인 ‘평화통일 기반 구축’에 맞춰 세 가지 추진전략을 단순화해서 제시했다.³⁴ (<부록 4> 참조) 그리고 각 추진전략의 설명으로 인수위가 제시했던 추진전략을 명기했다.³⁵(<부록 5> 참조)

〈추진전략 11〉 튼튼한 안보

- 튼튼한 안보와 지속 가능한 평화

〈추진전략 12〉 한반도 신뢰프로세스

- 행복한 통일로 가는 새로운 한반도

〈추진전략 13〉 신뢰외교

- 국민과 함께하는 신뢰외교

국방, 통일, 외교 분야의 추진전략 별로 추진해야 할 세부 국정과제도 제시되었는데, 분야별 국정과제는 인수위 안과³⁶(<부록 3> 참조) 5월 28일자 국무회의 안이 번호와 내용 면에서 모두 동일하다.³⁷(<부록 6> 참조) 통일시대의 기반을 구축한다는 국정목표가 평화통일의 기반 구축이란 국정기조로 그대로 살아있고 추진전략에 약간의 표현상의 변화만 있을 뿐, 17개 추진과제가 모두 동일하다는 사실은 국방·통일·외교 분야에서는 인수위에서 마련한 안이 사실상 그대로 채택되

34. 「박근혜정부 국정과제」, 보도 참고자료, 관계부처 합동, p. 3.

35. 「박근혜정부 국정과제 추진계획」, 보도 참고자료, 국무조정실, p. 4.

36. 「제18대 대통령직인수위원회 제안: 박근혜정부 국정과제」, 보도 참고자료 2, 제18대 대통령직인수위원회, 2013년 2월, p. 6.

37. 「박근혜정부 국정과제」, 보도 참고자료, 관계부처 합동, p. 11.

었다는 것을 의미한다. 각 분야의 추진전략 별 국정과제는 아래와 같다.

〈추진전략 19/11〉 튼튼한 안보와 지속 가능한 평화 실현/튼튼한 안보

- ▶ 국정과제 117: 국민이 신뢰하는 확고한 국방태세 확립
- ▶ 국정과제 118: 전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량 강화
- ▶ 국정과제 119: 한미군사동맹 지속적 발전 및 주변국 국방협력 강화
- ▶ 국정과제 120: 혁신적 국방경영 및 국방과학기술 발전
- ▶ 국정과제 121: 보람있는 군복무 및 국민존중의 국방정책 추진
- ▶ 국정과제 122: 명예로운 보훈
- ▶ 국정과제 123: 북핵 문제의 진전을 위한 동력 강화

〈추진전략 20/12〉 행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현/한반도 신뢰프로세스

- ▶ 국정과제 124: 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화
- ▶ 국정과제 125: 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향
- ▶ 국정과제 126: 통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비

〈추진전략 21/13〉 국민과 함께하는 신뢰외교 전개/신뢰외교

- ▶ 국정과제 127: 동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대
- ▶ 국정과제 128: 한미동맹과 한중동반자 관계의 조화·발전 및

한일관계 안정화

- ▶ 국정과제 129: 신흥시장 진출확대를 위한 산업자원 협력 강화
- ▶ 국정과제 130: 세계평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국 실현
- ▶ 국정과제 131: 재외국민 안전·권익 보호와 공공외교·일자리 외교 확대
- ▶ 국정과제 132: FTA 네트워크 등 경제협력 역량 강화
- ▶ 국정과제 133: ODA 지속확대 및 모범적·통합적 개발협력 추진

Trustpolitik은 남북한의 대치상황과 북한의 도발가능성을 모두 고려해서 마련되었다. 상대를 무조건 믿는 일방적인 신뢰가 아니라 행동으로 검증 가능한 신뢰를 구축하면서³⁸ 지속 가능한 평화를 도모하고자 한다. ‘신뢰’라는 답론 자체가 반대하기 어려운 보편적인 가치이기 때문에 Trustpolitik은 국내외적으로 정책의 정당성과 타당성에 있어서 우위를 선점할 것으로 기대된다. 이미 국제적으로 Trustpolitik에 대한 우호적인 여론이 형성되고 있고, 우리사회에서 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 줄어들어 가는 등의 가시적인 성과가 나타나고 있다.

Trustpolitik은 대한민국의 국가정체성과 헌법적 가치에 확고한 토대를 두고 있다. 박근혜정부의 대외·대북정책이 국가정체성을 훼손할 수 있거나 헌법에 위반될 수 있다는 논란의 여지를 원천적으로 차단한 것이다. 박근혜정부가 헌법적 가치를 중시한다는 사실은 2012년 11

³⁸-Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang,” p. 14.

월 5일 발표된 외교·안보·통일정책 기조에서 “자유민주주의 질서에 기초한 「민족공동체 통일방안」을 계승·발전” 시키겠다고 약속한 데서도 잘 나타난다.³⁹ 이 약속은 국정과제 125(작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향)의 세부 과제로 포함되어 있다. 또한 Trustpolitik은 국민의 생명과 재산의 보호를 정부가 국민에게 봉사해야 할 일차적 책무로 각인함으로써 국민을 안심시키고자 한다.

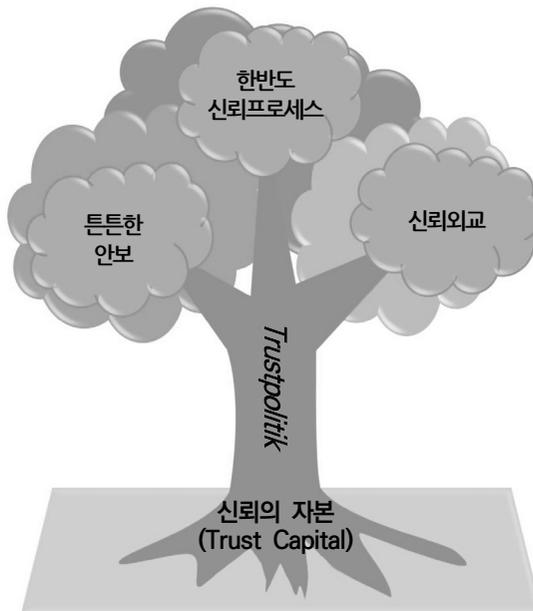
Trustpolitik은 이러한 확고한 방향설정을 바탕으로 국민들로부터 신뢰라는 ‘정치적·사회적 자본(political, social capital)’을 부여받고자 한다. ‘신뢰의 자본(trust capital)’을 바탕으로, Trustpolitik은 다음과 같이 세 차원에서 집행되면서 구체적으로 그 모습을 갖추어 나갈 것이다. ① 국방분야에서의 튼튼한 안보, ② 남북관계 차원에서의 한반도 신뢰프로세스, ③ 대외관계에서의 신뢰외교가 그 세 가지이다. <그림 I-4>에서와 같이, 마치 신뢰의 토양에서 Trustpolitik이 뿌리를 내리고 기둥이 되어서 튼튼한 안보, 한반도 신뢰프로세스, 신뢰외교라는 굽직한 가치와 풍성한 열매를 맺는 것에 비유할 수 있을 것이다.

일각에서 Trustpolitik과 한반도 신뢰프로세스가 정책으로서 너무 모호하다거나 구체성이 결여되었다는 지적을 하기도 한다. 그러나 박근혜정부의 국정 비전·목표·기조·전략·과제는 새 정부의 국방·통일·외교정책의 철학과 방향과 뼈대를 충분히 갖추어 제시한 것으로 평가된다. 정책은 시시각각 변화하는 현실에 기민하고 능동적으로 대처할 수 있어야 하며, 그런 면에서 정책 자체가 살아있는 생명체라고 할 수 있다. 새 정부의 정책을 연도와 단계 별로 세분화해서 구체

³⁹ 「신뢰외교와 새로운 한반도: 외교·안보·통일 정책 기조 및 과제」, 새누리당, 2012년 11월 5일.

적으로 제시하는 것도 나름대로의 의미는 있을 수 있겠지만, 출범 초기에 너무 구체적이고 도식화된 정책패키지는 오히려 새 정부의 발목을 잡는 경직된 도그마가 될 수 있다는 점에 유의해야 한다. 노태우정부의 북방정책이나 김대중정부의 햇볕정책도 정부출범 초기에 세부적인 정책이 나온 것은 아니라고 본다. 역대 정부는 기본적인 철학과 정책방향을 갖고 출범한 후에 시간을 두고 정책을 펼쳐나가면서 살을 붙이고 모양을 다듬어나갔던 것으로 평가할 수 있다. 이 점에 있어서는 박근혜정부의 Trustpolitik과 한반도 신뢰프로세스도 마찬가지일 것이다.

● 그림 1-4 Trustpolitik Tree



4. Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략

전략이론의 관점에서 볼 때, Trustpolitik은 국방·통일·외교 분야의 ‘대전략’ 혹은 ‘국가전략’의 위상을 갖는 것으로 파악된다. 따라서 본 연구는 Trustpolitik을 국방·통일·외교의 세 국정분야에서 박근혜정부가 추구하는 국가 대전략으로 규정하고자 한다. 이를 토대로, 전략이론의 틀에 맞춰서 Trustpolitik의 내용을 비전, 정책, 대전략 및 전략의 순으로 아래 <표 I-2>에서와 같이 재구성할 수 있을 것이다. 세 분야의 국가 대전략이라는 의미를 강조하는 차원에서 ‘국가안보전략(national security strategy)’이라고 명명할 수도 있다.

표 I-2 전략이론과 Trustpolitik

비 전	설명	박근혜정부의 도덕적·정치적 권위를 고취시키는 정책적으로 지향하는 상태
	내용	희망의 새 시대
근본정책 /상위의 정책	설명	박근혜정부가 출범한 시대상황과 역사적 맥락에서 추구하는 정치적 목적
	내용	4대 국정기조 (① 경제부흥, ② 국민행복, ③ 문화융성, ④ 평화통일 기반 구축)
국가 대전략 /국가안보전략	설명	박근혜정부가 국방·통일·외교 분야에서 결정한 정책목표(평화통일 기반 구축)를 달성하기 위해서 관련 국가자산의 운용을 기획·실천하는 행위
	내용	Trustpolitik
전략	설명	정책목표를 달성하기 위해서 국방, 통일, 외교의 각 분야별로 가용한 국가자산을 활용하는 행위
	내용	각 분야별 추진전략 (① 튼튼한 안보, ② 한반도 신뢰프로세스, ③ 신뢰외교)
분야별 정책 /하위의 정책	설명	각 분야별로 전략을 실천하기 위한 구체적인 정책과제
	내용	각 분야별 추진전략의 세부 국정과제(국방분야 7대 국정과제, 통일분야 3대 국정과제, 외교분야 7대 국정과제)

II. Trustpolitik과 국방정책



2012년은 세계적으로 수십 개가 넘는 많은 국가들에서 최고리더십의 변화가 있었던 흥미로운 해였는데, 동북아에서도 한국을 포함한 거의 모든 국가에서 최고 국가 리더십의 교체가 있었다. 2011년 12월 갑작스런 북한 김정일 위원장의 사망으로 인한 김정은 체제의 등장까지 합친다면 동북아에서는 사실 역대 모든 국가에서 국가 리더십의 일신이 있었다고 할 수 있다. 비록 우연이지만 그러한 역대 국가들의 동시적인 국가 리더십 변화는 역대 질서의 새로운 변화가능성에 대한 조심스런 기대를 갖게 해준다. 특히 모든 리더십 변화가 폭력적이지 않고 정해진 절차에 따라 평온하게 이루어진 것들이기 때문에, 새 국가지도자들에 대한 기대는 더욱 크다. 물론 세계적으로 워낙 경제가 어려운 데다 2013년 초부터 수개월 간 지속된 북한의 막무가내식 강경드라이브, 일본 아베 정권의 우경화 행보 등으로 인해 다소 기대가 약해지긴 했다. 그러나 4월 중러 정상회담, 5월 한미 정상회담, 그리고 6월 미중 정상회담과 한중 정상회담 등 일련의 성공적인 정상회담에다 최근 북한의 유화적인 노선변경 움직임으로 인해 협력과 공영의 새로운 역대 질서 도래에 대한 희망은 여전히 살아있다고 할 수 있다. 그 중 시진핑 주석이 주창한 ‘신형 대국관계’와 더불어 가장 구체적이고 일관되게 새로운 지역질서 모색으로 널리 주목을 받고 있는 것이 바로 박근혜정부의 Trustpolitik이다.

대선 캠페인 때부터 공약으로 만들어져서, 박근혜정부의 국가 대전략으로 제시된 Trustpolitik은 외교안보 분야에선 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘서울 프로세스’ 구상으로 대변된다. 하지만 Trustpolitik은 두 가지 구상 외에도 사실 거의 모든 박근혜정부 정책의 근저를 이루는 구상이라고 할 수 있다. 이에 본 장에서는 Trustpolitik 하 박근혜정부의 국방정책에 대해 알아보고자 한다. 흔히 쉽게 연관성을 찾을 수 있는 외교나 통일정책 분야와는 달리 국방정책 분야는 Trustpolitik과 직접

적인 연관성을 찾아내기가 만만치는 않다. 따라서 본 장에서는 우선 Trustpolitik이라는 국가안보전략 하에 추진되거나 추진되어야 할 국방정책의 논리적 기저에 대해 논의한 후, ‘신뢰 국방정책’의 주된 목표와 내용을 살펴보고, 마지막으로 신뢰 국방정책 추진과정에서 발생할 수 있는 도전요소와 그 극복방안에 대해 설명하고자 한다.

1. Trustpolitik에 입각한 국방정책의 기본방향

박근혜정부의 국가 대전략이라고 할 수 있는 Trustpolitik을 추진하기 위한 국방정책의 기본방향은 현 정부의 4대 국정기조 중 하나인 ‘평화통일 기반 구축’이란 기조 속에서 찾아진다.⁴⁰ 즉, 외교, 국방, 통일 정책분야를 모두 총괄적으로 아우르는 국정기조로 현 정부는 ‘평화통일 기반 구축’이란 목표를 제시하고, 이를 실현시키기 위해 ‘튼튼한 안보’, ‘한반도 신뢰프로세스’, 그리고 ‘신뢰외교’ 등 세 개의 추진전략을 채택하고 있다. 이들 세 가지 추진전략을 통해 해결해야 할 구체적 이슈들로 17개의 국정과제를 선정하고 부처별로 해당 업무와 사업을 중점적으로 추진토록 하고 있다. 주로 외교부, 국방부, 통일부가 각각 주관해서 추진해야 할 이 17개의 과제는 전체 140개 국정과제 중 117번째 과제부터 133번째 과제가 해당된다.⁴¹

이들 17개 과제 중에 상대적으로 Trustpolitik과 연관성이 깊고 동시에 보다 직접적으로 국방정책 분야에 속하는 과제로는 “국민이 신

40. 청와대 홈페이지, “국정과제 체제도,” <<http://www.president.go.kr/policy/principal01.php>>.

41. 청와대 홈페이지, “4대 국정기조: 평화통일 기반구축,” <<http://www.president.go.kr/policy/assignment04.php>>.

퇴할 수 있는 확고한 국방태세 확립”, “전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량 강화”, “한미군사동맹 지속적 발전 및 주변국 국방 협력 강화” 등이 해당된다. 이들 과제는 대선 공약에서 제시되었던 “지속 가능한 평화”라는 기조를 좀 더 구체적이고 명확하게 재정립한 것으로 대북도발을 방지하고 주권과 안보를 확고히 지키며, 북핵 문제 해결을 위한 외교적 노력과 병행하여 북한의 핵과 미사일 위협에 대한 강력한 방위력과 억지력을 구축하는 일을 포함한다.

이외에도 Trustpolitik이라는 대전략 구사에 도움이 될 수 있는 국방정책을 포함하고 있는 과제로는 “한반도 신뢰프로세스를 통한 남북한 정상화” 그리고 “세계평화와 발전에 기여하는 책임있는 중견국 실현”을 들 수 있다. 남북 간에 신뢰를 쌓고 관계를 발전시켜 나가기 위해서는 정치와 경제 분야의 협력과 더불어 군사적인 신뢰구축 노력도 병행되어야 할 것이다. 사회나 경제분야에 비해 훨씬 더 까다롭고 신중해야 할 분야가 군사분야이긴 하지만 실제 남북한 간 신뢰회복의 완성은 군사분야의 신뢰구축에 있고, 군사적 신뢰가 구축되어야만 결국 진정한 화해와 평화가 이루어진다고 할 수 있다. 따라서 남북한 간 군사적 신뢰구축을 위한 방안들도 튼튼한 국방태세 확립과 병행하여 추진되어야 할 것이다. 남북통일은 물론 나아가 지역과 국제사회의 공영을 위해 현재 우리의 국력과 국력에 걸맞은 역할과 책임을 다하겠다는 의미로 선정된 과제인 “책임있는 중견국” 역할 수행과 관련하여 국방 분야에서 생각해볼 수 있는 일은 군사외교와 국제평화활동이 있다. 물론 군이 해야 할 가장 기본적이고 핵심적인 일은 국방력 강화이지만, 국방력 강화 자체는 물론 그와 더불어 다른 외교안보 분야의 정책목표 달성을 지원한다는 차원에서도 고려해볼 수 있는 것이 군사외교와 국제평화활동인 것이다.

Trustpolitik 대전략의 구사에 보다 직접적으로 관련성이 있는 국방

정책 분야의 과제인 위의 5개 과제의 구체적인 내용을 종합해보면, 결국 국방정책은 남북한 신뢰구축을 위한 대북 통일정책과 지역 및 국제 평화를 위한 신뢰외교의 추진을 적극 지원하고 든든하게 후원하는 안전반 역할을 수행하는 것으로 이해된다. 그렇다면 통일과 평화 실현이라는 안전반 역할을 수행하기 위한 ‘신뢰 국방정책’의 구체적인 내용은 무엇일까? 크게 세 가지 영역으로 분류할 수 있다. 즉, 첫째는 강력한 대북 방위 및 억지력 확보이고, 둘째는 군사외교 및 국제평화활동 강화이며, 그리고 셋째는 대북 군사적 신뢰구축 모색이다. 그러면 이들 세 가지 영역에 속한 구체적인 정책목표와 추진방안에 대해 살펴보기로 하자.

2. 강력한 대북 방위 및 억지력 확보

신뢰 국방정책의 첫 번째 목표이자 출발점은 강력한 대북 방위 및 억지력 확보이다. 왜냐하면 우선 현재 한국이 처한 현실에서 가장 실재적이고 명백한 군사적 위협이 북한의 침략이기 때문이다. 평화적 통일을 달성하기 위해서는 물론이며 이에 앞서 한국이 외교적 지평을 넓히고 국제적 역할 및 지위 향상에 집중하기 위해선 일단 북한의 군사적 위협으로부터 안전을 확보하는 것이 필수적이기 때문이다.

북한의 군사적 위협에 대해 강력하면서도 적절한 대비태세를 구축하기 위해선 먼저 북한의 군사적 위협이 갖는 성격과 종류를 정확히 알아야 한다. 최근 들어 변화하고 있는 북한의 군사적 위협 추세는 크게 세 가지로 정리된다.⁴²

⁴² 이 부분의 내용은 김영호, “한반도 평화유지를 위한 군사안보전략: 대북 억제력 강

첫째는 날로 증대되고 있는 북한의 핵위협이다. 물론 북한의 핵 능력에 대해선 아직도 합의된 정확한 평가가 없는 것이 사실이다. 게다가 북한의 핵보유를 인정할 수도 없고 인정해서도 안 되는 전략적 이유가 있기 때문에 한국과 미국을 포함한 어떤 국가도 아직은 공식적으로 북한을 핵국가로 인정하지 않고 있다. 하지만 그간 북한 핵활동에 대한 추정과 산발적으로 공개된 정보들을 종합할 때, 북한이 적어도 수개의 핵무기를 보유하고 있을 것으로 보인다. 즉, 북한은 지금까지 원자로에 사용한 폐연료봉의 재처리를 통해 무기급 플루토늄 약 40~50kg을 추출한 것으로 추정되고, 이는 대개 10~14개 정도의 핵탄두를 제작할 수 있는 양이라고 한다. 여기에 2011년 북한이 공개한 우라늄농축 시설에 근거해 추정하면 고농축우라늄(HEU) 25~30kg을 연간 생산할 수 있기 때문에 추가로 핵탄두 2개 정도를 더 갖고 있을 수 있다. 따라서 이들을 모두 합하면 설령 3차에 걸친 핵실험에 어느 정도 핵연료를 사용했다손 치더라도 현재 북한은 적어도 12~16개 정도의 핵탄두를 제조할 수 있는 핵연료를 확보했고, 그 결과 대략 10개 내외의 핵무기를 현재 갖고 있을 가능성이 있다고 전문가들은 추정하고 있다.⁴³

여기에 북한은 지난 해 김정은 체제의 출범 이후 사회주의 헌법을 ‘김일성-김정일 헌법’으로 개정하고, 김정일이 핵보유의 길을 열었음을 새 헌법에 명시하고 있다. 물론 이런 행동은 김정은 체제의 공고화를 위한 대내 결속용일 수도 있지만, 이제껏 북한정권의 행태를 살펴

화방안을 중심으로.” 『국가전략』 19권 2호 (2013), pp. 42~46을 주로 참조하였음.

43. 김진무, “북한의 핵전략 분석과 평가,” 백승주 외, 『한국의 안보와 국방』 (서울: 한국국방연구원, 2010); 이호령, “NPT 체제 하에서 ‘자위적 핵 주권’ 가능한가?” (한반도선진화재단 주최 “국가전략 토론회 II: ‘북한 핵 위협’, 어떻게 대처해야 하나?” 발표논문, 2013.4.16).

보면, 전혀 근거가 없다고는 할 수 없으며 최소한 핵보유에 매우 가까워졌다는 점만은 분명하다고 할 수 있다. 게다가 북한은 2013년 3차 핵실험을 성공하고 난 후 단순히 핵보유만이 아니라 ‘소형화, 경량화, 다종화’에도 상당한 진전을 본 것처럼 주장하고 있다. 물론 핵기술의 정교화에 대해선 전문가들 사이에서도 견해차가 크며, 대부분은 북한이 핵탄두 차체의 개발성공은 했을지 몰라도 아직까지 성능 면에서는 상당히 조악한 상태라고 평가하고 있는 것이 사실이다. 그렇지만 반대로 북한이 이미 소형화와 경량화에 성공하여 중거리 탄도미사일인 노동미사일에 탑재할 정도까지 이르렀다고 주장하는 이들도 소수지만 있다.⁴⁴ 만약 이들의 주장이 사실이라면 사태는 심각하다. 북한의 핵 위협이 이미 현재화되었다고 볼 수 있기 때문이다.

핵에 의한 억제력을 갖기 위해선 대개 ① 생존력, ② 운반체계, ③ 핵무기 자체의 안전성, ④ 핵무기 방호체계, ⑤ 우발적 사용위험 방지체계, ⑥ 지휘통제시스템, ⑦ 핵사용 독트린, ⑧ 충분한 핵무기 수량 및 합리적 수준의 운영비용 등이 필수적으로 갖추어져야 한다고 한다.⁴⁵ 따라서 이런 기준들을 적용해볼 때 북한의 핵 능력은 아직 핵 억지력까지 갖춘 수준은 아니다. 특히 파키스탄과 인도의 경우를 볼 때, 핵 억지력을 갖추려면 양적으로도 최소한 50~100기 정도의 핵무기가 있어야 하는 데다, 과연 핵무기를 관리하고 유지하는 데 드는 엄청난 경제적 비용을 북한이 계속 감당할 수 있을지도 의문이기 때문이다. 또 목적에 맞게 핵무기를 실전에 사용하기 위해 요구되는 복잡하

44. David Albright, “North Korean Miniaturization,” <<http://38north.org/2013/02/albright021313/>>; 함형필, “3차 핵실험 이후 북한 핵능력 평가: 사실상 핵보유국인가?” 『동북아안보정세분석』 (서울: 한국국방연구원, 2013).

45. Gregory S. Jones, “From Testing to Deploying Nuclear Forces: The Hard Choices Facing India and Pakistan,” *Project Air Force* (Washington, D.C.: RAND, 2010); 함형필, 위의 글에서 재인용.

고 정교한 지휘통제체계(C4)를 북한이 갖추는 데에도 좀 더 많은 시간이 필요할 것으로 추정된다. 이런 점들을 종합적으로 고려하면 다행히 아직까지는 북한의 핵 능력이 완전히 전력화되지는 않았다고 보는 것이 정확할 것이다.

그러나 중요한 점은 어쨌거나 북한이 핵탄두 개발에서 이미 임계점을 넘어섰다는 것이고, 그것만으로도 지리적으로 한국에게는 실재적인 현존 위협일 수 있다는 점이다. 게다가 정권세습의 공고화가 최우선시 되는 상황에서 김정은 정권이 핵개발을 포기할 가능성은 매우 희박하다는 점을 감안할 때 현재 속도대로라면 빠르면 약 5년, 늦어도 10년 내에는 북한의 핵위협이 현재화될 것으로 예상된다. 이는 시간이 한국이 아니라 북한 편이란 것을 의미한다. 따라서 한국은 지금부터라도 하루빨리 북한 핵공격에 대한 군사적 방어수단 구축에 서둘러야 할 것이다.

둘째, 북한 위협의 근본적 변화를 보여주는 대목은 북한 미사일능력의 비약적 향상이다. 1960년대부터 미사일 개발에 나선 북한은 그간 자체적 시험뿐만 아니라, 이란과 시리아 등 중동 국가들이 북한에서 사들인 미사일을 지역분쟁에 사용하여 성능을 시험해준 덕택에 지속적으로 미사일 능력을 발전시켜올 수 있었다. 그 결과 북한은 사거리 100~120km의 단거리미사일 KN-02를 실전에 배치했고, 사거리 500~600km의 이동발사가 가능한 화성미사일 600여 기를 이미 배치 완료한 상태이다. 여기에 사거리 1,000~1,600km로 일본까지 다다를 수 있는 중거리미사일인 노동미사일 약 200기와 1,500~2,500km 사거리의 또 다른 중거리미사일인 대포동 1호 약 10기를 이미 실전에 배치해놓은 상태다. 뿐만 아니라 사거리 2,500~4,000km로 태평양에 위치한 미국의 괌 기지까지 공격할 수 있는 중장거리미사일(IRBM) 무수단 미사일도 개발에 성공하였고, 현재는 미국 본토까지 다다를 수 있는 장

거리 대륙간탄도미사일(ICBM) KN-08의 개발도 거의 완료단계에 이른 것으로 추정되고 있다.⁴⁶ 종합컨대, 대륙간탄도미사일만 제외하면, 북한은 사거리 면에선 모든 종류의 미사일을 보유, 실전배치까지 하고 있을 뿐 아니라, 이들을 탐지가 어려운 이동식 발사대(TEL)를 통해 발사할 수 있는 엄청난 미사일전력을 보유하고 있다고 할 수 있다.

이런 북한의 미사일 능력은 한국에겐 정말 가공할 만한 현재적 위협이다. 왜냐하면 언제 어디서든지 한반도 내 어떤 목표도 북한이 모두 미사일로 타격할 수 있기 때문이다. 게다가 서울이 휴전선에서 불과 40km 남짓 밖에 되지 않는 곳에 위치한 상황에서 만약 북한이 수도권을 사정권으로 하는 4,800여 문에 달하는 장사정포와 더불어 불시에 미사일공격을 감행할 경우 한국은 엄청난 인적·물적 피해를 감내해야 할 것이기 때문이다.⁴⁷

또한 미사일 자체의 위협도 엄청나지만 탄도미사일의 경우는 탄두의 종류에 따라 더욱 무서운 재앙을 초래할 수 있다. 핵탄두는 두말 할 것도 없고, 북한이 다량 보유한 것으로 알려지고 있는 생화학탄이나 최근 미국 전문가들도 지적한 것처럼 순식간에 전기와 통신, 전산망 마비를 통해 수개월간 국가 전체를 암흑에 빠뜨리고 경제활동을 무력화시킬 수 있는 전자기파(EMP) 탄두를 사용할 경우 북한 미사일의

46. 북한의 미사일능력에 대해 다양한 정보들을 종합한 가장 최신 자료로는 The National Committee on North Korea, *NCNK Issue Brief: An Overview of North Korea's Ballistic Missile Program* (2013)을 참조할 것.

47. 수도 서울의 지리적 위치는 굳이 미사일에 대해서만이 아니라, 여러 면에서 군사적으로 상당한 취약점으로 작용한다. 그래서 북한은 장사정포를 포함한 포병 화력의 80%를 휴전선에서 100km 이내의 지역에 배치하여 수도권을 집중적으로 위협하고 있고, 전 병력의 70%인 120만 명에 달하는 군인을 주로 평양·원산 축선 이남 지역에 배치하고 있기 때문에 북한의 전면전 도발시 한국군에게 주어진 경고시간은 많으면 36시간 적으면 불과 12시간 밖에 없을 것이라고 한다. 전성훈, “북한의 비대칭전력과 군사력 증강 과제,” (세계일보 주최 “동북아 안보 심포지엄” 발표 논문, 2011.7.1).

파괴력은 상상을 초월하기 때문이다.⁴⁸ 그런데 앞서 언급한 것처럼, 최근 북한이 핵을 비롯한 다양한 탄두의 소형화와 경량화에 많은 진전을 보고 있다고 하니 탄도미사일에 의한 재앙적 위협의 현재화도 이젠 그리 멀지 않은 것으로 판단되며, 이는 북한의 군사적 위협에 대한 근본적 재고 필요성을 재차 확인시켜주는 대목이기도 하다.

셋째, 북한 위협의 근본적 변화는 전면전보다는 제한전 또는 국지전 위주의 군사전략 강화 추세이다. 사실 북한이 제한전과 국지도발 쪽으로 대남전략을 변화시키기 시작한 것은 이미 1980년대부터였고, 냉전 종식 이후인 1990년대에 와서부터는 완전히 본격화 되었다고 할 수 있다. 이런 변화의 배경에는 냉전종식으로 인해 구 공산권과의 유대가 단절되어 북한에 대한 외부지원이 급감한 데다 극심한 경제난으로 인해 더 이상 재래식 전력강화를 지속하기에는 북한이 한계를 느꼈기 때문이다. 그 결과 북한은 첨단기술의 한미 연합전력을 상대해야 하는 전면전보다는 기습공격을 통해 전략적 요충지를 점령한 후 휴전협상을 통해 실익을 챙기는 제한전이나, 아니면 남북관계의 주도권 장악, 대외적 국면전환, 대내적 결속도모 등을 겨냥한 저강도의 국지적 군사도발을 더욱 중시하게 된 것이다.⁴⁹ 바로 그런 전략변화 때문에 군사력 건설에 있어서도 북한은 핵과 생화학무기, 미사일, 잠수함, 특작부대, 사이버전 등 소위 비대칭전력 증대에 더욱 박차를 가해왔던 것이다. 그런데 문제는 북한의 제한전 및 국지도발 중시 추세가 점점 더 강화되고 있다는 점이다. 그 이유는 두 가지에서 찾을 수 있다. 하나는 그

⁴⁸ James Woolsey and Peter Pry, "How North Korea Could Cripple the U.S.," *Wall Street Journal* (May 21, 2013), <<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324482504578455451910706908.html>>.

⁴⁹ 전제국, "대북 군사전략의 발전 방향: 적극적 억제전략을 중심으로," 『정책연구』, 제174호 (2010), pp. 119~120.

간 노력의 결과로 북한의 비대칭전력이 괄목할 만큼 엄청나게 증강되었기 때문이다. 즉, 능력 면에서 이젠 북한군이 그런 전략을 구사하는 것이 매우 용이해졌다는 말이다. 실제 북한은 비대칭전력 면에서 앞서 서술한 핵과 미사일 능력에다 2,500~5,000톤에 달하는 화학작용제 보유, 13종에 달하는 세균연구, 약 20만에 달하는 특수부대 등 매우 강력한 전력을 확보하고 있는 상태이다.⁵⁰ 이런 비대칭전력을 통한 국지도발의 가장 극명한 최근 예가 바로 천안함 폭침이나 연평도 포격 사건이라고 할 수 있다.

북한의 제한전과 국지전 위주 전략추구가 더욱더 강화되고 있는 또 다른 이유는 한국의 응징보복 가능성이 높지 않다고 북한이 생각하고 있기 때문이다. 실제 역사적으로 보면 북한의 군사적 도발에 대해 여태껏 한국군의 응징은 매우 소극적이었다. 즉, 재도발 차단을 위해 북한의 도발에 대해 철저하고 충분한 응징보복을 하기보다는 원상회복과 확전방지에 더욱 중점을 두고 소극적으로 대응해온 것이 사실이다. 그럴 수밖에 없었던 이유로는 군사적 요인과 정치적 요인들이 있는데, 구체적으로 수동적 방어 위주의 전략개념, 확전방지를 강조한 유엔사의 교전규칙, 도발당시 정보미흡, 관리형 위주의 장교인사제도, 군 통수지휘부 및 국민 대부분의 결전의지 박약 등이 지적되고 있다.⁵¹

물론 현재 발전된 한국의 경제수준이나 세계화된 금융 및 무역거래 상황을 고려할 때 한국 국민의 전쟁에 대한 두려움과 그에 대한 기피 욕구는 당연히 클 수밖에 없다. 하지만 그런 한국 국민들의 심리상태가 역으로 북한으로 하여금 국지도발을 더욱 유용하다고 믿게 만들고

50. 국방부, 『국방백서 2012』, pp. 27~31.

51. 전제국, “대북 군사전략의 발전 방향: 적극적 억제전략을 중심으로,” pp. 122~124; 정경영, “북한 위협에 대한 복합적 전략,” (한국정치학회 춘계학술대회 발표논문, 2013.4.24).

있는 것이다. 이런 상황대로라면 향후 북한의 핵과 미사일 능력이 향상되면 필수록, 한국의 응징능력과 의지는 점점 더 약화되고 북한의 국지도발 가능성은 더욱더 커지는 악순환에 빠질 위험성이 매우 높다고 봐야할 것이다.

이제까지의 논의를 모두 종합하면, 북한은 과거와는 달리 능력 면에서나 의지 면에서 더욱더 호전적인 대남 군사전략을 구사할 가능성이 더 높아지고 있다고 할 수 있다. 그나마 다행은 전면전의 가능성이 줄어든 것이다. 하지만 핵과 미사일 등 비대칭전력을 활용한 북한의 국지도발, 그리고 도발능력에 기초한 노골적 대남 군사적 위협의 가능성은 현저히 높아졌다.

이러한 북한 군사적 위협의 추세변화에 걸맞은 적절한 군사적 대비태세는 결국 수동적 방어 및 수세적 억제력에 치중하던 이제까지의 기초와는 달리 좀 더 능동적이고 적극적인 억제력 확보에 중점을 두는 것이다. 그렇다면 억제력 확보에 치중한 대북 대비태세를 갖추는데 가장 초점을 두어야 할 곳은 어디일까? 앞의 논의에 기초해서 보면, 핵, 미사일, 그리고 국지도발 등 세 가지 분야이다.⁵²

첫째, 북한 핵무기에 대한 억제력 확보방안부터 살펴보자. 흔히 ‘절대무기’인 핵무기에 대해선 핵무기로밖에 대응할 수 없다고들 한다. 북한과 정반대로 비핵국가로 핵확산방지체제(NPT)의 비확산 규범을 충실히 이행해오고 있는 한국이 현재로선 핵무장을 통해 북핵을 억제할 수는 없는 상황이다. 특히나 전력생산의 40% 이상을 원자력발전에 의존하고, 원자력발전소 건설 프로젝트를 계속 해외에서 수수해야 하는 한국이 핵무장을 시도한다는 것은 득보단 실이 훨씬 더 크다. 물론

⁵² 이 부분은 김영호, “한반도 평화유지를 위한 군사안보전략: 대북 억제력 강화방안을 중심으로,” pp. 46~53을 주로 참조했음.

일부 보수적 성향의 정치가들과 안보전문가들 중에선 자주적 핵무장을 제안하는 이들도 있다.⁵³ 하지만 한국이 직접 핵개발에 나서기엔 아직은 시기상조이고, 그럴 여건도 명분도 필요도 충분치 않다.

직접적인 핵개발 대신 차선책으로 최근 많이 거론되는 또 다른 방안은 미국의 전술핵을 다시 한국에 재배치하자는 제안이다.⁵⁴ 주지하다시피 1990년 『남북한비핵화선언』을 계기로 그 이전에 한국에 배치되어 있던 주한미군의 전술핵은 모두 철수되었다. 그리고 현재 전 세계에서 미군의 전술핵이 배치된 곳은 나토 차원에서 유럽 5개국(독일, 벨기에, 네덜란드, 이태리, 터키)의 6개 공군기지로, 전투기에 탑재 가능한 핵탄두 200여 발이 배치되어 있고, 해상발사 크루즈미사일의 핵탄두(TLAM-N) 약 250기가 있는데 전량 폐기될 것으로 알려져 있으며, 추가로 미국 본토에 보관된 전투기에서 투하 가능한 B-61형 중력 핵폭탄 300여 기가 있다고 한다.⁵⁵ 따라서 이들 중 미국이 보관하고 있는 B-61형 중력핵폭탄의 일부를 한국에 재배치하자는 것이다.

전술핵의 재배치는 실제 군사적 효용보다는 그 상징성으로 인해 북한의 핵포기를 종용하는 수단으로 활용될 수도 있고, 또 불행히도 결국 북한과 핵 군축협상을 해야 하는 상황이 벌어졌을 때 협상카드로도 사용할 수 있다는 이점이 있다. 그러나 핵무기 없는 세상을 외치고 있는 오바마 대통령의 개인적 비전은 물론, 초당적인 미국의 비확산 우선 정책 등을 고려할 때 전술핵의 재배치는 그리 쉽지 않을 듯하다.

53. 대표적 정치가로는 새누리당 정몽준 의원이 있고, 학계에선 대표적 예로 이춘근, “북한 핵의 위협에 대한 대응 방안: 한국도 자위적 핵무장을 갖춰야 한다.” (한국정치학회 춘계학술대회 발표논문, 2013.4.24)를 참조할 것.

54. 전성훈, “북한 비핵화와 핵우산 강화를 위한 이중경로 전략” 『국가전략』 제16권 2호 (2010), pp. 61~88; 정경영, “북한 위협에 대한 복합적 전략.”

55. 전성훈, “전술핵무기 재반입은 가능한가?” (한반도선진화재단 주최 “국가전략 토론회 II, ‘북한 핵 위협, 어떻게 대처해야 하나?’ 발표논문, 2013.4.16).

또한 설령 재배치가 이루어진다고 치더라도 어차피 그 전술핵의 운용 권한은 미군에게 있다는 점에서 한국 주도의 북핵 억제방안은 될 수 없다는 한계가 있다.

그래서 결국 현 단계에서 핵억제력 확보의 가장 일차적 방안은 미국의 핵우산을 공고히 하는 것이다. 즉, 미국의 확장억제 제공을 보다 더 구체화하고 가시화하는 것이다. 사실 1978년 이래 매년 ‘한미 안보협의 회의(R.O.K-U.S. Security Consultative Meeting: SCM)’에서 미국은 핵우산 제공을 공식적으로 천명해왔고, 2006년부터는 핵, 재래식 전력, 미사일방어 등 모든 수단을 동원하여 핵우산을 제공할 것임을 해마다 공동성명에 포함시켜오고 있다. 뿐만 아니라 2009년에는 ‘확장억제정책위원회(Extended Deterrence Policy: EDPC)’를 설립하고 한미 양국이 미국의 핵우산 제공방안에 대해 논의하고 도상훈련도 실시해오고 있다.

그러나 북한 핵 능력의 진전 속도를 감안할 때 이제까지 해온 것보다는 좀 더 구체적이고 확실하게 미국의 공약을 확인시켜주는 일이 필요한 것으로 판단된다. 말로만이 아니라 실제 취하고 있는 행동들에 대해 보다 더 대외적으로 널리 알려줄 필요가 있다는 말이다. 예를 들면, EDPC의 활동에 대해 자세히는 아니더라도 개략적인 내용을 언론에 공개함으로써 미국 핵우산 제공의 구체적 형식과 수단들에 대해 한국군과 미군이 주기적으로 진지하게 검토하고 있음을 과시하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

또 핵공격 임무를 수행할 수 있는 미군 전력이 한반도와 한반도 주변에서 정례적으로 훈련을 하는 것도 좋은 방안이다. 2013년 3월 ‘독수리연습’의 일환으로 미 본토에서 B-52가 한반도 상공으로 날아와 모의공격 연습을 한 것이나, B-2 장거리 폭격기가 서해상에서 폭격훈련에 참여한 것은 상당한 대북 군사적 억제효과를 발휘한 것으로 평가된

다. 또한 전략무기를 탑재한 미국의 항공모함과 핵추진 잠수함이 한반도 주변에서 한국군과 연합훈련을 실시하는 것도 매우 효과적인 방안이 될 수 있다. 이 경우는 북한에 대해 직접적으로 경고메시지를 전달하는 효과뿐만 아니라, 중국을 긴장시킴으로써 중국이 나서서 북한에 대해 도발자제 압력을 강하게 행사토록 하는 이중의 효과까지도 있어 더욱 좋은 방안이 될 수 있다.

그러나 미군 전력의 투사가 굳이 한반도에서만 이루어져야 할 필요는 없다. 일본이나 괌에 있는 미군기지에 유사시 핵우산 제공의 방편으로 활용될 수 있는 미군전력의 일부, 예컨대 F-111 또는 F-22 스텔스기 등을 순환배치하거나 방문, 훈련토록 하는 것만으로도 상당한 효과를 낼 수 있다. 결국 핵심은 확장억제 제공의 능력과 의지를 보다 구체적으로 분명히 북한에 알리는 것이 중요하기 때문이다.

여기에 더해 시급히 필요한 것은 한국군의 정보·감시·정찰(Intelligence, Surveillance and Reconnaissance : ISR) 능력의 향상의 병행이다. 즉, 북한의 군사동향 파악에 필요한 실시간 위성정보 수집능력 보강에 더 많은 투자가 필요하며, 미국의 전략정보자산에의 접근성 증대와 한미 정보공유체제도 보다 더 강화해나가야 할 것이다. 또한 아직은 조심스럽지만 일본과의 정보공유 협력강화에도 노력을 쏟아야 한다. 물론 최근 아베 정권 재등장 이후 일본의 보수우경화 심화로 한일관계가 최악으로 치닫고 있고, 국민적 반감도 높아진 현 상황에서 한일 군사협력은 거론 자체가 불가능에 가까운 것이 사실이다. 하지만 미국이 수집하는 많은 북한에 관한 영상정보(IMINT)와 신호정보(SIGINT)가 일본의 정보·정찰 자산을 활용한 것이란 점을 감안한다면 일본과의 정보공유협력 추진은 안보상 필요한 사항이다. 따라서 비록 당장은 아니더라도 적절한 시기에 한일 정보공유 협력이 가능해질 수 있도록 국민 공감대 형성에 노력을 기울여야만 할 것이다.

두 번째는 북한의 미사일에 대한 억제력 확보방안 구축이다. 이미 이 분야에선 크게 두 가지 방안이 제시되어 추진되고 있긴 하다. 즉, 소위 ‘킬 체인(Kill-chain)’의 조기구축과 ‘한국형 미사일방어체계(Korean Air and Missile Defence: KAMD)’ 구축이다. 이 두 분야 모두 한국군 단독은 물론이고 지난 2012년 10월 워싱턴에서 열린 제44차 연례 ‘한미 안보협의회의’에서 한미 양국군이 대비방안 구축에 공동으로 협력키로 합의한 바 있다.⁵⁶

킬 체인은 1990년대 초 미군이 걸프전을 치루면서 이라크군에 의해 이동 발사되는 스킨드미사일을 신속하게 찾아 격퇴하려는 노력에서 시작된 것으로 ‘시한성 긴급표적(Time-sensitive Target: TST)’ 처리 방법을 일컫는다. 구체적으로 전 과정을 세분화해서 탐지(Find)→식별(Fix)→추적(Track)→표적화(Target)→교전(Engage)→평가(Assess)의 6단계로 구분해서 단계별로 필요한 과업을 도출해내고, 신속하고 효과적인 대응수단을 강구하는 것이다.⁵⁷

결국 이동발사 미사일이란 움직이는 표적이기 때문에 언제 어디서 공격해올지 탐지하기가 쉽지 않은데다 발사 이후 비행시간도 워낙 짧기 때문에 탐지가 되더라도 요격이 쉽지 않다. 따라서 빠르고 정확한 탐지와 식별, 그리고 효과적 타격이 미사일 위협에 대한 대비태세의

56. 이 SCM의 합의 내용에 대해선 김영호, “제44차 한미 안보협의회의의 성과와 과제,” 『주요국제문제분석』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2012)를 참조할 것.

57. 군사적으로 킬 체인과 유사한 개념에는 정책결정과정에서 관한 D3A(Decide-Detect-Delivery-Assess)라는 개념과 항공력 분야의 OODA(Observe-Orient-Decide-Act)라는 개념이 있는데, 이 6단계의 TST Kill-chain이란 개념은 흔히 F2T2A라고 불리며 미 공군 참모총장이었던 포글만(Forgleman) 장군에 의해 최초로 제시되었다고 한다. 이 6단계에 대한 자세한 내용은 김학준, “긴급표적 처리체계의 발전,” 『합참』 제22호 (2003), pp. 253~265; 노훈, “북한 핵개발 진전과 ‘시한성 긴급표적 처리 체계’의 발전,” 『주간국방논단』 (서울: 한국국방연구원, 2013)을 참조할 것.

요체라고 할 수 있다. 물론 발사 이전에 탐지해서 사전에 타격할 수가 있다면 더욱 좋은 방어수단이 된다. 따라서 결국은 식별에서 교전까지의 시간을 될수록 짧게 줄이는 것이 관건이며, 식별에서 교전까지 걸리는 시간을 수분 내로 만드는 것이 목표인 것이다.⁵⁸ 그래야 미사일이나 장사정포와 같이, 대응시간이 짧고 움직이는 긴급표적들을 효과적으로 격퇴할 수 있기 때문이다.

따라서 긴급표적인 미사일위협에 대비하기 위해서 가장 먼저 필요한 일은 탐지능력과 사후피해 평가능력 향상을 위한 ISR 자산의 강화이다. 이를 위해선 앞에서 언급한 전략정보의 수집을 위해 요구되는 인공위성이나 고고도 무인정찰기뿐만 아니라 좀 더 낮은 작전적 단계에서 필요한 전장감시 레이더와 중·저고도 무인정찰기의 도입도 함께 시급히 이루어져야 한다. 첨단 ISR 능력의 구비는 북한의 도발징후 포착에 주안점이 있지만, 나아가 도발가능한 북한 내 표적의 위치를 보다 정확히 사전에 파악할 수 있게 해줌으로써 유사시 긴급표적의 수를 감소시켜주는 효과도 있기 때문에 북한 미사일에 대한 매우 중요한 억지방편 중 하나라고 할 수 있다.

또 탐지된 미사일을 신속정확하게 타격할 수 있는 정밀타격능력도 빠른 시일 내에 갖추어야 할 것이다. 그나마 다행히 지난 2012년 10월 『한미 미사일지침』 개정에 따라 사거리 제한이 300km에서 800km로 늘어나게 되어 한국도 중부지방을 기준으로 북한 전역을 타격할 수 있는 미사일 능력을 가질 수 있게 되었다. 따라서 이제 한국도 사거리 걱정없이 대북 억제력 확보를 위해 더욱 강력하고 정밀한 지대지와 함대지미사일 개발을 통해 킬 체인 구축에 매진해야 할 것이다. 아울러 효과적 타격결정을 위한 정보전달과정의 효율성 제고와 결정된 타격

⁵⁸ 김학준, 위의 글; 노훈, 위의 글.

방법의 신속하고 정확한 전파를 위한 지휘통제체제의 능률성 제고도 함께 추진되어야 한다. 그런 차원에서 본다면 다행히 앞서 언급한 것처럼 지난해 SCM에서 한미 양국군이 조속한 킬 체인 구축에 협력하기로 한 것은 매우 고무적인 일이다. 이 분야 역시 주한미군의 최첨단 CAISR체계와의 연동이 큰 보탬이 되기 때문이다.

킬 체인이 주로 발사 이전 북한 미사일 위협에 대한 대비책이라면 KAMD는 주로 발사된 이후 날아오는 북한 미사일에 대한 방어체제이다. 미사일방어는 미사일의 비행단계 또는 요격체의 발사위치에 따라 구분하는 데 모두 세 종류가 있다. 즉, 미사일의 비행단계에 따르면 추진단계(boost stage), 중간경로(mid-way), 종말단계(terminal stage) 세 종류로, 결국 요격시점과 피요격 미사일의 고도에서 차이가 난다. 요격체의 발사위치에 따른 구분은 지상발사, 해상발사, 공중발사 요격 등 세 종류인데, 지상발사 요격은 주로 중간경로 또는 종말단계에서, 해상발사 요격은 주로 중간경로에서, 그리고 공중발사 요격은 추진단계 또는 종말단계에서 요격이 이루어진다.⁵⁹

이들 중 KAMD의 경우는 저고도 종말단계 하층방어 체계이다. 즉, 발사된 북한 미사일이 공격목표물을 향해 낙하되는 시점인 고도가 낮은 하층단계에서 요격을 시도하는 것이다. 사실 미사일방어는 가능하다면 추진단계나 중간경로에서 이루어지는 것이 가장 좋다. 왜냐하면 되도록 방어하는 국가에서 멀리 떨어진 곳에서 요격하는 것이 훨씬 더 안전하기 때문이다. 그러나 한반도의 경우는 지리적 특성상 워낙 중심

⁵⁹. 미사일방어의 주요 개념과 역사에 대해선 U.S. Department of Defense, *Ballistic Missile Defense Review* (February, 2010); U.S. Missile Defense Agency, *Missile Defense: The First Sixty Years* (August 15, 2008); 김영호, “탄도미사일방어-현황과 한국의 선택,” 『국제정치논총』, 제50권 5호 (2010), pp. 151~164 등을 참조할 것.

이 짧아 북한이 발사한 미사일을 추진단계나 중간경로에서 요격하기란 시간적으로 매우 어렵다. 즉, 북한에서 발사된 미사일이 길어도 3분 내외이면 한국 내 목표물에 도달할 수 있기 때문에 발사 초기에 요격하기엔 대응시간이 턱없이 짧다는 말이다. 따라서 한국의 경우는 추진단계 요격은 사실상 어렵고, 우선적으로 가능한 방법이 종말단계 방어인 것이다. 그래서 현재 KAMD는 개량형 패트리엇 미사일 PAC-2에 의한 지상발사 저충망 방어에 초점이 맞추어져 있다.

그런데 이 정도 방어체계만으론 충분치 않고 직격파괴(hit-to-kill)가 가능한 보다 나은 PAC-3의 도입과 이지스함에서 발사되는 SM-3 계열의 방어체계 및 이스라엘의 아이언 돔(Iron Dome)과 같은 단거리 미사일 요격체계도 도입해야 한다는 주장이 있다.⁶⁰ 날로 증대되고 있는 북한 미사일위협을 감안할 때 전혀 일리 없는 주장은 아니다. 하지만 미사일방어의 경우는 좀 더 종합적으로 신중히 고려해야 할 부분이 있다. 주로 논란이 되고 있는 미일 미사일방어 협력에의 참여문제는 차치하고라도, 장사정포 위협 우선 대비 필요성, 비용대비 효과와 기술적 한계, 유도탄사령부와 방공포사령부 간 지휘체계 조율문제 등 실익을 합리적으로 따져봐야 할 사안들이 많기 때문이다.⁶¹ 따라서 미사일방어의 경우는 더 강력하고 효과적인 체계 구축을 지향하되, 좀 더 종합적이고 체계적 시각에서 지상발사 요격미사일에 의한 방어체계는 물론 다른 해상이나 공중의 요격 플랫폼과 요격수단까지도 모두 함께 고려한 복합방공망체계 구축 차원에서 숙고해서 정책을 강구해야

⁶⁰ 정경영, “북한 위협에 대한 복합적 전략,” 박휘락, “북한 핵미사일 공격 위협시 한국의 대안과 대비방향,” 『국방연구』, 제56권 1호 (2013), pp. 29~52.

⁶¹ Jong-Chul Choi, Young Ho Kim and Bruce Klingner, *The U.S. Missile Defense: Its Current Status and Implication for South Korea*, International Joint Research Project (Research Institute for National Security Affairs, Korea National Defense University, 2010).

할 것이다. 그래야만 효과적이면서도 경제적인 억제력을 가진 KAMD를 구축할 수 있기 때문이다.

세 번째는 북한의 국지도발에 대한 억제력 확보방안이다. 앞에서 지적했듯이, 북한은 전면전보다는 비대칭전력을 동원한 제한전이나 국지도발에 치중할 가능성이 훨씬 높은 상황이다. 핵과 미사일 외에도 앞서 서술한 것처럼 북한이 갖추고 있는 비대칭전력은 잠수함, 특수작전부대, 생화학무기, 사이버테러 등 실로 다양하고 위협적이다. 따라서 이들 비대칭전력에 대한 대비책으로 우선은 P-3초계기 보강과 대잠수함 감시 및 탐지능력 증강, 예비전력 강화를 통한 후방지역 침투대비책 강화, 사이버사령부의 역량 확대 등이 필요할 것이다.

그런데 대비책 마련과 더불어 억제력을 키우기 위해선 수세적 방안에서 한발 더 나아가 앞에서 지적했듯이 공세적 억제력 확보가 절실하다. 다행히 2010년 연평도 포격 사건 이후 한국군에서는 ‘적극적 억제(active deterrence)’라는 개념에 입각해서 보다 공세적 억제방안을 강구해오고 있다. 즉, 과거와 같이 비례성의 원칙에 입각하여 북한의 도발시 공격의 원점타격만 하는 것이 아니라 공격원점 및 지휘세력까지 타격하겠다는 전략이다. 이는 단순히 수세적 대응방어만이 아니라 공세적 응징보복 감행의지를 천명한 것으로 대북 국지도발에 대한 억제력 확보에 큰 보탬이 되고 있다.

또한 올 2013년 초에 한미 양국의 합참의장이 ‘국지도발공동대응계획’에 서명한 것도 큰 도움이 될 것이다. 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격 사건 이후 한미 양국군은 북한 국지도발의 심각성을 재차 확인하고, 북한의 도발 발생 시 양국군 간의 지휘통제체계를 점검하고 협조체계를 한층 더 강화하였다. 그리고 향후 북한의 재도발 시에는 양국군이 공동으로 강력히 대응기로 합의를 본 것이다. 물론 한국군 단독이 아니라 미군이 개입하게 되면 확전방지를 우려하는 미군 때문에 오

히려 응징에 제약이 있을 수 있다는 우려도 있었다.⁶² 하지만 이번 공동대응계획에 따르면, 한국군이 일차적인 대응조치를 취하고 필요시 주한미군은 물론 주일미군까지도 투입해서 북한의 도발을 응징하기로 합의가 이루어졌기 때문에 더 이상 그런 걱정은 할 필요가 없어진 것이다.⁶³ 한국군 주도 하에 필요하다면 미군의 지원까지 받아 북한의 도발에 적극적으로 응징을 하면 되는 것이고, 이는 북한의 도발에 큰 억제력을 발휘할 것이다.

앞에서 지적했듯이 북한의 높아진 핵과 미사일 능력을 감안할 때 좀 더 강력한 메시지를 북한에 보내야만 효과적 억제력 발휘가 가능해질 것이란 주장도 제기되고 있다. 즉, 원점과 지휘세력에 대한 응징이라는 현재 대응전략에서 한발 더 나아가 필요시에는 자위권 차원에서 선제타격(preemptive strike)도 감행할 수 있게 하자는 것이다.⁶⁴ 일리가 있는 주장이다. 특히 아직도 북한에선 3대 정권세습과정이 진행 중이라는 점을 감안할 때 국내정치적 이유에서 북한이 무모한 국지도발을 시도할 가능성이 항시 존재하기 때문에 한국군의 확고한 응징보복 의지를 북한 지도부에 각인시켜줄 필요가 있다.

주지하다시피 미래의 위협을 방지하는 차원에서 감행하는 방어전쟁(preventive war)은 국제법상 불법행위이지만 임박한 위협에 대해 자위권 차원에서 행해지는 선제공격은 법적으로도 정당방위로 인정된다.⁶⁵ 따라서 이전 확전방지에만 집착하기 보단 선제타격 의지를 담은

62. 홍규덕, “국방개혁의 성공조건과 과제,” (한국국방연구원 주최 “국방개혁토론회” 발표자료, 2011.8.4).

63. 정경영, “북한 위협에 대한 복합적 전략.”

64. 전제국, “대북 군사전략의 발전 방향: 적극적 억제전략을 중심으로.”

65. 제성호, “국제법상 자위권과 국지도발,” 『국방정책연구』, 제27권 2호 (2011), pp. 133~167.

보다 강력한 국지도발 대응원칙을 확립함으로써 북한의 도발에 대한 억제력을 한층 더 공고화해야 할 때가 되었다고 할 수 있다. 또한 의지의 표명이 단순한 선언에만 그치지 않고 선제타격을 가능토록 해주는 전력도 아울러 갖추어야 할 것이다. 그를 위해선 위에서 제시했던 ISR 능력의 보강이 가장 급선무이고, 맞춤형 정밀타격을 수행할 수 있는 다양한 플랫폼에 기반을 둔 전력개발 및 도입을 서둘러야 한다.

3. 능동적 군사외교 및 국제평화활동 전개

대북 방위력 및 억지력 증강 차원은 물론 통일외교 지원 차원에서, 그리고 다른 대외적 국익증진 활동을 지원하는 차원에서 군과 국방부에서도 외국군과 국방부와의 군사외교에 보다 적극적으로 임해야 할 것이다. 또한 국가의 경성권력인 군사력을 인도적 지원과 분쟁해결에 활용함으로써 국가의 이미지 제고라는 연성권력의 증대효과를 낳는 국제평화활동은 수년 전부터 국제적으로 많은 관심의 대상이 되고 있는 소위 스마트파워 전략의 일환이다.⁶⁶ 따라서 우리 군도 지난 20년에 달하는 국제평화활동에의 참여 경험을 바탕으로 더욱더 활발하게 국제평화활동을 전개할 필요가 있다. 국방력에 대한 신뢰증진과 더불어 ‘신뢰외교’의 지원 차원에서 더욱더 능동적인 군사외교 및 국제평화활동의 전개가 필요하다고 할 수 있다.

⁶⁶ 스마트 파워전략에 대한 대표적인 글로는 Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America* (The Center for Strategic and International Studies, 2007); Center for U.S. Global Engagement, *Putting 'Smart Power' to Work* (2008), <<http://www.usglobalengagement.org/tabid/3667/Default.aspx>> 등을 참조할 것.

구체적으로 군사외교 분야부터 살펴보기로 하자. 현재 우리 국방부가 갖고 있는 지역 내 주요국들과 추진하는 군사외교의 중점은 북핵 문제 해결을 위한 전략적 공조 강화, 상호 군사적 투명성 확보 및 신뢰 증진, 한반도 유사시 대비 안보협력 방안 모색, 그리고 동북아 다자안보협력체제 구축 기반 조성이다. 이런 중점 하에 한미동맹은 물론 일본, 중국, 러시아 등 주변 4강 모두와 군사적 교류와 협력을 추진해오고 있다. 2008년 이래 우리는 미국과 ‘21세기 전략동맹’ 관계를, 일본과 ‘성숙한 동반자 관계’를, 그리고 중국 및 러시아와는 ‘전략적 협력 동반자 관계’를 맺고 있다. 구체적인 분야에 있어서도 방산협력, 양자 및 다자훈련, 정보교류 및 실무회의, 부대 및 인사교류 등 다양하게 이루어지고 있다. 이들 주변국들과의 군사외교는 대북 방위는 물론 향후 북한의 우발적 사태발생이나 통일추진을 위해서도 매우 중요한 일이다. 따라서 가시적인 성과와 돈독한 유대형성을 위해 전략적이면서도 내실있는 관계 유지에 노력을 쏟아야 할 것이다.

국제정세의 변화와 우리의 국위신장에 따라 군사외교는 주변국뿐만 아니라 더욱더 많은 나라들을 대상으로 더욱 많은 분야에서 이루어져야 하는 데, 제한된 자원과 예산을 고려할 때 대상이나 분야에 있어 선택과 집중의 원칙이 적절히 적용되어야 할 것이다. 물론 어느 정도는 양적 확대가 불가피하겠지만 일정 수준을 넘어서고 나면 효과 대비 비용 측면을 고려해야만 하기 때문이다. 즉, 특정국가들에만 집착하지 말고 좀 더 전향적이고 진취적인 자세로 군사외교의 대상과 분야에 있어서 다변화, 다양화를 시도할 필요가 있다.

현재 우리 군과 국방부가 외국군 또는 국방기관과 체결하고 있는 국제협정은 모두 1,425개이고 이중 748개가 발효된 상태이다. 협정의 종류는 주로 방산 및 군수협정, 비밀보호협정, 상호군수지원협정 등이 대표적인 협정에 해당된다. 또한 우리 정부와 국방분야 협력을 하기

위한 기본합의서(MOU)를 채택한 국가들은 1994년 독일을 비롯하여 캐나다, 터키, 인도, 베트남, 호주, 태국 등 총 27개국에 달한다. 좀 더 구체적인 정책협의를 위해서는 <표 II-1>에서 보듯이, 상당히 많은 국가들과 다양한 수준과 분야에서 정례적 협의체를 설립하여 군사협력을 추진해오고 있다.

● 표 II-1 국방외교 정례협의체 현황

(2012년 말 기준)

회 의 명		대 상 국 가
다국간 포괄 / 종합	장관급 정례회담	미국(SCM), 호주
	차관급 정례회담	중국, 베트남
	KIDD, SPI(실장급)	미국
	전략대화(실장급)	프, 싱, UAE, 러시아, 브라질
	정책실무회의(국장급)	일, 중, 러, 영, 독, 호주, 인니 등 17개국
	정보교류회의(정보본부)	미, 일, 중, 러, 영, 카, 이태리, 독, 프, 태, 인니, 호주, 이스라엘 등 33개국
방사청	방산 및 군수공동위	미, 러, 영, 독, 프, 스, 이태리, 호, 인도, 이스라엘, 노르웨이, UAE 등 32개국
합참 / 각군	군사교류회의(합참)	미, 일, 러, 프, 터
	육군 간 회의	미, 일, 중, 러 등 8개국
	해군 간 회의	미, 일, 인도, 영, 독, 싱, 호 등 13개국
	공군 간 회의	미, 중, 러, 호, 인니 등 7개국

출처: 국방부 국제정책과 자료(2013)

우리 군사외교의 분야와 수준도 우리 국력의 향상에 걸맞게 보다 다변화되고 세련화되고 있는 것이 추세임은 틀림이 없다. 하지만 아직도 미국을 비롯한 몇몇 전통적 동맹 및 우방국에 치중된 경향이 크고, 수준도 깊지 못한 것이 현실이다. 물론 아직 우리 국방정책의 최대 우선

순위가 여전히 대북 방위에 있고, 직접적인 전력향상에 필요한 예산소요의 우선순위가 있다는 점을 감안하면 당연한 일이라고 할 수도 있다. 하지만 어느 나라도 단독으로 국방을 유지할 수 없다는 점과 군사력 사용결정에도 반드시 정치적 고려가 수반된다는 점을 감안할 때 군사외교의 중요성에 대한 의식의 변화가 필요하며, 가능한 범위 내에서의 투자 확대도 이루어져야 한다. 비록 나라마다 문화나 인종 또는 언어적으로 큰 차이가 나더라도 군대만은 조직의 특성상 가치관이나 행동양식을 공유하는 경우가 많다. 따라서 군-대-군(military-to-military) 교류와 협력을 통해 쌓은 유대감이 유사시 다른 분야의 국가간 관계에도 매우 요긴하게 쓰일 수 있다. 이러한 점을 고려하여 향후 우리 군도 군사외교를 좀 더 적극적이고 능동적으로 추진해나갈 필요가 있다.

둘째는 국제평화활동 분야이다. 월남전 이후 한국군의 해외파병이 처음 이루어진 것은 1993년으로, 냉전이 종식되고 남북한이 유엔에 동시가입한 뒤였다. 250명 규모의 공병으로 구성된 상록수부대가 내전종결 이후 소말리아에 파병되어 인도적 지원과 구호활동을 펼친 것이다. 그 이후 한국은 지난 20년간 공병만이 아니라 의무, 수송, 치안유지, 대테러, 해적퇴치 등 다양한 분야에 걸쳐 국제평화활동에 참여해왔고, 2012년 11월을 기준으로 <표 II-2>에서 보듯이, 15개국 17개 지역에서 1,439명의 장병들이 국제평화를 위해 파병되어 있는 상태이다.

표 II-2 한국군 해외파병 현황

(2012.11.14)

구 분		현재 인원	지 역	최초 파병	교대 주기			
UN PKO	부대 단위	레바논 동명부대	348	티르	'07. 7월	6개월		
		아이티 단비부대	240	레오간	'10. 2월			
	개인 단위	인·파 정전감시단(UNMOGIP)		7	스리나가	'94. 11월	1년	
		라이베리아 임무단(UNMIL)		2	몬로비아	'03. 10월		
		남수단 임무단(UNMISS)		8	주바	'11. 7월		
		수단 다푸르 임무단(UNAMID)		2	다푸르	'09. 6월		
		레바논 평화유지군(UNIFIL)		4	나쿠라	'07. 1월		
		코트디부아르 임무단(UNOCI)		2	아비장	'09. 7월		
		서부사하라 선거감시단(MINURSO)		4	라운	'09. 7월		
	아이티 안정화임무단(MINUSTAH)		2	포르투프랑스	'09. 11월			
소 계		619						
다국적군 평화활동	부대 단위	소말리아해역 청해부대		306	소말리아 해역	'09. 3월	6개월	
		아프간 오쉬노부대		350	차리카	'10. 7월		
	개인 단위	바레인 연합해군사령부	참모장교	3	마나마	'08. 1월	1년	
			협조장교	1		'09. 3월		
		지부티 연합합동 기동부대 (CJTF-HOA)	협조장교	3	지부티	'03. 2월		
			참모장교	1				
		아프간 치안전환사령부 (CSTC-A)	참모장교	4	카불	'09. 6월		6개월
				2		플로리다		
	미국 중부사령부	협조단	2				1년	
		참 모	1					
소 계		671						
국방협력	부대 단위	UAE 아크부대		149	알 아인	'11. 1월	6개월	
	소 계		149					
총 계		1,439						

※ 개인단위(46명): UN PKO 31명, 다국적군 15명.

※ 부대단위(1,393명): UN PKO(588), 다국적군(656), 국방협력(149).

출처: 합동참모본부 홈페이지, <<http://www.peacekeeping.go.kr/category/해외파병%20이력습니다/파병현황>>.

지난 20년간 한국군이 행해온 해외파병활동의 성격과 범위를 살펴 보자면, 우선 파병 초기인 90년대에는 주로 유엔 평화유지활동(Peace Keeping Operation: PKO)을 중심으로 파병이 이루어졌다. 하지만 2000년대에 들어서면서 부터는 이라크와 아프간에 대한 국제사회의 안정화 및 평화재건 활동이 시작되면서 한국군도 유엔 PKO를 넘어 다국적군에 의한 국제평화활동에까지 파병의 폭을 넓혔고, 그에 따라 수행임무의 성격 역시 더욱 다양해졌다. 그 후 2009년 아덴만 지역 소말리아 해적퇴치에 청해부대를 파병함으로써 활동 내역이 확대되기에 이르렀고, 2010년 아이티에 대한 긴급구호, 2011년에는 아랍 에미리트에 대규모 군사훈련 지원단을 파병하게 됨으로써 이전 국제평화활동의 범위마저 넘어 군사외교의 단계에까지 확대되었다.⁶⁷

이런 파병활동의 폭과 내용이 지속적으로 넓어지고 다양해짐에 따라 한국군의 파병을 뒷받침해줄 법적·제도적 기반 역시 동시에 정비되어 왔다. 1996년 「국군의 해외파병업무 훈령」으로 시작되었던 파병의 법적 지침은 2010년 1월 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률 (UN PKO 참여법)」의 제정으로 법적 기반을 탄탄히 하게 되었다. 또한 파병업무의 관리 역시 2001년 합동참모본부 ‘해외파병 TF’에서 출발하여 2003년 ‘해외파병과’를 거쳐 2008년에는 국방부 국방정책실 내 ‘국제평화협력과’가 설치되어 전담해오고 있다.⁶⁸ 그리고 파병활동의 제도화를 보장하고 파병성과를 더욱 높일 수 있게 만든 가장 큰 제도적 기반은 2010년 특전사에 각각 1000명 규모의 ‘파병전담부대(국제평화지원단 - 온누리부대)’, ‘예비지정부대’, 그리고 다양한 파병소요에

67. 이렇게 파병활동의 주된 범위와 초점을 3개 시기로 구분하여 설명하는 것은 유재익, “대한민국 평화유지활동 20년의 성과와 향후 과제,” (국방대학교 PKO 센터 주관 제8회 PKO 발전 세미나 발표문, 2012.11.6)를 참조했음.

68. 유재익, 위의 글.

응할 수 있는 ‘별도지정부대’를 지정한 것이다.⁶⁹ 왜냐하면 바로 이 전담부대 설치를 통해 한국군은 국제사회의 파병요청에 곧바로 신속히 응할 수 있는 상비군체계를 출범시킬 수 있게 되었고, 파병경험의 체계적 축적과 활용이 가능케 되었기 때문이다.

20년간의 다양한 국제평화활동의 참여를 통해 한국군은 성공적 임무수행은 물론 나아가 지역발전에 기여하는 민사작전을 통해 현지인들로부터 많은 찬사를 받았다. 예를 들면, 동티모르에선 ‘다국적군의 왕’, 이라크에선 ‘신이 내린 선물’, 레바논에선 ‘평화의 하얀손’, 아이티에서는 ‘레오간의 희망’ 등 무수히 많은 감사와 칭송을 받았다.⁷⁰ 뿐만 아니라 함께 평화활동에 참여했던 다른 국가들의 군 지휘관이나 정부 관료들로부터도 모범적 임무수행으로 벤치마킹의 대상으로 크게 인정을 받았다.

따라서 종합적으로 볼 때, 그간 성공적이고 모범적인 임무완수를 통해 한국군의 국제평화활동 참여는 크게 네 가지 측면에서 큰 성과를 거두었고 국력신장에도 기여했다고 할 수 있다.⁷¹ 첫째는 국가의 대외 이미지 고양이다. 앞에서 언급한 현지인들과 동참국가 군대 및 정부 관료들의 많은 칭송에서 보듯이 한국군의 평화활동은 다른 국가들이 ‘귀감’, ‘모범사례’, ‘교과서’로 인정받았다. 또한 현지 주민들의 반응 역시 매우 긍정적인 것이었다. 예를 들어, 2005년 이라크 자이툰 부대가 2월, 7월, 그리고 11월 3차례에 걸쳐 자체적으로 실시한 설문조사에 따

69. 국방부, 『국방백서 2010』, p. 90.

70. 오홍국·장삼열·최용호, 『지구촌에 남긴 평화의 발자국』 (군사편찬연구소, 2011.12), p. 7.

71. 이 부분은 김영호, “스마트 파워 전략과 한국군의 국제평화활동,” 『국제정치연구』, 제12권 2호 (2009); 전제국, 『소프트 파워 강국을 지향한 글로벌 평화활동』 (한국국방연구원, 2011), pp. 171~206; 유재익, “대한민국 평화유지활동 20년의 성과와 향후 과제” 등을 참조.

르면, 자이툰 부대의 대민사업에 대한 인지도는 각각 84%, 90%, 98%로 나타났으며, 대민사업을 인지하게 된 경로도 “직접 경험했다”라고 대답한 비율이 처음 30%에서 60%로 증가되었다고 한다.⁷² 또 2007년 쿠르드 지역신문에서 실시한 여론조사에서도 지역주민 84%가 자이툰 부대의 주둔에 찬성한다고 답했다고 한다.⁷³ 이는 결국 국제평화활동을 통해 한국군이 한국의 우수성은 물론 한국과 한국인의 위상을 드높였음을 확인케 해준다.

둘째는 한국군의 전투력 향상 및 선진화에 대한 기여이다. 물론 한국군의 뛰어난 전투력과 강인한 정신력은 이미 정평이 나있긴 하지만, 실전에서 다양한 작전을 독자적으로 지휘·통제하는 경험의 축적은 한국군 전투력 향상에 큰 기여를 했다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 외국군들과의 연합작전, 인적교류 및 정보교환 등을 통해 다른 선진국 군대의 제도적·운영적 장점들을 파악하고 한국군에 활용할 수 있는 계기를 마련함으로써 한국군의 발전에도 기여했다.

셋째는 국익의 증진에 보탬이 된 것이다. 국제평화활동의 직접적인 성과로 확인할 수는 없지만, 평화활동 참여를 통해 현지인들에게 긍정적인 이미지를 심어줌으로써 안정화 이후 재건사업 시행에 있어 유리한 위치를 점할 수 있게 해주었다. 즉, 전후복구를 위한 건설사업이나 자원개발 사업의 발주에 상대적으로 훨씬 더 쉽게 혹은 나은 조건으로 응찰할 수 있게 됨으로써 경제적 이득을 얻는 데에도 기여를 하였다.

넷째는 우방국과 동맹국과의 관계 발전에 기여한 것이다. 그간 한국군의 국제평화활동 참여는 모두 유엔의 승인이 있었던 경우였고, 미국

⁷² 합동참모본부, 『민사작전 사례집』 (2006), pp. 92~93.

⁷³ 이근수·박창관·정상돈, 『이라크파병의 성과와 향후 과제』 (한국국방연구원, 2007), p. 98.

의 참여요청에 의해 이루어졌다. 따라서 한미동맹의 공고화에도 크게 기여하였다. 아울러 국제평화활동의 임무수행 중에 동참한 다른 여러 우방국들과의 군사적 협력과 교류는 그 국가들과의 상호이해 증진은 물론 외교적 유대관계를 더욱 돈독히 하는 데에도 큰 공헌을 했다고 할 수 있다.

종합하면, 지난 20년간 이루어진 한국군의 파병활동은 대체적으로 긍정적인 성과를 거두었으며, 그 성과를 통해 한국의 국력신장, 특히 연성권력의 증대에 큰 기여를 한 것으로 평가할 수 있다.

그렇다고 이제까지의 파병활동에 문제점이 없는 것은 아니다. 더욱 효과적이고 효율적인 파병활동의 성과달성을 위한 개선의 여지는 여전히 있다. 이는 파병업무의 추진절차 및 과정의 개선과 밀접한 관계가 있다. 즉, 파병결정, 법적 근거, 파병관리 업무분장, 파병부대의 성격과 규모, 사후관리 등에서 아직도 미흡함과 비효율성이 존재하고 있다.

이에 대해 좀 더 자세히 살펴보자면, 우선 첫째로 파병결정 부문에 있어서는 시일 지연이 큰 문제라고 할 수 있다. <표 II-3>에서 보듯이, 국제사회로부터 파병요청을 받고 실제 파병이 이루어질 때까지 평균 6.4개월이나 걸렸다. 물론 동티모르나 아이티의 경우는 3주 만에 선발대가 현지로 출발한 경우도 있지만, 대부분의 경우는 수개월이 걸린 것이다. 물론 이런 파병결정의 지연이 파병부대의 안전, 임무수행 여건, 가용부대 등에 대한 신중한 정부의 고려라는 영향요인으로 작용하였지만, 사안의 지나친 정치화 또는 이념화로 인한 국회의 반대를 의식한 정부가 의도적으로 파병동의안 제출을 지연시킨 것도 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 이런 파병결정 지연은 파병효과와 파병에 대한 국제사회의 평가를 감소시키는 부정적 결과를 초래할 수 있다. 그렇게 되면 귀중한 전력을 어렵게 파병해놓고도 효과를 보지 못하는 현명하지 못한 국력사용의 우를 범하게 되는 것이다.

표 II-3 파병부대 별 파병소요 기간

구 분	국제요청	정부결정	국회제출	국회동의	국제요청	국제요청	
	~ 정부결정	~ 국회제출	~ 국회동의	~ 실제파견	~ 국회동의	~ 실제파견	
UN PKO	소말리아(공병)	86일	15일	18일	72일	4.0개월	6.4개월
	서부사하라(의료)	90일	29일	16일	26일	4.5개월	5.4개월
	앙골라(공병)	148일	5일	3일	80일	5.2개월	7.9개월
	동티모르(상륙수)	1일	5일	7일	6일	2주	3주
	레바논(동명)	100일	6일	18일	207일	4.1개월	11.0개월
	아이티(단비)	14일	1일	6일	1일	3주	3주
	소계(평균)	73일	10일	11일	65일	3.2개월	5.4개월
MNF PO	아프간(동의)	11일	65일	8일	83일	2.8개월	5.5개월
	아프간(다산)	75일	12일	70일	64일	5.2개월	7.5개월
	이라크(서희·제마)	120일	1일	12일	28일	4.4개월	5.4개월
	이라크(자이툰)	44일	67일	51일	219일	5.4개월	12.6개월
	소말리아(청해)	103일	3일	38일	14일	4.8개월	5.3개월
	아프간(오쉬노)	22일	42일	76일	125일	4.6개월	8.8개월
	소계(평균)	63일	32일	43일	89일	4.5개월	7.5개월
총괄	평균	68일	21일	27일	77일	3.8개월	6.4개월

출처: 국방부 국제평화협력과(2010.4.15); 전제국, 『소프트 파워 강국을 지향한 글로벌 평화활동』, p. 90에서 재인용.

두 번째로 파병의 법적 근거도 아직은 완벽하지 못하다. 유엔 PKO의 경우는 2010년 관련 법률을 제정하여 확실한 근거가 마련되었지만, 다국적군 파병의 경우는 아직도 관련 법규가 제대로 없어 법적 기반이 취약한 실정이다. 따라서 PKO관련 법안의 개정이나 관련 법률이 제정되어 법적 근거가 확고히 마련되어야 할 것이다.

세 번째는 파병업무 분장의 이원화 문제이다.⁷⁴ 현재 한국군의 해외 파병은 소관부처가 외통부와 국방부로 이원화되어 있다고 한다. 유엔

PKO의 파병은 외통부에서 다국적군이지만, 양자관계에 의한 파병은 국방부에서 관할하고 있다는 것이다. 물론 아직까지 업무협조에 큰 불협화음은 없었지만, 최근 국제평화활동의 추세가 안보리 결의에 따라 다국적군이 먼저 투입되어 우선 분쟁을 해결한 후 안정화와 재건활동을 위해 다국적군을 유엔 PKO로 전환하는 경우가 많다. 그럴 경우 업무의 연속성과 일관성 유지를 위해 하나의 부처에서 시종일관 관할하는 것이 낫다. 따라서 파병업무 분장의 일원화를 위해 더 많은 지혜를 모아야 할 것이다.

네 번째는 파병부대의 성격과 규모이다.⁷⁵ 이제껏 한국군은 공병, 의무, 수송 등 주로 비전투 임무를 맡아 비교적 위험성이 낮은 지역에 소규모로 파병된 경우가 대부분이다. 물론 예상되는 국내적 반대나 징병제를 택하고 있다는 점을 고려할 때 이런 경향이 이해가 된다. 하지만 선진국들의 경우를 보면 의도적으로 비전투 임무나 비위험 지역을 선호하진 않는다. 어차피 군대를 파견하는 일인데 어느 정도의 위험은 감수하는 것을 당연시 하는 것이다. 대신 불행한 사태가 발생했을 때는 국가적 차원에서 충분한 대우와 보상을 해줌으로써 해외파병 참여에 대한 거부감을 최소화하고 있다. 특히 한국은 6·25전쟁 시 16개국에 달하는 외국군의 참전으로 도움을 받은 경험이 있다. 따라서 한국의 경우도 이왕 파병을 하는 마당에 파병부대의 성격과 임무확대에 좀 더 전향적 자세로 임할 필요가 있다.

마지막으로는 사후관리 문제이다.⁷⁶ 즉, 성공적으로 국제평화활동을 마치고 철수한 이후 후속조치나 지속적 보완활동을 해줄 수 없어 효과

74. 유재익, “대한민국 평화유지활동 20년의 성과와 향후 과제.”

75. 전제국, 『소프트 파워 강국을 지향한 글로벌 평화활동』, p. 88.

76. 유재익, “대한민국 평화유지활동 20년의 성과와 향후 과제.”

가 감소하는 문제이다. 일단 임무가 종료되고 귀국한 이후 파병지역에 대해 군이 지속적으로 지원을 하는 것에 대해선 법적 근거나 예산배정이 전혀 되어있지 않다. 하지만 현실적으로는 철수 이후 시설 노후화나 보수 필요성으로 인해 현지 주민들의 요청이 있게 되는 경우가 있기 마련인데, 그에 대한 군의 대책은 전무한 실정이다. 따라서 파병부대 철수 이후 사후관리에 대한 방안마련도 보완되어야 할 대목이다.

4. 대북 군사적 신뢰구축 방안

냉전이 종식되고 2000년 최초의 남북 정상회담을 계기로 남북한 간에도 다양하고 폭넓은 교류가 시작되었다. 그러나 다른 경제 및 사회 문화 부문의 교류증대에도 불구하고 군사적 분야에서는 그리 큰 성과를 내지 못했다. 물론 가장 큰 요인은 북한의 지속적인 핵개발과 도발적 행태 때문이다. 하지만 현 정부의 외교안보정책의 핵심구상이 ‘한반도 신뢰프로세스’란 점을 감안할 때 군사적 분야의 상호 신뢰증진도 매우 중요한 정책적 관심의 대상이 되어야 할 것이다.

2000년 이래 2011년 말까지 남북한 사이 군사적 접촉은 총 48회 이루어졌다. 2000년과 2011년 2차례의 장관급 회담, 2004년부터 2007년까지 7차례의 장성급 회담, 그리고 실무차원에서 총 39회의 군사적 만남이 있었다.⁷⁷ 양적으로 볼 때 상당한 횟수의 만남에도 불구하고 이들 회담이 상호 신뢰구축에 큰 도움이 되지 못한 이유는 회담의 의제가 군사적 긴장완화를 위한 직접적 내용보다는 주로 남북 간 교류를 위한 군사적 보장조치에 관한 것들이기 때문이다. 소위 통행, 통신, 통

77. 국방부, “일반부록: 남북 군사회담 개최 현황,” 『국방백서 2012』, pp. 293~296.

관 등 3통이라고 불리는 이슈와 관련된 것들이었다. 단지 예외적인 것은 서해상의 우발적인 군사적 충돌방지와 군사분계선 지역 내에서의 상호비방 중지⁷⁸에 관한 2004년 합의서 채택이었는데, 이 역시 천안함 폭침과 연평도 포격 사건에서 보듯이 채택 이후 북측이 제대로 약속을 이행치 않음으로써 성과라고 하기 어렵다. 그나마 성과라고 할 수 있는 것은 2002년과 2003년 서해지구와 동해지구로 나누어 각기 남북한 군 상황실 간 직통전화 및 팩스를 설치한 것이라고 할 수 있다.

물론 개성공단이나 금강산관광 등과 같이 남북한 간의 주요 교역 및 교류가 모두 군사분계선을 지나서 이루어지는 것들이기 때문에 교역 및 교류에 대한 군사적 보장조치 합의도 매우 중요하다. 하지만 진정한 신뢰구축을 위해서 다른 교류에 대한 지원 차원을 넘어 군사적인 의제에 대한 신뢰구축을 모색하려는 노력이 배가되어야 할 것이다. 즉, 최소한 인사교류, 상호 훈련통보 및 참관과 같은 기초적인 군사적 신뢰구축 방안들이 조금 더 적극적이고 전향적으로 추진되어야 한다는 말이다.

물론 본격적인 군비통제나 군축에 관한 협의들은 아직은 시기상조라고 할 수 있다. 이에 대해선 현재 남북관계를 고려할 때 한국 국방부의 현행 추진원칙이 적절해 보인다. 즉, “점진적·단계적 추진, 공동 관심사항의 우선 추진, 남북 상호주의 원칙, 합의사항의 이행력 제고”⁷⁸ 등의 원칙에 입각한 신중한 추진전략이 바람직하다고 할 수 있다. 핵과 미사일 개발문제는 차치하고라도 북한이 계속해서 다른 비대칭전력 증강에 몰두하고 있는 상황에서 선부른 남북한 군축회담 제한은 자칫 북한의 대북 심리전에 이용당할 수 있는 우려가 있기 때문이다.

남북한 간 군사적 신뢰구축을 촉진할 수 있는 매우 현실적인 분야는

⁷⁸ 국방부, 위의 책, p. 108.

국군포로 송환과 유해발굴 공동작업이라고 할 수 있다. 사실 이 분야는 이미 지난 2006년과 2007년 각각 남북한 사이에 협의를 해나가기로 합의가 이루어진 사항이기도 하다. 하지만 북한이 국군포로의 존재를 인정하지 않기 때문에 이산가족 문제에 포함시켜 우회적으로 생사확인과 상봉이 추진되고 있고 수적으로도 아직 성사된 건이 적어 아쉬운 부분이 많다. 6·25전쟁 직후 3차례에 걸친 포로 교환 때 귀환한 국군의 수는 8,343명이었는데 이는 당시 유엔군이 추정한 8만 2000여 명과 비교하면 턱없이 적은 수이며, 이는 상당수의 국군포로가 북한에 살고 있음을 의미한다.⁷⁹ 따라서 이 분야에 대한 해결책 마련에도 보다 더 많은 노력이 필요하다.

전사지들에 대한 공동 유해발굴의 추진 역시 더욱더 박차를 가해야 할 부문이다. 이는 남북한 간의 신뢰구축 차원을 떠나 참전용사들의 가족에 대한 인도주의적 배려라는 차원에서 보다 많은 관심과 노력을 쏟아야 한다. 이를 위해 남북한 간의 양자적 노력에 더해 다른 주요 참전국인 미국과 중국의 공동 참여방안을 모색해보는 것도 성과를 높일 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 미국은 참전용사들에 대한 유해발굴 분야에 관해 이미 높은 관심과 역량을 널리 인정받고 있고, 중국 역시 같은 동양적인 정서를 갖고 있기 때문에 양국의 참여 유도는 상당한 도움이 될 것으로 판단된다.

군사적 신뢰구축 모색과 관련되는 새로운 분야는 비무장지대(DMZ) 내 평화공원 조성 문제이다. 비록 아이디어 자체는 지난 역대 정부에서 다양한 주체들에 의해 제안된 적이 있었다. 하지만 정부가 직접 나서서 본격적으로 실현의지를 구체적으로 천명한 것은 이번 정부에 들어서라고 할 수 있다. 만약 평화공원이 성공적으로 조성된다면 남북관

79. 국방부, 『국방백서 2012』, p. 110.

계 개선의 커다란 이정표가 될 뿐만 아니라 경제·환경·생태학적 차원에서도 큰 의미를 갖게 될 것이며, 대외적으로는 국가이미지 제고, 지역 전체 안정에의 기여 등으로 매우 높이 평가받을 만한 일이다. 따라서 이 과제의 실현에 더 많은 관심과 노력이 필요한데, 그를 위해선 위치나 절차 상 당연히 군이 적극적으로 개입할 수밖에 없기 때문에, 군으로선 선제적으로 이 문제에 대한 대비책을 강구하는 것이 마땅할 것이다.

5. 소결

이제까지 신뢰국방 확립을 위한 3대 중점영역 및 추진방향에 대해 서술하였다. 즉, 향후 우리 군과 국방부는 강력한 대북 방위 및 억지력 확립, 능동적인 군사외교 및 국제평화활동 전개, 그리고 신중한 대북 군사적 신뢰구축 모색 등 세 가지 영역에 초점을 맞추고 더욱 많은 투자와 노력을 경주해야 함을 강조하였다.

그런데 이들은 대부분 하드웨어적 측면의 내용들인데, 그에 못지않게 중요한 것이 바로 소프트 웨어적인 측면이다. 다시 말해 효과적인 무기와 장비, 효율적인 조직체계 등도 중요하지만 군의 전투의지와 사기도 매우 중요하다는 말이다. 특히나 오랜 전투경험 부재로 인해 군 조직이 관료화되고 군장교들이 매너리즘에 빠질 위험이 있는 상황에서 투철한 직업의식 고양과 군인정신 제고를 위한 방안 마련에도 관심을 쏟아야만 한다. 그와 아울러 군의 사기양양과 자긍심 고취를 위한 처우개선과 근무여건 향상에도 노력이 병행되어야 할 것이다.

결국, 이 모든 것을 위해 필요한 것은 적절한 재정적 뒷받침으로 귀결된다. 전력향상과 군복지 증진 모두 충분한 예산이 없이는 불가능하

기 때문이다. 그런데 현재 한국정부의 재정상황은 그리 쉬워 보이지 않다. 더구나 보수정권이었던 지난 이명박정부 시절 의외로 국방예산 증가율이 높지 않았기 때문에 향후 전력증강과 군복지 향상에는 과거보다 더 많은 예산이 필요할 것이다. 다행히 국방부의 ‘2014~2018 국방중기계획’에 따르면, 향후 5년간 연평균 7.2%의 증가율로 총 214.5조 원의 국방비 지출을 계획하고 있다는 점이다. 정예화된 전투형 군 대육성을 위한 방위력 개선비는 연평균 10.6%씩, 군 사기 및 복지 증진을 위한 전력운영비는 연평균 5.6%씩 증가시키기로 한 것이다. 날로 증대되고 있는 북한의 위협과 지역 정세의 변화, 위상에 걸맞은 역할 수행 등을 감안할 때 어렵더라도 현재 보단 더 많은 국방비 지출에 대한 정권 차원의 의지는 물론 전 국민의 지지와 성원이 요구되는 상황이다. 그를 위해선 군의 국방운영의 효율화 노력이 전제되어야 함은 물론이다. 따라서 한국의 군과 국방부는 효율적 국방예산 편성 및 운용은 물론 국방비 증액에 대한 폭넓은 국민적 공감대 형성에 최선의 노력을 기울여야 할 것이다.

Ⅲ. Trustpolitik과 통일정책



1. 국내외 환경의 변화와 통일

21세기는 지구화, 정보화, 과학혁명의 시대이자 경제적 상호의존이 더욱 심화되고 있는 시대이다. 동시에 대량살상무기 확산, 테러, 기후 변화와 환경 재앙, 국가 간 및 국내적 격차의 심화 등 부정적인 현상도 발생하고 있다. 정보화와 시장경제의 지구적 확산 등은 국가 간 거리를 좁히고 제3의 민주화 물결도 흘렀으나 지구상에 갈등과 분쟁은 끊이지 않고 있다. 미국, 유럽 등지에서의 금융·재정·경제위기가 새로운 국제적 불안을 조성하고 있기도 하다. 그러나 국제사회는 갈등과 분쟁보다는 화해와 협력을 통해 인류의 평화와 공동 번영이 더욱 중요함을 각성하고 있다.

21세기의 변화 중에서도 가장 혁명적인 변화를 겪고 있는 지역이 동북아지역이다. 60여 년 전 한반도에서 발생한 전쟁에서 서로 총부리를 겨누었던 한국과 중국은 이미 국교를 수립한 지 20년이 지났으며, 이제는 전략적 협력동반자관계에 있다. 1979년 국교를 수립한 미국과 중국은 수교 35주년을 앞두고 있다. 중국의 경제력 신장과 그에 토대한 힘의 성장은 중국을 미국에 이은 G2국가로 부상시켰다. 미국과 중국은 지역적 차원을 넘어 세계의 문제를 논의하는 전략대화의 파트너가 되었다. 한국과 러시아(소련)도 이미 수교 20년을 넘어 관계를 심화 발전시키고 있다. 한국은 전쟁의 폐허 위에서 경제발전을 이루고 정치적 민주화에도 성공했다. 이제는 경제협력기구(Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 회원국이자 세계 7번째의 20-50국가이다. 그러나 북한은 여전히 빈곤국이자 최악의 인권국가 중 하나로 남아 있다. 한반도를 둘러싼 동북아지역에서 북한을 제외한 한국, 미국, 중국, 일본, 러시아 등 5개국 간에는 갈등적 사안이 있기는 하지만, 양

자 또는 다자간에 다양한 협력관계를 발전시켜오고 있다. 오직 북한만이 이러한 변화의 흐름에서 예외로 남아 있다.

이러한 한반도에 최근 위기의 상황이 전개되고 있다. 북한에서는 김정일의 사망으로 김정은 3대 세습체제가 등장했다. 김정일 통치시대에 북한은 핵무기 개발전략의 추진을 통해 핵무기를 개발하고 장거리 미사일도 개발하였다. 김정은은 핵과 ‘인공위성(미사일)’을 김정일의 핵심 업적으로 내세웠다. 그는 3차 핵실험을 단행하고 ‘핵보유’를 공식화했으며 ‘경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 전략적로선’의 기치 아래 핵무장전략을 국가전략으로 채택했다. 남북 간 군사적 대립의 본질은 변하지 않았으며, 북한은 끊임없는 위협 공세도 전개되었다.

국제적 차원에서는 G2 간 협력의 다른 한편에서 견제와 도전, 갈등과 경쟁이 있으며, 세계경제위기는 지속되고 있다. 한중일 3국 간, 특히 한일 간 및 중일 간 역사와 영토문제를 둘러싼 갈등이 부상하였다. 우리의 대북정책과 통일정책 환경이 급변하고 있는 것이다. 한반도의 평화와 안정 및 번영은 동북아지역의 평화와 안정 및 번영과 밀접히 연관되어 있다. 북한의 비핵화, 남북 간 화해와 협력 및 공생·공영, 공고한 평화정착과 통일을 향한 새로운 비전과 전략이 절대적으로 필요한 시점이다.

2013년은 정전협정 체결 60주년의 해이자, 한미동맹 체결 60주년의 해이다. 정전협정과 한미동맹은 모두 북한의 무력통일을 위한 전면적 남침의 결과로서 생긴 것이다. 유엔의 개입으로 북한의 무력을 통한 남한 정복 계획은 실패로 돌아갔으며, 정전협정으로 불안정하지만 전쟁을 중단시켰다. 정전상태는 진정한 평화의 상태가 아니다. 정전체제 아래서 한미 양국은 북한의 군사적 위협을 억지하기 위하여 동맹을 출범시켰다. 지난 60년 동안 북한은 수많은 군사도발을 하였다.

지난 40여 년 동안 남북관계는 많은 부침을 겪었다. 1970년대 초 미

소 및 미중 간 데탕트로 남북 간에도 대화와 접촉이 시작되었다. 1971년 남북적십자 간 접촉 이후 2012년 말까지 남북 간에는 600회 이상의 대화와 접촉을 가졌다. 총리급회담, 정상회담, 남북 장관급회담을 비롯한 각급 수준의 대화와 협상을 통하여 많은 합의가 산출되었다. 7·4 남북공동성명, 남북기본합의서, 한반도비핵화 공동선언, 6·15 공동선언, 10·4 선언 등이 대표적인 합의문이다. 남북기본합의서는 남북관계의 가장 포괄적인 장전이며, 6·15 공동선언은 남북 간 첫 정상회담의 결과물이다.

남북한은 1991년 유엔에 동시 가입하여 국제적으로는 별도의 독립주권국가로서 존재해 왔다. 동시에 남북기본합의서에서 밝힌 대로 남북 쌍방 사이의 관계는 국가 간 관계가 아닌 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”이다. 남과 북 모두 ‘통일’을 국가 목표로 삼고 있다는 점에서는 변함이 없다. 1989년 남북 경제교류가 시작된 이래 남북관계는 진전과 퇴보를 반복하면서 변해왔다. 그러나 남북 당국 간에 통일방안에 대한 협의가 이루어지는 상황으로까지 진전되지는 않았으며, 오히려 지난 몇 년 동안에는 남북 간 긴장과 갈등이 고조되었다.

남북관계는 여전히 대립과 갈등을 본질로 하며, 교류와 협력의 전개에도 불구하고 정치적·군사적 대립의 성격은 변하지 않았다. 북한의 군사적 도발 행위는 끊이지 않고 발생하고 있으며, 남북 간 합의를 일방적으로 깨뜨리는 북한의 행위도 변하지 않고 있다. 전쟁의 폐허 위에서 세계 유수의 중견국가로 성장한 한국의 놀라운 성취에도 불구하고 분단 구조의 지속은 우리의 국가발전 전략에 여전히 큰 장애요소로 남아 있다. 2차 세계대전 이후 분단국으로 출발한 독일, 베트남, 예멘은 이미 오래전 통일을 달성했다. 특히 통일된 독일은 유럽의 경제위기와 유럽통합의 문제를 극복하는 견인차 역할을 하고 있다.

한반도의 통일은 우리에게 오랜 기간 동북아지역 불안정의 핵심 요소로 작용하고 있다. 그러므로 통일 문제는 한반도문제의 해결을 넘어 이 지역의 적극적 평화와 공동 번영에 중추적인 역할을 수행하는 역사적 역할을 부여하는 작업이 될 것이다. 통일 한국은 한반도에 여전히 남아 있는 냉전의 유산을 청산하고 새로운 도약의 기회를 가져오는 것이다. 역량을 키우고 준비하면서 그 기회를 찾기 위해 도전하는 과정에서 통일이 다가올 수 있다. 통일은 한반도 구성원 전체의 발전과 동북아지역, 나아가 국제사회의 평화와 발전, 공동번영에 기여하는 역사적 계기가 될 수 있다는 점에서 시작되어야 할 것이다.

2. 한반도 신뢰프로세스의 통일정책 구상

우리가 바라는 통일은 평화통일이다. 평화통일은 남북 간 긴장의 완화, 정치적 신뢰 조성, 군사적 대치 관계의 완화와 군사적 신뢰 구축, 쌍방향적이며 호혜적인 교류와 협력의 발전 등 남북관계의 정상적 발전 위에서 성취되어야 할 것이다. 이러한 과정은 급격하기보다는 점진적·단계적·평화적으로 진행되는 것이 바람직하다. 사실 남북대화가 시작된 이래의 한국 정부의 통일정책은 이러한 기초를 토대로 하고 있다. 그동안의 남북관계의 전개과정을 보면 이러한 정책 기초를 구현하는 것이 매우 어려운 과제를 알 수 있다.

박근혜정부의 대북·통일정책 구상인 한반도 신뢰프로세스는 남북이 이제는 안정적인 남북관계와 지속 가능한 평화의 시대로 들어서야 한다는 문제 인식을 배경으로 하고 있다. 그동안 역대 정부의 대북정책은 많은 노력에도 불구하고 북한의 의미 있는 변화를 이끌어내지 못했으며, 남북관계가 대립과 갈등으로부터 벗어나 정상적으로 발전하지 못

한 근본적인 이유는 신뢰의 결여에 있다는 것이다.

한반도 신뢰프로세스는 확실한 대북 억지력을 바탕으로 하며 남북한이 대화하고 약속을 이행해 점차적으로 신뢰를 쌓음으로써 남북관계를 진전시키고, 풍요롭고 자유롭게 생활하는 ‘행복한 통일시대’의 기반을 구축하는 것이다. 정책 기조의 핵심은 ‘조화와 균형’으로, 안보와 교류협력, 남북대화와 국제협력, 대화 협상과 억지의 조화와 균형이다.

남북관계에서 신뢰를 쌓아나가기 위한 출발점은 서로에 대한 불신의 해소와 약속의 이행이다. 장기간의 대립·갈등에 따른 불신이 갑자기 해소되기는 어렵다. 또 약속이 제대로 이행되지 않으면 불신의 골은 더욱 깊어지게 된다. 따라서 상대방에 대한 불신 속에서도 불신의 완화와 해소를 위한 적극적인 이해의 추구가 필요하며, 그렇게 만들기 위해서는 작은 약속이라도 제대로 이행해야 한다. 약속의 이행을 통한 신뢰 쌓기는 더 큰 약속을 만들 수 있고, 더 큰 신뢰를 쌓을 수 있는 여건이 형성될 수 있다. 이러한 과정이 되풀이되면 결국 신뢰의 제도화를 이룰 수 있을 것이다.⁸⁰

남북 간에는 7·4 남북공동성명, 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 선언을 비롯하여 많은 합의가 이루어졌다. 7·4 남북공동성명에는 통일의 기본 원칙이 담겼으며, 남북기본합의서는 여러 차례의 총리급회담을 거쳐 나온 합의문으로서 남북관계의 모든 측면을 포괄한 종합적인 장전이다. 6·15 공동선언과 10·4 선언은 각각 1, 2차 정상회담의 산물이다. 불신의 해소와 신뢰의 조성, 그리고 이를 위한 합의 이행의 중요성에 대해서는 이미 7·4 남북공동성명이 담고 있다. 동 성명은 “남북

⁸⁰ 박영호, “박근혜정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 정책 추진 방향,” 『통일정책연구』 제22권 1호 (통일연구원, 2013), p. 17.

사이의 오해와 불신을 풀고 긴장의 고조를 완화시키며 나아가서 조국 통일을 촉진시키기 위하여” 각 조항에 합의하였음을 밝혔으며, 마지막 조항에 “이 합의사상을 성실히 이행할 것을 온 민족 앞에 엄숙히 약속한다”고 밝혔다.⁸¹

남북한이 이러한 정신에 따라서 그 이후에 탄생한 많은 약속과 합의를 존중하고, 상황의 변화에 맞도록 조정하면서 원만히 이행하였더라면 우리는 오늘날 현재와는 다른 남북관계의 현실 속에 살고 있을 것이다. 한반도 신뢰프로세스의 ‘신뢰’는 바로 이러한 점에 초점을 맞추고 있는 것으로 볼 수 있다. 남북한 당국이 대화를 재개하여 실질적인 대화를 추진하고 그간의 합의문서들을 점검하고 세부 사항들을 상황 변화에 맞게 조정·실천해나면 남북관계의 정상화를 지향해 나갈 수 있을 것이다.

한반도 신뢰프로세스가 지향하는 남북관계의 정상화는 어느 일방만이 아니라 양방 모두에게 이로움을 가져오는 쌍방 지향적이며 호혜적인 관계로의 발전을 지향한다. 호혜적인 관계의 누적은 바로 지속 가능한 남북관계의 구축이라고 할 수 있다. 남북대화와 교류·협력은 남북 간 상호성의 관계를 발전시키는 기능과 역할을 수행해야 한다. 그러한 방식의 관계 발전이 신뢰를 누적하여 관계의 강도와 심도가 강화되는 선순환의 관계 발전으로 전환될 때 남북관계는 정상화의 단계로 진입할 수 있다. 또 이러한 관계의 형성과 발전은 한반도에 지속 가능한 평화, 즉 소극적인 평화를 넘어선 적극적인 평화를 동시에 추진할 때 탄력을 받을 수 있다.

한반도 신뢰프로세스의 세 가지 목표는 남북관계 발전, 한반도 평화 정착, 그리고 통일기반 구축이다.⁸² 남북관계 발전은 “상식과 국제규

⁸¹ 통일부, 『남북합의서』 (서울: 통일부 남북회담사무국, 2004), p. 6.

범이 통하는 새로운 남북관계를 정립하고, 호혜적 교류·협력과 남북 간 공동이익의 확대를 통해 경제·사회문화 공동체 건설을 추구하겠다는 것이다. 『민족공동체 통일방안』에서 제시된 경제·사회문화 공동체 건설의 기본 정책을 이어 받고 있다.

한반도 평화정착은 “남북협력과 국제협력의 균형을 통해 북한의 비핵화를 달성”하고, “남북 간 정치·군사적 신뢰를 증진시켜 지속 가능한 평화를 정착”시키겠다는 것이다. 북핵 문제는 지난 20년 이상 남북 관계의 발전을 저해하는 핵심적 요인이자 한반도와 동북아 및 세계의 평화안보를 위협하는 요인으로 작용해왔다. 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 단행한 북한은 ‘핵보유국’을 자임하는 것에서 더 나아가 핵무장 능력을 강화하는 전략을 공식화하였다. 북한이 핵 능력 강화를 계속 추구하는 한 아무리 ‘비핵화’를 김일성과 김정일의 유훈이라고 강조하더라도 북한의 진정성에 대한 근본적 의문을 해소할 수 없다. 이러한 상황에서 평화를 논의하는 것은 분쟁을 방지하는 소극적 평화의 문제에 그칠 뿐 지속 가능한 평화를 구축하는 적극적 평화로의 이행으로 나아가지 못한다. 또한 정치·군사적 긴장관계의 해소와 신뢰구축 없이 평화정착을 말하기 어렵다. 평화 지키기로부터 평화를 만들어나가는 평화협력의 모델로서 DMZ 세계평화공원 조성의 과제가 제안되었다. 한편 경제와 사회문화 분야에서의 교류·협력은 신뢰와 평화에 대한 믿음이 없는 상태에서는 항상 불안정함을 우리는 그동안의 남북관계로부터 생생하게 경험하였다.

통일기반 구축은 우리가 “내부적으로는 통일을 주도적으로 이끌 수 있고, 실질적으로 대비할 수 있도록 우리 사회의 역량을 확충하겠다”는 것이다. 동시에 한반도의 통일과정은 “국제사회와의 협력을 통해

82. 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 (서울: 통일부 정책협력과, 2013.8), pp. 10~11.

서, 그리고 남북한과 국제사회가 윈-윈(win-win)하는” 방향으로 추진한다는 것이다. 통일은 말로서만 이루어지는 것이 아니다. 남북한 간 신뢰형성을 통한 관계 발전과 관계의 정상화, 한반도의 안정적이고 지속 가능한 평화의 구축을 바탕으로 통일의 길로 이행할 수 있을 것이다. 우리 사회 내부에서 실질적인 역량이 구비될 때 기회를 포착할 수 있고, 기회가 다가올 때 준비된 역량으로 성취할 수 있는 것이다. 또 국제적 차원에서 한반도의 평화통일에 대한 확고한 이해와 지지가 확보될 때 튼튼한 외적 통일기반의 구축을 말할 수 있다.

한반도 신뢰프로세스가 지향하는 통일정책의 핵심은 4대 국정기조의 하나로 제시된 ‘평화통일 기반구축’이다. 이는 남북관계의 발전과 평화정착을 통해서 미래의 통일을 위한 튼튼한 토대를 구비하는 것이다.

한반도 신뢰프로세스는 통일정책의 구상으로서, ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향’하고 있다. 여기에서 ‘작은 통일’이란 지속 가능한 평화의 구축과 군사적 완화를 통해 경제공동체를 건설하는 것을 말하며, ‘큰 통일’이란 남북한의 정치통합으로 설명되고 있다.⁸³ 동 구상의 핵심은 “통일비전을 제시하고, 경제·환경 공동체 등을 추진함으로써 평화통일의 기반을 조성”하겠다는 것이다. 주요 추진계획으로는 다음의 것들이 있다.⁸⁴

첫째, 『그린 데탕트』를 통한 환경공동체 건설이다. 남북관계 상황의 진전을 감안하여 녹색경제협력을 도모하고, 남북한 간 농업협력, 개성공단 내 신재생에너지 단지의 조성, DMZ 세계평화공원 조성, 한반도 환경 인프라 구축을 위한 협력 추진 등이 주된 내용이다.

둘째, 북한주민 인권 등 삶의 질 개선을 통한 ‘행복한 통일’ 여건의

83. 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, p. 28.

84. 관계부처 합동, 『박근혜정부 국정과제』, p. 236.

조성이다. 주 내용으로는 북한인권법 제정 등 북한 인권 개선을 위한 대내외 환경을 조성하고 민간단체·국제사회와의 협조체계를 확대 발전시키는 것이다.

셋째, 비핵화 진전에 따라 「비전 코리아 프로젝트」 등을 통한 경제 공동체 건설의 추진이다. 세부 과제로는 경제시찰단 교환 등 남북경제계 인사 교류·방문을 통한 유대 강화, 동북아 공동발전과 연계한 한반도 통합 물류망 구축 추진 등이다.

넷째, 「민족공동체 통일방안」의 계승·발전이다. 이를 위해서 학술연구·공청회 등 광범위한 의견 수렴을 거쳐 「민족공동체 통일방안」 발전 방향을 공론화하며, ‘작은 통일’에서 시작하여 ‘큰 통일’을 지향하고, 국내외 통일·북한관련 연구를 활성화하고 연구기관 간 협조체계를 구축하겠다는 구상을 제시하고 있다.⁸⁵

이러한 과제들은 남북관계의 정상적 발전을 추진하면서 점차적으로 미래의 통일을 위한 기반을 튼튼히 만드는 과제들이다. 환경공동체 건설은 기후변화문제가 지구적 과제가 된 상황에서 한반도의 생태 및 환경친화적 발전을 지향하는 것이다. 한국은 유엔 산하 국제기구인 녹색기후기금(Green Climate Fund)의 사무국을 2012년 10월 인천 송도에 유치하는 데 성공하였다. DMZ 세계평화공원 조성은 지구상에서 가장 첨예한 군사적 대립의 지역인 비무장지대에 유엔 및 유관국들과의 협력을 통해 세계평화공원을 조성함으로써 한반도에 새로운 평화협력의 모델을 만들겠다는 구상이다. 2013년 5월 8일 박근혜 대통령의 미국 상·하원 합동 연설에서 그 희망이 피력되었으며, 이를 구체화하기 위하여 유엔과의 협력이 모색되고 있다. 북한주민의 삶의 질을 개선하는 것은 경제적 상황을 개선해주는 것뿐 아니라 주민들이 인간다운 삶이

⁸⁵ 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, p. 20.

무엇인가를 이해할 수 있도록 인권의 문제를 개선해주는 것을 지향해야 한다.

통일정책의 구상에서 특히 주목되는 점은 「민족공동체 통일방안」의 발전적 계승을 주요 과제로 제시하고 있다는 것이다. 「민족공동체 통일방안」은 세계적 차원의 냉전체제가 해체되는 시기에 수립된 우리의 통일방안이다. 동 방안이 국민의 여론을 바탕으로 수립된 이후 근 20년의 세월이 흘렀다. 그동안 남한과 북한의 총체적 국력의 변화가 있었고, 남북관계 또는 많은 우여곡절이 있었으나 냉전시대와는 다른 상황이 되었다. 또 미중 G2시대의 등장, FTA 등 경제적 상호의존의 심화, 한중 및 한러 수교 20년 등 한반도를 둘러싼 국제환경과 전반적인 국제질서의 변화가 진행되었다. 우리의 통일정책은 이러한 내외의 변화 요인을 반영해야 한다. 이러한 상황을 반영하여 통일정책의 비전과 전략, 구체적 접근을 담은 방안으로서 「민족공동체 통일방안」의 계승·발전이 요청되었다.⁸⁶

한편, 평화통일 기반구축은 통일을 향한 남북관계 차원의 정책만이 아니라 국내적 차원에서 통일을 대비한 역량이 뒷받침되어야 하며, 동시에 국제적 차원에서 한반도의 현상 변경에 참여한 이해관계를 가지는 주변국을 포함한 국제사회로부터의 이해와 지지가 확보되어야 한다. 한반도 신뢰프로세스는 이러한 점을 고려하여 통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일준비를 주요 과제로 제시하였다. 국내외적으로 한반도 통일에 대한 공감대를 확산하고 통일 대비 역량 강화를 통해 실질적인 통일준비를 내실화, 즉 통일 인프라를 강화하겠다는 것이다. 여기에는 「민족공동체 통일방안」의 발전적 계승과 더불어 국민통합을

86. 한반도포럼, “통일: ‘남북공동체 통일’을 실현하자,” 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력 프로세스』 (서울: 중앙일보 통일문화연구소, 2012), pp. 89~99 참조.

최우선으로 하면서 초당적 협력을 강화하는 통일정책의 추진, 통일교육의 강화를 통한 국민적 통일 의지와 통일 역량의 결집, 통일외교를 통한 국제적 통일공감대 확산 등의 과제 등이 제시되고 있다.⁸⁷

3. 통일정책의 방향

가. 총론

우리가 원하는 통일국가는 남북한의 모든 구성원이 자유롭고 풍요로우며 인간다운 삶을 공유하는 하나의 공동체이다. 이러한 통일의 지향점은 ‘행복한 통일’을 말한다고 하겠다. 통일이 남과 북 어느 일방만의 행복을 위한 것이 아니라 한반도 구성원 모두에게 행복을 가져다주는 것이 되어야 하는 이유이다. 이와 관련 박근혜 대통령은 대통령 후보시절 통일의 세 원칙을 표명한 바 있다. 첫째, 국민적 합의와 지지를 토대로 국민과 함께 하는 통일을 실현한다는 것으로 통일정책의 투명한 수립과 집행을 강조하였다. 둘째, 한반도 구성원 모두가 행복한 통일을 추진하겠다는 것으로, 남북한주민 개개인의 인간다운 삶이 보장되고, 한반도 전역에서 인권과 자유, 풍요로운 삶을 만끽하는 민족 대통합의 통일이 이루어짐을 의미한다. 셋째, 아시아의 협력과 공동발전, 그리고 세계평화에 기여하는 화합의 통일을 만들겠다는 것이다. 통일은 우리에게서는 물론 주변국들의 국가이익에 부합하는 방향으로 추진하는 것임을 강조하고 있다.⁸⁸

87. 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, pp. 20~21.

88. 박근혜, “전환기의 세계와 한국 평화와 협력의 뉴프런티어(Korea in a Transforming World: a New Frontier for Peace and Cooperation),” (서울외신기자클럽 연설 2012.11.8).

한국의 통일방안은 「민족공동체 통일방안」이다. 동 방안은 노태우 정부에서 처음 「한민족공동체 통일방안」으로 제시되었고, 김영삼정부에서 보완·발전되었다. 이후 김대중정부, 노무현정부, 이명박정부를 이어오면서 동 방안은 한국 정부의 공식적 통일방안으로서 유지되고 있다. 한민족이란 차원에서의 공동체가 갖는 의미는 “우리”라는 감정을 공유하는 동질성을 가진 사람들이 공동생활권을 형성한 상태”로 정의할 수 있다.⁸⁹ (한)민족공동체란 “동질적인 혈연관계, 문화 및 역사의 공유성을 바탕으로 남북한의 주민들 간에 다양한 교류와 접촉이 이루어져 호혜적인 인간관계가 성립되고 동질적인 신념체계와 가치관을 형성하여 민족의 공동선(共同善)에 대한 합의가 이루어지는 공동체”로 규정할 수 있다.⁹⁰ 남북한 통일의 추진을 민족공동체의 관점에서 바라본 구상은 공유하는 언어, 문화, 역사 등을 배경으로 하고 있으며, 통일이 단순히 민족의 재결합 차원이 아니라 경제, 사회문화, 정치 등 제 영역에서의 통합을 지향하고 있음을 말한다. 또 분단 상황의 장기화는 남북 간 이질화를 초래하며, 이는 장차 통일에 매우 심대한 장애 요소가 될 수 있다는 우려에서 나온 것이다. 따라서 남북한주민 간의 공존과 공영을 바탕으로 전체 구성원의 안녕과 행복을 보장하는 민족공동체를 형성하고 정치권력의 결합체인 정치적 통일은 그 결과로서 이루어진다는 의미를 담고 있다.⁹¹

김대중정부와 노무현정부는 「민족공동체 통일방안」을 통일방안으로서 유지하였으나 통일보다는 남북관계에 초점을 둔 정책을 전개하

89. 박영호·박종철, 『남북한 정치공동체 형성 방안 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 13.

90. 위의 책, p. 14.

91. 박영호·김도태, “통일환경의 변화와 ‘8·15 경축사’의 상황적 배경.” 박영호 외, 『민족공동체 통일방안』의 이론체계와 실천 방향』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 25.

였다. 이명박정부는 2010년 8월 15일 ‘3대 공동체 통일구상’을 제시하였으나,⁹² 『민족공동체 통일방안』을 대체하는 것은 아니었다.

『민족공동체 통일방안』은 분단의장기화와 남북관계의 현실을 감안, 남북 간 교류·협력, 신뢰구축, 군비통제, 평화체제 구축, 국제사회에서의 협력 등을 통해 상호 협력과 공존·공영의 관계를 도모하면서 평화적 통일의 기반을 구축하고, 과도적인 단계를 거쳐 공동체를 형성함으로써 하나의 통일국가를 달성하려는 것이다.

이 통일방안은 점진적·단계적·평화적 통일을 지향한다는 점에서 우리 국민에게 합리적 방안으로 수용되고 있는 것으로 평가된다. 그러나 동 방안에 제시된 이후 한반도와 동북아, 그리고 세계적 차원에서 많은 변화가 있었다. 남북한의 국력 격차는 더욱 벌어졌으며, 각각의 정치 및 사회 내부에도 많은 변화가 있었다. 또 국제적 통일 환경에서도 근본적인 변화가 발생하였다. 국가 간 경계가 허물어지는 정보의 광범위한 유통과 문화적 상호 침투, 경제의 상호의존, 활발한 인적 교류 등이 가져온 사회적 변화는 매우 혁명적이다. 따라서 『민족공동체 통일방안』을 대내외 통일 환경의 변화에 부응하도록 한 단계 발전시킬 필요가 생겼다.

그 발전 방향은, 첫째, 통일의 필요성에 대한 현실적·실용적 요구를 반영하고, 둘째, 민주화, 다원화된 21세기 한국 사회의 현상을 수용하는 개방적 ‘민족주의’를 지향하며, 셋째, 남북관계의 발전을 통한 새로운 ‘국민 정체성’을 확립하며, 넷째, 남북기본합의서의 정신과 근본원칙에 입각하는 것이다. 이러한 요소들을 고려하여 『민족공동체 통일방안』을 계승·보완한 가치 『남북공동체통일방안』을 국민에게 제안하여

⁹² 3대 공동체 통일구상은 ‘평화공동체’, ‘경제공동체’, ‘민족공동체’ 등 3개의 공동체를 제시하였다. 통일부, 『대북정책 이렇게 해왔습니다』 (서울: 통일부, 2012.2), p. 16.

활발한 의견 수렴과 국민적 합의에 기반하여 채택하도록 한다.⁹³ 이러한 통일방안은 기본적으로 『민족공동체 통일방안』의 기본 정신을 이어받는 동시에 발전적으로 계승하고 변화된 한반도 내외의 상황과 21세기의 시대정신을 반영하려는 것이다.

나. 통일 원칙, 비전과 목표

(1) 원칙

『남북공동체통일방안』으로 상징되는 우리의 통일정책의 원칙은 기본적으로 『민족공동체 통일방안』에서 제시된 자유, 민주, 평화의 통일 3원칙을 계승한다. 이와 더불어 사회의 통합과 공동체 구성원 모두의 삶의 질의 향상을 목표로 하는 복지를 원칙으로 추가할 수 있을 것이다.

(2) 비전

통일정책의 비전은 한반도의 모든 구성원들에게 자유·민주·평화·복지를 통해 인간의 존엄성이 보장되는 공동체 사회의 구현이다. 통일국가인 공동체적 자유가 향유되고 인간의 존엄성이 최대한 구현되며 남북한 지역 주민 모두의 삶의 질이 향상되는 복지국가, 행복공동체를 지향한다. 풍요로우며, 평화롭고, 자연과 어우러지며, 멋진 국가인 것이다.

⁹³ 필자는 2012년 9월 『민족공동체 통일방안』을 계승·발전시킨 방안으로 『남북공동체통일방안』을 제안하였다. 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』의 제5장 “통일: ‘남북공동체 통일’을 실현하자,” pp. 89~99 참조. 이하 제2절과 제3절의 논의는 동 제안에서 필자가 제시한 구체적 안을 활용하면서 수정·보완한 것이다.

(3) 목표

첫째, 인권과 자유, 평등과 사회 정의가 구현되고 보장되는 성숙한 민주주의를 실현한다.

둘째, 시장경제를 바탕으로 경쟁과 형평이 결합된 복지국가를 구현한다. 남북 간 통일과 사회통합을 동시에 추구하는 공동체이다.

셋째, 비핵·평화 및 개방의 한반도를 실현함으로써 국제사회의 평화와 공동 번영에 기여한다.

넷째, 인간과 자연과 조화된 녹색 성장을 통해 생태 진화적이며 생명존중의 사회를 구현한다.

다섯째, 창조적이며 개방적인 문화와 소프트파워를 선도한다.

다. 기본방향과 추진전략

(1) 기본방향

상호의존과 공동번영, 자유민주의 세계적 흐름의 관점에서 볼 때, 북한체제의 점진적 변화와 남북 교류·협력, 신뢰구축과 군비통제, 국제사회에서의 협력 등 남북기본합의서의 내용을 이행·실천하는 과정을 통해 남북 간에 합의를 통한 통일이 최선의 방안이다.

한반도 신뢰프로세스는 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 그리고 통일기반 구축의 목표 달성을 지향한다. 「남북공동체통일방안」은 남북관계의 정상적 발전과 북한의 점진적 변화·발전의 토대 위에서 남북관계의 중·장기적 발전 및 통일에 이르는 과정과 경로를 구체화한다. 「민족공동체 통일방안」의 3단계 통일방안의 논리적 체계를 유지하면서, 남북관계의 발전 등 대내외 현실을 반영하여 각 단계로의 이행과 통일의 전 과정을 유기적으로 연계하는 것이다.

1990년대 초 이래 지난 20여년의 남북관계와 북핵 문제 등 안보 현실, 한국의 국력 성장과 국제질서의 변화 등을 반영하여 다음과 같은 정책적 주안점을 고려하는 방안의 추진이 필요할 것이다.

3대 권력세습이 이루어지고 북한의 만성적 경제난이 지속되며 ‘핵보유국’ 선언의 상황에서도 북한체제의 연착륙을 바탕으로 남북 평화공존과 공동번영을 추구하는 예측가능하고 안정적인 통일 프로세스를 설정하여 적극적으로 추진하도록 한다.

「남북공동체통일방안」은 3단계를 거쳐 추진한다. 제1단계는 평화협력 단계이다. 이 단계에서는 남북 교류·협력을 활성화하여 남북관계를 발전시키며 동시에 북한의 안정적 변화여건을 조성한다. 그리고 남북 간 신뢰를 조성하면서 지속 가능한 평화와 평화체제 구축을 추진함으로써 적극적 평화를 구현한다.

제2단계는 남북연합 단계이다. 이 단계에서는 평화체제 구축을 바탕으로 남북연합기구를 구성·가동하고 경제공동체와 사회공동체를 형성·발전시킴으로써 남북공동생활권을 구현한다.

제3단계는 통일의 기반과 여건을 충분히 다진 후 법적·제도적 통일 과정에 진입함으로써 통일국가를 완성하는 단계이다.

이러한 단계적 통일은 북한의 체제변화 및 역량 성숙을 통해 급격한 통일로 인한 혼란과 비용을 최소화하고, 통일국가의 미래 성장 동력 기반을 확충하는 데 도움을 줄 것이다.

(2) 추진 전략

(가) 평화 협력 단계

평화 협력단계의 목표는 남북 간 평화공존과 공영이다. 평화 협력단계의 이행은 남북관계의 안정적 발전 ⇒ 평화 증진 및 협력의 가속화 ⇒ 평화체제 구축의 단계적 과정을 통해 구현한다.

주요 실천과제로서는 남북관계의 안정적 발전을 위해 남북대화화 교류협력의 다양화·활성화, 초보적 군사적 신뢰구축, 인도문제 해결, 북한의 개혁·개방 추진, 남북 간 평화협정 논의, 남북기본협정(또는 남북관계기본합의서)⁹⁴ 체결, 남북 상주대표부 설치 등이다. 또 북핵 문제의 해결 방향에 합의하고 기존합의를 준수·이행함으로써 비핵화를 향한 실질적인 진전이 이루어지도록 한다. 한반도 신뢰프로세스는 남북 간 신뢰 형성과 비핵화의 진전에 따라서 「비전 코리아 프로젝트」의 추진을 제안하고 있으며, 그 안에 서울·평양 남북교류·협력사무소 설치 추진을 포함하고 있다. 이러한 계획이 충실하게 구현된다면 결국 남북관계의 제도화가 이루어지면서 서울과 평양에 각각 상주대표부가 설치될 수 있을 것이다.

이 과정이 성숙되면 남북 간 평화가 증진되고 협력이 가속화될 수 있을 것이다. 남북 간에는 평화체제의 포괄적 틀에 합의하고, 남북대화 및 협력이 일상화·제도화되며, 남북 간 군사적 신뢰구축이 본격적으로 진행될 수 있을 것이다. 북한은 미국 및 일본과 관계개선을 진전시키며 국제사회의 합리적 일원으로 진입하게 될 것이다. 북핵 문제는 핵폐기가 이행되고 검증이 실시된다.

이후 남북 간에는 평화협정이 체결되고, 국제사회가 이를 지지·보장

⁹⁴ 남북관계기본합의서는 남북기본합의서를 재확인하고 발전적으로 계승하는 의미를 갖는다.

한다. 남북 간에는 공동시장이 형성되고, 북한은 미국 및 일본과 국교를 정상화한다. 북핵 문제는 완전히 해결되어 한반도 비핵화가 완성되며, 북한은 개혁·개방의 본격화를 통해 체제의 전환과정에 진입하게 된다.

이 단계에서는 남북 정상회담 및 고위급 회담을 정례화하여 남북 간에 설치가 합의된 각종위원회의의 진행을 촉진한다. 이를 통해 남북 간 평화협정이 체결되는 단계에 이르면, 남북정상회담을 통해 ‘남북연합헌장’을 채택한다. ‘남북연합헌장’은 남북연합을 위한 정치기구 구성, 남북사회·경제 공동체 형성, 군비통제·군축 및 검증에 관한 기본원칙을 확정한다. ‘남북연합헌장’의 발효와 동시에 한반도는 남북연합 단계로 진입하며, 남북관계의 제도적 발전을 이룩하게 된다.

(나) 남북연합 단계

남북연합 단계의 목표는 남북공동체를 실현함으로써 사실상의 통일 상태를 달성하는 것이다. 남북연합 단계의 이행은 연합체제 형성 ⇒ 경제·사회문화공동체 실현 ⇒ 제도 통일(정치공동체) 준비의 단계로 구현된다.

평화·협력 단계가 남북연합 단계로 발전하기 위해서는 남북한 국내 환경, 남북관계, 국제환경의 다양한 차원에서 여건조성이 필수적이다. 3통(통행·통상·통신)협정 및 남북 평화협정의 체결을 통해 남북관계의 제도적 틀이 마련될 것이다. 특히 남북 차원에서는 남북기본합정을 통해 남북기본합의서 내용의 전면적인 이행체제를 실현한다.

남북연합 단계에서의 주요 실천과제로는, 남북연합기구의 구성과 운영, 남북평화협정 및 국제보장체제의 가동, 단계적 군축의 추진을 통해 남북연합 체제를 정착시키는 것이다. 또한 남북 간 경제공동체와 사회공동체를 실현함으로써 하나의 생활권과 공동시장을 운영하고, 이를 기반으로 제도 통일을 준비한다.

(다) 통일국가 완성 단계

남북연합 단계가 성숙하면 남북 간에 법적·제도적 통일로 이행될 수 있을 것이다. 남북 간 합의로 통일헌법을 만들고, 이에 기반하여 통일 정부와 통일국회를 구성한다. 정치, 군사, 경제, 사회, 교육, 문화 등 각 부문별 조직과 제도를 통합하여 통일국가의 체제를 정비한다. 다만, 통일국가의 정부형태는 국민의 선택으로 결정할 수 있을 것이다.

4. 소결

통일을 달성하기 위한 통일정책의 추진은 우리의 헌법 정신인 자유민주적 기본질서의 토대 위에서 출발한다. 분단 이후의 역사발전의 경험이나 오늘날의 시대정신은 자유와 민주주의, 그리고 보편적 인권과 공동 번영이다. 그렇다고 하여 우리의 통일정책이 이러한 정신을 복한에 무조건적으로 강요하는 것은 아니다.

한반도 신뢰프로세스가 강조하고 있는 것처럼 남과 북의 작은 벽돌을 하나하나 쌓듯이 신뢰를 조성해나가고, 이러한 과정을 통해서 남북관계의 정상화 달성을 추진할 때 북한도 상식과 국제규범을 국가 행동의 원리로서 수용·채택하는 변화를 하게 될 것이다. 결국 한반도의 통일은 개인의 행복을 전제로 하는 통일이며, 모두가 행복한 사회를 하나의 공동체 사회를 만드는 더불어 행복한 통일을 지향하는 것이다.

국민여론 수렴과정을 거쳐 탄생한 「민족공동체 통일방안」은 우리의 통일정책의 기본 구상을 담고 있으며 그동안의 대북정책도 크게 보아 그 테두리 내에서 추진되었다고 볼 수 있다. 그러나 「민족공동체 통일방안」은 이제 변화된 국내외의 상황과 남북관계의 현실, 국가장기발전 전략, 통일에 대한 적극적인 의지 등을 담아낼 수 있도록 발전적으로

계승·보완될 필요가 있다. 본 장에서는 그 대안으로서 「남북공동체통일방안」을 제안하였다. 동 제안은 「민족공동체 통일방안」을 발전적으로 계승하는 의미를 갖고 있으며, 정책결정자, 전문가 집단은 물론 통일의 주인이 우리 국민들의 본격적인 논의를 위한 대안으로 제시된 것이다. 이제 우리의 통일방안과 그것을 구현하기 위한 통일정책은 단지 한반도 차원에서만이 아니라 동북아와 세계적 수준에서 평화와 공동번영에 기여할 수 있는 차원으로 확대되어야 한다.

서독은 오랜 기간 유럽 통합의 틀과 북대서양조약기구(NATO)의 집단안보 틀 속에서 유럽의 평화와 공동번영에 적극적으로 기여한다는 정책을 추진하였다. 두 차례의 세계대전을 일으킨 원죄가 가장 크게 작용하였으나 분단 극복의 차원에서 보자면 유럽 지역의 평화와 공동번영에 기여한다는 정책을 추진하고 국가역량을 꾸준히 신장시킴으로써 통일의 기회가 다가왔을 때 신속하게 추진할 수 있었다. 한반도 분단의 장기화와 남북 간 갈등의 지속으로 안정적인 분단관리와 진정한 평화공존의 수립이 당면한 정책과제이지만, 통일은 미래 역사발전의 새로운 기회로서 준비할 때 다가올 수 있음을 잊지 말아야 한다.

IV. Trustpolitik에 입각한 외교정책



박근혜정부는 대북정책과 외교정책의 두 기둥으로 신뢰프로세스와 신뢰외교를 제시하고 있다. 양자는 각자의 정책 영역을 가지면서도 동시에 상호 연동되어 보완하는 개념이다. 대북 신뢰프로세스가 남북관계의 기본 원칙을 정하고 이를 상호 존중하는 가운데 교류·협력과 통일기반 마련으로 나아가는 정책 비전이라면 신뢰외교는 한편으로는 대북 신뢰프로세스를 지원하면서 동시에 동북아 고유의 국제정치 문제를 해결하기 위한 정책 대안이라고 할 수 있다.

본 장에서는 대북 신뢰프로세스를 지원하는 의미에서 외교정책, 즉 신뢰외교의 측면을 구체적으로 살펴보고 향후 필요한 정책적 내용을 제시하는 것을 목적으로 한다. 북한은 2012년 말부터 미사일과 핵실험을 실시하고 이후 적대적이고 호전적인 대남정책을 실시했다. 동시에 장기적 노선이라고 명명한 ‘경제건설과 핵무력건설을 병진시키는데 대한 전략적노선’을 출범시켜 한국과 주변국으로부터 정책적 이니셔티브(initiative)를 취하려는 노력을 기울였다. 박근혜정부는 신뢰프로세스를 미처 가동하기도 전에 대북 억제에 힘을 쏟아야 했고, 미국과 중국과의 외교적 연대를 추구하느라 분주한 상반기를 보냈다. 이후 5월에 들어 북한이 최룡해의 중국 방문을 개시로 적극적 평화공세로 전환하고 이 과정에서 한국은 대북 신뢰프로세스를 본격적으로 시작하고 있다.

한국의 신뢰프로세스는 결국 남북 간의 안보딜레마를 과정적 신뢰로 극복해보려는 시도이다. 만약 남과 북이 상호 공격적 침략 의도가 없이 상호 간에 대한 불신 때문에 경쟁과 대립을 반복하는 것이라면 다양한 기제로 신뢰를 쌓으면 딜레마를 해결할 수 있는 논리적 근거가 마련된다. 더 나아가 남북 간의 안보딜레마가 주변국과 북한, 특히 미국과 북한 간의 불신을 극복하게 나아가도록 추동하려는 노력으로 이어지면 한반도를 둘러싼 평화구조가 정착될 가능성도 커진다. 한국이

남북 간 신뢰를 바탕으로 북한과 주변국의 신뢰를 함께 증진할 수 있다면 북한의 정상화를 추구하여 결국 통일기반을 마련할 수 있을 것이다. 이 과정에서 신뢰프로세스를 지원할 수 있는 외교적 비전과 실행 계획이 필수적일 것이다. 마지막으로 이러한 한반도를 둘러싼 신뢰가 동북아 패러독스를 해결하는 데까지 나아가게 하려는 노력이다.

본 장은 우선 신뢰를 이론적으로 살펴본 후 한국 신뢰외교의 목적을 살펴보고 북한 전략의 변화과정을 간단히 알아볼 것이다. 이어 한국의 외교전략의 전반적 목적을 살펴본 후 신뢰외교의 기초, 그리고 미국과 중국과의 관계에서 신뢰외교를 어떠한 이슈를 중심으로 설계해 나가야 하는지를 살펴볼 것이다.

1. 신뢰의 이론적 기초와 한국의 대북전략 목표

가. 신뢰의 이론적 기초

국제관계에서 신뢰는 확보하기가 매우 어려운 자산이다. 남북관계를 큰 틀에서 보면 두 정치 집단 간의 준 국제관계라고 볼 수 있다. 이론적으로 근대 국제정치의 조직 원리는 주권국가들 상위의 권위를 인정하지 않는 무정부상태이다. 즉, 국가는 최고와 독립의 권위를 가지고 대외정책을 추진해 나갈 수 있다. 국가 간 관계에서 국내정치와 같은 규범적 권위가 직접적인 강제력을 행사하기는 사실상 매우 어려운 일이다.

근대 국제정치를 무정부상태로 볼 때, 국가는 자신의 이익을 극대화하기 위해 권력적 요소에 의존하게 되고 이 과정에서 지속적 협력은 매우 어려운 일이다. 국가들은 상호 간의 이익을 위해 협력행위를 마

다하지 않지만 궁극적으로 상대적 이득과 배반의 문제에 직면하게 된다. 설사 양국이 공히 이익을 얻는 사안이 있어 협력을 추구하게 되더라도 절대적 이득이 아닌 상대적 이득에 편차가 나면 국가들은 협력을 꺼리거나 지속적인 협력을 하는 데 어려움을 겪게 된다. 더욱 문제가 되는 것은 배반의 가능성이다. 국가들은 지속적인 협력을 약속하였다라도 국가 이익을 위해 약속을 배반하고 협력행위를 중단할 수 있다. 문제는 이러한 배반의 행동에 대해 제재할 수 있는 주권국가 상위의 권위가 존재하지 않는다고 하는 점이다.

따라서 국가들은 타국과의 협력을 추구할 때 배반의 가능성을 항상적으로 염두에 둘 수밖에 없다. 국제정치 이론, 특히 현실주의 이론에 의하면 정치집단의 의도는 완전히 파악되기도 어렵고 또한 가변적이라는 문제가 있다. 특히 의도는 능력에 부수한다는 것이 현실주의자들의 강력한 주장이다. 현재 능력이 부족하여 방어적 외교정책을 추진하고, 전쟁발발을 의도하지 않더라도, 이후에 능력이 증가하여 타국을 정복할 힘이 생기게 되면, 이전의 방어적 의도는 언제든지 변화할 수 있다는 것이다.

이러한 딜레마는 흔히 죄수의 딜레마의 경우에서 가장 잘 표현된다. 상대방의 의도에 대한 불가지성과 배신을 방지할 기제가 결여된 상태에서 행위자들은 항상 상대방의 배신, 혹은 공격에 대해 대비해야 하는 것이다. 이는 전형적인 무정부상태의 논리로서, 상대방의 공격에 대비할 수 있는 충분한 힘을 갖춰야만 안전과 평화가 보장될 수 있는 것이다. 따라서 국제정치에서 외교정책은 상대방의 의도를 확인해 가며, 상대방의 의도에 대해 맞균형을 취하는 것은 부분적으로만 타당한 논리이다. 흔히 외교정책은 상대방의 의도를 정확히 읽어내고, 이를 기반으로 외교정책을 수립하려고 한다. 그러나 이는 항상 위험부담을 가지고 있다. 오히려 상대방의 능력의 변화에 기반하여 외교정책을 수

립하는 것이 무정부상태 속에서 안전을 보장받는 길이라는 것이 고전적 현실주의자들의 주장이다.

결국 상대방의 공격적 의도를 막을 수 있는 유일한 방법은 상대방의 힘에 대한 균형이며, 세력균형이 전쟁의 부재를 확보할 수 있는 가장 신중한 방법이라는 것이다. 현재와 같이 남과 북이 통일을 국가의 기본 목표로 삼고 있는 상황에서 남북의 갈등은 세력균형의 변화에 의해 상존하고 있다는 것이 합리적인 결론일 수밖에 없다.

이를 극복하는 길로서 신뢰를 회복하기는 쉬운 일이 아니다. 보다 낙관적 시각을 가진 이론가들은 방어적 의도를 가진 국가들의 안보딜레마가 다양한 제도적 장치를 통해 해결될 수 있다고 본다. 배반과 상대적 이득의 중요성은 인정하더라도 이를 막을 수 있는 평시의 견제 메커니즘이 있을 수 있다는 것이다. 군비통제, 비확산체제, 조기경보체제 등 다양한 협력안보와 신뢰구축의 제도들은 상대방의 의도를 수시로 확인하고, 쌍방의 약속이 지켜지고 있는가를 확인할 수 있는 기제들이다. 만약 국가들이 진정으로 방어적 의도만을 가지고 있다면, 이러한 안보딜레마는 해결될 수 있다는 것이다.

특히 자유주의 이론은 국가들 간의 협력이 발생하고 제도화될 수 있다는 가능성에 주목한다. 국가들 간의 협력이 배반과 상대적 이득의 장애를 넘어 이루어질 수 있는 많은 기제들이 있다는 것이다. 거래비용의 감소, 미래의 그림자, 이익구조의 변화 등 협력이 제도화됨에 따라 협력에 참가하는 국가들이 얻을 수 있는 바는 많다. 국가 간 협력은 국가 간 갈등이 폭력 사용에 의해 해결될 가능성을 줄인다고 본다. 제도화된 협력이 기제를 따라 갈등이 해소될 수 있는 방법이 존재하기 때문이다.

박근혜 대통령은 북한 문제를 다루는 기본 틀로 신뢰프로세스를 제시하고 있는데 이는 위에서 논의한 바 신뢰가 구축될 수 있다는 가정

에 기반하고 있다. 2013년 5월 미국 의회 연설에서 제시된 바와 같이 한국은 북한의 핵을 받아들일 수 없다는 원칙에 근거하여 북한 비핵화를 신뢰프로세스의 기본으로 설명하고 있다. 그러나 북한 비핵화를 이루는 방법으로 상호 간의 단계적 대화와 신뢰구축에 의해 비핵화와 평화를 이루는 길을 모색하는 것을 목표로 삼고 있음을 알 수 있다. 북한의 불법행위와 제재, 그리고 북한의 변화에 대한 보상이 악순환으로 이어지는 것을 막기 위해서는 원칙에 기반한 대북정책을 추진해야 한다는 내용을 설명하고 있다. 동시에 북한의 경제·핵 병진전략을 명확히 부정하여 핵건설과 경제건설이 양립할 수 없다는 점을 단언하고 있다. 더 나아가 핵무기를 소유하고 있는 것이 북한의 안전을 증진시키는 것이 아니라 오히려 위태롭게 한다는 점을 논하고 북한주민의 생활 개선이 북한의 안전에 핵심적인 요소임을 논하고 있다. 정책적으로 북한에 대한 인도적 지원 의사를 밝히고 인도적 지원이 핵문제와 연계되지 않는다는 점도 설명한다. 이를 위해서는 비단 남북관계 뿐 아니라 국제사회의 대북정책도 중요하다는 점을 함께 강조하고 있다.⁹⁵

나. 한국의 대북정책 목표 설정

한국이 현 상황에서 대북정책과 외교정책에서 설정해야 하는 전반적 목적을 서술하면 다음과 같다. 첫째, 북한의 도발을 억제하고 북한이 도발을 감행할 경우 이를 철저히 격퇴함과 동시에 또 다른 도발을 할 의지를 가지지 못하도록 대응하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 대북 억지력 및 보복력을 강화할 수 있는 한미동맹 강화방안을 강구하는 것이 필요하다. 2013년 2월 3차 핵실험 이후 북한은 4월 말까지 수

⁹⁵ 박근혜 대통령의 미국 의회 연설, Washington, D.C., 2013년 5월 8일.

차례에 걸친 도발을 감행하고 전면전의 위협을 가했으며, 정전협정 무효화를 선언하는 등 다양한 형태의 대남정책을 수행하였다. 이에 대해 한국은 미국과의 동맹을 강화하여 북한의 군사도발에 적절히 대응했는데, 향후 외교정책의 우선적 목적은 대북 프로세스가 진행되는 동안 북한의 도발을 억제하는 한미동맹을 통한 공조라 할 수 있다. 더불어 한미동맹이 강화되면 중국의 군사적 입지를 약화시킬 수 있기 때문에 중국 역시 북한에 도발 자제 요구를 가할 수 있다. 이 과정에서 한국은 한중 간 북한 도발 방지를 위한 공동의 노력을 기울일 수 있다. 따라서 한중 간 외교협력 강화 역시 중요한 외교정책의 목표라고 할 수 있다.

둘째, 대북정책의 핵심 목적 중 하나는 핵폐기이다. 이는 한국의 대북전략으로만 이루어질 수 있는 것은 아니다. 한국은 대북정책을 통한 핵 폐기를 추진하는 동시에 이를 위한 외교정책을 동시에 추진해야 한다. 무엇보다 북한의 비핵화가 국제적 대북정책의 핵심 목적이라는 점에 공감대가 형성되어야 한다. 가장 중요한 행위자가 미국과 중국인 만큼 양국이 북한을 핵보유 국가로 공식 인정하지 않고, 북한의 현재 핵개발 상태가 비정상 상태임을 공인하여, 핵폐기를 위한 노력을 기울이도록 해야 한다. 더불어 북핵폐기를 위한 국제적 공조 로드맵을 만들어가며 이 과정에서 한국이 주도적 역할을 해야 한다.

셋째, 대북정책은 인도적 지원 재개, 북한과의 경제협력 및 교류 추진, 이후 「비전 코리아 프로젝트」를 통해 북한의 전면적 개혁·개방을 유도할 수 있는 대북 관여를 추진하는 단계를 밟게 되어 있다. 따라서 북한의 구조적 변화를 지원하고 유도할 수 있는 정책 로드맵이 필요한데, 이 과정에서 주변국의 대북지원과 협력은 필수적이다. 대북지원이 북한의 대량살상무기 개발 혹은 군사력 강화로 이어지지 않고 주변국이 원하는 북한의 변화를 이끌 수 있으려면 철저한 검증 장치를 토대로 지속적이고 전면적인 대북협력이 이루어져야 한다. 이 과정에서 한

국은 주변국과 대북협력 레짐을 형성해야 하는 바, 한국 외교정책의 주요 목적은 북한의 변화를 이끄는 대북정책 레짐을 선도하는 것이 될 것이다.

넷째, 대북정책은 비단 한반도에 국한된 전략이 아니다. 한국이 북한의 비핵화와 북한의 개혁·개방을 유도하는 과정은 동북아의 다자 협력 및 평화를 이끄는 과정과 선순환 과정을 이루어야 한다. 현재 동북아는 긴밀한 경제, 사회 문화적 교류와 통합 추세에도 불구하고 안보적 갈등과 대립이 심화되는 소위 아시아 패러독스의 현상을 겪고 있다. 한국은 이러한 동북아 갈등 상황을 극복하기 위한 동북아 평화, 협력 구상을 추진하고 있으며 이 과정에서 북핵 문제의 해결과정은 긴밀한 선순환 구조를 맺어야 한다. 따라서 동북아 평화, 협력 구상에 대한 한국의 외교정책과 대북 신뢰프로세스 간의 관계설정을 외교정책의 목적으로 삼아야 한다.

다섯째, 한국은 장차 통일을 가장 중요한 목적으로 삼고 있다. 현 정부는 남과 북 모두가 행복한 통일, 경제적 통합을 기초로 한 작은 통일을 시작으로 정치적 통일을 의미하는 큰 통일로의 이행을 중요한 정책 목표로 삼고 있다. 통일은 남북관계가 핵심이지만 주변국의 도움과 지지가 없으면 이루어지기 매우 힘들다. 한국은 한반도의 통일이 주변국의 이익에 부합될 것이라는 점을 이해시키고 우려를 불식하는 외교를 추구해야 한다. 특히 중국이 통일 한반도가 미국 외교정책의 영향 하에 놓일 것이라는 우려를 가지고 있기 때문에 통일 한반도의 외교적 지향이 주변국 모두의 이익에 도움이 된다는 점을 강조하는 외교정책을 추진할 필요가 있다.

다. 북한 경제·핵 병진전략의 도전

김정일 시대의 선군전략은 2013년 김정은 정권 하에서 경제·핵 병진전략으로 변화되었다. 특히 북한 비핵화 및 한반도 평화를 둘러싼 부분에서 박근혜정부에게 큰 정책적 과제를 안겨주고 있다.

경제·핵 병진전략은 ‘경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 전략적으로선’으로 “자위적 핵무력을 강화 발전시켜 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 사회주의강성국가를 건설하기 위한 가장 혁명적이며 인민적인 로선”이라고 정의되고 있다. 경제·핵 병진전략은 북한의 국가전략의 위계 속에서 가장 상위의 전략이라는 점에 주목할 필요가 있다. 안보전략, 군사전략, 경제전략, 심지어는 사상과 문화전략을 총괄하는 전략으로 제시된 것으로서 전략 전체의 모습을 파악해야만 향후 북한의 정책과 행위를 알 수 있을 것이다.

우선적으로 눈여겨 볼 점은 경제·핵 병진전략을 “당의 새로운 병진로선이 급변하는 정세에 대처하기 위한 일시적인 대응책이 아니라 우리 혁명의 최고리익으로부터 항구적으로 틀어쥐고나가야 할 전략적으로선”이라고 강조하고 있는 점이다. 한 국가의 전략이 국가 전체의 정치적 목적을 달성하는 정책과 수단을 연결하는 주요 매개체라고 할 때 경제·핵 병진전략은 북한 전체 이익의 차원에서 정의된 전략이다. 단순히 군사전략, 핵전략, 혹은 경제전략이 아니라 김정은 시대 북한의 향후 정책 방향과 연결된 장기 노선이라는 것이다.

북한은 경제·핵 병진노선과 이전의 노선 간의 연결성을 강조하며 경제·핵 병진전략의 정당성을 찾고 있다. 즉, “위대한 대원수님들께서 제시하시고 철저히 구현하여 오신 독창적인 경제국방병진로선의 빛나는 계승이며 새로운 높은 단계에로의 심화발전”이라는 논리로 이를 정당화하고 있다. 경제·핵 병진전략의 두 축은 핵무기와 경제건설이다. 북

한은 핵무기가 선군의 중요 수단이므로 ‘정치적 흥정물’이나 ‘경제적 거래물’이 아니라고 주장하고 있다. 이 점에서 북한은 김정일 시대의 선군정치를 계승하고 있다고 볼 수 있다.⁹⁶

라. 대북 신뢰프로세스의 목적 설정

2013년 벽두부터 거세어진 북한 경제·핵 병진전략의 도전에 대해 박근혜정부는 우선 억제와 방어를 추진했지만 점차 시간이 지나면서 본격적인 대북 신뢰프로세스를 제시하고 있다. 그 내용을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

2012년 *Foreign Affairs*에 당시 대통령 후보였던 박근혜 대통령의 기고문을 보면 대북정책의 원칙으로 균형추구(alignment)를 들고 있음을 볼 수 있다. 여기서 기고문은 안보와 교류협력, 남북대화와 국제협력, 대화와 협상 억지 간의 균형, 즉, 양자를 동시추구하면서 균형을 맞추는 점을 강조하고 있다고 볼 수 있다. 대북정책이 무조건 경제협력을 강조하여 원조만 하거나, 혹은 안보를 강조하여 무조건 군사태세를 높이는 것이 옳지 않다고 본 것으로 결국 탈냉전기 과거 한국의 정부가 추진해온 햇볕정책과 원칙적 관여정책의 스펙트럼 속에서 이를 조합한 새로운 길을 모색하고 있음을 알 수 있다.

이러한 대북정책의 주요 추진계획이 제시되어 있는 바, 즉, 그린 데탕트를 통한 환경공동체 건설, 비무장지대 세계평화공원 조성, 북한주민 인권 등 삶의 질 개선을 통한 ‘행복한 통일’ 여건 조성, 비핵화 진전에 따라 「비전 코리아 프로젝트」 등을 통한 경제공동체 건설, 「민족공동체 통일방안」 계승, 발전, 의견수렴 등 공론화 과정 등을 들 수 있다.

⁹⁶ “북, 당중앙위 전원회의, 경제·핵무력 병진노선 채택,” 『연합뉴스』, 2013년 3월 31일.

이러한 생각은 우선 군사 및 평화공존 문제 등 고위의 어려운 문제보다 환경 문제, 혹은 비무장 지대 세계평화공원 조성 등 연성이슈를 통해 교류·협력의 틀을 마련하고 이후 보다 어려운 문제를 함께 풀어간다는 것이다.

둘째, 북한주민의 인권 등 삶의 문제를 다룸으로써 단순한 정부 대 정부의 통일방안보다 한반도에 사는 모두의 행복이라는 가치를 중시한다는 것이다. 이는 통일의 실질에 관한 것으로 통일이 정치적 틀을 협상하는 것이 아니라 본질적 가치를 추구하는 것임을 말하고 있다고 보여진다.

셋째, 『비전 코리아 프로젝트』를 통해 통일의 기반이 되는 교류·협력의 틀을 강화하는 것을 목표로 하고 있음을 알 수 있다. 『비전 코리아 프로젝트』는 북한의 경제발전 및 개혁·개방을 총체적으로 지원하는 패키지 프로그램으로 북한의 생활수준을 전반적으로 향상시키는 것을 목표로 하고 있다. 북한이 일정한 수준으로 발전했을 때 남북통일이 통일 비용을 줄이고 생활격차에서 비롯되는 통합의 어려움을 보다 수월하게 극복할 수 있다고 보면 이러한 대북지원 패키지는 통일 과정에서 매우 중요함을 알 수 있다.

마지막으로 『민족공동체 통일방안』 계승을 논하여 3단계 통일방안을 계승하고자 함을 알 수 있다. 물론 앞에서 논의한 문제들과의 일관성 속에서 만들어진 통일방안이어야 할 것이다. 문제는 이 방안을 그대로 사용하는 것이 아니라 발전시켜 변용한다는 점을 알 수 있다. 1980년대 후반에 제시된 『민족공동체 통일방안』을 적절하게 변용하지 않으면 미래지향적 통일방안이 되기는 힘들다. 따라서 적절한 발전을 거치고 이후 공론화 과정을 통해 새로운 통일방안을 마련한다는 것이다. 이는 자유민주적 기본질서에 입각한 『민족공동체 통일방안』 계승이며 헌법적 정신을 지키겠다는 생각으로 향후 이 방안을 어떻게 구체

화하는가가 가장 중요한 점이 될 것이다.

결국 한국의 대북정책 목표와 북한의 경제·핵 병진전략은 추구하는 근본 목적에서 정면으로 배치되고 있다는 점이 큰 딜레마이다. 북한은 자신의 안보가 불안하다는 이유에서 핵건설을 주장하고 있는 반면, 한국은 북한과의 신뢰구축을 통해 북한의 비핵화를 유도하겠다는 의지를 표명하고 있다. 양자가 어떻게 조합될 것인지가 대북정책의 핵심과제인데, 이를 뒷받침하는 것이 중요한 한국 외교정책의 목적이 될 것이다.

2. 대북 신뢰프로세스를 지지하기 위한 신뢰외교의 전개

가. 미중관계를 위시한 외교환경의 변화

북핵 문제는 한국의 안보와 남북관계에 관련된 한반도의 문제이지만 동시에 동북아 세력균형과 지구적 차원의 비확산 문제이기도 하다. 따라서 신뢰프로세스를 성공적으로 실행해 가기 위해서는 이를 뒷받침하는 외교정책을 추진할 필요가 있다.

지역 차원에서 북핵 문제는 강대국 간 세력균형과 밀접하게 연결되어 있다. 냉전 종식 이후 중국의 부상과 미중관계와 함수관계를 가지면서 전개되고 있다. 1990년대 중국의 힘이 상대적으로 약할 때에는 북미 간의 양자 대화와 합의가 중요했다면 2000년대 중반 이후 중국의 영향력이 강화되면서 미중관계 속에서 북한 문제가 어떻게 정의되고 해결되는가가 중요한 문제로 대두하게 된다.

2008년 경제위기 이후 미중 양국은 지구적·동아시아적 차원에서 다

양한 갈등관계를 불러일으키고 있다. 특히 2009년과 2010년 기후협약 회의, 대만 무기판매, 천안함 폭침 사건 등 다양한 이슈들을 둘러싸고 갈등을 벌였고 중국은 미국의 동아시아 회귀전략, 중시전략, 혹은 재균형전략이 대중 봉쇄전략이라고 간주하고 비판하였다.

2011년 미중 간 정상회담, 그리고 2013년 캘리포니아 정상회담을 거치면서 미중관계는 보다 균형잡힌 협력관계로 접어들게 된다. 특히 2013년 오바마 대통령과 시진핑 주석은 정상회담을 통해 소위 신형 대국관계를 발전시키기로 큰 틀에서 합의하였다. 이는 미국의 아시아 중시전략과 중국의 책임있는 강대국 전략 간의 공통의 핵심이익이 있다고 상호 인정한 것이다. 미국은 아시아 회귀, 혹은 재균형을 통해 경제위기 이후 침체된 미국 경제상황을 부활시키고 중국을 견제하며 아시아에서 패권 재부흥의 기회를 취하고자 하고 있다. 반면 중국은 장기적 관점에서 중국의 꿈을 실현시키고 미국과의 경쟁을 할 수 있는 국력 증강의 토대를 마련하는 발전전략을 추진하고 있다.

이 과정에서 시진핑 집권 시 미국과의 협력 속 경쟁이 필요하므로 양국은 직접 대결을 회피하는 신형 대국관계를 추구하고자 하고 있다. 정상회담 이후 신형 대국관계에 대한 논의는 자리를 잡아가고 있지만 향후 미중 간 다양한 이슈를 처리하는 과정에서 협력 속 경쟁은 지속될 것으로 보인다.

미중관계 속에서 북한 문제가 어떻게 새롭게 정의되고 있는가를 보여준 계기는 역시 2013년 캘리포니아에서 열린 미중 정상회담이다. 정상회담에서 미중 양국 정상은 첫째, 국가전략 차원에서 양국의 협력은 당분간 반드시 필요하다는 점을 강조하고, 둘째, 북한의 비핵화라는 원칙에 공감하면서 정책 공조를 약속하고, 셋째, 구체적인 북한 비핵화의 로드맵에서는 여전히 접근법의 차이가 있음을 노정할 것이 주목할만한 점이다.

정상회담에서 미국은 그간 추진해 온 재균형전략의 기본 틀을 다시 한번 강조했다. 동맹관계를 유지·발전시키는 동시에 중국, 인도 등 새롭게 부상하는 국가들과 전략적 협력관계를 도모하겠다는 것이다. 또한 논란이 되어온 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership: TPP)이 미국 뿐 아니라 동아시아 경제발전에 중요한 부분이라는 점을 강조하고 중국과 안정적이고, 생산적이며, 건설적인 관계를 유지하겠다는 취지의 발표문을 내놓았다. 중국은 그간 미국의 재균형전략이 근본적으로 중국 포위전략이라고 인식하고 미국의 기존 동맹 강화전략을 비판했으며 TPP 등 미국이 주도하는 동아시아 다자제도들이 중국을 견제하는 수단이라고 인식했다. 그러나 정상회담에서 미국의 재균형전략을 원칙적으로 인정함으로써 당분간 미국의 동아시아 중시전략 속에서 공동이익을 도모하겠다는 의지를 드러냈다.

이러한 합의는 그간 시진핑 주석이 누차 강조한 바 있는 신형 대국관계라는 용어 속에서 구체화되었다. 그간의 대국관계가 경쟁과 대결을 위주로 한 관계였고, 특히 세력전이의 현상 속에서 패권의 교체가 일어날 때 군사적 충돌이 반드시 수반되었던 경험을 돌이켜 보면 신형 대국관계는 세력배분구조의 변화가 일어나더라도 이를 평화적으로 관리함은 물론, 공통의 이익을 극대화하는 협력까지 도모하겠다는 목적을 밝힌 것으로 보아야 한다.

주목할 점은 미중 정상회담 과정에서 북핵 문제가 상당한 비중으로 다루어졌고 북한 비핵화에 대한 기본적 합의가 도출되었다는 점이다. 미중 양국은 북한 문제가 미중의 발전된 협력관계를 보여주는 ‘핵심 영역(key area)’이라고 논의했으며 북한 비핵화를 달성하기 위해 미중이 지속적 대화를 하기로 했다는 점을 설명했다.

흥미로운 점은 북한 비핵화라는 원칙적 부분에 대한 설명 이외에도

이를 추진하는 구체적 방안에 대해 미중 양국이 설명하고 있다는 점이 다. 미국의 설명은 중국보다 훨씬 더 구체적이고 공세적이라는 점을 알 수 있다. 회담 이후 도닐런(Thomas E. Donilon) 국가안보좌관은 미중 양국이 북한에 압력을 가하는 것이 중요하다는 점에 합의했다고 발표하면서 북한의 핵무기 개발이 북한의 경제발전과 양립불가능하다고 명시적으로 논하고 있다. 이는 북한의 경제·핵 병진전략의 성립가능성을 정면으로 부정하는 것으로 도닐런의 발표가 옳다면 미중 양국은 정상회담에서 북한의 경제·핵 병진전략의 정당성을 원칙적으로 받아들이지 않은 것이다.

미중 양국은 북한이 핵보유 국가가 됨으로써 핵무기를 이전하여 세계안보를 불안정하게 하고 동북아의 안보질서를 혼란시키는 것을 받아들일 수 없다는 점에 완벽하게 일치했다는 것이 정상회담 이후 미국 측의 인식이다. 북한 비핵화를 추진하는 방법에서 가장 중요한 것은 압력을 가하는 것으로 무엇보다 경제제재가 중요한 수단으로 인식되고 있다. 더불어 중국이 강조하는 6자회담이 중요하다는 점을 인정하면서도 비핵화를 향한 북한의 확실한 움직임이 선행되어야 한다는 점을 강조하고 있다.⁹⁷

4월의 케리 방문 이후 미중 협력의 분위기가 심화되는 가운데 중국의 경계심이 여전히 존재했던 것처럼, 미중 정상회담 이후에도 중국은 미중 협력의 범위와 한계에 대한 입장을 암시하고 있다. 중국은 미국과는 달리 남북회담이 진행되는 것이 중요하다는 점을 강조하면서 남북 간 대화와 협력이 필요하다는 점, 그리하여 한반도의 평화와 안정이 중요하다는 점을 지적하고 있다. 이는 북한 비핵화를 위한 정책이

⁹⁷ Thomas E. Donilon, "Press Briefing," National Security Advisor (June 8, 2013).

과도하게 진행되어 북한의 불안정이 심화되고 이에 따라 남북관계 역시 현상변경의 상황에 돌입하는 것을 중국이 경계하고 있음을 간접적으로 시사하고 있는 것이라 할 수 있다.⁹⁸

미중 정상회담의 결과를 분석하는 중국의 입장 역시 미국보다는 훨씬 신중함을 알 수 있다. 중국은 미중 신형 대국관계의 맥락 속에서 상호 존중과 협력, 양국과 세계의 이익을 위한 윈-윈(win-win) 정책이 중요하다는 점을 우선 강조하고, 이러한 관점에서 북한의 비핵화가 중요한 이슈임을 확인하고 있다. 그러나 미국과는 달리 북한에 대한 압박이나 제재를 강화하는 것에 대한 언급은 전혀 없고 대화와 회담을 통한 북핵 문제 접근법을 강조하고 있음에 주목할 필요가 있다.⁹⁹

나. 신뢰프로세스를 위한 한국 정부의 외교정책

박근혜 대통령의 신뢰프로세스는 2013년 상반기 한미 정상회담과 한중 정상회담을 통해 외교적 지원을 받게 되었다. 특히 한미 간에는 북한의 비핵화, 한국의 신뢰프로세스 등의 목적에 대한 양국 간의 합의를 이루었다. 특히 주목할 점은 북한 문제에 대한 한미 간의 합의가 동아시아 향후 방향에 대한 양국 간의 비전과 연관되어 설명되고 있다는 점이다. 한미 정상회담 이후 박대통령은 기자회견에서 아시아의 안보아키텍처에 관한 견해를 밝히고 있다. 아시아가 갈등과 분열에서 평화와 협력으로 이행할 필요성이 있음을 논하면서 미국의 재균형전략과 한국의 동북아 평화협력구상이 양립가능하다는 점을 논하고 있다.

⁹⁸ Hong Lei, "Regular Press Conference," Foreign Ministry Spokesperson, Beijing (June 6, 2013).

⁹⁹ Yang Jiechi, "On the Results of the Presidential Meeting between Xi Jinping and Barook H. Obama," Annenberg Estate (June 9, 2013).

흥미로운 점은 박대통령이 “이 비전을 구체화하기 위해 양국이 공동 설계자(co-architects)의 역할을 하기로 견해를 공유했다”고 밝힌 점이다. 이를 위해서는 한미동맹이 중요한 요소이며 비단 한반도와 동북아 문제 뿐 아니라 광범위한 국제공동체를 위해 나아가야 한다고 논하고 있다.¹⁰⁰

한미 정상회담에 이은 한중 정상회담 역시 한국의 대북정책 방향 설정에 중요한 계기였음은 부정할 수 없는 사실이다. 향후 한중관계를 위한 핵심비전은 전략적 협력동반자관계의 내실화라고 할 수 있다. 한중 양국은 “전략적 협력동반자관계를 양자 및 지역 차원뿐만 아니라 국제사회의 평화와 번영을 위한 협력 차원으로까지 더욱 진전시켜 나갈 필요성이 있다는 데 인식을 같이 하였다”고 하면서 정치안보 분야의 협력과 경제통상, 사회·문화 분야의 협력을 모두 대폭 발전시켜 나가기로 하였다고 발표하였다. 협력의 범위도 비단 한반도 뿐 아니라 동북아의 평화, 안정, 지역협력 및 글로벌 이슈의 해결까지 이른다는 점을 강조하였다.

북핵 및 북한 문제와 관련하여 한국은 한반도의 긴장을 완화시키고 지속 가능한 평화를 구축하기 위한 한반도 신뢰프로세스 구상을 설명하고, 이에 대해 중국이 원칙적인 환영과 협력의사를 밝힌 것으로 설명되고 있다.

한중 양국은 북핵 문제를 다루는 원칙에서 “어떤 상황에서도 북한의 핵보유를 용인할 수 없음”에 합의하고 “핵무기 개발이 한반도를 포함한 동북아 및 세계의 평화와 안정에 대한 심각한 위협이 된다는 점”에 의견 일치를 보고 있다. “한반도 비핵화 실현 및 한반도 평화와 안

¹⁰⁰-President Obama and President Park of South Korea, “A Joint Press Conference,” (May 7, 2013).

정 유지가 공동이익에 부합함”에 합의함으로써 한중 전략적 이익의 공통부분을 표현하고 있다.

북한 비핵화를 위한 구체적 실천 방안으로 한중 양국은 “한국과 북한이 한반도 문제의 직접 당사자로서 당국 간 대화 등을 통해 한반도 문제 해결을 위하여 적극적인 역할을 해야 한다는 데 의견을 같이 하였다”고 설명하고, “안보리 관련 결의 및 9·19 공동성명을 포함한 국제 의무와 약속이 성실히 이행되어야 한다는 데 인식을 같이 하였다”고 발표하고 있다. 또한 “6자회담 틀 내에서 각종 형태의 양자 및 다자대화를 강화하고, 이를 통하여 한반도 비핵화 실현 등을 위한 6자회담의 재개를 위해 긍정적인 여건이 마련되도록 적극 노력”하는 것이 중요한 방법으로 제시되고 있다. 더불어 중국은 “남북한 양측이 대화와 신뢰에 기반하여 관계를 개선하고 궁극적으로 한민족의 염원인 한반도의 평화통일 실현을 지지한다”고 표명하고 있다.¹⁰¹

한국이 북한 문제를 둘러싸고 중국의 협력을 끌어내는 것은 매우 중요하다. 북한이 병진을 넘어 선경제 전략으로 선회하기 위해서는 핵을 가진 한 경제발전이 어렵다는 인식을 분명히 하는 것이 필요한데, 중국의 대북경제지원이 북한의 전략적 결단을 무디게 하는 효과를 가져올 수 있기 때문이다. 한국은 한국이 주도하는 한반도, 더 나아가 통일된 한반도가 중국의 이익에도 부합된다는 점을 설득하기 위해 대중 외교노력을 기울여나가야 한다. 이러한 노력이 신빙성 있게 전달되려면 한국이 추구하는 동북아 지역이 강대국 간 협력, 특히 미중 간의 협력을 기반으로 한 것이라는 점도 함께 설득시켜야 할 것이다.

중국의 대북정책은 중국의 전체적 국가전략 변화와 궤를 같이 할 수 밖에 없다. 시진핑정부가 들어서면서 중국은 중화민족의 부흥이라는

¹⁰¹- 한중 미래비전 공동성명, 베이징, 2013년 6월 27일.

기치를 내걸고 중국의 꿈을 추구한다는 목표를 제시하고 있다. 2020년 까지 안정된 경제발전과 1인당 GDP 성장을 거치고 이후 강대국으로 성장하여 지구적 리더십을 발휘한다는 장기적 목표를 나타내고 있는 것이다. 중국은 경제성장에 따른 다양한 문제점을 해결하기 위해 구조 조정을 추구하면서도 여전히 7%가 넘는 경제성장을 유지하고 있다. 이러한 추세가 계속된다는 전제 하에 중국의 외교전략 목표가 변화하고 있다는 점은 주목할만하다. 중국은 시진핑 체제에 들어와서 책임있는 강대국 외교를 본격적으로 표방하고 있다. 중국은 거대한 개발도상국, 1인당 GDP 기준 약소국 등의 정체성을 가지고 있는 것도 사실이지만 경제위기 이후 소위 G2 담론을 거치면서 본격적인 강대국 외교를 추구할 것으로 보인다.

3. 향후 신뢰외교의 주안점

가. 남북관계 정상화를 둘러싼 한미 간 신뢰구축

한국이 추진하고 있는 남북관계 정상화는 북한의 경제발전에 도움이 될 수 있다. 개성공단 정상화 및 금강산관광 재개는 북한의 현금 수입을 증대시키는 것이 사실이다. 더불어 개성공단 국제화가 적극적으로 이루어질 경우 북한에 대한 국제적 신규투자가 이루어질 가능성이 높고 한국 역시 기존의 123개 기업을 넘는 새로운 기업들, 특히 대규모 기업들의 신규투자가 이루어질 가능성도 높다. 이는 단기적으로는 신규투자를 금지하고 있는 5·24 조치와 위반될 가능성도 있고 결국 남북 교류·협력 이 증가된다면 북한의 경제발전에 도움이 되는 결과로 이어질 것이다.

북한은 경제·핵 병진전략을 추진하고 있는 바, 만약 북한이 비핵화

를 향한 움직임을 보이지 않는 가운데 남북 간의 교류·협력이 활성화 되고 북한의 경제발전이 지속된다면 북한은 핵을 보유하면서 경제발전이 가능하다는 생각을 할 수도 있다. 미국 역시 한국의 대북 교류·협력이 국제적 대북제재레짐에서 이탈한다고 인식할 수도 있고 결국 한미 간의 신뢰가 약화되는 결과를 초래할 수도 있다.

이를 극복하기 위해서는 남북교류협력과 북한 비핵화가 연결될 수 있는 로드맵을 제시할 수 있어야 한다. 현재까지는 한국의 대북협력이 남북관계의 원칙을 정립하고 상호 간에 신뢰가 구축되면 이후 비핵화 및 한반도 평화체제를 다룸에 있어서도 원칙과 신뢰에 기반한 새로운 협상이 가능할 수도 있다. 이를 국제적으로 보이기 위해서는 한국이 대북협상을 하는 과정에서도 비핵화를 위한 원칙 수립의 노력을 동시에 추구하고 미국과의 긴밀한 협력을 유지해 가야 할 것이다.

나. 대북제재를 둘러싼 한중 간 신뢰구축

북한은 2013년 3월 31일 핵무력건설과 경제건설의 경제·핵 병진전략을 제시한 이래 비핵화를 위한 어떠한 협상도 공식적으로 인정하지 않고 있다. 2005년 9·19 공동성명이 북한의 비핵화를 골간으로 하고 있고, 6자회담 역시 북한 비핵화를 위한 다자대화체제이기 때문에 북한이 비핵화를 회담의 목적으로 삼지 않는 이상, 북한이 참여하는 어떠한 형태의 대화도 주변국에게는 무의미하다. 반면 북한으로서는 김정은 체제의 내부적 정당성과 대외 전략의 대가를 위한 핵심개념으로 경제·핵 병진전략을 제시한 바 있고, 이는 장기적으로 북한을 이끌 어갈 노선이라고 주장한 바 있기 때문에 비핵화를 목적으로 하게 되면 경제·핵 병진전략의 한 축을 스스로 부정하는 자가당착에 빠지게 된다.

북한이 비핵화를 목적으로 상정하고 6자회담을 비롯한 다양한 회담에 복귀하기 위해서는 경제·핵 병진전략의 수정을 무릅쓸 수 있는 유인과 압박이 동시에 작용해야 한다. 김정은 정권은 주민들의 경제적 안정을 위해 노력하며 과거보다 나은 경제생활을 제공하는 대가로 정치적 정당성을 추구하고 있다. 김정은 정권이 핵무력 건설을 통해 달성하려는 목표 중의 하나는 재래식 전력 구축에 들어가는 비용을 절감하고 이를 경제건설로 전환하여 정치적 정당성을 강화하는 것이다. 따라서 북한이 비핵화를 정책 목적으로 삼게 하기 위해서는 핵의 보유가 경제건설에 치명적인 저해요소가 된다는 인식을 심어주는 것이 우선 필요하다.

북한은 김정일 정권 하에서도 핵보유 때문에 외부 경제지원이 많은 한계에 봉착했던 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 북중교역 및 중국의 대북경제지원과 불법적 경제행위, 외부의 인도적 지원, 상황에 따라 남북 경제관계 속에서 경제적 자원을 조달하는 데 비교적 성공해왔다. 향후 북한의 비핵화를 위해서는 북중 경제관계를 어떻게 운용해 나가는가가 핵심적 과제일 것이다.

북중관계에 대해 한국무역협회가 2013년에 발표한 『2012 남북교역, 북중무역 동향 비교』 보고서를 보면 남북교역액은 19억 8천만 달러를 기록한 반면, 북중 간 교역액은 59억 3천만 달러를 기록했다. 2008년부터 2012년까지의 교역 증가율을 보면 남북 간에는 연평균 증가율이 2.1%인 반면, 북중 간에는 증가율은 20.8%로 높게 나타난다. 최근 수년 동안 천안함 폭침, 연평도 피격 사건 이후 이명박정부 하에서 남북 관계가 경색되고, 5·24 조치 이후 개성공단에 대한 신규진출 및 투자 확대 등이 금지되었고, 이에 따라 북한의 대중 경제의존도가 증가된 것으로 볼 수 있다. 2009년 전후 약 4~7억 달러에 달했던 일반교역과 위탁가공교역은 5·24 조치 이후 거의 전무한 상태이고 북한은 섬유제

품과 수산물 등 분야에서 중국 거래선으로 옮겨가 양국 간 대북교역의 격차를 가속화 시키고 있다.

현재 뿐 아니라 미래의 북중관계를 생각해 볼 때에도 북한의 대중 의존도는 중요하다. 중국의 대북투자 및 북중 인접지역 경제특구 개발과 가동 진전 등으로 미래 북한경제가 중국에 의존하게 되는 비중은 크다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 중국이 비핵화를 위해 대북제재에 참여할 것인가는 중요한 문제이다. 2013년 들어 북중 경제관계가 약화되고 있다는 조짐이 다양하게 포착되는 것이 사실이다. 정웨이성(鄭躍聲) 중국 해관 총서 대변인은 10일 국무원신문판공실 주최 기자회견에서 1분기 중국의 대북수출이 72천만 달러로 작년 같은 기간보다 13.8% 감소했다고 밝혔다. 반면 1분기 북한의 대중 수출은 5억 9천만 달러로 작년 동기 대비 2.5% 증가했다. 중국의 대북 수출 감소로 수출입을 합친 북중 무역액은 13억 1천만 달러로 작년 같은 기간보다 7.2% 줄었다.

이러한 변화는 2012년 12월 북한의 장거리로켓 발사에 대응해 채택된 안보리 결의 2087호와 관련된 것으로 볼 수 있다. 중국은 안보리 결의 사항을 엄격히 집행하라는 내용의 지시를 2~3월 공안, 해관, 금융, 변방 부대 등 전 관계 당국에 일제히 내려 보냈다고 알렸고, 이에 따라 해관은 북한과의 주요 무역 창구인 랴오닝성 단둥, 다롄 등지에서 통관 검사를 부쩍 강화한 양상을 보였다. 더불어 중국 당국은 자국내 북한은행들의 불법 환치기 영업을 중단시키고 국경을 통해 대량의 현금이 불법으로 운반되는 것을 막아서면서 그동안 편법·불법 거래 관행에 의존했던 북한의 각종 물자 수입을 어렵게 하고 있다는 보도도 있는 상황이다. 3차 핵실험 이후에는 북한을 오가는 화물에 대한 검색 강화 및 통관 절차 강화 등도 제재성 대북정책의 일환으로 볼 수 있다.

문제는 이러한 중국의 대북압박의 목적과 범위가 무엇인가 하는 점

이다. 중국은 자국의 핵심이익 보호를 위해 다양한 전략을 추구하고 있는데 그 중 하나가 중국 주변지역에서 미국의 영향력이 강화되는 것을 방지하는 일이다. 중국은 양안관계, 남중국해 문제, 센카쿠 열도를 둘러싼 동중국해 문제 등의 핵심이익을 보호하는 데 심혈을 기울이고 있다. 이러한 과정에서 북한이 자신 만의 이익을 위해 핵과 미사일 실험을 하는 행태를 심하게 비판하고 있다. 북한의 대량살상무기 도발은 미국의 군사적 반응을 불러오고, 한국 내 군사력 강화 및 심지어 핵무장에 대한 여론을 강화시키며, 무엇보다 한미 간의 군사동맹을 심화시켜 중국이 원하는 서태평양 지역에서 미국 밀어내기 전략을 어렵게 하고 있다. 따라서 중국은 북한에 정치적·외교적·경제적 압박을 가하여 중국이 추구하는 핵심이익 보호와 지속적 경제발전을 위한 평화로운 환경 조성을 위해 노력할 수밖에 없는 상황이다.

중국이 국제연합의 다양한 경제제재에 참여하여 북한으로 하여금 비핵화 협상에 나서도록 하는 것은 한국으로서는 정치적·외교적 실익이 크다. 그러나 한중 간에 대북 경제제재의 목표 일치성의 문제, 그리고 공동제재를 통해 한중이 신뢰할 수 있는 기반이 무엇이며, 어디까지 인지를 명확히 생각해 볼 필요가 있다. 김정일 시대 북중관계를 돌이켜 보면 북한은 한국과 미국에 대해 군사적 도발을 단행해왔지만 중국의 지정학적 이익을 인식하고 이를 준수하는 모습을 보였으며 이를 활용하려는 노력도 기울인 것이 사실이다. 그러나 김정은 시대에 들어서면서 상당수의 주요 인사들이 교체되고 대외전략의 대강이 정리되지 않은 상황에서 북한은 전형적인 약소국 대외전략의 모습을 띠고 있다. 주변 강대국, 특히 중국의 전략적 이익을 이해하고 북중 간의 전략적 공동 목표를 조율하고 존중하며, 합의를 찾아가는 노력을 기울이지 않는 모습을 보이고 있다. 따라서 중국은 북중 간의 전략적 상호이익의 기반을 확인하고 북한이 중국의 핵심이익을 존중하며 북한의 외교

및 도발행태에 대해 중국과 긴밀한 협의를 하는 것을 원하고 있다.

이러한 중국의 대북전략 목적은 분명히 한계가 있다. 한국이 신뢰프로세스에서 원하는 비핵화는 물론 북한의 개혁·개방, 남북 간의 관계 개선 및 통일기반 마련으로 나아가는 데까지 중국의 제재 및 정책이 미치기는 어려울 것이다. 중국은 김정일 시대 북중관계를 회복하고 양자의 전략적 공동이익을 확인하며 중국의 경제발전에 필요한 안정된 한반도 상황을 회복하는 것에 우선적 목적이 있기 때문이다. 중국은 북한이 핵을 개발하더라도 이를 기반으로 도발적 핵외교 및 대남도발을 하는 것은 견디기 어렵다. 미국의 대북 적대시정책을 비판하면서 핵프로그램을 가동하더라도 중국은 관리 가능한 범위, 국제정세를 변화시키는 정도 내에서 중국이 북한의 핵개발을 용인할 수 있는 것이다.

한국이 중국과 대북 공동경제제재를 통해 달성해야 하는 바는 단지 북한의 핵개발을 관리하는 정도가 아니다. 한국은 비핵화는 물론 북한이 핵을 버리고 개혁·개방의 길로 나서며 남북관계가 개선되는 것을 목적으로 삼고 있기 때문이다. 중국이 이러한 추가적 목적까지 고려하면서 대북경제제재를 가하도록 하려면, 북한의 정상화에 대한 한국의 강력한 의지가 중국에 전해져야 한다. 중국은 북한에 대한 제재가 강화되어 북한 정권의 정당성이 약화되고 더 나아가 북한이 붕괴되어 한국 및 미국 주도의 한반도 통일이 되는 것을 경계하고 있다. 한국은 중국에게 경제제재가 북한 붕괴를 추구하는 것이 아니며, 북한이 정상국가화되어 국제규범을 준수하는 가운데 한국과 평화로운 기반 위에서 공동번영하는 것이 목적이라는 점을 명확히 밝힐 필요가 있다. 이러한 장기적 대북전략에서 한중 간에 공감대가 마련된다면 중국은 그간 부분적으로 밝혀왔던 북한의 개혁·개방을 위해 좀 더 적극적 전략을 사용할 수 있을 것이며 이에는 보다 강력한 경제제재도 포함될 수 있을 것이다. 북핵 및 북한 문제를 둘러싼 한국의 대중 신뢰외교는 비

핵화를 위한 한중 간의 의견일치 및 장기적 비전에 대한 공감대를 기반으로 추구되어야 할 것이다.

다. 통일 이후 한반도에 대한 주변국과의 신뢰구축

한반도는 미중관계에서 핵심적인 지정학적 위치를 차지하고 있다. 향후 미중관계가 어떻게 전개될지 알지 못하는 상황에서 통일 한반도의 외교적 지향은 중국의 대외전략에 중요한 변수가 될 것이다. 2013년 박근혜 대통령의 중국 방문 중에 발표된 공동성명을 보면, “한국 측은 한반도 평화와 안정을 위한 중국 측의 노력을 평가하고, 한반도에서의 새로운 변화를 통해 동 지역의 평화와 안정이 증진될 수 있도록 중국 측이 건설적인 기여를 해 줄 것을 희망하였다. 중국 측은 남북한 양측이 대화와 신뢰에 기반하여 관계를 개선하고 궁극적으로 한민족의 염원인 한반도의 평화통일 실현을 지지한다”고 표명하였다. 더불어 “중국 측은 세계에 하나의 중국만이 있으며, 대만은 중국 영토의 불가분의 일부분임을 재천명하였다. 한국 측은 이에 대해 충분한 이해와 존중을 표시하고, 중화인민공화국정부가 중국의 유일 합법정부라는 것과 하나의 중국 입장을 계속 견지해 나가기로 하였다”고 밝히고 있다.

한국과 중국은 같은 분단국가로서 통일의 목적을 공유하고 규범적 당위성에 대해 지속적으로 지지 견해를 표명하여 온 것이 사실이다. 그러나 어떠한 과정을 거쳐서 통일을 이룰 것인지, 그리고 통일 이후 동북아의 지정학적 상황이 어떻게 변화될 것인지에 대해 한중 간에 허심탄회한 논의가 제약되어 온 것이 사실이다. 더불어 한미 간에도 미국의 통일 지지가 기본적 입장이지만 구체적인 과정에 대해서는 더욱 긴밀한 토의가 필요하다.

북핵 문제 해결과정은 북한의 장래에 대한 비전과 관련되어 있다.

한국이 어떠한 통일정책을 추진하는가는 미국과 중국이 한국의 대북 전략을 지속적으로 지지할 것인가를 결정하는 중요한 요인이다. 이명박정부는 「한민족공동체 통일방안」을 수정하여 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체의 3단계 통일을 내 놓고 평화적 과정에 의한 통일을 주장한 바 있다. 그러나 특히 중국은 한국의 통일방안과 별개로 한국의 대북정책을 관찰하면서 한국이 여전히 흡수통일을 대안에서 제외하지 않고 있다는 의심을 완전히 불식시켰는지 알기는 어렵다. 급격한 과정에 의한 흡수통일이 이루어질 경우 통일 한반도의 정치적·외교적 지향에 대한 예측 가능성이 낮아지는 것은 사실이다.

박근혜정부는 향후 어떠한 통일방안을 내세울지, 그러한 통일방안이 통일정책과 구체적으로 어떻게 연동될지, 통일정책과 대북정책이 궤를 같이 하면서 추진될지를 명확히 밝힐 필요가 있다. 현재까지 통일방안은 남북 간에 각자의 대북, 대남정책을 위한 수단적 정당화의 측면이 강했던 것을 완전히 부정하기는 어렵다. 6·15 공동성명에서처럼 남북 간 통일방안의 공통점을 확인하더라도 각자의 전략이 갈등을 일으킬 경우 통일방안이 실현되기는 어렵기 때문이다.

박근혜정부는 신뢰프로세스를 통해 남북 간의 관계정상화를 이루고, 신뢰에 기반한 대북관여전략을 포괄적으로 실시한다는 비전을 내세우고 있다. 「비전 코리아 프로젝트」는 북한을 포괄적으로 관여한다는 목적 하에 제시된 것으로 이는 통일정책과 긴밀히 연결될 필요가 있다.

한국이 북한의 비핵화를 이루고 남북 간 신뢰를 조성하면서 대북관여전략을 이루는 신뢰프로세스가 통일 기반확보로 이어지고 통일프로세스와 연결될 때 한국과 중국은 한반도 통일에 대한 예측 가능성을 높이고 우려와 불안을 최소화한 가운데 한국의 현재 대북정책을 지지할 것이다. 한국은 통일과정에 대한 신뢰 확보를 위해 명확한 통일방

안과 통일정책을 제시하고 미중 양국과 소통하도록 노력해야 할 것이다.

라. 한미동맹 강화에 대한 중국의 외교적 지원 획득

박근혜정부는 한미동맹의 강화 및 포괄적 동맹으로의 발전을 강조하고 있다. 한미 양국은 박근혜 대통령의 5월 정상회담에 맞추어 한미 동맹 60년 기념공동성명을 발표했다. 양국은 한미동맹이 “아시아 태평양 지역 평화와 안정의 핵심축(linchpin)으로 기능하고, 21세기 새로운 안보 도전에 대응할 수 있도록 동맹을 계속 강화시키고 조정해 나갈 것”이며, “미국은 확장 역지와 재래식 및 핵 전력을 포함하는 모든 범주의 군사적 능력 사용을 포함한, 확고한 대한 방위 공약을 재확인한다”고 표명하고 있다.

이러한 비전은 미국과 향후 경쟁적 관계를 가질 수 있는 중국에게 위협적 요소로 작용할 가능성이 있다. 사실 중국은 동아시아에서 미국을 중심으로 한 동맹의 강화현상을 비판적으로 보고 있다. 중국의 국무원 신문판공실은 “어떤 국가들은 동아태지역에서 군사동맹을 강화하여 역내 군사적 배치를 확대하고 있으며 이는 상황을 긴장되게 하고 있다”고 말하면서 중국의 주권, 해양의 권리와 이익을 해치는 주변국의 위협”을 언급하고 있다.¹⁰²

미국 중심의 동아시아 동맹망은 특히 2010년 전후 미국의 동아시아 재균형, 중시전략이 공식화되면서 중국에게 더욱 위협적으로 다가온 것이 사실이다. 2013년 6월 미중 정상회담을 통해 미국의 아시아 중시전략이 미중 간 상호이익을 위한 것이었다는 이해를 교환하였지만 여

¹⁰²- China's Cabinet, “The Diversified Employment of China's Armed Forces,” *Xinhua* (The Information Office of the State Council, April 16, 2013).

전히 중국은 미국의 동맹강화를 경계하고 있다. 미중 간 경쟁은 현재 구체적인 이슈들 둘러싼 갈등이 수면 밑으로 가라앉고 대신 개별 이슈를 해결하기 위한 구체적인 규범을 둘러싼 경쟁의 형태로 변화하고 있다. 예를 들어 남중국해 이슈는 공해에서의 항행의 자유라는 규범과 국제해양법이 정초한 다양한 규범을 둘러싼 미중 간의 규범 경쟁으로 나타나고 있다. 이러한 상황에서 한국이 미국과의 동맹을 강화하고, 특히 포괄적인 가치동맹으로 발전하는 것을 중국은 경계할 수밖에 없는 상황이다.

한미동맹 60주년 기념 공동성명은 북한 문제에 대해서도 규범적 차원의 한미 공동입장을 언급하고 있다. 성명은 한미동맹이 “안보 협력을 넘어서 정치·경제·문화·인적교류 분야에서의 폭넓은 협력을 바탕으로 포괄적 전략동맹으로 진화”해 왔으며, “자유, 우정 그리고 공동의 번영은 자유·민주주의·시장경제라는 공동의 가치에 기초하고 있다”고 밝히고 있다. 이러한 비전은 향후 중국이 건설하려고 하는 동아시아와 이를 뒷받침하는 가치와 경쟁하게 될 것이고 한중 간의 입장 차이로 이어질 수도 있다.

한미동맹은 무엇보다 북한의 군사적 위협을 대상으로 한 것이기 때문에 북한의 위협을 억제하고 공격을 방어하는 것이 목적이다. 그러나 향후 북한 내 변화에 의해 급변사태나 통일의 계기가 다가올 때 한미동맹은 많은 새로운 역할을 맡게 될 것이다. 북한의 변화과정에서 있을 수도 있는 군사적 급변사태에 대응하고 만약 통일의 절차가 시작된다면 평화로운 상황에서 통일이 이루어질 수 있도록 군사적 환경을 만들어가는 것이다. 이러한 상황을 예측할 때 중국은 한미동맹이 북한의 붕괴를 유도하거나 군사적으로 북한을 봉쇄하는 수단이 될 수 있다고 생각할 수 있다. 한미 양국은 한미동맹이 근본적으로 북한의 위협을 막기 위한 방어적인 동맹이며 북한의 변화를 유도하거나 압박하기 위

한 수단이 아님을 강조할 필요가 있다. 한미동맹 60년 기념 공동성명은 “북한의 도발로부터 양국 국민들을 보호하기 위해 북한의 미사일 위협에 대한 공동의 대응 노력과 함께, 정보·감시·정찰 체계 연동을 포함한 포괄적이고 상호 운용가능한 연합방위력을 지속 강화해 나갈 것”이라고 밝히고 있는데 그 내용이 기본적으로 방어적임을 한중 간에 소통할 필요가 있는 것이다.

더 나아가 한미동맹이 단순히 동아시아 세력균형 체제 하의 군사동맹의 역할만을 맡고 있지 않음을 강조할 필요가 있다. 한미 양국은 21세기의 동맹은 사전에 규정된 적 개념과 군사적 위협에 기초한 것이 아니라 21세기의 다양한 인간안보적 위협, 지역의 불안정성에 대응하기 위한 포괄적 수단이라는 점을 여러 차례 강조한 바가 있다. 이는 기본적으로 중국을 봉쇄하거나 위협으로 인식하고 있는 것이 아니며, 중국과의 군사협력 및 동아시아 다자안보협력을 상정하고 이와 양립 가능한 개념에서 출발한 것이다. 따라서 한미 군사동맹이 북한의 위협을 넘어선 상황을 상정하고 이에 대응해 나가더라도 중국과의 전략적 소통과 이해가 가능함을 논의할 필요가 있다.

결국 한미동맹의 향후 진화과정에서 한국은 중국에게 북한의 미래 및 지역안보구조와 관련하여 한국의 전략적 방향에 대한 신뢰를 심어줄 필요가 있다. 이는 한미동맹에 대한 구체적인 설계도를 지속적으로 표방, 설명하고 구체적인 운용방식에서 이를 실현하여 표명하는 노력으로 이어져야 할 것이다.

마. 동북아 평화협력구상에 대한 지지 획득

박근혜정부는 동북아의 다자협력을 위해 동북아 평화협력구상을 제시하고 있다. 이러한 구상은 첫째, 기존의 다른 구상들에 비해 얼마나

차별화된 실천계획을 가지고 있는가, 둘째, 이 구상이 미중 경쟁관계 속에서 정치적 편향성을 극복하고 있다는 메시지를 어떻게 전달할 것인가의 과제를 해결해야 힘을 얻을 수 있다.

우선 동북아, 혹은 동아시아의 평화협력, 지역적 다자협력에 대해서는 냉전 종식 즈음부터 다양한 계획들이 여러 국가들에 의해 제안되어 왔다. 안보, 경제, 사회·문화 및 구체적인 이슈를 둘러싼 구상들이 있었으며 이들 중 일부는 역내 국가들의 동의를 얻어 구체적인 실현과정에 들어서서 운용되고 있는 것들이 있는가 하면, 다른 많은 구상들은 아이디어에 그치고 추동세력을 얻지 못해 실현되지 못한 채 역사 속의 기록에 남은 것들도 다수 있다. 한국의 경우에도 1994년 동북아안보대화(NEASED)를 제안하였지만 사실상 추동세력을 얻지 못해 그 실현을 보지 못한 경험이 있다.

박근혜정부의 동북아 평화협력구상은 역내 국가들 간의 강한 경쟁성을 극복하고 다자협력의 부재상황을 타개하기 위해 협력이 쉽고 가능한 연성이슈들부터 다자협력을 추진하고 이를 점차 어렵고 정치적인 경성이슈들로 확대해 나간다는 구상이다. 이는 대체로 역내 국가들에게 쉽게 받아들여질 수 있는 구상이라고 생각된다. 이 구상이 구체적으로 실현되기 위해서는 연성이슈들에 대한 효과적인 협력을 우선 타결할 수 있는 방법과 실행계획이 구체적으로 마련되어야 한다. 연성이슈들로는 환경, 재난 등의 인간안보 이슈들과 핵안보 등 이미 지구적 규범이 만들어져 있는 이슈 등 다양한 것들을 생각해 볼 수 있다. 여기서 연성이슈라 하면 정치성이 약한 기능적 이슈들, 혹은 정치적으로 합의가 쉬운 이슈들이라 정의할 수 있다. 그러나 동북아의 많은 이슈들은 이를 둘러싼 강한 정치성을 가지고 있으며, 제로섬게임의 성격을 띠기 때문에 순수 기능적 이슈라고 정의하기 어려운 경우가 다수 있다. 따라서 기능적 이슈로 정의하고 접근할 때에도 정치적 배경에

대한 예민한 고찰이 필요하다.

다음으로 경성이슈에 대한 확산 가능성을 정확히 타진하는 노력이 필요하다. 연성이슈에서 협력이 이루어졌다고 하더라도 경성이슈로 접어들면 강한 경쟁성, 정부 이외 행위자들의 이해관계 등 새로운 요소들이 첨가된다. 예를 들어 영토 문제, 과거사 문제 등은 기능적 협력의 성과가 무색할 정도로 강한 휘발성을 가지게 되며, 특히 정부 간 양해가 어느 정도 이루어졌더라도 각 국가들 내부의 정치상황과 맞물려 합의와 설득이 쉽지 않은 지경에 이르게 된다. 따라서 확산이 정말로 가능한지, 이를 위해서는 기능적 이슈를 다룰 때 어떠한 정치적 조정과 설득 작업의 기초를 닦아야 할지를 고민해 볼 필요가 있다.

둘째 문제인 구상의 정치적 중립성에 대해서도 다양한 준비가 필요하다. 현재 동아시아의 다자협력구상들은 지역의 세력균형체제라는 운용원리에 강한 영향을 받고 있다. 다자협력은 본질상 정합게임의 성격을 가진 협력이어야 하지만, 협력구상이 내용에 따라 어느 특정 국가의 이익이 상대적으로 배가될 수 있는 것이 사실이다. 따라서 모든 국가들은 같은 이슈를 다루더라도 자신의 국가이익이 극대화될 수 있는 구상을 제시하고 이를 실현하기 위해 노력한다. 미중 간의 제도구상을 둘러싼 경쟁, 즉 제도적 균형전략도 점차 강화되고 있다. 두 강대국은 자신의 이익이 극대화될 수 있는 이슈, 운용방식, 멤버십의 범위 등을 주장하는 경향이 있다. 한국이 미국의 동맹국으로서 다자협력 구상을 내놓을 때 중국은 이러한 구상의 정치적 편향성에 대해 우려를 가질 수 있다. 따라서 한국은 동북아 평화협력구상이 기존의 세력균형 정치와는 별도의 것일 뿐 아니라 오히려 이러한 강대국 간 경쟁성을 완화하고 동북아의 평화와 협력을 실현하기 위한 노력의 산물임을 강조할 필요가 있다. 이는 비단 중국을 안심시키는 것을 넘어 중국 역시 강대국 정치의 문제를 극복하고 역내 국가 모두의 의견을 수렴하여 반

영하는 정책을 취하도록 종용하는 효과를 거둘 수도 있을 것이다. 더불어 미국과의 협력 속에서 강대국의 이익이 일방적으로 반영되는 것이 아닌 동아시아인들의 다자협력이 필요함을 역설할 필요가 있다.

4. 소결

한국의 대북전략 목표는 북한이 핵이나 미사일을 통해 생존을 도모하는 핵 선군전략을 포기하고 경제개혁과 개방을 통해 국제표준에 맞는 사회로 탈바꿈하는 기초를 이루고 남북 간의 공존과 상호발전을 도모하는 한편, 국제사회와 정상적인 관계를 가지도록 하는 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 대북억제가 필요하지만 점차 북한의 근본적 변화 유도 및 탈병진 기초 마련, 그리고 비핵화와 통일기반 조성 등의 절차가 필요하다. 이 과정에서 북핵 문제 해결을 위한 북핵 프로세스가 불가역적으로 자리잡고, 한반도 평화체제가 본격적으로 정립되는 동시에 북한의 국제화를 위한 주변국가들의 대북협력체제가 만들어져야 할 것이다.

한국은 현재 개성공단과 금강산관광 등 미시적 과정에서의 초보적 원칙 수립을 위한 지난한 노력과 성과 이후 남북협력 및 비핵화 프로세스의 중요한 장기적 자산으로 작용할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 더 나아가 남북 간에 수립된 원칙과 원칙에 대한 신뢰가 남북을 넘어 북한과 주변국 간의 신뢰로 이어질 수 있는 방법을 고안해야 할 것이다. 특히 남북 간의 신뢰가 북미 간의 신뢰로 이어질 수 있는 가교의 역할을 한국이 할 수 있는가가 핵심적인 사항이 될 것이다.

대북전략은 미래의 한반도를 위한 한국의 외교정책과 궤를 같이 할 수밖에 없다. 북한 문제를 해결하면서 동시에 지역 내 한국의 외교목

적을 달성할 수 있도록 두 차원을 결합해야 한다. 향후 미중관계 속에서 한국은 북핵 문제의 본질을 정확히 파악하고 해결책을 제시하는 정책지식 레짐의 주도적 역할을 해야 한다. 북핵 문제는 북한의 미래, 한반도의 새로운 거버넌스, 미중관계 속 한반도의 외교적 지향 등과 밀접하게 연결된 문제이다. 북핵에 대한 기술적 접근, 혹은 강대국의 지정학적 이익에 기반한 현실주의적 접근으로는 해결될 수 없는 문제라는 사실을 명확히 하고 문제의 본질에 대한 논리를 정확히 세워야 한다.

V. 서독의 신동방정책과
독일정책
: Trustpolitik에 대한
교훈을 중심으로



독일의 분단과 통일은 한반도에서의 분단, 그리고 앞으로 있을 수 있는 통일과 매우 다른 맥락에서 전개되었다. 독일은 한반도와 마찬가지로 냉전과정에서 주변 강대국의 이해관계 속에서 분단되었다. 그러나 남북한의 분단이 한국전쟁을 통해서 고착화되는 과정을 거쳤다면, 독일의 분단은 주변 강대국의 개입에 의한 인위적·외생적 성격을 보다 강력하게 가졌다. 따라서 두 독일 사이의 분쟁과 갈등의 강도는 한반도의 경우에 비해 현저히 신사적이고 합리적 과정을 통해 관리되었다. 특히 인위적이고 외생적 힘에 의해 의존되는 동독의 경우 냉전 해체라는 인위적·외생적인 힘이 약화되자 곧바로 통일을 향한 과정을 시작할 수 있었다.

분단의 강도와 밀도가 동서독의 경우 남북한에 비해 현저히 낮았고 할 수 있지만, 통일 문제에 대한 주변국의 의구심과 우려는 독일의 경우에 한반도에 비해 현저히 컸다. 그 이유는 독일이 과거 제1차 세계대전과 제2차 세계대전이라는 두 번에 걸친 세계대전을 발생시킨 국가였기 때문이다. 따라서 통일독일이 재등장하는 경우, 유럽에서의 세력 균형이 교란되고 그리하여 또 다시 유럽이 전란에 빠지게 될 위험에 대한 주변국의 우려가 무엇보다 컸다. 이 때문에 주변 강대국은 동서독을 분단국가로 유지하며 유럽에서의 동서분단을 안정화시켜 관리하고자 하는 지향이 매우 강했다. 한편, 냉전이 공고화되고 이어서 유럽에서의 동서분단이라는 현상이 공고화되었다. 그리고 통일, 즉 독일분단의 현상 변경이 유럽의 안정과 평화에 재앙을 초래할 수도 있다는 관념 때문에, 특히 서독의 여러 정치세력은 유럽의 분단, 즉 동서독의 분단이 영구적일 것이라는 것을 사실상 수용할 수밖에 없었다. 현실적으로 냉전시기 동안 대부분의 사람들은 동서분단이 영구적일 것이라는 관념을 가지고 있었기 때문에 이는 놀라운 것이 아니다. 이러한 관념 때문에 서독은 통일이라는 지향을 사실상 체념하고 보다 현실적으로

동서독 분단을 기정사실로 수용하는 대신, 분단은 되었지만 분단으로 인한 인간적 고통을 완화하고자 하는 정책을 추진하는 것이 용이했다.

현실적으로 1970년대 초 사민당의 신동방정책이 시작된 이후로 사실상 ‘분단의 인간적 관리’ 정책을 추진해왔다고 볼 수 있다. 그런데 서독이 이 정책에 기초하여 유럽 기존 질서의 안정 강화 세력으로 인정 받았고 또한 이러한 정책의 덕택으로 서독은 내부의 ‘자유민주주의 기본질서’ 강화시킬 수 있는 여유를 가지게 되었다. 이는 나중에 냉전 해체라는 아무도 예측하지 못했던 기회가 왔을 때, 설령 독일이 통일된다고 해도 서독과 같은 나라가 주도한다면, 통일이 유럽의 평화와 번영에 기여할 것이라는 신뢰를 심어주었다고 할 수 있다.

이처럼 독일과 한반도 분단과 통일은 역사적 맥락, 주변의 구조적 상황 등에서 많은 차이가 존재한다. 이러한 차이는 서독과 한국이 구사했던 정책의 이름의 차이에서도 나타난다. 한국은 대북정책과 통일 정책이라는 개념을 사용하지만, 서독의 경우에는 독일정책이라는 개념을 사용했다. 여기서 독일정책은 우리식으로 하면 대동독정책과 통일정책을 혼합하면서도 더 큰 문제를 포괄하는 용어라고 할 수 있다. 독일은 제2차 세계대전의 패전으로 인해 영토 또는 준-영토의 상당부분을 폴란드, 체코, 그리고 소련에 할양해야 했다. 또한 독일의 패전으로 인해 동서독 분단 뿐 아니라 베를린이 분단되었으며, 여기에 서베를린에 대해서는 미·영·프가, 동베를린에 대해서는 소련이 법적으로 영향력을 행사했다. 따라서 서독의 독일정책이라는 개념은 단순히 대동독정책이나 동서독 두 국가의 통일 뿐 아니라, 2차대전 패전이 결과한 영토 손실에 대한 서독의 태도와 정책, 그리고 베를린 분단으로 야기된 여러 법적·정치적 문제에 대한 관리를 함축하는 용어였다.

이 V장에서는 서독 역대 정부의 독일정책이 어떤 개념에 입각했고 어떻게 실무적으로 추진되었는가를 서술한다. 그리고 이러한 서술을

바탕으로 서독의 독일정책으로부터 넓게는 한국의 대북·통일정책, 좁게는 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스가 끌어낼 수 있는 시사점과 교훈을 도출한다.

1. 역대 서독 정부의 독일정책

서독의 독일정책은 역사적으로 변모해왔다. 1950년대 아데나우어(Konrad Adenauer)정부는 통일을 강조했고 동독을 인정하지 않고 적대하면서 실제로는 냉전질서 속에서 서독을 공고화하기 위한 서방통합을 추진했다. 1955년 이후 유럽에서 동서 진영 간의 긴장이 완화되면서 아데나우어식 독일정책은 설자리를 잃었다. 통일이 점차 국제정치적으로 비현실적 성격을 띠게 되면서 서독은 통일이라는 용어 대신에 ‘주민자결권의 실현’이라는 용어를 사용하기 시작했다. 서독의 고립은 1960년대에 들어서 더욱 강화되었으며, 따라서 서독을 새로운 정책 시도를 통해 상황에 적응할 수밖에 없었다. 그 최초의 시도가 에어하르트(Ludwig Erhard)정부 및 대연정 시기의 독일정책에 반영되었으나 충분하지 못했다. 이 두 정부는 패전으로 인한 국경 변화, 동독의 존재를 인정하지 않았고, 또한 동유럽 국가와 소련을 이간질하려는 정책을 추진했다. 1970년대 초반 브란트(Willy Brant)가 이끄는 사민당-기민당 연정이 들어서면서 동유럽에서의 국경과 소련의 우위라는 현상 인정 그리고 동독의 존재를 인정하는 신동방정책을 추진했다. 사민-기민 연정은 또한 동독과는 통일이 아니라 ‘분단으로 인한 인간적 고통’을 감소시키는 차원의 공존정책을 채택했다. 이러한 정책은 1980년대 초 기민-기사당의 콜(Helmut Kohl)정부에 의해 계승되어 1989년 통일이 될 때 까지 지속되었다.

가. 아데나우어정부의 독일정책

1945년 5월 8일 독일방위군이 무조건 항복함으로써 제2차 세계대전이 끝나고, 전승국들은 독일을 점령했다. 독일점령의 목적은 유럽의 심장에 발생한 권력공백을 공동으로 메우며 독일로부터 유럽과 세계에 대한 위협이 발생하지 않도록 독일을 새로운 방식으로 재구성하는 것이었다.

서독의 초대 총리는 아데나우어였다. 아데나우어는 제2차 세계대전 종결 이후 유럽에 고착된 현상을 수용하는 것으로부터 유럽과 독일의 재건을 이룩하고 또한 무엇보다도 서독의 주권을 회복하고자 했다. 이러한 뜻에서 그는 서독이 철저히 서방에 통합되어야 한다고 생각했다. 이러한 서방 통합이 독일의 분단을 고착시키는 것은 감수할 수밖에 없는 것으로 판단되었다.¹⁰³ 아데나우어가 볼 때 독일통일은 ‘힘의 정책’을 통해서만 이루어질 수 있었다. 서독이 서방진영의 일원으로 통합하고 서방진영이 충분히 강력해져야 하며, 이것이 성취되면 서방의 도움으로 힘의 우위의 입장에서 소련이 동독을 포기할 수밖에 없게 만들어야 한다는 것이었다.

그런데 1955년 이후 미국과 소련 사이에 현상 고착화에 기초한 긴장

¹⁰³ 아데나우어 총리 시기 독일정책에 대하여 Christoph Kleßmann and Bernd Stöver, “Die Deutschlandpolitik der Bundesregierung Adenauer und die politisch-parlamentarische Diskussion in dieser Zeit,” Deutsche Bundestag (Hrsg.), *Materialien der Enquete-Kommission ‘Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,’ Bd.V, 2: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen, internationale Rahmenbedingungen* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995), pp. 1612~1616; Wolfgang Benz, “Deutschlandpolitische Grundsatzpositionen und Zielvorstellungen in den westdeutschen Besatzungszonen 1945-1949,” Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Bd.V Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen und internationale Rahmenbedingungen* (Baden-Baden: Nomos, 1995), pp. 1108~1140.

완화 경향이 나타나기 시작했다. 50년대 후반에 오면, 미국과 소련 양 초강대국은 유럽에서 상대편의 영향권을 인정하게 되며, 현상유지(status quo)와 전후 유럽 국가 체계의 균형을 원칙적으로 손상하지 않는 정책을 통해 그 영향권을 안정시키고자 하는 방향으로 나가게 된다. 소련도 1955년 경, 독일의 중립화 통일에 대한 모든 고려를 포기하고 동독을 안정화시키는 방향으로 나갔으며 제2차 세계대전의 종결로 동유럽에 나타난 정치적·영토적 현실을 서방국가로부터 인정받고자 하는 방향으로 나아갔다.

동서 간의 현상 고착화와 긴장완화 경향은 서독의 이러한 두 가지 목표를 파산시킨다는 것을 의미했다. 불리하게 변화되는 상황에 대하여 아데나우어는 기존의 원칙을 고수하기 위해 방어적이며, 실용주의적인 유연성을 보여주었다. 아데나우어는 동독주민의 ‘인간적 처지의 개선’의 우선성을 거론하면서 동독의 존재를 부분적으로 인정하고 제한적으로 감내할 것을 의미하는 제안들을 했다. 그는 1958년 “소련 점령지역에 오스트리아식 위상을 부여하자”는 제안을 내놓았다. 즉 동독주민이 시민적·정치적 자유권을 획득할 수 있다면 독일통일을 포기할 수도 있다는 것이다. 1959년 이후 아데나우어는 독일통일이라는 개념보다 ‘모든 독일인의 자결권’이라는 개념을 자주 사용했다. 외국 사람들을 설득하기 위해서는 ‘독일통일’보다는 ‘모든 독일인의 자결권’이 좋으며, 이는 적어도 소련도 의견상 인정하고 있는 원칙이라는 것이다.¹⁰⁴ 이러한 뜻에서 같은 해, 이른바 ‘글로프케 계획’이 제출된다. 동서독이 서로 인정하는 대신 5년 후에 총선을 실시하자는 것이며, 선거 결과에 따라 통일될 수도 있고 두 개의 국가로 남아있을 수도 있다는

¹⁰⁴- Morsey Rudolf, *Die Deutschlandpolitik Adenauer* (Hamburg: Westdeutscher Verlag, 1991), pp. 1853~1854.

것이다. 1962년에는 ‘휴전방안’이 제출되었다. 즉 10년 동안 동독 문제를 현상유지하는 대신 소련은 동독주민의 처지가 개선되도록 노력해야 한다는 것이다. 이러한 숙고의 연장선 상에서 아테나우어는 1962년 가을 “우리에게는 민족적 통일보다는 (동독인들에 대한) 인도주의적 고려가 우선한다”고 천명하며, 이는 다음 서독정부 독일정책의 주요한 정책출발점으로 고착화된다.¹⁰⁵ 그러나 아테나우어의 이 모든 제안은 과거 동독 완전 불인정과 자유선거를 통한 동독 병합이라는 관념으로부터의 중대한 후퇴였지만, 동독인들이 정치적 자유를 보장받아야 한다는 주장을 담고 있었기 때문에 소련에 의해서 거부된다. 소련에게 이러한 제안들은 사실상 동독을 일방적으로 포기하라는 것으로 받아들여졌다.

1961년 베를린 장벽의 건설은 아테나우어 독일정책의 ‘환상을 여지 없이 깨는 순간’이었다. 결연한 ‘힘의 정책’을 통해 소련이 독일 문제에서 서독의 입장에 동조하도록 강요한다는 전략은 명백히 실패로 돌아갔다. 무엇보다도 서방동맹국들이 보여준 신중함은 그동안 세계가 현상유지에 완전히 만족하고 있음을 보여주었다. 1963년 10월 9일 아테나우어는 서독 총리직에서 물러났다.

¹⁰⁵- Andreas Hillgruber, *Deutsche Geschichte 1945-1986* (Berlin: Kohlhammer, 1995), p. 82; Werner Link, “Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen Erhard und der Großen Koalition (sowie dazu geführte Diskussion in Parlament und Öffentlichkeit),” Deutsche Bundestag (Hrsg.), *Materialien der Enquete-Kommission ‘Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,’ Bd.V, 2: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen, internationale Rahmenbedingungen* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995), p. 1685.

나. 에어하르트정부 및 대연정 시기의 독일정책

1961년과 1962년의 베를린과 쿠바에서 발생한 두 개의 위기의 처리 과정은 미국과 소련이 본격적으로 긴장완화기에 들어섰음을 보여주었다. 국제정치상의 이러한 새로운 변화에 대해 서독의 독일정책은 수동적으로 또는 적극적으로 대응할 수밖에 없었는데, 서독 측에게 이러한 적응은 쉬운 문제가 아니었다. 그 이유는 국제정치상의 새로운 변화가 유럽과 독일의 분단을 기초로 해서 이러한 분단을 영원히 고착화시키 고자 하는 추세를 발전시키고 있었기 때문이다. 서독정부, 주요 정당, 주요 지식인들은 이러한 변화를 잘 알고 있었다. 이러한 변화에 대하여 서독정부와 여당은 소극적인 거부 자세를 취했으나 시민당과 기민당 및 주요 지식인들은 적극적 수용 자세를 보였다. 에어하르트정부와 대연정의 독일정책은 전체적으로 볼 때, 서독이 국가적으로 대내외적 변화에 점차적으로, 그러나 모순되게 적응해 나가는 과정을 보여 주었다.¹⁰⁶

60년대 초 서독은 독일정책과 관련하여 서방 주요 국가들과 갈등했다. 당시 서방 국가들은 서독이 유럽의 분단을 현실로 인정하고 동독을 사실상 승인하는 바의 70년대 초의 브란트의 신동방정책과 같은 정책을 요구하고 있었다.¹⁰⁷ 서방 국가들의 주요 관심은 독일통일이 아니라

¹⁰⁶- 에어하르트 총리 시기 독일정책은 Christian Hacke, *Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1975); Christian Hacke, "Die CDU und die deutsche Frage," Dieter Blumenwitz and Gottfried Zieger, *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1989), pp. 94~95.

¹⁰⁷- Peter Bender, *Episode oder Epoche? Zur Geschichte des geteilten Deutschlands* (München: dtv, 1996), pp. 90, 93; Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy* (London: The Yale University Press, 1989), p. 177.

현상 고착화를 토대로 한 긴장완화였다. 따라서 서방국가들은 독일의 서쪽 국경으로서 오데르-나이세 국경을 인정했고, 독일의 분단은 현실이며, 독일통일은 먼 장래의 목표라고 공개적으로 천명했다. 서방국가들은 두 독일 국가 간의 관계개선을 원했다. 이는 서독이 아데나우어정부 시기의 독일정책 목표들을 포기하라는 요구라고 할 수 있었다. 에어하르트정부의 정책은 이중적이고 모순적이었다. 한편으로는 서방 국가들의 긴장완화 추세를 완전히 거부하지 못하지만, 다른 편에서 동독의 불인정과 ‘할슈타인 원칙’의 고수, 오데르-나이세 국경 복원 요구 등 유동적인 전통적 독일정책 입장을 고수했다.

그러나 에어하르트정부 시기에도 베를린의 시민당정부는 서방의 긴장완화 정책을 적극적으로 수용했다. 시장인 브란트와 대변인인 바(Egon Bahr)는 미국의 새로운 긴장완화 정책에 부합하는 새로운 독일정책의 원칙을 발전시켰다. 에어하르트정부가 긴장완화 정책의 진전과 독일 문제의 진전을 연계시키고 있던 1963년 바는 미국의 평화정책을 독일에 적용할 것을 주장하면서, 장기적 긴장완화 정책의 일부로 독일정책을 추진할 것을 주장했다. 바의 정책개념을 요약하면 다음과 같다.

독일통일은 단 한 번의 조치에 의해서가 아니라, 수많은 작은 조치들과 단계들을 거치는 과정을 통해서 이루어 져야 한다. 케네디가 말하는 바와 같이 상대방의 이익을 인정하고 고려해야만 한다면, 서방의 잠재력을 강화할 목적으로 동독 지역을 소련으로부터 뺏어내려고 하는 것은 불가능하다. 동독 지역은 소련의 동의 하에 변화되어야 한다. 이러한 목적에서 동독지역을 지배하는 중으로서의 정권과 -그 정권을 법적으로는 인정하지 않지만- 협상하고 협약을 맺어야 한다. 새로운 독일정책은 상당한 기간 동안 현상유지를 인정해야 하는 데, 그 목적은 (장기적으로) 현상을 변

경시킴을 위해서다. 다시 말해, 동독 지역에 자유가 보장되는 것은 새로운 정책의 전제가 아니라, 새로운 정책이 기대하는 결과이다. 이러한 뜻에서 바는 (동독의 견해에 접근한다는 뜻에서) ‘접근을 통한 변화’로 자신의 정책을 요약했다. 즉 동베를린 공산주의 정권은 (동서독)의 경계와 장벽을 완화시키지 못하고 있는바, 그 이유는 완화시킬 경우, 자신의 존망이 위태로워 질 것이라 걱정하고 있기 때문이다. 따라서 경계와 장벽을 완화해도 동독이 존망을 걱정하지 않아도 될 만큼, 서독이 ‘점차적으로 동독의 우려’를 받아 주는 것이 가능할 수도 있지 않겠느냐 하는 것이다. 유일하게 가능한 방도는 동독 정권의 붕괴가 아니라, 그와의 협력이다. 동독 사람들의 인간적 처지를 개선해야 하는 데, 이는 동독에서 혁명적 변화가 일어나지 않는 한계 내에서 추진되어야 한다. 혁명적 변화의 경우, 소련은 자신의 이익을 수호하기 위하여 불가피하게 개입할 수밖에 없을 것이기 때문이다.¹⁰⁸

이러한 ‘접근을 통한 변화’의 개념에 따르자면, 서독의 독일정책은 다름 아니라 장기간에 걸치는 독일정책이었다. 즉 동독의 실존을 인정하는 가운데, 동독에 대하여 그리고 동독과 함께 꾸려가는 정책이었다. 통일은 장기적 긴장완화 정책의 틀 속에서 이루어지는 역동적 과정이라 간주되며, 이러한 정책은 ‘서방의 평화전략 개념과 완전히 일치한다’는 것이다.

1966년 11월 재정 문제에 대한 이견 때문에 기민연-기사연과 자민당 간의 연정이 무너지고 그 대신에 기민연-기사연과 사민당 간의 대연정이 성립했다. 브란트를 외무장관으로 삼았던 대연정의 독일정책 개념은 사민당 정책개념의 영향 속에서 성립했다. 때문에 대연정의 독

¹⁰⁸-Egon Bahr, “Diskussionsbeitrag im Politischen Club der Evangelischen Akademie Tutzing,” Wolfgang Benz, Günter Plum and Werner Röder, *Einheit der Nation: Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945* (Frommann-holzboog, 1978), p. 286.

일정책은 많은 새로운 요소를 포함하고 있었다.¹⁰⁹

대연정의 동유럽과의 관계 개선 노력은 소련과 동독의 저항에 직면했으며 1968년 바르샤바 조약군의 체코 진군은 서독이 소련과 동독을 회피하면서 동유럽 국가들과 관계를 개선할 수 없음을 명백히 보여주었다. 동독은 이미 ‘할슈타인 원칙’에 대항하여 ‘올브리히트 원칙’을 내세우고 있었다. 즉, 사회주의 국가들은 서독이 동독을 승인할 때까지 서독과 국교를 맺어서는 안된다는 것이다. 체코사태는 유럽의 질서 재편의 열쇠는 모스크바가 쥐고 있으며, 만약 서독이 유럽질서 재편에 영향을 끼치고자 한다면, 소련과 협상해야 한다는 것을 보여 주었다. 그런데 동독과 오데르-나이세 국경을 승인하지 않는 상태에서 소련 및 동유럽 국가와의 관계 개선은 어렵다는 것이 또한 명백했다.

다. 사민당-자민당 연정의 독일정책

1969년 가을 사민당-자민당 연정이 등장했다. 이 연정의 독일정책은 1966년의 대연정의 정책을 계승하면서 보다 철저하게 관철하려고 했다.¹¹⁰ 기민당-사민당의 대연정은 독일 문제의 해결은 유럽 평화질서의 성립을 통해서 이루어진다는 것, 독일통일은 영토통일이 아니라 양독 간의 인간적 접촉 확대와 관계 개선이라는 원칙에 서있었다. 그럼에도 불구하고 대연정은 아직도 동독을 국가로 승인하지 않았고, 오

¹⁰⁹- 대연정의 독일정책은 Werner Link, “Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen Erhard und der Großen Koalition (Sowie Dazu Geführte Diskussion in Parlament und Öffentlichkeit),” pp. 1680~1703.

¹¹⁰- 대연정 독일정책개념과 내부갈등에 관하여, Hans Buchheim, Hans Buchheim, *Deutschlandpolitik 1949-1972: Der Politisch-diplomatische Prozeß* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1984), pp. 116~122; Werner Link, “Die Deutschlandpolitik der Bundesregierung Erhard und der Großen Koalition (sowie die dazu geführte Diskussion in Parlament und Öffentlichkeit),” pp. 1714~1735.

데르-나이세 국경을 인정하지 않았다. 이에 대해 사민당-자민당 연정은 두 가지 모두를 수용했다. 이러한 정책 변화는 서독이 동중부 유럽의 정치적 그리고 영토적 현상을 인정한다는 것을 분명히 한 것이었다. 이는 또한 소련 및 동유럽 국가가 공개적으로 요구했던 바인 동시에 서방동맹국들도 사실상 기대했던 사항이었다. 이러한 정책 변화로 서독과 소련 및 동유럽 국가들과의 관계정상화가 가능해졌고, 이를 기초로 동서독 간 관계가 정상화되었다. 이러한 정책노선은 이후 정권의 변화에도 불구하고, 1989년 독일통일이 시작될 때까지 일관된 정책노선이 되었다.

사민당-자민당 연정의 독일정책의 배경을 이루는 전략적 사고의 주요 내용은 다음과 같았다. ‘냉전’과 ‘공산주의 철거’와 관련되었던 기존의 한계유지정책은 독일의 통일을 한 발짝도 전진시키지 못했다. 반대로 그 정책은 분단을 더욱 심화시켰다. 두 초강대국 사이에 군사균형이 이뤄지고, 폭력을 통해 문제를 해결할 수 없는 상황은 독일 문제가 힘으로 해결될 수 없다는 것을 보여주었다. 1960년대 들어서면서 ‘할슈타인 원칙’도 점점 유지가 힘들어졌고, 국제적 지지도 약해졌다. 당시 강대국들이 추진하는 대외정책의 주요 추세는 긴장완화와 타협이었다.

따라서 구래의 원칙을 거부하자면 무엇인가 새로운 대안이 필요했다. 당시 변화된 상황에서는 독일의 통일은 단 하나의 창조적 행위로 이루어질 수 없으며, 독일통일이 발생할 현실정치적 가능성도 존재하지 않았기 때문에 기존 독일정책이 파산했다는 것은 명백했다. 이러한 상황에서도 민족통일에 기여하는 정책을 추진하려면, 무엇인가 새로운 발상이 필요했다. 이러한 새로운 발상은 동독 상황에 대한 새로운 인식에 토대했다. 동독 공산당(사회주의 통일당)의 지배를 불안정화시키고자하는 정책은 역효과를 낳았다. 즉, 정권 붕괴가 아니라 정권 안

정화를 초래한 것이다. 1953년 6월 17일 동독주민 봉기의 진압 과정을 살펴보면 소련이 동독을 포기하지 않을 것이라는 것을 알 수있다. 정권 불안 상황은 역설적으로 이미 불안정해져있던 울브리히트의 권력 지위를 강화시켜주었다. 동방진영에서 발생한 위기들의 처리 과정을 보면, 소련은 자신의 지배권과 국제위신이 걸린 문제에 대해서는 강력하게 대응한다는 것을 보여주었다.

반대의 경우는 폴란드이다. 폴란드에서는 소련 지배권이 의문시되지 않았다. 또한 소련은 폴란드의 개혁을 기꺼이 허용했다. 따라서 독일통일을 동독의 불안정화를 추진하면 실패할 수밖에 없다는 것이다. 이를 통해 동독에서의 변화는 “현재 동독을 지배하고 있는 혐오스러운 정권을 통해서만 이룩될 수 있다”는 사실을 알 수있다. 이와 같은 분석에서 볼 때, 정권 안정화 정책을 통해 동방정권들을 변화키는 정책이 필요했다. 이러한 안정화정책의 전제는 ‘현상유지’의 승인을 토대로 하는 것이었다. 지금 성립해 있는 ‘현상’을 승인할 때에만, 그 현상이 초래하는 고통을 감경시킬 수 있다는 것이다.

독일의 협상정책은 동방국가와의 협상정책과 연결되었다. 브란트 연방정부의 협상 상대는 소련이었다. 서독과 소련이 독일 문제를 놓고 직접 협상하게 된 것은 매우 큰 변화였다. 과거에는 독일 문제에 관한 주요 협상당사자는 4대 전승국, 그 중에서도 미국과 소련이었다. 서독은 소련과 직접 협상할 수 없었고, 오직 서방동맹국을 통해서 간접적으로만 소련과 협상이 가능했다. 그러나 브란트정부는 독일 문제를 놓고 소련과 직접 협상했다. 브란트정부는 서방동맹국 특히 미국에게 사태의 진전에 대하여 보고했지만, 사안들에 대하여 미국과 협의한 것은 아니었다. 물론 미국은 크게 우려했다. 그 이유는 미국이 동서방 긴장 완화의 주역이어야 하며, 따라서 서방국가들 중에서 미국 만이 소련과 협상할 수 있다는 인식 때문이었다.¹¹¹

브란트정부가 소련과 직접 협상한 것은 소련이 바르샤바조약 국가들을 사실상 대표하는 것을 허용하는 것이었다. 즉 폴란드, 체코, 동독 등의 모스크바에 대한 종속성을 서독이 동방의 현실로 인정해주는 것에 다름없었다. 이 국가들은 서독과 국교 정상화와 관련된 문제들을 서독과 직접 협상하는 것이 아니라, 보호국가인 모스크바로부터 선물 형식으로 취득해야 했다. 이에 대해 특히 동독 측의 우려는 컸다. 동독은 소련이 서독과 지나치게 빠른 속도로 그리고 너무 폭넓게 진전시키고자 하는 가운데 동독의 이익을 희생하며 동독이 감당하기 어려운 협상결론에 도달할 것을 우려했다.

1973년과 1974년에 들어서면서 동방 및 독일정책과 관련한 낙관주의와 기대는 상당히 누그러졌다. 사민-자민 정권 등장 이후 첫 3년 동안의 열망과 기대는 냉정과 정체, 그리고 부분적으로는 체념의 단계로 접어들었다. 그 이유는 무엇보다도 동독이 연방정부와 맺은 많은 합의들을 희석시키기 위한 조치들을 취했기 때문이다. 사민-자민 연정은 동독이 서독의 독일정책에 협력해 올 것을 기대했지만, 동독은 한계 설정으로 대답했다. 그 정책을 가장 상징적으로 표현한 것은 1974년 동독 헌법 개정이었다. 정권 수립 25주년을 10일 앞둔 1974년 10월 27일 동독은 헌법을 수정했다. 동독은 정권수립 당시 ‘통일독일’ 관념을 내세웠는데, 이는 1968년 헌법에서 ‘한 민족 두 국가’론으로 바뀌며, 1974년 헌법은 ‘두 민족 두 국가’론으로 바뀌었다.

1974년에는 서독에서도 변화가 일어났다. 같은 해 5월 브란트의 후임으로 총리가 된 슈미트는 전임자의 독일정책을 지속하면서도 새로운 강조점을 두었다. 1982년 10월까지 슈미트(Helmut Schmidt)정부

¹¹¹ Manfred Uschner, *Die Ostpolitik der SPD Sieg und Niederlage einer Strategie* (Berlin: Dietz Verlag, 1991), p. 87.

는 전임자 브란트의 독일적 이상주의를 계승하면서도 동방정책과 독일정책에서 현실주의와 실용주의를 강조했다.¹¹² 이러한 정책 기조 하에서 슈미트 재임 시기에 두 독일 간에 기본조약을 구체화하는 여러 분야에서 많은 조약들이 체결되었다. 기본조약 제7조는 두 독일 국가가 “관계를 정상화하는 가운데 실질적이고 인도주의적 문제를 해결한다”고 규정하고 있었다. 이에 따라 1974년 3월 두 독일 간의 상주대표부 설치에 대한 협정이 맺어졌다. 이밖에도 1974년 4월 보건협정, 비상업분야의 지불 및 회계에 관한 협정, 5월에 두 독일의 체육단체 간의 협정 등이 체결되었다. 이밖에도 (동독)방문료, 우편료, 서독-서베를린 간 도로사용료 등에 관한 협정 등이 맺어졌다. 이러한 협정에 의해서 서독은 동독 국민경제에 상당한 도움을 줄 수 있는 외환을 동독 측에 지불했다. 1979년 두 정부는 수의학협정을 맺었다.

80년대에 들어서면서 동서 간에 새로운 냉전이 시작되었는데, 이것이 동서독 관계에도 영향을 끼쳤다. 연방의회 선거가 끝나고 사민-자민 연정이 재집권한 4일 후인 1980년 10월 9일 동독정부는 동독 방문료를 급격히 인상했다. 이 때문에 서독의 동독방문과 서베를린의 동베를린 방문 숫자가 상당히 줄어들었다. 1980년 10월 13일 독일 사회주의통일당 제1서기인 호네커(Erich Honecker)는 동독의 도시인 게라에서 한 연설에서, 양독 간의 관계를 국제법적 차원으로 격상시키며, ‘두 국가 한 민족’ 이론에 기초하는 모든 특수관계를 청산할 것을 요구하며 네가지 제안을 하였다. 첫째, (연방정부는 동독주민이 원하는 경우 즉각 서독 국적과 여권을 부여하고 있었던 것을 막을 목적에서) 서독이 동독 국적을 인정하라는 것, 둘째, 두 독일 국가 간의 상주대표부

¹¹²-Christian Hacke, *Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969*, p. 117.

를 대사관으로 격상시키라는 것, 셋째, 엘베강을 기준으로 하는 일부 국경에서 국경경계선을 확실히 하라는 것, 넷째, 동독 정권의 불법행위를 기록하는 것을 임무로 하고 있던 서독 연방주의 공동 기관인 살프기터 중앙기록소를 폐지하라는 것 등이었다. 그러나 서독 정부는 이러한 요구를 거부했다.

라. 기민-기사당의 독일정책

두 독일은 각각 적대하는 군사정치블럭에 속해 있었다. 따라서 상위 블럭 간의 관계는 두 독일 간 관계가 형성될 수 있는 기본 틀을 제공했다. 50년대 상위 블럭간의 냉전관계는 두 독일 간의 냉전관계로 표현되었다. 60년대는 상위 블럭들이 긴장완화에 접어들었음에도 불구하고, 두 독일 간의 냉전관계는 지속되었다. 70년대에 들면서 상위 블럭간의 긴장완화와 두 독일 간의 긴장완화는 동시에 진행될 수 있었다.¹¹³

그러나 70년대 동안 두 독일 간의 협력관계는 꾸준히 증대하여, 동서간의 평균적 긴장완화 수준을 넘어서는 정도로 발전했다. 물론 동독과 서독 간의 관계는 양측이 가지고 있던 여러 이유들 때문에 국가 간의 정상적 관계는 아니었다. 그렇지만, 이러한 관계의 유지와 확대는

¹¹³ 콜 총리 시기 독일정책은 Matthias Zimmer, *Nationales Interesse und Staatsräson: Zur Deutschlandpolitik der Regierung Kohl 1982-1989* (Paderborn: Ferdinand Schöningh, 1992); Heinrich Potthoff, "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen der CDU/CSU-FDP-Koalition (Kohl-Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989," *Deutsche Bundestag* (Hrsg.), *Materialien der Enquete-Kommission 'Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,' Bd.V, 2: Deutschlandpolitik, Innerdeutsche Beziehungen, Internationales Rahmenbedingungen* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995); 황병덕 외, 『신동방정책과 대북포용정책』 (서울: 두리, 2000), pp. 99-148 참조.

양측 모두에게 이익이 되었기 때문에, 두 독일은 관계를 유지하고 확대할 수 있기를 바랐다.

70년대 말에서 80년대 초부터 미소 간에 새로운 냉전이 시작되었지만, 두 독일은 서로 간의 긴장완화와 관계증진을 지속적으로 추진했다. 두 독일 간 긴장완화를 추구하는 두 독일의 국가적 이익과 그와는 반대로 냉전을 추구하는 상위 블록의 이익은 일치하지 않았다. 60년대 두 독일간의 불편한 관계가 동서 긴장완화의 진전에 걸림돌이 되었던 것과는 반대의 상황이 80년대 초에 나타나게 된 것이었다. 국제정치 분위기와 두 독일관계 사이의 어긋남은 1985년 이후 미소 간의 긴장완화가 다시 시작됨으로써 해소되었다.

(1) 1982~1985: 동서 간 긴장 증대와 독일정책의 지속성과 변화¹⁴

1982년 기민-기사와 자민당 연정을 토대로 헬무트 콜이 새로운 총리로 선출되었다. 당시 미소 간에 신냉전이 진행 중이었는데, 콜정부는 서독이 확고하게 서방측의 입장에 서있음을 분명히 했다. 콜정부는 미국과의 동맹 관계를 강조했다며, 유럽에서의 핵무기 배치와 관한 북대서양조약기구의 이중결정을 철저히 집행할 것을 천명했다. 이러한 것을 통해 콜정부는 서독에 대한 서방측의 신뢰를 강화하는 한편, 동방 측에 대해서도 서독의 친서방적 입장을 분명히 했다. 역으로 신냉전 과정에서 동독은 동방진영에의 충성을 강화했다. 이러한 변화를 토대로 두 독일 국가의 관계가 새로운 단계에 진입했다. 동서독은 각각 자신의 동맹관계를 재차 확인했고, 동맹관계를 해치면서 양독 관계를 개선하고자 시도하지 않는다는 것을 보여주는 한편, 각 동맹 내부

¹⁴. 1980년대에 대한 서술은 황병덕 외, 위의 책, pp. 99~148을 일부 요약했음.

에서 자신의 이익을 보다 확실하게 주장할 수 있었다.¹¹⁵

콜정부의 독일정책은 양면적이었다. 한편에서는 동독과 실용주의적 협력을 지속했고, 다른 편에서는 선언적 차원에서 동독에 대한 규범적 공세를 전개했다. 콜정부의 독일정책이 과거의 슈미트정부와 다른 점은 동독에 대한 실제정책이 아니라, 동독과 독일 문제를 대하는 규범적·이데올로기적 정신자세의 차원이었다. 콜정부는 구 사민-자민정부가 펼친 독일정책의 연장선 위에서 동독과 맺은 기존 협력관계를 실용주의적인 차원에서 지속적으로 확대했다. 콜정부의 정책은 양 독일 사이의 교류와 접촉을 확대하는 것을 통해 분단에도 불구하고 독일민족의 통일성을 유지하는 데 기여한다는 전통목표를 추구했다. 그러나 다른 편에서 콜정부의 정책은 미소 신 냉전 때문에 두 독일간의 관계도 더불어 악화되는 것을 막아내고자 했다.

콜정부는 이데올로기적 차원에서 동독에 대한 공세를 강화했다. 이러한 맥락에서 콜정부는 독일 문제가 아직 미해결이라는 것과 통일과 자유에 대한 (동)독일인의 권리를 적극적으로 주장했다. 콜정부는 협상과 조약의 상대방인 동독의 합법성은 인정하지만, 동독이 자유 기본 질서에 기반하지 않았다는 것을 끊임없이 환기했다. 이를 통해 콜정부는 동독의 대내 정치적 정당성을 승인하는 것을 피했다. 이러한 이데올로기적 공세의 목표는 동독 자체도 야당인 사민당도 아니었다. 그 공세의 목적은 다름 아니라 기민당과 기사당의 보수파를 연정의 정책

¹¹⁵- Wolfgang Jäger, "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen der CDU/CSU-F.D.P.-Koalition (Kohl/Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989," Deutsche Bundestag (Hrsg.), *Materialien der Enquete-Kommission 'Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,' Bd.V, 2: Deutschlandpolitik, Innerdeutsche Beziehungen, Internationale Rahmenbedingungen* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995), p. 1574.

방향에 통합시키기 위한 것이었다.¹¹⁶

한편에서는 이데올로기적·규범적 공세를 펼치면서도 콜정부는 동독과 대화 및 구체적 협력을 증진하기 위해 노력했다. 특히 당시 동서독은 미소 간의 새로운 긴장격화와 군비확장 경쟁이 두 독일 간의 관계를 악화시키는 것을 원하지 않고 있었다. 동서독정부는 유럽평화를 유지 시킬 데 대한 의지를 밝히면서 미소 간의 대결정책 때문에 두 독일 관계에 유발하는 피해를 막아보고자 노력을 기울였다. 호네커는 1983년 10월 국제정세를 완화시키며 새로운 핵군비 경쟁을 방지하기 위한 서독과의 ‘이성의 동맹’을 제안했다. 서독의 중거리 핵미사일 배치에 대한 동독의 반응은 온건한 비판이었으며 동시에 서독과의 기존 관계 유지와 확대에 관심을 보였다. 이에 대해 콜정부는 같은 해 12월 두 독일 국가가 유럽의 평화를 유지하는 문제에 대해서 책임을 느껴야 한다는 ‘책임공동체론’으로 화답했다. 콜은 국제정세가 어려울 때도 두 독일 국가는 관계와 협력의 망을 계속 유지하고 확대해야 한다고 주장했다.

그러나 두 독일 사이의 긴장완화 유지에 관한 두 독일의 정책목표는 상이했으며, 또한 평화의 개념 자체도 달랐다. 동독은 ‘이성의 동맹’ 선전을 통해 서독의 내부정치에 영향을 끼쳐 서독정부의 안보정책을 변경시켜 보려는 의도를 가지고 있었으며, 이를 통해 동방블럭 내부에서 동독의 외교정책적 지위를 상승시키고자 했다. 또한 동독은 서독과의 관계 유지를 통해서 경제적 이득을 취하고자 했다. 서독 측은 동서독 간의 긴장완화 유지를 통해 동서독 간의 교류와 협력을 증진시키는 것을 추

¹¹⁶ Karl-Rudolf Korte, *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989* (Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 1998), p. 96.

구했다. 따라서 동독의 평화개념이 군축과 군비통제를 중심으로 했던 반면, 서독의 평화를 자유 및 인도주의와 연계시켰다. 즉, 평화는 동독에서 인권이 지켜질 때 또는 독일분단의 고통이 완화 될 때 가능하다고 주장하면서, 평화정책은 더 많은 접촉, 더 많은 인도주의, 더 많은 시민의 자유를 뜻한다고 주장했다.¹¹⁷

동독정부는 무엇보다도 경제적인 이유에서 두 독일 간에 좋은 관계가 유지되는 것을 바랐다. 실제로 서독에서 콜정부가 들어설 당시 동독의 경제상황은 매우 나빴다. 동독은 막대한 대외채무 때문에 지급불가능 상태에 빠질 위험이 있었다. 이러한 상황에서 동독정부는 두 독일 간의 관계를 재정정책적으로 활용하기 위한 모든 노력을 다했으며, 역으로 서독은 동독의 경제적 위기 상황을 동독으로부터 인도주의적 양보를 받아 내는 데 활용했다. 서독정부는 동독의 인권을 거론하면서 국제적 이미지와 위상에 민감해 하는 동독을 국제정치적으로 수세에 몰아넣는 한편, 동독의 경제적 위기상황을 인도주의적 양보를 얻어 내는 데 활용하기 위해서 노력했다. 이와 관련한 극적인 돌파구는 기사연의 당수 프란츠 요셉 슈트라우스에 의해서 마련되었다. 연방의회에서 가장 보수적 정당인 기사당의 당수 슈트라우스(Franz Josef Strauss)는 오랫동안 ‘냉전주의자’로 간주되어 왔었다. 바로 그가 동독이 서독 은행들로부터 10억 마르크를 대부받는 데 대한 연방정부의 보증을 주선했다. 이는 1983년 3월과 1984년 7월 두 번에 걸쳐서 이루어졌다. 이 신용대부는 동독이 그 돈을 어디에 어떻게 사용해야 하는지에 대하여

¹¹⁷-Heinrich Potthoff, “Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen der CDU/CSU-FDP-Koalition (Kohl-Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989,” p. 2075; Matthias Zimmer, *Nationales Interesse und Staatsräson: Zur Deutschlandpolitik der Regierung Kohl 1982-1989*, pp. 155~156, 165, 176.

규정하고 있지 않았다.

표면상 동독은 서독은행 대출에 대한 연방정부의 보증에 대해서 아무런 정치적 반대급부도 제공하지 않는 것처럼 나타났다. 이는 동독정부의 강력한 요구 때문이었다.¹¹⁸ 그러나 1983년 10월 말부터 동서독 국경의 동독 측에 설치된 자동발사장치가 제거되기 시작했다. 그러나 사살명령은 유지되었다. 국경에서의 도망자에 대한 사살명령은 어느 국가에나 정상적인 일이라는 것이었다. 1984년 2차 신용대부 이후, 서독은 동독에게 주권적으로 알아서 취해야 할 긴 요구목록을 제시했다.¹¹⁹ 이는 전체적으로 동서독 간의 여행자유 및 여행시 물자교환의 자유를 확대하는 것을 지향하고 있었다. 즉, 동독 방문시 방문료 인하 문제, 방문기간 확대 문제, 동독주민의 서독 이주 문제, 접경지역 주민의 방문가능 지역 확대 문제, 서적 등 인쇄물, 레코드판 등의 유입확대 문제 등이었다.

동서관계는 광범한 대립을 특징으로 했지만, 1984년 여름 2차 신용공여와 함께 두 독일 간의 협력관계는 최고조에 달했다. 동시에 이 여름이 지나면서 두 독일이 맺을 수 있는 관계수준의 한계도 드러나기 시작했다. 동서 각 블록은 두 독일의 협력관계가 너무 깊어지고 있다고 간주하면서 이것이 각 블록에 이익에 침해할 수 있다는 것에 대해서 우려했다. 미국정부는 연방정부가 대서양동맹 보다는 동서독 간 긴장완화를 더 중요시하면서 궁극적으로 동독과 함께 중립주의적 방향으로 가지 않을까 우려했다.¹²⁰ 소련은 동독이 외교적 독자성을 증대

¹¹⁸- Heinrich Potthoff, "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen der CDU /CSU- FDP-Koalition (Kohl-Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989," pp. 2973, 2075.

¹¹⁹- Matthias Zimmer, *Nationales Interesse und Staatsräson: Zur Deutschlandpolitik der Regierung Kohl 1982-1989*, p. 177.

¹²⁰- *Ibid.*, pp. 178~179.

시켜 서독정부를 지지하게 될 수도 있으며, 결국 장기적으로 소련의 이익을 침해하고 유럽의 현상을 위협하게 되는 것에 대해서 우려했다.¹²¹ 동서독은 각각 외교정책적으로 각자가 속한 동맹에의 충실성을 강조하기 시작했다. 특히 호네커는 소련의 간섭으로 1984년 10월로 예정된 서독의 수도 방문을 취소해야 했다. 이를 통해서 동독의 국제적 위상과 국내정치적 정당성을 높이고자 했던 호네커에게는 상당히 값비싼 대가였다.

(2) 1985~1989: 두 독일관계의 정점과 동독의 붕괴

1985년 고르바초프가 소련공산당 총서기가 되면서부터 동서관계는 개선되기 시작했다. 고르바초프가 주도한 군축 제안이 촉발제가 되어 1987년까지 점진적으로 지구적 긴장완화의 새로운 단계가 열려갔다. 그리하여 두 독일 간의 협력과 국제적 긴장완화정책은 재차 병행하여 진행될 수 있게 되었다. 두 독일 국가가 각 동맹과는 달리 특별한 목표를 추구해간다는 우려도 사라졌다.

고르바초프 집권 이후 1987년에 이르는 2년 동안 소련과 서독과의 관계는 매우 느리게 개선되어 갔지만 동서독 관계는 급속히 발전했다. 서독이 동독에 재정적으로 기여하고 또한 동독의 국제적 위신도 높여주는 대가로 동독이 인도주의적 양보를 행하는 상호주의적 관계는 1987년 호네커가 서독을 방문하는 데서 절정을 이루었다

자신의 정책이 동서 긴장완화와 궤를 같이 한다는 것을 알고 있었던 양측은 자신의 이익을 최적으로 관철시킬 수 있는 상황이 도래했음을 인식하고 있었다. 서독정부는 동독으로의 여행을 상당히 증대시킬 수

¹²¹- *Ibid.*, pp. 179~182.

있었다. 동서독은 문화협정에 합의했으며 도시 간 자매결연도 가능해졌다. 해결하기 어려운 문제가 있었는데 이는 동독을 거쳐 서독에 유입하는 스리랑카 등으로부터의 망명신청자들을 막는 문제였다. 수상청 장관인 쇼이블레(Wolfgang Schäuble)는 서독 측의 동독에의 무역지불수단 대부인 스윙을 높여주는 대신 이 문제에 대한 동독 측의 양보를 받아내는 데 성공했다.

1986년 호네커의 서독 방문이 다시 대두되었지만, 역시 1987년 선거에의 영향 때문에 연기되었다. 호네커는 자신의 방문을 통해 기민당의 선거전을 도와주고 싶지 않았다. 또한 고르바초프가 아직 반대하고 있었다. 총선거 이후 콜이 총리로 재선됨에 따라 호네커 방문 문제는 재차 거론되기 시작했으며, 1987년 여름 소련이 더 이상 방해하지 않게 되자, 같은 해 9월 호네커가 본을 방문하게 되었다. 서독측은 호네커에게 국빈방문의 한 단계 아래인 실무방문의 의전을 제공했다.¹²² 그러나 대부분의 일반사람들에게 국빈방문과 업무방문의 세밀한 차이는 구별되지 않았다.

호네커의 서독방문은 서독 독일정책에서 한 획을 긋는 중요한 행사였다. 호네커에게 주어진 의전상의 모든 영예는 서독 측이 동독의 국가주권을 다른 제3국의 국가주권 만큼 존중한다는 것을 상징적으로 보여주는 행사로 인식되었다. 이는 콜 총리에게는 매우 ‘쓰라린’ 행사였지만, 호네커에게는 ‘인생의 절정’¹²³이었다. 모든 의전상으로 호네

¹²² 호네커의 이러한 의전상의 대우에 대해 1985년까지 기민-기사는 반대했다. 또한 기민-기사는 서독의 연방의회는 자유선거를 통한 정당성을 가지고 있는 단체인데 대하여 동독의 국회인 인민회의는 그러한 정당성을 가지고 있지 않다는 이유로 두 기관 간의 공식관계 수립에 대해서 반대했다.

¹²³ Werner Filmer, Heribert Schwan and Wolfgang Schäuble, *Politik als Lebensaufgabe* (Berlin: Goldmann, 1994), p. 253; Heinrich Potthoff, “Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen der CDU/CSU-FDP-Koalition

커에게 커다란 양보를 했지만, 콜 총리는 호네커에 대하여 서독 독일 정책의 법적 및 기본 입장들은 변함없이 대결적이며 양보없이 천명했다. 콜은 동독에도 생방송으로 중계된 호네커에게 베푼어진 저녁만찬에서 자유로운 자결권 행사속에서의 독일의 통일과 자유를 완수한다는 기본법 조항의 유효성을 강조했다. 콜 총리는 또한 인권의 존중, 양독 국경에서의 평화와 베를린 장벽의 철거를 요구했다.

호네커의 서독방문은 두 독일 모두에게 이득이 되는 사업이었다.¹²⁴ 서독 측이 호네커 서독 방문 허용을 통해서 노린 것은 동서독 관계를 안정시키며, 여행과 방문의 자유를 통해서 인간적 접촉을 강화한다는 것이었다. 만약 이러한 접촉의 증대의 전망이 없었더라면 호네커의 방문은 허용되지 않았을 것이다. 호네커는 서독에 대한 정책 목표는 금전적 이득과 국제적 지위 향상이었다. 서독 측은 인간적 고통의 완화와 접촉증대를 위해서 동독에 금전적 대가를 지불하며, 동독의 국가로서의 위신 증대를 감수할 용의가 있었다. 동독 측도 모든 양보에 대해서 금전적 대가와 국가위신 향상을 요구했다. 동독은 서독이 호네커를 외국 국가원수로서 대접한 것을 두고, 호네커의 서독방문에 의해서 독일의 분단이 완성된 것이라 선언했다. 그에 대한 반대급부로 기꺼이 동독은 동독주민의 여행가능성 증대, 관광 및 청소년 방문 증대, 도시 간 자매 결연, 우편 및 전화 가능성 개선, 기자의 활동 공간 확대 등 인도주의적 차원에서 서독에 대해 일련의 양보를 했다. 동독은 또한 호네커의 서독 방문이 동독의 국제적 위상을 높이며, 다른 서방 주요 국가를 국가원수로 방문할 수 있는 계기를 마련할 수 있다고 생각했

(Kohl-Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989," p. 2080.

¹²⁴- Karl-Rudolf V Korte, *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989*, p. 372.

다. 호네커는 실제로 다음 해인 1988년 파리를 국민방문 하였다.

1987년은 1969년부터 시작된 새로운 동방정책 개념에 입각한 두 독일 관계의 절정이자 전환점이었다. 콜정부는 1989년 늦여름까지는 두 독일 간의 이익을 점진주의적으로 연계시켜나가는 기존의 정책을 고수했다. 정책상의 혁명적 국면전환은 1989년 11월 28일 일어났다. 이날 천명된 콜의 10개항 계획은 독일통일을 정책의 실질적 목표로 내걸고 있었으며, 그리하여 기존의 작은 걸음마정책을 혁명적으로 폐기하였다.

2. 한국의 대북·통일정책 및 한반도 신뢰프로세스에 대한 시사점

사민-자민 연정으로부터 시작되어 콜정부에 의해서 계승된 서독의 독일정책과 동방정책은 동독 측의 지배자와의 접촉과 협력을 통해 점차적이고 단계적으로 동독을 변화시키기 위한 노력이었다. 이를 통해 국경을 자유통행 가능하도록 만든다는 것은 끈기를 필요로 하는 어려운 시도였다. 서독정부는 권력정치적 현실을 변화시키고 분단의 고통을 덜기 위해 그 현실을 우선 수용하지 않으면 안되었기 때문이다. 서독정부는 동서 대립의 영구화 다시 말해 동서독 분단이 영구화할 수밖에 없는 현실은 수용하지만 동독 내부에서 벌어지고 있는 독재적 상황에 대해서는 묵과하지 않았다. 서독은 두 번째 독일 국가, 동독의 주민들이 자결에 관한 기본권을 언젠가 스스로 행사할 수 있게 되는 방향으로 노력했다. 실제로 동독을 비롯한 동방 국가의 사회와 체제를 변혁시켰던 것은 국가들의 권력자가 아니라 일반주민의 자결권 행사였다. 동독에서도 동독의 권력자가 아니라 동독주민이 베를린장벽을 무

너뜨렸고 그와 함께 전통적 독일정책은 종결되고 두 독일 국가의 통일
의 역사가 시작되었다.

한반도의 분단과 이를 규정하고 있는 대내외 조건은 독일의 경우와
상당히 다르다. 특히 한반도의 분단은 국제적 냉전이 해체한 이후에도
지속되고 있으며, 내부 위기가 장기화되는 가운데 북한은 대량살상무
기 능력을 강화하고 있다. 나아가 북한 자체는 약화되었지만 북한의
준-후견 국가라고 할 수 있는 중국은 지속적으로 강성하고 있으며, 동
아시아에서 미국과 버금가는 지역적 강대국으로 등장했다. 이러한 가
운데 남북한은 상호 간의 관계를 안정시키고 교류협력관계를 지속하
는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 그럼에도 불구하고 서독의 독일정책
사례로부터 한국의 넓게는 대북·통일정책 좁게는 한반도 신뢰프로세
스는 다음과 같은 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

첫째, 서독이 통일을 이룰 수 있었던 가장 큰 원동력은 서독 내의
‘자유민주적 기본질서’와 ‘사회적 시장경제’를 강화할 수 있었기 때문
이다. 기회가 주어졌을 때 동독주민들을 서독으로 자발적으로 끌어당
기 가장 강력한 요소가 서독주민이 구가하고 있던 자유와 복지였고,
그 기초가 되는 것이 ‘자유민주적 기본질서’와 ‘사회적 시장경제’였기
때문이다. 또한 서독의 입장에서는 급작스러운 통일이 발생시킬 수 있
는 혼란과 교란요소를 안정적으로 관리할 수 있었던 것은 ‘자유민주적
기본질서’와 ‘사회적 시장경제’의 유연성과 자원동원 능력이었다고 할
수 있다.

둘째, 서독을 통일을 위해 ‘자유와 민주’를 희생하거나 타협하지 않
았다. 서독은 설립 초기 단계에서부터 ‘자유와 민주’를 훼손시켜야 하
는 방식의 통일을 일관되게 거부해 왔으며, 자유와 민주가 기능하지
않는 동독정부에 대해 비판적 자세를 견지했다. 즉, 서독과 동독의 국
가 차원에서 이익 타협과 상호협력은 존재할 수 있지만, 동독주민이

누려야 하는 ‘자결권’이 손상되고 있는 것에 대해서는 일관되고 또한 공개적으로 비판적 자세를 견지했다.

셋째, 서독은 동독에 비해 압도적 국력을 바탕으로 동독관련 문제에 대해서 동독이 아니라 소련과 우선적으로 협상했다. 서독의 대동독정책에서 가장 중요한 파트너는 동독 정권이 아니라 소련이었다. 브란트 정부의 신동방정책이 개시된 이후로, 서독은 동유럽에 대한 소련의 영향권을 인정하면서, 동독 관련 사안에 대해 소련과 먼저 협상했다. 동독의 입장에서 보면 소련이 자신의 문제를 놓고 서독과 거래를 주고받는 것은 매우 우려스러운 상황이었다. 동서독이 직접 협상하는 경우 동독의 저항 때문에 합의될 수 없는 사안들이 존재했지만, 서독은 소련과 직접 거래함으로써 동독의 저항을 우회했다. 소련은 서독으로부터 이득을 취하는 한편, 동독에 대해 영향력을 행사하여 동독이 서독의 요구를 수용하도록 하는 식의 상황이 반복되었다.

넷째, 서독은 동독 정권과 실용적 협력을 추구했다. 물론 서독은 독재 정권의 정당성을 인정하지 않았으며, 동독주민의 자결권 행사가 봉쇄되어 있음을 끊임없이 환기 했다. 그러나 동서독이 자리잡고 있었던 동서냉전과 동서 진영 분단의 상황에서, 서독이 동독을 교란하고 붕괴시키고자 시도하는 것은 또 다시 세계대전의 발발을 의미하는 것이었다. 또한 서독이 보기에 동독을 교란하고자 하는 정책은 오히려 동독 정권의 주민에 대한 지배를 강화시키는 역기능이 있는 것으로 판단했다. 이러한 상황에서 서독은 현실적 판단을 할 수밖에 없었다. 다시 말해 동독 지역에 살고 있는 주민의 생활을 개선하며 분단으로 인한 인간적 고통을 완화시키고자 한다면, 동독 정권의 현실을 인정하고 협력할 수밖에 없다는 것이다. 특히 서독은 ‘접근을 통한 변화’라는 개념을 사용했는데, 이것이 의미했던 바는 동독 정권의 우려사항이 무엇인지를 파악하고 서독의 정책이 이를 고려 즉, 접근함으로써, 동독 정권이

스스로 변화하는 여건을 조성한다는 것이었다. 다시 말해 동독 측 지배자와의 접촉과 협력을 통해 점차적이고 단계적으로 동독을 변화시켜 동독주민의 삶을 개선하고 분단으로 인한 인간적 고통을 경감하도록 한다는 것이었다. 다시 말해 서독정부는 권력정치적 현실을 변화시키고 분단의 고통을 덜기 위해, 그 현실을 우선 수용해야했다.

다섯째, 일단 협력을 시작한 동서독은 주변정세가 변화하더라도 동서독의 협력을 지속적으로 유지하기 위해 노력했다. 사실 동서독이 협력을 시작할 수 있었던 것은 동서독 자체의 노력도 있었지만, 더 중요했던 것이 국제정세가 1950년대 중반부터 냉전에서 데탕트로 변화했기 때문이다. 서독은 미국의 요구를, 동독은 소련의 요구를 수용할 수 없는 구조적 상황에서 미소가 긴장완화를 시작하는 데, 동서독이 냉전적 대립을 지속할 수는 없었다. 서독은 1970년대 초반 브란트정부가 등장하면서 서독의 대외정책을 긴장완화에 완전하게 조화시킬 수 있었다. 그런데 1980년대 초가 되자 상황이 반대가 되었다. 이 시기 미소 간에 신냉전이 시작되었고, 미국은 서독이, 소련은 동독이 각각 자신이 추구하는 대결적 정책에 협력할 것을 요구했다. 이렇게 되자 동서독은 각자 자신의 보호국가인 미국과 소련의 요구에 충성하는 척하면서도, 동서독 간의 긴장이 격화되고 협력이 훼손되는 것에 대해 저항했다. 또는 동서독 간의 긴장격화와 협력훼손을 방지하기 위해 미국과 소련의 대결요구에 표면상으로는 협력하는 자세를 취했다. 현실적으로 동서독 간의 협력의 폭과 밀도는 동서 신냉전이 진행되고 있던 1980년대 초반 지속적으로 확대했다. 이처럼 동서독이 미국과 소련의 신냉전 속에서도 협력을 지속할 수 있었다. 때문에, 고르바초프가 등장하면서 다시 미소 긴장완화가 시작되자 동서독 교류협력은 비약적으로 발전할 수 있었다.

여섯째, 서독은 자신들이 유럽의 안정과 번영에 이바지하는 국가라

는 것에 대해 주변국으로부터의 신뢰를 획득했다. 이는 궁극적으로 동서독 통일이 가능하게 된 핵심 요인 중의 하나라고 할 수 있다. 독일은 두 번의 세계대전을 일으킨 전범 국가였고 유럽에 또 다시 통일된 독일 등장하는 경우, 이러한 강력한 독일은 또 다시 유럽의 안정을 교란시킬 존재로 여겨졌다. 이른바 ‘독일 문제’였다. 이러한 배경 그리고 동서 진영 대립이 영속할 것이며, 따라서 동서독 분단도 영속할 것이라는 관념 때문에 서독을 통일보다는 동독과의 평화적 공존을 통해 동독의 변화와 주민생활 개선, 그리고 분단으로 인한 인간적 고통을 경감하는 데 주력했다. 서독의 이러한 정책은 분단된 유럽에서 현상을 안정시키고 특히 동서 유럽 국가 간의 협력을 증진하는 데 핵심적 기여를 했다. 또한 서독은 유럽통합을 추동하는 데 주도적인 역할을 했다. 서독주민은 ‘독일인’이 아니라 ‘유럽인’으로 정체성을 가질 것을 요구 받았다. 이처럼 서독이 국제정치의 교란자가 아니라 안정자 및 협력 촉진자로서의 기여가 40여년을 넘게 이어지면서 주변국들이 동서독이 통일이 되더라도 통합된 유럽의 일부로서, 유럽의 안정과 번영에 기여할 것이라는 신뢰가 형성되도록 만들었다. 물론 1989년부터 독일통일이 현실로 눈앞에 다가오자 영국과 프랑스 등에서 통일독일에 대한 의구심이 다시 등장했지만, 그간 서독이 장기간 축적해 온 신뢰 덕택에 독일통일은 주변국으로부터 노골적이고 적극적인 저항을 받지 않고 추진될 수 있었다. 여기서 가장 중요했던 것은 미국의 서독에 대한 신뢰였다고 할 수 있다.

Ⅵ. 신뢰의 이론적 의미와 정책적 함의



신뢰는 사회적·국제적 관계 속에서 상호성을 바탕으로 교류함으로 생성되는 국가 및 집단 간의 소통, 공감, 기대, 협조, 후원 등의 남북 간의 협력을 촉진하는 사회자본으로 정의할 수 있다. 협의의 사회자본의 정의 위에, 광의의 사회자본의 개념으로 정치적·역사적·환경적 요소를 포함시키는 남북 간의 신뢰관계의 분석과 함께 제도적 요소를 사회자본에 포함시키는 신(新)제도주의적 관점의 연구가 필요할 것이다.

정부기관에 대한 신뢰와 정부정책에 대해 신뢰하는 경우를 정부신뢰라고 할 수 있는데, 정부의 공공선을 위한 정책의 결정과 집행들은 정부신뢰를 증가시킬 것이다. 대통령, 정책결정자, 관료 등의 정부 행위자에 대한 신뢰가 정책의 신뢰에 영향을 줄 수 있고, 또한 효율적인 제도가 정부신뢰를 가져올 수도 있고, 성공적 정책이 정부신뢰를 야기할 것이다. 정부신뢰는 효과적인 정부의 필요조건이며,¹²⁵ 정부신뢰가 낮다면 국민의 순응도가 낮아서 되어 효율적인 정책 집행이 어렵다.¹²⁶ 정부신뢰의 증가는 궁극적으로 정부의 거래비용을 낮추어 높은 효율성과 효과성의 정책들을 추진할 수 있게 만든다.¹²⁷

일반적으로 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구들은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 수요자적인 측면인 민주적 거버넌스 요인으로 시민들의 참여가 증대될수록 정부에 대한 신뢰가 증가된다는 것이다. 이는 시민사회 성장에 따라 시민들의 단체 참여 및 시민단체의 활동 강화 등의 시민들의 국정에 대한 참여가 증가 할수록 정부와 시민 사이에

¹²⁵- Valerie Braithwaite and Michael Levi, *Trust and Governance* (New York: Russell Sage, 1998).

¹²⁶- Peters B. Guy, *The Future of Governing* (Lawrence: The University Press of Kansas, 1996).

¹²⁷- Douglass C. North, *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance* (Cambridge: the Harvard University Press, 1990).

상호적 이해가 증진되어 신뢰가 증가된다는 연구이다.¹²⁸ 두 번째는 공급적인 측면인 제도적인 접근으로 정책들의 불확실성과 비일관성을 해소해 줄 수 있는 책임성과 투명성에 근거한 제도 설계와 구축을 통해 정부신뢰가 증가한다는 분석들이다.¹²⁹

이 두 가지 관점에서 민주적 거버넌스의 효율적인 제도적 구축을 위해서 정부의 공공재적 역할이 필요로 한다는 것이다.¹³⁰ 이러한 두 가지 정부신뢰에 대한 요인은 정부와 국민 간의 관계에서 발생하는 것이다. 거래 비용적인 관점에서, 거래의 선행적인 측면에서 불확실성을 해소해주는 정부시스템의 제도의 구축 그리고 거래의 사후적인 측면에서 정부가 국민의 공익을 잘 집행하였는지를 감시하는 시민사회의 참여 민주적 거버넌스의 구축이 된다. 이러한 시스템에서 거래비용의 감소와 함께, 주인인 국민들은 대리인인 정부를 더 신뢰할 수 있을 것이다. 즉 사전적인 거래비용을 감소시키기 위해 국내와 국외정책에서 불확실성을 제거해 줄 수 있는 투명성과 일관성 있는 제도설계는 국민의 정부에 대한 신뢰를 높일 수 있을 것이다. 정부정책의 불명확성, 모호성, 비일관성 등은 거래비용의 증가와 함께 정부와 국민관계의 신뢰의 감소의 요인으로 작용되고 있다. 정부정책의 투명성과 일관성에 근거한 행정은 정부의 신뢰를 높여줄 수 있을 것이고, 정부서비스의 측정가능성을 높여줄 수 있는 국정 전략의 예측성과 공공성은 정부의 신

¹²⁸- Ronald Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: the Princeton University Press, 1993).

¹²⁹- David Eastern, "A Re-Assessment of the Concept of Political Support," *British Journal of Political Science*, Vol. 5 (October 1975), pp. 435~457.

¹³⁰- Rothstein Bo and Stolle Dietind, "Social Capital in Scandinavia," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26, Issue 1 (2003), pp. 1~26; William Mishler and Richard Rose, "What are the Origins of Political Trust?: Testing Institutional and Cultural Theories in Post Communist Societies," *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 1 (2001), pp. 30~62.

뢰를 증가시키는 요인으로 인식 될 수 있다.

신뢰는 박근혜정부의 국내정책과 국외정책에서 국정철학의 기본 틀로 국방·통일·외교정책 분야에 적용되는 정책적 구상이다. Trustpolitik은 “남북 간의 기존 합의와 약속을 이행하고 도발에 대해서는 대가를 치르도록 하는 두 가지 원칙”에 주안점을 두고 대외정책을 추진한다는 전략이다. 결과적으로, 본 장에서는 신뢰의 이론적 의미와 개념들을 탐구하고, 박근혜정부의 Trustpolitik을 신뢰의 이론적 분석에 근거해서 국가전략의 이론적·정책적 방안을 분석하고자 한다.

1. 신뢰

가. 사회자본의 개념

최근 사회자본 연구는 세 가지 주된 쟁점이 논의 되어 오고 있다. 첫째, 사회자본의 원천에 대한 논의로 호혜성(reciprocity), 신뢰(trust), 협동(cooperation)의 규범과 태도가 한 사회에서 어떻게 일반화와 제도화 되었는지, 그 과정에서 정부의 역할과 기능에 대한 연구이다. 둘째, 사회자본의 구조적·문화적 구성요소 간의 인과관계에서 사회자본의 측정과 구성요소와 관련된 것으로, 문화요소와 사회구조 간의 관계에 대한 연구들이다. 셋째, 제도화와 사회자본의 인과관계의 분석이다.¹³¹ 사회자본은 제도적 장치에 의하여 영향을 받고 변화될 수도 있다.¹³² 사회자본은 효율적인 정치제도와 연계 될 때 긍정적인

¹³¹- Stolle Dietland and Jane Lewis, “Social Capital—An Emerging Concept,” B. Hobson, Jane Lewis and Berte Siims (eds.), *Contested Concepts in Gender and Social Politics* (Cheltenham: Edward Elgar, 2002).

외부효과를 보여주고, 사회적 통합, 경제성장, 정치발전의 과정에 긍정적 영향을 준다. 사회자본은 시민사회와 분리해서 독립적으로 존재할 수 없고, 협동을 발전시키는 시민 역량의 증가는 국가정책에 달려있고, 사회자본의 창출은 상호성과 호혜성 규범을 발전시키는 작동기제로서 간주 될 수 있다.¹³²

사회자본의 원천으로서 국가와 정치제도의 쟁점은 여러 가지 경향들을 보여주고 있다.¹³⁴ 첫째, 사회자본은 순수한 자발적 결사체의 산물이라는 입장과는 반대의 견해로, 국가에 의해 추진되는 제도와 정책이 사회자본에 독립변수로 작용한다는 관점이다.

둘째, 정부 간섭이 사회자본에 긍정적 혹은 부정적이라는 주장에 대한 입장이다. 민주주의적 정부에서 민주적 제도들은 대인 간 사회신뢰를 촉진하고 신뢰는 민주주의에 의해서 촉진된다.¹³⁵ 하지만, 독재 정권이나 권위주의적 정권의 제도의 불공정성, 반투명성, 무책임성 등은 사회자본을 손상시킬 것이다. 이와 같이 현대 제도들의 영향력을 배제하고 일반적인 시민사회만으로 사회자본이 창출된다고 보기는 어렵게 되었다. 이처럼 긍정적인 상호성과 호혜성과 같은 일반신뢰의 제도화는 사회정의에 입각한 공정한 법치 국가와 제도에 의존해서 파생된다는 것이다.

셋째, 사회자본은 사회적 역사에 의해서 전래된다는 것이다. 시민들 간의 협동을 위한 한 사회의 역량은 역사적 경험에 의해서 결정된다고

¹³²- Rothstein Bo and Stolle Dietind, "Social Capital and Street-Level Bureaucracy: An Institutional Theory of Generalized Trust," ESF(European Consortium for Political Research) Conference papers, *Social Capital: Interdisciplinary Perspectives* (Exeter: the University of Exeter, 2001).

¹³³- *Ibid.*, pp. 195~229.

¹³⁴- *Ibid.*, pp. 195~229; 전오진, "사회자본이 부패에 미치는 영향에 관한 연구," (호서대학교 대학원 행정학과 박사학위논문, 2008), pp. 12~15 재인용.

¹³⁵- Ronald Inglehart, *Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Politics* (Princeton: the Princeton University Press, 1999).

한다.¹³⁶ 국가는 단기간에 성숙한 시민사회의 형성을 위해 본질적인 역할을 할 수 있고, 역사적 환경은 사회자본의 형성에 영향을 준다는 것이다. 예를 들면, 푸트남(Robert Putnam)의 연구에서 이탈리아 북부는 상호부조와 경제적 협동을 창출하는 수평적 관계를 가진 자치구역인 반면에 남부는 수직적 관계를 보여주고 있다. 북부 이탈리아는 자연재해나 정치적 변화에서 생존하기 위하여 시민성(civicness)을 발전시켰다고 설명하고 있다. 이처럼 사회자본이 사회적·환경적·역사적·문화적 요소에 의해 영향을 받는다고 인식될 수 있다.

넷째, 사회자본은 주로 가족에서 형성된다. 콜만(James S. Coleman)¹³⁷과 후쿠야마(Francis Fukuyama)¹³⁸는 사회자본의 가장 중요한 역할로 가족을 강조하기도 하였다. 뉴튼(Kenneth Newton)은 사회자본 형성에 있어서 자발적 결사체에서 개인이 보내는 시간이 일주일에 단지 몇 시간의 활동기간에 참여하는 현실을 지적하면서 사회자본 형성에 있어서 가족의 중요성을 강조하고 있다.¹³⁹ 자발적 결사체(voluntary organization) 보다는 가정과 가족이 매우 강력한 내부효과(internal effects)를 발생시킨다. 일반적으로 자원결사체인 협회와 단체보다 가정은 ‘강력한 감정적 몰입(emotional commitment)’을 가져오게 하고, 자발적 협회와 단체(voluntary association and group)는 사회자본의 부분으로 인식될 수 있지만, 개인에게 가족과 가정이 훨씬 강한 영향

¹³⁶- Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*; Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (New York: The Free Press, 1993).

¹³⁷- James S. Coleman, "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology*, Vol. 64 (1988).

¹³⁸- Francis Fukuyama, "Social Capital and the Global Economy," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 5 (1995), pp. 89~103.

¹³⁹- Kenneth Newton, "Social Capital and Democracy," *The American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No. 5 (1997), p. 579.

력을 미친다는 것이다.

푸트남은 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 요소들이 사회적 협력을 야기 시키는 사회자본이라고 정의하고 있다.¹⁴⁰ 푸트남은 네트워크를 ‘다른 사람과의 관계’를 총칭하는 것으로 보면서, 사회자본의 측정을 위한 주요 지표로 시민적 참여(civic engagement)와 자발적 결사체(voluntary association)를 중시하였고, 네트워크를 수평적 네트워크와 수직적 네트워크로 분류하였다. 수평적 네트워크는 동등한 여건과 권한을 가진 사람들 간의 연결이며, 수직적 네트워크는 계급과 의존의 불평등한 개인들 간의 연계이다. 푸트남은 사회자본을 “개인들 사이의 연계(connection)로부터 발생하는 사회적 네트워크”로 정의하고, 수평적인 사회적 상호작용을 통해 사회 전체에 혜택을 확산시킨다는 주장과 함께 시민적 덕목과 호혜적 사회관계의 네트워크를 강조하였다.

푸트남의 관점에서 결사체 참여를 통한 학습과 경험이 사회자본을 축적하는 원천이 된다. 민주주의를 위해 풀뿌리 조직을 보호하고 육성해야한다고 주장한다. 푸트남은 교육문제에 있어서도 학생보다는 학부모가 학교문제에 참여하고 공동체의 협력을 강화하는 방향으로 나아가야 한다고 제안하고, 학교교육의 성공여부는 교실 내에서 이루어지는 학생 개인에 대한 교육보다는 학교생활에 대한 부모와 지역민들의 참여도에 의해 좌우된다고 지적하고, 교육 행정가들은 사회자본의 영향에 관심을 기울여야 한다고 주장하고 있다.

사회자본의 증가는 신뢰의 확산에 기여하는 데, 푸트남은 미국에서 사회자본이 감소하고 있다고 지적하면서 이익단체, 직장인, 미디어, 시민, 정부가 사회자본의 증가를 위해서는 협조적인 관계가 필요하다고

¹⁴⁰- Ronald Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, p. 3.

주장하고 있다.¹⁴¹ 하지만 푸트남의 관점은 사회학적 관점으로, 인위적인 사회자본의 축진과 낙후 지역의 사회자본의 증가를 위한 정책적 제언을 위한 행정학적 또는 정치학적 설명은 하고 있지 못하고 있다.¹⁴² 정치학과 행정학에서의 신뢰에 대한 접근은 사회자본의 효과와 역할에 주안점을 두고 제도와 신뢰의 상호적인 관계의 분석에 관심을 두고 있다.

푸트남은 사회자본을 폐쇄적인 네트워크인 결속형(bonding) 사회자본과 개방적인 네트워크인 연결형(bridging) 사회자본으로 구분하고 있다. 북한사회는 결속사회자본의 형태로 간주 될 수 있다. 결속사회자본은 특정 호혜성, 고립주의, 폐쇄성, 협소성으로 형성되어 있는데, 배타적인 집단 정체성을 지지하고, 동질성 집단(homogeneous group)에서 강화되고, 외집단(out-group)에 강한 적대감을 발산한다. 사회자본의 부정적 측면인 편협성과 파벌주의(sectarianism)는 결속사회자본의 결과이다.¹⁴³ 푸트남은 결속사회자본은 전체적인 사회를 위해서는 부정적 효과를 보여주고 있지만, 닫힌 사회집단(closed social groups) 또는 폐쇄적인 사회집단들을 위한 긍정적인 효과를 가질 수 있다고 논의하고 있다.¹⁴⁴

푸트남은 연결사회자본은 협동의 증가에 기여한다고 지적하고, 구성원들의 호혜성에 근거한 연결사회자본을 가진 네트워크는 외부지향

¹⁴¹- Ronald Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, p. 402.

¹⁴²- Rothstein Bo and Stolle Dietind, "Social Capital and Street-Level Bureaucracy: An Institutional Theory of Generalized Trust."

¹⁴³- Mark E. Warren, *Social Capital and Corruption* (Exeter: the University of Exeter, 2001), p. 14.

¹⁴⁴- Ronald Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, p. 21.

성(outward-oriented)과 구성원의 이질성(heterogeneity)으로 정보 확산에 유리하고 외부 자산들과 연결되기를 더 선호한다고 한다.¹⁴⁵ 연결사회자본의 예는 선진국의 유형으로 예측성, 협력성, 신뢰성의 특징과 연관된다. 연결사회자본은 집단의 구성원들의 개방성, 자유성, 호혜성의 특성에 근거해서 사회적 응집력 강화와 국제적 협력관계를 위한 긍정적인 사회자본의 요소로 평가될 수 있다.

결속사회자본 보다 연결사회자본은 긍정적인 외부효과를 생성한다. 푸트남은 “그럭저럭 해쳐나가기(getting by)”와 “앞으로 잘 나가기(getting ahead)”를 구분을 논의하고, 결속사회자본은 닫힌 네트워크에서 현재의 삶으로 그럭저럭 해쳐나가는 과정에 도움을 주는 정도지만, 앞으로 잘 나가기 위해서는 연결사회자본을 통해서만 촉진될 수 있다고 한다.¹⁴⁶ 또한, 푸트남의 사회자본의 개념은 지방자치의 논의와 민주주의 개념을 수용하여 도입하고자 하였다. 푸트남의 사회자본론은 지방자치 규범과 규칙의 논의에 근거해서 민주주의와 경제성장이라는 순기능에 주목하며, 사회자본의 차원을 정치와 경제의 분야의 적용을 통해 저개발국가의 경제번영을 위한 도구적 차원으로서의 사회자본 연구에 기여하고 있다.

합리적 선택이론을 제안하는 콜만은 사회구조적 맥락에서 사회자본을 공공재로 규정하고, 기능주의적 접근방법과 함께 사회자본에 의해 발생하는 효과에 주안점을 둔다.¹⁴⁷ 하지만, 호혜적인 신뢰나 규범을 공유하는 집단에서 사회자본의 긍정적 외부효과(positive externality)를 논의하고 있지만, 부정적인 외부효과(negative externality)를 분석

¹⁴⁵- *Ibid.*, pp. 21 ~23.

¹⁴⁶- *Ibid.*, p. 23.

¹⁴⁷- James S. Coleman, “Social Capital in the Creation of Human Capital,” pp. 96 ~98.

하고 있지 않다.¹⁴⁸ 사회자본의 부정적 효과는 결속형 사회자본의 폐쇄성에서 보여주고 있는데, 사회자본의 부정적 효과에 관한 초기 이론가인 콜만은 사회자본이 선별적인 교환 가능성을 갖고 있기 때문에 사회자본은 개방적 사회에서는 효과적이지만 폐쇄적 사회에서는 부적절하고 비효과적일 수 있다고 전제하였다. 즉, 폐쇄적 사회자본은 고립주의, 부도덕 행위, 집단주의 등의 부정적 효과를 발생시키고 협력적인 상호성과 호혜성의 신뢰적인 상호작용이 작동되지 않는다는 것이다.

나. 신뢰의 연구 방법

사회자본 이론은 또한 개인이나 집단의 행위에 주목하는 미시적 관점과 공동체나 집단의 정치 문화나 조직적 특성과 같은 환경적 요소들에 고려하는 거시적 관점으로도 분류할 수 있다.

오스트롬(Ostrom Elinor)은 사회자본 연구의 두 가지 경향으로 거시주의 관점과 미시주의 견해를 제시하는 데, 거시주의는 사회자본을 사회의 구조적 문제 해결을 위한 구조 분석을 하는 경향이고, 미시주의는 사회관계의 네트워크의 성격과 행태를 분석하는 경향이라고 볼 수 있다.¹⁴⁹

린(Nan Lin)은 거시·미시 분석에 기반하여, 거시·미시관점에 구조·행위이론을 원인과 효과의 측면으로 결합하여 사회자본의 이론을 거시 이론, 행위 이론, 구조 이론, 미시 이론으로 유형화하였다. 첫째, 거시 이론은 원인과 효과가 구조에서 구조로 설명되는 이론이고, 둘째, 행위 이론은 행위자가 원인요소로, 구조가 효과로 나타나는 이론이고,

¹⁴⁸- Mark E. Warren, *Social Capital and Corruption*.

¹⁴⁹- Ostrom Elinor and Toh Kyeong Ahn, *Foundations of Social Capital* (London: Edward Elgar, 2008).

셋째, 구조 이론은 구조가 원인요소로, 행위자가 효과로 나타난다. 넷째, 미시 이론은 원인과 효과가 모두 행위자인 미시차원에서 이루어지는 이론이다.¹⁵⁰

사회자본에 관한 연구의 시각은 다양한 방향으로 전개되었으나 크게 두 가지 분석관점으로 구분할 수 있다. 하나는 지역사회와 가정의 가족관계에서 사회자본의 역할과 기능을 연구하는 미시적 관점의 접근 방법이고, 다른 하나는 사회구성원이 공식·비공식 사회조직에 참여하는 정도성과 조밀성에 대하여 연구하는 거시적 관점의 분석 방법이다. 요약하면, 거시적 관점은 푸트남과 후쿠야마의 연구와 같이 대규모 사회조사결과를 역사적 맥락에서 해석하는 접근 방법을 선호하고, 중시적인 관점은 사회연결망분석에 연계되고, 미시적인 관점은 개인행위 중심의 측정과 관계된다. 외교·안보·통일정책의 정책적 제안과 결정은 문화적·역사적·구조적 방법을 포함하는 거시이론과 구조이론의 틀에서 접근되어야 할 것이다.

다. 신뢰의 유형

신뢰의 유형은 신뢰의 개념정의 만큼이나 다양한데, 주커(Lynne G. Zucker),¹⁵¹ 샤피(S. P. Shapiro),¹⁵² 야마가시(Toshio Yamagishi)¹⁵³의

¹⁵⁰ 난 린 저, 김동윤·오소현 역, 『사회자본: 사회발전 이론의 배경과 발전 과정 연구의제 총정리』(서울: 커뮤니케이션북스, 2008), pp. 182~184.

¹⁵¹ Lynne G. Zucker, "Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure 1840-1920," *Research in Organizational Behavior*, Vol. 8 (1986), pp. 53~111.

¹⁵² S. P. Shapiro, "The Social Control of Impersonal Trust," *American Journal of Sociology*, Vol. 93, No. 3 (1992), pp. 623~658.

¹⁵³ Toshio Yamagishi and Midori Yamagishi, *Trust and Commitment in the United States and Japan, Motivation and Emotion*, Vol. 18, No. 2 (1994),

대표적인 신뢰의 유형과 종류들은 다음과 같이 정리할 수 있다.¹⁵⁴

(1) 주커의 유형

주커는 신뢰를 과정기반 신뢰(process-based trust), 특성기반 신뢰(characteristic-based trust), 제도기반 신뢰(institutional-based trust)의 세 가지로 구분하였다. 첫째, 과정기반 신뢰는 일회적 보다는 반복적으로 이루어지는 교환관계의 경험에 따라 사회적 관계 속에서 획득하게 되는 평판(reputation)들을 지칭한다.

둘째, 특성기반 신뢰는 한 개인이 속한 사회 집단의 특성에 근거하여 형성된다. 즉 집단에 관계되는 혈연, 지연, 학연 등에 의해서 형성되는 신뢰이다. 가족의 배경, 인종, 성별, 출신학교 등에서 나타나는 사회적 관계 속에서 유사성이 신뢰의 기반으로 작용함으로써 동일한 귀속적 특성을 공유한 개인 및 집단에 대한 신뢰가 유발된다는 것이다.

셋째, 제도기반 신뢰는 공식적인 제도에 근거한다. 즉, 한 개인이나 집단에 대한 신뢰가 귀속적 특성이나 평판보다는 공식적인 제도나 사회구조를 통해 부여된다는 것이다.¹⁵⁵ 예를 들어, 학력, 학위, 자격증 등에 의해서 부여되는 신뢰라고 할 수 있다.

(2) 샤피로의 유형

샤피로는 억지기반 신뢰(deterrence-based trust), 일체감기반 신뢰(identity-based trust), 지식기반 신뢰(knowledge-based trust)를 제

pp. 129~166.

¹⁵⁴ 전오진, “사회자본이 부패에 미치는 영향에 관한 연구,” pp. 52~61 재인용.

¹⁵⁵ Lynne G. Zucker, “Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure 1840-1920,” p. 65.

시하고 있다.

첫째, 억지기반 신뢰는 보복행위의 가능성 또는 관계 단절의 잠재적 비용이 불신뢰스런 행동(untrustworthy behavior)에 따른 이익보다 더 높을 때 존재한다.¹⁵⁶ 즉 사회적·국가적 관계 속에서 자신이 기대한 대로 행동하지 않을 때 그에 대한 응분의 제재를 가할 수 있기 때문에 생성되는 신뢰를 말한다. 이런 예는 냉전 기간 동안 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction: MAD)에서처럼 미국과 구(舊)소련이 국민의 생명과 사회가 상호 인질(hostile)이 됨으로써 억제될 수 있었다.¹⁵⁷

둘째, 지식기반 신뢰는 예측가능성이다. 상대방이 어떠한 행위를 할 것인지에 관한 예측이 가능한가의 여부에 따라 신뢰의 수준이 결정된다는 것이다. 즉 상대방이 협동적으로 행동할 것이라고 예측될 때 신뢰가 발생한다는 의미이다.¹⁵⁸ 이 신뢰는 정보와 지식을 기반으로 발생하며 과거의 경험을 통해서도 생성된다는 것이다.

셋째, 일체감기반 신뢰는 상대방의 선호에 완전히 동화된 것으로 가장 높은 수준의 신뢰이다.¹⁵⁹ 일본 자동차 회사 도요타와 미국 자동차 회사 포드의 비교연구에서 도요타 자동차의 거래 기업과의 일체감으로 인하여 정보획득비용이 최소화된다고 지적하고 있다.¹⁶⁰ 이러한 일체감은 신뢰 주체와 신뢰 대상이 동일한 목표, 가치, 규범을 지닌 가운데 지리적·사회적으로 인접하여 살아감으로써 더욱 손쉽게 형성될 수 있다고 주장한다.¹⁶¹

¹⁵⁶-Debra L. Shapiro, Blair H. Sheppard and Lisa Cheraskin, "Business on Handshake," *Negotiation Journal*, Vol. 8, No. 4 (1992), p. 366.

¹⁵⁷- *Ibid.*, p. 367.

¹⁵⁸- *Ibid.*, p. 369.

¹⁵⁹- *Ibid.*, p. 371.

¹⁶⁰- *Ibid.*, pp. 371~373.

¹⁶¹- *Ibid.*, pp. 371~373.

샤피로는 경제학적 효용 측정을 기초로 한 신뢰가 억지기반 신뢰의 범주에 속하고, 주커의 과정기반 신뢰와 유사한 측면이 있다고 한다. 샤피로의 지식기반 신뢰는 반복적인 거래에 의해 신뢰가 발생한다는 측면에서 주커의 과정기반 신뢰와 유사하다. 결국, 샤피로의 억지기반 신뢰와 지식기반 신뢰는 주커의 과정기반 신뢰와 연결된다. 남북관계에서 예측가능성과 상호성의 부족의 여건과 환경에서 지식기반 신뢰와 일체감기반 신뢰는 상존하지 않고 억지기반 신뢰가 작용되고 있다고 볼 수 있다.

(3) 야마가시의 유형

규범과 신뢰로 구성되는 사회자본에서 신뢰는 협력과 협동에 의해 생성된다. 그래서 신뢰는 효율적 사회관계의 촉진과 집단적 갈등문제의 해결에 도움을 주는 기능을 담당할 수 있다. 사회자본인 신뢰의 증가는 협력적 네트워크를 촉진시킬 것이고, 협력적인 수평적인 네트워크는 긍정적인 사회적 이익을 창출 할 것이다.

일반신뢰와 특정신뢰의 구분에서 행위의 차이를 보여주고 있다. 일반 신뢰자(*generalized trustor*)은 낯선 사람의 의도를 낙관적으로 평가하는 경향이 있는 관계로 더 위험에 빠지는 경우도 있다. 특정 신뢰자는 위험을 훨씬 더 지각하고 있지만, 낯선 사람에 대한 가족, 집단, 친족 등과 상호정보를 공유하여 신뢰성(*trustworthy*)을 확인하고자 한다.¹⁶²

이와 같이 일반 신뢰와 특정 신뢰의 구별은 푸트남이 언급한 사회자본의 ‘결속(*bonding*)’과 ‘연결(*bridging*)’으로 표현한 것과¹⁶³ 유사한

¹⁶²- Mark E. Warren, *Social Capital and Corruption*.

측면이 있다. 즉 특정 신뢰는 내·외집단을 명확히 구분하여 집단 내 구성원에게는 구성원 간 특정 신뢰성의 규범을 공유하고, 외집단(out-group)에 대하여는 부정적인 평가를 하여 배척하는 경우이다. 그래서 북한의 경우와 같이, 특수신뢰는 주체주의와 자민족중심주의의 형태로 부정적인 사회자본의 형태로 창출되기도 한다. 특정신뢰는 그라노베타(Mark Granoweta)의 ‘강한 연결(strong tie)’과 윌리엄스(Bernard Williams)의 ‘두터운 신뢰(thick trust)’의 개념과 유사하다. 특정 신뢰에서 우리는 친족이나 친밀한 친구와 함께 협동으로 위험을 감소할 수 있는데, 공동체에 헌신하는 것으로 ‘우리’와 ‘그들’을 구분하여 생각하게 되고 ‘모든 사람’을 신뢰하지 않는다.¹⁶⁴ 이와 같이 특정 신뢰는 잘 아는 사람 간의 상호 의존성으로 유지·존속되고, 폐쇄적인 고립된 사회와 국가에서 생성된다.

반면에 일반 신뢰는 자유주의 체제에서 개방적 신뢰와 일맥상통한 면이 있다. 일반 신뢰는 외부인이나 면식이 없는 사람, 동료시민에 대한 신뢰를 의미하고, 일반 신뢰는 ‘모르는 사람’에게 자신의 믿음을 표출하는 것이다. 일반 신뢰는 대부분의 사람들은 믿을 수 있다는 신념에 기초한 것이라면 특정 신뢰는 자신이 좋아하는 것을 신뢰하는 것이다. 일반 신뢰는 다른 배경을 가진 사람들이 도덕적 공동체의 구성원이라는 신념인 도덕적 신뢰(moralistic trust)와 연결되고, 특정 신뢰는 가치보다는 경험에 기반을 두는 신뢰인 전략적 신뢰(strategic trust)와 관계 한다.¹⁶⁵ 우슬래너(Eric M. Uslaner)는 특정 신뢰부터 일반 신

¹⁶³- Ronald Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, p. 22.

¹⁶⁴- Toshio Yamagishi and Midori Yamagishi, *Trust and Commitment in the United States and Japan: Motivation and Emotion*, pp. 129~166.

¹⁶⁵- Eric M. Uslaner, “Trust and Corruption,” Johann Graft Lambsdorf, Markus Taube and Matthias Schramm (eds.), *The New Institutional Economics of*

뢰를 구별해주는 것은 포용적 도덕공동체(inclusive moral community)에 달려 있다고 주장한다. 특정 신뢰자들은 자신의 경험과 전략적 신뢰에 의존하고 있고 자신이 아는 만큼만 신뢰하는 경향이 있다. 그래서 그들은 자신과 같지 않은 사람들은 자신과 도덕공동체의 일부가 아니라고 판단할 가능성이 있다는 것이다.¹⁶⁶

일반 신뢰는 특정 신뢰와 비교하여 개인성질의 측면과 집단성질의 측면에서 차이가 있다고 주장한다. 첫째, 사회심리학자들은 긍정적인 일반 신뢰는 가족교육, 협동의 신념, 절제된 삶과 같은 인격적 특성에서 기원한다고 주장하고, 부정적인 특정 신뢰는 염세주의, 비관주의, 냉소주의의 관점을 파생시킨다는 것이다.

둘째, 일반 신뢰는 개인의 인격적 특질보다는 계급, 소득, 연령, 성별, 종교, 교육 정도와 같은 사회적 특질에서 생성된다고 보는 견해다. 일반 신뢰자들은 주관적 행복, 삶의 만족도, 직무 만족도가 높은 수준이고, 재력과 지위가 높은 사람들인 사회적으로 ‘승리자(winner)’에 속하는 사람들이 높은 사회 신뢰를 보인다고 주장한다.¹⁶⁷ 푸트남도 부유한 계층이 가능한 계층보다 일반 신뢰가 더욱 높다고 논의하고 있다.¹⁶⁸

셋째, 일반 신뢰는 자발적 결사체와 클럽활동을 통해서 유지되고 발전된다고 한다.¹⁶⁹ 자발적 결사체에 기초해서 모르는 다른 사람과의 밀접하고 규칙적인 참여는 공공의 이익과 선(common good)을 이해

Corruption (New York: Routledge, 2005).

¹⁶⁶- *Ibid.*

¹⁶⁷- Kenneth Newton, "Social Trust: Individual and Cross-National Approaches," *Portuguese Journal of Social Science* Vol. 3, No. 1 (2004), pp. 15~35.

¹⁶⁸- Ronald Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, p. 138.

¹⁶⁹- Ronald Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*.

하게 되고 다른 사람에 대한 감정이입(empathy), 협동(cooperation), 호혜성(reciprocity)을 배우게 된다는 것이다.

넷째, 일상의 비공식적인 사회네트워크에의 직접적인 참여로 생성된다는 관점이다. 예를 들어, 독서모임, 학교 서클, 스포츠클럽 등과 같은 느슨한 일상의 네트워크에 참여로서 달성된다는 것인데, 상반되는 견해도 있다. 북한의 경우와 같이, 동유럽과 후기 사회주의 국가에서 창궐하는 사적 네트워크(personal social network)는 희소한 자원의 분배와 서비스 문제를 해결하는 데 도움을 주지만 일반 신뢰를 생성하지 않는 경우도 있다.¹⁷⁰

아마가시는 일반 신뢰와 정보의존적 신뢰(information-based trust)로 구분하였는데, 정보가 부재하였을 때 타인 일반에 대한 신뢰와 정보에 기초하는 정보의존 신뢰로 구분하였고, 기만과 속임을 방지하기 위한 정보의 중요성을 강조하였다. 일반 신뢰는 민주주의의 발전과 정부성과를 높이는 데 도움이 된다. 일반 신뢰가 높은 사회는 더 민주주의 국가이고 정부성과도 높다.¹⁷¹ 또한 일반 신뢰는 사회적 화합과 민주국가의 안정성에 도움이 되고, 일반 신뢰와 민주주의는 집단행동문제를 해결하는 데 도움이 되는 순기능의 역할을 하는 데, 시민의 권리와 자유를 창출하고 보호하는 모든 생활에서 공정성과 효과적인 제도를 창출해 내기도 한다. 또한, 선택적 복지정책보다는 보편적 복지정책을 추진하는 국가와 사회에서 일반신뢰가 더 높다는 것이다.¹⁷²

자발적 조직과 시민사회가 왕성하고 밀도가 높은 사회는 일반 신뢰

170- Kenneth Newton, "Social Trust: Individual and Cross-National Approaches," pp. 15~35.

171- Ronald Inglehart, "Trust, Well-being and Democracy," Mark E. Warren (eds.), *Democracy & Trust* (Cambridge: the Cambridge University Press, 1999), pp. 88~120.

172- Rothstein Bo and Stolle Dietind, "Social Capital in Scandinavia," pp. 1~26.

가 대체로 높게 나타난다. 북한사회와 같이 폐쇄적인 사회는 일반 신뢰가 낮고 자유주의 사회와 같이 개방적인 사회는 일반 신뢰가 높은 경향으로 평가될 수 있다. 일반 신뢰는 사회통합과 자유주의 정책들을 위한 핵심적 요소인 반면에 특정 신뢰는 사회갈등과 불협화음의 원인이 되고 민주적 방식의 사회통합이 어려워져 사회의 비효율성을 증가시키기도 한다. 결과적으로 신뢰의 유형들은 정치적·경제적·사회적 조건과 여건들과 상관관계를 보여주고 있다. 예를 들면, 높은 일반 신뢰를 가진 국가들은 자유주의 시장체제의 효율적인 작동과 함께 선진화된 민주적 제도들이 형성되어 있다는 것이다.

라. 신뢰의 긍정적 효과와 부정적 효과

포르테스(Alejandro Portes)는 사회자본의 ① 배타성, ② 사회구성원에 대한 과도한 요구와 특혜, ③ 개인 자유의 제한, ④ 하향식 평균화 규범 등의 네 가지 부정적 효과와 영향에 대해 언급하고 있다.¹⁷³

첫째, 일반적으로 구성원에게 혜택을 주는 강한 네트워크는 외부인의 접근을 차단하고, 외부인에 대한 배타성을 확보함으로써 구성원 간의 경제적 교환의 용이성과 효율성을 강화한다. 외부인에 대한 배타성은 부패의 논리를 설명하는 데 이용되기도 한다.¹⁷⁴ 결합형 네트워크와 부패의 관계에서 혈연과 지연으로 구성된 독점적 권력을 가진 국가가 사회자본의 활용의 공공제의 관심보다는 사유제의 주안점과 함께 부패적인 정부가 형성된다. 특히, 북한과 이탈리아의 정당은 독점적

¹⁷³- Alejandro Portes, "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology," *Annual Review of Sociology* Vol. 24, No. 1 (1998), p. 15; 전오진, "사회자본이 부패에 미치는 영향에 관한 연구," pp. 24~27 재인용.

¹⁷⁴- Mark E. Warren, *Social Capital and Corruption*, p. 8.

권력과 함께 사회 네트워크로서 기능을 담당하고 일종의 정치적 보험 역할도 하고 부패 교환의 보증자로서 역할과 기능을 야기하기도 한다는 것이다.¹⁷⁵ 이와 같이 국가의 중추기관인 정당이 부패한 교환관계의 중심적 역할을 수행한다.

둘째, 응집력이 높은 공동체 안에서 발견되는 특징 중에 하나는 과도한 요구를 관철시킬 수 있다는 점이다. 북한사회의 응집력이 높은 공동체 안에 있는 권력층 구성원 간의 높은 폐쇄적 신뢰를 이용하여 온갖 불합리한 특혜와 특권을 요구하게 된다.

셋째, 공동체와 집단에 참여하는 것은 반드시 규범에 따를 것을 요구 받는다.¹⁷⁶ 북한의 경우에 폐쇄적 공동체 삶의 가치나 규범이 사회화되고 제도화되어 있다. 북한의 예로 사회통제의 수준이 높은 반면 개인의 자유가 매우 엄격하게 제한을 받는다. 즉 거주자 간의 친밀하고 엄격한 연결망은 공동체적 삶의 고유 규범을 강요하게 만들지만, 한편으로는 사생활과 개인의 자율은 감소하게 된다.

넷째, 북한의 사례와 같이 사회자본은 하향식 평균화 규범(downward-leveling norms)을 만들어낸다.¹⁷⁷ 가령 경계집단(marginal group)의 경우 국제사회에 대한 저항과 고립이 집단의 결속력을 견고하게 만든다. 장기간 폐쇄사회주의를 경험한 집단에서는 ‘비시장(non-market) 메커니즘’에 근거해서 개인주의 능력과 역량만으로는 신분상승이 어렵다는 신념을 가질 수 있다.¹⁷⁸ 이런 신념의 장기화는 집단의 계급 이

¹⁷⁵- *Ibid.*, p. 9.

¹⁷⁶- Alejandro Portes, “Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology,” p. 16.

¹⁷⁷- *Ibid.*, pp. 17~18.

¹⁷⁸- Michael Woolcock, “Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework,” *Theory and Society*, Vol. 27, No. 2 (1998), p. 165.

동이 봉쇄될 수도 있다.¹⁷⁹ 북한사회에서 이런 규칙과 규범은 법에 의해서 강제 되는 규범이 아니라, 이념, 맹종, 충성심에 의해서 형성되는 특징이 있다.

연결망을 통해 불법적 정보를 얻거나 네트워크에서의 신뢰를 이용하여 정보를 불법적으로 얻어 부정한 거래에 이용하는 경우도 있을 것이다. 사회자본으로 사회의 공공성을 훼손하는 사적 이득을 취하는 것은 사회자본의 사유재로서의 부정적인 요소로 사회자본의 사유재로서의 사적 이해관계의 부정적 속성과 특징을 올바르게 인식해야 한다. 사회자본은 공공재로서의 속성을 우위에 두고 다루어져야 할 것이고, 정부는 사적 이해관계에 대한 올바른 인식을 바탕으로 사유재적 속성이 갖는 부정적 효과를 통제해야 할 것이다. 결과적으로 사회자본의 전략 개발과 정책제안 등의 연구에서 사유재 속성을 강조하는 개인적 도구주의로 떨어지지 않도록 해야 할 것이다.

마. 신뢰의 사회적 자본

신뢰의 사회적 자본에 영향을 주는 구성요소들에 대한 논의는 다양하지만, 일반적으로 네트워크, 참여와 협력, 호혜성, 제도를 포함할 수 있다. 후쿠야마를 비롯하여 많은 학자가 신뢰를 사회자본의 핵심 구성요소로 널리 사용한다. 신뢰는 관점에 따라 사회자본의 원인요소, 구성요소, 결과요소 등으로 간주되고 있는 개념으로, 사회학, 정치학, 행정학에서도 독립적으로 다루어지고 있는 개념이다. 오스트롬의 견해와 같이 신뢰를 사회자본의 형태나 요소로 보기보다는 원인으로 보는

¹⁷⁹- Alejandro Portes, "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology," p. 18.

견해도 있지만, 신뢰는 많은 사회자본이론가에 의해 사회자본의 핵심 구성요소의 개념이다.

사회자본 이론에서 신뢰의 개념은 개인적 신뢰, 경제적 신뢰, 사회적 신뢰로 구분해서 범위와 영역을 논의 할 수 있는데, 개인적 신뢰의 관점에서, 푸트남은 수평적 네트워크에 작동하는 일반적 신뢰(또는 포괄적 신뢰, *generalized trust*)와 수직적 네트워크에서 작동하는 구체적 신뢰(또는 균형적 신뢰, *balanced trust*)로 구분하고 있다.¹⁸⁰ 경제적 신뢰의 증가는 시장체제에서 거래비용의 축소를 야기시키며 사회적 신뢰의 증가는 협력을 위한 가장 효과적인 수단으로 작용된다. 신뢰는 사회적 구성원들의 보편적인 규범에 기초하여 규칙적·윤리적·협동적인 행동들을 도출하는 데 기여하고 있다.

기든스(Anthony Giddens)에 의하면 신뢰는 사람에 대한 신뢰와 제도에 대한 신뢰로 나눈다. 사람에 대한 신뢰는 능력에 대한 신뢰와 의도에 의한 신뢰로 나눌 수 있다. 능력에 대한 신뢰는 상대방이 특정 임무와 역할을 얼마나 잘 수행할 수 있는가에 대한 믿음이다.¹⁸¹ 사람에 대한 신뢰는 직접 알지 못하는 사람을 신뢰할 수 있게 한다. 의도에 대한 신뢰는 상대방이 자신의 기대 한대로 행동해 줄 것을 믿는 경우로 상대의 의도를 신뢰하는 것이고, 사회적으로 요구되는 형태의 신뢰란 혈연과 친분을 넘어설 수 있는 신뢰이며 사회적 협동을 가능케 하는 신뢰이다.¹⁸²

개방적인 성향과 의향은 타인에 대한 신뢰감에 의해 형성된다. 개인

¹⁸⁰- Ronald Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, pp. 172~173.

¹⁸¹- 김용하·손재석, “미시적 신뢰와 거시적 위험,” 『계간 사상』 제38권 가을호(서울: 사회과학원, 1998), p. 118.

¹⁸²- *Ibid.*, p. 118.

주의 사회적 문화와 정치적 체제에서 건전한 개인들의 자아정체성들의 형성은 효율적인 자유민주주의 작용을 위한 전제조건으로 사회 구성원들 사이에 협력적인 의사소통이 요구되어진다. 강수택은 신뢰를 생활 세계적 신뢰와 체계적 신뢰로 나눈다.¹⁸³ 생활 세계적 신뢰는 공식적으로 제도화되지 않은 세계에 대한 신뢰로서 생활세계가 소통에 합리적임을 신뢰하는 것이고, 체계적 신뢰는 기능적 합리성에 대한 신뢰로 제도적 신뢰라고 볼 수 있다. 사회자본의 중요한 구성요소인 신뢰의 개념에서 시장원리에 입각한 효용의 극대화를 위한 경제적 동기로서의 신뢰 개념 보다는 의사소통과 협력관계를 강조하는 합리성에 근거하는 개방적인 성향과 태도에 대한 신뢰가 요구되어 진다.

(1) 네트워크

네트워크는 자본의 측면에서 생산·투자·축적되는 토대로서 사회자본이 생성되는 배경 또는 원인의 성격을 가지며, 신뢰는 사회자본의 결과적 속성을 갖기 때문이다. 연결망의 밀도, 크기, 범위 등을 사회자본의 측정지표로 사용할 정도로 네트워크를 중요하게 다루고 있다. 합리적 선택론의 이론적 배경을 주장하는 학자들은 신뢰를 중시하고 있는데, 자신의 물질적·사회적·경제적 이익을 추구하는 것이 합리적 행동이라는 전제에서 출발하는 합리적 선택론의 입장이다. 사회자본의 한 요소로서의 네트워크를 분석하는 데, 효용의 극대화의 측면에서 모든 인간의 연결망은 이기적 목적성과 관계될 수 있지만, 인간 행동의 동기를 경제적·이타적 동인을 동시에 고려하는 네트워크의 분석이 필요하다.

¹⁸³ 강수택, “사회적 신뢰에 관한 이론적 시각들과 한국 사회,” 『사회와 이론』 통권3집 (서울: 한국이론사회학회, 2003), pp. 157~210.

푸트남은 연결망의 결속력에 근거해서 결속형 사회자본과 연결형 사회자본은 구분하였고 울콕(Michael Woolcock)은 연계형(linking) 분석을 추가하였는데, 공동체 내부의 연계(intra community ties)를 결속형(bonding)으로, 공동체 외부의 연계(extra community ties)를 연결형(bridging)으로 구분하고 있다.¹⁸⁴ 이러한 결속형과 연계형의 연결유형은 그라노벤타의 ‘강한 유대(strong tie)와 약한 유대(weak tie)’의 이론과 유사하다고 논의될 수 있다.

(2) 시민적 협력과 참여

푸트남은 사회자본 측정에서 네트워크의 측정지표로 시민적 참여(civic engagement)와 자발적 결사체(voluntary association)를 사용한다. 그런데 시민적 협력과 참여는 신뢰와 마찬가지로 네트워크에서 생성되는 중요한 사회자본의 요소로, 신뢰가 ‘인지적 성격’이라면 참여와 협력은 ‘행동적 성격’의 구성요소이다. 네트워크는 사람과 사람, 사람과 집단, 또는 집단과 집단의 연계로 구성되는 연결망으로서 사회자본이 생성·축적·투자되는 공간 중의 하나이다. 왜냐하면 사회자본은 사회적 연결망 이외의 사회구조 속에서도 생성·축적·투자될 수 있기 때문이다. 이와 같이, 포괄적 의미의 시민참여와 참여를 통한 협력이 사회자본의 중요한 구성요소이다. 협력은 호혜성의 형태로 설명될 수 있는데, 사람들의 협력하는 성향은 이기적·이타적 성향을 토대로 할 수 있으며, 사회 속에서 형성된 호혜성과 상호성의 특성을 보여주고 있다.

¹⁸⁴ Michael Woolcock and Deepa Narayan, “Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy,” *World Bank Research Observer*, Vol. 12, Issue 2 (2000), pp. 225~250.

이때 사회적 연결망은 푸트남의 주장과 같이 자발적·시민적 결사체 참여로 단순히 정의될 수 없다. 왜냐하면 현대 사회의 복잡성과 다양성은 개인들의 행위와 행태가 단순한 연결망의 관계로 평가될 수 없기 때문이다. 인간행동의 동기가 경제적 혹은 비경제적·이기적 혹은 이타적·공동체적 혹은 개인적 행동의 행태에서 구조적인 역사적·환경적·사회적 연결망 유형의 영향을 받으며 네트워크의 지평을 확산하는 인터넷을 통한 연결망의 확대의 과정에서 단순한 결사체 참여가 네트워크의 지표로서 단순히 설명될 수 없을 것이다.

(3) 제도

많은 학자들이 규범, 집단특성, 사회성, 권한부여, 정치효능, 정치지식, 시민적 의무, 결사체 활동, 삶에 대한 가치, 사회적 지지, 후원 제도, 지역 사회에 대한 친밀도 등을 사회자본의 구성요소로 거론하고 있다. 그런데 그 중 중요하게 거론될 수 있는 요소가 오스트롬에 의해 거론되는 제도이다.

오스트롬은 제도를 행동이나 결과의 허용과 제재를 명시하는 처방 또는 규칙이라고 정의한다. 즉, 제도는 사람들이 고안해낸 게임의 법칙으로 사회적 결과의 예측 가능성의 증대를 위한 규범성, 명문화된 법, 행정 규제, 법적 결정 등 공식적 규제를 말한다. 이러한 공식적 제도는 국가와 지역수준에서 사회협력을 유지하고 촉진하는 역할을 한다. 따라서 오스트롬은 법치주의, 민주주의적 환경, 잘 구조화된 정부는 가치 있는 사회자본이라고 주장한다.¹⁸⁵

제도에 대한 신뢰는 일상적으로 공유하고 있는 상식과 일상생활에

¹⁸⁵ Ostrom Eliner and Toh Kyeong Ahn, *Foundations of Social Capital*, pp. 22~24.

서 반복적인 경험과 관련이 있다. 즉, 제도에 대한 신뢰는 한 사회가 유지되고 발전하는 데 필수적이다. 갬베타(Diego Gambetta)는 이탈리아 연구에서 제도에 대한 낮은 신뢰와 마피아의 창궐 사이에 악순환의 고리가 있다고 보았다.¹⁸⁶ 다시 말해, 법과 제도를 믿을 수 없는 상황에서 위법행위나 배반행위가 처벌을 받게 될지 불확실하고 예측도 불가능한 상태인데, 이 경우 사람들은 약속을 지키지 않게 될 가능성이 농후하고 사람에 대한 신뢰가 떨어질 것이다. 결국 사람들은 잘 아는 사람들만을 신뢰하게 되어 연고주의가 발달할 가능성이 있다.¹⁸⁷ 결과적으로 제도는 행위자의 태도와 행동에 영향을 미친다는 것이다.¹⁸⁸

오스트롬은 집합행동 이론에서 집합행동 문제 해결의 핵심 기제로 사회자본을 다루고 있는데, 다른 학자와 달리 신뢰를 사회자본의 구성요소가 아니라 집합행동의 문제와 사회자본의 관계를 이해하는 요소로 해석한다. 이에 따라 사회자본의 주요 구성요소로 신의, 네트워크, 제도를 들고 있는데, 특히 제도를 사회자본의 한 형태로 인식함으로써, 거시적 관점과 신(新)제도주의적 입장에서 사회자본을 분석하고 있다.¹⁸⁹

공적 제도는 사회자본에 강한 영향을 미치는 주요 요소로 사회자본의 구성요소로 포함시킬 수 있다. 우슬래너의 연구에서 공적 제도와 신뢰의 강한 상호적인 인과관계를 논의 하고 있다.¹⁹⁰ 제도는 근대적

¹⁸⁶- Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia* (Cambridge: the Harvard University Press, 1993).

¹⁸⁷- 김용하, 『사회연결망이론』 (서울: 박영사, 2004), p. 143.

¹⁸⁸- Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Structuration* (Los Angeles: the University of California Press, 1984).

¹⁸⁹- Ostrom Elinor and Toh Kyeong Ahn, *Foundations of Social Capital*.

¹⁹⁰- Eric M. Uslander and Richard S. Conley, "Civic Engagement and Particularized Trust: The Ties That Bind People to Their Ethnic Communities," *American Politics Research* Vol. 31, No. 4 (2003), pp. 331~360.

민주제도가 발달되지 못한 사회에서 사회자본에 부정적인 영향과 결과를 미친다는 관점에서 사회자본의 연구에서 중요하게 고려해야 할 요소이다. 이와 같이, 제도적 관점(institutional view)에서 외교·안보·통일정책은 ‘법적·정치적·제도적 환경의 산물’이어야 하고, 이들 정책들의 성공은 정부신뢰, 효율적 제도, 시민 참여, 책임성에 의해 좌우될 수 있다.

(4) 호혜성

호혜성·상호성의 규범은 신뢰의 중요한 형태로 간주 될 수 있다. 사회관계에서 사회 구성원들의 관심사들은 경제적 재화, 정치적 권리, 사회적 지위 등이 포함된다. 따라서 인간의 많은 행동과 행위들은 사회 차원의 이익과 부합되도록 하는 데에 있으며, 개인들에게는 사회적 유대와 국가들에게는 국제적 협력관계를 유지하는 일은 중요한 것이다. 그런데 사회적 유대와 국제적 협력관계를 유지하는 일에 작동하는 원칙이 바로 상호성과 호혜성이다. 즉, 호혜성은 사회적 그리고 국제적 의무를 수반하는 개념으로 주고받는 의무와 권리로 사회적·국제적 협력들을 바탕으로 하는 규범으로 이해되어야 할 것이다.

국방·통일·외교정책에서 상호성의 원칙이 통용되어야 할 것이다. 이 상호성은 여러 집단들의 상호적 의무에 근거해서 상대성과의 관계를 통해 보호받는다. 액셀로드(Robert Axelord)의 공공재게임 실험은 인간행동 원칙으로서의 호혜성을 설명해준다. 액셀로드는 이 전략의 성공은 다음의 네 가지 속성에 기인한다고 논의한다. 첫째, 상대방이 협력과 협조하는 한 불필요한 갈등과 투쟁을 피한다. 둘째, 상대방이 배반하면 즉시 응징한다. 셋째, 응징한 다음에는 용서한다. 넷째, 이 과정을 통해 국가의 행동전략을 상대방에게 명확히 전달한다. 액셀로드의

TFT(Tit-For-Tat)전략은 장기적인 남북한관계의 신뢰의 구축을 위한 정책으로 적용될 수 있다. 이 전략은 북한의 군사적 도발이 단기적으로 북한의 체제를 유지하기 위해 이용될지 모르지만 장기적으로 궁극적으로 손실을 야기한다는 인식에 함으로써 협력의 가능성을 도출해 낼 수 있다. 결과적으로 남북한 신뢰 구축을 위한 전제조건인 가장 중요한 내용은 엑셀로드의 TFT전략에서 보듯이 적대적·응징적 관계 속에서 남북한 접촉이 단절보다는 지속이 필요하고 현실주의 이론에서 협력이 가능할 수 있다는 점을 보여주고 있다.

국제관계의 현실주의 이론에서 적대적·이기적 행위자들 간의 협력이 가능할 수 있는데 적대적 행위자들 간에 예측성과 호혜성들의 규범들을 생성할 수 있다는 것이다. 국제관계의 신(新)현실주의 이론에서 적대적 행위자들 간의 관계에서도 협력이 가능한 이유는 행위자들 간의 접촉이 한 번의 거래로 끝나는 것이 아니고 계속 반복될 것이라는 것을 전제할 때이다.¹⁹¹

TFT전략의 성공은 남북관계가 적대적 이지만 항상 배반만이 최대의 효용을 주는 것은 아니라는 것이다. 이 전략이 미래에 다시 직면할 가능성이 높아서 미래의 상호작용이 현재의 시점에서도 중요시될 경우 협력의 진보가 가능하다는 것이다. 미래의 투영을 반영하여 이기적인 행위자들이 일회적 게임에서 서로 배반하기 보다는 현재의 시점에서 내일의 보상을 바라고 협조하게 되는 중요한 동기를 제공한다.¹⁹²

이와 같이, TFT전략은 조건부 협조전략이다. 즉, 상대방이 배신을 하면, 집단 내의 공유된 호혜성의 규범은 구성원의 기회주의적인 행위

191. 이상현, “남북한 정치·군사적 신뢰구축을 위한 정책방향: 광복 60년, 한국 안보의 평가와 과제,” 『군사논단』, 통권 제41호 (서울: 한국군사학회, 2005), pp. 25~39.

192. 위의 글, p. 29.

를 처벌하고 따라서 그러한 성향을 줄이게 됨으로써 공식적인 법제도와 규범과 함께 집단 내 구성원의 상호 협조가 발생된다. 또한, 국제관계에서 호혜성은 제도의 발달정도를 넘어서는 역사성과 포괄성을 갖는다. 호혜성의 원칙은 상대방이 협조를 하면 협조를 한다는 가장 간단한 전략이었다.¹⁹³ 호혜성은 등가성 여부와 보답의 시간에 따라 일반적(포괄적) 호혜성과 균형적(구체적) 호혜성으로 구분될 수 있는데, 일반적 호혜성은 미래에 보답 받는다는 상호 기대를 포함하는 지속적 관계이고, 균형적 호혜성은 등가의 항목을 동시에 교환하는 것이다.¹⁹⁴ 외교·안보·통일정책에서 호혜성과 상호성 이론들에 근거해서 효율적인 정책들을 제시 할 수 있을 것이다.

국제관계학의 기초 이론 중 ‘신뢰’와 관련해서 현실주의, 자유주의, 구조주의 등에서 ‘전략적 상호신뢰’는 상호관계에 관한 긍정적인 기대이다. 남북한은 초기 단계의 전략적 상호신뢰관계가 상당히 부족한 수준으로 남북관계의 안정적인 전략적 상호신뢰관계 구축 및 관계 강화가 요구되어진다.

본 장에서 제시하는 신뢰에 대한 이론적인 분석 틀을 통해 신뢰구축 과정에 대한 몇 가지 중요한 이론적 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 신뢰는 상호협력의 발전전략의 핵심요소로서 인식되어야 한다. 남북 간 의사소통수단의 발전은 국가 간의 정보교환을 원활하게 해주며 ‘사회적 상호작용에 기초하여 합의 형성의 기제를 보완’ 할 수 있기 때문이다. 신뢰에 관한 분석 틀에서 남북 이해당사자와 집단에게 주어진 사회의 공통분모를 제공함으로써 남북 간의 의사소통과 교류를 원활하

¹⁹³ 최정규, 『이타적 인간의 출현』 (서울: 뿌리와 이파리, 2009), p. 141.

¹⁹⁴ Ronald Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*.

게 할 수 있게 만든다는 점이다.

둘째, 신뢰구축 과정에서 제도의 역할은 신뢰의 사회적 자본에 영향을 주고, 국가 정책의 투명성과 책임성은 사회적 자본의 증가를 야기하며 신뢰의 구축에 중요한 역할을 담당할 것이다. 북한사회의 결합형 네트워크는 정권 안정을 위해 사회적 위험성과 취약성을 보완해 나가는 주요한 자원이며, 따라서 특수신뢰 보다는 일반신뢰를 위한 이러한 자원을 대체할 수 있는 연결형의 네트워크의 발전이 필요하다고 본다.

셋째, 긍정적 사회적 자본을 형성함으로써 남북한 공동체와 사회집단 간의 연결망을 투명성 있게 구축하는 것이 필요하다. 남북관계에 영향을 주는 주요 정책에 관한 결정들이 구체적인 현실세계의 무시와 왜곡에 근거해서 이루어질 때, 집단 내 사회적 자본의 성격의 왜곡과 집단갈등이 발생할 수 있다.

넷째, 남북한 상호협력과 관련하여 신뢰에 관한 분석 틀은 이해당사자의 상호작용의 범위와 정도를 예상하는 데 이용할 수 있고, 정부정책의 결정과 집행이 남북의 이해관계, 제도, 네트워크의 복합적인 구조와 함께 사회적 맥락 안에서 이해되어야 한다. 정책의 결정과 집행의 추진과정에서 정부의 지배집단의 공공선 정책의 증가는 신뢰의 사회적 자본의 증가를 야기할 것이다.

박근혜정부의 신뢰프로세스의 내용은 “호혜적 경제협력과 사회교류”의 증가와 함께 교류를 위한 사무소를 서울과 평양에 설치하며 신뢰의 구축과 비핵화가 이루어지면 “경제공동체 건설을 위한 『비전 코리아 프로젝트』를 가동하겠다”는 것이다. 아울러 “북한경제 자생력을 높이기 위해 인프라 확충, 동북아 지역에서 남북한과 중국 또는 러시아와 3각 협력 등도 추진하겠다”는 것이고, 역대 정부들의 대북정책들 보다 현실적인 접근방법들이 포함되어 있다. “정치·군사적 신뢰구축과 사회·경제적 교류협력의 상호 보완적 발전을 도모하겠다”는 신(新)기

능주의적 접근방법이고, 인도적 문제는 정치상황과 구분하여 지속하겠다”는 것이다. 대북정책에서 일관성 있는 투명한 정책수립과 집행은 국민의 신뢰와 공감을 증가시키고 정책 사안별 전략과 전술은 호혜성의 원칙에 근거해서 추진되어야 할 것이다.

신뢰구축의 일반적 정의에 따를 때 정치적·경제적·문화적·사회적·군사적 신뢰구축들은 남북한 신뢰구축에 필요한 수단들이라고 평가할 수 있다. 정치적 신뢰구축은 ‘휴전협정, 평화협정, 불가침협정’ 등의 체결과 남북 지도층 인사들의 회담과 교류를 통해 신뢰의 기반을 다지는 것이다. 경제적 신뢰구축은 경제적 상품들의 무역교류를 통해 경제 분야의 교류를 증진시키는 것이다. 문화적 신뢰구축은 문화 예술과 스포츠 분야의 교류의 확대를 통해 문화적 동질감을 회복하는 것이다. 사회적 신뢰구축은 연결형 사회자본의 증진을 통해 남북 간의 상호 간의 협력적 네트워크를 촉진 시키는 것이다. 최종적으로 군사적 신뢰 구축에서 보장성, 호혜성, 예측성의 세 가지 중요한 측면의 인식이 필요하다. 첫째, 보장성은 남북 간에 군사적 침략과 공격을 하지 않는 불가침 조약을 보장하는 것이고, 둘째, 군비 통제와 정보 교환을 통해 남북 당사자 간에 정치·군사적 기만을 하지 않는 호혜성을 실천 하는 것이고, 셋째, 예측성은 상대방의 행위와 도발의 가능성을 진단하는 것으로, 보장성, 호혜성, 예측성은 푸트남등이 분류한 결속형 사회자본이 아니라 연결형 사회자본에서 달성될 수 있고, 지연과 혈연관계 등의 조밀한 네트워크의 너무 강한 유대는 긍정적인 사회자본의 외부효과의 확산을 저해할 수 있다고 분석될 수 있다. 남북한의 신뢰구축을 위한 전제조건은 특수 신뢰 보다는 일반 신뢰와 제도 신뢰를 모색하여야 하며 제도 신뢰 안에서도 공식적·체계적·규범적 신뢰와 같은 유형과 형태를 발전시켜야 한다.

2. 소결

좋은 사회자본(good social capital)은 자유, 교육, 번영, 안전, 복지, 행복 등을 촉진하지만, 나쁜 사회자본(bad social capital)은 테러, 조직범죄, 후견주의, 고립주의, 불평등, 비능률성 등과 함께 부패를 수반하기도 한다.¹⁹⁵ 포르테스가 사회자본은 공공재(public goods)로서 기능하기도 하지만, 북한의 경우와 같이 부의 공공재(public bads)를 발생하기도 한다.¹⁹⁶ 또한, 북한사회의 집단관계에서 조밀한 네트워크의 너무 강한 유대는 상호적인 호혜성의 확산을 막는다. 워렌(Mark E. Warren)은 공공재(public goods)는 민주주의에 좋은 사회자본이고, 부정적인 사회자본은 낮은 신뢰를 가져온다고 했다. 연결사회자본은 긍정적 사회자본이고 결속사회자본은 부정적 사회자본으로 설명할 수 있다. 울콕(Michael Woolcock)과 나라얀(Deepa Narayan)의 견해에서, 공동체적 관점(community view)으로 사회자본은 태생적으로 좋은 것으로 보고, 본질적으로 사회 구성원들에게 혜택과 이익이 부여되는 것으로 가정한다.¹⁹⁷ 따라서 사회 내의 집단과 결사체 등 집단의 밀도와 수를 중시하며, 결사체가 많을수록 좋다고 보는데 폐쇄적 지역사회 속의 역기능을 간과하고 있다는 비판을 받는다. 한편, 네트워크 관점(network view)으로 사회자본의 긍정적과 부정적 특성의 양면성을 논의하지만, 사회자본의 공공재적 성격을 극소화한다는 비판을 받는다. 신뢰의 연구는 합리적 선택론의 기본전제에 근거 할 수 있는데, 사

¹⁹⁵- Mark E. Warren, "What Does Corruption Mean in a Democracy?," *American Journal of Political Science*, Vol. 48 (2004), pp. 328~343.

¹⁹⁶- Alejandro Portes, "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology," pp. 1~12.

¹⁹⁷- Michael Woolcock and Deepa Narayan, "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy," pp. 229~239.

유재보다는 공공재의 성격의 기능과 역할의 강조가 필요하다.

신뢰는 사회능력과 국가능력을 결합하는 매개변수로 작동할 수 있고 신뢰의 연구에서 사회자본이 생성하는 긍정적·부정적 결과를 인식하여야 하고 유익한 사회적 자본의 구축이 외교·안보·통일정책에서 상호 간에 네트워크를 구축할 수 있을 것이다. 남북관계에서 공식제도의 범위의 상호작용의 관계에서 결속형(bonding) 사회자본 보다는 연결형(bridging) 사회자본의 환경과 여건에서 주커의 제도기반 신뢰(institutional-based trust) 이론, 샤피로의 일체감기반 신뢰(identity-based trust) 이론, 아마가시의 일반 신뢰 이론들을 적용할 수 있을 것이다. 하지만, 남북관계에서 북한사회의 연결형(bridging) 사회자본이 아닌 결속형(bonding) 사회자본의 환경과 여건 상황에서 지식기반 신뢰(knowledge-based trust)와 일체감기반 신뢰(identity-based trust)의 적용은 용이하지 않고 억지기반 신뢰(deterrence-based trust)가 적용되고 있고, 장기적인 차원에서 상호성과 호혜성의 원칙과 이론을 적용을 모색하여야 한다. 남북관계에서 북한이 호혜성에 근거해서 국제적 합의나 규범을 충실히 따른다면 이에 대해 보상하는 상호적 인간형과 상대방이 규범적 합의나 규범을 어기면 보복하는 성향을 보여주는 보수 대응적 인간형의 두 형태의 적용이 남북관계 전략에 요구되어진다. 인간의 속성에 근거한 합리적 선택론에 근거해서, 보수 대응적 과 상호적·호혜적의 정책들을 함께 남북관계의 전략에 적용될 필요가 있다고 본다.

참고문헌

1. 단행본

- 국방부. 『국방백서 2012』. 국방부, 2012.
- 김용학. 『사회연결망이론』. 서울: 박영사, 2004.
- 난 린 저. 김동윤·오소현 역. 『사회자본: 사회발전 이론의 배경과 발전 과정 연구 의제 총정리』. 서울: 커뮤니케이션북스, 2008.
- 박영호·박종철. 『남북한 정치공동체 형성 방안 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 오홍국·장삼열·최용호. 『지구촌에 남긴 평화의 발자국』. 군사편찬연구소, 2011.
- 이근수·박창권·정상돈. 『이라크파병의 성과와 향후 과제』. 한국국방연구원, 2007.
- 전제국. 『소프트 파워 강국을 지향한 글로벌 평화활동』. 한국국방연구원, 2011.
- 최정규. 『이타적 인간의 출현』. 서울: 뿌리와 이파리, 2009.
- 통일부. 『남북합의서』. 서울: 통일부 남북회담사무국, 2004.
- _____. 『대북정책 이렇게 해왔습니다』. 서울: 통일부, 2012.
- _____. 『한반도 신뢰프로세스』. 서울: 통일부 정책협력과, 2013.
- 한반도포럼. 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』. 서울: 중앙일보 통일문화연구소, 2013.
- 합동참모본부. 『민사작전 사례집』. 2006.
- 황병덕 외. 『신동방정책과 대북포용정책』. 두리, 2000.
- 평화통일연구원. 『북한국제화 2017』. 서울: 평화통일연구원, 2013.
- Axelord, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.
- Bender, Peter. *Episode oder Epoche? Zur Geschichte des geteilten Deutschlands*. München: dtv, 1996.
- Bo, Rothstein and Stolle Dietlind. "Social Capital and Street-Level Bureaucracy: An Institutional Theory of Generalized Trust." ESF(European Consortium for Political Research) Conference papers, *Social Capital: Interdisciplinary Perspectives*. Exeter:

- The University of Exeter, 2001.
- Braithwaite, Valerie and Michael Levi. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage, 1998.
- Buchheim, Hans and Hans Buchheim. *Deutschlandpolitik 1949-1972: Der politisch-diplomatische Prozeß*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1984.
- Claus, Offe. *How Can We Trust Our Fellow Citizens? Democracy and Trust*. Cambridge: the Cambridge University Press, 1999.
- Coleman, James S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: the Harvard University Press, 1990.
- Eliner, Ostrom and Toh Kyeong Ahn. *Foundations of Social Capital*. London: Edward Elgar, 2008.
- Filmer, Werner, Heribert Schwan and Wolfgang Schäuble. *Politik als Lebensaufgabe*. Berlin: Goldmann, 1994.
- Fukuyama, Francis. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press, 1996.
- Gambetta, Diego. *The Sicilian Mafia*. Cambridge: the Harvard University Press, 1993.
- Giddens, Anthony. *The Consequence of Modernity*. Stanford: the Stanford University Press, 1990.
- _____. *The Constitution of Society: Outline of the Structuration*. Los Angeles: the University of California Press, 1984.
- Granovetter, Mark S. *The Social Construction of Corruption*. Stanford: The Stanford University Press, 2007.
- Gray, Colin. *Modern Strategy*. Oxford: the Oxford University Press, 1999.
- _____. *The Strategy Bridge: Theory for Practice*. Oxford: the Oxford University Press, 2010.
- Guy, Peters B. *The Future of Governing*. Lawrence: the University Press of Kansas, 1996.
- Hacke, Christian. *Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969*. Köln: Verlag Wissenschaft

- und Politik, 1975.
- Hanrieder, Wolfram F. *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*. London: the Yale University Press, 1989.
- Hart, B. H. Liddell. *Strategy*. London: Faber & Faber, 1967.
- Hillgruber, Andreas. *Deutsche Geschichte 1945-1986*. Berlin: Kohlhammer, 1995.
- Inglehart, Ronald. *Modernization and Post-modernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: the Princeton University Press, 1997.
- _____. *Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Politics*. Princeton: the Princeton University Press, 1999.
- Korte, Karl-Rudolf. *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989*. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 1998.
- Nan, Lin, K. S Cook and R. S Burt. *Social Capital: Theory and Research*. New York: Aldin De Gruyter, 2001.
- North, Duglass C. *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*. Cambridge: the Harvard University Press, 1990.
- Putnam, Ronald. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.
- _____. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: the Oxford University Press, 2002.
- _____. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: the Princeton University Press, 1993.
- Rudolf, Morsey. *Die Deutschlandpolitik Adenauers*. Hamburg: West-deutscher Verlag, 1991.
- Toshio, Yamagishi and Yamagishi Midori. *Trust and Commitment in the United States and Japan, Motivation and Emotion*. Vol. 18, No. 2, 1994.
- Uschner, Manfred. *Die Ostpolitik der SPD: Sieg und Niederlage einer*

Strategie. Berlin: Dietz Verlag, 1991.

Uslaner, Eric. *Moral Foundation of Trust*. Cambridge: the Cambridge University Press, 2002.

Warren, Mark E. *Social Capital and Corruption*. Exeter: the University of Exeter, 2001.

Zimmer, Matthias. *Nationales Interesse und Staatsräson: Zur Deutschlandpolitik der Regierung Kohl 1982-1989*. Paderborn: Ferdinand Schöningh, 1992.

2. 논문

강수택. “사회적 신뢰에 관한 이론적 시각들과 한국 사회.” 『사회와 이론』. 통권 제3집 (한국이론사회학회), 2003.

국방부. “일반부록: 남북 군사회담 개최 현황.” 『국방백서 2012』. 2012.

김영호. “스마트 파워 전략과 한국군의 국제평화활동.” 『국제정치연구』. 제12권 2호, 2009.

_____. “제44차 한미 안보협의회의의 성과와 과제.” 『주요국제문제분석』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2012.

_____. “탄도미사일방어-현황과 한국의 선택.” 『국제정치논총』. 제50권 5호, 2010.

_____. “한반도 평화유지를 위한 군사안보전략: 대북 억제력 강화방안을 중심으로.” 『국가전략』. 제19권 2호, 2013.

김용학·손재석. “미시적 신뢰와 거시적 위협.” 『계간 사상』. 제38권 가을호, 1998.

김진무·백승주 외. “북한의 핵전략 분석과 평가.” 『한국의 안보와 국방』. 서울: 한국국방연구원, 2010.

김학준. “긴급표적 처리체계의 발전.” 『합참』. 제22호, 2003.

노훈. “북한 핵개발 진전과 ‘시한성 긴급표적 처리 체계’의 발전.” 『주간국방논단』. 서울: 한국국방연구원, 2013.

박영호. “박근혜정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 정책 추진 방향.” 『통일정책연구』 제22권 1호. 통일연구원, 2013.

박영호·김도태. “통일환경의 변화와 ‘8·15 경축사’의 상황적 배경.” 박영호 외.

- 『민족공동체 통일방안』의 이론체계와 실천 방향. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박인휘. “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안.” 『통일정책연구』. 제22권 1호, 2013.
- 박휘락. “북한 핵미사일 공격 위협시 한국의 대안과 대비방향.” 『국방연구』. 제56권 1호, 2013.
- 유재익. “대한민국 평화유지활동 20년의 성과와 향후 과제.” 국방대학교 PKO 센터 주관 제8회 PKO 발전 세미나 발표문, 2012.11.6.
- 이상현. “남북한 정치·군사적 신뢰구축을 위한 정책방향: 광복 60년, 한국 안보의 평가와 과제.” 『군사논단』. 통권 제41호(한국군사학회), 2005.
- 이춘근. “북한 핵의 위협에 대한 대응 방안: 한국도 자위적 핵무장을 갖춰야 한다.” 한국정치학회 춘계학술대회 발표논문, 2013.4.24.
- 이호령. “NPT체제 하에서 ‘자위적 핵 주권’ 가능한가?” 한반도선진화재단 주최 “국가전략 토론회 II: ‘북한 핵 위협’, 어떻게 대처해야 하나?” 발표논문. 정동 배재학당 역사박물관 본관, 2013.4.16.
- 전성훈. “북한의 비대칭전력과 군사력 증강 과제.” 세계일보 주최 “동북아 안보 심포지엄” 발표 논문. 전쟁기념관, 2011.
- _____. “전술핵무기 재반입은 가능한가?” 한반도선진화재단 주최 “국가전략 토론회 II, ‘북한 핵 위협’, 어떻게 대처해야 하나?” 발표논문, 2013.4.16.
- 전오진. “사회자본이 부패에 미치는 영향에 관한 연구.” 호서대학교 대학원 행정학과 박사학위논문, 2008.
- 전제국. “대북 군사전략의 발전 방향: 적극적 억제전략을 중심으로.” 『정책연구』. 제174호, 2010.
- 정경영. “북한 위협에 대한 복합적 전략.” 한국정치학회 춘계학술대회 발표논문, 2013.4.24.
- 제성호. “국제법상 자위권과 국지도발.” 『국방정책연구』. 제27권 2호, 2011.
- 함형필. “3차 핵실험 이후 북한 핵능력 평가: 사실상 핵보유국인가?” 『동북아안보정세분석』. 서울: 한국국방연구원, 2013.
- 홍규덕. “국방개혁의 성공조건과 과제.” 한국국방연구원 주최 “국방개혁토론회” 발표자료, 2011.8.4.
- Armitage, Richard, and Joseph S. Nye. “CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America.” *Center for Strategic*

and International Studies, 2007.

- Bahr, Egon. "Diskussionsbeitrag im Politischen Club der Evangelischen Akademie Tutzing." Wolfgang Benz, Günter Plum and Werner Röder. *Einheit der Nation: Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945*. frommann-holzboog, 1978.
- Benz, Wolfgang. "Deutschl and politische Grundsatzpositionen und Zielvorstellungen in den westdeutschen Besatzungszonen 1945-1949." Bundestag, Deutscher (Hrsg.). *Bd.V Deutschland- politik, innerdeutsche Beziehungen und internationale Rahmenbedingungen*. Baden-Baden: Nomos, 1995.
- Bo, Rothstein and Stolle Dietlind. "Social Capital in Scandinavia." *Scandinavian Political Studies*. Vol. 26, Issue 1, 2003.
- _____. "Social Capital, Impartiality and the Welfare State: An Institutional Approach." M. Hooghe and D. Stolle (ed.). *Generating Social Capital*. New York: Palgrave MacMilian, 2003.
- Choi, Jong-Chul, Young-Ho Kim and Bruce Klingner. "The U.S. Missile Defense: Its Current Status and Implication for South Korea, International Joint Research Project." *Research Institute for National Security Affairs*. Korea National Defense University, 2010.
- Coleman, James S. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology*. Vol. 64, 1988.
- Dietland, Stolle and Jane, Lewis. "Social Capital-an Emerging Concept." B. Hobson, Lewis Jan and Berte Siims (eds.). *Contested Concepts in Gender and Social Poliotics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
- Easton, David. "A Re-Assessment of the Concept of Political Support." *British Journal of Political Science*. No. 5, 1975.
- Enquete-Kommission, Materialien der. "Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland." (*12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages*) hrsg. vom Deutschen Bundestag, Bd.V,

- 3: *Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen, inetrnationale Rahmenbedingungen*. Baden-Baden: Nomosverlag, 1995.
- Fearon, James D. "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes." *American Political Science Review*. 1994.
- _____. "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs." *Journal of Conflict Resolution*. 1997.
- Granovetter, Mark S. "The Strength of Weak Tie." *America Journal of Sociology*. Vol. 78, Issue. 6, 1973.
- Hacke, Christian. "Die CDU und die deutsche Frage." Blumenwitz, Dieter and Gottfried Zimmer. *Die deutsche Frage im Spiegel der Parteien*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1989.
- Hetherington, Marc J. "The Political Relevance of Political Trust." *American Political Science Review*. Vol. 92, No. 4, 1998.
- Howard, Michael. "The Forgotten Dimensions of Strategy." *Foreign Affairs*. 1979.
- Inglehart, Ronald. "Trust, Well-being and Democracy." Mark E. Warren. *Democracy & Trust*. The Cambridge: The Cambridge University Press, 1999.
- Jäger, Wolfgang. "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen der CDU/CSU-F.D.P.-Koalition (Kohl/Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989." Deutsche Bundestag (Hrsg.). *Materialien der Enquete-Kommission 'Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,' Bd.V, 2: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen, inetrnationale Rahmenbedingungen*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995.
- Jones, Gregory S. "From Testing to Deploying Nuclear Forces: The Hard Choices Facing India and Pakistan." *Project Air Force*. Washington, D.C.: RAND, 2010.
- Kießmann, Christoph and Stöver Bernd. "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierung Adenauer und die politisch-parlamentarische Diskussion in dieser Zeit." Bundestag, Deutsche (Hrsg.). *Materialien der Enquete-Kommission 'Aufarbeitung von Geschichte und*

- Folgen der SED-Diktatur in Deutschland' Bd.V. 2: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen, inernationale Rahmenbedingungen.* Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995.
- Levi, Magaret and Laura Stoker. "Political Trust and Trustworthiness." *Annual Review of Political Science.* Vol. 3, 2000.
- Link, Werner. "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen Erhard und der Großen Koalition (sowie dazu geführte Diskussion in Parlament und Öffentlichkeit)." Deutsche Bundestag (Hrsg.). *Materialien der Enquete-Kommission 'Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,' Bd.V, 2: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen, inernationale Rahmenbedingungen.* Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995.
- Lynch, Marc. "Why Engage?: China and the Logic of Communicative Engagement, *European Journal of International Relations.*" *European Journal of International Relations.* 2000.
- Michel, Torsten. "Time to Get Emotional: Phronetic Reflections on the Concept of Trust in Interntional Relations." *European Journal of International Relations.* 2012.
- Mishler, William and Richard Rose. "What are the Origins of Political Trust?: Testing Institutional and Cultural Theories in Post Communist Societies." *Comparative Political Studies.* Vol. 34, No. 1, 2001.
- Newton, Kenneth. "Social Capital and Democracy." *The American Behavioral Scientist.* Vol. 40, No. 5, 1997.
- _____. "Social Trust: Individual and Cross-National Approaches." *Portuguese Journal of Social Science.* Vol. 3, No. 1, 2004.
- Park, Geun-hye. "A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang." *Foreign Affairs.* 2011.
- Portes, Alejandro. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology.* Vol. 24, No. 1, 1998.
- Potthoff, Heinrich. "Die Deutschlandpolitik der Bundesregierungen der

- CDU/CSU-FDP-Koalition (Kohl-Genscher), die Diskussion in den Parteien und in der Öffentlichkeit 1982-1989." *Materialien der Enquete-Kommission 'Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,' Bd.V, 2: Deutschland-politik, innerdeutsche Beziehungen, inernationale Rahmenbedingungen*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995.
- Putnam, Ronald. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy*. Vol. 6, 1995.
- Rosecrance, Richard and Arthur Stein. "Beyond Realism: the Study of Grand Strategy." Richard Rosecrance and Arthur Stein (eds.). *The Domestic Bases of Grand Strategy*. Ithaca: The Cornell University Press, 1993.
- Shapiro, Debra L, Blare H. Sheppard and Lisa Cheraskin. "Business on Handshake." *Negotiation Journal*. Vol. 8, No. 4, 1992.
- Toshio, Yamagishi, Nobuhito Jin and Allan S. Miller. "In-group Bias and Culture of Collectivism." *Asian Journal of Social Psychology*. Vol. 1, No. 3, 1998.
- Uslaner, Eric M. "Trust and Corruption." Johann Graft Lambsdorf, Markus Taube and Schramm, Matthias (eds.). *The New Institutional Economics of Corruption*. New York: Routledge, 2005.
- Uslaner, Eric M. and Richard S. Conley. "Civic Engagement and Particularized Trust: The Ties That Bind People to Their Ethnic Communities." *American Politics Research*. Vol. 31, No. 4, 2003.
- Warren, Mark E. "Democracy and Deceit: Regulating Appearances of Corruption." *American Journal of Political Science*. Vol. 50, Issue 1, 2006.
- _____. "What Does Corruption Mean in a Democracy?" *American Journal of Political Science*. Vol. 48, 2004.
- Woolcock, Michael and Deepa Narayan. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy." *World Bank Research Observer*. Vol. 12, Issue 2, 2000.

Woolcock, Michael. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society*. Vol. 27, No. 2, 1998.

Zucker, L. G. "Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure 1840-1920." *Research in Organizational Behavior*. Vol. 8, 1986.

3. 기타자료

“정부3.0 비전 선포식 축사.” 『청와대 뉴스』. 2013년 6월 19일.

『박근혜정부 국정과제 추진계획』. 보도 참고자료. 국무조정실, 2013년 5월 28일.

『박근혜정부 국정과제』. 보도 참고자료. 관계부처 합동, 2013년 5월 28일.

『신뢰외교와 새로운 한반도: 외교·안보·통일 정책 기조 및 과제』. 새누리당, 2012년 11월 5일.

『제18대 대통령직인수위원회 백서: 박근혜정부 희망의 새 시대를 위한 실천과제』. 서울: 제18대 대통령직인수위원회, 2013년 3월.

『제18대 대통령직인수위원회 제안: 박근혜정부 국정과제』. 보도 참고자료 2. 제18대 대통령직인수위원회, 2013년 2월.

박근혜 의원 대선 출마선언문. 2012년 7월 10일.

박근혜의 대통령의 미국 의회 연설. 워싱턴 D.C. 2013년 5월 8일

한미 외교장관회담 공동성명. 2013년 4월 12일.

한중 미래비전 공동성명. 베이징, 2013년 6월 27일.

청와대 홈페이지. <<http://www.president.go.kr>>.

합동참모본부 홈페이지. <<http://www.peacekeeping.go.kr>>.

Albright, David. "North Korean Miniaturization." 38 North, 2013. <<http://38north.org>>.

Woolsey, James and Peter Pry. "How North Korea Could Cripple the U.S." *Wall Street Journal*. 2013. <<http://online.wsj.com>>.

4. 북한원문

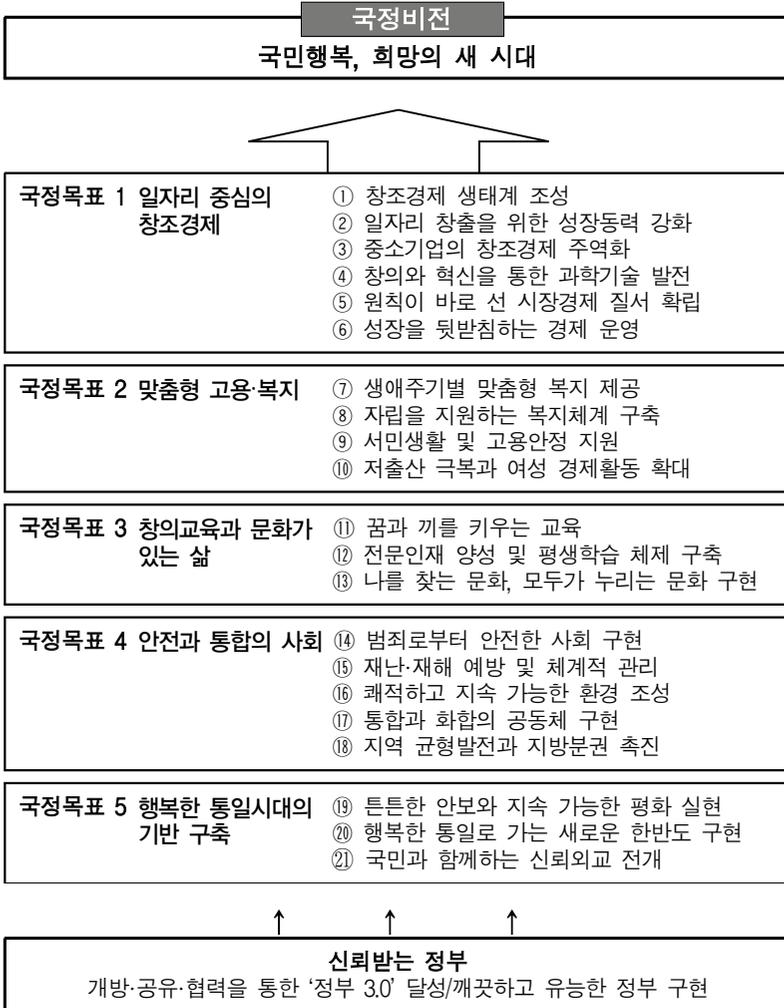
북한 조선로동당 중앙위원회 전원회의 성명. 2013.3.31.

조선 원자력총국 대변인, “현존 핵시설들의 용도를 조절 변경해나가기로 한데 대해 언급.” 『조선중앙통신』 2013년 4월 2일.

조선민주주의인민공화국 최고인민회의. “자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여.” 2013.4.1.

부 록



〈부록 1〉 박근혜정부의 국정 비전·목표·전략(인수위)¹⁹⁸

¹⁹⁸ 『제18대 대통령직인수위원회 백서: 박근혜정부 희망의 새 시대를 위한 실천과제』, p. 39.

〈부록 2〉 국방·통일·외교 분야 국정 목표·전략(인수위)¹⁹⁹

국정목표 5

행복한 통일시대의 기반 구축

우리 나라의 영토와 주권, 국민의 생명을 수호하는 포괄적 방위역량을 강화한다. 또한 신뢰와 평화를 바탕으로 남북관계를 실질적으로 진전 시키고 통일의 초석을 마련한다. 그리고 국제사회의 신뢰를 받는 모범 국가로서 ‘지구촌 행복시대’에 기여하는 국가를 지향한다.

전략 19 **튼튼한 안보와 지속 가능한 평화 실현**

대한민국의 안보를 확실하게 지키고 국민으로부터 무한 신뢰를 받는 안보태세를 구축한다.

전략 20 **행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현**

남북 간 정치·군사적 신뢰를 구축하고 교류협력을 강화하여 상호보완적 발전을 도모한다. 또 국민적 공감대와 국제적 지지에 기반한 통일을 지향한다.

전략 21 **국민과 함께하는 신뢰외교 전개**

동아시아 평화 및 유라시아 협력을 촉진하고 한반도 안정을 공고화한다. 이와 함께 ‘행복한 지구촌’에 기여하는 신뢰받는 모범국가를 지향한다.

¹⁹⁹- 위의 책, p. 43.

〈부록 3〉 국방·통일·외교 분야 국정 목표·전략·과제(인수위)²⁰⁰

국정목표 5		행복한 통일시대의 기반 구축	
추진전략		국정과제	
(19) 튼튼한 안보와 지속 가능한 평화 실현		117	국민이 신뢰하는 확고한 국방태세 확립
		118	전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량 강화
		119	한미군사동맹 지속적 발전 및 주변국 국방협력 강화
		120	혁신적 국방경영 및 국방과학기술 발전
		121	보람있는 군복무 및 국민존중의 국방정책 추진
		122	명예로운 보훈
		123	북핵 문제의 진전을 위한 동력 강화
(20) 행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현		124	한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화
		125	작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향
		126	통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비
(21) 국민과 함께 하는 신뢰외교 전개		127	동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대
		128	한미동맹과 한중동반자 관계의 조화 발전 및 한일관계 안정화
		129	신흥시장 진출확대를 위한 산업자원 협력 강화
		130	세계평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국 실현
		131	재외국민 안전·권익 보호와 공공외교·일자리 외교 확대
		132	FTA 네트워크 등 경제협력 역량 강화
		133	ODA 지속확대 및 모범적·통합적 개발협력 추진

²⁰⁰ 『제18대 대통령직인수위원회 제안: 박근혜정부 국정과제』, 보도 참고자료 2, 제18대 대통령직인수위원회, p. 6.

<부록 4> 국정비전·기조·추진전략·과제(국무회의)²⁰¹

【국정비전】

희망의 새시대

“ 국민행복과 국가발전이 선순환하는 새로운 패러다임의 시대 ”

【국정기조 (4대)】



【추진전략 (14대)】



【국정과제 (140개)】



201. 『박근혜정부 국정과제』, 보도 참고자료, 관계부처 합동, p. 3.

<부록 5> 4대 국정기조와 추진전략(국무회의)²⁰²



경제부흥 42개과제

창조 경제	창조경제 생태계 벤처 중소기업 신산업 신시장 개척 창의인재 과학기술 ICT
경제 민주화	원칙이 바로선 시장 경제
민생 경제	서민생활 안정 안정적 경제 운영

국민행복 64개과제

맞춤형 고용 복지	생애주기별 맞춤형 복지 자립지원 복지체계 저출산 극복 여성 활동
창의 교육	꿈과 끼 교육 전문 인재 및 평생학습 스펙 조월
국민 안전	범죄로부터 안전 재난재해 예방, 관리 쾌적·지속 가능한 환경
사회 통합	통합과 화합 지역균형발전, 지방분권

신뢰받는 정부 7개과제

문화융성 10개과제

문화참여 확대	문화재정 2%, 문화기본법 문화참여기회, 문화격차해소 문화다양성 증진 생활문화 공간조성
문화예술 진흥	예술인 지원 문화유산 보존 강화 인문정신 문화진흥
문화와산업의 융합	콘텐츠 산업 육성 고부가관광 실현 스포츠 활성화

평화통일 기반 구축 17개과제

튼튼한 안보	튼튼한 안보, 지속 가능한 평화
한반도 신뢰프로세스	행복한 통일로 가는 새로운 한반도
신뢰 외교	국민과 함께 하는 신뢰외교

202. 「박근혜정부 국정과제 추진계획」, 보도 참고자료, 국무조정실, p. 4.

〈부록 6〉 국방·통일·외교 분야 국정 기초·추진전략·과제 (국무회의)²⁰³

국정기조 4	평화통일 기반 구축
추진전략	국정과제
(11) 튼튼한 안보	117 국민이 신뢰하는 확고한 국방태세 확립
	118 전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량 강화
	119 한미군사동맹 지속적 발전 및 주변국 국방협력 강화
	120 혁신적 국방경영 및 국방과학기술 발전
	121 보람 있는 군복무 및 국민 존중의 국방정책 추진
	122 명예로운 보훈
	123 북핵 문제의 진전을 위한 동력 강화
(12) 한반도 신뢰프로세스	124 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화
	125 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향
	126 통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일준비
(13) 신뢰외교	127 동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대
	128 한미동맹과 한중 동반자 관계의 조화·발전 및 한일관계 안정화
	129 신흥시장 진출확대를 위한 산업자원 협력 강화
	130 세계평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국 실현
	131 재외국민 안전·권익 보호와 공공외교·일자리 외교 확대
	132 FTA 네트워크 등 경제협력 역량 강화
	133 ODA 지속확대 및 모범적·통합적 개발협력 추진

²⁰³ 『박근혜정부 국정과제』, 보도 참고자료, 관계부처 합동, p. 11.

최근 발간자료 안내

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력	4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안	8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il	6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력	19,000원
2012-03	해외 이주 난민 지원제도의 시사점	12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원

협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(1) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원

통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

기타

2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원

2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective	Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원

연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원

통일정세분석

비매출

2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자대회와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현

2013-08 김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향

박영자

KINU 정책연구시리즈

비매품

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외

Studies Series

비매품

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ilh Pyo, Hwang Sun Hye
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding

2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Kim Soo Am et al.
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Huh Moon Young et al.
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Lee Kyo Duk et al.
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Kim Soo Am et al.
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Park Jong Chul et al.
		Son Gi Woong et al.

■■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세 분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2554, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KINU 정책연구시리즈 13-05

Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략

– 이론과 실제 탐색연구 –



www.kinu.or.kr

