

한반도 신뢰프로세스: 구성, 인식, 접근방식*

정 성 임**

- I. 문제 제기
- II. 정책의 구성과정과 내용
- III. 대북 인식과 '신뢰'의 성격
- IV. 접근방식과 '균형'의 원칙
- V. 결론

국문요약

한반도 신뢰프로세스는 기존의 대북 인식 및 접근방식의 단점을 극복하고 장점을 결합하려는 정책이지만 다음의 과제가 놓여있다. 첫째, 경제적 공동체로부터 정치적 통합 방식을 추구하지만 정치적 성격과 비정치적 성격이 혼재되어 있다. 또한 신뢰 등 추상적 개념은 정책의 의도를 모호하게 만들 가능성이 있다. 둘째, 상호신뢰 개념은 일방적 대북인식의 한계를 보완하기 위해 제시되었지만, 누가 어떤 방식으로 먼저 신뢰를 보여줄 것이며 신뢰 수준을 무엇을 기준으로 평가할 것인지 보다 구체화되어야 한

다. 셋째, 균형원칙은 편향적 접근방식을 보완하기 위해 제시되었지만 정책 환경이 부정적일 경우 여전히 남북관계와 국제협력 중 선택의 문제에 직면할 수 있다. 정책의 논리와 실제 수행 간에 간극을 줄일 수 있을 때 한반도 신뢰프로세스는 통합과 진화의 정책으로 평가받을 수 있을 것이다.

주제어: 한반도 신뢰프로세스, 구성, 인식, 접근방식, 통합, 진화, 신뢰, 균형의 원칙

I. 서론

현 정부의 대북정책인 한반도 신뢰프로세스는 최근 통일부 해설서를 통해 세부 내용이 보다 구체화되었다. 그리고 기존 대북정책의 장점을 수용한 '통합적 접근'을 모색하는 한편 대북정책을 지속적으로 보완·발전시키는 등 진화하는 정책임을 표방하고 있다. 한반도 신뢰프로세스는 어떠한 장점을 수용하였고 진화한 대북정

* 이 논문은 2013년도 북한연구학회 하계학술회의에서 발표된 "대북정책의 진화와 한반도 신뢰 프로세스를 수정, 보완한 것임.

** 육군사관학교 안보관리학과 조교수.

책으로 평가할 수 있는가?

대북정책은 어떠한 방식으로든 이전 대북정책과 연계될 수밖에 없다. 그동안 대북정책은 정부의 교체와 함께 상이한 접근법을 보여 왔다. 정부에 따라 접근방식이 다르다면 대북정책은 이전과는 단절된 정책 또는 일회용 정책인가? 정책 전환이 이전 정책에 대한 평가로부터 시작되었다면 이들 정책들은 상호 연속성을 가진다. 또한 북한 내부의 변화, 한국의 역량, 동북아 정세 등 정책 환경의 변화는 정책수단 및 접근방식의 변화를 이끈 측면도 고려해야 한다. 그렇다면 대북정책은 정책의 지향점 및 최종목표 측면에서는 연속성을 가지지만 정책 환경에 따라 수단 및 접근방식이 변화해 왔다고 볼 수 있다.

또한 대북정책의 성향 차이에도 남북관계에서 대남 도발은 되풀이 되었고 3대 경협사업은 파행을 겪어왔다. 모든 대북정책은 실패한 정책인가? 성과를 거두지 못하더라도 반면교사가 되어 정책보완의 계기가 된다면 그 자체로 의미를 가진다. 또한 남북관계는 긴장국면이더라도 과거와 현재의 모습은 다르며 대화와 파행의 경험은 대북정책에 반영될 수밖에 없다. 그렇다면 기존 대북정책은 장기적 관점에서 일종의 진화과정을 밟은 것으로 볼 수 있다.

즉, 모든 대북정책은 이전 정책으로부터 긍정적이건 부정적이건 영향을 받으며 그러한 점에서 연속성을 가지는 것이다. 문제는 제대로 취사선택하고 단순 통합의 수준을 넘었는가 하는 점이다. 한반도 신뢰프로세스는 통합적이고 진화하는 정책임을 표방하였다. 통합은 때로는 진화를 의미하지만 또 때로는 단순한 혼용을 의미할 수도 있다. 한반도 신뢰프로세스는 기존의 대북정책에서 무엇이 진전되고 어떤 점에서 차별적인가? 한반도 신뢰프로세스 정책 자체가 갖는 문제점은 없는가?

이 논문은 지금까지 제시된 한반도 신뢰프로세스의 내용 분석을 통해 통합과 진화의 의미를 파악하는데 목적이 있다. 대북 인식과 접근방식 측면에서 기존 대북정책과의 비교를 통해 유사성과 상이성을 분석하는 한편, 향후 정책의 진화를 위해 정책 자체의 문제점과 보완점을 제시할 것이다. 본문은 크게 세 부분으로 구성하였다. 먼저 한반도 신뢰프로세스의 구성과정 및 내용을 살펴보고, 대북 인식과 접근방식 측면에서 기존 대북정책과 한반도 신뢰프로세스를 각각 비교하고 문제점 및 보완방향을 제시할 것이다.

기존 정책으로는 포용정책(화해협력정책, 평화번영정책)과 상생공영정책을 비교사례로 선택하였다. 이들 정책은 대북 인식과 접근법 등에서 상반되며 유사한 성향의 화해협력정책과 평화번영정책도 세부적으로는 차이를 가진다. 따라서 이들 정책과의 비교는 유사성과 차별성의 도출을 통해 한반도 신뢰프로세스가 기존

정책의 어떤 부분을 보완하고자 했는지를 파악하는 동시에 한반도 신뢰프로세스의 통합과 진화 여부를 판단하는데 도움을 줄 수 있다. 분석 대상으로 대북 인식과 접근방식을 선택한 이유는 대북 인식의 경우 대북정책의 출발점이자 방향 설정에 결정적이기 때문이며, 접근방식은 실제 정책수행과정에서 대북정책의 성격을 잘 보여줄 수 있기 때문이다.

II. 정책의 구성과정과 내용

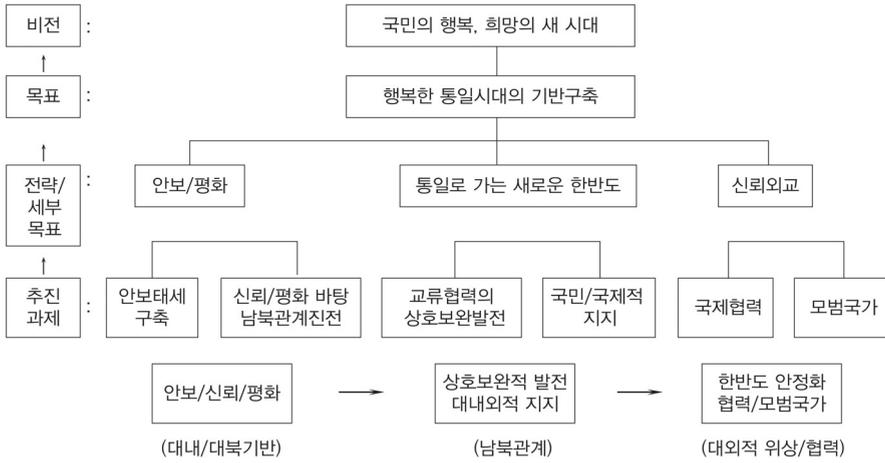
한반도 신뢰프로세스는 처음부터 구체적이고 완성된 형태로 제시된 것이라기 보다는 박근혜 대통령의 후보시절 정책기조로부터 출발하여 인수위원회를 거쳐 최근 통일부의 해설서에 이르기까지 지속적으로 보완·발전되어왔다. 여기에서는 해설서 이전과 이후에 제시된 내용의 비교를 통해 현 대북정책의 구성과정 및 내용을 살펴보도록 한다.

1. 세부목표와 과제

먼저 해설서 이전에 제시된 내용을 보자. 정부의 국정 비전은 ‘국민행복, 희망의 새 시대’이며 이를 위한 국정기조 중 하나로 ‘행복한 통일시대의 기반구축’이 제시되었다.¹ 그리고 이를 실현하기 위해 첫째, 튼튼한 안보와 지속가능한 평화실현, 둘째, 행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현, 셋째, 국민과 함께하는 신뢰외교 전개 등을 제시하고 각각의 과제도 내놓았다.(〈그림 1〉 참조) 그 특징은 다음 세 가지로 요약된다.

¹ 박근혜 대통령 후보 외교안보통일 정책 기조 및 과제 발표문, “신뢰외교와 새로운 한반도,” (2012.11.5); 제18대 대통령직인수위원회, 『박근혜 정부 국정비전 및 국정목표』, 보도 참고자료 1 (2013.2); 제18대 대통령직인수위원회, 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜 정부 국정과제』, 보도 참고자료 2 (2013.2); 청와대, <<http://www.president.go.kr>> (검색일:2013.6.30); 통일부, <<http://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2013.6.30).

<그림 1> 초기 한반도 신뢰프로세스의 구성



첫째, 국가비전을 구현화하기 위한 여러 국가목표 중 ‘통일의 기반 구축’이 대북 정책의 목표에 해당된다. 기존 대북정책과 마찬가지로 통일보다는 통일준비에 초점이 맞추어져 있음을 알 수 있다.

둘째, 대북정책 목표를 실현하기 위해 제시된 내용을 보면, ‘안보/평화’와 ‘신뢰외교’는 전략, ‘새로운 한반도’는 세부목표에 해당되는 등 전략과 세부목표가 혼재되어 있으며 대북정책에 ‘신뢰외교’라는 외교부문이 포함된 것이 눈에 띈다.

셋째, 안보/평화는 대내·대북 기반, ‘새로운 한반도’는 남북관계, 그리고 ‘신뢰외교’는 대외적 위상·협력과 관련되며 이들의 관계는 상호 보완 및 선순환 구조를 상정한 것으로 보인다. 안보태세 구축과 국제협력을 통해 남북관계 진전과 한반도의 안정화를 모색하는 한편, 국민과 국제적 지지는 안보태세 구축과 남북관계 진전에 도움이 되는 것이다.² 그러나 실제로는 ‘안보/평화(대남/대북 기반)’ → ‘새로운 한반도(남북관계)’ → ‘신뢰외교(대외적 위상/협력)’의 구성이 된다. 대내·대북 기반을 중심으로 남북관계가 진전되면 남북관계는 상호보완적 발전이 가능해지고, 한반도 안정이 공고화되면 신뢰받는 모범국가로 대외적 위상이 제고되는 것이다.

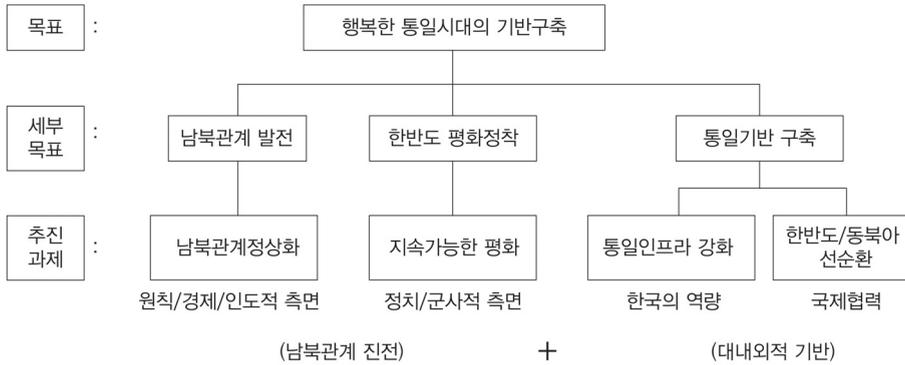
그런데 최근 통일부의 한반도 신뢰프로세스 해설서를 보면, 일부 변화를 볼 수 있다.³ 세부목표는 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축이며, 추진과제

² 안보/평화(남북관계 진전)와 새로운 한반도(교류협력의 상호보완 발전), 그리고 새로운 한반도(국제적 지지)와 신뢰외교(국제협력)의 추진과제가 상호 겹치는 부분이 나타난 것도 이러한 선순환 구조를 상정한 때문이다.

³ 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 (서울: 통일부, 2013).

로 첫째, 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화, 둘째, 한반도의 지속가능한 평화 추구, 셋째, 통일 인프라 강화, 넷째, 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색 등이 제시되었다.(〈그림 2〉 참조)

〈그림 2〉 최근 한반도 신뢰프로세스의 구성



초기에 전략과 세부목표가 혼재되었던 것과 달리 이번 해설서에는 세부목표와 추진과제가 보다 명확히 제시되어 있다. 우선 세부목표의 단위가 ‘대내·대북 기반’, ‘남북관계’, ‘대외적 위상·협력’으로부터 ‘남북관계 진전(남북관계 발전과 한반도 평화정착)’과 ‘대내외적 기반(통일기반 구축)’으로 보다 단순화되었다. ‘남북관계 진전’의 추진과제는 기본원칙(대화채널, 기존합의 실천), 경제·인도적 측면(남북관계 정상화) 그리고 정치·군사적 측면(지속가능한 평화) 등으로 구성되며, ‘통일기반’의 추진과제는 대내적 역량(통일인프라 강화)과 대외적 협력(한반도/동북아 선순환)으로 각각 구성되어 있다.

그리고 외교부문은 세부목표로부터 추진과제로 바뀐 한편, ‘한반도와 동북아의 선순환’은 이전의 ‘신뢰외교’와 유사하되 국제협력 부문에 초점이 맞추어졌다. 동북아와의 연계 부분은 이전 대북정책과 공통적인 점이다. 화해협력정책 이후 대북정책은 남북관계가 동북아의 평화와 안정과 밀접히 연관되어 있다는 점을 인식하고 이를 대북정책에 반영하여 온 것이다. 화해협력정책이 한반도 냉전구조의 해체와 평화체제라는 보다 근본적인 관점에서 접근하였다면,⁴ 평화변영정책은 한반도

⁴ 한반도 냉전구조 해체와 평화정착을 위해 남북기본합의서의 성실한 이행과 남북화해협력, 미국과 일본의 대북 관계정상화과정 시작, 북한의 변화와 개방을 위한 여건과 환경조성, 북한의 대량살상무기 위협을 제거하는 등 군비통제 실현, 정전체제의 평화체제 전환을 통한 통일상황 달성 등의 방안을 제시하였다. 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 제22권

와 동북아를 직접 연계시키고 통일 이후 국가전략(동북아경제 중심국가)과 외교·안보 부문도⁵ 함께 제시하였다. 상생공영정책의 ‘한반도의 새로운 평화구조’도 포용정책의 내용과 그리 다르지 않다.

한반도 신뢰프로세스의 차이는 이전과 달리 한반도 평화체제보다는 동북아 차원의 신뢰구축에 보다 관심을 집중한다는 점이다. 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 북핵문제 해결에 기여하고 북방 3각 협력을 추진한다는 것이다. 이는 북핵문제 해결이 현 정부의 최고 현안이자 남북관계 진전에 가장 큰 걸림돌이라는 점이 반영된 것으로 보인다. 또한 북핵문제를 동북아 국가들과의 협력을 통해 접근할 것임을 알 수 있으며 이러한 협력을 향후 동북아 협력안보체로 발전시키려는 의지도 엿볼 수 있다.

한편 이번 대북정책이 기존과 비교할 때 가장 두드러진 특징은 통일기반 구축이 별도의 세부목표로 구성되며 통일인프라 및 역량을 강조한 점이다. 실천과제로 제시된 것은 민족공동체 통일방안의 발전적 계승, 국민과 함께 하는 통일 추진, 그리고 북한 주민의 삶의 질 개선 추구 등이다.

첫째, 통일방안을 직접 적시하고 통일방식을 언급한 점에서 기존 대북정책보다 한 단계 더 나아갔다. 우리의 대북정책은 정부의 성격과 관계없이 통일 자체 보다는 통일의 준비나 과정에 주목하여 왔다. 포용정책과 상생공영정책도 통일의 준비나 과정에 주목한 것이다. ‘통일정책에 대한 합의기반 조성(화해협력정책)’, ‘평화통일의 기반 조성(평화번영정책)’, 그리고 ‘통일재원 확보’와 ‘통일준비 공론화 및 인적 자원 양성(상생공영정책)’ 등의 표현을 보아도 알 수 있다.

대북정책이 통일준비에 주목하는 이유는 현실적 제약 때문이다. 남북 상황에 통일을 논하기보다는 기반구축이나 환경조성에 초점을 맞출 수밖에 없었던 것이다. 물론 여기에는 북한을 고려한 측면도 있다. ‘고난의 행군’ 이후 북한은 한국 정부의 통일 언급을 ‘흡수통일’과 동일시하며 부정적이었기 때문에 그 용어를 내세우는데 소극적이었던 것이다.

이러한 남북관계로 인해 통일정책과 대북정책 용어는 그동안 혼재되어 사용되었다. 통일과정과 통일의 단계는 법적인 구분으로 사실 단계전환의 시기를 명확히 구분하기 어려우며, 통일은 목표와 과정을 모두 포괄하는 개념이다. 목표에 초점을 맞출 때 통일정책은 통일국가의 비전, 가치, 통일방안 등을 포함하며 대북정책

1호 (2006), pp. 115~116.

⁵ 조민, “노무현 정부의 평화번영정책: 전망 및 과제,” 『통일정책연구』, 제12권 1호 (2003), pp. 4~10.

은 그 준비과정에 초점을 맞추게 된다. 그런데 통일을 과정으로 보면 통일정책은 곧 대북정책에 해당된다. 따라서 기존 정책은 대북정책으로 불리며 통일준비에 초점을 맞추게 된 것이다.

한반도 신뢰프로세스도 유사하지만 ‘다가서는’ 통일, ‘작은 통일(경제공동체)로부터 큰 통일(정치통합)’ 등 통일에 대한 의지와 통일방식을 직접 언급한 점에서⁶보다 전향적이다. 특히 ‘민족공동체 통일방안’의 발전적 계승을 명시하고 있다. 김영삼 정부 이래 한국의 통일방안은 ‘한민족 공동체 통일방안’이었다. 그러나 어느 정부도 통일방안에 대해 구체적으로 대북정책과 연계하여 명확히 제시한 적은 없다. 이러한 점에서 통일방안을 명시한 점은 대북정책과 통일정책의 접점을 보여준다는 점에서 의미를 가진다.

그러나 통일 이후 비전이 구체적으로 제시되지 못한 점에서는 아쉬움이 남는다. 통일의 로드맵과 통일 이후 미래상에 대해 구체적 답을 제시하려 한 것이 이명박 정부의 ‘3대 민족공동체 추진구상’이었다. 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체의 선순환적 관계를 통해 통일의 비전과 편익을 제시하고자 하였다. 그러나 적절한 홍보가 이어지지 못했고 국민들의 관심도 통일비용에 집중되었을 뿐이었다. 한반도 신뢰프로세스가 진화하는 대북정책이기 위해서는 ‘민족공동체 통일방안’의 발전적 계승이 무엇을 의미하는지와 함께 통일국가의 미래상을 구체적으로 제시할 수 있어야 한다.

둘째, ‘국민과 함께 하는 통일’은 두 가지 점에서 주목된다. 국민의 지지를 얻기 위한 적극적 방법으로 통일교육을 강조한 점, 그리고 국민의 대상에 북한이탈주민을 포함시켜 정착지원 인프라 및 체계의 강화를 제시한 점이다. 이미 일각에서 북한이탈주민의 사회통합 문제가 제기된 상황에서 이들에 대한 지원을 대북정책에 포함한 점은 시의적절하다. 또한 단순한 대북정책에 대한 지지를 넘어 통일교육을 강조한 것은 통일기반 구축의 과제로 중요한 의미가 있다.

국민들 중에는 통일의 필요성에 공감하지 못하는 경우가 많다. 더 이상 민족이라는 혈연적 이유로 하나의 국가를 수립해야 한다는 논리는 설득력이 떨어진다. 다문화 가정 및 외국인의 증가와 함께 세계에는 다민족 국가가 존재하는 반면, 세계 곳곳에 한민족이 퍼져 살고 있는 것이 현실이다. 국내에서 민족적 다양성을 인정하는 한편 한민족의 세계 네트워크화를 형성하는 것이 오히려 세계화 시대에

⁶ 박근혜 대통령 후보, “외교안보통일 정책 기조 및 과제 발표문,” (2012); 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, pp. 11, 20~21.

부합할 수도 있다. 최근 현대경제연구원 조사에 따르면, 통일 형태에 대해 ‘완전한 통일’이 38.8%인 반면, 제도적 통일이 아닌 ‘자유로운 왕래 수준(32.8%)’과 ‘1국가 2체제 평화공존(18.4%)’은 약 50%를 달하였다.⁷ 이러한 상황에서 분단질서의 해체가 반드시 통일로 간다는 보장은 없다.

우리는 통일방안과 대북정책을 논의하면서 이미 북한의 변화와 남북관계 진전은 곧 통일로 이어진다는 전제를 당연시한다. 남북관계의 진전은 상호 체제를 인정할 채 위협과 갈등이 더 이상 없는 ‘분단 고착의 평화체제’가 될 수도 있다. ‘통일 지향적 평화체제’로 나아가기 위해서는 단순히 갈등 요인을 제거하는 것이 아니라 통일로 이어지도록 하는 인위적 노력과 의지가 필요하다. 이러한 측면에서 구체적인 통일의 미래상은 왜 통일을 해야 하는가에 대한 국민적 합의도출에 반드시 필요하며 통일교육도 당위성을 넘어 필요성을 공감할 수 있는 내용으로 재구성되어야 한다.

셋째, ‘북한 주민의 삶의 질 개선 추구’는 대북정책 과제로 북한 주민을 직접 언급한 점이 주목된다. 그 내용에는 인권개선을 위한 대내외 환경 조성, 민간단체 및 국제사회와의 협조체제 확대발전, 남북관계 진전과정에서 북한의 경제성장과 빈곤감소 위한 다각적인 협력 추진 등이 포함되어 있다. 즉, 인권개선과 경제성장이 핵심이며 이를 위한 대내외적 협력 및 환경을 조성하겠다는 것이다. 이는 언뜻 ‘비핵·개방·3000’을 떠올리게 한다. 비핵화가 이루어지면 일정 수준으로 북한경제력을 고양시키겠다는 내용으로 북한경제의 미래가 한국에 달려있다는 강한 메시지로 인해 북한의 비난을 받았다. 이러한 점을 고려하여 한반도 신뢰프로세스는 일방적 성격을 약화시키고 대신 남북관계의 진전을 통한 경제문제 해결 등 상호관계를 중시하고 있다. 그리고 인권문제도 그 자체보다 환경조성을 강조한 것은 역시 북한의 반발을 의식한 때문으로 보인다. 결국 ‘북한 주민의 삶의 질 개선 추구’는 남북 경제교류 및 협력의 필요성을 역설한 것에 다름 아니다.

이렇게 본다면, 정권 출범 후 약 10개월이 지난 지금 한반도 신뢰프로세스의 주요 내용은 남북관계에 보다 초점이 맞추어지고 이를 위한 통일역량 강화로 요약된다. 그런데 여기에서 우리는 핵문제 관련 언급에 주목할 필요가 있다. 초기와 달리 여러 과제에서 핵문제가 언급되고 있다. 예를 들면, ‘신뢰 형성을 통한 남북관계 정상화’에는 신뢰형성과 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’를 추진해 나갈 것이라 밝혔으며, ‘한반도의 지속가능한 평화 추구’에서는 북핵문제 해결

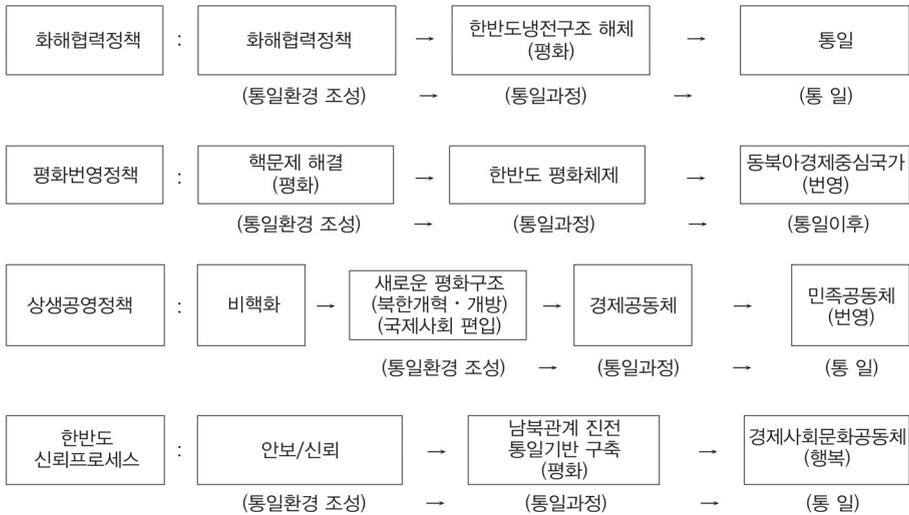
⁷ 『한국경제TV』, 2013년 11월 19일.

을 위한 다각적 노력, ‘한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색’에도 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한문제 해결에 기여한다 등의 내용이 들어있다. 현 정부가 북핵문제의 해결을 어느 정도 중시하고 있는가를 알 수 있다. 문제는 핵문제 해결이 신뢰의 문제와 결합되며 선제조건화 할 가능성이 있다. 누군가는 신뢰를 먼저 보여주어야 하고 약속이행을 증명해야 하는데 북한의 신뢰를 먼저 요구하게 되면 핵문제는 대북정책의 발목을 잡을 가능성이 큰 것이다. 이에 대해서는 추후 논의할 것이다.

2. 대북정책의 과정

기존 대북정책의 실천과정에서 키워드는 정치적 성격의 평화와 경제적 성격의 번영으로 집약된다. <그림 3>은 대북정책의 단계를 통일 환경/통일기반 조성, 통일과정, 그리고 통일/통일 이후 등 세 단계로 나누어 각 단계에서 주목하는 키워드를 통해 재구성한 것이다.

<그림 3> 대북정책의 실천과정 비교



구체적으로 보면, 화해협력정책은 ‘화해협력 → 평화 → 통일’ 그리고 평화번영정책은 ‘평화 → 번영’ 등의 구조로 공통적으로 경제적 접근을 통한 정치적 평화에 주목하였다. 평화번영정책은 핵문제를 둘러싼 한미관계를 고려하여 평화를 앞세웠지만, 기본적으로 남북 간 경제교류 및 협력을 중시하였기 때문에 경제적 접근

을 우선시한 것으로 보아야 한다. 이러한 접근은 남북경협을 통해 북한변화를 유도하였고 그 결과 경협은 수단화될 수밖에 없었다. 예를 들면, 화해협력정책은 정경분리 원칙하에 경제적 지원을 정책수단으로 강조하였다. 그리고 평화변영정책도 핵문제와 남북 교류협력의 연계를 표방했지만 북한의 1차 핵실험 속에서도 경제협력의 동력 유지에 관심을 기울이며 북한의 변화를 유도했던 것이다.

반면, 상생공영정책은 ‘비핵 → 개방 → 번영’의 구조로 정치적 접근을 통해 북한을 정상국가화 한 후 남북경협 추진을 통한 경제공동체를 목표로 설정하였다.⁸ 비핵화라는 정치적 접근을 우선시 했지만 비핵화와 경협의 연계에 따라 경제협력이 마찬가지로 수단화되는 결과를 낳았다. 대북 경제력의 우위가 북한의 핵개발 중지와 대북 제재의 수단으로 활용되며 남북관계는 교착상태를 벗어나지 못했던 것이다.

이러한 경제의 수단화는 결과적으로 북한이 남북 경제협력을 통일이나 경제공동체 형성의 과정으로 인식하는 데에 부정적으로 작용한 것으로 판단된다. 북한은 한국의 의도를 역이용하여 남북경협에 전략적으로 접근하거나 남북경협을 대남 위협의 수단으로 이용하게 만든 측면이 있는 것이다. 이러한 북한의 태도는 체제 우위가 전향적 대북정책의 배경이 될 수는 있지만 경제적 접근과 경제의 정책수단화는 남북관계 발전에 부정적일 수 있다는 교훈을 남겼다.

한반도 신뢰프로세스는 통일의 과정에서 경제적 공동체로부터 정치적 통합 방식을 언급하고 있다. 그러나 제시된 내용을 보면, 경제적 공동체에 이르기까지 대체적으로 안보/신뢰 → 평화 → 행복의 구조로 정치적 성격과 비정치적 성격이 혼재되어 있다. 경제적 또는 정치적 접근이 갖는 한계, 그리고 경협 수단화의 부정적 결과 등 기존 대북정책의 단점을 극복하기 위해 다른 접근을 시도한 것이다.

안보의 강조는 포용정책에 대한 비판을 보완하는 한편 북핵문제로 인한 현실이 반영된 것이다. 화해협력정책도 ‘튼튼한 안보’와 ‘무력도발 불용’ 원칙, 그리고 평화변영정책도 ‘군사적 신뢰구축과 군비통제 여건 조성’ 등을 제시하였다. 그러나 이들 정책은 협력을 강조하다 보니 상대적으로 안보가 경시되어 보이는 한편 북한 도발에 대한 대응이 미진하다는 평가를 받았던 것이다. 또한 ‘번영’ 대신에 ‘행복’을 제시한 것은 물질적 번영을 넘어 모든 국민의 정서적·물질적 만족감을 동시에 충족시키는 정책이라는 점을 보여주기 위한 것이다.

문제는 신뢰, 행복 등의 개념이 추상적이고 감성적이며 다른 해석을 통해 정책

⁸ 서재진, “이명박 정부 대북정책의 형성배경과 정책목표,” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』, 학술회의 총서 2008-01 (서울: 통일연구원, 2008), pp 13~14.

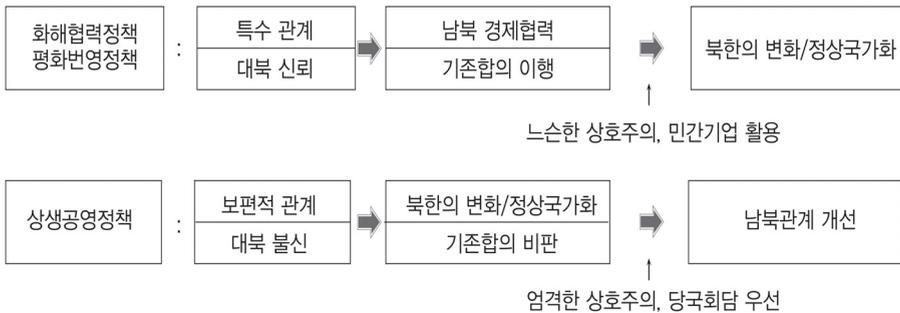
의 의도를 모호하게 만들 가능성이 있다는 점이다. 또한 우리는 대북 또는 한반도 상황을 관리할 수단이 있는가의 문제도 고민해봐야 한다. 현 정부는 경제력을 정책의 수단으로 삼지 않을 것임을 밝혔지만, 남북관계에서 대북 관리 또는 압박 수단으로 경제력 외에는 별 다른 수단이 없는 것이 현실이다. 무엇이 남북관계의 추동력이 될 수 있는가를 고려할 때 경제력을 제외하면 마땅한 대안이 없는 것이다. 대안을 마련하지 않는 한, 정책의 수행과정에서 현 정부 역시 경제에 의존할 것이며 이때 정책의 일관성 문제를 낳을 수 있다.

Ⅲ. 대북인식과 ‘신뢰’의 성격

한반도 신뢰프로세스의 핵심 개념은 ‘신뢰’인데 기존 대북정책도 신뢰의 문제를 간과했던 것은 아니었다. 그러나 이전의 신뢰가 한국의 대북 신뢰여부 등 일방적인 성격을 가졌다면, 한반도 신뢰프로세스는 일방적 신뢰의 문제점을 인식하고 남북 간 상호신뢰를 제시한 점이 특징적이다. 이러한 점에서 신뢰 개념은 이전 정책을 계승, 보완한 개념이다.

먼저 기존 정책의 대북 인식문제를 살펴보자. 포용정책과 상생공영정책은 대북 접근 방식에서 상반되는데 그 출발점은 바로 대북 인식의 상이성에 있었다.(〈그림 4〉 참조)

<그림 4> 대북 인식과 대북정책



포용정책은 북한에 대한 기본적인 신뢰 위에서 남북관계를 민족의 ‘특수한 관계’로 인식하고 북한체제는 외부에 의해 변화가 가능하다는 인식을 공유하였다. 따라서 정책의 핵심은 북한변화를 유도할 외부환경에 있었으며 특히 경제협력을 통해 북한의 정상국가화가 가능하다는 입장이었다. 반면 상생공영정책은 다르다.

북한의 변화는 그들 스스로 결정하고 실천해야 할 문제이며 남북관계는 일반국가 간 ‘보편적 관계’로 보았다.⁹ 따라서 남북경협은 북한의 변화, 즉 정상국가 이후 가능하다는 입장이었다. 북한이 국제사회에 편입되고 국제규범을 따르면 불신의 문제가 해결되고 남북관계도 정상적인 관계로 발전될 수 있다는 것이다.

이러한 차이는 상이한 체제를 가진 남북관계에서 ‘신뢰’의 문제는 대북 접근방식과 연계되는 매우 중요한 요소라는 점을 보여준다. 대북정책이 국민적 합의를 기반으로 할 때 동력을 얻는다는 점을 고려한다면 ‘신뢰’의 문제로부터 출발한 것은 일면 타당성을 가진다. 문제는 그 신뢰가 일방적인 신뢰로 대북정책의 추진과정에서 한계를 드러냈다는 것이다.

포용정책은 대북 신뢰로부터 출발하여 ‘유연한 또는 느슨한 상호주의’, 즉 남북 간에 정경분리 원칙과 시차성, 비대칭성, 불균등성을 인정하며 상호 이익을 도모하였다.¹⁰ 문제는 남북경협은 정치군사적 문제, 그리고 미북관계로부터 영향을 받는 등 현실적 제약에 부딪혔다는 점이다. 또한 당시 정부는 지속적인 도발에도 왜 북한을 대화 파트너로 인정해야 하는가에 대해 적절한 대답을 제시하지 못했다. 이는 색깔논쟁으로 이어지며 대북정책을 이념적으로 접근하게 만들었다.

반면, 상생공영정책은 대북 불신으로부터 출발하여 동시적, 균등적, 대칭적인 ‘엄격한 또는 조건부 상호주의’를 내세우며 정경연계 원칙을 표방하였다. 문제는 핵문제, 체제변화 등 정치군사적 사안은 북한의 생존과 직접 관련되어 있다는 점이다. 따라서 문제해결이 쉽지 않았으며 이 문제를 전제 조건화하면서 남북관계는 미궁에 빠졌다. 또한 당시 정부는 대북 불신을 어떻게 신뢰로 전환시킬 것인지에 대해 해답을 내놓지 못했다. 추진한 방법은 압박정책이었지만 돌아온 결과는 북한의 도발과 맞대응의 악순환이었다.

대북 불신은 북한 요인, 남북 요인, 그리고 한국 요인 등이 복합적, 중첩적으로 작용한 결과이다. 먼저 북한 요인으로는 지속적인 대남도발 그리고 남북합의의 위배 등을 들 수 있다. 북한의 이중적 태도와 약속 파기 및 불이행이 원인인 것이다. 남북 간 요인으로는 남북관계의 발전 수준과 정치적 합의 수준의 불일치성을 들 수 있다. 남북관계 진전의 동력은 정치적 결정이었고 그 결과 남북관계가 틀어질 때 합의는 유지되지 못한 것이다. 이 문제는 북한 측 입장에서 볼 때, 오히려 한국

⁹ 최진욱, “이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응,” 『통일정책연구』, 제17권 1호 (2008), pp. 53~58.

¹⁰ 박종철, 『대북포용정책과 상생공영정책의 비교: 도전과 전략적 선택』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 35~36; 박종철·김갑식·엄상윤·최수영·황지환, 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시 병행 선순환 모델의 원칙과 과제』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 156~157.

정부에 대한 신뢰문제와도 연관된다. 정부 성향에 따라 대북정책의 일관성 유지가 쉽지 않았고 이를 핑계로 북한은 약속 및 합의 불이행의 유혹에 쉽게 노출된 측면도 있는 것이다. 마지막으로 한국 요인으로는 이념적 편향성에 따른 대북 신뢰여부를 들 수 있다. 이념적 편향성은 대북정책에 대해 때로는 무조건적인 지지 또는 비판으로 이끌며 정책추진에 걸림돌로 작용한 것이다.

이전 정책은 대북 신뢰 또는 불신이 대북정책의 기본전제일 뿐 대북 불신요소들을 전환시킬 방법을 정책적으로 고려하지 못했다. 그렇다면 신뢰의 문제는 다른 방식으로 접근해야 한다. 그 해답을 제시하고자 한 것이 한반도 신뢰프로세스이고 이러한 측면에서 본다면 통합을 통한 진화를 시도하였다고 할 수 있다.

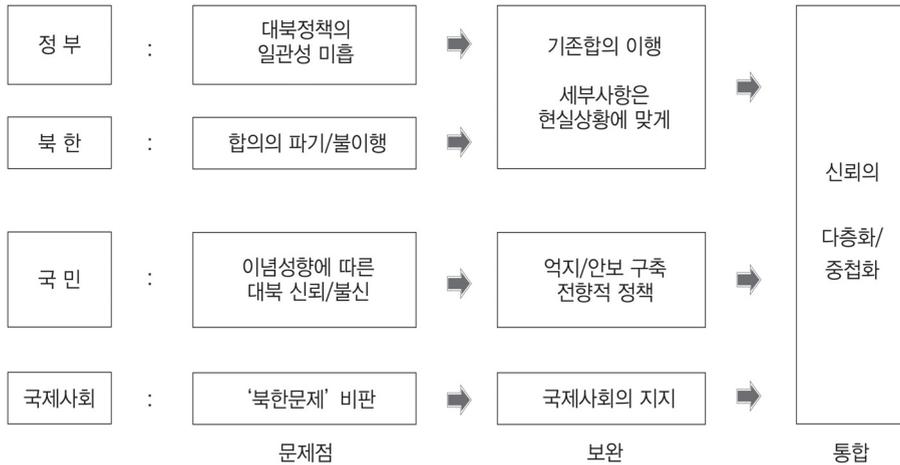
한반도 신뢰프로세스가 처음 제시되었을 때부터 가장 많은 관심은 역시 ‘신뢰’ 개념에 집중되었다. 신뢰는 현 대북정책의 핵심개념이며 추진기조 역시 ‘신뢰’를 중심으로 구성되어 있다. 4개의 추진기조 중에서 ‘합의이행을 통한 신뢰’와 ‘국민과 국제사회의 신뢰’는 모두 신뢰로 수렴되는 것이다. 따라서 신뢰 개념에 대한 명확한 이해는 보다 중요하다. 지금까지 한반도 신뢰프로세스가 제시한 신뢰의 특징은 다음 세 가지로 제시할 수 있다.

첫째, 신뢰는 결정, 고착화된 불변 요소가 아니라 만들고 축적되는 과정으로 제시되고 있다. 남북한이 신뢰를 같이 만들고 축적하게 되면 남북관계는 정치상황의 변화에 부침은 있을지언정 현재의 발판을 딛고 꾸준히 진전할 수 있다는 것이다.

둘째, 신뢰는 일방적인 신뢰가 아닌 상호적, 다차원적, 중첩적인 신뢰로 제시되고 있다. 남북 상호 간 신뢰뿐만 아니라 국내, 그리고 국제사회의 신뢰도 포함된 개념이다.(〈그림 5〉 참조) 통일부가 제시한 추진기조 중에는 ‘합의이행을 통한 신뢰 쌓기’, 그리고 ‘국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반’ 등이 있는데, 전자가 남북 간 신뢰, 그리고 후자가 국내, 국제사회의 신뢰를 말한다.¹¹ 다차원적 신뢰를 통해 남북관계를 정상화하려는 것이다.

¹¹ 통일부, 「한반도 신뢰프로세스」, p. 11.

<그림 5> 신뢰 개념의 구성



먼저 한반도 신뢰프로세스는 한국의 대북 신뢰가 아니라 남북 간 상호 신뢰를 기본전제로 한다. 한국의 일관된 정책으로 북한의 대남 신뢰를 이끌어내는 한편 북한의 약속이행으로 한국의 대북 신뢰를 이끌어내는 등 상호신뢰를 중시한 것이다. 한 마디로 남북한의 약속이행이 중요하다는 것이다.

또한 한반도 신뢰프로세스는 국민의 대북정책 신뢰도 중시한다. 현 정부의 국가 목표는 '행복한 통일시대의 기반구축'이며 그 행복은 국민의 행복을 말한다. 따라서 대북정책은 국민의 행복에 부합되어야 하며 이러한 점에서 국민의 신뢰는 중요하며, 국민의 신뢰는 정책추진의 동력이자 북한에 대한 압박수단이라고 할 수 있다.

국민의 신뢰를 위해 강력한 억지와 안보를 전제로 하는 대북정책을 표방하고 있다. 포용정책의 '안보와 협력의 병행'과 달리 한반도 신뢰프로세스는 추진기조로 '튼튼한 안보에 기초한 정책 추진'을 제시하였다. 안보를 신뢰정책이 작동할 터전으로 제시한 것이다. 이러한 태도는 보수성향의 국민들로부터의 신뢰를 끌어낼 수 있다. 한편 신뢰수준에 적합한 경제협력('비전 코리아 프로젝트') 추진 원칙은 신뢰구축 단계에 들어서면 대규모 대북 투자와 전향적인 남북합의를 이끌어낼 수 있다. 이러한 원칙은 진보성향의 국민들로부터의 신뢰를 얻을 수 있는 것이다.

더불어 한반도 신뢰프로세스는 국제사회로부터의 신뢰도 고려하여 한반도와 동북아의 선순환 관계를 포함하고 있다. 대북정책에 대한 지지를 넘어 북핵문제, 인권문제 등 '북한문제' 해결에 대한 국제사회의 공감대와 공조도 이끌어내려는

것이다.

셋째, 신뢰의 기준으로 ‘국제 규범’과 ‘원칙 중시’를 제시하고 있다. 임기 중 성과를 중시하여 임기응변식으로 행동하기보다는 원칙을 지키는 것이 오히려 남북관계의 정상화를 앞당길 수 있다는 논리이다. 통일부 설명에 따르면,¹² 남북관계의 특수성은 인정하더라도 과거 비합리적 관행을 바로잡고 정상적인 관계를 지향하겠다는 것이다. 이러한 점은 상생공영정책과 유사하다. 국제사회에서 통용되는 기준과 원칙을 중시하는 것은 남북관계를 일반적인 국가 간 관계로 인식하고, 그 기준과 원칙을 북한 스스로 받아들여야 하는 등 북한의 변화를 전제하고 있기 때문이다. 차이가 있다면 북한의 변화를 유도하는 방법이 압박정책이 아니라 신뢰로 제시한 점이다.

그런데 신뢰란 약속을 지키는 것으로부터 그리고 대화와 행동을 통해 조성될 수 있다. 문제는 누가 그리고 어떤 방식으로 먼저 신뢰를 보여줄 것이며, 신뢰 수준을 무엇을 기준으로 평가할 것인가 하는 점이다.

신뢰 자체가 전제조건으로 작용하면 이전의 실패를 반복할 우려가 있다. 예를 들면, 핵문제에 대한 북한의 태도변화가 신뢰의 출발이자 신호라면 이는 핵문제의 전제조건화로 발목을 잡을 수도 있다. 정부는 신뢰형성과 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’를¹³ 추진하고 비핵화 진전에 따라 상응하는 정치·경제·외교적 조치들을 취해 나갈 것임을 밝혔다.¹⁴ 더욱이 추진 기조를 설명하면서 북한이 ‘올바른’ 선택을 할 수 있도록 여건을 조성할 것을 제시하였다. 그리고 구체적 내용으로 북한이 핵을 포기하고 국제규범과 의무를 준수하도록 전인하는 한편 남북 간 신뢰에 기반 하는 대화와 협력을 통해 북한이 변화할 수 있는 여건을 지속적으로 조성할 것이라고 설명하였다. 더욱이 또 다른 추진 기조, ‘신뢰형성을 통한 남북관계 정상화’와 ‘한반도의 지속가능한 평화추구’ 그리고 ‘한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색’에도 북한의 핵문제는 거론되고 있다.

비대칭 전력으로 인한 남북 간 군사적 불균형은 우리의 안보에 사활적인 위협 요인이다. 따라서 북핵문제는 빠른 시일 내에 가시적 성과를 내야 한다는 점이 분명하다. 그러나 추진 기조를 보면, 핵 포기 등 북한의 변화를 압박하며 ‘기다리는’ 정책을 펴던 상생공영정책과 유사하다는 오해를 불러일으킬 수 있다. 북한의 비핵

¹² 위의 책, p. 27.

¹³ 북한의 자생력 제고와 경제개발을 지원하는 대규모 경협사업으로 철도·도로 연결, 전력·통신 등 인프라 확충, 국제금융기구 가입 지원, 경제특구 진출 모색 등의 사업을 포함한다.

¹⁴ 위의 책, pp. 13, 17, 18.

화 조치가 시작되지 않는 한 상응하는 대북 조치는 없기 때문이다. 따라서 핵문제 해결을 모색하면서 어떻게 신뢰를 작동시킬 수 있을 것인가의 대한 구체적 해법이 제시되어야 한다.

다른 한편, 신뢰는 국민들에게 호소하고 다가가는 감성적 슬로건이지만 정책 차원에서는 보다 구체화되어야 할 개념이다. 신뢰 수준에 맞는 남북관계 진전에는 신뢰의 수준을 기늴하고 공감할 수 있는 객관적인 지표화 작업이 선행되어야 한다. 즉, 신뢰라는 ‘무형의 인프라’를 신뢰의 기준이라는 ‘유형의 지표’로 가능한 한 빠른 시일 내에 전환시켜야 한다. 남북관계 진전과정에서 객관성과 공정성이 담보되지 않는다면, 대북정책은 주관적이고 자의적인 해석에 의해 어려움에 봉착할 수 있는 것이다.

이러한 구체화는 북한에게도 필요한 요소이다. 북한은 신뢰를 같이 추구해야 할 파트너이다. 더욱이 신뢰는 결정되고 고정적인 것이 아니라고 제시하고 있다. 북한의 태도와 대남정책이 신뢰여부와 신뢰의 수준에 영향을 미치는 것이다. 따라서 북한 스스로가 무엇이 신뢰이고 신뢰의 단계에 따라 남북관계가 어떤 방향으로 어느 수준에서 진전될 것인지에 대해 명확히 알고 있어야 상호 신뢰가 작동할 수 있다. 그렇지 않다면, 북한은 한국의 대북정책이 ‘오락가락’하는 것으로 오해할 소지도 있다. 대북 메시지 차원에서도 신뢰에 대한 구체적인 언급이 제시되어야 하는 것이다.

신뢰의 첫 걸음은 과거 남북한이 합의했거나 북한이 국제사회와 합의한 약속을 이행에 옮기는 것이다. 그동안 우리는 북한에게 국제사회와의 합의를 강조하였고, 북한은 우리에게 6·15 공동선언과 남북기본합의서의 존중을 요구하여 왔다. 통일부에 따르면, 6·15 공동선언, 남북기본합의서, 10·4 공동선언 등 기존 합의를 존중하고 실현하겠다는 뜻을 분명히 하였다. 그러나 구체적인 이행문제는 국민적 합의, 안보상황 등을 종합적으로 고려하면서 검토해 나갈 것이라고 밝혔다.¹⁵ 이는 북한에게 기존합의의 거부로 선전될 위험이 있다. 왜 구체적 이행이 검토의 대상인지, 북한의 어떠한 태도가 긍정적 검토를 가능하게 할 수 있는지 등에 대해서도 보다 분명히 의미를 전달해야 한다.

¹⁵ 위의 책, p. 31.

IV. 접근방식과 ‘균형’의 원칙

한반도 신뢰프로세스에서 핵심개념이 신뢰라면, 균형(alignment)은 신뢰가 정책의 영역에서 작동되는 핵심원칙이라고 할 수 있다. 통일부 설명에 따르면, ‘균형의 원칙’이란 대북정책 수행과정에서 안보와 교류·경협, 남북협력과 국제공조 간에 대립적·갈등적 요인을 조율하는 것을 말한다. 이러한 균형이 가장 잘 드러나는 부문이 대북정책을 풀어나가는 접근방식이다. 한반도 신뢰프로세스가 제시한 ‘균형의 원칙’은 남북 간 현안과 관계진전에 있어 남북 당사자의 입장과 국제협력 간에 대립적, 갈등적 요인을 조율하여 시너지 효과를 이룬다는 것이다.

포용정책은 유화적 접근, 경협 강조, 그리고 남북 당사자 중심으로 이루어진 반면,¹⁶ 상생포용정책은 강경한 접근, 안보 우선, 그리고 한미공조의 강화 등이 특징적이다. 이러한 접근방식은 남북관계의 특성을 일부만 반영하는 공통된 문제점을 안고 있다. 북한은 그동안 핵문제, 평화협정 등 안보부문은 미국, 그리고 경제부문 등은 한국과 협상하는 등 국제문제와 민족문제, 정치문제와 경제문제에 대해 이중 전략을 펼쳐왔다. 이들 문제는 상충하거나 배타적인 관계가 아니라 보완적 관계이며 따라서 대북정책은 두 차원 모두를 고려해야 한다. 그러나 기존 정책은 한쪽으로 경사되고 편향되었을 때의 문제점을 그대로 드러내며 남북관계의 진전은 한계를 보였다.

포용정책은 남북 당사자 주도, 그리고 경제협력을 통한 해결을 의도했지만 미국의 대북정책에 대한 적절한 대응에 실패하며 남북관계의 제도화를 이끌어내지 못했다. <그림 6>을 보면, 2000년 베를린 선언에 이어 6·15 공동선언을 이끌어냈던 화해협력정책이 어긋나기 시작한¹⁷ 계기는 2001년 부시 정부의 출범이었다. 미국의 행정부 교체와 대북정책의 변화는 북한의 태도 및 남북관계에도 부정적인 영향을 주었다. 그해 3월 한미 정상회담이 사실상 실패로 끝난 후 2002년 ‘악의 축’ 발언 등 미국의 대북 강경정책은 남북관계에도 변화를¹⁸ 가져온 것이다.

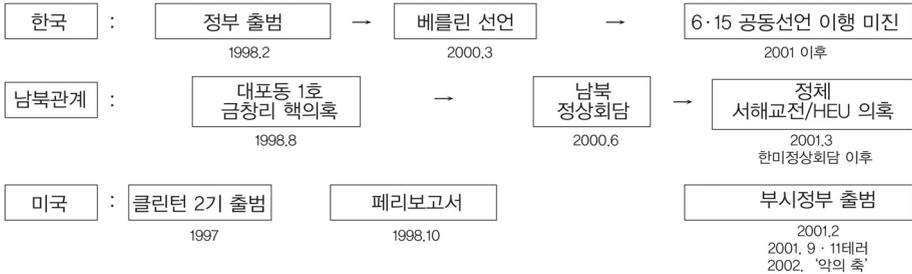
¹⁶ 구체적으로 보면, 화해협력정책이 국제적 지지 하의 남북당사자 해결방안이라면, 평화변영정책은 남북 당사자 원칙에 기초한 국제적 협력으로 요약된다. 이러한 차이에도 불구하고 공통점은 역시 남북당사자 중심의 접근이라는 것이다. 조민, “노무현 정부의 평화변영정책: 전망 및 과제,” pp. 4~10, 12.

¹⁷ 김대중 정부의 출범 이후에는 1998년 대포동 1호 발사와 금창리 핵의혹 속에서도 화해협력정책과 미국의 연착륙정책(soft-lading policy)이 서로 조응하며 2000년 6월 제1차 남북공동선언이라는 대북정책의 성과를 이끌어냈다.

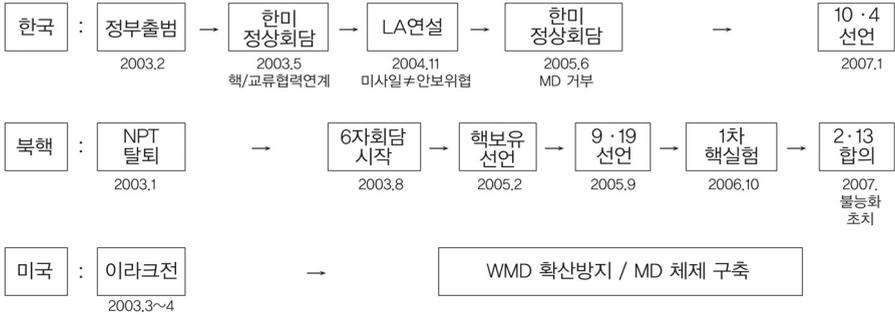
¹⁸ 2001년 이후 북한은 민간차원 행사(2001년 3월 정주영 사망 시 조문단 파견, 8월 민족통일대추진)에 주력하는 한편, 연이은 대남 도발(2001년 6월 북한상선의 제주해협 무단 침범, 2002년

<그림 6> 당사자중심 전략과 남북관계

화해협력정책:



평화번영정책:



한편, 평화번영정책은 시행 초기부터 북핵문제로 불리한 환경에 놓였으며 첫 한미정상회담에서 한국은 북핵문제의 조기해결을 기대하며 핵문제와 남북교류협력 연계에 합의하였다. 그러나 북한의 핵 도발은 반복되었고 그 과정에서 전향적인 대북정책을 수행하려는 한국과 강경입장을 고수하던 미국은 갈등을 빚었다.¹⁹ 2007년 '2·13 합의' 후 비로소 남북한은 제2차 남북정상회담을 개최하였지만 정권 말기의 남북합의는 논란만 남겼다.

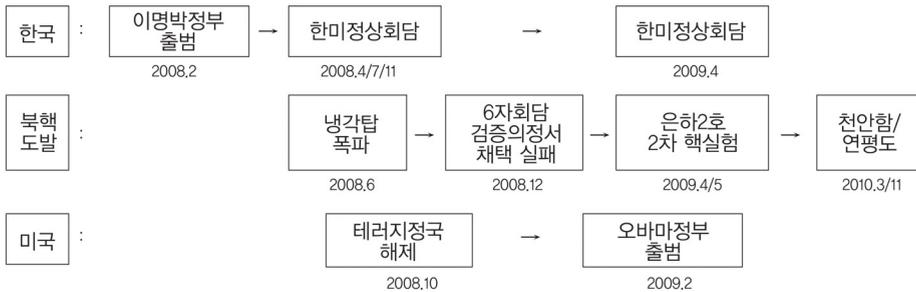
즉, 포용정책은 남북한 당사자 주도로 남북관계와 한반도문제 해결에 나섰지만 북핵문제와 미국의 대북정책 등 국제변수의 변화에 한계를 노정하였다. 미국의 세계전략 및 대북정책과 어긋나면서 한계에 부딪힌 것이다. 이와 반대되는 경우가 상생공영정책이다.(<그림 7> 참조)

6월 서해교전), 그리고 핵개발 시인(2002년 10월) 등으로 남북관계는 6·15 분위기를 이어가지 못했다. 정규섭, “대북정책 재정립 방향과 정치·군사분야의 과제,” 『통일정책연구』, 제11권 2호 (2002), pp. 5~6.

¹⁹ 2004년 11월 노무현 대통령의 ‘로스앤젤레스 연설’은 “미사일 발사는 대남 안보위협이 아니다”라는 내용이었으며 2005년 6월 한미 정상회담에서 한국은 미국의 MD 참여 요구에 거부 의사를 밝혔다.

<그림 7> 국제협력중심 전략과 남북관계

상생번영정책:



2008년 이명박 정부의 출범 이후 북한의 영변 원자로 냉각탑 폭파와 미국의 북한 테러지원국 지정 해제 등 북핵문제는 해결국면에 접어든 듯 했다. 그러나 북핵 문제는 검증문제에 가로막히며 그해 12월의 6자회담을 끝으로 표류하였다. 그리고 이어진 것은 북한의 또 다른 핵실험과 대남 도발이었다. 그 과정에서 한국은 미국과의 공조 하에 압박정책을 통해 북한의 변화를 이끌어내는 동시에 북한의 도발을 억제하려 하였다. 그러나 북한의 반발은 오히려 강해지며 남북관계는 장기간 경색국면에 접어들었다.

즉, 포용정책은 당사자 중심의 해결을 의도했지만 미국정책과의 불협화음으로 정책수행에 제약받은 반면, 상생공영정책은 한미공조를 통해 북한의 변화를 유도했지만 남북관계는 교착상태에 빠지게 된 것이다. 따라서 현 정부는 정책의 수행 과정에서 이들 간에 어떠한 입장을 취할 것인지를 고민했을 것이고 그 대안으로 ‘균형’ 원칙을 제시한 것으로 보인다. 기존 대북정책의 경도된 정책의 한계를 파악하고 새로운 접근방식으로서의 변화를 도모한 것이다.

그러나 이러한 균형원칙은 정책의 수행과정에서 끊임없이 도전을 받고 선택을 요구받을 수 있다. 대북정책은 대내외적 환경변화에 영향을 받을 수밖에 없는 구조이기 때문이다. 정책 환경이 긍정적인 경우 남북관계와 국제협력은 선순환이 될 가능성이 높은 반면, 정책 환경이 부정적일 경우 남북관계와 국제협력은 선택의 문제가 될 수 있다.

예를 들어, 북한의 또 다른 핵실험과 미사일 발사가 가능하다. 북한은 헌법에 ‘핵보유국’임을 명기한데 이어 군사적 ‘핵 중심태세’를 내세우는가 하면, ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대원칙’에도 ‘핵 무력’을 삽입하였다. 결정적인 실익과 명분이 없는 한, 북한이 핵을 포기하기란 쉽지 않다. 그 경우 핵의 경량화와 투발수

단의 개발을 위해 핵실험과 미사일 발사는 이어질 것이다.

이때 한국은 균형의 신뢰프로세스를 작동하여 남북관계에서 신뢰를 잃지 않는 한편 국제협력을 통해 대북 설득을 병행할 수 있어야 한다. 그런데 핵문제는 남북 관계를 통해 풀기 어려우며 국제협력이 필수적이다. 더욱이 추진과제에 제시된 것처럼 동북아 신뢰구축 차원에서 핵문제 해결에 나서게 되면 국제공조가 보다 강화될 것이고, 국제공조가 강화되면 이전처럼 남북관계는 갈등을 빚을 가능성이 크다. 균형은 사안에 따라 균형과 편향을 오갈 수 있다. 이러한 상황은 현 정부의 대북정책이 이전과 무엇이 다른가라는 문제를 제기하는 한편, 북한에게는 ‘신뢰’에 대한 비난을 제기하는 상황을 만들 수도 있다. 개념으로서의 ‘균형’이 실제 정책에서 균형으로 작동할 것인가는 여전히 과제로 남는다.

V. 결론

지금까지 한반도 신뢰프로세스의 구성과정 및 내용을 설명하고 대북인식과 접근방식의 차원에서 포용정책 및 상생공영정책과 비교 분석하였다. 한반도 신뢰프로세스는 기존 대북정책의 단점은 극복, 보완하고 장점은 계승, 발전시키는 등 ‘통합’과 ‘진화’를 표방한 정책이다. 통합은 단순히 좋은 것만을 결합한 것이 아니며 진화는 단순히 기존 단점의 폐기와 장점의 답습을 의미하는 것도 아니다. 환경의 변화와 시대에 맞는 변형이자 창조의 과정이 뒤따라야 한다. 한반도 신뢰프로세스는 통일방안과 통일방식의 명시를 통해 통일정책과 대북정책을 연계시키는 한편, 일방적 대북 인식의 한계를 보완하기 위해 상호 신뢰, 그리고 편향적 접근방식을 보완하기 위해 균형의 원칙을 각기 제시하였다.

그러나 신뢰와 균형은 정책수행과정에서 일관성을 유지하기 어려운 원칙이다. 상호 신뢰는 누가 먼저 시작하며 남북한의 대남 또는 대북 신뢰는 각각 무엇을 말하는 것인지, 그리고 신뢰수준은 어떻게 계량화되고 신뢰수준에 맞는 각 단계의 남북관계 진전은 무엇인지 등에 대해 구체적으로 제시된 적이 없다. 이때 신뢰는 주관적 판단에 의해 좌우되거나 정책적 편리성을 위한 도구로 전락할 수도 있다. 또한 남북한과 국제협력 간의 균형은 결코 중립의 자세를 의미하는 것이 아니다. 균형에 앞서 보다 중요한 것은 먼저 남북 현안 및 남북관계에서 무엇을 위한 남북 관계이며 핵심은 무엇인가를 명확히 하는 것이다. 이런 원칙 위에서 때로는 남북 당사자 때로는 국제협력을 중시해도 이는 균형에 어긋나는 것이 아니다. 그러나

균형 자체에만 주목한다면 오히려 대북정책은 방향을 잃을 수도 있다. 기존 대북 정책은 인식과 접근방식의 편향성 문제는 있었지만 적어도 정책으로서의 일관성은 가지고 있었다.

한반도 신뢰프로세스가 실제 의도한 대로 작동하고 동력을 유지하기 위해서는 지속적으로 보완·수정되어야 한다. 정책의 논리와 실제 수행 간에 갭을 줄일 수 있어야 하며 정책수행과정에서 제기될 문제에 대해서도 대비해야 한다. 과거 전례에 비추어 보면, 진보성향의 정부가 진보적 대북정책을 수행할 때 정책의 추진과정에서 어려움을 겪은 측면이 있다. 보수성향의 국민들로부터는 우려와 비판에 직면하는 반면 북한의 기대치는 상대적으로 높기 때문에 정부는 운신의 폭에 제약받을 수밖에 없었다. 따라서 전향적인 대북정책은 오히려 보수성향의 정부가 추진할 수 있으며 이러한 점에서 현 정부는 전향적인 대북정책을 취해야 하며 또한 그럴 수 있다.

정권이 출범한 지 10개월이 지났지만 아직 정책다운 정책은 시작되지 않았다. 대북정책의 제시로 ‘프로세스’는 진행될 수 있지만 ‘신뢰프로세스’가 작동하려면 행동이 뒷받침되어야 한다. 이제 더는 머뭇거리서는 안 되며 당국 간 대화부터 시작해야 한다. 신뢰가 무엇인지를 서로 논의할 수 있는 자리를 가져야 한다. 남북관계는 현재 어디를 향해 가고 있으며 왜 지금은 남북대화가 이루어지지 못하는지 모든 국민이 납득할 수 있어야 한다. 한반도 신뢰프로세스가 일관성을 유지하는 한편 보완·발전할 때 우리는 새로운 도약의 계기를 만들 수 있을 것이다.

■ 접수: 10월 31일 ■ 심사: 11월 06일 ■ 채택: 12월 04일

참고문헌

- 박종철 외. 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제』.
서울: 통일연구원, 2012.
- 통일부. 『한반도 신뢰프로세스』. 서울: 통일부, 2013.
- 서재진. “이명박 정부 대북정책의 형성배경과 정책목표.” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 학술회의 총서 2008-01. 서울: 통일연구원, 2008.
- 박종철. “한반도 비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006.
- 정규섭. “대북정책 재정립 방향과 정치·군사분야의 과제.” 『통일정책연구』. 제11권 2호, 2002.
- 조 민. “노무현 정부의 평화변영정책: 전망 및 과제.” 『통일정책연구』. 제12권 1호, 2003.
- 최진욱. “이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응.” 『통일정책연구』. 제17권 1호, 2008.
- 제18대 대통령직인수위원회. 『박근혜정부 국정비전 및 국정목표』. 보도 참고자료 1, 2013.2.
- _____. 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제』.
보도 참고자료 2, 2013.2.
- 『한국경제TV』.
- 청와대. <<http://www.president.go.kr>>.
- 통일부. <<http://www.unikorea.go.kr>>.

Abstract

Trust-Building Process on the Korean Peninsula: *Composition, Understandings, and Approaches*

Sung- Im Jung

This thesis grasps the meaning of integration and evolution through the analysis on the ever-presented content of Trust-Building Process on the Korean Peninsula. The trust process is the policy which is trying to overcome the drawbacks of the established understandings and approaches and combine the merits of them, however, followings are the tasks to accomplish. Firstly, though it pursues a political integration beginning with an economic community, political and nonpolitical qualities are mixed. Also, the abstract and sentimental concepts such as trust or happiness are possible to make the intention of policy vague. Secondly, even though the concept of mutual trust is presented to complement the limitation of unilateral understanding on the North, it must be urgently specified who would move first to show the trust in any way and how the level of trust can be estimated. Thirdly, the principle of alignment is suggested to compromise the tendentious approaches, but this can still force us to choose either the inter-korean relationship or the international cooperation under the negative policy environment. Trust-Building Process on the Korean Peninsula can be evaluated as the policy of integration and evolution when it can bridge the gap between the logic and the practice of it.

Key Words: Trust-Building Process on the Korean Peninsula, Composition, Understanding, Approach, Integration, Evolution, Trust, Principle of Alignment

