

## 초당외교 포기한 통일부 해체 해프닝, 외교 안보 정책, 어디로 가나? <sup>1)</sup>

이정철

(코리아연구원 기획위원/ 숭실대 정치외교학과 교수)

- I. '묻지마 한미동맹'을 하려는가?
- II. 통일부의 정무적 역할 가려 봐야
- III. 남북경협에서도 나타나는 공공성 대 기회비용의 딜레마
- IV. 외교는 정치경제 지향을 이탈해서는 안 돼
- V. 국방에 대한 문민통제, 피해가기 어려워
- VI. 초당외교 포기한 '졸속' 개편 강행의 후폭풍이 문제

새 정부의 조직 개편안이 발표되었다. 다른 분야야 어떻든 외교안보 관련 분야에서는 단연 통일부 폐지론이 그 핵심 특징이었다. <sup>2)</sup>

조직이라는 놈이 생물이어서 살아있는 한 일을 벌이고, 그 과정에 조직간 이권 다툼과 갈등이 생기게 마련이다. 그러니 새 정권이 들어서는 이참에 관료 조직에 메스를 대어, 당선자의 국정운영 패러다임에 따라 조직 개편을 하겠다는 것은 오히려 권장할 일이다.

문제는 통일부 폐지론이 신 정부의 외교 안보 철학에 걸맞은 조직적 전망과 비전을 갖추고 제시되었는가 하는 점이다. 철저한 준비없이 일부 전문가들의 독단적 이해관계나 신 집권 세력의 막연한 거부감에 의해서 제기되었다면, 초당파적 정책 수립을 목표로 하는 외교안보정책의 정책결정과정 자체에 흠결이 있게 마련이다.

심지어 많은 언론에서는 통일부 폐지론이 막판 협상론으로 포함되었을 가능성에 무게를 두고 있다. 처음 통일부 폐지론이 제기된 후, 많은 반대론이 일어나자 사실상 통일부 폐지론을 포기하였다는 평가가 나왔음에도 불구하고, 막판에 통일부 폐지론을 포함시킨 것은 야당과의 협상을 원활하게 하기 위한 협상 카드라는 것이다.

1) 본 글은 필자가 한국일보 칼럼과 D&D 포커스 2월호에 발표한 글을 수정하여, 2008년 2월 20일 인수위 활동평가와 정책제언을 위한 대토론회의 토론문으로 작성한 것입니다.

2) 현재 통일부는 야당과의 협상 과정에서 다시 살린다는 쪽으로의 전망이 우세하나 이미 특임장관을 임명한 만큼 야당과 협상이 교착되면 외교통일부로 갈 가능성도 있다.

“마지막까지 통일부 폐지 여부를 놓고 인수위 내부에서도 논란이 많았으나 이는 정부조직법 개정 과정에서 ‘국회 협상용’으로 남겨놓는 것으로 가닥을 잡았다는 후문이다. 일각에서는 최종안에도 통일부는 존치되는 방향이었으나 이 당선인이 폐지를 직접 지시했다는 소문이 돌기도 했다.” (연합통신, 동아일보 16일)

이런 분석이 사실이라면, 실제로 야당과의 협상에서 통일부 복귀론이 언론에 흘러나온 것을 보면 처음부터 협상용이었다는 주장이 더 설득력이 있지만, 오히려 신정부는 해서는 안 될 잔꾀를 부리고 있는 것이다. 백년대계를 목표로 해야 하는 외교통일국방 정책이 무슨 협상 카드로 거래될 수 있다는 발상 자체가 반외교적이기 때문이다.

## I. '묻지마 한미동맹'을 하려는가?

당선자의 철학에 비추어 보면, 향후 대북정책은 북한의 '의도'를 강조하기 보다는 북한의 '능력'을 중시하는 쪽으로 방향을 잡을 듯하다.

북한이 변하고자 하는 의도가 있다면, 그러한 의도가 국제사회에서 포용될 수 있도록 도와주자는 것이 전자, 즉 햇볕정책의 방식이다.

그러나 차기 정부는 북한의 의도보다는 능력 즉, 글로벌 기준을 설정하고 이에 따라 북한의 '행태'를 객관적으로 판단하는 접근법을 채택할 것으로 전망된다. 이를테면 핵개발의 연유를 따져보기 보다는, 핵개발 그 자체의 지구적 위협성을 문제시하는 식이다.

차기 정부 철학에 따른 변화인 만큼, 이에 대해 왈가왈부할 생각은 없다. 문제는 그 글로벌 기준의 제 조 공법이다. 그것이 '묻지마 한미동맹'의 논리에 따라 결정된다면, 이는 5·6공 시절의 낡은 외교, 통일론으로의 퇴행에 불과하다. 글로벌 가치를 미국적인 개념으로 해석하는 한, 무차별한 글로벌 논리는 분단문제의 특수성을 망각하고 남북관계를 4강 외교의 하위 틀 정도로만 바라보게 한다.

한반도는 한미동맹과 남북협력의 적당한 긴장과 협력 관계를 형성하며 밀고 당기고를 거듭하는 시대로 접어들었다. 앞으로도 당분간은 이 긴장 관계에 파국을 조성하지 않고 리스크 관리를 해 나가는 것이 우리 외교통일정책의 과제로 될 듯하다. 따라서 대북정책의 글로벌 기준은 이 같은 긴장을 고려하는 공학적 결단의 산물이어야 한다.

고이즈미 전 총리 시절 일본의 외교가 '묻지마 미일동맹'에 치우쳐, 아시아에서 고립을 자초했다는 평가가 있다. 무조건적인 미일동맹 강화론은 한 때 '노' 라고 말할 수 있는 일본을 외치다가 '잃어버린 10년' 을 자초했다는 자체 평가에 기인한 자기 반성적 외교 입론이었고, 결과적으로 고이즈미 전 총리의 재임 기간 일본이 경제 위기를 해소하고 나왔다는 사실 또한 평가할 지점이다.

그러나 모든 대외 정책의 기준이 미일동맹이라는 '단순한 외교 논리'로부터 나왔기 때문에, 아시아에서 일본의 리더십은 처음부터 미국의 그것에 부차적인 것으로 될 따름이었다. 이 점에서 일본 무시하기(Japan Passing)는 일본 외교가 자초한 것이라는 평가는 일리가 있다.

또한 당시 일본의 경우 부시 행정부라는 매우 당파적인 리더십에 눈높이를 맞춘 것이었기 때문에 성공이 가능했지만, 이제 미국의 리더십도 바뀌는 등 아시아 태평양의 지정학에 변화가 도래한다는 점에서 일본식 외교가 앞으로도 성공할 것이라는 주장은 설득력이 오히려 낮다. 곧 한국과 같은 중간국가(middle power)가 일본식의 '물지마 미일동맹' 론을 벤치마킹하기에는 상황과 조건이 맞지 않다는 지적이다.

## II. 통일부의 정무적 역할 가려 봐야

과연 외교부가 통일부를 흡수하면 오히려 유기적인 외교통일정책을 수립할 수 있지 않을까? 실제 통일부의 업무는 실무적 관점에서 보면 다른 부처들이 나누어 할 수 있는 일들이 많다. 통일부는 존재 자체가 과도적이고, 그래서 기능적인 독립성이 약하기 때문이다.

그러나 이는 뒤집어 보면 통일관련 업무 자체가 정무적인 성격을 매우 강하게 지니고 있음을 의미한다. 즉 남북관계가 잘 될 때에는 말할 것도 없지만, 남북관계가 팽 막혀 있을 때조차도 그 조직의 존재 자체가 상징적 역할을 한다는 것이다.

하는 일은 없지만 조직이 있고 장관이 있다는 것 자체만으로, 때로는 샤우팅(shouting)을 하고 때로는 비판을 고스란히 흡수하여, 대통령의 국민 운영상 부담을 줄여주기 때문이다.

우리 정치 구조의 성격상, 차기 정부 밖에서 이런 기능들은 어차피 활발할 수밖에 없다. 문제는 차기 정부 내에 이 같은 정화 장치를 두느냐 마느냐의 선택의 문제이다. 관료 조직간 긴장을 내부화하느냐, 외재화하느냐에 따른 이해득실의 계산은 차기 정부의 몫이어서 외부 세력이 왈가왈부할 일은 아니지만 말이다.

막강한 외교부가 혹시라도 '물지마 동맹'론에 기울 때, 명망성 있는 통일부 장관이 조직 논리라도 내세워 정부 안에서 문제제기할 수 있지 않을까? 때로는 통일부가 외교부 내에 있는 것이 대미외교에서 핑계거리를 스스로 버리는 악수(惡手)로 될 수 있다는 점도 고려 사항이다.

## III. 남북경협에서도 나타나는 공공성 대 기회비용의 딜레마

한편 이번 신년공동사설에서 북한은 남북경협을 공리공영(共利共榮)에 따라 장려하겠다는 의지를 밝혔다. 남북 모두에게 이익이 된다는 원리 원칙 하에서 남북협력을 하겠다는 선언이라는 점에서

고무적인 변화로 비치기도 한다.

그러나 공리공영이 유효하기 위해서는 남북협력이 분명한 공동이익을 창출할 뿐만 아니라, 남한 경제의 상대수익(relative gain)도 보장하는 것이어야 한다. 그렇지 못하고 절대 수익의 발생 여부에만 초점을 두게 되면, 북측이 보기에는 공리이자 공영이지만 우리가 보기에는 ‘퍼주기’ 인 경우가 많기 때문이다. 남북의 경제규모 차이에 따른 경험효과의 기대치와 ‘눈높이’ 차이의 필연적인 귀결이다.

일반적으로 경제협력의 비용-편익 분석은 기회비용 개념에 입각해야 한다. 따라서 대북 투자의 효율성을 따지자면, 북한에 대한 투자비용 대 편익 간의 차이만 볼 것이 아니라 이를 베트남이나 중국에 대한 투자비용 대 편익 간의 차이와 비교해서 보아야 한다. 곧 대북 투자 비용-편익 차가 절대적으로 ‘정(正)’의 수익을 보일지라도, 그 규모가 베트남이나 중국 등지에 대한 투자비용-편익 차 보다 작다면, 이때의 대북투자는 사실상 손실이기 때문이다.

여기서 딜레마가 발생한다.

남북협력을 민간 기업의 이런 셈법에만 맡긴다면, 대북 투자협력은 사실상 불가능하다. 현재 수준으로만 보면, 대북 투자의 기대 수익이 타국과의 협력에 비해 그리 크지 않거나 더 작기 때문이다.

결국 공공성의 문제이다.

국가의 존립 근거는 시장 실패를 피하기 위함이다. 장기가 될 수밖에 없는 자본 회수 기간을 견뎌낼 있는 보상을 제공하여 기업이 스스로 단견을 극복하고 장기 투자에 뛰어들도록 유도하는 것이 국가의 역할이다. 이런 뒷받침 없이 기업 스스로가 잠재적 이익을 현재화하는 성장 동력이 된다는 것은 그리 쉬운 일이 아니다.

남북협력이 이 같은 공공성의 영역이라고 생각한다면 국가는 적극적 지원을 통해 남북 경험의 숭통을 터줘야 할 것이고, 그렇지 않다면 깨끗하게 접을 일이다. 물론 이에 대한 판단은 남북 경제통합이 필요한가라는 근본적인 철학적 질문에서 시작할 수밖에 없다.

통일부를 외교부 산하에 집어넣겠다는 발상은 남북관계를 특수관계로 보지 않고 국가 대 국가라는 일반적 관계로 본다는 구상의 발로이다. 따라서 남북경협 역시 경제통합 등과 같은 특수 목적을 지향하는 것이 아니라 일반적인 국가 간 협력 이상의 의미를 지니지 못하게 된다. 결국 신정부는 남북관계에 대해서 공공성보다는 기회비용 개념을 선호하지 않을 수 없는 것이다.

신정부는 일단 기회비용 논리의 강화를 경험의 속도조절론에서 출발하는 듯싶다. 그러나 남북협력은 상대가 있다는 점을 잊어서는 안 된다. 경험에 대한 ‘눈높이’ 차이를 이해하지 못한 북한의 공리공영론이 남측의 ‘퍼주기’ 비판에 무기력한 것처럼, 상대가 있는 남북 협력사업을 우리 일방만이 속도조절 운운하는 것 역시 마찬가지로 오류로 이어지지는 않을까 걱정이다.

혹시라도 북한이 개성공단의 합의 불이행을 핑계로 공단을 닫겠다고 우기는 경우를 생각해보자. 서투른 서행이 달리는 기차를 멈추게 해버리면, 새로 출발하는 비용은 배가 되게 마련이다. 서행과 급행의 완급 조절에 능통한 기관사가 마련되지 않은 차원에서, 일방적인 속도 조절은 기회비용상의

상대 이익은 커녕 절대 이익마저 손실이 되는 파산으로 이어질 가능성이 더 크다.

#### IV. 외교는 정치경제 지향을 이탈해서는 안 돼

사실 외교부로서도 이런 통합은 부담스러울 것이다. 기껏 외교통상부를 만들어 놓았더니 외교부를 다시 국제관계만 매달리는 외교부로 도로 돌리겠다는 것에 다를 아님이 때문이다. 외교가 살길은 경제통상을 외교의 관점에서 포괄하는데 있음은 재삼 강조할 필요가 없다. 글로벌 외교가 경제전쟁과 자원 확보 전장이 된 이후, 전통적 외교 이론의 핵심이었던 국제관계이론은 국제정치경제론으로 그 축을 이동한 지 오래 되었다. 우리 역시 외교통상부로 개명한 것은 그러한 시대적 추세를 반영한 것이다.

그럼에도 불구하고 현재의 외통부에서 통상이란 이름을 떼고 외교통일부라는 명칭을 사용한다는 발상은 통상을 버리는 것이기도 하지만, 남북관계 업무란 게 국제관계 일반론으로 쉽게 다룰 수 있는 내용이라는 노후한 발상에서 출발한다는 점에서 더 안타까울 따름이다.

앞서 보았듯이 남북관계는 국가 간 관계로 접근할 수만은 없는 특수관계일 뿐만 아니라, 남북관계 역시 경협논의라는 정치경제적 접근을 필요로 하는 분야로 발전하고 있다. 상황이 이러함에도 불구하고 외교통일부라는 발상을 한 것은 10여년 전의 낡은 외교안보이론과 구태의 이해관계를 가지고 외교안보정책과 조직 개편을 바라보고 한반도의 시계를 되돌리고자 하는 우에 다를 아닐 것이다.

#### V. 국방에 대한 문민통제, 피해가기 어려워

항상 그렇듯이 진보가 진보를 극하고, 보수가 보수를 폐하는 것이 역사 발전의 기본적 진리이다.

국방부는 소위 ‘핏뀌 장수’를 당선자가 칭찬하는 통에, 조직 개편 태풍의 눈 밖에 있는 양 안심하지만, 필자가 예측하기에는 국방부야 말로 향후 인적 쇄신이라는 태풍이 몰아칠 영역이 아닐까 한다.

보수 세력 집권 중 가능한 충격 요법 중의 하나는 군에 대한 문민통제일 것이다. 누가 되던 간에 국방장관에 민간인 출신이 임명되는 날이 임기 중에는 오고야 말 것이다. 그동안 참여 정부는 좌파라는 딱지 때문에 문민 장관을 임명하지 못했지만 군 개혁이 필요한 한에는, 문민장관은 공식이다.

보수 세력이 등장한 이 마당에 문민장관에 의한 국방 통제는 시간문제가 아닐까 한다. 물론 이명박 정부 역사 군 인사 문제에서 검증상 난맥을 피해가기는 어려울 듯하다. 10년 야당 세월 동안 축적된 인사 관련 DB가 그리 풍부할 리 만무하기 때문이다. 따라서 당장은 어렵겠지만 일정한 시간이 지나 군에 대한 계보 파악이 끝나는 시점에 되면 그 때가 아마도 문민장관의 등장시기가 아닐까

한다. 그리고 그것은 곧 군 혁신 과정으로 이어질 것이 분명하고, 군 현대화라는 이름으로 진행되는 대대적인 인적 쇄신 과정과 맞물리게 마련이다.

## VI. 초당외교 포기한 ‘졸속’ 개편 강행의 후폭풍이 문제

어떻게 마무리 될지는 모르지만, 이번 외교안보부서의 개편 과정은 어쨌든 ‘졸속’ 이라는 딱지를 떼기 어렵게 되었다. 이제야 1년을 준비했네 뭐네 말이 많지만, 준비는 공론의 과정이어야지, 밑실에서 일부 전문가들의 ‘오래된’ 구상을 의미하는 것이 아니기 때문이다.

외교부가 통일부를 흡수한다, 총리실 산하 교류협력처로 둔다, 통일부를 존속시킨다, 등등 이리저리 극에 극을 달리던 다양한 논란 끝에 던져진 카드는 결국 통일부 폐지라는 충격파였다. 그 과정이 얼마나 졸속이었느냐는 발표 직전까지도 인수위 내에서 격론이 있었다는 정황이 알려지면서 잘 드러나고 있다.

이후 국회 협상 과정에서 통일부를 살리는 쪽으로 가닥이 잡혔다지만, 이미 통일부가 지니고 있는 상징성과 정무적 역할은 상처받을 대로 받았다. 이런 상처받을 대로 받은 상태로 통일부를 살려 본들 그 기능과 역할이 위축될 것이라는 것은 명약관화하다. 통일부 폐지 논란 자체만으로도 신 정부의 정체성과 5년 운영 계획이 충분히 확인된 셈이다. 설령 통일부 폐지론을 거두어들인다 해도 외교가에서는 신 정부의 패가 다 노출되어 버린 격으로, 그 후과는 회복되기 어려울 듯하다.

모름지기 조직 논리는 기능으로만 접근해서는 실패할 수밖에 없다. 조직이 살아있는 제도로서 의도하지 않은 역할들을 해나가기 때문이다. 거기에는 부정적인 것도 있지만 긍정적인 것도 있다. 조직 이론가들이 의도하지 않은 제도적 기능에 대해 주목하는 것이나, 조직 개편이라는 것을 졸속으로 진행하는 것에 극도의 거부감을 갖는 것도 그래서이다.

외교안보는 초당적 협력의 장이다. 외교안보는 백년구상의 기개가 필요한 공학의 영역이다. 단견과 감정으로 접근해서는 내부의 힘을 모을 수 없고, 또한 승리할 수도 없는 전장이다. 33년 된 살아있는 조직을 단 30일 만에 폐기 운운하고 나서고 나면, 후과인 국론 분열은 회복하기 어렵고 국의 외교는 온데간데없게 된다. 온 세계가 지켜보고 있는 무한 경쟁의 외교 전쟁에 한미동맹이라는 단일 깃발만 들고 나서겠다는 발상을 아무런 여과없이 내던지는 만용이나, 통일부 구성을 알뜰한 협상을 위한 국내용 카드로만 사용한다는 단견에 심히 걱정스럽기만 하다. (2008/02/20)

