



통일대계연구 남북합의통일 마스터플랜

# 남북 친화력 확대 방안

포스트 김정일 체제 전망과 통일정책 방향

조민, 한기범, 김성배, 장형수



## 남북 친화력 확대 방안

포스트 김정일 체제 전망과 통일정책 방향

인쇄 2011년 12월 30일 발행 2011년 12월 30일

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 통일정책연구소 기획·디자인·인쇄처 두일디자인(2285-0936)  
등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
전화 900-4300(대표) 901-2523(직통) 팩시밀리 901-2543 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

ISBN 978-89-8479-622-5 93340

가격 6,000원

©통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터: •매장: 734-6818 •사무실: 394-0337

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

# 남북 친화력 확대 방안

포스트 김정일 체제 전망과 통일정책 방향

조민 외

## 『통일대계연구: 남북 합의통일 마스터플랜 수립』

본 연구는 통일연구원이 2010년부터 2013년까지 4년간 수행하는 『통일대계연구: 남북 합의통일 마스터플랜 수립』 프로젝트의 일환이다. 『통일대계연구』는 남북 합의통일을 기본 전제로 포괄적인 통일대계를 수립하고 단계별 통일의 과제를 확인한 후 구체적인 실행전략을 제시함으로써 남북한 통일에 대한 종합적인 대응책을 마련하는 것을 목적으로 한다.

연구 1차년도인 2010년에는 『합의통일 환경 조성』이라는 대주제 하에 통일의 비전과 가치, 통일의 대내외 환경 평가, 독일통일과 사회주의체제 전환 이후 발전상 등을 연구하였다. 또한 국내포럼과 국제포럼, 통일 UCC/포스터/메시지 공모전을 통해 통일비전을 확산하고자 하였다.

연구 2차년도인 2011년에는 『합의통일 추진전략』이라는 대주제 하에 북한변화 전략, 남북 친화력 확대 방안, 통일대비를 위한 국내외 과제 등을 연구하였다. 북한변화 전략은 현 시점부터 5년 정도의 기간 동안 북한을 변화시키는 전략에 대한 연구이며, 남북 친화력 확대 방안은 그 이후, 즉 대내외 환경 변화로 인해 북한의 개혁개방이 본격화 된 시점부터 통일을 추진하는 단계를 의미한다.

	5년	5년	
현재	북한변화 단계	통일추진 단계	통일이후 통합단계

### 1차년도 사업 (2010)

- 01 통일환경 평가 (박종철 외)
- 02 통일비전 개발 (조민 외)
- 03 독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상 (황병덕 외)
- 04 사회주의 체제전환이후 발전상과 한반도 통일 (황병덕 외)
- 05 전환기의 북한과 통일담론 (배정호 외)
- 06 한반도 통일과 주변 4국 (최진욱 편저)
- 07 Korean Unification and the Neighboring Powers (최진욱 편저)

01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 국내포럼 결과이며 06과 07은 통일외교포럼 결과이다. 이 밖에 통일비전의 확산을 위한 통일 UCC/포스트/메시지 공모전이 있었다.

### 2차년도 사업 (2011)

- 01-1 통일대비를 위한 북한변화 전략 (박형중 외)
- 01-2 북한변화를 위한 한·중 협력방안 (임강택 외)
- 02 남북 친화력 확대 방안 (조민 외)
- 03 통일대비를 위한 국내과제 (박종철 외)
- 04 통일외교 과제와 전략 (최진욱 외)
- 05 US-China Relations and Korean Unification (최진욱 편저)
- 06 통통통일 (통일연구원)

01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 통일외교포럼 결과이다. 06은 통일의 비전과 가치를 국민들에게 보다 쉽게 알리기 위해 발간한 책자이다. 이 밖에 통일비전 확산을 목적으로 『통일광장』이라는 이름의 강연 프로그램과 포럼이 실행되었다. 통일비전 확산을 위한 포럼은 『한반도 통일의 비전과 가치』라는 소책자로 발간되었다.

# 목차

요약	ix
I. 서론: 통일로 가는 길	1
1. 통일과 ‘포스트 김정일(Post-Kim)’ 체제	3
2. 통일 지향적 대북정책	4
II. 북한 체제 및 통일 환경	7
1. 북한 체제 전망	9
2. 통일 환경	25
III. 대북·통일정책 원칙 및 기본 방향	37
1. 친화력 의미 및 필요성	39
2. 정권진화(Regime Evolution) 및 의식전환(Mind Change)	41
3. 대북정책기조: 원칙과 유연의 조화, 실용주의적 접근	48
4. 대북정책의 일관성 유지	60
IV. 대북·통일정책 추진 방안	67
1. 정치 분야	69
2. 안보 분야	87
3. 경제 분야	98
4. 사회·문화 분야	120
5. 국제관계 분야	124
V. 결론: 정책적 고려사항	133
참고문헌	141
최근 발간자료 안내	145

---

## 표목차

〈표 IV-1〉 역대 정부의 남북 당국대화 개최빈도	71
〈표 IV-2〉 행태상의 특징에 따른 북한 간부들 분류	84





## 요 약

### I. 서론: 통일로 가는 길

북한은 김정일 국방위원장의 사망으로 ‘포스트 김정일’의 3대 세습후계체제로 들어섰다. 최근 한반도 상황은 북한 핵문제의 교착 상태 속에서 남북관계마저 소강상태에서 벗어나지 못하고 있다. 북한은 2012년 ‘강성대국 진입’의 해를 앞두고 경제 회생과 함께 후계체제 구축을 서두르고 있다. 후계체제 구축 과정의 정치적 변동기는 북한의 대내외적 변화를 가져올 수 있는 시기로 기대된다. 이러한 전환기적 상황에 우리는 한반도 평화와 남북협력의 두 축을 기반으로 통일의 토대를 구축해야 한다.

통일대비를 위한 ‘남북 친화력 확대 방안’ 연구는 북한의 급변사태와 같은 돌발 상황에 대한 대비책을 넘어, 중장기적 변화 과정을 전제한 접근법이라고 할 수 있다. ‘포스트 김정일’ 체제의 출범에 대응하여 대북·통일정책의 기본 방향과 새로운 추진 전략 마련을 통해 북한의 새로운 정권 출범에 부응하여 통일로 한 걸음 나아갈 수 있는 대북·통일정책을 추진해야 할 것이다.

북한의 새로운 정권은 민족의 미래에 긍정적으로 기여할 수 있어야 한다. 또한 새로운 정치세력은 남북한 협력과 상호 관계를 증대시키는데 전향적인 태도를 보여야 한다. 그래야 남북이 친화적인 구조 속에서 대북정책과 통일 문제에 대한 전략적인 접근이 가능하기 때문이다. 평화적인 합의통일을 이루기 위해 세 가지 정책목표를 제시할 수 있다. 첫째, 무엇보다 평화관리가 선차적인 목표이며, 둘째, ‘수령

독재·선군정치·폐쇄체제'라는 북한 정권의 근본적인 속성을 변화시켜야 하고, 셋째, 북한 엘리트층과 주민들이 남한에 우호적인 태도를 가질 수 있도록 친화력을 높여나가야 한다.

## II. 북한 체제 및 통일 환경

### 1. 북한 체제 전망

북한은 '불안정하나 내구력 있는(unstable but durable)' 체제로 볼 수 있다. 북한의 미래는 여전이 불안정하고 불확실하나, 그렇다고 통제 불가능한 급변사태의 발생으로 통치체제의 작동이 전면 해체되는 총체적 붕괴 상황이 나타날 가능성은 그다지 높지 않다. 경제회복이나 통치체제의 변화에 대한 뚜렷한 전망이 없는 가운데, '그럭저럭 버텨나가는' 형태의 '불안정하나 지속가능한' 체제로 바라볼 수 있다.

세습정권은 쉽사리 개혁·개방을 추진하지 않을 것이다. 정통성이 약하고 지지기반이 취약한 독재체제는 외부세계의 정보 유입과 대중의 지지 이반을 가져오는 대외개방을 단행하기 힘들다. 또한 특권과 억압, 특혜와 폭력을 통치수단으로 삼는 수령독재체제에서 본격적이고 적극적인 개혁·개방을 추진할 가능성도 적다. 그러나 주민 경제생활의 하부구조와 통치층의 정치적 상부구조가 상호 괴리되는 현상, 즉 하부구조인 경제적 토대 부문과 정치적 상부구조의 부조화 또는 탈구(脫臼, Dislocation) 현상이 향후 정치적 변동을 유발하는 근본요인으로 작용할 것으로 예상된다. 이 과정에서 개혁적 군부 리더의 등장 시나리오, 또는 폐쇄형 자급자족 체제인 미얀마 형 군부독재 시나리오를 상정할 수 있다.

세습후계자 김정은 체제의 불안정성도 예상되는 상황이다. 김정

은체제가 연착륙하기 위해서는 기층 당 조직과 주민들에 대해 물질적 혜택을 줄 수 있어야 가능하다. 선군전략을 재조정하여 개혁·개방의 길로 정책노선을 변경하더라도 이 과정에서 갈등을 제대로 관리하지 못하면 체제 불안정성이 높아질 수밖에 없다. ‘포스트 김’ 체제 변동 변수로 김정일 급서, 북·중 관계, 북핵 문제와 북·미 관계, 남북관계 등이 주목된다.

## 2. 통일 환경

국제질서는 군사적 단극 및 경제적 다극질서로 변화되고 있다. 글로벌 차원에서의 ‘협력과 경쟁’의 미·중 관계 속에서 동북아시아의 ‘세력전이(Power Shift)’가 나타나고 있다. 한반도 문제에 대한 국제 환경 변화로 한국 대외전략의 새로운 모색이 요구된다.

통일 환경의 변화에 대응하기 위해서는 전통적 한·미 관계와 새로운 한·중 관계의 조화(聯美和中), ‘균형 전략’을 추구하면서 한반도 문제의 주도권 회복으로 한국의 전략적 위상 제고와 국가자존의 확립을 강화해 나가야 한다. 이에 한반도 평화 구축과 통일 문제는 ‘한국 주도(Leading Role), 미국 지원(Supporting Role)’의 역할 구도를 정립해야 할 때이다. 특히, 한반도 문제의 국제화로부터 ‘민족문제화 중심(남북한 중심)’으로의 전환이 요구된다. 다른 한편 한·미 동맹체제를 축으로 하면서 동북아 안보평화협력기구 구축을 추구하는 ‘투 트랙’ 접근이 기대된다. 그리고 중견국(Middle Power) 세계전략 구상(Semi-Global Strategy Initiative)이 필요하다. 한국은 세계대국에 둘러싸인 중견국가로서 동북아 구도를 넘어 전 지구적 차원의 세계전략 수립이 절실하며, 세계를 향한 ‘탁 트인’ 전략적 공간 관념과 글로벌한 상상력이 필요한 상황이다.

### III. 대북·통일정책 원칙 및 기본 방향

#### 1. 친화력 의미 및 필요성

한반도 평화와 통일은 남북한이 상호 이해 속에서 미래를 함께 열어가는데 동반자 의식을 가져야 접근 가능하다. 상호 불신과 대결의식으로는 평화로운 미래를 열어갈 수 없다. 남북한이 서로의 입장과 처지를 이해하고 함께 미래를 모색하기 위해서는 증오심을 해소하고 친숙해져야 하며, 상호 친화력이 확대되어야 한다. 친화력 증대를 위해서는 남한 주민의 북한 사회에 대한 수용적 자세와 더불어 북한 통치층과 일반 주민의 남한 사회에 대한 긍정적 이해도 함께 이루어져야 한다.

남북 친화력 확대는 어느 면에서 북한 사회의 광범한 부문에서 친남화 현상을 이끌어 내는 일이다. 이는 ‘이념적 차원’에서 자유민주주의와 시장경제 자체에 대해 거부감을 줄이고, 선군정치에 의한 전쟁논리의 거부, 미국 등 서방세계에 대한 적대감 약화, 대남 적대감 해소, 그리고 궁극적으로는 남북한 통일을 지향하는 분위기를 확산시키는 데 있다. ‘가치론적 차원’에서는 남한의 정통성, 남한의 세계적인 위상과 성공에 대한 긍정적 평가, 민족 미래에 대한 공유, 남한 문화 예술의 선망 등 남한 사회에 대한 이해를 내면화하면서 선택적 결정을 내릴 수 있는 분위기를 조성해 나가야 한다. 그리고 ‘정책적 차원’에서는 시장경제를 수용하면서 개혁·개방에 대한 의지와 함께 북한 체제의 전환을 추구할 때 대남 친화력은 최고조에 달하게 될 것이다. 요컨대 대남 친화력의 확대는 남한과 더불어 공존·공영하려는 가치의 내면화 또는 그 같은 태도의 형성을 의미한다. 북한 고위 간부들이 북한 내부에 다원화·시장화의 필요성을 인정하면서 남한에 대해 우호적

인 태도를 갖도록 해야 한다. 이를 위해 다양한 방법을 동원하여 일관되게 대남 적대의식을 완화시키는 한편 남북한이 함께 가는 미래 제시를 통해 그들의 태도를 바꾸는 것을 대북정책의 목표로 삼아야 한다.

## 2. 정권진화(Regime Evolution) 및 의식전환(Mind Change)

북한의 정권교체는 현실적으로 실현가능한 옵션이 아니며, 더욱이 북한 붕괴론도 비약적인 논리라고 할 수 있다. 그럼에도 북한은 정권(Regime) 차원에서 적절한 변화가 불가피하며, 이를 적극적으로 유도할 필요가 있다. 이런 점에서 북한의 ‘정권진화(Regime Evolution)’ 문제를 신중하게 논의해야 할 것이다. 그와 함께 수령독재와 사회주의체제에 간혀 오랫동안 순응적 존재가 된 북한 주민의 왜곡된 의식을 일깨우는 의식전환(Mind Change)의 문제도 중요하다. 북한의 정권진화와 관련하여 첫째, 일인 중심의 수령독재체제가 적어도 사회주의체제의 기본 형태인 ‘당-국가’ 중심체제로 변화되어야 한다. 북한의 정권진화는 선군정치에서 선민정치, 선경정치로의 변화를 의미한다. 이를 위해 우리가 먼저 북한 통치엘리트층의 생존 및 미래를 위한 출구(Exit)를 제시할 필요가 있다. 이에 ‘대화합’을 위해 북한 통치엘리트층 대상의 ‘과거 불문 원칙’ 선언과 함께, ‘북한 주민, 통일 최우선 수혜 원칙’ 선언이 기대된다.

한편 대북정책 기조로 원칙과 유연의 조화 및 실용주의적 접근이 바람직하다. 무엇보다 장기적 포석과 탈정치화 기조 위에서 대북정책 방향 설정의 일관성 확보가 중요하다. 그와 더불어 정책집행의 일관성을 위해 컨트롤 타워 보강, 관여집단의 전문화가 절실하다.

우리의 대북정책은 이제 과거를 부정하는 형태를 지양하고 ‘정·반·합(Synthese)’으로 나아갈 때다. ‘단절과 청산’이 아닌 ‘계승과 발전’

의 관점에서 대북정책을 냉정히 평가하여 공(功)은 이어받고 과(過)는 과감히 버려야 한다. 우리는 북한 입장만을 고려한 일방적 시혜와 포용, 남한 사회 내부를 지나치게 의식한 압박에서 탈피하여 진정한 의미의 실용주의적 대북정책을 추구해야 한다.

## IV. 대북·통일정책 추진 방안

### 1. 정치 분야

남북대화 다변화로 대남 친화력 증대 계기를 조성해야 할 때이다. 따라서 남북대화를 통해 당면 현안을 해결하고 신뢰관계도 구축하면 바람직하나, 당장 현안 해법에 대해 점점 찾기가 어려울지라도 자주 만나 대화하는 자체에도 의미를 부여할 필요가 있다. 남북대화의 내용면에서도 북한 간부나 주민들이 남한이나 서방세계에 자주 접근할 수 있는 사업을 창출해 내면 대남 친화력 증대에 유리할 것이다.

한편 포스트 김 정권의 개혁·개방노선을 견인해 나가야 한다. 북한의 개혁·개방은 북한 체제의 연명이나 강화가 아니라 체제변화를 통해서 경제난을 해결하고, 남한에 대한 북한의 의존도를 증가시킴으로써 남북협력 속에서 남한의 주도 아래 궁극적으로 남북통일로 이어지는 길이다. 즉, 북한의 개혁·개방은 하나의 프로세스로서 통일을 지향하는 정상국가화 과정이라고 할 수 있다. 이 과정에서 특히 북한 간부들의 계층별 관심사를 고려하여 친화력 증대 방안을 모색해야 한다.

### 2. 안보 분야

북핵문제와 남북관계는 연계 전략에서 두 트랙(Two Track)전략을 추구하는 것이 바람직하다. 북핵문제와 남북관계를 엄격히 연계하

는 전략을 지양하고, 북핵문제는 안보정책 차원에서 대응하고 남북관계는 통일을 염두에 두고 치밀하게 관리해 나가는 투 트랙 전략을 구사하는 것이 한반도의 전략적 현실에 부합한다. 이를 통해 대북정책의 일관성이 유지되고 남북관계의 연속성이 보장되면 중장기적으로는 북한 정권과 주민들의 대남 신뢰감도 제고될 것이다. 이는 궁극적으로는 남북 친화력이 증대되는 길이기도 하다.

한반도 신(新) 평화체제(New Peace Regime)의 가동이 기대된다. 향후 평화체제 구축 협상은 남북한이 주도하는 것이 바람직하며, 평화체제 구축의 속도에 있어서는 비핵화 협상과의 동시성을 견지할 필요가 있다. 그와 함께 남북 군비통제 추진을 통한 북한의 선민, 선경정책으로 전환을 유도해 나가야 한다.

### 3. 경제 및 사회·문화 분야

새로운 대북 지원과 경제협력 정책을 추진해야 한다. 대북지원의 경우 국제규범을 존중하면서 ‘기본에 충실한’ 인도적 지원의 지속 추진이 필요하며, 개발지원도 ‘기본에 충실한’ 방식으로 추진되어야 한다. 물론 대북지원과 경협 추진 시 국제규범의 원칙을 존중하면서 신축적으로 적용해야 한다. 경제협력과 함께 남북 주민 간 교류도 확대시켜 나가야 한다. 남북 친화력 확대라는 측면에서만 보면, 개성공단 사업이 금강산 관광사업보다 효과적이다. 특히 남북정상선언(2007.10.4) 가운데 경협 내용은 남북 간 친화력 확대 방향의 중요한 지침이 된다.

북한의 개혁·개방을 위해 국제사회 편입을 지원해야 하며, 이를 통해 국제협력의 중요성과 필요성, 그리고 현실성을 인식시킬 필요가 있다. 남북 친화력 확대 방안의 큰 그림은 북한의 개혁·개방을 지원하는 것이다. 통일을 위해서는 북한 주민의 마음을 얻고 북한 정권의



변화를 추구해야 한다. 궁극적으로 북한 경제의 ‘시장화’ 확대를 추구해야 한다. 이는 ‘아래로부터’의 변화를 추동하여 북한 정권의 개혁·개방을 불가피하도록 이끌 수 있기 때문이다. 시장경제의 확대는 자연히 남북 친화력 확대에 긍정적인 방향으로 작용할 것이다.

한편 사회·문화 분야에서 국제사회를 활용한 ‘지식공유(Knowledge Sharing) 사업’을 추진해야 할 것이다. 현재까지 환경, 수자원, 에너지, 교통, 통계, 지역통합 등의 영역에서 북한 관리들에 대한 지식공유 사업을 실행하였다. 외국방문 프로그램이나 위탁교육 형태로 국제사회의 지식공유사업에 자금과 물자 지원을 확대함으로써 북한의 개혁·개방과 국제사회에의 편입을 지원하는 방식이 기대된다.

#### 4. 국제관계 분야

중장기적 관점에서 동북아 다자안보, 협력안보의 증진은 한반도 통일이 임박했을 때 주변 강대국 간 합의를 촉진하는 유용한 협력틀로 기능할 수 있다. 다자안보가 작동할 경우 중국은 통일한국이 미국 중심의 양자 동맹 구조에 일방적으로 편입되리라는 우려를 하지 않아도 되며, 미국은 양자 동맹과 다자안보의 보완적 성격을 주장할 수 있을 것이다. 동북아 다자안보에 대한 논의는 6자회담 합의에 따라 2회 정도 개최된 동북아 평화안보체제 워킹그룹을 다시 가동하는 데에서 시작할 수 있다.

### V. 결론: 정책적 고려 사항

남북 친화력 확대 방안으로 비공식적인 심리전의 형태로써 북한의 마음을 가져오도록 하는 방법이 있을 수 있고, 구조적인 형태로

정치적·경제적 차원에서 북한의 마음을 사는 방식이 있다. 남북한 친화력 확대를 위한 공개적, 구조적, 정치적, 경제적 차원의 접근 방식을 비롯하여 비공개적, 비공식적 차원의 다양한 방안의 체계적인 접근도 바람직하다. 대북전략을 체계적으로 내실 있게 추진하기 위해서 ‘총괄 센터(Regime Evolution & Mind Change Center)’를 설치하고, 이와 함께 유관 부처 간 협력체제를 강화해야 한다. 총괄센터에서 각급 기관의 유사활동 조사, 성과·한계 분석, 체계적 협력망 구축을 이끌어가는 역할이 기대된다.





I

# 서론: 통일로 가는 길





## 1. 통일과 ‘포스트 김정일(Post-Kim)’ 체제

북한은 김정일 이후 3대 세습후계체제로 권력이양을 준비하고 있다. 최근 한반도 상황은 북한 핵문제의 교착 상태 속에서 남북관계마저 소강상태에서 벗어나지 못하고 있다. 북한은 2012년 ‘강성대국 진입’을 앞두고 경제 회생과 함께 후계체제 구축을 서두르고 있다. 후계체제 구축 과정의 정치적 변동기는 북한의 대내외적 변화를 가져올 수 있는 시기로 기대된다. 이러한 전환기적 상황에 우리는 한반도 평화와 남북협력의 두 축을 기반으로 통일의 토대를 구축해야 한다.

북한의 미래는 불투명하며 낙관적이지 않다. 북한은 20여 년 전 사회주의체제의 붕괴와 중국의 개혁·개방 과정 속에서 고립무원의 처지로 전락하였다. 당시 북한은 세계사적 추세인 개혁·개방의 흐름을 거부하고 국가의 모든 자원을 총동원한 생존전략으로 핵프로그램 개발 노선을 선택했다. 그러나 핵개발 프로그램은 한반도와 동북아시아의 긴장 요인이 되었을 뿐만 아니라 미국의 세계 핵전략의 핵심 타깃이 되었고, 북한은 국제사회의 제재와 압박 속에서 경제회복의 기회마저 상실하고 말았다.

한반도의 비핵·평화체제와 통일이 가능하려면 우선 북한은 개혁·개방 정책을 추진해야 하며, 남북한이 서로 협력하면서 통일 지향적인 정책을 추진해야 한다. 남한은 북한의 개방을 끌어내는 남북협력을 적극적으로 추진해야 한다. 이를 위해 수령 독재체제인 북한 정권 자체의 속성이 변하지 않으면 안 된다. 그와 함께 선군(先軍)정치는 선민(先民)정치, 선경(先經)정치로 바뀌어야 한다.

북한의 ‘포스트 김(김정일, 김정은)’ 체제에서 북한의 ‘정권진화(Regime Evolution)’ 가능성을 전망할 수 있다. 강제적 수단과 물리력을 동원하는 ‘정권교체(Regime Change)’와 달리, 정권진화는 정치적·

경제적 협상을 비롯한 협력적 방법을 통한 간접적이고 점진적인 접근을 추구한다. 정권진화의 추진 목표는 북한 내부에서 변화의 세력이 성장하도록 도와주는 데에 있다. 핵문제 해결의 가닥을 잡고, 북한 주민의 삶의 조건을 개선하기 위한 개혁·개방이 추진되기 위해서는 북한 정권의 변화, 즉 정권진화 방안 이외에 다른 길이 없다.

독재정권과 대화와 협상을 거부하면 그들을 더욱 폐쇄적으로 만들고 내부 통제를 강화시키게 된다. ‘인내 있는’ 대북 협상 속에서 정치적·경제적 협력이 이루어지면 북한은 내부 통제를 완화할 것이다. 이처럼 압박과 제재를 통해 독재정권을 고립시키는 전략보다는 정권진화를 통한 변화를 추구해야 한다. 정권진화 전략은 단기적 차원에서 북한 정권의 행태를 변화시키면서 중장기적 차원에서는 궁극적으로 체제의 속성까지 바뀌는 결과를 기대할 수 있기 때문이다. 따라서 우리의 대북정책의 목표는 북한의 ‘포스트 김’ 체제가 한반도의 평화와 통일에 순응적이고 대남 협력적인 정권이 될 수 있도록 변화시키는데 초점을 맞춰야 한다.

## 2. 통일 지향적 대북정책

통일대비를 위한 ‘남북 친화력 확대 방안’ 연구는 북한의 급변사태와 같은 돌발 상황에 대한 대비책을 넘어, 중장기적 변화 과정을 전제한 접근법이라고 할 수 있다. ‘포스트 김정일’ 체제의 출범에 대응하여 대북·통일정책의 기본 방향과 새로운 추진 전략 마련을 통해 북한의 정권 이양기에 통일로 한 걸음 나아갈 수 있는 대북·통일정책을 추진해야 할 것이다.

통일은 형태적 측면에서 ‘실질적(de facto)’ 통일과 ‘법적·제도적

(de jure)' 통일이 있고, 단계론적 측면에서 즉각적인 통일과 점진적인 통일 방식이 있다. 합의 통일의 경우 점진적 통일 방식에 기반을 둔 '실질적' 통일로부터 '법적·제도적' 통일로 나아가는 방식을 고려할 수 있다. 통일 과정에서 우선 북한 체제가 어떻게 바뀔 것이며 새로운 정권에서 북한 내의 갈등은 언제 가장 심화될 것인지, 다음으로 그러한 정치변동 상황 속에서 어떠한 정책으로 북한의 변화를 유도하여 통일을 이뤄낼 수 있을 것인가 하는 문제가 제기된다.

북한 정권을 어떤 정치세력이 장악하든 간에, 새로운 정권이 민족의 미래에 긍정적으로 기여할 수 있는 정치세력이어야 할 것이다. 또한 새로운 정치세력은 남북한 협력과 상호 관계를 증대시키는데 전향적인 태도를 보여야 한다. 그래야 남북이 친화적인 구조 속에서 대북정책과 통일 문제에 대한 전략적인 접근이 가능하기 때문이다. 다양한 채널과 수단을 통해 물자, 사람, 정보, 가치 등 남북이 서로 친화력을 가질 수 있는 소재가 상호 투입되어야 한다. 장기적 차원에서 목표 의식을 갖고 5~10년 내에 통일 기반을 마련해야 한다. 이를 위해서 우리가 '통일'에 대한 목표를 명확하게 설정하고, 통일을 성취할 수 있는 전략적인 목표 위에서 일관성 있고 조율된 대북정책을 추진해야 한다. 다른 한편으로는 한반도 평화를 관리하면서 북한의 정권진화 또는 북한 주민의 독재체제에 대한 비판과 개방사회에 대한 지향 등 그들의 마인드를 바꾸는 정책을 추진해야 한다.

이에 평화적인 합의통일을 이루기 위해 세 가지 정책목표를 제시할 수 있다. 첫째, 무엇보다 평화관리가 선차적인 목표이며, 둘째, '수령독재·선군정치·폐쇄체제'라는 북한 정권의 근본적인 속성을 변화시켜야 하고, 셋째, 북한 엘리트층과 주민들이 남한에 우호적인 태도를 가질 수 있도록 친화력을 높여나가야 한다.

한반도의 분단 상태에서는 더 이상 한국의 미래를 찾기 어렵다.



세계적 패권국가의 한반도 분할 전략을 타파하지 못하면 ‘영구 분단’이라는 악몽의 시나리오가 현실화될 수 있다. 이러한 상황에서 북한을 우리 품으로 끌어들이지 않으면 안 된다. 이제 북한 체제에 대한 냉철한 인식이 필요하다. 북한 문제는 외적 환경의 소산이라기보다는 북한 체제 자체의 모순에서 기인한다. 북한 주민의 삶을 개선할 북한 정권의 의지와 역량에 대해서는 회의적일 수밖에 없다. 북한 동포의 삶과 미래는 우리의 의지와 한민족 모두의 미래를 향한 선택적 결단에 달려 있다.

2045년이면 남북이 분단된 지 100년이 된다. 통일은 빠른 시일 내에 가시권 내에 들어와야 하며, 늦어도 2020년부터는 사실상의 통합을 시작하여야 한다. 이를 위해 북한의 변화를 유도하기 위한 다양한 수단을 찾고, 그 수단을 어떤 시점에 어떻게 활용할 것인지 하는 문제가 중요하다. 무조건적인 대북지원이 능사가 아니며, 그렇다고 남북관계의 단절 상태에서 민족의 미래를 찾을 수도 없다. 에너지 지원이나 경험을 통해 북한 정권이 남북협력과 통일에 협조적이며 남북관계에 순응적인 태도를 갖도록 만들 필요가 있다. 그들의 변화가 개혁·개방과 대남 의존도 증대의 조건이 되기 때문이다. 이런 점에서 뚜렷한 목표와 전략에 입각한 대북정책을 통해 북한 정권을 변화시키고 한반도의 평화와 통일을 향한 길을 열어나가야 한다.



Ⅱ

## 북한 체제 및 통일 환경





## 1. 북한 체제 전망

가. 북한: ‘불안정하나 내구력 있는(unstable but durable)’ 체제

북한의 ‘밀어붙이기 식’ 세습후계자 구축은 후계자론의 핵심인 ‘혁명전통 계승’의 정당성이나 명분과는 상관없이 혈통계승 방식으로 단행되었다. 유일지배체제 구축 이후 북한에는 연고나 이권과 연계된 파벌을 제외하고는 정치적 영향력 확대를 목적으로 한 파벌은 없었다. 그러나 본격적인 후계구축 과정에서, 특히 후계체제 출범 이후 새 지도자 리더십의 취약성과 지지부진한 경제상황에 따른 정책갈등으로 파벌이 형성될 가능성이 있다. 후계구도 구축이 진행중인 북한의 정치적 안정은 김정일의 후견이 얼마나 지속되느냐 하는 시한의 문제와 세습후계자의 권력 장악 역량에 달려 있지만, 후폭풍 없는 정치적 안정화 코스를 속단하기는 쉽지 않다.

북한은 사회주의 국가들의 일반적 유형과는 달리 아래로부터의 민중혁명의 가능성이 매우 낮으며, 철저한 감시·통제체제 아래서 군부 쿠데타 발생 가능성도 그다지 높지 않다. 북한은 불투명한 미래 속에서도 한동안 비교적 안정적인 체제를 유지해 왔지만, 앞으로 통치체제에 충격을 가하는 대내외적 요인이 발생한다면 정치적 갈등이 표출될 가능성이 높다. 북한 체제는 ‘유일지도자’에 모든 것이 의존된 상태에서 각 부문이 체인처럼 연계구조로 되어 있기 때문이다. 김정일 이후 ‘포스트 김’ 정권의 향배는 두 가지 방향으로 전개될 수 있는데, 후계체제의 구축 과정에서 권력투쟁을 거쳐 새로운 독재체제의 안정을 구축하느냐, 그와 반대로 체제전환의 계기가 나타나느냐 하는 문제로 집약된다.

북한의 미래는 여전이 불안정하고 불확실하나, 그렇다고 통제 불

가능한 급변사태의 발생으로 총체적 붕괴 상황이 나타날 가능성은 그다지 높지 않다. 경제회복이나 통치체제의 변화에 대한 뚜렷한 전망이 없는 가운데, ‘그럭저럭 버텨나가는’ 형태의 ‘불안정하나 지속가능한’ 체제로 바라볼 수 있다. 우선 인민경제 부문은 국가의 배급체제의 관리영역에서 이미 벗어난 상태에서 시장을 통해 생존을 위한 자생력을 회복하고 있는 중이다. 북한은 1995년에서 1997년 사이에 사회주의적 배급체제가 일시에 붕괴됨으로써 속수무책의 기아 상태에서 슬한 아사자와 함께 대량 탈북행렬로 이어졌던 ‘고난의 행군’을 겪었다. 그러나 오늘날에는 최악의 위기 상황을 경험한 일반 주민들의 대처역량이나 적응력이 다소 나아졌다고 할 수 있다. 이는 물론 배급체제를 대체하는 시장의 존재 덕분이다. 북한 당국의 통제에도 불구하고 시장은 확대 추세에 있으며 외부정보의 유입을 차단하기 쉽지 않은 상황이다. 그러나 일반 주민들은 기아선상의 생활고를 극복하는데 몰두하고 있어 정치사회적 비판의식의 표출을 기대하기란 매우 어렵다. 달리 말해 아직도 국가의 실패에도 불구하고 ‘아래로부터’의 체제 도전의 징후를 발견하기는 이르다.

다른 한편, 핵심 통치층의 특권·특혜에 기반을 둔 체제충성과 폭압적인 주민통제기구의 효율적인 작동으로 정치적 통제력이 유지되고 있는 점도 북한 체제의 내구력의 근거가 되고 있다. 여기에도 대외적 측면에서 중국의 대북전략도 북한 체제유지의 보강 변수로 부각되고 있다. 즉, 순망치한은 관계인 북한의 붕괴를 방관하지 않겠다는 중국은 동북아 지역의 미·중 간 세력전이(Power Shift) 과정에서 북한의 전략적 가치를 새롭게 인식함으로써 북·중 관계를 한층 강화하고 있다. 마치 중국의 ‘대북 포용’ 정책 속에서 북한의 ‘대중 의존’ 관계가 심화되고 있는 모습이다. 이처럼 북한의 만성적인 경제난, 핵프로그램 개발에 대한 미국과 한국을 비롯한 서방국가들의 지속적인

대북제재에도 불구하고 대내외적 측면에서 북한 체제의 지속가능성(sustainable)은 결정적인 손상을 입지 않았다고 볼 수 있다. 그러나 북한 체제의 내구력과 변화 요인은 별개의 문제일 수 있다. 권력 상층부의 갈등 요인이 점증하고 있으며 앞으로 이러한 권력층의 잠재적 갈등 요인이 북한 체제의 변화를 유발하는 계기로 작용할 가능성에 대비할 필요가 있다.

#### 나. ‘포스트 김’ 체제의 권력구조

북한 ‘포스트 김’ 체제의 권력구조는 일인지배체제, 집단지도체제, 혼합체제(세습과 집단지도체제의 혼합)의 3가지 형태로 전망할 수 있다. 일인지배체제는 북한의 ‘수령-당-국가’ 체제의 안정성, 통치엘리트 내부의 협력, 강한 체제내구성 등에 근거한다. 집단지도체제나 혼합체제는 후계체제의 준비 부족, 후계자의 연소한 연령과 경험 부족, 후계자의 취약한 지지기반과 지배엘리트의 반발, 후계과정에서 파벌 형성 및 대립 발생 가능성 등을 배경으로 한다. 집단지도체제 또는 혼합체제가 등장할 것이라는 주장은 세습후계자가 현실정치 경험과 당내 권력기반이 부족하여 자신의 통치기반을 제대로 구축하지 못할 것이라는 가정에서 동일하나, 그런 조건에서 세습후계자의 축출을 예상하느냐 아니면 지배엘리트들이 세습후계자와 권력을 분점하는 형태로 권력안정화를 꾀할 것이냐 하는 데서 차이가 있다. 혼합체제가 집단지도체제와 다른 새로운 지배체제 유형인 것처럼 생각하고 있으나, 사실은 세습후계자와 당·군의 실력자들에게 권력이 배분된 집단지도체제라 할 수 있다. 결국 김정은 체제의 권력구조는 일인지배체제가 될 것인가, 집단지도체제가 될 것인가의 문제로 귀결된다.

김정일 위원장 유고 시, ‘김일성 손자’인 김정은을 중심으로 권력

이 유지될 가능성이 가장 높다. 다음으로 ‘김일성 손자’가 절대적인 수령의 권한을 가지지는 못하지만 그를 옹립할 수밖에 없는 군부 중심의 ‘입헌 수령제’가 나타날 개연성도 배제하기 어렵다. 역사적으로 독재는 반독재 대응세력이 없으면 상당기간 지속 가능하다. 미얀마, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄의 예에서 보듯이 독재의 종식은 최소한 한 번 이상은 새로운 독재의 탄생으로 이어지는 경우가 많다.

### (1) 수령 유일지배체제

김정일 위원장의 통치는 기본적으로 현 권력구조의 유지·강화에 집중되어 있다고 볼 수 있다. 이는 전임자에 대한 충실성과 우리식 사회주의의 고수라는 기대에 더 잘 부응할 수 있는 체제이기 때문이다. 절대자인 김정일의 의지에도 불구하고 수령 유일지배체제의 지속 가능성을 낮게 평가하는 근거는 김정은의 권력기반과 장악력이 약하다는데 있다. 그러나 김 위원장이 앞으로 수년을 생존하면서 후계체제 구축을 주도하는 경우 김정은의 장악력이 약할 것이라고 추정할 근거는 충분하지 않다. 김정일의 경우 후계자로 추대된 이후 흔들림이 없는 입지를 다지는 데 필요했던 시간은 불과 3~4년이였다. 북한의 전반적 상황이 그 때와 지금은 크게 다르지만 후계자로서 권력을 승계한 경험을 가진 아버지가 아들의 후계체제 구축을 주도하고 후계수업을 효과적으로 시킬 경우 그 과정은 비약적으로 압축될 가능성이 크다. 지배엘리트들도 유력한 다른 후계자를 맞아 기득권을 유지하기 위해 권력투쟁이 나타나는 혼란 상황을 거치기보다는 독재자의 아들을 받아들여 이미 주어진 각종 혜택을 지속적으로 공유하는 형태를 선호할 것이다.

## (2) 집단지도체제

집단지도체제는 통상 그 누구도 1인자로 부상하기 어려운 상황에서 등장한다. 김정은이 스스로의 힘으로 북한을 통치할 수 있는 기반을 미처 구축하기 전에 김 위원장이 사망하는 경우 집단지도체제가 등장할 가능성이 높다. 그러나 북한 체제는 수령이 당-국가체제를 지배하는 수령제 국가로서 수령의 영도를 대대로 실현하는 것을 목적으로 하는 체제이며, 이는 북한 주민에게도 익숙하다. 혈통계승에 대해 대다수 북한 주민들이 회의하는 분위기는 아니기 때문이다. 오랫동안 지속해 온 수령체제가 북한 체제의 확고한 원리로 작동하고 있는 현실에서, 북한 주민들이 수령의 역할을 다수가 대신하는 집단지도체제를 받아들이기는 쉽지 않을 것이다. 북한은 지금까지 수령제의 당위성을 설명하고 사회주의권 붕괴를 역사적 교훈으로 설명할 때 수령 사망 이후 집단지도체제의 폐해를 가장 많이 비판해왔다. 더욱이 권력의 속성상 집단지도체제는 과도적일 수밖에 없으며, 일정한 기간이 지나면 새로운 지도자를 옹립하거나 야심가가 나타나 1인 중심의 권력체제가 다시 구축될 것이다.

## (3) 혼합체제

김정은이 젊고 현실정치 경험이 부족하며 당내 권력기반이 취약하다는 이유로 일인지배체제와 집단지도체제의 혼합형 체제가 등장할 가능성도 높다. 세습후계자의 취약한 인격적 리더십과 일천한 정치 경력을 보완하는 한편, 정보력을 장악한 당의 엘리트들과 무력을 담당하는 군부의 엘리트들을 고루 포진시킨 집단지도체제의 등장도 예상할 수 있다. 후계자가 수령의 지위와 역할을 승계받지만 과거 수령과 같은 완벽한 내용적 승계를 하지 못하고, 일인의 공식적 수령이



존재하되 실질적으로는 군, 테크노크라트, 당 비서 등의 집단지도체가 권력을 사실상 분점하는 ‘제한적 수령제,’ ‘후견체제,’ ‘상징적 수령제’ 형태가 나타날 수 있다. 이는 김정은이 수령이지만 명목상일 뿐이고 실제로는 유력한 각 분야의 리더들이 뒤를 돌보아주는 형태, 즉 겉모습은 수령체제이지만 실체는 집단지도체제를 말한다. 이 경우 언젠가는 수령의 권력 약화와 정당성 약화를 초래해 결국 수령제 해체로 귀결될 것이다. 혼합체제는 이론적 접근은 가능하지만 실제 현실 정치에서는 수령 유일지배체제이든가 집단지도체제이든가, 두 가지 중 어느 하나로 귀결될 수밖에 없다.

혼합체제가 집단지도체제와 다른 새로운 지배체제 유형인 것처럼 생각할 수 있으나 사실은 세습후계자인 김정은과 당·군의 실력자들에게 권력이 배분된 집단지도체제라 할 수 있다. 결국 세습체제의 권력구조는 일인지배체제 또는 집단지도체제의 형태로 나타나게 될 것이다. 겉모습이 혼합체제인 형태는 김정은과 유력한 권력 집단 사이의 힘의 균형추가 후자 쪽에 쏠려있는 경우에 발생할 수 있다. 유력한 권력 집단이 김정은을 상징적 존재로 세워놓는 것이 유리하다고 판단했을 때 성립할 것이지만, 이는 본질상 집단지도체제이며, 점차 겉모습을 벗어버리고 사실상의 집단지도체제로 전환될 가능성이 크다. 혼합체제는 현 김정일체제 형태 유지에 이익을 공유하고 있는 유력 권력엘리트들이 쉽게 동의할 수 있는 형태라는 점에서 성립 가능성이 있지만 어디까지나 잠정적인 형태에 불과하다.

#### 다. ‘포스트 김’ 체제 전망

세습정권은 쉽사리 개혁·개방을 추진하지 않을 것이다. 정통성이 약하고 지지기반이 취약한 독재체제는 외부세계의 정보 유입과 대중

의 지지 이반을 가져오는 대외개방을 단행하기 힘들다. 또한 특권과 억압, 특혜와 폭력을 통치수단으로 삼는 수령독재체제에서 본격적이고 적극적인 개혁·개방을 추진할 가능성도 적다.

(1) 정치적 상부구조와 경제적 하부구조의 탈구:  
체제(통치당국)와 시장의 충돌

그러나 주민 경제생활의 하부구조와 통치층의 정치적 상부구조가 상호 괴리되는 현상, 즉 하부구조인 경제적 토대 부문과 정치적 상부구조의 부조화 또는 탈구(脫臼, Dislocation) 현상이 향후 정치적 변동을 유발하는 근본 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 이로 인해 3대 세습체제의 지속적인 안정은 쉽지 않을 것이며, 한 두 차례의 정치변동을 예상할 수 있다. 여기서 다음과 같은 두 가지 형태의 시나리오를 상정해 볼 수 있다.

(가) 시나리오 1: 개혁적 군부 리더의 등장 =  
(폴란드) W. 야루젤스키 모델

세습정권은 2012년 이후 2~3년 사이에 정권지속 여부의 전환점(Tipping Point)에 봉착할 수 있다. 사회주의적 생산방식인 동원경제의 한계에 부딪힌 상태에서 ‘강성대국’을 기치로 내걸어 주민들의 인내를 강요해왔고 주민들의 기대도 커졌다. 그러나 핵을 포기하지 않은 상태에서 북한의 경제회복을 기대하기는 어려우며, 경제회복의 토대가 마련되지 않은 상태에서 김정일의 후견제가 지속된다고 하더라도 안정적인 세습체제 구축은 쉽지 않을 것이다. 향후 ‘시장과의 승부’가 실패로 귀결된다면 ‘포스트 김’ 정권에 대한 북한 주민의 신뢰 상실과 함께 시장화는 더욱 빠른 템포로 진행되면서 체제이완 현상이

가속화될 수 있다. 국가 목표로 ‘강성대국’을 선언한 이후에도 경제회복 측면에서 성과를 얻지 못함에 따라 억압과 통제의 최소한의 정당성마저 상실하게 되면, 통치층 내부의 좌절감과 아래로부터의 동요 속에서 ‘포스트 김’ 정권은 한계에 부딪히게 될 것이다. 그에 따라 통치층 내부의 정치적 충돌로 권력지형의 변동이 초래될 가능성이 있다.

이 경우 군부 내 특정 리더(Primus Pares) 중심으로 개혁적인 리더 그룹이 등장하여 개혁·개방 추진 및 시장경제로의 전환을 추진하는 코스를 기대할 수 있다. 즉, 북한의 ‘포스트 김’ 정권 이후 등장하는 군부 리더 중심의 ‘위로부터’의 시장경제화와 개혁·개방으로 나아가는 코스의 상정이 가능하다.

북한 군부의 개혁 리더 모델로 1980년대 폴란드의 군부 출신의 실권자 보이치에흐 야루젤스키(Wojciech W. Jaruzelski) 역할을 상정할 수 있다. 1980년대 초 연대자유노조운동 전개 당시 폴란드 통치층은 정통 공산주의자인 야루젤스키에게 국가와 당의 운영을 위임했고, 야루젤스키는 연대자유노조에 대한 초기의 억압을 지양하고 타협과 양보를 통해 폴란드의 민주화와 평화적 정권 이양의 길을 열었다. 이처럼 폴란드 개혁 성공 배경으로 ‘해체의 영웅’으로 불리는 야루젤스키 장군의 비교적 온건한 권력과 함께 현실을 직시한 그의 합리적 대응이 매우 긍정적인 역할을 수행했다.

#### (나) 시나리오 2: 미얀마 형 군부독재 = 폐쇄형 자급자족 체제

군부권위주의 국가 미얀마는 1988년 사회주의체제의 포기과 시장경제체제 도입 등 네윈(Ne Win) 정권과 차별성을 기하는 신군부가 등장했음에도 불구하고 폐쇄체제를 지속시키고 있다. 북한의 경우 정치변동 이후 사회주의체제의 근간을 유지하면서 수령독재체가 아닌 군부독재체제를 구축하는 코스가 예상된다. ‘포스트 김’ 체제로 북한

에서 등장할 수 있는 군부독재체제는 국민을 설득할 수 있는 정치적 자원을 동원하는 자유주의적 통치 방식과는 무관하게 정권이 후원하는 대중단체나 조직을 통해 통치체제와 권력기반 유지에 몰입하는 체제로 상정할 수 있다.

미얀마 군 수뇌부의 균열 조짐이 경쟁과 갈등으로 확대되어 ‘위로부터’의 변화를 야기할 가능성 여부가 주목된다. 그러나 현재의 미얀마 군부권위주의체제(Junta)는 군부 권력 내부에서 나타나고 있는 미약한 정치적 분화 현상마저 경계하는 실정이다. 더욱이 개방화 정책이 군부권위주의 정권의 붕괴를 초래할 가능성이 있다는 우려에서 제한적인 자유만 허용하고 대외 개방을 최소화하는 수준에서 농업사회 기반의 폐쇄체제를 온존시키고 있다.

## (2) 북한: ‘위로부터’의 변화의 길

북한의 변화는 군부 내 파벌의 형성, 통제 메커니즘의 한계, 아래로부터의 요구 폭증 등으로 구조적 취약성을 드러내어 새로운 정치변동의 길로 나아가는 경로의 상정이 가능하다. 정치변동에 따라 등장한 체제도 수령독재체제와는 달리 전체주의적 동원메커니즘이 약화되고 이념적 기반도 상당히 와해된 상태에서 구조적 불안정성을 은폐하기 위해 정보 통제와 함께 여전히 폐쇄체제를 선호할 수밖에 없을 것이다. 앞에서 거론된 북한 변화의 두 시나리오 모두 ‘위로부터’의 변화를 상정하고 있으며, 어느 경우에도 수령독재체제의 지양은 불가피하다는 인식에 근거하고 있다. 현 단계에서 ‘아래로부터’의 변혁의 길인 북한 체제의 총체적 붕괴의 가능성은 높지 않다. 내전 상태와 마찬가지로 군부 내의 대규모 군사 충돌이나, 민중 폭동의 발발로 통제 불능의 혼란 상태인 체제붕괴 상황이 나타나기는 어렵다.

1995~1997년 ‘고난의 행군’ 시기처럼 국가배급체계가 한꺼번에 무너져 대량아사 속에서 대규모 탈북 상황이 발생할 가능성도 높지 않다. 최소한 시장을 통한 식량 수급 현상이 일반화되고 있기에 식량을 구하기 위한 ‘대량탈북 러시’가 재현되지는 않을 것이다. 이를테면 국가통제가 해체된 상태에서 중국으로의 대량 도강(渡江) 현상이나 바닷길로 무작정 탈출하는 대량 ‘보트 피플’이 발생할 가능성은 많지 않다.

북한의 체제위기 가능성과 관련하여 남한의 입장과 전략이 중요한 변수로 작용할 수 있다. 남한이 북한의 붕괴로 초래될 한반도 위기 상황에 대한 우려 속에서 ‘북한 리스크’를 관리하는 방향에만 초점을 맞추고 대북정책을 추진한다면 북한의 체제위기가 현실화될 가능성은 현저히 낮아진다. 사실 남한 당국은 북한의 붕괴를 유도할 수 있는 정치적, 군사적, 경제적, 사회문화적 차원에서 실효적인 레버리지도 충분히 보유하고 있지 않다. 최근 남한 사회 일각에서 북한의 붕괴를 바라거나, 북한 붕괴에 대한 비현실적인 전망 등을 제기하는 입장이 나타나고 있으나 이는 대개 ‘희망적 사고(Wishful Thinking)’에 불과한 것으로 볼 수 있다. 즉, 남한이 북한의 개혁·개방을 통한 순조로운 변화를 추구한다면 북한은 내부 상황이 점진적으로 개선되면서 남북관계와 통일 문제를 새로운 차원에서 접근할 수 있는 기회가 오게 된다. 물론 북한의 급변사태에 대한 신중한 대비책은 필요하지만, 남북관계가 회복되고 남한의 대북지원과 남북경협이 원활하게 추진될 경우 ‘포스트 김’ 체제의 미래 전망과 관련하여 급변사태와 붕괴론은 그 근거가 상당히 미약해질 것이다. 독일 통일 과정에서 동독 주민들의 탈출과 ‘서독 러시’는 동독의 자유선거와 민주화 분위기, 통일에의 열망, 그리고 이미 자유왕래가 가능했던 상황에서 발생했다. 그러나 북한에서 동서독 통합 과정 현상이 나타

날 여지는 별로 없다.

결과적으로 북한은 중·단기적 전망을 전제로, ‘아래로부터’의 견장을 수 없는 와해·붕괴 사태를 예상하기 힘든 상태에서 ‘위로부터’의 변화의 길이 열려 있다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 합리적이고 적절한 수준의 외부 요인이 작용한다면 북한 체제의 변동의 폭과 방향은 질적으로 달라진다. 이처럼 ‘포스트 김’ 체제는 상당 기간 정치적 갈등 국면에 처한다고 하더라도 그러한 갈등이 국가체제 자체의 붕괴로 이어지기 보다는 통치권 내부의 ‘위로부터’의 변화로 이어질 개연성이 크다는 점에 주목할 필요가 있다.

#### 라. 세습후계체제의 안정성 문제

세습후계자 김정은 체제의 안정성은 향후 김 위원장이 5년 정도 권좌에 있거나 실질적으로 후계체제 기반이 구축될 수 있을 정도로 지원할 수 있는 상황을 상정한다. 이 경우 김정은 체제는 안정성을 확보할 수 있다. 김 위원장의 후견이 5년 정도 지속된다면 첫째, 조직 장악의 측면에서 상당 수준 완결성을 확보할 수 있다. 둘째, 업무 장악 측면에서 나이와 후계구축 시간을 고려할 때 ‘김정일-김정은 공동정권’에서 ‘김정은-김정일 공동정권’으로 나아가는 초기 단계 수준으로 진전될 것이다. 셋째, 지배엘리트들은 김정일 유고 시점에 후계체제의 근본형태에 정치적 영향력을 행사할 정도의 세력과 권력 지분을 갖지 못할 것이며, 후계자와의 지배연합을 결성해서 자신들의 안전과 이익을 보장받는 길을 선택할 가능성이 크다. 넷째, 혈통에 의한 세습을 통해 공식적으로 후계자로 결정된 김정은에 대한 ‘승계의 정당화’ 활동이 압축적으로 강도 높게 진행될 것이다. 향후 5년 정도 지방당 조직, 기층조직, 청년동맹, 각종 근로단체, 생활총화 등

의 방식으로 집중적인 이상화를 통해 북한 내에서 수령론과 후계자론을 거스를 수 있는 상황이 조성되기는 어렵다. 다섯째, 김정은을 대외적으로 공개하여 후계자로 기정사실화하는 ‘공개’ 전술이 안정성을 높이는 요소로 작용할 수 있다. 중국으로부터 사실상 후계자로 지원한다는 묵시적 동의를 확보한 상태에다 3대 세습이라는 비판에도 불구하고 주변국들이 현실적 후계자로서 수용하지 않을 수 없는 상황이다.

한편 세습후계체제의 불안정성도 무시할 수 없다. 첫째, 현재 북한이 처한 상황의 악화를 주목할 수 있다. 대외적으로 중국 이외의 다른 지원국가가 없고 대내적으로 경제난 때문에 당의 영도 기능과 일반 주민들의 충성도가 약화되고 있다. 둘째, 압축적으로 후계체제 기반 구축이 진행되면서 외형적으로 ‘승계의 제도화’가 공고해 보이더라도 내면적으로 잠재된 부실요소를 간과할 수 없다. 김 위원장의 확고한 장악 아래 진행되는 후계체제 구축의 압축적 과정은 표면적으로는 문제가 없는 것처럼 보이지만 당연히 부작용과 한계를 안고 있다. 셋째, 상대적으로 짧은 기간에 조직과 업무를 장악해야 하는데 김정은은 연소하고 정치적 경험이 부족하여 후계자로서 역량을 검증받기 쉽지 않을 것이다. 김정일 위원장이 후계체제 기반 구축을 전폭적으로 지원하고 후견 그룹을 뒷받침하더라도 김정은 스스로 역량을 보여주기에는 연륜이 부족하고 시간도 촉박하다. 김 위원장 생존 시 전폭적 지원 아래 김정일-김정은 공동정권 수준을 구축해 나가더라도 김 위원장 유고 시기 김정은이 김정일 생존 시 보여준 역량에 대한 평가에 따라 김정은체제의 안정성 수준이 결정될 것이다. 김정은 유일독재가 궤도에 오르기 전에 절대 권력자 김정일 위원장이 퇴장할 경우, 김정은은 각 기관 및 부문별 이권 및 특권 쟁탈전에 대한 종합 컨트롤 기능을 발휘하지 못해 갈등이 드러날 가능성이 크다. 넷째, 북

한이 처한 대내외 여건이 후계체제 구축을 위한 기반을 조성하는 데 갈등 요인으로 작용할 수 있다. 현재 김정은으로서는 후계체제의 안착을 위한 자원이 절대적으로 부족한 상태에서 한정된 자원으로 지지대상을 선택해야 하는데, 자원을 재조정하고 배분하는 과정에서 갈등이 발생할 수도 있다.

요약하면 김정은체제가 연착륙하기 위해서는 기층 당 조직과 주민들에 대해 물질적 혜택을 줄 수 있어야 가능하다. 이를 위해서는 생존 전략의 변화를 통해 경제를 회복하는 방법밖에 없으나, 대를 이어 승계해야 하는 선군전략이 제약요인으로 작용하는 어려움이 있다. 체제 안정성을 강화하기 위해서는 기층조직의 하층엘리트와 주민에게 혜택을 주어야 하지만 이 경우에도 딜레마에 직면할 것이다. 한정된 재원을 국방에서 경제로 돌려야 하는데, 군부가 반발할 가능성이 크다. 특히, 경제회복을 위해서는 핵무기를 포기하고 개혁·개방의 길로 나아가야 하는데 군부와 기득권층인 보수 지배엘리트들의 반발을 불러일으킬 수 있다. 이 과정에서 후원국인 중국이 물질적 지원을 제공하면서도 개혁·개방 전략으로 전환하도록 지속적으로 압력을 가해올 가능성도 예상된다. 따라서 선군전략을 재조정하여 개혁·개방의 길로 정책노선을 변경하더라도 이 과정에서 갈등을 제대로 관리하지 못하면 체제 불안정성이 높아질 수밖에 없다.

## (1) ‘포스트 김’ 체제 변동 변수

### (가) 김정일 급서

김정은이 유일 후계자로서 권력을 확고히 장악하기 전에 김정일 위원장이 사망할 경우 북한 권력엘리트 내에 혼란이 초래될 가능성이 크다. 북한 권력엘리트들의 공멸 위기의식으로 인해 극단적 분열이



초래되지는 않을 것이나, 김정은 중심의 유일지도체제보다는 일종의 집단지도체제가 형성될 것으로 예상된다. 그리고 집단지도체제에는 분열적 요소가 내재해 있어 향후 북한 정권이 추구할 노선을 둘러싸고 권력투쟁이 전개될 개연성이 있다.

#### (나) 북·중 관계

중국이 전략적 고려에 따라 북한 후계체제에 대한 무조건적 승인과 지원을 결정할 경우에는 김정은의 안정적 권력 장악 전망이 가능하다. 그러나 김정은 집권 이후 중국이 북한에 비핵화와 개혁·개방을 요구하고 김정은은 선군노선을 고수할 경우 북·중 간 갈등으로 권력 엘리트가 분열될 가능성이 있다.

#### (다) 북핵 문제와 북·미 관계

김정은이 후계자로서의 리더십을 보여주기 위해서는 경제 분야에서 일정한 성과가 필요한데 북한의 경제상황을 고려할 때 사실상 ‘핵 세일’이 유일한 카드라 할 수 있다. 김정은이 대미 ‘핵 세일’에 성공하여 미국의 외교적 승인과 지원을 획득한다면 권력기반을 공고히 할 수 있으나 핵협상에서 능력을 보여주지 못할 경우 정치적 위기 봉착 가능성이 높다.

#### (라) 남북관계

북한 정권으로서의 남북정상회담 등을 통해 남측의 정치적 승인을 획득하는 것이 후계체제 안정에 도움이 될 것인 바, 북한은 대남 접근을 통해 우리 정부의 호응 가능성을 기대할 것이다. 그러나 남북

관계가 교착상태에 처할 경우라도 남북관계가 북한 체제 변동에 결정적 변수로 작용할 것으로 예측되지는 않는다.

#### 마. 세습체제 통치행태 전망

통일정책 방향을 설정하기 위해 중·장기적 차원에서 10년 시한을 전제로, 북한의 권력 변동, 개혁·개방, 대외 및 대남 행태 정상화 등의 변수를 중심으로 북한 세습체제의 정세변화를 전망하면 다음과 같다.

##### (1) 김정일 집권기(권력승계 과도기)

이 단계 북한 정권의 최대 목표는 후계구도 공고화로 승계의 제도화(세습에 맞춰 권력구조 최적화, 측근 등용)·정당화(후계자 경력축적, 사상교양)에 집중하면서 제한된 통치 자원의 대부분을 세습구도 안착에 투입할 것이다. 이 단계에서 김정일의 권력세습에 대한 도전 가능성은 낮다. 세습에 대한 기득권층 이해관계와 일치하고 대안세력이나 분파가 나타나지 않은 상황이며, 배신 가능성에 대한 감시 장치가 작동하고 ‘대를 이은 혁명’ 교양이 강화된다. 이 단계의 정책기조는 ‘보수·강경기조 + 의외성·대담성’으로 나타날 가능성이 농후한데, 그 배경은 김정일의 노쇠와 병세에 따른 의심이나 짜증이 빈발하고 이에 측근들의 눈치보기와 직언을 회피하는 좌경기회주의 속에서 김정은 리더십 부각이 필요하기 때문이다. 대내정책은 공포통치에 기반하여 간부 세대교체, 민생노력 부각, 결속 도모를 위한 잇단 정치행사 추진 등으로 나타나고, 대외·대남 정책은 내부문제에 집중하기 위해 방어적 기조를 보이는 가운데 주변 상황을 고려하면서 강·온 정책을 반복하는 형태로 나올 것이다.

## (2) 김정은 집권 초기

이 단계에서는 체제장악에 총력을 기울이면서 대규모 숙청과 공개처형 등을 통한 공포통치가 심화된다. 그와 함께 권력구조 정비(물 같이), 배신 가능성 집중감시 및 민생노력 수사 증대 등 기존 정책노선의 답습 속에서 통제된 개방정책의 추진이 예상된다. 대외·대남 정책은 수세적 입장이 증대되는 가운데 전술적 유연성을 보이기도 하나 정세가 불리해지면 돌출행동으로 나올 수도 있다. 반면 잠재적 불안요인이 증대하게 되는데 김정은 장악력의 상대적 취약, 간부 및 주민들의 김부자 리더십 비교, 경제난으로 인한 불평·불만 누적에 기인한다. 그러나 통제력이 최대로 확장되어 불만세력이라도 직접적인 행동은 자제할 가능성이 높다.

## (3) 김정은 집권 후기

공식승계 2~3년 경과 후 김정은이 딜레마에 봉착하게 되는 단계이다. 선군정치의 한계 속에 정치력의 보강 필요에 의해 당을 보다 적극적으로 활용할 것이다. 권력층 내 분파 조짐이 나타나고 주민불만의 행동 가능성도 예견된다. 그러나 민생개선 압박에도 불구하고 개혁·개방은 어려울 것이며 주변국의 변화 압박 가중 속에서 벼랑 끝 전술의 효용성은 점차 감소할 것이다. 결국 권력누수를 우려한 개혁·개방 결단의 회피 또는 지체로 정치적 불안정성이 심화될 것이다. 주민소요가 빈번히 나타나면서 정치화되고, 반체제 활동이 증가하는 가운데 권력층 균열이 표면화되고 노선투쟁이 나타날 것이다. 정국 혼미에도 불구하고 정권교체의 가능성은 불투명하나, 지배계층 내 혹은 지배계층과 피지배계층 간의 ‘틈새’가 넓어질 것은 분명하다.

#### (4) 신지도부 수립기

이 시기에는 정책 전환의 가능성이 높아지면서 당국이 주민들의 개혁·개방 욕구를 어느 정도 충족하는데 실패할 경우 다시 정국 혼미 상황이 도래할 가능성이 높다.

## 2. 통일 환경

### 가. 국제질서: 군사적 단극 및 경제적 다극질서

팍스아메리카 시대는 저물고 있다. 미국은 130년 이상 세계 최대 경제대국의 위상을 유지해왔다. 그러나 미국의 ‘롱 런’ 시대는 막을 내리고 있다. 이제 미국은 20세기의 미국이 아니다. ‘9·11 테러’와 그에 이은 미국의 아프간·이라크 침공 등의 과도한 국력 소모로 미국의 힘은 가파르게 퇴조하기 시작하면서, 세계는 이제 미국의 시대에서 ‘미국과 중국의 시대(G2, Chimerica)’로 나아가고 있다. 미·중 관계는 군사적·정치적 수준에서 미국의 헤게모니가 유지되고 있으나, 경제적·문화적 측면에서 세력관계가 이동되고 있는 가운데 글로벌 차원에서 중심의 해체와 세력 거점의 다원화가 나타나고 있는 상황이다. 국제정치경제 질서의 재편 측면에서 21세기의 초입 단계인 현재, 미국 중심의 단일 패권구조가 변화되고 있다.

21세기 세계질서는 아시아 중국의 급부상과 관련하여 새로운 역학 구도가 형성되고 있다. ‘아시아의 세기’라고 운운되는 말은 일반적으로 ‘아시아 지역으로의 세계적 힘의 불가역적인 이동’을 의미하는데, 특히 동아시아 지역의 새롭게 부상하는 산업화 국가 중심으로 세

계의 산업이 재편성되는 중이다. 이러한 산업 구조의 변경은 중국을 겨냥한 전략적 재조정을 수반하고 있다. 머잖은 시기에 중국이 미국의 국력을 추월하게 되면 동아시아에서 미국의 주도권을 인정하지 않으려 들 것이며, 중국 주도의 동아시아 국제질서의 창설을 주도해 나가고자 할 것이다.

군사력 차원에서 미국에게 도전할 국가는 당분간 나타나지 않을 것이다. 그러나 국제정치경제 질서의 재편 측면에서 21세기의 초입 단계인 현재, 미국 중심의 단일 패권구조가 변화되고 있는 현실을 부인하기 어렵다. 여기에 미국, 중국, EU 중심의 국제질서로 개편되면서 세 중심세력이 서로 경쟁하는 구도가 형성 중이다. 미국, 중국, EU가 상호 견제하면서 라틴아메리카, 과거의 소비에트 블록, 중동, 그리고 아시아 지역 국가들, 이른바 ‘제2세계’ 국가들을 서로 경쟁적으로 끌어들이는 새로운 지정학적 게임이 전개되고 있다. ‘제2세계’의 미래가 이들 세 중심세력과 어떻게 관련을 맺느냐에 달려 있다면, 세 주도세력의 미래도 ‘제2세계’를 어떻게 관리하느냐에 달려 있다. 지금 미국은 과거 60여 년 동안 세계의 질서와 안보를 관리해왔던 유일 패권국가로서의 위상과 역할의 한계를 인정하고 다극체제 아래서 미국의 역할과 리더십을 재조정하고 있다. 21세기 중국은 새로운 글로벌 패권국가로의 부상 가능성을 보여주는 유일한 국가이다. 아랍 세계나 중남미 세계에서 특정한 지역패권국가가 떠오르기 힘든 상황에서, 중국은 ‘책임대국’의 역할을 강조하면서 ‘제국의 추억’을 되살리고자 할 것이다. 이러한 강대국 간 세력 전이가 진행되는 상황에서는 미·중 간 협력적 측면보다는 갈등 양상이 한반도의 평화와 통일 문제에 커다란 영향을 미치게 된다.

## 나. 미·중 관계의 동학과 동북아 정세

### (1) 미·중 관계: ‘협력과 경쟁’

21세기 세계는 미국과 중국이 주도하는 ‘G2(Group of Two)체제’로, 이들 쌍두마차가 이끄는 세계질서로 재편될 것이다. 군사적으로는 미국 중심의 단극 체제 하에서, 경제적 측면에서는 미국과 중국이 ‘대등한 관계(G2)’를 형성하는 세계질서가 구축될 전망이다. 예컨대 미·중 전략 및 경제대화(U.S.-China S&ED 2009.7, 2010.5), 미·중 워싱턴 정상회담(2011.1.19)을 통해 “세계의 어떤 문제도 미·중 간 협의의 없이는 불가능하다”는 인식이 확산되면서, 이제 우방도 적도 아닌 불편한 새로운 균형이 세계에서 가장 중요한 작동원리로 출현하고 있는 상황이다.

미국과 중국이 이끄는 세계는 글로벌 이슈에 대한 ‘협력과 경쟁’ 구도 속에서 상호 교차적이고 다양한 네트워크 체제를 형성할 것이다. 지난 20세기 중·후반 미·소 냉전체제의 이념적 대결 구도 속에서 ‘적대적 공존체제’가 형성되었던 구도와는 판이하다. 21세기 미국과 중국의 세계적 헤게모니 축을 중심으로 인도, 일본, 독일(EU), 러시아, 브라질, 남아공, 그리고 한국 등 지역 국가들은 그들 상호 간의 종적·횡적 연계를 통한 국가발전전략을 추구할 것이다.

중국 경제는 세계경제의 어려움에도 불구하고 고도성장을 지속할 것이며, 머잖은 시기에 중국이 미국을 제치고 세계 최고의 경제대국으로 부상할 것이라는 전망이 우세하다. 세계경제 성장률에서 중국의 기여비율이 30%를 넘었고 동아시아 지역에서는 50%를 상회하고 있는 상황에서 중국의 국력 신장세는 멈추지 않을 것이다. 중국이 미국의 국력을 추월하게 되면 동아시아에서 미국의 주도권을 인정하지 않으려 할 것이며, 중국은 동아시아 국제질서 창설을 주도할 수 있다.

군사안보적 측면에서 미국의 우월적 위상은 일정기간 유지될 것이나, 경제적 측면에서 미국의 헤게모니 위축은 불가피하며, 경제규모의 상대적 축소 및 위상의 변화는 군사적 측면에서 미국의 우월적 위상을 위협할 수 있다. 이에 미국은 새로운 국제질서의 변화에 다양한 대응책을 모색 중이다.

## (2) 동북아지역의 '세력 전이(Power Shift)'

한반도를 둘러싼 동북아 지역에서 미·중 간 '세력 전이'가 예상된다. 한반도의 미래 불확실성이 한층 높아지면서 한국의 국제적 위상과 입지는 심각한 도전에 직면하게 된다. 특히, 동북아 지역에서 미·중 관계는 협력적 측면 못지않게 갈등적 측면이 크게 부각될 수밖에 없을 것이다. 최근 미국의 대중 '가두리(Hedging)전략'과 중국의 대미 '반봉쇄' 전략과의 충돌로 동북아로부터 남중국해에 이르기까지 갈등과 긴장이 고조되었던 상황은 미·중 양국의 국내 정치적 사정으로 일단 봉합된 상태이다.

중국은 당분간 국내 문제에 주력할 것으로 전망된다. 2011년 중국은 국내문제를 중심으로 대외정책 방향을 모색하였다. 2011년 3월 전국인민대표회의(전인대) 및 정치협상회의(정협)의 양회(兩會) 개최 시, “민생문제 해결을 통한 인민들의 ‘행복감’ 제고”를 제12차 5개년 경제사회발전 방향으로 설정하였다. 이처럼 중국은 당분간 ‘평화굴기(平和崛起)’ 노선의 오해(大國崛起)를 불식시키면서 등소평의 ‘도광양회(韜光養晦)’ 방침으로 되돌아 갈 것으로 보인다. 중국의 대외정책은 2020년까지 ‘전략적 기회 시기(戰略機遇期)’로 설정, 대내발전에 유리한 주변 환경 조성을 목표로 삼고 있다. 중국은 전략적으로 가장 중요한 한반도 북부 지역에 심각한 불안정 국면이 조성될 경우

직간접적인 개입을 불사한다는 입장이다. 그와 함께 중국은 북핵 문제로 불필요한 대미 마찰 연루 가능성을 차단하기 위해 최소한의 대북 설득·압박을 배제하지 않을 것이다.

중국은 대외전략 차원에서 북한의 전략적 가치를 포기·양보하기 어려운 입장에서 북한 체제의 붕괴 상황을 방지하기 위해 북한 정권의 안정과 연착륙에 적극 지지·협력할 것이다. 2010년 3월 천안함 사태를 계기로 남북관계 및 동북아 지역의 역학구도에 커다란 변화가 초래되면서, 군사 전략적 차원에서는 ‘한·미·일’ 대 ‘북·중’(러)의 새로운 균형이 형성되는 모습을 보였다. 한반도를 둘러싼 해양세력과 대륙세력 간의 단층선이 형성되는 가운데 동북아 지역의 안보 유동성이 증대되면서 단기간 내 효율적인 지역안보협력 메커니즘 등장 가능성은 매우 불투명한 실정이다.

한편 중국의 ‘대북 포용’ 전략과 북한의 ‘대중 의존’의 심화도 심각하다. 북·중은 2010년(5월, 8월)에서 2011년(5월) 사이 세 차례의 정상회담을 개최하였다. 중국의 북한 권력세습 목인·수용, 천안함·연평도 사태에 대한 ‘중립적’ 태도와 대북 압박 거부 등 북·중 관계에서 전략과보다 전통파의 입장이 관철되고 있는 실정이다. 과거 북한의 중국 비판에도 불구하고 북·중 우호협력관계는 회복되고 있다. 중국의 차세대 지도자 시진핑(習近平)의 집권 이후에도 북한의 전략적 가치가 한층 높아짐으로써 중국의 ‘대북 포용’은 지속될 것이다. 시진핑은 “위대한 항미원조(抗美援朝)전쟁은 평화를 지키고 침략에 맞선 정의의 전쟁이었다(2010.10.25)”라고 말했다. 중국인은 항미원조전쟁을 제국주의의 침탈에 굴복한 아편전쟁 이래 처음으로 서양세력을 물리친 ‘정의의 전쟁’으로 자부하고 있다. 어쨌든 북한은 대내외적 위기 상황으로 인해 대중 전략적·경제적 의존이 한층 심화될 수밖에 없는 상황이다. 핵문제로 인한 국제적 고립과 대북 제재, 남북관계 단절,



경제 실패, 후계구도의 안착 과제 등 전략적·경제적 차원에서 현재 중국 이외에 기댈 나라는 없기 때문이다.

### (3) 한반도 문제에 대한 국제환경 변화

첫째, 북핵 문제와 북한의 대량살상무기(WMD)에 대한 해결이 요구된다. 핵은 탈냉전의 국제정치 환경 하에서 북한 정권을 지탱하는 최후의 보루임과 동시에 사실상 북한의 유일한 외교적 자산으로 부각되어왔다. 그런데 북핵 문제의 궁극적 해결은 북한 체제의 근본적 변화가 없이는 불가능하다. 선군체제가 개혁·개방 체제로 바뀌지 않는 한 북한은 핵을 완전히 포기하지 않을 것이 분명하다. 그러나 북한으로서는 핵을 적절히 세일하지 않으면 체제유지를 위해 필수적인 외부 지원 획득이 난망하다는 데에 딜레마가 있다.

북핵 협상은 일정한 한계 내에서 한반도 정세와 북한 체제의 변화 유인으로 작용할 것이다. 지난 10여 년 간 가장 큰 이벤트 중 하나였던 두 차례의 남북정상회담도 페리프로세스, ‘2·13 합의’ 등 북핵 문제의 진전이 배경이었으며 동시에 이것이 일정하게 북한의 변화 유인으로 작용했다. 방법론적으로 북한 체제의 근본적 변화를 우선시할 것인가, 그렇잖으면 북핵 문제 해결을 우선시할 것인가라는 딜레마가 존재한다. 즉, 대북제재를 통해 북한의 변화를 유도하여 핵 포기를 강제할 것인가, 협상을 통해 북핵 문제의 진전을 도출하여 북한 체제의 점진적 변화를 추구할 것인가의 문제가 제기된다.

둘째, 중국 변수를 중시하지 않을 수 없다. G2체제가 운위될 정도로 급격한 중국의 부상과 북한의 대중의존도 증대로 인해 중국은 이미 한반도 문제의 핵심적 변수로 등장하였다. 중국의 암묵적 동의가 전제되지 않는다면 한반도 통일이 가져올 동북아 세력균형의 근본적

변경은 사실상 불가능하다. 중국은 자신의 전략적 이해에 치명적 손상이 된다고 간주할 경우 정치경제적 갈등은 물론 물리적 충돌을 불사할 것으로 예상되기 때문이다. 북한 체제의 변화 및 한국 주도의 한반도 통일을 실현하기 위해서는 중국의 부정적인 역할을 최소화하면서 한·중 간 이해의 공통분모를 확대해 나가지 않으면 안 된다. 6자 회담과 한중일 동아시아 3국의 협력기반을 넓히고 북한의 장래와 통일한국의 비전에 대한 공감을 바탕으로 한·중 공조, 나아가 한·중 공동의 대북전략을 수립하는 방향을 모색해야 한다. 특히, 김정은 후계체제의 안정화 문제는 중국의 지원과 후원이 결정적인 사안인 바, 중국이 김정은 후계체제에 대한 승인을 비핵화 및 개혁·개방과 연계하도록 하는 방안이 바람직하다.

셋째, 한·미 동맹의 문제를 미래지향적 전망 위에서 접근해야 할 것이다. 한·미 동맹은 반세기 이상 한국의 안보를 보장하는 담보로서 기능해 왔으며 오늘날은 대북 역지를 넘어 글로벌 동맹, 미래 전략동맹으로의 발전을 모색하고 있는 상황이다. 반면, 중국은 한·미 동맹을 냉전의 유물이자 샌프란시스코 평화체제의 연장으로 이해하고 있으며 한반도 통일 시에는 당연히 변경 내지 해소되어야 할 것으로 간주하고 있다. 한반도 통일이 실질적 현안으로 부각될 경우 한·미 동맹 및 주한미군의 지위와 역할에 대한 논의는 불가피해질 것이다. 따라서 통일과 관련하여 한·미 동맹의 성격과 주한미군의 역할 문제에 대한 개방된 논의에 대비해야 한다.

넷째, 한반도 평화체제 수립이 필요하다. 한반도의 정전상태는 냉전과 한국전쟁의 유산이자 한반도의 전략적·지정학적 불안정의 구조적 원인으로, 일정한 과정을 거쳐 평화체제로 전환되어야 한다는데 누구나 공감하고 있다. 세계적 탈냉전으로 인해 한반도 평화체제 구축의 계기가 주어졌으나 북핵 문제의 발생으로 인해 지연된 상태이

다. 한반도 평화체제 문제는 북한의 비핵화, 북·미 및 북·일 관계 정상화, 한반도 통일 과정에서 진지하게 다루어질 수밖에 없는 현안이다. 향후 북한 체제에 대한 안전보장 차원에서 한국이 주도적으로 평화체제 문제를 추진함으로써 ‘핵 없는’ 북한으로 이끄는 한편, 북한의 선군노선의 전환을 견인할 필요가 있다. 한반도 평화체제를 미·중과 다자 간 협정으로 보장한다면 북한의 안정화에도 도움이 되기 때문에 북한의 비핵화를 기대할 수 있을 것이다. 한반도 평화체제가 구축되면 북한의 불안정성 문제뿐만 아니라, 한반도 통일을 다루는 틀로서도 유용하게 활용될 수 있다.

다섯째, 6자회담에 대한 한국의 주도적인 역할이 중요하다. 북핵 문제를 해결하기 위한 틀로 마련된 6자회담은 ‘9·19 공동성명,’ ‘2·13 합의’ 등을 도출하면서 북핵문제 해결에 부분적으로 기여하기도 했으나 북한의 두 차례의 핵실험을 거치면서 그 유용성이 의심받고 있는 상황이다. 그러나 6자회담은 한반도 문제에 대한 이해당사국들을 모두 포괄하고 있는 틀로서 여전히 유용하다고 판단되며 새로운 틀을 만드는 것은 시간과 비용의 측면에서 비효율적이다. 더욱이 6자회담은 한반도 문제에 결정적 키를 쥐고 있는 미·중 두 강대국들이 모두 참여하고 있는 틀로서 비단 북핵 문제 해결을 넘어서 동북아와 한반도의 평화구조(Architecture) 구축을 위해서도 지속적으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

#### (4) 한국의 대응 방향

동북아 역내 국가들이 2012년에 모두 ‘리더십 교체기’를 맞이하게 된다. 한국은 대통령 선거가 있고, 북한은 ‘강성대국 진입’을 선포한 해이다. 미국은 대선 및 의회 선거가 예정되어 있고, 러시아의 대선에

다 일본도 총선을 치르는 해이다. 여기에다 중국은 당 총서기 및 최고 지도부 교체의 해이며 대만 또한 총통 선거를 치르게 된다. 이처럼 2012년의 전환기적 상황(Tipping Point)을 맞이하여 상황을 타개하고 주도적으로 이끌어갈 리더십 창출과 비전 그룹의 형성은 민족 미래의 향방을 결정짓는 핵심적 요인이 될 것이다. 이러한 시기에 한국의 대외정책의 기본방향을 점검할 필요가 있다.

(가) 전통적 한·미 관계와 새로운 한·중 관계의 조화(聯美和中), ‘균형 전략’ 추구

‘경제/안보’의 방정식으로 안보 중심의 한·미 관계와 경제 중심의 한·중 관계 구도의 조화를 신중하게 모색해나가야 한다.

(나) 한반도 문제의 주도권 회복으로 한국의 전략적 위상 제고, 국가자존 확립

한반도 평화 구축과 통일 문제는 ‘한국 주도(Leading Role), 미국 지원(Supporting Role)’의 역할 구도를 정립해야 할 때이다. ‘비핵화’는 국제공조를 통해서, 그리고 남북한 군축을 비롯한 남북경협은 남북한 주도로 추진해 나가야 한다. 이를테면 한반도 및 동북아 평화 구축 과정에서 한국의 역할 증대 및 책임 인식 속에서 한·미 공조체제의 새로운 역할분담 체계를 모색할 필요가 있다. 따라서 한반도 문제의 국제화로부터 ‘민족문제화 중심(남북한 중심)’으로의 전환이 요구된다.

(다) ‘투 트랙’ 접근: 한·미 동맹체제 + 동북아 안보평화협력기구 구축

한·미 양자관계 중심에서 점차 동북아 안보평화협력기구 구축으로 무게 중심을 이동시켜야 한다. 이를 위해 ‘6자회담’ 틀을 적극 활용하는 한편, 다자안보협력체로 발전적 전환의 추구가 바람직하다.

(라) 중견국(Middle Power) 세계전략 구상(Semi-Global Strategy Initiative)

한국은 세계대국에 둘러싸인 중견국가로서 동북아 구도를 넘어 전 지구적 차원의 세계전략 수립이 절실하며, 세계를 향한 ‘탁 트인’ 전략적 공간 관념과 글로벌한 상상력이 필요한 상황이다. 그리하여 ‘세계를 향한 서울’을 넘어 아세안(ASEAN), 러시아, 인도, 유럽연합(European Union: 이하 EU), 중·남미, 아프리카 등 세계를 서울로 끌어들이야 한다.

한국 통일에 우호적일 수 있는 미국의 영향력은 점차 약화되어 가는 반면, ‘한반도의 통일도 북한의 붕괴도 바라지 않는(不統不亂)’ 중국의 국력은 날로 강성해지고 있는 상황을 충분히 고려해야 한다. 동서독 통합 상황과는 달리, 현재 한반도의 통일 환경은 우리에게 결코 우호적이지 않다는 사실을 상기해야 한다. 한반도 평화와 통일을 위해서는 미국과의 동맹관계의 미래지향적 모색 속에서 ‘미국 이후’의 세계에 대해서도 냉철히 대비하지 않으면 안 된다.

마지막으로 한반도 통일 과정에서 한·중 관계는 매우 신중하게 접근되어야 할 것이다. 한·중 관계는 전략적 불신 속의 경제적 측면만 강조되어온 경향이 있다. 그와 함께 우리 사회의 편향적 대미인식과 왜곡된 대중인식 등 균형 감각의 상실로 중국의 반한 감정을 초래하

게 되었다. 북한 체제의 불안정성이 증대될수록, 우리가 ‘통일’ 목소리를 높일수록 중국의 견제와 개입 의지는 증대될 것으로 예상된다. 중국의 ‘반통일(현상유지)’ 입장에 신중하게 대응해야 한다. 중국은 한국 주도 통일로 UN 가입국인 북한의 주권 훼손, 미군의 전진 배치로 인한 역내 세력균형의 변경, 한국의 핵무기 접수 우려, 한국 민족주의의 대두, 통일한국과 영토분쟁의 가능성(간도, 백두산) 등을 우려하고 있다. 이에 우리는 중국의 한반도 통일로 인한 안보 우려에 대한 설득 외교와 함께 한·중 간 상호 이해를 증진시키고 신뢰를 구축해나가야 할 것이다.

통일한국은 ‘비핵·평화국가’의 확고한 원칙 위에서 신뢰할만한 실천 의지를 보여주면서 중국의 (대미) 안보 우려를 해소시킬 필요가 있다. 이를 위해 첫째, 통일 한반도는 북핵 문제 해결뿐만 아니라 동북아 평화 유지를 위한 주한미군의 역할 재조정의 가능성을 열어놓아야 할 것이다. 둘째, 통일 한반도가 북한 체제의 존립 상태보다 견실한 동북아의 전략적 완충지 가능성에 대한 비전 제시가 필요하다. 셋째, 한반도 통일로 동북아지역의 경협 다이너미즘을 창출하는 한편, 중국 동북 지역의 성장·발전 속에서 한·중 공동번영의 경제공동체 창출의 전망을 제시해야 한다. 여기서 다시 한 번 강조되어야 할 점은 한반도 평화와 남북협력에 기반을 둔 결연한 통일 의지로 우리 앞에 놓인 도전적인 통일 환경을 극복해나가야 한다는 사실이다. 통일 환경이 도전적이고 비우호적일수록 한반도 평화와 남북협력의 토대 구축을 통한 남북한 7천 5백만 주민들의 결연한 통일 의지가 무엇보다 중요하다. 우리 스스로의 결단과 합의에 따른 통일은 그 누구도 막을 수 없기 때문이다.





Ⅲ

대북·통일정책 원칙 및 기본 방향







## 1. 친화력 의미 및 필요성

한반도 평화와 통일은 남북한이 상호 이해 속에서 미래를 함께 열어가는데 동반자 의식을 가져야 접근 가능하다. 상호 불신과 대결의식으로는 평화로운 미래를 열어갈 수 없다. 남북한이 서로의 입장과 처지를 이해하고 함께 미래를 모색하기 위해서는 증오심을 해소하고 친숙해져야 하며, 상호 친화력이 확대되어야 한다. 친화력 증대를 위해서는 남한 주민의 북한 사회에 대한 수용적 자세와 더불어 북한 통치층과 일반 주민의 남한 사회에 대한 긍정적 이해도 함께 이루어져야 한다. 남북한 상호 이해는 한(조선)민족 공통의 역사, 전통문화, 그리고 일제 강점기의 수난과 반제국주의 투쟁의 역사 등의 분야에서 접근할 수 있다. 그러나 분단, 전쟁, 그리고 분단구조의 고착화 등 현재의 남북관계를 규정하는 6·25전쟁(한국전쟁)과 남북한 정부의 민족정통성 문제 등은 상호 이해의 접점을 찾기 어려운 분야이다. 이런 점에서 분단 이전 시기의 한민족의 역사와 문화전통 등은 비교적 공감대를 넓혀갈 수 있는 영역이나, 분단 이후의 현대사와 민족 미래를 묻는 부문에서는 공통점을 발견하기 어렵다.

남북한은 발전과정이 매우 극명하게 대비된다. 남한은 ‘기적’으로 일컬어지는, 세계사에서 유례를 찾기 힘든 성공적인 산업화와 더불어 민주화의 성취로 세계가 선망하는 모범적인 성공 사례가 되고 있다. 반면, 북한은 회복 불능의 만성적인 경제난과 기아 상태에도 불구하고 핵개발과 대량살상무기로 한반도와 동북아 위기의 진원이 되고 있다. 지구상에 보기 드문 중앙계획식 사회주의 배급경제체제를 유지하고 있으나, 실제로는 사회주의적 배급경제체제는 형해화(形骸化)된 상태로 국가 경제의 작동기구는 해체되고 말았다. 더욱이 수령독재체제와 3대 세습후계체제 구축으로 문명사회의 빈축을 사면서도 안으

로는 통치층의 특권·특혜와 주민에 대한 엄청난 폭압체제를 유지하고 있다. 이런 점에서 북한은 ‘실패국가(Failed State)’로 미래의 전망을 상실했다. 따라서 남북 간 친화력 증대 방향으로 남북한 제도, 이념, 가치 등의 분야에 대한 산술 평균적 접근은 비현실적이며 불가능한 방식이라 할 수 있다. 물론 북한 체제의 특성에 대한 분석적 이해가 반드시 남북한 친화력을 높이는 것은 아니다. 더욱이 주민들의 생활방식과 ‘사회주의적’ 인간관계는 존중되어야 할 부분이며 통일 후에도 충분히 유지되어야 할 가치이나, 남북한 친화력을 증대시키는 기본 방향은 아닐 것이다.

북한 권력엘리트층은 남한을 경계하면서 통일을 두려워한다. 남한 주도로 통일이 될 경우 특권·특혜를 상실하고 개인과 가족의 존망과 미래를 보장받을 수 없다는 인식 아래, 통일을 매우 불안한 사태로 여기면서 통일 상황을 거부하고 대남 경계의식 속에서 체제 수호를 도모하고 있다. 남북화합과 통일로 나아가기 위해서는 북한 권력엘리트층의 이러한 대남 경계의식과 적대의식을 약화시키는 한편, 통일 미래에 대한 막연한 불안감을 해소시키면서 남한 측으로 다가오도록 해야 할 것이다. 이는 곧 북한 권력엘리트층으로 하여금 남한에 대한 친화성을 가지게 하는 일이다.

한편 북한의 일반 주민들은 남한을 선망하면서 통일이 되면 만성적인 기아와 식량난에서 벗어날 수 있을 뿐만 아니라 북한의 억압적인 통치체제로부터 해방될 수 있다는 기대감이 없지 않다. 우리가 이러한 북한 주민들과 함께 민족 미래를 열어가기 위해서는 남한 사회의 모습, 특히 시장경제의 원리와 민주주의 사회의 현실을 올바르게 이해하도록 해야 한다. 이는 곧 북한 일반 주민들로 하여금 남한에 대한 친화성을 가지게 하는 일이다. 이처럼 남북 친화력 확대 방향은 북한의 권력엘리트층과 일반 주민 모두에게 남한 사회의 참된 모습을

이해시키면서 남북한 공동의 가치와 목표 위에서 공동의 미래를 열어 갈 수 있도록 하는데 있다.

남북 친화력 확대는 어느 면에서 북한 사회의 광범한 부문에서 친남화 현상을 이끌어 내는 일이다. 이는 북한 ‘이념적 차원’에서 자유민주주의와 시장경제 자체에 대해 거부감을 줄이고, 선군정치에 의한 전쟁 논리의 거부, 미국 등 서방세계에 대한 적대감 약화, 대남 적대감 해소, 그리고 궁극적으로는 남북한 통일을 지향하는 분위기를 확산시키는 데 있다. ‘가치론적 차원’에서는 남한의 정통성, 남한의 세계적인 위상과 성공에 대한 긍정적 평가, 민족 미래에 대한 공유, 남한 문화예술의 선망 등 남한 사회에 대한 이해를 내면화하면서 선택적 결정을 내릴 수 있는 분위기를 조성해 나가야 한다. 그리고 ‘정책적 차원’에서는 시장경제를 수용하면서 개혁·개방에 대한 의지와 함께 북한 체제의 전환을 추구할 때 남북 친화력은 최고조에 달하게 될 것이다.

요컨대 남북 친화력의 확대는 남한과 더불어 공존·공영하려는 가치의 내면화 또는 그 같은 태도의 형성을 의미한다. 북한 고위 간부들이 북한 내부에 다원화·시장화의 필요성을 인정하면서 남한에 대해 우호적인 태도를 갖도록 해야 한다. 이를 위해 다양한 방법을 동원하여 일관되게 대남 적대의식을 완화시키는 한편 남북한이 함께 가는 미래 제시를 통해 그들의 태도를 바꾸는 것을 대북정책의 목표로 삼아야 한다.

## 2. 정권진화(Regime Evolution) 및 의식전환(Mind Change)

북한은 변화 자체가 쉽지 않다. 체제 자체의 변화 가능성을 열어

놓지 못한 상황이다. 북한의 핵 포기는 수령독재체제 아래서는 기대하기 어려우며, 북핵 문제를 해결하기 위해서는 북한 정권 자체를 바꾸는 즉, 정권교체(Regime Change)가 이루어지지 않으면 안 된다는 주장이 있다. 이러한 주장은 주로 미국의 대북강경론자들 사이에서 논의되어왔는데, 북한이나 이란 등 이른바 ‘불량국가(Rogue State)’들의 행태를 변화시키기 위해서는 미국이 이라크 정권을 바꾸었듯이 정권교체를 추구해야 한다는 논리였다. 정권교체는 역사적으로 전쟁을 통해서 이루어졌으며, 제2차 세계대전 이후 미국의 주도 하에 독일과 일본이 민주주의 정권으로 교체된 사례와 더불어 최근 이라크 정권교체도 전쟁을 통해 이루어졌다. 그러나 이란과 북한의 정권교체를 위해 미국이 전쟁을 불사하기에는 대가가 엄청나며, 전쟁을 치르더라도 정권교체의 성공 여부를 확신할 수 없는 실정이다. 이런 점에서 미국 강경파들이 주장한 정권교체론은 미국의 부시 대통령 시기에 종종 언급되기도 했지만 실현가능성이 없는 주장에 그쳤다. 더욱이 북한의 정권교체를 위한 한반도에서의 전쟁이 가져올 참화와 한민족의 고통을 신중하게 고려하지 않는 그야말로 그들의 대외전략 차원의 논의였다는 점에서 매우 위험하고 무책임한 발상이었다. 그럼에도 최근 북한의 완고하고 비타협적인 정권과 핵문제 협상이 제대로 진전되지 못한 상황에 처하자 정권교체론과 유사한 맥락에서 부쩍 북한의 정권붕괴를 강조하는 논의가 힘을 얻고 있는 실정이다.

### 가. 정권진화

북한의 정권교체는 현실적으로 실현가능한 옵션이 아니며, 더욱이 북한 붕괴론도 비약적인 논리라고 할 수 있다. 그럼에도 북한은 정권(Regime) 차원에서 적절한 변화가 불가피하며, 이를 적극적으로 유도

할 필요가 있다. 이런 점에서 북한의 ‘정권진화(Regime Evolution)’ 문제를 신중하게 논의해야 할 것이다. 그와 함께 수령독재와 사회주의 체제에 갇혀 오랫동안 순응적 존재가 된 북한 주민의 왜곡된 의식을 일깨우는 의식전환(Mind Change)의 문제도 중요하다.

북한의 정권진화와 관련하여 첫째, 일인 중심의 수령독재체제가 적어도 사회주의체제의 기본 형태인 ‘당-국가’ 중심체제로 변화되어야 한다. 현재 북한은 세습후계체제 구축을 통해 수령독재체제의 유지로 가닥을 잡았고, 후계자 중심으로 권력구조의 개편을 추진하였다. 사회주의체제의 핵심인 당의 위상과 당의 결정사항을 추진하는 국가(정부)의 역할을 형해화시키고 당-국가 체제의 정점에 자리잡고 ‘무오류성’의 권력을 향유하는 수령체제 아래서 정상적인 당과 국가 기능이 작동할 수 없다. 당과 국가의 존재와 역할이 형식적이고 수령 개인에 대한 맹목적 충성에 존재 근거가 있다면 사회주의 국가의 정상적인 경제정책을 수립할 수 없을 뿐만 아니라 인민의 삶 자체도 외면될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 북한은 중국의 통치형태를 따르거나, 최소한의 ‘사회주의적 정상국가’로의 변화를 추구하지 않으면 안 된다. 또는 러시아식 시장경제 속의 독재체제나, 쿠바와 같이 일인 장기집권에도 불구하고 북한에 비해 보다 개방적이고 폭압 수준이 낮으면서 당과 정부의 고유한 역할을 어느 정도 허용하는 통치체제로의 변화가 이루어져야 한다.

둘째, 선군(先軍)정치에서 ‘선민(先民)정치’와 ‘선경(先經)정치’로 진화해야 한다. 이를테면 수령체제를 무력으로 뒷받침하는 군부가 국가의 골간이 된 국가에서 경제회복을 위한 개혁·개방 정책이나 주민의 삶의 문제를 해결할 것으로 기대하기는 난망하다. “총칼로 수령을 보위한다”는 수령옹호주의는 대외관계에서 평화보다는 호전적이고 비타협적인 맹동주의를 충성의 잣대로 삼게되어 합리적이고 타협적

인 대외관계를 거부할 뿐만 아니라, 대내적으로는 주민통제의 최후보루로서 동원가능한 모든 자원에 대한 독점적 특권을 보유한 채 국가의 정상적인 자원 활용과 배분을 가로막는다. 김정일-김정은을 중심으로 당 중앙군사위원회와 국방위원회로 권력이 집중된 구조 속에서 한반도 비핵화와 남북협력은 군부의 일치된 이해관계와 비타협적 속성으로 인해 획기적인 진전을 기대하기 어렵다. 따라서 선군정치는 인민의 삶을 먼저 생각하는 선민정치, 개혁·개방을 통한 경제회복을 추구하는 선경정치로 바뀌지 않으면 안 된다. 일인 장기집권에다 실질적으로 통치권의 부자 세습형태를 보이고 있는 싱가포르의 경우, 세계로 열린 개방경제를 통한 경제적 성공과 번영으로 국민은 자유의 유보를 받아들이고 있다. 싱가포르는 북한 통치층이 선군정치를 국가경제의 회복과 인민의 삶의 개선을 위한 선민·선경정치로 진화해야 하는 방향을 말해주는 좋은 사례이다.

북한의 정권진화는 선군정치에서 선민정치, 선경정치로의 변화를 의미한다. 이를 위해 우리가 먼저 북한 통치엘리트층의 생존 및 미래를 위한 출구(Exit)를 제시할 필요가 있다. 수령중심체제에서 특권·특혜층인 지배엘리트층은 변화와 통일에 대한 두려움을 안고 있으며, 체제전환 상황에서의 보복과 생존권의 박탈에 대한 우려를 떨쳐 버리지 못하고 있다. 또한 북한의 지배계층은 특권·특혜를 향유하면서도 상호 불신 속에서 깊은 불안과 두려움, 그리고 가족의 미래에 대한 우려 속에서 지낸다. 특히, 북한은 루마니아의 독재체제 붕괴에 따른 독재자 가족과 측근들의 비참한 최후에 대한 학습 효과로, 수령체제에 더욱 엄매이면서 조그마한 동요나 틈새를 허용하지 않으려고 상호 감시와 통제로 서로를 옹졸하고 있다. 이러한 ‘자폐적’ 상호 감시와 통제체제는 해체되지 않으면 안 된다.

## (1) ‘대화합’을 위해 북한 통치엘리트층 대상의 ‘과거 불문 원칙’ 선언

북한 정권진화 유도 차원에서 통치엘리트의 미래에 대한 불안감, 그리고 통일에 대한 우려와 두려움을 해소시켜 주어야 할 것이다. 이를 위해 우리는 북한 통치엘리트층을 대상으로 통일 후 미래 보장을 선언해야 한다. 통일 사회에서 분단 시대의 ‘과거사 규명’으로 사회적 갈등이 초래되어 새로운 분열이 나타나는 상황은 바람직하지 않다. 인도적 사안을 제외하고, 체제대결과 갈등의 시대였던 분단국가 상황에서 일어났던 ‘과거사’는 묻지 않는다는 대승적 합의가 필요하다. 이에 우리는 지금부터 북한 통치엘리트들을 향해 “통일 후 과거사를 일체 묻지 않는다”는 ‘과거불문 원칙’을 선언할 필요가 있다. 그러나 인도적 사안은 면책의 시효가 없으며 반드시 밝히고 책임을 묻는다는 원칙도 함께 선언되어야 할 것이다. 물론 북한의 통치 자료와 기억들은 역사적 증거물로 보관하되 일정한 시기가 지나면 밝힐 수 있도록 하는 것이 합리적이다. 이처럼 북한 통치엘리트의 변화에 대한 불안감과 통일에 대한 두려움을 해소시킴으로써 통치엘리트들의 대남 적개심과 두려움을 약화시키는 한편, 대남 의존을 유도하면서 통치엘리트층의 수령체제에 대한 구심력의 완화를 기대할 수 있을 것이다. 그와 더불어 북한의 정권진화를 위해 통치엘리트층의 다양한 차원에서 남한을 비롯한 외부세계와의 연계를 주선하고 관계망을 심화시키는 노력이 필요하다.

### 나. 의식전환

북한 인민의 의식전환과 관련하여, 북한 사회주의체제의 허구성



을 인식하는 한편 변화에 대한 희망을 갖도록 하는 일이 중요하다. 무엇보다 우선 북한 주민들에게 남한 사회를 비롯한 다른 세상의 삶의 모습이 전해져야 하며, 그들이 사는 사회와 남한 사회의 운영 원리에 대한 ‘비교 인식’이 가능할 때 의식전환이 나타나게 된다. 따라서 북한 주민들에게 외부세계에 대한 충분한 정보 획득과 접촉 기회를 넓혀주어야 하며, 우리는 북한 주민들의 이러한 기대에 부응할 수 있도록 다양한 방안을 모색해야 한다.

의식전환을 위해 북한 주민들은 북한의 사회주의체제와 남한의 자본주의적 시장경제체제의 비교 맥락에서 남북한 사회의 장단점을 이해할 수 있어야 한다. 예컨대 북한 주민들은 아직도 사회주의 제도의 우월성의 미몽에서 깨어나지 못한 경우가 대부분이다. 북한 주민들은 북한의 현실이 충족시키지 못할 뿐이지 사회주의 제도 자체는 여전히 자본주의 제도보다 장점이 많다고 생각하고 있다. 현재 북한 주민들은 남한이 경제적 성공과 물질적 부를 누리고 있다는 사실을 모두 잘 알고 있다. 그럼에도 일반 주민들은 권력층의 특혜·특권에 따른 엄청난 빈부격차에도 불구하고, 당국의 기만적인 논리와 선전에 의해 아직도 사회주의적 무상보장체제의 도덕적 우위를 맹신하는 분위기가 있다. 그러나 그러한 ‘무상 교육, 무상 의료, 무상 주택’ 등의 사회보장체제는 이미 꺾테기조차 남아있지 않은 허울 뿐이며 복구불능의 완전 해체 상태가 되고 말았다. 오히려 남한 사회가 실질적으로 복지혜택이 이루어지고 있으며, 경제적 성공이 그러한 복지제도를 보장한다는 사실을 올바르게 인식시킬 필요가 있다(탈북자 면담, 6.28). 따라서 북한 주민의 의식전환을 위해서는 사회주의적 교육, 의료, 주택의 무상보장체제의 허구성과 기만성을 폭로하는 한편, 투명한 시장경제 국가의 사회보장의 현실을 설득하는 노력이 요구된다. 일반 주민들이 광범하게 진실을 접하고 이해할 때 북한 체제의 변화를 기대

할 수 있을 것이다.

### (1) ‘북한 주민, 통일 최우선 수혜 원칙’ 선언

다음으로 북한 주민들이 통일에 대해 기대와 확신을 갖도록 해야 한다. 북한의 일반 주민들은 만성적 식량난과 기아선상에서 허덕이면서 통일이 결코 지금의 상태보다 더 나쁠 수 없으며 통일로 만성적인 배고픔을 해결할 것이라는 기대를 품고 있으나, 통일 사회의 충격에 대한 불안감과 우려도 없지 않다. 또한 그들이 힘들고 어려울 때 충분히 도와주지 않은 남한에 대한 실망과 의구심도 있다. 이러한 북한 주민들의 의식전환을 위해 통일이 되면 ‘북한 주민, 통일 최우선 수혜 원칙’을 선언해야 한다. 사실 인도적 차원에서도 북한 동포의 고통 해소와 인간다운 삶의 보장이 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

그와 함께 통일 후 북한 토지제도(국가적, 사회적, 협동적 소유)의 근간을 유지하면서 그들의 삶의 터전에서 희망의 미래를 열어갈 수 있도록 해야 한다. 주택과 소토지에 한정하여 사적 소유의 보장을 위한 공정한 배분 원칙을 마련할 필요가 있다. 그와 함께 북한 주민이 주도하는 개발을 추진하면서 북한 주민이 진정한 주인이 되는 북한사회 건설을 도와야 한다. 우리의 이러한 원칙 위에서 대북·통일정책을 추진함으로써 남북한의 공동의 미래를 위한 우리의 진정성이 북한 주민들의 의식전환과 함께 남한에 대한 신뢰를 키우고 친화력을 증대시킬 수 있을 것이다. 마지막으로 남한 사회에서 탈북자의 성공 사례들이 북한 주민들에게 전해지는 일도 중요하다. 남한 사회에서 당당하게 살아가는 모습을 통해 북한 주민 스스로 무한한 잠재 능력을 확신하고 자신감을 가질 때 북한 사회의 변화를 추동하는 의식전환을 기대할 수 있다.

### 3. 대북정책 기조: 원칙과 유연의 조화, 실용주의적 접근

#### 가. 남북관계의 흐름

남북관계의 진전을 외형적인 대화·교류·협력의 활성화 정도로 평가할 때, 김영삼 정부 때까지는 남북관계가 점진적으로 확대되다가, 김대중·노무현 정부 때 급격히 활성화되었으며, 이명박 정부 들어 다시 위축되는 모습을 보였다. 이승만 정부 출범 이후 박정희 정부 초기까지 20여 년의 남북관계는 대화 없는 대립갈등의 시대였다. 1974년 '7·4 공동성명'을 계기로 1970년대 초반부터 전두환 정부까지 10여 년간은 대화 있는 대결 시대로 바뀌었다. 1988년 '7·7특별선언'을 계기로 1980년대 말 노태우 정부부터 김영삼 정부까지는 대결에서 화해로의 전환을 모색했다. 김영삼 정부 때에는 정부 출범 초기와 북핵 문제 대두 및 김일성 사망 등 상황에 따라 대북정책 기조가 변동되는 우여곡절도 겪었다.

1998년 2월, 김대중 정부는 출범 이후 대북정책 기조를 적극적인 화해·협력에 맞추었다. 통일 문제 보다는 화해·협력·평화를 중시하고, 남북대화를 적극 추진하였으며, 정경분리 원칙에 따라 남북경협도 활성화시켜 나갔다. 대북 인도적 지원을 확대하고 민족우선 정책을 펼쳤다. 북한의 변화에 대한 기본적인 신뢰를 전제로 채찍보다는 당근을 앞세우는 김대중 정부의 대북 화해협력정책은 노무현 정부의 평화변영정책으로 이어졌다. 노무현 정부의 대북정책은 제2차 북핵 위기와 북한의 핵실험으로 남북관계가 북핵 문제의 하위 변수가 되는 경향이 있었으나, 대북 포용정책을 계승해 임기 말에는 제2차 남북정상회담을 성사시키는 등 남북관계가 가장 활성화되는 국면을 맞기도 했다.

2008년 2월에 출범한 이명박 정부는 대북정책 원칙으로 ① 실용과 생산성, ② 원칙과 유연, ③ 국민합의, ④ 국제협력과 남북협력의 조화라는 4가지 원칙을 제시했다. 과거 정부 때 대북지원과 남북경협이 확대되었으나 핵무기 개발 지속, 개혁·개방 거부 등 북한의 본질적인 변화가 수반되지 않았고, 경제협력과 정치·안보분야 협력 간의 불균형이 시정되지 않았다는 인식에서였다. 또한 이것은 남북관계의 양적 팽창에도 불구하고 질적 개선이 이루어지지 않았다는 대북정책에 대한 자기반성의 결과이기도 했다.

이명박 정부는 출범 초기에 『비핵·개방·3000』을 대북정책으로 제시했다. 북한의 비핵화와 개혁·개방을 남북경협과 적극적으로 연계한 정책이었다. 그러나 『비핵·개방·3000』에 대한 북한의 극렬한 반발, 『비핵·개방·3000』의 성격이 대북정책의 목표가 아닌 수단이며 지나치게 경직되었다는 국내적 지적에 따라 이명박 정부는 대북정책을 ‘상생·공영의 대북정책’으로 수정했다. 올바른 남북관계, 제대로 된 남북관계를 표방하며, 북한에 ‘떠주기’ 혹은 ‘끌려 다니기’로 평가되는 과거 정부의 대북정책에서 비롯된 잘못된 남북관계의 관행을 극복하는데 초점을 두고 일관된 원칙을 견지했다. 그러나 결과적으로 볼 때, 이명박 정부 들어 남북관계는 다시 갈등이 재현되는 시기로 회귀했다. 남북대화가 격감하고 남북경협도 위축되었다. 북한의 대남 행태는 비방·위협이 증대에서 머물지 않고, 금강산 관광객 피격, 천안함 폭침, 연평도 포격 등 한동안 전례 없는 실제적 도발로 이어졌다.

남북대화 과정에서 느끼는 정서의 변화를 중심으로 남북관계의 진전 모습을 설명한 ‘남북접촉 5단계설’을 살펴보면 아주 흥미로운 현상이 나타난다.<sup>1</sup> 우선 첫 접촉 단계에서는 호기심과 분단 반쪽에 대한

1 김연철, 『냉전의 추억』 (서울: 후마니타스, 2009), pp. 9~10.

설렘으로 시작된다. 그러나 두 번째 단계에서는 실망이 쌓이면서 남과 북의 차이에 대한 분노를 느끼게 되며, 세 번째 단계에서는 상호 설득과 충돌이 되풀이 된다. 네 번째 단계에 와서 체념 속에서 ‘너는 너의 길을 가고 나는 나의 길을 간다’는 식으로 서로의 입장이 정리되면서 냉각기를 갖다가, 마지막 다섯 번째 단계에서는 마침내 ‘공존’의 형태로 나타나게 된다. 남북대화가 본격적으로 시작된 ‘7·4공동성명’ 이래 40여 년의 남북관계를 놓고 볼 때, 최근 수년간의 남북관계 흐름은 점진적인 대화와 교류·협력의 증진이라는 완만한 상승 곡선으로 가다가, 급격히 대립과 갈등이 증폭되는 하강 곡선을 타고 있다. 남북이 서로의 입장 차이에 대한 실망과 분노를 느끼고 있는 상황에 와 있다.

오늘날 남북관계가 급격히 냉각된 배경으로 우선 남북 대화사의 큰 흐름에서 남북관계의 재정립이 필요한 시점이 도래했다는 시대적 상황이 그 하나의 원인이 될 수 있을 것이다. 남북은 어느 정도 충분한 관계가 축적되어 서로를 잘 알게 되었고, 이제 상호관계에서의 결함을 시정해 나갈 시점이 되었다. 무엇보다도 남과 북은 오랜 기간 관계를 맺어 왔음에도 불구하고 실질적인 신뢰관계 구축이 부족했다. 그동안 남한 정부가 북한의 완고함에 화해·협력으로 인내하면서 북한을 다독거리고 필요한 지원을 아끼지 않았으나, 북한은 크게 변화하지 않았다. 남북관계의 양적 팽창에서 질적 개선으로의 정책 전환은 언젠가 우리 정부가 해결해야 할 과제였다. 원칙과 유연을 통한 올바른 남북관계 구축이라는 대북정책 방향설정 자체는 남북관계를 또 다른 차원에서 새롭게 정립하기 위해 언젠가 추진해야 할 과제였다.

## 나. 현 시기 남북관계 경색의 배경

현 시기 남북관계가 경색되고 긴장이 확대 재생산된 1차적 책임은 북한의 도발에 있고, 거기에 남한 정부 대북정책의 경직성도 상호작용했다. 무엇보다도 북한 내부 상황의 변화로 대남 정책의 돌출성과 무모성이 심화되었으며 대남 정책결정체계가 취약해졌다. 권력세습 과도기라는 상황으로 남한 정부가 적극적으로 유연한 정책을 구사했더라도 일정한 한계가 있었을 것이다. 더욱이 김정일이 사망한다면 향후 일정 기간 남북 관계의 소강상태가 불가피할 것이다.

그러나 우리로서는 북한 탓만 할 수는 없는 입장이다. 일반적으로 이명박 정부 대북정책의 문제점으로 ‘원칙과 유연’이라는 방향 설정과는 달리 정책 추진과정에서 유연성이 부족한 점을 들고 있다. 구체적으로는 현 정부가 지난 정부가 뿌린 대북정책의 과실(果實)을 거두기보다는 급격한 정책전환을 추진한 점, 북한관리와 국내여론 관리에서 포용적·대승적 관점과는 거리를 둔 점, 남북 대화·교류·협력에서 지나친 비즈니스적 상호주의를 적용한 점을 유연성 부족의 사례로 들고 있다. 여기에는 북한 상황에 대한 낙관적 기대와 국내정치적 고려의 과잉이 작용했다고 지적한다.

정부가 기존 대북정책의 공과를 냉정히 평가한 바탕 위에서 과실은 거두고, 문제점은 새롭게 설정된 대북정책 원칙에 맞추어 점진적으로 개선한다는 입장을 취했다면 남북관계에의 충격을 줄일 수도 있었을 것이다. 북한 관리 방법에서도 원칙론이 지나치게 부각된 측면도 있다. 인권 문제 등 북한의 태도 변화가 절실한 몇 가지 사안에 대해 원칙적인 입장을 견지하면서도, 인도적 지원은 지속하고 불필요한 자극은 관리하는 유연성을 보일 필요가 있었다. 북한 당국이 국제무대에서 비정상국가로 지탄받고 있지만 여전히 우리의 대화 상대라

는 현실을 고려하여 때로는 과감한 접근방법이 필요한 측면이 있다.

이명박 정부가 대북정책을 추진하면서 원칙적인 입장을 고수한데는 북한의 태도 변화를 끌어내기 위해서는 남북관계에 일정한 고통을 감내하더라도 일관성을 유지해야 한다는 판단이 작용했을 것이다. 또한 북한 체제가 더욱 취약해지고 있으며, 조만간 북한이 물러설 것이라는 기대감도 작용했을 것이다. 김정일의 한 동안 와병, 북한 당국의 경제상황에 대한 극약 처방(화폐개혁), 간헐적으로 확인되는 북한 주민들의 불만표출 동향 등 단편적인 상황으로 볼 때는 북한 체제가 매우 불안정해 보인다. 과거보다 체제불안 요인들이 증대되고 불안요인들이 꿈틀대는 진폭도 확대될 가능성이 높다.

그러나 문제는 북한당국의 통제역량이 유효하게 작동하는 반면, 대안세력이 부재하다는 데 있다. 김정은도 일단은 홀로서기에 성공할 가능성이 높다. 북한으로서는 ‘요행히’ 김정은을 후계자로 공식화한 상태이고, 김정은의 권력기반도 어느 정도 다져진 상황이다. 권력층 인물들도 다른 대안이 없는 조건에서 우선은 기득권을 유지하기 위해 김정은을 구심점으로 결속할 수밖에 없다. 그리고 북한 내부적으로는 1990년대의 총체적 충격에서 벗어나 이제는 나름대로 새로운 생존질서가 정착된 것으로 보인다. 북한사회와 당국의 관계는 변화하였다. 주민들은 더 이상 당국의 배급에 의존하지 않고 시장을 중심으로 생계를 꾸려가고, 당국은 주민들에 대한 충분한 배급을 사실상 포기하고 간헐적으로 돌출하는 위해(危害)요인을 단속하는데 주력하고 있다. 치자와 피치자가 서로 생존하는데 필요한 영역은 건드리지 않는다는, 취약하나 묘한 조화 구도가 자리 잡았다. 북한의 모습이 과거 일원적 체제에서 점차 치자와 피치자간의 틈새가 벌어지나, 아직은 무너질 정도는 아니라고 본다.

## 다. 북한 대남 정책결정체계의 불안정성

북한은 이명박 정부에 대해 과거 정부의 대북정책 관행으로 되돌릴 것을 집요하게 요구했다. 위협과 도발을 자행하다가 우리가 단호하게 대응하면 대화를 제의하면서 유화적 자세를 취하는 행태가 반복되었다. 이명박 정부 들어 북한의 대남 행태는 전반적으로 강경기조를 유지하면서도 잇단 도발로 나타났듯이 ① 무모성이 증대되었고, ② 그 와중에서도 강·온을 오락가락하는 변덕 주기가 짧아졌으며, ③ 특히 대화수요를 명확히 드러내면서도 대화를 관철해 내는 집행력과는 괴리를 보였다는 점이 특징이다. 한마디로 북한의 대남 정책결정체계가 현저히 취약해졌다. 여기에는 우리 정부가 일관되게 원칙적 입장을 견지한데 따른 초조감이 작용했다. 그러나 근본적으로는 북한 권력구조의 변동, 권력층의 이상기류에 원인이 있다고 본다. 이와 같은 북한 내부정치 기류와 구조변동으로 볼 때, 과거 정부 시기와 비슷한 비중으로 남한 정부가 대북 정책적 노력을 투입했다하더라도 같은 정도의 남북관계 개선 효과를 거두기가 어려웠을 수 있다.

첫째, 김정일의 일관된 정책관리 능력에 의심스러운 부분이 있었다. 그가 노쇠해짐에 따라 자신의 권위 유지와 후계구도 추진에만 민감하고, 다른 문제에 대해선 집중력과 균형감이 떨어졌다. 김정일이 중요 정책의 입구와 출구만을 결정할 뿐, 추진상황을 챙기지 못하는 현상이 증대되었다. 대화보다는 협박으로 남쪽을 움직이겠다는 전술에서 남북관계를 타개해 식량을 확보한다는 정책선택에는 김정일의 결정이 있었을 것이다. 그러나 그가 남북대화가 성사되도록 중간과정을 철저히 점검하고 있다는 근거는 찾아보기 힘들다. 원래의 대남 대화기구인 당 통일전선부에 힘을 실어주었다거나, 타성에 젖은 군 간부들을 군사실무회담에 내보내면서 이들을 철저히 통제했다고 보기



어렵다. 결국 현 정부 들어 간헐적인 김정일의 남북대화 의지 표출을 인정한다 해도 자신이 지휘하는 대남 대화체계를 적극 관리·통제하지 못하는 상황에서의 남북대화는 그 실효성을 기대하기 어렵다.

둘째, 북한 권력층에 맹목적인 충성기류가 지배하고 있다. 권력세습이 진행되는 과도기에는 간부들의 이견 혹은 배신 가능성에 대한 지도부의 감시가 한층 강화된다. 북한의 고위간부들은 김정일에 이어 김정은에게 충성을 다짐하면서 새로운 지도자 눈치 보기에 분주할 것이다. 충성경쟁이 심해지면 합리적인 정책 건의가 어려워진다. 게다가 북한 군부가 빈번히 남북관계 전면에 나서고 대화의 주도권을 장악하는 상황으로 바뀌었다. 군(軍)의 기본임무는 충성이지 남북관계 관리가 아니며, 남북대화 추진은 그들의 우선적인 관심 사안이 아니다. 그들은 남북관계가 악화될수록 더욱 충성심을 과시할 수 있는 입장에 있으며, 남북경협이 활성화되지 않더라도 많은 외화벌이가 원천을 관리하여 돈벌이에도 크게 지장이 없는 세력이다. 김정일은 2011년 5월 중국을 방문해서 “우리도 경제건설에 집중하고 있어 한반도 정세가 완화되길 바란다. 남북관계에 줄곧 진정성을 가지고 있다”며 중국 지도자를 통해 남북관계 개선 의지를 보였다. 그러나 평양으로 복귀한 직후 남쪽에서 자신의 초상화를 표적으로 사격훈련을 한 사실을 보고받고는 ‘신성모독’을 이유로 “전면적인 군사적 보복”을 건의한 군부의 건의를 받아들였다. 김정일의 대화의지가 바뀌는 데는 1주일이면 충분했다.

셋째, 후계자 김정은의 ‘대담성 과시’ 의도가 수시로 대화 추진의 맥을 끊고 위협과 도발로 전환하는 요인이 되고 있다. 천안함 폭침과 연평도 포격도 김정은이 주도했을 가능성이 높다. 이제 새로운 지도자로서의 위상을 확고하게 구축해야 하는 김정은으로서는 간부들에게 자기 아버지 버금가는 ‘군사적 지략과 대담성’을 보여주어야 한다.

김정은은 자신의 유약성을 노출시키지 않으려고 할 것이고, 그의 대화·협상을 통한 대남정책 관리 역량은 일천하다는 점에서 앞으로 불안한 남북관계의 구도는 한동안 불가피하다. 김정일의 남북대화 의지 및 대남 부서 관리역량의 약화, 권력세습 과도기 온건론자들의 입지 약화와 군부 강경세력의 득세, 여기에 김정은의 무모한 리더십마저 개재되어 북한의 대남 대화체계는 극히 취약해졌다. 김정일이 사망한다면 정상적인 대화체계의 복원 시기는 더욱 멀어질 것이다.

#### 라. 대북 원칙과 유연의 조화

지난 40년의 남북관계사를 놓고 볼 때, 특히 김대중·노무현 정부의 대북정책과 이명박 정부의 대북정책 결과를 비교해 볼 때, 한 쪽으로 편향된 대북정책은 한계가 있다는 점이 명확해졌다. 북핵문제의 돌출과 진전, 북한의 대남 위협·도발과 접근, 주변정세의 흐름에 따라 우리 정부가 강·온의 대북 대응수위를 조절할 필요가 있지만, 상황변화에 따라 과장하자면 대북정책 수단 전부가 쏠려가는 방식(all or nothing)은 실효성이 높지 않다. 대북정책 목표 또는 수단들을 ‘원칙의 영역,’ ‘유연의 영역,’ 그리고 상황에 따라 융통성을 발휘하는 ‘중간의 영역’으로 분류해서 장기적으로 일관되게 대북 접근 수단들을 구사할 필요가 있다. 예컨대, 원칙의 영역은 북한의 도발에 대한 맞대응, 북한의 인권문제 제기, 민간차원의 독재체제 비판, 북한 당국과 주민에 대한 차별적 접근 등을 들 수 있고, 유연의 영역은 당국 간 대화문호의 상시적 개방, 비정치적 민간교류, 개성공단 등 이미 정착된 대규모 경협사업의 지속, 상황변화에 별반 영향을 받지 않는 인도적 지원 등을 들 수 있다.

북한은 우리가 포용 일변도의 정책을 구사할 때는 단물을 골라먹

있으며, 우리가 예상한 북한변화라는 파급효과는 기대만큼 나타나지 않았다. 북한은 또한 우리가 강경한 대북정책을 구사하자 우리 의도대로 움직이기 보다는 반발하며 역공세로 나왔다. 조금이라도 독재 권력에 위해(危害)가 되는 요인이 된다고 판단하면 우리의 강·온 접근에 대해 교묘하게 빠져나가는 출구전략(Exit Strategy)을 구사해왔다. 따라서 북한에 대해 되는 것과 안 되는 것을 명확하게 해 놓을 필요가 있다. 북한의 변화, 나아가 바람직한 통일모습을 고려하여 대북접근 목표를 설정하고, 그 수단들을 원칙적 수단과 포용적 수단으로 분류하여 일관되게 추진해야 한다. 북핵문제, 북한인권 문제와 관련한 대북압박은 중단할 수 없는 문제이다. 북한 영유아에 대한 지원은 한반도 긴장이 고조되었다 해도 통일한국의 미래를 위해 지속해야 할 과제다. 독재 권력만을 보강해주는 지원은 바람직하지 않다. 현실적으로 볼 때 무엇이 독재 권력을 보강해주고 무엇이 북한 주민의 경제적 인권을 증진하는 지원인지 구분이 어려울 수 있다. 장기적인 대북정책 목표들이 명확히 설정되었다면 대북 압박 또는 지원에 따른 긍정·부정효과를 판단하여 정책 방향을 선택할 수 있다고 본다. 북한도 우리가 어떤 부동의 원칙과 기준으로 정책을 선택한다는 것을 알게 되면, 언젠가 따라 올 수밖에 없을 것이다. 지금까지 남한의 대북정책이 북한의 상황변화와 국내여론에 따라 큰 폭으로 흔들려 왔던 것은 정확한 정세판단을 토대로 통일을 염두에 둔 장기적인 대북정책 목표와 그 로드맵이 없었기 때문이다. 통일정책과 연계된 대북정책의 장·단기로 분류된 세부 목표들이 설정되어 있다면 그 목표에 따라 접근 수단들을 원칙의 영역과 유연의 영역으로 분류할 수 있을 것이며, 원칙과 유연이 조화를 이루는 일관된 대북정책 추진이 가능할 것이다.

## 마. 실용적 포용정책의 추진

서로 대립하는 국가 간의 관계를 맺는 방법은 개입과 압박을 양극단으로 하여 개입 혹은 포용정책(Engagement Policy), 무시 혹은 불개입정책(Benign Neglect Policy), 압박 혹은 봉쇄정책(Containment Policy)으로 나눌 수 있다. 우리가 북한과 관계를 맺는 방법도 여기에 준해서 살펴볼 수 있다. 햇볕정책은 포용을 확대 해석한 일종의 포용정책의 변형이다. 우리말로 포용이라는 용어는 일방적으로 시혜를 베풀다(Embracement)는 뜻으로 해석될 수 있는데, 원래 전략적 의미의 포용(Engagement)은 무조건적, 일방적, 시혜적 의미와는 구분된다. 따라서 포용정책이라는 용어가 갖는 혼란을 피하기 위해서 무조건적 포용정책과 조건부 포용정책으로 구분하기도 한다.<sup>2</sup>

과거 남한 정부의 대북정책은 봉쇄정책으로부터 출발했다. 북진통일을 주창하며 전쟁도 불사하는 룰백전략이 한국의 오랜 대북정책 기조였다. 때로는 경제건설에 매진하기 위해 북한을 철저히 무시하는 불개입 정책의 입장을 취하기도 했다. 그러나 봉쇄는 대결로 일관하는 수동적인 정책 수단으로써 민주화가 진행되면서 이를 장기간 추진하기에는 어려움이 많았다. 봉쇄정책의 기본 틀을 훼손시키지 않는 범위 내에서 일정한 변화를 가미한 것이 북방정책이었다.

세계적 차원의 냉전이 해체되고 그간의 대북정책에 대한 반성과 북한변화론에 기초해 등장한 정책이 햇볕정책이다. 햇볕정책은 무조건적 포용정책에 가깝다. 적대하는 국가 간에는 유형을 찾아 볼 수 없는 일종의 포용정책의 변형이다. 이 정책은 우리 안보불안의 근원이자 동시에 평화통일의 동반자라는 북한의 이중성 중에서 특히 후

---

<sup>2</sup> 김영호·김희상·동용승 외, “21세기 한반도 안보환경과 새로운 대북정책의 모색,” 『대북정책의 이해: 상호주의 실현을 위한 성찰과 과제』 (서울: 명인문화사, 2010), pp. 36~42.

자, 북한이 대화의 상대방이라는 점을 고려했다. 햇볕정책은 결과적으로 일방적인 대북지원과 유화정책으로 흐르는 경향을 보였다. 상호주의 또는 연계정책의 부재로 북한의 개혁·개방 유도에 한계를 보였다. 당시 우리 정부는 과감한 포용정책으로 남북 간에 비대칭적인 상호의존성을 기대했으나 북한의 탈퇴전략으로 소기의 성과를 거둘 수 없었다. 그 반성으로 이명박 정부는 원론적 의미의 포용정책을 표방했다. 원칙과 유연을 동시에 추구하였으나, 과거 관행에 길들여진 북한의 극심한 반발로 역시 남북관계에서 상호주의를 추구하고 연계를 맺는데 실패했다. 결과적으로 이명박 정부의 ‘포용정책’은 봉쇄정책으로 흘러갔으며, 북한의 거부와 도발로 추진과정에서 변질되고 말았다.

이제 다시 포용정책의 의미와 효용성을 점검해 볼 필요가 있다. 대북 개입정책 혹은 원래의 의미의 포용정책(Engagement)은 선별적, 조건부 포용정책이다. 포용을 선별하는 기준은 상호주의이며, 상호 이해관계를 일치시키거나 조율하면서 관계를 개선해 나가는 정책이다. 그러나 남북한은 서로 다른 사안들에 대해 이해관계를 갖고 있다. 그 경우에는 서로 다른 사안들을 연계시켜 타협을 보아야 한다. 연계전략이나 상호주의가 결여된 포용정책은 일방적인 시혜정책이거나 유화정책에 불과하다. 봉쇄(Roll-Back) 일변도는 긴장을 높이고 안보 위기를 불러온다. 북한의 조기 붕괴를 기대하기 어려운 상황에서 비현실적이기도 하다. 불개입·무시정책은 북한의 대량살상무기(WMD) 개발을 억제하기 힘들며, 북한의 인권실태도 마냥 방치할 수 없다는데 문제가 있다. 그러나 과거 정부의 관대한 포용정책이나 현 정부의 제한적인 포용정책 모두 북한의 기피와 반발로 정권의 행태와 속성을 본질적으로 바꾸는데 실패했다. 좀 더 정교한 전략개발이 필요함을 의미한다.

한편 남북관계에서의 ‘실용주의’라는 관점도 재정립할 필요가 있다. 현 정부는 남북관계에서 실용주의를 강조했다. 이명박 대통령은 취임사에서 ‘남북관계는 이제까지 보다 더 생산적으로 발전해야 한다. 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어갈 것’이라고 밝혔다. 정부가 표방한 실용주의는 대북정책의 단기성, 연계성, 경제성을 중요시하는 개념이다. 남북관계는 구체적 성과에 의해 평가되어야 하고, 남북관계의 진전으로 남한과 북한에 공히 경제적 이익이 있어야 된다는 관점이다. 실용을 위한 대북정책의 슬로건으로 『비핵·개방·3000』이 제시되었다. 경제적 실용주의에 기초하여 남북경협 4 원칙으로 비핵화의 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의를 제시했다. 이전 정부들이 남북경협의 기준으로 북한경제회복, 남북한의 균형발전, 통일비용 감소, 동북아경협과 연계한 남북경협을 제시한 것과 비교된다.<sup>3</sup>

실용주의는 이념보다는 실사구시(實事求是)의 관점에서 재해석되어야 한다. 남북관계의 현실에 기초한 실용주의, 단기적 성과 못지않게 장기적인 투자관점도 고려한 실용주의가 필요하다. 요컨대 실용주의를 경제성에 방점을 찍기보다는, 지나치게 ‘이념의 잣대’에 집착하지 않는다는데 방점을 찍어야 한다. 남북관계를 관리하는데 있어 명분이 중요하나 통일의 시계를 앞당길 수 있는 실질적인 방법을 찾고, 이를 적용하는 일 역시 늦출 수만은 없다.

이제 실용주의적 포용정책을 추진할 때다. 상호주의의 등가성에 집중하기보다 상황에 따라서는 유연성을 발휘해야 하고, 연계전략을 정교하게 개발하여 적극적으로 개입할 수 있는 틈새를 확대해야 한다. 북한의 변화를 유도하기 위해서는 개입과 포용, 봉쇄와 압박의 적

---

<sup>3</sup> 박중철, “대북포용정책과 상생공영정책 비교: 도전과 전략적 선택,” 『이명박 정부 대북정책 비전과 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 45.

절한 조화가 필요하다. 무엇보다 결정적인 상황에 북한의 변화를 촉발할 섹시전략도 필요하다. 이런 의미에서 ‘전략적 포용정책’이라고도 할 수 있다. 이는 진정한 의미의 실용주의 정책이며, 우리 주도의 적극적인 통일정책이다. 왜 전략적 포용정책을 추진해야 하는가. 우선 북한 체제의 내구성에 주목해야 한다. 북한은 ‘불안정하나 지속가능한 체제(unstable but sustainable)’라고 할 수 있으며, 국제문제와 남북관계 차원에서 북한 문제의 이중성은 한층 심화되고 있다. 지금 통일을 실질적으로 준비하지 않으면 안 되는 시점에 와 있다. 북한의 변화를 유도하고 평화통일을 구현할 수 있는 포용과 압박 수단의 개발, 이들의 정교한 배합, 일관된 적용이 필요하다.

#### 4. 대북정책의 일관성 유지

##### 가. 대북정책 일관성 확보의 중요성

정책 변동을 초래하는 원인은 여러 가지가 있으나 근본적으로 정책 환경의 변화에 있다. 해결해야 할 문제 자체가 변하거나, 특정한 정책을 추진할 것을 주장하는 요구(Demand)와 지지(Support), 즉 투입의 변화가 정책 변동을 초래한다. 대북정책은 북한의 상황에 중요한 변동이 생겼거나, 국민들의 대북관이나 북한과 관계를 맺는 방법에 대한 판단이 바뀌었을 때 달라질 수 있다. 남북대화가 본격화된 이후 역대 남한 정부가 추구한 대북정책의 목표는 북한의 대남 적대적 태도 완화, 한반도 평화의 관리, 화해·협력의 남북관계, 남북의 상생·공영 등 유사한 개념으로 설정되었다. 우리 대북정책의 변화 배경은 목표보다는 접근방법의 변경에 있다. 우리 정부의 대북 접근방법

은 대결·압박에서 점진적으로 화해·협력의 방식으로, 다시 압박 중심으로 바뀌었다.

대북정책의 급격한 변화에는 많은 문제점을 내포하고 있다. 특정 정책의 실험이 끝나지 않아 실효성이 검증되지 않았는데 또 다른 실험을 도입하는 셈이 된다. 문제가 치유되기 전에 다른 처방을 도입하고, 정책적 성과가 착근되기 전에 변경하면 그간의 노력은 수포로 돌아간다. 완고한 북한을 상대로 하는 정책은 더욱 그렇다. 정부가 ‘원칙 있는 대북정책’을 추진하더라도 과거 정부의 정책적 성과는 계승하면서 변화를 추구하는 방식이 바람직하며, 앞으로 설정될 대북정책 방향도 마찬가지라고 본다. 예컨대, 이명박 정부 대북정책의 결과 남북관계의 갈등이 증폭되기는 했으나 나름대로 긍정적인 측면도 있다. 우리가 북한에 대해 할 말은 하고, 끌려 다니지 않으며, 북한으로서도 자신들의 의도대로 되지 않는다는 것을 보여준 성과가 있다. 어찌 보면 인기 없는 정책의 선택이었고, 그 무형의 성과, 잠재적 성과가 나중에 나타날 수 있다. 차기 남한 정부가 남북관계의 현상만을 보고 다시 과거 정책으로 회귀한다는 것은 또 다른 시행착오의 반복이 된다. 우리가 지켜야 할 원칙은 지켜가면서 유연성을 보태야 한다. 그렇지 않으면 북한이 우리 대북정책 자체를 불신하게 된다.

#### 나. 정책 방향 설정의 일관성: 장기적 포석과 탈정치화

대북정책의 일관성은 정책 방향 설정의 일관성, 설정된 방향에 따른 집행과정의 일관성이라는 양면에서 요구된다. 우선, 대북정책 방향 설정의 일관성을 확보하기 위해서는 장기적인 포석과 탈정치화가 필요하다.

우리 주도로 통일을 달성하기 위해 장기적인 관점에서의 대북정



책 목표 설정이 선행되어야 한다. 대북정책은 통일정책의 큰 틀 안에서 기획되어 일관되게 추진되어야 한다. 통일전략의 장기성을 감안하여 정부가 바뀌어도 지속적으로 추진될 수 있도록 국민들의 결집된 의지로 여건을 만들어 주어야 한다. 대통령의 대북정책 리더십으로, 미래에 대한 통찰력, 일관된 대북정책 추진 의지가 중요하다. 포스트 김(김정일, 김정은)의 북한 체제 때에는 통일의 기회가 반드시 온다. 앞으로 우리 정부의 지도자들에게는 통일 여건을 개척하고 통일의 결정적인 기회를 포착하는 막중한 책무가 주어졌다고 본다. 남북관계에서 더 이상의 시행착오는 허용되지 않으며 실기(失機)하면 역사의 비판을 받게된다.

이를 위해선 대북정책의 탈정치화가 요구된다. 대북정책은 전략적으로 결정되어서도, 더 이상 소모적인 이념논쟁에 휘말려서도 안된다. 국민적 합의를 토대로 대북정책이 설정되면, 국민은 정부를 믿고 정부가 효율적으로 북한을 상대할 수 있도록 전폭적으로 지원하는 체제가 구축되어야 한다. 대북정책에 관여하는 관료·전문가 집단들이 정부가 바뀌어도 소명감을 갖고 일관되게 일할 수 있도록 하는 여건 조성이 절실하다.

#### 다. 정책집행의 일관성: 컨트롤 타워 보강, 관여집단의 전문화

대북정책을 일관되게 집행하기 위해서는 여러 유관기관들의 공개적인 대북정책과 이면적인 대북전략 그리고 남북통합 프로그램이 서로 연계되어 유기적으로 추진되어야 한다. 현재 청와대 내에 대통령의 통일·외교·안보 업무를 보좌하는 기구는 외교안보수석실과 국가위기관리실로 이원화되어 있다. 외교안보수석은 산하에 대외전략비서관, 외교비서관, 통일비서관, 국방비서관을 두고 있고, 국가위기관

리실장(수석급)은 상황팀과 정보분석비서관, 국가위기관리비서관을 두고 있다. 이러한 대통령 보좌기구에는 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 외교안보수석실의 외교, 통일, 국방비서관들은 해당 부처와의 연락 기능에 보다 충실하여 정부 차원의 정책조정과 통합기능 수행에 한계가 있다. 둘째, 외교와 안보(국방) 업무 보좌기능은 강한 반면 대북·통일정책 보좌기능이 상대적으로 취약한 구조이다. 대외전략비서관이 통일외교안보 전 분야에 걸친 중장기 기획업무를 담당하고 있으나 외교안보에 치우칠 소지가 있고, 국가위기관리실도 군사적 위기관리 기능에 초점을 두고 있다. 셋째, 외교안보수석실의 업무 영역별 편제와 국가위기관리실의 기능별 편제가 혼재되었고, 국가위기관리실의 정보 분석 기능도 군사정보분석에 치중된 측면이 있다.

현행 기구의 문제점을 보완하는 방향은 부처의 독자적인 역할을 강화해주는 대신 청와대는 큰 틀의 전략 방향을 제시하고 상충하는 정책을 조정하는 역할에 비중을 두면서, 상대적으로 취약한 대북·통일정책 업무의 보좌기능을 강화하는데 있다. 역대 남한 정부의 대북정책이 압박에 치우치고, 북한관리가 치밀하지 못한 데에는 여러 가지 이유가 있으나, 청와대의 참모 기능이 통일·대북업무 보다는 외교·안보에 편중된 참모조직의 특성도 여기에 가세했다. 상황이 조직을 만들기도 하지만, 주어진 역할이 일을 만들기도 한다. 외교업무와 국방업무는 자체적으로 일이 추진될 수 있는 조건이 만들어졌지만, 대북·통일업무는 대통령이 역할을 부여하고 힘을 실어주지 않으면 기능이 활성화되기 어렵다는 점에서 그 기능에 특별한 위상 부여가 필요하다. 더구나 앞으로 수년간 대북정책을 어떻게 정립하느냐에 따라 통일이 앞당겨질 수도, 기회를 놓칠 수도 있다는 점에서 대북정책 컨트롤 타워의 정립은 매우 중요한 문제가 된다. 대북·통일업무에 대한 총괄 조정 기능을 강화하는 방안으로 외교안보수석과는 별도로 대

북·통일수석을 두고, 양 수석을 총괄하는 장관급의 외교안보통일실장을 두는 방안이 있을 것이다. 간소한 정부 구현 차원에서 대통령실의 축소를 추구할 경우에는 기존의 외교안보수석실 편제에다 통일특보를 별도로 두어 실질적인 역할을 부여하면서, 비서진들로 대북 전문가 충원을 확대하는 방안이 있을 것이다.

이와 함께 대북·통일정책 수립에 참여하고 정책을 구체적으로 추진하는 대북정책 관여 집단을 정예화 하여 전문역량을 배가하고, 소명의식과 책임감으로 무장시킬 필요가 있다. 대북정책을 집행하는 실무자 수준에서는 남북관계가 경색되면 무력감에 빠지거나 할 일이 없다는 생각에 현실을 타개하려는 집요함이 떨어질 수 있다. 각 부처의 통일대비 업무도 당장의 현안이 아니라는 분위기 속에서 우선순위에서 밀리거나 담당자가 수시 교체되는 경향이 있다. 학계의 일부 전문가 집단들도 최적의 대안을 고민하기 보다는 이념적 편향성으로 특정 정책을 정당화하는데 집중하곤 했다. 일관된 대북정책을 추진하기 위해서는 정부와 전문가 집단 간의 연계를 강화하고 정보공유를 확대하면서 대북정책 관여집단들이 최선의 대안들을 강구해 낼 수 있도록 제도적 장치를 마련해 주어야 한다. 장기적으로 대북전략·통일정책 개발에 몰두할 수 있도록 ‘국가전략원’이라는 씽크 탱크를 설립하는 것도 방법일 것이다.

우리의 대북정책은 이제 과거를 부정하는 형태를 지양하고 ‘정·반·합(synthese)’으로 나아갈 때다. ‘단절과 청산’이 아닌 ‘계승과 발전’의 관점에서 대북정책을 냉정히 평가하여 공(功)은 이어받고 과(過)는 과감히 버려야 한다. 정치적 의도로 이전 정부와의 차별화만을 의식한 ‘새로운 정책’의 제시는 과거에 심은 정책이 착근하기 전에 뿌리를 뽑아 버리거나 고사시키는 결과를 초래할 수가 있다. 남북관계사의 흐름으로 볼 때도 그렇다. 친화력은 남북이 자주 만나 신뢰를

쌓아가는 과정에서 증대된다. 남북이 서로 다름을 이해한 바탕 위에서 실질적인 남북 공존·공영을 추구해야 통일의 길이 보인다. 남북 관계가 정체되면서 다시 통일담론이 증가했으나 대북정책과 통일정책의 무질서한 혼재를 불러온 측면도 있다. 대북정책과 통일정책의 일체화가 필요하다. 우리는 북한 입장만을 고려한 일방적 시혜와 포용, 남한 사회 내부를 지나치게 의식한 압박에서 탈피하여 진정한 의미의 실용주의적 대북정책을 추구해야 한다.





IV

# 대북·통일정책 추진 방안





## 1. 정치 분야

### 가. 남북대화 다변화로 친화력 증대 계기 조성

남북 당국 간 대화와 소통의 기능은 다양하다. 우선, 남북 현안에 대한 해결 방법을 모색할 수 있으며, 상대방의 의도와 입장에 대한 이해를 높일 수 있다. 그리고 의도하지 않은 긴장고조·충돌을 예방할 수 있으며, 당국자들 간에 신뢰와 친밀감 조성도 가능하다. 반면 남북 대화의 역기능도 무시할 수 없다. 남북대화 자체가 내부 정치적으로 이용되던 사례가 있다. 1972년 ‘7·4 공동성명’의 경우 남한은 그해 유신체제 선포(10.17)로 박정희 정부의 독재 권력기반을 정당화하는데 활용했고, 북한도 같은 해 주석제로 헌법을 개정하여 김일성 유일지배체제를 공고화하는데 이용했다. 과거 전두환 정부가 ‘남북한 최고 책임자의 상호 방문’을 제의(1981.1.12 국정연설)한 배경에는 취약한 정통성을 보강하려는 의도가 개재되어 있었다. 1990년대 초반에 북한이 8차례의 남북고위급회담에 호응하고 남북 기본합의서 채택(1991.12)에 합의한 것은 사회주의권 변혁이라는 불리한 주변정세의 와중에서 체제붕괴와 고립의 위기감이 작용한 측면이 있다.

남북 대화가 성과는 없이 설전만 오가고 대결의 장으로 뒤바뀐 경우도 적지 않았다. 북한은 남북대화를 북한 체제 선전의 장(場)으로 활용하거나, 대남 통일전선전술 차원에서 우리 국내정국을 교란시킬 목적으로 이용하는 경우가 자주 있었다. 1979년 10·26 사태와 12·12 사건 직후에 북한이 ‘남북 총리회담’을 제의(1980.1.12)한 배경에는 남한 사회의 혼란을 가중시키려는 의도가 엿보였다. 남한이 남북대화 개최 자체를 대북정책의 성과로 간주하는 점을 이용하여 북한은 남북 대화를 식량 등 경제적 실익 확보의 레버리지로 활용하는 경우도 빈



번했다. 식량지원을 약속받고 대화에 호응하거나, 대화 도중에 식량 지원을 요청하면서 여의치 않을 경우 빈번히 대화를 중단하기도 했다. 이런 이유로 우리 내부적으로 ‘대화를 위한 대화’는 문제가 있다는 지적을 받아왔다.

북한이 남북대화에 호응하는 여러 가지 의도에도 불구하고, 그동안 우리 정부는 남북대화를 적극 추진해 왔다. 남북대화가 본격화된 초기에 역대 정부가 대화에 적극적으로 나선 배경에는 국력의 대북우위에 대한 자신감에서 새로운 정부 출범과 더불어 정통성을 확보하고 통치 업적을 쌓으려는 정치적인 동기가 크게 작용했다. 주변정세의 변화 와중에서 남북이 대화를 통하여 상대방의 의도를 확인함으로써 한반도 정세 악화를 방지하려는 안보 상황관리 목적의 대화도 개척되었다. 남북관계의 큰 틀을 정한 대화의 결과로 1972년 7·4 공동성명, 1991년 12월 남북기본합의서, 2000년 6·15 남북공동선언, 2007년 10·4 남북정상선언이 채택되었다. 김대중 정부와 노무현 정부 들어서는 남북 정상회담이 개척되었다. 대화 빈도도 급격히 증가하여 실무회담·실무 접촉을 포함하여 김대중 정부 시기에는 78회, 노무현 정부 시기에는 175회를 기록하였다. 대화 분야도 다변화되고 접촉 범위도 정상급에서 실무자 수준에 이르기까지 확대되었다. 대화 과정에서 통신·통행의 관행을 축적하고, 각종 합의문을 도출하여 인적·물적 교류협력 과정을 어느 정도 제도화했다.

〈표 IV-1〉 역대 정부의 남북 당국대화 개최빈도

구분	김대중 정부 (1998.3~2003.2)	노무현 정부 (2003.3~2008.2)	이명박 정부 (2008.3~2011.11)
총계	78회	175회	10회
유형별	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정상회담: 1회</li> <li>• 장관급회담: 8회</li> <li>• 차관급회담: 3회</li> <li>• 국방장관회담: 1회</li> <li>• 장성급 군사회담: 7회</li> <li>• 경협추진위원회: 3회</li> <li>• 금강산관광회담: 2회</li> <li>• 적십자회담: 5회</li> <li>• 체육회담(단일팀): 2회</li> <li>• 기타 특사접촉, 군사실무 회담, 경협실무접촉 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정상회담: 1회</li> <li>• 총리회담: 1회</li> <li>• 장관급회담: 13회</li> <li>• 차관급회담: 1회</li> <li>• 국방장관회담: 1회</li> <li>• 장성급 군사회담: 7회</li> <li>• 경협추진협의회: 9회</li> <li>• 적십자회담: 5회</li> <li>• 용천재난구호회담: 1회</li> <li>• 체육회담: 2회</li> <li>• 기타 특사접촉, 철도 도로 해운협력 실무접촉 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군사실무회담: 3회</li> <li>• 개성공단 실무회담: 4회</li> <li>• 금강산관광실무회담: 1회</li> <li>• 남북적십자회담: 2회</li> </ul>

그러나 한동안 남북대화가 활성화되고 일정한 성과를 도출했음에도 불구하고 남북대화 체계는 개선의 여지가 많다. 첫째, 형식면에서 남북대화가 제도화되지 못했다. 남북 장관급회담, 남북 경협추진위원회 등은 한동안 수개월 단위로 주기적으로 개최되어 정착되는 듯했으나, 조문파동이나 탈북자 집단입국 등 북한의 체제문제가 제기되어 오랜 기간 중단되었다. 이러한 사례에서 보듯이 북한은 남북관계 ‘악재’를 빌미로 대화중단을 위협하는 경우가 빈발했다. 북한은 남북정상회담의 정례화는 물론 상주 연락사무소 설치에도 부정적이다. 이는 대화성사 자체를 실익확보의 레버리지로 활용하려는 북한의 행태에서 비롯된다. 둘째, 남북대화가 경협 분야로 편중되었다. 경제회담에 비해 군사회담 개최가 적었고, 개최된 군사회담도 남북경협을 군사적으로 뒷받침하기위한 성격의 회담으로 북한은 군사적 신뢰구축에 소극적이었다. 장관급 회담 등 큰 틀의 대화 의제에서도 북한은 핵문제, 군사 분야, 평화정착 문제 토의를 기피하거나, 추상적으로 합의해 주

는 선에서 그쳤다. 우리 정부가 남북경협을 활성화시키면서 점진적으로 안보협력을 해나가는 확산효과를 기대했으나, 진전 속도가 지나치게 늦었다. 셋째, 북한 회담대표의 재량권 제약으로 내실 있는 대화가 어려웠다. 남북 모두 사전에 재량권의 범위를 정하고 회담에 임하기는 마찬가지나, 북한대표의 경우 융통성 없이 일방적인 요구로 일관하다가 회담을 중단시키는 빈도가 잦다. 특히 군사 분야가 조금이라도 연계되면 소관 밖의 일임을 주장하면서 더 이상 대화가 진전되지 않는 현상도 있었다. 넷째, 회담 합의사항 이행에 대한 신뢰도가 높지 않다. 김정일의 서울 방문 정상회담은 지켜지지 않았고, 실무적인 합의사항은 대체로 이행하나 사정 변경의 이유로 빈번히 반복되는 등 합의의 신뢰성에 문제가 있었다. 다섯째, 앞서서도 언급했지만 남북 대화나 연관된 참관행사를 통해 북한이 정치 선전에 이용한다는 점을 들 수 있다.

이와 같은 이유로 이명박 정부는 대화를 위한 대화, 끌려 다니는 대화를 거부하고 진정성 있는 남북대화를 강조했다. 현 정부 들어 남북당국 대화가 군사실무회담, 개성공단·금강산관광 실무회담, 적십자회담 등 실무수준의 10여 차례회담에 그친 것은 정부가 남북대화의 개최 빈도 보다 내실 있는 대화를 중시했기 때문이다. 북한의 대남 태도에도 문제가 있었다. 북한은 이명박 정부 출범이래 남한 정부에 대한 비난 수위를 점진적으로 높이고, 빈번한 위협과 도발을 했다. 금강산 관광객 피격사건(2008.7), 천안함 폭침(2010.3)과 연평도 포격(2010.11), 김정일 초상화를 표적지로 한 사격훈련(2011.5)을 계기로 남북관계를 크게 경색시켰다. 현 정부 들어 북한은 대남 비난과 위협에서 다시 대화 공세로, 협박과 유연 태도로의 순환과정을 세 차례나 반복했다.

최근 수년간 북한의 대남 태도는 오락가락하는 주기가 잦아졌으

며, 협박이 통하지 않자 직접 도발마저 감행하는 난폭성도 보였다. 북한이 대화를 요구하는 태도도 난폭해졌다. 남한 정부가 진정성을 의심하며 대화에 신중한 입장을 취하자, 앞으로 ‘남북대화는 없다’면서 비난과 협박을 강화했다. 그러다가 다시 대화하자면서, 그들 뜻대로 남한 정부가 움직이지 않으면 도발을 해왔다. 정부가 도발에 대해 사과와 재발방지를 요구하자, 적당히 넘기려하면서 앞으로나 잘하지는 식이었다. 북한의 대남 태도에서 난폭성의 증대와 더불어 ‘대화제의와 위협의 빈번한 반복’이 한 특징으로 자리 잡았다.

남북대화는 남북이 상호존중을 바탕으로 대화를 위한 대화가 아닌 상호 실익을 추구하면서 대화의 폭과 심도를 더해간다면 가장 바람직할 것이다. 그러나 북한이 저지른 도발에 대해 진정한 사과와 재발방지를 약속하지 않는다면 내실 있는 남북관계의 진전은 어렵다. 우리 정부가 선결문제 해결을 전제로 남북대화의 문호를 열어놓았고, 북한도 앞으로 더 큰 남북대화 수요가 발생할 수 있는 만큼 도발에 대한 사과와 재발방지 문제는 어떤 방식으로든 해결되리라고 본다. 그럼에도 남북관계가 일정 수준으로 복원되고 서로 신뢰하는 남북대화가 가능하기까지 많은 노력과 인내가 필요할 것이다. 남북이 신뢰를 쌓기 위해서는 자주 만나 속내를 드러내는 소통이 필요하다. 이런 의미에서 남북 당국대화를 통한 당장의 가시적인 성과에 집착하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 남북대화에는 현안 해결 이상의 상호 의도 파악 및 입장 이해, 불필요한 긴장고조 예방, 그리고 남북 인사들 간의 신뢰와 친밀감 조성이라는 여러 가지의 전략적 가치가 포함되어 있기 때문이다.

특히 장기적인 포석으로 북한 통치엘리트의 대남 친화력 증대의 관점에서 볼 때 북한 간부들과의 접촉과 소통은 잦을수록 바람직하다. 남북회담을 통해 거둘 수 있는 접촉효과를 개략적으로 살펴보면

다음과 같다. 남북 장관급회담의 경우, 대표단 5명에 20~30명의 지원요원으로 구성된다. 평양에서 회담을 개최하게 되면 2~3일 체류 기간 동안에 총리접견, 공식만찬, 대학·유적지 등 참관지 방문, 호텔 체류 및 시내 음식점 이동 등을 통해 수백 명의 다양한 북한 주민들을 접촉한다. 남북대화가 다변화되어 남북 정상회담을 비롯한 경제, 문화, 군사회담 등으로 확대되고, 적어도 매월 1회 정도로 회담이 정례화 된다면 수천 명의 북한 엘리트들과 접촉 기회를 갖게 되는 것이다. 이들 중 많은 인원들은 장차 북한의 각계계층에서 보다 큰 영향력을 행사하는 위치에 있게 될 것이다. 물론 남측 대표단이 접촉하는 북한 간부나 주민들은 회담에 앞서 엄선된 엘리트 계층으로, 이들은 공식적으로는 각자의 임무와 입장에 충실할 것이다. 이들은 사상적으로 무장되고 ‘오염’되지 않도록 교육받은 인물이다. 그러나 겉과 속은 다르다. 서로 접촉해서 소통하고, 서울과 평양을 번갈아 방문하면서 대화가 잦게 되면 그들의 달라진 속마음을 확인할 수 있게 된다. 우리의 진정성이 전달되어 생각을 바꾸게 되고 언젠가는 다시 그들의 진정성이 정책에 반영되어 되 돌아온다. 남북대화의 양적 효과가 질적 성과로 전환되는 순간이다. 북한 간부들과의 개인적인 친분관계의 축적은 통일을 앞당기는 귀중한 인적 자산이 된다.

따라서 남북대화를 통해 당면 현안을 해결하고 신뢰관계도 구축하면 바람직하나, 당장 현안 해법에 대해 점점 찾기가 어려울지라도 자주 만나 대화하는 자체에도 의미를 부여할 필요가 있다. 남북대화가 북한이라는 폐쇄적이고 완고한 성향의 보유자들을 상대로 하기 때문에 현실적으로는 우리 뜻대로 이루어지지 않는 경우가 허다하다. 현실과는 거리가 먼 이상론일 수 있으나 방향 설정 차원에서 남북통일에 우호적인 환경 조성을 목표로, 북한 엘리트 대남 친화력 증대 관점에 국한하여 남북대화 활성화 방안을 제시한다면 다음과 같은 수

순을 참고할 수 있을 것이다. 먼저 남북대화가 활성화되기 위해서는 우선 북한 권력층 내부에서 대남 대화기구 종사자들이 김정일에게 적극적으로 대화를 건의할 수 있도록 입지를 제고해 줄 필요가 있다. 북한의 대남 대화체계가 안정되고 어느 정도 주도권이 회복되면 남북 정상회담을 정례화 하여 각 분야의 북한 간부들이 남북대화에 대한 소극적인 입장을 불식시키면서 대화 확산을 자연스럽게 유도해야 한다. 특히, 이 과정에서 대남 강경성향의 군·공안기구 인물들과의 대화·접촉을 통해 대남 적대적 태도를 완화할 수 있는 계기가 마련될 수 있다. 남북정상회담 재개로 남북대화가 각 분야로 다변화되면 회담개최 빈도도 높아져 보다 잦은 접촉을 통해 서로를 이해할 수 있는 계기가 조성된다. 남북대화 과정에서의 잦은 연회, 참관행사 등이 예산낭비에 정치 선전장화 된다는 우려가 있으나, 우리가 오염될 가능성은 적고 상호 친밀감을 조성할 수 있다는 점에서 절제된 이벤트 행사의 개최는 필요하다.

남북대화의 내용면에서도 북한 간부나 주민들이 남한이나 서방세계에 자주 접근할 수 있는 사업을 창출해 내면 대남 친화력 증대에 유리할 것이다. 서울과 평양에서의 정례적인 체육행사 개최, 남북 군 인사들 간의 상호 훈련참관, 북한 간부들에 대한 시장경제 연수기회 제공 등 북한을 개방체제로 끌어낼 수 있는 다양한 의제를 상정할 수 있다. 물론 남북대화를 다변화하여 북한주민들이 우리와 친해지는 조건을 조성하는 과정에서 우리의 안보의식 해이나 북한의 통일전선전략의 책략 가능성에 대한 경계도 충분히 고려해야 한다.

#### 나. 포스트 김 정권의 개혁·개방노선 견인

남북통일이 이루어지려면 북한의 비핵화, 개혁·개방, 대남 친밀화,

정치적 다원화 면에서 어느 정도 진전이 있어야 가능하다. 우리가 대북정책을 통해서 추구해야 할 대북정책의 목표는 다양하지만, 이를 동시에 추진하기는 어렵다. 그렇다고 한 가지 정책목표에 편중되어 다른 목표를 소홀히 하면 통일경로에서 멀어질 수가 있다. 비핵화 실현에 집중하다 보면 북한의 개혁·개방 지원이 곤란하고, 개혁·개방 지원만을 우선하면 북한의 비핵화가 방치될 수도 있다. 그리고 북한의 경제개혁이 본격화되었을 때 대남 친화력 증대 관점을 고려하지 않으면, 북한 개혁·개방체제가 중국처럼 자생력을 확보하여 통일이 멀어질 수가 있다. 따라서 우리의 능력, 북한 여건 및 주변 국가들 상황을 고려하여 선택과 집중이 필요한데, 우리가 추구해야 할 대북정책 목표는 북한의 개혁·개방 지원, 비핵화 실현, 대남 친밀화, 정치적 다원화 등으로 우선순위가 설정되어야 할 것이다. 이를테면 북한이 개혁·개방할 수 있는 여건을 조성해 주면서 비핵화를 촉구하고, 비핵화와 개혁·개방을 결단하면 본격적인 대북지원과 함께 대남 친화력 증대를 추구하면서, 점진적으로 민주제도를 정착시키는 등 상황별로 대북정책 목표의 우선순위에 대한 고려가 필요하다. 그런 점에서 북한의 개혁·개방은 나머지 여타의 대북정책 목표를 촉진시킬 수 있는 핵심목표에 해당된다.

북한의 개혁·개방은 북한 체제의 연명이나 강화가 아니라 체제변화를 통해서 경제난을 해결하고, 남한에 대한 북한의 의존도를 증가 시킴으로써 남북협력 속에서 남한의 주도 아래 궁극적으로 남북통일로 이어지는 길이다. 즉, 북한의 개혁·개방은 하나의 프로세스로서 통일을 지향하는 정상국가화 과정이라고 할 수 있다.<sup>4</sup> 2009년 9월 21일, 이명박 대통령의 미국외교협회 간담회 발언에서 ‘우리의 대북정

---

<sup>4</sup> 최진욱·이교덕·조정아·이진영·차문석, 『북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 4.

책 목표는 북한의 개혁·개방을 통해 북한의 경제적 상황이 호전되고 남북 간 화해가 이루어지며, 이를 바탕으로 통일을 이루는 것'이라고 하였다. 북한의 비핵화와 남북관계의 개선 그리고 북한의 개혁·개방을 거치지 않은 급변사태에 의한 통일은 한국에게도 큰 부담이 될 수 있다.

그러나 문제는 북한 당국이 개혁·개방에 대해 노골적인 거부감을 드러내놓고 있다는 데 있다. 북한 당국은 외부의 개혁·개방 요구를 북한 정권을 붕괴시키려는 '제국주의의 평화적 이행전략'으로 간주한다. 김정일은 중국을 방문하여 '중국의 개혁·개방 노선이 옳았다'고 하면서도 독재정권에 대한 위협을 우려하여 북한의 개혁·개방은 거부하고 있다. 한때 적극적으로 추진한 '7·1 경제관리개선조치'와 신의주·개성·금강산 개방도 재정 확충과 핵무기 개발로 체제를 연명하기 위한 방편에 불과했던 것이다. 당·군·공안기구 상층부 인물들도 특권적 지위의 상실과 운명공동체의식으로 개혁·개방에 부정적이다. 그럼에도 상당수의 북한 엘리트들과 주민들은 개혁·개방을 원하고 있다. 한때 북한 경제 간부들은 '7·1 경제관리개선조치'가 부진한 이유를 본질적인 개혁의 부재에서 찾고 김정일에게 '시장경제'를 건의하였다. 일반주민들도 당국의 시장 활성화 조치로 '일한 것만큼 번다'는 생각을 갖게 되었고, 사회에 활력이 돌았다. 그러나 결국 김정일은 '시장경제' 건의를 거부하고 경제 간부들을 숙청했으며, 시장에 대해서도 '비사회주의 서식지'라는 이유로 통제하면서 다시 계획경제를 복원시켰다.

김정일 집권 시에는 어려웠다 할지라도 김정은 집권 시기에 북한의 개혁·개방 가능성에 대해서는 상반된 시각이 있다. 우선 북한이 신중하게 개방의 길로 나설 것이라는 주장이 있다. 이는 새로운 정권 출범과 더불어 새로운 성장 슬로건을 필요로 하기 때문에 개방 노선



을 택할 수밖에 없다는 입장이다. 즉, 북한 당국이 단기간 내 공식경제 부문의 활성화를 기대하기 어려운 상황에서 시장과 주민의 요구에 타협할 수밖에 없으며, 중국도 북한의 개혁·개방을 적극 요구할 것이라고 본다. 북한경제의 유산에 대한 과감한 수술이 없으면 재생이 불가능하고, 사회주의체제 변화 과정을 보면 개혁과 후퇴를 반복하면서 변화의 폭을 넓혀갔다는 일반론도 여기에 동조한다.

그와 달리 김정은 집권 때에도 개혁·개방이 쉽지 않을 것이라는 주장도 있다. 이 관점은 세습정권의 특성상 과거와의 단절을 선언하기 어려우며, 권력세습 과도기는 물론 세습정권 초기 상당 기간은 정치논리가 경제논리를 압도할 것이라는 데에 근거한다. 개혁·개방은 일정한 권력 지분을 내놓는 일로서 김정은의 권력이 상대적으로 취약한 조건에서 이를 선택하기가 어려울 것이며, 장기간에 걸친 ‘경제개혁 실험’이 이제 막 숙청과 사상투쟁의 회오리와 함께 마감된 상황에서 다시 추진되기는 어려운 상황이 예상되기 때문이다. ‘포스트 김’ 정권의 개혁·개방에 대한 긍정적 전망은 대체로 북한의 경제현실에 토대한 관측이며, 부정적 전망은 북한의 권력현실에 기초한 판단이다. 양자의 관점은 개혁·개방의 개념 규정의 엄격성에서 차이가 있을 뿐, 김정은 집권 초기부터 과감한 개혁·개방이 어려울 것이라는 전망은 다르지 않다.

‘7·1 경제관리개선조치’ 추진과정에서 보았듯이 제한적인 시장화·분권화로는 북한경제의 회생이 불가능하다. 북한경제의 활로는 시장경제의 도입과 과감한 개방으로 투자를 유치하고 공급부족 문제를 해결해야 찾을 수 있다. 김정은의 자발적인 결단으로 이와 같은 본질적인 의미의 개혁·개방을 기대하기는 어렵다. 김정은 집권 후기에 권력투쟁으로 신세력이 집권해도 민심이반에 기초한 지배세력 교체가 아니라면 집권세력은 어렵게 잡은 권력에 온존하려 할 뿐이다. 결국 김

정일·김정은이든, 신세력이든, 권력 변수만을 놓고 볼 때는 개혁·개방 가능성이 높지 않다. 관건은 민중 변수와 외부 변수에 있다. 우선 북한 주민들 사이에 개혁·개방 욕구를 분출시켜 지도부의 노선 변화를 압박하도록 해야 한다. 지도자가 결단하면 내부로부터의 지지가 가능하다는 믿음을 심어주어야 한다. 동시에 우리를 비롯한 국제사회가 북한의 변화를 일관되게 유인해야 한다. 대북 개입을 확대하여 선군(先軍)에서 선경(先經)으로, 폐쇄에서 개방 체제로의 정권진화가 가능하도록 환경을 만들어주고 때로는 압박할 필요가 있다. 북한 주민의 민심을 사고, 시장화와 다원화의 가치를 인식시켜 시민사회를 태동시켜야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 적수천공(積水穿孔)의 일관되고 정교한 개혁·개방지원 전략의 추진이 요구된다.

#### 다. 북한 간부들의 계층별 관심사를 고려한 대남 친화력 증대

북한의 엘리트들은 당·정·군 조직의 중앙과 지방에서 지도적 역할을 하는 계층을 의미하며, 북한 인구의 대략 1/4을 차지한다. 각 분야에서 활동하는 엘리트들은 일반 주민들보다 영향력이 크고, 여론 결집에 주도적인 역할을 할 수 있기 때문에 보다 적극적인 친화력 대상으로 삼을 필요가 있다. 북한 지도부의 핵심 간부들, 김정일 독재체제 공고화에 참여하면서 반인권·반민주 정책 추진에 주도적으로 가담한 고위간부들도 예외일 수 없다. 대남 친화력 증대란 자유민주주의와 시장경제질서 가치에 대해 거부감이 줄어들거나, 남한과 더불어 공존·공영하려는 가치의 내면화 또는 그 같은 태도의 형성을 의미한다. 북한 고위간부들의 태도와 생각이 바뀌어 북한 내부에 다원화·시장화의 필요성을 점진적으로 인정하면서 남한에 대해 우호적인 관점으로 바뀐다면 더할 나위 없이 바람직하다. 현실적으로 어려운 과제

이기는 하나 그들의 태도를 바꾸는 것은 우리의 중요한 대북정책 목표에 해당한다.

북한 당국은 전 주민을 크게 핵심군중(핵심계층), 기본군중(동요계층), 복잡군중(적대계층)이라는 3계층으로 구분하고 있다. 북한의 핵심계층은 간부계층과 대체로 일치한다. 핵심계층은 북한 체제를 이끌어 가는 통치계급으로 전체 주민의 약 28%를 차지한다. 여기에는 김정일과 그의 친척들 및 약 20여만 명(인구의 1%)으로 추산되는 고급간부 또는 ‘지도간부’들, 그리고 26~27%의 중·하위급 간부들이 포함된다. 중·하위급 간부들은 다시 중앙기관 과장급 이하와 도 단위 책임자들을 제외한 ‘중간·지방간부’, 일선에서 주민들을 직접 접촉하는 ‘기층간부’들로 구분된다.

북한의 인사제도는 간부들을 당 비서국 합의 대상 간부와 일반 간부들로 구분하고 있다. 당 비서국 합의 대상 간부는 모든 당 간부들과 국장급 이상의 국가기관 간부들로, 당 조직지도부 간부과가 임명·승진·해임 등의 인사초안을 만들며 궁극적으로는 김정일이 최종 재가로 임명되는 중앙의 고위층 간부들을 일컫는다. 일반 간부는 지방과 하부 당 조직 간부들, 중하위직 행정 간부들로 당 간부가 인사권을 행사하며 비서국 합의 및 김정일 비준대상이 아닌 간부들이 해당된다. 북한은 또한 간부 선발과 임명·승진·해임 등에 대한 기준과 합의 및 비준절차, 간부양성체계에 관한 지침을 담은 ‘간부사업지도서’를 통해 인사권을 엄격히 규제함으로써 유일지도체계 확립을 도모하고 있다. 간부 충원과정에서 먼저 계급적 토대, 가정주위 환경 등 출신성분 위주로 후보를 선발하고, 사상성을 기준으로 다시 ‘정수분자’를 골라낸 다음, 수령에 대한 충실성을 따져 출세를 보장해 주고 있다.

북한의 간부들은 기득권층에 해당된다. 북한 당국은 이들의 자녀에게 고급 교육을 받고, 당원이 되어 좋은 직장을 선택할 기회를 우선

부여한다. 간부계층은 기본적인 식량 배급은 물론 각종 배급물자의 우선 공급대상이 된다. 전통적으로 이들은 당국으로부터 부여받은 특권과 특혜로 비교적 사상무장이 잘 되어있는 계층이다. 수시로 김정일은 물론 김정은에게 대를 이어 충성할 각오가 되어 있음을 다짐하면서, ‘미제와 남조선에 대한 적개심’으로 무장되어 있음을 ‘자부’하는 계층이다.

그러나 오늘날 북한 간부들의 체제에 대한 충실성은 현저히 저하되었다. 고위간부들은 사회주의 혁명에 대한 자부심을 잊은 지 오래이다. 김정일 스스로가 당 간부들의 무기력과 혁명열의 약화를 보고 중앙당을 ‘송장당, 노쇠당’이라고 비판(1996.12)한 적이 있다. 이들은 체제발전을 위해서는 변화가 필요함을 인식하고 있지만 자신들의 기득권 유지를 위해 권력의 눈치를 보고 있다. 많은 경제 간부들이 체제모순 누적에 따른 개혁·개방의 필요성을 절감하면서도 정치논리에 압도되어 입을 다물고 있다. 그리고 고위간부들 중 상당수가 특권적 지위를 활용하여 축재를 하고, 다시 그 부(富)를 증식하기 위한 이권사업에 개입하는 사례가 늘고 있다. 중·하위 간부들의 입장도 바뀌었다. 당국의 배급기능이 원활히 작동할 때는 주민들에게 주어지는 당국의 시혜를 매개로 주민들 위에 군림할 수 있었으나, 배급기능이 와해되면서 주민들에 기생하는 관계로 변화되었다. 일부 중간간부들은 고위간부와 연계하여 시장에 상품을 공급하는 등의 방법으로 신흥 부유층으로 성장해갔다. 오늘날 북한 간부들은 그들의 주된 관심사와 행태상의 특징을 기준으로 다음과 같이 5개의 부류로 나눌 수 있다.

북한 간부들과의 친화력을 향상시키는 방법도 각 부류별 관심사와 행태상의 특성에 맞출 필요가 있다. 첫째, 체제 맹종형 고위간부들에게는 그들이 가지고 있는 폐쇄적 공동운명체 의식이 잘못된 것이며, 개혁·개방을 통한 체제발전만이 자신들의 운명을 장기적으로 보

장 받는 길임을 인식시켜야 한다. 북한 지도부는 고위간부들에게 특권과 특혜를 부여하고 반대급부로 충성을 다짐 받으면서, 정권이 잘못되면 루마니아의 차우체스크 일가처럼 함께 처형될 운명에 처할 것임을 끊임없이 주입시켜왔다. 그러나 북한의 현실과 중동 독재국가들의 민주화 물결이 보여주듯이 세습 독재정권으로는 체제발전을 기대할 수 없으며, 현실을 타파하지 못하면 결국은 독재자와 함께 공멸의 길에 접어들 것임을 각성시켜야 한다. 권력층 핵심 인물이라 할지라도 독재정권의 하수인으로서 과거의 행태를 들어 단죄의 대상임을 주장하기 보다는, 앞으로 북한의 올바른 변화를 위해 역할이 필요함을 설득해야 한다. 이들이 생각과 행동을 바꿀 수 있도록 과감하게 출구를 보장해줄 필요가 있다. 한편 고위간부들에게 할당되는 특권·특혜도 독재자에 의해 일방적으로 분배되는 방식에서 제도 또는 집단에 의해 결정되는 방식으로 바뀌면 공동운명체 의식은 약화될 수 있을 것이다. 동시에 특권·특혜의 원천이 되는 독재권력 및 통치자금의 몫이 커지지 않도록 해야 하며, 마약·위폐 등 불법거래와 제3국에 대한 무기수출을 국제사회와 공조하여 감시하는 것은 통치자금 통제에 한 방법이 된다.

둘째, 체제 회의형 간부들에게는 그들의 체제 비판적 사고에 확신을 심어주고 행동으로 진전될 수 있도록 적극적인 지지·후원이 필요하다. 경제간부, 과학·기술 간부, 무역·외교부문 간부 등 전문성에 기초하여 활동하고 외부세계의 물정을 잘 파악하고 있는 간부들은 북한 체제의 문제점을 충분히 파악하고 있을 것이다. 이들은 정권의 통제와 감시, 정권이 제공한 기득권 때문에 묵비권을 행사하면서 체제에 순응하고 있다. 이들은 거대한 독재 권력의 감시로 체제 비판세력으로 결집되지 못하고, 끊임없는 숙청의 공포 때문에 비판의식을 행동으로 실천하지 못하는 무력감을 느끼고 있다. 북한 권력층 내에서 이

들의 입지가 보다 공고해지고, 결국에는 대안적 집권세력을 성장할 수 있도록 도와주는 일은 우리 대북정책의 핵심적 목표에 해당된다. 북한의 전문 관료들과는 빈번하게 접촉할 기회를 만들어 친분관계를 구축하면서 남한 사회에 대한 신뢰감을 고취하고, 그들이 하는 사업들이 시장화·개방화 촉진으로 이어질 수 있도록 지원방법을 찾아주며, 궁극적으로는 남북 공존·공영에 대한 확신을 갖고 우리와 연대할 수 있도록 도와주어야 한다.

셋째, 이권 추구형 간부들에게는 남북 경협을 통한 돈벌이 기회를 제공해 주면서 개방적이며 경쟁적인 시장경제의 참여자로 성장할 수 있도록 지원해 줄 필요가 있다. 북한 간부사회에도 특권적 지위를 활용하거나, 국정가격과 시장가격의 가격격차, 생필품의 독점적 공급 등 다양한 방법으로 막대한 외화를 모으는데 성공한 신흥 부유층이 존재하는 것으로 알려졌다. 비공식적인 방법으로 축재에 성공한 신흥 부유층은 당국의 눈을 피해 자신들이 보유한 여유 자금을 운용하는 일이 주된 관심사로 사실상 새로운 자본가 계층이 형성되고 있다. 게다가 북한 당국은 각급 기관에 외화벌이 원천을 개발하여 일정한 외화수입을 거두면 일부는 기관 운영에 활용하고 일부는 중앙에 납부토록 외화벌이 사업을 장려하고 있어, 경제 사업을 매개로 한 남북 친화력 증대의 가능성은 더욱 넓어지고 있다. 북한 간부들을 대상으로 한 시장경제 교육, 남북 합영·합작기업의 확대, 남북 교역의 활성화 과정에서 동업자 또는 고객 관념의 누적은 남북 상생·공영 의식으로 발전될 수 있다. 물론 과거처럼 일방적인 대북 시혜성이 아닌 상호 이익을 창출하는 남북 경협관계가 정립되어야 할 것이다. 또한 이들이 시장경제 마인드를 구비하는데서 나아가 기업가 정신과 자본주의 윤리까지 습득하게 된다면 점차 시장경제 체제로의 북한경제 전환에 주도적 역할을 하는 세력이 될 수도 있다.

넷째, 중·하위 간부들에 대해서는 왜곡된 세계관을 바로 잡아주면서 북한의 개혁·개방과 남북관계 개선만이 그들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 길임을 인식시켜주어야 한다. 이들은 북한 체제의 문제점을 잘 알면서도 기득권을 보유하여 정권에 충성하는 고위간부들과, 외부세계의 물정을 잘 모르지만 생활난이 오래 지속되어 정권에 대한 불평·불만감을 가지고 있는 일반 주민들 사이에 위치하고 있다. 이들의 대다수는 북한 체제의 문제점이나 외부세계 실정에 대해 막연히 알고 있을 뿐이다. 이들은 그간의 지속적인 사상교양과 그나마 유지되고 있는 약간의 특권과 식량배급으로 여전히 사회주의 체제의 우월성과 김정일 정권에 대한 충실성으로 무장되어 있다. 이들 중 일부는 돈벌이에 몰두하면서 부정부패에 개입하는 등 사회일탈행위가 늘고 있으나, 대다수는 체제비판 의식이나 정권에 대한 불평·불만 등 체제일탈행위가 미약한 체제 순응세력에 해당된다. 이들이 대안적 정치세력의 핵심이 된다거나, 민중봉기를 촉발하는 세력으로 성장할 가능성도 높지 않아 보인다. 그러나 이들은 북한 간부 사회의 주류를 형성하는 세력으로서, 이들이 북한의 현실을 제대로 인식하고 북한의 미래 좌표를 올바르게 설정하도록 하는 일은 북한의 개혁·개방과 남북 공존·공영의 동조세력을 확보하는 과제와 다름없다.

(표 IV-2) 행태상의 특징에 따른 북한 간부들 분류

구 분	주된 관심사 및 행태상 특징	해당 간부들
체제 맹종형	특권·특혜 증대, 정권과 공동운명체 의식	고위 당간부, 군·공안기관 간부
체제 회의형	기득권에 안주, 체제모순 인식 불구 순응	경제, 대외부문, 기술 간부들
이권 추구형	이권사업·축재, 정치보다는 돈벌이에 관심	무역회사, 외화벌이 사업 간부
중간 관료형	관료적 안정, 부정부패, 현실에 안주	대다수 중간간부 및 지방간부
생계 유지형	생계유지, 주민들에 기생, 불평불만 증대	일선 기층간부들

탈북한 북한 일선 간부들의 상당수는 몸은 자본주의 세계에 처해 있으면서도 머리는 사회주의 세계관을 쉽게 버리지 못하고 있다. 북한 중간 간부들의 상당수는 외부세계(‘미제와 남조선’)의 탓으로 북한이 곤란을 겪고 있을 뿐이지 여전히 북한 당국이 내세운 사회주의 세계관의 정당성을 부정하지 않는 것으로 보인다. 이들에 대해서는 사회적 이론의 허구성을 논리적으로 설득하면서, 남북경협 확대와 빈번한 사회문화교류를 통하여 친분관계를 형성함으로써 대남 적대감을 완화할 필요가 있다. 이들은 북한 사회에서 상대적인 박탈감을 별반 느끼지 않은 계층이기 때문에 보다 체계적인 체제비교 안목을 심어주는 일이 무엇보다도 중요한 과제이다.

북한 간부들의 대남 친화력을 확대하는 최선의 방법은 남한 주민들과의 빈번한 접촉을 통한 솔직하고 진지한 소통일 것이다. 고위 간부들에게는 폐쇄적인 공동운명체 의식을 극복하게 하고, 체제에 비판적인 생각을 가진 간부들에게는 문제점을 지적하는 용기를 불러 넣으며, 왜곡된 세계관에 갇혀 있는 중간 간부들에게는 현실을 올바르게 보는 안목을 갖도록 하는 것이다. 남북관계가 개선되면 다양한 경로를 통해 북한 엘리트들을 직접 대면 접촉할 수 있다. 해외에 파견된 북한 외교관·상사원·유학생들이 있고, 해외출장이나 국제회의·세미나 과정에서 접촉하게 되는 북한 지식인들도 있다. 남북대화를 통해 접촉하게 되는 북한 간부들, 대북경협·지원 과정에서 접촉하게 되는 북한 지방 기관·기업소 간부들, 그리고 남북 사회문화 교류 과정에서 접촉하게 되는 북한 지식인들도 있게 된다. 가능하면 다수의 북한 간부들이 남한이나 서구세계를 방문해서 다원화된 사회와 시장경제를 직접 체험하면 더욱 바람직한 변화를 기대할 수 있을 것이다.

간접 소통이 가능한 북한 엘리트군 및 주민들에 대해서도 대남



친화력을 증진시키는 노력이 필요하다. 중국인(조선족 포함)의 사업 혹은 관광 목적 방북 계기, 국제 NGO 혹은 대북 선교단체의 방북 활동, 탈북자들의 북한체류 가족·친지들과의 연계망 등을 통하여 우리의 진정성을 전달하면 북한 주민의 우호적인 대남관을 확산시킬 수 있다. 대북 인도적 지원, 개발지원, 경협사업 추진 등 북한 주민의 생활조건을 개선하는데 관심을 보이면서 북한 간부들과 대화하면 보다 진지한 소통이 가능할 것이다. 북한 간부들과의 친분관계가 확대되면 공식·비공식의 다양한 남북친선협회를 구성하여 보다 굳건한 연대의식을 가질 수 있을 것이다. 북한 간부들의 거부감이 줄어들면 북한 내 개혁개방 사조 전파, 인권의식 고양, 통일미래 비전 전파도 가능하다.

과거 남북 대화와 교류가 활성화되었던 시기에 확대된 접촉면을 활용한 주도면밀한 남북 친화력 증대를 위한 노력이 부족했다. 정부는 북한 간부와 주민들의 대남 친화력을 확산시키기 위한 큰 틀의 프로그램을 마련하고, 유관부처와 민간단체가 할 수 있는 역할을 분담하는 등 친남화를 위한 체계적인 대북정책을 추진해야 한다. 민간단체를 재정적, 행정적으로 적극 지원하고, 통일부, 외교통상부, 문화체육관광부 등 유관 부처 기능을 통괄·조정하는 기구의 설치도 검토할 필요가 있다. 친화력 증대를 위한 구체적인 프로그램, 설득논리, 방법 개발, 그리고 북한 내 유력 엘리트 집중 관리가 중요하다. 남북 친화력을 향상시키기 위해 남북협력기금활용을 통한 ‘남북친선재단’ 설치와 함께 해외동포단체, 국내 대북활동 NGO, 민주평화통일자문회의, 탈북단체 등을 적극 활용할 수 있을 것이다.

## 2. 안보 분야

### 가. 북핵문제와 남북관계: 연계 전략에서 투 트랙(Two Track) 전략으로

오늘날 남북관계 발전에서 최대의 장애물은 북핵문제이다. 남북 관계 발전의 고비마다 북핵문제가 악화되어 발목을 잡는 형국이 반복되고 있다. 남북관계는 2000년 제1차 남북정상회담 이후 비약적으로 진전되었으나 2002년 발생한 제2차 북핵 위기로 인해 정체되었으며 2007년 제2차 남북정상회담에 따른 남북관계의 진전은 북한 핵의 신고·검증 문제에 발목이 잡혔다. 이명박 정부에서는 남북관계 자체가 악화되어 북핵문제를 본격적으로 다루지도 못하고 있지만, 향후 남북관계가 정상화된다고 하더라도 북핵문제라는 또 다른 거대한 장벽에 부딪히게 될 것이 분명하다.

2006년 10월과 2009년 5월의 두 차례 핵실험으로 북한은 사실상 (de facto) 핵보유국이 되었다. 더욱이 2010년 11월의 영변의 원심분리기 시설 공개로 북한은 플루토늄 기반의 핵프로그램 뿐만 아니라 고농축우라늄에 기반을 둔 핵프로그램을 보유하고 있다는 것이 확인되었다.<sup>5</sup> 이러한 사정을 고려할 때, 비록 공식적으로 북한을 핵보유국으로 인정할 수는 없지만 전략적 의미에서는 핵국가인 것이 엄연한 현실이다. 향후 대북전략의 수립과 대북정책의 추진은 이러한 현실에서 출발할 수밖에 없다.

단기간 내에 북핵문제가 해결될 전망은 보이지 않는다. 북한 정권

---

<sup>5</sup> 북한은 4~13개의 핵무기를 제조할 수 있는 분량의 플루토늄을 확보한 것으로 추정된다. 또한, 지그프리트 헤커 박사는 영변에서 P2 방식의 2천개 원심분리기가 있는 시설을 목격했다. CSIS, *The Korean Military Balance* (CSIS, February 14, 2011), p. 5.

이 핵개발을 추진한 것은 단지 남북 간의 재래식 군비경쟁에서의 부담을 해소하기 위한 군사적 목적이나 북한의 경제난·에너지난 해결을 위한 협상 목적에서가 아니다. 냉전종식에 따른 동구 사회주의권의 붕괴, 소련과의 동맹 해체, 중국의 천안문 사태와 북·중관계의 악화, 미국의 중동사태 개입 등 긴박한 국제정세 속에서 북한 정권의 생존을 위한 전략적 선택이었다. 이런 맥락에서 북한이 모든 핵프로그램을 쉽게 포기할 것으로 기대되지는 않는다.<sup>6</sup> 향후 6자회담이 재개되어 북핵문제를 본격적으로 논의하게 된다고 하더라도 넘어야 할 장벽은 수도 없이 많다. 2008년 중단된 신고·검증 문제는 물론, 핵시설의 불능화 및 해체, 미사용된 연료봉 및 폐연료봉의 통제, 기확보된 핵물질 및 핵무기의 통제, 우라늄 농축시설의 검증 및 해체 등 풀어야 할 난제가 첩첩산중이다. 설사 핵협상이 원만하게 진행된다고 하더라도 족히 십수년이 걸릴 수도 있는 상황이다. 결국 북한의 완전한 비핵화는 북한 체제가 근본적으로 변환되는 단계에서나 가능하리라는 것이 일반적 예측이다.

현 정부는 물론 차기 정부도 당연히 북핵문제에 직면하게 될 것인바, 이러한 전략적 현실에 대한 냉철한 판단을 전제로 대북전략을 수립하고 대북정책을 추진하는 것이 바람직하다. 북핵문제는 이미 20년 이상 경과된 문제로서 그것이 완전하게 해결되기까지는 그 이상의 시간이 필요할 수도 있다. 그러나 대통령의 임기는 5년에 불과하기 때문에 북핵문제에만 몰입하는 것은 비현실적이다. 북핵문제는 워낙 난해하고 통제하기 힘든 변수가 많아서 여기에 여타 남북관계 이슈를 연동시킬 경우 일관성 있고 예측 가능한 정책 추진이 극히 어려워진다. 따라서 북한의 비핵화라는 목표는 인내심을 가지고 꾸준히 추진

---

<sup>6</sup> 전봉근, “북핵협상 20년의 평가와 교훈,” 『한국과 국제정치』, 제27권 1호 (경남대학교 극동문제연구소, 2011), pp. 184~185.

해 나가되, 남북관계는 남북관계대로 진전시켜 나가는 분리대응 전략을 채택하는 것이 바람직하다.

이러한 맥락에서 차기 정부 초기에 북핵문제와 남북관계를 망라한 대북정책 원칙을 정립하여 제시할 필요가 있다. 첫째, 북한의 비핵화는 우리의 목표이며 북한의 핵개발에 대해서는 안보적 차원에서 단호하게 대응한다. 둘째, 북한이 비핵화 공약을 준수하는 한 남북관계의 발전을 변함없이 추진해 나간다. 말하자면 북핵문제는 안보정책, 국방정책 차원에서 단호하게 대응해 나가되 대북정책 전반을 북핵문제에 연계시키지 않는 것이 기본 방향이 되어야 한다. 예컨대 북한의 핵능력 증대에 대해서는 안보적 견지에서 이를 상쇄할 수 있는 군사적 역지력 강화로 대응하면 되는 것이다. 또한 6자회담이 교착된다고 하더라도 당장 남북 간 교류나 경협, 인도적 지원 등을 중단할 필요는 없다. 다만, 북한 스스로 비핵화 공약을 철회하거나 핵무장을 노골화할 경우에는 재검토가 불가피할 것이다.

북핵문제와 남북관계를 엄격히 연계하는 전략을 지양하고, 북핵문제는 안보정책 차원에서 대응하고 남북관계는 통일을 염두에 두고 치밀하게 관리해 나가는 두 트랙 전략을 구사하는 것이 한반도의 전략적 현실에 부합한다. 이를 통해 대북정책의 일관성이 유지되고 남북관계의 연속성이 보장되면 중장기적으로는 북한 정권과 주민들의 대남 신뢰감도 제고될 것이다. 이는 궁극적으로는 남북 친화력이 증대되는 길이기도 하다.

#### 나. 한반도 신(新) 평화체제(New Peace Regime)의 가동

남북 친화력 확대를 위해서는 북한의 안보 불안이 어떤 식으로든 해소되지 않으면 안 될 것이다. 북한이 체제와 정권의 생존에 대한

불안감을 안고 있는 한 북한 체제의 대남 의존도 증대나 북한 주민의 대남 친화력 증대에 극도로 민감하게 반응하고 이를 차단하려고 할 것이기 때문이다.

북한이 체제 안전을 담보하는 최후의 보루로 간주하고 있는 것은 핵이다. 이와 더불어 북한이 체제 안보의 보완재로 추진하고 있는 것이 평화협정의 체결이다. 북한은 1990년대 들어 핵개발을 본격적으로 추진하기 이전에는 주로 평화협정 체결에 주력했다. 이후에는 주로 평화협정의 부재라는 근거에서 핵개발 정당성을 주장하고 있다. 북한도 핵이 모든 것을 해결해 줄 수 없다고 이해할 것이다. 한·미 동맹이라는 요소를 고려할 때 핵무장을 통해 한반도에서의 군사력 균형을 이루기 위해서는 핵무기의 소형화와 실전배치가 이루어져야 하지만 이는 그렇게 간단한 일이 아니다. 더욱이 구소련의 경우에서 보듯이 경제난이 해결되지 못한다면 핵무장이 체제의 생존을 보장해 주지는 못한다. 따라서 북한은 여전히 평화체제 구축에 실제로 관심을 가지고 있는 것으로 분석된다. 북한의 평화협정 체결 주장은 한국을 배제하고 미국과의 직접 대화를 추진하거나 비핵화 압력을 회피하기 위한 기만전술로 간주되기도 한다. 물론, 그러한 측면이 있는 것을 부인할 수는 없다. 그러나 북한의 권력승계라는 유동적 상황을 맞이하여 한반도 정세를 주도하기 위해서는 우리는 이러한 방어적 발상에서 탈피할 필요가 있다.

북한의 비핵화 진전, 나아가 북한 체제의 대남 친화력 확대를 위한 거시 전략적 차원에서 선제적으로 평화체제 구축을 추진하는 것이 바람직하다. 북한의 비핵화를 실질적으로 유인하기 위해서는 핵 대신 평화체제라는 안전담보를 제공하는 것이 불가피하다. 물론, 북한의 완전한 비핵화는 북한 체제의 근본적 변화가 오기 전에는 실현되기 쉽지 않을 것이다. 그러나 완전한 비핵화 이전이라도 북한의 의미 있는 비

핵화 조치—예를 들면 높은 단계의 불능화, 핵시설 해체 등—를 유도할 수 있는 가장 효과적인 카드는 평화체제의 구축이다. 평화체제 구축은 북한 체제의 친남화에도 기여할 수 있다. 평화체제 프로세스의 가동으로 한반도 평화무드가 고조되면 외부에 대한 적대감에 기대고 있는 선군 이데올로기의 영향력도 약화될 수밖에 없어 북한주민들과의 친화력 증대에도 도움이 될 것이다. 또한 실제로 평화협정이 체결될 경우 북한 정권이나 엘리트들의 흡수통일에 대한 불안감이 상당정도로 해소되어 북한 기득권층의 친남화 여지도 확대될 수 있다.

향후 평화체제 구축 협상은 남북한이 주도하는 것이 바람직하다. ‘9·19 공동성명’과 ‘2·13 합의’는 한반도 평화체제 포럼에 관한 조항을 포함하고 있으나 한반도 평화체제 포럼은 발족조차 하지 못했다. 이는 북한의 비핵화 조치에 대한 상응조치가 경제적 보상과 미·일과의 관계정상화 추진으로 구성되어 있으며 평화체제 문제는 별도의 포럼에서 다루기로 되어 있기 때문이다. 비핵화 협상이 지지부진할 경우 평화체제 구축 협상은 탄력을 받기 어려운 구조인 것이다. 따라서 평화체제 구축을 북한의 비핵화 및 대남 친화력 확대를 위한 촉진제로 활용하기 위해서는 6자회담 틀에 머무르지 말고 남북한이 중심이 되어 직접 당사국인 미·중을 끌어들이는 방식으로 추진해야 한다. 이는 남북한 중심의 평화체제 구축 논의가 북한의 비핵화를 다루는 6자회담에 동력을 부여하는 방식이다. 북한도 평화체제 구축이 현실화되면 비핵화 조치에서도 보다 성의 있는 자세를 보일 것으로 기대된다.

평화체제 구축의 속도에 있어서는 비핵화 협상과의 동시성을 견지하는 것이 바람직하다. 그 간 한국과 미국은 ‘선(先) 비핵화, 후(後) 평화체제,’ 북한은 ‘선(先) 평화체제, 후(後) 비핵화’ 입장을 견지해 왔다. 이제 이러한 비생산적인 논란에서 벗어나 6자회담 재개와 동시에 평화체제 구축 협상에 착수하되 평화체제 구축의 속도는 비핵화 진전

속도에 동조화(Synchronization)하면 될 것이다. 한편, 북한의 비핵화가 의미 있는 진전을 보이게 될 경우, 이를 가속화하기 위해 평화협정 체결을 북·미 수교 이전이라도 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다.<sup>7</sup> 1973년 베트남 평화협정이나 1972년 미·중 공동성명 등은 관계 정상화 이전에 평화문제에 합의한 좋은 사례이다.<sup>8</sup>

차기 정부는 평화체제 구축을 대북정책의 핵심 목표로 설정해야 한다. 그것이 북한의 비핵화 및 남북관계 발전을 견인할 수 있다. 이를 위해서는 평화체제를 보다 폭넓게 정의하고 내용을 풍부하게 하는 것도 검토할 만하다. 어차피 평화협정이 체결되기 위해서는 서해 북방한계선(Northern Limit Line: 이하 NLL)문제를 포함하여 남북 간 경계선이 확정되어야 하고 전쟁포로 문제가 해결되어야 하는 등 복잡한 문제를 풀어야 하며 남북 간 경제협력 문제도 연동될 수밖에 없다. 따라서 지금까지의 평화체제 논의 보다는 훨씬 대담하고 포괄적인 접근이 필요하다. 그런 의미에서 「신(新)평화체제」로 명명하는 것도 가능하다. 중요한 사실은 북핵문제를 남북이 주도하기는 쉽지 않은 반면, 평화체제 논의는 차기 정부가 의지만 있다면 얼마든지 선도해 나갈 수 있다는 점이다.

#### 다. 남북 군비통제 추진을 통한 북한의 선민, 선경정책

북한 체제의 대남 친화력 증대에 가장 거부감이 강한 세력은 대남 적대감을 먹고 사는 북한 군부라고 할 수 있다. 따라서 북한 군부의

---

7 한반도 평화체제의 조기 구축을 주장하는 전문가들은 평화협정을 통해 북한의 비핵화와 냉전구조 해체를 촉진할 수 있다는 측면에 주목한다. 조성렬, 『한반도 평화체제』 (서울: 푸른나무, 2007), p. 43.

8 허문영·김수암·여인근·정영태·조민·조정아, 『한반도 평화체제: 자료와 해제』 (서울: 통일연구원, 2007) 참조.

영향력을 약화시키는 것이야말로 북한 체제의 친남화 증대를 위한 가장 중요한 전략적 과제 중의 하나라고 할 것이다. 그런데 북한 군부의 영향력 축소를 위한 가장 효과적인 방법은 남북한 군비통제이다. 남북 간 신뢰구축 조치를 통해 남북 간 군사적 긴장이 완화되고 상호감군 및 군비축소를 통해 북한의 전력의 감소될 경우 북한 군부의 영향력도 자연스럽게 저하될 수밖에 없을 것이다.

남북한 신뢰구축은 임박한 북한의 권력승계 국면에 대비하기 위해서도 절실하다. 북한의 권력승계 과정에서 초래될 수 있는 정치적 불안정성이 남북한 간의 군사적 충돌로 비화되는 것을 미연에 방지해야 한다. 북한의 권력투쟁이 첨예화될 경우에는 남북 긴장고조를 통해 정치적 이익을 볼 수 있는 세력이 의도적으로 국지전적 충돌을 유발할 가능성이 농후하다. 남북 간 우발적 충돌의 가능성이 가장 높은 서해 NLL과 군사분계선(Military Demarcation Line: 이하 MDL)에서의 군사적 충돌방지 장치 마련이 남북한 군비통제의 최우선적 과제이다.

중장기적으로는 남북한 군축이 이루어져야 북한 체제의 선민, 선경정치가 가능할 것이다. 국방비에 과도하게 배분되어 있는 북한의 국력 자원을 경제재건으로 돌리기 위해서는 군사부문의 축소가 필수적이다. 현재 북한 119만 명 대 남한 69만 명으로 되어 있는 병력 규모를 장기적으로 각각 절반 이하로 축소하는 것을 목표로 감군을 추진 할 필요가 있다. 특히, 남북한 군축을 촉진하기 위해 필요하다면 우리가 먼저 선제적으로 감군하는 방안도 검토해야 하며, 이는 정예강군 건설이라는 국방개혁 차원에서도 바람직하다. 북한군의 감군의 대가로 무엇을 줄 수 있는가도 검토되어야 할 것이다. 기본적인 개념은 구소련의 핵무기 해체와 핵관련 인력의 직업 전환을 지원한 미국의 넌-루거(Nunn-Lugar) 방식을 원용하는 것도 바람직하다. 감축



되는 북한군을 산업인력으로 전환하기 위한 비용과 이들을 수용할 수 있는 대규모 산업시설 건설 지원이 고려되어야 한다.

한편, 북한의 권력승계 과정에서 북한 체제가 붕괴 상태에 놓이는 한반도 위기 상황에 휴전선에 전진 배치된 북한의 전력이 실제적 위협으로 작용할 것인 바, 이런 심각한 상황이 초래되기 전에 이에 대한 통제가 이루어져야 할 것이다. 북핵문제가 심각한 것은 사실이나 우리의 입장에서는 북한의 재래식 전력이나 핵 이외의 비대칭전력이 보다 현실적인 위협이다. 특히 1천 문에 달하는 북한의 장사정포, 각각 수십 기에 이르는 중단거리 미사일의 축소가 절실하며, 5천t 이상 비축된 것으로 예상되는 생화학무기에 대한 통제도 절박하다.<sup>9</sup>

#### 라. 군사 교류협력 활성화를 통한 북한 군부의 친남화

북한 군부는 구조적으로 북한 체제의 친남화에 장애가 되는 세력이다. 남북 간 화해협력이 증진되면 될수록 북한 군부의 존재 의미와 영향력이 약화될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 남북 군비통제 등을 통해 북한 군부의 영향력을 제거하고 무력화시키는 것이 근본적 과제이다. 그러나 그 과정에서 북한 군부를 가능한 수준에서라도 친남화시키는 방안을 모색할 필요가 있다. 적어도 북한 군부가 북한 체제의 친남화를 적극적으로 방해하지 못하도록 하지 않으면 안 된다.

북한 군부를 친남화시키는 가장 효과적인 방안 중에 하나는 북한 군부를 남북협력 사업에 ‘연루’시키는 것이다. 원래 북한 군부는 금강산 관광사업과 개성공단 사업에 거부감을 가지고 있었다. 북한의 군사 항만인 장전항을 부분적으로 개방하고 휴전선에 전진 배치된 북한

---

<sup>9</sup>CSIS, *The Korean Military Balance* (CSIS, February 14, 2011) 참조.

의 군부대를 개성공단 후방으로 이동시켜야 했기 때문이다. 그럼에도 불구하고 금강산 관광사업과 개성공단 사업이 진행될 수 있었던 것은 기본적으로 두 사업이 김정일 위원장의 결정이었기 때문이다. 이와 동시에 양대 사업의 경제적 이득이 부분적으로 북한 군부에게 배분되었던 것도 어느 정도 북한 군부의 반발을 억제하는데 기여한 것으로 보인다.<sup>10</sup> 이렇듯 북한 군부를 다양한 남북협력 사업에 ‘연루’시키는 것이 부분적으로라도 북한 군부의 친남화를 유도할 수 있는 매우 효율적 방안이다. 한강 하구 골재채취 사업도 타당성과 실현가능성에 회의가 있었지만 북한 군부를 남북협력 사업에 연루시키기 위한 전략적 고려에서 추진된 사업이었다. 향후 북한 군부가 남북경협에 직접 참여하고 그 과정에서 남북 화해협력 진전에 이해관계를 가지도록 보다 다양한 사업이 발굴되고 추진될 필요가 있다.

북한 군부의 친남화를 유도하기 위한 보다 직접적인 방안은 남북 군사 교류협력을 획기적으로 확대하는 것이다. 그동안 수많은 군사 실무회담, 장성급 회담, 그리고 국방장관회담이 있었지만 정례화 되지는 못했으며 군사현안에 대한 이견과 갈등 표출의 장에 불과했다. 향후 남북관계가 정상화되면 남북 군 당국 간 대화를 현안 논의에서 벗어나 상호이해의 증진, 나아가 남북군의 통합까지를 비전으로 삼는 전향적 접근이 필요하다. 그동안 시행되었던 군 통신라인의 가동이나 군사훈련의 통보 같은 조치를 넘어 군사훈련의 상호참관, 군사기지의 상호방문, 군사정보의 교환 등과 같은 과감한 교류협력을 추진하는 것이 바람직하다. 근본적으로는 북한 군부가 통일 과정에서 자신들이 희생되고 제거될 것이라는 불안감을 해소할 수 있도록 하는 일이 중요하다. 통일 이후에도 북한 군부의 과거를 묻지 않고 통일한국과 최

---

<sup>10</sup> 김진무, “북한의 대남 정책 결정과정에서 군부의 역할,” 『통일정책연구』, 제11권 2호 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 87~116.

고지도자에게 충성을 서약하는 한 남북통합군 내에서 신원을 보장하는 방안도 강구할 필요가 있다. 이러한 과정에서 북한군 고위 인사가 친남 인사가 되어 통일 과정에 결정적으로 기여하는 일도 발생할 수 있을 것이다.

#### 마. 민감 현안에 대한 ‘근본주의적 접근’ 지양

최근 남북관계는 민감한 정치·군사 문제로 인해 남북 교류와 협력이 위축되는 양상을 보였다. 2008년 7월 금강산 관광객 피격 사건으로 인해 대표적 남북경협 사업인 금강산 관광사업이 중단되었으며 2010년 3월의 천안함 침몰 사건으로 인해 남북교역 전반을 중단하는 5·24 조치가 취해졌다. 2010년 11월의 연평도 포격 사건은 남북 간 군사적 긴장을 고조시켜 그렇지 않아도 축소된 남북 간 민간교류를 더욱 위축시키는 결과를 낳았다. 이명박 정부는 천안함·연평도 사건에 대한 북한의 사과를 남북관계를 정상화하기 위한 전제조건으로 내세우고 있으나 남북정상회담을 위한 비공개 접촉 폭로에서 보듯이 북한이 호응할 가능성은 희박해 보인다.

이명박 정부 임기 중에는 물론, 차기 정부에서 남북관계를 본궤도에 올려놓기 위해서는 남북 간 정치·군사 현안에 대한 정리가 불가피할 것이다. 그런데 최근 남북 간의 물리적 충돌이 북한의 후계체제 구축이라는 체제 내부적 문제와 일정하게 연결되어 있다는 점을 고려할 때 북한이 하루아침에 전향적 입장을 취할 가능성은 높지 않다. 오히려 김정은의 취약한 리더십 기반을 보상하기 위해 군사적 현안에 있어서는 더욱 강경한 태도를 취할 가능성이 높다. 더욱이 김일성 탄생 1백주년이자 강성대국 선포 원년이 되는 2012년은 김정은으로의 권력승계가 더욱 공식화 될 것으로 예상되는 해라는 점에서도

그렇다. 따라서 차기 정부 출범을 계기로 우리 측에서 선제적으로 정치·군사 현안을 정리하고 넘어가는 방안을 전략적으로 검토할 필요가 있다.

금강산 관광객 피격 사건, 연평도 포격 사건 등 남북 간 정치·군사 현안에 대한 북한의 책임 소재를 명백히 재확인하는 가운데 이를 미해결된 과거사 차원으로 다루는 것이 하나의 전략적 선택지가 될 수 있다. 말하자면 남북관계의 발전이라는 민족사적 견지에서 정치·군사 문제와는 별도의 차원에서 남북 간 교류협력 사업과 인도적 지원을 재개한다는 원칙을 천명하는 것이다. 구체적으로는 5·24 조치로 중단된 남북교역을 기업의 판단과 경제논리에 맡겨 허용하고 금강산 관광에 대해서는 북한의 재발방지 조치를 거쳐 재개하는 방안을 제시하고 이를 협의하기 위한 남북 당국 간 대화를 제의할 필요가 있다.

남북 간에는 미해결된 과거사가 많이 있다. 가까이는 KAL기 폭파 사건(1987)과 랭군 테러 사건(1983)이 있으며 멀리는 6·25 남침에 대한 사과도 아직 이루어지지 않았다. 남북자·국군포로 문제도 우회적, 부분적으로 해결되고 있을 뿐 근본적으로 해결된 것은 아니다. 북한은 북한 나름으로 제시하는 근본문제가 있다. NLL 문제, 한미연합 군사훈련 문제, 국가보안법 폐지 문제, 이른바 ‘북한 성지 방문 제한’ 문제 등이 그것이다. 북한은 이런 ‘근본 문제’를 주기적으로 제기하면서 남북관계의 발목을 잡기도 했다. 이처럼 미해결된 과거사가 많이 있음에도 불구하고 남북관계가 진전될 수 있었던 것은 동 문제들을 장기적으로 해결해 나갈 문제로 남겨두고 당면한 교류협력을 추진했기 때문이다. 남북관계사에서 발견할 수 있는 이러한 전략적 지혜에 대한 고려가 필요한 시점이다.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> 많은 전문가들은 실용주의만이 현재의 남북관계 경색을 벗어날 수 있는 길이라고 주문하고 있다. 이대근, “남북관계, 바닥을 쳤는가,” 『천안함 외교의 짐볼』 (서울: 풀빛, 2011), p. 94.

### 3. 경제 분야

#### 가. 대북지원 및 경제협력 확대

##### (1) 통일과 남북 친화력 확대

통일을 위해서는 최소한 세 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 가장 중요한 것은 북한 주민들이 남한과의 통일을 원해야 한다. 둘째, 북한 주민들의 통일 의사를 적극적으로 반영할 수 있는 북한 정권이 수립되어야 한다. 셋째, 미국, 중국 등 국제사회가 남북한 통일에 협조적이어야 한다. ‘남북 친화력 확대’는 통일의 가장 중요한 전제조건인 북한 주민들의 마음을 끌어들이는 방안을 마련하는데 있다. 북한 주민들이 현재의 분단 상황보다는 남한과의 통일을 더 원하도록 만들어야 한다.

우리는 북한 주민과 북한 정권을 구분하여 접근할 필요가 있다. 친화력 확대의 대상인 북한 주민은 일반 주민 외에도 중하급관료들까지 포함해야 할 것이다. 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 이후 북한에는 시장과 같은 사적 영역이 확대되었다. 사적 영역이 확대되면서 북한 사회에는 빈부 격차가 확대되기 시작하였고, 2009년 말의 화폐교환은 이러한 추세를 더욱 강화시켰다. 중소기업 자본을 축적한 이른바 ‘시장세력’과 북한 정권의 ‘중하급 관료들’은 경제 이권의 고리가 서로 얽여있는 것으로 보인다. 이들과 함께 배급 축소 등으로 북한 정권에 대한 충성도가 이전보다 상당히 낮아졌을 가능성이 있는 상당수 ‘평양 주민들’도 남북 친화력 향상의 주요 대상에 포함될 수 있다. 따라서 일부 북한 정권 핵심을 제외한 대다수 북한 주민에 대한 친화력 확대 방안을 마련할 필요가 있다.

## (2) 남북한 주민 간 접촉과 교류의 활성화

북한 주민과의 친화력을 확대하고 강화시키기 위해서는 기본적으로 남북 간 다양한 형태의 직·간접교류가 필수적이다. 북한 주민이 직·간접적인 혜택을 볼 수 있는 인도적 지원과 개발지원 그리고 남북 간 경제협력은 북한 주민과의 친화력 확대를 위한 가장 기본적인 방안이라 할 수 있다. 남북 간 경제협력이 북한의 개방화를 촉진시킨다는 데에는 커다란 이견이 없다. 경험은 북한의 대외 개방에 긍정적인 기여를 한다는 사실과 함께, 경험 자체는 북한 주민의 남북통일에 대한 우호적 여론 조성의 필요조건이기 때문이다.

남북 교류에는 일정한 현금 또는 물자의 대북 유입이 불가피하다. 친화력 확대를 위해서는 북한으로의 자금 및 물자 유입을 병행하여 실행해야 하는 경우가 많을 수밖에 없다. 북한으로의 ‘모든’ 자금 유입이 결과적으로 김정일 일가 독재정권의 통치자금을 지원해 준다는 주장도 이해되지만 반드시 독재정권의 유지에만 기여하는 것은 아니다. 그와 달리 현금 대신 물자를 지원해주는 방안은 시간은 걸리겠지만 지원된 물자를 되팔아서 자금을 확보한다면 결국 자금을 지원하는 것과 마찬가지로 결과를 가져올 수 있다. 또한 물자를 지원해주면 그 물자를 구입하기 위해 지불했어야 할 만큼의 자금을 간접적으로 확보시켜주는 것이 된다. 그런 점에서 ‘비정상 국가’와의 정상적인 무역 행위도 그 독재정권의 통치자금을 제공해주는 행위가 될 수 있다. 예컨대 한국을 포함하여 독재자 카다피가 통치하는 리비아와 거래하는 모든 국가는 리비아의 카다피 독재정권을 ‘지원’하는 셈이 된다. 그런데 이러한 논리에 따르면 비정상국가와는 모든 경제관계를 끊고 봉쇄·압박·봉괴 전략을 실행할 수밖에 없다(그럼에도 미국은 한국전쟁에서 사망한 미군 유해 발굴을 위해 북한에 현금을 제공하였고, 2005

년에 중단된 미군 유해 발굴이 언론에 보도된 대로 곧 재개되면 미국은 발굴대가로 또 현금을 제공할 것이다). 이는 오직 ‘정권붕괴’ 라는 하나의 목표만이 절대적인 선(善)이라고 확신하는 경우에만 성립될 수 있다.

모든 선택에는 대가가 있으며 공짜는 없다는 것이 경제학의 일반 원리이다. 북한과 같은 국가에는 현금 지원을 최대한 억제하고 물자 지원을 원칙으로 하는 것이 당연하다. 이는 북한에만 적용되는 것이 아니고 일정한 거버넌스 수준에 미달한 모든 원조대상국에 공통적으로 적용되는 국제관례이기 때문이다. 남북 간 정상적인 무역과 위탁가공을 전면적으로 제한하면 북한도 외화수입 급감 등 타격을 받게 되지만 동시에 관련 분야에 종사하는 남한 주민의 희생도 초래된다. 무역 거래의 금지는 평화 시에 한 국가가 상대방에 취할 수 있는 가장 강력한 제재 조치이다. 이러한 제재 조치로 관련국 간 군사적 긴장이 초래될 개연성이 매우 높아지게 된다. 그런 점에서 제재를 주도한 측이 이러한 상황 전개 가능성에 대한 모든 준비가 완벽하게 갖추어져 있는 조건 하에서만 봉쇄·압박·붕괴 전략이 유효할 수 있다.

북한으로의 자금과 물자 유입이 무조건 선(善) 또는 무조건 악(惡)이라는 접근방식 모두 이론적으로나 현실적으로 문제가 있는 접근 방식이다. 이제 이러한 양극단적인 접근 방식을 지양하고 ‘실용적’ 원칙에 입각한 ‘현실적인’ 대북정책 수립이 필요하다. 우리는 국제기준, 국제규범에 입각한 대북 인도적 지원과 개발지원을 공여함으로써 북한 주민과의 직접적인 교류를 추구하는 대북정책으로의 전환을 모색해야 한다.

### (3) 대북지원과 경제협력의 구분

일반적으로 우리는 ‘남북 경제협력’이란 용어에 대북지원을 포함시키지만 엄연히 대북지원과 경제협력은 구별된다. 대북지원이란 인도적 또는 개발 목적으로 일방적으로 한 측(국가)에서 다른 측(국가)으로 물자가 이동되는 경우를 의미한다. 인도적 지원 및 개발지원 등 원조(Aid, Assistance)는 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: 이하 OECD)의 중요 위원회 중 하나인 개발원조위원회(Development Assistance Committee: 이하 DAC)가 정한 규정 상 상업성이 없는<sup>12</sup> 사업인 경우에만 수행할 수 있도록 되어 있다. 반면 민간의 경제협력은 인도적 지원이나 개발지원과 같은 일방적인 지원이 아닌 상업성에 바탕을 둔 호혜적 경제협력을 의미한다.

민간부문의 경제협력 사업은 민간 투자의 성격을 띠기 때문에 재무적(상업적) 타당성(Financial Feasibility)을 따져서 사업의 시행 여부와 사업 간 시행 우선순위를 결정한다. 원조사업의 경우 재무적 타당성이 있는 사업은 대상에서 제외되어야 하지만, 경제적 타당성(Economic Feasibility) 분석을 통해 원조사업 간 우선순위가 결정되어야 한다. 물론 경제적 타당성이 재무적 타당성보다는 충족되기 쉽다. 타당성 분석(Feasibility Analysis)이란 기본적으로 편익(Benefit)과 비용(Cost)을 비교한다. 편익과 비용의 내용과 측정하는 방식에 따라 타당성은 달라진다. 민간부문이 투자하는 사업의 경우 편익은 투자의 재무적 수익만을 의미하지만, 공공부문이 지원(원조)

---

<sup>12</sup> 어떤 사업의 소요 재원을 시장금리 또는 OECD 가이드라인 금리로 조달하더라도 10년간 누적 현금흐름(수익)이 자본비용 및 운영비용을 총당하는 것이 가능한 경우에 상업성(Commercial Viability)이 있는 것으로 간주한다.



하는 경우는 사업의 재무적 수익 외에도 공공재의 공급에 따른 편익도 고려할 수 있다.

예를 들면 철도 개보수 사업의 경우, 사업의 편익은 재무적 타당성 분석에서는 철도요금 수입 정도만 포함되지만, 경제적 타당성 분석에서는 철도요금 수입 외에도 철도의 속도 증가로 인한 화물 및 승객수송시간 단축도 포함될 수 있다. 수송시간 단축이 가져오는 편익을 계량·수치화하여 경제적 편익에 포함시키게 되므로 철도 개보수 사업이 민간투자사업으로서는 재무적 타당성이 없지만 정부지원 사업으로서는 경제적 타당성이 있는 경우가 많다.

개성공단 사업의 경우는 조금 복잡하다. 개성공단은 북한 지역에 있지만 사업의 주관은 남한 공공부문과 민간 기업이며, 공단에 입주한 기업들은 모두 남한기업들이다. 개성공단 사업에 참여하는 남한 기업들은 각자의 재무적 타당성에 대한 판단에 따라 개성공단에 입주하였을 것이다. 그런데 이 사업은 남한의 공적자금이 지원된 경우이지만 그 편익을 얻는 대상이 거의 대부분 우리 국민인 입주기업들인 특수한 경우이다. 그와 함께 북한 정권과 주민들도 임금과 사회보장료, 토지사용료 등의 형태로 수입이 발생하지만 이는 남한 기업이 얻는 편익에 비해서는 상대적으로 작은 규모이다. 따라서 개성공단에 '지원'된 상당수의 대북지원액 비용은 북한에 대한 지원이 아닌 우리 국민에 대한 지원으로서 분류되어 대북지원 통계에서 제외되어야 한다. 실제로 한국 정부가 OECD DAC에 보고하는 공적개발원조(ODA) 제공액 수치에 관한 '참고사항(Memorandum Item)'으로 남북협력기금의 대북지원액을 추가로 보고하고 있는데, 이 대북지원액 수치에는 남북협력기금 지원액 중 우리 국민에 대한 지원액은 제외되고 있다. 따라서 개성공단에 대한 공적 지원은 대북지원 차원의 성격도 있지만 오히려 남한 내 타 지역에 대한 지원과의 형평성 문제가

된다. 또한 북한 내 평양 등 타 지역에 투자하는 남한 기업과의 형평성 문제도 제기될 수 있다.

#### 나. 새로운 대북지원과 경제협력 정책의 추진

##### (1) 국제규범에 비추어 본 대북지원 정책

지난 15년간 우리의 대북지원과 경제협력의 접근 방식을 국제원조사회의 규범이나 관례에 비추어보면 전반적으로 미흡하였다. 일반적으로 인도적 지원으로 분류되는 대북 식량지원과 일부 대북 개발지원 사업들의 공여 및 시행에 있어서 국제규범이나 관례와는 다소 거리가 있었다. 한편 잠시 동안이긴 하지만 대북지원에서 ‘상호주의’를 거론한 점도 지적되어야 할 것이다. 상호주의라는 용어는 남측이 북측에 어떤 혜택을 부여하는 조치를 취했을 때, 이에 상응하여 북측도 남측에 이익이 되거나 남측이 바라는 어떤 조치를 취하도록 요구하는 개념으로 사용되었다. 대북지원을 하면서 핵문제, 인권, 남북자문제 등을 연계하는 정책이 여기에 해당한다. 그렇지만 유감스럽게도 인도적 지원, 개발지원을 공여할 때는 ‘상호주의’를 공개적으로 내세우는 원조선진국은 없다. 물론 원조수혜국에 대한 원조의 효과성을 제고시키기 위한 요구는 이와는 다른 문제이다. 예컨대, 개성공단의 통행·통신·통관의 3통 문제와 우리 정부의 개성공단에 대한 지원 확대와는 연계될 수 있다.

‘상호주의’와 잘 들어맞는 원조의 종류가 있다. ‘정치적 원조(지원)’는 수원국의 경제개발이나 사회개발 목적 외의 정치적 고려에 따른 지원으로서 공여국과 수원국이 서로 이익을 주고받는 경우로서 사실상 정치적 ‘거래’에 가깝다. 미국이 2000년 북한 평북 금창리 핵의

혹시설에 대한 사찰을 대가로 제공한 쌀 60만 톤은 인도적 지원이 아닌 ‘인도적 차원’의 정치적 원조였다. 또한 서독이 동독과 정치적 ‘거래’를 통하여 정치범 석방, 이산가족 상호 방문, 베를린 장벽의 기관총 제거 등을 성사시킨 사례가 대표적이다.

## (2) ‘기본에 충실한’ 인도적 지원의 지속 추진

식량지원이나 의약품 지원 등으로 인식되고 있는 ‘인도적 지원’은 북한 주민들에게 남한에 대한 친화력을 확대할 수 있는 대표적인 방식이다. 우리가 해방 후부터 6·25전쟁 직후의 아주 어려웠던 시절에 미국 등으로부터 받았던 긴급구호물자 등 인간의 기본 욕구를 충족시키는 지원물품은 공여국에 대한 동경과 우호적인 감정을 불러일으켰다.

그런데 인도적 지원은 그 정의상 조건 없이 공여되어야 하며, 지원물자가 수요자에게 정확히 전달되도록 감시하는 모니터링 시스템이 필수적이다. 기본적인 모니터링이 없이 공여되는 지원은 그 지원물자가 식량, 의약품 등 인도적 차원의 지원물자라고 하더라도 인도적 지원이라고 부르지 않는다. 식량지원 등 인도적 지원 시에 북한 주민과 모니터링 요원들과의 직·간접적인 접촉은 남북 친화력 확대의 좋은 기회를 제공할 것이다.

그러나 모니터링 수준이 반드시 어느 정도가 되어야 한다는 국제 규범이 있는 것은 아니다. 인도적 지원의 목적에 맞는 기본적인 모니터링은 필수이지만 수원국의 상황에 따라서 모니터링에 관한 유연한 대처는 불가피하며, 공여국에 의해서 유연 대처가 허용될 수 있다. 북한은 식량지원 등에서 국제사회의 기본적인 모니터링은 허용하나 한국 국적자나 한국어가 가능한 모니터링 요원의 현지 접근은 상당히

제한하고 있다. 2011년에 들어와서 북한이 다시 국제사회에 긴급식량지원을 호소하고 있는데 세계식량계획(WFP)과 EU의 식량지원 시 한국어 사용자의 모니터링 현장접근을 허용하는데 동의하였다고 한다(2011년 8월 방콕 WFP 관계자와의 면담 내용). 이 경우에 우리는 국제사회와 협력하여 우리가 식량을 지원하지만 국제 인력을 활용한 모니터링을 추진하는 방안도 검토 가능하다. 북한 주민에 대한 ‘인도적 지원’이 정말 우리의 목적이라면 국제사회가 모니터링하고 우리가 식량을 지원하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다. 다만 식량지원 등 인도적 구호물자에는 반드시 우리가 지원했다는 문구의 명기가 보장되어야 한다.

국제사회나 국제기구가 모니터링 하는 방안이 마음에 들지 않는다면 그 대안으로 구호물품이 다른 용도로 전용이 될 가능성이 아주 낮아서 엄격한 모니터링이 필요치 않는 물품을 지원하는 방안이 고려될 수 있다. 예를 들면, 오랜 기간 저장이 불가능한 옥수수 가루, 다른 용도 전용이 어려운 성분의 비료, 영유아 섭취 식품, 기초적인 의약품 등은 엄격한 모니터링이 반드시 필요한 물품들은 아니다.

### (3) ‘기본에 충실한’ 개발지원의 지속 추진

양자 간 공적개발원조는 기본적으로 공여국이 원하는 방식대로 제공할 수 있다. 그러나 선진국의 대(對)개도국 양자 간 공적개발원조는 OECD의 DAC가 정한 지침을 상당부분 따르고 있다. 세계은행, 아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank) 등 다자 간 국제개발금융기구도 개발지원의 원칙에 관한 지침을 작성하는데 참여하고 있다. 한국도 2009년 12월 OECD DAC에 가입하였기 때문에 이러한 지침을 지킬 의무가 있다. 대북 개발지원을 효과적으로 실행하기 위해서

는 국제사회와의 협력이 필요하며 국제원조사회에서 받아들여지고 있는 일반적 국제규범과 관례에 기반을 둔 개발지원이 필수적이다. 국제사회의 입장에서는 북한이 우리가 생각하는 만큼 특수하거나 중요한 국가가 아니다. 북한에만 국제규범과 관례에서 벗어난 개발지원을 공여하자고 우리가 주장하더라도 이는 국제사회의 이해와 지지를 받기 힘들다.

수원국의 경제·사회개발을 목적으로 하는 개발지원은 적절한 지원조건 적용과 경제·사회개발에 관한 정책적 고려가 반영되어야 한다. 그래서 엄격한 감독과 사후 감사가 필수이다. 단순한 물자의 공여에 그치는 인도적 지원과는 달리 개발지원은 상대적으로 엄격한 지원조건을 제시한다. 개발지원은 대부분 사업의 성격이 복잡하고 여러 부문에 연계되어 있어서 적절한 지원조건을 제시하고 이를 준수해야 개발지원 사업의 성공에 도움이 되기 때문이다.

국제사회의 개발지원 절차에 따르면, 먼저 개발지원을 받는 국가(수원국)와 공여국(기관)이 국가지원전략(Country Assistance Strategy)을 공동으로 작성하여 개발지원 전략과 지원 우선순위를 협의한다. 최근 국제사회는 국가지원전략보다는 국가파트너십전략(Country Partnership Strategy)이라는 표현을 더 많이 사용하여 수원국의 참여를 더 중요시하고 있다. 국가지원전략이 결정되면 이를 바탕으로 개별 지원 프로젝트를 발굴(Identification)하여 준비(Preparation) 및 실사(Examination)를 하게 된다. 프로젝트의 타당성 조사가 이 과정에서 가장 중요하다. 타당성 조사는 통상 수원국과 공여국이 공동으로 하게 된다. 외부 컨설턴트를 고용하는 경우도 많다. 심사(Appraisal)/승인(Approval) 단계에서는 본격적인 실사를 위해 출장팀이 2주 이상 현지에 체류하면서 본격적인 분석에 들어간다. 실시(Implementation)/감독(Supervision) 단계에서 프로젝트의 실시는

수원국 프로젝트 시행기관(Executing Agency)이, 감독은 공여기관이 실시한다. 공여기관은 다수의 감독 출장(Supervision Mission)을 통하여 프로젝트 실시 상황을 점검하고, 점검 결과에 따라 자금지원을 계속할 것인지 일시 동결할 것인지를 결정한다. 이 과정에서 수원국의 프로젝트 시행기관은 적극 협조할 수밖에 없다. 프로젝트가 완료되면 공여기관은 자체의 평가보고서를 작성하여 미래의 유사 프로젝트 시행에 참고한다.<sup>13</sup>

그동안 남북 간 개발협력(지원)은 단순히 남측이 기자재를 제공하고 북측이 북한의 인력을 사용하여 ‘엄격한’ 감독(Supervision) 없이 공사를 완공시킨 후 남북이 모여서 완공식 행사를 하는 식을 크게 벗어나지 못하였다. 남한도 대북 프로젝트에 대한 사후 평가(Evaluation)에 크게 관심을 두지 않았다. 그동안의 대북 인도적 지원의 대부분이 실제 ‘인도적 지원’의 개념에서 벗어나 있었듯이 대북 개발지원도 ‘기본에 충실한 개발지원’은 아니었다.

앞으로 남북한 간 개발협력에서도 국제원조사회의 표준화된 절차를 원칙적으로 거쳐야 한다. 이러한 절차를 거치게 되면 자연스럽게 남북한 기술자, 근로자 간 접촉과 교류가 훨씬 더 긴밀하게 발생된다. 공여자와 수여국 간에 긴밀한 협력 없이는 개발지원 프로젝트가 성공

---

<sup>13</sup> 국제사회의 개발지원에 대한 국제규범은 원조효율성 증진을 위한 파리선언(Paris Declaration)에서 채택된 5대 과제로 대표된다. 파리선언의 5대 과제는 수원국의 주인의식(Ownership), 수원국의 개발전략과 공여국의 원조정책의 연계(Alignment), 원조공여국 간 원조정책의 조화(Harmonization), 개발성과 중심의 관리(Managing for Results), 수원국과 공여국의 상호책임무성(Mutual Accountability)이다. 주요 내용으로는 수원국은 스스로 개발전략 및 정책을 수립하고 그 집행과정에서 주인의식을 발휘해야한다. 공여국(기관)은 수원국이 수립한 국가개발전략과 연계된 지원전략을 수립하여야 하며, 서로 긴밀히 협력하여 공여국 공통의 전략을 수립·집행하고 적절히 역할을 분담하여야 한다. 수원국은 원조 성과에 중점을 둔 모니터링 시스템을 갖추고 사업의 이행과정을 파악·보고할 수 있는 체계를 마련토록 하고, 공여국은 수원국의 평가 능력 제고를 위해서 관련 교육·훈련 사업을 지원한다. 공여국과 수원국은 그 성과에 대한 평가를 공동으로 실시하고 이를 투명하게 공개해야 한다.

할 수 없는 구조를 이루고 있기 때문이다. 북한에 대한 개발지원에 있어서 국제협력이란 우리 정부 및 민간이 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 IMF), 세계은행, 아시아개발은행(ADB), 유엔개발그룹(UNDG) 등 국제개발금융기구, 주요국의 양자 간 공적개발원조기관, 그리고 국제민간부문과 협력하여 대북 개발지원을 공여하는 것을 의미한다. 국제규범을 준수하고 국제협력을 통해 개발지원 사업을 진행할 경우 대북지원에 대한 국민적 공감대와 국제적 지지를 이끌어내기가 용이한 이점도 있다. 6자회담 참가국을 포함한 국제사회로부터 재원조달 및 사업 진행 양 측면에서 모두 유리하게 된다. 또한 선진국 정부와 주요 국제기구 및 국제 NGO는 원조에 관한 방대한 지식과 경험 및 전문인력을 보유하고 있다. 남한의 존재에 대해 부담을 느끼는 북한에게도 국제협력을 통한 북한 개발지원에 대한 접근이 나쁘지 않을 것이다. 이처럼 '기본에 충실한' 인도적 지원과 개발협력(지원)은 친화력 확대를 위한 남북 주민 간 교류를 확대할 수 있는 가장 좋은 방안이 될 수 있다.

#### (4) 국제규범의 원칙과 신축적 적용

앞에서 살펴 본 여러 원칙들이 모든 나라에 엄격하게 적용되는 것은 아니다. 국제규범에 따르는 개발지원의 원칙을 개별 국가에 적용할 때에도 국가 상황에 따른 신축적인 적용이 가능하다. 국제원조사회에서 가장 바람직한 개발지원 방안에 관해서도 아직 여러 가지 쟁점을 둘러싸고 논쟁이 진행 중이며, 국제사회에서 완벽한 합의가 이루어진 것은 아니다. 또한 일부 주요 양자 간 원조 공여국은 원조 수혜국의 경제·사회개발이라는 개발지원의 당초 목적 외에도 실제로 공여국의 정치·외교적 목적을 달성하기 위한 지원을 행하고 있어

서 ‘암묵적으로’ 국제규범에 ‘일치하지 않는’ 방식으로 원조를 시행하는 경우가 종종 있었다.

미국은 안보전략적 목적으로 중동지역에 원조자금을 많이 배정하는 등 전반적으로 정치적 목적의 원조정책을 실행해왔다. 이러한 미국의 원조정책에 대해서는 미국 내에서도 비판의 목소리가 높아져서, 미국 정부는 2004년에 국제규범에 따른 원조를 강화할 목적으로 새로운 원조기관인 MCC(Millennium Challenge Corporation)를 창설하기도 하였으나 아직 MCC의 원조 비중이 높지 않다. 영국, 프랑스 등 과거에 식민지를 보유했던 국가들은 자신들의 과거 식민지에 상대적으로 많은 원조자금을 배분하고 있으며, 일본은 자국과 경제관계가 깊은 국가를 중심으로 원조를 확대하는 경향이 있다. 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 덴마크 등의 북유럽 선진국은 가장 국제규범에 맞는 원조를 실행하고 있다.

현실적으로도 북한의 상황을 고려할 때 국제사회의 규범에 엄격하게 들어맞는 대북 개발지원의 공여는 쉽지 않을 것으로 보인다. 그래서 북한의 원조수용능력과 수용 의지 및 남북관계의 특수성을 고려한 탄력적 적용이 고려되어야 하며, 그 실행에 있어서는 북한의 수용성을 고려한 실행 원칙을 세워야할 것이다. 즉, 북한이라는 최빈국, 독재국, 시장경제로의 미이행국, 취약국가(Fragile States)에 적합한 개발지원을 시행하는 것이 바람직하다. ‘취약국가’는 정부가 무능하거나 매우 억압적이고 고립주의적, 또는 극단적인 경우 분쟁이나 전쟁 등으로 정부 시스템이 무너져서 국민에 대한 기본적 서비스를 제공하지 못하는 상황에 있는 국가를 일반적으로 지칭한다.<sup>14</sup> ‘취약국

---

<sup>14</sup> 아직 ‘취약국가’에 대해 국제사회가 부르는 용어가 통일되지 않았다. 세계은행은 이를 ‘스트레스 하의 저소득국가(LICUS: Low Income Countries Under Stress)’라고 부르며, 아시아개발은행은 ‘개발 성과가 낮은 국가(WPCs: Weakly Performing Countries),’



가'에 대한 국제원조사회의 개발지원 처방 중에는 다음과 같은 것들이 있다. ① 해당 국가의 특수성에 맞추어 탄력적인 개발전략을 적용한다. ② 원조는 예산에 대한 직접지원이 아니라 NGO나 인도적 지원 프로젝트를 통한 현물과 서비스의 제공을 중심으로 하는 프로젝트 원조를 주로 한다. ③ 원조는 지원효과를 빨리 볼 수 있는 사업에 집중하되 장기적 안목을 가지고 지속적으로 개입한다. ④ 자금지원보다는 기술지원을 통해 정부의 역량강화에 초점을 맞춘다. ⑤ 보건·의료, 교육, 인력개발 등 사회 인프라의 공급을 우선 시행한다. ⑥ 해당 국가가 정책을 개선해감에 따라 프로젝트원조로부터 예산지원(Budget Support)으로 원조 방식을 전환한다.

개발지원이 당장은 실효성을 기대하기 어려우나 그렇다고 개발지원을 포기할 것이 아니라 원조 여건을 강화하기 위한 지혜로운 방식을 적용해야 한다. 이를 북한에 적용하면, 첫째, 현금 지원보다는 물자 지원이나 기술지원 등 서비스의 제공을 통해 정부의 역량강화(Capacity Building)에 초점을 맞추며, 둘째, NGO나 인도적 지원 프로젝트를 통한 보건·의료, 교육, 인력개발 등 사회인프라의 공급을 우선 시행하는 것으로 요약된다. 그런데 이 두 가지 신축적 기준이 모두 남북 친화력 확대에 도움이 되는 방향이다. 도로, 항만, 철도 등 경제인프라 건설보다는 보건·의료, 교육, 인력개발 등 사회인프라 공급이 남북한 주민 간 직간접적인 접촉 및 교류가 훨씬 더 활발해질 여건을 조성할 것이다. 단순히 현금만 지원하는 것보다는 물자지원과 기술지원 시 남북 간 교류가 더 긴밀해질 수 있다. 이러한 관점에서 남북

---

OECD의 DAC는 '관계를 맺기 어려운 국가(Difficult Partners)' 등으로 각각 부르고 있다. 임강택·김규룡·장형수·조한범·최태욱, 『한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 100~112; 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북 정책에 대한 시사점』 (서울: 산업연구원, 2009), p. 38 참조.

NGO의 대북 인도적 지원과 사회인프라 공급을 위한 교류 확대, 그리고 인도적 지원에서 개발지원으로의 협력관계 확대 등이 매우 중요하다.

#### 다. 경제협력과 남북 주민 간 교류 확대

남북 간 인적 교류의 확대는 같은 민족 간 문화적 동질성을 유지하고 남북 간 교류를 통하여 북한 주민의 개혁·개방에 대한 의식을 변화시킬 수 있다. 남북한 경제협력은 기본적으로 상업성에 바탕을 두고 이루어져야 한다. 민간의 경험에 정부가 과도하게 개입하여 상업성이 거의 없음에도 불구하고 그 사업을 전폭적으로 지원하는 것도 문제이지만, 상업성이 충분히 있음에도 불구하고 정부가 정치적 이유를 들어서 그 사업의 진행을 막는 것도 최소화되어야 할 것이다. 민간의 남북 경제협력 사업에 정부가 재정지원을 하는 경우에는 일관성 있는 기준이 있어야 한다. 특히, 북한 주민과의 친화력 확대를 위해서는 남북 간 주민의 접촉과 교류가 활발할 가능성이 높은 분야의 경제협력 사업에 우선순위가 주어져야 할 것이다.

남북 친화력 확대라는 측면에서만 보면, 개성공단 사업이 금강산 관광사업보다 효과적이다. 개성공단에서 근무하는 4만여 명이 넘는 북한 근로자와 금강산 관광특구에서 근무하는 수백 명의 안내요원과 남한 주민(금강산 관광객, 개성 근무 남한 근로자)과의 접촉에서 오는 남북 친화력 관련 효과는 상당한 차이가 날 것이다. 금강산 관광특구라는 제한된 영역에서 고도로 훈련된 북한 안내요원과과의 접촉만 허용되는 형태의 남북한 주민 간 교류는 북한 주민에게는 매우 제한된 영향만을 미치게 된다. 그래서 우선순위 면에서는 불특정 다수의 북한 주민과 접촉할 수 있는 사업이 남북 친화력 확대 차원에서 더 효

과적이라 할 수 있다.

2000년 6·15 남북공동선언에 이어 2007년 남북 간 경제협력의 구체적인 항목을 담고 있는 10·4 남북정상선언이 발표되었다. 남북정상선언 가운데 경협 내용은 남북 간 친화력 확대 방향의 중요한 지침이 된다.

〈10·4 남북정상선언 경제협력 프로젝트〉

- 해주 경제특구 건설, 해주항 활용
- 개성공단의 확대 개발
- 개성~신의주 철도 개보수
- 개성~평양 고속도로 개보수
- 안변·남포 조선협력단지 건설
- 백두산 관광 및 삼지연 공항 확장
- 농업협력사업
- 환경협력사업(조림사업)
- 지하자원 개발 사업 등

당시 통일부는 국회 보고에서 10·4 남북정상선언 이행에 14조 3,000억 원이 필요할 것으로 추정하였다. 이 중 민간 투자의 성격이 짙은 프로젝트는 백두산 관광 및 삼지연 공항 확장 프로젝트와 안변·남포 조선협력단지 조성, 지하자원 개발 프로젝트 등이다. 민간 투자로는 상업성이 없어서 정부가 재정을 통해 지원해야할 대북지원 프로젝트는 개성~신의주 철도 개보수, 개성~평양 고속도로 개보수, 환경협력사업(조림사업), 농업협력사업 등이다. 한편 개성공단 확장과 해주경제특구 조성사업은 민간 투자에 대한 정부 재정지원의 성격과 대북지원이 혼재되어 있다.

남북 주민 간 접촉 및 교류의 확대를 통한 친화력 강화라는 관점에서 볼 때 2007년 10·4 남북정상선언에 포함된 내용을 재검토해보

면 다음과 같다. 우선 남북 주민 간 교류 및 접촉 확대가 가능한 개성공단 방식의 ‘산업단지 개발’ 유형의 개발지원이 바람직하다. 개성공단의 확장과 새로운 공단(예: 해주)을 설치하는 방안과의 우선순위를 검토해보자. 해주 공단의 경우는 먼저 경제적인 타당성 검토가 필요하다. 해주 공단 신설 시 공단으로의 전력 공급문제, 인구가 많지 않은 해주에서 개성공단과 같은 노동력 공급 부족 문제가 재발될 가능성, 주변 도로·철도 인프라 부족에 따른 추가 비용 발생 등을 고려해야 한다. 해주보다는 남포 등 평양에 가까운 지역이 위에 제기한 경제적 문제를 해결하는데 비용이 적게 들어서 경제적으로는 더 효율적일 것이다. 이와 더불어 정치군사적 고려가 병행되어야 한다. 해주가 본격적으로 개발되면 육로를 통해 개성을 거쳐 남한으로 물자가 이동하는 경우와 해주에서 해로로 인천을 통해 물자가 이동하는 경우가 발생할 것이다. 후자의 경우 NLL과 서해 5도 등의 군사·안보적 이슈가 발생할 수 있다. 따라서 해주 공단 신설 문제는 이미 남북 간에 합의되어 경제협력이 진행 중인 개성공단 확장의 경제적 타당성 검토 외의 변수도 고려할 필요가 있다.

안변과 남포에 조선협력단지를 건설하게 되면 개성공단과 같은 친남화 효과를 기대할 수 있다. 이 경우 우선 국내 민간 기업이 상업성에 바탕을 둔 투자 판단을 할 필요가 있다. 농업협력사업과 환경협력사업도 남북 주민 간 접촉과 교류가 빈번할 수 있는 사업들이며, 또한 민간 NGO 등이 전면에 나설 수 있는 성격의 사업이기에 남북한 친화력을 높이는데 매우 효율적인 사업들로 판단된다.

## 라. 북한의 개혁·개방과 국제사회 편입 지원

### (1) 국제협력의 중요성과 필요성, 그리고 현실성

북한의 입장에서 남한은 부럽기도 하지만 두려운 존재일 것이다. 남북한은 같은 민족이어서 문화적 동질성이 높는데, 남한이 북한보다 경제력에서 압도적으로 앞서고 있다. 그래서 북한의 입장에서는 북한의 경제개발 및 사회 인프라 개발을 남한에 ‘과도하게’ 의존하는 것은 득보다 실이 클 수도 있다. 북한 입장에서 볼 때 남한과의 모든 종류의 ‘협력’은 본질적으로 일정한 범위 안에서 추진하고 그들이 설정한 한계를 넘지 않도록 관리하고자 할 것이다. 우리가 남북 친화력을 확대하는 방안들을 공개적으로 추진하는 경우에는 더욱 그러할 것이다. 그래서 남북 친화력을 확대하기 위한 방안들을 공개적으로 수행하는데 있어서는 우리 정부가 직접 나서는 것보다는 국제사회와 협력하여 수행하는 방안이 더 효과적일 수 있다.

남북 친화력 확대 방안은 현실적인 접근방안이라야 한다. 아무리 이론적으로 좋은 방안이라도 현실적으로 효과가 있어야 한다. 한편 북한이 우리의 공개적인 친남화 방안 실행에 대해 직접적으로 강경하게 대응하는 등 일종의 ‘역효과’가 발생한다면, 이 방안은 결과적으로 투입 대비 효과가 낮은 비효율적인 방안이므로 이러한 방안의 우선순위는 낮아지게 될 것이다. 우리가 모든 것을 전면에 나서서 하는 것은 현실적으로 어려운 경우도 있고, 설사 가능하더라도 비효율적인 경우도 있을 것이다. 그래서 국제사회와의 협력이 중요하다. 우리가 전면에서 나서지 않고 자금과 기술을 지원하고 제3국 또는 국제사회와 더불어 남북한 친화력을 높이는 방식이 고려되어야 한다.

## (2) 북한 경제의 개혁·개방, 국제사회 편입과 국제금융기구

남북 친화력 확대 방안의 큰 그림은 북한의 개혁·개방을 지원하는 것이다. 통일을 위해서는 북한 주민의 마음을 얻고 북한 정권의 변화를 추구해야 한다. 현재의 북한 정권 하에서는 통일이 불가능하다. 북한 정권에 변화를 가져오기 위해서는 북한이 진정한 의미의 개혁·개방으로 나아가도록 해야 한다. 이를 위해서는 대북 압박과 유인 정책을 동시에 진행하는 방식이 효과적이다. 독재정권이 개혁·개방을 해야만 할 내부적인 이유가 없으면 압박이나 제재가 없는 일방적인 유인정책만으로는 정권의 행태를 바꾼 전례가 없었다. 마찬가지로, 전쟁 행위를 동반하지 않고 외부의 제재만으로 독재정권이 바뀌었던 사례도 거의 없었다.<sup>15</sup> 특히 UN 차원의 대북 제재도 중국의 적극적인 협조가 없이는 북한의 변화라는 효과를 거두기가 어렵다는 현실을 우리는 이미 경험하고 있다.<sup>16</sup>

북한의 개혁·개방을 촉진하기 위해서는 북한 경제의 국제사회로의 편입이 가장 필요하다. 북한이 지금까지 추구했던 방식의 개혁·개방은 진정한 의미의 개혁·개방과는 거리가 있었다. 북한이 최근 황금평 개발, 나선경제특구의 본격적인 개발 등 중국과의 경제협력을 확대하려는 것은 다른 대안이 없는 상황에서의 어쩔 수 없는 선택으로 보인다. 북한은 이러한 소위 ‘모기장식 개방’을 계속 추구할 것이다. 그러나 북한 경제의 발전을 가져올 진정한 개혁·개방은 북한이 국제사회로 편입하지 않고는 불가능하다. 이것이 북한의 딜레마이다.

---

<sup>15</sup> 역사상 경제제재의 성공·실패 사례에 관한 자세한 분석은, Hufbauer, et al. (eds.), *Economic Sanctions Reconsidered, 3rd edition* (Washington, D.C: Peterson Institute for International Economics, 2007) 참조.

<sup>16</sup> 장형수, “UN 안보리 결의 1874호가 북한경제에 미치는 영향과 전망,” 『정책연구』, 통권 164호 봄호 (국가안보전략연구소, 2010), pp. 83~87.

북한이 국제사회로 편입하는 첫 단계는 북한의 IMF 및 세계은행(World Bank)에의 가입이다. 현재의 국제경제질서 하에서는 북한과 같은 최빈국의 경우 이들 국제금융기구와의 양호한 협력 없이는 국제개발자금의 유입에는 분명한 한계가 존재한다. IMF, 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등 국제개발금융기구는 개도국 정부의 정책에 미치는 영향력 면에서 타의추종을 불허한다. 비록 선진국의 양자 간 공적개발원조기관이 개발도상국에 대한 지원 금액 면에서는 세계은행이나 아시아개발은행을 능가하더라도 해당 개도국과의 개발협력을 기획하고 실행하는 인적 자원의 양과 질, 그리고 정책 조언 등에서 이들 국제개발금융기구를 따라갈 수 없다.

### (3) 북한의 국제금융기구 가입 여건 조성

북한도 개발자금을 국제금융기구로부터 얻을 수 있다는 희망을 피력해왔으며, IMF와 세계은행 가입에 관심을 비공식적으로 여러 번 표시해왔다. 실제로 아시아개발은행에는 두 번이나 공식적으로 가입 의사를 표시하였으나 성사되지 않았다. 이는 현재의 국제경제질서 하에서 IMF에 가입하지 않고는 다른 국제개발금융기구에 가입하기 어렵기 때문이다. 북한도 IMF에 가입하는 것이 가장 우선 과제라는 것을 잘 알고 있을 것이다. 북한이 줄기차게 미 국무부의 ‘테러지원국’ 지정 해제를 주장하였던 이유 중 하나는 북한의 IMF 가입의 장애물 중 하나가 바로 미 국무부의 ‘테러지원국’ 지정이었기 때문이었다(북한은 대한항공기 폭파사건으로 1988년에 미 국무부가 지정하는 ‘테러지원국’ 리스트에 올랐다가 2007년 6자회담 10·3합의의 결과로 2008년에 지정 해제되었다).

북한의 개혁·개방과 국제사회 편입을 통한 정상국가화를 추구하

는 우리 입장에서는 북한이 최대한 빨리 IMF, 세계은행의 회원국이 되는 것이 우리의 국익에 합치한다. 북한이 국제금융기구에 가입해서 자금지원을 받는 것이 북한의 개혁·개방에 도움이 되는 것은 물론이다. 그런데 북한이 본격적인 자금지원을 받기 위해서는 주요 거시 통계 작성, 빈곤감축전략보고서(PRSP) 작성, IMF 거시경제안정화 프로그램 최소 1년 이상 수행 후 성과점검 통과가 필요하다. 특히, 빈곤감축전략보고서는 IMF와 세계은행에서 양허성 자금지원을 받기 위해서는 반드시 작성해야하는 문서로, 수원국의 빈곤감축을 위한 정부의 전략과 IMF와 세계은행, 양자 간 원조공여기관, 시민사회 등 국제원조사회와의 협력방안을 제시해야 한다. 북한이 이에 적응하기는 쉽지 않을 것이다. 그렇지만 북한이 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등에 가입하면, 이들 국제금융기구가 행정 역량강화, 시장경제 전수, 국제관례 연수 등 북한의 개혁·개방에 도움이 되는 방향으로 기술지원을 공여하게 된다.

북한의 IMF 가입은 북핵 문제 등 국제정치적인 사안의 해결과 연계될 가능성이 높다. 미국은 북핵 6자회담 등에서 대북 협상력 유지를 위해서 북한의 IMF 가입에 대해 일정한 조건을 제시하면서 유보적인 입장을 취한 가능성이 높다. 한편 미국이 반대하지 않더라도 일본, EU 등이 적극 반대하면 북한의 국제금융기구 가입은 불투명해진다. 우리 정부는 6자회담의 일정한 진전과 연계하여 미국, 일본, EU 등이 북한의 국제금융기구 가입을 수용하도록 설득해야 한다. 우리 정부는 국제사회에 대해 북한을 일단 국제금융기구에 가입시켜서 통계작성, 시장경제, 체제전환국의 경험 등에 대한 기술지원을 통해 국제사회의 관례에 적응하도록 유도하는 것이 북한을 국제사회의 미아로 방치하는 것보다 합리적이라는 논리로 국제사회를 설득해야 한다. 북한에 대해서는 국제사회의 북한 개발지원을 극대화하기 위해서 북



한이 시장경제 습득과 도입 및 개혁·개방정책의 천명이 필요하다고 북한을 설득해야 한다.

#### 마. 북한 경제의 ‘시장화’ 확대 추구

사회주의 계획경제체제에서도 ‘시장’은 계획경제체제의 유지 및 보안을 위해서도 일정 부분 반드시 필요한 측면이 있다. 이는 중앙계획만으로는 경제의 모든 부분을 다 관리할 수 없기 때문이다. 그러나 중앙계획당국은 시장화가 일정 범위를 벗어나 확대되면 이를 다시 계획 내로 흡수하는 통제조치를 취하게 되며, 일정 시간이 경과하면 다시 계획경제 하에서도 시장은 커지게 된다. 그러나 사회주의 계획경제에서 시장경제체제로의 체제이행의 역사를 살펴보면, 시장화의 진전과 통제, 완화 및 재통제를 거친 사회주의국가는 결국 시장화를 수용하여 시장경제체제로 이행하는 방향으로 귀결되었음을 알 수 있다.

북한은 현재 통제를 벗어나려는 시장을 정권의 통제 하에 두려고 다양한 조치를 취하고 있다. 2009년 말에 전격적으로 단행된 화폐교환 조치도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 이는 바꾸어 말하면 북한에서의 시장화 확대가 북한 정권의 안정에 최소한 잠재적 위협이 되고 있다는 반증이다. 북한에서의 시장화 확대는 시장경제에 대한 북한 주민의 이해도를 높이고, 실제 경험을 통해 시장경제의 장점을 인식하게 만들 것이다. 이는 ‘아래로부터’의 변화를 추동하여 북한 정권의 개혁·개방을 불가피하도록 이끌 수 있다. 따라서 시장경제의 확대는 자연히 대남 친화력 확대에 긍정적인 방향으로 작용할 것이다.

북한 경제의 시장화를 확대할 수 있는 방안은 북한 내 시장에서 판매되는 물품의 공급 확대가 일차적인 방안이다. 남한 제품이 북한 내에서 많이 유통되도록 남한 제품의 북한 유입을 확대시키는 방안이

필요하다. 해방 후 남한에 미국 상품이 대량으로 유통되면서 미국 상품의 우수성과 미국에 대한 친근감 등이 상당기간 우리의 의식을 좌우했던 것처럼, 우수한 남한 상품의 북한 내 유통은 대남 친화력 확대에 결정적 영향을 미칠 것이다. 개성공단에서 간식으로 공급하는 초코파이, 컵라면 등이 큰 인기를 끌어서 상당수가 공단 외부로 유출되어 개성 인근 시장에서 판매되고 있다고 한다. 이는 개성공단 방식의 남북경협사업의 확대가 친남화에 필요한 또 하나의 이유가 되고 있다.

한편 남한 제품의 북한 내 유통도 중요하지만 북한 지역에서 남한 기업이 직접 제품을 생산하여 이를 북한 내에 유통하는 방식도 중요하다. 개성공단에서 생산되는 제품 중 일부도 북한 내에서 적절하게 유통·판매되도록 하는 방안이 필요하다. 북한 내 시장경제의 확대를 위해서는 반드시 한국 제품이어야 할 필요는 없다. 중국 제품이든 다른 나라 제품이든 북한 내에서 유통 측면의 시장화 또는 생산 측면에서의 시장화를 확대할 수 있는 방향으로 도움을 줄 수 있으면 장기적으로는 시장화의 확대를 통해 대남 친화력 확대에 기여할 것이다.

현실적으로 당장 한국 기업이 북한에서 제품을 생산하더라도 소득 수준이 매우 낮은 북한에서 상업적으로 소비되기는 어려울 것이다. 그러므로 저가 화장품 등 한국에서는 상업성이 없지만 중국 동북 지방과 북한에서는 판매될 수 있는 제품들의 생산을 위한 한·중 합작 기업을 설립하여 이들 제품을 북한에서 생산하는 방안이 가능하다. 이러한 성격의 투자 사업은 기본적으로는 민간기업의 자율적인 상업적 판단에 따라 이루어져야 한다. 다만 북한에서의 투자 위험에 대한 보증 등 남북협력기금에 의한 지원은 개성공단 입주기업과의 형평성 차원에서 고려될 수 있을 것이다.

## 4. 사회·문화 분야

### 가. 인도적 지원

인도적 지원은 경제 분야에 관한 남북 친화력 확대방안에서 이미 살펴보았다. 기본적인 모니터링이 포함되어 ‘기본에 충실한’ 인도적 지원은 남북 주민 간 교류·협력의 접점을 더 넓혀서 자연스럽게 남북 친화력 확대로 이어질 것이다. 특히, 단순한 식량지원이 아닌 농업개발, 보건의료, 복지 분야의 인도적 지원은 지원과정에서의 인적 접촉에 따른 남한 문화의 유입이라는 측면에서 북한 주민들의 대남 인식 개선효과를 가져올 수 있다. 국제기구를 통한 인도적 지원도 비슷한 효과가 기대된다. 인도적 지원은 외부의 지원과 상품이 북한 내부로 유입되는 것이기 때문에 역으로 북한 사회가 외부에 대한 정보와 분위기를 유입하는 과정이기도 하다. 인도적 지원은 북한 주민들의 일상생활에 미치는 영향이 커서 아래로부터의 외부에 대한 인식을 제고시켜 개방화에 대한 아래로부터의 압력을 강화시키는 효과를 극대화 한다.

특히, 개발지원적 요소를 다분히 가지고 있는 북한 농업개발, 보건의료, 복지 분야의 인도적 지원은 남한 NGO와 북한 주민의 지속적인 인적 접촉과 교류가 담보되는 성격의 협력 사업이다. 2010년 ‘5·24조치’ 이후로 거의 중단되기 전까지 상당수 남한 NGO들은 북한 농촌 지역에서 다양한 남북협력 사업을 진행하였다. 사업이 진행되는 과정에서 남한 NGO들이 북한 주민들과 ‘함께 노래도 부르고, 밥도 같이 해먹고, 종자도 심고, 수확도 같이 하고, 날씨도 같이 걱정하면서’ 지내게 되면 그 북한 주민들에게 미치는 영향은 작지 않을 것이다. 남북 친화력 확대를 위해서는 NGO를 활용하여 개발지원적 요소가 많은 대북 인도적 지원을 확대하는 방안이 매우 효과적이다.

## 나. 국제사회를 활용한 ‘지식공유(Knowledge Sharing) 사업’ 추진

남북 친화력 확대를 위해서는 북한 내부로의 외부 정보 유입이 매우 중요하다. 이에선 다양한 방법이 있을 수 있다. 먼저 북한 외부에서 내부로 정보가 담긴 물품(DVD, 스텔스 USB 등)을 유입시키는 방법이 있다. 이러한 방식은 북한 당국의 격렬한 반발을 초래할 가능성이 있어서 대규모로 진행하기가 쉽지 않으며, 따라서 투입 대비 산출의 측면에서 과연 얼마나 효율적인지 검토할 필요가 있다.

북한 주민을 해외 정보에 접근하게 하는 방법 중 가장 효율적인 것은 그들이 직접 해외에 가서 경험해 보는 방식이다. 그런데 현재 상황에서는 해외에 나갈 수 있는 북한 주민은 북한 내에서 엘리트 계층에 제한되고 있다. 이들 계층은 북한이 향후 개혁·개방으로 방향을 전환하였을 때 이를 담당할 인적자원이 될 가능성이 높다. 대(對)북한 지식공유사업은 미국 매파들도 이를 ‘독이 든 사과’로 상정하면서 그 필요성을 인정하고 있으므로 공개적으로 추진해도 별 문제가 없는 사업이다. 또한 북한도 명시적인 시장경제 교육은 거부하는 경향이 있으나 이를 간접적으로 다양한 방식으로 실행하는 것은 묵시적으로 가능하다. 기타 주제의 교육(무역, 금융 등)을 북한 관료들 대상으로 시행하는 것도 중장기적 관점에서 통일에 도움이 된다.

북한도 1970년대 초에 서방국가와의 무역관계를 급속히 확대한 경험을 가지고 있다. 당시 북한은 서방은행권으로부터 상업차관을 도입하기도 하였다. 그래서 북한도 자본주의시장과의 무역 일꾼을 육성하기 위해서 주로 통상에 관한 지식을 습득할 필요성이 있었다. 1998년 9월 나진·선봉 경제특구에 ‘나진기업학교’를 설립하여 북한경제무역관리들을 대상으로 관광, 기업경영, 통계, 지역관리, 복지, 관계법

령, 과세, 금융, 부동산 등 교육을 실시하였으며, 교수들은 대부분 해외에서 연수를 받았거나 해외에서 초빙되어온 교수 및 경영인들이었다. 1990년대 후반부터는 북한이 관리들을 해외에서 연수시키는데 주저하지 않았다.<sup>17</sup>

북한은 그동안 사회문화, 경제·경영, 기술 등 다양한 분야에서 해외에서 진행되는 단기 세미나, 워크숍, 연수, 산업시찰 등에 수도 없이 참여해 왔다. 최근에는 1달 이상에서 2년까지의 중장기 해외 교육 프로그램에의 참여가 늘고 있다. 미국, 유럽, 캐나다, 호주 등 국제사회도 북한에 대한 지식공유사업에 매우 적극적이다. 북핵문제 때문에 참여하게 대립되어 있었던 북한과 미국 간에도 최근 3년 간 지식공유사업 관련 민간 교류는 계속 이어져 오고 있다.

태국 방콕에 본부를 두고 있는 유엔 아시아태평양경제사회이사회 (UN ESCAP: United Nations Economic Social Commission for Asia and the Pacific)에서는 우리 정부의 지원으로 2005년부터 현재까지 환경, 수자원, 에너지, 교통, 통계, 지역통합 등의 영역에서 북한 관리들에 대한 지식공유 사업을 실행하였다. 초기에는 주로 단기 외국방문 프로그램이었으나 2009년부터는 제3국 교육기관에 1개월 이상 위탁교육 형태로 진행하고 있다고 한다.<sup>18</sup> 우리 정부는 국제사회와 공동으로 또는 국제사회의 지식공유사업에 자금과 물자 지원을 확대함으로써 북한의 개혁·개방과 국제사회에의 편입을 지원해야 할 것이다.

---

17 조명철, 『북한의 시장경제교육 실태와 남북 협력방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2001), p. 57.

18 우리민족서로돕기운동, “북한 역량개발을 위한 유엔 기구의 지원 사업 현황,” (2011.7.21).

## 다. 남북한 사회문화 교류를 위한 지원 확대

남북한 사회문화 교류는 북한 주민들의 남한에 대한 인식을 개선하고 외부 정보와 문화 유입의 통로가 될 수 있으므로 이를 위한 지원을 확대해야 할 것이다. 우선 남북한 문화의 이질성 발생을 방지하기 위한 민간 차원의 남북 교류는 정치 상황과 관계없이 지속적으로 확대되어야 한다. 예를 들어 ‘겨레말큰사전’ 편찬 사업은 남북이 500여 명의 전문인력을 투입, 남북의 지역어와 생활언어, 문헌어휘 등을 조사·채집하고 남북 공동 어문규범을 작성하는 총 30만개 어휘가 수록될 예정이었다. 2011년 5월 현재 약 12만개 이상의 어휘를 발굴·정리하여 진행률은 57% 수준이었는데, 5월 이후 중단된 상태이다.<sup>19</sup> 이러한 사업은 향후에는 어떠한 정치 상황에도 영향을 받지 않고 계속될 필요가 있다.

남북한 이산가족 상봉도 정치적 상황에 영향을 받지 않고 계속되어야 할 사안이다. 2009년 실시되었던 추석 상봉에 만남을 신청한 남한의 이산가족이 88,000여 명이었으니 실제 숫자는 그보다 많을 것이다. 그동안 이산가족 상봉 1회에 기껏 몇 백 명밖에 북한의 가족을 만날 수 없었는데, 이마저도 중단되었다. 이산가족 상봉은 남북 친화력 확대의 상징이다. 이외에도 남북한 간에 기술표준 제정을 위한 남북 교류가 통일 이후를 대비하여 매우 중요하며, 다양한 남북한 사회문화 교류 방식이 고려될 수 있을 것이다. 다만 북한은 남한과의 사회문화 교류에 있어서도 체제를 유지하는데 최우선 순위를 두면서 매우 신중하게 진행할 것이기에 당장 큰 효과를 거두기가 쉽지 않다. 그래서 북·중 접경지역을 주목할 필요가 있다.

---

<sup>19</sup> 『연합뉴스』, 2011년 5월 29일.

## 라. 북·중 접경지역 조선족에 대한 사회문화 교류 지원

북한 주민들은 북·중 국경지역을 통해 유입되는 남한 상품과 영상물을 통해 남한 사회에 대한 정보를 얻고 친남의식을 갖게 된다. 굳이 정치적·선전적 메시지가 아니더라도 우리의 문화매체가 북한 주민들에게 미치는 영향력은 상당하다. 또한 이는 남북한 교류 방식에만 의존할 필요가 없다. 오히려 북·중 접경지역에서 중국 주민 또는 조선족과 북한 주민과의 사회문화 교류를 확대시키는 방법이 더 효율적일 수 있다. 중국 지린성 연변 지역과 같이 남북한과 현지 조선족이 일상적 생활권을 형성하고 서로 영향을 주고받는 접촉과 공존의 공간에 주목할 필요가 있다. 연변 지역에 사업, 선교 목적으로 체류하는 우리 국민과 현지 조선족은 사업 목적으로 연변 지역에 나와 있는 북한 주민들과 직간접적으로 접촉한다. 이러한 접촉은 북한 주민들의 시장경제 체험과 대남 친화력 확대에 분명히 기여할 것이다.

## 5. 국제관계 분야

### 가. 중국 활용: ‘한·중 공동의 대북전략’ 추진

최근 수년 동안 북·중 관계는 과거 어느 때보다도 밀착되는 양상을 보이고 있다. 북한의 김정일 위원장은 2010년 5월과 8월, 그리고 2011년 5월 등 1년 사이에 3번이나 방중할 정도로 중국의 정치적·경제적 지원을 갈구하고 있다. 그 결과는 김정은 후계체제에 대한 사실상의 정치적 승인, 북핵문제·천안함·연평도 사건에 대한 외교적 지원, 그리고 황금평·나선특구 등 북·중 경협 활성화 등으로 나타나고 있

다. 중국의 북한에 대한 정치경제적 지원은 전통적인 순치론(脣齒論)에 따른 것이다. 중국으로서는 해양세력의 대륙 진출을 견제하기 위해서 북한이라는 완충 지대가 반드시 필요하다는 입장이다. 최근에 북·중 관계가 더욱 밀착된 모습을 보이는 데에는 한편으로는 북한 체제가 그 만큼 불안정하다는 사실을 반증하는 것이고, 다른 한편으로는 한·중 관계의 악화나 한·미 동맹의 강화에 대한 반작용이기도 하다. 북한은 2008년 김정일 위원장의 건강 악화와 이명박 정부 이후 남북관계의 경색 등을 겪으면서 상당히 불안정한 모습을 보였다. 한편, 한·중 관계는 이명박 정부 출범 이후 정치적 불신이 형성되었으며 마침내 천안함·연평도 사건을 거치면서 외교적 갈등 양상마저 보였다. 특히 천안함 사건에 대한 대응 차원에서 이루어진 미국의 핵항모 조지 워싱턴호의 서해 진입은 한·미와 중국 사이에 민감한 파장을 불러 오기도 했다.

북·중 관계의 밀착, 그리고 이에 따른 북한의 대중 의존도 증대가 북한 체제에 미칠 영향은 이중적이다. 한편으로는 북한에 대한 중국의 개혁·개방 압력이 강화되는 것을 의미하지만, 다른 한편으로는 북한이 3대 세습을 계기로 친중화될 가능성이 높아졌다는 것을 의미한다. 북한이 개혁·개방의 길로 나아가는 것은 중장기적으로 보았을 때 한반도 정세에 긍정적으로 작용하지만, 그 과정에서 친중화되는 것은 분단고착화의 우려가 크다. 우리로서 가장 최악의 시나리오는 북한이 중국을 필두로 하는 주변국의 대북 영향력 경쟁을 활용하여 선군노선을 유지하면서도 북한 체제의 장기 지속을 도모하는 것이다. 최악의 시나리오는 북한이 체제 생존을 위해 중국의 개혁·개방 노선을 수용하고 친중국의 길을 선택하는 것이다. 반면 최선의 시나리오는 북한이 개혁·개방 노선을 수용하면서도 대남 접근을 시도하고 중국이 이를 묵인하는 것이라고 할 수 있다.



북한은 이른바 등거리 외교를 통해 실리를 추구하는데 상당히 능란한 모습을 보여 왔다. 과거 중·소 분쟁 당시 중국과 구소련 사이에서의 등거리 외교가 대표적 사례이다. 제2차 북핵위기 이후 미·중 사이에서 보여준 이중 플레이, 제2차 남북정상회담에서 남·북·미 3자 정상회담을 시사하며 중국을 자극한 것도 이런 맥락에서 이해할 수 있다. 향후 북한은 국제사회의 체제변환 압력을 회피하고 다른 한편으로 외부지원 획득을 극대화하기 위해 한·중 등 주변국 사이에서 이중 외교를 추구할 가능성이 높다. 과거 구한말 광무정권이 외세를 끌어들여 세력균형을 달성하기 위해 이권을 넘긴 것처럼 북한 정권이 유사한 행태를 반복하지 않으리라는 보장이 없다. 따라서 북한의 이중 외교를 활용하여 국제사회의 변화 압력을 회피하지 못하도록 하는 것이 가장 중요한 과제이다.

북한이 체제 존속을 위해 친중국가로 전략하는 것을 방지하는 것도 중요한 과제이다. 특히, 북한 체제가 붕괴 위험에 직면할 경우 북한의 권력엘리트 등 기득권층은 남측으로의 흡수통일을 우려하여 친중정권의 수립을 선호할 가능성이 높다. 노골적인 친중정권의 수립은 분단 고착화를 초래할 가능성이 매우 높다는 점에서 우려되는 상황 아닐 수 없다. 북한의 전략적 선택이 강대국들의 이익과 교차되면서 자칫 '핵보유 친중국가'라는 바람직스럽지 않은 시나리오가 현실화 될 가능성을 완전히 배제할 수 없다.

최악과 차악의 시나리오가 현실화 되는 것을 방지하기 위해서는 중국과의 전략적 협력이 대단히 긴요하다. 북한이 한·중 등 주변국의 대북 영향력 경쟁을 활용하여 기존의 선군노선을 고수하지 못하도록 한·중 양국은 대북지원을 북한 체제의 변화와 연계하는 전략을 구사해야 한다. 말하자면 한·중 공동의 대북전략을 추진해야 한다. 그것이 양국 모두의 이익에 부합하는 길이다. 한국이 북한 체제의 붕괴를 통

해 북한지역을 한·미 동맹의 세력권으로 편입시키려 한다는 의구심만 해소되어도 한·중 간 전략적 협력은 얼마든지 가능하다.<sup>20</sup>

여기서 더 나아가 중국이 북한 체제가 반드시 생존해야 한다는 순치론에 집착하지 않고 한국 주도의 한반도 통일을 용인하도록 하기 위해서는 한·중 관계의 획기적인 재정립이 필요하다. 향후 미·중 두 초강대국으로 운영되는 G2체제에서 한국이 특정 진영의 대리인에 불과하다고 인식하는 한 중국이 한국 주도의 한반도 통일을 지지할 리는 만무하다. 극단적으로 말하자면 북한보다 더 중국과 가까운 사이가 될 때 중국은 북한지역의 한국 편입을 지지할 것이다. 적어도 ‘남·북·중 3자 정상회담’의 개최가 가능한 분위기가 되어야 한반도 통일은 실현될 수 있다. 한·중 간 신뢰를 획기적으로 증대시키기 위해서는 군사안보 분야의 협력이 필수적이다. 한·중 간 군사 교류를 대폭 확대하고 시범적 공동 군사훈련을 실시하며 필요하다면 불가침 조약의 체결도 검토할 수 있을 것이다. 글로벌 한·미동맹을 유지하면서도 지역적 수준에서는 ‘21세기형 한·중동맹’도 가능하다는 획기적 발상의 전환이 필요하다.

#### 나. 미·일 활용: 적대적 대외관계 해소를 통한 남북 친화력 증대

북한의 대남 적대감은 그것이 정권 차원이든 주민 차원이든 기본적으로 대미 적대감과 연계되어 있다. 통일이라는 명분으로 인해 북한의 대남 인식은 다소 복잡한 측면이 있으며 대남 적대감의 주된 근

---

<sup>20</sup> 중국의 대한반도 정책을 우리에게 유리한 방향으로 견인하기 위한 전략으로는 흔히 한·미 동맹을 통한 압박과 한·중 안보협력의 강화라는 두 가지 대안이 제시된다. 그러나 중국의 급속한 국력신장과 미·중관계의 변화를 보았을 때 전자는 현실적으로 작동되기 어려우며 한중협력의 강화가 유일한 대안이다. 하상식, “중국의 대한반도 전략적 이해관계,” 『전략연구』, 통권 51호 (한국전략문제연구소, 2011) 참조.

거는 남측이 동포를 배신하고 미국을 추종한다는 데에 있다. 따라서 북한은 한국이 이른바 외세공조를 통하여 북한을 압박하고 북·미 관계 개선을 방해한다고 판단할 때 격렬한 반응을 보였다. 최근 수년간 남북관계 악화의 배경에는 한·미 공조를 중시하는 이명박 정부의 태도도 일정하게 작용한 것으로 보인다. 반면 북·미 관계나 북·일 관계가 원만할 때는 남북관계도 비교적 순탄한 편이었다.

이런 점을 고려할 때, 한국이 적극적으로 북한의 대외관계 개선을 도와준다면 그 자체로 북한의 개방화를 촉진할 수 있을 뿐만 아니라 북한의 대남 적대감이 크게 완화되고 친화력이 증대될 것으로 기대할 수 있다. 사실 북한이 개혁·개방의 길로 나가는데 도움이 된다면 우리가 북한의 대외관계 개선을 굳이 차단할 이유는 없다. 북·미 관계와 북·일 관계가 정상화된다면 북한 정권이 더 이상 외세에 대한 적대감과 외부 위협을 근거로 북한 주민을 강압 통치하기 어려워질 것이며 북한 체제에 개방적 요소가 확대될 수밖에 없다. 한국의 비약적 발전과 한·미 관계의 성숙으로 인해 과거 남북 간 체제경쟁 시대와 달리 한국이 배제될 것을 우려해야 할 시기는 아니다. 한·미 관계와 남북관계가 견실하다면 설사 북·미 간 직접대화 과정에서 한국이 일시적으로 배제된다고 하더라도 그다지 부정적 영향이 있을 것으로 보이지는 않는다.

북한의 미·일과의 관계 개선은 북한이 지나치게 중국에 경사되어 친중화 되는 것을 방지하는 데에도 기여한다. 최근 북한이 대중 접근에 총력을 기울인 데에는 북한의 권력승계라는 요인이 크게 작용하였지만, 이와 동시에 한국이나 미·일과의 접근이 용이치 않은데서 오는 반작용이기도 하다. 주체사상과 자주성이라는 북한의 지배담론의 견지에서 보았을 때 지나친 대중 의존도 증대는 북한 정권에 정치적 부담으로 작용할 뿐만 아니라, 북한의 체제 자율성을 제약할 수 있어

달가운 일이 아니다. 그러나 북한이 기델 곳이 중국밖에 없다면 북한 정권으로서도 선택의 여지는 없는 것이다. 북·미 관계와 북·일 관계의 획기적 개선은 분명히 중국의 대북 영향력 확대를 견제하는 효과를 가져 올 수 있으며 북한 체제의 변동 시 북한의 선택지를 넓혀줄 것이다.

우리 정부는 이런 점들을 고려하여 미국이나 일본 등 우방국이 한국의 눈치를 보지 않고 적극적으로 북한과의 관계 개선에 나설 수 있는 분위기를 형성해 주는 것이 바람직하다. 과거 노태우 정부는 1988년 탈냉전의 세계정세를 반영하여 북한이 우리의 우방국들과 관계 개선을 하는 것을 반대하지 않는다는 ‘7·7 선언’을 천명한 바 있다. 이러한 흐름이 1991년 ‘남북기본합의서’ 채택으로 이어졌음은 주지하는 바이다. 차기 정부는 이보다 더욱 적극적인 차원에서 접근할 필요가 있다. 우리 정부가 나서서 북·미 관계와 북·일 관계의 개선을 주선할 용의가 있음을 천명해야 한다. 차기 정부가 출범하는 첫해의 3·1절, 6·15 남북공동선언 기념일, 또는 8·15 등의 계기에 한반도 문제와 남북관계의 원칙에 관한 포괄적 선언을 천명하고 북한과 미·일의 적극적인 반응을 유도해야 한다. ‘남·북·미 3자 정상회담’이나 ‘남·북·일 3자 정상회담’의 개최도 검토할 수 있다. 이러한 결단은 궁극적으로 남북 친화력을 획기적으로 증대시키는 계기가 될 것이다.

#### 다. 국제기구와 다자협력틀 활용

북한의 변화를 유도하는데 있어 국제기구 등이 유용하다는 것은 자주 지적되어왔다. 북한이 국제기구 참여 과정에서 국제적 기준에 맞게 대내외 정책을 추진하게 되면 북한의 개혁·개방에도 긍정적으로 기여할 것으로 기대되기 때문이다. 북한이 국제기구 등 다자협력

들에 적극적으로 참여하게 되면 개혁·개방 촉진은 물론 친남화에도 도움이 될 수 있다. 북한이 국제적 참여를 확대하면 오히려 남한에 대한 기대수요가 줄 것이라는 주장은 기우이자 단견에 불과하다. 북한이 국제기구와 다자들을 통해 외부 지원을 확대하기 위해서는 최대 이해상관국이자 국제무대에서 이미 중견국의 위치를 차지하고 있는 한국의 지원이 결정적이기 때문이다.

북한도 국제기구 참여 확대를 바라고 있다. 특히, 북한은 IMF, 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구에 가입하여 외부 자본의 유입이 획기적으로 증대되기를 바라고 있다. 문제는 미국의 대북제재 등으로 인하여 이들 기구에의 가입이 용이하지 않다는 것이다. 따라서 우리 정부가 북한의 국제기구와 다자협력에 참여가 가능하도록 여건을 조성해 주어야 한다. 이러한 외교적 지원은 향후 북한에 대한 지렛대로 작용할 수 있을 뿐만 아니라 친남화가 심화될 수 있는 정치적 자산이 될 수 있다.

한편 한반도 문제와 북한의 장래를 논의할 수 있는 다자협력들을 우리가 주도해 나가는 것도 대단히 중요하다. 물론, 한반도 통일은 북한 주민들의 주권적 결의에 기초한 남북한 간의 합의통일이 될 수밖에 없으며 그런 의미에서 북한의 친남화가 가장 핵심적 요소이다. 그러나 한반도 문제에 대한 강대국 간 갈등이 심화될 경우에는 외부로부터 북한으로 분열적 요소가 유입되어 북한의 선택을 교란시킬 수 있다. 거꾸로 북한의 정치세력이 자신의 정치적 이득을 위해 강대국 간 갈등을 악용할 수도 있다. 그러나 다자협력들이 작동한다면 주변 강대국들이 전략적 이익을 추구하기 위해 북한 정치세력과 야합하기 어려워질 것이다. 따라서 다자협력들을 통해 한국 주도의 한반도 통일에 대한 국제적 합의를 창출해 나가는 방안이 반드시 필요하며, 이는 남북 친화력 증대를 위한 노력과 동전의 양면이다.

현재 한반도 문제와 북한의 장래를 논의하기 가장 적합한 다자협력틀은 6자회담이다. 6자회담은 비록 북한 핵문제라는 단일한 쟁점을 다루기 위해 만들어진 제도이지만, 6자회담이 동북아에서 가장 체계적으로 운영된 다자협력틀이라는 점에서 큰 의미가 있다. 이미 상당한 기간 동안 기반을 다져온 6자회담 외의 다른 대안을 모색하는 것은 인적, 물질, 시간적 낭비를 초래할 뿐이다. 향후 6자회담은 북핵문제뿐만 아니라, 북한문제 전반을 포괄적으로 다루는 포럼으로 발전되는 것이 바람직하다. 최근 북핵문제의 교착에 따라 등장한 6자회담 무용론은 대단히 근시안적 시각이다. 6자회담은 한반도 문제 관련 이해당사자들이 모두 망라된 최초의 다자협력틀로서 6자회담 참가국들의 GDP를 합치면 전 세계의 50%를 넘고 국방비는 80%를 상회한다. 우리로서는 초강대국들과 더불어 1/6의 지분을 행사할 수 있는 소중한 외교적 자산이다. 우리가 주도적으로 6자회담을 통해 북한의 장래와 한반도 통일에 대한 국제적 합의를 창출해 나간다면 강대국 정치를 통해 한반도 문제가 결정되는 상황을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 북한이 한국을 선택하도록 유도할 수 있다. 이와 더불어 6자회담 등 다자협력틀은 한반도 위기관리를 위해서도 필요하다. 적어도 북한은 6자회담이 진행되는 기간에는 핵실험, 미사일 발사 등 상황악화 조치를 취하지 않았다는 사실에 주목해야 한다. 북한의 갑작스런 붕괴 등 급변사태 시에도 이를 적절히 관리하는 틀로서도 유용할 것이다.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>6자회담은 단순히 북핵문제 해결의 틀로서만이 아니라 샌프란시스코 평화체제를 보완할 수 있는 역사적 의미가 있다는 측면에서 주목된다. 김명섭, “북핵문제와 동북아 6자회담의 지정학,” 『한국과 국제정치』, 제27권 1호 (경남대학교 극동문제연구소, 2011), pp. 109~141.

## 라. 통일 친화적 동북아 질서 형성

한반도 통일은 동북아 질서의 중대한 현상변경이다. 그것은 중국 으로서는 북한이라는 전략적 완충지대가 사라진다는 것을 의미한다. 또한 1951년 샌프란시스코 평화조약을 시발로 미·일 동맹과 한·미 동맹에 기반하여 동북아에서 영향력을 행사해 온 미국의 지역전략에 대한 도전이 될 수도 있다. 일본과 러시아로서도 통일한국의 등장이 동북아 안보환경에 어떤 영향을 미치게 될 지 민감하게 주시할 것이다. 따라서 그다지 멀지 않은 장래에 도래할 것으로 예상되는 북한 체제의 변화를 통일의 계기로 포착하기 위해서는 동북아 질서를 통일 친화적 방향으로 이끌어 나가기 위한 적극적인 노력이 필요하다.

한반도 통일을 위해서는 현재 양자 동맹에 지나치게 의존되어 있는 동북아 안보 구조를 공동안보, 집단안보 수준은 아니더라도 다자 안보, 협력안보 구조로 진화시켜 나가야 한다. 당장 동북아의 군사력 균형은 남북한 간의 군사적 충돌이 미·중, 나아가 일·중 간의 전략적 충돌로 이어질 수 있는 극히 취약한 상태이다. 천안함 사태 이후 미국 항공모함의 서해 진입을 둘러싼 미·중 간 긴장은 한반도 평화와 안정을 위한 동북아 다자안보의 필요성을 여실히 반증한다.

중장기적 관점에서 동북아 다자안보, 협력안보의 증진은 한반도 통일이 임박했을 때 주변 강대국간 합의를 촉진하는 유용한 협력틀로 기능할 수 있다. 다자안보가 작동할 경우 중국은 통일한국이 미국 중심의 양자 동맹 구조에 일방적으로 편입되리라는 우려를 하지 않아도 되며 미국은 양자 동맹과 다자안보의 보완적 성격을 주장할 수 있을 것이다. 동북아 다자안보에 대한 논의는 6자회담 합의에 따라 2회 정도 개최된 동북아 평화안보체제 워킹그룹을 다시 가동하는 데에서 시작할 수 있다.



V

## 결론: 정책적 고려사항







북한 김정일 정권은 통일을 거부하고 있다. 따라서 합의 통일은 현 북한 정권과는 쉽지 않고, 북한의 정권교체 이후에 기대할 수 있다는 전망이 일반적이다. 이에 북한의 정권교체 과정에서 정책 전환의 여건 개선, 개혁·개방 세력 육성, 남북관계 강화 등 다양한 접근을 통해 남북 친화력이 확대되는 방안을 찾아야 한다. 그와 함께 통일을 추구하는 과정에서 무엇보다도 남북관계 차원에서 북한 주민들의 선택을 끌어낼 수 있는 방안 모색도 중요하다.

다음으로 통일에 있어서 중요한 것은 국제적인 변수이다. 북한이 아무리 통일을 원하고 남북한 간에 통일에 대한 합의가 이루어진다 하더라도 국제적인 협력이 뒷받침 되어야 원활한 통일이 가능하다. 북한의 정권, 엘리트, 주민 모두에게 대남 친화력을 확대하기 위해서는 우선 이들이 중국으로 지나치게 기울어지지 않도록 해야 한다. 이를 위해서는 남북관계가 경제협력과 함께 다양한 측면에서 접촉면이 확대되어야 하며, 북한이 미국을 비롯한 아시아, EU, 유엔과 협력하고 다양한 국제기구에 가입하도록 하는 등 북한을 개방체제로 이끌어 낼 필요가 있다. 즉, 남북협력과 함께 국제협력을 통해 북한과 세계와의 소통을 강화시켜 나가야 한다.

중국의 입장에서 한·미 동맹 구조의 일정한 변화가 오지 않으면 중국으로서는 한반도 통일을 지지하기에 어려울 수 있다. 통일을 위해서는 국제적 변수를 신중히 고려해야 한다. 중국은 북한을 놓치지 않기 위해 북한 정권을 적극적으로 지원할 것이므로 한반도 통일에 대한 우리의 입장과 역할에 대해 중국이 부담을 느끼지 않도록 하는 문제가 중요하다. 북·중 관계가 경제적으로 밀착되었다 하더라도 정치적으로도 양국 관계가 긴밀하다고 보기 어렵다. 중국은 15개 나라와 국경을 맞대고 있어 중국 지도부가 항상 북한에 모든 역량을 쏟을 수는 없는 입장이다. 긴밀한 남북관계를 바탕으로 한반도 통일 문제

에 대한 중국의 입장을 변화시켜 나가야 한다.

통일을 향한 전략적 접근에는 김정일 집권기, 김정은 집권 초기, 김정은 집권 후기로 시기를 나누어 상황에 따라 차별적인 접근방식을 추진할 수 있다. 김정일 유고 직후의 상황에서 우리가 경직되게 반응하면 오히려 그들의 결속력을 강화시킬 수 있다. 북한 정권이 교체된 후 1~2년의 기간에는 북한의 새로운 정권이 안정을 위해 예민하게 반응할 때이므로 오히려 차분하게 대응하는 것이 바람직하다. 물론 새로운 지도자가 개혁·개방을 표방하고 남한과 화해·협력을 적극적으로 추구할 수도 있을 것이다. 그러나 세습정권의 특성상 그 가능성은 높아 보이지 않는다. 김정은 집권 후 몇 년이 경과하면 북한 내부적으로 김정일 시대와 리더십이 비교되고, 경제부진 지속에 따른 딜레마 상황이 나타나 김정은 정권의 취약성이 드러나게 된다. 후계체제는 빠른 시일 내에 권력을 장악하고 체제를 정비하려 할 것이다. 그러나 상대적으로 리더십이 취약하기 때문에 숙청을 통한 공포감 주입으로 권력 장악을 위한 정치력 확보에 전력을 집중하는 반면, 민생 문제 해결에는 등한시하여 권력 갈등과 주민 불만은 급증할 것이다. 북한 정권 내부의 갈등이 심화되고 통치층과 인민 간의 틈새가 확대될 때 변화를 끌어낼 수 있는 다양한 대북전략이 집중적으로 추진되어야 한다. 이와 관련하여 결정적인 시기에 북한의 변화를 촉진시킬 수 있는 전략 수단의 개발과 여건 개척을 지금부터 평소에 충분히 대비하지 않으면 안 된다.

김정은 체제가 출범 초기에 안착할 것인가 안착하지 못할 것인가에 대한 견해도 분분하다. 북한 체제의 상층부에 주목하면, 김정일 위원장 유고 시 통치층 내부에 유력 실권자가 없기 때문에 서로 견제하며 눈치를 살피게 되어 후계자의 통치 능력이 부족하다고 하더라도 어느 정도 안정된 상황이 상당 기간 지속될 수 있다. 그와 더불어 김

정일 유고 시 후계체제 정비를 위한 기간이 단축될 수도 있다. 북한의 하부구조가 국가의 통제 영역 밖으로 많이 벗어난 상황도 충분히 고려되어야 한다. 현재 전개되고 있는 통치 당국과 일반 주민의 간극이 김정일 통치 시와 마찬가지로 김정은 시기에 그의 리더십이 구심력으로 작용할지는 미지수이기 때문이다. 어쨌든 남북 친화력 확대를 위해 북한 정권 교체 초기의 시점은 매우 중요하며, 여러 상황을 전제 한 전략적 대비가 요구된다.

한편 남북 친화력 확대 방안으로 비공식적인 심리전의 형태로써 북한의 마음을 가져오도록 하는 방법이 있을 수 있고, 구조적인 형태로 정치적·경제적 차원에서 북한의 마음을 사는 방식이 있다. 예컨대 ‘대북 에너지 지원 아이디어’의 경우, 경제적 방식으로 북한을 끌어들이는 전략으로 공개적·공식적인 ‘친화력’ 확대 방안이라고 할 수 있다. 남북 친화력 확대를 위한 공개적, 구조적, 정치적, 경제적 차원의 접근 방식을 비롯하여 비공개적, 비공식적 차원의 다양한 방안의 체계적인 접근이 바람직하다. 지금까지 우리 정부가 북한 주민의 마음을 산다고 하면서도 구체적인 대북정책은 전혀 다른 방향으로 나타나기도 했다. 북한의 통치엘리트층의 마인드가 우리 쪽으로 기울어지게 하려면 우리가 보이는 손과 보이지 않는 손 모두를 조화롭게 사용해야 할 필요가 있다.

친화력 증대를 위한 대북 접근은 남북관계 상황을 고려하여 서로 다른 접근법을 조화롭게 구사할 때 실효성이 증대한다. 대북 개입의 전략도 ① 대북 심리전, ② 대북 경협 활용, ③ 대북 인적 접촉 활용, ④ 국제공조 등의 다양한 수단이 유기적인 연계 속에서 접근되어야 효과를 기대할 수 있다. 따라서 심포니를 지휘하듯 공개적인 대북정책과 더불어 비공개적·비공식적 차원의 전략 수단들의 선택과 강약 조율이 필요하다. 이러한 조정과 조율은 마치 오케스트라 단원의 역

할을 능란하게 조율하는 ‘지휘자’(또는 기구)의 역할과 같다.

통일이 가능하려면 무엇보다 우선 북한 주민이 통일을 원해야 한다. 다음으로 북한 주민의 뜻을 어느 정도 받드는 정권이 수립되어야 한다. 민의를 무시하지 못하는 정권은 밑으로부터의 강한 압력이 작용하고 지배엘리트들도 생각이 바뀔 때 변화를 기대할 수 있기 때문이다. 우리가 북한 주민들의 민심을 얻어야 하는 까닭이 바로 여기에 있다. 그 결과 북한 정권 차원에서 자발적으로 남한과 통일 문제를 협의하는 데 우호적으로 협력하도록 해야 한다. 이를 목표로 현실적이고도 구체적인 대북정책이 준비되어야 한다. 현 북한 정권과는 그 간의 행태와 속성으로 볼 때 통일 논의가 불가능하다. 정권의 속성이 바뀌어야 하고 새로운 정권이 개혁·개방을 추진해야 한다. 물론 북한의 개혁·개방 체제가 분단을 유지하면서 정권을 강화하는 방향으로 나아갈 수도 있다. 그러나 개혁·개방 체제에 통일에 따른 우려를 불식시켜 준다면 합의통일에 호응할 가능성은 매우 높아진다. 김일성 유고 시, 북한의 커다란 변화를 계기로 통일지향적인 남북관계가 형성될 수 있는 계기가 될 것으로 기대했지만 그렇지 못했다. 당시 소련 체제가 붕괴되고 중국도 허약한 시기였기 때문에 통일 기반을 구축할 수 있는 기회가 될 수 있었는데 우리는 그것을 잘 활용하지 못했다. 따라서 김정일 유고 이후 ‘포스트 김’ 체제라는 매우 유동적인 국면에서 우리가 무엇을 해야 하는가는 매우 중요한 문제이다.

사회주의 국가의 위로부터의 체제전환은 별다른 희생 없이 이루어졌다. 북한의 개혁·개방과 통일을 위해 우리 사회 내에서 두 가지의 원칙적인 합의가 필요하다. 우선 북한 통치층 개개인에 대해서는 ‘통일이 되면 분단 시대의 과거사는 일체 묻지 않는다’는 원칙적 입장을 대내외적으로 밝혀야 한다. 동시에 ‘통일의 최우선적 수혜층은 북한 주민이어야 한다’는 입장을 함께 천명할 필요가 있다. 이러한 원칙

적 입장을 남북한 주민 모두에게 지속적으로 주지시켜 나가야 할 것이다. 통일은 북한 권력층의 통일에 대한 불안감을 해소시켜 주는 한편, 북한 동포의 통일에 대한 기대와 희망의 싹을 키워주는데서 시작된다.

특히, 대북정책의 일관성 유지가 무엇보다 중요하다. 남한 주도의 통일 추진을 위해서는 일관된 목표아래 장기적이고 조율된 대북·통일정책 추진이 관건이다. 유관기관의 공개 대북정책, 통합 프로그램, 비공개적 대북전략 등이 하나의 지휘체계 아래 일관되게 추진되도록 ‘컨트롤 타워’의 재정비가 필요하다. 통일 추진과정에서 대통령의 대북정책 리더십이 가장 중요한 덕목으로 요청된다. 실무 차원에서는 대북·통일정책에 대한 인식공유, 소명의식 고취와 함께 전문역량을 배가시켜야 한다. 통일대비 업무는 현안이 아니라는 분위기 속에서 당장 성과 위주의 사업의 우선순위에서 밀리거나 담당자가 수시 교체되는 데 문제가 있다. 특히 통일전략의 장기성·은밀성을 감안하여 정부가 바뀌어도 지속적으로 추진될 수 있도록 제도화가 되어야 한다. 이런 점에서 과거 대북정책기구의 문제점을 살펴보고 개선방향이 모색되어야 한다.

대북전략을 체계적으로 내실 있게 추진하기 위해서 총괄기구로 ‘RMC(Regime Evolution & Mind Change)센터’를 설치하고, 이와 함께 유관 부처 간 협력체제를 강화해야 한다. 이 센터에서 각급 기관의 유사활동 조사, 성과·한계분석, 체계적 협력망 구축을 이끌어가야 한다. 또한 RMC 센터에서 우선 장기전략 방향을 설계하고, 기존 활동의 목표 집중화·효율화에 주력하면서, 초기에 집중할 목표·수단을 선정한다.

한반도 통일은 우리 희망대로만 순탄하게 이루어질 수 없다. 통일을 달성하기 위해서는 남북한 각각의 사회 상황은 물론 국제사회의

상황 또한 한반도 통일에 유리하게 작용해야 한다. 통일은 단기적이고 급격한 상황에서 이루어질 수도 있는 반면, 관리와 통제가 용이하지 않는 복잡한 구조로 진행될 수도 있다. 통일이 어떤 방향으로부터 시작되든 우리는 모든 분야에서 빈틈없이 통일대비책을 마련해야 한다. 이러한 통일대비의 일환으로 남북한 친화력 확대를 위한 대북정책의 추진이 기대된다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김석진. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원, 2009.
- 김연철. 『냉전의 추억』. 서울: 후마니타스, 2009.
- 임강택·김규륜·장형수·조한범·최태욱. 『한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전 방안 모색』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 조명철. 『북한의 시장경제교육 실태와 남북 협력방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2001.
- 조민·박형중·전봉근·이수석. 『통일대계 탐색연구』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 조민·허문영·김도태·김정수·김학린·남광규·윤황·정낙근. 『통일비전 개발』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 조성렬. 『한반도 평화체제』. 서울: 푸른나무, 2007.
- 최진욱·이교덕·조정아·이진영·차문석. 『북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 허문영·김수암·여인곤·정영태·조민·조정아. 『한반도 평화체제: 자료와 해제』. 서울: 통일연구원, 2007.

CSIS. *The Korean Military Balance*. CSIS, February 14, 2001.

Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg. *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd edition. Washington, D.C: Peterson Institute for International Economics, November 2007.

Shin, Gi-Wook and Karin J. Lee, eds. *U.S.-DPRK Educational Exchanges: Assessment and Future Strategy*. CA: The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, Stanford University. 2011.

### 2. 논문

- 김명섭. “북핵문제와 동북아 6자회담의 지정학.” 『한국과 국제정치』. 제27권 1호 (경남대학교 극동문제연구소), 2011.



- 김영호·김희상·동용승 외. “21세기 한반도 안보환경과 새로운 대북정책의 모색.” 『대북 정책의 이해: 상호주의 실현을 위한 성찰과 과제』. 서울: 명인문화사, 2010.
- 김진무. “북한의 대남정책 결정과정에서 군부의 역할.” 『통일정책연구』. 제11권 2호 (통일연구원), 2002.
- 박종철. “대북포용정책과 상생공영정책 비교: 도전과 전략적 선택.” 『이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이대근. “남북관계, 바닥을 쳤는가.” 『천안함 외교의 침몰』. 서울: 풀빛, 2011.
- 장형수. “북한개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제17권 1호 (통일연구원), 2008.
- \_\_\_\_\_. “UN 안보리 결의 1874호가 북한경제에 미치는 영향과 전망.” 『정책연구』. 통권 164호 봄호 (국가안보전략연구소), 2010.
- 전봉근. “북핵협상 20년의 평가와 교훈.” 『한국과 국제정치』. 제27권 1호 (경남대학교 극동문제연구소), 2011.
- 하상식. “중국의 대한반도 전략적 이해관계.” 『전략연구』. 통권 51호 (한국전략문제연구소), 2011.

- Ferial Ara Saeed and James J. Przystup. “Korean Futures: Challenges to U.S. Diplomacy of North Korean Regime Collapse” *Institute for National Strategic Studies Strategic Perspectives*. No. 7, September 2011.
- Lancaster, Carol. “Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea.” in Ahn, Eberstadt, and Lee, eds.. *A New International Engagement Framework for North Korea: Contending Perspectives*. Washington, D.C: Korea Economic Institute of America, 2004.
- Leader, Nicholas and Peter Colenso. “Aid Instruments in Fragile States.” *PRDE Working Paper*. No. 5. UK Department of International Development, March 2005.
- Richard N. Haass. “Regime Change and Its Limits.” *Foreign Affairs*. July/August 2005.

### 3. 기타자료

『연합뉴스』.

우리민족서로돕기운동. “북한 역량개발을 위한 유엔 기구의 지원 사업 현황.”  
2011.7.21.



연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한-미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 마-중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	리진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영윤, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(I)	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원
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	이규찬, 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	12,000원
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

### 학술회의총서

2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원

### 협동연구총서

2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현오 외	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원

2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(上)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(中)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(下)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택, 이상연	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장 - 민주제도 건설 지원	박영호, 캐스린버티니, 린리	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수, 김석진, 김정수	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략과 사례	이종무, 김태균, 송정호	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준, 남경민, 임을출	9,000원

## 논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<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

## 기타

2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지지도 동향 1994~2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
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	7,500원
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	8,500원
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	15,000원

### 연례정세보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

### 통일정세분석

비매품

2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
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, 임강택, 임순희, 정영태, 김진하, 한기범

KINU 정책연구시리즈		비매품
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경 포럼」 자료집	손기웅 외
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

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응		비매품
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창

## Studies Series

비매품

- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop  
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon  
Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula  
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Pyoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans  
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects  
for Change Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
- 2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks  
Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
- 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 Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

## 기타

비매품

- 2010 2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea Park Young Ho  
2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Pyoon



## ■■ 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, 통일정세분석 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 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







통일이 가능하려면 무엇보다 우선 북한 주민이 통일을 원해야 한다. 다음으로 북한 주민의 뜻을 어느 정도 받드는 정권이 수립되어야 한다. 민의를 무시하지 못하는 정권은 밑으로부터의 강한 압력이 작용하고 지배엘리트들도 생각이 바뀔 때 변화를 기대할 수 있기 때문이다. 우리가 북한 주민들의 민심을 얻어야 하는 까닭이 바로 여기에 있다. 그 결과 북한 정권 차원에서 자발적으로 남한과 통일 문제를 협의하는 데 우호적으로 협력하도록 해야 한다. 이를 목표로 현실적이고도 구체적인 대북정책이 준비되어야 한다.