



통일대계연구 남북합의통일 마스터플랜

통일대비를 위한 대북통일정책 모색

박형중, 김규륜, 고재홍, 류길재, 이승열, 이우영, 전봉근, 전재성, 한기범

통일대비를 위한 대북통일정책 모색

인쇄 2012년 12월 발행 2012년 12월

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 북한연구센터 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) 901-2525(직통) 팩시밀리 901-2544 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

ISBN 978-89-8479-677-5 93340

가격 15,000원

©통일연구원, 2012

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.

통일대비를 위한 대북통일정책 모색

박형중 외

『통일대계연구: 남북 합의통일 마스터플랜 수립』

통일연구원은 4년(2010~2013)에 걸쳐 연구과제 『통일대계연구: 남북 합의통일 마스터플랜 수립』를 수행하고 있다. 본 연구는 3차년도 연구과제이다.

『통일대계연구』의 목표는 남북 합의통일을 기본 전제로 포괄적인 통일대계를 수립하고 단계별 통일의 과제를 확인한 후 구체적인 실행전략을 제시함으로써 남북한 통일에 대한 종합적인 대응책을 마련하는 것이다.

본 연구는 연구사업과 비전확산사업의 두 가지로 진행되었다. 연구사업은 출판물로 간행되었다. 비전확산사업은 국제회의, 국내 강연, 통일홍보자료 발간 등으로 진행되었다.

연구 1차년도 2010년의 대주제는 『합의통일 환경 조성』이었다. 1차년도 연구사업은 통일의 비전과 가치, 통일의 대내외 환경 평가, 독일통일과 사회주의체제 전환 이후 발전상 등을 규명하였다. 비전확산사업으로 국내포럼과 국제포럼, 통일 UCC/포스터/메시지 공모전을 시행하였다.

연구 2차년도 2011년의 대주제는 『합의통일 추진전략』이었다. 2차년도 연구사업으로 북한변화 전략, 남북 친화력 확대 방안, 통일대비를 위한 국내외 과제 등을 규명했다. 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. 통일비전 확산 사업으로 국내포럼과 국제포럼이 진행되었다.

연구 3차년도 2012년도의 대주제는 『통일추진 위한 대북정책과 대외정책의 과제』이다. 3차년도 연구사업으로 통일을 위한 대북정책을 추진하는 데 있어서 앞으로 5년 동안 어떤 도전과 환경이 제기되는가, 어떻게 대응해야 하는가를 규명했다. 그리고 통일이

미국, 중국, 일본과 러시아라는 주요 국가에 어떠한 편익을 제공 하는가를 분석했다. 또한 통일비전 확산을 위한 국내포럼과 국제 포럼도 계속 진행되었다.

2010년 이후 연구사업의 결과로 발간된 출판물은 다음과 같다.

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)

1차년도 사업에서 01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 국내포럼 결과이며 06과 07은 통일외교포럼 결과이다.

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)

2차년도 사업에서 01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 통일외교포럼 결과이다. 06은 통일의 비전과 가치를 국민들에게 보다 쉽게 알리기 위해 발간한 책자이다.

3차년도 사업 (2012)

- 01 통일대비를 위한 대북통일정책 모색 (박형중 외)
- 02 통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (박종철 외)
- 03 Korean Unification and a New East Asia Order (최진욱 외)

3차년도 사업에서 01, 02는 연구과제이다. 03은 통일외교포럼의 결과이다.

목차

요약	xiii
I. 서론	1
II. 2013년 이후 북한 관련 대내외 정책과 정세	7
1. 2012년까지 주요 정세 전개	9
2. 2013년 이후 정세 전개의 두 가지 주요 변수	12
3. 북한 내부 변화의 네 가지 시나리오	18
4. 각 시나리오에서 북한의 대외 정책	21
III. 2013년 이후 북한 정치 정세	31
1. 머리말	33
2. 2012년까지 정치 정세 변화	35
3. 2013년 이후, 정치 정세 변화 전망	47
4. 결론	73
IV. 남북 당국 간 대화 전략	79
1. 머리말	81
2. 정책 환경 전망	83
3. 주요 정책 주제와 목표 설정	89
4. 세부 정책 방향	97
5. 정책 추진 시 고려사항	103

V. 경제교류 및 인도·개발지원 전략	109
1. 정책 환경의 변화	111
2. 주요 정책 주제와 목표 설정	117
3. 세부 정책 방향	127
4. 정책 추진 시 고려사항	134
VI. 사회문화교류 추진 전략	137
1. 정책 환경 변화	139
2. 주요 정책 주제와 목표 설정	155
3. 세부 정책 방향	165
4. 정책 추진 시 고려사항	169
VII. 북한의 대남정책 및 도발 대비 전략	173
1. 대남정책 및 도발의 환경 변화	175
2. 주요 정책 주제와 목표 설정	187
3. 세부 정책 방안	196
4. 정책 추진 시 고려사항	207
VIII. 주변국 외교 전략	213
1. 머리말	215
2. 한반도 정책 환경 변화	217
3. 대북 관련 외교정책의 주요 주제와 목표 설정	232
4. 주변국 외교 세부 추진 방향	235
5. 정책 추진 시 고려사항	245

목차

IX. 북한 비핵화 전략	247
1. 비핵화 정책 환경의 변화	249
2. 북한 비핵화를 위한 정책목표와 추진 전략	262
3. 세부 분야별 정책 방향	269
4. 정책 추진 시 고려사항	276
X. 통일대비 대북정책	287
1. 대북정책 환경 변화	289
2. 통일대비 대북정책의 목표와 도전	300
3. 대북정책목표의 우선순위와 수단	309
4. 정책 추진 시 고려사항	319
XI. 결론	325
참고문헌	335
최근 발간자료 안내	341

표 · 그림목차

〈표 II-1〉 2013년 이후 북한 내부 변화 향배 규정 주요 요소와 시나리오	18
〈표 III-1〉 김정은 체제의 SWOT 분석	74
〈표 VI-1〉 2008~20011년의 주요 사회문화교류	141
〈표 VI-2〉 대북지원의 차원과 내용	158
〈표 VI-3〉 남북관계 변화와 사회문화	168
〈표 IX-1〉 북핵 정책 환경 변화 비교	252
〈표 IX-2〉 북핵 협상 악순환 패턴	260
〈표 IX-3〉 비핵화 사례와 모델 비교	271
〈표 IX-4〉 북한 비핵화-평화체제 4단계 로드맵	274
〈표 X-1〉 북한정국 변화와 대북정책 중점	311
〈표 X-2〉 대북정책목표와 주요 정책수단	313
〈그림 VI-1〉 2008~2012 사회문화교류의 지체상황	146
〈그림 VI-2〉 사회문화교류와 남북관계	156
〈그림 VI-3〉 사회문화교류와 사회문화 통합	157
〈그림 X-1〉 통일여건 개척을 위한 대북정책 과제	303
〈그림 X-2〉 통일과정, 대북정책목표 및 수단들	308

요 약

대북정책은 궁극적으로 통일을 지향해야 한다. 이는 구체적 현실에서는 쉽지 않은 과제이다. 구체적 현실에서는 남북관계의 많은 현안을 처리해야 하기 때문이다. 본 연구는 2013~2017년간 대북통일정책이 당면할 주요 정세의 방향을 검토하며, 각 분야별로 통일을 지향하는 대북정책이 어떻게 추진되어야 할 것인가를 검토한다.

제II장과 제III장은 2013~2017년간 대북정책 추진과 관련한 정세 분석이다. 제II장은 북한 관련 정세가 어떠한 방향으로 흐를 것인지에 대해 시나리오 기법을 사용하여 서술한다. 제III장은 2013년 이후 북한 내부 정치 정세가 어떻게 전개할 것인가에 대한 전망이다. 이하의 각 장은 주요 정책 분야별로 2013~2017년 동안 정책 환경 변화, 주요 정책 주제와 목표, 세부 정책 방향, 정책 추진 시 고려사항을 서술한다. 제IV장은 남북 당국 간 대화 전략, 제V장은 경제교류 및 인도·개발지원 전략, 제VI장은 사회문화교류 추진 전략, 제VII장은 북한의 대남정책 전망 및 도발대비 전략, 제VIII장은 주변국 외교 전략, 제IX장은 북한 비핵화 전략, 제X장은 통일대비 대북정책을 서술한다.

주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 2013~2017년간의 북한 관련 정세는 두 가지 핵심 불확실성 변수에 의해 결정될 것이다. 하나는 북한 핵 문제를 놓고 국제적 타협이 재차 성립하는가 아닌가의 여부이다. 다른 하나는 북한 당국이 내부적으로 개혁 정책을 취하는가 아니면 반개혁 정책을 고수하는가이다. 이 두 불확실성 변수의 향배에 따라 북한 정세가 다양하게 전개될 수 있다. 한국의 대북통일정책은 이러한 다양한 상황에 대해 충분히 대비해야 한다.

둘째, 남북관계의 진전을 북한 핵 문제와 완고하게 연계시킬 필요

는 없다. 하지만 북한이 비핵화에 성의를 보이지 않으면, 남북관계 진전은 여러 측면에서 지속 가능성이 떨어질 것이다. 남북관계의 진전에 대해 지나치게 낙관하고 높은 기대를 세우지 말고, 현실적이고 신중하게, 그러나 지속 가능한 남북관계를 추진해야 한다.

셋째, 남북한 사이에 각종 경제·사회 교류와 대북지원이 활성화되면 세 가지 전략적 조건이 충족되어야 할 것이다. 북한이 비핵화에 성의를 보이며, 내부적으로 경제성장과 민생개선에 노력해야 하며, 남북 사이의 여러 난제에 대한 정치적 타협이 존재해야 하고, 이에 대한 한국 내의 지지와 북한 내의 합의가 있어야 한다. 북한이 이러한 방향으로 호응하면 대북지원과 교류협력은 증가할 수 있다. 그러나 그렇지 않으면 많은 장애가 돌출할 것이다. 한국은 각종 대북지원과 각종 교류협력을 추진하는 데 있어서 보다 체계적인 대응을 해야 한다.

넷째, 북한은 핵무기 능력을 확장할 것이고 핵무기 보유를 기정사실화하려는 노력을 계속할 것이다. 한국은 북한 핵 능력 증가에 대해 적극적 제재와 대화 병행의 협상전략을 추진하여야 한다. 아울러 비핵화-남북관계-평화체제의 진전을 상호 연계하는 전략을 추진해야 한다. 한국의 정책목표는 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적 폐기(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID)’이다.

다섯째, 북한은 남북관계에서 한국을 압박하기 위한 대남정책과 대남 도발을 지속할 가능성이 있다. 한국은 억지와 응징으로 대응하는 한편 북한체제 변화를 추동하는 전략적 관여를 강화할 필요가 있다.

여섯째, 대북정책과 관련한 외교정책은 2013년 이후 동북아시아에서의 새로운 변화를 고려하면서 추진되어야 한다. 북핵 문제 해결에 한국의 외교가 발목 잡히지 않아야 하지만, 북핵 문제 해결을 통해 한국의 외교 역량을 강화해야 한다. 그리하여 지역과 지구적으로 한국

의 입지를 강화하고, 북한 문제 해결에 외교의 역할을 더 높여야 한다.

일곱째, 한반도 통일은 어느 일순간에 찾아오지 않는다. 미리 준비하고 다가서야만 통일의 기회가 왔을 때 포착하는 것이 가능해질 것이다. 통일이 궁극적 목표라면 대북정책도 이러한 상위 목표에 적절하게 지향해야 한다. 통일을 지향하는 대북정책은 실용적이어야 하며 일관성을 가지고 있어야 한다. 또한 국제공조와 국민적 합의를 지향해야 한다.

주제어: 통일정책, 대북정책, 남북관계, 교류협력, 비핵화, 시나리오 기법

Abstract

North Korea Policy in Pursuit of Unification in the Period of 2013~2017

Park, Hyeongjung et al.

North Korea policy should ultimately contribute to the realization of Korean unification. In practice, this has not been easy in the past and won't be also in the future. The daily challenges for North Korea policy may make the policy maker loose the sense of ultimate purpose of North Korea policy on behalf of Korean unification. This analysis reviews the policy challenges in the next five years of 2013~2017 regarding various areas of North Korea policy and suggests policies for managing them, while keeping the perspective of unification.

Key words: Unification Policy, North Korean Policy, Inter-Korean Relation, Exchanges and Cooperation, Denuclearization, Scenario Method



I

서론



그간 대내외적으로 역대 한국 정부의 대북정책에 대한 평가는 그다지 후하지 못했다. 가장 중요한 이유 중의 하나는 정책 여건에 대한 신중하고 현명한 고려 없이 정부가 바뀔 때마다 대북정책이 큰 폭으로 변화했다는 것이다.

이렇게 되면 첫째, 북한과 관련된 주변국은 어느 시기든 당시 한국 정부의 대북정책, 나아가 외교능력에 대해 낮은 신뢰를 보일 것이다. 결과적으로 한국 정부가 북한과 주변국에 대해 자신의 정책입장을 관철하는 데 부담해야 하는 비용이 증가한다. 둘째, 새로이 출범한 정부는 대내외적으로 새로운 입장을 인지시키고, 실무 관료 기구를 재정향시키고, 큰 폭의 정책 변화가 초래한 기타 대내외적 후유증을 처리하는 데 상당한 비용과 시간을 지출해야 한다. 셋째, 대북정책의 진폭이 큰 것은 한국 사회 내부에 이견이 존재함을 반영함과 동시에 진폭이 큰 것을 통해 그 상처를 더욱 악화시킨다.

18대 대통령의 한국 정부 취임에도 유사한 상황이 벌어질 가능성이 높다. 그렇지만 그 이후에는 이러한 상황이 극복되어야 한다. 어떻게 하면 그러할 수 있는가? 그것은 다음의 두 가지 전제가 성립하는 때에 가능하다. 첫째, 그간 ‘좌충우돌’ 경험에 기반을 둔 학습효과와 덕택으로 18대 대통령 정부가 탁월한 외교능력(statecraft)의 구사에 불가결한 신중성(prudence)과 현명성(wisdom)의 체득 수준을 높였다는 것을 보여 줄 때이다. 둘째, 한국을 포함하여 북한, 그리고 미국과 중국도 그간의 상호 행마가 발생시킨 좋고 나쁜 경험으로부터, 남북관계 그리고 연관된 외교관계가 운신할 수 있는 진동의 폭과 성취할 수 있는 목표, 성사될 수 있는 타협에 대해 보다 현실성 있는 통찰의 수렴도를 높일 수 있을 때이다. 여기서 더 중요한 것은 첫 번째 전제의 성립 여부이다. 그 이유는 만약 첫 번째 전제가 성립한다면, 두 번째 전제를 만들어 내는 것은 더욱 쉬운 일이 될 것이기 때문이다.

이러한 차원에서 앞으로 한국의 대북통일정책은 다양한 요소를 종합적으로 고려한 전략적 판단에 입각해야 한다. 먼저 우리 측을 중심으로 고려하면, 우리 대북정책에서의 목표와 가용수단, 그에 대한 국민적 합의 또는 정치 갈등의 여부와 수준, 주변국의 우리 대북정책에 대한 협조 또는 방해 등이 고려사항이다. 다음으로 한국의 대북정책의 상대방인 북한의 의도와 능력도 고려해야 한다. 이를 보면, 북한 당국의 대남정책목표와 수단, 한국의 대북정책에 대한 긍정적, 부정적 활용과 대응 능력 등이 중요하다. 이 같은 고려가 충분히 녹아들어야 대북통일정책은 궁극적 통일을 위해 효과적 대북정책을 중단기적으로 설정할 수 있을 것이다.

그런데 이 모든 사항을 고려하여 전략적 방향을 잡는 것은 쉽지 않다. 더군다나 개별 요소와 상호 관계는 상황에 따라 변동한다. 가장 좋은 것은 상황의 여러 변동에도 불구하고 우리가 최선의 결과를 얻을 수 있는 정책 포지션을 결정하는 것이다. 여러 고려 요소 중에서도 가장 중요한 것은 우리의 정책목표와 수단 구사에 대해 북한 측이 이를 어떻게 해석하고 대응할 것인가에 관해서 고려하는 것이다. 우리는 정책목표 설정과 수단 구사의 여러 대안을 놓고, 이에 대한 북한의 대응과 우리의 반대응, 이에 대한 북한의 반대응 등에 관하여 여러 차례 시나리오 작업을 해보는 것이 반드시 필요하다.

그렇지 않은 경우, 정책과 수단이 지나치게 주관적이고 희망적으로 흐를 수 있고, 이러한 허점은 상대방에 의해 활용당할 것이다. 그간 대북정책의 역사적 경험에서 볼 때, 한국의 대북정책은 이점에 대해서 크게 반성해야 한다. 한 가지 편향은 북한의 의도를 선한 것 또한 변화를 낙관적인 것으로 판단하고, 우리와 북한의 선호구조에 큰 차이가 없다는 차원에서 우리의 정책이 선의와 호의에 입각하는 편향이 있을 수 있다. 다른 하나의 편향은 북한의 대응 능력을 너무 알보

거나 적대감에만 사로잡혀, 우리의 의도와 정책에 대해 상대방이 취할 수 있는 가능한 반응의 여러 가능성을 제대로 고려하지 않은 채 대북정책을 추진하는 것이 있을 수 있다.

이상을 고려하면서 이 글은 통일대비의 관점에서 과거 대북통일정책과 관련하여 보완이 필요한 항목과 분야를 설정하고, 각 항목 및 분야별로 개선점을 고려한 향후 정책 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 제Ⅱ장은 2013~2017년간 북한 관련 정세가 어떠한 방향으로 흐를 것인지에 대해 시나리오 기법을 사용하여 서술한다.



Ⅱ

2013년 이후 북한 관련
대내외 정책과 정세



이 장의 주요 질문은 2013~2017년 동안 북한과 관련한 정세가 어떻게 전개될 것인가이다. 북한 관련 정세에는 불확실 변수가 많기 때문에 시나리오 기법을 이용하여 불확실 변수의 행방에 따라 전개될 수 있는 주요 정세 시나리오를 만들 것이다. 시나리오 기법의 표준 방법에 따라 미래의 정세를 좌우할 가장 중요한 변수 두 가지를 찾아 내고, 이에 기초하여 네 가지 시나리오를 만들 것이다. 가장 중요한 두 변수로 첫째, 북한 핵 문제에 관한 타결이 이루어질 것인가 그렇지 않을 것인가, 둘째, 북한이 내부적으로 개혁을 추진할 것인가 아닌가가 설정될 것이다. 이로부터 4개의 시나리오가 도출되는데, 각 시나리오의 기본 내용과 각 시나리오에서 북한의 대외 정책에 대해 서술한다. 여기서 북한의 대내 상황보다 대외 정책에 관심을 두는 것은 전체 연구의 주제가 대북정책이기 때문이며, 대북정책과 관련해서는 무엇보다 북한의 대외 정책이 주요 관심이기 때문이다. 이 글은 먼저 2012년 말까지의 북한 관련 주요 정세를 개괄적으로 요약하는 것으로부터 시작한다.¹

1. 2012년까지 주요 정세 전개

2007년 10월 2차 정상회담은 남북관계의 극적 확장의 문을 여는 것처럼 보였지만, 2008년 이후 남북관계는 매우 경색되었다. 2008년 한국에서 이명박 정권이 들어서면서 2차 정상회담 선언은 사실상 무효화되었으며, 북한은 이에 대한 보복으로 남북관계 전면에 군부를

¹ 이 글은 박형중 외 9인, 『통일대비를 위한 북한변화 전략: 향후 5년(2012-2016)간의 정세를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2011)의 제V장의 내용을 그간 상황의 변화 및 본 연구의 취지를 고려하여 일부 변형하고 전체적으로 요약한 것이다.

내세웠다. 이어서 2008년 들어 비핵화 6자회담이 경색되는 가운데 김정일 국방위원장이 8월부터 10월까지 지병으로 정책 일선에서 잠시 퇴장했다. 11월 김정일 위원장의 일선 복귀 후 북한은 주요 대내외 정책에 대해 전반적 재검토를 실행한 것으로 보인다. 이 시기 이후 북한의 대내외 정책은 현저히 강경해지는 양상이 나타났다. 북한 정권은 2009년 1월 김정은이 후계자로 내정되었음을 내부에 정식 통보하고 본격적인 후계체제 수립에 들어갔다. 이어서 2월부터 4월에 걸쳐 헌법을 개정하고 정찰총국을 신설했으며 국방위원회를 강화하고 이영호 총참모장과 김영철 정찰국장 등 군부에 새로운 인사를 전면에 내세웠다. 신임 오바마(Barack Obama) 정부의 유화적 제스처에도 불구하고 북한은 4월에 미사일 실험을, 5월에 2차 핵실험을 감행하고 핵무기 보유국 인정을 요구하였다. 7월에는 금강산에서 관광객이 북한군에 의해 피격되었다. 아울러 북한은 대내적으로 150일 전투와 100일 전투를 연이어 시행했고, 2012년까지 평양에 10만 호 살림집을 건설하는 사업을 시작했다.

2009년 7월 김대중 대통령 서거를 계기로 북한 조문 사절단이 서울을 방문한 이후, 남북한은 정상회담을 개최하기 위한 막후 협상을 진행했다. 아울러 6자회담을 재개하기 위한 관계국 간의 접촉도 활발하게 전개되었다. 그러나 이러한 긴장완화 국면은 2010년 3월 북한의 천안함 폭침에 의해서 급변하였다. 한국은 이에 대해 개성공단을 제외한 남북경제관계의 단절을 의미하는 5·24 조치를 취했다. 북한은 2010년 4월에 이어 이례적으로 6월에 최고인민회의를 개최하여 장성택을 국방위원회 부위원장으로 승격시켰다. 또한 10월에는 3차 당대표자회를 개최하고 김정은을 당중앙군사위원회 부위원장으로 임명함으로써, 김정은을 공식적으로 전면에 내세웠다. 이후 북한은 10월의 연평도 포격도발, 11월의 우라늄 농축시설 공개를 통해 한반도의 긴

장을 고조시켰다.

미국과 중국은 2011년 1월 전략경제대화에서 남북한 사이의 긴장 고조를 우려하고 관계개선을 요구했다. 이후 미국과 북한, 한국과 북한은 2011년 3차에 걸친 비핵화 예비회담을 개최했다. 2011년 12월 김정일이 사망했음에도 불구하고, 미국과 북한은 2월 29일 양자 간 합의를 각각 발표했다. 2·29 합의는 미국이 24만 톤의 영양지원을 제공하고 북한은 핵미사일 실험 중단, 우라늄 농축 프로그램(Uranium Enrichment Program: UEP) 중단, 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA) 사찰단 복귀를 허용하는 것을 주요 내용으로 했다. 그러나 북한은 곧이어 장거리 미사일 실험을 거행할 것을 통고했다. 북한은 4월 13일 실제 미사일을 발사했으나, 이 실험은 실패로 끝났다.

김정일에 대한 장례절차가 끝난 2011년 12월 30일 김정은은 최고 사령관에 내정되었다. 이어서 2012년 4월 11일에 4차 당대표자회, 4월 13일 최고인민회의가 개최되어 김정은은 조선노동당 제1비서, 당 중앙군사위원회 제1위원장, 국방위원회 제1위원장으로 취임했다. 이로써 김정은 정권은 공식 출범했다. 이후 김정은은 과거 김정일과는 매우 다른 활동상황을 연출했다. 은둔형이었던 김정일과는 달리, 김정은은 대중 노출 장면을 증대했다. 김정은은 김일성 출생 100주년인 4월 15일에 대중연설을 행하였다. 현지시찰 등에서는 군인 및 일반시민과 겨안기 등 신체 접촉도 불사했다. 아울러 부인 이설주가 그와 함께 공식 행사에 등장하도록 했다. 또한 북한 정권은 5월의 국토관리대회를 필두로 6월의 소년단 대회 등 연이어서 대중 집회를 개최하고 있다.

2012년 들어 북한경제는 1월부터 4월까지 대체로 안정세를 보였으나, 5월 이후 환율과 쌀값이 급상승했다. 4월 말 2,800원 선이던 쌀

값은 7월 초 5,000원 선으로 상승했다. 이러한 가운데 북한 당국은 6월 28일 ‘우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여(이하 6·28 방침)’를 발표하고 내부적으로 강연 등 교육에 들어갔다. 그 구체적 내용에 대해서는 (2012년 8월 말 현재) 부분적으로만 알려졌을 뿐인데 국영기업에 대한 계획하달 중단, 농업 생산물에 대한 국가와 협동농장 농민의 7 대 3 분배 등이 알려져 있다.

2012년 2·29 미·북 핵합의 체결까지 개선되는 것으로 보였던 북한과 주변국과의 관계는 4·13 미사일 실험으로 인하여 재차 경색 국면으로 접어들었다. 한국과 미국이 각각 12월과 11월에 대통령 선거를, 중국도 10월 당대회를 개최하여 새로운 지도부를 선출하도록 예정되어 있다. 이러한 상황은 북한 핵 문제 등 현안에 대해 관계국가 사이에 적극적 접촉 시행을 쉽지 않게 했다. 그러나 김정은의 중국 방문설이 나도는 가운데 장성택은 8월 50명의 사절단을 이끌고 중국을 방문했다. 공식 방문 이유는 황금평과 나진·선봉 특구 개발을 촉진하기 위한 협의를 추진하는 것이었다.

2. 2013년 이후 정세 전개와 두 가지 주요 변수

2013년 이후 북한 관련 정세가 어떻게 진행될 것인가를 예측하는 것은 쉽지 않다. 관련된 많은 불확실성 변수가 존재하기 때문이다. 불확실성 변수란, 예를 들어 한국, 그리고 미국의 대통령 선거에서 누가 선출되는가에 따라 한국과 미국의 대북정책은 상당히 달라질 수 있다는 것을 말한다. 한국과 미국의 대북정책이 대체로 같은 방향으로 갈 수도 있고, 두 나라가 각각 엇갈리는 정책을 취할 수도 있다.

불확실성 변수 중에는 정세 변화에 매우 큰 영향을 주는 것으로부

터 그다지 큰 영향을 주지 않는 것 등이 있다. 예를 들어, 김정일이 사망하기 전에는 언제 김정일이 사망하는가가 매우 중요한 불확실성 변수 중의 하나로 간주되었다. 김정일이 조기에 사망하면 후계자인 김정은의 권력이 취약할 것이고, 좀 더 오래 살게 되면 후계자의 권력 건설이 상당히 진행될 것으로 예견되었다. 또한 김정일 사망이 북한 내부 불안정성을 상당히 높일 것으로 추측되었다. 그러나 김정일 사망 후 8개월이 지난 현 시점(2012년 8월 말)에서 보면, 그의 사망이 북한 정세에 그다지 큰 영향을 미치지 않은 것으로 판단된다.

시나리오 기법은 여러 불확실성 변수 중에서 앞으로 정세 변화에 가장 큰 영향을 줄 것이라 판단되는 상호 독립적인 두 가지 변수를 조합하여, 네 가지의 가상적 미래 상황(시나리오)을 상상해본다. 네 개의 시나리오는 정세를 예측한다기보다 미래는 불확실성 변수 때문에 여러 갈래로 전개될 수 있다고 보고, 미래를 그려봄으로써 그 미래가 어떻게 전개되더라도 최선의 정책을 마련하거나 또는 특정한 미래를 실현하기 위한 대안을 사고하는 방법이다.

여기서는 2013년 이후 정세의 향배를 좌우할 가장 중요한 두 가지 변수로 다음을 설정했다. 첫째, 2013년 이후 북한 핵 문제에 대한 타협이 성사되는가 아니면 대결이 지속되는가, 둘째, 2013년 이후 북한 내부 정책이 개혁을 실시하는가 아니면 반개혁 정책을 지속하는가이다.

가. 주요 변수 1: 2013년 이후 북한 핵 문제 - 타협인가 대결인가

한국과 미국, 그리고 북한은 2013년 한국과 미국에 새 정부가 수립된 이후에 핵 문제에 대하여 보다 적극적인 협상을 진행하게 될 것이다. 이 협상에서 어떤 결과가 도출되는가는 남북관계의 향배와 동

북아 안보 정세, 그리고 가장 중요하게 북한 내부 정세의 전개에 매우 큰 영향을 미치게 될 것이다.

한국과 미국에 새 정부가 들어선 이후 보다 본격적이고 진지한 협상을 진행하게 될 이유는, 현재와 같은 상황이 지속되는 것은 한국과 미국, 그리고 북한에 공히 이익이 되지 않기 때문일 것이다. 만약 세 나라가 한국과 미국 대통령 임기의 전반부, 즉 2013, 2014, 2015년까지의 시기에 협상을 성공시키지 못하면, 북한 핵 문제는 또다시 장기 공전될 가능성이 높아진다. 만약 협상이 공전하거나 결렬되는 경우, 북한은 핵 능력을 확장하여 미국 본토 타격 능력을 과시할 것이고, 확산 행위를 취할 것으로 위협하는 가운데 한·미와 북한 사이에 군사적 긴장이 높아질 것이며, 아마도 한국과 미국이 보다 적극적으로 대북 내부 교란 정책에 나설 가능성이 있다. 또한 북한은 외부 원조 조달 부진과 내부 반개혁 정책으로 경제난에 시달릴 것이기 때문에 북한 내부 정세는 더욱 악화될 것이다. 북한 당국은 호전적 대외 정책으로 내부 위기를 관리할 유혹을 느끼게 될 것이다. 이와 같은 상황은 한국과 미국, 그리고 북한 모두에게 매우 큰 위협을 제기하는 상황이다.

그런데 설령 2013년 세 나라 사이에 협상이 본격적으로 시작된다 하더라도, 이 협상이 궁극적으로 성공할 것이라는 보장은 없다. 한국과 미국, 그리고 북한 사이에 핵 문제 협상을 둘러싸고 견해차이가 크기 때문이다. 북한이 성취할 수 있는 최대 목표는 핵보유 국가로 인정받은 상태에서 미국과 평화협정을 체결하고 국교 정상화를 이루어 한국을 북한의 종속적 파트너로 불러들이는 한편, 한국으로부터 지원성 경제협력을 대량 수취함으로써 내부적으로 반개혁 정책으로 경제 불모화가 진행되더라도, 정치적으로 정권을 지탱해 나갈 수 있는 조건을 마련하는 것이다. 한국이나 미국이 성취할 수 있는 최대 목표는 그랜드바겐(grand bargain)을 통해 핵무기 및 핵물질 반출,

우라늄 농축 중단을 관철시켜 북한을 조속하게 비핵화시키며, 한국이 경제적으로 지원하는 가운데 한국 주도로 북한의 개혁과 개방을 추진하는 것이다.

그러나 한국과 미국, 그리고 북한 그 어느 쪽도 자신의 극대 목표를 일방적으로 달성할 수 있을 가능성은 크지 않다. 그렇다면 한국과 미국, 그리고 북한은 양측의 극대 목표를 연결한 직선상의 어느 지점에서 타협점을 찾아야 한다. 그 타협점이 한국과 미국의 극대 목표에, 또는 북한의 극대 목표에 더 가까운 것은 전적으로 협상 과정이 진행되는 동안 상호가 협박과 회유를 통하여 상대방으로부터 얼마나 많은 양보를 받아낼 수 있는가에 달려있다. 이와 같은 합의점을 찾는 협상에는 매우 많은 굴곡이 발생할 가능성이 있다. 북한은 협상 진행이 자신의 전략 틀 안에서 진행되는 경우 협력적으로 나올 것이지만, 그렇지 못한 경우 상황이 바뀌기를 기다리거나 자신의 입지를 강화시키기 위한 도발을 감행할 것이다. 한국과 미국 역시 유사한 대응을 하게 될 것이다. 만약 북한이 한국과 미국이 제시한 전략 틀에 들어오지 않는 경우, 두 나라는 '전략적 인내'에 입각하여 북한의 악행에 대해 징벌적 압박을 가하면서 상황이 유리하게 변화할 때까지 북한 주도 협상을 거부한 채로 제재를 통해 압박을 가하면서 기다리는 전략을 택할 것이다.

여기에서 관심은 양측 사이에 핵 문제를 놓고 타협이 성립하는가, 결렬이 성립하는가이다. 이 글의 주제가 타협과 결렬의 경우, 그것이 비핵화 문제 또는 한국의 안보에 어떠한 영향이 발생하는가에 관한 질문이 아니라, 타협과 결렬이 북한 내부 변화의 향배에 어떠한 영향을 끼치는가이기 때문이다.

나. 주요 변수 2: 2013년 이후 북한 내부 정책 - 개혁인가 반개혁인가?

2013년 이후 또 하나의 불확실성 변수는 북한이 개혁 정책을 추진하는가, 아니면 보수적 정책기조를 지속하는가이다.

개혁 정책이 선택되는 경우를 보자. 이 경우 북한은 내부적으로 시장 확대와 함께 정치적으로 점진적 자유화를 수용해야만 할 것이다. 보수적 정책기조가 계속되는 경우를 보자. 이 경우 북한 정권은 정권 유지 자금 확보를 위해 내부 수탈 강화 및 대외 외화벌이 확대 정책을 사용하고자 할 것이다. 북한의 대외 정책은 대내 정책 향배와 상호 독립 변수로 존재할 것이다. 대외관계 개선정책 또는 대외적 공세정책은 내부적으로 개혁적 정책이 추진되는가 아니면 반개혁 정책이 추진되는가에 상관없이 결정될 것이다.

북한은 2000~2004년까지는 개혁적 정책을, 2005년 이후에는 반개혁적 정책을 추진했다. 2005년 이후 반개혁적 정책의 주요 내용은 국내 시장 활동에 대한 억압, 무역회사에 대한 통·폐합, 계획경제 강조 등을 통한 국영부문 활성화, 2009년 11월 화폐개혁에서 보이는 바와 같이 시장 세력에 대한 직접 공격 등으로 이루어져 있다. 이러한 정책의 동전의 다른 면으로 시도되었던 것이 외화벌이 사업의 대대적 확대이다. 즉, 대내 반개혁 정책으로 인한 대내 경제가 불모화가 됨으로써 발생하는 여러 곤란을 외화벌이 사업 확대를 통해 상쇄하는 것이다. 외화벌이 사업 확대는 2010년 이후 중국을 상대로 한 광물 수출 증가, 특구 설치 및 관광사업 확대로 나타났다.

그런데 북한경제와 시장 확대에 대한 정권의 약탈적 개입은 2009년 이후 현저히 강화되는 양상을 보였다. 여기에는 이유가 있었다. 첫째, 북한 정권은 2008년 이후 해외 원조 축소에 직면하는 한편, 2005년 이래 경제에 대한 약탈적 개입 강화를 장기화함으로써 국내 경제의 생산

성이 저하하여 내부 약탈 원천이 축소하는 상황에 직면했다. 둘째, 북한 정권은 재정 지출을 현저하게 확대해야 할 필요성에 직면했다. 그 목록에는 군수공업과 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD) 개발 자금, 2009년 11월 화폐개혁 이후 내부 보안 능력 강화 비용, 2012년의 김일성 생일 100주년 기념 및 김정은 후계 정권의 출범을 보장하기 위한 각종 추가 지출 등이 주요하게 포함되어 있다.

그런데 북한 당국은 2012년 6·28 방침이라는 것을 내놓았다고 한다. 그 주요 내용은 내부 경제 생산성을 늘리기 위한 조치로 이루어져 있다. 그러면 왜 이러한 조치를 내놓게 되었을까? 그 이유는 정권 지출 수요의 증가를 충족하기 위해 전개되었던 그간의 다양한 정권의 외화벌이 확대 노력이 한계에 부딪혔기 때문으로 보인다. 다시 말해 첫째, 앞서 언급한 정권 생존을 위한 재정 확충 노력이 충분하게 기대한 성과를 거두지 못하고 있다는 것, 둘째, 장기간의 반개혁 조치의 결과 국내 경제 불모성이 지나치게 심화되었다는 것, 셋째, 정권 생존을 위한 재정 지출 필요가 현저히 증대하여 지출 수요가 재정수입을 현저히 초과하는 상황에 직면하고 있다는 것 때문인 것으로 보인다. 따라서 정권 유지에 필요한 자금을 충분히 확보하기 위한 방편으로 기존의 외화벌이 확대 정책(광물수출, 관광진흥, 인력송출, 폐쇄특구 증설 등)을 강화하면서도 동시에 내부 경제의 생산성을 증가시키는 조치를 잠정적이며 전술적으로 허용하는 시책을 내놓아야 할 강제 상황에 직면하게 된 것으로 평가할 수 있다.

3. 북한 내부 변화의 네 가지 시나리오

가. 기본 구도

이상에서 2013년 이후 북한 정세를 규정하는 주요 변수를 두 가지로 설정했다. 하나는 한국 및 미국과 핵 협상이 결렬인가 타결인가이다. 다른 하나는 북한이 내부적으로 개혁 정책을 추진하는가 아니면 반개혁 정책을 추진하는가이다. 이 두 가지 변수의 조합에 따라 북한 내부 변화는 크게 달라질 수 있다. 이를 도표로 나타내 보면 다음과 같다.

〈표 II-1〉 2013년 이후 북한 내부 변화 항배 규정 주요 요소와 시나리오

		북핵 협상 타결 여부	
		타결	미타결
내부 정책 방향	반개혁 우세	(B) 국가에 의한 부정합적 '이중경제' 관리정책의 추구	(A) (대외 종속적인) 국가의 수탈적 행태의 강화
		선택적 교류 확대 정책	대남 적대 및 교류 억제 정책
	개혁 우세	(C) 국가기관들의 지대 '전유'와 시장 활성화의 병행적 전개	(D) 제한적 경제개혁과 국가의 시장 관리를 통한 체제 생존 모색
		전면적 교류 확대 정책	대남 적대 및 교류 확대 정책

(A)의 상황은 2008년 이후 북한의 정책 방향을 보여준다. 핵 문제 협상이 결렬되면서, 대외원조가 줄어들고 반개혁 정책으로 내부 생산성이 저하한다. 이는 정권이 확보할 수 있는 자원의 양이 현저하게 줄어든다는 것을 의미하며, 이에 따라 한정된 자원을 놓고 정권 내부의 경쟁, 정권 대 사회 간의 경쟁이 격화된다. 정권 대 사회 간의 경쟁은 국가의 수탈 증대로 나타난다. 내부 경쟁은 기관 간에 외화벌이

이권을 놓고 다툼이 증가하는 것으로 나타난다. 대외적으로는 핵 외교 및 대남정책에서 공격적 행동이 나타난다.

(B)의 상황은 2007년 10월 남북정상회담 개최와 관련하여 북한이 추진했던 정책 방향을 보여준다. 북한은 2005년부터 반개혁 정책을 지속 추진하는 가운데 2007년 '9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치(이하 2·13 합의)'와 '9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치(이하 10·3 합의)'로 핵 문제와 관련한 협상이 타결되자, 한국과 대대적으로 경제관계를 확대할 기회가 발생했다. 따라서 북한은 내부적으로는 반개혁 정책을 강화하는 한편, 한국과는 대대적으로 지원성 및 외화벌이 경제관계를 확대하는 방향으로 정책 방향을 설정했다.

(C)의 상황은 2000년부터 2002년(또는 2004년)까지의 상황과 유사하다. 이 시기까지 1994년의 제네바 합의는 유효했다. 북한은 내부 개혁을 추진하는 가운데 한국, 미국, 일본과 관계개선을 시도했다. 이러한 상황은 2001년 부시(George W. Bush) 정부의 등장으로 장애에 부딪쳤고, 2003년부터 북핵 2차 위기가 전면 전개함에 따라 종결되었다. 그러나 한국이 계속하여 북한과 관계를 유지했으며, 북한은 개혁 정책을 2004년까지 추진했다.

만약 북핵 타결이 없는 상황에서 북한 당국이 대내 개혁 조치를 다시 취한다면, 북한 상황은 (D) 유형에 부합하게 된다. 북핵 및 남북 관계 교착 상태, 제재 지속 상태에서 북한 당국이 외부 원조 감소와 내부 생산성 저하로 경제위기에 직면하게 될 수도 있다. 이때 북한 당국은 그대로 버티기로 결정할 수도 있고, 아니면 더는 버틸 수 없다고 판단하여 내부 개혁을 허용함으로써 경제 생산성을 높여 경제위기와 그에 따른 내부 정치 위기를 완화하는 것이다. 그러나 이 경우 내부 개혁은 정권의 입장에서 좋아서 하는 것이 아니라 막다른 골목에서 다른 선택이 없기 때문에 실시하는 것이다. 따라서 개혁 정책은

실천되지만, 그에 대한 정치적 적대는 강하게 존속한다.

나. 2013년 이후 정세 진로의 네 가지 유형

2008년 이후 2012년 중반까지의 북한 상황은 기본적으로 위의 (A) 유형에 해당한다. 만약 북한이 6·28 방침을 진지한 내부 개혁 조치로 구상했고 실천할 수 있다면, 그 구체적 실천이 시작되고 그 효과가 나타나는 시점부터 북한 상황은 위의 (D)유형에 해당한다. 아직 6·28 방침이 구체적으로 실천에 옮겨지지 않았고 그 효과도 나타나지 않은 현재(2012년 8월 말) 상황은 기본적으로 (A)유형이라고 할 수 있다.

현재(2012년 8월 말) 북한은 상당한 경제적 어려움에 직면해 있으며, 동시에 이 어려움을 타개하기 위한 미래형 노력도 전개하고 있다. 여기서 북한은 두 가지 선택 중에서 하나를 택할 수 있다. 첫째 선택은 2013년에도 지금의 정책을 고수하는 것이다. 이는 북한이 기본적으로 (A) 상황을 고수하는 것이다. 북한이 만약 대내 반개혁을 고수하지만 외화벌이 사업에서 성공한다면, 시나리오 (A)를 고수할 수 있다. 그러나 만약 외화벌이 사업에서 실패함으로써 경제위기가 위험수위에 도달하거나 지도부 분란이 발생한다면, 북한은 (D)유형으로 보다 분명하게 옮겨 갈 수도 있다. 즉, 핵 문제 타결이 이루어지지 않은 상태에서 대내 개혁 조치를 다시 채택하는 것이다. 이를 보다 자세히 보면, 2012년 말까지 한국 및 미국과의 관계에서 또한 핵 문제에서 커다란 돌파가 이루어지지 않을 가능성을 놓고 볼 때, 2012년 말까지 또는 한국 및 미국 정부와 핵 문제에 대한 새로운 타결을 이룰 때까지 북한에 대한 대외 지원은 의미 있는 수준으로 증가하지 않을 가능성이 있다. 여기에다가 중국과의 외화벌이 사업에서도 실패가 거듭되었고 주민들의 정치 동요가 심상치 않은 상황이 발생한다. 이

러한 전망에 직면하여 2012년 4월 출범한 김정은 정권은 대주민 유효책으로서 일련의 경제개혁 조치를 취하고자 의도할 가능성이 있다. 그렇다면 한편에서 대중국 외화벌이 사업 확대와 더불어, 대내 경제의 생산성이 일정하게 증대함으로써 북한경제는 어려움을 얼마간 완화할 수 있다. 이 경우 북한의 상황은 (D)유형으로 이전하게 된다. 2013년 이후 어느 시점에서 한국과 미국, 그리고 북한 사이에 비핵화 문제를 둘러싸고 본격적 협상이 진행된다고 하자. 협상이 타결되는 경우, 한국과 미국의 북한에 대한 대대적 지원이 이루어질 수 있다. 북한 당국은 대외 지원 증대를 바탕으로 대내 개혁을 회피하고 지연하는 정책을 선택하게 된다고 하자. 그러면 북한의 상황은 (B)유형으로 이전하게 된다. 또 다른 선택의 하나는 비핵화 협상의 타결과 함께 내부 개혁에 대한 합의가 강화된다. 이는 비핵화 협상 타결에 따라 대량살상무기 세력 연합이 약화되는 대신, 시장 확대를 희구하는 국내 상인층과 내각의 발언권이 강화되었기 때문이다. 그러면 북한의 상황은 (C)유형으로 이전한다.

4. 각 시나리오에서 북한의 대외 정책

위에서 언급한 네 개의 시나리오는 각각 독특한 대내 및 대외의 상황과 정책의 결합물이다. 그런데 본 연구에서의 주요 관심이 대북 정책을 어떻게 추진할 것이냐 이기 때문에 여기서 네 개의 시나리오는 북한이 어떠한 대외 정책을 취할 것인가를 위주로 서술한다. 대북 정책 수립을 위한 고려에서 일차적인 것은 북한이 대외적으로 어떠한 목표와 정책을 추진하는가이기 때문이다. 대내 상황 및 정책과 관련된 사항은 대외 정책의 서술을 위해 필요한 수준에서 언급한다.

가. 시나리오 (A): 핵보유 고수와 반개혁하에서 국가의 수탈적 행태 강화

이 시나리오에는 기본적으로 북한이 대외적으로는 핵보유 국가 승인 관철을 추진하고 대내적으로 반개혁적 정책을 취하면서, 정권 유지를 위한 자금 마련을 위해 대내 수탈을 강화하고 외화벌이에 매진하는 경우이다.

이러한 정세하에서 북한의 대외 정책은 두 가지 목적을 가지고 추진된다. 첫째, 핵보유 국가 승인 관철 대외 정책이다. 둘째, 외화벌이 사업 확대 및 원조 유입 확대 정책이다.

먼저 핵보유 국가 승인 관철 대외 정책을 보자. 그 목표는 궁극적으로 한국과 미국이 북한을 핵보유 국가로 승인하거나 적어도 장기간 사실상 묵인하도록 하게 만드는 것이다. 중장기적으로는 한국과 미국이 북한이 핵보유 국가임을 승인하도록 강요하는 것이며, 중단기적으로 6자회담을 개최하게 되는 경우 북한에 구조적으로 유리한 어젠다를 관철하기 위한 것이다. 북한은 이러한 정책목표를 달성하기 위해 한국과 미국에 대해 다양한 ‘대화와 압박’ 수단을 활용할 것이다.

먼저 ‘대화’의 측면을 보면, 6자회담 개최를 적극적으로 추진하되, 그 의제를 북한에 구조적으로 유리하게 설정하는 것이다. 다시 말해, 6자회담을 ‘조건 없이’ 개최해야 하며 개최 이후에 ‘우리늄 농축 프로그램 중단, 국제원자력 기구 사찰단 복귀, 핵과 장거리 미사일 등 대량살상무기 실험 잠정유보 선언’ 등에 대해 고려해보겠다는 것이다. 그리고 아마도 6자회담이 개최되면, 선 평화협정 후 한반도 비핵화, 우리늄 농축시설의 평화적 핵 이용으로 북한의 정당한 권리, 경수로 건설 요구, 동북아 핵보유국 군축회담 개최 등의 어젠다를 앞세우고, 북한 측의 비핵화 의무에 대해서 회피하거나 시간을 끌고 또는 비핵심 핵 능력을 단계적으로 양보하는 대신 과도한 보상을 받아 내고자

할 것이다. 또한 한국에 대해서도 북한 핵보유 묵인하에 남북관계 정상화 정책을 추진할 것이다. 그 수단으로는 북한이 전략적 어젠다와 시기를 결정하여 개최하는 남북정상회담이 있을 것이며, 아울러 남북 간의 다양한 사회문화교류를 북한 정권의 전략 틀에 맞추어 확대하고자 할 것이다.

다른 편에서 ‘압박’ 수단을 활용할 것이다. 여기에는 주기적으로 또는 협상이 교착되었을 때 북한의 핵 능력 증강 과시(핵실험, 장거리 미사일 실험 등)가 있을 것이다. 특히 한국에 대한 각종 유형의 도발이 증대될 것이다. 2008년 이후 이미 경험되었던 것들로 서해 상에서의 군사도발 또는 위협적 태세 유지, 각종 협박성 선전공세, 한국의 주요 기관에 대한 해킹, GPS 교란과 같은 신종 도발, 요인 암살 지령 등이 있다. 북한은 이와 같은 대남 위협 도발을 확대하고 다양화할 것이다.

둘째, 외화벌이 사업 확대 및 원조 유입 확대 정책이다. 그 목적은 반개척 정책으로 내부 경제가 불모화되는 것 때문에 발생한 경제적 어려움을 외부 자원 유입을 통해 완화하는 것이다. 먼저 외화벌이 사업 확대 정책을 보자. 북한이 핵보유 국가 인정을 위한 외교정책을 추진하는 상황에서 현실적으로 외화벌이 사업 확대의 주요 대상은 중국, 그리고 부차적 대상은 러시아이다. 북한은 중국에 대한 광물 수출 증대, 노동력 수출 증대, 관광 확대 사업, 폐쇄형 특구 건설 사업, 중국의 투자 유치 사업을 적극적으로 펼칠 것이다. 또한 러시아와도 극동 시베리아 개발에 대한 협력을 적극 모색할 것이다. 여기에는 한계와 가능성이 동시에 존재한다. 먼저 한계를 보면, 북한의 이러한 대중국, 대러시아 경제관계 확대 활동은 스스로가 설치해놓은 난관에 직면할 것이며 큰 성과를 내기 어렵다. 광물 수출을 늘리고 중국 투자를 유치하기 위해서라도 북한은 일정 수준의 인프라를 보장하고 법적,

제도적 장치를 설치해야 할 것이다. 또한 황금평, 나진·선봉과 같은 폐쇄형 특구 사업을 진행함에 있어서도, 북한은 과거 또는 현재 한국과의 사업을 모델을 중국에 제안할 것이지만, 중국은 이에 적극적이지 않을 것이다. 한국과의 사업 모델이란, 사업을 시작하는 것에 대해 중국이 막대한 선불을 지불해야 하며, 폐쇄형 특구의 설치 및 운영과 관련해서도 중국이 전적으로 자금을 내고 사업 위험에 대한 책임을 지는 한편, 사업이 시작되면 북한에 사용료와 수익금을 납부해야 한다는 모델이다. 중국이 이러한 사업 모델을 수용할 가능성은 낮다.

우호적인 측면은 북한의 외화벌이 사업 확대 정책이 중국의 동북 진흥 정책, 그리고 러시아의 극동 시베리아 개발 정책을 중심으로 하는 두 나라의 외교적, 경제적 이해관계와 일치하는 점이 크다는 것이다. 중국은 북핵보다는 북한 문제에 주목하고 이를 해결하기 위한 전방위 외교 및 경제 동태를 보여주고 있다. 러시아는 북핵 문제를 국제 비확산 체제 강화라는 점에서 다소 고려하기는 하지만 실제로는 북핵 문제를 그다지 심각하게 생각하지 않는 것으로 보인다. 그보다는 극동 시베리아 개발을 위해 한국과 일본에 주목하고, 그에 장애를 조성하고 있는 북한을 적절히 관리하기 위한 목적으로 대북 접근을 강화해오고 있다.

이러한 차원에서 북·중 교역 확대의 또 다른 도약점은 2015년이 될 것이다. 2015년은 함경북도와 연해 있는 북·중 접경 및 중·러 접경 지역과 관련한 중국의 인프라 건설 사업이 대체로 완료되는 시기이다. 2015년에 팔도-삼합-청진 고속도로, 훈춘-권하-나진·선봉 고속도로, 화룡-남평-청진 고속도로, 화룡-남평-무산 연결 철도가 완공될 것으로 예정되어 있다. 또한 훈춘-장령자-블라디보스톡 고속도로가 2015년 완공된다. 중국과 청진 사이 철도 연결, 도문과 나진 사이의 철도 연결은 2020년에 완공될 예정이다. 앞으로 권하, 도

문, 사타자, 개산툰, 삼합, 남평의 통상구 다리 건설도 추진될 것이다. 북한이 이때까지도 핵 문제에 관한 타결을 이루지 못한 채 반개혁 정책을 고수하고 있는 상황이라면, 북한은 위와 같은 인프라 정비가 제공하는 기회를 북한은 충분히 활용하지 못할 것이며, 내부적으로 정책을 수정하고 달라진 환경에 적응하라는 커다란 압력을 받게 될 것이다. 어쨌든 이 시기가 되면 중국의 함경북도 지역 전반에 대한 영향력을 현격히 증가할 것이며, 나선 지역에 비해 항만 여건이 현저히 좋은 청진이 중국의 주요 사업 대상으로 등장할 것이다.

다음으로 원조 유입 확대 정책을 보자. 그 주요 수단은 세 가지로, 핵 외교, 식량난 외교 및 대남 유화 정책이다. 북한은 6자회담이 개최되거나 또는 개최되지 않은 상태에서라도, 핵무기 개발과 여타 대량 살상무기 개발을 활용하여 대외원조를 증강시키기 위해서 노력할 것이다. 다음으로 식량난 외교이다. 북한은 여러 동태를 통해 식량난 그리고 자연재해 등으로 인한 내부 인도주의 상황의 악화에 대해 선전할 것이며, 이를 통해 각종 국제기구와 국제민간단체의 대북 인도지원을 증대하기 위해 노력할 것이다. 이에선 이들이 요구하는 실태 조사 및 모니터링 요구에 상당히 호의적으로 응하는 것이 포함된다. 다음으로 대남 유화 정책이다. 북한은 한국 정부와 정상회담 개최 여부에 대해 지속적으로 탐색할 것이다. 또한 민간단체와의 교류협력에 일정한 정도로 호의적인 태도를 보일 것이다. 개성공단의 안정적 가동과 확대, 금강산 관광 재개 등에 호의적 태도를 보일 것이다.

나. 시나리오 (B): 핵 협상 타결과 반개혁 정책하에서 외자 유치 증대

이 시나리오의 기본 내용은 북한이 한국 및 미국과 핵 문제에서 타결을 이루지만, 내부적으로는 반개혁 정책을 유지하는 경우이다.

핵 타결의 경우, 북한 정권의 생존 환경은 일정 정도 개선된다. 북한의 대외 정책 주안점은 첫째, 대미 관계개선, 둘째, 원조 및 투자 유입 확대일 것이다.

우선 대미 관계개선을 보자. 대미 관계개선이 이루어지기 위해서 북한은 미국이 상당히 만족할 만한 조치를 취해야 할 것이다. 북한은 궁극적으로 ‘핵보유 국가 인정 관철 외교’를 포기해야 할 것이며, 비핵화 궤도에 진정성 있게 진입했다는 증거를 보여야 할 것이다. 여기에는 초보적 조치로 우라늄 농축 프로그램 중단, 국제원자력기구 사찰단 복귀, 핵과 장거리 미사일 실험 중단이 있다. 이와 함께 6자회담의 틀 내에서 주요하게 한국과 미국의 요구 조건과 북한의 요구 조건을 함께 처리하는 일괄타결이 재차 이루어져야 할 것이다. 이러한 경우 미국은 장관급 이상 특사를 북한에 파견하여 ‘상호 적대성’ 포기를 약속할 것이고, 비핵화 전개에 맞추어 관계 정상화를 이루어 간다는 원칙적 선언을 발표할 수 있을 것이다. 이는 2000년 10월 미·북 공동 선언의 유효성을 재확인하게 될 것이다. 이어서 미국과 북한은 연락 사무소를 교환하며, 북한에 에너지 및 인도지원이 제공되고, 국제금융지원이 시작될 것이다. 아울러 한반도 평화체제 수립을 위한 관련국 회담이 개최될 것이다. 만약 북한이 보유 핵물질과 핵무기 반출을 찬성한다면 미·북 정상회담도 개최될 수 있을 것이다. 미국은 물론 북한 인권 문제에 대해 관심을 표명할 것이지만, 핵심적 관심 사항은 핵무기 및 장거리 미사일의 개발 및 확산, 한국에 대한 위협 행동과 같은 미국 및 동맹국의 안보와 관련된 북한의 대외행동을 순치시키는 것이 될 것이다. 따라서 인권 문제와 같은 일부 선연적 관심을 제외하고 북한의 내부 정치 사정이나 경제 전략에 대해서는 방관자적 입장을 취할 것이다.

다음으로 북한이 원조 및 투자 유입 확대를 도모하는 주요 대상은

한국이 될 것이다. 북한 당국의 입장에서 볼 때, 이는 이미 그간에 상당한 정도로 진전되어 있는 북·중 경제관계 확대에 대한 균형추로서 작용할 수 있다. 한국과의 경제관계가 재개됨에 따라 북한 당국의 중국과의 협력 확대에 대한 관심이 현저히 감소한다. 이에 따라 북한 당국은 함경북도 지역을 중국에 개방하는 문제에 대하여 까다로운 조건을 제기하면서 속도 조절에 나선다. 북한 당국은 한국 등으로부터의 외자 유치와 외화 소득이 증가하고 국가 상업망을 강화시킨 것을 배경으로 그간에 다소간 어쩔 수 없이 용인되어 오던 북·중 국경에서의 각종 민간 불법 교역을 강하게 통제하고 북·중 국경지역에 만연한 ‘자본주의 날라리 풍’에 대한 단속을 강화한다. 또한 함경북도와 연해 있는 중국 도시들과 북한의 나선 및 청진과의 도로 철도 연결 사업도 지장을 받는다.

핵 문제 타결의 전망이 발생하는 경우, 남북정상회담이 열릴 수 있다. 여기서는 기존 남북이 맺은 여러 협약의 유효성을 재확인할 것이며, 한국의 북한에 대한 대대적 지원을 약속할 것이다. 이러한 대북 지원의 일부는 북한이 핵 문제에서 양보한 것에 대한 대가로 제공될 것이며, 6자회담 참가국 간의 부담 분담의 차원에서 이행될 것이다. 한국 정부는 북한에 대해 대대적으로 지원하고자 모색할 것이지만, 북한의 반개혁 정책으로 인한 흡수 능력의 한계에 직면할 것이다. 대규모 투자가 진입하자면 그것이 생산적으로 사용될 수 있는 좋은 정책과 제도가 북한 내부에 존재해야 하는데, 반개혁 정책이 이와 관련한 장벽이 되기 때문이다. 따라서 한국의 대북지원에서 민간투자는 폐쇄형 특구 투자에 제한될 수밖에 없을 것이다. 한국 정부가 북한에 대한 인도지원을 증강시키고자 하더라도 북한은 모니터링에 여전히 제약을 가할 것이다. 북한은 한국이 제공하는 대북원조는 북한 정권에게 인도되어야 하며, 북한 정권이 그것을 어떻게 사용하는가에 대

한 규제를 원하지 않을 것이다. 그러나 한국은 자신이 제공하는 자원이 북한 내부에서 북한주민의 생활 개선과 경제성장의 토대를 닦는데 사용되는 것에 대해 관심을 표명할 것이다.

다. 시나리오 (C): 핵 협상 타결과 개혁 정책하에서 정권기관 주도하 시장 확대

북한의 대미 관계는 기본적으로 위에서 언급한 ‘시나리오 (B): 핵 타결과 반개혁 정책하에서 외자 유치 증대’와 동일하다. 그러나 시나리오 (B)가 내부적으로 반개혁 정책 추진을 상정했는데, 여기의 시나리오 (C)가 내부적으로 개혁 정책을 추진하는 경우이기 때문에 북한, 그리고 한국과 미국 간에 상호 신뢰와 호감도는 후자의 경우에 더욱 높을 것이다. 비핵화와 내부 개혁을 동시에 추구하는 북한에 대해, 한국과 미국은 관계개선과 경제지원에 대해 훨씬 호의적으로 반응할 것이다. 또한 양측 관계는 훨씬 협력적이고 문제 해결 중심의 실무적 차원에서 진행될 것이다. 더불어 북한이 개혁 조치를 진행하는 만큼 외부 투자를 생산적으로 소화할 수 있는 수용 능력도 증가하기 때문에, 반개혁 정책의 경우에 비해 현저히 많은 투자가 북한 지역으로 흘러들어 갈 수 있을 것이다. 시나리오 (B)의 경우보다 (C)의 경우, 북한이 한국 및 미국과 사회문화교류 확대에 훨씬 적극적일 가능성이 높다. 북한은 또한 한국 및 국제기구와 경제관계를 확대하는 한에서, 중국의 함경북도에 대한 투자에 대해 덜 우려할 수 있을 것이다. 그 이유는 북한경제가 중국에 일방적으로 예속될 위험이 그만큼 줄어들기 때문이다.

라. 시나리오 (D): 핵 협상 결렬 상태에서 제한적 경제개혁

이 경우 북한 대외 정책의 기본 틀은 위에서 언급한 ‘시나리오 (A): 핵보유 고수와 반개혁하에서 국가의 수탈적 행태 강화’와 동일하다. 다시 말해, 북한은 한국과 미국이 궁극적으로 북한을 핵보유국으로 인정하게 만들 것을 목적으로 다양한 위협 행동을 취할 것이다.

시나리오 (A)와 (D)가 다른 점이 있다면, 후자의 경우 북한의 도발이 더욱 격렬해질 것이라는 점이다. 그 이유는 이렇다. 시나리오 (A)는 핵보유 고수와 반개혁 정책을 추진하지만 중국과의 대외 외화벌이 사업 확대를 통해 정권에 통치자금이 유입되고, 따라서 국내정치는 비교적 안정되어 있는 것으로 상정했다. 시나리오 (D)는 대외 외화벌이 사업의 부실로 정권이 경제위기에 직면하게 되었고, 부득이 내부적으로 제한적 경제개혁 조치를 취할 수밖에 없는 상황으로 몰렸다는 것을 상정한다. 이 경우 한국과 미국에서는 또다시 북한 붕괴론이 힘을 얻을 것이며, 북한은 이를 보고 위기감을 추가로 강화할 수밖에 없을 것이다. 이 경우 북한은 두 가지 이유로 대남 도발을 강화할 수 있다. 첫째, 내부의 고통이 외부의 도발에 의해 초래되었다는 논리가 그럴듯하게 보이는 상황을 만들기 위해서이다. 다시 말해, 국내 정치 관리용 외부 도발이다. 둘째, 한국과 미국이 북한을 얽잡아 보지 못하도록 방어하기 위한 차원의 도발이다. 내부적으로 취약해진 북한은 한국과 미국이 이를 적극 활용하는 교란 정책을 펼 수 있는 틈을 주지 않기 위해 두 나라에 대해 선제 도발로 긴장상황을 만들어 낼 수 있다. 물론 두 가지 정책은 북한 내부 문제를 잠시 완화할 수 있을지 모르겠지만 해결하지는 못할 것이다.

북한의 대중국 관계에서는 ‘사랑과 증오’의 밀도가 현저하게 강화될 것이다. 핵보유 국가 정책을 고수하는 한, 북한은 중국에 의존할

수밖에 없으며 내부의 제한적 개혁 조치는 대중국 교역 확대 요인으로 작용할 것이다. 그렇지만 중국이 북한의 유일한 파트너로 장기화되는 경우, 북·중 간의 갈등도 증가할 것이다. 의식적이든 의식적이지 않든 중국은 북한의 수출입에 대한 독점 구매자 및 판매자라는 지위를 활용하여 대북한 거래 조건을 자신에게 유리하게 지속시키거나 변경하고자 할 것이다. 북한은 고립이 장기화되는 상황에서 어쩔 수 없이 중국이 제시하는 불리한 거래조건에 응할 수밖에 없을 것이지만, 다른 편에서 중국의 이러한 자세와 행태에 대한 불만과 우려가 증가될 수밖에 없을 것이다. 따라서 북·중 경제관계는 한편으로는 증가하면서도 다른 편에서는 끊임없이 불협화와 불미스러운 사고발생으로 얼룩지게 될 것이다.



Ⅲ

2013년 이후 북한 정치 정세



1. 머리말

2011년 12월 19일 북한은 12시 특별방송을 통해 12월 17일 8시 30분 김정일이 사망했다고 발표했다. 12월 28일 평양 금수산 기념궁전 앞에서 열린 김정일 국방위원장의 영결식을 끝으로 1974년 후계자 내정 이후 37년 동안 북한을 철권 통치했던 독재자 김정일의 시대는 끝이 났다. 김정일의 사망은 북한뿐만 아니라 남한, 그리고 북한 핵 문제에 깊이 관련된 미국, 중국, 러시아, 일본 등 동북아 지역 국가들의 안보에도 매우 중요한 의미를 내포하고 있다.

2013년 이후 북한의 정세 변화를 판단하기 위해서 가장 중요한 기준은 무엇일까? 수령-당-국가라는 영도체제와 수령-당-인민대중의 통일체가 결합된 수령체제라는 독특한 정치문화를 갖고 있는 북한이 체제의 경직성과 생존을 위한 변화 불가피성 사이에서 과연 어떤 선택을 할 수 있을 것인가? 또한 이런 선택의 기준은 과연 무엇인가에 대한 연구가 필요하다.

김정은 체제가 등장한 이후 지금까지 김정일 시대와는 다른 중요한 변화들이 조금씩 눈에 띄고 있다. 가장 큰 변화는 첫째, 김정은에게 제도적 권력 이양이 과거 김정일 때보다 매우 빠르게 진행되었다. 둘째, 김정은의 리더십 스타일이 은둔자적인 김정일과 달리 매우 파격적이며, 인민친화적인 행보를 보이고 있다. 특히 김정은이 스위스 등 해외 유학 경험으로 인해 해외 문화에 대한 호감도가 높다는 점은 향후 북한의 경제건설 과정에서 개혁의 가능성을 높여 주는 요인이 될 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

최고지도자를 둘러싼 변화에도 불구하고, 북한체제가 지향했던 정책목표, 즉 핵 능력을 지속적으로 확장하며 핵보유 국가로 인정받고, 이 상황에서 미국과 평화협정을 체결하여 관계를 개선하여 대내적으로

반개혁 정책을 계속 추진하는 한편, 개혁 없이 외화를 벌어들일 수 있는 개방사업을 확대하고, 공안통치 강화를 통해 대내 안정을 유지한다는 등의 목표가 변경될 것이라는 징후는 아직까지 발견되지 않고 있다.

이런 가운데 김정은은 체제에 영향을 줄 수 있는 또 다른 변화는 북한 권력 엘리트의 변화이다. 북한은 2012년 7월 16일에 북한 군부의 최고 실세인 이영호 총참모장을 전격적으로 숙청했다. 이영호의 숙청은 김정일이 지난 2009년 6월 최고인민회의와 2010년 9월 3차 당대표자대회에서 만들어 놓은 김정은 시대 북한 권력 엘리트 구도, 즉 장성택 위주의 체제보위 엘리트 그룹과 이영호 중심의 신군부 엘리트 그룹의 경쟁구도를 깬 것으로 향후 북한체제의 권력 관계를 설명하는데 있어서 매우 중요한 의미를 담고 있다.

사실 이러한 권력 엘리트 구도의 변화는 이미 지난 4월 11일 4차 당대표자대회에서는 당 출신인 최용해가 인민군을 감시, 통제하는 총정치국장 자리에 앉고, 정치국 권력서열에서 이영호를 제치고 실질적인 권력 2인자로 나서면서 군부에 대한 당의 통제는 예견되었던 것이다.

따라서 2012년 김정은의 권력 장악력과 북한 권력 엘리트의 급격한 변화는 2013년 이후 북한의 정세 변화를 판단하는 매우 중요한 정책 환경을 제공해주고 있다. 북한의 의미 있는 정책 환경의 변화는 향후 5년간 북핵 문제 해결과 북한의 개혁과 개방 문제, 그리고 북·미 수교를 통한 북한의 정상국가화 문제, 그리고 1953년 이후 정전협정을 대체하는 한반도 평화체제 문제 등 한반도 안정을 위한 구체적인 정책목표들을 수립하는 데 중요한 기준이 된다.

따라서 본 장의 목적은 2013년 이후 북한의 정세 변화를 정치적 관점에서 전망하는 것이다. 이를 위해 우선 2절에서 2012년까지 북한의 정세 변화의 환경을 설명하고자 한다. 과연 김정은이 자신의 유일영도체제를 어느 정도 구축하고 있는가에 대한 평가와 함께, 북한체

제의 미래를 결정하는 중요한 변수로 등장한 엘리트 집단의 변화가 어느 정도 진행되었는지를 살펴보도록 하겠다. 3절에서는 이러한 정세 변화의 환경을 토대로 2013년 이후 북한의 주요 정세 변화에 대한 전망을 크게 두 가지 방향에서 살펴보겠다. 첫째, 북한 엘리트 집단의 정책 선택을 기준으로 점진적인 변화 상황에서 일어날 수 있는 정책 방향, 둘째, 김정은과 장성택 사이에서, 그리고 당과 군부 엘리트 상호 간에 좀 더 급진적인 변화 상황에서 일어날 수 있는 정세 변화의 방향을 살펴보도록 하겠다.

2. 2012년까지 정치 정세 변화

가. 김정은 체제의 등장과 안정성

김정일이 사망한 지 약 7개월 만에 김정은은 조선인민군 총사령관, 조선노동당 제1비서, 국방위원회 제1위원장, 당중앙군사위원회 위원장, 조선인민군 원수로서 북한의 당·정·군의 모든 직책을 공식적으로 모두 장악하였다. 3년에도 미치지 못하는 짧은 후계준비 기간에도 불구하고 김정은의 권력 이양과정은 매우 순조롭게 진행된 것으로 평가할 수 있다.

그렇다면 공식적으로 권력 이양을 마친 김정은의 권력 안정성을 어떻게 평가해야 할까? 현재까지 김정은의 권력 안정성을 매우 높게 평가하고 있지만, 김정은의 공식적인 권력 이양과 실질적인 권력의 공고화까지는 아직 상당한 온도 차가 존재한다. 따라서 향후 5년 동안 김정은이 권력 안정성이 어떻게 전개될 것인가는 북한체제의 안정성에 가장 중요한 영향을 미치게 된다.

(1) 2012년 이전, 김정은의 권력 장악력

북한 후계체제의 본질은 “후계자의 선출뿐만 아니라 선출된 후계자가 자신의 유일지도체제를 구축할 때 비로소 완성된다.”² 그러므로 후계자를 선출하는 것은 후계구도의 첫 단계이며, 사실 더 중요한 것은 후계자가 자신의 ‘조직체계’를 철저히 세우는 것이다. 이를 위해서는 세 가지 기본 요건이 요구된다. 첫째, 후계자가 자신의 조직체계를 마련할 수 있는 당내 ‘조직공간’을 마련해야 한다. 둘째, 조직공간 내에서 활동하는 모든 간부(엘리트)들을 후계자에게 충실한 사람으로 교체해야 한다.³ 셋째, 후계자의 지시에 무조건 복종하는 혁명적 기풍을 마련하기 위해 당내 새로운 규율과 사상을 정립해야 한다는 것이다.⁴

후계체제 구축과정에서 가장 중요한 것은 후계자 중심의 조직체계를 만들어내는 것이다. 예를 들어, 김정일의 경우 1974년 2월 후계자로 내정된 이후 1980년 6차 당대회에서 후계자로 공인될 때까지 약 6년간 조직지도부를 통해 후계자 중심의 조직체계를 완성했다. 김정일은 당조직지도부를 통해 당·정·군의 모든 간부에 대한 인사권과 검열권, 그리고 보고권까지 후계자 중심으로 확립하였고, 당·정·군의 모든 기구를 후계자 중심으로 재편하였다. 또한 3대 혁명소조원 중심의 엘리트 교체를 주도하였고, 1974년 2월 19일 “온 사회의 주체사상화”와 “주체사상의 김일성주의화”를 실현하기 위해 유일사상확립 10대 원칙을 선포하고, 이를 통해 후계자에게 무조건 복종하는 규율과 원칙을 확립하였다.⁵

2 김재천, 『후계자문제의 이론과 실천』 (1989), p. 78.

3 위의 책, p. 78.

4 김정일, “온 사회를 김일성주의화 하기 위한 당사상사업의 당면한 몇 가지 과업에 대하여 (1974년 2월 19일),” 『김정일선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1994), pp. 8~9.

5 김정일, “전당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자(1974년 4월 14일),” 『주체

반면, 김정은은 같은 기간 후계자 중심의 조직체계를 구축하기보다는 인격적 리더십 확립에 중점을 두었다. 후계자의 정통성을 ‘만경대, 백두산 혈통’에 두었으며, 선군 이미지 구축과 개인의 탁월한 능력을 강조하는 이상화 작업에 집중되었다. 통상 후계자가 자신의 유일지도체제를 확립하기 위해서는 먼저 강력한 조직체계를 만들어야 한다. 이를 위해서는 북한 권력의 핵이면서 전국적인 조직망과 실무 그룹이 구축된 당조직지도부를 맡아야 했는데 김정일은 김정은에게 조직지도부를 맡기지 않았다. 오히려 조직지도부 내의 권력 엘리트의 숙청을 주도했다.

2010년 6월 장성택의 최대 정치적 라이벌인 이제강 조직지도부 제1부부장이 의문의 교통사고로 사망했다. 이제강은 권력의 컨트롤 타워(control tower)인 당조직지도부에서만 37년을 근무했으며, 2004년 당시 장성택 조직지도부 제1부부장 숙청을 주도했다. 또한 김정은의 후계자 결정 내용을 당내에서 가장 먼저 전달한 인물이다. 이제강의 죽음이 장성택의 국방위원회 부위원장 임명 다툼 전에 발생했다는 것은 북한 내부 권력 투쟁의 결과로 읽혀진다. 이제강뿐만 아니라 조직지도부에서 군 조직, 인사업무를 1994년 이후 16년 동안 맡아 온 이용철 조직지도부 제1부부장도 2010년 4월 말 갑작스러운 심장 마비로 사망했다. 김정일 후계체제의 본산이며, ‘당 속의 당’인 조직지도부 내의 중앙당과 군부를 맡고 있던 제1부부장 두 명의 갑작스러운 사망은 조직지도부의 당 장악력을 급격히 추락시켰다.

조직지도부의 약화는 반대로 장성택의 당 행정부를 강화시키는 결과를 초래했다. 당 행정부는 북한 내 공안기능을 담당하는 곳으로 국가안전보위부, 인민보안부, 법원, 검찰 등을 총괄하고 있다. 또한 군

혁명위업의 완성을 위하여 3』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), pp. 101~124.

의 총정치국과 군 보위부도 직간접적인 영향범위에 들어간다. 김정은 후계체제가 등장했지만, 후계자의 조직체계를 마련해야 할 조직지도부는 오히려 공백상태가 됨으로써 김정은이 빠른 시간 내에 전국적인 조직체계를 만들 기회를 놓쳤다.

2010년 9월 28일 당중앙군사위원회 부위원장으로 후계자로서 공인된 김정은은 김정일이 사망했던 2011년 12월까지도 후계자 중심의 유일지도체제를 확립하지 못했다. 왜냐하면 김정일이 김정은을 당중앙군사위원회 부위원장에 임명했기 때문이다. 당중앙군사위 부위원장은 당의 군사 부분 최고 의사결정기구로서 후계자의 조직체계가 아닌 군 통수권을 행사하는 의사결정기구이다. 사실 김정일 또한 1980년 6차 당대회에서 정치국 상무위원, 조직·선전비서, 당중앙군사위원회 위원에 임명되면서 후계자로 공식화되었다. 그러나 김정일은 이미 1974년 이후 6년간 조직지도부 부장, 선전선동부 부장으로서 후계자 중심의 유일지도체제를 확립한 이후에 최고 의사결정기구에 임명됐지만, 김정은은 권력 장악의 핵심인 조직체계가 아닌 군의 최고 의사결정기구에 임명된 것이다. 결과적으로 김정은은 후계체제 준비과정에서 후계자의 유일지도체제의 핵심인 조직체계, 즉 인사권과 검열권, 보고권을 완전하게 장악하지 못한 상태에서 2011년 12월 17일 김정일의 죽음을 맞이했던 것이다.

(2) 2012년 이후, 김정은의 권력 장악력

김정은의 공식적인 권력 승계는 2011년 12월 30일 조선인민군 최고사령관에 임명됨으로써 시작되었다. 북한은 2012년 2월 14일 김정일에게 ‘인민공화국 대원수’ 칭호를 부여하고, 김정일을 김일성과 같은 대원수의 반열에 올려놓았다. 또한 4월 11일 4차 당대표자회와 4

월 13일 최고인민회의 12기 5차 회의를 통해 김정은의 공식 승계를 마무리하고, 김정은 시대를 이끌고 나갈 새로운 권력 엘리트 라인을 구축했다.

첫째, 김정은의 공식 승계가 완료되고, 최고지도자로서 당·정·군에 대한 전권을 행사할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다. 우선 김정은은 김정일을 ‘영원한 총비서’와 ‘영원한 국방위원장’으로 추대하고, ‘제1비서’와 ‘제1위원장’을 신설하여 추대하였다. 김정은의 권력 이양 속도가 후계자로 등장한 지 3년 3개월 만에, 김정일이 사망한 지 약 4개월 만에 이루어짐으로써 과거 김정일의 권력 이양 속도와 비교할 때 매우 빠르게 진행되었다.

또한 북한은 북한 군부의 최고 실력자인 이영호를 전격 해임했다. 북한은 2012년 7월 15일 일요일 정치국 회의를 통해 이영호의 모든 직책, 즉 정치국 상무위원, 당중앙군사위원회 부위원장, 인민군 총참모장, 차수 등 모든 직책에서 직무를 정지한다고 발표했다. 2010년 9월 28일 김정은의 후계자로 공식 등장한 이후 김정일과 김정은 사이에 앉아 김정일로부터 김정은 정권의 수호자로 임명된 이영호가 김정일이 죽은 지 7개월 만에 전격 해임된 것이다. 북한은 17일 8군단장인 현영철을 이영호의 후임인 인민군 차수와 총참모장에 임명하였고, 18일 북한 조선중앙통신과 평양방송은 12시 ‘중대보도’를 통해 김정은이 ‘원수’로 승격되었음을 보도했다. 이미 북한의 최고 군통수권자인 김정은의 원수 칭호는 2012년 2월 14일 김정일을 대원수로 칭할 때 결정되었을 사안이었지만, 북한 군부 엘리트의 변화, 즉 군의 최고 실권자인 이영호의 해임과 현영철의 총참모장 임명을 강행하는 시기에 군의 동요를 차단하는 차원에서 김정은의 군 장악력에 아무런 문제가 없다는 점을 대내외에 분명히 한 것이다. 이로써 2012년 7월 현재 김정은은 명실공히 북한의 최고지도자로서 당·정·군의 모든 직책

을 승계했다.

둘째, 김정은은 매우 공격적인 대외 행보를 보여주었다. 특히 김정은의 첫 대남정책은 대남 군사도발 가능성을 높이는 방향으로 전개되었다. 김정일의 사망은 이러한 경향성을 더 높이는 데 큰 역할을 했다. 우선 김정일 추도기간에 북한의 조문허가에도 불구하고, 우리 정부가 조문불허조치를 취함으로써 북한의 최고 존엄을 모욕했다며 반발하였다. 2012년 1월 1일, 김정은은 그의 첫 군부대 방문으로 6·25 전쟁 당시 서울에 첫 입성한 ‘근위서울류경수 제105탱크사단’을 선택했고, 2월 24일에는 2011년 11월 연평도 포격도발을 감행한 4군단을 방문해 “적들이 우리의 자주권이 행사되는 조국의 바다에 0.001mm라도 침범한다면 원쑤의 머리에 강력한 보복타격을 안기라”라고 지시하였다. 그리고 3월 2일에는 전략로켓사령부, 3월 3일에는 판문점을 방문하여 대남 대비태세를 강조했다. 또한 북한은 미국과 한국의 ‘키 리졸브’ 훈련, 그리고 한국의 군부대에서 있었던 북한 최고지도자에 대한 모욕 등 일련의 사건에 대해 더욱 노골적으로 군사도발 가능성을 위협하였다.

지난 4월 23일에는 조선인민군 최고사령부 특별작전행동소조 명의의 ‘통고’에서 동아일보와 KBS, MBC, YTN 등의 언론사에 대해 ‘특별행동’을 하겠다고 위협하였고, 6월 4일 조선소년단 창립 66돌 행사에 대한 한국 언론의 보도를 문제 삼아 이명박 대통령과 일부 언론사에 대해 ‘보복성전’을 당하든지 아니면 대북 사과를 하든지 ‘최후의 선택’을 하라고 위협하면서 언론사들의 좌표를 구체적으로 공개하고 ‘전략로켓군’에 의한 ‘조준타격’ 가능성까지 시사했다. 북한의 이러한 대남 군사도발위협은 무엇보다 권력 엘리트 가운데 충성경쟁에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 즉, 대남 적개심의 광기 분위기를 이용하여 김정은에 대한 확실한 인상과 존경심을 주민들에게 주입시키려는 지

도부의 충성의지가 주요 원인이었다.

2012년 이후 김정은의 가장 큰 과제는 최고지도자로서 물려받은 권력을 공고화하는 것이다. 가장 중요한 목표는 김정은에게 인사권과 검열권, 보고권을 집중시켜 권력의 컨트롤타워로서 자신의 위치를 공고화하는 것이다. 물론 지금 김정은은 최고지도자로서 모든 직책을 이양받았고, 그 결과 최고지도자로 제도적 정통성 승계를 마친 상태이다. 그러나 이러한 제도적 권력의 확립이 곧바로 권력의 내면화를 의미하는 것은 아니다. 김정은은 지금부터 이러한 제도적 권력을 기반으로 권력 공고화 작업에 착수해야 하지만 그 장애물 또한 만만치 않다. 무엇보다 김정은에게 가장 커다란 장애는 바로 김정은 체제의 후원자 역할을 하고 있는 김경희와 장성택의 존재이다. 2010년 6월 장성택이 국방위원회 부위원장장직에 임명되고, 2010년 9월 3차 당대표자대회 이후 김경희와 장성택이 김정은 체제를 뒷받침하는 혈통후원 그룹으로 등장한 이후, 2011년 김정일 사망 당시 장성택의 대장 승진, 2012년 4월 4차 당대표자대회 이후 장성택의 정치국 위원으로 승진, 김경희의 노동당 비서 승진으로 점점 더 두 사람의 권력 장악력 또한 김정은과 함께 확대되고 있다는 점을 보여주고 있다.

나. 북한 권력 엘리트의 분화와 경쟁

전통적으로 북한 권력 엘리트 그룹은 김정일 유일지도체제를 뒷받침하는 단일 대호를 구성하였지만, 2010년 9월 3차 당대표자대회 이후 이러한 엘리트 구조에 다소 변화가 감지되었다. 즉, 북한의 전통적인 권력 집단인 당과 공안 계통의 엘리트가 중심이 된 ‘체제보위 엘리트’ 그룹과 1998년 이후 선군정치가 북한 정치의 전면에 등장하면서 성장한 체제수호의 마지막 보루로서 ‘신군부’ 그룹으로 분화된

것이다.

따라서 향후 김정은 체제에서 이들 그룹 간의 권력 경쟁과 협력은 김정은 체제의 미래를 결정하는 직접적인 영향변수로서 역할을 할 것이다. 이 장에서는 김정은의 후계자 시절 이후 현재까지 북한 권력 엘리트의 변화를 살펴볼 것이다.

(1) 2012년 이전, 북한 권력 엘리트의 분화와 경쟁

북한의 엘리트 충원과 유지의 가장 중요한 원칙은 충실성과 계급성이다. 아버지의 충성이 확인되면 그 아들 역시 엘리트로 충원되며, 또한 당이나 군에서 충실성과 계급성이 검증되면 죽을 때까지 자리를 보장하고 끝까지 원로로서 예우하는 원칙을 갖고 있다. 이러한 원칙은 김일성 시대를 지나 김정일 시대에도 그대로 유지되었다.

이러한 이유 때문에 김정일은 수령체제를 유지하기 위해 당을 기반으로 한 보수적인 단일 엘리트 구조를 가질 수 있었다. 후계자 시절부터 소위 김정일의 ‘이너서클(inner circle)’로 알려진 김정일의 엘리트 구조는 크게 세 분야로 나뉜다. 첫째, 김정일의 ‘학연’이다. 특히 만경대혁명학원 출신과 김일성종합대학 출신들로 구성되어 있다.⁶ 둘째, 김정일의 ‘혈연’이다. 특히 김정일의 친모의 자녀들과 친척들로 구성되어 있다.⁷ 셋째, 김정일의 ‘직연’이다. 특히 후계자 시절 조직지도부와 선전선동부 출신의 측근들로 구성되어 있다.⁸ 김정일의 단일 엘리트 구조는 김정일 1인 체제를 떠받치는 주축이며, 1994년 김일성 사망과 1990년대 중반 백만 명 이상이 기아로 사망하는 고난의 행군

6 김영남, 양영섭, 최영림, 최태복, 김기남, 김국태, 홍석형, 오극렬, 장성택, 김경희, 최용해 등

7 김경희, 장성택, 양형섭, 이용무 등

8 김기남, 장성택, 이제강, 이용철, 이재일, 김동운 등

시기를 극복할 수 있었던 힘이며, 1998년 김정일 정권의 출범에 결정적 기반이었다.⁹

2010년 9월 28일 3차 당대표자대회에서 김정은의 후계자 등장과 당중앙군사위원회 중심의 영도체계 등장은 북한 권력 엘리트의 분화 정도를 더욱 심화시켰다. 권력 엘리트 분화 양상을 크게 세 가지로 나눌 수 있는데, 첫째, 당 정치국 상무위원과 위원으로서 주로 80세 이상으로 김정일 시대 원로 그룹들이 포진하고 있다.¹⁰ 둘째, 정치국 후보위원과 당중앙군사위원회 내에 공안기능을 담당하는 엘리트로서 당 행정부장인 장성택 중심의 체제보위 엘리트 그룹이다.¹¹ 셋째, 김정일과 김정은 사이에 앉아 김정은 시대를 수호할 이영호 중심의 신군부 엘리트 그룹으로 재편되었다.¹²

북한 엘리트 구조가 이처럼 분화된 것은 지난 1967년 갑산과 숙청 이후 처음 나타난 현상이며, 전적으로 김정일에 의해 의도적으로 만들어진 측면이 크다. 김정일은 20년 동안 후계체제를 준비한 자신과 달리, 김정은이 충분한 후계준비 없이 권력을 잡게 될 가능성이 높아졌다. 따라서 한 세력에게 김정은의 미래를 모두 맡기는 것보다는 엘리트 간의 역할을 분산시켜 서로 감시하고 견제하게 하여 충성 경쟁을 촉발하는 것이 김정은이 향후 권력을 공고화할 수 있는 시간을 버는 데 더 도움이 될 것이라고 판단했을 것이다.

⁹ 이승열, 『김정일의 선택』 (서울: 시대정신, 2009), p. 156.

¹⁰ 김영남, 최영림, 조명록, 이영호(이상 정치국 상무위원), 김영춘, 전병호, 김국태, 김기남, 최태복, 강석주, 변영림, 이용무, 주상성, 홍석형, 양형섭, 김경희(이상 정치국 위원)로 이들 중 이영호, 강석주, 김경희를 제외하면 모두 80세 이상 초고령자이다.

¹¹ 장성택, 김양진, 김영일, 최용해, 문경덕, 박도춘(이상 당 출신 인사), 우동측, 김원홍(이상 군·당 출신 인사) 등으로 50~60대 젊은 실세 엘리트 그룹이다.

¹² 이영호, 최부일, 정명도, 이병철, 김명국, 김영철, 최상려, 최경성 등 총참모부 작전계통에 종사하고 있는 순수군인으로서 과거 당 의사결정기구에 정치군인이 주를 이룬 상황과는 매우 달라진 분위기이다.

김정일은 이를 위해 김정은의 후원자로서 장성택의 정치적 위치를 만들어 줄 필요가 있었다. 첫째, 2010년 6월 최고인민회의의 12기 3차 회의에서 김정일은 장성택 당 행정부장을 최고 권력기구인 국방위원회 부위원장에 임명했다. 2009년 국방위원 진출 1년 만에 다시 부위원장에 승진한 것이다. 둘째, 김정일은 당내 장성택의 정적을 제거하였다. 장성택의 최대 정치적 라이벌인 이제강 조직지도부 제1부부장이 의문의 교통사고로 사망했다. 이제강뿐만 아니라 2011년 1월 19일 국가안전보위부의 유경 부부장이 김정일의 호출을 받고 관저로 들어가던 중 호위사령부에 의해 처형된 것으로 알려졌다. 유경은 장성택과 투톱으로 체제보위 업무를 관장하던 인물로 김정일의 신임을 한몸에 받았던 인물이다. 결국 김정일은 향후 김정은 후계체제의 효과적인 지원을 위해 장성택의 정적을 제거하기로 결심한 것이다.

김정일은 장성택을 견제하고, 김정은 체제를 지키는 최후의 수호자로서 이영호에게 군부 내의 새로운 역할을 부여하였다. 그리고 이영호에게 오진우의 역할을 부여했다. 3차 당대표자대회 직후 기념촬영에서 김정일과 김정은 사이에 이영호 총참모장이 앉았다. 이것은 김정은 후계체제 내에서 이영호의 역할을 일깨워 주는 것으로 과거 김정일이 후계자로 공식화된 1980년 6차 당대회 이후 찍은 기념사진에서 김일성과 김정일 사이에 앉은 오진우(1995년 사망) 인민무력부장의 역할과 오버랩이 된다. 오진우는 당시 북한 군부의 최고 실력자로서 김정일 후계체제의 수호자이며, 군부의 충성을 이끌어 낸 인물이다. 이영호가 김정일과 김정은 사이에 앉은 것 또한 김정은 체제의 마지막 수호자로서 장성택의 독주를 견제하고, 군부의 충성을 이끌어 내라는 김정일의 의도가 깔려 있다.

결과적으로 장성택(체제보위 엘리트)과 이영호(신군부 엘리트)는 각각 김정일로부터 김정은 체제의 수호라는 공통된 임무를 맡았지만,

김정은 후계체제를 지원하는 방식은 서로 다르다. 이영호는 김정은 체제의 최후의 보루인 군부의 충성을 이끌어 내며, 김정일과 김정은을 잇는 ‘충성의 다리’ 역할을 하지만, 장성택은 김정은의 혈통 후원자로서 김정은 체제 안정과 군부의 동향을 감시하는 역할을 담당하고 있다.

(2) 2012년 이후, 북한 권력 엘리트의 분화와 경쟁

북한은 지난 2월 14일 사망한 김정일에게 ‘인민공화국 대원수’ 칭호를 부여하고, 김정일을 김일성과 같은 대원수의 반열에 올려놓았다. 그리고 15일 김정일의 70회 생일을 하루 앞두고 당중앙군사위원회와 국방위원회 공동으로 장성 23명에 대한 인사를 단행했다. 이번 조치는 김정은이 최고사령관으로서 핵심 측근들을 승진시키는 등 인사권을 직접 행사하기 시작했다는 신호로 보이지만, 그 내용을 분석하면 역시 체제보위 엘리트와 신군부 엘리트 사이의 권력 경쟁의 산물임을 알 수 있다.

이러한 두 엘리트 집단 간의 경쟁구도는 김정일 사망 이후 인사정책에서도 그대로 표출되었다. 먼저 신군부 엘리트의 약진이 두드러졌다. 신군부 엘리트 집단의 핵심인 김정각 총정치국 제1부부장은 대장에서 ‘차수’로 승진되었다. 군부의 핵심인 총정치국 제1부국장 김정각이 이영호 총참모장 및 김영춘 인민무력부장과 같은 차수 반열에 오르게 된 것이다. 둘째, 김영철 정찰총국장이 2009년 3월 상장으로 승진한 이후 3년 만에 대장으로 승진했다. 김영철은 총참모부 정찰총국장으로 천안함 폭침, 디도스(DDos) 테러, 황장엽 암살조 남파 등 2009년 이후 발생한 신군부 세력의 군사도발을 주도했던 인물이다.

그러나 지난 4월 11일 4차 당대표자대회와 4월 13일 최고인민회의

의 이후 인사에서는 체제보위 엘리트의 약진이 두드러졌다. 우선 장성택 최측근인 최용해(근로단체비서)가 당정치국 상무위원과 총정치국장, 당중앙군사위원회 부위원장으로 등장하여 명목상 북한의 권력 2인자로 등장하였다. 무엇보다 당료 출신인 최용해 총정치국장의 서열이 신군부 엘리트를 이끌고 있는 이영호 총참모장보다 앞서게 됨으로써 당에 의한 군의 통제를 강화하려는 의도를 보여주었다. 정치국 후보위원이었던 장성택이 정치국 위원으로 승진했으며, 장성택의 부인인 김경희가 북한 권력의 핵심인 조직비서에 임명되었다. 또한 장성택의 최측근인 김원홍 총정치국 부국장이 국가안전보위부장에 임명되었다. 그리고 역시 당 행정부장의 지휘를 받는 인민보안부의 이명수 부장이 김원홍, 최용해 등과 함께 국방위원회 신임위원으로 임명되었다. 그러나 신군부 세력의 핵심인 총정치국 제1부국장인 김정각은 차수 승진과 함께 인민무력부장에 임명되었지만, 인민무력부장의 역할을 고려할 때 좌천의 성격이 짙다. 총정치국 출신인 현철해는 차수 승진과 국방위원, 당중앙군사위원회 위원에 임명되었지만, 역시 김정각과 함께 인민무력부 제1부부장으로 좌천되었다

이러한 체제보위 엘리트 집단과 신군부 엘리트 집단 간의 경쟁구도는 지난 7월 16일 이영호 총참모장의 전격 해임으로 커다란 전환점을 맞게 되었다. 김정은 7월 16일 북한 군부의 최고 실력자인 이영호를 전격 해임했다. 북한은 7월 15일 일요일 정치국 회의를 통해 이영호의 모든 직책, 즉 정치국 상무위원, 당중앙군사위원회 부위원장, 인민군 총참모장, 차수 등 모든 직책에서 직무를 정지한다고 발표했다.

이영호의 해임은 김정일이 만들어 놓은 엘리트 간의 경쟁구도를 완전히 바꿔놓은 것일 뿐만 아니라 이영호의 해임과정도 북한군 고위 인사에 대한 그동안의 관행을 무시한 것이다. 보통 북한의 군 고위인

사는 병이 들어 활동을 하지 않아도 죽을 때까지 직을 유지한다. 2010년 사망한 조명록 총정치국장의 경우와 현재 인민군 원수인 이을설 또한 대외적 활동은 하지 않지만, 직을 유지하고 있다. 따라서 군 최고실력자인 이영호의 전격적인 해임은 북한 내부의 엘리트 집단 간의 권력 투쟁 산물로 보는 것이 타당할 것이다.

3. 2013년 이후, 정치 정세 변화 전망

가. 2013년 이후, 북한 정세 변화의 결정 요인

독재정권의 변동은 위로부터의 변화(top-down)와 아래로부터의 변화(bottom-up)가 상호 교환하는 가운데 지배연합의 구성과 성격이 변화하면서 발생한다. 먼저 독재정권의 변동에서 위로부터 변화의 주요 원인은 최고지도자와 함께 기능적, 위계적으로 조직된 특권적 집단들 간의 세력균형 변화이다.¹³ 다시 말해, 지배 엘리트 내에서 분열이 발생하고 그들 간의 갈등이 지속되고 강화될 때 정권변동이 발생한다는 것이다.¹⁴ 다음으로 아래로부터의 사회적 요구가 지배연합에 영향을 미친다. 비록 일반 대중이 정치에 참여하거나 그들의 욕구가 반영되는 중재 채널과 절차가 존재하지 않더라도 정권은 이와 같은 대중적 압력에서 자유롭지는 않다.¹⁵

¹³ Philippe C. Schmitter, "Liberalization by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule of Portugal," *Armed Forces and Society*, Vol. 2 (1974), p. 20.

¹⁴ Geoffrey Pridham, *The Dynamics of Democratization: A Comparative Approach* (London and New York: Continuum, 2000), p. 69.

¹⁵ *Ibid.*, p. 77.

그러나 북한과 같은 개인독재정권에서는 위로부터의 정치변화에 영향을 주는 요인에 의해 변화가 발생할 가능성이 훨씬 더 높다. 이때 지배 엘리트 집단의 행위자 요소와 구조 요소를 구별해 볼 수 있다. 첫째, 행위자 요소는 정권 내 강경파와 온건파로 설정된다.¹⁶ 정권 강경파는 독재자 통치를 무조건적으로 영구화하려는 의도를 갖는다. 정권 온건파는 정권 내에서 일종의 비주류 세력으로서, 이들은 자신의 생존과 독재자의 생존을 분리해서 인식한다. 구조적 요소는 세 가지이다. 통치자와 강경파 엘리트와의 관계, 통치자와 온건파 엘리트와의 관계, 그리고 외부 국가와 국내 행위자의 관계이다.

김정은 체제의 등장이 의미하는 가장 중요한 요인 중의 하나가 바로 북한의 권력 승계과정에서 북한 권력 엘리트 그룹의 역할이 매우 중요한 변수로 등장했다는 점이다. 과거 김일성에서 김정일로 전환되는 과정에서 수령은 살아 있는 동안 후계자가 자신의 유일지도체제를 완성할 때까지 후원자의 역할을 하게 된다. 그러나 김정일에서 김정은으로의 권력 이양은 짧은 후계기간과 김정일의 갑작스러운 사망으로 인해 후계자가 자신의 유일지도체제를 확보할 충분한 시간적 여유를 얻지 못한 상황에서 권력 엘리트 집단 중 혈통세력인 김정희와 당과 공안세력인 장성택, 그리고 군부 세력인 이영호에게 김정은 체제를 보위할 후견그룹들이 형성되었던 것이다. 따라서 2013년 이후 북한체제에 대한 변화 전망에서 통치자와 엘리트 집단과의 관계와 엘리트 집단 내의 파벌 간의 관계는 변화를 촉진하는 매우 중요한 동인인 것이다. 이때 엘리트의 정책 선택을 결정하는 핵심 요인이 바로 통치자와 엘리트와의 정치적 관계이다. 통상적으로 통치자와 엘리트의 관

¹⁶ Richard Snyder, "Paths out of Sultanistic Regimes: Combining Structural and Voluntarist Perspectives," H. E. Chehabi and Juan J. Linz (eds.), *Sultanistic Regimes* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998), p. 52.

계는 엘리트에 대한 ‘정치적 배제’의 정도에 의해 결정된다. 만약 현존 통치자가 집단 내의 엘리트들에 대해 포섭적인 관계를 갖는다면 정권은 보다 안정적 경향을 보여준다. 독재정권이 후견네트워크(patronage networks)를 이용하여 엘리트들을 효과적으로 포섭하고 있기 때문에 온건한 또는 혁명적인 반대세력의 성장이 억제된다.

반대로 현존 통치자가 사회 내의 엘리트들에 대해 배제적 입장을 갖는다면, 양당세력은 정권 바깥에서 정권에 대하여 형성된다. 정권으로부터 엘리트들의 소외가 광범위할수록, 다층적인 반정권 동맹의 형성이 촉진된다. 엘리트를 배제하는 정권의 정치변동과 관련해서는 혁명적 세력과 통치자에 의해 배제된 온건한 세력들의 조직적 능력과 전략적 선택, 자율적 군부 분파의 존재 등 온건파가 활용할 수 있는 동맹의 존재 여부, 도전을 막을 수 있는 통치자의 능력 등이 검토되어야 한다.

전자의 경우는 통치자와 엘리트 집단과의 이해관계가 일치하는 것으로, 한편으로는 최고 권력자의 권력 유지 필요성과 다른 한편으로는 인민경제의 성장 필요성에 대한 공통의 믿음을 공유하고 있다는 것이며, 따라서 북한 엘리트 집단의 정책선택은 매우 점진적인 변화를 선택할 것이다. 즉, 수령체제의 근본 속성을 유지하면서, 최소 범위 내에서 체제 안정을 해칠 수 있는 위험요소를 배제하고, 기존의 정책목표를 유지·고수할 가능성이 높다.

후자의 경우 통치자와 엘리트 집단과의 이해관계가 일치하지 않은 것으로, 한편으로는 최고 지도자의 권력 유지 필요성과 다른 한편으로 인민 경제의 성장에 대한 필요성에 대해 서로 생각이 다를 때, 북한 엘리트 집단은 경쟁과 갈등으로 냉온탕을 넘나드는 급진적 선택을 할 가능성이 높아지면서 정책의 신뢰성을 상실하게 될 것이다. 이 경우 북한체제 내에서 빈번한 권력 투쟁이 발행할 수 있으며, 오히려

기존에 북한 당국의 정책목표에 대한 신념이 약해지면서 좀 더 과감한 정책 전환이 일어날 가능성도 있지만, 동시에 이러한 정책목표의 전환은 권력 내부 엘리트 집단의 갈등을 촉발시킴으로써 북한체제가 좀 더 불안정해질 가능성 또한 높아질 것이다.

나. 2013년 이후, 북한 정세 변화의 두 가지 경로

2009년 1월 김정은이 후계자로 등장한 이후 북한의 대남·대외 정책은 도발과 대화 사이를 규칙적으로 반복하는 양상으로 나타났다. 첫 번째 시기는 2009년 초부터 10월까지이다. 2009년 1월 오바마 정부의 등장으로 북·미 간의 대화가 예상된 시점에 북한은 4월에 광명성 2호 미사일을 시험 발사하였고, 5월에는 2차 핵실험을 감행했다. 국제사회의 비난이 거세지자, 이번엔 대화 공세로 전환하였다. 북한은 2009년 8월 국경 침범으로 억류된 미국 국적의 두 명의 여기자 석방을 위해 빌 클린턴(Bill Clinton) 전 미국 대통령을 평양으로 불러들였다. 그리고 개성공단에 억류된 유성재 씨 석방을 위해 현정은 회장을 또한 평양에 불러들였다. 9월에는 김대중 전 대통령의 장례식에 김기남과 김양건을 조문 특사로 파견하여, 이명박 대통령에게 정상회담 개최의사를 전달하였다.

두 번째 시기는 2009년 11월에서 2010년 10월까지이다. 이러한 대화 시도가 별 소득 없이 끝나자 북한은 또다시 군사적 도발을 감행했다. 2009년 11월 오바마 대통령의 아시아 순방에 앞서 북한 해군 경비정 한 척이 북방한계선(Northern Limit Line: NLL)을 침범하여 남북 간에 군사적 충돌을 야기하였고, 침범한 북한 경비정은 반파된 상태로 되돌아갔다. 그 결과 북한 군부는 ‘천백배 보복’을 공언하였으며, 2010년 3월 한국의 전투함인 천안함을 어뢰공격으로 침몰시켰다.

이로 인해 46명의 군인이 사망했다. 천안함 폭침 이후 악화된 국제 여론을 의식한 북한은 다시 대화 공세로 전환하였다. 2010년 5월과 8월 김정일은 중국을 방문하여 천안함 폭침 이후 6자회담 재개 등을 상의했고, 같은 시간 김영남 상임위원장은 방북 중인 미국의 카터 전 대통령에게 6자회담 재개 의지를 표명하였다. 그리고 9월 남북한 간의 이산가족 상봉 행사를 금강산에서 개최하였다.

세 번째 시기는 2010년 11월부터 2011년 12월까지이다.金正은이 북한의 후계자로 공식화된 2010년 9월 이후, 북한 군부는 매우 충격적인 군사적 도발을 감행했다. 2010년 11월 남한의 영토인 연평도를 포격하였고, 민간인 2명을 포함해 4명의 사망자가 발생했다. 북한이 남한의 영토에 무력 도발을 시도한 것은 6·25 전쟁 이후 처음 있는 일로써 매우 이례적이며, 전쟁으로 상황이 악화될 수 있었던 위험한 도발이었다. 북한은 2011년 신년공동사설을 통해 남북 간의 대화의 필요성을 강조하였으며, 2011년 5월과 8월 김정일은 연이어 중국과 러시아를 방문하여 ‘조건 없는 6자회담 재개’를 주장했다. 이런 가운데 2011년 12월 17일 김정일은 결국 사망하였다.

네 번째 시기는 김정일이 사망한 2011년 12월부터 2012년 4월까지이다. 2012년 1월 1일金正은의 첫 현지도 장소는 6·25 전쟁 당시 서울에 첫 입성한 ‘근위서울류경수 105탱크사단’이었고, 2월 24일 연평도 포격도발을 감행한 4군단을 방문했다. 전반기金正은의 공개 활동 총 25회 중 12회가 군부대에 집중되었으며,金正은의 첫 인사권 행사가 군 장성 23명에 대한 승진인사였다. 또한 2월 29일 미국과 고농축 우라늄(Highly Enriched Uranium: HEU) 프로그램 유예와 24만 톤 영양지원을 합의했지만, 결국 군부의 주장대로 4월 13일 장거리 로켓을 발사함으로써 북·미 관계개선의 기회를 놓치는 결과를 초래했다

이처럼 대화와 도발이라는 매우 상반된 정책이 지난 2009년 초부터 지금까지 규칙적으로 반복되었다는 것은 대화를 목표로 하는 집단과 도발을 목표로 하는 집단 간의 노선 경쟁이 있었다는 것을 의미한다. 이것은 온건파 엘리트와 강경파 엘리트 사이에 통치자인 김정일과 김정은과의 관계에서 비롯된 것이다. 따라서 2013년 이후 북한의 구체적인 정책 행보 또한 이처럼 최고지도자인 김정은과 온건파인 당과 공안 계통의 엘리트, 강경파인 신군부 엘리트와의 관계에서 한편으로는 점진적 경로를 다른 한편으로는 급진적 경로를 선택할 가능성이 높다.

(1) 점진적 과정을 통한 북한 정책 변화

북한의 정책 변화가 점진적인 방향으로 움직인다는 것은 정권의 기본 속성은 변하지 않는다는 것이다. 다만 최고 통치자의 권력유지와 이를 담보하기 위한 최소한의 인민경제 성장의 필요성에 대해 통치자와 엘리트 간의 합의가 매우 잘 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

북한은 지난 4월 11일 4차 당대표자대회와 4월 13일 최고인민회의 이후 당료 출신인 최용해 근로단체비서를 인민군 총정치국장에 임명하였고, 이후 7월 15일 정치국 회의에서 군부 최고 실력자 이영호를 전격 해임하였다. 최용해의 승진과 이영호의 해임은 그동안 강경도발정책을 고수해온 신군부에 대한 당과 공안 계통의 엘리트 집단의 통제가 본격화된 것으로 두 집단 간 권력 투쟁의 성격이 매우 높다.

따라서 이영호의 해임으로 신군부에 대한 주도권을 장악한 당과 공안 계통의 체제보위 엘리트 집단은 향후 정책집행 과정에서 자신들이 추구했던 개혁 없는 개방정책과 안정적인 외자 유치를 위한 대외

관계개선을 위한 노력을 추구할 가능성이 높아졌다. 결과적으로 향후 김정은 정권 5년 동안 북한의 정치변화의 핵심은 북한 엘리트 집단의 정책선택에 달려있다.

최용해의 승진과 이영호의 해임은 결국 최고 통치자인 김정은과 당과 공안기구를 대표하는 장성택 사이에 정책 합의가 이루어졌다는 것을 의미한다. 따라서 김정은 체제가 엘리트 집단 간의 이러한 합의를 지켜나갈 만큼 합리적 행위를 지속한다면, 김정은 체제의 향후 5년은 매우 점진적 방향의 정치변화가 진행될 것이다.

(가) 군부 엘리트의 정치·경제적 위상에 대한 재조정

1998년 이후 김정일 시대를 한 마디로 표현하면, 선군정치로 정리할 수 있다. 김정일은 1990년대 중반 밀어닥치는 체제위기를 극복하기 위해 군을 정치의 전면에 내세우면서 군부통치와 군 우대정책을 전면에 내세웠다. 이러한 군부 중심의 통치행위는 군 엘리트의 부상과 자원배분에 있어서 군부의 영향력과 독점력이 점차 강화시켜 주고 있다.

그러나 2012년 ‘4·15 태양절’을 기점으로 이루어진 김정은 체제의 정치변화는 그동안 선군정치의 핵심인 군 엘리트의 부상과 군부의 경제 독점권에 적잖은 변화를 예고하고 있다. 특히 군에 대한 당적 통제를 담당하는 최용해의 총정치국장 임명은 사실상 김정은 체제하에서 군부 최고 실세인 이영호의 숙청을 예견하고 있었다. 결국 군에 대한 당의 통제기능이 복원되는 가운데, 선군노선의 퇴조가 북한 권력 내부에서 치밀하게 전개될 것이다. 물론 이러한 변화가 대외적으로 선군노선의 약화를 가져오지 않을 것이다. 선군정치는 김정일 통치의 유산이기 때문에 대외적으로는 유지되더라도, 실질적으로 권력 내부

에서는 커다란 변화를 맞이할 수밖에 없다. 그 변화를 크게 두 가지로 설명해 볼 수 있다.

첫째, 군부 엘리트에 대한 숙청 작업이 지속적으로 이루어질 것이다. 지난 4월 15일 행사를 전후해서 당과 공안계통의 체제보위 엘리트 위주의 인사를 단행하였다. 당 출신인 최용해를 총정치국장에 임명하였고, 김경희를 비서국 비서로 승진시키고, 장성택을 정치국 위원으로, 장성택의 지도를 받는 국가안전보위부장에 김원홍과 인민보안부장인 이명수를 국방위원회 위원으로 승진시켜 체제보위 기능을 강화시켰다.

이영호 총참모장의 숙청과 최용해 총정치국장의 부상은 선군정치 하에서 급부상했던 신군부 엘리트 집단에 대한 당적 통제를 강화하는 의도로서 향후 군부 엘리트에 대한 숙청이 계속해서 진행될 것임으로 암시하고 있다. 그동안 권력 전면에서 나설지 않았던 현영철 8군단장의 전격적인 총참모장 기용과 차수 승진은 야전군 출신인 그의 경력과 올해 61세라는 나이를 고려할 때 이영호 이후 급부상했던 신군부 엘리트에 대한 정치적, 경제적 위상의 재조정작업이 진행될 것임을 예고하고 있다.

총정치국장 임명이 예상되었던 김정각 총정치국 제1부국장이 북한군의 후방업무를 담당하는 인민무력부장으로 임명된 것과 현철해가 인민무력부 제1부부장에 임명된 것은 군부에 대한 견제의 성격이 짙으며, 결국 인민무력부의 역할과 비중을 고려할 때 승진이 아니라 좌천된 것이나 다름없다. 이영호 해임 이후, 2007년 이후 해군사령관을 맡아 온 정명도 해군사령관이 지난 6월 박원식 동해함대사령관으로 교체된 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

신군부 엘리트에 대한 숙청 작업은 2010년 9월 이후 권력의 핵심 세력으로 등장한 당중앙군사위원회 내의 총참모부 출신들에 대한 제

재로부터 시작될 것이다. 이영호가 당중앙군사위원회 부위원장이 되면서 일선 군 지휘관들을 당중앙군사위원회의 핵심세력으로 끌어들였다. 총참모장의 지휘 계통상 직계에 해당하는 최부일(부총참모장), 김명국(작전국장), 정명도(해군사령관), 이병철(공군사령관), 김영철(정찰총국장), 최상려(미사일지도국장), 최경성(11군단장) 등이다. 북한에서 일선 군 지휘관들이 당의 의사결정기구인 당중앙군사위원회 위원으로 참여한 것은 매우 드문 일이다. 이것은 선군정치의 혜택이 정치군인들에서 일선 군인들에게도 미친 것이며, 당중앙군사위원회를 중심으로 보다 독자적인 의사결정을 할 수 있는 구조를 갖춘 것이다.

이영호 총참모장 해임 이후, 현영철 총참모장이 임명되고, 최부일이 총참모부 작전국장으로 이동했으며, 또한 정명도 해군사령관이 해임되었다. 현영철이 총참모장으로 등장한 이상, 그동안 군부 내에서 대외적 강경정책을 주도했던 인사들이 숙청될 가능성이 높으며, 특히 이영호와 깊은 인연이 있었던 작전 계통의 군인들에 대한 숙청이 이루어질 수 있다. 특히 지난 2월 14일 군부 인사에서 대장으로 승진한 김영철은 2009년 이후 천안함 폭침과 디도스 테러, 황장엽 암살조 남파를 주도했던 인물이다. 김영철 또한 군부 숙청 대상에서 자유로울 수는 없을 것으로 예상된다.

군부 엘리트에 대한 정치적 지위의 재조정이 진행되면서, 적잖은 문제 또한 발생할 가능성이 높다. 우선 군부의 반발도 문제지만 군부 통제에 대한 입장, 즉 최용해가 맡고 있는 총정치국의 통제와 전통적인 당의 핵심 조직인 조직지도부의 당적 지도와 충돌할 가능성 또한 내재되어 있다.

북한의 당-군 통제는 조직지도부의 당 생활지도 13과에서 총정치국을 통해 군에 대한 인사권과 검열권을 적극 행사함으로써 통제하는

구조였다. 그러나 이제강과 이용철이 사망한 이후, 현저하게 약화된 조직지도부가 현재 북한 내 권력 2인자로 성장한 최용해가 이끄는 총정치국을 지도하는 것은 쉽지 않은 일이다.

그러나 당조직지도부의 고유 업무 중 하나가 군에 대한 당적 지도와 통제인 만큼 인사권과 검열권 및 보고권의 행사를 놓고 조직지도부의 부부장들과 총정치국의 간부들 사이에 기관본위주의에 대한 다툼이 발생할 가능성이 높다. 만약 북한 권력 내에서 이런 일들이 발생한다면, 최용해 역시 매우 곤혹스러워질 가능성도 있다. 어떤 이유에서건 북한 권력 내에서 당적 통제는 중요한 명분이고, 당적 통제 시스템이 작동하는 원리가 조직지도부-총정치국-인민군이기에 때문에 조직지도부는 나름대로 과거의 권력을 회복하려고 할 것이고, 총정치국은 최용해가 존재하는 한 과거와 같이 조직지도부의 지도와 통제를 받지 않으려 할 것이다. 결국 이런 다툼이 당과 공안 계통 엘리트들이 집중된 체제보위 엘리트 집단의 분열을 초래할 가능성도 상존해 있다.

둘째, 군부에 집중된 경제권에 대한 재조종이 진행될 것이다. 김정은은 ‘4·15 태양절’의 첫 공개연설에서 ‘인민들이 허리띠를 졸라매게 하는 일이 없도록 하겠다’고 공언했다. 또한 4월 6일 담화에서 내각이 경제사령부, 경제사업의 모든 문제를 내각이 지휘하도록 지시함과 동시에, 6월 28일 ‘우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여’라는 제목으로 ‘6·28 방침’을 내부에 공표하여, 협동농장 분조 규모를 10~25명에서 4~6명으로 축소하고, 생산물을 국가와 농장원이 7 대 3으로 나누되 초과 생산량은 농장원이 차지하고, 서비스와 무역 분야에서 개인 자본의 투자를 합법화하여 기업경영의 자율권을 대폭 확대하는 경제개선 조치를 단행하고 있다.

현재 북한은 재정위기로 인한 기관별 자력갱생이 강조되는 가운데 이권 갈등, 특히 대외무역이나 투자와 외화획득을 둘러싼 이익갈

등이 발생할 수 있다. 특히 국경지역에서 비사회주의 검열이 강화되는 이면에는 군부와 당 기관들 간의 무역권을 둘러싼 갈등이 존재하기도 하며, 무엇보다 대외무역 권한이자 규모인 ‘와크(승인된 무역 권한)’의 배분을 둘러싼 갈등이나, 와크에 따른 무역을 실행하기 위한 국내 수출자원 확보 등을 둘러싼 갈등이 점차 표출되고 있다. 이러한 현상은 중앙당 각 부서, 호위국, 인민무력부, 대남기구, 국가안전보위부, 인민보안부, 청년동맹 등 특권기관으로부터 당과 군의 말단조직에 이르기까지 광범위하게 발생하고 있다.¹⁷

김정은의 경제정책 변화의 핵심은 그동안 군부가 소유하고 있던 무역회의 와크에 대한 권한, 즉 수출 독점권, 지하자원 채광권, 해양 어업 자원 등에 대한 권한과 인민경제를 책임지고 있는 내각으로 재편하려는 의도를 갖고 있다. 이러한 움직임은 결국 내각을 통제하는 당과 공안기구의 체제보위 엘리트와 이미 경제권을 소유한 군부 엘리트 사이의 권력 갈등으로 보는 것이 타당할 것이다.

무엇보다 군부에 집중된 외화벌이 기능이 대폭 조정될 것으로 보인다. 북한 돈주들의 약 70%가 군부에 속해 있다고 할 만큼 군부에 돈이 집중되어 있으며, 대체로 인민무력부와 총정치국, 총참모부 등 군부 수뇌들, 후방 및 정치 지휘성원들에게 집중되어 있다. 군부의 대표적인 기업소는 인민무력부 산하의 ‘강성무역총회사,’ 국방위위원회 산하의 ‘성산무역총회사,’ 총정치국 산하의 ‘승리무역총회사,’ 호위사령부 산하의 ‘동양무역총회사,’ 경찰총국 산하의 ‘비료봉무역총회사’를 들 수 있다. 인민무력부의 ‘강성무역총회사’ 와크는 모든 기업소의 전체 외화벌이 규모에서 약 20% 이상을 차지하고 있다. 이런 규모는 북한의 무역성 와크보다 훨씬 더 큰 규모이다. 결과적으로 기업소들

¹⁷ 리규이, “변화하고 있는 ‘조직생활’의 나라,” 『임진강』, 통권 9호 (서울: 임진강출판사, 2010), p. 127.

이 대부분 군대에 집중된 것은 1990년대 이후 선군정치가 보편화 되면서 군대 내에서는 “사회주의 혁명도 조국통일도 우리가 다 하자”라는 구호가 등장하였고, 이후 탄광, 광산(광물), 금광, 해산물 등에 대한 수출입 권한을 확대해 나갔기 때문이다. 예를 들어, 2011년 1/4분기 북한의 석탄 수출량은 2010년 같은 시기에 비해 15배가량 증가했는데, 대중 수출 증가에는 군부 무역회사들이 주역을 맡고 있는 것으로 알려졌다. 인민무력부 산하 강성무역회사 54부를 비롯한 인민군 산하 무역기관들이 석탄과 광석 수출을 주도하고 있다.

군부가 소유하고 있는 기업소를 비롯해 경제권을 재조정하기 위해서는 군부 소속 무역회사들에 대한 대대적인 검열이 예상된다. 예를 들어, 과거에는 군부가 당의 외화벌이 사업을 검열한 사건도 있었다. 2011년 4월 13일을 시작으로 인민군 보위총국 나선 특구 담당부가 당 39호실 산하 묘향무역회사(김정일 및 그 측근들의 사치품과 고급 건축자재를 수입하는 회사)의 나선 지사장과 당 비서를 포함한 전 직원 등 20여 명을 대상으로 조사를 벌였다. 또한 보위총국은 당조직 지도부와 함께 김정일 직속 비자금 관리기관인 73총국(금수산의사당 경리부)까지도 조사했다. 2011년 2월 중순부터 4월 하순까지 73총국 산하의 룡라888 무역회사 평양 본사가 집중 검열을 받았다.

반대로 이제 당과公安기구에서 군부의 무역회사를 회수하기 위해서는 국가안전보위부와 총정치국의 통제를 받는 보위사령부, 그리고 중앙당 검열기구들을 동원하여 인민무력부 산하 강성무역회사를 주 타깃으로 하여 총정치국, 총참모부, 호위총국, 경찰총국 등에 소속된 무역회사 중 약 70% 이상의 돈주들에 대한 대대적인 검열에 들어가야 한다. 이 검열을 통해 이미 돈주들과 군부 수뇌들과의 부패 사슬, 그리고 군부의 달려 은닉, 부패 혐의 등에 관한 강력한 조사를 진행할 것이며, 발각되면 이에 관한 책임을 물어 숙청이 단행될 것이다.

결과적으로 북한 권력 투쟁의 방향은 제한된 자원을 둘러싼 엘리트 간의 투쟁이며, 당과 공안기구의 체제보위 엘리트 그룹에 의해 광범위하게 진행될 것이다.

(나) 북·미 관계개선을 통한 부분적 개방정책 시도

앞에서 살펴보았듯이, 북한은 김정은이 후계자로 내정된 2009년 1월 이후, 대남·대외 정책에서 대화와 도발을 규칙적으로 반복하는 행동 패턴을 보여주었다. 대화와 도발이라는 정반대의 정책이 규칙적으로 반복된다는 것은 대화와 도발을 선호하는 엘리트 집단이 각각 존재한다는 것을 의미한다. 즉, 체제보위 엘리트와 신군부 엘리트 집단 사이에서 대화와 도발에 대한 정책적 이해관계가 서로 다르다는 것이다.

당과 공안 계통의 체제보위 엘리트 집단의 정책목표는 2012년 경제 강성대국의 진입을 위해 경제특구 건설과 대외적으로 외자 유치를 위한 개방적 경제정책을 선호하였다. 따라서 이들에게 대외관계 안정은 정책목표를 달성하기 위해 매우 중요한 정책 환경이었던 것이다. 이들은 김정은의 후계체제가 너무 빨리 진척되기보다는 김정일의 권력 안정에 더 주안점을 두었으며, 특히 2010년 3월 천안함 폭침 이후, 2010년 5월부터 2011년 8월까지 김정일이 세 차례의 중국 방문과 한 차례의 러시아 방문을 성사시킴으로써 6자회담 조기 개최 지지, 북·미 관계개선 의지, 중국과 러시아로부터 경제협력 강화 등을 위한 활발한 외교정책을 펼쳤다.

반면, 신군부 엘리트 집단의 정책목표는 2012년 군사 강성대국의 완성이었다. 이를 위해 선군정치에 기반을 둔 김정은 후계체제에서 주도권을 확보할 수 있도록 대외적 긴장을 선호하였다. 전통적인 당-

군 관계로 복원되기보다는 현재 군 경제의 기득권과 선군노선의 공고화를 추진했다. 그 결과 체제보위 엘리트 집단이 6자회담 재개와 남북대화 시도, 대외관계에서 진전이 이루어지면 선군혁명 노선을 내세워 예외 없이 군사도발을 일으켜, 정국의 주도권을 행사하였다. 특히 김정일이 2010년 5월 이후 2011년 8월까지 중국과 러시아를 방문하여 대외관계 안정에 주력하는 동안에도 2010년 11월 연평도 포격을 가하여, 결과적으로 김정일의 외교 노력을 무산시키는 결과를 초래했다.

따라서 체제보위 엘리트 집단에서는 이러한 신군부 엘리트 집단에 대한 통제 필요성이 더욱더 절실하게 요구되고 있었다. 가장 결정적인 것은 미국과의 2·29 미·북 핵합의의 결렬이었다. 김일성 탄생 100주년을 맞아 인민들에게 필요한 식량공급이 절실했던 김정은은 김정일 사망 3개월 만에 미국과 2·29 미·북 핵합의를 완료했다. 북한이 우라늄 농축 프로그램 포기과 미사일 발사를 유예하는 대신, 미국으로부터 24만 톤의 영양지원을 받는 것이다. 당시 북한으로서는 김정은 체제가 등장하면서 인민들에게 새로운 지도자상을 심어줄 수 있는 가장 중요한 과제가 주민들의 먹고 사는 문제를 해결하는 것이라는 결론에 도달하였다. 그러나 신군부는 김정일의 선군혁명 유훈이라는 명분을 내세워 장거리 로켓 광명성 3호 발사를 전격 발표하였다. 국제사회의 반대에도 북한은 결국 4월 13일 장거리 로켓 발사를 감행하였다. 비록 실패했지만, 북한은 미국으로부터 받기로 했던 24만 톤의 영양지원을 포기해야만 했다.

미국과의 2·29 미·북 핵합의 과정에서 일어난 북한 엘리트 집단의 정책 선택의 갈등은 군부의 선군유훈 관철로 귀결되었지만, 체제보위 엘리트 집단으로 하여금 군부에 대한 통제 필요성을 더욱더 일깨워준 사건이었다. 그 결과 4월 두 차례의 행사에서 총정치국장에 당료 출신인 최용해가 임명되게 되었다. 이것은 김정은 또한 ‘4·15 태양절’

행사를 맞아 인민들에게 식량지원을 해줌으로써 강성대국의 비전을 보여주고자 했던 계획이 틀어졌고, 특히 인민들에게 자신의 통치력을 보여줄 좋은 기회를 놓쳤다는 반성이 있었을 것이라는 것을 보여준다. 무엇보다 미국과의 협상 결렬이라는 대가를 치르면서 발사했던 광명성 3호가 공중 폭발되면서 김정은의 통치력에 커다란 오점을 남겼다는 비판에서 자유로울 수 없게 되었기 때문이다.

따라서 신군부 엘리트 집단에 대한 당적 통제가 강화되면서, 군부가 또다시 쉽게 군사도발을 감행하기는 쉽지 않을 것으로 예상되며, 무엇보다 미국과 일본 등 대외관계 개선을 위한 좀 더 적극적 행보를 보여줄 것으로 예상된다. 북한은 이미 한성렬 유엔주재 차석대사와 클리퍼드 하트(Clipford Hart) 미국 6자회담 특사 간에 뉴욕채널을 유지하고 있으며, 전화통화 형식의 고위급 접촉을 진행하고 있다. 또한 일본 정부와는 납치문제 해결을 위한 양국 적십자 대표 간의 회담이 진행되고 있다. 따라서 향후 5년 동안 북한의 대외관계 개선노력은 크게 두 가지 방향으로 전개될 것으로 보인다.

첫째, 미국 대선에서, 특히 오바마가 재선될 경우에는 미국과 평화협정 체결을 위한 본격적인 대화모드에 나설 것이다. 그동안 북한은 미국의 선(先) 비핵화에 맞서 선(先) 적대시 정책 철폐를 주장하며, 현재의 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 문제를 지속적으로 미국에 제안하였다.¹⁸ 정전협정의 평화협정 전환에 대한 미국의 생각은 이미 2006년 부시 대통령에 의해 밝혀졌다. 즉, “북한이 핵무기와 미

¹⁸ 북한은 1974년 3월 최고인민회의에서 ‘북미 평화협정’을 제안하였고, 1980년대 이후, ‘북미 평화협정 및 북남 불가침 선언을 위한 3자 회담 제의(1984년, 1988년 최고인민회의),’ 1990년대 이후, 미국에 ‘정전협정의 평화협정 대체 제의(1994년 4월 외무성 담화)’와 군사정전위원회를 대신할 ‘북미 공동군사기구 제의(1996년 2월 외무성 담화),’ 2000년대 이후, 미국에 핵 불사용 확약 등 ‘북미 불가침 조약 제의(2002년 10월 외무성 담화)’와 불가침조약을 위한 ‘북미 직접대화 촉구(2003년 3월 외무성 담화),’ ‘북미 간 항구적 평화체제 협상 개최 합의(2005년 9·19 합의, 2007년 2·13 합의)’ 등이 있다.

래의 핵개발 야망을 포기한다면 미국은 6·25 전쟁의 공식 종료 선언을 포함하는 다양한 조치를 취할 수 있다”고 함으로써 한국전쟁 종전 선언을 검토할 수 있다고 언급했다.¹⁹ 북한 또한 지금까지 상호 주권 존중, 내정불간섭, 불가침 협정 등 자신들의 요구사항 대부분이 북·미 수교와 북·미 평화협정을 통해 보장받을 수 있다고 보았다.

김정은과 장성택에게 있어서 가장 중요한 것은 체제안정이다. 이를 위해 가장 중요한 것은 군사적으로 핵무장을 완료하고, 경제적으로 원활한 대외지원과 함께 북한을 옥죄고 있는 미국의 대북 경제제재를 푸는 것이다. 북한은 오바마 정부의 대북 핵 정책의 기본이 ‘북한이 되돌릴 수 없는(irreversible) 비핵화에 동의하면’이라는 전제조건이 붙지만, 과거 부시 정부의 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID)’보다는 완화되었다고 판단하고 있다. 그것은 오바마 정부의 핵 외교의 토대가 ‘비핵화(denuclearization)’ 보다는 ‘비확산(nonproliferation)’에 있다는 것을 잘 알고 있기 때문이다. 따라서 북한은 미국을 상대로 좀 더 대범한 핵 협상을 진행할 수 있으며, 지난 2·29 미·북 핵합의는 그런 가능성을 보여준 대표적인 경우이다. 즉, 현재 진행 중인 우라늄 농축 프로그램을 중단해도 이미 핵무기를 제조할 수 있는 상당량의 플루토늄(미국 추정 약 50kg)을 보유하고 있기 때문에, 이미 생산된 핵물질에 대해서는 비확산을 전제로 미국과 좀 더 폭넓은 협상을 할 수 있는 여지는 있는 것이다. 물론 미국과의 협상은 2012년 11월 대선 결과가 나올 때까지 보류될 것이다.

미국 또한 지난 2·29 미·북 핵합의 파기로 인해 북한에 대한 불신이 매우 높겠지만, 협상의 계기만 된다면 북한과 대화를 할 준비가 되어 있다는 메시지를 북한에 보내고 있다. 만약 북한이 미국에 이미

¹⁹ 김승연, “미 “북한 핵포기하면 한국전 종료선언 검토,” 『동아일보』, 2006년 11월 19일.

지난 2·29 미·북 핵합의에서 제시한 수준, 즉 영변 우리농 농축시설 중단, 국제원자력 기구 사찰단 방북, 미사일 발사 및 핵실험 유예를 약속하고 이를 성실히 지키겠다는 의지가 확실하면, 미국은 또다시 북한과 핵 동결 및 영양지원에 대한 협상에 나설 가능성이 있다. 다만 북한이 이미 한 번 협상을 파기했기 때문에 미국은 북한에 더 확실한 담보, 예를 들어 김정은의 약속 이행에 대한 좀 더 명확한 언급 등을 요구할 가능성도 있다.

2013년 이후, 미국과 북한은 과거와 달리 좀 더 확실한 토대 위에서 핵 협상을 하려고 할 가능성이 높다. 좀 더 긴밀한 협상을 위해 미국은 평양과 워싱턴에 각각 ‘연락사무소’ 설치를 먼저 제안하고, 북한과 이에 대한 합의를 추진할 가능성이 높다. 지난 2·29 미·북 핵합의는 베이징에서 양국의 대사관을 이용했지만, 향후 회담이 궁극적으로 북·미 관계 정상화까지를 염두에 둔 협상이라고 판단한다면, 장기적 관점에서 미국과 북한은 연락사무소 설치에 합의할 가능성이 높다. 북·미 간의 상호 연락사무소 설치에 이미 지난 1994년 제네바 합의 당시에도 양국이 합의했지만, 북한의 소극적인 자세로 인해 무산된 바 있었다. 미국은 지난 1973년 미·중 관계 정상화 회담을 위해 워싱턴과 베이징에 설치한 연락사무소가 대만문제 등 양국 간의 끈끈한 사안을 협상하는 데 있어서 얼마나 중요한 역할을 했는지 이미 잘 알고 있다. 따라서 이 부분이 가장 먼저 다뤄질 가능성이 높다.

둘째, 북한은 미국에게 국제금융기구의 투자 등에 대한 협조를 제안할 가능성이 높다. 북한은 미국과의 핵 협상과정을 통해 정전협정의 평화협정 전환을 요구하면서, 궁극적으로 그동안 대북 투자에 걸림돌이 되었던 국제금융기구의 대북 투자에 대한 미국의 거부권 행사를 중단해 달라는 요청을 할 가능성이 있다. 국제금융시장을 장악하고 있는 미국이 협조하지 않는 이상, 국제금융기구들이 북한에 투자

하는 것은 사실상 불가능하다. 그러나 북한 내부의 엘리트 변화, 즉 장성택과 최용해 등 당과 공안기구 인사들은 북한경제를 전면적 개혁보다는 경제특구와 같은 제한된 개방을 통해 해외투자를 적극적으로 끌어오고자 한다. 결국 국제금융기구들이 북한의 정책 의지에 대해 새롭게 평가해야 할 필요성이 생긴 것이다.

북한은 이미 지난 2008년 미국 의회에서 테러지원국 명단에서 제외되었다. 북한이 테러지원국 명단에서 제외된 것은 미국의 수출관리법, 대외원조법, 국제금융기구법, 국제무기수출통제법, 대(對)적성국 교역법 등의 규제대상에서 벗어났음을 의미한다. 물론 북한은 북한의 미사일 발사에 대한 유엔결의안 1695호와 1차 핵실험에 대한 유엔결의안 1718호, 그리고 2차 북핵 실험에 대한 유엔결의안 1874호에 의해 규제를 받고 있지만, 핵 협상과 북·미 관계에서 확실한 의지가 확인된다면, 북한과 국제금융기구와의 접촉이 가능하며, 특히 미국이 많은 지분을 가지고 있는 세계은행, 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF), 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB) 등의 회원가입을 위한 실무협상을 진행할 수 있을 것이다.

사실 이미 1990년대 중반 이후 북한과 국제금융기구 사이에는 간헐적인 접촉이 있었다. 1997년 4월 ADB에 대한 회원가입을 정식으로 신청했는데, 당시 미국과 일본의 반대로 가입신청이 거부되었다. 이후에도 1997년 6월에 IMF 및 세계은행과 비공식 접촉을 하였고, IMF는 1997년 9월 조사단을 파견하였고, 세계은행도 1998년 2월 아시아태평양 담당 부총재 선임자문위원을 파견하였다. 2000년대 남북 정상회담 이후 비공식 접촉에 이어 IMF와 세계은행의 2000년 연례 회의에 특별손님으로 북한이 초청되기도 하였다.²⁰

²⁰ 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』(서울: 통일연구원, 2008), p. 65.

베트남의 경우에도, 1980년 말 사회주의권의 붕괴가 이어지면서 IMF 및 세계은행과의 비공식 관계를 재개하였다. 1988년 베트남 측의 요청으로 세계은행은 금융지원의 준비단계로 경제평가(economic assessment)와 정책대화(policy dialogue)를 개시하였다. 이후 세계은행은 1992년 미·베트남 관계의 진전을 기회로 자신이 목표하는 경제체제 전환을 위한 금융지원의 예비단계로서 베트남 내 몇몇 국유기업의 민영화 관련 파일럿 프로젝트를 마련했다.²¹

2013년 이후, 북·미 간의 이러한 접촉은 현재의 권력 엘리트 집단의 정책 선택에 달려있다. 즉, 김정은 체제의 유지와 북한의 경제성장에 대한 정책 조율이 성공적으로 지속된다면, 사실상 북·미 대화는 관계 정상화를 위한 단계적 접촉이 될 가능성이 높다. 그리고 이 과정에서 북한의 비핵화에 대한 단계적 합의가 이뤄질 가능성이 높다. 단계적 합의란, 양국의 입장이 조율된 합의를 의미한다. 즉, 미국이 비핵화라는 목표를 포기할 수 없기 때문에, 그리고 북한 역시 내부 문제 완화 및 국제 고립 탈피를 위해 비핵화를 일정 수준 받아들일 수밖에 없을 것이다. 따라서 일정 수준의 비핵화를 달성하고, 비확산에 더 많은 비중을 둔 수준에서 합의가 이뤄질 가능성이 높다.

²¹ 김성철, 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 62, 67.

(2) 급진적 과정을 통한 북한 정책 변화

북한 내에서 급진적 정책 결정 과정이 일어난다는 것은 엘리트 집단의 정책 선택이 김정은 정권의 권력 유지와 경제성장을 위한 정책 사이의 균형을 깨뜨려 더 이상 점진적 정책 수행을 할 수 없는 경우를 의미한다. 무엇보다 수령으로서 김정은의 권력 공고화가 이뤄지지 않은 상태에서, 장성택 중심의 지배 엘리트 집단이 등장한 것은 향후 김정은의 권력 장악에 커다란 장애 요인이 될 가능성이 높다. 따라서 북한체제 내에서 급진적 과정이 발생할 가능성을 크게 두 가지 경우의 수에서 찾아볼 수 있다.

(가) 정책 선택 과정에서 김정은과 장성택의 권력 충돌

김정은은 ‘4·15 태양절’의 첫 공개연설에서 ‘인민들의 허리띠를 졸라매게 하는 일이 없도록 하겠다’며 경제 강성대국의 약속을 반드시 지키겠다는 의지를 들어냈다. 김정은의 이러한 행보는 ‘4·15 태양절’ 이전 ‘근위서울류경수 105탱크사단’을 방문하는 등 선군정치에 기반을 둔 강경한 군사노선을 주도할 때와는 완전히 다른 모습이다. 김정은의 이러한 노선변화에 가장 결정적인 영향을 미친 사건이 바로 당료 출신인 최용해를 총정치국장에 앉히고, 또 하나의 권력 축인 이영호 총참모장을 숙청하는 등 엘리트 구조의 변화를 통해서였다.

엘리트 구조의 변화는 김정은의 정책 변화에 가장 결정적인 영향을 미쳤다. 그렇다면 현재 진행되고 있는 6·28 방침은 김정은의 생각과 지배 엘리트 집단으로 등장한 장성택을 비롯한 당과 공안 계통의 체제보위 엘리트 집단과의 생각이 일치되었다는 점은 분명한 것 같다. 특히 인민들의 생활에 직접적인 영향력을 미치는 협동농장의 분조 규모를 과거 10~25명에서 4~6명 등으로 축소하여 사실상 가족 중심

으로 전환했다는 것과 국가와 농장원의 비율을 7 대 3으로 결정하고 나머지 3에 대한 자율처분권을 주었다는 것은 자연스럽게 식량문제와 시장 활성화와 연결되는 부분으로써 매우 의미 있는 조치임이 틀림없다. 또한 국가가 공장 및 기업소에게 생산품목이나 계획을 정해 주지 않고 독자적으로 생산하고 생산물의 가격과 판매방법, 수익과 분배 또한 자체로 결정하도록 했다는 점도 매우 중요한 변화이다. 물론 국가기관 공무원들과 교육, 의료 부분 직원들에 한해서만 기존과 같이 국가가 배급을 주고 기타기업소 배급제는 폐지한다는 것이다. 이것은 북한체제가 공식적으로 배급제를 폐지는 것으로 향후 북한의 계획경제에 적잖은 변화를 예고하는 대목이다.²²

그러나 북한의 이러한 변화가 실제로 어떻게 주민들의 삶과 시장의 활성화, 그리고 기업 및 공장의 생산력 활성화에 영향을 줄지는 아직 쉽게 판단할 수 없다. 무엇보다 장성택과 체제보위 엘리트 집단의 경제정책의 핵심은 ‘개혁 없는 개방을 통한 외화획득’에 초점이 맞춰져 있다. 체제 불안정을 유발할 수 있는 개혁은 비사회주의의 확대라는 부작용을 반드시 포함하게 되어있다. 북한의 2002년 ‘7·1 경제관리개선조치(이하 7·1 조치)’ 임금제와 기업의 자율권, 사유재산에 대한 확대 등 다양한 개혁 조치를 담았지만, 정착 시장화의 급속한 진행으로 결국 비사회주의의 검열의 대상으로 전락하고 말았다.

사실 아직까지 북한 당국은 공장, 기업소 생산물의 계획과 생산, 가격, 판매와 관련해서 자율성을 공장, 기업소에 어느 정도의 범주까지 허락할 것인가를 구체적으로 밝히지 않고 있다. 무엇보다 공장, 기업소 간부들에 대한 임명과 해임권을 모두 당이 갖는다는 점에서 완전한 기업의 자율권으로 보기는 힘들다. 그리고 이미 국영기업과 국

²² 장용훈, “북, 김정은 체제…경제개혁 승부수 던지나,” 『연합뉴스』, 2012년 8월 14일.

가기관 종사자들에 대한 배급 이외에 일반 주민들에 대한 배급은 사실상 중단된 상태라는 점도 개혁 조치에 대한 의구심을 더욱더 높이는 부분이다.

지난 8월 13일 장성택이 50여 명의 대표단 규모를 이끌고 방중했다. 장성택의 이번 방중은 대표단의 규모와 함께 김정은 체제하에서 장성택의 위상을 확인할 수 있는 대표적인 장면이다. 장성택은 우선 북·중 외교의 책임자인 김영일 당 국제부장과 김성남 부부장, 북한의 대외무역·투자를 총괄하는 이광근 합영투자위원회 위원장, 김형준 외무성 부상 등을 대동했다. 무엇보다 장성택의 방중 목적이 8월 14일에 있을 3차 황금평과 나선시 공동개발을 위한 ‘북·중 개발합작연합지도위원회’ 회의에 참석하기 위해서라는 것은 2011년 6월 착공식 이후 지지부진한 황금평 개발에 대한 해결의지를 보여주기 위해서이다.

장성택의 외자 유치 활동은 이미 2010년 7월 최고인민회의 상무위원회 정령에 따라 합영투자위원회를 설립한 것부터 시작되었다. 이 기구의 초대 위원장은 김정일 국방위원장의 국외 비자금을 관리해 온 것으로 알려진 이철 전 스위스 대사였으며, 지금은 이광근으로 바뀌었다. 아울러 2010년 12월에는 김일영 부위원장이 이끄는 합영투자위원회 대표단이 베이징을 방문해 중국 상무부와 나선 특구와 압록강의 섬인 황금평 개발을 위한 양해각서를 체결했다. 합영투자위원회는 중국 상무부와 5년간 35억 달러를 들여 나선지구 부두와 도로, 정유시설을 합작 개발하고 북한 최대 철광석 생산지인 무산광산 시설 현대화를 위한 양해각서를 체결했다. 또한 신압록강 대교 착공식이 12월 31일 치러진 것도 합영투자위원회의 노력으로 알려졌다. 합영투자위원회는 2011년 2월 15일 베이징에서 중국과 북한의 지하자원 공동개발과 관련한 협정을 체결하기도 하였다. 이 협정에는 주로 금광과 무연탄이 다량으로 매장된 무산광산, 희토류와 관련된 광산 목록이 담

긴 것으로 알려졌다.

또한 북한은 최근 인민보안부 포고문을 통해 “국가의 승인을 받지 않고 지하자원을 채굴, 판매해서 돈을 벌어서는 안 된다. 채굴한 지하자원을 다른 나라에 제멋대로 팔아서서는 안 된다”며 “위반시에는 지하자원 개발 허가를 취소하고 자금, 물자, 설비를 모두 몰수할 뿐만 아니라 중대한 위반 사실이 발견되면 사형에 처한다”고 적시하고 있다. 그리고 적용 대상은 “무력, 군수, 특수 부문을 포함한 모든 기관, 기업 단체”라고 명시되어 있다. 북한에서 석탄이나 철, 동 등 지하자원은 주요 수출품목이다.²³ 주로 인민무력부의 ‘강성무역총회사,’ 국방위위원회 산하의 ‘성산무역총회사,’ 총정치국 산하의 승리무역총회사, 호위사령부 산하의 ‘동양무역총회사,’ 정찰총국 산하의 ‘비료봉무역총회사’ 등이 독점적으로 취급하고 있는 물건이다. 결과적으로 장성택이 주도하는 합영투자위원회의 외자 유치 활동이 확대되고, 장성택이 주도하는 당 행정부 소속의 인민보안부에서 군이 독점적으로 관리하는 지하자원 수출에 대해 제동을 걸고 나온 것은 군부 무역회사의 무역권에 대한 제재로서 군부에 대한 강력한 통제라는 것이다.

결과적으로 6·28 방침에서 장성택의 관심은 이처럼 황금평과 나선 지구 등 이웃국가로부터 대규모 투자를 끌어 올 수 있는 특구형태의 대규모 개방과 국가관리 노동력의 해외 송출에 초점이 맞춰져 있다. 또한 그에게 있어 군부에 집중된 무역회사에 대한 재조정은 절실하다. 북한체제 내에서 권력 엘리트에 대한 주도권을 장악하려면, 무엇보다 중요한 것이 군부에 집중된 물적 토대를 분산시켜, 자신의 계열의 엘리트 집단에게 재분배를 해야 할 필요성이 있기 때문이다.

‘새로운 경제관리체계’가 장성택과 당과 공안기관 등의 체제보위

²³ 이충원, “북, 지하자원 무허가 수출 단속.. 군 견제 의도,” 『연합뉴스』, 2012년 8월 10일.

엘리트 집단의 물질 토대를 마련하는 방식으로 왜곡될 때, 6·28 방침을 통해 인민들의 생활 수준(협동농장과 기업소 및 공장에 대한 개선 조치) 향상을 도모하고자 하는 김정은의 개혁방식과 ‘개혁 없는 개방’을 선호하는 장성택의 생각에서 적잖은 격차가 발생할 수 있다. 즉, 권력유지와 경제개혁 조치에 대한 양측의 합의가 깨질 가능성이 존재하며, 이 과정에서 김정은과 장성택 간에 권력 투쟁이 발생할 가능성 또한 존재한다.

(나) 정책 선택 과정에서 장성택의 조치에 대한 군부의 반발

6·28 방침이라는 명목으로 시작된 북한의 ‘새로운 경제관리체계’가 인민생활의 향상이라는 본래의 취지와는 달리, 군부 소유의 무역회사, 즉 인민무력부의 ‘강성무역총회사,’ 국방위원회 산하의 ‘성산무역총회사,’ 총정치국 산하의 ‘승리무역총회사,’ 호위사령부 산하의 ‘동양무역총회사,’ 정찰총국 산하의 ‘비료봉무역총회사’ 등에 대한 군부의 운영권을 회수하는 명분으로 활용될 수 있다.

이런 경우 이영호의 숙청과 총참모부에 대한 검열, 인민군 무역회사들에 대한 검열 등 일련의 정치 정국에 숨죽이고 있던 군부 세력들이 자신들의 경제자원이 장성택과 체제보위 엘리트 집단으로 넘어가는 것에 대한 조직적인 반발이 발생할 수 있다. 신군부의 반발이 성공하기 위해서는 대외적 긴장조성이 필수적이다. 따라서 군부는 선군정치의 대의명분을 다시 회복하기 위해 대남 도발을 일으킨다든가 혹은 대외 군사적 조치를 통해 적대적 환경을 조성하려고 할 것이다.

사실 군부가 장성택 등 당의 의사결정에 반발할 수 있는 힘은 크게 두 가지 배경에서 나온다. 첫째, 지난 1998년 이후 선군정치하에서 조선노동당의 견제를 받지 않아도 될 만큼 정치적, 경제적으로 성장

했기 때문이다. 선군정치는 그동안 군의 위상과 기능, 역할을 사회적, 경제적, 정치적으로 강화하는 이념적 기반이자 정책적 기조로 작용했다. 둘째, 북한군의 특성 때문이다. 북한군은 독재자의 사병이라기보다는 전문성을 갖춘 현대화된 군대로 발전해왔다는 점, 물자에 대한 공급과 관련하여 자율적인 경제활동이 매우 활발하여 자신들의 이해관계를 사회적, 경제적, 정치적으로 관철시킬 조직기반과 노하우를 확보했다는 점, 군량미 공급조차 정상적으로 이루어지지 않는 상황에서 군부 내 상층과 하층, 간부군과 서민군, 정치 지휘관과 군사 지휘관, 세대 간 균열 등이 존재한다는 점에 유의해야 한다. 특히 군부 내 일반군인과 정치군인 사이에 끊임없이 갈등이 존재하고 있다는 점은 군의 이들에 대한 저항 가능성을 높여주는 결정적인 대목이다.

뿐만 아니라, 군부의 현재 물적 토대를 당에게 빼앗기기에는 군부의 사정 또한 매우 열악하다. 2010년 10월 30일 중앙당은 군량미 사업을 올해부터 중단하겠다고 밝혔다. 동시에 군대 원호 고기 부담까지 폐지되었다.²⁴ 이 조치는 농민들의 민심을 사로잡기 위한 김정은의 발상에서 시작되었다. 그러나 이 때문에 그렇지 않아도 2006년 이후 악화되어 오던 군량미 사정이 현저히 악화되었다. 군대들 속에서 영양실조자가 급증하고, 군대들의 부패, 대민피해가 심각해졌다.²⁵ 2011년 초 군대 식량사정 악화 때문에 영양실조, 무장탈영, 민가 습격이 늘어났고, 일부 부대들에서는 식량을 구해오라고 병사들을 집으로 보냈다. 김정은 지시로 2010년 11월 말부터 각 군단사령부를 상대로 보위사령부의 검열이 시작되었다. 김정은은 불법적인 도로세와 해상 조업세를 받아내는 군인들을 모조리 잡아내라고 지시했다.²⁶ 또한 식

24 좋은 벗들, “중앙당, 군량미 사업 중단 지시 내려,” 『오늘의 북한소식』, 제374호 (2010.11.8).

25 최민석, “북, 민심잡기 실패로 주민 불신 증폭,” 『자유아시아방송』, 2011년 1월 26일.

26 문성휘, “북 군인들, 도로 뺏길 막고 돈 갈취 심각,” 『자유아시아방송』, 2011년 2월 23일.

량문제 때문에 인민군 2011년도 초모사업이 늦추어졌다.²⁷

그 결과 북한 당국은 2010년 12월 하순경부터 군량미를 다시 거두기 시작했다. 원래 군량미를 걷는 대신 중국과 무역을 하거나 당 자금을 들여 군량미를 확보하려고 했다고 한다. 그러나 이것이 제대로 되지 않았다. 중앙당에서 해외무역대표부에 식량구입에 대대적으로 나설 것을 촉구하고 있으나 성과가 크지 않았다.²⁸ 2011년 1월 중순부터 2월 15일까지 ‘군량미 헌납기간’으로 정하고 전국적으로 10만 톤을 거두라는 지시가 내려졌다. 군량미를 강제로 거두기 시작하면서 식량 값은 다시 상승하였다.²⁹ 군량미 수집은 원래 노동당 행정부 산하 2호 사업소에서 하게 되어 있는데, 후방의 군부대에서는 군관들이 직접 농장을 찾아가 쌀을 내놓으라고 종용하면서 다름이 번번이 벌어졌다. 또한 이처럼 헌납된 군량미의 일부는 후방 군부대의 힘 있는 군관들에 의해 장마당으로 유출되었다.³⁰

군대 식량난은 2011년 하반기가 되어도 개선되지 않았다. 8월경 북한 군부대의 식량난이 심각해 상당수의 군인들이 영양실조 상태에 있으며, 일부 부대에서는 아사자까지 나오고 있는 것으로 전해졌다.³¹ 2009년 12월 화폐개혁 이후와 2010년 남한 정부의 5·24 조치 이후 상황은 더욱 심해졌다. 2011년 북한에서 가을걷이가 시작되면서 군인들의 농장습격이 빈번해졌다. 군인들의 하루 식량 공급량이 예전보다 많이 줄어들었고, 인민무력부 후방총국에서 각 부대별 자체로 식량을 해결하라는 지시를 내려 군인들이 기승을 부린 것으로 알려졌다.

따라서 군부의 반발은 주로 장성택과 최용해 등 체제보위 엘리트

27 문성휘, “북, 비축 군량미 부족 징병도 연기,” 『자유아시아방송』, 2011년 2월 22일.

28 좋은 벗들, “군량미 다시 거두는 지역 많아,” 『오늘의 북한소식』, 제383호, 2010년 12월 29일.

29 좋은 벗들, “평양 쌀값 3,000원 돌파,” 『오늘의 북한소식』, 제387호, 2011년 1월 26일.

30 김준호, “북, 강제징수 군량미 장마당서 팔려,” 『자유아시아방송』, 2011년 1월 28일.

31 김용훈, “북 군인, 옥수수 300g과 소금으로 하루 버텨,” 『데일리NK』, 2011년 8월 11일.

집단에 대한 불만으로써 향후 장성택과 김정은의 불협화음은 기회로 활용될 가능성이 있다. 그동안 선군정치의 지속과 김정은 후계체제 조기 안착을 목표로 김정은 권력 공고화에 앞장섰던 군부가 대내외적 긴장관계 조성뿐만 아니라, 김정은 권력에 도전하는 장성택과 체제보위 엘리트 집단에 대한 견제를 본격화할 가능성도 있다. 이미 군총정 치국과 군보위사령부를 장악하고 있는 최용해의 존재로 인해 쉽지 않겠지만, 군은 이미 1969년에도 민족보위상 김창봉과 대남사업총국장 허봉화 등이 생존을 위해 군사모험주의를 감행한 전력이 있었으며, 이후 여러 차례 군은 최고지도자의 유일사상체계 확립을 명분으로 대외적인 군사모험주의 노선을 시험한 적이 있다.

군부의 반발이 장성택을 비롯한 체제보위 엘리트 집단과 충돌할 수 있는 명분은 김정은이 구상하는 개혁 조치와 장성택이 구상하는 개혁 조치가 서로 충돌하고, 장성택과 김정은 사이에 권력 갈등이 표면화되면, 군부가 김정은의 유일영도체계 확립을 위해 결탁하는 경우이다. 즉, 김정은과 강경파인 군부의 관계가 새롭게 정립될 가능성이 있다. 군부는 김정은 유일지도체계 확립을 위해 국내외적 긴장조성을 반복적으로 일으켜 왔다는 점에서 김정은을 중심으로 체제보위 엘리트 집단의 반사회주의 개혁 조치에 대한 조직적인 반발을 일으킬 수 있다.

4. 결론

2013년 이후 북한의 변화는 향후 5년이 가장 중요한 시기라고 할 수 있다. 앞에서 설명했듯이 김정은의 경우 유일지도체제의 핵심인 조직체계가 확립되지 못한 상태에서 최고지도자가 되었기 때문에 과거 김정일과 같은 권력 장악력을 갖는 것이 불가능하다. 따라서 권력 엘리

트 집단, 특히 장성택과 김경희에 대한 의존도가 높을 수밖에 없다.

그러나 만약 김정은이 향후 5년 이상을 최고지도자로서 통치력을 잘 발휘한다면, 점차 권력 엘리트의 의존도에서 벗어나 독자적인 유일지도체제를 형성할 가능성 또한 높아진다. 따라서 2013년 이후 북한 정세 변화의 핵심은 향후 5년간 김정은과 권력 엘리트 사이에 국정운영에 대한 합리적 선택과 타협이 안정적으로 갈 수 있는가에 달려있다.

그렇다면 김정은과 엘리트 집단에게는 어떤 선택이 달려 있는가? 앞에서 살펴보았듯이 김정은의 유일지도체제의 실체와 북한 엘리트의 분화 및 경쟁구도, 대외 정책의 혼란과 국제적 고립의 심화 등 김정은 체제가 안고 있는 모든 요인들을 종합하여 김정은 체제에 대한 ‘스왓(Strength, Weakness, Opportunity, Threat: SWOT)’ 분석을 아래의 <표 III-1>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 III-1> 김정은 체제의 SWOT 분석

강점(Strength)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> - 혈통 정통성 유지(만경대, 백두의 혈통) - 수령체제의 관성 	<ul style="list-style-type: none"> - 조직체계 미비 - 통치경험부족 - 인격적 리더십의 부재 - 어린 나이(1984년생)
기회(Opportunity)	위기(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> - 6·28 방침 - 인민생활향상(시장의 확대) - 제한된 개혁·개방 조치 - 북·미/북·일 관계개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 수령과 인민 대중의 통합체계 상실 - 장성택 중심의 지배 엘리트 집단의 등장 - 엘리트 집단의 분화와 권력 투쟁 - 핵보유 강행 - 대외적 군사 긴장 관계 유지

2013년 이후 김정은 체제의 정세 변화의 경로를 분석하고자 할 때, 크게 두 가지 경로를 예상할 수 있다. 첫째, 김정은 체제의 정세 변화가 안정적으로 점진적(gradual) 변화의 유형을 따를 것인가이다. 둘째, 매우 불안정한 정치 변동으로 인해 급진적(radical) 변화의 유형을 따를 것인가이다. 이를 판단하기 위해서는 현재 김정은 체제가 갖고 있는 ‘강점’과 ‘약점,’ 그리고 ‘기회’와 ‘위기’ 요인 중 무엇이 김정은 체제에 더 큰 영향을 줄 것인가를 설명해야 한다.

먼저 초기조건에 해당하는 것이 김정은이 안고 있는 태생적 강점과 약점이다. 이 요인들은 서로 상쇄작용을 할 수 있다. 즉, 김정은 개인이 안고 있는 약점은 그가 갖고 있는 강점인 혈통 정통성과 수령 체제의 관성을 통해 어느 정도 극복할 수 있는 것이다. 따라서 김정은 체제의 변화 전환의 유형은 김정은을 포함해서 엘리트 집단의 정책선택에 따라서 결정되는데, 이때 가장 중요한 것은 북한의 엘리트들이 과연 ‘기회 요인’을 선택할 것인가 혹은 ‘위기 요인’을 선택할 것인가에 따라 점진적 혹은 급진적 전환의 길 또한 결정될 것이다.

첫 번째 정세 변화의 시나리오는 김정은 체제가 ‘기회 요인’을 활용할 때이다. 앞에서 언급한 대로 김정은과 지배 엘리트 집단으로 등장한 장성택 중심의 체제보위 엘리트 집단 간에 김정은의 권력 유지와 인민경제 성장에 대한 정책의 유효성에 대한 합의가 이루어지고, 이를 구체적인 실행으로 옮기는 과정이다. 앞에서 언급한 대로 김정은 체제가 현재의 경제위기를 극복하는 길은 주민들의 먹고 사는 문제를 해결하는 것이다. 이를 위해서는 필수적인 대내 부분의 개혁과 개방을 추구해야 하며, 무엇보다 안정적이고 우호적인 대외관계를 유지해야 한다. 그리고 주민들의 삶의 터전이 된 시장을 보다 활성화하는 조치를 취하는 것이 가장 최선의 선택일 것이다.

그러나 현 단계에서 확인할 수 있는 김정은과 장성택이 선호하는

개혁·개방의 방식은 6·28 방침에서 알 수 있듯이 협동농장 및 기업소 관리방식의 변화에 초점이 맞춰져 있다. 그마저도 이런 조치들이 원래의 약속대로 제대로 실행에 옮겨질 것이라는 신뢰는 아직 확인할 수 없다. 최소한의 개혁과 매우 제한된 공간 내에서 황금평과 나선과 같은 경제특구 위주의 개방을 통한 경제개발은 주민들의 비사회주의 행태는 최소화하고 김정은과 장성택 등 지배층의 물질 토대를 안정적으로 확대할 수 있는 정책이다.

두 번째 정세 변화의 시나리오는 김정은 체제가 ‘위기 요인’을 활용할 때이다. 크게 두 가지 요인이다. 우선 경제개혁 조치를 추진하는 과정에서 김정은의 6·28 방침과 장성택 등 당과 공안 계통의 체제보위 엘리트 집단의 경제개선 방향(외자 도입)이 서로 맞지 않는 경우가 발생할 수 있다. 김정은에게 있어서 6·28 방침의 목적은 인민들의 지지 획득을 통한 통치기반의 강화인 반면, 장성택의 경제개선 추진 목적은 새로운 물질 토대를 확보하여 권력 기반을 강화하려는 것이다. 따라서 김정은과 장성택 사이에 권력 유지와 경제 발전을 둘러싼 합의는 장차 깨질 가능성 또한 존재한다.

지배 엘리트 집단의 수장으로서 장성택과 최고통치자인 김정은 사이에 갈등은 체제보위 엘리트 세력에 의해 통제를 받고 있던 신군부 엘리트들이 선군정치를 명목으로 대외적인 도발과 군사적 긴장 국면 조성을 통해 김정은과 정치적 연합을 시도할 수 있다. 북한 핵무장의 지속적 강화, 남한 및 미국과 일본 등 이웃 국가들과의 군사적 긴장 국면 조성 등을 통해 빼앗겼던 국내 정치적 주도권을 다시 장악하기 위해 장성택을 중심으로 당과 공안 계통의 체제보위 엘리트 집단과 권력 투쟁을 시작할 수 있다.

결과적으로 2013년 이후 북한 정세 변화의 방향은 점진적 방향과 급진적 방향이 뚜렷하게 구별되기보다는 두 양상이 혼합된 변화가 일

어날 가능성이 높다. 즉, 초기에는 장성택 등 체제보위 엘리트 세력의 정책 의도대로 점진적 방향의 개혁이 진행되겠지만, 향후 5년을 기점으로 김정은의 통치력이 점차 기반을 닦게 되면, 서로가 개혁의 방향이 맞지 않게 되고, 장성택 등의 후견체제를 거부할 가능성이 높다. 그 결과 김정은과 장성택의 갈등과 장성택 그룹과 신군부 그룹 사이의 권력 투쟁 등 급진적 정세 변화를 일으킬 가능성이 높다.



IV

남북 당국 간 대화 전략



1. 머리말

개념적인 차원에서 남북관계에서 당국 간 대화는 정부 및 민간 차원에서의 대화, 교류, 협력을 이끄는 선도적 역할을 수행하는 동시에 이러한 대화, 교류, 협력이 지속될 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하는 장이다. 그러나 남북관계의 역사에서 당국 간 대화가 남북관계의 돌파구를 여는 역할을 수행한 경험은 있지만, 대화, 교류, 협력이 지속적으로 발생하는 안정적인 여건을 조성하는 데에는 부분적인 성공에 그쳤다. 예컨대, 1972년 남북조절위원회를 통한 대화 국면이나, 1989년 고위급회담을 통한 국면, 또한 2000년 남북정상회담 이후 다양한 회담이 개최되었던 국면을 볼 때, 각각의 시기에 남북관계의 적대적인 상태를 깨고 대화, 교류, 협력을 추동했지만, 이러한 시기가 장기간 지속되지는 못했다.

이렇게 된 근본적인 이유는 남북관계 자체가 구조적으로 적대적인 성격을 갖고 있다는 데서 찾을 수 있다. 즉, 북한의 대남 인식과 남한의 대북 인식이 역사적으로 구축된 제로섬(zero-sum)적인 대결 관계를 구성하고 있기 때문이다. 냉전질서하에서 구축된 이와 같은 남북관계는 탈냉전 시대에 들어서도 지속성을 갖고 작동하고 있다. 그러나 이 같은 구조적인 요인만 존재하는 것은 아니다. 남북 사이의 당국 간 대화의 경험은 대화를 통해 상호 이해를 증진하고, 협력을 지속시킬 수 있는 규범을 확립하기보다는 협상의 기술과 전술적인 차원에서 이뤄짐으로써 대화 국면에서도 전진과 후퇴를 반복했다. 이런 까닭에 당국 간 대화 자체가 과연 진성 회담인가에 대한 논란이 있기도 하였다. 근본적으로는 적대적 관계에 기초한 불신 탓이지만, 남북 간의 국력 격차가 크게 확대됐던 2000년대에는 남북교류가 북한의 체제에 위협이 될 수 있다는 인식이 고조됐던 탓도 있을 것이다. 더욱

이 북한은 대남 협상을 대남 혁명 전략의 일환으로 간주하고 있다는 점도 당국 간 대화가 부진한 원인으로 볼 수 있다.

그러나 이와 같은 구조적 요인과 북한의 체제위기 의식 고조, 대남 혁명 전략에 입각한 대남 협상관은 당국 간 대화에 임하는 우리로서는 상수로 봐야 한다. 향후에도 이러한 상수적 요소가 변화할 것이라는 기대는 현실적이지 않다. 따라서 향후 당국 간 대화 전략은 이러한 상수적 요소를 감안하여 대화의 틀을 조금씩이라도 점진적으로 제도화시키려는 노력이 핵심이다.

당국 간 대화는 그 자체로서는 남북관계를 풀어가는 수단이다. 다시 말해서 남북 간에 어떤 분야에서, 어떤 수준에서, 어떤 방식으로 교류와 협력을 할 것인가를 논의하는 매개적인 장치이다. 냉전 시대에는 대화를 하는 것만으로도 남북 간의 긴장을 완화하고 분단 구조를 이완시키는 효과를 기대할 수 있었다. 그러나 2000년 남북정상회담을 시작으로 그 이후 수많은 당국 간 대화의 경험이 축적된 지금의 조건에서는 단순히 만나서 대화를 나누는 것은 큰 의미가 없다. 당국 간 대화는 여러 가지 다양한 남북 간의 이슈를 해결하기 위한 방법론과 밀접히 연관될 수밖에 없다. 따라서 당국 간 대화는 대북정책의 방향과 내용에 따라 좌우된다.

다른 한편으로 남북관계에서도 이제는 당국 간 대화를 위한 일종의 규범이나 규칙과 같은 것이 필요한 시점이다. 과거의 예를 보면 당국 간 대화가 지속되다가 갑자기 중단되는 일이 비일비재했다. 최근 남북 간의 경색 국면을 감안하면 2013년에 들어서는 새로운 정부가 전향적인 정책을 추진한다고 하더라도 남북 간에는 과거에 반복됐던 패턴, 즉 남북관계의 돌파구를 여는 당국 간 대화가 시작되고, 다시 교착 상태 또는 일시적 결렬이 반복될 수 있다. 이와 같은 상황 속에서도 향후에는 당국 간 대화 자체의 제도화가 이뤄질 수 있도록

노력해야 한다.

이하에서는 당국 간 대화를 위한 정책 환경을 전망하고, 당국 간 대화의 목표와 원칙, 정책 과제를 제시하며, 정권의 성격에 따라 당국 간 대화 전략의 대안을 전망하고자 한다. 그리고 마지막으로 향후 정책 추진 시의 고려사항을 제시하고자 한다.

2. 정책 환경 전망

당국 간 대화 전략은 일차적으로 대북정책의 방향과 내용에 의해 규정된다고 해도 과언이 아니다. 그러나 대북정책은 북한, 국제, 국내 정세 등 정책 환경에 의해 규정된다. 여기서는 대북정책에 영향을 미치는 환경을 적시하지만, 특정하게는 당국 간 대화와의 관련성에 초점을 맞추어 기술하고자 한다. 따라서 일반론적인 정책 환경 전반을 다루지는 않는다.

가. 북한 정세와 대남정책 전망

당국 간 대화와 관련된 북한 정세는 첫째, 김정은 정권의 안정성 여부, 둘째, 경제정책의 변화 여부, 셋째, 대남정책의 전망이다. 김정은 정권이 출범한 지 9개월여가 지난 시점에서 볼 때 대체로 안정적으로 정권 교체가 발생하고 있는 것으로 보인다. 그러나 여전히 김정은 정권의 안정성에 대한 최종적인 판단은 유보적이다. 정권의 안정성 여부는 정책 변화와 밀접한 관련을 갖는다. 안정성을 담보하기 위해서는 민생을 개선하고 경제를 회복시켜야 하기 때문에 정책의 변화를 추구해야 하며, 그러한 정책의 변화는 정치구조에 영향을 줄 수

있으며, 동시에 성패 여부에 따라서 북한 정치체제의 존망에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 또한 이 과정에서 대남정책이 어떤 방향으로 전개될 것인지 직접적으로 영향을 미칠 것이다.

김정은 정권은 강력한 절대주의적 통치체제가 정착된 북한의 3대 세습 정권으로 출범했다. 따라서 나이 어린 지도자의 등극이지만, 세습 정권의 후계자로 등장했기 때문에 그의 권력기반이나 정치구조는 안정적인 수 밖에 없다. 이와 같은 관찰은 지금의 시점에서는 당연한 것처럼 보이지만, 정책의 변화를 추진하게 되면 정치적 동학이 발생할 소지가 있다. 북한의 정치 전망을 할 때 반드시 고려해야 하는 부분이다. 그러나 그러한 동학은 예상이 매우 어렵다. 예컨대 2012년 7월에 발생한 이영호 총참모장의 전격적인 해임은 그가 김정일에 의해 2010년 9월에 개최된 조선노동당 3차 당대표자회에서 후계자 김정은의 인민군 권력기반을 이끌어 줄 인물로 발탁되었었다는 점에서 놀랄 만한 일이다. 북한의 권력구조에 심대한 영향을 줄 사건으로 평가받을 일이다. 그럼에도 이영호가 왜 숙청당했는지, 그것이 군 간부들의 정권에 대한 충성심이나 그들과 당 간부, 또는 그들 내부의 권력 관계에 어떤 영향을 미쳤는지, 또 미칠 것인지를 판단하는 것은 매우 어렵다.

따라서 2012년 10월 초 현재의 시점에서 김정은 정권의 장래는 불확실한 측면이 증가했지만, 그렇다고 조기—적어도 5년 정도 내—에 급변사태를 맞이할 것으로 예상하는 것도 어렵다. 2012년 4월에 개최된 조선노동당 4차 당대표자회나 12기 5차 최고인민회의 등을 통해 볼 때 김정은의 권력 기반은 공고화되었다고 판단할 수 있다. 비록 북한이 안고 있는 만성적인 경제난과 부정부패의 만연, 시장화, 국제적 고립의 지속 등 정권의 장래를 불안정하게 할 수 있는 요소는 상존하고 있지만, 이러한 상황은 이미 1990년대 중반부터 15년 넘게 지속되어온 요소이다. 따라서 향후 5년 정도 안에 북한이

급변사태를 맞이할 것으로 예단해서 대북정책을 수립할 수는 없다. 1990년대 중반 이후 지내온 것과 같이 ‘그럭저럭 버티기(muddling through)’로 나갈 것으로 보인다.

앞에서 언급한 것처럼 정책과 정치구조 간의 동학을 살펴봐야 정권의 안정성을 판단할 수 있다. 이런 점에서 최근 김정은 정권이 ‘6·28 방침’이라고 불리는 ‘새로운 경제관리체제’를 시행하려 한다고 한다. 그 정확한 내막은 발표되지 않았지만, 농업과 공업 관리체제를 획기적으로 바꾸겠다는 것을 골자로 하고 있다. 그리고 이와는 별도로 이지만 연관성을 갖고 추진하는 것이 경제를 내각으로 이관해서 내각을 ‘경제사령부’로 만들겠다는 내용도 들려온다. 문제는 이와 같은 경제정책의 변화가 성공적으로 추진될 것인가이다. 이미 2002년 7·1 조치가 파행적으로 귀결되었고, 2009년의 화폐개혁 또한 결과는 마찬가지였다는 점에서 부분적이고 제한적인 경제관리 개선조치가 성공을 거둘지는 미지수라고 할 수 있다. 더구나 이러한 조치를 시행하는 과정에서 북한의 특권층과 기득권층을 김정은 리더십이 설복하거나, 억압하여 정치구조로의 환류 효과를 제어할 수 있는가도 불확실하다. 표면적으로 절대적인 권력이 행사되는 북한 정치체제에서는 그러한 제어가 가능할 것이다. 그러나 신생 김정은 리더십이 경제정책 변화와 기존 정치구조를 병치시킬 수 있는가는 한 마디로 알 수 없다.

이와 같은 정치적 동학은 경제정책의 변화가 대남정책에 던져주는 의미를 파편화시킬 가능성이 있기 때문에 중요하다. 다시 말해서 경제정책의 변화는 분명히 대남정책에 일정한 변화를 수반할 것인바, 남북경협에 대한 북한의 적극적인 태도와 인식을 갖게 할 것이다. 그러나 정치구조에 부정적인 영향을 미치는 동학이 발생할 경우 경제정책의 속도 조절이 발생할 것이고, 이는 대남정책에도 영향을 미칠 것

이다. 다른 한편 정치적 동화 그 자체가 대남정책에 영향을 미칠 것임은 분명하다. 따라서 김정은 정권하에서 대남정책은 긍정적인 측면도 존재하지만, 불확실성을 높여 당국 간 대화가 과거처럼 중단과 재개를 반복하게 할 가능성을 높여 줄 것이다.³²

따라서 당국 간 대화에 임하는 북한의 행태는 본질적으로 변화가 없을 것으로 전망된다. 대남 행태뿐만 아니라 북한의 도발적 행태는 전쟁과 그 이후 수도 없이 많은 북한의 도발을 경험한 한국으로서는 새로울 것이 없다. 이는 김대중, 노무현 정부에 이뤄진 교류·협력도 북한의 행태를 바꾸지 못했음을 입증하는 것이기도 하다.³³ 김정은 정권 역시 세습정권일 뿐만 아니라 정책결정자들도 바꾸지 않았으므로 변화하기 어려울 것이다. 요컨대 지난 4년 동안 보아온 북한의 도발적 행태를 전제로 하고 당국 간 대화 전략을 수립해야 한다.

나. 국제 정세 전망: 미국과 중국의 대북정책

국제정세 측면에서 당국 간 대화에 미칠 가장 중요한 변수는 미국의 대북정책이다. 미국은 오바마의 재선 혹은 롬니(Mitt Romney) 공화당 후보의 집권에 따라 다소 다를 것이지만, 전반적으로 현재 오바마 정부가 견지하고 있는 대북 협상 의지의 실종에서 크게 변화하지 않을 것으로 전망된다.³⁴ 2012년 3월 북한이 로켓 발사 이후 핵심

³² 2000년 이후 당국 간 대화가 가장 장기간 단절된 시기는 2004년 8월부터 2005년 5월까지 약 10개월의 기간이다. 당시 단절된 이유 중 하나가 북한 내부 요인이었다는 관찰이 있다. 김현경, “북한의 남북대화 중단 및 재개 요인분석 - 2000년 이후 사례를 중심으로,” (경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2007), pp. 50~51.

³³ 이에 대해서는 이명박 정부가 과거 정부 정책을 계승했다면 지금과 같은 남북관계 경색이나 북한의 도발이 없었을 것이라는 견해가 있지만, 북한의 핵개발 상황이나, 한국 사회 내에서 김대중-노무현 정부의 대북정책에 대한 비판적 견해가 지속되었다는 점을 감안하면 적절한 가정은 아니다.

³⁴ 오바마 집권 시와 롬니 집권 시에 따라 미국의 대북정책은 분명한 차이가 있을 것이다.

힘을 하지 않겠다는 언급을 한 점과 북·미 간에 접촉이 이뤄지고 있는 것으로 볼 때 오바마가 재선에 성공한다면 2013년부터 대화 국면이 조성될 가능성은 배제할 수 없다. 그리고 공화당이 집권할 경우에는 정책 검토 등이 이뤄져야 하기 때문에 대화 국면 조성은 더욱 지연될 것으로 전망된다. 그렇지만 미국 선거의 향배가 북핵 협상 국면에 큰 영향을 미칠 것으로 보이지는 않는다.

중국의 대북정책은 지금까지 견지해 온 북한 안정화에서 크게 벗어나지 않을 것이다. 2012년 8월 장성택 국방위원회 부위원장의 방중 이후 북·중 경협이 활기를 띠고 있어서 김정은 정권의 대중 정책이 적극화되고 있다는 점이 최근 주목되고 있다. 중국으로서는 김정일 통치 하의 북한을 상대로 했던 상황보다 차라리 어린 김정은을 상대로 북한을 관리하는 정책에 힘을 쏟을 수 있게 됐다는 판단을 할 수 있다. 김정일 사망 시 중국 지도부가 총동원되어 김정일의 명복을 빌고 김정은 정권을 인정한 것이 이를 시사한다고 할 수 있다. 시진핑(習近平)으로의 권력 교체 이후 북·중 동맹 관계는 더 강조될 것으로 예상되며, 북한이 경제 개방정책에서 속도를 낼 경우 중국은 대북 지원을 더욱 강화할 것이며, 이럴 경우 중국이 미국을 설득하여 북한에 대한 국제 관여 공조를 추진할 가능성도 있다. 북핵 문제 해결을 위한 중국의 중재 노력은 지속될 것이며, 북·중 관계에 따라 탄력을 받을 가능성도 있다. 이는 미국의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 중요한 변수이다.

그러나 국제사회가 원하는 것처럼 북한의 비핵화(denuclearization)와 개혁·개방을 조기에 기대하는 것은 현실적이지 않다. 핵무기 보유

공화당이 집권할 경우 부시 정부하에서 득세했던 네오콘(neocon)이 재등장하여 북한에 대한 강압정책이 힘을 얻을 수 있다. 그럼에도 현재 미국 정가에서 북한과의 협상을 통해 북핵 문제를 풀 수 있을 것이라는 기대가 거의 소진돼 있다는 점에서 양측 간의 차별성이 드러날 가능성은 높지 않다.

에 대한 북한의 의지는 이미 충분히 확인됐으며, 설혹 북한이 비핵화한다고 해도 그에 대한 대가를 북한이 원하는 만큼—미·북 수교, 평화협정뿐만 아니라 경수로 건설 지원과 기타 막대한 경제지원—을 받아야 가능할 것이다. 그러나 6자회담의 전개 과정을 통해 볼 때 현실적으로 이를 ‘주고받는’ 협상 과정도 어려울 뿐만 아니라, 비핵화의 대가 또는 보상에 대한 국제사회의 합의도 어려울 것이다.

김정은 정권이 김정일 정권도 하지 못한 개혁·개방을 할 것으로 예단하는 것은 더더욱 어렵다. 그런데 북한 비핵화의 대가로 국제사회가 경제지원을 한다고 해도 북한의 개혁·개방이 수반되지 않으면 효과를 거두기 어렵다. 결국 북한 정권이 개혁·개방이라는 정책 선택을 해야 하는 것이 관건적 요소가 되는 것이다.³⁵

이와 같은 협상의 틀이 지속되는 한 북핵 문제 해결도 어렵고, 그 사이 북핵은 증대하며, 더 중요하게는 북한 문제 해결도 더욱더 어려워지게 된다. 따라서 북핵 문제 해결과 북한 문제 해결을 묶어서 사고하는 것이 필요하다. 한국 국민들은 북한의 비핵화도 중요하고, 통일도 중요하지만, 한반도의 정세가 긴장되고 평화로운 상태가 저하되는 상태도 원하지 않는다. 한꺼번에, 또한 단시간에 북핵 문제를 포함하여 북한 문제 전반을 해결하는 것이 어렵다면 점진적으로라도 상황이 개선되고, 미래에 해결될 수 있다는 믿음으로 소망해야 한다. 북핵 문제의 고질성을 고려할 때 당장 입맛에 맞는 결과를 얻기보다는 조금씩 상황이 호전되는 방향으로 잡아 나가야 할 필요가 있다. 따라서 남북 당국 간 대화의 필요성에 대한 국민적 공감대는 존재하고 있다고 판단된다. 다만 국민 여론은 천안함 폭침, 연평도 포격도발에 대해서 북한이 사과하고, 최근 보여주고 있는 공개적인 위협과 도발적 언

³⁵ 이와 관해서는 류길재, “북핵 문제의 성격과 해결을 위한 전략 구상,” 『한국과 국제정치』, 제25권 4호 (경남대 극동문제연구소, 2009) 참조.

사를 중단하는 조건에서 당국 간 대화가 이뤄지기를 희망한다고 볼 수 있다.

3. 주요 정책 주제와 목표 설정

당국 간 대화는 남북관계를 관리하고 개선하기 위한 대북정책을 북한을 상대로 관철시키기 위한 수단이다. 따라서 대북정책의 방향과 내용에 따라 당국 간 대화는 좌우된다. 당국 간 대화가 자주 개최되지 않았던 2000년 남북정상회담 이전에는 대화가 개최된다는 사실만으로도 남북관계의 진전을 의미했다. 그러나 2000년부터 2007년까지 장관급 회담이 거의 석 달에 한 번꼴로 개최되고, 그 이외에도 다양한 채널의 대화와 교류가 있게 된 이후에는 대화를 통해 어떤 내용의 협의가 있었고, 합의를 도출해 냈으며, 이행이 어떻게 되고 있는지가 평가에서 중요한 비중을 차지하게 되었다. 즉, 당국 간 대화 그 자체보다 대화의 성과가 중요하게 되었다. 이는 향후 당국 간 대화 전략을 수립하는 데 있어서 대북정책의 방향과 내용, 그리고 남북관계에 영향을 미치는 환경이 중요하다는 사실을 의미한다.

아래에서 살펴보겠지만, 대북정책은 집권 세력에 따라서 강조점이 달라지고, 방법론에서도 차이가 발생할 것으로 예상된다. 2012년 18대 대통령 선거에 출마를 밝힌 유력한 후보 3인이 2012년 10월 초 현재까지 밝힌 대북정책의 내용은 아직 명확하지 않을 뿐만 아니라, 편차도 있어서 한 마디로 몽뚱그려 얘기할 수는 없다. 또한 현재까지 각 후보 진영이 밝힌 발언들을 토대한 대북정책이 실제로 실천에 옮겨질지는 더욱더 의문이다. 대북정책은 우리 정부의 청사진과 의도만으로 실천될 수 있는 문제가 아니기 때문이다. 위에서 지적한 것처럼

대북정책을 둘러싼 정책 환경의 불확실성이 더욱 대북정책의 가변성을 높이는 요인이 될 것이다. 그럼에도 불구하고 차기 정부는 대북으로 남북관계 개선, 분단의 평화적 관리, 남북 간의 교류·협력과 신뢰의 선순환, 북한 비핵화, 평화 통일 등을 목표로 하고 대북정책을 추진할 것으로 예상된다. 이하에서는 이러한 대북정책의 목표가 당국 간 대화 전략에 어떤 환경으로 작용할 것인지를 예상해 본다.

가. 남북관계 개선

이명박 정부하에서 남북관계는 경색과 긴장이 발생하였다. 그 원인에 대해서는 다양한 해석이 있으나, 전임 정부하에서 남북이 합의했던 ‘6·15 남북공동선언(이하 6·15 공동선언)’과 ‘10·4 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(이하 10·4 선언)’ 이행 문제, 금강산 관광 객 피살 사건, 북한의 2차 핵실험, 천안함 폭침 및 연평도 포격도발 등 크고 작은 사건과 현상 때문이라고 할 수 있다. 특히 천안함 폭침 직후 정부가 내렸던 5·24 조치는 남북경협을 비롯한 교류·협력을 제한하는 계기로 작용하고 있다.

차기 정부가 어떤 방향의 대북정책을 추진하든 관계개선을 시도하려면 우선적으로 5·24 조치를 해제해야 하고, 전임 정부하에서 합의했던 내용을 이행해야 한다는 것이 북한의 주장이다.³⁶ 따라서 차기 정부는 이 문제에 대한 당국 간 대화 전략을 강구해야 하는 과제가 일차적으로 제기된다. 물론 이에 대해서 현재의 여당과 야권 간에는 차이가 노정되고 있다. 민주통합당을 포함한 야권은 5·24 조치의

³⁶ 조선중앙통신은 10·4 선언 5주년을 기해서 “(10·4) 북남공동선언에 대한 입장과 태도는 애국과 매국, 통일과 분열을 가르는 시금석”이라고 주장했다. 이준삼·노재현, “北, 10·4선언 기초해 남북관계 개선하자,” 『연합뉴스』, 2012년 10월 4일.

즉각적인 해제를 약속하고 있기 때문에 이를 둘러싼 당국 간 대화가 비교적 평탄하게 해결될 것으로 보인다. 그러나 야권이 집권하더라도 국내의 보수적인 여론이나 천안함 폭침 및 연평도 포격도발에 대한 국민적 여론이 좋지 않기 때문에 이를 무시하고 일방적으로 5·24 조치를 해제하고, 북한과의 당국 간 대화를 통해 이명박 정부가 요구했던 사과와 재발 방지 약속을 받는 절차를 밟아 나가지 않는 것은 부담스러울 수밖에 없다.³⁷

나. 분단의 평화적 관리

천안함 폭침 및 연평도 포격도발은 그 규모에서나, 우리 영토에 대한 직접적인 도발이라는 점에서 냉전 시대에나 벌어졌을 사건과 유사하다. 더욱이 2000년대 초반 남북관계에서 교류·협력이 진전된 직후에 발생한 탓에 충격적이고, 국내에서도 논란이 많다. 우선 천안함 폭침에 대해서는 국내에서 북한의 도발 여부를 둘러싸고 여전히 대립되는 견해가 존재하며, 민주통합당 등 야권은 북한의 도발이라는 사실에 대해 의문을 제기하고 있으며, 나아가서 이 두 사건은 이명박 정부의 강경한 대북정책으로 인해 빚어졌다는 인식까지 갖고 있다.³⁸ 그러나 이 사건은 한반도의 상황이 여전히 냉전적인 적대감을 기본적으로 깔고 있음을 잘 보여주는 사건이다. 따라서 야권에서 이명박 정

37 최근 한 여론 조사에서 북한에 대한 인도적 차원의 경제지원을 하는 데 있어서 ‘철저한 상호주의’를 주문하는 응답이 61.6%가 나왔다는 결과가 있다. 조성식, “커버스토리: 창간 17주년 기념 국민여론조사-01 “차기 대통령은 복지·정의보다 경제” 40.1%,” 『주간동아』, 2012년 9월 24일.

38 김근식은 “북을 굴복시키고 버릇을 고쳐놓겠다는 이명박 정부에게 돌아온 건 결국 한 반도의 긴장구조였다”라고 지적하고 있다. “이명박 정부의 대북정책 평가: 비포용(non-engagement)의 실패,” 『10·4 남북정상선언 5주년』 (한반도평화포럼 주최 토론회, 2012. 10.4), p. 10.

부의 대북정책이 불러온 결과라고 하더라도 한반도의 불안정한 상태를 안정적으로 관리할 수 있는 대응책을 강구하지 않으면 안 된다.

평화협정을 체결하여 평화체제를 구축할 때까지는 현재의 정전체제를 유지해야 하며, 지금의 분단 상태가 평화적으로, 안정적으로 유지되는 것이 필요하다. 천안함 폭침이나, 연평도 포격도발은 냉전 시대가 극성을 부릴 때 있었던 북한의 노골적인 대남 도발의 유형에 속한다. 이러한 사태가 재발하지 않는 것이 한국의 안보뿐만 아니라, 동북아와 국제 사회 모두에 긴요하다. 더구나 향후 5년은 국제 경제의 위기가 심화될 가능성이 크다. 한반도의 안보불안은 코리아 리스크를 증폭시킬 수 있기 때문에 한국의 경제적 경쟁력을 더욱 심화시킬 수 있는 요인이다. 따라서 현재의 분단 상태를 평화적으로 관리할 수 있는 대북정책이 우선적으로 추진되어야 한다. 이는 이 문제를 다룰 당국 간 대화, 특히 군사 분야에서의 대화 전략이 마련되어야 함을 의미한다.

다. 신뢰와 남북 교류·협력의 선순환

남북한은 구조적으로 신뢰의 부재 상태에 있다.³⁹ 이는 역사적으로 내장되어 있는 냉전적 분단체제에 기인한다. 남과 북은 서로를 적대적인 존재로 삼고 체제 경쟁을 해 왔던 경험이 있다. 전쟁과 분쟁으로 얼룩져 있는 것이 한반도의 현대사라고 해도 과언이 아니다. 이러한 대결적 분단체제가 한국의 비약적인 경제성장과 국제사회에서의

³⁹ ‘구조적으로’ 신뢰가 부재하다는 말은 분단구조에 기인하는 것이다. 전쟁을 경험했고, 남북한 모두 상대방과의 적대적인 관계를 통해 정권과 체제의 존립 근거를 만들어 왔다는 것이다. 그러나 한국은 이제 북한과 더 이상 경쟁을 할 필요가 없는 국력을 갖게 되었다. 반면에 북한은 여전히 대남 적대의식이 필요하다. 따라서 신뢰의 부재를 떠받치고 있는 구조의 한 축은 무너져 내렸다. 우리가 신뢰를 구축할 수 있는 조건이 마련된 것이지만, 조금하게 해서도 안 되는 이유이다.

위상 강화로 더 이상 경쟁관계를 상실했음에도 불구하고, 북한은 여전히 남한의 존재를 자신의 체제를 위협하는 존재로 인식하고 있다. 그것은 북한의 국가 정체성이 대결적 분단체제에 의존하고 있기 때문이다. ‘미제의 괴뢰’인 ‘남조선’이 존재해야만 북한의 국가 정체성이 유지될 수 있으며, 북한의 정치체제와 ‘수령 절대주의,’ ‘선군정치’가 정당성을 획득할 수 있다는 것이다.

이러한 구조적 조건을 단번에 뒤집어서 신뢰를 구축할 수는 없을 것이다.⁴⁰ 2000년 남북정상회담 이후 수많은 대화와 남북경협 등 교류가 진전됐지만, 남북 간의 신뢰는 언제든지 허물어질 수 있는 사상누각과 같은 상태였다. 따라서 남북 간의 신뢰구축은 점진적으로, 단계적으로 이뤄져야 한다. 여러 가지 방법이 있을 수 있지만, 남북이 상대방과의 교류와 협력이 자신의 체제에 유리하다는 인식이 쌓여야 한다. 여기에는 북한의 국가정체성과 정당성을 확인할 수 있는 시간과 인식의 변화가 따라야 한다. 북한이 남한과의 교류·협력이 자신의 체제를 위협하는 것으로 인식하게 되면 어떠한 교류·협력도 과거의 경험에서처럼 언제든지 되돌릴 수 있게 되기 때문이다. 따라서 남한의 대북정책은 북한이 남북 교류·협력을 통해 경제적 이익을 얻을 수 있을 뿐만 아니라 체제에 대한 위협을 충분히 관리할 수 있다고 판단될 때 수용될 수 있을 것이다. 물론 이는 북한 스스로 주관적으로 판단될 수 있는 부분이 있기 때문에 남한의 대북정책이 아무리 위협을 가하지 않는다고 해도 북한이 수용하지 않을 수 있다. 그러나 이 점을 고려하여 남한이 신중하고 사려 깊게 대북정책을 추진한다면 남북 사이의 신뢰구축도 가능하다고 하겠다.

이는 남북 간의 교류·협력이 신뢰를 구축하고, 신뢰가 구축되면

⁴⁰ 여기서 말하는 신뢰구축은 군비통제와 군비축소 등을 수반하는 군사·안보적 의미의 신뢰구축(confidence building)을 의미하는 것이 아니다.

교류·협력이 확대·발전되는 선순환 사이클을 그려야 함을 의미한다. 이 같은 선순환을 위해서는 경제협력을 포함하여 남북 간의 다양한 교류·협력의 체계화, 제도화 방안을 마련해야 하며, 당국 간 대화를 통해 합의를 이뤄서 ‘되돌릴 수 없는(irreversible),’ ‘지속 가능한(sustainable)’ 상태에 이르게 해야 한다. 물론 이런 노력은 차기 정권 5년 동안 달성하기에는 시간이 부족할 수 있다. 그러나 어느 정도 수준에서 남북이 실천을 통해 합의 사항을 만들어 가느냐에 따라 그 시간을 앞당길 수 있을 것이다. 여기서 협상과 소통의 장인 당국 간 대화의 중요성은 결정적으로 대두하게 될 것이다.

라. 북한 비핵화

남북관계가 개선되고, 분단이 평화적으로 관리되며, 교류·협력과 신뢰가 선순환의 사이클을 갖게 되면 그 기반 위에서 북한의 비핵화에 박차를 가할 수 있는 여건이 조성될 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 북한의 비핵화는 한국만의 관심사항이 아니므로, 6자회담 등 비핵화를 위한 노력은 위의 과정과 동시에 병행해서 추진될 수 있을 것이다. 위의 과정이 어느 정도 진전을 거둔다면 한국 단독으로 북한과의 당국 간 대화를 통해서 북한 비핵화를 위한 노력을 시도할 수도 있을 것이다.

사실 북한의 비핵화 문제는 위의 과정들이 순탄하게 전개될 수 있는 관건적 요소이기도 하다. 때문에 당국 간 대화에서도 동시적인 병행 논의가 이뤄지는 것이 바람직하지만, 북한이 2012년 4월 최고인민회의 12기 5차 회의에서 헌법을 개정하면서 핵무기 보유를 헌법 전문에 명시해 놓은 상황에서 당장 북한 비핵화의 유의미한 진전을 기대하기는 현실적으로 어렵다. 따라서 이 문제를 다루기 위한 당국 간

대화 전략은 문제 제기의 타이밍과 6자회담을 포함하여 주변국과의 협력, 남북경협 및 대북지원 등 여러 가지 사안과 관련된 의제 설정과 같은 치밀한 준비가 필요하다.

마. 평화 통일

한반도 문제 해결의 궁극적인 종착점은 통일이다. 그러나 지금으로서 통일은 요원한 일임이 틀림없다. 당장 통일을 현실적으로 달성할 수 있는 목표로 내세울 수는 없지만, 지속적으로 끈기 있고, 강인하게 통일에 대한 구상을 펼쳐 나가는 것이 필요하다. 이는 단순히 이상으로서, 염원으로서의 통일뿐만 아니라 통일이 가능할 때 통일을 이룰 수 있다는 마음의 준비이고, 이를 위한 국민 여론의 공감대 확보로서 추진되어야 한다. 물론 이 경우 통일은 과정으로서 흡수통일을 의미하는 것이 아니라, 남북이 통일이라는 공동의 목표를 향해 나가며 관계개선, 평화 확보, 교류·협력이 ‘남북기본합의서’에 명시된 것처럼 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”하에서 벌어지는 것임을 끊임없이 재확인하는 작업을 의미한다. 즉, 평화통일을 지향하는 것이다.

이 같은 과정은 당장 당국 간 대화를 통해 합의에 이르는 어려울 것이다. 물론 6·15 공동선언 2항에 따라 남북 간에는 통일 방안에 대한 합의가 없다고 할 수는 없다. 그리고 이에 따라 민주통합당 후보는 집권할 경우 ‘남북경제연합’을 수립하겠다는 공약을 내걸고 있다.⁴¹ 그러나 6·15 공동선언의 2항에서 말하는 남북연합이든, 민주통합당의 남북경제연합이든 향후 5년 이내에 남북이 합의에 이를 가능성

⁴¹ 문제인 후보 홈페이지, <<http://www.moonjaein.com/policy06>>.

은 매우 낮다. 그렇지만 남북이 통일의 필요성에 공감하고, 장기적으로 이를 추진하겠다는 통일 약속 정도라도 이를 수 있다면 바람직할 수 있다. 다만 위에서 말한 대로 6·15 공동선언에 이미 통일 관련 조항이 있고, 그 조항에 구체적으로 우리의 ‘남북연합’과 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’가 ‘공통성이 있다’고 합의했으므로 이미 이러한 조항이 존재하고 있는 셈이어서 추가적인 약속은 불필요하다는 주장이 제기될 수 있다. 따라서 향후 위의 조항을 좀 더 구체성을 더하고 관련 내용을 추가하여 공표하게 되면, 그것은 현실적인 남북관계를 규율하는 상위 법령과 같은 역할을 할 수 있을 것이다. 그리고 이를 통해 주변국들에 남북 두 당사자가 한반도의 평화 통일을 위한 노력에 착수했음을 웅변으로 보여줌으로써 평화 통일이 기정사실이 될 수 있음을 학습시키는 효과가 있을 것이다.

이 외에도 평화협정 체결을 통한 평화체제 구축의 문제가 있다. 10·4 선언 4항에서 ‘항구적인 평화체제를 구축하기 위해서 종전 선언을 추진하겠다는 내용이 포함돼 있어서 역시 야당이 집권할 경우 이 조항의 이행을 서두를 가능성이 있다.⁴² 그러나 이 문제는 미국과 중국 등 관련국들의 입장과 북한의 비핵화, 한미 군사동맹, 그리고 북한과 미국, 일본과의 수교 문제 등 국제적으로 얽혀 있기 때문에 단시일 내에 합의될 사안도 아니고, 남북 간의 당국 간 대화만으로 해결될 사안도 아니다. 위에서 언급한 대로 노무현 정부하에서 북한과 합의한 10·4 선언에 “직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기로 했다”는 내용이 포함돼 있지만, 남북 간의 일방적인 합의안으로 3자 또는 4자를 선택한다든지, 또는 실제로 그런 절차를 밟아나갈 수 있는지조차 확실하지 않다.

⁴² 야당은 평화체제 구축을 위한 4개국 포럼을 개최할 것을 공약으로 삼고 있다. <<http://www.moonjaein.com/policy06>>.

이상에서 언급한 차기 정부 임기(2013~2017) 동안 한국 정부가 추진할 것으로 예상되는 대북정책 영역들은 어느 하나에서부터 단계적으로 발전시켜 나가는 것이기도 하지만, 중첩적으로 추진되어 나가야 하는 측면도 있다.

4. 세부 정책 방향

당국 간 대화를 통해 해결해야 할 과제는 남북관계 개선을 위한 돌파구를 마련하고, 당국 차원의 대화 채널을 수시로 가동할 수 있는 체계를 수립하며, 분쟁 방지를 위한 제도적 장치를 마련해야 하는 것이다. 그러나 이러한 과제는 새로운 내용이 아니며, 과거에도 지속적으로 추진됐던 내용이다. 실제로 김대중, 노무현 정부 시기하에서 남북 간에 논의될 수 있는 의제는 거의 다 제출돼 있는 실정이다.⁴³ 다만 그러한 의제들이 실천의 단계에 이르지 못했을 뿐이다.

당국 간 대화를 위한 정책은 과제의 우선순위 설정과 내용을 정립한 후 이를 어떻게 협상을 통해 관철할 것인가에 중점을 뒀어야 한다. 김대중, 노무현 정부는 정상회담이라는 형식을 통해 남북 간에 풀어야 할 과제를 포괄적으로 접근하려는 정책을 추진했다. 반면에 이명박 정부는 정상회담보다는 실무적인 회담을 우선시하고, 정상회담을 추진하더라도 전임 정부들처럼 이벤트성 행사는 피하겠다는 정책을 내걸었다. 정상회담이라는 방법론은 북한 정치체제의 특성상 남북관계에서는 효용성이 있는 것이 사실이다. 이런 맥락에서 차기 정부의 유력한 대선 후보들 모두 정상회담 개최에 대해서는 적극적인 입장을 견지하고 있다.

⁴³ 특히 10·4 선언에 포함된 내용은 그 집대성이라고 해도 과언이 아니다.

남북관계에서 두 차례 개최됐던 정상회담은 남북관계 개선의 물꼬를 트고, 남북 간에 북핵 문제까지 포괄하는 합의를 이뤘다는 점에서 각각 긍정적 평가를 받았던 반면에, 대북 송금 문제와 특검, 임기 말 개최와 반대하고 세부적인 합의로 각각 부정적 평가도 동시에 받았다. 그렇다면 향후 개최되는 정상회담은 부정적 측면을 지양하고, 긍정적 측면을 부각시키는 형식이 바람직할 것이다. 이를 고려하여 정상회담 개최와 관련해서는 다음과 같이 접근해야 할 것으로 보인다.

첫째, 개최 시기와 관련해서 정책 환경 및 국내정치를 고려해서 결정해야 한다. 이명박 정부의 대북정책과 차별화시키고, 남북관계를 하루빨리 개선해야 한다는 생각으로 여건이 조성되지 않았는데도 불구하고 무리하게 추진할 경우 두 차례 정상회담에 대한 부정적 평가가 재현될 것이다. 무엇보다 정책 환경의 측면을 고려해야 한다. 김정은 정권의 안정성과 정책 변화의 경과, 미·중 양국의 대북정책, 국민들의 대북 인식과 정상회담에 대한 여론 등을 고려하여 추진해야 한다. 또한 정부의 대북정책 방향을 수립하고 그에 맞추어 시점을 고려해야 한다. 이를 기초로 판단하면 적어도 2013년 상반기를 넘어 하반기 또는 2014년 상반기에 개최하는 것이 바람직할 것으로 예상된다.

둘째, 정상회담을 이벤트성 역사적 ‘사건’으로 부각시키지 말고, 차분하고 실무형의 회담으로 이끄는 것이 바람직하다. 그리해서 향후 5년의 임기 안에 2회 이상의 정상회담이 개최될 수 있다면 정상회담이 기타 다양한 급과 분야의 당국 간 대화를 이끄는 동력이 될 수 있을 것이다.

셋째, 정상회담에서 남북관계의 모든 현안을 일거에 해결하려는 태도를 갖지 말아야 한다. 위에서 언급한 대로 임기 내 복수의 회담이 가능하다면 그때그때 남북관계에서 제기되는 의제들이 기타 당국 간 대화에서 논의될 수 있는 방향을 정상회담이 제시할 수 있을 것이다.

남북관계에서 정상회담의 중요성은 인정되지만, 정상회담이 실무 회담에서 논의할 수 있는 의제까지 담아서 결정할 필요는 없다. 남북 간에 해결해야 할 거의 모든 의제들은 고려해야 할 부분이 많고, 남북 간에도 이견이 상당히 많다. 그런데도 불구하고 정상회담에서 이런 의제들의 방향성이 결정되면 실무 회담의 운신 폭은 작아질 수밖에 없다. 정상회담이 모든 의제를 다 다룰 필요는 없는 것이다.

다음으로는 어떤 급의 대화를 어떻게 제도화시킬 것인가에 대한 고려가 있어야 한다. 과거 남북 간에는 총리를 대표로 하는 고위급 회담, 그리고 장관급 회담이 당국 간 대화의 중요한 형식으로 자리 잡은 바 있다.⁴⁴ 향후에도 이와 같은 형식은 크게 바뀌지 않을 것이다. 2000년대에 당국 간 대화의 틀에서 가장 비중이 컸던 장관급 회담은 향후에도 재개를 위해 노력해야 할 것이다. 그런데 이명박 정부하에서 통일부 장관을 대표로 하는 장관급 회담에 북한도 조선노동당의 대남 담당 전문부서인 통일전선부 부장이 대표로 나와야 한다는 이른바 ‘통-통 라인’ 회담 형식이 제기된 바 있다. 물론 이명박 정부하에서는 장관급 회담이 한 차례도 개최되지 않았기 때문에 성사되지는 못했다. 향후에도 이런 노력은 필요하다고 판단된다. 다만 북한이 이에 응대할 것인지는 확실하지 않다. 정상회담이 개최된다면 이 문제를 제기하여 합의를 이룰 가능성도 있다.

과거에도 장관급 회담의 정례화에 관한 논의가 제기된 바 있지만, 남북관계에 신뢰와 협력의 선순환이 이뤄질 때까지 정례화는 현실적으로 쉽지 않다.⁴⁵ 따라서 무리하게 정례화를 위한 시도를 할 필요는

44 장관급 회담은 6·15 남북정상회담 이후 7년간 총 21차례 개최되어 평균 1년에 3회 개최되었다.

45 한·일 관계처럼 외교관계가 있는 경우에도, 정례화가 쉽지 않다는 점을 보면 남북 간에는 더욱 어렵다는 사실을 알 수 있다.

없다고 보인다. 만일 정례화가 된다 하더라도 남북관계에서 예측할 수 없는 사태가 발생하거나 또는 북한이 일방적으로 무산시킨다면 남북관계 자체가 퇴보하는 것으로 비칠 수도 있고, 정례화 자체도 무색해지기 때문이다. 그러나 적어도 대화 개최를 위한 프로토콜 정도는 마련되어야 한다. 반드시 시간을 정해서 정례적으로 개최할 필요는 없다고 하더라도 어떤 의제나 사안이 발생할 경우, 어떤 급의 대화를 개최할 것인지에 대한 규범은 확립되어야 한다. 과거의 경험으로 볼 때 차기 장관급회담 개최 일시를 미리 정하는 식으로 해서 회담 개최가 정해지는데, 이는 그대로 하더라도 필요할 경우에는 신속하게 장관급회담을 개최할 수 있어야 한다는 것이다. 이렇게 되기 위해서는 남북 간에 일정한 수준의 신뢰가 구축돼 있어야 한다. 어떠한 상황이 나 의제가 발생할 경우 장관급회담을 개최한다는 점에 남북이 합의할 수 있다면 굳이 정해진 일시 때까지 기다릴 필요는 없을 것이다. 규범과 관련된 대강의 방향을 정상회담에서 합의하고, 세부적인 사항은 장관급회담을 통해 정하면 될 것이다. 이러한 프로토콜이 마련되고 시행된다면 당국 간 대화의 제도화에 커다란 진전을 거둘 수 있게 될 것이다.

남북 간에는 사실 당국 간 대화조차도 제도화가 마련되어 있지 않은 상태이기 때문에 이의 제도화에 진력해야 하지만, 당국과 민간을 결합한 1.5트랙 대화 채널을 마련하는 것도 향후 관심을 가져야 할 부분이다. 물론 북한에 ‘민간’이라고 할 만한 대화 상대가 없다는 것은 자명하다. 그러나 과거 남북 교류·협력의 경험에 비춰 볼 때 대화 자체가 공개되는 당국 간 대화는 제한성을 가질 수밖에 없다. 따라서 당국 간 대화에서 논의되는 의제가 민감할 경우 1.5트랙을 통해 비공개적으로 소통할 기회를 가짐으로써 당국 간 대화 이전에 조율할 수 있을 것이다.⁴⁶

북한에 민간이 없다는 사실이 이런 구상을 불가능하게 하는 조건은 아니다. 북한의 학계나 외곽기구들이 우리의 민간 파트너가 될 수 있을 것이다. 중요한 것은 비공개적, 비공식적 소통 채널이 있어야 한다는 것이다. 국내외에서 개최되는 다양한 회의, 세미나, 포럼 등의 장에서 이 같은 대화가 진행될 수 있을 것이다. 또는 필요하다면 서울과 평양에서 적절한 대화체를 만들 수도 있을 것이다. 과거 학술회의가 평양에서도 개최된 바 있지만, 그러한 형식의 회의체도 충분히 활용할 수 있을 것이다. 나아가서 우리 정부가 주도하되 전면에 나서지 말고, 민간을 활용하여 다양한 분야, 예컨대 환경, 에너지, 기후변화, 자연재해와 관련된 국제적인 포럼을 만들 수 있다. 이러한 포럼에 북한의 관련 기관이나 인사를 초청하고 그런 자리를 통해 자연스럽게 1.5트랙 대화를 나눌 수 있을 것이다.

과거 당국 간 대화에서 회담이 교착 상태에 빠지고 대화 중단 시기가 길어질 경우 특사를 파견한 사례들이 있다. 2005년 6월 당시 정동영 통일부 장관이 대통령 특사 자격으로 평양을 방문하여 김정일 위원장을 만나고 북한의 6자회담 참가와 남북 대화 전면 재개를 약속 받았다.⁴⁷ 이와 같이 특사 파견은 당국 간 대화의 물꼬를 트기도 하고, 교착을 돌파하는 유효한 수단이 될 수 있다. 그러나 특사 파견은 남북관계가 경색 국면에 빠졌을 때 구사할 수 있는 특별한 수단이다. 어찌 보면 특사가 자주 남발되는 것은 남북관계가 그만큼 불안정하다는 징후로 해석할 수 있다. 당국 간 대화에서 1.5트랙 대화가 필요한 이유는 상시적인 소통의 채널이 확보될 수 있다는 데 있다.

46 이명박 정부 초기에 이런 구상이 있었고, 실제로 청와대 외교안보수석실이 1.5트랙 대북 전략 대화팀을 구성하여 예산까지 배정한 바 있다. 그러나 금강산 관광객 피살 사건이 발생하기 직전 유야무야 돼 버렸다.

47 상세한 내용에 대해서는 김현경, “북한의 남북대화 중단 및 재개 요인분석 - 2000년 이후 사례를 중심으로” 참조.

남북 간에 교류와 협력이 확대되고 발전되면 통일부 장관을 대표로 하는 장관급회담만이 아니라 다양한 교류·협력 분야에서의 정부 부처들의 당국 간 대화가 필요해질 수 있다. 예컨대 산업 협력의 심화가 요구될 경우 통일부 장관이 나서서 그 문제를 논의할 수는 없다. 이 분야 대화의 초기 단계에서는 과거처럼 통일부가 대표를 담당하는 회담체를 통해 당국 간 대화를 가질 수 있지만, 협력에 전문성을 필요로 하고, 실제로 협력 사업이 진전되어야 할 때에는 해당 부처인 지식경제부가 대화에 나서야 한다.

그러나 이런 구상을 위해서는 남북관계 관련 부처들의 장관급, 또는 차관급 회담이 개최될 가능성에 대비하여 정부 차원의 대북정책 추진체계를 체계화시켜야 하고 일원화시켜야 한다. 이와 같은 준비 없이 각 부처별로 각개약진하듯이 회담을 개최하게 되면 남북 간의 교류·협력도 파행적으로 이뤄질 수 있고, 우리 정부 내에 혼선이 올 것이 자명하다. 이를 방지하고, 부처 간 협력체계를 구축하면서 전략적인 대북정책 추진을 위해 업무 협조가 긴밀하게 수행되어야 한다. 이를 보완하고 향후 대북정책을 전략적으로 추진하기 위해서는 ‘통일위원회’(가칭)와 같은 기구를 두는 것도 고려해야 한다. 직접적으로 대북정책을 수행하는 통일부와 국정원을 포함하여 정부 각 부처와 민간을 결합한 조정기구가 있어야 한다. 이 기구는 대통령 직속으로 두되, 민간의 원로를 위원장으로 하면서 대북정책을 포함, 대북정책과 관련이 있는 외교안보 정책의 전략을 기획하고, 대북 관련 정보를 종합적으로 체계화시키는 기능도 갖는 것이 바람직하다.⁴⁸ 그래야만 이 기구에서 각 부처의 업무 분담과 조정을 효율적으로 수행할 수 있다. 이는 최근 그 요구가 비등하고 있는 국가안보의 컨트롤 시스템으로

⁴⁸ 노무현 정부 당시의 국가안전보장회의보다 더 광범위한 기능과 조직, 인원을 편성하는 것을 말한다.

작동할 수 있을 것이다.⁴⁹

5. 정책 추진 시 고려사항

당국 간 대화를 추진하기 위해서 고려해야 할 원칙이 있다.

첫째, 대화의 성과에 욕심내거나 집착하지 않고, 우리가 해야 하고, 할 수 있는 일을 진심을 갖고 추진하는 것이다. 이벤트나 가시적인 성과를 내오기 위한 대화가 아니라 실질적으로 남북관계에 도움이 되는 대화를 하겠다는 자세를 견지해야 한다. 정부의 대북정책 성과를 조속하게 내오려는 자세를 보이는 순간 회담의 주도권은 북한 측에게 넘어간다. 북한의 대남 관련 ‘일꾼’들은 우리가 북한을 이해하는 것보다 훨씬 더 많은 정보를 갖고 더 치밀하게 정세 분석과 회담에 임하고 있다. 그들은 대개 김일성종합대학을 비롯하여 북한의 명문대학을 졸업하고 관련 부서에서 일을 배우기 시작한 때로부터 회담에 대표 또는 대표단의 성원이 되는 순간까지 대남 업무에 종사한 사람들이다. 과거 당국 간 회담에서 어떤 의제가 논의됐고, 우리 대표단이 어떤 발언을 했는지에 대한 세부적인 사항까지 숙지하고 있는 사람들이다. 만일 회담 대표단이 남북관계에서 성과를 내야 한다는 생각을 갖고 임하는 순간 그들은 우리 대표단의 의중을 읽고 이를 회담 운영에 활용한다고 봐야 한다. 회담은 기술적인 차원에서 진행되는 것이 바람직하다. 회담의 전문가들이 모여 주어진 의제를 냉철하게 토론하는 장소가 되어야 한다. 이를 위한 첫 번째 원칙이 바로 성과를 내려는 조급한 태도를 버리고 진심으로 대화에 임해야 한다.

⁴⁹ 위기관리와 같은 긴급 상황에 대한 대처는 이와는 별도로 청와대 안에 편성하되, 긴밀한 협조체계를 구축하면 될 것이다.

둘째, 북한이 과거 합의 내용을 합리적인 근거나 이유를 제시하지 않고 변경하려고 하거나, 말을 바꾸거나, 잘못된 관행을 요구할 경우에는 이를 거부하기 위해 설득하는 데 강인한 자세를 견지해야 한다. 설혹 그렇게 되어 회담이 결렬되는 한이 있더라도 우리의 원칙과 합리적 근거를 강력하게 제시해야 한다. 물론 이러한 자세는 첫 번째의 원칙, 진심을 갖고 협상에 임한다는 원칙이 충분히 통용되고, 북한이 인정할 수 있을 때 비로소 효과를 거둘 것이다. 그렇지 않고 당장의 성과를 위해 조급하게 협상하면서 북한을 강인하게 설득하는 자세를 일관한다면 당국 간 대화는 결렬될 수밖에 없다. 시간이 걸리더라도 장기적인 남북관계 발전에 도움이 되는 방향으로 대화를 하겠다는 자세를 일관되게 보여주면 우리의 강인한 자세도 당국 간 대화의 관행으로 자리 잡을 수 있을 것이다. 이런 상태에 이를 때까지는 시간과 대화의 경험이 어느 정도 축적되어야 한다. 따라서 그 정도에 이를 때까지 인내심과 일관성 견지가 필요하다. 그러나 이와 같은 관행을 위해서 대북지원이나 남북경협과 관련된 인센티브가 제공되어야 한다. 과거의 경험으로 볼 때 북한은 이익을 얻지 못하면 회담을 결렬시키는 경향이 있다.⁵⁰ 그러므로 진심과 아울러 인센티브가 제공되면서 설득을 병행하여 그것이 회담의 관행으로 자리 잡을 수 있도록 노력해야 한다.

셋째, 대화에 나서는 대표단은 북한 및 남북관계에 대한 세밀한 지식과 정보를 보유하고 있어야 한다. 한 마디로 전문성을 갖춘 협상가가 되어야 한다는 말이다. 위에서도 언급했듯이 북한의 대남 일꾼들은 오랫동안 같은 직종에 종사했던 인물들이기 때문에 남북관계뿐만 아니라 회담의 역사, 그리고 한국의 국내정치 및 정세에 대해 해박한 지식과 정보를 보유하고 있다. 우리 사회의 개방적인 성격으로 북

50 척 다운스, 송승중 역, 『북한의 협상전략』 (서울: 한울 아카데미, 1999) 참조.

한은 어렵지 않게 국내정치 논리를 꿰뚫어 볼 수 있는 유리한 위치에 있기도 하다. 그러므로 당국 간 대화가 개최되기 전에 이미 우리 정부의 대화 의도에 대해 잘 숙지하고 있다고 봐야 한다. 이러한 북한 대표단과 협상에 임하기 위해서는 역시 우리도 그만큼의 지식과 정보를 숙지하고, 또한 협상에 유능한 전문가를 양성해야 한다. 우리의 정부 직제상 한 군데의 보직에서 장기간 근무하지 못하는 특성을 감안하여 이를 보완할 수 있는 체계를 갖춰야 한다는 필요성은 오래전부터 제기돼 온 문제이다. 이는 당장의 대화를 담당할 통일부뿐만 아니라 향후 북한과의 당국 간 대화에 임하게 될 정부 각 부처에도 해당되는 사항이다. 정부 내의 공무원 교육기관이나, 심지어 민간의 교육기관에 위탁교육을 실시하여 이를 보완할 수 있는 제도를 마련해야 한다. 향후 당국 간 대화가 개최되어 남북관계 개선을 비롯하여 남북 간의 다양한 의제를 놓고 협상하는 것은 한국의 국가이익에서 매우 중요한 비중을 갖는다는 점을 감안하여 이에 대한 제도적 준비가 하루속히 마련되어야 한다.

넷째, 정부와 민간의 공조가 필요하다. 대북정책의 국민적 공감대 마련은 과거 정부들에서도 한 번도 빠지지 않고 등장했던 정치적 구호였다. 그러나 이런 구호는 구호에 그쳤을 뿐 실제로는 공염불이었다고 할 수 있다. 그것은 정부의 노력이 부족한 측면도 있지만, 남북관계 자체가 적대적 관계에서 협력의 시대를 가급적 이른 시일 안에 열어야하므로 불가피한 측면이 있다. 향후에도 국민적 공감대 마련, 여론 수렴 등과 같은 정치적 구호는 쉽게 실천되기 어려운 과제일 수 있다. 정부가 대북정책이나 당국 간 대화를 하면서 국민들의 여론을 일일이 듣고 수렴할 수 없는 형편인 경우가 많을 것이기 때문이다. 남북관계가 일정한 궤도에 오르게 되면 그러한 구호도 단지 구호에 그치지 않고 제도적인 체계로 이뤄질 수 있을 것이지만, 이를 당장

이루기는 쉽지 않을 것이다. 그런데 국민적 공감대를 마련하는 첫 번째 조치로서 정부와 민간의 공조체제를 구축하는 방안은 손쉽게 이뤄질 수 있을 것이다. 민간으로부터 충원되거나 자문을 하는 인사들을 통해 국민 여론을 수렴할 수 있는 제도적 장치를 비교적 용이하게 구축할 수 있기 때문이다. 그러나 민간과의 공조가 단순히 현재도 운용하고 있는 자문위원회 제도의 차원에서 이뤄지는 것을 의미하지는 않는다. 이에 대해서는 정부 차원에서 깊이 숙고하여 만들어 나갈 수 있을 것이다. 위에서 언급한 ‘통일위원회’(가칭)와 같은 기구가 설립될 수 있다면 민간 참여 위원들을 통해 보다 책임 있는 여론 수렴 통로가 만들어질 수 있을 것이며, 이러한 기구와 민간의 다양한 유관 기관 및 조직과의 연계 사업을 통해 국민 여론이 다양하게 청취 되고, 논의될 수 있는 장이 만들어질 수 있다. SNS(Social Networking Service)의 발달과 글로벌 시대라는 시대적 흐름을 수용하여 정부가 모든 사안을 독점적으로 추진한다는 발상을 전환하여, 민간과의 공조체제를 통해 단순히 국민 여론을 청취하는 수준을 넘어서 참여를 촉진함으로써 정부가 갖지 못한, 또는 민간으로부터 나올 수 있는 창의적인 아이디어를 수용할 수 있고, 그러한 과정을 통해 정부 정책의 정당화를 제고함으로써 대북정책과 당국 간 대화 전략에 힘이 실릴 수 있도록 하는 것이 필요하다.

마지막으로 당국 간 대화 전략을 추진하는 데 있어서 단순히 국제사회와의 협력과 공조이상의 긴밀한 연계(nexus)가 필요하다. 한국의 대북정책은 한국이 담당해야 할 몫이 있고, 국제사회와 함께 할 몫이 있다. 북핵 문제가 그 대표적인 사례이다. 게다가 북핵 문제는 남북관계와 대북정책에도 지대한 영향을 미치고 있다. 당국 간 대화 역시 과거 경험을 통해 볼 때 핵 문제와 연계되어 결렬된 사례가 몇 차례 있었다. 경험 분야 역시 국제협력이 필요한 부분이다. 향후 대북

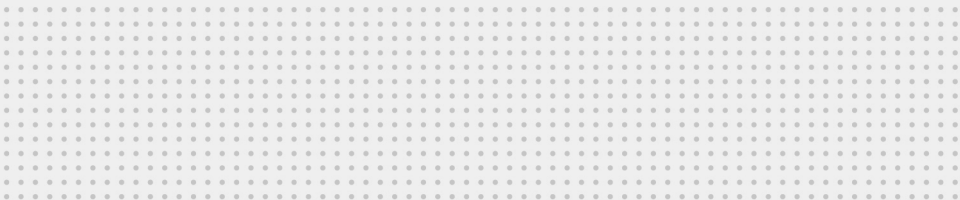
정책에서 현재의 대선 후보들 모두가 국제협력에 기초한 남북경협을 중요한 부분으로 거론하고 있기 때문에 국제협력은 필수적인 부분으로 대두할 것이다. 한·미는 과거에도 남북의 당국 간 대화 내용과 북·미 간의 대화를 서로 공유했지만, 정권마다 조금씩 편차가 있었다. 남북관계와 남북한의 대외관계는 함께 병진·발전해야 한다. 사안들이 긴밀하게 연계돼 있다는 점 외에도 남북관계가 중국적으로 통일을 지향하기 때문에 관련 국가들과 긴밀하게 협력하는 것은 당장의 남북관계뿐만 아니라 장래의 한반도 통일을 위한 통일외교의 차원을 위해서도 필요한 일이다.

향후 남북 간에 벌어질 당국 간 대화는 장밋빛 미래가 보장되어 있지 않다. 대선 후보들이 보여주고 있는 청사진은 매우 크고 웅대하며, 담대하기까지 하다. 그러나 남북관계는 과거 시기의 경험에 의해 규정되는 부분이 크다. 북한의 대남 인식과 정책이 특히 그러하다. 더구나 북한이 현재 직면하고 있는 상황은 현 북한 지도부조차 예상하기 어려울 것이다. 북한은 나름대로 정권의 안정성을 유지해 나가면서 체제를 개선하기 위한 조치를 취하려고 할 것이고, 대남정책은 그런 필요성에 부응했을 때 전향적으로 나올 것이다. 북한은 자신들의 취약점이 한국에 의해 이용당하는 것을 두려워한다. 때문에 오히려 공격적으로 나올 가능성도 있으며, 심지어 한국이 저자세로 나올 것을 요구할 수도 있다. 당국 간 대화에 세심한 준비를 하지 않은 상태에서 대화를 시도하게 되면 과거에 반복적으로 보아 왔던 전진과 후퇴를 오가는 파행적인 남북관계를 다시 또 보게 될 것이다.



V

경제교류 및 인도·개발지원 전략



1. 정책 환경의 변화

2007년까지 확대 경향을 보이던 남북 간 경제관계와 대북지원은 2008년 이후 정체 경향을 보였다. 2007년 10월의 2차 정상회담은 남북 간 교류협력 관계의 대대적 확대를 예고했다. 그러나 2008년에 들어서면서 남북관계의 거래조건에 대한 쌍방의 이견이 확대되어 정체 시기에 접어들었다. 2008년 이후 간헐적으로 남북관계를 복원하고자 하는 노력이 있었지만, 다른 한편에서는 복원을 더욱 어렵게 하는 사건들도 발생하면서, 남북경제관계는 더욱 위축되었다. 2008년 7월의 금강산 관광객 피살 사건과 함께 금강산 관광이 중단되었다. 2010년 3월 북한의 천안함 폭침 이후 한국 정부의 5·24 조치와 북측의 상응 조치로 인해 남북 간 교류협력은 개성공단 및 소규모 인도지원을 제외하고 사실상 중단되었다. 같은 해 10월의 북한의 연평도 포격도발은 남북 교류협력을 더욱 어렵게 만들었다. 나아가 북한이 2009년 5월의 2차 핵실험을 감행하고 2010년 11월 우라늄 농축 능력을 과시한 것도 남북관계 경색 및 대북지원 축소 요인으로 작용했다.

한국과 미국에 새로운 정부가 등장하는 2013년은 남북 양측이 경제관계를 놓고 재협상할 수 있는 기회를 제공할 것이다. 그러나 지난 연간 남북 간에 제기된 여러 악재 때문에 남북이 재협상을 시작한다 하더라도 좋은 결과를 내기는 쉽지 않다. 남북경제관계와 대북지원이 의미 있게 재개되자면 여러 갈등 사안에 대한 남북한 간 정치적 타협이 필요하다. 이 문제는 두 가지 차원에서 생각할 수 있다. 첫째, 정치·외교적 사안의 해결이다. 여기에는 북한의 핵개발을 중단 또는 폐기하는 문제, 금강산 관광재개 조건에 합의하는 문제, 천안함 폭침과 연평도 포격도발과 관련한 남북한 사이의 정치적 해결 등이 포함된다. 둘째, 이와 같은 정치적 사안이 논의되고 해결되는 것과 관련하여

남북한 경제관계와 대북지원의 재개와 관련한 양측의 이해득실 계산과 거래조건에서 합의를 이루기 위한 논의가 진행될 수 있다.

또한 2013년 이후의 남북경제관계와 대북지원의 양태는 2008년 이전 또는 5·24 조치 이전으로 단순 복귀할 것으로는 보이지 않는다. 한국과 북한 모두 향후 남북 경제교류관계를 전략적 전술적으로 새롭게 정립시킬 가능성이 높다. 그 배경을 보면 첫째, 남북 양측은 각각 과거와 같은 방식의 남북 경제교류관계가 가져다준 득과 실을 검토할 것이고, 둘째, 2013년 이후 새로운 환경 속에서 경제관계 형성과 관련하여 한국과 북한이 각각 가지고 있는 장점과 약점을 재계산한 것에 바탕을 둔 요구조건을 새로운 남북경제관계 재개를 위한 양측 협상에서 관철시키고자 할 것이다.

이하에서는 위에서 언급된 문제를 보다 구체적으로 논의하는 가운데, 남북경제관계 및 대북지원 재개 문제와 관련한 정책을 수립함에 있어서 등장하는 여러 문제에 대해 분석한다. 먼저 다룰 문제는 두 가지이다. 첫째, 남북경제관계와 대북지원 관련 정책이 추진되고 상황이 진행되는 환경을 구성하는 네 가지 요소를 알아보고, 둘째, 이 네 가지 요소와 관련한 상황이 과거에 어떠했고, 앞으로 어떠할 것인가에 대해 서술한다.

남북한 사이에 각종 경제교류와 대북지원이 활성화될 뿐 아니라 지속 가능해지려면, 최소한 네 가지 전략적 조건이 전제되어야 한다. 첫째, 북한이 주변국과의 안보 정세를 완화하는 데 협조해야 하며, 둘째, 내부적으로 경제성장과 민생개선에 우호적인 정책을 취해야 한다. 셋째, 각종 갈등 잠재 문제에 대한 포괄적, 전략적 타협을 바탕으로 남북 관계가 안정되어야 한다. 넷째, 셋째 사항과 관련한 정부의 대북정책에 대한 한국 내부의 정치적 지지가 충분해야 하며, 역으로 북한 내부에서도 대남정책 거래조건에 대한 내부적 합의가 존재해야 한다.

이 네 가지 조건이 충족되는 수준이 높을수록, 경제관계와 대북지원을 포함한 남북관계가 확장적 지속성을 가질 수 있다. 그 반대로 성립한다. 물론 이 네 가지가 긍정적이든 부정적이든 동시에 어느 한 방향으로만 진행될 수는 없을 것이다. 역사적 상황에 따라 네 가지 구성 요소가 다소간 상이한 방향으로 움직이는 것도 가능하며, 그 개연성은 더 높다. 다만 네 가지 요소가 상이한 방향으로 움직이면, 남북관계 전반에 불안요소가 증가할 것이기 때문에 남북관계가 유지되려면, 남북 당국에 의한 전략적 관리의 필요성이 더 높아질 것이다. 만약 향후 5년 동안 한반도 정세의 전체적, 전략적 방향이 이 네 가지 조건을 충족하는 방향으로 움직이게 된다면, 그 윤희율로서 남북 간에 상업적, 정치적 경제교류와 인도·개발지원이 활성화될 수 있고 또한 지속 가능할 것이다.

여기서 유의하여야 하는 것은 과거에도 그러하였듯이 앞으로도 당분간 각종 경제교류는 남북한 전체 정세 향배의 종속변수라는 것이다. 다시 말해, 경제교류와 인도·개발지원을 앞세워 한반도 정세의 전체 전략 방향을 위의 네 가지를 충족하는 방향으로 바꿀 수는 없을 것이다. 만약 이러한 정책을 추진하는 경우 실패 개연성이 높아질 것이다. 이러한 불가능성을 입증하는 것은 이른바 진보, 보수를 막론하고 한국 대북정책의 기본 명제 중의 하나였던 ‘핵 포기를 하면 한국이 대량 경제지원을 하겠으니 핵을 포기하라’는 명제가 1993년 1차 북핵 위기 발생 이후 현재까지 지난 20년간 통하지 않았다는 것에서 분명하게 나타난다. 또한 (지원성) 남북교류협력 증가를 통해 이른바 북한의 ‘대남 의존성’을 증가시키면, 한국이 북한 정권의 행위를 제약할 수 있다는 논리가 남북 양측에서 모두 남북한 정치·군사적 이해관계라는 상위 이해관계 때문에 그 유효성을 보여주지 않는다는 데서도 나타났다. 특히 지난 5년을 보면 북한의 입장에서는 정치적, 군사적

정권안보에 대한 이해관계가 경제적 지원의 감소에 따른 고통을 참아야 하는 이해관계보다 훨씬 중요하다.

물론 한국이나 주변국이 상업적, 정치적 경제교류와 인도·개발지원을 증가하겠다는 약속을 앞세우는 대북정책을 취할 수도 있을 것이다. 이러한 정책에 전제되어 있는 것은 경제지원 증대라는 수단을 통해 북한 당국의 행위를 변화시킬 수 있다는 주장이다. 이 경우, (지원성) 경제교류와 각종 명목의 대북지원을 통해 북한 정권은 이득을 볼 수 있으며, 이 이득을 목표로 북한 당국이 한국이나 주변국의 요구조건에 응할 것이라는 주장이다. 이러한 정책은 단기적으로 남북한 정세를 안정시키는 데 효과가 있을 수 있다. 북한 정권이 행해야 하는 양보의 비용이 한국과 주변국 지원의 효용보다 크지 않는 경우에 그러하다. 그러나 이러한 수단을 통한 남북관계 안정은 취약하고 불안정한 과정이 될 개연성이 크다. 문제는 두 가지이다. 첫째, 한국이 어떤 이유를 내걸든 각종 명목이 사실상 경제지원에 적극적이면, 북한 당국은 이를 자신의 목표, 다시 말해 한국이 원하는 목표와는 다른 목표에 맞게 오용할 수 있다. 둘째, 지원하는 한국이 기대하는 만큼이나 북한의 행위변화가 충분하지 않다는 논쟁이 발생할 수 있다. 국민들 사이에 한국의 지원규모 대 북한의 행위변화 수준 사이에 한국에 불리한 균형이 존재한다는 인식이 확산되면, 한국 내부에서 대북정책에 대한 지지가 감소할 것이며 내부 정치적 전환에 따라 대북정책에서 변화가 발생할 수 있다.

이와 같은 논리를 배경으로 보면, 향후 5년 동안의 대북경제관계 및 인도·개발지원의 증가와 관련한 전망은 낙관적이지 않다. 그 이유를 보면, 첫째, 2009년 5월 2차 핵실험을 전후하여 북한이 핵보유국 외교를 보다 노골적으로 추진하고 있으며, 2010년 11월에는 우라늄 농축 능력을 공개했다. 둘째, 지난 20년 동안의 관련 협상이 거듭 실

패한 것에 대한 협상 회의론이 증가했다. 특히 북한이 2012년 미국과 맺은 2·29 미·북 핵합의를 뚜렷한 이유 없이 한 달여 만에 깬 것에 대한 거부반응이 높을 것이다. 한국과의 협상에서도 북한은 남북한 비밀 접촉 사실을 공개적 공식 행위를 통해 폭로한 바도 있었다. 셋째, 외부와의 안보적 긴장관계 지속, 내부적으로 공안강화 정책 추진으로 북한에 대한 투자유치 환경이 개선되지 않고 있다. 물론 북한 당국이 2012년 6·28 방침에 의해 내부적으로 국유기업에 대한 계획 하달을 포기한 것은 주목할 만한 변화이다. 그러나 이러한 조치가 경제성장을 위한 출발점이 되려면, 대외 긴장완화 조치, 대내외적으로 재산권 보호와 계약 준수, 그밖에 각종 비생산적 정치개입과 지출과 관련하여 북한 정권의 태도에 가시적 변화가 있어야 할 것이다. 넷째, 앞으로 한국의 대북 인도지원은 적절한 모니터링 이행과 함께 내부 인권 개선에 대한 요구를 높일 가능성이 크다. 그런데 이는 북한 정권 으로서는 수용하기가 어려운 조건이 증가한 것을 의미하며, 따라서 남북한 사이에 안정적, 정치적 타협을 성사시키고 이를 바탕으로 경제관계 확대와 대북지원을 확대하는 것을 그만큼 어렵게 할 것이다.

이렇듯 여러 점에서 남북경제관계 확대와 지원 증대의 배경이 되는 남북관계의 안정적 관리와 유지가 성공할 수 있는 조건이 나빠졌지만, 긍정적 측면도 존재한다. 남북한은 일정 수준에서 남북관계의 긴장완화에 공동의 이익을 가지고 있기 때문이다. 핵무기 개발 확대와 한국에 대한 적대정책을 추진하는 과정에서 북한의 국제적 고립이 심화되고, 중국에 대한 정치적, 경제적 의존도가 높아졌는데, 이는 한국과 북한에게 공히 불편한 상황이다. 한국은 북한의 대남 호전성 증가가 안보환경을 악화시키는 것과 북한이 지나치게 중국에 의존하는 상태가 되는 데 대해 우려를 가지고 있다. 북한 역시 자신의 호전성 때문에 국제사회의 국제적 고립이 강화되는 것, 그리고 중국에 지나

치게 의존하는 상태에 빠지는 데 대해 우려를 가지고 있다. 이러한 양측의 우려는 남북한이 일정수준에서 긴장을 완화하고 상호 이익이 되는 관계를 증진해가면 해소될 수 있다. 이에 따라 한국과 미국은 북한과 관계개선을 테스트하고자 시도할 수 있고, 북한 당국도 한국 및 미국과의 관계개선과 확대에 관심을 가질 수도 있을 것이다. 따라서 남북 양측에 공히 향후 5년의 남북관계에 긴장을 완화하고 교류협력을 일정한 수준에서 유지해가고자 하는 의지가 존재한다. 남북한에 공히 존재하는 이러한 의지를 협상과정을 통해 상호 이익이 되는 관계로 현실화시킬 수 있는 거래조건에 합의할 수 있다. 만약 그러하게 된다면, 남북경제교류와 인도·개발지원을 적어도 과거 시기보다는 증가된 규모에서 실현하고자 하는 정책을 만들어내고 지켜가는 것이 가능할 것이다.

앞으로 남북한 관계의 선순환을 만들기 위해 한국에 필요한 것은 두 가지이다. 첫째는 앞서 지적한 것처럼 남북관계를 재가동 할 수 있는 정치적 타협을 북한 당국과 성사시키는 것과 함께 둘째, 경제관계 및 인도·개발지원을 활성화하고 지속 가능한 것으로 만들기 위한 정책적 혁신이다. 무엇보다도 경제교류 및 지원은 한국 내부에서 국민적 합의를 바탕으로 지난 연간에 제기되었던 여러 부정적 문제에 대해서 해결책을 제시하는 한편, 긍정적 측면을 확대·발전시키는 방향에서 새롭게 정립되어야 할 것이다. 한국의 대북 경제교류와 인도·개발지원은 북한의 경제성장과 민생증진, 긴장완화와 교류협력을 촉진하는 방향에서 진행되어야 할 것이며, 이를 위해서는 정책의 전략적 방향이 어떠한 어떤 수단이 어떻게 사용될 수 있는가에 대한 정책적 고민이 한층 필요할 것이다.

나아가 이는 한국만의 노력으로 이룩될 수 없다. 무엇보다도 북한 당국의 협조가 필요하다. 북한 당국은 내부 경제의 발전과 민생 증진

을 위한 정책 방향에 진실로 노력해야 하며, 투자유치 및 인도·개발 지원 수취와 관련하여 국제적 기준을 마련하고 준수하는 태도를 보여야 할 것이다. 북한이 투자 및 지원 유치 증대에 성공하자면 무엇보다도 핵무기 개발 문제를 비롯한 대량 살상 무기 개발과 관련하여 납득할 만한 정책 지향을 보여야 할 것이며, 한국과의 긴장완화와 협력 강화를 진지하게 원한다는 것을 실효적으로 입증해야 할 것이다.

2. 주요 정책 주제와 목표 설정

아래에서는 한국의 대북 경제교류와 인도·개발지원이 첫째, 북한의 경제성장과 민생증진, 둘째, 남북 간 긴장완화와 교류협력 증진이라는 방향에서 기능하도록 자리 잡게 하기 위해서 극복해야 할 도전을 식별한다. 아울러 앞서의 두 가지 전략 목표를 달성하는 데 우호적으로 작용할 수 있는 환경 요소도 살펴본다.

가. 정책적 도전 요소

(1) 북한의 핵무기 보유 고수 정책

북한은 멀리는 2005년부터, 보다 선명하게는 2009년부터 핵무기 보유 고수 정책을 추진하고 있다. 북한은 차기 정부 임기의 상당기간 동안 이러한 정책을 고수할 것이다. 이러한 북한을 어떻게 생산적으로 다룰 것인가가 앞으로 한국의 대북경제관계 및 인도·개발지원과 관련한 정책 사고에 대한 가장 중요한 도전과 화두가 될 것이다.

과거의 경험에서 볼 때, 남북한 사이에 상호 관계를 획기적으로

확대할 데 대한 합의와 그 실천은 핵 문제가 국제적으로 관리되는 상태에서 가능했다. 2000년 1차 정상회담이 그러하며, 2007년 2차 정상회담이 그러했다. 핵 문제가 국제적 협상에 의해 관리되고 있는 상태에서 남북관계가 확대할 수 있는 이유는 이렇다. 핵 문제에 대한 국제적 관리가 존재하지 않는다면, 북한은 핵무기 개발에 대한 각종 제재 하에 있게 되며, 한국도 국제적 제재에 참가해야 한다. 이렇게 되면 한국 정부의 정책적 운신 폭이 그만큼 좁아지며, 남북관계의 확대에 현격한 제한이 존재하게 될 것이다.

따라서 2013년 이후 남북관계의 복원과 안정적 전개를 촉진할 수 있는 안정적 환경 중에서 핵심적인 것은 북핵 문제를 관리하는 어려운 협상에서 과연 관련 국가들이 얼마나 성공적인 타협을 끌어낼 수 있는가이다. 북한 정권의 핵무기 보유 정책 고수 및 지난 시기 거듭된 협상 실패의 경험은 2013년 이후 새로운 타협을 끌어내는 것이 결코 쉽지 않을 것임을 예고하고 있다.

물론 한국 정부는 남북관계의 형성과 진전을 북핵 문제의 진전에 완전히 종속시키는 정책은 취하지 않을 것으로 보인다. 그렇지만 궁극적으로 북핵 문제에 대한 국제적 관리체계 형성을 목표로 하는 협상시도가 실패하는 경우, 남북관계의 전개, 그 속에서 남북경제관계 및 각종 지원 제공에는 한계가 존재할 수밖에 없다.

(2) 북한 내부 정치 및 경제 상황

북한과의 경제관계 확대와 각종 대북지원 확대가 발생할 수 있는 핵심적 조건은 과연 북한이 ‘내부적으로 경제성장과 민생개선에 우호적인 정책을 취하고 있는가 아닌가’의 문제이다. 북한 당국이 이러한 방향에 순응하는 제도개혁과 정책을 추진하는 수준이 높을수록, 한국

과의 경제관계와 대북지원은 확대될 수 있으며 그 역도 성립한다.

북한이 내부적으로 경제성장과 민생개선 우호적 정책을 실효성이 있게 취하자면, 북한의 제도체계 및 자원배분에 상당한 변화가 있어야 한다. 우선 북한은 군비지출과 개인송배 지출을 현저히 줄여야 하며, 이를 생산적으로 투자해야 한다. 아울러 국가의 경제에 대한 통제를 현저히 완화하면서 시장 활동을 보장해주는 식으로 제도 개혁을 이룩해야 한다. 특히 북한의 경우 여기서 중요한 것은 당 경제, 군수 경제 및 여타 특권기관이 누리고 있던 각종 독과점권을 폐기하며, 국유기업과 민간경제 주체를 막론하고, 각종 '세외부담'이 경감되어야 한다. 아울러, 당 기관, 보안부, 보위부, 보위사령부 등과 같은 각종 국내보안기구의 국영 및 민영 경제활동에 대한 지나친 통제와 간섭이 완화되어야 한다. 또한 국가가 국민이 획득한 재부를 화폐개혁 또는 인플레이 및 기타 정치적 방법을 통해 합법적으로 강탈해가지 않을 것이라는 재산권 안전에 대한 보장이 있어야 한다. 나아가 국가의 국민에 대한 약속, 북한 당국이 외국기업과 맺은 계약 준수와 같은 국가나 정권의 계약준수에 대한 신뢰가 형성되어야 한다. 이러한 조건이 갖추어져야 민간개인을 포함 각종 경제주체가 투자와 노력을 증가시켜, 생산성 증가 및 인민생활 증진에 기여하게 만드는 환경을 조성할 수 있다.

이 모든 조건을 놓고 보면, 북한 당국이 '경제성장과 민생개선'에 우호적 제도체계를 갖추고 경제정책을 취하는 것이 쉽지 않은 일이라는 것을 알 수 있다. 따라서 북한 당국의 제도와 정책의 개혁은 점진적으로만, 다시 말해 경제성장과 민생개선 정책은 점진적으로만 성취될 수 있을 것이다. 흔히들 한국에서는 '북한(당국)이 핵을 포기하면, 대량의 경제 원조를 제공할겠다'라는 식으로 말해왔다. 그러나 북한 당국이 핵을 (단계적으로) 포기하는 것과 내부적으로 경제성장과 민

생개선 정책을 취한다는 것은 반드시 동일한 것이 아니다. 두 사항은 별개로 진행될 수도 있다. 물론 동시에 진행되면 북한은 스스로의 능력으로 외자 유치를 할 수 있을 것이며, 민간 투자를 중심으로 남북한이 경제관계를 확대하는 것이 가능해질 것이다. 또한 이러한 경우 각종 국제기구와 주변 국가들이 북한에 대해 인도·개발과 관련한 각종 지원을 기꺼이 증가시키게 될 것이다. 그러나 그렇지 않은 경우, 설령 북한이 핵을 (단계적으로) 포기한다고 해도, 경제관계 및 지원증가에는 한계가 있을 수밖에 없다.

문제는 ‘경제성장과 민생개선’ 정책이 신뢰성 있게 추진되자면 결국 북한의 정치 내부 상황이 지금보다 현저히 완화되어야 한다. 만약 지금처럼 독재자의 절대권력 및 공안통치 위주로 내부 정치가 운영된다면, 북한주민도 외부투자자도 북한 정권이 언제 약탈자로 변할지, 언제 계약을 일방적으로 파기할지에 대해 안심할 수 없다. 이러한 상황에서는 경제성장을 유도할 만한 투자와 노력이 발생하지 않을 것이며, 따라서 민생개선도 이루어지지 못할 것이다.

(3) 인도지원의 영구화

대북 (인도)지원이 생존위기에 빠진 가장 중요한 원인은 단기 처방이어야 할 인도지원이 영구 처방으로 되어 버렸다는 것이다. 영구적 인도支원은 수혜자에게도 약이 아니라 독이며, 공여자의 의욕을 저하시킨다.

인도지원이라 함은 사람에 의해 야기된 위기 또는 자연에 의해 야기된 재난에 대한 단기 긴급 구호활동을 의미한다. 인도지원과 구별되는 개념이 개발지원이다. 긴급 구호 활동은 고통스러운 증세를 완화하는데 집중하며, 증세를 유발한 원인은 치료하지 않는다. 증세를

종결시키자면, 그 증세를 유발한 원인을 제거하는 보다 장기적이고 체계적 활동이 필요하다. 이것이 개발지원이다. 재난이 발생하면 대체로 단기적인 인도지원과 동시에 또는 순차적으로 장기적 차원의 개발지원이 시작된다. 그러나 어떤 국가들에 대해서는 본격적 개발지원이 시작되지 못하고 인도지원 성격의 원조가 영속화된다.

인도지원이 장기화되는 경우 부작용이 발생한다. 마치 환자에게 치료약은 주지 않고 증세 완화용 진통제만 장기 투여하는 것에 비유할 수 있다. 인도支원은 나쁜 정책과 제도를 수정하기 위해서가 아니라, 나쁜 정책과 제도가 초래한 결과를 완화하기 위해 수행된다. 이러한 활동이 장기화되는 경우, 인도支원은 해당 국가 정부의 나쁜 정책과 제도가 오히려 지탱하도록 도와준다는 의도하지 않은 효과를 발생시킬 수 있다. 예를 들어, 어떤 나라의 정부는 특정 지역의 기근을 의도적으로 방치하거나, 또는 자신에게 고통스러운 정책과 제도 개혁을 회피한다. 그러면 인도주의 위기가 재발하여 국제적으로 비상벨이 울리며, 외부의 인도주의적 개입이 다시 시작된다. 그러면 위기가 완화되고, 그러면 해당 정부는 나쁜 정책과 제도를 고치지 않고서도 계속 생존할 수 있게 된다. 그러면 내년에도 위기가 발생하게 된다. 그러면 내년에도 비상벨이 울리며, 인도주의적 개입이 필요하게 된다. 인도주의적 위기와 개입은 영원히 계속된다. 이것이 이른바 ‘사마리아인의 딜레마’이다.

(4) 한국 내 정책사고의 문제

한국 내 정책 사고의 핵심적 문제는 결과적으로 ‘인도지원의 영구화’를 방관한 데 있다. 물론 여러 이해상관자들은 각자 할 말이 많을 것이다. 그러나 어쨌든 ‘인도지원의 영구화’를 중단할 수 있는, 그리고

어려울 수밖에 없는 시도에 관한 진지하고 현명한 전략 사고가 전개 되지 않은 것은 사실이다.

과거 한국의 북한 당국에 대한 지원물자 전달은 다목적에서 의욕적으로 추진되었다. 이러한 행위를 통해 남북 당국 관계를 개선하고, 경제사회 교류협력을 확대하며, 북한변화도 촉진하며, 북한주민의 친한국 정서도 증진하고, 북한 당국에 대한 지렛대도 높이고, 통일을 앞당기는 투사이기도 하고, 북한동포의 생활도 개선하는 등의 목적에서 추진되었다.

이러한 의욕에 차고 화려하게 장식된 다목적 대북한 당국 물자 전달에는 심각한 문제가 잠복해있었다. 언급된 목적에는 서로 양립할 수 없는 것들이 섞여 있었기 때문이다. 예를 들어, 물자전달의 주목적이 남북 당국 간 관계 관리였다면, 지원물자는 북한 당국에 전달하고, 북한 당국이 한국 정부가 원하는 행동을 취함으로써 남북 당국 간에 상호주의적 거래가 성립한다. 이러한 사례에는 북한 당국이 비핵화에서 일정한 조치를 취하고 6자회담 다른 참가국이 그 행동에 대해 보상하는 상호주의 거래와 동일한 성격의 것이다. 그러나 만약 물자지원의 목적이 인도지원이라면, 한국은 자신이 제공하는 물자나 서비스가 적절한 경로를 통해 자신이 지명하는 북한의 취약계층에 전달되는지 확인해야 하며, 확인되는 것으로 목적이 달성된다. 여기서 확인이 된다는 기준은 세계식량기구의 인도지원 사업의 모니터링 수준을 기준으로 하면 될 것이다.

한국의 대북지원 정책 사고에서 지금까지도 가장 큰 문제는 북한 당국 행태 변화용 상호주의 거래와 북한주민 대상 인도지원을 혼동하는 것이다. 만약 대북지원이 북한 당국 행태 교정용이라면, 한국지원 물자의 수취인은 북한 당국이며, 거래 조건에 따라 북한 당국이 그 물자를 어떻게 사용하는가에 대해 한국의 발언권이 있을 수도 있고

없을 수도 있다. 그러나 만약 인도지원이라면, 수취인은 북한 내 목표 주민집단이며 이를 확인하는 (국제수준의) 모니터링이 반드시 필요하다. 한국은 대북지원을 북한 당국 행태 교정용 수단으로 간주하면서도 이를 공식적으로 인도지원이라고 부르곤 해왔다. 따라서 실질적으로는 상호주의 거래이기 때문에 모니터링을 하지 않으면서도, 그것을 인도지원이라고 부르기 때문에 모니터링이 필수적인 상황을 만들어내었다. 따라서 한쪽에서는 “왜 인도지원하면서 모니터링을 하지 않느냐”는 비판이 제기되는 한편, 다른 쪽에는 ‘북한변화 촉진용’이니 ‘통일대비 투자’니, ‘어차피 장마당에서 팔리니 시장촉진과 북한변화에 기여한다’는 등의 수많은 억지 옹호 논리가 고안되어 제공되었다.

다음으로 대북지원 정책 사고에서는 그간 국제 원조 업계에 축적되어온 여러 교훈이나 정책 원칙이 거의 고려되지 않았다. 먼저 인도 지원은 원조 방법 중에서도 가장 나쁜 방법의 지원이다. 인도 지원은 대부분 해당국 정부를 기피하며 수행되고, 또한 자체 문제 해결 능력 함양에 오히려 해가 되기 때문이다. 마찬가지로 식량지원도 지원하는 방법 중에서는 나쁜 방법에 속한다. 이에 대해 나중에 다시 거론한다. 둘째, 한국의 정책 사고에서는 일반적으로 북한의 현재 또는 미래에 존재하는 정책과 제도의 품질에 대해 질문하지 않은 채로, 대량의 물자를 전달하는 것을 내용으로 하는 매우 낙관적인 인도지원 또는 남북경협 미래 청사진을 그려내곤 했다. 그러나 어느 나라에 제공된 물자와 서비스는 해당국 정부의 정책과 제도가 좋을 때는 정책과 제도를 더 좋게 만들지만, 정책과 제도가 나쁠 때는 정책과 제도를 더 나쁘게 만든다. 따라서 물자 제공 대북지원 이전에 정책과 제도 개혁용 지원을 선행시켜야 한다. 셋째, 유사한 맥락에서 국제적 경험을 보면, 해당국 정부가 스스로 진지하게 개혁에 의지를 갖고 노력하지 않는다면, 외부 행위자가 그 나라와 그 국민을 도울 수 있는 방법은 지

극히 제한적이다. 그러나 한국에서는 북한 내부 조건 개선과 관련하여 무엇인가 크게 또한 조만간 기여할 수 있는 것처럼 사고하는 낙관적 경향이 지배적이었다.

결론적으로 한국의 (인도적) 대북지원과 관련한 정책 사고는 너무 낙관적이고 너무 순진했고, 너무 의욕에 넘쳤다고 할 수 있다. 따라서 대북지원 행위 및 정책과 관련하여 전략적 숙고나 부정적 현상에 대한 적절한 안전장치를 구비하지 못했다.

(5) 한국 내 공감대 저하

지난 5년간 한국의 남북경제관계 확대와 대북지원에 대한 국민적 공감대가 저하됐으며, 이를 극복하는 것이 2013년에 등장한 정부의 과제 중의 하나가 될 것이다. 공감대 저하에는, 특히 북한의 대남정책이 매우 호전적이고 공격적으로 변한 것이 주요하게 작용했다. 특히 2010년 북한의 천안함 폭침에 대해 대응조치로 취해진 5·24 조치는 개성공단을 제외하고 남북한 경제교류를 중단시킬 수밖에 없는 상황을 초래했다. 또한 그동안 대북지원의 관행이 또는 막연한 인상이 대북지원이란 ‘한국이 (북한주민에게가 아니라) 북한 당국에 물자를 전달하는 행위’라는 (올바르든 올바르지 않든) 인식을 유포시키는 데 기여한 것도 대북지원 공감대 저하에 이바지했을 것이다.

나. 긍정적 환경 요소

김정은 정권은 구래의 대내외 정책 노선을 고수하면서도 정책 수정 압력에도 직면하게 될 것이다. 정책 수정압력이 대두하는 이유는 특히 그동안 북한 정권이 앞서 언급한 여러 정책을 추진하는 가운데

일정한 성과와 함께 점증하는 부담에 직면하게 되었기 때문이다. 김정은 정권의 대내외 정책은 과거 정책의 ‘성과’를 활용하고 ‘부담’의 측면을 경감하는 차원에서 전술적 변화를 모색할 것이고, 이러한 모색이 대남정책 및 남북관계 형성 정책에 반영될 것이다.

지난 연간 추진한 정책의 결과 중에서 김정은 정권에 부담인 측면을 거론하자면 다음과 같다. 첫째, 한국 및 미국과 관계가 악화되었고 국제적 고립이 심화되었다. 둘째, 중국에 대한 의존과 갈등이 동시에 증가했으며, 이와 같은 상황은 북한 정권이 ‘중국의 배신’에 대해 우려해야 하는 상황을 만들어 내었을 것이다. 셋째, 북한경제가 원자재 수출형 경제(2010년 북한 수출의 70%가량이 석탄(46%) 등 원자재)로 변신했고, 이에 따라 제조업 몰락 상황과 중국 상품의 범람이 구조화되어 버렸다. 넷째, 그간 막대한 투자를 쏟아 부은 국영부문(중화학공업 및 경공업) 강화 정책이 가시적 성과를 내지 못한 채 ‘돈 먹는 하마’로 변화했다. 다섯째, 정권 대 사회 간의 갈등이 점증하고 있는 것과 함께, 빈부 및 지역 격차의 현저한 증가, 권력 재편에 따른 탈락자 문제 등이 더하여 내부 불안 요인이 증가하고 있다.

북한 정권의 입장에서 이와 같은 여러 부담을 경감하는 방법은 한국 및 미국과 긴장을 완화하고, 관계를 개선하여, 이들 두 나라로부터 투자와 지원을 유치하는 것이다. 그런데 김정은 정권의 이러한 의도가 현실화되기 위해서는 무엇보다도 북한이 핵무기 및 대량살상무기 개발에 관하여 국제사회가 납득할 수 있는 양보를 제시해야 할 것이다. 이에 기초하여 핵무기 개발 문제에 대한 국제적 관리체제가 재차 성립하는 틀 속에서 북한의 주변국과의 경제협력 활성화와 인도·개발 지원의 증액이 논의될 수 있을 것이다. 이러한 환경이 마련되자면, 북한을 한편으로 하고 한국과 미국을 한편으로 하여, 관련 문제에 대한 협상이 진행되어야 한다. 이 협상의 타결은 그동안에 증가된 불신 때

문에 성사되기가 쉽지 않을 것이다. 협상이 타결되지 않는 한, 북한에 대한 주변국의 경제협력과 인도·개발지원의 제공은 제한적 수준에 머무를 가능성이 크다. 그러나 만약 관련 당사국이 진지하게 노력한다면, 상황이 달라질 수 있다.

다. 추진 목표 설정

지난 연간에 ‘북한 문제’는 더욱 풀기가 어려운 상태로 뒤틀려 왔다는 것을 감안할 때, 다음 5년간의 남북관계, 대북 경제 교류, 대북 인도·개발지원과 관련하여 신중한 전망에서 출발하는 것이 안전하다. 주어진 상황에서 여러 어려운 점을 간과하고 또는 의도적으로 경시하고 지나치게 적극적이고 일방적으로 자신의 의도를 실현하고자 대북 정책을 추진하는 경우, 북한 정권으로부터 또는 한국 내부로부터 상당히 강력한 저항에 직면할 가능성이 높다. 따라서 대북 경제교류와 인도·개발지원은 남북한의 정치적·안보적 상황, 그리고 북한의 긍정적 협력 여부를 고려하면서, 신중하고 올바른 목표를 세우는 것이 중요하다.

앞서 지적했다시피, 대북경제관계 확대와 인도·개발지원이 증가하려면, 관계 및 지원의 확대에 앞서서 또는 동시에 다음과 같이 네 가지 작업이 추진되어야 한다. 첫째, 북한이 주변국과의 안보 정세를 완화하는 데 협조하도록 만들며, 둘째, 내부적으로 경제성장과 민생 개선에 우호적인 정책을 취하도록 하며, 셋째, 각종 잠재적 갈등 문제에 대한 포괄적, 전략적 타협을 모색하여 남북관계를 안정시키며, 넷째, 셋째 사항과 관련한 한국의 대북정책에 대한 충분한 내부 정치적 지지를 확보해야 한다.

향후 5년의 출발 상황에서 볼 때, 이러한 상황을 처음부터 만들어

내기는 어려울 것이다. 대북 경제 교류 및 인도·개발지원은 대체로 이러한 상황이 진전되는 것에 맞추어 진행하는 것이 좋다. 이렇게 되어야 관련 사업의 토대가 건실해짐에 따라서 지속 가능성이 보장될 것이다.

3. 세부 정책 방향

가. 남북경제교류의 네 가지 분류

그렇다면, 남북관계의 개선과 지속을 위한 윤활유로서 각종 남북 경제교류를 어떻게 정책 수단화할 수 있을까? 여기서 남북 간 경제 교류는 네 가지 범주로 나누어 보는 것이 좋다.

첫째, 상업적 차원에서 이윤을 목적으로 한국의 민간기업과 북측 관련 당사자들 간에 발생하는 민간 경제교류이다. 여기는 이를 상업적 남북경제교류라고 하자.

둘째, 상호주의에 입각한 한국 정부의 북한 당국에 대한 물자 인도이다. 이는 북한 당국이 한국이 원하는 행위를 취했을 때, 그에 상응하는 보상으로 한국 정부가 북한 당국에 물자를 직접 제공하는 것이다. 대표적인 것이 북한 당국의 비핵화 조치에 대한 한국을 비롯한 관련국의 대북 보상이다. 여기서는 이를 정치적 남북경제교류라고 하자.

셋째, 인도지원이다. 이는 북한 내부에 발생한 인도주의적 재난이 북한주민에게 발생시키는 고통을 완화할 목적으로 물자와 서비스를 응급구호를 위해 일회적으로 제공하는 것이다. 인도지원에서 중요한 것은 제공된 물자가 목표 주민에게 적절하게 배달되는가를 확인하는

것이다.

넷째, 개발지원이다. 이는 북한에서의 빈곤감소와 경제성장을 유발할 목적으로 한국의 공공기관이 북한 내부의 파트너에게 제공하는 물자, 서비스와 현금으로 구성된다. 이러한 개발지원은 북한 당국이 정책과 제도 개선을 통해 대내 정책을 빈곤감소와 경제정책에 지향하고 있고 또한 남북한 당국 간의 정책협약이 순조로울 때 성사될 수 있다.

나. 정책수단으로서의 특징과 활용

위의 네 가지 정책수단은 남북관계에서 발생하는 여러 상황적 필요에 따라 또한 북한 내부의 수용 능력 확대 수준에 맞추어 적정하게 구사되어야 할 것이다. 정치적 경제교류 및 인도지원과 실험적 개발 지원은 전체 상황의 진전에 앞서서, 전체 상황의 진행을 추동하고 윤희유 역할을 하기 위해서 활용될 수 있다. 그러나 한국 정부의 북한지역 경제발전을 위한 대규모 경제지원을 의미하는 개발지원은 여건이 갖추어진 것을 확인하고서만 제공되어야 할 것이다. 한국 정부는 북한 당국과 협상을 통해 북한 당국이 좋은 행동을 취할 것을 유도하고 상호주의 차원에서 이에 대한 보상행동을 취할 수 있다. 또한 민간의 대북 투자 역시 대북 투자에 대한 위험을 스스로 처리한다면, 보다 자유롭게 허용될 필요가 있다. 그러나 이러한 당국 간 정치적 경제교류 및 민간의 상업적 거래는 정치안보환경의 불안정, 북한 내부 수용 여건 불비로 불안정성과 제한성을 극복할 수 없을 것이다. 보다 대규모의 민간 투자, 그리고 정부 대 정부 간의 보다 대규모 개발지원이 행해지기 위해서는 북한 당국의 경제정책과 제도를 경제성장과 민생증진으로 확실하게 바꾸었다는 증거가 있어야 하며, 또한 북한에의 이러한 자원 유입이 한국을 위협하는 데 사용되지 않는다는 보장이

있어야 할 것이다.

한편에서 상업적 남북경제교류와 당국 간의 정치적 남북경제교류와 비교하여 다른 편에서 인도·개발지원에서 정책적으로 유의해야 할 점이 강조될 필요가 있다. 상업적 남북경제교류와 당국 간의 정치적 남북경제교류는 가시적으로 상호적 이득의 발생이라는 형태로 그 성과가 확인되는 유형의 경제교류이다. 따라서 이러한 경제교류는 상호 이익이 맞으면 자가 집행되는 동력을 가질 수 있다. 상업적 교류의 책임은 기본적으로 민간 투자가에 있으며 정치적 거래에 대한 책임은 한국 내에서의 선거를 통해서 표명될 것이다. 그러나 이에 비해, 우리 정부의 공적 자원을 사용하는 인도지원과 개발지원은 북한주민의 (즉각적 또는 중장기적) 민생 개선을 목표로 한다. 국제사회는 인도 지원과 개발지원을 성공적으로 진행하는 것과 관련한 경험과 원칙을 축적해 왔으며, 한국은 대북 인도지원과 개발지원에서 이를 활용할 필요가 있다.

(1) 식량지원 추진 방안

대북 인도지원과 관련하여 핵심적 정책 사안은 식량지원과 보건 의료 지원이다. 그간의 이 분야의 대북지원의 경험과 시행착오를 반성적으로 소화하면서, 상당한 정책 개선이 있어야 한다. 이를 구체적으로 보자.

한국의 대북지원에서 가장 중요한 부분을 차지했던 식량지원과 관련하여 세 가지 문제점이 지적된다.⁵¹ 첫째, 식량지원은 여러 목적으로 행해졌는데, 목적에 따라 지원 방식이 달라야 함에도 불구하고

⁵¹ 김영훈, “대북 식량지원,” 남북협력기획단 편, 『남북한 교류·협력 발전방안』 (KBS 한국방송 남북협력기획단, 2012), pp. 6~7.

이에 대한 구별이나 정책이 존재하지 않았다. 따라서 식량지원 목적 별로 그에 합당한 방식과 절차를 확립해야 한다. 식량지원의 목적은 인도지원, 개발지원, 정치적 지원의 세 가지가 있을 수 있으며, 각각의 목적에 맞게, 식량지원 신청, 지원 식량의 사용 및 분배계획, 분배에 대한 모니터링, 지원 프로그램 이해에 대한 평가, 피드백 단계에 대한 정책 체계를 갖추어야 한다. 아울러 우리의 대북 식량지원이 북한의 경제개발계획 추진과 인권상황 개선에 직간접적으로 영향을 미치도록 하는 것에 대한 전략적 고려가 있어야 한다.

둘째, 지원 식량의 분배 투명성이 확보되지 않았다. 이는 한국의 대북 식량지원과 관련하여 가장 치열한 논쟁점이 되어 왔지만, 모니터링의 목적, 개념과 체계에 대한 인식이나 구체적 작업은 가시적으로 진전되지 않았다. 다음 한국 정부는 주요 국제 식량지원 단체의 경험을 활용하여, 대북 식량지원 모니터링 체계를 구축해야 한다. 대북식량지원에서 유효한 모니터링 체계는 북한 당국과 합의해내야 하는 사항으로 이 경우 협상력이 매우 중요하다. 현실적으로 한국이 북한 당국과 단독으로 협상하여 유효한 또는 국제적 수준의 모니터링 체계를 합의해 내는 것은 매우 어려울 것이다. 한국이 대북 협상력을 높이하고자 한다면, 주요 식량 공여국인 미국 및 일본과 공동으로 대북 식량지원을 기획하고 북한과 공동으로 협상하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또는 한국이 단독으로 북한에 식량을 제공하는 대신, 국제식량 계획을 통해 제공하는 경우, 최소한 국제적 표준에 맞는 모니터링을 통해 식량을 제공할 수 있을 것이다

셋째, 오랜 기간의 적지 않은 식량지원에도 불구하고 북한이 식량 부족 현상이 여전히 해소되지 않았다. 이 문제를 해결하기 위해서는 농업 부문에 대한 개발지원이 필요하다. 다시 말해, 북한이 식량생산을 증가시킬 수 있는 능력을 갖추는 것을 돕는 식으로 지원이 행해져

야 한다는 것이다. 이를 위해서는 각종 농업생산정비와 농업생산증대를 한국의 정부와 민간이 지원하는 것이다. 그러나 식량 자급자족에 우호적이지 않는 북한의 지리적, 기후적 특성을 감안할 때, 식량 수입 능력을 증대시킬 수 있도록 수출 제조업의 육성을 돕는 것도, 북한 식량수요 충족을 돕는 정책이 될 수 있다.

(2) 보건의료지원 추진 방안

대북 보건의료지원 사업의 개선점은 9가지로 요약할 수 있다.⁵²

첫째, 보건의료에 대한 정부 지원이 저조했다는 것이다. 이 때문에 지원 사업이 민간단체 중심의 소액지원 사업으로 전개되었는데, 이는 북한 자체의 보건 역량 강화에 큰 도움이 되지 않았다. 앞으로는 정부 차원에서 북한 보건의료 체제의 자생력을 지원하기 위한 개발지원의 추진 비중이 높아져야 한다.

둘째, 일회성 구호사업 위주에서 개발지원을 지향해야 한다. 이제까지의 의료장비, 의약품과 같은 구호성 물자, 병원현대화 사업과 같은 시설 개선 위주에서 보건의료 정책과 제도의 개선, 보건의료 행정관리의 체계화, 보건의료 종사자 교육 등으로 방향 전환이 있어야 한다.

셋째, 보건의료지원은 북측의 주도에 의한 사업 결정이 주를 이루었는데, 앞으로는 국제적 보건의료지원 원칙을 지향해야 한다. 이제까지는 평양 중심 고급 의료 확충, 시설 및 물자지원 위주가 되는 경향이 있었는데, 앞으로는 일차 진료, 북한의 보건의료 필요에 따른 지

52 이상영, 황나미, 윤강재, 『남북한간 보건의료 교류·협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구: 인도적 대북지원 사업을 중심으로』 (보건사회연구원, 2008); 김석향 외, 『지속적인 협력과 발전을 통한 북한보건의료체계 발전 방안 연구』 (보건복지가족부, 2008. 7) 참조.

원, 분배 공정성 증시 등이 관철되어야 한다.

넷째, 평양 인근 중심 지원에서 북한 전체의 보건의료 필요 충족을 지향하는 방향으로 전환이 있어야 한다. 평양 인근 중심 지역 지원 집중은 북한 내 보건의료 불평등성을 심화시킬 우려가 있으므로, 북한 지역 전체의 지역별 시급성에 따른 지원 및 변방 중심 지원이 이루어지도록 해야 한다.

다섯째, 분배 투명성과 모니터링이 취약했는데, 이의 중요성에 대한 인식을 고양하고 모니터링을 강화해야 한다. 한국의 대북지원에 대한 북측의 발언권과 통제가 국제기구에 비해 차별적으로 강했는데, 한국 측의 발언권 증대, 모니터링 중요성 인식 고양, 적절한 사업 방법 모색이 이루어져야 한다.

여섯째, 민간단체 위주 사업 추진의 약점을 보완하기 위해 정부의 기획능력 강화, 합동사업 추진을 강화해야 한다. 한국 정부는 기획력을 강화하며, 당국 간 협력 강화가 이루어지도록 노력하며, 아울러 민간단체 역량을 강화해야 한다.

일곱째, 이제까지 사업 전략이 부재한 경향이 있었는데, 정부 차원의 대북지원 기획 및 관리 능력 강화가 이루어져야 한다. 대북의료 지원과 관련 총체적 지원 전략이 부재했고, 관리 및 주도 기구도 불분명했는데, 정부 주도로 총체적 지원 전략을 작성하고, 정보 수집과 판단을 체계화해야 한다.

여덟째, 지원 단체의 보건의료 전문성 부족을 극복하고 전문성 향상 사업을 추진해야 한다. 지원 사업이 대형화, 복잡화되는 것에 비해 지원 단체의 역량이 따라가지 못하는 것을 극복하기 위한 전문성 향상 정책 조치를 시행해야 한다.

아홉째, 한국 측의 거버넌스 문제가 취약했는데 이를 정부의 관리 자적 역할을 강화하여 극복해야 한다. 사업 중복과 난맥상과 민간단

체 주도에 따른 한계를 극복하기 위해 사업의 통일성과 체계성 확보가 필요하며, 정부와 민간의 합의 조정 기능을 강화해야 한다.

(3) 개발지원 추진 방안

한국 정부의 북한에 대한 개발지원은 개발지원에 관한 국제사회의 통찰과 원칙을 준수해야 한다. 이는 아래와 같은 다섯 가지로 요약할 수 있다.⁵³

첫째, 대북지원의 규모는 북한이 한국 및 국제사회와 얼마나 협력하고 개혁과 개방 노력을 기울이느냐를 고려하여 탄력적으로 결정한다.

- 초기부터 대규모 프로젝트를 시행하는 것은 가급적 피하고 시범적 소규모 프로젝트에서 시작하여 점진적으로 규모를 확대한다.
- 대규모 개발원조는 핵 협상이 타결되고 북한이 국제사회와의 관계를 정상화한 이후에야 실시한다.
- 그 경우에 북한의 제도와 정책이 얼마나 시장경제 방향으로 충분히 개혁되고 있는가를 평가하여 그 수준에 적절하게 지원한다.

둘째, 북한이 스스로 개발전략을 수립하여 국제사회의 공인을 받는 절차를 거치도록 하며, 이를 토대로 한국 및 국제사회가 함께 북한과 합의하여 지원전략과 프로젝트를 결정한다.

셋째, 북한이 국제사회에 통용되는 일반적 규범과 정책 개혁을 수용하도록 설득하며, 북한이 이를 받아들이는 정도와 연계하여 지원을 확대한다.

넷째, 북한이 국제사회와 관계를 정상화하고, 이들로부터 원조

53 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에의 시사점』 (서울: 산업연구원, 2009).

를 받을 수 있도록 지지·협력할 필요가 있다.

다섯째, 북한이 민간기업의 상업투자를 유치할 수 있도록 정책과 제도 개선을 도우며, 공적 개발원조는 공공지출 분야에 초점을 맞춘다. 공적 개발원조는 초기에는 인적자원 개발(교육, 보건의료 등)과 공공행정능력 강화에 초점을 두며, 개혁·개방이 상당히 진행되면 대규모 경제 인프라(교통, 통신, 전력 등) 지원을 실시한다.

4. 정책 추진 시 고려사항

남북경제관계 및 각종 지원의 확대는 궁극적으로 남북한 정치관계의 종속물이다. 남북정치관계가 좋을수록 경제 및 지원 관계도 활성화될 수 있고, 그 반대도 성립한다. 또한 남북정치관계는 각각 남과 북의 내부, 주변국 관계, 남북 양자 간의 관계 등등에서 수많은 교란요소를 그 안에 함축하고 있다. 이 모든 관계를 한국에 이해관계에 맞게 도전을 극복하고 조율하자면 매우 높은 수준의 정치력과 외교력이 필요하다.

남북경제관계 및 각종 지원의 확대와 관련하여 가장 먼저 부딪치게 되는 도전은 북핵 문제를 국제적 관리 틀에 재편입시키는 문제일 것이다. 물론 한국 정부가 대북정책을 완전히 종속시키지는 않을 것이지만, 이 문제가 풀리기 전까지 남북관계의 진전에는 상당한 한계가 있을 수밖에 없다.

다음으로 남북경제관계 및 각종 지원의 확대에서 관건인 것은 북한이 '경제성장과 민생개선'에 부합하는 정책을 취하고 있는가이다. 이러한 정책이 추진되자면 북한의 대내외 정책, 그리고 내부 제도 체계에서 상당한 변화가 발생해야 한다. 그러나 이러한 변화는 불완전

하고 점진적으로 발생할 수밖에 없다. 한국은 이를 고려하면서 전략적으로 현명하게 대처하는 능력을 함양해야 한다. 북한은 항상 ‘어려운 파트너(difficult partners)’로 남아있을 것이며, 한국은 이러한 어려운 상대를 대상으로 (인도)지원 사업을 생산적으로 진행할 수 있는 법을 배워야 하며, 적절한 정책 사고를 발전시켜야 한다.

결론적으로 한국은 남북경제관계 확대 및 대북지원에 있어서도 전략적 정책 사고를 발전시켜야 한다. 일반적으로 경제관계 확대 및 대북지원과 관련하여 우세한 북한 이미지는 ‘북한(당국)과 우리의 선호구조는 별 차이가 없다’는 논리이다. 즉, 북한(당국)은 변하고 있고 변할 수밖에 없고, 비핵화를 진행하고 있다는 것이다. 또한 북한(당국)은 경제성장과 민생개선에 힘쓰고 있으며, 우리가 제공하는 물자를 우리가 원하는 방향에서 생산적으로 활용하고자 하는 의지와 능력을 갖추고 있다는 것이다. 과거에도 그러했지만, 앞으로도 이러한 북한 이미지는 현실과 동떨어진 것이다. 이러한 현실과 동떨어진 이미지에 입각하여 추진되는 정책과 사업은 반드시 실패할 수밖에 없다. 한국은 이러한 ‘어려운 파트너’를 상대로 경제관계 확대와 (인도)지원 사업을 생산적으로 진행할 수 있는 법을 배워야 하며, 적절한 정책 사고를 발전시켜야 한다. 국제 원조의 경험에서 볼 때, 주는 측이 영리한 것보다는 받는 측이 더 영리했다. 우리가 호의를 가지고 상대방을 선의를 존중한다 해도, 상호 선호구조는 같을 수가 없고 현실적으로 매우 다르다. 또한 주는 측이 안전장치를 아무리 강구하더라도, 북한 당국은 이를 적절하게 회피하는 방법을 찾아낼 수 있을 것이다. 이는 북한 당국이 특별히 교활해서가 아니라, 원조의 역사에서 나타나는 경험적 일반법칙 중의 하나이다. 이렇다고 해서 사업을 하지 말아야 한다는 것은 아니다. 다만 이러한 ‘어려운 상대’와 사업하고 있다는 것을 인지하면서 적절한 안전장치와 함께 사업을 진행해야 한다는 것이다.



VI

사회문화교류 추진 전략



1. 정책 환경 변화

가. 과거 5년의 정책 환경

적대적 국가 간에 사회문화교류는 정치적 긴장을 완화시키면서 국가 간 화해협력 관계를 구축할 수 있는 수단으로 활용될 수 있다.⁵⁴ 이러한 보편적 기능은 남북한 관계에서도 마찬가지라고 볼 수 있다. 경색된 남북관계를 해소하기 위한 방편으로 사회문화교류가 활용되기도 하였다.⁵⁵ 그렇다고 하더라도 정치적 조건은 근본적으로 사회문화교류의 정도와 범위를 제한하여 왔다. 역사적으로 분단 이후 30여 년 동안 남북 사회문화교류는 한반도의 냉전 기류 속에서 좀처럼 돌파구를 찾을 수 없었다. 1950년대와 1960년대에 걸쳐 북한이 남북언론인교류(1957), 제17차 올림픽대회 단일팀 구성(1958), 남북공동영화제작 및 연극경연대회(1965), 기자 및 과학자 교류(1966) 등 수차례의 대남 제의를 한 바 있으나, 이는 통일전선전략차원에서의 선전성 제안에 불과할 뿐 실천적 의지를 결여한 공허한 것이었다. 이후 사회문화 분야에서의 남북교류는 1980년대 들어 남북체육회담, 적십자회담 등 당국 간 논의가 진행되는 가운데 성사된 남북이산가족 고향방문단 및 예술 공연단 상호 교환(1985)이 첫 번째 사례로 기록되었다. 그러나 1988년 남한 정부의 '7·7 특별선언'이 이루어진 이후에야 남북 사회문화교류는 활성화되었고, 남북기본합의서가 채택된 1990년대와 정상회담이 이루어진 2000년대 이후에 사회문화교류는 본격화

54 냉전시대 미국과 중국이 외교관계를 수립하는 과정에서 소위 '핑퐁외교'가 중요한 의미를 가졌던 점을 생각할 수 있다.

55 1985년 이산가족 고향 방문단과 더불어 예술단의 상호 방문공연이 이루어진 것이 예가 된다.

되었다.⁵⁶

따라서 이명박 정부가 들어선 지난 5년 동안 정치적인 차원에서 남북관계가 경색된 결과 사회문화교류는 전반적으로 위축되었다고 할 수 있다. 앞에서 이야기한 바와 같이 기본적으로 남북 사회문화교류가 정치적 환경에 영향을 받는 경향이 있기도 하였지만, 남북교류의 상징적인 금강산 관광이 관광객 피살로 좌초되었고, 이외에도 천안함 폭침, 연평도 포격도발 등 남북관계를 악화시키는 일련의 사건들이 반복되어 사회문화교류 추진에 대한 부정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 따라서 지난 5년 동안의 사회문화교류의 성과는 미미하였는데 이를 정리한 것이 다음의 <표 VI-1>이다.

다음의 표에서 볼 수 있듯이 지난 5년 동안 전반적으로 사회문화교류가 지체되는 가운데 인도적 지원을 포함하여 부분적으로 성사된 경우도 있었으나, 지속적이지 못했으며 커다란 의미를 갖지 못하였다고 할 수 있다. 시민단체를 중심으로 간헐적인 지원 사업이 이루어졌으나 최소한에 그쳤고,⁵⁷ 그나마 5·24 조치 이후 정부의 통제 강화로 원활하게 진행되지 못하였다. 인도적인 교류사업의 대표라고 할 수 있는 이산가족 상봉도 일회성에 그쳤고, 학술행사 및 종교행사도 겨우 명맥만 유지할 정도였다고 할 수 있다.

⁵⁶ 7·7선언은 남북교류의 적극 추진, 남북한 간 신뢰구축 및 긴장완화를 통한 관계개선과 평화 정착을 목표로 하였다. 7·7선언으로 남북교류의 적극화 의지가 대내외적으로 표명된 이래 ‘남북교류협력에관한기본지침’ 시행(1989), ‘남북교류협력추진협의회’ 발족(1989), ‘남북교류협력법’과 ‘남북협력기금법’ 제정(1990), ‘남북문화교류의 5대원칙’ 발표(1990), ‘남북기본합의서’와 ‘부속합의서’ 채택·발효(1992), ‘남북사회문화협력사업처리에관한규정’ 제정(1997), ‘남북교류협력에관한법률시행령’ 개정(1998) 등 일련의 법·제도적 정비 과정을 거치면서 남북 사회문화교류협력의 점차 활성화 추세를 나타냈다. 또한 1998년 2월 출범한 국민의 정부가 ‘평화·화해·협력’의 실현을 통한 남북관계 개선을 대북정책의 목표로 설정하고, 일관성 있는 대북포용정책의 지속적 추진을 천명하였는바, 이와 같은 새 정부의 전향적인 대북정책의 근본 취지 및 목표에 따라 남북 사회문화교류협력은 또 한 차례의 새로운 전기를 맞이하였다.

⁵⁷ 정부가 평양 이외의 지역으로 사업을 국한하여 인도적 지원 사업이 활성화되지 못하였다.

〈표 VI-1〉 2008~20011년의 주요 사회문화교류

순서	기간	행사명	사업자 (남/북)	장소	내용	비고
1	2008. 2.19~23	남북당국 간 보건의 료협력력을 위한 북한 현지 실태조사			• 단장으로는 김정석 보 건복지부 국제협력관 사리원 인민병원 현대 화, 약솜공장 건설 등 문제를 북측과 협의하 고 현장 상황을 확인	
2	2008.5.13	개성 나무심기 행사		개성	• 김문수 경기도지사 등 200여 명 참가	
3	2009. 9.26~10.1	추석 계기 이산가족 상봉		금강산	• 南 554명, 北 334명 상봉	
4	2009.12.18	신종플루 치료제 지원			• 경의선 육로를 통해 지원(50만 명 분)	
5	2010.2.23	손 소독제 지원			• 20만 개를 개성 육로를 통해 북한 측에 전달	2008년 정부의 첫 대북지원
6	2010. 10.30~11.5	이산가족 상봉		금강산	• 1차 : 10.30~11.2, • 2차 : 11.3~11.5	
7	2011.3.31	민간차원 취약계층 지원 재개				
8	2011. 11.2~11.5	한국기독교교회협 의회(NCCK), 남북 공동기도회 관련 방북	한국기독교 협의회	평양	• 김영주 총무 등 한국기 독교교회협의회(NCCK) 대표단 11명이 평양을 방문해 남북 공동기도 회 개최	
9	2011.11.7, 11.9~15	현대이산, 금강산 현지 시설물 동파 방지 작업 관련 방북		금강산		

10	2011. 11.12~11.15	천도교 남북합동 시일식 관련 방북		평양	<ul style="list-style-type: none"> • 남측 임운길 교령과 북측 조선천도교회 중앙지도위원회 류미영 위원장이 만나 남북 합동시일식을 포함해 남북교류에 대해 협의 • 조선천도교회 중앙지도위원회의 초청을 통해 진행 	2003년 이후 8년만의 시일식
11	2011. 11.14~11.23	남북역사학자협의회 개성 만월대 유적 안전진단 관련 방북	남북역사학자협의회	개성		
12	2011. 11.24~12.23 (진행 중)	남북역사학자협의회 개성 만월대 유적 복구·보존 관련 방북	남북역사학자협의회	개성	<ul style="list-style-type: none"> • 고려 왕궁터인 개성 만월대에서 여름 수해를 입은 문화재의 긴급보호공사 • 남북역사학자협의회 및 국립문화재연구소 관계자, 포클레인 기사 등 8명 만월대 유적 보존 및 복구공사 위해 방북 	
13	2011. 11.25~29	평화대사협의회, 밀가루 분배 모니터링 관련 방북	평화대사협의회	평북 정주		
14	2011. 12.26	이희호 여사, 현정은 회장 등 김정일 조문 차 방북		평양		

지난 5년 동안 사회문화교류를 억제하여 왔던 요인들을 구체적으로 점검하면 다음과 같다.

첫째, 비핵 3000으로 상징되는 이명박 정부의 강경한 대북정책이다. 김대중·노무현 정부의 포용정책을 비판하면서 원칙을 유지하고, 북한의 변화를 추구하였던 대북정책은 북한의 반발을 초래하였고, 사회문

화교류를 억제하였다고 할 수 있다.

둘째, 대결구조의 격화와 더불어 사회문화교류에 특히 부정적인 영향을 미쳤던 것은 금강산 관광객 피살 사건이었다. 금강산 관광은 그 자체로서 사회문화교류의 상징적인 사업이었기 때문에 사업 중단이 갖는 사회적 파장이 적지 않았다. 가장 중요한 인명이 살상됨으로써 긴장완화에 기여한다는 사회문화교류 사업의 실효성에 대한 의문이 제기되었다.

셋째, 핵실험, 천안함 폭침, 연평도 포격도발 등 일련의 북한의 도발이다. 사회문화교류 비용의 대부분을 부담하면서 화해협력을 추진하였음에도 불구하고 북한의 적대적 태도가 변하지 않았음을 단적으로 보여준 일련의 사건들로 인하여 사회문화교류에 대한 여론도 악화되었다. 정부와 시민사회가 같이 추진하여야 하는 사회문화교류의 속성장 여론의 악화는 결정적인 영향을 미쳤다.

넷째, 보수적인 정권의 등장으로 국가 부분이 강화되면서 시민사회가 위축된 결과 사회문화교류의 중심이 악화되었다. 이명박 정부는 시민사회의 자율성에 부정적인 견해를 갖고 있었고, 시민사회 특히 남북관계에 적극적인 역할을 수행하였던 상대적으로 진보적인 단체에 대한 지원도 축소하였다. 이와 더불어 김대중·노무현 정권 기간 동안 ‘과대성장’되었던 시민사회가 조정기에 들어서면서 사회문화교류의 한 축이 약화되었다고 볼 수 있다.⁵⁸

현 정부 들어 여러 가지 사건들과 정책 변화로 사회문화교류가 위축되었다고 할 수 있지만 엄밀하게 본다면 정권 변화 및 남북관계의

⁵⁸ 1987년 체제 성립 이후 사회의 각 분야에서 시민사회의 성장이 두드러졌지만, 재정적인 토대를 비롯하여 사회적 기반은 취약한 상태였다. 다만 진보적인 정부가 수립되고 정부에 시민사회 단체 출신들이 진입하면서 시민사회가 현실 이상으로 과대평가된 경향이 있었다고 볼 수 있다. 그러나 실제로 인도적 지원을 포함하여 그동안 남북 사회문화교류에서 시민사회 자체의 능력보다 정부의 후원이 적지 않았다는 점을 주목할 필요가 있다.

악화와 상관없이 노무현 정부 후반부터 이미 사회문화교류의 지체 현상이 나타나기 시작하였다는 사실도 지적할 필요가 있다. 이것은 다음의 몇 가지 이유 때문이다.

첫째, 사회문화교류의 근본목표가 상실되었다는 점이다. 사회문화교류는 화해협력의 분위기를 고양하고 상호 이해를 증진하여야 하지만 10여 년에 걸친 사회문화교류에도 불구하고 가시적인 변화나 성과가 나타나지 않은 것처럼 보였다는 것이다. 특히 인도적 지원의 경우 반복적이고 기약 없는 대북사업에 대한 피로감이 누적되면서 인도적 지원의 사회적 기반이 약화되었다.

둘째, 사회문화교류에 소극적인 북한의 태도이다. 대외적으로는 ‘우리민족끼리’를 강조하고 민족공조를 이야기하지만 실제로 북한은 여러 가지 조건을 달면서 사회문화교류에 소극적이었다. 경제적인 대가가 있는 경우에는 적극적이었지만 그렇지 않은 경우에는 비협조적인 태도를 견지하였다. 정치적 선전에 효과적인 경우에는 적극적인 반면 인도적인 문제에는 상대적으로 소극적이었다. 이와 같은 북한의 태도는 사회문화교류를 저해하는 중요한 요인이었다.

셋째, 사회문화교류의 대가 지불 문제로 야기된 남한 내 보수 세력의 비판이 지속되었다는 점이다. 사회문화교류가 활성화되면서 제기되었던 대가 문제는 소위 ‘퍼주기’ 논쟁으로 발전하면서 사회문화교류의 순수성에 대한 의구심을 키웠다. 논리적으로는 교류 과정에서 상호주의가 관철되어야 하지만 실제로는 남쪽이 비용을 전담하였고, 이것이 결국 북한의 국방비 충당의 물적 토대가 되었다는 주장이 반복되었다.

넷째, 사회문화교류와 관련된 남북한 간 제도의 미흡이다. 사회문화교류와 관련된 남북한 간 부속합의서가 작성되기는 하였지만 이것이 실현될 수 있는 제도화는 성사되지 못하였다. 따라서 사회문화교

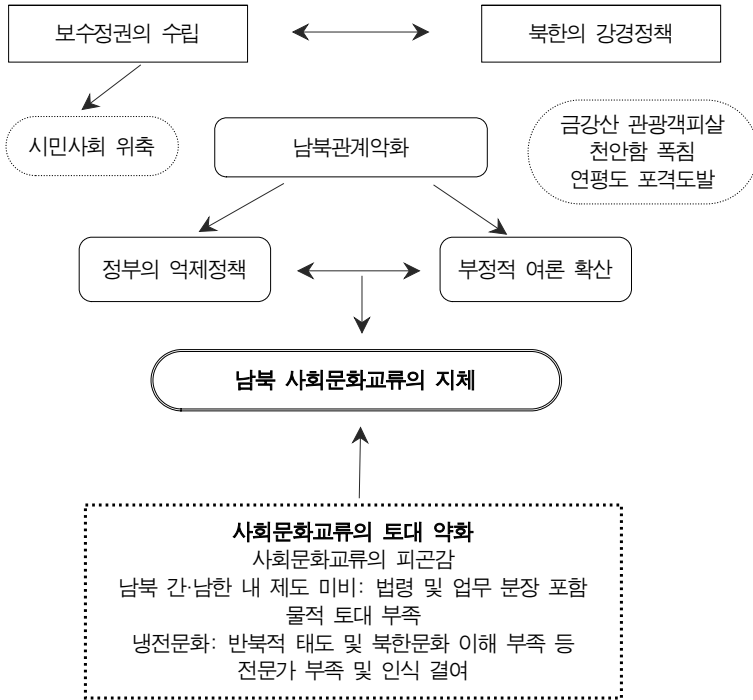
류가 성사될 때마다 기본적인 합의 틀 자체를 다시 만들어야 했다. 이와 더불어 국가보안법을 포함하여 사회문화교류를 제한하는 남한 내 각종 법적 규제 장치는 정비되지 못하여 사회문화교류가 활성화되기 어려웠다.

다섯째, 장기간에 걸친 냉전적 대결구도에서 비롯된 반공주의의 경향으로 북한 사람 및 문화에 대한 거부감이 지속되었다는 것이다. 더욱이 획일적 문화토양과 낯선 문화에 대한 배타적 태도가 강했던 남한의 사회적 상황도 사회문화교류의 추동력이 상실되는 배경이 되었다. 이러한 가운데 남북한 간의 사회문화교류에 대한 호기심이 충족된 이후에는 사회적인 관심사가 축소되어 시장성이 상실되었고, 사회문화교류의 물적 토대 구축이 어려워졌다.

여섯째, 사회문화교류 관련 전문가의 부족이다. 정치나 이념 중심의 북한연구의 경향도 그러하지만 남북관계에서도 정치·군사 부분에만 집중한 결과 사회문화 관련 전문가 절대적으로 부족하였다. 이것은 연구자나 정책담당자, 그리고 시민사회 실무자 모두에게 일반적인 현상이었는데 이 결과 효율적인 사회문화교류가 어려웠다고 볼 수 있다.

지금까지의 논의를 정리한 것이 다음의 <그림 VI-1>이다.

〈그림 VI-1〉 2008~2012 사회문화교류의 지체상황



지난 5년 동안 남북한 사회문화교류가 지체되면서 이를 재개하자는 주장도 제기되었으나, 허가권이 있는 정부의 소극적인 자세 등으로 인하여 활성화되지 못하였다. 즉, 사회문화교류를 추동하는 요인들과 억제하는 요인들이 공존하였다고 할 수 있으나 현실적으로 억제요인이 압도적이었다는 것이다. 사회문화교류를 포함하여 대북정책에 대한 이념적 논란이 지속되면서 구체적인 정책을 둘러싼 논의는 상대적으로 활성화되지 못한 결과 사회문화교류와 관련된 논의는 답보상태였다고 할 수 있다. 이념적 차원에 대한 근본주의적 논란만 반복되는 반면 지난 두 정권에서 상대적으로 활성화되었던 사회문화교

류 공과에 대한 성찰적 논의는 부족하였다. 사회문화교류가 통일과정이나 대북정책에서 갖는 위상에 대한 사회적 합의는 여전히 미비하였던 반면 사회문화교류와 관련된 제도적이고 사회적인 인프라에 대한 개선 노력은 부족하였다고 볼 수 있다.

나. 향후 5년의 정책 환경

2013년은 남한에 새로운 정부가 수립되어 남북관계는 새로운 국면을 맞을 가능성이 크며, 이러한 가운데 사회문화교류를 활성화하자는 주장이 적극적으로 제기될 가능성이 있다. 전통적으로 새로운 정권은 기존 정권과 차별화를 지향하여 왔으며, 이것은 집권당의 교체와 상관없는 현상이었다.⁵⁹ 특히 지난 5년 동안의 남북관계 경색에 대한 사회적 거부감이 적지 않고, 강경한 원칙을 지향하였던 이명박 정부의 대북정책의 실효성에 대한 회의감이 적지 않다. 더욱이 2012년은 한반도를 둘러싼 주변국들 대부분에 새로운 정권이 출발할 것이고 이를 계기로 새로운 정부는 상대적으로 유화적이고 적극적인 대북정책을 지향할 가능성이 크다.⁶⁰ 남북관계가 적극적일 경우 사회문화교류 추진도 동시에 힘을 얻을 수 있다. 물론 구체적인 차원에서는 2013년 이후에도 사회문화교류를 활성화를 추동하는 요인과 억제하는 요인이 공존할 수는 있다.

⁵⁹ 집권 정당의 교체가 없었던 김영삼 정부와 노무현 정부에서도 기존 대북정책과 일정한 수준의 차별화를 추진하였다. 이화여대 통일학연구원, 『남북관계사』 (서울: 이화여자대학교 출판부, 2009) 참조.

⁶⁰ 주요 정당 및 후보의 대북정책은 차이가 없지 않으나 남북관계를 개선하겠다는 차원에서는 비슷한 입장을 갖고 있다. <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005818851>> (검색일: 2012.9.30).

(1) 사회문화교류를 추동하는 요인

첫째, 현재의 통일방안에서 사회문화교류는 불가피하다는 점이다. 노태우 정부에서 ‘한민족공동체 통일방안’을 수립한 이후 이명박 정부의 민족공동체 통일방안에 이르기까지 정부와 시민사회가 지향하는 통일의 근본 방향은 점진적이고 평화적인 통일이다. 최고지도자가 수차례 바뀌었는데 여기에는 정권교체도 포함되어 있었으며, 정부가 바뀔 때마다 전 정부와의 차별성을 강조하였음에도 불구하고 평화적이고 점진적인 통일방안이 폐기된 적은 한 번도 없었다.⁶¹ 점진적이고 평화적인 통일방안은 남북한이 적대적 대결관계를 불식하고 화해협력을 통하여 연합을 거쳐 통일국가를 완성한다는 것인데 이 과정에서 중요한 축이 경제협력과 사회문화교류라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 사회문화교류는 화해협력 단계에서 중요한 실천방안인 동시에 통일 이후 사회문화공동체 형성에도 중요한 수단이 된다. 즉, 남북 관계에 영향을 받을 수밖에 없지만 사회문화교류는 근본적으로 폐기될 수 없는 성격을 갖고 있다.⁶²

둘째, 북한의 식량문제가 단기간에 해결되기 어려운 현실에서 인

61 북한의 붕괴와 급격한 통일을 배제할 수 없지만 이것은 남한의 대비차원에서 이야기하는 것으로 공식적인 지향성과는 다르다.

62 따지고 보면 강조점이나 정책 의지는 다르다고 할 수 있지만, 김대중 정부의 포용정책이나 노무현 정부의 평화번영정책은 노태우 정부 시절에 정립된 한민족 공동체 통일방안의 철학이나 근간과 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 한민족 공동체 통일방안은 단계적으로 통일을 추진하되 방법은 평화적으로 한다는 것을 특징으로 한다. 화해협력을 바탕으로 남북연합을 거쳐 통일을 이룬다는 3단계 통일방안이라고 할 수 있는데, 이 과정에서 경제협력과 사회문화교류가 중요한 역할을 수행한다. 김영삼 정부에서 이야기하였던 민족공동체 통일의 경제 공동체나 사회문화공동체도 같은 맥락이라고 할 수 있다. 따라서 경제협력사업이나 사회문화교류를 ‘김대중 정부나 노무현 정부만의 퍼주기’라고 일반적으로 비난하는 것은 문제가 있다. 즉, 경제협력이 얼마나 효과적이고 적절하였는가 사회문화교류는 얼마나 통일 지향적이었는가 하는 방식으로 구체적인 차원에서 문제를 지적하고 이에 대한 대안을 제시하는 것이 바람직하다는 것이다.

도적 지원의 필요성이 상존하기 때문이다. 북한경제위기는 구조적 문제이며, 김정은 정권이 개혁·개방에 적극적으로 나선다고 하더라도 식량난을 비롯한 중층적인 문제들이 쉽게 해결되기 어렵다. 이는 생존을 위하여 필요한 식량을 포함하여 식량 증산에 필요한 비료 및 농약 등의 외부지원이 상당기간 불가피하다는 것을 의미한다. 또한 현재 국가능력이 저하되면서 사회주의의 복지제도가 와해되고 있고, 영유아를 포함한 사회적 약자의 기본적인 건강도 담보되지 못하고 있다. 따라서 북한에 대한 ‘긴급구호’는 상당기간 지속될 수밖에 없다. 이러한 상황에서 인류애라는 보편적 가치에서나 같은 민족이라는 특수한 관계에서나 남한의 대북 인도적 지원의 필요성도 안팎에서 계속 제기될 것이다.

셋째, 국내 정치적인 환경 때문이다. 앞에서 이야기하였듯이 새로운 정권이 수립되면 기존 정권과 차별화된 정책을 지향하는 경향이 있었으며, 이와는 별도로 한국의 정치와 사회에서 일정한 부분을 점하고 있는 진보적 세력의 지속적인 화해협력 중심의 대북정책 지향성이 사회문화교류를 추동하고 있다는 것이다. 김대중·노무현 정권에 대한 실망으로 정권이 교체되면서, 포용정책을 지지하는 정치권이나 시민사회가 일종의 공동책임감을 가지면서 위축되었었다. 그러나 이들 사회세력은 정권 교체 여부와 상관없이 이명박 정부의 대북정책에 대한 저조한 지지를 근거로 새로운 정부가 들어선 이후에는 화해협력 지향의 대북정책을 강력하게 주장할 것이고 이러한 국내정치 환경 변화는 사회문화교류협력을 촉진하는 배경이 될 수 있다.

넷째, 북한의 태도 변화이다. 김정은 정권은 최근 개혁적이고 개방적인 정책을 추진하고 있으며, 이러한 정책의 진정성이나 효과에 상관없이 일차적으로 새로운 정부에는 유화적인 태도를 보일 가능성이 크다.⁶³ 그리고 전통적으로 북한이 추구하였던 민간과 정부를 분

리하려는 지향성도 남한의 정권교체기에 더욱 강화되면서 사회문화 교류를 촉진할 수 있다는 것이다.

(2) 사회문화교류를 억제하는 요인

첫째, 북한 김정은 정권에게 가장 시급한 것은 대내적 통합이다. 따라서 대내적 차원의 통합을 우선시하면서 남북갈등을 야기할 가능성도 배제할 수 없다. 핵실험이나 연평도 포격도발과 같은 북한의 적대적 행위가 반복된다면 사회문화교류를 추진하기 어려운 상황이 된다.

둘째, 북한인권문제 등 정치적 논란을 중심으로 남남갈등이 지속되면서 교류 및 협력 사업이 관심의 대상에서 벗어날 가능성이 있다. 이명박 정부 들어서 부쩍 탄력을 받은 북한인권 관련 단체의 활동은 더욱 활발해질 것이고, 국회에서의 통과 여부와 상관없이 ‘북한인권법’ 제정에 대한 사회적 논란은 지속될 것이다. 북한 인권과 관련된 가시적 조치가 이루어지지 않는다면 반복적인 정서도 고양될 것이고 인도적 지원을 포함한 사회문화교류에 대한 사회적 지지도 회복되기 어려울 수 있다.

셋째, 중요 언론을 포함한 보수적 집단이 추구하는 북한 붕괴론의 지속도 사회문화교류의 활성화를 저해할 수 있다. 앞에서 이야기하였듯이 사회문화교류는 단계적 통일론에 바탕을 두고 있다. 급속한 통일론이나 북한붕괴론에서는 사회문화교류에 비용을 투입하는 것을 낭비적인 노력으로 보는 경향이 있다. 또한 사회문화교류의 대가를 북한체제 유지의 주요 요인이라고 주장한다. 따라서 북한붕괴론이 정치·사회적 지지를 얻는 경우 사회문화교류의 불필요성이 부각될 수 있다.

63 북한이 최근 이철주 관련 남한의 보도 등에 즉각 반응하고 있는 것을 포함하여 일련의 조치는 남한 정부를 포함하여 주변국의 태도를 점검하는 의도도 있다고 볼 수 있다. 또한, 이것은 주변국의 정권교체에 어느 정도 영향을 미치겠다는 생각도 있다고 할 수 있다.

넷째, 사회문화교류를 저해하는 제도적, 사회적, 문화적 상황이 여전히 지속되고 있다는 점이다. 제도적인 차원에서는 국가보안법을 포함하여 남북관계와 관련된 법규들의 정비가 이루어지지 못하고 있다. 상충하는 법령 등이 공존하고 있어서 사회문화교류를 추진하려는 사람들을 어렵게 하고 있다. 반면 사회문화교류와 관련된 국가기관 간의 업무분장 등은 여전히 불확실하다. 제도적인 차원뿐만 아니라 그동안 사회문화교류를 주도하였던 시민사회가 여전히 회복되지 못하고 있는 상황도 교류를 억제하는 요인이라고 할 수 있다.

(가) 남한의 환경

새로운 정권이 어떤 대북정책을 지향할 것인가에 따라 남북 사회문화교류는 절대적으로 영향을 받을 가능성이 있다. 북한의 핵 문제 해결이나 개혁·개방을 지향하는 북한체제의 전환은 남한이 수행하기 어렵지만, 남북한의 정치·경제적 위상의 차이로 1980년대 후반 이후 남북관계에서 남한의 결정력이 점차 확대되는 경향이 있다. 다시 말하자면 북한을 원하는 방향으로 변화시키지는 못한다고 하더라도 남북관계는 어느 정도 남한의 의지대로 바꿀 수 있다는 것이다. 그리고 사회문화교류는 원칙적으로 정부와 시민사회, 그리고 기업이 협조하는 거버넌스적인 성격을 갖고 있으나, 정부의 협조나 허가 없이는 사회문화교류 진행이 불가능한 것도 분명하다. 남북관계에서 남한의 결정권이 강화되고, 사회문화교류에서 정부의 영향력이 여전히 현실에서 당연히 사회문화교류의 결정권은 한국 정부의 의지에 따라 다르다는 것이다.

더욱이 그동안 이루어진 다양한 사회문화교류의 추진 과정에서 한국 정부의 영향력이 실질적으로 확대되었다. 원칙적으로 시민사회나 관련 기업이 주도하였다고 볼 수 있지만, 실질적으로는 사회문화

교류의 시장성 상실로 사회적인 차원의 물적 토대는 와해되었다. 인도적 지원의 경우에도 반복의식 심화 및 통일에 대한 관심은 지속적으로 저하되어 왔다.⁶⁴ 시민사회도 사회문화교류의 활성화에 어느 정도 영향력은 있을 것이나 사회문화교류를 주도할 시민사회의 능력은 여전히 충분하지 않을 것이다.

새로운 정부가 사회문화교류 활성화를 지향하고 시민사회가 부분적으로 이에 호응한다고 하더라도, 사회문화교류 활성화를 위해서는 이를 저해하였던 제도적 부분의 개선이 절실하지만 개별 사항마다 사회적 논란이 반복되면서 개선의 노력은 지체될 가능성이 크다. 예를 들어, 인도적 지원 확대와 북한인권 연계 문제, 그리고 투명성 확보 논쟁이 재연될 가능성이 있고, 같은 차원에서 교류협력과 관련된 법 개정과 인권법이 연계되면서 소모적인 논쟁이 지속될 수 있다. 그리고 사회문화교류협력과 관련하여 정부 내 업무분장이 필요하지만 이 과정에서 부처 간 이해다툼이 발생할 가능성도 배제할 수 없다.⁶⁵

만일 새로운 정권이 보수적 대북정책을 지향하여 사회문화교류에 소극적이더라도 현재 국회의 의석 분포와 지방자치단체의 지형을 고려한다면 사회문화교류의 활성화 요구가 점차 확대될 가능성은 있다. 지난 정부에 비하여 국회에서 보수세력과 진보세력의 의석 구성 비율이 비슷하다. 그리고 과거 사회문화교류에서 중요한 부분을 차지하고 있었던 지방자치단체 가운데 화해협력을 지향하는 단체장이 다수라는 점도 주목할 필요가 있다. 특히 정권의 향방과 상관없이 지방자치단체는 사회문화교류와 경제협력의 필요성이 상존하고 있으며⁶⁶ 이

64 박명규 외, 『2011 통일여론조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012) 참조.

65 사회문화교류의 경우 통일부·문화체육관광부·교육인적자원·보건복지부 등이 관련되어 있고, 지방자치단체도 직접 개입하는 경우가 많다.

66 정치적인 이해관계에 상관없이 접경지역인 경기도 및 강원도 등은 주민들의 경제적 이해와도 관련된다.

들은 독자적으로 사회문화교류를 추진할 물질 토대도 보유하고 있다. 예를 들어서 시장 교체 후 서울특별시가 남북 사회문화교류를 다각적으로 검토하고 있으며, 충청남도 등 과거에 남북 사회문화교류에 소극적이었던 지역자치단체(이하 지자체)도 상대적으로 적극적인 태도를 보이고 있다. 그리고 몇몇 지자체는 축적한 남북교류 관련 기금 활용도 고민하여야 한다.

정권의 방향과 관련 없이 선거 국면에서 진보적인 사회집단의 재정부도 추진될 것이며, 현 정부 대북정책의 공과에 대한 논란이 지속되면서 대안적인 대북정책의 하나로 경제협력과 사회문화교류의 필요성이 강조될 가능성이 적지 않다. 특히 5년간 지속된 강경한 봉쇄정책의 적실성에 대한 비판이 제기되면서 사회적 분위기가 사회문화교류를 요구할 수 있고, 이 경우 새로운 정부는 이를 수용하는 것이 정치적으로 유리할 것이다.

정치적인 상황과 무관하게 대북지원 단체들이 갖고 있는 조직유지의 이해관계도 생각할 필요가 있다. 이들을 지원하는 등의 관련 사업이 지속되지 못하면 조직 유지 과정에서 문제가 발생하는 까닭에 적극적으로 사회문화교류를 주장할 가능성이 있으며, 그 강도도 더욱 세질 것이다.

(나) 북한의 환경

만성적인 식량 부족과 기초 의약품 부족 문제 등으로 남한의 정부 및 시민사회의 원조가 절실하지만, 정권안정이 가장 시급한 문제인 까닭에 북한이 주도적이고 적극적으로 사회문화교류에 나설 가능성은 크지 않다. 정치적 안정과 경제문제에 정책의 우선순위를 둘 것이고, 대남관계는 이에 종속될 가능성이 있다. 그리고 대외적으로는 ‘우

리민족끼리'를 주장하고 있지만, 근본적으로 북한은 사회문화교류에 소극적이며 그동안도 선별적으로 사회문화교류를 수용하였는바, 이러한 조건은 향후에도 지속될 가능성이 크다.

2012년 들어 북한은 김일성의 탄생 100돌을 맞아 조선노동당 중앙위원회와 조선노동당 중앙군사위원회의 공동구호로 “제국주의의 사상문화적 침투책동을 분쇄하라!”를 제정하면서 외부문화 유입에 신경을 곤두세우고 있다.⁶⁷ 이것은 확산되어온 남한의 사회적, 문화적 영향으로부터 주민을 보호하겠다는 의지의 구현이라고 보아야 할 것이다. 특히 김정은 정권 수립 이후 북한은 대내적 차원에서 민심 이완에 대해 우려하고 있다는 점을 주목하여야 한다. 4월 19일 김정은 명의로 발표한 담화 “위대한 김정일 동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자”에서도 민심은 강조되고 있다.⁶⁸

비록 단기간 동안에 북한 당국은 사회문화교류에 소극적이겠지만, 그동안 북한은 남한 당국에 대한 거친 비판에도 불구하고 남한 시민사회에는 적극적인 태도를 견지하였다는 것도 분명한 사실이다. 그동안에도 대북지원 단체에 대해서는 적극적인 태도를 보이고 있으며, 오히려 과거에 비해 편의를 보장하는 수준이 높아지는 경향이 있다. 또한 대북지원 사업의 진행 여부에 상관없이 북한 당국과 시민사회와의 대화 채널은 유지되어 왔다. 따라서 정부 주도의 사회문화교류에는 신중한 입장을 견지하겠지만, 민간부문의 사회문화교류에는 적극

67 김중손, “제국주의의 사상문화적 침투책동을 분쇄하여야 한다,” 『로동신문』, 2012년 1월 30일.

68 “민심을 틀어쥐고 모든 사업을 혁명대오의 일심단결을 강화하는데 지향시키고 북중시커 진행해나가야 합니다. 민심을 떠난 일심단결이란 있을수 없습니다. 당조직들은 군중의 목소리를 귀담아 듣고 군중속에서 제기되는 문제들을 제때에 풀어주어야 하며 민심을 소홀히 하거나 외면하는 현상들과 강한 투쟁을 벌려야 합니다,” 『로동신문』, 2012년 4월 19일.

적일 수 있다. 근본적으로 6·15 공동선언과 10·4 선언의 이행을 주장하고 있는 북한 당국의 입장에서 사회문화교류를 반대할 명분은 적으며 체제 안정, 특히 주민생활개선과 같이 실익을 보장할 부분을 중심으로 선별적으로 사회문화교류를 수용할 가능성이 크다는 것이다.

반면 북한 입장에서 남북 사회문화교류에 부정적인 요소들은 그동안 대결적인 남북관계가 지속되면서 대남 분야 특히 화해협력을 주도하였거나 거기에 참여하였던 인적 자원이 위축되었을 가능성이 있다는 점이다. 아울러 남북관계 사업의 축소로 사회문화교류와 관련된 업무 및 인원이 축소되었다면 사회문화교류의 활성화 과정에서 부정적 영향을 미칠 수 있다.

상대적으로 미약하지만 북한주민들의 남북 사회문화교류지지 여부도 점차 중요하다고 할 수 있다. 인도적 지원 사업을 포함한 다양한 사회문화교류와 관련된 실무 종사자들은 남북한 교류에 적극적이고 긍정적인 태도를 보이고 있다. 그리고 지원 사업을 통하여 직간접적으로 혜택을 입고 있는 북한주민들, 그리고 한류에 익숙해진 청소년 등은 남북 사회문화교류를 지지하는 세력이 될 수 있다.

2. 주요 정책 주제와 목표 설정

가. 정책주제

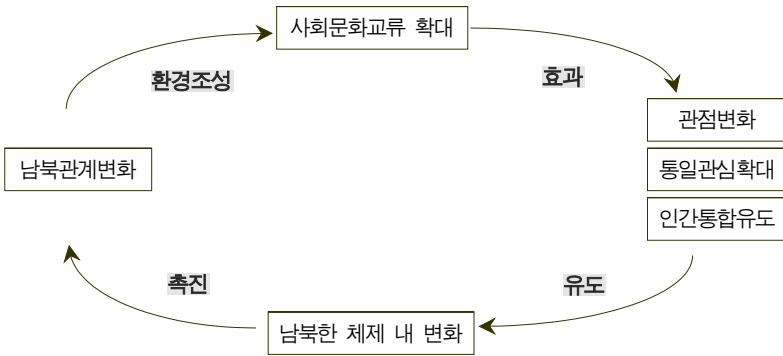
(1) 사회문화교류의 위상 정립

사회문화교류 추진에서 가장 선결되어야 할 것은 남북관계에서 사회문화교류의 위상 정립과 이에 대한 사회적 합의의 동반이다. 현

재 대한민국의 공식적인 통일방안에 사회문화교류가 중요한 과정으로 포함되어 있다고 하더라도 여전히 남한사회에는 비판적인 시각이 없지 않다. ‘퍼주기’와 더불어 비용이 군사비로 전용된다는 주장도 있으며, 사회문화교류를 통하여 ‘중북주의’가 만연할 것이라고 우려하는 사람들도 적지 않으며, 사회문화교류가 어떤 의미를 갖고 있는가에 대한 공감대도 확립되어 있지 못하다.

아래의 <그림 VI-2>는 사회문화교류가 화해협력 과정에서 수행하는 역할에 대한 것이다. 구체적으로 사회문화교류가 선순환 과정에 들어가면 통일에 대한 관심을 촉진하고 남북한 체제 내부의 변화를 유도하며 이를 토대로 관계를 발전시킨다는 것으로서 이와 같은 과정이 지속되면서 사회문화공동체와 민족공동체 구성으로 나아갈 수 있다는 것이다.

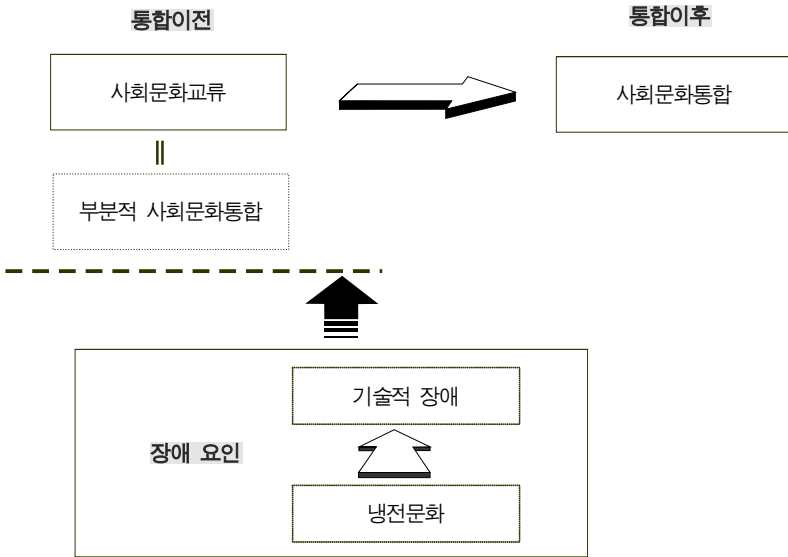
<그림 VI-2> 사회문화교류와 남북관계



<그림 VI-3>은 사회문화교류와 사회문화 통합의 관계를 정리한 것으로 사회문화교류는 통일 과정에서 필요한 일이지만 동시에 통일 이후에 지속된다는 것을 의미한다. 즉, 통일국가 형성 이전에는 교류

이고 통일국가 형성 이후에는 통합이 된다. 이러한 맥락에서 본다면 사회문화교류는 일종의 부분적인 사회문화통합이라고도 할 수 있다.

<그림 VI-3> 사회문화교류와 사회문화 통합



사회문화교류가 이루어지는 것 자체는 긍정적인 효과를 거둘 수도 있지만 동시에 기술적인 문제와 문화적 문제로 인하여 오히려 남북한 간 거리감을 확대하는 부정적인 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 사회문화교류가 일정한 성과를 거두기 위해서는, 그리고 통일 이후 사회적, 문화적 통합에 기여하기 위해서는 사회문화교류의 위상에 대한 사회적 공감대 형성이 우선적으로 중요하다.

또한 사회문화교류 일반뿐만 아니라 대북지원의 경우도 명문과 목적에 따라 차별적인 정책 지향이 가능하다는 점에서 일정 수준의 사회적 합의를 추진할 필요가 있다. 다음의 <표 VI-2>는 대북지원

의 차원을 나누어 비교한 것이다. 대북지원을 민족적 차원에서 추진한다면 목적은 공동체 정신의 구현이며 무한책임을 져야 하고, 내용은 긴급구호와 개발지원이 포괄되어야 한다. 인도적 차원에서 추진하면 목표는 인류애의 실현이며 유한한 수준에서 책임을 지고 지원 내용은 긴급구호에 제한된다. 남한의 국가적 이해 차원에서 추진한다면 대북지원은 정치·경제적 실리를 위한 것이고 유한책임을 지며 남한 기준에 따라 긴급구호에 치중하거나 개발지원까지 할 수 있다는 것이다.

〈표 VI-2〉 대북지원의 차원과 내용

지원의 차원	명분 및 목적	책임 구분	지원내용	지원 사업의 기준
민족적 차원	민족애, 공동체정신	무한	긴급구호+개발지원	북한
인도적 차원	인류애의 실현	유한	긴급구호	북한
국가적 이해	정치경제적 실리	유한	긴급구호+개발지원	남한

따라서 대북지원도 할 것인가 말 것인가 혹은 어느 정도 해야 하는가 하는 문제는 근본적으로 대북지원이 어떤 의미를 갖고 있는지에 대한 사회적 합의가 우선하여야 한다는 것이다.

(2) 사회문화교류 관련 법 및 제도 개선

사회문화교류 관련법과 제도의 다양화와 양적 증대에 따른 현실성, 실효성을 제고할 필요가 있다. 과거 소수 선별된 인원의 대북제의 및 접촉, 방문 등에 관해 규정한 현행 사회문화교류 관련 법·제도 역시 이러한 추세에 부응하여 현실성, 실효성 있게 개선되어야 한다. ‘남북교류협력에관한법률’과 시행령, ‘국가보안법’과 시행령 등 관련

법규에서 사회문화교류 활성화와 상충하는 조항들의 개정 또는 폐지를 적극 고려하여야 한다.

사회문화 관련 법·제도는 기존의 정치·사회 질서를 유지하는 선에서 사회문화교류의 참여자들로 하여금 최대한의 자율성과 독자성을 확보할 수 있도록 법·제도를 정비하여야 할 것이다. 이를 위해서는 그동안 경험하였던 사회문화교류 관련 법적 분쟁 처리 방안을 정리하고 이를 토대로 저작권 등 관련 법 조항을 검토하는 것이 전제되어야 한다. 법 제도의 정비과정에서는 미래지향적인 차원의 고려도 필요하며 동시에 사회문화교류의 활성화에 대비하여 관련 조항들을 세분화하고 구체화하는 것도 중요하다. 이러한 맥락에서 관련법뿐만 아니라 시행령 및 규칙, 그리고 지자체의 법규 정비도 동시에 이루어져야 한다.

기존 법률의 정비와 더불어 사회문화교류를 직접적으로 지원할 법률을 제정하는 것도 생각하여야 한다. 2005년도 당시 여야 의원이 공동으로 발의한 ‘남북사회문화교류진흥법’이 예가 될 수 있다. 교류의 증가를 배경으로 사회문화 분야의 교류를 활성화하기 위한 각종 정책과 지원조치를 주요 내용으로 하고 있는데 이와 같은 법이 제정되면 현재의 사회문화교류 사업이 안고 있는 한계와 문제점 극복에 적잖은 기여를 할 것임은 물론이다.

사회문화교류의 활성화를 대비하여 ‘사회문화교류진흥원’(가칭) 설립을 검토하여야 한다. 중앙정부의 부처별 협조와 지방정부와의 협조체제, 그리고 시민사회와의 관계 조정 등을 총괄하는 동시에 사회문화교류 관련 대국민 서비스를 비롯하여 정보 축적 및 제공을 주 업무로 하는 통일부 내 조직을 생각할 수 있다. 그동안 분산되어 있었던 사회문화교류 관련 정보 및 경험을 축적하여 적절히 활용할 수 있는 일종의 허브 기능을 수행하면서 다른 한편으로 전문가 양성의 기능도

수행할 수 있다는 점에서 진흥원의 설립을 적극적으로 고려하여야 한다.

(3) 사회문화교류의 안정화를 위한 남북한 간 제도 구축

남한 내의 법 제도 정비와 더불어 시급한 것은 남북관계 관련 법 제도의 완성이다. 2007 남북정상선언 제2항에서 남과 북은 “남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률적, 제도적 장치들을 정비해 나가기로 하였다”고 합의하고 있고, 제1차 총리회담에서도 제1조 3항에서 “남과 북은 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률, 제도적 장치들을 정비해 나가는 문제 등을 협의해 나가기로 하였다”고 함에 따라 상호 간의 교류와 협력에 장애가 될 법이나 제도의 정비 문제가 현안으로 떠올랐으나 후속조치가 이루어지지 못하였다. 과거 총리회담에서 합의했던 ‘남북사회문화협력공동위원회’ 등 사회문화교류를 보장할 남북한 간 합의를 추진하여야 한다는 것이다.

남북한 간 제도화를 완성하기 위해서는 남북한 당국자 간의 회담 복원이 우선 필요하다. 그러나 이 과정은 전반적인 남북관계의 개선과 더불어 추진될 수밖에 없다. 따라서 북한의 협조가 불가피한데, 성과를 거두기 위해서는 북한에 사회문화교류가 갖는 의의와 함께 남북한 사회문화교류가 북한에게도 실질적인 이득이 있음을 설득하는 노력이 필요하다.

사회문화교류는 분야가 광범위하다는 점에서 분야별로 세분화된 회담과 접촉, 그리고 분야별 제도화를 추진하는 것도 생각할 수 있다. 예를 들어, 문학예술의 경우와 체육의 경우는 다르게 틀을 구축할 수 있다는 것이다. 또한 남북당국 간뿐만 아니라 경우에 따라서는 남북

한 시민단체가 같이 참여하는 회담을 추진할 수 있고, 국제기구가 참여하거나 국제적인 틀 안에 남북이 공동으로 참여하는 방안도 모색할 수 있다.

사회문화교류와 관련해서는 남북기본합의서와 부속합의서, 또는 정상회담 이후 합의된 사항들이 존재한다는 점에서 이를 복원하고 발전시키는 방안도 바람직하다. 이미 합의에 이른 사항들은 남북한이 이행하고, 추가로 필요한 부분들을 추가하는 방식으로 생각할 수 있다.

(4) 정부와 시민사회의 관계 재정립

사회문화교류 부문의 부진을 극복하기 위한 대안으로 정부 차원의 지원과 관리가 용이한 정부출연기관(특수법인)의 설립을 고려할 수 있으나, 남북 사회문화교류의 민간 주체성을 강조하는 방향에 입각한 새로운 대안이 모색될 수 있다.

남북 사회문화교류는 남북 간 정치·군사적 대화나 경제협력, 인도적 지원 등의 분야와 비교할 때 민간 주도적 성격이 중시될 수밖에 없는 분야이다. 여기서 정부는 직접적 당사자로서가 아니라 큰 틀에서 방향성을 제시하고 법·제도적 기반을 마련하며, 효과적인 지원체계를 수립하는 데 역점을 두는 방향으로 역할을 담당할 수 있다. 그래서 생각해 볼 수 있는 것이 새로운 법정기구인 ‘남북사회문화교류협회’(가칭)이다.

‘남북사회문화교류협회’(가칭)는 민간이 주도하되 정부가 지원하는 민관협력기구이며 특수법인이 아닌 지원법 체계 속에서 법정단체의 지위가 확보되는 구조이다.⁶⁹ 지원법 체계는 관련 법률에 단체의

⁶⁹ 지원법 체계에 의해 설립된 통일부 단체로는 ‘통일교육협의회’가 있다. 1999년 2월 제정

설립목적과 주요사업(기능) 정도만 규정함으로써 정부 차원의 지원 근거는 마련하되, 단체의 운영과 사업 추진 등은 민간이 보다 자율적으로 운영할 수 있도록 하는 방식이다. 그리고 추가적인 정부지원 방식과 관리방법은 시행령을 통해 규정할 수 있을 것이다.

‘남북사회문화교류협회’(가칭)가 정부산하기관이 아닌 공익적, 독립적 성격의 법정기구로 자기 성격을 분명히 한다면 오히려 기업의 사회공헌기금과 뜻있는 독지가들의 후원금을 유치하는 데에도 큰 성과를 거둘 수 있을 것이다. 또한 교류 참여 단체의 분담금 납부를 통해 교류단체 간의 협의조정 기능을 제고할 수 있을 것이다. 물론 정부 지원금과 비교하면 매우 낮은 수준이 될 수도 있겠지만, 민간의 자발성과 독립성, 창의성을 보장한다는 차원에서 의미가 적지 않다.

(5) 전문가 및 실무자 양성

남북 사회문화교류는 남북 사이의 관계 발전을 위해서 필요할 뿐만 아니라 남북 사이의 관계를 발전시키는 추동력으로서 국민적 합의를 이루어 내는 데도 필요하다. 사회문화교류는 장기적으로는 통일에 대한 공통의 가치관을 형성하는 과정으로 접근하여야 한다. 지난 시기에 이루어졌던 문제점을 긍정적인 방향으로 풀어나가는 국민적 합의를 사회문화교류의 과정에서 풀어나가야 할 문제로 제기되었다.

2000년 이후 남북관계가 점진적으로 개선되었음에도 불구하고 적지 않은 문제를 드러냈던 것은 역설적으로 향후 남북교류에서 전략적인 접근의 필요성을 시사한다. 남북문화 교류는 사회문화교류의 긍정

된 통일교육지원법에 이 단체의 설립근거가 규정되어 있다. “제10조(통일교육협의회) ① 통일교육을 실시하는 자는 통일교육의 효율적인 실시를 위한 협의·조정 기타 상호 간의 협력 증진을 위하여 통일부장관의 인가를 받아 통일교육협의회(이하 ‘협의회’)를 설립할 수 있다. ② 협의회의 조직과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”

적인 측면과 부정적인 측면을 고려하여 추진되어야 한다. 사회문화교류가 주는 긍정적인 영향도 크지만 교류 과정의 지연이나 교류 실패로 인한 통일피로감이 누적될 수 있으며, 이는 장기적으로 남북관계 개선에서 부정적인 영향을 미칠 것이기 때문이다. 남북관계의 발전 속에서 사회문화교류의 의미를 살리고 발전적으로 전개하기 위해서는 사회문화 분야의 교류 현황에 대한 반성을 바탕으로 방향을 모색해 보아야 할 것이다. 이를 위해서는 남북 사회문화 관련 전문가의 양성이 시급하다고 할 수 있다.

그동안 통일을 민족의 소원이라고 절대시했으면서도 통일이나 북한 관련 전문가의 수는 절대적으로 부족하고, 분야도 편중되어 있다. 반면에 현재 학문시장에서 통일 및 북한 관련 전문가의 수요는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 필요하지만 시장적 가치가 없다면 공공 부문에서 지원할 필요가 있는데, 통일 및 북한 관련 전문가 양성도 이러한 범주에 든다고 할 수 있다. 특히 사회문화 분야는 이러한 문제가 더욱 심각하다고 할 수 있다. 전문연구자도 필요하지만 이에 못지않게 시민사회의 실무자들의 능력을 제고하는 방안도 동시에 추진할 필요가 있다. 열악한 시민단체의 실정을 생각한다면 교육지원 정책은 대단히 중요하다고 할 수 있다.

나. 정책목표

첫째, 남북 양 방향의 교류 확대이다. 남북 사회문화교류에서는 일방통행의 교류협력을 지양하고 상호 간의 교류가 추진될 수 있어야 한다. 지난 기간 동안 남북 사회문화교류는 일방적인 방향성을 갖고 있다. 북한 문화·예술의 일방적 남한 유입 및 수용이 관행이 되었다. 특히 인적 교류의 제한성은 해결해야 할 과제이다. 남북교류에서

남한인의 북한 방문이 크게 급증한 것과 달리 북한에서 남한을 방문한 경우는 상대적으로 적었다.

둘째, 사회문화교류의 의미 확산이다. 이를 위해서는 사회문화교류가 정치적 예측으로부터의 탈피해야 한다. 그동안 남북정상회담과 남북총리회담 등에서 사회문화 분야의 협력을 위한 별도의 기구 구성이 합의는 되었지만, 남북 사이의 정치적 영향력을 줄여나갈 수 있는 안정적인 기반 구축을 보다 공고히 해야 한다.

셋째, 합의사항에 대한 충실한 진행과 실천을 통한 사회문화교류 사업의 진정성을 회복이다. 사회문화 분야 교류 사업에서는 교류의 본래 목적 이외의 비본질적 추가조건이 제시되어 본말이 뒤바뀌는 경우도 많았다. 이는 사회문화보다는 지원을 염두에 둔 성과주의 경향 때문이다.

넷째, 사회문화교류 사업의 체계적인 추진이다. 사회문화 분야의 교류는 남한에서 제시하고, 북한에서 수용하는 구도로 진행되면서 남한의 무분별한 사업 전개와 북한의 선별적 호응이 문제가 되고 있다.

다섯째, 사업의 연속성과 장기적 사업의 추진이다. 단절적이고 이벤트적인 사업이 많았다. 해가 바뀌면서 차수를 달리하여 정기적으로 진행되는 사회문화교류보다는 기관장이나 담당자가 교체되면서 교류의 성격이 달라지는 경우가 많았다. 사회문화교류를 추진하는 남한의 단체는 많은 데 비하여 북한은 상대적으로 창구를 확대하지 않아 교류 추진 단체의 비율에서 큰 차이가 나고, 이로 인해 경쟁적으로 사업을 추진하게 되면서 경제적 대가 문제가 유발되고 있다.

여섯째, 사회문화교류 사업의 진흥을 위한 안정적 재정지원이다. 사회문화 분야는 경제적인 이익이 크거나 즉각적으로 결과가 나오는 사업이 아니며 장기적인 차원에서 효과를 볼 수 있는 분야이다. 그러나 현실적으로 사회문화교류를 추진하는 단체들의 재정은 열악하며,

거의 모든 분야의 남북 사회문화교류협력은 재정적 대북지원과 연계되어야 지속이 가능하다.

일곱째, 사회문화교류의 투명성 확보이다. 남북 사회문화교류를 추진하는 과정에서 투명성은 중요한 문제이다. 현실적으로 사업비용 이외의 비용이 추가로 소요되기도 한다. 그러나 남북 사이의 교류가 안정성과 신뢰를 확보하기 위해서는 투명성을 제도적으로 높일 수 있어야 한다.

여덟째, 통일문제의 사각지대(死角地帶) 해소와 대중적 확산이다. 그동안 대북정책은 정책의 추진과정에서 국민적 합의를 이끌어내지 못하였다. 남북관계 및 북한의 변화 여부에만 관심이 집중되면서 사회적 갈등만 심화되었다. 이와 아울러 일부 제한된 단체 중심으로 통일논의가 진행되면서 통일운동이 일부 단체나 소수 전문가에게 독점되어 일반 시민들은 통일로부터 소외되는 결과를 가져왔다.⁷⁰

3. 세부 정책 방향

가. 사회문화교류의 사회적 합의 기반 마련

사회문화교류에 대한 위상이나 대북지원의 원칙을 정립하는 것 못지않게 중요한 것은 정파(政派)와 시민사회가 이에 동의하는 제도를 구축할 필요가 있다는 점이다. 이를 위하여 다음의 정책 방안을 모색할 필요가 있다.

⁷⁰ 조한범, 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 12.

첫째, 북한 관련 정보의 적극적인 공개가 필요하다. 남북관계와 관련된 논란은 자료나 정보의 부족에서 비롯된 경우가 적지 않다. 예를 들어, 북한에 대한 식량지원 여부에 대해 보이는 견해 차이는 북한의 식량 생산량이나 재고에 따라 해소될 수 있다. 폐쇄적인 북한체제 특성상 모든 정보를 획득하기 어렵겠지만, 정부가 가능한 많은 정보를 공개하고 적극적으로 제공함으로써 불필요한 논쟁이나 갈등은 축소될 수 있다.

둘째, 정부와 국회의 연계체제를 강화해야 한다. 그동안 대북정책과 관련된 남남갈등에서 특히 문제가 되는 것은 ‘밀실결정’이었다. 남북관계의 특수성을 고려할 때, 협상 등이 공개되는 것은 문제가 있다고 하겠지만 정치적 결정이 필요할 때, 여야 모두가 참여하고 공동으로 책임지는 것이 필요하다.⁷¹

셋째, 정부의 적극적인 참여가 요구 된다. 정부는 사회적 합의 과정에 적극적으로 개입할 필요가 있다. 과거 권위주의 정부 시절과 같이 물리력을 동원하거나 강제적으로 ‘국론 통일’을 지향하라는 것은 아니다. 사회적 논란이 발생하면 정부는 서로 다른 의견을 가진 사람들이 서로 소통할 수 있는 장을 마련하고, 국민적 합의가 가능할 수 있는 환경을 조성하여야 할 의무가 있다는 것이다.

넷째, 민주평화통일자문회를 적극적으로 활용해야 한다. 대통령

⁷¹ 독일에서 브란트(Willy Brandt) 정부가 아데나워(Konrad Adenauer) 정부의 통일정책과 크게 다른 동방정책을 펴기 시작하였으나, 중요한 의사결정에 당시 야당인 기사당을 참여하게 하고 이들의 견해를 충실하게 수용하였다. 반면에 역사적인 6·15 정상회담은 전격적으로 발표됨으로써 그 효과를 독식하려고 하였으나, 김대중 정부는 오히려 밀실결정, 불투명성 등으로 비판받으면서 남남갈등의 토대를 마련하였다고 볼 수 있다. 통일이나 남북관계는 정치적으로 대단히 민감한 주제로서 국민적 동조나 지지 여부도 중요하다고 할 수 있다. 이러한 점에서 국민을 대표하는 국회가 통일문제에 보다 적극적으로 참여하는 것도 생각해볼 만하다. 단순히 국회 관련 상임위에 보고하고 지적하는 정도가 아니라, 대북 관련 정책의 입안과 시행에서 국회와 정부의 상시적 의견 소통 통로를 마련하고 공동으로 정책 수립과 실행에 참여하는 것이다.

자문기관인 민주평화통일자문회의(이하 민주평통)는 다양한 의견들이 수렴되는 장으로서 의미가 있다. 민주평통을 다양한 사회적 의견들이 모여서 소통하고 때로는 충돌하는 명실상부한 장이 되도록 하여야 한다.

다섯째, 민족화해협력범국민회의를 비롯한 관련 사회조직들의 활용이 요구 된다. 현재 다양한 입장의 단체들이 함께 참여하고 있는 ‘민족화해협력범국민회의(이하 민화협)’이나 ‘통일교육협의회의(이하 통교협)’ 등을 우선적으로 활용하는 것을 고려하여야 한다. 민화협이나 통교협은 이미 이념이 다른 단체들 간의 소통 경험이 있다는 점에서 유리하다고 할 수 있다.

여섯째, 통일교육을 재정비해야 한다. 통일교육을 전략적 이해의 대상으로 삼거나 통일교육을 통하여 정책을 홍보하려는 생각을 극복하여야 한다. 가능한 객관적인 북한 및 통일에 대한 정보교육도 필요하고, 통일을 대비하는 내용의 교육도 필요하지만, 이에 못지않게 필요한 것은 통일 및 북한과 관련된 다양한 의견들을 통일교육 과정에서 수용하는 것이라고 할 수 있다.

나. 사회문화교류의 사회적 합의 기반 마련 단계별 사회문화교류 정책 추진

남북 사회문화교류는 가능한 이념적 요소를 배제하는 원칙을 견지하면서 사회문화 교류·협력을 통한 남북한의 상호 이질화 극복 및 동질화를 지향하는 민족 문화 중심의 교류·협력을 추진하여야 한다. 이와 더불어 북한의 열세적 입장과 소극적 태도를 고려하여 실현 가능성이 높은 분야부터 우선 실시할 수 있을 것이다. 또한 파급 효과를 고려하여 북한의 개방·개혁과 남북관계 개선에 큰 영향을 미칠 수 있

는 분야부터 우선적으로 실시하고, 남북 화해협력 분위기의 확산·심화와 남북한 간 생활 문화에 대한 이해를 도모하기 위해 대중문화 교류를 적극 추진하는 것이 바람직하다.

〈표 VI-3〉 남북관계 변화와 사회문화

	대결단계	협력단계(2013~2015)	평화공존단계(2016~2018)
주안점	<ul style="list-style-type: none"> • 적대감 해소 	<ul style="list-style-type: none"> • 화해분위기 정착 • 상대문화 접촉기회 확대를 통한 상호 이해 증진 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회문화교류의 양적 확대 및 정례화 추진 • 남북한 주민의 공동체 의식의 함양 • 통일문화 구현대비
제도 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 교류관련법률 및 제도 재검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 보안법 등 교류저해 법령 개폐 • 저작권 등 관련 법령 정비 • 남북문화협정 체결 • 사회문화교류 창구정비 • 사회문화교류협의 발족(가칭) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회문화교류지원법 제정 • 사회문화교류지원기금 확충 • 문화유통기구 설립 • 사회문화교류지침 작성
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 상징적 교류사업 • 국제대회 공동참여 • 교류전문가양성 • 교류 프로그램구축 • 북한 문화연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한문화 국내출판 사업 • 교류행사(음악회, 전람회) • 분야별 남북한 공동연구 확대 • 상대편 각종 행사에 참여 확대 • 방송, 인터넷 등 교류 활성화를 위한 기술문제 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 각종 교류행사의 정례화 추진 • 남북이 공동으로 주최하는 행사 확대 • 국제기구에 남북한 공동 진출 • 민족문화사 복원을 위한 공동연구 • 공동참작실시 • 언론인을 포함하여 상대지역에 장기 파견 및 연수
교류 주체	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 및 공공기관이 주도 • 민간단체 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부와 민간단체 공동 주도 • 정부는 기반 확충, 민간단체는 실질적 주체로 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정분야를 제외하고 민간단체가 중심 • 정부는 지원체제 확충에 치중
기타 고려 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 국제기구 활용 • 비정치적 분야 	<ul style="list-style-type: none"> • 교류사업이 상호 이익에 부합하도록 추진 • 경쟁적 교류사업 경계 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화충격 대비 • 상업화 경향 경계

남북 사회문화교류를 유기적으로 연계 추진할 수 있는 방안을 모색하면서 사회문화교류협력의 원칙 수립 및 정치적 조정은 정부가 담당하고 실천 사항은 민간단체들이 집행하는 민·관 협조체제를 구축하고 정부 차원의 지원과 협조를 확대·강화하여야 할 것이다. 이러한 원칙하에 남북관계를 고려하면서 단계적으로 사업을 추진하여야 하는데 향후 5년 동안 추진할 정책이 <표 VI-3>이다.

4. 정책 추진 시 고려사항

가. 남북관계 진전과 사회문화교류

사회문화교류가 활성화되기 위해서는 남북관계가 개선되어야 하며, 동시에 앞에서 이야기한 바와 같은 제도적 준비를 포함한 다양한 노력이 필요하지만 보다 효과적으로 사회문화교류 정책을 추진하여야 한다. 이를 위해서는 다음의 몇 가지 사항을 고려하여야 한다.

첫째, 남북한 관계의 진전이라는 상황과 부합하여야 한다. 적대적 상황인가 아니면 화해협력의 상황인가 평화정착의 단계인가에 따라 사회문화교류의 주안점과 구성은 다를 수 있다.

또한 남북한 관계의 진전은 필연적으로 남북 당국 간 회담을 포함하여 남북관계의 제도화를 동반한다는 점을 생각할 필요가 있다. 기본합의서 채택 이후 사회문화 관련 부속합의서가 체결되었던 것처럼, 앞으로 남북관계 개선이 가속화되면 문화협정이 체결될 수 있을 것이며, 이 경우 사회문화교류의 기본 틀은 협정의 내용에 따라 좌우될 수 있다. 이와 더불어 남북관계 변화는 남북한 내부의 제도적 변화를 초래할 수 있다. 예를 들어, 평화가 정착된다면 국가보안법 등의 개폐

가 가속화될 수밖에 없을 것이며, 이에 따라 북한문화에 대한 제한도 완화될 것이라는 점이다. 이와 같이 남북한관계뿐만 아니라 남북한 내부의 현실도 사회문화교류 프로그램 구축과정에서 엄격하게 따져 볼 필요가 있다.

둘째, 사회문화교류 자체가 화해협력에 기여할 수 있어야 한다. 1985년 이산가족 상봉단과 더불어 진행되었던 예술단 교환의 경우는 사회문화교류가 상호 이해 증진보다 남북한 이질화를 확대하는 결과를 가져왔다. 중요한 것은 남북한 주민 간 상호 이해를 증진하고 화해협력 분위기를 고양하는 데 사회문화교류가 통로가 될 수 있음은 분명하지만, 모든 사회문화교류가 반드시 그러한 결과를 가져오는 것은 아닐 수 있다는 것이다.

사회문화교류가 활성화되었지만 몇몇 교류는 이를 추진하는 주체가 사회적 관심을 불러일으켜, 정치·경제적 이해를 도모하는 등 교류의 결과보다는 교류 자체가 주는 이해에 좌우된 경향도 없지 않다. 특히 김대중 정부 수립 이후 사회문화교류가 활성화되면서 이러한 문제가 적지 않게 발생하였다. 특정 단체나 기업이 교류에 나서면, 경쟁관계에 있는 단체나 기업이 교류에 뛰어드는 것이 하나의 예가 될 수 있다. 이 경우 교류의 성사 자체가 중요해진다. 북한은 이를 고리로 교류의 반대급부를 더욱 많이 요구하게 되고, 결과적으로 자본이나 권력을 가진 집단만이 사회문화교류에 나설 수 있었다. 따라서 사회문화교류의 저변은 취약하게 되었다는 것이다. 특히 남북한 사이에는 문화적 적대감이 여전하다는 점을 고려할 때, 교류의 실질적 성과를 치밀하게 고려할 필요가 있다.

나. 북한의 참여 유도

북한은 ‘우리민족끼리’를 강조하고 전통적인 ‘통일전선전술’을 지향하고 있지만, 실제로는 사회문화교류에 소극적이다. 이것은 무엇보다 접촉면의 확대로 북한사회에 남한의 문화나 가치가 유입되는 것에 대하여 우려하기 때문이다. 교류에 참가하는 구성원들 간에 상대적으로 공감대가 쉽게 형성되는 어린이를 포함한 청소년 교류에 소극적이며, 많은 사람들이 만나거나 문화접촉의 효과가 큰 언론 및 대중문화 교류에 미온적이었던 사실은 이와 같은 북한의 입장을 잘 보여준다고 할 수 있다. 반면에 북한은 정치적 선전을 극대화할 수 있는 교류나 경제적 이득이 확보되는 교류에는 적극적이었다.⁷²

사회문화교류는 상대방이 있다는 점에서 북한의 참여 없이 어렵기 때문에 이를 촉진할 방안을 모색하는 것은 중요한 의의가 있다.

첫째, 단계적인 접근, 특히 북한이 수용하기 쉬운 교류부터 추진할 필요가 있다. 그동안 정치적 선전 목적과 경제적 이득을 위한 교류를 제외하고 북한이 적극적이었던 분야는 대체로 북한이 상대적으로 자신이 있거나 부수적인 효과를 거둘 수 있는 분야였다. 예를 들어, 언어 분야나 고구려 역사 부분이 자신 있는 분야가 될 수 있고, 북한이 관심 있는 IT 분야를 포함한 각종 기술 분야들은 부수적 효과가 있다고 판단하는 분야이다. 따라서 북한이 교류에 대한 경계를 늦출 수 있는 분야를 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 남북 간의 직접 교류와 더불어 제3자를 포함한 교류를 적극 활용할 필요가 있다. 그동안 체육교류가 상대적으로 활성화되었던 요인 중 하나는 국제기구의 존재였는데, 다양한 국제체육단체와 같은

⁷² 정치적 선전 사례의 대표는 아리랑 공연 참관단 방문의 경우이다. 기타 대중가수의 공연 등에는 항상 공연 대가가 지불되었다는 점을 상기할 필요가 있다.

국제기구를 교류과정에 참가시킨다면 북한의 입장을 일정 수준 제어하는 데 도움이 될 수 있다. 국제기구가 존재하지 않는다고 하더라도 재외국민들이 동참하는 교류 등을 활용한다면 교류의 활성화에 도움이 될 수 있다.

셋째, 사회문화교류에 대한 북한의 소극적 입장을 고려할 때, 교류 비용의 지불은 당분간 불가피하다고 할 수 있다. 따라서 사회문화 교류를 재정적으로 지원할 수 있는 제도의 구축 자체가 교류 활성화와 더불어 북한이 교류에 적극 참여할 수 있는 환경을 조성하는 데 도움이 될 수 있다. 공개적인 지원체제를 구축한다면 역으로 남한 내의 과당경쟁을 통제하는 간접적인 통로가 되는 동시에 교류에 대한 차별적인 북한의 대응을 견제하는 데도 어느 정도 도움이 될 수 있다. 다만 지원체제를 정부가 관할하면 또 다른 정치적 논란이 가능하다는 점에서 민간에서 주도하도록 할 필요가 있다.

넷째, 근본적으로 북한이 사회문화교류에 대한 입장을 명확하게 밝힐 수 있도록 유도할 필요가 있다. 그동안 ‘우리민족끼리’를 강조하면서도 실질적인 교류에 소극적이었던 북한이 사회문화교류에 적극적이라는 입장을 공개적으로 천명할 수 있도록 당국 간 협상이나 민간 부분의 협상에서 촉구함으로써 북한의 이중적 대응을 원천적으로 봉쇄하는 것이 필요하다는 것이다. 당국 간 주요 합의문제에 이를 포함하도록 하는 것도 필요하지만 사회문화교류를 추진하는 시민사회 단체들도 이를 구현할 수 있도록 노력하여야 한다는 것이다.



VII

북한의 대남정책 및 도발 대비 전략



1. 대남정책 및 도발의 환경 변화

6·25 전쟁 이래 북한의 대남정책과 도발은 시기적 상황에 따라 다양한 목표를 가지고 전략·전술적 변화를 거치면서 지속되어 왔다.⁷³

기본적으로 북한의 대남정책과 도발은 국가정책의 하위차원으로 국가의 전략목표를 달성하는 수단으로서의 지위를 갖는다. 따라서 북한의 대남정책과 도발은 한국에 대해 북한의 국가적 전략목표가 무엇 이든지 간에 이를 달성하는데 직간접적으로 유리한 환경을 조성하는데 주력해 왔다고 볼 수 있다. 여기서는 지난 연간의 대남정책 및 도발의 실태와 환경을 평가하고, 나아가 2013년 이후 대남정책 및 도발 양상에 대해 전망한다.

가. 과거 대남정책 및 도발에 대한 평가

북한의 대남정책은 크게 냉전시기에는 ‘남조선 혁명을 위한 남한 체제의 전복’ 전략에 주력한 반면, 탈냉전 이후에는 북한체제 유지를 위해 흡수통일의 주체인 ‘남한체제 약화’ 전략으로 비중을 옮겨왔다고 볼 수 있다.⁷⁴

예컨대, 한국사회 내 친북세력을 확장하고, 반혁명 역량을 약화시키며, 남남갈등을 유발하여 한국 정부의 정책수행을 어렵게 하는 동시에 정책변경을 압박하여 북한에 유리한 상황을 조성하는 것이 그

⁷³ 이도향, “북한의 대남정책 결정구조와 특징,” 국가안보통일정책연구소 편, 『북한조사연구』, 제10권 2호 (국가안보전략연구소, 2006), pp. 27~52. 북한 대남정책은 시기적으로 1950년대 말까지 혁명적 민주기치론에 기초한 대남통일전략의 유지, 1960년대 남한 내부 와해에 의한 대남통일전략, 1970~80년대 국제적 혼란을 이용한 대남통일전략, 이후 체제 수호 전략으로 구분할 수 있다.

⁷⁴ 허문영, “북한의 변화와 대남정책 전망,” 『전략연구』, 통권 제7호, (한국전략문제연구소, 1996), pp. 113~149.

간의 전통적인 북한의 대남정책의 내용들이라고 할 수 있다.

그래서 북한의 대남정책은 “북측의 이익에 부합하도록 혹은 북측의 이익을 저해하지 않도록 ‘한국 정부’에 대해 다양한 방식으로 압력을 가하면서 ‘한국 정부’를 움직이는 정책영역이라고 이해할 수 있을 것이다. 반면 대남 도발은 대남정책의 목표를 달성하는 유용한 도구 중의 하나로서 대화 혹은 협상 위주의 정치방식이 아니라 무력 공격, 긴장 고조, 위협·비난, 테러, 암살, 폭파 등 강압 위주의 군사방식이라고 할 수 있다. 특히 북한의 대남 도발은 전통적으로 대남정책의 목표를 달성하기 위해 다양한 전략적 효과가 있는 수단으로서 광범위하게 사용되어왔다. 내부적으로 군사적 긴장을 통해 100만 명 이상의 북한 군대의 기강을 유지하고 체제결속을 다지는 효과가 있으며 대남 면에서 한국 정부에게 북한이 요구하는 소위 ‘거래조건’의 수용을 강요하는 위협 수단으로서 효과를 갖는다. 대외적으로는 한반도의 안정이 북한의 의지에 달려 있음을 인식시켜 미·중을 압박하는 도구로서의 효과도 있다. 그 외 북한 군부의 정국주도를 위해, 한국 내 북한을 자극해서는 안 된다는 분위기 조성을 위해, 대외관계 속도를 조절하기 위해 등 상황의 변화에 따라 대남 도발을 활용해 온 것으로 평가할 수 있다.”⁷⁵

2008년 중순 북한 김정일의 건강 이상이 공식 확인된 시기를 전후하여 2012년 12월 사망에 이르기까지 북한은 금강산 관광객 피격, 개성공단 통행 제한 및 폐쇄위협, 장거리 미사일 시험과 2차 핵실험 실시, NLL 침범, 천안함 폭침, 연평도 포격도발, 남측 내 주요 언론사 군사공격 위협 등 과거와 달리 극히 모험주의적 대남 도발을 지속해 왔다.

⁷⁵ 고재홍, “실용정부 출범후 북한의 대남정책 변화양상분석,” 『군사논단』, 통권 58호 (한국군사학회, 2009), p. 27.

이명박 정부 시기에 이러한 북한의 대남 도발은 어떤 특정한 정책 목표를 달성하고자 하는 ‘대남지향성’ 성격에서 벗어나 정치적 퇴로가 없는 ‘도발’ 그 자체를 목표로 하고 있는 듯한 인상을 심어주었다. 2010년 천안함 폭침, 연평도 포격도발의 경우만 하더라도⁷⁶ 남측이 보복공격을 하지 않을 것이라고 확신할 수 없기 때문에 북한은 사실상 ‘확전’까지 염두에 둔 무력 도발이었다고 볼 수 있다. 즉, 과거와 같이 대화 주도 혹은 협상의 우위를 지향한 도발이라기보다는 남북 간 대화의 ‘거부 혹은 회피’ 자체가 목표이었던 것으로 평가할 수 있다는 것이다.

따라서 이명박 정부 시기 남북관계의 경색과 대립을 가져온 북한의 대남 도발은 한국 정부의 비핵화 정책이 북한의 핵개발 정책과 상충하였기 때문이라거나 한국 정부의 대북정책 변경을 의도한 것이라기보다는 김정일의 건강 이상과 후계체제의 구축에 따른 대내 안정, 군부의 정치적 영향력 증대가 주 요인으로 작용한 것으로 평가할 수 있다.

다시 말해, 2012년 이전 북한의 대남정책과 도발은 과거 남북관계 개선을 통한 경제적 실리추구에 중점을 두기보다는 후계체제의 안정적 구축과 군부 중심의 안보중시주의 강조 등 대내 지향적 성격이 보다 크게 작용했던 결과로 평가할 수 있을 것이다.

이와 같이 강경한 대남정책과 대남 도발위협은 새롭게 등장한 김정은 체제하에서도 변함없이 지속될 것으로 보인다.

⁷⁶ 대한민국, 『천안함 피격 백서』 (서울: 국방부, 2011.3).

나. 2013년 이후 전망

(1) 김정은의 변화 욕구에 따른 불안정화

북한과 같은 독재체제에서는 최고지도자의 성향이나 욕구 등 개인적 변수가 대남정책의 성격과 도발에 영향을 미치는 변수가 될 것이다.

2012년 4월 북한의 당대표자회를 통해 공식적으로 최고지도자로 등극한 김정은이 과거의 지도자와 다른 새로운 ‘변화’ 욕구를 드러내고 있다.

김정은은 2012년 4월 김일성 생일기념 연설에서 “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 하자”고 강조한 바 있었다.⁷⁷ 이후 현지도 시 옷옷 단추를 풀어헤친 사진을 공개함으로써 북한의 오래된 병폐인 형식주의 타파 메시지를 보내는가 하면, 적대적 상징 중의 하나인 서양의 미키마우스가 등장하는 공연을 북한 TV를 통해 방영하기도 하였다. 그리고 사회주의국가에서는 예외적 행태인 ‘부인’을 공식 행사에 동행시키고 있다. 특히 경제 분야에서는 아직 공식화되지는 않았지만 사회주의 계획경제와 배급제를 포기하고 기업소, 협동농장의 생산성 향상과 운영방식을 변경하는 ‘새로운 경제관리체계’인 6·28 방침을 내놓은 것으로 알려지고 있다.⁷⁸

이렇듯 김정은은 새로운 지도자로서 변화 욕구를 가지고 있는 것

77 이원진, “첫 공개연설 김정은, 김일성 흉내 내려...,” 『중앙일보』, 2012년 4월 16일.

78 소위 ‘6·28 방침’으로 불리는 ‘새로운 경제관리체계’는 북한주민의 생활을 향상시키기 위한 시도로서 협동농장 분조 규모를 10~25명에서 가족규모인 4~6명으로 축소하고 생산물을 국가와 농장원이 7대 3으로 나누되 초과생산량은 농장원이 차지하고 서비스와 무역 분야에서 개인 자본의 투자를 합법화하는 것이 핵심으로 알려졌다.

으로 파악된다. 따라서 북한에서 김정은의 위상이 확고해지면 질수록 향후 ‘변화 욕구’는 김정은 체제의 대내외 정책에서 핵심개념이 될 수도 있을 것이다.

다만 6·28 방침에서 제시된 것으로 알려진 사회주의 계획경제의 포기와 식량배급제의 폐지에 따른 ‘새로운 경제관리체계’가⁷⁹ 실제로 북한 현실에 적용될 경우 북한 지배구조의 변화에 대한 우려 혹은 북한군의 이해관계와 배치되어 김정은 체제의 불안정이 급격히 증대될 가능성이 있다.

북한에서 계획경제의 해체와 식량배급제의 중단은 비록 북한 현실을 인정한 것에 불과하지만 그 파급영향은 시장화를 촉진하여 부의 재분배를 가능하게 할 것이며 따라서 새로운 관료계급과 상인계급이 형성되어 빨치산 가계 중심의 전통적인 신분적 엘리트 지배구조를 붕괴시키는 요인으로 작용할 수 있다. 다시 말해, 능력과 상관없이 빨치산 가계출신이라는 신분만으로 북한의 지배그룹을 형성한 이들이 기득권의 변화에 반대할 여지가 있다는 것이고, 이것이 지난 7·1 조치 및 북한의 시장화를 추진하지 못했던 한계로 파악될 수 있을 것이다.

또한 북한의 ‘내부 변화’는 군부의 이해관계와 배치되어 군부의 반발을 가져올 가능성도 내재해 있다.⁸⁰ 북한변화의 안정적 진행을 위해서는 대북지원의 확보 등 우호적 대외환경 조성이 요구된다. 그 과정에서 대외 교류협력의 확대는 군부의 우려를 가져올 수 있다.

다시 말해, 안보적 측면에서 대병주의를 유지하는 북한군에게 북한의 경제변화는 질 좋은 노동생산성을 가진 북한군 병력의 경제적

79 신보영, “北, 주민들 요구에 부응하는 개혁돼야,” 『문화일보』, 2012년 8월 10일.

80 김정일은 지난 2000년 한국의 주요언론사 대표단 방문 시 북한 영공개방에 대해 북한군이 반대하고 있어 못하고 있다고 언급한 바 있으며 북한의 개혁·개방에 대해 북한군의 대응을 우려한 바 있다고 한다. 『문화일보』, 2012년 8월 8일.

이전과 국방예산의 전용, 군수공장의 민수전환 요구를 제기할 것이고 군 내부적으로 지방군과 시장 세력의 결탁으로 군의 기강해이와 부패를 만연시키게 될 것이다. 이는 결과적으로 경제·기술 관료의 위상을 높임으로써 군부의 위상 하락을 가져오게 될 것이고 장기적으로 핵미사일 개발을 위축시키는 등 체제보위와 국토보위의 책무를 지닌 북한군에게 부담으로 작용하게 될 것이다. 따라서 북한 군부는 군의 본연 임무인 체제보위 등을 빌미로 대남 도발 등의 필요성을 주장하면서 북한변화에 저항하거나 변화의 속도에 영향을 미치고자 할 것이다. 그로 인한 북한의 당-군 간 갈등 발생도 배제할 수 없을 것이다.

따라서 북한의 변화와 그에 따른 북한체제의 불안정은 대남 도발의 직접적 원인으로 작용할 가능성이 높다.

(2) 선군정치 지속과 군부의 위상 강화

향후 5년간 북한 군부의 위상 강화와 선군정치의 지속 여부는 대남정책의 강온 성격과 도발의 빈도와 강도에 중요한 영향을 미치는 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

비록 북한의 내부변화가 추진되든지 지연되든지 당분간 김정일의 유흔통치⁸¹를 이어가겠다고 선언한 김정은 체제 역시 선군정치노선을 급격히 변경하기는 어려울 것으로 예상된다.

특히 2008년 중순 김정일의 건강 이상 이후 선군정치는 단순히 군의 우대 차원을 넘어 북한군이 대남관계 등 중요 대외 정책에 직접적인 영향력을 증대해 온 것으로 관측되고 있다. 따라서 지난 1998년

⁸¹ 김정일의 유흔통치란 포괄적으로 김정일이 추진했던 대내외 정책, 김정일의 통치방식을 의미하는 것으로 보아야 하는 것이다. 예를 들면, 선군정치 강화나 핵보유국 지위확보, 사회주의통제 강화, 중국의 안보경제 후원국화, 대남 군사적 대결유지 등이 대표적이라고 할 수 있다.

이래 지속적으로 강화된 군부의 위상은 김정은 체제에서도 군부가 국정을 집행하는 데 중심적인 역할을 담당할 것으로 보인다. 실제로 2012년 4차 당대표자회와 최고인민회의에서는 군부 인물들이 대거 당정치국과 국방위원회 등 권력의 핵심기구에 진입하였고⁸² 국방위원회의 민간 위원들인 장성택과 최용해, 박도춘, 백세봉 등에게까지 군 계급을 부여함으로써 선군정치의 강화와 북한군이 대내외 정책결정의 중심임을 명백히 하였다.⁸³

이와 같이 북한 군부의 위상이 단순히 군 우대차원을 넘어 정책결정의 주도세력으로 강화된다는 것은 대남사업 담당 조직⁸⁴ 중 군 조직의 위상이 높아지는 결과를 가져온다는 것을 의미한다. 대남사업 담당조직에 군조직의 위상이 높아지는 결과는 대남관계에서 기존의 대화와 협상을 통한 정치공작보다는 물리적 동원을 통한 군사공작이 중심이 된다는 것을 의미하고 군중심의 대남사업 조직이 군부의 이해관계를 관철시키기 위해 대남정책과 도발을 주도하는 결과를 가져온다는 것이다.⁸⁵ 예컨대, 김정일 건강 이상 이후 기존 대남조직을 통폐합하여 신설한 정찰총국의 천안함 폭침 주도, 황장엽 테러시도를 위한 요원 납파, GPS 교란, 디도스 공격, 북한군의 연평도 포격도발과 한국의 주요 언론사 폭파위협 등은 대남사업 조직에서 군부의 입김이

82 북한연구소 편, 『월간북한』, 2012년 6월호, pp. 27~28.

83 지난 2009년 1월 북한군 총참모부 대변인이 모든 남북관계를 ‘전시법’에 따라 처리한다는 발표가 유효하다면 당중앙군사위원회의 ‘전시사업세칙’ 근거에 따라 대남 문제의 최종 결정은 국방위원장이 있는 국방위원회에서 담당하고 있다는 의미가 된다.

84 대남조직은 엄밀히 말해서 대남정책집행기관들로서 당통전부(조국평화통일위원회, 조국통일민주주의전선, 조선아태평화위원회, 민족화해협의회, 조국통일범민족연합 등)를 비롯하여 국방위 정찰총국(정찰국+당작전부+35호실), 국가안전보위부, 대외연락부(225국), 적공국 등을 일컫는다. 이도향, “북한의 대남정책 결정구조와 특징,” 『북한조사연구』, 10권 2호 (국가안보전략연구소, 2006), pp. 28~52.

85 1960년대 말 북한 군부가 대남 조직을 장악한 이후 휴전선의 대남 도발은 1965년 88건에서 1968년 985건으로 급증하였고 납파간첩수도 급증하였다. 이용필 외, 『위기관리론』 (서울: 인간사랑), 1992, p. 231.

강화된 현상이며 소위 대남라인이 변화하지 않는 한 이러한 현상을 당분간 지속될 것으로 예상된다.

특히 김정일 건강 이상 이후 정책결정에까지 영향력을 미치는 군부의 위상 강화는 ‘북한군의 전력약화’를 의미하는 ‘비핵화’를 선택하기보다는 군부의 이해관계에 부합하는 ‘핵미사일 전력 증강’과 함께 대내외 강경노선⁸⁶을 취하고 있기 때문에 대남 도발 가능성도 그만큼 커질 수 있다고 할 수 있다.

비록 2012년 7월 15일 당중앙위원회 정치국 결정으로 그동안 대내외 강경노선의 대표주자로 알려진 북한군 총참모장 이영호에 대한 전격적인 해임이 이루어졌지만, 현재 관련 정보 확인이 미흡한 실정이다. 따라서 이것이 김정일의 자기 권력기반 구축의 일환인지, 당-군 갈등의 결과인지, 장거리 미사일 발사로 무효가 된 2·29 미·북 핵합의를 복원하기 위한 중국의 정치적 조언의 결과인지 시간을 두고 지켜봐야 할 문제이다.⁸⁷

만일 ‘북한 군부의 위상 변화’ 혹은 ‘선군정치’가 대남정책 및 도발과 상관관계를 갖는다는 전망이 가능하다면 우리의 대비 전략은 ‘북한 군부 위상’을 약화시키는 다양한 방안이 모색될 필요가 있다는 것이다.

⁸⁶ 북한 군부의 강경노선이라 함은 “대외적으로 대내적으로 정치·경제·사회영역에서 군사중심적 위협이나 군사력 자체를 사용하여 국가목표를 쟁취”하는 방법론적 의미로서의 강경노선을 말한다. 고재홍, “북한 군부의 대남강경노선 약화방안,” 『북한조사연구』, 제2권 2호 (국가안보전략연구소, 1999)

⁸⁷ 한국 정부가 천안함 폭침의 책임자로 지목한 정찰총국장 김영철과 연평도 포격도발의 책임자로 지목한 김격식 부총참모장의 해임이 아니기 때문에 남북관계 개선의 신호라고 보기에는 어렵다고 할 수 있다.

(3) 한국의 주요 일정과 대남정책

한국의 주요 정치일정과 정책결정은 북한의 대남정책 여하에 따라서 북한에게 매우 유리한 입지를 제공해 줄 수 있다.

2013년 한국의 정권교체, 2015년 전시 작전통제권(이하 전작권) 전환, 2016년 총선 등에 개입하기 위해 한국 내 친북세력을 확대·강화하고 ‘하층부 통일전선’ 구축에 주력하여 여론을 통해 한국 신정부의 정책결정에 영향을 미치려 할 것으로 예상된다.

이명박 정부 들어 남북관계 경험은 북한으로 하여금 한국의 주요 정치일정에 개입하는 것이 얼마나 중요한 것인지 다시 한 번 일깨우게 하였다.

한국 정부의 북한 비핵화 진전과 경제협력의 연계는 남북관계 발전을 위한 신뢰 측면에서 정당한 정책이었다. 그럼에도 김정은 후계 체제 구축의 주도세력인 군부의 이해관계를 ‘약화’시킬 수 있다는 점에서 남측과의 대화와 자체를 회피·거부케 하는 도발과 고립주의를 선택하는 데 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 예컨대, 2008년 매달 300만 달러에 달하는 금강산 관광 수입을 포기하면서 남북대화를 거부한 북한의 도발과 위협이 이를 상징적으로 보여주고 있다고 할 수 있다.

그래서 북한의 입장에서는 북한에 우호적인 환경 조성차원에서 향후 한국의 주요 정치일정에 영향력을 행사할 수 있도록 적극 개입하는 것이 중요한 전략이 되었고, 이것이 2012년 한국의 대선은 물론 한국의 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 주요 일정에 대한 북한 개입 가능성의 강력한 근거가 되고 있다. 이미 2012년 8월 북한의 개입전략은 시작된 것으로 보인다. 북한이 남측 정보기관의 김부자 이상화 파괴 공작의 일환이라며 ‘동까모’ 공작을 조작해 내면서 동시에 국제사회에 북

한의 핵 정책 재검토를 시사하고 있다.⁸⁸ 즉, 남측의 대북강경정책과 북한의 핵개발을 연계시킴으로써 핵보유의 정당성을 남측의 대북강경정책 때문인 양 호도하고 있다. 따라서 북한은 2012년 대선이 다가오면 다가올수록 대남 선전선동을 강화할 것으로 예상된다.

특히 2013년 초 한국 신정부의 대북정책 검토기간에 소위 북한의 전통적인 ‘신정부 길들이기’ 전략 등을 구사할 것으로 예상된다. 신정부로부터 대북지원의 유연성을 획득한다거나 비핵화 정책을 전면에 내세우기 어렵도록 3차 핵실험 혹은 미사일실험 발사를 위협할 가능성을 배제할 수 없다. 마찬가지로 2010년 10월의 G20 회의, 2012년 세계핵안보정상회의와 같은 굵직한 한국의 국제행사처럼⁸⁹ 2013년 이후 한국 신정부의 중요 국제행사를 방해하기 위한 북한의 협박이나 대남 도발 가능성 역시 상존한다고 볼 수 있다.⁹⁰ 예컨대, 새 한국 정부가 중요한 국제행사를 준비하는 과정에서 수적으로 우세한 북한의 잠수함들이 대거 한국 영해에 침투하여 우리 잠수함들을 위협하는 도발을 자행한다면 국제행사의 성공적 개최를 준비하는 한국 정부 입장에서는 큰 위협으로 인식하게 될 것이다.

또한 2015년 4월 전작권 전환과 관련하여 북한은 주한미군 혹은 남측 내 보수세력들의 전작권 전환 연기 움직임이나 전환 자체를 무효화시키지 못하도록 다양한 압박전술을 구사함은 물론 한국 내 북한의 지지역량을 확대하는 노력에 주력할 것이다. 만일 북한의 비핵화에 진전이 없는 상황에서 한·미 간 전작권 전환이 이루어질 경우, 한

88 조승호, “동카모-美정부 지령 받고 김일성 동상 부수려 침투,” 『동아일보』, 2012년 7월 20일.

89 국가안보전략연구소, 『2011년도 정세평가와 2012년도 전망』 (서울: 국가안보전략연구소, 2011), p. 103. 2010년 11월 북한의 연평도 포격도발은 G20의 성공적 개최 의미를 퇴색시키기 위한 도발이었다고 평가되고 있다.

90 지난 1988년 KAL기 폭파사건 역시 한국의 88서울올림픽 개최에 대한 북한의 방해파괴 공작의 일환으로 해석되었다.

미동맹과 주한미군 철수가 가시화되어 남북 간 군사균형은 북한에 절대적으로 기울게 되고 평화를 지향하는 한국의 민주주의 체제는 북한의 도발과 확산 불사 위협에 남북관계의 주도권을 빼앗기게 될 것이다. 이는 한반도의 안정을 바라는 미국과 중국의 대북 접근이 보다 가시화되는 계기로 작용하게 될 것이다.

그 외 북한의 3차 핵실험 실시나 핵무기 공개, 미사일 발사, 국지적 군사도발 등에 대응하는 차원에서 한국이 추진할 수 있는 전술핵 재도입 문제, 미사일 사거리 연장 노력, 한·일, 한·중 군사협력 관련 협력강화 등을 차단하기 위해 한국 내 친북세력 확대 등 모든 가능한 수단을 활용하는 정책을 구사하려 할 것이다. 이러한 북한의 대남정책과 도발위협은 한국의 새 정부로 하여금 북한의 도발에 대비하여 보잘것없는 규모의 대북지원이 불가피하다는 인식을 확산시키려 할 것이다.

한국의 주요 대내외 정책결정에 영향력을 행사하기 위해 한국 내 친북세력의 확대·강화는 김정은 체제 아래 대남정책의 다양한 목표를 달성하는 데 있어 매우 중요한 기제로 작용하게 될 것이다. 향후 5년 남한사회 내 친북세력의 크기 혹은 친북세력의 응집력의 수준은 여론으로 움직이는 한국의 정책형성에 영향을 미칠 수 있고 국민 다수의 표로 결정되는 선거에도 결정적으로 영향을 미칠 수 있다. 더욱이 한국의 새 정부의 정치·경제적 실정이 거듭될 경우 역시 친북세력을 확대하는 데 매우 유리한 환경을 제공하게 됨은 주지의 사실이다.

따라서 북한의 대남정책은 2013년 등장하는 새 정부의 성향과 상관없이 친북세력을 확대하는 남측 내 하층부 통일전선 확대에 주력할 것으로 보인다.

(4) 동북아 정세와 대남정책

국제관계의 변화, 즉 동북아 지역에서 미·중 관계 혹은 북·중 관계 변화는 북한의 대남정책의 성격과 도발의 빈도와 강도를 변화시키는 중요한 영향을 미칠 것이다.

북한 김정은 체제는 미·중 등 대외관계 개선에 있어 남북관계가 걸림돌로 작용하지 못하도록 대남 관계를 일정 정도 개선하거나 혹은 대남 도발 등으로 긴장을 유지함으로써 남북관계와 대외관계를 철저히 분리시키는 이중적인 대남정책을 구사할 것으로 전망된다.⁹¹

지난 시기 남북 간 군사적 긴장과 대화 부재는 한반도 문제의 국제화를 심화시키는 계기로 작용했는데 북한의 천안함 폭침, 연평도 포격도발 이후 2011년 1월 19일 미·중 정상회의 공동성명에서는 미·중 양국은 한반도의 긴장이 고조되는 것을 원하지 않는다는 점을 분명히 했다. 나아가 남북 간 군사적 긴장 해소, 핵 문제 등 현안 해결에 있어서 미·중 양국의 협력 강화를 재확인하면서 향후 양국의 대북정책은 남북 모두에게 건설적 대화를 통한 관계개선을 지속적으로 요구할 것임을 시사했다.

이후 북한은 직접적인 군사도발을 자제하면서 대남 비난과 책임 소재가 애매한 사이버테러를 중심으로 한 대남 도발에 주력하는 모습을 나타냈다. 즉, 미·중 정상 간의 대북 문제 논의가 북한의 대남정책에 영향을 미치고 있다는 것이다. 이러한 현상은 미국이 세계 최강국으로서 지위유지와 중국이 북한의 대북지원을 지속하는 한 김정일 체제에 이은 김정은 체제하에서도 영향을 미칠 것으로 전망된다.⁹² 새

91 김진무, “김정은 체제하 남북관계 전망과 대북정책 방향,” (세종연구소 학술세미나 발표 논문, 2012.3.14), pp. 61~62.

92 중국은 비핵화보다 북한의 체제 안정 및 한반도 현상유지를 우선시키고 있는 것으로 파악된다. 이 지용, “미중정상회담 이후 한반도 안보정세,” 『주요국제문제분석』, 봄호 (외교안보연구원, 2011).

로운 중국정부의 등장에 맞춰 한·중 협력관계를 돈독히 함으로써 중국을 통한 대북 레버리지(leverage)를 확대할 필요가 있을 것이다.

2. 주요 정책 주제와 목표 설정

가. 대비 전략의 기본 방향

2013년 이후 김정은 체제는 대내 안정과 변화 추구를 위해, 한국의 주요 정치일정과 정책결정에 영향력을 행사하기 위하여 북한의 대외관계 개선에 한국이 걸림돌로 작용하지 못하도록 이중적인 대남정책과 도발위협 등을 활용할 것으로 전망되고 있다.

따라서 이에 대한 우리의 대비 전략의 과제와 목표는 김정은 체제의 대남정책의 성격을 어떻게 전환시키고 대남 도발을 어떻게 저지·약화시킬 수 있는가에 귀착되고 있다.

그동안 북한의 강경한 대남정책 및 도발에 대해 많은 처방이 있었다. 멀게는 김대중 정부의 대북포용정책도 북한의 대남 군사적 위협을 완화시켜 한반도 군사적 긴장완화와 평화공존의 제도화를 위한 방편이었고,⁹³ 이명박 정부의 북한에 대한 비핵화 요구와 상호주의 원칙 또한 북한의 비정상적인 대남 행태를 교정하고 대남 군사위협을 제거함으로써 상생공영의 남북관계를 형성하여 평화적 통일의 기반을 마련하고자 하는 노력의 일환이라고 할 수 있다.

이러한 노력의 일환으로 역대 정부는 북한변화를 유도하기 위해

⁹³ Council on Foreign Relations, "Managing Change on the Korea Peninsula-Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relation," (1998.4.24).

경제적 지렛대에 근거한 ‘관여(engagement)’ 정책을 추구하고 가용 정책수단으로 대북지원 및 원조를 통한 경제적 유인과 경제 제재 조치로 대변되는 ‘경제적 강제(economic coercion)’의 비중을 달리하여 적용하여 왔다.⁹⁴ 그리고 그 목표와 대상은 북한 지도부의 인식 변화에 초점을 맞춰 자발적 변화를 유도하고자 한 것이었다. 동시에 북한의 도발에 대해서는 ‘억지와 응징’ 전략을 중심으로 도발을 원천적으로 봉쇄할 수 있는 ‘군사적 대비태세’의 확립을 중요한 수단으로 삼아왔다.⁹⁵

다만 이러한 ‘억지와 응징’ 중심의 군사적 대비 전략은 북한의 도발에 대해 방어적, 소극적, 사후대응적 성격의 대비전략으로서 북한의 대내 필요에 의한 또는 승패와 상관없이 북한군의 이해관계에 의해 자행되는 도발을 대비하는데 한계를 가지며 경우에 따라서는 남북간 ‘도발-보복-재도발’이라는 악순환을 가져와 결과적으로 ‘억지실패’로 나타날 가능성을 내포하고 있다.

따라서 북한의 대남정책과 도발 대비전략은 기존의 방어적, 소극적, 사후대응적 ‘억지와 응징’ 전략을 보완하는 차원에서 적극적, 예방적 성격의 ‘전략적 관여’ 전략의 비중을 확대하는 방향에서 모색될 필요가 있을 것이다.

북한의 대남정책과 도발 대비전략으로서 ‘전략적 관여’ 전략의 핵

⁹⁴ 노무현 정부 시절 1차 북한 핵실험에 대한 대북경협을 일시적 중지라는 제한적 제재의 경제적 강제를 실시하였고 이명박 정부의 천안함 폭침에 대한 5·24 조치 역시 제한적 제재의 경제적 강제 방식이라고 할 수 있을 것이다. 다만 이전의 정부들이 ‘경제적 유인’에 보다 편중해 왔다면 이명박 정부는 비중 면에서 제한적 제재의 경제적 강제방식에 보다 중점을 두어 활용해왔다고 평가할 수 있다. 통일연구원, “이명박 정부의 대북정책 : 회고와 평가,” (Online Series CO 12-19, 2012.4.25), pp. 2~3.

⁹⁵ 2010년 3월 천안함 폭침 이후 우리 정부는 ‘적극 억제(Proactive Deterrence)’라는 새로운 국방전략 개념을 제시하고 북한의 도발에 대한 적극적인 보복 의지를 다짐했다. ‘적극 억제’개념에 대한 자세한 설명은 김태우, “핵그림자 전략과 3축체제,” 『코나스넷』, 2011년 3월 9일.

심은 쉽게 말해 과거와 뒤바뀐 남북한 국력을 바탕으로 과거 북한의 대남정책을 역으로 추진, 북한 내부변화를 촉진하여 한국에 유리한 상황을 조성하는 일체의 행위라고 할 수 있다. 내용적으로는 북한 지도부의 인식변화 노력뿐 아니라 다양한 방법으로 체제 자체의 변화를 유도·압박하는⁹⁶ 한편, 도발의 주체인 북한군을 직접 대상으로 군내 취약점을 공략하여 군의 위상과 통합성을 약화시킴으로써 우리의 안보효과를 증대시키는 것이다. 동시에 북한 내 체제변화 분위기를 고양시켜 북한의 대남 도발 시 북한 내부로부터 그에 상응한 손실과 혼란에 봉착할 수도 있음을 인식시키는 데 주력하는 것이다.

나. 대비 전략의 목표와 과제

북한의 대남정책과 도발 대비와 관련한 우리의 목표는 북한의 대남정책의 성격을 전환하고 도발을 감소 또는 제거함으로써 남북관계의 정상적 발전을 지원하고 평화통일의 기반을 다지는 데 있다. 이러한 목표달성을 위해 기존의 ‘억지와 응징’의 대비 전략에 더해 향후 북한체제의 변화를 추동하는 ‘전략적 관여’ 전략하에 다음과 같은 과제들에 집중할 필요가 있을 것이다.

첫째, 김정은과의 새로운 관계 형성에 집중할 필요가 있다는 점이다. 1인 절대독재체제인 북한체제의 특성을 고려한다면 최고지도자인 김정은 개인 변수는 체제변화의 추동은 물론 대남정책의 성격과 도발에 결정적 영향을 미치는 변수가 될 것이다. 예컨대 북한은 1991년 9월 ‘하나의 조선’ 논리를 사실상 포기하고 남북 UN 동시가입 결정을 내렸으며 같은 해 12월 ‘공존논리’를 바탕으로 남북기본합의서에

⁹⁶ ‘전략적 관여’ 전략에 대한 자세한 설명은 박형중 외, 『통일대비를 위한 북한변화 전략: 향후 5년(2012~2016)간의 정세를 중심으로』, pp. 309~342.

합의하고 1994년, 2000년 및 2007년의 남북정상회담 등 대남 관계에서의 중요 결정은 사실상 김일성, 김정일 개인 변수에 의해 결정되었다고 해도 과언이 아니었다. 또한 북한이 김정일이 주도했다고 주장하는 1976년 판문점 도끼만행사건, 1983년 미얀마 랭구온폭파테러사건, 1999년 이후 서해교전과 최근의 천안함 폭침, 연평도 포격도발 등 무력도발 사례 역시 북한체제에서 최고지도자의 개인 변수가 매우 중요하다는 것을 시사해 주고 있다.

더구나 2012년 김정은 체제가 공식화되었음에도 불구하고 김정일 시대의 대남 집행기관의 수장들이 변화 없이 유임됨으로써 대남전략의 변화 가능성이 한동안 보이지 않을 전망이 가능한 것도 김정은의 개인변수에 의한 것이다.⁹⁷

그럼에도 북한이 절대독재국가로서 지도자 개인에 따라서는 굵직한 정책 변이가 언제라도 가능할 수 있다는 점은 오히려 특정한 상황에서 장점으로 작용할 수 있을 것이다. 지난 2002년 10월 김정일이 대일관계 개선을 위해 일본에 대해 납치문제를 시인하고 사과했던 것처럼 김정은도 내부 변화를 위해 우호적 환경조성 차원에서 새로운 남북관계 형성을 요구할 가능성을 배제할 필요는 없을 것이다.

따라서 우리의 입장에서는 대남정책의 성격변화와 도발의 억지를 위해서는 북한의 김정은과 어떤 관계를 형성하느냐가 중요한 과제가 될 것이다. 이와 관련 향후 한국은 김정은이 대내외적으로 명실상부한 지도자로서 입지를 굳히는 것을 지원해 줄 수 있는 강력한 지원자가 될 수 있을 것이다. 동시에 한국은 김정은이 대내외적으로 명실상부한 지도자로서 입지를 약화시킬 수 있는 강력한 방해자가 될 수도

⁹⁷ 2009년 이래 국방위원회 대남담당 부위원장으로 알려진 오극렬, 정찰총국장 김영철, 225국(구 대외연락부) 강관주, 통전부 김양건, 국가안전부장에는 내부승진이 아니라 군 출신인 김원홍 등이 유지되고 있다.

있을 것이다.

비록 북한의 김정은이 대내외적 지도자로서 입지를 강화하는 것을 한국이 지원해 주더라도⁹⁸ 과거와 마찬가지로 의식적이고 계획적인 대남 도발을 차단하기 어려울 것이다. 하지만 한반도 안정을 해칠 수 있는 우발적인 도발 가능성이나 무력충돌이 확산될 여지는 최소한 차단할 수 있다는 점에서 유용할 것이다. 동시에 대내외 지도자로서 김정은의 입지를 훼손시킬 수 있는 능력을 갖춘 한국의 존재를 인식시키는 것 역시 북한을 남북대화 테이블로 유도하는 데 유용할 수 있을 것이다.

따라서 향후 북한의 대남 도발을 대비하는 데 있어서 김정은에 대한 지원자로서의 한국과 김정은에 대한 방해자로서의 한국을 동시에 인식시킬 필요가 있다는 것이다.

이를 위해 김정은을 북한의 공식적 통치자로 인정하는 남북 간 특사교환이나 정상회담 등을 통해 대화채널 유지와 대북지원이 필수 불가결할 것이며 동시에 김정은 체제의 정당성을 훼손할 수 있는 국제사회와 미·북 관계, 중·북 관계에 영향을 미칠 수 있는 의지와 능력이 있음을 한국이 보여줄 필요가 있을 것이다.

둘째, 남북 간 군사대화 채널을 확보할 필요가 있다. 북한의 대남 정책과 도발에 대비하기 위해 북한의 도발 자체를 억제할 수 있는 강력한 군사대비태세를 확립하는 것 이외에 남북 간 상호 군사위협을 감소시켜 우리의 안보효과를 높이는 방법으로 군사대화의 추진이 요구된다.

남북 간 군사대화의 수준과 목표는 2009년도 1월 북한군 총참모

⁹⁸ 한 예로 2000년 남북정상회담 개최를 성사시키는 데 참여한 인사는 김정일 개인을 기쁘게 하여 마음을 움직이게 했던 '존경받을 만한 지도자'라는 칭찬이 주요하게 작용했고 전해지고 있다.

부의 대남전면대결태세 선언 이후 조국평화통일위원회(이하 조평통)가 무효화를 선언한 남북 간 ‘정치·군사적 대결상태 해소와 관련한 합의사항’을 복귀시키는 것이 되어야 할 것이다.⁹⁹ 다만 이를 직접적으로 공개적으로 추진하는 것은 북한군의 체면손상에 따른 반발을 가져올 수 있기 때문에 표면적으로는 군사적 신뢰조성 등 ‘대화’의 물꼬를 트는데 부담이 없는 대화의제로 출발할 필요가 있을 것이다. 북한의 당·군 체제를 고려한다면 남북 군사대화를 남북 정치대화에 종속시키는 것도 한 가지 대안이 될 수 있을 것이다. ‘남북 군사대화’를 북한 지도부가 원하는 미·북 관계 진전이나 한국의 대북 교류협력 및 경험 지원과 연계시켜 추진하는 방안도 중요하다. 그와 같은 연계전략은 북한지도부로 하여금 북한군을 남북 군사대화에 응하도록 하는 명분을 줄 수 있으며 남북 간 침예하게 대립할 수밖에 없는 ‘군사문제’의 성격을 ‘지원이나 보장’ 성격 등으로 유연하게 바꾸는데 유용할 수 있다. 혹은 북한지도부의 의지에 따라서는 남북 간 신뢰구축 조성이나 실질적 군사위협 감소 등 민감한 군사 쟁점들을 직접 논의하는 것을 가능케 할 수 있을 것이다.

더욱이 2015년 한·미 간 전작권 전환이 예정대로 이루어질 경우 남북 군사대화는 과거 한국이 전작권을 통제할 수 없었기 때문에 논의할 수 없었던 남북 간 군사문제를 본격적으로 논의할 수 있는 계기로 작용할 수 있다. 예를 들어, 전작권이 전환되었다거나 북한 핵 문제나 정전협정 대체문제와 같이 필수적으로 국제적 협력이 요구되는 군사문제는 논의가 어려울지라도 남북 간 단거리 미사일의 협상, 완충지대 확대와 같은 우발적 충돌방지, 경계선상 군비증강 중지, 공세적 군사전략 포기 문제 등은 순수하게 남북 사이에 논의되고 합의할

⁹⁹ ‘북한 조국평화통일위원회 성명전문(2009.1.30),’ 북한의 조평통은 구체적으로 남북기본합의서 및 부속합의서상의 서해해상군사경계선 관련 조항을 폐기한다고 선언하였다.

수 있는 문제이기 때문에 가능할 수 있을 것이다. 따라서 핵 문제와 구별된 남북 군사문제 사안에 대한 군사대화 개최를 지속적으로 준비하고 노력할 필요가 있다.¹⁰⁰

셋째, 대남 도발의 주체인 북한군의 약화에 주력할 필요가 있다. 북한의 대남 도발 실행 주체는 군부라고 할 수 있다. 북한의 선군정치와 군부의 위상 강화는 군부의 정치적 영향력을 증대하여 대남 도발의 빈도와 성격을 강화할 것이다. 또한 역사적으로 북한 군사력 증강은 대남 도발의 빈도와 강도를 높이는 원인으로 작용해 왔다.

따라서 대남 도발의 대비 문제는 어떻게 북한 군부의 위상을 약화시킬 수 있으며 동시에 북한군의 전력을 어떻게 약화시키는가의 문제와 관련되어 있다고 할 수 있다. 우선 북한 군부의 위상을 약화시키기 위해서는 전통적으로 비군사 관료라고 할 수 있는 당 및 경제 테크노크라트(technocrat)의 위상을 강화시키는 노력이 요구된다. 따라서 당 관료와 경제 테크노크라트의 위상을 높일 수 있는 다양한 대북 제의와 동시에 대북 심리전 활동¹⁰¹이 강구될 필요가 있을 것이다.

예를 들어, 남북 당국 간 군사대화가 이루어질 경우에도 의제와 상관없이 상호 민간 관료를 일부 포함시키는 노력이 고려될 필요가 있다. 그리고 북한의 모든 대내외적 문제점이 북한군 특히 군 수뇌부의 잘못으로 인해 야기된 것처럼 매도하는 ‘군 고립화 전략’을 추구하거나 북한군 내 부조리와 부패를 알리는 심리전 활동 등을 통해 군과 민간영역의 간극을 확대하는 것이다. 물론 당과 민간 부분의 위상을

100 고재홍, “남북 군사회담의 실태와 추진방안,” 『국제문제연구』, 제6권 3호 (국제문제조사연구소, 2006), pp. 119~160. 한반도 군사문제의 영역은 크게 국제협력을 요하는 군사문제와 남북협력을 요하는 군사문제로 구분될 수 있을 것이다.

101 (정치)심리전이란 “정치형세의 변용을 목적으로 하여 심리적인 요소를 활용하는 국가 및 준국가집단 간의 투쟁 형태이며 전쟁의 모습을 지니지 않거나 피하면서 적을 혼란시키며 적 내부에 광범한 우군을 만드는 과정”으로 정의할 수 있다. 이윤규, “정치심리전에 대한 연구,” 국방심리전 정책연구소 (합동참모본부 민사심리전 참모부, 2008), p. 177.

높여주기 위해 일정한 수준의 투명성이 유지될 경우 남측의 민간 부분의 대북지원을 고려할 필요도 있을 것이다. 민간 부분의 대북지원은 시장에서 해당 군부대로부터 유입된 군수품을 퇴출시킬 것이고 이는 군부대 운영의 어려움을 가져와 군대와 시장 간의 갈등을 높이는 결과를 야기하게 될 것이다.

또한 북한군의 전력을 약화시키기 위해서는 현재 핵·미사일 개발과 재래식 전력 간에 불균형, 평양 인근의 군부대와 지방 부대 간 전력 불균형 등을 특징으로 하는 북한군의 전력 구조를 활용하여 북한군의 재래식 전력을 더욱 약화시키는 데 집중할 필요가 있다. 그럼으로써 북한군의 전력구조를 더욱 불균형화시켜 재래식 전력을 기반으로 하는 북한군 부대의 사기 저하와 기강해이를 유도하고 이것이 북한군 부대 간 통합성을 약화시켜 북한군의 약화를 이끌어 내도록 하는 것이다. 예컨대, 주변국으로부터 재래식 군사무기 및 부품의 대북 유입 차단을 위한 노력이 강화될 필요가 있으며 동시에 지속적으로 북한군의 대외 군사교류를 차단하는 역시 요구된다. 그리고 북한군 내부적으로 안고 있는 취약점을 공략할 필요도 있다. 북한군 수뇌부와 하급 군 간부들, 평양군과 지방군, 군사군관과 정치군관, 원로군인과 신진군인, 간부와 사병의 갈등과 균열을 확대함으로써 군의 응집력과 통합성을 약화시켜 군의 위상과 전투력을 약화시키는 노력이 강구되어야 할 것이다. 이러한 노력이 오히려 북한을 남북대화 테이블로 이끌 수 있다는 명분으로 작용할 수도 있을 것이다.

넷째, 비핵화 입장이 강조될 필요가 있다. 이명박 정부 들어 북한의 대남태도가 강경해진 배경에 대해 ‘비핵화 원칙’의 견지가 북한의 핵개발·보유 정책과 상충되기 때문이라는 견해가 있으나 엄밀한 의미에서 북한의 대남정책과 한국의 대북정책은 상관관계가 없다고 할

수 있다. 지난 김정일 시대 보아온 북한의 빈번한 대남 도발이 100만 북한군대의 통합성을 유지하기 위한 긴장의 배출구였는지 혹은 한국의 대북정책에 대한 거부인지, 아니면 한미동맹 강화에 대한 대응인지 면밀한 관찰이 필요한 문제이다. 다시 말해, 북한의 대남 도발의 배경에는 대내적 필요에 의한 것이면서도 마치 한국의 대북정책이 문제인 것처럼 위장한 도발이 있음을 경계할 필요가 있다.

따라서 지난 4년 동안 한국 정부의 일관된 비핵화 견지가 북한의 강경한 대남 도발을 가져오는 원인으로 작용했다기보다는 오히려 북한의 핵을 ‘정치적 흥정’의 대상으로서 핵과 ‘군사적 절대무기’로서의 핵으로 구분시키는 데 기여했다고 보는 것이 유용할 것이다.¹⁰² 2012년 소위 2·29 미·북 핵합의와 이를 무효로 하는 4월 13일 장거리 미사일 발사강행이 동시에 결정되었다는 것이 이를 입증하고 있다고 할 수 있다. 이러한 북한의 정책결정의 혼란은 북한의 비핵화 가능성이 결코 비관적이지 않다는 것을 보여주고 있다고 할 수 있다.

더구나 김정은 체제의 북한군 내 고급간부와 중·하급 간부들 간의 시대적 격차에 의해 진행되는 통합성의 약화는 북한군의 모든 간부들이 대북 제재만을 가져오는 핵개발 정책에 ‘공지’를 갖는다기보다는 오히려 ‘회의’를 갖는 간부들이 점차 늘어날 수 있다는 가정을 가능케 한다.¹⁰³ 따라서 한국의 비핵화 입장은 북한을 비핵화 협상으로 이끄는 실질적인 동력이라는 점에서 지속적으로 강조될 필요가 있을 것이다. 반면 상대적으로 비핵화 영역 이외의 남북문제, 예를 들어 지자체와 시민단체 등 민간영역의 교류협력에 대해서는 보다 유연한 입장을 갖는 것도 유용할 것이다.

102 고재홍, 『김정일체제의 북한군 연구』 (서울: 국가안보전략연구소, 2011), p. 308.

103 북한연구소 편, 『월간북한』, 2012년 8월호, pp. 87~100.

다섯째, 미·중 협력 관계의 유지와 북한의 대남 도발 문제의 국제화를 추구할 필요가 있다. 미·중 협력관계가 유지될 경우 북한의 대남정책이나 도발위협이 현저히 억제되었다는 것이 2011년 1월 29일 미·중 정상회담에서 북한 문제에 대한 공동성명 발표를 전후하여 확인된 바 있었다. 반면 미·중 협력관계가 부진했던 2010년의 경우 북한의 천안함 폭침, 연평도 포격도발에 대한 중국의 북한 입장옹호는 이를 잘 대변해 준다고 할 수 있다. 따라서 북한의 대남정책과 도발에 대비하기 위해서는 미·중 협력관계의 유지가 매우 중요하며 더불어 한·중 간의 협력관계 역시 무시할 수 없는 변수라고 할 수 있다. 한국 정부가 북한의 대남정책과 도발에 대해 핵 문제와 같이 미·중 등 주변국과의 공동협력을 어떻게 마련하느냐가 중요하게 된다. 그 외 한·미 저작권 전환 대비 북한의 남한지원역량 구축을 무력화시키는 문제, 한미동맹 문제, 대북정책, 통일정책 등 주요 국가정책과 관련해 한국 내 국론 분열방지를 위한 다양한 방안이 모색될 필요가 있을 것이다. 특히 통일논의 공론화, 통일지향의 대북정책을 통해 한국 내 보수와 진보의 대북인식과 정책에 대한 균열을 좁히도록 노력할 필요가 있다.

3. 세부 정책 방안

가. 남북 군사대화의 추진

북한의 대남 도발의 배경은 매우 다양할 수 있다. 남북 군사대화 개최는 북한지도부의 안정적인 북한군 통제를 담보로 하기 때문에 북한군이 우발적으로 감행하는 대남 도발을 감소시킬 수 있을 뿐 아

나라 육·해·공해 상에서 우발적으로 발생할 수 있는 남북 간 무력 충돌이 '확전'으로 전개되지 않도록 차단할 수 있는 수단으로 기능할 수 있다. 또한 북한지도부가 대내외 관계개선을 정책 방향으로 설정할 경우 남북 군사대화는 남북관계 개선의 촉매수단으로서 유용할 것이다.¹⁰⁴ 따라서 남북 군사대화의 재개와 지속은 북한의 대남 도발을 대비하는 유용한 전략방안 중의 하나라고 할 수 있다. 문제는 북한군을 어떻게 대화테이블로 유도하느냐의 문제라고 할 수 있다.

지난 2000년 남북정상회담 이후 추진된 남북 군사대화에서 북측은 남북 군사대화를 긴장완화를 달성하는 정책적 수단으로 인식하기 보다는 '6·15 공동선언 이행을 군사적으로 보장하는' 종속된 성격의 군사대화라고 인식하였다. 이와 같은 북한군의 종속된 위상은 오늘날에도 크게 변하지 않고 있으며 오히려 이점은 남북 군사대화의 가능성을 열어놓은 기회로 남아 있다. 더구나 지난 남북 군사대화 경험은 많은 성과와 문제점을 남겨 놓았으며 향후 남북 군사대화를 추진하는데 시사하는 바가 크다고 하겠다.¹⁰⁵

지난 남북 군사대화는 한반도 군사문제를 크게 두 가지로 구분하는 계기로 만들었다. 하나는 국제적 협력을 필요로 하는 군사문제로서 핵·장거리 미사일 문제, 정전협정 대체문제, 비무장지대 유지 및 관리문제이며 또 다른 하나는 남북 간 협력을 요하는 군사문제로서 핫라인 설치 등 초보적 군사신뢰구축 문제, 서해상 우발적 충돌방지 문제, 상호 비방 중지 문제, 비무장지대 내 군사력 증강문제, 공세적 군사전략 및 군사적 배치 전환문제, 군비경쟁 중지 문제, 그리고 군사

104 반면 남북 군사대화의 역기능으로 북한이 남북 군사대화의 주도권을 잡기 위해 대남 도발을 활용하게 만들 수 있으며 북한의 내적 필요에 의해 자행되는 대남 도발로 인해 남북 군사대화의 무용론이 부상할 수 있다.

105 고재홍, “남북 군사회담의 실태와 추진방안,” pp. 121~158.

적 보장성격의 북한지역 관광을 위한 육·해·공 직항로 개설문제, 철도·도로 통행 보장문제, 북한 군사지역 인프라 건설지원 문제 등으로 구별해 볼 수 있다. 다시 말해, 남북 간 합의 가능한 군사문제들이 도출되었다는 점이다.

따라서 향후 우리의 남북 군사대화 추진방향은 남북한의 군사·비군사 부문의 균형적 발전에 집중하기보다는 국제적 군사문제와 남북 간 군사문제의 균형진전에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다. 왜냐하면 국제적 군사문제와 남북 간 군사문제 사이의 불균형적 진전은 어떤 형태로든 한국과 주변국 간의 갈등을 야기할 것이기 때문이다.

상기에 제시한 국제적 협력을 요하는 군사문제들은 사실상 남북이 합의한다 할지라도 실효를 거두기 어려운 군사문제라는 특징이 있다. 반면 남북한 간에 합의 가능한 군사문제들은 남북한 지도자의 정치적 의지에 따라서 혹은 북한 군부의 이해관계에 따라서 대화가 가능하고 협력이 가능한 군사문제라고 할 수 있다.

특히 2015년 한·미 전작권 전환이 예정대로 이행될 경우 남북군사대화에 중대한 영향을 미치게 될 것이다. 왜냐하면 한·미 전작권 전환은 그동안 전작권을 보유하지 못했기 때문에 할 수 없었던 남북 간 군사문제의 논의를 시작할 수 있는 계기가 될 수 있기 때문이다.

따라서 남북 군사대화를 위해 한국의 강점인 대북지원은 물론 남북 교류와 경협 확대를 군사대화와 연계할 필요가 있다. 지난 과거 한국 측의 강점인 경협과 남북 군사대화를 비연계시키고 독립적으로 운용한 결과는 남북 군사대화가 개최된다 할지라도 곧 파행되는 사례를 보여주었다.

한국의 대북지원과 경협을 남북 군사적 긴장완화와 정책적으로 연결시킬 필요가 있다는 것이다. 더욱이 미·중의 협력과 지지를 받는다면 남북 군사대화는 추진력을 얻을 수 있을 것이며 북한지도부로

하여금 남북 군사대화에 적극적으로 나서는 명분으로 작용케 할 수도 있을 것이다.

단, 중요한 전제는 남북 군사적 긴장완화 문제에 있어 북측에 일정 정도의 영향력을 행사할 수 있을 정도로 한국 정부 차원의 대북지원과 경험 규모를 설정할 필요가 있다는 것이다.

이를 위해서는 중국과의 대북지원에 대한 한·중 전략대화도 필요할 것이다. 예컨대 매년 지원되는 중국의 대북지원 규모를 고려하여 한국 정부가 부담할 수 있는 수준을 도출해 낼 경우 중국의 대북지원을 분담하는 효과를 가져올 수 있고 따라서 한·중 간의 대북 협력이 강화되는 계기가 될 수도 있을 것이다. 이 점은 일본과의 협력에도 마찬가지로 적용될 수 있다.

대북지원에서 한·중 간 협력의 강화는 북한의 대남 도발 시 강경한 북한군 책임자를 처벌하거나 북한지도부에 재발방지 약속에 대해 중국의 영향력을 활용하는 데 유용할 것이며 북측을 남북 군사대화로 유인하는 한국 정부의 능력을 높여 줄 수 있을 것이다.

이 경우 남북 군사대화의 과제는 더 이상 초보적인 군사적 신뢰구축 조치나 대화채널의 유지에 우선순위를 부여할 필요는 없을 것이다. 비록 군 인사교류 및 대화유지, 상호 훈련참관, 군 직통 전화설치, 비무장지대 평화적 이용, 경협확대를 위한 군사적 지원 등 군사적 신뢰구축 조치의¹⁰⁶ 실현이 남북 군사적 긴장완화에 첫발을 내딛는 매우 의미 있는 진전일 수 있고 사실상 합의도 쉽지 않은 문제들이라고 할 수 있지만 그럼에도 북한의 대남 도발을 약화시키는 데 한계를 지녔던 것이 사실이다. 예컨대, 개성공단 활성화, 금강산 관광, 남북도

¹⁰⁶ 초보적인 남북 군사적 신뢰조치라고 할 수 있는 한강하구 자유왕래 보장, 군정마을 안전 보장, 철도도로연결안전보장, 국군포로 실종자조사 및 교환 문제 등 어느 것 하나 쉽게 합의할 수 없는 문제들이다. 송대성, “남북군사공위 의제별 협상전략 및 세부실천 방안,” (2000년도 국방부 연구용역보고서), pp. 270~271.

로 철도연결사업 등 비무장지대를 탈군사화시킴으로써 재래식 전력의 대남 위협을 감소시켰지만, 북한은 오히려 대량살상무기(WMD) 등 비대칭 전력 중심의 군사전략으로 전환하여 대남 비대칭 군사위협을 지속시켜 오고 있다는 것이 단적인 예라고 할 수 있다.¹⁰⁷

따라서 우리의 남북대화는 국제적 협력을 요하는 군사문제가 아니면서 남북합의가 가능한 대남 군사위협을 실질적으로 감소시킬 수 있는 군사문제에 집중할 필요가 있다는 것이다. 북한의 대남 군사위협의 실체는 핵·미사일 전력 그 자체에 놓여 있다기보다는 북한 내적으로 끊임없이 군사적 긴장이 요구되는 체제 자체의 군사적 속성에 기인한 바가 크다. 그러므로 북한 군사체제 속성에 변화를 가져올 수 있는 공세적 군사전략의 포기선언, 120만 군대 병력의 감축 추진, 붉은청년근위대, 노동적위대 등 예비군의 해체, 군비 증강의 중단 등이 북한의 대남 도발을 무의미하게 만들고 우발성을 빙자한 남북 무력 충돌을 방지하는 효과가 있을 것으로 기대된다.

나. 2015년 전작권 전환문제와 관련한 신정부의 초기 입장 천명

향후 북한은 한·미 전작권 대비 강경한 대남 도발위협은 물론 남측 내 지원역량 구축에 매진할 것으로 예상된다. 2015년 12월 한·미의 전작권 전환 일정과 관련하여 한국 정부 혹은 남측 내 보수세력들의 전작권 전환의 무기한 연기 움직임을 저지하고, 전환 자체를 무효화시키지 못하도록 다양한 압박전술 구사와 한국 내 북한의 지지역량을 확대하는 정책을 구사할 것이다.

우리의 경우 북한의 비핵화에 진전이 없는 상황에서 한·미 간 전

107 황일도, “개성공단 개발로 휴전선 사실상 북상,” 『신동아』, 2004년 1월호, pp. 228~234.

작권 전환이 이루어질 경우, 한미연합군사령부(이하 한미연합사)의 해체와 한미동맹 약화, 주한미군철수 요구 등의 목소리가 연이어 부상하게 될 것이다. 그 경우 남북 간 군사균형은 북한에 절대적으로 유리하게 되어 평화를 지향하는 한국의 민주주의 체제는 북한의 도발과 확산 불사 위협에 남북관계의 주도권을 빼앗기게 될 것이며 한반도의 안정을 바라는 미국과 중국의 대북 접근을 촉진하는 계기가 될 것이다. 따라서 한국의 신정부는 2013년 대북정책 검토기간에 한·미 전작권 전환문제와 관련해 대강의 입장을 밝히는 것이 바람직할 것이다.

원래 2012년 4월 한·미 간에 전환하기도 예정된 한·미 전작권은 북한의 도발로 이명박 정부에 의해 2015년 12월로 연기된 것이다. 그런 이유로 한·미 간 전작권 전환문제의 중요 고려사항은 ‘북한의 행동’에 달려있다고 할 수 있다.

즉, 2015년 12월 한·미 전작권 전환 이전 북한이 3차 핵실험 혹은 장거리 미사일 시험을 발사하거나 천안함 폭침, 연평도 포격도발과 같은 국지도발을 자행했을 경우 이는 북한의 핵 불포기 의지는 물론 대남 무력통일 전략에 변함이 없다는 것을 의미하기 때문에 ‘북한의 비핵화 진전이 확인될 때까지’ 무기한 연기 입장을 미국 등 주변국에게 밝히는 방안을 고려할 필요가 있다. 북한의 비핵화가 달성되지 않은 상태에서 2015년 한·미 간 전작권 전환이 예정대로 이행될 경우 해체되는 한미연합사를 대체하는 새로운 연합기구를 창설하여 ‘주한 미군’을 존속시키는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

비록 한·미 전작권 전환의 소요가 미국의 군사혁신의 일환으로부터 비롯되었다 할지라도 한반도의 안정을 바라는 미국과 중국의 입장에서 한국 측 입장을 진지하게 고려할 것이며 대국민 안보불안 해소 차원에서도 바람직할 것이다.

저작권 전환문제에 대한 한국 신정부의 초기 입장 표명은 2010년 저작권 전환 연기가 이루어진 이래 저작권 전환 이행을 위해 남측에 지지역량을 확충해 온 북한의 대남정책에 대비하는 방안의 하나가 될 수 있을 것이다.

다. 대북 비대칭 레버리지의 개발

북한의 대남정책과 도발에 영향을 미칠 수 있는 대북 비대칭 전략의 개발이 시급하다. 지난 5년간 북한은 한국이 레버리지로 생각하는 대북지원과 경제적 제재라는 수단이 결코 북한의 정책적 변화를 가져올 정도로 영향력을 갖고 있지 않다는 것을 보여주려 애썼다. 2008년 7월 매달 300만 달러의 수입을 가져다주는 금강산 관광 수입금의 포기는 이를 상징적으로 주는 사례라고 할 수 있다.

그럼에도 대북지원을 비롯하여 대북 심리전, 글로벌 협력강화, 최고의 정보통신기술 등 북한의 대남정책에 영향을 미칠 수 있는 우리의 다양한 비대칭 우위가 존재한다. 따라서 기존의 대북지원이라는 레버리지와 북한의 취약점을 공략하는 대북 심리전 등을 연계시키는 것이 유효한 전략이 될 것이다.

첫째, 북한군의 내부 취약점을 공략할 필요가 있다. 한국은 북한군의 취약점을 찾아내어 공략하는 대북 비대칭 전략을 집중적으로 연구 개발할 필요가 있다. 이를 적절히 활용한다면 그간 북한의 대남 심리전의 우위는 자연 소멸되고 오히려 우리의 대북 심리전이 북한의 지도부를 곤혹스럽게 만드는 전략적 역전이 가능할 것이다. 특히 2001년 튀니지에서 일어난 ‘재스민 혁명’의 돌풍이 이집트 무바라크 및 리비아 카다피 정권 등 철권 독재정권들을 차례로 무너뜨리는 것을 목격하면서 북한 당국은 대북 심리전의 파급효과에 대해 우려를

갖고 있는 것으로 관측된다.¹⁰⁸ 한국의 탈북자 단체나 종교단체들의 대북 전단 활동에 대해 북한 당국은 대북 심리전의 발원지를 조준 사격, 격파하겠다고 협박하는 등 과민반응으로 보이고 있다. 이것은 대북전단 및 심리전 방송이 북한체제 기반을 위협할 수도 있다는 우려에 대한 반응으로 해석되고 있다.

이제 우리의 안보전선도 단순히 지리적 개념에 머무르지 말고 심리적 영역으로 확장할 필요가 있다. 군사분계선에서 ‘북한 내부,’ 그것도 ‘북한군 내부’로 이전하여 안으로부터 변화의 물결이 일어나도록 북한주민과 군인들의 심리적, 사상적 변화를 유도하는 것이 최소한 비용으로 평화를 얻는 방책이 될 것이며 더욱이 우리의 또 다른 비대칭 레버리지인 대북지원이 대북 심리전과 연계되어 수행될 경우 북한 변화의 시너지 효과는 더욱 커질 것으로 전망된다.

둘째, 한·중 협력의 강화와 북한의 대외 군사교류를 차단하는 노력이 필요하다. 한·중 협력은 중국의 대북 영향력을 활용해 대남 도발 차단 및 북한군의 위상을 약화시키는 데 매우 유용한 방안이 될 수 있다. 우선 한·중 간의 북한의 대남 도발을 차단하는 사전 협력이 무엇보다도 중요할 것이다. 그럼에도 북한이 대남 도발을 감행할 경우 2012년 7월 15일 북한군 내 강경파로 알려진 이영호 총참모장이 해임당한 경우처럼 대남 도발의 주모자인 북한군 책임자를 교체하는 데 한·중 간에 협력을 모색하는 것이다.

중국은 대북지원을 대북 영향력으로 활용하여 한반도 불안정을 야기하고 남북관계 개선을 가로막는 대남 도발의 주모자인 북한군 책임 간부를 교체해 줄 것을 북한 지도부에게 요구하는 것이다. 이런 수준의 한·중 간 전략적 협력을 이끌어내기 위해서는 대남 도발의 주

108 통일연구원 편, 『재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점』 (서울: 통일연구원, 2011).

모자를 해임할 경우 남북관계 개선에 대한 한국 정부의 의지를 중국에 확신시키며 중·북 관계 강화를 지원·지지할 필요가 있을 것이다. 또한 한·중 FTA의 조기 체결을 기반으로 다방면의 협력을 강화해 나가는 것도 중요할 것이다.

북한의 대외 군사교류의 지속적 차단 노력 역시 북한군을 약화시켜 북한의 대남 도발을 대비하는 데 중요한 방안이 될 수 있다.

한국의 국력이 증대됨에 따라 과거 북한과 우호 관계를 유지해 온 많은 나라들은 한국과의 다양한 분야에서의 협력 확대를 선호하고 있다. 베트남과 캄보디아는 차치하고 지난 2012년 5월 한국 대통령의 미얀마 방문이후 미얀마 대통령이 ‘북한과의 군사교류 중단’ 선언을 이끌어 낸 것은 북한의 대외 군사교류 차단 노력의 중요한 사례라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 2012년 4월 북한의 대규모 군사퍼레이드 시 공개된 북한군 무기체계나 대남 GPS 교란 등의 도발에서 보인 바대로 주변국의 대북 무기지원은 지속되고 있다. 우리와 국제사회의 대북 군사교류 노력을 무색하게 하는 북한의 대외 군사교류를 차단하기 위해 국제공조의 확대와 노력이 여전히 지속될 필요가 있다.

라. 군사적 대비태세의 확립

첫째, 북한의 군사적 도발에 대비하기 위해서는 강력한 응징보복 전략이 요구된다. 지난 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격도발에 대해 강력한 응징을 통한 대비태세 확립이 중요하다는 점이 국민의 여론에 의해 지지를 받고 있다.

북한의 연평도 포격도발에 대한 여론조사에 의하면 한국인 10명 중 8명 이상이 한국군이 전투기로 폭격하는 등 보다 강력히 대응했어

야 한다는 입장을 표시한 바 있었다.¹⁰⁹

그리고 향후 북한의 유사할 도발에 대해서는 군이 어떻게 대응해야 하느냐의 질문에 “군사력을 동원하여 몇 배 더 응징해야 한다(44.9%),” “2~3배 화력으로 대응하는 교전 규칙에 따라 대응하되 전면전으로 이어지지 않도록 군사행동을 제한적으로 해야 한다(45.5%)”고 함으로써 확전 가능성을 고려하되 2~3배 이상의 화력으로 응징하여 무력화해야 한다는 의견이 지배적이었다.¹¹⁰

지난 2012년 4월 13일 북한군 최고사령부가 한국 내 주요 언론사에 대한 테러 위협을 수차례 공개적으로 공언하다¹¹¹ 다음 달 흐지부지된 사례가 있었다. 그 과정에서 한국 국방부는 북한에 대해 강력한 경고 조치를 취했다. 북한 전역을 타격할 수 있는 ‘현무 3’으로 명명된 국산 순항미사일과 축구장 면적의 수십 배를 초도화할 수 있는 신형 탄도미사일을 개발해 실전 배치했다고 공개한 것이다. 이는 북한의 추가 도발 시 우리 군이 즉각 보복 응징하겠다는 결의와 능력이 있음을 보여준 것이었으며 동시에 국민의 안보불안 해소에도 기여한 것으로 평가된다. 다만 북한의 도발 대비에 있어 보복 결의 과시와 다짐보다 더욱 중요한 것은 ‘실행의지’라고 할 수 있다. 북한의 천안함 폭침, 연평도 포격도발 때처럼 한국군의 보복 다짐만 무성할 뿐 실천이 뒤

109 ‘북한의 연평도 포격도발에 대응에 대해 전투기로 폭격하는 등 강력히 대응했어야 한다는 의견에 전적으로 동의 한다’ 53.1%, ‘대체로 동의한다’ 30.3%에 달했다. 정용관, “[北, 연평도 포격 도발] 20대 44% - 30대 35% “김정일 체제유지 돕는 지원 반대”, 『동아일보』, 2010년 12월 2일.

110 안보불안상황에 대한 해법을 묻는 질문에 대해서는 전체 응답자의 57.0%가 “강력한 대북압박을 통한 근본적인 변화가 필요하다”는 대북강경책을 지지한 반면, “남북정상회담이나 대북특사 등을 통한 돌파구 마련”에 기대감을 나타낸 응답자는 전체 38.7%에 불과하다.

111 북한의 김정남은 한국이 북한과의 확전 시 입을 막대한 경제적 손실을 우려하여 북한의 공격에 적절히 대응하지 못하는 것이며 북한은 이 같은 한국의 약점을 알고 도발을 지속하는 것이라고 평가하였다. 고미 요지, 이용택 역, 『안녕하세요 김정남입니다』 (서울: 중앙M&B, 2012), p. 76.

따르지 않으면 북한은 우리의 응징 의지가 전무하다고 판단하고 도발을 지속하게 될 것이기 때문이다.¹¹²

둘째, 군사 대비태세를 강화할 필요가 있다. 지난 북한의 천안함 폭침, 연평도 포격도발은 다양한 군사적 교훈과 대응조치 마련을 요구하였다.¹¹³ 대표적으로 북한의 도발 대비 능력으로 우리 자체의 위기대응체제¹¹⁴와 합동작전 강화, 정보와 작전 간 협력 증대, 정보능력 강화, 민군협력 네트워크체계를 강화할 필요가 있다는 것이다. 그다음으로 대응 능력으로 국지도발 대비,¹¹⁵ 기습공격대비, 비대칭위협에 대비 능력을 향상시킬 것이 요구되었다. 그 중 군 당국은 적극적 억제 개념을 도입하여 억제실패 시 자위권 차원에서 도발 원점은 물론 필요하면 이를 지원하는 세력까지 단호하게 응징하여 재도발의지를 박탈하는데 목표를 두고 있다. 기존의 억제개념에 비해 ‘사전억제’와 응징보복의 대상을 도발원점에서 ‘지원세력’으로까지 확대했다. 또한 북한의 기습적 국지도발에 취약한 NLL 지역의 대비태세를 강화하기 위해 2011년 6월 서북 5개 도서의 방어를 전담하는 서북도서방어사령부(이하 서방사)를 창설한 바 있다. 이와 같은 북한 도발 대비 군사 대비태세는 북한의 도발이 예상되는 유형과 대상에 대비해 예방적 차원에서 지속적으로 확충될 필요가 있다.

셋째, 한미동맹을 기반으로 주변국과의 협력을 강화해 나갈 필요

¹¹² 문순보, “북한의 장거리 로켓 발사와 동북아 정세,” 『정세와 정책』, 통권193호 (세종연구소, 2012), pp. 8~9.

¹¹³ 보다 자세한 설명은 박창권, “천안함 피격사건의 군사적 교훈과 한국의 대응방향,” (한국 국방정책학회 천안함 폭침1주년 회고 특별심포지움, 2011.3.22).

¹¹⁴ 북한의 도발 시 위기관리시스템의 하나로 국방부 장관을 수장으로 컨트롤 타워 역할을 할 수 있는 대응시스템을 발동시켜 관련 부처에서 국방부 장관하에서 효율적으로 대처하도록 하는 방안도 고려할 필요가 있다.

¹¹⁵ 한국의 국방부는 군사대응 방안으로 현재 북한의 국지도발 유형과 예상 시나리오를 30여 가지 이상을 분류하고 그에 따른 각각의 대응 체계를 구축, 대응 메뉴얼을 작성하여 훈련하고 있다고 밝힌 바 있었다.

가 있다. 북한의 도발에 대비하기 위해서는 한미동맹을 중시하고 이를 기반으로 주변국과의 군사협력 체제를 발전시킬 필요가 있다. 비록 한·미·일 안보협력체제와 한·중 협력관계는 상호 갈등적 관계로 작용하고 있기 때문에 동시 병렬적으로 추진되기 어려운 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 한국은 북한의 비핵화 달성과 한반도의 안정에 공통의 이해를 가지고 있는 주변국들의 협력을 이끌어낼 수 있도록 주도적 역할을 담당해야 할 것이다.

이를 위해 무엇보다 중요한 것은 주한미군이 안정적으로 장기 주둔하는 것이 필요하다. 그래서 관련 현안인 주한미군 기지이전, 복무 정상화, 방위비 분담, 군사훈련연습 등을 지혜롭게 해결해 주한미군을 장기주둔시키는 것이 주변국의 협력을 이끌어 내고 대응할 수 있는 우리의 기반이 될 것이다. 이러한 한미동맹의 바탕하에서 한·미·일 안보협력을 현 상태로 유지해 나가고 중국과의 협력관계는 한·중 FTA 체결을 시작으로 다방면으로 확대해 나가는 노력이 지속될 필요가 있다.

4. 정책 추진 시 고려사항

북한의 대남정책과 도발에 대해서는 무엇보다도 초당적 대처가 요구된다. 북한의 대남정책과 도발 대비전략과 관련 고려할 사항은 대남 도발의 의도에 대한 다양한 해석이다. 다양한 해석은 다양한 처방을 가져오고 그것이 남남갈등의 원인이 되기도 한다.

북한은 도발 자체를 대부분 부정하고 있으며 북한의 대남전략 결정과정이 베일에 가려진 상태에서 정확한 분석이 쉽지 않다. 그럼에도 북한의 대남전략과 도발 의도에 대해 각자가 처해있는 입장과 이

해관계에 따라 다양하게 해석해 오고 있다. 그러나 현재 상황에서 북한의 대남 도발에 대한 의도분석은 매우 신중하게 접근할 필요가 있다.

북한의 대남 도발 의도는 황장엽의 언급처럼 거대한 북한군대를 유지하기 위해 불가피하게 군사적 긴장이 필요한 차원에서 행해질 수도 있다.¹¹⁶ 한국의 대북포용정책 추진시기에 북한의 대남 위협이나 도발은 남측으로부터 대북지원 증대나 남북협상의 우위를 차지하기 위한 ‘협상력 강화’ 차원으로 해석되기도 했다. 이명박 정부의 비핵화 진전을 원칙으로 하는 대북정책 추진시기에 북한의 대남 도발은 ‘대북정책 변경 압박’ 차원에서 혹은 김정은 후계체제의 안정적 구축을 위해 체제결속 차원으로 해석되기도 하였다.¹¹⁷

특히 2010년 북한의 천안함 폭침 의도에 대해서는 수십 가지의 다양한 해석과 추정들이 존재했다.¹¹⁸ 2010년 11월 북한의 연평도 포격도발 역시 이명박 정부의 한 당국자는 연평도 포격도발이 G20 회의의 성공적 개최를 희석시키기 위한 의도라고 주장하였다. 그러나 일본의 대북 전문가들의 경우 당시 조어도에 대한 중국의 공세와 연계되어 북·중 간 치밀하게 계획된 군사도발로 평가하면서 일본에 대한 군사공격의 가능성을 위협한 사건으로 해석하기도 한다.

더욱이 단순한 대남 비난도 대남 도발의 원인으로 이어질 수 있다.

116 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 2008), p. 319.

117 평화재단 편집부, “현안진단-현 남북한 군사적 긴장상황을 어떻게 볼 것인가?” (2009.3.7).

118 박형중, “북한은 왜 천안함을 공격했을까?” (Online Series CO 10-22, 2010.6.4). 천안함 도발의 배경은 첫째, 대청해전 복수론 둘째, 김정은 후계체제 구축활용론 셋째, 6자회담 파탄론 넷째, 한·미 이간론 다섯째, 대북압박정책 자초론 여섯째, 대북정책전환유도 도발론 일곱 번째, 간접배경으로 핵무기 보유에 따른 대담성증가론 여덟 번째, 중국결핵 용 아홉째, 내부위기 호도론 열 번째, 종합세트 동기론 열한 번째, 김정일이 아닌 하급자 도발론 열두 번째, 북한소행 부정론 등이다. 북한의 도발이 과학적으로 자명함에도 불구하고 북한은 부정하는 가운데 도발의 의도를 정확히 규명하기란 매우 어려운 작업이다.

2012년 초반 북한군 최고사령부는 김정은 기사보도를 문제 삼아 한국의 주요 언론사에 대한 폭파·테러 위협을 공식 천명해 왔었다. 비록 현재까지 북한군이 수차례 한국 언론사에 대해 폭파·테러를 경고해 왔음에도 실제 도발로 이어지지는 않고 있다. 이러한 종류의 북한 도발위협은 과거에도 지속되어 온 상투적인 것에 불과한 것이다.¹¹⁹ 그리고 이러한 유의 도발위협은 한국사회 내 북한을 자극하는 행동이나 언사를 하지 말라는 분위기를 만들어내기 위한 ‘고도의 심리전’ 차원에서 일어나는 것으로 해석되어 왔다. 문제는 북한이 이러한 심리전을 확신시키기 위해서는 어떤 형식으로도 ‘도발’을 감행하지 않으면 안 되는 자기모순에 빠질 수 있는 위험이 있다는 것이다. 심리전 차원의 ‘비난’ 위협이 의도하지 않게 실제 ‘도발’로 감행될 수도 있다는 것이다.

이렇듯 북한의 대남 도발의 원인이 대내외적으로 다양한 차원에서 발생하고 따라서 북한의 대남 도발의 정확한 의도를 파악할 수 없는 환경하에서 우리의 도발 대비전략의 문제는 어떤 목표와 대상을 어떻게 해야 대비전략으로서 효율성과 적실성을 가질 수 있는가의 문제를 발생시키고, 정치적 이해관계에 따라 이해하고 해석되어 남남갈등으로 야기되곤 한다. 대표적인 것이 천안함 폭침사건이 그러할 것이다.¹²⁰ 그래서 북한의 대남 도발에 대해서는

119 1997년 11월 16일 북한은 평양방송을 통해 KBS 2TV가 북한 당·정 관료들의 부정부패와 주민들의 참상 등을 파헤친 연속극 ‘진달래꽃 필 때까지’와 관련 “KBS 2TV 창작단의 존재자체를 하늘로 날려보낼 것, 연속극 창작에 가담한 자들을 쥐도새도 모르게 모조리 죽여버릴것”이라고 위협한 바 있었다. 또한 97년 6월 24일 “김정일 물러나야”라는 조선일보사설에 대해 평양방송을 통해 ‘무자비한 보복’을 가하겠다고 위협했다. 남한사회내 북한을 자극해서는 안된다는 논리를 만들어내 북한을 자극할 수 있는 용어나 행동을 회피하도록 유도하는 효과를 가져왔다고 할 수 있다. 김태서, “최근 북한의 대남정치, 사상공작과 우리의 대응책,” 『북한조사연구』, 1권 2호 (국가안보전략연구소, 1998), p. 274.

120 김병조, “천안함피격사건에 대한 국론분열양상과 원인분석,” (한국국방정책학회 천안함 폭침 1주년 회고 특별심포지움, 2011.3.22), pp. 53~76.

정치적 이해관계를 떠난 초당적 대처가 요구된다고 하겠다.

둘째, 북한의 사이버전 도발에 대한 대비가 시급하다.¹²¹ 북한의 사이버전 도발은 핵무기 못지않은 위력을 가진 전략무기화 되고 있다. 북한은 일찍부터 사이버 공간을 ‘남조선혁명의 해방구’로 인식하고 사이버전사를 대량 육성하여 실전에 투입하는 한편, 한미연합 전력을 무력화하기 위하여 정보·전자전 능력을 키워왔다. 북한은 한국이 IT 강국으로 한국군의 지휘통신체계로부터 개별무기체계에 이르기까지 하나의 네트워크를 형성한 틈새를 이용하여 한국군의 정보통신망을 교란·마비시키기 위한 사이버전을 공세적으로 전개하고 있다. 2010년 현재 한국군은 500여명 규모의 사이버 사령부를 창설하였으나 이는 사이버위협 대비태세 강화에 초점을 둔 방어개념에 머물러 있고 전문 인력과 장비·예산이 많이 부족하며 사이버전 개념과 전략·전술·교리 및 법적, 제도적 장치가 미흡한 실정이다.¹²² 최근 미국, 영국 등 선진국들은 사이버 공간을 ‘제5의 전장’으로 분류하고 방어중심에서 공격위주의 전략으로 전환하고 있는 실정이다.¹²³ 한국군도 사이버전 개념을 대응·방호 차원을 넘어 ‘사전 예방적’ 개념으로 전환해 북한 사이버전 조직은 물론 WMD 관련 시설·장비·시스템을 교란·마비·불능화시키는 데 중점을 두고 준비될 필요가 있을 것이다.

기타 북한의 대남정책과 도발 대비전략과 관련하여 북한의 급변 사태에 대비도 간과하지 말아야 할 것이며 북한체제를 개혁·개방시

121 윤규식, “북한의 사이버전 능력과 위협전망,” 국가안보전략연구소, 『2012년 한국 정치일정과 북한의 대남 도발 전망』 (국가안보전략연구소 학술회의, 2011.6.29).

122 강태완, “사이버전의 전략적·작전적 개념 정립 필요,” 『국방저널』, 제449호 (국방홍보원, 2001.5), p. 69.

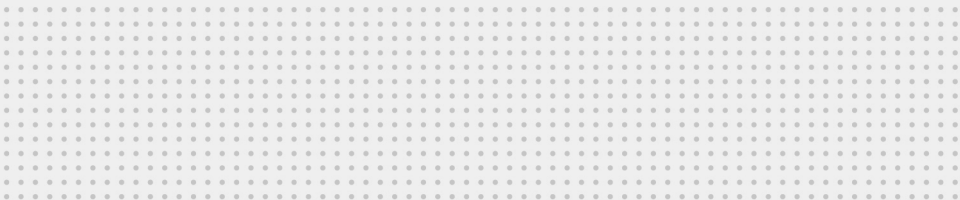
123 권경복, “美, 사이버 공격 국가에 미사일 응징,” 『조선일보』, 2011년 6월 2일.

키는 전략은 공개적이라기보다는 철저히 이면적으로 추진할 필요가 있을 것이다.



VIII

주변국 외교 전략



1. 머리말

한국의 정부들은 5년의 집권 기간 동안 새로운 정책 환경에 처한다. 대북정책과 통일정책, 그리고 이를 둘러싼 외교정책도 예외는 아니다. 과거 김대중 정부는 1997년 경제위기 이후 경제회복의 막대한 과제를 안게 되었고 이 과정에서 국방비 등 대북, 외교정책에 사용할 수 있는 정책자원 조달에 많은 어려움을 겪었다. 한편 탈냉전기의 분위기 속에서 남북정상회담을 개최하고 대북 관여정책을 적극적으로 추진할 수 있었다. 그러나 미국의 부시 정부 등장 이후 미국의 세계전략이 일방주의적 우세전략으로 변화되면서 남북관계 역시 영향을 받게 되었다. 노무현 정부 역시 교류협력이 활발한 남북관계를 물려받았으나 북·미 관계 악화라는 정책 환경 속에서 북핵 문제 해결에 많은 정책에너지가 소모해야 했다. 미국 우세전략이 지속되는 가운데 미·중 간의 경쟁과 갈등이 본격화되기 시작한 상황도 많은 영향을 미쳤다.

이명박 정부는 2008년 경제위기에 즈음하여 출범한 관계로 경제 문제를 해결해야 하는 어려움에 봉착했다. 많은 정책 자원이 경제위기 해결에 투입되었고, 그 과정에서 한·미 관계 강화의 경향이 가속화되었다. 오바마 정부 출범과 더불어 북·미 관계가 개선될 조짐이 보였으나 이내 북한의 강경한 대응으로 대북정책 환경은 악화되었다. 15년간의 대북 관여정책이 원하는 북한의 변화를 이끌어 내지 못했다는 판단하에 한국인들은 보다 원칙적이고 상호적인 대북정책을 요구하였다. 이 과정에서 이명박 정부의 강경한 원칙적 관여정책이 추진되었다.

이와 같이 한국의 각 정부는 대북, 통일, 외교정책을 추진할 때 각 시기별로 고유한 국내, 남북, 국제적 정책 환경에 처하게 된다. 매우

근본적인 구조적 환경이 지속되기도 하고, 단기적 변화에 따라 정책 환경이 급변하기도 한다. 따라서 새로운 정부가 등장할 때 어떠한 정책 환경이 펼쳐질지를 예측하고 이에 대비한 정책 목적과 실천계획을 수립하는 것이 필요하다.

2013년에 출범할 새 정부는 이명박 정부와는 다른 정책 환경에 처하게 될 것이다. 국내적으로 5년간의 대북 강경 관여정책이 남북관계 경색에 대한 피로감과 남북관계 개선에 대한 필요성을 부각시켰다. 따라서 차기 정부는 현 정부의 대북정책을 비판하고 새로운 돌파구를 마련하고자 할 것이다. 둘째, 북한의 새 정권 등장이 큰 변수로 대두되어 있다. 김정은 정권은 단기적으로 안정세를 보이고 있지만, 정권 내 합의 기반 공고화, 주민들로부터의 지지확보, 경제발전에 필요한 외부지원 확보 등의 필요성을 더욱 느끼게 될 것이다. 중장기 전망을 예측해 가면서 향후의 대북정책을 추진해야 하는 새로운 환경이 펼쳐지고 있다. 셋째, 동아시아의 세력균형이 서서히 변화하고 있다. 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴로 특징 지워지는 동아시아의 변화는 한반도의 상황에도 지대한 영향을 끼치게 될 것이다. 미국과 중국 모두 새로운 지도자가 등장하는 상황에서 대북정책의 환경이 어떻게 바뀔지 예상해서 대처해야 한다.

향후 5년간 한국 정부는 경색된 남북관계의 대화와 교류의 통로를 마련하고, 북한의 김정은 정권과 새로운 전략적 관계를 수립해야 할 것이다. 북한의 정상화와 개혁·개방, 남북 간의 상호 공존과 한반도 통일을 위한 외교환경 조성이 가장 중요한 목적이 될 것이다. 이를 위해서는 남북관계에 대한 장기적 전망을 가지고 북한에 대한 설득작업을 벌여야 할 것이고, 무엇보다 이러한 변화가 가능하도록 외교환경 조성에 힘을 기울여야 할 것이다.

본 장에서는 우선 향후 5년간의 정책 환경, 특히 한국의 대북정책

과 통일정책을 둘러싼 외교정책 환경을 중심으로 살펴보고, 한국 정부가 추진해야 할 대북통일정책 관련 외교정책의 목적을 살펴보고자 한다. 이후 그 전개과정에서 주의할 점들을 지적하고 바람직한 실천계획에 관해 논의해보고자 한다.

2. 한반도 정책 환경 변화

가. 국내 정책 환경 변화

한국의 대북정책 스펙트럼은 극단적인 대안을 제외하면 관여정책의 한계 속에서 진동하고 있다. 악의적 무위 정책 - 우호적 무위 정책 - 강경한 원칙적 관여 - 장기적 호혜적 관여 - 유화 정책의 스펙트럼을 그릴 수 있다. 여론은 각 정부가 사용한 정책의 성과를 놓고 평가하여 차기 정권의 대북정책 환경을 결정한다. 이명박 정부는 강경한 원칙적 관여정책을 사용하였다. 북한이 핵무기를 포기하면 대북 경제 지원과 교류협력을 지속하겠다는 것이 핵심이다. 물론 핵 포기가 선결조건인지의 여부에 대해서는 논란의 여지가 있지만 한국의 대북 교류, 지원에 대한 상응적 변화가 나타날 때 대북 교류를 지속하겠다는 원칙을 고수했다.

이러한 정책과 북한 내 정권 교체가 맞물려 지난 5년간 남북관계는 경색되었다. 더 나아가 천안함 폭침, 연평도 포격도발과 같이 북한은 내부적 원인과 남북관계 경색의 상황에서 도발을 감행하였다. 북한의 강경책은 한국인의 안보불안 의식을 높이고 북한에 대한 비판의 정도를 높였으나 동시에 안보불안과 남북관계 악화에 대한 피로감을 동시에 가중시켰다.

이러한 변화는 한국인의 의식조사에서도 나타난다. 이명박 정부 들어 한국인의 안보불안 의식은 전반적으로 상승했고, 이는 정권의 지지와 깊은 관련성을 맺으며 변화했다. 2008년에 수도권(46.1%)이 영남권(51.2%)과 함께 다른 지역(중부 66.2%, 호남 65.1%, 강원 71.6%)에 비해 안보불안 의식이 매우 낮았다. 그런데 2009년 이후 수도권의 안보불안이 46.1% → 68.7% → 83.9%로 급상승했고, 2010년 이후에는 중부권의 안보불안도 57.6% → 72.0% → 80.8%로 급상승했다. 이런 관점에서 보면 현 정부의 안보정책에 적극적 지지를 보냈던 수도권이 2009년에 이탈했고 2010년에는 중부권이 이탈함으로써 안보불안이 커지고 있음을 말해준다. 이러한 변화의 근본원인은 핵실험과 천안함 폭침, 연평도 포격도발 등 북한의 도발적 행동으로 야기된 것이나, 수도권과 충청권의 안보불안 증대는 결과적으로 남북관계를 안정적으로 관리하지 못하고 있는 이명박 정부에 대한 불신도 내포하고 있는 것으로 볼 수 있다.¹²⁴

안보불안 의식은 북한에 대한 비판으로 나타나기도 하지만 동시에 현 정부의 대북정책 만족도 저하로 나타나기도 한다. 현 정부의 대북정책에 대한 한 조사를 보면, 2007년도 조사 이래 매년 ‘불만족스럽다’는 응답이 1위를 유지하고 있다. 세대별로 보면 2007년도를 제외하고 19~29세, 30대가 불만족스럽다는 응답률에서 엇비슷하게 가장 높은 응답률을 동반 유지하고 있고, 다음으로 40대의 응답률이 높았으며, 가장 낮은 응답률은 50대 이상에서 나타났다.¹²⁵ 결국 사회 중추 세대들의 대북정책 불만도가 높아진 것이다.

124 김병로, “2011 통일 의식 및 북한 인식의 변화,” (서울대 통일평화연구원 통일 의식조사 학술심포지엄 발표논문, 2011.9.21).

125 박정란, “세대별 통일 의식과 통일 준비,” (서울대 통일평화연구원 통일 의식조사 학술심포지엄 발표논문, 2011.9.21).

그러나 이러한 상황은 현 정부의 임기 말까지 지속될 전망이다. 한국은 이번 정부 기간 동안 북한의 도발방지 및 북핵 문제 악화 방지에 초점을 맞추어 왔다. 또한 북한 인권 등 북한 정권 차원의 문제에 대한 언급을 함으로써 북핵 문제와 북한 정권의 문제를 연계하는 모습을 보여 왔다. 이러한 현 정부의 정책은 지속되기 어려울 것이다. 2012년 대통령 선거를 거치면서 한국의 각 정당들은 보수, 진보를 막론하고 남북관계의 새로운 돌파구 마련을 위해서 보다 전향적인 정책을 펴겠다는 의지를 천명하고 있다. 2013년부터 새로운 한국의 대북 정책이 어떠한 방향으로 펼쳐질지, 어떠한 정책 환경이 구성될지 살펴봐야 할 일이다.

차기 정부는 출범 이후 남북관계의 획기적 돌파구를 마련하기 위하여 남북정상회담을 포함한 다양한 방법으로 대북 관여정책을 새롭게 시도할 가능성이 높다. 인도적 지원을 재개하고 정부 차원의 경제 협력과 지원 방법을 제시할 것이다. 과거 두 차례의 정상회담에서 합의된 내용을 바탕으로 새롭게 시작할 수 있는 사업들을 고려하게 될 것이다. 이러한 과정은 상당 부분 국민들의 지지를 받을 확률이 높다. 현 정권하에서 남북관계가 단절되어 북한의 안보위협이 가중되어 온 상황이기 때문에 북한의 새 정권과 남북협력을 시도할 때 많은 기대가 존재할 것이다.

그러나 북핵 문제가 돌파구를 마련하지 못한다면 남북협력의 한계가 새롭게 대두할 가능성이 있다. 북핵은 북한 정권의 정당성을 유지시켜주고 북한이 원하는 만큼의 경제지원을 이끌어내기 위한 정책 수단으로서 기능해왔다. 북한이 이러한 북핵의 정책적 기능을 부정하는 전략적 결단을 내려야만 한국의 대북경협이 새로운 핵무기 개발로 이어지지 않는다는 확신을 안팎으로 주게 될 것이다. 그러나 북한이 핵개발 옵션을 포기하지 않는다면 차기 정부가 추진하는 남북경협에

대한 비판의 목소리는 여전히 지속될 가능성이 있다. 따라서 차기 정부 초기의 남북관계 개선 효과는 중장기적인 북한의 결단에 의해 지속될지 여부가 결정될 것이다.

나. 북한의 변화로 인한 정책 환경 변화

본 연구의 다른 장들도 북한의 변화를 집중적으로 다루고 있지만 향후 남북관계의 변화는 북한의 급변하는 상황과도 연결되어 있음에는 틀림없다. 김정일 사후 김정은 정권이 등장하였고 향후 전략이 불투명한 가운데 상호 모색기를 거쳐 새로운 전략적 관계 설정이 본격적으로 논의될 가능성이 크다.

북한은 정권 내 주도세력 안정화, 주민에 대한 정권 정당성 확보, 이를 위한 국제환경 조성을 단기적 목적으로 삼고 있다. 한편으로는 김정은 세력에 반대하는 인사들을 숙청하고, 북한주민에 대한 경제발전을 약속함으로써 부자 승계에서 파생되는 정당성 약화 문제를 극복하고자 하고 있다. 무엇보다 이를 가능하게 하는 것은 경제발전인데, 이를 위해서는 외부의 경제적 지원이 절실하다. 북핵 문제 해결로 인한 대외지원이 확보되지 않는 한 북한의 선택은 대중 경제의존밖에는 없다고 볼 수 있다. 김정은 정권은 여전히 김정일 정권 시기 때처럼, 정권안정 및 생존, 북핵 보유, 경제발전 간의 공존 불가능한 딜레마에 처해있다.

외교적으로 북한은 주변국과 전향적 관계를 맺는 데 실패하고 주변국으로부터의 고립이 심화되고 있다. 2012년 2·29 미·북 핵합의로 북·미 간의 협력의 새로운 전기를 만들어가는 듯했으나, 4월 미사일 시험 발사로 국제적 고립을 초래하였다. 특히 북·미 간의 관계가 극도로 악화되면서 북한 정권에 대한 국제적 지원이 사실상 정지된 모

습을 보이고 있다. 북한은 강성대국 선언과 더불어 북·미 관계를 개선하고자 하는 기색이 없지 않았으나 현재 양자, 다자 회담 등 대화의 길이 봉쇄되어 있다. 이후 미국은 북한의 민생과 인권을 강조하면서 북핵 문제의 본질이 북한 정권의 성격에 있다는 점을 부각시키면서 새로운 정책 대안을 모색하려는 움직임을 보이고 있다.

이러한 상황에서 북한의 대중 의존도는 심화되는 상황이다. 중국은 새롭게 출범한 김정은 정권을 다각도로 인정하여 외교적 지원을 하는 동시에 중국의 입장을 어렵게 하는 미사일 발사 실험과 같은 이슈에서 북한에 대한 비판의 강도를 높이는 이중적 모습을 보이고 있다. 중국은 2·29 미·북 핵합의 이후 북·미 간에 새롭게 시작할 대화에 중개역할을 고려하고는 있으나 현재로서는 돌파구가 보이지 않고 있다. 동시에 러시아에 대한 협력 기조는 유지되어 왔고, 반면 일본과의 관계는 악화된 이후에 별다른 개선의 조짐을 보이고 있지 못하고 있다.

북한이 지속적인 경제발전을 계획하려면 대중 경제의존만 가지고는 한계를 느낄 것이다. 중국 역시 자국의 안정된 경제발전을 위한 환경을 필요로 하고 있고, 이 과정에서 북한이 서서히 개혁·개방으로 나아가기를 원하고 있다. 현재와 같은 상황에서 중국이 대북 투자 환경에 한계가 있다는 점을 지적하고 있기 때문에 북한의 자원개발, 항만대여 등을 넘어서는 합작 투자 등의 본격적 경제 사업에는 주저하고 있는 모습이다. 더욱이 현재와 같은 상황이 지속될 경우 북한의 대중 경제, 정치, 외교 의존도가 높아져 갈 것이다. 이러한 상황에서 북한이 과연 남북관계 개선을 통해 새로운 활로를 모색할 전략적 결단을 내릴 수 있을지가 가장 중요한 관건이 될 것이다.

다. 한반도 주변국의 전략 및 동아시아 아키텍처의 변화

(1) 미국의 동아시아 전략 변화

남북관계의 변화가 남과 북의 변화에 국한된 것이 아니라 주변국의 상황에도 영향을 받는 것이라고 할 때, 2013년부터 주변국에서 모두 새로운 리더십이 등장하고 새로운 국가전략하에 한반도 전략을 재정립할 가능성이 있다. 따라서 이러한 변화와 한국의 대북정책이 어떻게 맞물려 변화될지를 예의주시하여야 한다.

동아시아뿐만 아니라 세계적 차원에서 가장 중요한 세력균형의 변화 요인은 단연 미·중 관계이다. 미·중 관계가 어떻게 변화할지, 그리고 미·중의 한반도 정책기조가 어떻게 변화할지에 따라 북한 문제는 새로운 각도에서 조망될 것이다. 중국은 경제적 발전에 이어 동아시아에서 보다 확장된 핵심이익을 추구하려고 하고 있다. 미국은 상대적 쇠퇴기에 접어들어 주변적 이익에 대한 투자를 축소하고 새롭게 정의된 핵심이익을 보호하려고 하고 있다. 이 과정에서 한반도는 중국의 확장된 핵심이익과 미국이 축소된 핵심이익이 첨예하게 부딪히는 지역이 될 것이다. 북한의 전략적 가치가 새롭게 대두하고, 한국의 대북정책은 미·중 간의 경쟁에 중요한 영향을 미치는 변수가 될 것이다. 따라서 미·중의 동아시아 전략이 어떻게 변화하는가가 한국의 대북정책에 영향을 미치는 가장 중요한 변수가 될 것이다.

미국의 동아시아 전략은 오바마 정부의 아시아 재개입 전략을 기점으로 한국의 대북통일정책에 더욱 중요한 변수가 되어왔다. 그리고 미국의 동아시아 전략은 세계적 차원의 미국 전략에 의해 맞물려 변화되었다. 현재까지 미국의 세계적 차원의 전략은 다자주의적 축소전략과 패권 경쟁국 견제를 통한 리더십 유지전략이라고 할 수 있다.

현재 미국의 대전략에 영향을 미치는 요인은 세력배분 구조변화, 경제위기 이후 미국 예산축소, 테러전에 대한 평가 및 조정, 오바마 정부의 대외 인식, 미국 국내정치 등으로 볼 수 있다. 오바마 정부의 외교 전략은 10년간의 대테러전의 패러다임을 마감하고 새로운 전략을 추진하는 과정에 있음을 알 수 있다.

과거 부시 정부의 전략은 우세전략·제국전략이었는데 무엇보다 우세전략을 뒷받침할 수 있는 경제적 기반이 약화되는 문제가 있다. 전비지출이 1조 달러를 상회하고, 반 이상의 미국 국민이 재정위기의 원인을 전비지출이라고 보고 있는 것이다. 2011년 8월의 예산축소 합의 이후 향후 10년간 미국의 국방비가 3천 6백억 달러, 혹은 그 이상 축소되는 상황에서 우세전략의 추진이 어려워진 것이 명백하다. 따라서 이러한 상황 속에서 오바마 정부의 외교 전략이 ① 리더십 유지를 목적으로 선택적 개입, 혹은 역외균형전략으로 전환하고 있는지, ② 패권의 상대적 쇠퇴 관리, 혹은 쇠퇴 이후의 회복전략을 위한 축소(retrenchment)전략으로 갈 것인지를 지켜볼 필요가 있다.

향후 10년간 미국 대전략을 둘러싼 논의들을 살펴보면, 중국을 비롯한 경쟁국들의 부상이 존재하지만 적어도 중단기적으로 미국의 리더십에 도전할 정도는 아니라는 인식에 바탕을 두고 대전략의 조정을 추구하는 논의가 있다. 미·중 간의 경쟁과 충돌의 가능성 및 미국의 상대적 쇠퇴를 염두에 두고 현명한 축소 전략을 통한 쇠퇴관리를 주장하는 논의도 있다. 소위 ‘현명한 축소전략(graceful retrenchment)’에 대한 논의로 예산삭감 합의 이후 더 활발하게 진행되고 있다. 쇠퇴의 속도를 늦추고 여러 지역에 대한 공약을 감소시키면서, 지역별 세력균형을 유지하고, 동맹국에 대한 의존도를 높이며, 최대한 차기 패권국을 구조적으로 관여하는 전략이라고 할 수 있는 것이다.¹²⁶

이러한 전략 논의를 구체적인 사실에 비추어 살펴보면 우선 국방

비 관련하여 로버트 게이츠(Roberts Gates) 전 국방장관은 2011년 1월 6일 ‘국방부 예산과 효율성에 관한 성명서(Statement on Department Budget and Efficiencies)’를 발표하고 향후 5년간 국방예산 삭감을 내용으로 하는 국방개혁안을 발표한 바 있다. 핵심적인 내용은 향후 5년간 국방예산이 1,780억 달러 절감된다는 점이다. 2010년 봄, 게이츠 장관은 이미 육·해·공군에게 각각 1,000억 달러의 비용절감 목표를 제시한 바 있으며, 이 액수는 우선순위가 높은 분야에 재투자되도록 하였다. 오바마 정부는 2012년 2월 총 6,139억 달러의 2013년 국방부 예산을 요청하였다. 예산안은 방위전략이 구체적으로 어떻게 실행되는지에 대한 중요한 지표가 되는데, 총 국방부 예산 중 전비를 제외한 기본예산(base budget)은 약 5,240억 달러로, 2012년 대비 약 1%가 감소되었다. 이는 작년에 제출한 계획안에서 향후 5년간 2,590억 달러, 10년간 4,870억 달러의 기본 예산을 절감하겠다는 계획에 따른 것임을 알 수 있다.

전략적인 면에서 오바마 정부는 ‘신전략 지침’을 통해 변화하는 전략 환경과 경제위기 속에서 미국의 지도적 지위를 유지하기 위한 구체적인 방위전략의 방향을 제시하였다. ‘신전략 지침’은 중동 지역에서의 미국의 군사력 주둔의 필요성을 확인하였지만, 전략적, 경제적 중요성 때문에 미국이 아태 지역으로 중심을 이동하는 것은 필연적인 전략적 선택임을 분명히 한 것이다. 방위비 삭감과 함께 군사력 규모의 축소가 불가피하다는 판단하에, 두 개 전쟁에서 승리할 수 있는 전력을 갖춘다는 과거의 두 개 주요 지역분쟁(Major Regional

¹²⁶ Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, “Graceful Decline?: The Surprising Success of Great Power Retrenchment,” *International Security*, Vol. 35, No. 4 (Spring 2011), pp. 7~44; Steven E. Lobell, “The Grand Strategy of Hegemonic Decline: Dilemmas of Strategy and Finance,” *Security Studies*, Vol. 10, No. 1 (2000), pp. 86~111 참조.

Conflicts: MRC) 개념 대신 한 개 전쟁에서 승리할 수 있고 다른 한 개 전쟁에서 적의 공격을 막아내거나 견딜 수 없는 정도의 보복을 가할 수 있는 군사력 규모와 구성을 갖추어야 한다는 새로운 개념을 제시하였다.

더불어 최근 미 국방성은 ‘합동작전 접근 개념(Joint Operational Access Concept: JOAC)’이라는 새로운 작전 개념을 발표하였다.¹²⁷ 이 작전 개념은 적절한 전진 기지 확보와 보호, 우주와 사이버 공간에서의 방어와 적의 자산 공격, 합동작전의 시너지 극대화와 적에 대한 다양한 동시 공격을 통한 주도권 장악, 일정 부문에서의 비대칭적 우세를 이용한 다른 부문에서 적의 지역 접근 저지 능력 타격, 그리고 직접적 침투와 원거리 공격을 통한 적의 심층방어에 대한 공격 등을 기본적인 작전 원칙으로 강조하고 있다. 미 해군과 공군은 주로 해·공군력의 중요성이 큰 서태평양 지역에서의 중국과의 분쟁을 가정한 공·해 전투(air-sea battle)로 불리는 중요한 하부 작전개념을 수립해 왔고, 현재 실천 단계로 접어들고 있는 것으로 알려져 있다. 아직 문서가 공개되지는 않았으나, 미 해·공군 참모총장의 최근 설명에 따르면 공·해 전투는 지휘, 통제와 통신에 있어 강력하게 네트워크화되고 통합된 해·공군이 합동작전을 통해 다방향에서 공격하고, 적 방어선의 주변부로부터 밀고 들어가기보다는 필요하다면 합동 장거리 정밀 타격 능력을 통해 어디든 적의 중심부를 직접 강타하는 작전 개념이다. 이를 통해 상대의 전장네트워크와 주요 무기체계를 무력화하고 이와 동시에 전진기지의 분산과 공고화, 그리고 미사일 방어체제를 통해 자국군을 방어한다는 것이다.

한편 2012년 6월 리언 파네타(Leon Panetta) 장관은 싱가포르에

¹²⁷ U.S. Department of Defense, “Joint Operational Access Concept,” (January 17, 2012).

서 열린 아시안 안보회의(상그리라 대화)에서 아시아 태평양 지역을 새로운 전략적 요충지로 집중하기 위한 조치를 보다 구체화한 바 있다. 미국의 해군 함대를 태평양으로 이동 배치하는 결정을 내리고 미국의 미래를 결정하는 아태지역에서 미국의 역할을 촉진하기 위한 지속적이며 신중한 노력을 해나간다는 것이다. 보다 구체적으로는 2020년까지 미 해군은 태평양과 대서양에 배치된 함대를 50 대 50에서 60 대 40 비중으로 재배치할 것이라는 계획이 수행되며, 재배치되는 군 전력에는 여섯 척의 항공모함과 대부분의 순양함, 연안전투함, 잠수함 등이 포함된다는 계획이다. 미국이 보유하고 있는 285척의 함대 중 절반이 태평양에 배치되는 것이다. 또한 미 국방비 예산 감축으로 전체 함정의 수는 계속 감소하지만 국방부는 태평양의 경우 배치된 함정 수를 더 늘릴 것이라는 계획을 세웠고, 태평양에서 군사훈련 횟수도 늘리고 인도양 일대 광범위한 지역의 항만에 정박한다는 계획도 표명하였다.

이러한 계획은 아래에서 더 살펴보겠지만 중국에 대한 대응과 동아시아 재개입 전략의 일환으로 중국이 추진하는 반접근 전략에 대한 반대(anti-anti-access)를 위해 인도, 베트남, 호주, 일본, 대만을 연결하는 소위 바퀴살 연계(inter-spoke linkage)전략이라고 할 수 있겠다.

이러한 세계전략의 변화 기조하에서 최근 2~3년 동안 미국의 동아시아 전략의 대강이 제시되어 왔다. 미국 아시아 전략의 기조는 첫째, 양자동맹 중시, 둘째, 명확한 목적과 가치에 기반을 둔 전략(안보, 안정, 경제성장, 민주주의와 인권증진 등), 셋째, 결과를 산출할 수 있는 실용주의, 넷째, 유연하고 다양한 수단의 채택으로 비공식적 소다자주의 틀의 활용(3자회담, 6자회담 등), 다섯째, 주요 지역 다자주의의 활용 등이다. 이러한 동아시아 전략의 틀 속에서 대중 정책의

빠대는 세 가지로 요약되는데, 첫째, 미국의 동아시아 지역 건축, 둘째, 미·중 양자관계, 셋째, 미·중의 다양한 이슈별 협력이며, 보다 구체적으로 미국은 기존의 동맹국(한국, 일본, 호주, 필리핀, 태국) 및 파트너들(인도네시아, 인도, 베트남, 싱가포르, 말레이시아, 뉴질랜드)과 긴밀한 관계를 유지하면서 전진배치 외교 전략을 추진한다는 것이다.

이러한 변화 속에서 한미동맹의 중요성은 더욱 강조된다. 미국의 동아시아 재개입 전략이 중국을 의식한 것이라 할 때, 미국은 한미동맹을 강화하는 한편, 한반도의 안정을 중요한 목표로 삼을 것이다. 이러한 전략이 한국의 대북 전략에 미칠 영향으로는 첫째, 미국은 한미동맹의 유지, 강화를 위하여 기본적으로 한국의 대북 전략, 특히 북한의 도발을 억지하려는 전략에 적극적 지지를 표명할 것이며, 둘째, 한국이 북한 문제 해결을 위해 중국과의 협력을 강화한다면 이를 예의 주시하며 대중 경도가 지나치게 될 것을 우려할 것이고, 셋째, 한국이 대북 협력을 강화하기 위해 미국에 대한 자주적 입지를 취하게 될 것을 경계할 것이고, 넷째, 남북협력이 증진되면서 미국 역시 한국 주도의 대북정책에 일정한 협력과 노력을 기울일 것이고, 특히 오바마 대통령이 당선되면 2기의 정책성과를 위해 좀 더 적극적 대북정책을 취할 가능성이 있고, 다섯째, 북한의 상황 변화로 인해 한반도 통일의 가능성이 높아진다면 통일 이후 한미동맹의 변화, 특히 주한 미군 주둔 환경 변화를 분석하기 위해 많은 관심을 기울이며 한·미 협력을 도모할 것이다.

(2) 중국의 국가전략과 동아시아 전략 변화

중국은 지속적 경제발전을 최우선 목표로 삼고 있으며 그 과정에

서 미국과의 협력, 주변국에 대한 중국의 평화적 부상 각인 노력, 동시에 핵심이익으로 정의된 사안에 대한 철저한 국익 추구 등의 외교적 자세를 견지할 것으로 예상된다. 동시에 제12차 경제개발 5개년 규약에서 확인되듯이 안정되고 지속적인 경제발전 환경을 만들기 위해 국내적 문제들을 해결하는 데 집중하고 현재와 급격히 다른 외교 전략을 추진할 가능성은 당분간 많지 않아 보인다.

중국의 국가전략은 다양한 차원에서 전개되어 왔지만, 기본적인 기조는 경제발전을 통해 강대국으로 부상한다는 것이고 그때까지는 경제발전에 필요한 대내외적 환경을 조성한다는 것으로 요약될 수 있다. 후진타오(胡錦濤) 주석이 집권한 이래 중국은 현재까지 화평굴기론을 내세우며 중국의 평화롭고 조화로운 부상과 책임 있는 강대국의 역할을 주장하고 있다. 이 과정에서 중요한 것은 이웃 국가들과의 관계유지인데 이를 위한 3린정책(三隣政策)은 목린(睦隣), 안린(安隣), 부린(富隣), 즉 이웃국가들과 선린관계를 유지하고, 주변정세의 안정을 유지하며, 주변국들과의 공동발전을 추구하는 것을 골자로 한다.

중장기적으로 후진타오 정부에서 구체화되고 있는 2020전략은 중국의 부상을 완결하는 2050의 중간 단계로서 의미를 지니고 있다. 2020년을 겨냥하여 중국이 상정하고 있는 비전은 ‘소강사회의 전면적 실현’, ‘사회주의 조화사회의 구축’이다. 국내 안정과 발전을 기반으로 ‘국제사회에서 책임 있는 강대국으로의 평화적 부상’을 실현하고 궁극적으로 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 구현하겠다는 것이다. 따라서 이 시기 중요한 과제는 대내적으로 개혁·개방 30년의 과정에서 누적된 문제를 해결하면서 지속 가능한 발전을 위한 기반을 구축하고, 대외적으로는 중국의 부상이 현실화되면서 더욱 거세질 국제사회에서의 중국위협론의 확산을 적극적으로 방어하고, 미국의 견제에 효과적으로 대응하면서 동시에 중국의 부상에 적합한 국제체제와 질서를 조

성해 가는 것이다. 중국 공산당이 내부 불평등, 도농격차, 계급 간 소득격차, 재정내부 부실화, 고령화, 민주주의, 소수민족갈등, 민족주의 과격화 등 무수한 내부문제를 어떻게 해결하는가, 그리고 이러한 문제들이 외부 위기상황과 연결되어 국가적 위기상황으로 치닫지 않게 어떻게 조정할 것인가 하는 문제는 향후 매우 중요한 문제이다. 이러한 관점에서 중국의 국가전략, 그리고 국방전략은 지속적인 경제발전의 대내외 환경 조성에 치중할 수밖에 없을 것이다.

이와 더불어 5세대 리더십은 기존의 영토, 주권, 안보에 덧붙여 발전 이익까지 추가하여 소위 ‘핵심이익’이라는 명제를 제시하고 있다. 중국은 핵심이익론을 통해 중국의 영토와 주권에 대한 의지를 명확히 하고 있으며, 그만큼 대만, 티베트, 그리고 나아가서 남중국해, 조어도 등 영해 영유권 문제에서 융통성을 발휘할 여지가 좁아지고 있는 것도 사실이다. 과연 향후 중국이 미국 및 인접 국가들과의 의도하지 않는 갈등을 제어하면서 민족주의 과잉현상, 그리고 정책결정과정의 다양한 이해관계의 투영 현상을 어떻게 다루어갈지가 중요한 문제이다.

이러한 상황에서 중국의 인접지역 외교 전략은 ‘선린외교’와 함께 ‘대국외교’를 복합적으로 추진하고 있다. 한반도의 상황에서도 중국의 정책기조는 ‘중국의 부상을 위한 한반도의 평화와 안정유지’라는 선린외교의 기조와 ‘한반도에 대한 영향력 확대를 통한 대국으로의 입지 강화’라는 대국외교의 기조가 동시에 작동하고 있다. 실제로 중국은 국제사회의 책임 있는 일원으로서의 역할을 수행하면서도 북한의 전략적, 안보적 가치를 중시하는 정책을 추진했다. 북한이 점차 개혁·개방으로 나아가고 미사일, 핵실험과 같은 도발적 정책을 추진하지 못하도록 제어하는 것은 책임 있는 강대국의 역할로 정의할 수 있다. 반면에 향후 예상되는 미국과의 지정학적 경쟁을 위해 북한을 자국에 유리한 지역으로 유지하며 북한과의 경제·정치적 관계를 유지하는

것은 현실주의 외교의 목적이라고 할 수 있다.

이러한 상황에서 향후 중국이 한국의 대북정책에 미칠 영향으로는 첫째, 중국은 한국의 차기 정부가 추진할 남북협력 정책을 기본적으로 찬성할 것이고, 둘째, 북핵 문제 해결을 위한 6자회담 재개 등에 협력하여 중국의 중재역할을 지속하고 한반도의 현상유지를 도모할 것이며, 셋째, 이 과정에서 북한이 점진적 개혁·개방을 통해 경제발전을 이룩하고 남북 간의 현상유지를 위한 기본적 국력 보존 및 정치안정을 이룰 수 있도록 지원할 것이고, 넷째, 남북 간의 협력과정에서 미국의 영향력이 지나치게 강조되거나 한국 중심의 통일로 급격히 나아가는 상황을 예의주시할 것이고, 다섯째, 북한이 대남 도발을 통해 한미동맹 강화 및 미국의 군사적 역할 확대의 빌미를 주는 상황에 주의할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 향후 미·중 양국의 동아시아, 한반도 정책은 향후 한국의 대북통일정책에 중요한 변수가 될 것이다. 미국은 패권의 재흥을 위해 중국을 적절히 견제하면서 동맹과의 관계를 강화하고 한국의 도움을 더욱 원할 것이다. 이 가운데 한국의 대북정책을 지원하기도 하고 자국의 이익을 계산하기도 하면서 정책 환경을 만들어갈 것이다. 중국 역시 미국과의 급격한 관계 악화를 원하지 않고 구조적으로 협력할 유인을 가지고 있기 때문에 당분간 미·중 관계 유지를 위해 노력할 것이다. 그러나 장기적으로 소위 핵심이익을 둘러싼 미·중 간의 경쟁을 의식하지 않을 수 없을 것이다. 그러한 면에서 한반도는 중국에게 새로운 의미로 다가올 수 있다. 중국의 대한반도 정책기조는 무조건적인 한반도 통일의 반대라기보다는 한반도 통일로 인해 야기될 수 있는 중국 주변 정세의 불안정성 증대와 중국의 한반도에 대한 영향력 상실에 대한 우려라고 할 수 있다. 남북화해와 통일에 관해서도 중국은 우선 화해와 통일 과정이 가능한 한 안정적

이고 점진적으로 완만하게 진행되어야 하고, 통일한국은 친중국적이거나 아니면 최소한 중국에 적대적인 세력이 되거나 또는 적대적인 세력의 배타적인 영향권에 들어가서는 안 된다는 점을 의식할 것이다.

결국 향후 미·중 관계는 지속적인 경쟁과 협력을 반복하면서 미국의 상대적 쇠퇴 및 중국 영향력의 가시화로 특징 지워질 것이고, 이러한 상황에서 북한 문제는 미·중 관계의 영향을 받는 중요한 문제로 떠오를 것이다.

(3) 러시아와 일본의 외교전략 변화

러시아와 일본은 6자회담의 일원이자 향후 북한의 정상화 과정에서 많은 역할을 할 수 있는 중요한 행위자들이다. 우선 안보 분야에서 러시아는 북핵 문제의 평화적 해결, 한반도 비핵화 및 대량살상무기 개발·확산 저지, 남북한의 반러시아화 방지, 6자회담에서의 러시아 역할 강화, 한국에 대한 북한 지렛대 활용 강화 등을 추진하고 있다.

러시아는 최근 아시아 지역의 중요성에 주목하여 러시아 판 아시아 회귀전략을 사용하고 있다. 중국과의 경제적, 정치·군사적 협력도 도모하면서 동아시아 국가들과의 협력도 강조하는 것이다. 특히 다자적 지역협력의 촉진이 러시아의 입지와 영향력 유지에 유리하다는 판단 하에 러시아는 최근 아시아 및 아태지역의 다양한 다자기구에 대한 참여를 확대하고, 역내 다자기구에서의 러시아의 존재감과 영향력을 확대하기 위한 다양한 계획을 입안하고 외교적 자산을 투여할 것이다. 동시에 에너지 자원을 활용하여 한반도와 동북아에 대한 영향력 확보를 도모할 가능성도 크다.

일본은 국내정치 및 경제 문제 등으로 대외전략의 큰 변화를 조속히 기대하기는 어렵다. 미·일 동맹을 중시하면서 서서히 일본의 외교

적 역할을 확대하는 데 주력할 것이다. 그러나 한반도 문제는 일본의 안위와 직결된 문제인 만큼 많은 관심을 기울일 것이다. 특히 북한의 미사일 위협, 납치 문제 등 한반도에 대한 관심사들이 증대해왔다. 향후에는 북한의 안보위협과 한반도의 통일 가능성 등에 관한 미래 지향적 관심사에 초점을 맞출 것이다.

일본은 향후 통일이 불확실성과 불안, 파괴적 과정을 겪는 장기화 가능성을 경계할 것이다. 또한 핵보유의 통일국가가 등장, 친중적 성향의 정권 등장을 경계할 것이다. 더불어 미국으로부터 완전한 자주를 추구하는 통일한국이 등장할 경우 역시 일본으로서는 불안 요인이 될 것이다. 결국, 일본은 통일을 저해하지는 않겠지만 한반도 상황을 예의주시하며 남북관계 및 북핵 문제 해결 과정에 많은 관심을 쏟을 것이다.

3. 대북 관련 외교정책의 주요 주제와 목표 설정

향후 5년간 새 정부는 과거 정부들과는 또 다른 정책 환경에 처하게 될 것이다. 국내와 북한 차원에서 벌어지는 변화는 물론 국제적 차원의 변화도 예고되어 있어 한국 외교 전반과 관련된 대북통일전략이 필요하다. 차기 정부는 한편으로는 북핵 문제 해결 및 중장기적 북한 문제 해결을 위해 진화된 대북통일정책을 추구하는 것이 무엇보다 필요한 일이다. 그러나 더불어 북한 문제 해결에 한국 외교의 중요 과제들이 발목 잡히지 않도록 함과 동시에, 더 나아가 북한 문제 해결을 기초로 한국의 외교역량을 강화하고, 지역과 지구적 입지를 굳혀 향후에 보다 나은 북한 문제 해결을 위한 외교적 체력을 다지는 일 또한 중요하다.

따라서 향후 북한 문제와 지구적, 지역적, 국내적 차원에서의 정책목표를 종합적으로 고려하여 목표를 설정해 본다면, ① 지구적 중견국으로서 위치 확보 및 향후 선진국 진입을 위한 다양한 분야의 국가전략 추진, ② 동아시아의 세력균형 및 세력전이 체제를 평화롭게 관리할 수 있는 새로운 구조 창출에 노력 경주, ③ 북한의 정상화를 위해 북한 문제의 근본적 해결 도모 및 궁극적 통일 추구, ④ 북한 문제 해결을 위한 김정은 정권과의 새로운 전략적 관계 설정 및 대북 정책 패러다임 정비, ⑤ 북핵 문제를 비롯한 북한 문제 전반을 해결할 수 있게 할 외교환경 조성을 위해 미·중과의 협력 강화, 6자회담 재개 및 개선, 동아시아 다자안보 체제 확립, ⑥ 국내적 차원에서 이념갈등 해결 및 올바른 남북교류협력 기조 마련, 국내 통일된 여론 조성 등의 세부적 과제 추진 등의 목적을 추진해야 할 것이다.

현 정부는 북한에 대한 원칙적 관여정책을 추진하였는데 북한의 정권 승계과정에서 불가피한 점이 있었다 하더라도 향후에는 보다 장기적인 북한 문제 해결의 정책 패러다임을 제시하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 보수, 진보의 이념적 평가를 넘어 지난 15년간의 대북 정책 성과에 대한 과학적 반성이 선행되어야 하며 향후 5년간 북한의 변화를 위해 현실 가능한 대안을 수립해야 한다. 때문에 현재까지의 진보-보수 대립구도를 넘어선 해결책을 도모하면서 대북정책이 이념적으로 대립구도화 되어 있는 것을 탈이념화해야 한다.

향후 5년은 김정은 체제의 내부 방향성과 장기 외교 전략이 전개되어 가는 과정에서 주변국이 북한과 전략적 관계를 설정하는 새로운 모색기가 시작될 것이다. 한국은 대북정책을 둘러싼 주변국과의 인식 공동체 창출, 한국의 중견국 외교 등의 목표를 추진해야 한다. 김정은 체제가 핵선군체제를 중심으로 대외전략을 추진할 경우, 경제·사회불안이 상존할 것이므로 북한의 미래에 대한 전략적 시각 공유가 주변

국의 주요 과제가 될 것이다.

더 나아가 미·중 관계를 조정할 수 있는 어젠다의 하나로 북한 문제를 공세적으로 관리할 필요가 있다. 미·중 관계가 협력 기조를 유지하나 전략적 불신이 지속되는 가운데 전략적 경쟁으로 악화될 가능성은 상존하고 있다. 한반도와 남중국해가 미·중 충돌의 핵심 지역이므로 향후 5년간의 가변성이 유지될 것이다. 한국이 대북정책 추진과정에서 지역적 차원과 지구적 차원의 문제를 함께 의식하고 해결해 나갈 수 있다면 북한 문제는 한국외교 전반에 위기일 뿐 아니라 기회로도 작용할 수 있을 것이다.

북한 문제 해결 과정에서 한국이 다시 주도권을 쥐고 대북 외교 과정을 이끌어가기 위해서는 구체적 실천계획이 필요하다. 무엇보다 북한 문제에 대한 가장 심도 있는 지식과 비전을 보유하고 있어야 한다. 그리고 이러한 지식과 비전을 뒷받침하는 국내 자원의 네트워크가 필요하다.

둘째, 이들 정책 자원을 중심으로 대북통일정책을 이끄는 국제적 공감대 확산 및 인식공동체를 형성하는 일이 필요하다. 6자회담에서 경험한 바와 같이 한국이 잘 준비된 로드맵이 있을 때 주변국들의 노력을 주도할 수 있다.

셋째, 미·중 간의 새로운 경쟁, 협력 구도는 이전에는 볼 수 없었던 정책 환경이다. 한국은 한미동맹을 정책적 자산으로 활용하면서 동시에 대중 전략 협력도 도모해야 한다. 이 과정에서 북한 문제는 한국의 외교적 위상을 강화하는 외교적 자원으로 삼아야 한다.

넷째, 통일에 대한 주변국들의 안심과 지지를 확보해야 한다. 이는 한국 외교가 강대국 치중외교가 아닌 동아시아 지역 변환외교라는 평소의 확신을 심어줄 때 통일한국의 외교에 대한 신뢰와 연결될 것이다.

다섯째, 북한 정상화 및 통일 지원과정에서 실제로 필요한 경제적 자원, 정책·지식적 지원을 얻기 위해 주변국과 국제기구, 그리고 유럽과 같은 국가들의 지원을 평소에 확보해 두어야 한다. 이를 위해서는 북한 문제 해결 과정에서 주변 행위자들이 얻을 수 있는 실질적 이익을 명확히 할 필요가 있다.

4. 주변국 외교 세부 추진 방향

가. 대미 외교

향후 미·중 관계가 전략적 불신 속에 악화될 가능성이 있다는 사실은 매우 어려운 도전 과제이다. 한국은 대북정책이 대미, 대중 정책과 궤를 같이해야 한다는 사실을 인식하고 일관성 확보를 위해 노력해야 한다. 미·중 관계가 새로운 패권경쟁 국면으로 돌입하면서 북한 문제가 다른 지평에 놓이게 된 점을 중시해야 한다. 한국은 북한 문제를 한국 외교 전반의 관점에서 인식하고 중장기적, 지구적 중견국 외교를 추진함에 있어 북한 문제가 어떠한 문제점과 이점을 제공할 수 있는가, 미·중 관계가 경쟁 관계로 변화함에 따라 한국의 입지가 좁아질 가능성 속에서 북한 문제 해결 과정이 어떠한 도움을 줄 수 있는가, 북한의 정권 승계 과정이 향후 남북관계에서 안정적 변수가 될 수 있도록 어떻게 유도할 것인가, 이를 위한 새로운 외교수단이 무엇인가 등을 고려해야 한다.

한국은 이러한 노력을 위해 국제사회의 대북정책 공조 틀을 이끌어가는 노력을 기울여야 한다. 더불어 미·중 경쟁관계 속에서 한반도 문제가 표류하지 않도록 한반도 문제가 미·중 경쟁의 이슈가 되는 것

을 막고 자체적인 해결책 마련을 위해 노력해야 한다. 미국 오바마 정부 등장 시 본격적인 대북정책을 추진할 수 있도록 정책 내용을 권고하고, 롬니 정권 등장 시 초기 정책 리뷰과정에 영향을 미칠 필요가 있다. 새롭게 등장하는 시진핑 중국 정부와의 관계를 강화하고 한반도 문제에 대한 장기적 전략 협력 메커니즘을 다차원적으로 새롭게 만들어갈 필요가 있다.

이를 바탕으로 한국의 향후 대미 외교의 방향을 살펴본다. 첫째, 한·미 양국에서 새로운 정부가 들어섰을 때, 북한 문제의 장기적 해결을 위한 비전과 전략 목표, 로드맵에 관해 긴밀할 협의를 할 필요가 있다. 오바마 정부는 부시 정부의 외교 전략을 비판하면서 출범했지만, 대북 전략에서는 인식과 접근법에서 큰 차이를 보이지 않은 것이 사실이다. 소위 전략적 인내 정책을 추구했지만 이는 북한이 핵개발을 포기하지 않으면 전반적인 북·미 관계개선이 어렵다는 인식에 기초한 전략이었다. 미국은 북한이 핵개발을 추구하면서 단기적 양보를 대가로 미국의 입지를 어렵게 해왔다는 인식을 가지고 있었다. 그러나 궁극적으로 미국은 북한 문제가 북한의 국내·국제정치적 상황에서 비롯된다는 인식을 충분히 가지지 못했다. 북한은 핵개발을 통해 단순히 외부 경제지원을 추구한 것이 아니라 국내적 정권안정과 국가의 생존을 추구한 것이기 때문에 북한 문제 해결을 위해서는 동북아 정치구도를 전반적으로 인식하고 접근해야 한다는 점을 좀 더 철저히 인식할 필요가 있다.

현재와 같은 상황에서는 미국의 새 정부가 더 많은 정책 자원을 투입하여 북한 문제 해결의 우선순위를 높일 가능성이 크지 않다. 더욱이 한국의 새 정부가 과거와 다른 대북 관여전략을 추구할 경우 미국의 국익을 정확히 파악하기 어려울 수 있다. 따라서 한국의 새 정부는 북한 문제를 어떻게 인식해야 할지, 북한의 김정은 정권과의 전략

적 관계 수립에서 미국이 차지하는 역할이 무엇인지, 향후 한국이 어떠한 중장기적 로드맵을 추구하는지 등을 정리하여 미국에 가능한 한 조속하고 완전한 형태로 소통하고 전략적 합의를 추구할 필요가 있다.

둘째, 한미동맹의 향후 발전 방향에 관한 방향 설정에 지속적인 합의를 이루어갈 필요가 있다. 북한 문제의 해결은 한미동맹의 미래와 긴밀하게 연결되어 있는 상황이다. 한미동맹은 여전히 북한의 도발 가능성에 대비하고 한국의 안보를 추구하기 위해 존재하는 기제이다. 향후 한미동맹은 전작권 환수를 겪으면서 다양한 변화를 겪을 것이다. 이 과정에서 한미동맹과 한국의 대북전략은 내용상으로 밀접한 관계를 가질 것이다. 한국은 북한 문제와 관련한 한미동맹의 목적이 단순히 북한의 도발을 막는데 그치는 것이 아니라 향후 한국의 대북정책 추진과정에서 관여와 통합이 성공할 경우 이 과정을 가속화하는데 한미동맹이 도움이 될 수 있다는 점을 미국과 북한에 공히 인정시켜야 할 것이다.

한편으로는 한국의 안보가 흔들릴 수 없는 부동의 준비태세를 이루고 있다는 점을 북한에 인식시켜 무력을 이용한 대남정책이 불가능함을 인식시킬 필요가 있다. 그러나 동시에 남북화해가 진행된다면 군비축소, 군사회담, 평화체제 등을 통해 한반도의 군사화 정도를 낮추고, 궁극적으로 통일 과정에서 남북한의 군사통합을 이루어야 한다는 목표를 세울 필요가 있다. 북한의 군사적 위협이 줄어들고 통일에 접근한다면 한미동맹의 역할은 보다 확장된 지역안보를 향해 나아갈 것이라는 점을 인식할 필요가 있다.

셋째, 한반도 통일의 필요성을 미국에 강하게 각인시키고 통일이 미국의 전략적 이익과 합치한다는 인식을 강화할 필요가 있다. 차기 정부가 적극적으로 대북 전략을 추진해 나가고 북한이 이에 적극 조

응할 경우, 주변국들은 한국의 급격한 통일 가능성에 대해 생각하지 않을 수 없을 것이다. 특히 미국은 한반도의 통일 이후 한미동맹이 어떠한 상황에 처하게 될지에 대해 예의주시할 것이다. 미국이 동아시아 전략을 보다 적극 추진하고 미·중 관계에 예민한 관심을 기울이면서 통일한국에 주한미군을 주둔시킬 수 있을지에 관해 촉각을 곤두세울 수밖에 없는 것이 사실이다.

한국은 우선 통일이 미국의 전략적 이익과 부합됨을 각인시킬 필요가 있다. 현재와 같은 남북대치상황이 지속되고 북한의 대중 의존도가 심화되면 한반도는 결국 미·중의 지정학적 대립과 경쟁의 무대로 전락할 가능성이 높다. 미·중 관계 속에서 한국의 전략적 이익은 대립구도를 벗어나 미·중 간 전략적 불신이 약화되고 한국이 미·중 간 협력을 위한 중견국 역할을 하는 것이다. 통일한국은 이러한 한국의 미·중 관계 전략에 많은 기여를 할 수 있다. 통일한국이 미국은 물론 중국에게 미·중 경쟁의 가능성을 낮추고 궁극적으로 동북아 평화 속에서 미·중이 협력할 수 있는 기반을 확대시킬 것이라는 점을 인식시킬 필요가 있다.

넷째, 북·미 관계의 점진적 개선을 위해 한국 정부가 적극적 노력을 기울일 필요가 있다. 한국의 대북정책이 성공하기 위해서는 북·미 관계가 개선되는 것이 필요하다. 현재까지 미국의 대북 인도적 지원은 거의 증가되지 못하고 있다. 한국 차기 정부의 대북정책이 전향적으로 바뀔 경우 정책이 성공하기 위해서는 북·미 관계의 점진적 개선도 아울러 필요하다. 과거 남북관계 개선의 속도와 북·미 관계 속도 간의 문제에 대해 한국 정부가 예민한 관심을 기울여 온 것이 사실이나, 향후 이러한 문제가 재발되지 않는 것이 중요하다. 한국이 제시하는 남북관계의 발전 및 국제사회의 대북지원의 전체적 밑그림이 마련되고 그 속에서 미국의 대북지원, 평화체제, 이후

북·미 관계개선에 이르는 로드맵이 일관되게 제시될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

다섯째, 미국의 동아시아 재개입 전략의 성공적 추진을 위해 한국이 중요한 파트너임을 인식시킬 필요가 있다. 북한 문제 해결과 한반도의 새로운 위상 확보는 한국의 차기 정부뿐 아니라 미국 차기 정부의 이익을 위해서도 매우 중요한 일이다. 그러나 이 과정은 단순히 남북관계 개선만 가지고 되는 일은 아니다. 한·중·일 상호 간의 관계 개선이 동시에 이루어져야 한·중·일의 대북정책이 조율되고 그 속에서 미국의 국익도 실현될 수 있기 때문이다. 문제는 미국이 동아시아 국제정치의 특수성을 얼마나 이해하는가 하는 점이다. 최근 영토분쟁에서 다시 불거졌듯이 동아시아 국제정치는 근대 국제정치의 세력균형과 이익조정만으로 이루어지지 않는다. 과거로부터의 역사성과 정체성의 정치, 민족주의 문제가 한꺼번에 작동하고 있는 것이 사실이다. 이러한 상황에서 미국이 보편적 규범만을 내세우거나 주권문제에 대한 불간섭 원칙만 가지고는 동아시아 국제정치 속에서 미국의 위상을 올바르게 찾기 어렵다. 또한 미국의 동아시아 재개입 전략이 성공하기도 어려울 것이다. 미국은 동아시아 국제정치의 특수성을 적절하게 인식하기 위해 동아시아 파트너들과의 협력이 필요하며, 한국은 미국이 북한 문제 및 동아시아 국제정치의 문제를 정확히 인식할 수 있도록 다양한 전략적 대화의 창구를 마련하여 기존과 다른 좀 더 심도 있는 협의를 진행해 갈 필요가 있다.

나. 대중 외교

중국이 한반도의 상황에서 우선적으로 추진하는 것은 향후 자국의 경제발전에 유리한 안정된 상황이 조성되는 것이다. 이 과정에서

북한이 생존을 위해 핵과 미사일 실험을 감행하고, 내부 경제가 불안해져 탈북자가 속출하는 상황은 중국에 그리 달가운 상황이 아니다. 따라서 현재 북한의 난관은 중국에 전략적 부담으로 작용해왔다. 그러나 미·중 관계가 점차 전략적 경쟁의 모습을 띠어 가면서 북한의 지정학적 가치가 증가하고 북한은 중국에게 전략적 자산으로 인정되어 가고 있는 모습을 보인다. 중국은 북한의 정권 승계과정을 외교적으로 지원하는 한편, 자국의 경제에 부담이 되지 않는 상황에서 북한에 대한 경제지원을 기울여왔다. 이러한 상황이 지속될 경우 북핵 문제 해결, 향후 북한의 발전경로 설정, 그리고 더 나아가 한반도의 미래 거버넌스에 있어 중국이 한국보다 우위를 점하는 모습을 띠지 않으리라는 보장이 없다. 따라서 한국은 향후 북한 관련 문제를 해결하는데 한국이 다시 주도권을 획득하고, 북한 문제를 축으로 한·중 관계 발전 및 미·중 간 전략적 협력 도모의 목적을 달성하기 위해 대중 외교의 방향을 설정해야 할 것이다.

첫째, 북한 문제의 중장기적 해결 방안에 관해 한·중 간에 긴밀한 전략적 대화의 창구를 마련하고 인식의 합의를 도모할 필요가 있다. 한국의 차기 정부가 대북정책에서 전향적 자세를 취할 경우 중국은 한반도의 변화를 예의주시할 것이다. 한국이 남북관계 개선을 통해 추진하는 목표가 무엇인지, 향후에 어떠한 형태의 새로운 한반도 거버넌스를 추구할 것인지는 동북아의 지정학적 균형을 변화시키는 중대한 사안이기 때문이다. 중국은 남북협력이 급속도로 진행되어 통일로 이르게 될 경우, 한국과 미국 주도 하의 한반도가 출현할 것을 경계할 것이다.

한국의 차기 정부는 대북정책의 목표가 평화롭고 안정된 한반도의 창출과 동북아의 평화에 기여할 수 있는 변환적 세력의 창출이라는 점을 명확히 할 필요가 있다. 미·중 양국은 동아시아 전략 경쟁

속에서 모든 세부 사안들을 경쟁 대상으로 인식하는 경향이 있으므로 남북한 문제가 미·중 전략 경쟁과 연계되지 않는다는 점, 오히려 안보딜레마를 악화시키고 협력 증진의 계기가 될 수 있다는 점을 명확히 할 필요가 있다. 한·중 양국은 전략적 협력 동반자 관계를 창출하였으나, 이후 구체적인 내용을 협의하는 데에는 많은 한계가 있었던 것이 사실이다. 차기 정부는 출범과 더불어 전략적 협력 동반자 관계의 내실화를 추진해야 할 것이다.

둘째, 북한에 대한 중국의 영향력의 성격과 범위에 관해 한·중 간에 전략적 합의를 이루어갈 필요가 있다. 중국은 북한의 변화에 대해 상당한 정책적 수단을 가지고 있다. 무엇보다 북한의 생존에 필수적인 경제지원을 행하고 있고, 북한의 국제적 활동에 필요한 외교적 지원을 제공하고 있다. 중국은 기회가 있을 때마다 북한에 대한 중국의 정책적 수단이 한계가 있음을 강조하곤 하지만, 이는 어떠한 목적을 위한 북·중 관계를 도모하는가에 따라 달라진다고 할 수 있다. 만약 중국이 자국의 이익에 도움이 되는 방향으로 북한을 반드시 변화시켜야 한다고 생각하면 상당한 정책수단을 동원할 수 있기 때문이다.

따라서 한국은 중국과의 협의를 통해 양국이 함께 바라는 미래 북한의 모습을 협의하고 이를 위한 구체적인 수단 강구에 협력할 필요가 있다. 북핵 문제 해결을 위한 6자회담 재개, 6자회담 속에서 차관보급 북핵 문제 협의를 넘어 보다 고위층 간의 북한 문제 전반에 대한 협의, 그리고 북핵 포기 이후 북한에 대한 전격적 지원과 이를 위해 필요한 북한의 개혁·개방 촉구 등 한·중 양국의 목적이 상통한다면 중국이 보다 적극적으로 대북 외교에 임하게 될 것이다.

셋째, 한·중 간의 대화채널을 다양화하여 정부 간 대화뿐 아니라 전문가 대화, 민간 대화 등 트랙 2 대화 채널을 다양화할 필요가 있다. 중국은 여전히 공산당 주도의 권위주의 사회를 유지하고 있지만, 빠

른 속도로 다원화되고 있는 것이 사실이다. 중국 공산당은 자유주의적 여론에서 민족주의적 의견에 이르기까지 광범위한 여론을 만족시켜야 하는 어려움을 안고 있으며, 이는 역설적으로 많은 사회 분야의 의견이 다양하게 중국 외교정책 결정과정에 반영되고 있음을 의미하는 것이다. 반면 한국은 대중 외교채널을 보다 다각화하는데 여전히 많은 한계를 안고 있다. 한국 차기 정부는 정부 간 협력을 강화하는 것도 필요하지만 한국 내 다양한 전문가 집단, 경제단체, 시민사회 조직들이 중국과 다차원적 협력을 맺도록 도와주는 일이 필요하다.

특히 한국의 대북 전략에 대한 국내적 합의를 바탕으로 중국의 각 계각층이 우려하는 향후 한반도의 향방, 통일한국의 외교적 지향, 동북아에서의 한국의 지위 등에 관한 일관된 견해를 전달할 필요가 있다. 이를 위해 한국 차기정부는 대북통일정책에 대한 국민적 합의, 한국의 지역적 중견국 외교의 비전에 관해 활발한 국내 소통의 계기를 넓혀가야 한다.

넷째, 한·미·중 간의 삼자 대화 채널을 확보하고 점차 다루는 이슈를 넓혀갈 필요가 있다. 한국이 미·중 사이에서 대미외교와 대중외교를 분리시켜 나가는 것은 불가능하다. 미국과 중국에 대한 전략적 입지를 다르게 설정할 경우 미·중 양국은 공히 한국의 전략적 방향에 대해 의구심을 가지게 될 것이다. 한국의 차기 정부는 북한 문제를 다룰 때, 미·중 양국과 삼자 협력을 추구할 수 있는 기제를 좀 더 발전시켜야 한다. 현재까지 정부 차원의 삼자 협력은 어려운 상황이지만, 트랙 2의 한·미, 한·중 협력을 연결시키는 노력을 독려할 수는 있을 것이다. 대북정책 추과정정이 한국의 미·중 관계 전략과 긴밀히 연결될 때, 중장기적인 북한 문제 해결이 가능할 것이다.

다섯째, 북한 문제를 둘러싼 한·중 협력을 통해 장차 중국이 책임 있는 강대국 외교를 펼쳐갈 수 있도록 한국의 역할을 발전시켜갈 필

요가 있다. 중국의 부상이 동북아 지역정치에 어떠한 변화를 가져올지 예측하는 것은 매우 어렵다. 또한 강력해진 중국이 어떠한 규범과 비전으로 동아시아의 강대국 정치를 펼칠지 알기도 어렵다. 한국은 중국이 기존의 보편적 규범을 보존, 발전시키면서 강대국 간 권력정치 논리를 해결해나가도록 하는 목표를 설정해야 한다. 이 과정에서 북한 문제가 중요한 기회로 작용할 수 있으며, 한국은 지역이익의 관점에서 북한 문제를 함께 고려하며 중국 역시 이러한 외교적 기제를 따르도록 설득해 나갈 필요가 있다.

다. 대일, 대러 외교

일본과 러시아는 미국과 중국보다는 북한 문제 해결에 직접적인 주변국은 아니지만, 한국과의 협력으로 많은 도움을 줄 수 있는 국가들이다. 차기 정부는 대북통일정책 추진과정에서 일본과 러시아의 협력을 극대화하기 위해 다음과 같은 점을 유념할 필요가 있다.

우선 일본에 대해서는 차기 정부가 한·일 관계개선을 위한 중장기적 로드맵을 그릴 수 있도록 노력해야 한다. 또한 일본이 한국 주도의 대북통일정책에 동참할 수 있도록 향후 한반도 상황에 대한 한·일 간의 전략적 인식 합의에 도달해야 한다. 현재 한·일 관계는 군사보호협정 체결 불발, 독도 문제 및 역사 문제 등으로 최악의 국면에 처해있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 문제들은 당장 해결될 수 없는 구조적 사안임에도 다양한 이유 때문에 주기적으로 불거져 나오며 여타 협력 사안 추진에 막대한 지장을 주고 있다. 향후 북한 문제 해결 과정에서 일본이 6자회담과 대북경협에 보다 적극적으로 참여한다면 이는 한국의 대북정책에 많은 도움이 될 것이다. 이를 위해서는 한편으로는 중장기적 한·일 관계 발전을 위한 단계적 비전

을 제시하고, 다른 한편으로는 한반도 평화과정과 향후 통일이 일본의 국익에도 도움이 된다는 논리를 적극 설득시킬 필요가 있다. 북한의 군사적 위협이 줄어들고, 미·중 전략 경쟁이 완화될 경우 일본의 안보가 강화되고 외교적 입지도 유연해질 수 있다는 점을 설득해야 할 것이다.

러시아는 국력과 외교적 영향력에 비해 한국의 외교가 항상 소극적으로 남아있던 대상이다. 냉전 종식 이후 러시아는 많은 난관을 겪어왔지만, 점차 강대국 외교를 복원하기 위해 중장기적 노력을 기울이고 있다. 특히 2012년 블라디보스톡 아시아태평양경제협력체(APEC)회의를 발판으로 러시아 판 아시아 재개입 전략을 활성화하고 있다. 러시아는 경제발전을 위해 부상하는 동아시아와의 경제관계를 강화하고 동아시아의 전략적 균형자 지위를 획득하여 향후 러시아의 입지를 강화하고자 하고 있다. 이러한 상황에서 한국은 러시아의 동아시아 전략의 현황을 이해하고 향후 한·러 간에 어떠한 전략적 이해관계 일치가 가능한지 철저히 연구할 필요가 있다. 또한 북핵 및 북한 문제 해결에 있어서 러시아의 영향력을 어떻게 활용할 수 있는지 구체적 사안별로 한·러 간의 합의를 이루어나가야 할 것이다. 러시아는 현재까지 원유와 천연가스를 수단으로 한 자원외교를 추진해왔고 이는 러시아 전체 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP)의 24% 정도를 차지하고 있다. 그러나 미국 셰일가스 개발 및 각 국가의 자원 수입 다변화로 러시아의 경제발전은 현재와 같이 지속되기 어려운 상황이다. 러시아는 동아시아 국가들과의 경제관계를 강화하고 있으며 이 과정에서 한국과의 경제관계 강화를 추진하고 있다. 남·북·러 가스관 연결 공사와 같이 한·러 양국의 경제이익을 도모하면서 동시에 남북관계 발전에 필요한 사업을 좀 더 다양하게 구상할 필요가 있다. 또한 러시아의 극동지역 개발이 한국의 경제에 미치는 긍정

적 영향을 적극적으로 연구하고 이를 통해 북한에 대한 러시아의 관심 및 균형자 역할을 강화하는 것도 필요한 일이다.

5. 정책 추진 시 고려사항

북한이 핵을 포기하면서도 자신의 체제와 정권을 상당 기간 유지하고 점진적으로 개혁·개방, 나아가 국제사회의 발전방향에 맞는 현대화와 선진화의 길을 걷도록 하기 위해서는 주변국과 국제사회의 병렬적 노력이 무엇보다 필요하다. 북핵 폐기의 전략적 결단이 표명되고 이를 실현하는 정책들이 실시되는 동시에 주변국들은 북핵 위기를 마무리하기 위한 제반 외교적 노력을 기울이는 한편 외부경제지원을 확대하고 한반도 평화체제를 체결하며 북한과 주변국과의 관계개선에 박차를 가해야 할 것이다. 현재까지 6자회담은 북핵 문제만을 해결하기 위해 만들어진 제도적 한계를 가지고 있는 것이 사실이다. 따라서 북·미 양자회담 및 남북회담을 축으로 다양한 형태의 다자회담을 복수적으로 추진하는 북핵 위기 해결, 더 나아가 북한 문제 해결의 대화 네트워크를 건설하는데 북한이 적극 참여해야 할 것이다.

더 나아가 북한이 21세기 전반기에 동북아에 강력한 영향을 미치고 있는 미국과 일본 등과 새롭게 수교하여 경제협력을 가속화할 수 있도록 북한과의 관계 정상화, 무역 및 투자 활성화, 인적, 사회적, 문화적 교류의 증진을 위해 노력할 필요가 있다.

정책의 성패는 북한변화를 이끌 수 있는 구체적 프로그램 개발 노력에 달려있다고 할 수 있다. 첫째, 북한의 지도자들과 시민들이 주변 국가들을 활발히 방문하면서 지구적 표준에 맞는 정치체제와 경제체제, 그리고 새로운 이념체계를 확립할 수 있도록 다양한 교류 프

그램, 트랙 2의 전략대화, 청소년들에 대한 국제적 교육 프로그램 등을 제공할 필요가 있다.

둘째, 북한의 개혁·개방을 급속히 조장하여 북한 정권이 위태로운 지경에 처하거나 급변사태적 단초들이 조장되지 않도록 신중함을 기하는 것도 중요하다. 북한의 개혁과 개방과정이 정치 불안으로 이어져 안보위협으로 발전하는 상황은 북한은 물론 주변국들에게 유리한 것이 아니다.

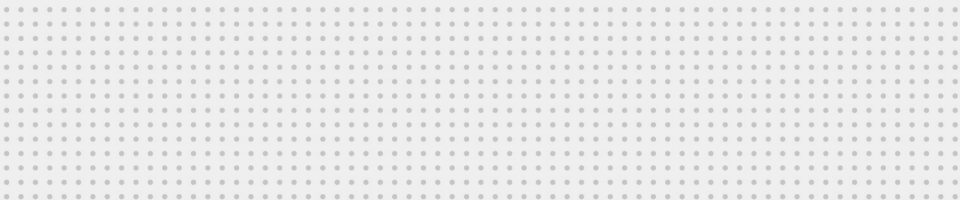
셋째, 북한이 개혁적 체제 속에서 경제발전을 안정적으로 이룩해 나가며, 북한의 경제 중시 노선으로 전환할 수 있도록 국제적 지원을 해나가야 하며 한국이 이를 기획하는 중추적 역할을 해야 한다. 시장경제와 자유민주주의를 추구하는 주변 국가들은 북한의 경제주체들이 시장경제의 작동방식을 빠르게 익히고 이를 정책에 사용할 수 있도록 다양한 교육 프로그램도 제공할 필요가 있다.

넷째, 주변국과 국제기구의 대북지원 역시 긴요하다. 북한은 에너지, 금융, 교육, 사회복지 등 기본 인프라가 취약하므로 쉽게 경제기반을 마련하기가 쉽지 않을 것이다. 단기적으로 경제를 안정시켜가며 이행을 이룰 수 있도록 국제기구를 중심으로 여러 국가들이 대북 이행지원팀을 만들어 북한의 개혁·개방을 돕는 프로그램을 개발하는 것이 바람직하다.



IX

북한 비핵화 전략*



1. 비핵화 정책 환경의 변화

북한 핵무장이 기정사실화 되고, 미래의 비핵화 전망에 대해서도 비판론이 만연하고 있다. 북핵 문제 해결을 위한 6자회담 프로세스도 북한 핵 문제를 해결하기 위한 북핵 협상이 시작된 지 이미 20년이 지났다. 1991년 말 ‘한반도 비핵화 공동선언’에서 시작하여 1994년 미·북 제네바 기본합의문, 2005년 9·19 공동성명, 그리고 최근 2002년 2월 29일 미·북 핵합의에 이르기까지 적지 않은 비핵화 노력의 성과가 있었다.

그렇지만 오늘 북한의 핵무장 상황을 볼 때 대북 비핵화 노력이 실패하였다고 볼 수밖에 없는 실정이다. 북한의 핵 능력이 지속적으로 증대하는 데다 헌법에 핵보유국임을 천명하였다.

무기용 플루토늄 보유 추정량이 90년대 10~12kg 수준에서 최근에는 최대 약 40kg으로 증가하였다. 이미 두 차례의 핵실험을 실시하여 플루토늄 10~16kg을 소모했지만, 아직 핵무기 4~6개 분량인 약 30kg을 보유한 것으로 보인다. 북한은 2010년 11월 영변 핵시설을 방문한 전 로스알라모스 국립핵연구소장 헤커(Siegfried S. Hecker) 박사에게 우라늄 농축시설을 공개하였다.¹²⁸ 농축시설이 경수로를 위한 핵연료 제조를 위한 것이라고 주장하나 이 시설은 언제라도 무기용 고농축 우라늄 제조시설로 전환될 수 있다. 북한이 핵실험과 핵무장 확대의 결과, 종종 아홉 번째 핵국으로 불린다.¹²⁹

* 제IX은 필자의 논문 전봉근, “북핵 협상 20년의 평가와 교훈,” 『한국과 국제정치』, 제27권 1호 (경남대 극동문제연구소, 2011) 및 기타 필자의 북핵 관련 논문을 최근 북핵 동향을 반영하여 대폭 수정, 보완한 것이다.

¹²⁸ Siegfried S. Hecker, “A Return Trip to North Korea’s Yongbyon Nuclear Complex,” Center for International Security and Cooperation, Stanford University (November 20, 2010), <<http://iis-db.stanford.edu/pubs/23035/HeckerYongbyon.pdf>>.

¹²⁹ NPT 상 ‘핵국’이라는 명칭은 법적 용어로서 1967년 당시 핵 무장한 유엔안보리 상임이

최근 김정일의 사망(2011.12.17)과 더불어 전개되는 북핵 국면과 북한 정세의 급격한 변동은 북핵 협상 환경에 대한 새로운 평가와 더불어 새로운 비핵화 전략의 모색을 요구한다. 북한의 2차 핵실험(2009.5) 이후 비핵화 전망에 대한 비관론이 비등하기 시작했다. 김정일의 사망 이후 김정은 체제가 등장하면서 비핵화 전망이 더욱 어두워지는 추세이다. 2011년 미·북 핵 대화와 남북 핵 대화가 열리고 2012년 들어 2·29 미·북 핵합의가 발표되어 일시적으로 북핵 국면의 개선이 기대되었다. 그러나 곧 이은 북한의 로켓 시험발사(2012.4.13)와 3차 핵실험설로 인해 다시 북핵 국면이 악화되었다.

2013년 국내와 미국에서 신정부의 출범을 앞두고 새로운 남북 및 미·북 관계와 북핵 정책에 대한 기대가 일고 있다. 이 글은 새로운 비핵화 전략을 제시하고자 하며, 이를 위한 사전 작업으로 우선 북한 정세와 북핵 협상의 구조를 분석하였다.

가. 북한의 핵 역량 강화와 김정은 체제의 핵무장 정책 계승

과거 북한은 핵 프로그램을 핵무장과 병행하여 미·북 관계개선을 위한 협상카드로도 활용하는 이중전략을 가졌다. 그런데 김정일 건강 이상과 사망, 1·2차 핵실험을 거치면서 핵무장을 탈냉전기의 핵심 생존전략으로 간주하게 된 것으로 보인다. 북한은 김정일 사망과 김정은 체제 등장, 경제위기와 식량난, 체제위기 등 다양한 난제를 앞두

사국 5개국에 한정적으로 사용된다. NPT 비회원국으로 핵개발에 성공한 이스라엘, 인도, 파키스탄 등 3개국은 '사실상(de facto) 핵국'으로 불린다. 북한의 핵무장 상태가 장기간 지속될 경우 '사실상 핵국'으로 불릴 가능성도 있다. 그런데 다른 '사실상 핵국'은 원래 NPT 비회원국이었지만 북한은 NPT 회원국으로서 불법 핵 활동이 발각되자 NPT를 탈퇴한 특별한 사례이므로 '사실상 핵국'과 차별화된다. 북한과 다른 '사실상 핵국'을 영원히 구분하기 위해 저자는 북한에 대해 '불법 핵개발국'이라는 별도의 범주를 만들어 부여할 것을 주장한다.

고, 김정은 체제 안착과 ‘강성대국’ 건설을 위해 핵무장을 지속하며 핵 위기를 조장할 가능성이 높다.

실제 북한은 지난 수년간 지속적으로 핵 능력을 확대하였고 핵무장 의지도 공공연히 과시하였다. 북한이 9·19 공동성명(2005)을 채택한 이후 1차 핵실험(2006.10)을 실시하고, 오바마 정부가 미·북 대화와 관계개선을 적극 제안했음에도 불구하고 2차 핵실험(2009.5)을 감행한 것은 핵무장이 확고한 국가목표임을 보여준다. 2010년 한 국방위 대변인 성명(2010.7.24)에서 “우리가 선택한 핵 억제력 강화의 길이 얼마나 정당한가를 다시금 확증하고……우리의 핵 억제력은 자위의 궤도를 따라 비상한 속도로 강화될 것”이라고 발표하여 핵무장 의지를 과시하고 있다. 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장은 2011년 12월 29일 김정일 중앙추도대회에서 김정일의 업적으로 “세계적인 군사 강국, 당당한 핵보유국으로 전변”시킨 것을 들었다.

이명박 대통령이 2012년 신년사에서 북한의 핵개발 중단을 요구하자, 북한은 조평통 서기국 보도를 통해 “세계가 이미 공인하는 것처럼 우리는 이미 당당한 핵보유국이고 핵 억제력은 그 무엇과도 바꿀 수 없는 우리의 혁명유산”이며 “핵보유국의 지위를 더욱 강화”할 것이라고 주장했다. 김정은도 김일성 주석 탄생 100주년 기념 열병식 연설(2012.4.15)에서 “군사 기술적 우세는 더는 제국주의자들의 독점물이 아니며 적들이 원자탄으로 우리를 위협 공갈하던 시대는 영원히 지나갔다”고 말했다.

북한 개정헌법(2012.4) 서문에서 “(김정일은) 우리 조국을 불패의 정치사상 강국, 핵보유국, 무적의 군사 강국으로 전변시켰으며, 강성국가 건설의 휘황한 대통로를 열어놓았다”고 기술하여, 스스로 핵국임을 대외적으로 천명하고 핵무장이 최고의 국가정책임을 확인하였다.

2011년 12월 17일 김정일 국방위원장이 사망하자 북한은 3남 김

정은 노동당 중앙군사위원회 부위원장으로의 권력 승계를 압축적으로 추진하였다. 김정은은 장례정치를 통해 단시간 내 북한 최고 지도자로 등장하였다. 10일간 장례식 기간 내내 김정은이 전면에서 존재감을 과시하고, 12월 29일 김일성광장에서 열린 김정일 중앙추도대회를 사실상 자신의 즉위식으로 만들었다. 30일 북한 노동당 정치국회의가 김정은을 인민군 최고사령관으로 추대하였다.

〈표 IX-1〉 북핵 정책 환경 변화 비교

	1990~2012	2013~2018
북한 정세	<ul style="list-style-type: none"> - 탈냉전기 경제위기, 식량위기 지속 - 김정일 뇌졸중(2008.8), 사망(2011.12) - 선군정치, 2012 강성대국 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 김정은 체제 등장 - 정치적 불안정 가능성 - 선군정책, 선행정치 지속 - 북·중 관계 강화
북한 핵 정책/능력	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 NPT 탈퇴선언 및 1차 북핵 위기 - 핵 동결(1994~2012) - 2회 북핵 실험 - 핵보유국 주장 	<ul style="list-style-type: none"> - '핵보유국' 헌법 명기: 핵보유국 지위 인정 추구 - 핵 능력 강화 및 핵위협 지속 - Pu 생산중단: 농축능력 확장 - 탄도미사일능력 강화
한국의 대북(핵)정책	<ul style="list-style-type: none"> - 북핵의 협상카드론에서 생존수단론으로 인식 전환: 비핵화 전망 비관론 점증 - 대북포용론에서 강경론-방치론으로 전환 - 이명박 정부: 비핵개방3000, 원칙적 대북정책: 그랜드바겐 전략 	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 비핵화 전략 모색 - 북핵 인정 거부 - 국제기구, 5자회담 대북압박 전선 추진
북핵 협상	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 비핵화공동선언, 미·북 제네바 합의, 9·19 6자공동성명 붕괴 - 핵 남북회담, 미·북 회담, 6자회담(2003.8~) 실패 - 중국 6자회담 주최 	<ul style="list-style-type: none"> - 주 미·북 협상, 종 6자회담 - 미·중 간 북핵 협의 - 북핵 재협상

2012년 1월 1일 발표된 북한 신년공동사설은 김정은을 당과 국가와 군대의 최고영도자로 지칭함으로써 표면상 3대 권력세습이 완성

되는 형국을 보였다. 마침내 김정은은 2012년 4월 15일 ‘김일성 탄생 100주년’을 앞두고 조선노동당 제1비서, 당중앙군사위원회 위원장, 국방위원회 제1위원장 직위에 올라 형식적인 권력세습을 완성하였다. 이로써 김정은 체제가 공식적으로 출범하였다.

김정은 체제는 김정일 체제의 핵 정책을 계승할 전망이다. 권력 승계에 따라 김정일의 정책을 전면적으로 계승한다는 원칙뿐만 아니라, 북한의 대외적 환경이 거의 변하지 않고 내부정세는 오히려 악화되었다는 점도 핵무장 정책을 견지할 것이라는 결론을 뒷받침하는 배경이 된다.

김정은 체제도 김정일 체제와 같이 ‘경제강국’의 실패를 만회하고 무마하기 위해 ‘군사 강국’에 더욱 치중하고, 특히 대내외적 과시성이 높은 핵무기와 로켓과 같은 거대무기의 증강을 추구할 전망이다.

나. 6자회담의 중단과 2·29 미·북 핵합의 붕괴

6자회담은 2008년 12월 초 6자회담 수석대표회의에서 북핵 검증방안에 대한 합의 불발 이후 교착상태에 빠졌다. 북한의 장거리 로켓 발사(2009.4.5)와 2차 핵실험(2009.5.25) 등 도발에 대해 국제사회가 유엔 의장성명과 안전보장이사회(이하 안보리) 결의 1874(2009.6.12)로 제재하자, 북한은 이에 반발하여 6자회담을 ‘전면거부’하였다. 이로써 6자회담 프로세스는 2007년 북한의 영변 핵시설 동결과 폐쇄에 이어 영변 흑연감속로 냉각탑 폭파(2008.6.27)와 미국의 대북 테러지원국 지정 해제조치(2008.6.26; 10.11 발효)로 정점에 도달한 후 붕괴 일로에 있다.

북한은 2009년 초 출범한 미국 오바마 정부의 지속적인 대북 대화 메시지도 무시하였다. 2009년 4월 29일 북한 외무성 대변인 성명

은 2차 핵실험, 장거리 미사일 발사시험, 경수로 발전소 연료 자체 해결(우라늄 농축) 등을 예고하였다. 마침내 북한은 5월 25일 2차 핵실험을 강행하고 “자위적 핵 억제력 강화 조치의 일환으로 2차 핵실험이 성과적으로 진행”되었다고 발표하였다. 북한은 핵실험 성공을 대대적으로 선전하고, 내부적으로 ‘150일 전투’를 개시하였다. 곧이어 동해안에서 단거리 미사일 수 기를 발사하였다. 같은 시기에 조선인민군 판문점대표부는 정전협정을 부인하는 성명을 발표하고, 또한 우리 정부의 확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI) 전면참여를 북한에 대한 선전포고로 간주하며, 사소한 적대행위에도 즉각적이고 강력한 군사적 타격으로 대응할 것이라고 위협하였다.

사실 6자회담의 중단과 위기는 과거에도 빈발했다. 2003년 8월 6자회담을 개시한 이래 방코델타아시아(Banco Delta Asia: BDA) 금융제재, 신고문제, 1차 북핵 실험, 장거리 로켓 발사시험 등으로 인해 수차례 중단된 적이 있다. 그런데 2009년 6자회담의 중단은 김정일 위원장의 건강 이상, 체제위기의 심화 등 내부 요인과 밀접하게 관련되어 있어 쉽게 재개되기 어렵다.

특히 2008년 여름 김정일 위원장의 뇌졸중 발병 이후 대외 정책이 국내정치에 종속되고 또한 강경 일변도로 바뀌었다. 당시 김정일과 북한 지도부는 권력 승계 구도를 조기에 완성하고 권력통제 구도를 안정화해야 하는 비상시국을 맞이하였다. 또한 김정일 위원장은 2012년 가계 권력 승계와 강성대국 건설의 목표를 위해 핵국 지위를 획득하고자 하며, 2차 핵실험은 이를 위한 주요 수단이었다.

북한은 김정일 위원장의 건강 이상, 경제난, 식량부족 악화 등으로 정치적 정권·체제안보와 군사적 국가안보가 모두 위기상태에 있어 핵개발과 핵실험을 통해 이를 강화코자 했다. 핵실험을 통해 대내외적 긴장을 고조시켜 이를 권력통제 강화와 안정화에 이용하고, 핵

국 지위를 선전함으로써 주민의 불만을 무마하고 대리만족을 제공하려고 했던 것이다.

6자회담의 재개와 효과를 두고 참여국 간 논란이 계속되었다. 2010년 초 6자회담 재개를 위한 주변국의 외교적 노력이 구체화되는 가운데 3월 천안함 폭침 사건이 발생하여 회담 재개 노력이 다시 소강상태에 빠지고 말았다. 이후 관련국들은 6자회담 재개를 위한 사전 여건 조성을 위해 노력하였으나 북한은 11월 또다시 연평도 포격도발을 감행하였다. 연평도 포격도발 직후 중국 정부가 일방적으로 6자회담 수석대표 긴급회의를 제안하였지만 한·미·일은 부정적인 입장을 견지하였다. 특히 국내에서는 북한의 군사적 도발 행위에 대한 비난과 응징이 필요한 시점이라는 판단에서 6자회담 개최는 북한에게 ‘의제 전환’의 기회를 주어 탈출구를 제공할 것이라는 반응이 많았다.

한·미 정부는 6자회담 재개 이전에 ‘사전조치’를 요구하는 등 신중한 입장을 견지하였다. 양국 정부는 ‘사전조치’로서 북한의 비핵화와 9·19 공동성명 이행의지 확인, 핵 활동 동결, 핵실험과 미사일 발사시험 모라토리엄, 국제원자력기구 사찰단 복귀, 우라늄 농축 프로그램 활동 중단 등을 제기하였다. ‘사전조치’는 ‘전제조건’에 비해 다소 유연성이 있고, 또한 6자회담 개최 이후 실질적인 성과 거양을 위해 쟁점 사항을 미리 해소하자는 취지로 제기되었다.

한편, 북한은 2010년 초 6자회담 복귀조건으로 안보리 제재 해제, 북·미 평화협정 협상 개시 등을 제기하다가, 2011년 중반기 들어 ‘조건 없는’ 6자회담 재개를 강력히 주장하는 ‘평화공세’를 개시하였다. 북한이 6자회담을 ‘전면거부’하다가 갑자기 ‘조건 없는’ 6자회담 재개 입장으로 급선회한 배경에 대해 논란이 분분한데, ① 2차 핵실험 이후 핵무장 기정사실화 및 대미 협상력 우위 판단, ② 유엔제재가 권력세습과 경제회복 등 강성대국 건설 계획을 훼손하므로, 유엔제재

해제를 목표로 6자회담 재개 주장, ③ 특히 중국의 경제지원, 남한의 대량식량지원 및 경협확대, 러시아 가스관 연결 등을 위해 제재해제 필요 등 복합적 요인이 작용한 것으로 보인다.

중국은 2010년 초 남북회담 - 미·북 회담 - 6자회담 개최 등 3단계 6자회담 재개 방안을 제기하다가, 2011년 남북회담과 미·북 회담이 개최된 이후 북한과 공조하여 6자회담 조기 개최를 더욱 강력히 요구하고 있다.

한·미 정부는 북한에 실질적인 비핵화 조치를 요구하면서 이에 대한 북한의 태도 변화가 전제되지 않는 한 6자회담 재개에 소극적일 전망이다. 2·29 미·북 핵합의에서 북한의 핵 활동 동결과 IAEA 사찰관의 복귀를 약속함으로써 6자회담이 조기 소집될 것으로 전망되었으나, 로켓 시험발사 사건으로 인해 2012년 내 6자회담 재개 가능성은 현저히 낮아졌다.

다. 동북아 G2 시대와 중국의 한반도 개입 증대

중국은 종래 한반도 문제에 소극적인 자세를 유지하였으나, 최근 세계 2대 경제 강국으로의 등장 및 미국의 경제위기 발생에 즈음하여 동아시아 전반에 걸쳐 공세외교를 추진 중이다. 특히 중국은 2011년 북한과 이례적으로 빈번히 정상회담을 개최하고 경협지원을 증대하는 등 북한에 대한 영향력을 확대하려는 경향이 있다.

2011년 12월 30일 북한 노동당 정치국회의가 김정은을 인민군 최고사령관으로 추대하자, 중국은 발 빠르게 후진타오 국가주석 명의 축전을 보내 김정은 체제를 기정사실화하는 데 기여하였다. 중국이 동북아 무대에서, 특히 북한의 취약성을 이용하여 영향력을 확대할 경우, 북한 문제가 점차 미·중 간 협상 테이블로 옮겨갈 가능성도 배

제할 수 없다.

중국의 부상 이후, 중국이 자신의 경제력과 외교력을 북한에 투사하고 북·중 간 경제·외교안보 관계가 강화될 경우, 우리의 북한 비핵화 노력의 효과도 약화될 수 있다. 특히 북한 비핵화를 위한 강력한 유인책이며 압박책인 우리의 대북 경제지원, 미국의 대북 안전보장 제공 등에 대해 중국이 대체재로 등장하기 때문이다.

중국은 최근 우리와 미국의 대북 비핵화 노력과 군사적 조치를 점차 중국에 대한 포위와 압박의 일환으로 받아들이는 경향이 있다. 중국이 이에 개입하면서 자연스럽게 한국과 미국의 공동전선에 중국과 북한이 연대하는 전선이 형성된다. 이것은 한국과 미국이 의도한 바가 아니라 할지라도 중국의 부상으로 인해 동북아에서 G2 시대가 열림에 따라 발생하는 새로운 현상이다.

향후 우리의 북한 비핵화 외교에서 중국의 발언권이 더욱 커지는 동시에 비협조적으로 될 가능성도 높다. 또한 중국에서 2013년부터 새로이 등장하는 시진핑을 중심으로 하는 5세대 지도자들의 국제안보관과 한반도관도 북핵 국면에 큰 영향을 미칠 것이다. 이들은 과거와 같이 북한에 대해 ‘혈맹관계’를 강조하지는 않겠지만 중국의 부상에 따른 대우를 요구하며 한반도와 동북아에 대한 중국의 영향력을 더욱 강화시킬 가능성도 있다. 이로 인해 미·중 갈등이 발생하게 되면 북한과 북핵 문제에 대해 미·중 양국의 공조가 불가능하게 되고 6자회담의 중단되거나 열리더라도 공전하게 될 것이다.

만약 2013년 등장하는 한국의 신정부가 포용적인 대북정책을 추진하고 이에 대한 한·미 공조가 조성된다면 새로운 한반도 국면이 전개될 가능성도 있다. 남북 간 교류협력이 재개되고 긴장이 낮아지면, 6자회담의 개최 환경도 호전된다. 중국이 비핵화와 병행한 미·북 관계개선과 경제지원 교환 방안을 지지함에 따라 9·19 공동성명(2005)

이행체제가 재개될 가능성도 있다. 그렇다고 하더라도 북한의 비협조로 인해 비핵화가 급진전할 가능성은 매우 낮다.

라. 북핵 협상의 악순환 패턴 지속

지난 3년 이상 악화일로에 있는 북핵 국면을 타개하기 위해 2011년부터 세 차례 미·북 핵 대화를 거쳐 마침내 2·29 미·북 핵합의(2012)가 발표되었다. 2·29 미·북 핵합의는 6자회담 재개와 본격적인 비핵화 협상을 위한 과도기적 조치로서 북한의 핵 활동 일시동결과 미국의 대북 영양지원을 교환하는 미니 일괄타결이었다. 그런데 미·북 핵합의는 두 달도 채 넘기지 못한 채 4월 13일 북한의 로켓 시험발사로 파기될 운명이다.

앞으로 성과 있는 북핵 외교를 추진하기 위해서는 핵합의를 채택하는 것보다 지속 가능한 핵합의를 만드는 데 더욱 주의해야 한다. 이를 위해서 지난 20년간에 걸친 북핵 협상에 대한 철저한 분석과 반성을 통해 교훈을 얻어야 한다. 특히 미·북 대화와 6자회담이 합의와 합의 파기를 반복하는 악순환에서 벗어나기 위해서는 북핵 협상구조에 대한 이해를 바탕으로 사전에 악순환을 차단하는 방안을 강구해야 한다.

따라서 북핵 협상 ‘4단계 악순환’ 패턴을 제기하고 그 특징을 분석하고자 한다. 우선 북핵 협상의 전형적인 패턴은 일반적으로 ① 북한의 핵 도발, ② 핵 위기 발생과 협상 개시, ③ 일괄타결식 핵합의, ④ 합의 붕괴 등 4단계로 구성된다. 북핵 협상은 북한이 IAEA 사찰 거부, 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT) 탈퇴, IAEA 사찰관 축출, 재처리시설 재가동, 폐연료봉 인출 등 도발로 위기가 조성된 이후에 미국의 사후적인 대응조치로서 시작되는 경향을

보인다.

구체적으로 보면, 최초 북핵 협상 주기는 1980년대 중반 북한 영변에서 대규모 핵시설 단지가 발견되고 북한이 NPT 가입(1986)에 따른 안전조치협정 체결을 거부하여 발생한 핵도발로 시작되었다.¹³⁰ 이후 미국은 남북대화로 북핵 문제를 해결하는 전략을 세웠으며, 1991년 말 ‘한반도비핵화 공동선언’을 채택하는 데 성공하였다. 이때 북한은 ‘한반도비핵화 공동선언’에 합의하고 IAEA 안전조치협정을 체결하는 데 동의하고, 미국은 최초의 미·북 고위급대화 개최와 한·미 공동 군사훈련 중지를 정치·외교적 보상책으로 제시하는 최초의 일괄타결이 만들어졌다. 그러나 1년도 안 되어 북한의 남북 상호사찰과 IAEA 사찰 거부로 1차 일괄타결은 붕괴하고 말았다(<표 IX-2> 참조).¹³¹

두 번째 주기는 북한이 IAEA 특별사찰을 거부하는 핵 도발에서 시작하였다. 북한은 국제사회의 특별사찰 압력을 모면하기 위해 1993년 3월 NPT 탈퇴라는 전대미문의 극단적인 벼랑 끝 전술로 ‘1차 북핵 위기’를 초래했다. 역설적으로 ‘1차 북핵 위기’를 계기로 미·북 핵 협상이 개시되었고, 1993년 6월 미·북 간 최초의 공동성명이 채택되었다.

130 당시 언론보도에 따르면 미국 정보기관이 1985년부터 영변 핵 단지를 관찰하기 시작하였고, 1980년대 말 한국 정부에게 북핵 문제에 대한 정보를 제공하였다. 북한은 러시아의 경수로를 도입하기 위한 전제조건으로 1985년 NPT에 가입하였으나, 가입 후 18개월 내 체결해야 하는 IAEA 안전조치협정을 미루어 ‘북핵 문제’를 조성하다가 마침내 ‘한반도비핵화 공동선언’ 채택과 관련한 일괄타결의 일환으로 1992년 1월에야 안전조치협정에 서명하였다.

131 전봉근, “북·미 간 충돌과 핵협상 구조,” 전현준 외, 『10.9 한반도와 핵』, (서울: 이룸, 2006), pp. 117~131; 전봉근, “6자회담과 2단계 조치의 쟁점과 전망,” 『Strategie21』, 제10집 2호 (한국해양전략연구소, 2007), pp. 43~61.

〈표 IX-2〉 북핵 협상 악순환 패턴

도발	위기	일괄타결	합의 붕괴
<ul style="list-style-type: none"> • 북: 영변 핵시설 건설 • 미·북: 북경 비공식 접촉 	<ul style="list-style-type: none"> • 북: IAEA 안전조치협정 체결의무 불이행(1988.12) • 남북고위급회담 중단(1991) 	<ul style="list-style-type: none"> • 북: 비핵화 공동선언 합의, IAEA 안전 조치 협정 체결 • 미: 북 고위인사 초청, TS 한·미 군사 훈련 중단 	<ul style="list-style-type: none"> • 북: IAEA 사찰 비협조, 남북 상호 사찰 불이행 • IAEA: 사찰 후 불일치 발견
<ul style="list-style-type: none"> • 북: 미신고시설 사찰 거부 • IAEA·미: 특별사찰 요구 	<ul style="list-style-type: none"> • 북: 준전시 선포, NPT 탈퇴(1993.3) • 한·미: T/S훈련 재개 발표(1992.10) 	<ul style="list-style-type: none"> • 미·북 공동성명(1993.6): 미국은 대북 안전보장 • 북한은 사찰수용 합의 	<ul style="list-style-type: none"> • IAEA 사찰 중단
<ul style="list-style-type: none"> • 북: 사찰거부 • IAEA: 안보리 회부 	<ul style="list-style-type: none"> • 북: 폐연료봉 축출(1994.5), IAEA 탈퇴, 5MW 재가동 위협 • 미: 영변 폭격설 • IAEA: 대북 기술지원 중지(1994.6) 	<ul style="list-style-type: none"> • 미·북 기본합의문(1994.10): 북은 핵 동결 및 폐기 • 미국은 수교 및 중유 경수로 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 경수로공사 지연 • 북: 사찰 비협조
<ul style="list-style-type: none"> • 북: HEU 의혹(2002.10) • 미: 중유 중단, '악의 축' 발언 	<ul style="list-style-type: none"> • 북: 핵 활동 재개, NPT 탈퇴(2003.1) • 미: 선제공격설, 경수로 중단 	<ul style="list-style-type: none"> • 9·19 6자 공동성명(2005) 	<ul style="list-style-type: none"> • 북: "선경수로, 후 핵 폐기" • 미: BDA 금융 제재
<ul style="list-style-type: none"> • 북: 6자회담 거부 • 미: 양자회담 거부 	<ul style="list-style-type: none"> • 북: 대포동 2호 미사일 발사(2006.7), 1차 핵실험(2006.10) • 안보리: 1718 제재결의 	<ul style="list-style-type: none"> • 2·13, 10·3 6자 합의(2007) 	<ul style="list-style-type: none"> • 신고 검증방안을 둘러싼 갈등
<ul style="list-style-type: none"> • 북: 검증의정서와 6자회담 거부 • 미: 오바마 정부의 대북정책 검토, 북핵 후순위 	<ul style="list-style-type: none"> • 북: 은하2호 로켓 발사(2009.4), 2차 핵실험(2009.5), 천안함 폭침(2010.3), 연평도 포격도발(2010.11) • 미: 안보리의장성명(2009.4), UNSC 1874(2009.6) 경제제재, 대화 중단 ※ 이명박 정부(2008~12), 김정일 뇌졸중(2008.8) 및 사망(2011.12) 	<ul style="list-style-type: none"> • 미·북, 남북 핵 대화 • 미·북, 2·29 핵합의(2012) 	<ul style="list-style-type: none"> • 북: 은하3호 로켓 시험발사(2012.4.13), 3차 핵실험설

그런데 관계개선에 대한 양자 간 합의에도 IAEA 사찰문제로 미·북 간 충돌이 재연되었다. 1994년 5월 북한의 폐연료봉 임의 추출조치에 대해 미국의 선제공격설이 등장하여 북핵 위기가 최고조에 달하자, 극적으로 동년 10월 ‘미·북 기본합의문(일명 제네바 합의)’이 체결되었다.

그러나 제네바 합의 이행체제도 북한의 사찰거부와 미국 측의 경수로 제공 지연으로 갈등을 빚다가, 2002년 10월 북한의 우라늄 농축 개발 의혹이 불거지면서 소위 ‘2차 북핵 위기’가 발생하였다. 미 부시 정부가 보복조치로 제네바 합의를 폐기함으로써 제네바 합의 체제는 붕괴하고 말았다.

다음, 미국의 발의로 2003년 8월 6자회담이 개시되었으나 초기에는 별 진전이 없었다. 2005년 2월 북한의 핵보유 선언은 당시 정세 상태에 있던 6자회담을 가속화시키는 효과를 낳았다. 그 결과 동년 9·19 공동성명이 채택되었다.

공동성명 채택 직후 BDA 금융제재 사건과 북한의 ‘선 경수로 제공’ 주장 등으로 인해 6자공동성명이 이행되지 않고 있다가, 북한의 1차 핵실험으로 다시 2·13 합의와 10·3 합의(2007)의 채택이 촉진되었다. 그러나 10·3 합의 이행과정에서 핵 신고 및 검증방안을 둘러싸고 북한이 불만을 표시하여 6자회담이 중단되었다.

그 이후 북한의 2차 핵실험, 우라늄 농축 프로그램 공개 등 핵 위기가 재연되었고, 유엔 안보리는 제재결의 1874호를 채택하였다. 그런데 2차 핵실험은 그다지 큰 충격을 주지 않았고, 한·미 정부는 제재 강화로 대응하였다. 2010년 3월 북한의 천안함 폭침과 11월 연평도 포격도발은 남북관계를 더욱 악화시켰고, 6자회담 재개 분위기도 더욱 악화시켰다.

2011년 들어 한반도의 지나친 군사적 긴장을 해소하기 위한 남북

대화 필요성이 제기되는 가운데 2011년 7월 개최된 ‘아세안지역포럼 (ASEAN Regional Forum: ARF)’을 기회로 남북 핵 회담이 열렸다. 남북 핵 회담에 이어 미·북 핵 대화도 열렸고, 마침내 2012년 2·29 미·북 핵합의가 발표되었다. 그런데 20년간에 걸친 북핵 협상 실패 역사와 그 교훈에도 불구하고, 2·29 미·북 핵합의는 북한의 은하 2호 로켓 발사 도발로 인해 폐기될 상황에 처했다.

2. 북한 비핵화를 위한 정책목표와 추진 전략

가. 비핵화 정책목표

무엇보다 우리의 북한 비핵화 정책목표는 ‘북한 핵개발 프로그램과 핵무기의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID)를 통해 완전한 비핵화를 달성’하는 것이다. 비핵화의 방법론으로 ‘평화적 해결 원칙’을 제기하여, 이에 따라 대화를 통한 합의 달성 및 충실하고 검증가능한 이행이 동반되어야 한다. 그런데 CVID란 표현에 대한 북한의 거부감을 감안할 때 반드시 이 표현을 전면에 내세울 필요는 없다. 그럼에도 북한도 9·19 공동성명에서 이와 유사한 표현에 이미 동의하였다.

북한 비핵화 목표에 대해 9·19 공동성명은 “6자회담의 목표가 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성”하는 것이라고 제시한다. 공동성명에서 또한 북한은 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기”하고 “조속한 시일 내에 NPT와 IAEA의 안전조치에 복귀”한다고 약속하였다.

하지만 상기의 북한 비핵화 목표는 우리의 궁극적인 목표가 될 것

이며, 현재로서는 달성 가능할지, 또는 설사 달성 가능하다고 언제 달성할 수 있을지 가늠하기 어려운 실정이다.

따라서 단계적 비핵화 추진이 불가피하며, 향후 5년을 가정한다면 이 기간의 초반기에 북핵 활동의 동결, 핵시설의 폐쇄 및 불능화, IAEA 감시단의 복귀, 북핵 시설과 활동의 신고, 북한과 IAEA와 6자 회담 참여국 간 사찰방식과 대상시설 합의, 핵실험 중단, 일체 핵개발 프로그램의 중단 등이 추진되어야 한다. 이 중 대부분 조치는 이미 2·13 합의(2007), 10·3 6자합의(2007), 2·29 미·북 핵합의(2012) 등에서 합의되거나 집행되었던 것이므로 정치적 분위기에 따라 달성 가능한 목표이다.¹³²

이런 북한 핵시설의 동결과 폐쇄, 그리고 불능화를 중심으로 한 비핵화 초기조치가 완성되면, 하반기 들어 초보적인 핵시설과 핵물질 폐기 조치를 시작한다. 북한이 핵무기의 사찰과 폐기에 대해 극단적인 거부반응을 보일 것으로 예상됨에 따라, 향후 5년간 비핵화 목표

¹³² 2·13 합의의 정식 명칭은 “9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치”이며, 10·3 합의의 명칭은 “9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치”이다. 참고로 2·13 합의에 따른 비핵화 조치사항은 다음과 같다. 첫째, 북한은 궁극적인 포기를 목적으로 재처리 시설을 포함한 영변 핵시설을 폐쇄·봉인하고 IAEA와의 합의에 따라 모든 필요한 감시 및 검증 활동을 수행하기 위해 IAEA 요원을 복귀토록 초청한다. 둘째, 북한은 9·19 공동성명에 따라 포기하도록 되어 있는, 사용 후 연료봉으로부터 추출된 플루토늄을 포함한 공동성명에 명기된 모든 핵 프로그램의 목록을 여타 참가국들과 협의한다. 또한 10·3 합의에 따른 비핵화 조치사항은 다음과 같다. 첫째, 북한은 9·19 공동성명과 2·13합의에 따라 포기하기로 되어있는 모든 현존하는 핵시설을 불능화하기로 합의하였다. 영변의 5MW 실험용 원자로, 재처리시설(방사화학실험실) 및 핵 연료봉 제조시설의 불능화는 2007년 12월 31일 까지 완료될 것이다. 전문가 그룹이 권고하는 구체 조치들은 모든 참가국들에 수용 가능하고, 과학적이고, 안전하고, 검증가능하며, 또한 국제적 기준에 부합돼야 한다는 원칙들에 따라 수석대표들에 의해 채택될 것이다. 여타 참가국들의 요청에 따라 미국은 불능화 활동을 주도하고 이러한 활동을 위한 초기 자금을 제공할 것이다. 첫 번째 조치로서 미국은 불능화를 준비하기 위해 향후 2주 내에 북한을 방문할 전문가 그룹을 이끌 것이다. 둘째, 북한은 2·13 합의에 따라 모든 자국의 핵 프로그램에 대해 완전하고 정확한 신고를 2007년 12월 31일까지 하기로 합의하였다. 셋째, 북한은 이어 핵물질, 기술 또는 노하우를 이전하지 않는다는 공약을 재확인했다.

는 북한 핵시설의 투명성을 확보하고, 핵시설의 폐쇄와 불능화를 통해 추가적인 핵물질 및 핵무기 생산을 중단하는 데 있다.

이에 대한 성과를 바탕으로 2018년부터는 본격적인 비핵화 단계로 접어들어 핵무기 폐기와 무기용 핵물질의 해외이전을 추진하게 될 것이다.

나. 비핵화 추진 전략과 원칙

북핵 협상의 악순환 패턴을 차단하고 북핵 외교의 오류를 반복하지 않기 위해 위에서 토론한 북핵 외교의 평가와 교훈을 바탕으로 아래와 같이 새로운 비핵화 전략과 원칙을 제안한다.

(1) 평화체제 프로세스와 연계한 복합적 비핵화 전략 추진

한반도 평화체제 구축 및 동북아 안보협력 프로세스와 연계한 복합적 비핵화 전략을 추진해야 한다. 이는 바로 9·19 공동성명의 기본이 되는 구상이기도 하다. 북한 비핵화는 한반도 평화프로세스의 핵심을 구성하므로, 평화프로세스를 위한 포괄적, 다층적, 단계적 접근방안에 따라 비핵화 전략을 추진한다.

핵합의의 붕괴를 예방하고 합의 준수성을 강화하기 위해서도 비핵화와 필수적으로 연관된 대북 경제지원과 한반도 평화체제 구축을 포괄적으로 합의하고, 구체적인 세부사항을 다층적, 단계적으로 상호연계 이행해야 한다.

이를 위해 첫째, 비핵화 부분은 북핵 활동의 동결과 폐쇄, IAEA 사찰단 복귀, 북핵 신고와 검증, 폐기 등 단계를 거친다. 둘째, 경제지원 부분은 에너지 지원, 인도적 지원 및 경험 확대, 남북경제특구 확

장 등을 단계적으로 추진하며, 특히 북한의 강력한 요구와 미래 한반도의 에너지수요를 감안한 '경수로' 제공에 대한 전략적 검토가 필요하다. 셋째, 한반도 평화체제 구축을 위해 미·북 수교의 단계적 접근, 서해경제평화협력지대 구축, 남북정상회담 정례화, 남북평화협정 체결 등을 단계적으로 추진한다. 넷째, 한반도 평화체제를 보강하기 위해 동북아 안보협력체제도 병행 추진한다.

복합적 비핵화 전략에는 북한변화 전략도 포함된다. 북한이 핵무장 동기를 갖고 있는 한 비핵화가 사실상 불가능하며, 설사 합의가 있다고 하더라도 성실한 이행을 기대하기 어렵다. 따라서 북한의 핵무장 동기를 해소하기 위한 북한변화 전략도 반드시 필요한 실정이다.

남아프리카공화국(이하 남아공), 우크라이나, 브라질, 아르헨티나 등 비핵화 성공국가는 모두 탈냉전기 들어 정치·경제 개혁과 핵무장 포기를 동시에 추진하였다. 그런데 북한은 탈냉전기 시대 들어 반대로 구 사회주의체제와 김정일 정권을 더욱 고수한 사례이다. 따라서 북한의 체제위기와 경제위기가 더욱 증폭되고 핵무장 동기도 더불어 더욱 강화되었다.

북한이 정권과 체제유지를 위해 국제규범을 훼손하고 주민복지를 희생시키는 현 체제와 전략을 유지하는 한 북한 비핵화의 실질적 진전을 기대하기 어렵다. 북한의 개혁·개방 변화는 외부의 압력과 주민의 압력에 좀 더 반응적인 체제를 만들 것이므로, 북한의 개혁·개방을 위한 노력이 병행되어야 한다.

마지막으로, 복합전략에서 중국의 역할도 중요하다. 중국은 북한의 체제안정을 중시하지만, 동북아 지역의 핵확산을 크게 우려하고 있으므로 북한의 미래와 변화 등에 대해 반대하지 않을 것으로 보인다. 또한 중국은 6자회담을 중시하고 북한의 핵실험과 로켓 시험발사에

비판적이므로, 북한 비핵화와 6자회담 재가동뿐만 아니라 북한의 개혁·개방을 위한 중국의 ‘새롭고 강화된 역할’을 요구해야 한다.

(2) 적극적 제재와 대화 병행의 협상전략 추진

이 보고서는 북한 비핵화를 위한 적극적인 제재와 협상의 병행 전략을 제기한다. 종래 북한에 대한 제재 일변도 정책, 대화 일변도 정책은 모두 비핵화에 실패했을 뿐 아니라, 북핵 사태를 더욱 악화시키는 부작용을 초래했다. 북한 방지론과 정권교체론은 북한의 체제 내구성을 과소평가하고, 포용론자는 핵무장 의지를 과소평가하는 오류를 보였다. 적극적인 ‘제재와 협상 병행론’은 북한의 핵무장 의지와 체제 내구성을 전제로 한 적극적이고 현실적인 비핵화 협상전략이다.

대북정책에 있어 통상적으로 ‘시간은 우리 편’이라는 전제가 통용되고, 전략적 인내(strategic patience), 온건무시(benign neglect) 등이 주요 대북(핵) 전략으로 채택되었다. 우리는 종종 북한 핵무장 의지와 체제 내구성을 과소평가하여 시간별기 전략을 채택했지만, 오히려 북한은 이를 핵개발에 이용하였다.

한반도비핵화 공동선언(1991), 미·북 간 제네바 기본합의문(1994), 9·19 공동성명(2005) 등 합의에도 불구하고 결국 두 차례 핵실험(2006, 2009)을 통한 북한의 핵무장이 현실화되었다. 이때 한·미 정부가 북한의 핵개발 의지, 정권과 체제 내구성을 과소평가한 오류가 있다고 본다. 특히 미 정부는 1994년 제네바 합의 체결 당시 북한의 붕괴를 전제로 ‘시간 끌기’ 차원에서 합의 체결과 이행을 소홀히 하였다. 미 정부는 북한의 농축핵 의혹(2002.10)에 대해 제네바 합의 무효로 대응하였으나, 오히려 핵 도발과 핵실험이 반복되는 등 북핵 사태가 더욱 악화되고 결국 핵무장을 기정사실화하는 결과를 초래하였다.

그렇다고 북한에 대한 무조건적 관용도 결코 해결책이 아니다. 원칙 없는 선의적인 접근은 오히려 북한의 ‘도덕적 해이’와 ‘시간벌기’를 조장하고, 합의 불이행을 초래한다. 따라서 북한과 대화를 추진하되 상당기간 안보리 결의 1718호와 1874호 제재체제를 유지하여 북한의 합의 불이행을 차단해야 한다.

(3) 대북정책의 지속성과 전략적 유연성 확보

위에서 설명한 북핵 협상의 ‘악순환’ 패턴이 반복되는 것을 차단하기 위해서 대북정책의 전략적 유연성과 지속성을 확보해야 한다. 앞에서 설명하였듯이 북핵 협상은 북한의 핵 도발-핵 위기와 핵 협상 개시-핵 협상 타결-핵합의 붕괴 등 악순환을 반복하는바, 새로운 북핵 협상은 ‘악순환’을 사전에 차단하기 위한 사전준비를 철저히 해야 한다.

북한은 상황이 불리할 경우, 최고 국가이익 보호 명분으로 언제라도 합의를 포기할 가능성이 있어, 형식적인 합의 체결보다는 합의 이행 가능성과 압박과 동기부여를 동시에 활용하여 이행촉진 분위기를 조성해야 한다. 미·북, 남북 간 목표의 극단적인 차이로 인해 단계적인 합의이행이 불가피하지만, 9·19 공동성명과 같은 모 합의는 새로운 변수의 발생과 상황의 변화에서도 폐기하지 않고 변용할 수 있는 포괄성과 전략적 유연성을 가져야 한다.

또한 6자회담이 성과를 거두기 위해서는 한국과 미국 정부가 대북정책과 북핵 정책의 지속성을 확보해야 한다. 국내적으로 정권교체에 따라 대북정책이 포용정책, 봉쇄정책, 정권교체 등 폭넓게 급변하여 중장기적인 대북정책의 성과를 모색하지 못하는 한계를 보였다.

대북정책의 잦은 변동으로 인해, 북한도 한국과 미국의 대북정책

을 신뢰하지 못하고 만일을 위한 최악의 상황에 대비하는 이중적인 성향을 보였다. 따라서 남북 간, 미·북 간 신뢰가 축적되지 못하고, 합의 불이행도 더욱 빈번히 발생했다. 더욱이 한·미 간 대북정책도 ‘공조원칙’에도 불구하고, 종종 한·미 정부 각각 정치 성향이 엇갈려 일관성 있고 효과적인 대북정책을 추진하기 어려웠다. 이런 경향도 우리 대북정책의 신뢰성을 훼손하는 결과를 초래했다.

북한 비핵화, 북한변화, 통일정책, 북한 정세 등을 모두 고려한 대북정책의 종합전략이 부재할 경우, 각종 대북정책과 제안은 정권교체 또는 돌발사건에 따라 단발성 구상으로 끝나거나 변덕스런 정책전환을 초래할 가능성이 높다. 특히 북한 붕괴론, 방치론, 포용론 등 상충하는 정책 노선이 혼재하여 종종 정책의 방향성과 일관성을 해치는 경향이 있고, 한·미에서는 정권교체에 따른 대북정책의 변동이 불가피하다. 그럼에도 불구하고 정책의 일관성 유지를 위해서는 정부와 정책공동체의 공동노력이 필요하다.

(4) 단기적 북핵 위기 관리전략 추진

중장기적 북한 비핵화 전략과 차별화하여, 북한 핵 능력의 증강을 저지하고 고조된 군사적 긴장을 해소하기 위한 단기적인 위기 관리전략이 필요하다. 특히 김정은 체제하에서 내부 체제적·정권적 취약성을 보완하기 위해 대외긴장 고조와 핵 능력 과시 전략이 예견되는데, 이를 예방하기 위해 적극적인 미·북 대화와 남북대화도 필요하다. 유엔 등 국제사회 전체의 개입도 필요하다. 이는 한반도 긴급 상황 관리를 위한 비상조치에 해당된다.

3. 세부 분야별 정책 방향

가. ‘한반도형’ 비핵화 모델 개발

6자회담 참여자가 모두 북한 비핵화를 추구하지만, 그 전략과 방법론에 대한 5자 간 또는 6자 간 합의가 없어 설사 형식적 합의가 만들어지더라도 이행되지 못하고 있다. 6자회담 이전에 만들어진 남북 핵합의와 미·북 핵합의가 같은 전철을 밟았지만 개선되지 못하고 있다. 따라서 이를 극복하기 위해 ‘한반도형’ 비핵화 모델을 적극 개발해야 한다. 효과적인 북한 비핵화 모델이 없다면, 미·북 핵 대화와 6자회담은 시간 낭비와 시간벌기에 지나지 않는다.

지난 20년간 다양한 비핵화 해법과 모델을 북한에 적용하려고 했으나 모두 실패하고 말았다. 모두 다른 나라에 적용된 비핵화 모델을 단순 모방하는 수준에 그쳤기 때문이다.

우선 한반도비핵화 공동선언에 나타난 ‘상호 사찰’ 해법은 ‘아르헨티나-브라질식’을 모방하였다. 아르헨티나와 브라질은 80년대까지 핵 경쟁을 벌이다가 1991년 ‘브라질-아르헨티나 핵물질 계량통제 기구 (Argentine-Brazilian Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials: ABACC)’로 불리는 핵통제위원회를 설립하여 상호 사찰을 실시하고 핵투명성을 보장하는 데 성공하였다. 미국은 이 방식을 적용하여 남북 간 ‘한반도 비핵화 공동선언’을 만들게 하는데 성공하였으나, 실제 이행에는 실패했다. 아르헨티나-브라질 비핵화 해법이 성공한 정치적 배경에는 양국에서 군사독재정권을 대체한 민주정부의 등장과 양국 간 군사적 경쟁의 종료가 있었다는 점을 간과하였기 때문이다.

다음 제네바 합의에 적용되었던 ‘우크라이나식’ 비핵화 모델이 있다.

소련의 해체로 2,000여 기의 핵탄두를 계승한 우크라이나는 1994년 초 미국, 러시아와 3국 협정을 체결하고 핵을 포기한 대가로 안전보장과 경제지원을 보상받았다. 탈냉전기 들어 우연히 소련의 핵무기를 물려 받은 우크라이나는 자발적으로 핵을 포기하려는 확고한 정치적 의지를 갖고 있었기 때문에 비핵화가 가능했다. 그러나 반대로 탈냉전기 들어 체제위기를 경험한 북한은 오히려 핵개발에 매달렸기 때문에 ‘우크라이나식’ 비핵화 모델은 북한에 그대로 적용되기 어렵다. 더욱이 우크라이나의 경우, 조속한 핵 포기로 인해 충분한 정치·경제적 보상을 받지 못했다는 불만이 나오고 있어 이는 오히려 북한에게 최종 순간까지 핵무기를 포기하지 않아야 한다는 잘못된 교훈을 줄 수도 있다.

이렇게 1991년 한반도비핵화 공동선언에 적용된 아르헨티나-브라질 상호 사찰 모델, 1994년 미·북 제네바 합의에 적용된 우크라이나의 안보-경제 교환 모델, 2003년 리비아의 정치적 빅딜과 선 핵 포기 후 보상 모델 등은 모두 탈냉전기 들어 자발적으로 비핵화를 결정한 국가를 대상으로 하여 북한에 적용하기 어려운 한계가 있다.

한편, 북한은 이라크와 리비아 비핵화 사례가 결국 정권붕괴로 이어진 점에 반면교사로 삼고 있으며, 인도·파키스탄 모델에 따라 ‘사실상 핵국’으로 인정받기를 요구한다.

새로운 ‘한반도형’ 비핵화 모델은 안보-경제 교환의 우크라이나식, 중재와 정치적 빅딜의 리비아 모델, 안보환경의 변화와 정권변화가 전제된 남아공 모델 등의 복합 모델이 될 가능성이 높다. 한국이 역사적 비핵화 사례를 참고하되, 창의적인 ‘한반도형’ 비핵화 해법을 개발해야 한다. 새로운 비핵화 해법은 9·19 공동성명을 기본으로 하되, 제재와 보상체제, 역할 분담, 이행일정, 이행보장체제 등을 보강해야 한다. 이를 갖고 우선 5자간 합의를 조성하고, 6자회담에서 북한과 새로운 일괄타결에 합의해야 한다.

〈표 IX-3〉 비핵화 사례와 모델 비교

모델	특징
아르헨티나-브라질식(1991)	- 탈냉전기 민간정부 등장으로 자발적 핵개발 핵 경쟁 포기 - 상호 사찰 실시로 핵 투명성 상호 보장 - 한반도 비핵화공동선언의 모델
우크라이나식(1994)	- 우크라이나, 구소련 붕괴로 핵무기 인수, 핵 포기 자세 - 경제지원과 안전보장 제공과 핵 포기 교환 - 미·북 제네바 기본합의문(1994)의 모델
리비아식(2003)	- 영국 중재로 미-리비아 간 핵 타결 - 리비아의 선 포기 결정, 미국의 정권교체 불추구, 경제지원과 관계 정상화 보상 - 리비아의 핵개발 기획 단계, 미국의 제재해제 시 석유수출로 경제적 이득 등으로 핵 포기 용이
남아공식(1991)	- 탈냉전기 안보위협 해소, 정권교체로 자발적 핵 포기 - 유일한 핵개발 이후 핵 포기 사례
파키스탄-인도식	- 사실상 핵국으로 북한의 핵무장 모델 - NPT 비가입국으로서 NPT 탈퇴국인 북한과 차이
한반도식	- 북한: 핵무장 의지 과시, 유일 NPT 탈퇴국, 핵개발 완성 - 우크라이나식, 남아공식, 리비아식 복합 모델

나. 비핵화-평화체제-남북관계 연동의 ‘그랜드바겐’

비핵화 전략 추구

북핵 문제의 해결 과정은 북한의 비핵화와 주변국의 정치·외교적 보장과 경제적 보상과 맞물려 있어, 비핵화 프로세스를 촉진하고 불가역성을 보장하기 위해서는 포괄적·단계적·다면적 비핵화 프로세스를 구축해야 한다. 우선 관련국들의 요구와 관심사항이 포괄적으로 다루어져야 하며, 북한의 북·미 수교, 경제제재 해제, 체제보장 요구, 미국의 비핵화(플루토늄, 고농축 우라늄)·비확산·반테러·인권 요구, 한국의 남북관계 개선과 군사적 긴장완화, 일본의 납북자 문제 등에 대한 포괄 타결을 추진해야 한다. 다만 관련국의 낮은 상호 신뢰도를

감안하여, 합의 이행은 단계적으로 추진하는 것이 불가피하다.

북한 비핵화는 미·북 관계개선뿐만 아니라, 한반도 평화체제 구축, 동북아평화협력체 구축 등을 포함하여 다면적으로 접근해야 한다. 북핵 문제 해결, 북·미 관계개선, 남북관계 개선과 평화정착, 동북아 협력 진전 등이 상호 균형 있게 진전된다면 상호 보완과 상승작용을 일으키겠지만, 불균형이 심화된다면 오히려 타 분야의 진전도 저해할 우려가 있다.

특히 포괄적 해법의 핵심요소로 북한에 대한 안전보장 제공이 중요하다. 북한은 핵무기를 보유함으로써 외부 침략으로부터 체제안보를 보장할 수 있는 확실한 억제력을 확보했다고 믿고 있다. 때문에 자신의 안보를 확실하게 보장하는 조건과 정치·경제적 보상이 충분하지 않다고 판단될 경우 비핵화 지원조치도 수용하지 않을 것이다. 따라서 북한의 안보를 보장한다는 충분한 믿음이 갈 수 있는 조치를 병행하면서 단계적이며 구체적인 정치·경제적 보상을 제안해야 북한이 수용할 것이다.

여기서는 북한 비핵화를 위한 새로운 구상으로 비핵화의 초기조치, 기반조성, 심화, 완료 등 4단계 진전에 따라 한반도 평화체제 구축과 남북관계 개선을 연동시키는 4단계 비핵화 로드맵을 제시하고자 한다. 여기서 6자회담과 남북관계 프로세스는 북한 비핵화의 단계적 진전에 상응하여 상호 영향을 미치며 진전하게 된다.

6자회담 프로세스는 비핵화 진전에 따른 양자 관계개선, 경제지원, 동북아안보협력 확대 등을 포함한다. 한반도 평화체제 구축은 사실 6자회담의 틀 밖에서 병행 진전될 것이나, 단순화를 위해 6자회담 프로세스에 포함하였다. 남북관계 프로세스는 남북 간 정치·경제·사회문화 차원에서 진행되며, 특히 대북 화해협력정책, 그랜드바겐, 신평화구상 등과 병행하여 단계적으로 전개될 것이다.

첫 단계에서 북한 핵 활동 동결, 핵시설 폐쇄, 핵실험 모라토리엄 등 북한 ‘비핵화 초기조치’가 추진된다. 북한의 비핵화 초기조치는 2011년 현재 한·미 정부가 주장하는 6자회담 재개를 위한 ‘사전조치(pre-steps)’에 해당한다. 이 단계에서는 6자회담과 남북관계 프로세스의 초기 조치가 예상된다. 예를 들면, 미·북 대화 재개와 수교협상 개시, 초보적 경제에너지 지원, 동북아 안보협력 협의, 남북대화 재개, 식량지원과 경제협력 재개, ‘3000 구상’ 실현을 위한 남북협약과 시범 사업 등이 있다.

둘째, 핵사찰검증, 핵시설 폐기개시 등 ‘비핵화 기반조성’ 단계가 진행되면, 이에 상응하는 6자회담과 남북관계 프로세스가 활성화된다. 6자회담 프로세스 차원에서는 대북제재 완화, 북한의 국제금융기구 가입지원 협의, 동북아안보협력기구 설치 협의, 미·북 연락사무소 개소 등을 추진하고, 이와 병행하여 한반도 평화체제를 위한 4자 평화 포럼을 가동한다. 남북관계 차원에서도 남북정상회담 정례화, 인도지원 전면 확대, 북한개발자금(400억 달러) 조성 및 개발 프로젝트 본격화, 서해평화경제협력지구 협의, 남북연계 인프라 건설, 남북 군사 신뢰구축, 군비통제 협의 등 다양한 정치·군사적 신뢰구축조치와 경제협력을 추진한다.

셋째, ‘비핵화 심화’ 단계에서는 북한 핵시설 폐기 완료, 핵무기 폐기 개시, 핵물질 이전 개시, 북한의 NPT 잠정복귀 등이 진행될 것이다. 남북과 국제 차원에서는 동북아 안보협력체 창설, 북한의 국제금융기구 잠정가입, 남북경제공동체 구축 및 군비통제 추진 등 사업을 추진한다.

마지막으로 ‘비핵화 완성’ 단계에서는 북한의 핵무기 폐기 완료, 핵물질 이전 완료, NPT 완전복귀 등 비핵화 조치가 있어야 한다. 이 단계에서는 미·북 수교, 남북 평화협정 체결 등이 병행 추진되고, 대

북 경수로사업도 본격적으로 검토된다.

〈표 IX-4〉 북한 비핵화-평화체제 4단계 로드맵

비핵화 단계	6자회담 프로세스: 관계개선, 경제지원, 평화체제 구축	남북관계 프로세스: 화해협력, 그랜드비건 구상
1단계: 비핵화 초기조치 - 핵 활동 동결: 핵시설 폐쇄: 신고(Pu, UEP) - 핵실험·미사일시험발사 모라토리움 - IAEA 사찰단 복귀 - 비핵화 원칙 재확인	- 미·북, 일·북 대화 재개: 수교협상 개시 - 에너지지원(중유 100만 톤) 재개 - 동북아안보협력 협의	- 남북(군사)대화 재개 - 남북정상회담 개최 - 남북경협 확대 - 식량지원 재개
2단계: 비핵화 기반조성 - 사찰검증 - 핵시설 폐기개시	- 대북제재 완화 - 국제금융기구 가입 협의 - 동북아 안보협력기구 협의 - 미·북 연락사무소 개소 - 평화체제 위한 4자 평화포럼 가동	- 남북정상회담 정례화 - 인도지원 전면제공 - 남북연계 인프라 건설 - 남북 군사신뢰구축, 군비통제 협의
3단계: 비핵화 심화 - 핵시설 폐기 완료 - 핵무기 폐기 개시 및 핵물질 해외이전 개시 - NPT 잠정 복귀	- 동북아 안보협력체 창설 - 국제금융기구 잠정 가입 - 경수로 제공 협의	- 남북경제공동체 구축 - 남북군비통제 추진
4단계: 비핵화 완성 - 핵무기 폐기 및 핵물질 이전 완료 - NPT 완전 복귀	- 북·미 수교: 일·북 수교	- 남북군비통제 - 남북평화협정 체결과 국제적 보장

다. 핵 활동 긴급 동결 및 3차 핵실험 중단

북한 비핵화를 위한 최우선 긴급조치는 북한 핵 활동을 동결시키고 9·19 공동성명과 2·29 미·북 핵합의 체제를 복구하는 것이다. 이로써 북한의 핵 능력 증강 활동과 3차 핵실험을 차단하는 효과가 있다.

북한의 무기용 플루토늄 보유 추정량이 90년대 10~12kg 수준에 서 한때 4배로 증가하여 최대 약 40kg(핵무기 5~8개 분량)을 보유 했다. 그런데 2회 핵실험으로 플루토늄 10~16kg을 소모하여, 현재 약 30kg을 보유한 것으로 추정된다. 현재 북한의 플루토늄 추가 생산 능력이 제약되어 추가 핵실험을 쉽게 할 수 있는 상황은 아니지만, 플루토늄 핵무기 성능 개선, 김정은 체제 과시, 한반도 군사적 긴장 고조 등을 위해 3차 핵실험 가능성은 상존한다.

북한이 2010년 11월 영변 핵시설을 방문한 전 로스알라모스 국립 핵연구소장 헤커 박사에게 우리늄 농축시설을 공개한 이후 새로이 고 농축 우리늄 기반의 핵무기 능력이 주목받고 있다. 북한이 자체 건설 중인 경수로용 핵연료 제조를 위한 것이라고 주장하지만 쉽게 무기용 으로 전환될 수 있는 농축의 속성 때문에 핵무기 프로그램으로 볼 수 밖에 없다. 영변 농축시설의 전면 가동 시 1년에 핵무기 한 개 분량 고농축 우리늄 생산이 가능할 것이 추정되고, 또한 별도의 비밀 농축 시설이 있을 가능성이 높아 북한 고농축 핵 프로그램의 차단도 긴급 한 비핵화 과제이다.

북한의 추가 핵 활동을 중단시키고 핵실험을 차단하기 위해 단기 적으로 2·29 미·북 핵합의(2012)의 복구가 시급하다. 이를 통해 핵실험을 우선 중단시키고 6자회담의 재개와 연동하여 북한 핵 활동의 동 결도 확보한다. 다른 한편, 3차 핵실험 방지를 위해 6자회담 참가국과 양자, 다자 회의를 적극 추진하여 대북 설득과 압박 분위기를 조성해 야 한다. 특히 핵실험 방지를 위해 유엔 사무총장과 안보리의 예방적 개입을 요구할 수도 있다.

라. 적극적 협상과 제재 병행의 비핵화 협상 전략 추진

성과 있는 북핵 협상을 위해 보다 강화된 협상과 제재의 병행전략을 구사해야 한다. 종래 북한 비핵화 전략과 관련하여 관련, 북한 방침론과 봉쇄론은 북한의 체제 내구성을 과소평가하고 포용론은 핵무장 의지를 과소평가하는 오류에 빠졌다. 따라서 ‘강화된 협상과 제재 병행론’은 북한의 핵무장 의지와 체제 내구성을 전제로 한 적극적이고 현실적인 비핵화 추진 전략을 수정해야 한다.

북핵 협상을 위한 전제로 또는 협상 초기에 대북제재를 해제한다면, 북한은 더 이상 협상에 참여할 동기를 잃게 된다. 북한에 대해 지나치게 포용론적이며, 원칙 없는 선의적 접근은 오히려 북한의 ‘도덕적 해이’와 ‘시간벌기’를 조장하고 합의 불이행을 초래하는 경향이 높다. 따라서 북한 비핵화를 위해 적극적인 대화를 추진하되 상당기간 안보리 결의 1718호와 1874호 제재체제를 유지하여 북한의 협상 이탈과 합의 불이행을 억제하도록 해야 한다.

4. 정책 추진 시 고려사항

가. 북핵 문제 본질에 기반을 둔 비핵화 정책 개발

20년간 북한 비핵화 노력에도 불구하고 비핵화에 실패했다는 사실에서 우리의 정세판단과 협상전략에 심각한 오류가 있다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 과거의 실패를 반복하지 않기 위해서 새로운 비핵화 전략은 보다 현실에 바탕으로 두고 실현가능한 목표를 내세워야 한다.

첫째, 한·미 정부 모두 북한의 핵개발 의지, 그리고 정권과 체제 내구성을 과소평가한 오류가 있다. 특히 미 정부는 1994년 제네바 합의 체결 당시 북한의 붕괴가 임박하다는 판단하에 ‘시간 끌기’ 차원에서 합의 체결과 이행에 소홀히 대처하였다. 미국의 경수로 건설 및 원유제공 지연과 북한의 농축 핵의혹(2002.10)이 악순환 작용을 가져와 결국, 제네바 합의 체제가 무너지고 북한의 핵 활동이 통제되지 않는 상황을 초래하였다.

둘째, 대북정책에 있어 통상적으로 ‘시간은 우리 편’이라는 전제가 통용되고, 전략적 인내(strategic patience), 온건무시(benign neglect) 등이 주요 대북(핵) 전략으로 채택되었다. 그런데 이는 종종 오히려 북한의 핵개발 동기 강화와 핵무장을 위한 시간벌기에 이용되었다는 현실을 직시해야 한다. 북한이 비록 실패국가임에 틀림없으나 여전히 강력한 정부와 통제체제를 유지하고 있고 경제과탄과 식량위기에도 불구하고 강력한 국방체제와 대량살상무기를 유지하고 있다. 최근 중국의 부상과 북·중 교역 활성화로 인해 북한체제의 내구성이 더욱 강화되고 국제사회의 제재의 효과도 저하될 전망이다.

셋째, 북한은 특별히 높은 핵무장 동기를 갖고 있어 일반적인 비핵화 요법이 작동하지 않는다. 우크라이나, 남아공, 아르헨티나, 브라질 등 다른 성공적인 비핵화 국가는 모두 탈냉전기에 들어 정치개방과 경제개혁, 그리고 핵무장 포기를 동시에 추진한 사례이다.

반면, 북한은 탈냉전기 시대에 들어 오히려 구 사회주의체제와 김정일 정권을 고수함에 따라, 세계추세와 격차가 더욱 벌어지고 체제 위기가 더욱 증폭된 사례이다. 따라서 북한이 설사 핵 포기를 약속하더라도 이는 당시 상황을 모면하기 위한 위장전술에 불과할 가능성이 높고, 내부적으로 핵무기 개발 필요성이 더욱 증대한다는 점에 주목해야 한다. 북한은 종종 외교적 필요에 의해 핵합의를 수용하지만, 결

국 내부적인 핵무장의 필요에 따라 핵합의를 파기하는 과정을 반복하였다.

넷째, 미·북 간 극단적인 불신, 근본적인 이해관계의 충돌, 적대감 등이 파행적인 협상의 근거에 있다. 특히 북한과 미국은 각각 상대에 대한 신뢰 수준에 비해 너무 높은 협상목표를 추구한다. 미국은 북핵 시설과 능력의 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 해체(CVID)’를 북핵 외교의 목표로 추구한다. 한편 북한은 미국의 대북 적대시 정책 중단, 평화협정 체결, 경제제재 해제, 경제지원, 수교 등을 요구하고, 또한 미국 측의 선 이행을 요구한다. 양측의 뿌리 깊은 불신을 감안할 때, 점진적인 상호 신뢰구축 없이는 달성하기 어려운 요구이다. 따라서 설사 양측이 미래의 추상적인 목표에 합의하더라도 구체적인 상호 조치의 이행은 또 다른 협상 대상이며 이행하기 매우 어려운 과제이다.

상호 신뢰가 전혀 없는 상태에서 양국은 상대의 요구와 약속을 액면 그대로 수용할 여유가 없다. 특히 체제위기, 정권위기, 경제위기를 겪고 있는 북한으로서는 핵 옵션을 결코 포기하지 않으려 할 것이다. 북한은 핵무장을 안보보장과 내부통제를 위한 핵심적인 수단으로 보고 있으며, ‘2012년 강성대국’을 건설하고 3대 권력세습을 추진하면서 이런 경향은 더욱 강화되고 있다. 동구 국가의 붕괴와 이라크의 패망도 교훈이 되었을 것이다. 또한 북한은 미국의 궁극적인 대북정책목표가 북한의 체제전환과 정권교체라는 의구심을 항상 갖고 있다. 한국의 대북정책목표도 결국 체제변화와 흡수통일이라고 믿고 있다. 미국도 북한이 핵을 쉽게 포기할 것으로 생각하지 않는다. 따라서 양측은 합의에도 불구하고, 상대를 불신하여 서로 상대의 선 조치를 요구하며 다시 충돌하는 경향을 보인다.

다섯째, 협상구조의 문제점도 있다. 북핵 해결을 위한 미국 측의 외교적 노력은 선제적이고 전략적인 구상에 따른 것이 아니라 북한의

외교공세에 대한 반응으로 나타나는 경향이 있다. 북핵 문제의 완전하고 신속한 해결을 위한 로드맵과 전략을 갖고 체계적으로 접근하지 못하고, 북한의 벼랑 끝 전술과 위기조장 전술에 말려들어 뒤늦게 위기해소 차원에서 최소한의 반응을 보이는 양상이다. 그 결과 마지못해 타결한 핵합의는 결국 그 내재적 결함으로 인해 합의의 해체와 새로운 핵사태의 반복을 초래한다.

또한, 미국의 대북 협상팀은 대북 협상 자체와 합의의 창출에 집착한 나머지, 합의의 실질적 이행 또는 이행 보장 장치 마련에 소홀한 경향이 있다. 그런데 합의 내용을 좀 더 명확히 하고 합의 이행보장 장치를 강화하려고 시도하였을 경우, 합의 자체가 불가능하였을지도 모른다는 점도 북핵 협상과 합의의 한계를 드러낸다. 결과적으로 합의문 작성에는 성공하였으나 합의 이행체제를 확보하고 보장하는 데 실패하였다.

결론적으로 북한 정세, 북한의 핵무장 동기와 수단, 그리고 미국 식 협상체제의 구조적 한계에 대한 재평가를 바탕으로 하여 목표와 가용자원 등에서 보다 현실적인 비핵화 전략을 수립해야 한다.

나. 대북정책 노선의 지속성과 공조체제 확보

효과적인 비핵화 정책을 추진하기 위해서는 한·미 간, 또는 5자 간 합의된 정책에 대한 관련국의 정치·외교적 지지가 반드시 지속되어야 한다. 그런데 현실적으로 이를 확보하는 것은 매우 어려운 외교적 과제가 될 것이다.

특히 한·미 양국 내의 정권교체에 따라 대북정책이 포용정책, 협상정책, 봉쇄정책, 정권교체 등 폭넓게 급변함에 따라 비핵화 전략도 성과를 거두지 못하는 문제점이 있다. 또한 한·미 간 대북정책도 ‘공

조원칙'에도 불구하고, 실제 정권 성향의 교차로 인해 일관적이며 효과적인 대북정책을 추진하기 어렵고, 또한 대북정책의 신뢰성을 훼손하는 결과를 초래하기도 한다. 6자회담 과정에서는 5자 간 대북정책의 합의 부재 문제가 심각하다. 비핵화 정책이 성과를 거두기 위해서는 한·미와 5자 간 대북정책노선에 대한 합의가 전제가 되어야 하지만, 이를 달성하기는 매우 어렵다.

현재 관련국 안팎에서 논의되는 대북정책노선과 비핵화 전략은 크게 보아 북한 붕괴론, 방치론, 협상론, 포용론 등 네 개를 들 수 있다. 그런데 이들이 서로 경쟁하면서 적지 않은 정책 혼선을 초래하였다. 우리의 남남갈등, 그리고 미국 내 클린턴 정부와 공화당 의회 간 갈등, 부시 정부 내 네오콘과 국무부 협상파 간 갈등 등이 이러한 정책 혼선의 배경이다.

한·미는 각각 국내적으로, 그리고 양국 간에 이러한 대북정책 노선의 혼선을 해소하는 데 실패함으로써, 대북관계에서 협상 추동력과 집행의 일관성을 상실하였다. 또한 대북정책의 혼선과 변화는 북한에게 핵합의 이행을 지연하고 거부하는 명분을 주었다. 북한은 미국 정부의 교체로 인한 충격을 줄이기 위해 온갖 명분으로 비핵화 조치를 지연시키고, 북한의 이런 행동은 미국과 한국의 대북정책을 강경화시키는 악순환을 초래하는 경향을 보였다.

네 개의 대북정책노선은 모두 각각 장단점을 갖고 있다. 북한 붕괴와 정권교체정책은 일거에 북핵 문제를 해결하는 결과를 가져오지만, 실현성이 매우 낮고 한반도의 충돌을 초래할 위험성이 있다. 방치론은 제재와 압박을 가하되 군사충돌의 위험성을 줄일 수 있는 장점은 있지만, 오히려 북한에 핵개발을 위한 시간을 준다. 두 차례의 북핵 실험도 미국의 대북 '방치' 기간에 발생했다. 협상론은 북한의 비핵화에 상응하는 보상을 하는 장점은 있지만, 북한의 반복되는 합의

위반에 속수무책이다. 포용론은 교류협력을 통해 북한의 개혁·개방을 유도한다는 좋은 취지에도 불구하고 북한이 경협의 혜택을 활용하지만 변화하지 않아 성과를 내지 못하는 문제점이 있다.

따라서 미·북 회담과 6자회담 재개보다 중요한 것은 한·미 간, 5자 간 충분한 협의를 통해 지속 가능한 대북정책의 기본 틀에 합의하는 것이다. 이 기본 틀은 상기 네 개 정책노선에 포함된 각종 인센티브와 제재적 요소를 활용하고, 북한의 호응에 따라 전략적으로 유연하게 대응하는 것이 되어야 한다.

다. 대북 ‘비확산’ 정책과 ‘핵국 지위’에 대한 오해 해소

국내외에서 종종 미 정부가 “북한 (핵 능력을 폐기시키는) 비핵화를 포기하고 (해외이전을 중단시키는) 비확산 정책만을 추구한다”는 비판이 제기된다. 미국의 소극적인 북한 비핵화 정책에 대한 비판이기도 하다. 이런 비판은 “북한이 해외 핵 이전을 중단하는 대신 미국이 북한의 현 핵 역량을 묵인한다”는 미·북 간 상호 암묵적 합의가 있다는 억지 주장으로 비화하기도 한다.

그런데 미국은 과연 북핵 폐기 노력을 포기하여, 현재의 핵 능력을 인정하고 해외이전만을 저지하는 정책으로 전환한 것일까. 결론부터 말하면, 미국의 핵 비확산 정책과 관련 법령을 고려할 때 이런 정책 전환은 불가능하며, 또한 미 정부 당국자도 누구도 이렇게 생각하지는 않을 것으로 본다.

미국의 일반적인 ‘핵 비확산’ 정책은 비핵화와 핵 비확산을 구분하지 않는다. 국내 핵 역량을 포기시키는 것을 ‘비핵화’로 칭하고, 해외이전을 중단시키는 것을 ‘핵 비확산’이라고 국내에서 일부 통용되지만, 미국에서는 모두 ‘핵 비확산’ 정책 범주에 속한다. 그리고 미국

의 핵 비확산 정책은 핵 비확산법, 수출통제법 등으로 엄격하게 입법화되어 있어, 미국이 북한 비핵화를 포기한다는 것은 결코 가능하지 않다. 다만 현실적 여건 속에서 북한의 비협조로 비핵화 정책을 적극적으로 추진하지 못하거나, 또는 비핵화 노력에도 별 성과를 거두지 못한다고 해석하는 것이 옳다.

이와 관련된 오해로, 미국이 북한을 ‘핵국’으로 인정한다는 주장도 있다. 상기 설명과 마찬가지로, 미국은 국내법에 따라 새로운 핵개발국에 대해 결코 핵국 지위를 부여하거나 인정할 수 없으며, 오히려 제재를 가할 수밖에 없다.

NPT 상 ‘핵국’이라는 명칭은 법적 용어로서 1967년 당시 핵무장한 유엔 안보리 상임이사국 5개국에 한정적으로 사용된다. NPT ‘비회원국’으로 핵개발에 성공한 이스라엘, 인도, 파키스탄 등 3개국은 ‘사실상(de facto) 핵국’으로 불린다. 그런데 이 용어도 정치적 용어이며, 법적 용어는 아니다.

북한의 핵무장 상태가 장기간 지속될 경우 ‘사실상 핵국’으로 불릴 가능성도 있다. 다른 ‘사실상 핵국’은 원래 NPT 비회원국이었지만 북한은 NPT 회원국으로서 불법 핵 활동이 발각되자 NPT를 탈퇴한 특별한 사례이므로 ‘사실상 핵국’과 구분된다. 그렇지만 북한의 핵보유 상태가 장기화되면, 향후 북한이 ‘사실상 핵국’으로 불릴 가능성이 있어 경계해야 한다. 북한과 다른 ‘사실상 핵국’을 영원히 구분하기 위해 저자는 북한에 대해 ‘불법핵개발국(illegally nuclear developing state)’이라는 별도의 범주를 만들어 북한에 적용할 것을 제기한다.

라. 북한 비핵화 촉진과 통일 후 에너지정책을 위한 경수로 제공 검토

한·미 정부는 2002년 말 제네바 합의 폐기 이후 대북 경수로 제공에 대해 매우 부정적인 입장을 견지하고 있다. 하지만 북한의 경수로에 대한 강력한 요구를 감안하여, 비핵화 진전과 연계하여 경수로를 단계적으로 제공하는 문제를 적극 검토해야 할 것이다. 또한 북한 지역 경수로 건설은 통일 후 한반도의 에너지정책 차원에서도 전문가적 검토가 필요하다.

우리 정부는 일찍이 북한의 경수로 제공요구에 대해 미국의 경수로 절대 불가 입장과 공조하기로 합의하고, 이에 따라 2005년 7월 12일 경수로 제공을 포기하는 대신 ‘200만kw 전력 직접송전 제공’ 해법을 제시하였다.

그런데 9·19 공동성명에서 경수로가 언급되어 제공 가능성이 다시 열렸다. 9·19 공동성명 1조에서 북한은 핵에너지의 평화적 이용에 관한 권리를 가진다고 밝히고, 여타 당사국들은 이에 대한 존중을 표명하고 적절한 시기에 조선민주주의인민공화국에 대한 경수로 제공 문제에 대해 논의하는 데 동의하였다. 2·13 합의(2007)는 더욱 진전하여, 2조 5항에 따르면 참가국들은 2005년 9월 19일 공동성명의 1조(“적절한 시기에 경수로 제공 논의”)와 3조(“한국의 200만kw 전력공급 제안 재확인”)를 상기하면서, 대북 경제·에너지·인도적 지원에 협력하기로 합의하였다.

미 정부는 경수로 사업에 대하여 여전히 매우 부정적이나, 9·19 공동성명 이후 경수로 제공 논의를 위한 ‘적절한 시점’을 ① 북한이 핵무기와 핵 프로그램을 제거하고, ② IAEA가 이를 검증하며, ③ NPT와 IAEA 안전조치를 준수하고 이에 대한 협력과 투명성을 지

속적으로 보여주고, ④ 핵기술 확산을 중단하였을 때로 정리하였다.

북한이 경수로에 집착하는 배경에는 ‘김일성 유훈,’ 제네바 합의와 더불어 김정일의 대미외교 전리물, 실질적인 에너지 필요성 등이 있다. 김일성은 1980년 대 하반기에 소련으로부터 경수로 도입 계약을 체결하였으나, 소련의 붕괴로 도입이 불발되었다.

9·19 공동성명을 채택한 이후 북한은 경수로 확보를 최대 성과의 하나로 평가하여, 미·북 간 갈등을 초래하였다. 2005년 9월 20일 외무성 대변인 담화는 이에 대해 다음과 같이 발표했다.

우리는 이번 6자공동성명에 천명된 대로 미국이 우리에게 신뢰조성의 기초가 되는 경수로를 제공하는 즉시 NPT에 복귀하며 IAEA와 담보협정을 체결하고 이행할 것이다. 이미 누차 밝힌 바와 같이 조·미 관계가 정상화되어 신뢰가 조성되고 우리가 미국의 핵 위협을 더 이상 느끼지 않게 되면 우리에게는 단 1개의 핵무기도 필요 없게 될 것이다. 따라서 기본은 미국이 우리의 평화적 핵 활동을 실질적으로 인정하는 증거로 되는 경수로를 하루 빨리 제공하는 것이다. 신뢰조성의 물리적 담보인 경수로 제공이 없는 우리가 이미 보유하고 있는 핵 억제력을 포기하는 문제에 대해 꿈도 꾸지 말라는 것이 지심 깊이 뿌리박힌 천연바위처럼 굳어진 우리의 정정당당하고 일관한 입장이다.

이렇게 북한은 ‘선 경수로 제공과 신뢰조성, 후 NPT 복귀와 IAEA 안전조치협정 체결, 후 핵폐기’ 방식을 제기하였다. 결국 미국의 대북 안전보장, 관계정상화, 위협 제거, 경수로 제공, 신뢰조성 등의 조치가 완료된 후 최종단계에서 핵 폐기 한다는 입장이다.

북한이 이런 입장을 끝까지 견지할 것으로 보지는 않지만, 경수로는 북한의 핵 외교에서 핵심을 차지하고 있으므로 이를 활용하여 비핵화를 촉진하는 방안에 대한 적극적인 검토가 필요하다. 미국은 북

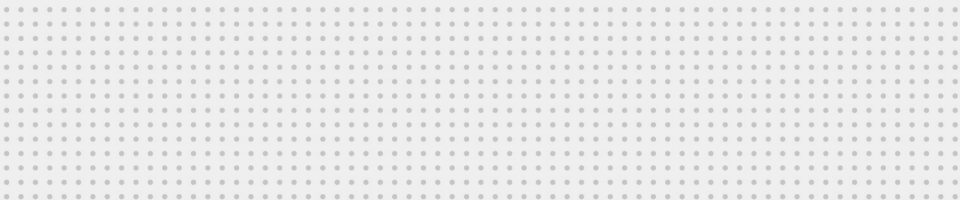
한에 대해 어떤 평화적 원자력 프로그램도 불허한다는 원칙을 갖고 있어, 무기용 핵 프로그램의 포기를 전제로 평화적 프로그램을 제공하는 방안에 대해 한·미 간 협의가 필요하다.

북한이 최근 독자적으로 영변 지역에 경수로를 건설 중인데 이에 대한 안전문제도 향후 심각하게 제기될 전망이다. 따라서 북한의 안정성이 결여된 평화적 원자력 프로그램에 대한 개입을 확대하여 필요하면 외부의 기술적 지원을 제공하는 방안도 같이 검토되어야 한다.



X

통일대비 대북정책



한반도 통일은 어느 일순간에 찾아오지 않는다. 미리 준비하고 다가서야만 가능하다. 대북정책을 통일과 적극적으로 연계하지 않으면 통일에 다가설 수 없으며, 설사 예기치 않은 상황이 도래한다 해도 제대로 된 통일을 이룩할 수 없다. 이 장의 문제의식은 다음과 같다. ① 왜 이 시점에서 통일을 준비하는 대북정책이 필요한가, ② 통일이 궁극적인 대북정책목표라면 이를 달성하기 위한 하위 정책목표들은 무엇인가, ③ 설정된 대북정책목표들에 접근하기 위해서는 어떤 정책수단들의 동원과 연계가 필요한가, ④ 통일대비 대북정책은 어떤 원칙과 정책기조로 추진되어야 하며, 국제공조와 국민적 합의 문제는 어떻게 균형을 잡아야 하는가. 이 장은 통일을 최상위의 대북정책목표로 설정했을 때 목표-수단의 계층구조와 연계방법의 대강을 밝히고, 과거 정부의 정책경험과 시행착오를 토대로 치밀한 통일 전략지도가 필요함을 주장하고자 한다. 여기서 거론하는 ‘대북정책’은 북한을 상대로 한 한국의 정책, 즉 좁은 의미의 대북정책에 국한한다. 개략적인 내용은 다음과 같다.

1. 대북정책 환경 변화

가. 통일정책과 대북정책의 관계

통일정책은 통일한국(One Korea)을 구현하기 위한 정책이다. 통일국가 구현 과정에서의 정책목표 및 수단의 선택과 관련된 결정과 집행을 총칭한다.¹³³ 대한민국 헌법은 “통일을 지향하며 자유 민주주

¹³³ 통일원은 1995년 통일정책을 “최종 목표인 통일국가를 달성하기 위한 전 단계에서의 정

의적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다(제4조)”고 규정하며, 통일정책 수립과 추진을 국가의 의무로 정해놓고 있다. 대북정책은 남과 북의 존재(Two Korea)라는 현실을 감안한 정책이다. 한반도 분단 상황을 평화적으로 관리하고 남북 간의 화해와 협력관계를 증진하기 위해 북한을 상대로 하는 정책을 의미한다. 대북정책은 남북 분단이 고착됨에 따라 남북관계를 보다 현실적으로 개선·관리하기 위해 김대중 정부 이후 ‘통일정책’이란 용어를 의식적으로 자제하면서 통용된 개념이다.

통일정책은 논리적으로는 대북정책을 포괄하는 상위개념이나, 현실적인 대북정책 중에는 분단 고착적인 정책이 있을 수 있어 모든 대북정책이 통일정책은 아니다. 양자 모두 궁극적으로 통일을 지향하더라도 구체적인 하위정책목표의 내용과 정책추진 효과가 나타나는 시점에서 차이가 있다. 통일정책은 정치·경제통합, 통일비용, 통일외교 등 남북통합 구현을 목표로 하는 중장기 정책인 반면, 대북정책은 북한의 존재를 인정하면서 남북대화, 교류협력 등을 통해 북한과의 갈등과 대립 극복을 목표로 하는 중·단기 정책이다.

한국의 대북정책이 그동안 순조롭게 추진되어 왔다면 대북정책의 목표와 수단들이 점차 통일정책의 그것과 일치하는 영역도 증가했을 것이다. 그러나 결과는 통일정책이 부재한 대북정책이었거나, 통일정책과 대북정책이 분리되어 추진된 경우가 대부분이었다.

책목표 및 수단 선택과 관련한 결정과 진행을 총칭하며, 대내외적인 경제적·사회적 및 정치적 환경을 유리하게 변화·유도하여 중국에 가서는 통일된 민족국가를 건설하고 국가와 민족의 목표를 실현하고자 하는 정부의 노력이 구체적으로 표현된 것”이라고 개념 규정함.

나. 통일정책에서 대북정책으로의 전환 과정

정책은 정치체제와 환경과의 상호작용을 통해 산출된다. 그동안 한국 정부의 통일·대북정책 추진과정은 3단계로 나누어 볼 수 있다. 1단계는 정부 출범직후로, 이 시기에는 한반도 분단의 고착을 방지하고 대립과 반목이 극심한 남북관계를 고려하여 통일정책이 강조되었다. 이승만 정부는 북진통일 혹은 승공통일을, 장면 정부는 ‘남북한 자유 총선거’를 주장했다(1960.8.27 시정연설). 다만 박정희 정부는 60년대에 ‘선 건설, 후 통일’을 표방하면서 ‘통일’ 거론을 자제하였다.

2단계는 1970년대 이후 김대중 정부 출범 이전시기로, 이때는 다양한 통일정책 제시와 더불어 간헐적이기는 하나 대북정책 추진도 병행되었다. 박정희 정부는 70년대 들어 수차례 평화통일 구상을 밝혔다.¹³⁴ 전두환 정부는 ‘민족화합민주통일방안’(1982.1.22), 노태우 정부는 ‘한민족공동체통일방안’(1989.9.11), 김영삼 정부는 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’(1994.8.15)을 제시했다. 이들의 통일구상은 기존 통일방안(북진통일, 자유총선거)과는 차별화된 구상이었다. 이 무렵부터 당위론적인 통일정책만으로는 한계가 있어 남북관계 현실을 타개하기 위한 대북정책도 병행되었다. 당시 정부들은 1972년의 7·4공동성명, 1973년 6·23선언, 1984년 북한 수해물자 인수, 1985년 남북 이산가족 고향방문, 1988년 7·7선언, 1992년 남북기본합의서 채택, 1994년 남북정상회담 합의, 1995년 대북 수해물자 지원 등 북한 당국을 대화의 상대로 인정하면서 북한과 협력을 모색했다.

3단계는 김대중 정부 출범 이후로, 통일방안 제시를 자제하는 대신 현실적인 대북정책 추진에 공을 들였다. 김대중 정부는 화해·협력

¹³⁴ ‘평화통일구상선언(1970.8.15)’, ‘7·4공동성명(1972.7.4)’, ‘평화통일외교정책선언(1973.6.23)’, ‘평화통일 3대 기본원칙(1974.8.15)’. 등이 있음.

을 중시하는 새로운 대북정책 패러다임을 도입했고, 노무현 정부는 이를 계승한 평화변영정책을 추진했다. 이들 정부의 대북정책 기조는 통일문제보다는 화해·협력·평화 중시, 남북대화 적극 추진, 정경분리 원칙에 따른 남북경협 활성화, 대북 인도적 지원 확대, 민족우선 정책으로 요약된다. 이명박 정부도 처음에는 비핵개방 3000, 상생공영의 정책, 남북관계의 질적 개선 등 구체적인 정책목표와 접근법은 전 정부와 차별되나 남북관계 개선을 대북정책목표로 했다는 점에서는 동일했다. 이명박 정부는 남북관계가 풀리지 않자 후반기 들어 통일정책을 강조하기 시작했다. 실질적인 통일준비 노력을 강화한다는 차원에서 통일교육, 탈북자·이산가족·납북자 등 분단 이재민 보호·지원, 통일재원 마련 등 국내적 조치에 주안을 두었다. 이명박 정부는 능동적인 통일정책을 강조함으로써 통일과제의 중요성을 부각하는 성과가 있었다. 통일준비를 역설했으나 기다리는 전략이었고, 대북정책 없는 통일정책으로 회귀하는 모습을 보였다. 여기에는 김정일의 와병에 이은 사망으로 북한이 불안하다는 정세관도 작용했다.

이상의 전개과정을 볼 때, 대북정책과 통일정책의 유리는 남북 간의 갈등과 대립이 증폭된 상황에서 통일정책의 표방은 비현실적이며, 통일은 남북 간의 화해협력·평화변영·상생공영으로 분단의 상처를 우선 극복해야 가능한 과제라는 판단에서 발생하였다. 이를테면 평화와 통일문제는 선후관계에 있다는 인식에서, 통일정책 유보는 이보전진을 위한 일보후퇴라는 발상에서 비롯되었다. 그러나 지난 15년간은 일보후퇴에 머물렀을 뿐 이보전진을 위한 발판이나 평화보장 장치의 확고한 구축에 실패하였다. 한편 대북정책 없는 통일정책은 해방과 6·25 전쟁이라는 분단과정 혹은 극단적인 대결시기의 정책이었다. 일방적인 통일정책 추진은 국내 정치적 필요에 따라 현실과 유리된 당위론적 명분의 제시가 필요했거나, 북한의 급변 내지 붕괴 가능성에

대한 과잉 기대가 작용했다. 어찌 보면 과거 정부들의 통일정책 혹은 대북정책 일방의 편향된 추진은 시대적 상황의 산물이었다. 통일정책 일방은 남북관계 현실을 고려하기 보다는 먼 미래를 그렸고, 대북정책 일방은 지나치게 현실적인 성과를 고려한 결과 미래 목표와의 연계가 부족했다. 과거 정부의 통일 혹은 대북정책 일방 추진이 주는 교훈은 현실과 당위의 연계가 필요하다는 점이다.

다. 대북정책 환경 변화와 대북통일정책 일체화

대북정책목표는 여러 차원에서 설정될 수 있다. 북한변화, 남북 화해협력, 평화, 통일 등 통일은 갑자기 이루어지는 사건(event)이 아니라 남북이 하나의 공동체를 이루는 과정(process)이다. 이 같은 의미에서 대북정책과 통일정책은 연계가 가능하다. 남북이 상호 실체를 인정하면서 화해협력을 통해 점차적으로 민족공동체를 회복해 나간다는 ‘민족공동체 통일방안’은 여전히 유효하며, 남북 화해협력의 착수는 곧 통일과정이다.¹³⁵ 여기서 핵심은 북한변화나 화해협력이 민족공동체 형성에 직간접적으로 기여해야 한다는 점이다. 대북정책과 통일정책의 일체화는 북한변화 방향이나 화해협력의 성과에 대한 평가를 ‘사실상(de facto) 통일에의 기여도’라는 기준으로 보자는 것이다.

평화는 통일을 달성하기 위한 필요조건이나 충분조건은 아니다. 평화와 통일을 시간 개념에 묶어 평화를 선차적 과제로 내세우면 통일로 접근하는 경로가 어려워지며, 민족문제를 국제관계의 하위변수로 넘겨 우리가 통일을 주도할 수 없게 된다.¹³⁶ 통일 지상주의는 평

¹³⁵ 조민, “국가비전과 통일전략,” 『국가비전과 통합적 통일전략』 (평화재단 심포지엄 자료, 2012.6.19), p. 33.

화를 해치는 모험주의로 변질될 우려가 있는 반면, 평화 우선주의는 분단을 고착시킬 수 있다. 평화와 통일을 상호 보완적 관계로 인식하여 ‘통일을 지향하는 평화’를 추구해야한다. 안보는 평화와 우리 주도 통일의 전제조건이다. 그러나 안보만을 선차적 과제로 내세울 때는 평화 선결주의와 동일한 결과를 초래한다. 안보, 평화, 통일이라는 명제를 통합적으로 사고하면서 궁극적으로 통일이 안보와 평화문제를 근원적으로 해결하는 과제라는 인식이 요구된다.

통일과 연계된 대북정책이 절실한 이유는 특히 대북정책 추진 환경과 여건이 바뀌고 있기 때문이다. 정책목표는 적용하려는 대상이 취약하고, 방법의 효율성이 검증되었을 때 달성 가능성이 높아진다. 게다가 정책목표에 대한 합의기반이 수렴되고, 그 목표가 절박한 과제로 대두되었다면 추진하지 않을 이유가 없다. 이상으로 볼 때 지금이야 말로 통일을 목표로 한 중장기 대북정책을 추진해야 할 최적기이다. 통일을 먼 미래의 일로 미룰게 아니라 당장 통일과정에 진입해야 한다. 대북정책과 통일정책의 일체화 필요성은 ① 북한상황의 변화, ② 대북정책 실효성 확보, ③ 국민합의 기반의 수렴, ④ 통일에 대한 시대적 요청에 근거한다.

(1) 북한상황의 변화에 대비

2012년 김정은 정권이 공식 출범했다. 과거 김정일 정권이 출범한 상황에 비추어 볼 때 앞으로 2~3년 동안 북한의 정권안정 추구 기간이 지속될 것이다. 우여곡절도 있을 것이나 대안세력 부재로 북한 정권안정화가 가능할 것이다. 정책방향은 김정일 때의 경로에서 크게 벗어나지 않을 것이다. 국방우선, 특권층 우대, 공안통치, 반개혁과 제

136 위의 글, p. 35.

한적 개방이 예상되고, 대중 편향외교에서 벗어나 점진적으로 여타 주변국들에 접근할 것이다. 북한의 본격적인 개혁·개방은 권력 공고화 작업과 상충되어 어려울 것이다.

수년 후 김정은 정권의 불안정성은 증대될 가능성이 높다. 정권 대 사회의 긴장관계가 증대되고, 사회저변의 불안이 권력 상층부로 옮겨갈 것이다. 민생불안으로 주민들의 불평불만과 공권력 저항 현상이 증대되면 권력층 내부에서도 김정은 리더십에 대한 회의감이 생기고 이에 따른 권력 갈등과 파벌형성이 촉진될 것이다. 앞으로 10년 남짓 경과되면 체제 결속력이 현저히 저하되고 잠재되었던 불안요소가 드러날 것이다. 조직적인 반체제 활동, 권력 투쟁과 함께 정국이 불안해 질 수 있으며, 정권교체도 있을 수 있다. 그러나 새 권력도 어렵게 확보한 권력을 나름대로 온존시키는 방도를 찾을 것이기 때문에 북한의 붕괴를 상정하기는 어렵다.

이상은 북한의 미래에 대한 개략적인 전망이다. 북한의 미래를 과거의 연장선에서 보고, 변화에 완고한 특성을 고려하면 비관적일 수밖에 없다. 요컨대 김정은은 권력세습에 성공했으나 그간 누적된 복합적인 체제문제들을 풀기가 어려울 것이고, 개혁·개방을 해야 하나 권력 속성상 결단이 어려워 불안정성이 증대될 것이다. 그렇다고 체제붕괴로 이어질 가능성은 낮다고 본다. 이 같은 상황전개를 전제할 때 다음과 같은 통일 기회 요인의 추론이 가능하다. 김정은 정권 후반에 유일지배구조의 동요와 더불어 구성원들의 체제이반 심리 표출이 수반될 가능성이 높다. 폐쇄적인 선군체제에서 개방적인 선경체제의 변화욕구가 분출될 수 있다. 북한의 개혁·개방은 통일 가능성의 증대를 의미한다. 지배세력이나 대안적 세력이 다시 변화 욕구를 제어한다면 다시 개혁·개방 가능성은 현저히 줄어들고, 언제 다시 북한에 자생적인 변화 동력이 분출할지 기대하기가 어렵다.

김정은 정권 스스로 개혁·개방의 길을 선택한다면 바람직하다. 선군체제를 고집한다면 우리에게 여전히 위협이 될 뿐만 아니라 북한도 체제모순 누적으로 불안이 증대될 것이다. 김정은 집권이후 수년 경과된 시점은 북한이 변화의 기로에 있는 때가 될 것이다. 이때야말로 통일의 틈새가 확대될 수 있는 전무후무한 시점이 될 수 있다. 가능하다면 북한 지도부가 주도적으로 변화의 길을 걷도록 해야 한다. 변화를 거부하면서 불안이 증대되는 시행착오를 거친다면 앞으로부터의 압력에 의해 개혁·개방의 길로 나가도록 한국의 대북정책은 북한의 변화 여건을 조성해야 한다. 북한 지도부에 개혁·개방 권유, 온건·실용주의 확산, 민심사기 등 북한에 변화 여건을 조성해 주면서 남북이 함께 잘 사는 길이 어디에 있는지 확실한 비전을 보여주어야 한다.

(2) 대북정책의 실효성 확보

한국은 지난 15년간 서로 상반된 대북정책을 경험했다. 북한의 변화와 남북관계 개선이라는 큰 정책목표는 같았으나 기대하는 변화의 성격(양적 : 질적)과 접근방법(선 포용, 후 변화 : 선 변화, 후 포용)이 달랐다. 그러나 결과는 우리의 기대와 어긋났다. 다소 과장한다면 외형상 무위(無爲)로 끝났다는 점에서 같았다. 한동안의 양적변화도 일순간 물거품이 될 정도로 취약했고, 질적 변화는 접근조차 어려웠다. 북한 당국은 우리가 주는 것을 골라먹거나, 우리의 기대대로 움직여 주지 않았다.

10년의 경험과 5년의 경험 모두 대북정책에 통일지향성이 결여되었다는 점도 같았다. 진보정부는 통일은 나중의 문제로 애초부터 배제했고, 보수정부는 대북정책을 추진하다 통일을 강조했으나 현실적으로 북한을 상대로 하는 대북정책에는 이를 반영시킬 수 없었다. 과

거 진보·보수정부의 대북정책은 북한 ‘당국’에 접근하는데 치중했다는 점도 비슷했다. 진보정부가 식량지원을 통한 북한주민의 생존권 기여를 주장했고, 보수정부가 북한주민의 인권개선을 강조했으나, 식량지원이나 인권개선 요구 모두 북한 당국을 회유 또는 압박하기 위한 수단적인 성격이 강했다.

과거 15년의 대북정책 공과(功過)를 통일기반 조성에 기여도를 기준으로 본다면 평가는 달라진다. 10년의 포용정책 성과로 남북 간 접촉·교류면 확대, 상호 불신 완화와 이해 증진, 북한 민심사기, 대화·협력의 제도화에 진전이 있었다. 5년간 원칙 있는 대북정책의 결과로 북한의 독재·인권탄압 실상을 지적했고, 북한체제의 모순(선군(先軍), 기생(寄生), 특권(特權))과 불량국가의 속성(위협·도발)이 명확히 드러났으며, 남북관계에 대한 보다 냉정한 인식이 가능해졌다. 통일을 결혼에 비유한다면 다음과 같은 과정을 거친 셈이다. ‘남이 북을 처음 만났을 때는 호기심과 설렘으로 배려와 포용이 가능했다. 그러다 다시 북을 보자니 성격과 태도에 문제가 많아 실망스러웠으며, 고치라고 설득했더니 충돌이 잦아졌다.’¹³⁷ 북한의 ‘독재·선군·위협’을 그대로 방치한 상태에서 통일은 불가능하다. 그런 의미에서 지난 5년간 북한에 할 말은 하며 생각기를 거친 것은 필요한 과정일 수 있다. 더욱 바람직한 방법은 포용을 할 때 좀 더 강하게 설득하고 설득하면 서도 포용하는 방법이며, 그 경우 충돌은 줄어들 수 있었을 것이다.

지난 10년과 5년 대북정책의 시행착오는 정책목표를 남북관계 개선이라는 현상관리에 두면서 접근방법이 편향된 데서 비롯되었다. 통일이 대북정책의 목표라는 인식이 확고했다면 포용과 설득의 한쪽을 체념하지는 않았을 것이며, 그 결과 더딜지라도 의미 있는 통일기반

¹³⁷ 김연철은 남북 접촉의 5단계 과정을 호기심, 실망, 설득과 충돌, 체념, 공존으로 비유했음. 김연철, 『냉전의 추억』 (서울, 후마니타스, 2009), pp. 9~10.

의 요소들이 누적되었을 것이다. 동시에 우리의 통일 상대방은 북한 당국만이 아니고, 북한 엘리트와 주민들을 포함하는 북측 구성원이라는 인식이 필요하며, 이들과 관계를 맺는 정책도 병행되었어야 했다. 따라서 대북정책의 목표를 통일로 한 차원 높이고, 정책대상도 북한 구성원 전체로 확장했을 때 당국 간의 관계 동요에도 불구하고 정책의 실효성은 쌓이게 된다.

(3) 국민적 합의기반 수립

지난 15년 대북정책의 편향성과 접근방법의 급변은 한국 사회에서 이념적 갈등을 증폭시켰다. 정책 당국은 대북정책의 국내 정치적 성격 심화로 북한을 상대하기에 앞서 국내여론을 고려해야 했고 과거 정부와의 차별화를 의식해야 했다. 이로 인해 대북정책의 전략적 성격은 약화되고, 북한에는 통일전선의 연결고리를 제공하는 부작용을 낳았다.

대북정책을 둘러싼 이념적 갈등을 수렴하기 위해서라도 대북정책 목표의 격상이 필요하다. 오늘날의 대북정책 논란은 남북관계 경색 요인이 무엇인지, 현상타개를 위해서는 어떤 접근법이 유용한지를 둘러싼 논란이며, 여기에 각자의 이념적 지향성이 보태져서 논란은 갈등으로 증폭되어왔다. 대북정책을 둘러싼 갈등의 심화는 정책목표-수단의 계층구조에서 명확한 상위목표 설정과 목표에 대한 공감대 형성이 미흡했기 때문이다. 그 결과 현상 치유적인 대북정책에 급급했고, 대북 접근 수단과 방법을 둘러싼 논란만 무성해졌다.

다가서는 통일, 올바른 통일을 하자는데 반대가 있을 수 없다. 통일을 대북정책의 궁극적인 지향점으로 설정하면 국내의 이념갈등을 수렴하여 대북정책에 대한 국민적 합의기반을 제고할 수 있다. 통일

은 보수와 진보 모두 부정할 수 없는 가치이다. 말로 하는 통일이 아닌, 조용하고 차분하게 실천하는 통일을 목표로 대북정책을 추진한다면 정부 정책에 대한 국민적 신뢰기반은 보다 확고해질 것이다. 동시에 통일정책의 정당성을 미리 검증해 놓는 성과를 거둘 수 있다. 통일 정책으로서의 대북정책의 전 과정은 국민적 이해관계와 직결된 문제다. 통일에 다가서려면 지금부터 무엇을 해야 하는지, 통일을 위한 목표와 수단들의 관계를 어떻게 연계해야 되는지, 통일의 청사진은 어떻게 그려야 되는지 끊임없이 한반도의 미래를 고민해야 하는 문제이다. 지금부터 국민적 합의기반을 수렴해 놓지 않는다면 언젠가 혼선과 혼란이 폭주할 수 있다.

(4) 통일에 대한 시대적 요청

통일은 남북 구성원 모두에게 자유와 인권, 행복한 삶을 보장해 준다. 통일로 국가발전의 원동력 창출, 민족의 정체성 회복이 가능하며, 통일한국은 동북아 평화·번영의 중심국이 될 수 있다. 통일 담론은 최근 들어 충분히 거론되어 새삼 강조할 필요가 없다고 본다. 중요한 점은 통일의 시계는 해가 저물고 있음을 가리키고 있어 통일이 시급한 과제로 대두되었다는 점이다. 분단 100년이 다가오는데, 분단과 전쟁을 직간접적으로 경험한 세대들이 은퇴를 앞두고 있다. 다음 세대들은 통일이라는 정상(頂上)을 오르기보다는 둘레 길에서 안주하려 한다. 통일을 목표로 한 정교한 대북정책을 일관되게 추진하는 것은 언젠가 도래할 통일의 ‘마지막 기회’를 포착하는 일이며, 우리 민족의 명운이 걸린 과제이다. 이제는 실천할 때다.

2. 통일대비 대북정책의 목표와 도전

가. 통일여건 개척을 위한 과제

통일은 한국의 적극적인 의지와 역량이 있고, 북한이 호응하며, 주변국의 방해가 없을 때 가능하다. 통일의 기회가 주어지는 상황을 북한 상황에 국한해서 보자면, 북한 ‘국가’ 붕괴, 북한 급변, 북한의 통일합의를 상정할 수 있다. 역사상 국가(state)의 붕괴는 전쟁으로 가능했을 뿐이다. 전쟁을 통한 남북통일은 기대 밖의 일이다. 북한의 급변상황이 도래해도 저절로 통일로 이어질 가능성은 희박하다. 정권(regime)이 바뀌었다 해도 새로운 정권은 그들이 장악한 권력에 온존하려 한다. 적극적으로 원하든, 불가피한 상황이든 북한이 호응하지 않으면 통일은 기대하기 어렵다. 설사 통일이 불시에 주어질지라도 남과 북이 충분히 준비하고 합의하는 과정을 거치지 않은 통일은 엄청난 후유증을 양산한다. 이럴 경우 ‘남과 북, 뭉치면 죽는다’는 표현도 있다. 독일 통일 상황이 한반도에서 재연될 것이라는 기대도 비현실적이다. 남과 북은 전쟁을 경험했고, 북한체제의 특성이 동독과 다르며, 주변국가와의 관계도 평양과 베를린은 다르다. 동독과 북한의 차이를 없애면 가능한데 그것이 바로 통일여건의 개척과제이다.

따라서 통일에 대한 북한의 ‘합의’는 바람직한 통일을 위한 핵심적인 조건이며, 통일여건 개척을 위한 대북정책 과제는 북한이 통일에 호응해 오도록 변화된 북한 당국 혹은 북한주민들과 우호적인 관계를 맺고 더불어 살 수 있다는 믿음을 주는 일이다. 통일의 조건은 결혼조건에 비유될 수 있다. 두 사람의 가치관·성격·습관 등 배우자로서 조건이 지나치게 어긋나면 만남 자체가 지속되지 않는다. 조건이 비슷하더라도 사랑하는 마음이 생기지 않으면 결혼이 성사되기 어

렵다. 통일은 두 체제가 어느 정도 수렴되어 서로 소통하고 의지할 수 있는 관계가 조성되면서, 서로 통합해도 더불어 잘 살 수 있을 것이라는 믿음이 생겼을 때 가능하다. 한국이 북한을 흡수하여 일방적으로 혜택을 누리겠다는 생각은 통일의 장애 요인이 된다. 한국에 체류하고 있는 북한이탈주민들의 성공적인 정착이 중요한 이유도 여기에 있다. 2만여 명에 달하는 그들이 남쪽에서 상대적 박탈감 없이 행복하게 살아야 통일의 전도사 역할을 할 수가 있으며, 이는 우리가 우월의식과 배타적 사고를 버릴 때 가능하다.

마찬가지로 북한이 현재의 폐쇄적이고 도발적인 모습을 바꾸지 않으면 통일은 기대하기 어렵다. 북한 정권이나 체제 속성이 바뀌고 (regime evolution), 한국에 대해 우호적인 생각이 확산되었을 때 (mind change) 통일이 가능하며, 그 변화가 북한 당국을 넘어 일반 주민을 포괄하는 체제 차원에서 이루어졌을 때 확고해진다. 따라서 한국은 대북정책을 통해 북한체제 속성, 남북관계 구조, 북한 구성원의 대남의식을 통일에 긍정적인 방향으로 꾸준히 개선해야 한다. 결정적으로 북한주민들 사이에 변화효과가 나타났을 때 통일기반이 조성될 수 있다. 그 논리는 다음과 같다.

김정일에 이어 김정은 정권이 현 상황을 고집한다면 통일은 물론 남북관계 진전에도 한계가 있다. 폐쇄에서 개방으로, 선군에서 선경으로, 남북대결에서 공존·공영으로의 변화가 필요하다. 북한의 '개혁·개방'은 통일로 가는 첫 번째 관문이 된다. 김정은 정권이 개혁·개방을 결단한다면 매우 바람직한 일이며, 우선은 그 가능성을 배제하지 말고 변화 여건을 조성해 주어야 한다. 그러나 김정은 정권도, 언젠가 등장할 그 대안정권도 변화를 거부할 가능성에도 대비해야 한다.

통상 독재정권은 아래로부터의 강한 압력이 가해지지 않으면 변화에 완고하다. 독재정권의 개혁·개방은 권력의 일정 지분을 내놓은

일이며, 어렵게 확보한 권력을 쉽게 내놓으리라고 기대하는 것은 비현실적이다. 그러나 정권의 안위를 위협할 정도로 아래로부터 변화욕구가 분출한다면 사정은 달라진다. 따라서 북한주민들 사이에 생존을 위해서는 변화가 필요하고, 변화를 위해서는 행동해야 한다는 의식의 확산이 필요하다. 결국, 개혁·개방의 길을 여는 첫 번째 관문의 열쇠는 ‘시장화·다원화 욕구 확산’에 있으며, 그 열쇠는 북한주민들이 보유하고 있는 셈이 된다. 북한주민들에게 자유민주주의와 시장경제질서의 가치를 일깨워 주는 일은 북한변화를 촉진하는 일이자 남과 북의 가치를 수렴하는 일이다.

북한주민들의 개혁·개방 욕구 분출, 여기에 터를 잡은 개혁·개방 정권의 성립으로 통일의 조건이 충족되지는 않는다. 북한의 개혁·개방이 자리를 잡아가면서 체제가 안정되면 남북의 평화공존에는 유리할 수 있다. 그러나 통일은 오히려 멀어질 수가 있다. 북한이 자생력을 확보할수록 독자적인 발전을 추구할 수 있고, 세월이 경과 할수록 민족적 유대감은 희박해지는 반면 같은 유형의 체제인 중국에 기댈 수 있다. 개혁·개방 과정에서 한국의 적절한 도움을 확인하고 이후에도 한국과 더불어 생존할 수밖에 없는 관계를 만들어 놓지 않으면 통일은 다시 요원해진다.

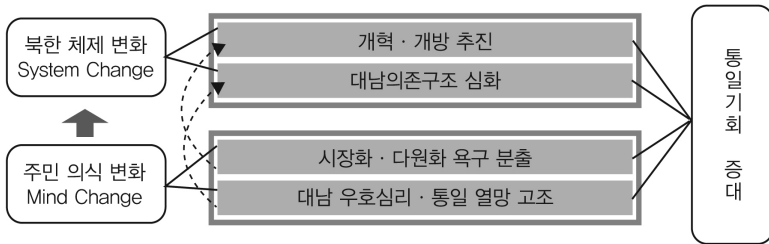
북한이 개혁·개방 진입과정부터 한국의 협력을 통해 시장경제와 개방경제를 배우고, 남북경제가 상호 보완적인 관계로 발전되어야 한다. 북한경제의 대남의존도 제고가 필요하며, 북한 교육·보건환경 개선, 국제사회 편입 과정에도 한국이 도움을 주는 ‘대남 의존구조 심화’가 통일의 길로 가는 두 번째 관문이 된다. 남북의 교류협력은 상호 보완적인 관계에서 유무상통, 공생공영의 방법으로 이루어져야 한다. 그러나 항상 등가(等價)의 협력은 한계가 있으므로 남측의 지원이 보태져야 할 것이다. 북한의 구성원들이 우리에게 ‘의존’하고 있

다는 정서는 통일에 보탬이 될 것이며, 우리가 미래에 보상 받는 가치 일 것이다.

남과 북이 다양한 관계를 맺는 가운데 북한이 우리에게 의지해서 점차 자생력을 축적해 간다면 통일기반은 확충되고, 우리의 지원은 통일 선투자에 해당된다. 보다 중요한 전략적 고려는 북한주민들의 ‘대남 우호심리·통일열망 확산’에 보탬이 된다는 점에 있다. 북한주민들 사이에 대남 친화력 확산은 통일의 문을 여는 결정적 열쇠이며, 내적 통합을 통해 통일을 완성하는 핵심조건이 된다.

요약하면 통일을 성취하기 위해 추구할 북한변수로는, 구조적으로 ① 북한의 개혁·개방, ② 대남 의존구조 심화가 필요하며, 심리적 으로는 북한 구성원들의 ③ 시장화·다원화 욕구 확산, ④ 대남 우호심리·통일열망 확산이 요구된다. 통일의 길로 가기 위해서는 북한 내부와 남북관계 양면에서, 북한 당국과 주민차원에서 구조적·심리적 변화가 선행되어야 하며 이 같은 변화는 저절로 성취되지 않는다. 한국이 적극적인 관여로 북한에 변화 여건을 마련해주고 북한주민의 민심을 사는 노력을 경주해야 가능하다.

〈그림 X-1〉 통일여건 개척을 위한 대북정책 과제



나. 도전과 장애 요인

그러나 이미 경험했듯이 북한 정권의 속성진화와 의식전환(regime evolution & mind change)은 결코 쉬운 과제가 아니다. 북한 당국은 한국의 강·온 전략에 대해 자기 입맛대로만 골라먹으면서 변화를 회피하는 출구전략으로 일관했다. 게다가 남북관계 경색으로 다시 관여의 통로를 개척하는 일이 난제로 대두되었다. 북한은 앞으로 한국에 어떤 정부가 등장해도 확실한 대북정책 전환을 보장받기 위해 한동안 공세적으로 나올 가능성이 다분하다. 통일의 관문에 접근하기에 앞서 남북관계에 뿌리박은 불신의 가시덤불을 제거하고 북한 당국과 대화의 창문을 여는 것이 선결과제로 대두되었다.

앞으로 5년간 북한의 대남전략을 개관하면, 북한은 한국으로부터 최대한의 경제적 지원을 확보하거나, 북한 내부 안정 혹은 대미접근을 위한 카드로 남한변수를 활용하면서 대화·교류·협력에 선별 호응하는 접근법을 구사할 것이다. 북핵 문제는 미·북 간의 문제로 간주할 것이며, 때로는 남북관계를 대미접근의 종속변수로 간주하고 한국 정부를 볼모로 잡거나 유연성을 가장할 것이다. 북한 내부 안정을 위한 ‘남풍(南風)’ 유발 유혹도 여전히 남아있을 것이다.

추세로 보면, 한국의 새 정부 출범 1년여 동안 대남위협 수위를 낮출 가능성은 적어 보인다. 대북정책 전환을 확실하게 못 박으려는 의도를 드러낼 것이다. 김정은 권력 공고화 과정에는 강경기조가 우세하고, 와해된 북한 내부의 대남 대화협상체계의 복원에도 시일이 필요할 것이다. 1~2년 경과 후에는 한국의 보다 유연한 대북정책과 북한 내부의 대화수요 누적으로 북한이 완고한 입장에서 후퇴할 가능성이 있다. 그러나 그 경우도 북한은 경제자원 확보 등 앞에서 거론한 대남전략 목표에서 물러서지 않으려 할 것이며, 남북관계 개선은 상

호 기대 차이로 제한적인 수준에 머무르거나 다시 경색될 가능성이 있다.

앞으로의 남북관계가 ‘경색 → 제한적 개선 → 지리멸렬 혹은 파행’의 수순으로 전개될 것이라고 비관적으로 전망하는 근거는 ① 북한의 전통적인 대남 강온전략, ② 김정은 정권의 내부 정세 추세, ③ 한·미 정부의 대북 유연정책 구사의 한계를 감안한 것이다. 미국의 대통령 후보들은 공화당·민주당 공히 과거보다 부정적인 대북관을 피력했다. 한국 정부도 북한의 핵보유 공인 전략과 보수적 정책기조 견지, 한국 사회에 북한의 반복적인 위협·도발에 따른 반복정서 누적, 지난 15년간의 대북정책 경험에 따른 자체반성과 신중함이 복합적으로 작용하여 과거와 같이 적극적인 포용정책을 구사하는 데 한계가 있을 것이다.

낙관적인 전망을 해보자. 남북관계의 급격한 개선은 김정은의 ‘파격적인 행보’에 한국 정부의 적극적인 협조가 함께 할 때 가능하다. 2012년 7월, 지도자로 추대된 지 3개월 만에 김정은은 서구적인 모란봉악단 공연 관람, 부인과 팔짱끼고 현지도, 고모 김경희와 함께 놀이기구 탑승 등 공개적으로 파격적인 모습을 연출했다. 이런 와중에 김정은이 6·28 방침으로 ‘새로운 경제관리체계’를 추진한다는 소식이 전해지면서 개혁·개방이 가능할 것이라는 분석도 나왔다. 김정은이 본질적인 개혁·개방은 아닐지라도 민생경제 활성화를 위한 내부경제 체질 개선, 적극적인 외자 유치 및 남북경협 활성화 노력을 할 수가 있다. 여기에는 대외환경 개선을 필요로 한다. 북한이 핵보유국 포기는 아닐지라도 단계적 비핵화 경로에 복귀할 수 있고, 지도력 과시 차원일지라도 김정은의 남북정상회담에 대한 전향적인 의지 표시가 있을 수 있다.

낙관적 전망은 김정은의 권력 장악력과 개방적 리더십에 대한

과도한 해석¹³⁸에 근거한 측면이 있다. 김정은의 리더십은 형성과정에 있기 때문에 대북정책을 열어놓고 긍정적인 방향으로 유인한다는 입장은 바람직하다. 그러나 동시에 김정은의 퇴행적 행보가 지속될 가능성도 고려되어야 한다. 따라서 한국의 대북정책은 현실적인 정세관을 토대로 북한의 도발 가능성에 대해 세밀히 관리하면서, 북한의 선별적인 대화·협력 호응을 남북관계 복원의 계기로 만드는 주도면밀한 전략이 요구된다. 당국 간의 경색관계가 지속될 경우 통일에 대비해 대북정책 영역을 확장해 놓는 방법도 개발해 놓을 필요가 있다.

요약하자면 북한변화와 통일여건 조성이라는 관문에 진입하기에 앞서 ‘평화관리’와 ‘신뢰구축’이라는 추가적인 과제가 제기된다. 평화는 강력한 억제력에 바탕을 두어야 된다. 신뢰는 북한 당국의 입장만을 고려한 단기적 처방을 넘어서, 남과 북 구성원들 모두를 포괄하면서 중장기적으로 유지될 수 있는 믿음이 되어야 한다. 북한의 표현대로 ‘누가 누구를 먹고 먹히는 관계’가 아니라 공통의 이익을 창출하면서, 당장에는 ‘쓴 약’일지라도 손상된 상처를 위해 필요한 처방은 해야 한다. 절제하되, 할 말은 하는 전통은 유지되어야 한다. 동시에 신뢰를 위해서는 베푸는 관점보다 서로 양보하고 배려한다는 자세가 요구된다. 그 어느 때보다도 남북관계 개선에 도전과 장애 요인이 놓여있어 서두르지 말고 차분하게 기초를 튼튼히 해가며(slow and steady) 접근할 필요가 있다고 본다.

¹³⁸ 낙관의 논리는 다음과 같다. 젊은 지도자가 아직 상황을 충분히 파악하지 못한 상태에서 서구적 취향을 정책에 접목시키고 있다. 장성택이 여기에 동조하고 있고, 유일지배체제라 보수적인 간부들의 불만도 충분히 제압할 수 있다. 이 과정에서 체제관리의 개방성이 증진될 것이며 북한의 변화로 이어질 수 있다는 것이다.

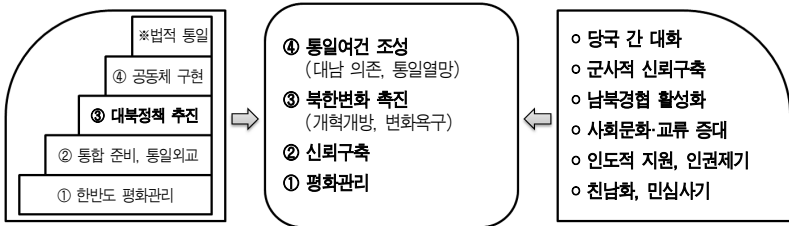
다. 대북정책목표와 접근법

이상 통일여건 개척 과제, 통일관문 접근 이전의 도전과 장애 요인, 그리고 대북 접근 자체가 제한적일 경우의 대책 등을 종합할 때 한국 정부가 추구할 구체적인 대북정책목표는 북한의 ① 개혁·개방 촉진과 ② 대남의존구조 심화, 북한주민들의 ③ 시장화·다원화 욕구 분출과 ④ 대남 우호심리 및 통일열망 확산, 여기에 추가하여 ⑤ 북한의 대남위협·도발 관리(평화관리), ⑥ 남북 당국 간 신뢰구축 및 소통확대, 그리고 당국관계가 경색된 상황에서의 ⑦ 북한주민 접근 정책으로 요약된다.

위에 열거한 정책목표들 중에 당국의 개혁·개방 추진과 북한주민들의 개혁·개방 욕구 확산은 ‘북한변화 촉진’으로, 북한의 대남의존구조 심화와 대남우호심리 확산은 ‘통일여건 조성’으로 목표의 범주를 압축할 수 있다. 당국 간 관계가 경색된 상태에서의 대북정책은 동원할 정책수단만 다를 뿐이지 북한 엘리트들이나 주민들을 대상으로 한 체제변화 필요성 및 대남 우호심리 확산을 의미하므로 북한변화 촉진 혹은 통일여건 조성에 포함시킬 수 있다.

따라서 통일을 지향하는 대북정책은 ① 평화관리, ② 신뢰구축, ③ 북한변화 촉진, ④ 통일여건 조성의 네 가지 목표로 압축된다. 평화와 안보는 대북정책의 기본(base)이고, 통일은 궁극적인 목표(goal)이다. 신뢰구축과 북한변화는 평화와 통일을 동시에 증진시키는 매개(linker) 역할을 한다.

〈그림 X-2〉 통일과정, 대북정책목표 및 수단들



통일대비 대북정책은 한반도 평화를 안정적으로 관리하면서, 남과 북 사이의 신뢰구축과 북한의 변화를 통해 통일의 기회를 확대하고 통일에 철저히 대비하여, 궁극적으로 통일을 성취하는 정책으로 규정된다. 통일대비 대북정책에서는 평화, 신뢰, 변화,¹³⁹ 통일이 핵심적으로 추구해야 할 가치가 된다. 그렇다고 평화, 신뢰, 변화, 통일이라는 가치를 선·후차로 접근해서 추구하면 현상관리에 치중해 현상 타개가 어렵고, 국제변수에 민족변수가 매몰될 수 있으며, 드문드문 나타나는 신뢰와 변화의 계기를 놓칠 수 있어 결과적으로 통일은 요원해진다.

평화와 안보 관리는 당장 공개적으로 추진해야 할 목표이나, 통일 준비는 차분하고 내실 있게 조용히 추진해야 할 중장기 목표이다. 평화와 통일의 관계는 ‘통일을 지향하는 평화’로 설정되어야 한다. 평화와 안보 관리를 기본으로 하여 평화를 해치는 모험주의적 통일정책은 자제하면서도 대북정책의 많은 역량은 통일의 씨를 뿌리고 거름을 주는 역할에 집중해야 한다.

신뢰는 평화와 통일에 공통적으로 요구되는 가치이며, 양자를 연

¹³⁹ 북한의 변화를 의미한다. 물론 넓은 의미의 대북정책으로 볼 때는 통일에 대한 시대적 통찰력, 중장기 대북정책에 대한 국민적 합의기반, 통일에 대한 올바른 인식과 통일역량 축적 등 상응하는 한국의 변화와 준비가 필요하다.

결해 주는 매개변수이다. 누적된 갈등과 대립을 해소하고, 불신의 벽을 허물지 않으면 진정한 평화를 이룩할 수가 없다. 통일은 하나의 공동체에서 공존 공영할 수 있다는 믿음이 있어야 가능하다. 전자가 서로 적대하지 않는다는 믿음이라면, 후자는 서로 더불어 살 수 있다는 적극적인 믿음이다. 신뢰는 하나씩 하나씩 쌓아가려는 노력이 중요하다. 하지만 동시에 이미 형성된 믿음을 손상시키지 않으려는 자세 역시 중요하다.

통일을 지향하는 대북정책의 접근법은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 통일이 대북정책의 궁극적인 목표임을 명확히 하고, 통일을 지향하는 평화관리, 통일을 고려한 신뢰구축과 북한변화를 도모해야 한다. 둘째, 북한사정과 남북관계 상황변화에 맞춰 중점 정책목표 혹은 접근대상을 조율할 필요가 있다. 정세 변화에 따라 정책목표의 중점을 조율하는 것이다. 셋째, 당면한 문제 상황 해결이 시급할 경우라도 위의 네 가지 가치를 반영하는 전략적 사고가 필요하다. 현상 치유에 급급하다보면 목표는 표류하며, 문제 해결이 지연될지라도 둘레길에서 머물기 보다는 정상을 향해 한걸음, 한걸음 나아간다는 자세가 필요하다.

3. 대북정책목표의 우선순위와 수단

가. 북한 정세 변화와 대북정책목표의 조율

통일을 지향하는 한국의 대북정책은 평화와 신뢰구축, 북한체제 변화와 북한주민 민심사기를 추구하되, 이들 목표들은 여건을 고려하여 복합적으로 추구해야 한다. 북한 당국과 주민들에 대한 접근을 병

행하되, 당국 간의 경색관계가 지속될 때에는 북한주민의 민심을 사 고 인권을 개선하는 정책에 주력하고, 당국과의 관계개선 노력이 주 효할 때에는 북한에 변화 여건을 조성해 주어야 한다. 앞으로의 대북 정책은 통일여건 개척을 궁극적인 목표로 북한 정세 변화와 남북관계 상황에 맞추어 구체적인 대북정책목표의 강조점을 달리하고 다양한 접근 수단을 동원하는 조율된 정책추진이 필요하다고 본다.

북한의 미래는 김정은 정권이 쉽게 붕괴되기 보다는 김정은이 보 다 권력을 다져나가다가 여러 가지 체제모순으로 불안정성이 점차 증 대될 것이라는 것이 일반적인 전망이다. 북한의 미래를 김정은의 권 력 강화 → 정책 딜레마 노정 → 체제 모순 표출 → 정국불안 단계로 변화된다고 가정하자. 어느 단계는 장기화될 수도 있고, 어느 단계는 건너뛸 수도 있을 것이다. 정책 딜레마 상황에서 개혁·개방을 선택하 여 정국이 안정되어가는 상황도 있을 수 있다. 중장기적으로 북한정 국의 변화단계를 미리 예측해 놓을 필요가 있는 점은 정세 변화에 상 응하여 대북정책목표들의 강조점을 달리하고 차별적인 정책수단을 동원하는 전략적인 접근이 요구되기 때문이다. 예컨대 다음 <표 X -1>에서 보듯이, 김정은 권력이 권력을 다져가는 초기에는 평화관리 에, 정책딜레마 노정기에는 북한변화 유도, 체제모순 표출 시기에는 통일여건 조성, 정국불안 증대 시기에는 평화관리와 변화유도라 는 정책목표에 치중할 필요가 있다.

〈표 X-1〉 북한정국 변화와 대북정책 중점

구분	김정은 권력 강화기	정책 딜레마 노정기	체제 모순 표출시기	정국불안 증대시기
북한 정국 양상	금 권력 공고화에 집중 정책답습, 통제강화	① 선군 폐쇄노선 고수 ② 개혁·개방 일부 선택	① 민심이반 파벌형성 ② 변화욕구 분출	① 권력 투쟁, 정국혼미 ② 수습한계→불안
평화 관리	대남 도발위협 차단, 원칙 있는 대화, 협력	신뢰구축과 경험연계 비핵화의 가시적 진전	다자 틀 활용 관여확대 평화체제 적극 검토	도발 가능성 경계 대량탈북 사태 대비
북한 변화 유도	개혁·개방 촉구 정상회담 탐색	개혁·개방 여건 조성 주인 의식변화 유도	개혁·개방 필요성 확산 실용·개혁 세력 지원	포괄적 지원구상 제시 개혁세력 지원
통일 여건 조성	인도적 지원 인적 접촉면 확대	대남 경제의존도 확대 간부들과의 유대 강화	민심사기 노력 강화 통일 기대감 조성	핵심간부 친남화 사업 강화

김정은 집권 초기 2~3년 동안은, 과거 김정일 때 경험했듯이 북한 당국이 내부 체제장악에 주력할 수밖에 없고 한국의 대북정책에 대한 의구심이 쉽게 불식되기 어려워 의미 있는 남북관계 진전에는 한계가 있다. 한국으로서는 북한의 대남 도발 가능성 대비 등 안보와 평화 관리를 우선하면서, 점진적으로 대화와 협력을 모색해야 한다. 김정은 정권 초기에는 북한의 호응여부와 무관하게 대남 군사적 모험 불용, 신뢰회복과 상생공영을 위한 대화·협력 재개, 투명성이 보장된 인도적 지원 확대 등 북한과의 관계에서 되는 것과 안 되는 것을 명확히 하는 대북정책 원칙을 밝힐 필요가 있다.

동시에 김정은 정권의 개혁·개방에 대한 기대와 남북현안에 대한 허심탄회한 논의 등 북한에 기회의 창을 넓게 열어놓는 것이 바람직하다. 남북관계의 현실로 볼 때 정치적 타결은 위로부터, 경제적 협력은 아래로부터 착수하는 것이 효율적이다. 당국대화는 그간의 불신을 골을 감안하고 김정은 정권을 현실적으로 인정한다는 차원에서 정상

수준으로부터 착수하고, 인도적 지원은 남북관계 경색과 무관하게 수요가 발생하면 즉각 지원함으로써 한국의 정책 변화를 실감하게 하는 것이 북한의 상응한 태도를 유도하는데 유리할 것이다.

김정은의 권력 장악 문제가 어느 정도 해결되면 북한 내부적으로 경제정책의 효율성 문제가 다급한 현안으로 부상할 것이다. 그 경우 북한이 제한적 특구 확대, 투자유치를 위한 제도 개선 등 일부 실용적인 정책을 도입할 가능성도 있으나 주도적으로 개혁·개방을 선택하기는 여전히 어려울 것이다. 따라서 이때의 대북정책은 북한 당국에 변화 여건을 조성해 주는 한편, 내부적으로도 주민들의 변화 압력이 지도부에 전달되도록 내부 소통을 활성화시키는 수단들을 동원할 필요가 있을 것이다. 물론 김정은이 개혁·개방을 결단하면 이를 적극 지원하고 확산시키는 정책을 선택해야 한다.

김정은 집권 중·후반기에 들어서면 체제 모순과 함께 김정은 리더십의 한계가 드러날 수 있다. 북한이 개혁·개방의 길에 들어서면 주민들의 분출하는 변화 욕구를 수습하는 문제가 대두된다. 이 때 북한이 보수적인 정책을 견지하면 주민들의 불평불만 고조와 반체제 행동의 증대로 권력층 내부에 대안세력이 움틀 가능성이 있다. 이 상황에서는 남북 공존공영 정책의 확대를 지속 제기하면서도 북한 지도부를 상대하는 정책보다 북한의 물밑 변화에 주목할 필요가 있다. 동원 가능한 수단이 있다면 북한 내부 개혁세력을 적극 지원하고 주민들의 시장화·다원화 욕구 확산과 함께 민심사기 노력을 강화할 때가 된다.

중장기적으로 북한체제의 붕괴 상황은 아닐지라도 권력 투쟁, 반체제 세력의 조직화 등으로 김정은 체제에 대한 심각한 도전이 발생하는 상황도 가정할 수 있다. 더 나아가 대안 정권의 등장 가능성도 배제할 수 없다. 이 상황에서는 북한의 혼란에 따른 긴장조성에 대비하여 평화관리를 우선함으로써 혼란의 파장을 최소화하면서, 경우에

따라서는 포괄적 대북지원 구상을 밝혀 극도로 민감해진 북한의 경계심을 완화할 필요가 있다.

나. 대북정책목표와 정책수단들의 연계

평화, 신뢰, 북한변화, 통일의 가치를 실현하기 위한 정책수단들은 다양하다. 우선 국제사회와의 협력을 통한 방법과 남북관계 차원의 방법으로 대별된다. 다시 민족적 차원의 조치는 북한 당국을 상대한 주로 공식적인 접근과 북한주민들을 대상으로 한, 주로 비공식적인 접근방법으로 구분할 수 있다. 아래 <표 X-2>는 개별적인 대북정책목표를 달성하기 위한 레버리지들을 개략적으로 열거한 것이다.

<표 X-2> 대북정책목표와 주요 정책수단

평화관리	신뢰구축
<ul style="list-style-type: none"> ○ 대북 억제력 강화 ○ 확고한 '북한도발 불용'원칙 ○ 남북 간 소통채널 복원, 우발상황 관리 ○ 상호 체제인정, 비방·위협 중단 ○ 북핵 동결, 단계적 비핵화 진전 ○ 한반도 평화체제 문제 논의 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북대화 다양화·제도화 ○ 불신·반목 요인 해소방안 협의 ○ 방북인원 안전보장, 형사협력, 관광재개 ○ 경험원칙 정착, 경험 안정성 보장 ○ NLL·DMZ 충돌방지 문제 협의 ○ 군사적 신뢰구축(훈련 통보·참관)
북한변화	통일여건
<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한 당국에 개혁·개방 촉구, 여건조성 ○ 북한 시장경제 학습, 국제사회진입 지원 ○ 북한체제 정상화와 교류 협력의 연계 ○ 북한 개혁세력 확대, 입지제고 지원 ○ 북한사회 외부소식 전파, 변화욕구 확산 ○ 북한 인권문제의 지속적 제기 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한경제의 대남의존도 증대 ○ 통일대비 북한 산업·SOC 개발지원 ○ 북한 민심사기 노력, 인도적 지원 ○ 남북 사회·문화·체육 교류, 접촉면 확대 ○ 북한사회 내 대남 우호심리 확산 ○ 북한 구성원들과 접촉 확대, 친화력 조성

평화관리를 위해서는 우선 대북 억제력을 견고히 하는 가운데 '도발 불용(不容)' 입장을 확고히 하고, 남북 간 소통채널을 복원하여 우

발상향을 관리하면서 상호 체제비방으로 긴장이 증대되는 현상을 차단할 필요가 있다. 신뢰구축을 위해서는 남북대화의 외연과 심도를 늘리면서 상호 불신 요인 제거, 인적·물적 교류 및 경협 안전장치 보강, 군사적 충돌 방지를 위한 노력을 강화한다.

북한변화 유도를 위해서는 북한의 개혁·개방을 직간접적으로 지속·촉구하는 가운데, 시장화·개방화를 지원하면서 변화와 연계한 협력을 확대해야한다. 북한의 변화는 당국을 상대로 한 접근만으로 한계가 있을 수 있다. 장기적인 포석으로 북한 권력층 내부의 온건·실용세력의 입지와 정책적 영향력을 제고시켜 주는 방안의 개발이 필요하며, 북한사회에 외부의 객관적인 북한현실 인식을 전파하며 인권문제를 지속적으로 제기하는 것도 중단할 수 없는 과제이다.

특히 남북한 체제의 구조적·심리적 수렴이라는 통일여건 조성사업을 평화와 신뢰 조성 이후에, 혹은 북한변화와 동시에 추진할 과제로 미뤄서는 안 된다고 본다. 대북정책의 궁극적인 목표는 통일에 있으며, 통일의 씨를 뿌리고 착근시키는 일이야말로 끊임없이, 가장 공을 들여야 할 과제이다. 평화와 신뢰는 당국 간의 관계에 따라 영향을 받는다. 그러나 북한변화, 특히 통일여건 조성은 끊임없이, 지속적으로 추구하지 않으면 이뤄낼 수 없고, 반드시 무형의 성과가 축적된다는 믿음으로 접근해야 가능하다.

북한의 반응이 필요한 신뢰구축, 북한변화 문제와 비교할 때 통일여건 조성은 다양하고 진취적인 방법을 동원할 수 있다고 본다. 북한의 민심사기는 진정한 인권개선을 통해서도 접근할 수 있고, 북한 엘리트들 및 주민들과의 접촉면 확대를 통한 꾸준한 친화력 조성으로도 가능하다.¹⁴⁰ 2만 명에 달하는 국내 정착 탈북자들에 대한 성공적인

¹⁴⁰ 한기범, “북한 간부들의 계층별 관심사를 고려한 대남 친화력 증대,” 조민 외, 『남북 친화력 확대 방안』 (통일연구원, 2011), pp. 79~86 참조.

정착지원으로 그들이 자발적인 통일 전도사 역할을 이끌어낼 수 있고, 남북관계가 개선되어 국제체육·문화 행사에 한 팀이 되어 참가하면 중국 등 국제사회도 남북이 한 민족임을 확인하게 되므로 통일외교 노력을 줄일 수 있다.

다. 대북정책 대상 및 접근방법의 확장

지난 10년 한국의 대북정책은 남북대화, 교류협력, 군사적 신뢰구축 등 주로 당국을 상대로 한 정책수단 동원에 집중되었다. 반면 지난 5년은 북한 당국과 북한주민에 대한 병행접근을 표방했으나 인권문제 제기 외에는 북한 당국의 차단으로 접근이 어려웠으며, 인도적 지원 등 북한주민들에 대해서도 접근하려는 노력이 충분하지 못했다. 이제는 당국 대상·공식접근 수단과 주민대상·비공식접근 수단들을 동시에 동원할 필요가 있다. 대북정책의 대상과 접근법도 당국·공식 접근, 당국·비공식 접근, 주민·공식 접근, 주민·비공식 접근으로 다양하게 개발할 필요가 있다. 무질서한 교류로 대북정책의 실효성을 반감시키거나 북한의 통일전선에 역용당하는 문제를 고려하여 접촉과 교류의 원칙을 정해 놓을 필요는 있다. 분명한 점은 통일을 위해서는 남북관계가 열려있어야 한다는 것이다.

남북관계의 활성화를 위해서는 북한체제의 특성상 당국 간의 공식관계가 중요하다. 당국 간의 공식관계를 제도화하고 손상되지 않도록 남과 북이 함께 노력하는 자세가 절실히 요구된다. 그러나 이미 경험했듯이 당국 간의 공식관계가 단절되는 경우는 흔히 발생한다. 그 경우에도 남북관계는 전반적인 경색으로 확산되지 않고 당국 간 공식관계 잠정중단으로 그치면서 여타 부문은 소통과 교류가 유지되는 관계로 발전시킬 필요가 있다. 통일은 남북이 공동체를 형성해가

는 과정이기 때문이다. 그렇기 때문에 북한 당국이 체제의 문을 걸어 잠근다하더라도 대(對)주민·비공식 접근노력은 지속되어야 한다. 북한 내부에 자유사조 확산, 북한 엘리트들과의 친화력 조성, 북한주민 민심사기 등 통일을 위한 노력은 중단될 수 없으며, 당국이 직접 할 수 없다면 전문가 집단이나 국제사회와의 역할 분담도 가능할 것이다.

북한 당국을 대상으로 하지 않는, 비공식적 정책수단들은 일정한 유용성에도 불구하고 한계가 있을 수 있다. 북한 당국을 자극하거나 북한 당국이 남측 당국의 의도를 오해해 접근 노력을 저감할 수 있고, 공식적 접근 노력과 상충되거나 선택과 집중에 지장을 초래해 정책 혼선을 유발할 수 있다. 그러나 통일에 다가서기 위해서는 대(對)주민·비공식 정책수단들이 당국·공식 정책수단들보다 적실성이 있을 수 있다. 인권문제에서 보았듯 필요한 문제제기는 해야 된다. 당국이 나설 수 없으면 트랙 2, 전문가 집단, 국제사회가 그 역할을 할 수 있다. 북한에 시장질서, 자유민주주의 질서를 전파하는 일은 북한 당국에 대한 눈치 보기로 중단할 수 없는 과제이다. 정책 혼선의 문제는 대북정책에 대한 국민적 공감대 형성과 당국과 관여집단 간의 소통과 조율로 극복해 나갈 수 있다. 오히려 대북정책은 당국차원을 넘어 유관기관·단체의 자원과 능력을 체계적으로 동원할 때 성과를 극대화할 수 있다.

라. 대북정책목표-수단: 조합과 선택의 기준

평화, 신뢰, 변화, 통일. 대북정책이 추구할 이 네 가지 가치는 병렬적일 수 없다. 평화는 기본이고 통일은 목표이며, 신뢰와 변화는 그 과정이다. 이러한 가치들을 하나로 융합한다면 ‘통일을 지향하는 평화’가 핵심적인 가치가 되며, 이는 대북정책 수단을 선택할 때 제1의

판단기준이 된다. 다음으로 북한과 남북관계 상황에 따라 네 개의 가치 혹은 정책목표의 강약을 조절해 나가듯이, 정책수단들도 정세에 따라 접근성과 유효성을 고려하여 차별적으로 동원한다.

앞선 <표 X-2>에서 열거한 정책목표별 정책수단들의 조합이 다른 목표-수단과 완전히 구획되는 것은 아니다. 예컨대, ‘남북대화’라는 정책수단은 우발적 상황관리를 위한 소통을 위해서도 필요하고, 신뢰구축을 위해서, 북한변화를 촉구하기 위해서, 북한핵심 당국자와의 친화력 확대를 위해서도 필요하다. 이 점에서 상황에 따라 각각의 수단으로 성취할 목표를 분별하면 되지 목표와 수단의 다양한 조합을 미리 구상해 놓을 필요가 없다는 생각도 가능하다. 그러나 대북정책을 추진하는 과정에서 흔히 범하는 실수는 전략적 목표의 우선순위와 특정 목표 달성에 필요한 최적의 수단 선택을 망각하는 데 있다. 그 결과 최선의 접근경로로 갈피를 잡지 못하고 정책 추동력을 상실하게 되는 경우가 발생한다. 북한의 맞대응으로 불가피하게 유연성을 발휘할 경우가 생기더라도 대화에 치중할 때, 경험을 활성화시킬 때, 친화력 축적에 집중할 때가 따로 있기 때문에 지향점을 분명히 해 놓을 필요가 있다. 더욱 문제가 되는 경우는 특정 정책수단의 선택이 서로 상반된 결과를 초래할 수도 있다는 점이다. 예컨대 북한에 대한 대규모 식량지원으로 당국 간의 경색 국면은 일시적으로 해소될 수 있으나 북한주민 민심사기에 도움이 되는지, 독재정권의 지배만 정당화해주는 것은 아닌지 판단이 어려워진다. 따라서 대북정책을 통해 추구해야 할 다양한 목표-수단의 조합을 개발하여 정책 매뉴얼로 구비하면서, 지속적으로 유용성을 검증하는 작업이 필요하다.

역대 정부는 대북정책의 체계적인 추진을 위해 대북정책 원칙을 정해 놓았다. 그러나 원칙이 개략적이며 일관성이 없거나, 원칙에 지나치게 집착하여 유연성을 발휘하지 못하고 남북관계 전부를 거는

(all or nothing) 상황도 발생했다. 대북정책은 외교정책과는 달리 합리적 세계의 비즈니스가 아니다. 그렇다고 무원칙한 대북 접근은 북한 당국에 이용당할 여지를 제공할 수 있다. 과거 대북정책 경험으로 볼 때 당국대화, 남북경협, 대북지원 원칙 등은 대북정책의 성패를 좌우했다. 그러므로 대북정책 원칙 정립에는 통일의 기회 포착이라는 큰 통찰력과 남북관계 현실, 국내여론을 고려한 철저한 고민이 필요하다. 대북정책 원칙을 지나치게 세밀하게 정하기보다는 다소 추상적인 수준에서 정할 필요가 있다. 지나치게 엄격한 원칙에 매이면 대국(大局)을 망치는 자충수를 둘 수가 있기 때문이다.

대북정책 수단들을 가능, 불가능, 연계의 3대 영역으로 구분하는 것도 방법이다. 대북정책수단들을 크게 되는 것, 안 되는 것, 융통성이 있는 것으로 나누어 이를 분명히 할 필요가 있다. 첫째, ‘가능 영역’은 남북관계가 경색되어도 되는 것이고, 둘째, ‘불가능 영역’은 북한의 반발이 극심해도 안 되는 것이다. 셋째, ‘연계 영역’은 북한의 태도변화에 따라 선택될 수 있는 수단들이 해당된다. 이상 3대 영역으로의 분류기준을 대북정책 원칙으로 정해 공개적으로 천명할 필요가 있다. 예컨대 대북 식량지원 문제의 경우, 인도적 식량지원은 지원사유가 발생하면 투명성을 전제로 남북관계가 경색되었을 때도 지원하는 유연성을 보일 필요가 있다. 대화만을 위한 식량지원은 여전히 ‘불가능’의 영역에 답을 수 있을 것이다. 인도주의 차원을 넘는 대규모 식량지원은 대북정책목표(평화, 신뢰, 변화, 통일)와의 접근 정도와 연계해서 결정하는 방법이 있을 것이다. 인권문제의 지속적 제기는 가능영역에, 도발불용에 따른 일정한 대가 지불은 불가능 영역에 답을 수 있다.

북한과 신뢰를 쌓고, 북한의 변화를 도모하기 위해서는 북한의 선의(善意)에만 의존할 수는 없다. 대북정책의 핵심은 연계(連繫)에 있

으며, 연계의 핵심은 필요성의 준별과 일관성에 있다. 연계가 구체적이고 균형을 유지하면 바람직하나, 선택과 유연의 여지를 남겨놓을 필요가 있다고 본다. 결국 연계를 준별하는 문제는 전략적 판단의 문제가 된다. 연계 영역에 해당되는 정책수단들은 구체적인 연계목표와 공여수단의 관계를 일련의 조합표로 만들어 정책집단이 공유하면서 적용할 때 정책의 일관성이 증대될 수 있을 것이다. 정책목표와 수단의 연계표 작성에는 상위 대북정책목표, 정세추이, 역대 정부의 경험, 남북관계 활로의 타개 가능성 등을 참고할 수 있을 것이다.

4. 정책 추진 시 고려사항

가. 대북정책 기초

(1) 목표의 명확성

정책목표란 등산을 하면서 올라야 할 정상(頂上)과 같은 것이다. 목표에는 상위목표와 하위목표가 있다. 하위목표는 상위목표를 달성하기 위한 도구적 목표의 성격을 지닌다. 등산을 시작하다보면 항상 지름길로 갈 수는 없다. 장애물을 만나 돌아갈 수 있고, 힘에 부쳐 쉬어 갈 수 있으며, 때로는 암벽을 타야하는 경우도 생긴다. 등산을 하는 과정에서 발생하는 여러 가지 문제와 같은 것을 정책문제라고 한다. 지금까지의 대북정책은 대체로 정책문제 해결에 급급했다. 북한의 위협 차단, 소통통로 개척, 접촉면 확대 등 치유적(治癒的)인 대북정책추진이 주류를 이루어 왔다. 대북정책의 궁극적 목표를 명확히 설정하지 않은 상태에서 당면한 남북관계의 제반 현안 해결에 분주하

여 결국 주변에 망라적인 목표(overall goals)가 궁극적인 목표인 양 인식되었다.

세월은 쏘살같이 흘러 분단 100년이 다가오고 있다. 분단을 직간접적으로 경험한 세대들의 은퇴가 임박했다. 해는 저무는데, 후대들은 정상 정복을 포기하고 돌레 길에 만족하는 듯하다. 통일은 당위(當爲)일진대 언제까지 산 언저리에서만 머물수 는 없다. 새로운 도전은 대북정책목표의 명확화로부터 출발해야 한다. 통일을 궁극적인 목표로 설정하고 그 하위 목표-수단의 계층구조를 다시 자리매김하는 전략지도를 마련해야 한다. 불가피하게 돌아가더라도 정상을 잊지 말아야 한다. 과거 정부들의 시행착오를 통해 정상으로 향하는 개략적인 경로도 확인되었다. 바로 지지난 10년의 경험과 지난 5년의 경험은 정반합(正反合, synthese)이 우리가 갈 길임을 말해주고 있다. 그러나 그 정반합은 산술적인 균형이 아니라 통일을 지향하는 창조적인 정반합이 되어야 한다.

(2) 실용주의

통일은 험로를 개척해서 백두산 정상에 도달하는 과정이다. 안전하게, 동반자와 불필요한 다툼을 하지 않고, 즐기면서 산행을 할 수 있다면 바람직할 것이다. 남북이 평화적으로, 화해협력과 상생공영의 실리를 추구하면서, 지나친 이념의 잣대에 얽매이지 말고 통일의 길로 매진해야 할 것이다. 예컨대, 백두산이 민족정기가 어린 산인지, 김일성 혁명전통의 본거지인지의 논쟁으로 등정 의지를 꺾을 필요는 없다고 본다. 햇볕정책은 산에 오르지 않으려는 동반자를 달래는데 지나친 투자를 해서 정상정복의 의지를 보일 겨를이 없었다. 반면에, 강경정책은 입장을 '무시'당한 동반자가 발목을 잡는 바람에 하산한

결과가 되었다.

이명박 정부는 출범 초기에 ‘남북관계는 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어갈 것’임을 밝혔다. 그 ‘실용’은 대북정책의 단기성, 연계성, 경제성을 중시하는 개념이다. 남북관계는 구체적 성과에 의해 평가되어야 하고, 남북관계의 진전으로 남북 모두에 공히 경제적 이익이 있어야 된다는 관점이었다.¹⁴¹ 하지만 실용주의를 지나치게 ‘이념의 잣대’에 집착하지 않는다는데 방점을 찍어야 하는데, 단기적 효율성과 경제성에 방점을 찍은 측면이 있었다.

이제 실용주의는 실사구시(實事求是)의 관점에서 재해석되어야 한다. 남북관계의 현실을 고려한 실용주의, 단기적 성과 보다 장기적 투자관점을 고려한 실용주의가 필요하다. 실용주의는 또한 ‘전략적’ 포용정책을 의미한다. 상호주의의 등가성에 집중하기보다는 상황에 따라 유연성을 발휘해야하고, 연계전략을 정교하게 개발하여 적극적으로 개입할 수 있는 틈새를 확대해야 한다. 북한의 변화와 통일여건을 개척하기 위해서는 필요한 포용과 압박을 구사해야 한다. 이런 의미에서 여기서의 실용주의는 ‘전략적’ 실용주의이다.

(3) 일관성

대북정책의 급격한 변화는 많은 문제를 야기한다. 정책의 급변은 특정 접근법의 실효성을 검증하기도 전에 또 다른 실험을 도입하는 셈이 된다. 문제가 치유되기 전에 다른 처방을 도입하고 정책적 성과가 착근되기 전에 정책을 변경한다면 그간의 노력은 수포로 돌아간다. 특히 완고한 북한을 상대로 하는 정책은 더욱 그렇다. 이명박 정부

¹⁴¹ 박종철, “대북포용정책과 상생공영정책 비교: 도전과 전략적 선택,” 『이명박 정부 대북정책 비전과 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 45.

의 ‘원칙 있는 대북정책’은 이전 정부가 뿌린 과실을 부분적이거나 거두어들이지 못했다. 앞으로 설정될 대북정책도 이명박 정부 대북정책의 무형의 성과, 잠재적 성과를 고려해야 한다. 남북관계의 현상만 보고 다시 반대방향으로 회귀한다는 것은 또 다른 시행착오의 반복이 된다.

한국의 대북정책은 이제 과거를 부정하는 행태를 지양하고 창조적 ‘정반합’으로 나아갈 때다. 단절과 청산이 아닌 계승과 발전의 관점에서 지난 정부의 대북정책을 냉정히 평가하여 공(功)은 거두고 과(過)는 과감히 버려야 한다. 이전 정부와의 차별화만을 의식해 정치적 의도로 ‘새로운 정책’을 제시하는 것은 과거에 심은 정책이 착근되기도 전에 뿌리를 뽑아 고사시키는 결과를 초래할 뿐이다. 대북정책의 일관성은 두 가지 차원에서 요구된다. 첫째는 장기적 포석과 탈정치화를 통한 정책목표·방향 설정의 일관성이고, 둘째는 관여집단의 목표의식 공유와 정책의 체계적 추진이라는 정책집행의 일관성이다. 이를 위해서는 최고지도자의 리더십과 확고한 대북정책 컨트롤타워 정립이 중요하다.

나. 국제공조 및 국민적 합의 문제

지금까지의 논의는 북한을 상대로 한 좁은 의미의 대북정책에 국한되었다. 국제공조가 북한의 변화를 유도할 수 있는 중요한 수단임은 두말할 필요가 없다. 국제공조와 직접적인 대북 접근이 함께할 때 대북정책의 실효성은 승수효과를 발휘하기 때문이다. 지지난 10년은 민족차원의 접근에 치중했고, 지난 5년은 국제차원의 접근을 시도했다. 이제 국제공조와 대북 접근의 균형을 찾아야 한다.

그러나 그 ‘균형’이 산술 평균적 균형이어서는 곤란하다. 국제공조

는 진행형인데 비해, 대북 접근은 봉쇄되어왔다. 국제공조는 합리성의 무대인데, 대북 접근은 비즈니스와 같은 거래가 항상 통하지는 않는다. 국제적 접근과 직접적인 남북관계 접근의 균형을 제대로 맞추기 위해서는 대북 접근에 두 배의 노력을 투입하고, 대북정책 당국에 두 배의 무게 중심을 부여해야 가능해진다. 남북관계가 경색된 상태에서는 더욱 그렇다.

국민적 합의는 대북정책의 실효성을 확보하기 위해 반드시 거쳐야 하는 민주적 정당성 확보 과정이다. 대북정책 의제 형성 단계부터 국민여론을 수렴하고, 국회의 의견이나 동의를 구해야 하며, 상반된 입장을 가진 전문가 집단의 자문을 구해야 한다. 애초부터 투명한 대북정책을 추진하는 것이 바람직하며, 대북 접근의 은밀성 혹은 시급성이 필요한 경우에는 사후에라도 이해를 구하고 불가피성을 설득하는 노력이 필요하다. 행정 편의주의를 경계해야 한다. 그러나 대북정책의 지나친 국내정치화는 극복되어야 한다. 북한을 상대하는 것도 어려운 데, 그 이전에 국내정치를 지나치게 고려한다면 대북정책목표 대비 접근수단의 실효성은 반감된다.

대북정책의 실효성을 증진시키기 위해서는 첫째, 정치적 치적을 의식한 단기 성과 지상주의를 최소화해야 한다. 남북정상회담 자체가 대북정책목표일 수는 없다. 통일의 씨앗을 뿌리고 물을 주는 역할에 만족한다는 자세가 필요하다. 남북관계 현실로 볼 때 그렇고, 통일을 지향하기 위해서는 더욱 그렇다. 새로운 대북정책 당국은 공명심을 버리고 지금 통일의 씨앗을 제대로 착근시키지 않으면 영원히 통일의 기회는 도래하지 않는다는 무한한 책임감으로 임해야 된다. 둘째, 조용하고 차분한 대북정책 추진이 요구된다. 정책 당국은 통일부 기자, 전문가 집단, 여론 선도계층 등과 열심히 접촉하여 정세와 정책을 설명하면서 국익관점을 당부하여 차분하게 조율된 목소리를 내도록 해

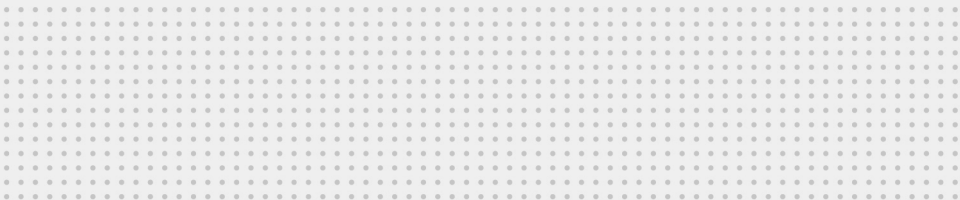
야 한다. 셋째, 대통령의 리더십이 가장 중요하다. 경제 활성화, 사회적 갈등 해소 등의 국내 과제에도 불구하고, 시대적 통찰력으로 미래를 내다보는 리더십이 요망되는 시점이다.¹⁴² 당장의 인기와는 거리가 멀지라도 외교·국방·정보를 조율하며 조용히 통일을 만들어가야 한다. 시대적 통찰력으로 통일을 실천하고 때로는 여론의 바람막이가 되어주는 리더십이 등장하리라고 본다.

¹⁴² “한국의 다음 대통령, 아니면 다음다음 대통령은 구름 밖으로 잠시 얼굴을 내민 통일의 계기를 번개처럼 낚아채야 한다. 그 순간을 놓치면 다시 얼마나 기다려 할지 모른다… 우리가 만날 대통령은 한 팔로는 천사와 어깨동무하면서 다른 손으로 악마와 악수하는 것도 겁내지 않는 능력과 결의로 무장하고 있지 않으면 안 된다.” 강찬석, “정치에 제값 쳐줘야 제 몫을 한다,” 『조선일보』, 2011년 5월 14일.



XI

결론



통일대계는 우리가 염원하고 있는 한반도의 통일을 이룩하기 위한 포괄적이며 체계적인 방안을 종합적으로 엮어내는 노력의 산물이라 할 수 있다. 사실상 우리는 한반도가 분단된 시점부터 지금까지, 그리고 앞으로 통일이 달성될 때까지 통일을 위해서 국가적 차원, 정부적 차원, 사회적 차원, 개인적 차원에서 각종 노력을 기울여 왔으며, 이러한 노력은 향후에도 지속될 수밖에 없을 것이다. 이와 같은 우리의 통일을 향한 노력을 현재 시점에서 평가해 보면, 비록 우리가 아직은 통일을 이룩하지 못했다 할지라도, 분단 이후 역사적 시기별로 다양한 영향을 미치고 있다고 할 수 있다. 즉, 한반도가 분단되고 남한과 북한에 상이한 정치체제가 수립된 이후 북한의 침략으로 비롯된 6·25 전쟁을 치르는 과정에서 만들어진 남·북한 간 적대적 관계는 현재까지도 유효한 상황이며, 남북관계를 규정하는 가장 중요한 고려 사항이 되고 있는 것이 현실이다. 이후 1970년대의 국제적 대탕트시기에 모색된 남북 대화는 적대적 관계 속에서도 남한과 북한이 상호 작용을 할 수밖에 없다는 교훈을 남겼다고 할 수 있다. 한편 1990년대 초반의 남북 기본합의서 체결과 관련된 일련의 남북 협상은 분단 이후 진행된 포괄적 회담이라는 성격을 가지고 있으며, 남한과 북한이 분단된 한반도에 대해서 직시하게 되었다. 이러한 남한과 북한 간 포괄적 회담의 진행은 추후에 진행될 다양한 분야별 회담의 가능성을 열어 주었다는 점에서 의미가 있을 수 있는 것으로 평가된다.

하지만 북한이 한편으로는 남한과 협상하면서도 핵무기 개발을 계속함으로써 야기된 북한 핵 문제의 대두는 한반도 통일 문제를 보다 난해하게 만들게 되었다. 즉, 과거의 한반도 통일 문제가 남한과 북한이 분단됨으로써 생성된 이질성을 극복하고 우리 민족이 함께 삶을 영위하던 시절의 동질성을 회복하는 것으로 초점이 맞추어져 있었다면, 북한의 핵 문제 대두는 양대 측면에서 한반도 통일문제를 근본적

으로 생각하게 만든 측면이 있는 것이다. 우선 북한 핵 문제는 핵무기가 가지고 있는 가공할 파괴력에 의한 민족 전체의 생존을 위협하는 것으로써 북한이 남한에게는 적대적 대상일 뿐 아니라, 북한이 핵무기를 포기해야만 한반도 통일이 가능하기 때문에 이를 위해서는 북한 자체를 근본적으로 바꾸어야 한반도 통일이 가능할 것이라는 사고를 하게 만든 것이다. 또 다른 측면에서는 북한 핵 문제는 핵 문제의 속성상 남한에게만 위협이 되는 것이 아니라 주변국과 나아가서 전 세계적으로 위협이 되는 사안이기 때문에 남한과 북한 간 협상만으로는 해결하기 어렵다는 한반도 통일의 국제적 측면을 다시 한 번 부각시키는 결정적 역할을 하게 되었다.

2000년대에 들어서 진행된 남북정상회담의 개최는 남한과 북한이 최고 결정자 차원의 만남을 통해서 다양한 분야의 상호작용을 촉진시킬 수 있다는 의미가 있다고 할 수 있다. 하지만 정상회담의 정례화가 이루어지지 못함으로써 남한과 북한 간 대화 및 협상을 정상화하는 데는 미흡한 것도 사실이며, 북한이 남북정상회담 개최 자체를 남북관계의 주도권을 쥐기 위한 지렛대로 활용하는 자세로 인해서 정상회담의 유용성은 여전히 존재하지만 매우 신중하게 접근해야 하는 문제로 취급되고 있다 할 수 있다.

이와 같은 남한과 북한 간 실질적 대화와 협상의 역사적 전개와 동시에 남한에서는 우리가 추구하는 통일의 모습이 무엇인가 하는 문제와 관련해서 정부 차원, 학계 차원, 시민사회 차원에서 많은 논의가 있었으며, 통일을 이룩하기 위한 과정에 관련된 논의에 대해서는 전반적으로 합의가 형성되어 있다고 할 수 있다. 즉, 한반도 통일과정은 평화적으로 진행되어야 한다는 것이 절대적 명제로 되어 있는 것이다. 또한 우리 사회에서는 바람직한 통일의 모습에 대해서도 자유민주주의와 시장경제원리에 입각한 통일국가의 형성이라는 것으로 대체적

으로 의견이 수렴되어 있다고 할 수 있다. 하지만 이러한 궁극적 통일을 이룩하기 위한 세부적 방안에 대해서는 우리 사회가 전면적으로 합의를 이루고 있다고 하기는 어려우며, 사실상 통일문제가 가지고 있는 복잡다기한 성격과 남한 사회의 민주적 다원주의에 입각한 자유로운 의사 표현은 자연스럽게 다양한 주체에 의한 다양한 방식과 경로의 통일방안 제시로 귀결된다고 할 수 있다. 여기에서 우리가 주목해야 할 것은 남한 사회에서 분단 상황과 6·25 전쟁 경험 세대가 차지하는 비율이 매우 적다는 실증적 인구구성이다. 즉, 과거의 통일논의가 한반도 분단을 직접 경험한 세대에 의해서 주도되었다면, 향후의 통일논의는 분단과 전쟁을 경험하지 않은 세대에 의해서 주도될 수밖에 없다는 현상을 보여주는 것이다. 이러한 현상은 향후 통일에 대한 논의가 과거의 이데올로기적 및 지역적 편향성을 노정했다는 현상을 탈피해서 상대적으로 젊은 세대의 가치관에 입각해서 진행될 것이라는 점을 예고하고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 바람직한 통일대계는 보다 미래지향적이고 한반도에 거주하는 주민들의 삶을 보다 행복하게 할 수 있도록 하는 방향으로 설계되어야 할 것이다.

본 연구에서는 이와 같은 통일대계의 방향성을 염두에 두고 추진되었으며, 궁극적 통일의 바람직한 모습과 함께 통일의 대상인 북한의 상황을 면밀하게 검토하여 향후 추진할 대북정책을 분야별로 모색하였고, 앞에서 논의된 주요한 내용을 요약하면 아래와 같다.

첫째, 김정일 위원장의 사망과 김정은 제1위원장의 권력세습으로 인한 북한의 향후 5년간의 정세 변화를 예상하는 분석을 시도한 결과, 급진적 변화의 가능성은 있으나 김정은의 권력 장악이 추진되는 가운데 군부의 상대적 영향력 축소와 함께 당의 정권 통솔력이 강화될 것으로 예측되었다. 이러한 과정에서 김정은 정권은 나름대로 대외적 개방과 경제적 개혁을 부분적으로 시도하면서 중국과의 관계 긴

밀화를 기반으로 하는 대외 정책 기조하에 미국을 비롯한 주변국과의 관계개선을 통해서 경제난을 타파하고 정권의 생존을 보장받으려 할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 북한은 핵무기 개발을 포함해서 자신들이 간주하고 있는 정권 생존의 핵심사안인 대량살상무기 개발은 지속할 것으로 예측되었다.

둘째, 한반도 통일 및 대북정책과 관련 국제환경과 관련 핵 문제의 해결방향을 포함한 국제적 환경을 분석한 결과, 북한은 김정일 시대와 마찬가지로 핵무장 정책은 계속하면서 핵 역량을 강화할 것으로 예상되었으며, 그 결과 북핵 협상의 악순환 패턴이 지속될 것으로 예상되었다. 국제환경은 향후 미국과 중국의 동아시아 정책에 따라 크게 영향을 받을 것으로 분석되었다.

우리의 대응책으로는 북한 핵 문제와 관련해서는 북한 비핵화 정책목표를 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID)로 설정하되, 한반도와 동북아 평화체제 프로세스를 연계한 복합적 비핵화 전략과 적극적 제재와 대화 병행의 협상 전략을 추진할 것을 제시하였다. 이를 위해서는 한반도형 비핵화 모델 개발이 필요하며, 대북정책의 지속성과 국제적 공조체제 중요성에 대한 강조가 필요하다는 점이 제시되었다.

이와 같은 북한 핵 문제의 해결책 제시와 함께 한반도 통일을 위해서는 주변국 외교가 중요하다는 인식하에 한국 외교의 주요 목적을 지구적 중견국으로서 위치 확보 및 향후 선진국 진입을 위한 다양한 분야의 국가전략 추진, 동아시아의 세력균형 및 세력전이 체제를 평화롭게 관리할 수 있는 새로운 구조 창출에 노력 경주, 북한의 정상화를 위해 북한 문제의 근본적 해결 도모 및 궁극적 통일 추구, 미국 및 중국과의 협력 강화 등을 제시하였다. 이러한 목적의 달성을 위해서는 북한 문제에 대한 지식과 비전을 바탕으로 한 정책자원을 중심

으로 대북 및 통일정책을 이끄는 국제적 공감대 확산 및 인식공동체를 형성하는 일이 필요하다는 점이 강조되었다. 또한 통일에 대한 주변국들의 안심과 지지를 확보하는 통일외교의 구사가 필요하다는 점을 제시하였다.

셋째, 위와 같은 통일 환경의 분석을 바탕으로 본 연구에서는 대북정책의 각론이라 할 수 있는 경제 및 사회문화 분야의 추진 전략을 제시하였다. 우선적으로 대북한 경제교류와 관련, 민간기업의 상업적 경제교류, 한국 정부의 북한 당국에 대한 물자 인도, 인도적 지원, 개발지원의 네 가지를 식별하고, 남북관계에서 발생하는 여러 상황적 필요에 맞추어 적절하게 구사되어야 한다는 점을 제시하였다. 한편, 사회문화교류와 관련해서는 사회문화교류의 위상 정립과 사회적 합의 기반을 마련한 바탕 위에서 사회문화교류 관련 법 및 제도 개선, 사회문화교류의 안정화를 위한 남북한 간 제도 구축, 정부와 시민사회의 관계 재정립, 전문가 및 실무자 양성 등의 정책방안을 제시하였다.

이와 같은 통일 환경 변화의 분석과 분야별 대북정책 추진 전략은 통일대비 대북정책의 틀에서 추진되는 것이 바람직한 것으로 사료되는 바, 대북정책은 실효성이 있어야 하며, 국민적 합의에 기반을 둔 것이라는 점이 강조되었다. 또한 대북정책 자체적으로는 북한 정세 변화를 주도면밀하게 추적하는 가운데 추진되어야 하므로 대북정책 목표를 북한 정세 변화에 대응할 수 있도록 하는 것이 필요하며, 목표와 수단들의 연계와 관련한 문제를 정리하였다. 한편, 대북정책 추진 시 고려사항으로는 목표 지향성, 실용주의적 접근, 일관성 유지가 중요하다는 점을 지적하였으며, 국제공조 및 국민적 합의가 대북정책 실현에 필요하다는 점이 제시되었다.

이상과 같은 대북 및 통일정책의 모색 노력은 사실상 통일대계를

효과적으로 추진하기 위한 것으로써 본 장에서는 결론을 대신해서 향후 통일대계의 원칙과 추진방향 및 정책화 관련 고려사항을 제시하고자 한다.

우선적으로 통일대계의 원칙으로서는 ① 포괄성, ② 체계성, ③ 실현성의 세 가지 요소가 담보되는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 우선 남북 합의통일의 마스터플랜으로서의 통일대계는 대남, 대북, 국제 측면을 포괄하는 내용을 전반적으로 담고 있어야 하며, 본 연구에서는 이러한 점을 고려해서 앞에서 요약한 바와 같은 분석결과를 제시하였다. 한편 이러한 포괄적 통일대계는 가능한 체계적으로 구성되어야 할 것이므로 각론적 내용들이 동일한 기준하에 분석되는 형태가 되는 것이 바람직하므로, 본 연구에서는 지난 5년간의 정책 환경 분석과 향후 5년의 정책 환경 변화의 분석을 기반으로 한 우리의 대응책을 제시하였다. 마지막으로 실현성의 담보를 위해서 본 연구에서는 총론적 및 각론적 세부적인 정책 사안을 제시하였다.

다음으로 통일대계의 추진방향과 관련한 몇 가지 사안을 아래에서 서술하고자 한다. 첫째, 통일대계는 단계적으로 추진하여야 할 것이다. 이와 같은 단계적 접근은 물론 한반도 통일이 예상치 못한 급격한 변화에 의해서 진전되는 상황보다는 점진적으로 통일의 준비시기를 거쳐서 순조롭게 남북한 간 합의에 의해서 통일이 달성되는 것을 상정하는 것이다. 둘째, 통일대계는 점증적으로 추진되어야 할 것이다. 즉, 앞 단계에서의 성과가 다음 단계로 이어지도록 하는 것이 중요하며, 모든 단계별 과제가 완결되는 것이 통일의 궁극적 모습이 되도록 해야 한다는 것이다. 셋째, 통일대계는 일관되게 추진되어야 할 것이다. 하지만 일관된 추진의 원칙을 지나치게 강조한 나머지 상황의 변화를 반영하지 못하게 되는 것은 바람직하지 않으므로 특수한 상황의 도래 시 정책을 변경할 수 있는 유연성의 확보도 동시에 중요한

것이다.

마지막으로 통일대계를 정책적으로 실현하는 문제와 관련한 고려사항을 적시하면 다음과 같다. 첫 번째 고려사항은 통일대계는 그 성격상 바람직한 목표의 상정에 무게 중심이 실릴 수밖에 없으므로, 우리는 정책의 수립과 실천에 있어서 정책목표와 현실정책 간 연결고리를 확보하는데 매우 많은 노력을 기울여야 한다는 것이다. 두 번째 고려사항은 우리 사회가 다원주의적 민주국가인 점을 감안해서 다양한 참여자의 생각을 반영하여 전 국민이 통일 노력에 동참하도록 하는 것이 중요하다는 점을 재차 강조해야 한다는 것이다. 세 번째 고려사항은 북한은 독재국가이므로 우리가 아무리 민주적으로 대북정책을 구현한다고 하더라도 북한이 민주적 또는 합리적으로 대응하지 않는다는 평범하지만 중요한 정책 환경을 항상 생각하고 대북정책을 수립 및 집행해야 한다는 것이다.

결론적으로 본 연구에서 추진한 통일대비를 위한 대북 및 통일정책의 효율적 수행을 위해서는 본 연구에서 도출된 다양한 통일 및 대북정책 관련 방안들을 정책 당국과 전문가 그룹 및 국민들과 공유하는 작업이 중요하다는 점을 밝히고자 한다. 이를 위해서는 향후에 본 연구결과를 중심으로 통일대계와 관련한 다양한 계층과의 토론회를 개최하는 것과 국민들을 대상으로 여론조사 및 통일의식 고취를 위한 교육에도 반영되도록 하는 노력이 필요한 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 단행본

- 국가안보전략연구소. 『2011년도 정세평가와 2012년도 전망』. 서울: 국가안보전략 연구소, 2011.
- 고미 요지, 이용택 역. 『안녕하세요 김정남입니다』. 서울: 중앙M&B, 2012.
- 고재홍. 『김정일체제의 북한군 연구』. 서울: 국가안보전략연구소, 2011.
- 김석진. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에의 시사점』. 서울: 산업연구원, 2009.
- 김석향 외. 『지속적인 협력과 발전을 통한 북한보건의료체계 발전 방안 연구』. 서울: 보건복지가족부, 2008.
- 김성철. 『국제금융기구나 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 김연철. 『냉전의 추억』. 서울: 후마니타스, 2009.
- 대한민국. 『천안함 피격 백서』. 서울: 국방부, 2011.3.
- 박명규 외. 『2011 통일여론조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012.
- 박형중 외. 『통일대비를 위한 북한변화 전략: 향후 5년(2012-2016)간의 정세를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 서재진. 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이상영 외. 『남북한간 보건의료 교류·협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구: 인도적 대북 지원사업을 중심으로』. 서울: 보건사회연구원, 2008.
- 이용필 외. 『위기관리론: 이론과 사례』. 서울: 인간사랑, 1992.
- 이승열. 『김정일의 선택』. 서울: 시대정신, 2009.
- 이화여대 통일학연구원. 『남북관계사』. 서울: 이화여자대학교 출판부, 2009.
- 조한변. 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 척 다운스, 송승중 역. 『북한의 협상전략』. 서울: 한울 아카데미, 1999.
- 통일연구원 편. 『재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 황장엽. 『나는 역사의 진리를 보았다』. 서울: 한울, 2008.

Pridham, Geoffrey. *The Dynamics of Democratization: A Comparative Approach*. London and New York: Continuum, 2000.

<1차 자료>

김재천. 『후계자문제의 이론과 실천』. (발행처불명). 1989.

2. 논문

강태완. “사이버전의 전략적·작전적 개념 정립필요.” 『국방지널』. 제449호 (국방홍보원, 2001.5).

고재홍. “북한 군부의 대남강경노선 약화방안.” 『북한조사연구』. 제2권 2호 (국가안보전략연구소), 1999.

_____. “남북 군사회담의 실태와 추진방안.” 『국제문제연구』. 제6권 3호 (국가안보전략연구소), 2006.

_____. “실용정부 출범후 북한의 대남정책 변화양상분석.” 『군사논단』. 통권 58호 (한국군사학회), 2009.

김근식. “이명박 정부의 대북정책 평가: 비포용(non-engagement)의 실패.” 『10.4 남북정상선언 5주년』. 한반도평화포럼 주최 토론회, 2012.10.4.

김병로. “2011 통일의식 및 북한 인식의 변화.” 서울대 통일평화연구원 통일의식조사 학술심포지엄 발표논문, 2011.9.21.

김병조. “천안함 피격사건에 대한 국론분열양상과 원인분석.” 한국국방정책학회 천안함 폭침 1주년 회고 특별심포지움, 2011.3.22.

김영훈. “대북 식량지원.” 남북협력기획단 편. 『남북한 교류·협력 발전방안』. 서울: KBS 한국방송 남북협력기획단, 2012.

김정일. “온 사회를 김일성주의화 하기 위한 당사상사업의 당면한 몇 가지 과업에 대하여(1974년 2월19일).” 『김정일선집 4』. 평양: 조선로동당출판사, 1994.

_____. “전당과 온 사회에 유일사상체제를 더욱 튼튼히 세우자(1974년 4월 14일).” 『주체혁명위업의 완성을 위하여 3』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.

김진무. “김정은 체제하 남북관계 전망과 대북정책 방향.” 세종연구소 학술세미나 발표논문, 2012.3.14.

김태서. “최근 북한의 대남정치, 사상공작과 우리의 대응책.” 『북한조사연구』. 제1권 2호 (국가안보전략연구소), 1998.

- 김현경. “북한의 남북대화 중단 및 재개 요인분석 - 2000년 이후 사례를 중심으로.” 경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2007.
- 류길재. “북핵 문제의 성격과 해결을 위한 전략 구상.” 『한국과 국제정치』. 제25권 4호 (경남대 극동문제연구소), 2009.
- 리규이. “변화하고 있는 ‘조직생활’의 나라.” 『임진강』. 통권 9호, 서울: 임진강출판사, 2010.
- 문순보. “북한의 장거리 로켓 발사와 동북아 정세.” 『정세와 정책』. 통권 193호 (세종연구소), 2012.
- 박정란. “세대별 통일의식과 통일준비.” 서울대 통일평화연구원 통일의식조사 학술심포지엄 발표논문, 2011.9.21.
- 박종철. “대북포용정책과 상생공영정책 비교: 도전과 전략적 선택.” 『이명박 정부 대북정책 비전과 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 박창권. “천안함 피격사건의 군사적 교훈과 한국의 대응방향.” 한국국방정책학회 천안함 폭침 1주년 회고 특별심포지움, 2011.3.22.
- 송대성. “남북군사공위 의제별 협상전략 및 세부실천 방안.” 2000년도 국방부 연구용역보고서.
- 윤규식. “북한의 사이버전 능력과 위협전망.” 국가안보전략연구소. 『2012년 한국 정치일정과 북한의 대남도발 전망』. 국가안보전략연구소 학술회의, 2011.6.29.
- 이도향. “북한의 대남정책 결정구조와 특징.” 국가안보통일정책연구소 편. 『북한 조사연구』. 제10권 2호 (국가안보전략연구소), 2006.
- 이지용. “미중정상회담 이후 한반도 안보정세.” 『주요국제문제분석』. 봄호 (외교안보연구원), 2011.
- 이윤규. “정치심리전에 대한 연구.” 국방심리전 정책연구소 (합동참모본부 민사심리전참모부), 2008.
- 조 민. “국가비전과 통일전략.” 평화재단. 『국가비전과 통합적 통일전략』. 심포지엄 자료, 2012.6.19.
- 전봉근. “6자회담과 2단계 조치의 쟁점과 전망.” 『Stretage21』. 제10집 2호 (한국해양전략연구소), 2007.
- _____. “북핵 협상 20년의 평가와 교훈.” 『한국과 국제정치』. 제27권 1호 (경남대 극동문제연구소), 2011.
- 평화재단 편집부. “현안진단-현 남북한 군사적 긴장상황을 어떻게 볼 것인가?.” 평화재단, 2009.3.7.

한기범. “북한 간부들의 계층별 관심사를 고려한 대남 친화력 증대.” 조민 외. 『남북 친화력 확대 방안』. 서울: 통일연구원, 2011.

허문영. “북한의 변화와 대남정책 전망.” 『전략연구』. 통권 제7호 (한국전략문제 연구소), 1996.

Lobell, E. Steven. “The Grand Strategy of Hegemonic Decline: Dilemmas of Strategy and Finance.” *Security Studies*. Vol. 10, No. 1, 2000.

MacDonald, K. Paul and Joseph M. Parent. “Graceful Decline?: The Surprising Success of Great Power Retrenchment.” *International Security*. Vol. 35, No. 4, Spring 2011.

Schmitter, C. Philippe “Liberalization by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule of Portugal.” *Armed Forces and Society*. Vol. 2, 1974.

Snyder, Richard. “Paths out of Sultanistic Regimes: Combining Structural and Voluntarist Perspectives.” H. E. Chehabi and Juan J. Linz (eds.). *Sultanistic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.

U.S. Department of Defense. “Joint Operational Access Concept.” (January 17, 2012).

3. 기타자료

박형중. “북한은 왜 천안함을 공격했을까?.” Online Series CO 10-22, 2010.6.4.
통일연구원. “이명박 정부의 대북정책: 회고와 평가.” Online Series CO 12-19, 2012.4.25

『로동신문』.

북한연구소 편. 『월간북한』. 2012년 6월호.

_____. 『월간북한』. 2012년 8월호.

강찬석. “정ちに 제값 쳐줘야 제 몫을 한다.” 『조선일보』. 2011년 5월 14일.

권경복. “美, 사이버 공격 국가에 미사일 응징.” 『조선일보』. 2011년 6월 2일.

- 김승련. “미 “북한 핵포기하면 한국전 종료선언 검토.” 『동아일보』. 2006년 11월 19일.
- 김용훈. “북 군인, 옥수수 300g과 소금으로 하루 버텨.” 『데일리NK』. 2011년 8월 11일.
- 김준호. “북, 강제징수 군량미 장마당서 팔려.” 『자유아시아방송』. 2011년 1월 28일.
- 김태우. “핵그림자 전략과 3축체제.” 『코나스넷』. 2011년 3월 9일.
- 문성휘. “북, 비축 군량미 부족 징병도 연기.” 『자유아시아방송』. 2011년 2월 22일.
- _____. “북 군인들, 도로 뺏길 막고 돈 갈취 심각.” 『자유아시아방송』. 2011년 2월 23일.
- 신보영. “北, 주민들 요구에 부흥하는 개혁돼야.” 『문화일보』. 2012년 8월 10일.
- 이원진. “첫 공개연설 김정은, 김일성 흉내 내려…” 『중앙일보』. 2012년 4월 16일.
- 이준삼·노재현. “北, 10·4선언 기초해 남북관계 개선하자.” 『연합뉴스』. 2012년 10월 4일.
- 이충원. “북, 지하자원 무허가 수출 단속.. 군 견제 의도.” 『연합뉴스』. 2012년 8월 10일.
- 장용훈. “북, 김정은 체제…경제개혁 승부수 던지나.” 『연합뉴스』. 2012년 8월 14일.
- 정용관. “[北, 연평도 포격 도발] 20대 44% - 30대 35% “김정일 체제유지 돕는 지원 반대.” 『동아일보』. 2010년 12월 2일.
- 조성식. “키버스토리: 창간 17주년 기념 국민의식 여론조사-01 “차기 대통령은 북지·정의보다 정제” 40.1%.” 『주간동아』. 2012년 9월 24일.
- 조승호. “동까모-美정부 지령 받고 김일성 동상 부수려 침투.” 『동아일보』. 2012년 7월 20일.
- 좋은 벗들. “군량미 다시 거두는 지역 많아.” 『오늘의 북한소식』. 제383호. 2010년 12월 29일.
- _____. “ 평양 쌀값 3,000원 돌파.” 『오늘의 북한소식』. 제387호. 2011년 1월 26일.
- 최민석. “북, 민심잡기 실패로 주민 불신 증폭.” 『자유아시아방송』. 2011년 1월 26일.
- 황일도. “개성공단 개발로 휴전선 사실상 북상.” 『신동아』. 2004년 1월호.

Council on Foreign Relations. “Managing Change on the Korea Peninsula-Report

of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relation.” 1998.4.24.

Hecker, S. Siegfried. “A Return Trip to North Korea’s Yongbyon Nuclear Complex.” Center for International Security and Cooperation. Stanford University (November 20, 2010). <<http://iis-db.stanford.edu/pubs/23035/HeckerYongbyon.pdf>>.

연구총서

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 외	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 남북경협에 대한 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 조직일체 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원

2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤	
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박중철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

학술회의총서

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
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원

협동연구총서

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(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03 북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04 북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02 부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03 체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05 수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

논문

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 2 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원

북한인권백서

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
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원

기타

2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
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	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원

2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective	Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략배정호, 구재희 편		22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원

연례정세보고서

2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011		7,000원
2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012		6,000원

통일정세분석

비매품

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		홍병덕
2010-06	야로슬라블 한 러 정상회담 결과 분석		여인근
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		홍병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향		이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점		임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석		임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현	
2011-08	북한의 여성권 · 아동권 관련 법 제정 동향		임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서		최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사실 분석		최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향		임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응		배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회의와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석		박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향		이금순, 한동호

KINU 정책연구시리즈

비매품

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 접경포럼」 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 한반도예외의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박종철 외
2012-03	러시아 극동개발과 북한 노동자, 그리고 한국의 정책적 고려	이영형

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

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
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외

Studies Series

비매품

2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seek
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
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding Kim Soo-Am et al.

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

■■ 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 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

우리의 대북통일정책은 앞으로 5년 동안 그 동안과는 다른 환경과 도전에 직면할 것이다. 본 연구는 이러한 환경과 도전을 분석하면서, 통일대비라는 차원에서 앞으로 우리의 대북정책이 어떤 내용을 가져야 할 것인가를 제시한다.