



# 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안

함택영 · 구갑우 · 이수형 · 이승열

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 북한대학원대학교, 대외경제정책연구원

## 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안

인 쇄 2009년 12월

발 행 2009년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 인수동(4.19길 275) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 양동문화사 (02-2272-1767)

인 쇄 처 양동문화사

가 격 7,500원

© 통일연구원, 2009

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안 / 함택영, 구갑우, 이수형, 이승렬 [지음]. — 서울 : 통일연구원, 2009

p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 09-17-04)  
참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-535-8 93340 : ₩7,500

북핵 문제[北核問題]

한반도 비핵화[韓半島非核化]

북한 개방[北韓開方]

349.11-KDC4

327.519-DDC21

CIP2009004216

## “비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획”

### 1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
09-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획 (총괄보고서)	통일연구원
09-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	통일연구원
09-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	통일연구원
09-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	북한대학원대학교
09-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	대외경제정책연구원
09-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	통일연구원

### 2. 참여연구진

연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	여 인 곤 선임연구위원 (협동연구 총괄팀장)
협력 연구 기관	통일연구원	박 종 철 선임연구위원 조 민 선임연구위원 함 택 영 교수(북한대학원대학교) 조 명 철 선임연구위원(대외경제정책연구원) 이 금 순 선임연구위원 장 의 관 교수(통일교육원) 강 동 완 책임연구위원
	통일연구원	전 현 준 선임연구위원 최 진 욱 선임연구위원 홍 우 택 부연구위원
	통일연구원	조 민 선임연구위원 전 성 훈 선임연구위원 정 영 태 선임연구위원 허 문 영 선임연구위원
	북한대학원대학교	함 택 영 교수 구 갑 우 교수 이 수 형 연구위원(국가안보전략연구소) 이 승 열 연구위원(이화여자대학교 통일학연구원)
	대외경제정책연구원	조 명 철 선임연구위원 홍 의 표 전문연구위원
통일연구원	이 금 순 선임연구위원 고 성 호 교수(통일교육원) 안 해 영 조교수(한국보건복지인력개발원) 장 해 경 선임연구위원(한국여성정책연구원)	



# 목차

C o n t e n t s

## 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안

함택영, 구갑우, 이수형, 이승렬

### 제 1 장 서론 / 1

### 제 2 장 한반도 냉전구조와 ‘비핵·개방·3000 구상’의 적용

01 정전체제의 등장과 특징	가. 정전체제의 형성과 등장	6
	나. 정전체제의 특징과 성격	10
02 동북아 안보질서와 북한의 생존전략	가. 동북아 안보질서의 구조적 성격	14
	나. 북한의 생존전략	23
03 북한의 비정상적 행태와 비핵·개방·3000 구상의 적용	가. 북한의 비정상적 행태	29
	나. 베트남과 쿠바 사례 비교	34
	다. 비핵·개방·3000 구상의 적용	36

### 제 3 장 북한개방과 한반도 평화구조에 대한 관련국의 입장

01 한국	40
02 북한	48
03 미국	53
04 중국	60
05 일본 및 러시아	63

## 제 4장 한반도 평화구조 창출과 북한 ‘개방화’ 초기 조건

- |                                |                          |    |
|--------------------------------|--------------------------|----|
| 01 한반도 평화구조 창출의 정치·경제적 조건      | 가. 기존 평화체제 논의에 대한 비판적 고찰 | 68 |
|                                | 나. 한반도 평화구조 창출의 정치적 조건   | 70 |
|                                | 다. 한반도 평화구조 창출의 경제적 조건   | 73 |
| 02 북한의 국제사회 편입과 미·북, 일·북 관계 개선 | 가. 북한의 국제사회 편입의 내용       | 75 |
|                                | 나. 미·북, 일·북 관계 개선의 조건    | 77 |
| 03 북한의 시장경제 도입과 국제금융기구와의 협력    | 가. 북한의 시장경제 도입의 내용       | 81 |
|                                | 나. 북한과 국제금융기구와의 협력       | 83 |

## 제 5장 새로운 평화구조 창출과 북한 ‘개방화’ 완성

- |                              |                             |     |
|------------------------------|-----------------------------|-----|
| 01 미·북, 일·북 관계 정상화           | 가. 미·중간, 미·베트남간 관계정상화 모델 분석 | 89  |
|                              | 나. 미·북 관계 정상화를 위한 세부 내용     | 91  |
| 02 북한의 국제금융기구 가입             | 가. 중국과 베트남의 경험              | 100 |
|                              | 나. 국제금융기구 가입을 위한 조건과 절차     | 102 |
|                              | 다. 북한에 대한 국제금융기구의 지원 내용     | 105 |
| 03 한반도 평화체제와 동북아 다자안보협력체제 구축 | 가. 한반도 평화체제의 조건             | 109 |
|                              | 나. 6자회담의 성격변화와 동북아 다자안보체제   | 115 |

## 제 6장 북한의 개방화 추진방안

---

01 기본방향		122
02 세부 추진방안		
	가. 핵폐기 합의단계	125
	나. 핵폐기 이행단계	126
	다. 핵폐기 완료단계	127

## 참고문헌 / 129

---

## 최근 발간자료 안내 / 135

---

표  
목  
차

〈표 Ⅱ-1〉 동북아 안보질서의 변천과정	19
〈표 Ⅱ-2〉 안보리 결의 1718호와 1874호의 주요 제재 내용 비교	28
〈표 Ⅲ-1〉 4자회담시 평화협정 관련 쟁점 및 각국별 입장 비교	41
〈표 Ⅲ-2〉 초기조치 이행계획 합의 요지	55
〈표 Ⅲ-3〉 10·3 합의 요지	57
〈표 Ⅲ-4〉 한반도 평화프로세스에 대한 각국 입장	66



# 제1장

## 서론

비핵 · 개방 · 3000구상 :: 북한의 개방화 추진방안



# 제1장

## 서론

이명박 대통령은 제64주년 광복절 경축사에서 “한반도의 새로운 평화구상”을 밝힌 바 있다. 북한이 핵을 포기하는 “결심을 보여준다면”, “북한 경제를 발전시키고 북한 주민들의 삶을 획기적으로 향상시키는 국제협력 프로그램을 적극 실행”하겠다고 의지를 표명한 것이다. 프로그램의 내용은 “남북 경제공동체 실현을 위한 고위급 회의를 설치하고 관련국 및 국제기구와의 협력을 통해 경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상 분야에 걸친 대북 5대 개발 프로젝트를 추진”하는 것이다. 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’의 연장선상에 있는 기획이라고 할 수 있다.

새로운 평화구상의 다른 하나는, “남북간 재래식 무기의 감축”이다. 역대 어느 정부도 제시하지 않은 새로운 제안이라고 할 수 있다. “무기와 병력을 서로 줄이고, 뒤로 물러서야 진정한 평화로 나아갈 수 있다”는 것이다. 또한 이명박 대통령은, “남북이 재래식 무기와 병력을 감축하면 막대한 예산과 비용을 줄일 수 있고, 이는 남북이 함께 경제를 일으키는 데도 큰 도움이 될 것”임을 지적했다. 군축과 경제가 선순환하는 구조를 창출하자는 제안으로 읽힐 수 있다.

이 두 사례에서 볼 수 있는 것처럼, 이명박 정부의 새로운 평화구상은 북한의 핵폐기 진전에 따라서 평화와 경제가 함께 가는 평화구상의 성격을 띠고 있다. 이 구상의 실현을 위해서는 무엇보다도 북한이 국제사회에 참여할 수 있게끔 개방되어야 하고 그 과정은 북한이 ‘정상국가’로 전환하는 과정이라고 할 수 있다. 북한의 개방화는, 북한이 국제사회의 권리와 의무를 정당하게 수행할 수 있는 상태로 접어들고 있음을 의미하는 것이다. 북한의 개방화는 평화과정과 함께 가는 한반도 특수적 과정이라고 할 수 있다.

이 글은 새로운 한반도 평화구상 실현의 전제조건이자 결과인 북한의 개방화 추진을 위한 정책대안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이 글의 구성은 다음과 같다. II장에서는 한반도 냉전구조와 ‘비핵·개방·3000 구상’의 적용

을 살펴본다. 역사적 유제가 중심 내용이 될 것이다. 3장에서는 북한의 개방과 한반도 평화구조에 대한 주변국의 입장을 살펴본다. 한반도 문제가 국제문제임을 감안할 때, 주변국의 입장은 한반도 평화와 관련된 변수로 기능할 수밖에 없다. 4장은 한반도 평화구조 창출과 북한 ‘개방화’ 초기 조건이다. 한반도 평화구조의 창출과 북한의 개방화의 상관관계를 분석한다. 5장은 한반도 평화구조 창출과 북한 ‘개방화’ 완성이다. 북한의 개방화가 새로운 평화구조의 창출에서 어떤 역할을 하며, 완성되는지 논의될 것이다. 결론의 성격을 띠는 6장은 북한의 개방화 추진방안으로, 북한 핵의 폐기 단계에 따른 추진방안이 제시될 것이다.



# 제 2 장

한반도 냉전구조와  
‘비핵·개방·3000  
구상’의 적용

비핵·개방·3000구상 : 북한의 개방화 추진방안



## 제2장

# 한반도 냉전구조와 ‘비핵·개방·3000 구상’의 적용

### 1. 정전체제의 등장과 특징

#### 가. 정전체제의 형성과 등장

1950년 6월 25일 북한의 남침으로 시작된 한국전쟁은 한반도 남북관계뿐만 아니라 지난 냉전시기 및 오늘에 이르기까지 동북아 및 세계정치에 지대한 영향을 미치고 있다. 비록 한국전쟁은 1945년 8월 10일과 11일 미국과 소련이 책임을 분담할 경계선으로 38도선을 택하기로 합의한 미 국무성과 군 관계자들의 결정<sup>1)</sup>이라는 역사적 과거로 회귀되는 과도적 결과를 가져왔지만, 한국전쟁을 종결하기 위해 1953년 7월 27일 체결된 한반도 정전협정은 한반도 정전체제의 등장을 의미했다.

1945년 해방 이후 38도선을 경계로 임시적이자 상황적이었던 한반도에서의 미국과 소련의 각축 및 남북한의 경쟁은 한반도 정전체제의 등장으로 상황 논리가 아닌 구조적 체제 양상으로 변화되는 결정적 계기를 마련하였다. 특히, 특정 일방의 무력에 의한 승리가능성의 소멸에 따른 타협체제의 시작을 의미하는 한반도 정전체제의 등장으로 미국과 소련·중국의 전쟁정책은 적의 소멸에서 적과의 공존으로 전환되었다. 결국, 한국전쟁 휴전의 합의는 한반도 수준을 뛰어넘는 세계적 및 동아시아 수준에서 미·소가 합의했던 제2차 세계대전 직후의 세계타협체제의 본격적인 출발로의 뒤늦은 회귀를 의미했다. 이와 동시에 한반도 정전체제의 등장은 세계적 차원에서 진행·구축되고 있던 냉전체제의 동아시아 지역의 결정판이기도 했다.<sup>2)</sup>

1) 김철범, 『한국전쟁과 미국』 (서울: 평민사, 1995), p. 349.

2) 박명림, “한반도 정전체제,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (경남대 극동문제연구소, 2006), p. 8.

이런 맥락에서 한반도 정전체제의 등장은 세계적 차원에서 진행된 냉전체제의 공고화를 가속화시키는 동시에 냉전이 유럽 지역을 넘어 아시아로 확산되는 결정적 계기로 작동하면서 뚜렷한 지역냉전체제의 등장과 완성을 의미했다.<sup>3)</sup> 한국 분할 점령, 미국의 일본단독점령과 소련 공동점령 저지, 중국의 공산화와 양안(兩岸) 분단으로 점차 심화되던 동아시아 지역냉전은 한국전쟁을 통해 폭발하였다가 종전을 계기로 봉인되고, 한반도 정전체제의 등장과 함께 비로소 하나의 지역체제로서 고착되게 되었다. 즉, 중국과 일본이 직접 참전하거나 후방기지로 역할하면서 한반도는 남한과 북한을 전초 기지로 갖는 동아시아 지역 냉전의 초점 역할을 하게 된 것이다. 따라서 한반도 정전체제의 등장은 한반도 대결구도 고착을 넘어 적어도 네 가지 수준인 미·일대소·중 대결구도의 완성, 일본의 부활, 중·일 대치, 중국 분단의 고착 계기로서 이를 통해 한국문제는 동아시아의 핵심적 문제로 부상하였던 것이다.<sup>4)</sup>

제2차 세계대전 이후 형성된 냉전체제는 세계수준에서의 진영간 정치·군사·이데올로기적 대립으로 상징되었다. 따라서 냉전기 국제안보환경은 개별·집단적 국민국가 수준에서의 단순한 경제적 이익이나 힘의 추구에 따른 경쟁이 아닌, 국가 조직이념이나 사회경제체제적 가치의 우월성을 두고 진행된 집단간 경쟁이라는 양상을 보여주었다.<sup>5)</sup> 이런 측면에서 한반도 정전체제의 등장은 동아시아 지역냉전의 최종적 확정계기이자 지역 차원에서의 진영 논리가 작동할 수 있는 구조적 환경의 완성이었다. 즉, 한반도 정전체제의 등장을 계기로 비로소 미국-일본-한국 대 소련-중국-북한의 동아시아 3층 냉전위계가 완성되었다. 그러므로 한반도 정전체제는 동아시아 지역냉전의 기축으로서 미국과 소련을 최종 배후국가로 일본과 중국을 중간단계로, 그리고 한국과 북한을 전초기지로 하는 체계적인 3층 구도를 갖고 있는 동시에 소위 북방 세력(대륙세력)과 남방 세력(해양 세력) 간의 구조적 대립구도가

3) 냉전의 기원과 전개과정에 대해서는 다음을 참조. 이수형 역, 『미국외교정책사: 루스벨트에서 레이건까지』 (서울: 한울, 1997), pp. 87~100; Colin Brown and Peter J. Mooney, *Cold War to De'tente 1945~85* (Heinemann Educational Books, 1990); J.P.D. Dunbabin, *The Cold War: The Great Powers and Their Allies* (London: Longman Group Limited, 1994); Klaus Larres and Ann Lane(eds.), *The Cold War* (Oxford: Blackwell Publishers Ltd, 2001).

4) 박명림, “한반도 정전체제,” p. 8.

5) 박건영·남창희·이수형, “미국 동북아 동맹전략과 동맹의 안보 딜레마, 그리고 한국의 국가안보전략에 대한 함의,” 『한국과 국제정치』, 제18권 제4호 (2002), p. 39.

고착화되는 계기였던 것이다. 특히, 냉전시대 동아시아 3대 전쟁(중국 내전, 한국전쟁, 베트남 전쟁)중 유일하게 한국전쟁만 자유진영이 체제수호에 성공함으로써 한반도 정전체제를 중심으로 동아시아 자유진영과 공산진영의 세력균형을 형성하는 계기가 되었다. 다시 말하면, 동아시아 냉전체제의 핵심에 한반도 정전체제가 자리 잡고 있었던 것이다.

동아시아 냉전체제 형성과정에 있어서 중국과 일본의 부상은 특별히 주목할 만하다. 먼저, 한반도 정전체제의 등장은 일본 열도의 수호 및 국가정체성 변화, 그리고 소련 영향력의 차단계기로 작용하였다. 일본은 한반도 정전체제의 형성과정에서 짧은 시간 동안 극적으로 변신, 전범국가에서 탈피하여 미국·일본·한국으로 이어지는 동아시아 3각안보체제의 중간허리 역할을 담당하게 되었다. 일본의 체제안전 담보, 경제적 부활, 동아시아 자유진영의 중심 기지화, 미일동맹체제로의 편입과 공고화, 주권회복 및 본격적인 개방화의 시작 등이 형성되고 고착된 계기로서의 한국전쟁과 한반도 정전체제 등장은 일본을 지역 중심국가로 부활시킨 미국 주도의 동아시아 지역냉전체제 완성전략과 연결되어 있었던 것이다.

중국의 경우, 한반도 정전체제 등장 이전과 이후의 역할에서 현격한 차이가 있다. 소련의 제한적 협조 상태에서 중국은 직접 참전을 통해 주도적으로 미군의 공격을 방어하고 동아시아에서 미국을 저지하는 데 성공하였다. 한국전쟁에서 스탈린의 소극적 정책으로 인해 중국은 지역냉전 및 한반도 문제에서 소련으로부터 독자성을 확보, 전후 커다란 발언권을 확보할 수 있었던 것이다. 특히, 직접 참전으로 인한 구원을 통해 북한과 형제국·형제당의 특수관계를 구축함으로써 북·중 관계를 동아시아 국제관계의 주요 축의 하나로 만들어 놓았다. 탈냉전 이후 위기의 북한을 구원하게 된 계기는 이러한 정전체제 공고화과정에서 생긴 북·중 관계의 특수성 때문인 것이다.<sup>6)</sup> 한반도 정전체제를 중심으로 펼쳐졌던 지난 동아시아 냉전체제에서 오늘날까지 영향을 미치고 있는 한 가지 주목할 만한 현상은 중·소 분쟁에 따른 양국관계의 소원화 양상 및 닉슨 독트린 이후 미·중 관계의 화해가 동아시아 지역냉전체제에 커다란 변화를 일으키면서 미-소-중의 전략적 삼각관계를 형성하게

6) 박명림, "한반도 정전체제," pp. 8~9.



된 것이다. 비록, 미-소-중의 전략적 삼각관계(strategic triangle systems)<sup>7)</sup>는 동아시아 지역냉전체제의 구조적 변형을 야기하였지만, 한반도 정전체제의 구조적 변화를 야기하지는 못했다.

한반도 정전체제의 등장은 1945년에서 53년까지의 불안정한 한반도 질서가 상대적으로 안정적이고 지속적인 체제로 변화하였다는 것을 의미한다. 1948년 남북 분단국가의 출발로 불안정했던 분단질서는 정전체제의 등장을 계기로 향상적이고 안정적인 것으로 변화였다. 일시성과 지속성, 불안정성과 상대적 안정성은 정전체제 등장 이전과 이후의 가장 큰 차이점이다. 전전의 38선에 의한 분단이 영토분할을 위한 국제합의의 내화였다면 전후의 정전협정에 의한 분단은 일종의 국경선 설정을 위한 국제전쟁을 통과한 의미를 안는 분단이었다. 무엇보다도 남한과 북한체제는 전쟁과정에서 각각의 체제를 상대의 흡수통일 시도로부터 수호하였고, 체제를 수호한 리더쉽은 더욱 강화되고 안정되었다. 이것은 한국전쟁이 남한과 북한에게, 동시에 정전체제에 부여한 최대의 역설이었다. 상대의 타도를 목적인 전쟁이 국경으로서의 휴전선을 강화시키며 오히려 상대체제를 안정화시켜주었기 때문이었다. 전쟁수행 체제와 리더쉽을 강화하였을 뿐만 아니라 한국전쟁은 정전체제를 통해 두 한국의 국가가 놓인 기반 자체를 안정화시켜 주었다. 즉, 정전체제 하에서 두 한국의 내적 조건은 전전 불안했던 국경의 상대적 안정과 공고화라는 전쟁의 결과 자체로부터 가장 크게 주어졌다.<sup>8)</sup>

두 분단국가의 고착으로 등장한 정전체제는 내부 수준에서 두 국가의 정치체제를 강화시키면서 다시 분단 질서를 안정화시켰다. 그러한 안정성은 다음의 요인들로부터 주어졌다. 첫째는 전쟁경험 자체였다. 정전체제의 출범 이후 남북한은 다시는 전쟁에 의한 통일이 불가능하다는 사실을 깨닫지 않으면 안되었다. 전쟁경험이 초래한 적대의 고착이 또 다른 전쟁의 도래를 억제하는 반면적 효과를 초래하여 전쟁수단을 통한 상대의 완전타도라는 절멸주의

7) 행위자 간의 상호 관계에 초점을 두고 이들 간에 나타나는 전략적 삼각관계는 크게 1) 세 행위자간 대칭적인 우호관계를 유지하는 삼각경명관계(menage a trois), 2) 주요 행위자와 다른 두 행위자 사이의 호감과 두 행위자 사이의 적대관계로 구성되는 낭만적 삼각관계(romantic triangle), 3) 두 행위자 사이의 호감과 두 행위자 각각이 제3의 행위자와 적대관계로 특징되는 결혼(marriage), 4) 세 행위자 모두 상호 적대관계에 있는 행위자 거부 삼각관계(unit-veto triangle)로 구분할 수 있다. 이에 대해서는 다음을 참조. Lowell Dittmer, "The strategic triangle: A critical review," in Ilpyong J. Kim(ed.), *The strategic triangle: China, the United States, and the Soviet Union* (New York: Paragon House, 1987), pp. 29~47.

8) 박명림, "한반도 정전체제," pp. 10~11.

가 종식되었던 것이다. 즉, 정전체제의 역설적 안정성은 그것을 초래한 전쟁으로부터 유발되었던 것이다. 또한 상호 완전파괴로 인해 정전체제하 남북이 공히 체제복구와 발전에 국력을 집중할 수밖에 없었다는 점 역시 정전체제의 안정성에 크게 기여하였다. 따라서 남북한은 내부 복구와 발전에 주력하는 동안 정전체제 해체를 향한 어떤 적극적인 통일지향의 구상과 정책을 추구할 수 없었다. 비록 남북이 전후 초기 어떤 적극적인 통일방책을 제시하였더라도 그것은 언표의 수준을 넘지 못했다. 내부 회복에 주력한 정책이 분단질서 안정화의 한 요인이 되었던 것이다.<sup>9)</sup>

#### 나. 정전체제의 특징과 성격

한반도 정전체제의 특징과 성격으로는 다음과 같은 측면을 들 수 있다. 무엇보다도 먼저, 한반도 정치의 핵심인 남북한의 적대적 의존관계이다. 적대적 의존관계란 남북한이 서로 상대방과의 적당한 긴장과 대결국면 조성을 통해서 이를 대내적 단결과 통합, 혹은 정권안정화에 이용하는 관계를 말한다.<sup>10)</sup> 이것은 냉전기 남북관계를 특징지어온 핵심개념으로 남북한 간 상호작용의 특징적 형태를 나타내는 이 적대적 의존관계는 정치권력의 정통성이 취약하거나 사회체제의 불안정성이 증대할 때 두드러지게 나타났다.<sup>11)</sup> 즉, 남북한 간 적대적 의존관계는 부분과 부분, 전체와 부분 사이의 관계에서 나타나는 적대와 의존 두 대립항의 상호 적대와 상호 의존의 부조(扶助)관계를 지칭한다.<sup>12)</sup>

이러한 남북 적대적 의존관계는 사실 상호간에 반면이미지를 갖는 거울영상효과(mirror image effect)를 반영한 것이었다.<sup>13)</sup> 이때의 거울영상효과는 상호의심과 상호위협이 상승작용에 의한 경쟁구도를 말한다. 일례로, 1970년대 적대의 절정의 시점에서 유신체제와 주석체제로 상징되는 남북 각각의

9) 위의 글, pp. 11~12.

10) 이종석, 『현대 북한의 이해: 사상·체제·지도자』 (서울: 역사비평사, 1995), p. 22.

11) 이종석, 『분단시대의 통일학』 (서울: 한울, 1998), pp. 33~34.

12) 박명림, “분단질서의 구조와 변화: 적대와 의존의 대쌍관계동학, 1945~1995,” 『국가전략』, 제3권 1호 (세종연구소, 1997), pp. 41~79.

13) 이종석, 『분단시대의 통일학』, pp. 33~37; 이종석, 『새로 쓴 현대 북한의 이해』 (서울: 지평서원, 2000), pp. 31~33.

군사주의화와 안보국가화, 권위주의 통치 역시 남과 북에 의해 공유된 상대방에 대한 상호의심과 위협이라는 거울영상효과로부터 직접적인 동시에 상호적으로 초래된 것이었다.<sup>14)</sup> 요컨대, 정전체제 하에서 냉전시기 남북대결이 두 한국의 체제강화에 기여하기도 하였다는 역설은 바로 적대적 의존이 부여한 효과로서 북한요인과 남한요인은 남한과 북한 각각의 내부 정치와 사회의 특성과 동학을 주조한 주요 요인을 구성하였던 것이다.<sup>15)</sup>

한반도 정전체제의 두 번째 특징은 이것이 한국전쟁의 최종적 산물이 아니라 과도기적이고 잠정적인 것이라는 점이다. 즉, 한반도 정전체제는 공고한 최종 질서이자 체제가 아닌 장차 항구적인 평화구조나 통일을 염두에 둔 잠정적 과도체제였다. 특히, 정전협정에 의한 휴전은 평화체제의 구축에 대한 실패의 산물로서 전쟁의 일시 중지상태의 지속을 의미하는 것이었다.<sup>16)</sup> 정전협정 스스로가 그것을 통하여 전쟁이 평화적으로 해결되지 않았음을 분명하게 언명, 문제의 최종해결을 위한 후속 정치회담을 요구하고 있었다.<sup>17)</sup> 그렇기 때문에 한반도 정전체제는 또한 향후 반드시 논의되고 구축되어야 하는 한반도 평화체제와 동전의 양면을 구성하는 하나의 축이라고도 볼 수 있다.

한반도 정전체제의 세 번째 특징은 이것이 단순히 남북한관계에만 그치는 것이 아니라 동북아 지역과 국제정치의 구조적 성격과 밀접하게 연결되어 있다는 점이다. 즉, 한반도 정전체제가 내포하고 있는 지역적·국제적 성격은 정전체제의 본질을 이해하는데 가장 중요한 요인이자 반세기 이상 한반도 정전체제가 유지·작동될 수 있었던 구조적 원천이었다. 진영과 진영의 대립과 경쟁으로 압축될 수 있는 냉전체제에서 한반도 정전체제는 거시적 차원에서는 미국과 소련이라는 체제를 구성하는 양축 간의 국제정치를 일정 부분 반영하였고, 미시적 차원에서는 이러한 거시적 상호작용의 영향 하에 남북한 한반도 정치가 작동해 왔던 것이다. 특히, 한반도 정전체제의 지역적·국제적

14) 이종석, 『분단시대의 통일학』, pp. 196~213.

15) 신종대, “북한요인과 국내정치: 1968년 북한요인의 영향을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제20권 제3호 (경남대학교 극동문제연구소, 2004).

16) 박명림, “한반도 정전체제,” pp. 14~16.

17) 『국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선민주주의인민공화국 최고사령관 및 중공인민지원군 사령원을 다룬 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정(정전협정)』 제4조 60항 참조.

성격에 있어서 가장 주목할 점은 동북아라는 지역의 국제정치가 한편으로는 미시적 차원의 한반도 정치와 거시적 차원의 국제정치 사이를 연결하는 매개자 역할을 담당하면서도 다른 한편으로는 나름의 독자적인 동북아 정치의 속성을 갖고 있다는 점이다.

바로 이러한 동북아 정치의 독자성이 거시적 차원에서 냉전 구조가 해체되었음에도 불구하고 동북아에서는 지역적·한반도 차원에 걸친 냉전의 기류가 여전히 강하게 작용하고 있다는 점이다. 유럽의 정치에 있어서 거시적 차원에서의 냉전 구조 해체가 곧바로 유럽에서의 냉전 청산과 독일 통일로 직결되었던 반면, 동북아에서는 그렇지 못한 것도 이러한 동북아 정치의 독자성에 기인하는 바가 큰 것이다. 국제정치의 영향을 받으면서도 동북아 정치의 독자성은 나름의 차별성을 유지해 왔고, 특히 오늘날에는 과거보다도 한반도 정전체제를 유지시키는 최대의 동력으로 작용하고 있다. 이것이 의미하는 바는 한반도 정전체제의 해체는 단순히 남북한 간의 화해협력을 통한 한반도 평화체제 구축이나 다극적 양상을 보이면서도 행위자의 다양화와 권력 원천의 다원화에서 기인하는 무극체제(Nonpolarity)<sup>18)</sup>적 국제정치의 영향 이상으로 동북아 국제정치의 부정적 독자성을 변화시킬 수 있는 동북아 평화안보체제의 형성이 무엇보다 중요하다는 교훈을 던져주고 있는 것이다.

마지막으로, 한반도 정전체제의 또 다른 특징은 제2차 세계대전 이후 오늘에 이르기까지 동북아 지역질서가 다자주의의 부재와 양자주의의 지속에 토대를 두고 변화되어 왔다는 점이다. 동북아 지역질서에서 다자주의가 부재한 가장 큰 요인 중의 하나가 바로 앞에서 설명한 이 지역의 독자적 국제정치에서 기인하는 것이다. 보다 구체적으로 언급한다면, 동북아 국제정치의 독자성을 부각시키는 역내 주요 행위자들의 역학관계에 있는 것이다.

18) 하스(Haass)에 의하면, 21세기 국제관계의 주요 특징은 무극체제로 판명되고 있다는 것이다. 세계는 한 두 개 국가나 심지어 몇 개 국가들에 의해서가 아니라 다양한 종류의 권력을 보유·행하고 있는 아주 많은 행위자들(dozens of actors)에 의해 지배되고 있다. 이것은 과거로부터 구조적 전환(tectonic shift)을 보여주고 있는 것이다. 오늘날 국제관계는 다수의 국가 행위자의 출현으로 얼핏 보면 세계가 다극적인 것처럼 보이지만, 수많은 권력의 중심(power centers)이 존재하고 이들 중 상당수는 비국가 행위자들이다. 또한 오늘날 국제체제의 가장 중요한 특징 중의 하나는 국가 행위자가 권력에 대한 독점력과 일부 영역에 걸친 우위를 상실하고 있다는 것이며, 국가는 안팎으로 도전에 직면해 있다는 것이다. 요컨대, 21세기에 무극체제가 도래할 것이라는 하스의 논거는 비국가 행위자의 영향력 증대와 권력 원천의 다원화와 분산화에 근거하고 있는 것이다. 21세기 국제체제를 무극체제로 규정한 하스의 주장은 국제체제 성격에 둘러싼 논쟁의 단초를 제공하고 있지만, 비국가 행위자의 영향력 증대와 권력 원천의 다원화와 분산화 현상은 지구화와 정보혁명의 영향으로 보다 확연해지고 있다. Richard N. Haass, "The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance," Foreign Affairs (May/June 2008) 참조.

지난 냉전체제에서 동북아 역내 국가들은 거시적 차원의 체제 속성으로부터 탈피하지 못하는 양상을 보여 주었다. 이에 따라 동북아 국제정치의 독자성 역시 상대적으로 자율성을 갖지 못하였다. 즉, 체제의 양측을 구성하는 미국과 소련의 상호작용의 영향이 지역의 국제정치의 독자성을 압도했던 것이다. 그러나 1970년대 데탕트와 미국-소련-중국 간에 이루어진 전략적 삼각관계의 등장 이후 동북아 국제정치는 체제의 속성보다는 지역의 상대적 독자성이 보다 부각되어 왔으며, 특히 탈냉전 이후 중국의 급격한 부상을 계기로 동북아 국제정치의 독자성은 체제의 속성을 압도하는 양상마저 보여 주고 있다. 요컨대, 동북아 국제정치의 독자성을 견인하고 있는 역내 주요 행위자들 간의 상호 의심과 견제, 갈등과 경쟁의 관계는 과거와 마찬가지로 오늘날에도 동북아 다자주의 보다는 역내 양자주의의 선호로 나타나고 있는 것이다.<sup>19)</sup>

더군다나, 동북아 다자주의의 형성을 저해하는 가장 큰 요인 중의 하나가 아직도 이 지역에서 강하게 작용하고 있다. 그것은 다름 아닌 냉전의 잔재인 진영 논리의 변형적 양상이다. 과거 진영 논리에 따라 미국은 일본 중시정책을 유지하는 가운데 일본과 한국을 동맹의 틀에 편입시켜 놓았으며, 마찬가지로 소련과 중국 역시 북한을 자신이 설정한 동맹의 틀에 편입시켰다. 이러한 동맹 구조와 동맹 구조가 발산하는 상호 적대는 시간의 흐름 속에 고착화되어 왔다. 그 결과 오늘날 동북아 국제정치는 안보환경의 본질적 측면에서 동맹(미국·일본·한국) 대 동맹(중국·러시아·북한), 혹은 국가(미국) 대 국가(중국)의 역학관계<sup>20)</sup>에 좌우되는 상황이다. 이러한 역학관계는 기본적으로 탈냉전의 보편경쟁체제가 아닌 지정학적 경쟁논리에 입각하고 있기 때문에 안보 딜레마의 악순환을 지속시켜 한반도의 평화체제구축을 불가능하게 만

19) 국제정치의 제도주의자들은 다자주의를 3개국 이상의 국가들이 모은 그룹에서 특별한 협정을 통하거나 제도에 의해서 국가 정책들을 조정하는 관행으로 정의한다. Robert Keohane, "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal*, XIV-4 (1990), p. 731. 따라서 다자주의 행위 양식은 하나의 조직 원리로 불가분성, 일반화된 행위원칙, 그리고 포괄적 호혜성이라는 3가지 속성에 의해 다른 유형과 구별되는 것이다. John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," in John Gerard Ruggie(ed.), *Multilateralism Matters* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 3~47; James A. Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations," in John Gerard Ruggie(ed.), *Multilateralism Matters* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 51~90.

20) 냉전종식 이후 동아시아 안보구도를 미국과 중국 간의 양극체제적 관점에서 분석한 글에 대해서는 다음을 참조. Robert S. Ross, "The Geography of the Peace," *International Security*, Vol. 23, No. 4 (Spring 1999), pp. 81~118.

들고, 나아가 이 지역에서 냉전적 속성이 상당기간 지속될 수 있는 토양이 되고 있다.<sup>21)</sup> 요컨대, 오늘날 한반도 정전체제는 이중적 장벽에 갇혀있는 것이다. 한편으로는 동북아시아 지역냉전체제의 잔재와 또 다른 측면에서는 한반도 냉전구조(남북 적대)라는 한반도와 동북아의 부정적 국제정치의 틀에서 작동하고 있는 것이다.

## 2. 동북아 안보질서와 북한의 생존전략

### 가. 동북아 안보질서의 구조적 성격<sup>22)</sup>

오늘날 세계안보환경의 두드러진 특징은 과거와 같은 국가 간 전면전의 가능성은 줄어들었으나 테러·대량살상무기 확산 등 초국가적·비군사적 위협이 증가하였고, 과거 잠재되었던 갈등 요인들이 표면화되면서 국가안보에 대한 위협의 성격이 다양하고 복잡하게 되었다는 점이다. 이러한 안보환경 속에서 세계 각국은 자국의 국익을 극대화하면서 국제사회의 안정과 평화를 유지하기 위한 국가 간 전략적 연대를 강화하는 동시에 사안별로는 견제를 하는 경쟁과 협력이 병존하는 양상을 보이고 있다. 특히, 2001년 9·11 테러 이후 테러와 대량살상무기 확산방지 문제는 일부 국가에 국한된 것이 아니라 지구적 차원의 문제로 국가 간 공조가 필수적이라는 인식이 대두되면서 범세계 차원에서 대 테러는 물론 대량살상무기 비확산을 위한 대책을 구체화시키고 있다. 이는 대 테러와 비확산이 앞으로 상당기간 국제안보 분야에서 핵심적인 현안이 될 것임을 의미한다. 더군다나, 영토·자원 분쟁, 종교·민족 갈등, 분리 독립운동 등의 요인이 복합적으로 작용하면서 세계 도처에서 다양한 형태의 국지 분쟁이 지속되고 있다. 이렇듯 냉전 종식 이후에도 지역적 불안정성에 따른 국가 간의 무력분쟁은 끊이지 않고 있으며, 민족과 자원 및 종교에 기인하는 분쟁도 계속될 것이다.

21) 이수형·윤태영, “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략,” 강태훈 외, 『동아시아 지역질서와 국제관계』, (서울: 오름, 2002), pp. 25~26.

22) 21세기 동북아 안보질서의 구조적 성격은 다음의 문헌에 기초하고 있음을 밝힌다. 전재성·이수형, “동북아 안보체제의 성격과 국제안보 패러다임의 적용가능성 분석,” 『안보학술논집』, 제16집 2호 (국방대학교 안보문제연구소, 2005), pp. 44~50.

한편, 세계적으로 긴장이 완화되고 협력이 증진되는 추세 속에서 동북아 지역도 역내 국가 간 경제적 협력관계와 상호의존도가 심화되고 있으나 강대국들의 전략적 이해관계와 군사안보정책이 상충하고 있다는 점에서 안보환경의 불확실성과 불안정성이 지속되고 있다. 이러한 동북아 안보환경의 유동적 성격은 한편으로는 안보 딜레마의 충격을 완화시키고 성장과 발전의 전제조건인 지역적 안정을 도모하고 지역 국가들 간 지속적인 협력과 조화를 이끌어 낼 수 있는 다자주의적 행위양식의 필요성을 제기하는 요인으로도 작용하지만, 역내 국가들로 하여금 다양한 안보 갈등에 내재되어 있는 안보 딜레마의 악순환을 지속시켜 나가는 주된 요인이 되고 있다. 구체적으로 현재 동북아에서 벌어지고 있는 안보 갈등들은 국가안보패러다임의 지배적 논리와 국제안보패러다임으로의 불완전한 이행 사이에서 비롯되는 모순구조를 명확히 보여주고 있다. 동북아의 잠재적 안보갈등을 대별해 본다면 주권분쟁, 영토분쟁, 과거사문제, 그리고 세력전이에서 발생하는 세력균형의 문제, 그리고 북핵문제 등으로 구분해 볼 수 있다.

주권분쟁은 남북관계와 양안관계를 중심으로 일어나고 있으며, 영토분쟁은 한일간의 독도문제, 중일간의 조어도 문제, 러일간의 북방도서문제, 그리고 한중간 미래 영토분쟁의 소지가 있는 간도문제 등으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 과거사문제는 일본의 역사교과서 왜곡문제와 신사참배문제, 이로 인한 남북한, 중국 대 일본의 대결구도를 들 수 있다. 또한 새롭게 불거진 한중간의 고구려사 문제도 과거사 문제로 등장한 바 있다. 세력전이와 세력균형의 문제는 중국의 빠른 경제적 성장과 군사력 강화에 대한 주변국의 의심의 문제를 둘러싸고 일어나고 있는 바, 중국의 성장에 대비한 미일의 동맹 강화, 중앙아시아 국가들과 인도에 대한 미국의 적극적 외교정책 등이 그 내용이라고 볼 수 있다. 북핵문제는 대량살상무기를 사용하는 대량살상테러라는 새로운 탈근대적 안보위협에 대처하는 세계적·지역적 과제에서 더욱 악화된 문제이다.

주권분쟁은 근대로의 이행기에 해결되지 못한 국가건설 및 민족건설의 과제와 직결되는 문제로서 이는 근대적 세력균형의 논리와 맞물려 20세기 전반의 동북아시아 국제정치를 복잡하게 만드는 문제의 근원지로 여겨진다. 단위체의 성립에 관한 근대이행의 미완의 과제는 다른 사안들과 맞물려 가장

기본적인 안보갈등의 원인으로 기능하고 있는 것이다. 영토분쟁 역시 기본적으로는 근대적 국경개념에 따른 영토의 확정이라는 근대적 과제가 완성되지 않으면서 생겨난 문제이다. 독도, 조어도,<sup>23)</sup> 북방도서<sup>24)</sup> 모두 전근대적 영유의 문제와 근대적 영유의 문제가 해결되지 않아서 생겨난 문제이며, 간도와 일본의 북방도서의 문제는 근대로의 이행이 제국주의와 맞물려 영토확정과정이 왜곡되면서 더욱 악화된 문제이다. 간도의 영유 및 한중간 국경선 확정 문제는 일본의 제국주의와 맞물려 있고, 일본의 북방도서문제는 멀리는 러일전쟁, 가까이는 태평양전쟁의 과정과 맞물려 있다.

그러나 영토분쟁이 근대이행의 과제라는 측면만을 가지고 있는 것은 아니다. 영토가 가지는 경제적, 정치적 효과로 인하여 근대적 국제관계에서 세력 및 이익의 균형의 정치와 밀접하게 연결되기 때문이다. 영토문제인 조어도 문제의 경우, 그다지 쓸모가 없었던 이 열도는 부근의 대륙붕에 풍부한 석유 자원, 천연가스층이 묻혀있는 것이 밝혀지면서 주목을 끌기 시작하였고, 중국·일본·대만 간의 영유권 분쟁이 발발하게 된 것이다.<sup>25)</sup> 최근 석유회사들은 동지나해 해역에 100억, 1,000억 배럴의 원유가 매장된 것으로 추정하고 있는데, 중국과 일본이 이러한 경제적 문제를 더욱 중시하는 과정에서 영유권 분쟁이 가속화되고, 더 나아가 군사적 충돌의 가능성마저 보이고 있는 것이다. 예를 들어 일본은 오키나와에 있는 1,500명 규모의 제1혼성단을 2,000명 규모의 여단으로 확대 개편하면서 신설되는 1개 중대를 센카쿠 열도 부근에 배치한다는 계획을 수립한 바 있으며, 2004년 중국 원자력 잠수함의 영해 침범과 중일 접경 해역에서 중국의 가스전 개발 등이 잇따르자 해상경비 강화책을 서둘러 왔다. 또한 자위대는 중국과의 군사력 경쟁에서 밀리지 않

23) 5개의 섬과 3개의 암초로 구성되어 있는 이 무인군도의 일본명은 센카쿠(尖閣)열도, 중국명은 다오이다오(釣魚島), 대만명은 다오이타이(釣魚臺)인데, 중국(북주)으로부터 동쪽으로 420Km, 대만의 기륭(基隆)으로부터 북동쪽으로 약 190Km, 일본 오키나와의 나하(那覇)로부터 남서쪽으로 약 420Km 떨어진 곳에 위치하고 있다. Peter Kien-hong Yu, "Sino-Japanese Contention Over the Diaoyu Island/Senkakus: A Hypothetical Analysis," *Pacific Focus*, Vol. 10, No. 1 (Spring 2005), pp. 285~314; Steven Wei Su, "The Tiaoyu Islands and Their Possible Effect on the Maritime Boundary Delimitation between China and Japan," *Chinese Journal of International Law*, Vol. 3, No. 2 (2004), pp. 385~420 참조.

24) 1956년 일본과 수교할 당시 소련은 "평화조약 체결 후 하보마이 섬과 시코탄(色丹)섬을 넘긴다"고 약속했고, 이후 러시아가 출범했으나 日本과의 평화조약은 여전히 체결되지 않고 있으며 북방 섬 문제도 미결 상태로 남아 있다.

25) Zhang Lijun, "It's All About Energy: In Search of Energy Diplomacy Rules," *Beijing Review*, Vol. 48, No. 30 (July 2005), pp. 14~15; Henry J. Kenny, "China and the Competition for Oil and Gas in Asia," *Asia-Pacific Review*, Vol. 11, No. 2 (November 2004), pp. 36~47 참조.



기 위해 오키나와 기지의 F-4 전투기를 항속거리가 길고 공중급유 기능을 갖춘 F-15기로 교체하기로 하는 등 영토문제가 근대적 세력경쟁의 모습과 중첩기능하고 있는 것이다.

근대이행과정의 영토문제와 근대적 이익충돌의 문제의 또 다른 예는 동중국해 수역의 가스전 문제이다. 일본은 자국의 데이코쿠 석유에 동중국해 수역의 가스전 시굴권을 허가하면서 중일 간의 영유권 분쟁수역이 등장하게 되었다. 일본이 탐사할 곳은 중국이 개발 중인 춘샤오(春曉)가스전 부근의 중일 중간선에서 일본쪽으로 30km 들어온 길이 200km 이상의 띠모양(帶狀) 수역이다. 특히 일본이 자국기업에 시굴권을 허가한 수역은 중국이 생산을 계획하고 있던 춘샤오 가스전에 동쪽으로 인접한 곳이어서 자칫 중일 간의 대치상황이 우려되고 있는 것이다.<sup>26)</sup>

향후 에너지문제를 둘러싼 동북아 국가들 간의 갈등은 더욱 심해질 전망이다. 특히 중국이 에너지 문제를 본격적으로 제기함으로써 향후의 전망이 어두워지고 있다. 중국은 에너지를 협력이 불가능한 경쟁적 안보 부문으로 인식하고 있다. 1993년 중국은 에너지 자급자족국가에서 에너지 수입국으로 전략하자 고도의 경제성장 목표가 위협받게 되었다. 이에 따라 1997년 리펑(李鵬) 총리가 “중국의 에너지정책”을 발표하면서 에너지 문제의 심각성을 공식적으로 인정하였고, 특히 9·11테러의 후속조치로 인한 미국의 대테러전쟁을 ‘석유전쟁’의 맥락에서 인식하면서 본격적으로 에너지 문제를 군사안보와 더불어 ‘생존과 밀접히 연관된 상호 협력이 불가능한 국가안보이익의 개념으로 규정하게 되었다. 이는 자국에 유리한 에너지 공급체계구축의 선점이 화두로 떠올랐기 때문이다. 후진타오 정부도 2003년 3월 개최된 제10차 전국인민대표대회에서 <공작보고>를 통해 중국이 향후 20년 동안 장기발전 정책 목표와 전략을 실현하기 위해서는 충분한 에너지 자원의 공급과 확보가 “절대 절명”의 중요활동이라고 강조한 바 있다. 또한 원자바오 총리도 2003년 5월 26일에 개최된 <중국지속발전전략연구회의>에서 중국경제의 지속적인

26) 일본 조사선은 4일 오키나와 항구를 떠나 이날 중국이 가스전 개발을 추진하고 있는 동중국해 춘샤오 가스전의 일본쪽 수역에 도착했으며, 7일부터 석달 동안 이 일대의 지질 탐사와 시추 조사를 진행할 계획이다. 일본 조사선은 춘샤오 가스전 부근 경계선에서 일본쪽 해역으로 30km 떨어진 곳에 200km에 이르는 띠모양을 이룬 해저지역에 대해 지진파를 활용해 천연가스와 석유 매장 여부를 확인할 예정이다. 이번 조사에는 모두 2,800만 달러의 예산이 투입됐다.

발전을 위해서는 3개월 내에 7개의 연구소조를 조직하여 이를 해결할 수 있는 방안을 1년 내에 보고할 것을 요구한 바 있다.

역사교과서와 역사인식을 둘러싼 과거사 문제 역시 동북아시아 국가들 간의 관계, 자기정체성, 그리고 지역적 집합정체성의 형성에 영향을 미치는 대단히 민감한 문제이다. 역사인식의 문제가 정체성의 문제와 직결되는 것은 근대 이행과정에서의 제국-식민지의 대립적 정체성과, 근대세계 속에서의 상호적인 주권국가적 정체성, 그리고 향후에 일어날 수도 있는 지역패권을 둘러싼 패권적 정체성이 혼합되어 일어나면서 발생하는 현상이다. 일본이 과거 제국주의의 역사를 왜곡하는 것은 단지 과거의 문제가 아니며, 근대적 정체성이 뿌리내리지 못한 동아시아의 경우 미래의 문제로 여겨지고 있다. 중국의 고구려사 왜곡문제 역시 단순한 과거의 문제가 아니라, 과거를 기반으로 한 미래의 국제정치의 요소로서, 중국의 민족문제와 통일한국의 민족문제가 부딪히는 접점의 문제로 여겨지고 있다.

중국의 부상과 이에 따른 동아시아 세력전이, 그리고 세력전이에 대처하는 각국의 대응양식은 전형적인 근대적 세력균형체제의 갈등 및 경쟁상황을 보여주고 있다. 안보딜레마와 공격적 현실주의의 모순, 동맹딜레마 등의 양상이 복잡하게 얽혀서 나타나고 있는 것이다. 1996년 4월 『미·일 안전보장 공동선언: 21세기를 향한 동맹』(Japan-U.S. Joint Declaration on Security Alliance for the 21st Century, 이하 ‘미일 신안보 공동선언’)의 발표와 더불어 1997년 9월 새로운 미·일 『방위협력지침』이 제정되면서 중·일간 정치·군사적 갈등이 표면화되어 나타나기 시작했다. 미·일 신 『방위협력지침』은 ‘일본 주변지역 유사시 범위’를 지리적 개념이 아닌 ‘상황적 개념으로 규정함과 더불어 일본의 군사적 역할 범위가 아시아·태평양 지역으로 탄력적으로 확대될 수 있는 내용을 담고 있다. 중국은 이러한 변화에 대해 중국과 대만의 분열이 고착화되고, 중국 주도의 통일이 방해받는다라는 점, 미·일 신 『방위협력지침』의 범위에 대만해협이 포함된다는 점, 중국 포위망 구축의 일환으로 미·일 신 『방위협력지침』이 제정되었다는 점 등을 인식하고 부정적인 반응을 보였다. 중국은 또한 미·일 견제를 위한 러시아와의 전략적 연대를 추진하기도 하였고, 일본은 중국의 부정적인 시각, 경계, 우려 등을 의식하여 안보협의의 위한 각료급 인사의 교류 등 중·일 군사협력의 강화 및 활성화를 추진하

였다. 또한 최근 미·일 안전보장체제를 바탕으로 한 일본의 자위대 해외활동의 활성화, 미국의 새로운 군사변환 전략 및 주일 미군 기지의 재편에 따른 일본의 전략적 위상 제고 등 미일동맹의 강화가 계속 추구하고, 아울러 2004년 12월에 발표된 신 『방위계획의 대강』에서는 일본의 안보 역할 증대와 더불어 공식문건으로서는 처음으로 중국을 안보 불안 요인으로 지적함으로써, 중국의 반발과 함께 중·일의 정치·군사적 갈등은 한층 더 커지게 되었다.

결국, 21세기 동북아의 안보질서는 여전히 국가안보패러다임에 의해 규정되고 있다. 이러한 모습은 동북아 지역이 유럽과는 달리 근대로의 편입과정에서 제국주의를 경험하고, 불완전한 근대국가 건설이라는 문제를 안고 있으며, 냉전의 대립구조 역시 더불어 안고 있다는 점에 기인한다. 동북아의 국가들은 하나의 민족과 통일된 영토에 기초한 근대국가를 건설하는데 실패하였다. 중국과 한국은 두개의 정치집단으로 나뉘어져 있으며, 각각 반식민지와 식민지를 경험하여 제국주의에 대한 심한 경계심을 가지고 있다. 일본은 근대화에는 성공하였으나, 서구제국들의 모델을 쫓아 스스로 제국을 건설함으로써 동아시아 국가들에게 군국주의적 제국의 국가로 각인되었으며, 미국과의 전쟁에서 패함에 따라 여전히 정상국가의 지위를 찾지 못하고 있다. 이러한 상황에서 동북아의 국가중심적 안보 패러다임이 성숙한 국제안보 및 지구안보의 패러다임으로 발전하기는 어려운 것이다.

<표 II-1> 동북아 안보질서의 변천과정

비고	전통국제관계의 안보질서 (1840년 이전)	근대이행기 (1840~1945)	근대적 안보질서의 확립 (1945~1991)	탈근대/대테러기의 안보질서(1991~현재)
안보질서의 구성원리	중화제국을 중심으로 한 동심원적 지역주의 안보질서	무정부상태의 안보질서와 근대제국주의의 혼재	냉전적 세력균형과 동맹체제	미국을 중심으로 한 선택적 협력과 대량살상무기 비확산을 중심으로 한 안보질서
주된 안보경쟁 현안	中國의 무력의 우위의 유지와 주변부 안보혼란의 방지	근대적 지역패권경쟁과 제국의 식민지 병합경쟁	자유진영과 공산주의의 대결 및 진영내 동맹관계의 강화	중국의 부상에 대한 대비와 대테러/비확산체제의 완비

비고	전통국제관계의 안보질서 (1840년 이전)	근대이행기 (1840~1945)	근대적 안보질서의 확립 (1945~1991)	탈근대/대테러기의 안보질서(1991~현재)
국제안보패러다임에 기초한 지역 다자주의 안보체제의 결성 정도	안보의 기본단위가 중국계국 중심의 지역	지역 강대국 들 (중국과 일본)의 전술적 지역 주의 혹은 조선의 선언적 지역주의	양극체제에서 지역주의의 철저한 부재	인간안보 및 대테러/비확산에 근거한 새로운 협력안보제도의 출현(ARF와 6자회담)

출처: 전재성·이수형, “동북아 안보체제의 성격과 국제안보 패러다임의 적용가능성 분석,” p. 44 참조

또한 동북아에서는 근대적 의미의 세력균형과 국가안보패러다임에 기초한 갈등이 지속될 것이다. 근대적 이행을 완성한다 하더라도, 지역 내 패권의 추구, 다른 국가들에 대한 우위의 추구, 혹은 안보딜레마의 해결을 위한 국가간 경쟁과 반목이 지속될 가능성이 높다. 19세기 초 유럽의 협조체제는 지역 내 패권추구의 대전쟁 이후 출현한 강대국간 협조체제이다. 현재 동북아시아에서는 강대국간 패권의 추구하고 세력경쟁이 첨예하게 지속되고 있으며, 이를 다룰 수 있는 제도적 협력 내지 조정의 기제가 마련되어 있지 않다. 21세기 초에 이르러서도 중국의 부상, 일본의 군사대국화, 미일동맹의 강화와 같은 세력균형에 기반한 경쟁과 갈등이 계속되고 있으며, 이러한 경쟁이 지역차원의 협력에 의해 제도적으로 해결되고 완화될 가능성은 현재로서는 크지 않다.

이러한 동북아 안보질서의 구조적 성격에서 현재 동북아 안보상황은 역설적으로 과거에 비해 협력적 측면이 부각되면서 상대적으로 안정적인 모습을 보여주고 있다. 이는 기본적으로 다음과 같은 요인들이 작용한 결과라고 판단된다. 우선적으로, 세력전이 양상을 보이고 있는 동북아 역내 국가들 간의 안보적 상호작용이 정중동의 전략을 구사하고 있다는 측면이다. 미국과 중국은 지역적 차원에서 뿐만 아니라 국제적 주요 현안 문제에 대해서도 협력적 기조를 유지하고 있으며 중국과 일본은 지속적인 군비증강을 추진하면서도 역내 국가들과의 관계에서는 대립과 갈등보다는 대화와 협력 기조를 강조하는 가운데 향후 동북아 안보환경의 변화에 대비하는 모습을 보이고 있는 것이다.

특히, 이러한 양상은 2008년에 들어와 보다 부각되는 양상을 보이고 있다. 일례로, 중국과 대만은 2008년 6월에 들어와 1949년 중국 본토의 공산화 이후 처음으로 상주 대표사무소를 상호 설치하기로 합의했다. 이를 계기로 정치·경제·사회문화 등 다방면에 걸쳐 진행될 중국과 대만간의 협력관계는 여기서 그치지 않고 동북아 여타 국가들에게도 미묘한 파장을 불러일으키고 있다. 또한 후쿠다 야스오 내각 출범 이후 일본과 중국의 협력관계도 부각되고 있다. 6월 16일 양국은 베이징에서 그동안 두 나라 외교관계에 있어서 가장 큰 걸림돌중의 하나였던 동중국해 유전·가스전 공동 개발에 합의하는 성과를 거두었다. 나아가 2009년에 들어와서는 역내 국가들 간의 정책대화라는 협의체가 보다 강화되는 양상도 보이고 있다. 기존 역내 국가들 간의 정책 대화는 한국, 미국, 중국, 일본 사이의 양자관계<sup>27)</sup>로 진행되어 왔으나 동북아에서 양자관계의 틀을 넘어서는 미·중·일 3국 최초의 전략대화체가 등장할 것으로 전망된다. 미·중·일의 정책 대화는 중국의 급격한 영향력 확대, 중국을 중시하는 미국의 전략, 중국과 일본의 해빙, 미국의 중국 접근을 견제하기 위한 일본의 전략, 중국의 미·일 동맹 견제 등 복합적 작용의 결과에 따른 것으로 해석된다.<sup>28)</sup>

현재 동북아 안보상황의 상대적 안정성을 가져 온 또 다른 요인으로 북핵 문제를 들 수 있다. 1993년 3월 북한의 「핵확산금지조약」(NPT) 탈퇴선언을 계기로 지역적·국제적 안보 현안으로 등장한 북핵 문제는 동북아 주요 국가들이 해결해야만 하는 가장 시급하면서도 중요한 안보 쟁점으로 작동하고 있다. 1993년 이후부터 현재에 이르기까지 북핵 문제를 둘러싼 동북아 국제 정치는 북핵 해법을 둘러싸고 주기적인 협력과 갈등을 보여 왔다. 더군다나 2003년 8월 6자회담 성립 이후 북핵 문제는 역설적으로 동북아 안보 상황을 관리하는 측면도 보여주고 있다. 즉, 6자회담 참가국들은 내면적으로는 정중동의 국가적 실리 추구 양상을 견지하면서도 외면적으로는 북핵 해법에 일차적 관심을 집중하면서 다른 여러 가지 쟁점 영역에서의 상이한 이해관계에 대해서는 그렇게 크게 갈등적 양상을 빚지 않으면서 동북아 안보의 상대적

27) 현재 동북아 역내 국가들 사이의 주요 전략 대화는 다음과 같다. 한국과 중국의 고위급 전략 대화, 한국과 미국의 연례안보협의체(SCM), 장관급 전략 대화, 미국과 중국의 전략경제대화(전략 대화+경제 대화), 중국과 일본의 고위급 경제 대화, 미국과 일본의 2+2 전략 대화(국방장관+외교장관).

28) 『한겨레신문』, 2009년 6월 9일.

안정성을 유지하고 있는 것이다. 물론, 이러한 양상은 2009년에 들어와 변화하는 양상을 보이고 있는 것도 사실이다. 특히, 북한의 후계체제 구도와 맞물린 제2차 북핵 실험은 오바마 행정부 출범 이후 북미 관계를 빠르게 갈등적 상황으로 몰고 가는 동시에 북핵 해법을 둘러싼 6자회담 참가국들의 기존 인식과 정책 방향의 급전환을 야기하면서 동북아 안보에 새로운 긴장관계를 조성하고 있다. 그럼에도 불구하고 단기적 관점에서 바라본 동북아 안보질서는 과거와 마찬가지로 여전히 북핵 문제와 북한의 후계구도 구축 과정에서 파생될지도 모르는 불안정성이 상대적으로 부각되는 모습을 보일 것이다.

결론적으로 21세기 동북아 안보질서는 크게 단기적 관점과 중장기적 관점으로 구분해서 미래전망을 내다볼 수 있다. 단기적 관점에서 동북아 안보는 우선적으로 북핵 문제가 될 것이며, 중장기적 관점에서 가장 중요한 변수는 역시 중국의 부상에 따른 기존 동북아 역학관계의 변화 여부이다. 2008년 하반기 국제금융위기 발생을 계기로 미국의 영향력은 상대적으로 하락하는 국면을 보이고 있으며 이러한 추세는 오바마 행정부 등장이후에도 당분간 지속될 것으로 전망된다. 반면, 중국을 포함하여 새롭게 부상하고 있는 소위 브릭스(BRICs) 국가들의 지역적·국제적 영향력은 미국의 영향력 하락과는 반비례로 보다 증대되고 있다. 이에 부합하여 중국과 러시아가 주축이 되어 이끌어나가고 있는 상하이협력기구(SCO)의 위상도 점진적으로 높아지고 있다. 이는 반대로 미국과 일본, 그리고 한국 등을 포함하여 소위 북방세력 대 남방세력 간의 대결구도가 형성될지도 모른다는 우려감을 갖게 하는 하나의 단초가 될 수도 있다. 만약 미중 관계가 대화와 협력보다는 갈등적 관계로 빠져든다면 이러한 우려는 현실로 다가올 수 있는 것이다. 요컨대, 중국의 세계적 부상이 하나의 현실이고 또한 중장기적으로도 이러한 현상이 지속된다면 21세기 동북아 안보질서는 미중관계의 변화양상에 따라 주기적인 협력과 갈등의 모습이 되풀이되는 모습을 보일 것으로 전망된다. 이러한 21세기 미래 동북아 안보질서는 마치 20세기 중반 이후 유럽의 냉전질서의 모습과 그 절차를 밟을 가능성이 높을 것이다.

## 나. 북한의 생존전략

지난 2008년 9월 9일은 북한 노동당 정권이 수립된 지 60년이 되는 해였다. 북한은 정권 수립을 기념하기 위해 매년 김정일 국방위원장을 위시하여 북한 최고위층 인사들이 평양 광장에서 펼쳐지는 화려한 열병식을 참관하고 군부의 사기와 북한 주민의 일치단결을 강조하는 정해진 수순을 밟아 왔었다. 그러나 이번에는 정례적으로 이루어져 왔던 열병식도 없었으며 더군다나 이와 같이 중요하고 큰 행사에 예외 없이 참석하였던 김정일 국방위원장의 모습이 보이지 않았다. 이와 관련하여 국내외 주요 언론들은 김정일의 와병 설을 연이어 보도하였다. 국내외 언론보도에 따르면 김정일 국방위원장은 뇌졸중으로 건강에 이상이 생겨 이날 행사에 참석하지 못했다는 것이다. 따라서 북한은 그 어느 때 보다도 초라한 정권 수립 기념행사를 가질 수밖에 없었다. 북한 정권 수립 60년을 되돌아보았을 경우 ‘우리식 사회주의’를 건설 하겠다는 북한체제의 역사는 완전히 실패했다고 볼 수 있다. 대한민국이 동족상잔의 비극적 슬픔을 극복하고 오늘날 세계 10위권에 해당하는 강건한 중견국가로 성장하여 세계 선진국으로 나아가고자 하는 것과는 너무 대조적으로 오늘날 북한의 대내외적 현실과 환경은 너무 암울하기 짝이 없다. 특히, 1990년대를 기점으로 세계적 차원에서 발생한 냉전체제의 종식으로 북한은 외교적으로도 고립되어 특단의 조치를 취하지 않는 한 정권과 체제 자체를 지탱할 수 없는 상황에 이르게 되었다.

북한은 1990년 이후 국내외 정치·경제적 여건의 악화로 한국전쟁 이후 최대의 체제위기를 맞이해 왔다. 대내적으로는 식량난과 경제파탄으로 아사자가 대량으로 속출함으로써 가정이 파괴되고, 당의 외곽단체 등의 기층조직이 지극히 형식적이고 파행적으로 운영되고 있으며, 물리적 강제력에 의존하여 체제를 유지해 왔다. 대외적으로는 구소련과 동구사회주의권의 몰락으로 대외 생존환경이 악화되어 체제보존과 생존이 최대의 과제로 부상하였다. 이러한 문제들은 소위 “북한문제의 국제적 쟁점”<sup>29)</sup>을 야기하게 되었다. 따라

29) 북한문제의 국제적 쟁점이란 탈냉전과 사회주의권의 붕괴라는 외적 환경의 변화 혹은 이 변화와 북한의 내적 상황변화(자원고갈)가 결합 작용하여 발생하고 있는 북한과 관련한 국제적인 문제이다. 이에 대해서는 다음을 참조. 이종석, “북한문제의 국제적 쟁점: 발생원인양상전망,” 백학순·진창수 편, 『북한문제의 국제적 쟁점』 (성남: 세종연구소, 1999), p. 64.

서 북한의 생존전략은 북한문제의 국제적 쟁점에 대해서 북한이 취하는 기본적인 태도로 나타나는 가운데 크게 두 가지 특징을 지닌다.

첫째, 북한의 생존전략은 내부자원의 고갈을 극복하기 위해 대외관계의 확장을 추구하는 것이다. 북한은 외교적 고립을 탈피하고 대외경제관계를 확대하기 위해서 그동안 상당한 노력을 기울여 왔다. 현재 북한의 경제문제는 내부자원의 극심한 제약 속에서 나타나고 있다. 따라서 북한은 경제회생책을 어떤 경우든지 대외경제관계의 확장 속에서 찾을 수밖에 없다. 여기서 사회주의 시장이 존재하지 않는 오늘의 국제경제구조 속에서 북한이 생존을 위해 의존해야 할 곳은 당연히 자본주의 시장경제체제이다<sup>30)</sup> 바로 이러한 상황에서 북한이 서방과의 관계 개선에 나설 가능성이 있는 것이다.

둘째, 북한의 생존전략은 군사주의와 경제적 실용주의 지향정책을 동시에 추구하는 이중전략이다. 북한의 경제적 실용주의 지향 정책은 경제회생을 위한 경제 분야의 탄력성 증대와 경제 중심적 사고의 확장, 그리고 핵·미사일 문제 등 군사적 쟁점들을 경제적 보상으로 해결하려는 북한의 태도를 가리켜서 특징화한 말이다. 이는 유일한 가용자원인 군사부문을 대외적으로 활용하여 체제유지와 대외협상용 카드로 사용하면서 다른 한편으로는 내부 경제자원의 고갈에 따른 체제위기 극복을 위해서 대외경제 분야에서 실용주의적 성격을 강화시키는 전략이다.<sup>31)</sup> 마치 교조주의와 실용주의의 착종(錯綜)으로 보이는 이러한 이중전략은 북한사회 내에서 표면적으로 강력한 군사적 담론이 만연하고 대외적으로 종종 부분적인 군사적 위협 행위가 발생하면서도 다른 한편에서는 경제적 실리를 취하기 위한 탄력적인 대내외정책이 병행되는 현상적 특징으로 나타난다<sup>32)</sup>

이러한 북한의 생존전략은 김정일 체제에 들어와 소위 강성대국론으로 구체화되었다. 1994년 7월 8일 김일성 사후 북한의 체제는 국가수반이 없는 과도기적 유혼통치 하에 있었으나 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의를 통해 김정일 체제를 구축하고 군부 우대정책과 경제 전문가들의 전면적 내각운용으로 체제유지와 경제난을 타개하겠다는 의지를 천명하였

30) 위의 글, pp. 52~53.

31) 이종석, "99년 북한의 정책 전망," 『정세와 정책』, 1월호 (세종연구소, 1999), p. 9.

32) 이종석, "북한문제의 국제적 쟁점: 발생원인·양상·전망," p. 53.



다.<sup>33)</sup> 이를 통해 북한 김정일 체제는 “나라는 작아도 사상과 총대가 강하면 세계적인 강대국이 될 수 있다”는 강성대국을 자신의 생존전략으로 내세운 것이다.

선군사상에 기초한 강성대국 전략은 크게 정치사상 강국과 군사강국, 그리고 경제 강국을 건설하는 것으로 북한은 2008년 신년공동사설에서 2012년 강성대국 대문진입을 선언한 바 있다. 북한은 이미 어느 정도 정치사상강국과 군사강국을 실현하였으므로 이에 기초하여 경제 강국을 건설할 것을 역설하고 있다. 그런데 북한은 경제 강국 달성을 통한 강성대국 건설 완수를 위해 경제 강국 달성에 필요한 경제적 자원을 동원하고 재원을 마련해야 하는 과제에 직면해 있다. 이런 측면에서 북한은 절약정신을 강조하는 등 내부예비 총동원을 독려하고 있다. 그리고 2009년에 들어와서는 새로운 혁명적 대고조를 발양할 것을 촉구하는 등 구태의연한 외연적 성장에 의존한 경제발전 전략을 표방하고 있다<sup>34)</sup>

문제는 이러한 내부예비 총동원과 외연적 성장전략만으로는 2012년 강성대국 대문 진입이 어렵다는 것이 전문가들의 일반적인 견해이다. 따라서 북한은 적어도 부분적 개방화를 통해서 외부로부터 자원과 재원을 조달해야 하는 상황이다. 바로 이 대목에서 북한의 생존전략은 강성대국론의 태생적 딜레마에 봉착하게 된다. 북한이 경제 강국 달성을 위한 외부 지원 획득을 위해서는 현재의 상황으로서는 핵을 폐기해야만 가능한 것이다. 북한의 핵 폐기는 군사강국의 약화를 의미하게 된다. 이는 핵 없는 군사강국과 군사강국이 약화된 강성대국, 그리고 핵 보유를 통한 군사강국의 강화와 외부의 경제적 지원이 없는, 약화되고 붕괴직전의 허약한 경제 강국이라는 모순에 봉착하게 되는 것이다. 이러한 경제 강국과 군사강국 간의 괴리, 또는 경제와 군사의 상쇄(pay-off)관계는 최근 부각되고 있는 후계체제 구축과 관련되면서<sup>35)</sup> 군사주의와 경제적 실용주의 지향정책에서 군사주의 정책 위주로 급격하게 전환되는 양상을 보이고 있다.

북한이 생존전략 차원에서 펼치고 있는 군사주의 위주 정책의 핵심은 핵

33) 안인해, “김일성헌법과 김정일체제,” 『한국정치학회보』, 제32집 4호 (한국정치학회, 1998), pp. 207~221.

34) 이기동, “북한의 후계구도 전망과 권력구조 변화,” 『통일전략포럼 자료집』 (경남대 극동문제연구소, 2009년 4월), p. 4.

35) 위의 글, p. 4.

카드를 바탕으로 한 미국과의 수교에 있는 것이다. 1993년 3월 NPT 탈퇴 선언 이후 현재에 이르기까지 북한은 미국과의 접촉을 그 어느 때보다도 중요하게 생각하고 있다. 냉전 종식으로 심화된 국제적 고립감과 안보에 대한 우려감, 그리고 붕괴 직전의 경제난을 타개하기 위한 방편으로 북한은 핵무기 개발을 협상카드로 이용하여 미국으로부터 북한에 대한 승인과 안전 보장, 그리고 경제적 이익을 얻어내려 했던 것이다.<sup>36)</sup> 핵문제 돌출 이후 북한의 행보는 미국과의 수교를 위한 핵게임에 주력하였다. 북한이 절대 핵을 포기하지 않을 것이라고 알려져 있지만 실제로 핵문제 관련하여 가장 집중적으로 협상을 하고 있는 미국무부 차관보 크리스토퍼 힐은 북한이 가장 원하는 것은 미국과 수교하는 것이라고 증언한 바 있다. 북한의 미사일이나 핵개발의 의도가 미국과 수교에 상당한 무게를 두고 있는 것이다.<sup>37)</sup>

그러나 핵 카드를 활용, 미국과의 수교를 이루고자 하는 북한의 생존전략 목표는 현재 북한이 직면한 대내외적 상황으로 보아 상당히 어려울 것으로 전망된다. 특히, 북한은 2008년 여름 김정일 외병설 이후 군사주의에 입각한 위기조성을 보다 부각시켜 나가고 있다. 일례로, 북한은 2009년 1월 1일 김정일의 새해 신년사격인 공동사설 발표를 통해 대남 정치적 선전공세의 강화를 예고했듯이, 한반도 및 국제사회를 상대로 연일 위기상황을 조성하고 이를 고조시켜 나가는 일련의 조치들을 쏟아내고 있다. 나아가 북한은 최근 들어 또 다시 핵실험을 하고 중단거리 미사일뿐만 아니라 대륙간탄도미사일(ICBM)이라는 장거리 미사일 발사를 단행하였다.

북한의 이러한 위기조성 및 고조 행태의 이면에는 다음과 같은 의도가 있는 것으로 해석된다. 첫째, 그간 북한 내부의 통치전략으로 작동해 왔던 선군정치를 본격적으로 남북관계에도 적용하여 한반도 평화와 안정을 위협롭게 하는 의도된 전략을 통해 남남갈등을 유발하고자 하는 단면을 보여주고 있다는 점이다. 둘째, 정권의 안정과 대내 결속을 강화하기 위한 조치로 작년

36) 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한-미 갈등관계를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제39집 1호 (1999), p. 30. 뉴욕 타임스지 논설위원 출신인 리온 시걸도 이와 유사한 입장을 표명했다. 그는 “북한은 미국이 협상 테이블에 나서도록 만들기 위해 의도적으로 우리의 경각심을 불러일으키고 있다. 북한의 의도는 위기를 통해 미-북 관계 정상화 등 대가를 얻기 위한 것”이라고 주장했다. 『조선일보』, 1999년 1월 14일.

37) 서재진, “이명박 정부 대북정책의 형성배경과 정책목표,” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 21.

8월 김정일 건강이상설에 따른 권력공백이나 통치능력에 대한 의구심을 일거에 해소함과 더불어 정세 불안정을 인위적으로 조성하여 북한 주민들에 대한 효율적 관리 및 통제를 합리화하고 북한이 설정한 후계구도의 순조로운 이행과정을 마련하기 위한 여건을 조성하기 위한 것으로 볼 수 있다. 셋째, 미국의 오바마 행정부의 대외정책 우선순위에서 북핵 문제가 빠져있는 점을 고려했을 경우, 현 상황을 반전시켜 미국을 북미 대화의 장으로 나오게 하는 역설의 전략이 작용하고 있는 것 같다.

한 가지 분명한 사실은 이러한 북한의 위기고조 행태는 군사강국에는 도움이 될 수 있을지 모르지만, 경제 강국 건설에는 전혀 도움이 되지 않는다는 사실이다. 과거 북한은 한반도 및 국제사회를 상대로 자신의 입장을 관철시키기 위한 차원에서 핵실험과 미사일 발사 전략을 유용한 카드로 활용해왔다. 1998년 8월 북한은 대포동 1호 미사일을 발사하였고, 2006년 7월에는 대포동 2호 미사일과 노동·스커드(SCUD) 미사일 6기를 발사하고 그해 10월에는 핵실험을 단행한바 있다. 북한의 핵실험과 미사일 발사에 대해 국제사회는 유엔 안보리 결의안(제1695호, 제1718호)을 통해 대북 제재 조치를 취하였다. 물론, 북한은 본격적이지 실제적으로 작동하지 않은 국제사회의 대북 제재 조치를 중요하게 생각하지 않을 수도 있을 것이다. 그러나 국제사회를 상대로 최근에 벌어지고 있는 북한의 도발적 행위는 우리는 물론 미국을 중심으로 한 주요 국가들의 강력한 응징과 압박을 피하기 어려울 뿐만 아니라 국제사회의 대응도 과거와는 사뭇 다르다. 지난 6월 유엔 안보리 상임이사국은 만장일치로 대북제재결의 1874호를 채택하여 기존의 대북제재결의안보다 훨씬 강력한 제재 수위를 보이고 있다. 또한 미국의 오바마 행정부 역시 북한의 의도대로 대화와 협상의 장으로 나가기보다는 대북 제재에 더 큰 무게중심을 두고 있다. 따라서 강성대국의 일환에서 나타나고 있는 북한의 군사위주 생존전략은 일정 시점이 지나서는 한계에 봉착할 가능성이 높다고 여겨진다.

<표 II-2> 안보리 결의 1718호와 1874호의 주요 제재 내용 비교

구분	결의 1718호 (06.10.14)	결의 1874호 (09.6.12)
무기금수 및 수출통제	· 유엔재래식무기등록제도상 7대 무기류(탱크, 장갑차, 대포, 전투기, 공격용 헬기, 전함, 미사일), 관련물자, 부품 · 핵관련 NSG 통제품목 · 생화학무기 관련 AG 통제품목 · 여타 안보리 또는 제재위 지정 WMD 관련 품목, 사치품 등	· 북한의 모든 무기 관련물자 대외수출 금지 · 회원국들의 북한에 대한 모든 종류의 무기(소형무기 제외) 및 관련물자 이전과 수출 금지 · 핵관련 통제품목 리스트를 2007년 11월 기준 NSG 리스트로 업데이트
화물 검색	자국 법령 및 국제법에 따라 1718호에 따른 금지 품목(특히 WMD, 미사일 관련 물자)을 적재한 북한 행·발 화물 검색을 포함한 협조조치 * 재래식 무기는 검색 대상에 불포함, 선박에 대한 검색 관련 조항 없음	· 기국의 동의하에 공해상에서 의심선박 검색/기국이 동의하지 않을 경우 적절한 항구로 유도시켜 검색 · 금지품목 발견시 안보리 결의 등 국제법에 따라 압류·처분 · 심선박에 대한 연료공급 등 지원 서비스 금지 등
금융·경제 제재	· WMD, 미사일 프로그램 관련 안보리 또는 제재위가 지정한 개인단체 등에 대한 자금, 여타 금융자산, 경제재원의 동 개인, 단체에 대한 이전 금지 등	· WMD·미사일 프로그램 활동에 기여할 수 있는 금융자산제원 동결을 포함한 금융거래 금지 · 무상원조·금융지원·양허성 차관의 신규 계약 금지 및 기존 계약 감축 노력 · WMD·미사일 프로그램 활동에 기여할 수 있는 대북 무역에 대한 공격 금융지원 금지 등
기타 제재조치	· 안보리 또는 제재위가 지정한 핵·탄도 미사일·WMD 관련 개인에 대한 입국 및 통과 금지 등 여행금지 관련 규정	· 제재위원회가 추가 제재대상 품목, 단계, 개인지정 지시 · 결의 채택 후 30일 이내 조정작업 완료 및 안보리 보고 등
국별 이행보고	· 결의 채택후 30일 이내 제재이행 조치 현황을 안보리에 보고(매년 보고의무 없음)	· 결의 채택 후 45일 이내 제재이행 조치 현황에 관한 이행보고서 안보리 제출(이후 제재위 요청에 따라 제출)
제재 위원회 등 제재 이행 메커니즘	· 1718 위원회 설치 및 활동 - 제재의 효율적 이행 관련 회원국에 정보 요청, 위반사례 정보에 관한 조사 및 적절한 조치, 예외 요청에 대한 검토 및 결정, 제재대상 품목, 금융여행제재 대상 추가 지정, 결의 이행 촉진에 필요한 가이드라인 설정, 매 90일 마다 안보리에 활동 보고	· 제재위원회는 1718호 및 동 결의 등의 완전한 이행을 위한 노력 강화 - 아웃리치, 대화, 지원협력 관련 활동계획을 7월 15일까지 안보리 제출 - 회원국이 제출한 보고서 검토 · 1년 임기의 전문가 그룹(7인) 설치 - 위원회 활동 지원 - 회원국으로부터의 정보수집검토 분석(특히 불이행 사건 관련) - 제재위원회에 권고 - 30일 이내 최초보고서 활동 종료 30일 이전 최종보고서 제재위 제출
기타 주요내용 (제재 이외의 사항)	· 북한에 대한 핵보유국 지위 불인정 · 북한에 대한 추가적인 핵실험 및 탄도 미사일 발사 금지 요구 · 북한에 대한 탄도 미사일 관련 모든 활동 중지 결정 · 북한의 NPT 및 IAEA 안전조치 즉시 복귀 요구 · 북한에 대한 6자회담에의 무조건적 즉각 복귀 및 9·19 공동성명 이행 촉구	* 1718호에 추가된 내용 · 북한 및 회원국에 대한 결의 1718호 완전 이행 요구 · 북한에 대한 CTBT 가입 촉구

출처: 청와대 외교안보수석실 정책 브리프 10호(2009.6.22) 참조.

### 3. 북한의 비정상적 행태와 ‘비핵·개방·3000 구상’의 적용

#### 가. 북한의 비정상적 행태

북한은 지금까지 다른 공산주의 국가들에서도 찾아보기 힘든 수령절대주의 체제를 고수하여 왔다. 이러한 수령절대주의 사회체제는 북한이 지금과 같은 심각한 경제난과 국제적 압박 속에서도 김정일 체제를 유지할 수 있는 가장 중요한 동인이지만 북한이 더 이상 국가로서의 역할을 할 수 없게 된 가장 큰 이유이기도 하다.

북한은 현재 그들이 당면하고 있는 정치, 경제나 국제관계의 상황으로 보아 언제 붕괴되더라도 조금도 이상한 일이 아니다. 그럼에도 불구하고 북한이 붕괴되지 않고 버티어 온 것은 유일사상이라는 북한에만 독특하게 존재하는 정치사상에 의한 인민의 노예화와 중국, 미국 및 한국 등으로부터의 원조 때문이다. 결국 북한이 붕괴로부터 탈출하기 위해서는 개혁·개방으로 나가는 것이 유일한 길이다. 그러나 북한은 개혁·개방을 하더라도 현재 그들 스스로의 힘으로 재생할 수 있는 가능성은 전혀 없다. 북한의 유일한 재생 가능성은 대대적 국제원조 하에서 개혁·개방을 단행하는 것뿐이지만, 이러한 개혁·개방은 필연적으로 정권붕괴를 수반하지 않을 수 없다. 그러므로 북한은 정권붕괴를 방지하기 위하여 핵과 미사일을 개발할 수밖에 없었는데, 핵과 미사일을 통한 정권보위 외에는 다른 대안이 없었기 때문이다.<sup>38)</sup>

북한이 국가로서 비정상적인 행태를 다음과 같이 적시할 수 있다. 첫째, 북한은 생산 활동의 전면적 위축과 국민경제체제의 붕괴로 인해 인민들을 먹여 살리고 복리를 증진시켜야 할 국가로서의 책임을 다하지 못하고, 오히려 인민들을 착취하는 체제이다. 북한체제의 가장 비정상적인 행태는 결국 경제체제의 붕괴로 인해 심각한 식량난에 허덕임에도 불구하고 선군정치의 전면화와 핵과 미사일을 통한 정권 보위를 최우선 가치로 내걸고 있다는 점이다. 북한의 계획경제는 노동력과 배급물자의 맞교환이라는 매우 유치하고 단순한 것이었다. 그렇기 때문에 북한 경제는 비록 생산효율성이 낮다고

38) 안병직, “북한의 붕괴와 재건,” 『시대정신』, 가을호 (시대정신, 2009), p. 123.

하더라도 배급물자가 확보되는 한 그런대로 유지될 수가 있었다. 그러나 1995년 이후 북한은 그동안 축적되었던 온갖 사회경제적 모순과 약점이 일시에 수면 위로 드러났다. 국가경제와 식량배급 제도가 붕괴되고 수많은 아사자와 유랑걸식자가 발생했으며 주민들의 생활방식은 ‘각자가 알아서 삶을 개척하는’ 자본주의 생활방식으로 급속히 전환되었다.

북한의 공식경제는 공장 가동률이 10~20% 내외일 정도로 상당부분 붕괴되었고, 비공식부문에서는 암시장이 성행하고 있다. 인민무력부를 포함한 주요 국가기관은 기관별로 자체 무역기관을 통해 예산을 충당하고 있다. 일반주민은 국가기관이 설치한 무역기관에 취업하거나 국가기관에서 비공식적 허가를 받아서 외화벌이 장사로 생계를 유지한다. 영세한 일반주민은 장마당에서 개인장사로 연명하는 등 사회주의 체제 전반의 와해 추세가 지속되고 있다.<sup>39)</sup>

그러나 북한은 경제체제 붕괴를 재건하기 보다는 여전히 수령경제를 우선 시하는 국가정책을 유지하고 있다. 북한은 계획경제 국가이기 때문에 재정이 국민경제에 차지하는 비중이 매우 커야한다. 그러나 북한은 반대로 이러한 국가재정의 운영이 김정일 일가, 즉 수령경제와 군부에 의해 운영되고, 국민경제인 내각에 맡겨진 예산은 약 20%정도이다. 한마디로 수령경제를 떠받치기 위해 국민경제를 희생하는 체제이며, 체제보위를 위해 인민들을 억압하는 체제라는 것을 잘 보여주고 있다.<sup>40)</sup>

이처럼 배급제가 붕괴된 상황에서 노동력을 비롯한 경제체제 운영을 할 수 없었던 북한은 2002년 이르러서는 부득이하게 ‘7·1 경제관리 개선조치’를 단행할 수밖에 없었다. 7·1 조치는 그 본질에 있어서 노동력과 임금과의 교환 체제이다. 따라서 화폐임금이 최소한의 의미를 가지게 하기 위해서는 시장을 허용할 수밖에 없었다. 이렇게 확대된 시장은 처음 농민시장을 비롯하여 전국 8대 도매시장과 300여개의 소매시장으로 분화되면서 전국적인 상권이 형성되기에 이르렀다. 이러한 장마당과 암시장과 같은 사적 경제가 확대되면서 공적부문이 의존도가 더욱 심화되었다. 즉 북한 주민의 약 50%이상이

39) 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』(서울: 통일연구원, 2008), p. 32.

40) 안병직, “북한 붕괴와 재건,” p. 127.

시장을 통해 생계를 유지하고 있는 것이다.

그러나 이러한 시장의 확대는 시장의 기능상 인적 물적 교류가 확대되고, 상당한 정보가 유통되면서 북한 당국은 시장의 필요성을 인식하면서도 체제의 근간을 흔드는 동요세력으로 규정하고, 이들에 대한 통제의 끈을 다시 바짝 조이고 있다. 2006년부터 남성들의 장사금지, 2007년 50세 미만 여성들의 장사금지 등 잇따른 조치로 시장의 규모를 축소하려 노력하고 있다.<sup>41)</sup> 즉 배급이 중단된 상황에서 주민들의 자발적 생존 근거마저 체제보위를 위해 통제하는 것이 북한 정권의 가장 대표적인 비정상적 행태이다.

둘째, 북한의 정치체제는 정권의 생존을 위해 외부세계와는 단절, 내적으로는 선군정치와 핵과 미사일을 통한 정권 생존을 추구하고 있다. 김정일의 최대 관심사는 체제보위이며, 체제 보위를 위한 가장 중요한 수단이 핵과 미사일을 통한 국제사회와의 대결과 대결의 결과로 얻는 원조와 지원으로 정권의 생명을 유지하고 있다는 것이다.

북한이 2009년 한 해 동안 단·중·장거리 미사일 18발을 쏘는 데 약 3억 5,300만 달러, 2차 핵실험을 하는 데 3~4억 달러를 쓴 것으로 추정된다. 이 비용은 미국이 1994년 제네바 합의 이후부터 작년까지 북한에 식량 약 226만 톤을 지원하는 데 들어간 돈 7억 675만 달러에 가까운 액수다. 미국이 14년 동안 굶주림에 시달리는 북한주민들의 식량을 지원하는 데 쓴 돈을 북한은 단 3개월 만에 한반도 위기를 고조시키는 데 써버린 것이다. 북한은 또한 현재 스커드 미사일 약 600기, 노동 미사일 약 200기를 보유하고 있는 것으로 알려져 있다. 스커드 미사일이 약 300~400만 달러, 노동 미사일이 1,000만 달러에 거래된다는 점을 감안하면, 북한이 현재 보유한 미사일만 40억 달러 어치 안팎이란 계산이 나온다. 북한 정부의 올해 예산은 4,800억 원으로, 공식 환율 1달러에 140원을 적용하면 약 34억 5,000만 달러 정도다. 경제난과 식량난으로 거의 모든 인민들이 기아에 허덕이는 상황에서도 북한은 한 번에 3억 달러가 드는 핵실험을 하고, 수십억달러어치의 미사일을 개발·보유하고 있는 것이다. 핵실험 한 번에 들어가는 3억 달러는 북한의 심각한 식량난을 1년 동안 해결해 줄 수 있는 액수다. 정부 관계자는 “3억 달러는 지난해 여름

41) 안드레이 란코프, “북한은 시장을 두려워하고 있다.” 『조선일보』, 2009년 4월 4일.

기준으로 국제시장에서 쌀 100만 톤을 살 수 있는 금액으로 북한 식량난을 1년 정도 해소하고도 남는 규모”라고 했다. 북한 올해 예산의 10분의 1에 해당하는 액수이기도 하다.<sup>42)</sup>

지난 1994년 제네바 합의에서 미국과 국제사회는 북한에게 핵 포기 대가로 100만 KW 경수로 2기와 중유 100만 톤을 지원하기로 합의했다. 물론 상황의 변화에 따라 합의했던 약속이 지켜지지는 않았지만 미국은 지난 제네바 합의 이후 지금까지 식량과 중유 등 약 13억 달러어치를 북한에 지원했다. 최근 집계한 김대중·노무현 정부 10년 동안 대북지원 액수 또한 총 69억 달러다. 현금이 29억 달러, 현물이 40억 달러다. 즉 한·미의 대북지원액이 북한의 지난 10년간 수출액인 77억 달러보다 큰 규모였던 것이다.

북한이 주민들을 굶기면서까지 핵과 미사일을 개발하는 이유는 체제유지를 위해 가장 효과적이고 경제적인 방법이라고 판단하기 때문이다. 체제 유지를 위해 핵과 미사일을 통한 국제사회와 대립각을 세우는 것 외에 다른 방법이 없었던 북한은 인민들에게 엄청난 기회비용을 치르게 하면서 결국 체제논리로 인민들을 희생시키고 있는 것이다.

셋째, 북한은 불법무기거래, 위조달러, 마약 판매와 같은 범죄행위를 통해 김정일 정권 유지를 위한 통치 비용을 충당하고 생존하는 체제라는 점이다. 이를 통해 북한은 상품 시장을 제외하고 해외에서 달러를 도입하고 있는 것이다. 북한의 이러한 국제범죄 행위는 북한의 국제적 고립을 더욱 심화시키고, 향후 핵문제 해결 이후 북한이 정상국가로서 국제사회에 책임을 수행해야 하는 상황에서도 지속적으로 국제사회의 비난을 받을 수밖에 없는 이유가 된다.

북한의 대표적인 마약사업인 ‘백도라지 사업’은 조선노동당 중앙당 39호실 산하 지방외화벌이 기관인 ‘5호관리부’에서 조직적으로 실시하는 전 국가적 사업이다. 북한의 마약 재배 사업은 1980년대부터 은밀히 시행되어 오다가 1992년 김정일의 지시에 의해 ‘백도라지 사업’으로 명명되면서 대대적으로 확산되었으며 국가적인 사업으로 자리 잡았다. 유엔마약범죄국(UNODC)은 2003년 6월에 펴낸 보고서를 통해 북한은 미얀마와 아프가니스탄에 이어

42) 『조선일보』, 2009년 7월 7일.



세계 3위의 아편 생산국이자 세계 6위의 헤로인 생산국이라고 보고했다. 북한은 아편거래로 연간 수입을 1~5억 달러 올리는 것으로 평가된다.<sup>43)</sup>

북한은 위조달러와 관련해서도 악명이 높다. 북한의 위조지폐 제작기술은 정평이 나있다. 100달러짜리 지폐에 빛을 쏘이면 나타나는 ‘USA-100’ 암호를 똑같이 재현하는 기술까지 확보하고 있다. 이러한 북한의 위조달러를 ‘슈퍼-K’라는 이름으로 부른다. 특히 1998년 4월에는 노동당 고위간부가 러시아 블라디보스토크 시내에서 미화 3만 달러를 환전하다 러시아 경찰에 체포되었는데, 당시 그가 소유한 달러는 위조지폐로 밝혀졌다. 그는 자신의 신분을 모스크바 주재 북한대사관 무역참사부 소속 이문무라고 밝혔으나, 조사결과 북한 노동당 국제부 부부장 겸 김정일 비자금 담당 서기인 길재경으로 확인되었다.<sup>44)</sup>

지난 2006년 5월 BDA 문제가 한창일 때 미국 재무부 대니얼 글레이저 부차관보는 미국의 민간 연구단체인 한미연구소(ICAS)가 주최한 토론회에서 “북한이 1980년대부터 100달러짜리 초정밀 위조 달러를 생산, 유통해 왔으며 지금까지 4천800만 달러가 적발됐다”고 밝히면서 “적발된 위조 달러 모두 북한 외교관들이 소지하고 있었다”며 “북한이 위조 달러와 연계된 것은 의심의 여지가 없다”고 말했다.<sup>45)</sup>

미국 의회조사국(CRS)은 최근 발간한 이란: 『미국의 관심과 정책대응』이라는 보고서를 통해 “북한이 시리아에 다양한 형태의 WMD와 미사일 기술을 제공하는데 있어서 이란이 중개자 역할을 하는 것으로 알려졌다”고 우려를 제기했다. 또한 북한은 지난 2000년 이후 2008년까지 이 같은 방법으로 이란·시리아·미얀마 등에 미사일·잠수정·다연장로켓(방사포)·야포 등 약 8억 달러의 무기를 수출한 것으로 알려졌다.<sup>46)</sup>

미 중앙정보국(CIA) 추산에 따르면 북한은 2005년 기준으로 연간 17억 달러인 수출액 가운데 이런 불법 활동에 의한 수입이 10억 달러에 달하는 것으로 조사됐다. 결국 이러한 사례를 종합해 볼 때 마약과 위조달러 및 불법

43) 홍진표 외 공저, 『북한의 진실』 (서울: 시대정신, 2004), pp. 96~102.

44) 위의 책, pp. 103~104.

45) 『조선일보』, 2007년 5월 24일.

46) 『조선일보』, 2009년 7월 1일.

무기거래를 통한 달러벌이는 김정일의 지시 아래 국가적 차원에서 자행되는 범죄행위로서 김정일 정권이 정상적인 국가운영 체제가 아니라 마피아에 가깝다는 결론을 내릴 수밖에 없게 한다.

#### 나. 베트남과 쿠바 사례 비교

베트남의 경우 1975년 4월 공산화 성공 이후 대내적으로 국가통합이라는 과제와 대외적으로는 냉전체제 속에서 외교정책의 방향을 설정해야 하는 문제에 직면하게 되었다. 특히 베트남이 직면하고 있던 모든 어려움은 결국 국내 경제문제와 직결되어 있었는데, 사회주의적 경제운용이 실패로 드러나자 경제난국의 타개를 위한 유일한 근원은 궁극적으로 미국과의 관계 개선 밖에 없었다.

베트남의 정치 지도자들은 철저하게 실용적인 노선을 선택하였는데, 이는 크게 두 가지 방향에서 나타났다. 첫째, 리더십 교체와 이중경제정책 등 노선 변경을 통해 경제발전을 추구하였다. 1986년 12월 제6차 베트남 공산당대회에서 개혁파들이 실권을 완전 장악하고 대대적인 개혁(도이 모이)을 추진하기 시작하였다. 베트남은 1986년 미국인의 비자 및 여행 허용, 1987년 외국인 투자법 제정 등 경제개혁과 개방을 적극 추진해 나갔다. 1991년 베트남 공산당 제7차 당대회에서 개혁가인 도 무이(Do Mui)가 서기장으로 선출되고, 베트남은 대외경제관계 확대를 통해 “국가주도 자본주의”를 천명하는 등 개혁·개방정책을 강화하였다.<sup>47)</sup>

둘째, 국제협력의 강화를 들 수 있는데, 특히 대미 화해정책을 적극 내세워 미국과의 관계정상화를 국정의 최고 목표로 설정하고 이를 충실히 실천해 나갔다. 베트남은 미국과의 관계 개선을 위해 처음에는 베트남의 일방적인 노력에서 점차 미국의 상호주의적 태도변화를 이끌어 낸 사례이다. 베트남은 처음에는 개혁·개방 천명, 미군 실종자 발굴 협조, 1991년 10월 캄보디아와 평화협정 체결 이후 캄보디아에서 철군하는 등 미국과의 관계개선을 위한 일방적인 화해 조치를 취하였다. 미국은 베트남이 미군 실종자에 대한 정보

47) 서보현, “북한과 미국의 관계정상화에 관한 비교연구,” 『국제정치논총』, 제48집 2호 (한국국제정치학회, 2008), pp. 140~141.

의 추가 공개와 라오스에서 실종자 발굴에 협력하자 1993년 클린턴 행정부에서 베트남에 대한 경제제재 완화를 추진하였고, 결국 1995년 7월 11일 관계정상화를 선언하였다. 베트남 정부의 이러한 결단은 전쟁 당사자로서 미국에 대한 과거의 모든 적대감을 버리고 미래를 선택하기 위한 정치 지도자들의 결단에 따른 행동이었다. 이것이 결국 같은 공산주의 국가이면서 베트남이 국가로서 북한과 다른 이유이다.

쿠바 또한 북한과 같이 1989년 이후 소비에트 블록의 체제전환에 따라 유사한 성격의 경제위기를 겪었다. 그러나 북한과 달리 쿠바는 1990년대 초반 정치개혁을 동반한 경제개혁을 단행했다. 여기에는 쿠바가 북한과 다른 몇 가지 이유가 있다.

첫째, 쿠바는 지배사상으로서 반미와 사회정의를 강조했지만 카스트로의 독재사상은 없었다. 두 나라 모두 1인 최고지도자가 장기 독재를 했다. 하지만 독재의 제도적 성격은 다소 차이가 났다. 카스트로는 형식적일지라도 공산당의 집단지도체제 내에서 원칙을 지키려 했다. 반면 북한의 지도사상인 주체사상은 마르크스 레닌주의적 보편성에서 이탈해 봉건적 성향을 강하게 내포한, 김일성 김정일 부자의 절대 권력과 개인숭배를 정당화하는 도구로 변질되었다. 그리고 북한에서는 형식적인 집단지도체제, 형식적인 민주집중제도가 크게 훼손되었다.<sup>48)</sup>

둘째, 쿠바의 국가정책형성과정은 동원모형에 가까웠다. 카스트로는 쌍방향 대중 연설과 개방형 대중 집회 등을 통해 인민대중을 정책형성의 과정에 참여시키고 중요한 결정 및 성공과 실패의 책임을 나눠가졌다. 최고지도자는 경제위기를 제대로 인식했고 이를 인민대중과 함께 소통했다. 이에 비해 북한의 국가정책형성은 내부 접근모형에 가까웠다. 최고지도자는 일부 측근의 제의서와 비공식적 소통을 통해 중요 정책을 형성했으며, 인민대중을 소외시켰다. 최고지도자는 위기를 제대로 인식하지 못했거나 이를 인민들과 소통할 수 없었다.<sup>49)</sup>

셋째, 북한과 같이 쿠바의 지배엘리트들도 모두 경제적 특권을 누렸다. 하지만 쿠바는 그것이 단일한 국민경제의 틀 속에서 이뤄졌다. 경제위기가

48) 신석호, 『김정일과 카스트로가 경제위기를 만났을 때』 (서울: 전략과 문화, 2008), pp. 298~299.

49) 위의 책, p. 299.

닥치자 최고지도자와 지배엘리트들도 인민대중과 함께 경제난의 고통을 겪어야 했다. 심지어 군대의 살림살이도 줄여야 했다. 그래서 쿠바의 권력자들은 인민대중이 원하는 개혁을 지지할 이해관계가 있었다. 그러나 북한의 수령은 국가의 희소자원에 대해 독점적인 점유권을 행사하고 분배함으로써 수혜자인 지배엘리트들에게서 충성을 보장받았다. 경제위기가 왔지만 수령 경제의 특권을 누리는 지배엘리트들은 개혁할 경제적 이해관계가 상대적으로 적었다.<sup>50)</sup>

앞의 사례에서 보듯 베트남과 쿠바는 비록 사회주의 국가이며, 1인 독재체제 임에도 불구하고 북한과 확연히 다른 정상적인 국가의 행태를 보여주었다. 북한의 비정상적 행태의 중심에는 수령의 존재가 있었으며, 수령에 대한 보위가 국가의 최고 가치인 상황에서 북한이 경제위기를 극복하기 위해 필요한 개혁 조치들은 그저 하나의 형식적인 구호에 그칠 수밖에 없었다. 베트남과 쿠바와의 사례 비교를 통해 확인할 수 있는 것은 북한은 최소한 국가로서 해야 할 가장 기본적인 인민들의 기아 문제마저 외면한 가장 비정상적인 국가임에 틀림없다는 사실일 것이다.

#### 다. ‘비핵·개방·3000 구상’의 적용

이명박 대통령은 취임사에서 “북한이 핵을 포기하고 개방의 길을 선택하면 한국과 국제사회는 대대적인 협력과 지원을 바탕으로 10년 내에 북한의 국민소득이 3000달러가 되도록 하겠다”는 ‘비핵·개방·3000 구상’을 천명하였다.<sup>51)</sup> ‘비핵·개방·3000 구상’의 등장은 이명박 정부의 실용적인 대북정책을 가장 잘 반영하고 있다. 그러나 초기에는 ‘비핵·개방·3000 구상’이 순차적인 개념으로 잘못 인식되어 비핵이 이루어지지 않는다면 아무런 대북정책을 할 수 없다는 비판도 제기되었다. 그러나 이것은 순차적인 개념이라기보다는 각 정책마다 독자적인 추진 전략을 갖춘 상호 병렬적인 구조라는 특징을 갖고 있다. 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

‘비핵·개방·3000 구상’은 북한의 체제불안의 원인이 국제사회의 고립으로

50) 위의 책, pp. 299~300.

51) 청와대, 『대통령 취임사』 (<http://www.president.go.kr/>).

인한 안보불안과 경제난에 있기 때문에 이런 근본문제를 해결해주어야 남북 관계가 정상적으로 발전할 수 있고 상생·공영할 수 있다고 본다. 또한 ‘비핵·개방·3000 구상’은 북한이 핵문제를 해결하여 미국 및 일본과 국교정상화를 실현하고 자본주의 국제사회에 참여함으로써 안보불안을 해소하고 경제발전을 실현하는 것을 지원하는 정책이다. 그리고 ‘비핵·개방·3000 구상’은 중국, 베트남, 러시아, 동유럽 사회주의 국가들이 자본주의 세계시장에 편입하여 경제가 고도성장하였던 보편적 발전의 궤적을 북한도 동참하도록 유도하고 지원하는 정책이다. 이로써 궁극적으로 한반도가 하나의 경제권으로 발전하여 남북이 상생·공영하는 남북경제공동체 실현을 추구한다.<sup>52)</sup>

그렇다면 과연 어떻게 핵문제로 남북관계가 꽉 막힌 이 시점에 ‘비핵·개방·3000 구상’을 적용할 것인가? 우선 비핵화는 북한 핵문제의 해결을 의미한다. 그리고 개방화는 북한이 미국 및 일본과의 수교를 실현하여 국제사회의 정상적 일원으로 참여하는 것을 의미한다.<sup>53)</sup>

비핵화는 북한을 국제사회에 정상적 일원으로 편입시켜서 안보문제와 경제난을 해결하는 근본적인 길을 마련해줌으로써 핵개발의 근본적 원인을 해소시켜주는 것뿐만 아니라 한반도 평화구조 창출의 가장 중요한 정치적 조건의 역할을 의미한다. 이것은 그동안 1992년 『비핵화 공동선언』과 1994년 『제네바 합의』를 시작으로 지금까지 6자회담 당사국들의 일관된 입장이었다. 비핵화는 북·미 관계정상화와 함께 북한과 미국이 문제해결을 위해 가장 중요한 양국의 협상 조건이기도 했다. 따라서 비핵화의 적용은 미국과 국제사회와의 합의 구도인 6자회담이 순조롭게 이행되도록 지원하는 것이며, 6자회담의 합의를 성실히 이행하는 것이다. 따라서 미국과의 관계정상화를 국가 생존의 최우선 순위로 내세우고 있는 북한에게 북핵 해결의 명분과 미국과의 관계정상화라는 실익은 최상의 카드이며, 이를 위해 한국정부의 지원이 필요하다.

개방은 한반도 평화창출의 가장 중요한 경제적 조건이다. 북한이 중국, 베트남, 러시아, 동유럽 사회주의 국가들이 자본주의 세계 시장에 편입하여 경제가 고도성장하였던 보편적 발전 궤적에 동참하도록 유도하고 지원하는

52) 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체제 연구』, p. 8.

53) 위의 책, pp. 8~9.

정책이다.<sup>54)</sup> 북한이 비핵화에 동참하지 않고, 미국과의 관계정상화를 이루지 못한다면 북한이 세계 자본주의 시장에 편입하더라도 국민소득 3000 달러의 구상은 아무런 의미가 없어지게 된다.

3000은 북한의 경제발전이 국민소득 3000 달러에 이를 정도의 경제발전을 의미한다. 이를 위해 정부는 국제사회와의 협력을 통하여 수출기업 육성, 산업인력 양성, 국제협력자금 조성, 신경의고속도로 건설, 인간다운 삶을 위한 복지 지원 등의 5대 패키지 프로그램을 추진한다는 세부 정책을 담고 있다.

21세기에서 사회주의 국가가 개방된다는 것의 의미는 자본주의 시장에 편입된다는 것을 의미한다.<sup>55)</sup> 한반도 평화구조에 경제적 의미로서, 북한의 국제자본주시장으로의 편입은 북·미 관계정상화를 통해서만 가능한 일이다. 국제자본주의 시장에 편입이 되어야 국제사회와 국제금융기구로부터 다양한 원조 및 차관을 지원받을 수 있으며, 이것이 북한의 경제난을 비로소 해결할 수 있는 유일한 방법인 것이다.

이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 북한이 비핵화를 단행하고, 북·미 관계정상화를 통해 국제사회의 일원으로 편입되고, 특히 세계 자본주의 경제로의 편입을 통해 경제발전의 길로 돌아서는 ‘개방화’의 길로 나아가는 것을 의미한다. 북한의 개방화는 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’의 핵심적 논리이며, 21세기에 북한이 생존할 수 있는 유일한 길이다.

54) 위의 책, p. 8.

55) 위의 책, p. 11.

# 제 3 장

## 북한개방과 한반도 평화구조에 대한 관련국의 입장

비핵 · 개방 · 3000구상 :: 북한의 개방화 추진방안



## 제3장

# 북한개방과 한반도 평화구조에 대한 관련국의 입장

### 1. 한국

냉전기를 통하여 한국 역시 평화를 추구하지만, 대북 전략을 우선적인 목표로 삼고 있었다는 점에서 북한과 크게 다르지는 않다. 한국은 북한의 주장에 대하여 한국이 평화체제의 당사자이며, 그 기반 위에 남북한의 정치적 신뢰구축, 남북한의 불가침 선언과 같은 법적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축, 군비통제, 남북한의 평화협정, 한반도 평화의 국제적 보장이 필요함을 강조하여왔다. 이는 평화체제의 축이 한국과 북한이며, 한국이 당사자임을 강조하고 있는 것이다. 또한 북한이 주장하는 바와 같이 단순한 남북 간 불가침협정만으로는 평화가 이룩되기 어렵고, 정치적·법적·군사적 신뢰구축이 유기적으로 연결되어야 함을 강조하였다. 한국은 평화협정을 정전협정 대체와 동시에 평화보장을 위한 마지막 단계로 간주하고 있고, 국제적 보장을 주장하는 한편, 북한은 남북 간 불가침선언과 북미 간 평화협정이 우선적으로 체결되어야 하며, 이와 함께 평화보장체제가 성립되어야 한다고 보고 있다. 따라서 주한미군 철수에 관하여도 한국은 평화정착 과정에 따라 한·미군사동맹의 틀 속에서 조정되어야 할 문제로 보고 있으나, 북한은 주한미군 철수가 한반도 평화의 핵심요소라고 보며, 북·미 간 의제라고 주장하였다.<sup>56)</sup>

이와 같은 남과 북의 입장 차이는 한반도에서의 평화의 성격에 관한 견해 차이에서 비롯되는 것이다. 분단국가인 남과 북은 궁극적으로 통일을 상정하고 있고, 이는 남북 간의 치열한 체제경쟁과 주도권 다툼을 상정하고 있는

56) 전재성, “한반도 평화구조,” 김규륜 외, 『상생과 공영의 대북정책: 체계와 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 130~131.



것으로, 양측 간 세력균형의 변화와 한반도를 둘러싼 국제환경의 변화에 민감하게 영향을 받고 있는 것이다. 남북은 평화체제 수립 이후의 생존과 한반도 주도권을 염두에 두고 평화체제 논의에 접근하고 있으므로, 기존의 논의에서 합의점을 찾지 못한 채, 평행선을 달리고 있는 것이라 할 수 있다.

1993년에 발생한 제1차 북핵 위기가 1994년 10월의 『제네바 합의』로 일단락되면서, 한국은 보다 적극적인 평화체제를 실현시키기 위한 구상을 구체화시킨다. 한국은 미국 정부와 공동노력을 모색한 결과, 한반도 문제의 직접 당사자인 남북한과 휴전협정 서명 관련국인 미국과 중국이 참여하는 4자회담 개최가 북한의 대미 평화협정 체결 요구에 대한 가장 합리적인 대응이라고 판단하여, 김영삼 대통령과 미국 클린턴 대통령의 제주도 정상회담을 계기로 1996년 4월 16일 4자회담을 공동제의 하게 되었다.<sup>57)</sup>

<표 III-1> 4자회담시 평화협정 관련 쟁점 및 각국별 입장 비교

구분	한국	북한	미국	중국
당사자	남북 평화합의서 체결 미·중은 증인자격 서명	미·북평화협정 체결 남북 평화협정 주장은 기본합의서 무효화 기도 주장	남북이 핵심 당사자, 미·중이 중요 역할 수행, 미·북 평화협정 불가	중국이 당사자 중국이 정전협정 체결의 일방 남북평화협정불가
협정내용	① 전쟁 종식 선언 ② 불가침, 무력 불사용 ③ 분쟁의 평화적 해결 ④ 체제준중/불간섭 ⑤ 기존 합의서 준수 이행 등	당사자 문제가 올바르게 정립되어야 내용 문제 협의의 가능	① 전쟁 공식종식 ② 국제규범/관계 준수 ③ UN 현장 원칙 준수 ④ 분쟁의 평화적 해결 등 제시	① 전쟁종식 선언 ② 상호관계 규율 제원칙 선언 ③ 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결 ④ 남북관계 공존 미·북관계 정상화 ⑤ 군사적 신뢰구축 및 군축 추진 ⑥ 분야별 교류협력 추진 ⑦ UN사 해체
긴장완화방안	군사분야 중심 ① 「선역후란」 접근 ② 군당국 직통전화 ③ 군사훈련 통보·참관 ④ 군인사상호교환 등 우선시행 ⑤ 주한미군 문제협의 불가	한반도 평화를 저해하는 본질 문제 우선 해결, 주한미군 철수, 한·미 합동군사훈련 중지, 전쟁장비 반입 중지	군사분야 중심 「선역후란」 세부 조치에 대해서는 우리측 입장 지지, 주한미군 문제 협의 불가	정치·경제·군사분야에서 포괄적 긴장완화 추진 평화협정체결이후 남미·북 등 관련국간 주한미군 문제 협의의 해결 필요

출처: 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서⑤: 통일·외교·안보』 (서울: 국정홍보처, 2008), p. 78.

57) 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (경남대학교 출판부, 2006), p. 54. 4자회담의 전개와 내용에 대해서는 다음을 참조. 곽태환, “한반도 평화체제 구축: 4자회담,” 곽태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대학교 국제문제연구소, 1996); 문성묵, “4자회담과 한반도 평화체제 구축,” 『대한정치학회보』, 제7권 1호 (대한정치학회, 1999); 이현경, “한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담,” 『세계지역연구논총』, 제19권 (한국세계지역학회, 2002); 정경환, “한반도 평화체제 구축에 관한 연구: 4자회담제의를 중심으로,” 『부산정치학회보』, 제6권 (21세기정치학회, 1996) 등.

4자회담을 추진하는데 있어 한국은 남북한 간의 대화 재개를 통해 한반도 내 긴장을 완화하고 남북한이 주도하여 현 휴전체제를 새로운 평화체제로 전환시키며 미국 및 중국에 의한 실효성 있는 보장 장치를 강구한다는 기본 목표를 설정하였다.<sup>58)</sup> 이와 더불어 한국은 4자회담 추진원칙으로 첫째 평화체제의 논의를 종합적이고 장기적으로 추진하고, 둘째 남북한 협상 우선원칙을 고수하며, 셋째 남북 간 기존합의를 존중하는 것을 목표로 남북한 간에 신뢰를 구축해 나가고, 넷째 현 정전체제를 유지하며, 다섯째 관련국의 협조를 중시하는 것 등을 가지고 협상에 임하였던 것으로 보인다.<sup>59)</sup> 그러나 4자회담은 북한이 주한미군 철수와 미·북 평화협정 체결 문제가 의제로 논의되지 않고 있다는 이유로 제7차 회담 일정합의를 거부함으로써 중단상태에 빠지게 되었다.

이후 김대중 정부는 1999년 한반도 냉전구조 해체라는 폭 넓은 시각에서 한반도 평화정착 문제에 새롭게 접근하였다. 김대중 정부의 한반도 냉전구조 해체는 한미동맹에 기초한 대북억지력을 유지하면서 북한의 군사적 위협을 제거함으로써 평화공존체제를 정착시키겠다는 것이었다. 김대중 대통령은 구체적 정책과제로 남북기본합의서의 성실한 이행과 남북화해협력, 미국과 일본의 대북한 관계정상화 과정 시작, 북한의 변화와 개방을 위한 여건과 환경 조성, 북한의 대량파괴무기 위협을 제거하는 등 군비통제 실현, 정전체제의 평화체제 전환을 통한 통일 상황 이룩 등 다섯 가지 사항을 제시하면서, 김대중 정부 하에서 한반도 평화체제 전환문제는 평화체제 전환 자체보다는 그것을 가능하게 하는 포괄적이고 구조적인 여건 조성에 초점이 맞추었다.<sup>60)</sup>

노무현 정부 역시 평화체제 정착을 국정목표의 하나로 제시하였고, 「9·19 공동성명」을 기점으로 평화체제 수립을 위한 대북, 대주변국 외교를 주된 외교정책의 목표로 제시하였다. 특히 2007년 「2·13 합의」 실행 단계가 지속되고, 2007년 내 북핵의 잠정적 불능화가 합의됨에 따라, 다음 단계의 과제로 평화체제 수립을 중요한 목표로 추진하였다. 2007년 10월 2일부터 4일까지 개최된 남북정상회담에 임하면서 노 대통령은 평화가 가장 중요한 문제라고

58) 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” p. 54.

59) 유석렬, 『북한의 4자회담 전략과 우리의 대응』 (서울: 외교안보연구원, 1997).

60) 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환의 단계적 접근,” 통일연구원 온라인 시리즈 PA 05-08, 2005년 12월.

언급하였으며, 이를 위한 다양한 접근법을 추진하였다. 북핵문제의 해결 원칙을 강조하는 한편, “군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로” 하였으며, “서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로” 명시하고, “한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수”한다는 내용이 삽입되었다. 노무현 대통령은 제2차 정상회담 과정에서 개혁·개방을 둘러싼 남북 간의 의견 차이가 크다는 점을 설명한 바 있고, 북한은 이에 대해 경협을 통한 북한체제의 개혁, 개방에 매우 거부적 자세를 견지하고 있음을 확인할 수 있었다. 만약 북한이 경제체제의 개혁을 추진하지 않고, 행위적 관여만을 받아들이거나, 방충망식 개방을 유지할 경우, 구조적 시장평화가 이루어지기는 어려울 것이다. 혹은 경협으로 인한 북한 사회의 변화를 정치적으로 감당할 정치적 내구력이 북한 체제에 결핍되어 있을 경우, 예상치 못한 경로를 통해 남북관계가 굴절될 가능성도 배제할 수 없다.<sup>61)</sup>

이러한 한국의 대북 관여정책 및 평화체제 정책이 과연 지속가능하고 적극적인 평화에 대한 어떠한 개념과 전략, 그리고 이론적 가정을 기반으로 추진되고 있는지를 살펴보는 것은 매우 중요하다. 궁극적 평화를 향한 한국 정부의 노력을 남북관계에 한정하여 살펴보면 ① 남북 간의 경제협력 확대, ② 대북 구조적 관여 정책의 지속, ③ 북한의 경제체제 개혁, ④ 북한과의 시장평화 확립, ⑤ 정치, 군사 영역으로 경제협력의 확산, ⑥ 북한과의 평화공존 및 통일 지향으로 이루어져 있다는 점을 알 수 있다. 지난 7년여에 걸친 대북 경제 협력 정책으로, 대북 관여가 평화와 통일을 향한 대세라는 점은 일반적으로 인정되고 있다. 그러나 이러한 대북 경협이 북한의 개혁·개방으로 이어질 수 있을 것인가, 그리고 북한의 개혁·개방을 위한 경협은 어떠한 조건을 전제로 하고, 어떠한 전술을 통해 실시되어야 하는가 하는 점이 새로운 문제로 부각되었다. 또한 김대중 정부와 노무현 정부가 북한의 구조적 관여를 통해 북한의 체제 변환을 어떠한 미래계획과 내용을 가지고 추진했는지 명확하지 않다.<sup>62)</sup>

한국의 대북 관여정책이 경협 수준을 넘어 평화정착으로 이어져야 한다는

61) 전재성, “한반도 평화구조,” pp. 131~32.

62) 위의 글, pp. 132~33.

점에서는 이견이 없다. 그러나 경협과 평화프로세스가 내적으로 연관되지 못한 채, 북핵문제 해결 및 경협의 과정과 평화체제 정착의 과정이 기계적으로만 연관된다면 많은 문제가 발생할 것이다. 평화체제가 진정한 평화로 이어지려면, 지속 가능한 평화의 내적 요건들을 평화체제 수립노력이 흡수해야 할 것이다. 그리고 평화체제를 수립하려는 노력은 대북 관여정책의 진행에 따라 나타나는 새로운 문제들을 해결하려는 노력과 연관되어야 할 것이다. 김대중 정부와 노무현 정부 하의 대북 관여정책은 북한과의 민주평화는 물론, 시장평화와도 논리적으로 순조롭게 연결되는 것이 얼마나 어려운 과정인가를 보여주는 사례였다. 향후에도 이러한 어려움은 지속될 것이고, 종전선언, 미북 간의 불가침, 남북 간의 군사적 긴장 완화를 내용으로 하는 과정적인 평화체제, 그리고 수많은 제안들이 평화의 근본 요건과 연결되지 못한 채 추진된다면 역시 많은 한계를 가지게 될 것이다.<sup>63)</sup>

한편, 2008년 2월 새로 출범한 이명박 정부의 북한 개방화 전략과 새로운 한반도 평화구조 창출은 상생공영의 대북정책과 그 정책 수단인 ‘비핵·개방·3000 구상’과 불가분의 관계에 있다. 이명박 정부의 대북정책은 상생공영의 남북관계 발전을 통하여 한반도 평화를 증진시키고 평화적 통일의 기반을 구축한다는 것이다. 그리고 상생과 공영의 남북관계 발전을 위한 정책수단으로써 ‘비핵·개방·3000 구상’이 제시되었다. 북한의 비핵화 유도, 북한의 개방, 상생의 경제협력을 확대해 나감으로써 한반도의 경제 선진화 지향, 호혜적인 인도협력을 추구한다는 것이 이명박 정부 대북정책의 목표이기도 하다. ‘비핵·개방·3000 구상’이 우리 통일정책에서 차지하는 역사적 의미는 역대 정부의 통일을 지향하는 기본정신을 계승하면서 창조적 실용주의 정신에 따라 새로운 목표를 추구한다는 데 있다. 박정희 정부의 「7·4 공동성명」, 노태우 정부의 「남북기본합의서」, 김대중 정부의 「6·15 공동선언」, 노무현 정부의 「10·4 정상선언」에서 남북화해협력이라는 기본정신은 계승되되, 기존정책의 문제점을 보완하고 변화된 국내외 환경과 국내외 기대를 수렴하여 개발된 정책이 ‘비핵·개방·3000 구상’인 것이다. 이전 정부들이 남북관계에 초점을 맞추어 남북문제에 접근하였는데 비하여 이명박 정부는 북한의 변화를 사회

63) 위의 글, p. 133.

주의 국가들의 개혁·개방이라는 역사적 보편성을 따라가도록 유도함으로써 북한이 국제적으로 정상화된 국가가 되게 하고, 이를 통해 남북관계도 정상적으로 발전되도록 하는 전략으로 접근한다. 북한의 북미관계 개선과 국제사회 편입 전략을 긍정적으로 평가하고, 이를 촉진함으로써 남북관계 발전에 활용하는 방향으로 대응한다는 전략이다.<sup>64)</sup>

‘비핵·개방·3000 구상’과 평화변영정책의 가장 큰 차이점은 남북관계와 국제관계의 결합방식이다. 평화변영정책이 민족적 시각에서 남북 경제협력을 주요 수단으로 사용하였다면, ‘비핵·개방·3000 구상’은 북한의 국제화, 국제사회 편입을 강조한다는 점이다. 북한이 국제사회에 편입하여 관계를 다각화하지 않는다면 남북한의 관계는 언제든지 북한 논리로 왜곡될 수밖에 없으며 언제든지 관계가 깨질 수 있는 취약성이 있기 때문이다. 북한이 국제사회에 편입되어 다각적인 관계가 형성되고, 국제규범에 따를 때 남북관계도 정상적인 관계로 발전될 수 있다고 본다. 핵문제 해법도 이전 정부는 남북경협 활성화를 통하여 해결할 수 있다고 보았으나 ‘비핵·개방·3000 구상’은 북한이 미국과 국교정상화를 이루고 북한이 국제사회의 정상적 일원으로 편입하는 과정을 통하여 해결할 수 있다고 본다.<sup>65)</sup>

이런 맥락에서 남북 간의 상생공영을 위해서는 북한 핵문제 해결에 정책의 우선순위가 부여되어 있다. 왜냐하면, 북한 핵문제로 인하여 남북관계 발전과 남북경협 장애가 조성되기 때문이다. 예를 들어 개성공단에서 생산한 상품이 미국 및 자본주의 시장에 수출이 안 되는 것도 북핵문제 때문이다. 또한 북한이 국제사회의 정상적 일원으로 참여하여 개방화 되는 것에도 장애가 된다. 북핵 문제가 해결되어야 북한이 국제사회의 정상적 일원으로 참여하고 자본주의 세계시장에서 금융거래와 무역거래를 자유롭게 할 수 있게 된다. 북한 핵문제가 해결되어야 북한의 경제도 회생될 수 있다. 북한의 경제가 정상적으로 발전되어야 남북 간의 상생공영 관계가 실현될 수 있게 되는 것이다. 비핵화가 이처럼 남북관계 발전, 북한의 경제회생에 구조적 조건으로 작용하기 때문에 이명박 정부는 비핵화를 최우선 순위로 추진한다.<sup>66)</sup>

64) 서재진, “이명박 정부 대북정책의 형성배경과 정책목표,” p. 17.

65) 위의 글, p. 17.

66) 위의 글, pp. 23~24.

이전 정부는 남북경협을 활성화하면 북한의 비핵화, 개방화, 경제발전을 촉진시킨다고 보았다. 그러나 지난 10년간의 정책은 이러한 목표 실현에 비효율적이었다. 정책목표를 보다 효율적으로 추진하기 위하여 남북경협이라는 수단을 핵문제 진전과 신축적으로 연계하여 추진해야 한다. 그럼 점에서 ‘비핵·개방·3000 구상’은 비핵·개방을 전제로 하는 정책이 아니라 비핵·개방화를 추진하는 정책이다. 비핵·개방은 전제가 아니라 과정인 것이다. 비핵·개방을 실현해서 북한의 경제 발전을 위한 국내외적 환경을 구축한다는 개념이다. 북한의 핵폐기에 진전이 있을 경우, 북미·북일 관계 정상화와 동북아 다자안보 협력체 및 한반도 평화체제를 구축해 ‘한반도의 새로운 평화구조’를 창출하는 작업이 본격화 될 것이다.<sup>67)</sup>

그러나 평화구조 정책과 관련된 부분에서 상생공영의 낙관적 내용들이 실현되기 위해서는 많은 점들이 해결되어야 한다.<sup>68)</sup> 첫째, 한반도 평화구조는 필연적으로 남북 경협과 연관될 수밖에 없다. 남북경협이 활성화되고, 경제적 교류와 구조적 유사성이 증진되어 경제적 통합으로 나아갈 때, 비로소 정치군사적 평화를 뒷받침할 수 있는 경제적 기반이 완성되기 때문이다. 그리고 이러한 구조적 통합을 염두에 둔 남북 경협은 지속성을 가지고 발전되어야 한다. 현재 북한은 한국의 경협이 북한의 체제변화를 야기하는 것을 허용하지 않는 전략적 목적을 채택하고 있는 것으로 보인다. 이러한 상황에서 한국이 북한에 대해 경협 4원칙과 같은 전략적 입장을 고수할 때, 과연 경협이 정체되지 않는가 하는 문제점이 지적될 수 있다.

둘째, 평화구조 정착을 위해 군사적, 정치적 신뢰구축을 할 필요성이 논의되고 있으나, 이는 단순히 군축과 군사적 투명성 확보로 가능한 문제라고 보기 어렵다. 북한은 무엇보다 수령옹위체제라는 정치적 체제와 우리식 사회주의라는 경제적 체제를 보장받고 싶어 한다. 이러한 정치적 보장이 없는 상황에서 군축은 물론, 구조적 관여를 지향하는 경협도 받아들이기 어려울 것이다. 따라서 한반도 평화구조의 정착은 향후 북한의 지위에 대한 정치적 합의와 청사진이 선행되어야 할 것이다. 이는 다시 한반도 통일에 관한 문제와 직결된다. 한국이 남북한 경제공동체를 토대로 한반도 통일을 지향할 때,

67) 위의 글, pp. 24~25.

68) 이하의 내용은 전재성, “한반도 평화구조,” pp. 135~137에서 재인용.

이러한 통일방안이 북한의 체제 변화를 상정한 것인지, 혹은 아닌지 명확한 논의구조가 정리될 필요가 있다.

셋째, 평화구조 정착을 위한 국제구조, 특히 동북아의 평화, 협력구조가 논의되어야 할 것이다. 북한의 정치적 상황에 대한 다자적 합의가 이루어지려면, 주변국들이 북한의 미래에 대해서 어떠한 견해를 가지고 있는지 확인되어야 하며, 이러한 견해가 조율될 수 있도록 한국외교의 지향점을 명확히 하여야 할 것이다. 한반도 평화구조 정착의 과제는 경협, 남북 간 군축, 신뢰조성, 비핵화, 그리고 국제적 대북 레짐 등인데, 이것 중 어느 하나의 측면만 실현되어 완수될 수 있는 것이 아니라, 이 모두가 함께 갖추어져야만 이루어질 수 있는 것이다. 그리고 각각의 과제가 어떠한 시간축을 가지고 전개되고, 이들이 어떠한 상황에서 어떻게 연계될 것인지, 각 부분들의 유기적 관계에 대한 명확한 계획을 가지고 있어야 한다.

이를 위해서는 다음과 같은 점들을 고려할 필요가 있다. 첫째, 북한은 정권과 체제에 대한 명확한 미래 청사진이 없으면, 경협, 군사적 신뢰구축, 비핵화 어느 하나도 적극적으로 추진하지 않을 것이다. 이러한 경우 평화구조 추진 노력은 정체되거나, 향후 예상할 수 없는 급변사태에 직면할 것이다. 양자 모두 가능성이 있는 현실이지만, 정책의 목표로 삼을 수는 없는 미래상황이다. 경협은 비단 경제적 문제가 아니라, 북한의 미래 정치체제에 영향을 미칠 수밖에 없는 정치적 문제이기 때문이다. 한국은 북한이 현재의 체제를 유지하는 것, 특히 정권과 체제의 성격에 대해 논의하거나 판단하는 것을 자제할 필요가 있다. 한국은 각각의 정책에 대해 일단 북한이 최대한 반응하도록 해야하기 때문이다.

둘째, 통일에 대한 명확하고 장기적인 견해를 가지고 있어야 할 것이다. 연합단계를 거쳐 통일로 가는 방안은 바람직한 미래이지만, 연합의 단계가 체제 간의 구조적 접근을 암시하고 있다면, 이는 북한을 변화시키기에 어려움을 수반할 것이다. 남북 간이 장기적 관계 속에서 다차원적인 협력 네트워크를 형성하고, 이 과정에서 정상국가 간 협력관계, 복합적 상호의존관계를 형성하도록 우선 노력하는 것이 필요할 것이다. 만약 북한이 남북 간 협력관계를 통해 중국식 사회주의 정도의 변화를 추진하고, 한중 협력관계 수준의 협력관계만 실질적으로 유지할 수 있어도, 남북한 평화구조는 실제적으로

발전한 것이라고 할 수 있을 것이다.

셋째, 북한의 미래에 대한 국제적 합의구조를 만들도록 외교적 노력에 최선을 다해야 할 것이다. 북한의 미래보다는 북핵문제에 대한 접근, 혹은 다른 일부 사안에 집중해서는 대북 관여의 포괄적 성과를 거두기 어려울 것이다. 한국은 북핵, 일본 납치자, 미사일, 위폐 등 그간 불거져 나왔던 북한 관련 문제들을 관여의 포괄적 측면에서 다룰 수 있는 논리를 개발하고, 이러한 논리들이 주변국의 이해관계와 조화될 수 있도록, 일종의 대북 미래에 관한 국제적 합의를 개발하도록 노력해야 할 것이다.

## 2. 북한

한국 전쟁 이후, 북한은 한국과의 평화협정 체결에 관한 많은 주장을 한 바 있다. 북한은 1954년 정치회담에서 평화협정 문제를 제기한 이후 1970년대 초까지는 남북한 간의 평화협정 체결을 주장해 왔다. 일례로 1962년 10월 23일 김일성의 “조선민주주의인민공화국 정부의 당면과업에 대하여-최고인민회의의 제3기 제1차 회의에서 한 연설”을 보면, “남북조선 사이에 평화협정을 맺고 군대를 줄이는 것은 무엇보다도 먼저 남조선 인민들의 무거운 군사비 부담을 덜어주게 될 것이며 남북 사이에 인위적으로 조장된 긴장상태를 없애고 호상 신뢰의 분위기를 조성할 것입니다. 남조선으로부터 모든 외국군대를 물러나게 하고 남북 사이에 평화협정을 체결하며 무력을 줄이는 것은 조국통일로 나아가는 길에서 중요한 첫걸음이 될 것입니다... 남북 사이의 경제, 문화적 련계를 실현하고 교류와 협조를 도모하는 것밖에 이 문제를 해결할 다른 길은 없습니다”라고 하고 있다.<sup>69)</sup> 이러한 제안들은 북한이 4·19 혁명, 5·16 군사쿠데타 등 한국의 정치적 변화를 염두에 둔 상태에서 통일전선전술의 일환으로 한국에 대해 남북평화협정 체결을 제안한 것이다. 그러다가 1974년부터는 북한은 남북한이 아닌 미국과의 평화협정 체결을 지속적으로 주장

69) 김일성, “조선민주주의인민공화국 정부의 당면과업에 대하여-최고인민회의의 제3기 제1차 회의에서 한 연설 (1962년 10월 23일),” 『김일성 저작집』, 제16권 (평양: 조선로동당 출판사, 1982), p. 478; 김일성, “일본공명당 대표단과의 대화(1972년 6월 1일),” 『김일성 저작집』, 제27권 (1984), p. 243. 이 부분은 박명림, “정전체제에서 평화체제로: 평화협정 문제를 중심으로,” 한국통일포럼 편, 『한반도 평화프로세스』 (서울: 건국대학교 출판부, 2005), pp. 298~299에서 재인용.



해오고 있다. 이는 박정희 정부가 반공정책을 강화하게 되자, 북한은 공산주의통일의 최대 걸림돌인 주한미군 철수를 우선적 목적으로 북미 간 평화협정 체결을 주요 목적으로 삼으면서 생겨난 변화이다. 1980년대에 들어와서는 대미 평화협정 체결을 계속 주장하면서, 1984년 1월 랭군사태 직후 남북한과 미국이 참가하는 3자회담 개최를 제안하였다.<sup>70)</sup>

냉전이 종식된 이후, 북한은 변화된 환경에서 생존을 모색하기 위하여 새로운 평화체제 제안과 정책을 표방하였다. 탈냉전기에 북한이 평화전략을 통하여 어떠한 입장을 가지고 있는지는 확실치 않다. 그러나 과거 냉전기의 적극적 전략으로부터 후퇴하여, 북한에게 불리한 국제적·한반도 상황에서 북한의 생존을 보장하고, 발전의 공간을 찾고자 하는 노력들의 일환으로 보인다. 그러나 여전히 북한의 정권과 체제를 유지하려는 근본 목적을 추진하는 북한의 한반도 평화구상에 대한 공식 언술체계는 남북한 불가침선언, 미북 간 평화협정, 남북간 무력감축, 주한미군 철수로 구성되어 있다.<sup>71)</sup>

북한은 한국과 1991년 『남북기본합의서』를 체결하여 남북 간 불가침을 문서화하였다. 이후 북한은 한국과의 불가침 협정이 달성되었기 때문에 미북 간 평화협정이 체결되어야 한다는 입장을 주장하기 시작하였다. 특히 1991년 9월 남북 유엔 동시가입 이후, 북한은 유엔과 북한 간의 비정상 관계를 청산해야 한다고 주장하며, 정전체제의 평화체제 전환 및 유엔사 해체, 북미 간 평화협정 체결, 주한미군 철수 등을 주장하였다. 1차 북핵 위기의 해결과정에서 북한은 1994년 4월 28일 외교부 성명 이후, 미국에 대해 『정전협정』을 평화협정으로 바꾸고, 현 정전기구를 대신하는 평화보장체제를 수립할 것을 반복하여 요구하고 있다.

북한은 기본적으로 탈냉전 3중 전략에 기반하여 평화체제에 접근하고 있는데, 이는 국내차원의 폭력기반과 이념기반 중심의 국내역량강화, 소련의 해체에 따른 국제역량 약화를 미일 등 자본주의 국가와의 관계개선을 통해 보완하려는 국제역량강화, 한국과의 교류를 통해 경제적 이익을 취하는 대남 역량강화의 모습을 보이고 있다. 즉, 선군체제를 확실히 하여 우리식 사회주

70) 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토” pp. 40~44; 전재성, “한반도 평화체제,” 하영선 편, 『북핵 위기와 한반도 평화』 (서울: 동아시아연구원, 2006) 참조.

71) 하영선, “한반도의 평화구상,” 백영철 편, 『분단을 넘어 통일을 향해: 한·일통일포럼(남)·사회정치학회(북) 남북해외학자 통일회의 5년 자료집』 (서울: 건국대학교 출판부, 2000).

의와 수령체제를 공고히 하고, 이념 기반을 강화함으로써 북한 주민들의 체제에 대한 충성심을 강화하기 위해 노력하고 있다. 더불어 탈냉전과 미패권의 체제적 조건 속에서 미국의 대북 적대시 정책 철회의 물적 담보를 확보하기 위하여 미국에 대한 전략을 강화하고 있고, 그 과정에 북핵 문제가 다시 제기된 바 있다. 북한은 북핵 문제의 해결과정 속에서 미국의 대북 적대시 정책 철회와 신뢰구축, 그리고 북미 관계 정상화를 추구하고 있다. 대남 전략에 있어서 북한은 “우리 민족끼리”의 평화를 강조하고 있으며, 남북 경협을 통해 경제적 실익을 추구하는 한편, 제한된 정치, 군사적 협력에 응하고 있다. 향후 북한의 한반도 평화구상에 대한 남북한 불가침선언, 미북 간 평화협정, 남북 간 무력축감, 주한미군 철수 등의 주장이 어떻게 펼쳐질지가 관건이다.

북한은 탈냉전의 국제정치상황 속에서 미북 관계 변화라는 국제적 조건 마련과 더불어 “우리 민족끼리” 한반도적 조건 마련에 주력하고 있다. 1994년 4월 외교부 성명을 보면 “최근 조선정전협정을 유린하고 정전감시기구를 마비시키는 미국의 불법행위들이 절정에 이르고 있다”고 주장하면서 “조선반도에 조성되고 있는 제반 사태는 조미 사이의 적대관계를 해소하고 화해를 이룩하며 조선반도의 진정한 평화와 안전을 보장하자면 반드시 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 평화보장체계를 수립할 것”을 요구하고 있다. 이와 관련하여 “조선민주주의인민공화국 정부는 조선반도에서 무력증강이나 전쟁재발도 막고 정세를 안정시키며 공고한 평화와 안전을 실제적으로 믿음직하게 담보할 수 있는 새로운 평화보장체계 수립을 위한 협상을 진행할 것을 미합중국에게 제기한다”고 말하고 있다.<sup>72)</sup>

북한은 국가와 정권의 안정이 미국의 대북 적대시 정책에 의해 위협받고 있다고 생각하고 있으며, 특히 1994년의 「제네바 합의」에서 보장된 소극적 안전보장이 사라지면서 이러한 위협감이 배가되고 있다. 북한은 1차 북핵 위기 상황에서 「제네바 합의」에 걸었던 기대를 다음과 같이 표명하고 있다. 즉, “1994년 10월 21일에 채택된 조미기본합의문의 기본정신은 쌍방이 호상 자주권을 존중하고 화해와 신뢰를 조성하여 두 나라사이의 적대관계를 개선하며 조선반도와 아시아태평양지역, 나아가서는 세계의 평화와 안전을 보장

72) 전재성, “한반도 평화구조,” p. 127.

하는 것이었다”고 하면서, “이러한 숭고한 리념으로부터 조미는 기본합의문을 통해 정치 및 경제관계의 정상화문제, 우리 공화국의 흑연로체계를 경수로체계로 교체하는 문제, 조선반도를 비핵화하며 평화와 안전을 보장하는 문제, 핵전파방지체계를 강화할데 대한 문제 등 쌍방이 해야 할 바를 공약하였다”는 것이다.<sup>73)</sup>

북한은 지금까지 평화체제의 수립을 위해서는 북미 간 평화협정의 체결과 주한미군의 철수가 필요하다고 지속적으로 주장하여 왔다. 한미동맹이 한국전쟁 이후 한반도에서의 전쟁과 군사적 긴장을 상정한 것이고, 주한미군이 대북억제 및 방어를 위한 것이라면, 북미간의 평화협정 체결과 한반도의 평화체제의 확립과 더불어 한미동맹 및 주한미군의 위상과 역할이 더 이상 견지될 수 없다는 논리이다. 1997년부터 시작된 남북미중 간의 4자회담이 실패하게 된 것도 주한미군 철수의 사안 상정을 주장한 북한의 입장이 한미의 입장과 충돌한 것이 주요 원인이다. 평화에 대한 북한의 접근은 2000년 조명록 차수의 방미 시 발표된 10월 12일 『조·미 공동콤포뮈니케』에서 가장 구체화되어 있다. 북한은 “쌍방은 조선반도에서 긴장상태를 완화하고 1953년의 정전협정을 공고한 평화보장체계로 바꾸어 조선전쟁을 공식 종식시키는 데서 4자회담 등 여러 가지 방도들이 있다는 데 대하여 견해를 같이하였다”고 발표하고 “첫 중대조치로서 쌍방은 그 어느 정부도 타방에 대하여 적대적 의사를 가지지 않을 것이라고 선언하고 앞으로 과거의 적대감에서 벗어난 새로운 관계를 수립하기 위하여 모든 노력을 다할 것이라는 공약을 확인하였다... 이와 관련하여 쌍방은 두 나라 사이의 관계가 자주권에 대한 호상 존중과 내정불간섭의 원칙에 기초하여야 한다는 것을 재확인하면서 쌍무적 및 다무적 공간을 통한 외교적 접촉을 정상적으로 유지하는 것이 유익하다는 데 대하여 유의하였다... 쌍방은 미사일 문제의 해결이 조·미 관계의 근본적인 개선과 아시아·태평양지역에서의 평화와 안전에 중요한 기여를 할 것이라는 데 대하여 견해를 같이 하였다...”고 입장을 표명하고 있다.<sup>74)</sup>

북한은 평화체제의 수립이 핵문제 해결의 선결조건이라는 선평화체제, 후북핵문제 해결의 입장을 표명한 바 있다. 2005년 7월 22일, 조선민주주의인민

73) 위의 글, p. 127.

74) 위의 글, p. 128.

공화국 외무성대변인 성명인 “조선외무성대변인 미국이 정전유지정책을 평화체제수립으로 전환할 것을 주장”에 따르면 “조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선적 대시정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화실현으로 이어지게 될 것이다. 결국 평화체제수립은 조선반도의 비핵화목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야 할 로정으로 된다. 조선반도에서 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 곧 조선반도문제의 평화적 해결과정으로 된다. 그러므로 조선반도에서의 평화체제수립과정은 반드시 조미사이의 평화공존과 북남사이의 평화통일을 실현하기 위한 환경조성에 기여하는 것으로 되어야 한다. 조선반도에서 평화체제수립과정이 성과적으로 추진되면 조선반도와 동북아시아 나아가서 세계의 평화와 안전을 이룩하는데 기여하게 될 뿐 아니라 곧 재개될 핵문제해결을 위한 6자회담과정도 결정적으로 추동하게 될 것”이라는 것이다. 또한 2005년 11월 미국이 경수로 건설의 중단을 결정하면서 이에 대한 반응으로 북한은 “경수로건설의 완전중단은 미국의 대조선적대시정책의 필연적산물이며 부쉬행정부는 조미기본합의문을 력사의 폐기품으로 만든 장본인”이라고 비난하기도 하였다.<sup>75)</sup>

이상의 논의를 볼 때, 북한이 상정하고 있는 한반도의 평화는 미북 간 평화체제 수립, “우리 민족끼리”의 “상호존중과 신뢰”에 달려 있다. 보다 구체적으로 북핵 문제 해결과정에서 미북 간 새로운 관계 정립, 특히 주한미군과 연계된 북미 간 평화협정의 구성요인들과 북미 관계정상화의 조건들이 매우 중요하게 작용할 것이다. 북한은 평화를 통해 탈냉전과 미패권의 불리한 상황 속에서 생존과 발전의 계기를 발견하고, 국력을 회복하여 다시 한반도와 동북아에서 강대한 나라로 성장하는 것을 국가목표로 하고 있다. 따라서 남북 관계에서 북한은 경협까지는 인정하고 있지만, 시장평화 혹은 민주평화 등에 관해서는 유보적이거나 부정적 입장을 표하고 있다. 결국, 북한이 상정하고 있는 평화는 미 패권체제에서 북한의 생존 및 새로운 발전 조건의 확보, 남북 간 잠정적 협력을 전제하고 있지만, 장기적으로는 새로운 경쟁을 상정하고 있는 상황에서 정의되고 있다고 보여 진다.

75) 『조선중앙통신』, 2005년 11월 19일.

### 3. 미국

지난 냉전시대 한반도의 주역은 남과 북이었다. 비록 한반도를 둘러싸고 미국을 위시하여 소련이나 중국 등 주변 강대국들의 상호작용이 없었던 것은 아니었지만, 크고 작은 한반도 문제의 직접적인 당사자는 남과 북이었다. 특히, 한반도 문제를 둘러싼 미국과 북한과의 직접적인 접촉은 있었다 할지라도 매우 예외적인 현상이었다. 그러나 20세기 후반 탈냉전이라는 세계적 안보환경의 변화속에서 남과 북이라는 양자적 관계의 한반도 문제는 남한과 북한, 미국과 북한, 그리고 한국과 미국간의 3자 관계로 변화하는 양상이 보다 두드러졌다.<sup>76)</sup> 이는 기본적으로 90년대 초반 한반도 주변 국가들은 물론 국제사회에 초미의 관심사로 등장한 북한의 핵문제에서 비롯되었다. 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언을 계기로 보다 구체화된 북한의 핵문제는 다중적 성격을 갖고 있다. 특히, 당시나 지금이나 북한의 핵문제는 한반도 및 동북아의 평화와 번영을 가로막는 최대의 위협 요소인 동시에 냉전 이후 현재까지 지속되고 있는 “핵 및 대량살상무기의 확산방지”라는 미국의 최우선적인 안보문제에 정면으로 도전하는 것이다.

이런 맥락에서 보았을 때, 북한 개방과 한반도 평화구조에 대한 미국의 입장은 클린턴(Clinton) 행정부 때부터 현재의 오바마(Obama) 행정부에 이르기까지 북한의 핵이 폐기되어야 한다는 입장을 견지하는 가운데 그 접근방법은 행정부 별로 어느 정도의 입장 차이를 보여주고 있다. 미국은 클린턴 행정부 시기인 1994년 10월의 『제네바 합의』 및 2000년 10월의 『조·미 공동 콤뮤니케』를 통해 북핵 폐기를 통한 한반도 비핵화 완성과 미북 정치·경제관계 개선을 통한 관계 정상화를 병행 추진하였다. 1990년대 후반 한국과 공동으로 제안한 4자회담을 통해 정전체제의 평화체제로의 전환문제를 다루기도 하였다.<sup>77)</sup>

그러나 부시 행정부에 들어와 미국의 대북 정책 기조는 이전의 행정부와는 큰 차이를 보이기 시작하였다. 특히, 2001년 부시 행정부의 출범과 함께 미국

76) 탈냉전기 한반도 안보질서를 둘러싸고 나타나고 있는 남·미·북의 전략적 삼각관계에 대해서는 다음을 참조. 서보혁, “탈냉전기 한반도 안보질서 변화에 관한 연구: 남·미·북 전략적 삼각관계를 중심으로,” 『국가전략』, 제14권 2호 (세종연구소, 2008), pp. 63~85.

77) 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 49.

의 세계 리더십 강화를 기치로 내건 신보수주의자(네오콘)들이 미국 대외정책의 방향 결정에 큰 영향을 미쳤다. 공화당의 전통적 보수 이념에 충실한 부시 행정부의 신보수주의자들은 미국의 특수성, 종교적·도덕적 우월성, 선과 악의 대립과 같은 일종의 이념지향성이 강하고 자유민주주의의 전파라는 소명감에 힘 위주의 일방주의적 외교정책을 추진하였다. 일례로, 부시 행정부 당시 무역대표부였던 로버트 졸릭은 부시 행정부의 외교정책의 특징을 ① 힘의 외교 ② 동맹과 연합관계 존중 ③ 국제협약과 국제기구는 목적을 달성하기 위한 수단 ④ 세계의 정치·안보 환경을 만들어주는 통신·기술·산업 및 금융부문에서 일어나는 혁명적 변화 수용 ⑤ 미국의 가치를 적대시하는 악을 패퇴시킬 수 있는 능력의 보유 등을 들었다.<sup>78)</sup> 따라서 미국 공화당의 신보수주의자들에게는 북한과 같은 불량국가와의 협상이란 있을 수 없으며, 선제공격을 통해서라도 위협을 제거하기를 원했다.

북한에 대해 부정적인 선입견을 갖고 있는 부시 대통령을 비롯한 공화당의 신보수주의자들은 북한 정권교체에 대한 희망을 갖고 있었다.<sup>79)</sup> 이들은 북한의 기아사태는 얼마든지 막을 수 있으며 북한 주민들을 죽음으로 몰아간 북한 지도자들은 제거되어야 한다고 생각한다. 그리고 대량살상무기를 확산 시키려는 북한 정권은 세계화의 적이며 사담 후세인에 이어 제거되어야 한다는 확신을 갖고 있었다.<sup>80)</sup> 특히, 미 국방부 군변환국 자문관이었고 미 해군 대학의 교수인 바넷은 완전히 퇴화해 백해무익한 냉전의 꼬리뼈인 북한 문제의 완전한 해소를 위해 미국은 중국, 일본, 한국, 호주, 뉴질랜드, 그리고 러시아로 구성된 국제연합군을 구성해 2010년까지 북한 정권을 교체해야 한다고 주장했다. 그는 미국의 북한에 대한 인내심이 2010년에는 한계에 도달해 국제연합군은 ① 김정일 위원장의 망명 권유 ② 김정일 위원장에 대한 표적 공격 ③ 국제연합군의 북한 점령 등으로 정권교체를 이루어야 한다고 주장했다.<sup>81)</sup>

78) Robert B. Zoellick, "Campaign 2000: A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, 79-1 (Jan./Feb. 2000).

79) Richard Haass, "Regime Change and Its Limit," *Foreign Affairs* (July/August 2005).

80) Thomas P.M. Barnett, *The Pentagon's New Map: Blue Print for Action* (New York: G.P. Putnam's Sons, 2005), p. 286.

81) Thomas P.M. Barnett, op. cit., pp. 181~89.

## &lt;표 III-2&gt; 초기조치 이행계획 합의 요지

- 북한 내 ① 핵시설의 폐쇄·봉인 및 IAEA 요원 복귀 ② 모든 핵프로그램의 목록작성 협의(60일 이내)
  - 60일 이내 중유 5만톤 상당 긴급에너지 대북 지원
- 미·북/일·북 관계정상화를 위한 양자 대화 개시(60일 이내)
  - 미측은 테러지원국 해제, 적성국 교역법 적용 종료 과정 개시
- 대북 경제·에너지·인도적 지원(다음 단계)
  - ① 모든 핵계획 완전 신고 및 ② 모든 현존하는 핵시설 불능화 기간 중 중유 95만톤 상당의 지원 제공
  - 지원부담은 한·미·중·러 간 균등·형평의 원칙에 따라 분담합의(일측은 작구 우려사항 진전시 참여 기대)
- 6자회담 내 5개 실무그룹(W/G) 구성(30일내 회의 개최)
  - ① 한반도 비핵화 ② 미·북 관계정상화 ③ 일·북 관계정상화 ④ 경제·에너지 협력 ⑤ 동북아 평화안보체제
  - 초기단계 조치 이행 완료 이후 6자 장관급 회담 개최

출처: 국정홍보처(2008), p. 66.

부시 행정부 1기에 선보인 미국의 북한 적대시 정책은 부시 행정부 2기에 들어와서는 미국은 북핵 문제의 해결을 한반도 문제의 포괄적 해결 차원에서 접근하기 시작하였다. 특히, 이라크 문제가 미국이 예상했던 것처럼 잘 진전되지 않고 또한 이란 문제가 미국의 발목을 잡으면서 부시 행정부는 2006년에 들어와 대북정책을 전환하면서 북한과의 적극적인 협상을 추진하게 되었다. 이미 미국은 2005년 7월 12일 한미 외교장관 회담에서 라이스 국무장관은 북한이 핵을 포기할 경우 평화체제 등 광범위한 이슈를 다룰 수 있다고 언급하였고, 2006년 4월 미중 정상회담에서 부시 대통령이 후진타오 중국 국가주석에게 북한에 대해 평화협정을 제안하는 문제를 타진한 것으로 전해졌다.<sup>82)</sup> 이후 2006년 9월 14일 제6차 한미정상회담에서 한미 양국은 북핵 문제 해결을 위한 공동의 포괄적 접근에 합의하고 그해 11월 18일에 열린 제7차 한미정상회담에서 부시 대통령은 한반도 비핵화를 전제로 하면서 북한과 한국전

82) 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』, pp. 49~50.

종전선언의 가능성을 언급한 바 있다.

2005년 『9·19 공동성명』 이후 소위 BDA 문제로 정체 상태에 있던 미북 관계는 2006년 후반 부시 행정부의 대북 정책 전환 조짐과 맞물리면서 관계 개선을 위한 일련의 신호들이 나타나기 시작하였다. 2006년 11월 1일 북한 외무성 대변인은 금융제재 문제를 논의, 해결한다는 전제 아래 6자회담에 복귀한다는 성명을 발표하였다. 한편, 미국의 재무부는 6자회담 재개 전 BDA에 묶여있는 북한 자금 2,500만 달러에 대해 조사 작업을 종결하고 이중 합법 자금에 대해 추후 동결조치를 해제하는 방안을 적극 검토하였다.<sup>83)</sup> 이후 미국과 북한을 포함한 6자회담 참가국들은 2007년 1월 베를린 양자 회담을 거쳐 제5차 6자회담 3단계회의를 2007년 2월 8일에서 13일까지 베이징에서 개최하기로 합의하였다. 이 회담을 통해 6자회담 참가국들은 2005년 9월 19일 공동성명 이후 최초의 구체적인 이행합의인 『공동성명 이행을 위한 초기조치(2·13 합의)』를 도출하였다. 이로써 『9·19 공동성명』을 실천단계에 진입시키고 실질적인 핵폐기 과정을 개시하는 기반을 확보하고 나아가 5개 실무그룹을 설치하여 공동성명의 본격적인 이행을 위한 제도적 틀을 확보하게 되었다.

『2·13 합의』가 도출됨으로써 바야흐로 6자회담은 “말 대 말”단계에서 “행동 대 행동”단계로 진입하게 되었다. 『2·13 합의』는 북핵문제 해결에 역할을 할 수 있는 주변 5개국이 모두 참여하여 약속에 대한 구속력을 높였으며, 명확한 시간표를 마련함으로써 북핵 폐기의 조속한 이행을 지향하고 있다. 나아가 6자회담 참가국들은 2007년 10월 3일 『2·13 합의』에 이은 또 하나의 구체적인 2단계 이행합의 문서를 채택하였다. 『10.3 합의』가 바로 그것이다.

83) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서⑥: 통일·외교·안보』, p. 63.



&lt;표 III-3&gt; 10·3 합의 요지

한반도 비핵화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한은 모든 현존 핵시설 불능화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2007년내 영변의 3개 핵시설(5MWe원자로/재처리시설/핵연료봉 제조공장) 불능화 완료</li> <li>- 구체 조치는 전문가 그룹의 권고 따라 수석대표들이 채택</li> </ul> </li> <li>○ 미국은 불능화 활동 주도 및 초기 자금 제공 (2주내 전문가 그룹 방북)</li> <li>○ 북한은 금년내 모든 핵프로그램 완전하고 정확한 신고</li> </ul>
비확산	북한은 핵물질, 기술 및 노하우를 이전하지 않는다는 공약 재확인
관계정상화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미·북 관계정상화 실무그룹에서 컨센서스를 기초로 북측 조치와 병행하여 공약 이행               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 테러지원국 지정해제 과정 개시 및 대적성국 교역법 적용 종료 과정 진전에 대한 공약을 상기</li> </ul> </li> <li>○ 일·북은 평양선언에 따라 신속한 관계정상화 노력 경주               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양측간 집중적 협의를 통한 구체 조치 모색</li> </ul> </li> </ul>
대북 경제 에너지 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중유 100만톤 상당 경제·에너지·인도적 지원 제공 (기제공 10만톤 포함)</li> <li>- 구체사항은 경제·에너지협력 실무그룹에서 최종 결정</li> </ul>
6자외교장관 회담	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적절한 시기에 베이징 회담 개최 재확인</li> <li>- 의제 협의를 위한 6자 수석대표회의 사전 개최</li> </ul>

출처: 국정홍보처(2008), p. 76.

그러나 북핵 해결 관련 6자회담 참가국들간에 「2·13 합의」 및 「10.3 합의」가 이루어졌음에도 불구하고, 합의 내용의 성실한 이행은 미북 관계의 변화 여부에 좌우되는 측면이 강했다. 비록, 6자회담을 통한 「10.3 합의」의 주요 합의내용이 예정보다 늦은 2008년 하반기에 들어와 이행되는 측면을 보여주었지만, 2008년 12월 베이징에서 열린 2008년도 마지막 6자회담은 특별한 성과없이 끝났다. 이에 대한 이유는 여러 가지가 있겠지만 아마도 북한 당국의 전략적 입장이 가장 크게 작용했을 것으로 판단된다. 북한은 임기가 거의 끝난 부시 행정부보다는 자신을 대화의 상대자로 인정할 것 같은 오바마(Obama) 신정부와 북핵 문제를 포함한 일련의 상호 관심사를 포괄적으로 협상할 수 있을 것이란 기대감을 가졌을 것이다. 따라서 북핵 해결 전망 및 그에 따른 북한의 개방과 한반도 평화구조는 새로운 국면을 맞이할 수밖에

없게 되었다.

2009년에 새롭게 출범한 오바마 행정부는 이미 지난 대선 유세기간동안 국가안보전략에 있어서 기존의 부시 정부와는 다소 거리가 있는 입장을 보여 주었다. 대선 이후 오바마 당선자는 신국가안보전략을 추진할 국가안보팀을 발표하는 기자회견장에서 21세기의 도전을 미국이 성공적으로 극복하기 위해서 미국 국력의 모든 요소(경성권력과 연성권력, 그리고 정당성과 보편적 원칙 등)들을 숨씨있게 활용하여 균형잡고 통합하는 신국가안보전략을 추구해야 한다는 점을 강조하였다. 나아가 오바마 정권 인수팀의 정책적 브레인 역할을 하는 것으로 알려진 미국진보센터·신미국안보센터·브루킹스연구소 등의 싱크탱크에서 발간한 다수의 보고서들은 이와 같은 입장을 뒷받침하고 있는 것으로 보인다. 오바마 행정부의 대외전략의 키워드는 협력·대화를 통한 협상·다자주의·파트너십 등이다. 오바마 행정부는 국제금융위기 및 이라크 전쟁 등으로 약화된 미국의 국력, 부시 행정부의 대외전략의 실패 등을 만회하는 접근방법으로 새롭게 부상하는 세계의 주요 국가들과의 적극적 협력과 국제기구 등을 활용할 것을 강조하였다.

오바마 당선자가 지난 유세기간 동안 바쁜 일정에도 불구하고 틈틈이 시간을 내어 탐독했다는 자카리아(Fareed Zakaria)가 쓴 『The Post-American World』라는 내용을 상기한다면 오바마 행정부가 추진할 대외정책 방향과 접근방법은 보다 구체적으로 나타난다. 일례로, 이 책의 저자는 미국외교정책의 방향과 방법으로 다음과 같은 6가지 가이드라인을 제시하고 있다. 첫째, 외교정책 목표와 관련하여 미국이 우선순위를 정하는 것이 필요한 것으로 미국의 에너지와 관심을 어디에 집중해야 할 것인지에 대한 큰 전략적 선택의 필요성을 강조하고 있다. 둘째, 편협한 이해관계가 아니라 세계가 따를 수 있는 보편적 규칙, 관례와 가치를 창출해 나가는 동시에 예외적 상황을 인정하지 말 것을 강조한다. 셋째, 미국은 영향력을 과도하게 행사하지 않는 것이 모든 거대 전략의 핵심요인이 되어야 한다. 넷째, 단선적인 접근방식보다는 수용적이고 유연하며 융통성을 보일 필요가 있다는 점을 강조한다. 다섯째, 비대칭적으로 사고하면서 미국의 행동이 제국주의적으로 인식되어 반발을 불러오는 경우를 경계해야 하며, 그리고 마지막으로 정당성(legitimacy)은 곧 힘이라는 인식을 가지고 다양한 형태의 정당성을 확보할 것을 주문하

고 있다.<sup>84)</sup>

출범 이후 나타나고 있는 오바마 행정부의 외교정책 및 대북정책 기조는 미국의 세계전략과 무관하지 않다. 미국이 핵무기의 세계적 감축을 추구하는 한, 북한의 핵보유에 대해 관용적 입장을 보이기는 어려울 것이다. 오바마 대통령은 취임사에서 핵위협 해소를 천명하였고, 이어 다양한 정책 과제를 제시하였다.<sup>85)</sup> 특히, 오바마 행정부는 핵무기 해결 방식에 대한 세 가지 입장을 밝혔다. 첫째, 미국은 관리가 느슨한 핵물질이 테러리스트 수중에 들어가지 않도록 안전하게 획득하는 한편 새로운 핵무기용 핵물질 생산금지를 위한 검증가능한 협정을 추진하여 테러리스트가 핵물질을 구매하거나 훔칠 수 없도록 하겠다. 둘째, 핵확산금지조약(NPT)체제를 강화하여 북한과 이란과 같은 나라들이 NPT 체제를 위반하면 자동적으로 국제사회의 강력한 제재가 가해지도록 하겠다. 셋째, 핵무기 없는 세계를 추구한다. 오바마 대통령과 바이든 부통령은 핵무기 없는 세계를 목표로 삼아 추진하면서 핵무기가 존재하는 동안 강력한 억제력 유지를 강조하면서 핵무기 완전 철폐를 위한 다양한 조치들을 취할 것을 밝혔다. 그리고 미국은 새로운 핵무기 개발을 추구하지 않을 것이며, 미국과 러시아는 핵물질과 함께 핵무기고의 과감한 감축과 더불어 중거리미사일 협정을 추진하겠다는 입장을 밝혔다. 이처럼 핵무기 없는 세계를 강조하는 오바마 행정부의 대북정책 기조는 강력하면서도 직접적인 외교(tough, direct diplomacy)를 통해 북핵 협상에 적극적으로 나설 뜻을 분명히 하였다. 이는 대북 협상에 있어서 유연성을 갖지만 원칙은 양보하지 않겠다는 정책 기조를 반영하고 있는 것이다.

특히, 오바마 행정부는 북한의 핵 프로그램 제거에 상당한 관심을 가지고 있다. 또한 이러한 목적을 추구하는 과정에서 결코 군사적 수단을 배제하지도 않을 것이다. 그러나 우선적인 수단으로 대통령 주재하의 즉각적이고 조건 없는 직접외교를 강조한다. 이러한 외교가 북한에 의미하는 바는 최근 합의에 대한 완전한 이행을 해야 한다는 것이고, 이란에 대해서는 유엔안보리, 유럽, 걸프지역 국가들의 단합된 경제적 압박이 될 것이다. 비핵화만 놓고

84) Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W.Norton & Company, Inc., 2008), pp. 235~250.

85) 조민, “오바마 행정부와 북한 핵문제: 대타협이나, 대파국이나,” 『북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 9~10에서 재인용.

보면 오바마 행정부의 입장은 오히려 기존 부시 행정부보다 훨씬 대담하고 강력하다. 오바마 정부의 외교·안보 분야 교과서라는 평가를 받는 『피닉스 이니셔티브(Phoenix Initiative)』 보고서는 전 세계 차원의 비핵화를 외교 목표로 제시하면서 이를 어렵게 하는 예로 이란과 북한을 꼽고 있다. 동 보고서는 미국이 핵무기 없는 세계를 추구할 것임을 분명히 해야 한다면서 미국부터 핵무기를 1,000개 수준으로 대폭 줄이자고 제안했다. 비핵화는 한반도를 넘어서는 세계 차원의 목표이고 이를 위해 미국부터 솔선수범하겠다고 나선 마당에 북한의 핵카드가 통하리라고 기대하는 것은 어리석은 일이다. 따라서 오바마 행정부가 미북 직접 접촉을 통한 북핵 해결을 꾀한다고 해서 북한이 혹시라도 자신들에게 유리한 환경이 조성됐다고 여긴다면 위험천만한 착각이다. 국내의 시각도 대체로 오바마 행정부의 대북정책이 결코 공화당 정부에 비해 우호적일 것이라고는 보지 않는다.

이런 측면에서 보았을 때, 북한 개방과 한반도 평화구조에 대한 미국 정부의 입장은 우선적으로 북핵 문제 해결 이후에나 가시적인 논의가 나타날 가능성이 높다. 미국은 북한의 핵 문제를 세계적·지역적 차원의 비확산과 반테러의 입장에서 바라보고 있기 때문에 북한의 대량살상무기 문제에 대한 완전한 해결 이후에야 한반도 평화구조 논의가 가능하다고 파악하고 있으며, 따라서 현 시점에서 한반도 평화구조를 논의하기는 그렇게 상황이 녹녹하지가 않은 것이다.

#### 4. 중국

중국 대외전략의 최대 목표는 지속적인 경제발전에 유리한 평화로운 주변 환경을 조성하는 것이다. 그래서 중국 지도부는 ‘힘을 기를 때까지는 전면에 나서지 않는다’는 취지의 도광양회(韜光養晦)를 외교의 덕목으로 삼고 있다. 중국외교는 도광양회에서 2003년 이후는 화평굴기(和平崛起)로, 그리고 2006년 이후에는 조화와 화합을 우선시 한다는 화자위선(和字爲先)으로 발전했다.<sup>86)</sup> 그러므로 중국의 한반도 정책은 기본적으로 이러한 기조를 바탕으

86) 김동성 외, 『한반도 평화체제 논의와 구축방향』 (수원: 경기개발연구원, 2008), p. 72.

로 깔고 있다. 중국의 대 한반도 정책은 한반도의 평화와 안정, 북한체제의 급격한 붕괴 방지, 그리고 한반도에서의 중국의 영향력 유지와 확대로 정리할 수 있을 것이다. 이러한 기본 대외전략에 입각해 중국은 ‘남북한이 평화공존하고 남북한 양국이 한반도에 장기간 존재하는 상황’을 최상의 한반도 평화체제모습으로 상정한다.<sup>87)</sup>

이에 따라 중국은 북한의 핵개발로 인한 역내 불안정도, 김정일 체제의 급작스런 붕괴로 인한 주변 강대국의 개입이나 혼란도 원하지 않는다. 중국은 남북한의 평화공존을 통한 안정을 지지하고 설사 한반도가 통일 되더라도 이 과정에서 주변 강대국이 개입하는 것을 반대하고 있다.<sup>88)</sup> 중국의 대 한반도 정책의 기본 목표는 한반도에서의 현상을 유지하고 미국의 영향력을 감소하고 봉쇄하는 것이며, 북한과 미국 두 국가간의 화해노력을 환영하고 북돋우면서도 이들 양국이 진실된 관계개선에 이르지 않도록 하는 것이다. 결국 중국이 한반도에서 원하는 것은 현상유지와 남북한간의 평화공존, 남북한에 대한 베이징의 영향력 증대, 그리고 한반도에서의 주한미군 역할 축소로 요약할 수 있다.<sup>89)</sup> 중국은 자국이 한반도 평화체제 구축에 참여하고자 하는 이유로 첫째, 중국은 자국이 정전협정에 조인 당사자이기 때문에 참여해야 한다는 입장이며, 둘째, 한반도 평화를 촉진하는 것이 중국외교의 핵심 고리이기 때문이며, 셋째, 중국은 한반도 평화정착 과정에서 정치, 외교측면에서 상대적으로 유리한 위치에 있어 관련 당사국들의 이해관계를 조정하는데 건설적인 역할을 할 수 있다는 점 등을 들고 있다.<sup>90)</sup>

그러나 한반도 평화체제에 관한 중국의 입장은 소극적이다. 중국은 그동안 정전체제는 냉전시대 산물이기 때문에 청산되어야 한다는 기본 입장만을 밝혀 왔으며, 구체적인 청산방법은 제시하지 않았다.<sup>91)</sup> 2007년 4월 원자바오 총리는 한국방문에 앞서 가진 기자회견에서 “한반도 평화체제 구축의 전제는 무엇보다도 냉전체제 자체를 제거하는 것이다. 정전 이후 반세기 이상 동안

87) 최춘흠, “한반도 평화체제 구축과 한중 협력,” 『한국정치학회 정전체제 55주년 특별학술회의 자료집』, 2008년 7월 10일, p. 157.

88) 여인근 외, 『21세기 미·일·중·러의 한반도 정책과 한국의 대응방안』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 133.

89) 김동성 외, 『한반도 평화체제 논의와 구축방향』, p. 73.

90) 위의 책, p. 73에서 재인용.

91) 최춘흠, “한반도 평화체제 구축과 한중 협력,” p. 157.

평화체제가 한반도에 부재한 것은 오히려 비정상적”이라고 언급하여 냉전체제 제거가 한반도 평화체제 구축의 목표임을 강조하였다. 이러한 입장은 2008년 5월 이명박 대통령의 방중 기간 동안 중국 외교부 대변인이 한미동맹은 냉전시대의 산물이라고 언급함으로써 한미동맹이 한반도 평화체제의 걸림돌로 인식하는 중국의 입장을 숨기지 않았다.<sup>92)</sup>

한편, 북한이 중국과 국제사회의 경고와 반대에도 불구하고 2009년 5월 제2차 핵실험을 단행한 이후 중국 내의 대북인식의 변화 조짐이 일어나고 있다. 중국의 주류는 이미 북한을 전통적인 북·중 양자간의 관계에서 바라보기보다는 더 넓은 국제정치적 맥락에서 북한의 전략적 가치를 인식하고 있다<sup>93)</sup> 중국은 공식적으로는 6자회담의 지속을 강조하고 있지만 북한이 제2차 핵실험을 단행하였기 때문에 현재의 6자회담 방식으로 비핵화의 목표르 달성하기는 어려운 상황임을 인지하고 있다. 북한이 지속적으로 핵무장을 시도할 경우, 중국 역시 곤혹스런 상황에 직면할 것이기 때문에 다른 대안들에 대해서도 진지한 모색을 시작할 것이다.<sup>94)</sup> 특히, 중국은 북한의 불확실성 증대와 북한의 급변사태에 대한 대비책과 관련해서도 역내 주요 국가와의 대화를 추진할 것이다. 이와 관련해서 2009년 10월 13~14일 베이징에서 미국과 중국의 한반도 전문가들이 한자리에 모여 사상 처음으로 북한 급변사태를 공동 논의한 것으로 알려졌다.<sup>95)</sup>

한반도 평화체제에 관한 중국의 태도는 동북아 지역에서의 다자안보체제에 대한 태도와도 연관성을 갖는 문제이다. 한반도 평화체제가 남북한만의 문제가 아니라 이미 지역안보 문제로서의 성격을 갖는다는 인식 때문이다. 중국의 전통적인 주변국가에 대한 안보전략은 쌍무주의였으며, 1990년대 중반까지 다자주의는 중국 외교전략의 담론 속에서만 그 형태만 존속했을 뿐 실천적인 측면에서는 거의 수행되지 못했다. 중국 대외전략의 거시적인 틀은 강대국과의 관계를 중심으로 하며, 그 중에서도 특히 미국과의 관계를 가장 중요하게 간주하고 있었다. 향후 중국은 동아시아에서 미국의 영향력 축소를

92) 김동성 외, 『한반도 평화체제 논의와 구축방향』, pp. 73~74.

93) 김흥규, “핵실험 이후의 중·북관계,” 『한반도 포커스』, 제2호 (경남대 극동문제연구소, 2009), p. 18.

94) 위의 글, p. 18.

95) 『중앙일보』, 2009년 10월 23일.

위해 동북아다자간 안보협력체 구성에 적극적일 것이다. 조만간 미국과 중국 간에 한반도 문제를 둘러싸고 대립할 가능성은 크지 않지만 미중간 힘의 균형에 변화가 초래될 수도 있다. 그러한 변화는 한반도에서 만나는 미중의 전략적 이해의 조정에도 영향을 미칠 수 있다.<sup>96)</sup>

## 5. 일본 및 러시아

일본은 동북아지역과 한반도의 안정을 위해 한반도 평화체제 논의를 지지한다는 입장이다. 그러나 협상에 참가할 수는 없더라도 협상과정을 자세히 알아야 하며, 특히 일본의 이해관계에 영향을 미치는 사안에 대해서는 협의를 거쳐야 한다는 것이 일본의 기본 입장이다. 한반도 평화협정 체제 논의에 참가할 가능성이 희박한 일본으로서는 어떻게 해서든 영향력을 행사할 수 있는 방법을 찾고 있다. 그것이 바로 북일 수교라는 카드이다. 「9·19 공동성명」과 「2·13 합의」에 따라 북일관계를 정상화시키기 위한 실무 그룹이 만들어졌다. 양국의 수교시 과거 식민지배에 대한 보상금 차원에서 대략 100억 달러 규모의 막대한 자금이 북한에 지원될 전망이기에 북한으로서는 이를 무시하기 어려운 실정이다. 이처럼 일본 정부는 북한경제의 재건에 필요한 막대한 자금을 카드로 하여 한반도 문제의 해결을 둘러싼 동북아질서 재편과정에서 일정한 발언권을 확보하고자 하고 있다.<sup>97)</sup>

그러나 일본이 한반도 평화체제 논의에 적극적으로 참여하기에는 제반 여건이 녹록치 않다. 첫째, 한반도 평화체제의 한 부분인 북일수교 협상에서 일본은 지금까지 납치자 문제의 해결 없이는 북일관계 정상화는 있을 수 없다는 입장을 고수하고 있다. 납치자 문제는 일본 국내정치 문제인 동시에 북일간의 관계진전을 어렵게 만드는 요인이다. 「9·19 공동성명」 이후 개최된 북일 회담에서 양국은 앞으로 회담을 지속하기로 합의했지만 다음 회담일정도 잡지 못한 채 납치문제는 표류하고 있다. 2006년 2월 수교협상 재개를 위한 회의가 열렸으나 북한과 일본은 입장 차이를 좁히는데 실패했다. 납치 문제에 대한 일본과 북한의 현격한 인식 차이는 북핵문제 해결을 어렵게

96) 김동성 외, 『한반도 평화체제 논의와 구축방향』, pp. 75~77.

97) 조성렬, 『한반도 평화체제』(파주: 푸른나무, 2007), p. 64.

만드는 최대의 쟁점이어서 양국 수교협상의 전망을 어둡게 하고 있다<sup>98)</sup>

둘째, 한일간의 미해결 문제들이다. 역사교과서, 위안부 문제, 독도 문제 등 과거사와 관련이 있는 문제들이다. 2008년 7월 14일 일본 정부는 일본과의 신시대 한일관계의 발전을 기대하는 한국 정부의 강력한 바람을 외면한 채 독도를 자국의 영토로 주장하는 내용을 담은 중학교 새 학습지도요령 사회과 해설서를 발표했다. 이번 일본 정부의 신지도요령 해설서 문제가 불거진 것은 지난 5월 요미우리 신문에서 일본 정부가 신학습요령 해설서에 독도를 명기하도록 했다는 내용이 공개되면서부터였다. 일본의 문부과학성은 자민당 우파 정치가들의 강력한 요구에 따라 2012년부터 적용될 중학교 사회과 새 지도요령에 독도에 대해 일본 영유권을 주장하는 내용을 넣는 방안을 검토해 왔다. 그러나 2008년 3월에 고시된 일본 정부의 개정 지도요령에서는 독도에 대한 언급이 자제되었다. 이는 2월 한국에서 이명박 정부가 탄생하면서 한일관계를 개선하고자 하는 후쿠다 정부의 배려가 작용했다고 판단할 수 있다.<sup>99)</sup>

한반도 평화체제 구축 과정에서 일본이 기여할 수 있는 여지는 충분하다. 그럼에도 불구하고 일본이 기존 외교안보전략을 유지하는 한 한반도 평화체제 관련 일본의 지분은 상대적으로 줄어 들 수밖에 없을 것이다. 2009년 7월 일본에서 민주당으로의 정권 교체가 이루어졌음에도 불구하고 한반도 정책에서는 큰 변화가 있을 것 같지는 않다. 일본의 한반도 정책은 민주당의 동아시아 공동체 구상, 동북아시아 비핵지대 구상과 연동되어 있다. 특히, 대북정책에 있어서 원칙적으로 북한의 핵보유는 용인할 수 없다는 입장을 밝히고 유엔 안보리 결의에 의거하여 대북 화물선 검사 실시 등 단호한 조치를 이행해야 한다고 주장한다. 아울러 일본인 납치자 문제와 북한핵 및 미사일 문제 해결 이전 북일간 국교정상화는 허락할 수 없다는 입장을 취하고 있다.<sup>100)</sup>

한편, 러시아는 동북아에서 어느 특정 국가가 패권적 지위를 갖는 것에 반대하며, 특히 러시아의 안보에 위협이 되는 패권적 국가의 등장에 반대한다. 동시에 러시아는 한반도의 평화와 안정에 깊은 이해관계를 표명해 왔으

98) 김동성 외, 『한반도 평화체제 논의와 구축방향』, pp. 80~81.

99) 위의 책, p. 81.

100) 박영준, “일본 민주당의 외교안보정책 구상과 대한반도 정책 전망,” 『JPI 정책포럼』 (제주평화연구원, 2009), pp. 12~13.



며, 한반도의 통일국가가 민주적이면서도 어느 한 방향의 동맹관계로 경도되기보다는 중립적이기를 희망한다. 러시아는 1990년대까지 40여년간 유지되어 온 정전체제가 시대에 뒤떨어진 것이기는 하지만 새로운 평화체제가 구축 될 때까지 정전체제가 유지되어야 한다는 입장을 취하고 있다. 특히 러시아는 평화협정이 남북한 간에 체결되어야 한다고 주장함으로써 우리 정부의 입장을 지지하였다.<sup>101)</sup>

러시아가 추구하는 한반도 정책의 핵심은 이 지역에서 세력관계의 재편을 통해 영토안전을 보장받음과 동시에 전략적 우위를 확보하여 미국을 견제하고 국가안보를 담보하는 것이다. 그러기 위해서는 중국의 잠재적 위협에 유념하면서도 중국과 전략적 동반자 관계를 더욱 확고히 다져나가고, 일본과는 북방영토문제 해결을 위한 노력 등을 통해 관계개선을 지속적으로 추진한다는 것이다. 한반도에 있어서는 남·북한 어느 곳에서도 반러시아적 상황이 전개되지 않도록 하는 것이 당면 목표인데, 북한과는 과거의 우호관계를 복원하는 동시에 더욱 심도있게 상호안보협력을 도모하고, 한국에 대해서는 경제협력의 심화와 더불어 4자회담을 6자회담으로 확대하는 요구를 하여, 결국 2003년부터 러시아는 6자회담의 당사자로서 그 지위를 확보하게 되었다. 이러한 대 한반도 정책으로 러시아는 남북한 간의 민족화해 과정과 한반도의 안전보장과 안정의 강화에 기여한다는 건설적인 역할을 맡을 수 있게 되었다.<sup>102)</sup>

현재 러시아의 대 한반도 정책은 남북한 균형정책이라 할 수 있는 바, 러시아는 이러한 정책을 통해 단기적으로는 남북한의 대화 분위기를 만들어 한반도 평화와 안정을 도모하고, 이를 토대로 경제적 이익도 확보하는 것이라 할 수 있다. 장기적으로는 자국의 영향력을 확대하여 통일과정을 중재함으로써 자국에 우호적인 통일정부의 출현을 기대하는 것이다.<sup>103)</sup> 『9·19 공동성명』에서 “직접 관련된 당사국들이 적절한 별도의 포럼에서 한반도에서 항구적인 평화체제를 협상할 것이다”(제4항)라고 합의함으로써 러시아는 추후 한반도 평화체제 논의에서 일정 지분을 확보한 것으로 평가된다. 러시아가 이에 합

101) 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』, pp. 58~59.

102) 최종기, 『러시아의 외교정책』 (서울: 서울대학교 출판부, 2005), pp. 290~292.

103) 조성렬, 『한반도 평화체제』, p. 68.

의한 것은 여러 이유로 설명 가능하다. 첫째, 러시아는 한반도 평화체제 구축이 동북아 안보상황 개선에 이바지할 것인 바, 이는 국경지대에 우호적인 대외환경 조성이라는 러시아의 외교정책 목표에 부합하는 것이다. 둘째, 한반도 안정과 평화라는 러시아의 대한반도 정책기조에도 상응한다. 셋째, 시베리아 횡단철도(TSR)-한반도 종단철도(TKR) 연결, 남·북·러 3각 경협 활성화 등 경제적 실익을 도모할 수 있다. 러시아는 남북관계 개선과 경협 활성화를 중시하고 있으며, 동북아 평화체제 구축을 위해서는 한반도 평화체제 구축 문제가 선결되어야 하고, 평화협정안 준비 및 협정 체결과정에서 러시아가 반드시 참여해야 한다는 입장을 견지하고 있다.<sup>104)</sup>

이상에서 논의한 한반도 평화체제에 관한 동북아 국가들의 입장을 정리하면 다음과 같다.

<표 Ⅲ-4> 한반도 평화프로세스에 대한 각국 입장

비고	한국	북한	중국	일본	러시아	미국
관심도	매우 높음	다소 높음	다소 높음	보통	다소 높음	보통
당사자	남한, 북한	북한, 미국	남한, 북한 미국, 중국	미국·한국 입장 존중. 일본의 역할 모색	러시아 포함된 다자	남한, 북한 미국, 중국
조건	비핵화	주한미군 철수	비핵화	일본납치 문제 해결, 비핵화	비핵화	비핵화
절차	비핵화와 평화체제 병행추진	선 미·북 수교, 후 조선반도 비핵화	비핵화와 평화체제 병행 추진	비핵화와 평화체제 병행 추진	비핵화와 평화체제 병행 추진	선 비핵화, 후 평화 체제 구축

출처: 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』, p. 61.

104) 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』, pp. 60~61.

# 제 4 장

한반도 평화구조  
창출과 북한  
‘개방화’ 초기 조건

비핵 · 개방 · 3000 구상 :: 북한의 개방화 추진방안



## 제4장

# 한반도 평화구조 창출과 북한 ‘개방화’ 초기 조건

### 1. 한반도 평화구조 창출의 정치·경제적 조건

#### 가. 기존 평화체제 논의에 대한 비판적 고찰

지금까지 한반도 평화체제와 관련된 가장 중요한 담론 중 하나가 김대중 정부의 「6.15 공동선언」 이후 지속적으로 주장하고 있는 민족공동체 통일방안, 즉 화해협력 이후 남북연합 그리고 통일국가 완성이라는 ‘3단계 통일방안’이다. 이를 위해 가장 중요한 개념이 남북간 화해협력 구도의 정착이다. 즉, 교류·협력을 통한 남북한 화해협력을 바탕으로 대립과 적대적 관계를 평화와 번영의 관계로 전환하고, 이를 남북 경제공동체의 형성과 발전으로 진전시켜, 이후 점진적 통합으로 나가려는 것이다. 이런 가운데 비핵화 혹은 군사적 대치상황이 완전히 종식되지 않은 상황에서라도 한반도 평화협정 및 평화체제의 조기 구축을 비핵화 실현 및 동북아 냉전구조 해체를 촉진하기 위한 수단으로서 활용해야 한다는 주장이 수면위로 등장하게 되었다.<sup>105)</sup>

북한은 미국에게 적대시정책의 철회와 무엇보다 핵 공격을 하지 않겠다는 제도적 장치를 미국에 요구해왔다. 이를 위해 북한은 북·미 평화협정과 북·미 불가침 선언 등 양자간 협정을 요구해왔지만 미국의 핵문제 해결 우선 원칙에 밀려 크게 진척을 보지 못했다. 이런 가운데 북한은 6자회담의 진행과정에서 기존의 주장에서 한발 물러나 핵문제 해결과 북·미 수교, 및 한반도 평화협정을 교환할 수 있다는 다소 유연한 태도로 돌아서게 되었다. 그 결과 2005년 「9·19 공동성명」 4항에서 “관련국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도

105) 조성렬, 『한반도 평화체제』, p. 43.

의 항구적인 평화체제를 수립하기 위하여 협상을 가질 것”을 합의하기에 이르렀다.

한반도 평화협정에 대한 미국의 생각은 2006년 11월 하노이에서 열린 한미 정상회담에서 잘 나타나 있다. 부시 대통령은 노무현 대통령과의 회담에서 “북한이 핵을 포기하면 전쟁종결을 선언하고 평화조약을 맺을 수 있다”<sup>106)</sup>라고 함으로써 한국전쟁 종전선언을 검토할 수 있다고 언급했다. 북한 또한 상호 주권존중, 내정불간섭, 불가침 협정 등 자신들의 요구사항의 대부분이 북·미 수교와 한반도 평화협정을 통해 보장받을 수 있다고 판단하게 되었다. 미국과 북한의 한반도 평화체제에 대한 입장 변화는 『9·19 공동성명』 이후 미국에게는 비핵화의 수단으로서, 북한에게는 북·미 관계 정상화의 수단으로서 한반도 평화체제 문제를 적극 활용하겠다는 전략적 구상을 갖고 있었던 것이다.

김대중·노무현 정부를 지나면서 한국 정부의 생각 또한 많이 변했다. 한반도 평화협정 및 체제에 대한 정부의 공식입장은 남북한이 주체가 되고 미국과 중국이 지원·보장하는 ‘2+2’ 방식이었다. 1990년대 4자회담을 거치면서도 남북 당사자주의는 변함없는 원칙이었다. 그러나 정부는 더 이상 평화협정의 형식에 연연하지 않겠다고 결정했다. 중요한 것은 내용이고, 실현가능성이며, 실질적인 것이라는 입장이다.<sup>107)</sup> 정부는 여기서 한 발 더 나아가 남북한 화해협력 구도를 정착시키기 위해 보다 적극적으로 한반도 평화협정 및 평화체제를 남북경제공동체의 실현을 위한 유리한 환경 조성을 위해 수단으로 활용하고자 하였다. 한반도 평화협정 체결에 대한 한국과 북한 그리고 미국의 서로 다른 입장은 결과적으로 한·미간의 갈등과 북한에 대한 비핵화의 방법, 북·미 관계 정상화에 대한 입장 차이를 노출시켰고, 결국 수면 아래로 다시 내려갔다.

김대중 정부의 『6·15 공동선언』과 노무현 정부의 『10·4 정상선언』은 남북한의 교류와 협력의 확대를 바탕으로 한 남북한 공동발전을 위한 경제협력의 성격이 강했다. 이것은 지난 10년 동안 대북포용정책의 근간이 되었다. 이러한 인식 하에서 금강산관광사업, 개성공단사업, 철도연결사업 등 북한과의

106) 『동아일보』, 2006년 11월 19일.

107) 김연철, “이제 현실로 다가온 한반도 평화체제,” 『프레시안』, 2007년 1월 5일.

경협과 인도적 비료 및 쌀 지원 및 민간차원의 다양한 교류 활성화에 상당한 투자와 노력을 해왔으며, 양국간 교류에 있어서 상당히 유의미한 성과가 있었다. 이와 같은 한국의 남북 경제 협력 구조를 ‘평화경제론’이라고 한다.<sup>108)</sup>

그러나 지난 10년 동안 경제협력을 통한 남북한 공동발전의 추수와 남북간 교류와 협력의 성과에도 불구하고 핵과 미사일과 같은 정치적 현안이 해결되지 못하고, 남북 교류 과정에서 발생한 금강산 민간인 피격 사건을 둘러싼 남북의 대립과 갈등 속에서 평화와 공동번영을 위한 남북 경제공동체 구상은 사실상 현실적 제약에 부딪히지 않을 수 없게 되었다. 이후 금강산 관광 사업 중단과 개성공단에서의 자의적인 입출입 통제, 계약위반 및 인원 축소 등 대북 사업 전반에 대한 ‘무용론’이 확대되고 있다. 더 나아가 남북경제 공동체 구상이 오히려 북한의 핵개발과 미사일 발사를 능력이 증대되도록 도와준 것이 아니냐라는 비판에 직면하게 되었다. 결과적으로 남북관계에 있어서 화해협력의 기초 속에서 교류·협력의 확대를 통한 남북 경제공동체 구상, 즉 ‘평화경제론’은 남북의 정치적 현실 앞에서 매우 취약하며, 한반도 평화협정 체결에 대한 성급한 접근이 오히려 북핵 문제 해결을 위한 한·미 동맹의 틀을 약화시켜 북한과의 협상력을 저하시키는 원인이 되었다는 비판 또한 등장하게 되었다.

따라서 남북관계의 근원적 관계 개선을 위한 새로운 평화구조의 창출에 대한 접근이 필요하며, 단순히 경제적인 부분만이 아닌 정치와 경제를 동시에 풀어낼 수 있는 포괄적 접근이 필요한 시기이다. 한국의 이명박 정권의 출범과 미국 오바마 행정부의 출범에 맞춰 새로운 한반도 평화구조 창출을 위한 방법과 내용을 구성할 시기가 되었다고 본다.

#### 나. 한반도 평화구조 창출의 정치적 조건

‘비핵·개방·3000 구상’의 가장 중요한 전제 조건은 ‘비핵화’에서 출발한다. 그동안 한반도 비핵화는 1992년 『비핵화 공동선언』과 1994년 『제네바 합의』를 시작으로 지금까지 6자회담 당사국들의 일관된 입장이었다. 뿐만 아니라

108) 김연철, “남북관계의 새로운 지평: 북한구조와 평화경제론,” 『북한체제 진단과 남북 및 미·북관계 전망』 (북한연구학회 2006년 춘계학술회의 자료집) 참고.

북핵문제 해결을 위한 6자회담의 결과물인 『9·19 공동성명』, 『2·13 합의』 등 상당한 진척을 이뤄냈음에도 불구하고 2006년 10월 1차 핵실험에 이어 2009년 5월 2차 핵실험으로 6자회담은 좌초될 위기에 직면하였다. 북한의 ‘비핵화’와 북·미 관계 정상화는 북핵 문제 해결을 위해 가장 중요한 양국의 협상 조건이다. 『9·19 공동성명』과 『2·13 합의』는 두 조건의 상호 교환을 분명히 명시하고 있으며, 이를 위한 관련국들의 노력을 촉구하고 있음에도 불구하고 언제 협상은 파국으로 끝을 맺고 있다.

비핵화를 위한 발상의 전환이 필요하다. 지금까지 6자회담 속에서 비핵화는 목적이었다. 북한의 비핵화를 이루기 위해 북·미 관계 정상화라는 당근과 안보리 결의 1718호와 1874호라는 채찍을 번갈아 사용하고 있었던 것이다. 그러나 비핵화는 한반도 평화구조의 조건이지 목적이 아니다. 오히려 한반도의 새로운 평화구조 창출의 정치적 조건은 북·미 관계 정상화이다. 북·미 관계 정상화는 북한의 개방화, 즉 북한이 국제사회에 편입되는 것을 의미한다. 따라서 북핵 문제 해결을 위해서는 북·미 관계 정상화를 통해 북한을 국제사회의 일원으로 편입시키는 보다 큰 틀에서 해결하려는 정책의 유연성이 필요하다.

한반도 평화체제 창출의 중요한 축인 미국의 오바마 행정부는 북·미관계의 근본적인 변화의 전제로서 북한의 비핵화를 제시하고 있다. 오바마 행정부의 북한에 대한 비핵화 의지는 단순히 북한만을 고려한 정책이 아니라 ‘비확산(nonproliferation)’이라는 미국의 세계전략과 맥을 같이 하고 있다. 오바마는 “핵무기 없는 세계”를 향한 미국의 노력을 강조하면서 러시아와의 전략무기감축협정을 비롯하여 핵무기 억제를 위한 외교를 미국외교의 최우선 정책임을 분명히 하고 있다. 또한 오바마 행정부는 이미 북·미 협상에서 두 번의 실패의 교훈을 갖고 있다. 1998년 대포동 1호 발사 이후 클린턴 행정부의 페리 프로세스에 기초한 북·미 협상의 실패, 2006년 제 1차 핵실험 이후 부시 행정부의 『9·19 공동성명』과 『2·13 합의』의 실패의 경험위에서 북핵문제를 다루고 있다.

사실 오바마의 등장은 북·미간 직접 협상의 가능성을 높여 주었다. 적대국가와도 직접 만나서 대화를 통한 문제해결을 강조한 오바마는 북한과도 대화를 통해 문제를 해결하겠다는 의지를 밝혔기 때문이다. 그러나 문제는 북한

에게 대미외교의 중요도와 미국에게 대북외교의 중요도 사이에 서로 큰 격차가 존재한다는 점이다. 미국은 아프가니스탄 내 테러와의 전쟁, 이라크 재건, 이란의 핵문제 등 북핵문제보다 시급한 현안이 더 많은 반면, 북한은 오바마 행정부의 이러한 태도를 받아 줄만큼 여유 있는 상황이 아니다. 결국 미국과 북한의 이러한 현실은 북한이 미국을 향해 미사일과 핵실험을 촉발시킨 원인이며, 미국은 이에 대해 강력한 제재를 통한 대응을 모색함으로써 북·미간의 대응이 악순환에 빠지는 결과를 초래하고 있다. 그러나 북·미간 협상을 통한 북핵 해결과 북·미 관계 정상화의 길은 동시에 열려있다.

미국은 유엔안보리 결의안 1874호와 같은 제재<sup>109)</sup>를 통한 북핵 해결의 방법과 ‘포괄적 패키지’와 같은 협상을 통한 북핵 해결의 길을 동시에 열어 놓고 있다. 2009년 7월 방한한 커트 캠벨 미 국무부 동아시아 차관보는 그동안 6자회담의 북핵 접근법인 단계적 방식을 지양하고 핵과 미사일 대량살상무기의 완전 폐기와 대북 경제지원, 북·미 관계 정상화 등을 동시에 올려 한 번에 해결하는 ‘포괄적 패키지’ 방안을 제안했다. 이어 클린턴 국무장관도 2009년 7월 22일 아세안지역안보포럼(ARF)에 참여하여 “북한이 완전하고 비가역적인 비핵화에 동의하면 우리는 관계 정상화를 논의할 용의가 있다”<sup>110)</sup>고 언급하였다. 비핵화와 북·미 관계정상화를 한 번에 협상 테이블에 올려놓겠다는 미국의 생각은 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’과 매우 유사하고, 한반도의 새로운 평화구조 창출을 위한 기재로서 북·미 관계 정상화를 통한 북핵문제 해결을 위해서도 매우 긍정적인 신호임에 틀림없다.

문제는 목적이 아닌 조건으로서의 ‘비핵’을 달성하는 방법상에 대한 미국과 북한의 입장 차이를 어떻게 줄여 나가느냐에 달려있다. 미국은 “북한이 비가역적인(irreversible) 비핵화에 동의하면”, 그러나 북한은 “미국이 먼저 대북적대시 정책을 포기하면” 협상에 임할 수 있다는 태도이다. 또한 미국은

109) 유엔 안전보장이사회 제재위원회가 16일(현지시간) 북한의 핵실험 및 미사일 발사와 관련된 5명의 인물과 5개 기업과 기관, 2개 물자에 대한 제재를 확정지었다. 일명 ‘5.5.2 제재’로 불리는, 우선 인물로는 남천강 무역의 윤호진(2003년 4월 독일에서 고강도 알루미늄관 22을 사들였다가 독일 세관에 압수된 뒤 주목 받게 된 인물), 리제선 원자력 총국장(북한의 핵 사업 실무를 총괄하는 인물), 황석하 원자력 총국 국장(대외 업무 및 원자력 개발 관련 기술 등을 총괄한 인물), 리홍선 영변 원자력 연구소 소장(원자로 연구와 관리를 총괄하는 인물), 한우로 연각산수출조합(조선 연봉총회사) 책임자이다. 기업으로는 원자력총국 산하 핵프로그램 담당 기업인 남천강무역회사, 원자력총국 등 5개 기업과 기관 등이다. 물품으로는 미사일 제조 등에 사용되는 EDM(방전기공) 사용 탄소화합물과 아라미드 섬유 필라멘트 등 2개 물자에 대해서도 수출입 금지 품목 리스트에 포함시켰다.

110) 『중앙일보』, 2009년 7월 21일, 7월 23일.



기존의 6자회담 내에서 해결을 원하고, 북한은 북·미간 직접 대화를 원하고 있다. 따라서 한반도 평화구조 조건인 비핵의 실현과 한반도 평화구조 의미인 북·미 관계 정상화를 달성하기 위해서는 미국과 북한 사이의 상이한 입장을 조절해줄 수 있는 중재의 역할이 필요하며, 여기에서 한국 정부의 역할을 모색할 수 있을 것이다.

이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 이러한 발상의 전환을 위해 매우 적절한 대안이 될 수 있다. ‘비핵·개방·3000 구상’은 순차적인 개념이 아니라 각각 병렬적인 개념을 갖고 있다.<sup>111)</sup> ‘비핵·개방·3000 구상’은 북한이 핵 개발을 추진하는 근원적 원인을 해소해주어야 문제가 해결된다고 보고 북핵문제 해결에 접근하고 있다. 북한이 핵 개발을 하는 근원적인 이유를 체제불안과 경제난에 있다고 보고 미국과의 관계 정상화를 통해 북한이 국제사회의 일원으로 나오게 함으로써 핵문제 해결, 체제개방, 그리고 경제발전을 지원한다는 포괄적 대북정책이다. 이러한 접근법이 현실적인 이유는 북한이 미국과의 관계 정상화를 생존전략의 최우선 순위로 추진하고 있다는 점이다. 북한 핵문제 해결을 위해서는 북한이 미국과 국교정상화를 실현할 수 있도록 우리 정부가 지원해주는 것이 필요하다.<sup>112)</sup> 그리고 비핵화·개방화 이후 북한이 처한 국제환경이 개선되어 국제금융기구의 차관을 받게 되고 외자유치가 활성화됨으로써 북한 경제를 발전시키게 하는 것이다.

#### 다. 한반도 평화구조 창출의 경제적 조건

한반도 평화구조 창출의 경제적 조건은 ‘개방화’에서 출발한다. 북한이 미국과 비핵과 북·미 관계 정상화 협상을 하지 않는다면 개방화의 조건인 국제 자본주의 시장의 참여할 수 없고 이를 위한 국민소득 3000 구상 또한 아무런 의미가 없기 때문이다. 따라서 개방화란 중국, 베트남, 러시아, 동유럽 사회주의 국가들이 자본주의 세계 시장에 편입하여 경제가 고도성장하였던 보편적 발전의 궤적을 북한도 동참하도록 유도하고 지원하는 정책이다.<sup>113)</sup> 즉, 북한

111) 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』, p. 1.

112) 위의 책, p. 40.

113) 위의 책, p. 8.

을 미국과의 관계정상화를 통해 세계 자본주의 시장에 편입시키는 것이다.

이를 위한 보다 구체적인 실천내용으로서 ‘비핵·개방·3000 구상’에서 3000에 주목할 필요가 있다. 이것은 북한이 국민소득 3,000달러 수준의 경제 발전을 실현하는 것을 의미한다. 이때 가장 중요한 것은 국제사회와의 협력이며, 이를 통해 남한 정부는 북한의 수출기업 육성, 산업인력 양성, 국제협력자금 조성, 신경의고속도로 건설, 인간다운 삶을 위한 복지 지원 등의 5대 협력 패키지 프로그램을 추진한다는 세부 정책을 포함하고 있다. 여기서 3000이라는 숫자는 한국이 88올림픽을 개최하던 1988년 당시 한국 국민소득이 3,000달러였다는 것을 감안한 숫자로서 북한경제가에서의식주문제가 해결되어 상당한 수준의 자립경제를 달성하고 사회적으로 중산층이 형성되는 수준을 의미한다.<sup>114)</sup> 그러나 이것은 한국 정부의 일방적 지원으로 북한의 경제를 그 수준으로 올려놓겠다는 것은 아니며, 북한이 비핵화와 개방화가 진행되면서 북한에 대한 한국과 국제자본의 진출이 활발해져서 북한 경제가 비약적으로 발전할 수 있어야만 가능한 것이다.

영국의 파이낸셜 타임즈가 2009년 7월 21일자에서 “한국이 북한을 핵협상에 복귀시키기 위해 400억 달러 대북원조 기금안을 마련했다”고 보도했다. “한국 정부가 북한이 핵을 완전 포기한다는 전제로 400억 달러짜리 ‘당근’을 마련했으며, 이 지원은 아시아개발은행(ADB), 세계은행, 그리고 각국 정부의 투자를 받아 조성될 것”이라는 내용이다.<sup>115)</sup> 정부는 이에 대해 부인하고 나왔지만 최근 미 국무부 커트 캠벨 동아시아 차관보의 방한과 클린턴 국무장관의 아세안안보포럼(ARF)에서의 발언을 고려할 때 북한과의 협상 대상을 모두 테이블에 올려 놓고 한 번에 타결한다는 포괄적 패키지 방안에 대한 준비과정으로 인식할 수 있다. 또한 이 보도가 이명박 정부의 대선공약인 ‘비핵·개방·3000 구상’에 포함된 내용을 근거로 내세우고 있기 때문에 비핵에 대한 대북 지원의 규모가 어느 정도 결정된 것이라는 추측을 낳고 있다.

21세기에서 사회주의국가가 개방된다는 의미는 자본주의 세계시장에 편입한다는 것을 말한다. 자본주의 세계시장에 편입하는 것은 미국과의 국교정

114) 위의 책, pp. 9~13.

115) *Financial Times*, 2009년 7월 21일.

상화를 전제로 한다. 미국과 국교가 정상화 되어야 자본주의 국제사회의 정상적 일원이 되며, 국제사회의 정상적 일원이 되어야 비로소 자본주의 세계 시장에서 거래를 할 수가 있게 된다.<sup>116)</sup> 한반도 평화구조에 경제적 의미로서 북한의 국제 자본주의 시장으로의 편입은 북·미 관계정상화를 피할 수 없는 전제조건으로 삼고 있으며, 이후 국제사회와 국제기구로부터 다양한 원조 및 차관도입을 통해 현재 북한체제가 직면하고 있는 경제난과 식량난을 해결하는 것이다. 즉, 미국이 주도하는 국제 금융체제 안으로 들어와야만 북한에 대한 국제자본의 투자와 외자유치가 순조롭게 이뤄질 수 있기 때문이다.

북한의 ‘비핵’과 ‘개방화’ 그리고 3000의 의미는 한반도 평화구조 창출의 정치·경제적 의미이면서, 곧 북한이 북·미 관계 정상화를 통해 국제사회의 일원으로 편입하고, 특히 세계자본주의 경제로의 편입을 통해 경제발전의 길로 돌아서는 ‘개방화’의 길로 나아가는 경제적 조건을 의미한다. 북한의 개방화는 이명박 정부가 내걸고 있는 ‘비핵·개방·3000 구상’의 핵심적인 논리이며, 21세기 북한이 생존할 수 있는 유일한 길이다.

## 2. 북한의 국제사회 편입과 미·북, 일·북 관계 개선

### 가. 북한의 국제사회 편입의 내용

북한은 지금까지 여러 차례 국제사회의 편입을 위한 시도를 해왔다. 1970년 미·중간 국교정상화를 위한 데탕트 외교가 전개된 이후 북한의 국제사회 편입을 위한 가장 중요한 원칙은 미국과의 독자적인 외교관계 수립이었다. 1971년 김일성은 일본 아사히신문과 교도통신과의 인터뷰에서 중국이 미국과 어떤 관계를 가지는가에 관계없이 북한은 미국에 대해 독자적인 대미정책을 실시할 것이라고 분명하게 강조하였다.<sup>117)</sup>

김일성의 이러한 대미외교의 방침은 1974년 3월 최고인민회의에서 ‘북·미 평화협정’을 제안하면서 더욱 구체화 되었다. 그리고 1980년대에 들어서,

116) 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』, p. 11.

117) 김일성, “조선로동당과 공화국 정부의 대내외정책의 몇가지 문제에 대하여” (일본 아사히신문 편집국장 및 교도통신사 기자와의 대화, 1971년 9월 25일), 『김일성 저작선집』, 제6권 (평양: 조선로동당출판사, 1974).

‘미북 평화협정 및 남북 불가침 선언을 위한 3자 회담 제의’(84년, 88년 최고인민회의), 1990년대에 들어와서, 미국에 ‘정전협정의 평화협정 대체제’(94.4 외무성 대변인)와 군사정전위 대신할 ‘북·미 공동군사기구 제의’(96.2 외무성 대변인), 2000년대에 들어와서, 미국에 핵 불사용 확약 등 ‘미북 불가침 조약 제의’(2002.10 외무성 대변인)와 불가침조약을 위한 ‘북·미 직접대화 촉구’(2003.3 외무성), 북·미간 항구적 평화체제 협상 개최 합의(2005년 『9·19 공동성명』, 2007년 『2·13 합의』) 등 그동안 북한은 미국과의 직접적인 외교관계 수립을 위해 상당한 노력을 기울여 왔다.

북한이 미국과의 관계 개선 및 정상화 노력은 무엇보다 북·미간 직접 대화를 이끌어 내는 것이었다. 그러나 미국은 북한과의 직접 대화를 피할 뿐만 아니라 외교관계 수립 자체를 거부해 왔다. 북한이 국제사회에 편입하고자 하는 노력은 핵개발의 추진을 통해 새로운 국면에 접어들었다. 북한의 제1차 핵 위기는 북한 문제가 국제정치의 무대로 등장하는 아주 중요한 역할을 했다. 이때부터 미국은 북한을 대화와 협상의 파트너로 인정하기 시작하였고, 북한은 핵을 통해 미국과의 직접 대화를 시도하였다. 표면적으로 보면 미국과의 관계정상화와 핵은 상충하는 것처럼 보이지만 불량국가이면서 약소국인 북한이 미국을 협상장으로 직접 끌고 나올 수 있는 가장 효과적인 도구로서 핵만한 무기도 없었던 것이다.

실제 북·미간 직접대화가 실현된 것은 북한의 제1차 핵 위기가 촉발되면서 부터였다. 1993년 6월 2일 미국은 뉴욕에서 북한과 1차 고위급 회담을 개최하였다. 1차 핵 위기가 최고조에 달했을 때 카터 전 미국 대통령의 방북을 계기로 1994년 북·미간 핵문제 해결을 위한 『제네바 합의』가 이뤄진 이후, 김정일 위원장의 특사 자격으로 조명록의 워싱턴 방문을 계기로 작성된 2000년 『조·미 공동컴뮤니케』의 발표, 그리고 북·미, 북·일간 관계정상화와 한반도 평화체제 협상, 북한에 대한 에너지 지원을 약속한 2005년 『9·19 공동성명』의 발표, 『9·19 공동성명』의 이행을 위한 2007년 『2·13 합의』는 결과적으로 비핵화와 북·미 관계정상화를 최종 목적으로 하는 북·미간 합의의 최종 결과물들이었다. 그러나 이러한 합의들은 구체적인 협상 과정에서 최종 합의에 이르지 못하고 번번이 좌초되었다.

## 나. 미·북, 일·북 관계 개선의 조건

북·미관계 개선의 가장 중요한 전제조건은 북한이 비핵화 협상장으로 다시 복귀하는 것이다. 여기에서 ‘협상장’은 두 가지 의미가 있다. 우선 북한의 입장에서 협상장은 6자회담이 아니라 북·미 양자대화의 장을 의미한다. 지난 7월 27일 북한 외무성 대변인 담화에서 북한은 6자회담 불참 입장을 거듭 확인하며 “현 사태를 해결할 수 있는 대화방식은 따로 있다”고 하였는데, 여기에서 ‘따로 있는 대화방식’이란 곧 북·미간 양자대화를 의미한다. 그러나 미국의 입장에서 협상장은 6자회담의 장을 의미한다. 힐러리 클린턴 장관은 “한반도 문제와 관련된 모든 국가가 참가하는 6자회담이야말로 북한을 대하는 가장 적절한 방법”이라고 말했다.<sup>118)</sup> 미국은 6자회담의 틀 안에서 북·미 양자회담을 갖는 것은 가능하지만, 북한의 주장대로 6자 회담을 폐기한 채 대화를 진행할 수 없다는 입장을 분명히 한 것이다.

2009년 5월 2차 핵실험 이후 미국은 북한에 강력한 ‘제재’로 돌아섰다. 그리고 북핵이 미국과의 ‘협상용’이 아니라 북한의 후계체제의 등장으로 인해 내부의 결속을 위한 ‘체제보위용’이며, 따라서 나머지 5개국도 북핵 해결을 위해 할 수 있는 일이 없다는 것을 강조하고 나섰다. 이것은 북한에 대한 경제제재의 불가피성을 정당화시켜주는 역할을 하게 되었다. 미국은 즉각적으로 유엔 안보리 1874 결의안의 발효시켰고, 중국에 4차례 이상 국무부와 국방부의 차관급 이상 고위 관리들을 보내 유엔 안보리 결의에 대한 이행을 강력하게 요청하였다. 또한 북한이 해외 무기수출 자금을 수령하는 창구로 활용해온 싱가포르와 말레이시아 등 아세안 국가들과의 공조를 통해 금융제재의 성과를 거두고 있다. 특히 북한 선박 강남 1호가 미얀마에 기항하지 못하고 회항한 것은 미국의 대북한 경제 제재에 대한 의지를 상징적으로 보여주었다.

미국은 제재뿐만 아니라 협상의 가능성 또한 열어 놓고 북한에 대한 ‘투트랙 전략’을 구사하고 있다. 2009년 7월 방한한 커트 켐벨 동아태 차관보와 아세안지역안보포럼(ARF)에 참여한 클린턴 국무장관은 북핵과 미사일 등

118) 『조선일보』, 2009년 7월 28일.

대량살상무기의 완전 폐기와 대북 경제지원, 북·미 관계 정상화 등을 동시에 올려 한 번에 해결하는 ‘포괄적 패키지’ 방식을 제안하였다. 이것은 과거 부시 행정부의 ‘포괄적 접근’과 내용은 비슷하지만, 그 방식은 전혀 다르다. 2006년 북한의 제1차 핵실험 이후 부시 행정부는 북핵문제 해결을 위해 ‘포괄적 접근법’을 제시하였다. 즉, 『9·19 공동성명』의 이행구도를 만들기 위해서 북한이 원하는 북·미 관계 정상화, 한반도 평화체제 구축을 받아주고, 대신 북한의 핵포기를 받아내는 것이다. 이를 위해 현재의 단선적인 대북정책에서 테러지원국 지정 해제, 에너지 및 경제지원, 대미관계 정상화, 평화협정 체결 등 북한의 관심사 전반을 핵 문제와 동시에 해결하는 입체적 접근, 즉 포괄적 접근이 북한의 핵 폐기를 끌어내기 위해서는 더 효과적이라고 판단했던 것이다.

부시행정부의 ‘포괄적 접근법’은 오바마 행정부의 등장과 2009년 5월 25일 북한의 제2차 핵실험 이후 새로운 국면으로 접어들었다. 오바마 행정부는 기존 포괄적 접근법의 최대 허점을 협상방법에서 찾고 있다. 지금까지 미국의 북핵 해결을 위한 협상방법은 단계적·부분적 접근 방식이었다. 즉, ‘행동 대 행동’의 원칙 하에 북한이 단계적으로 핵 폐기를 향해 가면 이에 상응하는 단계적 보상을 해주는 것이다. 그러나 이러한 단계적 해결 방식은 점차 ‘합의 → 보상 → 북한 반발 → 설득 → 재합의’의 수렁에 빠지면서 지지부진해졌고, 결과적으로 북한의 제2차 핵실험을 촉발함으로써 6자회담의 실패와 『2·13 합의』의 파기로 이어졌다. 따라서 오바마 행정부는 단계적 접근 방식의 실패를 인정하고 북핵과 북·미관계 정상화를 한 번에 해결하는 방식으로 선회한 것이다. 하지만 ‘포괄적 패키지’에도 조건이 있다. 즉, “북한이 되돌릴 수 없는(irreversible) 비핵화에 동의하면”이라는 조건이며, 여기에는 북한에게 선(先) 비핵화 조치를 취하라는 미국의 요구가 담겨져 있다.

미국 정부의 ‘포괄적 패키지’안에 대한 북한의 공식적인 반응은 “미국의 ‘선(先) 비핵화’ 조건에 맞서 ‘선(先) 적대정책 철회’를 내세우면서 미국의 포괄적 패키지가 부시 행정부의 ‘CVID(완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 핵 폐기)’를 그대로 모방한 것”이라는 주장과 주장하면서 거부의를 보였다. 북·미간 양자 대화에 대해서는 이전보다 더 적극적인 자세를 보이고 있다. 북한은 6자 회담으로 복귀하지 않겠지만, 양국간 대화의 문은 열려있

다며 대화의지를 공개적으로 밝혔다. 결과적으로 북한은 향후 북핵 국면을 북·미 양자 구도로 끌고 가기 위한 준비를 하고 있는 것이다.<sup>119)</sup> 그러나 미국은 대화 복귀 자체보다 대화 복귀 후 북한의 협상 태도가 더 중요함을 강조하였다. 또한 협상방식에 있어서도 북한이 원하는 직접적인 양자 회담이 아니라 6자회담의 틀 내에서 양자 회담을 고수하고 있다. 사실 오바마 행정부의 이러한 협상 원칙은 지난 정권의 실패를 거울로 삼고 있기 때문에 쉽게 바뀌기 어려울 것이다. 따라서 북·미간 대화가 이뤄지기 위해서는 미국의 ‘선(先) 비핵화’ 조건과 북한의 ‘선(先) 적대정책 철회’의 조건에 대한 양국의 타협이 반드시 선행되어야 한다.

미국이 향후 북핵 해결과정에서 북한을 상대로 선택할 수 있는 방법은 두 가지가 있다. 첫째 제재를 통한 문제 해결 방법이다. 유엔 안보리 1874호에 대한 국제사회, 특히 중국의 전면적인 참여를 유도하는 전략이다. 2009년 7월 27~28일 워싱턴에서 열린 ‘미·중 전략 및 경제대화’ 이후 미국은 중국에게 북핵문제에 대한 태도변화를 강력하게 요구하였으며, 중국의 참여에 대한 긍정적인 반응이 전제된다면, 미·중간의 경제제재의 극대화를 통해 북한을 조건 없이 6자회담으로 불러들이는 방법을 구사할 수 있다. 이후 『9·19 공동성명』과 『2·13 합의』와 같이 북·미간 양자회담을 통해 해결하는 방법이 있다. 현재 미국은 여전히 한반도 문제와 관련된 모든 국가, 즉 6자회담이 가장 적절한 대안이라고 생각하고 있다.

둘째, 제재보다는 협상을 통한 문제 해결로서 곧바로 북·미간 직접 대화를 통해 북핵 해결을 위한 ‘포괄적 패키지’를 진행하는 방법이다. 앞에서 설명한 대로 ‘선(先) 비핵화와 선(先) 적대시정책 철회’의 맞대결을 지양하고, 양국간 직접 대화를 통해 북핵과 북·미 관계 정상화 논의를 동시에 협상 테이블위에 올려놓고 양국의 정치 리더십의 결단에 의해 해결하는 방식이다. 현재 북한은 6자회담을 거부하고, 북·미 양자회담을 제안하면서 가장 선호하는 방식이 되었다.

이상에서 본 것처럼 제재를 통한 6자회담 복귀 방식과 협상을 통한 북·미 양자회담 둘 중 어떤 협상의 형태가 되더라도 북·미간 직접 대화는 피할

119) 『조선일보』, 2009년 7월 27일: 28일.

수 없다. 즉 6자회담 안에서의 양자 회담이나, 혹은 직접적인 양자 회담이나의 차이만 있을 뿐 비핵화와 북·미 관계 개선을 위한 양국간 협상은 결국 이뤄질 수밖에 없다.

또 다른 차원에서 북·일 관계 개선의 조건은 비핵화 협상의 진전이다. 즉 미국과 북한이 북핵 문제 해결과 북·미 관계 정상화를 위해 협상을 한다는 것은 핵 문제 해결의 매우 긍정적인 신호가 된다. 이것은 북핵과 미사일 위기의 직접적인 피해 당사국인 일본과의 관계 정상화 논의에도 매우 긍정적인 신호가 될 수 있다. 2009년 광명성 미사일 발사와 2차 핵실험이 있지 전까지 북·일간의 가장 중요한 현안은 일본인 납치 사건의 해결이었다. 납치문제는 그동안 6자회담의 진전과 한·미·일간 대북 공조에 실질적 장애가 될 만큼 일본 국내정치에의 주요 쟁점이자, 북·일관계의 최대 현안이었다. 그러나 2009년 4월 광명성 2호의 발사와 5월 제2차 핵실험이 감행되면서 납치문제 해결을 통한 북·일간의 관계 정상화 논의는 완전히 수면 아래로 내려갔으며, 대신 북한에 대한 가장 강력한 경제 제재조치가 가해지게 되었다.

그러나 북·미간 협상의 시작과 관계 정상화를 위한 진전이 이뤄지다면 북·일간 관계 정상화 논의도 함께 활기를 띠게 될 것이다. 그동안 북·일 관계는 북·미 관계의 대세 따라왔다. 단적인 예가 지난 2007년 「2·13 합의」에 의해 비핵화 2단계 조치인 ‘불능화 및 신고’ 절차가 진행되고, 2007년 여름 미국의 북한에 대한 테러지원국 해제가 임박해지자 후쿠다 내각은 북·미관계 개선이 자국의 대북 협상력 약화를 초래할 것을 우려, 협상방식의 변경을 시도하였다. 납치문제에 대한 기존의 강력한 요구, 즉 납치 피해자 및 가족의 전원 조기 귀국, 진상규명, 납치 용의자의 인도에 대한 요구에서 북한이 납치 생존자 확인 및 귀국을 전제로 재조사 한다면 일본 역시 2006년 북한 핵·미사일 사태를 계기로 실시해 온 대북 경제조치를 해제·완화할 수 있다는 입장으로 선회한 것이다.<sup>120)</sup>

이것은 북·미 관계 개선이 북·일 관계 개선에도 긍정적인 영향을 끼친다는 것을 단적으로 보여주고 있다. 따라서 비핵화의 진전 여부가 북·일 관계 정상화의 중요한 잣대로 적용될 것이다. 비핵화와 납치문제의 진전 여부에 따라

120) 조양현, 『일본인 납치문제와 북·일관계 전망: 제3차 남북관계정상화 실무그룹회의 결과를 중심으로』(서울: 외교안보연구원, 2008), pp. 2~6 참조.



북·일 관계의 상관관계를 살펴보면, 비핵화의 진전과 납치문제의 정체는 일본의 외교적 고립을 심화시킬 것이며, 반면 비핵화의 담보와 납치문제의 진전은 일본의 외교적 영향력을 증대시킬 것이고, 비핵화의 진전과 납치문제의 진전은 북·일 관계 정상화로 가는 첩경이 될 것이다.<sup>121)</sup>

### 3. 북한의 시장경제 도입과 국제금융기구와의 협력

#### 가. 북한의 시장경제 도입의 내용

북·미 관계정상화를 통해 북한이 개방의 길로 나선다는 것은 결과적으로 경제문제 해결을 위한 새로운 대안적 모색이 가능하다는 점을 시사한다. 즉, 미국과의 관계 정상화는 곧 자본주의 세계시장으로 편입되는 것을 의미한다. 따라서 북한 또한 사회주의 체제 계획경제의 실패를 만회하기 위해 비록 부분적이라고 해도 시장경제의 요소를 도입하지 않을 수 없게 되어있다. 1979년 1월 미·중 수교의 가장 주요한 원인이 1978년 12월 등소평의 개혁·개방 선언이었으며, 베트남 또한 미국과의 관계 정상화를 위해 1986년 개혁파들이 실권이 장악하고 개혁·개방, 즉 도이모이 정책을 추진하기 시작하였고, 1991년도 무이 서기장은 “국가주도 자본주의”를 천명하는 등 개혁·개방 정책을 강화하였다.<sup>122)</sup>

2007년 『2·13 합의』에 따라 북핵 불능화 조치의 일환으로 실시된 2008년 6월 북한의 영변 핵시설 불능화 조치와 핵신고에 대해 부시 대통령은 의회에 북한에 대한 테러지원국 명단 해제를 통보하였다. 북한이 테러지원국 명단에서 해제된 것은 수출관리법, 대외원조법, 국제금융기구법, 국제무기거래규제법, 대(對)적성국 교역법 등의 적용대상에서 벗어나는 것을 의미하는 것으로 한국전쟁 이후 미국의 대북제재망이 철회되고 있음을 보여주고 있다. 물론 미국은 북한의 미사일에 대한 유엔 안보리 결의 1695호와 1차 북핵 실험 관련 유엔 안보리 결의 1718호와 2차 북핵 실험 관련 1874호에 의해 북한에 대한 국제사회의 제재는 지속하고 있기 때문에 그 효과가 반감되는 측면이

121) 위의 글, p. 7.

122) 서보혁, “북한과 미국의 관계정상화에 관한 비교 연구,” p. 141.

있지만, 북·미 관계 개선과 북한이 국제사회의 일원으로 편입될 수 있는 법률적 장애는 어느 정도 제거되었다고 볼 수 있다.

북한이 자본주의 시장 경제 도입을 부분적으로나마 시행한 것은 2002년 ‘7·1 경제관리개선조치’(이하 7·1조치)이다. 7·1 조치는 북한 체제 내의 경제 활동에 있어서 시장화와 화폐경제가 등장하는 결정적 계기가 되었다. 화폐경제의 발달은 시장화를 촉진하는 한편 화폐의 기능을 강화함으로써 새로운 생산수단을 등장시켰다. 장마당과 암시장의 등장으로 북한 경제의 사적 경제 의존도가 높아지면서 사적 경제에 대한 북한 당국의 통제는 현저하게 약화되었다. 그동안 북한에서 ‘장사행위’는 사회적으로 부정적인 것으로 인식되었지만, 7·1조치 이후 농민시장이 종합시장으로 개편되면서 개인들이 장사를 통해 돈을 버는 행위 자체가 또 다른 능력으로 인정받고 있다.<sup>123)</sup> 북한의 당국자는 7·1 조치에 대해 “북한이 해방 후 반봉건적 지주경제를 사회주의 계획경제로 전환시키고자 처음 추진했던 토지 개혁에 버금갈 정도의 경제정책”이라고 할 만큼 높이 평가하고 있다.<sup>124)</sup>

지금의 북한 경제체제는 사적 경제가 국가경제를 이끌어 간다고 할 만큼 시장경제가 활성화 되어있다. 무엇보다 국가 배급제가 무너진 지금 주민들이 생활할 수 있는 경제적 기반은 시장을 통한 생존 외에 다른 대안이 없다는 것을 북한 당국 또한 인식하고 있다. 시장의 보편화는 결국 자본을 소유한 신중계층을 등장시켰으며, 사회적 빈부격차를 일으키게 되었다. 이러한 빈부격차는 집단주의적 평준화 사회를 지향했던 북한 사회 내에 계층의 분화로 확대되었다. 그리고 북한 사회의 배급주의적 경향이 더욱 심해지는 원인이 되었다. 또한 장사를 통해 돈을 버는 사람들을 중산층(특권층과 극빈층을 제외한 사람)이라 부르며, 이들의 수는 전체 주민의 약 50% 이상이 된다.<sup>125)</sup>

북한은 1998년 헌법 개정을 통해 개인경리의 사유화를 인정하였고, 2002년 7·1조치로 인해 시장과 화폐경제가 등장하면서 사적 경제에 대한 기대 심리가 매우 커져있는 상태이다. 최근 시장 경제에 강력한 조치를 취하고자 했던 당국이 결국 통제를 미룬 것은 주민들의 반발도 무시하기 어렵지만, 무엇보다

123) 최수영, 『(7·1 경제관리개선조치)이후 북한 경제 변화 전망』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 55~56.

124) 권영경, “고베폴린 소비육구, 못따르는 공급능력,” 『프레시안』, 2006년 4월 28일.

125) 김병로, “김정일 시대 북한주민의 생활과 의식변화,” 정성장 편, 『북한은 변하고 있는가?』(성남: 세종연구소, 2008), pp. 112~113.

다 북한경제가 이미 사적 경제의 영향을 많이 받고 있음을 단적으로 보여주는 현상이라고 할 수 있다. 따라서 북한은 이미 사회적으로는 수령 및 군 경제를 제외한 거의 모든 영역에서 사적 영역이 광범위하게 퍼져 있기 때문에 시장 경제 도입을 위한 기본적인 토대, 즉 시장과 화폐를 통한 경제정책을 수립할 수 있는 토대가 마련되어 있다고 볼 수 있다.

#### 나. 북한과 국제금융기구와의 협력

북한이 미국 주도의 국제 자본주의 시장에서 국제 금융기구로부터 회원가 입과 금융지원 등 여러 가지 혜택을 받기 위해서는 가장 먼저 미국과의 정치적인 관계 정상화의 길로 들어서야 한다. 적어도 북·미관계 개선의 시작을 의미하는 비핵화와 북·미 관계 정상화의 조건에 대한 대타협 이후 비핵화와 북·미 관계 정상화를 추진 할 수 있는 연락사무소 개설이 이뤄진다면 이미 북한에 대해 테러지원국 해제가 이뤄진 만큼 미사일과 핵 실험으로 추가된 유엔 안보리 결의 1695호와 1차 북핵 실험 관련 유엔 안보리 결의 1718호와 2차 북핵 실험 관련 1874호에 대한 경제제재 완화 및 해제를 추진할 수 있을 것이다. 더 나아가 북한이 국제금융기구, 즉 세계은행과 IMF, 아시아개발은행 등에 회원으로 가입하고과 이들 기구로부터 금융지원을 위한 최소한의 실무협상을 진행할 수 있을 것이다.

베트남의 경우를 살펴보면, 베트남의 개혁·개방 정책이 미국에 의해 인정 받게 된 계기는 1991년 10월 베트남이 캄보디아와 파리에서 평화협정을 체결한 이후부터이며, 1992년 미국으로부터 관계 정상화를 위한 외교 관계를 약속 받은 것은 미군 실종자에 대한 베트남 정부의 적극적인 협력에 대해 미국 정부가 인정하면서 부터이다. 베트남 정부의 이러한 노력은 1993년 클린턴 행정부의 등장과 함께 빛을 보기 시작하였다. 미국은 베트남이 IMF와 세계은행 등에 지고 있는 1억 5천만 달러 규모의 부채 문제의 해결에 대한 동의와 함께 베트남에 대한 국제금융기구의 금융지원에 대해 거부권을 행사하지 않겠다는 결정을 하였다. 또한 같은 해 8월 미국은 국제금융기구의 베트남에 대한 금융지원을 허용하는 조치를 취하고, 1994년 2월 미국은 이전까지 적성 국가로서의 베트남에 대한 경제제재를 완전 해제하는 조치를 취함으로써

미·베트남 간 경제협력은 본격적인 궤도에 진입할 수 있게 되었다.<sup>126)</sup>

사실 북한 또한 베트남의 경우처럼 미국과의 관계 정상화를 1970년대 초 미·중간의 데탕트 국면이 시작된 이래로 지금까지 추진하여 왔었다. 미·중 관계 정상화와 남방삼각의 한 축인 한국이 중국과 소련과 외교관계를 수립하고, 80년대 말부터 시작된 사회주의권의 붕괴는 북한의 외교적 고립을 더욱 심화시켰다. 북한은 이러한 국제적 고립을 미국과의 관계 정상화를 통해 해소하려 하였으나, 북한이 원하는 대로 미국의 북한에 대한 태도가 좀처럼 변하지 않았다. 사실 정전회담 이후 북·미 간의 직접 접촉을 통한 협상은 1994년 1차 핵위기 해결의 결과물인 『제네바 합의』가 처음이었다. 이후 북핵 문제 해결을 위해 북·미간 직접 대화가 다양한 형태로 이뤄지게 되었다.

북한은 2008년 6월 테러지원국 지정 해제에 따라 미국의 무기수출통제법, 수출관리법, 국제금융기관법, 대외원조법, 대적성교역법 등 5개 법률에 의한 제재로부터 해제되었으며, 국제통화기금 등 국제금융 기관들의 대북 차관 제공의 근거 등 기본적인 조건은 마련되었다. 그러나 북한의 대한 국제사회의 또 다른 제재, 즉 2006년 대포동 2호 발사를 근거로 만들어진 유엔 안보리 결의안 1695호, 2006년 10월 제1차 핵실험 이후 만들어진 유엔 안보리 결의안 1718호, 2009년 5월 제2차 핵실험 이후 만들어진 유엔 안보리 결의안 1874호에 의해 제재를 계속 받고 있기 때문에 국제금융기구와의 실질적인 접촉이 이뤄지기 위해서는 비핵화와 북·미 관계 정상화 과정에서 이러한 제재들이 해제되어야만 북한과 국제금융기구와의 공식적인 접촉이 가능할 수 있다.

베트남의 경우에는 1980년대 말 사회주의권의 붕괴가 이어지면서 IMF 및 세계은행과의 비공식 관계를 재개하였다. 1988년 베트남측의 요청에 의해 세계은행은 금융지원의 준비단계로 경제평가(Economic Assessment)와 정책대화(Policy Dialogue)를 개시하였다. 이후 세계은행은 1992년 미·베트남 관계의 진전을 기화로 자신이 목표하는 경제체제 전환을 위한 금융지원의 예비단계로서 베트남내 몇몇 국유기업의 민영화 관련 파일럿 프로젝트를

126) 김성철, 『국제금융기구와 사회주의 개혁개방: 중국베트남 경험이 북한에 주는 함의』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 65~66. 1993년 11월 미국을 제외한 23개국이 파리에 모여 이른바 베트남 지원국 회의를 개최하였고, 여기서 1994년 18억 6천만 달러의 금융지원을 제공하기로 결정하였다. 이 중에서 60%는 개별국가 지원이며, 나머지 40%는 IMF, 세계은행, ADB가 지원하기로 하였다. 가장 큰 규모의 지원을 약속한 국가는 일본으로서 5억 5천만 달러를 제공하기로 하였으며, 이 중에서 90%는 장기 저리 용자로 나머지는 무상원조와 기술지원 방식으로 제공하기로 하였다.

마련했던 것이다.<sup>127)</sup> 따라서 북한의 경우에도 공식적인 접촉 이전에 세계은행과 IMF, 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구와의 비공식 접촉, 즉 금융지원의 준비단계로서 경제평가와 정책대화 등을 개시할 수 있다. 그러나 이 경우 가장 중요한 전제조건이 북한 지도부가 이와 같은 조치들을 강력히 요청해야 한다는 점이다.

북한의 1990년대 중반 식량위기 이후 북한과 국제금융기구 사이에는 간헐적인 접촉이 있어왔다. 북한은 1997년 4월 아시아개발은행(ADB)에 대한 가입을 정식으로 신청하였는데, 당시 ADB 이사회에서는 미국과 일본의 반대로 가입 신청을 거부한 바 있다. 이후에도 북한은 1997년 6월에 IMF 및 세계은행과 비공식적으로 접촉하였고, IMF는 1997년 9월 조사단을 북한에 파견하여 북한의 실태를 조사한 바 있으며, 세계은행도 1998년 2월 세계은행의 아시아·태평양 담당 부총재 선임자문위원이 북한을 방문한 바 있다. 2000년 남북정상회담 이후 비공식 접촉에 이어 북한을 IMF와 세계은행 2000년 연례회의의 ‘특별손님’ 자격으로 공식초청이 이루어졌다. 그러나 북한은 이 초대에 불응하였고, 이어서 공식접촉은 2002년 10월 제2차 핵문제 돌출 이후 단절되었다.<sup>128)</sup> 클린턴 행정부 시절 희망적이었던 북한의 국제금융기구 가입 전망은 부시 행정부의 등장 이후 북·미관계가 악화되자 중단된 것이다.

127) 위의 책, p. 62; p. 67.

128) 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』, p. 65.



# 제5장

새로운 평화구조  
창출과 북한  
'개방화' 완성

비핵 · 개방 · 3000구상 :: 북한의 개방화 추진방안



## 제5장

# 새로운 평화구조 창출과 북한 ‘개방화’ 완성

북핵문제 해결과 북·미 관계 정상화를 한 테이블위에 올려놓고 동시에 해결하는 ‘포괄적 패키지’의 실현을 위해서는 북·미 관계 정상화를 위한 과정에서 비핵화의 구체적인 합의들을 도출하고, 실행에 옮겨야 한다. 현재 북한과 미국은 대화의 방식과 전제조건을 놓고 이견이 있다. 북한은 6자회담을 거부하고 북·미간 양자회담을 통해 해결하자는 입장인 반면, 미국은 6자회담의 틀 안에서 북·미간 양자회담을 하자는 입장이다. 또한 회담의 전제 조건에서 미국은 “북한이 되돌릴 수 없는(irreversible) 비핵화에 동의하면”이라는 분명한 조건이 붙어 있다. 이것은 북한에게 선(先) 비핵화 조치를 취하라는 미국의 요구가 담겨져 있다. 반면 북한은 미국의 대북 ‘선(先) 적대정책 철회’를 내세우고 있다.

최근 선(先) 비핵화 조치, 즉 북한의 ‘행동’을 전제조건으로 내건 조치에서 미국의 발언수위가 조금씩 조정되고 있다. 필립 크롤리 미 국무부 차관보는 14일 브리핑에서 “제재 중단과 대화 재개를 위해서는 북한이 구체적인 비핵화 조치를 모두 이행해야 하는데, 그러기에는 너무 시간이 오래 걸리지 않느냐”는 질문에 “이는 기술적으로 복잡한 과정일 수 있지만 반드시 긴 과정일 필요는 없다. 의무를 준수하고 대화에 참여하겠다는 북한의 ‘정치적 약속’이 있으면 된다” 했다. 또한 한국의 이명박 대통령은 8·15 경축사에서 대북 경제 지원을 담은 새 평화구상을 밝히면서 조건으로 “북한이 핵포기 결심을 보여 줄 것”을 내세웠다.<sup>129)</sup> 이는 한미 당국이 그동안 핵폐기 과정의 실질적 진전 등 구체적인 행동을 요구했던 ‘선(先)비핵화 조치’에 비해 좀 더 완화된 구체적인 가이드라인을 제시한 것이다.

129) 『조선일보』, 2009년 8월 17일.



포괄적 패키지와 관련하여 향후 북·미간 대화에서 대한 좀 더 진전된 방향 제시가 예상되는 가운데, 문제의 초점을 어떻게 북한을 국제사회에 편입시키는가에 대한 방법론을 살펴보도록 하겠다. 향후 6자회담 내에서 양자회담이든, 직접적인 북·미간 양자회담이든 북한을 국제사회에 편입시킨다는 것은 결국 비핵화를 통해 북·미 관계정상화를 달성하고, 궁극적으로 북한을 정상 국가로 만든다는 것을 포함하고 있다. 이명박 정부의 8.15 ‘신 평화구상’ 또한 북한의 개방화를 목표로 하고 있다. 과거 단계적 부분적 접근과 쉬운 것부터 점진적으로 접근하는 방식이었다면 이번 구상은 궁극적 과제들을 포괄적으로 해결하는 방식으로 미국의 포괄적 패키지와 한국의 그랜드 바진이 상호 보조를 맞추고 있다. 따라서 이제부터 북한의 개방화를 추진할 수 있는 방안 에 대한 진지한 논의가 필요한 시점이다.

## 1. 미·북, 일·북 관계 정상화

### 가. 미·중간, 미·베트남간 관계정상화 모델 분석

미국과 사회주의 국가들과의 관계정상화 모델 중 북·미간 관계 정상화에 도입할 수 있는 모델은 1970년대 미·중간 관계정상화 모델과 1980-90년대 미·베트남간 관계정상화 모델이 있다. 두 모델은 ‘적대적인 강대국가간 관계 정상화’와 ‘적대적인 강대국-약소국 간의 관계정상화 모델’로서 매우 상이한 과정을 겪었다. 그러나 이 두 모델이 북·미간 관계정상화 모델에 적용될 수 있는 이유는 핵 문제 때문이다. 북한과 미국은 강대국-약소국 모델이지만 비핵화 협상은 강대국간 협력모델이 필요하기 때문에 두 모델의 이중성을 동시에 갖고 있다. 따라서 미·중간 관계정상화 모델과 미·베트남간 관계정상화 모델에 대한 분석을 통해 북·미 관계정상화 과정에서 적용할 수 있는 단계별 조치를 살펴보는 것이 타당할 것이다.

적대국가인 미·중간 관계정상화와 미·베트남간 관계정상화의 공통점은 국제질서의 변화라는 측면이 강하게 작용하였다. 미국과 중국의 관계 정상화 사례에는 데탕트, 미국과 베트남의 경우에는 탈냉전 등 국제 정치적 변화가 환경 변수로 작용하였다. 미·중 사례의 경우 중국의 입장에서 미·소 관계

개선이 중국의 국제적 고립과 안보 불안을 증대시켰고, 미국은 소련과의 근축협상이 소련의 세계적인, 특히 아시아에서 팽창주의를 저지할 것으로 믿지는 않았다. 이에 따라 미·중 양국은 상호 적대관계를 변화시킬 필요를 가지게 되었다. 미국과 베트남의 경우 베트남의 구애적인 대미 관계정상화 시도에도 불구하고 미국이 1990년 들어서야 관계개선에 응한 것은 냉전 해체와 그에 따른 동아시아 국제질서의 변화, 곧 중국의 부상이 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.<sup>130)</sup>

차이점은 미국이 적대적 국가와 맺었던 관계정상화 모델이 서로 상이했다는 점이다. 미·중간의 관계정상화 과정은 ‘적대적인 강대국간 협력모델’, 즉 공동의 전략적 이해관계의 존재하는 대칭적 이해관계에 기반하고 있다. 소련 봉쇄라는 양국간 전략적 목적 하에서 양국이 서로 요구하는 이해관계, 즉 중국은 대만 및 대만 해협으로부터 모든 미군의 철수가 목적이었다면,<sup>131)</sup> 미국은 베트남전 종결에 대한 중국의 협조를 얻는 것이었다. 반면 미·베트남의 관계정상화 과정은 ‘적대적인 강대국-약소국의 협력모델’, 즉 공동의 전략적 이해관계가 존재하기 보다는 양국의 서로 다른 필요성에 의해 이뤄지는 비대칭적인 이해관계였다. 즉, 베트남의 경우 미국과의 경제원조 및 경제제재 해제가 목적이었다면, 미국은 캄보디아에서 베트남의 철수, 미군 포로 및 실종자 문제라는 상이한 이해관계와 더 나아가 미국과의 관계정상화에 대한 요구가 높았던 베트남의 일관된 정책의지에 대한 미국의 상호주의적 양보가 병존하는 패턴이었다.

그렇다면 북·미간 관계정상화는 두 모델 중 어떤 모델이 더 타당할 것인가? 양자의 관계정상화를 위해서 미국에게는 핵문제 해결이라는 이해관계가 존재하고 북한에게는 안전보장과 경제제재의 해제라는 서로 상이한 이해관계가 존재하기 때문에 표면적으로는 적대적인 강대국과 약소국의 비대칭 구조이다. 그러나 ‘비핵화’라는 전략적 목적 때문에 북·미간 대화를 강대국과 약소국의 비대칭 관계로만 보는 것은 문제가 있다. 북한의 핵문제가 미국과의 관계정상화 과정에서 양국간 공동의 전략적 이해관계가 될 수 있는 것은

130) 서보혁, “북한과 미국의 관계정상화에 관한 비교 연구,” p. 138.

131) 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 미·북 관계 개선에 대한 함의』 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 14.

오바마 행정부의 최우선적인 외교 목표가 비확산(nonproliferation)에 있기 때문이다. 오바마는 핵무기를 냉전의 가장 위험한 산물로 규정하고 미국이 핵무기 없는 세상을 위해 앞장설 것임과 다른 국가들도 미국의 노력에 동참할 것을 촉구하고 있다. 이란의 핵문제 또한 미국의 중동외교의 핵심이 비확산에 있음을 잘 보여주고 있다.

또한 같은 논리로서 북·미 관계정상화가 과거 미·중간 관계정상화와 같이 완전한 ‘강대국간 협력모델’이 될 수 없는 것은 북한이 완전한 의미에서 핵보유국이 아니며, 특히 미·중에서 찾을 수 있었던 소련 봉쇄와 같이 북·미 양국 사이에는 공통된 전략적 목적이 존재하지 않기 때문이다. 즉 북핵은 분명 적대적 강대국간 협력모델이 필요한 사안이지만, 이에 대한 북한의 이해관계는 미·베트남 모델과 같이 체제안전보장과 경제제재의 해제가 목적이라는 것이다. 결국 북·미 관계정상화 모델은 앞의 미·중 관계정상화 모델과 미·베트남 관계정상화 모델의 요소를 모두 포함하고 있다.

## 나. 미·북 관계 정상화를 위한 세부 내용

### (1) 미·북간 연락사무소 설치

미국의 대중국 화해 모색은 1969년 중국과의 관계 개선 의지를 보인 닉슨과 키신저의 대중정책 검토에서 시작되었다. 그리고 1971년 7월 1일 키신저는 워싱턴을 출발, 비밀리에 북경 여행길에 올랐고, 1972년 2월 17일 닉슨은 워싱턴을 출발, 북경에 도착했다. 그리고 1972년 2월 27일 발표된 『상해공동성명』을 발표했다. 닉슨의 방중 이후 미·중 관계는 급속히 진전되었다.

1973년 2월 미·중간 관계정상화를 위한 매우 중요한 진전이 이뤄졌다. 미·중 양국은 북경과 워싱턴에 각각 연락사무소를 설치하기로 합의했다. 이름만 연락사무소일뿐 대사관과 다름이 없었다. 양국이 연락사무소를 설치한 것은 미국과 중국의 관계정상화에 대한 양국의 신뢰를 확인할 수 있었던 매우 중요한 계기가 되었다. 특히 미국과의 관계정상화를 위한 중국의 의지를 확인할 수 있었는데, 중국은 대만과 외교관계를 단절하지 않고 있는 어떤 국가와도 외교관계를 수립하지 않는다는 원칙을 깨고 미국과 연락사무소를 개설한 것은 커다란 양보였다.<sup>132)</sup>

북핵문제와 관계정상화를 위한 북·미간 대화의 첫 단추는 양국이 연락사무소를 평양과 워싱턴에 각각 설치하는 합의를 통해 이루어질 수 있다. 북·미간 상호 연락사무소 설치를 위해 가장 중요한 것은 미국과 북한의 정치 리더십의 의지이다. 북한의 경우는 말할 것 없거니와, 미국의 경우도 외교 분야에 있어서만큼은 대통령의 권한이 매우 포괄적이면서 강력하다. 미국 헌법에서 국가를 승인하는 권한은 전통적으로 대통령이 행사한다. 의회는 공식적인 외교관계 수립에 대해 영향력을 거의 행사하지 않지만 대통령의 외교관계 수립계획에 필요한 세출 승인을 통해 통제한다.<sup>132)</sup>

북·미관계 개선의 전제조건은 북한이 먼저 비핵화를 위한 협상장으로 복귀하는 것이다. 또한 비핵화 협상의 방법은 6자회담 내에서 북·미간 양자 회담과 직접적인 북·미 양자 회담이 있지만, 미국은 6자회담 내에서 북·미간 회담을 선호하고, 북한은 북·미간 직접대화를 선호하기 때문에 양국간 입장차가 확연히 들어나는 대목이다. 따라서 북·미 양국이 이러한 현실적인 한계에도 불구하고 대화를 통해 문제를 해결하겠다는 의지만 확고하다면 북핵문제 해결을 위해 6자회담이든 양자회담이든 북·미간 대화를 통한 문제해결은 피할 수 없는 현실이 된다.

비핵화와 북·미 관계정상화를 교환하기 위한 북·미간 관계 개선의 첫 단추로서 과거 미·중 관계정상화와 같이 양국에 상호 연락사무소를 설치하는 것이 가장 좋은 방법이 될 수 있다. 미국은 특정한 경우에 있어서 미수교국들 과도 이익대표부 혹은 연락사무소를 유지하여 왔다. 예를 들면 쿠바와는 아바나 주재 미국 이익대표부를 통하여 교역을 하여 왔고, 중국과는 1973년부터 베이징에 연락사무소를 두었다.<sup>134)</sup> 북·미가 상호 연락사무소를 개설한다는 것은 문제해결을 위한 매우 적극적인 의사를 표현하는 것으로서 미국은 북한에 대한 비핵화의 의지를 북한은 미국에 대해 북·미 수교의 의지를 확인할 수 있는 상징적 조치가 된다.

미·중 관계정상화 과정에서 볼 수 있었듯이 상호 연락사무소 개설은 협상의 효율성을 높이는 데에도 매우 유용한 선택일 수 있다. 북·미간 상호 연락사

132) 위의 책, p. 17.

133) 서보혁, "북한과 미국의 관계정상화에 관한 비교 연구," p. 134.

134) 위의 글, p. 134.

무소 설치가 북·미 관계정상화를 위한 시작이 될 수 있다는 것은 1970년대 미·중 관계정상화를 위한 연락사무소의 역할을 살펴보면 쉽게 이해 할 수 있다.

미국과 중국의 정책 집단들은 소련 봉쇄라는 공동의 전략적 이익에 대한 공감대를 확인하고, 1971년 7월 키신저 국무장관의 베이징 비밀방문을 거쳐 1972년 『상해공동성명』을 발표를 통해 미·중간 관계정상화를 위한 적극적인 전략을 수립해 나갔다.<sup>135)</sup> 이를 위해 양국은 가장 먼저 1973년 워싱턴과 베이징에 각각 연락사무소를 개설하여 외교관계 수립을 위한 실질적인 행동을 시작하였다. 양국간 관계정상화를 위한 협상에서 특히 연락사무소의 역할이 두드러지게 나타났다.

베이징 주재 미국 연락사무소 대표 우드코크(L. Woodcock)와 중국 외교부장 황화(黃華)간에 관계정상화 논의가 진행되었다. 이 채널에서는 대만 문제와 관련하여 미국은 대만과 비공식적 관계의 유지 등과 같이 합의에 이르기 쉬운 몇몇 쟁점들을 우선 처리하고, 어려운 문제들을 연기하도록 결정하였는데 이는 선이후난(先易後難)식 실용적 접근을 취하는 중국의 외교형태와 부합하였다. 두 번째 대화 경로는 미국의 국가안보보좌관인 브레진스키(Z. Brezinski)와 워싱턴 주재 중국 연락사무소 최고대표자인 차이쩌민(祭澤民)과 한쉬(韓絳)의 교섭이었다. 미국은 이 방법을 통해 중국과의 전략적 동반자 관계를 진정으로 바라고 있다는 점을 중국이 확신하도록 하고, 그럼으로써 중국이 대만 문제에 융통성을 갖고 응하도록 하였다.<sup>136)</sup>

북·미 관계정상화는 양국간 수교를 의미한다. 적대 국가였던 미국과 북한이 수교를 한다는 것은 양국간 민감한 문제들에 대한 조정과 이해가 필수적이다. 적대 국가였던 미·중이 관계정상화를 실현할 수 있었던 것은 무엇보다 소련 봉쇄라는 양국의 전략적 이해관계의 공유와 관계정상화를 추진할 수 있었던 유연한 리더십의 결단이 있었고, 대규모 협상단 보다는 상호 연락사무소를 통한 비밀외교가 두 나라 사이에 가장 민감했던 대만 문제와 인권, 자유의 문제 등 쉽지 않은 이해관계를 조정, 타협해 나가는데 큰 도움을 주었다.

135) 위의 글, p. 138.

136) 위의 글, p. 139.

북·미간 연락사무소 개설에 대한 시도는 지난 제1차 핵 위기 해결의 산물인 1994년 『제네바 합의』에서 논의되었다. 그러나 북한은 1994년 『제네바 합의』에 근거하여 열린 일련의 전문가급 협의에서 평양에 미국의 연락사무소를 개설하는데 소극적이었다.<sup>137)</sup> 서로 적대 국가였던 양국사이의 관계정상화를 위해서는 언론에 공개되는 협상단의 파견보다 비밀외교가 더 효과적이다. 그런 의미에서 북·미간 관계정상화 협의를 위해 상호 연락사무소 설치에 동의한다는 것은 서로가 협상에 대한 진정성을 확인할 수 있는 매우 중요한 근거가 될 것이다.

## (2) 한반도 평화협정 체결

2009년 8·15 경축사를 통해 이명박 대통령은 ‘새 한반도 평화구상’을 발표하였다. 이는 기존의 ‘비핵·개방·3000 구상’에서 북한의 개방을 제외하고 기존의 단순한 대북지원의 차원을 넘어서 북한 스스로 경제개발을 이룩할 수 있는 본격적인 북한 개발 구상을 의미한다. 여기에서 북핵 해결을 위한 북·미 관계정상화를 위해 가장 눈에 띄는 대목이 바로 한반도 평화체제 구축이다. 한반도 평화체제를 공고화하기 위한 기본조치로서 남북간 재래식 무기에 대한 군비 통제와 광범위하고 다각적인 남북경제공동체 실현을 위한 고위급 회의 설치를 제안했다.

한반도 평화체제는 현 정전상태가 전쟁 종료의 상태로 전환되고, 남북관계 및 국제관계에서 이것이 정치적으로 확인되고 군사적으로 보장되는 상태이며, 남북간 군사적 충돌의 가능성이 전쟁을 하지 않은 타국과의 관계에서 발견되는 일반적 수준으로 낮아진 상태를 말한다.<sup>138)</sup> 한반도 평화체제 구축은 북·미 관계정상화를 위해 거쳐야 하는 요건이다. 무엇보다 현재의 한반도 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환시키는 것이 북·미간 관계정상화의

137) Nam-Sung Huh, "Background and Strategy of North Korea's Approach to the United States," *KNDU Review*, 2-2 (Winter 1997), p. 27; 서보혁, "북한과 미국의 관계정상화에 관한 비교 연구," p. 135 재인용.

138) 박건영, "한반도 평화체제 구축을 위한 한국의 전략," 『국방연구』, 제51권 제1호 (국방대학교 안보문제연구소, 2008), p. 67. 1953년 정전협정 이후 한반도 평화체제에 대한 논의는 여러 차례 제기되었지만, 이들 중 가장 대표적인 것들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 1991년 남과 북은 세계수준의 냉전종식에 힘입어 남북사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 남북기본합의서를 채택하였다. 둘째, 1996년 4월 한반도 평화체제 구축을 위한 4차 회담을 들 수 있다. 이 회담은 1999년 8월까지 여섯 차례 분회담이 진행되었지만, 북한이 주한미군 철수를 전제 조건화함으로써 탄력을 잃었다. 셋째, 북한의 핵문제 해결과정에서 2005년 9·19 공동성명과 2007년 2·13합의에서 6차 회담과 한반도 평화체제 논의 포럼이 병행한다고 적시하고 있다.

전제조건이 될 수 있기 때문이다. 북한은 여전히 평화체제를 북·미간 평화공존관계의 법적·제도적 구축이 필요하다는 차원에서 주장하고 있다. 즉 북·미 평화협정이 구축되어야 미국의 대북 적대시 정책이 철회된 것으로 인정하겠다는 입장이다.

그러나 북한의 이러한 주장에 대해 남한은 남북한 평화협정, 즉 한반도 평화협정이 필요하다는 입장이다. 이번 이명박 대통령의 ‘신 평화구상’ 또한 한반도 평화를 보다 주도적으로 그리고 통일 지향적으로 관리할 수 있는 한반도 평화체제의 필요성을 제기하고 있는 것이다. 따라서 비핵화와 북·미 관계정상화를 협상이 진행되는 과정에서 제기될 수 있는 사안들에 대해 한국이 적극적인 역할을 수행하고, 북한과의 협상을 지속적으로 관리해 나가기 위해 한반도 평화협정에 대한 적극적인 문제제기가 필요한 시점이다.

그렇다면 북핵문제와 북·미 관계정상화를 위한 협의 과정에서 한반도 평화협정에 대한 논의시기를 언제부터 할 것인가에 대한 논의가 이는 필요하다. 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 비핵화와 북·미 관계정상화가 교환되는 시점이다. 한반도 평화협정의 시기에 대한 미국의 생각은 2006년 한미 정상 회담에 잘 나타나 있다. 부시 대통령은 “북한이 핵을 포기하면 전쟁종결을 선언하고 평화조약을 맺을 수 있다”<sup>139)</sup>고 하였다. 이때 북한이 핵을 포기한다는 의미는 북한이 모든 핵 프로그램의 완전한 신고 및 모든 현존하는 핵 시설의 불능화를 이행한 이후를 의미하는 것이다. 북핵 폐기 및 북한에 대한 안전보장 제공의 교환은 주로 북한과 미국 간에 이루어질 수 있는 문제이고, 양국 간에는 커다란 불신이 존재하여 어느 일방의 선제적 양보는 현실적으로 기대하기 어렵기 때문에 협상이나 약속이 성공하려면 정확히 ‘주고 받는 것’이 동시에 이루어져야 한다. 「9·19 공동성명」과 「2·13 합의」에서 “동시행동의 원칙”은 이러한 접근의 현실성을 입증해 주었다.<sup>140)</sup> 결국 한반도 평화협정은 비핵화와 북·미 관계정상화의 논의를 종결하는 최종단계에서 두 조건의 체결을 확인하는 역할을 할 수 있을 것이다.

둘째, 비핵화와 북·미 관계정상화가 논의되는 과정에서 제기되는 경우이다. 오바마 행정부의 대북 협상의 원칙을 부시 행정부의 ‘행동 대 행동’의

139) 『동아일보』, 2006년 11월 19일.

140) 박건영, “한반도 평화체제 구축을 위한 한국의 전략,” p. 69.

원칙에 따른 단계적 방법에서 비핵화와 북·미 관계정상화를 한 번에 해결하는 ‘포괄적 패키지’ 방식으로 전환하였다. 한편 2009년 8·15 경축사에서 밝힌 이명박 정부의 ‘신 평화구상’ 또한 구상의 이행시기를 “북한이 핵 포기 결심을 보여줄 때”로 규정한 것은 한반도 평화체제에 대한 논의시기를 북·미간 협상이 진행되는 과정, 즉 협상이 본궤도에 진입한다면 한반도 평화협정에 대한 논의를 추진할 뜻이 있음을 밝히고 있는 것이다. 이것은 한반도 평화체제를 비핵화와 북·미 관계정상화를 협상을 촉진하는 촉매제의 역할로서 적극적으로 추진하겠다는 것이다.

전자는 대체로 부시 행정부 시절의 비핵화와 북·미 관계정상화를 이루는 단계에서 한반도 평화협정에 대한 논의시기를 언급한 반면, 후자는 오바마 행정부가 추구하는 비핵화와 북·미 관계정상화 그리고 한반도 평화협정 등 현안의 일괄타결을 목표로 하는 방식에서 필요한 조치이다. 한반도 평화협정의 논의시기를 통해 본 이러한 변화는 북·미 관계정상화를 통한 북한의 개방화와 이후 한반도 평화체제의 상관관계를 설정하는 매우 중요한 의미를 담고 있다.

궁극적인 한반도 평화체제는 결국 북·미 관계정상화에 상당한 영향을 받을 수밖에 없으며, 한반도 평화체제를 구성하는 주요 요소인 비핵화와 대북 안전보장, 주한미국의 성격 전환 등은 대부분 북·미 관계정상화를 통해서만 가능한 사안이며, 이런 것들은 북한의 안전을 보장하는 핵심적인 요소들이다.<sup>141)</sup> 따라서 기존의 방식대로라면 한반도 평화협정은 북·미 관계의 종속변수로서 밖에는 별다른 역할을 하지 못하는 구조였다. 그러나 한반도 평화협정에 대한 논의 시기가 비핵화와 북·미 관계정상화를 촉진하는 촉매제로서 역할을 할 수 있는 문제라면, 한반도 평화체제 구축을 위한 남북한 대화와 협력 또한 독립적인 변수로서 역할을 할 수 있으며, 이는 모든 사항을 병행하여 추진할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 이명박 정부의 ‘신 평화구상’, 즉 북한 경제를 발전시키고 북한 주민들의 삶을 획기적으로 향상시키는 국제협력 프로그램 적극 실행, 남북 경제 공동체 실현을 위한 고위급 회의 설치, 관련국 및 국제기구와의 협력을 통한 경제·교육·재정·인프라·생활향상 분

141) 박건영, 앞의 글, p. 69.



야에 걸친 대북 5대 개발 프로젝트 추진 등은 비핵화와 북·미 관계정상화 협상과 동시에 한반도 평화협정 체결을 위한 남북간 대화와 협력의 필요성을 대내외적으로 밝힌 것이다.

### (3) 미·북 관계정상화를 통한 개방화

북·미간 관계정상화를 예상해볼 때, 평양에 영사업무 개시 → 영사업무 확대 → 대사급 관계 수립 등의 순서로 나아갈 수 있다. 이외에도 미국이 북한과 수교하기 위해 고려할 수 있는 추가적인 절차로서 첫째, 양국간 문화 및 교육 교류를 위한 문화협정 체결이다. 미국과 중국이 이 협정을 체결한 바 있는데, 이 협정은 공식적인 정부간 접촉만을 다룬다. 둘째, 미국 시민의 북한 여행 문제인데, 현재 미국 법률이 미국 시민의 북한여행을 제한하고 있지는 않다. 다만, 재무부의 해외자산통제국이 여행경비 한도 등에 관해 행정제한을 하고 있다. 미국은 현재 북한과 영사관계를 가지고 있지 않기 때문에 국무부가 북한을 여행하는 사람을 지원할 수 없다. 셋째, 영사협정인데, 북·미 양국은 다자간 협정서명국이기에 때문에 쌍무간 협정은 불필요할 수 있지만, 필요에 따라 맺을 수도 있으며, 그럴 경우 의회의 비준이 필요하다.<sup>142)</sup>

이러한 북·미간 단계적인 외교관계 수립과정에서 비핵화와 북·미관계정상화의 최종 단계에 이르게 되면 협상의 최대의 고비가 있기 마련이다. 그 내용은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 먼저 비핵화의 범위에 대한 합의이다. 오바마 행정부는 ‘포괄적 패키지’의 전제조건으로서 북한이 되돌릴 수 없는(irreversible) 비핵화에 있다는 것은 과거 부시 행정부의 ‘CVID(완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 핵 폐기)’를 의미하는 것으로서 현존하는 모든 핵시설의 불능화와 핵무기의 완전한 폐기, 그리고 이에 대한 검증 과정으로서 북한의 모든 핵 활동을 조사하는 것까지를 포함하고 있다.

둘째, 이에 상응하여 북한에 대한 개방화의 범위를 어디까지 둘 것인가에 대한 합의이다. 북한이 자신의 핵무기 프로그램과 북·미 관계정상화 조치를 교환할 수 있는 것은 최소한 북핵 말고 또 다른 반대급부를 조건화하지 않는

142) 서보혁, “북한과 미국의 관계정상화에 관한 비교연구,” pp. 134~135. 보다 자세한 내용은 Davis et al., “미국 의회연구소 보고서(CRS Report for Congress) - 미·북 관계 개선과 관련된 법적·절차적 문제,” 『전략연구』, 제4호 (1995), pp. 194~195.

다는 가정 하에서 가능하다. 북한에게 완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 핵 폐기를 유도하기 위해서는 다른 조건, 즉 인권문제, 미사일, 마약, 위폐 등 미국과의 관계정상화를 위해 미국 의회가 수용할 수 있는 조건으로 확대하는 것은 향후 북·미 협상의 최대의 걸림돌이 될 것으로 보인다.

지금까지 북·미 협상의 패턴을 살펴보면, 향후 북핵 문제가 해결 가닥을 잡고 북·미 관계정상화 문제가 본격적으로 거론되기 시작하면 결국 그동안 잠복해 있던 문제들이 불거지게 될 수밖에 없다. 과거 부시 행정부 내에서는 이러한 연계이슈를 북·미 관계정상화의 의제로 삼아야 한다는 점에 대해 이견이 존재하지 않았다. 그러나 이들 문제를 제기하는 시점에 대해서는 이견을 보이고 있었다. 일부에서는 이러한 문제들을 조기에 제기해야 한다고 주장하고 있고, 또 다른 일부에서는 이러한 접근이 핵 협상을 위태롭게 할 수 있다며, 우선 북핵 문제 해결에 집중해야 한다는 입장을 보이고 있었다.<sup>143)</sup> 결국 시기의 문제일 뿐 미국이나 국제사회가 우려하는 미사일, 생화학무기, 인권, 마약, 위폐문제 등 연계이슈들이 새롭게 등장할 가능성은 매우 높다고 할 수 있다.

미·중 관계정상화의 최대 고비는 대만문제였다. 중국은 미국에게 관계정상화를 위한 조건으로 세 가지를 고집했다. 첫째, 대만과의 외교관계 단절, 대만에서 미군 철수, 1954년에 조인된 미·대만 방위조약 폐기였다. 그러나 미국 의회 입장은 미·중 관계정상화를 지지하면서도 대만의 방위지원은 계속 되어야 한다는 것이었기 때문에 의회를 설득하기 위해서 미국은 중국과의 관계정상화 이후에도 미·대만관계가 관건이고 무기제공을 포함한 대만과의 비공식 관계가 보장되지 않으면 안 된다는 결론에 도달하게 되었다.<sup>144)</sup>

1978년 공동성명의 초안을 합의하는 과정에서도 끝까지 양국간 큰 문제로 남았던 것은 대만에 대한 미국의 무기 판매 문제였다. 중국 지도부는 마지막까지 이 문제를 양보하지 않았지만, 그러나 마지막 등소평이 대만과의 방위조약의 폐기를 1년 전 통고한다는 조건에 대해 1979년 한 해 동안 조약이

143) 박건영, “한반도 평화체제 구축을 위한 한국의 전략,” pp. 70~71, 2005년 10월 하순 모스크바 방문중에 스티브 해들리 백악관 안보담당보좌관은 “북한이 핵 프로그램을 포기하더라도 당분간 북한과는 외교관계를 수립할 계획을 갖고 있지 않다”고 밝혔다. 그는 북한과 외교관계를 가질 수 없는 이유에 대해 핵문제 말고도 미국이나 국제사회가 우려하는 또 다른 문제들이 있기 때문이라고 지적하면서, “또 다른 문제들 중에는 미사일 프로그램, 대규모 군사병력, 북한 주민들에 대한 김정일 정권의 태도 등이 포함된다”고 설명했다.

144) 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 미·북 관계 개선에 대한 함의』, p. 23.

유지되는 대신 그 해에 동안 대만에 대한 무기판매를 중단할 것을 조건으로 미국의 요구를 받아들였다. 결국 카터 행정부는 대만과의 비공식 관계는 계속하며, 미국은 대만에 방어용 무기를 판매할 수 있으며, 대만문제의 평화적 해결에 대한 기대를 확실히 표명하는 것으로 중국과 타협을 이끌어 낼 수 있었다.<sup>145)</sup>

미·중 관계정상화의 최대 고비가 ‘대만문제’가 된 것은 중국에게 대만의 갖는 중요성 못지않게 그 이면에 미국 의회의 압력이 매우 중요한 역할을 했다. 같은 맥락에서 비핵화와 북·미 관계정상화의 최대 고비 또한 미국 의회에 대한 설득이 될 수 있다. 행정부의 의도대로 핵과 관계정상화를 일 대 일로 주고받는 협상이 과연 미국 의회의 승인을 받을 수 있을 것인가에 대해 상당한 회의가 존재한다. 왜냐하면 핵 문제 말고도 북한의 문제는 미국의 국내 정치와 매우 복잡하게 얽혀 있기 때문이다.

오바마 행정부의 ‘포괄적 패키지’안은 ‘9·19 공동성명’과 ‘2·13 합의’, ‘행동 대 행동’의 원칙과 같은 단계적 방식이 잘못되었다는 인식을 기초로 제시한 새로운 북핵 해체 프로세스이다. 북핵과 북·미 관계정상화는 일 대 일 교환, 일괄타결방식이다. 미국은 대외정책에 있어서 대통령에게 막강한 권한을 부여하고 있지만 의회는 대통령의 외교관계 수립에 필요한 세출 승인을 통해 대통령의 권한을 견제하고 있다. 만약 미국 의회가 북·미 관계정상화를 위해 핵개발 포기만으로는 충분하지 않다고 요구하고, 북한의 개방화 범위를 북핵 이외의 문제로 확대 요구한다면 북·미 관계정상화는 핵문제 해결뿐만 아니라 미사일, 생화학 무기, 재래식 군사력, 인권문제, 마약, 위조지폐 등의 진전이 있어야 가능하다는 것이 된다.<sup>146)</sup>

현재까지 오바마 행정부의 ‘포괄적 패키지’는 북핵과 북·미 관계정상화라는 단일 이슈에만 국한되어 있다. 만약 그렇지 않고 협상과정에서 또 다른 북한의 반대급부가 다시 등장한다면 협상의 진척을 보기가 어렵다. 무엇보다 북핵을 ‘완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 핵 폐기’로 유도하는 데 상당한 어려움이 예상된다. 따라서 한반도 비핵화와 북·미 관계정상화의 교

145) 위의 책, pp. 22~23. 이에 대한 상세한 내용은 Michael Oksenberg, “A Decade of Sino-American Relations,” *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 1 (Fall 1982), p. 182.

146) 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』, p. 51.

환은 일 대 일의 교환 대상이어야 하며, 다른 연계조건들이 결부되어서는 안 된다. 일괄타결이 핵문제 해결의 최상책이다.

## 2. 북한의 국제금융기구 가입

### 가. 중국과 베트남의 경험

북한에 대한 국제금융기구의 가입 문제는 북한이 향후 경제개발을 본격적으로 추진해 나가는 과정에서 매우 중요한 정책수단이다. 지난 8.15 경축사에서 이명박 대통령은 “북한 경제를 발전시키고 북한 주민들의 삶을 획기적으로 향상시키는 국제협력프로그램을 적극 실행할 것”이라고 했다.<sup>147)</sup> 이것은 북한 경제 재건을 위해 국제사회와 함께 종합적인 개발 프로젝트를 가동할 것임을 의미한다. 여기에서 언급한 국제협력프로그램은 결국 북한에 대한 국제금융기구의 투자 및 서방 선진국들의 투자를 이끌어 내겠다는 것이다. 따라서 이 시점에서 북한보다 먼저 국제금융기구에 가입한 경험이 있는 중국과 베트남의 모델을 분석하는 것은 북한이 향후 유사한 절차를 따를 경우 국제금융기구와의 관계, 특히 회원국 가입 및 수혜 과정에서 양국의 사례에서 많은 것을 참고할 수 있을 것이다.

첫째, 중국과 베트남은 모두 미국과의 관계 개선이라는 국제정치적 여건이 개선되면서 수혜를 받은 경우이다. 중국은 1970년 초반 미국과의 관계 개선이 이루어짐에 따라, 1978년 개혁·개방 개시와 1980년 국제금융기구 가입 이전부터 미국과 교류협력을 지속시켜왔다. 특히 1979년 1월 미·중 관계정상화는 1980년 5월 중국이 국제금융기구 회원자격을 획득하는 과정에서 미국의 거부권 행사 중단을 이끌어 낼 수 있었다. 베트남은 1990년 미국과 관계 정상화를 위한 첫 회담 이후 1991년 캄보디아와 평화협정 체결과 미군 실종자 정보 추가 공개 및 라오스 등지의 실종자 발굴에 협력하자, 클린턴 행정부는 1993년 경제제재 완화와 해제에 착수하였고, 그해 7월 국제금융기구의 대베트남 용자 재개를 허용하였고, 1994년 국제금융기구의 본격적인 금융지

147) 『조선일보』, 2009년 8월 17일.

원이 이뤄졌다. 이를 계기로 미국을 비롯한 자본주의권의 투자가 활성화 되었다. 따라서 북한의 국제금융기구 가입 또한 반드시 미국과의 관계 개선, 즉 비핵화와 북·미 관계정상화가 이뤄지는 포괄적 합의를 통해 달성될 수 있다.

둘째, 국제금융기구의 역할에 있어서 중국과 베트남은 서로 달랐다. 전형적인 농업 국가였던 중국은 농업부문의 개혁을 시작으로 점진적인 경제개혁을 수행하였다. 주로 개혁초기 개발에 필요한 자금을 대부분 국내저축을 통하여 충당하였으며 외자도입은 국내저축을 보충하는 역할에 불과하였다.<sup>148)</sup> 반면, 베트남은 국내 자본의 취약성 때문에 경제발전을 위해 전적으로 외자와 국제 자본의 투자에 기댈 수밖에 없었다. 세계은행이 주도하는 이른바 ‘포괄적 개발틀(Comprehensive Development Framework)’ 접근방식으로 서, 구조개혁 프로그램과 개발 프로젝트를 동시에 갖추고 있다. 북한의 경우 또한 사실상 경제체제의 새로운 정립과 발전전략이 요구되고 있는 바, 일반적인 인프라 구축이나 농업개혁이 아닌 베트남식의 ‘포괄적 개발틀’처럼 새로운 국가형성 시기에 맞는 지원방식이 되어야 할 것이다.<sup>149)</sup>

셋째, 국제금융기구의 정책적 구속력에서 중국과 베트남은 서로 달랐다. 북한이 국제금융기구의 경제지원을 받았을 때 가장 어려운 문제는 내적 수용의지의 문제이다. 중국은 초기 회원자격 획득과정에서부터 국제금융기구의 정책적 개입 또는 구속력을 억제하기 위한 노력을 기울인 국가이다. 국제금융기구의 중국지원은 주로 경제성장에 기초가 되는 기반시설 구축에 한정되었다. 즉, 금융지원이 교통 및 에너지와 같은 인프라 구축과 함께 농업, 인적개발, 생태계 보호 등 미시적인 부문에 넓게 걸쳐 있는 반면, 거시경제 운용과 구조개혁에는 상대적으로 미약한 역할을 수행해왔다. 베트남은 IDA(국제개발자금) 단독 수혜국 중 최대 규모의 지원을 받는 국가로서 세계은행 중심의 협의그룹을 통한 정책적 개입을 받을 수밖에 없는 입장이었다. 따라서 중국식의 점진적, 내향적 개발전략보다는 IMF와 세계은행 등 국제금융기구와 서방의 자금지원에 전적으로 의존할 수밖에 없는 구조였기 때문에 이들 기관이 요구하는 엄격한 지원조건을 준수하는 노력이 선행되어야 한다.<sup>150)</sup> 그동

148) 이재룡, 『북한 개발자금 조달과 국제금융기구의 역할』 (서울: 산업연구원, 2007), p. 9.

149) 김성철, 『국제 금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』, p. 89.

안 사회주의 계획경제와 수령경제라는 폐쇄경제 속에서 지내온 북한의 입장에서 보면 받아들이기 어려운 경제개혁인 셈이다.

이러한 과정을 고려할 때 북한에 대한 자본주의 시장의 도입과 이후 국제 자본주의 시장의 편입을 위해서는 중국 모델 보다는 베트남의 모델이 훨씬 더 효과적이다. 사회주의권에 대한 베트남 경제의 의존도는 북한이 소련과 중국 등에 대한 의존 형태와 매우 비슷하고 베트남의 경험, 즉 미국으로부터 받았던 경제제재 또한 현재 북한이 미국으로부터 받는 경제제재와 똑같기 때문이다. 경제구조에 있어서도 북한이 자체적인 경제적 기반이 없기 때문에 IMF와 세계은행 등 국제금융기구와 서방의 자금지원에 전적으로 의존할 수밖에 없는 구조이며, 따라서 베트남의 경우처럼 이들 기관이 요구하는 엄격한 지원조건을 준수하는 노력이 선행되어야 한다. 결국 북한이 경제개발을 하려고 하고, 어떤 상황에서 국제금융기구에 의한 지원이 시작된다면 정책방향과 속도를 놓고 북한과 국제금융기관과의 충돌은 불가피한 구조이다.

이러한 충돌을 최대한 줄일 수 있는 방법으로 다음과 같은 시나리오를 생각할 수 있다.<sup>151)</sup> 정책 초기에는 중국의 외자도입정책을 벤치마킹하여 주로 프로젝트차관 도입에 역점을 두고, 급진적인 구조조정 프로그램은 도입하지 않는 시나리오이다. 초기 정책이 지나고 나면, 베트남의 경우와 같이 국제금융기구의 구조조정차관을 도입하고 그 조건으로 요구하는 단기적인 개혁정책을 수용하는 시나리오가 있다. 따라서 큰 틀에서는 베트남식 모델이 북한에 더 적합하지만 적용가능성의 차원에서 보면 중국식 모델 또한 정책초기 반드시 참고해야 할 모델인 셈이다.

#### 나. 국제금융기구 가입을 위한 조건과 절차

2006년 5월 당시 세계은행 총재인 폴 울포위츠(Paul Wolfowitz)가 일본에서 열린 기자회견에서 중국의 모델을 예를 들면서 체제변화가 국제금융기구 가입의 필수조건이 아님을 지적한 바 있다. 이는 “세계은행이 북한에 원조를 시작하기 전에 북한 정부는 무엇을 할 필요가 있는가? 북한의 체제변화가

150) 위의 책, pp. 90~91.

151) 이재룡, 『북한 개발자금 조달과 국제금융기구의 역할』, p. 38.

이를 위해 필요한 선결조건인가?”라는 질문에 대한 답변형식이었다.<sup>152)</sup> 울포 위츠의 이러한 발언은 세계은행과 중국 및 베트남의 관계에 중요한 점을 시사해 준다. 일단 경제개혁을 시작하면, 중요한 정치적 변화 없이도 은행은 회원국들이 회원 지위를 부여하고 실질적 지원을 할 수 있도록 정치적 지지를 할 수 있다는 것이다.<sup>153)</sup>

북한이 국제금융기구에 가입하기 위한 첫 번째 조건은 북·미 관계정상화를 통한 대타협을 근거로 패키지 지원이 이뤄져야 한다는 것이다. 북한의 국제금융기구 가입을 위한 가장 중요한 조치는 미국과의 관계개선이며, 이것 없이 국제금융기구의 회원이 되거나, 금융지원을 받는 것은 불가능하다. 미국은 IMF, 세계은행, ADB 등에서 가장 높은 출자분을 지니고 있다. 따라서 지난 2008년 6월 해제된 테러지원국 해제와 대적성국교역법 해제 외에도 북한은 미국과의 관계정상화를 통해 미사일과 1, 2차 핵실험으로 인해 제기된 유엔 안보리 결의안 1695호와 1718호, 1874호에 대한 해제 또한 이뤄져야 한다.

두 번째 조건은 북한이 IMF, 세계은행, ADB 등의 국제금융기구에 가입하기 위해서는 북한의 입장에서 까다로울 수 있는 가입조건을 충족시켜야 한다. 무엇보다 북한의 국제금융기구 가입을 위한 선결조건으로서 국제금융기구들의 급진적 개혁 프로그램에 대한 이행 의지가 있어야 한다. 국제금융기구들이 요구하는 국가경제관련 통계자료와 수치도 공개해야 하는 까다로운 절차가 있다. 또한 국제금융기구로부터 자금지원을 받기 위해서는 이들과 협의하여 거시경제를 포함하여 강력한 구조 조정안을 받아들이고, 적용해야 한다. 이러한 가입조건을 준수하겠다는 의사를 이들 국제금융기구에 공식적으로 전달하여야 하는 의무가 있다.

세 번째 조건은 미국 외에 일본 등 회원국들의 지지를 얻어야 한다. 북한은 2008년 6월 영변 핵시설 불능화 조치의 상응해 테러지원국 지정과 적성국교

152) 위의 책, pp. 30~31. 폴 울포위츠 세계은행총재 인터뷰, 《毎日新聞》, 2006년 5월 30일자. “나는 과거 사례에서 중요한 모델이 있다고 생각하는데 그것은 1980년대 초반 가입했던 중국의 사례이다. 여러분이 보시다시피 중국정부가 근본적인 정책개혁을 했을 때 큰 거래가 성사될 수 있었다. 중국이 덩 샤오핑의 리더십하에서 경제 개혁을 추진했을 때 세계은행그룹은 물질적 지원과 기술적 지원 등에서 상당한 지원을 할 수 있었다. 하지만, 그 선결조건은 세계은행의 지원이 효과가 날 수 있게 하도록 일련의 경제정책 변화를 취하겠다는 중국 지도부의 결단이었다. 세계은행그룹은 북한 주민이 남한 국민이 성취한 것과 같은 유형의 성공과 번영을 누리도록 돕는 것에 대해 매우 환영할 것이며, 그날이 오기를 희망한다.”

153) 위의 책, p. 31.

역법에 근거했던 경제제재가 해제되었다. 그동안 북한의 국제금융기구 가입의 최대의 걸림돌이 제거된 것이다. 그러나 국제금융기구의 회원이 되기 위해서는 이러한 정치적 상황 이외에도 개방적이고 시장지향적인 경제정책을 추구하려는 가입 지원국들의 태도에 달려 있다. 북한의 경우 IMF와 세계은행, ADB 중 가장 먼저 가입 조건이 충족된 곳은 ADB이다. 유엔의 회원국이며, ESCAP 회원국으로 ADB의 가입 전제조건을 충족하고 있다.<sup>154)</sup> 또한 세계은행의 가입조건은 IMF 회원이어야 하지만, ADB는 그런 조건이 없다. 실제로 북한은 1997년 4월 ADB에 공식적으로 가입의사를 표명하였으나, 당시 ADB 이사회에서는 미국과 일본의 반대로 가입신청이 거부된 바 있다.

IMF와 세계은행에 정식가입하기 이전단계에서는 IMF와 세계은행으로부터 회원국으로서의 차입은 할 수 없지만, 전례에 비추어 볼 때 가입 이전에도 이들 국제금융기구로부터 자금지원을 포함한 여러 가지 형태의 기술지원을 받을 수 있는 여지가 적지 않다. 단기적으로 활용 가능한 것으로는 북한 관리에 대한 자본주의 교육을 위한 교육프로그램과 북한 경제에 대한 종합보고서 작성 등을 통한 기술지원을 들 수 있다. 중장기적으로 미국의 대북한 경제제재가 완화되는 경우에는 비록 정식가입 이전단계에서도 예외적으로 제한적인 자금지원을 할 수 있다.<sup>155)</sup>

실제로 북한은 1997년 6월에 IMF 및 세계은행과 비공식적으로 접촉하였고, IMF는 1997년 9월 조사단을 북한에 파견하여 북한의 실태를 조사한 바 있다. 당시 방북의 목적은 북한의 경제상황을 파악하고 북한 당국에 국제사회에서 IMF의 역할과 가입에 따르는 책임에 대한 정보제공의 조사목적의 방문이었다.<sup>156)</sup> 세계은행도 1998년 2월 세계은행의 아시아·태평양 담당 부총재 선임사무의원이 북한을 방문한 바 있다. 이 또한 세계은행 가입조건을 포함한 세계은행 전반에 대한 설명회를 개최하는 것으로 IMF보다 더 비공식

154) 위의 책, p. 44.

155) 장형수·이창재·박영신, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』 (서울: 대외경제정책 연구소, 1999), p. 72.

156) 위의 책, p. 69. IMF 조사단은 북한 재정부, 국가계획위원회, 중앙은행, 무역은행, 대외경제위원회, 농업위원회의 관료들과 협의를 가졌다. 또한 북한에 대한 긴급구호와 개발활동에 참여하고 있는 평양과 경경주제 UN 기구의 대표들과도 접촉을 가졌으며, 공식적인 회의 외에도 농업 및 산업 인프라시설에 대한 현황을 파악하기 위해 현지를 시찰하기도 하였다. IMF 조사단은 북한을 방문한 뒤 보고서를 작성하여 1997년 11월 12일 IMF 상임이사회에 보고하였다.



적 방문이었다.<sup>157)</sup>

IMF와 세계은행의 방북 이후 제출된 북한보고서는 공통적으로 북한은 공식적인 경제지표들을 갖고 있지 않으며, IMF와 세계은행의 요구를 충족시킬 만한 자료작성 능력과 경험이 없다는 것이다. 따라서 북한 경제관료들의 국제정세에 대한 이해도는 1990년대 베트남보다 훨씬 떨어진다고 보았고, 현 단계에서 북한을 지원할 때 가장 시급한 과제는 북한 경제관료들에게 경제학의 기본개념 등 기초적인 기술지원이라는 것이다.<sup>158)</sup>

북한이 IMF와 세계은행의 회원이 되기 위해서는 첫째, IMF에 가입 신청을 해야 한다. 물론 앞에서 제시한 가입의 전제 조건이 충족된 이후에 해당된다. 이후 북한 경제 관련 데이터를 분석하고, IMF에서 적정한 규모의 쿼터와 IBRD의 자본 납입액을 결정할 것이다. 이를 위해서는 북한이 과거보다 자유롭게 다른 나라와 경제 데이터를 공유할 수 있어야 한다. 두 번째는 북한의 가입 신청심사를 위하여 보다 기술적이고 구체적인 정보와 자료가 필요하기 때문에 IMF는 실태조사와 협상을 담당할 실무팀을 북한에 파견하여 국민소득, 재정 및 예산, 외환 및 국제수지, 협동농장 등 기초적인 경제자료를 수집한다. 마지막으로 IMF 가입 여부는 총회의 투표에서 결정된다. 신규 회원국 가입을 위해서는 주주국가 정부의 투표권 중 85%를 얻어야 한다고 규정하고 있다. 미국은 현재 17%의 투표권을 보유하고 있으며, 일본이 6.13%, 독일이 5.99%를 보유하고 있다. 8개 대주주 국가는 2%에서 5% 가량의 투표권을 보유하고 있다. 북한이 85%이상의 지지를 얻기 위해서는 미국 외에도 여타 국가들의 지지를 얻는 것이 필요하다.<sup>159)</sup>

#### 다. 북한에 대한 국제금융기구의 지원 내용

국제금융기구의 지원은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 가장 처음 시작되는 지원으로서 기술지원이다. 국제금융기구 세계은행과 IMF는 회원국에 대한 자금지원뿐만 아니라 기술지원을 통해서도 회원국의 경제발전을

157) 위의 책, p. 70. 세계은행 대표로는 처음으로 뱀슨(Bradley Babson) 세계은행 아시아·태평양 담당 부총재 선임자문역이 1998년 2월 21일부터 28일까지 북한을 방문하였다.

158) 위의 책, p. 75.

159) 이재룡, 『북한 개발자금 조달과 국제금융기구의 역할』, pp. 46~48.

지원하고 있다. 북한은 우선 국제금융기구에 가입하기 이전에도 개발지원 수용을 위한 사전준비차원에서 기술지원을 받을 수 있다.

IMF와 세계은행의 방북보고서 핵심은 북한이 국제금융기구와의 관계에서 이익을 얻기 위해서는 이들 기관의 금융자원에 접근하기에 앞서 사전적인 준비가 필요하다는 것이다. 특히 중요한 것이 훈련 및 능력배양, 개발전략과 정책대화를 들 수 있다.

무엇보다 북한의 원조 흡수 능력의 강화를 위한 기술지원이 뒤 따라야 한다. 훈련 및 능력배양을 위해서 세계은행을 비롯한 개발지원 국제기구들이 제공하는 여러 지원 수단 중 기술적 지원을 활용할 수 있다. 기술지원은 세계은행과 IMF 등 국제금융기구의 다양한 원조활동 중 지원국과 수혜국 간의 정치적·경제적 부담이 덜하기 때문에 북한의 경우 금융지원에 앞서 실현될 가능성이 높다.<sup>160)</sup>

베트남과 중국의 경우 개혁과정에서 세무행정과 통계에서부터 거시경제 부문, 재정관리에 이르기까지 기술지원을 적절히 활용하고 내부 역량을 강화함으로써 비용과 시행착오를 크게 줄일 수 있었던 것으로 평가된다. 지난 2005년 북한은 유엔 아시아태평양경제사회이사회(ESCAP)에 기술지원을 요청하여 환경, 수자원, 교통, 통계, 에너지 등 5개 분야에서 도움을 받음 등 부분적으로 국제기구들과 함께 기술지원이라고 규정할 수 있는 협력 사업들을 진행하고 있다.<sup>161)</sup>

세계은행은 기술지원이 이루어지기 전에 먼저 기술지원 수혜국과 기술지원의 목적을 정하고 수혜국측 프로젝트 스탭들의 프로젝트 입안 및 실행능력과 프로젝트 실행을 위한 재정 및 법적 절차를 평가한다. 그리고 기술지원 활동을 위한 투입(input)을 결정한 후 기술지원으로 예상되는 개발효과를 측정하고 프로젝트에 대한 역할을 수혜국과 분담한다. 마지막으로 수행하고자 하는 기술지원과 관련된 과거 기술지원 사례가 있는지 조사한다. 구체적인 기술지원의 내용은 컨설턴트의 자문, 회원국 간의 지식전수, 훈련프로그램들을 통해 수행되어지며 기술지원이 수행되기 이전에 프로젝트와 그에 관련된 활동에 대한 연구, 기술지원, 수혜국에서 가장 필요로 하는 프로젝트

160) 위의 책, pp. 49~50.

161) 위의 책, p. 51.

개발에 대한 연구들이 선행되어진다.<sup>162)</sup>

IMF의 기술지원은 세계경제의 안정과 지속적인 성장을 위해 단기적인 국제수지 불균형에 직면하고 있는 회원국에 대해 자금지원을 해주기도 하지만 회원국의 거시경제, 통화, 재정부문에 대한 정책입안 및 관리능력을 향상 시켜주기 위해 이에 대한 기술지원도 제공하고 있으며, 통계와 금융관련 법규, IMF의 재정조직과 운영원칙, 정보기술에 대한 정보도 제공하고 있다. 구체적인 기술지원은 재정 및 통화정책에 대한 회원국 정부의 입안 및 수행 능력을 향상시켜 주기 위한 기술지원과 회원국의 중앙은행, 재무부, 관세청, 조세청 등 정부기관의 설립 및 동 기관들의 기능을 강화하고 이에 대한 회원국 정부의 관리능력을 향상시켜주기 위한 기술지원, 그리고 회원국의 경제 및 금융부문과 관련된 법안이나 절차들을 마련하고 이를 관리하는 능력을 향상시켜 주기 위한 기술지원 등이 있다.<sup>163)</sup>

두 번째는 재정지원이다. 재정지원의 경우 회원가입 이전의 지원과 회원가입 이후의 지원으로 나뉘지는데, 회원이 되기 전에도 미국의 경제제재 조치만 해제가 되면 국제금융기구로부터 상당한 액수의 자금지원을 받을 수 있다.<sup>164)</sup> 또한 세계은행은 홀스트 기금(Holst Fund)과 기술지원신탁기금(TATF: Technical Assistance Trust Fund)을 설립하고 있다. 보스니아는 1996년 세계은행에 가입하기 전에 긴급복구자금으로 받은 홀스트 펀드(Holst Fund)로부터 1억 5천만 달러를 지원받았으며, 세계은행의 양허성 자금지원기구인 국제개발협회로부터 2억 달러의 자금을 약속받았다. 또한 에디오피아의 보증으로 에리트리아가 IMF와 세계은행 가입 전에 비상경제재건자금을 빌린 경험을 들어 북한 또한 한국 정부의 보증으로 세계은행으로부터 장기저리자금을 지원받도록 하는 방법도 있다.<sup>165)</sup> 또한 세계은행은 홀스트 기금(Holst Fund)과 기술지원신탁기금(TATF: Technical Assistance Trust Fund)을 설립하고 있다. 보스니아는 1996년 세계은행에 가입하기 전에 긴급

162) 장형수·이창재·박영신, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』, pp. 83~84.

163) 위의 책, p. 87.

164) 위의 책, p. 101.

165) 위의 책, p. 102. 세계은행에 가입하기 어려운 상황에 있는 세계은행 회원국과 비슷한 혜택을 받게 해주는 역할을 하고 있다. West Bank and Gaza에 대한 특별신탁기금은 1993년 팔레스타인지역의 경제발전을 위해 세계은행이 5천만 달러를 출연하여 설립한 신탁기금으로 국제개발협회(IDA)의 자금지원조건을 적용하여 지원된다.

복구자금으로 받은 홀스트 펀드(Holst Fund)로부터 1억 5천만 달러를 지원 받았으며, 세계은행의 양허성 자금지원기구인 국제개발협회로부터 2억 달러의 자금을 약속받았다. 또한 에디오피아의 보증으로 에리트리아가 IMF와 세계은행 가입 전에 비상경제재건자금을 빌린 경험을 들어 북한 또한 한국 정부의 보증으로 세계은행으로부터 장기저리자금을 지원받도록 하는 방법도 있다.<sup>166)</sup>

정식가입 이후 재정지원의 경우 IMF와 세계은행, ADB 등 국제금융기구의 자금지원조건은 크게 볼 때 일반(정규) 자금지원조건과 특별(양허성) 자금지원으로 나누어볼 수 있다. 양허성 자금지원은 일정한 요건을 갖춘 회원국에 일반 자금지원보다는 금리조건과 상환기관이 훨씬 유리한 조건으로 자금을 지원하는 제도이다. 북한이 IMF에 가입하여 개혁 프로그램을 성실히 이행하는 경우에는 확대구조조정금융(ESAF: Enhanced Structural Adjustment Facility)에 따른 지원을 받을 수 있다.<sup>167)</sup> ESAF는 주로 3년간의 중기형 구조조정 프로그램을 지원하는 데 활용되며 이를 지원받기 위해서는 먼저 중기 구조조정계획에 관한 정책기조문서를 IMF와 세계은행의 상임이사회에 제출하여 심의를 받아야 한다. 세계은행의 양허성 자금은 주로 IDA자금이 있으며, 이자가 없고 상환기간은 거치기간(10년)을 포함하여 약 35~40년이다.<sup>168)</sup> IDA 자금은 IMF와 세계은행의 구조조정 프로그램을 성실히 수행하는 조건으로 회원국에 공여된다. 따라서 북한이 강력한 의지만 있다면 가장 유력하게 받을 수 있는 자금이다. ADB의 경우 북한이 받을 수 있는 자금은 세계은행의 IDA 자금과 비슷한 성격의 ADF(아시아개발자금)으로부터의 양허성 개발자금지원기금이다. 1인당 국민소득이 낮고 부채상환능력이 제한된 개발도상회원국들을 대상으로 양허적인 조건의 금융지원을 하기 위해 1974년 6월에 설립된 특별기금이므로 북한이 수혜대상이 될 가능성이 상당히 높다.<sup>169)</sup>

166) 위의 책, pp. 101~105.

167) ESAF는 양허성용자제로서 만성적인 국제수지적자 및 외채문제를 구조조정을 통하여 해당회원국의 지속적인 경제성장의 기반을 조성하기 위한 구조조정금융제도를 확대하여 1987년 12월에 설치된 것으로 장기적 리로 자금을 제공하는 제도이다. ESAF의 재원은 미국, 일본 등 선진국과 한국을 비롯한 신흥공업국으로부터 차입금으로 운용되며 수혜대상국은 세계은행의 국제개발협회(IDA)와 같은 자격기준을 적용하여 1인당 GNP가 925달러 이하인 최빈회원국이다.

168) 원금에 대한 이자는 없으나, 0.5~0.75%의 수수료가 붙고 거치기간은 10년이다. 실제로 IDA 자금은 순현재 가치 대비 약 80%의 무상지원효과가 있다.

169) 장형수·이창재·박영신, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』, p. 107. ADF 자금지

북한의 해외 자금 조달의 핵심 키워드는 북·미 관계 정상화에 있다. 그러나 실제 북한이 국제사회로부터 자금을 빌리고 조달하려면 한국 정부의 역할이 매우 중요하다. 국제사회의 투자를 유도하고 북한에 대한 보증의 역할까지 한국 정부가 맡아야 할 영역이 점차 확대될 것이다. 최근 정부가 밝힌 북한에 대한 국제협력 프로젝트와 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

### 3. 한반도 평화체제와 동북아 다자안보협력체제 구축

#### 가. 한반도 평화체제의 조건

한반도 평화체제의 첫 번째 조건은 북핵 문제의 해결이다. 지난 4월 북한의 장거리 미사일 발사, 5월 제2차 핵실험 이후 유엔 안보리의 대북 결의안인 1874호가 실행되면서 북한은 다시는 6자회담에 복귀하지 않겠다고 대북 적대시 정책에 대한 강한 불만을 나타냈다. 심지어 미국과 일본이 주도하는 대북 결의안에 찬성한 중국과 러시아에 대해 “우리의 평화적 위성 발사를 유엔에 끌고 가 비난 높음을 벌인 미국과 그에 아부·추종한 세력”이라고 싸잡아 비난하기도 하였고, 이에 대해 중국의 외교안보 전문가들 중에는 “북한에 따끔한 맛을 보여주자”며 흥분하는 이도 많았다.<sup>170)</sup>

북한의 2차 핵실험 이후 북한을 바라보는 중국의 태도는 매우 달라졌다. 또한 오바마 행정부는 과거 미국의 어떤 행정부보다 중국과의 협력을 매우 중요시하면서 미·중간 협력 구도가 잘 이루어지면 이에 대한 북한의 위기감이 반영된 것이다. 사실 북한에게 가장 이상적인 국제정치 구도는 미·중간의 적대적 세력균형이다. 북한으로서는 미·중간의 적대적 간극을 통해 이익을 극대화 할 수 있기 때문이다. 북한이 국제사회를 대상으로 도발을 해도 미국의 경제 제재는 중국과의 협력을 통해 막고, 중국의 반발은 미국과의 협상을 통해 무마시키는 방식이었다. 그러나 북한의 생각과 달리 지금은 미·중간의 협력을 통해 양국이 북한 문제에 공동으로 개입하는 구도가 만들어진 것이다.<sup>171)</sup>

원은 금리는 무이자이지만 매년 용자금액의 1%의 수수료를 부과하고 있으며 상환기간은 거치기간 10년을 포함하여 35~40년이다.

170) 『중앙일보』, 2009년 9월 19일.

그러나 지난 빌 클린턴 전 미 대통령의 평양 방문과 역류된 두 명의 미국 여기자 석방, 남북관계의 해빙이 이루어지면서 상황은 크게 반전되었다. 파국으로 치닫던 비핵화 프로세스가 다시 재개될 수 있는 여건이 마련되고 있는 것이다. 중국으로서도 더 이상 북한을 비판하면서 불편한 관계를 계속할 수 없는 상황이 되었다. 특히 북·미가 조만간 회담 테이블에 마주 앉을 것으로 예상되자, 중국으로서도 무작정 북한을 홀대해서는 얻을 것이 없다는 실리적 판단이 선 것이다.

중국은 교착상태에 빠져 있는 6자회담의 재개를 위해 후진타오 국가주석의 특사로 다이빙귀 중국외교 담당 국무위원을 평양에 보냈다. 그리고 북중 수교 60주년 기념식에 참석하고자 원자바오 총리가 직접 평양을 방문했다. 중국 최고위급 인사의 연이은 방북으로 김 위원장은 북핵 문제 해결을 위해 북한은 양자 및 다자회담의 수용의사를 밝혔고, 특히 북미 대화에 많은 기대를 걸고 있음 또한 밝혔다. 그리고 더 나아가 북미 관계 개선뿐만 아니라 남한과 일본과의 관계 개선의 의지가 있음을 들어냈다.

북한의 이러한 태도 변화는 6자회담의 의장국인 중국의 대북 영향력이 새삼 주목받는 계기가 되었다. 2003년 첸치천 당시 부총리의 방북과 2006년 탕자쉬안 국무위원의 방북 때와 같이 6자회담이 위기를 맞게 될 때 중국은 어김없이 고위급 특사를 보내 교착상태에 빠진 6자회담의 재개를 위해 적극적인 중재에 나서곤 하였다. 이번 원자바오 총리의 방북 또한 과거 중국의 역할을 재현할 것으로 판단할 수 있다. 그러나 이번의 경우는 과거의 경우와 다른 점이 있다. 우선 북한은 6자회담으로의 복귀를 선언한 것이 아니라 ‘다자회담’에 나갈 수 있다고 했으며, 또한 다자회담 복귀의 조건으로서 북·미 양자회담을 전제로 하고 있다는 것이다.

미국은 북·미 양자회담은 북한이 6자회담에 복귀하기 위한 것으로 한정하고 본격적인 협상은 6자회담에 복귀하면 이뤄질 것이라고 단언하고 있다. 클린턴 국무장관은 지난 9월 15일 “6자회담 참여국들은 북한이 회담에 복귀할 경우 받게 될 대가와 인센티브에 대해 직접 설명할 수 있다”는 뜻을 밝혔다.<sup>171)</sup> 미국 의회 조사국(CRS)이 제안한 이 방식은 미국과의 관계정상화를

171) 최명해, “북한의 2차 핵실험에 대한 중국의 입장 및 대응,” 『한반도 안보위기 해법은 무엇인가?』 (제15회 한반도평화포럼 자료집, 2009년 6월 22일), p. 5.

포함해서 북한이 미국과 상품 및 서비스, 투자 등을 포함한 무역협정을 맺으면 저관세 혜택을 받으며 각종 상품을 미국시장에 팔 수 있다는 점과 북한의 국제금융기구 가입이 허용되면 세계은행, 아시아개발은행 등에 북한을 지원할 특별펀드도 만들 수 있다는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

따라서 현 시점에서 북·미 양자회담을 우선시하는 북한의 태도와 양자회담을 하되 본격적인 협상은 6자회담에서 해야 한다는 다른 5개국의 생각이 확고하기 때문에 입장조율이 쉽게 이루어질 것 같지는 않다. 그러나 최근 북·미간 양자협상을 위한 실무접촉이 이루어지고 있는 상황에서 실제 북·미가 협상 테이블에 마주 앉는다면 상황은 또 다른 반전을 맞을 수 있다. 결국 북핵 문제가 제재를 통한 해결에서 협상을 통한 해결로 다시 자리잡게 되면서 비핵화를 위한 미국의 태도 변화, 즉 오바마 행정부의 입장이 과연 북한과 어떻게 조율될 수 있는가에 다시 주목하지 않을 수 없게 되었다.

한반도 평화체제의 두 번째 조건은 평화협정의 당사자인 남북한 간의 관계 복원이다. 미국의 클린턴 전 대통령의 방북에 이어 지난 10일 현정은 현대그룹 회장이 개성을 거쳐 육로로 평양을 방문했다. 이번 현 회장의 방북 목적은 녁 달 넘게 억류되어 있는 개성공단 근로자인 유모씨의 석방과 지난해 7월 이후 중단된 금강산 관광 등 실타래처럼 얽혀있는 현대의 대북사업을 해결하는데 있었다. 하지만 이 시점에서 현 회장의 방북이 진짜 관심을 끈 이유는 이번 방북이 북한 당국의 요구에 의해 이뤄졌다는 점이다. 그동안 정부가 북한과의 여러 채널을 통해 8.15 전 유모씨의 석방과 관련된 물밑 접촉을 하는 과정에 북한으로부터 직접 현정은 회장의 방북을 요청받았다는 것이다.

현정은 현대그룹 회장을 평양으로 불러들인 것은 클린턴 전 대통령과 같이 김 위원장의 결심에 의해 이뤄졌다. 즉 남한과의 관계 개선 의지를 보여 준 것이다. 이는 그동안 북한이 보여준 한·미간의 분리 접근법, 즉 통미봉남(通美封南)으로는 2차 핵실험 이후 미국과의 관계 개선에 나서기가 더 어려워졌다는 현실인식을 내포하고 있다. 더욱이 미국의 경제제재가 수령경제를 직접 겨냥하고 있으며, 또한 대외무역의 73%, 생필품 조달의 80%, 식량지원의 40%, 에너지 지원의 90%를 의존하고 있는 중국마저 대북 경제제재에 적극

172) 『중앙일보』, 2009년 9월 18일.

동참함에 따라 북한은 경제 및 식량위기에 대한 긴장감이 더욱 높아지고 있다. 이런 상황에서 그동안 상당한 액수의 달러 청구였던 남한과의 관계 단절은 달러뿐만 아니라 식량, 비료와 같은 인도주의적 지원마저 포기하는 것으로 김 위원장에게 상당한 정치·경제적 부담으로 작용했을 것이다.

김 위원장은 지난 고 김대중 전 대통령의 장례 조문을 위해 김기남 비서를 단장으로 한 조문 특사단을 보냈고, 이명박 대통령 예방을 위해 일정을 하루 연기하기도 하였다. 또한 최근 남북 이산가족 상봉을 2회에 걸쳐 진행했으며, 지난 10월 14일 임진강 수해방지 실무회담에서 북한은 “임진강 사고로 남측에서 뜻하지 않은 인명피해가 발생한 데 대해 유감스럽게 생각한다”며 “유가족에 대해 심심한 조의를 표명한다”고 밝힘으로써 사과를 했다. 최근 북한의 이러한 유화적 태도는 결국 북·미 양자회담을 앞두고 남한과의 관계개선 의지를 보여주고 있는 것으로 정부가 북한의 이러한 태도를 지속적으로 관리해 나간다면 한반도 평화체제를 위한 남북 간 화해 협력 분위기 복원을 기대할 수 있을 것이다.

한반도 평화체제의 세 번째 조건은 정전협정을 대체할 남북한 평화협정의 체결이다. 남북한 간 평화협정의 체결은 그 자체로 한반도 평화체제의 완성을 의미하지는 않는다. 즉 현재의 정전협정을 대체하는 것이 곧 새로운 평화체제를 구축하는 것이 아니라는 것이다. 이것은 한반도 평화체제 형성을 위해 선행되어야 할 남북한 사이의 법적 제도적 규정이며, 앞서 살펴본 바와 같이, 보다 완전한 상태의 한반도 평화체제는 결국 비핵화의 완성과 북·미 관계정상화, 북·일 관계정상화가 이루어지면서 이를 기반으로 하는 항구적인 동북아 다자안보협력체제 속에서 실현될 수 있는 것이다.

그동안 남북은 한반도 평화체제 성립과 관련하여 남한은 남북 평화협정 체결을 주장하였으나, 북한은 북미 간 평화협정 체결이 우선적으로 체결되어야 한다고 주장하였다. 평화체제 협상의 핵심인 주한미군의 문제에 있어서도 남한은 평화정착 과정에 따라 한미군사동맹의 틀 속에서 조정되어야 할 문제로 보고 있으나, 북한은 주한미군 철수가 한반도 평화의 핵심요소라고 보며, 북미 간 의제라고 주장하고 있다.<sup>173)</sup> 즉 북한에게 있어서 북·미 평화협정의

173) 전재성, “한반도 평화구조,” 김규륜 외, 『상생과 공영의 대북정책: 체계와 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 130~131.



체결이 주는 의미는 미국의 한반도 군사적 개입 가능성을 원천적으로 차단하기 위해서 미국과 직접적인 평화적 관계를 구축하는 것이다. 논리적으로 볼 때, 북한이 미국과 평화협정을 체결하고 관계개선을 달성하게 된다면 북한을 공동적(敵)으로 하는 한미동맹관계의 성격이나 역할이 달라지지 않을 수 없게 될 것이다. 이는 곧 주한미군의 철수 또는 역할이 달라지는 것을 의미한다.

북한은 북·미 평화협정 체결을 통한 유엔사령부의 성격변화와 미군의 지위와 역할에 대한 변화를 추구하려는 노력이 6자회담의 진행과정에서 북·미 평화협정 불가라는 미국의 강경한 입장에 밀려 아무런 진척을 보지 못하고 있다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 북한은 결국 자신들의 핵개발 동기가 미국의 적대시정책 때문이라고 주장하면서 2005년 7월 22일 외무성 대변인 담화를 통해 “조선반도에서 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 조선반도 문제의 평화적 해결과정으로 된다”며, 북·미 평화협정이라는 기존의 주장에서 한발 물러나 북·미 수교와 한반도 평화협정으로 대신할 수 있다고 언급하는 등 다소 유연한 태도로 돌아서게 되었다. 그 결과 2005년 『9·19 공동성명』 4항에서 “관련국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적인 평화체제를 수립하기 위하여 협상을 가질 것”을 합의하기에 이르렀다.

그러나 2009년 10월 14일 노동신문은 ‘조선반도 핵문제를 발생시킨 장본인은 미국이다’라는 제목의 논평에서 “조선반도에 새로운 평화보장 체계를 구축하고 불안정한 현 정전상태를 평화 상태로 전환시키며 조선반도 비핵화를 실현하기 위한 가장 합리적이고 실천적인 방도의 하나”라고 또 다시 주장하면서, “조선반도의 비핵화를 위해서는 남조선과 그 주변에 배비된 핵무기는 물론 지구상에 존재하는 모든 핵무기를 전면적으로 완전히 없애버려야 한다”며 북·미 평화협정의 전제조건이 핵보유국으로서 북한의 위상에 맞게 양국 간 핵군축을 전면에 내걸었다.<sup>174)</sup>

그동안 미국은 북·미 평화협정 체결을 강력히 반대하였다. 그리고 현 시점에서 북한을 핵보유국으로 인정하지 않는 미국의 정책상 핵군축을 전제로 한 북·미 평화협정은 더더욱 실현되기 어렵다. 따라서 북한이 핵문제의 가장 큰 원인이라고 주장하는 미국의 대북 적대시 정책의 해결하기 위해 직접

174) 『로동신문』, 2009년 10월 14일.

국경을 접하고 있는 한국과의 한반도 평화협정 체결을 통해 「남북기본합의서」에서 보장하고 있는 상호 주권 존중, 내정불간섭, 불가침 및 무력 불행사, 분쟁의 평화적 해결과 같은 안정보장과 평화공존에 대한 법적 제도적 장치를 북·미 평화협정의 대안으로서 강구할 수 있다.

지난 김대중·노무현 정부에서는 기본적으로 남북 간 화해협력의 구도를 정착시키기 위해 법적 제도적 조치의 한 방법으로서 한반도 평화협정 체결을 추진하려고 하였다. 이를 위해 그동안 남북한 평화협정의 중요한 원칙 중 하나였던 남북 당사자주의 원칙에 대한 수정, 즉 형식에 연연하지 않고 남북 관계에서 화해협력 구도의 정착의 실현가능성과 실질적인 내용이 더 주안점을 두겠다는 방침으로 입장변화를 가져왔다. 이러한 전향적 태도를 통해 남북한 간 화해 협력 구도를 정착시키고 더 나아가 한반도 평화체제의 형성과 남북경제공동체의 실현에 필요한 유리한 환경조성을 위한 수단으로 활용하고자 하였다.

미국은 또한 지난 2006년 11월 부시 대통령이 한미 정상회담에서 한반도 평화협정에 대한 미국의 입장을 밝혔는데, 미국은 “북한이 핵을 포기하면 전쟁종결을 선언하고 평화조약을 맺을 수 있다”는 것이다. 결국 미국은 북핵 문제 해결, 즉 비핵화를 실현하기 위한 수단으로서 한반도 평화협정을 활용하고자 했다. 따라서 북한이 6자회담 과정에서 한반도 평화협정을 받아들일 수 있다는 양보안이 있었고, 한국과 미국 또한 각각의 목적에 맞게 한반도 평화협정의 체결을 추진할 의사가 있었던 것만큼 비핵화와 북·미 관계정상화를 통한 북한의 개방화를 위해 한반도 평화협정의 체결을 적극 고려해 볼만 하다.

평화체제 구축과 관련하여 가장 중요한 논란은 평화체제 구축을 위한 명문화의 수단으로서 평화협정의 체결 시기와 관련이 있다. 첫째는 평화체제를 선언하고 평화협정을 체결해야 한다는 선 평화협정 체결 주장이다. 둘째는 평화정착에 필요한 모든 요소들, 즉 남북한 간 군사적 신뢰구축과 군축 등 모든 관련 제도가 정비된 후에 마지막으로 평화협정을 체결하고 평화체제를 선언하자는 선 군사문제 해결안이다.<sup>175)</sup> 그동안 성급한 평화협정보다 평화에

175) 김영재, 『북한 경제의 변화와 국제협력』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 163.

대한 하부구조를 먼저 마련하고 남북 간 신뢰구축이 우선시 되어 왔다.

그러나 북한의 비핵화와 북·미 관계정상화가 6자회담 및 양자회담의 궁극적인 목표가 된 현 시점에서 한반도 평화체제는 결국 북미 간 협상의 결과에 종속될 수밖에 없는 구조가 되었다. 결국 한반도 평화체제에 대한 우리 정부의 대응 또한 어느 정도 변화가 불가피하게 되었다. 보다 적극적으로 북한의 비핵화와 북한의 체제보장의 핵심인 북·미관계정상화 협상에 참여하기 위해서는 한반도 평화체제 구축의 명문화의 수단인 평화협정의 체결을 북·미 협상의 매개로 활용하는 것이 더 효과적이다. 즉 선 평화협정 체결이 더 타당하게 된 것이다. 그리고 이를 통해 더 나아가 동북아 평화구조의 창출을 위한 보다 구체적인 대안을 내놓아야 할 것이다.

따라서 북한이 이러한 동북아 평화구조 속으로 들어오기 위해서는 가장 먼저 비핵화에 대한 확고한 원칙이 마련되어야 한다. 뿐만 아니라 미국 또한 북한의 체제안정을 위한 북·미 관계정상화에 대한 원칙을 천명할 필요가 있다. 이를 위해 한반도 평화협정의 체결을 비핵화와 북·미관계정상화를 한번에 교환하는 ‘포괄적 패키지’ 혹은 ‘그랜드 바진’ 협상의 타결을 위한 중요한 국면에서 촉매제로 이용하는 것이 필요하다. 이는 궁극적인 한반도 평화체제의 형성과 동북아 다자안보체제를 형성에서 한국이 협상의 또 다른 당사자로서 역할을 할 수 있도록 매우 유용한 수단을 제공해 줄 것이다.

## 나. 6자회담의 성격변화와 동북아 다자안보체제

다이빙귀 중국외교 담당 국무위원의 평양 방문 시 김 위원장은 다자회담 참여할 수 있다고 함으로써 그동안 정체되어 있던 6자회담의 재개와 이를 위한 북·미 양자회담의 조기 개최가 이루어질 것이라는 기대를 낳았다. 그러나 미국은 즉시 북한과 양자회담을 서두르지 않을 것이며, 성사된다고 해도 양자회담은 북한을 6자회담에 복귀시키기 위한 선행회담으로서의 역할이며, 양자회담에서는 어떤 의미 있는 협상도 하지 않을 것이라고 밝혔다.

이러한 미국의 태도는 미국과 북한을 제외한 나머지 4개국이 미국의 독주에 대한 관련국들의 견제의 성격이 짙다. 특히 중국의 불만과 우려가 매우 크다. 중국은 6자회담이 북한의 도발에 휘둘리는 가장 큰 원인의 하나로 미국

의 ‘잘못된 신호’ 때문이라는 인식을 갖고 있다. 미국은 1998년 장거리 미사일 시험을 단행하자 미국은 4자회담이 진행됨에도 불구하고 북·미 양자채널을 가동했고, 심지어 미국 역사상 매우 보기 드물게 미수교국가에 올브라이트 국무장관이 방문했던 것이다. 그리고 2006년 북한이 핵실험을 하자, 미국은 어떤 문제도 논의할 수 있다는 식으로 대북 태도를 변화했고, 결국 6자회담 기제가 아닌 베를린 북·미 양자회담에서 돌파구를 마련해 ‘핵무기’라는 단어가 없는 「2·13 합의」를 도출하고, 협상대표인 힐 차관보가 평양을 방문했던 것이다. 이러한 미국의 대북 접근은 북한으로 하여금 위기 고조를 통해 더 높은 협상 포지션을 가질 수 있다는, 그리고 중국을 배제한 북·미 양자구도는 결국 북한으로 하여금 초강경 모험주의를 통해 목적을 달성할 수 있다는 잘못된 인식을 갖게 했다는 것이다.<sup>176)</sup>

북·미 양자회담에 대한 미국의 속도조절은 다분히 중국의 이러한 인식을 의식한 측면이 있다. 그리고 미국 또한 과거의 협상패턴을 반복하지 않겠다는 의지의 표명이기도 하다. 포괄적 패키지나 그랜드 바진과 같이 한꺼번에 문제를 해결하는 방식 또한 구체적인 협상에 들어가면 결국 문제 해결의 어려운 수순에 빠져들 수밖에 없으며, 북핵 해결과 북·미관계정상화가 지난한 협상과정이 될 수밖에 없다는 의식 때문에 쉽게 선불리 북·미 양자회담에 나가지 않고 협상시기를 조율하고 있는 것이다.

그러나 미국은 지난 10월 16일 동북아협력대화에 참석하기 위해 방문할 북한의 이근 대사(6자회담 차석대표, 외무성 미국 국장)와 북한 대표단에 대한 비자 발급을 승인했다. 또한 북한은 지난 10월 4일 평양을 방문한 원자바오 총리에게 북·미 양자회담의 결과를 보고 다자회담에 참석 여부를 결정하겠다는 의사를 보임으로써 북·미 대화에 모든 것을 걸고 있다는 의도를 직접적으로 밝혔다. 사실상 북·미간의 대화는 이제 시작되었다고 볼 수 있다.

문제는 과연 현재의 시각에서 보는 것처럼 북·미 양자회담이 단순히 6자회담에 북한을 불러들이기 위한 회담으로서 끝날 것인가에 달려있다. 그동안 북·미 양자협상의 패턴을 볼 때 사실상 회담의 시작이 결국 회담의 끝으로 끝난 경우가 대부분이다. 미국은 끝까지 협상의 주도권을 쥐려고 했고, 북한

176) 최명해, “북한의 2차 핵실험에 대한 중국의 입장 및 대응,” pp. 11~12.

은 끝까지 미국과의 협상을 통해 결과를 얻으려고 했기 때문이다. 향후 북·미 양자회담과 6자회담의 전개 과정은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 미국이 그동안 언급했던 대로 양자회담은 북한을 6자회담에 불러들이기 위한 회담으로서 양자회담에서는 비핵화와 북·미관계정상화를 위한 어떤 협상도 진행하지 않는다는 원칙을 지키는 경우이다. 둘째는 상황의 반전, 즉 북한의 집요한 북·미 양자회담을 통한 문제해결 요구를 미국이 거부하지 않고 실질적인 비핵화와 북·미 관계정상화를 위한 협상을 다시 시작하는 것이다.

지난 한·중·일 3개국 정상회담에서 원자바오 중국 총리는 지난 10월 4일~6일까지 평양방문 결과를 설명하면서 “북한은 미국과의 관계개선을 원하지만 한국과 일본과의 관계 개선 또한 원하고 있다”고 하는 등 북한과의 직접 대화를 제안했다. 사실 그동안 6자회담에서 중국의 입장을 고려할 때 매우 이례적인 표현이다. 중국이 직접 나서서 북·미 대화, 남·북 대화, 북·일 대화, 즉 6자회담이 아닌 실제적인 다자 양자회담을 주선하는 것이다. 그동안 북한의 6자회담 복귀를 종용해왔던 중국이 다자간 양자회담의 중재자로 나선 듯한 모양새가 되었다.

중국의 입장변화의 원인은 무엇인가? 그것은 북·미 양자회담에 대한 김 위원장의 의지가 매우 강력하기 때문일 것이다. 북·미 양자회담의 결과를 지켜본 뒤 6자회담 참석을 고려하겠다는 김 위원장의 언급은 막대한 대북원조 선물을 가져간 원자바오 총리의 방북으로 6자회담에 복귀 선언을 할 것으로 예상했던 중국의 기대를 무너뜨리기에 충분했다. 이제 중국의 태도 변화는 불가피하게 되었다. 미국의 요구대로 유엔 안보리 대북 결의안 1874호의 이행, 즉 대북 제재에만 매달리게 된다면 어렵게 회복한 대북 지렛대를 다시 잃게 될지 모른다. 중국은 이제 곧 열리게 될 북·미 양자회담이 실무 협상 과정에서 얼마든지 과거 북·미 베를린 양자회담이 『2·13합의』로 직결되었던 것처럼 변형될 수 있다고 판단할 수 있으며, 따라서 현시점에서 북한과의 대결구도를 가져가는 것은 북한 핵 문제의 유일한 중재자로서 중국의 정치적 위상만 흔들 뿐이라고 생각할 수 있다.

현재의 북핵 협상이 북·미 양자협상을 중심으로 남·북 양자협상, 북·일 양자협상, 북·중 양자협상, 북·러 양자협상 등 ‘다자간 양자회담’으로 전개될 경우 기존의 6자회담의 구조적 변화가 불가피하며, 궁극적으로는 북핵

문제의 해결을 위한 6자회담의 틀 속에서 모색하고자 했던 동북아 평화안보 체제의 실현 방법 또한 어느 정도의 변화가 불가피하다. 즉 북핵 문제 해결을 위한 다자협상 구조인 6자회담이 다자간 양자회담으로 활성화되고 북·미 양자회담에서 비핵화와 북·미 관계정상화를 위한 구체적인 합의가 이루어진다면, 기존의 6자회담은 협상 진행을 위한 회담이라기보다는 다자간 양자회담과 북·미 양자회담의 결과를 추인하는 성격으로 바뀌게 되면서 회담의 진행 절차 및 내용이 수정될 수밖에 없다. 물론 이런 주장에도 많은 논란이 있을 수 있다. 다자간 양자회담과 북·미 양자회담이 열리더라도 결국 6자회담을 통한 비핵화가 이루어져야 한다는 주장 또한 여전히 힘을 얻고 있는 것이 사실이기 때문이다. 따라서 우리의 관심은 어떤 구조 하에서 북핵 문제를 해결할 것인가 하는 점 외에도, 6자회담이 북핵 이후 동북아 질서를 어떻게 재편하고 끌고 갈 것인가 하는 전략적인 문제에 맞춰져야 한다.

북핵 해결과 북·미 관계정상화에 대한 협의가 궁극적으로 동북아 다자 안보협력체로 발전되기 위해서는 협상 진행을 위한 현재의 6자회담의 성격을 ‘6자 정상회담’으로 격상시킬 필요가 있다. 즉 6자회담을 북핵 해결을 넘어 동북아 다자 안보협력체를 만들기 위해서는 유럽의 다자안보협력체의 형성 과정을 참고할 필요가 있다. 유럽안보협력회의(CSCE, Conference on Security and Co-operation in Europe)는 1975년 헬싱키 정상회담을 계기로 냉전구조 하에서 동서 양진영 간의 긴장완화와 경제, 문화, 과학 등의 비정치적 분야에서 교류와 협력을 추진하였다. 특히 탈냉전시기에는 새로운 국제질서의 창출에 중요한 성과를 거두며, 1995년에 유럽안보협력기구(OSCE)로 개편, 발전되었다.<sup>177)</sup>

결국 동북아 다자안보협력체 또한 북핵 해결을 위한 6자 회담을 ‘동북아안보협력회의(CSCNEA, Conference on Security and Co-operation in North East Asia)’로 전환할 수 있다. 여기에서 북핵 해결과 북·미 관계정상화 그리고 정상국가로서 북한과의 교류 협력을 위해 헬싱키 정상회담과 같이 ‘6자 정상회담’을 계기로 새로운 국제질서 창출을 위한 ‘동북아안보협력기구(OSCNEA, Organization on Security and Co-operation in North East Asia)’

177) 조성렬, 『한반도 평화체제』, p. 78.

로의 개편·발전시킬 수 있다.

현재 동아시아 최초의 다자간 안보포럼은 1994년 동남아국가연합(ASEAN)을 중심으로 만들어진 ‘아세안지역안보포럼(ARF)’이 있다. 이 포럼은 동남아 및 이 지역 국가들이 아태지역에서의 신뢰구축조치와 지역평화 유지센터를 포함한 평화유지협력, 공개 가능한 군사정보의 상호교환, 예방외교와 위기방지, 포괄적 안보, 유엔의 재래식 무기등록제도 참가 등을 주요 의제로 다자간 안보대화를 해오고 있다. 아직까지 별다른 구속력을 갖고 있지 못하지만, 해당 국가들의 자발적인 참여로 포괄적 협력과 협력안보를 향해 발전해 오고 있다.<sup>178)</sup> 그러나 아세안지역안보포럼(ARF)은 동남아 국가들이 중심이 되고 동북아의 한국, 중국, 일본 등이 보조적으로 참가하고 있으며, 세계 유일의 패권국인 미국이 공식적으로 참여하고 있지 않다는 점에서 명백한 한계가 있다.

따라서 북핵 해결을 위한 6자 회담이 ‘6자 정상회담’ → ‘동북아안보협력회의(CSCNEA)’ → ‘동북아안보협력기구(OSCNEA)’ 발전하면서 하나의 안보협력체가 된다면, 현재 ‘아세안지역안보포럼(ARF)’과의 통합을 통해 진정한 의미의 ‘동아시아 지역안보공동체’의 탄생으로 발전시킬 수 있을 것이다. 그동안 동아시아에서 다자 안보대화가 제대로 힘을 받지 못한 가장 큰 이유는 이것을 추동할 수 있는 중심세력으로서 미국과 중국이 소극적인 태도를 취하고 있었다는 점이다. 그러나 ‘동북아안보협력기구(OSCNEA)’과 ‘아세안지역안보포럼(ARF)’의 통합을 통한 ‘동아시아 지역안보공동체’의 탄생은 동아시아에서 다자 안보대화의 한계를 충분히 극복할 수 있는 좋은 대안이 될 수 있다.

178) 위의 책, p. 82.





# 제 6 장

## 북한의 개방화 추진방안

비핵 · 개방 · 3000 구상 :: 북한의 개방화 추진방안



## 제6장

# 북한의 개방화 추진방안

### 1. 기본방향

북한 개방화의 최종 목표는 북한이 국제사회의 책임 있는 일원으로 공식적으로 등장하는 것이다. 북한의 개방화는 한반도 평화와 통일 그리고 동북아의 안정과 평화를 위해 매우 중요한 사항이며, 이를 위해 현재의 북핵 문제의 평화적 해결과 북한의 개방화를 위한 가장 중요한 조치인 미국과의 관계정상화 문제를 함께 해결하는 것을 목표로 한다.

한반도 평화구조 창출의 가장 중요한 전제조건은 '비핵화'에서 출발한다. 북한의 비핵화는 1992년 「비핵화 공동선언」과 1994년 「제네바 합의」, 그리고 2005년 「9·19 공동성명」, 2007년 「2·13 합의」의 공통 목표였으며, 이를 위한 관련국들의 노력에도 불구하고 언제나 비핵화 협상은 파국으로 끝을 맺었다. 따라서 비핵화를 위한 보다 적극적인 문제 해결 의지가 필요하다.

첫째, 비핵화를 북·미 관계정상화라는 보다 큰 틀에서 해결해야 한다. 그동안 비핵화는 북한문제 해결의 가장 중요한 목적이었다. 이러한 목적을 달성하기 위해 관련국들은 다양한 물질적 인센티브와 북·미, 북·일 관계정상화이라는 당근과 유엔 안보리 결의안 1718호와 1874호의 적용이라는 채찍을 번갈아 사용하곤 하였다. 그러나 발상의 전환이 필요하다. 비핵화가 목적이라기보다는 북·미 관계정상화라는 목적을 달성하기 위한 가장 핵심적인 조건으로 인식하는 것이다. 즉 북핵 문제를 미국과의 관계정상화라는 보다 큰 틀에서 다룸으로써 양국간 일괄타결의 효과를 높이고, 북한이 원하는 안을 협상의 궁극적인 목표에 둬으로써 북한이 비핵화에 따른 기회비용, 즉 비핵화를 해도 미국이 관계정상화를 과연 들어줄 것인가에 대한 의심을 최소화 할 수 있다.

비핵화와 북·미 관계정상화가 등가의 가치로 대등한 협상 대상이 될 수 있는 이유는 무엇보다 오바마 행정부의 외교 전략의 핵심이 비확산

(nonproliferation)에 있으며, 북한의 최대 외교 목표가 미국의 대북한 적대시 정책의 제거에 있기 때문이다. 비핵화와 북·미 관계정상화는 이러한 양국의 외교적 목표를 상호 교환함으로써 협상의 일괄타결 가능성을 높일 수 있다. 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 사실상 비핵화를 위해서는 미국과 북한이 서로 관계정상화를 도울 수 있다는 입장<sup>179)</sup>이기 때문에 이러한 정책 목표를 달성할 수 있는 유용한 수단이며, 최근 이명박 대통령이 밝힌 ‘그랜드 바겐’(Grand Bargain) 또한 ‘일괄타결’이라는 정책목표를 갖고 있기 때문에 매우 유용한 방법이 될 수 있다.

둘째, 남북한 평화협정을 비핵화와 북·미 관계정상화 협상의 촉매제로 활용해야 한다. 평화협정에 대한 북한의 의도는 남북한 평화협정의 체결이 아니라 북·미 평화협정의 체결에 있다. 즉 한반도 평화체제를 충족시킬 수 있는 요건으로 북한은 미국의 대북한 적대시 정책의 철회를 내걸고 있다. 북한이 가장 우려하는 미국의 대북한 적대시정책의 핵심은 미국의 한반도 군사적 개입의 가능성이다. 따라서 북한에게 북·미 평화협정은 자연스럽게 북한을 공동적으로 하는 한미동맹의 성격변화와 주한미군의 철수 및 역할 변경을 수반하게 된다. 또한 북한은 북·미 평화협정이 한반도의 비핵화는 물론 세계적인 비핵화를 위해 반드시 필요하다고보고 북한은 이미 핵보유국으로서 미국과의 핵군축을 의미한다고 밝히고 있다.

북한의 이러한 주장에 대해 미국은 남북이 한반도 평화협정의 핵심적인 당사자이며, 북한과의 평화협정 체결은 불가하다는 입장이다. 그동안 6자회담 과정에서 북·미 협상이 정제된 가장 중요한 이유 또한 북한이 자신들의 안정보장을 위한 법적·제도적 보장으로 북·미 평화협정을 주장하였기 때문이다. 그리고 북한이 북·미 평화협정을 비핵화의 조건으로 계속 주장한다면 결국 북한에 대한 무력 개입 가능성을 두고 있는 한미동맹의 성격 변화와 주한미군의 지위와 역할에 변화, 그리고 미국과의 핵 군축을 전제로 한 비핵화 협상이 될 것이다.

따라서 북한의 이러한 협상전략에 맞설 수 있는 방법은 북한의 체제안정보장의 방법을 북·미 평화협정이 아닌 한반도 평화협정과 비핵화, 북·미 관계

179) 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』, p. 40.

정상화의 타결을 통해 달성할 수 있도록 한국 정부가 적극적인 역할을 하는 것이다. ‘비핵·개방·3000 구상’ 하에서 전개될 이명박 정부의 대북정책은 무엇보다 미국과 북한 사이의 이러한 불협화음을 제거하는 일이 중요하다. 2009년 8·15 경축사를 통해 이명박 대통령은 ‘신 평화구상’을 발표하면서 한반도 평화체제를 공고화하기 위한 기본조치로서 남북한 재래식 무기에 대한 군비 통제와 광범위하고 다각적인 남북경제공동체 실현을 위한 고위급 회의 설치를 제안했다. 즉 한반도 평화협정이 비핵화와 북·미 관계정상화를 촉진하는 촉매제로 기능할 수 있기 때문에 병행 추진할 가능성은 언제든지 열려있다고 볼 수 있다.

셋째, 현재의 6자회담의 구조적 변화와 동북아 안보협력체제로의 전환이 필요하다. 지난 9월 다이빙귀 중국외교 담당 국무위원의 평양 방문 시 김 위원장은 양자회담뿐만 아니라 다자회담에도 참석할 수 있다고 말했다. 또한 원자바오 총리와의 회담에서 북·미 양자회담의 결과를 보고 6자회담에 참여할 수 있다고 언급했다. 김 위원장의 이러한 언급은 여전히 북한의 최대의 관심사가 미국과의 대화에 있다는 것을 보여주고 있다. 그러나 미국과 중국을 비롯한 다른 5자 당사자들은 북·미 양자대화는 북한을 6자회담에 불러들이기 위한 하나의 입구 회담이 되어야 한다는 입장이었다.

그러나 북·미 사이에 실무회담을 위해 이근 외무성 미국 국장에 대한 미국 입국 비자가 발급되고, 원자바오 총리의 평양 방문 이후 북한은 북·미 관계 개선뿐만 아니라 한국과 일본과의 관계개선을 원한다고 전하면서 북한과의 직접 대화를 제안했다. 사실 6자회담의 의장국인 중국이 직접 나서서 북·미 양자회담, 남·북 양자회담, 북·일 양자회담을 주선하고 있다. 즉 북핵 해결을 위한 다자협상인 6자회담이 전례 없는 북·미 양자회담을 중심으로 남·북, 북·중, 북·일, 북·러 등 다자간 양자회담으로 바뀔 수 있는 구조적 변화가 예상된다.

따라서 현재 중국이 의장국의 역할을 하고 있는 다자협상인 6자회담의 구조를 유럽안보협력회의(CSCE)와 같이 ‘동북아 다자안보협력회의’로 격상 시킴으로써 북핵 해결을 동북아 다자안보협력체라는 새로운 국제레짐을 형성하는 계기로 마련하고, 보다 높은 차원에서 북핵 해결 구도를 모색하는 방법을 찾아야 한다. 이를 위해 1975년 헬싱키 정상회담과 같이 ‘6자 정상회

담'을 통해 북핵 해결 과정에서 북한과의 교류 및 협력, 북한의 국제금융기구 가입 문제, 북한의 체제 안전보장 문제 등 동북아 안보협력을 위해 필요한 협상을 진행할 수 있다. 그리고 궁극적으로 1995년 완성된 유럽안보협력기구(OSCE)와 같은 '동북아안보협력기구(OSCNEA)로 발전시킬 수 있다.

## 2. 세부 추진방안

### 가. 핵폐기 합의단계

북핵 폐기의 3단계 과정은 '합의 → 이행 → 폐기'로 나눌 수 있다. 핵폐기 합의단계의 최대 관심은 북한의 핵 시설, 즉 플루토늄 핵시설뿐만 아니라 북한이 이미 가동 중이라고 밝혔던 농축 우라늄 시설에 대한 과거의 모든 활동에 대한 완전하고 검증 가능한 신고와 이에 대한 미국의 검증절차를 북한과 합의하는 것이다. 여기에서 합의는 크게 2가지 형태로 나올 수 있다. 첫째, 2005년 「9·19 공동성명」 때와 같이 6자회담 내에서 합의문이 발표되는 경우와 둘째, 2007년 「2·13 합의」 때처럼 완전히 북·미 양자회담에서 합의한 대로 발표되는 경우가 될 것이다. 이것은 앞으로 열릴 북·미 양자회담의 진척 과정에서 방향이 결정 되겠지만, 6자회담 내에서건 북미 양자회담이건 북한의 가장 중요한 협상 대상은 역시 미국의 정책 결정일 수밖에 없다.

북핵 시설의 동결은 현재의 모든 핵 활동을 중단하는 것을 포함한다. 과거 「2·13 합의」 때처럼 핵시설의 폐쇄·봉인과 IAEA 요원 복귀, IAEA 감시·검증활동 허용, 「9·19 공동성명」에 명기되었거나 향후 타결될 가능성이 있는 그랜드 바겐에 명기될 모든 핵 프로그램 목록의 협의 등이 필요하다.<sup>180)</sup> 북핵 신고는 “완전하고 충분한 핵 신고”가 되어야 한다. 즉, 플루토늄 프로그램과 농축 우라늄 프로그램 그리고 북한의 과거 핵확산 활동 등에 대한 신고와 관련하여 지난 「2·13 합의」 때보다 훨씬 더 엄격한 신고가 요구된다. 북핵 검증 또한 검증의 주체에서부터 방법과 일정, 비용분담 등이 합의되어야 하며 현장 접근과 샘플 채취, 북한 과학자와의 면담 등이 보장되고, 이른바

180) 이우탁, 『오바마와 김정일의 생존게임』 (서울: 창해, 2009), p. 468 참조.

핵심 시설에 접근하기 위해 북한 군부의 협조가 보장되어야 한다.

결과적으로 핵폐기의 완전한 합의를 위해서는 초기조치, 즉 지난 협상에서 너무 많은 시간을 허비했던 과거 핵 활동에 대한 신고(우라늄 농축 포함)와 이에 대한 과학적 검증절차, 검증기간 등을 구체적으로 명시하는 것이 가장 중요한 조치가 될 것이다.

핵폐기 합의 단계에서는 기존의 6자회담 혹은 북·미 양자회담에서 결정된 합의 사항을 1975년 헬싱키 정상회담과 같이 ‘6자 정상회담’에서 핵폐기 합의를 선언한다. 비핵화와 북·미 관계정상화를 위한 가장 첫 번째 조치로서 북한과 미국은 가장 먼저 협상의 원활한 진행을 위해 각각 평양과 워싱턴에 연락 사무소를 개설하게 된다. 과거 미·중 관계정상화 협상을 위해 베이징과 워싱턴에 각각 연락사무소 설치를 통해 비밀협상이 가능했던 것처럼 연락사무소의 개설은 양국이 협상의지를 보여주는 대표적인 사례가 될 것이다. 미수교국인 쿠바와의 경우에도 아바나 주재 미국 이익대표부가 미국과 쿠바의 교역을 담당할 뿐만 아니라 양국 사이의 정치적 가교 역할도 함께 수행하고 있다.

두 번째 조치는 북한의 체제보장에 대한 법적·제도적 조치로서 현재의 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위해 남북한 평화협정의 체결과 재래식 무기감축을 위한 논의에 착수한다. 남북공동어로수역, 비무장지대 평화적 이용 방법 등 이명박 정부가 제안한 북한 경제를 발전시키고 북한 주민들의 삶을 향상시키기 위한 국제협력 프로그램의 준비, 남북경협을 위한 법적·제도적 장치 마련, ‘비핵·개방·3000 구상’의 가동 준비 착수 등을 실행한다.

#### 나. 핵폐기 이행단계

북한이 6자회담에서 합의한 바와 같이 실질적으로 모든 핵시설을 동결하고 ‘완전하고 충분한 핵 신고’를 하며 이에 따른 검증과 핵폐기가 이루어지는 단계이다. 북한의 핵신고와 검증의 이행과정에 따라 북한이 받게 될 인센티브는 크게 두 가지이다. 먼저 이미 해제된 테러지원국법과 적성국교역법에 따라 북한이 미국과 상품 및 서비스, 투자 등을 포함한 무역협정을 맺으면 저관세 혜택을 포함하여 각종 상품을 미국시장에 팔 수 있게 된다. 다른 하나

는 북한에 대한 국제기구의 협력이 이루어질 수 있도록 하기 위해 국제금융 기구인 세계은행, 아시아개발은행 등에 대한 북한의 가입을 유도하며, 이 경우 북한이 특별펀드 지원을 받을 수 있는 방안을 제시할 수 있다.

또한 북·미 관계정상화와 북·일 관계정상화를 위한 협상 및 남북한 평화협정 체결을 위한 협상을 진행한다. 동북아 지역의 다자회담 구조인 6자회담을 보다 효과적으로 활용하기 위해 ‘동북아안보협력회의(CSCNEA)’로 개편하여 비핵화와 북한의 개방화를 동북아 안보차원에서 다루어나간다. ‘동북아안보협력회의’를 통해 북·미 관계정상화와 북·일 관계정상화를 포함한 동북아 다자안보 구조에 대한 구체적인 합의에 들어간다.

#### 다. 핵폐기 완료단계

핵폐기 완료단계는 북한이 현존하는 모든 핵시설의 폐기와 과거에 생산한 핵무기와 핵원료를 완전히 폐기한 상황이다. 이에 대한 첫 번째 조치로서 남북한 평화협정의 완료와 북·미 관계정상화와 북·일 관계정상화를 위한 협상이 타결된다. 미국, 일본과의 관계정상화에 따라 북한은 세계은행과 아시아개발은행 등 국제금융기구로부터 북한 개발에 필요한 특별 자금을 받게 된다. 그리고 서방세계와 경제, 문화, 과학 등의 분야에서 교류와 협력이 가능하며, 특히 에너지 지원과 식량지원 및 일본으로부터 식민지 지배 배상 등 상당한 경제적 지원을 받을 수 있다.

북한이 미국 및 일본과 수교를 맺게 되고, 남북한이 현재의 정전협정을 평화협정으로 전환하게 되면서 동북아 안보개념이 지역안보의 개념으로 전환되면 북한을 동북아 안보레짐 차원에서 관리하게 된다. 따라서 임시적인 협의체인 ‘동북아안보협력회의(CSCNEA)’를 1995년 유럽안보협력기구가 발족된 것 같이 ‘동북아안보협력기구(OSCNEA)로 격상시켜 동북아 지역안보포럼을 발전시킬 수 있다. 더 나아가 현재 이미 활동 중인 ‘아세안지역안보포럼(ARF)’과의 통합을 통한 ‘동아시아 지역안보공동체’의 탄생은 동아시아에서 다자 안보대화의 한계를 충분히 극복할 수 있는 좋은 대안이 될 것이다.





## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 김동성 외. 『한반도 평화체제 논의와 구축방향』. 수원: 경기개발연구원, 2008.
- 김성철. 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 김영재. 『북한 경제의 변화와 국제협력』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김철범. 『한국전쟁과 미국』. 서울: 평민사, 1995.
- 서재진. 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 신석호. 『김정일과 카스트로가 경제위기를 만났을 때』. 서울: 전략과 문화, 2008.
- 여인곤 외. 『21세기 미·일·중·러의 한반도 정책과 한국의 대응방안』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 유석렬. 『북한의 4자회담 전략과 우리의 대응』. 서울: 외교안보연구원, 1997.
- 이교덕. 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미 관계 개선에 대한 함의』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 이수형 역. 『미국외교정책사: 루스벨트에서 레이건까지』. 서울: 한울, 1997.
- 이우탁. 『오바마와 김정일의 생존게임』. 서울: 창해, 2009.
- 이재룡. 『북한 개발자금 조달과 국제금융기구의 역할』. 서울: 산업연구원, 2007.
- 이종석. 『분단시대의 통일학』. 서울: 한울, 1998.
- \_\_\_\_\_. 『새로 쓴 현대 북한의 이해』. 서울: 지평서원, 2000.
- \_\_\_\_\_. 『현대 북한의 이해: 사상·체제·지도자』. 서울: 역사비평사, 1995.
- 장형수·이창재·박영신. 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구소, 1999.
- 조성렬. 『한반도 평화체제』. 파주: 푸른나무, 2007.
- 조양현. 『일본인 납치문제와 북일관계 전망: 제3차 일·북관계정상화 실무그룹회의 결과를 중심으로』. 서울: 외교안보연구원, 2008.
- 최수영. 『<7·1 경제관리개선조치>이후 북한 경제 변화 전망』. 서울: 통일연

구원, 2004.

최종기. 『러시아의 외교정책』. 서울: 서울대학교 출판부, 2005.

허문영 외. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』. 서울: 통일연구원, 2007.

홍진표 외 공저. 『북한의 진실』. 서울: 시대정신, 2004.

Barnett, Thomas P.M. *The Pentagon's New Map: Blue Print for Action*.  
New York: G.P. Putnam's Sons, 2005.

Brown, Colin. and Peter J. Mooney. *Cold War to De'tente 1945-85*.  
Heinemann Educational Books, 1990.

Dunbabin, J.P.D.. *The Cold War: The Great Powers and Their Allies*.  
London: Longman Group Limited, 1994.

Larres, Klaus. and Ann Lane(eds.). *The Cold War*. Oxford: Blackwell  
Publishers Ltd, 2001.

Zakaria, Fareed. *The Post-American World*. New York: W.W.Norton &  
Company. Inc., 2008.

## 2. 논문

곽태환. “한반도 평화체제 구축: 4자 회담.” 곽태환 외. 『한반도 평화체제의  
모색』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1996.

김연철. “남북관계의 새로운 지평: 복합구조와 평화경제론.” 『북한체제 진단  
과 남북 및 북미관계 전망』, 북한연구학회 2006년 춘계학술회의 자  
료집.

김홍규. “핵실험 이후의 중·북관계.” 『한반도 포커스』. 제2호, 2009.

문성묵. “4자회담과 한반도 평화체제 구축.” 『대한정치학회보』. 제7권 1호,  
1999.

박건영. “한반도 평화체제 구축을 위한 한국의 전략.” 『국방연구』. 제51권 제1  
호, 2008.

박건영·남창희·이수형. “미국의 동북아 동맹전략과 동맹의 안보 딜레마. 그  
리고 한국의 국가안보전략에 대한 함의.” 『한국과 국제정치』. 제18  
권 제4호, 2002.

- 박명림. “분단질서의 구조와 변화: 적대와 의존의 대쌍관계동학. 1945-1995.” 『국가전략』. 제3권 1호, 1997.
- \_\_\_\_\_. “정전체제에서 평화체제로: 평화협정 문제를 중심으로” 한국통일포럼 편. 『한반도 평화프로세스』. 서울: 건국대학교 출판부, 2005.
- \_\_\_\_\_. “한반도 정전체제.” 『한국과 국제정치』. 제22권 제1호, 2006.
- 박영준. “일본 민주당의 외교안보정책 구상과 대한반도 정책 전망.” 『JPI 정책포럼』. 제주평화연구원, 2009.
- 박종철. “한반도 비핵화와 평화체제 전환의 단계적 접근.” 통일연구원 온라인 시리즈 PA 05-08, 2005년 12월.
- 서보혁. “북한과 미국의 관계정상화에 관한 비교연구.” 『국제정치논총』. 제48집 2호, 2008.
- \_\_\_\_\_. “탈냉전기 한반도 안보질서 변화에 관한 연구: 남·미·북 전략적 삼각관계를 중심으로” 『국가전략』. 제14권 2호, 2008.
- 서재진. “이명박 정부 대북정책의 형성배경과 정책목표.” 『이명박 정부 대북 정책 비전 및 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 신종대. “북한요인과 국내정치: 1968년 북한요인의 영향을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제20권 3호, 2004.
- 안병직. “북한의 붕괴와 재건.” 『시대정신』. 가을호 시대정신, 2009.
- 안인혜. “김일성헌법과 김정일체제.” 『한국정치학회보』. 제32집 4호, 1998.
- 이기동. “북한의 후계구도 전망과 권력구조 변화.” 『통일전략포럼 자료집』, 2009년 4월.
- 이수형. “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한-미 갈등관계를 중심으로” 『국제정치논총』. 제39집 1호, 1999.
- 이수형·윤태영. “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략.” 강태훈 외. 『동아시아 지역질서와 국제관계』. 서울: 오름, 2002.
- 이종석. “99년 북한의 정책 전망.” 『정세와 정책』. 1월호 세종연구소, 1999.
- \_\_\_\_\_. “북한문제의 국제적 쟁점: 발생원인·양상·전망.” 백학순·진창수 편. 『북한문제의 국제적 쟁점』. 성남: 세종연구소, 1999.
- 이현경. “한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담.” 『세계지역연구논총』. 제19권, 2002.

- 전재성. “한반도 평화구조” 김규륜 외. 『상생과 공영의 대북정책: 체계와 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_. “한반도 평화체제.” 하영선 편. 『북핵 위기와 한반도 평화』. 서울: 동아시아연구원, 2006.
- \_\_\_\_\_. “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토.” 『한국과 국제정치』. 제22권 제1호, 2006.
- 전재성·이수형. “동북아 안보체제의 성격과 국제안보 패러다임의 적용가능성 분석.” 『안보학술논집』. 제16집 2호, 2005.
- 정경환. “한반도 평화체제 구성에 관한 연구: 4자회담제의를 중심으로.” 『부산정치학회보』. 제6권, 1996.
- 조 민. “오바마 행정부와 북한 핵문제: 대타협이나. 대파국이냐.” 『북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 최명해. “북한의 2차 핵실험에 대한 중국의 입장 및 대응.” 『한반도 안보위기 해법은 무엇인가?』. 제15회 한반도평화포럼 자료집, 2009년 6월 22일.
- 최춘흠. “한반도 평화체제 구축과 한중 협력.” 『한국정치학회 정전체제 55주년 특별학술회의 자료집』, 2008년 7월 10일.
- 하영선. “한반도의 평화구상.” 백영철 편. 『분단을 넘어 통일을 향해: 한·일 통일포럼(남)·사회정치학회(북) 남북해외학자 통일회의의 5년 자료집』. 서울: 건국대학교 출판부, 2000.
- Davis et al.. “미국 의회연구소 보고서(CRS Report for Congress) - 미·북 관계 개선과 관련된 법적·절차적 문제.” 『전략연구』. 제4호, 1995.
- 김일성. “일본공명당 대표단과의 대화(1972년 6월 1일).” 『김일성 저작집』. 제27권. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- \_\_\_\_\_. “조선로동당과 공화국 정부의 대내외정책의 몇가지 문제에 대하여”(일본 아시히신문 편집국장 및 교도통신사 기자와의 담화. 1971년 9월 25일. 『김일성 저작선집』. 제6권. 평양: 조선로동당출판사, 1974.
- \_\_\_\_\_. “조선민주주의인민공화국 정부의 당면과업에 대하여-최고인민회의 제3기 제1차 회의에서 한 연설(1962년 10월 23일).” 『김일성 저작집』. 제16권. 평양: 조선로동당 출판사, 1982.

- Caporaso, James A. "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations." in John Gerard Ruggie(ed.). *Multilateralism Matters*. New York: Columbia University Press, 1993.
- Dittmer, Lowell. "The strategic triangle: A critical review." in Ipyong J. Kim(ed.). *The strategic triangle: China, the United States, and the Soviet Union*. New York: Paragon House, 1987.
- Haass, Richard. "Regime Change and Its Limit." *Foreign Affairs*, July/August 2005.
- \_\_\_\_\_. "The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance." *Foreign Affairs*, May/June 2008.
- Huh, Nam-Sung. "Background and Strategy of North Korea's Approach to the United States." *KNDU Review*, 2-2. Winter 1997.
- Kenny, Henry J.. "China and the Competition for Oil and Gas in Asia." *Asia-Pacific Review*. Vol. 11. No. 2, November 2004.
- Keohane, Robert. "Multilateralism: An Agenda for Research." *International Journal*. XIV-4, 1990.
- Kien-hong Yu, Peter. "Sino-Japanese Contention Over the Diaoyu Island/Senkakus: A Hypothetical Analysis." *Pacific Focus*. Vol. 10. No. 1, Spring 2005.
- Lijun, Zhang. "It's All About Energy: In Search of Energy Diplomacy Rules." *Beijing Review*. Vol. 48. No. 30, July 2005.
- Oksenberg, Michael. "A Decade of Sino-American Relations." *Foreign Affairs*. Vol. 61. No. 1, Fall 1982.
- Ross, Robert S.. "The Geography of the Peace." *International Security*. Vol. 23. No. 4, Spring 1999.
- Ruggie, Gerard. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." in John Gerard Ruggie(ed.). *Multilateralism Matters*. New York: Columbia University Press, 1993.
- Wei Su, Steven. "The Tiaoyu Islands and Their Possible Effect on the

Maritime Boundary Delimitation between China and Japan.”

*Chinese Journal of International Law*. Vol. 3. No. 2, 2004.

Zoellick, Robert B. “Campaign 2000: A Republican Foreign Policy.”

*Foreign Affairs*. 79-1, Jan./Feb 2000.

### 3. 기타자료

『동아일보』.

『로동신문』.

『조선일보』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

『한겨레신문』.

*Financial Times*.

『毎日新聞』.

## 최근 발간자료 안내

### 연구총서

2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망: 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외	공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영초 외	공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	공저	10,000원

2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤	외 공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호	외 공저	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중	외 공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱	외 공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택	외 공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영	외 공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민	외 공저	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜	외 공저	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	저	20,000원
2009-16	2009년도 통일문제 국민여론조사	임강택	외 공저	10,000원

#### 학술회의총서

2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화 변영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망			6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향			5,500원

#### 협동연구총서

2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신	외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅	외 공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석	외 공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화 변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신	외 공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화 변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학	외 공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화 변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호	외 공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영	외 공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈	외 공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜	외 공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕	외 공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화 변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모	외 공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기	외 공저	8,500원



2008-07-01 한반도 평화 번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02 남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03 북한의 국가사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04 남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01 국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02 국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03 국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04 UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05 양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06 다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07 국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원
2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안: '비핵·개방·3000 구상'을 위한 실천방안(총괄보고서)	임강택 외	공저	8,500원
2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	공저	10,000원
2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	공저	10,000원
2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	공저	10,000원
2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	공저	9,000원
2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	공저	10,000원
2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	공저	8,000원
2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	공저	9,000원
2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	공저	8,000원
2009-17-01 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	공저	7,500원
2009-17-02 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	공저	8,000원
2009-17-03 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	공저	9,000원
2009-17-04 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	공저	7,500원
2009-17-05 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	공저	7,000원
2009-17-06 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	공저	7,500원

**논 총**

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외 공저	20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원

연례정세보고서

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤

2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한-일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아스 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외

#### KINU 정책연구시리즈

2007-01	북핵 '2·13합의'와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로-납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외 공저
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외 공저
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외 공저
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외 공저
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅

**북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응**

2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

**월간 북한동향**

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터

**한반도 평화체제 연구총서**

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

**Studies Series**

2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon Hyun-Joon, Huh Moon-Young, Kim Philo, Bae Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi Soo-Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho Jeong-Ah
2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim Soo-Am

- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Cheon Seong-Whun
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security  
Strategy Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins  
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh Jae-Jean
- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop  
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon,  
Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'  
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans  
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime  
and Prospects for Change  
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong



# 통일연구원 회원가입 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, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

## 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자  
(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







