

북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략

배정호 · 이춘근 · 김흥규 · 우평균

북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략

배정호·이춘근·김흥규·우평균

북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략

인 쇄 2009년 12월

발 행 2009년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 국제관계연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 인수동(4·19길 275) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300

(직통) 901-2527

(팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주) 늘품플러스 (070-7090-1177)

인 쇄 처 양동문화사 (02-2272-1767)

가 격 ₩10,000

© 통일연구원, 2009

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력 전략 / 배정호, 이춘근, 김흥규, 우평균. — 서울 : 통일연구원, 2009 p. ; cm. -- (KINU 연구총서 ; 09-06)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-515-0 ₩10,000

한국 외교 정책[韓國外交政策]

349.11-KDC4

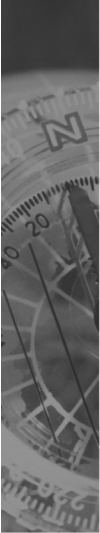
317.519-DDC21

CIP2009003951



북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략

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



목 차

I. 서론	1
II. 사회주의 체제전환과 북한체제 전환의 전략적 과제	7
1. 사회주의 체제전환의 유형별 사례연구	9
가. 중국	9
나. 쿠바	24
다. 소련	37
라. 동유럽	47
2. 북한체제 전환과 전략적 과제	60
가. 사례연구의 시사점	60
나. 북한체제 전환의 전략적 과제	77
III. 미·일·중·러 4국의 대북전략 기조와 체제전환의 전략적 과제를 위한 역할	83
1. 미국의 대북전략 기조와 전략적 역할	85
가. 미국의 대북전략 기조와 역할	89
나. 북한체제 전환을 위한 미국의 전략적 역할	104
2. 일본의 대북전략 기조와 전략적 역할	125
가. 일본의 대북전략 기조와 북·일관계	125
나. 북한체제 전환을 위한 일본의 전략적 역할	132

북한체제 전환을 위한 전략적 과제와
한국의 동북아 4국 협력전략

3. 중국의 대북전략 기조와 전략적 역할	137
가. 중국의 대북전략과 북·중관계	137
나. 북한체제 전환을 위한 중국의 전략적 역할	147
4. 러시아의 대북전략 기조와 전략적 역할	162
가. 러시아의 대북전략 기조와 북·러관계	162
나. 북한체제 전환을 위한 러시아의 전략적 역할	174
IV. 한국의 동북아 4국 협력전략	191
1. 전략기조	193
2. 세부전략	196
가. 대미전략	196
나. 대일전략	202
다. 대중전략	205
라. 대러전략	210
참고문헌	215
최근 발간자료 안내	227



표 목 차

<표 II-1> 중국과 북한 개혁정책 채택을 위한 상황 비교	23
<표 II-2> 1990년 이후 쿠바의 경제 파탄과 개혁을 통한 회복	29
<표 II-3> 1990년대 이전 쿠바의 경제개혁 연표	33
<표 II-4> 쿠바의 초기 경제개혁	34
<표 II-5> 엘리트 구조에 따른 체제전환방식의 유형적 구분과 그 특징	45
<표 II-6> 대항세력의 측면에서 본 탈공산주의 체제 분류 (구 소연방 및 몽골 포함)	54
<표 III-1> 북·일 양국의 입장	125
<표 III-2> 베이징 북·일 국교정상화 실무회의(2008.6.11~12)의 주요 합의내용	127
<표 III-3> 선양(瀋陽) 북·일 국교정상화 실무회의(2008.8.11~12)의 주요내용	128
<표 III-4> UN안전보장이사회 제재위원회의 북한 핵·미사일 발사와 관련된 제재대상(2009.7.16)	130
<표 III-5> 자민당과 민주당의 대북정책 노선	131
<표 III-6> 러시아의 동북아에서의 이익과 목표	164
<표 III-7> 북한과 관련한 미국과 러시아의 입장 비교	180

I. 서론

북한경제 전환을 위한 전략적 과제와
한국의 대응 방안 4국 협력 전략



이명박 정부는 상생과 공영의 남북관계 발전을 통해 남북간 평화·경제·행복공동체를 형성하고 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충하기 위해 ‘비핵·개방·3000 구상’을 제시하였다.¹

그러나, 북한은 이명박 정부의 출범 직후부터 모든 당국 간 대화의 중단 및 접촉 거부를 선언하면서 일방적으로 남북대화를 중단하였고, 남북관계를 경색시켜 왔다. 게다가, 북한은 2009년에 접어들어 핵·미사일을 단행하면서 UN을 비롯한 국제사회의 제재를 받고 있다.

현재, 북한은 ‘강성대국 건설’ 기치 아래 ‘우리식 사회주의’로 체제 통제 및 정보 차단을 시도하고 있으나, 미·일 등 국제사회의 강력한 제재로 인해 상당한 어려움을 겪고 있으며, 일반 주민들의 불만도 심각한 수준까지 높아져 가고 있다.

북한체제의 내구력은 과거 동유럽 사회주의 국가들보다 상대적 지속성을 가지고 있는 것으로 평가되기도 하나, 만성적 경제난의 지속과 외부로부터의 정보 유입 등으로 사회 내부의 변화가 발생하고 있고, 체제의 내구력도 점차 소진되고 있다. 즉, 포스트 김정일 체제로의 전환과정에서 장래가 그다지 밝지 못하다.

통일 베트남의 체제전환과 경제성장, 중국의 경제성장과 중국·대만 경제협력, 폴란드 체코 등의 체제전환과 경제성장 등을 볼 때, 북한 체제 전환이 매우 절박한 시점에 있다.

21세기 한반도의 장래를 고려할 때, 북한은 하루라도 빨리 핵을 폐기하고 개혁·개방의 길로 나아가 정상적인 생존과 발전을 추구해야 한다.

¹ 배정호, “이명박 정부의 대북정책과 국제공조의 전략적 중요성 및 정책적 과제,” 『분단 시대를 넘어 통일시대』 (통일연구원 개원 18주년 기념 학술회의, 2009.4.8); 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』 (서울: 통일연구원), pp. 6~9.

I
II
III
IV

본 연구는 이와 같은 문제의식에서 북한체제 전환을 위한 미·일·중·러의 전략적 역할과 한국의 동북아 4국 협력 전략에 관해 연구하는 것이다.

북한 문제의 국제화로 인해, 북한체제의 안정적 전환에는 미·일·중·러를 비롯한 국제사회의 역할이 중요하고, 따라서 체제전환 과정이 한반도 평화와 통일로 이어지도록 하는 미·일·중·러 등 한국의 동북아 4국 협력 전략에 관한 연구가 매우 중요하기 때문이다.

그러므로, 본 연구서의 제Ⅱ장에서는 사회주의 체제전환의 사례연구를 한다. 즉, 각각 다른 유형의 중국, 쿠바 소련, 동유럽의 체제전환 사례를 분석하면서, 성공요인, 한계 및 문제점 등에 관해 분석한다. 중국 공산당 통치 아래의 체제전환, 쿠바: 공산독재체제 아래의 제한적 개혁, 소련: 개혁과 전개와 함께 연방의 해체, 동유럽: 공산당 체제 붕괴 후의 체제전환 등, 사회주의 체제전환에는 각각 다른 유형의 체제전환 양상이 나타나고 있다. 그리고 이들 사례연구를 바탕으로 북한 체제 전환을 위해 무엇이 가장 시급하고 중요한가를 도출한다. 즉, 북한체제 전환을 위한 전략적 과제가 무엇인지 분석한다. 북한체제 전환과 관련, 기존의 정책적 차원의 시장경제의 확산, 사적 소유의 인정 등에 관한 연구로서는 한계가 있다. 북한체제 전환을 위해 실질적으로 어떤 전략적 과제를 추구해야 할 것인가에 관해 분석한다.

제Ⅲ장에서는 미·일·중·러의 대북전략 기조 및 북한과의 관계에 대해 분석한 후, 북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 관련하여 미·일·중·러의 가능한 역할이 무엇인지 강구한다.

제Ⅳ장에서는 북한체제 전환을 위한 미·일·중·러의 가능한 역할이 실제로 전개될 수 있도록 한국의 동북아 4국 협력 전략이 어떻게 추진되어야 하는가를 연구한다. 즉, 한국의 동북아 4국 협력 전략의 기조

에 관해 연구한 후, 세부전략으로서 한국의 대미전략, 대일전략, 대중전략, 대러전략 등에 관해 연구한다.

본 연구서는 배정호의 기획·책임 아래 배정호(Ⅱ장 북한체제 전환의 전략적 과제, Ⅲ장 일본의 대북전략 기조와 전략적 역할, Ⅳ장 전략 기조, 대일전략), 이춘근(Ⅱ장 쿠바 사례의 시사점, Ⅲ장 미국의 대북전략 기조와 전략적 역할, Ⅳ장 대미전략), 김홍규(Ⅱ장 중국 사례의 시사점, Ⅲ장 중국의 대북전략 기조와 전략적 역할, Ⅳ장 대중전략), 우평균(Ⅱ장 소련 사례의 시사점, Ⅱ장 동유럽 사례의 시사점, Ⅲ장 러시아의 대북전략 기조와 전략적 역할, Ⅳ장 대러전략) 등의 공동 연구 및 집필분담으로 이루어진다.

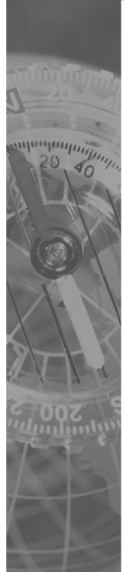
I

II

III

IV

Ⅱ. 사회주의 체제전환과 북한체제 전환의 전략적 과제



북한체제 전환을 위한 전략적 과제와
한국의 동북아 4국 협력 전략

1. 사회주의 체제전환의 유형별 사례연구

가. 중국

(1) 개혁의 초기 조건

(가) 역사적 경험

역사적 경험의 측면에서 평가할 때, 중국에는 새로운 지도부가 개혁과 개방정책을 추진하기 유리한 여건이 형성되어 있었다. 중국은 제1차 5개년 계획기간(1953~1957년) 동안 급속한 경제성장을 달성한 이후 경제성장이 하향추세로 전환하였다. 특히 대약진 운동기간 동안 계획경제체제의 문제점들이 극단적으로 드러나면서 약 3,000만 명에 이르는 아사자를 기록하였으며, 일시적인 경제회복기간 이후 문화대혁명이라는 대격동의 시기를 보내야 했다. 전국적 규모로 10여 년(1966~1976년)간 지속된 정치적·사회적 투쟁기간 동안 당과 정부의 기능은 거의 마비되었고, 가해자든 피해자든 중국인 개인들에 미친 부정적 영향과, 고통 및 희생은 수치화할 수 없을 정도로 깊은 상처를 안겨주었다. 당시 문화대혁명 기간 중 정치적 피해자수가 1억 명에 달하였다는 평가가 있다.² 경제성장률은 정체되어 인구성장률과 유사한 약 2.6%에 머물러 있었으며 당시의 혼란상을 고려할 때, 이 정도의 성장률도 과장된 것으로 보아야 할 정도로 어려운 상황을 겪었다.

마오쩌둥(毛澤東)식의 사회주의 체제기간 동안 중국인들은 사회주의 체제가 약속했던 경제적 번영과 정치사회적 안정이 아니라 오히려

² 안치영, “중국 개혁·개방 정치체제의 형성(1976~1981),” (서울대 정치학과 박사학위 논문, 2003), p. 192.

I
II
III
IV

그 반대의 경험으로 인해 깊이 고통을 받았다. 이러한 고통의 결과로 중국 내에서는 1978년 전야에 새로운 개혁·개방 정책을 추진하기 위한 좋은 역사적 토양을 제공하였다. 실제 중국의 개혁·개방 정책 추진은 중앙당에서 주도하기보다는 오히려 안휘(安徽)나 쓰촨(四川)과 같은 지역에서 먼저 자발적으로 전개된 것을 추후 중앙당 차원에서 추진한 것이었다. 이상과 같은 사실은 중국의 개혁이 계획경제와 같이 상명하달식으로 전개되었다는 일반적인 인식과는 달리, 개혁을 전개하기 위한 사회적 차원에서의 압력이 이미 팽배해 있었다는 것을 미루어 짐작할 수 있다.

(나) 정치적 여건

1) 국내정치적 여건

중국의 지도부가 개혁·개방 정책을 채택하였을 때, 이에 장애가 되는 지도부 내 핵심저항 세력들은 이미 제거되거나 무력화된 상황이었다. 마오쩌둥의 사후 화궈펑(華國鋒)을 정점으로 연합한 反4인방 세력들은 4인방과 연루된 세력들을 권력에서 제거하거나 무력화시킴으로써, 결과적으로는 추후 개혁정책의 채택에 가장 큰 장애가 되는 극좌 보수 세력들을 정치권력에서 배제할 수 있었다. 1977년 당 원로간부들의 지원을 받아 복권한 덩샤오핑(鄧小平)은 점차 문화대혁명(이하, 문혁)에서 박해를 받은 지도자들과 연합하거나 그들을 복권시켜 개혁의 주요 세력을 형성하였다.

덩샤오핑의 지지를 받은 중앙당교의 부교장 후야오방(胡耀邦)과 반(反)문화파는 “진리표준논쟁(실천만이 진리를 검증할 수 있는 유일한 기준이다)”을 제기하여 화궈펑 권력의 정당성의 기반이자 마오쩌둥의

사상을 절대화시킨 ‘양개범시(兩個凡是)론’을 무력화시켰다. 그 후 덩샤오핑은 반문혁 세력들과의 광범위한 연합을 바탕으로 1978년 12월에 소집된 중국 공산당 제11기 3차 중앙위원회 전체회의(이하, 중전회)를 전환점으로 당내 정치적 기반을 확고히 하고, 개혁·개방 정책을 적극 추진하였다.³

덩샤오핑을 위시한 개혁·연합세력은 문혁에 대한 재해석을 단행하여, 일정정도 기존세력에 대한 유예를 허용하면서도 저항을 무력화하였다. 동시에 당과 국가기구에는 복권된 반문혁 세력을 당과 정부의 각 기관에 광범위하게 전진 배치하여 개혁·개방 정책의 중추세력이 되도록 하였다. 이는 기존의 기득권 세력을 배제하기 위하여 권력의 상층부 및 중간층에서 힘든 권력투쟁을 벌여야 했던 소련의 고르바초프와는 달리 중국의 덩샤오핑은 개혁을 입안하고 집행하기 위한 주요 역량을 기존의 권력 및 관료 세력을 해체하지 않고 활용할 수 있었다. 이는 중국 내 개혁의 과정에서 정치개혁이 필요성이 상대적으로 덜 부각된 주요한 요인 중 하나였다.

당시 중국 지도자들 사이에 점진적인 권력이양과 이를 가능하게 한 정책결정 과정의 의사결정 구조에 대해 광범위한 합의가 존재했다는 것도 중국 개혁·개방 정책의 성격과 결과에 영향을 미친 주요한 요소였다. 정책결정 과정에서는 독단적으로 정책을 형성하기 보다는 비록 효율적이지는 않더라도 ‘민주집중제’의 정책결정 원칙을 부활시켜 합의

³ 물론 이들 반문혁 연합이 단일한 개혁을 향한 정책 대안을 지닌 집단이었다는 것을 의미한 것은 아니다. 한 예로, 정재호는 당시 농업문제를 둘러싼 논쟁을 개혁파 대 마오식의 따자이(大寨)파의 권력투쟁으로 해석하고 있으나, 안치영은 개혁파 내에서도 이러한 스펙트럼을 가진 다양한 견해가 존재했다고 지적한다. 이에 대해서는, Jae-ho Chung, “The Politics of Agricultural Mechanism in the Post-Mao Era, 1977~1987,” *The China Quarterly*, Vol. 134 (1993); 안치영, “중국 개혁·개방 정치체제의 형성(1976~1981),” pp. 175~184.

와 타협에 기반한 정책결정을 이끌어 내었다.⁴ 이러한 정책결정 제도는 특히 권력상층부에서 균열이 발생하였을 때 혹은 그러한 개연성이 클 때, 중앙위원 수준의 권력엘리트들이 선택을 통해 권력의 향배를 결정할 수 있는 주요한 장치로 작동하였다. 실제 ‘진리표준논쟁’과정이나 1978년 중앙공작회의, 1992년 덩샤오핑의 남순강화(南巡講話) 등의 경우에서 그 예를 잘 보여주었다. 이는 문혁시절 정치적 분열과 고통을 경험한 현 지도부 성원들의 공감을 바탕으로 정책집행을 가능하게 하는 조치였다. 비록 화궈핑의 개인적 특성이 또 다른 변수를 형성하였다고 할 수 있지만 이러한 정책결정 과정에서의 제도적 특성은 화궈핑의 대세순응적인 결정을 쉽게 해주었다고 할 수 있다.

또 하나 고려해야 할 점은 중국의 사회주의 체제나 경제발전의 수준이 상대적으로 낮아, 이들 요인들이 개혁정책을 추진하는데 큰 장애요인이 되지 못했다는 점이다. 사회주의 체제 아래 상대적으로 공업화 및 도시화가 더 진전되었던 소련에서는 이들 사회주의의 수혜계층들이 광범위한 기득권층을 형성하여 새로운 개혁에 대한 커다란 걸림돌로 작용하였다. 하지만 중국의 경우, 70~80%에 달하는 인구가 농촌에 거주하였으며, 이들은 사회주의 계획경제체제 아래에서 도시 및 중화학 공업 우선정책에 따른 혜택을 거의 받지 못한 상황이었다. 오히려 도시 중시정책에 따른 광범위한 소외세력을 형성하고 있었다. 따라서 중국의 개혁과 지도부는 상대적으로 기존체제의 기득권층으로부터 미약한 저항에 직면하였다고 할 수 있으며, 오히려 체제와 경제발전의 후진성에서 유래하는 잠재적 지지자들을 대거 확보하고 있었다고 평가할 수 있다.

4- 김홍규, “중국의 정책결정과 ‘민주집중제’: 1980년대 합의의 정치 형성과 제도화,” 『국제정치논총』, 제44집 1호 (한국국제정치학회, 2004).

2) 국제정치적 여건

중국의 개혁·개방 정책을 채택하기 위한 국제정치적 여건은 비교적 성숙되어 있었다고 할 수 있다. 북한이 핵무기라는 전략적 무기를 바탕으로 어떻게 국제정치적 여건을 새로이 조성하느냐에 따라 그 평가가 달라질 수도 있지만, 현재의 상황으로 놓고 볼 때, 북한에 비해 개혁 초기 중국의 국제정치 상황은 비교적 양호한 것이었다.

중국은 이미 1972년 미국 닉슨대통령의 방중을 계기로 미국 및 서방 측과 지속적으로 관계를 강화하고 경제적인 교류를 확대해 나가고 있었다. 따라서 중국에게 있어서 사회주의 정치체제를 지니고 있다는 것 자체가 서방 측과 대립되거나 개혁에 장애가 되는 상황이 아니었으며, 오히려 서방 측으로부터 조심스럽기는 하지만 다(多)차원적인 지원을 받고 있었다고 할 수 있다. 미국은 소련의 강력한 재래식 및 핵전력에 대항하기 위해 중국과 전략적인 협력관계를 구축하고 이미 군사적 지원까지 강화하고 있었다.⁵

중국이 개혁·개방 정책을 채택할 당시, 대만은 중국이 대내적 개혁을 추진하는 데 장애요인이 될 수 없었다. 중국은 대만을 대신하여 1971년 유엔안보리의 상임이사국 자리를 차지할 정도로 대외적으로는 이미 강대국으로 인정받고 있었으며, 대만은 더 이상 중국의 생존을 위협할 수 있는 세력이 아니었다. 중국으로서는 대만의 경제적 번영이 오히려 중국을 자극하여 개혁·개방 정책을 촉진시키는 하나의 계기로 작용하였다고 평가할 수 있다.

⁵- James Mann, *About Face* (New York: Vintage Books, 2000), Chapters. 1~5.

3) 경제적 여건

개혁·개방 정책을 채택할 당시 중국 경제는 문화대혁명이 초래한 혼란의 영향과 사회주의 체제 자체의 문제점으로 인하여 대다수의 국민들이 경제적 낙후와 빈곤에 고통을 당하고 있었다. 이러한 상황은 새로운 개혁을 추진하기 위한 좋은 경제적 배경이 되었다. 경제적 수준이 비교적 높았던 소련의 경우는 개혁이 제공할 혜택에 대한 기대가 높았던 것과는 달리 중국의 경제상황은 자그마한 개혁의 성과에도 상대적으로 만족할 수 있는 여건이 형성되어 있었다.

특히, 중국에서는 농업부분에 대다수의 인구가 집중되어 있었고, 다량의 노동잉여가 존재하였다. 도시부분에 대한 개혁은 보다 복잡한 이해관계가 걸려있고, 단기적인 효과가 있기 어려워 개혁을 진행시키는 데 막대한 비용을 초래할 수 있는 사안이었다. 농업부분에 대한 개혁은 많은 투자와 정치적 장애물의 제거를 필요로 하지 않았다. 개혁을 추진하기 위한 계획, 인력, 자원 및 제도 등 많은 측면에서 불안정한 개혁의 초기에 중국은 부담이 큰 도시부분 개혁은 미뤄놓고 농업부분에 대한 개혁만으로도 대다수의 국민들을 만족시킬 수 있었다.

중국은 농민이 이윤을 자신이 가질 수 있고, 손실에 대해서도 스스로 책임을 지는 '농가생산책임제'를 채택하였는데, 이는 빈곤한 지역에서 엄청난 성과(대중의 자발성과 정치적 영향력)를 가져왔다. 단지 농민들의 노동의욕을 높일 수 있는 인센티브를 제공하는 것만으로도 광범위한 개혁의 지지 세력을 확보할 수 있었고 생산성의 급격한 향상을 가져왔다.

(2) 리더십 변수

(가) 개혁 초기 리더십의 형성

중국의 개혁·개방을 추진하는 과정에서 가장 중요한 변수는 리더십의 존재였다고 할 수 있다. 이러한 중국 지도부의 리더십 변수가 존재하지 않았더라면 1978년 12월 개최된 중국 공산당 제11기 3중전회 이후 본격화된 개혁·개방 정책과 오늘날의 경제적 성공은 아마 불가능하였을 것이다. 이런 측면에서 평가한다면, 중국의 개혁·개방 정책을 채택하는 데 긍정적으로 작용하였던 역사적, 정치적, 경제적 조건들에도 불구하고, 이들 객관적 요인들이 오늘날 우리가 목도한 중국의 경제발전 전략과 성공을 가져오는 데 절대적인 영향을 미쳤다고 볼 수는 없는 것이다.

1978년 개혁과 개방을 추진한 중국의 주요 지도부는 1950년대 말 사회주의 발전전략의 대실패이라고 할 수 있었던 대약진 운동(1958~1960년)이 실패하자, 1960년대 초 개혁정책의 채택을 통해 위기를 극복한 경험을 나눈 지도부와 동일한 인물들이었다. 당시 지도부는 ‘검은 고양이든 하얀 고양이든 쥐만 잡으면 좋은 고양이’라는 덩샤오핑의 ‘백묘흑묘(白猫黑猫)’론도 유연성을 지닌 사고를 기반으로 한 정책을 채택할 수 있었다.

개혁을 추진하는 지도자들은 오랜 혁명전쟁, 사회주의 건설과정 등에서 역량을 입증하였고, 문화대혁명의 과정에서 피해를 입었던 지도자들로서 공통의 역사의식과 경험을 공유하고 있었다. 1978년 당시 개혁의 주체들은 새로운 기득권층을 형성하였다기보다는 기존의 전통적 권위와 정당성을 이어받은 지도자들이었다. 따라서 이들의 지도력은 엄청난 정치적 비용을 수반하는 저항을 불러일으키기 보다는 중국의 국가와 사회 전반에 걸쳐 비교적 용이하게 받아들여졌다고

I
II
III
IV

할 수 있다.

덩샤오핑 등 지도부는 개혁·개방을 추진하는 이론적·정치적 논거로서 기존의 문화대혁명과 마오쩌둥에 대한 역사적 평가를 내리는 과정도 급진적이기보다는 점진적이고 타협적인 입장을 취하여 정치적 안정을 우선시하였다. 당시 마오쩌둥의 유산을 극복하는 과정과 개혁·개방 정책의 채택은 이론적으로도 밀접하게 연관되어 있었다. 중국 지도부는 대립적이기 보다는 자연스럽게 마오쩌둥의 노선을 승계하는 모양새를 갖추면서 점진적으로 그 내용과 해석에 변화를 가져오는 입장을 취하여 기존의 노선을 포용함으로써 공산당의 정통성과 지도력을 손상시키지 않았다. 즉, 모택동에게 일부 과오는 있다고 인정하면서도, 그의 노선을 전면 부정하여 혼란을 초래하는 것은 방지하고자 하였다.

덩샤오핑은 1978년 12월 중국 공산당 제11기 3중전회가 폐막된 지 얼마 안 되어 1979년 3월 이론공작회의에서 “사회주의의 길,” “무산 계급독재,” “공산당 지도원칙” 및 “마르크스·레닌주의·마오쩌둥 사상”을 견지한다는 4대원칙을 제시하여 좌파 정치세력 및 보수세력을 포용하였다.⁶ 이는 개혁 초기 비록 개혁추진 세력이 주도권을 장악했다고는 할 수 있을지라도 기존의 정치세력과 새로운 개혁세력이 혼재한 중국 내의 상황을 고려할 때, 극단적인 정치적 충돌을 방지한 조치였다고 할 수 있다.

⁶ 탕 치우는 이를 중간경로의 채택이라 표현하고 있다. Tang Tsou, *The Cultural Revolution and Post-Mao Reforms* (Chicago: The University of Chicago Press, 1986), pp. 251~258.

(나) 기득권층의 대응

중국의 체제개혁을 분석할 때, 흔히 간과하고 있는 변수는 기존 기득권층의 대응이다. 중국의 체제개혁은 혁명이나 유혈충돌로 전화하지 않고서도 자연스런 정권의 교체와 개혁을 시도할 수 있었다. 이는 개혁을 추진한 지도자들의 역량도 중요했지만, 간과해서는 안 되는 부분이 1978년 중국 공산당 제11기 3중전회를 전후한 기존 기득권 세력 특히, 당시 중공당 최고지도자였던 화궈평의 대응은 대단히 중요한 변수였다고 할 수 있다.

화궈평을 중심으로 한 지도부는 1976년 마오쩌둥의 사후 4인방 숙청과정에서 형성된 反4인방 세력으로 구성되어 있었다. 이 反4인방 세력은 단일한 세력이 아니었으며 대체로 극좌적 정책에는 반대하지만 여전히 문혁의 유산을 지지하는 수혜세력과 문혁에서 피해를 입은 反문혁세력의 연합체적인 성격이었다. 화궈평은 독자적인 자신의 세력을 지니지는 못한 채, “당신(화궈평)이 담당한다면, 나(마오쩌둥)는 안심이다(你辦事, 我放心)”라는 유언에서 의미한 것처럼 마오쩌둥이 직접 지명한 후계자로서 마오(毛)의 권위를 바탕으로 최고 지도자의 지위를 차지하고 있었다. 당시 정치세력의 관점에서 본다면 화궈평은 문혁의 수혜세력에 속해 있었으며, 마오의 권위를 훼손할 수 있는 문혁의 유산을 다시 들춰내고 당시 희생자들을 복권하는 작업(平反)에는 반대하는 입장에서 있었다. 이는 “마오가 내린 모든 결정과 지시는 옳으며 이를 시종일관 준수해야한다”는 화궈평의 양개범시론에서도 잘 드러난다.

이러한 화궈평의 입장은 문혁에서 희생된 사람들을 복권하고자 하는 당 원로들 및 반(反)문화혁명세력과 대립적인 입장에서 있었기 때문에 경우에 따라서는 중국이 또 다시 유혈 권력투쟁의 상황으로

I
II
III
IV

빠져들 수도 있었다는 것을 말해준다. 그러나 화는 그와 대립적인 입장에 섰던 사람들조차도 “중국 공산당사에서 비교적 개명하고 민주적인 최고지도자의 한 사람”이란 평가에서 엿볼 수 있듯이⁷ 무리한 권력 투쟁을 추구하지 않고, 대세의 흐름에 비교적 순응하면서 자신의 입장을 조정해 간 지도자였다.

그는 자신의 권력을 이용하여 당 및 군사 조직에 자신의 파벌을 강화하는 조치를 취하지 않았다. 아울러, 자신의 ‘양개범시론’을 훼손하고, 문혁에 대한 재평가를 가능하게 할 수도 있는 진리의 기준으로서 사회적 실천을 강조하는 ‘진리표준논쟁’이 전개되었을 때, 이를 무리하게 억제하지 않았다.

또한 ‘실사구시(實事求是)’론이 대세를 형성하였을 때 이를 수궁하였다. 물론 이는 당시 이 논쟁을 지지하는 원로세력들에 대항하는 것이 역부족이라고 화가 판단하였을 수도 있지만, 최근 안치영의 관련 연구는 화귀평의 권력이 당시 그리 무기력한 것이 아니었다는 것을 고려할 때, 화(華)의 정치적 선택은 중요한 변수가 될 수 있었다.⁸

화귀평 주석의 이러한 대세 순응적 특성은 1978년 제11기 3중전회를 준비하는 중앙공작회의의 논의중점이 본래 계획했던 것과는 달리 문혁에 대한 평가 및 복권작업으로 전환되었을 때도 잘 드러났다. 화는 이를 저지하는 조치를 본격적으로 취하기보다는 그 회의의 결과를 받아들이는 종합보고를 하였으며, 스스로의 권위를 낮추는 조치를 취하였다.⁹

7. 胡積偉, 『從華國鋒下臺胡耀邦下臺』(香港: 明鏡出版社, 1997), p. 84.

8. 안치영, “중국 개혁·개방 정치체제의 형성(1976~1981).”

9. 물론, 화(華)가 전적으로 순응적인 태도를 취했다는 것은 아니다. 한 예로 1980년 10월 정치국 상무위원회에서 자신의 거취와 관련된 정치개혁에 대한 반대의견을 개진하기도 하였다. 그러나 대세에 따라 그는 11월 개최된 정치국 확대회의에서

갈등과 권력투쟁을 택하는 대신, 화궈핑 당주석이 취했던 합리적이고 순응적인 태도는 당시 대단히 민감하고 복잡한 대내정세에서 중국 지도부가 권력투쟁으로 전화하고 갈등하는 대신 조용한 권력재편을 바탕으로 개혁정책을 추진할 수 있는 길을 열어주었다고 할 수 있다. 화의 이러한 태도는 마오의 재평가와 반문혁 세력의 복권에 보다 적극적으로 반대하는 기득권층이었고, 중난하이(中南海) 주변의 무력과 당의 선전을 장악했던 정치국 상무위원이자 국가부주석인 왕동싱(汪東興), 우더(吳德), 천시롄(陳錫聯) 및 그의 지지자들 역시 대세를 인정하는 태도를 취하게 하는 데 중요한 역할을 했을 것이다.

다른 한편으로 정치세력적인 관점에서 평가할 때, 화의 이러한 태도는 여전히 마오의 유산을 존중하고 전통적 사회주의 가치를 강조하는 세력을 온존시켜, 중국의 개혁이 급진적인 형태보다는 비교적 온건한 형태를 취하게 하는 데도 일조하였다고 평가할 수 있다.

(다) 덩샤오핑의 역할

중국의 개혁정책의 채택과정에서 리더십과 관련한 가장 중요한 변수는 덩샤오핑의 역할이라고 할 수 있다. 그는 당시 당내 권력의 2인자이자, 군을 장악하고 있던 정치국 상무위원회 위원 예지엔잉(葉劍英) 조차 1977년에 “小平동지, 당신(덩샤오핑)도 노장군이며, 당신이 우리 노장군들의 지도자입니다”란 말을 들을 정도로 존경을 받았던 인물이다.¹⁰

덩샤오핑의 능력은 마오쩌둥조차도 인정한 바 있다. 마오는 덩샤오핑

사직을 스스로 청원하였다. 程中原·王玉祥·李正華, 『1976~1981年的中國』(北京: 中央文獻出版社, 1998), pp. 285~286.

¹⁰ 范碩·高嶸, “肝膽相照 共解國難,” 『黨的文獻』, 第1期(1995), pp. 85~86.

의 ‘흑묘백묘론’을 제국주의와 마르크스주의를 구분하지 않은 것이라 비판하였고, 또한 덩샤오핑이 문혁에 반대한다는 입장이 분명해졌을 때에도, 그의 재주를 아껴 덩의 모든 지위는 박탈하였지만 그의 생명에 위해를 가하는 것을 막고 당적도 유지시켜주었다.¹¹

마오의 이러한 배려는 덩이 중국 공산당 1977년 7월 제10기 3중전회를 통해 복권되었을 때, 당 중앙위원, 정치국 위원, 정치국 상무위원회 위원, 중공중앙위원회 부주석, 중공중앙 군사위 부주석, 국무원 부총리, 인민해방군 총참모장 등의 모든 직위를 동시에 회복하는 데 장애를 제거해 준 것이었다.

중국의 개혁정책의 채택에 있어서 덩의 중요성은 이러한 직위의 상하보다도 독특한 그의 역할에서 비롯되었다. 그는 복권과 더불어 자연스럽게 반문혁파의 지도자 역할을 수행하였으며, ‘진리표준논쟁’ 시 이를 주도한 후야오방 세력이 왕동싱 세력의 반격에 주춤하였을 때, 공개적으로 ‘실사구시론’을 지지함으로써 논쟁이 확산될 수 있도록 힘을 실어주었다. 이 논쟁은 중국 개혁사에 있어 대단히 중요한 역할을 하였다고 할 수 있는 데, ‘실사구시론’이 이 논쟁을 통하여 ‘범시론’에 이론적 우위를 점함으로써 결국 반문혁파가 정치적인 우위를 점하는 결정적인 계기를 마련해 주었다.

덩샤오핑의 리더십은 이처럼 결정적인 순간에 정책의 방향을 잡아 주는 조치를 취한데서 잘 드러나지만, 동시에 더 중요한 리더십은 그가 ‘민주집중제’란 제도를 활용하여 다수의 견해를 형성하고 자연스럽게 상대방으로 하여금 양보하게 하는데 능했다는 점이다. 그는 자신이 전면에 나서는 리더가 아니라 막후타협의 대가였으며, 상대방의 이해

¹¹ 范碩, 『葉劍英 1976』(北京: 中共中央黨校出版社, 1995), p. 138.

를 존중하고, 극단적인 조처를 취하는 상황을 피하면서 안정적인 경제 개혁을 추진하기 위한 정치환경을 창출하는데 능했다. 그는 개혁정책의 최고 설계자이자, 영원한 지도자라는 칭호까지 얻었으나 중국 내 권력 위계질서의 관점에서 볼 때는 실제 공직에서 결코 최고지도자의 지위에 오른 적이 없다. 따라서 그는 왕동싱이나 화궈핑의 자연스런 권력교체 과정에서 보여주듯이 온건한 정책을 택하도록 동료들을 설득함으로써, 불필요한 권력 갈등을 야기하지 않았다.

다음으로 자신 스스로 당중앙 군사위원회의 주석직위를 제외한 모든 공직을 포기함으로써, 개혁 1기 세력인 원로들을 설득하여 정치일선에서 동반 퇴진하게 하는 제도적 장치를 마련하고 새로운 개혁정책을 추진할 수 있는 동력과 제도적 환경을 마련하였다. 즉, 원로그룹들이 정치일선에 나서기보다는 보다 젊고 전문적인 정치인들에게 당과 정부 일선의 일을 맡기고, 정책 상 혹은 사상적인 갈등이 정치적 투쟁으로 극단화되는 현상을 막는 역할을 해주었다. 다양한 이해의 충돌이 발생하기 쉽고, 재원은 부족하고, 제도는 미비한 개혁 초기의 상황에서 정치적 충돌이 극단화되지 않도록 조율한 특별한 역할을 담당한 것이 바로 덩샤오핑의 존재라 할 수 있었다.

(3) 현재 상황에 대한 잠정적 평가

중국을 이미 시장경제체제에 깊이 진입하였다고 평가해도 무방할 것이다. 중국의 GDP중 무역의 비중은 70%에 달하고 있으며, 중국 시장경제의 규모는 이미 미국, 일본에 이어 세계 3위의 수준에 도달하였다. 중국 경제의 작동원리는 이미 1990년대 사회주의라는 수식어가 붙기는 하였지만, 시장경제라는 것을 이론적으로 받아들였으며, 실제 운용에 있어서도 국가 계획보다는 시장의 원리가 가장 중요하게 작용

I
II
III
IV

하고 있다. 중국의 경제발전은 이미 최근 10여 년간 10% 이상의 경제 성장률을 지속적으로 기록하면서, 이 추세가 지속된다면 2020년대에 는 미국을 따라잡고 세계에서 가장 큰 규모의 경제를 보유할 것으로 예상되고 있다.

중국의 미래를 전망할 때, 현 사회주의 정치체제의 안정문제에 대해서는 논란의 여지가 많다. 개혁·개방의 부작용으로 2008년에도 이미 128,000건에 이르는 데모와 폭동이 발생하였으며, 그 수는 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 그러나 현재의 시점에서 판단할 때, 1989년 천안문사태라는 일시적인 위기를 맞기는 했지만 중국의 개혁·개방 정책은 정치적 안정에 대단히 긍정적인 역할을 하였다고 평가할 수 있다. 13억에 달하는 인구를 사회주의 계획경제에서 시장경제체제로 전환하면서, 공산당의 일당체제를 유지하고, 경제발전을 구가할 수 있었기 때문이다. 만일 중국의 개혁·개방 정책이 없었다면 중국이 오늘날 수준의 정치적 안정을 계속 유지할 수 있었을 지에 대한 평가는 대단히 부정적이다.

정치적 자유화 및 민주화 문제는 정치적 안정의 문제와 결부된다고 할 수 있다. 중국의 정치적 자유화는 점차 확대되고 있는 중이다. 물론 정치적 표현에 있어 상당 수준의 권위적 제약이 존재한다는 것은 익히 알려진 바이지만, 지식인들이나 인터넷 상에서의 표현의 수준은 상당한 정도의 정치적 자유화가 진행되고 있다는 것을 보여준다. 이러한 추세는 지속될 것이다. 그리고 중국 당국 역시 체제의 정당성을 유지하기 위해서라도 정치적 자유화를 점차 확대하는 방안을 진지하게 모색할 것이다.

● 표 II-1 중국과 북한 개혁정책 채택을 위한 상황 비교

구 분	중 국	북 한
개혁시점	1978년	2002년
우선순위	경제개혁 우선	경제개혁 우선
특징	점진적	정체
정치개혁	공산당 집정 점진적 정치 자유화	공산당 집정 정치적 억압과 공포
최고권력	당·원로합의체제	김정일 중심체제
개혁집행주체	당·정	국방위원회
정치적 경험	유리 (문화대혁명 피해)	불리 (주체체제)
경제상황	유리	유리
대외변수	고립	고립
대외경제협력요구	보통(자급체제)	강함
사회주의 경제체제의 강도	약함	강함
상층부 권력상황	변화(4인방 제거)	유지
권력이양의 제도화	반제도화	부재
정치적 리더십	보통	약화되는 중
내부개혁세력	형성	부재
시민사회	약함	약함
개혁마인드	혼재	약함
외부의 압력	보통	강함
내부의 체제경쟁 대상	약함	강함

출처: 저자(김홍규)가 직접 작성한 것임.

그러나 정치적 민주화의 수준에서 평가할 때, 중국의 상황은 서방 민주주의 체제와는 아직 상당한 차이를 보여주고 있다. 중국은 여전히 공산당 일당체제에 기반하고 있으며, 이에 대한 도전은 대단히 가혹한 정치적 징벌을 받게 된다. 중국은 비록 중국적 특색을 지닌 정치체제의 건설을 주장하면서 기존 공산당 일당체제를 전제한 정치적

I
II
III
IV

자유화 확대조치를 취하고 있지만, 정치적 민주화라는 과제는 분명 향후 중국 당국에 주요한 체제적 도전 요인이 될 것이며 중국의 발전에도 중요한 영향을 미칠 것이다.

나. 쿠바

(1) 카스트로의 사회주의 혁명과 그 실패

피델 카스트로(Fidel Castor)는 3년 동안에 걸친 게릴라 전쟁을 통해 군사 독재자였던 풀겐시오 바티스타(Fulgencio Batista) 정권을 붕괴시키고 1959년 1월 쿠바의 정권을 장악했다. 그는 1959년부터 2006년 늙고 병들어 자신의 권력을 동생 라울 카스트로에게 이양(移讓) 했을 때까지 거의 50년 가까이 쿠바 제1의 철권통치자로서의 절대권력을 유지했던 독재자였다.¹²

카스트로가 정권을 장악한 후 쿠바의 정치·경제체제에 3가지 특징이 나타났다. 첫째, 카스트로는 애초의 기대와는 달리 쿠바에 민주주의의 대신 독재정치를 도입했다. 둘째, 그는 함께 싸운 게릴라 동지들에 의존하기 보다는 점차 쿠바 공산당에 의존하기 시작했다. 셋째, 쿠바는 미국에 대한 밀접한 관계를 소련과의 밀접한 관계로 전환했다.¹³

혁명에 성공한 후 수년 이내에 카스트로는 쿠바 전체를 공산주의 사회로 전환시켰다. 쿠바 및 외국인 재산을 몰수하여 국유화시켰고,

¹² 2006년 7월 31일 이후 라울 카스트로(Raúl Castro)가 국가위원회 의장직책을 담당하기 시작했다. 피델 카스트로의 지병으로 인해 형으로부터 권력을 이양받기 위한 조치였다. 피델 카스트로는 2008년 2월 19일 대통령 재출마를 포기했고, 동 24일 쿠바 의회는 라울 카스트로를 대통령으로 선출했다.

¹³ Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline, *A Concise Introduction to Latin American Politics and Development*, 2nd. ed. (Boulder, Colorado: Westview Press, 2007), pp. 75~76.

쿠바에 진출했던 미국의 다국적 기업재산 역시 몰수되었다. 국민건강(Health Care) 및 교육이 모두 국유화되었으며 빈곤한 국민을 위한 주택이 건설 되었고, 주택 임대비용에 한도가 설정되었다. 물론 혁명 과정에서 특정 집단의 인물들은 배제되었다. 창녀, 동성애자, 지식인, 부자 등은 카스트로 혁명과정에서 제외되었던 것이다.

카스트로는 가난한 사람들의 생활수준을 향상시키는 것을 목표로 국가를 개조했지만 이 과정에서 민주주의를 완전히 파괴하고 말았다. 카스트로 혁명은 또한 미국과의 관계를 극도로 악화시켰다. 아이젠하워 대통령으로부터 조지 부시에 이르기까지 미국과 쿠바는 철천지원수의 관계였다. 케네디 대통령은 1961년 망명한 쿠바의 반체제 인물들을 동원, 피그만(Bay of Pigs)을 침공, 카스트로의 쿠바를 무력으로 붕괴시키고자 시도했던 적도 있었으며, 쿠바는 소련의 미사일을 쿠바 영토 내에 배치시킴으로서 3차 대전 발발 직전의 쿠바 미사일 위기(1962.10)가 야기되기도 했다. 쿠바의 카스트로 정부는 남미제국의 공산주의 혁명을 뒤에서 지원했고, 아프리카에까지 진출, 공산주의 확산을 위해 노력했다. 2009년 오바마 대통령 집권 이후 미국과 쿠바 사이에 약간의 변화 조짐이 나타나고 있기는 하지만¹⁴ 미국-쿠바 관계의 전반적인 적대감이 해소된 것은 아니다.

그러나 카스트로의 공산혁명은 성공한 혁명은 아니었다. 카스트로 자신은 1980년대에 쿠바 사람들이 일을 열심히 하지 않는다는 사실에

¹⁴ 2009년 4월 오바마 정부는 미국계 쿠바인들의 쿠바 방문횟수와 체류기간 제한을 철폐하고, 송금 제한 조치도 해제할 것이라고 발표했다. 4월 17일 미주 정상회의에서는 오바마 대통령이 직접 1962년부터 유지해온 미국의 쿠바 봉쇄정책이 실패했다는 것을 인정하고 양국관계를 새로운 방향으로 이끌자고 공개적으로 제안하기도 했다. 이는 1959년 쿠바 혁명 이후 미국 대통령으로서의 처음으로 쿠바와의 관계정상화를 천명한 것이다.

좌절한 나머지 쿠바를 ‘게으름뱅이의 나라’(Nation of Bums)라고 지칭하기도 했다.¹⁵ 국가를 산업화시키고 경제를 다변화시키려는 카스트로의 노력도 실패했다. 카스트로는 1960년대 외국의 다국적 기업들을 국유화시킨 후 다변화, 산업화 조치를 취하기 시작했다. 다변화의 방편으로 설탕수수 농장을 파헤치고 다른 종류의 작물을 대신 심었다. 산업화를 위해서는 소련의 원조를 통해 동유럽 국가들의 기계를 수입했다. 그러나 결과는 완전한 실패였다. 새로운 작물은 설탕보다 수익률이 낮았고, 쿠바에서 생산된 공업제품은 차라리 외국에서 수입하는 편이 더 좋을 정도로 생산비가 많이 들었다.¹⁶ 이 무렵 소련의 후르시초프 수상은 카스트로에게 산업화, 다변화를 추구하기 보다는 본시 잘 했던 일, 즉 과거의 사탕수수 생산 및 사탕수수 수출국으로 돌아가라고 조언했다고 한다.

그 결과 카스트로의 쿠바는 카스트로 집권 이전보다 오히려 더욱 더 설탕의 수출에 크게 의존하는 경제가 되었다. 1980년대 말엽, 동부 유럽 사회주의 제국들과 1990년 소련마저 붕괴되자 쿠바는 더 이상 피폐된 경제를 지원해 줄 수 있는 나라가 없는 상황에 처하게 되었다. 소련이 붕괴된 후, 쿠바 역시 사회 전반의 붕괴 상황을 경험하게 된다. 문화적으로 퇴폐되었고, 혁명적 사회주의는 번영과 자유를 창출할 수 없다는 사실이 국민들 사이에 만연되었다. 사회주의를 유지하는 한도 내에서 여러 가지 개혁시도가 있었지만 어느 것도 성공하지 못했다. 관광산업의 활성화, 미생물학의 발전을 위한 시도, 해외 투자의 자유화 시도, 쿠바 경제의 부분적인 달러 경제체제로의 편입시도 등 어느

¹⁵ Wiarda, “A Concise Introduction to Latin American Politics and Development,” p. 76.

¹⁶ *Ibid.*, p. 165.

것도 쿠바 경제의 붕괴를 막아 줄 수 없었다. 이상과 같은 부분적 개혁 시도, 혹은 자본주의에 대한 양보시도는 쿠바의 상황이 절박하다는 사실을 말해 주는 것이었지만 결과적으로 쿠바 정권을 지지하는 사람들과 반대하는 사람들의 갈등을 초래함으로써 의도하지 않았던 사회심리적인 갈등을 야기했다.

경제적 파탄은 수많은 쿠바 시민들로 하여금 목숨을 건 미국 탈출 대열에 나서도록 조장했으며, 과거 쿠바 사회주의 혁명을 지지했던 열정적인 지지자들의 이반(離叛) 현상까지 초래했다. 지식인, 군대, 테크노크라트, 운동선수 등 쿠바 사회의 엘리트층에서조차도 반발세력이 나타났다.¹⁷ 이처럼 쿠바혁명을 지지했던 인적자원의 고갈현상은 쿠바의 경제위기를 더욱 악화시키는 계기가 되었다. 쿠바는 더 이상 카스트로가 지향하는 혁명국가로 남아 있을 수 없는 상황이 되었다.

1990년대 이후 쿠바에는 제한된 경제개혁(Limited Economic Reform)이 시도되었다. 우리가 북한체제가 오래갈 수 없을 것이라고 기대했었지만 예상보다 오래 지속되고 있는 것과 마찬가지로 쿠바의 사회주의도 예상보다는 더 오랫동안 버티고 있는 것으로 판명되었다. 공산당의 핵심기구, 군부, 행정업무를 담당하는 세력의 카스트로에 대한 변함없는 충성심은 쿠바가 개혁세력의 도전에 의해 붕괴되는 것을 저지시키는 버팀목 역할을 담당하고 있다. 위아르다(Wiarda) 교수는 쿠바의 정권이 오랜 기간 붕괴되지 않고 버티는 이유를 설명하기 위해 ‘전략적 엘리트들의 충성심과 상대적 일체감’(The Loyalty and Relative Cohesion of Strategic Elites)이라는 개념을 고안해

¹⁷ 쿠바와 북한의 현저한 차이점 중 하나가 바로 이 부분일 것 같다. 쿠바는 지식인, 엘리트층의 분명한 정치적 이반상황이 나타났지만, 북한의 신정주의(神政主義)적 독재정치 체제 하에서 엘리트층의 이반현상은 아직 보이지 않는다.

내었다.¹⁸

특히, 규모가 줄어들기는 했지만 쿠바의 군대는 아직도 카스트로 혁명을 적극 지지하는 충성세력으로 남아있다. 쿠바가 경제위기에 당면하고 제한적인 개혁 조치를 취하기 시작한 1990년대 이후 군부의 정계 진출은 두드러진 현상이 되었다. 쿠바 군부의 장성들은 특히 1997년 공산당 전당대회 이후 공산당 내 각종 조직의 주요 직책을 담당하기 시작했다.

2008년 이후 대통령의 직책을 수행하는 피델 카스트로의 동생 라울 카스트로도 군부 출신이며 그는 자신의 경제개혁 프로그램에 많은 수의 전직 군 장성들을 고용했으며, 전직 군 장성들은 새로운 기업가 계층으로 다시 태어나고 있다.

쿠바에는 공산주의 세력을 확연하게 대처할 수 있는 새로운 세력의 출현은 아직도 나타나지 않고 있는 상태다. 물론 쿠바의 정치상황은 과거 보다 상당히 불안정하다. 국민들 사이에 노골적인 저항·반대 세력이 형성되고 있기 때문이다. 특히 오랜 기간 동안 침묵을 지켜왔던 쿠바의 가톨릭 세력이 쿠바의 현 정권과 반대세력, 그리고 망명 세력 간에 허심탄회한 대화가 있어야 하리라는 사실을 공개적으로 요구하고 나섰다.

쿠바의 카스트로 혁명세력은 아직 권력을 유지하고 있기는 하지만 차후 평화적인 정권교체도 불가능한 일은 아니라며 기대하는 세력이 존재할 정도로 쿠바의 정치상황은 변하고 있다. 김정일 체제가 북한 주민들의 선거에 의해 변한다는 것이 원천적으로 불가능한 북한과는 판이하다고 말할 수 있는 정치상황이다. 쿠바 내에는 카스트로 정권에 공개적으로 대항하는 정치세력이 존재하고 있으며, 특히 쿠바의

¹⁸-Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline, *A Concise Introduction to Latin American Politics and Development*, p. 226.

종교 세력인 가톨릭세력은 북한의 경우에는 도저히 찾아 볼 수 없는 막강한 정치·사회 세력이다.

(2) 쿠바의 경제위기

쿠바는 1989년 11월 베를린 장벽이 무너지면서 시작된 소련과 동유럽 사회주의 국가들의 체제전환에 따라 극심한 경제위기를 겪게 된다. 소련의 원조 및 사회주의 국가들 사이의 우호무역이 사라지자 쿠바의 수입과 수출은 동시에 줄어들게 되었다. 쿠바 국내의 공업과 농업 생산도 급감했고 에너지 부족으로 인해 교통이 마비되고 상수도도 끊길 정도였다. 정상적인 국가 기능이 마비될 상태에 이를 지경이었다.

쿠바의 GDP는 1990년 이후 연속 감소되는 경향을 보여 4년제인 1994년 쿠바의 경제규모는 경제위기가 시작되기 이전과 비교, 35%나 축소되었다. 쿠바는 이시기 각각 -2.9, -10.7, -11.6, -14.9%의 경제 마이너스 성장 상황을 경험했던 것이다.¹⁹

● 표 II-2 1990년 이후 쿠바의 경제 파탄과 개혁을 통한 회복

(단위: %)

연도	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
성장률	-2.9	-10.7	-11.6	-14.9	0.7	2.5	7.8	2.5	1.2	6.2	5.6	3.0	1.8	3.8	5.4	11.8	12.5

카스트로는 이 시기를 ‘특별한 시기’(El Periodo Especial en Tiempo de Paz)라고 명명했는데, 마치 북한이 ‘고난의 행군’이라고 말한 것과 유사한 시기였다. ‘특별한 시기’라는 말은 카스트로가 1989년

¹⁹- <www.cubagob.cu> 및 <www.one.cu> 참조; 신석호, “사회주의 국가의 경제적 초기 조건과 개혁시기의 상관관계: 1990년대 북한과 쿠바 사례 비교,” 『통일문제 연구』, 2008년 상반기 통권 49호 (평화문제연구소, 2008), p. 242. <표 II-2> 참조.

12월 30일 대학생들에게 향한 연설에서 나온 것으로 사회주의의 정치적 격변은 매우 특별한 상황이며 경제적 어려움을 초래할 수 있기 때문에 그것을 ‘평화기간 중의 특별한 시기’라고 부를 수 있다고 말했다. 물론 카스트로는 이 상황을 미국에 의해 군사적으로 봉쇄되었을 때의 상황보다는 덜 심각한 것이라고 말했다.²⁰

1990년대 쿠바의 경제위기는 소련의 붕괴로 인한 원조의 단절, 미국의 경제봉쇄 및 자본주의 금융시장으로부터의 단절이라는 대외 경제적 요인과 더불어 특히 쿠바 사회주의 경제체제의 근본적인 모순 및 취약성으로 인한 것이었다. 특히 소련의 붕괴는 쿠바 경제위기의 결정적 원인이 되었다.

소련 진영과의 우호적 무역조건도 사라졌다. 쿠바의 수출은 1980년 590억 달러에서 1993년에는 190억 달러로 감소했으며 수입은 1989년 810억 달러에서 1993년에는 230억 달러로 줄어들었다.²¹ 대외경제 부분의 위축은 대내경제의 마비를 불러왔다. 에너지 부족으로 교통이 마비되고 전기와 상수도도 끊길 정도였다. 학교와 병원이 문을 닫고 주민들이 소비할 식품과 생필품도 부족했다. 그러나 쿠바 정부는 정치적인 이유 때문에 노동자 임금 등 사회주의적 복지 혜택을 유지하기 위한 재정 지출을 지속했다. 쿠바 정부는 정치적인 안정을 위해, 폐쇄한 공장의 노동자들에게도 기존임금의 60%를 지급했고, 모자란 재정을 확충하기 위해 돈을 찍어내기도 했다. 결국 피폐한 경제는 국민들

²⁰ 카스트로의 1989년 12월 30일자 연설문, Latin American Network Information Center, <<http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/castro.html>>.

²¹ Ana Julia Jatar-Hausmann, *The Cuban Way: Capitalism, Communism and Confrontation* (West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, Inc., 1999), pp. 46~47; 신석호, 『김정일과 카스트로가 경제위기를 만났을 때: 북한과 쿠바의 경제 위기와 개혁』 (서울: 전략과 문화, 2008), p. 138.

로 하여금 제2경제에 매달리게 했다. 암시장 등 보이지 않는 곳에서 자본주의적 행태가 나타나기 시작했고, 쿠바 주민들은 정부에 저항하거나 체제이탈 현상을 보이기 시작했다.²² 1994년 8월 5일 쿠바의 수도 아바나 시에서는 폭동마저 발발했다. 경제가 더 이상 나아지지 않을 것이라고 예상한 주민들은 아바나 시에 있는 외국 대사관에 뛰어 들어가 망명을 요구하거나 배나 뗏목을 타고 쿠바를 탈출하기도 했다. 1994년 한 해 동안 배를 타고 쿠바를 떠나 미국에 도착한 쿠바 주민의 숫자는 무려 3만 7,139명에 달했다.²³

(3) 쿠바 정부의 경제개혁과 그 내용

이 같은 절박한 경제 및 정치적 난국에 처한 카스트로의 쿠바 정부는 오히려 고르바초프에 의한 소련의 개혁을 비판하며 사회주의 체제를 고수하려고 노력했다. 카스트로는 ‘개혁과 개방을 강조하는 것은 사회주의의 근본 원칙을 위협하는 발상’이라고 비난했다. 카스트로는 ‘쿠바는 다른 나라와는 다른 행로를 고수하여 독립적이고 확고하게 유지될 것’이라고 주장했다.²⁴ 카스트로 자신은 경제위기의 극복보다 자신의 정치권력 유지가 더 큰 문제였던 것이다. 그럼에도 불구하고 쿠바에 닥친 총체적인 위기를 극복하기 위해서는 개혁과 개방을 하지 않을 수 없는 처지에 이른 것이 사실이었다. 바로 이 부분에서 쿠바의 지배엘리트들은 북한의 지배엘리트 층과 다른 행태를 보였다. 우선 카스트로는 개혁을 하지 않을 수 없다는 사실을 인식하고, 관광산업

22- Max Aziciri and Elsie Deal, ed. *Cuban Socialism in a New Century* (Florida: University Press of Florida, 2004), Chapter 14.

23- Max Aziciri and Elsie Deal, ed. *Cuban Socialism in a New Century*, p. 293.

24- 로버트 쿼크·이나경 역, 『피델 카스트로』 (서울: 홍익출판사, 1993), pp. 720~721.

부터 개방하고 활성화시켜야겠다고 생각했다. 카스트로는 경제위기에 대한 대응으로 상당정도의 개혁·개방 정책을 단행하겠다고 생각했던 것이다. 이 무렵 북한의 엘리트들은 수백만 인민이 아사(餓死)했음에도 불구하고 이를 자연재해 등 불가항력적인 요인에 의한 것이지, 사회주의 체제에서 연원한 문제점이라고 인식하지 않았다. 당연히 북한 지배엘리트들은 진정한 개혁과 개방을 시도하지 않은 채 버틸 수 있다고 생각했다.

쿠바가 단행한 개혁·개방 조치는 우선 외국인 투자 개방 및 확대, 외국인 관광확대 정책이었다. 카스트로는 1990년 5월 12일 스페인 기업과 합작을 통해 아바나에 건설한 호텔 준공식에 참가했는데 쿠바가 외국 기업과 호텔을 건설한 최초의 사례였다.

동시에 쿠바 정부는 과감한 경제개혁 정책도 시도했다. 1993년부터 자영업을 합법화시켜 경제의 사적(私的) 부분을 합법화했고, 비효율적인 국영농장을 협동농장의 일종인 협동조합 생산기초 조직체제로 개편했다. 내국인 달러 보유를 허용했고 달러상점을 개설했다. 1994년에는 농민 시장, 공산품 시장, 공예품 시장을 부활시켰으며 공공재와 서비스에 대한 가격 인상 및 각종 세금 부과 및 인상 조치를 단행했다.

이 같은 개혁 조치 이후 쿠바는 다시 급속한 경제성장이 시작되었다. 2005년에는 11.8%, 2006년에는 12.5%,²⁵ 2007년에는 실질 성장률 7%의 경제성장을 기록할 수 있었다.²⁶ 카스트로는 1986년 시장을 폐쇄했었는데, 경제위기가 심화되자 시장의 재도입을 주장하는 목소리가 높아졌다. 그러나 그는 강하게 반대했다. 다만 앞에서 지적한 대로

²⁵ <<http://www.cubagob.cu/ingles/default.htm>>.

²⁶ 2007년도 성장률 자료, CIA, *The CIA World Fact Book*, 2009 (New York: Skyborne Publishing, 2008), p. 173.

인민들의 항의가 거세졌고, 대규모의 난민사태가 발생했으며, 동생인 라울 카스트로(Raul Castro)마저 국가안보를 이유로 시장 허용을 요구했다.²⁷ 결국 카스트로는 어쩔 수 없는 상황에 처하게 되어 물러서지 않을 수 없었고, 그 결과 개혁이 이루어지기 시작한 것이다.

쿠바의 경우 북한에 비교할 때 개혁이 빠르게 진행될 수 있는 몇 가지 조건이 있었다. 우선 쿠바는 개혁경험이 오래전부터 있었다는 장점이 있었다. 예로서 쿠바 정부는 1971년부터 1985년까지 소련의 리베르만 개혁모델을 모방한 개혁 조치를 단행한 적이 있었다. 쿠바는 생산 주체들의 상대적 분권화 및 물질적 인센티브 제도를 도입했던 경험이 이미 수십 년에 이르는 상황이었던 것이다. 1990년대 이전 쿠바의 경제개혁 연표를 보면 다음과 같다.

● 표 II-3 1990년대 이전 쿠바의 경제개혁 연표

1978년	서비스와 공예품 분야에서의 자영업 허용
1980년	농업부문에서 “자유농민시장” 도입
1973~1980년	병행시장(Parallel Market)과 공예품 시장 개장

쿠바가 비교적 이른 시기에 경제개혁을 추진할 수 있도록 도와준 요인의 하나는 1960년 이후 쿠바를 떠나 미국에 거주하는 이주민들의 존재였다. 가족을 쿠바에 남겨두고 미국으로 이민을 떠난 쿠바인들은 미국에서 번 돈의 일부를 쿠바에 남아있는 가족에게 송금했다. 1989년까지 미국에 거주하는 쿠바인들이 쿠바의 가족들에게 보낸 송금의 양은 연간 2~10억 달러에 이르는 적지 않은 규모였다.

²⁷- Jatar-Hausmann, *The Cuban Way*, p. 74.

쿠바가 경제개혁에 유리했던 점 중의 하나로 쿠바는 천혜의 관광자원을 보유하고 있으며, 열대성 기후로 인해 많은 관광객을 유치할 수 있었다는 점도 포함되어야 할 것이다.

물론 쿠바가 경제개혁을 시행하는데 불리한 점이 없었던 것은 아니다. 쿠바 경제개혁을 위해 불리했던 조건 중 하나는 쿠바 경제의 대외종속성이 대단히 크다는 사실이었다. 쿠바의 카스트로는 미국의 자본주의로부터 벗어나겠다는 명분으로 공산혁명을 진행했지만, 공산혁명 이후 쿠바는 사회주의 종주국인 소련에 거의 전적으로 의존해야 하는 더욱 종속적인 처지가 되고 말았다. 특히 소련을 위시한 사회주의 국가들의 지원이 없는 한 버티기도 어려운 것이 쿠바의 경제상황이었다.

그렇기 때문에 소련과 동구의 몰락은 쿠바에 큰 충격을 가했고, 국제사회주의 몰락 이후 쿠바의 경제는 피폐 상태에 이르렀다. 앞에서 분석했듯이 국제공산주의가 몰락한 직후 쿠바 경제 성장률은 4년간 마이너스 성장을 기록, 4년 동안 쿠바 경제규모의 약 1/3 이상(35%)이 줄어들게 되는 심각한 경제난에 봉착하였다. 사경제(私經濟)의 도입에 대해 반감이 극도로 높은 카스트로였지만, 도저히 개혁을 단행하지 않을 수 없는 절박한 상황이었다. 결국 1990년대 이후, 쿠바 정부는 다음 표에서 보는 것과 같은 개혁정책을 단행했다.

● 표 II-4 쿠바의 초기 경제개혁

연도	경제개혁의 내용
1990년	대외개방을 중심으로 한 미온적 개혁
1990년	외국인을 상대로 한 관광 허용(외화벌이 의도)
1992년	헌법 개정을 통해 합작회사 소유권 인정, 제한적인 개혁·개방은 결과적으로 경제의 불균형만 심화시킴.
1993년	생산주체들에 대한 과감한 개혁 조치 단행

1993년 이후 쿠바에는 더욱 심도 있는 개혁이 필요한 상황이 초래되었고 결국 1993년부터 대대적인 경제개혁이 실시되기 시작했다. 새로운 경제개혁의 내용을 보면,

<1993년 이후 쿠바의 경제개혁>

- ① 달러사용 합법화(1993.7),
- ② 농업의 외자합작, 이를 통해 국영농장이 협동농장(UBPC)로 변화되었다. 농업을 직접 담당하는 농민에게 무기한 토지 이용권이 부여되었다. 비록 소유권은 아니지만 이익을 분배할 수 있는 권한이 부여되었고, 생산물을 소유할 수 있는 권한도 부여되었다. 자본주의 인센티브제도의 본질인 월급이 생산에 연동되기 시작했으며 경영의 자율성이 부여되었다.
- ③ 노동인센티브가 확대되었으며,
- ④ 농업 부분의 자유시장이 설치되었다.
- ⑤ 외자기업이 인정되어 2005년까지 19개 국가로부터 20억 달러의 투자 유치 기록을 세울 수 있었다. 관광 이외에도 농업, 광업, 기름, 석탄, 이동통신, 섬유도 외국인들에게 개방되었다.
- ⑥ 수출입 자유지대가 설치되었으며,
- ⑦ 자영업이 확대 인정되었다.

쿠바인들은 1989년부터 1993년에 이르는 단기간 동안 극심한 경제 침체를 경험했지만 국가 지도자들의 재빠른 대처로 인해 열악한 경제 상황을 곧 회복하는데 성공했다. 마치 북한의 '고난의 행군 시기'와 유사한 이 기간에 쿠바는 사회주의 경제체제로써는 더 이상 국가를

지탱할 수 없다는 사실을 깊이 인식했다.

국가의 배급체제가 동요했었고, 암시장이 창궐했으며, 암시장 물가 및 환율이 급등함으로써 국가 재정악화 상황이 초래되었다. 결국 이 같은 위기 상황은 쿠바 경제개혁을 위한 초기조건이 되었다.

쿠바의 경우, 이미 앞에서 지적한 바처럼, 국제환경 역시 개혁·개방을 위해 필요한 자극을 제공했다. 쿠바가 처한 국제정치적인 조건은 대단히 적대적인, 그러나 실질적 위협행동을 취하지는 않은 미국의 존재였다고 말할 수 있다. 미국은 쿠바에 대해 적대정책으로 일관했지만, 쿠바의 안전 보장을 직접적으로 위협하지는 않았다.

(4) 쿠바가 이룩한 성과

엄격한 의미에서 말한다면 쿠바의 경제개혁은 ‘체제전환’(Regime Transformation)에 해당되는 것은 아니다. 쿠바의 경우는 경제개혁의 초기 단계로써 기본적으로는 사회주의를 유지하는 한도 내에서 시장경제 요소를 대폭 도입한 수준이라고 보는 편이 옳을 것이다. 비록 부분적인 경제개혁이었지만 쿠바의 국민총생산은 1994년부터 플러스 성장 국면으로 돌아서게 되었고 2000년대 이후부터는 연평균 10% 이상의 고도 경제성장을 기록하고 있다.²⁸

관광수입이 쿠바 산업의 상징물인 설탕 수출을 통한 수입액을 초과하게 되었다. 개인경제 부분이 크게 활성화됨으로써 자본주의를 향한 전환의 기초도 마련되었다. 1993년 117개 업종에 대한 개인 자영업이 합법화된 이후 자영업자의 숫자가 계속 늘어나서 1999년에 이미 50만 명

²⁸ 윤대규(편)·Dominguez, et. al., *The Cuban Economy at the Start of the 21st Century* (Cambridge: Mass, Harvard University Press, 2004), p. 218.

의 자영업자가 영업을 하고 있었다. 자영업자로 분류되는 직종은 예술가, 식당주인, 택시운전사, 야채 및 음료 판매인, 책방주인, 구둣방주인, 유모, 배관공, 기타 서비스업 등이다.

쿠바의 경제개혁은 거시경제적인 측면에서 쿠바 경제의 회복을 초래했지만 부작용이 전혀 없는 것은 아니었다. 모든 자본주의 체제에서 거의 필연적으로 나타나는 사항이기도 하지만 쿠바가 자본주의적 요인을 많이 포함하는 경제개혁을 단행한 이후 나타난 현상은 개인 간 경제 불평등의 심화와 부정부패 및 범죄가 만연하게 되었다는 점이다. 그럼에도 불구하고 쿠바 사회에 나타난 경제 불평등이라는 문제점은 쿠바 경제의 규모 확대라는 이득으로 상쇄되고도 남는 것이다.

다. 소련

마르크스·레닌주의를 공식 이데올로기로 삼아 공산당 1당 체제를 유일한 지배구조로 확립한 소련과 동유럽 국가들은 1980년대 말까지 이 체제를 유지하였다. 1980년대 말에 이르러 소련과 동유럽 사회주의 체제 내에서 기존의 통제력을 약화시키는 조짐이 일거에 분출되기 시작했다. 이와 동시에 대외적으로 사회주의 체제의 존속 가능성을 약화시키는 환경이 조성되면서, 1989년을 기점으로 동유럽 사회주의 체제가 붕괴하고 1991년 말에 이르러 사회주의 체제의 본산 소련방이 해체되기에 이르렀다.

소련의 경우, 고르바초프(M. Gorbachev) 집권 이후 도입한 페레스트로이카(Perestroika)는 소련체제가 안고 있는 문제점들을 국내 외에 공개적으로 노출시켰고, 소련은 자신의 문제를 단기간 내에 스스로 해결해야 하는 압박을 받았다. 소련체제는 1991년 12월 30일

I
II
III
IV

연방의 해체를 통해 체제의 특질이 전환되기에 이르렀다고 의견상 평가할 수 있지만, 이미 1987년 페레스트로이카의 도입 시기부터 정치·경제적 측면을 비롯한 총체적인 체제전환이 진행되었다. 소련의 체제전환 과정에서 1991년 8월 소연방을 보존하고자 했던, 미수에 그친 쿠데타 시도가 있었지만 소련의 체제전환은 대체로 평화적이고 온건한 형태로 이루어졌다. 소련에서의 체제전환 과정에서 나타난 특징은 다음과 같다.

(1) 완만한 체제전환—격변 없는 변화와 고통의 연속

소련의 체제전환은 동유럽에 비해 상대적으로 긴 시간과 다양한 경험 속에서 이루어졌고, 현재도 진행되고 있는 미완성의 노정임을 분명하게 제시해 준다. 소련은 1985년 고르바초프의 집권 시부터 체제 전환의 시동이 걸린 시기로 간주하여, 1991년 말 소연방 해체 및 옐친(B. Yeltsin) 및 푸틴(V. Putin) 집권기의 러시아에 이르기까지 오랜 기간 동안 체제전환의 계기들을 간직한 채 변모해왔다.

소련에서는 간혹 역사적 전환의 순간들은 몇 차례 있었지만, 동유럽 처럼 짧은 시간 안에 모든 것을 변화시키는 대전환의 드라마는 존재하지 않았다. 소련에서는 정치체제의 변동과 마찬가지로 경제적 소유 양식의 변화와 관련된 체제전환의 시도가 동유럽보다 일찍부터 있었다. 또한 소련의 시도로 인해 영향을 받은 동유럽 체제 내에서의 변화를 야기하기도 했지만, 정작 변화를 먼저 시도했던 소련과 러시아 자신은 체제전환의 모범이라고 할 수 있을 정도의 가능성과 실적을 제공하지 못했다.²⁹

²⁹ 오늘날의 러시아와 과거 소련으로부터 독립한 CIS 내의 다른 국가들이 동유럽에

결국 소련과 그 뒤를 이은 러시아에서의 개혁과 변화를 위한 일련의 움직임은 체제전환의 큰 틀 내에서 꾸준히 진행되었지만, 그다지 성과 있는 결실을 생산하지 못했다는 점에서 동유럽과 구분된다. 물론 시민적 자유의 증대와 절차적 민주주의의 큰 틀 확립과 같은 측면에서 동유럽과 오늘날의 러시아는 공산통치 하의 과거에 비해 공히 큰 진전을 이룩했으며, 이를 통해 체제전환의 결실을 공유하고 있다는 사실에 공감할 수 있다. 그러나 소련은 동유럽과는 다른 체제전환 과정을 겪었으며, 이로 인해 전환기 이후의 실상이 여러모로 차이나는 상황이 초래되었음을 부인하기가 어렵다. 소련의 체제전환의 성격은 1991년 8월, 미수에 그친 쿠데타 실패와 1991년 12월, 연방이라는 체제형식의 근간 붕괴 및 1993년 10월 의사당 사태와 같은 헌정질서의 중단 위기를 극복했던 경험에서 나타나듯이, 스스로 체제전환의 모멘텀을 이룰 수 있는 결정적인 몇 차례의 계기들이 있었다. 그러나 체제전환의 효용성을 절감하면서, 동시에 많은 사람들이 공유하는 체제변동에 대한 정서가 소련의 경우 보편화되어 있지 못하다는 점을 지적할 수 있다.

소련에서 발생한 전환의 서장인 페레스트로이카의 진행 과정과 그 결과는 기존 권력구도를 급격하게 와해시키고, 정치적 균형을 동유럽에서의 그것보다 더욱 급속하게 파괴시켰다. 소련에서는 동유럽과 다른

서보다 많은 민주화에 대한 제약이 존재한다는 사실에서 분명하게 이점이 드러난다. 특히 전환의 요체라고 할 수 있는 행위자인 러시아 엘리트들의 행태가 무엇으로부터 연유하는 데에 대한 관심은 학문적 논쟁의 중심적인 주제이다. Nicolai Petro, *The Rebirth of Russian Democracy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995); Frederic Fleron, "Post-Soviet Culture in Russia: An Assessment of Recent Empirical Investigations," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 2 (1996), pp. 225~260; Martin Malia, "The Haunting Presence of Marxism-Leninism," *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 2 (1999), p. 43.

역사적 근원으로부터 형성된 사회와 국가의 체제가 엄존하고 있었으며, 여기에 덧붙여 독단화된 의식까지도 있었다.³⁰ 즉 체제전환의 추진력을 당초부터 보유했던 ‘당’이라는 절대적인 존재가 개혁과 전환에 관심이 없는 인사들로 이루어진, 거대한 관료적 통제기구이었을 따름이었기에 소련에서 개혁이 성공할 수 없었다는 점은 자명하다. 역사적 가정의 일환으로 페레스트로이카가 좀 더 일찍 시작되고 당을 통하지 않고 시민적 활력을 바탕으로 개혁을 추구했다더라면 민주적 전환이 좀 더 용이했었을 것이라고 추정할 수 있지만, 이 역시 ‘지도자 요인’(The Leader Factor)이라는 독립변수를 중심으로 정치현상이 표출되는 러시아적 정치문화를 고려할 때 단정할 수 없는 것이라고 할 수 있다.

결국 소련의 체제전환은 사회의 분열 및 정체를 만성화시켰으며, 동시에 그 과정에서 역설적으로 자신들의 조국 러시아를 재발견하고 미완성의 근대적 과제를 추구하는 효과를 낳았다는 점도 입증하였다. 소련의 경험은 특히 정치적 측면에서 체제전환의 초기부터 현재에 이르기까지 제도적 수준의 체제전환은 확실하게 이룩했다는 한 가지 분명한 특성을 드러내고 있다.³¹

30. 야코블레프(A. Yakovlev)는 그 근거로 사회주의와 소련 공산당의 붕괴를 완결된 사실로 받아들이지 않는 세력들이 동유럽과 비교할 때 상당히 많다는 사실을 제시하기도 했다. Алексапдр Якоблев, Предисловие Обвал Послелюбие (Москва: Новоти, 1992), p. 173.

31. 제도적 수준에서 체제전환이 이루어졌다는 것은 자유민주주의의 내용을 다 갖추었다는 것이 아니라, 자유민주주의와 구분되는 ‘선거민주주의’(Electoral-Democracy), 혹은 ‘유사민주주의’(Pseudo-Democracy)에 해당된다고 보는 관점이다. 이들 유형은 자유민주주의에서 규정하는 최소한의 절차적 요소들을 가지고 있으나 공정한 경쟁이나 집권당의 정권교체 가능성에 있어서는 부정적 요소들이 포함되어 있다. Larry diamond, “Is the Third Wave Over,” *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3 (1996), pp. 21~25.

(2) 엘리트 전환의 측면

엘리트 전환의 측면에서 파악할 때 소련과 러시아는 독특한 특성을 갖고 있다. 즉 소련의 엘리트는 체제전환 과정에서 구 지배엘리트 다수가 온존되면서 전환의 국면에서 과도기적 혼란에 따른 과실을 향유하고 권력집단에 재합류하는 면모를 분명히 보여주었다. 동시에 금융과 과두 재벌이나 기업인을 중심으로 하는 새로운 엘리트 집단이 등장하는 등 복합적인 측면이 존재한다. 체제전환의 국면에서 소련의 지배엘리트는 고르바초프 집권기에 개혁파와 보수파로 분열되어 심각하게 대립하였으며, 이로 인해 소련이 해체되는 결과를 낳았다. 소련이 붕괴된 후에는 급진적 엘리트와 금융과두제를 이끄는 경제엘리트 간의 연합이 형성되는 식으로 새로운 엘리트 연합이 나타났다.³²

소련 권력의 정점에 우뚝 섰던 고르바초프와 소련 공산당 내부에서 심각한 분열양상을 띤 급진 개혁파 및 온건 개혁파와 보수파 간의 대립과 1989년 인민대표대회의 발족은 공산당 권력을 약화시키는 결과를 가져왔고,³³ 개혁을 추진하는 구심점을 확보하지 못하도록 하는데도 기여하였다.

³² 우평균, 『소련붕괴와 현대러시아정치』 (서울: 도서출판 매봉, 2002), pp. 180~211.

³³ 고르바초프는 명백히 대립하는 세력 간의 대결에서 명확한 태도를 취하지 않으면서, 그는 양쪽의 지지를 모두 잃지 않으려고 평형을 유지하려 했다. 그러나 결과적으로 고르바초프의 중도적 태도는 바람직하지 못한 역할을 했다. 고르바초프 식의 개혁은 그 자체의 특성에서 이미 예정된 사회적 기대 속에서 뿌리 깊은 모순이 내재해 있었다. 개혁은 구체적 목적과 과제 면에서 이론과 실재를 포함한 과거의 많은 요소들을 부정하지만 심리적으로는 과거를 계속 답습하였다. 과거의 답습이란, 지지를 얻을 것이란 계산에서 '위로부터' 취해진 처방과 공식들이다. 고르바초프의 개혁은 이와 같은 객관적 요인 외에도 개개인의 인맥 구조로 볼 때 실제로 '아래로부터' 페레스트로이카를 지원해 주는 사람이 존재할 수 없는 소련 사회의 개인들이 갖고 있는 관계의 측면이라는 주관적 요소가 실패로 귀결되는데 영향을 미쳤다. Александр Якоблев, *Предисловие Обвалу После.любие*, pp. 153~155.

전통적인 당 중심의 소비에트 국가체제가 개혁의 대상으로 지목되면서 제도개혁의 주된 의제가 된 것은 1988년 6~7월의 소련 공산당 제19차 당 회의에서부터라고 할 수 있다. 제19차 당 회의는 고르바초프가 주창한 정치개혁의 가장 중심적인 내용으로 당과 국가의 분리를 논의하면서, 공산당의 유일성을 배제하고, 복수 정당제를 채택하고, 동시에 당의 경쟁성을 강화하는 노력으로 이어졌다. 즉, 고르바초프가 1985년 3월 공산당 서기장 취임 이후 ‘근본적 개혁’을 주장하면서 경제회복을 위한 발전상을 제시하는데 주력하였다. 이것의 연장선상에서 1987년 이후 페레스트로이카를 역설했으나, 1988년 이후에는 경제개혁을 미루고 정치부문으로 개혁을 확대하기 시작했다.

제19차 당 회의에서 고르바초프는 서구식 의회 및 강력한 권한을 갖춘 대통령제 도입을 골자로 하는 정치개혁안과 더불어 지방 소비에트(지방의회)도 민의를 대표하는 기구로 변모되어야 한다고 주장하였고,³⁴ 이에 발맞추어 소련에서는 일련의 정치개혁이 진행되었다. 이에 따라 1989년 3월 소련 역사상 최초로 인민대의원 중 2/3가 경쟁에 의해 비밀투표로 선출되었고, 인민대의원 대회에서 상설 의회로서의 소연방 최고회의가 구성되었으며, 지방 소비에트 선거가 실시되었다. 1990년 3월에는 대통령제를 도입하여 고르바초프가 인민대의원 대회에서 간선으로 연방 대통령에 선출되었다.

이처럼 1990년 하반기에 이르러 기존 소련의 국가권력이 당에서 국가로 이전되는 과정을 완료하고, 더불어 공산당의 지위가 약화되는 경로를 밟았다. 공산당의 지위 약화는 다당제에 대한 시도와 같은 맥락이며, 의회의 등장과도 궤를 같이하는 것이라고 할 수 있다. 1989년

³⁴-Правда, June 29-July 2, 1988.

최초의 선거가 시행되면서부터 공산당의 유일 대표성이 흔들리기 시작했고, 같은 해 7월 옐친과 사하로프(A. Sahkarov)·포포프(A. Popov)·아파나시예프(Y. Afanasiev) 등을 대표로 하는 ‘지역 간 대의원 그룹’이 등장하면서 야당의 형성과 이에 따른 복수정당제 허용이 불가피해졌다. 1989년 말을 지나면서 수십 개의 정당과 수천 개에 달하는 비공식그룹이 출현하기에 이르렀고, 이들의 회원 수가 수백만 명으로 추산되었다.³⁵

소련의 체제전환이 공산당의 약화와 1991년 8월 미수에 그친 쿠데타의 여파로 공산당이 불법화되었던 사실과 직접적으로 연관되지만, 이는 소련 붕괴로 이끌었던 여러 가지 계기 중 하나였다. 그렇지만 공산당 불법화는 소련 해체에 결정적인 전기를 마련한 요인이라고 할 수 있다. 소련 해체에 이르기까지 지배엘리트의 대응을 살펴볼 때, 몇 가지 특징을 추출할 수 있다.³⁶ 첫째, 기존체제를 유지시키고자 하는 최초의 계기는 체제 자체, 즉 지배엘리트로부터 비롯되었다. 고르바초프의 개혁정책은 고르바초프 개인의 충분히 자각적인 동기에서 연유했지만, 그뿐 아니라 그를 둘러싸고 있는 소련 공산당 지도부 내에서 팽배한 위기의식의 소산이라는 점도 헤아릴 필요가 있다. 브레즈네프(L. Brezhnev)도 부초의의 사후 잇따른 최고 지도자의 죽음은 지배엘리트의 장기화되는 관료화와 이에 따른 노인정치의 결과물과 연결된다. 그렇기 때문에 소련 체제의 활력을 이끌어내기 위해서는 젊은 지도자가 나와서 보다 장기적으로 체제변화를 주도해야 한다는 공감대가 소련 공산당에 이미 형성되어 있는 상태였기에 고르바초프의

³⁵- *Moscow News*, July 15, 1990; Tass, August 1, 1990.

³⁶- 정한구, 『러시아 국가와 사회: 새 질서의 모색, 1985-2005』 (서울: 한울 아카데미, 2005), pp. 74~77.

등장이 가능했고, 그의 개혁 시도에 대한 거부감이 적은 상태에서 나름 대로 순조롭게 출발할 수 있었다는 것이다.³⁷ 그러나 무엇인가 해야 한다는 긴박감에도 불구하고 막상 무엇을 해야 한다는 뚜렷한 방침이 제시되지 못하면서 개혁은 처음부터 ‘주저 끝에’ 시작되었으며, 경제 회복만을 염두에 둔 체제 내 개혁이 채택되었다.

둘째, 막상 개혁이 시작되었지만 고르바초프의 집권 중 개혁의 방향과 속도에 대해 지배엘리트 내부에서 분열이 심화되었다. 고르바초프를 중심으로 한 소위 체제 내 개혁세력은 점차 개혁이 단순히 경제 분야에만 국한되기는 어려우며 개혁의 성공을 위해서는 체제 자체의 틀을 바꾸는 변화가 요구된다는 입장으로 발전해나갔다. 반면에 소련의 기존체제의 틀을 고수하고자 하는 보수적 입장의 엘리트들은 이에 끝까지 반대하는 입장을 취했다. 고르바초프와 보수파 간의 대립은 갈등의 폭을 증대시켰으며, 이는 권력투쟁으로 비화되어 고르바초프가 권력을 집중화시키는 노력을 다하는 원인이 되었다. 체제전환의 초기 국면에서 지배엘리트가 개혁의 일정에 합의하고 이를 추진하는 경로가 형성되면 체제전환의 초기 전환이 성공적으로 이루어지지만, 소련처럼 지배엘리트가 내부적으로 분열하는 상황에서는 구체제가 파열되고 분열하는 과정이 순조롭도록 돕는 역할만 할 뿐이라는 것을 보여준다.

결국 고르바초프의 페레스트로이카 실패 원인에 대해서는 여러 가지로 분석이 가능하지만, 소련에서는 1인자가 주창하는 개혁이 실패했기 때문에 체제전환 역시 순조롭게 될 수 없었다는 한계를 처음부터 안은 채 출발했다. 엘리트 교체와 개혁정책의 성공 여부 및 순조로운

³⁷- Seweryn Bialer, “The Changing Soviet Political Systems: The Nineteenth party Conference and After,” Seweryn Bialer (eds.), *Politics, Society and Nationality Inside Gorbachev’s Russia* (Boulder, CO: Westview Press, 1989), p. 193.

체제전환의 가능성이라는 요소들을 종합해 볼 때, 소련에서는 과거에 이념적으로 소련체제를 가장 적극적으로 옹호하고 사회주의의 가치를 포기하지 않았던 엘리트 그룹은 엘리트 연합에서 배제되었다. 반면에 체제전환을 옹호하고 새로운 지배형식에 찬동한 구 엘리트 집단 내의 다수 성원들이 재집권하거나 경제적으로 지배층에 합류하는 식으로 엘리트 전환이 이루어졌다. 이 과정에서 개혁은 최고 권력자 1인의 구호로만 그치고 말았으며, 이에 따른 체제전환의 전 과정도 고통스럽고 완만하게 진행될 수밖에 없었다.

● 표 II-5 엘리트 구조에 따른 체제전환방식의 유형적 구분과 그 특징

유형(사례)	체제전환방식	정치·경제체제 특성 (과도기)
러시아형 (러시아)	지배엘리트의 분열(개혁파와 보수파)과 대립 → [소련 해체] → 급진적 엘리트와 금융과두제 연합 형성('보수파' 몰락)	<ul style="list-style-type: none"> ● 국가주의 ● 가산제 자본주의 (즉별 자본주의)
동부유럽형 (루마니아)	지배엘리트의 잠재적 분열(개혁파 엘리트 미형성) → [국지적 대중봉기, 권력투쟁 내연] → 지배엘리트의 인적 연속성 유지(특정 분파 제거)	<ul style="list-style-type: none"> ● 권위주의 체제 (+포폴리즘, 약탈적 자본주의 국가 포획)
중부(중동부) 유럽형 [폴란드·헝가리]	지배엘리트 개혁파와 반체제엘리트의 정치적 타협(보수파 고립) → 정치엘리트의 일부 교체, 경제엘리트(기술관료, 경영 엘리트)의 인적 연속성 유지	형식적 민주주의 체제 (+포폴리즘)

출처: 최완규·최봉대, "사회주의 체제전환방식의 비교연구," 윤대규 엮음, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』 (서울: 한울, 2008), p. 38.

(3) 민주주의 전환 유형 비교—주도세력의 측면

소련식의 체제전환은 이른바 '위로부터의 혁명'에 의하여 동유럽보다 일찍 촉발되었다. 소련에서는 당과 국가 지도부 내의 극소수의 인사

I
II
III
IV

들에 의해 개혁이 주장되고 체제에 대한 비판을 가하기 시작했다는 점이 이후의 진로를 시사해 준다. 소련에서는 동유럽이나 민주화 전환을 이룩한 과거의 다른 권위주의 국가들과 달리 체제전환 과정에서 조직적인 야당 세력이 존재하지 않았고, 소련 공산당의 무한한 권력에 대한 심각한 대중적인 저항도 없었다.

대체로 소련 해체의 전 과정을 통해 체제 밖 엘리트와 일반 시민의 역할이 미미했다는 점이 나타난다. 소련에서도 물론 동유럽 시민사회에서 나타났던 지도적인 지식인이 개혁의 상징으로 추앙받았던 점이 없지는 않았다. 안드레이 사하로프(Andrei D. Sakharov)와 같은 일군의 반체제 인사들이 오래 전부터 소련 사회의 모순을 지적하면서 서구식의 자유민주주의적 개혁을 요구해왔었다.

고르바초프의 개혁이 진전되는 과정에서도 1989년 7월, 50여만 명의 광부 파업과 같이 독립노조의 주도 하에 노동자들의 파업이 조직되었으며, 시민들이 생활고에 항의하여 반정부 시위에 참여하기도 했다. 그러나 전반적으로 이들은 영향력 있는 세력으로 조직화되기보다는 주로 정부의 실정과 무능에 대한 불만의 표출이라는 반사적(Reactive) 반응의 수준을 벗어나지 못했다. 러시아의 유물과 환경 보존 등 비정치적 목적을 표방하면서 1960년대부터 자생적으로 나타나기 시작했던 소위 ‘비공식집단’들이 고르바초프 집권 이후 정치단체로 탈바꿈하여 대거 등장했으나, 이들의 대중적 기반은 취약하여 폴란드의 자유노조가 담당했던 수준의 정치적 역할은 수행하지 못했다. 1991년 8월 쿠데타 발생 당시에도 쿠데타를 반대하고 적극적으로 항의한 시민의 숫자 또한 사실상 제한적이었다. 이런 점에서 동유럽과 달리 소련에서 체제와 독립된 시민사회의 대두는 개혁의 부산물일 뿐이지, 결코 그것의 전조는 아니었다고 할 수 있다. 고르바초프의 개혁은 일관

하여 일종의 사회주의 공동체 구현을 목표로 국민의 정치참여 확대를 통해 직접 민주정을 지향한 것이며, 결코 이해관계에 기초한 분파적 성격의 시민사회의 발전을 의도한 것은 아니었다.³⁸

소련에서 시행되었던 위로부터의 개혁은 나름대로의 장단점을 갖고 있다. 그것은 오랜 합의의 유지와 정치발전 속에서 연속성을 보장해 주고 안정을 부여하며 사회의 붕괴를 방지하는 역할을 할 수 있다. 또한 위로부터의 개혁은 민주주의에 잠재적으로 동조하는 당과 국가 기관의 사람들을 개혁으로 끌어들이 수 있는 가능성도 포함한다. 소련에서는 위로부터의 개혁이 갖는 이와 같은 장점이 축소되고 단점이 확대되는 경로를 밟았다. 체제전환의 주도세력이라는 측면에서도 체제 전환이 분명한 성과 없이 장기화되면서 주도세력마저 모호해지는 우여곡절 속에서 변화를 겪었다.

라. 동유럽

동유럽의 체제전환은 소련에 비해 나라별로 유형이 다르고, 진행과 정도 상이하다. 동유럽의 국가들은 과거에 사회주의 체제가 형성되었던 역사적 경험이나 지배엘리트들이 체제에 갖고 있는 체제에 대한 정통성, 저항세력의 성장정도 및 개방의 진행정도에 따라 각국의 사회주의 체제의 붕괴가 진행되는 모습이 다르게 나타났다. 그동안 수십 년 동안에 걸쳐 이루어진 공산주의의 실험이 경제적 궁핍과 정치적 탄압, 그리고 만연된 부패 등으로 인해 실패로 끝남에 따라 동유럽 각국에서는 정치적 다원화로 대표되는 민주주의와 시장 자본주의를 보다 본격적으로 받아들일 여건이 조성되었다.

³⁸ 정한구, 『러시아 국가와 사회: 새 질서의 모색, 1985-2005』, pp. 76~77.

동유럽 각국이 체제전환을 이룩한 수단은 무엇보다도 선거라고 할 수 있다. 자유총선거까지의 과정과 총선거 결과를 보면 동유럽 각국은 모두 각국의 국내 정치상황에 따라 서로 다른 경로와 결과에 도달했음을 알 수 있다. 폴란드와 헝가리는 대항세력인 시민사회와 집권 공산당과의 협상을 통해 총선거를 실시할 것을 합의함으로써 체제전환을 이룩하였다. 그 밖의 동유럽 국가들은 권력기관인 공산당과 시민사회의 단절로 인하여 협상 이외의 방법을 통하여 체제전환이 이루어졌다. 동독, 불가리아, 알바니아 등의 국가에서는 집권자의 폭력과 이데올로기에 의해 무력해진 시민사회가 자신의 이익을 표출하는 방법으로서 대규모 국외탈출과 같은 이탈방식을 택함으로써 체제에 대한 불만과 저항을 표출했다.³⁹

폴란드와 체코에서 나타난 시민사회의 힘은 체제붕괴를 초래하는 가장 큰 원동력으로 작용했으며, 그것의 궁극적인 전환점은 일반 시민들이 자유로이 참여하는 선거를 통한 것이었다. 여기서 선거에는 집권층이 불리할 수도 있는 요소가 다분히 존재함에도 불구하고 기득권자로서 공산 지배엘리트들이 이러한 불확실한 방법을 택할 수밖에 없었다는 점에 주목해야 할 필요가 있다.⁴⁰ 폴란드는 강력한 자유노조와 같은 시민사회 세력이 존재하고 있어 이들과의 대결·대치 끝에 선거를 통한 체제변화를 도출해내는데 성공했다. 반면에 헝가리는 폴란드와 달리 시민사회 내의 세력이 훨씬 미약했기 때문에 공산당

³⁹- Albert O. Hirshman, *Exit, Voice and Loyalty* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970); 서재진 외, 『사회주의 체제 개혁·개방 사례 비교연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 311~312.

⁴⁰- 대부분의 동유럽 국가들의 선거결과를 보면 우익정당들이 승리하였고 좌파정당의 경우도 이미 공산주의는 포기함으로써 자유민주주의 체제로의 전환 가능성을 열어놓았다.

정부로써는 선거를 통한 체제유지에 자신감을 갖고 있어 결과적으로 선거를 선택할 수 있었다. 그러나 이 과정에서 시민세력, 반체제 세력의 조직적인 저항과 요구가 있었기 때문에 헝가리 공산당 지도부는 분열의 모습을 보이고 결국 개혁으로 전환하였다. 폴란드와 비교할 때 헝가리는 훨씬 미약한 사회세력의 대응으로 인하여 취약하지만, 불가리아, 루마니아, 알바니아 등과 비교하면 이들 후자에 속한 나라들의 집권층들은 훨씬 자신 있고 정확하게 정국의 추이를 진단하고 그들의 체제를 유지하기 위해 신속한 선거를 실시한 것이다.⁴¹

사회주의 체제로부터의 제1단계 전환이 선거를 통한 자유화로 대체로 수렴되었다함은 결국 사회주의 체제를 유지했던 지도부 교체를 전제로 수행되는 전환의 방향성 확립이 우선시되었다는 것을 의미한다. 공산당 지배체제가 당분간 지속되는 경우는 일부 존재할지라도, 구체제의 지도부가 온존되는 상태에서 전환이 이루어졌던 역사적 사례는 경험적으로도, 이론적으로도 존재하기 힘들다. 따라서 현실 사회주의 체제의 전환은 그 우선순위를 정치부문에 둘 수 있으며, 이는 정치적 민주화가 시장경제를 발전시키는데 전제조건이 될 수밖에 없음을 의미한다. 특히 동유럽의 경험은 정치전환이 경제전환을 효율적으로 추진할 수 있는 방향 제시를 가능하게 해준다는 점을 일깨워주었으며, 체제전환의 초기과정에서 가장 핵심적인 역할을 수행하는 것은 정부의 주도능력이라고 할 수 있다.⁴² 동유럽에서의 체제전환 과정에서 나타난 특징은 다음과 같다.

41. 서재진 외, 『사회주의 체제 개혁·개방 사례 비교연구』, pp. 314~315.

42. 체제전환은 단순히 독자적이고 역동적인 시장의 힘에만 의존할 수 없으며, 자유시장 메커니즘의 전통과 경험이 적고, 적절한 사회문화가 결여된 경우 정부의 개입이 더욱 필요하기 때문이다. 이규영, “동유럽 민주화와 선거,” 『한국정치학회보』, 제30집 4호 (한국정치학회, 1996), pp. 443~444.

(1) 총체적 성격-경제 및 정치부문의 동시적 체제교체문제

1989년에 발생한 동유럽에서의 사회주의 체제의 몰락은 체제 내에서 잠재된 불만들, 즉 억압적 정치체제, 비효율적 경제체제, 슬라브, 세르비아 또는 체코 민족과 같은 다민족체제에서 특정민족 중심의 지배 및 소련의 블록 내 헤게모니 경쟁에서 야기되었다. 민주화 전환의 이론적 측면에서 볼 때, 동유럽의 경우에는 남유럽의 선례가 보여 주었던 자유화, 민주화 및 고착화라는 ‘단계의 지속현상’이 결여되었다.⁴³ 즉 사회주의 체제로부터의 전환과정은 그 초기 국면은 물론 사실상 체제목표인 자유민주주의와 시장경제체제로의 발전단계까지 포괄하는 총체적인 과정으로 이해되어야 하고, 이에 근거하여 전환의 국면이 분류되어야 한다. 따라서 체제전환의 단계를 자유화, 민주화 및 고착화로 분류할 때, 제1단계는 자유화(Liberalization) 과정이다. 이 단계에서는 구체제의 붕괴 측면이 강조된다. 구체제로부터 해방 내지 자유화하는 현상은 기존 사회주의 체제붕괴로 일단 완성된다. 제2단계는 민주화(Democratization) 과정으로, 이 단계에서는 체제의 교체 및 제도가 구축되는 내용이 중요하다. 정치적으로 새로운 헌법

43. 1980년대 후반 동유럽과 소련에서의 체제변동 및 전환의 사례가 1980년대까지 진행된 라틴아메리카와 아시아에서의 민주화의 물결과 그 성격이 다른지에 대해서는 논란이 있었다. 양자가 다르다고 보는 근거는 첫째, 기존의 민주화로의 전환은 권위주의 체제로부터 자유민주주의 체제로의 전환을 의미하는 ‘이행론’과 ‘협약론’에 기초하고 있지만, 공산체제로부터의 전환은 민주주의에 대한 지향뿐 아니라, 독재로 흐르는 경향도 포함하고 있으며, 둘째, 정치엘리트 간의 협약에 의해 민주화 이행이 이루어지는 기존의 체제전환 경험과 달리 공산체제로부터의 체제이행은 협약에 의하기보다는 대부분 공산당의 정치권력 상실이 급격하게 이루어지고, 대중봉기에 따라 사실상의 통치가 불가능해진 상황에서 체제전환으로 이어졌다는 특징이 있기 때문이다. Michael McFaul, “The Fourth Wave of Democracy and dictatorship: Noncooperative transitions in the post communist world,” *World Politics*, Vol. 54, No. 1 (2002), pp. 212~244.

과 선거체제를 채택하고 민주적 과정이 사회전반에 침투하며, 이를 통해 민주주의의 작동이 제도화될 수 있다. 제2단계에서는 경제적으로도 포괄적인 경제구조의 변혁이 이루어진다. 예를 들어 은행제도의 창설, 탈독점화, 법률상 정의된 사유재산권에 기초한 중간 규모의 사유화 현상을 동반한다. 마지막 단계는 대체 및 전환 내용의 고착화(Consolidation) 과정이다. 고착화 단계에 진입하면 정치적 안정과 경제적 도약 현상이 수반되며, 시민사회가 완성될 때, 자유민주주의와 시장자본주의를 목표로 한 사회주의 체제의 전환은 완료된다는 내용을 전제로 삼고 있다.⁴⁴

이와 같은 단계적론적인 전이가 명확하지 않고, 때로는 각 단계의 특징들이 혼재된 상태에서 진행되는 동유럽에서의 변화는 1989년을 기점으로 페레스트로이카 초기 소련에서와 달리, 개혁·개방 수준을 넘어 혁명적인 체제전환으로 발전하였기 때문에 그 양상이 이전의 민주화 단계결과와는 다르게 나타난다. 그럼에도 불구하고 동유럽 국가들의 혁명적 변화는 정치적 다원주의의 정착과 시장경제제도의 확립 및 사회주의 불럭체제의 붕괴 등으로 귀결되었다. 그러나 그 변화과정은 각국의 역사, 정치, 경제, 사회, 문화, 종교 및 기타 제반 특성에 따라 차이를 나타냈다. 일찍부터 경제개혁에 착수한 경험이 있고 비록 초보적인 형태로나마 시민사회가 발전하고 있었던 폴란드나 헝가리, 체코 등 동유럽 선진 사회주의 국가들은 공산당 정부와의 타협에 의해 자유총선거를 실시하였으며, 결과적으로 시민사회 단체들이 집권에 성공한 가운데 순조로운 체제전환을 이룩하였다.⁴⁵

⁴⁴- Z. Brzezinski, "The Great transformation," *The National Interest*, Vol. 33, No. 3 (1993), pp. 3~5.

⁴⁵- 동유럽 국가들의 개혁은 1985년 이후 소련에서 시작된 '페레스트로이카'로부터

I
II
III
IV

반면에 시민사회의 형성이 부진하고 경제가 비교적 낙후된 불가리아, 알바니아, 루마니아 등의 국가들에서는 자유총선거를 실시하였음에도 불구하고 최초의 자유총선거에서는 과거의 집권 공산계열이 재차 집권하는 모습을 보여주었다. 이와 같은 차이에도 불구하고 모든 동유럽 국가들은 적어도 복수정당제의 실시와 시장경제체제로의 전환이라는 대전제를 공통적으로 수용함으로써 1990년대 들어와 동유럽에서 공산당 유일지배체제 및 명령형 계획경제체제는 사라지게 되었다.⁴⁶

동유럽에서의 체제전환은 초기에 특히 그 이행과정이 무력의 과도한 행사 없이 평화적으로 진행되었다. 체제전환의 초기과정은 민주화로의 점진적인 이행과 궤적을 같이 하는데, 폴란드, 헝가리에서 당 주도로 이행을 주도하거나 시민사회(솔리대리티)와의 원탁회의를 통해서 평화적인 협상이 진행되었다. 슬로베니아나 체코에서도 초기 짧은 기간 무력충돌의 상황이 일어날 가능성을 제거하고 평화적인 이행의

영향을 받았는데, 다만 개혁의 타이밍에 있어서 각 국가의 경제적 상황이 주요 변수였다. 경제적으로 매우 위태로운 상황에 직면한 국가에서는 개혁과정이 빨리 시작되었다. 헝가리와 폴란드와 같이 선두적 개혁국가들은 1988년 말경 정치 및 경제개혁에 있어서 중대한 조치를 단행하였지만 동독, 불가리아, 체코슬로바키아와 같은 국가들은 경제문제가 덜 급박했기 때문에 개혁과정이 후발적이었다. 또한 동유럽 국가들의 개혁방식에서도 차이가 난다. 공산당이 국민들 시각에서 어느 정도 합법성이 인정되는 국가에서는 공산당 내 개혁주의자들에 의해서 경제적 갱신 및 사회주의의 장기적 생존을 위해서 필요하다고 판단되는 개혁을 착수하였다. 헝가리와 불가리아가 이에 해당되는데, 공산당이 개혁의 방향과 속도를 통제함으로써 위로부터의 개혁을 시도하였다. 반면에 폴란드, 동독, 체코슬로바키아, 루마니아에서는 아래로부터의 개혁이 추진되었다. 그 공통적인 특징으로 첫째, 동맹파업, 대중적 데모, 조직적인 반정 집단들의 다방면에 걸친 연합 등을 통한 국민들로부터의 압력에 의해서 개혁이 촉진되었으며, 둘째로 각국 공산당들은 개혁의 주도적 세력이기 보다는 오히려 급변하는 상황 대처에 급급하였다. 그리고 결국에는, 통치력을 유지하기 위해서 폭력에 의존해야 하느냐, 아니면 권력을 완전히 포기하느냐의 선택적 기로에 직면하게 되었다. 고재남, 『동유럽 사회주의와 북한 사회주의의 비교』 『세계지역연구논총』, 제4권 1호 (한국세계지역학회, 1992), p. 46.

46. 서재진 외, 『사회주의 체제 개혁·개방 사례 비교연구』, pp. 8~9.

국면으로 전환할 수 있었다. 동유럽에서는 기존 민주화 이행론에서 강조하는 정부와 반정부세력 간의 이행을 위한 협약이 대체로 존재하지 않았지만, 이행이 매우 급속하게 동유럽 전 지역에서 이루어졌다는 특성을 보이고 있다. 러시아와 다른 점은 러시아에서는 고르바초프, 옐친 등 최고지도자 1인을 정점으로 개혁파와 보수파 간의 대립이 진행되면서 전환이 완만하게 진행되었지만, 동유럽에서는 짧은 시간 내에 거의 전 지역에서 이루어졌으며, 당이나 시민세력을 중심으로 전환의 주도권을 장악하여 진행되었다는 점이다.

상기한 동유럽의 경험을 북한의 정치현실과 대비한다면 폴란드나 헝가리, 체코 유형보다는 불가리아, 알바니아, 루마니아 모델이 적용될 가능성이 높다고 할 수 있다. 즉, 북한은 초보적인 형태의 시민사회 발전의 계기가 형성되지 못했으며, 개혁 지도자가 등장하고 개혁을 시작한다 할지라도, 그동안 억눌렸던 시민사회가 단시일 내에 형성된 다기보다는 맹아적 형태의 시민사회가 비로소 태동할 개연성이 높다. 이 경우, 시민사회 속에서 배출된 지도자가 체제전환의 첫 단계를 주도하는 것이 아니라 선거를 통할지라도, 기존 조선로동당 계열의 인사 혹은 그룹이 집권하여 정국을 주도할 수밖에 없을 듯하다. 이 경우 동유럽과 소련에서 진행경과와 결과의 상이함에도 불구하고, 체제 전환 과정에서 공통적으로 나타났던 복수정당제의 실시와 시장경제 체제로의 전환이라는 대전제가 마찬가지로 북한에도 적용될 수 있을 것이다.

표 II-6 대항세력의 측면에서 본 탈공산주의 체제 분류
(구 소연방 및 몽골 포함)

세력균형	독재	부분적 민주주의	민주주의
대항세력 우세	-	아르메니아 보스니아-헤르체고비나 그루지아	크로아티아, 체코 에스토니아, 헝가리 라트비아, 리투아니아 폴란드, 슬로바키아 슬로베니아
동등	타지키스탄	몰도바, 러시아 우크라이나, 알바니아 아제르바이잔 마케도니아	불가리아, 몽골
체제유지세력 우세	벨로루시 카자흐스탄 키르기스스탄 투르크메니스탄 우즈베키스탄	유고슬라비아/세르비아	루마니아

출처: McFaul, "The Fourth Wave of Democracy and dictatorship: Noncooperative transitions in the Postcommunist world," p. 227.

(2) 엘리트 전환의 측면

동유럽에서의 체제전환은 정치적 측면과 경제적 측면에서 이루어진 체제교체의 동시성 때문에 새로운 엘리트들은 이전 사례와는 전혀 다른 방식으로 행동하였다. 역사적 대전환의 사례들을 개관할 때, 대체로 새로운 엘리트들이 권력을 담당할 준비를 갖춘 경우가 많았다. 즉 과거 정권에서 서서히 형성된 경제체제의 토대 위의 시민사회가 마침내 상부구조를 붕괴시키고 권력을 장악하는 것이 전형적인 순서였다. 근대의 최대 변동이었던 프랑스 대혁명의 경우도 체제교체가 단 한 번에 이루어진 것은 아니었다. 대항엘리트가 분명히 존재했던 과거와 달리 1989년 동유럽에서는 이들이 거의 존재하지 않았거나

전혀 없었다.⁴⁷ 반면에 대부분의 동유럽 국가들에서 과거 1당 체제 하의 최고지배자들은 유고슬로비아의 밀로세비치(Miloshevich)를 제외하고는 모두 체제전환의 과정에서 정치권력을 상실하였다. 그러나 최고지도자는 배제되어도 과거 지배세력의 모든 엘리트들을 배제한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 그 이유는 동유럽의 정치변동이 아무리 급속하게 진행되었다 할지라도 행정, 입법, 사법부의 모든 조직에서 과거의 인적구성을 단시일 내에 새로운 인물들로 대체하기는 어렵기 때문이다.⁴⁸

1989년 이후 동유럽에서 체제전환이 급격하게 이루어졌고, 체제전환은 정권교체를 필연적으로 수반했다. 정권교체는 다름 아닌 지배엘리트의 교체를 의미한다. 동유럽에서 엘리트들이 대거 교체되었지만, 신엘리트 중 다수가 구체제의 특권층으로부터 충원되었다. 그러나 동유럽에서는 구 엘리트층에 대한 숙청을 동반했던 과거 라틴아메리카에서의 민주화 이행 사례와 달리, 체제전환의 초기과정에서도 숙청된 정치지도자가 없었다.⁴⁹ 동독의 호네커가 소련군의 도움으로 소련으로 피신하였고, 루마니아의 차우세스쿠(N. Ceausescu)가 탈출을 시도했으나 성공하지 못했다. 동유럽에서 구 엘리트 수뇌들은 잠적했으며,

47. 클라우스 폰 바이메, 이규영 역, 『탈사회주의와 체제전환』 (서울: 서강대학교 출판부, 2000), pp. 50~51.

48. 이상환·김웅진 외, 『동유럽의 민주화: 체제이행의 역동성』 (서울: 한국외국어대학교 출판부, 2004), pp. 61~62.

49. 동유럽국가 중 체코에서 엘리트 숙청을 둘러싼 갈등이 가장 심했다. ‘정화법’이 ‘국가보안기구와의 고의적 협력’이라 불리는 정의를 엄격하게 적용하면서 범죄 사실을 너무 지나치게 입증하려 했다. 이 법에 해당하는 사람은 약 14만 명에 달했다. 갈등 끝에 이 법안은 1993년 7월 새로운 형태로 개정되었으며, 헌법재판소는 정화법을 합헌적이라고 밝혔지만, 관련자의 범주를 분명히 설정하는데 이의를 제기했다. 결과적으로 모든 엘리트와 관련된 분야에서 철저한 숙청이 이루어지지 못했다.

I
II
III
IV

공산당의 후계정당들이 이들을 제명시키기도 했다. 이는 숙청이라기 보다는 자유선거로 바뀐 상황에서 후계정당의 출발여건을 개선해 보려는 의도였다. 구 사회주의 정권에 속했던 일부 핵심정치가들만이 형사상 처벌을 받았다.⁵⁰ 이와 관련하여, 지배엘리트와 저항엘리트들의 타협적 합의로 정권이행을 달성한 폴란드와 헝가리의 경우, 탈공산화가 진지하게 실천되지 않았으며, 반면에 정권이행이 사실상의 엘리트 교체 유형으로 진행된 국가의 경우, 탈공산화가 보다 강도 높게 실시되었다는 평가도 있다.⁵¹ 또한 지배엘리트 구성에 별다른 영향을 미치지 못한 채, 정권교체가 이루어진 불가리아나 루마니아의 탈공산화 진척은 주로 상징적 차원에 머물렀다고 볼 수 있다.

(3) 민주주의 전환 유형 비교-주도세력의 측면

권위주의 체제로부터 민주주의로의 전환의 범세계적 사례를 연구한 오도넬(G. O'Donnell)과 슈미터(P. Schmitter)에 따르면, 이른바 민주화의 세 번째 물결이 시작되었던 남부유럽과 그 뒤를 이었던 라틴아메리카에서 주도세력의 측면에서 가장 흔하게 나타났던 현상, 즉 시민세력(예를 들어, 스페인)이나 정권을 인수한 군부(예를 들어, 1981년 브라질)가 내부로부터의 재민주화를 유도했던 것과 같은 현상⁵²이 나타나지 않는다. 1970년대의 그리스와 포르투갈에서도 시민세력을 대체한 군부가 재민주화를 시도한 바 있다. 이 경우는 동유럽에서

⁵⁰ 클라우스 폰 바이메, 이규영 역, 『탈사회주의와 체제전환』, pp. 184~185.

⁵¹ 정홍모, 『체제전환기의 동유럽 국가 연구-1989년 혁명에서 체제전환으로』 (서울: 오름, 2002), pp. 326~327.

⁵² G. O'Donnell and P. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986).

나타나지 않았다. 군부는 대체로 전면에 나서지 않고 뒤로 물러나 있었다. 야루젤스키가 이끄는 군부가 전면에서 지도하면서 신중한 자유화 단계를 거쳤던 유일한 나라는 폴란드였다. 폴란드의 야루젤스키 정권이 계엄령 통치 후에 부분적으로 자유화조치를 취해나갔던 점에 대해서 폴란드의 경우 군사적 요소가 중요하지만, 정부는 현저하게 시민적 특성을 유지했다는 평가가 일반적이다.⁵³

민주화의 전환과정에서 시민세력 내지는 사회세력 주도하에 정권이 붕괴된 경우는 과거에 그리스가 대표적인데, 그리스에서는 학생혁명이 체제교체를 유도했었다. 이 유형은 동독, 체코슬로바키아, 부분적으로는 불가리아 등 동유럽에서도 중요하게 나타나는 범주라고 할 수 있다.

주도세력의 측면에서 제시할 수 있는 세 번째 유형은 ‘제휴’(Consociational) 형태로 분류되는 정당들 간의 협약을 거치는 권력분할유형이다(1977년 스페인의 몬클로아협약). 동유럽 국가 중에는 폴란드와 헝가리가 이 유형에 가장 가깝다.

네 번째 유형은 민주적 정당들이 연합하여 조직한 혁명사례이다. 1958년 베네주엘라에서 보여주었던 사례가 가장 가까운 모델인데, 동유럽에서는 체코에서 나타났던 이른바 ‘벨벳혁명’(Velvet Revolution)이 느슨한 사회운동의 형태로 조정되어 나중에 포럼정당으로 나타났다. 동유럽에서는 조직력과 더불어 내용과 이데올로기를 갖춘 정당들은 어떤 국가에서도 정권을 잡지 못했다.

이와 같이 동유럽에서 체제전환에 대한 나름의 유형을 발전시키려면 기존의 방식으로는 설명하기가 힘들다. 무엇보다도 체제전환의 형식을 설명하기가 어렵고, 특히 변동을 주도하는 중요 행위주체를

⁵³- K. Ziemer, *Polens Weg in die Krise* (Frankfurt, Athenäum, 1987).

분류하는 것이 힘들다. 동유럽의 현존하는 사회주의 체제(Real Existing Socialist System)의 붕괴는 권위주의 체제에서 민주주의 체제로의 전환을 이룬 이전의 경험과는 다른 측면을 드러낸다. 현존 사회주의 체제의 붕괴는 기존의 체제전환 사례보다 훨씬 복잡하고, 그 이유도 일률적으로 제시하기가 용이하지 않다. 바이메(Klaus von Beyme)는 동유럽에서는 다른 어떤 지역에서보다 구체제가 새로운 체제에 강력한 영향을 미쳤다고 지적하면서, 이 점은 한 정권에서 다른 정권으로 이행하는 세 가지 모델을 통해 알 수 있다고 한다.⁵⁴

- ① 폴란드 및 헝가리처럼 사회주의 침식 및 혁명적 행동방식에 의한 경우는 시민들의 관점에서 볼 때, 정권이 구사할 수 있는 힘의 범위를 보호하게 만들었다.
- ② 사회주의 체제가 외부원인으로 파열되었을 경우(체코슬로바키아, 동독) 구체제의 영향력은 가장 낮은 편이었다. 왜냐하면 새 엘리트가 정권을 장악했기 때문이다. 그러나 이 경우에도 여러 측면에서 정권의 지속성 요소가 나타난다.
- ③ 권력의 제2선에 있는 구체제의 간부들이 체제교체를 주도한 경우, 이들이 전환과정을 통제하였으므로(루마니아, 특히 1992년까지 불가리아와 알바니아, 세르비아, 크로아티아, 대부분 CIS 국가들이 이에 해당함.) 지도부의 연속성이 가장 명료하게 나타나며 새로운 요소에 대한 개방 정도는 미미하게 나타난다.

⁵⁴ 클라우스 폰 바이메, 이규영 역, 『탈사회주의와 체제전환』, pp. 96~97.

동유럽에서는 소련과 마찬가지로 사회주의 체제 하에서 시민들의 탈정치화 현상이 광범하게 존재했기 때문에 체제전환의 초기국면에서 구 지배체제를 대신할 새로운 정치적 전문엘리트층이 거의 형성되지 못했다. 동유럽의 현실사회주의 체제 내에서 국가와 독립적으로 존재하는 시민사회내의 고립된 기관으로 교회와 같은 영역을 들 수 있으나, 교회세력 자체가 집권의 대안으로 대두할 수 있는 성격은 갖고 있지 못했다. 즉 교회는 잠재적 저항세력으로 상징성이 높았지만, 정치적 역할을 하기는 어려웠다. 군부 역시 동유럽에서 중립적인 역할을 담당했다. 폴란드를 제외하고 사회주의 체제 하에서 군부는 정치적으로 독자적 역할을 하지 못했다. 정치 장교부 역군부 내 전문가들을 참모직에 기용하였다. 특히 그리스정교적 전통이 있는 나라에서는 그 문화적 특성으로 말미암아 역군부의 독립전통은 거의 이루어지지 않았다. 다만 동유럽의 체제전환 과정에서 정치적 저항엘리트가 없었기 때문에 문화엘리트들이 지나칠 정도로 중시되었다. 경우에 따라 이들은 자신들에게 위임된 역할을 거부하기도 했다. 동독의 마주르(Masur)가 그 한 예이며, 반면에 체코슬로바키아의 하벨(V. Havel) 등은 이 역할을 받아들였다. 루마니아에서는 철학자 안드레이 플레수(A. Plesu)와 작가 미르체아 디네스쿠(M. Dinescu) 같은 인텔리층이 체제를 재구축하는 데 협력하였다.⁵⁵

북한의 경우, 소련의 페레스트로이카 실시 이후 동유럽과 소련에 확산된 변화의 물결이 북한에 별다른 영향을 주지 못했다. 북한 내 사회단체의 관변화는 예나 지금이나 변화가 없지만, 동유럽에서 비록 고립된 '섬'의 형태로나마 존재했던 교회나 지식인 그룹이 사실상

⁵⁵ 클라우스 폰 바이메, 이규영 역, 『탈사회주의와 체제전환』, pp. 185~187.



부재하며, 이들에 대해 외국에 알려진 일말의 정보조차 없기에 폴란드의 '자유노조,' 체코의 '77 그룹'처럼 국제적 연대 혹은 지원을 위한 관심을 받기도 힘든 실정이다. 따라서 선거에 의하든 아니면 개혁 지도부의 자체적인 등장에 의해서든 체제전환의 첫 번째 국면이 열린다 할지라도 정치적 업무를 담당할 수 있는 전문적인 엘리트 그룹이 미형성된 상태에서 기존 지배엘리트층 내의 개혁지향적인 일부 엘리트들의 권력 장악이 가능할 것이다. 결국 북한에서 향후에 시민사회가 맹아적 형태로나마 발전해 나가는 데에는 한국 정부와 시민사회의 관심과 협력이 절대적인 역할을 할 것으로 예측된다.

2. 북한체제 전환과 전략적 과제

가. 사례연구의 시사점

(1) 중국

북한 역시 1990년대 고난의 행군시절 대량의 아사자를 내었고 지속적으로 사회주의 체제의 구조적인 문제에서 오는 경제침체를 경험하고 있다.

21세기에 들어서도 이러한 사회주의 계획경제체제에서 유래하는 구조적인 문제를 해결하지 못한다면 북한의 경제적 어려움은 지속될 수밖에 없으며, 이는 항상 정치적 폭발성을 지닌 체제불안의 근원으로 존재한다. 북한이 현재 처한 상황과 1990년대 직면했던 고통의 기억은 비록 대량의 정치적 위기를 수반한 문화대혁명과 같은 대혼란과 그에 따른 고통은 없었다고 할지라도, 일정한 역사적 계기가 주어진

다면 북한에 개혁·개방 정책을 채택하기 위한 우호적인 환경이 존재한다는 것을 말해준다. 역사적 경험의 측면에서는 북한 역시 중국 개혁전야의 상황을 일정 정도 공유하고 있다.

중국 개혁·개방 정책의 채택은 개혁을 추진하는 지도부가 주도권을 장악하는 정치적 변화가 가장 핵심적인 변수였다고 평가할 수 있다. 중국의 경험은 북한의 정책전환도 외부의 충격에 의해서라기보다는 북한 내 지도부가 개혁적인 사고를 지닌 지도부로 전환될 때 그 개연성은 가장 커진다고 유추할 수 있다. 북한은 중국과는 달리 주체체제에 입각한 정치적 사상 교육과 당 조직이 여전히 건재하다는 점에서 개혁에는 불리한 여건을 안고 있다. 동시에 김정일의 정치적 권위와 선군정치는 개혁을 추진하기 위한 주요세력의 역량강화 및 조직화를 막고 있어, 김정일의 생존 시 본격적인 개혁정책을 채택하기는 어려울 것으로 보인다.

현재 김정일의 건강상태는 상당히 악화되어 있는 상황이며, 그의 연령을 고려할 때, 북한에 새로운 지도부가 출현할 수밖에 없다. 북한 내 새로운 지도부의 출현은 개혁적 사고를 지닌 지도부의 출현을 위한 기회의 창을 제공할 것이다. 그러나 북한 내 추이는 중국과는 달리 그리 호의적인 상황은 아니다.

북한의 경우, 제2차 핵위기 과정은 국제사회로부터 고립의 과정이었으며, 북한의 국제사회에 대한 불신감도 더 가중되었다고 할 수 있다. 동시에, 북한으로서 현재 가장 큰 고려대상은 보다 강력하고 번영하는 경쟁상대인 한국이 존재한다는 점이다. 북한이 개혁·개방 정책으로 전환하였을 때, 한국에게 통일을 할 수 있는 기회의 창을 제공할 수 있다는 강한 불안감은 북한이 새로운 개혁·개방 정책을 채택하는데 중대한 장애요인이 되고 있다. 따라서 김정일 사후 개혁·개방 정책

I
II
III
IV

의 추진은 생각보다 시간이 지체될 수도 있다는 것을 암시한다.

북한은 중국과는 달리 개혁을 추진하기 위한 정황적 여건은 존재하지만 당장 개혁을 추진하기는 어려운 여건들이 존재한다고 할 수 있다. 개혁의 내적인 동인이 중국보다 더 열악한 상태에 있으며, 막상 개혁을 추진한다 할지라도 중국의 덩샤오핑과 같이 정치적 경험과 권위를 동시에 지니면서, 개혁추진 시 발생할 개연성이 큰 권력 내 엘리트들의 갈등을 잘 조정하고 개혁을 추진할 지도자의 출현은 어려운 실정이다. 북한의 개혁과정에서 외부적 변수가 중국보다 더욱 중요한 개연성이 크다는 것을 말해준다. 추후 개혁적 마인드를 지닌 북한 지도부의 형성에 어떻게 국제적인 변수가 긍정적으로 작용할 수 있는지에 대한 방안 마련이 필요하다. 이는 향후 북한 엘리트 정치가 국제화되는 것이 불가피하다는 의미로 해석할 수 있다.

(2) 쿠바

현실사회주의 국가들에게 경제적 실패 또는 경제위기는 거의 보편적인 경험⁵⁶이라고 말할 수 있을 정도가 되었고, 사회주의를 통해 국민 경제생활을 윤택하게 할 수 있다는 것은 역사적, 경험적으로 불가능한 것으로 판명되었다. 사회주의 경제체제 속에 내재하는 모순과 비효율성 등의 문제 때문에 사회주의적 방법으로 국민을 부유하게 만들 수는 없었고 모든 국민을 가난 가운데 평등하게 만드는데 그쳤다. 물론 사회주의 국가들은 사회주의 자체에 내재한 문제점을 인정하려하지 않았다. 사실 북한과 쿠바 등 사회주의 국가들은 자신들의

⁵⁶ Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1997), p. 26.

경제문제를 내재적인 문제보다는 오히려 자본주의 진영과의 경쟁 등 외부적인 요인에서 찾고자 하였다.

그러나 1990년 사회주의 종주국인 소련이 붕괴되고 해체되자마자 소련의 위성국⁵⁷이었던 쿠바의 경제는 즉각적인 파탄상태로 빠져들게 되었다. 결국 쿠바는 자본주의 색채가 나타나는 개혁을 단행하지 않을 수 없는 상황에 처하게 되었다.

일반적으로 북한체제 전환에 관한 사례연구로써 쿠바는 큰 시사점을 준다고 믿어진다. 무엇보다도 쿠바와 북한은 1인 지배 체제라는 독재정치의 유형이 비슷하다. 국가 전체를 지배하는 전체주의적 지배자가 스스로 결단을 할 경우 비로소 경제체제 상의 변혁 혹은 개혁이 이루어질 수 있는 나라들이라는 점에서 쿠바와 북한은 유사하다고 말할 수 있을 것이다.

김정일은 동부유럽 사회주의 정권들이 붕괴되고 있는 순간에도, 동독이 붕괴되기 불과 10여일 전에도 사회주의 체제를 굳건히 유지할 수 있다고 믿었다. 예로서 동독 붕괴되기 10여 일 전인 1989년 10월 26일 김정일은 쿠바 신문의 그란마 사장이 제기한 질문에 대한 대답에서 “조선인민과 꾸바 인민은 다 같이 영광스러운 혁명의 길을 걸어왔고... 어떤 어렵고 복잡한 조건에서도 혁명적 원칙과 동지적 의리를 저버리지 않는 믿음직한 전우이며 형제라는 것을 체험하였습니다.”고 말했다.⁵⁸ 김정일은 쿠바와 북한은 어떤 어려움에 처할 경우라도

⁵⁷ 냉전 당시 쿠바는 매년 70억 달러에 이르는 막대한 금액을 소련으로부터 원조 받을 수 있었다. Kenneth L. Adelman and Norman R. Augustine, *The Defense Revolution: Strategy for the Brave New World* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1990), p. 35.

⁵⁸ 김정일, “꾸바 신문 <그란마> 사장이 제기한 질문에 대한 대답(1989.10.26),” 『김정일 선집 제9권』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 393.

사회주의를 굳건히 지켜나갈 수 있는 동지라고 생각했던 것이다.

그러나 쿠바와 북한의 경제체제 전환을 체계적으로 비교 연구한 신석호 박사는 쿠바는 북한과 한 가지 점에서 크게 차이가 났다고 주장한다. 즉 쿠바의 카스트로는 북한의 김정일과 달리, 1989년 11월의 동독의 붕괴가 현실사회주의의 전반적 붕괴로 이어질 것이며, 그럴 경우 동구권 공산국가들로부터 대규모 경제지원을 받아온 쿠바는 심각한 위기에 빠질 것이라고 전망하였다. 사실 카스트로는 경제위기를 극복하기 위해서는 우선 사회주의 경제체제의 실패를 인민들에게 솔직하게 시인하고 시장 메커니즘을 도입하는 개혁을 빨리 단행해야 한다고 주장했다.⁵⁹

그러나 김정일은 카스트로와는 생각이 달랐다. 동독이 무너져도 소련은 결코 망하지 않을 것이라고 생각했다. 설령 소련이 무너지고 경제가 어려워질 경우라도 군대를 강화하고 인민들의 사상무장을 단단히 하면 체제를 유지할 수 있다고 생각했다. 결국 김정일은 쿠바의 카스트로와는 달리 경제위기 극복에 실패했다. 바로 이 같은 사실을 염두에 두고 쿠바의 체제개혁의 사례가 북한에 적용될 수 있는지의 여부를 생각해 보아야 할 것이다.

물론 1990년대 초반 쿠바에서 개혁이 시작될 무렵 북한에서도 개혁의 시도가 없었던 것은 아니다. 북한은 1991년 나진·선봉 자유무역지대를 설치, 외국인 투자자들에게 이 지역에 대한 개방을 시도한 적이 있었다. 북한은 또한 1991년 화폐개혁과 가격 및 임금 인상을 추진하는 등 부분적인 개혁을 시도했다. 그러나 북한의 개혁은 쿠바의 개혁만큼 과감한 것은 아니었다. 북한은 10년이 지난 후인 2002년에

⁵⁹ 신석호, 『김정일과 카스트로가 경제위기를 만났을 때: 북한과 쿠바의 경제위기와 개혁』 (서울: 전략과 문화, 2008), p. 13.

이르러서야 비로소 7·1경제관리개선 조치 정도의 개혁정책을 내놓았다.

북한이 쿠바에 비해 과감한 개혁 조치를 취하기 어려웠던 이유는 국내적인 요인은 물론 국제정치적 요인 때문이었다. 우선 북한 정권은 외부의 자본주의적 요소가 북한에 침투하게 된다는 사실에 대해 너무나 큰 우려를 하고 있었다. 나진·선봉 자유무역지대 선포 이후 북한이 처음으로 한 일은 높이 6~7m 높이의 담장을 둘러 치는 일이었다. 주민들이 외부세계의 자유주의, 자본주의와의 접촉함을 원천적으로 금지하기 위한 조치였다. 북한 고유의 사회주의 체제유지에 자신이 없었기 때문이었다.

카스트로도 물론 자발적으로 개혁을 단행한 것은 아니었다. 국민들의 강력한 저항사태에 당면하여, 할 수 없이 개혁을 택한 것이었다. 바로 이점 또한 북한과 쿠바가 다른 점이다. 북한의 경우 정부에 대한 민중 혹은 시민사회의 강력한 도전 현상은 발발하지 않았다. 북한에는 쿠바의 수도 아바나 시에서 일어난 인민 폭동 같은 것은 없었다. 북한 주민들은 1990년대 초반 쿠바 국민들보다 훨씬 열악한 수준의 경제생활을 영위하고 있었지만 북한의 신정주의(神政主義)적 전체주의 체제의 권력 장치는 쿠바의 권력 장치보다 훨씬 막강했기 때문에, 북한 주민들은 극도로 궁핍한 경제 환경 속에서도 정부를 향해 조직적인 저항을 벌이지 못한 것이다. 수백만이 아사하는 상황에서도 북한 정권은 권력을 유지할 수 있었다는 사실은 쿠바의 경제개혁 경험이 과연 북한에도 적용될 수 있는가의 문제에 대해 회의적인 답을 할 수밖에 없도록 한다.

결국 쿠바와 북한을 다르게 만드는 결정적인 사실은, 쿠바의 경우 정권에 반대하는 세력이 공개적으로 조직화되어, 목소리를 낼 수 있었던 반면, 북한의 경우는 그럴 수 없었다는 것이다. 쿠바의 혁명

엘리트들 중 일부는 카스트로의 정치가 성공하지 못하자 혁명의 대열에서 이탈하여, 공개적으로 반대의 목소리를 내기 시작했다. 카스트로가 독재자라는 사실은 재삼 확인할 필요도 없는 일이지만, 쿠바 정치체제는 북한식의 ‘전체주의적 독재체제’(Totalitarian Dictatorship)는 아니었다.

전체주의적 독재체제는 인간생활의 모든 국면을 규제하는 공식 이데올로기가 존재하며, 1인이 지배하는 유일 대중정당에 의한 통치가 이루어지고 있으며, 당과 비밀경찰에 의한 테러체제가 작동하며, 정치 권력이 대중매체를 독점하고, 정치권력이 무장력(武裝力)을 독점하며, 국가의 모든 경제가 중앙에 의해 통제되는 사회를 말한다.⁶⁰

북한의 정치체제는 프리드리히와 브레진스키 교수가 제시한 전체주의 정치체제에 대한 고전적 정의를 충분히 만족시키는 국민의 조직적인 저항이 원천적으로 불가능했던 정치체제인 반면, 쿠바의 경우는 ‘국민의 저항’이 현실적으로 가능했던 정치체제였다는 점이 북한과 쿠바의 결정적인 차이라고 말할 수 있다.

앞에서 언급한 바처럼 쿠바의 가톨릭세력은 카스트로 정부를 향해 “반정부 세력, 미국에 망명한 세력 등과 대화를 해야 한다”고 공개적으로 요구하고 있을 정도이다. 북한에서는 도저히 상상할 수 없는 일이 쿠바에서는 가능했던 것이다. 즉 쿠바와 북한은 지배세력, 지배엘리트의 구조 그 자체가 다르다는 점이 쿠바의 경제개혁은 가능했는데 북한에서는 왜 그것이 가능하지 못했는가를 설명할 수 있는 가장 큰 요인이다.

그럼에도 불구하고 북한이 쿠바로 배울 수 있는, 그리고 반드시 배워

⁶⁰-Carl J. Friedrich and Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, 2nd. ed. (New York: Praeger, 1965), p. 16.

야만 할 사실은, 비록 ‘낮은 수준’이나 ‘자본주의적 요소를 가미한 경제개혁’을 통하지 않고서는 북한이 10여 년 이상 당면하고 있는 최악의 경제상황을 회복할 방법은 없다는 사실일 것이다.

그럼에도 불구하고 북한이 쿠바의 경험은 물론 다른 사회주의 국가들의 경제개혁으로부터 배울 수 없는 교훈이 하나있다. 북한체제가 부분적이거나 개혁을 단행할 수 있었던 다른 사회주의 국가들과 본질적으로 다른 한 가지 조건은, 북한이 경제개혁을 시도할 경우 북한 정치체제의 안전을 보장받기 대단히 어렵다는 사실이다. 쿠바 주민들이 자본주의를 알게 되었을 때, 카스트로의 쿠바 정권 몰락할 가능성과 북한 주민들이 자본주의와 외부세계를 이해하게 되었을 때, 김정일 정권이 몰락할 가능성은 비교할 수 없을 것이다.

외부 세계에 대해 눈을 뜨게 된 북한 주민들은 북한 정치체제에 대해 배신감을 느끼게 될 것이며, 특히 북한의 대안(Alternative)격인 한국의 경제성장을 보고 놀라지 않을 수 없을 것이다. 경제의 극히 부분적인 개혁조차 체제의 안보, 체제의 위기와 직결된다고 느낄 수밖에 없는 것이 현재 북한 지배엘리트들이 당면하고 있는 딜레마 상황이다.

그렇기 때문에 북한 입장에서는 아직 이렇다 할 경제개혁 및 개방 모델을 찾지 못하고 있다고 볼 수 있다. 베트남, 중국, 쿠바의 경우 경제개혁을 단행할 때에는 북한이 당면한 것과 같은 정치체제의 안정성에 대한 위협이 그다지 크지 않았다. 이미 자신이 원하는 바대로 통일을 이룩한 베트남의 개혁·개방이 베트남 정부를 위태롭게 하지는 않을 것이며, 중국은 개혁할 당시, 대만(Taiwan)을 등소평 정치체제의 위협으로 경계해야 할 필요성이 없었다. 분단의 역사가 전혀 없는 쿠바의 경우도 개혁이 정권의 불안을 초래하지는 않았다. 북한은

I
II
III
IV

이들과 반대로 경제개혁이 정치체제의 불안정을 초래할지 모른다는 역설적인 상황에 처해있으며 그 결과 북한이 추론해 낼 수 있는 사회주의 국가들의 경제개혁에 관해 얻을 수 있는 교훈은 상대적으로 작아진다.

북한의 정권엘리트들은 개혁·개방이 북한 주민들로 하여금 한국의 경제상황과 논리를 즉각적으로 배우게 만들 것이며 이는 북한 정권의 안정을 위해 치명적인 위협이라고 생각하고 있다. 결국 북한 정치 엘리트들은 자신들의 권력을 안정적으로 유지하면서, 동시에 북한 주민들의 경제상황을 개선할 수 있는 경제개혁 방안을 찾아야 하는데 그것이 과연 가능한지의 문제가 대두되는 것이다. 현재의 북한은 과감한 개혁을 이룩한다는 것이 사실상 불가능한 정치권력에 의해 지도되는 나라라는 사실이 문제이다.

쿠바의 경우 지배엘리트는 분열되어 있었고, 반대엘리트 그룹은 국민의 지지를 얻어 대규모 데모를 벌일 수 있었다. 북한의 경우 김정일 유일 지배체제는 엘리트 계층들 사이의 구조 혹은 갈등이라는 개념 자체의 성립을 불가능하게 한다. 신적권위를 가지고 통치하는 유일한 지도자가 존재하는 사회에서 엘리트 계층이라는 용어 자체가 무의미할지도 모른다. 김정일 본인이 스스로 경제 개혁과 개방을 단행할 수 있는 인물이라고 보기는 대단히 어렵다.

북한은 정치체제의 안전을 최대한으로 보장하며, 북한 주민들의 경제생활을 향상시키는 방안으로 체제전환을 야기하지 않지만 외부의 자원을 유입할 수 있는 방안을 채택했다. 금강산 관광은 대표적인 북한식 문제 해결 방안이다. 북한 정치체제를 전혀 위협하지 않는 한도 내에서 외화를 벌어들이는 가장 확실한 방법이기 때문이다. 개성공단도 유사하다. 북한이 개혁·개방의 특구라고 설정한 지역들이 모두

북한의 끝에(나진선봉, 신의주, 개성, 금강산은 모두 북한의 마지막 귀퉁이) 해당되는 지역이라는 사실은 북한이 정치체제의 안전에 얼마나 큰 신경을 쓰고 있는가를 여실히 보여준다.

이처럼 스스로 개혁이 불가능할 경우, 결국 외부세력인 한국을 위시한 주변국의 노력을 통해 북한 주민의 삶을 개선해 주는 북한체제 개혁방안은 좋은 대안이 되지 않을 수 없을 것이다.

(3) 소련

소련과 동유럽에서의 체제전환은 각각 그 특성을 달리하고 있기에, 이를 바탕으로 북한에서 향후에 전개될 가능성이 높은 상황에 가중치를 두어 예측 혹은 설명을 한다는 것은 힘든 작업이 될 수밖에 없다. 앞서 살펴본 소련의 체제전환 과정에서 나타났던 특성들이 북한에 적용될 수 있는지는 앞서 제시한 기준에 입각하여 세 가지 측면에서 제시할 수 있다.

북한에서 체제전환이 가시화된다면 그것은 고르바초프처럼 김정일 이후의 최고지도자가 앞장서서 이끌거나 헝가리에서처럼 당이 앞장서서 개혁을 주도하는 상황으로 진행될 가능성이 있다. 시민세력이 주도하여 체코처럼 이행과정을 주도할 가능성은 북한에서는 사실상 거의 없기 때문에 지도자 1인이 이끌던, 혹은 당이 주도하던지 간에 북한의 전환은 러시아보다는 동유럽에서처럼 총체적인 변화 가능성이 높다고 본다. 따라서 자유화, 민주화가 순차적으로 진행되고, 이 과정에서 협약이나 협상에 의한 정권교체 혹은 권력구조의 변화를 초래할 세력 간의 협약이 존재할 가능성은 적다고 할 수 있다.

남북한 통합, 특히 남한에 의한 흡수통일의 경우를 제외하고, 남북한 자유총선거가 이루어지는 체제전환의 국면이 도래한다면 북한

I
II
III
IV

에서의 평화로운 절차 이행을 보장할 수 없을 듯하다. 이때 선거에 나설 구 조선로동당 지도부가 동유럽에서와 마찬가지로 선거를 통해 권력을 상실할 가능성이 높기 때문에 자신들의 권력상실과 권력 상실 후에 올지도 모르는 보복에 대한 두려움으로 인해 저항 없이 선거에 순순히 참여한다는 보장도 없다. 북은 남을 경쟁자로 여기고 오랫동안 대치해왔기에 북한의 지배엘리트가 심리적·물리적 보상책이 없이 순순히 물러나리라고는 생각하기 어렵다.

엘리트 전환의 측면에서 북한의 경우, 오랫동안 최고 권력자의 반개혁적 성향으로 인해 지배엘리트 내부에 개혁적 인사들이 존재하더라도 원자화된 비가시적 형태로 존재하고 있을 것이라는 추정이 가능하다. 개혁적 엘리트들의 이와 같은 특이한 존재양식 때문에 보수파와 개혁파 간의 정치적 타협이나 노선투쟁이라는 분파적 대립 구도는 성립하기가 어렵고, 지배엘리트의 내적통합 정도가 상대적으로 높다고 할 수 있다. 이때 북한의 존립은 중국처럼 ‘당-국가’ 주도형의 체제전환 방식을 통해 보장받을 가능성이 높을 것이다. 결국 독일처럼 체제형식에 있어 자유민주주의와 자본주의로의 흡수통일이 아닐 경우 북한체제 전환 이후 ‘민주적’ 정권이 성립할 가능성도 거의 없다고 할 수 있다.⁶¹

소련의 고르바초프처럼 개혁지향적인 지도자가 등장하여 개혁을 당내에서 추진한다고 하면 북한은 소련처럼 될 가능성이 높다고 하겠다. 북한이 김정일 이후에 새로운 집권자 혹은 집권세력이 등장하여 개혁을 추진하면서 서서히 체제전환의 과정에 진입하면서 이행한다 하더라도 북한은 동유럽보다는 소련처럼 될 가능성이 높다는

⁶¹ 최완규·최봉대, “사회주의 체제전환방식의 비교연구,” 윤대규 엮음, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』 (서울: 한울, 2008), pp. 62~63.

것이다. 고르바초프가 추진한 개혁이 좌우대립을 불러일으키면서 방향성을 정하지 못하는 사이에 개혁의 좌표가 표류해버리면서 체제전환의 전반적인 조건이 악화되어버린 것처럼, 북한에 1인 지도자가 체제전환 과정을 순조롭게 이끈다는 전제가 성립되기 어려우며, 이는 필연적으로 실패할 가능성이 높을 전망이다. 당이 이끄는 전환의 초기과정이 조성·전제되더라도 그 지속가능성은 보장받기 힘들다. 당이 개혁을 선도하면 최소한 부분적인 자유화를 전제로 해야 하며, 이 때 북한의 시민사회와 주민들의 대응은 현재 상태에서 예측할 때 그 폭발력을 감지하기 힘들 정도로 급격하게 분출할 것이다. 그렇게 되면 북한의 시민사회에 내재되어 있는 자유화를 원하는 갈망이 분출되고, 그것이 가속화될 가능성이 높는데, 이는 북한에서도 대내외적인 계기가 조성되어 촉발될 수 있는, 충분히 분출 가능한 에너지이기도 하다. 조선로동당이 그동안 억눌렀던 시민사회 내의 자유화를 허용하면 이는 정치적 민주화로 가는 첫 단계가 되겠지만, 조선로동당의 운명은 자유화의 순간부터 알 수 없게 될 것이며, 대부분의 동유럽 국가들에서 그랬던 것처럼 중국에는 해체의 운명을 맞게 될 것이다.

그동안 북한은 자신들의 고려 민주연방공화국 창설방안에서 “북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 내오고 그 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립”하고, 연방기구를 구성할 때, “북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포 대표들로 최고민족연방회의를 구성”할 것⁶²이라고 주장해왔다. 2009년 오바마(Barak Hussein Obama)

⁶² 김일성, “조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당 제6차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), pp. 338~356.

미국 대통령 취임 이후 국제사회에서 핵무기 실험과 미사일 발사를 통해 도발적 태도를 강화해온 북한에게 이와 같은 통일방안을 실현할 수 있는 기회는 현재와 같은 북한체제가 지속되어 남북간의 합의에 의한 평화적 통일이 기운이 마련될 때만 가능할 뿐이다. 즉 이와 같은 목표에는 체제전환의 목표와 조건 및 가능성이 배제된 현상 유지의 지속 상태만을 전제로 하는 것이다. 이와 달리 실제에 있어, 북한의 주민들과 지식인 및 당 내 개혁 동조자들이 초기 개혁과정에서 연합을 이루거나 조선로동당에 대항하여 독자적인 목소리를 낼 수도 있으며, 아니면 조기에 당이 먼저 붕괴하는 상황이 나타날 수도 있다. 문제는 당의 붕괴방식이 소련식으로 공산당이 명맥을 유지하면서 세력이 약화될 것인지, 아니면 동유럽처럼 공산당(조선로동당)이 완전히 소멸될지가 관심사가 될 것이다. 이 과정에서 조선로동당의 세력 약화 내지는 소멸은 필지의 사실이며, 지배엘리트가 시민사회 내에서 새롭게 등장하여 정국을 주도하기보다는 인적으로는 구 공산당 인사가 개혁정권을 담당할 가능성이 높다고 할 수 있다. 그렇지만 소련의 고르바초프처럼 개혁지도자가 당 내에서 출현하여 당을 주도하면서 개혁과 궁극적으로 체제전환의 경로를 이끌어가려고 할 경우에는 소련처럼 실패할 가능성이 높다고 할 수 있다. 앞서 밝혔듯이, 당 내에 개혁의 범위와 속도를 놓고 보수·중도·급진파 간의 투쟁이 개혁의 진전을 막으면서 심각한 권력투쟁이 벌어질 것이다. 또한 그 사이에 공산당이 개혁에 필수적인 시민사회의 자유화를 허용한다면 시민사회에 대한 통제력을 잃고 권력을 상실하게 될 것이다. 따라서 “개혁지도자 등장 → 개혁 및 시민사회의 자유화 조치 → 당내 파벌 등장 및 권력투쟁 → 공산당 약화 혹은 해체 → 개혁 실패 → 제도적 민주화로 느리고 힘든 접근”이라는 진로가

소련에서처럼 예시된다. 하지만 북한은 소련과 달리 ‘한국 요인’이 있기 때문에 개혁 초기 혹은 중간 과정에서 진로가 바뀔 수도 있다. 한국이 북한의 민주화를 전폭적으로 지원하고 경제적으로 후원할 때 소련에서보다 빨리 체제전환의 요건이 충족될 수도 있다. 이 경우에도 조선로동당의 해체는 기정사실이며, 기존의 당 엘리트 중에서 나타난 인사 내지는 그룹이 체제전환을 주도할 수밖에 없을 것이다. 북한의 구조상 당 엘리트가 국가가 제공하는 교육의 혜택을 배타적으로 입었고, 세계화와 국제정세의 변화를 체험할 수 있는 지위에 있는 입장이기 때문이다. 한국 요인과 아울러 북한체제 전환 과정에서 동북아 주변 열강들의 관심과 개입의 정도도 과거의 소련과 달리 북한에서 미래상을 결정하는데 큰 영향을 미칠 것이다.

(4) 동유럽 사례의 시사점

1980년대 말 동유럽에서 나타난 일련의 변화는 총체적인 범위에서 다양한 내용을 포괄하면서 진행되었다. 동유럽 사회주의 국가들은 역사, 정치, 경제, 사회, 문화, 종교 등의 측면에서 특성을 제각기 갖고 있었으며, 비록 사회주의 체제 하에서였지만 과거에 경제개혁을 단행했던 경험이나 시민사회 형성의 정도도 국가마다 달랐다. 그 결과 경제개혁의 경험이 있고, 비록 초보적인 형태로나마 시민사회가 발전하고 있었던 폴란드나 헝가리, 체코 등 동유럽 국가들은 시민사회의 주도세력과 공산당 정부와의 타협에 의해 자유총선거를 실시하였으며, 결과적으로 시민사회 단체 출신의 유력인사가 집권하여 순조로운 체제전환을 수행할 수 있었다.

반면에 시민사회 형성이 부진하고 경제가 비교적 낙후된 불가리아,

I
II
III
IV

루마니아 등의 국가에서는 자유총선거를 실시했음에도 불구하고 최초의 자유총선거에서는 과거의 집권 공산계열이 재차 집권하는 모습을 보여주었다.

북한에는 폴란드, 헝가리, 체코에서와 같은 시민사회 형성의 초보적인 요소들이 마련되어 있지 않으며, 공산당을 대체하거나 대항할 수 있는 세력의 구심점, 즉 동유럽에서 가능했던 종교나 지식인 그룹의 부상을 쉽게 예측하기도 어렵다. 따라서 공산당 독재가 붕괴한다 할지라도 비공산당 연립이 처음부터 이루어지기는 힘들며, 과거 조선로동당의 고급당원 출신의 개혁적 인사, 혹은 그 그룹이 대체세력으로 부상할 가능성이 높다.

이 과정에서 초미의 관심사는 앞서 언급했듯이 공산당, 즉 조선로동당이 소련처럼 해체되더라도 계승정당이 나타나 명맥을 유지하면서 야당으로 존재할 수 있는가 아니면 일부 동유럽 국가들처럼 선거에 의해 패배하고 형체도 없이 사라져 버릴 것인가 하는 데에 있다.

소련처럼 공산당이 무너지면 북한체제도 붕괴할 가능성이 높을 수밖에 없으며, 이 점은 당이 개혁·개방을 주도하는 중국처럼 조선로동당이 주도하는 체제개혁과 정책변화가 안정화의 기반이 될 수밖에 없음을 지적해준다. 그러나 공산당 주도의 개혁이 북한에서 성공하리라는 근거는 전혀 없으며,⁶³ 이 점에서 오히려 동유럽 사례에 근접할

63. 국내에서는 조선로동당이 주도가 되든지, 아니면 다른 개혁 지향적 리더에 의해서든지 간에 북한에서 개혁·개방을 공식적으로 주장하는 시기가 도래하면 순조롭게 개혁 및 체제전환 과정에 돌입하리라는 전망이 대체로 우세했다. 하지만 사실 당이든 개인이든지 간에 북한의 현 상태에서 개혁한다는 것은 이미 늦었다는 평가가 과거에 페레스트로이카를 경험했던 러시아에서도 나오고 있다. 그 근거는 루마니아와 동독처럼 지배엘리트 집단 내부에서 균열이 생길 경우 체제가 붕괴될 수 있다는 데에 대해 북한의 엘리트들이 경각심을 갖고

가능성이 높을 수밖에 없다.

즉, 부패하고 비효율적인 기존의 체제와 제도, 인적 구성으로는 체제 개혁 및 전환을 수행할 수 없으며, 새로운 전환의 틀을 갖추려고 시도할 수밖에 없는 상황이 북한에 구성되어 있다. 이 점에서 동유럽의 체제전환 사례들은 소련보다 북한에 더욱 적실성 있는 근거들을 제시하며, 공산당 세력의 제도적 존속여부도 소련형보다는 헝가리, 체코형에 가깝게 될 수 있다.

물론 북한은 헝가리나 체코처럼 시민사회의 맹아적 형태의 형성과 유사한 역사적 경험을 갖지 못했지만, 체제전환 과정에서 정보가 자유롭게 유통되고 체제에 대한 비교·선택권을 북한 주민들이 향유하게 될 때 한국이라는 대안적 모델을 수용하고자 하는 욕구가 분출될 수 있기에 시민사회의 초기적 형성과 공산당 배격이 동시에 일어날 가능성이 높다. 즉, 초기 시민사회의 형성 → 공산당과 협의를 거쳐 자유총선거 시행 → 시민세력의 승리 및 공산당 세력을 제도적으로 제거하는 방식으로 순차적으로 진행된다기보다는 초기 시민사회 형성 및 자유총선거 실시 → 공산당 세력 제도적으로 제거의 방식을 압축적으로 경험할 개연성이 높다.

동유럽의 경험은 언급한 대로 두 가지 가능성을 제시해 준다. 하나는 북한이 불가리아, 알바니아, 루마니아처럼 선거를 통할지라도 기존의 조선로동당 계열의 인사 혹은 그룹이 집권하여 정국을 주도하거나, 아니면 폴란드, 헝가리, 체코 유형처럼 시민사회 속에서 배출된

체제수호를 위한 ‘단합’을 모색하려 했지만, 이 현상이 이미 오래가지 못할 것이라는 조짐이 나타났기 때문이다. 1997년 황장엽의 망명이 대표적 사례이다. A. З. Жебин, *Эволюция политической системы КНДР в условиях глобальных перемен* (Москва: Русская панорама, 2006), p. 162.

지도자가 체제전환의 첫 단계를 주도하는 경우이다.

현상적으로 볼 때 북한은 전자에 가까운 유형이지만, 후자처럼 될 수도 있는 가능성도 있다. 즉, ‘한국 요소’가 개입하여 북한 주민들에게 선택권을 넓혀주고 공산당의 재집권 가능성 및 공산당의 강력한 야당세력으로서의 존속을 어렵게 해줄 가능성도 상존하고 있다는 데에 동유럽과 다른 한반도만의 맥락이 깃들어있다고 할 수 있다. 이 점을 유념하여 현재와 같은 억압적인 북한체제를 유지하는데 드는 독재 구조 및 독재성도의 유지비용을 높이고, 이로 인해 체제의 변화 및 전환을 압박하는 전략으로 국제사회와 한국이 전환하여 체제전환이 이루어지면서 동시에 자유화 및 구 독재세력을 구축(驅逐)시키는 효과를 사전에 준비하는 실제적인 노력과 이를 위한 관점의 전환이 필요하다.

결국 소련·동유럽에서의 체제전환의 관건은 정권교체를 통해 새로이 등장한 지배엘리트가 체제전환의 첫 단계를 이행한다는 것이다. 북한의 경우, 아직 정권교체의 전망이 내부적으로든, 외부적으로든 요원한 듯이 보이지만, 체제전환의 문제를 제기할 때 이는 회피할 수 없는 필연적 코스라고 할 수 있다.

현재의 북한 문제는 국제사회의 강력한 한반도 비핵화 요구를 수용하는 정권이 국내적 개혁 임무를 수행하기에 적합하다는 사실을 일깨워주고 있다. 이와 같은 성격을 담고 있는 전환의 과정은 내용적으로 아직 시작도 되지 않았다는 점도 분명하다.

북한의 경우, 소련과 동유럽에서 이루어졌던 방식의 체제전환을 거론하기에 앞서 핵무기와 미사일 등 대량살상 무기를 포기하는 문제를 놓고 국제사회와 대립하고 있다. 이 점은 북한 내부의 전환과정과 외부환경으로 인한 국내정세의 변화 가능성이 맞물려 있다는 것을 시사

한다. 따라서 북한 지도부가 체제전환을 이루기 위해서는 외부 환경, 즉 국제사회의 일치된 견해(비핵화 같은)를 수용하는 지도부가 존재해야 안정화의 기반을 가질 수 있다.

북한은 이와 같은 전제 하에서 비핵지도부가 전환의 초기 주요과정을 담당해야 할 필연성을 띠고 있다. 북한에서는 소련·동유럽에서 전혀 문제시되지 않았던(국제사회가 요구하는) ‘비핵화’를 추구하는 지배 엘리트 집단 혹은 지도자가 등장할 때 국제사회로부터 정당성을 인정받을 수 있으며, 이를 바탕으로 국내적 전환에 매진할 수 있는 환경이 조성된다는 점을 강조할 수 있다.

향후 국제사회와 한국 정부는 북한이 비핵화의 과업을 완수하면서 정치개혁을 동시에 수행할 수 있는 정권이 들어설 수 있는 환경과 조건에 대해 깊이 인식하면서, 이를 위한 나름의 실천방안을 마련하는데 고민해야 할 것으로 여겨진다.

나. 북한체제 전환의 전략적 과제

사회주의 체제는 인센티브의 결여, 정보 획득의 고비용, 그럼에도 불구하고 정확한 정보획득이 어려운, 본질적이고 구조적인 결함을 지니고 있었다.⁶⁴

이와 같은 결함들이 자본주의 체제와의 경쟁에서 점차 누적되고 표면화되면서, 대부분의 사회주의 체제들은 1990년을 전후하여 체제 전환이나 붕괴를 맞이하였다.

⁶⁴ 이에 대해서는 Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), Chapters. 7~8; Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China* (New York: Cambridge University Press, 1996).

그러나 보다 구체적으로 살펴보면, 사회주의 체제의 전환방식에 차이가 적지 않고, 그 결과도 다르게 나타나고 있다.

사회주의 체제전환 전략으로서 급진개혁 전략(Big Bang Approach)과 점진개혁 전략(Gradualist Approach)은 특히 소련과 중국의 발전 전략으로써 상징되었고, 탈냉전기에 그 합리성과 타당성에 대한 평가를 놓고 주요한 논전이 전개되었다.⁶⁵

그런데, 이러한 논전의 결론은 사회주의 체제전환 전략으로써 보편성을 지닌 전략은 없다는 것이다.

이는 일단, 사회주의 체제를 표방하는 같은 성질의 정치체제를 지녔다고 할지라도, 각국이 처한 정치 및 경제적 환경이 달랐고, 또한 역사적인 경험이 달랐다는 점을 의미한다. 즉, 사회주의라는 정치체제적인 변수가 다른 변수들의 영향력을 다 무시해도 될 만큼 강력한 설명력을 지녔다고 평가할 수는 없었기 때문이다.

각국의 정치, 경제, 역사적 경험의 차이는 각기 다른 발전전략을 채택하도록 영향을 주었다고 할 수 있고, 그 결과에 있어서도 다르게 나타나고 있음을 경험적으로 확인할 수 있다.

그럼에도 불구하고 사회주의 체제의 전환과정에서 종종 간과할 수도 있으나 가장 중요한 변수로 주목해야 할 것은 리더십의 변수라고 할 수 있다. 아울러, 기득권층에 대한 대응과 시민사회의 존재도 중요한 변수이다.

⁶⁵ 이 논쟁에 관해서는 Jeffrey Sachs and Wing Thye Woo, "Reform in China and Russia," *Economic Policy* (April 1994), pp. 102~145; John McMillan and Barry Naughton, "How to Reform A Planned Economy: Lessons from China," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 8(1), pp. 130~143; Leong H. Liew, "Gradualism in China's Economic Reform and the Role for a Strong Central State," *Journal of Economic Issues*, Vol. 29, No. 3 (September 1995), pp. 883~895.

북한체제 전환과 관련, 정치권력의 사적 소유와 시장경제에 대한 친화성, 정치적 민주화, 시장경제의 확산과 사적 소유의 인정 등 정책적 과제가 있지만, 북한의 현실을 볼 때 무엇보다도 중요한 것은 최고 권력자를 비롯한 지배엘리트의 비핵화와 개혁·개방노선의 추구이다. 그리고 시민세력의 양성과 시민사회의 확립이다.

(1) 체제전환과 지배엘리트의 리더십 변화

러시아 및 동유럽과 같이 공산당 체제의 붕괴와 더불어 시장경제로 체제전환을 한 경우, 중국·베트남과 같이 공산당체제 아래에서 시장경제로 체제전환을 한 경우, 그 어느 경우에도 정치 지도자 및 지배엘리트의 리더십은 체제전환 과정에서 발전전략을 모색하고, 채택하고, 관리하는 과정에서 매우 중요한 역할을 하였다.

중국의 경우, 공산당체제 아래에서 4인방의 축출 후에 화궈핑 주석 등의 문화혁명 수혜그룹에서 덩샤오핑 등의 문화혁명 피해그룹으로 지배엘리트가 교체되면서 시장경제체제로의 전환이 본격적으로 추구되었다. 덩샤오핑을 중심으로 한 그룹은 체제전환 과정에서 가능한 정치적 안정을 도모하면서, ‘실사구시론’을 주창하며 관료 주도형의 점진적 개혁·개방을 추진하였다. 그 결과, 현재 중국은 시장경제체제로의 전환과 더불어 고도경제성장을 이루며 글로벌 경제대국으로 대두하였는데, 덩샤오핑을 중심으로 한 지배엘리트의 리더십이 존재하지 않았다면 이런 성과는 불가능하였을 것이다.

소련의 경우, 최고 권력자인 고르바초프가 ‘위로부터의 개혁’을 주창하고 페레스트로이카를 단행하였지만, 개혁의 진행과정에서 ‘개혁파와 보수파의 대립’ 등 지배엘리트의 분열이 초래되면서 소련연방은 해체되었다. 즉, 공산당체제의 붕괴와 더불어 러시아의 체제전환이

전개되었는데, 푸틴 등 최고지도부의 강력한 리더십아래 전개되었다.

쿠바의 경우도 카스트로는 반개혁적이었지만, 소련의 경제원조 단절로 어쩔 수 없이 경제적 궁핍을 극복하기 위해 제한적 경제개혁을 추진하였다. 즉, 최고지도층은 비개혁·반개혁 성향이었지만, 제한적 경제개혁을 추진하였다. 이는 사회주의 독재국가에서의 체제전환에 있어서 최고지도자의 결단, 지배엘리트의 리더십의 중요성을 단적으로 나타낸다.

북한의 현실을 보면, 김정일 정권 아래에서 개혁·개방의 추구하고 체제 전환은 용이하지 않다. 김정일 정권은 정권안보를 위해 핵무기 개발을 하고 있고 이로 인해 국제사회와 갈등을 빚고 있다. 아울러, 김정일 정권은 정권안보를 위해 개혁·개방에 부정적이며, 시장에 대한 통제를 강화하고 있으며, 사상통제 등 사회정화를 추구하고 있다.

이처럼, 북한의 지도층이 개혁·개방 등 체제전환을 거부하고 있으므로, 북한에서 정치권력의 사적 소유와 시장경제에 대한 친화성, 정치적 민주화, 시장경제의 확산과 소유제도의 변화 등 정책이 추구되기에는 현실적으로 매우 어렵다. 즉, 북한에서 지배엘리트의 리더십에 변화가 없는 한, 체제전환은 현실적으로 어렵다.

포스트 김정일 체제로의 전과과정, 포스트 김정일 체제의 초기단계 등에서 지배엘리트의 리더십에 변화가 초래될 때, 북한체제 전환이 가능한 것이다. 예컨대, 포스트 김정일 체제로의 전과과정, 포스트 김정일 체제의 초기단계 등에서 지배엘리트의 개혁·개방을 지향한 정책노선 전환, 지배엘리트의 교체, 체제붕괴 등의 변화가 있을 때, 북한체제 전환이 가능한 것이다.

그러므로 북한체제 전환과 관련, 가장 중요한 전략적 과제는 지배엘리트의 리더십을 변화시키는 것이다.

(2) 기득권층에 대한 대응과 시민사회의 양성

공산당체제 아래에서 체제전환을 전개할 경우, 체제전환을 위한 개혁은 제한적이거나 점진적이고, 기존세력은 기득권층으로써 온존한다.

공산당체제의 붕괴에 따른 체제전환의 경우에도 기존세력이 기득권층으로서 온존할 경우, 체제전환을 위한 개혁은 제한적이거나 점진적이며 상당한 문제점들과 한계성을 내재할 수 있다.

기존세력이 기득권층으로서 온존하며 체제전환의 ‘제약’ 또는 ‘장애’로 작용하는 것을 막기 위해서는 시민세력의 양성 및 시민사회의 확립이 중요하다.

소련의 경우, ‘위로부터의 개혁’의 실패와 더불어 소련 연방의 해체 과정에서 체제 밖 엘리트와 일반 시민의 역할이 미미하였다. 즉, 고르바초프의 구호로 끝난 페레스트로이카에 시민사회의 참여는 미미하였다.

동유럽의 경우에도 경제가 낙후된 불가리아, 알바니아, 루마니아 등은 시민사회 형성의 부진으로 인하여 자유총선거 후 재차 과거 공산 계열의 세력이 재집권하는 양상을 보이면서 체제전환을 위한 개혁·개방은 상당한 문제점을 노정하였다. 즉, 불가리아, 알바니아, 루마니아 등은 사회주의 체제 붕괴 이후에도 시민사회의 약세로 인하여 기존 세력을 청산하는데 한계를 나타내었고, 이는 개혁·개방의 체제전환 과정에서 부정·부패 등 상당한 문제점이 나타나도록 하였다.⁶⁶

반면, 비교적 성공적 체제전환을 전개하고 있는 것으로 평가받고 있는 폴란드, 체코, 슬로바키아 등은 시민사회가 체제전환 과정에 주도

⁶⁶ 배정호 박사가 2009년 9월 루마니아 출장 중에 만난 Bucharest University 산하 Institute for Political Research의 Daniel Barbu 교수는 동유럽 체제전환에서 시민사회의 존재, 역할 등에 관해 강조하였다.

적으로 참가하여 정치세력과 협상을 하며 상당한 역할을 하였다.

체제전환 과정에 있어서 과거의 공산계열 세력, 기존세력의 기득권층으로서의 온존 등에 대응하는데 시민세력의 양성과 시민사회의 형성, 확립 등은 매우 중요하다.

북한의 경우, 북한 주민들의 외부세계에 대한 관심은 증대되고 있지만, 주민들의 권리의식 미약, 생계부담, 정치적 차별에 대한 공포 등으로 인해 정치의식의 형성 가능성이 미약하다.⁶⁷ 게다가, 김정일 정권은 정권안보를 위해 시장의 통제와 함께 주민들의 거주와 여행의 자유, 정보, 유통, 표현의 자유 등을 크게 제약하고 있다.

그러므로 북한 사회에는 장기간 억압되어 있는 상황에서 적지 않은 체제 불만세력이 존재하고 있지만, 조직화되어 있지 못하고 있으며, 시민사회의 존재는 극히 미약하다.

북한체제 전환과 관련, 정치사회적 관점에서 볼 때, 개혁·개방을 지지하는 전문가 그룹에 대한 지원, 일반 주민들에 대한 계몽 등을 통하여 시민사회 형성을 유도하는 것은 중요한 전략적 과제이다.

⁶⁷ 이금순, “북한의 체제 안정성과 사회현황,” 『제2회 KINU 한·일정책포럼』 (통일연구원 주최, 2009.4.1).

Ⅲ. 미·일·중·러 4국의 대북전략 기조와 체제전환의 전략적 과제를 위한 역할



북한체제 전환을 위한 전략적 과제와
한국의 동북아 4국 협력 전략

1. 미국의 대북전략 기조와 전략적 역할

1980년대 말엽 이후, 2~3개국을 제외한 세계 대부분의 사회주의 정권이 개혁·개방의 길로 나섰지만 북한은 오히려 북한판 사회주의 체제를 고수하려고 노력하고 있다. 사회주의 경제체제를 고수하려 할 뿐 아니라 정치체제의 안정을 위해 경제발전에 역행하는 정치·군사 중심적 국가정책을 제시하기도 했다.

중국은 이미 경제체제 상으로 사회주의 국가라고 말할 수 없는 상황에 도달했을 정도로 개혁이 깊게 진행되었고, 베트남도 자본주의 체제의 장점을 원용한 경제체제 개혁의 길로 들어섰으며, 쿠바마저도 자본주의를 지향하는 체제개혁을 통해 경제발전을 도모하고 있는 중이다.

이와는 달리 북한은 ‘강성대국’, ‘선군정치’라는 현대국가에서는 상상하기 어려운 국가목표를 세워놓고, 자신의 주체사상 사회주의 체제를 고수하려는 단말마(斷末魔)적인 노력을 기울이고 있다. 경제체제 변혁을 거부하는 북한의 노력은 핵무기 및 장거리 미사일 개발이라는, 오로지 정권의 생존만을 목표로 하는 왜곡된 국가정책을 산출하고 말았다.

사회주의 체제의 붕괴를 통해 초래된 국제적인 냉전체제가 종식된 이후, 오늘에 이르는 약 20년 동안, 북한은 정치체제 전환은 물론, 국민들의 생활고를 해소해 줄 수 있는 유일한 방안인 경제체제 전환에 대해서도 의지가 거의 없는 나라라는 사실이 판명되었다.

물론 2002년 7월 1일 단행되었던 주요 재화와 용역의 가격 현실화를 골자로 하는 경제관리개선조치가 시행된 바는 있었다. 그러나 북한 당국 스스로가 7·1 조치를 “사회주의 경제체제를 강화하기 위한

I
II
III
IV

방안”이라고 설명하고 있었던 것처럼 그 내용과 후속 조치들은 중국, 동유럽 사회주의 국가들의 경우는 물론, 쿠바, 베트남의 개혁·개방 조치에도 훨씬 미치지 못하는 것이었다.⁶⁸

이처럼 북한이 스스로의 노력으로 본격적인 개혁·개방 조치를 취하지 않고 있다는 사실은 북한 주민들의 운명에 대해 동족으로서의 책임을 부담하지 않을 수 없는 한국으로 하여금 북한을 개혁시키기 위한 노력을 전개하지 않을 수 없도록 한다.

그러나 북한체제의 전환을 한국의 독자적인 노력만으로 시도하기도 어렵고 북한체제 전환을 성공적으로 이룩한다는 것은 더욱 어렵다. 한국이 가진 능력의 한계와 동북아시아 국제질서라는 주변 국제정치 상황을 고려해야만 하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 한국을 비롯한 주변국들이 북한에 대해 ‘준 강제적’(準 強制的)인 체제전환을 유도할 수밖에 없는 이유는 북한 주민의 삶이 너무나 열악하다는 사실에서 나온다. 더 이상 북한 주민들의 비인간적인 삶을 외면할 수 없기 때문이다. 즉 북한체제에 대한 외부 세력의 개혁·개방 노력은 우선 인도주의적인 고려로부터 나오는 것이다.

북한은 1990년대 중반 이래 극심한 식량난을 겪고 있었으며 식량난으로 인해 사망한 북한 주민의 숫자는 조사기관에 따라 다르지만 1995년부터 1998년에 이르는 4년 동안, 적게는 200만 명, 많게는

⁶⁸ 7·1 경제관리 개선조치에서 가장 명백하고 획기적인 조치는 가격, 임금, 환율을 현실화·단일화했다는 점일 것이다. 종전에는 쌀을 kg당 80전에 수매하여 8전에 판매했으나, 조정 후 쌀 수매가격을 농민시장 가격과 근접한 40원, 판매가는 43~45원으로 정했다. 옥수수는 kg당 60전에 수매하여 7전에 판매하던 것을 20원에 수매하여 33원에 판매한다. 이 밖에 지하철 및 버스요금, 생활용품도 인상했다. 주택사용료 역시 지금까지 한 채에 월 5~10원을 냈으나 1m²당 월 2원으로 크게 인상, 시장가격에 맞추려는 노력이 있기는 했다.

300만 명의 주민이 굶주림과 이로 인한 질병으로 사망한 것으로 알려져 있다.⁶⁹

북한의 체제변혁을 시도해야 하는 두 번째 이유는 북한 정권이 핵무기 개발, 장거리 미사일 개발 등으로 국제체제를 위협하는 불량국가(Rogue State)로 변질되고 있다는 사실 때문이다. 한반도는 물론 동북아시아의 안정과 평화를 위해서도 북한의 경제 및 정치 체제는 전환되어야 한다.

김정일의 북한 정권은 북한 주민의 생활고를 해결하려는 노력보다는 북한의 군사력을 증강시키는 일에 더욱 큰 관심을 쏟고 있다. 2009년 9월 4일 북한은 플루토늄을 무기화시키고 있으며, 우라늄 농축에 성공했다는 사실을 공개적으로 발표함으로써 핵무기 개발을 전혀 중단시키지 않고 있다는 사실을 스스로 공개했다.⁷⁰

더 나아가 북한 당국은 식량난과 아사(餓死)의 원인을 북한 집권 엘리트 세력의 정치적인 잘못이라기보다는, 미국을 중심으로 한 서방측의 경제 봉쇄와 사회주의권의 붕괴, 특히 자연재해가 겹쳐져서 발생한 것이라며 핑계를 대고 있다. 북한의 경제체제는 북한의 빈곤과 관련 없다는 주장이다. 그러나 누구도 부정할 수 없는 분명한 사실은 북한 정권은 북한 주민들의 기아 상태를 해소시키는데 충분하고도 남는 돈을 미사일 발사 실험, 핵폭탄 실험 등에 쏟아 붓고 있는, 김정일 한 개인을 위해 존재하는 전체주의 독재국가라는 점이다.⁷¹

69- 홍진표 외 공저, 『북한의 진실』 (서울: 시대정신, 2004.12), p. 18.

70- 『조선일보』, 2009년 9월 5일.

71- 2009년 7월 여러 발의 미사일 발사를 북한이 단행한 바 있었는데, 당시 청와대는 “이번 로켓 발사에 쓴 비용은 3억 달러 전후로, 이는 작년 여름 기준으로 국제시장에서 쌀 100만t를 사들일 수 있는 액수”라며, “이는 북한이 겪고 있는 식량난을 1년 정도 해소하고도 남는 액수”라고 설명한 바 있다. 『연합통신』, 2009년 8월 14일.

북한 주민들의 경제적 궁핍을 해소시키기 위한 목적의 경제개혁을 단행하기보다는 주민의 식량난을 완전히 해소하고도 남을 거액의 자금을 무기 개발에 쓰고 있는 북한 정권을 평화적으로, 대화만으로 설득함으로써 체제개혁을 유도할 수 있다고 믿는 것은 순진한 발상이다. 2009년 9월 이후 북한이 갑자기 대미, 대남 유화정책(有和政策)으로 전환한 듯한 행동을 보이는 것은 2008년 2월 이명박 정부 출범 이후, 그리고 2009년 1월 21일 미국의 오바마 정부 출범 이후 일관되게 지속된 한·미 양국 공조와 국제사회의 대북압박 정책의 결과라고 보아야 옳다. 이명박 대통령도 지적했듯이 2009년 9월 이후 북한의 유화정책에는 ‘핵을 폐기하겠다는 진정성이 결여’되어 있는 것이 사실이다.⁷² 북한의 행동을 단순히 설득만으로 바꿀 수 있는 방법은 사실상 없다고 말할 수 있으며, 지난 1년 이상 지속된 한·미 양국과 국제사회의 대북강압 정책 이야말로 북한의 태도변화를 불러온 결정적인 요인이 아닐 수 없다.

여기서 우리는 기왕의 미국의 대북전략이 북한체제 변화를 위해 유용한 전략적 수단이 될 수 있을지 그리고 향후 미국의 대북한 정책이 북한체제를 개선하는 데 어떻게 기여할 수 있을지의 여부를 판단해 볼 필요가 있다.

현재 미국의 대북전략은 국가안보에 위협이 된다고 판단되는⁷³

72. 『조선일보』, 2009년 9월 17일.

73. 미국은 사실 북한이 장거리 미사일을 가지고 미국의 도시를 공격할 것이라는 사실에 대해서 두려움을 가지고 있지는 않다. 북한이 미국에 직접 핵공격 한다는 것은 어떤 경우라도 북한의 종말을 초래할 것이기 때문이다. 다만, 미국은 2001년 9월 11일 테러공격 이후 북한의 핵폭탄이 테러리스트의 수중으로 흘러 들어갈 개연성이 아주 높은 핵폭탄이라는 점에서 북한의 핵폭탄을 새로운 위협으로 인식하게 된 것이다. 이 주제에 관한 체계적인 분석은 Graham T. Allison, *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe* (New York: Times Books, 2004). 이 책의 한국어 번역본은 김태우·박선섭 공역, 『핵 테러리즘: 최후의 재앙 그러나 예방할 수 있다』 (서울: 한국해양전략연구소, 2007).

핵무기를 제거하는데 집중되어 있고, 북한 주민의 생활개선, 혹은 한반도 통일 등 규범적(規範的)인 목적을 위해 대북전략을 수립, 집행하고 있다고는 말할 수 없다.

즉 미국의 대북전략은 안보문제에 집중되어 있다고 말할 수 있는 것이다. 그래서 우리는 미국의 대북전략을 우리가 원하는 북한체제의 전환에 어떻게 연계시킬 수 있을 것인지의 방법론 혹은 전략·전술에 대해 연구해 보아야 할 필요가 있는 것이다.

가. 미국의 대북전략 기조와 역할

(1) 역사적 맥락에서 본 미국의 대북전략

(가) 냉전시대 미국의 대북한 전략과 정책: 봉쇄(Containment)

미국의 대북전략은 북한이라는 1개의 국가만을 상대하기 위한 것이라기보다는 미국이 인식하는 전 세계적 차원의 대전략(Global Level Grand Strategy)의 일환으로 형성된 것이다. 미국은 어떤 나라가 아무리 국제사회의 규율을 위반하고 미국에게 위해(危害)를 가하는 경우라고 하더라도, 특정 약소국을 미국 외교정책의 직접적 대상으로 삼지 않는다. 즉 미국의 대북정책은 적어도 미국의 대동북 아시아 정책, 더 나가서는 미국의 세계정책(Global Policy)이라는 맥락에서 이해되어야 한다는 것이다. 물론 쿠바의 경우와 같이 미국의 국가안보에 치명적인 위협을 가할 수 있는 지적학적 속성을 갖는 경우는 예외라고 말할 수 있다.

1962년 쿠바 미사일 사태 당시 미국은 제3차 세계대전을 각오할 정도였는데, 그 경우도 쿠바가 소련과 연계되어 있었기 때문에 문제가 되었지 쿠바 그 자체로는 미국 대전략의 주체적인 대상은 아니었다.

I
II
III
IV

북한의 경우도 마찬가지다. 미국은 적어도 2001년 9월 11일 대규모 테러를 당하기 이전까지는 북한을 미국 외교정책의 주체적·직접적인 대상으로 생각한 적이 없었다. 즉 미국은 북한을 미국에 대한 직접적·전략적 위협(Strategic Threat)의 원천(源泉)으로 생각한 적은 없었다는 것이다. 1950년 6월 한국전쟁이 발생했을 때 미국이 한국전쟁에 개입하게 된 중요한 동인(動因)도 소련이 사주하는 ‘국제공산주의의 전 세계적 팽창을 저지하기 위함’이었지 북한의 김일성 체제가 남한에 확산되는 것을 막으려는 것이 아니었다.⁷⁴

냉전이 지속되는 기간 동안 미국의 대북한 정책은 북한체제를 변화시키려는 것과는 전혀 거리가 멀었다. 냉전 당시 미국은 한반도의 휴전선을 미국과 소련의 갈등이 맞부딪치는 최첨단(最尖端) 지역으로 인식했지만 미국은 한반도에서의 현상타파(現狀打破)를 원하지는 않았다. 미국은 북한의 존재를 중국, 소련이 배후에 있는 국제공산 세력의 괴뢰(傀儡) 혹은 앞잡이 수준으로 파악했다. 미국의 목표는 한반도를 가로 지르고 있는 미국과 소련의 전 세계적 차원의 전략 균형선(Line of the Global Strategic Balance)을 안정적으로 유지·관리하는 것이 목표였다.

냉전 당시 미국의 대 한반도 전략은 억지(Deterrence)를 통한 한반도에서의 전쟁재발 방지에 치중했고 이를 위해 미국은 주한미군을 휴전선에 직접 배치했으며, 1970년대 초반 휴전선 전 지역을 한국군이 담당하도록 한 이후에도 미군을 서울과 휴전선 사이에 배치함으로

⁷⁴ 당시 미국 대통령 트루만은 한국에서 미국이 제대로 대응하지 못할 경우, 한국전쟁이라는 작은 전쟁은 결국 3차 세계대전으로 비화될 수 있다고 생각했다. 한국에서 제대로 대처함으로써 소련의 세계적 팽창주의 정책을 막아야겠다고 생각하고 한국전쟁에 참전을 결심한 것이다. David McCullough, *Truman* (New York: Simon and Schuster, 1992), pp. 775~779.

써 전쟁 발발과 동시에 미군이 개입할 수밖에 없는 구조를 만들어 놓았다. 미국은 전쟁 발발과 동시에 미군이 자동 개입할 수밖에 없는 임계철선(Trip Wire)의 역할을 담당함으로써 북한은 물론 소련, 중국이 아예 도발할 의도를 가질 수 없게 했던 것이다.

이처럼 냉전 당시 미국의 대북전략은 북한의 국내적인 체제전환이 아니라 북한체제, 혹은 소련, 중국의 국제공산주의체제가 한반도, 넓게는 자유진영으로 확산되는 것을 억지하는 데 집중되었다. 냉전 당시 미국의 대북한 전략의 기초는 북한을 변화시키는 것이 아니라 북한을 ‘봉쇄’(Contain)하는 것이었다.

(나) 탈냉전 시대(1990~2001년) 미국의 대북정책

: 무시정책(無視政策)과 자연적 붕괴에 대한 기대

1980년대 말 동유럽 사회주의 국가들이 모두 붕괴되고, 1990년 소련마저 붕괴되어 러시아로 탈바꿈하게 된 이후, 그리고 중국이 이미 1976년 이후 개혁·개방을 거쳐 국가의 성격을 대폭 바꾼 이후, 미국의 대북정책은 일종의 ‘무시정책’(無視政策)이라고 말할 수 있는 것으로 변했다.

소련의 지원을 받을 수 없게 된 북한은 미국이 전략적 위협이라고 판단할 정도의 위험한 존재가 더 이상 아니게 되었다. 소련이 붕괴하고 중국이 변화된 후 미국은 북한을 망해버린 공산주의를 끝까지 붙들고 있는 빈곤한 약소국 중 하나 정도로 보았을 뿐이다.

그러나 북한 문제는 냉전 종식 이후, 보다 자세하게 말하자면, 1989년 북한의 핵개발 의혹이 공식적으로 제기된 이후, 미국이 다른 측면에서 특별히 관심을 가지지 않을 수 없는 이슈로 떠오르게 되었다. 냉전 종식 이후 소위 탈냉전 기간 동안, 북한 문제는 미국이 전 지구적 차원

I
II
III
IV

에서 생각하고 있는 이슈인 핵확산 방지(Nuclear Non Proliferation)의 가장 핵심적인 문제로 부상하게 되었다. 미국은 북한이 핵을 한두 발 보유하고 있는 상황보다 북한이 핵을 수십 발 제조한 후 그 핵무기들을 중동에 있는 무슬림(아랍권) 국가들에 수출함으로써 국제 비확산 체제(Non Proliferation Regime)를 무너뜨릴 수 있는 핵심세력이 될 수 있다는 사실에 초점을 맞추었다. 바로 이 무렵, 특히 클린턴 대통령이 취임한 1993년 이후부터 미국은 북한의 체제전환(Regime Change)에 대해 관심을 갖기 시작했다.

1994년 1차 핵위기를 제네바 합의를 통해 임시방편으로나마 해결한 미국은 북한을 핵확산을 하지 않고, 국제사회의 규율에 순응하는 체제로 변질시키려는 생각으로 북한체제를 변화시킨다는 목표를 수립했다.

1995년 2월 클린턴 대통령은 미국의 새로운 국가안보전략보고서에서 ‘개입과 확산’(Engagement and Enlargement) 정책을 천명했고 북한에 대해서도 이 전략을 적용시키려 했다.⁷⁵ 클린턴 행정부의 미국이 시도한 개입과 확산 전략은 냉전 이후 미국이 주도하는 세계화 시대를 맞이하여 전 세계에 미국식 정치·경제체제의 논리를 확산시킨다는 대전략의 일환이었다.

이 전략은 이미 부시(41대 George W. H. Bush) 미국 대통령 시절부터 고안되었던 것으로서 부시 대통령은 냉전 이후의 세계를 ‘신 국제 질서’(New World Order)라고 규정하고 미국이 주도하는 자본주의, 민주주의 질서를 세계에 확산하려고 노력함과 동시에, 미국의 리더십

⁷⁵ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (February, 1995). 이 새로운 전략은 북한을 정상적(Normal)인 일원으로 국제공동체에 참여시키기 위해 비군사적인 방법들을 사용하여 북한을 변화시키겠다고 천명했다.

에 도전하는 자를 용서하지 않을 것이라는 전략을 구상했다.⁷⁶

탈냉전시대 10년 동안(1990~2000년) 미국은 북한의 국내 정치·경제체제 문제에 큰 관심을 가지기 시작했다. 그러나 북한체제가 변화하는 것이 미국이 원하는 국제질서를 형성하는데 도움이 될 것이라는 확신은 있었지만 구체적인 행동 강령은 나오지 않았다. 클린턴 대통령 당시 미국 관리들은 북한체제 전환에 대해 오히려 낙관적인 생각을 하고 있었다. 그대로 놓아두어도 북한은 몇 년 후면 저절로 붕괴될 것이라고 생각했을 정도였던 것이다.⁷⁷ 말 그대로 미국이 북한이 저절로 붕괴되는 상황을 기다리는(Wait and See) 시기였다.

(다) 반테러전쟁 시대: 본격적 북한체제 변화(Regime Change) 구상의 출발

미국이 북한체제 전환(Regime Change) 그 자체에 대해 본격적으로 관심을 가지기 시작한 것은 9·11 사태가 발생한 2001년 이후 부터였다. 2002년 1월, 연두 의회연설에서 43대 대통령 부시(George W. Bush)는 테러와의 싸움의 목표를 테러리스트를 격멸하는 것과 테러리스트를 지원하는 악의 축(Axis of Evil) 국가들을 정권교체 하는 것 이라고 규정했다.⁷⁸ 부시가 규정한 악의 축 3개국인 이라크, 이란,

⁷⁶ 부시 대통령은 1991년 걸프전쟁을 성공적으로 치른 후, 세계는 이제 과거와는 판이하게 다른 시대로 접어들었다고 말하고 새로운 시대를 'The New World Order'의 시대라고 명명했다.

⁷⁷ Selig S. Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002), p. xvii.

⁷⁸ 2002년 1월, 부시 대통령의 'Address to Congress,' 많은 이들은 부시가 이란, 이라크, 북한 등을 멸망(滅亡)시키려 했다고 알고 있지만 부시의 목표는 이들 국가를 정권교체(Regime Change)시킴으로써 테러를 지원하지 않을 국가로 바꾼다는 것이었다.

북한의 정권을 교체하겠다는 것이 부시 대통령의 목표였다. 특히 라이스 국무장관은 북한 정권과 북한 주민을 분리, 북한을 폭정의 전초기지(Outpost of Tyranny)라고 지칭함으로써 미국의 북한 정권교체 정책은 기존의 북한 정권을 붕괴(Regime Overthrow)시키겠다는 내용을 포함하게 되었다.

부시 대통령은 임기 중 아프가니스탄과 이라크의 정권을 교체하는 데 성공했지만 정권교체 이후 이들 국가들에 미국에 우호적이고 안정적인 정권을 수립하는 데는 성공하지 못했다. 그렇기는 하지만 미국 정부 관리들은 반테러 전쟁시대가 시작된 직후부터 북한의 체제변화에 대해서도 공개적으로 논의하기 시작했다. 특히 국제정치적으로 이상주의(理想主義, Idealism)적 관점을 취하고 있었던 부시 행정부의 외교정책 전문가들인 신 보수주의 논객들(Neo-Conservatists)은 북한의 정권교체 필요성에 대해 공개적으로 언급하기 시작했다.

부시의 백악관에서 가장 영향력이 막강했던 보수성향의 잡지 위클리 스탠다드지(The Weekly Standard)의 편집장 윌리엄 크리스톨(William Christol)은 2004년 11월 22일 워싱턴의 정계와 언론인들에게 배포된 성명에서 “부시 대통령 제 2기 임기의 최대 과제중 하나는 북한 정권 문제”라고 지적했고 역시 보수주의를 대표하던 미국 기업연구소(American Enterprise Institute)의 니콜라스 에버슈타트(Nicholas Eberstadt) 박사는 “북한 핵문제는 바로 북한 정권의 문제다. 정권을 바꿔야 해결된다”고 말했다.⁷⁹

당시 부시 대통령을 비롯한 미국의 주요 고위 정책결정자들은 9·11 이후의 시대를 미국에게 테러위협을 가하는 테러리스트들은 물론

79. 『동아일보』, 2004년 11월 24일.

테러리스트를 지원하는 적성 국가들에 대해서도 선제 무력공격이 허용되고 정당화될 수 있는 시대로 규정했다. 특히 미국과 같은 기독교 국가가 어떤 상대방을 악(惡, Evil)이라고 규정할 경우, 그 대상은 협상의 상대가 되기보다는 제거의 대상이 될 가능성이 훨씬 높다는 사실을 함축한다.

미국이 북한 정권을 교체하겠다는 의도가 가장 극적으로 표현된 것은 부시 대통령의 2005년 5월 27일 미국 해군 사관학교 졸업식에서였을 것이다. 부시 대통령은 다음과 같이 언급했다. “군사기술의 발달은 중요한 측면에서 전쟁의 균형을 바꾸어 놓았다. 우리는 지금 더 먼 곳에서, 더욱 효과적으로, 민간인 피해는 최소화하면서 적들을 공격할 수 있게 되었다. 이 같은 새로운 전쟁의 시대를 맞아 우리는 국가가 아닌 정권을 공격할 수 있게 되었고 이런 사실은 그동안 죄 없는 사람들 틈에 숨어 자신의 안전을 보장받았던 독재자와 테러리스트들이 더 이상 안전하지 않은 세상이 되었음을 의미한다. 21세기 우리는 죄지은 자를 표적으로 삼을 것이며, 죄 없는 사람들을 보호할 것이다. 그렇게 함으로써 평화를 유지하기 더 쉬워질 것이다.”⁸⁰

이상 부시 대통령의 해사 졸업식 축사에 나타난 언급은 정밀 과학 무기를 동원, 미국을 위협하는 독재국가의 죄 없는 시민들의 피해는 줄이면서 그 독재 정권을 파괴할 수 있다고 공개적으로 언급한 것이나

⁸⁰ 백악관 홈페이지, 부시 대통령의 해군사관학교 졸업식 연설문(2005년 5월 27일), 연설문 원문은 다음과 같다. “Technology changes the balance of war in another important way: We can now strike our enemies with greater effectiveness, at greater range, with fewer civilian casualties. In this new era of warfare, we can target a regime, not a nation, and that means terrorists and tyrants can no longer feel safe hiding behind innocent life. In the 21st century, we can target the guilty and protect the innocent, and that makes it easier to keep the peace.”

마찬가지다. 2005년 당시 부시 대통령이 마음먹은 공격 대상 중에 북한이 포함될 것이라는 사실은 전혀 비밀이 아니었다. 미국은 북한 정권과 지도세력만을 찾아내서 도려낼 수 있는 외과적 수술과 같은 공격(Surgical Strike) 능력을 갖추고 있다고 선언, 북한 정권을 무력으로 교체할 의사가 있다는 의도를 암묵적으로 나타내 보인 것이다.

그러나 부시 행정부의 대북정책은, 철학적으로는 북한을 제거되어야 할 악으로 간주하면서도, 외교적으로는 효율성이 극히 떨어지는 다자 회담, 즉 6자회담을 병행하면서 북한 문제를 해결하려 했다는 이율배반적인 측면을 보였다. 부시행정부는 이라크에 발이 묶여 북한의 정권 교체라는 목표는 물론, 북한 핵을 제거한다는 목표도 달성하지 못한 채 임기가 종료되었다.

물론 부시 행정부의 대북 정권교체 정책이 부시 임기 중 성공적으로 이루어지지 못한 이유 중에는 북한의 정권교체를 강력히 반대한 중국, 러시아의 존재가 있었음을 무시할 수 없을 것이다. 사실 부시 행정부 당시 미국의 정계 일각에서는, 비록 실행된 것은 아니지만, 북핵문제 해결을 전제로 차라리 북한을 중국에게 맡겨 버리자는 대안이 제시되기도 했다.

부시 행정부 당시 미국의 신보수주의 세력(네오콘)을 대표하는 프럼과 펄(David Frum, Richard Perle) 등 두 학자는 “김정일을 제거하고 중국에게 보다 굴종적인 지도자를 선택함으로써 십년 이상 경과된, 북핵문제로 인한 한반도의 위기를 종식시킬 수 있다면, 미국은 그런 방안을 따라야 한다.”고 조언하기도 했다.⁸¹

결과적으로 부시 행정부 재임 기간 북한 문제는 해결되지 못했고,

⁸¹- David Frum and Richard Perle, *An End to Evil: How to Win the War on Terror* (New York: Random House, 2003), p. 104.

북한은 적어도 핵무기 보유에 관한 측면에서는 더욱 막강한 핵보유국으로 발돋움하는데 성공했다. 그러나 부시 행정부 당시 넓게 논의되었던 북한의 정권교체 문제의 성공여부는 현재로서는 판단할 수 없는 일이다. 비록 김정일 체제가 완전히 붕괴되지는 않았지만, 오늘날처럼 허약한 지경에 이르게 된 과정에는 부시 행정부의 집요한 북한체제 흔들기 작전이 효력을 발생한 부분이 있다고 보아야 하기 때문이다. 이제 북한의 핵을 비롯한 체제전환 문제는 2009년 1월 새로이 출범한 오바마 행정부가 해결해야 할 유산으로 떠 넘겨지게 되었다.⁸²

(2) 오바마 행정부의 대북전략과 북·미관계

오바마는 대통령선거 과정에서 북한을 비롯한 독재국가의 지도자들과도 대화할 용의가 있으며, 자신은 부시 대통령의 공화당 행정부와 같은 대북 강압정책을 따르지 않을 것임을 천명했었다. 오바마의 대통령 당선은 미국의 대북정책이 부시 시절의 긴장 국면으로부터 클린턴 시대의 유화 국면으로 다시 바뀌게 될 것이라는 기대를 불러 일으켰다.

한국의 소위 진보인사들은 미국 오바마 정부의 대북 유화정책은 이명박 정부의 대북 강경·보수정책과 갈등관계에 놓이게 될 것이라고 까지 기대했다. 오바마 행정부의 외교정책이 부시 행정부의 외교정책과 판이하게 다를 것이라는 가정 하에 나온 분석이었지만, 이는 미국의 외교정책은 공화당, 민주당 어느 정당이 집권하더라도 본질적인

⁸²-David E. Sanger, *The Inheritance: The World Obama Confronts and the Challenges to American Power* (New York: Harmony Books, 2009). 저자인 생거 기저는 북한 핵문제를 다룬 제9장의 제목을 ‘김정일 8, 부시 0’이라고 함으로써 김정일은 핵을 8발이나 만들었고 부시는 이룬 것이 아무것도 없음을 상징적으로 표현하고 있다.

차이가 나타나지 않았다는 미국 외교정책의 전통에 대한 오해에서 비롯된 분석이었다.

사실 오바마 행정부의 대북 외교정책은 오바마 출범 이후 9개월이 지난 현재까지도 구체적인 정책보고서로 명문화되어 출간된 것은 없다. 2009년 말 간행될 핵태세 보고서(Nuclear Posture Review), 그리고 2010년 간행될 4년차 국방보고서(Quadrennial Defense Review)가 나온 이후라야 우리는 문건에 기초한 오바마 행정부의 공식적인 대북 전략 및 정책을 파악할 수 있을 것이다.

현상황에서는 오바마 행정부가 출범한 2009년 1월 이후 오늘에 이르기까지 미국과 북한의 관계에서 나타난 제반 사건들과 이에 대처하는 양국의 태도를 살펴봄으로써 오바마 행정부의 대북한 전략을 분석할 수 있을 것이다. 우선 오바마 행정부 출범 이후 북·미관계에서 야기된 주요한 사건들을 살펴보기로 하자.

북한은 예상과는 달리 오바마 행정부 출범 이후에도 대결정책을 중단하지 않았다. 2008년 초반 이명박 정부 출범 이후부터 지속된 미국 및 한국 정부에 대해 공격적인 정책은 오바마 출범 이후에도 계속되었다. 북한의 대미, 대남 공세정책은 이명박 정부와 오바마 행정부의 의지를 테스트해 보려는 의도도 있었겠지만 오바마의 미국 정부가 기대했던 바와는 상치되는 것이 아닐 수 없었다. 대화를 원하는 미국에 대해 북한은 강공책을 지속적으로 밀고 나왔던 것이다.

북한은 2009년 2월 11일 인민군 수뇌부에 대한 전격적인 인사를 단행했다. 국방위원회 부위원장인 김영춘이 인민무력부장으로, 평양 방어사령관 이영호는 총참모장에 임명됐다. 군 체제를 더욱 강화한 북한 김정일 정권은 대남 비방의 지속과 더불어 기왕의 남북한 합의를 모두 무효화시킨다는 으름장도 병행했다. 2009년 2월 17일 북한은

이례적으로 대좌급 장교의 성명을 통해 그동안 남한과 체결했던 일체의 약속은 무효라는 성명을 발표했던 것이다.⁸³

오바마 행정부도 유화정책을 쓰는 대신 북한의 위협에 대해 정면 대응하는 방안을 택했다. 오바마가 취임한 후 처음으로 북한에 행한 정책은 예상보다 훨씬 강력하고 갈등적인 것으로써, 북한과 의심스런 거래를 하고 있는 회사 명단을 공개하고, 의심스런 거래를 차단하는 조치를 취하는 것으로써 북한이 인식하기에 대단히 불쾌한 조치였다. 한국 언론들은 이를 “오바마 정부의 첫 대북(對北)정책은 ‘채찍’” 이라며 보도했다. 오바마는 미사일 거래와 관련된 북한 기업 3곳에 대해 2년간 대미무역 금지조치를 내렸다. 오바마 정부는 협상을 중시하지만 북한이 협조를 안 할 시에는 강하게 나갈 것을 보여 주었다고 인식되었다.⁸⁴

이처럼 오바마 행정부는 북한과 적극적으로 대화를 추구하지만, 유화정책을 펼치지 않는다는 입장을 임기 초반부터 분명히 하고 있다. 적어도 10월 현재까지도 미국의 북한을 향한 강경정책은 지속되고 있다. 비록 2009년 9월 6자회담을 개최하기 위한 전제 아래 북·미 양자회담을 개최한다는데 동의하기는 했지만 오바마 행정부의 대북 정책은 부시 행정부 시절보다 오히려 더욱 강경하다고 말해도 좋을 정도다.

북한 역시 오바마의 강경책에 대해 강경책으로 응수했다. 2009년 3월

⁸³ 『동아일보』, 2009년 2월 18일. 북한 인민군 총참모부는 2009년 2월 17일 대좌급의 대변인이 직접 나서 이명박 대통령을 “역도”라고 지칭하면서 남측에 “전면 대결 태세에 진입할 것”이라고 밝혔다. 적어도 북한이 한 말로만 본다면 남북한 관계는 이미 다 끝났다. 북한이 모든 약속을 모두 무효로 하겠다고 선언했기 때문이다. 이후 북한은 미사일 발사, 핵무기 실험 등 각종 군사적 도발로 한반도 긴장상태를 고조시키고 있다.

⁸⁴ 『조선일보』, 2009년 2월 25일.

10일 한·미 양국은 연례적으로 진행되었던 키 리졸브(Key Resolve) 한·미연합 군사훈련을 보다 확대된 규모로 단행했다. 물론 2009년의 한·미연합훈련은 북한의 미사일 발사 위협이 고조된 상태에서 진행된 것이었고 그 결과, 규모가 다른 해보다 더 크게 보일 수 있었다. 키 리졸브 훈련기간 동안 북한이 미사일을 발사할 경우, 이를 요격할 것이라는 미국 장성들의 경고성 언급과 더불어, 실제로 북한 미사일을 요격할 수 있는 능력을 갖춘 무기체계인 이지스함과 RC코브라 공군기가 한국과 부근지역에 배치되기도 했다.⁸⁵

북한은 2009년 4월 5일 대포동 미사일을 시험 발사했고, 이어서 2009년 5월 25일에는 제2차 핵실험을 단행했다. 2차 핵실험과 미사일 발사 실험에 대해 미국과 국제사회는 6월 12일 제1차 북한 핵실험에 대응해서 통과시켰던 유엔 안보리 결의안 1718호보다 한층 강화된 유엔 결의안 1874호를 안보리 이사국 만장일치로 채택, 북한의 일탈 행위를 국제사회가 제재 할 수 있는 방안을 열어 놓았다.

2009년 7월 북한은 다수의 미사일 발사 실험을 단행했고, 미국은 남포항을 출발한 의심스런 선박 강남호를 미 해군 매케인호를 동원해서 추적, 강남호의 항해를 무산시키기도 했다. 아랍에미리트 연합국 해군은 8월 중순 이란으로 항해하던 북한 선박을 체포, 무기가 적재되어 있다는 사실을 확인했으며 유엔은 이의 해명을 북한에 요구했다.⁸⁶

85. 2009년 2월 27일 미국 태평양 사령관 키팅(John Keating) 제독은 오바마 대통령이 명령만 내리면 북한 미사일을 요격할 것이라고 말했고, 3월 17일 빅터 리뉴어트(Victor Renuart) 북·미 방공우주 사령부 사령관은 미 상원 군사 위원회 증언에서 북한이 미사일 발사시 이를 요격할 자신이 있다고 대답했다. 3월 17일 미국은 미사일 요격 실험을 단행했고 성공했다. 2월 27일자 미국 ABC-TV 저녁 뉴스는 배에서 발사할 경우 7/8, 육지에서 발사할 경우 7/10의 확률로 미국은 북한의 미사일을 요격할 수 있다고 보도했다. 『조선일보』, 2009년 2월 18일.

86. 『조선일보』, 2009년 8월 31일.

북한은 이처럼 오바마 출범 이후부터 2009년 9월까지도 미국을 분노하게 하고 국제사회에 충격을 가하는 공격적 전술을 지속해 오고 있었다.

오바마 출범 이전인 2008년 여름 이래 김정일의 건강상태 악화 보도 및 북한 급변사태, 북한의 도발, 북한과의 대화 등에 관해 갈피를 잡기 어려운 혼란스런 정보와 행동들이 단속적(斷續的)으로 지속되었다. 김정일이 8월 15일 이후 공식 석상에 모습을 보이지 않자 그가 중병을 앓고 있는 것으로 보도되었고, 그로 인한 후계자 승계문제가 불거지고 있는 중이었다. 북한을 향한 미국을 비롯한 국제사회의 제재조치가 강력하게 단행되는기하면 다른 한편으로는 유화적인 전략도 고려되고 있었다.

예로서, 미국의 전 대통령 클린턴이 2009년 8월 4~5일 양일간 특사자격으로 북한을 방문, 김정일과 직접 대화한 후, 김정일은 미국 여기자 두 명을 석방했다. 5일 후인 8월 10일에는 현대의 현정은 회장이 북한을 방문, 17일까지 체류하면서 김정일을 면담하고 금강산·개성 등에 관해 정상화 약속을 하고 왔다.⁸⁷ 북한은 현정은 회장을 면담한 며칠 뒤인 8월 13일, 개성공단에서 억류했던 개성공단 직원 유씨를 136일 만에 석방했고, 동시에 약 한 달간 억류 중이던 남한 선박 연안호 선원 4인을 8월 29일자로 전원 귀환시키는 조치를 취했다.

이 같은 유화적 제스처가 지속되던 중 9월 4일 북한 조선중앙통신은 “우리놈 농축 실험이 성공적으로 진행돼 결속(마무리)단계에 들어섰으며, 폐연료봉 재처리로 추출된 플루토늄이 무기화되고 있다”고 발표했다. 지난 6월 13일 ‘우리놈 농축착수’를 선언한 이후 석 달도

⁸⁷ 그러나 현정은 회장이 남북한 관계의 공적인 측면에서 이 같은 역할을 해도 되느냐에 대한 문제가 야기되었다.



안 되는 시점에서 ‘농축마무리’를 발표한 것이다. 또한 북한은 9월 6일 새벽 임진강 상류 댐을 무단 방류, 임진강 유역에서 캠핑하던 한국인 6명이 사망하는 사건이 발생했다.

그러던 중 9월 13일, 미국은 6자회담의 개최를 전제로 한다고 조건을 제시하기는 했지만 북한이 그토록 원하던 북·미간에 양자회담을 개최할 것이라고 합의했다. 최근까지 북한과의 양자회담은 없었던 미국이 갑자기 방향을 선회한 것이다.

오바마 행정부는 2009년 8월, 북한의 핵보유를 인정하는 듯한 언급을 해서 그의 북핵에 관한 분명한 입장이 무엇인지에 대한 의구심을 불러일으킨 바도 있었다. 2009년 8월 9일자 미국 뉴욕 타임지는 오바마의 북한 및 북핵문제에 관한 우려스런 인식을 보여주는 기사를 실었다. 동 신문은 ‘미국 오바마 행정부는 북핵 프로그램의 완벽한 폐기보다는 핵기술의 확산을 막는데 주력할 것’이라고 보도했다. 이미 오바마는 MSNBC와의 인터뷰에서 “북한이 더 이상 핵을 개발하지 않고, 도발하지 말아야 한다.”라는 애매모호한 언급을 한 적도 있다.⁸⁸ “더 이상” 핵개발을 하지 말아야 한다는 말은 기왕의 핵개발은 용납할 수 있다는 의미가 될 수도 있는 중대한 언급이었다.

물론 그 이후 각종 언론매체들을 통해 전해진 오바마의 입장은 ‘북한의 핵무기를 결코 용납할 수 없다’는 것이기는 했다. 그럼에도 불구하고 미국이 북한의 핵을 “완전히 폐기하는 것”을 목표로 하느냐 혹은 “핵확산을 저지하는 것”을 목표로 삼느냐는 전혀 다른 의미를 가지는 문제가 될 것이며, 우리에게는 심각한 결과를 초래할 수 있는 문제가 아닐 수 없다. 이 같은 상황에서 오바마 행정부는 북한이 그토록 원하

⁸⁸ *The New York Times*, August 9, 2009.

던 북·미 양자회담에 응하기로 약속했고, 한국의 주류 언론은 오바마 행정부의 이중적인 태도를 격렬하게 비난했다. 동아일보는 미국이 북한과의 양자회담에 응하겠다고 발표한 직후인 9월 14일자 보도에서 “떨어지는 北 체제 변화”라는 제목을 뽑았으며 조선일보는 “오바마의 김정일 구하기, 오바마의 ‘실용’ 작전에 MB의 ‘실용’은 끌려가고 김정일은 왜재를 부른다. 북한이 개혁·개방으로 갈 수밖에 없는 기회를 한·미는 또 놓치고 있다, 98년에 그랬듯이…” 라는 말로 오바마의 모호한 대북정책을 격렬하게 비난한 바 있었다.⁸⁹

9월 21일 오바마는 CNN과의 인터뷰에서 김정일이 건강상태가 양호하며, 북한을 제대로 통치하고 있다고 언급했다.⁹⁰ 그동안 아무런 외교적인 업적이 없다고 비판당하기 시작한 시점에서⁹¹ 오바마는 서둘러 북한과 대화를 시작하려는 것 같아 보였다. 대화의 상대방이 건강하고, 정권을 확실하게 유지하고 있는 경우라야 대화를 시작할 정당성이 있을 것이다. 물론 북한을 전문으로 다루는 언론 매체들 중에는 김정일의 건강은 전혀 믿을 수 없는 것이라는 보도를 내보내고 있는 곳도 적지 않다.⁹²

89. 『동아일보』, 2009년 9월 14일; 『조선일보』, 김대중 칼럼, 2009년 9월 14일.

90. CNN-TV, September 21, 2009.

91. 2009년 9월 미국의 여러 언론들은 오바마의 외교가 성공한 것이 별로 없다며 공격을 가하기 시작했다. “오바마의 개인적 매력에 의존한 외교가 한계를 드러냈다(워싱턴포스트),” “록스타를 능가하는 국제적 인기와 외교무대에서의 선의(善意)에도 불구하고, 정책적 실속은 별로 거둔 게 없다(뉴욕타임스)” 등. 『조선일보』, 2009년 9월 21일.

92. 예로, 한국의 북한 전문매체 대북 라디오 방송인 열린 북한 방송의 온라인 소식지 『열린북한통신』이 16일 주장했다. 지난해 8월 중순께 뇌혈관계 질환으로 쓰러졌다가 재기한 북한 김정일 국방위원장의 건강이 “겉으로는 비교적 회복된 듯이 보이지만 실상은 매우 악화되고 있다”는 것이다.

나. 북한체제 전환을 위한 미국의 전략적 역할

(1) 북한체제 유지의 경우

이미 언급한 바처럼 오바마 행정부는 구체적인 대북전략 보고서를 공식적으로 간행하지 않았다. 그러나 우리는 오바마 임기 시작이후 약 9개월 동안 오바마 행정부의 대북 행태를 관찰한 후 오바마 행정부는 북한에 대해서 다음과 같은 목표를 가지고 있으며 이 목표를 달성하기 위한 방안을 강구하고 있다고 추론할 수 있다.

첫째, 북한의 완전한 비핵화

둘째, 북한 정권의 개혁과 개방

셋째, 북한 정권의 정상화를 통한 국제사회의 일원화

이상의 3가지 목적을 달성하기 위해 오바마 행정부는 현재까지는 북한에 대해 외교적으로 압박을 가하는 정책을 취하고 있다. 물론 오바마 행정부는 북한에 대해 대화정책을 추구하려 했으나 북한 정권은 오바마의 대화제의를 오히려 공격적인 행동으로 응수했다. 2월 17일 북한군 대변인의 성명을 통한 대남협박, 4월의 미사일 발사와 핵실험, 미국인 여기자 납치 등 일련의 북한 행동은 오바마 정부의 대북 대화 정책에 대한 예상치 못했던 놀라운 반응이었다.

오바마 행정부는 북한의 지속적인 도발행위, 특히 제2차 핵실험에 대해 분노했고, 그 결과 6월 12일 유엔 안전보장이사회를 통해 더욱 강력해진 대북 결의안 1874호를 통과, 북한에 대해 더욱 철저한 PSI 조치를 취하는 등 북한에 대한 ‘강압외교’(Coercive Diplomacy)에 돌입했다. 미국의 북한에 대한 강경정책은 이 연구를 마치는 시점인

2009년 10월 중순까지도 그 강압적 기조를 유지하고 있다. 오바마 행정부는 북한에 대한 국제사회의 공조야 말로 북한을 강제적으로 변화시킬 수 있는, 현재로서는 거의 유일한 대안이라고 생각하고 있다. 물론 미국은 북한의 양자대화에도 응하기로 했지만, 6자회담의 틀을 깰 생각이 전혀 없으며, 대화를 하는 중에도 제재국면은 지속한다는 입장을 취하고 있다.

현재까지 오바마 행정부의 대북정책은 강압외교로 특징 지워지며, 이 같은 강압외교를 지속할 경우 북한은 결국 핵을 포기하고, 정치·경제 체제를 개혁·개방할 수밖에 없을 것이라고 기대한다. 특히 오바마 행정부는 북한 정권에 대한 제제가 성공하기 위해서는 국제공조가 절대적으로 필요하다는 사실을 계속 강조하고 있다.⁹³

미국의 태도가 중요한 이유는 김정일 스스로가 미국을 가장 중요한 나라라고 생각하고 있다는 사실에서 연원하는 것이다. 김정일과 북한의 지배엘리트들은 미국이야말로 북한체제의 안전을 보장해 줄 수 있는 유일한 나라라고 생각하고 있다.⁹⁴ 그래서 북한은 다자회담보다는 미국과의 양자회담을 성사시키기 위해 온갖 방안을 강구했다. 핵실험, 미사일 발사 등은 모두 미국의 관심을 불러일으킨 후 미국과 1:1대화를 위한 방안으로 단행된 것들이다.

물론 미국은 김정일 정권의 안전을 보장해 줄 의도를 가지고 있는 나라는 아니다. 또한 미국이 국력이 막강하다 하더라도 김정일 정권

⁹³ 이명박 대통령이 9월 미국에서 발표한 'Grand Bargain'에 대해 미국이 적극적인 동조 및 지지 태도를 보이지 않은 이유도 역시 북한에 대한 강압적 국제 공조가 흐트러짐을 우려한 조치일 것이라고 분석된다.

⁹⁴ 여기서 북한체제는 북한의 김정일 정권을 의미한다. 국가로서의 북한이 살길은 개혁과 개방이지만 김정일 정권은 개방을 거부하고 있다. 정권의 안전 때문이다. 필자는 이하에서 북한체제의 안전이라는 용어를 김정일 정권의 안정이라는 말로 표현하고자 한다.

의 안전은 북한 주민들이 보장하거나 혹은 거부하는 것이지 미국이 담당하거나 보장해 줄 수 있는 일이 아니다. 도덕적인 관점에서 북한과 같은 억압체제를 보장해 주어서는 안 될 일이다.⁹⁵

북한관련 전문가의 말대로 “김정일 체제가 존속하느냐 마느냐는 김정일과 북한주민들에게 달린 것이지, 주변국이 결정해줄 수 있는 사안이 아니다.” “현실적으로 북한은 유엔 회원국이며 국제법적으로 독립 주권국가다. 따라서 법적으로 외부에서 체제존속을 인정해주시니 마느니 할 ‘권한’이 없다. 쉽게 비유해서, 미국이나 중국, 일본이 “우리가 이명박 체제의 존속을 인정해줄게”라고 말할 수 있는 자격이 없다는 말이다.”⁹⁶

결론적으로 북한의 주변국들은 북한체제를 변화 혹은 붕괴시킬 수 있는 세력으로 기능(機能) 할 수는 있어도, 북한체제를 보장해 주는 세력으로 기능할 수는 없는 것이다. 북한의 주변에 있는 나라들이 북한의 체제변화를 강요하는 것도 쉬운 일이 아니지만, 북한체제를 보장해 주는 것은 사실상 거의 불가능한 일이다. 오바마 행정부의 대북 전략은 일단 현재까지는, 김정일 체제를 유지시키는 한도 내에서, 김정일로부터 핵포기의 결단을 받아내려는 데 한정되고 있다.

여기서 김정일 체제를 유지시키는 “한도 내에서”라는 의미는 현재 상태의 정치·경제체제를 유지하고 현재 북한을 지배하고 있는 세력이 계속 북한을 지배하는 상황을 의미한다.

그러나 현재 상태에서 북한체제가 경제개선이 없는 경우에도 지속적으로 유지가 가능할지에 대해서는 미지수이다. 김대중·노무현 정부와 같은 대북지원이 없는 한 북한체제가 지속적으로 유지될 가능성

⁹⁵ 여기서 북한 핵과 북한체제에 대한 보장을 맞바꾼다는 논리는 한계가 있다.

⁹⁶ 손광주 편집위원 데스크 칼럼, <www.dailynk.com> (검색일: 2009.9.21).

은 별로 없어 보인다. 국민들 수백만이 아사한 1990년대 초반과 유사한 기근 상태가 또 다시 도래할 경우, 김정일 체제가 현재와 같은 수준으로 존속할 수 있을 가능성은 거의 없다.

중국, 쿠바, 월남의 사례에서 보여주듯이 사회주의 체제를 유지하면서 극히 제한적인 경제개혁을 통해 주민들의 경제생활을 개선함으로써, 주민들의 반발 가능성을 무마하고 정권을 안정적으로 유지하는 방법이 있을 것이다. 그나마 이 같은 제한적인 경제개혁도 북한 지배엘리트의 패러다임이 변할 정도의 대규모 정책전환을 통해서만 가능할 수 있는 일이라고 생각한다. 북한의 지배엘리트들이 이 같은 개혁을 결단하도록 만드는데 미국은 중요한 역할을 할 수 있을 것이라고 보인다.

(가) 지배엘리트의 정책전환을 위한 미국의 역할

북한의 지배엘리트들은 경제체제를 개혁할 수준의 정책전환을 시도할 가능성은 없어 보인다. 다케사다 히데시(武貞秀士), 부르스클링너(Bruce Klingner) 같은 해외의 북한 관측자들도 북한은 적어도 현재까지는 변하려는 노력을 전혀 보이지 않고 있다고 단언한다.⁹⁷ 현재의 북한이 정치체제를 민주화시킬 수 있는 가능성은 거의 전무(全無)하다고 볼 수 있고, 경제체제를 변화시킬 가능성도 거의 없다. 그렇기 때문에 한국은 물론 북핵과 현 북한체제의 존재로 인해 위협을 받고 있는 주변국들은 북한 지배엘리트의 교체를 하나의 정책대안으로 생각하고 있다. 그러나 북한 지배엘리트들 역시 자신의 현재

⁹⁷ 다케사다 히데시, “북한의 체제변화와 북·일관계 전망”; Bruce Klingner, “North Korean Succession: Security Implications of a Leadership Transition” (북한민주화네트워크 주최 국제학술 세미나 발표논문, 2009. 9.25).

권력을 유지하기 위해서는 수단과 방법을 가리지 않을 것이다.

다만 북한의 지배엘리트들은 ① 북한 내에서 자신들의 정치권력이 안전하게 유지될 수 있다고 믿는 한도 내에서 부분적인 개혁·개방을 할 수 있을 것이다. 혹은 북한의 지배엘리트들은 ② 북한 경제체제에 아무런 변화를 주지 않은 채 외부로부터의 경화 유입을 통해 파탄에 빠진 북한 경제에 일부 활력을 넣는 방법으로 정권안정과 체제 유지를 도모할 가능성이 높다.

(나) 지배엘리트의 교체를 위한 미국의 역할

1) 북한의 지배엘리트를 교체해야 할 필요성

북한은 중국과 달리 체제의 변혁, 즉 자본주의를 도입한 후에도 장기간 공산주의 정권을 유지할 수 있는 나라는 아니다. 북한은 중국과는 달리 체제안보를 위한 중심(縱深)이 대단히 얇은 나라다. 즉 중국의 경우 자본주의 체제가 유입되더라도 방대한 영토와 사회조직은 자본주의의 충격을 감내하고 서서히 체제를 변화시켜 갈 수 있었지만, 북한의 경우 자본주의적 개혁·개방은 북한 사회전체에 즉각적인 충격을 불러일으킬 가능성이 대단히 높다고 평가된다.

북한이 개혁·개방을 시도했던 1990년대 초반이래, 북한이 개방 특구(特區)로 계획했던 지역들은 지리적으로 모두 북한의 끝자락에 있는 지역이라는 사실에 유념할 필요가 있다. 나진·선봉을 비롯하여, 신의주, 그리고 최근의 개성, 금강산 등은 모두 북한의 지도상 동서남북의 끝부분에 위치한 변두리 지역이라는 공통점을 갖는다. 사회주의 혁명 수도인 평양에서 가급적이면 먼 곳을 개방하려 했던 것이다.

북한이 나진·선봉을 개방하려 했을 때, 북한 당국이 가장 먼저 취한

조치는 나진·선봉지역과 북한 사회를 철저히 분리시키는 철조망
건조 사업이었다. 이 같은 점은 북한 정권이 체제의 취약성을 너무나
잘 알고 있다는 사실을 증명해 주고 있다. 김정일이 말하는 ‘모기장
이론’ 즉 찬 바람만 들어와야지 모기까지 들어오면 안 된다는 비유는
북한의 개혁·개방이 체제 안정에 위협을 가할 수 있는 치명적 요인으
로 인식하고 있음을 잘 말해주고 있다.⁹⁸

이미 앞에서 언급한 바처럼 미국이나 혹은 다른 나라들이 북한 정
권을 설득, 소규모 개혁·개방은 안전할 테니 걱정하지 말라고 말해줄
처지가 되지 못한다. 북한의 안정 문제는 북한 정권의 지배엘리트들
스스로 주관적으로 판단해야 할 문제인 것이다. 그래서 미국이나 혹은
다른 북한의 주변국들이 북한의 엘리트들을 부분적으로 개방하라고
설득할 수 있을지, 또는 그 설득이 성공할 수 있을 것인지의 여부는
불투명하다.

2009년 북한의 지배엘리트들이 북한체제를 부분적으로 개혁·개방
함으로써 북한의 경제체제에 자유주의·자본주의적 요소를 가미할
가능성은 거의 없다고 판단된다. 이렇게 생각하는 이유는 지난 10여 년
동안 북한 정권이 시도했던 모든 부분적인 개혁·개방 조치가 결국
하나도 성공하지 못했을 뿐만 아니라, 북한 사회를 외부세계에 노출
시킴으로서 오히려 체제의 안전을 위협하는 요소로서 작용할 수 있다
는 사실이 증명되었기 때문이다.

북한의 현 지배엘리트들은 경제체제에 아무 변화를 초래하지 않는
수준의 경화(硬貨) 지원을 가장 바라고 있다. 이는 북한의 경제체제

⁹⁸- 1999년 신년 공동사설에서 제시된 김정일의 ‘모기장 이론’은 “햇볕정책의 단
물은 빼먹되, 그 효과는 차단한다”는 것으로, 북한체제가 자본주의의 영향력
으로부터 절대적으로 면역력을 가지고 있지 않으면 위험하다는 생각을 나타
낸다.

를 전혀 변화시키지 않은 채, 현재의 경제상황을 개선할 수 있는, 북한 정권이 보기에 가장 안전한 방법이다. 명목이 무엇이든 간에 외부로부터 유입되는 달러화 또는 외국의 통화는 북한의 사회주의 경제체제를 뒤흔드는 것이 되지 않으면서도 북한의 경제난을 해소할 수 있는 수단이 될 수 있기 때문이다.

극심한 경제난의 원인을 북한 사회에 내재하는 주체사상 사회주의 체제의 불합리성에서 연원하는 문제라고 보지 않고 오히려 미국을 비롯한 외부세력의 강압정책 및 홍수 가뭄 등 천재지변(天災地變)에 의한 것이라고 보는 북한의 지배층은 북한의 정치·경제체제를 대폭 개선해야 할 필요가 있다고 생각하고 있지 않을 것이다.

국제공산주의 몰락 이후 북한 지배엘리트들이 북한을 구하기 위해 채택한 정책방안이 바로 현금을 유입하지만 체제는 변화시키지 않는다는 것이었으며 한국학자 중에는 북한 지배엘리트들의 이 같은 행동을 ‘거지근성’이라고 분석하기도 했다.⁹⁹ 그러나 이 같은 방안은 사실은 북한의 효과적인 “전략”이었다고 볼 수 있는 것이다. 북한은 외국인들이 거지근성이라고 말하는 행동을 의도적·전략적으로 취했던 것이다.

사실 북한은 남한의 대북 햇볕정책이 북한에 대한 현금지원 이상 다른 효과를 전혀 가질 수 없도록 만들기 위해, 햇볕정책의 부수적인 파급효과를 차단하는데 온갖 노력을 기울였다. 햇볕정책의 본래 목적은 북한체제를 변화시키겠다는 것이었지만 북한은 햇볕정책을 통해 유입되는 현금만 취한 반면, 체제의 변화를 적극 거부하는 정책을 취했고, 이는 상당부분 성공했다. 북한 지배엘리트들은 자신들이 가장 선호하는 전략, 즉 북한의 정치·경제체제에는 아무런 충격도 가할 수

⁹⁹ 공병호, “대북 경험에 앞서 북한의 『거지근성』부터 없애라!” 『월간조선』, 11월호 (2007.11).

없지만, 북한 경제를 지탱하게 해 줄 수 있는 경화의 유입을 조장하는 전략을 체계적으로 추구했다.

금강산 관광을 통해 유입되는 달러화, 남한 측 인사들 혹은 남한의 각종 사회단체들이 북한을 방문하고, 북한 측 상대방과 만날 때마다 쥐여 주는 현금들은 북한의 체제유지에 아무런 위험한 영향을 미치지 않으면서도, 북한 사회에 경화를 끊임없이 유입시킬 수 있고, 그럼으로써 침체된 북한 경제를 연명시킬 수 있는 자금원(資金源)이었다. 북한 엘리트들은 이외에도 마약 수출, 위조지폐, 위조 상품 제조 등 수단과 방법을 가리지 않고 벌어들인 외화를 자신들의 향락을 위해서도 사용했지만, 대부분 국가 운영과 군사력 유지에 사용했다. 특히 선군 정치를 수행하기 위해 인민군에 거액의 외화를 쏟아 붓고 있었다.¹⁰⁰

북한 엘리트들이 이처럼 체제는 전환시키지 않은 채 외화유입을 통해 북한 위기사태를 지연(遲延)시켜 나가는 방식은 단기적으로는 동북아시아 및 한반도의 안정이라는 측면에서 바람직한 방안처럼 보일 수 있을 것이다. 북한체제가 급격히 붕괴되는 것 혹은 북한 내에 급변 사태가 야기되어 한반도 및 동북아시아의 안정을 흔드는 일을 회피하기 위한 방안이라고 보일 수도 있기 때문이다. 김대중, 노무현 정권의 대북정책이 바로 이 같은 방안이었다. 사실 북한에 현금을 지원함으로써 북한의 공격 성향을 완화시킬 수도 있다는 명분론이 공개적으로 이야기되기도 했다. 돈을 주고 안보를 살 수 있다는 이론이었다.¹⁰¹ 중국 역시 북한의 안정을 위해 북한에 대해 경제지원을 지속했다.

100. 歐陽善 著·富坂聰 編, 『對北朝鮮 中國 機密 ファイル』 (동경: 문예춘추, 2007). 이 책의 한글판은 박종철·정은이(역), 『중국의 대북조선 기밀파일』 (서울: 한울, 2008), p. 122.

101. 햇볕정책을 지지하는 학자들이 이 같은 주장을 전개했다.

그러나 이 같은 방법은 임시변통일 뿐이다. 주변국들이 북한체제를 영원히 지탱시켜 줄 의무도 없으며, 능력도 없기 때문이다. 특히 개혁·개방 없이 현 북한체제가 무한정 지속될 수 있다고 보는 전문가들은 없다. 북한 문제의 딜레마가 바로 여기에 있다. ‘북한이 핵을 포기하면 체제를 보장해줄 것’이라는 주변국들의 대북정책은 북한의 경제체제 전환을 통해 북한을 개혁·개방시키고 그림으로써 북한 주민들의 보다 나은 삶을 도모해야 한다는 목적과 배치되는 일일 수도 있다. 김정일 체제를 오래도록 유지시켜주는 것처럼 생각될 수 있기 때문이다.

2) 북한의 지배엘리트 교체를 위한 미국의 전략적 대안

오바마 정부는 전임 부시 행정부와는 달리 북한체제를 어떻게 변화시킬 것이냐의 문제보다는 북한 핵을 제거한다는데 초점을 맞추고 있다. 적어도 오바마 행정부는 부시 행정부 당시 널리 회자(膾炙)되었던 ‘체제교체’(Regime Change)라는 언급을 하지 않고 있다. 부시 행정부가 북한을 체제 교체하겠다는 방법의 구체적인 내용이 무엇인지를 명확하게 밝히지는 않았지만, 북한체제를 어렵게 만들어서 김정일 정권을 붕괴시킨다는 것으로부터 무력공격의 가능성까지 포함하는 다양한 수단을 염두에 두고 있었던 것은 사실이었다.¹⁰² 김정일 정권을 민주주의 정권으로 바꿔야만 국제평화가 가능하고, 이를 위해서는 북한 정권 그 자체가 바뀌는 일이 우선적으로 이뤄져야 한다고 보았던 것이다. 김정일 정권으로부터 핵포기를 받아내려는 오바마 행정부의 대북전략은 개념적으로 다음과 같은 다양한 정책대안들로 표시될 수 있을 것이다.

¹⁰² 이라크의 경우 후세인을 제거한 것처럼 북한을 체제 교체시키면 미국이 원하는 바가 이룩될 수 있을 것이라는 낙관적 기대감에 근거한 것이었다.

① 김정일 정권이 스스로 변할 때까지 기다린다.(Do Nothing, Wait and See Strategy)

이 같은 전략이 가능한 이유는 현재 북한 지배엘리트, 특히 그 정점인 김정일의 자연적 생명이 한계에 와 있다는 사실에 있다. 이미 미국의 정보 당국은 김정일이 향후 5년 동안 권좌에 남아 있을 확률은 21%에 불과하다고 공개적으로 발표한 바 있었다.

② 6자회담 복귀 촉구, 북·미 양자회담의 개최

오바마 정부가 현재 지속적으로 주장하는 북핵해결 방안은 북한을 6자회담으로 끌어들여놓고 보자는 것이다. 북한이 6자회담의 복귀를 반대하고, 북·미 양자회담을 고집하는 가운데 미국은 6자회담에 북한이 참여하도록 하는 제한된 목적 아래 북한과의 양자회담에 응하겠다고 한 상태다. 9월 초순의 기대로는 2009년 10월 중 북·미 접촉이 이루어질 예정이었다.

③ 대화와 병행한 대북 식량지원, 현금지원

미국은 북한이 대화에 복귀하고, 핵 폐기를 위한 조치에 동의할 경우 모종의 지원을 할 수 있을 것이라고 강조한다. 현재 오바마 행정부는 북한에 대한 경제지원을 일절 중지한 상태다. 경제지원의 중지를 통해 현 북한 김정일 정권의 팔을 비트는 것과 같은 조치를 취하고 있는 중이다. 미국은 2009년 10월까지도 대북제재를 풀겠다는 생각을 하지 않고 있는 상태이며 대화의 시작이 제재의 해제를 의미하는 것은 아니라고 말하고 있다.

I

II

III

IV

④ 북한 주변 관련국 및 국제사회에 대한 북한 제재 동참 호소
미국은 북한 김정일 정권의 핵포기를 위해 국제사회의 협력을 반드시 필요로 한다. 북한을 지원하는 나라가 있을 경우 북한에 대한 경제제재의 효과는 대폭 감축되기 때문이다. 오바마 행정부는 2009년 봄 북한이 핵실험을 단행한 이후 국제사회 협력을 통한 북한 제재의 법적 근거를 보장받기 위해 6월 12일자로 유엔안전보장이사회 결의안 1874호를 이사국 만장일치로 통과시켰다. 미국은 만장일치를 위해 결의안의 강도를 조절하기도 했다. 이 조치에 따라 미국은 북한 선박을 추적, 행해를 중단시키기도 했고¹⁰³ 인도, 아랍에미리트 공화국 등은 무기 선적이 의심되는 북한의 선박을 나포함으로써 국제사회의 대북 제재에 동참하고 있다.

⑤ 한·미 합동 군사훈련 및 북한의 도발행위에 대한 응징태세
2009년 3월에 나타난 바와 같이 북한이 핵개발을 멈추지 않고 미사일 발사를 위협하는 동안 미국은 한국과의 정례훈련인 키 리졸브(Key Resolve) 훈련을 강화, 특히 북한의 미사일을 요격할 수 있는 이지스함과 공군기 코브라 볼 등을 배치, 북한의 위협에 정면 대응하겠다는 강력한 입장을 밝혔다. 북한의 장거리 미사일 발사위협에 대해 미국 측은 이를 요격할 것임을 암시, 북한의 행동을 억제하겠다는 의도를 보였다. 북·미 방공 사령관 르누어트 공군 대장, 태평양 사령관 키팅 해군 제독 등의 성명을 통해 미국은 북한의 미사일 발사 실험을 요격할 수 있다는 사실을 공식 발표했다.¹⁰⁴

¹⁰³-6월 18일 진남포항을 출발, 무기를 싣고 미얀마로 행하던 북한 선박 강남 1호가 한반도 해역을 벗어나자마자 미국 군함 존 매케인 호가 뒤를 바짝 쫓았고, 결국 강남 1호는 회항하는 수밖에 없었다.

⑥ 미국의 독자적 혹은 주변국과의 합동작전을 통한 PSI

미국은 한국 등 동맹국과는 물론 단독으로도 북한의 일탈행동에 제약을 가하는 군사적 조치를 취하고 있다. 미국은 이미 북한의 괴선박들에 대한 김문검색을 수십 차례 이상 실시했고 유엔결의안 1874호가 채택된 지 불과 1주일 정도 지났을 무렵, 남포항을 출발한 강남1호를 추적, 항해를 무산(霧散)시킨 바 있다.

⑦ 대북한 무력시위·정찰비행 강화

미국은 오랫동안 북한에 대해 무력시위를 해오고 있다. 미국의 스텔스 전투기(F-117, F-22 등)는 북한 지역에 대한 첩보 활동을 지속하고 있으며, 북한의 도발행위가 강화되는 동안 미국은 최신예 전투기 및 정찰기들을 한국에 증파하는 조치를 취해왔다.

⑧ 비행금지구역 설정 등 북한에 대한 군사 봉쇄(걸프전 후 이라크·리비아의 경우와 같음.)

미국은 북한에 대해서 아직 이 정도 수준의 군사작전은 전개하지 않고 있다. 미국은 리비아 공군기의 출격을 제어하고 미국의 지중해 함대를 보호하기 위해 임의로 특정지역을 리비아 공군기 비행금지구역으로 설정, 이를 어길 경우 요격하여 격추시켜 버리겠다는 군사적 강압조치를 취한 바 있다.

¹⁰⁴- 2009년 2월 27일 미국 태평양 사령관 키팅 제독은 오바마 대통령이 명령만 내리면 북한의 미사일을 요격할 것이라고 말했고, 3월 17일 빅터 리뉴어트 북·미 방공 우주 사령부사령관은 미 상원 군사 위원회 증언에서 북한이 미사일 발사시 이를 요격할 자신이 있다고 대답했다. 3월 17일 미국은 미사일 요격 실험을 단행했고 성공했다.

결프전쟁 이후 이라크에 대해서도 무기반입 금지, 비행금지 구역 등을 설정, 이라크의 재무장을 차당하기 위해 군사적 강압조치를 취했다. 북한 핵문제가 해결되지 않을 시 미국이 취할 수 있는 선택 중 하나다.

⑨ 군사공격을 통한 북한 권력엘리트의 제거(이라크식 모델)

미국은 2003년 3월 이라크의 사담 후세인 정권을 군사공격을 통해 제거했다. 이라크 전쟁은 참수공격(斬首攻撃, Operation Decapitation)이라는 작전 암호명이 말해주듯 후세인 정권을 제거한다는 것이 일차적 목표였다.

미국은 전통적으로 타국 정권의 붕괴를 통해 미국의 외교정책 목표를 성취한 경우가 많았다.¹⁰⁵ 미국은 궁극적으로 북한 정권에 대해서도 이 같은 정책대안을 가지고 있다고 볼 수 있다.

이상의 방안들은 동시에 사용되기도 하고 어떤 특정한 것이 강조되기도 할 것이다. 오바마 정부는 현재 북한 지도자의 핵포기 결단을 유도하기 위해 상기한 9가지 정책방안 중 ②, ④, ⑤, ⑥, ⑦ 등을 혼합해 사용하고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

물론 오바마 행정부는 취임 9개월이 지난 10월 하순까지 북한에 대한 구체적인 언급과 미국 정부의 공식적인 대북정책을 밝혀주는 언급은 하지 않고 있는 상태다.

그럼에도 불구하고 김정일 체제가 모종의 이유로 인해 포스트 김정일 체제로 이행하는 과도기 혹은 급변사태에 처할 경우 미국은 독자

¹⁰⁵-Stephen Kinzer, *Overthrow: America's Century of Regime Change from Hawaii to Iraq* (New York: Times Book, 2006).

적으로 혹은 일본, 한국, 중국 등 관련국과 협력하여 문제에 대응하는 방안을 강구하고 있다. 미국은 이미 진보, 보수를 망라하는 연구소들의 방대한 연구를 통해 북한체제 전환에 대해 대비하고 있다.¹⁰⁶

북한의 기존 파워엘리트들을 설득해서 그들이 스스로 개혁·개방 정책을 택하게 하는 것은 어떤 주변국이라도, 그것이 미국이라도, 용이하지 않은 일임을 지적했다. 북한의 엘리트들이 개혁을 할 경우 자신들의 정권안보에 대해 확신을 가질 수 없다는 사실, 그리고 주변국들이 김정일의 정권 안보를 보장해 줄 수 있는 현실적인 방법이 없다는 사실 때문에 그렇다.

미국은 그렇기 때문에 북한 지배엘리트들을 교체하는 것을 비록 공개적으로 말하지 않지만 암묵적(暗默的)인 대안으로 삼고 있을 것이다. 북한 정권교체가 미국의 대안이 될 수 있는 이유는 외교와 협상만으로 북한 문제를 해결할 수 없다는 사실이 점차 분명해지고 있기 때문이다. 많은 미국 정책 결정자들이 북한 문제를 해결하기 위해서는 강압이 필요하고, 궁극적으로 북한에 새로운 정권이 건설되어야 한다고 믿기 시작한 것이다. 2003년 8월 27일 6자회담이 시작되었다. 6자회담은 문제 당사국인 북한을 포함한 미국, 중국, 일본, 러시아, 그리고 한국 등 6개국 간의 다자회담이었다.

이제 7년째로 접어드는 6자회담은 세계의 초강대국 미국을 포함하

¹⁰⁶ 최근 간행된 미국 연구소들의 북한 관련 보고서들에는 다음과 같은 것들이 있다. Abraham Denmark, Nirav Patel, Lindsay Ford, Zachary Hosford and Michael Zubrow, "No Illusions: Regaining Strategic Initiative with North Korea," *Center for New American Security* (June 2009); Lindsey Ford, Zachary Hosford and Michael Zubrow, "U.S.- DPRK Nuclear Negotiations: A Survey of the Policy Literature," *Center for New American Security*, Working Paper (April, 2009); Paul B. Stares and Joel S. Wit, "Preparing for Sudden Change in North Korea," *Council on Foreign Relations, Council Special Report*, No. 42 (January 2009).

는 4대강국과 한국이 힘을 합쳐, 어느 면에서 보아도 6자회담 참가국 중 국력이 제일 약한 북한의 핵계획을 제거하기 위한 회담이었다. 국제정치학의 상식에 의거해서 추론할 경우, 북한이 4대 강국의 압박을 이겨낼 수는 없을 것이다. 그러나 6자회담이 시작될 무렵 아직 핵무기 보유국가라고 부를 수 없었던 북한은 회담이 지속되는 6년 동안 거의 완벽한 핵보유국이 되고 말았다. 어떻게 이런 일이 가능할 수 있었던 것인가? 6자회담에 참가하는 강대국들의 북핵에 대한 이해가 달랐고, 북핵을 제거하겠다는 진정성이 서로 달랐기 때문이다.

3) 북한 지배엘리트의 교체

김정일 정권이 존재하는 한, 김정일 정권 스스로 핵을 포기하는 경우란 현재로서는 상상에서나 가능한 일처럼 되었다. 대안으로 김정일 이후 체제가 이미 논의되고 있다.¹⁰⁷ 그러나 북한 지배엘리트의 교체는 한국은 물론 미국, 중국, 일본이 진정으로 합의를 이루고 공동의 노력을 하는 경우에만 가능한 일이다. 이는 마치 외부의 강압에 의해 북한 혁명을 유도하는 것과 같은 일인데, 혁명은 항상 폭력적이 될 수밖에 없는 일이다. 기존의 지배엘리트들이 평화적으로 정권을 내놓을 경우란 세계역사에서 그 유례를 찾기가 힘들기 때문이다.

미국은 중국이 북한 핵문제 해결 및 체제전환의 관건을 쥐고 있는 나라라고 주장하고, 중국 자신들은 북한에 대해 별다른 지렛대가 없다고 말하는 것이 지금의 현실이다.¹⁰⁸ 북한체제 변화는 특히 미국과

¹⁰⁷- 예로서 2009년 9월 24~25일 양일간 북한 민주화 네트워크가 개최한, 서울에서 열린 국제학술회의의 한 분과는 주제를 “포스트 김정일 시대와 한반도의 미래”라는 제목을 붙이고 있었다.

¹⁰⁸- 한국을 방문한 다수의 중국 국제정치 전문가들이 일반적으로 하는 말이다. 그들은 중국이 북한의 행동을 변화시키기 위해 북한을 강제할 도리가 없다고 말한다.

중국은 물론 한국과 일본이 협력하지 않으면 불가능한 일이다. 동북아시아의 국가들은 어느 나라라 할지라도 북한 정권을 연명시켜줄 수 있는 경제적 능력을 보유하고 있다. 그렇기 때문에 5개국 중 어느 나라라도 대북정책에서 다른 입장을 보인다면 북한체제를 전환시킬 수 있는 방법은 없다. 중국, 한국, 혹은 6자회담 참가국 중 어느 나라도 홀로 북한을 경제지원 할 경우 북한체제는 연명(延命)에 성공할 것이다.

물론 초강대국인 미국은 궁극적으로 북한 핵문제를 해결하기 위해 김정일 정권 및 북한 지배엘리트의 교체를 단행할 수는 있을 것이다. 미국이 북한 지배엘리트의 교체, 혹은 그들의 정책변화를 유도하기 위해 취할 수 있는 전략은 크게 세 가지로 요약될 수 있을 것이다.

- ① 북한을 지속적으로 압박함으로써 김정일 정권이 궁정 쿠데타를 통해 권좌에서 밀려나게 하는 방안,
- ② 미국이 스스로 김정일을 제거하기 위한 군사적 조치,
- ③ 김정일이 노쇠했고 병에 걸린 사실을 감안, 자연사할 때까지 기다리는 대안

북한 정권의 속성상, 김정일의 퇴장은 필연적으로 북한 지배엘리트들의 교체를 수반할 수밖에 없다. 미국의 북한에 대한 강압정책, 무력공격 혹은 기다리기 정책은 쿠데타가 아니라 민중봉기를 유발할 수도 있고, 북한의 지배엘리트들이 전면 교체되어 새로운 권력이 탄생하는 상황이 발생할 가능성도 대단히 높다. 이 경우 우리는 북한의 지배엘리트가 교체되었다고 말하기보다는 북한체제가 붕괴되었다고 말해야 옳을 것이다. 즉 북한의 지배엘리트 교체를 위한 미국의 전략은 동시에 북한체제의 붕괴를 초래할 가능성을 높일 것이다.

I

II

III

IV

현재 미국의 대북전략은 김정일 정권으로부터 핵무기 폐기 약속을 받아 내는 것이지만 미국의 강압정책, 혹은 기존의 엘리트층을 제거하기 위한 공격은 북한 지배엘리트의 교체와 북한의 체제붕괴 등 두 가지 중 한 가지 결과를 초래하게 될 것이다.

그러나 후계자로 떠오르고 있는 김정일의 3남 김정은이 권력을 성공적으로 승계하는 경우 북한의 지배엘리트가 교체되었다고 말하기 어려운 상황이 될 것이다. 그럼에도 불구하고 김정일 이후의 북한은 김정은이 권력을 성공적으로 승계하는 경우라 할지라도, 지금보다는 개혁·개방의 가능성이 높아질 것이라는 점은 대부분의 학자가 동의하고 있는 바이다.¹⁰⁹

(2) 체제붕괴의 경우

북한체제는 예상과 달리 탈냉전시대가 개시된 이후 거의 20년을 지속하는데 성공했지만 이제 체제의 내구력은 거의 소진된 상태라고 보아야 한다. 북한에 관해 비교적 소상한 정보를 가지고 있는 미국은 현 북한 정권이 종식될 것이라는 구체적인 사실을 이미 발표했다. 미국 정보당국은 김정일이 향후 5년 동안 죽지 않고 살아 있을 확률은 21%(사망확률 79%) 정도 될 것이라고, 의학적, 과학적 자료를 분석한 결과를 공개적으로 발표했다.¹¹⁰ 이는 국제관례상 이례적인 일이 아닐 수 없다.

¹⁰⁹- Scott Snyder, "U.S.-North Korea Relations in the Post Kim Jong Il Era," (2009북한인권 국제회의 논문집, 2009.9.25), pp. 228~230.

¹¹⁰- 정부 소식통은 2009년 7월 10일, "미 CIA가 김 위원장의 건강상태를 정밀 분석한 자료를 지난달 우리 정보당국에 통보한 것으로 안다"며 "CIA는 김 위원장이 뇌졸중과 당뇨병의 후유증 등으로 5년 내 사망 가능성이 71%에 달한다고 분석했다," 『조선일보』, 2009년 7월 11일.

미국은 이미 북한의 김정일 정권 및 이를 추종하는 엘리트 세력이 북한체제의 변화를 스스로 불러일으킬 수 있을 것이라고 생각하기 보다는 북한이 궁극적으로 붕괴할 수 있고 붕괴의 상황이 급격히 도래할 수도 있다는 점에서 이에 대비하고 있다.

김정일이 권력을 성공적으로 자신의 아들에게 승계하는 것은 체제의 붕괴에 포함되지 않을 것이며 지배엘리트의 교체라고 말하기도 어려울 것이다.

그러나 김정일의 퇴장 이후, 북한 내부에서 권력투쟁이 일어나는 경우와 북한이 무정부 상태가 되는 경우 두 가지를 상정할 수 있을 것인데 권력투쟁 과정에서 특정세력이 지배하지 못하고 상호 폭력으로 치닫게 될 경우, 그 상태는 무정부 상태와 유사한 상황이 될 것이다.

북한 스스로 권력투쟁을 통해 김정일 이후 북한 정치를 안정화시킬 수 있는 세력이 들어서는 경우, 북한의 체제변화는 쉽게 이루어질 수 있다고 전망할 수 있다.

새로운 집권세력은 김정일처럼 주체사상에 책임져야 할 부담이 없으며, 기왕의 체제가 실패한 것을 인정하고, 과거 북한체제를 부인한다면, 체제의 개혁과 개방을 해도 정권의 안전에 부담을 느끼지 않을 세력이 될 수 있을 것이다.¹¹¹ 주체사상과 연계되지 않은 세력의 출현을 ‘북한체제가 붕괴’ 되었다고 말할 수 있을 것이다.

물론 우리는 김정일 퇴장 이후 북한이 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가에 대해 적극적인 자세를 견지해야 한다. 그래야 김정일 이후의 북한체제 변화에 능동적으로 참여할 수 있고, 북한의 체제붕괴가

¹¹¹- 물론 김정일 후계세력이 사회주의를 고집할 가능성이 전혀 없지는 않다. 그러나 현실적으로 이는 불가능하다고 보인다. 새로운 체제는 신속하게 북한주민의 경제생활을 회복시켜야 하는데 개혁·개방 외에는 다른 대안이 없기 때문이다.



궁극적으로 남북한 통일로 이어질 수 있기 때문이다.

북한체제가 붕괴되는 과정에서 우리가 할 수 있는 일은 현재의 휴전선을 안정화시키는 방법 이외에 다른 조치를 취하지 않음으로써 북한 붕괴 과정 및 그 이후를 상당기간 방치하는 방법과 붕괴가 시작될 조짐을 보일 무렵부터 적극 개입하는 방법 등 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있을 것이다.

그렇다면 북한체제를 붕괴시키기 위해 미국은 어떤 영향력과 전략을 행사 할 수 있을 것인가?

미국이 채택할 수 있는 방법은 여러 가지가 있을 수 있으며, 이런 방안들은 동시적으로 혹은 각각 채택될 수 있을 것이다.

가) 김정일 정권의 종말을 기대하며 방치하기(Do Nothing, Wait and See)

김정일이 노쇠하고 병에 걸린 관계로, 방치하는 기다리는 경우라도 북한은 결국 수년 이내에 김정일 이후 체제로 변할 수밖에 없다. 이미 클린턴 대통령 당시 미국은 북한과 임시적인 핵합의를 이루어 낸 1994년 10월 이후 북한은 결국 그대로 놔두어도 붕괴할 것이라 기대했었다. 2008년 김정일이 뇌졸중으로 건국기념일에 참석하지 못한 이후 김정일의 건강상태가 노출되었고, 자연적인 수명을 고려할 경우라도 몇 년 가지 못할 것이라는 예상이 많다. 김정일이 사망할 경우, 과거 김일성이 사망했을 경우와 같이 권력승계가 원만하게 이루어질 가능성이 현재로서는 별로 없다.

그러나 이처럼 기다리는 방안은 미국에게는 몰라도 한국의 미래를 위해서는 올바른 정책대안은 아니다. 왜냐하면 북한 붕괴과정이 다른 나라의 간섭에 의해, 특히 중국의 간섭으로 인해 우리의 의도와 전혀

다른 방향으로 전개될 가능성이 있기 때문이다. 북한에 친중(親中) 정권이 들어선다는 것은 한반도의 통일을 수십 년 이상 미루는, 혹은 불가능하게 만드는 일이 될지도 모른다.

또한 김정일 정권에 대한 방관(무관심)정책은 김정일 유고시, 북한이 혼란 상태로 진입하게 될 경우 북한 난민의 대량 유입 등 한반도 혼란 상태에 효과적으로 대비할 수 없게 된다.

그래서 미국은 이상의 방안을 하나의 대안으로 생각할 수 있을지 모르지만 우리는 이 같은 방안은 미국의 대북정책 대안에서 반드시 제외되어야 한다고 주장하고 미국을 설득해야 한다. 김정일의 퇴장이 통일을 지향하는 기회로 삼기 위해서 우리는 반드시 미국과 ‘함께’ 북한 급변사태를 ‘초래하기 위해 적극적으로 노력해야 하며’, 또한 급변사태에 대비해야 한다. 노무현 정권 당시 중지되었던 작계 5029를 조속히 보완하는 작업도 시작되어야 한다. 북한의 급변사태는 군사적 개입이 필요한 상황을 야기할 가능성이 대단히 높기 때문이다.

나) 북한체제 붕괴를 위한 강압정책, 국제협력 정책의 대폭 강화 앞에서 제시한 미국의 대북한 정책 선택지 9가지 중에서 경제제제를 더욱 강화하고 군사적 압박을 더욱 강화하는 방법이다.

북한은 이미 PSI 참여를 북한에 대한 선전포고나 마찬가지로 선언하고, 이 같은 사태를 좌시하지 않을 것이라고 말하고 있었지만, 사실 실제적인 군사적 행동을 취한 적은 없었다. 미국의 군함들은 세계 방방곡곡에서 북한 선박에 대한 PSI를 거의 자유롭게 행하고 있다. 현재 세계 각국은 유엔 결의에 따라 북한 선박에 대한 검문검색을 시행하고 있다. 8월 중순 아랍에미리트연방(UAE) 해군이 무기를 선적한 북한 화물선을 검문했다.

I
II
III
IV

다) 김정일 정권에 대한 무력제재·무력봉쇄

아직 북한에 대해서는 적용되지 않았지만 미국은 북한의 일정 지역을 북한 공군 비행금지 지역으로 설정함으로써 이란, 파키스탄과 북한의 핵, 미사일 협력, 북한의 대량 파괴 무기 확산을 원천적으로 차단하는 방법이 있을 수 있다. 미국은 이미 1994년 10월 항공모함을 포함한 미국 함대를 서해바다 북방까지 진입시킨 적이 있었다. 중국을 포함하는 서해 봉쇄 작전을 연습한 것이었다고 분석하는 일본 학자도 있듯이¹¹² 미국은 필요하다고 판단되는 경우 북한의 영해, 영공 일부를 차단할 수 있을 것이다.

라) 김정일 정권에 대한 참수 공격

북한체제 변화를 위한 모든 방안이 소진되었을 경우, 중국 등으로부터 국제협력을 받기는커녕 오히려 중국이 북한을 두둔하는 경우, 북한의 핵무기 체계가 더욱 발전되어 현실적인 안보 위협수준에 도달하는 경우, 미국은 마지막 수단으로 군사공격을 택할 수 있다.

가능성은 낮지만 미국은 군사공격을 대북한 정책대안에서 제외시킨 적은 없다. 이라크 참수공격의 효과에 대해서 아직도 논란이 많지만 미국은 사담후세인 제거라는 1차적인 목표는 달성한 상태다. 북한에 대해서도 이 전략은 잠재하고 있다.

¹¹² 松井 茂, 『世界紛争地圖』(東京: 新潮社, 1995), p. 52.

2. 일본의 대북전략 기조와 전략적 역할

가. 일본의 대북전략 기조와 북·일관계

일본의 대북전략은 납치문제와 북한 핵문제에 역점을 두고, ‘대화와 협상,’ ‘제재와 압박,’ ‘대화와 압박’ 등으로 전개되었으며, 북·일관계는 때로는 ‘수면 아래’ 때로는 ‘수면 위’에서 접촉과 대화, 협상이 이루어졌다.

(1) 후쿠다 정권의 ‘대화와 협상’의 대북전략

후쿠다 정권은 한편에서 압박을 가하면서 다른 한편에서는 ‘대화와 협상’을 시도하였다.

북·일관계는 <표 III-1>와 같은 입장이 부딪치는 가운데 비밀리에 접촉이 이루어졌다.

● 표 III-1 북·일 양국의 입장

일본	<ul style="list-style-type: none">○ 북한에 납치문제의 해결을 요구○ 납치문제의 진전 없이는 북한의 테러지원국 지정 해제조치를 취하지 말 것을 미국에 요청
북한	<ul style="list-style-type: none">○ 일본에 과거청산을 요구

이와 같은 북·일관계는 마침내 2008년 6월 11~12일의 베이징 북·일 국교정상화 실무회의를 계기로 새로운 전기를 맞이하였다.

북·일 간에 9개월 만에 열린 공식 국교정상화 실무회의에서,

<표 III-2>에 나타난 바와 같이, 북한은 ‘납치문제는 이미 해결되었다’는 입장을 바꾸어 납치문제의 해결을 위한 재조사를 실시할 것을 약속하였고, 아울러 일본 항공기 ‘요도호’의 납치범 및 가족을 일본 정부에 인도하는 것에 협력하기로 합의하였다.¹¹³ 일본은 대북제재 조치 가운데, 인도적 물자수송 선박에 한해 북한 선박의 일본 입항금지 조치 해제, 전세기의 북한 입국 금지해제, 북·일 간 인적 왕래금지 조치 해제 등을 위한 조치를 취할 것에 합의하였다. 반면, 일본은 북한이 핵 프로그램 신고 대가로 요구하고 있는 중유제공에 대해선 거부했다.

이와 같은 2008년 6월의 베이징 북·일 국교정상화 실무회의는 구체적인 내용은 다소 미흡한 편이지만, 종래와는 달리 상당히 우호적인 분위기 속에서 진행된 것으로 알려지고 있다.

일본 정부 고위관계자는 2008년 6월 13일 ‘납치문제의 진전 없이는 북한의 테러지원 국가 지정 해제에 반대한다’는 입장을 바꾸어 ‘북한의 테러지원 국가 지정 해제를 용인할 수도 있음’을 시사 하기도 하였다.¹¹⁴

2008년 6월의 베이징 북·일 국교정상화 실무회의를 계기로 북·일 관계는 국교정상화를 지향한 관계 개선의 계기를 마련하게 되었고, 일본의 대북정책은 압력과 대화 가운데서 대화의 비중이 높은 정책으로 전환하게 되었다.

그러므로 일본 정부의 대북 경제제재의 일부 해제와 관련, 일본의 대북정책이 궤도 수정되었다고 지적되기도 하였다.¹¹⁵

¹¹³ 일본의 과격파인 적군파 9명은 1970년 3월 하네다발 후코카행 일본 항공기(승객 138명)를 납치한 후, 승객은 후코카 공항, 김포 공항 등에서 풀어주고, 북한으로 갔다. 북한은 현재 납치범 가운데 생존하고 있는 6명을 6·13 북·일 합의에 의해 일본 정부에 인도하는 것을 검토하게 되었다. 『朝日新聞』, 2008년 6월 14일 및 『毎日新聞』, 2008년 6월 14일.

¹¹⁴ 『朝日新聞』, 2008년 6월 14일.

¹¹⁵ 『讀賣新聞』, 2008년 6월 14일.

● 표 III-2 베이징 북·일 국교정상화 실무회의(2008.6.11~12)의 주요 합의내용

북한 측 조치	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘납치문제는 이미 해결되었다’는 입장을 바꾸어 납치문제의 해결을 위한 재조사 실시 ○ 일본 항공기 ‘요도호’의 납치범 및 가족을 일본 정부에 인도하는 것에 협력
일본 측 조치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인도적 물자수송 선박에 한해 북한 선박의 일본 입항 금지 조치 해제 ○ 전세기의 왕래 금지 해제 ○ 북·일 간 인적 왕래 금지 조치 해제

출처: 『讀賣新聞』, 2008년 6월 14일 및 『朝日新聞』, 2008년 6월 14일 참조.

그리고 2008년 6월의 베이징 북·일 국교정상화 실무회의에서 합의된 사항의 구체적 사항의 협의를 위해 2개월 후인 동년 8월 11~12일에 선양(瀋陽)에서 북·일 국교정상화 실무회의가 개최되었다.

동년 8월 11일은 미국이 북한에 대한 테러지원 국가 해제 지정의 해제 여부를 결정하는 마지막 날이었으므로, 북·일 국교정상화 실무회의에 대한 관심은 매우 높아졌다.

미국이 북한을 테러지원 국가에서 해제하는 것이 거의 어렵다고 보는 상황에서, 2008년 6월의 베이징 북·일 국교정상화 실무회의의 합의를 기반으로 북·일 국교정상화 실무회의가 개최되었으므로 국내외의 긍정적 기대와 함께 북한의 태도와 입장에 관심이 모아졌던 것이다.

첫날에는 장시간 회담이 중단되기도 하였지만, 북·일 회담은 교섭을 결렬시키지 않는 범위 내에서 회담의 틀을 유지하며 진행되었고, 둘째 날에 <표 III-3>과 같은 합의사항이 도출되었다. 예컨대, 선양(瀋陽) 북·일 국교정상화 실무회의에서 납치자 피해자의 전면적 재조사와 조사위원회의 설치 및 종료 일정, 일본 측에 조사내용의 수시 보고, 조사위원회의 발족과 더불어 인적 왕래·전세기 왕래의 규제 등 해제조치의 실시, 선박의 입항 금지 해제의 협의, 요도호 납치 사건 관계자의 귀국문제 계속 협의 등이 합의되었다.

I
II
III
IV

● 표 III-3 선양(瀋陽) 북·일 국교정상화 실무회의(2008.8.11~12)의 주요내용

- 북한은 납치문제의 해결을 위하여 생존자를 발견하고 귀국시키기 위해 전면적 조사를 행한다.
- 조사는 권한이 부여된 북한의 조사위원회가 실시한다.
- 조사는 가능한 한 가을에 종료한다.
- 북한은 조사의 진전 상황에 대해 일본에 수시로 통보하고 협의한다.
- 일본은 인적왕래의 규제 해제, 전세기 왕래의 규제 해제 등 해제조치를 실시한다.
- 인도적 목적의 물자 수송을 위한 선박의 입항 금지 해제를 협의한다.
- 요도호 납치 사건의 관계자의 귀국문제를 협의한다.

출처: 『毎日新聞』, 2008년 8월 13일.

그러나 2008년 9월 1일 후쿠다 총리가 전격 사임하면서, 납치문제 재조사는 연기되었다. 즉, 후쿠다 총리의 전격 사임, 김정일 국방위원장의 외병 등 때문에 합의 내용이 실행되지 못하고 무산되면서, 북·일 관계는 또 다른 국면을 맞이하게 되었다.

(2) 아소정권의 ‘제재와 압박’의 대북전략

아소 정권은 국내정치의 지지율 침하로 인해 대북정책에 신경을 쓸 여유가 그다지 없었고, 미·일공조 아래 압박의 비중을 높이기 시작했다. 북한의 로켓 시험발사(2009.4.5) 및 제2차 핵실험(2009.5.25) 이후, 아소 정권은 북한 위협론의 증대에 따른 ‘적기지 공격론’을 제기하였고, 나아가 유엔 안전보장이사회를 통한 제재, 독자적 제재의 강화를 추구하였다.

즉, 아소 정권은 북한의 핵·미사일 실험 후, 유엔 안전보장이사회의 결의안 1874호에 적극 동참하면서, 대북 수출 전면금지¹¹⁶ 등 독자적

¹¹⁶ 아소 내각은 2009년 6월 16일 독자적 추가 제재로서 대북 수출 금지를 결정했다. 『讀買新聞』, 2009년 6월 17일.

인 제재의 강화에 의한 압박전략을 추구하였다.

아소 정권은 대북 수출 금지 품목인 미사일 운반 등에 전용될 수 있는 대형 탱크로리를 북한의 '조선백호7무역회사'에 불법 수출한 업자를 체포하였고,¹¹⁷ 장거리미사일 개발에 필요한 정밀기기인 자기측정장치를 미얀마를 경유하여 북한에 수출하려 한 조총련계 무역업체 사장을 외환 및 외국무역법 위반혐의로 체포하였다.¹¹⁸ 나아가, 유엔 안전보장이사회의 제재위원회가 2009년 7월 16일(현지시간) <표 III-4>과 같은 대북제재를 결정함에 따라, 아소 정권은 2009년 7월 24일부터 북한의 핵관련 기업 등 5개 단체의 자산 동결 및 북한 고위관리 5명에 대한 출입국 금지 조치를 실시하였다.

또, 아소정권은 유엔 안보리 결의1874호(2009.6.12)에 따라 북한을 출입하는 선박의 화물검사와 관련된 특별법안을 각료회의에서 최종 확정된 뒤, 국회에 제출하였다.

『화물검사특별조치법안』이 성립되면, 일본은 영해뿐 아니라 공해상에서도 북한 선박에 적재된 미사일 부품을 압수하여 처분할 수 있는데,¹¹⁹ 이 법안은 2009년 7월 14일 중의원에서 야당이 결석한 상황에서 가결되었으나, 국회가 사실상 폐막함에 따라 참의원에서 심의조차 되지 않은 채 폐기되었다.¹²⁰

117. 『産經新聞』, 2009년 5월 19일.

118. 『연합뉴스』, 2009년 6월 29일.

119. 일본의 현행법에는 해상보안청이 화물검사를 할 수 있는 곳은 일본 영해내 뿐이고, 검사 대상은 마약단속법, 총포도검법 등 일본 국내법을 위반한 경우로 제한되어 있다.

120. 아소 정권이 제출한 『화물검사조치법안』은 2009년 7월 14일 중의원에서 여권 단독심의를 의해 통과되었으나, 민주당 등 야당이 아소 내각에 대한 문책결의안을 참의원에서 가결한 뒤, 일체의 법안 심의를 거부함에 따라 참의원에서 통과가 어렵게 되었다. 여기에 아소 총리가 동년 7월 21일 중의원을 해산함에 따라, 임시국회는 폐막하고 법안은 사실상 폐기되었다.



표 III-4 UN안전보장이사회 제재위원회의 북한 핵·미사일 발사와 관련된 제재대상(2009.7.16)

구 분	제재대상	이 유
기업 5개 단체	남천강 무역회사	원자력 총국 산하, 핵관련 장비구입
	홍콩일렉트릭(이란소재)	핵관련 자금 거래통로
	조선혁신무역회사	WMD 개발 관련
	조선원자력총국	핵 프로그램 주관
	조선단군무역회사	제2과학원 산하, WMD관련 거래
개인 5명	윤호진	남천강 무역회사 책임자
	이제선	원자력총국장, 핵 프로그램 총괄
	황석하	원자력총국 핵 프로그램 책임국장
	이홍섭	전 영변 원자력연구소장, 핵심시설 관장
	한유로	련각산 수출조합 책임자, 미사일 개발
품목 2개	EDM(방전기공) 사용	미사일 제조 등에 사용
	탄소화합물	
	아리미드 섬유 필라멘트	

출처: 『讀賣新聞』, 2009년 7월 17일(夕刊).

요컨대, 북한의 핵·미사일 실험 후, 아소 정권의 대북정책은 오바마 행정부와의 전략적 협력을 기반으로 유엔 안전보장이사회의 대북제재에 적극 동참하면서, 독자적 제재의 강화를 추구하였다. 즉, 북·일관계는 극도로 냉각되고 악화되었다.

(3) 하토야마 정권의 ‘대화와 압박’의 대북전략

2009년 8·30 총선에서 민주당이 제1당으로 승리함에 따라, 정권이 교체되고 하토야마 연립정권이 등장하게 되었다.

정권교체에 더불어 북·일관계에 변화가 나타날 것을 기대하지만,

커다란 전기가 없는 한 빠른 시일 내에 개선되기 용이하지 않다.

민주당도 공식적으로는 납치문제와 대북제재 등에 관해 자민당과 유사한 입장을 취하고 있고, 집권하면 『화물검사특별조치법안』도 조기에 성립시킨다는 입장이다¹²¹(<표 III-5> 참조).

●표 III-5 자민당과 민주당의 대북정책 노선

자민당	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제재 강화와 압박 정책 ○ 납치문제의 진전이 없으면 북한 경제지원은 일절 없음을 전제로 적극 대응 ○ 국가위신을 걸고 납치피해자 전원의 조기 귀국 실현 추구 ○ 북한이 핵개발 및 탄도미사일 관련 활동을 완전 포기하도록 수출 금지 등 대북조치 지속 ○ 국회에서 폐기된 『화물검사특별조치법안』을 차기 국회에서 제정
민주당	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대화와 압박 병행 ○ 북한의 반복되는 핵실험과 미사일 발사는 일본 및 세계 평화와 안정에 명백한 위협이므로 결코 용인할 수 없음. ○ 북한이 WMD와 미사일의 개발·보유·배치를 포기하도록 국제사회와 협력 ○ 납치문제는 주권침해이자 인권문제이므로 국가가 책임지고 해결 ○ 집권하면, 『화물검사특별조치법안』을 조기에 성립

출처: 『동아일보』, 2009년 8월 3일; 『중앙일보』, 2009년 8월 18일; 『東京新聞』, 2009년 7월 24일; 『朝日新聞』, 2009년 7월 28일, 7월 29일, 7월 30일, 8월 1일, 8월 4일 등 참조

그러나, 민주당의 대북정책은 대화와 압박을 병행하며, 미국·한국·중국·러시아 등과의 국제협력을 중시할 것이므로, 북핵문제와 미·북 관계의 진전, 남북관계의 진전 등에 영향을 받을 것으로 전망된다.

미·북 양자대화를 추구하는 북한이 2009년 9월 11일 송일호 북·일 국교정상화 교섭 담당대사 교토통신과의 회견을 통하여 민주당 정권에 대해서도 대화 재개 의사를 시사하는 등 대일 접근을 시도하고

¹²¹ 『東京新聞』, 2009년 7월 24일.

있으므로,¹²² 수면 아래의 북·일 접촉이 북핵문제와 미·북관계의 진전, 남북관계의 진전 등의 영향에 따라 전개될 수도 있다.

요컨대, 아소 정권의 대북정책 즉 ‘압박과 제재’에 역점을 둔 대북 강경정책과 비교하여, 하토야마 정권의 대북정책은 상대적으로 ‘대화 와 압박’을 전략적으로 병행하며 수면 아래의 교섭을 전개할 가능성도 있다.

나. 북한체제 전환을 위한 일본의 전략적 역할

(1) 북한체제 유지의 경우

(가) 지배엘리트의 정책 전환을 위한 일본의 역할

1) 대북 제재와 압박의 지속 및 강화

북한 핵·미사일과 관련, 유엔 안전보장이사회 등 국제사회의 압박이 계속되어 북한의 경제난이 가중될 경우, 북한은 존립의 기로에 서게 된다.

이 경우 북한의 지배엘리트 간에는 갈등이 초래될 수 있다. 즉, 체제의 존립을 위해 핵을 고수하다가 역으로 경제난으로 체제가 붕괴될 수 있는 상황을 맞이할 수 있게 되고, 북한의 지배엘리트 간에는 개혁·개방 등 정책노선과 관련하여 갈등이 초래될 수 있는 것이다.

요컨대, 북한체제의 유지가 기로에 직면할 정도로 국제사회의 압박이 지속될 경우, 북한 지배엘리트는 핵 포기와 함께 개혁·개방을 지향한 정책노선을 채택할 가능성이 있는 것이다.

¹²² 송일호 북·일 국교정상화 교섭 담당대사는 11일 평양에서 교도통신과 회견을 갖고 ‘북한에 의한 일본인 납치 피해자 재조사’ 등을 담은 2008년 8월의 ‘선양 북·일 실무자 협의 합의 내용’에 대해 “새롭게 출발하지 않으면 안된다”고 밝혔다. 『연합뉴스』, 2009년 9월 11일.

그러므로 지배엘리트의 정책전환을 위한 일본의 전략적 역할은 북한의 지배엘리트가 핵을 포기하고 개혁·개방으로 정책노선을 전환할 때까지, 유엔 안전보장이사회의 대북제재 등 국제사회의 대북제재가 지속되도록 한·일 공조를 기반으로 하는 노력을 전개하고, 아울러 조총련의 송금 금지, 수출입 전면 금지, 인적 교류 전면 금지 등 독자적 대북제재를 강화하며 압박을 가하는 것이다.

2) 북·일 국교정상화 교섭 과정에서의 지배엘리트 설득

북한 핵문제의 획기적 진전과 더불어 미·북관계가 국교정상화를 지향하여 개선되는 상황이면, 북·일관계에도 상당한 진전이 나타날 것이다. 즉, 북·일관계도 국교정상화를 지향하여 본격적 교섭을 전개할 것이다.

북·일 국교정상화 교섭과정에서는 납치문제 및 핵문제의 획기적 진전에 힘입어 과거사 보상금이 심도 있게 논의될 것이다. 즉, 북한은 일본으로부터 100억 달러에 가까운 과거사 보상금을 기대할 것이고, 국교정상화 시 상당한 금액의 정부개발원조(ODA)를 기대할 것이다.

그러므로 일본은 국교정상화 과정에서 막대한 과거사 보상금 및 정부개발원조(ODA)의 전략적 활용을 통하여, ‘북한 경제개발 청사진’을 제시하며 북한 지배엘리트의 설득이 가능하다.

북한의 지배엘리트는 포스트 김정일 체제에서 경제개발을 통하여 체제안보, 정권안보 등을 도모해야 하기 때문에, 일본이 과거사 보상금 및 정부개발원조(ODA)를 지렛대로 하여 체제 존립의 기로에 선 북한의 지배엘리트를 개혁·개방으로 유도하는 것은 그다지 어렵지 않을 것이다.

I

II

III

IV

(나) 지배엘리트의 교체를 위한 일본의 역할

북한의 지배엘리트가 핵 폐기 및 개혁·개방을 거부할 경우, 북한의 경제난은 더욱 심각해 질 것이다. 즉, 북한의 지배엘리트가 정권안보를 핵에 의존하고 선군정치를 내세워 주민생활을 피폐화할 경우, 기층 주민은 물론 배급층의 중간 계급까지 경제난을 겪게 되고, 따라서 북한 사회의 불만은 중상위 계급까지 확산될 것이다.

이 경우, 포스트 김정일 체제로 전환되는 과정 또는 포스트 김정일 체제의 초기 단계에서 경제난에 의한 민란 등이 나타날 수 있고, 급변 사태가 초래될 수 있으며, ‘궁정 쿠데타’에 의한 급변사태가 나타날 수도 있다. 즉, 급변사태에 의해 체제는 유지되더라도 정권이 붕괴되는 상황이 초래될 수 있다.

이와 같은 북한 지배엘리트의 교체를 위한 일본의 전략적 역할에 대해 다음과 같이 제시한다.

첫째, 포스트 김정일 체제로의 전환과정 또는 포스트 김정일 체제의 초기 단계에서 권력 갈등 및 정책노선을 명분으로 하는 권력투쟁이 초래될 수 있도록 국제사회는 대북제재와 압박을 강화하고 지속하여야 한다. 일본은 독자적 제재와 압박의 강화는 물론 국제사회가 대북제재와 압박을 강화하고 지속하도록 외교적 노력을 기울여야 한다.

둘째, 포스트 김정일 체제로의 전환과정 또는 포스트 김정일 체제의 초기 단계에서 개혁·개방 세력이 권부를 장악하기 위해서는 국제사회로부터의 전략적 지원이 필요하다. 즉, 포스트 김정일 체제에서 개혁·개방 세력이 권력을 장악하기 위해서는 북한 주민들이 ‘북한의 미래’를 확신할 수 있도록 ‘종합 청사진’과 ‘실행 프로그램’을 제시하여야 하는데, 이 경우 막대한 예산지원이 있어야 한다. 일본은 과거사 보상금 및 정부개발원조(ODA)를 바탕으로 매우 중요하고도 설득력

있는 역할을 할 수 있다.

셋째, 포스트 김정일 체제로의 전환과정 또는 포스트 김정일 체제의 초기 단계에서 중국의 과도한 개입을 방지하고, 개혁·개방 세력이 친중국화로 되지 않도록 전략적 노력을 기울여야 한다. 북한이 친중 위성국가로 전략할 경우, 한반도는 또 다른 ‘분단의 시대’가 시작되고, 동북아 전략 환경도 적지 않은 영향을 받을 것이다. 일본은 한·일 공조의 강화를 기반으로 하는 전략적 지원 등을 통하여 개혁·개방 세력에 중요한 전략적 영향을 미칠 수 있다.

넷째, 권력 갈등 및 투쟁, 개혁·개방을 지향한 주민들의 불만 및 압박의 확산·증강 등이 초래되도록 대북 심리전을 국제적으로 전개한다. 일본은 ‘귀국 일본인,’ 조총련계 동포, 재일 탈북자, 대북 NGO 등을 통하여 심도 있는 전략적 대북 심리전을 전개할 수 있다.

(2) 북한체제 붕괴의 경우

북한이 계속해서 △ 핵 폐기, 개혁·개방 등을 거부하고, 핵물질을 제3국이나 제3의 집단으로 확산하려고 할 경우, △ 주민생활의 피폐화 및 인권 탄압의 강화 등으로 인한 대량난민이 발생한 경우, 북한은 한민족의 장래를 위해서는 물론 21세기 동아시아의 평화와 번영에도 심각한 장애가 된다. 다시 말해, 김정일 체제에 이어 포스트 김정일 체제도 핵 폐기, 개혁·개방 등을 거부하고 선군정치 아래 군수공업에 역점을 둔 나머지 피폐화된 주민경제생활을 외면할 경우, 북한 경제는 국제사회의 제재와 압박으로 인해 심각한 위기에 봉착할 수 있다.

포스트 김정일 체제가 초기단계에서 △ 경제난으로 인해 주민생활의 피폐화와 대량 난민의 발생 △ 일반 주민들에 대한 인권 탄압 강화 △ 중간 간부층에 대한 배급 중단 △ 지배엘리트의 정권위기감 고조

I
II
III
IV

와 정책노선 갈등의 심화 등이 초래되면, 북한체제는 붕괴로 나아갈 수 있다.

다시 말해, 북한 사회에 커다란 변혁을 야기할 세력이 조직화되어 있지 않다고 해도, 권력 중간층 및 상층의 체제에 대한 위기감 고조, 일반 주민들의 체제에 대한 불만팽배 등의 상태에서는 우발적인 ‘작은 불씨’에 의해서도 ‘불길’이 북한 전역으로 확산되어 체제붕괴가 초래될 수 있는 것이다.

일본이 이와 같은 북한체제의 붕괴를 유도하는 전략적 역할을 하기에는 한계가 있지만, 북한체제의 붕괴조짐이 나타날 경우, 일본은 다음과 같은 중요한 전략적 역할을 할 수 있다.

첫째, 북한체제 붕괴 후, 일본은 한국 주도의 통일이 이루어 질 수 있도록 한·일공조를 기반으로 한 전략적 노력을 이행할 수 있다. 즉, 북한체제의 붕괴 후에 북한에 친중국 위성정권이 수립되지 않도록, 일본은 북한체제의 붕괴과정에 중국의 과도한 개입을 막는데 전략적 역할을 이행해야 한다.

둘째, 북한체제 붕괴 후의 수습과 관련된 미·중 전략대화에서 미국이 중국의 과도한 역할과 책임을 요구하지 않도록, 일본은 미국을 견제하고 설득하는 전략적 역할을 할 수 있다. 즉, 일본은 한국 주도의 통일이 이루어질 수 있도록 한·미·일 공조의 강화를 꾀하는데 중요한 전략적 역할을 이행할 수 있다.

셋째, 북한체제의 붕괴과정에 한·미가 개입할 경우, 일본은 주일 미군기지 등을 보호하며 후방지원을 한다. 이는 중국의 군사개입을 억제하는데 매우 중요한 전략적 역할을 직·간접적으로 할 수 있다.

넷째, 한·미·일은 북한 붕괴과정에서 주민들의 동요를 최대한 막기 위해 전략적 공조를 통한 대북 심리전을 국제적으로 전개할 수

있다. 이 경우, 일본은 북한체제가 붕괴되는 조짐을 보이는 상황에서, ‘한국 주도의 북한 부흥’ ‘통일한반도의 미래’ 등에 관해 국제사회의 지원 및 일본의 지원 등을 홍보하면서, 북한 주민의 동요를 최대한 억제하는데 중요한 전략적 역할이 있고, 조총련을 전략적으로 활용할 수 있다.

다섯째, 북한의 핵무기 및 핵물질 등 대량살상무기가 제3국으로 유출되지 않도록 일본은 한·미·중·러 등과 전략적 노력을 추구하며, 중요한 역할을 할 수 있다. 즉, 북한 붕괴 후의 한반도가 재차 핵물질 등의 유출로 인해 문제가 될 경우, 북한의 경제 부흥 프로그램의 추진에 차질이 올 수 있다.

한국 주도의 북한 부흥 프로그램의 전개에 차질을 줄 수 있는 장애요인에 대해서는 철저히 ‘붕괴과정’에서 대비하여야 하는데, 일본은 중요한 전략적 역할을 할 수 있는 것이다.

3. 중국의 대북전략 기조와 전략적 역할

가. 중국의 대북전략과 북·중관계

(1) 후진타오 시기 북·중관계의 특징

후진타오의 시기는 2002년 발생한 북한 핵위기와 더불어 시작되었으며, 북한 핵문제는 대한반도 외교의 핵심적인 사안이 되었다. 중국은 2002년 후진타오가 집권한 이후 본질적으로 대북정책을 재검토했다. 중국은 이제 북·중관계를 피로 맺어진 ‘특수관계’에서 벗어나 점차 정상국가 간의 관계로 전환시키려 하고 있다. 정상국가 간의

I
II
III
IV

관계란 이념이나 가치를 우선시하는 정책보다는 국가전략과 이익의 관점에서 국가 간의 관계를 형성하는 관계를 말한다.

중국의 대북정책의 변화는 2003년 4월 북경을 방문한 조명록 북한 국방위원회 제1부 위원장과 후진타오 주석의 회담에서 극적으로 표출되었다. 조명록이 북·중관계를 “피와 탄환”의 관계로 표현하자, 후진타오는 이를 외교적으로 수긍하는 대신 그 자리에서 직접 “전통적인 우의” 관계라고 정정을 하였다. 이는 중국이 북한과 지나치게 밀접한 관계라는 인상을 주는 것을 피하려는 의도 외에도, 중국 외교가 북한과의 관계를 “특수관계”에서 “정상적인 국가들 간의 관계”로 재규정하고 있다는 것을 분명히 한 것이다.

중국은 이데올로기적인 고려보다는 경제발전을 촉진시키고, 국내 정치적 안정을 증진시키는 차원에서 한반도 문제도 다루어나가겠다는 의지를 분명히 하였다. 남북한 간의 전략적 균형정책이라는 원칙을 유지하면서, 실리를 추구하고, 한반도에서 중국의 영향력을 최대한 확보하려 하였다. 그러나 이러한 원칙들을 재해석하면, 한국의 중요성은 더욱 강화되는 과정에 있으며, 북한은 군사전략적 가치보다는 중국의 경제발전 및 정치적 안정을 위협하지 않도록 관리해야하는 비용의 차원에서 더욱 중요해졌다고 할 수 있다.

2006년 10월 북한의 제1차 핵실험 이후, 중국 내 전략가들은 그간 혼재된 상황에서 추구되던 다발적인 목표들이 상호 충돌할 수 있다는 것을 충분히 인식하면서, 우선순위를 비교적 명확히 한 것으로 보인다. 가장 중요한 정책적 목표는 한반도 상황이 악화되어 중국의 발전에 저해가 되는 상황을 방지하기 위하여 안정과 평화를 유지하는 것이며, 둘째, 북한 안정을 확보하기 위한 차원에서 김정일 정권의 유지를 지지하며, 마지막으로 한반도 비핵화를 달성한다는 목표는 변함이

없다는 것이다.¹²³

물론, 세 번째의 원칙과 관련하여 한국 내 불신이 존재하는 것도 사실이지만 중국은 책임 있는 국제사회의 강대국을 추구한다는 측면에서 뿐만 아니라, 실제 북한의 핵기술과 핵 관련 물질들이 중국 내 분리주의자들에게 전달되어 중국의 안보를 위협하는 상황을 크게 두려워하고 있다. 더구나 북한에 대한 불신도 만만치 않아 궁극적으로는 북한의 핵이 중국을 겨냥할 수도 있다는 우려도 가지고 있다.¹²⁴

이러한 중국의 정책에 대하여 북한의 대중국 불신감은 점차 더 강화되었고, 2006년에서 2007년 사이에 두드러진 북한의 대중국 전략은 ‘탈중국화’ 전략으로 요약할 수 있다. 북한은 후진타오 주석에게 ‘핵실험 금지 및 6자회담 복귀’ 약속을 한 바 있으나, 중국의 강력한 경고에도 불구하고 이를 어기고 핵실험을 단행하였다. 북한이 미국과 직접적인 대화를 통하여 북한 핵문제를 다루겠다는 주장은 한국 정부를 소외시키겠다는(通美封南) 전략 외에도 중국에 대한 강한 불신을 담고 있다. 북한은 제1차 북핵실험을 통하여 북·미 직접대화를 관철시키는 등, 중국을 견제하는 외교도 동시에 전개하였다.¹²⁵ 2007년 3월 김계관 부외상이 중국을 견제하는 역할을 할 수 있다는 뉴욕 발언, 2007년 10월 남북정상회담에서 주장한 정전체제 3~4자 구상안, 베트남 모델의 발전전략에 대한 의도적 언급 등은 모두 북한이 중국을 배제

¹²³. 아직도 중국의 정책목표가 분명하지 않다는 견해도 존재하는데, Yinhong Shi, “China and the North Korean nuclear issue: competing interests and persistent policy dilemma,” *The Korea Journal of Defense Review*, Vol. 21, No. 1 (March 2009).

¹²⁴. 북한 핵의 중국에 대한 위협에 대해서는 騰建群, “朝核問題的歷史和地緣政治解釋,” 『2007 中國軍控與裁軍協會』 (2007).

¹²⁵. 북한의 대미접근 의도에 대한 분석은 윤덕민, “동북아정세와 한반도 평화체제,” (현대경제연구원 남북경협세미나 발표논문, 2007.11.13).

하거나 우회하는(Passing China) 전략을 결합하여 구사하고 있다는 것을 보여준다.

중국 외교는 북한이 핵문제로 초래할 비용을 최소화하면서 역내 안정을 가져오고 미국과의 협조관계를 유지할 수 있는 방안을 찾기 위해 노력하였다. 중국은 후진타오 정권출범 이후, 북핵문제와 관련하여 북한에 대한 영향력 확보는 무력이나 정치적 압력보다는 경제적 포용정책이 더 효과적이라는 결론을 내린 것으로 보인다. 이러한 중국의 노력은 대체로 2004년부터 가시화되었다.¹²⁶ 중국은 북한 경제의 다양화 및 시장화를 위한 중국이 대북경제협력 원칙을 2006년 1월 김정일의 중국 방문 시 원자바오 총리가 “정부인도·기업참여·시장원칙”으로 제시하였다. 이 3원칙은 그 후, 2006년 7월 북 미사일 실험 이후 “정부유인·기업참여·시장원칙”으로 전환되었다가¹²⁷ 최근 2007년 양제츠 외교부장이 평양 방문 시, “정부인도·민간참여·시장원칙”으로 변화하였다. 여기서 주목할 사항은 과거 대북 경제협력은 민간 차원이나 지방정부 차원에서 행해졌으나, 중국은 이제 대북 정치적 영향력의 확보수단으로 중앙정부 차원에서 보다 긍정적이고 적극적인 자세로 대북투자를 격려하겠다는 원칙을 천명한 것이라는 점이다.

동 시기, 중국의 유화적인 대북태도는 북한에 대한 압력과 병행하여 진행되었다. 중국 당국은 북한 급변사태에 대해 관변 싱크탱크 및 학계에서 반(半)공개적으로 논의하는 것을 묵인하면서, 중국군의 북한 진입계획을 의도적으로 흘려 북한이 한반도 안보상황을 악화시키지

¹²⁶-Yinhong Shi, “China and the North Korean nuclear issue: competing interests and persistent policy dilemma,” p. 37. 그러나 보다 구체적인 “동북 진흥 종합추진계획”은 2006년 중반 이후에 국가발전개혁위원회에서 수립되었다.

¹²⁷- 이러한 변화에 대한 내용은 아직 공개적으로 외부로 알려진 바가 없다. 필자의 북경 인터뷰(2007.6).

말라는 강력한 경고의 메시지를 전달하였다.¹²⁸ 중국은 한국의 새로운 정부와 더불어 6자회담을 통해 북한이 핵무장의 길로 나가지 못하도록 견제하고 관리하려는 원칙을 유지하면서, 경제적으로는 보다 적극적인 관여정책을 통하여 북한의 행태를 변화시키려 시도하는 ‘회유와 제재’ 병행정책을 추진하였다.

(2) 북한 핵실험과 북·중관계

북한은 중국의 강력한 경고와 반대에도 불구하고 2006년 10월 9일 제1차 핵실험을 단행하였고, 중국 정부는 보다 현상 변경적인 정책으로 전환하라는 국내외적 압력에 직면하였다. 북한 핵실험 당일 당황하고 분노한 중국은 기존 관행과는 달리 즉각적인 외교부 성명을 통해 외교적인 수사로는 적합하지 않은 “제멋대로(悍然)”라는 표현을 사용하면서까지 북한의 행위를 비난하였고 북한의 핵실험을 “결단코 반대”한다는 입장을 공개적으로 천명하였다. 이어 중국은 유엔안보리의 대북제재 결의안 1718호에 찬성을 하였고, 결의안이 제한하고 있는 대북 사치품 금수를 충실히 이행하고자 심지어는 초코파이를 북한에 보내는 것조차 금지시키려 하였을 정도로 강력한 대북 제재조치를 취한 바 있다.¹²⁹

그러나 중국은 북한 핵실험 직후의 격앙된 상황에서 벗어나, 결과적으로는 기존의 비교적 온건하고 점진적인 대북정책을 재확인하였다. 즉, 북한의 핵무장은 대미협상용이라는 논리를 기반으로 하면서

¹²⁸. Bonnie Glaser, Scott Snyder and John Park, “Keeping an Eye on an Unruly Neighbor: Chinese Views of Economic Reform and Stability in North Korea,” *U.S. Institute of Peace Report* (January 3, 2008).

¹²⁹. 필자의 관계자 인터뷰(2007.4).

비핵화의 수단으로써, 6자회담을 통해 평화적으로 문제를 해결한다는 방침이다. 북한에 대한 경제적 관여정책을 강화하여 개혁과 개방을 위한 환경을 조성하고 대북 정치적 영향력을 강화하여 궁극적으로 비핵화를 유도하겠다는 것이었다.

중국이 북한의 비핵화를 정책목표로 견지하고 있고, 북핵실험 이후 북한에 대한 격앙된 감정과 불신감에도 불구하고 당시 이러한 정책을 채택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 북한 비핵화를 위한 미국의 정책에 대한 불신이 강하였다. 중국이 제재조치에 착수하였을 때, 미국은 기존의 북핵 협상전략을 수정하여 북한과 2006년 12월 베를린에서 타협적인 조치를 취함으로써 중국 외교는 대단히 곤혹스러운 상황에 직면하였다.¹³⁰ 둘째, 북한 핵문제 해결을 위해 무력이라는 옵션을 사용하기 어렵다는 것이다. 셋째, 북한 정권의 붕괴가능성이 거의 없다는 판단이었다. 넷째, 북한 핵은 냉전구조의 해소를 위한 북한의 외교적 카드이며, 안보문제에 대한 요건이 충족되면 북한이 핵을 포기할 것이라는 판단을 가지고 있었다. 다섯째, 비핵화 달성을 위해 중국이 가용할 수 있는 자원을 활용하였을 때, 북한 정권의 생존은 불확실해지면서 동북아 안보환경은 오히려 더욱 불안정해지고 중국에 불리하게 작용할 것이라는 우려가 강하였다. 여섯째, 북한 내부의 불안정성 강화나 정권의 붕괴가 가져올 결과에 대해 부정적으로 판단하였다. 즉, 중국 내 분리·독립운동 지역의 핵확산 가능성을 가중시키고, 중국의 동북지역 발전을 좌절시키며, 미국의 대한반도 영향력 확대는 물론이고, 미·중 간 군사적 충돌의 가능성마저 제기시켜 중국의 발전을 결정적으로 좌절시킬 수 있는 중대한 사안으로 인식하였다.

¹³⁰-Scott Snyder, *China's Rise and the Two Koreas* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2009), Chapter. 7.

북한은 중국과 국제사회의 강력한 경고와 반대에도 불구하고 2009년 5월 25일 제2차 핵실험을 단행하였다. 북한이 제2차 핵실험을 단행하자, 6자회담에서 북한의 가장 주요한 후견자로 알려진 중국의 조야는 1차 핵실험보다 더 크게 분개하였다. 2009년은 중국 내부적으로 대단히 민감하고 어려운 시기로 주변의 분쟁과 갈등에 개입하는 것을 극력 꺼려하는 상황이었다. 소위 6521공정이라 알려진 것처럼, 2009년은 건국 60주년, 티벳 사태 50주년, 천안문 사태 20주년, 파룬공 사태 10주년이 겹치고, 이미 상당한 수준에 있는 국내적 불안정성이 금융 위기로 더욱 취약해지는 상황에 직면하면서, 차세대 지도자로 인정받고 있는 정치국 상무위원 시진핑이 조장이 되어 이에 대한 대비에 전력을 집중하고자 하였다.¹³¹

중국은 북한을 견인하기 위해, 2009년 1월에도 대외연락부장 왕자루(王家瑞)를 북한에 보내는 등 기회가 있을 때마다 북한에 대하여 핵보유는 중국의 핵심전략 이익에 대한 중대한 도전이며, 핵실험을 반대한다는 입장을 분명히 표명해왔다.

또한 2009년을 북·중 우호의 해로 정해 양국간 총리급 상호방문에 합의하고, 북한에 대한 경제적 지원을 강화하여 북한에 대한 영향력을 확대하려 하였다.

그럼에도 불구하고 북한은 중국의 노력을 완전히 무시하고 핵실험을 단행한 것이다. 북한의 제2차 핵실험은 ‘외교적 카드론’에 입각하여 북핵문제를 평가하였던 중국의 입지를 크게 약화시킨 것이며, 중국 역시 북한의 핵이 단순한 대미 협상용 카드가 아니라 정권의 생존을 위한 목적 그 자체로 핵보유를 우선적으로 추진하고 있다는 인식으로 전환

¹³¹ 관련 내용은 필자의 북경 인터뷰(2009.6).

I
II
III
IV

하는 계기가 되었다.¹³²

중국 외교부는 현재 북한에 대해 강온 양면정책을 동시에 구사하고 있다. 중국 외교부는 제1차 핵실험 때와는 달리 감정적인 언어를 사용하지는 않았지만 외교부 성명에서 대단히 분명한 어조로 중국의 한반도 비핵화 의지를 재확인하였다. 북한 핵실험 당일 성명을 통해 북한의 핵실험을 결단코 반대하며, 한반도 비핵화, 핵확산 반대, 동북아의 평화와 안정을 유지하는 것이 중국의 일관된 정책임을 재천명하였다. 그리고 북한이 6자회담의 궤도로 다시 돌아올 것을 강력히 요구하였다. 전언에 따르면, 후진타오 주석이 북한의 핵실험에 대해 대단히 격노하였으며 대책마련을 강하게 지시했다고 한다. 그리고 중국 공산당의 통제를 받는 환구시보(環球時報)는 6월 3일 사설에서 북한을 ‘배은망덕’이란 표현까지 거론하면서 비판하였다.¹³³

중국은 6월 13일 추가적인 대북재제를 위한 유엔안보리 결의안 1874호 채택에도 동참하였다. 이 결의안은 북한을 협상창구로 유인할 여지를 남겨두어야 한다는 중국의 입장을 받아들여 요구(Demand) 보다는 촉구(Call Upon)로 내용을 완화하기는 하였지만, 2006년 제1차 핵실험 이후 채택한 유엔안보리 결의안 1718호보다 더 강화된 추가 제재조치를 담고 있다. 중국은 아울러 북한에 한반도 비핵화에 대한 중국의 의지를 명확히 전하려 하고 있다. 강력한 경고메시지는 중국 군부에서 나왔다. 중국 내 가장 보수적이면서도 전통적·지정학적 입장에서 북한에 상대적으로 우호적인 중국 군부의 최고위급 지도자

¹³²- 중국의 중앙당교 교수 장롄구이는 이미 오래전부터 이러한 주장을 펴왔다. 중국 외교부의 저널인 세계지식 2009년 6월 제12호에는 장교수의 이러한 주장을 표제논문으로 실고 있다. 張璉瑰, “現實開始爲大家上課,” 『世界知識』, No. 12 (2009.6), pp. 14~20.

¹³³- 『조선일보』, 2009년 6월 5일.

인 양광례(梁光烈) 국방부장이 북핵실험 다음날 직접 한국의 이상희 국방부 장관과 회담을 갖고, 북한 핵실험에 대해 분명한 반대의사를 표명한 것은 의미심장하다. 동시에 차세대 최고 지도자감으로 주목받고 있는 정치국 상무위원회 위원 시진핑(習近平) 역시 북핵실험에 대해 공개적으로 비판을 표명하였다. 이는 중국이 차세대에도 한반도 비핵화 원칙을 고수할 것이라는 메시지를 명확히 한 것이다. 일반적으로 중국의 정책결정 과정에서 볼 때, 양광례나 시진핑은 외교 사안에 대해 의사를 표명할 직접적인 라인에 있지 않다는 측면에서 이들의 언급은 북한에 대해 중국 측이 대단히 강한 불쾌감과 반대의사를 표명한 것이다.

북한이 6자회담을 포기하였다고 이미 선언한 바 있지만,¹³⁴ 중국은 공식적으로는 6자회담의 지속을 강조하면서 6자회담의 기능을 정상화시키려 노력하고 있다. 북한 제2차 핵실험 이후, 중국 외교부 부부장 우다웨이(武大偉)가 러·미·일·한 4개국을 방문한 것은 이러한 맥락에서 해석될 수 있다. 그리고 중국은 한국이 제안한 5자협의 등 북한을 고립시켜 6자회담 개최에 악영향을 줄 수 있는 사안에 대해서는 부정적인 태도를 견지하였다. 10월 중국 총리 원자바오가 북한을 방문하였을 때, 중국 측이 가장 노력한 사안도 북한의 6자회담 복귀 약속이었다. 궁극적으로는 중국이 6자회담의 정상화에 대한 의지가 확고한 상황에서 북한이 이를 거부하기는 어려울 것이다. 단, 북한은 이를 주요한 대미 및 대중 협상 카드로 쓰려하고 있기 때문에 2009년에는 북·중 간의 외교 게임은 지속될 것이다.

¹³⁴ 북한은 2009년 4월 14일 로켓발사에 대한 유엔제재에 반발하여 외무성 성명서로 6자회담 절대불참 및 기존합의 파기를 선언하였고, 북한 최고인민회의 상임위원회 위원장 김영남은 7월 16일 비동맹회의에 참석하여 “6자회담은 영원히 끝났다”고 선언하였다.

종합적으로 평가할 때, 중국 당국의 정책대응의 기본 기조는 본질적으로 기존의 대북정책의 연장선상에 있다고 판단된다. 중국은 한반도의 안정과 평화를 최우선의 정책목표로 삼으면서, 향후에도 6자회담의 지속 개최를 희망하고 있고, 경제적 관여정책을 통한 북한 내 영향력을 확대하고, 무력보다는 외교적 수단을 통해 비핵화로 나아가야 한다는 정책을 지속할 것으로 보인다. 이는 북한의 제2차 핵실험을 단행하였고, 중국 역시 북한의 핵보유 의지를 확인했음에도 불구하고, 기존 정책을 바꿀만한 근본적인 국제정치적인 환경변화가 이뤄졌다고 보지 않기 때문이다.

중국의 입장에서는 제1차 북한 핵실험 이후 중국이 취한 정책을 규정했던 조건들 중 북한의 핵보유 의지 확인을 제외하고는 다른 조건들은 변화가 거의 없다고 볼 수 있다. 특히 미국의 대북정책에 대한 입장변화가 이뤄졌다고 평가하기는 어렵기 때문에 중국이 미국에 앞서 대북제재를 취하는 일은 없을 것이다.¹³⁵

그러나 중장기적으로 북한의 제2차 핵실험은 북한 핵문제가 쉽사리 해결될 수 없다는 것이 분명해졌고 중국에 더욱 딜레마를 안겨줄 사안으로 남게 되었다. 중국은 결국 북한 정권의 미래에 대해 보다 적극적으로 검토할 것이다. 중국 당국의 조심스런 태도에도 불구하고, 모든 가능성에 대비하는 차원에서 북한의 돌발 사태를 포함한 ‘북한 문제’에 대해 국제사회와 더 적극적으로 의사소통을 강화하지 않을 수 없다는 것이다. 이는 ‘북한 문제’에 대한 가장 주요한 이해당사자인 한국 및 미국과 협의를 필요로 한다. 사안의 민감성을 고려할 때, 공개

¹³⁵- 이러한 입장은 최근 중국 내의 대북정책에 대한 논쟁 중에 주류 의견으로 등장하는데, 중국 외교학원 상무부원장 친야칭, 청화대 전략연구소 소장 웨쉐통 등이 지지하고 있다.

적인 방식으로는 어렵겠지만 비공개적인 방식으로라도 북한 내 돌발 사태에 대한 대비책과 관련한 문제를 놓고 주변국들과 전향적으로 대화할 필요성을 느낄 것이다. 단, 중국은 정권과 국가의 안보를 구분하기 때문에, 김정일 정권의 붕괴가 곧 북한의 붕괴로 직결되는 것을 전제하지는 않는다는 것도 주목할 필요가 있다. 김정일 정권이 붕괴된다 할지라도 한반도의 통일이 곧 달성될 것이라고 생각하는 것은 지나친 낙관론이 될 수 있다.

나. 북한체제 전환을 위한 중국의 전략적 역할

(1) 중국의 딜레마

북한의 제2차 핵실험과 핵무장에 대한 의지는 중국 정부를 곤혹스럽게 하고 있으며, 중국 외교에 상당한 딜레마를 안겨주고 있다. 현재 중국이 취하고 있는 정책은 비핵화를 보다 중장기적인 목표로 놓고 한반도 상황의 안정을 추구하고, 북한 지역의 안정을 담보하기 위한 수단으로 북한 정권의 유지를 지지하고 있는 것으로 보인다. 따라서 중국이 추구하는 북한 핵관련 정책목표 우선순위는 한반도 안정과 평화, 북한 정권 유지, 비핵화로 비교적 명확히 구분되지만, 서로 상충될 수도 있는 이들 목표들을 동시에 추구하기를 희망할 때 중국은 딜레마에 빠질 수밖에 없다.

중국 당국은 그간 6자회담과 북·미대화를 통한 북한의 안보우려 해소가 북한 핵포기의 전제조건이라는 주장을 해 왔으나, 제2차 북한 핵실험으로 이러한 주장의 근거는 크게 약화되었다. 북한이 핵무기를 보유하려는 것은 궁극적으로 한국과의 체제 경쟁에서 정권의 생존을 담보하기 위한 유일한 생존수단으로 핵무기를 인식하고 있기 때문이

I
II
III
IV

다.¹³⁶ 즉, 단순한 대미협상용 카드로 평가할 수 없다는 것이다.¹³⁷ 이러한 가정이 옳다면 북한이 핵을 포기하는 전략적 결단을 내리는 상황은 핵보유가 핵포기보다 더 빨리 정권붕괴를 가져올 수 있다는 확신이 서야 가능하다.

중국이 북한에 정권붕괴의 위협을 느낄 정도의 압박을 가하기 위해서는, 그 결과가 중국에 전략적 이익을 가져올 수 있다는 분명한 확신이 있어야 할 것이다. 중국은 결국, 단독으로 대북압력을 행사하려 하지 않을 것이며, 실제 대북압력에 대한 다른 참여국들의 합의도 어려울 것이라 판단하고 있다. 중국이 판단하는 것처럼, 북한의 비핵화를 위해 중국이 동원할 수 있는 자원을 쓸 경우, 그 목표를 달성할 수 있을지 확신할 수도 없을 뿐만 아니라, 중국에 돌아올 전략적 손실이 이익보다 더 클 수도 있다. 그러나 중국이 향후 핵무기를 개발하고 있는 북한 정권의 안보를 위해 여전히 대량의 경제 및 전략물자의 지원을 지속할 경우, 중국의 북한 비핵화 의지는 의심받을 수밖에 없다. 그리고 중국 주변외교의 핵심국가 중 하나인 한국의 안보불안에 대해서도 중국은 답을 내야 하는 입장에 놓인다. 이는 국제사회에서 책임 있는 강대국으로 부상하는 모습을 보이려는 중국 외교에 큰 부담으로 다가오며, 주변국은 물론이고 미국과도 마찰, 충돌이 가능한 사안이다.

¹³⁶ 이러한 견해를 지지하는 중국의 학자는 장렌구이, 스인홍, 셴핑리 등 소수에 불과했으나 북한 제2차 핵실험 이후 중국 내 지지층이 크게 강화되었다. 국내에서는 윤덕민 교수가 이러한 견해의 주요 지지자였다. 이러한 논리로 주목할 만한 글은 Andrei Lankov, "Pyongyang Strikes Back," *Asia Policy*, No. 8 (July 2009), pp. 47~71.

¹³⁷ 최근 중국의 관변학자들은 기존의 "핵 카드로"를 포기하고 북한의 초기 핵개발은 카드용이었으나, 미국의 압박으로 인해 점차 생존을 위해 핵개발 자체가 목적이 되었다는 "변형된 미국 책임론"을 제기하고 있다. 필자의 북경 인터뷰 (2009.6).

민약 북한이 핵무기 개발을 지속하고, 국제사회와 대치하는 상황이 길어지면 길수록 중국의 고민과 부담은 늘어갈 수밖에 없다. 이는 궁극적으로 한반도 및 동북아의 안정과 평화를 깨뜨릴 가능성도 커지면서, 이러한 상황을 초래한 북한 정권에 대한 중국의 지지여부를 근본적으로 고민해야 하는 전략적 결단의 시간도 다가오는 것이다.

(2) 북한체제 유지와 중국의 역할

중국의 대북정책은 여러 여건들을 고려할 때, 북한체제 전환보다는 유지를 기조로 한 정책을 선호하고 있다. 현재 중국 외교의 주류라 할 수 있는 발전도상국 외교론과는 중국이 불필요한 국제적 개입과 갈등에 연루되는 것을 방지하기 위해 한반도의 평화와 안정을 강력히 추진하였다. 따라서 북핵위기 과정에서 중국은 북한의 도발적인 행위에 반대하면서도, 다른 국가들이 북한을 자극하거나 북한을 붕괴시킬 수 있는 정책들을 채택하는 데에도 반대하는 입장을 유지했다.

중국 측은 현재의 상황에서는 미국이나 한국에 대한 불신감이 여전히 높고, 북한체제 전환의 과정이나 결과가 중국에 더 큰 불확실성과 비용을 초래할 개연성이 높기 때문에 당연히 북한체제 전환을 방지하기 위해 노력을 할 것이며, 현상 유지적인 정책을 선호할 것이다. 중국은 북한의 체제붕괴나 전환 시 한국과 미국의 영향력이 북상할 개연성에 대해 우려하고 있다. 급변사태의 진행과정에서 미국의 정규군이 휴전선을 넘어 북으로 진격하는 경우, 한반도를 완충지대로 인식하는 전통적 지정학과의 목소리는 크게 높아질 것이며, 강대국으로서의 역할을 중시하는 신흥대국론파들이 이들의 주장에 동조하여, 중국의 군사개입을 결정할 개연성도 존재한다.

중국은 한민족의 자주적인 한반도 문제 해결 및 통일을 지지한다고

하지만 동시에 “평화적인 방식으로”라는 제한을 달고 있다. 즉, 한국의 단독 군사적 행동은 미국의 군사적 개입보다는 중국을 덜 자극하기는 하겠지만, 여전히 중국은 무력에 의한 한국의 북한체제 전환에 대해서는 반대 입장을 분명히 할 것이다. 특히 한국 및 미국과의 신뢰가 아직 충분히 성숙되지 않은 상황에서 한국에 의한 무력통일은 곧 대중포위 전략의 한축이 강화되는 것으로 인식할 가능성이 크며, 중국은 이에 대해 부정적인 태도를 취할 것이다. 따라서 현재 상황에서 중국이 가장 선호하는 정책은 북한체제와 정권의 유지를 도우면서 북한의 지배엘리트가 정책을 전환하여 핵을 포기하고 개혁·개방 정책을 채택하도록 돕는 것이다.

(가) 북한 지배엘리트의 정책전환을 위한 중국의 역할

중국의 한반도 전문가들은 대체로 북한의 붕괴가 가까운 시일 내 진행되지는 않을 것이라는 생각을 지니고 있다. 현재, 북한의 김정일의 통치체제는 안정적인 상황이라는 것이 대체적인 평가이다. 그리고 내부의 권력투쟁이나 내란 등의 결과로 북한체제가 흔들릴 가능성은 거의 없다고 보고 있다. 이는 북한 주민들이 외부정보에 대한 노출이 제한되어 있는 상황에서 비교가 불가능하고, 과거의 고통스런 기억들을 바탕으로 현재의 상황이 많이 개선되었다는 믿음이 강하며, 김정일 중심의 선군정치 이념에 따른 이념적 무장이 잘 되어 있고, 당의 기본 통치조직이 여전히 건재하다는 평가이다. 특히 경제적 어려움이 북한 정치체제의 붕괴나 내부 분열을 가져오지는 않을 것이라고 보고 있다.

북한체제 유지를 전제하면서 중국이 취할 수 있는 가장 중요한 방안은 북한의 지도부와 우호적인 관계를 최대한 유지하면서 중국의

이익을 담보할 영향력을 행사하는 것일 것이다. 중국은 국제사회와 북한 지도부에 북한의 정권교체에 반대한다는 메시지를 지속적으로 전하면서, 정권유지를 위한 필수적인 식량이나 석유와 같은 물품들을 안정적으로 제공하고 있다.

현재, 북·중 양국 지도부 간 과거 김일성 시대와 같은 특수한 인적 유대는 거의 존재하지 않는다고 보아야 할 것이다. 북한 내 급작스런 체제전환에 의한 정권교체가 아닌 순조로운 권력전환이 이뤄진다고 가정하였을 때, 김정일 사후에 예상되는 북한의 권력 형태는 크게 집단 지도체제의 형성, 김정일에 의해 지명된 후계자(셋째 아들인 김정은 일 가능성이 거의 확실시 됨)와 일부 주요지도자들이 보좌하는 섭정 체제, 김정일의 후계자가 실권을 장악하는 상황으로 분류할 수 있을 것이다. 여기서 북한이 어떠한 체제로 전환이 되든지 간에, 중국은 북한 지도부와 개인적인 유대를 결여하고 있다. 과거 김일성 시기와 마오쩌둥 시기에는 양국의 지도자들이 같이 항일전쟁과 사회주의 건설의 경험을 공유하면서 이데올로기적인 유대뿐만 아니라 인간적인 유대를 공유하고 있었다. 21세기 들어 테그노크라트가 지배하는 중국의 지도부나 김정일 사후의 북한 지도자들은 이러한 유대를 공유할 개연성은 거의 존재하지 않는다고 보아야 할 것이다.

실무진 차원에서 양국간 유대는 취약하다. 북한은 이미 1950년대 중반 이후 친중국파들을 대거 숙청하였고, 주체사상을 형성하는 과정에서 중국과의 강한 연계를 지닌 실무급의 인사들을 배제하였다. 그리고 중국의 개혁·개방 이후 더욱 소원해지기 시작한 북·중관계는 새로운 세대들이 유대를 형성할 공간을 크게 제약하였다. 북·중 간의 인적 유대는 상호 제한된 교류과정에서 형성된 군부 인사들과 일부 대외방면의 전문가들, 그리고 중국에 파견되어 기술 및 자본주의

I
II
III
IV

교육을 받은 일부 테크노크라트들로 국한되어 있다고 할 수 있으며, 이들의 정책 영향력이나 최고지도자들에 대한 접근력은 대단히 제한되어 있다고 보아야 할 것이다.

중국은 김정일 후계자의 책정과정에서 드러내 놓고 선호를 이야기할 수는 없었지만, 중국의 영역 내에서 활동하는 장남 김정남을 선호하였을 가능성이 대단히 크다. 김정남은 자본주의 세계의 원리를 가장 잘 이해할 수 있는 북한의 지도자일 가능성이 크며, 추후 개혁·개방 정책을 가장 적극적으로 추진할 개연성이 존재하였다. 그러나 북한 김정일의 선택은 김정남이 아닌 3남 김정은일 가능성이 큰 것으로 나타나 중국 측의 선호와는 괴리되고 있다.

이러한 측면에서 중국은 기존의 북한 측 인사들과 새로운 우호적 관계를 수립하려 노력하겠지만, 그 유대나 영향력은 제한적인 것이며 오히려 양국 지도부의 전략적 및 기능적 이해가 맞아 떨어지는 선에서 북한 지도부에 동기를 부여함으로써 북한의 정책을 전환시키려 노력할 가능성이 높다.

현재, 중국이 북한에 지닌 영향력은 크게 두 가지 측면에서 유래한다. 첫째는 1961년 북·중 우호협력조약을 종결하지 않고 모호한 형태로 유지함으로써 북한이 일단 유사시 중국에 의존할 근거를 남겨주어, 북한에 대한 영향력을 확보하려 하고 있다. 두 번째는 중국은 경제적으로 북한 무역의 70%, 에너지 수입의 90%, 소비재 수입의 80%, 식량 공급의 45% 가량을 차지하고 있어 북한 정권의 운명을 좌우할 물질적 영향력을 확보하고 있다. 그러나 북한의 제 1~2차 핵실험과정에서 드러났듯이 이러한 힘과 전략적 비대칭성에도 불구하고 북한은 자신의 핵심이해와 연관된다고 믿는 사안에 대해서는 중국의 강력한 경고도 아랑곳하지 않고 중국의 핵심 전략이익에 도전하였다. 이는

중국의 전략적 이해관계를 고려하고 아울러 북한의 행태를 고려할 때, 중국이 독자적인 힘으로 북한의 정책변화를 이끌어 내기에는 제한된 영향력을 지니고 있음을 의미한다.

이러한 상황에서 중국의 정책은 중국이 단독으로 모든 책임과 비용을 부담하기 보다는 국제사회와의 공조를 통해 북한의 지배엘리트들이 정책전환을 가져오도록 시도할 것이다. 이러한 공조가 어렵다면, 적어도 중국은 미국과의 대북정책 조율을 통해 정책목표를 달성하려 할 것이다. 현재 중국 외교의 주류를 형성하고 있는 발전도상국 외교론자들은 미국과의 협력적인 관계를 중시하고 있으며, 북핵문제가 미·중관계에 장애가 되지 않도록 미국과의 조율과 타협을 통해 북핵문제를 풀어나가고자 할 것이다. 북핵문제가 중국 외교에 중장기적으로는 더 큰 딜레마를 안겨줄 개연성이 크에도 불구하고, 중국의 북핵관련 정책은 현재로서는 최상의 결과를 추구하는 전략보다는 북핵문제가 가져올 불확실성과 비용을 통제·관리하는 전략을 선호할 것이다.

중국의 입장에서 볼 때, 미국의 대북 비핵화를 위한 결의나 전략적 의도는 여전히 모호하며, 중국은 미국이 북한과 타협할 가능성과 현상 유지정책을 채택할 개연성을 항상 염두에 두고 있다. 중국은 미국이 중국과 전략적 신뢰를 강화하고, 명확하고 단호한 대북정책을 보여주기 전에는 대북압력을 크게 강화시키지는 않을 것이며, 오히려 역발상적인 측면에서 돌파구를 찾으려 할 가능성이 크다. 즉, 핵문제와 경제교류 문제를 분리하고, 북한에 마셜 플랜과 같은 대규모의 경제지원 패키지를 통해 북핵문제를 우회적이고 중장기적으로 풀어나가면서 중국이 가장 우선시하는 상황의 안정을 확보하려 할 것이다.

이를 위하여 중국은 6자회담의 원칙을 고수하되 미국과 북한의

I
II
III
IV

양자회담을 6자회담의 틀 안에서 유연하게 적용시키는 방안이 찬성할 것이다. 북·미 간의 양자회담을 바탕으로 북한의 최대 현안인 북·미 간 적대정책을 불식시키며, 동북아에 존재하는 미국 중심의 냉전구조를 해체하는 데 동조할 것이다. 이 과정에서 6자회담의 기제를 동원하여 북한에 국제적인 차원의 경제적 지원을 결정하고, 북한 경제의 연착륙을 모색할 것이다. 그 결과 북한 지도부가 안보 및 경제에 대한 안정감을 바탕으로 핵무장을 포기하는 정책을 유도하고 개혁·개방 정책을 채택하도록 고무하려 할 것이다.

우리의 입장에서 중국이 북한의 연착륙을 선호하면서, 북한 지도부에 이를 받아들이도록 할 영향력을 행사하려는 시도에 대해 부정적으로 바라볼 필요는 없다. 오히려 국제사회와 더불어 이를 지원할 필요가 있으며, 우리 역시 남북관계의 개선을 통해 여건을 조성할 필요가 있다. 이 경우, 중국의 일방적인 대북 영향력 확대가 가져올 문제점에 대해서도 동시에 고려할 필요가 있다. 중국과의 의사소통과 협력을 강화하면서, 북한의 비핵화에 대한 지속적인 노력, 한반도 안정을 위한 제도적 장치 마련, 한·중 공동의 대북진출 방안, 북한의 연착륙 시 필요한 조치들에 대한 실무적인 문제들에 대한 상호 협의 등에 대해 충분한 논의가 필요하다.

(나) 북한 지배엘리트의 교체와 중국의 역할

현재의 여건으로 볼 때, 중국이 북한의 권력투쟁에 직접 개입하여 중국이 선호하는 정책을 채택하게 할 개연성은 대단히 낮다. 역사적으로 중국은 이미 북한의 엘리트 교체과정에 직접 개입하여 북한에 영향력을 행사하려 한 사례가 존재한다. 1956년 8월 북한의 연안계 인사들은 제20차 소련 공산당 대회 이후 개인승배에 대한 비판적 조류

를 이용하여 소련계와 손잡고 김일성을 실각시키려 하다가 오히려 조선로동당 전원회의에서 김일성계의 반격으로 실각하거나 체포된 사건이 발생하였다.¹³⁸ 중국은 당시 한국전 인민의용군 사령관이었던 펑떠화이(彭德懷)를 북한에 파견하여 내정간섭을 시도하였고, 소련 역시 중국 공산당 8차 전당대회에 참석 중이던 부수상 아나스타스 미코얀(Anastas Mikoyan)을 파견하여 북한에 압력을 가하였다. 마오쩌둥은 심지어 김일성의 교체를 소련에 제안하기까지 하였다고 전해진다.¹³⁹ 그러나 당시 김일성 세력이 이미 조선로동당 중앙위원회를 장악하고 있었기 때문에 김일성을 축출하지는 못하였다.

당시 북한의 김일성을 교체하려는 시도에 중국이 주도적으로 개입 하였으나, 그 결과는 부정적이었다. 김일성은 타협책으로 중국의 압력에 굴복하여 반김일성파의 일시적인 복권을 허용하였으나, 1957년에 이르러서는 연안계를 재차 제거하는데 성공하였고, 향후 김일성 및 북한 지도부가 대중 불신의 주요 빌미를 제공하였다. 1956년 당시 무려 중공군 25만 명이 북한에 주둔한 상황에서도 북한의 지도부를 교체하는 데 실패한 중국으로서는 현재 북한에 대한 직접적인 군사적 영향력을 확보하지 못한데다 핵능력까지 보유한 북한에 대하여 지배 엘리트의 교체를 시도한다는 것은 대단히 어려운 상황이다.

그 이유는 첫째, 위에서 언급한 바대로 역사적 경험이나 현실적인 역량으로 평가할 때, 중국이 북한에 내정개입을 할 역량은 제한적이다. 두 번째, 책임 있는 신흥강대국으로서의 이미지를 국제사회에서

¹³⁸ 이종석, 『북한-중국관계 1945-2000』 (서울: 중심, 2000), pp. 206~214; 최명해, “중국·북한 동맹연구,” (고려대학교 박사학위 논문, 2008), pp. 67~76.

¹³⁹ 서동만, 『북조선 사회주의 체제 성립사 1945-1961』 (서울: 선인, 2005), p. 564.

구축하려는 중국의 입장에서 침략자의 이미지를 불러일으키면서 한국을 포함한 국제사회의 광범위한 반발을 불러일으킬 수 있는 정책을 채택하기란 쉽지 않을 것이다. 세 번째, 중국 외교의 기본원칙으로 표방하는 내정불간섭의 원칙에 정면으로 위배되기 때문에 성공을 담보할 수 없는 상황에서 이를 위반하면서 북한 지도부의 교체를 추진하는 것은 어려울 것이다.

그러나 북한이 지속적으로 핵개발을 고집하면서 역내 불안정을 야기하고 미·중 간의 관계를 악화시키려 하거나, 핵물질과 기술의 확산을 시도하는 경우, 중국은 북한 지도부에 대한 불신과 불신임에 대한 메시지를 지속적으로 전달함으로써, 북한 지도부의 이미지와 권위를 약화시키는 조치를 취할 개연성은 충분히 존재한다. 이는 추후 북한 내부정세에 따라 중국이 북한 지도부에 영향력을 행사할 가능성을 열어놓는 조치이다.

또 하나의 개연성은 최근 김정일의 건강상태가 악화되고 있어, 북한에 자연스럽게 새로운 후계체제가 등장하고 이들이 기존의 정책전환을 할 수 있도록 돕는 일이다. 이를 위해 중국은 대규모 경제지원 계획을 바탕으로 북한을 설득하려 할 것이다. 이러한 희망사항은 중국 측이나 국제사회에 모두 존재하는 것인데, 실제 북한의 새로운 후계체제가 비핵화나 과감한 개혁·개방 조치를 취할 가능성은 그리 높아 보이지 않는다. 중국의 경험을 통해 볼 때, 북한 내부에는 개혁과 개방을 강력히 추진할 리더십과 경험이 존재하지 않는다. 주체사상의 오랜 경험과 강력한 단일지도체제의 경험은 북한에 덩샤오핑과 같은 인물의 출현을 불가능하게 하고 있다.

중국은 1977년 “진리표준논쟁”을 통해 기존세력의 이념적 저항선을 무력화하였고, 1978년 12월 당대회를 통해 개혁지향의 지도자들이

권력을 장악하였고, 1981년까지 중앙당 수준에서 기존 정치세력들을 제거하는 데 지난한 정치과정을 필요로 했으며, 1984년이 되어서야 본격적인 경제개혁에 착수할 수 있었다. 이 과정은 강력한 권위와 현명한 지도력 및 개혁을 추진할 정치세력의 주도권 확보가 필요했는데, 북한 내에는 중국과 유사한 리더십의 형성이 어려워 보인다. 결국, 주체사상과 선군체제의 특성상 북한의 체제개혁은 강력한 리더십을 형성한 최고 지도자의 전략적 결단이 필수적인데, 중국이나 국제사회의 희망과는 달리 북한의 차세대 지도자는 자신들의 정치적 및 물리적 생존을 위협할 이러한 결단을 내리기는 쉽지 않을 전망이다.

북한 지도자 교체와 관련한 중국의 역할에 대한 우리의 평가는 상황의 긴박성에 따라 달라질 것이다. 그럼에도 불구하고, 우리가 주의할 것은 당면한 문제를 해결하는 데 치중하여, 북한 문제 해결에 중국이 주도권을 가져갈 수 있는 조치나 상황에 대해서는 세심한 주의가 필요할 것이다. 우리는 한반도 문제의 주도권을 주장하는 우리의 특수성과 한반도 문제 해결의 일반성을 주장할 수도 있는 국제사회의 요구 사이에서 대단히 신중한 균형감을 유지해야 할 필요가 존재한다.

(3) 북한체제 붕괴의 경우

중국은 그 가능성이 그리 높지 않다는 인식을 가지면서도, 단기적으로는 우려하는 상황은 김정일의 건강과 관련하여 김정일이 갑작스레 병사하면서 북한 정권이 위기 및 붕괴상황을 맞는 것을 우려하고 있다. 2006년 7~8월경 김정일은 가벼운 심장마비 증세를 보였으며, 2009년에도 심각한 건강상의 위기를 맞이하였다. 김정일의 나이와 여러 병력 등을 고려할 때, 김정일의 급사가 가져올 수 있는 북한 내부

I
II
III
IV

의 혼란상은 반드시 고려해야 할 시나리오가 되고 있다. 또한 최근 북한의 제2차 핵실험을 계기로 중국 역시 북한이 최종적으로 핵을 포기하기는 쉽지 않을 것이라는 판단 아래 향후 북핵 포기를 위한 회담이 어려운 상황을 맞이할 수도 있다는 가정을 하고 있다.

북한이 지속적으로 상황악화를 추진할 경우, 미국은 군사적 제재는 하지 못하겠지만 북한 정권의 붕괴를 목표로 강력한 대북봉쇄, 내부 동요 및 압박 전술로 들어갈 가능성이 크며, 중국에 대해 막대한 제재 동참 압력을 가할 것으로 전망하고 있다. 중장기적으로 볼 때, 북한이 현재의 폐쇄적 상황과 핵무장 정책을 유지하는 한 국제사회와의 갈등이 지속될 것이고, 체제 역시 무한정 지탱할 수는 없다는 데 중국 측 전문가들은 대체로 동의하고 있다.

이러한 외부적 압박과 내부의 경제적 어려움 가속, 그간 부분적 개혁에 따른 외부 정보의 유입 및 개혁선호 세력의 형성 등 요인들이 복합적으로 작용하였을 때 북한 정치체제는 어려운 상황에 직면할 것이다. 중국은 개연성이 아주 적다고 보면서도 북한 정권위기의 실제 파장의 규모나 가능성을 고려하면서 이미 군 기관(군사과학원), 당(중앙당교), 국가안전부(현대국제관계연구원) 등에서 이와 연관된 시나리오를 작성하거나 입안 중에 있을 것이다. 그리고 본인이 인터뷰한 당 내부 및 군부의 중요인사들 역시 이러한 시나리오 작성의 필요성과 실제 행동계획 마련을 위한 한국 및 미국 측과의 의사소통 필요성에 공감대를 보였다.

북한에 정권 붕괴나 전환 상황이 발생한다면 중국의 예상되는 입장과 대응책은 우선 다음과 같은 사항을 고려할 수 있을 것이다. 중국의 목표는 당연히 한반도에 중국에 우호적인 정권이 수립되기를 선호할 것이지만, 적어도 현실적으로는 중국에 비우호적인 정권의 수립이나

상황이 초래되는 것을 방지하려 노력할 것이다.

중국은 김정일 체제의 붕괴와 북한 사회주의 체제의 붕괴를 구분할 것이며, 북한이라는 국가의 붕괴 역시 다른 차원의 문제로 분리할 것이다. 즉, 김정일 정권의 붕괴가 북한 사회주의 체제나 북한 국가의 붕괴를 의미하지는 않는다. 북한 정권이 붕괴된다 할지라도 중국은 사회주의 체제를 유지한 채 정권을 전환하는 것으로 인식할 것이며, 또 필요하다면 이를 위해 노력할 것이다. 만일 북한의 상황이 김정일 정권의 붕괴와 사회주의 체제의 붕괴를 동시에 가져오는 상황이라면 최소한 국가체제의 존속을 유지하기 위해 노력할 것이다. 이러한 중국 입장의 논리적 근거를 이해하기 위해서는 중국이 현재 취하고 있는 한반도 문제의 “직접 관련 당사국,” 한반도에서의 미국의 역할, 유엔에 대한 입장을 이해할 필요가 있다.

중국은 한반도 문제에 대한 해결책을 강구하는데 있어 유엔의 역할을 적극 활용하려 할 것이다. 현재 중국은 유엔 안보리 상임이사국의 합법적 지위를 보유하고 있으며, 한국과 북한이 각각 유엔의 회원국이 되어 국가로서의 국제적 지위를 향유하고 있다. 특히 냉전종식 이후 유엔은 한반도 문제에 있어 보다 중립적인 입장을 취할 수 있는 국제기구라는 입장이다. 중국 내 주류인 발전도상국파나 신흥대국 외교론파들이 다 같이 미국과의 직접적인 군사갈등을 회피하고, 중국이 국제적인 명분을 가지면서, 한·미동맹의 일방적인 행위를 억제하고, 중국의 전략이해를 관철시킬 수 있는 장으로 유엔을 재인식하고 있다. 따라서 한반도 상황에서의 문제발생 시, 특히 북한 정권붕괴의 문제발생 시 중국은 유엔을 통해 문제 해결을 선호할 것으로 보이며, 중국이 비토권을 지닌 유엔을 통해 자신의 전략이익이 구현되는 방향으로 한반도의 문제를 해결하려 할 것이 현재의 상황으로서는 가장

I

II

III

IV

설득력 있는 방안으로 인식되고 있다. 미국 역시 중국과의 불필요한 갈등보다는 이러한 방식을 통해 한반도 상황을 안정화시키고 관리하려 할 개연성이 크다. 이는 즉, 한반도 문제 해결의 탈한반도화 및 국제화를 의미한다.

중국은 정권의 교체나 체제전환의 상황에서 지도자의 역할과 역량의 중요성을 경험적으로 잘 인지하고 있다. 북한 정치체제의 특성상 일반 지도부보다는 최고 지도자(부)에 접근을 강화하여 새로운 지도자와의 긴밀한 의사소통을 중시하면서, 새 정권의 안정을 보장해주고, 중국의 정치적 영향력을 확보하려 할 것이다. 동시에 개혁·개방 정책을 채택할 수 있는 인물들에 대한 물질·정치적 지원도 강화할 것으로 보인다. 만일 중국의 희망대로 유엔에 의한 평화유지군이 북한에 들어서고 중국의 역할이 국제적으로 보장된다면 중국은 이 기회를 적극 활용하여 북한 내 중국에 우호적인 분위기를 조성하고, 인적 유대도 강화할 기회로 활용할 것이다. 이는 추후 한반도의 상황전개에 따라 중국의 정책적 선택의 폭을 크게 넓혀준다.

중국 외교의 대북정책의 초점은 이미 북핵문제가 발생하면서 천명한 3대 원칙 속에 잘 드러나 있다. 첫째, 한반도 비핵화, 둘째, 한반도의 안정과 평화유지, 셋째, 대화를 통한 문제 해결의 원칙을 천명하였으며, 명시하지는 않았지만 추가로 김정일 정권의 정당한 안전문제 인정 및 체제유지라는 구체적인 정책목표를 지니고 있다. 그러나 북한이 핵실험을 단행하자 중국은 이러한 정책원칙들 간 상호 충돌할 수 있는 가능성을 크다는 것을 인식하면서, 정책 우선순위에 대한 정립을 구체화시켰다. 중국 내의 토론 과정에서 드러난 정책 우선순위는 첫째, 한반도 안정, 둘째, 북한 정권의 유지, 셋째, 북한의 비핵화 순이었다.

북한의 정권붕괴는 상기의 원칙 중에서 김정일 정권의 존속원칙이 무너졌음을 의미한다. 그러나 주지하다시피, 중국 대 한반도 정책뿐만 아니라 중국 외교정책의 가장 큰 목표는 주변 환경의 안정과 평화 유지이며, 이는 미국과의 우호적 관계없이 달성하기 어려운 문제이다. 이러한 정책은 북한 문제가 중국에 초래할 불안정성과 비용에 대한 두려움을 반영한 것이며 중국은 현실적으로 이를 감당할 국내 정치·경제적 내구력에 대한 자기 확신을 가지지 못하고 있다.

한반도 상황 악화의 과정에서 김정일 암살, 사망 혹은 내란 사태가 발생할 경우 중국의 정책적 선택은 기존의 대외정책 우선순위를 유지하려 노력할 것이다. 그러나 물론 상황 여부에 따라 이러한 원칙의 조정 가능성을 배제한 것은 아니다. 단 여기서 강조할 점은 북한 문제가 중국의 최고 정책결정자에게 선택의 폭을 제약하고 당연히 개입해야 하는 순망치한 특수관계라기 보다는 보다 넓은 의미의 국제정치적 고려를 바탕으로 한 정치적 결정을 필요로 하는 사안이라는 것이다. 중국 외교는 북한 문제로 초래할 비용을 최소화하면서 역내 안정을 가져오고 미국과의 협조관계를 유지하면서도, 북한 땅에 중국에 적대적인 정권이 수립되는 것을 저지하고자 할 것이다.

북한 정권의 붕괴가 기정사실화되고 상황이 안정되기 시작한다면 그 만큼 중국의 군사적 개입 가능성은 줄어들 것이다. 실제 북한 정부가 중국에 군사적 개입을 요청하거나 제3자가 일방적이고 선제적으로 북한을 군사적으로 공격하지 않는 상황에서 중국이 북한에 군사 개입을 할 명분은 없다. 그럼에도 중국이 북한의 혼란상황에서 군사적으로 개입할 개연성을 높이는 사안으로는 미군이 일방적으로 북한에 진주하거나, 방치할 경우, 북한 내 중국에 대단히 적대적인 정권이 수립될 개연성이 큰 경우, 극도의 혼란상황에서 적대세력에 핵무기

I
II
III
IV

탈취 및 확산이 우려되는 상황, 북한 거주민 및 중국 화교에 대한 대량살상으로 긴급한 인도주의적 문제가 발생하는 상황을 들 수 있다. 이 가운데, 군사적 개입의 가능성이 가장 큰 사안으로는 북한 내 극도의 혼란 속에서 핵무기 탈취가 우려되는 상황으로 이 경우, 중국은 미국과의 협력을 바탕으로 군사 개입할 가능성이 높다.

주목할 점은, 북한 유사사태 문제와 관련하여 반드시 미·중 간에 이해관계가 충돌하는 것은 아니며 오히려 상호 협력의 가능성이 많다는 점이고 한국이 배제될 개연성에 대해서도 고려해야 한다. 미국의 주요 관심은 북한 대량살상 무기의 확산방지에 있는 만큼, 역내 안정자로서 중국의 이해를 어느 정도 보장하는 선에서 타협 및 보상을 할 수 있을 것이다. 이는 한반도 내에 중국에 대해 비적대적인 정권이 수립되도록 묵인하는 것이며, 북한 지역에 대한 중국의 일정한 영향력 행사를 보장해 줄 가능성이 크다. 이러한 강대국 간의 이해관계를 고려할 때, 중국이 북한 안정화 단계에서 할 수 있는 역할은 군사적 역할보다는 오히려 북한의 대중국 적대화를 방지하기 위한 외교적 노력과 북한 정치경제의 안정 및 우호적인 대중관계를 수립하기 위한 기초로써 경제적 역할의 확대일 것이다.

4. 러시아의 대북전략 기조와 전략적 역할

가. 러시아의 대북전략 기조와 북러관계

러시아는 과거 소련 시대부터 북한을 통제하기 어려운 우방으로 간주해왔다.¹⁴⁰ 이와 같은 경향이 가장 결정적이었던 시기는 20세기

¹⁴⁰- Kathryn Weathersby, “The Enigma of the North Korean Regime: back

말엽, 소련에서 경제문제가 초미의 현안이었을 때 북한보다 한국에 우선권을 부여했던 사실에서 드러난다. 그렇지만 러시아가 북한을 완전히 배제하는 것은 정치 및 산업적 기회의 손실로 이어질 수 있음을 충분히 인식하고 있다. 러시아 정부는 한반도에서의 초점은 서울에 두되, 과거 실수를 되풀이 하지 않기 위해서라도 북한에도 충분한 관심을 두려한다.¹⁴¹

소련 붕괴 이후 새로이 등장한 러시아의 대북전략 기조는 러시아의 한반도 정책의 일부로써, 한반도에 대한 러시아의 접근과 불가분하게 연관된다. 특히 푸틴(V. Putin) 정부 이래 러시아의 한반도 정책은 러시아 외교정책의 주요 고려대상 중의 하나인 동아시아-태평양 전략의 하위 범주로서의 한반도 정책과 직결된다.¹⁴² 2003년 5월 19일 발표된 ‘연두교서’에서 국정목표를 “빠른 시일 안에 강력하고, 경제적으로 발전되고, 국제적으로 영향력 있는 국가를 건설하는 것”이라고 천명한 바 있다.¹⁴³

이를 뒷받침하는 동아시아·태평양 정책의 목표는 첫째, 역내에서

to the Future?” 『국제관계연구』, 제10권 1호 (고려대학교 일민국제관계연구원, 2005), pp. 235~268; 우평균, “소련 및 러시아의 대외인식과 한국관,” 『정치정보연구』, 제11권 1호 (한국정치정보학회, 2008), pp. 237~241.

¹⁴¹ В.И. Денисова и А.З. Жебина, *Корейское урегулирование и интересы* (Москва: Ин-т Дальнего Востока РАН, НП ИД Русская панорама, 2008), pp. 92~104; 글린 포드, 윤동구 역, 『벼랑 끝에 선 북한』 (서울: 한얼미디어, 2009), p. 55.

¹⁴² 러시아의 동북아 전략은 따로 분리되어 독자적으로 존재하는 것이 아니라, 아시아 태평양 전략에 종속되고 그것은 다시 러시아의 세계전략의 유기적 일부본인 것으로 여기는 시각이 이를 뒷받침하고 있다. Александр Неклесса, “Внешняя политика нового мира: движение к нестакционной системе мировых связей,” *Pro et Contra*, Vol. 7, No. 4 (Осень 2002), pp. 20~33.

¹⁴³ <http://www.kremlin.ru/speeches/2003/05/16/0000_type70029_44692.shtml> (검색일: 2006.1.10).

미국이 주도적인 영향력을 확보하는 것을 견제하면서 주요 행위자 간 세력균형을 유지한다. 둘째, 접경국들과 동반자 및 선린·우호·협력 관계의 구축을 통한 국경 지역의 안정 유지 및 포괄적인 양자협력의 강화를 추구한다. 셋째, 역내 다자 정치·경제·안보 기구에서의 적극적인 참여를 모색한다. 넷째, 극동·시베리아 지역의 발전을 위한 역내 국가들과의 협력 추진 및 이 지역 경제를 아·태지역 경제권으로 편입 하도록 노력한다. 다섯째, 반테러와 WMD 비확산을 위한 양자 및 다자협력 강화 등과 같은 정책 목표를 추구한다.¹⁴⁴

● 표 III-6 러시아의 동북아에서의 이익과 목표

제도적 참여(Institutional Participation) → 안보 다자주의(Security Multilateralism)
경제적 근대화 → 무기 판매와 에너지 거래
핵 안보 → 북한의 비핵화
정치적 안정 → 질서 있는 변화, 한반도 통일

출처: Andrei O. Tsygankov, "Global East Asia: A Russian Perspective," 2006 The Korean Association of International studies(KAIS) 50th Anniversary International Conference (Seoul, May 12~13, 2006), p. 158.

동아시아-태평양 정책의 하나의 하위 축인 러시아의 대한반도 전략의 기초는 무엇보다도 2000년 6월에 발표된 러시아연방 대외정책 개념에 한반도 정책방향이 상징적이면서 간결하게 제시되어 있다. 즉, "(러시아의) 노력은 한반도 문제 해결에서 러시아의 동등한 참여 보장과 남북한 모두와의 균형적인 관계(сбалансированные отнош

¹⁴⁴- Концепция внешней политики Российской федераций , Утвержден Президентом российской федерации В. Путиным. <www.scrf.gov.ru/Documents/Decre10.html> (검색일: 2005.12.23).

ения)를 유지하는데 힘을 기울일 것이다”라고 표현한 바 있다.¹⁴⁵ 다시 말해, 통일한국의 첫 번째 권력을 남과 북 어느 쪽에서 장악하던 지 간에 통일 전까지 남북 양쪽과 밀접한 관계를 유지하면서 동시에 서울과 평양 간의 개별적인 관계에 있어 적절한 균형을 지키려는 노력이 필요하다는 점을 러시아의 조야에서는 강조해왔다.¹⁴⁶ 러시아가 구상하는 남북한 균형외교의 내용은 러시아가 남북한 모두에 영향력을 행사할 수 있을 때에만 러시아가 한반도 문제에 개입할 수 있으며, 미래 통일한국에 대한 러시아의 입지를 확보할 수 있다는 사고를 반영한다.¹⁴⁷

러시아의 대한반도 정책목표는 다음과 같이 규정할 수 있다. 첫째, 한반도 비핵지대화의 추구 및 WMD 비확산의 추구, 둘째, 군사·정치적 대결 해소를 통한 평화와 안정 유지, 셋째, 평화통일 기반 조성을 위한 남북한 간 건설적 대화 및 교류지지, 넷째, 호혜적인 경제협력의 확대, 다섯째, 미국, 중국, 일본 등 주변 3국과의 세력균형 유지이다.¹⁴⁸ 이와 같은 정책목표들을 요약하면 러시아의 한반도 정책의 목표는 한국과의 관계는 경제협력에, 그리고 북한과는 정치·안보협력에

¹⁴⁵- “Концепция внешней политики Российской Федерации (28 июня 2000),” Игорь Иванов, *Новая Российская дипломатия: десять лет внешней политики страны* (Москва: Олга-Пресс, 2001), p. 229.

¹⁴⁶- “Рекомендации дальневосточного федерального округа нацелились на улучшение международного сотрудничества, торговых и экономических обменов, и культурных связей с партнерами и СНГ и соседними странами,” p. 8, 제9차 대통령위원회(Presidential State Council) 러시아연방의 국제적 행동에 대한 분석 자료, Moscow, Kremlin (January 22, 2003), <<http://kremlin.ru>> (검색일: 2004.1.15).

¹⁴⁷- 우평균, “북·러관계 연구의 성과와 지향성,” 『통일문제연구』, 제17권 1호 (평화문제연구소, 2005), pp. 98~99.

¹⁴⁸- <http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b4325699005cbb30?OpenDocument> (검색일: 2006.1.10).

중점을 두는 전략을 포괄적으로 시사한다.

푸틴 정부는 2007년 3월 27일 푸틴 대통령 임기 중 두 번째 대외정책 개념을 발표하였다. 한반도에 대한 언급은 지역별 정책 중 아시아-태평양 지역 내에 포함되어 있다. 아시아-태평양 지역 문제 중에서 일곱 번째 항목에 한반도의 핵문제 해결이 동지역의 안정에 필수적이라고 전제하면서, 이를 위해 동북아의 대화 메커니즘으로서 6자회담을 지속시켜나가야 한다고 강조하고 있다.¹⁴⁹

러시아의 이러한 한반도 정책목표는 푸틴 정부 들어 북·러관계가 완전 정상화되고 우호적인 관계를 유지하게 됨에 따라 비교적 성공적으로 추진되어 왔으며, 푸틴의 대외관계 기본노선은 후임 메드베제프(D. Medvedev) 대통령이 충실히 계승하고 있다. 특히 북한과 연관된 한반도 정책목표는 간명하고 짧게 언급되어 있지만 남북한 균형외교와 북핵문제를 대화로 해결하려는 원칙을 유지하면서 하위 정책적 수단을 구사해왔으며 그 내용은 다음과 같다.

(1) 북핵문제와 6자회담

러시아가 일관되게 강조해 온 북핵위기의 평화적 해결, 즉 외교와 협상을 통한 문제 해결을 주장하는 데에는 러시아가 북한 문제에 군사적 해결책을 수용할 수 없는 이유를 통해 그 근거를 파악할 수 있다. 첫째, 한반도에서의 군사적 대결은 인접 지역인 러시아 극동지역의 안보에 불가피하게 영향을 미친다고 본다. 한반도가 러시아와 중국과의 접경지역에 맞닿아 있는 국경지대에 미군의 대병력이 집결할 때

¹⁴⁹-“Обзор внешней политики российской федерации,” <http://www.mid.ru/brp_4.nsf/spa/3647DA> (검색일: 2008.2.5).

긴장을 고양시킬 것이다. 만일에 전투행위라도 촉발된다면 더 큰 갈등으로 증폭될 것이다. 북한은 차치하고서라도, 미국, 러시아, 중국 등 세계적인 3대 핵 강대국이 고도의 긴장상태에서 군대를 배치하게 된다. 이라크 전쟁에서 보았듯이, 미국의 군수품 전개는 국경을 따라 넓은 지역에 분포된다. 이런 상황에서 하나의 사고라도 발생하면, 재난적인 결과를 초래할 것이다.

둘째로, 갈등의 잠재적 당사자인 (미국과 북한) 양쪽 모두가 핵으로 무장한다고 가정하면, 핵안전사고가 날 수도 있다. 사고로 인한 대규모 방사능 구름이 쉽게 러시아 영토로 이동 가능하다. 덧붙여, 러시아로 유입되는 대량의 피난민 문제는 환경적이고 인도주의적인 재난을 초래할 가능성이 높다. 이로 인해 러시아 극동지역의 러시아 주민들이 유럽지역인 서쪽으로 이동할 확률이 높아지며, 결국 이와 같은 현상은 러시아의 인구통계학적 상황을 극적으로 변화시킬 것이라고 예측가능하다는 것이다.

셋째, 석유, 가스, 파이프 라인, TKR(한반도 종단철도)과 TSR(시베리아 대륙횡단철도)연결 등 장기적으로 구상이 가능한 국제적인 인프라 구축, 대규모 프로젝트가 한반도와 연관이 되어있다.

넷째, 한반도에서의 무력 갈등은 러시아의 미국, 일본과의 관계에 심대한 손상을 가할 것이다.¹⁵⁰

2002년 10월 북한의 우라늄 농축을 통한 핵무기 제조 의혹이 제기되면서 한반도에서 북핵위기가 재연되자 러시아 정부는 적극적으로 북핵문제를 해결하기 위한 중재자로서 자임하면서 북한과 미국 및

¹⁵⁰- Alexander Vorontsov, "Current Russia-North Korea Relations: Challenges and Achievements," <<http://www.brookings.edu/fip/anaps/papers/worontsov2007.pdf>> (검색일: 2008.2.24).

중국과 한국 등 향후에 6자회담의 주요 참가국이 되는 해당 당사국들 사이에서 협상 분위기 조성 및 합의안 마련을 위해 노력했다.

러시아는 북한의 입장을 미국, 중국, 한국, 일본 등 이해 당사국들에게 전달하고 이해시키고자 노력하는 동시에, 자신의 방안으로 구상했던 ‘일괄타결’안을 북측에 제안하였으며 이를 통해 북핵위기의 포괄적, 단계적 및 병행적 해결이라는 원칙 하에서 중재자 역할을 수행하였다.¹⁵¹

러시아가 주창하는 동북아에서의 다자적 협의체로서의 다자안보협력기구의 결성에 준하는 형태의 기구는 아니지만, 초보적인 수준의 다자 회담을 성립시키는 데에는 2002년 10월 이른바 제2차 북핵위기 조성 이후 러시아가 자발적으로 가담하여 노력했던 중재자 역할 및 동북아 안보협약에 있어 열친 통치 시기와 달리 소외되지 않고 능동적으로 참여하여 러시아의 동북아에서의 국익을 확보하려고 했던 자구책이 가시화된 성과이기도 하다. 즉 러시아가 6자회담의 구성원으로 참여할 수 있게 된 데에는 북핵문제의 직접 당사국인 미국과 북한이 용인한 점도 있지만,¹⁵² 러시아 스스로의 노력으로 이루어낸 점도 포함되어 있음을 간과할 수 없다. 이는 냉전 이후 처음으로 공식적으로 러시아가 한반도 문제에 개입하게 되었음을 나타내는 상징적인

151. 우평균, “북한 핵문제와 러시아의 역할: 한반도 정책기조와 6자 회담에의 적용,” 『북한연구학회보』, 제7권 2호 (북한연구학회, 2003), pp. 141~164.

152. 2003년 미·중·북 3자회담이 무위로 돌아가고, 러시아가 6자회담을 제안한 6자회담의 틀이 성사될 수 있었던 이유를 북한이 러시아 카드를 적극 활용했기 때문이라는 점도 제기된다. 북한은 자신이 미국과 중국을 함께 상대하게 될 경우, 중국으로부터의 압력을 감당기 어렵다고 판단했던 것으로 보인다. 이에 따라 북한은 미국과 함께 압력을 가할 수도 있는 중국에 대한 일종의 균형추로써 러시아의 참여를 원했다는 것이다. 임경훈, “러시아 대외정책의 변화: 집권 2기 푸틴 정부의 대 이란 및 북한 외교정책 비교,” 『슬라브학보』, 제24권 3호 (한국슬라브학회, 2009), pp. 188~189.

신호이다.¹⁵³

러시아는 북핵문제의 타결을 위한 협상과정에서 중국과 함께, 때로는 한국 정부와 함께 미국을 주요 국면에서 설득하는 역할을 계속 수행함으로써 제4차 6자회담에서 난항이었던 북한의 평화적 핵 이용권에 대한 미국의 반대가 ‘말 대 말’(Word For Word) 합의에 도달하고 참가국들이 동의하는 원칙과 목표로써 제시된 9·19 공동성명을 파생시켰다. 러시아의 북핵문제에 관한 분명한 입장이 드러난 계기는 2006년 7월 5일의 북한의 미사일 발사실험과 10월 9일의 핵실험과 관련된 일련의 반응이었다. 러시아는 미국과 일본을 위시한 국제사회에서의 북한에 대한 경고 및 제재 가능성에 대해 원칙적으로 예방적 차원의 경고에 찬성하지만 북한을 징벌적 차원에서 다루려는 어떠한 시도에도 원칙적으로 반대하면서 중국보다도 일관된 대북 태도표명을 보여주었다. 러시아는 북한의 미사일 프로그램 중지를 요구한 유엔 안보리의 대북 결의안(2006.7.16) 및 핵실험과 관련한 대북제재 결의안(2006. 10.15)에 안보리 상임이사국으로서 동참은 했으나, 북한에 대한 무력제재에 대해서 반대하는 것은 물론이고, 북핵 프로그램과 북한 정권교체 문제를 연계해서 풀어서는 안 된다고 주장함으로써 북한체제에 대해서도 옹호하는 입장을 대변하였다.¹⁵⁴ 러시아는 북한의 핵실험 이후에도 정치적 타결 가능성과 유연한 접근을 강조하는 일관된 태도를 표명하였다. 또한 2007년 2·13 합의 이후 러시아가

153. 이 말은 러시아가 북핵위기를 지역적 영향력을 확대하는 방편으로 파악했다는 점과도 상통한다. International Crisis Group, “North Korea- Russia Relations: A Strained Friendship,” *Update Briefing* (December 4, 2007), p. 8.

154. 푸틴 대통령도 북한의 핵실험 이후 사태의 전개에 있어 북한과 미국에 대해 책임이 모두 있다는 양비론을 표명하였는데, 북한을 사실상 출구가 없는 곳으로 몰아가지 않는 것이 중요하다는 점을 강조하였다.

<<http://president.kremlin.ru>> (검색일: 2007.3.5).

중국은 은행의 거부로 지연되고 있던 BDA(방코델타아시아) 문제 해결을 위해 러시아 은행을 내세워 처리하였으며, 러시아가 제안하여 6자 회담 과정에서 합의되어 운영되고 있는 ‘동북아 평화·안보체제 실무 그룹’의 의장 역할을 수행하는 등 러시아의 역할이 북핵위기 초기 국면보다 다양하게 수행되고 있다는 점을 부각시킬 수 있다.

러시아는 북핵문제 해결의 본질은 “문제국가”를 변화시키는데 있기 보다는 “문제지역”의 군사적 갈등의 가능성 제거에 있음을 강조하면서, 북한으로 하여금 국제사회의 일원으로 인정하고 북한이 지구적, 지역적 안보체제에 긍정적으로 참여할 수 있는 선택의 진정한 기회를 제공하는 것이 건전한 접근법임을 강조하고 있다.¹⁵⁵ 북핵문제에 관한 러시아의 입장은 한반도와 동북아 지역의 안보적 이익을 위한 전략적 구도에서 파생된다.¹⁵⁶ 러시아는 미국과 전 세계적 차원에서

155- 백준기, “북핵문제에 대한 러시아의 입장 평가,” 제4차 한·러포럼 『북한 핵실험과 러시아』 국가안보전략연구소 발표문, 2006.11.9; 신범식, “북핵문제와 러시아의 대응,” 『국제평화』, 제4권 1호 (2007.6), pp. 196~197.

156- 만수로프는 북한 문제를 중심으로 한 러시아의 한반도 전략을 아홉 가지로 제시하고 있다. 1) 러시아는 핵확산을 저지하고 핵의 평화적 이용을 허용하는 선에서 한반도 비핵화를 원한다. 2) 북한의 미사일에 대해서는 자위 차원에서는 인정하지만 외국에 판매하는 데에는 부정적이다. 3) 북한의 재래식 무기에 대해서는 ‘방어를 위한 충분성’이라는 차원에서 인정하지만, ‘공세적 방어’는 허용하지 않으려 한다. 4) 주한미군에 대해서는 북한에 대한 위협이라는 입장을 이해하되 적극적인 철수 주장은 자제한다. 미군철수가 바람직하지만 이로 인해 한반도에 중국의 영향력이 증대되는 것은 반감지 않다는 입장이다. 5) 북한의 항구 사용권이나 영공통과권을 획득하고자 한다. 6) 경제적 이익 증대를 위해 철도연결, 가스파이프 라인 건설, 북한의 공장 재건 사업 지원 등을 남·북·러 합작으로 추진할 용의를 가지고 있다. 7) 80억 달러에 달하는 북한의 대러 채무 해결 방식을 러시아의 대한 채무와 상계하는 방식을 고려한다. 8) 북한의 경제개혁을 지지한다. 9) 러시아 극동 지역에서 북한인들의 불법행위를 방지하는데 노력한다. Alexander Y. Mansurov, “‘Strong Russia’ Policy of the Putin II Government and Prospects for security on the Korean Peninsula,” 『전략연구』, 제12권 2호 (2005.7), pp. 108~124; 홍현익, “한국의 대북전략과 한·러 협력 방안,” 『세종정책연구』, 제5권 2호 (세종연구소, 2009), p. 347.

핵비확산 체제의 유지를 옹호하는 관점을 갖고 있지만 한반도에서 북한에 대한 강경한 대응은 한반도에 대한 러시아의 영향력 상실을 초래할 수 있으며, 나아가 미국의 일방주의가 관철되는 한반도 전략에 대해서 러시아가 찬성할 수 없다는 대미전략의 일환으로 사고하는 경향이 있다.¹⁵⁷ 이 점은 러시아 외교의 핵심영역인 대미외교와 그것의 근저를 이루고 있는 대미관과도 밀접하게 연관되어 있다. 한반도와 미국 간의 관계에 대해서 러시아는 미국보다는 북한에 가까운 오랜 역사를 갖고 있으며 러시아 외교의 인맥 구조 및 정서가 이를 반영하듯이, 이들에게는 미국을 추종하는 것은 러시아에게 좋지 못한 것이라는 인식도 뿌리 깊게 작용하고 있는 것으로 보인다.¹⁵⁸

러시아는 기본적으로 북한이 핵개발 이슈를 미국을 포함한 국제사회로부터 체제존속이라는 대가를 얻기 위한 정치적 도구로 사용하고 있다고 규정한다.¹⁵⁹ 또한 북한의 핵무장이 자국 안보에 직접위협이 될 것이라고도 보지 않는다.¹⁶⁰ 러시아는 북한이 미국으로부터 안보

¹⁵⁷ 푸틴 대통령이 통치하는 러시아의 대외전략 중 가장 중요한 부문인 대미전략에는 실용주의적 외교노선의 기조에 따라 미국과 사안별로 협조체계를 유지하는 기풍이 확립되어 있다. 한반도 정책에 있어서는 러시아의 전략적 이해가 어디까지나 한반도 정세에 있어서의 영향력 확대인 만큼 미국과의 사안별 협조 항목에 직접적으로 포함되지 않는 경우가 지배적이라고 할 수 있다.

¹⁵⁸ 러시아의 대한반도 정책을 담당하는 일선 외교관 및 정부 관계자 및 민간 전문가 집단 내에서 북한에서 경험을 쌓고 연계 구조를 오랫동안 갖고 있었던 인사들이 대부분이며 이들은 남한보다는 북한과 정서적 유대감을 갖고 있으며, 이들의 미국에 대한 시각도 실용적이라기보다는 과거 소련시대의 냉전적 사고와 반미적 적대감을 유지하고 있음도 사실이다. A. Луккин, “Делает потребность России Ким Джонг-ил?” *Соммерсант* (October 16, 2006), p. 13.

¹⁵⁹ 심경욱, “러시아의 대전략과 한반도,” 『Strategy 21』, Vol. 12, No. 1 (서울: 한국해양전략연구소, 2009), pp. 99~100.

¹⁶⁰ 안드레이 란코프는 러시아는 자신의 국토가 북한 미사일의 표적이 될 가능성도 거의 없을 뿐더러, 러시아의 해외전략에서 동북아가 부차적인 의미를 가지는 지역이기 때문이라고 보고 있다. 안드레이 란코프, “북핵문제, 러시아 입장

보장과 체제존속을 위해 직접대화하려 하며, 이 과정에서 러시아를 부차적인 행위자로 인식하고 있다는 점을 인식하고 있으며, 또한 중국이 북한에 대해 행사할 수 있는 과도한 정치·경제적 영향력을 러시아와 중국 간의 영향력 경쟁을 통해 약화시키려한다는 점도 인지한다. 따라서 북한 핵문제를 놓고 벌이는 러·중·북 간의 게임은 단기적으로는 미국의 외교정책과 북한-미국관계에 따라 달라질 것이며, 북한-러시아 관계 역시 그것에 의해 종속되는 성격을 띠고 있다.¹⁶¹

결국 러시아의 한반도 정책목표인 한반도 문제에의 제도적 참가 결과적으로 보장되고 한반도의 비핵화와 한반도 내의 질서 있는 안정을 위해 실행수단으로써 북핵문제 해결에 중재자 및 당사자로서 러시아가 참여한 것은 완전치는 못하지만 나름대로 소기의 성과를 거두었으며, 그 바탕 하에서 향후에 역할을 증대시키려함은 필지의 사실로 되었다.

(2) 남·북·러 3각 협력

남·북·러 3각 협력을 통해 러시아가 러시아 극동지역의 경제적 활력을 제고하고 지역적 낙후를 탈피하기 위한 수단으로 삼았던 제1차 사업이 철도연결사업이었다. 한·러경협이 차원이 남·북·러 3각 협력과 중복되는 대표적인 사업으로써 철도연결사업이 부상되었으나, 북한 측의 태도 표명이 미온적이고 한국도 유보적인 자세를 취함에 따라 아직까지 협의 단계를 벗어나지 못하고 있다. 이와 관련하여 한국

이 궁금하다.” <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk04700&num=2078>> (검색일: 2008.5.10).

¹⁶¹-Seung-Ho Joo, “Moscow-Pyongyang Relations under Lim Jong-il: High Hopes and Sober Reality,” *Pacific Focus*, Vol. 24, No. 1 (April 2009), pp. 128~129.

에서는 노무현 대통령 임기 중 푸틴 러시아 대통령에게 친서를 보내 양국간 철도연결사업의 본격적인 추진을 요청한 바 있다. 철도연결 사업을 비롯하여 북한 지원에 러시아가 참여하는 문제 등 현안으로 구체화되지 못하고 아이디어 내지는 예비적인 협의수준에 머무르고 있는 대부분의 남·북·러 3각 협력 사업들은 1차적으로 북핵문제에 가로막혀 있으며,¹⁶² 보다 본질적으로는 북한 당국의 태도가 현재로서는 불분명하거나 유보적이라는 데에 근본적인 문제가 있으며, 동시에 3각 협력의 차원을 넘어서서 다자적인 동북아 국가들 간의 협력을 전제로 하는 문제들로 이루어져 있기 때문에 진전이 어렵다.¹⁶³ 따라서 대부분의 남·북·러 3각 협력 사업은 러시아 측이 제안하고 검토하는 등 적극적인 역할을 했음에도 불구하고 일정단계 이상 나아가지 못하고 있는 데에는 러시아로서도 더 이상 진전시키지 못하는 난점들이 있음을 간과해서는 안 된다.

러시아는 김대중, 노무현 대통령이 집권하면서 조성된 남북화해 분위기와 남·북·러 3자 협력의 틀 속에서 실용적 경제이익을 취하는 방향으로 한·러 경제협력의 구도의 틀을 설정하였다. 남·북·러 철도 연결사업을 비롯한 남·북·러 전력망 연계사업, 원유가스 개발사업 등

162. 북한 핵문제가 해결되어 한국이 본격적으로 대북 경제지원에 나서게 될 경우 한국의 부담으로 러시아 극동지방의 전력과 여타 에너지를 북한에 공급하는 방안 및 한국의 부담과 소련의 지원으로 건설된 공장 등 산업시설을 러시아가 개·보수하기, 그리고 한국의 북한의 채무 인수 등이 러시아 측으로부터 타진되고 있다고 한다. 『동아일보』, 2007년 5월 28일.

163. 주지사 등 러시아 극동지역의 지도자들은 북한과의 경제협력을 지역협력의 이점 등을 제시하면서 러·북 협력을 강조하는 반면에, 러시아 중앙정부는 러시아의 상품(특히 에너지)에 개방적인 시장으로서 북한이 안정적인 조건을 창출하는데 더 관심을 갖고 있다는 관점의 차이가 있다. James Clay Moltz, "U.S.-Russian Relations and the North Korean Crisis: A Role for the Russian Far East," *Asian Survey*, Vol. 45, No. 5 (September/October, 2005), pp. 722~735.

I
II
III
IV

으로 나타난 메가프로젝트가 이에 해당된다. 하지만 이들 프로젝트들은 초기의 구상과 달리 남·북·러 3개국 간의 구도 속에서 해결되지 못하고 다자간 협력의 틀 속에서 해결될 수밖에 없는 구도로 변화하였고, 이렇게 다른 틀과 연계됨으로써 본래의 3자 협력 아이디어가 구상했던 협력의 틀이 약화될 수밖에 없는 한계를 갖게 되었다. 또한 앞서 언급했듯이, 삼각협력의 중요한 한 축인 북한의 적극적인 참여를 유인해 내기에는 정치, 외교, 안보 관계를 능가할 만한 경제적 유인 동기를 제공하지 못하는 한계를 드러내기도 하였다. 결국 동북아 지역의 경제 발전과 함께 러시아가 구상했던 메가프로젝트들은 동북아라는 지역적 구도와 다자간 구도 속에서 해결될 수밖에 없는 성격으로 변화함으로써 양국간 경제협력의 틀 속에서 해결되기 보다는 한·러 양국을 포함하는 다자구도의 경제협력 구도라는 새로운 경제협력 틀이 요구되는 상황이 되었다.¹⁶⁴

나. 북한체제 전환을 위한 러시아의 전략적 역할

(1) 북한체제 전환에 대한 러시아의 기존 입장

1990년대 중반부터 21세기까지 이어져온 러시아의 북한과 한반도에 대한 계산적이고(Calculating), 실용적인(Pragmatic) 접근은 나름대로 굳건하게 형성되었다고 할 수 있다. 21세기에 들어와서 양자 관계는 예상을 훨씬 뛰어넘는 수준으로 전개되었으며, 그 결과 러시아는 평양과의 특별하면서 배타적인 소통의 능력을 갖게 되었다.

이처럼 개선된 러시아와 북한 간의 관계는 러시아 내에서 복합적인

¹⁶⁴ 한국국제교류재단·러시아외교아카데미, 『한·러포럼 제7차 회의 보고서』(2006. 3.27~28), pp. 77~78.

반응을 불러 일으켰다. 일부는 양자관계가 대단히 우호적으로 보일지라도 사실은 러시아의 북한에 대한 영향력은 미미하다고 강조한다. 또 다른 사람들은 러시아가 북한과의 과도하게 친밀한 관계를 유지하고 있다고 비판한다. 현재 양국간의 상호관계의 맥락을 파악하기 위해서는 북·러관계의 근본적 특성을 이해하는 것이 필요한데, 그것은 무엇보다도 러시아의 한반도에 대한 전략적 이해(Strategic Interest)로부터 비롯된다. 한반도, 특히 북한 지역은 러시아에게 지정학적으로 중요한 지역으로 전략적 사고가 전제되며, 이를 통해 대북정책의 우선순위가 부여된다. 앞서 밝혔듯이, 러시아는 북핵을 포함한 북한 문제 해결의 본질은 ‘문제국가’를 변화시키는데 있기 보다는 ‘문제지역’의 군사적 갈등의 가능성 제거에 있음을 강조하면서, 북한으로 하여금 국제사회의 일원으로 인정하고 북한이 지구적·지역적 안보체제에 긍정적으로 참여할 수 있는 선택의 진정한 기회를 제공하는 것이 건전한 접근법임을 줄곧 강조해 왔다. 러시아는 향후 북한의 평화적 전환(Transformation)이 실현 가능한 현실적인 대안이라고 믿고 있으며, 이를 통해 북한이 연착륙(Soft-Landing)하고, ‘보완되고 개선된 관여’(Updated and Modified Engagement) 정책이 최우선 순위의 목표로 설정할 수 있다. 이와 같은 관점에서 제시할 수 있는 러시아의 한반도 전략에 있어서의 강조점들은 다음과 같다.

- ① 러시아의 동북아 전략상의 근본적 목표는 평화, 안정 및 발전이다.
- ② 한반도 문제를 해결하는 최상의 해결책은 북한을 비공격적이고, 협력적인 국가로 전환시켜 사회적, 경제적 발전을 추구하도록 하는 것이다,
- ③ 이와 같은 발전을 이루기 위해서는, 북한의 전환을 위한 국제적

I
II
III
IV

지원이 필요하다. 그렇지만, 북한은 이 과정에서 주권을 유지해야 하며, 정권붕괴 혹은 군사력을 통한 강제적인 정권교체를 기대해서는 안 된다. 전환과정에서 포함되어야 할 것은¹⁶⁵

- i) 시장 기제의 도입을 통한 경제 체계의 수정, 특히 자율성의 증대와 사업 주체인 개인의 독자적인 경제적 결정이 이루어져야 한다. 현 정치체제가 보유하면서 국제적 협력에 가담하는 형태로 이루어지는, 국가재산과 관련된 개혁이 우선적으로 이행되어야 한다.
- ii) 국기를 운영하는데 있어 전체주의적 시스템으로부터 권위주의적 시스템으로의 점진적인 이동되어야 한다.
- iii) 국가 이데올로기의 점진적인 자유화와 병진하는 민족주의와 ‘국가우선’(Statehood)의 틀 내에서의 사회에 대한 통제력과 통합성이 유지되어야 한다.

- ④ 국제공동체의 임무는 평양에 의심을 불러일으키는 ‘은밀한 아젠다’(Secret Agenda)를 포함하지 않는 변화의 프로그램을 제공하는 것이다. 이와 같은 프로그램을 주도하는 역할은 아마도 한국이 수행할 것이다. 현 정치지도부 세대로부터 그와 같은 프로그램이 이행되는 데는 약 15~20년 정도의 많은 시간이 걸릴 것이다.¹⁶⁶
- ⑤ 자신의 이익개념에 기초하여 러시아는 다른 주요 국가들·국제 조직들과 더불어 상기한 프로그램을 위한 준비에 착수할 수 있다.
- ⑥ 러시아는 북한의 에너지 문제를 해결하는데 대단히 중요한 역할을 할 수 있다.

¹⁶⁵- Vorontsov, “Current Russia-North Korea Relations: Challenges and Achievements,” pp. 19~20.

¹⁶⁶- Georgi Bulychev and Alexander Vorontsov, “Korean Peninsula: Russia’s Priorities,” *Russian Analytica*, Vol. 3 (December 2004), pp. 58~59.

상기한 내용을 통해 알 수 있듯이, 러시아는 한반도 문제를 해결하는 최상의 해결책이 북한을 비공격적이고, 협력적인 국가로 전환시켜 사회적, 경제적 발전을 추구하도록 한다는 입장을 표명하고 있다.

이와 같은 발전을 이루기 위해서는, 북한의 전환을 위한 국제적 지원이 필요하다. 그렇지만, 북한은 이 과정에서 주권을 유지해야 하며, 정권붕괴 혹은 군사력을 통한 강제적인 정권교체를 기대해서는 안 된다는 입장을 확고하게 갖고 있다. 따라서 러시아의 전략적 기조를 통해 알 수 있는 것은 러시아가 김정일을 비롯한 현 북한 지배엘리트의 정책노선 전환이 러시아가 원하는 방식대로 있을 경우, 이를 환영한다는 것은 분명하다.

(2) 체제유지의 경우

(가) 지배엘리트의 정책 전환

북한의 6자회담 거부와 우라늄 핵무기를 비롯한 핵개발이 지속될 경우 러시아 역시 기존에 소극적이던 북한 제재에 대해 중국과 더불어 동참할 가능성이 높아진다. 북한을 고립시키고 김정일 정권이 궁지에 몰리게 되는 상황을 조성해서는 안 된다고 푸틴 대통령이 강조한 바 있지만,¹⁶⁷ 러시아도 북한이 핵실험을 연이어 실행하고 6자회담을 무시할 경우 미국을 위시한 국제사회의 기류에 저항할 수 없게 된다. 다만 기존의 러시아의 태도로 미루어 보아 미국, 일본의 북한에 대한 강경책에 대해 제동을 걸어 그 정도를 완화시키는 역할을 할 것으로 예상된다.

¹⁶⁷ 『조선일보』, 2009년 9월 10일.

유엔을 비롯한 국제사회의 대북압박이 지속되어 북한의 경제 및 체제 내구성이 한계에 달하게 되면, 북한 내부에서 엘리트들 간에 자신들이 선택해야 할 존립의 향방을 놓고 갈등이 고조될 것이며, 북한 지도부가 마침내 압박을 견디다 못해 핵을 포기하는 상황이 초래될 수 있다. 이때 북한은 당연히 핵포기와 더불어 국내정책의 일대전환을 꾀하는 개혁·개방의 첫 단계에 착수할 것이다.

북한에서 무력사태 없이 평화적으로 지배엘리트가 정책전환을 꾀할 때, 이를 반대하지 않고 미국, 일본의 대북정책에 결정적인 이익을 제기하지 않음으로써 러시아의 전략적 역할은 그 소임을 다할 수 있다. 러시아가 북한의 정책전환을 위해 국제사회에서 국면을 주도하는 것은 기대하기 어려우며 다만 북한 지배엘리트의 정책전환을 수용하는 국제사회의 전반적인 분위기를 깨지 않고 이를 유지하도록 노력하는데 초점을 맞출 수 있다.

(나) 지배엘리트의 교체

반면에 러시아의 입장에서 김정일 체제가 붕괴하고 새로운 지도자 혹은 지도체제가 부상하는 시나리오는 현 김정일 체제가 정책노선을 변화시키는 것보다는 바람직하지 못한 것이다. 다만 러시아와의 긴장을 유발하지 않고 동북아의 현상유지를 유지한다면 러시아 입장에서 차선책으로, 감당할 수 있는 구도라고 할 수 있다.

북한의 지배엘리트가 궁극적으로 핵포기를 거부하고 국제사회의 제재에 저항하고, 개혁·개방을 수용하는 정책변화를 거부할 경우, 북한 내부에서 극적인 상황 반전을 노리는 세력에 의한 급변사태, 구체적으로 ‘궁정쿠데타’가 발생할 수도 있다. 또한 심각한 경제난과 이에 따른 민심의 이반이 어떤 우발적인 계기에 의해 폭발하는 ‘밑으로부터

의 폭력적인 저항'이 일어나 체제를 붕괴시킬 수도 있다. 이 때 북한의 기존 지도부는 교체되며 북한을 둘러싼 정세가 질적으로 변화되는 시점이 도래한다.

북한의 지배엘리트 교체를 위한 러시아의 전략적 역할은 다음과 같이 규정할 수 있다. 첫째, 외부의 힘에 의한 북한의 현 지배체제 전복, 좁게는 지도자의 교체 및 궁극적으로 체제가 완전히 붕괴하는 사태가 조성될 경우 러시아는 이를 반대한다는 점을 강조해 왔다. 만약에 미국과 중국이 전략적으로 북한의 급변사태를 조성할 경우에는 러시아가 역할을 할 수 있는 폭이 대단히 제한될 것이며, 이렇게 되면 러시아가 뒤늦게나마 러시아의 참여와 역할을 주장할 가능성이 높아진다.

다만 오바마 정부 출범 이후 미국이 동유럽에서의 MD철회 등 러시아에 우호적인 자세를 취하면서 러시아와 미국의 관계가 보다 호전되고, 이와 같은 관계의 진전을 바탕으로 미국과 러시아가 북한 문제에 있어서도 과거보다는 공조를 할 수 있는 가능성이 높아질 수도 있다.

그러나 러시아의 외교정책이 일관된 목표 아래 북핵과 이란 핵문제를 다루는 것이 아니라, 국가이익의 우선성과 지역에 따른 관심지역의 선별적 차등화가 이루어지고 있기 때문에 미·러 간의 관계호전에 따른 북핵문제 해결 가능성은 일말의 여지는 있으나, 쉽게 이루어지기는 어려울 듯하다.¹⁶⁸

¹⁶⁸-Evegeny Bazhanov, "The Russian Response: The Nuclear Crissi," Gilbert Rozman (eds.), *Strategic Thinking about the Korean Nuclear Crisis* (New York: Palgrave, 2008), pp. 203~204.

표 III-7 북한과 관련한 미국과 러시아의 입장 비교

이슈	러시아의 정책	미국의 정책
핵무기	한반도 비핵화	한반도 비핵화
WMD 수출	북한의 수출 금지	북한의 수출 금지
미사일	국내 프로그램 수용하나 수출은 금지	국내 프로그램 및 수출 금지
에너지 지원	석유, 가스, 전기와 가능한 핵발전	석유, 가스와 전기만 되고 일단 핵시설 해체를 해야함.
안전보장	초기에 다자적보장 필요	핵시설 폐기 후 다자적 보장으로 확대
재래식 무기감축	양쪽 다 감축 필요	북한은 상당한 감축필요 미국과 한국의 감축은 북한이 한 후에 함
외교적 승인	미국의 해결의 초기과정에서 북한을 승인해야 함.	북한이 핵해체를 끝낸 후에 미국이 승인
인권	북한에 대한 내정간섭	인권위반을 중단해야 함.
정책수단으로서의 전쟁	수용불가, 단 북한이 WMD로 공격 시는 제외	고려대상, 그러나 북한의 공격에 대한 마지막 수단으로 의존

출처: James Clay Moltz, "U.S.-Russian Relations and The North Korean Crisis: A Role for the Russian Far East," Asian Survey, Vol. 45, No. 5 (September/October, 2005), p. 732.

지배엘리트의 교체를 포함한 폭넓은 의미에서의 북한 급변사태 시 국제사회가 공동 개입할 가능성은 매우 높다. 비록 모든 국가가 군사적 개입을 하지는 않더라도 북한 재건을 위해 다양한 협력이 이루어질 것은 쉽게 예측할 수 있다. 그 유형은 한반도 주변 국가의 개입과 유엔 평화유지 활동을 통한 개입 등을 고려할 수 있다.¹⁶⁹ 이러한 과정이 실제 나타나면 러시아 역시 한반도 주변국가 중 하나의 일원

¹⁶⁹- 백승주, "북한 급변사태 시 군사 차원대비 방향," 박관용 외, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』 (파주: 한울아카데미, 2007), pp. 77~78.

으로 개입하고자 할 것이다. 이 때 러시아도 한반도 주변국가로서 북한의 정세변화 타개와 진로설정을 위한 국제협력에 있어 건설적인 개입을 할 수 있는 일원으로 인정하고 동참하려는 노력이 중요하다.

둘째, 북한은 급변사태 이전에 중국이나 러시아에 체제안정을 위한 각종 지원을 요청할 것이며, 심각한 경제난이 재발할 경우에는 국제사회에 지원을 요청할 것이다. 그 과정에서 주변국의 대북개입은 어느 정도 예상되며, 러시아도 적극적으로 참여할 것이 예상된다. 북한 입장에서 중국의 북한에 대한 영향력이 과도하게 증대하는데 대한 균형자로서 러시아가 역할을 하는 것을 원해왔던 만큼,¹⁷⁰ 평시는 물론 북한에서의 급변사태 발생 시에도 중국의 과도한 영향력 행사를 억제하는 한 축으로서 러시아가 전략적 역할을 할 수 있다. 다만 소련 붕괴 이후 새로이 등장한 러시아가 북한이 원하는 정도의 지지 혹은 원조를 주지 못했다는 점을 북한이 인정해왔기 때문에, 러시아가 스스로 노력하여 북한의 신뢰를 쌓지 않는 한, 이 점에 있어서 북한이 중국을 대신하여 러시아에게 역할을 다하도록 전폭적으로 의존하지는 않을 것이다. 그렇지만 러시아도 북한의 지배엘리트가 교체되는 국면에서는 적극적으로 북한체제 전환이 방향을 잡을 수 있도록 유도하는데 기여하고, 중국과 더불어 북한을 지원하는 역할을 할 수 있도록 러시아가 참여하는 것이 바람직하다.

셋째, 러시아는 지배엘리트의 교체를 비롯한 북한 급변사태의 가능성을 고려하지 않은 상태에서, 즉 현상유지의 타개 가능성이 없는 상황에서 평화적인 체제 내 변화, 그것이 시장경제체제를 지향하는 개혁 일지라도 그것을 지지하며, 그 과정에서 한국의 주도적인 역할을

¹⁷⁰-International Crisis Group, “North Korea-Russia Relations: A Strained Friendship,” p. 1.



인정하고 있다. 러시아는 북한의 변화과정에서 한국과 연계된 북한의 에너지 공급 및 수출 확장에 관심을 갖고 있으며, 이것은 중국이 북한에 대해 갖는 관심의 내용과 범위에 있어 상이하다. 중국은 외국의 국내문제에 관여하지 않는다는 중국 외교정책의 원칙에 따라서 북한의 국내문제에 대해서 언급하기를 꺼리지만, 러시아는 북한체제 및 내부의 문제가 러시아가 추구하는 대한반도 정책의 목표와 부합되는 측면에서 해결되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 이와 같은 러시아 입장의 기저에는 정치적, 외교적 문제 해결의 원칙보다 경제적 관점에서의 이익확보라는 실용적인 관념이 깃들어 있다. 이와 같은 관점에서 러시아가 확보할 수 있는 국가이익을 포스트 김정일 체제의 과도기적 상황에서 추구할 수 있다면, 러시아는 포스트 김정일 체제에 대해 왈가왈부하지 않을 것이며 김정일 이후의 북한정권을 용인할 것이다. 이에 더해 북한의 지배엘리트들이 러시아가 원하는 방식, 즉 푸틴 집권 이후의 국가주도의 주요 산업경영과 민간에서의 사유화 추구, 단일한 지도부의 확고한 정치권력 장악 같은 경향이 유지되면서 개혁이 추구된다면 최고지도자가 김정일을 계승한 3대 권력 이든,¹⁷¹ 새로운 지도부이던지 간에 이를 환영하고 지원할 것임을 유추

171- 2008년 8월 김정일의 건강이상설이 등장한 이후 ‘김정일 이후와 한반도 통일문제’에 대한 관심이 높아졌는데, 이는 북한체제의 특성을 감안할 때 설득력을 갖추고 있다. 즉 북한의 전체주의 수령 독재체제는 김정일에 모든 권위와 권력이 집중되어 있기 때문에 ‘개인 김정일’의 통치불능 유고(有故) 또는 사망은 ‘체제의 유고’로 이어질 가능성이 높다. 북한이 2012년으로 예상되는 3대 세습정권을 위한 사전 정치작업을 진행하고 있는 가운데, 김정일의 유고는 세습체제 이행에 결정적인 불안요인으로 작용할 것이다. 또 설사 3대 세습체제로 이어진다 해도 1974년 김일성-김정일 2대 세습체제에 비춰 볼 때 체제 내구력이 현저히 약화될 것이라는 전망이 우세하다. 손광주, “한반도 통일정책, 어떻게 가야 하나?: 북 개방화와 한·미·중협력방안” <http://www.konas.net/article/article_print.asp?idx=18792> (검색일: 2009.9.10).

해주는 입장을 표명해왔다.¹⁷²

만약에 포스트 김정일 체제에서 집권하게 된 북한의 지배엘리트들이 러시아가 원하는, 상기한 스타일의 개혁·개방을 거부하거나 김정일 체제에서와 마찬가지로의 폐쇄적인 국내정책을 고수한다 할지라도 러시아는 현재와 마찬가지로 이에 대해 직접적으로 개입하여 개혁·개방을 추구하는 쪽으로 영향력을 행사할 가능성은 극히 적다고 할 수 있다. 북한에 대해 냉전시대와 같은 동맹이 아닌 정상적인 국가간의 관계를 1990년대 중반 이후에 추구해온 러시아의 입장에서 북한 내부의 정권변동에 대해 러시아 당국이 자신들의 선호(選好)를 밝히지 않을 것이며, 그럴 필요성을 느끼지 못하고 있기에 그렇게 한다면 이를 내정간섭으로 규정할 수밖에 없다.

북한 역시 러시아가 동맹도 아니고 하나의 정상적인 국가관계를 유지하는 주변 국가로서 중국의 영향력 확대에 대해 균형을 추구하고, 미국과의 관계 개선에 도움이 되는 국가로서 러시아를 원해 왔기에 러시아가 필요 이상으로 북한 문제에 개입하려 한다면 반발할 가능성이 높다고 하겠다.

이때 러시아의 건설적인 역할은 북한에서의 변화를 인정하고 이를 북한에서의 변화에 반발하는 북한의 구 지도부와 연계를 맺지 않고, 큰 방향에서 개혁·개방으로의 북한의 정책 변화를 지지하는 역할을 할 수 있으며, 이를 위해 한국이 러시아를 설득하는 노력을 지속해야 한다.

¹⁷² 이 같은 입장은 러시아 정부 인사가 공식적으로 표명한 것이 아니라, 민간의 학자나 전문가의 의견 중에서 유추할 수 있는 내용을 토대로 한 것이다. 러시아는 중국과 마찬가지로 정부 차원에서 북한 정부의 성격에 대해 평가하는 것을 금기시하고 있다.

(3) 체제 붕괴의 경우

러시아의 대북 정책기조는 러시아가 북한 자체의 존재보다 한반도의 안정과 영향력 확보 문제에 더 큰 비중을 두고 있다는 점이다.¹⁷³ 열린 집권 중반을 지나면서 자리를 잡아온 대북 및 대한반도 정책의 기조인 “평양을 돌아 서울로 간다”(The Road To Seoul Lies Through Pyongyang)는 상징적인 공식으로 대변되는¹⁷⁴ 러시아 내 주류 견해인 남북한 균형정책과 북핵문제에 있어서의 북한 제재 반대 입장에 대해 반대하는 소수의 인사들은 주로 미국에 대한 관점과 미국 주도의 세계화 질서에 대해 다수의 주류 견해를 갖고 있는 사람들과의 인식론적인 차이를 갖고 있다.¹⁷⁵

이처럼 북한(정권) 반대 및 체제로서의 한국에 대한 일방적 지지 입장을 갖고 있는 사람들은 주로 시민사회 내 지식인들 중에 일부 있지

173. 정성임, “북-러 관계,” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 대외관계』 (파주: 한울아카데미, 2007), p. 344.

174. 이는 러시아가 중국과 북한과 우호적인 관계를 유지하는 것은 장기적인 전략적 관점에서 추구하는 것이 아니라, 단기적인 관점에서 레버리지(leverage)로 이 두 나라를 활용하려 한다는 측면이 강하다는 주장과 동일한 맥락이다. Gilbert Rozman, “Russia in Northeast Asia: Insearch of a Strategy,” Robert Legvold (eds.), *Russian Foreign Policy in the 21st Century & The Shadow of the Past* (New York: Columbia University Press, 2007), pp. 387~388.

175. 학계에서 미헤예프(V. Mikheev), 정계에서 루킨(A. Lukin)으로 대표되는 소수의 반북적 입장의 인사들은 미국주도의 세계화 물결에 적극적으로 러시아가 동참하고 미국과 동맹관계에 있는 한국 및 일본과 관계를 강화하며, 붕괴할 가능성이 높은 북한의 수령 독재체제에 찬동해서는 안 된다는 주장을 하고 있다. Vasily Mikheev, “South-North Reconciliation And Prospects For North Korea-Russia Relations,” *Asian Perspectives*, 25-2 (2001), pp. 27~48; *Материалы среин круглых столов, Страницы прошлого Из истории политики Советского Союза на Корей ском полуострове в 40-80-е гг* (Москва, 2002); *Россий ская политика и ситуация на Корей ском полуострове: настоящее и будущее* (Москва, 2002).

만, 그들이 정책결정 과정에 미치는 영향력은 미미하다. 따라서 현재 러시아의 정부와 시민사회 내에서 다수 견해를 차지하고 있는 상기한 입장은 푸틴 대통령 집권시기의 대외정책을 충실히 계승하고 있는 메드베제프(D. Medvedev) 대통령 집권기간과 그 뒤를 이어 재등장할 가능성이 높은 푸틴 집권의 시기까지도 큰 변화 없이 지속될 것으로 예측된다.

이처럼 분명한 러시아의 대한반도 및 대북 전략기조가 천명되고 있음에도 불구하고, 러시아는 한반도에서의 변화와 관련하여 어떤 역할을 할 수 있을지에 대해서 관심이 증대되어 왔다. 특히 북한의 김정일 체제에서 포스트 김정일 체제로의 과도기에서, 또 포스트 김정일 체제에서 북한의 체제가 붕괴되는 시점이 도래하여 한반도 통일이 가시화 되는 시점, 이 때 한국이 통일의 주도세력으로 북한을 이끄는 형국이 되면 러시아가 할 수 있는 역할에 대해서 생각해 볼 때가 되었다.

크렘린 당국은 한반도 통일방법에 대해 아직 독자적인 비전을 갖고 있지 않는 것으로 보인다.¹⁷⁶ 현재까지 천명된 공식입장은 외부간섭 없이 수행되는 평화적인 통일을 지지한다는 정도이다. 그렇지만 시민사회 내의 전문가들은 실제로는 한국 주도의, 혹은 한국이 북한을 흡수하는 형식으로 통일이 될 것으로 전망하는 경향이 농후하다.

또한 김정일 생존 시에 통일이 될 것으로 생각하지 않는다. 한반도의 통일은 가까운 장래에 성취하기 어려우며, 천천히 오랫동안 남북한이 상호적응의 기간을 준비해야 한다는 것이다. 이에 대한 러시아 지도부의 기본접근은 가능한 오랫동안 한반도에 현상유지가 지속되는

¹⁷⁶ Vasily Mikheev, "Russian Strategic Thinking toward North and South Korea," Gilbert Rozman, Kazuiko Togo, Joseph P. Ferguson (eds.), *Russian Strategic Thought toward Asia* (London: Palgrave, 2006), pp. 197~198.

것이 자국에 이익이 될 것이라고 보고 있다.¹⁷⁷

러시아 정부나 민간 전문가들은 대부분 북한에서의 평화적 변화를 원하고 있으며, 이를 통해서 러시아의 국가이익이 보존될 수 있다는 데 동의하고 있다. 설령 이와 같은 견해가 현재의 김정일 정권과 같은 북한체제의 연장에 도움을 줄 수 있다는 우려에 대해서도 일축하면서, 한국과 국제사회가 북한에 대해 우호적인 대우를 함으로써, 북한 상층부의 의식 있는 개혁세력들이 추구하고자 하는 개혁에 힘을 얻을 수 있고, 강경노선을 고수하는 기존의 북한 지도부가 더 이상 체제를 자신의 노선대로만 이끌고 갈 수 없다는 것을 자각할 수 있도록 만들어야 한다고 강조한다.¹⁷⁸ 러시아가 원하는 북한 변화와 엘리트 및 지도자 교체의 자연스러운 과정은 사실상 급변 없는 러시아식의 요망 사항을 담고 있다.

러시아는 김정일 이후의 북한체제가 러시아가 원하는 식의 개혁을 수행하면 환영하겠지만, 굳이 개혁을 단행하지 않더라도 이에 개입하거나 북한에 개혁을 강요하는 주변 강대국으로 역할하지 않을 가능성이 높다는 점은 앞서 밝혔다. 반면에 포스트 김정일 체제가 김정일 체제와 달리 자유화와 개방화를 전제로 하는 과감한 국내정책의 변화를 모색하고 이 과정에서 한국의 협력과 역할이 커진다면 해도 이 역시 러시아가 개입할 성격의 문제가 아닐 것이다. 러시아는 김정일 이후의 북한체제와 보다 장기적으로 한반도 통일과정에서의 한국의 주도

¹⁷⁷- Vasily Mikheev, "Russian Strategic Thinking toward North and South Korea," p. 198; 최태강, "러시아의 대한반도 정책: 어제 오늘, 내일," 『신아세아』, 제16권 2호 (2009 여름), p. 71.

¹⁷⁸- Evgeny Bazanov, "The Russian Response: The Nuclear Crisis," Gilbert Rozman, *Strategic Thinking about the Korean Nuclear Crisis: Four Parties Caught between North Korea and the United States* (London: Palgrave, 2007), pp. 213~214.

성을 인정할 수 있는 가능성은 높으나 이는 1989~1990년 독일통일 과정에서 서독이 보여주었던 것과 같은, 통일과정에서의 한국의 외교력과 국력을 통해 달성할 수 있는 여지가 크다.

러시아가 북한체제의 붕괴를 유도하는 역할을 한다는 것은 설정 불가능한 시나리오이며, 다만 러시아가 원하지 않더라도 북한체제의 붕괴 조짐이 나타날 경우 러시아는 할 수 있는 역할은 다음과 같다.

첫째, 러시아는 외부세력이 개입된 강제적인 정권교체는 원하지 않으나, 북한 내부의 문제로 포스트 김정일 체제에 커다란 동요가 있거나, 더 나아가서 소련, 동유럽에서처럼 북한체제가 완전히 붕괴될 지라도 러시아가 직접 개입하거나 적극적인 역할을 할 수는 없을 것으로 보인다. 그러나 북한체제가 붕괴되고 한국 주도의 통일국가를 수립하는 과정에서 러시아는 한반도에 새로운 형식의 국가체제가 수립되는 문제에 대해서는 미국과 동등한 역할을 주장하면서 러시아의 권리를 제기할 것으로 전망된다.¹⁷⁹ 1945년 해방 당시에 미국과 더불어 소련은 한반도에 진주했으며, 북한에 입성하기 위해서 일본과 만주에서 전투를 치르고 소련인들이 희생당했다는 논리를 내세워 한반도 문제에 러시아의 몫을 주장하면서, 한국 주도의 통일이 러시아의 이익에 배치될 경우 한국 주도의 통일에 대해 거부할 가능성이 충분히 있다. 미국과 동맹국가인 한국이 통일을 주도하게 되면 미군

179. 러시아는 한국전쟁의 실질적 배후였음에도 불구하고, 휴전협정의 서명 당사자가 아니었다는 이유로 한반도의 정치·군사문제 해결 과정에서 소외되었던 데에 대해 불만을 갖고 있다. 더불어 러시아는 자국이 역사적으로나 지정학적으로 한반도 문제의 중요한 이해당사자였고, 타국에 양보할 수 없는 러시아만의 배타적인 정치적, 경제적, 군사적, 안보적 이해관계를 갖고 있다고 생각한다. 홍완석, “러시아의 대한반도정책 전망과 한·러 협력: 한반도 이슈를 중심으로,” 고재남·엄구호 엮음, 『러시아의 미래와 한반도』 (파주: 한국학술정보, 2009), pp. 394~396.

이 한반도 북부에도 진주할 가능성을 중국과 마찬가지로 러시아도 우려하기에 러시아의 비토(Veto) 대신 동의를 이끌어낼 묘책을 한국은 제시해야 한다. 또한 현 상태에서 북핵문제의 전개를 예측하기 어렵지만 한반도 비핵화를 위해 미국, 중국과 더불어 러시아의 역할을 한국이 인정하여, 통일과정에서 한반도 북부의 비핵화에 러시아가 기여하고, 적극적인 역할을 할 수 있는 방안도 함께 모색되어야 할 것이다.

둘째, 북한의 현 체제가 붕괴될 경우, 북한 지역에 대해 러시아가 우려할 만한 상황이 현실화된다는 것을 기정사실화하면 한반도 통일 과정에 있어 러시아가 적극적으로 역할을 한다는 가정은 비현실적인 것이 된다. 반면에 독일 통일에서 소련에 대해 서독이 설득하고 물질적으로 지원한 것과 같은 형태로 한국이 러시아에 대해 하기는 힘들겠지만, 서독이 미국과 처음부터 통일과정에서 뜻을 같이하고 통일을 일관되게 추진했던 것처럼, 한국이 미국을 굳건한 통일의 동지로 함께 한다면 러시아를 설득할 수 있는 구조가 보다 수월하게 조성될 것이다. 한국 혼자의 힘으로 이해관계가 다른 미·일·중·러를 모두 상대한다는 것은 모험이며, 기약하기 어려운 전도(前途)인 것이다. 러시아가 독자적으로 북한체제 붕괴 이후 개입할 수 없도록 미국과 한국이 공조해야겠지만, 러시아 역시 북한체제 붕괴 이후의 한반도에 대한 제한된 목표와 개입을 추구해야 할 것으로 보인다.

셋째, 북한체제 붕괴 시 러시아는 중국의 북한에 대한 과도한 영향력 행사를 제어하고, 순차적으로 제기될 북한의 개발 사업에 중국에 과도한 이권을 제공하는데 대한 방어막 역할을 할 수 있다. 이때 역시 한국, 미국의 대리시아 협력구도는 중요하다. 즉 북한체제 붕괴 시 한국이 전체 흐름을 주도하고, 이를 수궁하는 중국과 러시아가 역할

을 분담하여 북한 개발에 함께 참여하는 방식이 바람직하다.

넷째, 북한의 기존 핵무기 및 핵물질을 동결·폐기하는 과정은 물론이고 북한의 체제붕괴에 따른 혼란기에 제3국으로 유출되지 않도록 국제적 공조를 다하는데 러시아의 역할이 중요하며, 미국과 공유하는 글로벌 차원에서의 대테러전략의 관점에서도 이를 적극적으로 방지하는 노력을 할 수 있다.

I

II

III

IV

IV. 한국의 동북아 4국 협력전략

북한체제 전환을 위한 전략적 과제와
한국의 동북아 4국 협력전략



1. 전략기조

북한체제 전환에 관해 각국의 국익에 따라 다르게 생각할 수 있다. 미·일·중·러의 국익과 입장에 따라 북한체제 전환에 대해 다소 다르게 생각할 수 있다.

예컨대, 미국은 북한이 핵 프로그램을 폐기하면 미·북 국교정상화를 추구할 수 있고, 북한의 핵무기에 대한 위협 인식이 한·일과 다르게 경미할 수 있으므로, 북한 문제를 중국에게 넘길 수도 있다. 또, 통일 한국-미국 동맹이 강화되기를 바라면서도, 한·미 간의 상정하는 북한 체제의 전환이 내용면에서 다소 거리가 있을 수 있다.

일본은 북한이 핵문제 해결과 더불어 개혁·개방으로 나아가면서 납치문제가 해결되고, 통일한국이 일본에 우호적인 입장을 취하기를 바라고 있다. 즉, 동아시아 전략차원에서 일본은 통일한국과의 전략적 협력관계가 한층 강화되기를 바라고 있다.

중국은 한편에서는 핵문제의 해결 등을 위해 북한의 정책노선 전환이나 체제전환을 바라면서도, 다른 한편에서는 지정학적 차원에서 북한이 완충지대로 존재하기를 바라고 있다. 따라서 중국은 북한이 체제 전환을 한다면, 중화경제권으로의 북한 편입, 북한 정권의 친중국화, 북한 붕괴 후의 중국 위성정권 수립 등을 선호할 수 있다.

러시아는 동북아에서의 영향력 확보, 남·북·러 3각 협력 등의 관점에서 한반도에 접근해 왔으므로, 북한체제 전환과 관련하여 한반도에 일정부분의 영향력을 확보하려고 할 것이다. 즉, 러시아는 동북아 또는 극동전략의 관점에서 접근하며 한반도에 정치·경제적 이익을 확보하려고 할 것이다.

그러므로 한국의 동북아 4국 협력전략의 기조는 한국과 미·일·중·러의

I

II

III

IV

국익의 공통부분을 극대화하면서도 한국 주도의 한반도 통일이 이루어지게 하는 것이어야 할 것이다. 북한의 지배엘리트가 정책노선을 전환하는 경우, 즉 지배엘리트가 교체되는 경우, 북한체제가 붕괴되는 경우, 이 가운데 어느 경우에도 북한 지역이 특정 국가의 과도한 영향권 아래 놓이지 않고 한국 주도의 통일로 귀결되어야 하는 것이다.

일본의 민주당이 집권하면서 세계경제위기의 극복과 함께 ‘동아시아 공동체’를 주창하고 있고, 중국도 이에 호응하고 있다. 즉, 21세기 동아시아 공동체의 건설은 한·중·일의 공통사안이 될 수 있다.

그러므로 한국은 ‘동아시아 공동체의 건설과 북한 문제의 해결’이라는 과제를 제기하면서, 북한체제 전환과 관련, 대일 협조전략, 대중 협조전략을 전개할 수 있다.

한국의 동북아 4국 협력전략의 기초는 다음과 같은 사항을 지향하여야 할 것이다.

첫째, 한국은 한·미동맹을 기축으로 하고 한·미·일 공조를 기반으로 동북아 4강 협력전략을 추구하여야 한다. 북한 문제와 관련, 한·일 간에는 전략적 유사성이 적지 않고, 한·중 간의 전략적 협력은 매우 중요하다.

둘째, 이명박 정부가 북한 핵문제의 근본적 해결을 위하여 ‘그랜드 바겐’(Grand Bargain)을 제시함과 더불어 ‘북한의 핵보유국 불용’을 강력하게 천명했다. 따라서 한국은 ‘비핵·개방’을 통해 북한체제 전환을 추구하는 전략구상에 대해 미·일·중·러의 이해와 지지를 확보하는 전략을 강력하게 추구해야 하며, 이를 위해 한·미·일, 한·중·일 등의 소다자주의 협력외교를 전략적으로, 적극적으로 추구하여야 한다.

셋째, 한국은 북한체제 전환이 ‘21세기 동북아 공동체’ 구현에 ‘왜 필요한가’를 논리적으로 설득하면서 동북아 4국의 이해와 협조를

확보하는 전략을 추구하여야 한다. 즉, 북한체제 전환이 21세기 동북아 지역의 발전과 동북아 4국의 국익에 부합하다는 논리적인 전략구상과 함께 협조전략을 추구하여야 할 것이다.

넷째, 한국은 북한체제 전환 과정에서 어느 국가도 과도한 개입이 이루어지지 않도록 하여야 한다. 즉, 동북아 4국의 개입 또는 지원이 한국과의 공조 아래 이루어지도록 하여야 한다. 한국은 이와 같은 전략적 맥락에서 북한체제 과정 중 중국의 과도한 개입을 막아야 하고, 한국을 배제한 미·중간의 한반도 문제의 논의를 경계하여야 하고 막아야 한다.

다섯째, 한국은 한국 주도의 북한체제 전환, 한국 주도의 통일 등을 위한 통일외교를 양자간 차원에서는 물론, 제3국을 전략적으로 활용하는 다자간 접근도 추구하여야 할 것이다. 예컨대, 북한 급변사태, 북한체제 전환 등에 중국의 전략적 협력이 매우 중요한데, 이를 위한 대중 전략외교를 한·중 양자간 차원에서 전개하는 한편, 다른 한편에서는 대중 전략외교에 미국, 일본 등을 활용하는 전략적 노력을 기울여야 할 것이다.

여섯째, 북한체제 전환과 관련, 개방·개혁 세력의 득세와 함께 개방·개혁을 담당할 전문 인력의 양성 등이 중요하다. 이는 체제붕괴 후, 수습을 위해서도 매우 중요하다. 그러므로 포스트 김정일 체제의 등장에 대비하여 미·일·중·러의 개방·개혁 세력의 전략적 지원, 전문 인력의 양성을 위한 전략적 지원 등이 중요하다. 즉, 한국은 미·일·중·러 4국이 개방·개혁 세력의 득세, 전문 인력의 양성 등에 지원을 하도록 전략적 통일외교를 전개하여야 할 것이다.

일곱째, 한국은 동북아 4국의 공통 이익을 도출하여 이를 전략적으로 활용한 통일외교를 전개하여야 한다. 예컨대, 한국은 동북아 4국의

I

II

III

IV

공통 이익을 기반으로 하는 전략구상의 수립과 더불어 동북아 지역의 발전과 한반도를 연계시키는 전략기조를 추구하여야 할 것이다.

여덟째, 한국은 한국 주도의 통일한국을 실현하는 전략적 맥락에서 동북아 4국의 협력전략을 전개하여야 할 것이다. 이를 위해 한국은 통일구상의 수립과정에서 동북아 4국의 이해와 협력을 구하는 노력을 기울여야 할 것이다. 이와 같은 맥락에서 한국의 주요 연구기관이 통일구상을 마련하는 과정에서 동북아 4국의 주요 연구기관과 교류를 전략적으로 전개하는 것은 매우 중요하다.

2. 세부전략

가. 대미전략

전략이란 우리가 소망하는 목표를 달성하기 위한 사전 계획이다. 한국의 목표는 평화롭게 통일을 이룩하는 것이다. 통일을 이룩하기 위해서는 반드시 북한 정권이 붕괴되어야 한다는 전제가 있다. 남북한 연방제 등은 사실상 공허한 수사일 뿐이다. 현재 한반도 정세는 김정일 정권이 거의 종말을 향해 나가고 있는 시점이다. 이렇게 말할 수 있는 것은 신과 같은 권위를 가진 김정일의 자연수명이 한계에 달하고 있다는 점이다. 작년 8월 뇌졸중 이후 김정일의 건강은 북한체제의 몰락을 예단할 수 있는 가장 중요한 지표가 되었다. 국제사회는 북한의 핵을 제거하기 위한 방안으로 북한에 대한 경제제재를 지속하고 있으며, 북한 경제는 체제를 지탱하기 어려운 수준에 도달하고 있다.

우리는 이 같은 상황에서 우리에게 바람직한 국가목표를 이룩하는데 있어 미국의 역할이 무엇인지를 사전에 정밀하게 분석하고, 우리가

미국에게 요구해야 할 항목이 무엇인지를 파악한 후 그것들은 미국에게 분명히 제기해야 한다. 그리고 어떻게 미국에게 요구할 수 있을지에 대한 방안을 생각해 두어야 한다.

이곳에서의 논의는 바로 북한체제의 미래에 관해 우리가 미국에게 요구해야 할 사항이 무엇이고 우리가 원하는 미국의 행동을 위해 우리는 어떤 대미전략을 가지고 있어야 하는가를 생각해 보려는 것이다.

(1) 미국의 전략적 중요성

한국은 북한 붕괴 과정이 북한에 ‘자유민주주의 체제를 수립함’으로 귀결되어야 한다는 목표를 가지고 있다. 한국은 또한 현실적으로 가장 조속한 시일 내에 김정일 이후의 북한체제와 궁극적으로 평화통일을 이룬다는 목표를 가져야만 한다. 그러나 이 목표는 주변국의 전략 목표와 배치될 수 있다. 특히 중국은 한반도가 자유주의 체제에 의해 통일되는 데 대해 부담을 느낄지 모른다. 북한이 붕괴될지도 모르는 상황이고 당장 북한이 붕괴될 경우, 한반도는 친중세력이 아닌, 소위 말하는 미국 주도의 해양세력에 의해 통일될 가능성이 높다고 인식하고 있다. 중국은 그래서 북한체제의 연명을 가장 바라고 있는 나라다. 결국 중국이라는 통일 반대 잠재세력이 있는 한 한반도의 통일이라는 우리의 목표는 달성하기 어려워진다.

미국의 존재는 한국의 통일이라는 어려운 일을 성취하는데 결정적으로 필요한 존재다. 우리는 미국의 힘을 이용해서만 통일이라는 어려운 목표를 이룩할 수 있을 것이다. 박성조 교수는 독일의 통일과 한국의 통일에 대해 다음과 같은 결정적 언급을 하고 있다. “누가 나에게 독일 통일을 이루어낸 요인이 무엇이냐고 묻는다면 세 가지로 요약할 것이다. 미국의 지원과 서독의 경제력 그리고 서독인의 단결

I
II
III
IV

력이다. 이 중에서도 가장 중요한 것은 미국의 도움이었다. 이는 우리나라 상황에도 그대로 적용된다. 우리가 진실로 통일을 원한다면 이 세 가지 요인을 갖추어야 한다. 특히 미국의 도움이 없으면, 한반도 통일은 절대 불가능하다.”¹⁸⁰

더 나아가 미국의 역할은 북한 붕괴 과정에서 한반도의 안정에 결정적으로 중요하다. 북한의 급변사태는 다양한 군사적 충돌상태도 가정해야 하는 위험한 상황을 야기할 수도 있다. 이 경우 질서를 유지할 수 있는 충분한 능력을 가진 나라는 미국이다. 미국 군사력은 북한을 안정화시킬 수 있는 중요한 힘이다.

또한 김정일 이후 체제, 북한의 엘리트들이 개혁과 개방을 단행한다면 북한은 경제발전의 길로 나갈 수 있는데, 이때 미국은 북한의 경제발전을 위한 자금지원과 기술지원을 할 수 있는 가장 중요한 원천이 될 수 있을 것이다. 더 나아가 김정일이라는 유일 지도자가 죽거나 권좌에서 실각했을 경우에는 미국은 포스트 김정일 체제 하의 북한 지배엘리트들에게 개혁과 개방 정책을 추천하고 그 결과를 보장할 수 있는 가장 막강한 힘을 가진 세력임이 분명하다.

요약하자면 미국은 북한 붕괴를 촉진할 수 있는 외세(外勢)이다. 북한이 붕괴된 후 추종해야 할 경제 모델의 원형이고, 북한 붕괴과정을 안전하게 관리할 수 있는 세력이다. 김정일 이후 북한을 관리할 수 있는 경영능력을 보유한 나라이고, 김정일 이후 북한에 국가건설(State Building)을 적극 지원해 줄 수 있는 나라이다. 북한체제 전환 이후 그것이 한반도 통일과 연결될 수 있게 해주는 외세이고, 한반도 통일에 우려를 가지고 있는 다른 외세를 설득하고, 혹은 강제할 수

¹⁸⁰- 박성조, 『한반도붕괴: 위기의 남북관계 그 새로운 전략과 해법』 (서울: 랜덤 하우스 중앙, 2006), p. 12.

있는 유일한 세력이다. 한반도 통일이 동북아시아의 불안을 초래하지 않을 것임을 보증해 주는 외부세력 등 한반도 미래에서 한국에게 결정적으로 유익한 역할을 담당할 수 있는 유일한 나라이다. 이상 요인들은 우리가 북한 급변사태에서 미국의 힘을 빌려야 한다는 논리적 근거들이다.

그러나 미국이 북한에 대해 가지고 있는 계획은 한국 국민이 원하는 민족의 궁극적인 통일과 자유민주주의 통일국가 건설을 위한 것과는 다른 계획일 가능성을 배재할 수 없다. 현재 미국이 북한 붕괴에 대해 생각하는 가장 큰 걱정은 김정일 퇴장 이후 북한에 핵무기 및 대량파괴 무기가 안전하게 관리되지 않을 수 있다는 사실이며, 미국이 반드시 북한에 민주주의 정권이 수립되어야 한다는 철칙을 가지고 있는 것도 아니다. 미국의 현실주의자들은 ‘북한이 미국에 우호적인 나라로 변질되어 미국을 위협하지 않을 나라가 되는 것’을 대북정책의 최소한의 목표로 삼는다. 리비아처럼 체제는 전혀 변하지 않았지만 핵을 포기하고 미국과 우호 관계를 복원하는 나라가 된다면 미국의 입장에서 볼 때 북한 문제는 해결되는 것이다. 바로 이 같은 점에서 미국의 대북한 정책목표와 한국의 대북한 정책목표가 동일하지만은 않는 것이다. 한국이 미국을 설득해야 할 필요성이 바로 여기서 나온다.

(2) 한국의 대미전략

한국은 미국이 이 같은 자신의 지위를 이용하여 한반도 문제에 적극적으로 개입해야 할 것임을 종용해야 한다. 즉 우리는 미국을 한반도 변혁 과정에서 한국을 적극 지지하는 세력으로 엮어두어야만 한다. 그리기 위해서는 한국은 다음과 같은 대미전략을 생각해 두어야 할 것이다.

I

II

III

IV

첫째, 한국은 스스로 한반도의 미래에 적극적인 이니셔티브를 보여야 한다. 북한의 변화에 적극적으로 관심을 가지고 변화의 방향을 유도하려는 노력을 해야 한다. 그래야 주변국으로부터 한국은 한반도 통일과정에서 당연히 가장 큰 권리를 가진 국가로 인식 될 수 있을 것이다. 특히 미국과 적극 보조를 맞추는 전략이 필요하다. 미국은 자기 목표(북한 핵 제거 및 안정적 관리 등)를 달성하면 될 것이지만, 우리는 이 같은 미국의 제한적인 목표가 한반도의 민주화, 평화통일과 연계되어야 한다는 규범적인 당위성을 역설해야만 한다.

그러나 외교목표는 일방적인 요구, 정당한 논리만으로는 이루어질 수 없다. 우선 한국은 미국의 세계전략에 공감하고 적극 지원하는 전략적 동반자가 되어야 한다. 한·미동맹을 한반도뿐만 아니라 세계의 문제를 해결하는 데에도 유용한 제도로 승격시켜야 한다. 노무현 정부 당시 이 같은 미국의 제안을 한국 측은 단호히 거절한 바 있었다. 오바마 행정부의 주요 정책 브레인인 미국 신안보연구소(Center for a New American Security, CNAS)의 대한정책보고서는 그 이름이 ‘Going Global’이라고 되어 있을 정도로¹⁸¹ 미국은 한·미동맹의 전 지구적 확대를 강조하고 요구하고 있다. 미국이 요구하는 바를 거절하면서 우리의 요구를 들어달라고 요구할 수는 없다. 물론 미국은 전 세계(Global)를 지향하고 한국은 한반도(Local)를 지향하는 것은 두 나라의 속성이 다르다는 사실에서 연원하는 당연한 일이다. 그러나 동맹은 협력이라는 요인을 필요로 한다. 한반도의 통일 기회가 가까워지고 있는 오늘 우리는 미국의 힘을 충분히 이용해야 하는데 그러기

¹⁸¹- Kurt M. Campbell, Victor D. Cha and Nirav Patel, *et. al.*, *Going Global: The Future of the U.S-South Korea Alliance* (Center for New American Security, February 2009).

위해서는 미국의 요구에도 부응해야 한다. 다음과 같은 사항들을 대미 전략으로 고려할 수 있을 것이다.

- ① 우선 한국은 미국의 세계전략에 대한 적극적 지원을 해야 할 필요가 있다. 아프가니스탄에 대한 한국군의 파병은 미국에게 큰 고마움과 동맹국에 대한 마음의 부담을 쌓게 만드는 계기가 될 수 있을 것이다. 적극 고려해야 한다고 생각된다.
- ② 우리가 미리 공개적으로 말할 필요는 없겠지만 향후 미·중관계의 전개에서 갈등적 요인이 나타날 경우, 미국에게 우리의 입장이 무엇일지를 확신시켜야 한다. 노무현 시대와 같이 먼저 나서서 한국은 균형자라고 운운하는 것은 국익에 절대로 도움이 되지 않는 일이다.
- ③ 북한의 변화를 촉구하는 과정에 미국의 적극적이고 강도 높은 개입을 유도하기 위해서는 한국 측이 그 필요한 재정의 일부를 부담한다는 적극적인 태도를 보여야 한다. 냉전시대와 달리 미국은 동맹국들의 적극적인 협조를 요구하는 나라가 되었다. 독일의 경우 러시아군이 소련으로 철수한 후 거주할 수 있는 군사 시설까지 건설해 주었다.
- ④ 통일 후에도 미국이 한반도에서 동아시아의 균형자 역할을 할 수 있는 조치를 강구해야 한다. 미국은 동북아시아 국가로서 동북아시아에 거점 혹은 근거지를 필요로 한다. 미국의 육군이 한반도에 계속 주둔하는 것은 통일 후의 동북아 안정을 위해서 대단히 중요한 일이고, 그 경우 한국은 주변국들의 군사력에 직접적인 대응을 하지 않아도 된다. 그러나 만약 지상군의 주둔이 부담 가는 일이 된다면 그 경우 우리는 미국의 공군 및 해군을 위한

I
II
III
IV

좋은 기지의 역할을 담당할 수 있을 것이다. 동맹관계에서의 ‘주고받기’(Give and Take)는 필수적인 일이다. 과거 냉전시대처럼 일방의 시혜만으로도 동맹이 유지될 수 있는 시대는 끝났기 때문이다.

나. 대일전략

일본의 민주당은 △ 패권국가로서의 미국의 국력 약화 △ EU, 중국 등의 대두와 세계질서의 다국화 △ 중국, 인도 등 아시아 국가들의 대두 등과 같은 국제환경의 변화에 대한 인식을 기반으로 동아시아 공동체 및 다자 안보협력 등을 중시하고 있다. 아울러, 민주당은 아시아 중시외교의 전개와 더불어 한국, 중국과의 관계를 중시하고 있다.

이와 같은 일본의 정책노선은 북한 핵문제의 해결, 북한체제 전환 등에 대해 순기능적으로 작용할 수 있다.

한·중·일이 21세기 동아시아의 장래를 위하여 동아시아 공동체 및 다자 안보협력 문제를 협의할 경우, 북한의 핵문제 및 인권문제, 체제 전환 문제 등에 관해 심도 있게 논의하지 않을 수 없기 때문이다.

이 경우, 한·일 간의 전략적 협력은 매우 중요하다. 한국은 일본과의 전략적 협력관계를 대미·대중 외교에 전략적으로 활용할 수 있고, 아울러 일본이 가지고 있는 대북 채찍과 당근을 북한 문제의 해결에 전략적으로 활용할 수 있기 때문이다.

한국은 이와 같은 전략적 맥락에서 일본과의 공조 및 협력을 추구해야 할 것이고, 이를 위해서는 대일 전략적 지렛대(Leverage)의 확보에 노력을 기울여야 할 것이다.

특히, 한국의 대일전략은 다음과 같은 사항을 지향해야 할 것이다.

(1) 대일 전략적 지렛대의 확보

지난 정부 때부터 일본 측의 요구가 있었지만 이루지지 않았던 김현희-다구치 야에코 가족의 면담이 이명박 정부의 인도적 차원에서 결단에 의해 이루어졌다.¹⁸² 이 면담은 한·일 간의 전략적 협력에 상당히 순기능적으로 작용하였다.

그러므로, 한국이 북한 문제를 둘러싼 한·일 전략적 협력의 강화를 고려한다면, 일본인 납치문제의 해결에 있어 가능한 일정부분 전략적 협력을 하는 것이 바람직하다.

한국은 일본의 전략적 협력을 확보하는데 중요한 대일 전략적 지렛대를 가능한 한 다양하게 확보할 필요가 있다.

(2) 동아시아 공동체의 실현과 북한 문제

일본의 민주당 정권은 세계금융위기와 관련하여 미국 주도의 금융 자본주의에 부정적인 인식을 갖고 있고, 미국의 국력 약화와 더불어 EU, 중국 등이 대두하면서 세계질서가 다극화되어 가고 있다는 인식을 갖고 있다. 나아가, 민주당은 이와 같은 국제정세의 변화에 대한 인식을 바탕으로 새로운 생존 및 번영의 전략구상으로서 동아시아 공동체 및 다자안보협력을 제시하고 있다. 그러므로 한·중·일 정상회담, 한·중·일 전략회의 등에서는 동아시아 공동체 및 다자안보협력에 관해 심도 있게 논의가 전개될 것이다.

한국은 ‘동아시아 공동체의 실현과 북한 문제의 해결’이라는 관점

¹⁸² 김현희는 다구치 가족과의 면담 후, 다구치 야에코의 장남인 이즈카 고이치로와 함께 가진 기자 회견에서 기존의 북한 주장을 부정하고, 북한의 KAL테러, 다구치 야에코의 생존 가능성 등을 명백히 하였다.

에서 북한 핵문제, 체제전환 등에 접근할 필요가 있고, 아울러 이와 같은 전략적 관점에서 한·일 협력을 추구하여야 할 것이다. 즉, ‘동아시아 공동체의 실현과 북한 문제의 해결’과 관련, 한국은 한·일 국익의 공통분모를 극대화하면서 한·일 전략적 협력을 추구하여야 할 것이다.

(3) 체제전환을 위한 대북 전략적 지원과 한·일공조

북한체제 전환을 위한 대북제재나 전략적 지원은 국제공조를 이루며 전개될 때, 비로소 ‘시너지 효과’가 있다. 즉, 대북 ‘채찍’과 ‘당근’의 국제공조가 중요한데, 일본은 북한체제 전환에 필요한 채찍과 당근을 가지고 있다.

특히, 포스트 김정일 체제가 심각한 경제난 등으로 존립의 기로에 직면하게 될 경우, 일본의 과거사 보상금이나 정부개발원조(ODA)는 매우 유효한 ‘당근’이다.

그러므로, 한국은 북한체제 전환의 유도를 위한 ‘당근’의 전략적 활용방안 등 ‘북한체제 전환을 위해 경제지원과 전략적 청사진’ 등을 마련하는데 한·일 공조를 기반으로 하도록 하여야 할 것이다.

(4) 미·중의 전략적 접근 상황과 일본의 전략적 활용

‘G2시대의 개막’이라고 할 만큼 중국이 급격하게 부상하고 있다. 즉, 중국이 국력의 증강과 함께 국제사회에서 정치적 영향력과 책임이 커지고 있는 것이다. 미국 역시 중국의 협력을 필요로 하고, 미·중의 전략적 접근이 이루어지고 있다.

미·중의 전략적 접근과 관련, 가장 우려되는 상황은 미국이 북한 문제를 중국에게 상당부분 맡기는 경우이다. 즉, 북한에 대한 중국의

과도한 개입이 허용되는 경우이다. 한국은 이와 같은 상황의 출현을 막기 위해 일본을 전략적으로 활용해야 한다.

북한 핵·미사일에 대해 그다지 위협을 느끼지 못하는 미국과는 달리, 북한 핵·미사일 문제에 대한 한·일의 안보 전략적 인식은 유사하다. 게다가, 한·일은 동북아 역내 국가로서 중국의 북한에 대한 과도한 영향력의 증강, 북한체제 전환 등과 관련하여 상당부분 공통의 이해 관계를 갖고 있다.

이 점은 북한 문제와 관련, 한·일의 전략적 협력을 강화시켜 줄 수 있는 부분이다. 아울러, 한국이 미·중 전략적 접근에 따른 중국의 과도한 개입을 막는데 일본을 전략적으로 활용할 수 있는 부분이다.

특히, 일본은 미국의 세계전략의 핵심 대외축으로 적지 않은 대미 전략적 지렛대를 갖고 있다. 즉, 한국은 대미 설득외교에 일본을 전략적으로 활용할 수 있는 것이다.

또, 미·중 전략적 접근이 전개되면, 중·일 전략적 협력 역시 적극적으로 추구되므로, 한국은 중국과의 전략적 협력을 추구하는데 일본을 전략적으로 활용할 수 있다. 한국 주도의 북한체제 전환, 한국 주도의 통일 등에 중국의 협력은 매우 중요하므로, 한국은 대중 전략외교를 양자 차원에서뿐 아니라 미국, 일본 등을 활용하는 다자·전략적 차원에서 전개하여야 할 것이다.

다. 대중전략

현재 중국 정부가 바라는 최적의 상황은 남북한이 좋은 관계를 유지하면서, 한반도가 비핵화되고, 북한이 중국식의 개혁·개방 정책을 채택하면서 한반도 상황이 안정되는 것이다. 북한의 정권교체 경우에도

I
II
III
IV

이러한 원칙은 유지될 것이며, 북한에 중국이 적대적인 정권이 들어서서 이를 방지하고자 할 것이다. 이는 물론 현상 유지적인 측면이 대단히 강한 목표이며 중국이 한반도 통일에 증대한 장애요인이 될 수 있음을 의미한다.

그러나 중국이 반드시 한반도 통일에 반대하는 세력으로 남을 수밖에 없다고 전제할 필요는 없다.¹⁸³ 즉, 통일한국이 핵무장을 하지 않고, 한반도 상황의 안정을 담보하면서 중국의 경제성장에 유익하고, 적대적인 국가가 되지 않는다면 중국은 한반도 통일을 지지할 수 있을 것이다. 북·중 사이의 동맹적인 유대나 중국의 한반도 군사개입을 반드시 상수로 볼 필요는 없다. 최근 중국 외교의 변화는 한반도 통일과 관련한 새로운 사고의 형성을 가능하게 해 준다. 북·중관계는 현재 기존의 특수관계에서 정상국가로 전환되고 있고, 중국은 신흥강대국에 걸맞은 책임 있는 외교와 역할을 국제사회에서 수행하고 있다.

북한의 핵실험과 핵무장은 중국에게도 커다란 부담이 되며 중국은 이를 해소하기 위한 방안을 강구하고 있는 중이다. 중국도 양적인 변화의 축적이 질적인 변화로 이어질 수 있다는 것을 잘 인식하고 있다. 북·중관계도 마찬가지로 중국의 대북인식도 변하고 있기 때문에 유연한 상상력을 바탕으로 중국의 대북정책을 분석할 필요가 있다. 과거의 냉전적인 시각이나 이분법적인 시각으로만 중국을 바라본다면 중국의 실재와의 괴리는 커질 것이다. 중국에 대한 막연한 두려움이나 적대감을 넘어, 보다 적극적인 대중외교를 전개할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 북한의 핵무장을 막고 한반도 비핵화, 궁극적으로는

¹⁸³ 지경화적인 관점은 한반도 통일이 중국에 오히려 도움이 된다는 입장을 드러내고 있다. 최근 이에 대해 주목할 만한 중국 내 글은 金景一·金強一, “朝鮮半島的地緣政治意義及其對我國的影響研究,” 『中國外交』 (2008.11), pp. 37~45.

통일을 실현하기 위한 방안을 찾기 위해 노력해야 할 것이다. 북한의 급변상황 시 중국이 유엔을 적극 활용할 것이 예상되므로 이에 대한 외교전략도 마련할 필요가 있다.

당면한 북핵 관련 해법 역시 중국의 입장에 대한 이해나 고려가 약한 상황에서 제기되고 중국을 압박하는 전략은 현실적으로 성공할 가능성이 높지 않다. 오히려 중국과 갈등의 골만 깊어질 것이며 궁극적으로는 북핵문제 해결은 물론이고 유사시 한반도 통일에 막대한 비용을 초래할 가능성이 더 커진다. 진정한 의미의 연미통중(聯美通中)의 해법을 모색해야 한다. 시대정신과 새로운 전략적 이해는 중국의 대북정책 변화를 요구하고 있다. 중국은 여전히 한반도와 관련한 대전략(Grand Strategy)적 결단을 내리지 못했다고 보이지만,¹⁸⁴ ‘지혜로운’(Prudent)정책은 중국의 대(大)전략적 결단을 촉진할 수 있다.

역내에는 북한 핵문제를 논의할 다양한 형태의 기제가 작동 중이다. 그러나 북핵문제와 관련하여 이 구조에서 결여된 가장 중요한 제도적 고리는 한·중 간의 대북 전략대화 및 한·미·중 간의 삼자협의 체제의 구축이다. 한·중 간에는 전략적 협력 동반자 관계가 수립되어 있으므로 이론적으로는 북한 문제를 공동의제로 다룰 제도적 기반이 마련되어 있는 상태이나 현실은 이에 미치지 못하고 있다. 동시에 북한 문제의 가장 핵심적인 당사자들인 한국, 미국, 중국이 함께 협의하는 체제를 갖추지 못하고 있다. 중국 역시 현실적으로는 이러한 기제의 구축을 필요로 할 것이다.

한국은 보다 긍정적이고 능동적인 태도로 중국과 신뢰를 구축하고,

¹⁸⁴. Yinhong Shi, “China and the North Korean Nuclear Issue: competing interests and persistent policy dilemma.”

사안의 민감성을 충분히 감안하면서, 다차원적인 협력메커니즘을 마련할 필요가 있다. 여기서 주의할 점은 이러한 대중협력 메커니즘의 강화가 반드시 한·미동맹과 충돌한다고 전제할 필요는 없다는 것이다. 이론적 측면에서도, 중국 당국이 규정하는 한·중 ‘전략적 협력 동반자’관계는 ‘한·미동맹’과 충돌하지 않는다.¹⁸⁵ 한국 안보의 핵심 축은 여전히 한·미동맹을 바탕으로 전개될 것이다. 그러나 동시에 한국 경제발전과 통일을 위한 중국의 협력은 한국 미래에 사활적인 이해가 걸려 있다는 것도 과소평가할 수 없다. 현실을 직시하면서, 포용력 있고, 상상력이 풍부한 창조적 외교, 그리고 이를 지원할 제도적 장치가 필요한 시점이다.

북한의 행태가 한반도의 불안정을 지속적으로 야기하여 불가측적으로 연루의 비용을 높여가고, 미국과 한국에 대한 상호 이해와 신뢰도가 높아져, 북한체제 전환이 야기할 불안정성과 불확실성에 대한 우려가 크게 해소된다면 중국은 북한체제 전환에 대해 보다 긍정적인 방향으로 전환할 개연성도 배제할 필요는 없다. 중국의 경험을 바탕으로 북한 문제를 다루는 데 유의해야 할 점은 다음과 같다.

(1) 다양한 시나리오 구성의 필요성

중국의 상황은 북한과 다르기 때문에 중국의 경험이 반드시 북한에 적용될 수 있다고 보기는 어렵다. 이 경우, 시나리오 간 우선순위를 구성하는 것은 중요하며 동시에, 특정 시나리오로 예단하기보다는 다양한 시나리오를 놓고 대북 개혁정책을 수립하는 것이 바람직하다.

¹⁸⁵ 김홍규, 『한·중 전략적 협력 동반자 관계 형성과 한·중관계』 (외교안보연구원, 2008).

단, 개혁의 방향과 목표의 일반성을 인정한다면 이를 위해 필요한 정책방향에 대한 일반적 교훈은 도출이 가능할 것으로 본다.

(2) 리더십 결여를 전제한 대응전략의 필요성

중국의 경우, 개혁·개방 정책 채택과 추진을 위한 객관적 조건도 간과할 수 없는 요인이지만, 동시에 리더십이 개혁·개방 정책의 채택과 추진 및 결과에 대단히 중요한 요소가 되었다.

북한은 현재 상황에서 중국이 보유했던 종류의 리더십 형성은 어려워 보인다. 따라서 이러한 리더십이 부재한 상황에서 북한의 개혁·개방 정책은 외부의 조언, 지원, 프로그램 제시 등 영향력이 더욱 중요해질 가능성이 커진다.

(3) 국제적 변수의 중요성

중국의 개혁·개방 정책 추진은 국내적 변수가 중요하였다. 그러나 이를 가능하게 한 국제적 환경의 안정은 개혁·개방 정책의 추진에 대단히 주요한 변수였다.

북한 역시 개혁·개방 정책의 추진은 내부의 정치과정에 의해 결정되겠지만, 추진의 내용과 성패는 외부적 변수가 대단히 중요해질 것이며, 특히 리더십의 결여가 예상되는 상황에서 외부적 변수의 중요성은 더욱 중요한 변수가 될 것이다.

평화적인 외부환경의 조성은 개혁·개방 정책의 안정적 추진에 주요한 구성요소이며 이는 남북한의 안정적이고 평화로운 환경조성이 필요하다는 것을 말해준다.

I
II
III
IV

(4) 행정 공백의 최소화

중국의 개혁·개방정책의 성공 중 간과할 수 없는 요인은 기존의 중하위급 관료세력들을 개혁의 지지자로 전환시키는 정책의 채택을 통해 행정공백을 최소화했다는 점이다. 북한의 개혁 추진 시 어떻게 행정공백을 최소화할 수 있는지를 반드시 고려해야 할 것이다. 이는 기존의 중하위 관료 및 당료세력을 포용하는 방안이나 새터민들의 재교육을 통해 활용하는 방안을 적극 고려하여야 한다.

(5) 개혁지지 세력의 확대

개혁의 성패는 어떻게 개혁세력을 빠르게 확대하고, 보다 다수의 국민들에게 개혁의 혜택을 가져다 줄 수 있는가에 있다. 중국의 경우 농업부문에 대한 개혁을 우선적으로 추진하여 그 목적을 달성할 수 있었다. 북한의 경우 비록 수치상 도시부문과 국영기업의 비중이 중국에 비해 훨씬 크지만 최근의 경제적 위기로 말미암아 이들 역시 주변화된 것으로 보인다.

북한의 기존체제에서 주변화된 모든 이들에게 개혁의 동기를 부여 하면서 혜택을 동시에 빠르게 가져다 줄 수 있는 정책채택이 필요하다. 이는 개혁·개방 초기 대규모의 외부 재정지원을 필요로 할 것이라는 말해주며, 이에 대한 준비가 필요하다.

라. 대러전략

한국은 포스트 김정일 체제에 대비해야 하는 시대적 경로에 접어들었으며, 북한 문제에 대처하는 한국 지도자의 리더십과 주변 열강에

대한 외교력 및 여론을 이끄는 힘을 겸비하여 한반도의 운명을 개척해야 하는 중대한 기로에 처해 있기도 하다. 결국 독일 통일이 그랬던 것처럼 포스트 김정일 체제의 진로를 궁극적으로 한반도 통일에까지 초점을 맞추고 정책을 추진해야 할 가능성이 높아지고 있으며, 이를 위해서는 민족내부의 문제에만 관심을 기울여서는 결코 안 될 것이며, 통일외교로 목표를 설정하고 포석하는 전환이 필요하다. 결국 한반도 통일문제는 내부적으로는 민족문제이지만, 외부적으로는 동아시아 질서 재편의 문제이다. 따라서 통일을 이루기 위해서는 주변 4강의 이해와 협조가 필수적이다. 따라서 포스트 김정일 체제에 대비하고 통일에 우호적인 국제환경을 조성하기 위해서는 먼저 우리의 한반도 미래구상을 만들어 4강에게 제시하고 그들을 꾸준히 적극적으로 설득해야 한다.¹⁸⁶ 그 중 대러전략과 관련하여 구상할 수 있는 방안은 다음과 같다.

첫째, 한국은 한반도 비핵화 과정에 러시아가 미국, 중국과 더불어 동등한 참여자로 행동할 수 있는 여지를 확보해야 한다. 러시아가 한반도 문제에 관여할 수 있는 정치·안보적 수단은 북핵문제 해결과 한반도 비핵화와 관련된 것이며, 북핵 6자회담에서 이제까지 해왔듯이 러시아가 북핵문제에서 담당할 수 있는 건설적인 조정자 역할을 포스트 김정일 체제에서도 수행할 수 있는 구조를 유지한다면 러시아가 한반도 문제에서 소외되지 않고 한국과 협력할 수 있는 통로가 될 것이다. 이 과정에서 물론 비핵화 조치의 실제적인 프로세스를 미국과 더불어 핵강국인 러시아가 관장하는 형태가 모색될 수 있다.

둘째, 한국은 러시아에게 포스트 김정일 체제 하에서 러시아와 연계하여 가능한 경제적 협력 및 이익확보 방안에 대해 구상을 제시

¹⁸⁶ 박세일, “한반도 위기의 본질과 선진화 포용통일론,” 『전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』 (2009 화해상생마당 심포지움, 2009.9.2).

하고 적극적인 협력을 확보해야 한다. 북한 개발계획에 러시아를 연계시키고, 러시아 동시베리아와 극동지역, 특히 연해주 지역에서의 개발 계획에 남·북·러 3각 협력의 틀을 확립해야 할 것으로 사료된다. 현재 연해주와 극동지역에 상주하고 있는 기존의 북한 노동자들에게 북한 당국이 임금을 독식하거나 러시아에 대한 북한의 대외채무와 상계하여 노동력에 대한 대가로 국가 채무를 갚아나가는 노예노동에서 벗어나 북한 노동자들이 정당한 계약을 체결하여 개별 노동자의 임금을 개인이 온전하게 수령하는 구조로 탈바꿈시키고, 양질의 북한 노동력을 확장 투입하여 러시아 극동지역 개발과 인프라 구축 사업에 한국과 개혁과정의 북한이 주도적으로 참여할 수 있음을 러시아에 제시하여 러시아의 국가적 사업에 한국이 관심을 갖고 조력할 수 있음을 보여주어야 한다.

셋째, 한국은 포스트 김정일 체제 이후 도래할 북한 내부혼란을 수습하고 안정화시키는데 한국이 할 수 있는 역할과 역량을 러시아에 주지시키고, 이를 통해 러시아의 국가 이익이 보장될 수 있다는 점에 대해 설득하는 대러 외교역량 강화가 필요하다. 포스트 김정일 체제에서 개방화와 자유화를 전제로 적극적으로 개혁을 추진하는 북한의 지배 그룹이 한국과 협력하여 북한 내부 문제를 스스로 해결한다면 이상적인 시나리오가 되겠지만, 비록 김정일 체제 이후라 할지라도 앞서 밝혔듯이, 당이 권력을 유지하는 상태에서 북한 지도부가 스스로 개혁하여 성공할 가능성은 거의 없기 때문에 한반도에서 사태를 주도하는 한국의 역량은 중요해진다.

러시아는 한국과 한반도 문제를 벗어나 지역 수준 혹은 범세계적 수준에서 현안을 놓고 서로 주고받을 수 있는 외교력의 투사범위가 다르기 때문에 순수하게 양자관계에서 문제를 해결해야 하는 관계이다.

사실 한국과 러시아가 북한을 중간에 놓고 교환할 수 있는 이익도 제한적이며, 있더라도 현재로서는 실현 가능성이 낮은 메가프로젝트 위주이다. 대륙과 한반도를 철도로 연결·개량하고 연해주에 진출·개발하는 것 같은 메가프로젝트는 잠재적 실현 가능성으로 기대를 높일 수는 있지만 현재처럼 북한의 지도부가 완고한 입장을 고수하는 경우 그 기대감을 상실하고 만다. 그렇지만 향후에 북한에 개혁 지도부가 등장하고 북한에 체제전환의 첫 단계인 시민사회의 자유화와 초보적인 형태의 민주화가 진행될 때 북한 개발협력 사업으로 다시금 검토될 것이다. 오히려 이 단계에서는 중국보다 러시아가 북한 접경지역을 개발할 수 있는 파트너가 될 수 있다. 이를 위해 한국이 러시아와 더불어 개발 프로젝트를 주도하는 역할을 할 수 있도록 대비하는 태세가 중요하다.

한국이 한반도 문제를 주도할 때 러시아가 우려할 수 있는 요인들이 몇 가지 존재한다. 러시아는 한반도의 국경지역에서 안정을 유지하기를 원하며, 미국세력, 구체적으로 미군이 러시아의 극동지역과 가까운 북한지역에 주둔하는 것을 원치 않으며, 한반도 북부에서의 개발과 경제적 개편작업에 러시아의 경제적 이익이 확보되는 현실을 원하고 있다. 이와 같은 러시아의 관심사에 대해 러시아의 우려를 불식시키고 포스트 김정일 체제의 한반도 현실에서 한국이 주도적으로 상황 전개를 이끈다 해도 러시아에게 불이익이 없으며, 오히려 러시아가 얻고자하는 정치·경제적 이익 확보에도 도움이 된다는 점을 주지하도록 노력을 기울이고, 실제 이익을 제공해야 할 것이다. 그러나 현재 한국의 대러 외교역량으로는 러시아에게 포스트 김정일 체제는 물론 통일대비까지 내다보는 적극적인 미래구상을 실천하기에는 여러모로 어려운 점이 많기에 대러시아 외교의 전략과 전문성을 강화하는 노력이 가일층 요구된다.

I
II
III
IV

참고문헌

1. 단행본

- 김일성. “조국의 자주적 평화통일을 이룩하자.” 『조선로동당 제6차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고』. 평양: 조선로동당 출판사, 1987.
- 김정일. “꾸바 신문 <그란마> 사장이 제기한 질문에 대한 대답 (1989.10.26).” 『김정일 선집 제9권』. 평양: 조선로동당 출판사, 1997.
- 김태우·박선섭 공역. 『핵 테러리즘: 최후의 재앙 그러나 예방할 수 있다』. 서울: 한국 해양 전략 연구소, 2007.
- 로버트 키크·이나경 역. 『피텔 카스트로』. 서울: 홍익출판사, 1993.
- 바이메, 클라우스 폰·이규영 역. 『탈사회주의와 체제전환』. 서울: 서강대학교 출판부, 2000.
- 박성조. 『한반도 붕괴: 위기의 남북관계 그 새로운 전략과 해법』. 서울: 랜덤하우스 중앙, 2006.
- 어우양산, 박종철·정은이 역. 『중국의 대북조선 기밀파일』. 서울: 한울, 2008.
- 백승주. “북한 급변사태 시 군사 차원대비 방향.” 박관용 외, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』. 파주: 한울아카데미, 2007.
- 서동만. 『북조선 북한체제 성립사 1945~1961』. 서울: 선인, 2005.
- 서재진. 『남북상생공영을 위한 비핵개방3000의 이론적 체계연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 서재진 외. 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』. 서울: 민족통일

- 연구원, 1993.
- 신석호. 『김정일과 카스트로가 경제위기를 만났을 때: 북한과 쿠바의 경제위기와 개혁』. 서울: 전략과 문화, 2008.
- 세종연구소 북한연구센터. 『북한의 대외관계』. 파주: 한울아카데미, 2007.
- 우평균. 『소련붕괴와 현대러시아정치』. 서울: 도서출판 매봉, 2002.
- 이종석. 『북한-중국관계 1945~2000』. 서울: 중심, 2000.
- 정한구. 『러시아 국가와 사회: 새 질서의 모색, 1985-2005』. 서울: 한울 아카데미, 2005.
- 정흥모. 『체제전환기의 동유럽 국가 연구-1989년 혁명에서 체제전환으로』. 서울: 오름, 2002.
- 포드, 글린·윤동구 역. 『벼랑 끝에 선 북한』. 서울: 한얼미디어, 2009.
- 홍진표 외 공저. 『북한의 진실』. 서울: 시대정신, 2004.
- 후나바시 요이치·오영환 외 역. 『김정일 최후의 도박』. 서울: 중앙일보 시사미디어, 2007.
- 최완규·최봉대. “사회주의체제 전환방식의 비교연구.” 윤대규 엮음. 『사회주의체제 전환에 대한 비교연구』. 서울: 한울, 2008.
- 程中原·王玉祥·李正華. 『1976-1981年的中國』. 北京: 中央文獻出版社, 1998.
- 胡積偉. 『從華國鋒下臺胡耀邦下臺』. 香港: 明鏡出版社, 1997.
- 范碩. 『葉劍英1976』. 北京: 中共中央黨校出版社, 1995.
- 歐陽善 著·富坂聰 編. 『對北朝鮮 中國 機密 ファイル』. 東京: 문예춘추, 2007.
- 松井 茂. 『世界紛爭地圖』. 東京: 新潮社, 1995.

- Adelman, Kenneth L. and Norman R. Augustine. *The Defense Revolution: Strategy for the Brave New World*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1990.
- Allison, Graham T. *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe*. New York: Times Books, 2004.
- Aziciri, Max and Elsie Deal, ed. *Cuban Socialism in a New Century*. Florida: University Press of Florida, 2004.
- Bazhanov, Evgey. "The Russian Response: The Nuclear Crisis." Gilbert Rozman, (eds.). *Strategic Thinking about the Korean Nuclear Crisis*. New York: Palgrave, 2008.
- Bialer, Seweryn. "The Changing Soviet Political Systems: The Nineteenth party Conference and After." Seweryn Bialer (eds.). *Politics, Society, and Nationality Inside Gorbachev's Russia*. Boulder, CO: Westview Press, 1989.
- Campbell, Kurt M., Victor D. Cha, Nirav Patel. *et. al. Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance*. Center for New American Security, 2009.
- CIA. *The CIA World Fact Book, 2009*. New York: Skyborne Publishing, 2008.
- Dominguez, Jorge, I. *et. al. The Cuban Economy at the Start of the 21st Century*. Cambridge : Mass, Harvard University Press, 2004.
- Friedrich, Carl J. and Zbigniew Brzezinski. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. 2nd. ed., New York: Praeger, 1965.

- Frum, David and Richard Perle. *An End to Evil: How to Win the War on Terror*. New York: Random House, 2003.
- Harrison, Selig S. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- Hirshman, Albert O. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970.
- Huang, Yasheng. *Inflation and Investment Controls in China*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- Jatar-Hausmann, Ana Julia. *The Cuban Way: Capitalism, Communism and Confrontation*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, Inc., 1999.
- Kinzer, Stephen. *Overthrow: America's Century of Regime Change from Hawaii to Iraq*. New York: Times Book, 2006.
- Kornai, Janos. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Mann, James. *About Face*. New York: Vintage Books, 2000.
- McCullough, David. *Truman*. New York: Simon and Schuster, 1992.
- O'Donnell, G. and P. Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Petro, Nicolai. *The Rebirth of Russian Democracy*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1995.

- Rozman, Gilbert. "Russia in Northeast Asia: Insearch of a Strategy." Robert Legvold (eds.). *Russian Foreign Policy in the 21st Century & The Shadow of the Past*. New York: Columbia University Press, 2007.
- Rozman, Gilbert. Kazuiko Togo, and Joseph P. Ferguson (eds.). *Russian Strategic Thought toward Asia*. London: Palgrave, 2006.
- Sanger, David E. *The Inheritance: The World Obama Confronts and the Challenges to American Power*. New York: Harmony Books, 2009.
- Snyder, Scott. *China's Rise and the Two Koreas*. Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2009.
- Tsou, Tang. *The Cultural Revolution and Post-Mao Reforms*. Chicago: The University of Chicago Press, 1986.
- Wiarda, Howard J. and Harvey F. Kline. *A Concise Introduction to Latin American Politics and Development*. 2nd. ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007.
- Ziemer, K. *Polens Weg in die Krise*. Frankfurt: Athenäum, 1987.

2. 논문

- 고재남. "동유럽 사회주의와 북한 사회주의의 비교." 『세계지역연구논총』. 제4권 1호(한국세계지역학회), 1992.
- 공병호. "대북 경험에 앞서 북한의 '거지근성'부터 없애라!" 『월간조선』. 11월호, 2007.

- 김흥규. “중국의 정책결정과 ‘민주집중제’: 1980년대 합의의 정치 형성과 제도화.” 『국제정치논총』. 제44집 1호(한국국제정치학회), 2004.
- 배정호. “이명박 정부의 대북정책과 국제공조의 전략적 중요성 및 정책적 과제.” 『분단시대를 넘어 통일시대』. 통일연구원 개원 18주년 기념 학술회의, 2009.4.8.
- 손광주. “한반도 통일정책, 어떻게 가야 하나?: 北 개방화와 韓美-中 협력방안.” <http://www.konas.net/article/article_print.asp?idx=18792>.
- 신범식. “북핵문제와 러시아의 대응.” 『국제평화』. 제4권 1호, 2007.
- 신석호. “사회주의 국가의 경제적 초기 조건과 개혁시기의 상관관계: 1990년대 북한과 쿠바 사례 비교.” 『통일문제연구』. 상반기 통권 49호(평화문제연구소), 2008.
- 심경욱. “러시아의 대전략과 한반도.” 『Strategy 21』. 제12권 1호(한국해양전략연구소), 2009.
- 안치영. “중국 개혁·개방 정치체제의 형성(1976~1981).” 서울대 정치학과 박사학위 논문, 2003.
- 우평균. “북·러관계 연구의 성과와 지향성.” 『통일문제연구』. 제17권 1호(평화문제연구소), 2005.
- _____. “북한 핵문제와 러시아의 역할: 한반도 정책기조와 6자 회담에의 적용.” 『북한연구학회보』. 제7권 2호(북한연구학회), 2003.
- _____. “소련 및 러시아의 대외인식과 한국관.” 『정치정보연구』. 제11권 1호(한국정치정보학회), 2008.
- 윤덕민. “동북아정세와 한반도 평화체제.” 현대경제연구원 남북경협 세미나 발표논문, 2007.11.13.

- 이규영. “동유럽 민주화와 선거.” 『한국정치학회보』. 제30집 4호 (한국정치학회), 1996.
- 이금순. “북한의 체제 안정성과 사회현황.” 통일연구원 주최 「제2회 KINU 한·일정책포럼」, 2009.4.1.
- 임경훈. “러시아 대외정책의 변화: 집권 2기 푸틴 정부의 대이란 및 북한 외교정책 비교.” 『슬라브학보』. 제24권 3호(한국슬라브학회), 2009.
- 홍현익. “한국의 대북전략과 한·러협력 방안.” 『세종정책연구』. 제5권 2호(세종연구소), 2009.
- 최명해. “중국·북한 동맹연구.” 고려대학교 박사학위 논문, 2008.
- 成曉河. “主義與安全之爭: 六十年代朝鮮與中蘇關係的演變.” 『外交評論』. 2009年 第2期.
- 范碩·高嶸. “肝膽相照 共解國難.” 『黨的文獻』. 第1期, 1995年.
- 金景一·金強一. “朝鮮半島的地緣政治意義及其對我國的影響研究.” 『中國外交』. 2008.
- 騰建群. “朝核問題的歷史和地緣政治解釋.” 『2007 中國軍控與裁軍協會』. 2007.
- 張璉瑰. “現實開始爲大家上課.” 『世界知識』. No. 12, 2009.
- Brzezinski, Z. “The Great transformation.” *The National Interest*. Vol. 33, No. 3, 1993.
- Bulychev, Georgi. and Alexander Vorontsov. “Korean Peninsula: Russia’s Priorities.” *Russian Analytica*. Vol. 3, December 2004.

- Chung, Jae-Ho. "The Politics of Agricultural Mechanism in the Post-Mao Era, 1977-1987." *The China Quarterly*. Vol. 134, 1993.
- Denmark, Abraham, Nirav Patel, Lindsay Ford, Zachary Hosford and Michael Zubrow. "No Illusions: Regaining Strategic Initiative with North Korea." *Center for New American Security*. June 2009.
- Diamond, Larry. "Is the Third Wave Over." *Journal of Democracy*. Vol. 7, No. 3, 1996.
- Fleron, Frederic. "Post-Soviet Culture in Russia: An Assessment of Recent Empirical Investigations." *Europe-Asia Studies*. Vol. 48, No. 2, 1996.
- Ford, Lindsey, Zachary Hosford and Michael Zubrow. "U.S.-DPRK Nuclear Negotiations: A Survey of the Policy Literature." *Center for New American Security*, April 2009.
- Glaser, Bonnie, Scott Snyder, and John Park. "Keeping an Eye on an Unruly Neighbor: Chinese Views of Economic Reform and Stability in North Korea." *U.S. Institute of Peace Report*, January 3, 2008.
- Joo, Seung-Ho. "Moscow-Pyongyang Relations under Lim Jong-il: High Hopes and Sober Reality." *Pacific Focus*. Vol. 24, No. 1, 2009.
- Lankov, Andrei. "Pyongyang Strikes Back." *Asia Policy*. No. 8, July 2009.

- Liew, Leong H. “Gradualism in China’s Economic Reform and the Role for a Strong Central State.” *Journal of Economic Issues*. Vol. 29, No.3, September 1995.
- Malia, Martin. “The Haunting Presence of Marxism-Leninism.” *Journal of Democracy*. Vol. 10, No. 2, 1999.
- Mansourov, Alexander Y. “‘Strong Russia’ Policy of the Putin II Government and Prospects for security on the Korean Peninsula.” 『전략연구』. 제12권 2호, 2005.
- McFaul, Michael. “The Fourth Wave of Democracy and dictatorship: Noncooperative transitions in the Postcommunist world.” *World Politics*. Vol. 54, No. 1, 2002.
- McMillan, John and Barry Naughton. “How to Reform A Planned Economy: Lessons from China.” *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 8 (1).
- Mikheev, Vasily. “South-North Reconciliation And Prospects For North Korea-Russia Relations.” *Asian Perspectives*. Vol. 25, No. 2, 2001.
- Moltz, James Clay. “U.S.-Russian Relations and The North Korean Crisis: A Role for the Russian Far East.” *Asian Survey*. Vol. 45, No. 5, September/October 2005.
- Sachs, Jeffrey and Wing Thye Woo. “Reform in China and Russia.” *Economic Policy*. April 1994.
- Shi, Yinhong. “China and the North Korean nuclear issue: competing interests and persistent policy dilemma.” *The Korea Journal of Defense Review*. Vol. 21, No. 1, March 2009.

Stares, Paul B. and Joel S. Wit. “Preparing for Sudden Change in North Korea.” *Council on Foreign Relations, Council Special Report*. No. 42, January 2009.

Vorontsov, Alexander. “Current Russia-North Korea Relations: Challenges and Achievements.” *The Brookings Institution*, 2007.

Weathersby, Kathryn. “The Enigma of the North Korean Regime: back to the Future?” 『국제관계연구』. 제10권 1호(고려대학교 일민국제관계연구원), 2005.

3. 기타 자료

International Crisis Group. “North Korea-Russia Relations: A Strained Friendship.” Update Briefing, 2007.

Latin American Network Information Center. “카스트로의 1989년 12월 30일자 연설문. <<http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/castro.html>>.

The White House. “A National Security Strategy of Engagement and Enlargement.” February 1995.

The White House. “부시 대통령의 해군사관학교 졸업식 연설문.” 2005.5.27.

『동아일보』.

『열린북한통신』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『讀賣新聞』.

『東京新聞』.

『每日新聞』.

『産經新聞』.

『朝日新聞』.

The New York Times.

Moscow News.

Tass.

Правда

CNN-TV.

<www.cubagob.cu>.

<www.dailynk.com>.

<www.one.cu>.

<<http://president.kremlin.ru>>.

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	평화변영정책 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	이베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(1)	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	東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	박영호	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·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외 공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·번영을 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·번영을 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 국가·사회관계와 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 체계와 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(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	9,500원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외 공저	8,500원
2009-15-06	지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 접근방법	양현모 외 공저	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외 공저	5,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외 공저	7,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외 공저	8,500원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외 공저	7,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외 공저	6,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외 공저	7,500원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외 공저	8,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외 공저	6,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외 공저	6,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외 공저	6,500원

논총

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

북한인권백서

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

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

통일정세분석

비매품

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 수석대표회의 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 최고인민회의 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	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북·중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신

KINU정책연구시리즈

비매출

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	여인근, 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

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

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

월간 북한동향

비매출

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

- 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 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 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 인수동(4·19길 275) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

