

이명박 정부 대북·통일정책의 세부 실천방안

허문영·배정호·여인곤·전병곤·홍우택



주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 경남대학교, 대외경제정책연구원, 서울대학교, 한국외국어대학교

이명박 정부 대북 · 통일정책의 세부 실천방안

허문영 · 배정호 · 여인곤 · 전병곤 · 홍우택



주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 경남대학교, 대외경제정책연구원, 서울대학교, 한국외국어대학교

이명박 정부 대북·통일정책의 세부 실천방안

인 쇄 2010년 12월

발 행 2010년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 4·19길 275 통일연구원

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

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 양동문화사(02-2272-1767)

인 쇄 처 양동문화사

ISBN 978-89-8479-595-2 93340

가 격 ₩7,500

© 통일연구원, 2010

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

· 매장: 734-6818 · 사무실: 394-0337

“이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
10-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	통일연구원
10-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천 방안	통일연구원
10-15-03	이명박 정부 대북 통일정책의 세부 실천방안	통일연구원
10-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(1) : 협력 네트워크 외교 분야	한국의국어대학교 글로벌정치연구소
10-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2) : 포괄적 실리 외교 분야	서울대학교 통일평화연구소 · 대외경제정책연구원
10-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	경남대학교 극동문제연구소

2. 참여연구진

	연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	여 인 곤 선임연구위원 (총괄책임자)	박 영 호 선임연구위원 허 문 영 선임연구위원 남 궁 영 교수(한국외대 글로벌정치연구소) 전 재 성 교수(서울대 통일평화연구소) 이 수 훈 교수(경남대 극동문제연구소) 장 의 관 교수(경기대 정치전문대학원) 강 동 완 책임연구원 외
			통일연구원
협력 연구 기관	통일연구원	허 문 영 선임연구위원	배 정 호 선임연구위원 여 인 곤 선임연구위원 전 병 곤 연구위원 홍 우 택 부연구위원
	한국의국어대학교 글로벌정치연구소	남 궁 영 교수	김 형 기 연구위원 이 상 현 수석연구위원(세종연구소)
	서울대학교 통일평화연구소 · 대외경제정책연구원	전 재 성 교수	김 병 로 연구교수 박 장 란 선임연구원 최 진 욱 선임연구위원(통일연구원) 김 한 성 연구위원(대외경제정책연구원)
	경남대학교 극동문제연구소	이 수 훈 교수	김 열 수 교수(국방대) 김 근 식 교수(경남대) 이 수 형 연구위원(국가안보전략연구소)

목차

C o n t e n t s

이명박 정부 대북·통일정책의 세부 실천방안

허문영, 배정호, 여인곤, 전병근, 홍우택

제1장 문제 제기 / 1

제2장 이명박 정부의 외교안보 비전과 대북·통일정책 특징

01 이명박 정부의 외교안보 비전	8
02 대북·통일정책 특징	
가. 비전: 한반도 평화통일의 실질적 토대 구축	12
나. 4대 추진원칙	13
다. 5대 중점 추진과제	13
라. 비핵·개방·3000구상(DOT): 개요와 단계별 추진전략	15

제3장 국제적 현안과 각국 입장

01 북한의 비핵화	
가. 미국	18
나. 일본	20
다. 중국	22
라. 러시아	26
마. 북한	28
바. 남한	31
사. 소결	34



02 북한의 미사일	가. 미국	37
	나. 일본	39
	다. 중국	42
	라. 러시아	45
	마. 북한	47
	바. 남한	49
	사. 소결	51
03 북한의 탈북자	가. 미국	53
	나. 일본	55
	다. 중국	55
	라. 러시아	58
	마. 북한	59
	바. 남한	61
	사. 소결	64
04 남북관계 발전	가. 미국	66
	나. 일본	69
	다. 중국	70
	라. 러시아	72
	마. 북한	76
	바. 남한	78
	사. 소결	81
05 한반도 평화체제	가. 미국	83
	나. 일본	85
	다. 중국	88
	라. 러시아	90
	마. 북한	91
	바. 남한	97
	사. 소결	100

06 한반도 통일문제	가. 미국	102
	나. 일본	103
	다. 중국	104
	라. 러시아	107
	마. 북한	108
	바. 남한	111
	사. 소결	115
07 동북아 안보협력체제	가. 미국	117
	나. 일본	119
	다. 중국	121
	라. 러시아	123
	마. 북한	125
	바. 남한	127
	사. 소결	130

제 4장 분야별 남북관계 현안: 평화의 취약성과 공동체 구축의 지연

01 한반도 비핵·평화구조 공고화 실태	134
02 남북경제공동체 기반조성 실태	135
03 남북사회문화공동체 기반조성 실태	138
04 소결	139

제 5장 국내적 현안의 실태

01 북한관과 대북정책인식 실태	가. 북한관	142
	나. 대북정책 인식	144
	다. 평가	146

02 대북·통일정책 시스템	가. 참여정부	147
	나. 이명박 정부	152
03 대주변국자세 실태		155
04 북한이탈주민 정착지원 실태	가. 북한 이탈주민 현황	158
	나. 북한이탈주민 정착지원 현황	162
	다. 평가와 과제	167

제 6장 **대북·통일정책의 실천방안**

01 기본방향	가. 비핵·개방·3000 구상 실현	172
	나. 그랜드 바겐	172
	다. 남북관계와 주변국관계의 발전·조화	174
02 세부 실천방안	가. 단기	175
	나. 중기	187
	다. 장기	197

참고문헌 / 205

최근 발간자료 안내 / 221

〈표 3-1〉 북일 정상회담 및 평양선언과 핵문제의 합의사항	20
〈표 3-2〉 북한의 제차 핵실험과 일본의 독자적 대북 제재조치	21
〈표 3-3〉 북일 정상회담 및 평양선언과 미사일문제의 합의사항	39
〈표 3-4〉 북한 미사일 요격과 미일 공조	42
〈표 3-5〉 북한의 평화협정 체결 주장: 지속과 변화	96
〈표 3-6〉 국방부가 참여하는 다자안보협의체 현황	129
〈표 4-1〉 최근 5년 간 남북교역 변화 추이	137
〈표 4-2〉 남북교류협력 변화 추이	137
〈표 4-3〉 최근 5년 간 개성공단 근로자수 변화	137
〈표 4-4〉 최근 5년 간 개성공단 생산액	137
〈표 4-5〉 인도적 지원 변화 추이	138
〈표 5-1〉 국가안전보장회의 사무처의 각 전문부서 주요업무 및 기능	149
〈표 5-2〉 역대정부의 통일외교안보분야 정책조정회의와 운영	153
〈표 5-3〉 북한이탈주민 입국 현황	159
〈표 5-4〉 연령별 유형(2010. 2 입국자 기준)	159
〈표 5-5〉 북한이탈주민의 재북 시 학력별 입국현황	160
〈표 5-6〉 북한이탈주민의 재북 시 직업별 유형	160
〈표 5-7〉 북한이탈주민의 지역별 거주 현황	161
〈표 5-8〉 유관부처 및 기관별 정착지원 현황	163
〈표 5-9〉 북한이탈주민 정착 지원제도	166
〈표 6-1〉 한반도 평화통일 5단계: 평화공동체의 실현과정	201
〈표 6-2〉 대북·통일정책의 단·중·장기 실천방안	204

〈그림 2-1〉 이명박 정부의 외교안보 비전	9
〈그림 2-2〉 상생과 공영의 대북정책	12
〈그림 2-3〉 비핵·개방·3000 구상	15
〈그림 3-1〉 북한의 비핵화에 대한 한반도주변국의 관심도	34
〈그림 3-2〉 북한 미사일 발사의 감시정보시스템	40
〈그림 3-3〉 북한의 미사일에 대한 한반도주변국의 관심도	51
〈그림 3-4〉 북한의 탈북자에 대한 한반도주변국의 관심도	64
〈그림 3-5〉 남북관계 발전에 대한 한반도주변국의 관심도	81
〈그림 3-6〉 한반도 평화체제에 대한 한반도주변국의 관심도	99
〈그림 3-7〉 한반도 통일에 대한 한반도주변국의 관심도	115
〈그림 3-8〉 동북아 안보협력체제에 대한 한반도주변국의 관심도	130
〈그림 5-1〉 한국 국가안전보장회의 조직도	148
〈그림 6-1〉 경제공동체 건설: 철도노선 연결망	192

제1장

문제 제기



제1장

문제 제기

1. 문제 제기

2010년은 매우 복합적인 의미를 가진 해이다. 국제적으로는 독일통일 20주년이 된다.¹⁾ 민족적 차원에서는 일본제국주의에 나라를 강제로 빼앗긴 경술국치(庚戌國恥) 100주년이다. 일본제국주의는 19세기 말부터 ‘정한론(征韓論)’을 시작으로 한반도 침략을 치밀하게 준비·실행해서 대한제국을 강제 병합했다.²⁾ 남북관계에서는 우리민족의 3중적 분단고착화를 초래한 한국전쟁 발발 60주년이자, 무력이 아닌 평화적 방법을 최초로 통일원칙으로 제시한 평화통일선언 40주년이고, 남·북한의 최고책임자가 최초로 만나 화해·협력에 합의한 6·15공동선언 10주년이 되는 해이기도 하다.³⁾ 국내적으로는 민주

- 1) 1985년 소련이 공산당서기장 고르바초프의 개혁개방정책의 일환으로 동유럽 공산권 국가에 부분적인 개혁과 개방을 허용하자, 동독 내에서도 민주주의 요구가 점차 거세졌다. 이후 동구 사회주의진영의 몰락과 베를린장벽의 붕괴가 진행되자, 1990년 2+4회담(동·서독 +미·소·영·불)을 통해 독일통일이 논의되기 시작했고, 10월 3일 동독이 서독에 자발적으로 흡수되는 형식으로 독일통일이 이뤄졌다. 이 과정에서 1988년 서울올림픽의 성공적 개최와 한국전쟁의 참화에도 불구하고 고도성장한 대한민국의 발전상은 동구 사회주의진영 및 소련의 변화에도 영향을 미쳐 탈냉전을 이끌어 냈고, 독일통일에도 기여했던 것으로 평가된다.
- 2) 일본제국주의는 청일전쟁(1894)과 러일전쟁(1904)을 승리로 이끌고, 태프트(미국육군장관)-가쓰라(일본총리)밀약(1905.7.27)과 제2차 영일동맹(8.12) 그리고 일러 포츠머스조약 체결(9.5)을 통해 미국영국러시아의 지원과 독일 하에 한반도에 대한 패권을 장악하였다. 이후 일제는 동양의 평화유지와 대한제국 왕실의 존엄 보존을 명분으로 한일 을사늑약(1905.11.7)을 강압적으로 체결하여 외교권을 박탈하고, 정미 7조약(한일신협약, 1907.7.24)을 통해 군사권을 박탈하였으며, 나아가 일청 간도협약(1909.9.4)을 통해 대한제국의 국토마저 팔아먹었다. 1910년 일제 제3대 데라우치 통감은 대한제국에 병합조약안을 통보(8.16)했고, 대한제국 각의가 이를 통과(8.18)시킨 후, 내각총리대신 이완용과 데라우치간 병합조약을 조인(8.22)한 후, 조인사실을 8월 29일 발표했다. 그 결과 대한제국은 국권을 강탈당하고 일본의 식민지로 전락하고 말았다.
- 3) 1950년 6월 25일 북한 인민군이 북위 38도선 전역에서 남침하여, 3일 만에 서울을 점령하고 대구·부산지방을 제외한 남한 전역을 공산화하였다. 이 과정에 처절한 동족상잔과 더불어 유엔군의 인천상륙작전과 중공군의 인해전술로 일진일퇴의 국제전과 무력에 의한 통일이 어려움을 경험케 되었고, 우리 국민의 반대에도 불구하고 휴전조약이 체결(1953.7.27)되었다. 1970년 박정희 정부는 '8·15 평화통일 구상선언'을 발표해, 북한 공산정권을 '사실상의 정권'으로 인정하고, 무력통일이 아닌 평화통일을 통일정책 기조로 천명했다. 이후 박정희 정부는 평화공존의 정신을 천명한 '6·23 평화통일·외교정책선언'(1973)과 '평화통일 3대기본원칙'(1974.8.15)으로 발전되어 '선 평화·후 통일'의 평화통일을 공식 통일방식으로 정착시켰다. 이 같은 입장은 이후 노태우 정부의 '7·7선언'(1988)과 '한민족공동체통일방안'(1989)으로 수용되었고, 김대중 정부의 '햇볕정책'과 노무현 정부의 '평화번영정책'으로 발전한 것으로 평가할 수 있다. 그 결과 2000년 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 간의 남북정상회담이 개최되었고, '6·15 남북공동선언'이 합의되어 적대적 대결의 남북관계에서 화해·협력의 남북관계로의 전환점을 만들었다.

화 50주년이자, 산업화 40주년이라 할 수 있다. 4·19혁명 50주년이자, 5·18 광주민주화운동 30주년이고, 새마을운동 40주년이 되기 때문이다.⁴⁾

정리해 볼 때, 제2차 세계대전 이후 자유민주주의를 지키며 산업화와 민주화를 동시에 이루고, 피 원조국에서 원조국으로 발전한 나라는 대한민국이 유일함을 발견할 수 있다. 하늘의 은혜와 우리 선조들의 희생적 헌신의 결과라 할 수 있다. 그러나 동시에 우리는 19세기 과제였던 ‘근대민족국가 건설(modern nation-state building)’을 아직도 완성하지 못한 채, 국권상실 100년과 동족상잔 60년이 다 되도록 그리고 제2차 대전 주범국 독일통일 20년이 되도록 적대적 대결의 남북관계를 벗어나지 못하고 있음을 통렬히 반성할 수밖에 없게 된다.

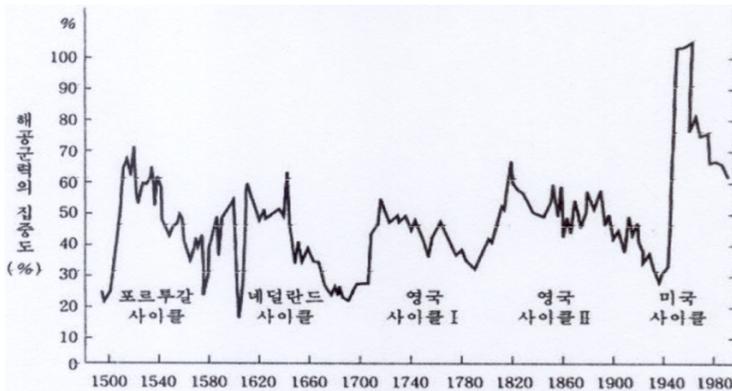
그러나 세계 패권 흐름을 살펴보면 아시아 시대의 부상과 한민족의 기회가 다가오고 있음을 발견할 수 있다. ‘지는 서방, 뜨는 동방, 21세기 부의 이동, 돈은 아시아로 통한다’라는 신년 일간지의 머리기사가 이를 대변한다. 이는 아시아 세기(Asian Century)가 열리고 있다는 평가이다. 1997년 외환위기 때 ‘직격탄’을 맞은 아시아경제가 2008년 금융위기를 잘 극복하고, 오히려 급성장하고 있다는 것이다. 물론 반론도 있다. 중국·일본·한국 등 아시아 핵심국가들의 급속한 고령화와 정치·군사적 갈등요인이 아킬레스건이라는 것이다. 그러나 아시아 시대가 열리고 있다는 점은 부인하기 어렵다.

이것은 세계 패권의 변화과정을 살펴봐도 알 수 있다. 1492년 지리상의 발견이후, 안정적으로 세계질서를 유지하고 주도하는 국가들이 나타났다. 이 국가들을 그 지배적 영향력을 전 세계적으로 권위적으로 행사하기 때문에 패권국가로도 칭해진다. 그리고 대체로 100년 주기로 세계패권국가가 바뀌

4) 1960년 3월 15일 정·부통령 선거에서 이승만 정권의 부정이 극에 달하자, 부정선거 규탄이 정권타도 투쟁으로 비약했다. 눈에 최루탄 박힌 고교생 김주열의 시신 발견(4.11)과 강태들의 고려대생 시위 습격(4.18) 이후 서울 각 대학과 중·고생, 시민 등 10만 여 명이 시위(4.19)에 나서 이승만 대통령이 사임을 발표(4.26)했다. 1980년 5월 17일 신군부 세력은 비상계엄 전국 확대조치를 발표한 후, 광주지역의 시위에 대해 공수부대를 동원해 무력으로 진압하고자 하였다. 무자비한 진압에 대한 광주시민의 반발은 탱크를 앞세운 계엄군과 카빈 소총을 맞선 시민들의 시가전으로 비화되어 숭한 민간인 희생자(사망:155명, 부상:5,189명)를 낸 후, 전남도청 무력진압(5.27)으로 끝났다. 그러나 13년 후, ‘광주사태’는 ‘광주민주화운동’으로 재평가 받으면서, 한국사회의 민주화에 큰 기동을 세운 것으로 인정되었다. 1970년 4월 22일 한해대책 지방장관회의에서 박정희 대통령은 새마을운동의 구성을 밝혔다. 1970년 11월부터 1971년 3월까지 전국 33,000여개 마을에 평균 3000여포대의 시멘트를 나눠주었다. 이 사업의 공식명칭이 ‘새마을 가꾸기 사업’이었는데, 얼마 후 ‘새마을운동’으로 바뀌었다. 이 운동은 1973년 전국적으로 시행되면서 한국사회 근대화를 이끌고, 1975년 총력안보의 자위운동으로 발전하여 자조·자립·자위의 국민인식 개혁운동으로 승화되면서 전 세계 개도국의 모범사례(New Village Movement)가 되었다. 새마을운동은 1962년 2월 ‘가나안농군학교’를 세워 국민정신교육운동을 일으킨 김용기 장로의 기독교 민족운동에 영향을 받은 것으로 알려진다.

어 왔다. 16세기 포르투갈과 스페인 시대, 17세기 네덜란드 시대, 18세기 영국 시대, 19세기 영국 시대, 20세기 미국과 소련 시대로 변해왔다.⁵⁾ 그리고 21세기는 G-2시대, 미국과 중국의 시대로 예측되고 있다. 중국이 21세기에 들어와 연평균 10%에 달하는 고도성장을 지속하는 가운데 세계무역 수출 분야에서는 독일을 제치고 제1위, 국내총생산(GDP)부문에서는 일본을 누르고 2위 자리에 오른 것으로 평가받고 있기 때문이다. 그래서 어떤 학자는 21세기를 중국의 시대(Pax Sinica)로도 주장한다.

<그림 1-1> 해공군력으로 본 세계질서의 사이클



출처: George Modelski, *Long Cycles in World Politics* (Seattle: University of Washington Press, 1987), pp. 39~50; George Modelski and William Thompson, *Sea Power in Global Politics Since 1494* (London: Macmillan, 1987).

이런 상황 가운데 통일한국이 이뤄져야 하는 것은 단지 우리민족의 번영된 미래를 위해서만이 아니다. 주변 열강인 해양 및 대륙 국가들과 더불어 평화

5) 16세기는 포르투갈과 스페인의 시대였다. 미 신대륙을 발견한 포르투갈이 세계패권국가로 최초로 등장하였다. 그리고 17세기는 네덜란드 시대였다. 스페인의 통치로부터 벗어나 기독교 가치관(Calvinism)과 해양력을 중심으로 전 세계로 진출한 네덜란드가 세계패권국가가 되었다. 18세기에는 영국이 세계패권국가로 되었다. 영국은 네덜란드를 3차례 전쟁을 통해 약화시키고, 프랑스와 치열한 식민지 쟁탈전을 통해 스페인령 아메리카 대륙과 포르투갈령 브라질에 대한 상업패권을 확보하는데 성공했다. 19세기 또한 영국의 시대다. 영국은 19세기 초 윌리엄 월버포스와 클레퍼마로 지칭되는 기독교신앙 공동체의 노력에 의해 풍습 개혁과 노예 해방을 달성하고, 이로 인해 해적의 나라에서 신사의 나라로 질적 도약을 이루는 동시에 한 세기 더 세계질서를 안정적으로 주도해나가는 패권국가 역할을 지속했다. 20세기는 미국과 소련의 시대였다. 제1차 및 제2차 세계대전을 승리로 이끄는 데 결정적 공헌을 한 미국이 공산주의 모국인 소련과 함께 세계질서를 주도했다. 그리고 1990년 소련 및 동구 공산권이 붕괴하자, 유일초강국 지위를 획득했다. 그러나 미국은 2001년 9·11 테러사태를 다 자주의가 아닌 일방주의, 소프트 파워(soft power)가 아닌 하드파워(hard power) 만으로 잘못 대응했다. 그 결과 국가 위신이 떨어졌고, 장기적으로는 소프트 파워와 하드 파워가 모두 점차 쇠퇴하는 국면에 들어선 것으로 보인다.

를 이루며 상생·번영의 시대를 열기 위해서도 매우 필요하다. 이제 21세기에 세계경제의 중심지로 부상하는 동아시아에서 해양국가인 미국·일본과 대륙국가인 중국·러시아의 대결과 갈등이 재연될 수 있기 때문이다. 나아가 인류 전체의 평화와 번영을 위해서도 매우 중요하다. 가난과 압박 가운데 있는 제3세계 국가들에게 희망을 전해줄 수 있는 나라는 바로 식민지경험과 전쟁 경험과 절대빈곤을 모두 체험했고, 이를 당당하게 극복한 통일한국이 될 것이기 때문이다.

그러나 아직도 한반도는 어려운 상황에 처해 있다. 단기적으로는 북한이 비록 금강산·개성·백두산 관광문제와 이산가족문제에 전향적 태도를 취하고 있으나, 2차례의 핵실험을 강행한 이후 핵포기 의사가 전혀 없음을 강조하고 있기 때문이다. 좀 더 길게 보면 일제 하 36년, 분단 64년의 100년을 걸쳐 근대적 민족국가건설 과제를 아직도 달성하지 못하고 있기 때문이다.

한반도 통일문제를 풀어가는데 있어서 우리가 극복해야 할 도전은 크게 3가지(국제·남북·국내) 요인으로부터 나오는데, 여전히 좋지 않다. 국제적으로는 북한 핵문제와 더불어 미·중·일·러 주변 4국의 한반도 현상유지정책으로부터 오는 도전이다. 유일초강국으로의 패권적 지위를 지속하려는 미국, 지역패권국가로 부상하는 과정(화평굴기:和平崛起)에서 불통불난(不統不亂)의 한반도 상황을 유지하려는 중국, ‘보통국가·정상국가화’ 기치 하에 군사력 증강과 대한반도 등거리외교를 계속하려는 일본, 국내발전을 위해 안정적인 주변 환경을 원하는 러시아, 4국 모두 자국의 이익을 위해 한반도 분단 상황이 지속되는 것을 원한다.

남북관계에서는 적화통일 또는 연방제 통일을 위한 북한의 통일전선전술로부터 오는 도전이 있다.⁶⁾ 현인택 통일부장관은 2009년 하반기 북한의 대남 정책 변화를 근본적 변화가 아닌 전술적 변화에 불과하다고 평가하였다.⁷⁾

그리고 국내적으로는 더욱 악화되고 있는 남남갈등으로부터 오는 도전이 있다. 1970년대 이후 본격화된 영·호남 지역 갈등에 1980년대에는 권위주의

6) 북한은 2006년 신년사를 통해 '3대 애국운동(자주통일·반전평화·민족대단합)'을 새로 제시하였다. 이는 '조국통일 3대원칙(자주·평화통일·민족대단결)'과 '3대 민족공조(민족자주반전평화통일애국)'를 최근 한반도상황에 맞게 재설정하여 '우리민족끼리' 담론을 중심으로 대남 통일전선사업에 더욱 박차를 가하겠다는 전략이다. 나아가 2007년 신년사를 통해서도 '민족중시·평화수호·단합실현'을 3대과업을 제시하고, 보다 적극적인 실천의지를 표출하고 있다.

7) 『중앙일보』, 2009년 9월 3일.

적 군사정권 하에서 이념갈등이, 1990년대부터는 탈냉전 민주화시대 가운데 세대 갈등이 덧붙여지기 시작하였다. 그리고 2000년대 들어와서는 빈부 양극화에 따른 계급갈등이 덧붙여져 남북갈등이 더욱 심화되는 양상이다. 북핵문제와 더불어 이 같은 도전들을 잘 극복해야 평화통일을 이룰 수 있다.

이 글에서는 이명박 정부의 외교안보 비전과 대북·통일정책 특징을 간략히 정리한 후, 북한의 비핵화·미사일문제 및 한반도 평화체제 문제를 비롯한 국제적 현안의 실태에 대한 남북한과 미·일·중·러 등 6개 국가의 입장을 먼저 살펴볼 것이고, 남북관계 현안과 국내적 현안을 살펴본 후, 단기적으로는 한반도에 새로운 평화구조를 창출하고, 중장기적으로는 평화통일을 이룩하기 위한 정책방안을 제시하고자 한다.

제 2 장

이명박 정부의 외교안보 비전과 대북통일정책 특징



제2장

이명박 정부의 외교안보 비전과 대북통일정책 특징

1. 이명박 정부의 외교안보 비전

2008년 2월 25일 공식 출범한 이명박 정부는 시대정신에 부응하기 위해 우리나라가 추구해야 할 장기적 국가비전으로 ‘선진화를 통한 세계일류국가’를 공식 제시하였다. 그리고 이러한 국가비전을 실현하기 위해 ‘섬기는 정부,’ ‘활기찬 시장경제,’ ‘능동적 복지,’ ‘인재대국,’ ‘성숙한 세계국가(Global Korea)’라는 5대 국정지표를 설정하였다. ‘성숙한 세계국가’의 국정지표와 관련해서는 한반도의 새로운 평화구조 창출, 국익 우선의 세계기여 실용외교, 굳건한 선진안보체제 구축, 품격 있고 존중받는 국가 형성이라는 4개의 국정전략과 20개의 국정과제가 있다. 한반도의 새로운 평화구조 창출이라는 국정전략을 달성하기 위한 5개 국정과제는 북핵 폐기의 지속적 추진, 비핵·개방·3000구상 추진, 새로운 환경에 맞는 한미관계 발전, 남북 간 인도적 문제 해결, 신아시아 협력외교 추진이다.⁸⁾

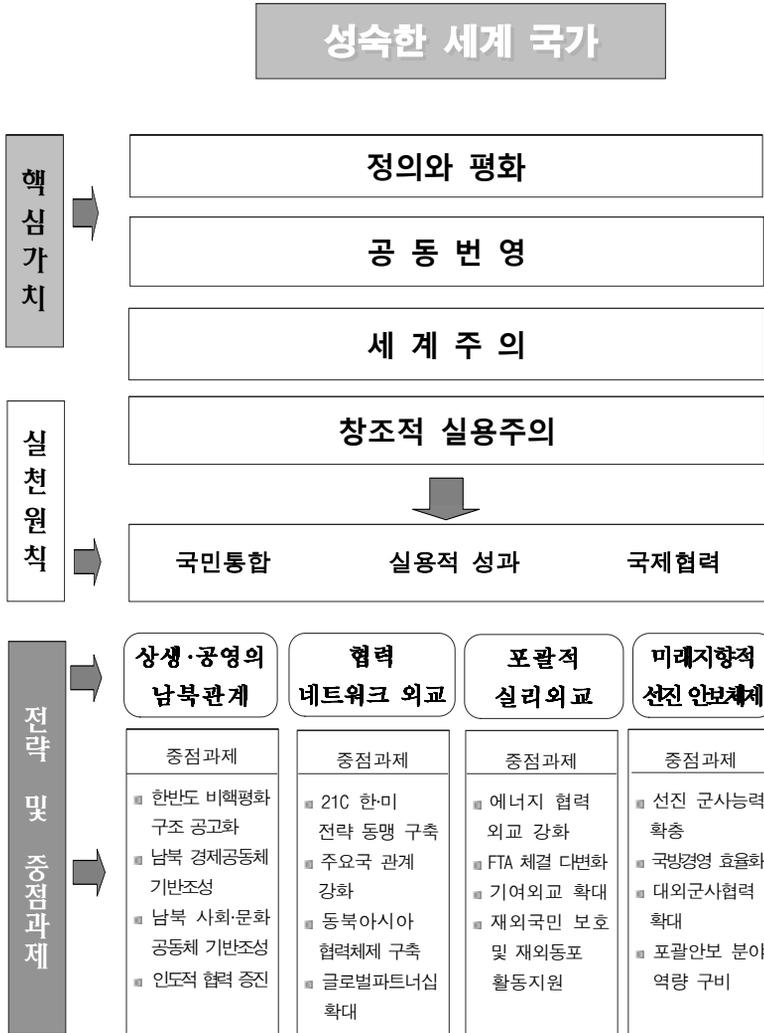
이명박 정부는 2009년 3월 ‘성숙한 세계국가’를 보다 체계화하여 외교안보의 비전으로 제시하였다. ‘성숙한 세계국가’는 “한반도의 범주에 국한된 소극적이고 축소지향적인 외교의 관성에서 벗어나 대한민국의 대외관계와 국가이익을 세계차원의 공간에서 설정하는 개방적이고 진취적인 자세에서 출발한다. 성숙한 세계국가로서의 대한민국은 보다 안전한 한반도, 보다 풍요로운 아시아, 보다 정의로운 세계를 추구”⁹⁾한다는 것이다. 이를 위해 정의와 평화, 공동번영, 세계주의를 성숙한 세계국가 대한민국의 핵심 가치로 삼고, ‘창조

8) 대한민국정부, “이명박 정부 100대 국정과제,” (2008).

9) 위의 글, p. 12.

적 실용주의'의 실천원칙 하에서 4개의 전략목표를 가지고 16개의 중점과제를 추진하고 있다(<그림 2-1> 참조).

<그림 2-1> 이명박 정부의 외교안보 비전



출처: 청와대, 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가』 (2009.3), p. 11.

이명박 정부는 상생과 공영의 남북관계를 다짐으로써 자유민주주의에 기반을 둔 평화통일의 초석을 다지고자 한다. 남북한 관계는 이념이나 정략적 잣대가 아닌 진솔함에 기초한 대화와 협력에 의해 추진되어야 하며, 남북한

서로에게 진정 도움을 주는 미래 지향적 남북관계가 상생·공영의 남북관계이다. 이명박 정부는 북한 핵문제를 세계 핵 비확산체제는 물론 한반도 평화를 위협하는 심각한 장애물로 간주하고 있으며, 문제의 본질을 북한정권의 인식 변화라고 보고 있다. 북한은 핵무기를 완전히 포기하고 이를 국제사회에 확인하는 길만이 북한 스스로도 살고 한민족 전체를 위하는 유일한 길이라는 점을 하루빨리 깨달아야 한다. 북한의 비핵 및 개방화는 북한이 국제사회의 일원으로 새롭게 태어나는 획기적인 계기가 될 것이다. 이러한 맥락에서 이명박 정부는 국제협력 속에 북핵문제의 실질적인 진전을 꾀함과 아울러 남북한 간 경제, 사회, 문화 협력을 심화하고 체계화하는 노력을 기울이고 있다. 또한 인류의 보편적인 인도주의에 입각하여 북한 인권상황의 개선도 적극 촉구해 나가고 있다.¹⁰⁾ <그림 2-1>에서 보는 바와 같이, 이명박 정부는 상생·공영의 남북관계를 위해 한반도 비핵평화구조 공고화, 남북경제공동체 기반조성, 남북사회문화공동체 기반조성, 인도적 협력 증진을 4대 중점과제로 설정하고 있다.

2. 대북·통일정책 특징

통일부가 발표한 이명박 정부의 대북정책(Policy) 명칭은 ‘상생과 공영의 대북정책’이다.¹¹⁾ 그렇다면 비핵·개방·3000구상은 이를 이행하기 위한 추진 전략(Strategy)이라 할 수 있겠다.¹²⁾ 그리고 2009년에 제안된 ‘일괄타결(Grand Bargain)’안은 ‘비핵’ 즉 북핵문제 해결을 위한 실행계획(Action Plan)으로 규정할 수 있겠다.

이명박 대통령은 2008년 정부 출범이후 지속적으로 북핵문제 해결과 남북 협력 활성화를 꾸준히 제안해오고 있다. 2009년에도 북한 비핵화에 대한

10) 청와대, 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가』(2009.3), p. 16.

11) 통일부, 『상생과 공영의 대북정책』(서울: 통일부, 2008.8).

12) 후보자 시절 이명박 대통령은 4차례에 걸쳐 대북정책 구상을 발표하면서, 『비핵·개방·3000구상』(이하 DOT)의 기본 틀을 제시하였다. 2007년 2월 6일 이명박 후보는 북한이 핵을 포기하고 개방을 선택하면 국제 사회와 협력하여 향후 10년 안에 북한경제를 3000달러 수준으로 발전할 수 있도록 지원할 것임을 밝혔다. 6월 14일 이명박 후보는 ‘MB 남북관계 구상’을 밝히면서 ‘비핵·개방·3000구상’과 이를 실현하기 위한 5대 분야 중점 프로젝트를 제시하였다. ‘한국외교의 7대 과제와 원칙: MB 독트린(2007.2.6),’ ‘MB 남북관계 구상: 비핵·개방·3000구상(2007.6.14),’ ‘신한반도 구상(2007.9.10),’ ‘재향군인회 연설(2007.11.8).

한국정부의 강력한 입장은 계속되고 있다. 그리고 이명박 대통령은 2009년에 북핵문제 해결과 관련하여 중요한 2가지 제의를 내놓았다. 하나는 ‘한반도 신 평화구상’이고 다른 하나는 ‘북핵 일괄타결’ 방안이다.

이명박 대통령은 제64주년 8·15 경축사를 통해 ‘한반도의 새로운 평화구상’과 ‘5대 과제’를 제시함으로써 북핵문제 해결 및 남북관계 개선에 대한 의지를 내외에 천명하였다. 그러나 ‘한반도 신 평화구상’은 아직은 ‘비핵·개방·3000구상’과의 관계가 불분명하다. 대체하는 것인지, 아니면 보완하는 것인지 분명하지 않다. 또한 이명박 대통령은 미 외교협회(Council on Foreign Relations)·아시아협회(Asia Society)·코리아협회(Korea Society) 초청간담회 연설(9.21) 및 유엔총회 연설(9.23)을 통해 고질적인 북핵문제의 근본적 해결을 위한 대안으로 “북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안”을 국제사회에 제의하였다. 그러나 이 제안을 미국과 중국이 전면적으로 수용하기는 쉽지 않았다. 미국 오바마 정부는 북핵문제 해법으로 포괄적 접근(Comprehensive Approach)을 이미 내놓았고, 북핵문제도 단기 동결 및 확산방지, 장기 폐기 순으로 진행할 가능성이 있기 때문이다. 중국 또한 북한을 배제하는 것은 중국의 세계전략 및 대미전략에 있어 북한을 활용하는 전략과 배치할 수 있기 때문에 쉽게 수용하기 어려운 제안이 될 수 있다. 동북아의 지정학과 세력균형 구도상 중국으로서는 김정일 정권이 붕괴하는 것보다는 핵 있는 김정일 정권이 안정적으로 지속되는 것이 나올 수 있기 때문이다. 북한 또한 이에 대해 강하게 반발하였다. 이명박 정부는 북핵문제의 해결을 위해 미국·일본과의 국제공조를 강화하는 방식에 전적으로 의존하고 있다. 이명박 정부는 국제공조를 통해 북핵문제 해결은 물론, 6자회담의 재개를 추구하고자 한다. 한편 상생과 공영의 대북정책 주요 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

<그림 2-2> 상생과 공영의 대북정책¹³⁾

대북정책 비전	비 전	한반도 평화통일의 실질적 토대 구축
	목 표	평화공동체 (비핵화+새로운 평화구조 창출) 경제공동체 (북한의 발전+상생의 남북경협) 형성 행복공동체 (남북 7천만의 행복 추구)
	방 식	실용과 생산성에 기초한 상생과 공영의 남북관계 발전 추구



원칙	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실용과 생산성 ○ 원칙에 철저, 유연한 접근 ○ 국민합의 ○ 남북협력과 국제협력
----	---



중점 추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 진정성 있는 남북대화 ○ 한반도 평화정착 ○ 상생과 호혜의 남북경협 ○ 사회 문화교류의 활성화 ○ 인도적 문제 해결
----------------	--

가. 비전 : 한반도 평화통일의 실질적 토대 구축

이명박 정부는 실용과 생산성에 기초한 상생과 공영의 남북관계 발전을 추구하여, 평화공동체·경제공동체·행복공동체를 형성함으로써, 한반도 평화통일의 실질적 토대를 구축하는 것을 대북정책 비전으로 제시하고 있다. 평화공동체는 한반도비핵화를 이룩하고 남북간 군사적 신뢰구축과 긴장완화를 통한 새로운 평화구조를 창출함으로써 형성되고, 경제공동체는 북한의 발전

13) 통일부, 『상생과 공영의 대북정책』.

과 국제사회에의 참여를 돕고 남북 모두 이익이 되는 경제협력을 추구함으로써 구축되고, 행복공동체는 남북한의 인도적 문제를 해결하고 남북 주민의 삶의 질을 향상시켜 남북 7천만 모두의 행복을 추구하는 것으로 실현될 수 있다고 본다.

나. 4대 추진원칙

이명박 정부는 대북정책 추진원칙으로 4가지를 제시하고 있다. ① ‘실용과 생산성의 원칙’ 아래 비용 대비 성과, 북한 주민의 삶의 질 향상, 북한 경제의 자생력 회복에 기여, ② ‘원칙에 철저하되 유연한 접근’ 견지, ③ ‘국민합의의 존중’, ④ ‘국제협력과 남북협력의 조화의 원칙’ 아래 대북정책과 대외정책을 효율적으로 조율하려고 노력한다.

화해와 협력의 정신을 바탕으로 실용과 생산성을 추구한다는 의미는 국민이 원하는 정책, 북한 주민의 삶의 질을 향상시키는 정책, 비용대비 성과가 있는 정책, 평화통일에 기여하는 정책을 추진함을 뜻한다. 원칙을 철저하게 지켜가면서도 유연하게 대북 접근한다는 말은 북한 핵을 조속히 폐기하고 내실 있는 대화를 추진한다는 원칙을 지키되, 접근방식은 현실을 고려해서 유연하게 접근한다는 뜻이다. 국민합의에 기반한 투명한 정책 추진은 국민의 의사를 폭넓게 수렴하고 초당적 협력을 이뤄내며 국민과 함께하는 대북정책을 추진함을 의미한다. 나아가 폭넓은 국민 의견 수렴과 투명한 정책 수행속에서, 남북협력기금을 생산적으로 운용함도 포함한다. 마지막으로 남북협력과 국제협력의 조화로운 진전은 6자회담을 통해 북핵문제를 평화적으로 해결하고 국제사회와 협력하면서 남북관계 개선을 추구함을 뜻한다.

다. 5대 중점 추진과제

첫째, 남북대화를 통한 남북현안 해결이다. 이명박 정부는 남북이 진정성을 가지고 생산적 대화를 통해 현안을 해결하자는 입장이다. 달리 말하면 비판의 대상이었던 북한에 끌려 다니는 대화는 더 이상 하지 않겠다는 의지의 표현이다. 그 대신 7천만 민족을 잘 살게 하고 통일에 기여할 수 있다면,

정상회담에도 적극 응하려 한다.

둘째, 6자회담을 통한 북핵문제 해결이다. 이명박 정부는 대북정책의 최우선적 과제로 북핵문제의 완전한 해결을 통한 한반도의 항구적인 ‘새로운 평화구조’를 구축하려 한다. 이를 위해 6자회담 틀 내에서 국제사회와 협력을 계속하고, 남북대화를 통해서도 북핵문제의 평화적 해결을 위해 계속 노력할 것임을 강조한다.

셋째, 상생의 남북경협을 통한 남북관계 도약이다. 이명박 정부는 새로운 남북경협사업은 네 가지 원칙(북핵문제 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민합의)에 의해 진행하겠다는 입장이다. 이는 노무현 정부가 합의한 남북 협력사업 내용을 현실적인 조건에 맞추어 재조정하겠다는 뜻이다. 그리고 추진방식은 이명박 정부가 후보자 시절부터 강조해 온 비핵·개방·3000구상(이하 DOT: Denuclearization, Openings and Three Thousand)에 기초해서 진행하려는 모습이다.

넷째, 사회문화교류를 통한 민족공동체 의식고양이다. 기존 다양한 분야의 사회문화교류를 확대해서 상호 이해를 높이고 신뢰를 쌓아서 통일의 정서적 인적 기반을 강화하겠다는 뜻이다. 나아가 진행되고 있는 교류를 남북 당국 간 협의체 구성 등과 같이 정례·제도화해서 내실화하고 안정적으로 확대하려는 입장이다.

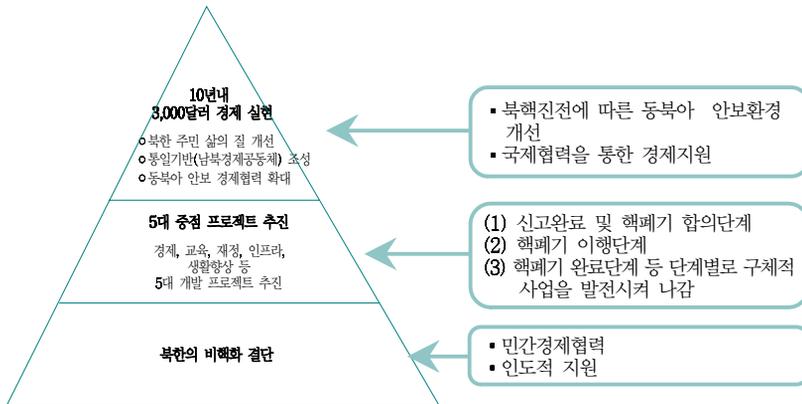
다섯째, 강한의지를 통한 인도적 문제 해결이다. 이명박 정부는 인도적 문제(이산가족, 국군포로, 납북자 등), 인권문제(북한주민), 인도적 지원문제(식량난 및 경제난 해소) 모두에 대해서 적극적인 자세를 보여주고 있다. 이산가족 및 국군포로 및 납북자 문제해결을 위해 적극적이고 공개적으로 노력하겠다는 뜻이다. 북한인권문제에 대해서도 인류 보편적 가치 차원에서 접근하겠다는 입장을 천명했고, 인도적 지원문제에 대해서는 경제난으로 고통 받는 북한주민에게 실질적 도움이 되는 방향에서 직접 지원한다는 입장¹⁴⁾을 표명하고 있다.

14) 현인택 장관은 정부의 대북 인도적 지원에 대해 동포애와 인도주의적 차원에서 중단 없는 추진, 영유아·임산부 등 취약계층에 대한 우선적 지원, 지원 물자의 분배 투명성 강화 등 3대원칙을 지켜 일관되게 추진해 나갈 것임을 천명했다. 『대일리 NK』, 2009년 9월 23일.

라. 비핵·개방·3000구상(DOT): 개요와 단계별 추진전략

DOT는 북핵폐기에 진전이 있을 경우, 국제사회와 협조하여 경제·생활향상 등 대북 5대 프로젝트를 추진해서 10년 내 북한주민 1인당 소득이 3,000달러 수준의 경제에 이르도록 돕겠다는 구상이다. 1인당 소득 3,000불은 북한주민이 중산층으로 성장함을 의미하고, 북한이 적어도 이 수준에 도달해야만 통일비용과 사회적 충격을 흡수하는 평화통일이 모색될 수 있다는 생각이 전제되어 있다.

<그림 2-3> 비핵·개방·3000구상



DOT는 3단계로 추진된다. 제1단계는 북핵 시설 불능화가 완료되는 단계이다. 북한이 핵시설을 불능화하고 이것이 검증을 통해 확인되면 즉각 비핵·개방·3000구상의 가동준비에 착수한다. 이때 남북한 사이에 ‘남북 경제공동체 실현을 위한 고위급 회의’ 등을 설치하여 비핵·개방·3000구상의 구체화를 위한 사전협의를 본격화한다. 그 일환으로 남북경협의 활성화, 투자·무역의 편리화, 남북교역의 자유화 등을 법적·제도적으로 보장하도록 추진한다.

제2단계는 북한의 핵폐기 이행단계이다. 불능화 조치 이후 북한의 기존 핵무기 및 핵물질의 폐기 이행과정이 순조로울 경우, 비핵·개방·3000구상의 5대 지원 분야 중에서 교육, 생활향상 등 우선 시행 가능한 내용부터 시작한다. 아울러 6자회담 프로세스를 통해 관련국들과 긴밀한 공조를 펴으로써 북핵문제의 완전한 해결을 지속적으로 도모한다.

제3단계는 북한의 핵폐기가 완료된 단계이다. 북한의 핵폐기가 완료될 경우 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상) 프로젝트를 본격적으로 가동한다.

제 3 장

국제적 현안의 실태와 각국 입장



제3장

국제적 현안의 실태와 각국 입장

1. 북한의 비핵화

가. 미국

미국은 북한의 핵을 동북아의 안정뿐만 아니라 자국의 안보에도 위협을 가하는 요인으로 보고 있다. 지난 2010년 9월 통일연구원 3차 통일외교포럼에 참석한 미국 전문가들을 대상으로 한 설문조사에서도 미국은 다른 국가들에 비해서 북한의 비핵화에 매우 높은 관심을 보이고 있다. 설문조사의 5점 만점에 평균 4.9점으로 다른 사안 가운데, 가장 높은 관심을 가지고 있다(<그림 3-1> 참조). 우선 미국의 입장에서 보면 북한의 핵은 동북아에서 핵확산을 촉발시킬 수 있는 가능성을 지닌 도화선이다. 또한 핵 없는 세계를 구현하고자 하는 비확산국제체제의 유지에도 위협이 되고 있음은 물론, 북한의 핵무기나 핵기술이 테러리스트 그룹이나 국가에게 흘러들어갈 여지도 무시할 수 없다고 판단하고 있다. 따라서 미국에게 북한의 핵은 여러 가지 이유로 간과하기 어려운 외교사안 중의 하나이다.

이러한 이유로 미국은 북한의 핵보유를 용납할 수 없다는 입장을 견지하고 있다. 미국은 그동안 북한으로 하여금 핵을 포기하게끔 만들기 위해서는 다양한 정책적 수단을 이용할 것이라는 것을 표명하여 왔지만, 북한이 선(先) 핵포기의 의지를 보여주지 않으면 어떤 타협이나 흥정도 하지 않겠다는 강경한 입장을 취하고 있다.

오바마 행정부 초기에는 설득을 기본으로 하는 외교를 통해 북한 핵문제에 접근하려는 의도를 표명하였다. 6자회담 틀 내에서 북미 직접협상을 적극적으로 추진할 의사가 있음을 비추었으며, 필요하다면 김정일 위원장과의 정상 회담도 가능하다는 의사를 내비치기도 하였다.¹⁵⁾ 2006년 10월 북한의 1차 핵실험으로 부시 행정부의 6자회담을 통한 외교적 노력이 실패로 귀결되었음

을 목격하고도 대화와 협력적 개입이 합리적인 방안임을 표명한 것은 신선한 충격으로 세계의 이목을 끌기에도 충분하였다. 하지만 북한은 2009년 4월 알래스카와 하와이까지 사정거리에 들 수 있는 대포동 2호 미사일을 시험발사하였으며, 그해 5월에는 2차 핵실험을 감행하기까지 하였다. 결국 이러한 북한의 태도는 오바마 행정부로 하여금 대화에서 강경한 압력으로 정책선회를 하는 계기를 제공하게 되었다. 다시 말해 북한의 핵문제가 불거진 이래 미국은 대화와 설득 혹은 외교적 압력 등 상반되는 접근방식을 번갈아 사용하여 왔지만, 북한의 2차 핵실험은 오바마 행정부가 초기의 접근방식으로부터 대북압력을 행사하는 방식으로 기울게 하였다.

북한의 2차 핵실험 이후 미국은 UN안보리 결의안을 통해 제재를 가하는 방식을 취하였다. 중국과 러시아도 동의를 한 유엔안보리 결의안 제1874호는 1차 핵실험 당시 결의된 결의안 제1718호 보다 제재의 강도가 높아진 것이었다.¹⁵⁾ 북한을 포함하여 핵무기를 보유하려는 국가에 대한 오바마 정부의 의지 내지 정책방향은 2010년 4월에 발표된 핵태세검토보고서(NPR)에서 재차 확인할 수 있다. 보고서 발표 하루 전날 뉴욕타임즈(NYT)와의 인터뷰에서 오바마는 북한이나 이란처럼 핵확산금지조약(NPT)을 준수하지 않는 국가가 미국 안보에 심각한 도전을 하는 경우 미국의 핵무기 선제공격도 배제하지 않는다고 말하였다.¹⁶⁾

이러한 미국의 정책에 대해 북한은 평행선을 달리는 대응으로 입장표명을 하고 있다. 북한은 미국의 핵태세검토보고서가 자국을 선제공격 대상으로 지명한 것으로 보고 이를 억제하기 위해 핵전력을 증강할 것이라고 발표하였다.¹⁷⁾ 부시 행정부의 시기에 NPR을 핵무기 개발 명분으로 삼고 두 차례나 핵실험을 한 사례를 보면, 오바마 행정부의 시기에 핵문제에 관해 미국과 북한 간에 접점을 찾기란 쉽지 않아 보인다. 더구나 지난 2009년 9월 북한 외무성 부상 박길연이 유엔총회 기조연설에서 북핵문제를 핵보유간의 핵군축협상의 문제로 간주한다는 입장을 표명한 것은 핵을 포기할 의사가 전혀

15) Blaine Harden, "N. Korea Denounces Obama," Washington Post, May 9, 2009.

16) "North Korea Sanctions: Resolution 1718 vs. Resolution 1874," <http://seoul.usembassy.gov/nk_061209a.html> (검색일: 2009.6.12).

17) "미, NPT 탈퇴국가엔 핵 공격 가능성 열어보," 『조선일보』, 2010년 4월 7일.

18) 『조선중앙통신』, 2010년 4월 9일.

없음을 보여준 것이라고 간주할 수 있다.¹⁹⁾ 결국 현재까지 미국과 북한 어느 일방도 자신의 주장을 굽히지 않은 채 평행선을 달리고 있다.

나. 일본

일본은 북한의 비핵화에 대해 안보·전략적 차원에서 관심이 높다. 일본 내 한반도 전문가들을 대상으로 조사한 설문조사에서도 5점 만점에 평균 4.5점으로 북한의 비핵화에 대한 관심이 높은 것으로 나타났다(<그림 3-1> 참조).

2002년 9월에는 고이즈미 총리가 평양 방문과 더불어 김정일 국방위원장과 가진 북일 정상회담을 가짐으로써 한반도 핵문제의 포괄적 해결을 위해 합의하였다(<표 3-1> 참조).

<표 3-1> 북일 정상회담 및 평양선언과 핵문제의 합의사항

의제	합의사항	향후과제
핵	한반도 핵문제 포괄적 해결을 위해 국제협약(94년 제네바합의) 준수 및 관련국 대화 해결 원칙 합의	영변 핵시설 사찰 등 핵문제에 관한 구체적 합의 문제

그리고 지난 2003년 8월 6자회담에 참여하면서 북한 핵문제와 관련하여 자국의 입장을 표명하였는데, 북한의 핵무기 개발·보유·이전을 절대로 불허한다는 내용을 담고 있다. 일본은 북한 핵문제 해결을 위해 미국과 긴밀한 전략적 협력을 전개하고 있는데, 북한 핵에 대한 일본의 안보적 인식은 한국과 거의 비슷하다.

일본은 북한의 외부성이 2006년 10월 3일 핵실험을 공식발표하자, 국제평화와 안보에 대한 위협이라는 인식 아래 북한에 대해 “국제사회가 단호한 대응을 취할 것”이라고 경고했고,²⁰⁾ 동년 10월 6일 유엔 안전보장이사회의

19) “북 대화엔 대화, 제재엔 억제력으로 대응,” 『동아일보』, 2009년 9월 30일.

20) 『중앙일보』, 2006년 10월 4일; 『동아일보』, 2006년 10월 4일.

‘북한의 핵실험 포기’ 촉구 의장성명을 적극 지지하였으며 2006년 10월 8일 중일 정상회담에서는 북한의 핵실험을 저지하도록 중국 측에 북한을 압박하는 강력한 예방외교를 요청했다.²¹⁾

그리고 북한의 제1차 핵실험 강행 직후에 일본은 10·9 한일 정상회담을 통하여 북한 핵실험의 위협성과 그에 대한 용인할 수 없는 점, 국제사회의 가일층 엄격한 조치, 한일 양국의 즉각적이고 단호한 대응, 유엔 안전보장이사회의 신속한 조치의 채택을 위한 긴밀한 협력 등의 인식을 한국과 공유하였다.

이어 일본은 북한의 핵개발로 인해 안전보장상의 위협이 배증했다는 인식 아래 북한 선박의 입항·수입 전면 금지 등의 “다른 나라와 비교가 안 되는 특단의 제재조치”를 결정했다.²²⁾ 즉, 일본의 아베정권은 금융제재에 이어 독자적인 대북 제재 조치를 결정한 것이다(<표 3-2>참조).

<표 3-2> 북한의 제1차 핵실험과 일본의 독자적 대북 제재조치

대북조치	<ul style="list-style-type: none"> ● 모든 북한 국적 선박의 입항 금지 ● 북한으로부터의 수입 전면 금지 ● 북한 국적자의 원칙적 입국 금지
국제사회와의 연대	<ul style="list-style-type: none"> ● 미·일간의 긴밀한 연대 ● 유엔안전보장이사회의 엄격한 대응 조치를 촉구 ● 6자 관련국 관계기관과 긴밀한 연대
기 타	<ul style="list-style-type: none"> ● 대북한 수입금지 등에 관한 긴급대책회의의 설치

또 일본정부는 유엔 안전보장이사회의 ‘북한 핵실험 포기 촉구 의장 성명’(2006.10.6)을 적극 지지하고 이어서 유엔안전보장이사회가 대북 제재 결의를 만장일치로 채택(2006.10.15)하자, 적극적인 대북 제재 동참을 표명하였다. 그리고 일본은 핵실험을 단행한 북한에 대해 강경 대북 제재전략을 구사하였고, 아울러 유엔 제재 결의에 실효를 부여하여 북한의 조건 없이 ‘6자회담으로의 복귀’²³⁾를 압박하여야 한다고 주장하였으며, 궁극적으로 북한의 핵포

21) 『朝日新聞』, 2006년 10월 9일; 『중앙일보』, 2006년 10월 9일; 『조선일보』, 2006년 10월 9일.

22) 『讀賣新聞』, 2006년 10월 12일.

23) 『연합뉴스』, 2006년 10월 31일.

기를 이끌어내야 한다고 역설하였다. 북한의 제2차 핵실험(2009.5.25) 이후에 일본은 북한위협론의 증대에 따른 ‘적 기지 공격론’을 제기하였고, 나아가 UN 안전보장이사회를 통한 제재, 독자적 제재의 강화를 추구하였다.

또한 일본의 아소 정권은 북한의 제2차 핵실험 후, UN 안전보장이사회의 결의 1874호에 적극 동참하면서 대북 수출 전면금지²⁴⁾ 등 독자적인 제재의 강화에 의한 압박전략을 추구하였다. 북한의 제2차 핵실험 이후, 일본과 북한과의 수출입이 전면 중단되었다. UN 안전보장이사회의 제재위원회가 2009년 7월 16일(현지시간)에 북한의 핵관련 기업 등 5개 단체의 자산 동결 및 북한 고위관리 5명에 대한 출입국 금지 조치를 결정하자, 일본도 이에 동참하여 제재조치의 실행에 적극적으로 동참하였다.²⁵⁾

이처럼 일본은 북한의 핵문제와 관련해서 미일동맹을 기반으로 UN 등 국제사회와의 공조를 긴밀히 하고 있고, 한국과도 전략적 협력을 추구하고 있다. 일본 전문가들의 설문조사에서도 다른 주변국들보다 상대적으로 낮지만 일본 또한 북한의 핵문제에 있어서 높은 관심을 보이고 있다(<그림 3-1> 참조).

다. 중국

북한의 비핵화 문제에 대한 중국의 관심도는 매우 높다. 중국의 한반도 문제 전문가 10인 중 1인을 제외한 전원이 매우 높은 관심도를 보인 공동설문조사 결과도 이를 반영한다. 그만큼 북한의 비핵화 문제는 중국의 국가전략과 이익에 커다란 영향을 미치는 이슈로 평가된다(<그림 3-1> 참조).

2020년까지 전면적 샤오강(小康)사회의 실현을 목표로 설정하고 있는 중국은 경제발전에 유리한 국제환경을 조성하고 신장된 국력에 상응하는 국제적 위상을 추구하는 대외전략을 운용하고 있다. 이러한 대외전략 기조에서 볼 때, 중국의 한반도 정책 목표는 한반도의 평화와 안정 유지, 한반도에서의 영향력 확대를 집약할 수 있다. 따라서 중국은 한반도의 현상을 타파할 수

24) 아소 내각은 2009년 6월 16일 독자적 추가제재조치로서 대북 수출 금지를 결정했다. 『讀賣新聞』, 2009년 6월 17일.

25) 『讀賣新聞』, 2009년 7월 17일(夕刊).

있는 한반도의 핵보유를 반대하는 비핵화 원칙을 일관되게 고수하고 있다.

이러한 원칙 하에서 중국은 북한의 핵개발 및 보유에 대해서도 명백히 반대해왔다. 북한이 핵보유국이 된다면, 한국, 일본 등 핵무장의 명분을 제공 하는 핵확산을 초래할 뿐만 아니라, 대량살상무기의 확산 방식을 구실로 미국 등 국제사회의 본격적 개입이 발생해 중국의 영향력이 상실될 수도 있기 때문이다. 또한 북한 핵문제가 장기화될 경우, 미국이 북핵문제에 대한 중국의 책임과 역할을 강조하는 ‘중국책임론’에서 자유롭지 못함으로써 안정적인 대미정책을 유지하려는 중국외교에 장기적인 부담이 될 뿐만 아니라, 이를 빌미로 한미·미일동맹의 지속적 강화도 우려해왔다. 게다가 중북관계가 악화 될 경우 북한 핵은 중국을 위협하는 무기가 될 수도 있다. 특히, 북한체제의 혼란 또는 붕괴로 핵무기에 대한 통제력이 약화되어 북한의 핵무기가 중국 내 분리주의자와 연계된 세력에 넘어갈 경우를 중국은 심각하게 우려하고 있다.²⁶⁾

그러나 중국은 북한의 핵개발과 보유를 명백히 반대하지만, 중국의 주변지역인 한반도에서의 평화와 안정을 더 중시하기 때문에 북핵폐기를 위해 북한에 대한 군사적 개입이나 강력한 제재를 반대하고 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결해야 한다는 입장을 가지고 있다. 왜냐하면 중국은 대북제재나 압박이 북한의 핵정책을 변화시킬 수 없다고 판단하고 있을 뿐만 아니라, 오히려 북한의 극단적 조치를 자극하거나 혹은 북한정권의 붕괴를 야기하게 되어 상황을 더욱 불안정하고 불확실하게 만들 수 있음을 더 우려하고 있기 때문이다.²⁷⁾

따라서 중국은 북핵문제에 대해 대화를 통한 평화적 해결방식 즉, 6자회담을 선호한다. 실제로 2002년 10월 2차 북핵 위기 발생 이후, 중국은 2003년 4월 3자회담의 주재를 통해 같은 해 8월 6자회담의 구도를 마련하였고, 2007년 ‘2·13합의’에 이르기까지 6자회담의 주최국으로서 6자회담이 지속될 수 있도록 중재역할을 적극적으로 수행해왔다. 이를 통해 중국은 국제사회에서 ‘중국위협론’을 불식시키는 한편, 책임 있는 역할자로서 자국의 이미지 제고와 영향력을 확대해왔다.²⁸⁾

26) 전병근, “북핵문제의 해결방향 중국의 입장,” (2009년 한국국제정치학회 연례학술회의 발표문, 2009.12.12) pp. 28~29.

27) 龔克瑜, “中國在朝鮮問題上的國家利益、作用和前瞻性思考,” 『國際觀察』, 2008年 第5期, pp. 59~61.

28) 이러한 관점에서 분석한 논문은 다음을 참조, 신상진, “중국의 북핵 6자회담 전략: 중재역할을 통한 영향력

그러나 2006년 10월 북한의 핵실험 이후 중국의 대북정책 및 북핵정책에 약간의 조정이 나타났다. 중국은 북한의 1차 핵실험 이후 ‘제멋대로(悍然)’라는 표현을 사용하며 북한의 행동을 강력 규탄하였고,²⁹⁾ 북한과의 관계가 혈맹이나 동맹관계가 아님을 공개 표명함으로써 북한의 모험적 행동을 지지하고자 했으며, 유엔안보리의 대북제재 결의안(1718호)에도 찬성하였다. 또한 2009년 5월 2차 북핵실험 이후에도 중국은 공식성명을 통해 한반도의 비핵화와 핵확산 방지, 동북아의 평화와 안정을 위해 반대하고 북한의 정세 악화행위 중단 및 6자회담 복귀를 촉구하였다.³⁰⁾ 아울러 1차 핵실험 때보다도 강화된 대북제재 결의안(1874호)에 찬성하였다.

북핵실험 이전 북핵문제에 대한 중국의 공식입장은 대화를 통한 평화적 해결, 북핵문제의 유엔안보리 상정 반대, 무력사용이나 국제적 압력 및 경제 제재의 방식 반대였다. 그러나 북핵실험 이후 중국은 유엔 안보리의 대북제재에 찬성함으로써 설득 위주에서 압박을 병행하는 정책으로 선화하였다. 다만, 중국은 북한에 대한 채찍을 사용하되, 북한이 붕괴하지 않을 수준까지만 압박하였다. 특히, 미국이 군사적 조치와 같은 강경책을 택할 수 없을 것으로 판단하고 있는 중국은 북한의 모험주의를 자극하지 않으면서 체제를 유지할 수 있는 수준에서 설득과 압박 수위를 조절·관리해왔다.

왜냐하면 북한 체제붕괴 시 난민유입으로 초래될 혼란을 방지하고, 북한과의 관계유지 및 영향력 확보가 대한민국 및 대미일 관계에 유리한 북한카드의 유용성은 여전히 존재하기 때문이다. 실제로 중국은 북한의 돌발행동으로 인한 사태 악화를 방지하기 위해 외교적 대응을 하는 한편, 북한에 대한 설득(지원) 차원에서 대화채널을 가동하였다. 1차 핵실험 직후에는 탕자쉬안(唐家璇) 국무위원이, 2차 핵실험 이후에는 원자바오(溫家寶) 총리가 방북해 김정일 위원장을 면담한 바 있다. 특히, 천안함 사태에도 불구하고 중국은 2010년 5월 김정일 위원장을 초청해 6자회담 재개를 위한 대화국면 조성에 노력을 기울이고 있다.

강화” 『국가전략』, 제11권 2호 (2005); 김애경, “중국의 대외정책성 인식 변화: 제1, 2차 북핵 위기에 대한 중국의 역할변화 분석을 사례로,” 『국가전략』, 제10권 4호 (2004); 전병곤, “중국의 북핵문제 인식과 중북관계의 변화,” 『중국학연구』, 제35집 (2006.3).

29) “中華人民共和國外交部聲明,” <<http://www.fmprc.gov.cn>> (검색일: 2006.10.9)

30) “中華人民共和國外交部聲明,” <<http://www.fmprc.gov.cn>> (검색일: 2009.5.26)

이와 같이 북핵문제에 대한 중국의 일관된 공식적 입장은 한반도비핵화와 대화를 통한 평화적 해결이며,³¹⁾ 이러한 원칙 하에서 북핵문제 해결을 위한 중국의 실제 정책시도는 북핵문제의 안정적 관리로 운용되고 있다. 이는 중국의 전략적 이익에 기반하고 있다. 즉, 한반도의 평화와 안정이 경제발전에 주력해야 하는 중국의 국익에 부합하기 때문에, 중국은 북한의 평화와 안정유지에 정책적 최우선 순위를 부과하고 있고 이에 따라 북핵문제의 강제적 해결을 원치 않고 있다. 오히려 북한의 붕괴나 위기고조 행위는 안정적으로 부상하고 있는 중국에 커다란 전략적 손실을 초래할 수 있기 때문에, 중국은 이를 방지하는 차원에서 북한과의 우호협력관계를 유지함으로써 북한체제가 유지되도록 노력하고 있으며, 더 나아가 북한에 대한 관리 가능한 일정 수준의 영향력을 확보하고자 한다. 특히, 북핵문제로 미국과의 마찰을 원하지 않는 중국은 미국과의 타협을 통해 북핵문제의 불확실성과 불안정성을 관리 하는데 주력할 것으로 예상된다.

따라서 중국은 당분간 북핵문제의 근본적 해결보다 6자회담의 재개를 통한 상황의 안정적 관리에 주력할 것으로 보인다. 이는 북한의 핵보유 전략과 중국의 대북영향력 한계, 국가이익에 기반한 외교적 우선순위 설정, 대북 포용정책을 선호하고 있는 중국과 미국 등 국제사회의 북핵 해결 방법상의 차이 등을 고려한 중국의 어쩔 수 없는 선택으로 평가된다. 결국 북핵문제 해결을 위한 중국의 역할은 관리, 즉 참여(participation)와 균형(balancing), 안정(stability)을 위한 외교적 역할에 국한될 수밖에 없으며, 북한 문제를 고려한 포괄적이고 장기적인 접근을 시도할 것으로 보인다.³²⁾ 구체적으로 중국은 국가차원에서 미국이 북한의 핵폐기 대가로 일정 수준의 경제원조와 안전보장을 해주고, 지역차원에서 중미협력과 6자회담을 통해 동북아다자안보 기제를 창설하며, 세계차원에서 국제 핵비확산 조약을 통해 북한의 비핵화를 견인하려는 중장기적 구상을 가지고 있다.

31) 이는 중국의 일관된 주장이며, 11월 미국 대통령 오바마와의 정상회담에서도 이에 대해 원칙적인 합의를 이룬 바 있다. “中美聯合聲明全文,” (<http://www.fmprc.gov.cn>) (검색일: 2009.11.26).

32) Gong Keyu, “Tension on the Korean Peninsula and Chinese Policy,” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 18, No. 1 (2009), pp. 93~119.

라. 러시아

메드베데프 러시아 대통령은 푸틴 전 대통령이 2000년 6월 28일 승인한 「러시아연방 대외정책 개념」³³⁾을 보완·발전시켜 2008년 7월 12일 새로운 「러시아연방 대외정책 개념」³⁴⁾을 발표한 바 있다. 그리고 2009년 5월 12일 「2020년까지 러시아의 국가안보전략」³⁵⁾과 2010년 2월 12일 새로운 「러시아 연방 군사독트린」³⁶⁾을 채택하였다. 이 문서들에 의하면 핵과 미사일 등 대량 살상무기(WMD)의 확산과 테러주의자들에 의한 이들의 사용 및 핵무기 보유국의 증가를 21세기 국제안보 및 러시아 국익 확보에 부정적인 요인으로 간주하고 있다. 따라서 러시아는 WMD 및 그 운반수단과 관련된 물품과 기술들의 비확산을 위한 국제적 메카니즘의 강화, NPT 준수, 「포괄적 핵실험 금지조약」(CTBT)의 조속한 발효 등을 지지하고 있다. 또한 러시아는 시베리아와 극동지역 개발 및 이 지역의 아태 경제권으로의 편입을 위해 아직도 긴장과 분쟁의 원천들이 있고 WMD 확산의 위협이 점증하고 있는 아시아에서 항구적으로 평화적인 분위기를 조성하는 것을 매우 중요시하고 있다. 러시아 현지 한반도문제 전문가들을 대상으로 실시한 설문조사에서도 러시아는 북한의 비핵화에 대해 5점 만점에 평균 4.7점으로 다른 사안에 비해 높은 관심도를 나타내었다(<그림 3-1> 참조). 이와 같은 배경에서 러시아는 북핵 문제의 미해결을 아태지역의 안보와 안정에 심각한 도전으로 간주하고 6자회담 등 정치적 해결을 위한 모색에 적극적으로 참여하고 있다.

2002년 10월 야기된 제2차 북핵 위기와 관련하여, 2005년 6자회담에서 ‘9·19 공동성명’이 채택되었으나 미북 간의 현격한 입장차이로 6자회담이 중단되자 푸틴 대통령은 2006년 7월 14~16일 상트페테르부르크에서 개최된 G8 정상회담에서 북한이 모든 핵무기와 기존 핵프로그램들을 포기할 것을 강력히 촉구하고 북핵문제가 평화적이고 외교적으로 해결되어야 한다는

33) “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation,” <<http://www.mid.ru/mid/eng/econcept.htm>> (검색일: 2000.6.28).

34) “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, on 12 July 2008,” <<http://www.mid.ru>> (검색일: 2008.7.12).

35) “Russia’s National Security Strategy To 2020,” <<http://rustrans.wikidot.com>> (검색일: 2009.5.12).

36) “The Military Doctrine of the Russian Federation,” <<http://news.kremlin.ru>> (검색일: 2010.2.5).

데 다른 국가 정상들과 합의하였다.³⁷⁾ 그러나 북한이 10월 9일 핵실험을 감행하자, 러시아 외무부는 깊은 유감과 우려를 표명하고 ① 평양이 핵실험을 함으로써 국제사회의 일치된 의지를 무시했다는 점, ② 동기가 무엇이든지 그러한 조치는 한반도문제들을 단지 악화시킬 뿐이라는 점, ③ 세계 및 지역의 안보와 안정에 위협이고 핵비확산 체제를 훼손한다는 점, ④ 동북아에서 핵무기 경쟁에 대한 전례를 남기고 있다는 점 등을 밝혔다. 그리고 북한이 NPT체제에 복귀하고 6자회담을 재개하기 위한 조치들을 즉각적으로 취할 것을 요구하였다.³⁸⁾ 러시아가 대북 제재에 찬성함으로써 유엔안보리 결의안 1718호가 10월 14일 만장일치로 채택될 수 있었다.³⁹⁾

러시아는 북한이 핵개발을 포기하고 관련국들은 북한에 안전보장과 경제 지원을 제공하는 포괄적 해결안을 주장하여 왔다. 따라서 2007년 6자회담에서 '2·13 합의'가 채택되자 러시아 정부는 이를 환영하면서 "우리가 기대했던 결과로 종료되었다"는 반응을 보였다. 특히 1994년 『북미 제네바 기본합의문』 채택 당시 상실되었던 러시아의 지위가 회복되었다고 평가하였다. 이후 러시아는 「방코델타아시아」(BDA)문제⁴⁰⁾로 경색국면에 빠진 6자회담의 돌파구를 마련하는데 결정적 역할을 하였다. 북한은 2008년 6월 27일 영변 핵시설 냉각탑을 폭파하였다. 러시아 정부는 이러한 일련의 사태발전을 매우 만족스럽게 평가하고 한반도비핵화 달성을 위해 6자회담에 계속 적극적으로 참여하겠다는 의지를 외무부 성명⁴¹⁾을 통해 피력하였다. 그러나 12월 8~11일 베이징에서 개최된 제6차 6자회담 3차 수석대표회의가 검증의정서 채택에 실패

37) 『연합뉴스』, 2006년 7월 17일.

38) Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "Russian Deputy Minister of Foreign Affairs Alexander Alexeyev Converses with DPRK Ambassador to Moscow Kim Yong-jae," <<http://www.in.mid.ru>> (October 9, 2006); Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "Statement by Mikhail Kamynin, the Spokesman of Russia's Ministry of Foreign Affairs, Regarding the Nuclear Test in the DPRK," <<http://www.in.mid.ru>> (검색일: 2006.10.9).

39) 러시아 정부는 유엔안보리 결의안 1718호가 핵 및 미사일에 대한 북한의 잠재력을 억제시키는 데 목표를 두고 있으나 어떠한 경제제재나 무력사용을 호소하지 않고 있다는 점에서 이 결의안을 '비편파적이고 균형잡힌(unbiased and balanced) 것으로 평가하였다. "UN Security Council votes for sanctions vs. N.Korea," <<http://en.rian.ru/world/20061015/54822652-print.html>> (검색일: 2006. 10. 15); "UN resolution on N.Korea unbiased Russian MP," <<http://en.rian.ru/russia/20061015/54824565-print.html>> (검색일: 2006.10.15).

40) 미국이 BDA 동결 북한자금의 러시아로의 이체를 요청하자 러시아는 『달콤핑크』(극동상업은행) 내 『조선무역은행』 계좌에 2007년 6월 19일 입금하여 미 재무부의 BDA 조치 이후 21개월 만에 BDA 북한자금 문제가 완전 종결될 수 있었다.

41) Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "Press Release on Denuclearization of Korean Peninsula," <<http://www.in.mid.ru>> (검색일: 2008.6.28).

하였기 때문에 북핵문제 해결의 전망은 불투명해졌다. 이와 관련 미국은 대북 증유지원을 중단한 반면, 러시아는 불능화가 진행되는 한 대북 증유지원도 계속한다는 정책을 추진하였다.

북한이 2009년 5월 25일 2차 핵실험을 감행한 것과 관련하여, 러시아 외무부는 “이번 핵실험은 동북아에 긴장을 고조시키고 역내 안보와 안정을 위협하는 행위였다”고 규정하면서 “러시아는 이번 핵실험을 유엔안보리 결의 1718호 위반으로 볼 수밖에 없다”는 성명을 발표하였다. 성명은 또한 “이번 핵실험으로 역내 긴장이 고조됐으며 한반도비핵화 노력에 심각한 타격을 가했다”며 유감을 표시하면서 북핵 6자회담만이 유일한 위기 해결책이라며 북한의 6자회담 복귀를 재차 촉구하였다.⁴²⁾ 러시아 정부는 이튿날 북한과의 정부 간 「무역경제 및 과학기술 협조위원회」회의를 무기한 연기하였고, 러시아 외무부는 5월 27일 김영재 주러 북한 대사를 불러 핵실험 실시에 대해 깊은 유감을 표명하고 북한이 6자회담에 복귀할 것을 촉구하였다.

러시아를 포함한 유엔안보리 이사국들은 6월 12일 대북제재 결의안 1874호를 채택해 북한의 핵실험을 한 목소리로 비난하였다. 미로노프 러시아연방 상원의장은 11월 24~25일 방북 시 최태복 최고인민회의 의장 등을 면담하고 “북한 핵문제는 협상과 다자회담의 틀을 통해서만 해결할 수 있다”는 입장과 “러시아는 핵무기확산금지조약(NPT)의 가입국이자 발의국으로서 북한의 핵무기 개발과 실험을 방관할 수 없다”는 입장을 전달하였다. 이후 북핵문제의 평화적 해결을 위한 6자회담의 개최는 2010년 3월 26일 천안함 사건 등으로 인한 남북관계의 악화로 매우 불투명하게 되었다. 메드베데프 대통령은 천안함 사건으로 악화된 한반도 상황의 평화적 해결과 6자회담의 조속한 재개를 희망하고 있다.⁴³⁾

마. 북한

북한은 기본적으로 핵개발을 활용하여 체제안보를 최대한으로 확보하려

42) Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, “Statement of the Russian Ministry of Foreign Affairs,” <<http://www.in.mid.ru>> (검색일: 2009.5.25).

43) “Medvedev calls for peaceful solution to Korean crisis,” <<http://en.rian.ru>> (검색일: 2010.6.3).

는 입장을 가지고 있다. 따라서 비핵화를 해야만 할 경우, 그 조건으로서 미국에게는 대북 적대시정책 포기, 북미 평화협정 체결, 유엔사 해체 및 주한 미군 철수를 주장해왔다. 또한 한국에 대해서도 북한의 경제난을 해소하기 위한 돌파구 마련 차원에서 ‘우리민족끼리’ 논리 위에 대북 지원 확대 및 남북경협 활성화를 도모하고 있고, 장기적으로는 연방제 공산화통일의 기초를 구축하기 위한 제반조치들을 조건으로 제시해 왔다.

2009년 북한은 지난해 9월 불거진 김정일 위원장 건강 이상설 이후 더욱 움츠러든 상태에서 오바마정부와의 직접 협상에 올인하는 분위기를 보여주었다. 1월 13일 북한은 버락 오바마 미국 신 행정부를 향해 외무성 대변인 성명을 통해 ‘선(先) 북미수교, 후(後) 비핵화’라는 첫 공식메시지를 보냈다. 북한은 이날 담화에서 비핵화 개념과 관련해서는 “조선반도의 북반부가 아니라 전 조선반도를 비핵화”하는 것임을 강조하고, “핵 불사용 담보를 하며 남조선에 핵무기가 없도록”해야 하며, “미국의 핵위협을 제거”하는 것임을 주장함으로써 비핵화를 “조선반도의 비핵지대화”로 간주하는 자세를 지속하였다. 그리고 비핵화 이행 수순과 관련해서도 “우리가 9·19공동성명에 동의한 것은 비핵화를 통한 관계개선이 아니라 바로 관계정상화를 통한 비핵화라는 원칙적 입장에서 출발한 것”이라며 북미관계정상화가 되지 않는 한 “핵무기를 먼저 내놓는 일은 없을 것”임을 분명히 함으로써 기존 주장을 반복했다. 나아가 북한의 이 같은 주장은 북핵문제를 6자회담이라는 다자적 구도 대신 북미 양자 담판을 통해 해결하자는 제안인 동시에 북미 관계정상화가 선행되지 않는 한 핵문제가 해결될 수 없을 것이라는 공개적 경고이기도 하다. 비핵화 조건과 관련해서는 “미국의 대조선 적대정책과 이로 인한 핵위협 때문에 조선반도 핵문제가 생겨났지 핵문제 때문에 적대관계가 생겨난 것이 아니다”면서 “우리가 핵무기를 먼저 내놓아야 관계가 개선될 수 있다는 것은 거꾸로 된 논리이고 9·19공동성명의 정신에 대한 왜곡”이라고 주장했다. 그리고 외무성 대변인은 “미국의 대조선 적대시정책과 핵위협의 근원적 청산이 없이는 100년이 가도 우리가 핵무기를 먼저 내놓는 일은 없을 것”이라며 “적대관계를 그대로 두고 핵문제를 풀려면 모든 핵보유국들이 모여 앉아 동시에 핵군축을 실현하는 길밖에 없다”고 말했다. 검증문제와 관련해서 “신뢰가 없는 조건에서 9·19공동성명을 이행할 수 있는 기본방도는 ‘행동 대 행동’ 원칙을 준수

하는 것”이라며 “비핵화가 최종적으로 실현되는 단계에 가서 조선반도 전체에 대한 검증이 동시에 진행되어야 한다”고 말했다. 남북한 동시사찰 입장을 재확인한 것이다

요컨대 북한은 한반도 비핵화가 미국과의 관계정상화, 남한 내 미국 핵무기 검증절차 마련 및 최종단계에서의 검증, 미국의 핵위협과 남한에 대한 핵우산 제거가 있게 될 경우 북한 핵포기도 실행될 것인바, 미국의 대북 적대시정책과 핵위협이 근본적으로 청산되어야 북한이 핵무기를 포기하게 될 것임을 강변하였다.

이후 북한은 이 같은 입장을 견지하면서 미국 및 주변국으로부터의 관심을 촉발시키는 돌파전략을 구사해 오고 있다. 주변국의 반대에도 불구하고, 4월 5일 장거리 로켓을 발사하였고, 5월 25일 제2차 핵실험을 전격으로 감행하였다. 그리고 7월 15일에는 김영남 최고인민회의 상임위원장의 발언을 통해 6자회담의 영구종료를 주장했고, 7월 27일 외무성대변인 담화를 통해 6자회담 불참입장을 표명하고 북미 양자회담 개최를 촉구했다. 그러나 북한은 9월 3일 안보리 의장에게 보내는 편지를 통해 6자회담을 반대한 것이지 한반도 비핵화와 세계의 비핵화에 반대한 것이 아님을 주장하고, 9월 18일 중국 다이빙귀 특사 방북시 비핵화 목표 견지할 것임을 밝혔고, 10월 5일 원자바오 총리 방북시 북미 회담 결과에 따라 6자회담에 나갈 것임을 표명했다.

그동안 북한은 핵무기개발을 선언한 외무성 성명(2005.2.10)에서도 한반도 비핵화를 최종 목표로 천명하고, 대화와 협상을 통한 해결을 강조한 바 있다. 이후 북한은 외무성대변인 담화(2005.3.31)를 통해 6자회담이 핵동결대 보상의 경제회담이 아니라, 미국의 대북적대시정책의 포기와 군축회담이 되어야 함을 주장했다. 핵폐기는 북미관계 정상화와 연계되어야하며, 주한미군 철수 없이 일방적 핵폐기는 어렵다는 뜻을 보여주었다. 결국 북한은 핵동결을 체제보장과 경제난 해소용 협상카드로, 핵폐기를 주한미군 철수의 단초 확보용 카드로 사용하려는 의도를 계속 지속하는 모습이었다. 그리고 미국의 대북정책이 김정일 정권의 붕괴유도에 있는 것으로 판단될 경우, 북한은 플루토늄 추출 및 재처리와 더불어 미사일 발전 시도를 통해 핵무기 개발을 계속 시위할 가능성이 높은 것으로 전망되었다.

이 같은 북한의 입장이 지난 2009년에도 지속되었던 것으로 평가된다.

2009년 북한은 2차 핵실험을 통한 핵보유국 위상 확보와 더불어 대미 양자협상을 추진하는 모습을 보여주었다. 북한은 핵무기 개발·보유를 체제유지를 위한 기초로 확고히 한 채, 북한 주도의 대화에 의한 북핵문제 해결에 대한 입장을 더욱 강화한 것으로 평가할 수 있겠다.

북한 전문가들을 대상으로 한 설문조사에서 북한의 비핵화에 대한 관심도는 5점 만점에 1.8점으로 가장 낮은 관심도를 보이고 있지만 (<그림 3-1> 참조) 이것은 핵에 대한 관심의 부재가 아니라, ‘비핵화’에 대한 부정적인 입장을 나타낸다고 볼 수 있다.

북한 김정일 정권이 핵무기를 근본적으로 포기할 가능성은 높지 않다.⁴⁴⁾ 북한이 핵무기를 보유하려는 이유로는 크게 3가지를 들 수 있다. 북한에게 있어 핵무장화는 대내적으로 체제정통성 강화용이 되고, 대남관계에 있어서는 한국주도의 흡수통일 방지용이 되며, 대미관계에서는 관계정상화 협상용이 될 수 있다. 따라서 북한이 핵무기를 근본적으로 포기하려면 무엇보다도 미국의 주한미군 철수와 평화협정체결 그리고 대북 체제보장이 있어야 한다. 그리고 남한의 흡수통일 포기선언이 있어야 하고, 이런 토대위에 북한의 ‘경제 강국’ 건설이 가시화되어 김정일 정권에 대한 자신감 위에 강성대국을 구축할 수 있을 때가 되어야 북한은 핵무기를 포기할 것이다. 현실화되기에는 대단히 어려운 조건들과 전망이다. 게다가 미국·북한·중국·한국의 현상유지 정책으로 인해 북핵문제의 단기간에 걸친 급격한 근본적 해결 또한 기대하기 어려울 전망이다.

바. 남한

현재 한국에게 있어 대북정책의 모든 기준은 북한의 비핵화를 전제로 진행되고 있다. 이러한 진행은 2010년에도 지속되고 있는데, 북핵문제의 극적인 진전이 없이는 남북관계 발전 자체가 불가능하다. 주지하듯이 이명박 정부의 대북정책의 공식 명칭은 ‘상생과 공영의 대북정책’이다. 또한 대북전략으로서 비핵·개방·3000구상은 여전히 유효하며, 2009년 9월에는 이른바 ‘일괄타결

44) 허문영, “북핵문제 본질과 국제공조론 보완방안,” 『국제문제연구』, 제8권 제2호 통권30호 (국가안보전략연구소, 2008 여름), pp. 57~59.

(Grand Bargain)'이라는 북핵문제 해결을 위한 실행계획이 국제적으로 공표되었다.

한국에게 있어 북핵문제는 이중적으로 영향을 끼치고 있다. 즉 기본적으로 북핵문제는 한국의 안보에 직접적인 위협이 되는 중대한 과제이므로, 국가안보의 확실성을 위해 꼭 해결되어야 할 과제이다. 한편으로 북핵문제의 해결 지연은 대부분의 대북정책에 있어서 '남남갈등'의 사회분열로 이어지고 있다. 따라서 정부가 어떤 대북정책을 실행하더라도 국내여론은 사분오열하여 사회통합을 저해하는 요소가 되고 있다. 이런 이유에서 이명박 정부는 남북관계의 정상화를 위해서는 북핵문제의 해결이 필수불가결한 것이라는 입장을 취하고 있다. 그러나 2010년 10월 현재까지 북핵문제는 별다른 진전을 보이지 않고 오히려 이명박 정부 출범 이후 제2차 핵실험이 실행됨으로써 문제 해결의 실마리를 잡지 못하고 있다.

이런 점에서 이명박 정부는 점진적이고 단계적인 6자회담의 지난 협상 방식에 대한 변화를 강조하게 된다. 즉 타협과 파행, 진전과 후퇴를 반복해 온 과거의 패턴으로부터 탈피하여 북핵문제를 근본적으로 푸는 통합적 접근법이 필요하다는 입장이다. 이를 위해 6자회담에서 북핵 프로그램의 핵심부분 폐기와 북한에 대해 확실한 안전보장과 국제지원이 동시에 이루어져야 한다는 것이다. 이런 맥락에서 이명박 대통령은 2009년 광복절 경축사를 통해 '한반도의 새로운 평화구상'을 천명하였고, 곧 이은 미국 방문 중의 여러 연설을 통해 '북핵 일괄타결 방안'을 공표하였다.⁴⁵⁾

한국에게 있어 북핵문제의 해결은 남북관계 발전의 모든 분야에서 문제 해결의 출발점이 되고 있다. 이에 따라 이명박 대통령은 지속적으로 북핵문제의 해결을 강조해 왔다. 이와 관련된 주요 발언의 흐름을 보면 "비핵화의 진전과 함께 실질적인 남북 협력이 활발해질 것이며, 더불어 잘 사는 한반도시대로 열어나가야 한다."⁴⁶⁾ "북한은 한반도비핵화 약속을 지키고 남북대화화 6자회담에 나와야 합니다. 북한이 핵을 포기하고 화해와 협력의 마당으로 나온다면, 대한민국은 국제사회와 힘을 합쳐 최선을 다해 도울 것입니다."⁴⁷⁾ "우선

45) 미국 방문 중 이명박 대통령은 미 외교협회(CFR), 아시아협회(Asia Society), 코리아협회(Korea Society) 등의 초청간담회 연설(9.21) 및 유엔총회 연설(9.23)을 통해 북핵문제의 근본적 해결을 위한 대안으로 이 방안을 제시하였다.

46) 국회 개원연설, 2008년 7월 11일.

한반도의 안전과 평화를 보장하는 ‘평화공동체’를 구축해야 합니다. 그러려면 무엇보다 한반도의 비핵화가 이뤄져야 합니다.”⁴⁷⁾ 등이다. 이와 같이 북한의 비핵화에 한국 정부의 입장은 지속적이고 일관되게 지속되고 있다. 즉 핵문제의 해결 없이는 남북한 협력, 대북 지원, 관계 발전이 불가능하다는 입장이 견지되고 있는 것이다.

한편 북핵문제의 해결을 위해 이명박 정부는 미국·일본과의 국제공조를 강화해야 한다는 정책을 취하고 있는데, 중국·러시아가 기본적으로 북한의 입장을 지지하는 상황에서 국제공조에 있어서 한계가 존재하는 것이 사실이다. 예를 들어 한·미·일을 중심으로 6자회담이 재개될 경우 기존 비핵화 합의와 다른 맥락의 ‘포괄적 비핵화 로드맵(Comprehensive Resolution Roadmap)’의 채택을 추진할 것으로 알려졌다.⁴⁸⁾ 이는 9·19공동성명과 2·13 합의 이후 북한의 2차 핵실험으로 상황이 크게 달라졌기 때문인데, 북한이 비핵화 단계에서 평화협정 논의를 강조하고 있고 중국과 러시아가 이에 우호적인 입장인 반면, 나머지 국가들의 관심은 비핵화에 집중되어 있어 여전히 합의점을 찾기 힘들다.

한편으로 천안함사건 발생으로 6자회담 재개에 대해서도 먹구름이 끼었다. 한국정부로서는 천안함 사건에 대한 진상규명 없이 6자회담을 재개하기 힘들다는 입장을 보였다. 미국 역시 이러한 한국의 입장에 동조하였는데, 북핵문제의 유일한 협상통로인 6자회담의 미래를 어둡게 하는 것이었다. 그러나 9월 이후 변화의 조짐이 부분적으로 감지되고 있기도 하다. 한국정부는 6자회담 재개 문제에 대해 기존의 천안함 사건에 대한 사과와 반성을 전제조건으로 내세우기보다는 북한의 전반적 행태를 평가한 후 회담 재개를 논의한다는 다소 유연한 대응의 가능성을 보였다. 그러나 한국의 정책 전환에도 불구하고 북한의 정책방향이 급변할 가능성이 낮기 때문에 이명박 정부의 비핵화 구상이 실현되기에는 많은 변수가 존재하는 것이 현실이다.

국내 전문가들에 대한 설문조사에서는 당연히 모든 응답자들이 북한의 비핵화문제에 대해 높은 관심을 표시하였다. 응답자 전원이 이 문제에 대해

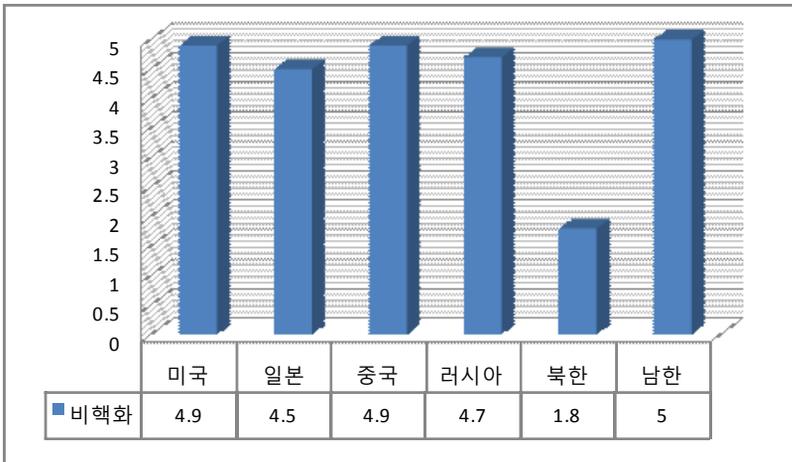
47) 제54회 현충일 추념사, 2009년 6월 6일.

48) 제66주년 광복절 경축사, 2010년 8월 15일.

49) 『연합뉴스』, 2010년 3월 2일.

‘우선순위적 관심이 매우 높다’는 항목을 선택하였다. 큰 관심과 우려에도 불구하고 북핵문제가 큰 진전을 보이지 못하는 이유는 무엇보다도 이 문제가 단순히 남북한의 안보문제가 아니라 핵확산이라는 국제적 사안이라는 이중성에 기인하는 것이라고 판단된다.

<그림 3-1> 북한의 비핵화에 대한 한반도주변국의 관심도⁵⁰⁾



사. 소결

북한의 비핵화에 대한 한반도주변국의 관심도는 위의 그림과 같다. 각국의 한반도 전문가 10명을 대상으로 조사한 결과, 이 사안에 대한 관심도는 북한을 제외한 5국가 모두 높은 관심을 나타내었다. 그러나 북한의 이러한 입장은 단지 ‘비핵화’에 대한 부정적인 반응이지, 핵에 대해 관심이 낮다고 볼 수는 없다.

북핵문제는 북한의 핵문제가 아니다. 북핵문제는 현상적 문제라 할 수 있다. 북핵문제의 본질은 북한의 생존전략과 미국의 세계전략의 충돌이라 할 수 있다.⁵¹⁾ 특히 2002년에 발생한 제2차 북핵 위기는 2000년 남북정상회담이

50) 각국의 전문가 각 10명씩을 대상으로 한 질문에서 7가지 국제적 현안에 대해 ‘관심이 매우 높다’를 5점으로 상징하고, ‘관심이 약간 높다’를 4점으로, ‘보통이다’를 3점으로, ‘별로 없다’를 2점으로, ‘거의 없다’를 1점으로 상징하여 평균을 도출한 결과이다. 설문지 내용은 부록자료를 참고.

51) 허문영, 『북한의 핵개발계획인정과 우리의 정책방향: 대미협상형태 변화를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2002), pp. 39~56.

후 변화하고 있는 한반도정세 가운데 김정일 정권의 생존전략과 부시행정부의 패권전략이 충돌하는 과정에서 발발했다고 볼 수 있다. 따라서 북핵문제를 풀기 원한다면 북한 김정일 정권의 강성대국 전략과 미국 오바마 정부의 세계(동아시아) 및 핵전략을 세밀히 분석하는 것이 필요하다.

또한 북핵문제는 북한문제, 통일문제, 한반도문제와 연계되어있다. 따라서 북핵문제를 풀기 위해서는 북한 정세와 남북한관계 그리고 주변 4국의 대한반도 정책에 대해서도 깊은 이해를 구축해 놓는 것이 필요하다.

북핵문제의 쟁점은 내용적 쟁점과 절차적 쟁점으로 구분해 볼 수 있다. 내용적 쟁점은 먼저 김정일 정권의 생존과 관계되는 쟁점이다. 여기에는 미·일·중·러의 대북한정책과 북미, 북일 관계정상화 등이 주요 의제로 존재한다. 미국의 21세기 세계패권(Supremacy) 유지를 위한 세계 및 아시아 전략, 그리고 핵의 안정적 관리를 위한 핵전략 등도 주요 의제가 된다. 한반도 및 동아시아 평화체제 구축방안도 주요 의제이다. 한편 절차적 쟁점은 북핵문제를 풀어가는 데 있어 나타나는 쟁점으로서, 다음과 같은 것을 들 수 있다.

먼저 ‘비핵화’ 개념의 문제이다. 남한과 북한, 그리고 미국 모두 비핵화를 주장한다. 그러나 3국이 생각하는 비핵화의 의미가 다르다. 남한은 비핵화를 북한의 핵개발 저지로 생각한다. 왜냐하면 남한은 이미 핵보유를 포기했고, 주한미군의 전술핵까지 모두 철수한 상태이므로 북한의 핵시설과 핵무기만 폐기하면 비핵화가 달성된다고 생각하고 있다. 반면에 북한은 비핵화를 ‘한(조선)반도의 비핵지대화’로 생각한다. 이는 1990년대 초 남북기본합의서 협상 때 북한이 제기했던 주장이다. 당시 북한은 핵무기 탑재 가능 항공기·함선의 한반도 통과·착륙·방문 금지, 핵우산 보장조약 체결 금지, 핵무기 동원 군사훈련 금지 등을 주장했다. 달리 말하면 북한은 주한미군 보유핵과 더불어 남한에 대한 미국의 핵우산까지 폐기하려 했던 것이다. 이런 맥락에서 북한은 남한 내에 아직도 미국의 핵이 남아 있다고 의혹을 제기하면서 주한미군이나 한국군 시설도 사찰해야 하고, 나아가 핵 잠수함이나 항공모함의 기착도 금해야 한다고 주장한다.⁵²⁾ 이 같은 북한의 비핵지대화 주장의 궁극적 목표는 한미동

52) “미국은 저들의 핵위협은 뒷전에 밀어놓고 우리만 핵무기를 내놓으면 조선반도 비핵화가 실현되는 것처럼 비핵화의 본질을 오도해 나르고 있다. - 조선반도의 비핵화를 실현하려면 남조선에서 미국의 모든 핵무기들을 철거시키고 남조선자체가 핵무장을 할 수 있는 요소들을 원천적으로 없애버려야 한다. - 이와 함께 조선반도와 그 주변에서 우리를 반대하는 일체 핵전쟁연습을 중지하고 핵위협 공갈을 청산해야 하며 우리와 미

맹 무력화와 주한미군 철수 및 북한주도의 연방제(공산화) 통일이다.⁵³⁾

둘째, 비핵화 이행 수순의 문제이다. 2·13 합의문에 약속된 내용들은 단계별로 동시에 이행되는 것으로 생각되고 있다. 그러나 미국은 단계별 비핵화 조치들을 북한이 먼저 이행해야 미국과 나머지 4개국도 약속을 이행하는 것으로 간주하는 모습을 보이고 있다. 반대로 북한은 미국을 비롯한 5개국이 먼저 대북약속을 이행해야 자신들이 따라갈 것임을 분명하게 밝히고 있다. 2·13 합의가 있었음에도 불구하고, 이행되지 않았던 데에는 북한과 남한·미국 사이의 기본적인 불신과 더불어 합의 이행수순에 대한 상이한 이해도 한 몫을 하고 있었다.

셋째, 비핵화 조건의 문제이다. 제6차 6자회담이 파행을 견고 있는 상황에도 불구하고, 북한 외무성은 한미 연합전시증원연습(RSOI)과 독수리 합동군사연습(FE)를 공개 비난하고 나온 바 있다.⁵⁴⁾ 향후 북한은 핵 또는 대외 협상에서 불리하게 될 경우, 대북 적대시정책 변화의 척도로서 한미 연합군사훈련의 중지를 강하게 요구할 수 있다.⁵⁵⁾

넷째, 비핵화 검증의 문제이다. 플루토늄 추출량 논란이 있을 수 있다. 북한은 2007년 11월 초 플루토늄 추출량을 30kg으로 미국에 신고한 바 있고, 2008년 4월 성 김 국무성과장에게 전달한 자료와 6월에 제출한 신고서에서는 37kg으로 신고한 것으로 알려진다. 한편 미국과 국제사회에서는 2007년 2월 현재 북한이 46~64kg의 플루토늄을 확보하여, 28~50kg을 핵무기 제조에 활용한 것으로 추정하고 있다. 따라서 정확하지 않은 신고와 핵무기 개수로 인해 마찰이 일어날 수 있다. 고농축우라늄(HEU) 프로그램에 대한 논란도 있다. 2002년 제2차 북핵 위기 발단이 된 북한의 고농축우라늄 프로그램 추진 여부는 2009년 북한이 경수로 건설을 자체 추진하겠다고 언명하고, 이에 필요한 농축우라늄프로그램을 가동할 것임을 선언 하였는바, 불분명하게 될 가능

국을 포함한 주변나라들 사이에 신뢰관계가 수립되어야 한다. - 우리가 당연한 핵무기 보유국이 된 지금에 와서 6자회담은 마땅히 참가국들이 평등한 자세에서 문제를 푸는 군축회담으로 되어야 한다.” 북한 외무성 대변인 답화, 『조선중앙방송』, 2005년 3월 31일.

53) 허문영, “북핵문제 본질과 국제공조론 보완방안,” 『국제문제연구』, 제8권 제2호 통권30호(2008), pp. 53~54.

54) 북한 외무성대변인의 조선중앙통신사 기자회견의 문답, 『조선중앙통신』, 2007년 3월 22일.

55) 허문영, “2·13합의 이후 한반도 평화체제 구축방안 : 쟁점 및 추진방향,” 『6·15 정상회담과 한반도 평화체제』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 86.

성이 높아졌다. 그리고 농축우라늄 시설은 지하의 좁은 면적에서 운용이 가능하기 때문에 북미간에 신뢰가 쌓이지 않으면, 찾기가 쉽지 않은 문제도 있다. 검증 주체와 사찰 대상의 문제도 있다. 미국은 북한의 NPT 복귀와 국제원자력기구(IAEA) 사찰단을 통한 검증을 원하는 것으로 알려진다. 그러나 북한은 이라크 경험을 통해 IAEA에 대해 극도의 불신을 표명하고 있는바, 6자회담 참여국들에 의한 사찰을 원할 가능성이 있다. 사찰 대상에 있어 북한은 검증이 북한 영토 내 시설을 직접 뒤지는 것이므로, 주권국가로서의 자존심 확보차원에서 동일하게 남한 영토 내 미군 및 국군 시설을 뒤지는 상호 검증방식을 제기할 수도 있다. 그리고 검증과 관련하여 핵신고와 불능화까지는 북한도 적극 호응할 가능성이 있으며 나아가 핵확산금지과 핵시설폐기까지도 호응할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 정권의 사활을 핵무기에 걸고 있는 김정일 정권이 핵무기 제거를 쉽게 수용하기는 매우 어려울 전망이다.

다섯째, 경수로 제공 시기 문제이다. 북한은 핵시설 동결·폐기 대가로 경수로 제공을 요구하고 있다. 향후 불능화 이후 폐기의 전제조건으로 경수로 제공을 요구할 수 있다. 미국은 ‘핵무기 및 핵계획 포기, NPT 복귀와 핵안전협정 이행 전까지는 경수로 제공논의 불가’를 강조하고 있다. 북한의 핵무기 보유선언과 핵실험, 미국의 중유제공 중단 등으로 한반도에너지개발기구(KEDO) 경수로 사업은 기존 방식으로 더 이상 건설할 수 없게 되었다. 향후 추진 방식 및 비용부담에 대해서는 6자회담에서 새롭게 논의되어야 한다.

2. 북한의 미사일

가. 미국

북한의 미사일은 핵무기의 운송수단 중의 하나가 될 수 있는 까닭에 미국에게는 북한의 핵문제의 연장선상에 미사일문제가 있다고 해도 과언은 아니다. 특히 대포동 미사일과 같이 사정거리가 장거리인 대륙간탄도미사일(ICBM)은 미국의 본토까지 위협할 수 있는 위협적인 존재일 수 있다. 아직까지 북한의 기술력은 의문의 여지가 많은 논란거리이기는 하지만, 북한이 탄도미사일의 성능과 사정거리를 늘리려는 시도와 시험발사에 대해 미국은 예의

주시할 수밖에 없는 것이 사실이다.

대포동 미사일은 북한이 인공위성의 발사라고 주장하는 광명성의 발사체로 사용되는 것으로 알려져 있다. 지구 궤도 진입에는 실패하였지만, 북한은 1998년 광명성 1호를 실은 대포동 1호를 발사했다. 2006년엔 대포동 2호를 발사했지만 발사하자마자 동해에 추락하였으며, 2009년 4월에는 광명성 2호를 우주발사체인 은하2호에 탑재하여 발사하였으나 또다시 실패로 끝났다. 오바마 대통령은 북한의 미사일 발사를 도발이라고 비난하면서 “규칙은 지켜져야 하고, 규칙의 위반은 처벌받아야 마땅하다”⁵⁶⁾고 언급하였지만, 특별한 제재조치를 취하지는 않았다. 비록 중국과 러시아의 반대가 있었기 때문에 유엔을 통한 제재조치가 쉽지 않았던 것은 사실이다. 하지만 미국 본토에 접근할 수 있는 미사일 개발은 물론 여기에 탑재할 수 있는 소형핵무기 개발은 아직까지 북한의 기술력으로는 요원하다는 판단이 미국으로 하여금 제재를 고집하지 않은 이유일 수 있다. 또한 핵문제 해결을 우선시 하는 미국은 미사일문제에 신중하게 접근하였다는 분석도 있다.⁵⁷⁾ 미사일 발사로 인해 불거진 대량살상무기(WMD)의 확산에 관해서도 “성공하지도 못한 물건을 사려는 구매자는 없다”며 다소 낙관적으로 판단하는 분위기도 존재한다.⁵⁸⁾

그러나 미사일방어시스템의 옹호론자들은 북한의 기술력에 회의론을 품는 시각과는 반대로 평양의 행위 자체가 북한이 향후 미국의 자산을 공격할 수 있는 잠재적 능력을 보유하고 있는 것이라고 해석을 한다. 미사일방어의 옹호론자로 알려져 있는 텍사주 상원의원인 존 코닌(John Cornyn)은 북한의 미사일발사는 보다 강력한 미사일방어의 필요성을 부각시킨 것이라고 주장을 하고 있다.⁵⁹⁾

지난 미국의 행정부들은 6자회담을 통하여 핵을 포함하여 미사일문제를 북한과 협의하는 것을 선호하였다. 부시 행정부의 경우를 보더라도 북한과의 양자대화는 거부하면서 다자적 접근방식을 통하여 문제를 해결하고자 하였

56) Michael D. Shear and Colum Lynch, “After Launch, Obama Focuses on Disarmament,” Washington Post, April 6, 2009.

57) CNS Featured Stories, “The North Korean Rocket Launch: International Reactions and Implications,” April 27, 2009.

58) Walter Pincus and Mary Beth Sheridan, “After Launch, U.S. Stance Veers Between Touch and Dismiss,” Washington Post, April 7, 2009.

59) “Cornyn: Missile Defense Spending Needed,” UPI, April 13, 2009.

다. 북한의 미사일 발사와 같은 위기조성방법은 미국으로부터 양보를 얻어내려는 방편일 수 있다. 하지만 오바마 행정부는 지난 부시 행정부가 6자회담을 고집한 것을 그대로 수용하는 것으로 보이지는 않는다. 어쩌면 오바마 행정부는 출범초기에 언급하였던 것처럼 북한과 직접대화를 하는 방안에도 구애받지 않을 수 있다. 그러나 오바마 행정부는 북한이 핵포기를 하겠다는 의지와 행동을 보여야만 양자회담이든 6자회담을 통해 북한과 대화를 하겠다는 마지노선을 분명히 긋고 있다. 미국의 이러한 입장은 전문가들의 설문조사에서도 나타났다. 남한 다음으로 북한의 미사일에 대한 관심도는 5점 만점에 4.7점으로, 북핵문제와 함께 높은 관심을 나타내었다(<그림 3-3> 참조).

나. 일본

북한 미사일의 사거리와 요격능력 등의 관점에서 볼 때, 일본열도는 북한의 공격 사정권 내에 있다. 따라서 일본은 북한의 중·장거리 탄도미상에 대해 보다 직접적인 위협요인으로 간주하고 대응하고 있다. 일본 전문가들의 설문조사에서도 일본은 ‘북한의 미사일’에 대해 5점 만점에 4.4점으로 북한의 비핵화 다음으로 우선적 관심을 보이고 있다.

1989년 8월에 시험발사된 북한의 대포동 1호(사정거리: 1,700~2,100km)가 일본 열도의 상공을 넘어 1,320km를 비행한 후, 일본은 자국의 국토 전역이 북한 미사일이 사정권내에 있을 수 있다고 판단하고, 북한의 미사일 개발·배치·확산에 각별한 주의를 기하면서 대응을 하고 있다. 2002년 9월의 북일 정상회담에서 고이즈미 총리는 북한의 200년 이후 미사일 발사 실험의 계속 유예를 합의사항으로 도출하기도 하였다(<표 3-3> 참조).

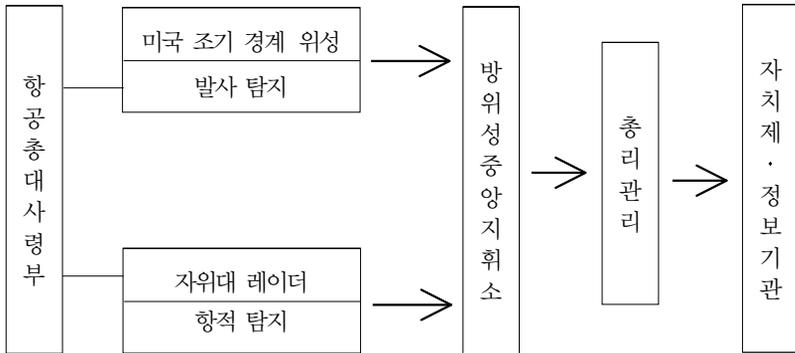
<표 3-3> 북일 정상회담 및 평양선언과 미사일문제의 합의사항

의제	합의사항	향후과제
미사일	북한 2003년 이후 미사일 발사 실험 계속 유예	미사일 실험 유예 구체적 시한 확정 문제

북한의 미사일에 대한 일본의 경계와 대응은 2009년 3월에 접어들어 북한

이 위성 발사체의 실험발사를 예고하면서 한층 강화되고 있다. 일본은 북한의 로켓이 자국의 영토나 영해에 떨어질 경우를 우려하여 미국의 대북 압박 조치에 매우 적극적이고 강력하게 가세하였다. 일본은 ① 발사 저지를 위한 사전 견제, ② 미일 공조에 의한 발사 미사일 요격, ③ 발사 후의 유엔 안보리를 통한 제재 및 독자적 제재 조치 등의 대응조치를 취하였고, 북한 미사일 발사의 감시를 위하여 <그림 3-2>과 같은 감시정보시스템을 운용하며, 동해에 이지스함을 배치하였다. 아울러 일본은 북한의 로켓 낙하 우려가 있는 아키타현에 ‘위기관리부’를 설치하였다.

<그림 3-2> 북한 미사일 발사의 감시정보시스템



출처: 『朝日新聞』, 2009년 4월 5일.

그리고 북한의 로켓 실험발사(2009.4.5) 이후, 일본은 대북 제재의 논의를 위한 UN 안전보장이사회의 소집을 강력하게 요청하였고, 미국과 함께 기존 제재의 엄격한 이행을 요구하는 새로운 결의안 채택을 주장하였다. 아울러 일본은 UN 안전보장이사회와는 별도로 독자적인 추가 제재에 착수하였으며 북한이 제2차 핵실험(2009.5.25)과 더불어 지대공 미사일을 동해안으로 발사하자, 일본 내에서는 북한위협론의 증대에 따른 ‘적 기지 공격론’이 재차 부각되었고, 일본 정부는 ① UN 안전보장이사회를 통한 제재, ② 독자적 제재의 강화를 추구하였다. 즉 일본의 아소정권은 북한의 핵미사일 실험 후, UN 안전보장이사회 결의 1874호에 적극 동참하면서 대북 수출 전면금지⁶⁰⁾ 등

60) 아소 내각은 2009년 6월 16일 독자적 추가제재조치로서 대북 수출 금지를 결정했다. 『讀賣新聞』, 2009년 6월 17일.

독자적인 제재의 강화에 의한 압박전략을 추구하였다.

일본은 핵문제가 북미를 중심으로 한 글로벌 의제라면 미사일문제는 동북 아지역의 주요 의제라는 관점에서 접근하여 자국의 안보를 위하여 미사일 방공망의 구축 등 보다 적극적인 대응을 간구하고 있다. 예컨대 일본은 1998년 8월의 대포동 1호 시험발사의 영향을 받아 첩보위성의 독자적 개발을 추구하였고,⁶¹⁾ 미국과의 ‘전역 미사일 방어체제(TMD: Theater Missile Defense)’ 공동연구를 전개하였다.⁶²⁾ 그리고 일본은 부시 정부의 등장과 더불어 TMD(Theater Missile Defense)와 국가미사일방어(NMD: National Missile Defense)가 통합된 미사일 방어체제(MD: Missile Defense)에 전향적으로 참가하고 있다. 일본이 MD에 참가하는 전략적 목적은 ① 북한 미사일 등에 대응하는 방공망을 확충하기 위함이고, ② 핵무기를 보유하지 않은 상태에서 핵무기·생화학무기 등의 대량살상무기에 대한 역지력을 확보하기 위함이다. 이외에도 일본은 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기에 대응하기 위한 일환으로 이지함 및 공중조기경보기(AWCS) 운용체제의 강화, 정보기관의 강화, 정찰위성의 증가, 대테러조치법의 성립, 유사법제의 정비 등의 조치를 취하고 있다.

미일 공조에 의한 북한의 발사 미사일 요격은 <표 3-4>와 같이 3단계로 이루어진다. SM3로의 요격은 기술적으로 고도 300km 이내에서 가능한데, 이를 위해 미국은 오키나와 기지에 RC135Cobra Ball이라는 최신형 미사일 발사탐지 비행기 2대를 급파하여 북한의 동태를 감시하고 있고, 일본도 해상 배치형 요격미사일(SM3)을 탑재한 이지스함을 동해에 실전배치 하고 있다.

61) 일본의 집권여당인 자민당은 4~5년 내에 군사시설의 정찰이 가능한 첩보위성 및 관련기술을 도입하여 방공 체제(防空體制)를 강화해야 한다고 주장하고, 나아가 이를 일본 정부에 권고하였다. 따라서 1998년 11월 일본 정부는 이를 토대로 각료회의에서 2002년까지 첩보위성 4기를 개발할 것을 결정하였다.

62) TMD 공동연구의 기간은 2년간을 목표로 하고 있으나, 각서의 유효기간이 5년간이므로 기간연장이 가능하도록 되어있다. 『朝日新聞』, 1999년 8월 15일.

<표 3-4 > 북한 미사일 요격과 미일 공조

1단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 솟아오르는 단계에서 동해상이나 일본 근해에 배치된 미국 이지스함의 SM3 미사일로 요격 -일본도 해상배치형 요격미사일(SM3)을 탑재한 이지스함을 동해에 실전배치
2단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대기권을 벗어나 우주공간에 진입했다가 포물선 궤도를 그리며 떨어지는 중간단계에서 알래스카주의 포트그릴리 기지에 배치된 지상요격미사일(GBI)을 이용하여 요격
3단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국 본토 서부로 근접할 경우 알래스카 인근에 배치된 이지스함의 SM3 미사일로 요격

다. 중국

북한 미사일 문제에 대한 중국의 입장은 북핵문제에 대한 입장의 연장선상에 있다. 북한의 장거리 미사일에 핵탄두를 탑재할 경우 위협이 될 수 있으며, 국제사회의 압박이나 제재를 받을 수 있기 때문이다. 다만, 비핵화에 대한 관심도보다는 낮다. 중국의 한반도문제 전문가를 대상으로 한 설문조사 결과, 5점 만점에 평균 3.7의 관심도를 보여 4.9의 관심도를 보인 비핵화에 비해 현저히 낮았을 뿐만 아니라, 7개 이슈 중 5순위를 기록하였다(<그림 3-3> 참조).

중국은 북한의 미사일 개발 자체를 직접적인 안보 위협으로 간주하지는 않는다. 그러나 북한의 미사일 시험발사 행위는 한반도의 긴장을 고조시킬 수 있기 때문에 중국은 이를 반대하는 입장이다. 즉, 경제성장 유지에 주력해야 하는 중국의 입장에서 한반도 및 동북아의 평화와 안정이 긴요한데, 북한의 긴장조성 행위는 이를 저해하기 때문이다.

게다가 북한의 미사일 개발은 한국, 일본 등 동북아의 군비경쟁을 증강시키고, 미국의 MD체제를 강화해 결과적으로 중국의 안보에 부담을 줄 수 있다. 그렇다고 북한의 로켓발사를 저지할 수 있을 정도의 영향력을 중국이 보유하고 있지도 않으며, 또 영향력을 행사할 의지도 없다. 북한을 압박해 얻는 전략적 이익보다 손실이 더 크기 때문이다.

과거 냉전 시기 중국은 북한의 미사일 개발에 기술적으로 협력한 적이 있었다. 그러나 1994년 중국이 미사일 기술통제레짐(1987)에 규정된 이전금지 지침을 준수하기로 선언한 이후 북한의 미사일 개발을 기술적으로 지원하지 않았다. 그럼에도 불구하고, 중국은 1998년 8월 북한의 대포동 1호 발사 성공에 대한 유엔안보리의 대북제재를 반대하였다.

하지만 2차 북핵 위기 이후 2006년 7월 북미 간 참여한 갈등 속에서 진행된 북한의 대포동 2호 발사에 대해서는 유엔안보리의 대북제재 결의안(1695호)에 찬성하였다. 당시 북한은 미국의 대북압박에 대응, 북미 양자 간 대화를 성사시키기 위한 국면전환용으로 미사일 시험발사를 강행했다. 이로 인해 중국은 대북 영향력의 한계를 노출했을 뿐만 아니라, 6자회담의 의장국으로서 체면이 손상됨으로써 한반도 및 동북아에서의 발언권 및 위상에 타격을 받았다. 따라서 중국은 유엔안보리의 대북제재에 찬성하는 대북 압박정책을 통해 북한을 6자회담에 복귀시키고자 했다. 이를 통해 북한의 핵개발을 견제하는 한편, 한반도의 긴장을 완화시키고자 했다. 그러나 북핵과 마찬가지로 무력대응이나 PSI 전면참여 등 강력한 제재에 대해서도 반대했다.

이처럼 북한 미사일에 대한 중국의 정책방향은 설득과 압박을 병행하면서 안정적으로 관리하려는 북핵정책과 궤를 같이하였다. 즉, 6자회담의 틀을 유지함으로써 북핵문제의 악화를 방지하고 한반도의 평화와 안정을 확보하는 한편, 북한체제의 유지에 필요한 최소한의 지원을 통해 북한 문제를 관리하는 방향에서 모색되었다.

이러한 배경에서 2009년 4월 북한의 장거리 로켓발사에 대한 중국의 대응은 유엔안보리 대북제재에 찬성했던 2006년 7월 북한 미사일 시험발사의 대응과 다르게 나타났다. 즉, 중국은 대북제재보다 대화국면을 조성하려는 입장을 가지고 러시아와 협조해 대북제재 결의가 아닌 안보리 의장성명의 채택을 유도하였다.

중국은 북한의 국제관례(IMO: International Maritime Organization 및 미·중·러에 통보) 준수를 근거로 정상적인 인공위성 발사로 인식하고 있었고 북한의 평화적 우주이용권 주장에 암묵적으로 동조하고 있었다. 그리고 북한의 로켓발사 의도를 내부 결속력 강화와 대외적(특히 미국) 협상력을 제고시키려는 시도로 파악하고 있었다.⁶³⁾ 물론 중국은 긴장을 야기하는 북한의 행위

를 환영하지 않았지만 북한체제의 붕괴나 북한의 제2차 긴장고조 행위를 유발할 수 있는 대북제재에도 반대하는 신중한 입장이었다.

실제로 북한의 로켓발사 직후, 양제츠(楊潔篪) 외교부장은 6자회담 당사국인 한·미·일·러 외교장관과 전화로 의견교환을 하는 한편, 정세악화 및 긴장조성행위 반대, 대화와 협상을 통한 문제해결, 6자회담을 통한 비핵화 실현, 장기적 접근 등을 주장하였다.⁶⁴⁾ 이를 통해 북한 미사일에 대한 중국의 입장을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 정세악화 및 긴장조성 행위 반대는 국제사회와 북한 모두에게 주는 메시지를 담고 있다. 즉, 북한의 로켓발사에 따른 국제사회의 대북 압박이나 제재조치, 더 나아가 북한의 로켓발사를 구실로 하는 MD체제 구축이나 군비증강 시도를 반대한다는 것이다. 또한 북한의 6자회담 탈퇴와 같이 정세를 복잡하게 만들거나 미사일이나 핵실험과 같은 제2차 긴장조성 행위에도 반대한다는 것이다.

둘째, 대화와 협상을 통한 문제 해결은 유엔 안보리, 6자회담 등에서의 논의만이 아니라 당사자인 북한과 미국의 직접대화를 포함한다. 중국은 문제의 핵심이 미북관계에 있다고 보고 있으며, 미북관계 개선이 동북아 및 한반도의 평화와 안정에 기여할 것으로 기대하고 있다. 게다가 중국은 중북 및 중미관계를 활용해 미북 간 중재자 역할을 수행함으로써 영향력을 유지하고 한다.

셋째, 6자회담을 통한 비핵화 실현이다. 이는 6자회담의 의장국으로서 중국의 일관된 주장이며 6자회담의 틀 내에서 북한 문제를 안정적으로 관리하려는 의지의 표현이다. 주지하다시피 북한의 장거리 로켓에 핵탄두를 탑재할 수도 있기 때문에, 결국 북한의 로켓문제는 북핵문제로 귀결된다. 더욱이 6자회담은 국제사회에서 책임과 역할을 수행함으로써 중국의 역내 위상과 영향력을 증대시키는데 유용한 수단이기도 하다.⁶⁵⁾

마지막으로, 장기적 접근은 새로 추가된 주장인데 6자회담의 의제로 설정해 북핵문제와 함께 관리하자는 의도로 해석된다. 여기에는 북한의 합리적

63) 중국국제문제연구소와의 비공개 세미나 (2009.4.27)

64) “外交部長楊潔篪分別與美俄日韓外長通話.” 〈<http://www.fmprc.gov.cn>〉 (검색일: 2009.4.5)

65) 전병곤, “북한의 로켓발사 이후 중국의 대응,” 『프레시안』, 2009년 4월 9일.

안보 우려 해소 및 체제보장은 물론 한반도 평화체제나 동북아안보협력기제와 같은 증장기적 구상이 포함된다.

라. 러시아

북한의 미사일 발사는 동북아와 한반도의 평화 및 안보를 심각히 저해하고 있다. 이에 대해 러시아는 북한의 입장을 고려하여 공식적으로 신중한 태도를 보이면서도, 한반도 안보상황이 복잡하게 되고 6자회담이 방해받을 가능성을 우려하고 있다.

북한은 1998년 8월 31일 다단계 로켓발사 시 인공위성을 우주궤도에 운반했다고 주장했으나 북한의 인공위성은 없었고 ‘대포동-1’ 장거리미사일을 시험한 것으로 밝혀졌다. 2002년 9월 17일 북일 정상회담에서 미사일 시험발사 유예가 합의되었음에도 불구하고, 북한은 미사일 기술을 계속 개발하여 왔다. 북한은 2006년 7월 5일에도 ‘대포동-2’ 장거리미사일⁶⁶⁾ 1기와 구소련제 스커드 미사일을 개조한 중거리미사일 6기를 발사하고 이를 국가주권이라고 주장하였다. 같은 날 러시아 외무부는 박의춘 북한대사를 소환해 미사일 발사 유예를 계속 준수할 것을 촉구하는 한편, “미사일 시험발사가 태평양에서 선박 항행을 위협하고 미사일 발사의 사전경고라는 보편적 관행을 위반하였다. … 러시아는 이 행동에 깊은 우려를 표명하는 바, 이는 이 지역에서 평화와 안정을 강화하려는 국제사회의 기대와 노력에 반하고 한반도 핵위기의 해결을 더욱 복잡하게 할 수 있다”⁶⁷⁾는 성명을 발표하였다. 그리고 6자회담 관련국 정부 및 주러 대사들과 이 문제에 대해 긴밀히 협의하였다. 러시아의 안보문제 전문가는 북한의 미사일 시험발사가 북한의 위상을 높이고 핵문제에 관한 6자회담에서 양보를 얻기 위해 계획된 것이라는 견해를 피력하였다.⁶⁸⁾

주유엔 일본대사의 주도로 유엔 안보리가 긴급회의를 개최함에 따라서 러시아 정부는 대북 제재안에는 반대하는 입장을 취하였다.⁶⁹⁾ 유엔안보리

66) 시험발사된 ‘대포동-2’ 장거리미사일은 40초간 비행 후 기능고장을 일으켰다.

67) Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, “Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation Regarding DPRK’s Missile Launches,” (<http://www.in.mid.ru>) (검색일: 2006.7.5).

68) “Korea missile tests aim for concessions at 6-nation talks—expert,” (<http://en.rian.ru/world/20060705/50946351-print.html>) (검색일: 2006.7.5).

결의안 보다는 구속력이 없는 의장성명을 채택하는 것이 충분할 것이라는 태도를 보였다.⁷⁰⁾ 러시아 정부는 한반도 상황을 불안정하게 할 수 있는 경제 제재나 군사제재가 대북 결의안에 포함되지 않아야 한다는 입장을 취한 것이다. 이에 따라서 유엔 안보리는 7월 16일 북한의 미사일 시험발사를 규탄하고 유엔 회원국들에게 북한의 미사일 개발을 감시하는 한편, 북한제 미사일 및 미사일 관련 물품이나 기술을 구매하지 않도록 요구하는 내용의 대북결의안 1695호⁷¹⁾를 만장일치로 채택하였다.

그러나 러시아 정부는 2009년 4월 5일 북한의 장거리로켓 발사를 전후해 모순된 입장과 정책을 보여주었다. 서울을 방문 중이던 러시아의 6자회담 수석대표 보로다브킨 외무차관은 “유엔안보리 결의안 1718호 위반여부를 로켓발사 이후에 판단할 수 있다”고 3월 12일 말함으로써 예정된 북한의 로켓발사 자체를 묵인 또는 용인하는 입장을 취하였다. 그리고 북한의 로켓발사 직전에는 ‘투명성 촉구’, 발사 직전 긴장고조 상황에서는 ‘자제 요청’, 발사 직후에는 ‘수용’, 4월 14일 유엔안보리 의장성명 채택 시에는 ‘규탄’이라는 일관되지 못한 입장과 정책을 보였다. 또한 라브로프 러시아 외무장관은 4월 23~24일 방북 시 위성발사가 모든 나라의 자주적 권리라는데 대해 인정하고 러시아가 북한 위성을 대신 발사해 주는 방안도 제의하였다. 그러나 그는 4월 25일 이명박 대통령의 접견 시 “북한의 장거리로켓 발사 행동을 인정하지 않는다. 그래서 북한이 로켓발사를 하지 않도록 설득작업을 벌였다”고 평양에서와는 모순된 발언을 하였다. 러시아 정부의 이와 같이 일관되지 못한 입장은 첫째, 동북아와 동유럽에서 미국의 MD체제 구축에 대한 견제 심리가 작용했을 수가 있다. 둘째, 러시아가 고흥 「나로우주센터」에서 예정된 우리의 인공위성 발사를 협력하는 상황에서 인공위성을 위한 로켓발사라고 주장하는 북한에 단호한 입장을 취하기가 어려웠을 것이다.

북한의 미사일 개발을 금지한 유엔안보리 결의안 1695호와 핵실험과 미사

69) “Wrap: Russia blasts N.Korea over missile tests, balks at sanctions,” <<http://en.rian.ru/world/20060705/50958299.print.html>> (검색일: 2006.7.5).

70) “UN Security Council discusses N.Korea missile tests,” <<http://en.rian.ru/world/20060705/50958366.print.html>> (검색일: 2006.7.5).

71) 유엔안보리의 대북 결의안 전문에 대해서는 “Security Council SC/8778,” <<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8778.doc.htm>> (검색일: 2006.7.15).

일 발사를 금지한 유엔안보리 결의안 1718호 및 장거리로켓 발사를 규탄한 유엔안보리 의장성명 채택에도 불구하고, 국제사회는 북한의 미사일 개발을 막지 못하고 있다. 북한의 미사일 개발과 관련하여, 러시아 현지에서 실시한 동북아 및 한반도 문제 전문가 여론조사에서도 10명의 응답자 중 5명이 러시아가 북한 미사일에 ‘매우 큰’ 관심을, 4명이 ‘약간 높다’고 대답함으로써 북한 미사일에 대한 러시아의 압도적인 우려가 나타났다(<그림 3-3> 참조).

마. 북한

북한의 미사일 개발은 1950년대 후반 소련으로부터 로켓포를 도입한 이후 이집트로부터 미사일 기술을 도입해 자체 개발했다는 주장과 중국과 공동 개발해 왔다는 설이 있다. 미사일은 핵무기와 화학무기, 생물학 무기를 운반 해주는 수단으로서 존재가치가 매우 중요하다. 북한의 미사일은 사정거리에 따라 프로그형, 스커드형, 노동호, 대포동호로 구분할 수 있다.

1950년대 후반 소련으로부터 로켓포를 도입한 이후 북한의 미사일 개발은 시작되었다. 북한은 1960년대 중반이후 소련과 중국으로부터 기술과 정보 지원, 조총련계 고학자들의 협력으로 미사일 개발 능력을 향상시켜왔다. 1970년대부터는 중국과의 공동개발을 통해 탄도미사일 개발에 착수했으나, 중국 내부 사정으로 취소되는 장벽에 부딪혔다. 이 시기 북한은 지대함 미사일과 지대공 미사일을 생산하거나, 도입 배치하기 시작한 것으로 알려진다.

북한은 1980년대 들어와 이집트와 ‘탄도미사일 공동개발 협정’을 체결하고 이집트의 미사일 개발기술과 이집트 보유의 소련제 스커드-B 미사일 및 이동발사대 차량을 도입하여 자체 개발의 발판을 마련했다. 그 결과 북한은 1984년 스커드-A 개량형 미사일을 처음 시험 비행하는 데 성공했다. 1985년에는 스커드-B 개량형 미사일(유효거리 320km)을 독자 개발한 후, 이란과 ‘탄도미사일 개발협정’을 체결함으로써 1986년부터 스커드-B 개량형 미사일 대량생산체제를 구축했다. 1988년에는 미사일 유효거리 연장 프로그램을 추진해 스커드-C (유효거리 500km), 스커드-D (유효거리 1,350-1,500km; 일명 노동 1호) 개량형 미사일을 개발했다.

1990년대 들어와 북한은 탄도미사일 개발에도 적극 나섰다. 1989년에 이

미 다단계 탄도미사일(일명 화성 1호)을 개발했다. 북한은 스커드-C 개량형 미사일의 첫 시험발사에 성공했고, 추가시험(1991, 1993)에서도 성공했다. 이후 노동1호 미사일의 시험발사(1990, 1992)에 나섰으나 두 차례 모두 실패하자, 소련과 중국에 기술지원을 요청해서 1993년 5월 29일 시험발사(일본, 하와이 각각 1기)에 성공했다. 1994년 2월 미국 정보당국이 두 기의 미사일을 발견했는데, 발견 지역의 명칭을 따서 탄체가 작은 것은 대포동 1호 미사일(유효거리 1,500~2,500km), 큰 것은 대포동 2호 미사일(유효거리 3,500 ~ 6,000km)로 불렀다. 1998년 8월 31일 북한은 대포동 미사일을 발사 실험했는데, 북한은 이를 ‘광명성 1호’라며 자체기술로 개발한 인공위성이라 주장했고, 미국과 한국은 미사일이라고 반박했다. 아무튼 북한의 능력은 대륙간 탄도탄 개발수준까지 발전했다.

2006년 7월 북한은 스커드 미사일과 노동 미사일 그리고 대포동 2호 미사일을 시험발사 했다. 스커드와 노동 미사일은 약 400km 떨어진 동해안 가상 표적지역에 비교적 정확히 탄착했으나, 대포동 2호 미사일은 약 40초간 정상 비행한 후, 동해안 인근 해안가에 추락함으로써 실패한 것으로 평가됐다. 2009년 4월 5일 북한은 ‘은하 2호’를 발사했다. 약 3,200km 날아가 태평양 한 가운데 떨어짐으로써 인공위성의 궤도진입에는 성공하지 못했으나, 1998년 대포동 1호가 1,620km를 날아간 것에 비하면 상당한 정도의 사거리 증가가 있었던 것이다. 이것이 성공하면 향후 12,000km까지 비행해 미국 내륙까지 위협할 수 있는 때가 올 수 있다. 현재 북한은 한국 전역을 사정권으로 하는 스커드 미사일 600기와 일본 전역을 사정권으로 하는 노동 미사일 200기를 가지고 있음으로써 총 800기의 탄도 미사일을 가지고 있고, 계속해서 대포동 미사일의 성능을 개선시키고 있다.

이 같은 북한의 미사일 개발 동기는 원유도입·외화획득의 도구용, 일본본토와 한국군 및 주한미군 기지 공격용, 소련의 안보 후원약화 보완용, 제3세계 진영에서의 정치적 위신 제고 및 지역 군사강국으로서의 위신 확보용, 김정일 체제 내부결속 강화용 등의 복합적 이유를 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 북한 외무성 대변인은 미사일 발사를 “자위적 국방력 강화를 위한 군사훈련의 일환”이라고 강변한다.⁷²⁾ 또한 친북학자 김명철은 “미국과의 대적을 위해서는 핵과 미사일 개발밖에 없다”고 김정일이 생각한 것으로 전한다.⁷³⁾ 북한

전문가들의 설문조사에서도 5점 만점에 3.6점으로 한반도 평화체제, 탈북자 사안 다음으로 높은 관심도를 나타내었다.

바. 남한

미사일은 핵무기의 주요 운송수단이라는 점에서 북핵문제와 연계되어 한국에게 안보적 위협이 되는 사안이다. 그러나 북한과 지리적으로 인접한 한국의 상황에서 이미 재래식 무기의 위협에 노출된 때문인지 미사일에 대한 공포는 다소 약화되어 나타난다. 이런 이유로 북한 미사일문제에 대한 국내 전문가들의 설문조사에서 그 관심도는 북핵문제에 비해 다소 낮지만 5점 만점에 4.8점으로 높게 평가되었다.

한국은 미국과의 ‘한미지대지미사일각서’⁷⁴⁾에 따라 2000년까지 “사거리 180km, 탄두중량 500kg 이상의 어떠한 로켓도 개발하거나 획득”할 수 없었다.⁷⁵⁾ 미국과의 합의에 따라 2001년 3월 26일, 33번째 회원국으로 미사일기술 통제체제(MTCR)에 가입함으로써 가까스로 미사일 ‘후진국’에서 벗어나 북한의 미사일 개발과 대응할 수 있는 여건을 만들 수 있었다. 이에 비해 북한은 이미 1984년 스커드-A 미사일을 시험발사하는 데 성공하였다.⁷⁶⁾ 이후 북한은 스커드-B를 거쳐 1989년에 탄두 중량을 700kg으로 줄이고 사거리를 500km로 늘린 스커드-C를 개발하였다. 1991년부터 북한은 스커드-C를 대량생산하면서 이란, 시리아 등에 수출하기에 이르렀다. 주지하듯이 북한은 이후 노동미사일, 대포동미사일과 같은 중·장거리 미사일 개발의 길로 나아갔다.

지리적으로 접하고 있는 남북한은 사정거리 300~500km의 단거리미사일에도 서로의 중심(縱深)까지 타격 가능하다. 그러므로 한국으로서는 1990년

72) 『조선중앙통신』, 2006년 7월 6일.

73) 『한국일보』, 2002년 8월 3일.

74) 김민석, “미사일기술통제제도(MTCR)와 한국의 입장,” 『한반도군비통제 14집』 (서울: 국방부, 1994), pp. 113~117.

75) 이는 국제적인 기준인 미사일기술통제체제(MTCR)의 규정인 “사정거리 3백km, 탄두 중량 5백kg 이상” 보다 강력한 기준이다.

76) 당시 북한의 스커드-A 미사일은 1,000kg의 탄두에 약 300km의 사정거리를 지니고 있었으나 실전 배치되지는 않은 것으로 알려지고 있다. John Wilson Lewis and Hua Di, “China’s Ballistic Missile Programs: Technologies, Strategies, Goals,” *International Security*, Vol. 17, No. 2 (Fall 1992), pp. 32~33.

대가 들어서면서 이미 북한의 미사일공격에 노출되었다고 볼 수 있다. 또한 인구의 절반이 거주하는 수도권에 북한의 다연발 로켓, 장사정포 등과 같은 재래식 무기의 사정거리에 있다. 따라서 북한이 이후 광명성 1호(1998년), 광명성 2호(2009년)와 같은 대포동 미사일로 자신들의 미사일기술을 과시하여도, 그것이 직접적으로 한국의 안보에 더 큰 위협이 되지는 않는다.

그러나 북한의 이러한 미사일기술 강화에 대해 한국이 보충하여 대응해야 할 부분은 존재한다. 현재 ‘한미 미사일지침’에 따라 300km이하에 머무르고 있는 탄도미사일을 최소한 500~1,000km까지 확대해야 한다. 즉 300km의 사정거리로는 미사일을 전방에 배치하더라도 함경북도 지역을 사정권에 들 수 없으며, 또한 전술적으로 후방에서의 미사일 타격도 필요하기 때문이다. 이에 따라 이명박 정부는 대북 전쟁억지력을 높이기 위해 탄도미사일의 사거리를 획기적으로 늘이는 방안을 검토하고 있다.⁷⁷⁾ 그러나 이 경우 미국의 반발에 부딪힐 공산이 크므로 외교적으로 마찰을 빚을 가능성이 높다. 미국은 한국의 보복능력 강화보다는 자국이 추진하고 있는 미사일방어시스템(MD)에 한국이 참여할 것을 바라고 있기 때문이다. 이와 함께 한국은 미사일 개발에 대한 미국의 통제로부터 자유로운 크루즈미사일의 개발에도 박차를 가하고 있다. 2006년 사거리 500km의 국산 크루즈미사일인 ‘천룡(天龍)’ 개발사실이 알려졌으며, 현재 사거리 1,000~1,500km의 개량 미사일이 실전에 배치되었다고 알려진다.⁷⁸⁾

한국이 북한 미사일문제에 대해 선택할 수 있는 정책대안은 세 가지로 압축된다.⁷⁹⁾ 첫째, 억지력 강화이다. 이는 한반도 군비통제과정에서 북한의 전략무기에 대응하여 협상할 수 있는 협상카드 마련이라는 측면과 동북아 다자간 안보협력이라는 측면에서 필요성이 제기된다. 둘째, 미사일방어망의 구축이다. 이는 미국이 동북아에서의 전략적 우위를 유지하기 위해 펼치는 군사전략 중 하나이다. 그런데 한국으로서는 북한과의 지리적 인접성으로 그 효과에 대해 부정적인 측면이 크다. 동맹의 차원에서 만약 참여하게 된다면 최소한의 수준에서 검토되어야 할 옵션이다. 셋째, 협상을 통한 해결이다.

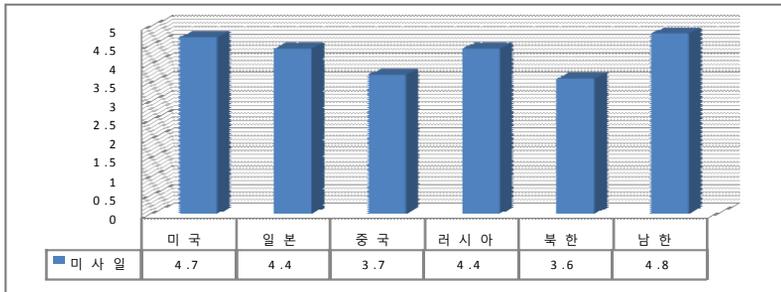
77) 이와 관련한 자세한 내용은 “MB정부의 ‘탄도미사일 사거리 연장’ 비밀 보고서,” 『신동아』, 2010년 11월호를 참조.

78) 『문화일보』, 2007년 10월 23일.

79) 박종철 『북미 미사일 협상과 한국의 대책』 (서울: 통일문제연구원, 2001), pp. 63~70.

북한 미사일문제의 평화적 해결을 위해서는 한·미·일 협조가 필수적이며, 중국과 러시아의 지지도 필요할 것이므로 외교적으로 다양한 수준에서 한국의 역할이 요구된다.

<그림 3-3> 북한의 미사일에 대한 한반도 주변국의 관심도



사. 소결

북한의 미사일에 대해서는 한국, 미국, 일본 등의 순으로 관심을 가지고 있으며, 핵무기 장착과 관련된 위협으로 남한과 미국의 관심도가 높게 평가되었다고 볼 수 있다. 이에 비해 일본과 중국의 관심은 과거보다 다소 떨어진 것으로 보이고, 북한은 미사일에 대해 협박수단으로 이용할 뿐 크지도 적지도 않은 사안으로 다루고 있다고 보인다.

그러나 미국에게 북한의 미사일은 핵무기의 운송수단 중의 하나가 될 수 있기에 북핵문제의 연장선상에 있다. 특히 대포동 미사일과 같이 사정거리가 장거리인 대륙간탄도미사일(ICBM)은 미국의 본토까지 위협할 수 있는 위협적인 존재일 수 있다. 미사일방어시스템의 옹호론자들은 북한의 기술력에 회의를 품는 시각과는 반대로 평양의 행위 자체가 북한이 향후 미국의 자산을 공격할 수 있는 잠재적 능력을 보유하고 있는 것이라고 해석한다. 지난 미국의 행정부들은 6자회담을 통하여 핵을 포함하여 미사일문제를 북한과 협의하는 것을 선호하였다. 그러나 오바마 행정부는 북한이 핵포기를 하겠다는 의지와 행동을 보여야만 양자회담이든 6자회담을 통해 북한과 대화를 하겠다는 마지노선을 분명히 긋고 있다.

북한 미사일의 사거리와 요격능력 등의 관점에서 볼 때, 일본열도는 북한

의 공격 사정권내에 있다. 따라서 일본은 북한의 중·장거리 탄도미상에 대해 보다 직접적인 위협요인으로 간주하고 대응하고 있다. 북한의 미사일에 대한 일본의 경계와 대응은 2009년 3월에 접어들어 북한이 위성 발사체의 실험발사를 예고하면서 한층 강화되고 있다. 일본은 북한의 로켓이 자국의 영토나 영해에 떨어질 경우를 우려하여 미국의 대북 압박 조치에 매우 적극적이고 강력하게 가세하였다. 일본은 핵문제가 북미를 중심으로 한 글로벌 의제라면 미사일문제는 동북아 지역의 주요 의제라는 관점에서 자국의 안보를 위하여 미사일 방공망의 구축 등 보다 적극적인 대응을 간구하고 있다.

북한 미사일문제에 대한 중국의 입장 또한 핵문제에 대한 입장의 연장선상에 있다. 북한의 장거리 미사일에 핵탄두를 탑재할 경우 위협이 될 수 있으며, 국제사회의 압박이나 제재를 받을 수 있기 때문이다. 중국은 북한의 미사일 개발 자체를 직접적인 안보 위협으로 간주하지는 않는다. 그러나 북한의 미사일 시험발사 행위는 한반도의 긴장을 고조시킬 수 있기 때문에 중국은 이를 반대하는 입장이다. 즉, 경제성장 유지에 주력해야 하는 중국의 입장에서 한반도 및 동북아의 평화와 안정이 긴요한데, 북한의 긴장조성 행위는 이를 저해하기 때문이다. 게다가 북한의 미사일 개발은 한국, 일본 등 동북아의 군비경쟁을 증강시키고, 미국의 MD체제를 강화해 결과적으로 중국의 안보에 부담을 줄 수 있다. 북한 미사일에 대한 중국의 정책방향은 설득과 압박을 병행하면서 안정적으로 관리하려는 북핵정책과 궤를 같이하였다. 즉, 6자회담의 틀을 유지함으로써 북핵문제의 악화를 방지하고 한반도의 평화와 안정을 확보하는 한편, 북한체제의 유지에 필요한 최소한의 지원을 통해 북한 문제를 관리하는 방향에서 모색되었다.

러시아는 북한의 입장을 고려하여 공식적으로 신중한 태도를 보이면서도, 한반도 안보상황이 복잡하게 되고 6자회담이 방해받을 가능성을 우려하고 있다. 러시아 정부는 한반도 상황을 불안정하게 할 수 있는 경제제재나 군사 제재가 대북 결의안에 포함되지 않아야 한다는 입장을 취했다.

북한에게 있어서 미사일은 핵무기와 화학무기, 생물학 무기를 운반해주는 수단이자 운반체로서 존재가치가 매우 중요하다. 북한의 미사일은 사정거리에 따라 프로그램형, 스커드형, 노동호, 대포동호로 구분된다. 1990년대 들어와 북한은 탄도미사일 개발에도 적극 나섰다. 현재 북한은 한국전역을 사정권으

로 하는 스커드 미사일과 일본 전역을 사정권으로 하는 노동 미사일을 가지고 있음으로써 탄도 미사일을 가지고 있고, 계속해서 대포동 미사일의 성능을 개선시키고 있다. 북한의 미사일 개발 동기는 원유도입·외화획득의 도구용, 일본본토와 한국군 및 주한미군 기지 공격용, 소련의 안보 후원약화 보완용, 제3세계진영에서의 정치적 위신 제고 및 지역 군사강국으로서의 위신 확보용, 김정일 체제 내부결속 강화용 등의 복합적 이유를 가지고 있다.

미사일은 핵무기의 주요 운송수단이라는 점에서 북핵문제와 연계되어 한국에게 안보적 위협이 되는 사안이다. 그러나 북한과 지리적으로 인접한 한국의 상황에서 이미 재래식 무기의 위협에 노출된 때문인지 미사일에 대한 공포는 다소 약화되어 나타난다. 지리적으로 접하고 있는 남북한은 사정거리 300~500km의 단거리미사일에도 서로의 중심(縱深)까지 타격 가능하다. 그러므로 한국으로서는 1990년대가 들어서면서 이미 북한의 미사일공격에 노출되었다고 볼 수 있다. 또한 인구의 절반이 거주하는 수도권이 북한의 다연발 로켓, 장사정포 등과 같은 재래식 무기의 사정거리에 있다. 따라서 북한이 이후 광명성 1호(1998년), 광명성 2호(2009년)와 같은 대포동 미사일로 자신들의 미사일기술을 과시하여도, 그것이 직접적으로 한국의 안보에 더 큰 위협이 되지는 않는다. 한국이 북한 미사일문제에 대해 선택할 수 있는 정책대안은 억지력 강화, 미사일방어망의 구축, 협상을 통한 해결이 있다.

3. 북한의 탈북자

가. 미국

미국 의회는 지난 2009년 9월 시효가 만료되는 북한인권법을 2012년까지 연장하기로 합의하고 탈북자의 미국 망명을 적극적으로 수용하기로 결정하였다. 미국의 자유아시아방송(RFA)은 지난 2010년 4월 탈북자 5명이 난민인정을 받아 미국에 입국하였다고 발표하였다. 이로써 2004년 미 의회가 북한인권법을 제정한 이후 난민지위를 인정받아 미국에 정착한 탈북자는 총 99명으로 늘어났다.⁸⁰⁾

미국 의회는 물론이고 오바마 정부 출범이후 북한인권문제는 미국의 대북

정책의 주요관심사로 등장하였다. 로버트 우드 국무부 대변인 직무대행은 북한의 인권상황은 클린턴 국무장관에게 상당한 우려사항(something of concern)이라고 말하는 등,⁸¹⁾ 북한의 인권문제가 미국정부의 대북정책 리뷰의 일환으로 재검토되고 있다고 확인하였다. 지난 2009년 2월 국무부가 발표한 ‘2008년 인권보고서’에서는 북한의 인권실태를 아주 나쁜 상황이라고 진단하는 한편, ‘적극적인 인권정책이 미국의 국익을 증진할 것’이라고 밝히는 등 북한의 인권문제에 적극적으로 개입할 것을 시사하였다.

오바마 행정부의 대북한 인권접근은 부시 행정부의 북한인권문제에 대한 입장과 비교하면 크게 변화한 것으로 평가할 수 있다. 부시 행정부 초기에 고위 관리들은 북한정권의 인권상황에 대해 비난을 하였으나, 이는 2007년 6자회담의 추진과 맞물려서 유야무야되었다. 6자회담이 가속화되자 부시 행정부는 북한인권문제가 북한핵문제가 해결된 이후 다뤄져야 할 여러 문제 중 하나의 문제로 치부해 버렸다. 심지어 2007년 2.13 합의가 이뤄지기 전 미국은 북한이 인권문제에 대한 진척이 이루어지지 않을 경우 북한과의 관계 정상화에 합의하지 않을 것이라고 주장했으나, 합의가 이루어진 이후 힐 차관 보는 오직 북핵문제 해결에만 초점을 맞추었다.⁸²⁾ 이러한 부시 행정부의 일관되지 않은 북한 인권정책은 미국 국무부와 의회간, 그리고 국무부 내부에서 북한인권문제에 대한 불협화음이 존재했기 때문인 것으로 보인다.⁸³⁾

이에 반해 오바마 행정부의 북한 인권정책은 북한인권특사에 로버트 킹 전 하원 외교위원회 국장을 맡은 것에서 과거와는 다를 것이라는 것을 짐작할 수 있다. 로버트 킹 인권대사는 오바마 정부의 대북인권정책에 상당한 영향력을 행사할 것으로 기대되는 한편, 북핵문제에 대한 미국의 대북협상과 제재에도 직접적인 영향을 미칠 것으로 분석되고 있다. 또한 미국은 킹 북한인권대사를 북한과의 양자대화를 주도하는 스티븐 보스워스 대북정책 특별대표팀의 일원으로 참여시킬 방침인 것으로 알려졌다. 이는 북미 양자대화에서 핵문

80) 『조선일보』, 2010년 5월 6일.

81) 『헤럴드 경제』, 2010년 3월 29일.

82) Emma Chanlett-Avery, “Congress and US Policy on North Korean Human Rights and Refugees: Recent Legislation and Implementation,” CRS Report for Congress, October 22, 2008.

83) Roberta Cohen, “Raising Human Rights Concerns with N. Korea,” Interview, Council on Foreign Relations, July 23, 2009.

제 외에도 북한의 인권문제를 제기하겠다는 미국정부의 의지가 담긴 것으로 관측되고 있다. 킹 후보지는 상원 인준청문회에서 중국정부에 대해 탈북자 추방과 강제복송을 하지 말도록 촉구해 나갈 것이라고 밝히기도 한 점에 미루어 볼 때, 미국에 입국하는 탈북자의 수는 계속해서 늘어날 전망이다. 미국 내 한반도 전문가들을 대상으로 실시한 설문조사에서는 5점 만점에 2점으로 비교적 낮은 관심도를 보이고 있다(<그림 3-4> 참조).

나. 일본

일본과 북한 사이에는 동해가 있으므로 북한의 탈북자들이 해상을 통하여 일본에 상륙하는 상황은 그다지 많지 않다. 그러나 북한 급변사태의 발발로 인하여 대량난민의 사태가 발생할 경우, 해상을 통해 대량난민의 일부가 일본으로 유입될 수 있다.

그러므로 일본은 평상시에는 북한의 탈북자에 관해 그다지 관심이 높지 않다. 북한 탈북자문제와 관련해서 일본의 관심사항은 북한 급변사태 시 동해 등의 해상을 통하여 대량난민의 일부가 일본으로 유입되는 경우로 일본의 전략적 관심 사항은 해상을 통해 일본으로 대량난민의 일부가 탈북할 경우, 공해상에서의 난민구조, 일본 쪽 가까운 공해상에서 북한군의 난민에 대한 충격 감행 등에 대비하는 것이며 해상에서 탈북자들의 안전을 확보하는 것이다. 일본 전문가들의 설문조사에서도 일본은 북한의 다른 사안에 비해 그다지 높지 않게 5점 만점에 평균 3.6점으로 나타났다(<그림 3-4> 참조).

다. 중국

한반도의 평화와 안정 유지 및 영향력 확대를 추구하는 중국의 대한반도 전략에서 볼 때, 북한체제의 안정 유지를 위한 지원과 대북 영향력 확대는 중국 대북 정책의 주요 목표가 된다. 이러한 중국의 입장에서 탈북자의 존재 자체는 부담이 된다. 탈북자의 출현은 북한체제의 불안정성을 의미하며, 약 1,300km의 긴 국경선을 마주하고 있는 중국으로 유입될 가능성이 높기 때문이다.

만일 중국이 탈북자를 방치하거나 지원할 경우, 이는 대량탈북을 초래해

북한체제의 불안을 가중시키고 국제사회 또는 제3국의 개입을 야기함으로써 대북 영향력 확대에도 부정적이다. 더욱이 탈북자는 중국 동북 지역의 사회불안을 초래하고 조선족 사회의 민족의식을 고취시키는 촉매제로 작용할 수 있다. 이는 55개의 소수민족으로 구성되고 14개 국가와 인접하고 있는 중국의 소수민족 및 변강정책에 악영향을 줄 수 있다.

따라서 중국에서 탈북자는 기본적으로 단속과 송환의 대상이다. 즉, 중국은 탈북자를 정치적 ‘난민’으로 인정하지 않고 경제적 곤경으로 인해 일시적으로 불법 입국한 ‘유민’으로 인식한다. 이에 따라 중국은 탈북자를 국내문제로서 동북지방의 치안유지 차원에서 통제하거나, 북한과의 양자문제로서 1986년 북한과 체결한 ‘변경문제에 관한 상호협력의정서’에 따라 북한에 인도하였다.⁸⁴⁾

그러나 송환의 경우 중국은 인도적 문제와 한국 등 국제사회의 비난을 감수해야 하는 어려움이 있다. 실제로 2001년부터 탈북자문제가 조직화, 국제화되면서 새롭게 전개되기 시작했다. 즉, 종교 및 인권관련 국제 NGO들이 탈북자문제를 북한의 인권문제와 연관시키면서 언론을 동원하기 시작했고, 탈북자들도 집단적으로 중국 주재 외국공관에 진입함으로써, 중국정부를 당혹스럽게 만들었다. 특히, 2002년 3월부터 탈북자들이 스페인 대사관을 시작으로 독일대사관, 미국대사관, 한국대사관, 캐나다대사관 및 베이징 독일학교 등에 연이어 진입함으로써 탈북자문제는 중북관계의 틀 내에 머무르지 않고 한반도문제화 더 나아가 국제문제화 하였다. 더욱이 같은 해 8월 제54차 유엔인권위원회에서 탈북자에 대한 국제적 보호와 강제송환 반대 촉구결의안이 통과되면서 중국의 대응도 점차 변화하였다.⁸⁵⁾

즉, 중국은 국내법과 국제법 그리고 인도주의 원칙에 따라 처리한다는 공식입장을 정리하였다. 이에 따라 국제적 쟁점화된 탈북자들에 대해서만 선별적으로 제3국 추방이라는 형식을 통해 한국행을 허용하기 시작했다. 이러한 중국의 대응은 탈북자문제가 경제발전을 위해 필요한 대내외 안정과 평화로운 주변 환경을 저해할 수 있을 뿐 아니라, 다자 간 외교를 강조하면서 국제사회에서 책임감 있는 대국으로서의 역할을 추구하려는 중국의 국가이익을

84) 문대근, 『한반도통일과 중국』 (서울: 늘봄, 2009), p. 331.

85) 통일연구원, 『통일환경 및 남북한 관계 전망 2002~2003』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 60.

저해할 수 있다는 판단에 따른 것이다.

이와 같이 탈북자문제에 대해 중국은 북한의 입장만을 고려하지 않고 자국의 입장과 이익에 따라 한국 및 국제사회와의 관계를 아울러 고려하여 처리하자, 북한과 적지 않은 마찰을 초래했다. 북한은 과거 60년대 초 중국의 대기근 시 북한으로 월경한 유민들을 지원한 적이 있음을 강조하는 한편, 탈북자들의 송환협정을 어긴 중국에 불만을 표시하기도 했다.⁸⁶⁾

그럼에도 불구하고 중국은 탈북자문제를 국내안정과 한반도 및 국제사회에서 영향력 유지 차원에서 접근하였다. 구체적으로 중국은 탈북자들이 중국 사회불안을 초래하고 국제문제화 하는 것을 원천적으로 방지하기 위해, 2003년 북한 접경지역의 국경경비를 무장경찰에서 정규군으로 교체하였고, 2004년 6월에는 양국 간 국경협력협정을 체결하였다. 또한 불법적인 탈북자 지원 활동에 타격을 가하기 위해 ‘엔다(嚴打)’활동을 적극 전개해 탈북자 및 북한의 인권문제가 중국의 인권문제로 확산하는 것을 경계하였다.⁸⁷⁾

이러한 중국의 강경 움직임은 2004년 미 의회에서 「북한인권법」이 통과된 이후 강화되었는데, 인권을 통한 미국의 중국 견제 가능성을 차단하기 위함이었다. 그리고 탈북자문제의 처리는 중국의 주권 문제이며, 인권이 주권에 우선할 수 없다는 입장을 표명하였다.⁸⁸⁾ 이처럼, 중국은 북한의 반발과 대량 탈북사태에 이은 중국 및 한반도의 불안정성이 증대할 가능성을 우려해 국내법에 따라 탈북자를 엄중하게 단속하고 북한으로 송환하고 있다. 동시에 국제쟁점화된 사안에 대해서는 제3국으로 인도하는 이중적인 모습을 보이고 있다. 다만, 철저한 자국 이익에 따라 처리하는 점과 이를 위해 조용히 처리하는 점은 유지되고 있다. 그런 점에서 본서에서 다루고 있는 한반도 주요 이슈 중 가장 낮은 관심도를 보인 중국 내 한반도 전문가들에 대한 설문조사결과도 이를 방증한다. 설문조사결과는 5점 만점에 2.4로 전체 7개 이슈 중 7순위를 기록했다(<그림 3-4> 참조).

86) 이진영, “탈북자 기획명명 사태에 대한 중국의 반응,” 『정세와 정책』, 72호 (서울: 세종연구소, 2002), p. 4.

87) 2004년 10월 26일 중국 당국은 베이징 근교에 숨어 있던 탈북자 65명과 이들을 지원하던 북한민주화운동본부 소속 한국인 2명 등 모두 67명을 체포했다. (<<http://www.chinanews.com.cn>> (검색일: 2004.12.27))

88) 중국의 인권과 주권문제에 대해서는 최지영, “주권과 인권: 인권담론을 통해서 본 중국의 주권에 대한 인식 연구,” 『중소연구』, 28권 4호 (2005), pp. 65~92; 中國人權研究會 編, 『新世紀中國人權』 (北京: 團結出版社, 2005) 참조.

라. 러시아

한·러 간의 북한 탈북자문제는 1990년대 초에 이미 발생하였다. 당시 북한 주민 15,000~25,000명이 시베리아 벌목공으로 일하고 있었는데, 북한은 이들의 탈주방지와 탈주 기도자들에 대한 재교육이라는 명목으로 사설감옥소를 설치하여 이들의 인권을 유린하였다. 이에 따라서 1992년 673명의 북한 벌목공들이 탈출하여 이중 상당수가 모스크바 한국대사관에 망명을 요청하는 사태가 발생하였다.⁸⁹⁾ 1994~96년 기간 중 북한의 차별권 문제를 협의하기 위한 1993년 12월 평양 회의에서 러시아 측은 북한에 자국민의 권리와 법적 이해를 존중할 것, 벌목장에서 러시아법을 준수할 것, 인권에 관한 러시아법을 준수할 것 등을 요구하였다. 그러나 북한 측은 이를 ‘순수히 정치적인 성격’의 것으로 간주하고 불만을 표시하였다.⁹⁰⁾ 러시아 정부는 “범법자가 아닌 한 러시아 국내법 적용과 인도적 차원에서 희망하는 자들의 한국 귀환을 허용하겠다”⁹¹⁾고 한국 정부에 우호적인 태도를 보였다. 이 결과, 1994년 5월 당시 한국에 귀순·정착한 벌목공들은 20명에 이른다. 그러나 북한은 이에 강력한 이의를 제기하고 탈출 벌목공들을 범법자로 간주하면서 한국으로의 귀순을 저지해줄 것을 요청한 것으로 알려지고 있다.⁹²⁾

1990년 9월 한소 수교이후 친한국정책을 수행하던 러시아가 1990년대 중반이후 남북한 균형외교를 추진함에 따라서 탈북자들에 대한 정책도 변화를 보였다. 2009년 현재 시베리아와 극동지역 탈북 벌목공과 노동자들은 약 1,000명 정도로 추산되나 거의 방임상태이다. 그러나 북한으로부터 고위급과 가족단위 탈북자들이 넘어오는 경우에 러시아는 체포조를 가동하고 체포자가 10여명에 달하면 두만강 철교 상에서 북한 측에 인도하고 있다.⁹³⁾

북한으로부터 대량 탈북자 발생 가능성과 관련하여, 러시아 정부는 2000년대 초 그러한 가능성을 검토하고 극동지역에 난민수용소 설치 등을 논의한바

89) 『모스크바 방송』, 1994년 6월 14일

90) 야쿠보프스키 「러시아-북한간의 경제협력 문제점과 전망」(한양대학교 중소연구소 제106차 학술세미나, 1995.5.3), p. 4.

91) 1994년 4월 14일 모스크바 한·러 외무장관 회담내용 참조, Daily Report: Central Eurasia, April 15 1994, p. 19.

92) 『중앙일보』, 1994년 5월 14일

93) 전대원(전 블라디보스톡 총영사), “극동 현지에서 바라본 러북 관계, 그리고 한국,”(한국시베리아학회 발표문, 2009. 5. 1).

있으나 실무차원에서는 거론되지 않았다. 북러 국경은 17km에 불과해 난민들이 국경을 넘기가 어려울 것이나, 북중 국경은 900km에 달해 다수의 난민들이 중국으로 갈 것이고 중국은 이들을 수용할 것으로 판단하고 있다. 그럼에도 불구하고 일부 한반도문제 전문가는 아무리 보강된 국경선이라도 난민을 완벽하게 막기는 어려울 것이기 때문에 러시아 정부가 난민수용소 관련 인프라를 마련해야 된다고 주장하고 있다.⁹⁴⁾ 러시아의 동북아 및 한반도문제 전문가들에 대한 여론조사에서도 탈북자문제는 러시아의 큰 이해사안이 아닌 것으로 5점 만점에 2.7점으로 나타났다(<그림 3-4> 참조).

마. 북한

탈북자문제에 대해 북한당국은 공식적 언급을 피해왔다. 2004년을 전후해서 북한의 인권문제에 대한 법안이 미국과 한국에서 논의되는 것에 대해 강하게 반발하고 비난한 적은 있다. 그러나 탈북자 집단의 존재 자체를 부인함으로써 북한당국의 공식적 정책방향을 알기가 쉽지 않다. 다만 탈북자 문제를 대내외적으로 조용히 처리한다는 입장을 보이고 있다. 이에 탈북자와 관련된 법률 조항 변천과정을 살펴봄으로써 북한정부 인식의 변화를 정리해 보면 다음과 같다.

탈북자에 대한 북한의 형법 규정은 1987년 이후 2004년까지 네 차례 수정되었고, 탈북자에 대한 처벌 강도는 점차 완화된 것으로 나타난다. 1987년 형법에 따르면 북한은 사회주의제도를 부정하는 행위나 월경 및 망명시도 등의 행위를 ‘반국가범죄’로 규정(형법 제47조)하고, 가혹한 형벌을 부과하였다. 탈북자 가운데 조국반역행위자는 7년 이상의 노동교화형에 처하며, 형상이 무거운 자는 사형 및 전 재산몰수형에 처한다. 또한 ‘다른 나라 또는 적의 편으로 도망치는 행위’를 한 ‘조국을 반역한 자’는 사형 및 전 재산 몰수형 처벌을 받게 된다.(형법 제52조) ‘허가 없이 국경을 넘는 자는 3년 이하의 로동교화형(형법 제117조)’에 처하게 되고, ‘국경관리부문에 근무하는 관리일군이 비법적으로 국경을 넘나드는 자를 도와준 경우에는 2년 이상 7년

94) 2009년 4월 14일 모스크바에서 개최된 통일연구원과 러시아「세계경제 및 국제관계 연구소」(MEMO) 간의 국제워크숍 토론 내용임.

이하의 노동교화형'(형법 제118조)에 처하는 것으로 규정되었다.

1995년에 개정된 형법에 따르면, 북한은 '국가를 전복시키기 위한 목적으로 다른 나라로 도주하는 것과 같은 국가 반역행위를 범한 자는 처벌된다.'(신형법 제47조)고 규정하고 있다. '7년 이상의 노동교화형 ... 사형에 처한다'고 구체적으로 형벌의 유형을 규정하였던 것과 달리 '처벌된다'고만 규정하고 있다. 다소 국제사회의 비판 여론을 의식한 형법개정이라 할 수 있다.

1999년 개정형법에서는 "공화국 공민이 공화국을 전복할 목적으로 조국을 배반하고 다른 나라로 도망치는 행위를 한 경우에는 5년 이상 10년 이하의 노동교화형에 처한다"(제 47조)로 규정함으로써 처벌조항을 다시 복원하였다. 다만 최고 형벌이 사형에서 10년 노동교화형으로 완화되었다.

2004년 개정형법에서는 "비법적으로 국경을 넘나든 자는 2년 이하의 노동 단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년 이하의 노동교화형에 처한다"고 규정함으로써 불법 월경죄를 3년에서 2년 이하의 노동교화형으로 줄였다.

1987년까지 탈북자들에게 매우 가혹했던 형법 조항이 4차례 개정을 거치면서, 국제적 기준에 크게 벗어나지 않는 수준으로 완화된 것으로 평가된다.⁹⁵⁾ 완화된 이유는 크게 3가지 이유를 들 수 있겠다. 첫째, 대량탈북의 현실을 인정할 수밖에 없기 때문이다. 중국체류 북한주민의 수가 수만에서 수십만에 이룬다면, 탈북 경험을 가진 주민은 수백만에 달할 것이다. 이들을 다 감시·처벌하는 것은 물리적으로 불가능하다. 오히려 체제 불만을 가중시킬 수 있다. 둘째, 탈북자 인권문제에 대한 국제사회의 강력한 항의가 크게 작용한 것으로 보인다. 탈북자 송환 후 처벌과정에서 수위를 낮춤으로써 중국 내 탈북자에 대한 난민지위 불인정의 논리적 근거를 북한 당국이 갖게 되었기 때문이다. 또한 한국·미국·일본으로부터 식량과 경제 원조를 받아 내기 위해서는 탈북자에 대한 탄압의 수위를 낮출 수밖에 없었기 때문이다.

그러나 미국과 한국·일본의 압박에 대응해서 북한은 중국과의 사법협조와 국경 경지를 강화함으로써 탈북 방지 대책에 적극 나섰다. 북한과 중국은 '민형사 사법협조 조약'(2003.11.19)을, '국경협력협정'(2004.6)을 각각 체결했다. 이를 통해 양국은 민형사상 사법협조체제를 구축해서, 자국민이 민·형

95) 김인성, "북한의 탈북자 정책연구," 『민족연구』, 제4호 (서울: 교양사회, 2005), pp. 65~69.

사상 범죄를 짓고, 국경을 넘어 도망갈 경우 타국에서 국내법을 집행할 수 있게 했다. 이런 맥락에서 탈북자 수사와 소재 파악 등에 대해 협조도 강화되었다. 또한 중국은 국경지대 경비병력을 무장 경찰에서 정규군인 인민행방군으로 교체(2003.9)한 후, 국경협력협정을 체결해서 탈북자 급증 방지와 불법 월경 및 범죄 방지를 꾀하였다. 이는 동시에 북핵문제의 평화적 해결이 어려워질 경우, 한반도 상황 악화에 대비하려는 의도와 더불어 미국의 대북 무력 도발에 대한 경고적 의미도 가지고 있다.

그러나 2005년 이후 북한의 탈북자에 대한 태도는 다시 강경한 입장으로 전환되는 양상이다. 2004년 7월 동남아 체류 탈북자 468명이 한꺼번에 한국으로 입국하고, 9월에 미국에서 ‘북한인권법안’이 통과됨으로써 북한 당국으로는 체제위기와 인권문제에 대해 국제적인 압력을 받게 되었다. 이를 북한 당국은 “용납할 수 없는 도발행위”로 규정하고, 한미 당국을 강력히 비난하고 나섰다. 그리고 국경선 통제를 강화함으로써 단순 생계형 식량 탈북자들의 무단 월경마저 강력하게 차단하기 시작했다. 북한 전문가들을 대상으로 한 설문조사에서는 5점 만점에 3.7점으로 다른 사안에 비해 한반도 평화체제 다음으로 높은 관심을 보이고 있다.

바. 남한

북한의 탈북자문제는 한국에게 있어 통일대비, 남북관계, 외교문제 등의 다각적인 차원에서 영향을 미치는 사안이다. 1998년 이후 꾸준히 증가한 탈북자의 국내 입국자 수는 2007년 2월 총 1만 명을 넘어섰고, 2010년 현재 2만 여명에 달하고 있다. 한국 정부는 2007년 초에 개정된 탈북자 지원제도를 통해 그들의 안정적 정착을 지원하고 있다. 즉 정부의 탈북자 정책은 통일정책의 맥락 하에서 우리 사회로의 성공적 정착을 위한 각종 제도적 지원을 하고 있다. 하나원을 수료한 이후 탈북자들은 거주지에서 정착장려금, 취업지원, 교육지원, 의료지원 등 자립·자활을 위한 여러 지원을 받는다.

그러나 탈북자 1인이 정착장려금으로 받는 최고 금액이 2천만 원을 겨우 넘는 수준이어서 충분한 지원이 된다고는 할 수 없는 실정이다.⁹⁶⁾ 단 탈북자들에 대해 임대주택을 알선하고 주거지원금을 지원하며, 직업훈련의 기회와

취업을 알선하는 등 정착에 필요한 제도를 적극적으로 운영하고 있다. 특히 최근 들어 정부는 탈북자들의 취업을 활성화하기 위하여 탈북자를 고용하는 사업주에게 임금의 1/2을 지원하는 고용지원금 제도를 시행하고 있다. 이와 함께 보완적으로 취업장려금제를 도입하여 탈북자들에게 취업에 따른 인센티브를 제공함으로써 그들의 남한사회 정착에 기여하고 있다. 그러나 이질화된 체제 속에서 살다가 생사를 넘나드는 탈북과정을 통해 입국한 탈북자들의 한국사회적응은 쉽지 않다. 특히 탈북과정에서 일정 기간 동안 학업을 중단한 청소년들이 학교생활에 적응하지 못하고 방황하는 경우가 많다. 이 경우 탈북자 가족들이 느끼는 상실감은 매우 크다.

한편 탈북자문제를 포함한 정부의 북한인권정책은 북한의 인권실태 파악, 국제사회 및 시민사회와의 협력, 탈북자 지원 등의 방식으로 추진되어 왔다. 정부는 북한인권상황을 파악하고 그 실태를 알리기 위해 관계 전문가 및 민간단체, 국제사회와 지속적으로 협력하고 있다. 예를 들어 북한의 인권실태를 지속적으로 알리기 위해 통일연구원과 협력하여 『북한인권백서』를 국문과 영문으로 발간·배포하고 있으며, 민간단체가 발간하는 북한인권 관련 간행물의 배포도 지원하고 있다. 또한 국제사회와의 협력을 위해 정부차원에서 미국, 유럽연합, 일본 등의 행정부 및 의회 관계자들, 유엔 등 국제기구 관계자들과 지속적으로 교류하고 있다.

그동안 한국정부는 북한과의 관계를 고려하여 북한인권·탈북자문제가 남북관계에 부정적인 영향을 미치는 것을 꺼려왔다. 그러나 이명박 정부 출범 이후 북한인권에 대한 한국의 입장은 보편적 가치로서의 인권의 중요성을 강조하고 있다. 특히 그동안의 소극적 접근방식을 탈피하여 보다 적극적으로 대응한다는 입장을 취하며 국제사회와의 협력을 확대하고 있다. 대표적으로 2008년 11월 21일에 개최된 제63차 유엔총회에서 한국은 “인권은 인류보편적 가치이므로 여타 사안과 분리하여 인권문제 그 자체로 다루어야 한다”는 입장에 따라 북한인권결의안 공동제안국으로 참여하는 등 적극적인 찬성 입장을 취하였다. 한국 정부의 이러한 정책 전환에 대해 북한은 초기에 크게 반발하기도 하였다. 2010년 현재 북한 인권과 탈북자문제는 남북관계에 있어

96) 생활고를 극복하지 못하고 탈북 여성들이 국내외에서 성매매와 같은 범죄에 연루되는 일이 발생하고 있다. 『연합뉴스』, 2010년 10월 28일; 『조선일보』, 2010년 10월 22일

천안함 사건 등 다른 큰 문제 때문에 주요 쟁점으로 나타나고 있지 않다. 그러나 남북관계 정상화 과정에서 이 문제는 언제든지 남북 간에 대립적인 상황에 처할 수 있다는 점에서 원칙을 준수하는 관례를 누적하는 과정이 필요하다.

외교적인 차원에서 한국 정부는 탈북자들이 인권 사각지대에 놓이지 않도록 하는 조치들을 취해 왔다. 최근의 예로 2010년 3월 한국 외교부는 명젠주 공안부장과 면담을 가지고 탈북자문제에 대해 중국 정부가 긴밀히 협조해줄 것을 요청하기도 했다.⁹⁷⁾ 이는 중국에 머물고 있는 탈북자들이 적발 될 경우, 중국 공안 당국에 의해 북한으로 이송하는 것을 억제하기 위한 노력의 일환이었다. 주지하듯이 중국은 북한과의 외교관계 속에서 북한의 입장을 고려하여 탈북자들을 본국으로 송환하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 본국으로 송환된 탈북자들이 가혹한 수감생활을 하는 것이 알려지면서 북한 탈북자문제는 중국에게도 곤혹스러운 사안이 되었다. 이에 한국 정부는 중국 정부가 탈북자를 한국 또는 본인들이 원하는 제3국으로 보내줘야 한다는 입장을 견지하고 있다.

현재 탈북자들은 한국뿐만 아니라 주요 국가에서 난민으로 규정하여 정착에 따라 망명을 허용하고 있다. 한 방송보도에 따르면 2010년 2월 현재 탈북자들이 난민 지위를 인정받아 제3국으로 정착한 경우는 전 세계 23개국에 2천명 이상이다.⁹⁸⁾ 방송에 따르면 탈북자들이 가장 많이 정착한 지역은 유럽으로, 독일·영국·덴마크·노르웨이·프랑스·룩셈부르크·스위스·스웨덴·네덜란드·아일랜드 등 10개국에 탈북자들을 수용하였다. 독일에는 가장 많은 1,390명이 정착했고, 영국은 1천여 명, 기타 국가들은 10~40명이며, 미국에서는 2006년 이후 총 93명이, 캐나다에서는 2000년 이후 77명이 난민으로 인정되어 정착하고 있는 것으로 알려진다. 이 밖에 호주·뉴질랜드·이스라엘·키르기스스탄·우즈베키스탄·캄보디아·예멘 등에도 탈북자들이 정착한 것으로 나타났다.

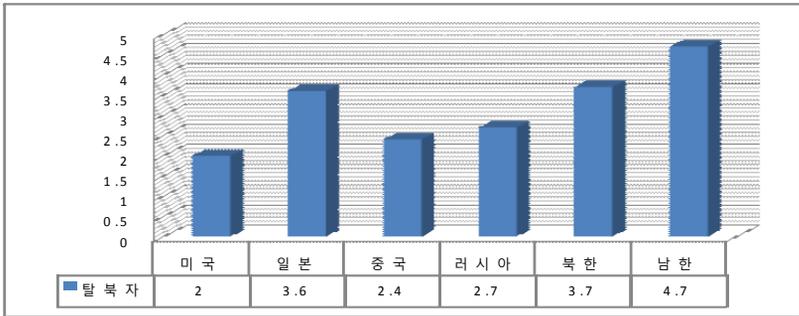
이제 북한 탈북자문제 역시 남북관계의 국제적 성격과 맞물려 국제화되는 경향을 보이고 있다. 이에 따라 한국정부로서는 이 문제와 관련하여 국내정치

97) 『연합뉴스』, 2010년 3월 18일.

98) 『자유아시아방송(RFA)』, 2010년 2월 18일.

적 고려뿐만 아니라 외교적인 측면에서도 접근해야 할 필요성이 커지고 있다. 국내 전문가들에 대한 설문조사에서도 다른 사안에 비해서는 다소 낮은 하지만, 5점 만점에 4.7점으로 타 국가들에 비해 관심도가 높은 것으로 나타났다 (<그림 3-4> 참조).

<그림 3-4> 북한의 탈북자에 대한 한반도 주변국의 관심도



사. 소결

북한의 경제난 때문에 계속적으로 늘고 있는 탈북자문제는 남한뿐만 아니라, 북한 내부에서도 자국민의 이탈에 대한 우려와 정치적인 사안에 민감하게 반응하고 있다. 남한에서도 북한이탈주민들에 대한 대책과 정책들이 나오므로써 이들에 대한 관심이 증가하고 있는 가운데, 국경선에 근접한 중국과 러시아에서는 북한정부와의 관계를 유지하고 있으면서도 탈북자문제에 대해 어떠한 대책을 마련하지는 못하고 있는 실정이다. 미국이나 일본은 직접적인 관심 사안이 아님에도 인권문제로 접근하려는 시도가 엿보인다.

북한인권문제는 미국 의회에서 주로 다뤄져 왔으며, 특히 오바마 정부 출범이후 미국의 대북정책의 주요관심사로 등장하였다. 미국 정부가 북한의 인권상황은 상당한 우려사항이라고 언급하는 바와 같이, 북한의 인권문제가 미국의 대북정책에서 재검토되고 있다. 미국은 북한의 인권실태를 아주 나쁜 상황이라고 진단하면서, 북한의 인권문제에 적극적으로 개입하고 있다. 오바마 행정부는 북미양자대화에서 북핵문제 외에도 북한의 인권문제를 제기하고 있다.

일본과 북한 사이에는 동해가 있으므로 북한의 탈북자들이 해상을 통하여 일본에 상륙하는 상황은 그다지 많지 않다. 따라서 일본은 평상시에는 북한의 탈북자에 관해 그다지 관심이 높지 않다.

한반도의 평화와 안정 유지 및 영향력 확대를 추구하는 중국의 대한반도 전략에서 볼 때, 북한체제의 안정 유지를 위한 지원과 대북 영향력 확대는 중국 대북 정책의 주요 목표가 된다. 탈북자의 출현은 북한체제의 불안정성을 의미하며, 국경선을 마주하고 있는 중국으로 유입될 가능성이 높기 때문에, 중국 입장에서 탈북자의 존재는 부담이 된다. 따라서 중국에서 탈북자는 기본적으로 단속과 송환의 대상이다. 즉, 중국은 탈북자를 정치적 ‘난민’으로 인정하지 않고 경제적 곤경으로 인해 일시적으로 불법 입국한 ‘유민’으로 인식한다. 그러나 송환의 경우 중국은 인도적 문제와 한국 등 국제사회의 비난을 감수해야 해서, 중국은 국내법과 국제법 그리고 인도주의 원칙에 따라 처리한다는 공식 입장을 정하였다. 이러한 중국의 대응은 탈북자문제가 경제발전을 위해 필요한 대내외 안정과 평화로운 주변 환경을 저해할 수 있을 뿐만 아니라, 다자간 외교를 강조하면서 국제사회에서 책임감 있는 대국으로서의 역할을 추구하려는 중국의 국가이익을 저해할 수 있다는 판단에 따른 것이다.

러시아는 탈북자의 인권을 보호하기 위해 러시아 국내법을 적용하고 인도적 차원에서 희망하는 자들의 한국 귀환을 허용하여 한국 정부에 우호적인 태도를 보였다. 1990년 한소 수교이후 친한국정책을 수행하던 러시아가 1990년대 중반이후 남북한 균형외교를 추진함에 따라서 탈북자들에 대한 정책도 변화를 보였다. 현재 시베리아와 극동지역 탈북 벌목공과 노동자들은 거의 방임상태이다. 그러나 북한으로부터 고위급과 가족단위 탈북자들이 넘어오는 경우에 러시아는 체포조를 가동하고 체포자가 10여명에 달하면 두만강 철교 상에서 북한 측에 인도하고 있다.

한편 탈북자 문제에 대해 북한은 공식적 언급을 피해왔다. 2004년을 전후해서 북한의 인권문제에 대한 법안이 미국과 한국에서 논의되는 것에 대해 강하게 반발하고 비난한 적은 있다. 그러나 탈북자 집단의 존재 자체를 부인함으로써 북한당국의 공식적 정책방향을 알기가 쉽지 않으나, 다만 탈북자 문제를 대내외적으로 조용히 처리한다는 입장을 보이고 있다. 1987년까지 탈북자들에게 매우 가혹했던 형법 조항이 4차례 개정을 거치면서, 국제적

기준에 크게 벗어나지 않는 수준으로 완화되었다. 그러나 2005년 이후 북한의 탈북자에 대한 태도는 다시 강경한 입장으로 전환되었다. 2004년 미국에서 ‘북한인권법안’이 통과됨으로써 북한으로서는 체제위기론과 인권문제에 대해 국제적인 압력을 받게 되었다. 이에 북한은 국경선 통제를 강화함으로써 단순 생계형 식량 탈북자들의 무단 월경마저 강력하게 차단하기 시작했다.

한국에게 있어 북한의 탈북자문제는 통일대비, 남북관계, 외교문제 등의 다각적인 차원에서 영향을 미치는 사안이다. 한국 정부는 2007년에 개정된 탈북자 지원제도를 통해 그들의 안정적 정착을 지원하고 있다. 즉 정부의 탈북자 정책은 통일정책의 맥락 하에서 우리 사회로의 성공적 정착을 위한 각종 제도적 지원을 하고 있다. 한편 탈북자 문제를 포함한 정부의 북한인권 정책은 북한의 인권실태 파악, 국제사회 및 시민사회와의 협력, 탈북자 지원 등의 방식으로 추진되어 왔다. 그동안 한국정부는 북한과의 관계를 고려하여 북한인권·탈북자 문제가 남북관계에 부정적인 영향을 미치는 것을 꺼려왔다. 그러나 이명박 정부 출범 이후 북한인권에 대한 한국의 입장은 보편적 가치로서의 인권의 중요성을 강조하고 있다. 특히 그동안의 소극적 접근방식을 탈피하여 보다 적극적으로 대응한다는 입장을 취하며 국제사회와의 협력을 확대하고 있다. 외교적인 차원에서도 한국 정부는 탈북자들이 인권 사각지대에 놓이지 않도록 하는 조치들을 취해 왔다. 이제 북한 탈북자 문제 역시 남북관계의 국제적 성격과 맞물려 국제화되는 경향을 보이고 있다.

4. 남북관계 발전

가. 미국

남북관계 발전을 남북한 간의 경제협력을 증진시켜 한반도의 평화를 추구 하자는 것으로 해석하면 이에 대한 미국의 입장은 적극적인 지지보다는 유보적인 입장을 취해왔다고 볼 수 있다. 지난 부시정부는 남한과 북한과의 경제 관계를 공동체형성보다는 단순한 무역거래로 한정하였으며, 무역, 투자, 개발 지원 등 분야에 있어서도 북한에 국제사회의 일반적 규범을 수용하도록 요구 하였다. 이에 반해 오바마는 “우리는 북한과의 관계를 향상시키려는 한국의

노력을 무시해왔다”라고 발언하는 등, 남북한 간의 경제협력에 적극적인 입장을 표명하는 기존 정부보다 진일보한 의견을 보였다.

하지만 미국이 향후 북한과의 경제공동체 형성에 적극적으로 개입할 가능성은 많지 않아 보인다. 실질적으로 남북경제공동체 형성에 미국의 적극적인 참여가 있기 위해서는 북한이 국제규범을 수용하는 전환이 있어야 하나, 이를 위해서 북한 내부체제의 개혁 및 개방 확대가 충분하지 않으며, 이를 추진하기 위한 준비도 되어있지 않은 상태이다. 따라서 미국은 북한 핵의 완전한 폐기가 이루어진 이후에야 북한이 국제사회에 경제적으로 진입하기 위한 지원을 시작할 수 있을 것으로 전망하는 것이 현실적인 판단이다.

한편 미국은 천안함 사건에 대해 지역의 안정을 위협하는 적대적인 행위라고 북한을 비난을 하는 것은 물론 향후 한국과 군사적으로 긴밀한 협조관계를 유지하고 대처해 나갈 것이라고 밝혔다. 비록 미국의 일각에서는 천안함 침몰 원인에 대해 의문을 제기한 사례도 있었지만, 미국정부는 공식적으로 천안함 침몰원인은 북한의 소행이라고 결론지었다. 지난 9월 16일 미국 상원 군사위원회가 개최한 한반도 현안 청문회에서도 미 국방부 당국자들은 북한의 어뢰 공격으로 천안함이 격침됐다는 판단을 상세히 보고하기도 하였다.⁹⁹⁾

천안함 사건의 해결방안에 대해서도 미국은 한국의 입장과 맥을 같이하고 있다. 이명박 대통령이 천안함 사건의 해결조건으로 북한의 잘못인정과 사과를 요구하는 정책기조와 궤를 같이하여 미국은 북한이 사과와 유감표명을 하기를 원하고 있다. 클린턴 미국 국무장관은 7월말 베트남에서 열린 아세안 지역안보포럼에 참석하여 북한의 천안함 등 도발행위를 강하게 비난하였으며, 북한의 도발적인 행위가 동북아뿐 아니라 전 세계에 심각한 위협이 되고 있다고 발표하였다. 또한 클린턴 국무장관은 천안함 사태 이후 한국과 미국이 실시하고 있는 군사훈련은 북한의 위협에 대처하는 것은 물론 한국에 대한 단호한 지지를 표시하는 것이라고 밝혔다. 로버트 게이츠 국방장관은 북한의 천안함 공격사건은 북한내부의 권력승계와 관련이 있다고 평가하고 북한이 추가 도발행위를 감행할 가능성이 있다고도 우려를 표시하였다. 이에 따라 북한의 도발행위를 방지하고 신호를 보내기 위해 한미 합동군사훈련을 실시

99) 『연합뉴스』, 2010년 9월 17일.

할 것이라고 밝히기도 하였다.¹⁰⁰⁾

천안함 사태는 북한의 비핵화 문제와 6자회담에 대한 미국의 입장을 재확인 시켜주기도 하였다. 기본적으로 미국은 북한의 변화가 없이는 한반도의 평화는 요원하다고 보고 있다. 그리고 북한의 변화가 있기 위해서는 유엔 안보리의 대북제재가 완전하게 이행돼야 한다고 보고 있다. 윌리엄 코언 전 미국 국방장관은 지난 9월 9일 강연을 통해 천안함 사태에 대해 북한이 책임을 지는 행동을 보이지 않는 이상 북핵관련 6자회담을 현시점에서 재개하는 것은 북한에 대한 보상으로 비취질 수 있기에 의미가 없다고 언급하였다. 그렇다고 6자회담을 종결시키자는 것이 아니라 우선 방위력을 강화한 다음 6자회담을 재개를 추진해야 한다고 말하였다. 성 김 미국 6자회담 특사도 천안함 사태이후 미국은 대북제재라는 틀에서 북한을 대하고 있지만, 언젠가 지 북한이 변화된 모습을 보이면 6자회담이나 비핵화 회담 등은 이루어질 수 있다고 밝혔다.¹⁰¹⁾ 그러나 미국 행정부 내에서 대북제재만이 북한을 변화시키는 유일한 방법이라는 시각이 팽배해 있는 것은 아니다. 미 국방부 관리에 의하면 미국의 정책목표는 한반도에서 긴장을 높이는 것이 아니기 때문에 천안함 문제는 외교적인 노력으로 해결해야 한다고 강조하기도 하였다.¹⁰²⁾

대체적으로 미국의 대외정책은 현실주의에 입각해 추진되었다. 여기서 말하는 현실주의란 국제정치학에서 일컫는 힘에 의한 정치라는 의미가 아니라 현실적으로 가능한 대안을 모색한다는 의미다. 미국 내 진보 혹은 보수 인사를 막론하고 북한이 단시일 내에 핵프로그램을 종결할 것이라고 믿는 사람은 거의 없다고 봐도 무방하다. 이것이 미국이 바라보는 현실이다. 아마도 한국 내에서 벌어지는 논란과 동일하게 미국 내부에서도 대화와 제재를 두고 끝없는 논쟁이 벌어질 것은 분명하다. 하지만 한 가지 확실한 것은 미국은 북한과 대화를 하더라도 대화를 통한 압박이라는 수단을 쓸 가능성이 짙다. 미국 내 전문가들의 설문조사에서는 5점 만점에 3.7점으로 보통 정도의 관심을 보였다(<그림 3-5> 참조).

100) 『Voice of America』, 2010년 8월 14일

101) 『중앙일보』, 2010년 7월 28일

102) 『New York Times』, 2010년 5월 24일

나. 일본

일본의 대북정책은 한국의 대북정책과 남북관계에 적지 않은 영향을 받고 전개된다. 탈냉전시대의 도래와 더불어 한국의 북방정책이 전향적으로 전개되면서 한소수교, 한중수교 등이 이루어지면서 그 영향으로 일본 역시 전후처리를 위한 외교차원에서 정치권을 중심으로 대북 접근전략을 적극적으로 추구하였다. 즉 1988년 서울 올림픽 개최 직전 일본의 다케시다(竹下) 내각은 북한에 대한 제재조치를 해제하였고, 나아가 일본의 가네마루(金丸信) 자민당 전 부총재는 1990년 9월 24~28일에 자민당과 사회당으로 구성된 대표단을 이끌고 평양을 방문하였다.¹⁰³⁾ 한소수교가 이루어지는 시기에 북한을 방문한 가네마루 전 자민당 부총재는 관계개선을 위한 교섭을 적극적으로 벌였다. 이에 북한은 전격적으로 국교정상화를 제의하였고, 그 결과 일본의 자민당, 사회당과 북한의 노동당 사이에는 동년 9월 28일 '3당 공동선언'이 발표되었으며, 북일 간에는 국교정상화를 위한 교섭이 전개되었다.

또한 1998년 국민의 정부가 출범하여 햇볕정책이 추진됨에 따라 남북관계가 교류와 협력으로 전개되자, 일본도 북일 관계의 개선을 추구하였다. 북일 양국 정부는 1999년 10월 18~20일에 싱가포르에서 재차 외교 당국자 간 접촉을 가졌고,¹⁰⁴⁾ 무라야마 전 총리를 단장으로 하는 초당파 국회의원단은 동년 12월 1~3일에 평양을 방문하여 북한 측과 국교정상화 교섭 재개 및 예비회담 연말 개최, 북일 적십자사 및 정부수준에서 인도적 문제 협의, 북일 간 교류와 왕래의 강화 등을 합의하였다.¹⁰⁵⁾

이로써 북일 관계는 1992년 11월의 제8차 회담 이후 중단된 국교정상화 교섭의 재개와 더불어 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 그리고 김대중 대통령이 2000년 6월 평양을 방문하여 최초의 남북정상회담을 가졌는데, 고이즈미 총리도 2002년 9월 17일 전후 최초의 북일 정상회담을 가지고 9·17 평양 공동선언을 발표하였다.

103) 일본의 자민당과 사회당으로 구성된 대표단이 북한방문을 하게 된 경위에 대해서는 田邊誠의 “日朝關係時代の幕あけ、アジアの平和と南北統一のために,” 『月刊社會黨』(1990년 12월號) 참조.

104) 일본 외무성의 우메모토 가즈요시(梅本和義) 동북아 과장과 북한의 외교부 송일호 일본과장 당 외교 당국자 등 3명이 참석하는 비공식회담을 가졌으나 별다른 진전은 나타나지 못했다.

105) 『동아일보』, 1999년 12월 3일, 12월 4일; 『朝日新聞』, 1999년 12월 1일, 12월 2일, 12월 3일, 12월 4일.

일본은 북한의 핵·미사일 발사 실험, 천안함 침몰사건 등과 관련해서도 한미일 공조를 기반으로 전략적으로 대응하였고 한국과의 긴밀한 협력을 추구하였다. 아울러 일본은 일본인 납치문제의 해결을 위하여 한국과의 협력을 중시하고 있다.

이와 같이 일본은 남북관계의 발전에 적지 않은 관심을 가지고 있으며 일본 전문가들의 대상으로 한 설문조사에서도 ‘남북관계 발전’에 대한 관심도는 5점 만점에 4점으로 나타났다(<그림 3-5> 참조).

다. 중국

남북관계에 대한 중국의 관심도는 비교적 높은 편이다. 중국 내 한반도문제 전문가들을 대상으로 한 설문조사에서 5점 만점에 4.3의 높은 관심도를 나타냈고, 북한의 비핵화와 한반도 평화체제에 이어 3위를 기록했다. 조사시점이 천안함 사태 이후라는 점도 무시할 수 없겠으나, 남북관계가 중국의 한반도정책에서 높은 비중을 차지하고 있음을 파악할 수 있다.

주지하는 바와 같이 중국의 한반도정책 목표는 한반도의 평화·안정 유지 및 영향력 확대에 집약된다. 경제발전에 주력하고 있는 중국은 한반도의 평화와 안정이 긴요하며, 책임대국으로서의 영향력 확대를 위해서도 교두보인 한반도에서의 영향력 확보는 필수적이다. 이의 일환으로 중국은 남북한과의 동시 발전을 추구해왔다. 최근에는 한미동맹 및 한미일 협력관계와 균형을 맞추기 위해 한국과의 전략적 협력 동반자관계를 추진하는 한편, 북한과의 우호협력관계 강화를 통해 한미(일) 협력관계에 대응함으로써 영향력을 유지하고자 한다. 이처럼, 중국은 남북한과의 관계를 동시에 발전시키는 것이 한반도 상황의 안정적 관리와 영향력 증대에 유리하다고 보고 있다.

이러한 중국의 목표를 달성하는데 가장 이상적이고 기초적인 환경은 남북관계의 안정 및 증진이다. 따라서 중국은 한국과의 실리협력관계를 중시하지만 동시에 북한의 생존에 필요한 경제협력과 지원도 지속하고 있다. 외교적 고립과 경제적 위기에 처한 북한을 지원함으로써 최적의 상황을 유지하기 위해서이다.

그동안 내정불간섭 원칙을 주장해 온 중국은 한반도문제에 대해서도 남북

당사자 간 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결되기를 희망하는 입장을 가지고 있다. 구체적으로 중국은 한반도의 평화와 안정에 기여하는 남북대화과 군사적 긴장완화 조치, 정전체제의 평화체제로 대체 등에 대해 지지한다. 실례로 1991년 남북기본합의서 체결과 2000년 남북정상회담 그리고 2007년 남북정상선언에 대해서도 중국은 역대 평화와 안정에 도움이 된다고 환영을 표시한 바 있다.¹⁰⁶⁾

반대로 중국은 한반도의 평화와 안정을 저해할 수 있는 남북관계의 긴장 및 위기 상황을 반대하는 입장이다. 경제성장에 주력해야 하는 중국의 국익에 저해되기 때문이다. 따라서 중국은 대북 제재·압박 및 봉괴유도 정책에 반대하는 한편, 경제교류협력을 통한 점진적인 변화를 유도하는 포용정책을 선호한다. 이에 따라 중국은 이명박 정부의 대북정책이 남북관계의 경색 및 긴장을 야기했다고 비판한다. 다만, 한반도의 평화와 안정이 국익에 유리하다고 판단하고 있기 때문에 북한의 핵·미사일 실험과 같은 긴장고조행위에도 반대하는 입장이다.

이러한 남북관계에 관한 중국의 입장은 2010년 3월 26일 발생한 천안함 사태를 통해 극명하게 드러났다. 중국은 천안함 사건 이후 애도의 뜻을 표명하고 객관적·과학적 조사결과를 주시하는 중립적 자세를 견지했다. 더욱이 천안함 침몰원인이 북한의 소행이란 조사결과(5.20)가 나온 이후에도 ‘냉정과 절제,’ ‘시비곡직에 근거한 객관적 판단,’ ‘한반도의 평화와 안정을 파괴하는 행위 반대,’ ‘대화를 통한 외교적 타결’ 등을 주장하며, 조사결과에 대해 긍정도 부정도 하지 않는 신중한 입장을 견지해왔다.¹⁰⁷⁾

이러한 중국의 신중한 입장은 천안함 사건이 보복 및 맞대응을 초래해 한반도의 긴장을 고조시킬 가능성에 대해 심각히 우려하였기 때문이다. 2010년 상하이 엑스포(5~10월)와 광저우(11월) 아시안게임의 성공적 개최를 위해서도 그렇다. 또한 천안함 사건이 한미 군사동맹을 강화하는 계기가 됨으로써 중국 영향력의 상대적인 약화 가능성에 대해서도 경계하고 있었다. 따라서 중국은 천안함 사건을 남북한 문제로 국한시키고 6자회담과 연계되지 않기를 희망해왔다. 그렇기 때문에 중국은 ‘천안함 사건과 김정일 방중은 별개’라며

106) “外交部发言人刘建超就朝鲜首脑第二次会晤,” <<http://www.fmprc.gov.cn>> (검색일: 2007.10.20)

107) 전병근, “천안함 침몰 사태와 중국 외교,”(Online series CO 10-21, 2010.5.31).

김정일 위원장을 설득함으로써 교착상태인 북미대화의 중재를 통해 6자회담을 재개할 수 있는 국면전환을 시도했던 것이다. 왜냐하면 중국은 천안함 사태가 국제사회의 북한 비난 여론 형성에 기여하고 이것이 유엔의 대북 추가제재로 이어져 북한의 극단적 조치를 자극하거나 북한정권의 붕괴를 야기함으로써 한반도의 상황을 더욱 복잡하게 만들 가능성에 주목하였기 때문이다.

따라서 중국은 한국과 미국을 비롯한 국제사회의 대북 강경조치를 견제하기도 하지만, 한반도의 긴장을 고조시키는 북한의 강경조치에 대한 견제도 시도한다.¹⁰⁸⁾ 실례로 중국은 김정일 위원장의 방중 시 ‘내정과 외교문제에 대한 전략적 소통 강화’에 합의하였는데, 이는 중국이 북한을 안정적으로 관리·통제하려는 시도로 해석된다.¹⁰⁹⁾

이처럼 중국은 한반도의 안정을 위해 남북관계의 긴장보다는 안정된 국면을 선호하며, 남북한이 직접대화를 통한 관계개선 및 발전을 이룰 수 있기를 기대한다. 한반도의 현상유지와 한반도문제의 안정적 관리가 경제발전에 주력해야 하는 중국의 국익에 가장 부합하기 때문이다. 따라서 중국은 천안함 문제가 유엔안보리에 회부된 후 러시아 등과 협의해 구속력이 약한 안보리 의장성명 채택(7.9)을 유도하였고, 이를 통해 천안함 사태를 가급적 종결시키고 6자회담 재개를 위한 국제사회의 대화국면 조성에 치중하였다.

라. 러시아

러시아는 접경국인 한반도가 동북아 불안정의 근원이 되고 있다고 판단하고 한반도에서의 긴장완화 및 평화와 안정을 위해서는 남북대화와 남북관계 발전이 필요하다는 입장을 취하고 있다. 또한 러시아 정부는 남북한 간의 긴장이 고조되는 경우 양측에 자제를 촉구하고 있다. 러시아의 남북관계 발전에 대한 관심도는 5점 만점에 45점으로 다른 주변국들보다 가장 높게 나타났다(<그림 3-5> 참조).

108) 한국의 대북 강경조치에 대응한 북한의 강경조치가 발표된 직후 북한의 천안함 사건에 대한 해명을 요구한 환치우(環球)시보의 사설(5.26)이 대표적인 예이다.

109) 배정호 외, “김정일 방중과 중국의 전략외교,” (Online series CO 10-15, 2010.5.18), pp. 10~12.

1991년 12월 13일 『남북기본합의서』가 채택된 이후 옐친 대통령은 노태우 대통령과의 서울 정상회담 시 1992년 11월 20일 발표된 ‘한러 공동성명’¹¹⁰⁾을 통해 남북한 간 대화의 의미 있는 진전을 위해서는 이 합의서가 충실히 이행되어야 함을 재확인하였다. 1999년 6월 발생한 제1차 연평해전과 관련하여, 러시아 외무부는 6월 15일 “이 사건에 대한 자세한 것을 논할 필요 없이 우리는 사건에 유감을 표시하고 양측에 자제하며 협상을 통해 해결할 것”¹¹¹⁾을 촉구함으로써 남북한 어느 일방에 편들기를 피하였다.

2000년 6월 제1차 남북정상회담이 개최되자 러시아는 남북정상회담이 탈냉전시대에 일어난 세계와 동북아시아의 급격한 변화 때문에 가능했고 김대중 대통령의 포용정책이 정상회담을 성공적으로 개최하는 데에 기여했다고 평가하였다. 또한 ‘6·15 공동성명’은 남북한 두 국가의 합법성을 실질적으로 서로 인정하는 것이기 때문에 남북정상회담은 사실상 남북한 평화공존의 첫 단계를 열고 있다는 입장을 취하였다.¹¹²⁾ 이러한 배경에서 푸틴 대통령은 2001년 2월 27일 서울에서 김대중 대통령과 정상회담을 가졌을 때 그의 대북 포용정책을 지지하였다. 그리고 러시아는 북한의 고립정책이나 북한정권 붕괴는 필연적으로 평양의 또 다른 군사도발, 주민들의 새로운 고통, 한국 자신에 대한 경제적 충격을 가져올 것이기 때문에 포용정책 이외의 다른 대안은 없다고 주장하였다. 또한 북한에게 원조를 주는 것과 북한으로부터 구체적인 양보를 얻어내는 것을 연결시키지 않아야 하고 북한과 같은 핏줄, 정서, 운명을 가진 한국이 앞장서서 노력해야 한다는 입장을 취하였다.¹¹³⁾

2002년 6월 29일 제2차 연평해전 발발 직후 러시아 언론들은 남북한 해군 간 서해 교전사태를 비중 있게 전하면서도 이 사건이 향후 남북관계에 미칠 영향 등에 대한 평가는 자제하였다.¹¹⁴⁾ 이는 푸틴 대통령이 남북한에 균형된 정책을 추진하는 상황에서 어느 일방을 옹호하지 않겠다는 러시아 언론들의 의지를 표명한 것으로 분석된다.

110) 외무부, 『러시아연방 개황』(서울: 외무부, 1995. 9), pp. 189~194.

111) “Russia Urges Restraint Between Korea,” 『Russia Today』, <<http://www.russiatoday.com/news/>> (검색일: 1999년 6월 22일).

112) 블라드렌 마티노프, “한반도 평화정착을 위한 러시아의 역할,” 『한반도 평화정착과 국제협력』(남북정상회담 1주년 기념 통일연구원 국제학술회의, 2001.6.13), pp. 126~127.

113) 위의 글, pp. 128, 134~135.

114) “러시아언론 ‘서해 교전’ 보도 … 평가는 자제,” 『연합뉴스』, 2002년 7월 1일.

2007년 10월 2~4일 평양에서 노무현 대통령과 김정일 국방위원장 간에 제2차 남북정상회담이 개최되자, 라브로프 외무장관은 남북정상회담이 한반도에서 안보와 평화의 시대를 열 수 있기를 희망한다고 말했다. 그리고 러시아는 남북한이 철도 연결을 포함한 경제협력 사업을 확대·발전시키기로 한데 대해 높은 관심을 표명하면서 회담 성과를 긍정적으로 평가하였다.¹¹⁵⁾

메드베데프 대통령도 한반도에서 분쟁은 국제상황과 러시아에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단하고 남북한과 건설적 관계를 유지하면서 남북대화를 증진시키려고 노력하고 있다.¹¹⁶⁾ 그러나 러시아는 이명박 정부 출범이후 보수세력인 남한 정부의 주요 어젠다가 북한체제 붕괴라고 판단하고 남북관계에 큰 불만을 가지고 있다. 즉 러시아는 우리 정부가 제의하는 대화나 경제 지원도 북한체제 붕괴를 위한 수단으로 이해하고 있는 것이다. 또한 러시아는 우리 정부의 이러한 정책 때문에 북한이 인위적으로 남북관계 긴장을 고조시키고 있으며 북한군에서는 이를 주민통제 수단으로 활용하고 있는 것으로 고려된다는 입장이다. 북한은 북미 대화가 이루어져 협상지위가 강화되었다고 판단하면 비로소 남북대화에 응할 것으로 러시아 측은 전망하고 있다.¹¹⁷⁾

남북한에 균형된 정책을 수행하고 있는 러시아는 2009년 11월 10일 발생한 대청해전과 관련해서도 분쟁지역인 서해 NLL에서 1999년과 2002년에 이어 남북한 함정이 무력 충돌하여 북한 측이 상당한 손상을 입었다는 사실만을 전하면서 남북관계에 대한 평가나 전망을 자제하였다.¹¹⁸⁾ 남북정상회담을 적극 지지하고 있는 러시아는 정상회담 개최를 위한 2009년 말의 남북한 접촉이 실패한 원인을 남북한 양측에서 찾고 있다. 즉, 북한은 대규모 지원을 요구한 반면, 남한은 북한이 서울과는 아무런 관계가 없다고 주장하는 핵문제를 가지고 협상하길 희망했다는 것이다.¹¹⁹⁾ 브누코프 주한 러시아대사는 2010년 2월 5일 기자회견에서 남북정상회담을 ‘적극 지지’하면서도 성사 가능성에

115) "RF hopes Korean peninsula would become peace zone," <<http://www.ruvr.ru>> (검색일: 2007. 10. 3); "(10.4선언)러 '언론 경제협력 성과에 관심,'" <<http://app.yonhapnews.co.kr>> (검색일: 2007. 10. 4).

116) "The Foreign Policy Concept of the Russian Federation approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation," <<http://www.mid.ru>> (검색일: 2008.7.12), p. 18.

117) 2009년 4월 13일 모스크바 「루스키 미르 재단」의 Georgy Toloraya 박사와의 면담내용이다.

118) "Navies of two Koreas clash in Yellow Sea, North 'suffers damage,'" <<http://en.rian.ru>> (검색일: 2009.11.10).

119) 2010년 6월 21일 모스크바에서 Georgy Toloraya 박사와의 면담내용이다.

대해서는 즉답을 피했다. 그의 유보적인 태도는 상기와 같은 남북한의 현격한 입장차이 때문인 것으로 분석된다.

2010년 3월 26일 천안함 사건이 발생하자 이로 인한 한반도 상황의 불안정을 우려한 러시아는 사건직후 남북한의 입장만을 소개하는 중립적 태도를 취했다. 즉 “남한 측에서는 함정이 북한의 어뢰에 맞았다는 추측이 있다”고 전하는 한편, “조선중앙방송은 서울이 완전한 조사도 없이 천안함 침몰에 대해 평양을 비난했다고 말했다”¹²⁰⁾고 전하였다. 국제조사팀이 5월 20일 천안함은 북한 잠수정 어뢰에 의해 침몰했다는 의혹을 확인하자, 러시아는 조사결과가 남북한 간의 이미 냉각된 관계를 더욱 악화시키고 평양의 핵무기와 미사일 개발 프로그램을 중단시키려는 국제적 노력을 위협할지 모른다는 입장을 취하였다.¹²¹⁾ 메드베데프 대통령은 5월 25일 이명박 대통령과 전화통화에서 자제를 보이고 한반도 상황을 더 고조시키지 않도록 요청했고 국제조사 결과를 검토하기 위해 러시아 전문가대표단을 5월 31일 한국에 파견하였다.

우리 정부는 천안함 사건을 유엔안보리에 회부하여 대북 추가제재를 모색 하였으나, 러시아와 중국은 북한이 국제제재 때문에 경제가 어려운 상황에서 추가제재의 경우 완전 고립될 것을 우려해 제재에는 반대하는 입장을 취하였다. 그리고 메드베데프 대통령은 천안함 사건으로 악화된 한반도 상황의 평화적 해결과 6자회담의 조속한 재개를 희망하였다.¹²²⁾ 러시아가 참석한 캐나다 G8 정상회의가 6월 26일 채택한 선언문의 34항은 천안함 관련 내용을 포함하고 있다. 이 선언문은 합동조사단이 전함의 침몰에 북한이 책임 있다고 결론 내린 사실을 밝히고 이를 초래한 공격을 규탄하였다. 그리고 중리의 반대로 유엔안보리 결의안 대신 의장성명이 7월 9일 채택되었는데, 이 성명은 안보리는 북한이 침몰에 책임이 있다는 조사단의 보고에 비추어 깊은 우려를 표시하면서도 사건과 관련 없다는 북한을 포함한 관련국들의 반응에 유의한다고 밝힘으로써 중립적 입장을 표명하였다.¹²³⁾

천안함 사건과 관련하여, 국내의 일부에서는 남북한 간의 군사적 충돌을

120) “Pyongyang denies involvement in sinking of S.Korean vessel,” <<http://en.rian.ru>> (검색일: 2010.4.17).

121) “N.Korean attack ‘challenge to international peace’ – White House,” <<http://en.rian.ru>> (검색일: 2010.5.20).

122) “Medvedev calls for peaceful solution to Korean crisis,” <<http://en.rian.ru>> (검색일: 2010.6.3).

123) “[전문] 유엔안보리 천안함 의장성명,” <<http://blog.ohmynews.com/sotong/266251>>

우려하고 있다. 그러나 러시아의 한반도문제 전문가들은 북한이 경제난에 처한 상황에서 군사대결을 희망하지 않을 것이라는 판단과 아직까지 한국의 전시작전통제권을 가지고 있는 미국의 승인 하에서만 전쟁이 가능하다는 입장에 근거하여 남북한 간 전쟁 발발 가능성을 낮게 보고 있다.¹²⁴⁾

마. 북한

북한은 2012년까지 ‘강성대국의 대문을 활짝 열어 놓는다’는 목표를 제시하고 있다. 그러나 현재 상황에서 볼 때, 2012년까지 북한의 대내정세가 뚜렷하게 개선될 가능성은 없어 보인다. 향후 4년 북한 정세와 관련해서는 정당성, 유효성, 통제성, 연대성을 중심으로 전망해 수 있다.¹²⁵⁾

정당성 측면에서는 김정일 개인독재가 지속되는 가운데 당·군·정의 견제와 균형이 지속될 것이다. 유효성과 관련해서 북한의 경제난은 정책적 한계에 기인한 것이라기보다 ‘우리식 사회주의’의 구조적 모순에 따른 것이므로 지속될 것이다. 치산치수가 제대로 안되어 있는 상태이기 때문에 자연재해도 계속 있을 것이다. 시장의 확산 및 고유가·고물가에 따른 피해도 증가할 것이며, 내부 양극화는 더욱 심화될 것이다. 그리고 국방공업우선주의 원칙 하에서 농업과 경공업 생산을 증대하기 위한 보수적 정책을 지속할 것이다. 통제성에 있어서는 경제난과 사회적 빈부 양극화에 따른 불만을 통제하기 위해 강압정책을 지속할 것이며, 통제력 유지 확대를 위해 체제결속 정책을 더욱 강화할 것이다. 연대성과 관련해서는 경제난 해결과정에서 외부원조 증대와 더불어 외부사조의 유입이 증가할 것이다. 미국과의 관계개선 과정에서도 반미주의 대체재를 모색해야 한다. 따라서 외부정보 확산이 체제불안정을 초래하지 않도록 정보통제는 더욱 강화할 것이다.

한편 김정일 국방위원장의 건강이 급격히 나빠져서, 유고상황이 발생할 경우 후계체제 구축과정에서 상층부 권력투쟁이 발생할 가능성도 배제할

124) “New War unlikely over sinking of S. Korean warship—Russian experts,” (<http://en.rian.ru>) (검색일: 2010.5.27).

125) 박형중, “1990년대 이후 북한체제변화 추동요인과 전개과정” (전북지역통일교육센터 발표논문, 2009.9.17); 허문영, “김정일 정권의 안정성과 지속성,” 국제정치학회 발표논문 (1994.12); 허문영, “북한의 생존전략과 진로,” 『정책연구』(국가안보정책연구소, 1999).

수 없다. 또한 북한이 비핵화를 추진하고, 개혁개방으로 정치적 결단을 내릴 때에도 이로 인해 기득권을 상실하게 될 군부에 의해 반발이 강하게 일어날 가능성도 있다. 반면에 북한이 핵을 포기하지 않고 강경군사노선을 지속할 때, 주변국과의 관계가 악화되면서 내부경제 상황이 더욱 나빠져 민중의 불만이 극도로 고조될 경우, 북한은 매우 어려운 처지에 빠지게 될 수도 있다.

대남정책은 체제유지를 위한 협력과 대결정책을 선별 추진할 것으로 예상된다. 북한의 대남정책은 2000년 6·15 공동선언이후 진행되어온 ‘민족공조론(우리민족끼리)’에 기초한 것이라 할 수 있다. 민족공조에는 3차원이 있다. 경제난을 해소하기 위한 ‘실리 민족공조’와 안보난 해소를 위한 ‘반미 민족공조’ 그리고 북한중심의 통일을 이룩하기 위한 ‘통일 민족공조’가 그것이다.¹²⁶⁾ 북한은 남북회담도 이런 맥락에서 활용하고 있다. 따라서 북한은 남북대결구도를 장기적으로 지속하기가 쉽지 않다. 남북관계를 진전시키지 않고, 경제난과 대미관계를 근본적으로 해결하기가 어렵기 때문이다. 물론 남북대결구도를 지속할 수도 있다. 그러나 그 경우, 고난과 고립 속에서 북한은 점진적 자멸의 길로 갈 수밖에 없다. 따라서 필자는 북한이 적어도 금년 상반기까지 남북대결 구도를 지속하고, 미국 오바마 정부의 대북정책이 본격적으로 드러나게 될 금년 하반기부터는 다시 남북관계개선에 임할 가능성이 큰 것으로 전망한 바 있다.¹²⁷⁾ 물론 진보적인 오바마 대통령과 보수적인 이명박 대통령의 한미 간에 정책적 불협화음이 나타나게 될 경우, 북한은 전통적 통미봉남 전략을 다시 구사할 수 있다.

향후 4년 북한의 대남정책 또한 목표와 추진의도에 있어 지난 시기와 크게 달라지지 않을 것으로 전망된다. 다만 만성적인 경제난으로 인해 북한은 남한과의 관계개선을 모색할 것이다. 그러나 김정일 정권의 안정성을 우선적으로 고려하는 정치우선사회인 북한으로서는 정치적 자존심을 포기하면서까지 남북대화에 임할 것으로 보기는 어렵다. 따라서 북한은 ‘우리식 사회주의’ 체제유지를 위해 남북당국 관계에서 우세한 거래조건을 유지하기 위해 계속 노력할 것이다. 예컨대 핵폐기 협상과정을 통해 대미 관계 수립을 이뤘내고자

126) 허문영, 『6·15 공동선언이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화』 (서울: 통일연구원, 2005).

127) 허문영, “새로운 대북정책 추진방안,” 김규륜 외, 『이명박 정부 대북정책의 체계 및 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2008) p. 43.

할 것이며, 이를 통해 한국에 대한 외교적 우위 확보와 더불어 한반도 평화체제 구축 협상과정에서도 한국에 대한 우월적 협상지위를 확보하고자 할 것이다. 남북대화에 있어서는 당국대화를 의제와 속도 조절을 통해 북한의 의도대로 끌어가자 할 것이며, 한국정부를 우회하여 한국 내 야당 정치세력과 연대확대를 모색할 것이다. 이를 통해 남남갈등을 심화시켜 한국정부의 대북 협상력을 약화시킬 수 있고, 궁극적으로는 북한에 대한 공세적 협상을 좌절시켜 북한체제를 방어하고자 할 것이다. 또한 남북 경제교류·협력에 대해서는 개혁·개방을 최소화하고 내부정치에 영향력을 최소화하는 방향에서 추진할 것이다. 군사부문에 있어서는 때때로 군사적 긴장조성에 대한 협박 또는 실제적 작전을 통해 한국 정부와 사회에 영향을 주려할 수 있다. 북한의 남북관계 발전에 대한 관심도는 한반도통일이나 탈북자 등의 다른 사안에 비해 다소 낮은 3.2점을 기록했다(<그림 3-5> 참조).

바. 남한

남북정상회담 추진 등 남북관계 발전을 위한 다양한 정책옵션들이 제기되던 것이 2010년 연초의 한국 입장이었다. 그러나 3월 26일 천안함 침몰 사건이 발생한 이후부터 상황은 급격히 냉각되었다. 사상 초유의 사태로 말미암아 한국 정부는 남북관계 발전의 측면보다는 진상 규명과 안보 공고화를 위해 매진하였다. 이에 따라 불가피하게 한반도에는 군사적인 긴장감이 감돌았고, 이러한 상황에서 남북관계의 발전을 도모하는 것은 불가능해 보였다.

한국정부는 천안함 사건을 계기로 미국과의 군사훈련을 통해 재발방지를 위한 대북 군사적 시위를 진행하였다. 대표적으로 먼저 7월 말 동해에서 ‘불굴의 의지’ 훈련은 미 7함대 소속 항공모함 조지워싱턴호를 참여시킴으로써 한미연합전력의 위력을 과시하였다. 이후 9월과 10월에 걸쳐 한미연합 대잠수함전 훈련을, 10월 중순에는 ‘대량살상무기 확산방지구상(PSI)’ 훈련을 부산 앞바다에서 실시하였다. 이러한 한미 양국의 군사훈련에 대해 북한은 “북남 관계를 전쟁 접경으로 몰아가는 무장도발행위이며, 이런 북침전쟁 대결책을 당장 걷어치워야 한다”¹²⁸⁾고 비난하였다. 천안함 사건의 발생과 이에 따른 한미 양국의 무력시위에 따라 남북관계 발전의 가능성은 봉쇄되는 듯이

보였다. 그러나 한편으로 북한 조선적십자회가 9월 10일 이산가족 상봉과 이를 위한 적십자 실무접촉을 전격적으로 제안함으로써 천안함 사건으로 얼어붙은 남북관계가 변화의 가능성을 보이고 있다.

천안함 사건 이후 5월 24일에 한국정부가 개성공단을 제외한 남북교역·교류를 중단하는 ‘5.24조치’를 발표함으로써 남북관계에 위기감이 조성되었다. 이에 북한은 5월 26일 판문점 적십자 연락사무소와 해운 당국 간 통신 차단 통보, 개성공단 내 남북경제협력협회사무소에 근무하는 통일부 직원을 추방하는 조치를 취하였다. 또한 8월 8일에는 동해상에서 한국어선 대승호를 나포하고, 다음 날인 9일에는 서해 북방한계선(NLL) 인근에 해안포 130여발 발사함으로써 위기가 고조되었다. 그러나 이런 위기 속에서도 남북관계를 전면적으로 냉각시키지 않으려는 한국의 노력이 부분적으로 전개되었다. 8월 13일 한국 정부는 ‘5.24조치’ 이후 대북 민간단체의 방북 승인을 재개하였고, 8월 26일에는 적십자사를 통해 북한의 조선적십자회에 북한의 수해복구를 지원할 의사가 있음을 전달하였다. 안보적인 이유로 남북관계가 경색된 것은 사실이지만 경제협력과 인도주의적 지원의 통로를 전면적으로 폐쇄한 것은 아니었다.

한국정부의 이러한 노력에 따라 북한은 9월 7일 나포한 대승호와 선원 7명 동해 NLL을 통해 귀환시키는 유연한 대응을 보였다. 급기야 9월 10일 북한 조선적십자회는 추석맞이 이산가족 상봉을 제의함으로써 국면 전환을 모색하는 행동을 보였다. 한층 누그러진 분위기 속에서 9월 14일 한국 정부는 대북 유화조치의 일환으로 개성공단 체류인원을 900명으로 증원함으로써 5.24 조치 이전의 90% 수준으로 개성공단을 정상화시켰다.

그러나 여전히 남북관계 발전을 위해서는 천안함 사건 등 지난 문제들에 대한 북한의 사과와 진상 규명 및 재발 방지를 위한 조치들이 필요하다. 한국 정부로서는 이 문제에 대한 매듭 없이는 더 이상 앞으로 나아갈 수 없는 상황이기 때문이다. 개성공단에 대한 규제 완화에도 불구하고 한국정부의 공식 입장은 “개성공단에 대한 신규투자와 추가투자가 금지되는 등 5.24조치의 기초와 원칙은 유지되고 있다”¹²⁸⁾는 것이다. 한편 10월 말 성사된 이산가족

128) 『조선중앙통신』, 2010년 10월 19일. 같은 날짜 『노동신문』과 『민주조선』 등에서도 같은 논조의 대남 비난이 제기되었다.

상봉의 협상과정에도 북한은 줄곧 금강산관광 재개와 이산가족 상봉을 연계 하려고 하였으나, 한국정부는 박왕자씨 사건에 대한 매듭 없이는 금강산관광 재개가 힘들다는 입장을 보였다.

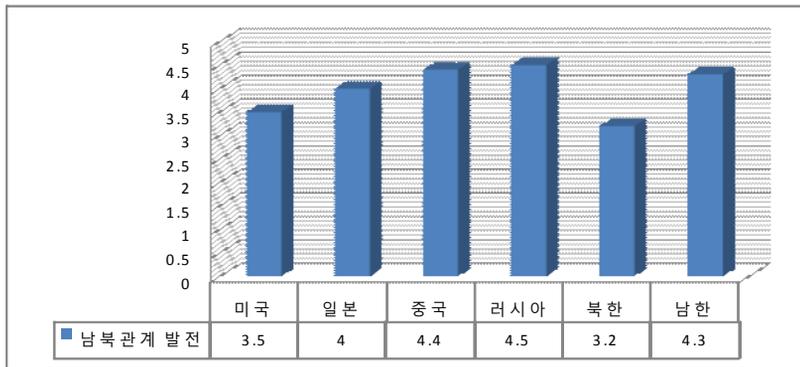
정부는 남북관계와 관련된 법과 제도의 문제점을 수정·보완하여 변화된 상황에 효율적으로 대처하는 한편, 남북교류협력절차를 간소화하여 대북 투자와 남북 간 왕래를 더욱 용이하게 하였다. 이와 함께 남북협력 기금 관련 법령의 개정, 남북교류협력추진협의회 정비 등을 통하여 남북협력기금의 투명성을 제고하고 전문적 관리 역량을 확충하였다. 또한 정부는 대북정책 추진 과정에서 유관부처 관계자 및 민간전문가의 참여를 제도화하기 위한 노력을 지속하였다.

이명박 정부 출범 이후 한국은 남북교류협력절차 간소화 및 남북협력기금 투명성 제고 등을 위해 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법 시행령」 및 「시행규칙」을 개정하는 등 교류협력 관련 법·제도 개선을 추진하였다. 또한 ‘남북교류협력시스템’을 개선하여 확대·발전된 교류협력 업무를 효율적으로 지원할 수 있도록 하였다. 그러나 이러한 기반 조성이 현실화되는 데에는 넘어야 할 산이 많은 것이 사실이다. 대표적으로 노무현 대통령과 김정일 위원장의 ‘10·4남북정상선언’에 남북한 간의 상이한 인식은 출범 초기부터 남북관계 발전을 저해하는 근본적인 요소로 작동하고 있다. 또한 북한과의 관계정립을 새롭게 하는 과정에서 천안함 사건이 발생함으로써 남북관계 발전의 정책 우선순위는 뒤로 미뤄질 수밖에 없었다.

이와 같은 현실적 조건 때문에 ‘남북관계 대한 발전’에 대한 설문에서 5점 만점에 4.3점으로 러시아나 중국보다 낮은 관심을 나타내고 있다. 남북관계 발전에 대한 현실과 이상의 차이가 이러한 결과로 나타난 것으로 보인다 (<그림 3-5> 참조).

129) 『연합뉴스』, 2010년 9월 14일.

<그림 3-5> 남북관계 발전에 대한 한반도 주변국의 관심도



사. 소결

남북관계 발전에 대한 설문조사 결과, 예상외로 남한과 북한보다 타 국가들의 관심도가 더 높았다. 이는 남북관계의 변화에 따라 급변하는 정세와 동북아 환경, 핵 안보 등에 대한 민감함과 연관지어 볼 수 있다. 러시아, 중국이 이에 대한 관심이 높았던 반면 미국과 일본은 자국의 이해관계에 따라 남북관계 발전의 문제를 바라보고 있는 것으로 판단된다.

미국은 남북관계 발전에 대해 적극적인 지지보다는 유보적인 입장을 취해 왔으나 오바마 정부는 남북한 간의 경제협력에 적극적인 입장을 표명하였다. 하지만 미국은 북한 핵의 완전한 폐기가 이루어진 이후에야 북한이 국제사회에 경제적으로 진입하기 위한 지원을 시작할 수 있을 것이다. 한편 미국은 천안함 사건에 대해 지역의 안정을 위협하는 적대적인 행위라고 북한을 비난을 하는 것은 물론 향후 한국과 군사적으로 긴밀한 협조관계를 유지해 나갈 것이라고 밝혔다.

일본의 대북정책은 한국의 대북정책과 남북관계에 적지 않은 영향을 받고 전개되었다. 탈냉전시대의 도래와 더불어 한국의 북방정책이 전향적으로 전개되면서 한소수교, 한중수교 등이 이루어지면서 그 영향으로 일본 역시 전후 처리를 위한 외교차원에서 정치권을 중심으로 대북 접근전략을 적극적으로 추구하였다. 또한 1998년 국민의 정부가 출범하여 햇볕정책이 추진됨에 따라 남북관계가 교류와 협력으로 전개되자, 일본도 북일 관계의 개선을 추구하였

다. 일본은 북한의 핵·미사일 발사 실험, 천안함 침몰사건 등과 관련해서도 한미일 공조를 기반으로 전략적으로 대응하였고 한국과의 긴밀한 협력을 추구하였다. 아울러 일본은 일본인 납치문제의 해결을 위하여 한국과의 협력을 중시하고 있다.

중국의 한반도 정책 목표는 한반도의 평화·안정 유지 및 영향력 확대로 요약된다. 경제발전에 주력하고 있는 중국은 한반도의 평화와 안정이 긴요하며, 책임대국으로서의 영향력 확대를 위해서도 교두보인 한반도에서의 영향력 확보는 필수적이다. 이의 일환으로 중국은 남북한과의 동시 발전을 추구해 왔다. 최근에는 한미동맹 및 한미일 협력관계와 균형을 맞추기 위해 한국과의 전략적 협력 동반자관계를 추진하는 한편, 북한과의 우호협력관계 강화를 통해 한미(일) 협력관계에 대응함으로써 영향력을 유지하고자 한다. 이러한 중국의 목표를 달성하는데 가장 이상적이고 기초적인 환경은 남북관계의 안정 및 증진이다. 따라서 중국은 한국과의 실리협력관계를 중시하지만 동시에 북한의 생존에 필요한 경제협력과 지원도 지속하고 있다.

러시아는 접경국인 한반도가 동북아 불안정의 근원이 되고 있다고 판단하고 한반도에서의 긴장완화 및 평화와 안정을 위해서는 남북대화 및 남북관계 발전이 필요하다는 입장을 취하고 있다. 또한 러시아 정부는 남북한 간의 긴장이 고조되는 경우 양측에 자제를 촉구하고 있다. 러시아는 남북한에 균형된 정책을 추진하는 상황에서 어느 일방을 옹호하지 않는다.

북한은 2012년까지 ‘강성대국의 대문을 활짝 열어 놓는다’는 목표를 제시하고 있다. 그러나 현재 상황에서 볼 때, 2012년까지 북한의 대내정세가 뚜렷하게 개선될 가능성은 없어 보인다. 향후 4년 북한 정세와 관련해서는 정당성, 유효성, 통제성, 연대성을 중심으로 전망해 볼 수 있다. 정당성 측면에서는 김정일 개인독재가 지속되는 가운데 당·군·정의 견제와 균형이 지속될 것이다. 유효성과 관련해서 북한의 경제난은 정책적 한계에 기인한 것이라기보다 ‘우리식 사회주의’의 구조적 모순에 따른 것이므로 지속될 것이다. 통제성에 있어서는 경제난과 사회적 빈부 양극화에 따른 불만을 통제하기 위해 강압정책을 지속할 것이며, 통제력 유지 확대를 위해 체제결속 정책을 더욱 강화할 것이다. 연대성과 관련해서는 경제난 해결과정에서 외부원조 증대와 더불어 외부사조의 유입이 증가할

것이다. 한편 김정일 국방위원장의 건강이 급격히 나빠져서, 유고상황이 발생할 경우 후계체제 구축과정에서 상층부 권력투쟁이 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 또한 북한이 비핵화를 추진하고, 개혁개방으로 정치적 결단을 내릴 때에도 이로 인해 기득권을 상실하게 될 군부에 의해 반발이 강하게 일어날 가능성도 있다. 반면에 북한이 핵을 포기하지 않고 강경군 사노선을 지속할 때, 주변국과의 관계가 악화되면서 내부경제 상황이 더욱 나빠져 민중의 불만이 극도로 고조될 경우, 북한은 매우 어려운 처지에 빠지게 될 수도 있다. 대남정책은 체제유지를 위한 협력과 대결정책을 선별 추진할 것으로 예상된다. 북한의 대남정책은 2000년 6·15 공동선언이후 진행되어온 ‘민족공조론(우리민족끼리)’에 기초한 것이라 할 수 있다. 향후 4년 북한의 대남정책 또한 목표와 추진의도에 있어 지난 시기와 크게 달라지지 않을 것으로 전망되지만 만성적인 경제난으로 인해 북한은 남한과의 관계개선을 모색할 것이다. 그러나 김정일 정권의 안정성을 우선적으로 고려하는 정치우선사회인 북한으로서는 정치적 자존심을 포기하면서까지 남북대화에 임할 것으로 보기는 어렵다. 따라서 북한은 ‘우리식 사회주의’ 체제유지를 위해 남북당국 관계에서 우세한 거래조건을 유지하기 위해 계속 노력할 것이다.

2010년 연초의 한국 입장은 남북정상회담 추진 등 남북관계 발전을 위한 다양한 정책옵션들이 제기되었던 것이다. 그러나 금년 3월 천안함 침몰 사건이 발생한 이후부터 상황은 급격히 냉각되었다. 천안함 사건 이후 5월 24일에 한국정부가 개성공단을 제외한 남북교역·교류를 중단하는 ‘5.24조치’를 발표함으로써 남북관계에 위기감이 조성되었다. 남북관계 발전을 위해서는 천안함 사건 등 지난 문제들에 대한 북한의 사과와 진상 규명 및 재발 방지를 위한 조치들이 필요하다.

5. 한반도 평화체제

가. 미국

한반도 평화체제 구축은 한국전쟁의 유산으로 형성된 불안정한 정전상태

와 군사적 대립구도를 청산하고 항구적 평화를 정착시키는 것을 의미한다. 이에는 다양한 조치들이 필요한데, 2005년 9·19공동성명에서 합의한 바와 같이 평화협정 체결 및 보장, 한반도비핵화, 남북한 군비통제, 북미관계 정상화 등을 들 수 있다.

북한은 기본적으로 미국의 대북 적대정책이 핵문제를 비롯하여 한반도 평화를 저해하는 요인이라고 보는 반면, 미국은 한반도에서 평화체제가 이루어지려면 북한의 비핵화가 선행돼야 한다는 입장이다. 이러한 미국의 입장은 부시 행정부시절 다소 변화가 있는 것처럼 감지되기도 하였는데, 이는 젤리코 구상 때문이었다. 라이스 국무장관의 자문관인 젤리코 고문이 2005년 라이스 장관에게 보고한 젤리코 보고서(Zelikow Report)의 대북전략 구상은 유럽에서의 경험을 바탕으로 한반도에서의 정전상황을 평화조약으로 바꾸고 동북아의 새로운 평화안전을 위한 다자들을 구성하자는 내용이었다. 이러한 구상을 통해 미국이 지역안전과 북핵문제를 동시에 해결한다는 것이었다. 이를 배경으로 라이스 외교안보팀은 테러지원국 지정해제, 에너지 경제지원, 대미관계 정상화, 평화협정 체결 등 북한의 관심사 전반을 핵문제와 동시에 연계하는 포괄적인 접근을 추진하였다. 이에 따라 미국은 2005년 9·19 공동성명에서 한반도의 항구적 평화체제에 대한 협상을 가질 것을 합의하게 되었다. 이어서 2006년 4월 미중 정상회담에서 부시대통령은 후진타오 주석에게 핵폐기 시 대북 평화협정 체결의사를 전달하였다. 2006년 11월 하노이 APEC 정상회담에서 부시 미국 대통령은 ‘한미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언’을 채택하였고, 한국전 종전선언의 가능성을 언급하기도 하였다.

하지만 평화체제와 북한핵에 접근하는 미국의 입장은 변화를 보이기보다는 꾸준히 핵포기를 우선시 하였다고 평가할 수 있다. 2006년 한미정상회담 직후 스노 백악관 대변인은 “만일 북한이 핵프로그램을 포기하고 더 이상 핵야망을 포기한다면, 미국이 취할 수 있는 구체적인 목록 중에는 한국전쟁의 종결을 선언하고 경제협력과 문화, 교육 등 분야에서의 유대를 강화하는 게 포함되어있다”고 언급하였다.¹³⁰⁾ 이후 2006년 12월 크리스토퍼 힐 차관보는 북경에서 김계관 부부장을 만나 핵무기와 모든 핵프로그램의 완전포기를

130) <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/11/20061119-5.html>> (검색일: 2006.11.19)

전제로 평화협정, 북미 관계 정상화, 에너지 및 경제지원, 테러지원국 지정 해제 등을 제시하였으며, 이후 이루어진 2.13합의에서는 미국의 입장이 반영되어, 비핵화, 북미 관계 정상화, 일북 관계 정상화, 경제 에너지 지원, 동북아 평화 및 안보조치 등의 4개 분과위가 구성되었다. 2007년 9월 7일 시드니 APEC 정상회담에서는 부시대통령이 북한이 핵을 폐기할 경우 한국전을 종식시킬 수 있다고 말하는 등 선택포기에 대한 입장을 계속해서 확인시켰다.

오바마 정부의 평화체제에 대한 입장도 기존 부시 정부와 같은 선상에서 이어지고 있다고 보인다. 비록 오바마 행정부 초기 Center for American Progress에서 나온 보고서 “Change for America: A Progressive Blueprint for the 44th President”에서는 오바마 대통령의 주요 대북정책으로 취임 100일 내에 평양에 특사파견, 북미관계 개선을 들고 있으며, 북미간 고위급 직접대화의 가능성을 북한에 알려야 한다는 내용을 싣고 있다.¹³¹⁾ 또한 2009년 2월에 Atlantic Council에서 출간된 보고서는 오바마의 대북정책이 포괄적 해결(comprehensive settlement)을 추구해야 한다고 주장하면서, 이를 위한 여러 개의 목표 중 하나로 ‘한반도에서의 전쟁방지를 위한 지역평화와 안전 구축’을 언급하고 있다.¹³²⁾ 하지만 오바마 행정부 역시 북한의 핵포기를 전제로 삼는 대북정책을 포기하지 않을 듯 보인다. 2010년 7월 21일 개최된 한미 외교 국방장관 회담에서도 힐러리 클린턴 국무장관은 북한이 핵포기에 대한 의지를 보여야만 6자회담과 같은 북한과의 대화가 이루어질 것이라고 말하는 등 북한의 선택포기에 대한 미국의 입장은 앞으로도 계속될 것이라고 전망된다. 미국은 한반도 평화체제문제에 있어 비핵화가 선행되어야 한다는 입장으로 설문조사 결과에서도 5점 만점에 1.9점으로 동북아안보협력 사안 다음으로 가장 낮은 관심도를 보이고 있다(<그림 3-6> 참조).

나. 일본

일본은 정전협정에 참가하지 않았으므로 이 사안에 대해 직접적인 역할을

131) “Change for America: A Progressive Blueprint for the 44th President,” Center for American Progress, November 2008.

132) “Achieving Peace and Security in Korea and Northeast Asia: A New US Diplomatic Strategy toward North Korea,” The Atlantic Council of the United States, February 2009.

수행할 수 있는 입장은 아니다. 그러나 일본은 아시아·태평양 지역 및 동북아 지역에서의 미일 역할분담에 따른 군사적 역할 확대 및 이를 위한 군사력의 질적 증강 등에 기인한 대북 억지력의 강화를 통하여 한반도 긴장완화 및 평화체제를 환경조성에 기여할 수 있다.

일본은 하드파워(hard power)인 군사력의 질적 증강은 물론 주일미군의 재편과 기지의 공유·공영에 따른 군사적 연대 강화,¹³³⁾ 일본 및 주변지역의 급변사태에 대비한 법안의 정비,¹³⁴⁾ 정보기관의 강화, 자위대 통합능력의 강화 등 소프트파워(soft power)의 증강을 통하여 국제사회에서의 군사적 역할 확대를 추구하고 있는데, 일본의 자위대는 주한 미군과 연계되는 주일미군과의 긴밀한 전략적 연대를 강화하면서 대북 억지력 약화를 추구하고 있다.

특히 한반도 급변사태 시, 일본 자위대의 주요역할은 일본 영해 및 공해상과 국내에서 수행되며, 주일미군과 자위대와 공조체제도 전개된다.¹³⁵⁾ 즉, 미사와(三澤), 요코스카(橫須賀), 사세보(佐世保), 이와쿠니(岩國) 등의 주일 미군기지에 주둔해 있는 해·공군이 한반도로 출동하고 아울러 오끼나와(沖繩) 기지에 주둔하고 있는 해·공군이 한반도로 출동하고 아울러 오끼나와 기지에 주둔하고 있는 미국 해병대가 한반도 상륙작전을 펼 때, 일본 자위대는 미군과 협력하며 미군의 작전을 후방에서 지원하는데,¹³⁶⁾ 예를 들면 정보 교환, 북한에 출입하는 선박에 대한 검사, 대주일 미군기지 테러에 대한 경비, 주일 미군 해군기지의 기뢰부설을 대비한 경계 경비, 공해상의 기뢰 제거작업 등의 활동을 전개하는 것이다.

실제로 일본 자위대는 1999년 10월의 한반도 긴급사태를 상정한 해상기동 훈련 및 2000년 2월의 북한의 남침을 가정한 미일 합동군사훈련 등을 실시하였고, 나아가 2003년 이라크전 기간 중에는 한반도 주변 전력공백에 대비하여 동해에 이지스함·공중조기경보기·P-3C 초계기 등을 배치하여 대북한 경계

133) 배정호, 『일본의 국가전략과 안보전략』(파주: 나남출판사, 2006), pp. 210~215.

134) 위의 책, pp. 224~227.

135) 배정호, 『일본의 국가전략과 한반도』(서울: 통일연구원, 2002).

136) 미일 신방위협력지침의 제정 이후 미·일 양국은 처음으로 제179회 미일 합동 군사훈련을 대규모로 실시하게 되었다. 이 훈련에 일본의 해상자위대 함선 120척, 항공기 80대, 병력 3만 4천명이 참가하고, 아울러 대미 지원항목 가운데 정보제공과 해상자위대 보급함의 미 함정에 대한 해상 급유 등을 실시한다. 그리고 일본 항공자위대와 주일 미군간의 합동훈련에는 군산의 미 제8전투 항공단 F16 전투기 67기 참여하였다고 한다. 『조선일보』, 1997년 11월 5일 및 1997년 11월 7일.

를 강화하였으며, 나아가 2003년 9월 13일 미국이 주도하여 실시한 ‘대량살상 무기 확산방지구상(PSI)’ 관련 해상훈련에도 적극적으로 참가하였다.¹³⁷⁾

그리고 2002년에 한반도 급변사태를 우려하여 수립된 「미일 공동작전계획 5055」는 한반도 유사 시에 북한 특수부대 및 게릴라의 공격과 북한 공작원 수백 명의 일본 상륙 및 수도권 침투를 상정하고 있는데, 일본 자위대의 주요 역할은 ① 공작선 경계, 원자력 발전소 등 주요시설 보호, ② 조기경보기에 의한 정부 수집, ③ C130 수송기에 의한 한반도 피난민의 수송지원, 공격받은 미군에 대한 직접적 지원, ④ 주일 미군기지의 안전확보 등을 추구하고 있다.¹³⁸⁾

일본 전문가들의 설문조사에서도 전원이 일본의 ‘한반도 평화체제’에 대한 관심도는 높다고 응답하였다. 요컨대 일본은 한반도 평화체제와 관련된 역할을 간접적이지만 다음과 같은 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다.

첫째, 일본은 북한의 남침을 상정하여 미일동맹을 기반으로 한 대북 억지력을 강화하고 있는데, 이를 통하여 한반도의 긴장완화 및 사전예방에 순기능적 역할을 추구할 수 있다. 이는 한반도 평화체제의 구축을 위한 환경조성에 주요한 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 남북 간에 평화협정이 체결될 경우, 유엔을 비롯한 국제기구 및 주변 주요 국가들의 이에 대한 지지 및 보장은 한반도 평화체제를 공고화하는데 있어 매우 중요하다. 즉 일본은 미국과 함께 한반도 평화체제의 공고화와 관련하여 중요한 역할을 할 수 있다.

셋째, 일본은 동북아지역의 다자 간 안보협력의 전개를 통하여 한반도 평화체제의 구축을 위한 환경 조성, 남북평화협정의 체결에 의해 구축된 한반도 평화체제의 공고화에 일정한 부분 역할을 할 수 있다. 이에 대한 일본 전문가들의 설문조사에서도 5점 만점에 3.7점으로 미국 다음으로 낮은 관심도를 보이고 있다(<그림 3-6> 참조).

137) 북한을 겨냥한 대량살상무기 수송 저지 미·일·프·호 4개국 합동훈련이 2003년 9월 13일 새벽(현지시간) 호주 동북부 산호해에서 처음으로 실시되었는데, 일본은 해상자위대의 순시선 시키시마호 등을 참가시켰다. 『중앙일보』, 2003년 9월 13일.

138) 배정호, 『일본의 국가전략과 안보전략』(파주: 나남출판사, 2006), p. 247.

다. 중국

한반도 평화체제에 대한 중국의 관심도는 북한의 비핵화 다음으로 높다. 중국 내 한반도문제 전문가들을 대상으로 한 설문조사에서도 5점 만점에 4.4를 기록했다. 그만큼 한반도의 평화가 중국의 국익에 유리하다는 의미이다. 그동안 평화롭고 안정적인 주변 환경의 창출을 강조해 온 중국은 한반도 평화체제 형성 및 구축에 찬성하는 입장이다. 한반도 평화체제가 한반도는 물론 동북아지역의 평화와 발전에 기여한다고 보기 때문이다. 또한 중국은 한반도의 평화체제 형성이 미·일 세력을 견제하고 자국의 영향력을 확대하는데 유리하다는 인식을 가지고 있다.

이에 따라 중국은 1997년부터 1999년까지 개최된 남북한 및 미국, 중국의 4자회담에서 정전협정이 유효하다는 한국의 입장을 수용하는 한편, 정전협정의 평화협정으로의 대체 시 자국이 반드시 참여해야 한다고 주장한 바 있다. 또한 6자회담에서의 2005년 '9·19공동성명'이나 2007년 '2·13합의'에서도 별도 포럼에서 한반도 평화체제에 관한 협상을 개최하는 데에도 합의한 바 있다.

이처럼 중국은 정전협정 체결의 당사자로서 당연히 평화협정의 당사자로 참여해야 한다는 입장을 일관되게 강조해왔다. 그동안 논의되었던 북미 또는 남북의 양자 및 남북미 3자간의 평화협정에 대해서는 반대하고 중국이 참여하는 4자간 평화협정의 체결을 주장해왔다. 특히, 2007년 10월 남북정상이 합의한 '10·4선언'에서 종전선언의 당사자로 '3자 또는 4자'가 언급되자, 중국 외교부는 중국을 배제한 3자 정상회담을 수용할 수 없다는 공식 입장을 천명하였다.¹³⁹⁾ 그런 점에서 중국은 남북한이 평화합의서를 체결하고 미국과 중국이 이를 보장하는 한국의 주장을 지지하는 입장을 가지고 있다.

평화협정의 당사자 문제에 관한 확고한 입장과 달리 평화협정의 내용에 대해서 중국은 비교적 유연한 편이다. 관련국 간 첨예하게 엇갈리고 있는 북핵 문제의 해결과 한반도 평화체제 구축의 선후문제를 비롯하여 북미관계·북일관

139) 2007년 10월 9일 류젠차오(劉建超) 중국 외교부 대변인은 “중국은 동북아시아에서 중요한 영향력을 보유하고 있는 국가일 뿐만 아니라 정전협정의 체결 당사자이므로 한반도와 동북아의 평화체제에 관해 중요한 역할을 하는 것이 당연하다”고 강조하였다. “2007年10月9日外交部发言人刘建超举行例行记者会” <<http://www.fmprc.gov.cn>> (검색일: 2007.11.8)

계 정상화, 군사적 신뢰구축, 교류협력 추진, UN사 해체, 포괄적 긴장완화 추진, 주한미군의 주둔문제 등에 대해서 논의를 통해 해결한다는 입장이다.

이에 관해 구체적인 청사진을 가지고 있지 않지만, 일단 중국은 6자회담을 통해 관련국 간 북핵문제 해결을 위한 진전을 이룬 뒤, 일정한 단계에서 한반도 평화체제에 관한 논의를 하고자 한다. 다만, 정전협정의 평화협정으로의 대체, 북핵 비핵화 실현 및 핵확산 방지, 북미, 북일 관계 정상화, 유엔사 해체와 남북 긴장완화를 통한 충돌방지 및 상생협력 등이 한반도 평화체제의 주요 구성내용이어야 한다는 입장이다.¹⁴⁰⁾

주한미군의 지위문제에 대해서도 평화협정 체결 후 관련 당사국 간 논의를 통해 해결해야 한다고 본다. 이는 미국과의 불필요한 갈등을 촉발하지 않으면서 한반도에서의 영향력을 유지하려는 중국의 의도로 해석된다. 또한 중국은 주한미군이 한미 양자 간의 문제이고, 한반도의 안정에 일정 부분 기여하는 측면이 있다고 평가하고 있다. 게다가 실현 가능성이 없는 주한미군 철수를 주장할 경우 현상타파 국가로 오인됨으로써 득보다 실이 클 수 있다고 보고 있다.

그러나 중국은 기본적으로 주한미군의 존재를 냉전의 산물로서 미국의 자국 견제용이라는 인식을 가지고 있다. 특히, 주한미군의 전략적 유연성 증대가 대만해협에 대한 무력개입 가능성을 증대시키는 등 부상하는 중국에 대한 견제 및 봉쇄로 파악하고 이를 경계하고 있다. 2010년 천안함 사태를 둘러싼 서해상에서의 한미 연합군사훈련에 대해서도 민감한 반응을 보이는 이유도 그 때문이다. 따라서 중국은 한반도 평화협정 체결 이후 한반도에 미군이 주둔하는 것에 대해 반대하며 궁극적으로 철수해야 한다는 입장이다.

아울러 북핵문제의 근원이 북미관계에 있다고 보는 중국은 북미관계 개선 및 수교에 대해 공식적으로 지지한다. 왜냐하면 북미관계 정상화는 중국의 한반도정책 기조인 한반도의 평화와 안정 유지에 기여할 뿐만 아니라, 미국의 적대시 정책에 따른 북한의 합리적 안보 우려를 해소함으로써 북핵문제 해결에 긍정적으로 판단하기 때문이다. 더 나아가 북한의 고립 탈피에 따른 동북 아지역의 경제협력에도 기여할 수 있다고 보고 있다.¹⁴¹⁾

140) 孫茹, 『朝鮮問題-地區合作進程研究』(北京: 時事出版社, 2009), pp. 238~239

141) 崔志應, 『朝鮮半島』(上海, 同濟大學出版社, 2009), pp. 197~198.

다만 한반도에서의 발언권 및 영향력 상실을 우려해 급속한 북미 관계 개선에 대해서는 경계하고 있다. 북미 관계 개선을 위한 양자 간의 평화협정에 대해서는 반대하지 않겠지만, 이것이 한반도 평화협정을 대체하는 것에 대해서는 지지하지 않을 것이다. 궁극적으로 중국은 대미관계의 협력 및 경쟁 구도 속에서 자국이 배제되지 않는 한반도 평화체제 형성·구축을 조율할 것이며, 6자회담의 진전과 동북아 안보협력체 형성이라는 장기적이고 포괄적인 접근을 시도할 것으로 보인다.

라. 러시아

한반도 평화체제에 대한 러시아의 기본입장은 한반도와 접경하고 있으며 유엔안보리 상임이사국인 러시아도 한반도문제의 중요한 이해당사국이기 때문에 자국이 포함된 다자간 국제회의에서 포괄적으로 다루어져야 한다는 것이다.

1990년대 전반기에 러시아는 항구적인 평화체제가 구축될 때까지는 정전체제가 유지되어야 하나 40여 년간 유지되어온 정전협정이 시대에 뒤떨어진 것이기 때문에 남북한이 당사자인 새로운 협정으로 대체되어야 한다는 입장을 취하였다.¹⁴²⁾ 1996년 4월 한미 양국의 4자회담 발표 시, 러시아는 제2차 세계대전과 전후시대에 한반도에서 긴밀히 연관되어 왔었고 현재에도 한반도의 이웃으로서 강력한 안보적, 정치적, 경제적 이해를 가지고 있기 때문에 자국이 배제된 4자회담에 반대한다는 입장을 분명히 하였다. 특히 러시아 외무부 대변인은 “한반도 평화논의에 러시아를 배제시킨 것을 유감스럽게 생각한다”¹⁴³⁾고 불쾌한 반응을 나타내었다. 그러나 4자회담 본회담이 개최되자 “러시아는 4자회담이 잘되기를 바란다. 이 회담의 참여국들이 남북한에 수용 가능한 실질적인 결과들을 이루어 낸다면 모스크바는 그러한 결정을 지지할 것이다”¹⁴⁴⁾라고 이를 기정사실로 받아들이는 경향을 보였다.

142) G. F. Kounadze, “Russia’s Foreign Policy in Evolving World and Prospects of Russia-Korea Relationship,” 『외교』, 제31호 (1994. 9), pp. 165~166.

143) 『조선일보』, 1996년 4월 23일.

144) L. Moiseyev, “Russian Assessment and Policy,” (a paper at the International Conference on Korean Peninsula & the Northeast Asian Security held by Institute of Foreign Affairs and National Security, November 25~26 1997, Seoul, Korea) p. 5.

그러나 북핵문제의 평화적 해결을 위한 6자회담이 개최되고 2005년 ‘9·19 공동성명’이 채택되자 이 성명에서 러시아는 5개국과 함께 “직접 관련된 당사국들은 적절한 별도의 포럼에서 한반도에서 항구적인 평화체제를 협상할 것이다”(4항)라는 데에 합의하였고, 이는 2007년 ‘2·13 북핵 합의’에서도 재확인되었다. 러시아는 다음과 같은 이유에서 한반도 평화체제 구축에 합의한 것으로 판단된다. 첫째, 한반도 평화체제 구축은 동북아 안보상황 개선에 이바지할 것이고, 이는 국경지대에 우호적인 대외환경 조성이라는 러시아의 외교정책 목표에 부합되는 것이다. 둘째, 한반도 안정과 평화라는 러시아의 대한반도 정책기조에도 상응한다. 셋째, TSR(시베리아횡단철도)-TKR(한반도종단철도)연결, 남북한·러 3각 경협 활성화 등 경제적 실익을 도모할 수 있다.

러시아는 동북아 평화체제 구축을 위해서는 한반도 평화체제 구축 문제가 선결되어야 하며, 평화협정안 준비 및 협정 체결 과정에서 한국과 러시아는 반드시 참여해야 한다고 역설하고 있다. 러시아의 참여 이유는 첫째, 구소련이 한국전쟁의 실질적인 참전국이었기 때문에 러시아는 구소련의 계승국으로서 그 책임도 부담해야 한다는 점, 둘째, 아태지역에서 러시아의 역할을 과소평가해서는 안된다는 점이다. 그리고 평화조약의 내용으로는 한반도비핵화, 남북한의 비무장화, 북한이 주장하는 일본의 보상문제 등이 포함되어야 한다고 주장하고 있다.¹⁴⁵⁾ 한반도 평화체제에 대한 러시아의 입장은 5점 만점에 4점으로 일본과 미국에 비해 높은 관심을 나타내고 있다(<그림 3-6> 참조).

마. 북한

첫째, 남북 평화협정 제의기이다. 북한의 평화 협정안은 정전협정(1953.7.27) 체결 직후에 열린 제네바 정치회담의 남일 북한외상 연설(1954.6.15)에서 시작되었다. 북한은 “외국군대의 철거와 남북군대의 축소”를 조건으로 “전쟁상태를 평화상태로 전환시킬” 협정을 남북 정부가 체결할

145) 한국국제교류재단, 『한러포럼 제8차 회의보고서』(2007.5.28~5.29), pp. 58~59.

것을 주장하였다. 1962년 10월 23일 최고인민회의 제3기 제1차 회의에서 북한은 내각수상 김일성 연설을 통해 ‘남북 평화협정’ 체결을 제의하였다. 김일성은 ‘미국군대 철수와 남북 평화협정 체결 및 무력 감축(각각 10만명 이하)’이 ‘연방제 통일’에의 ‘중요한 첫 걸음’이라고 강조하였다. 당시 남한에서 4·19학생혁명(1960)과 5·16군사혁명(1961)이 발생하자, 북한은 조선로동당 제4차 전당대회(1961.9)를 통해 3단계 통일방식¹⁴⁶⁾을 수립한 바 있다. 이후 북한은 ‘미제를 타도하기 위한 민족해방 투쟁’과 ‘반동정권을 퇴진시키기 위한 인민민주주의 혁명’을 달성해야 남북한의 ‘인민정권이 ‘합작(평화)통일’을 이룩할 수 있는 것으로 주장해왔다. 남북평화협정 체결은 남한의 정치적 상황변화를 공산화통일에 적극적으로 활용하려는 통일전선전술의 일환으로 제안된 것이라 할 수 있다.

둘째, 북미 평화협정 강조기이다. 1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 제3차 회의에서 북한은 『미합중국 국회에 보내는 편지』를 통해 ‘북미 평화협정’¹⁴⁷⁾ 체결을 제안하였다. 당시 닉슨 독트린과 파리협상으로 주월미군 완전 철수(1973.3.19)와 베트남 공산화통일(1975.4.30)이 가시화되자, 이에 고무된 북한이 한반도 공산화통일에 최대 걸림돌인 주한미군 철수에 주력하기 시작한 것으로 볼 수 있다. 북한은 대미평화협정체결 → 유엔사 해체 및 주한미군 철수 → 남한정권 타도 → 한반도공산화 통일의 수순을 적극 모색하였다. 1984년 1월 10일 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의 연합회의에서 북한은 ‘서울당국과 미정부 및 의회에 보내는 편지’를 통해 ‘남북불가침 공동선언 및 북미 평화협정의 병행체결’의 ‘3자회담’¹⁴⁸⁾을 제안하였다. 이는 당시 3개월 전에 한국대통령의 암살을 기도했던 버마 랭구운 테러사건으로

146) 북한은 제2단계 ‘민족해방’을 위해서는 주한미군 철수(1974년 3월 이후부터는 대미 평화협정 체결 → 주한미군 철수 → 한미 상호방위조약 폐기의 순서, 1988년 이후부터는 신뢰구축 → 북남무력감축 → 주한미군 철수 → 평화협정 체결)를, 제2단계 ‘인민민주주의 혁명’을 위해서는 60년대 ‘통혁당’같은 전위당 구축과 통일전선체 형성 → 남조선혁명 → ‘인민정권’ 출범의 순서를, 제3단계 ‘조국통일을 위해서는 남북 ‘정치협상회의’ 개최를 통한 연방제 통일의 순서로 발전시킬 것을 강조해 왔다. 허문영, “북한의 대남 및 통일정책,” 『북한외교정책』 (서울: 서울프레스, 1995), pp. 131~172.

147) 평화협정의 주요내용은 ① 상호불가침서약 및 직접 무력충돌 위험제거, ② 무력증강 및 군비경쟁 중지, ③ 한국주둔 외국군으로부터 유엔군 모자 제거 및 완전 철수, ④ 외국군에 의한 조선의 군사기지와 및 작전기지화 방지 등이다. 『최고인민회의 제5기제3차 회의(1974.3.25)에서 채택된 미합중국 국회(상하 양원)에 보내는 편지』 통일연구원 『한반도 평화체제: 자료와 해제』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 157~159.

148) 3자회담의 주요 내용은 ‘북한과 미국 사이에 평화협정을 체결하고, 미군을 남조선에서 철거시키며, 북과 남 사이에 불가침 선언을 채택’하는 것이다. “중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의 연합회의에서 서울당국과 미 정부 및 의회에 보내는 편지” 위의 책, pp. 136~137.

인해 북한에 대한 국제여론이 극도로 악화되자, 한미가 제의했던 3당국회담(1979.9.1)과 남북불가침협정(1974.6.18 박정희 대통령 연두기자회견)에 응하는 모습으로 국제적 비난을 모면하려는 의도가 있었던 것으로 보인다. 1988년 11월 7일 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의, 정무원 연합회의를 통해 북한은 ‘포괄적 평화방안’을 제의하였다.¹⁴⁹⁾ 그 주요 내용은 ‘북미 평화협정과 주한미군 철수(’91년 말까지 3단계 철수완료), 남북한 불가침선언과 남북 간 무력축감(’91 말까지 3단계 군축, ’92년 이후 병력은 각각 10만명 유지)’로 제시되었다. 당시 북한은 1985년에 등장한 고르바초프 소련 공산당 서기장의 개혁·개방정책으로 동구공산국가의 몰락과 베를린 장벽붕괴(1989.11.9), 몰타(Molta)냉전종식 선언(1989.12.25), 동서독 통일(1990.10.3) 등 한국전쟁 이래 최악의 국제정세와 경제난에 봉착하게 되었다. 이에 북한은 발빠르게 대처한 것으로 보인다.

셋째, 새로운 평화보장체계 주장기이다. 1994년 4월 28일 북한은 외교부 성명을 통해 북미 평화협정체결과 정전 기구를 대체할 ‘새로운 평화보장체계 수립’을 위한 대미협상을 제기하였다. 그리고 2년 뒤 1996년 2월 22일 외교부 대변인 담화를 통해 ‘북미 잠정협정’¹⁵⁰⁾ 체결을 제의하였고, 조선인민군 판문 점대표부 대변인 담화를 통해 ‘비무장지대 유지 및 관리임무 포기’를 선언하였다. 북한이 평화협정의 과도적 조치로서 ‘북미 잠정협정’ 체결을 제안한 것은 남북기본합의서 채택 및 남북 군사공동위원회 발족과 병행하여 북미 잠정협정 체결 및 북미 군사공동기구 구성을 이뤄보려는 의도였던 것으로 보인다. 2000년대 들어와 북한은 3가지 제안을 보여주었다. 2000년 10월 12일 조명록 국방위 제1부위원장의 특사 방미 시 합의·발표된 『북미 공동코뮤니케』를 통해 평화협정체결을 위한 4자회담 유용성에 견해를 같이하였다. 2002년 10월 25일 외무성대변인 담화를 통해 북핵문제 해결을 위해서는 체제보장을 전제로 한 ‘북미 불가침조약’ 체결을 제의하였다.¹⁵¹⁾ 그리고 2005년

149) 김태영, 『애국애족의 통일방안』 (평양출판사, 2001), p. 174; 심병철, 『조국통일문제 100문 100답』 (평양출판사, 2003), pp. 95~97.

150) 잠정협정의 주요내용은 군사분계선과 비무장지대의 관리, 무장 충돌과 돌발사건 발생 시 해결방도, 군정위를 대신하는 조미 공동군사기구 구성 등이다. 위의 책, pp. 112~113.

151) 조선외무성대변인 담화, “조미사이의 불가침조약체결이 핵문제해결의 합리적이고 현실적인 방도,” 『조선중앙방송』, 2002년 10월 25일.

7월 22일 외무성대변인 담화를 통해서 한(조선)반도 평화체제 수립을 주장하였다.¹⁵²⁾ 북한이 북미 양자회담이 아닌 다자인 4자회담에도 동의한 것은 당시 남북정상회담 이후 북미관계개선의 돌파구가 열리는 기회를 활용하려는 의도였던 것으로 보인다. 2005년 7월 22일 외무성대변인 담화를 통한 북한의 대미 평화체제수립 제의는 좀 더 세밀히 볼 필요가 있다. 북한은 먼저 평화체제를 수립하고, 그다음 북·미 관계정상화를 이룩하고, 최종적으로 한반도비핵화를 이루어 나갈 것임을 밝혔다.

이상을 정리해 볼 때, 지난시기 북한은 공산화통일과 체제유지를 위해 주한미군 철수와 평화협정 체결이나 평화보장체제의 수립 등을 주장한 것으로 볼 수 있다. 이 같은 논리는 지금도 그대로 반복되고 있다.¹⁵³⁾ 다만 그 형식과 내용상에는 변화가 있었다.

북한의 평화체제 주장은 체결방식과 관련해서 양자(남북/북미)·3자(북·미·남·2+1)·4자(북·미·중·남·4~2)·6자(북·미·중·남·러·일·6~4)회담 등 국내·외 정세에 따라 융통성 있게 선택한 것으로 평가된다. 그러나 1974년 3월 이후부터 『북미 평화협정 체결을 통한 한반도문제에 대한 북미 간 직접해결』 차원에서 북미 양자협정이 그 핵심이 되어야 한다는 주장은 지금까지 지속하고 있다.

내용면에서는 초기 『주한미군 철수』를 겨냥한 대남전략에서 점차 『북미 간 한반도문제 직접해결과 관계정상화』에 중점을 둔 대미전략의 차원으로 바뀌었다. '60년대에는 대남 적화통일 전략의 연장선에서 주한미군 철수와 남북 평화협정 체결을 북한은 주장하였다. '70년대 초에는 데탕트, 베트남 평화협정 등으로 북한의 북미대화에 대한 기대와 수요가 증가하면서, 북미 평화협정 체결 주장을 중심으로 대미 직접대화 추구하였다. 그리고 '90년대 들어 사회주의 진영 붕괴, 경제난 심화 등에 따라 생존전략 차원에서 북핵문제 및 평화체제 문제를 제기, 체제보장 및 실리확보를 도모하였다. 최근 북한은 평화체제 수립은 한반도 비핵화 실현을 위해 반드시 거쳐야 할 노정임을 주장하고 있다.

152) 조선외무성대변인 담화, “미국이 정전유지정책을 평화체제수립으로 전환할 것.” 『조선중앙통신, 2005년 7월 22일 통일연구원, 『한반도 평화체제: 자료와 해제』(서울: 통일연구원, 2007), pp. 109~110.

153) 엄국한윤금철, 『조선반도평화보장문제』(평양: 평양출판사, 2006), pp. 4~5.

주한미군 철수문제¹⁵⁴⁾는 북한의 대미정책 중 전 시기를 거쳐 가장 중요한 목표였다. 북한은 주한미군을 조국통일의 근본적 장애물로 평가하였기 때문이다. 물론 그 내용과 방법에 있어서는 다소 변화가 있었다.¹⁵⁵⁾ 예컨대 한국전쟁 이전 시기에는 한반도에 미군과 소련군이 주둔하고 있었기 때문에 외국군대의 동시철거 대상으로, 한국전쟁 이후에는 6개월 이내 철거 대상으로, 1970년대에는 평화협정체결 이후 철거 대상으로, 1980년대 후반(1987)에는 평화통일의 선결조건으로서 단계적·점진적 철수의 대상으로, 1990년대 초반(1990)에는 남북군축에 상응하는 비율로의 단계적 철수 대상으로, 1990년대 초·중반(1992) 이후부터는 통일 전까지 철수의사 표명·통일 이후 단계적 철수의 대상으로 제기되었다. 그리고 2000년 남북정상회담 이후 북한은 주한미군 지위와 역할 변경 시, 주둔을 용인할 수 있음도 간접적으로 시사하였다. 그러나 공식 담론에서는 여전히 주한미군 철수가 조국통일의 선차적 과제임을 강조하고 있다.

북한은 주한미군을 북한체제에 위협을 주는 제1차적 군사·안보 대상으로 인식하였다. 이에 1970년대 중반에 『조미 평화협정』과 『조선반도의 비핵지대화』를, 1980년대에는 『조선반도 비핵지대·평화지대 창설』과 『다국적 군축협상』, 『포괄적 평화방안』을 제의하였다. 그리고 1990년대에는 『새로운 평화보장 체계』 수립 등을, 2002년에는 『조미 불가침조약』체결을 제의함으로써 안보상의 두려움을 해결하기 위해 끊임없이 노력하였다.

이상의 논의를 정리해 볼 때, 분단 이후 북한은 남한과 남한 정부를 ‘미제의 식민지’와 ‘반동·괴뢰정권’으로 각각 규정해 왔으며, ‘민족해방투쟁’과 ‘인민민주주의혁명’에 기초한 ‘합작(평화)통일’이라는 기본틀 아래 북한은 3대혁명역량의 객관적 편성상황과 이에 대한 북한 지도부의 주관적 인식과 의지에 따라 그 동안 다양한 ‘평화통일안’ 또는 ‘평화공세’를 전개해 왔음도 알 수 있다. 향후 북한은 핵카드를 최대한 활용하여 미국과의 직접협상을 통한 평화협정 체결 → 유엔사 해체 및 한미동맹관계 변화 → 주한미군의 기능과 역할 변화 → 주한미군 철수를 이뤄가기 위해 노력할 것으로 전망된다. 그리고

154) “미군의 남조선 강점이야말로 우리 민족이 겪는 모든 재난의 화근이며 자주적 지향과 통일을 가로막는 암초이다.” 조국평화통일위원회 서기국 보도 제930호, 『조선중앙방송』, 2007년 5월 5일.

155) 허문영, 『북한의 대미정책 변화연구』 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 47~48.

북한은 ‘북미 안보대화’라는 틀을 우선적으로 구축하여 여기에서 한반도의 주요 군사문제 즉, 정전체제의 평화체제로의 전환, 주한미군 문제, 남북한군축 문제 등을 협상하면서 한미 군사관계를 약화시키는 단계적 전략을 추구할 가능성도 배제할 수 없다.

<표 3-5> 북한의 평화협정 체결 주장: 지속과 변화

구분	1950년대	1960년대	1973~83	1984~91	1992~2001	2002~현재
당사자	남북 평화협정 (1954. 6. 15)	남북 평화협정 (‘62.10.23)		남북 불가침선언 및 북미 평화협정 병행 체결 (‘88.11.7)	남북기본 합의서 체결로 대체	남북기본 합의서
			북미 평화협정 (‘74.3.25)		북미 평화협정	북미 평화협정
					북미 잠정협정 (‘96.2)	북미 불가침조약 (‘02. 10. 25)
방식	양자회담	양자회담	양자회담	3자 내 양자회담 (북·남·미: 2+1)	4자 내 양자회담 (북·남·미· 중: 4~2) (‘96~‘99)	6자 내 양자회담 (북·미·중· 러·남·일 : 6-4) (‘05.9.19~ 현재)
전제 조건	先 외국군대 철수 남북군대 축소	先 주한미군 철수	後 주한미군 철수	先 주한미군 철수 - 단계적 철수 - 북남무력 단계적 축감	명목상 先 주한미군 철수 (실제 주둔용인의 사 표명, ~2000년 남북정상회 담 이후)	명목상 先 주한미군 철수 지속

기타 제의			유엔사 해체와 유엔군 철수('74)		주한미군 지위와 역할 변경 요구('92) 새로운 평화보장 체계 (‘94. 4. 28)	先 평화체제수 립 (‘05. 7. 22) - 북미평화공 존 - 남북 평화통일 환경조성 中북·미관 계정상화 - 미국의 대북적대시 정책과 - 핵위협 철회 後 한반도 비핵화
----------	--	--	------------------------------	--	--	---

바. 남한

한국에게 있어 한반도 평화체제 문제는 불안정한 정전체제를 대치하고 남북한 상생·공영의 미래를 만들기 위해 필수불가결한 조건이며 과정이다. 따라서 6자회담 진행과정에서도 평화체제에 관한 논의는 2005년 9·19공동성명과 2007년 2·13합의에서 일관되게 언급되었다. 그러나 이 문제 역시 북핵 문제의 장기화로 인해 그 실천적 단계에는 들어서지 못하고 있다.

한반도 평화체제에 있어 문제의 핵심은 현재의 정전상태를 어떻게 해소하느냐이다. 역사적으로 볼 때, 사실상 전쟁이 종료되면 교전 당사국 간에는 강화조약을 통해 새로운 체제를 구축하는 것이 상례이다. 그런데 남북한의 경우 사실상 종전된 지 60여 년이 가까워 오도록 새로운 체제를 구축하지 못하고 전쟁의 일시적 중단상태를 지속하고 있다. 또한 전쟁의 당사자인 남한이 정전협정에 서명하지 않았기 때문에 북한은 줄곧 남한의 협상지위를 문제 삼아오기도 했다. 따라서 탈냉전의 시기에도 불구하고 한반도평화의 가장 큰 걸림들은 정전협정의 폐기와 평화체제로의 전환문제이다.

북한은 1974년 이래 ‘평화협정 체결’을 지속적으로 주장하여 왔으며, 핵문제 해결을 위한 북미협상 과정에서 줄곧 평화협정을 강조했다. 이에 한국은 김영삼 정부 시기에 평화협정을 위한 남·북·미·중의 4자회담이 제안하여 회의가 개최되었으나 별다른 성과를 맺지 못하였다. 2000년 북미 고위급회담의 결과로 북미공동코뮤니케가 발표되었는데,¹⁵⁶⁾ 양국은 ‘한반도의 새로운 평화체제 논의,’ ‘근본적 관계 개선’ 등의 지향에 합의하였다. 또한 북한은 2002년 부시 행정부 들어서도 서로 간의 위협해소를 위해 ‘북미 간 불가침조약’을 맺자고 제안하였다.

이와 같이 평화협정에 대한 북한의 끈질긴 ‘노력’에 대해 한국 역시 한반도의 안정과 평화를 위해 핵문제의 해결과 함께 평화체제를 구축하기 위해 많은 노력을 기울였다. 2005년 9.19 공동성명에서는 ‘적당한 시기에 당사국들이 한반도 평화체제를 위한 별도의 논의’를 진행하기로 하였으며, 2007년의 2.13합의에서는 9.19공동성명 이행을 위한 초기 조치로서 ‘관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖는다.’고 합의하였다. 6자회담의 이러한 합의과정에서 한국정부의 역할이 컸던 것은 잘 알려진 사실이다.

그러나 문제는 평화체제 논의가 6자회담과 연계되면서 북핵문제의 진전 없이는 아무 것도 할 수 없게 되었다는 점이다. 따라서 극적인 2·13합의에도 불구하고 북핵 합의의 이행이 지연되고 있으며, 그 와중에 북한의 2차 핵실험이 강행됨으로서 평화체제 전환논의 역시 더 이상 진행되지 않고 있다. 더욱이 2010년 한국으로서는 천안함 사건의 진상규명이 완벽하게 진행되지 않고 또한 북한이 사과와 재발방지가 선행되지 않는 조건 속에서 평화체제 논의가 거론될 여지가 없게 되었다. 엄연히 정전체제의 현실이 장악한 상황에서 이상적인 평화체제를 논하는 것은 순서가 안 맞는 것이 되어 버렸기 때문이다.

한편으로 평화체제 문제는 주한미군의 성격 규정과도 깊은 관계를 가진다. 평화협정의 체결과정에서 북한이 요구하는 사항은 주한미군의 철수이다. 이를 위해서는 한미동맹의 재구성이 필요한데, 아직 한국으로서는 북한의 핵·미사일 위협이 상존하는 가운데 안보확실성을 위해 주한미군의 철수를 단기

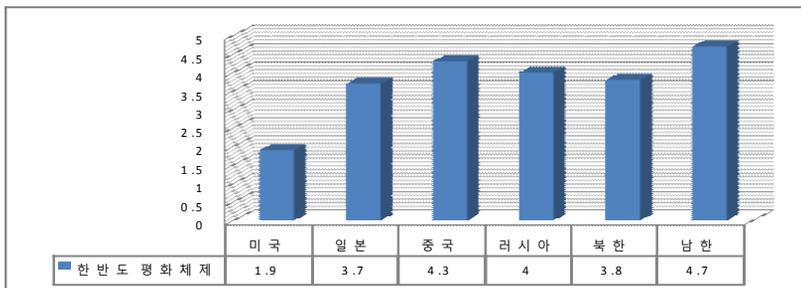
156) 당시 북한은 “조-미 사이에 불가침조약을 체결하는 것이 핵문제 해결의 합리적이고 현실적인 방도로 된다고 인정”된다고 논평했다. 조선외무성대변인 담화, 2002년 10월 25일.

적인 과제로 보고 있지 않다. 특히 이명박 정부는 2012년으로 예정되었던 전시작전통제권의 전환 시기를 2015년으로 연기하는 데 미국과 합의하였다. 이러한 행보는 북한의 평화 노력 없는 일방적인 남한의 무장해제가 평화가 아닌 공포를 가져올 뿐이라는 판단 때문이다. 결국 현 단계 한반도의 평화체제 논의는 북한의 핵문제 해결 노력 없이는 한 발자국도 앞으로 나아갈 수 없는 상호관계에 놓여 있다.

그러나 핵문제 해결을 위한 북미 접촉이 과정에서 북미관계 정상화와 평화체제가 목표로 명시된 상황에서 평화체제 논의는 생명력을 가질 수밖에 없다. 핵문제 해결의 진전에 따라 이 문제는 한국 자체의 선택이 아닌 국제공조의 틀 속에서 지속적으로 제기될 것이기 때문이다. 특히 미국이 북한의 핵포기를 대가로 줄 수 있는 가장 확실한 안보선물이 불가침선언과 평화체제 구축이라는 점에서 북한이 이를 포기할 가능성은 없다. 그런데 평화체제 이행 과정에서는 여러 방법이 있을 수 있다. 평화협정을 즉각적으로 체결하는 방법과 아니면, 종전선언·잠정협정·불가침 협정 등과 같은 단계를 거치는 방법이 있다. 주한미군 문제도 철수와 주둔의 차원이 아니라 성격 전환과 같은 중간적 해결을 할 수도 있을 것이다.

과거의 공세적인 평화체제 전환 요구와는 달리 현재 북한의 제의는 군사·경제적인 면에서 상대적으로 수세적인 상황 속에 펼쳐는 것으로 판단된다. 한반도 평화체제에 대한 국내전문가 설문에서도 5점 만점에 4.7점으로 다른 국가에 비해 높은 관심도를 보이고 있으나, 북핵문제의 진전과 맞물려 있다는 점에서 관심도가 다소 떨어진 것으로 보인다.

<그림 3-6> 한반도 평화체제에 대한 한반도주변국의 관심도



사. 소결

한반도 평화체제에 대한 각국의 관심은 다른 사안에 비해 전체적으로 낮게 나타났으나, 핵문제를 전제로 한반도 평화체제를 바라보고 있는 미국과 주한 미군 철수 등의 한반도의 완전한 평화체제를 지향하고 있는 북한 사이의 관점 차이가 분명히 나타난다. 이 사안에 대한 이해와 관점의 차이는 각각 다른 관심도를 나타낸다.

한반도 평화체제 구축은 한국전쟁의 유산으로 형성된 불안정한 정전상태와 군사적 대립구도를 청산하고 항구적 평화를 정착시키는 것을 의미한다. 이에는 다양한 조치들이 필요한데, 2005년 9·19공동성명에서 합의한 바와 같이 평화협정 체결 및 보장, 한반도 비핵화, 남북한 군비통제, 북미관계 정상화 등을 들 수 있다.

북한은 기본적으로 미국의 대북 적대정책이 핵문제를 비롯하여 한반도 평화를 저해하는 요인이라고 보는 반면, 미국은 한반도에서 평화체제가 이루어지면 북한의 비핵화가 선행되어야 한다는 입장이다. 평화체제와 북한핵에 접근하는 미국의 입장은 변화를 보이기보다는 꾸준히 핵포기를 우선시 하였다.

일본은 정전협정에 참가하지 않았으므로 이 사안에 대해 직접적인 역할을 수행할 수 있는 입장은 아니다. 그러나 일본은 아시아·태평양 지역 및 동북아 지역에서의 미일 역할분담에 따른 군사적 역할 확대 및 이를 위한 군사력의 질적 증강 등에 기인한 대북 억지력의 강화를 통하여 한반도 긴장완화 및 평화체제를 환경조성에 기여할 수 있다.

그만큼 한반도의 평화가 중국의 국익에 유리하기 때문에 중국은 한반도 평화체제에 깊은 관심을 보이고 있다. 그동안 평화롭고 안정적인 주변 환경의 창출을 강조해 온 중국은 한반도 평화체제 형성 및 구축에 찬성하는 입장이다. 한반도 평화체제가 한반도는 물론 동북아 지역의 평화와 발전에 기여한다고 보기 때문이다. 또한 중국은 한반도의 평화체제 형성이 미일 세력을 견제하고 자국의 영향력을 확대하는데 유리하다는 인식을 가지고 있다. 중국은 정전협정 체결의 당사자로서 당연히 평화협정의 당사자로 참여해야 한다는 입장을 일관되게 강조해왔다. 평화협정의 당사자 문제에 관한 확고한 입장과 달리 평화협정의 내용에 대해서 중국은 비교적 유연한 편이다. 이에 관해

구체적인 청사진을 가지고 있지 않지만, 일단 중국은 6자회담을 통해 관련국 간 북핵문제 해결을 위한 진전을 이룬 뒤, 일정한 단계에서 한반도 평화체제에 관한 논의를 하고자 한다. 주한미군의 지위문제에 대해서도 평화협정 체결 후 관련 당사국 간 논의를 통해 해결해야 한다고 본다. 그러나 중국은 기본적으로 주한미군의 존재를 냉전의 산물로서 미국의 자국 견제용이라는 인식을 가지고 있다. 아울러 중국은 북핵문제의 근원이 북미관계에 있다고 보기 때문에 중국은 북미관계 개선 및 수교에 대해 공식적으로 지지한다. 다만, 한반도에서의 발원권 및 영향력 상실을 우려해 급속한 북미관계 개선에 대해서는 경계하고 있다.

한반도 평화체제에 대한 러시아의 기본입장은 한반도와 접경하고 있으며 유엔안보리 상임이사국인 러시아도 한반도문제의 중요한 이해당사국이기 때문에 자국이 포함된 다자 간 국제회의에서 포괄적으로 다루어져야 한다는 것이다. 러시아는 동북아 평화체제 구축을 위해서는 한반도 평화체제 구축 문제가 선결되어야 하며, 평화협정안 준비 및 협정 체결 과정에서 한국과 러시아는 반드시 참여해야 한다고 역설하고 있다.

북한의 입장은 세 시기로 구분해 볼 수 있다. 남북 평화협정 제의기, 북미 평화협정 강조기, 새로운 평화보장체제 주장기가 그것이다. 지난시기 북한은 공산화통일과 체제유지를 위해 주한미군 철수와 평화협정 체결이나 평화보장체제의 수립 등을 주장하였다. 내용면에서는 초기 『주한미군 철수』를 겨냥한 대남전략에서 점차 『북미 간 한반도문제 직접해결과 관계정상화』에 중점을 둔 대미전략의 차원으로 바뀌었다. 최근 북한은 평화체제 수립은 한반도 비핵화 실현을 위해 반드시 거쳐야 할 노정임을 주장하고 있다. 주한미군 철수문제는 북한의 대미정책 중 전 시기를 거쳐 가장 중요한 목표였다. 북한은 주한미군을 조국통일의 근본적 장애물로 평가하였기 때문이다. 북한은 주한미군을 북한체제에 위협을 주는 제1차적 군사·안보 대상으로 인식하였다. 요컨대 분단 이후 북한은 남한과 남한 정부를 ‘미제의 식민지’와 ‘반동·괴뢰정권’으로 각각 규정해 왔으며, ‘민족해방투쟁’과 ‘인민민주주의혁명’에 기초한 ‘합작(평화)통일’이라는 기본틀 아래 북한은 3대혁명역량의 객관적 편성상황과 이에 대한 북한 지도부의 주관적 인식과 의지에 따라 그 동안 다양한 ‘평화통일안’ 또는 ‘평화공세’를 전개해 왔다.

한국에게 있어 한반도 평화체제 문제는 불안정한 정전체제를 대치하고 남북한 상생·공영의 미래를 만들기 위해 필수불가결한 조건이며 과정이다. 한반도 평화체제에 있어 문제의 핵심은 현재의 정전상태를 어떻게 해소하느냐이다. 그러나 평화체제 논의가 6자회담과 연계되면서 북핵문제의 진전 없이는 아무 것도 할 수 없게 되었다. 한편으로 평화체제 문제는 주한미군의 성격 규정과도 깊은 관계를 가지며, 평화협정의 체결과정에서 북한이 요구하는 사항은 주한미군의 철수이다. 그러나 핵문제 해결을 위한 북미 접촉이 과정에서 북미관계 정상화와 평화체제가 목표로 명시된 상황에서 평화체제 논의는 생명력을 가질 수밖에 없다.

6. 한반도 통일문제

가. 미국

미국은 한반도 통일에 대해 적극 지지한다고 볼 수 있다. 전제가 있다면 통일이한국이 시장경제와 민주주의를 지향하는 국가로서의 통일이라고 할 수 있고, 이러한 전제가 충족된다면 한반도 통일은 미국의 국익에도 부합된다고 여기고 있다. 하지만 한반도 통일은 미국에게 그렇게 시급한 사안은 아니라고 볼 수 있다. 한반도 관련 사안 중 미국이 가장 급박하면서도 중요하게 생각하는 사안은 북한의 핵문제이다. 근래에 들어 미국 내 한반도 전문가들 사이에서 통일문제가 거론되는 것도 그동안 북한의 핵문제, 미사일, 인권문제 등의 해결전망이 비관적이라는 데에서 출발하고 있다. 즉 통일을 목표로 하였기 때문에 통일을 거론하는 것이 아니고, 지금까지 축적되어온 다양한 북한관련 사안들을 해결하는 수단으로 통일문제가 언급되고 있다.¹⁵⁷⁾

미국 CSIS의 빅터 차 한국실장은 한반도 통일에 대한 논의가 근래에 들어 활발하게 된 이유를 북한내부의 변화에서 찾고 있다.¹⁵⁸⁾ 우선 김정일의 건강 문제가 통일문제를 한반도문제의 화두로 올려놓았다는 것이다. 예전 김정일이 권력승계를 받게 된 시점과는 달리 김정일이 권력승계를 받을 현시점에

157) 『조선일보』, 2010년 9월 28일.

158) 『통일연구원 3차 통일외교포럼』, 2010년 9월 8일.

김정일의 건강문제는 승계과정을 위태롭게 만들 소지가 다분하다고 보고 있다. 두 번째 이유는 북한의 비핵화가 요원한 현 상태의 원인을 미국과 북한과의 관계에서 찾지 않고 북한 내부에서 찾게 되었다는 것이다. 즉 한반도의 비핵화를 이룰 수 있는 수단 내지 방법은 통일에서 찾아야 한다는 인식이 확산되고 있다고 보고 있다. 세 번째 이유는 북한의 경제난과 식량난으로 인한 북한정부의 불안정성이 한반도의 정세를 위협하는 요인이라고 보고, 이를 해결하는 방법을 통일에서 찾기 시작했다는 것이다. 북한이 경제 및 식량사정에 있어 안정을 찾기 위해서는 개혁과 개방이 필요하지만, 개방의 과정에서 북한정부는 통제력을 잃을 수 있다는 불안감에 개방선택을 하지 못한다는 것이다. 따라서 한반도에서의 안정을 찾기 위한 방법으로 통일이 화두가 되었다고 보고 있다.

한반도 주변국들은 한반도에서의 안정을 바란다. 미국도 다를 바가 없다. 하지만 중국은 한국의 주도에 의한 통일이 한반도의 안정이라고 여기지는 않는다. 즉 현재 상태인 남북한 대치상황의 안정적 관리를 한반도의 안정이라고 보는 반면, 미국은 북한의 위협이 제거된 상태를 한반도의 안정이라고 보고 있으며 이는 남한의 시각과 맥을 같이하고 있다. 따라서 한반도의 안정을 가져올 수 있는 방안으로 통일문제가 부각되고 있는 것이라 볼 수 있다. 그러나 미국이 한반도에서의 통일과정을 급하게 추진하는 것은 북한의 반발을 가져올 가능성이 크기 때문에 서두르지는 않을 것이다. 당면한 문제부터 해결하려는 시도를 보일 것이며 향후 통일의 문제가 부각되더라도 기본적으로 미국의 이익에 부합되는 것이라 여기기 때문에 한국의 지원자 역할을 할 것이라고 판단할 수 있다. 전문가들을 대상으로 한 설문조사에서도 미국의 한반도통일에 대한 관심도는 5점 만점에 3.8점으로 다른 국가들에 비해 높으나, 다른 사안들에 비해선 다소 낮은 관심도를 보이고 있다(<그림 3-7> 참조).

나. 일본

한반도 통일문제는 통일된 한반도가 일본에 대해 어떤 입장을 취하는가에 따라 일본의 입장과 반응이 달라질 수 있다. 통일 한반도가 대중 편향 외교정

책을 취하며 일본에 대해 배타적으로 임할 경우 일본은 한반도 통일에 대해 부정적인 입장과 반응을 나타낼 것이다. 즉, 일본은 한반도가 핵보유국으로서 반일 민족주의 노선을 취하는 것을 가장 경계할 것이다.

그러나 통일 한반도가 한미동맹을 견지하면서 한·미·일 공조체제를 공조할 경우, 일본은 한반도 통일에 우호적으로 지지하는 입장과 반응을 나타낼 것이다. 중국이 G2로 부각됨에 따라 정치적 영향력이 커질수록 통일 한반도와 미일동맹과의 질적 관계가 일본의 한반도 통일문제에 대한 전략적 입장에 지대한 영향을 미칠 것이다. 한반도가 통일되고, 통일 한반도가 중국의 동북3성 개발 및 극동 시베리아 개발에 적극적으로 투자하고 진출할 경우, 일본에게도 새로운 경제적 기회를 제공할 수 있다.

요컨대 한반도 통일문제에 대한 일본의 입장은 통일 한반도의 대외정책 노선 및 대일정책과 관련하여 일본의 입장이 달라질 수 있다. 일본 전문가들의 설문조사에서도 ‘한반도 통일문제’에 대한 관심도는 5점 만점에 3.4점으로 보통의 관심을 가지고 있다고 볼 수 있다(<그림 3-7> 참조).

다. 중국

한반도 통일에 대한 중국의 공식입장은 한반도의 자주적이고 평화적인 통일 지지이다. 1992년 한중 수교 공동성명 제5조에서도 ‘중국은 한반도의 평화적이고 자주적인 통일을 지지한다. 중국은 한반도가 조기에 평화적으로 통일되는 것이 한민족의 염원임을 존중하고 한반도가 한민족에 의해 평화적으로 통일되는 것을 지지한다’고 명시한 바 있다.¹⁵⁹⁾

중국이 한반도의 통일을 지지하는 이유는 한반도의 분단보다 통일이 외세의 개입 여지를 축소시킴으로써 안보적 불안요인을 제거할 수 있는 점, 한반도 통일은 평화롭고 안정적인 주변 환경을 제공함으로써 중국의 번영 및 동북아지역의 경제협력을 강화하는데 유리한 점, 한반도 통일이 중국의 통일에 긍정적인 계기로 작용할 수 있는 점 등에 근거하고 있다.¹⁶⁰⁾

159) 『한중수교 공동성명』, 1992년, 제5조.

160) 陳龍山, “朝鮮半島統一問題論”, 『東北亞研究』, 1999年 第2期. 張曉璣, “朝鮮半島의統一與中國” 『當代亞太』, 2004年 第5期.

그러나 중국은 통일의 가능성이란 현실적인 측면에서 볼 때, 한반도의 통일과정은 무력충돌 내지는 급격한 변혁이 불가피한 점, 한국 주도의 통일은 잠재적 경쟁국인 미국의 영향력 하에 있는 통일한국을 의미하며, 이는 한중관계가 성숙되지 않은 상황에서 중국의 안보에 위협이 될 수 있는 점, 한반도의 통일이 조선족 등 중국 내 소수민족의 민족주의를 자극할 수 있는 점, 통일한국은 간도·북중국경조약 승계문제 등 복잡한 국제법적 분쟁을 야기할 수 있는 점 등을 고려해 한반도 통일에 대한 부담도 가지고 있다.

그렇다고 중국이 한반도의 통일을 반대하는 것은 아니다. 앞서서도 지적했듯이, 중국은 통일은 찬성하지만, 무조건적인 찬성이 아닌 자주·평화적인 통일을 찬성한다는 것이다. 바꾸어 말하면 중국은 비자주적이고 비평화적인 통일을 반대하고 외세의 개입 없는 한민족, 즉 남북한 당사자에 의한 평화적 통일만을 지지한다. 즉, 중국은 자국의 국익에 유리한 한반도 통일을 상정하고 이에 도달할 수 있는 통일의 과정과 방식에 더 많은 관심을 가지고 있다.¹⁶¹⁾

구체적으로 중국은 한반도에서 무력에 의한 흡수통일을 반대하는 입장이다. 그동안 중국은 한반도의 평화와 안정 유지 및 한반도에서의 영향력 확대를 위해 남북한 균형외교를 추진하면서 한반도의 현상 타파나 불안정 요인의 등장을 최대한 억제해왔다. 그러나 한반도에서의 무력통일은 한반도의 급격한 변화를 야기할 수 있기 때문에, 중국은 무력통일의 주체가 한국이든 북한이든 혹은 미국 등 외세의 군사적 개입이든 모두 단호하게 반대한다.

그런 점에서 중국은 북한의 급변사태나 붕괴 가능성을 심각히 우려한다. 왜냐하면 북한 붕괴 직전·후 상황에 따라 내전, 우발적·국지적 대남 무력도발, 대량살상무기의 확산 방지를 구실로 미국 등 국제개입에 의한 무력충돌 등이 발생해 한반도의 급격한 통일이 이루어질 가능성이 있기 때문이다. 이 경우 중국은 외교적 해결을 우선할 것이나, 만일 중국의 동의 없이 한미 연합군이 군사작전을 감행하면 군사적 대응도 고려할 것이다. 이러한 상황은 중국이 피하고 싶은 최악의 상황인바, 중국은 정치외교, 경제적 수단을 동원해 북한을 지원함으로써 북한체제의 회복을 통한 평화·안정을 도모하고자 한다.¹⁶²⁾ 이점은 중국이 북한의 붕괴로 인한 급격한 통일에 대해 반대하고 있음

161) 이동률, “한반도 통일에 대한 중국의 인식과 정책,” 통일연구원 내부 자문회의 자료, pp. 1~2

162) 전병근, “김정일 정권 항방에 따른 중국의 선택,” (Online series CO 08-31, 2008.9.18).

을 방증한다.

만일 북한 붕괴 이후 남북한의 합의에 의한 평화통일이 이루어질 경우 중국은 이를 지지할 것이다. 다만, 이 경우에도 중국은 국제사회의 합의를 강조할 것이다. 중국이 배제된 채, 미국 등의 영향력 하에 있는 통일한국을 원치 않기 때문이다.¹⁶³⁾ 이렇게 보면, 중국은 한반도 평화와 안정 유지를 저해할 수 있는 급진적 통일을 반대하며, 남북 당사자 간의 점진적이고 평화적인 합의통일을 희망한다. 또한 한반도의 영향력 확보 차원에서, 중국은 한반도에 우호협력적 통일국가가 성립하는 것에 찬성하겠지만, 경쟁관계에 있는 국가(미·일)의 영향력 하에 있는 국가로 통일되는 것을 반대할 것이다.

한반도에 깊은 이해관계를 가지고 있는 중국의 입장에서 한반도의 자주·평화통일 지지는 중국에 우호적인 통일한국, 최소한 중국이익을 침해하지 않는 중립화된 통일한국을 기대하는 것인바,¹⁶⁴⁾ 중국은 미국과 상호신뢰를 바탕으로 한 진정한 우호협력관계가 설정되기 이전까지 미국의 영향력이 배제된 통일한국을 선호할 것으로 보인다. 이는 중국이 당분간 한반도의 통일보다는 현상유지를 선호할 수밖에 없는 이유이다. 그런 점에서 중국 내 한반도문제 전문가들에 대한 설문조사결과, 한반도 통일에 관한 낮은 관심도는 이를 시사한다. 5점 만점에 3.7로 북한 미사일과 같은 수준을 보였고, 7개 이슈 중 5위를 기록했다(<그림 3-7> 참조).

이처럼 중국은 한국주도의 한반도 통일 가능성을 상정하고 있지만 그 결과가 중국의 이해관계에 반해서는 안 된다는 한계도 분명히 제시하고 있다. 다만 북한이 중국의 의도대로 개혁개방을 통해 친중국 체제로의 전환이 이루어지느냐의 여부와 한중관계가 어느 정도의 전략적 신뢰를 형성하느냐에 따라 한국 주도의 통일에 대한 입장을 결정할 것이다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 향후 중국의 부상 정도와 그에 따른 중미관계의 협력 및 경쟁구도이며, 이는 한반도 통일문제에 대한 중국의 접근에 커다란 영향을 미칠 것이다.

163) Zhu Feng, "Unification of Two Koreas: On View of China," (KINU Unification Diplomacy Forum, July 16, 2010), pp. 3~4.

164) 김재관, "중국 신지도부의 대한반도 정책의 변화: 대북정책과 남북통일관을 중심으로," 『국제정치논총』, 제 45집 2호 (한국국제정치학회, 2005), pp. 131~163.

라. 러시아

러시아는 한반도가 평화적으로 그리고 반러시아 동맹을 맺지 않은 상태에서 통일을 한다면 이를 지지할 것이라는 입장을 취하고 있으나, 현재는 한반도 통일을 먼 장래의 일로 간주하고 있다. 통일한국은 동북아에서 중일 이외에 또 다른 한 국가가 지정학적으로 매우 중요하게 부상하는 것이기 때문에 미·일·중은 한반도 통일에 반대하고 있으나 러시아만이 우호적이라고 주장한다. 그러나 러시아는 현재 평화통일을 기대하기 어렵고 남한이 미국의 지원을 받아 북한을 흡수통일하는 것보다는 분단 상태를 더 선호하고 있다. 한반도는 러시아의 20여 개 접경국 중 하나이기 때문에 친미·반중의 통일한국 등장을 ‘동방의 NATO’와 같은 것으로 간주하고 이를 우려하고 있다.¹⁶⁵⁾

이러한 러시아의 입장은 메드베데프 대통령이 그루지야 분쟁의 여파 속에서 2008년 8월 31일 3개 TV 방송과의 인터뷰를 통해 밝힌 러시아의 5개 대외정책 기조 중 하나인 ‘영향권’과도 관련이 있다. 그는 국제법(International law), 다극세계(Multi-polar world), 비 고립(No isolation), 국민 보호(Protect citizens), 영향권(Sphere of influence)을 러시아 대외정책을 지도하는 5개 기조로 제시하였다. 그리고 ‘영향권’과 관련해서는 러시아의 접경지역이 역사적 관계를 공유하고 있고 선린과 우호로 연결된 특별한 이해지역임을 밝히고 이러한 이해들이 무시된다면 더 많은 분쟁 잠재력을 가질 것으로 암시한 바 있다.¹⁶⁶⁾

이러한 맥락에서 러시아는 2000년 6월의 제1차 남북정상회담이 통일에 대한 문제를 제기하고 있으나 단지 먼 미래에 해결될 문제로서 제기되고 있다고 판단하였다. 또한 2007년 10월의 제2차 남북정상회담과 관련하여, 러시아는 이를 지지하면서도 통일의 길은 멀다는 반응을 보였다. 로슈코프 외무차관은 “양국 내에서 남북한 교류와 통일의 필요성을 서로 공감하고 있지만 아직 현실과는 거리가 있는 것 같다”며 “양국이 좀 더 가깝게 다가갈 수 있는 방법을 찾아야 할 것”이라고 주장하였다.¹⁶⁷⁾

165) 2009년 4월 13일 모스크바 「루스키 미르 재단」의 Georgy Toloraya 박사와의 면담내용이다.

166) “Interview given by Dmitry Medvedev to Television Channels One, Russia, NTV,” <<http://archive.kremlin.ru>> (검색일: 2008.8.31); “New Russian world order: the five principles,” <<http://newsvote.bbc.co.uk>> (검색일: 2008.9.1).

한반도 통일시기와 관련하여, 러시아는 21세기에 단극체제가 미국 역할의 축소와 중국 역할의 확대로 다극체제로 전환될 것이고 이 과정에서 한국이 더욱 자주적인 국가가 된다면 통일에 대한 생각이 가능해질 것이라는 입장이다. 또한 통일이후 주한미군의 계속 주둔은 중립의 군비를 야기하고 이는 경제발전에 부정적 영향을 미칠 것이기 때문에 통일이후 주한미군은 철수해야 한다고 주장하고 있다.¹⁶⁸⁾ 러시아의 동북아 및 한반도문제에 대한 설문조사에서도 5점 만점에 3.7점으로 다른 사안에 비해 낮은 관심을 보였다(<그림 3-7> 참조).

마. 북한¹⁶⁹⁾

지난 60여 년 동안 북한이 추진해 온 통일정책의 특징은 전반적으로 볼 때, ‘공세적 통일’자세에서 ‘방어적 공존’자세를 거쳐, ‘실리적 공존(통일)’으로 전환하는 양상을 보여주고 있다. 그러나 통일국가의 궁극적 체제에 대해 북한이 각각 가지고 있는 생각은 아직도 상당히 강고하다. 북한은 제 1단계 ‘민족해방’을 위해서는 주한미군 철수(1974년 3월 이후부터는 대미 평화협정 체결 → 주한미군 철수 → 한·미 상호방위조약 폐기의 순서 1988년 이후부터는 신뢰구축 → 북남무력감축 → 주한미군 철수 → 평화협정 체결)를, 제2단계 ‘인민민주주의 혁명’을 위해서는 60년대 ‘통혁당’같은 전위당 구축과 통일전선체 형성 → 남조선혁명 → ‘인민정권’출범의 순서를, 제 3단계 ‘조국통일’을 위해서는 남북 『정치협상회의』 개최를 통한 연방제 통일의 순서로 발전시킬 것을 강조해 왔다. 북한은 이 같은 통일관을 분단이후 지금까지 지속해 오고 있다.¹⁷⁰⁾

북한은 공산통일화를 목표로 하는 통일정책을 지속해 왔다. 그러나 방법이 있어서는 3대혁명역량의 편성상황에 따라 다양한 전략을 선택한 것으로 평가

167) 블라드렌 마티노프, “한반도 평화정착을 위한 러시아의 역할,” 『한반도 평화정착과 국제협력』 (남북정상회담 1주년 기념 통일연구원 국제학술회의, June 13, 2001), pp. 126~127; “‘러 한반도 통일 두려워 않는다’ <러 외무차관>,” (http://www.unirusssia.com) (검색일: 2007.9.26).

168) 2009년 4월 13일 모스크바 ‘루스키 미르 재단’의 Georgy Toloraya 박사와의 면담내용이다.

169) 허문영, “대한민국의 통일정책 변천사,” 『한국민주시민교육학회보』 제4호, (서울: 한국민주시민교육학회, 1999), pp. 113~120; 심병철, 『조국통일문제 100문 100답』 (평양: 평양출판사, 2003); 김태영, 『애국애족의 통일방안』 (평양: 평양출판사, 2001).

170) 허문영, “북한의 통일정책” 양성철강성학 공편, 『북한외교정책』(서울: 서울프레스, 1995), pp. 131~172.

된다. 한국전쟁 이전에 북한은 ‘선(先) 북한내부 및 남북한 간의 『민족통일전선』 강화·후(後) 무력통일’ 전략을 선택하였고, 1950년대에는 대외적으로 평화통일을 선전하되, 대남관계에 있어 『반제·반봉건 민주혁명』의 장기적 수행과 더불어 ‘선(先) 북조선혁명역량강화·후(後) 남조선해방’ 전략을 추진하였다. 그리고 1960·70년대에는 『패권적 혁명통일』 전략을 선택하였는데, 북한 혁명역량의 강화 상황 및 남한 혁명역량의 변화에 따라 1960년대에는 ‘선 남조선혁명(민족해방 민주주의혁명)·후 조국통일(완전통일)’ 전략을, 1970년대에는 ‘선 남조선혁명(민족해방 인민민주주의혁명)·후 합작통일(과도적 연방제)’을 추진하였다. 그리고 1980년대에 들어와 남북한 간의 국력격차가 점차 확대되기 시작하자, 북한은 선전적 차원에서 『패권적 혁명통일』 전략을 포기하고 『대등적 연방통일』 전략을 제시하였는 바, ‘선 민족자주정부수립·후 연방국가창설’ 전략을 추진하였다. 1990년대에는 3대혁명역량의 전반적 약화 상황 가운데 김일성·김정일 체제의 존립자체가 위기 국면에 처하게 되자, 북한은 체제수호를 위해 ‘선 남북공존·후 연방통일’의 공존통일 전략을 선택한 것으로 분석된다. 이런 맥락에서 북한은 남북대화를 재개하고 수정적 연방제안을 제시하는 동시에, ‘민족대단결’ 논리를 강조함으로써 ‘전민족적통일전선’¹⁷¹⁾ 구축 전략을 추진한 것으로 볼 수 있다. 그리고 북한은 1997년에 1970년대에 제시한 ‘조국통일 3대원칙’과 1980년대에 제시한 ‘고려민주연방공화국창립방안’, 1990년대에 제시한 ‘전민족대단결 10대강령’을 ‘조국통일3대헌장’으로 묶어 향후 김정일 정권의 통일의 근본원칙과 방도로 제시하였다.¹⁷²⁾

따라서 북한은 대남정책의 비중을 『남조선혁명』을 위한 ‘남한체제 전복’ 정책으로부터 북한체제 유지를 위한 ‘남한체제 약화’ 정책으로 점차 이전시켰던 것으로 분석된다. 북한의 대남정책은 ‘공세적 정책 또는 패권적 정책’으로부터 ‘방어적 정책 또는 공존적 정책’으로 변화하는 모습을 보여 주었다. 이는 북한의 지도부가 대내·외적 상황 변화에 따라 대남인식에 있어 ‘공격적 입장(무력공격의 대상)’에서 점차 ‘경쟁적 입장(체제경쟁의 상대)’으로, 1990년대에는 ‘방어적 입장(흡수통일의 주체)’으로, 6·15 남북공동선언 이후에는 ‘실

171) 강승춘, 『위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 조국통일사상과 그 빛나는 구현』 (평양, 사회과학출판사, 1993), pp. 126~165.

172) 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자(1997.8.4),” 『김정일선집 14』 (평양, 조선로동당출판사, 2000), p. 344.

리적 입장(체제발전의 후원자, 민족대단결의 동반자)¹⁷³⁾으로 변화를 보이는데 기인하는 것으로 분석된다.

그러면 2000년대 북한이 남북대화에 적극 나섰던 의도는 과연 무엇일까? 북한의 의도는 크게 국가 전략적 차원과 대남 전술적 차원으로 구분해서 살펴볼 수 있다.

먼저 국가 전략적 차원에서 정리해 보면 두 가지 목표를 추구하는 것으로 분석된다. 북한 노동당규약에 따르면 북한의 국가목표는 최소목표로서 ‘사회주의 체제유지’와 최대목표로서 ‘한반도 공산화 통일’로 정리될 수 있다. 2007 남북정상회담에 임한 북한의 의도도 이 두 가지 목표에 기초해서 분석할 수 있다. 하나는 최소목표 추진차원에서 경제난 해소이다. 북한은 1999년 ‘강성대국 건설’을 국가목표로 설정하고, 세부추진과제로 ‘정치·사상강국, 경제강국, 군사강국’ 건설을 제시한 바 있다. 북한은 ‘선군정치’를 통해 정치·사상강국을, 핵무기 실험(‘06.10.9)으로 군사강국을 건설한 것으로 자평하고 있다. 따라서 북한은 남한과의 경제교류협력 활성화를 통해 경제난을 해소하고, 국제사회로의 진출도 적극 모색해서 이를 통해 ‘경제강국 건설의 기초’도 세울 수 있다.

다른 하나는 최대목표 추진 차원에서 ‘연방제 통일기반’ 조성이다. 북한은 ‘10·4선언’ 목적을 ‘6·15공동선언에 기초하여 남북관계를 확대·발전시켜’나가는 데 있음을 주장하고, ‘낮은 단계 연방제 실현’을 ‘남북관계 발전’의 의미로 제시하고 있다. 북한은 이를 위해 ‘상설협의기구’ 설치를 주장할 가능성이 있으며, 남북한 정부당국과 ‘상설협의기구’ 관계 문제를 설정하기 위한 ‘남북 의회회담’ 개최를 제의할 수도 있다. 또한 북한은 ‘법률·제도적 장치’ 정비 차원에서 ‘국가보안법 폐지’를 강력 주장할 가능성이 있으며, 정전협정의 평화협정으로의 대체와 평화체제 수립도 강조할 것이다.

북한은 이 같은 양대 목표를 달성하기 위한 방도로서 대남전략을 구사하고 있고, 그 수단으로서 ‘무력해방’, ‘남조선혁명(지하당사업)’, ‘남북대화’ 등의 방식을 국내·외적 상황(3대혁명역량 편성)에 따라 융통성 있게 배합하여 사용해 왔다.¹⁷⁴⁾ 한편 2000년 6·15 공동선언 이후 2007년까지 진행되어온 북한

173) 김정일, “은 민족이 대단결하여 조국의 자주적평화통일을 이룩하자(1998.4.18),” 『김정일선집 14』, p. 424.

174) 허문영, “북한의 통일정책” 양성철·강성학 공편, 『북한외교정책』(서울: 서울프레스, 1995), pp. 131~172.

의 대남전략은 ‘민족공조’로 특징화할 수 있다. 민족공조에는 3차원이 있다. 북한은 2000년 6·15 공동선언 이후 남북공동선언 1항(지주)과 4항(민족경제 균형발전, 교류협력 활성화)을 최대한 활용하여 경제난을 해소하고 정통성을 제고하기 위해 노력하는 모습을 보여주었다. 그리고 2001년 1월에 출범한 부시행정부가 강경한 대북정책을 표출하는 가운데 9·11 테러사건 이후 테러와의 전쟁을 외치면서, 북한을 ‘악의 축’ 일원으로 규정하고 제거할 것임을 천명하자, 안보난을 해소하기 위해 전력을 기울이는 모습이었다. 2002년 12월 대선에서 진보적인 노무현 후보가 대통령으로 당선되자, 북한은 남북대화에 적극 나오는 동시에 뒷전에 두었던 통일전선사업을 다각도로 추진하기 위해 노력하는 모습을 보이기 시작했다. 북한은 ‘실리 민족공조’로 경제적 실리를, ‘반미 민족공조’로 안보난 해소를, ‘통일 민족공조’로 북한중심의 ‘조국통일’을 추구해 왔던 것으로 평가된다. 체제유지와 공산화통일을 위해 이른바 “알(경제적 실리)먹고, 핑(안보난 해소)먹고, 동지 털어(조국통일을 위한 대남 통전사업 추진) 불때기 전략”을 추진해 온 것으로 분석할 수 있다.¹⁷⁵⁾ 북한은 남북회담을 이런 맥락에서 활용하고 있다. 남북회담의 의의도 다음과 같이 정리할 수 있다. 실리 민족공조 차원에서 대북 지원협의 창구가 되며, 반미 민족공조 차원에서 대미 협상기반구축 창구가 되고, 통일 민족공조 차원에서 대남 통일전선사업추진 창구가 되는 것이다. 북한은 스스로 조국통일에 대해 의견을 표출하면서도 현실적인 한반도통일에 대해서는 5점 만점에 2.2점으로 관심이 낮은 것으로 나타났다(<그림 3-7> 참조).

바. 남한

남한의 통일정책 변천사는 곧 남한의 대북한 능력의 성장사라 할 수 있다. 남한의 군사력과 경제력이 북한보다 열세였던 1950년대, 1960년대에는 통일정책도 수세적이고 대외 의존적이었다. 이러한 남한의 통일정책은 1970년대에 와서 자체역량에 대한 자신감을 배경으로 재조정되기 시작하였으나, 1970년대만 하더라도 군사적 열세가 현저했으므로 평화정착을 목표의 상한으로

175) 허문영, “6자회담과 남북한관계 전망,” (성균관대학교 국가경영전략연구소 2005년 추계학술회의 발표논문, 2005.11.24), pp. 63~71.

하는 소극적 태도를 견지하였다. 1980년대 이후에는 남한의 경제력이 북한을 압도하게 되었고 군사적 열세도 만회되었으므로, 남한의 통일정책은 보다 적극적인 정책으로 자세를 바꿀 수 있었다. 다시 말하면, 통일주도 역량의 신장이 보다 유리한 통일여건의 조성을 위하여 보다 전향적인 통일정책을 가능하게 하였던 것이다.¹⁷⁶⁾

남북한 역대정부의 통일정책은 민족이익이 아닌 정권의 이익을 위해 정략적으로 이용되기도 하였고, 때로는 반통일적이기도 하였다. 또한 통일논의가 금기시되기도 하였고, 정책적 일관성의 부재를 노출하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 남북한의 정치 지도자들은 민족통일을 달성하기 위하여 나름대로 힘을 써 온 것 또한 사실이다. 특히 자신의 국력이 상대방 보다 강하고 국제정세가 유리할 때 그러하였다.

이러한 남북한의 통일정책에서 우리는 하나의 일관성(continuity)을 발견할 수 있는데 그것은 통일 후 한반도에서 상대방의 영향력을 가능한 한 최소화하고 자신의 세력이 지배적인 지위를 유지하는 것이었다. 남북한은 이러한 목표를 달성하기 위하여 국내외 환경의 변화에 따라 다양한 전략을 사용하였다.

역대 정부가 통일과 관련한 수많은 제안·합의·방안이 있었지만 6·15 남북 공동선언이 나오기까지 우리 민족은 통일의 실마리를 찾지 못했다. 남북 간에는 ‘7·4 남북공동성명,’ ‘남북기본합의서’ 등 남북관계를 평화적으로 관리하고 통일로 나아갈 수 있는 훌륭한 틀을 마련해 두었음에도 불구하고 이를 실천하지 못했다. 그동안 남북한은 이념과 체제를 달리하면서 자기 체제를 상대 지역으로 확장하려는 제로섬(zero-sum)적인 적대관계를 유지해 왔다. 남북한은 이른바 ‘적대적 의존관계’라는 틀 속에서 서로 상대방을 적으로 규정하고 상대방부터의 위협을 강조하면서 내부 권력을 강화하기도 했고, 상대를 부정하는 데서 자기 정체성을 찾는 ‘자폐적인 정의관’에 사로 잡혀 있었다. 남북한의 과거 정권들은 통일문제를 정치적으로 활용해왔다.¹⁷⁷⁾

그러나 탈냉전 이후 국제정세를 배경으로 1989년에 “한민족 공동체 통일 방안”을 제시함으로써 새로운 통일정책을 확립하였다. 또한 1991년 12월

176) 김영재, “남북한 정부의 통일정책 분석,” 『한국정치외교사논총』, 제22권 1호(2000) pp. 376~377.

177) 고유환, “남북한의 통일전략과 한반도의 평화적 통일 전망”(<http://www.ziff.net/~jckim/down/6-ko_hwp> 검색일: 2006.3.29).

13일의 “남북기본합의서”가 남북관계의 좌표를 규정하였다는 의미를 가진다면, 2000년 6년 15일의 “남북공동선언”은 현재 남북관계의 좌표를 규정할 뿐만 아니라 남북관계 발전의 토대를 구축한 획기적인 분기점이었다.

통일개념의 변화과정을 살펴볼 때, 공동체 형성으로의 발전이 있었다. 1960년대까지만 해도 남한은 통일을 주로 실시회복(대한민국 통치권의 북한 지역으로의 확장)을 지향하는 국토통일로서 생각하였다. 1970년대부터는 통일을 남북의 두 정치체제가 하나로 되어야 완전한 통일이 된다는 점에서 정치적 통일을 지향하는 체제통일로서 간주하였다. 그러나 남북대화가 진행되면서 남북한은 가치관과 행동양식 그리고 생활습속 등에서 심각한 이질화 현상을 노정시켰고, 그 결과 내면적 통일을 지향하는 민족통일이 이루어져야 진정한 통일이 되는 것임을 인식케 되었다. 따라서 남한의 통일정책은 남북한의 체제공존을 통해 민족통일을 거쳐 체제통일과 국토통일로 나가는 점진·단계적 통일접근으로 전환케 되었다.¹⁷⁸⁾

통일방안과 관련하여 생각해 볼 때, 평화통일에 대한 남한의 의지 또한 더욱 공고화되어 선 평화 후 통일(민족공동체 통일방안)이 체계화된 것으로 평가된다. 혹자는 제 1공화국 정부가 한 때 무력통일을 추구한 것으로 주장한다. 그러나 제 1공화국 정부는 무력통일을 성취하기 위한 힘도 없었을 뿐만 아니라 실질적 준비도 하지 않았다. 한편 평화통일에 대한 의지는 1960년대 이후 고도경제성장기를 거치면서 더욱 확고해졌고, 제 4공화국 정부 하에서는 ‘선 평화·후 통일’의 접근방식으로 구체화되었다. 그 결과 신 국가와 정부 수립을 위한 평화적 통일방식으로서 ‘자유총선거’를 강조하게 되었고, 그 내용에 있어서는 ‘북한만’의 자유총선거에서 ‘남북한’ 자유총선거로의 변화와 선거의 기본규범으로서 ‘대한민국 헌법’에서 ‘남북한 통일헌법’으로의 발전적 변화가 나타났다. 현재 남한 정부는 1994년 8월 15일 제49주년 광복절 대통령 경축사를 통해 기존의 통일방안을 보완·발전시킨 『민족공동체 통일방안』을 평화통일방안으로 지속하고 있다. 『민족공동체 통일방안』은 통일을 민족공동체 건설로 이해하고, 통일원칙으로 『자주』·『평화』·『민주』를 통일과정으로 『화해·협력단계』→『남북연합단계』→『통일국가 완성단계』로 제시하고

178) 허문영, “남북한의 평화전략,” 김학성 외, 『한반도 평화전략』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 92~93.

있다.¹⁷⁹⁾

통일정책 기조는 3가지 선언을 통해 올바른 방향으로 발전되었다. 박정희 정부는 1973년 ‘평화통일·외교정책 선언’(6·23선언)¹⁸⁰⁾과 『평화통일 3대 기본원칙』(1974.8.15)¹⁸¹⁾을 통해 ‘선 건설·후 통일’에서 ‘선 평화·후 통일’로 정책을 전환케 하고, 이후 평화통일을 공식적 통일방식으로 정착케 하였다. 노태우 정부는 1988년 7·7선언과 1989년 한민족공동체 통일방안을 통해 북한을 ‘선의의 동반자’로 간주하였다.¹⁸²⁾ 김영삼 정부는 ‘한반도 평화와 남북한 협력’원칙을 강조함으로써 민족 주체적 통일 준비와 더불어 평화통일의 기조를 강화하였다.¹⁸³⁾

남한은 1970년대 이래 선평화 후통일 노선을 통일정책의 기조로 견지하여 왔다.¹⁸⁴⁾ 이 선평화 후통일 정책기조는 박정희 정부에서 평화통일 3대 기본원칙으로 나타났고, 전두환 정부에서는 통일될 때까지의 과도조치로 남북한 기본관계에 관한 잠정협정을 체결하지는 제의로 구체화되었다. 노태우 정부의 한민족공동체 통일방안에서는 통일에 이르는 중간과정으로 남북연합 단계를 설정함으로써 선평화 후통일 정책기조를 명확히 하고 있다. 한반도 전문가들을 대상으로 한 설문조사에서도 5점 만점에 4.3점으로 다른 국가들에 비해 높은 관심을 가지고 있으나, 다른 사안들에 비해 비교적 낮은 관심도를 보였다.

179) 위의 글, pp. 94~95.

180) 평화통일외교정책선언의 주요내용은 다음과 같음, ① 조국의 평화적 통일을 위한 모든 노력 경주, ② 한반도의 평화유지, 남북한 간의 내정불간섭 및 불침략, ③ 성실과 인내로써 남북대화 계속, ④ 북한의 국제기구 참여 불반대, ⑤ 남북한 유엔동시가입 불반대, ⑥ 평화선리에 기초한 대외정책의 추진, 통일교육원 『통일문제이해』 (서울: 통일교육원, 1997), p. 89.

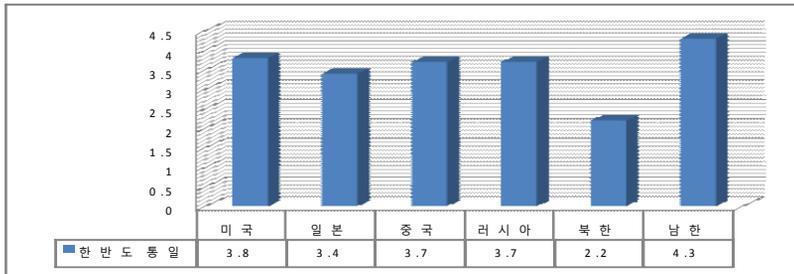
181) ① 한반도의 평화정착과 상호 불가침협정 체결, ② 상호 문화 개방과 신뢰 회복, 남북 대화와 다각적 교류 협력 진행, ③ 공정 선거관리와 감시 하 토착인구비례에 의한 남북한 자유총선거 통일 『통일백서』(서울: 통일원, 1995), pp. 70~71.

182) 통일원, 『통일문제이해』(서울: 통일원, 1989), pp. 92~96.

183) 김영삼 정부는 1997년 광복절 기념사를 통해 한반도 평화를 위한 4가지 방향① 무력포기, ② 상호존중, ③ 신뢰구축, ④ 상호협력과 남북협력에 관한 4가지 방향① 식량난 해결협력, ② 남북대화, ③ 국제사회 진출지원, ④ 북한의 자세변화를 제시하였다. 김영삼, “광복 52주년 기념 대통령 경축사,” 『북한』(북한문제연구소, 1997년 9월호), pp. 197~200.

184) 대한민국 수립이후 1960년대 말까지는 총선거를 통한 평화적 통일을 표방하면서도 사실상 대한민국의 유일 합법성을 바탕으로 북한을 수복하겠다는 흡수통일의 의지를 작간접적으로 나타냈기 때문에 이 시기에 선평화 후통일 노선을 명실상부하게 견지했다고 보기는 어려울 것이다. 김영재, “남북한 정부의 통일정책 분석,” 『한국정치외교사논총』, 제22권 1호(2000) p. 399.

<그림 3-7> 한반도 통일에 대한 한반도주변국의 관심도



사. 소결

한반도통일문제는 통일된 한반도와의 관계문제로 각국마다 다른 이해관계를 가지고 있다고 봐야 한다. 그러므로 한반도통일에 국한된 관심 사안이 아니라, 한반도통일이 주변국에 미칠 영향을 고려한 관심도라고 볼 수 있다. 또한, 한반도통일문제는 남북 간 양자관계 문제일 뿐만 아니라, 한반도의 안정을 바라는 주변국의 입장도 포함되어 있다. 그러므로 북한이 상대적으로 관심이 낮다고 해서 통일에 대해 부정적이라고 보기는 어려우며, 평화적 유지 상태를 선호하는 주변국들의 높지도 낮지도 않은 관심도에 주목할 필요가 있다. 오히려 남한도 다른 사안에 비해 통일문제를 우선적으로 보지는 않고 있다는 점도 주목할 만하다.

미국은 한반도 통일에 대해 적극 지지한다. 전제가 있다면 통일한국이 시장경제와 민주주의를 지향하는 국가로서의 통일이라고 할 수 있고, 이러한 전제가 충족된다면 한반도 통일은 미국의 국익에도 부합된다. 하지만 한반도 통일은 미국에게 그렇게 시급한 사안은 아니다. 한반도 관련 사안 중 미국이 가장 급박하면서도 중요하게 생각하는 사안은 북한의 핵문제이다. 미국을 포함한 한반도 주변국들은 한반도에서의 안정을 바란다. 하지만 중국은 한국의 주도에 의한 통일이 한반도의 안정이라고 여기지는 않는다. 즉 현재 상태인 남북한 대치상황의 안정적 관리를 한반도의 안정이라고 보는 반면, 미국은 북한의 위협이 제거된 상태를 한반도의 안정이라고 보고 있으며 이는 남한의 시각과 맥을 같이하고 있다.

한반도 통일문제는 통일된 한반도가 일본에 대해 어떤 입장을 취하는가에

따라 일본의 입장과 반응이 달라질 수 있다. 통일 한반도가 대중 편향 외교정책을 취하며 일본에 대해 배타적으로 임할 경우 일본은 한반도 통일에 대해 부정적인 입장과 반응을 나타낼 것이다. 그러나 통일 한반도가 한미동맹을 견지하면서 한·미·일 공조체제를 공조할 경우, 일본은 한반도 통일에 우호적으로 지지하는 입장과 반응을 나타낼 것이다. 한반도가 통일되고, 통일 한반도가 중국의 동북3성 개발 및 극동 시베리아 개발에 적극적으로 투자하고 진출할 경우, 일본에게도 새로운 경제적 기회를 제공할 수 있다.

한반도 통일에 대한 중국의 공식입장은 한반도의 자주적이고 평화적인 통일 지지이다. 그러나 중국은 통일의 가능성이란 현실적인 측면에서 볼 때, 한반도의 통일과정은 무력충돌 내지 급격한 변혁 가능성, 미국의 영향력 확대, 소수민족의 민족주의 부상 가능성, 국경문제 부활 등을 고려할 때 한반도 통일에 대한 부담도 가지고 있다. 중국은 통일은 찬성하지만, 무조건적인 찬성이 아닌 자주·평화적인 통일을 찬성하지만, 한반도에서 무력에 의한 흡수통일을 반대한다. 한반도에 지정학적 및 경제적 이해관계를 가지고 있는 중국은 한반도의 자주·평화통일 지지는 중국에 우호적인 통일한국, 최소한 중국이익을 침해하지 않는 중립화된 통일한국을 기대하므로, 중국은 미국과 상호신뢰를 바탕으로 한 진정한 우호협력관계가 설정되기 이전까지 미국의 영향력이 배제된 통일한국을 선호할 것이다.

러시아는 한반도가 평화적으로 그리고 반러시아 동맹을 맺지 않은 상태에서 통일을 한다면 이를 지지할 것이라는 입장을 취하고 있으나, 현재에는 한반도 통일을 먼 장래의 일로 간주하고 있다. 한반도 통일시기와 관련하여, 러시아는 21세기에 단극체제가 미국 역할의 축소와 중국 역할의 확대로 다극체제로 전환될 것이고 이 과정에서 한국이 더욱 자주적인 국가가 된다면 통일에 대한 생각이 가능해질 것이라는 입장이다.

북한이 추진해 온 통일정책의 특징은 ‘공세적 통일’자세에서 ‘방어적 공존’ 자세를 거쳐, ‘실리적 공존(통일)’으로 전환하는 양상을 보여주고 있다. 북한은 대남정책의 비증을 『남조선혁명』을 위한 ‘남한체제 전복’ 정책으로부터 북한 체제 유지를 위한 ‘남한체제 약화’ 정책으로 점차 이전시켰다. 2000년대 북한이 남북대화에 적극 나섰던 의도는 국가 전략적 차원과 대남 전술적 차원으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 먼저 국가 전략적 차원에서 북한의 국가목표는

① 최소목표로서 ‘사회주의 체제유지’와 최대목표로서 ‘한반도 공산화 통일’이며, ② 최대목표 추진 차원에서 ‘연방제 통일기반’ 조성이다. 북한은 이 같은 양대 목표를 달성하기 위한 방도로서 대남전략을 구사하고 있고, 그 수단으로서 ‘무력해방,’ ‘남조선혁명(지하당사업),’ ‘남북대화’ 등의 방식을 국내·외적 상황(3대혁명역량 편성)에 따라 융통성 있게 배합하여 사용해 왔다.

남한의 통일정책 변천사는 곧 남한의 대북한 능력의 성장사라 할 수 있다. 남한의 군사력과 경제력이 북한보다 열세였던 1960년대 이전에는 통일정책도 수세적이고 대외 의존적이었다. 남한의 통일정책은 1970년대에 와서 자체 역량에 대한 자신감을 배경으로 재조정되기 시작하였으나, 1970년대만 하더라도 군사적 열세가 현저했으므로 평화정착을 목표의 상한으로 하는 소극적 태도를 견지하였다. 1980년대 이후에는 남한의 경제력이 북한을 압도하게 되었고 군사적 열세도 만회되었으므로, 남한의 통일정책은 보다 적극적인 정책으로 자세를 바꿀 수 있었다. 남북한 역대정부의 통일정책은 민족이익이 아닌 정권의 이익을 위해 전략적으로 이용되기도 하였고, 때로는 반통일적이기도 하였다. 남북한 각각의 통일정책에서 통일 후 한반도에서 상대방의 영향력을 가능한 한 최소화하고 자신의 세력이 지배적인 지위를 유지하고자 하는 일관성이 발견된다. 남한의 통일정책은 남북한의 체제공존을 통해 민족통일을 거쳐 체제통일과 국토통일로 나가는 점진·단계적 통일접근으로 전환케 되었다. 통일방안과 관련하여 생각해 볼 때, 평화통일에 대한 남한의 의지도 또한 더욱 공고화되어 선(先) 평화 후(後) 통일(민족공동체 통일방안)이 체계화되었다.

7. 동북아 안보협력체제

가. 미국

동북아 안보공동체 내지는 다자안보협력체를 구성하는 것에 대한 해당국들의 인식과 이해관계는 상이하다. 미국의 경우를 보더라도 비록 표면적으로는 이러한 사안들에 대해 호의적인 모습을 보이는 것 같지만 그들의 이해관계

는 간단치만은 않다.

전통적으로 미국은 양자관계를 중심으로 동맹을 형성하여 사안별 문제를 해결하려 하였다. 하지만 탈냉전기에 접어들면서 미국은 아시아 및 동북아시아지역에서의 다자안보제도에 대해 관심을 표명하는 것은 적극적인 행보까지 보여주는 태도를 취하였다. 1993년 클린턴 대통령의 신태평양공동체(New Pacific Community) 선언은 안보, 시장개방 및 민주주의의 가치 아래 아시아 국가들과 관계 증진 및 역할을 중시하는 제안이었다고 해석되었다.¹⁸⁵⁾ 또한 클린턴 행정부 시절 윈스턴 로드 아·태담당 국무차관보는 동아시아지역에서의 미국의 정책목표 중의 하나는 지역 내 안보협력을 위한 다자간 포럼을 발전시키는 것이라고 밝히기도 하였다. 부시 행정부 시기에도 제임스 켈리 국무차관보는 6자회담이 동북아 다자안보대화기구로 발전될 수 있다고 언급하기도 하였다. 오바마 대통령 시기에도 미국의 이러한 입장은 재차 확인되고 있다. 오바마-바이든 플랜을 보면 미국은 아시아에서 새로운 파트너십을 만들어내기 위해 양자관계를 넘어서는 다자협력의 틀을 새로이 구성하겠다고 밝힌 바 있다.

미국이 아시아 및 동아시아지역에서의 다자안보에 관심을 표명하기 시작한 배경은 이 지역 국가들이 경제성장을 이루게 되면서 점차 커지게 된 발언권과 이들 지역에서 조성되어온 경제 및 안보분야에서 다자협력체 필요성의 요구를 들 수 있다. 경제 및 안보의 측면에서 미국이 이 지역에 갖는 이익의 비중은 과거 냉전시기에 비해 오히려 높아진 까닭에 미국은 그들의 영향력을 계속해서 유지하기를 원한다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 아시아 지역에서 조성되는 다자협력제도 구성 움직임에 주도적인 역할은 아니더라도 발을 빼는 모습을 보일 수는 없었다. 그러나 다자안보협력에 대한 미국의 기본적인 입장은 기존의 양자적 동맹관계를 해체하여 새로이 구성하는 다자안보협력으로 재구성하는 것은 아니다. 다시 말해 미국은 기존의 한미, 미일 동맹과 같은 양자동맹을 강화하는 바탕위에 다자안보협력제도를 구축하는 것을 선호한다고 볼 수 있다. 만일 다자안보협력제도가 미국의 행동반경을 좁히거나 그들의 영향력을 약화시키는 모습을 보이게 되면 미국은 이를 절대 감수하려

185) 조윤영, “동아시아 안보와 제도주의 안보공동체 형성의 조건과 발전과정,” 『한국정치외교사논총』, 제27집 2호(2005).

하지 않을 것이 분명하다. 반면에 미국은 그들의 영향력을 안전하게 확보하고 국익에 보탬이 되는 차원에서 다자안보협력체에 관심을 보일 것이다. 즉 다자안보협력체가 기존의 미국과의 양자적 동맹관계를 대신할 수 있는 기미를 보인다면 미국은 이를 경계할 것이다.

지난 김대중, 노무현 정부를 거치면서 한국은 다자협력방안을 통해 북한의 핵문제를 풀 수 있다고 여겨왔다. 동북아시아 안보협력체를 통해 북한의 체제 안전을 보장하면 북한의 핵문제는 물론 역내 평화체제를 구현할 수 있다는 희망 때문이었다. 하지만 미국은 물론이고 중국도 자신의 영향력이 미비한 협력체 구성에 대해서는 소극적으로 행동할 가능성이 높다. 노무현 정부 시기 제기된 한국의 균형자론도 미국과 중국이 인정을 하지 않는 상황에서는 불가능하다. 만일 한국의 국력이 미국과 중국을 끌어들이 수 있다면 몰라도 한국의 입장에서도 미국의 안보보장에 의존하고 있고 그래야만 되는 상황에서 균형자의 역할은 현실적으로 가능성이 낮은 게 사실이다. 미국도 안보문제에 대해 기존의 동맹국들의 협력을 보장할 수 있는 다양한 형태의 대화에는 관심을 보일지라도, 미국의 역할이 줄어드는 다자안보제도에는 주도적인 입장을 보일 가능성이 적다. 이처럼 미국의 동북아안보협력체제에 대한 입장은 설문조사에서도 5점 만점에 1.8점으로 다른 사안들 중 가장 낮게 나타났으며, 이것을 볼 때 직접적 이해사안은 아닌 것으로 판단할 수 있다(<그림 3-8> 참조).

나. 일본

아시아·태평양 지역의 다자간 안보협력 구상과 관련해서 일본은 초기에는 미일 양자간 동맹을 가장 중시하는 전통적인 입장 등으로 인해 미국과 함께 소극적인 반응을 보였다.

그러나 일본은 곧 미국보다 먼저 아시아·태평양 지역의 다자 간 안보협력 구상에 전향적인 태도를 보였고, 동북아 6자회담의 실현도 한국과 함께 가장 적극적으로 추진하고 있다. 이는 1991년 7월 나키야마 외무장관으로 하여금 ASEAN-PMC(확대외교장관회의)에서 아시아·태평양 지역의 안보문제를 논의하자는 제의를 하도록 하였고 1993년 1월 ‘미야자와 독트린’의 발표를 통하여 알 수 있다.

또한 일본은 1994년 7월 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)의 출범과 더불어 그 운영에 주요한 역할을 담당하면서 경제적 영향력이 큰 동남아 지역에서 정치적 영향력의 확대를 적극적으로 도모하고 있고, 동북아시아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)에도 열심히 참가하였다.

나아가 일본은 1998년 2월 김대중 정부의 출범 직전에 발표된 한국정부의 ‘동북아 6개국 선언’에 조응하여 동년 10월 한일 정상회담에서 ‘동북아 6자회담’을 제안하였고, 고노 외상을 통하여 1999년 10월 한일 각료회담 및 2000년 8월 중일 회담에서 동북아 6자회담의 필요성을 강조하였으며, 한국과 함께 이를 추진하였다. 이에 일본은 동북아 6자회담을 통하여 동북아 문제는 물론 한반도문제에도 직·간접적으로 관여할 수 있는 정책공간을 확보할 수 있다는 인식 아래 매우 전향적인 태도를 나타내었다.

하지만 자국 중심이 아니라, 고이즈미 정권의 미일동맹의 강화와 대미 편향 외교정책, 미일동맹의 글로벌화, 주일미군의 재편과 미일 전략적 연대의 강화 등이 추구되면서 일본은 미일동맹을 기반으로 양자 및 다자 안보협력을 전개하고 있다. 즉, 일본은 미일동맹을 기반으로 미일호 3각 안보연대를 강화하였고 인도와의 전략적 협력을 추진하고 있고,¹⁸⁶⁾ 아세아지역포럼(ARF)을 지역안보의 전략적 틀로서 활용하고 있다.¹⁸⁷⁾ 더욱이 중국의 G2로서의 부상 이후, 한국과의 전략적 안보협력을 매우 중시하고 있다.

이와 같은 일본의 전략적 구상은 장기적으로 6자회담이 향후 동북아 다자 안보 협력체로 발전하는 것을 기대하면서도 해양국가로서 동북아지역에 국한된 안보협력보다 호주·인도 등을 포괄하는 한층 광범위한 다자안보 협력을 추진하는 것을 기대하고 있다.

하지만 2009년 9월 민주당의 등장과 더불어 ‘동아시아 공동체’가 주장되면서 동북아 안보협력에도 관심이 높아지고 있다. 일본 전문가들의 설문조사에서도 ‘동북아 안보협력체제’에 대한 관심도는 5점 만점에 3.8점으로 보통 이상의 관심을 보였다(<그림 3-8> 참조).

186) 배정호, 『이명박정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략』(서울: 통일연구원, 2007), pp. 92~98.

187) 外務省 編, 『外交青書』(東京: 山崎印刷), pp.118~119.

다. 중국

동북아 안보협력체제에 대한 중국의 관심도는 그다지 높은 편은 아니다. 중국 내 한반도문제 전문가들에 대한 설문조사결과 5점 만점에 4점을 기록해 수치상으로는 높은 편이나, 북한의 비핵화, 한반도 평화체제, 남북관계에 비해서는 낮은 편이며, 북한 미사일과 한반도 통일 그리고 탈북자문제보다는 높은 편이다. 7개 이슈 중 중간 정도의 수준인데, 아마도 동북아 안보협력체제의 형성에 많은 시일이 소요된다는 인식이 반영된 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 동북아 안보협력체는 중국의 국익에 적지 않은 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

최근 동북아지역에서 급부상하고 있는 중국은 다자협력에 대한 무관심에서 점차 적극적인 참여와 주도로 정책을 전환해 왔다. 즉, ‘중국위협론’을 불식시키고 미일 및 한미 동맹을 견제하며 자국의 영향력 확대 수단으로 활용하기 위해 이전보다 적극적 입장을 견지하고 있다.¹⁸⁸⁾ 그 주된 목적은 경제발전에 유리한 국제환경을 조성하는 한편, 중국의 부상에 따른 동아시아 질서를 주도적으로 구축하기 위해서이다.

구체적으로 중국은 동북아지역에 잔존해 있는 냉전구조 해체와 테러, 대량 살상무기 확산, 국제범죄, 인간안보, 환경문제 등 증가하고 있는 비전통안보 위협의 안정적 관리를 위해서 기존의 동맹 위주의 양자협력보다 다자협력이 유용하다는 입장이다. 또한 북핵문제를 비롯한 한반도 평화체제의 수립을 위해서도 동북아 안보협력체의 형성이 긴요하다고 인식하고 있다. 무엇보다도 중국은 미국과의 마찰이나 갈등을 최소화하면서 미국의 일방주의를 견제하거나 자신의 발언권을 강화하는데 다자안보협력이 유리하다는 판단을 하고 있다.

그러나 동북아 안보협력체의 제도화를 위한 중국의 시도는 매우 신중하다. 중국은 자국의 시도가 미국 주도의 안보질서에 대한 도전으로 인식될 것을 경계하고 있으며, 북한을 배제하거나 공동 타깃(정권교체 또는 북핵 제거)으로 삼을 가능성을 우려하기 때문이다. 따라서 중국은 동북아 안보협력체 형성

188) 이동률, “동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략,” 『중국학연구』, 제45집 (2008,9), pp. 301~326.

을 위해 개방성, 포용성, 협상을 통한 합의, 점진적·단계적 추진 등의 원칙을 가지고 접근한다. 이러한 원론적이고 포괄적인 원칙 속에서 동북아 안보협력체의 실제 형성과정에 중국의 이해관계를 투영하려는 의도로 해석된다.

실제로 중국은 경제협력을 동인으로 삼아 안보협력을 촉진시키고자 하며, 동아시아의 지역협력을 동북아지역으로 확대함으로써 궁극적으로 중국이 주도하는 동아시아 질서를 구축하려는 비전도 가지고 있다.¹⁸⁹⁾ 중국은 일차적으로 홍콩·마카오·대만과의 경제통합 및 동남아와의 FTA를 바탕으로 하는 10+1을 적극 추진하고 이를 동북아지역으로 확대하려는 10+3을 추진해 왔다. 특히, 금융위기에 대한 공동 대응을 계기로 2008년부터 중국은 한중일 정상회담을 통해 ‘동아시아 공동체(East Asia Community)’ 표방 및 3국 협력 사무국 설립에 합의하는 등 경제협력을 통한 지역협력을 가속화하고 있다. 이는 미국을 의식한 동북아 안보협력체 형성의 중장기적인 포석을 내포하고 있다.

다른 한편, 중국은 동북아 안보협력체 형성이 현실적으로 미국을 배제한 상태에서는 가능하지 않다는 점을 인식, 전략적으로 미국과의 공동 주도 필요성도 개선하고 있다. 다자안보협력 기제를 통한 미국과의 소통을 활성화하여 동북아지역의 협력안보를 증진하는 동시에 중미관계의 안정화에도 유리한 기능을 하도록 한다는 것이다. 이러한 맥락에서 중국은 6자회담을 동북아 안보협력체 형성에 활용하고자 한다.

중국이 6자회담을 선호하는 이유도 6자회담이 중국의 부상에 대한 국제사회의 우려와 견제를 완화시키면서 북핵문제를 안정적으로 관리하는 한편 강대국과의 이해관계를 다자의 틀 내에서 조정함으로써 자국의 발언권 및 영향력을 유지·확대하는데 유리하기 때문이다. 따라서 중국은 6자회담을 동북아의 안보협력체로 발전시키는 데에도 긍정적인 입장을 가지고 있다.¹⁹⁰⁾ 동북아지역 역내 조화로운 질서의 수립을 희망하는 중국은 북핵문제를 동북아지역차원에서 접근한다. 즉 동북아의 평화와 안정을 위해 북핵문제를 해결하고자 하며, 동북아다자안보협력의 틀로 접근하고자 한다. 다만 동북아 안보협력체의 창출에 많은 시일이 소요할 것이기 때문에 우선 기존의 6자회담을

189) 張薊屹, 『中國與周邊國家构建新型伙伴關係』(北京: 社會科學文獻出版社, 2008), pp. 4~11.

190) 門洪華, “東北亞安全困境及其戰略應對,” 『現代國際關係』, 2008年, 第8期, pp. 16~23.

적극 활용하고자 한다.

구체적으로 중국은 6자회담의 9·19공동성명과 2·13합의에서 논의된 바 있던 한반도 평화포럼이나 북한과 미일관계 정상화 그리고 동북아 안보협력 체 등을 통해 북한과 한·미·일의 적대관계를 청산함으로써 북한의 안보불안감을 해소해준다면, 북한이 핵개발 계획을 취소하고 핵폐기 의사를 밝힐 수 있을 것으로 기대하고 있다. 물론 북핵폐기 방안을 합의하고 실제 이행하는 과정에 대한 구체적인 청사진을 확정하고 있지는 않지만, 6자회담을 동북아 안보협력체로 발전시키는 과정에서 북핵폐기를 포함한 동북아지역의 군비통제·군축 논의를 통해 구속력 있는 규칙을 만들 수 있을 것으로 판단하고 있다.

즉, 6자 정상회담을 최고상설기구로 설정하고 6자 외교장관회담과 한반도 평화체제에 대한 정기 회담을 지속함으로써 동북아 안보협력 기제를 창출함으로써 한반도 및 동북아지역의 위기를 예방하고 관리할 수 있다는 것이다. 이러한 중국의 구상은 6자회담이 한반도문제의 평화적 해결 및 동북아 안보협력체를 건립하는데 효율적 기구라는 평가에 기초하고 있다. 따라서 중국은 북핵문제의 해결을 위해 6자회담을 지속적으로 유지하고자 하며, 6자회담의 틀 내에서 한반도 평화체제 구축을 비롯한 다양한 논의에도 적극 참여하고자 할 것으로 보인다.¹⁹¹⁾

라. 러시아

러시아는 구소련 시대 이래로 동북아 역내의 다자안보협력의 필요성을 주장하여 왔고 제2차 북핵위기 해결을 위한 6자회담이 정부차원의 동북아 다자안보대화론으로 발전되기를 희망하고 있다. 고르바초프 소련 공산당 서기장은 1986년 7월 블라디보스톡 연설에서 ‘전 아시아 안보회의’구성, 1988년 9월 크라스노야르스크 연설에서 남북한·소·중·일 간의 5개국 국제회의 개최를 제의하였다. 옐친 러시아 대통령은 1992년 11월 방한 시 ‘동북아 다자안보

191) 중국은 당사자로서 중국의 참여입장을 명확히 밝힌바 있다. 즉, 2007년 10월 9일 류젠차오(劉建超) 중국 외교부 대변인은 “중국은 동북아시아에서 중요한 영향력을 보유하고 있는 국가일 뿐만 아니라 정전협정의 체결 당사자이므로 한반도와 동북아의 평화체제에 관해 중요한 역할을 하는 것이 당연하다”고 강조하였다. “2007年10月9日外交部发言人刘建超举行例行记者会,” (<http://www.fmprc.gov.cn>) (검색일: 2007.11.8)

협약체, 코지레프 외무장관은 1994년 제1차 북핵 위기 시 남북한·미·일·중·러·유엔·IAEA가 참가하는 8자회담을 각각 제안하였다. 푸틴 대통령도 2001년 2월 김대중 대통령과 서울에서의 정상회담 시 동북아 다자대화의 실현을 강조한 바 있다.¹⁹²⁾ 또한 고르바초프 전 소련 대통령도 11월 19일 고려대 특강에서 “한반도 통일의 대외상황 해결을 위해 남북한과 미·러·중·일이 참여하는 6자회담을 추진하는 게 중요하며 그 이후에 더 폭넓은 문제를 다루는 동북아 대화채널을 만들어야 한다”¹⁹³⁾고 주장하여 주목을 끌었다. 러시아의 이러한 적극성은 동북아 역내에 대한 미국의 일방주의 정책과 일종의 군사력 증대 견제, 역내에서 타국과 동등한 발언권 확보, 역내 국가들 간의 긴장완화와 협력증진 등에 목적이 있었던 것으로 분석된다.

6자회담 관련 2005년 ‘9·19 공동성명’과 2007년 ‘2·13 합의’에 따라서 정부 차원에서는 최초로 동북아 평화·안보체제 실무그룹회의가 2007년 3월 16~18일 베이징의 주중 러시아대사관에서 개최되었다. 동북아에서 최초로 북한이 참가한 가운데 개최된 첫 정부 간 안보대화에서 6개국은 역내 평화안보체제 구축의 장기적 필요성에 대해 인식을 같이 하였다. 또한 첫걸음으로 6자회담 참가국들이 참여하는 양자 차원의 안보조약과 안보관련 국제기구 등에서 한 약속, 양자 협정문안, 다자 안보기구의 합의문, 현장 등을 비교 검토해 안보인식의 공통분모를 찾기로 하였다.¹⁹⁴⁾ 8월 21~22일 모스크바에서 개최된 제2차 동북아 평화·안보체제 실무그룹회의에서는 한반도비핵화 과정에서 동북아 평화·안보체제 실무그룹의 역할에 대한 논의가 있었다. 6개국은 동북아 평화·안보체제 구축을 위해서는 각국의 목표와 원칙에 관한 공통분모 추출 작업이 필요한데 인식을 같이 했고, 역내 신뢰구축 방안에 대해서는 좀 더 시간을 가지고 검토하기로 하였다.¹⁹⁵⁾ 2009년 2월 19~20일 모스크바에서 개최된 제3차 동북아 평화·안보체제 실무그룹회의에서는 러시아 측이 제안한 ‘기본원칙’ 2차 초안에 대한 의견이 교환되었다. 이 회의 결과

192) “김대통령, ‘푸틴’ 러시아 대통령과 정상회담.” (청와대 보도자료, 2001.2.27).

193) Mikhail Gorbachev, “International Current Issues and the Future of Korean Peninsula,” (The Seventeenth Incheon Memorial Lecture, Korea University, November 19, 2001), p. 18.

194) “북핵외교기획단장 브리핑(3.16),” <<http://www.mofat.go.kr>> (검색일: 2007.3.27); 뉴스투데이, “국제사회 공조희망,” <<http://blog.naver.com>> (검색일: 2007.3.19)

195) “동북아 평화안보 실무회의 ‘결론 없었지만 긍정적 회담,’” 『연합뉴스』, 2007년 8월 22일.

를 토대로 러시아가 3차 초안을 작성하기로 했고 비핵화 진전 상황을 보기면서 차기 실무회의를 개최하기로 하였다. 그러나 4월 5일 북한의 장거리로켓 발사를 규탄하는 유엔안보리 의장성명 채택에 북한이 반발하여 6자회담 불참을 선언하였기 때문에 동북아 평화·안보체제 실무그룹회의는 개최되지 못하고 있다.

상기와 같이 러시아는 동북아 역내국가로서 참여와 역할을 확보하는 차원 및 동북아 평화·안보체제 실무그룹회의의 의장국으로서 동북아 다자안보협력에 매우 적극적인 입장을 보여 왔다. 그리고 제2차 북핵위기 해결을 위한 6자협상에서의 진전은 동북아에서 안보와 협력에 관한 항구적인 대화기제의 창설을 위한 길을 열 수 있을 것으로 전망하고 있다.¹⁹⁶⁾ 그러나 6자회담의 중단으로 아직까지 가시적 성과가 없는 상태이다. 한편 동북아 안보협력체제에 대한 러시아 전문가들의 관심도는 중국과 같이 5점 만점에 4.5점으로 다른 국가들에 비해 가장 높게 나타났다(<그림 3-8> 참조).

마. 북한

다자안보협력에 대한 북한의 태도는 지역과 주체에 따라 상이하게 나타나고 있다. 아시아·태평양을 범주로 하는 광역 아태 다자안보협력에 대해서는 긍정적 입장이다. 정부차원의 ARF와 민간차원의 CSCAP에 모두 북한은 참여하고 있다. 그러나 동북아 다자안보협력에 대해서는 양가적 태도를 보여주고 있다. 민간차원의 다자안보대화체인 NEACD에는 참여하나, 정부차원의 다자안보대화체에 대해서는 매우 부정적이다.¹⁹⁷⁾

북한은 1998년 10월 29일 조선중앙방송 논평을 통해 동북아 다자안보협력체 구상을 “주변대국과의 공조체계를 구성, 우리를 고립 압살해 보려는 기도”라고 비난했다. 또한 1999년 10월 14일 외무성대변인의 조선중앙통신 기자의 질문에 대한 답변을 통해 한·미·일 회의를 통해 북한·중국·러시아를 포함하는 동북아 다자안보협력체 구상을 추진한다는 보도에 대해 시기상조라고

196) “A Survey of Russian Federation Foreign Policy,” <<http://www.in.mid.ru>> (검색일: 2007.5.10), p. 39.

197) 백학순, “한반도 평화체제 구축과 동북아 다자안보협력-북한의 입장과 우리의 대응,” (세종연구소, 2006.10), pp. 26~31.

반대를 표명한 바 있다. 그 이유에 대해 북한 외무성대변인은 “동북아 지역에는 조선과 다른 나라 간에 국가와 국가 간 관계는 없고 호전적, 적대적 관계만이 있다”며 “우리는 동북아 다자안보협력체와 같은 기구를 설치하기엔 현실점이 미성숙 돼 있다고 보고 있다”고 주장했다. 다만 그 시기에 대해서는 “모두가 인정하고 있듯이 조선반도 문제는 동북아 안보문제의 기본이며… 미군이 남조선서 즉시 철수하고 조미 평화협정에 서명을 하며 북조선과 남조선이 대화와 협상을 통해 자주적으로 조국의 평화통일을 실현하기 위해 함께 앉았을 때 틀이 잡힐 수 있을 것”이라고 강조했다. 2004년 6자회담이 진행되는 중에도 동북아 다자안보협력은 시기상조라며 일관되게 반대입장을 견지했다.

북한은 “최근 미국과 일부 유관국들이 핵문제 해결을 위한 6자 틀거리를 염두에 두고 ‘동북아시아 안보기구’구상을 시사해 나르고 있으나 그것은 현실과 거리가 먼 시기상조한 논의이다. 쌍무적 신뢰조성이 없는 지역다자안보 논의는 사실상 무의미하며 ‘동북아시아 안보기구’창설 논의는 이 중대한 과제가 해결되는 때에 가거나 논의해 볼 수 있는 먼 장래의 일”¹⁹⁸⁾이라고 밝혔다.

그러나 북한은 아태 광역의 다자안보대화에는 참여하고 있다. 정부차원의 아세안안보포럼(ARF)는 1994년 7월 태국 방콕에서의 제1차 회의를 통해 탄생한 아태지역 내의 다자 안보대화체이다. 북한은 2000년 7월 가입했다. 북한으로서는 미국의 압도적 영향력이 상대적으로 덜 작용하는 ARF에서 다자대화를 통해 미국의 대북압박을 완화하는 동시에 북한의 주장(팀스피리트 군사훈련 중지, 북미 평화협정 체결, 주한미군 철수 등)을 제기하며 평화의 이미지를 제고하는 통로로 활용할 수 있다는 판단을 했을 수 있다.

민간차원의 아태 다자안보대화체인 CSCAP는 1993년 6월 아태지역 10개 주요 민간연구기관 대표들이 말레이시아 콰라룸푸르에서 회의를 가지고 출범시켰다. 북한은 1994년 러시아와 함께 가입했고, 1996년 중국도 가입했다. 북한이 공식적 동북아안보대화에는 반대하면서 아태안보대화에는 정부 및 민간 대화기구 모두 참여하고 있는데, 그 이유는 광역안보대화는 의제가 비교적 광범위하여 북한문제를 희석시킬 수 있으며 자신들의 외교적 고립을 피할

198) 『로동신문』, 2004년 4월 2일.

수 있기 때문인 것으로 보인다.

또한 북한은 민간차원의 동북아 다자안보대화체인 NEACD에는 참여하고 있다. NEACD는 1993년 미 국무부의 후원을 받아 미국 캘리포니아 샌디에고 대학(UCSD)부설 세계분쟁·협력연구소(IGCC)가 주관하고 있다. 북한은 1993년 7월 준비회의에만 참석하고 이후 계속 불참하다가, 2002년 모스크바에서 개최된 제13차 회의부터 참여하기 시작했다. 비록 비정부 간·민간차원의 대화포럼이지만, 실제로는 정부인사가 개인자격으로 참가하는 준정부 간 회의체이다.

그리고 최근에는 이 같은 북한의 태도에 작은 변화의 조짐도 나타났다. 북한은 제5차 6자회담 공동성명(2005.9.19)의 4항을 통해 “동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약”했고, “6자는 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의”했기 때문에 향후 정부차원의 동북아 다자안보체 구성을 위해 함께 노력할 수도 있다는 기대를 갖게 했다.

북한의 기본적 입장은 분명하다. 그리고 근본적 차원에서는 변함이 없다. ‘선 양자관계 개선, 후 다자협약’이라는 틀이다.¹⁹⁹⁾ 그러나 북한이 향후 미국 및 일본과 양자 국교정상화를 이루고, 자신의 체제유지에 대한 확신을 갖게 될 때, 동북아 다자안보협력에 나설 가능성은 배제할 수 없다. 한편 현재까지 북한의 동북아 안보협력체제에 대한 입장은 부정적인만큼 전문가들의 평가도 5점 만점에 2점으로 관심이 낮은 것으로 나타났다(<그림 3-8> 참조).

바. 남한

1980년대 말 냉전체제가 동요하는 가운데 한국은 강대국으로 둘러싸인 지정학적 특성을 고려해서 다자안보협력의 가능성을 적극 모색해 왔다. 민족의 숙원인 통일을 추구하는 가운데 강대국 간 갈등을 방지하고, 한국의 독자적 영역을 확보하는 가운데 한반도 평화체제를 정착시키기 위해 다자안보협력체 구성에 한국은 적극적 자세를 갖게 되었다. 그 범주는 한국이 동북아의

199) 심병철, 『조국통일문제 100문 100답』 (평양: 평양출판사, 2003), pp. 151~155.

북동지역에 위치한 지정학적 특성으로 인해 동아시아 전체를 대상으로 하는 동아시아 안보공동체 보다는 동북아를 중심으로 하는 동북아공동체에 보다 관심을 가지고 있다. 따라서 한국이 동북아 다자안보협력을 추진하는 근본적 목표는 “한반도에서의 전쟁억제와 평화체제 정착, 그리고 평화통일 환경을 조성하는 데 기여하는 것으로 대화와 협력을 통한 신뢰구축, 군비통제, 지역 안정과 평화, 공동번영을 달성”하는 것이다.²⁰⁰⁾

한국은 현재 동아시아 차원에서 진행되고 있는 다자안보대화에 적극 참여하고 있다. 가장 적극 참여하는 다자안보기구는 ARF이다. ARF는 1994년 ASEAN을 모태로 형성된 기구인 만큼 동남아 지역의 안보협력에 대해서 일차적 관심을 기울이고 한반도문제나 북한 핵 문제 등에 대한 관심은 부차적이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국은 ARF에 적극 참여하여 동아시아 전체의 안보를 위한 다자협력 경험을 축적하고 있다.

또한 한국은 아태 지역의 민간안보대화기구인 ‘아·태 안보협력이사회(CSCAP)’의 구성국으로 활동하고 있다. 1993년 CSCAP이 설립된 직후인 1994년 CSCAP 한국위원회가 설립되었다.

또한 한국은 동북아 다자안보협력을 위한 준정부기구인 ‘동북아협력대화(NEACD)’에 참여하고 있다. NEACD에는 외통부, 국방부, 통일부 관리와 민간학자가 참여한다. 그리고 동북아 비핵화를 위한 비정부 간 회의인 ‘동북아 제한적 비핵지대화회의(LNWFZ-NEA)’에 참여하고 있다.

한편 한국 국방부²⁰¹⁾가 참여하는 다자안보협의체로는 ‘동북아 평화·안보체제 실무그룹’, ‘동북아협력대화’, ‘아세안 지역안보포럼’, ‘동경방위포럼’, 그리고 ‘아시아안보회의(ASS)’ 등이다. ‘동북아 평화·안보체제 실무그룹’은 북핵 해결을 위한 6자회담 내에 설치된 것으로 제1차 회의는 2007년 3월 중국에서, 제2차 회의는 2007년 8월 러시아에서 개최된 바 있다. ‘동북아협력대화’는 1993년에 발족한 준정부 차원(민·관 합동)의 회의체로 동북아 지역 내 평화와 안정을 제고하고 역내 국가 간 상호 이해 및 신뢰를 증진하고 있다.

200) 여운기, “동북아 안보환경 변화와 우리의 안보정책,” 외교통상부 편, 『다자안보정책의 이론과 실제』 (서울 : 외교통상부 외교정책실 안보정책과, 2002), pp. 49~61.

201) 일반적으로 지역 내 다수 국가가 정치·외교·군사·경제·사회·문화 등 제 분야 현안들을 협의하여 분쟁요인을 사전에 제거하고 나아가 분쟁예방과 분쟁의 평화적 해결을 도모하는 안보형태인 다자안보협력과 관련하여 국방부는 전통적인 군사위협은 물론 초국가적비군사적 위협에 능동적으로 대처하기 위해 다자안보협력을 강화하고 있다.

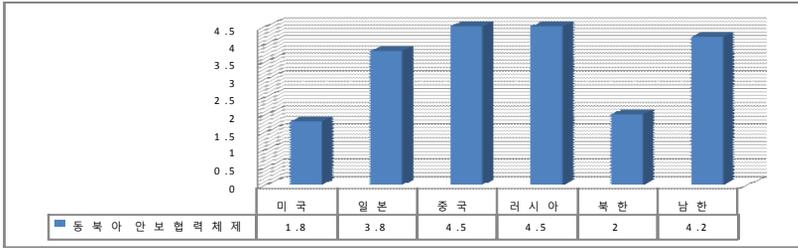
‘아세안 지역안보포럼’은 아시아·태평양 지역 26개국 및 유럽연합 의장국이 참가하는 대표적인 정부 차원의 다자안보협의체로서 지역 내 안보현안 전반에 대해 논의한다. 국방부는 1996년부터 참여해 왔다. 한편, ‘동경방위포럼’은 아세안 지역안보포럼 26개 회원국(북한 제외)이 참가하는 정부 차원의 다자안보협의체로서 현재 아세안지역안보포럼과의 연계 등을 통해 포럼의 발전을 모색하고 있으며 한국 역시 1996년부터 참여해 왔다. 그리고 ‘아시아 안보회의’는 2002년에 개설되었다. 아시아안보회의는 아시아·태평양 및 유럽지역 27개국 국방장관과 안보 전문가들이 참가하는 국방 분야 최고위급 대화체로서 매년 싱가포르 샹그리라 호텔에서 개최된다. 한국은 1회부터 참여하여 지역 안정과 국가 간 협력 증진을 위해 적극 노력하고 있다. 특히, 2008년 5월 개최된 제7차 아시아안보회의에서 우리 국방장관은 기초연설을 통해 21세기 불확실한 안보상황 대처를 위한 국제협력의 필요성을 강조하였다. 앞으로도 동북아 지역 및 아시아·태평양 지역의 다자안보협력에 적극 참여하여 동북아 지역을 포함한 세계의 평화와 번영에 기여해 나갈 것이다.

설문조사에서도 한국은 5점 만점에 4.2점으로 중국과 러시아에 비해 다소 낮은 관심을 보였으나, 동북아 안보협력체제는 북핵문제와 한반도 평화체제와 함께 지속적으로 다루어질 사안임은 분명하다.

<표 3-6 > 국방부가 참여하는 다자안보협의체 현황

지역/성격	정부 차원	준정부·비정부 차원
동북아 지역	·6자회담 내 동북아 평화안보체제 실무그룹	·동북아협력대화(NEACD)
아시아·태평양 지역	·아세안 지역안보포럼(ARF) ·동경방위포럼(TDF)	·아시아안보회의(ASS, 통칭 샹그리라 대화)

<그림 3-8> 동북아 안보협력체제에 대한 한반도주변국의 관심도



사. 소결

동북아 안보협력체제에 대한 한반도주변국의 관심도는 미국과 북한을 제외한 나라들 모두 높게 나타났다. 특히 러시아와 중국의 동북아 안보협력체제에 대한 관심도는 높게 나타났으며, 이는 경제적 성장을 위해 주변국들의 안정과 평화를 추구하는 자국의 이해를 반영한다고 볼 수 있다. 그러나 남한은 다른 사안에 비해서는 다소 낮은 관심도를 나타내었고, 북한은 동북아 안보협력체제 또한 자국에 대적하는 협력체제라고 보고, 부정적인 입장을 보였다.

동북아 안보공동체 내지는 다자안보협력체를 구성하는 것에 대한 해당국들의 인식과 이해관계는 상이하다. 전통적으로 미국은 양자관계를 중심으로 동맹을 형성하여 사안별 문제를 해결하려 하였다. 하지만 탈냉전기에 접어들면서 미국은 아시아 및 동북아시아지역에서의 다자안보제도에 대해 관심을 표명하는 것은 적극적인 행보까지 보여주는 태도를 취하였다. 미국이 아시아 및 동아시아지역에서의 다자안보에 관심을 표명하기 시작한 배경은 이 지역 국가들이 경제성장을 이루게 되면서 점차 커지게 된 발언권과 이들 지역에서 조성되어온 경제 및 안보분야에서 다자협력체 필요성의 요구를 들 수 있다.

아시아·태평양 지역의 다자 간 안보협력 구상과 관련해서 일본은 초기에는 미일 양자 간 동맹을 가장 중시하는 전통적인 입장 등으로 인해 미국과 함께 소극적인 반응을 보였다. 그러나 일본은 곧 미국보다 먼저 아시아·태평양 지역의 다자 간 안보협력 구상에 전향적인 태도를 보였고, 동북아 6자회담의 실현도 한국과 함께 가장 적극적으로 추진하고 있다. 일본은 미일동맹을 기반으로 양자 및 다자 안보협력을 전개하고 있다. 이와 같은 일본의 전략적 구상은 장기적으로 6자회담이 향후 동북아 다자안보 협력체로 발전하는 것을

기대하면서도 해양국가로서 동북아 지역에 국한된 안보협력보다 호주·인도 등을 포괄하는 한층 광범위한 다자안보 협력을 추진하는 것을 기대하고 있다.

중국은 다자협력에 대한 무관심에서 점차 적극적인 참여와 주도로 정책을 전환해 왔다. 즉, ‘중국위협론’을 불식시키고 미일 및 한미 동맹을 견제하며 자국의 영향력 확대 수단으로 활용하기 위해 이전보다 적극적 입장을 견지하고 있다. 그 주된 목적은 경제발전에 유리한 국제환경을 조성하는 한편, 중국의 부상에 따른 동아시아 질서를 주도적으로 구축하기 위해서이다. 그러나 중국은 자국의 시도가 미국 주도의 안보질서에 대한 도전으로 인식될 것을 경계하고 있어서 동북아 안보협력체의 제도화를 위한 중국의 시도는 매우 신중하다. 중국은 경제협력을 동인으로 삼아 안보협력을 촉진시키고자 하며, 동아시아의 지역협력을 동북아지역으로 확대함으로써 궁극적으로 중국이 주도하는 동아시아 질서를 구축하려는 비전도 가지고 있지만, 동북아 안보협력체 형성이 현실적으로 미국을 배제한 상태에서는 가능하지 않다는 점을 인식하여 전략적으로 미국과의 공동 주도 필요성도 개선하고 있다. 중국이 6자회담을 선호하는 이유도 6자회담이 중국의 부상에 대한 국제사회의 우려와 견제를 완화시키면서 북핵문제를 안정적으로 관리하는 한편 강대국과의 이해관계를 다자의 틀 내에서 조정함으로써 자국의 발언권 및 영향력을 유지·확대하는데 유리하기 때문이다.

러시아는 구소련 시대 이래로 동북아 역내의 다자안보협력의 필요성을 주장하여 왔고 제2차 북핵위기 해결을 위한 6자회담이 정부차원의 동북아 다자안보대화론으로 발전되기를 희망하고 있다. 러시아는 동북아 역내국가로서 참여와 역할을 확보하는 차원 및 동북아 평화·안보체제 실무그룹회의의 의장국으로서 동북아 다자안보협력에 매우 적극적인 입장을 보여 왔다. 그리고 제2차 북핵위기 해결을 위한 6자협상에서의 진전은 동북아에서 안보와 협력에 관한 항구적인 대화기제의 창설을 위한 길을 열 수 있을 것으로 전망하고 있다.

다자안보협력에 대한 북한의 태도는 지역과 주체에 따라 상이하게 나타나고 있다. 아시아·태평양을 범주로 하는 광역 아태 다자안보협력에 대해서는 긍정적 입장이다. 북한의 기본적 입장은 ‘(북미 간) 선 양자관계 개선, 후 다자협’이라는 틀이다.

1980년대 말 냉전체제가 동요하는 가운데 한국은 강대국으로 둘러싸인 지정학적 특성을 고려해서 다자안보협력의 가능성을 적극 모색해 왔다. 한국이 동북아 다자안보협력을 추진하는 근본적 목표는 전쟁억제와 평화체제 정착, 대화와 협력을 통한 신뢰구축, 군비통제, 지역 안정과 평화, 공동번영을 달성하는 것이다. 한국은 현재 동아시아 차원에서 진행되고 있는 다자안보대화

제 4 장

분야별 남북관계 현안:
평화의 취약성과
공동체 구축의 지연



제4장

분야별 남북관계 현안:

평화의 취약성과 공동체 구축의 지연

통일부 자료²⁰²⁾에 따르면, 이명박 정부는 상생공영의 남북관계 발전을 위해 많은 노력을 기울인 것으로 평가된다. 남북관계 발전을 위한 상생공영정책을 정립한 것, 진정성 있는 남북관계 발전을 위해 노력한 것, 북한의 강경조치에 유연하게 대처하면서 남북관계를 위해 유연한 정책을 추진한 것 등이다. 그러나 이명박 정부는 북한의 대남비난과 강경 도발이 계속되고 있으며, 이로 인해 남북 간 인도적 문제해결이 답보상태에 빠져 있는 것도 그 한계로 지적하고 있다.²⁰³⁾

1. 한반도 비핵·평화구조 공고화 실태

남북한은 비록 선전적 차원이라 할지라도, 분단이후 지금까지 한반도 평화와 관련하여 각종 제의를 상호 제시해 왔다. 분단직후부터 60년대 말까지는 군사·경제적 우위에 있던 북한이 보다 적극적으로 평화체제와 관련된 주장들을 제기하였다. 1970년대 들어와서는 남한 또한 남북불가침협정 체결제의(1974.6.18)을 시작으로 꾸준히 평화체제와 관련한 제의들을 제시하였다. 특히 1991년 소련붕괴이후 탈냉전적 국제정세가 들어서면서 남북기본합의서가 도출된 이후, 한국정부는 보다 적극적으로 평화체제 구축문제를 제기해 오고 있다.

이 논의가 본격화된 것은 1997년부터 1999년까지 진행된 4자회담(남·북

202) 통일부, “상생공영의 남북관계 발전노력,” (2009.2); 통일부, “2009년 업무 계획,” (2009.2.19); 통일부, “새로운 남북관계로의 전환을 위한 2009년 통일업무 추진계획,” (2008.12.31); 통일부, “2008 남북관계 어떻게 추진되었나?,” (2008.12.18)

203) 통일부, 『2010 통일백서』(2010), p. 4.

한, 미국, 중국)이다. 그러나 6차례의 회담에도 불구하고, 당사자 문제, 의제문제 등에 대해 각국 입장이 충돌되면서 진전되지 못했다. 다시 활발하게 된 것은 2005년 9월 19일 북핵관련 제4차 6자회담에서 공동성명이 채택되면서 부터이다. 그리고 2007년 10월 개최된 제2차 남북정상회담(10.2-4, 평양)에서 공동선언 제4항을 통해 원칙적 합의가 이뤄졌다.

그러나 북한의 6자회담 참여 지연과 제2차 핵실험(2009.5)으로 인해 이 합의 또한 파기되었다. 그리고 북한은 대청해전, 서해상 미사일 발사, 천안함 격침, 연평도 포격 등 각종 무력도발을 연이어 자행했다.

요컨대 지난 20여년의 대북 포용정책에도 불구하고, 북한은 생존전략 차원에서 핵무기 개발을 지속해왔던 것이다. 따라서 앞으로도 평화공동체를 구축하기가 쉽지 않을 전망이다. 북한 김정일정권이 핵무기를 근본적으로 포기할 가능성은 높지 않기 때문이다. 북한이 핵무기를 보유하려는 이유로는 크게 3가지를 들 수 있다. 북한에게 있어 핵무장화는 대내적으로 체제정통성 강화용이 되고, 대남관계에 있어서는 한국주도의 흡수통일 방지용이 되며, 대미관계에서는 관계정상화 협상용이 될 수 있다. 따라서 북한이 핵무기를 근본적으로 포기하려면, 무엇보다도 미국의 주한미군 철수와 평화협정체결 그리고 대북 체제보장이 있어야 한다. 그리고 남한의 흡수통일 포기선언이 있어야 하고, 이런 토대위에 북한의 '경제강국' 건설이 가시화되어 김정일정권에 대한 자신감 위에 강성대국을 구축할 수 있을 때가 되어야 북한은 핵무기를 포기할 것이다. 현실화되기에는 대단히 어려운 조건들과 전망이다. 게다가 미국·북한·중국·한국의 현상유지 정책으로 인해, 북핵문제의 단기간에 걸친 급격한 근본적 해결 또한 기대하기 어려울 전망이다.

2. 남북경제공동체 기반조성 실태

지난 10여 년 동안 한국정부는 대북지원과 경제협력에 약 3조 5천억 원 이상의 투자를 단행하였다. 그 결과 남북교역액이 110억여 달러(2008.12.31 기준)에 달할 정도로 양적 증가를 가져왔다. 또한 북한으로부터는 2000~2004년에 걸친 조심스러운 개혁정책도 끌어냈던 것으로 볼 수 있다. 2002년의 7·1 경제관리개선조치 같은 경우는 북한의 주체경제를 변화된 환경과

운영에 적응시키는 노력이었다. 그러나 여기까지가 한계였다. 북한은 2005년 이후 시장 단속, 계획경제 강조, 내각 약화· 당 강화 등 보수적 정책으로 돌아섰다. 그리고 2차례의 핵실험, 관광객 피습, 천안함 피습, 연평도 포격 같은 극단적 정책을 선택했다.

이런 상황에서 이명박 정부는 출범이후 남북관계 조정국면을 가졌으나, 경제분야의 남북교류협력은 꾸준히 하고자 했다. 2008년 남북왕래인원은 당국대화 중단 등 남북관계 조정상황에도 불구하고 개성공단 입주업체 증가 등으로 186,775명으로 전년 대비 17.3% 증가했다. 남북교역 또한 금강산 관광중단, 인도적 지원 감소 등 남북관계 조정 속에서도 은 18.2억 달러(반입 9.3억 달러, 반출 8.9억 달러)로 전년 대비 1.2% 증가했다. 또한 개성공단도 계속 성장해서 2008년 말 가동 기업수는 93개로 전년대비 43%, 생산액은 2.5억 달러로 36%, 북한근로자는 3만 9,000명으로 72% 증가했다. 사회문화 교류도 당국 간 경색국면에도 불구하고 체육, 종교, 교육학술 등에서 안정적인 이고 내실 있게 추진된 것으로 평가한다.²⁰⁴⁾

그러나 2009년 들어와 금강산 관광객 피격사건(2008.7.11), 북한의 장거리 로켓발사(2009.4.5) 및 핵실험(2009.5.25) 등 교류협력 추진여건이 악화되면서 남북 교류협력은 다소 감소했다. 그리고 2010년 들어와서는 천안함 피격 사건(3.26)이 북한의 소행으로 밝혀짐에 따라, 남한정부의 강경한 대북 봉쇄 정책인 '5.24 조치'로 인해 남북교류협력이 중단·보류되는 상황에 처하게 되었다. 북한 선박의 남한 해역운항 불허, 남북교역 중단, 방북 불허, 대북 신규 투자 불허, 대북지원 원칙적 보류 등 5대 조치가 취해졌다. 이런 상황 가운데 연평도 포격까지 북한이 도발함으로써 남북 교류협력관계는 매우 어려운 지경에 이르게 되었다.

204) 6.15 민족통일대축전(08.6.15~16, 금강산), 북한 레슬링·유도·축구 대표팀 방한, 남한 유소년축구팀 방북 행사, 평양 봉수교회 헌당예배(157명), 장충성당 미사(96명), 평화통일기원 기도회(99명), 개성 만월대 발굴 사업, 거례말큰사전 편찬사업 등

<표 4-1> 최근 5년간 남북교역 변화 추이

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
남북교역액(백만불)	1,055	1,350	1,791	1,820	1,679
남북교역비중 (북한대외무역 대비)	26%	31.1%	37.9%	32.3%	33%

<표 4-2> 남북교류협력 변화 추이

구 분	2008년~2010년 상반기	2005년~2007년 상반기	비고
인적 왕래	374,785명	256,591명	前同期 대비 46% 증가
교역	44억 9,300만불	31억 2,300만불	前同期 대비 44% 증가

* 2009년 인적왕래는 12만명으로 전년(18.6만명) 대비 35.4% 감소
교역은 16.8억 달러로 전년(18.2억 달러) 대비 7.7% 감소

다만 이런 상황 가운데서도 남한 정부는 개성공단의 특수성을 고려해서 안정적으로 관리한다는 입장을 견지해왔다. 그 결과 입주기업 수, 북측 근로자 수, 생산액 등은 지속적으로 증가했다. 또한 개성공단 입주 기업수도 2007년 말 65개사에서 2010년 9월 현재 121개사로 증가했다.

<표 4-3> 최근 5년간 개성공단 근로자수 변화

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010.7
근로자수	7,621	11,189	22,538	38,931	42,561	44,400

<표 4-4> 최근 5년간 개성공단 생산액

(단위: 만달러)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010.6	계
생산액	1,491	7,373	18,478	25,142	25,647	15,972	94,104

3. 남북사회문화공동체 기반조성 실태

이명박 정부는 인도적 현안 해결을 위한 노력을 계속 진행하였다. 여기에는 이산가족·국군포로·납북자문제와 인도적 차원의 대북지원 그리고 북한 인권 문제 등 다양한 현안들이 포함되어 있다. 이명박 정부는 순수한 대북지원은 조건 없이 추진한다는 방침에 따라 민간단체와 국제기구를 통한 지원 사업은 예년수준으로 지속 추진하였다.²⁰⁵⁾ 다만 당국 차원의 지원은 우리정부가 옥수수 5만 톤 지원을 제의했으나 북한의 부정적 태도로 미 성사되었다. 이산가족 문제는 2009년 8월 26-28일 금강산에서 개최된 남북 적십자회담에서 논의되었으나, 양측의 입장차이로 무산되었다. 그러나 2010년 추석을 계기로 이산가족 상봉행사가 금강산에서 개최되었다. 국군포로·납북자 문제 해결은 국가의 기본적 책무라는 점에서 대북정책의 우선과제로 상정되어 실질적 진전을 위해 노력이 진행되었다. 2010년 6월말 현재 국군포로 79명, 납북자 8명이 탈북 후 국내 귀환하였다.²⁰⁶⁾ 북한인권 개선문제와 관련해서도 인류 보편적 가치 구현 차원에서 접근해서 보다 적극적으로 추진했는데, 제7차 UN인권이사회(2008.3)에서 북한인권 개선을 촉구했고, 제63차 유엔총회 북한인권결의안 공동제안국으로 참여했으며, 국제인권단체 등과도 긴밀한 협력관계를 구축했다. 또한 북한이탈주민의 국내 정착 지원도 꾸준히 진행해서 2010년 10월 8일 현재 국내입국 새터민은 19,569명으로서 조만간 2만 명을 넘어설 전망이다. 또한 이들의 증가에 맞추어 교육·수용시설인 하나원을 증설했고, 취업지원을 위해 기업체·NGO와 협력을 강화해서 일자리 창출사업을 꾸준히 전개하였다.

<표 4-5> 인도적 지원 변화 추이

(단위: 억원)

구 분	2008년~2010년 상반기	2005년~2007년 상반기
당국차원의 지원	175	4,235
민간단체를 통한 지원	332	257
국제기구를 통한 지원	415	359
합 계	922	4,851

205) 민간단체 지원(개별사업: 40개 102억원, 합동사업: 2개 18억원, 정책사업: 4개 44억원), 국제기구 지원(WHO 말라리아 방역 118만 달러, WHO/UNICEF 영유아 지원 1,434만 달러, IM 백신지원 49만 달러).

206) 현재 560명의 국군포로와 500명의 납북역류자가 생존해 있는 것으로 추정된다.

이명박 정부는 국민적 합의를 이루기 위해 노력했다. ‘상생공영포럼’을 창설해서 사회각계 여론 주도층과의 쌍방향 정책대화를 추진했고, 순회홍보팀을 구성해서 지역·대상별로 찾아가는 ‘맞춤형’ 정책설명을 실시했으며, 통일 정책 자문기구를 구성·운영했고, 온라인 소통기능을 확충하는 등 이 같은 노력을 통해 대북정책에 대한 국민의견 수렴활동을 적극 전개했다. 또한 통일 교육의 기본방향을 새롭게 정립해서 통일교육을 개편했고, 『통일미래지도사과정』, 『남북협상과정』 등을 통해 통일대비 인력을 양성했고, 청소년 통일교육도 강화했다.

4. 소결

이명박 정부는 민간차원의 교류협력을 지속적으로 진행하였음에도 불구하고 의미 있는 남북 당국 대화가 열리지 못했으며, 이산가족 교류 등 당국 간 협력사업도 중단되었음을 인정한다.²⁰⁷⁾ 이명박 정부는 그 원인이 북한에게 있는 것임을 강조한다. 이명박 정부는 출범 이후 유연한 대북정책²⁰⁸⁾을 추진했음에도 불구하고, 북한이 작년 3월말부터 대남 강경조치와 함께 이명박 정부 비난을 시작하고, 7월에는 금강산관광객 피격사망 사건을 통해 남북관계의 어려움을 가중시켰으며, 9월 김정일 위원장의 건강악화설이 유포되는 가운데 10월부터는 대남 위협을 강화했다고 본다. 이 같은 북한의 압박조치는 3가지 의도가 있는 것으로 분석하였다. 우리사회에 불안감을 확산시켜 남남갈등을 조장하고 대북정책을 전환시키려는 의도, 북한주민들에게 대남 적개심 강화로 체제결속을 이루려는 의도, 오바마 행정부의 관심을 이끌어 내려는 의도가 있다고 본다. 그래서 북한이 겉으로는 6·15 및 10.4공동선언의 무조건 이행과 비핵·개방·3000 정책의 포기를 대화조건으로 내세우고 있으나, 한반도 긴장조성을 통해 과거방식의 남북관계로 돌아가려는 의지를 보여 주고 있다고 평가한다.

이명박 정부는 이 상황을 지난 10년간의 남북관계 구태에서 벗어나 새로운 남북관계로 가기위한 조정기로 규정한다.²⁰⁹⁾ 따라서 향후 정책추진방향으로

207) 통일부, “2008 남북관계 어떻게 추진되었나?,” (2008.12.18)

208) 이명박 대통령 상설대화기구 설치 등 5차례 대화 제의, 2차례 대북식량(옥수수 5만 톤)지원 제의

다음 4가지를 제시한다. 첫째, 남북관계 상황을 안정적으로 관리하면서, 대북 정책에 대한 국민적 지지를 확충할 것이다. 둘째, 북한이 대화협력에 호응해 나올 수 있는 여건을 조성하기 위해 노력할 것이다. 셋째, 남북한 간 현안이슈는 원칙을 지키면서 해결책을 모색할 것이다. 넷째, 북핵문제 해결을 위해 6자회담의 조속한 재개를 위해 노력할 것이다.

209) 통일부, “상생공영의 남북관계 발전노력,” (2009.2) p. 4.

제 5 장

국내적 현안의 실태



제5장

국내적 현안의 실태

1. 북한관과 대북정책인식 실태

남북관계는 1991년 12월 「남북기본합의서」와 「한반도비핵화공동선언」의 채택, 2000년 6월과 2007년 10월 2차에 걸친 정상회담 등에도 불구하고 북한의 만성적 경제난, 핵과 미사일 등 대량살상무기 개발, 천안함 사건 도발, 후계 문제 등으로 매우 불안정한 상태에 있다. 이러한 북한의 내부문제와 남북관계 불안정은 한반도와 동북아의 평화와 안정을 위태롭게 하고 있으며 국제사회의 심각한 우려를 야기하고 있다. 2008년 2월 25일 취임한 이명박 대통령은 취임사에서 “북한이 핵을 포기하고 개방의 길을 택하면 남북협력에 새 지평이 열릴 것”²¹⁰⁾이라고 밝혔다. 그리고 통일부는 정부 출범과 더불어 남북한 주민의 행복추구와 통일기반 조성을 목표로 삼고, 향후 대북정책 방향을 ‘실용과 생산성’에 기초한 상생·공영으로 결정하였으며 이를 위해 남북 간 대화를 제의하고 교류협력을 지원하기로 하였다. 그럼에도 불구하고 남북 관계에는 가시적인 큰 변화가 나타나지 않고 있다. 이와 관련하여, 2008~2010년 기간 중 우리 국민들의 북한관과 대북정책에 대한 인식을 『서울대 통일평화연구소』의 통일의식조사²¹¹⁾를 기초로 고찰하면 아래와 같다.

가. 북한관

우리 국민들의 북한관을 ① 북한의 존재 인식, ② 북한의 변화에 대한 인식, ③ 북한정권에 대한 신뢰도, ④ 북한의 핵무기 포기 여부, ⑤ 북한의 무력도발 가능성, ⑥ 통일의 필요성, ⑦ 통일의 가능 시기로 구분하여 검토하

210) 청와대, “대통령 취임사,” <<http://www.president.go.kr>>.

211) 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사 발표: 통일의식통일론통일세』(학술심포지움 논문, 2010.9.7).

기로 한다. 먼저 “북한이 우리에게 어떤 대상이라고 생각하는가?”라는 북한의 존재인식에 대한 질문에 다수의 응답자(2008년 79.5%, 2009년 68.1%, 2010년 64.0%)들이 협력·지원 대상이라고 답하였다. 경제·적대 대상이라는 응답은 2008년 16.6%, 2009년 29.6%, 2010년 32.7%로 나타났다. 북한의 존재인식에 대한 특징은 협력·지원 대상이라는 응답자들이 줄어든 반면, 경제·적대 대상이라는 응답자들이 증가하고 있다는 점이다. 또한 북한을 협력 대상으로 응답한 ‘진보’가 2009년 60.9%에서 2010년 49.4%로 줄고, 경제대상이라는 응답은 2009년 15.5%에서 2010년 18.6%로 늘어 진보의 대북 인식이 급격히 부정적, 비판적으로 변하였다. 이러한 현상은 천안함 사건 등 북한의 대남 도발행위가 영향을 미친 것으로 분석된다.

둘째, 김대중·노무현 정부가 집권 10년 동안 대북 포용정책을 추진한 이후, 이명박 정부가 이를 비판하는 입장에서 상생·공영의 대북정책을 수행하고 있다. 이와 관련하여, 북한의 변화에 대한 인식은 한국사회에서 이념갈등을 야기하는 핵심이슈가 되고 있다. “북한이 변하지 않고 있다”는 보수적 응답자는 2008년 49.5%, 2009년 54.8%, 2010년 55.1%로 증가되었다. 2010년 연령면에서 20대 응답자들의 58.4%가 “북한이 변하지 않고 있다”고 응답한 반면, 다른 연령층은 53~54%이었다. 이는 ‘20대의 보수화’ 경향으로 설명될 수 있을 것이다.

셋째, 북한정권이 대화와 타협의 상대인가, 즉 북한정권에 대한 신뢰도는 2010년 34.9%에 불과하고 불신도가 65.1%에 달한다. 불신도가 2009년 59.1%에서 2010년 6%나 증가하였다. 이념성향 별로 보면, 2009년에 이어 2010년에도 북한정권에 대한 신뢰도는 진보(43.1%), 중도(34.3%), 보수(23.8%) 순으로 높게 나타났다. 그러나 진보, 중도, 보수 모두에 있어 2010년 북한정권에 대한 신뢰도는 천안함 사건 등으로 2009년 대비(진보 56.1%, 중도 40.1%, 보수 28.2%) 낮아졌다.

넷째, 북한이 핵무기를 포기하지 않을 것으로 보는 응답자의 비율이 2008년 71.7%, 2009년 83.7%, 2010년 82.8%로 나타났다. 2009년에 전년 대비 12% 증가한 것은 북한의 제2차 핵실험 때문인 것으로 분석된다.

다섯째, 북한이 무력도발을 할 가능성이 있는 것으로 판단하는 응답자의 비율이 2008년 52.2%에서 2009년 63.6%, 2010년 67.3%로 점증하였

다. 이는 2008년 7월 금강산 관광객 피살 사건, 2009년 4~5월 미사일과 핵실험 및 11월 대청해전, 2010년 3월 천안함 사건 등 북한의 지속적인 국지적 대남 도발 행위 때문인 것으로 보인다. 2010년 연령별로는 20대 74.6%, 30대 69.6%, 40대 63.3%, 50대 이상 61.3%로 나타나 세대 간 인식차이를 드러냈다.

여섯째, 통일의 필요성에 대해 매우 또는 약간 필요하다는 응답자는 2008년 51.6%, 2009년 55.8%, 2010년 59.1%로 점증하였다. 반반이나 그저 그렇다는 응답자는 2008년 23.4%, 2009년 23.6%, 2010년 20.4%이다. 별로 또는 전혀 필요 없다는 응답자는 2008년 25.0%에서 2009년 20.6%로 감소되었다가 2010년 20.6%를 유지하였다. 통일의 필요성이 증가한 원인은 북한의 대남 도발행위들에 대한 반작용 때문인 것으로 분석된다. 2010년 지역별로는 호남권(66.4%)과 수도권(63.9%)이 중부권(56.8%), 제주(54.8%), 영남권(50.1%), 강원권(47.2%)보다 더 많이 통일이 필요하다고 응답하였다. 그러나 2010년 호남권의 66.4%는 전년 대비 9.2% 감소한 것이다.

일곱째, 한반도 통일문제는 남북한 간의 문제이면서 동시에 주변국들의 이해가 첨예하게 얽혀있는 국제적 문제이다. 따라서 통일의 가능시기를 전망한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 이러한 배경에서 통일의 가능시기에 대한 다양한 응답이 나타났다. 2008년에는 30년 이상이 24.9%, 불가능하다가 22.3%, 20년 이내가 22.1%이었으나, 2009년에는 20년 이내 27.6%, 불가능하다 19.8%, 30년 이상 16.5%로 변화되었다. 2010년에도 20년 이내가 24.1%로 1순위를 유지하는 가운데 30년 이상이 20.8%, 불가능하다가 20.6%를 나타냈다. 2009년과 2010년 20년 이내에 대한 응답률이 1순위를 차지한 것은 2008년 8월 김정일의 뇌졸중 발병에 따른 북한정권의 변화 가능성 때문인 것으로 분석된다.²¹²⁾

나. 대북정책 인식

이명박 정부의 대북정책에 대한 우리 국민들의 인식을 ① 대북정책에 대한

212) 정은미, “이중적 통일인식과 대북인식의 ‘북한효과,’” 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일인식조사 발표: 통일인식·통일론·통일세』(학술심포지움 논문, 2010.9.7), pp. 5~18 참조.

만족도, ② 대북정책 결정시 국민의견 반영 정도, ③ 천안함 정부발표 신뢰정도, ④ 대북정책 관련 쟁점에 대한 의견으로 구분하여 검토하기로 한다. 대북정책 관련 쟁점에는 개성공단 유지, 금강산 관광 재개, 북핵과 대북 지원 연계, 대북 뼈라살포 제재, 북한 인권문제 제기, 국제사회 대북제재 동참 등이 포함된다.

첫째, 1점 매우 만족, 2점 다소 만족, 3점 다소 불만족, 4점 매우 불만족으로 평가할 때 2010년 현재 이명박 정부의 대북정책에 대한 만족도는 보수 2.54 점, 중도 2.68점, 진보 2.79점으로 나타났다. 이명박 정부가 보수적인 대북정책을 추진하고 있는 점을 고려할 때 이는 당연한 결과로 볼 수 있다.

둘째, 이명박 정부의 대북정책 결정시 국민의견 반영 정도도 보수 2.69점, 중도 2.84점, 진보 2.92점 순으로 나타났다.²¹³⁾ 이러한 결과 또한 이명박 정부의 보수적인 대북정책 때문이라고 할 수 있다.

셋째, 2010년 3월 26일 발생한 천안함 사건은 이명박 정부 출범이후 남북관계를 최악의 상태로 몰아넣었다. 이 사건에 대한 우리 정부의 조사결과를 얼마나 신뢰하는가에 대한 설문조사에서 전적신뢰나 신뢰의 응답자는 32.5%, 반반의 응답자는 31.7%, 신뢰안함이나 전혀 신뢰안함의 응답자는 35.7%로 나타났다. 즉 전체 설문자들이 신뢰, 반반, 불신에 약 1/3씩 응답한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이를 이념적 성향에 따라서 분석하면 전적신뢰나 신뢰의 응답자는 보수 43.8%, 중도 29.4%, 진보 29.3%이다. 또한 신뢰안함이나 전혀 신뢰안함의 응답자는 보수 27.5%, 중도 34.8%, 진보 42.4%이다.²¹⁴⁾ 결국 천안함 사건에 대한 정부발표의 신뢰정도도 이념 성향에 따라서 분명하고 일관된 패턴을 보여주고 있다.

넷째, 그러나 대북정책 관련 구체적인 쟁점들에 있어서는 우리 국민들이 천안함 사건에도 불구하고 강경과 온건의 두 가지 태도를 모두 보이는 것으로 나타났다. 즉 개성공단 유지, 금강산 관광 재개, 대북 뼈라살포 제재 같은 사안들에는 대북 협력 혹은 유화적인 입장을 보이는 반면, 북핵과 대북 지원 연계, 북한 인권문제 제기, 국제사회 대북제재 동참 같은 사안들에는 강경한 입장을 나타내고 있다.²¹⁵⁾

213) 강원택, “정치외교와 대북정책,” 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일외교조사 발표: 통일외교·통일론·통일세』(학술심포지움 논문, 2010.9.7), p. 73 참조.

214) 이상신, “천안함과 대외인식,” 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일외교조사 발표: 통일외교·통일론·통일세』(학술심포지움 논문, 2010.9.7), pp. 80~82 참조.

다. 평가

오랫동안 우리나라의 국민통합을 저해하고 있는 사회적 갈등에는 지역 간, 세대 간, 계층 간 갈등이 있다. 이러한 갈등의 주요 원인을 제공하는 요인들 중의 하나가 북한관과 대북정책에 관한 것이다. 북한관과 관련하여, 2008~2010년 이명박 정부 하에서 우리 국민들의 과반수 이상이 북한을 협력·지원 대상으로 보고 있으나 금강산 관광객 피살사건, 2차 핵실험, 천안함 사건 등 북한의 도발행위 때문에 경제·적대 대상으로 인식하는 국민들이 점증하고 있다. 특히 진보의 대북 인식이 급격히 부정적·비판적으로 변화했다는 점, '20대의 보수화' 경향이 보인다는 점, 이념성향에 무관하게 국민들의 북한정권에 대한 신뢰도가 저하되었다는 점 등은 주목할 만하다. 북한이 무력 도발을 할 가능성이 크다는 인식이 점증하는 가운데, 통일이 필요하다는 국민들은 증가하고 있으나 통일의 가능시기에 대해서는 20년 이내, 30년 이상, 불가능 등 다양한 견해들을 가지고 있다.

대북정책 인식과 관련하여, 이명박 정부의 대북정책에 대한 만족도, 대북정책 결정시 국민의견 반영 정도, 천안함 사건에 대한 정부발표의 신뢰정도 등 본질적이고 중대한 사안에 대해 우리 국민들은 보수, 중도, 진보의 이념성향에 따라서 분명하고 일관된 입장을 보이고 있다. 이러한 사안들에 대한 이념 간 편차가 심하지 않으나 국내정치 문제와 연결될 때 남남갈등이 확대 재생산되고 있는 것이다. 그러나 개성공단 유지, 금강산 관광 재개, 북핵과 대북 지원 연계, 대북 뼈라살포 제재, 북한 인권문제 제기, 국제사회 대북제재 동참 등 대북정책 관련 구체적인 쟁점들에 있어서 우리 국민들은 이념 성향에 따라서 명백히 차이가 나는 시각을 보이는 것이 아니라, 사안별로는 오히려 시각의 수렴도 확인되었다.²¹⁵⁾

2. 대북통일정책 시스템

참여정부에서 이명박 정부로 정권이 교체되면서 대북·통일정책추진시스

215) 위의 글, p. 76.

216) 위의 글, p. 77.

템도 재편되었다. 노무현 정부의 대북·통일정책추진체계의 특징에 대해 분석한 후 이명박 정부의 대북·통일정책추진체계의 특징을 분석하고 나아가 통일을 대비하는 대북·통일정책추진체계의 역량 강화에 대해 고찰하겠다.

가. 참여정부

참여정부의 대북·통일정책시스템은 국가안전보장회의(NSC)의 사무국이 핵심이다. 즉, 참여정부의 전반부(2003~2006), 대북·통일정책은 국가안전보장회의(NSC)의 사무국에 의해 주도되었다.

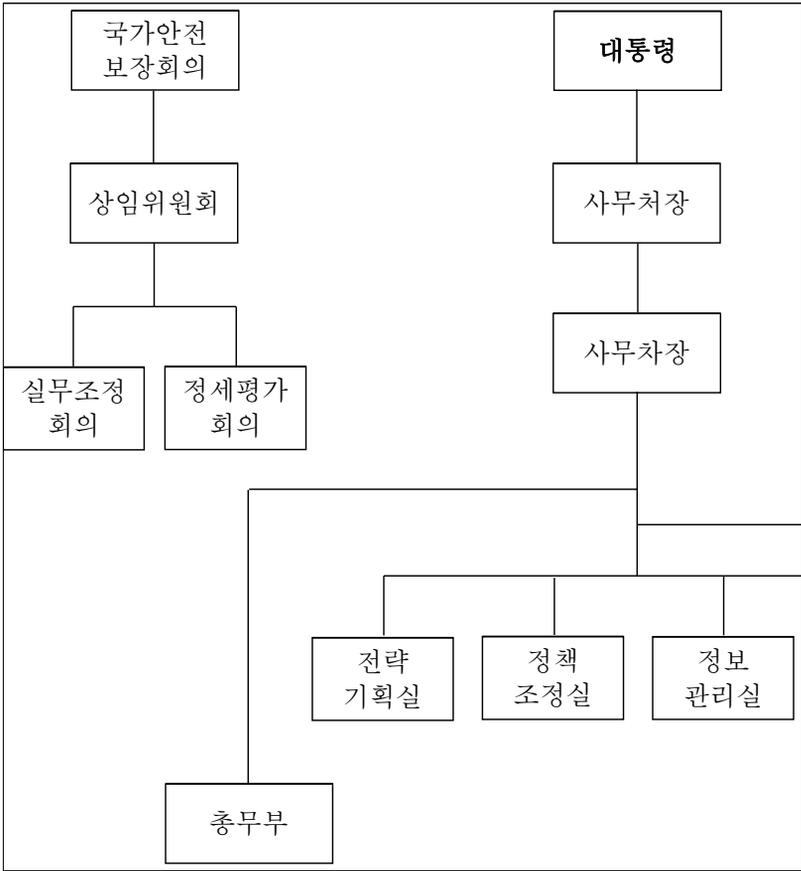
(1) 대북·통일정책 시스템의 특징

한국의 경우, 탈냉전시대의 안보환경의 변화에 대응하면서 안보와 화해·협력의 균형 잡힌 대북정책의 추진을 위해 국가안전보장회의(NSC)가 1998년 김대중 정부의 출범과 더불어 설립되었다. 그러나 김대중 정부의 경우, NSC의 사무처는 총 10명에 불과한 지극히 작은 조직이었기 때문에 국가안전보장회의 운영위원회를 지원하는 수준의 기능을 담당하였다.

이에 반해 노무현 정부의 국가안전보장회의(NSC)는 평화변영정책의 수행을 위하여 탈냉전시대의 안보환경의 변화에 대응하는 포괄적 국가안보전략수립기능 강화, 통일·외교·국방분야 등의 정책조정·통합 기능의 강화, 국가정보의 종합화 및 공유체계의 확립, 국가위기관리시스템의 확립 등을 지향하여 이전보다 더욱 확대·개편되었다. 이는 2003년 3월 「국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정 중 개정령안」의 성립과 함께 이루어졌다.

「국가안전보장회의운영 등에 관한 규정 중 개정령안」의 주요 내용을 살펴보면 ① 국가안전보장회의 상임위원회위원장을 통일부장관에서 대통령이 임명하는 상임위원으로 변경(안 제10조)과 ② 국가안전보장회의 사무처에 전략기획실·정책조정실·정보관리실·위기관리센터의 신설 및 인력증원(안 제16조, 제18조, 제21조) 등을 핵심내용으로 하면서, 국가안전보장회의사무처의 기능에 국가안전보장 관련 중장기 정책의 수립·조정, 국가안전보장 관련 현안정책 및 업무의 조정 등을 추가한 것이 주요골자이다. 참여정부는 국가안전보장회의(NSC)의 주요 조직을 <그림 5-1>과 같이 정비하였다.

<그림 5-1> 한국 국가안전보장회의 조직도



국가안전보장회의(NSC) 주요조직의 구체적인 역할 및 기능은 다음과 같다. 상임위원회는 안보회의의 위임에 의해 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책 및 국내정책에 관한 사항을 협의하는 기능을 하는데, 위원은 통일부장관·외교부장관·국방부장관·국가정보원장·사무처장이다.

단, 국무조정실장은 상임위원회에 출석하여 발언할 수 있고, 대통령 외교보좌관 및 국방보좌관은 상임위원회에 배석할 수 있으며, 국가안전보장회의 사무처장은 안보회의의 회의록 작성을 위해 배석할 수 있다. 그리고 상임위원회 산하에는 운영의 효율적 지원을 위해 실무조정회의와 정세평가회의를 두었다. 상임위원장의 인선은 안보회의 의장(대통령)이 상임위원회 위원 중에서 임명하도록 되어 있었다. 이는 국가안보회의 의장인 대통령의 의지를

가장 잘 실현할 수 있는 인사가 상임위원회 위원장직을 수행해야 한다는 전략적 취지를 살리면서 인사의 유동성을 확보하기 위한 것인데, 김대중 정부에서는 통일부장관이 상임위원장직을 수행하였고, 노무현 정부에서는 국가안보보좌관 겸 사무처장이 상임위원장을 맡았다.

국가안전보장회의의 사무처는 ① 국가안전보장전략의 기획 및 수립, ② 국가안전보장관련 중장기 정책의 수립 및 조정, ③ 국가안전보장 관련 현안정책 및 업무의 조정, ④ 국가위기 예방·관리 대책의 기획 및 조정, ⑤ 안보회의 및 상임위원회 심의사항에 대한 이행상황의 점검, ⑥ 안보회의·상임위원회·실무조정회의 및 정세평가회의의 운영에 관한 업무 등을 전략적으로 담당하였는데, 이에 의해 전문부서로서 전략기획실·정책조정실·정보관리실·위기관리센터를 두었다. 국가안전보장회의의 사무처의 각 전문부서의 주요 업무 및 기능은 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 국가안전보장회의의 사무처의 각 전문부서 주요업무 및 기능

주요부서	주요업무 및 기능
전략기획실	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가안보전략의 기획 및 수립 ○ 한반도 평화체제 및 군비통제에 관한 정책 기획 ○ 다른 국가 및 국제기구와의 안보협력에 관한 정책의 기획 ○ 군사력의 건설방향 및 그 밖의 중장기 안보정책의 기획 ○ 자문기구의 운영, 지원 및 중요사안의 기획관련 임시조직의 구성 ○ 국가안보전략의 기획·수립, 군사력의 건설방향 및 그 밖의 중장기 안보정책의 기획 등의 사항에 관한 연구·조사
정책조정실	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상호 연계된 통일·외교·국방분야의 현안업무의 조정 ○ 안보회의·상임위원회·실무조정회의의 운영 및 지원 ○ 안보관련 주요 대외현안에 대한 부처간 협의체 운영 ○ 안보회의 및 상임위원회 심의사항에 대한 이행 상황의 점검·평가 ○ 정상외교 관련 기획 및 조정 ○ 상호 연계된 통일·외교·국방분야의 현안업무의 조정, 정상 외교 관련 기획 및 조정 등에 관한 연구조사
정보관리실	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안보관련 국가정보능력의 개선에 관한 사항 ○ 안보관련 정보의 종합 및 판단 ○ 안보관련 정보의 전파, 공유 등 운영 전반에 관한 사항 ○ 정세평가회의의 운영 ○ 안보관련 국가정보능력의 개선에 관한 사항, 안보관련 정보의 종합 및 판단 등의 사항에 관한 연구·조사

위기관리센터	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각종 국가위기의 예방 및 관리체계에 관한 기획 및 조정 ○ 전시 국가지도에 관한 사항 ○ 긴급사태 발생 시 상황전파 등의 초기 조치 ○ 국가 재난·재해 관리체계의 종합 조정 ○ 상황실의 운영 및 유지 ○ 각종 국가위기의 예방 및 관리체계에 관한 기획 및 조정, 전시 국가지도에 관한 사항 등에 관한 연구·조사
--------	---

<표 5-1>와 같은 조직적 특징을 지닌 국가안전보장회의(NSC) 사무처는 김대중 정부의 사무처에 비해 상당히 개선된 것으로 평가되었고, 노무현대통령은 외교안보관련 보고채널을 국가안전보장회의(NSC) 사무처로 단일화시켰다.²¹⁷⁾ 그러나 이는 실제 운영에 있어서 다음과 같은 몇 가지 문제점을 노출하며 비판을 면치 못하였다.²¹⁸⁾

(가) 국가안보보좌관의 리더십 및 정책시스템의 문제

청와대 소속인 국가안보보좌관이 사무처장을 겸하면서 국가안전보장회의(NSC)의 참모조직을 지휘·통솔하도록 되어 있었으나, 국가안보보좌관 겸 사무처장은 지휘·통솔에 핵심인 인사권을 실질적으로 장악하지 못하였다.²¹⁹⁾ 따라서 국가안보보좌관 겸 사무처장은 조직 장악에 한계를 나타내었고, 참모조직의 정책지원도 제대로 받지 못하였다. 그리하여 국가안보보좌관의 리더십 발휘가 구조적으로 취약하였고, 이는 사무국의 시스템 운영의 한계로 나타났다.

(나) 정책조정 및 통합기능의 한계

미국 국가안전보장회의(NSC)의 경우, 안보보좌관은 부처 간 정책조정자 및 개인참모의 역할을 동시에 수행하면서 정책조정 및 통합에 핵심적인 역할을 하는데, 참여정부의 국가안보보좌관은 주로 대통령 개인참모의 역할을 담당하였고, 정책조율 및 조정역할에 취약하였다. 2003년 베이징 3자회담을 앞두고 한국의 참여문제 등 다자회담 형태를 둘러싼 국가안보보좌관·외교통상

217) 『중앙일보』 2003년 7월 25일

218) 배정호, “국가안전보장회의(NSC)의 조직과 운영,” 『국방연구』, 47권 1호(2004).

219) “국가안보보좌관과의 대담,” 『월간중앙』, 2003년 7월

부장관·국가안전보장회의(NSC) 사무차장의 이견 노출, 한중 정상회담의 공동선언문과 관련된 사전 문건 배포의 파문 등이 단적인 예이다.

(다) 참모진 인적구성의 전문성 문제

통일 및 대북정책은 북한이 화해·협력인 동시에 잠재적 위협의 존재라는 이중성을 내포하고 있기 때문에 국가안전보장회의(NSC) 참모조직은 이념적 균형이 요구된다. 그러나 참여정부의 NSC 사무처 전문가 구성은 진보 또는 좌파성향으로 이념적 균형이 취약하다는 평가를 받았다.

사실 통일 및 대북정책은 북한을 대상으로 하지만 한반도문제의 국제화로 인하여 관련 주변국 및 국제기구의 협력을 위한 전략적 통일외교가 매우 중요하다. 아울러 미국의 세계전략 및 동북아 전략, 미일동맹의 강화와 일본의 역할 확대, 중일관계 등도 한국의 안보정책에 적지 않은 영향을 미칠 수 있기 때문에 국익과 관련된 주요 국가에 대한 정책개발도 매우 중요하다.²²⁰⁾ 그런데 참여정부 국가안전보장회의(NSC) 참모조직은 미·일·중·러 등 국익에 중요한 영향을 미치는 지역에 대한 전문성이 취약하였고 상대적으로 북한 전문가의 비중이 높았다.

(라) 국가안전보장회의(NSC) 사무처의 축소 및 개편

참여정부는 후반기에 접어들면서 2006년에 국가안전보장회의(NSC)의 사무처를 축소·개편하였다. 이에 사무처는 회의소집 기능만 담당하였고, 정책조정 기능은 대통령비서실의 통일외교안보정책실로 환원되었다. 기존의 국가안전보장회의(NSC) 사무처의 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실, 위기관리센터는 대통령비서실의 통일외교안보정책실 산하 통일외교안보전략기획비서관실, 통일외교안보정책비서관실, 통일외교안보정보비서관, 위기관리비서관실 등으로 개편·이관되었다.

220) 미국의 국가안전보장회의(NSC) 참모조직은 기능국과 지역국으로 구성되어있다.

나. 이명박 정부

(1) 대북·통일정책시스템의 특징

이명박 정부는 상생공영의 대북정책 「비핵·개방·3000」을 바탕으로 「한반도 신평화구상」과 「그랜드 바겐(Grand Bargain)」을 추진하고 있고, “평화·경제·민족”의 3대 공동체 개념을 구체적 통일구상으로 제시하고 있다.

이와 같은 정책은 한반도의 비핵화를 통한 한반도의 안정과 평화정착에 최우점을 두면서 남북한 상생을 위한 진정성 있는 대화와 교류·협력을 추구하는 것이며 추진원칙은 정책시스템의 재편에도 투영되어있다. 그 내용으로는 ① 실용과 생산성이 철저한 원칙, ② 유연한 접근, ③ 국민합의, ④ 남북한 상생을 위한 진정성 있는 대화와 교류·협력을 추구하는 것이다.

(가) 업무 중심에서 부처 중심으로 재편

이명박 정부는 2008년 2월 29일 국가안전보장법을 개정하여 1999년에 설치되었던 국가안전보장회의(NSC)의 상임위원회와 사무처를 폐지하였다. 그리고 참여정부 후반기에 설치된 대통령비서실의 통일외교안보정책실도 폐지하였다. 대신 이명박 정부는 외교안보수석실 산하에 통일외교안보전략기획비서관, 통일외교안보정책비서관, 통일외교안보정보비서관, 동북아시아비서관을 대체하여 대외전략비서관, 외교비서관, 국방비서관, 통일비서관 등을 두었다. 이는 노무현 정부가 대통령비서실의 통일외교안보 분야를 기능 중심으로 조직한 것에 비해 이명박 정부는 부처 중심으로 재편하였다고 지적할 수 있다.

(나) 외교통상부 중심으로 재편

이명박 정부는 2008년 3월 7일 통일외교안보분야의 정책조정회의체로서 ‘외교안보정책조정회의’와 ‘실무조정회의’를 설치하였다. 즉 참여정부의 NSC 상임위원회가 ‘외교안보정책조정회의’로 개편되었다.

‘외교안보정책조정회의’는 외교통상부 장관이 의장직을 맡아 회의를 주재하고 고정회원으로 통일부 장관, 국방부 장관, 국가정보원장, 국무조정실장, 외교안보수석 등이 참석하고 있다.

역대정부의 통일외교안보분야 정책조정회의를 살펴볼 때, 외교통상부 장관이 의장직을 맡게 된 것은 이명박 정부에서 처음이다(<표 5-2> 참조).

이는 이명박 정부의 대북정책이 비핵화에 역점을 두고 있고, 이를 위해 한·미 동맹의 강화와 더불어 ‘남북협력과 국제협력의 조화’의 원칙을 중시하기 때문이라고 지적할 수 있다. 따라서 외교안보수석 등 통일외교안보분야의 주요 보직에도 외교통상부 출신 인사들의 진출이 과거 정부에 비해 상대적으로 두드러지게 나타나고 있다.

요컨대 이명박 정부에서는 외교통상부와 외교통상부 장관이 통일외교안보분야 정책조정회의 중심축이고 아울러 외교안보정책조정회의에서도 외교부 출신 인사들의 비중이 과거 정부에 비해 높은 편이다.

<표 5-2> 역대정부의 통일외교안보분야 정책조정회의와 운영

문민정부	통일안보정책조정회의	○ 외교안보수석이 의장으로 회의주재
국민의 정부	NSC상임위원회	○ 통일부장관이 주재 - 외교안보수석·국가정보원장·통일부장관 등을 돌아가면서 연속 역임, 임동원이 실질적으로 조정
참여정부	NSC상임위원회	○ 통일부 장관이 상임위원장을 맡음. - NSC 사무차장이 실질적으로 조정 ○ 정동영 통일부 장관의 취임 이후, 실질적 상임위원장의 역할을 함.
이명박 정부	외교안보정책조정회의	○ 외교통상부 장관이 외교안보수석이 의장으로 회의 주재

(2) 평가

이명박 정부는 대북정책이 더 이상 소모적인 것이 되지 않고, 국민들이 기대하는 진정한 성과를 거둘 수 있는 생산적인 정책이 되도록 전략적 노력을 기울이고 있다. 따라서 이명박 정부는 평화통일을 지향한 남북관계는 ‘이념의 산물’이 아니고, ‘실용의 산물’이라고 인식하고 있고, 아울러 한반도문제의 국제화, 동북아전략환경과 북한 핵·미사일의 전략적 의미 등으로 한·미·일 공조체제를 기반으로 한 국제협력을 매우 중시하고 있다. 이와 같은 이명박 정부의 전략적 성향이 대북·통일정책시스템에 투영되어있다고 평가할 수 있고, 구체적으로 다음과 같이 지적할 수 있다.

(가) 상징적 보좌 인물 및 주도그룹의 부재와 관료·부처 중심체제

역대정부의 대북·통일정책의 경우, 남북관계를 다루는 정책의 특성으로 인해 특정인사를 중심으로 전개되었다. 예컨대, 국민의 정부, 참여정부 등의 경우에는 임동원 외교안보수석 비서관, 이종석 NSC 차장 등이 대표적인 예이다.

대북·통일정책이 특정 인물을 중심으로 한 소수그룹에 주도되어 전개될 경우, 초기에는 추진력을 가지고 효율적으로 전개되지만, 이념적 성향에 의해 한쪽으로 치우칠 수 있다. 즉 남북관계가 ‘이념의 산물’이 될 수 있다. 따라서 이명박 정부는 남북관계를 ‘이념의 산물’이 아닌 ‘실용의 산물’로 하기 위해 대북·통일정책시스템을 관료 중심, 부처 중심으로 운용하고 있다고 지적할 수 있다.

요컨대 이명박 정부에서는 대통령을 보좌하며 대북·통일정책을 조정하는 주도적이며 상징적 인사와 그를 지원하는 전략적 전문그룹이 거의 부재하다고 평가할 수 있다. 이는 대북정책의 컨트롤 타워의 부재로도 평가되고 있다.²²¹⁾

(나) 대북·통일정책 거버넌스 능력의 취약

지난 정부의 대북정책은 대북비밀송금과 북한의 핵개발 문제 등으로 인해 대북정책의 투명성과 관련하여 정부에 대한 불신이 초래되었고, 국민들의 대북 인식 강화에 따른 이념의 갈등 즉, ‘남남갈등’이라는 후유증을 남겼다. 이로 인해 대북정책은 정책적 차원이 아닌 정치적 차원에서 논의되고, 국민적 합의의 도출은 상당히 어려워지게 되었다. 그러므로 이명박 정부는 국민적 합의에 기반한 대북정책의 추진을 매우 중시하였다.

그런데 국민적 합의를 바탕으로 하는 대북정책의 전략적 수립 및 진행은 대북정책 거버넌스가 메타적 조정 아래 바람직하게 운용될 경우에 비교적 용이하게 이루어진다.²²²⁾ 이명박 정부의 대북·통일정책시스템은 전략적 컨트롤 타워가 취약한 상태에서 관료체제를 중심으로 운용되고 있기 때문에 대북·통일정책 거버넌스의 역량이 취약한 편이다.

221) 이영중, “북한의 통일전선전술은 우리에게 어떤 영향을 미쳤나,” 『북한의 통일전선전술: 실태와 영향』(서울: 통일연구원, 2010.8.25), p. 87.

222) 예산, 지식, 조직력 등은 메타적 조정기능(meta steering)을 수행하는데 중요한 전략자원이다.

3. 대주변국자세 실태

1990년대 까지만 하더라도 미국은 세계에서 유일한 패권 국가였다. 모든 국가들이 그렇게 생각했고 또 미국의 행동에서 패권국가라는 자신감을 찾는 것은 어렵지 않았다. 당시 일부 매체들과 학자들은 중국의 잠재력과 성장가능성을 제시하며 패권국가가 중국으로 바뀔 수 있다고 언급하기도 하였지만 사람들의 관심을 끌기에는 부족하였다. 하지만 2000년대에 들어서서 사정은 달라졌다. 많은 사람들은 중국의 부상을 당연시 여기게 되었고, 과연 중국의 부상은 주변국들을 포함한 세계에 위협이 될 것인지 아니면 그와 반대되는 성격을 지닌 국가가 될 것인지가 논란의 주제였다.²²³⁾ 100여 년 전 청나라가 일본에 패해 시모노세키 조약을 맺을 당시 아시아 국가들은 일본의 팽창을 두려워하였지만, 2010년 센카쿠 열도에서 중국에 백기를 든 일본을 목격한 현재의 아시아 국가들은 중국의 팽창을 두려움의 눈으로 바라보고 있다.

중국의 강대국화가 눈앞에 펼쳐진 현실이 되면서 한국 내부에서는 향후 중국의 국가성향의 논란과 함께 또 다른 논란이 일기 시작하였다. 소위 친중과 친미의 대결이었다. 향후 한국의 외교방향은 미국을 중시해야 한다는 입장에 맞서, 중국이 강대국이 된 시대에는 중국을 우선시해야 한다는 입장이 팽팽하게 엇갈리게 되었다. 친중 친미 논란은 2004년 당시 국회의원들을 대상으로 한 조사에서도 극명하게 부각되었다. 2004년 10월 17대 총선 이후 실시된 여론조사에서 열린우리당 국회의원의 63%가 중국을 가장 친하게 지낼 국가로 꼽아 미국을 선택한 23%에 비해 월등한 중국선호를 보였다. 당시 야당이었던 한나라당 국회의원은 64%가 미국을 우방국으로 선택하였고 중국은 33%에 불과했다.²²⁴⁾ 2005년 실시되었던 국민을 대상으로 한 여론조사에서도 친미와 친중의 성향은 각각 43%와 32%로 드러났다. 흥미로운 점은 열린우리당의 지지자는 친미(40%)와 친중(37%)이 비슷하게 나온 반면, 한나라당의 지지자의 57%는 친미를 선택해 상대적으로 높게 미국을 선호하는 경향이였다.²²⁵⁾ 미국이건 중국이건 각자 개인의 신념에 따라 최우선의

223) 중국의 부상을 바라보는 시각들에 대해서는 다음을 참조. 홍우택이장원, “중국의 문화적 팽창주의: 동북아 질서에 대한 중국의 의도 분석,” 『국제정치논총』, 48집 2호(2008).

224) 『조선일보』, 2004년 4월 3일.

우방국을 선호할 수 있는 것은 문제 삼을 수 있는 것은 아니다. 하지만 당시 열린우리당은 진보성향의 정당이고 이에 반해 한나라당은 보수성향의 정당이었기에 논란은 보수 대 진보의 대결로 비춰지기에 충분했다. 더구나 미국에 우호적이면 보수적이고 의존적인 외교를 선호하는 것으로 언급되어졌고, 중국에 우호적이면 진보적이고 자주외교의 선봉자로 인식되기까지 하였다.²²⁵⁾ 서로가 상대방을 향해 친미사대주의자 그리고 친중사대주의자 라고 비난을 퍼붓기도 하였다. 이러한 사고분법은 다분히 감정적이었고 정치적 이해관계가 개입된 대외인식이었다.

더구나 천안함 사태는 미국 그리고 중국과의 관계에서 한국 외교정책의 딜레마와 함께 남남갈등을 또 한 번 보여주었다. 유엔안보리와 아세안지역안보포럼(ARF)에서 천안함 결의가 이루어졌고, 이어 한미의 동해 연합군사훈련, 그리고 중국의 서해·남중국해 군사훈련, 한국의 서해 해상훈련 등으로 이어지는 일련의 사건들은 한국과 미국의 대북제재 강화에 대해 중국과 북한이 맞대응을 하는 것으로 풀이되기도 한다. 남북 간의 문제였던 천안함 사건은 미중 간의 대결로 이어진 모습이 연출되었다. 이에 대해 한국이 추진하였던 대북제재 강화는 미국일변도의 정책이었으며, 결국 중국을 자극해 한중관계를 악화시켰다는 비판이 일었다.

사실 중국이 한국에 의미하는 바는 크다. 즉 1992년 중국과 수교한 이래 양국 간의 관계는 급속도로 발전하였다. 중국에서 사업을 하는 한국기업은 4만여 개로 늘어났고, 연간 450만 명의 인적교류가 이루어지고 있다. 무역규모는 1992년 64억 달러에서 2009년 1409억 달러로 20여배를 상회할 정도로 증가하였다. 이는 중국이 한국의 최대무역국이라는 것을 보여주는 것으로서 한국의 또 다른 무역상대국인 일본(712억 달러)과 미국(666억 달러)을 합친 것 보다 많다.²²⁷⁾ 이처럼 중국은 한국에게 경제적으로 아주 중요한 국가가 되어 버렸다.

중국도 자신이 한국에게 어떠한 국가라는 것을 인식하고 있다. 중국의 환구시보는 사설을 통해 천안함 사태이후 한미연합군사훈련을 진행을 하는

225) 『내일신문』, 2005년 4월 19일.

226) 고성빈, “중국의 한국에 대한 인식: 수직적 인식을 넘어 수평적 인식으로의 발전 전망.” 『국가전략』 12권 4호(2006), p. 129.

227) 『한겨레신문』, 2010년 8월 23일.

것에 대하여 한국이 정치와 군사적으로 미국에 너무 가깝다고 불만을 토로했다. 또한 한국 스스로도 중국이 한국에게 최대무역국임을 알고 또 한국경제가 중국에 달려있다는 것을 알면서도 경솔하게 연합훈련을 실시하는 것은 중국에 대해 할 태도가 아니라고 경고성 발언까지 언급하기도 하였다.²²⁸⁾ 언뜻 보기에 섬뜩한 뉘앙스가 풍기기까지 한다. 이러한 중국의 태도가 한국 내부에서 정부의 외교정책을 비판하는 근거가 되고 있다. 한미동맹론에 파묻힌 미국에 치우친 외교는 탈피해야 한다고 한다.

한국에게 가장 필요한 것은 균형을 이룬 대주변국 인식이다. 극단적으로 반미를 외치는 것도 균형을 잃은 인식이며, 중국에 대해 막연한 환상을 가지고 있는 것도 균형을 잡은 인식이라 할 수 없다. 과거 효순·미선 양 사건은 극단적인 반미시위를 가져왔다. 하지만 2007년 5월 중국의 화물선이 한국의 화물선을 들이 받고 뺨소니를 쳐 선원 16명이 실종된 사건은 그 어느 시위나 반중구호를 불러오지 않았다. 한때 미국이 한국의 최대무역국이었을 당시 반미를 외쳤던 논리의 배경에는 현대판 식민주의가 있었다. 그러나 역사를 왜곡하는 동북공정에 대해서 많은 시민단체들은 목소리를 내지 않고 있다.

많은 지식인들은 균형잡힌 외교가 향후 한국의 외교방향이라고 지적을 하고 있다. 즉 친미·친중이라는 이분법적인 사고를 버려야 한다는 점에 대해서는 공감대가 형성되어있다. 앞으로는 친미·친중 하는 것은 물론 용미(用美)·용중(用中)도 해야 한다고 한다. 나쁘게 표현하면 미국뿐만이 아니라 중국의 눈치도 살피야 하고, 두 국가사이에서 균형을 잡고 줄타기를 잘해야 국익에 도움이 된다는 것이다. 실상 틀린 말은 아니다. 그러나 말과 같이 쉬운 일이 아니라는 것도 사실이다. 서로의 이해관계가 다르고 경쟁관계라고 까지 할 수 있는 둘 모두를 만족시키는 일은 쉽지가 않다. 물론 그러한 방법이 없다고 장담할 수는 없지만 그러한 방법보다 우선시돼야 하는 것이 우리의 국익을 훼손하지 않는 범위에서 이루어져야 정당성을 얻게 된다.

노무현 정부 당시 한국이 동북아 국가사이에서 균형자 역할을 해야 한다는 주장이 논란이 된 적이 있다. 하지만 균형자 역할을 하려는 시도는 새로운 것이 아니었다. 조선 말 청나라에 기댔던 조선의 수구파들은 청나라가 일본에

228) 『국민일보』, 2010년 7월 15일.

패하자 러시아가 청나라를 대신하여 조선을 보호해 주길 기대했다. 또한 일본과 중국의 힘을 빌려 러시아를 막자는 궁리도 있었다. 과거 우리 사회를 분열시켰던 개화와 수구 그리고 친일과 친중 구도는 현재 보수와 진보, 친미와 반미 구도를 빼담았다. 이러한 시도들은 어쩌면 현재의 친미(親美)도 해야 하고 친중(親中)도 해야 한다는 논리와는 다른 면이 있을 수도 있다. 하지만 힘이 없는 국가의 균형자 역할은 힘있는 자에게는 장기관의 말에 불과할 뿐이라는 것은 역사를 통해 증명되었다.

현재 한국은 군사적으로는 미국에 의존하고 있고 경제적으로는 중국에 의존하고 있다. 경제적 측면에서 중국을 소홀히 대해서도 안 되지만, 안보측면에서 한국은 미국의 도움이 필요한 것이 사실이다. 미국의 군사력이 중국과 견줄 수 없을 만큼 압도적인 국가이기 때문이 아니다. 한국의 안보를 위협하는 북한에 대해 견제력을 갖추려면 남한 단독으로는 힘에 부치기에 미국의 안보 협력이 필요하다. 한국과 중국과의 관계가 2007년에 전면적 협력동반자관계로 격상되었기는 하지만 북한의 군사위협을 방어할 수 있는 미국과의 군사적 동맹과는 비교할 수 없다. 위급한 상황에서 북한의 손을 들어주는 중국을 향해 북한으로부터의 안보위협을 해소해 달라고 요구하는 것은 우스운 일이다. 천안함 사태 이후 미국과 연합군사훈련을 하는 것은 한미동맹을 중국에 대해 대결의 수단으로 이용하고자 하는 것은 아니다. 우리의 안보상황을 되짚어보고 응당 준비해야 할 태세를 갖추고자 한 것이었다. 북한의 위협이 계속되고 있고 이러한 위협이 어떻게 진행될지 확신할 수 없는 상황에서 한국의 안보를 뒷받침해주는 미국과의 군사동맹을 소홀히 할 수는 없는 일이다.

4. 북한이탈주민 정착지원 실태

가. 북한이탈주민 현황

북한이탈주민은 1990년대 이후 꾸준히 증가해오다가 2000년대 이후 급증하는 추세에 있다. 구체적으로 북한이탈주민은 2001년부터 매년 1,000명 이상이 2006년부터 매년 2,000명 이상이 입국하고 있으며, 최근 5년 간 입국한 북한이탈주민의 수가 그 이전에 입국한 북한이탈주민의 5배에 달하는 등

북한이탈주민의 국내 입국이 급증하고 있는 실정이다. 2010년 2월 현재까지의 누적 인원이 18,339명에 달하고 있어 올해 내 2만 명 시대에 진입할 것으로 보인다.(<표 5-3> 참조)

<표 5-3> 북한이탈주민 입국 현황

구분	~93	~98	~01	02	03	04	05	06	07	08	09	10.2	합계
남(명)	594	235	563	506	469	626	423	509	570	612	668	78	5,853
여(명)	47	71	480	632	812	1,268	960	1,509	1,974	2,197	2,259	277	12,486
합계	641	306	1,043	1,138	1,281	1,894	1,383	2,018	2,544	2,809	2,927	355	18,339
여성비율(%)	7	23	46	55	63	67	69	75	78	77	77	80	68

출처: 통일부 정착지원과

이들의 입국 경로는 중국의 단속이 강화된 2004년 이후부터 중국을 통한 입국에서 중국을 거쳐 태국 등 제3국을 통한 입국으로 변화되고 있다. 또한 과거에는 입국자의 대부분이 남성이었는데, 2002년부터 여성의 비율이 50%를 넘어서더니 최근에는 80%를 육박하고 있다. 이는 가족 단위의 탈북이 증가하기 때문에 생기는 현상인데, 이로 인해 아동과 청소년의 비율도 동시에 증가하고 있다.

< 표 5-4> 연령별 유형 (2010.2 입국자 기준)

구분	0~9세	10~19세	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세이상	계
누계(명)	720	2,156	5,036	5,998	2,759	834	838	18,339
비율(%)	4	12	27	33	15	4	5	100

출처: 통일부 정착지원과

실제로 <표 5-4>의 북한이탈주민들의 연령별 현황을 보면, 2010년 2월 기준 청·장년층(20~49세)이 75%로 여전히 가장 많은 비중을 차지하고 있지

만, 교육과 보호가 필요한 20세 이하 및 60세 이상의 연령층이 21%나 차지하고 있다. 따라서 북한이탈주민들이 남한사회에 성공적으로 정착하기 위해서는 여성이나 연령별 구성을 고려한 맞춤형 정착지원의 필요성이 중요해지고 있다.

북한이탈주민의 학력별 현황을 보면, 고등중학교 학력 소지자가 70%를 차지해 압도적인 가운데, 전문대 학력 소지자가 9%, 대학 이상의 학력자도 8%로 대부분이 고등중학교 이상의 학력을 가지고 있다. 대학 이상의 학력은 남성이 11%로 6%인 여성보다 약 2배 정도 많은 것으로 나타났다.

<표 5-5> 북한이탈주민의 재북 시 학력별 입국현황

구분	취학전 아동	유치원	인민학교	고등중	전문대	대학이상	기타 (불상)	계
누계(명)	507	165	1,138	12,871	1,643	1,376	639	18,339
비율(%)	3	1	6	70	9	8	3	100

출처: 통일부 정착지원과

<표 5-6> 북한이탈주민의 재북 시 직업별 유형

구분	무직부양	노동자	관리직	전문직	예술체육	봉사분야	군인 및 공무원	계
누계(명)	9,017	7,147	360	395	169	694	557	18,339
비율(%)	49	39	2	2	1	4	3	100

출처: 통일부 정착지원과

북한이탈주민의 재북 시 직업유형을 보면, 무직부양이 49%로 가장 높고, 다음으로 노동자가 39%로 높았으며, 관리직 및 전문직은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 성별로 보면, 남성의 경우 노동자와 무직부양의 비율이 각각 42%와 39%로 큰 차이가 없지만, 여성의 경우에는 노동자와 무직부양의 비율이 각각 38%와 52%로 나타나 성별에 따라 차이를 보이고 있다.

이러한 학력별, 직업별 특징은 북한이탈주민들이 한국사회에 적응하는데 재교육 및 취업문제가 중요함을 보여준다.

이는 수치로도 나타난다. 2009년 기준 북한이탈주민의 경제활동참가율은 48.6%, 고용률은 41.9%, 실업률은 13.7%를 기록하고 있다. 이를 일반국민 전체와 비교하면, 북한이탈주민이 일반국민에 비해 경제활동참가율, 고용률이 모두 낮으며, 특히 실업률은 4.3배 높다. 북한이탈주민 취업자의 월 평균 소득은 127만원이며, 150만원 미만이 전체의 72.7%를 차지하고 있고, 정부보조금을 포함한 월 평균 가구소득의 경우 50~100만원 미만이 34.4%를 기록하고 있어, 대부분의 북한이탈주민들이 경제적으로 어려움을 겪고 있는 실정이다.

<표 5-7>에서 보듯이, 북한이탈주민은 전국에 걸쳐 폭 넓게 거주하고 있다. 그 중 서울(31%), 경기(24%), 인천(9%) 등 수도권 지역에 62%가 집중되어 있다. 자치구별로는 노원구, 양천구, 강서구 등에 집중되어 있고, 송파구, 중랑구 강남구 등에도 북한이탈주민이 많이 거주하고 있다. 주거형태를 보면, 주택지원 정책에 의해 공공임대가 52%로 가장 높고, 월세 29%, 기타 12%, 전세 5%, 자가 2% 등의 순으로 나타나 주택문제는 양호한 편이다.²²⁹⁾ 다만, 이들의 정착지원이 중앙부처 만이 아닌 지역사회 차원에서 지속적으로 관리될 필요는 있다.

<표 5-7> 북한이탈주민의 지역별 거주 현황

지역	서울	경기	인천	부산	경남	대구	충남	경북	충북
인원 (명)	5,407	4,469	1,596	728	619	580	579	536	493
지역	광주	강원	대전	전남	전북	울산	제주	계	
인원	464	418	417	401	324	192	102	17,325	

출처: 통일부 정착지원과

229) 이애란, “북한이탈주민 여성의 사회정착 현황과 조기정착 방안,” JF정책포럼 (제주평화연구원, 2010.7), pp. 3~4.

나. 북한이탈주민 정착지원 현황

(1) 지원정책의 변천

냉전기 정부는 1962년 4월 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법」과 1979년 1월 「월남귀순용사 특별보상법」을 통해 귀순자를 국가유공자로 대우하며 상당한 수준의 우대정책을 실시했었다. 그러나 탈냉전 이후 이러한 정책 방향은 전환되었다. 1993년 6월에 시행한 「귀순북한동포보호법」은 귀순자를 국가유공자에서 생활능력이 결여된 생활보호 대상자로 규정하였고, 지원규모도 대폭 축소시켰다.

이후 1997년 1월부터 시행된 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에서는 기존의 「귀순」 개념을 「북한이탈」로 대체하고 이들의 자립·자활 능력을 배양하는데 중점을 두기 시작했다. 북한이탈주민의 생활안정 및 정착 지원을 강화하는 정책목표를 실현하기 위해 정착금의 인센티브제, 임대주택 제공 확대, 정착도우미제도 도입 등이 추진되었고, 2006년부터는 이혼특례조항 신설, 자격인정제도 개선, 취업보호기간 확대 등의 조치도 잇달아 도입되었다.

2008년에는 북한이탈주민 정착지원 사무소(하나원) 시설을 확충하고 교육 프로그램으로 여성특화 교육을 강화하면서 북한이탈주민의 심리안정 및 건강회복 지원을 확대하고자 하였다. 또한 조속한 자립·자활을 지원하기 위해 북한 이탈주민이 가장 큰 애로를 호소하는 취업문제 해결을 위해 노동부·기업 등과 유기적 협력관계를 구축하고 「북한이탈주민 일자리 창출 사업」을 진행하기도 했다. 또한 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 개정해 북한이탈주민 지원재단 및 북한이탈주민 예비학교의 설립, 취업지원 강화방안 등을 포함시켰다. 이 법률은 2010년 9월부터 시행 중에 있다.

이처럼, 정부의 지원 정책은 국제관계 및 남북관계와 북한의 실상, 그리고 점차 다양화되고 증가하고 있는 북한이탈주민의 특성에 따라 변화되었다. 특히 현 정부에서 강조하고 있는 통일대비 국내역량 강화 방침에 따라, 북한이탈주민 정착지원이 국정과제로 설정되었다. 정책목표는 단기와 중장기로 구분할 수 있는데, 단기적으로는 취업지원프로그램 확대 추진 등 취업여건 개선을 통한 우리사회 안정적 정착유도를 목표로 하고 있다. 중장기적으로는

안정적 정착유도를 통해 한반도 통일시대 주민통합의 성공적 모델 창출을 정책목표로 설정하고 있다.

(2) 지원체계

북한이탈주민의 정착을 위한 지원체계는 중앙부처 및 지방자치단체, 민간 단체가 모두 참여하는 협력체계로 구성되어 있으며, 주무부처는 통일부이다. 그리고 이의 유기적인 연계를 위해 북한이탈주민대책협의회와 북한이탈주민 지원지역협의회 등을 운영하여 왔다. 북한이탈주민대책협의회는 통일부, 노동부, 행정안전부, 보건복지부, 여성가족부, 국토해양부, 교육과학기술부, 중소기업청 등 19개 부처가 관여하고 있고, 전체 사업을 조정하기 위해 전체회의 및 실무협의회가 운영되고 있다. 2009년 이후 개최회수도 증가하고 있다.

중앙부처 차원에서 노동부와 교육과학기술부 등은 취업교육, 청소년 교육과 관련하여 협력을 제도화하고 있으며, 일부 유관부처는 전문성과 보유자원을 토대로 실질적인 정착지원 정책을 집행하는데 중요한 역할을 수행하고 있다. 각 부처별로 추진 중인 정책은 <표 5-8>에 정리하였다.

<표 5-8> 유관부처 및 기관별 정착지원 현황

부처명	추진정책 현황
통일부	북한이탈주민 관련 총괄·조정 북한이탈주민대책협의회 운영, 보호결정 하나원 운영, 하나센터 운영 지원 정착지원서비스망 운영 정착지원금 제도 운영, 북한이탈주민후원회 지원 등
기획재정부	각 부처 예산 배정
교육과학기술부	정규학교 과정 지원, 학력인정 한겨레중고등학교 시설·인건비 지원 탈북청소년 교육·보호시설 지원 대안학교 설립 인가
외교통상부	해외체류 탈북자 관련 총괄
법무부	해외체류 자녀 입국시 출입국문제
국방부	재북시 군인에 대한 특별임용
행정안전부	이북5도위원회(이북도민과 가족연결, 통일학교 지원) 관리 지자체(거주지보호담당관 200여명 활동) 관리 북한이탈주민 IT 전문교육 재북시 공무원이었던 자에 대한 특별임용

부처명	추진정책 현황
	주민등록번호의 지정 특례 적용
문화체육관광부	문화산업에의 취업알선
농림수산식품부	영농정착 지원
지식경제부	경제단체와 연계, 채용수요 발굴 기술관련 자격인정
보건복지부	생계·의료급여 지급 특례 적용, 연금특례 적용 북한이탈주민 건강관리사업 보건복지 분야 자격인정
노동부	취업알선, 직업훈련, 직업지도(진로지도) 훈련수당의 지급, 취업신청서 접수 취업보호담당관 55명 지정, 운영
여성가족부	북한이탈주민 여성 정착지원사업 탈북 아동·청소년 지원사업
국토해양부	임대아파트 알선
대통령실	업무협조
국가정보원	해외공관시 초기신문 수행, 합동신문센터 운영
국무총리실	업무협조
경찰청	신변보호담당관 800여명 지정, 운영 보안협력위원회 운영 '한가족 결연'을 통한 멘토 지정
국군기무사령부	합동신문센터 참여, 신문 실시
중소기업청	취업박람회 실시, 인력채용패키지 운영
법원	가족관계등록 창설, 이혼의 특례 적용
국·공립대학	학비 면제
지방자치단체	거주지보호담당관 200여명 지정, 운영 지역협의회 운영, 거주지보호대상 작성, 관리 주민등록번호 부여 등 지역사회 편입지원 지역사회 내 사회복지서비스기관과의 연계

출처: 통일부

북한이탈주민의 입국 및 정착과정을 보면, 먼저 외교부 등은 북한이탈주민의 보호 요청 시 해외공관이나 주재국 임시보호시설에서 수용한 후 주재국과 국내 입국 등을 교섭하고 지원한다. 입국 후 국정원, 경찰청 등 관계기관의 합동신문을 거친 후 북한이탈주민대책협의회 심의회를 거쳐 보호여부를 결정한다. 이어 통일부 소속 하나원에서 12주의 사회적응교육을 받고, 거주지에서는 지방자치단체 및 민간단체로부터 지원을 받는다. 이 과정에서 지역적응센터(하나센터)와 정부 예산으로 운영되는 북한이탈주민지원재단과 연계된 다양한 민간자원봉사자가 생활안정 및 사회적응을 위한 지원에 나선다.

(3) 지원제도

북한이탈주민의 정착을 지원하는 제도는 초기정착금지급제도, 취업지원제도, 교육지원제도, 사회보장지원제도, 거주지보호제도 등으로 구성된다. 정착금 지급은 북한이탈주민이 사회생활 초기에 기초적인 생계를 해결할 수 있도록 북한이탈주민 모두에게 일정금액을 지급하는 제도이다. 그러나 2005년부터 북한이탈주민의 자활을 촉진하기 위해 일정금액을 지급하는 정착 기본금을 축소하고 대신 장려금 제도를 도입하는 방향으로 변화되었다. 정착장려금은 북한이탈주민이 직업훈련을 받거나 자격증을 취득하는 경우, 직장에 취업한 뒤 1년 이상 동일 직장에 계속 다니는 경우에 수령할 수 있다.

취업지원제도는 북한이탈주민의 안정적인 정착을 위해 중요한 제도이다. 여기에는 북한이탈주민이 취업하는데 용이하도록 직업훈련 기회를 제공하고 취업 후 직업이 유지될 수 있도록 일정 기간 관리·지원해준다. 2006년부터 통일부와 노동부가 협력해 하나원에 ‘기초직업적응훈련’ 과정을 도입해 운영하고 있으며, 2008년부터는 노동부, 직업훈련기관, 기업체가 협력해 ‘맞춤형 직업훈련-취업연계 프로그램’을 추진하고 있다. 또한 노동부 산하 전국 54개 종합고용지원센터에 55명의 전문적인 취업상담 공무원이 북한이탈주민 취업 보호담당관으로 지정되어 북한이탈주민의 진로지도와 고용업체를 연결 업무를 담당하고 있다. 아울러 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게 임금의 2분의 1을 지원하는 고용지원금 제도도 시행하고 있다.

교육지원제도는 북한이탈주민이 국내로 입국하는 과정에서 교육혜택을 받지 못했거나 북한에서의 학력을 인정받지 못하는 문제점을 보완해 주기 위한 것이다. 따라서 이 제도는 교과부가 마련한 절차와 심의를 거쳐 학력을 인증해주거나, 대학에 진학할 경우 학비도 지원해준다. 특히, 가족동반이나 단독으로 입국하는 북한이탈 청소년이 증가함에 따라, 이들이 학교생활이나 사회생활에 적응할 수 있도록 탈북청소년 특성화 학교인 한겨레 중고등학교의 운영을 지원하고 있다.

사회보장제도는 북한이탈주민을 국민기초생활보장법에 따라 생계급여와 의료급여를 지급한다. 거주지 보호제도는 거주지에 주택을 배정받아 편입한 북한이탈주민이 일상생활과 지역사회에 정착할 수 있도록 도움을 주는 제도이다. 이를 위해 정착도우미와 보호담당관 및 북한이탈주민후원회 그리고

각 지역협의회, 지역 민간단체로부터 다양한 유형의 지원을 해준다. 이상의 내용을 정리한 것이 <표 5-9>이다.

<표 5-9> 북한이탈주민 정착 지원제도

구분	항목	내용
정착금	기본금	1인세대 기준 600만원 지급
	장려금	직업훈련, 자격증 취득, 취업장려금 등 최대 2,440만원
	가산금	노령, 장애, 장기치료 등 최대 1,540만원
주거	주택알선	임대아파트 알선
	주거지원금	1인세대 기준 1,300만원
취업	직업훈련	훈련기간 중 훈련수당 월 최소 약 30만원 지급(노동부)
	고용지원금	급여의 1/2(70만원 한도)을 최대 3년간 지원
	취업보호담당관	전국 55개 고용지원센터에 지정, 취업상담·알선
	기타	취업보호(우선구매), 영농정착지원, 특별임용 등
사회복지	생계급여	국민기초생활보장 수급권자(1인세대 월 약 42만원)
	의료보호	의료급여 1종 수급권자로서 본인 부담없이 의료 혜택
	연금특례	입국 당시 50세 이상~60세 미만은 국민연금 가입특례
교육	특례 편·입학	대학진학 희망장의 경우 특례로 대학 입학
	학비지원	중고 및 국립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조
정착도우미	-	1세대당 1~2명의 정착도우미를 지정, 초기 정착지원(전국 2,000여명)
보호담당관	-	거주지보호담당관(200여명), 취업보호담당관(55명), 신변보호담당관(800여명)

출처: 통일부 정착지원과

다. 평가와 과제

이상에서 살펴본 바와 같이, 정부는 북한이탈주민 정착지원을 국정과제로 설정하고 향후 남북한 사회의 통합을 위한 모델 마련 시도라는 정책방향에서 추진되어왔다. 이를 위해 단기적으로는 북한이탈주민의 안정적 정착에 필수적인 취업에, 중장기적으로는 남한 사회에 진정한 일원으로서 거듭날 수 있도록 포괄적 관리에 방점을 두고 있는 것으로 평가된다. 이는 한국사회의 통합을 위해서도 중요할 뿐만 아니라, 향후 남북한 주민들이 공생할 수 있는 새로운 모델을 사전에 마련할 수 있는 기회라는 점과, 남한과 북한 주민들이 가지고 있는 통일에 대한 부정적 인식을 없애고 긍정적 인식을 확산할 수 있다는 점에서 매우 유용하다고 평가된다.

그러나 이를 효율적으로 실현하기 위해서는 여전히 해소해야 할 다양한 문제점이 내재되어있다. 가장 근본적인 문제점은 정책관련 기본 계획을 수립할 필요성이 있다. 여기에는 남북대화, 한반도 평화정착, 상생과 호혜의 남북경협, 인도적 문제해결이라는 상위의 정책목표와의 연계성이 포함되어야 한다. 특히, 지난 8월 이명박 대통령이 제시한 남북한 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체의 3대 공동체 통일구상과 북한이탈주민 정착지원이 어떻게 유기적으로 작용하며, 어떠한 내용이 담겨져야 하는지에 관한 새로운 접근과 계획을 수립해야 할 것이다.

북한이탈주민 정착지원의 목표 및 정책추진방안과 관련하여 중앙정부, 지방자치단체, 민간단체 간의 인식공유와 지속적인 협의가 이루어져야 할 것이다. 입국자의 특성 및 정착지원 수요가 지속적으로 변화하고 있는 현실을 감안하여, 부분적이고 단편적인 대응차원의 정책추진보다는 중장기적인 접근이 필요하다. 관련부처의 전문사업 개발을 유도하면서, 주무부서인 통일부가 총괄기능을 강화할 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 북한이탈주민 정착지원의 기본계획을 주무부서가 단독으로 작성하기 보다는 관련부처와의 협의를 통해 수립하도록 제도화하는 것이 필요하다.

왜냐하면 북한이탈주민들에 대한 정착지원사업이 여러 부처에 의해 추진되고 있지만 부처 간 연계가 효과적으로 이뤄지지 못해 지원체계가 제대로 작동되지 못하고 있는 측면도 있기 때문이다. 통일부가 중심이 되어 부처

간 연계를 효과적으로 총괄하는 등 북한이탈주민의 한국사회 적응을 위한 다양한 성공모델을 수립하고 집행함으로써 이들에 대한 체계적인 교육 및 지원 시스템이 마련해야 한다. 특히 젊은 세대에 대한 교육과 훈련은 성공사례가 될 수 있는 만큼 맞춤형 교육, 개방적인 교육프로그램 운영 등을 통해 내실 있는 교육이 이뤄지도록 해야 한다.

북한이탈주민지원재단의 설립과 함께, 북한이탈주민 정착지원에 대한 체계적인 평가와 지원이 이루어질 수 있을 것으로 평가된다. 북한이탈주민지원재단이 주거지원, 취업지원 등 중장기적 사업을 원만하게 추진하기 위해서는 안정적 재원 마련이 필수적이라는 인식에 근거하여 설립이 추진되었다. 향후 북한이탈주민지원재단은 지역적응센터로 지정된 민간기관, 후원회 기금사업을 수행하던 민간단체 등과의 새로운 협력관계 설정을 위한 노력을 강화하여야 할 것이다. 또한 지역별로 시행되는 사회적응교육의 질을 제고하기 위해 하나센터에 대한 전문성 지원 등의 역할도 담당하는 것이 바람직하다.

북한이탈주민의 정착지원에 대한 예산도 급격히 증대된 것이 사실이다. 예산증액은 단순히 통일부 등 중앙정부차원에서뿐만 아니라, 경기도와 같은 지방자치단체, 북한이탈주민후원회, 사회복지공동모금회, 민간사회복지재단 등에서도 이루어지고 있다. 북한이탈주민 정착지원 관련 예산 증액은 관련단체들의 활동을 확대하고 역량을 강화하는데 활용될 수 있다는 점에서 의미가 있다. 하지만, 관련단체들의 수가 늘어나고 있으나 <지역적응센터> 지정 등으로 인한 환경변화들을 감안할 때, 재정지원이 관련단체들의 단순사업 확대만을 초래할 가능성이 있다. 예를 들어 재정지원이 프로그램 지원차원으로 이루어지고 있기 때문에, 단체들은 프로그램 추진을 위한 참여자 확보에 주력할 수 있다. 이러한 경우 프로그램의 실제내용 개발 및 전문성 개발보다는, 참여를 유도하기 위한 현실적인 방안마련에 치중하게 될 위험성이 있다는 점에서 민간단체에 대한 지원방식도 재고될 필요가 있다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 입국 규모 예측 등을 통한 안정적인 예산 확보의 필요성이다. 그리고 안정적인 예산확보를 위해서는 중장기적인 통일비용 마련과 연계될 필요가 있다. 향후 남북통일을 위해서는 천문화적인 비용이 소요될 수 있다는 점에서, 이에 대한 재원마련이 긴요하다는 논의가 최근 확산되고 있다.²³⁰⁾ 북한이탈주민의 정착지원이 남한사회의 통합을 넘어 남북

한의 통합을 대비하는 측면도 있기 때문에, 중장기적 관점에서 예산 확보가 필요한 통일교육, 통일대비 국내역량 강화, 통일외교 등과 함께 북한이탈주민 정착지원 예산도 확충해야 할 것이다. 따라서 향후 통일비용에 관한 깊이 있는 연구를 토대로 새로운 재정조달방법을 강구해야 할 것이다.

230) 신창민, “통일비용과 통일편익” 『분단관리에서 통일대비로』(통일연구원 주최 학술회의, 2010.9.1); 이석, “통일의 경제적 문제 개념과 시각,” 『KDI북한경제리뷰』, 제12권, 8호(2010.8) 참조.

제 6 장

대북·통일정책의 실천방안



제6장

대북·통일정책의 실천방안

1. 기본방향

가. 비핵·개방·3000 구상 실현

비핵·개방·3000 구상(이하 DOT)은 3단계로 추진된다. 제1단계는 북핵 시설 불능화가 완료되는 단계이다. 북한이 핵시설을 불능화하고 이것이 검증 을 통해 확인되면 즉각 비핵·개방·3000구상의 가동준비에 착수한다. 이때 남북한 사이에 ‘남북 경제공동체 실현을 위한 고위급 회의’ 등을 설치하여 비핵·개방·3000 구상의 구체화를 위한 사전협의를 본격화한다. 그 일환으로 남북경협의 활성화, 투자·무역의 편리화, 남북교역의 자유화 등을 법적·제도 적으로 보장하도록 추진한다.

제2단계는 북한의 핵폐기 이행단계이다. 불능화 조치 이후 북한의 기존 핵무기 및 핵물질의 폐기 이행과정이 순조로울 경우, 비핵·개방·3000 구상의 5대 지원 분야 중에서 교육, 생활향상 등 우선 시행 가능한 내용부터 시작한다. 아울러 6자회담 프로세스를 통해 관련국들과 긴밀한 공조를 펴으로써 북핵문제의 완전한 해결을 지속적으로 도모한다.

제3단계는 북한의 핵폐기가 완료된 단계이다. 북한의 핵폐기가 완료될 경 우 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상) 프로젝트를 본격적으로 가 동한다.

나. 그랜드 바겐

이명박 정부의 그랜드 바겐은 북한의 비핵화 조치 이후, 대북 지원과 동시 에 평화체제 일괄 타결을 목표로 한다. 이러한 목표 달성에는 미국 및 중국·러 시아와의 국제공조도 중요하다고 하겠다.

한국의 '비핵·개방·3000' 구상을 현실화하기 위해, 이명박 정부는 북핵 문제에 대해 '그랜드 바겐'을 추진해야 한다고 밝혔다. 이 구상은 북한을 설득시켜 안전을 보장하고 경제를 지원하여 북핵 문제를 일괄 타결한다는 것이다. 이에 설득력을 높이기 위해서는 정책의 일관성을 위해서는 기존 합의와의 연계성 속에서 국제 사회에서뿐만 아니라 북한과의 관계에서 신뢰를 구축해야 할 필요가 있다. 이 기존 합의에는 6자회담, 9·19 공동성명이라는 6자회담의 제도화가 있고, 2·13 합의라는 초기이행조치, 2007년 10·3 합의 등의 단계별 합의가 있다.

나아가 북한과 신뢰를 통한 대화를 구축해서 북한이 그랜드 바겐을 이해할 수 있도록 해야 한다. 북한에 대한 제재를 가해서 북한의 항복을 받아내겠다는 생각은 북한으로 하여금 그랜드 바겐을 위협으로 여기도록 할 것이다. 전통적인 외교관계는 제재를 협상을 위한 수단으로 생각하지만, 북한과의 관계에서 대화와 협상을 할 때에는 제재와 협상은 양립하기 어렵다. 왜냐하면 신뢰가 없이 제재를 가하고 협상을 하고자 하면, 북한은 핵 억제력을 오히려 강화해서 국가안보를 보장하고자 하는 의지를 키울 것이기 때문이다.

아울러 그랜드 바겐은 큰 전략의 전반적 합의인데, 이 방안이 여의치 않을 경우 작은 협상들을 통한 점진적 남북 간 관계 개선, 단계적인 북핵문제 해결 방안도 고려해야 할 것이다. 그랜드 바겐만 대비할 경우, 남북한 간 위기가 고착화되고 북한이 안보대비를 위해 북한의 핵능력을 강화해 나가면, 그랜드 바겐의 큰 틀이 해체되어 버리게 된다.

그랜드 바겐은 비핵화에 이르는 과정을 구체화해야 한다. 그동안 이명박 정부는 선행 폐기론이라는 국내외적인 비판에 대한 대응으로 비핵·개방·3000의 내용에 유연성을 가져왔다. 이에 논리적 핵심은 북한의 핵 폐기와 상응 조치의 관계이다. 두 가지를 선후의 문제로 보느냐, 아니면 병행 해결이냐, 그것이 근본적 차이이다. 그랜드 바겐을 유연하게 생각할 때 핵 폐기와 대북 지원이 선후관계가 된다면 이행의 어려움이 적겠지만, 병행 해결할 때는 남북한 간에 신뢰와 합의를 통해 평화체제의 제도화를 보장할 필요가 있다.

다. 남북관계와 주변국관계의 발전·조화

친미(親美)·친중(親中)이라는 이분법적인 사고를 버려야 한다는 점은 한국 내 지식인들이 공감을 하고 있다. 그러나 어떠한 방법 내지는 전략으로 구체적인 외교방향을 잡아야 되느냐의 문제에 대해서는 공론화된 의견은 없는 상황이다. 앞에서 언급하였다시피 중국은 같은 역내권 국가이면서 한국 경제를 지탱하는 무역의 대부분을 소화하고 있다. 그리고 미국은 한국의 안보 위협에 공동으로 대처하고 있는 정치·군사적인 동맹국이다. 그렇다면 친미와 친중을 동시에 아우르는 기본방향은 어떻게 세워야 할까? 친미·친중에도 원칙이 있어야 한다. 다시 말해 어느 것을 바탕으로 삼느냐를 정해야 한다.

첫째는 조화될 수 있는 가치관을 공유하고 있느냐이다. 현재 한국은 개인의 자유와 인권을 존중하며, 선거에 의해 정부를 구성하는 대의민주주의, 그리고 시장주의에 입각한 경제논리를 국가의 가치관으로 삼고 있다. 이런 면에서 미국은 우리와 동일한 가치관을 가지고 있다. 하지만 중국은 그렇지 않다. 상이한 가치관을 바탕으로 운영되는 국가이다. 공자와 맹자가 태어난 국가이기에 그러한 현자들의 가치관에 입각해서 주변국가들을 대하리라는 희망은 버려야 한다.

둘째, 과거 주변국들이 우리에게 어떠한 대상이었는지 역사의 경험을 바탕으로 살펴야 한다. 역사는 발전하는가 아니면 반복되는가에 대해 끝없는 논쟁이 있어왔다. 역사는 발전하는 것이라면 이와 같은 기준을 세우는 것은 타당하지가 않은 일이다. 하지만 역사적 경험이 던져주는 것은 국가 간의 관계에 있어 반복되는 성질이 짙었다. 과거 서로 전쟁을 했던 국가들이 시간이 지나면서 또다시 전쟁을 하곤 했다.

셋째, 국제정치학 이론들이 제시하는 합리성을 참조해야 한다. 국제정치학에서는 동맹파트너가 지리적으로 멀리 떨어져 있는 국가일수록 좋다고 보고 있다.²³¹⁾ 지리적으로 인접한 국가와 동맹을 맺을 경우 영토분쟁에 휘말릴 소지가 크다.

위와 같은 기준에 의하면 친미·친중의 기본바탕은 미국과의 돈독한 관계

231) 김우상, 『신한국 책략: 동아시아 국제관계』 (서울: 나남출판사, 2007), p. 97.

를 통한 중국설득으로 가야 할 것이다. 사실 중국은 한국에 안보위협을 가하는 북한의 동맹국이자 후원국이다. 그리고 중국의 한반도에 관한 이해는 미국의 영향력을 배제시키는 것이다. 중국의 이러한 이해관계를 만족시키는 친중을 하는 것은 우리가 가지고 있는 지렛대를 포기하는 것과 같다. 한국이 이러한 기초를 바탕으로 중국을 상대한다고 하더라도 중국은 한국을 적대시 하기는 힘들다. 경제적인 면에서 중국에 의존하는 부분이 크다는 것이 중국에게만 지렛대를 주는 것은 아니다. 영향력의 차이는 있겠지만 한국이 중국에 갖는 영향력도 무시할 수 없다.²³²⁾

2. 세부 실천방안

우리 정부가 추진해야 할 대북·통일정책의 세부 실천방안을 단기(2011~2012년 이명박 정부시기), 중기(2013~2017년 차기 정부시기), 장기(2018년 이후)로 구분하여 제시하면 다음과 같다.

가. 단기

(1) 대내 차원

(가) 초당적 평화통일정책의 수립

남북문제를 둘러싼 여야갈등을 해소하기 위해서 먼저 요구되는 것은 남북 화해와 협력이라는 과제이다. 이것은 어떤 특정한 정파가 독점할 수 있는 의제가 아니며 또한 선행되어야 할 것은 초당적으로 접근하지 않으면 해결의 실마리를 찾기 어려운 과제라는 인식을 공유하는 것이다.

먼저, 남북 간의 냉전을 해체하기 이전에 우리 내부의 냉전을 해체하려는 노력을 기울여야 한다. 정부와 여당은 야당의 지지 없이 남북대화가 성공할 수 없다는 것을 인식하고 남북문제에 관해 야당과 대화합의 정치를 펼쳐나가야 할 것이다. 정부와 여당은 대북포용정책의 성과를 독식하려 하지 말고 대북정책에 비판적인 정치인을 반통일세력으로 몰아붙이지 말고 대화와 설

232) 경제적 관계에 바탕을 둔 상대적 국력에 관해서는 다음을 참조: Albert O. Hirschman, "National Power and the Structure of Foreign Trade," (Berkeley: University of California Press), 1969.

득으로 포용하여야 하며, 야당은 이러한 정부와 여당의 화해와 화합의 손짓에 대해 화답이 있어야 할 것이다.

남북문제는 당파적 이익이 걸린 문제가 아니라 민족의 문제이기 때문에 남북문제를 당파적 이해가 걸린 일반 정치로부터 따로 떼어내어 초당적 협의와 결정이 이루어지는 영역으로 만들어야 할 것이다.²³³⁾

(나) 상생·공영의 국민적 화합: 탈이데올로기적 남남대화

상생·공영의 국민화합을 이끌어 내기 위해서는 대북정책을 둘러싼 남남갈등 해소방안을 강구해야 한다. 그러기 위해서는 정부와 정부산하 연구소와 아울러 시민단체가 통일교육 활성화를 통한 정책목표와 실천 방안을 공론화할 필요가 있다.

남남갈등을 해소하기 위해서는 시민단체와 정부의 역할을 구분하여 볼 필요가 있다.²³⁴⁾ 시민단체는 국내적 차원의 민주화에 치중하다보니 통일운동에 대해서 상대적으로 소홀한 측면이 강했으나 남북화해시대를 맞아 시민운동도 탈냉전평화통일을 위한 노력이 필요하다. 남남갈등에서 시민단체가 할 수 있는 가장 중요한 역할은 남과 북의 사회구조적 이질성, 통일 이후 발생할 갈등을 완화시키는 것이다. 시민단체들은 우리 사회 안의 통일관련 이슈를 공공 아젠다로 끌어들이는데 앞장서야 하며, 민-관이 협력하는 대북관계 개선과 통일정책 모색에 앞장서야 할 것이다. 정부의 통일정책과 대북정책이 그릇된 방향으로 나갈 경우 이를 견제하고 비판하는 것도 시민단체가 소홀히해서는 안된다.

서로 다른 이념과 체제에서 살던 남과 북이 함께 더불어 사는 것에 대한 준비 없는 통일은 새로운 혼란을 불러올 가능성이 크다. 따라서 시민단체들은 통일을 평화적으로 이끌고, 후유증 없는 통일을 이루어내기 위해 평화운동에 주력하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이를 위해 시민단체들은 대국민 통일교육을 직접 담당하는 주체가 되어야 할 것이다. 정부는 통일교육의 후원자 역할을 맡고, 시민단체들이 각계각층에 맞는 통일교육의 내용을 개발하고

233) 임혁백, “평화통일정책과 남남갈등의 극복,” 『남남갈등 진단 및 해소방안』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2004), pp. 323~325.

234) 손혁재, “남남 갈등해소와 국민통합 방안,” 민주평화통일자문회의 자료, 2003.

교육하는데 앞장서야 한다.

그리고 통일부, 민주평통을 비롯한 정부 및 정부기관과 통일연구원, 통일교육원 등의 정부산하 연구소는 통일문제에 대한 국민합의 도출에 기여할 수 있다. 정부산하 연구소가 정책 아젠다를 기획하고 정부 측에 제시하면, 정부 측이 남남갈등 해소와 국민합의도출을 실행하기 위한 정책을 집행한다. 정부는 한반도의 평화 없이 동북아의 안정이 보장되지 않으며, 반대로 동북아의 평화 없이 한반도의 냉전이 해소되지 않음을 국민에게 이해시켜야 한다. 나아가 한반도 통일이 국수주의나 패권주의가 아닌 개방적 민족주의와 평화주의에 입각하고 있음을 국제사회에 이해시킬 필요도 있다. 남한이 주도하는 동북아의 평화 구상은 미·일·중·러 4대 강국 이해관계의 상충으로 국제화된 상황에 능동적으로 대처할 수 있는 국제적 기반을 만들어줄 수 있다. 또 지역 간·세대 간·계층 간의 통일문제나 남북관계, 북미 관계에 대한 인식의 차이를 해소시키는 것도 평통이 해야 할 주요한 역할 가운데 하나이다.

여야 간의 대화와 협력체제의 구축과 더불어 대북정책을 둘러싼 보수와 진보 진영 간의 소모적 이념논쟁을 종식시켜야 할 것이다. 남북화해와 협력이 본격화되면서 국제적 냉전체제의 해체 이후 수면 아래로 잠수해 있었던 진보와 보수 간의 이데올로기적 갈등이 더 심각해지고 있다. 남북 간의 화해와 협력으로 기득권 상실을 우려하는 보수세력들은 정부와 대북정책을 비난하는 수준에서 나아가 화해와 협력시대를 반목과 대결의 시대로 되돌려 놓으려 하고 있다. 지역갈등에 못지않게 이데올로기적 갈등이 우리 사회를 갈라놓고 탈냉전시대의 개막을 막고 있다.²³⁵⁾

현재 냉전보수세력에 의해 제기되고 있는 이데올로기적 공세는 극우 반공주의에 기초하고 있고 남북대화 자체를 거부하는 극단적 양상으로 나아가고 있다. 남한에서 극우 반공주의가 맹위를 떨치면 이는 북한의 극좌 공산주의자들에게 힘을 실어주는 결과를 빚을 것이다. 극우 반공주의와 극좌 공산주의는 적대적 상호의존관계에 있기 때문이다. 이러한 극단적 이데올로기가 발흥한다면 남북한 내의 대화세력 또는 “남북협상파”의 입지를 약화시킬 것이다.

이데올로기적 갈등의 해소는 ‘민족’을 매개로 한 탈이데올로기적 화해로부

235) 임혁백, “평화통일정책과 남남갈등의 극복,” pp. 325~327.

터 출발해야 한다. 남북화해와 협력이 이루어지기 위해서는 민족을 이데올로기에 우선시하는 탈이데올로기적 접근이 필요하다. 양극화된 이데올로기 간의 대결은 냉전시대의 특징적 양상이었다. 그러나 현재 정책결정자들은 역사적 경험과 문화를 공유했던 동일한 민족이라는 공통점으로 바탕으로 남과 북이 상대방의 체제를 배제하고 소멸시켜야 할 대상으로 간주하지 말고 남과 북에 현실적으로 존재하는 체제를 인정하는 바탕 위에서 상호공존을 모색하여야 한다.

(다) 평통의 역할 강화

평통자문위원의 구성이 통일문제에 대한 전문성이나 통일정책에 대한 동질성보다는 각 지역이나 직종의 대표성을 우선으로 이뤄진다. 그러다보니 평통자문위원들의 통일관이 불합치하고, 또 냉전적인 사고에서 벗어나지 못하는 경우도 있다. 지역이나 전문 분야에서 신망이 상대적으로 높고 발언권도 강한 평통 자문위원들의 통일관에 대한 효율적 교육과 계몽을 통해 평통자문위원들이 자신의 지역이나 직종 분야에서 화해번영을 위한 통일정책의 전도사가 되어야 할 것이다.

예비군 훈련이나 민방위 훈련 등의 시간을 활용해 평통자문회의가 통일정책의 올바른 이해를 위해 주민들에게 설명하는 것도 필요하다. 반사회 등을 이용해 통일정책의 내용과 현단계의 남북관계 진전상황을 알려주는 것도 평통이 할 수 있는 일일 것이다. 또 지역별 평통자문회의는 관내의 학교들과 협력하여 지역주민과 학생들을 대상으로 통일교육을 추진할 필요성이 있다.

(라) 통일대비 내부역량 강화

이명박 정부에서는 대통령을 보좌하며 대북·통일정책을 조정하는 주도적이며 상징적 인사와 그를 지원하는 전략적 전문그룹이 거의 부재하므로, 대북정책의 컨트롤 타워를 설립하여야 할 것이다. 그리고 이명박 정부의 대북정책에 대한 국민들의 공감대 확산, 남남갈등의 해소 등을 위하여 대북·통일정책 거버넌스의 역량을 강화하여야 할 것이다.

우리 국민들의 북한관이나 정부의 대북정책 등 북한 변수가 우리 사회의 갈등을 야기하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 이명박 정부의 대북정책에

대한 만족도 등 본질적이고 중대한 사안에 대해 우리 국민들은 보수, 중도, 진보의 이념 성향에 따라서 분명하고 일관된 입장을 보이고 있으나 그 시각 차이는 심하지 않고 국내정치 문제와 연결될 때 남남갈등이 확대 재생산되고 있다. 개성공단 유지, 금강산 관광 재개, 국제사회 대북제재 동참 등 대북정책 관련 구체적인 쟁점들에 있어서는 사안별로 오히려 시각의 수렴도 확인되고 있다. 따라서 북한관과 대북정책을 둘러싼 우리 사회의 이념적 갈등을 축소하기 위해서 우리 정부는 보다 유연하고 실용적인 대북정책을 추진할 필요가 있다.²³⁶⁾

(2) 대북 차원

(가) 경제협력을 통한 접촉

대남관계에서 정치적 문제에서는 매우 민감한 반응을 보이는 북한도 경제적 문제에서만만큼은 관심을 보이고 있는 것이 과거 수년간의 경험을 통하여 확인되었다. 따라서 북한과의 관계를 발전시켜 가는데 있어서 경험만큼 효과적인 방법은 없을 것이다. 나진-선봉지역에 대한 투자, 경수로건설 지원 등이 그 예가 될 것이다. 그러나 이보다 더 체계적인 전략의 대북경협이 추진되어야 할 것이다. 경험을 통하여 점차 북한경제를 남한과 연계시키는 방향으로 발전시켜야 할 것이다. 경제협력을 토대로 하여 점차 정치적 관계로 발전할 수 있을 것이다. 북한은 지금 식량난을 해결하지 못하고 있다. 외부의 자유화 바람의 유입을 막기 위한 방어에 주력하고 있지만 통제가 용이하지 않은 형편이다. 북한은 지금 암시장을 통제하지 못한다. 체제유지를 위하여 암시장을 묵인하고 있다. 이렇듯 일단 경제가 남북 간에 구조적으로 형성되면 북한은 이를 막을 수 있는 수단이 없을 것이다.²³⁷⁾

(나) 핵문제 해결을 위한 전기 마련

북한이 평화공세를 내세우는 것은 남한 사회 내의 대북정책에 갈등을 조성

236) 강원택, “정치이식과 대북정책”, 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일이식조사 발표: 통일이식·통일론·통일세』 (학술심포지움 논문, 2010.9.7), p. 77 참조.

237) 김장권 외, “통일을 향한 정치체제의 개혁과 재편: 분권주의 통일 모델의 모색”, 『한국진흥재단』 (대학부설 중점연구소 지원과제 - 통일 한국의 사회·정치적 기반조성을 위한 기초연구, 제4세부과제 결과보고서, 1999), pp. 92~93.

하고자 하는 이유가 있다. 북한은 적극적 대남공세로 남북 간 화해·협력 분위기를 조성하고, 우리 정부의 대북정책에 대한 비판 세력의 입장을 지원하는 남한 사회 내 통일전선전술의 강화를 의도하였다. 정상회담 개최에 대한 남한 사회 내의 논의를 활성화함으로써, 비핵·개방·3000구상의 대북정책 변화를 유도하였다. 정상회담 개최가 부각됨으로써 평화체제 구축 주장이 동시에 부상할 것이며, 북한의 비핵화 문제가 약화될 가능성이 있다.

북한은 한국과 미국의 다양한 외교정책 아젠다에서 북한의 중요성을 부각시키기 위해 위기를 조성할 수 있으나, 한국은 이에 당황하지 말고 일관되고 장기적인 북한의 비핵화 프로그램을 가지고 있어야 한다. 북한이 조성할 위기는 핵실험 또는 한국, 일본에 대한 군사적 긴장 고조가 포함된다. 2008년 금강산 피격사건, 올해 들어 발생한 천안함 공격, 연평도 기습총격사건 등이 그 대표적 예이다. 남한 정부는 북한은 벼랑끝 전술에 뛰어난 것은 상식(common sense)이며, 정권안보가 북한의 최우선 목표인 만큼 북한의 엘리트 집단은 미국 및 국제사회로부터 지원을 확보하기 위해 비핵화를 진전시키려는 잠재적 가능성과 대외적인 협박을 결합한 전략을 계속해 나갈 것임을 주지해야 한다.

(다) 대북 외교 역량의 집중과 정상회담 추진

최근 있었던 남북 정상회담 추진 노력을 고려해 볼 때, 북한에게 정상회담은 남한이 북측의 의도를 일부 수용하고 개최하면 좋고 개최하지 않더라도 부담 없는 ‘꽃놀이 패’라 하겠다. 남한의 원칙이 관철되는 방식으로 정상회담이 개최되면 핵문제 및 북한체제의 변화를 유발하는 환경 조성, 대북 및 통일정책 관련하여 국민통합에 기여하는 실익이 있으나, 원칙의 관철 없이 정상회담이 개최될 경우, 우리가 얻는 것보다 북한의 실익이 더 많을 것이므로 신중한 판단이 요구된다.

(라) 평화공동체 건설 추진

북한은 북한 비핵화가 목적인 6자회담의 본질을 희석시키면서 대남·대미 평화공세로서 연초부터 ‘평화체제’ 구축문제를 적극적으로 제기하였으므로 남한은 북한의 의도와 목적을 파악하고 정책을 추진해야 할 것이다. 이는

남북 정상회담 개최를 계속 시사함으로써 ‘대화과 협상을 통한 남북관계 개선’ 추진 이미지를 부각시키고, 미국과의 양자회담 추진의 동력으로 삼으려는 의도이다. 북한은 평화체제 논의 및 남북정상회담을 통해 남한의 경제지원을 확보하기를 희망하였다. 북한은 2010년 최우선 정책과제를 농업·경공업 발전을 통한 인민 생활의 향상으로 설정하였다. 그러나 이러한 정책의 성공적 추진을 위해서는 외부지원 동원이 절실하며, 남한의 대규모 식량·비료 지원 재개와 금강산관광 재개 등 외화가득원 확보가 필요하다. 그래서 북한은 정상회담 카드를 남한의 대규모 대북지원과 금강산·개성 관광 재개, 민간 교류·협력 활성화 등을 통한 외화가득원으로 활용하고자 한다. 북한은 평화공세를 통해 체제안정 및 후계체제 안정화 여건을 조성하고자 노력하였다. 북한은 정상회담 제의 등을 통한 평화공세가 김일성 가계의 3대 권력세습 체제 안착을 위한 분위기를 조성하고자 시도하였다.

남북 간 평화프로세스의 가동하기 위해서는 현재의 한반도 상황을 한반도 평화체제 전환하도록 논의를 개시해서 궁극적으로 평화공동체가 되도록 추진해야 할 것이다. 한반도 평화체제는 현 정전 상태가 전쟁 종료의 상태로 전환되고, 남북관계 및 국제관계에서 이것이 정치적으로 확인되고 군사적으로 보장되는 상태이며, 남북 간 군사적 충돌과 나아가 전쟁의 가능성이 없는 상태를 말한다. 정전협정은 군사적 적대행위 정지 목적의 군사적 성격의 협약이며, 평화협정은 전쟁의 종료를 목적으로 하는 교전당사자간 정치적 조약으로서 평화체제의 구축을 위한 하나의 과정 또는 방법이다.

한반도 평화체제 논의를 위한 회담개최 시기는 북한이 핵 프로그램에 대해 투명성을 보장하고 한국, 미국 등은 북한에 대한 지원과 개발계획을 구체화하면서 한반도 평화체제를 진전시키도록 “한 걸음 한 걸음씩(step by step)” 나아가야 한다. 6자회담 참가국들이 시급히 해결하고자 하는 중대 현안은 핵 문제이므로 참가국들이 이 문제 해결에 전력을 기울일 수 있도록 한다는 차원에서 한반도 평화체제는 장기적 관점뿐만 아니라 단기적 관점으로도 중대한(critical) 사업이다. 궁극적으로 평화협정의 진일보한 타결은 북핵 폐기와 북미관계정상화가 교환되는 시점이라 하겠다. 그러나 이 시점에서 평화협정의 체결이 어렵다면 북핵 폐기와 북미관계정상화의 교환이 먼저 이루어지는 것도 수용 가능하다. 평화협정은 NLL, 주한미군 문제 등 난제를 해결하

는 과정일 것이기 때문이다. 따라서 한국은 북미관계정상화가 평화협정의 핵심(대북안전보장, 주한미군의 성격 등)을 사실상 구성한다는 사실, 그리고 러시아와 일본이 영토 문제로 평화협정을 체결하지 않은 상태에서 외교관계를 정상화한 사례 등을 고려할 필요가 있다.

평화체제 구축 논의가 시작되면 가장 먼저 대두할 문제는 정전협정을 평화협정으로 대체하는 과정에서 누가 당사자가 될 것인가 하는 문제이다. 노무현 정부는 “남북이 당사자로서 평화협정을 체결하고, 유관국이 이를 보장하는 제도적 장치를 마련하여 정전협정을 대체”한다는 입장으로 이른바 ‘2+2’안을 선호하였다. 그러나 북한은 최근 “평화체제는 기본적으로 북·미간 문제라는 입장을 견지하면서도 한국의 군사적 실체를 인정하고, 당사자 문제와 논의방식 문제는 추후 검토해 나가자”는 입장을 취한 바 있다. 그러나 북한이 미국과의 관계에서 금과옥조로 여기고 있는 2000년 북미공동공무니케는 평화협정의 방식으로 4자회담의 유용성을 인정한 바 있고, 최근에는 북한이 “한반도에 군대를 주둔하고 있는 모든 나라”가 평화협정을 체결해야 한다는 입장을 보인 바 있어 남북미중 간의 평화협정이 북한의 대안이라 판단된다.²³⁸⁾

(3) 대외 차원

(가) 포용적 민족주의의 수용

남북화해와 협력 시대의 민족주의는 기존의 죄와 우의 이데올로기를 포용할 수 있는 포용적 민족주의여야 한다. 이를 위해 정치인들은 분단 희생자들의 분노의 기억을 되살리기 보다는 그들의 아픔을 치유해 줄 수 있는 정책을 펴야 하며, 우리 사회에 아직까지 만연해 있는 냉전적 대북적대의식을 탈냉전적 민족동류의식을 돌려놓는데 앞장설 필요가 있다.

또한 대외적인 관점에서, 배타적인 종족적 민족주의(ethno-nationalism)의 부활이 아니라 다른 민족과의 평화적인 공존과 공영을 지향하는 ‘열린 민족주의’가 요구된다. 왜냐하면 주변국과의 불화와 반목을 초래할 가능성이 있는 종족적 민족주의로서는 국제적 차원에서 형성된 한반도 냉전을 해체하고 남북분단을 해소할 수 있는 국제적 협력을 얻어내는 것이 불가능할 것이기

238) 박건영, “한반도 평화 프로세스,” 『2007 광주평화회의 발표문』, 2007년 6월 13일.

때문이다. 우리 정치권은 한반도에서 냉전을 해체하고 남북평화체제를 구축하는 것이 남북당사자 뿐만 아니라 주변 4강을 비롯한 동아시아의 모든 국가들이 이익을 누릴 수 있는 민족주의적이면서 동시에 국제주의적인 평화통일 방안을 모색해야 한다.²³⁹⁾

(나) 주변 국가에 대한 통일외교 강화: 통일기반 조성을 위한 협력 확보

남북한 관계는 단순히 남한과 북한의 관계가 아니다. 남북한 관계는 과거와 마찬가지로 현재에도 국제적 관계이다. 한반도는 냉전시기에는 서방과 동방의 군사대결의 최전선이었고 냉전이후 시기에도 새 시대 동북아의 헤게모니를 장악하기 위한 주변 4국의 지정학적 요충지이다. 북한 핵문제의 돌출 이후 한반도의 이러한 지정학적 의미를 더욱 증폭시켰다. 한반도의 통일문제는 남북관계의 문제임과 동시에 동북아시아에 이권을 가지고 있는 주변 국가들의 문제이기도 하다. 중국의 이해관계, 미국의 이해관계, 일본의 이해관계, 러시아의 이해관계 등이 연계되어 있기 때문이다.²⁴⁰⁾

변화하는 북한의 정세에 어떻게 대응하며 한반도 현상유지를 추구하는 주변 4국에 대하여 어떠한 대응을 하느냐에 한반도 통일의 향방이 달려 있는 것이다. 우리가 할 일은 한반도의 안정을 추구하는 주변 4국에게 무엇이 진정한 한반도의 안정인지, 무엇이 보다 영구적인 안정인지를 설득하는 문제인 것이다.

특히 북한체제의 안정이 한반도의 안정이라고 인식하는 주변국가들에 대한 설득이 중요한 영향을 미칠 것으로 보인다. 북한이 전쟁에 대한 위협을 유력한 협상의 무기로 삼고 있는 한 북한체제는 한반도의 안정에 도움이 되지 않을 것임을 주변 4국에 설득시켜야 할 것이다.

우리는 주변 4국에게 통일된 한국이 보다 한반도의 안정과 동북아의 안정에 기여한다는 사실을 설득할 필요가 있다. 주변 4국이 추구하는 한반도 분단의 현상유지는 북한의 상황이 불확실하기 때문에 비현실적이며, 한반도의 통일 없이는 한반도와 동북아의 안정도 없다는 사실을 설득해야 할 것이다.

239) 임혁백, “평화통일정책과 남북갈등의 극복,” pp. 327~328.

240) 김장권 외, “통일을 향한 정치체제의 개혁과 재편: 분권주의 통일 모델의 모색,” 『한국진흥재단』(대학부설 중점연구소 지원과제 - 통일 한국의 사회·정치적 기반조성을 위한 기초연구, 제4세부과제 결과보고서, 1999) pp. 95~96.

또한 남북한 통일 이후 북한지역 경제가 현대화되면 한반도뿐만 아니라 아태지역의 번영에도 긍정적 영향을 미칠 것임을 주변 국가에 설득시켜야 한다. 특히 지금까지 북한의 폐쇄주의 때문에 단절되어온 인프라와 교역을 연결함으로써 중국, 러시아, 통일한국간의 시장통합을 실현하고, 동북아의 지역블럭화를 촉진하는 효과가 있다는 점을 설득해야 할 것이다.

그러나 정작 남한과 북한이 서로 합의하여 평화적으로 통일을 한다고 선언했을 때 주변 4국이 이를 반대한다는 입장을 표명할 수는 있어도 어떤 나라든 무력으로 저지할 수는 없을 것이다. 따라서 새삼 남북한 통일의 본질적인 열쇠는 남한과 북한이 가지고 있다고 해도 과언이 아니다.

(1) 미국

근래에 들어 미국의 학자들과 전문가들 사이에서 차츰 고개를 들고 있는 사안이 궁극적으로 북핵문제를 해결하기 위해서는 한반도의 통일이라는 방법이 유용하지 않겠냐 하는 것이다. 아직 본격적인 논의가 이루어지지 않은 민감한 사안이지만 적어도 통일기반 조성을 위해서 미국의 협력을 이끌어 내는 것을 모색하기에 적절한 시점이 다가왔음을 의미한다.

통일기반 조성을 위한 방법은 여러 가지를 손꼽을 것이다. 중요한 것은 미국의 협력을 이끌어 내기 위한 외교의 방법을 구상하는데 있어 발상의 전환이 필요한 것이다. 지금까지 한국의 주된 외교대상은 백악관과 국무성 등 주로 행정부 내 외교관리들에 집중을 하여왔다. 이는 각종 대내외 정책입안이 의회의 관련위원회를 중심으로 이루어지고 있는 미국의 현실을 도외시한 것이다. 미국 상·하원 의원이 정책을 입안하고 수정하는데 갖는 영향력은 절대적이다. 이때 상·하원에서 각종 정책을 실무적으로 입안하는 것은 의원들의 보좌관, 즉 정책보좌관, 입법보좌관, 특별보좌관 등의 손에서 이루어지고 있다. 따라서 관련정책의 입안 이전이나 입안과정에서 의회나 의원들의 각 분야별 보좌관을 대상으로 한 협의나 협상은 행정부를 상대로 한 외교 못지않게 중요하다고 볼 수 있다. 결국 통일 및 대북정책에 관한 비전제시 그리고 전략적 차원에서 이미지메이킹(image-making)은 의회의 정책입안자들을 포함하는 것이 효과적이며, 정책 추진과정에서 제기되는 현안에 대해서는 행정부를 대상으로 설명을 하는 외교초점의 전환이 필요하다.

(2) 일본

일본은 지정학적 관계로 북한의 핵·미사일에 대해 한국과 거의 유사한 인식을 가지고 있다. 즉, 일본은 미일동맹을 기반으로 북한의 핵·미사일에 대응하면서, 안보적 차원에서 북한의 핵·미사일에 대해 한국과 유사하게 인식하고 있다.

따라서 한국은 북한 핵문제의 해결을 통한 평화공동체의 건설과 관련하여, 일본과의 전략대화를 ‘track1’수준은 물론 ‘track1.5’수준에서도 적극적으로 추진하여야 할 것이다. 북한 핵·미사일과 관련된 ‘track1.5’수준의 전략대화를 전개하면서 한국 주도의 한반도 통일이 일본의 국익에 긍정적으로 기여하는 부분을 협의하여야 할 것이다. 즉, 한반도 통일과 관련된 한일 국익의 공통부분을 개발하는 논의를 적극적으로 전개하여야 할 것이다.

(3) 중국

대북 포용정책을 추진하고 있는 중국은 이명박 정부의 대북정책을 지지하지 않고 있다. 주된 이유는 한국의 대북정책이 한미동맹을 핵심으로 하는 국제공조를 통해 북한을 압박하는데 중점이 있으며, 궁극적으로 북한붕괴를 목표로 상정하고 있다고 판단하고 있기 때문이다. 중국은 북한에 대한 경제적 지원·협력을 통해 북한체제를 유지시키는 한편, 정치·외교적 지원을 통해 6자회담을 조기에 재개함으로써 천안함 사건의 국면을 전환하고 한반도의 상황을 안정적으로 관리하고자 한다.

따라서 우리는 대북정책 목표가 북한붕괴에 있지 않으며 북한의 비핵화와 한반도의 평화와 안정에 있음을 중국에 주지시킬 필요가 있다. 또한 북한의 도발 억제와 남북관계의 안정을 위해 한미동맹을 강화할 수밖에 없는 우리의 입장도 중국에 전달할 필요가 있다. 이를 위해 상호 신뢰형성을 위한 다양한 대화채널을 구축하고 네트워크를 강화할 필요가 있다. 현재의 차관급 전략대화를 장관급으로 격상하는 한편, 민감한 대북문제에 대해서는 1.5트랙의 대화채널을 사전에 활용하는 수순도 고려해야 한다.

아울러 6자회담의 재개에 관심이 높고 상대적으로 강한 중국의 대북 영향력을 북핵문제 해결의 전기를 마련하는데 유리하도록 활용할 필요가 있다. 우리는 대북 제재를 유지하면서도 6자회담 재개카드를 가지고서 중국을 움직

일 수 있어야 한다. 즉, 중국이 북한의 긴장고조 행위를 억제하고 비핵화를 위한 성의 있는 가시적 조치를 취할 수 있도록 유도하게끔 긴밀한 협력채널을 가동해야 한다. 다만, 이 과정에서 중국에 대한 과도한 기대 및 역할 부여가 자칫 한반도문제에 대한 중국의 발언권만 강화시키고 우리의 주도력을 약화시킬 수 있음을 유의해야 한다. 왜냐하면 중국은 북한과의 관계강화 및 확대된 영향력을 자국의 전략적 이익에 맞춰 선택적으로 행사하고 있기 때문이다.

중국이 새로운 성장 동력으로 삼고자 하는 동북지역개발은 북한의 개방과 참여 그리고 안정적인 국제환경이 필요한바, 한중간에는 북한의 개혁개방 유도과 남북협력을 위한 협력 공간이 존재한다. 따라서 우리는 중국과의 긴밀한 대화를 확대하는 한편, 실리협력을 강화할 필요가 있다. 특히, 동북지역개발과 중북경협을 강화 가능성을 주시하고, 중국의 동북지역에 적극적으로 진출해 한중경협을 확대하고 강화된 한중협력과 중북경협을 연계시킬 수 있는 토대를 마련할 필요가 있다. 북한을 사이에 두고 한중 간 경쟁관계를 형성하기보다 중장기적인 남북한 및 중국의 3자 협력을 염두에 두어야 할 것이다. 또한 중국에 대한 우리의 전략적 가치와 이익 공유도를 높이기 위한다는 점에서 한중 FTA 협상 개시도 적극적으로 고려할 필요가 있다.

다른 한편 통일외교의 측면에서, 천안함 사건에서 확인했듯이 중국의 영향력 증대로 중국의 협조 없이 통일을 이루는데 어려울 수 있음을 주목할 필요가 있다. 또한 중북관계의 강화가 지정학적 요인이나 한반도의 안정관리를 위한 측면도 있지만, 중미관계와 한중관계 등 한반도 국제관계에 의해 영향을 받고 있음도 간과해서는 안 된다. 따라서 우리는 한중관계를 근본적으로 검토해 명실상부한 전략적 협력 동반자관계에 도달할 수 있도록 중장기 발전플랜을 수립해야 한다. 여기에는 현재의 경제협력 관계를 가속화하면서 정치·외교안보적 협력관계의 강화시킬 수 있는 방안과 함께 남북관계 및 한미일 관계를 포함한 동북아질서 형성 비전을 포괄할 수 있어야 할 것이다.

(4) 러시아

첫째, 한·러 양국의 이해가 일치하고 있는 북핵과 미사일문제의 해결을 위해 현재보다 더욱 긴밀한 외교안보 협조체제를 구축해야 한다. 양국은 6자회담 재개를 위해서는 IAEA 사찰단의 복귀와 핵시설 모라토리엄 선언 등 북한의

성의 있는 조치가 필요하며 회담 재개 시 포괄적인 해결방안을 모색하지는는데 의견을 같이 하고 있다. 북한의 성의 있는 조치를 유도하기 위해 우리 정부는 2010년 9월 10일 야로슬라블 한·러 정상회의에서 합의된 청와대와 크레믈린 외교안보 관계자 간의 수시 전략대화 채널을 신속히 구축해야 한다. 또한 현재의 차관급 한·러 정책협의회를 장관급으로 격상하는 방안을 고려할 필요가 있다.

둘째, 북한은 44년 만에 당대표자회를 9월 28일 소집하여 김정은의 3대 세습을 기정사실화하였다. 그러나 만성적인 경제난이 지속되는 가운데 그의 나이가 26세에 불과해 단기적으로 김정일 국방위원장의 유고 상황이 발생하는 경우 북한의 장래는 매우 불안정할 것으로 전망된다. 이러한 사태는 한국 뿐만 아니라, 한반도 안정을 매우 중시하는 러시아에게도 바람직한 것이 아니다. 따라서 우리 정부는 러시아 측과 반관반민의 1.5 트랙(track) 차원에서 북한의 장래를 주제로 하는 공개 및 비공개 국제학술회의나 세미나 등을 많이 개최해 다양한 시나리오들을 마련할 필요가 있다.

나. 중기

(1) 대내 차원

북한 핵문제의 해결을 통하여 평화공동체를 건설하고 경제공동체의 추진 하기 위해서는 대북·통일정책을 국내 내부차원, 남북관계차원, 대외차원 등 다차원에서 전략적으로 전개하여야 한다. 이를 위해서는 대북·통일정책을 조정하는 주도적 전략그룹이 있어야 한다. 즉, 국가안전보장회의(NSC) 사무국의 종합적 정책역량을 보강하여야 할 것이다. 그리고 통일을 지향한 대북·통일정책 거버넌스의 역량을 강화하여야 할 것이다.

우리 국민들의 이념 성향에 따른 북한관과 대북정책에 대한 인식차이는 오랫동안 우리 사회의 갈등요인이 되고 있다. 우리 정부가 이러한 국민들 간의 인식차이를 좁히기 위해서는 현재 실시되고 있는 통일교육 제도와 내용을 재검토하는 한편, 중기적 측면에서 우리 국민들에 대한 통일교육 대상을 확대하고 제도를 재정비할 필요가 있다.

(2) 대북 차원

(가) 핵문제 해결 완료

북한과의 대화, 협상 내지 다자협약에서 핵폐기·검증 과정에 돌입하고 핵 폐기 완료 통한 핵위기 국면이 전환되면, 한국을 비롯한 이해당사자 국가들은 북한에 대하여 경제적으로 저개발국에서 벗어나 중진국으로 도약할 수 있는 경제적 기반을 마련해 줄 필요가 있다. 이는 남북한 간의 통일을 대비해서이며, 유럽의 EU와 같은 동북아 내에서의 평화공동체를 달성하기 위한 선제적 조치가 될 것이다.

노무현 정부 말 남북 정상회담을 앞두고 다양한 대규모 대북 경제협력 프로젝트가 구상되었으며, 여기에 소요될 재원을 마련하는 방안으로 ‘동북아 개발은행’ 프로젝트가 주목받은 바 있다.²⁴¹⁾ 북한이 체제보장을 명분으로 고집하고 있는 핵 설비 폐기와 불능화에만 합의한다면 1천억 달러에 달하는 개발 프로젝트의 구성원으로 참여해 여러 분야에서 압박을 받고 있는 경제를 되살려낼 수 있는 계기가 될 수 있기 때문이다.

장기간에 걸쳐 수십조원이 소요될 것으로 추정되는 이런 프로젝트를 현재 가용자금이 1조원선에 불과한 남북협력기금이나 남측의 원조만으로는 감당이 불가능하지만, 공적 개발은행인 동북아개발은행(ENADB)이 설립되면 한국뿐 아니라 이해 당사국들도 참여하게 되면서 한국의 재정 부담을 줄이면서도 높은 신용도를 바탕으로 국제금융시장에서 자금을 끌어들이 수 있다. 가령 1966년 출범한 아시아 개발은행(ADB)은 실제 회원국의 재정부담을 줄이면서도, 설립 이후 납입자본금의 20배가 넘는 자금을 활용할 수 있었다. 이러한 사례를 고려할 때, 개발은행 형식의 대북 지원은 절실하다. 그래서 이명박 정부 이후의 차기 정권은 앞서 언급한 발전계획과 같은 다양한 안을 검토해서, 북한에게 더욱 설득력 있고 실행가능하며, 한국이 주도할 수 있으면서도 경제적 부담을 완화할 수 있는 청사진을 여당과 야당이, 현 정부와 미래 정부가 함께 합의할 수 있도록 심사숙고해야 할 것이다.

241) 『연합뉴스』, 2007년 8월 12일.

(나) 평화공동체 건설

평화공동체를 건설하기 위해서는 남북 군사회담 통한 군축을 논의(재래식 무기 감축, 병력감축 등)한 다음에 상호간의 신뢰를 바탕으로 남북한 상호불가침조약의 시행규칙을 마련해야 할 것이다.

군축은 평화공동체 구축의 필수 요소로서 무기와 병력의 감축을 넘어 군사적 긴장완화, 신뢰구축의 영역까지 확대되어야 할 필요가 있다. 한반도에서 군축의 필요성이 제기되기 때문에, 그 동안 유럽에서의 OSCE(舊 CSCE) 틀과 유럽의 실제적 경험을 모범 삼아 신뢰구축·군비감축 구상안을 마련할 수 있다. 국내 학자, 전문가, 관련 단체들은 군사적 신뢰구축 실행 기본틀을 마련해서 북한과 논의하고, 군축이 한반도를 넘어서 동북아 평화를 구축하는 토대가 되도록 실천해 나가야 한다.

대북 군사문제와 관련하여 김대중 전 대통령은 “합의가 용이한 긴장완화부터 시작해 군비감축 문제를 점진적으로 추진해 나가야 한다”고 원칙을 밝힌 바 있으나, 이명박 정부는 최근의 남북한 간 긴장과 충돌로 안보대비태세를 철저히 할 필요가 있으므로 군비 확충과 군축 사이에 딜레마가 발생할 수도 있다. 북한의 도발에 대한 확고한 대응과 그를 위한 실전훈련과 무기 및 군사체제 선진화는 불가피하겠지만 군축에 대한 장기적인 청사진은 마련해야 할 것이다.

일반적으로 군축의 목표는 군사활동의 의도를 분명히 하고 전쟁 수행능력의 감소 및 제거를 통해 군사적 안정 확보와 평화를 정착시키는 것에 있으며 이러한 목표를 위해 한반도에서 이루어져야 할 군축실현의 기본방향과 구체적 조치는 다음과 같다.²⁴²⁾ 먼저 군축은 남북관계 정상화 및 평화통일 달성에 기여할 수 있다. 한반도 군축은 기본적으로 현재 진행되고 있는 남북관계 정상화에 기여하고 궁극적으로는 전쟁의 위험을 제거, 평화통일에 공헌하는 방향으로 이루어져야 한다. 즉, 군축은 목적 그 자체가 아니라 한반도 평화체제 구축 및 통일을 위한 수단으로 인식되어야 한다. 이에 따라 남북 경제·사회 교류 및 협력의 활성화에 상응한 군사부문의 교류가 이루어져야 한다. 두 번째로 군축은 한국군이 북한의 기습공격 및 무력충돌을 방지할 능력을 갖추

242) 이서향, “한반도 군축의 가능성과 전망,” (서울: 외교안보연구원, 2001).

면서 이뤄져야 한다. 한반도는 휴전선을 중심으로 남북한의 재래식 군사력이 집중적으로 전진 배치되어 있는 만큼 군축의 제1차적 방향은 기습공격(surprise attack)에 의한 전쟁 억지와 무력충돌 방지에 두어져야 한다. 세 번째로 군축은 군비경쟁의 억제 및 종식을 지향해야 한다. 적대 당사국간의 군사적 긴장과 전쟁은 결국 과도한 군비보유와 군비경쟁으로부터 유발되는 것이므로 상호 군사적 관심사의 이해를 통해 이를 방지하고 종식시키는 것이 중요하다.

한반도 군축 실현에는 비관주의적 제약요인들과 낙관주의적인 가능요인들이 있다. 물론 군축 이슈에서 비관주의 입장이 팽배해왔다. 북한은 북한의 대미 평화협정 체결 및 주한미군 철수를 강력히 주장해왔다. 현실적으로 북한의 내부집단(inner circle)의 입장에서 북한의 안보와 체제유지 때문에 군축을 결단하는데 어려움이 있다. 마지막으로 남북한은 군축 목표 인식 및 접근 방법에 있어서 상당한 이견(異見)을 보여왔다. 가령 북한에게 핵과 미사일 개발은 그 체제에게 가장 중요한 전략적 무기이자 경제협상 카드이며, 체제안보의 가장 결정적 도구라서, 한국과 미국을 비롯한 당사자국들이 핵과 미사일의 개발포기 및 폐기를 강하게 설득하거나 요구하더라도 북한이 받아들이기가 매우 어렵다.

하지만 정치·경제·문화면에서 교류와 협력이 지속되고 강화되어 남북화해 분위기가 조성되면 북한은 대남 관계를 개선하고자 할 것이다. 국제관계학에서 기능주의자들의 입장은 장기적인 측면에서 경제 및 사회 교류를 통해 남북한 간 화해와 신뢰구축을 조성하면, 정치적 통합과 군사분야에서의 협력도 가능하게 할 것이라는 것이다. 이명박 대통령이나 차기 대통령이 향후 김정일이나 그 다음 승계구도의 지도자들과의 정상회담이나 고위급회담에서 군사문제는 주된 이슈로서 정치 지도자들 간의 정치적 의지가 강하다면 군축은 더 실현가능할 것이다. 군축이론상 적대적인 당사자 간에 군사적 긴장을 완화하고 신뢰를 구축할 수 있는 기반조성에 가장 중요한 것은 최고 통치자의 정치적 의지로 지적되고 있다. 가령, 대(對) 이스라엘 관계의 사다트 이집트 대통령, 대(對) 미국관계의 고르바초프 소련 대통령과 같이 역사적 패러다임(paradigm)을 바꿔서 중대한 전환점(critical juncture)을 제시한 최고 정치 지도자의 결단과 지원 및 헌신이 있었기 때문에 중동과 유럽에서의 신뢰구축

및 군비통제가 가능했던 것처럼 남북한 간에도 정례적인 정상회담과 고위급 회담이 군축과 평화공동체 형성을 위해 절실하다. 한국과 주변 당사자국들이 북한의 경제난을 적극 지원하는 대가로 군축정책을 실질적으로 추진하도록 요구할 수 있다. 북한은 1990년대 초반부터 심각한 식량난·외화난·에너지난 등 총체적인 경제난을 겪고 있으며, 이러한 경제난은 북한으로 하여금 체제생존을 위해 1980년대 중반 대미(對美) 관계에서 소련이 취했던 정책처럼 한국과의 군비경쟁보다는 군축정책의 선택을 강요할 수 있도록 해야 한다.

(다) 경제공동체 추진

남북 경제관계의 개선과 북한의 개방정책은 상호 관련되어 있어서, 북한의 개방정책은 남북 경제관계가 개선될 수 있는 기회를 제공했다. 남북한 경제상황과 남북 경제교류협력 역시 일정한 상관관계를 가지고 있다. 남북 경제교류협력은 남북한 경제상황이 악화될 때 정체되거나 침체되었다. 북한 경제는 그동안 경제침체에 대응하여, 성공적이지는 못했지만, 개방·개혁정책을 펴왔다.²⁴³⁾ 북한은 남북한 관계가 긴장을 지속할 때, 중국의 원조에 의존하였으나, 북한 스스로도 중국에 경제적으로 종속되는 것은 독립국가로서 매우 위험한 선택이다. 북한 경제정책의 변화가 성공하기 위해서는 대남관계 및 대외관계 개선이 요구된다. 단기적으로는 물자 공급의 확대, 중장기적으로는 자본·기술의 유입이 필요하기 때문이다. 현재 북한 경제정책 변화는 아직까지 분명한 성과를 거두고 있지 못한 것으로 여겨지지만, 내부 변화는 계속 진행되고 있다. 개방은 결국 경제체제 개혁과 정치체제의 변화를 수반하므로 장기적인 관점에서 북한의 변화는 불가역적(irreversible)인 경향이 된다. 변화 정도의 차이가 있겠지만, 유럽이나 중국 및 베트남의 사례가 이를 증명한다.

남북관계에서 남북경제협력의 의미와 역할은 매우 중요하다. 첫째, 다자회담 국면에서 남북경협은 가장 중요한 분야중 하나다. 북한의 핵포기 대가로 제공되는 ‘포괄적 보장’은 정치적으로는 외교 관계 개선, 군사적으로는 불가침의 보장, 경제적으로는 경제지원 및 협력의 확대로 요약될 수 있다. 둘째, 남북한 경제협력은 남북한 공영의 기초이면서, 동시에 동북아 경제협력의

243) 박순성, “남북 경제교류협력과 북한 경제 변화,” 『북한경제논총』 통권 제9호(2003).

주축이다. 지정학적 측면에서 동북아 각국과의 교통(철도 등)과 에너지(가스 등) 연결을 위해서는 남북한의 연결이 전제되어야 한다. 북한 측 철도 노선의 정상화 방안이 핵심 과제이며, 가스관의 북한 통과 역시 중요하다. 투자 전략의 측면에서도 새로운 사업기회가 될 중국의 동북지방이나, 러시아 시베리아 극동 지역 진출은 북한의 중계거점 역할을 전제하고 있다.²⁴⁴⁾ 따라서 한국은 남북경제협력의 활성화가 전제될 때 동북아 및 세계에서 강(強)한 중위국으로, 경제중심 국가로 도약할 수 있을 것이다.

<그림 6-1> 경제공동체 건설: 철도노선 연결망



개성공단 추진 등 남북경협이 투자 국면으로 도약해야 하는 상황에서 남북경협의 전략적 방향이 정립될 필요가 있다. 우선 한국은 제2·3개성공단이 개성이나 다른 지역에서 건설되도록 적극적으로 지원해서, 남북경협이 심화(deepening) 및 확대(enlargement)가 되도록 하며, 나아가 북한의 개방과 변화 및 발전을 유도해야 한다. 우선적으로 개혁·개방 유도를 위한 지원 및 투자가 필요하다. 남북한의 제도협력을 통해 북한의 개방관련 제도를 정착시켜야 하며, 교육협력을 통해 개혁 개방의 방향을 제시하고, 북한의 산업경쟁

244) 김연철, "남북 경제 협력 추진 전략," 민주평화통일자문회의 자료, 2003.

력 기반을 제공해야 한다. 장기적으로 남북한의 경제력 격차를 줄여 경제통합의 기반을 마련해야 한다. 특히 북한의 산업 구조를 개방 지향적이고 비교우위를 살릴 수 있도록 변화를 유도해야 한다. 또한 남북경협을 동북아 경제협력으로 확대발전시켜야 한다. 그렇다면 남북한 간 경제협력은 경제공동체로, 나아가 평화공동체로 나아갈 수 있는 기반이 될 것이다.

또 하나 중요한 정책이슈는 철도 연결을 통한 동북아 교통망 연결이다. 이는 남북한 간 인적·물적 교류를 확대하는데 기여하며, 중국, 일본, 몽골, 러시아 등 유라시아를 하나의 경제생활권으로 연결하는 가교로서 당사자국들 모두에게 ‘윈-윈(win-win)’할 수 있는 사업이 될 것이다. 철도의 연결은 단기적으로 남북경협에서 가장 중요한 걸림돌이었던 물류비를 인하할 수 있고, 북한을 중계지점으로 하는 동북아 경제협력의 중요한 과제 중의 하나이다. 남북한 철도연결 사업을 완료하고, 동북아 물류체계 개선차원에서 해당국들의 컨소시엄 구성을 통해 북한 철도 현대화 계획을 구체적으로 준비할 필요가 있다. 남한의 경제협력기금의 역할이 중요할 뿐만 아니라, 북일 관계의 촉진을 위해 일본이 제공할 수 있는 원조와 아울러 중국의 지속적인 지원, 러시아의 적극적인 북한개발 참여가 도모될 수 있다. 그렇다면 동북아 공동프로젝트로서의 교통망 연결은 동북아 경제와 평화에 밝은 청사진을 보여주고 있다.

(3) 대외 차원

(가) 한반도 평화구조 완성

차기 정부의 과제는 남북한 관계에서 정전체제를 평화체제로 전환하는 것이다. 이에 당사자 국가들이 합의해야 할 것 중의 하나는 주한미군의 성격이다. 한국과 미국은 주한미군이 북한이 무력도발하지 않는 한, 평화유지군의 성격을 가지고 남북한 간 평화공동체나 통합 내지 통일과정에서도 중국을 비롯한 주변국에 안보위협을 가하지 않는다는 것을 주변국가들에게 설득시켜야 할 것이다.

한반도와 동북아를 아우르는 평화공동체의 구성요소는 남북한 관계 개선, 북한의 대미관계 개선, 북한의 정상국가화, 북한의 개혁·개방, 한반도에서의 군비통제, 정전체제에서 평화체제로의 전환을 들 수 있다.²⁴⁵⁾ 남북한은 서로간의 불신과 대결관계를 화해와 협력관계로 전환시켜야 할 것이다. 북한이 안보

문제에 있어서 전향적 태도를 보인다면, 미국과 일본도 북한의 경제 재건과 체제안정을 도움으로써 정상국가화할 수 있도록 해야 할 것이다. 북한은 핵과 미사일 등 대량살상무기를 안보의 유일한 수단으로 삼고 있는 바, 동북아 이해 당사자 국가들은 북한이 이것들의 개발이 오히려 안보를 위협하며, 이것들을 포기할 때 북한의 안정을 보장할 수 있는 평화체제가 이뤄질 것임을 설득하고, 국가들 사이의 상호신뢰를 바탕으로 한 안보협력체제를 구상해 나가야 할 필요가 있다. 궁극적으로 정전체제에서 평화체제로의 전환이 필요불가결할 것이다. 현 정부와 미래 정부는 정전체제를 평화체제로 전환하고 한반도에서 ‘법적 통일(de jure unification)’에 앞서 ‘사실상의 통일(de facto unification)’을 실현하고자 노력해야 한다. ‘사실상의 통일’은 남북한이 각자의 정체성을 그대로 유지하면서 서로 오고 가고 돕고 나누는 상황을 의미한다.

(나) 동북아 안보협력체제 추진

미국이 아시아 및 동아시아지역에서의 다자안보에 관심을 표명하기 시작한 배경은 이 지역 국가들이 경제성장을 이루게 되면서 점차 커지게 된 발언권과 이들 지역에서 조성되어온 경제 및 안보분야에서 다자협력체 필요성의 요구를 들 수 있다. 경제 및 안보의 측면에서 미국이 이 지역에 갖는 이익의 비중은 과거 냉전시기에 비해 오히려 높아진 까닭에 미국은 그들의 영향력을 계속해서 유지하기를 원한다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 아시아 지역에서 조성되는 다자협력제도 구성 움직임에 주도적인 역할은 아니더라도 발을 빼는 모습을 보일 수는 없었다. 그러나 다자안보협력에 대한 미국의 기본적인 입장은 기존의 양자적 동맹관계를 해체하여 새로이 구성하는 다자안보협력으로 재구성하는 것은 아니다. 다시 말해 미국은 기존의 한미, 미일 동맹과 같은 양자동맹을 강화하는 바탕 위에 다자안보협력제도를 구축하는 것을 선호한다고 볼 수 있다. 만일 다자안보협력제도가 미국의 행동반경을 좁히거나 그들의 영향력을 약화시키는 모습을 보이게 되면 미국은 이를 절대 감수하려 하지 않을 것이 분명하다. 반면에 미국은 그들의 영향력을 안전하게 확보하고 국익에 보탬이 되는 차원에서 다자안보협력체에 관심을 보일 것이다.

245) 허문영, “남북한의 평화전략,” 김학성 외, 『한반도 평화전략』 (서울: 통일연구원, 2000).

즉 다자안보협력틀이 기존의 미국과의 양자적 동맹관계를 대신할 수 있는 기미를 보인다면 미국은 이를 경계할 것이다.

지난 김대중, 노무현 정부를 거치면서 한국은 다자협력방안을 통해 북한의 핵문제를 풀 수 있다고 여겨왔다. 동북아시아 안보협력체를 통해 북한의 체제 안전을 보장하면 북한의 핵문제는 물론 역내 평화체제를 구현할 수 있다는 희망 때문이었다. 하지만 미국은 물론이고 중국도 자신의 영향력이 미비한 협력체 구성에 대해서는 소극적으로 행동할 가능성이 높다. 노무현 정부 시기 제기된 한국의 균형자론도 미국과 중국이 인정을 하지 않는 상황에서는 불가능하다. 만일 한국의 국력이 미국과 중국을 끌어들이 수 있다면 몰라도 한국의 입장에서도 미국의 안보보장에 의존하고 있고 그래야만 되는 상황에서 균형자의 역할은 현실적으로 가능성이 낮은 것이 사실이다. 미국도 안보문제에 대해 기존의 동맹국들의 협력을 보장할 수 있는 다양한 형태의 대화에는 관심을 보일지라도, 미국의 역할이 줄어드는 다자안보제도에는 주도적인 입장을 보일 가능성이 적다.

일본은 최근의 천안함 사건, 센카쿠 열도를 둘러싼 중일 갈등 등 때문에 동북아시아의 평화 및 안정을 위한 국제협력을 중시하고 있다. 즉, 일본은 6자회담이 동북아안보협력체제로 발전하기를 바라고 있다. 따라서 한국은 북한 핵문제의 해결과 한반도평화공동체의 건설을 동북아시아의 평화 및 안정을 위한 동북아안보협력체제의 발전과 연계시켜 전략적으로 추진할 필요가 있다. 이는 북한 핵문제의 해결과 한반도평화공동체의 건설에 일본의 협력을 확보하는데 전략적으로 유효하기 때문이다. 이와 같은 한반도평화공동체의 건설이 추진되는 과정은 경제공동체의 건설에 순기능적으로 작용할 것이다.

(다) 대중 평화 협력외교 추진

2012년 중국은 현 국가부주석인 시진핑(習近平)을 핵심으로 하는 새로운 지도부가 형성될 예정이다. 더욱이 2012년은 북한의 강성대국 원년이며, 주변국의 최고 권력이 모두 교체되는 시기와 맞물려 있기 때문에, 대북문제에 있어서 어떻게 이슈를 선점하고 누가 이니셔티브를 잡을 수 있느냐가 외교적 관건이 될 전망이다.

이 시기에는 북핵문제 해결과 한반도 평화구조 정착을 위한 대중 평화 협력외교를 추진할 필요가 있다. 그러기 위해서는 우선, 국내적으로 중국을 전략적으로 고려할 수 있는 외교안보의 콘트롤 타워를 구축하고 한중 간 군사안보 대화도 추진할 필요가 있다. 북핵문제의 진전에 따라 남북관계의 안정 및 평화공동체 형성을 위한 한반도 평화체제나 동북아 다자안보협력에 관한 논의가 활발해질 수 있기 때문이다.

아울러 통일외교 차원에서 중국의 협력을 얻기 위해 한반도 통일이익론, 즉 통일이 중국에게 많은 정치적·경제적 이익을 가져다준다는 사실을 중국에게 지속적으로 설득할 필요가 있다. 즉, 한반도 통일은 중국에 안보적 위협 발생을 억제할 뿐만 아니라, 미국의 중국 견제 가능성을 감소시키고, 중국의 경제발전을 지속하는데 유리한 점을 부각시켜야 할 것이다. 특히, 우리는 북한 위협이 사라질 경우 미국과의 안보적 협력보다 중국과의 경제협력이 더 중요일 수 있으며, 한중일 지역협력론을 강화할 수 있음을 설명할 수 있다. 또한 북핵문제의 해결과정에서 추진된 남북경협이 확대되어 남북 경제공동체 형성을 위한 정책이 추진될 필요가 있다. 남북협력이 중북협력과 한중협력 더 나아가 동북아협력으로 연계될 수 있도록 남북중 철도 연결 및 관광, 에너지·환경 협력 등을 추진해야 할 것이다.

(라) 남·북·러 3각경협 준비와 대러 투자 확대

남·북·러 3각 경협에 큰 관심을 가지고 있는 푸틴 총리가 2012년 대선에서 재집권할 가능성이 크기 때문에 우리 정부는 이에 대한 대비책을 지금부터 강구할 필요가 있다. 『러시아 여론기금』(Russian Public Opinion Fund)의 2010년 8월 여론조사에 의하면 푸틴 총리의 인기도는 64%, 메드베데프 대통령의 인기도는 57%이다. 푸틴 총리가 재집권하고 남북관계가 진전되면 TSR(시베리아횡단철도)-TKR(한반도종단철도) 연결사업이 본격화될 가능성이 크다.

한편, 우리 정부가 북핵과 미사일문제 해결, 한반도와 동북아 평화체제 구축, 통일 달성 등 대북·통일정책 관련 사안들에서 러시아의 이해나 협조와 지지를 필요로 하는 경우는 적지 않을 것이다. 현재 러시아가 국가 현대화를 국정목표로 설정하고 외국의 투자유치를 위해 노력하고 있기 때문에 우리

정부는 이에 적극 참여하는 대신 대북·통일정책 관련 사안들에서 러시아의 협조와 지지를 확보하는 방안을 고려할 필요가 있다. 특히 세계경제위기로 악화되었던 러시아 경제가 다시 회복추세에 있기 때문에 우리 정부와 기업들은 에너지·자원·과학기술 협력, 시베리아 극동지역의 인프라 개발 참여 등을 확대해야 할 것이다. 러시아 경제는 2000년 이후 연평균 약 7% 성장을 해오다 세계경제위기의 여파로 2009년 -7.9%를 기록하였으나 2010년 이후 연평균 3% 대의 성장이 예상된다.

다. 장기

(1) 대내 차원

(가) 평화교육 확대

평화공동체의 건설이 완성되고 경제공동체 및 민족공동체의 건설이 성숙된 단계이므로, 한국은 통일한반도를 이룩하는 정책시스템을 갖추고 있어야 한다. 즉, 대북·통일정책시스템이 통일부 차원이 아닌 전체 내각차원에서 정비되어야 한다. 총리가 책임자인 대북·통일정책시스템이 정비되어 있어야 한다.

독일의 경우, 통일이후 20년이 지났으나 동서독 주민들 간의 심리적 갈등은 아직까지 완전히 해소되지 않고 있다. 남북한은 전쟁을 겪었기 때문에 통일이후에도 남북한 주민 간 심리적 갈등은 독일의 경우보다 훨씬 클 것으로 전망된다. 따라서 우리 정부는 통일이후 남북한 주민 간 국민통합을 제고하기 위한 정치교육을 통일 이전에 장기적 측면에서 국민들에게 실시해야 한다.

(나) 남북 평화협력 인력 양성

통일을 준비하고, 실현시키고, 평화를 정착시키기 위해서는 다양한 부문에서 전문가들이 육성되어야 한다. 통일부, 통일연구원, 통일교육원, 민주평화통일자문회의는 어떠한 전문성을 가진 통일 및 평화 인력들을 육성하고, 이들이 통일과정에서 어떠한 역할을 해야 하는지 그 안내지침(guideline)을 마련해야 한다. 서독과 동독의 통일은 매우 평화로운 과정에서 진행되었으나, 통일 후 10년이 넘는 기간 동안 후유증을 겪었으며, 완전한 국가통합과 사회

통합이 쉽지 않음을 보여주었다. 통일 이후에 통일한국은 기존의 남한과 북한, 두 개의 한국이 하나의 국가와 하나의 체제, 그리고 하나의 사회로 융합(amalgamation)되도록 실무전문가와 교육전문가를 정부산하 연구소와 대학교의 대학원에서 교육시켜야 하겠다. 통일한국을 안정적으로 제도화하도록 추진하는 실무전문가를 양성해야 하고, 남한과 북한의 국민들이 단일의 정체성(identity)을 공유하도록 교육하는 교육전문가를 육성하여 남북간에 파견해야 할 것이다.

(다) 종합적인 국가경쟁력 강화계획 합의 및 실시: 제2의 국가 부흥

한국이 통일한국을 준비하거나 그에 도달하기 위해서는 종합적인 국가경쟁력 강화계획을 마련하여 제2의 국가 부흥계획을 마련해야 할 것이다. 박정희 전 대통령이 해방 이후 국가재건과 근대화를 이룩했다면, 통일에 이르러서는 박정희 집권 시기의 국가 부흥기와 같은 기회가 다가올 것이다. 한국은 통일을 앞두고 있거나 실현한다면 체제대결로 인한 안보불안과 군사적 충돌이 없으므로 안보위기를 극복할 수 있고, 남북간 긴장과 갈등으로 인한 경제불안을 해소할 수 있으므로 경제위기를 가져올 수 있는 리스크(risk)를 상당부분 해소할 수 있다. 서독이 동독과 통일한 후 후유증도 있었지만, 유럽 내에서 EU의 지도국으로서 위상이 더 강화되었으며, 통합된 국력을 바탕으로 세계무대에서도 강대국으로서 영향력을 행사해나가고 있다. 한국도 제2의 전환기를 맞이하기 위해서는 국가경쟁력 향상에 장애가 되는 요소들에 대한 사회적 합의를 얻어 개혁을 계속함으로써 지속적인 국가발전 및 경제발전의 기반을 마련할 필요가 있다. 한국은 정계, 기업, 노동, 학계 지도자들이 경쟁력 위원회(Council on Competitiveness)를 구성해서 동북아의 중심국가로, 세계에서 리더십을 발휘할 수 있는 강대국으로 도약할 수 있는 기반이 세워져야 한다.

미국, 네덜란드, 핀란드 등 주요 선진국들은 경제위기 경험을 바탕으로 국가경쟁력에 대한 객관적인 평가를 제도화하는 한편 국가경쟁력 향상에 장애가 되는 요소들에 대한 사회적 합의를 얻어 개혁을 계속함으로써 지속적인 경제발전의 기반을 마련하고 있다. 특히 미국은 80년대 중반 산업계의 전반적인 경쟁력 약화로 세계 최대채무국으로 전락하자 미국내 24명의 업계,

학계, 노동계 지도자들이 경쟁력위원회(Council on Competitiveness)를 구성해서, 미국의 국가경쟁력 회복에 기여했으며 90년대 미국 역사상 최악의 호황을 맞이할 수 있는 기반을 마련했다. 지금까지도 활동하고 있는 이 단체는 객관성 있는 경쟁력 평가지수를 개발해 미국의 경쟁력을 냉정하게 평가하고 비정기적으로 국가경쟁력 보고서를 발간하고 있으며 뉴스레터인 ‘경쟁력 감시(Competitiveness Watch)’도 매월 발간하여, 미국의 정책결정권자들에게 각종 정보와 데이터를 제공하고 있다.²⁴⁶⁾

(2) 대북 차원

(가) 남북연합의 실현

칼 도이치(Karl W. Deutsch)로 대표되는 신기능주의자에 의하면 통합된 정치공동체에서 통합은 평화적 수단에 의한 안보공동체(security community)의 창설과 부합된다. 정치공동체에서 통합은 “일정한 영역 내에서 한 집단의 사람들이 역내 문제에 관하여 평화적 해결이 가능하다는 신뢰성을 띤 기대를 오래 동안 충분히 확산시키는 공동체 의식과 관행을 달성하는 상태”이다.²⁴⁷⁾ 그 통합 조건은 ① 주요가치의 일치, ② 상호수용, ③ 독특한 생활방식, ④ 중심지역과 그 역량, ⑤ 고도의 경제성장, ⑥ 통합경제의 이득에 대한 기대감, ⑦ 상호거래범위의 다양화, ⑧ 엘리트층의 확대, ⑨ 지속적인 사회커뮤니케이션의 연계, ⑩ 주민들의 이동성, ⑪ ‘동족상잔’의 전쟁도발에 대한 혐오, ⑫ 외부로부터의 군사적 위협, ⑬ 강력한 경제적 유대, 그리고 ⑭ 인종 및 언어의 동화이다.²⁴⁸⁾

이 접근을 따를 때, 남북연합은 남북한 간에 국경을 넘어서는 정치, 경제, 사회, 문화적 커뮤니케이션과 거래를 통한 인적 접촉의 증대는 사회적·심리적 과정을 거쳐 통합의 길로 진전된다. 통합된 남북연합은 경제·안보공동체(economic and security community)가 된다. 통합의 초기에는 남북한 각각의 체제가 공존하여 정책결정기구가 둘이 되고 다원적 안보공동체(pluralistic security community)가 되지만, 융합된 남북연합체는 의사결정기구가 하나

246) 한국무역협회 무역연구소, “주요 국가들의 21세기 국가경쟁력 강화전략,” 2003.

247) Karl W. Deutsch, et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957), p.5.

248) *Ibid.*, pp. 46~69.

가 되어 융합적 안보공동체(amalgamated security community)로 발전하게 된다. 여기서 통합(integration)은 융합(amalgamation)을 가져와서 남북한 간의 통일(unification)을 이르게 한다.

남북통일과정은 남북한 간의 평화공동체가 공고화되어 가는 과정이라 하겠다. 그 과정을 단계적으로 살펴보면, 평화공동체는 “갈등적 공존→경쟁적 공존→협력적 공존→남북연합→통일국가”의 단계로 발전할 수 있다. “갈등적 공존(conflictive coexistence)”이란 힘의 균형에 의해 유지되는 과도기적 상황을 의미한다. 한국전쟁이후 1990년대 초반까지 남북한은 갈등적 공존을 지속해 온 것으로 특징지을 수 있다. “경쟁적 공존(competitive coexistence)”이란 상호 불가침조약 또는 이에 준하는 의사표시를 하고 이를 신뢰할 수 있는 실질적 보장장치를 마련함으로써 제도적 보장에 의해 공존관계는 이뤄지나, 적극적 협조가 이뤄지지 않는 상태를 의미한다. 김대중 정부가 대북 포용정책을 바탕으로 남북한 화해·협력정책을 추진한 이후, 현 단계의 한반도 정세가 바로 경쟁적 공존 단계의 초입에 들어서고 있다. “협력적 공존(cooperative coexistence)”은 독립적 정치체제를 갖춘 두 개의 국가가 서로의 번영을 위해 공동목표를 설정하고, 이를 성취하기 위해 상호의존적 관계에서 적극적으로 협조하는 공존관계를 의미한다. 이러한 상황에서 남북한 간에 정치적 합의가 이루어질 경우 한반도 통일의 실현과정으로서 “1민족·1국가·2체제·2정부”의 남북연합이 가시화될 수 있다. 나아가 남북한 주민과 당국자들의 완전한 신뢰와 합의가 이루어질 경우, “1민족·1국가·1체제·1정부”의 통일국가도 평화적으로 탄생될 것이다.

둘째, 그 결과 위 5단계의 한반도 체제적 특징을 정전체제와 소극적 평화²⁴⁹⁾ 유지기(peace maintaining), 기본합의서체제와 적극적 평화²⁵⁰⁾ 구축기(peace building), 평화체제와 통일형성기(unification making), 사실상의 통일(de facto unification)체제와 통합구축기(integration building), 통일체제와 통합완성기(integration completion)로 규정할 수 있다.²⁵¹⁾

249) 특정한 시기와 장소에서 무력적 충돌이 존재하지 않는 상태를 의미한다.

250) 무력충돌이 존재하지 않을 뿐 아니라, 무력충돌의 원인이 되는 분쟁요소가 해소되고 새로운 분쟁의 발생 시 무력충돌로 표출되지 않도록 관리되는 상태를 말한다.

251) Gareth Evans, Cooperating for Peace (St Leonards: Allen & Unwin, 1993), pp. 3~16

<표 6-1> 한반도 평화통일 5단계: 평화공동체의 실현과정

단계 구분	갈등적 공존 (conflictive coexistence)	경쟁적 공존 (competitive coexistence)	협력적 공존 (cooperative coexistence)	남북연합	통일한국
규정 문건	정전협정	남북 기본합의서	평화협정	민족 공동체헌장	통일헌법
체제적 특징	정전체제	기본합의서 체제	평화체제	사실상의 통일체제	통일체제
평화와 통일단계	평화유지기 (peace maintaining)	평화구축기 (peace building)	통일추진기 (unification making)	통합구축기 (integration building)	통일완성기 (unification completion)
냉전해체와 평화공동체 건설 기간	냉전의 점진적 해체 ⇒		평화공동체의 실현 및 공고화		

출처: 허문영, “남북한의 평화전략,” 김학성 외, 『한반도 평화전략』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 80을 토대로 구성.

(나) 경제공동체 건설

남한과 북한은 남북 공동경제위원회를 설립하여, 경제특구 중심의 협력으로부터 타영역으로 확대해서 남한과 북한을 하나의 통일된 경제공동체를 만들어 나가야 할 것이다. 이는 통일의 실제적인 과정이고, 정치적으로 제도 화하고자 하거나 제도화된 통일을 실제로 융합시키는 과정이다. 남한과 북한이 하나의 공동체에 포함되어 있다하더라도 경제수준과 경제제도의 측면에서 남한과 북한이 서로 유리되어 있다면, 남한의 국민과 북한의 인민들 사이에 심각한 계급의식이 생기고, 북한 인민의 입장에서 남한의 국민들이 점령군으로 인식될 것이다.

그동안 남북한이 함께 추진해온 남북 경협과 개성공단은 한반도에 경제적으로 상생하고 번영하게 만들 뿐만 아니라 협력을 통해 평화를 증진하고 평화체제를 강화하려는 민족공존과 공동번영의 국가계획이다. 경제공동체에서의 포괄적인 경협은 인도주의적 원조를 넘어 개발원조로서 북한에게 국가 재건 프로그램이 될 수 있다. 북한은 원조에 의존해온 경제에서 벗어나 국가 경제를 정상화할 수 있다. 포괄적인 남북경협이 제도화되어 단일의 경제공동

체가 공고화되면, 남북한은 경제적 상호의존성이 심화되고 이러한 상호의존성은 정치적 평화에 이르기까지 전염(contagion)될 것이다. 이러한 평화·경제 공동체에서 북한의 핵·미사일 개발과 같은 호전적인 전략은 북한 내부에서조차 설득력을 잃게 될 것이다.

(3) 대외 차원

(가) 대미 협력을 통한 동북아 평화변영체제 구축

장기적으로 평화적인 절차를 거친 남북합의를 통해 통일국가를 형성하기 위해서 한국이 지향해야 할 바는 적어도 동아시아에서 중국, 일본과 대등한 실력과 매력(소프트파워)을 구비한 상태에서 역내 질서 형성 및 평화변영체제를 주도해야 한다. 이를 위해서는 미국과의 협력 그리고 다자적 노력 하에 역내질서를 저해할 수 있는 패권적 세력의 부상과 전횡을 방지하는데 역점을 두어야 한다. 구체적으로 한국이 주도적 역할을 할 수 있는 분야는 경제력을 바탕으로 한 지역경제통합이다. 우선 한미, 한중, 한일, 그리고 한·아세안 FTA 등의 경제공동체 타결을 중심으로 동아시아 경제통합에 주도적 역할을 할 수 있다. 주도적으로 경제통합을 이루어 내는 것은 한국이 아시아의 경제 허브로 확고히 자리매김할 수 있는 동시에, 동북아 평화변영체제 구축에 미국의 협력을 이끌어 내는데 한결 수월해 질 수 있다.

(나) 북한 개발을 위한 한·일 전략적 협력

한반도평화공동체 건설의 성숙단계에 접어들게 되면 남북의 경제교류도 활성화가 된 상태에 있고, 한반도평화공동체의 완성단계에서는 북미수교와 더불어 일북수교도 이루지는 단계이다. 따라서 일본도 북한에 대한 식민지 배상 및 보상금의 지급과 함께 일본 기업의 대북 진출 등 북·일 경제관계도 활성화될 것이다. 한국은 일본의 대북 식민지 배상 및 보상금의 지급이 북한 개발에 유효하게 활용될 수 있도록 북한 개발을 위한 한일 전략적 협력을 기밀하게 하면서 대북 경제교류 및 협력을 전개하여야 할 것이다.

(다) 대중 통일외교 달성

이 시기에는 민족의 동질성을 회복하는 사실상의 통일단계에 진입하는

것을 목표로 하는 대중 통일외교를 완성시킬 필요가 있다. 남북한의 민족공동체 건설이 중국의 민족주의를 자극하지 않을 뿐만 아니라, 남북통일이 한반도와 동북아의 평화와 번영에 기여할 수 있음을 중국이 인식하고 적극적인 지지와 참여를 유도할 수 있는데 중점이 두어져야 할 것이다. 이를 위해 남북 평화·경제공동체가 동북아 경제안보 협력과 연계되어 추진될 수 있도록 중국과의 협력도 강화해야 할 것이다.

이와 함께 한중일 지역협력과 동북아 경제·안보협력체 형성을 위한 대중 외교를 수행해 공동이익을 창출할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 특히 남북 합의의 통일을 위해서는 중국과 미국 등의 지지와 협조가 필요하기 때문에, 한중관계는 전략적 협력 동반자 관계를 넘어서야 하며, 통일한국과 중국의 관계 발전을 양국이 공동으로 모색할 수 있어야 한다. 이를 기반으로 동북아 공동체 논의에도 적극 참여할 수 있을 것이다.

(라) 러시아의 한반도 전문가 육성

러시아의 한반도문제 전문가들이 많지 않은 상황에서 현직에서 은퇴하고 있어 우리 정부는 러시아 내에 차세대 한반도 전문가들을 육성하기 위한 중장기적 방안을 강구해야 할 것이다. 「모스크바 국립대학교」, 「상트 페테르부르크 국립대학교」, 「러시아극동문제연구소」, 「러시아동방학연구소」, 「세계경제 및 국제문제연구소」 등에서 동아시아 문제를 연구하고 있는 젊은 학자들을 정책적으로 지원해야 한다. 「한국국제교류재단」이 러시아에서 한반도문제를 연구하는 석·박사 학위과정 학생이나 젊은 학자들에게 장학금·지원금 등의 제공을 확대하도록 해야 한다.

또한 러시아는 현재 자국 경제발전을 위해 한반도 통일보다는 분단의 현상 유지를 선호하는 정책을 추진하고 있다. 그러나 러시아 경제가 일정한 수준에 도달하고 남북관계가 진전되면 우리 정부는 러시아 측과 한반도 통일 시 러시아 국익에 긍정적 요인과 부정적 요인이 무엇인지에 대한 공동연구를 수행할 필요가 있다. 이를 통해 우리 정부는 한반도 통일시 러시아 국익에 부정적 요인들을 축소·제거하도록 외교적 노력을 경주해야 한다.

<표 6-2> 대북·통일정책의 단·중·장기 실천방안

국가비전		신진화를 통한 세계일류국가	
외교안보의 비전		성숙한 세계국가 (Global Korea)	
외교안보통일 전략목표		① 상생·공영의 남북관계 구축 ② 협력 네트워크 외교 확대 ③ 포괄적 실리외교 지향 ④ 미래지향적 선진안보체제 구축	
대북·통일정책 기본방향		- 비핵·개방·3000구상 실현 - 그랜드 바겐 - 남북관계와 주변국 관계의 발전·조화	
시기별 실천 방안	단기 (2011~12)	대내적 차원	- 초당적 평화통일정책의 수립 - 상생·공영의 국민적 화합 - 통일대비 내부역량 강화, 평통의 역할 강화
		대북 차원	- 경험을 통한 접촉 - 핵문제 해결의 전기 마련 - 대북 역량의 집중과 정상회담 추진 - 평화공동체 건설 추진
		대외적 차원	- 포용적 민족주의의 수용 - 주변국에 대한 통일외교 강화, - 대미 협력을 통한 통일기반 조성 - track 1.5 수준의 대일 전략 대화 추진 - 대중 상호 신뢰구축 및 네트워크 강화 - 한·러 정책의회의 장관급 격상과 북한 장래 관련 시나리오 공동 마련
	중기 (2013~17)	대내적 차원	- 냉전적 제도 개선 - 핵문제 해결 완료
		대북 차원	- 평화공동체 건설 - 경제공동체 추진
		대외적 차원	- 한반도 평화구조 완성 - 동북아 안보협력체제 추진 - 대중 평화 협력외교 추진 - 남·북·러 3각경협 준비와 대러 투자 확대
	장기 (2018 이후)	대내적 차원	- 평화교육 확대, - 남북 평화협력 인력 양성, 종합적인 국가경쟁력 강화계획 합의 및 실천
		대북 차원	- 남북연합의 실현 - 경제공동체 건설
		대외적 차원	- 대미 협력을 통한 동북아 평화번영체제 구축 - 북한 개발을 위한 한일 전략적 협력 - 대중 통일외교 완성 - 러시아내 차세대 한반도 전문가 육성

참 고 문 헌

1. 단행본

- 강승춘. 『위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 조국통일사상과 그 빛나는 구현』.
평양: 사회과학출판사, 1993.
- 공제민. 『고려민주련방공화국창립방안』. 평양: 사회과학출판사, 1989.
- 김우상. 『신한국 책략 II: 동아시아 국제관계』. 서울: 나남출판사, 2007.
- 김일성. 『김일성저작선집 5』. 평양: 조선로동당출판사, 1972.
- 김정일. 『김정일 선집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 김태영. 『애국애족의 통일방안』. 평양: 평양출판사, 2001.
- 문대근. 『한반도통일과 중국』. 서울: 늘봄, 2009.
- 배정호. 『아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『일본의 국가전략과 안보전략』. 파주: 나남출판사, 2006.
- _____. 『일본의 국가전략과 한반도』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 사회과학출판사. 『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.
- 심병철. 『조국통일문제 100문 100답』. 평양: 평양출판사, 2003.
- 엄국현·윤금철. 『조선반도평화보장문제』. 평양: 평양출판사, 2006.
- 외무부. 『러시아연방 개황』. 서울: 외무부, 1995.
- 장석. 『김정일장군 조국통일론 연구』. 평양: 평양출판사, 2002.
- 조용범·박현채 감수. 『경제학사전』. 서울: 풀빛, 1988.
- 통일부. 『상생공영의 남북관계 발전노력』. 서울: 통일부, 2009.
- _____. 『상생과 공영의 대북정책』. 서울: 통일부, 2008.
- 통일연구원. 『한반도 평화체제: 자료와 해제』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『통일환경 및 남북한 관계 전망: 2002-2003』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 통일원. 『통일문제이해』. 서울: 통일원, 1989.
- _____. 『통일백서』. 서울: 통일원, 1995.
- 허문영. 『북한의 핵개발계획인정과 우리의 정책방향: 대미협상형태 변화를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2002.
- _____. 『6·15 공동선언이후 북한의 대남협상 형태: 지속과 변화』. 서울: 통일연구원,

2005.

_____. 『북한의 대미국정책 변화연구』. 서울: 민족통일연구원, 1995.

허종호. 『주체사상에 기초한 남조선 혁명과 조국통일 이론』. 평양: 사회과학원출판사, 1975.

Deutsch, Karl W. et al. Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton: Princeton University Press, 1957.

Evans, Gareth. Cooperating for peace :the global agenda for the 1990s and beyond. St Leonards: Allen &Unwin, 1993.

Hirschman, Albert O. National Power and the Structure of Foreign Trade. Berkeley: University of California Press, 1969.

Modelski, George. Long Cycles in World Politics. Seattle: University of Washington Press, 1987.

孫茹. 『朝核問題:地區合作進程研究』. 北京: 時事出版社, 2009.

外務省. 『外交青書』. 東京: 外務省, 2008.

張蘊玲. 『中國與周邊國家:构建新型伙伴關係』. 北京: 社會科學文獻出版社, 2008.

崔志應. 『朝鮮半島』. 上海: 同濟大學出版社, 2009.

2. 논문

강원택. “정치인식과 대북정책.” 『2010 통일인식조사 발표: 통일인식·통일론·통일세』. 서울대학교 통일평화연구소 학술심포지움 논문, 2010.9.7.

고성빈. “중국의 한국에 대한 인식: 수직적 인식을 넘어 수평적 인식으로의 발전 전망.” 『국가전략』. 12권 4호, 2006.

김민석. “미사일기술통제제도(MTCR)와 한국의 입장.” 『한반도군비통제』. 14집, 1994.

김애경. “중국의 대외정책성 인식 변화: 제1, 2차 북핵 위기에 대한 중국의 역할 변화 분석을 사례로.” 『국가전략』. 제10권 4호, 2004.

김영재. “남북한 정부의 통일정책 분석.” 『한국정치외교사논총』. 제22권 1호,

- 2000.
- 김장권 외. “통일을 향한 정치체제의 개혁과 재편: 분권주의 통일 모델의 모색.” 『한국진흥재단』(대학부설중점연구소 지원과제 - 통일 한국의 사회·정치적 기반조성을 위한 기초연구, 제4세부과제 결과보고서, 1999.
- 김재관. “중국 신지도부의 대한반도 정책의 변화: 대북정책과 남북통일관을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제45집 2호, 2005.
- 박형중. “1990년대 이후 북한체제변화 추동요인과 전개과정.” 전북지역통일교육센터 발표논문, 2009.9.17.
- 박순성. “남북 경제교류협력과 북한 경제 변화.” 『북한경제논총』 통권 제9호, 2003.
- 배정호 외. “김정일 방중과 중국의 전략외교.” Online series CO 10-15, 2010.5.18.
- 배정호. “국가안전보장회의(NSC)의 조직과 운영.” 『국방연구』. 47권 1호, 2004.
- 블라드렌 마티노프. “한반도 평화정착을 위한 러시아의 역할.” 『한반도 평화정착과 국제협력』. 남북정상회담 1주년 기념 통일연구원 국제학술회의, 2001.6.13.
- 서울대학교 통일평화연구소. 『2010 통일의식조사 발표: 통일의식·통일론·통일세』. 학술심포지움 논문, 2010.9.7.
- 신상진. “중국의 북핵 6자회담 전략: 중재역할을 통한 영향력 강화.” 『국가전략』. 제11권 2호, 2005.
- 신창민. “통일비용과 통일편익.” 『분단관리에서 통일대비로』. 서울: 통일연구원 주최 학술회의, 2010.9.1.
- 야쿠보프스키. 『러시아-북한 간의 경제협력: 문제점과 전망』. 한양대학교 중소기업연구소 제106차 학술세미나, 1995.5.3.
- 여운기. “동북아 안보환경 변화와 우리의 안보정책.” 외교통상부 편, 『다자안보정책의 이론과 실제』. 서울: 외교통상부 외교정책실 안보정책과, 2002.
- 이동률. “동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략.” 『중국학연구』. 제45집, 2008.
- 이상신. “천안함과 대외인식.” 서울대학교 통일평화연구소, 『2010 통일의식조사 발표: 통일의식·통일론·통일세』. 학술심포지움 논문, 2010.9.7.

- 이 석. “통일의 경제적 문제: 개념과 시각.” 『KDI북한경제리뷰』, 제12권 8호, 2010.
- 이애란. “북한이탈주민 여성의 사회 정착 현황과 조기 정착 방안.” 『JPI 정책포럼』, 제주평화연구원, 2010.7.
- 이영종. “북한의 통일전선전술은 우리에게 어떤 영향을 미쳤나.” 『북한의 통일전선전술: 실태와 영향』, 서울: 통일연구원, 2010.
- 이진영. “탈북자 기획망명 사태에 대한 중국의 반응.” 『정세와 정책』, 72호, 2002.
- 임혁백. “평화통일정책과 남남갈등의 극복.” 『남남갈등 진단 및 해소방안』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2004.
- 전병곤. “김정일 정권 향방에 따른 중국의 선택.” Online series CO 08-31, 2008.9.18.
- _____. “북핵문제의 해결방향: 중국의 입장.” 『2009년 한국국제정치학회 연례 학술회의 발표문』, 2009.12.12.
- _____. “중국의 북핵문제 인식과 중북관계의 변화.” 『중국학연구』, 제35집, 2006.
- _____. “천안함 침몰 사태와 중국 외교.” Online series CO 10-21, 2010.5.31.
- 조운영. “동아시아 안보와 제도주의: 안보공동체 형성의 조건과 발전과정.” 한국정치외교사학회, 『한국정치외교사논총』, 제27집 2호, 2005.
- 최지영. “주권과 인권: 인권담론을 통해서 본 중국의 주권에 대한 인식 연구.” 『중소연구』, 28권 4호, 2005.
- 허문영. “남북한의 평화전략.” 김학성 외. 『한반도 평화전략』, 서울: 통일연구원, 2000.
- _____. “북한의 통일정책.” 양성철·강성학 공편. 『북한외교정책』, 서울: 서울프레스, 1995.
- _____. “새로운 대북정책 추진방안.” 김규륜 외. 『이명박 정부 대북정책의 체계 및 추진전략』, 서울: 통일연구원, 2008.
- _____. “2·13합의 이후 한반도 평화체제 구축방안: 쟁점 및 추진방향.” 『6·15 정상회담과 한반도 평화체제』, 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. “6자회담과 남북한관계 전망.” 성균관대학교 국가경영전략연구소 2005

- 년 추계학술회의 발표논문, 2005.11.24.
- _____. “대한민국의 통일정책 변천사.” 『한국민주시민교육학회보』. 제4호, 1999.
- _____. “북핵문제 본질과 국제공조론 보완방안.” 『국제문제연구』. 2008 여름호.
- _____. “북한의 대남 및 통일정책.” 양성철·강성화 공편, 『북한외교정책』 서울: 서울프레스, 1995.
- 홍우택·이장원. “중국의 문화적 팽창주의: 동북아 질서에 대한 중국의 의도 분석.” 『국제정치논총』. 48집 2호, 2008.
- Charlett-Avery, Emma. “Congress and US Policy on North Korean Human Rights and Refugees: Recent Legislation and Implementation.” CRS Report for Congress, October 22, 2008.
- CNS Featured Stories. “The North Korean Rocket Launch: International Reactions and Implications.” April 27, 2009.
- Cohen, Roberta. “Raising Human Rights Concerns with N. Korea.” Interview, Council on Foreign Relations, July 23, 2009.
- Gong Keyu. “Tension on the Korean Peninsula and Chinese Policy.” International Journal of Korean Unification Studies, Vol.18 No.1, 2009.
- John Wilson Lewis and Hua Di. “China’s Ballistic Missile Programs: Technologies, Strategies, Goals.” International Security, Vol. 17, No. 2 (Fall 1992).
- Kounadze, G. F. “Russia’s Foreign Policy in Evolving World and Prospects of Russia-Korea Relationship.” 『외교』, 제31호, 1994.
- Moiseyev, L. “Russian Assessment and Policy.” the International Conference on Korean Peninsula & the Northeast Asian Security held by Institute of Foreign Affairs and National Security, 25~26 November 1997.
- 龔克瑜. “國在朝核問題上的國家利益,作用和前瞻性思考.” 『國際觀察』, 2008年 第5期.

- 門洪華. “東北亞安全困境及其戰略應對.” 『現代國際關係』, 2008年 第8期.
- 田邊誠. “日朝新時代の幕あげ, アジアの平和と南北統一のために.” 『月刊社會黨』. 1990年 12月號.
- 陳龍山. “朝鮮半島統一問題略論.” 『東北亞研究』. 1999年 第2期.
- 張璉瑰. “朝鮮半島的統一與中國.” 『當代亞太』. 2004年 第5期.

3. 기타

- 『국민일보』.
- 『내일신문』.
- 『데일리 NK』.
- 『동아일보』.
- 『문화일보』.
- 『신동아』.
- 『연합뉴스』.
- 『일간중앙』.
- 『조선일보』.
- 『중앙일보』.
- 『한겨레신문』.
- 『헤럴드 경제』.
- 『조선중앙방송』.
- 『조선중앙통신』.
- 『평양방송』.
- 『New York Times』.
- 『Voice of America』.
- 『자유아시아방송(RFA)』.
- 『讀賣新聞』.
- 『朝日新聞』.

국회 개원연설, 2008년 7월 11일.

대한민국정부, “이명박 정부 100대 국정과제,” (2008).

모스크바 「루스키 미르 재단」 의 Georgy Toloraya 박사와의 면담. 2009년 4월 13일.

이동률. “한반도 통일에 대한 중국의 인식과 정책.” 통일연구원 내부 자문회의 자료.

제54회 현충일 추념사, 2009년 6월 6일.

제65주년 광복절 경축사, 2010년 8월 15일.

중국국제문제연구소와의 비공개 세미나(2009.4.27)

한국국제교류재단. 『한러포럼 제8차 회의보고서』(2007.5.28~5.29).

<www.chinanews.com.cn>

<www.fmprc.gov.cn>

<www.mid.ru>

<www.mofat.go.kr>

<www.president.go.kr>

<www.ruvr.ru>

<www.unirussia.com>

부 록

의제별 국가이익 현황에 관한 설문조사

더운 날씨 연구에 수고가 많으십니다. 다음은 의제별 국가이익 현황 관련 질문입니다.

각 문항에 대한 답은 5가지 척도를 나타냅니다.

- ① 이 문제에 대해 우리나라는 관심이 매우 높다.
- ② 이 문제에 대해 우리나라는 관심이 약간 높다.
- ③ 이 문제에 대해 우리나라는 관심이 보통이다
- ④ 이 문제에 대해 우리나라는 관심이 별로 없다.
- ⑤ 이 문제에 대해 우리나라는 관심이 거의 없다.

1. 귀하께서 속하신 나라는 “북한의 비핵화”문제에 대해 어느 정도의 우선순위적 관심을 갖고 있습니까?

- ① 이 문제에 대해 우리나라는 우선순위적 관심이 매우 높다.
- ② 이 문제에 대해 우리나라는 우선순위적 관심이 약간 높다.
- ③ 이 문제에 대해 우리나라는 관심이 보통이다
- ④ 이 문제에 대해 우리나라는 관심이 별로 없다.
- ⑤ 이 문제에 대해 우리나라는 관심이 거의 없다.

2. 귀하께서 속하신 나라는 “북한의 미사일”문제에 대해서는 어느 정도의 관심을 갖고 있습니까?

- ① 매우 높다.
- ② 약간 높다.
- ③ 보통 이다.
- ④ 별로 없다.
- ⑤ 거의 없다.

3. 귀하께서 속하신 나라는 “북한의 탈북자”문제에 대해서는 어느 정도의 관심을 갖고 있습니까?

- ① 매우 높다.
- ② 약간 높다.
- ③ 보통 이다.
- ④ 별로 없다.
- ⑤ 거의 없다.

4. 귀하께서 속하신 나라는 “남북관계 발전”문제에 대해서는 어느 정도의 관심을 갖고 있습니까?

- ① 매우 높다.
- ② 약간 높다.
- ③ 보통 이다.
- ④ 별로 없다.
- ⑤ 거의 없다.

5. 귀하께서 속하신 나라는 “한반도 평화체제”구축문제에 대해서는 어느 정도의 관심을 갖고 있습니까?

- ① 매우 높다.
- ② 약간 높다.
- ③ 보통 이다.
- ④ 별로 없다.
- ⑤ 거의 없다.

6. 귀하께서 속하신 나라는 “한반도 통일문제”에 대해서는 어느 정도의 관심을 갖고 있습니까?

- ① 매우 높다.
- ② 약간 높다.
- ③ 보통 이다.
- ④ 별로 없다.
- ⑤ 거의 없다.

7. 귀하께서 속하신 나라는 “동북아 안보협력체제”구축문제에 대해서는 어느 정도의 관심을 갖고 있습니까?

- ① 매우 높다.
- ② 약간 높다.
- ③ 보통 이다.
- ④ 별로 없다.
- ⑤ 거의 없다.

<끝>

Questionnaire

Level of 000 National Interests on the Issues
Related to the Korean Peninsula

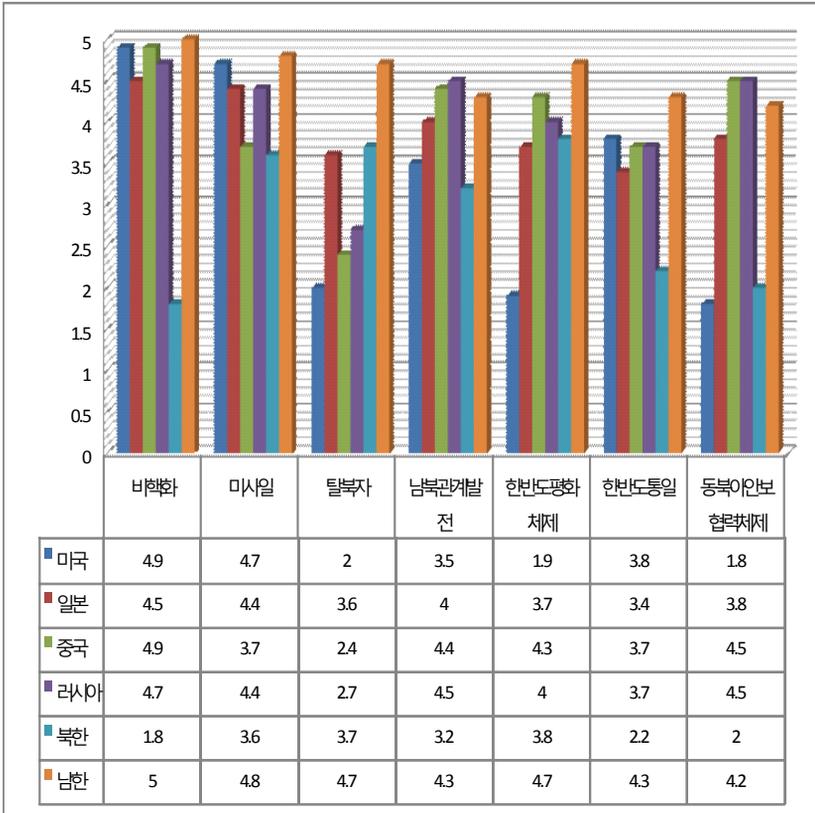
000, Ph.D.(KINU, Senior Research Fellow)

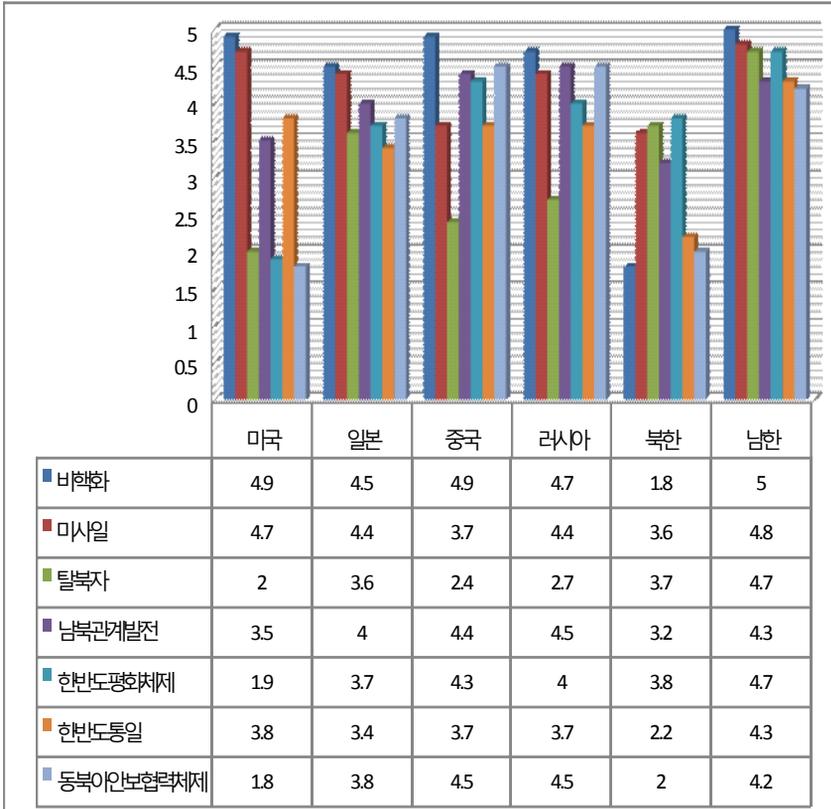
Question: To what extent do you think 000 has national interest on the following issues related to the Korean Peninsula? Please check the answer (√) to each issue.

ISSUES	very large	large	certain	small	very small
Denuclearization of Korea					
North Korean Missiles					
Defectors from North Korea					
Peace Regime in Korea					
Development of Inter-Korean Relations					
Unification of Korea					
Peace and Security Mechanism in Northeast Asia					
etc					

Thank you very much for your cooperation.

의제별 한반도주변국 국가이익 현황





최근 발간자료 안내

연구총서

2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착방안 연구	김영운	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	10,000원
2008-05	중국의 한-중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호 외	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 편	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인근 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula : The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일의교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민의 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임울출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안 : 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원

2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(I)	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원

학술회의총서

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
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원

협동연구총서

2008-07-01	한반도 평화범영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)		
		김국신 외	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	6,000원
2008-07-03	북한의 국가 사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제 : 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 율 외	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복합계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원

2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함태영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행북공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부 실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전제성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원

논문총

통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	20,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	20,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원

북한인권백서

북한인권백서 2008	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지도도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주유현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지도도 동향 1994-2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원

연례정세보고서

2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영운, 박영호, 서재진, 임순희, 허영영	
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로		전병근
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		여인근
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 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석		전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중	

2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한·러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하

KINU정책연구시리즈

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

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영운, 전현준, 이금순, 이규창

월간 북한동향

2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실

2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제1호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제2호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제3호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제4호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제5호	북한연구센터

Studies Series

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
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks	Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification	Park Young Ho

기 타

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

통일연구원 회원가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 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 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

