



통일대계연구 남북합의통일 마스터플랜

# 통일외교 과제와 전략

최진욱, 김근식, 김영호, 김창수, 김태현, 김호섭  
류길재, 유호열, 유현석, 이상현, 이유진, 홍관희, 홍용표



## 통일외교 과제와 전략

인쇄 2011년 12월 30일 발행 2011년 12월 30일

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 북한연구센터 기획·디자인·인쇄처 두일디자인(2285-0936)  
등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
전화 900-4300(대표) 901-2525(직통) 팩시밀리 901-2544 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

ISBN 978-89-8479-630-93340

가격 13,000원

©통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

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

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,

당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 통일외교 과제와 전략

최진욱 외

## 『통일대계연구: 남북 합의통일 마스터플랜 수립』

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

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

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

5년

5년

현재	북한변화 단계	통일추진 단계	통일이후 통합단계
----	------------	------------	--------------

### 1차년도 사업 (2010)

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

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

### 2차년도 사업 (2011)

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

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

# 목차

<b>제1부 통일비전과 통일 시나리오</b>	<b>1</b>
<b>제1장 통일 시나리오와 통일준비</b>	<b>3</b>
<b>최진욱 (통일연구원)</b>	
I. 통일비전과 통일준비	
II. 우리 앞의 도전들	
III. 도전을 넘어서	
IV. 종합적 대북정책의 모색	
<b>제2장 통일한국을 위한 비전</b>	<b>25</b>
<b>홍용표 (한양대학교)</b>	
I. 통일의 이상과 현실, 그리고 비전	
II. 분할과 분열의 역사	
III. 분할론과 분열론 극복을 위한 통일비전과 전략	
IV. 통일 미래상: 평화 코리아(Peace Korea)	
<b>제2부 대상과 전략</b>	<b>45</b>
<b>제3장 한반도 통일과 미국의 협력 유도 방안</b>	<b>47</b>
<b>김창수 (한국국방연구원)</b>	
I. 한국의 통일구상	
II. 한반도 통일에 대한 미국의 입장	
III. 미국의 협력 유도 방안	
IV. 미국을 통한 대주변국 협력 유도 방안	
V. 평화통일 세일즈 외교	

<p><b>제4장 미중관계의 전망과 한반도 통일</b>  <b>김태현 (중앙대학교)</b></p> <p>I. 중국의 부상과 세계질서  II. 미중관계와 한반도 통일  III. 통합과 변환의 국제정치</p>	<p>71</p>
<p><b>제5장 일본에 대한 통일외교의 모색</b>  <b>김호섭 (중앙대학교), 이유진 (숙명여자대학교)</b></p> <p>I. 한반도 통일의 국제관계  II. 한반도 통일과 일본의 대북정책  III. 통일과정과 일본의 국익  IV. 대일본 통일외교를 위한 고려사항</p>	<p>93</p>
<p><b>제6장 한반도 통일을 위한 EU의 역할과 협력유도 방안:</b>  <b>중국의 참여 유도 역할을 중심으로</b>  <b>유현석 (경희대학교)</b></p> <p>I. EU의 대북한 정책의 전개  II. EU의 한반도 통일을 위한 협력 유도 방안  III. EU를 통한 중국의 한반도 통일과정에서의 참여 유도 전략  IV. 정책 제언</p>	<p>115</p>
<p><b>제7장 한반도 통일과 국제기구의 역할</b>  <b>김영호 (국방대학교)</b></p> <p>I. 통일관련 국제기구의 역할 현황  II. 향후 통일대비 국제기구 활용방안  III. 국제기구 활용을 위한 필요사항</p>	<p>139</p>



# 목차

<b>제8장 다자협력 네트워크 외교를 통한 통일외교 추진</b>	<b>163</b>
류길재 (북한대학원대학교)	
I. 통일방안과 담론의 준비: 과정으로서 통합과 '열린 민족주의'	
II. 다자협력 네트워크 외교 전략: 다층적·복합적 네트워크의 구성	
III. 다자협력 네트워크 외교 추진체계: 인적, 조직적, 제도적 개편	
<b>제3부 주요 이슈와 통일외교</b>	<b>181</b>
<b>제9장 북한 비핵화를 위한 중국의 협력 유도방안</b>	<b>183</b>
이상현 (외교통상부)	
I. 북핵문제의 현황	
II. 중국의 입장과 관계의 변화	
III. 통중전략(通中戰略)의 모색	
IV. 다층적·다자적 국제협력	
<b>제10장 북한 비핵화를 위한 한미협력</b>	<b>205</b>
홍관희 (고려대학교)	
I. 북한 핵무장의 목표와 실상	
II. 통일과 비핵화	
III. 비핵화를 위한 노력 평가	
IV. 비핵화를 위한 한미협력 방안	

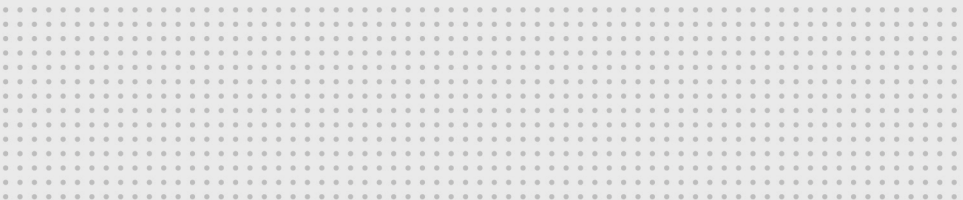
<b>제11장 북한의 민주화를 위한 통일외교: 후계구도 구축과 탈북자의 역할을 중심으로 유호열 (고려대학교)</b>	<b>227</b>
I. 김정은 후계구도 공식화와 체제 변화 가능성	
II. 포스트 김정일시대의 과제	
III. 북한체제 변화 가능성	
IV. 북한체제 변화와 국제사회의 이해관계	
V. 북한 민주화와 국내외 탈북자의 역할	
VI. ‘재스민 혁명’의 가능성과 우리의 ‘통일외교’ 과제와 전략	
<b>제12장 북한의 체제전환 가능성과 국제 협력 김근식 (경남대학교)</b>	<b>249</b>
I. 사회주의 체제전환론	
II. 북한 체제전환의 가능성과 전망	
III. 북한 체제전환의 장애요인과 필요조건	
IV. 북한 체제전환을 위한 국제협력: 공동개입(co-engagement)	
V. 우리의 선택	
<b>정책 제언</b>	<b>271</b>
• 집필진 소개	<b>287</b>
• 최근 발간자료 안내	<b>293</b>





제1부

# 통일비전과 통일 시나리오







제1장

# 통일 시나리오와 통일준비

최진욱

통일연구원





모든 대북정책의 목표는 통일이다. 그러나 통일이라는 목표에 이르는 수단과 방법은 시기별로 큰 변화를 보였다. 50년대 남북 대결구도에서 비현실적이라고 평가되기도 하였지만 ‘북진 통일론’과 ‘승공 통일론’이 대북정책을 주도하였으며 무력사용의 필요성도 공공연히 거론되었다. 60년대 ‘선건설 후통일’은 통일에 대해 소극적인 자세를 반영했다는 점에서 차라리 현실적이었다. 70년대 들어서 남북 간 교류협력을 증대시켜 정치통합을 이룬다는 기능주의 통합방식이 등장하였으나, 여전히 상호화해와 평화공존이 우선시 되었다.

포용정책이 대북정책의 기조로 자리잡은 것은 냉전이 종식되면서다. 남북 교류협력의 확대를 통해서 북한의 변화를 유도하고 남북 간 이질화를 극복하여 경제공동체와 사회공동체를 거쳐 점진적이고 단계적으로 통일을 이룬다는 것이었다. 포용정책은 햇볕정책하에서 극적으로 강화되었다.

햇볕정책은 북한의 변화를 유도하는 데 실패했다고 평가되면서 이명박 정부의 출범과 함께 ‘원칙있는’ 대북정책으로 대체되었다. 원칙의 핵심은 북한의 비핵화와 개방이다. 북한이 우리의 원칙에 호응하지 않는다면 ‘전략적 인내’가 불가피하다고 보았다. 햇볕정책이 통일보다는 분단관리에 관심을 두었다고 평가되면서 통일준비의 필요성이 강조되었다.

그러나 북한은 변화를 거부하고 이명박 정부의 대북정책에 강력히 반발하고 있다. 대남 비방과 협박을 계속하던 북한은 마침내 천안함과 연평도에 대해 무력도발을 하는 등 이명박 정부의 대북정책에 정면으로 도전하고 있다. 북한이 대중국 의존도를 높이고 중국의 대북 영향력이 확대되는 것, 북한의 붕괴 가능성이 커지는 것 역시 ‘전략적 인내’가 직면한 도전들이다.

이러한 도전을 극복하기 위한 다양한 방안들이 논의되고 있다. 과



거 햇볕정책으로 돌아가자는 주장, ‘전략적 인내’를 지속하면 북한이 변할 것이라는 주장, 오히려 대북 압박을 강화하여 북한체제 전환을 도모하자는 주장, 일단 긴장을 완화하기 위해서 대화(communication) 물꼬를 트자는 주장,<sup>1</sup> 2중 전략(two track approach)을 추진하자는 주장 등이 있다. 실제로 북한의 추가 도발 가능성과 농축 우라늄 프로그램에 대한 우려로 미국과 중국이 긴장완화를 위해 식량지원과 대화를 검토하는 등 대북정책의 환경변화가 이미 나타나고 있다.

본고의 목적은 가장 바람직한 통일방안을 제시하는 것이다. 분명한 통일 청사진을 제시하는 것은 우리가 통일준비를 하기 위한 필수적인 단계이다. 바람직한 통일방안을 제시하고 국민적 합의를 도출해냄으로써 국민적 역량을 결집시킬 수 있을 것이다. 통일 시나리오를 검토하는 과정에서 다양한 시나리오를 비교 분석함으로써 통일의 저해 요인 및 부정적인 통일 시나리오에 대비할 수 있을 것이다. 이를 위해 통일비전과 통일준비를 간략히 살펴본 후, 우리가 직면한 도전들을 분석하고자 한다.

## I. 통일비전과 통일준비

통일의 관점에서 보면 냉전 이후 우리의 ‘통일정책’은 통일정책이라기보다는 분단관리를 주목적으로 하는 ‘대북정책’이었다. 햇볕정책

---

<sup>1</sup> 북한의 연평도 포격 도발 이후 미국 내에서 ‘전략적 인내’는 3차 핵실험과 도발이라는 대가를 치르게 될 것이며 북한의 붕괴에 대해서도 여전히 준비되어 있지 않기 때문에 북한이 원하는 식량지원과 대화가 필요하다는 목소리가 높아지고 있다. 결과를 기대하고 하는 협상(negotiation)과 달리 상대방의 의견을 청취하고 내 의견을 전달하는 대화(communication)에 그칠 가능성이 높다. Victor Cha, “The Dangers Ahead,” 『The Fourth USIP-KINU Workshop』 (The Beacon Hotel, Washington, D.C., March 10, 2011).

은 남북의 이념과 체제가 너무 다르니 당장 통일을 논한다는 것은 부담스럽다는 것이었다. 통일의 원칙이나 통일의 미래상을 분명히 제시하지 못하고 통일한국의 정치체제로 남북한이 조금씩 양보하자는 수렴론과 심지어 북한의 변화를 전제로 하지 않는 ‘일대일 통합’ 등이 거론되기도 하였다. 대북 정책의 목표를 ‘법적인 통일’(de jure unification)이 아닌 ‘사실상의 통일’(de facto unification)로 스스로 제한하였다.

통일비전이 불투명해지고 통일과정에서 우리의 주도권에 대한 자신감이 약화되면서 통일에 대한 관심과 의지도 서서히 사라졌다. 통일의 당위성을 부정하지는 않았지만 통일을 가급적 먼 훗날의 일로 미루고자 하였다. IMF 경제위기와 함께 독일통일의 후유증이 과장되게 인식되면서 통일은 비전과 희망의 대상이기보다는 두려움과 회피의 대상이 되었다.

이명박 정부의 대북정책은 “원칙있는 남북관계”와 “통일준비”를 특징으로 한다. 이명박 대통령은 2010년 8.15 경축사에서 “분단 상황의 관리를 넘어서 평화통일을 목표로 하는 새로운 남북관계의 패러다임”을 제시함으로써 새로운 통일논의의 장을 열었다. 과거 점진적, 단계적 통일론에 입각해 통일준비가 불필요하다는 인식에서 벗어난 것이다. 기존의 통일담론은 통일을 막대한 비용부담을 수반하는 위협적이고 두려운 것으로 간주했다면, 새로운 패러다임은 통일을 긍정적 기회로 간주하고 적극적이고 주도적으로 준비하자는 것이다.

사실 언제, 어떤 방식으로 통일이 다가올지 알 수 없지만 통일이 반드시 점진적이고 단계적으로 온다고 단정할 수는 없다. 따라서 점진적 통일뿐만 아니라 조기 통일을 준비하는 것은 선택이 아니라 의무이다.

통일준비의 필요성은 국가신인도와도 밀접한 연관이 있다. 북한의 정치·경제 상황이 점차 악화되면서 국제사회는 북한의 붕괴 가능

성에 대하여 촉각을 곤두세우고 있다. 무디스나 S&P와 같은 신용평가회사들은 2010년부터 한국의 국가신용등급평가 시 북한의 급변 가능성을 주요 변수로 고려하기 시작했다.

이들의 우려는 북한의 붕괴 자체보다도 한국이 정치적, 법적, 재정적으로 얼마나 통일을 준비하고 있는지에 있다고 할 수 있다. 특히, 재정적으로 재원조달 방안, 재정부담 능력, 통일비용의 최소화 방안 등에 큰 관심을 보이고 있다. 요컨대, 막대한 통일비용과 통일에 대한 준비부족은 국민의 통일의지를 약화시키고 국가신인도를 해치는 주된 요인이다.

그러나 우리는 북한의 반발과 국민적 합의 미비, 그리고 기존 통일담론의 한계 때문에 적극적으로 대처하지 못하고 있는 것이 현실이다. “북한의 급변 가능성은 없기 때문에 특별한 준비도 필요 없으며 우리는 점진적이고 단계적인 통일 이외에 조기 통일에 대하여는 별 관심이 없다”고 말하는 것이 현 상황에서 국가신용등급에 얼마나 도움이 되는지 의문이 아닐 수 없다.

1998년 IMF 구제금융하에서 국가신인도에 대한 우려로 남북 간 긴장완화와 북한의 붕괴 방지가 절실했고 이는 적극적 대북 포용정책 추진의 주된 이유가 되었다. 그러나 이제 국가신인도를 이유로 북한의 붕괴에 대비해야 한다는 것은 아이러니가 아닐 수 없다.

통일준비가 진행되면서 통일의 비전과 가치가 새롭게 조명 받게 되었다. 통일한국은 인구 8천만 명의 중견국가로서 국제적 위상이 급상승할 것이다. 또한, 남북통일은 한반도와 동북아의 평화를 가져올 뿐만 아니라 유라시아와 태평양의 관문이 될 것이다.

통일을 통해 북한 주민들의 복지와 인권이 획기적으로 개선되고 분단으로 인한 고통이 해소되는 등 무한한 가치가 창출될 수 있다. 군사·안보적으로 남북통일은 대한민국에 대한 가장 큰 위협이 영원

히 사라지는 것을 의미한다. 북한의 핵문제와 장거리 미사일 문제 등 한반도와 동북아 안정을 해치던 악재들이 해결될 것이다. 대규모 국방비 절감, 전쟁에 대한 우려로 말미암은 투자기피 해소, 신용등급 상승 제약 요인의 제거 등은 경제적 이익으로 이어질 것이다.

정치·외교적으로 북한문제를 둘러싼 정치적 갈등이 소멸하면서 경제발전과 사회통합에 국력을 결집할 수 있을 것이다. 통일을 계기로 역내 통합과 평화에 이바지하는 통일한국의 국제적 이미지를 고양함으로써 국가브랜드를 강화하고 경쟁력 제고에 기여할 수 있을 것이다.

경제적으로 남북통일은 남한의 자본과 기술, 북한의 자원과 노동력의 결합으로 시너지 효과가 크다.<sup>2</sup> 코리아 디스카운트의 소멸로 인한 경제적 이득, 분단 비용 제거, 내수시장의 확대, 국제적 위상 증대 등의 효과가 있다. 예를 들어, 분단비용 소멸로 인한 국방비 감소와 동북 3성으로 연결되는 새로운 시장기회의 창출과 러시아 극동 지역의 석유와 천연가스 사용 등이 모두 통일로 기대되는 경제적 이익들이다.

사회·문화적으로 통일은 분단으로 인한 갈등과 적대감을 치유하고 지역주의 갈등을 완화시킴으로써 민족의 자긍심을 고취하고 내적 동력을 극대화할 수 있을 것이다.

---

<sup>2</sup> 독일식 흡수통일이 아닌 중국·홍콩식의 관리가 가능하다면 통일한국의 실질 GDP가 2050년 6조 5천억 달러로 프랑스, 독일, 일본도 능가할 것으로 전망하였다. Kwon Goo-hoon, "A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part 1)," *Global Economic Paper*, No. 188, (Goldman Sachs, September 21, 2009).

## II. 우리 앞의 도전들

이명박 정부의 ‘전략적 인내’와 통일준비 노력은 대내외 도전에 직면하고 있다. 첫째, 북한의 도발로 분단관리가 심각한 위협을 받고 있다. 둘째, 김정일의 건강악화와 식량난 등으로 북한정권이 불안정해지고 급변사태의 가능성이 커지고 있다. 북한의 급변사태가 정권의 붕괴와 체제의 붕괴를 넘어서 국가의 붕괴로 이어질 경우, 준비 안된 통일이 가져올 혼란이 불가피하다. 셋째, 남한으로부터의 지원이 감소하자 북한은 중국에 의존하기 시작하였으며 중국의 대북 영향력 확대는 북한의 변화와 남북통일에 장애물로 등장하였다.

### 1. 북한의 위협과 긴장고조

이명박 정부 출범 후 북한의 위협이 계속되면서 긴장이 고조되고 있다. 북한의 위협은 구두 협박, 핵무기 개발, 국지도발 등으로 구분할 수 있다. 구두 협박과 관련 2008년 6월 12일 ‘서울 불바다’ 발언을 시작으로 ‘전면적 대결태세 돌입’(2009.1.17), ‘보복 성전’(2010.1.15) 등 협박을 지속하였다. 북한은 2009년 5월 핵실험을 하였고 2010년 11월 고농축우라늄 시설을 공개하였으며 ‘핵 참화’ 발언을 서슴지 않고 있다.<sup>3</sup> 2009년 대청해전을 시작으로 2010년 천안함과 연평도에 대한 북한의 도발은 한국전쟁 이후 한반도의 긴장을 최고조로 올려놓았다.

---

<sup>3</sup> 북한은 2003년 9월 ‘핵 억제력’을 처음으로 언급한 이후 2005년 2월 10일 핵무기 보유를 선언하였고 2006년 10월 1차 핵실험을 한 바 있다.

도발과 도발 사이 유화 제스처를 쓰기도 하였으나, 북한은 전쟁이 나 평화냐의 선택을 강요하면서 한국을 압박하려 하고 있다. 2011년 들어 대남 대화공세를 하던 북한은 3월 31일 북한 국방위원회 검열단 대변인 명의로 “대화를 해도 통이 큰 대화를 하고 전쟁을 해도 진짜 전쟁 맛이 나는 전쟁을 해보자는 것이 우리 군대의 입장”이라며 전쟁이나 대화냐 결정하라는 식의 압력을 가했다. 마침내 북한은 5월 31일 우리 정부와 단절을 선언하면서 남북 비밀 접촉 내용을 폭로(6.1)하고 ‘전면적인 군사보복 행동’을 위협(6.3)하는 등 대남 협박 공세를 강화하고 있다.

중국과 미국 등 주변국이 북한의 도발을 강력히 억지하고 있으며 북한 역시 주변국으로부터의 지원이 절실한 상태에서 북한의 도발 가능성은 크지 않다고 할 수도 있다. 그러나 김정일의 장악력이 느슨해진 상태에서 군부 강경파들이 대화론자들을 제치고 상황을 주도할 경우 예측불허의 도발 가능성은 여전하다.<sup>4</sup> 이 경우 분단관리에 심각한 도전이 될 것이다.

## 2. 북한의 급변사태 가능성 증대

북한은 만성적인 경제난으로 체제의 보루인 엘리트들에게마저 제 공할 자원이 고갈되어 가고 있으며 외부로부터의 지원을 받아야만 되는 절박한 상황이다. 사실상 북한이 가장 절실히 필요로 하는 것은 식량이며 2011년 초부터 세계 각국에 식량지원을 요구하고 있다.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> 이영호 총참모장과 김영철 정찰총국장 등이 중심이 된 군부 강경파들은 1999년 여름 김정일 위원장의 정상회담 제안 이후 장성택 국방위 부위원장과 김양건 통전부장 중심의 대화론자들의 수차례 남북대화 재개 노력에 제동을 걸고 있는 것으로 보인다.

2000년대 북한의 생존은 남북경협에 크게 의존하였으나, 2008년 이후 연간 50만 톤의 식량과 30만 톤의 비료 지원이 중단되고 경협이 감소세에 들어갔다(표 1 참조). 더욱이 천안함 피격사건 이후 남북경협이 중단되면서 북한의 경제상황은 더욱 악화되었다. 총 교역량은 2007년 이후 큰 차이가 없으나, 개성공단 교역량은 증가하고 있고 일반 교역량은 감소 추세이다. 북한은 개성공단에서 인건비로 약 5천만 달러를 벌어들이는 데 반해서, 일반교역 대부분은 북한의 수익이 된다.

북한은 천안함 폭침 이후 남북경협의 중단과 미국의 추가제재 조치로 경제난이 악화되고 국제적 고립이 심화되었다. 이미 화폐개혁 실패로 혼란에 빠진 북한경제는 최악의 상황으로 치닫고 있다. 우리의 대북 제재 조치 중 대내 차원에서 북한에 가장 큰 영향을 미치는 것은 교역중단이다. 2009년 기준으로 개성공단을 제외한 남북 교역 총액은 7.4억 달러로 북한 전체 교역 50.9억 달러의 14.5%를 차지한다. 남북교역 중단으로 북한이 입은 손실은 일반교역 2억 1,087만 달러, 임가공료 3,175만 달러, 운송수입 감소액 900만 달러와 선박 운항금지로 인한 비용상승 100만 달러 등 총 2억 5,262억 달러에 이른다.<sup>6</sup>

---

5 중국과 미국은 물론이며 아프리카의 짐바브웨에도 식량을 요청한 것으로 알려졌다. 북한의 식량지원 요구는 단순한 부족량 충당을 위한 것을 넘어서 2012년 강성대국 행사를 위한 비축용, 남북관계의 긴장 고조시 주민동원을 위한 배급 대비용 등 정치, 군사적 목적이 있는 것으로 분석된다.

6 임강택, “남북교역 중단으로 인한 경제적 파급효과,” (Online Series CO 10-17, 2010.5.24).

〈표 1〉 주요 남북교역 현황, 2005~2010

단위: 백만 달러

항목	2005	2006	2007	2008	2009	2010
일반교역	210	304	461	399	256	118
위탁가공교역	210	253	330	408	410	318
개성공단사업	177	299	441	808	941	1442
금강산관광사업	87	57	115	64	9	3
지원(정부, 민간)	212(135,76)	298(227,70)	304(208,95)	104(39,64)	48(20,28)	23(6,17)
총계	1055	1349	1798	1820	1679	1912

출처: 통일부 (www.unikorea.go.kr)

경제난과 함께 김정일의 건강 이상은 북한정권의 최대 불안정 요인이다. 인적 통치, 직할 통치, 분할 통치를 특징으로 하는 선군정치에서 콘트롤 타워 김정일이 제 기능을 발휘하지 못한다면 체제 전체에 문제를 야기할 수밖에 없다. 북한은 2010년 9월 김정은 후계체제를 공식화하고 대대적인 권력재편을 단행하였으나 계속되는 식량난과 화폐개혁 실패 등으로 주민들의 반응은 냉담하며 엘리트들의 사기도 떨어졌다. 최근 고위 엘리트들의 탈북이 이어지는 것은 체제위기의 가장 극명한 예라고 할 수 있다.<sup>7</sup>

정보의 차단, 철저한 통제체제, 민중 봉기를 이끌 대안 세력의 부재 등이 북한의 급변 가능성을 제약하는 요인으로 지적되기도 한다.<sup>8</sup> 그러나 독재정권의 붕괴는 재스민 혁명이나 동구 사회주의권의 붕괴와 같이 예고 없이 갑작스럽게 온다는 것이 역사의 교훈이다.<sup>9</sup> 경제

<sup>7</sup> 작년 6월 양강도 김일성사회주의청년동맹 제1비서와 공관장급 외교관, 외화벌이 총회사 사장이 탈북하였고 올해 평양 옥류관의 네팔 지점 책임자, 북한군 러시아 통역관 등 탈북 행렬이 이어지고 있다. 『조선일보』 2010년 12월 16일.

<sup>8</sup> 북한의 붕괴 가능성을 부인하는 주장에 따르면 북한에는 페이스북이나 트위터와 같은 SNS가 없고, 과거 동구 사회주의와 같이 노조지도자, 지식인, 학생 그룹 등 혁명을 이끌 대안세력이 없다는 점을 지적한다.



적 궁핍과 같은 누적된 불만이 있는 상태에서 사소한 사건이 대규모 봉기로 이어지게 된다. 독재정권을 최전선에서 지탱하던 비밀경찰과 군부 등 권력 엘리트들은 위기가 도래하면 정권을 끝까지 사수하기보다는 독재정권의 와해 이후에 자신들의 안위에 대한 걱정으로 자신들이 충성을 다 바쳤던 정권을 배반하기 때문에 순식간에 정권이 와해되는 것이다.<sup>10</sup>

북한의 급변사태(정권의 붕괴)가 체제의 붕괴로 이어질 것이라는 데 큰 이의는 없으나 국가의 붕괴로 이어질지는 미지수이다. 그러나 현 상황에서 준비 안 된 통일은 엄청난 도전이 아닐 수 없다.

### 3. 중국의 대북 영향력 증대

남북통일에서 중국이 주요 변수로 급부상하고 있다. 이명박 정부의 출범 이후 대북지원이 중단되고 남북경협이 감소하자 북한은 빠르게 중국에 접근하기 시작하였다. 천안함 공격 이후 궁지에 몰린 북한은 중국과의 관계강화를 통해 위기를 극복하고자 하였다. 김정일 위원장은 2010년 5월 이후 네 차례 중국을 방문하였다.

중국은 미국의 대중국 균형정책이 지속되는 한 남한에 의한 흡수

---

<sup>9</sup> 단절균형이론(punctuated-equilibrium theory)에 의하면 체제변화 과정은 생물학에서 종의 진화가 오랜 기간 점진적으로 이루어지기 보다는 대부분의 기간 변화 없이 안정기를 유지하다가 급속한 종분화를 이루는 것과 같다는 것이다. Katherine Thelen, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004); Stephen D. Krasner, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 2 (January 1984).

<sup>10</sup> 루마니아의 차우셰스쿠 정권 붕괴나 튀니지의 재스민 혁명, 이집트 무바라크의 퇴진 뒤에는 군부의 배반이 있었다. 리비아 내전이 발발하자 카다피의 최측근이었던 무사쿠사 외무장관이 영국으로 망명했다.

통일이 중국에 직접적인 위협이 된다고 생각한다. 중국은 북한을 전략적 자산으로 인식하기 시작하면서 북한의 안정을 해치는 압박을 거부하고 있다. 중국은 북핵문제 등과 관련 2008년까지 대체로 미국의 입장에 동조하였으나, 2008년 여름 김정일의 건강악화와 2009년 화폐개혁의 실패 이후 북한의 붕괴 가능성을 현실적인 우려 사항으로 인식하고 북한의 안정을 최우선시하고 있다.

후진타오 중국 주석은 2011년 5월 김정일 위원장과의 정상회담에서 ‘전략적 의사소통의 심화,’ ‘국가건설 경험 교류의 강화,’ ‘호혜 협조의 확대,’ ‘다양한 분야의 교류심화,’ ‘국제 및 지역정세를 비롯한 중요 문제들과 관련된 의사소통 강화와 공동보조 유지’의 5개 항에 합의하였다고 말했다. 이는 2010년 5월 정상회담에서 제기되었던 ‘고위층의 교류’와 ‘내정 및 외교, 국제정세 등에 대한 전략적 소통’ 등과 같은 맥락으로 중국의 대북 영향력 행사에 대한 의지를 드러낸 것이다.

북중관계의 강화는 양국 간 무역의 급증과 인적 교류의 확대 등으로 나타났다. 2010년 8월 북중 정상회담 이후 저우융캉 상무위원과 다이빙궈 국무위원이 각각 10월과 12월 방북했고, 명젠주 국무위원 겸 공안부장이 2011년 2월 방북하였다. 북한측에서는 12명의 지방당 책임비서들과 최영립 내각 총리가 동북지역을 연이어 방문하였다. 단 등을 통한 중국인의 북한 방문이 2010년 한해 10만 명을 돌파하였다. <표 2>에서 보는 바와 같이, 2007년 19억 불이던 북중 교역은 2010년 34억 불로 불과 3년만에 두 배 가까이 증가하였다. 2011년 북중 교역은 50억 불을 돌파할 것으로 예상된다.

〈표 2〉 북한의 대중국 교역 추이, 2005~2010

단위: 백만 달러

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
수입	1085	1232	1392	2033	1890	2280
수출	497	468	582	754	790	1190
무역총량	1580	1700	1974	2787	2680	3470
무역수지	-588	-764	-810	-1279	-900	-1090

출처: 한국무역협회 (www.kita.net)

북한과 중국은 2010년 12월 『조·중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강』에 합의하였고 2011년 6월 6일 최고인민회의 상임위원회는 『황금평·위화도 경제지대 개발계획』을 승인하였다. 6월 7일 장성택 국방위 부위원장, 리수영 합영투자위원회 위원장과 천더밍 중국 상무부장이 참석한 가운데 착공식이 개최되었다.

북중관계 강화는 미국과 한국의 ‘전략적 인내’가 계속되는 가운데 북한이 선택의 여지가 없기 때문이나, 북한이 결코 현 상태의 지속을 바라지는 않을 것이다. 우선 북중관계의 강화와 교역의 확대가 북한의 궁핍을 해결하기보다는 중국이 대북 영향력을 확대하고,<sup>11</sup> 경제적 이익을 확보하는 기회로 활용되고 있다. 중국으로서는 의욕적으로 추진 중인 창치투(長吉圖)개발개방선도구의 성공을 위해서는 한국의 투자와 북한의 개방이 중요하다. 특히, 나진항과 청진항의 자유로운 사용권을 확보하고 이 지역 내 경제특구의 노무관리, 출입국관리, 투자보장 등 여러 가지 안전장치를 마련하는 것이 중요하다. 즉, 중국이 말하는 북한의 개방이란 모든 나라에 해당되는 보편적인 의미보다는 중국의 대북 투자를 보호하기 위한 특수한 의미라고 볼 수 있다. 또한, 중국은 북한의 급변사태 시 중국 국민과 투자 보호를 구실로 나진

<sup>11</sup> 중국의 량광례 국방장관은 6월 5일 싱가포르에서 “중국은 북한에 선불리 어떤(군사적) 모험도 하지 말라고 설득하고 있다”고 하였다.

등에 군사적 개입을 할 수도 있을 것이다.

중국의 대북 영향력 확대는 필연적으로 북한의 대미 협상력을 약화시키고 있다. 장기적으로 현 상태가 지속되면 북한의 입지는 더욱 약화되고 중국의 영향력은 더 커지게 될 것이다. 북한의 의도와 상관없이 북한은 중국에 종속될 것이며, 분단의 장기화로 이어질 것이다.

### Ⅲ. 도전을 넘어서

〈그림 1〉 통일 시나리오들

	1단계	2단계	3단계	4단계	
A	현 2국가 2체제	북한의 개혁·개방	2국가 1체제	1국가 1체제	4단계 통일방안
A'	현 2국가 2체제	북한의 개혁·개방	2국가 1체제	1국가 1체제 (특별행정구역)	4단계 통일방안 (특별행정구역)
B	현 2국가 2체제	북한의 개혁·개방	남북 연합	2국가 1체제	민족공동체 통일방안
C	현 2국가 2체제	북한의 개혁·개방		사실상의 통일 ??	햇볕정책
D	현 2국가 2체제		2국가 1체제	2국가 1체제	북한의 급변사태 이후 체제 전환 (동구권)
E	현 2국가 2체제			2국가 1체제	북한의 급변사태로 인한 통일
F	현 2국가 2체제	북한의 개혁·개방			북한의 개혁·개방 이후 분단 장기화 (중국, 베트남)
G	현 2국가 2체제				현 상태 지속/ 중국에 예속

우리의 통일정책이 직면한 도전을 극복하기 위해서는 통일 시나리오별 주요 도전에 대한 대비책을 수립해야 할 것이다. 우리가 수립할 수 있는 통일시나리오는 ① 북한이 점진적으로 체제전환을 한 후 남북이 합의하에 통일하는 것, ② 북한의 붕괴 이후 남한에 의해 흡수 통일되는 것이다. 여기에 ③ 현 분단상태가 지속되면서 중국의 영향력이 확대되는 상황에 대한 대비책이 필요하다.

## 1. 북한의 점진적 체제전환

모든 정책에는 분명한 목표와 원칙이 필요하다. 대북정책의 목표는 통일이며 분명한 통일 청사진을 제시하는 것은 대북정책 방향을 수립하고 효율적이고 체계적인 정책추진에 가장 중요한 일이다. 분명한 통일 청사진의 부재는 대북정책에 관한 혼선과 논란을 일으키고 정책집행을 위한 역량의 결집을 저해할 수 있다. 특히, 현 대북정책이 직면한 여러 가지 도전을 극복하기 위해서는 우리가 주도하는 현실적이고 바람직한 통일 청사진을 당당히 제시하고 이를 차근차근 실천해 나가는 것이 필요하다.

우리가 추구해야 할 통일의 종착지는 남북한 주민 모두가 인권과 복지를 향유하는 것이다. 이를 위해서는 우리 주도하에 북한주민들이 우리의 자유민주주의와 시장경제체제에 평화적인 방법으로 편입되어야 할 것이다. ‘우리 주도 통일 프로세스’는 1) 현재와 같은 2국가 2체제, 2) 북한에 개혁·개방 정권의 등장, 3) 북한의 체제전환이 이루어진 2국가 1체제, 4) 제도적 통일이 이루어진 1국가 1체제의 4단계를 거치는 것이다(A).

의미 있는 통일 프로세스는 북한에 개혁·개방 정권이 등장하는 두

번째 단계에 진입할 때 비로소 시작될 수 있다. 대규모 남북경협이 가능한 분위기가 조성되기 때문이다. 그러나 북한의 개혁·개방이 반드시 통일로 이어지는 것은 아니다. 오히려 개혁·개방이 성공하고 체제안정을 이루면 분단체제를 유지하고자 할 수도 있다.

‘우리 주도 통일 프로세스’의 핵심은 북한이 우리와 동일한 체제로 변화되면서 ‘2국가 1체제’로 진입한 세 번째 단계다.<sup>12</sup> 세 번째 단계는 우리의 공식적인 통일방안인 『민족공동체통일방안』의 우리 주도권을 보다 구체화, 명료화하고 있다. 『민족공동체통일방안』에서는 남북이 교류협력을 통해 이질화를 극복하고 남북연합을 거쳐 통일이 이어진다고 가정하였으나, 북한의 체제전환을 분명히 하지는 않았다(B). 즉, 북한체제의 성격은 물론이고 권위주의 체제의 존속 여부에 대한 명확한 입장을 밝히지 않았다.<sup>13</sup> 반면, ‘4단계 통일 프로세스’에서는 북한이 우리와 같은 시장경제와 자유민주주의체제로의 전환을 통일 이전의 필수 단계로 인식하고 있다. 세 번째 단계에서 우리 정부와 체제에 우호적인 태도를 보이는 북한정권과 협력해 주도적으로 통일을 추진할 수 있을 것이다. 이는 북한의 체제전환 없이도 단순히 남북 교류협력만 확대하면 통일은 언젠가 점진적으로 온다는 경험만능주의와 구별된다(C).

‘우리 주도의 4단계 통일 프로세스’를 공론화하여 단계별로 대북 정책의 우선순위를 정하고 이를 추진하기 위해 국내적으로 준비하고

---

<sup>12</sup> 이 단계는 북한의 체제변화 이후 ‘두개의 국가로 기능하나 하나의 체제를 공유한 나라’로 관계가 발전된 상태라고 할 있다. 이상우, “통일과제의 성격 변화와 통일연구원의 새 역할,” 『통일연구원 20주년 기념 학술회의』 (플라자 호텔, 2011.4.8).

<sup>13</sup> Francis Fukuyama나 Larry Diamond 같은 민주주의 학자들은 권위주의 정권이 유지되는 북한체제를 인정하는 국가연합식 통일과정에 대하여 강한 회의감을 표시하고 있다. 2011년 6월 7일 워싱턴 National Endowment for Democracy(NED)에서 개최된 『KINU-NED Forum』.

국제적 협조를 이끌어내야 할 것이다.

‘우리 주도의 4단계 통일 프로세스’는 통일의 최대 장애물 중 하나인 통일비용 문제에 유리한 시나리오이다. 즉, 세 번째 단계인 ‘2국가 1체제’하에서 대규모 경협을 통해 통일을 준비하는 것을 고려할 수 있다. 우리 정부와 우리의 경제정책에 우호적인 정권이 북한에 있다는 것은 통일을 논의하고 통일비용을 절감할 수 있는 절호의 기회다. 북한주민들의 인권이 보장되고 통일 지향적 남북경협을 효과적으로 추진할 수 있기 때문이다. 이 시기 남북경협은 북한지역 개발전략, 산업의 우선순위 등에 있어서 통일 지향적인 경협이 되어야 할 것이다. 통일준비가 여전히 부족하다면 통일 이후 통일비용의 절감과 급속한 통일의 충격을 완화하기 위해서 북한지역을 경제적으로 분리하여 관리하는 특별행정구역 설치 방안을 고려할 수 있을 것이다.

## 2. 분단의 장기화 대비

첫 단계의 지속이나 북한의 개혁·개방 성공은 분단의 장기화로 이어질 수 있다. 북한에서 개혁정권이 등장한다면 김정일 퇴장 이후 바로 나타나기보다는 몇 차례의 정권교체를 거치면서 서서히 등장할 가능성이 크다. 북한은 과거 루마니아와 같이 현 기득권 세력을 대체할 반체제 그룹이 전혀 존재하지 않기 때문이다. 북한의 개혁정권은 다시 몇 차례의 정권교체를 거치면서 중국식 개혁을 거쳐 베트남식으로 서서히 진화해 나갈 가능성이 있다(F). 이와 같은 점진적 개혁·개방으로 북한이 경제적으로 회생하게 되면 오히려 통일보다는 분단의 장기화 가능성이 크다. 따라서 북한의 개혁·개방을 지원하되 개혁·개방 과정에서 북한주민과 엘리트들을 친남한화하는 전략적 고려가 필요

하다.

북한이 첫 단계에 머무르면서 지금처럼 완강히 변화를 거부하는 한 우리가 남북관계 차원에서 할 수 있는 일은 제한적일 수밖에 없다. 그러나 북한이 붕괴되지 않고 첫 단계가 장기간 지속되면 북한의 대 중국 의존이 심화되어 중국의 속국과 같은 상태로 전락하여 통일의 기회가 멀어질 수도 있다(G).

따라서 중국의 대북 영향력 증대를 안이하게 생각하는 것이나 지나치게 감정적으로 비난하는 것 모두 피해야 할 일이다. 궁극적으로 한미동맹을 강화하면서 중국과의 협력을 강화하는 것이 불가피하다. 첫 단계에서 북한의 비핵화와 개혁·개방에 중국은 가장 큰 영향력을 갖고 있다.

중국에 대해서 한국 주도 통일의 당위성과 필요성을 충분히 인식 시키는 데 최대한의 노력을 쏟아야 할 것이다. 통일한국이 중국에 결코 위협이 되지 않으리라는 것을 중국이 인식하는 것이 중요하다. 북한 정세와 관련 한중 양국은 경쟁과 갈등의 구도를 공동 대응의 구도로 전환하는 협력관계를 구축해야 한다. 이는 북한의 급변사태를 가정하면 더욱 절실한 문제이다. 중국 지도부뿐만 아니라 중국 군부와 긴밀히 대화할 수 있어야 한다.

### 3. 급변사태 대비

단계별 통일 프로세스가 반드시 점진적 통일을 의미하는 것은 아니다. 예컨대, 두 번째 단계가 매우 짧은 시간에 끝날 수 있고, 심지어 동구 사회주의 체제전환에서 보듯이 둘째 단계가 생략된 채 첫 단계에서 세 번째 단계로 진전될 수도 있다. 즉, 북한 체제가 붕괴되어 자



유민주주의체제로 전환되는 것이다(D). 더욱 극단적인 경우는 북한이 개혁·개방을 끝내 거부하다 정권과 체제가 붕괴되어 우리가 떠맡는 통일 상황이 올 수도 있다(E). 권력 공백 상태에서 선군정치로 돌아가려는 세력, 중국에 의지해서 권력을 장악하려는 세력, 완전히 새로운 체제를 원하는 세력 등이 나타날 것이다. 이 상황에서 한국에 우호적인 세력이 정권을 잡을 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있다.

북한의 체제전환이 급격히 국가붕괴로 이어질 가능성에 대하여도 철저히 대비할 필요가 있다. 물론 북한의 갑작스러운 국가 붕괴로 인한 통일은 통일비용이나 사회혼란 등 부정적 영향을 피할 수 없으므로 우리가 이를 바라거나 추진할 이유는 없다. 그러나 북한의 붕괴 가능성을 지나치게 두려워하고 이를 부인함으로써 준비를 회피하는 것 역시 책임 있는 자세라고 할 수 없다.

북한의 붕괴 대비를 논할 때, 붕괴 가능성이 얼마나 되는가를 둘러싼 논쟁은 문제의 본질을 흐릴 뿐이다. 북한이 붕괴할 가능성이 붕괴하지 않을 가능성보다 더 크다고 할 수는 없다. 그럼에도 북한의 붕괴 가능성을 배제할 수 없고 그 가능성이 점점 커지고 있다는 것에는 대부분 동의한다. 미국, 일본, 러시아는 물론 중국까지도 북한의 붕괴 가능성에 대비하는 것은 이들이 우리보다 북한의 붕괴 가능성을 더 크게 평가하거나 더 많은 영향을 받기 때문은 아니다.

북한의 붕괴 대비에 대한 우리의 소극적 자세는 남북 관계에 대한 부정적 영향, 국내 정치적 합의 부재로 인한 정쟁에 대한 우려, 합의 통일에 대한 집착 등 다양한 이유가 있을 수 있지만, 가능성도 적고 당장 가시적 성과를 거둘 수도 없는 일에 대하여 경시하는 풍토도 한 몫하였다고 할 수 있다. 이러한 풍토는 국력이 약했을 때 핵심 사업 이외에는 집중할 여력이 없었던 관행에 기인하는 것이다.

#### IV. 종합적 대북정책의 모색

우리의 통일노력은 다방면에서 도전을 받고 있다. 북한은 군사 도발뿐만 아니라 체제의 취약성과 불안정성으로도 우리의 평화적인 통일노력을 위협하고 있다. 중국의 급격한 부상과 대북한 영향력 확대는 앞으로 더 큰 도전이 될 것이다. 그러나 가장 큰 도전은 우리 자신에게 있을지도 모르겠다.

통일편익과 비전 및 가치에도 불구하고 통일세대가 깊어져야 할 통일비용에 대한 두려움은 여전히 남아 있다. 따라서 통일비용 절감 방법에 대한 국민적 합의가 필요하다. 중국-홍콩 모델도 거론되나 북한의 체제전환 이후 남북경협의 확대를 통해서 통일비용을 절감하는 것이 가장 바람직한 방법일 것이다.

독일통일은 서독 정부와 동독 주민들이 이루었다고 말할 수 있다. 동독 주민들은 더 나은 삶과 자유를 위해 통일을 원했으나, 동독 정부는 통일보다는 동독이 독립국으로 인정받길 원했다. 서독 주민들의 대다수는 동독과 같은 민족이라는 인식이 희박하였으며 독일통일보다는 유럽통합에 더 많은 관심을 가졌다. 더욱이 독일통일에 대한 주변국들의 반대도 적지 않았다. 이런 환경 속에서도 서독 지도자들은 기회를 놓치지 않고 통일을 이룬 것이다.

이에 비하면 우리의 통일환경은 그리 나쁜 것도 아니다. 통일에 대한 관심이 줄고 있다고 걱정하지만 국민들의 70퍼센트 이상이 여전히 통일의 당위성을 인정하고 있다. 북한 주민들은 인권침해와 기근의 질곡에서 구원의 손길을 기다리고 있다. 주변국들이 통일에 대해 적극적인 지지는 아니라고 하더라도 독일의 경우처럼 드러내 놓고 통일을 반대하는 것은 아니다. 문제는 정권 보존을 위해 통일을 가로막고 있는 북한정권이다. 우리의 정책은 북한 정권과의 소모적인 정

치계임을 넘어서 구원의 손길을 기다리는 북한 주민들을 겨냥해야 할 것이다.

대북 정책은 현 분단상태의 지속, 북한의 붕괴, 북한의 체제전환 등 세 가지 경우를 동시에 염두에 두고 종합적이고 균형 있게 추진되어야 할 것이다. 다시 말해서 통일 이전까지 분단상태를 평화적으로 관리하는 분단관리, 통일의 비전과 통일방안을 개발하고 재정, 외교, 교육, 법과 제도 등 다방면에서 통일에 대한 준비, 북한의 급변사태에 대한 대비 등 세 가지가 균형 있게 이루어져야 할 것이다.

남북통일은 단지 교류협력의 확대를 통해서 저절로 이루어지는 것이 아니라 지도자의 결연한 의지와 치밀한 전략이 뒷받침되어야 한다. 무엇보다 우리가 주도하는 분명한 통일 청사진을 제시하고 앞장서 국민들의 에너지를 모으고 국제사회의 지지를 이끌어내야 한다. 국민들이 통일의 비전과 가치를 공유하는 것이야말로 통일의 의지를 회복하고 통일을 준비하는 힘이 될 수 있다. 우리가 주도하는 통일방안을 제시해야 하는 이유이다.



제2장

# 통일한국을 위한 비전

홍 용 표

한양대학교





## I. 통일의 이상과 현실, 그리고 비전

1948년 38도선을 기준으로 한반도의 남과 북에 두 개의 정부가 수립된 이후 지난 60여 년간 통일은 “우리의 소원”이었다. 그러나 오랜 기간 이것은 현실적인 소원은 아니었다. 특히 피비린내 나는 6·25 전쟁을 거치며 남한과 북한은 충부리를 서로 겨누며 대치하는 적이 되었고, 그만큼 통일은 멀어져 갔다. 한반도에서 통일에 대한 열망은 높았으나, 남북한이 군사적·이념적으로 대립한 상황에서 통일은 이를 수 없는 이상이나 다름없었다. 냉전기 남북한 모두 다양한 통일방안을 제시하기는 했으나 대부분 현실성이 떨어지는 선전적 차원의 것들이었다.

통일이 우리에게 보다 현실적으로 다가온 것은 냉전체제가 붕괴되고 독일이 통일되면서부터이다. 동독과 서독이 실제로 통일되는 것을 목격하면서 한국에서도 통일문제를 현실적·구체적으로 생각하기 시작하였다. 예를 들어 이때부터 통일비용 문제, 통일의 후유증 및 그것의 극복 문제, 체제통합 문제 등에 대한 논의가 본격화되었다. 또한, 정부의 통일전략도 보다 구체화되기 시작하였다.

2000년 6월 남북정상회담과 『6·15공동선언』은 통일에 대한 기대감을 더욱 높였다. 남북 정상이 양측의 통일방안에 ‘공통성’이 있음을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향하기로 합의한 것이다. 그뿐만 아니라 정상회담 이후 남북 간 교류·협력도 활성화되었다. 그러나 얼마 지나지 않아 미국의 대북 강경정책, 북한의 경직성, 남한 내의 남남갈등, 그리고 무엇보다도 핵문제와 같은 현실문제로 남북관계 진전 속도가 현저히 떨어진 데서 알 수 있듯이, 통일은 여전히 손에 잡히지 않는 이상이라고 할 수 있다.

따라서 통일은 이상과 현실이라는 두 측면을 균형 있게 고려하며

추진해야 한다. 국제환경, 남북관계, 그리고 국내정치의 문제점들을 고려하지 않고 통일이라는 이상만을 쫓을 경우, 현실성이 부족한 전략이 수립될 것이다. 반대로 현실적인 문제점에만 집착할 경우, 통일에 대한 논의는 회의적 방향으로 전개될 수밖에 없다. 이러한 딜레마를 극복하기 위해서는 냉철한 상황 인식을 바탕으로 통일로 가는 길에 놓여 있는 문제점을 풀어갈 수 있는 현실적 대안을 제시하는 방향으로 통일비전이 수립되어야 할 것이다.

국어사전을 찾아보면 ‘비전’이란 “미래에 대한 계획이나 전망”이라고 정의되어 있다. 영어사전에 따르면 ‘vision’은 “상상력 있는 통찰”이라는 의미와 함께 “계획을 세움에 있어서의 현명함”이라는 의미를 지니고 있다. 따라서 비전은 단순히 미래를 상상하는 것이 아니라 현명하게 미래를 계획하는 것을 말한다고 할 수 있다. 현명한 계획이란 허황되지 않는, 다시 말해 실현 가능한 미래 설계도가 있을 때만 들어질 수 있을 것이다. 그리고 실현 가능성을 높이기 위해서는 냉철한 현실 인식이 있어야 하며, 이는 과거에 대한 올바른 이해에서부터 시작된다고 할 수 있다. 이와 관련, 이흥구는 다음과 같이 말하였다.<sup>1</sup>

비전이란 눈앞에 있는 것을 보는 것이 아니라 멀리 있는 것을 보는 것이라고 생각합니다. 멀리 보고, 미래를 예측하고, 또 희망하는 것은 쉬운 일이 아닙니다. 먼 미래를 생각하기 위해서는 자연스럽게 먼 과거를 돌아보게 됩니다. 그렇지 않으면 연속성 있는 비전을 갖기 힘들기 때문입니다. 비전을 갖기 위해서는 역사로부터 시작할 수밖에 없습니다.

이런 측면에서 ‘현명하고 실현 가능한’ 통일비전을 세우기 위해서

---

<sup>1</sup> 이흥구, “한반도 통일비전과 국제협력,” 『한반도 통일비전과 국제협력』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 6.

는 분단의 역사를 되짚어 볼 필요가 있다. 특히 본 논문은 분할론과 분열론을 중심으로 한반도 분단 역사를 살펴보고 이에 기반하여 한반도 통일을 위한 비전을 논의하고자 한다. 아울러 본 논문은 우리가 지향하는 통일이 단순히 남과 북이 하나 되는 것이 아니라 새로운 한국의 건설을 의미하며, 이러한 통일한국은 인류 가치를 공유하고 세계평화에 이바지해야 한다는 차원에서 통일 미래상과 비전을 제시할 것이다.

## II. 분할과 분열의 역사

한반도는 대륙세력과 해양세력의 이해관계가 맞는 지정학적 요충지에 위치하고 있다. 따라서 한반도는 전통적으로 주변 강대국들의 영향력 각축장이 되었으며, 그 과정에서 여러 차례 분할의 대상이 되었다. 16세기 말 임진왜란 당시 일본에 의해 처음 제안되었던 한반도 분할안은 300년 후인 19세기 말 한반도를 둘러싼 열강의 경쟁이 첨예화되면서 보다 집중적으로 거론되었다. 이 당시 분할론은 대부분 일본의 대륙진출을 막기 위한 것이었으나, 대륙진출을 위해 한반도를 장악하고자 한 일본의 의지와 능력이 중국과 러시아를 압도하였고, 결국 한반도는 일본의 차지가 되었다. 1945년 일본의 무조건 항복으로 한반도는 힘의 공백 상태가 되었으며, 당시 태평양 전쟁을 주도한 미국과 소련은 한반도를 분할점령하기로 합의하였고, 이는 결국 한반도의 분단으로 이어졌다.

이처럼 한반도에 대한 분할론이 지속적으로 제기되고 결국, 분할된 것은 한반도의 지정학적 위치와 이를 둘러싼 주변 열강의 세력균형 정치에 기인한 바 크다. 한반도는 대륙세력 또는 해양세력이 다른



편으로의 진출을 위한 요충지이자, 상대방이 자신을 공격할 수 있는 교두보의 역할을 하였다. 따라서 주변 열강들은 자기 자신이 한반도를 독점적으로 차지하기 어려운 경우 한반도를 나눔으로써 상대방의 영향력 확대를 저지하고자 한 것이다.

그러나 한반도의 분단은 “나뉘어짐(division)이 아니라 갈라섬(separation)이었다”는 평가가 있듯이,<sup>2</sup> 한반도의 분단에는 분할론 뿐만 아니라 분열론도 작용하였다.<sup>3</sup> 특히 1945년 미소의 분할점령에 의한 영토적 분단이 정치적 분단으로 이어진 데에는 한민족 내부의 분열도 큰 몫을 차지하였다는 점을 부인하기 어려울 것이다. 이와 같은 내부적 분열은 미소간의 갈등과 맞물려 6·25전쟁을 초래하였으며, 전쟁의 경험은 남북한 간 분열과 적대감을 더욱 심화시켰다.

## 1. 주변국의 인식과 한반도 분할

여기서는 한반도 분할에 직·간접적으로 참여하였거나 영향을 미친 미국, 중국, 일본 및 러시아의 한반도에 대한 인식을 검토함으로써 한반도 분단 고착화의 원인을 파악할 것이다.

미국은 1882년 서구 열강으로서는 처음으로 조선과 수교를 맺었으나, 한반도에 대한 정치적·전략적 이해관계가 크지 않았고, 결국

---

2 신복룡, 『한국분단사연구, 1943-1953』 (서울: 한울, 2001), p. 56.

3 국어사전에 따르면 분할은 “나누어 쪼갬,” 분열은 “찢어져 갈라짐”이라는 의미를 지니고 있다. 따라서 본 논문에서 분할은 “나뉘어짐,” 즉 외부세력에 의한 분단, 분열은 “갈라섬,” 즉 내부적 갈등에 의한 분단을 의미하는 용어로 사용될 것이다. 한반도 분단은 외인과 내인이 복합적으로 작용하였다는 데는 대부분 의견이 일치하나, 어느 쪽이 더 우세한가에 대해서는 의견이 엇갈리고 있다. 이에 대한 자세한 논의는 이완범, “한반도 분단의 성격: 국제적 성격이 우세한 복합형 분단,” 한국전쟁학회 편, 『한국현대사의 재조명』 (서울: 명인문화사, 2007) 참조.

1905년 한반도에 대한 일본의 관할권을 인정하였다. 미국은 제2차 세계대전 참전을 계기로 대한(對韓) 정책을 재검토하게 되었다. 전후 질서를 재편하는 과정에서 미국은 한반도를 38도선을 중심으로 분할하는 안을 만들었고, 38도선 이남을 점령하였다. 그러나 미국의 대한 정책은 기본적으로 소극적·방어적 성격이었다. 비록 당시 미국이 38도선을 획정하면서 일본군의 무장해제라는 군사적 목적 외에 정치적 목적도 가지고 있었으나, 그것은 소련의 팽창을 견제한다는 방어적인 것이었다.<sup>4</sup> 6·25전쟁 발발로 미국에 대한 정책은 다시 한번 변화하게 된다. 북한의 침공을 소련의 영향력 확대로 인식한 미국은 유엔을 앞세워 전쟁에 즉시 개입하였다. 미국은 한때 38도선을 넘어 진격하며 롤백(rollback) 정책을 추진하였으나, 중국이 개입하자 다시 분단을 유지하는 현상유지 정책으로 복귀하며 휴전을 모색하였다.

6·25전쟁 종결 이후 미국은 남한을 ‘냉전의 상징’으로 인식하는 한편, 한반도에서 ‘민주적이고 미국에 우호적인’ 정부를 유지하는 것을 당면 목표로 설정하였다. 따라서 냉전기간 미국은 공산주의 확대를 막는다는 봉쇄전략하에서 한반도의 분단 상황을 유지하며, 남한을 냉전의 전초기지로 삼고자 하였다.<sup>5</sup> 탈냉전기에 들어와서도 미국은 현상유지를 기본정책으로 하며, 초강대국의 지위를 바탕으로 동북아 지역에서 균형자 역할을 수행하며 영향력을 유지하고, 북한의 핵위협 등을 통제하며 한반도에서 평화를 확보하는 것을 주요 목표로 하고 있다.

러시아는 전통적으로 부동항을 획득할 목적으로 남진정책을 추구하였으며, 만주와 한반도가 이 정책의 목표지였다. 그러나 러시아의

<sup>4</sup> 이완범(2007), “한반도 분단의 성격: 국제적 성격이 우세한 복합형 분단,” pp. 35~39.

<sup>5</sup> Hong Yong-Pyo, *State Security and Regime Security: President Syngman Rhee and the Insecurity Dilemma in South Korea, 1953-60* (London: Macmillan, 2000) 참조.

초점은 만주에 있었으며, 한반도에 대해서는 상대적으로 소극적인 태도를 보였다. 즉, 러시아는 한반도를 만주 침략을 위한 ‘담보물’로 간주하였고, 따라서 가능한 한 일본과의 충돌을 피하며 한반도에 대한 일본 지배를 막는 데 주력하였다. 이러한 러시아의 한반도에 대한 입장은 소련의 정책에도 투영되어 미국의 38도선 분할점령안을 받아들였으며, 이후에도 무리하게 한반도 전체를 차지하려고 하기보다는 북한의 소비에트화를 통해 필요한 만큼만의 영향력 확보를 꾀하였다.<sup>6</sup> 또한, 소련이 북한의 전쟁계획을 승인하고 군사적 지원을 제공하였으나, 직접 참전하지는 않았으며 중국의 참전으로 전선이 교착상태에 빠지자 바로 휴전회담을 제안한 것도 한반도에 대한 소련의 소극적 태도를 보여주는 것이라 할 수 있다. 냉전기 북한과의 우호협력관계를 통해 한반도에 대한 영향력을 유지해온 소련은 탈냉전과 함께 러시아로 전환된 이후에도 최소비용으로 기존의 영향력을 유지·발전시키려는 노력을 계속 경주하고 있다.

중국인들이 한반도를 “중국의 머리를 가격할 준비가 되어 있는 망치” 또는 “중국의 치아를 보호하기 위한 입술” 관계로 규정한 데서 알 수 있듯이, 중국은 전통적으로 경쟁세력이 한반도를 이용하여 중국의 안보를 위협할 수 있다는 점을 가장 우려하였다. 이러한 안보적 불안감에 기인한 방어적 성격의 대한반도 인식은 변함없이 유지되어, 6·25전쟁 당시 미국이 38도선을 넘어 진격하자 즉각 전쟁에 개입하였다. 중국은 6·25전쟁을 계기로 한반도에 대한 영향력을 회복하였으며, 북한과의 우호관계를 통해 그 영향력을 유지·발전시켜 왔다. 중국은 냉전의 종식과 함께 한국과 수교한 이후에도 대북 협력 및 지원을 지속하며, 한반도에 있어서 타국, 특히 미국의 영향력이 과도하게 확

<sup>6</sup> 이창훈, “청일전쟁 후 한국문제를 둘러싼 국제관계,” 한국정치외교사학회 편, 『한국외교사 I』 (서울: 집문당, 1996); 신복룡(2001), 『한국분단사연구, 1943~1953』, pp. 96~100.

대되는 것을 견제하려는 정책을 추진하고 있다.

한반도를 “일본의 심장부를 겨냥하고 있는 단도”라고 묘사한 것과 같이 일본 역시 한반도가 일본의 안보를 위협할 수 있는 위치에 있다고 인식하고 있다. 그러나 대륙진출을 위해서는 한반도 점령이 필수적이었던 일본은 다른 나라들에 비해 한반도에 대한 영향력 확보에 적극적이었고, 실제로 한반도를 아시아 본토로 진출하기 위한 디딤돌로 사용해 왔다. 하지만 태평양 전쟁에서의 패망으로 일본은 한반도에 대한 영향력을 상실하였으며, 이후 현상유지적인 미국 정책 기조를 따르는 가운데 한반도에 대한 영향력 확보를 모색하여 왔다.

위에서 살펴본 바와 같이 주변 4강의 한반도에 대한 인식은 19세기 말 일본의 경우를 제외하고는 대체로 소극적·방어적 성향을 지니고 있다. 즉, 경쟁적인 국가가 한반도 전체를 관할하도록 방치하지 않는 선에서 자국의 이해를 지켜야 한다는 것이다. 다른 한편 주변 4강은 역사적으로 최소한 한 번씩은 경쟁국과의 침예한 갈등을 경험하였다. 19세기 말과 20세기 초의 청일전쟁과 러일전쟁, 제2차 세계대전에서의 미국과 일본의 전쟁, 한국전쟁 당시 미국과 중국의 대립, 1950~1960년대의 중소대립, 냉전 기간 미소 간의 군사·이념적 갈등 등이 그것이다. 따라서 주변 강대국들은 한반도에서의 과도한 욕심은 전쟁으로 이어질 수 있다는 부정적인 사고도 지니고 있을 것으로 판단된다. 한마디로 한반도에 대한 소극적·방어적·부정적 인식이 한반도의 분할을 가져왔고, 분할체제를 유지케 한 주요 요인이라고 할 수 있다.

## 2. 한반도 내적 갈등과 분열

일제하에서 서로 연계되지 못하고 분열되어 있던 민족운동 세력들은 해방 정국에서 좌·우익으로 나뉘어 세력 경쟁을 벌이기 시작하였다. 이러한 상황에서 이승만은 1946년 중반부터 남한 단독정부(단정) 수립을 주장하기 시작하였다. 이승만은 소련이 김일성을 앞세워 북쪽에 소비에트 국가를 만들고 있으며, 이를 발판으로 남한마저 공산화하려고 하고 있으므로, 이를 막으려면 모스크바 협정을 파기하고 남한만의 정부를 수립하여 이를 바탕으로 남북통일을 이루어야 한다고 한결같이 주장했다. 당시 북한에도 이미 소비에트 체제의 골격이 형성되었다. 1947년 2월 단독정부의 성격을 갖는 조선인민위원회가 구성되었으며, 제1인자로서의 김일성의 지위가 굳어졌다. 또한, 조선인민군이라는 정규군이 창설되었고, 헌법 초안까지 작성하였다. 결국, 남과 북에서는 단독정부 수립을 위한 작업이 진행되었고, 1948년 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 두 개의 정부가 한반도에 수립되었다.

남북한에 수립된 두 정부는 서로 다른 이념을 표방하며, 자신만이 정통성을 갖춘 정부라는 주장을 굽히지 않았다. 남한은 유엔의 감시하에 선거가 실시되고 유엔총회에서 정식으로 인정받았기 때문에 한반도의 유일한 합법정부이고, 따라서 주권이 38선 이북에까지 미치는 것은 국제적으로 인정을 받은 것이라고 주장하였다. 북한은 남북한의 모든 정당 사회단체가 참석한 연석회의와 지도자협의회의 결의에 따라 한반도 전역에서 선거가 실시되어 전체 인민의 의사를 대표하는 합법적 통일정부가 수립되었기 때문에 자신이 중앙정부임을 주장했다. 이처럼 남북이 모두 정통성을 주장하며 상대방의 존재를 인정하려 들지 않았기 때문에 배타적인 통일방안이 제시될 수밖에 없었고,

이를 실현하기 위해 무력 사용도 불사하겠다는 각오였다. 이승만의 북진통일론과 김일성의 국토완정론이 바로 그것이었다.

1950년 6월 25일 북한의 남침으로 시작된 6·25전쟁은 언필칭 통일을 위한 전쟁이었다. 물론 김일성의 목표는 자기 자신이 전한반도를 통치하는 것이었으나, 분명히 통일이 목표였음은 부인할 수 없다. 또한, 당시 남한의 이승만도 통일을 위한 전쟁의 필요성을 숨기지 않았다. 그러나 결과적으로 38선이 휴전선으로 바뀌었을 뿐 전쟁은 통일을 가져오지 못했다. 뿐만 아니라 전쟁을 통해 상호 적개심과 불신의 골이 깊어지면서 통일은 더욱 멀어지게 되었다.

전쟁을 거치며 남한에서 공산주의에 대한 적개심은 더욱 심화되었고, 우익적이며 반공적인 국가질서를 강화시켰다. 공산주의자들의 침략을 통해 공산주의자들이 남아 있는 한 한반도에서의 평화는 불가능하다는 점이 증명되었고 어떠한 방법을 써서든지 공산주의자들을 몰아내고 통일을 이루어야 한다는 인식이 확대된 것이다. 같은 맥락에서 6·25전쟁은 북한에서 미국과 남한에 대한 적대감을 강화하였다. 전쟁은 이론적으로만 자리 잡고 있던 반미·반제사상을 실제화함으로써 그것을 더욱 강화시키는 역할을 한 것이다.

이처럼 전쟁을 거치며 심화된 한반도 분열의 중심에는 “이데올로기적 정체성의 상충”과 “안보이익의 상충”이 자리 잡고 있다.<sup>7</sup> 특히 전쟁이 종결된 후 평화체제가 성립되지 못하고 휴전상태가 지속됨으로써 아직 전쟁이 끝난 것이 아니며, 상대방이 다시 공격할지도 모른다는 불안감이 가중되었고, 상호갈등과 대립도 증폭되었다.

---

<sup>7</sup> 일반적으로 국가 간 갈등과 분열은 관련 행위자들이 서로 상충하는(incompatible) 목표를 가지고 있을 때 발생하며, 특히 이데올로기적 정체성과 군사이익과 같은 핵심적 이익의 상충성에 의해 발생한다. Edward E. Azar, *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases* (Aldershot: Dartmouth, 1990), pp. 5~17 참조.

### Ⅲ. 분할론과 분열론 극복을 위한 통일비전과 전략

한반도에서 분할론과 분열론을 극복하고 통일을 이룩하는 문제는 장기간에 걸쳐 실질적, 단계적, 점진적으로 해결될 문제이다. 통일에 대한 조급성은 오히려 혼란과 쇠퇴를 가져올 수 있음을 인식해야 한다. 보다 풍요롭고 국제사회에 기여하는 통일한국을 만들기 위해서는 통일준비 과정에서부터 분열과 분할을 가져온 원인을 확실히 인식하고, 이를 해결하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

통일준비에 있어서 분할론과 분열론이 주는 교훈은 평화의 중요성이다. 미·중·러·일 4국은 한반도를 둘러싸고 전쟁 또는 전쟁에 준하는 치열한 갈등을 겪었다. 이 과정에서 각국은 경쟁국이 한반도를 발판삼아 자신을 침략할 것을 우려했고, 이러한 우려는 한반도 분할로 이어졌다. 따라서 한반도 통일을 이룩하기 위해서는 주변에 평화환경이 조성되어야 한다. 다시 말해 통일한국이 누구에게도 위협이 되지 않는다는 점을 확실히 해야 한다. 아울러 이러한 평화환경이 조성되기 위해서는 우선 한반도 내부에 평화가 정착되어야 한다. 한반도가 불안정하면 주변국들이 최소한의 자기이익을 지키기 위해 개입하려 할 것이며, 이는 분단의 지속으로 귀결될 것이기 때문이다. 따라서 통일한국 건설을 위해서는 한반도 내부적으로 안정적인 평화공존을 정착시키며, 동시에 주변국과의 평화협력을 확대해 나가야 할 것이다.

#### 1. 평화에 기초한 통한 통일 모색

앞에서 논의했듯이 남북한 간 분열의 주요 원인은 이데올로기적

정체성 및 안보이익의 상충이며, 이 문제를 해결하기 위해서는 평화공존의 기초 위에서 통일을 모색할 필요가 있다. 남북한은 그동안 제한적이거나 이데올로기적 정체성 및 안보이익의 상충성 문제를 해결하기 위한 노력을 기울여 왔다. 1972년의 7·4남북공동성명, 1992년 남북기본합의서, 2000년 6·15공동선언 등이 대표적이다.

7·4남북공동성명은 자주·평화통일·민족대단결의 ‘평화통일 3대 원칙’을 천명하였고, 상호 중상·비방 및 무력도발 금지, 다방면의 남북교류, 상설직통전화 설치, 남북조절위원회 구성 등에 합의하였다. 이는 남북한이 처음으로 상대방의 실체를 인정하였다는 의미가 있으나 양측 간의 이념적·군사적 대립은 지속되었다.

1992년 발효된 『남북기본합의서』는 제삼자의 개입 없이 남북 간의 공개적 협의를 거쳐 채택·발효된 최초의 공식 합의문서로서 ① 상호 체제인정 및 내정불간섭, ② 비방·중상 및 파괴·전복 행위 금지, ③ 군사협정의 준수, ④ 무력사용 및 무력 침략 금지, ⑤ 경제교류와 협력 시행 등을 기본 내용으로 담고 있다. 이 합의 내용은 남북 간 이념적·군사적 대립을 완화할 수 있는 기본적 내용을 담고 있으며, 만일 제대로 이행되었다면 남북 간 갈등을 거의 완전하게 해소할 수 있는 기틀을 제공하였을 것이다. 그러나 탈냉전 이후 대내외적 안보 위기에 직면한 북한이 핵개발을 시도하고, ‘우리식 사회주의’를 강화함으로써 남북 간 갈등은 지속될 수밖에 없었다.

2000년 『6·15공동선언』에서 남북한의 통일방안에 ‘공통성’이 있음을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향하기로 합의한 것은 한반도 분열론을 극복하는 데 있어서 부분적 진전을 이룬 것이다. 『6·15공동선언』 제2항에서 남측의 ‘연합제’와 북측의 ‘낮은 단계 연방제’에 공통성이 있다고 합의한 것은 사실상 ‘2체제 2정부’를 인정한 것으로 ‘평화공존’에 대한 의지를 표출한 것이라고 해석할 수 있다. 하지만



이것 역시 양측 간의 이념적 정체성을 적극적으로 해소하려 한 것이라기보다는 우선 뒤로 미뤄놓은 것이다.

물론 통일한국의 이념은 자유민주주의와 시장경제를 지향해야 한다. 하지만 이 문제가 쉽게 풀리기는 어려운 것이 현실이다. 따라서 이와 같이 민감한 문제를 서둘러 풀려고 하기보다는 평화공존의 상태에서 점진적으로 해소하려는 자세가 바람직할 것이다. 다만, 중요한 것은 어떤 평화 상태를 추구하느냐의 문제이다. 평화는 “전쟁이 없는 상태”를 의미하는 ‘소극적 개념’과 “어떠한 분쟁도 무력적 충돌로 발전되지 않도록 관리하는 것은 물론이고 무력적 충돌의 원인이 되는 분쟁요소를 해소할 수 있는 상태”의 ‘적극적 개념’으로 나눌 수 있다. ‘소극적 평화’ 개념에 따르면 한반도는 분명 평화 상태이다. 지난 반세기 동안 남북 간 혹은 북미 간에 소규모의 충돌이 있었고 위기가 고조된 적도 있었지만, 전쟁으로까지 확대되지는 않았다. 또한, 일반 국민들은 간혹 전쟁에 대한 불안감을 느낄 수는 있겠지만 대부분 각자의 일상에 몰두하며 살아가고 있다.

그러나 현재의 평화 상태는 불안한 것이 사실이며, 따라서 보다 안정적이고 조화로운 평화를 만들어야 한다. 적극적 평화의 모색은 현재의 평화를 부정하는 데서 출발하는 것이 아니라 현재의 평화를 인정하고 그것의 문제점을 보완하며 보다 안정적이고 공고한 평화를 이룩하는 방향으로 나가야 한다. ‘적극적 평화’ 개념에 기초한 평화공존 상태가 만들어진다면, 통일은 그만큼 가까워질 것이다.

평화를 이야기함에 있어서 또 하나 유의할 점은 평화 만능주의에 빠져서는 안 된다는 것이다. 통일한국 건설을 위해 평화가 중요한 것은 사실이나, 현실을 도외시한 이상주의적 평화는 부작용을 가져올 수 있기 때문이다. 이 문제의 극복을 위해서는 한반도 평화 문제에 대한 현실주의적 시각과 자유주의적 시각의 조화가 필요하다. 한국의

통일정책은 주로 자유주의적 통합이론인 기능주의 또는 신기능주의적 접근을 적용했다. 이 이론은 분단 상태에서 통합으로 가는 과정에서 교류·협력 및 평화가 필수적이라는 관점에서 한반도 상황에 대한 적실성을 가지고 있다. 특히 남북한이 전쟁을 겪었고 적대적 대립을 지속해왔기 때문에 점진적 교류·협력을 통해 남북관계를 개선하는 것은 매우 바람직한 접근방법이라고 할 수 있다. 아울러 자유주의 이론은 협력의 강화 및 확대에 초점을 맞추고 있기 때문에 남북교류·협력과 적극적인 평화 구축의 문제를 해결하는 데 있어서 현실주의보다 풍부한 대안을 제공해준다는 장점을 지닌다.

그러나 북한과 관련하여 현실주의적 인식과 처방이 쉽게 선호될 수 있는 국내정치·사회적 환경을 고려할 때 자유주의적인 정책만으로는 통일문제를 풀어가는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 무엇보다도 남북한은 오랜 기간 군사적으로 대립하여 왔으며, 아직도 북한의 군사적 위협이 존재하기 때문에 힘에 입각한 안보정책을 소홀히 할 수 없는 것이 현실이다. 또한, 한반도 문제에 대해 강대국들이 현실주의적 국익에 따라 서로 경쟁하고 있는 동북아 국제환경과의 괴리 때문에도 자유주의적 정책은 그 실행에 한계가 따를 수밖에 없다. 미국의 부시 행정부가 힘의 우위에 입각한 현실주의적 대북정책을 추진함에 따라 한국의 포용정책이 어려움에 직면하게 된 것이 대표적인 예라고 할 수 있다.

따라서 자유주의적 낙관론과 현실주의적 신중함의 조화가 필요하다. 다시 말해, 현실주의적 시각에서 냉철하게 남북관계의 현실을 파악하고, 이에 기반한 자유주의적 정책 대안을 신중하게 적용해 나갈 필요가 있다.

## 2. 국제 평화협력을 통한 통일환경 조성

통일이 협상을 통해 평화적으로 이루어지기 위해서는 남북 간의 화해·협력이 필요하다는 것은 두말할 필요가 없다. 그러나 평화통일을 이룩하는 데 있어서 남북협력은 필요조건일 뿐 충분조건까지 충족하는 것은 아니다. 평화에 기초한 통일이 원활하게 이루어지기 위해서는 주변 강대국의 협력이 뒷받침되어야 한다.

무엇보다 앞에서 살펴본 한반도 분할과 주변 4강과의 역사적 관계 및 현실을 고려할 때, 미래 한반도의 통일과정 역시 이들의 관심과 영향력을 떼어 놓고 생각할 수 없을 것이다. 물론 한반도 통일은 남북한이 주도해야 한다. 통일을 이룩한 나라들은 한결같이 민족 내부의 힘이 외적인 힘을 제압하여 그 목적을 달성하였다는 점을 고려할 때,<sup>8</sup> 실제로 통일이 되기 위해서는 우리의 자주적 역량과 의지가 무엇보다 중요하다. 그러나 '자주'라는 개념이 '국제협력'과 배타적인 것으로 인식해서는 안 된다. 한반도에는 미국, 중국, 일본 및 러시아의 정치적, 안보·전략적, 그리고 경제적 이해가 상호교차하고 있어 남북 평화공존을 확립하고 통일을 이룩하는 것은 단지 남북한 간의 문제가 아니라 주변 4국의 이해관계와 밀접히 연관되어 있기 때문이다. 독일 통일과정에서 서독이 외교적 역량을 통하여 주변국의 우려를 불식시키고 적극적인 협력을 확보함으로써 통일을 달성할 수 있었다는 사실은 우리에게 시사하는 바가 크다.

한반도의 통일과 관련, 주변국의 근본적인 관심사는 통일한국이 자신들에게 우호적인, 최소한 불리하지 않은 환경을 조성할 것인가의 문제일 것이다. 과거 주변국들이 한반도를 분단으로 몰고 간 가장 큰

---

<sup>8</sup> 이완범(2007), pp. 31~33.

이유는 한반도 전체가 다른 경쟁국의 배타적 영향력하에 들어가는 것을 우려했기 때문이다. 이와 같은 전략적 사고는 여전히 유효하다고 할 수 있다. 따라서 한반도 통일에 대한 주변 4강의 협조를 얻기 위해서는 통일된 한반도가 주변 관련국의 국익에 도움이 되고 나아가 동아시아 평화와 번영에 긍정적 영향을 미치도록 통일을 추진해야 하며 또한, 그러한 측면을 주변국에게 설득하기 위한 적극적 외교를 추진해야 할 것이다.

이를 위해서는 주변 강대국들과 양자 우호관계를 강화함은 물론 다자적 접근을 통한 동북아의 평화와 공영을 추진하는 전략이 필요하다. 주변 4강과의 양자관계에서 가장 중요한 것은 한미관계이다. 한국은 한국전쟁 이후 냉전기에 군사·외교적으로 미국에 의존해 온 것이 사실이다. 탈냉전과 함께 한미관계가 재정립되고 있으나, 한반도 문제의 해결에서 미국의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 특히 북한이 핵문제를 미국과의 협상을 통해서 해결하고, 미국으로부터 안전보장을 확보하려는 데서 알 수 있듯이, 탈냉전기 북한 대외정책의 최우선 목표는 대미관계 개선인 만큼, 북한/통일문제에서 한미 양자협력의 유지는 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 한미관계에만 너무 큰 비중을 두면 다른 국가들의 견제를 가져올 수 있다. 이런 측면에서 휴전협정의 서명자이며, 최근 6자회담을 주도하는 등 한반도에 미국 못지않은 이해관계가 있는 중국과의 우호관계를 강화하는 것은 매우 중요하다. 특히 중국의 전통적 안보관을 고려할 때, 한국은 주한미군의 존재가 결코 중국에 위협을 주지 않으며 동북아 안정에 도움을 줄 것이라는 점을 주지시켜야 할 것이다. 아울러 통일 이후 주한미군의 주둔 문제는 매우 민감한 문제이므로 신중하게 접근할 필요가 있다. 또한, 한반도에 대해 지속적 관심을 지니고 영향력 확대를 모색해온 일본 및 러시아와의 친선관계를 유지함에도 소홀히

해서는 안 될 것이다.

우호적인 통일환경 조성을 위해서는 양자관계의 유지·강화와 함께 다자간 협력을 발전시켜야 한다. 독일통일이 유럽안보체제와 유럽 통합의 테두리 안에서 실현되었다는 사실은 우리에게 시사하는 바가 크다. 두 차례 세계대전을 일으킨 독일이 주변국의 우려를 불식하고 통일을 실현할 수 있었던 것은 스스로 유럽 다자협력 발전에 이바지 하며 다자협력 분위기를 독일 통일에 효과적으로 활용했기 때문이었다. 이와 같은 독일의 경험을 교훈 삼아, 우리도 동북아 지역협력과 다자간 대화체 구상에 적극적으로 참여하며, 동북아 지역협력의 분위기를 한반도 통일 분위기 형성에 활용해야 한다. 한반도가 동북아의 대표적인 위험지역으로 간주되어 왔다는 점을 고려할 때, 남북관계 개선과 상호 교류·협력의 증진은 동아시아의 안정성을 높일 것이다. 다른 한편, 역내 국가 간 협력증진과 다자주의의 확대는 남북교류에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

아울러 한반도 분할을 가져온 주변국 간 갈등과 대립의 흔적이 아직 남아 있다는 점을 고려할 때, 동북아 및 한반도의 경제협력을 증진하고 평화적인 남북통일을 이루기 위해서는 국가 중심의 협력과 함께 하부 지역별로 국지적 경제협력을 활성화하는 것이 바람직할 것이다. 이는 다음과 같은 장점을 지니고 있다. 첫째, 국지적 경제협력에서는 국가의 역할보다 지방정부 및 기업의 역할이 크기 때문에 남북 간 상호 불신 및 정치·군사적 긴장의 영향을 줄일 수 있다. 둘째, 북한은 이미 중국의 동북 3성, 그리고 러시아의 시베리아지역과 교류를 하고 있기 때문에 더욱 쉽게 지역협력에 참여시킬 수 있다. 셋째, 남북경협 확대에 대한 북한의 우려를 희석할 수 있다. 넷째, 따라서 남북교류와 지역 경제협력의 상승작용을 통한 ‘호순환’을 기대할 수 있다. 아울러 장기적으로 경의선과 동해선이 중국횡단철도(TCR) 및 시베리아횡

단철도(TSR)와 연결될 경우, 한반도는 지역경제권의 물류 중심지가 될 수 있을 뿐만 아니라 각 경제권을 연계시킴으로써 동북아의 경제적 네트워크의 중심이 될 수 있다.<sup>9</sup> 그리고 이는 한반도 통일에 매우 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

#### IV. 통일 미래상: 평화 코리아(Peace Korea)

통일은 분단 이전 상황의 복원이 아닌, 새로운 한반도의 미래를 설계하는 것이다. 따라서 단순히 분단된 남북한이 하나가 된다는 것을 넘어야 하며, 구성원 모두가 보다 자유롭고 행복한 삶을 공유하는 국가건설을 지향해야 한다. 나아가 통일한국은 변화하는 세계 환경 속에서 한반도의 위상을 높이고, 국제사회의 공동발전에 기여할 수 있어야 한다. 이러한 차원에서 통일 미래상으로 민주주의와 시장경제를 발전시키고 남북한 주민 모두의 삶의 질이 향상되는 선진 일류국가, 신국가 건설의 활력을 보유한 개방적 역동 사회, 인류 발전을 위한 가치를 창출하는 세계중심국가 등이 제시되고 있다.<sup>10</sup>

이러한 미래상의 기초를 이루는 중요한 가치는 평화라고 할 수 있다. 평화 없이는 풍요로운 삶을 보장받을 수 없고 선진일류국가가 되기도 어려우며, 인류의 보편적 가치를 창출할 수도 없기 때문이다. 따라서 통일한국의 미래 모습은 평화를 지향하고 세계평화에 기여하는 평화 코리아(Peace Korea)를 중심으로 그려 나가야 할 것이다.

이와 같은 통일비전으로서 평화의 중요성은 분할과 분열의 역사

---


<sup>9</sup> 홍용표, “동아시아의 지역협력과 한반도,” 『통일정책연구』, 제11권 2호 (통일연구원, 2002).

<sup>10</sup> 조민 외, 『통일비전 개발』 (서울: 통일연구원, 2010); 민주평화통일자문회의, “통일비전과 현실적 통일준비방안” (서울: 민주평화통일자문회의 사무처, 2010).

가 주는 교훈을 생각할 때 더욱 확실히 부각된다. 한반도는 대륙과 해양의 교차점에 위치해 있다. 그러나 역사적으로 한반도는 이러한 지정학적 위치를 활용해 대륙과 해양으로 활발히 진출하지 못했다. 오히려 한반도는 대륙세력과 해양세력이 상대방으로 진출하는 거점으로만 이용되었다. 이 과정에서 주변국들 간에 충돌이 일어났으며, 주변국은 각기 한반도를 경쟁국이 자신에 대한 ‘공격용 발판’으로 사용할 것을 우려하게 되었다. “중국을 공격할 수 있는 망치,” “일본의 심장을 겨누고 있는 단도” 등으로 한반도가 인식된 것이 단적인 예다. 이러한 주변국의 인식은 한반도 분단의 주요 원인으로 작용하였다.

주변 강대국들이 이런 인식을 계속 지니고 있을 경우, 그들은 한반도의 통일을 원치 않을 것이며, 그만큼 통일은 어려워질 것이다. 반면, 한반도가 동북아 평화 협력의 중심이 될 경우 주변국들은 한반도 통일을 자신들의 불이익이 아닌 이익으로 생각할 것이다. 나아가 평화에 기초한 통일한국, 즉 평화 코리아가 지역 경제네트워크의 중심이 될 경우, 주변국들은 한반도를 ‘공격의 발판’이 아닌 ‘경제협력의 발판’으로 활용할 것이며, 그만큼 통일한국의 위상은 높아질 것이다.

이제 평화를 통일의 전 단계 또는 통일의 방법으로만 인식하는 데서 벗어나 평화 그 자체를 통일의 비전으로 인식할 필요가 있다. 물론 통일이 이상과 현실의 조화 속에서 이루어져야 하듯이 통일비전으로서의 평화도 장밋빛 환상이 되어서는 안되며, 균형 있고 객관적인 현실 인식에 기초하여 현명하게 설계해 나가야 할 것이다. 그래야 통일이 원활히 이루어질 수 있으며, 나아가 통일한국이 세계중심국가로 뻗어갈 수 있을 것이다.



제2부

# 대상과 전략







제3장

# 한반도 통일과 미국의 협력 유도 방안

김 창 수  
한국국방연구원





## I. 한국의 통일구상

지난 60여 년간 남과 북으로 분단된 한반도에서는 통일을 반드시 이루고야 말겠다는 민족적 열망이 정도의 차이는 있었지만, 항상 있었으며 다양한 통일구상이 발표되었다. 일반적으로 남북한 화해와 협력, 통합과 통일로 이어지는 단계적 통일양식이 주종을 이루었고, 정전체제를 평화체제로 전환시키려는 노력이 대중을 이루었다. 그렇지만 북한 체제의 취약성과 불투명성 속에서 대남 군사도발은 지속되었고, 한국과 미국은 성공적인 정전체제의 관리 내지 위기관리가 점차 어려워지고 있음을 인식하면서 북한의 급변사태 발생 가능성과 그에 대한 대비 방안에도 높은 관심을 가져왔다. 예측하기 어려운 시점에 갑자기 한반도에 통일의 기회가 다가올 때 과연 우리는 어떻게 하여야 할 것인가? 그리고 한민족의 염원인 통일의 기회를 반드시 포착하기 위하여 지금부터 평소에 해야 할 구체적인 준비는 무엇인가? 중국의 등장과 중국의 급속한 경제력 성장으로 인한 동북아 국가들 간의 역학 관계의 변화 속에서 한반도의 분단이 장기화, 기정사실화로 고착되기 전에, 주변국들의 한반도 통일에 대한 지지, 협력, 승인을 얻기 위한 우리의 사전준비는 어떠한가? 이 장은 이러한 질문들에 대한 답변으로 한국의 동맹국이자 초강대국인 미국이 한반도 평화통일을 적극적이고 효율적으로 지지하도록 유도하는 방안을 고찰하는 데 목적이 있다.

### 1. 역대 한국정부의 통일구상

이러한 고찰을 위하여 한반도 통일에 관한 한국 역대 정부의 다양

한 제안들을 분석하면 미국이 과연 어떠한 역할을 수행하도록 유도할 수 있을지와 유도하여야만 하는지를 아는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 이를 위해 이명박 정부에 이르기까지 대한민국의 역대 정부들이 제시한 통일방안과 통일을 위한 노력에 대한 간략한 소개를 통해 미국의 남북한 통일에 대한 협력을 유도하는 방안에 필요한 연결고리들을 도출하고자 한다.

한반도의 통일을 모색하면서 우리의 비전을 최근의 현실에 맞도록 재구상하고 통일대비를 위한 미국과의 협력을 이행하려면 대한민국 역대 정부들의 통일구상을 간략하게 살펴보는 것이 필요하다. 지난 반세기를 회고해보면, 1945년 남북한 분단 이후 통일에 대한 열망이 고조되면서 1948년 4월 평양에서 남북협상이 있었고, 이승만 대통령의 제1공화국의 흡수통일당위론과 장면 정부(제2공화국)의 ‘선건설 후통일’ 정책 기조가 이어졌다. 박정희 대통령(제3공화국)은 ‘평화통일구상선언’(1970)과 ‘7·4남북공동성명’(1972)에 이어 박정희 유신체제(제4공화국)의 ‘한반도 평화통일 3대기본원칙’(1974), ‘선평화 후통일론’ 등을 제시하여 통일의 내실을 다지고자 하였다. 그 후 전두환 대통령(제5공화국) ‘민족화합민주통일방안’(1982), 통일전까지의 과도적 단계와 통일단계의 2단계론, 노태우 대통령(제6공화국)의 ‘민족공동체통일방안’(1994), 김영삼 정부의 단계통일론에 이어 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책은 통일기반의 실천에 무게를 두었다고 평가할 수 있다. 한국 정부는 북한의 통일방안에 비해 훨씬 다양한 통일방안을 제시하여 왔고, 민주화 과정에서 혁신적인 방안을 제시하기도 하였다.<sup>1</sup> 미국의 역대 행정부들은 이러한 한국의 역대 정부들이 제안한 합리적이고 단계적인 통일구상들을 환영하는 입장을 보여 왔다.

---

<sup>1</sup> 구체적인 통일담론에 관한 소개는 ‘남북한 통일 담론에 대한 진단과 통일 논의의 수렴방안,’ 제29회 「KPI 평화 포럼」(은행회관 국제회의실, 2011.9.28) 참조.

반면에 북한은 거의 시종 한결같이 남한과는 불가침 협정체결과 교류와 협력을 통한 조속한 통일을 표방하면서, 통일에 최대의 걸림돌이 된다고 인식하는 주한미군의 철수와 정전체제의 폐기를 통해 미국과 평화협정을 체결함으로써 남북한의 통일이 달성될 것이라고 주장하여 왔다. 그렇지만 남한과의 경제력 격차가 확대되고 군사력에서도 열세라는 인식이 강해지면서 북한은 공산주의 적화통일의 비전을 공개적으로 포기하지 않으면서도, 김일성-김정일-김정은 세습 독재 정권의 유지와 생존을 위한 대내적 정당화의 수단으로 남북한 통일을 악용하였다. 북한 정권의 통일지상주의의 요란한 구호에도 불과하고, 분단이라는 현상유지를 선호하고 한국에 의한 흡수통일에 반대한다는 것은 이를 여실히 보여주는 것이다.

## 2. 이명박 정부의 통일구상

이명박 정부는 근년 북한의 급변하는 정세변화에 대한 분석과 전망을 통해 한국이 주도하고 주변국들, 특히 미국이 지원하는 남북한 통일과정의 본격적인 개시를 알리면서, 다른 한편으로는 통일의 모멘텀을 잡아서 최대한으로 활용하는 방안을 모색하고 있다. 이명박 정부는 ‘성숙한 세계국가’(Global Korea)를 지향하면서 미국과는 전략동맹의 비전을 천명하고 비전의 이행을 위한 구체적인 로드맵을 발전시키고 있으며, 다른 아시아 국가들에 대해서는 ‘신아시아 외교’를 천명하고 역시 구체적인 방안들을 추진해가고 있다.

2009년 6월 한미정상회담에서 이명박 대통령과 오바마 대통령이 발표한 전략동맹비전 선언문을 통해 남북한 주민 모두를 대상으로 한 자유민주주의와 시장경제에 입각한 평화적 통일을 명시적으로 강조

하고 있다. 그 후 통일의 기초를 공고히 하기 위하여 이명박 대통령은 2010년 광복절 65주년 경축사에서 통일세 도입의 필요성을 포함하여 통일대비를 촉구한 바 있다. 통일이 언제 도래할지 아무도 모르지만, 막연히 기다리거나 대비를 게을리할 것이 아니라, 적극적으로 갈망하고 대내외적으로 대비함으로써 결정적인 계기가 마련되었을 때 통일을 쟁취하여야 한다는 것이다. 그리고 통일에 수반되는 각종 비용을 지금부터라도 조금씩 준비해가면 통일 시점과 그 이후 국민의 부담을 크게 줄일 수 있고, 통일에 대한 거부감이나 이질감도 완화시킬 수 있다는 논리이다. 이러한 의미에서 “통일에 대비하려면 재원마련 등과 함께 미래지향적 청사진이 필요하다. 통일을 하게 되면 국민이 부담해야 할 비용보다 민족이 함께 누리게 될 유형무형의 이익이 크다는 점도 설명해야 한다. 통일은 대다수 국민이 절실히 바라고 국제적 공감대까지 형성되어야 언젠가 가능해질 것이다”<sup>2</sup>라는 입장 천명은 통일의 중요성과 당위성을 간과하고 살고 있는 많은 한국인들에게 신선한 자극이 되었다.

좀 더 구체적으로 이명박 대통령은 이 8.15 경축사에서 한반도의 안정과 평화를 보장하는 ‘평화공동체,’ 포괄적인 남북한 교류협력을 통해 북한 경제를 획기적으로 발전시키고 경제의 통합을 준비하는 ‘경제공동체,’ 그리고 이를 토대로 궁극적으로 한민족의 존엄과 자유, 삶의 기본권을 보장하는 ‘민족공동체’를 향해 나아가면서 평화통일을 이룰 수 있다는 비전 내지 구상을 제시하였다. 동시에 이러한 한반도의 통일비전 내지 구상을 실현하기 위하여 동북아 협력외교를 강화해 나가는 한편, 한반도와 긴밀한 이해관계를 맺고 있는 여러 국가들과 호혜적 동반자 관계를 구축해 나갈 것을 제안한 것이다.

---

<sup>2</sup> 『동아일보』, “‘자유민주 통일’ 위한 외교 일회성으론 안된다,” 2011년 10월 17일.

한편, 최근 이명박 대통령은 미 상하원 합동회의에서의 연설(2011.10.13)에서 통일구상에 대하여 미국을 포함한 한반도 주변국들에게 메시지를 전달하였다. 즉, “통일한국은 어느 국가에도 위협이 되지 않고 이웃국가들의 번영을 촉진할 것”이고 이를 위해 한반도의 비핵화라는 목표가 달성되어야 한다는 메시지를 다시 한 번 강조한 것이다. 이것은 과거 동서독의 통일과정에서 서독의 한스 디트리히 겐셔 외상이 하였던 것처럼, 궁극적으로는 한반도 분단에 관여되어 있었던 모든 주변 강대국들의 지지와 협력을 받아내어야 한반도 분단상태의 소멸, 즉 통일이 실현될 수 있는 것이라는 현실주의적 인식에 바탕을 둔 것이라고 평가할 수 있다. 핵심은 ‘기다리려는 통일’이 아니라 ‘만들어가는 통일’로의 방향 전환에 있다고 말할 수 있다.<sup>3</sup>

## II. 한반도 통일에 대한 미국의 입장

이러한 역대 한국정부의 통일정책에 대해서 해당 미국의 역대 행정부는 일반화하기는 다소 무리가 있기는 하지만, 적어도 공개적으로는 한반도의 영구적 분단을 지향하기보다는 한반도의 평화와 안정, 그리고 통일을 지지한다는 입장을 유지해 왔다. 그러나 정도의 차이는 있어도 내면적으로는 구소련과의 냉전 속에서 세계전략의 일환으로 한반도의 정전체제 유지와 위기관리에 우선순위를 부여했던 것은 의심할 여지가 없다. 사실 미국은 제2차 세계대전 이후 구소련과의 세계적 차원의 경쟁 속에서 처음에는 나토, 일본, 한국, 필리핀, 호주,

---

<sup>3</sup> 민주평화통일자문회의, “기획특집: 통일 어떻게 준비할 것인가,” 『통일시대』, 2011년 10월 호, pp. 4~15.



태국 등 미국의 동맹국들과 기타 우방국들, 그리고 미중 수교 이후 중국의 참여도 유도하는 가운데 거대한 대소련 포위망을 구축하고 압박하였다. 그 결과 소련의 붕괴로 인한 냉전의 종식이라는 역사의 전환점을 도출하는 데 성공하였다. 그렇지만 한반도는 냉전의 고도로 여전히 남아 있어야 했고, 남북한의 대치상황은 더욱 악화되는 과정을 밟아 왔다.

한반도 주변의 강대국들이 한반도 통일에 대한 입장을 공개적으로 밝힌 경우는 많지만 공식문서상으로 제시한 것은 그리 많지 않다. 이 장에서는 동아시아 및 한반도 안보와 관련하여 냉전 종식 이후 미국의 역대 행정부가 공개적으로 천명한 입장을 간략하게 살펴보면서 과연 미국의 역대 행정부가 한반도 통일에 대해서는 어떠한 입장을 가지고 있었는지 유추해보기로 하자.

## 1. 냉전 종식 이후 역대 행정부의 입장

미소 냉전 종식과 걸프전을 치른 제41대 조지 H. W. 부시 대통령의 행정부(1989~1993)는 한국과의 안보 공약 준수를 강조하면서도 북한의 내부붕괴로 인한 한반도의 불안정과 통일 가능성에 대해 많은 관심을 가졌었다. 우선 동아시아전략구상(EASI 1990, 1992)을 통해 일본, 한국, 필리핀 등 동아시아 주둔 미군을 10년 동안 3단계에 걸쳐 단계적으로 철군하겠다는 계획을 공표하였다. 철군에도 불구하고 전방전 개능력과 위기대응능력은 유지하겠다는 전략이었다. 그렇지만 1992년 제1차 북핵 위기가 발생하면서 주한미군은 제1단계 감군계획(1990~1992)에 따라 7천 명이 철수한 이후 제2단계(1993~1995)에서 동결되었고, 제3단계(1995년 이후)의 북한 위협의 충분한 감소 이

후 한미연합사령부 해체라는 계획도 폐기되고 말았다.

그 후 출범한 제42대 빌 클린턴 대통령의 행정부(1993~2001)는 시장 경제와 민주주의의 확대와 필요시 군사적 개입이라는 국가안보 전략하에서 동아시아에 대한 관여(개입)를 강화하였다. 미국과 북한 간에 핵 협상이 진행되는 가운데 김일성의 사망(1994.7.8)과 ‘북미 제네바 기본합의’(1994.10.21)의 타결이라는 중대한 이정표가 세워지게 되었다. 이어서 클린턴 행정부는 일명 ‘나이 보고서’라고도 불리는 『동아시아전략보고 I』(EASR I, 1995.2)에서 동아시아에 10만 명의 미군을 주둔시키고 주한미군의 정원은 1992년 수준인 3만 7천 명으로 동결하겠다고 밝혔고, 『동아시아전략보고 II』(1998)에서도 이러한 내용을 재확인하였다.

그동안 북한의 핵무기 개발을 저지하고 평화적 이용만이 가능한 경수로를 건설하는 국제적 컨소시엄이 미국의 주도하에 가동하게 되었다. 북한이 수년 안에 붕괴할 수도 있고, 한국에 의한 흡수통일이 가능하리라는 가정하에서 경수로 건설을 지원하였다는 미국 측 관리들의 증언이 있었던 것을 감안하면, 클린턴 행정부가 동서독의 통일에 이어 남북한에도 통일이 가능하다는 것을 상정하였던 것으로 볼 수 있다. 그러나 1990년대 후반 북한 김정일 정권은 대규모 기아와 고난의 행군 속에서도 생존할 수 있었고, 미국의 대북 정책은 여전히 북한의 내부폭발에 의한 붕괴에 대한 대비에 초점이 맞추어져 있었다. 이러한 북한의 붕괴 가능성에 대하여 미국과 한국은 물론이고 일본도 일명 ‘주변사태법’을 제정하기에 이르렀다.

2000년대에 들어와서는 제43대 조지 W. 부시 대통령의 행정부(2001~2009), 특히 부시 1기 행정부에서는 소위 ‘네오콘’(Neo-cons)의 등장과 함께 북한을 이라크, 이란과 함께 “악의 축”의 하나로 규정하였다. 대표적인 네오콘으로 지목되었던 존 볼턴 국무부 부장관은

“악의 축을 넘어서”라는 연설(2002.5)을 통해 3개 국가에 쿠바, 리비아, 시리아를 추가하였으며 이들 국가에 대해 미국이 군사적 행동을 취할 수 있다고 암시했다. 그리고 나서 북한의 핵보유 선언으로 발발한 제2차 북핵 위기 이후 나온 『국가안보전략보고서』(2002.9)를 통해 테러 집단과 지원 국가들에 대한 선제적 공격을 포함한 소위 부시 독트린이 발표되었다. 북한에 대한 강경한 개입(hawkish engagement) 정책<sup>4</sup>을 통해 북핵 문제를 해결하는 방안을 적극적으로 모색하게 된 것이다. 이러한 부시 행정부의 대북 강경/압박 정책은 미국 본토를 공격한 테러리스트들과 이를 지원하는 정부들 간의 연계를 차단하고 테러의 확산을 방지하겠다는 차원에서 나온 것이었다.

이러한 배경에서 나온 대북 강경정책은 남북관계의 개선에 악영향을 미치고 통일에도 장애가 될 것이라는 비난이 한국 내에 있었지만, 다른 한편 대북 강경/압박정책은 남북한 분단을 더 이상 지연시키지 않고 가능한 빠른 시일 내에 종결지을 수 있는 방안이라는 시각이 미국 안보전문가들 사이에 존재하였던 것도 사실이다. 북한의 독재 정권을 지원함으로써 분단은 지속되고 그만큼 한국에 의한 평화통일은 오히려 멀어진다는 것이 그들의 논리였다. 부시 제2기 행정부에서는 지구적 차원에서 테러와의 전쟁을 치르면서 한반도의 안보에 집중할 여력이 없어서인지 대북 강경정책의 기초를 유지하는 가운데 상대적으로 전술적 유연성만을 보이기도 하였다.

요약하자면, 냉전 종식 이후 미국의 역대 행정부는 북한의 붕괴 가능성에 대한 대비에서 제1차 및 제2차 북핵 위기를 겪으면서 그리고 무엇보다 9.11 테러공격을 당하고 나서 대량살상무기의 확산에 대

---

4 당시 백악관 국가안보회의의 동아시아 담당 국장이었던 조지타운 대학교의 빅터 차(Victor Cha) 교수가 그의 논문에서 사용한 표현이다. Victor Cha, “Korea’s Place in the Axis,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3, May/June 2002.

한 대비로 초점을 변경하였다고 평가할 수 있다. 이러한 북한과의 관계 변화 속에서도 미국은 한국에 대한 안보 공약을 확인하는 한편, 한반도의 평화적 통일을 지지하고 통일 이후에도 주한미군의 주둔을 원한다는 입장을 유지하였다.

## 2. 오바마 행정부의 입장

제44대 버락 오바마 대통령의 행정부(2009~현재)는 기회가 있을 때마다 후진국이었던 한국이 고도의 자유민주주의와 경제번영을 이룬 것을 높이 평가하였고, 한미동맹 관계가 과거 어느 때보다 굳건하고 더 이상 좋을 수 없다는 점을 강조해왔다. 물론 그 이전의 미국 대통령들도 비슷한 취지의 발언을 한 것이 사실이지만, 오바마 대통령은 남달리 한국에 대한 개인적 애정과 양국 간의 관계에 대해서 매우 긍정적으로 평가하고 있다. 뿐만 아니라 한반도의 통일에 대해서도 오바마 행정부는 어느 역대 정부 못지않게 통일을 지지하는 우호적인 입장을 취해왔다. 이명박 대통령과의 워싱턴 한미정상회담(2009.6.16)에서 발표한 21세기 전략동맹비전 선언에서 오바마 행정부가 공개적으로 한반도의 통일을 지지한다는 입장을 천명한 것이 대표적 사례이다.<sup>5</sup>

오바마 행정부의 한반도 정책을 잘 이해하기 위해서는 동아시아 전략을 분석하는 것이 필요하다. 중국의 등장과 아시아 시대의 도래

---

<sup>5</sup> 한미전략동맹비전(2009.6)에 “한미동맹을 통한 평화통일”이라는 문구의 삽입 여부를 두고 한미 간에 이견이 있었던 것으로 알려지고 있다. 즉, 미국은 북한과 중국의 입장을 감안하여 공개적으로 미국이 한반도의 통일을 적극적으로 조장하지는 않겠지만 결정적인 시점이 오면 돕겠다는 입장을 선호했다는 것이다.

라는 새로운 요인에 대한 현실적인 고려가 반영된 동아시아 전략은 중국의 핵능력 확산과 북한의 핵무기 보유가 동북아뿐만 아니라 전 세계의 평화 및 안정에 큰 위협이 된다고 강조하고 있다. G2로 등장한 중국의 패권추구에 대해 견제와 협력의 양면전략을 구사하고 있으며, 중국과 전략경제각료대화(S&ED) 및 다양한 실무자급 회담을 지속적으로 실시하고 모든 채널을 동원하여 중국에 협력적으로 관여 또는 개입하는 전략을 추진하고 있다. 동시에 중국의 위협과 영향력을 견제하기 위하여 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국과 같은 전통적인 동맹국들뿐만 아니라 인도, 베트남 등과도 안보, 군사 협력을 강화하고 있다. 즉, 오바마 행정부는 동아시아 및 태평양 지역에서 미국의 동맹 국가들과 동반자 국가들을 잇는 네트워크 전략으로 외교적, 군사적 우위를 유지하려는 전략을 구상하고 있다.

오바마 행정부의 한반도 평화와 통일에 관한 입장은 원칙적인 것과 현실적인 것으로 대분된다. 미래의 상황을 정확히 예측하는 것이 불가능하다는 제약을 인정한다면 당연한 일인지 모른다. 결국, 미국은 한반도의 현상유지를 선호하는 가운데 통일의 결정적 시점에 도달했다고 판단될 때 그 당시의 안보상황을 총체적으로 감안하여 미국의 국익에 부합한 최적의 행동을 취하겠다는 원칙적인 입장을 준수하고 있는 셈이다.<sup>6</sup> 미국이 한반도 통일에 대한 원칙적 지지 표명 이외에 구체적인 로드맵이라든지 이행 계획을 한국과 공유하기 어려운 이유는, 동아시아 안보상황의 불안정성과 불투명성이라는 본질적 제약 때문이라고 보아도 무방할 것이다. 게다가 중국의 상대적 부상으로 인

---

<sup>6</sup> 미국이 한반도의 현상유지 정책을 사실상 선호하고 있다는 견해는 미국의 저명한 학자들 중에서도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 예를 들어 본 연구 프로젝트의 일환으로 초청발표회를 가졌던 디트머 교수의 현실주의적 견해가 그것이다. Lowell Dittmer, "Uniting Korea: Enduring Dream, Elusive Reality," Choi Jinwook (ed.), *US-China Relations and Korean Unification* (Seoul: KINU, 2011) 참조.

한 미국과 일본의 상대적 쇠퇴라는 현상과 인식이 상황을 더욱 복잡하게 만들고 있음을 부정할 수 없다.

### Ⅲ. 미국의 협력 유도 방안

#### 1. 통일의 경로와 미국의 역할

미국의 통일 지원을 유도하는 방안들을 검토하기 전에 과연 한반도에서 통일이 달성되려면 어떠한 경로를 거쳐야 하는지 살펴보자. 첫째는 남북한 통일이라는 집의 청사진(비전)을 작성하고, 기초공사를 마친 후 그 위에 차례차례로 집을 지어나가는 단계적 경로가 있다. 미국은 6·25전쟁이 정전된 이후 지난 50여 년 동안 유엔군사령부의 이름하에 실질적으로 한반도의 정전체제를 관리해 왔다. 크고 작은 남북한 간의 무력충돌과 마찰이 있을 때마다, 전쟁으로 확산되는 것을 억제하는 데 최고의 우선순위를 두었다. 평시에 북한에 대한 지원과 제재를 적절히 병행함으로써 위기 고조를 견제하는 가운데 국지도발을 억제하고, 도발이 있을 경우에는 신속하게 대응하고 피해의 최소화에 중점을 두었던 것이다.

둘째는 북한의 대규모 군사도발이 전면전으로 비화하고, 한국이 주도하고 미국과 국제사회가 지원하는 군사작전을 통해서 북한지역을 점령함으로써 통일을 이루는 경로가 있을 수 있다. 1978년 이후 한미 양국은 연합사 체제를 운영하면서 북한의 군사적 도발을 억제하고 억제가 실패할 경우 패퇴시킨다는 전략과 함께 북한에 의한 전면전에 대비하는 작전계획을 수립하고 개정을 거듭해 왔다. 북한이 주장하듯이 북한을 침공한다는 것이 아니라, 북한의 남침을 억제하고

한반도의 평화와 안정을 유지하는 것이 기본개념인 것은 의심할 여지가 없다.

셋째는 북한에서 급변사태가 발생하고 그 사후처리 과정에서 통일로 연결되는 경로를 상정할 수 있다. 급변사태의 시작 단계, 급변사태의 본격화 단계, 후기 재건과 안정화 단계가 이어지면서 궁극적으로는 남북한 국민의 국민투표에 의해 통일의 시점과 양상이 결정될 것이다.<sup>7</sup> 이 경로는 앞의 두 가지 경로와는 달리 매우 애매하고 가변적인 요소가 많다는 특징이 있다. 그리고 북한 급변사태에 대비한 미국의 대응책에도 미중관계의 변화와 국력의 상대적 변화가 반영될 가능성이 크다. 특히 북한 유사시 핵무기를 포함한 대량살상무기에 대한 통제가 상실되는 경우를 상정한 시나리오와 대응책에도 상당한 변화가 있을 수 있다.

우리의 주요 관심은 북한의 급변사태에 예기치 않게 봉착할 경우 미국이 어떠한 대응을 할 것인가에 있다. 실제로는 이러한 급변사태의 발생시점과 형태에 따라 양국의 대응이 달라질 것이므로 일반화하기 어렵지만, 미국 정부는 한국 정부가 생각하듯이 자연스럽게 통일의 기회로 연결하려는 데 이견이 있을 수 있다는 것을 미국인 전문가들과의 대화에서 자주 경험하게 된다. 한국은 헌법에 명시된 대로 영토인 한반도와 부속 도서에 북한 지역이 포함된 것으로 인식하고 있지만, 미국은 한국과 북한 모두 유엔에 가입한 독립국으로 인식하고 있으며, 따라서 한반도 문제를 국제법적으로 해결해야 할 사안으로 판단하고 있는 듯하다.

---

<sup>7</sup> 신성호, '북한 급변사태 시 미국의 대응방안' (제12차 일민외교안보포럼 발제문, 2011.9.19) 참조.

## 2. 통일을 위한 협력의 잠재성

한국 주도의 평화적 통일을 위한 미국의 능동적이고 효과적인 협력을 유도하기 위한 잠재적 방안으로는 어떠한 것들이 있을 수 있는가? 한국은 이미 ‘2010 G20 서울정상회의’의 성공적 개최를 통해 통일역량의 육성(구축)에 매우 긍정적인 영향을 미쳤다. 남북한 분단의 엄연한 현실을 국제사회에 다시 한번 환기시켰고, 북한 1인 독재 체제의 비효율성과 비인간성을 한국 자유민주주의 개방경제 체제의 효율성 및 유연성과 극명하게 대비시키는 부가적 효과를 거두었다. 즉, 한국식 통일모델의 잠재성과 우월성을 증명하는 큰 효과를 거두게 된 것이다.

따라서 G20의 성과를 통일대로의 건설에 필요한 시너지효과로 발전시키는 방안 또는 보조기능(enabler)으로 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 구체적으로는 한국식 통일모델을 앞으로도 G20 국가들에게 지속적으로 어필할 수 있도록 집단적, 개별적 의제를 개발하고 로드맵을 작성하는 것이다. 일례로 북한의 김정일 후계체제 공고화 수순과 농축우라늄(HEU) 핵무기 개발 의지의 대외적 과시를 감안한다면, G20 국가들의 공통적 이해가 걸린 의제를 제기할 수 있을 것이다. 북한의 핵무기 포기과 개방과 개혁을 유도하기 위한 다자협력 사업으로 ‘대북 협력적 위협감축 구상’(DPRK Cooperative Threat Reduction Initiatives, 약칭 CTRI-NK)을 한국이 주도적으로 제창하고 운용하게 되면 국제사회의 지지를 받을 수 있고 통일에도 기여할 수 있을 것이다.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 동 구상은 냉전 종식 이후 미국의 주도 하에 동맹국, 우방국들의 협력을 얻어 구소련 공화국들의 대량살상무기 해체와 관련 과학자, 기술자들의 전업을 지원하였던 것으로 성공적인 것으로 평가를 받고 있다. 북한의 붕괴 후에 동 구상을 적용하여야 하지 않겠느냐는



더욱이 동 구상을 ‘2012 서울 핵안보정상회의’(NSS)에서 핵 안보(nuclear security)라는 대주제 아래에서 핵 안전(nuclear safety)과의 상관성과 관련하여 후쿠시마 원전사고만이 아니라 이란과 북한의 핵개발 위협을 핵안전이라는 차원에서 접근하여 부차적으로나마 거론한다면 세계적으로 관심과 협력을 얻는 기회의 창이 열릴 수 있다.<sup>9</sup> 이러한 노력을 미국이 주도하는 것보다 한국이 주도하게 되면 G20 구성국인 중국, 러시아, 인도를 포함한 광범위한 국가들의 협력을 얻는데 유리하고 북한의 대량살상무기 제거, 경제적 지원을 통해 주변 국가들의 한반도 통일에 대한 우려를 완화하고 지지를 획득할 수 있는 유리한 점이 있다. 이러한 G20 성공과 한국식 통일모델과 대북 협력적 위협감축 구상의 연관성을 부각시키면서, 우리 국민의 공감대를 확대하고 국제사회의 여론을 조성하는 것은 매우 유용한 방안이 될 수 있다.

다음으로, 북핵 문제를 포함한 포괄적 북한 문제의 해결을 통한 잠재적 통일 협력 유도 방안을 고려할 수 있다. 미국과 북한은 최근 6자회담과 북미양자회담의 조화 속에 북핵 폐기와 북미관계 정상화를 재차 모색하고 있다. 정전협정을 평화협정으로 대체하고 새로운 한반도 평화체제를 구축하는 방안도 과거와는 전혀 다른 맥락에서 모색될 수 있고, 남북 관계와 미북 관계의 상호보완성 재확인과 추가적 발견도 가능할 것이다.

마지막으로 전시작전통제권 전환과 전환 이후에 대비한 한미전략

---

지적이 있지만, 체제의 붕괴를 원하지 않는 북한 정권에게 사전에 적용하는 윈-윈 전략의 측면이 있음을 부인하기 어렵다.

<sup>9</sup> 원래의 취지대로 핵안보에 초점을 맞추자는 것이 미국 행정부의 입장이고, 후쿠시마 원전 폭발 사고 이후 부각된 핵안전 문제도 의제에 포함시켜야 한다는 견해, 그리고 서울에서 개최되는 만큼 북핵문제에 대한 어떠한 형태의 거론도 간접적이거나 포함되어야 한다는 견해가 제기되어 왔다.

동맹의 더욱 구체화된 역할과 임무를 감안할 때 통일에 대한 미국의 협력을 유도하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 북한이 중국의 지원 하에 강성대국을 건설하려 하고, 김정일-김정은 체제의 안정화에 주력하는 과정에서 한미 양국은 통일대비에 필요한 분야별 협력의 잠재성에 주목할 수 있을 것이다.

### 3. 협력 방안의 모색

향후 수년간 한미 양국은 중국의 부상이라는 안보환경의 변화에도 불구하고 한반도와 지역적, 범세계적 차원의 평화와 번영에 기여할 수 있는 가치동맹, 신뢰동맹, 평화구축동맹으로 발전시키는 “창조적 발전”을 지속적으로 모색하게 될 것이다.<sup>10</sup> 창조적 발전을 위해서는 변화하는 대내외 안보 환경과 미래 안보 수요에 부합하도록 적절한 시점에서 적절하게 한미동맹을 재조명하고 재조정하게 될 것이다.

향후 ‘21세기 한미동맹 미래비전’의 구체적인 마스터플랜을 검토하고 준비하여 합의에 이르기 위해서는 특히 북한과 중국에 대한 양국의 국익과 이해의 차이를 줄이기 위한 노력을 기울여야 하고, 동시에 미일동맹비전과 한미동맹비전의 상이한 점을 고려하여 마스터플랜을 제시하도록 신중을 기하여야 할 것이다. 특히 특정한 정부가 아니라 2020년경까지 적용될 수 있는 한미동맹의 비전을 제시하기 위해서 향후 십여 년간에 발생할 수 있는 북한문제, 동북아 지역 분쟁,

---

<sup>10</sup> “한미관계의 창조적 발전”이라는 표현은 한미동맹의 복원 또는 강화라는 일반적으로 널리 통용되는 표현 보다 덜 공격적이고 따라서 주변국들의 우려를 완화시키는 데 매우 유용한 측면이 있다. 자세한 논의는 김창수, “한미전략동맹의 비전과 구체화 논의,” 정경영·신성호·김창수·조동준 지음, 『오바마 행정부와 한미전략동맹』 (서울: 한울, 2009), p. 97 참조.

새로운 비전통적 안보위협에 능동적으로 대응할 수 있는 동맹관계가 되도록 최대한의 법적, 제도적 유연성을 확보하는 것이 중요할 것이다. 다시 말하자면 한반도 통일 이전 및 통일 이후에 모두 적용되는 한미동맹의 당위성을 개발하고, 양국의 공동 안보목표를 달성하기 위한 ‘항구적 협력’을 추진하여야 할 것이다.

#### IV. 미국을 통한 대주변국 협력 유도 방안

이와 같이 한반도 통일에 대한 미국 단독의 협력을 직·간접적으로 유도하는 방안 이외에도 미국을 경유한 다른 주변국들의 협력을 유도하는 방안도 충분히 있을 수 있다. 미국이 중국의 대북한 영향력 확장을 견제함으로써 분단의 항구화를 저지하는 방안, 미국이 일본과 러시아의 이해와 협력 증대를 통해 간접적으로 한반도 통일에 기여하는 방안 등을 상정할 수 있을 것이다. 또한, 대주변국 공동전선 구축과 다자안보대화협력과의 연계성, 북미관계의 발전을 지원함으로써 남북관계의 변화를 촉진하고, 이를 통해 남북한 화해와 협력으로의 긍정적 공헌(기여)을 유도하는 방안 등 다양한 방안이 미국의 중개역할을 통해 실현될 수 있을 것이다. 21세기 전략동맹을 맺고 있는 미국과 함께 한국이 북한의 개방과 개혁 그리고 한반도의 평화통일이 중국, 일본, 러시아 등 모든 주변 국가들에게 위협이 되지 않고 오히려 동아시아의 안정과 세계평화에 크게 기여하는 기회가 될 것이라는 강력한 메시지를 전달하는 방안도 추진될 가치가 높다고 하겠다.

다음으로 대상 국가별로 살펴보면, 첫째로 미국의 중국 설득을 유도하기 위한 방안은 다음과 같은 것들이 있을 것이다. 중국의 강대국화와 미중관계의 변화는 한미정상회담에서 제시한 21세기 전략동맹

비전의 대상을 양국, 지역적, 글로벌 차원에서 양국, 지역적 차원으로 집중시키는 경향을 보이게 될 가능성이 있다. 즉, 한미전략동맹의 글로벌 차원의 협력이라는 대의명분은 지속되지만, 실제로 협력의 차원은 동아시아, 특히 동북아 지역적 차원으로 초점이 맞춰질 가능성이 크다. 따라서 미중관계, 중일관계에서 갈등을 완화할 수 있는 완충자의 역할을 한국이 할 수 있을 것이며, 한미전략동맹의 주요한 임무 및 역할의 하나로 부각될 수 있을 것이다. 북한과 지리적, 역사적, 정치적, 경제적, 문화적 공통점이 확대되고 유대가 더욱 긴밀해질 것으로 예상되는 중국은 미중관계, 미일관계 등 강대국과의 관계를 관리해나가는 과정에서 북한 및 한반도 전체 문제를 다루려 할 것이다. 또한, 미국은 북한의 개방과 개혁을 위하여 가장 큰 설득력을 가지고 있는 중국과 함께 협의를 통해 더욱 건설적인 역할을 수행할 수 있도록 ‘유리한 환경을 조성’할 필요에 대해 설득하여야 한다.<sup>11</sup>

둘째로 미국의 일본 설득을 유도하기 위한 방안으로는 다음과 같은 것들을 상정할 수 있을 것이다. 중국의 부상과 군사력 현대화, 천안함 폭침과 연평도 포격과 같은 북한의 군사적 위협의 증대에 따라 미국은 동맹국인 일본과 호주, 그리고 한국과 안보협력을 강화하려고 노력하고 있다. 뿐만 아니라 한일 양국 간 안보군사협력의 추진으로 동북아는 물론이고 한반도의 안정과 번영 더 나아가 통일에도 기여하는 방안들을 모색할 수 있을 것이다. 기존의 한일 국방교류 및 군사협력은 일차적으로는 북한과 후견국가인 중국 및 러시아 간에도 추진되고 있는 것으로 PKO, 재난구조, 탐색구조훈련을 중심으로 진행되어

---

<sup>11</sup> 강대국으로 등장한 중국이 상대적으로 중소국가인 남한과 북한, 그리고 통일한국을 두려워할 이유가 없다는 논리를 일부 중국인 학자들은 제시하고 있다. 중국 칭화대 국제발전연구소 소장인 추수룡(楚樹龍) 교수가 『제2차 한중 안보전략회의』(서울 프레스센터, 2011.10.17)에서 한 발언을 참조.

왔다. 앞으로도 한일 간의 안보군사협력이 적절한 투명성을 가지고 단계적으로 추진된다면 한반도와 동북아의 안정과 번영, 한반도 전쟁 재발의 방지와 위기관리, 남북한 평화통일을 위해 긍정적인 역할을 수행할 수 있을 것이다.

셋째로 미국의 러시아 설득을 유도하기 위한 방안으로 고려할 수 있는 것들도 있다. 우선 러시아에 대한 오바마 행정부의 정책을 평가하면, 과거에 ‘위험하게 표류하던’ 미러 관계를 관여정책으로 재조정(reset)하기 위하여 이중 트랙(dual track)의 접근방식을 취해왔다. 러시아 정부만이 아니라 기업, 인민, 민간사회단체들에게도 관여하고 있으며, 신 START 조약의 체결과 비준 획득, 이란 테헤란 연구용 원자로 프로젝트, 유엔안보리 제재결의 동의, 미군과 국제안보지원군(ISAF)의 러시아 영공 통과, 유엔안보리결의 제1874호 통과 등 일련의 주요한 안보문제에서 러시아의 협력을 얻어내는 데 성공하였다.

이러한 일련의 대러시아 관여정책과 전 세계적 차원의 핵무기 위험감소를 위한 공동의 노력을 통해서 북한의 핵문제를 해결하는 데 미국과 러시아가 의미 있는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 과거 러시아가 북한의 원자력 발전을 위하여 제공하였던 기술과 인력 지원, 그리고 북한과 러시아 간 군사기술상의 협력의 역사를 감안하면, 앞으로도 러시아는 북한의 핵무기 및 다른 대량살상무기에 대한 일정한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 물론 북한이 러시아의 통제가 있으면서 러시아가 아닌 다른 국가들, 즉 파키스탄, 그리고 리비아, 시리아 등 중동의 국가들과 핵무기 및 미사일 개발과 수출, 관련 기술의 교환 등에서 협력을 쌓아왔지만, 그 배경에는 러시아의 원초적 기술 지원이 있었기 때문에 가능했다. 따라서 러시아가 향후 한반도 통일과정에서 중요한 이슈가 될 것이 틀림없는 북한의 대량살상무기 처리 과정에서 미국 다음으로 중요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 판단된

다. 그러므로 이러한 러시아의 북한에 대한 독특한 경험과 입장을 통일환경 조성이라는 순기능적(順機能的)으로 전환시키기 위해서는, 한국의 양자적 노력도 중요하지만, 미국을 통한 대러시아 접근과 설득이라는 카드를 활용할 수 있어야 할 것이다.

마지막으로, 미국이 중국, 일본, 러시아를 총괄적으로 설득하기 위한 방안을 모색할 수 있다. 동시에 국가별 차별성에 주목하여 역할분담을 추진하도록 유도할 필요가 있다. 과거의 역대 미국 행정부와는 달리 오바마 행정부는 대내외적 요인으로 인하여 양자관계를 중시하면서도 동시에 지역다자안보대화 및 협력체의 창설과 정례화 및 활성화에 상당히 적극적인 관심을 보이고 있다. 다양한 지역 안보 문제의 핵심이면서 중복되는 것이 바로 북한 문제이다. 여기에는 북한의 핵무기와 기타 대량살상무기, 운반수단인 미사일뿐만 아니라, 국제적 범죄, 대남 국지적 군사도발, 대량기아와 시장경제의 불안정성, 외부정보의 유입 등으로 체제의 붕괴 가능성 상존 등이 포함된다. 이러한 북한의 총체적 문제를 해결하기 위한 지역 국가들의 노력을 미국의 외교 및 군사적 능력과 협상력을 이용하여 증진할 수 있도록 유도하는 것이 가능할 것이다.

## V. 평화통일 세일즈 외교

동북아시아의 모든 지역 국가들이 사실상 한반도의 통일보다는 분단이라는 현상유지를 선호하고 있다는 것은 거의 상식에 가깝다고 할 수 있다. 그렇지만 미국이 다른 국가들에 비해서는 상대적으로 한반도의 평화통일에 가장 우호적이고 적극적이라는 것은 여러 가지 정황으로 보아 알 수 있다. 그러므로 본 논문은 이러한 냉혹한 국제관계

의 현실을 인정하는 가운데 미국의 한반도 통일에 대한 입장과 논리를 분석하였다. 다른 한편으로는 미국이 사실상 한반도의 현상유지를 선호하고 통일에는 반대한다는 것을 기정사실화하려는 일부 사람들의 소극적이고 부정적인 인식에서 벗어나 적극적으로 평화통일을 세일즈할 수 있는 방안을 도출하려고 노력하였다.

이명박 정부의 평화통일에 대한 비전을 실현하기 위해서는 굳건한 한미전략동맹을 근간으로 하여 주변국들과의 협력을 통해 한반도에 평화 기반을 더욱 공고히 하고, 남북한 간의 각종 교류와 협력을 재개하여 공동번영의 길로 나아가야 한다. 미국은 이러한 한국 정부의 평화통일 과정에 대한 비전을 공감하고 있으며, 내년도 대선의 결과에 따른 행정부의 변화 가능성에도 불구하고 이러한 공감대를 확산하고 강화해 나가는 것이 우리 정부 대미외교의 핵심이 되어야 할 것이다. 이를 통해서만 한반도 통일에 필수불가결한 미국의 적극적이고 효과적인 협력을 얻을 수 있기 때문이다.

또한, 주변 4강에 대한 본격적인 ‘평화통일 세일즈’ 외교에 돌입하여야 할 것이다. 이를 위해서도 동맹국인 미국과의 공감대 형성과 협력이 급선무이다. 다행스럽게도 한미관계는 이러한 급선무를 어느 정도 달성하고 있는 모멘텀에 도달한 것 같다. 아시아의 강대국으로 부상 중인 중국도 미중관계의 안정적 발전과 동아시아 안보환경의 안정이 지속적인 경제발전과 번영에 필수적이라는 것을 잘 인식하고 있으며 강조하고 있다. 중국이 남북한의 현상유지를 선호하는 것이 사실이지만, 무조건적으로 한반도의 통일을 반대하는 것이 아니므로, 북한의 향후와 관련한 다양한 가능성을 놓고 다양한 채널을 통해 협의하면서 공감대를 구축할 필요가 있다. 이를 위해서 한국이 주도적으로 나설 수도 있지만, 미국의 역할을 유도하는 것 역시 중요할 것이다.

이처럼 한반도의 평화통일을 위하여 미국의 협력을 유도하는 방

안에는 다양한 직접적, 간접적 방안이 있을 수 있다. 그러기 위해서는 무엇보다도 한반도 통일 이전 및 통일 이후에 모두 적용되는 한미동맹의 당위성을 개발하고, 양국의 공동 안보목표를 달성하기 위한 ‘항구적 협력’을 추진하여야 할 것이다.

“시작이 반”이라는 우리말이 있다. 준비를 많이 하고 잘 시작한 것은 이미 많은 것을 이룬 것이라는 의미일 것이다. 이러한 준비를 거친 후 많은 노력이 지속되어 가면 어느 시점에서 통일이 갑자기 다가올 수 있다. “협상은 밤 11시에 합의에 이른다”는 미국 외교가의 이야기도 있다. 물론 통일을 위한 주변 환경이 과거 어느 때에 비하여 유리하게 전개된다고 객관적으로 평가하기 어려운 것이 사실이지만, 통일은 미국과 중국의 결정적 역할과 우리의 적극적이고 준비된 상태에서만 가능하다는 평범한 진리를 되새기면서 오늘도 통일의 길을 한 걸음씩 걸어나가는 것이 최상책일 것이다.







제4장

# 미중관계의 전망과 한반도 통일

김 태 현

중앙대학교





적어도 향후 한 세대 후, 세계질서의 향배는 미국과 중국 사이의 관계에 의해 좌우될 것이다. 지구에 사는 인류의 풍요와 빈곤, 자유와 억압, 그리고 갈등과 평화의 정도가 미국과 중국이라는 두 거대 정치 공동체가 서로 간의 관계를 어떻게 설정하고 관리하는지에 따라 크게 달라질 수 있다는 뜻이다. 자고로 개인과 그들이 형성한 공동체의 정치·경제적 삶이 강대국들 사이의 관계에 따라 요동쳤던 역사적 경험과 교훈에서 나온 명제다.

아메리카합중국, 즉 미국은 지난 한 세기 동안 그 경제적 역동성과 정치적 안정성을 기반으로 두 차례의 세계대전과 한 차례의 냉전을 성공적으로 치르고 승리했다. 그 과정에서 자국의 정치·경제적 체제와 가치를 세계적 표준으로 만듦으로써, 또 그 막강한 힘으로 세계 곳곳에 직·간접적으로 개입함으로써 인류의 삶에 지대한 영향을 미쳤다. 인류역사에서 20세기가 미국의 세기로 기록될 것이라는 평가는 결코 과장이 아니다. 그리고 미국의 세기는 21세기 초에 이르러 절정에 이르렀다. 미국이 절대적으로, 또 상대적으로 그 같은 지위를 지속할지의 여부가 지구 인류의 삶에 큰 영향을 미칠 것이라는 점은 의심의 여지가 없다.

반면 인류역사상 가장 앞선, 그리고 뛰어난 문명의 하나를 건설했던 중국에게 20세기는 잃어버린 세기나 마찬가지였다. 그 거대한 잠재력에도 20세기 전반 중국은 역사의 주체라기보다 객체에 가까웠다. 20세기 후반의 중국은 국제정치的主체로 새로 부상했지만 그 역할은 주변적이었다. 그리고 다수 주민의 삶은 여전히 비참했다. 그러나 20세기 말엽에 이르러 중국이 화려하게 부상하고 있다. 중국은 지난 30여 년간 고도성장을 지속하며 소비에트 연방의 붕괴로 공백이 생긴 국제정치적 지도 속의 한 축으로서 빨리 그리고 확실하게 자리매김하고 있다.

세계는 이미 소위 G2 체제라는 이름으로 이 같은 미국과 중국의 특별한 지위를 인정하고 있다. 이 두 강대국은 서로의 관계를 어떻게 꾸려나갈 것인가? 그것이 여타 국가들에게 어떠한 영향을 미치며, 그들은 그것에 어떻게 대응할 것인가?

이 두 나라의 정책과 그들 사이의 관계가 미치는 영향은 세계 모든 나라가 느끼고 있겠지만, 한반도에서 벌어지는 두 국가의 경쟁을 남북한만큼 크게 느끼는 나라는 많지 않을 것이다. 미국과 중국, 두 강대국이 이 지역에 지리·정치적으로, 또 지리·경제적으로 크게 자리 잡고 있기 때문이다. 그리고 한반도의 국제정치적 상황이 매우 유동적이기 때문이다.

한반도 상황이 유동적인 가장 큰 이유는 분단과 통일문제 때문이다. 하나의 민족공동체가 하나의 정치공동체를 꾸리고 독자적인 삶을 유지하고자 하는, 지난 두 세기 동안 세계를 지배해 온 정치이념의 하나인 민족주의에 비추어 볼 때 한반도의 분단은 지탱하기 어려운 현실이었다. 그 현실이 60년을 넘긴 것은 내부적 경쟁의 논리 못지않게 외부적 제약, 특히 분단 그 자체를 초래했던 초강대국 사이의 냉전 때문이었다. 그 냉전이 끝난지 20년이 지났고, 체제경쟁에서 북한이 결정적으로 패배한 지난 20년은 통일의 가능성이 과거 어느 때에 비해 높은 때였다.

그나마 분단을 유지했던 것이 분단체제의 관성 때문이었다면, 20년이 지난 현시점에서 그 관성이 거의 한계에 이르렀다고 해도 과언이 아니다. 따라서 조만간 어떠한 형태로든 통일될 가능성이 거의 정점에 이르렀다고 볼 수도 있다. 단, 과거 냉전과 같은 외부적 변수가 다시금 압도하지 않는다면 그렇다. 그리고 그 외부적 변수가 바로 미중관계다.

2010년의 한해는 바로 그 외부적 변수의 역할이 피부에 와 닿은

한해였다. 실로 2010년은 세계사에서 획기적인 해로 기록될지도 모른다. 중국이 실질적 경제규모에서 일본을 앞질러 세계 제2의 경제대국이 되었다. 그 가운데 중국은 한편으로는 상하이 엑스포를 통해 그 성장을 세계에 과시하면서 다른 한편으로는 대외적으로 매우 고압적이고 공세적인 행태를 보였다. 세계적인 문제국가 북한을 노골적으로 감싸고, 일본을 비롯한 주변국과 영토분쟁에서 전례 없이 강압적인 태도를 보였으며, 미국의 군사훈련에 대해 군사훈련으로 맞서는 모습을 보였다.

그와 같은 중국의 태도가 체계적인 흐름을 반영한 것인지, 정치적 차원의 전략적 결단을 반영한 것인지, 아니면 조직적 차원의 일탈행위에 불과한지를 놓고 많은 논란이 있었다. 향후 미중관계의 미래에 대한 다양한 전망도 대체로 그 논란의 기초 위에 이루어지고 있다.

## I. 중국의 부상과 세계질서

### 1. 중국위협론

1990년을 전후하여 동유럽의 사회주의 경제, 나아가 소비에트 연방이 붕괴함에 따라 미국이 유일한 초강대국이 되고 미국이 대표하는 자본주의 시장경제와 다원적 민주주의가 유일한 대안으로 남았다. 역사의 종언, 단극적 세계질서라는 일종의 종말론적 용어들이 범람했다. 그러던 중 1990년대 중반 이후 소위 중국위협론이 크게 부상했다.<sup>1</sup> 1978년 개혁·개방의 노선을 택한 중국이 그 정치경제체제의

---

<sup>1</sup>Richard Bernstein and Ross H. Munro, "The Coming Conflict with America,"

기초를 포기하지 않고도 고도성장을 기록하고 있었던 것이다.

중국위협론은 주로 미국에서 나온 이야기로 국가, 특히 강대국 사이의 불균등 성장이 세력균형의 변화를 가져오고 그에 따라 패권전쟁이 발생했다는 국제정치의 역사적 법칙에서 출발한다. 그 위에 한때 세계최강의 제국이었다가 서세동점의 시세에 밀려 수모를 겪어야 했던 중국의 역사, 덩샤오핑이 내세웠다는 도광양晦(韜光養晦: 빛을 감추고 힘을 기른다)라는 구호에 함축된 의미 등으로 보아 패권국 미국과 도전국 중국 사이의 대결이 불가피하다는 논리였다. 이에 대해 중국은 화평굴기(和平崛起)니 화평발전(和平發展)이니 하여 평화를 강조하는 구호로 응답했지만 뭔가 석연치 않았다. 그런 가운데 15년의 세월이 흘렀다.

그 사이 세상이 바뀌었다. 무소불위의 힘에 도취하고 2001년 9월 테러에 놀란 미국, 소위 네오콘(neo-conservatives)이 주도하던 조지 W. 부시 행정부가 이라크를 침공하는 등 선불 맞은 멧돼지처럼 날뛰다가 2008년 금융위기로 고개를 꺾었다. G7이 아닌 G20에 세계관리를 의존하게 됐다. 어마어마한 외화보유액을 가진 중국이 세계적인 금융위기 속에서 세계 권력의 핵으로 자리 잡았다. 그 외중에 중국은 “하나의 꿈, 하나의 세계”라는 기치로 베이징 올림픽을 성황리에 개최했다. G20의 구색 속에 세계는 이제 G2 체제라는 말이 회자했다.

갑자기 중국이 돌변했다. 유엔안보리 상임이사국으로 ‘책임대국’을 강조하는 중국이 문제국가 수단, 이란 등을 감싸고 돌 때만 해도 뭔가 균색함이 있었다. 그것을 고도성장을 뒷받침할 에너지 안보의 차원에서 이해할 수도 있었다. 북한이 한국 초계함 천안함을 폭침하고 중국이 북한을 유엔에서 감싸고 돌 때는 북한의 체제안정에 특히

---

*Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 2, March/April 1997; *The Coming Conflict with China* (New York: Alfred A. Knopf, 1997).

민감한 중국의 처지에서는 발견된 북한산 어뢰를 북한이 발사했다는 결정적인 증거가 없었다고 굳이 이해할 수 있었다. 그러나 일본의 순시선을 들이받아 영토분쟁을 유발하고, 한국의 해양 경비정을 공격하여 외교 분쟁을 유발하고, 심지어 미국의 군함에까지 도발하는 일반 어민들의 모습, 그에 대한 중국 군부 및 외교부의 대응태도, 심지어 백주에 연평도를 포격하여 군인뿐만 아니라 민간인까지 살상한 북한을 여전히 감싸고 도는 모습 등을 보면 중국위협론이 현실화되고 있다는 느낌을 지울 수 없게 한다. 중국이 왜 이렇게 돌변했나?

이 질문에는 체계적, 전략적, 조직적 차원의 세 가지 대답이 가능하다. 첫째, 중국인들은 고대 그리스의 아테네인들이 시칠리아를 침공할 때 빠졌던, 나폴레옹이 러시아를 침공하면서 빠졌던, 미국의 네오콘이 이라크를 침공하면서 빠졌던 성공과 권력의 함정인 휴브리스(hubris)에 빠졌다는 설명이다. 누구든 성공한 사람은 운이 좋았다고 겸손하지만 속으로는 능력을 과신하는 법이다. 성공이 거듭되면 운이 아니라 능력 때문이라고 생각하게 된다. 그래서 능력을 과신하여 분에 넘치는 일을 하게 된다. 1997년 동남아 금융위기를 보면서도 우리는 아니라고 생각했던 한국인들도 마찬가지였다. 동아시아 금융위기를 구시대적 체제가 초래한 도덕적 해이라고 비웃다가 스스로 도덕적 해이에 빠진 2008년의 미국, 2011년의 유럽도 마찬가지다. 온갖 비관적 전망에도 불구하고 30년 동안 고도성장을 유지해 온 중국인들도 집단적으로 휴브리스에 빠졌다. 사람이라면 누구나 빠질 수 있는 함정이기 때문에 이것은 체계적 차원의 설명이다.

둘째, 중국이 그 성공과 힘에 대한 남의 인정을 받기 위해, 혹은 성장한 국력을 국제정치적 영향력으로 전환하기 위해 전략적으로 선택했다는 설명이다. 권력이란 관계적 현상이기 때문에 남이 인정하지 않으면 아무리 큰 힘이라도 의미가 없다. 남의 인정을 받으려면 힘을



과시해야 한다. 세력균형론을 믿는 국제정치학자들은 선불리 휘두르는 힘은 남의 인정을 받기보다 견제를 초래한다고 경고하지만(균형가설), 사람들, 특히 힘 있는 혹은 힘이 있다고 믿는 사람들은 그 같은 전략적 지혜를 쉽게 이해하지 못한다. 오히려 누구든 힘 앞에는 두려워하고 그래서 힘 있는 사람을 우러러본다고 믿는다.(편승가설)<sup>2</sup> 휴브리스에 빠진 사람이나 국가는 특히 그렇다.

셋째, 설사 중국의 지도부가 아직은 도광양회를 할 때이지, 대국 굴기를 할 때가 아니라는 전략적 판단을 했더라도, 그것이 중국이라는 거대한 나라의 촉수를 제어하지 못한다는 설명이다. 급속한 성장으로 중국의 덩치는 엄청나게 커졌지만, 그것을 통제하는 공산당 중심의 정치조직은 변하지 않았다. 그래서 중국은 엄청난 덩치에 작은 두뇌를 가진 초식공룡과 같다. 대뇌의 명령이 신경조직을 거쳐 근육을 움직이기까지 한참의 시간이 걸리거나 아예 근육을 제대로 통제하지 못한다. 집단적 차원에서 휴브리스에 빠진 군부, 심지어 어민들이 멋대로 행동하더라도 중앙정부가 통제하기보다는 뒤처리하기에 바쁘다. 2012년 권력승계를 앞두고 일종의 레임덕에 빠졌기 때문에 더욱 그렇다.

이상 세 가지 설명은 사실 전적으로 별개의 것은 아니다. 그 핵심에는 고도성장에 따른 집단적, 국가적 심리의 작동이 있기 때문이다.

---

<sup>2</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979).

## 2. 미국의 대응과 국제정치의 상대성

그렇더라도 그것만으로 미중관계, 나아가 세계질서의 미래를 짐칠 수는 없다. 국제정치도 둘 이상 다수의 움직임이 맞물려서 빚어내는 사회적 현상이기 때문에 그렇다. 우선 미중관계만 해도 중국의 선택만이 아니라 미국과 중국의 선택이 어울려서 결정되는 것이다. 그리고 무엇보다 아직은 중국보다 미국이 월등하다. 따라서 미국의 대중국 정책이 더 큰 변수가 된다.

냉전 종식 이후 미국의 대중정책은 대체로 봉쇄(containment)보다는 관여(engagement)정책의 노선을 따라왔다는 것이 정설이다. 클린턴 행정부는 결국 중국의 세계무역기구(WTO) 가입에 찬성했다. 그 호전적 수사에도 불구하고 조지 W. 부시 행정부는 미중관계를 잘 관리했다는 평을 받는다. 그리고 2009년 11월 오바마 대통령의 중국 방문과 2011년 초 후진타오 주석의 미국 국빈방문은 오바마 행정부의 아시아 중시정책, 중국 중심정책을 과시하기에 모자람이 없었다.

중국의 강압적 대외행태가 국제사회, 특히 미국의 인정을 받기 위한 것이라면, 그리고 주먹을 휘두르지 않아도 인정을 받는다면, 굳이 위협하고 보기 싫게 주먹을 휘두를 필요가 없다는 것이 관여정책의 기조다. 나아가 지속적인 관여정책은 일종의 ‘걸리버’ 효과를 낳는다. 소인국에 가서 거인이 된 걸리버도 정신을 잃은 사이에 온몸이 묶이자 꼼짝하지 못했다. 중국의 고도성장은 세계시장경제에의 편입을 통해서 가능했고 그 성장이 지속되려면 그것을 벗어날 수 없다. 시장경제의 제도, 즉 그 메커니즘과 규범과 규칙은 행동의 한계를 규정함으로써 중국의 행태를 안정적이고 예측 가능하게 만든다.

물론 관여정책에는 반대논리가 있다. 첫째, 권력욕에는 한계가 없다. 주먹을 휘두르는 불한당을 인정하면 그 효과를 과신하여 더 많은

인정을 받기 위해 더욱 설치하는 것이 불한당이 보이는 권력의 논리다. 둘째, 과연 중국이라는 거대단위를 묶어 두기에 시장제도의 노끈이 충분히 튼튼한지도 자신이 없다. 셋째, 권력은 상대적이고 제로섬이기 때문에 중국영향력의 성장은 미국영향력을 갉아먹는다. 따라서 설사 중국에 대한 관여정책을 기조로 하더라도 그것이 실패할 가능성에 대한 대비를 게을리하지 말아야 한다. 중국을 위요한 여러 나라에 전략적 포석을 하여 유사시 중국을 봉쇄할 수 있는 기초를 닦아야 한다.<sup>3</sup>

미국의 중국인식과 중국의 미국인식은 상호적으로 작용하여 예언의 자기실현 효과(self-fulfilling prophecy)가 있을 수 있다. 미국이 보기에 중국의 대외정책의도가 팽창주의적이면 방어적 목적의 외교행위도 팽창주의적 행위로 보일 수 있다. 또 중국이 보기에 미국의 그것이 제국주의적이면 현상유지적 목적의 외교행위도 현상타파적으로 간주될 수 있다. 그 같은 오인(誤認)이 맞물리면 서로 ‘환상 속의’ 적대감이 현실로 확인되고 확대 재생산되는 과정을 걷게 된다. 부시 행정부 이래 미국이 본격적으로 추진하고 있는 미사일 방어망(missile defense) 구축이 좋은 예가 될 수 있다. 미국은 미사일 방어망 구축이 불확실한 세계 속에서 미국이 자국의 기술력, 경제력으로 취할 수 있는 안전한 대안이라고 믿고 추진했다. 그러나 그것은 러시아/중국 등의 핵 억제력을 무력화할 수 있는 잠재성이 있다. 불안해진 중국이 최소한의 억제력의 유지를 위해 핵무장을 강화하면 미국은 그것을 중국의 현상타파적 의도에 대한 증거라고 믿고 미사일 방어망의 대중국 배치를 강화한다. 중국은 그것이 미국의 미사일 방어망이

---

<sup>3</sup> 다양한 국제정치이론의 입장에서 미중관계를 잘 정리한 논문으로는 Aaron Friedberg, “The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?,” *International Security*, Vol. 30, No. 2 (2005) 참조.

결국 중국견제용이었다는 증거라고 믿고 군사력 확충에 박차를 가한다. 처음에는 불확실하다고 생각했던 상대방에 대한 평가가 확인되고 그에 따른 양국의 정책조치는 확대재생산의 과정을 걸을 수 있다.<sup>4</sup>

### 3. 국제정치의 복합적 역동성

그러나 이상과 같은 그림의 이면에 가려져 있는, 그러나 어쩌면 그보다 더 중요한, 미묘한 국제정치 현상이 있다. 바로 미국과 중국, 양자만이 아니라 세계 190여개 국가가 어울려 펼치는 국제정치의 복합적 역동성이다.

투키디데스는 고대 그리스 세계의 패권전쟁이었던 펠로폰네소스 전쟁의 진정한 원인이 “아테네의 힘의 성장과 그에 대한 스파르타의 두려움”이었다고 했다. 그러나 전쟁의 과정을 더욱 복잡하고 어렵게 만든 것은 양 초강대국의 경쟁과 전쟁 속에서 움직이는 중소국가들의 행태였다. 각 도시국가 내부에서 서로 권력을 다투는 세력들, 인접하여 영토를 다투거나 지역에서 패권을 다투는 국가들 사이의 정치적 역동성은 강대국 사이의 관계에 의해 영향을 받고 그것에 영향을 주었다.<sup>5</sup>

첫째, 각 국가 내부에서 권력을 다투던, 그들 사이의 세력균형에 따라 움직이던 여러 정치세력의 정치적 행보가 강대국의 경쟁을 이용할 수 있다는 가능성으로 인해 더욱 활발해지고 복잡해졌다. 각국에

---

<sup>4</sup> Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976).

<sup>5</sup> Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, translated by Rex Warner (New York: Penguin Books, 1972).

서 권력을 다투던 과두정파와 민주정파 사이의 전쟁, 곧 내전이 그리스 세계 도처에서 일어났다. 전래의 적대국들이 경쟁 중인 강대국 중 하나의 지원을 기대하고 전쟁을 일으켰다. 강대국의 속국/동맹국이었던 나라가 패권전쟁의 와중에서 중주국이 제대로 개입할 수 없을 것이라는 기대, 경쟁국이 제때 지원을 해줄 것이라는 기대에서 반란을 일으키기도 했다.

둘째, 국내적, 국지적 갈등의 결과가 강대국 사이의 미묘한 힘의 균형에 영향을 미칠 수 있기 때문에 힘을 지키기 위해, 힘을 늘리기 위해 강대국들은 경쟁적으로 개입했다. 경쟁적 개입의 이면에는 서로 싸우는 국지적 세력들의 경쟁적 초청이 으레 있었다. 국지적 갈등의 규모는 크게 증폭되고 약소국들은 선불리 강대국을 불러들인 대가를 호되게 치러야 했다.

셋째, 강대국 사이의 경쟁과 전쟁은 양국 사이의 전면적 대결보다는 국지전에서의 경쟁적 개입의 형태를 보다 빈번하게 띠게 되고 결국 그것에서의 성패에 의해 결정되었다.

이상과 같은 중심과 주변의 국제정치적 연계는 펠로폰네소스 전쟁만이 아니라 거의 모든 패권전쟁에서의 패턴이었다. 제1차 세계대전은 세르비아라는 주변국을 둘러싼 분쟁에서 시작됐다. 제2차 세계대전도 체코슬로바키아, 폴란드 등 주변에서 시작됐다. 냉전은 주로 제3세계 지역에서 첨예하게 전개됐다.

과거의 일만도 아니다. 중국의 등장은 베네수엘라 차베스 대통령의 야망에 더욱 불을 지폈다. 이란에게 핵 프로그램과 관련하여 운신의 폭을 넓혀주었다. 무엇보다 경제적 난국과 외교적 고립, 그리고 권력승계의 와중에 있는 북한이 취할 수 있는 대외적 행태의 범위를 넓혀 주었다.

2011년 초 튀니지의 소위 재스민 혁명 이후 중동지역에 민주화

혁명의 바람이 거세게 불었다. 그 여파는 이집트, 리비아, 예멘 등 중동 전역에 미쳤다. 인간다운 삶을 갈구하는 사람들의 여망이 그 동력을 이루고 있고, 정치발전의 측면에서 환영할 만한 이 바람이 안으로 얼마나 깊이, 밖으로 얼마나 멀리 영향을 미칠지는 아무도 모른다. 그 내부적 결과가 서구식 민주주의가 될지, 또 하나의 이슬람 원리주의 정권이 될지, 그리고 그 여파가 북아프리카에서 그칠지, 아라비아 반도까지 미칠지, 어쩌면 중앙아시아까지 퍼질지 아직은 알 수 없다. 그 외부효과가 세계금융시장의 일시적 교란일지, 세계석유시장의 장기적 혼란일지, 겨우 회복세를 보이는 세계경제에 또 하나의 타격일지 그것도 알 수 없다.

그래도 확실한 것이 없지 않다. 미국, 중국, 러시아 등 관련 강대국들의 독자적 정책과 그들 사이의 관계가 심대한 영향을 미칠 것이라는 점이 그 하나다. 그 영향은 아마 그들이 의도한 것과 크게 다를 것이라는 점이 그 둘이다. 그리고 그 결과는 누구도 통제할 수 없을 것이라는 점이 그 셋이다.

#### 4. 미중관계와 세계질서의 미래

미국과 중국이 세계를 움직이는 두 축이라면 각 축의 움직임과 그 움직임에 결정적 영향을 줄 미중관계에 대한 세계 사람들의 인식이 세계질서의 미래를 결정할 것이다. 서로 권력을 다투는 국내의 정치 세력들이, 서로 경쟁하는 지역의 소국들이 미국이나 중국의 경쟁적 지지를 기대할 수 있다고 믿으면 전개방향이 달라질 것이다. 미국이나 중국이 서로 문제 지역에 배타적 이해관계가 걸려 있다고 믿는다면, 당장은 그렇지 않더라도 앞으로 그렇게 될 수 있다고 믿으면 양국

은 지역 세력의 기대에 부응하여 움직일 것이다. 그 움직임은 원래의 기대를 확대 재생산할 뿐만 아니라 그 기대의 범위 또한 확장하게 될 것이다. 그것이 국제정치의 복합적 역동성이다.

## II. 미중관계와 한반도 통일

### 1. 한반도 분단과 통일의 국제정치학

미중관계의 전개에 의해 영향을 받고 그 전개에 영향을 줄 국지적 사건의 하나로 남북관계를 빼놓을 수 없다. 북한은 중국에 인접한, 중국이 동맹조약을 맺고 있는 유일한 국가다. 한국은 1953년 이래 미국과 동맹을 유지해왔고, 2007년 미국과 자유무역협정을 체결함으로써 그 동맹의 폭을 확대하고 깊이를 더하고 있다. 무엇보다 중국과 미국은 1950~1953년 6·25한국전쟁에서 서로 반대편에 개입하여 총부리를 맞대고 싸운 적이 있다.

앞에서 기술한 강대국 정치와 국지적 경쟁의 복합적 역동성은 한반도의 근대사에 잘 기록되어 있다. 1876년 조일수호조약 체결 이후 조선에 일본의 세력이 증가하자 조선 내부의 정치세력은 개화파와 수구파로 나뉘어 경쟁했다. 그 경쟁은 임오군란(1882년)과 갑신정변(1884년)이라는 정변을 낳고 그 정변은 일본과 청국의 개입을 확대시켰다. 그 과정이 확대 재생산되면서 결국 청일전쟁(1894년)이 일어났다.

청일전쟁에서 일본이 승리한 후 러시아가 주도한 삼국간섭이 있었다. 러시아의 위세를 본 조선에는 친러파가 생겨나 친일파와 경쟁을 벌였다. 일본이 을미사변(1895년)으로 친러파를 이끈 명성황후를 시해했고 두려움에 찬 고종황제가 아관파천을 단행함으로써 러시아의

존재와 세력은 더욱 강화됐다. 그 결과는 러일전쟁(1904년)이었다.

제2차 세계대전으로 해방된 한반도가 분단된 것은 기본적으로 미국과 소련이 한반도를 38선을 기준으로 분할 점령하여 일본군의 항복을 받기로 함으로써였다. 이후 양국은 한반도에 가급적 자국에 유리한 체제를 설립하고자 했고 그것이 한반도 내부 독자적 정치역학과 맞물려 남과 북에 별도의 정부가 수립됐다. 그리고 그 정부 사이에 전쟁이 일어나고 그 전쟁에 외부세력이 개입하는 전형적인 국제정치 과정이 전개됐다.

이후 근 40년간 남북관계는 미국과 소련 사이 세계적인 냉전의 맥락 속에서 반(半) 독자적인 과정을 따라 전개됐다. 결정적인 전기는 1980년대 말~1990년대 초에 왔다. 소련이 개혁·개방노선을 표방하면서 냉전이 완화되고, 그 틈 속에서 독일이 통일되고 소비에트 연방이 15개 공화국으로 해체된 것이다. 그 결과, 냉전의 해체 결과 드러난 바와 같이 다른 사회주의 국가 못지않게 낙후한 북한은 철저히 고립됐다. 구사회주의 국가들이 한국과 수교하고, 북한과의 거래에는 북한에 없는 경화(硬貨) 결재를 요구했다. 그 와중에 북한이 추진해 온 핵 프로그램은 북한이 서방세계와 수교하고 친교할 기회도 박탈했다. 그리고 1994년, 1945년 이래 49년간 북한을 통치한 김일성이 사망했다.

이후 북한은 유례없는 기근과 국제적 고립을 거스르며 생존해왔다. 그리고 2006년, 2009년 두 차례 핵실험을 통해 준(準) 핵보유국의 지위에 이르렀다. 그 대가로 혹독한 국제경제제재를 맞아 경제적 고립과 낙후, 그리고 국제적 고립이 더욱 심화됐다. 미약하나마 누진적인 외부의 충격, 화폐개혁과 3세대 세습과 같은 무리한 정책에 따른 민심이반 등을 감안할 때 북한이 자발적이든, 타율적이든 대외개방에 나서거나 체제가 흔들려 한국이 적극적으로 임할 경우 통일될



가능성도 이제 절정에 이르렀다고 해도 과언이 아니다. 그런데 중국이 달라졌다.

## 2. 미중관계와 한반도 통일

1994년 미북 제네바 합의와 이후의 한반도에너지개발기구(KEDO) 과정에서 중국은 시종일관 방관자적 태도를 보였다. 그러다가 2002년 10월 제2차 북핵 위기를 계기로 그같은 태도를 바꾸어 2003년 이래 6자회담의 의장국 지위를 맡아왔다. 2006년, 2009년 북한의 핵실험 이후 유엔제재에 안전보장이사회 상임이사국의 자격으로 주요 역할을 했다.

북핵문제와 관련하여 중국의 궁극적 목표가 북한, 나아가 한반도의 비핵화에 있다는 것은 이견의 여지가 별로 없었다. 그러나 중국의 제1차적 목표는 한반도의 국제적 위기가 전쟁으로 치달거나, 북한체제가 붕괴하여 한반도에 혼란이 초래되는 것을 막는 데 있다. 그것이 중국의 경제성장에 타격을 주고 나아가 중국 체제의 안정성을 뒤흔들 수 있다고 보기 때문이다.

북한에 대한 것처럼 소극적, 방어적 태도는 중국의 성장에 따라, 또 미중관계의 전개에 따라 바뀔 수 있다. 그리고 앞에서 본 것처럼 그러한 조짐이 농후하다. 첫째, 중국이 성장한 경제력을 바탕으로 세계적인 영향력 확대를 추구할 때 북한은 요긴한 자산이 될 수 있기 때문이다. 둘째, 중국이 자국의 성장과 영향력 확대를 견제하는 미국의 노력에 대응함에 있어 북한은 불가결한 자산이 될 수 있기 때문이다.

현대 국제정치학의 태두 모겐소는 국제정치를 권력정치로, 국가

지도자의 임무를 권력으로 정의된 국가이익을 지키고, 늘리고, 과시함에 있다고 정의한 바 있다.<sup>6</sup> 그리고 강대국의 국제정치는 곧 세력권(勢力圈, sphere of influence)의 국제정치라고 했다. 무정부적 국제정치 속에서 국가들은 자국의 배타적 지배권을 의미하는 세력권을 유지하고 늘리고자 한다. 세력권 내부의 일에 대해 우선적, 배타적 지배권을 인정받는다는 것은 곧 국제적 영향력을 의미한다. 안으로 유사시 제1차적 관할권을 인정받는 것이고 밖으로 세력권 내부의 자산을 투사하여 그 힘을 과시할 수 있다는 뜻이다.

미국은 중남미, 나아가 세계 도처에 그같은 세력권이 있다. 러시아는 구소련 가맹국들이 있다. 영국과 프랑스 등은 과거 식민지국들에 그같은 영향을 행사한다. 과거 세력권에 해당하던 티베트, 신장 등을 국가 일부로 흡수한 중국에게는 그같은 세력권이 없다. 그런 중국에게 북한은 성장하는 국력을 바탕으로 세계무대로 진출하기 위한 디딤돌이 될 수 있다. 만일 미국이 과거 소련에게 그랬듯이 중국을 봉쇄하려고 들면 북한은 그 숨통이 될 수 있다.

중국의 입장을 뒤집어 미국의 입장에서 볼 때 동맹국인 한국이 주도하는 한반도의 통일은 중국의 팽창을 제어하는 병마개가 될 수 있다. 미중관계의 맥락에서 한반도 통일이 결정적 중요성이 있는 이유가 여기에 있다.

따라서 향후 미국과 중국 사이의 관계가 적대적, 경쟁적 구도로 고착되면 한반도 통일은 어려워질 수밖에 없다. 중국은 통일한국이 아니라면, 적어도 북한만큼은 그 세력권 속의 하나의 안전판으로 유지하기 위한 온갖 노력을 다할 것이고, 미국은 그같은 중국의 노력을 무색하게 할 시도를 하지는 않을 것으로 보이기 때문이다. 미국이 그

---

<sup>6</sup>Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5<sup>th</sup> ed. (New York: Alfred A. Knopf, 1973).

렇게 한다면 한반도에서 6·25한국전쟁과 같은 미국과 중국 사이의 전면적 대결이 재개될지도 모른다.

반면 미중관계가 상호공존, 공지배(condominium)의 방향으로 자리를 잡을 경우 한반도 정치의 자율성은 크게 커질 것이다. 남한과 북한이 양 초강대국의 전략구도에 차지하는 비중이 작아질 것이기 때문이다. 그러나 설사 미중관계가 갈등과 경쟁국면으로 치달더라도 그것만이 역사를 결정하지는 않을 것이다.

### 3. 남북관계, 한반도 통일과 미중관계

실로 인류 역사를 이끌어가는 것은 강대국만이 아니다. 지구 땅 모든 곳에 사람들이 집단을 이루어 살고 있고 그들의 삶도 역사의 일부다. 한반도의 지리적 규모와 인구가 미국과 중국의 그것에 비해 작더라도 그곳의 삶도 여전히 중요하다.

중국이 미중관계, 세계전략적 차원에서 대한반도, 대북한 전략을 수립하고 추진하더라도 그것이 뜻대로 된다는 보장이 없다. 미국이 미중관계, 세계전략적 차원에서 대한반도, 대한민국 전략을 수립하고 추진하더라도 그것이 뜻대로 돌아간다는 보장이 없다. 북한의 대중국, 대미국전략, 한국의 대미국, 대중국전략은 내부적 요소, 그리고 남북한 관계에 따라 크게 달라질 수 있다.

아무리 강압적이고 폐쇄적이라도 북한의 김정일/공산당 정권도 주민들의 적극적, 소극적 지지 위에 정권을 유지한다. 그리고 그 정권의 유지가 대외정책의 제1차적 목표다. 지금처럼 낙후하고 고립된, 민심이 이반하고 있는 북한체제에서 주민들이 정권의 유지를 위해 중국에 대한 반(半) 예측적 지위를 수락할지 의문이다. 그런 상황에서

북한정권이 중국의 세계전략을 맹목적으로 추종할 것이라고 믿기는 어렵다.

2011년 11월 미국의 오바마 행정부가 이명박 대통령을 국민초청하고 그에 맞추어 한미자유무역협정을 비준하고 미국 의회 상하원 합동회의에서 연설하도록 했지만, 한국인들이 또 그들의 지지에 목을 맨 한국 정부가 대외정책에서 미국의 뜻대로 움직일 것이라고 믿기도 어렵다. 한국인의 정서에서, 그 때문에 한국 정치에서 남북한 관계는 독자적인 중요성을 가지고 움직인다.

첫째, 남북한 관계가 제로섬의 대결국면으로 전개되면 남과 북은 경쟁적으로 외부의 동맹국을 추구하게 될 것이다. 그 효과는 두 가지다. 첫째, 외부세력에 대한 남과 북의 예측이 심화된다. 둘째, 남북대결이 대외세력, 즉 미중관계에 투영되어 미중관계가 악화된다. 이 경우 그 악화를 우려하는 미국과 중국이 담합하여 한반도의 현상을 관리할 가능성도 배제할 수 없다.

둘째, 남북한 관계가 상생과 협력국면으로 전개되면 외부 동맹국의 중요성은 상대적으로 작아진다. 그 효과도 두 가지다. 첫째, 외부세력에 대한 남과 북의 예측이 약화된다. 둘째, 외부세력, 즉 미국과 중국이 남북한 문제로 대결할 가능성도 작아진다. 대신 화해한, 혹은 통일된 남북한이 자국에 우호적이 되도록 경쟁적으로 노력할 수 있다. 단 이 경우 한반도에 대한 영향력 약화를 우려하는 양 강대국이 그같은 전개를 환영하지 않을 가능성도 배제할 수 없다.

### III. 통합과 변환의 국제정치

이상의 논의를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 향후 세계질서의 향배를 좌우할 미국과 중국의 양자관계는 양국 사이의 정치, 경제, 군사, 외교 등 제반 측면에서의 양자관계의 전개에 의해 가변적으로 전개될 것이다. 그리고 그것은 양국관계의 첨단에 위치한 남북관계, 나아가 한반도 통일에 매우 심대한 영향을 미칠 것이다.

둘째, 동시에 미중관계는 그 자체도 세계정치, 그중에서도 남북한 관계의 전개에 의해 크게 영향을 받을 것이다. 한반도의 정치는 그 자체의 동력에 의해 돌아가고 그에 대한 미국과 중국의 영향은 한계가 있기 때문이다.

셋째, 따라서 세계적 차원의 국제정치와 한반도 차원의 국제정치를 이해하는 것, 즉 그에 내재된 다양한 변수를 파악하고 그 사이의 인과관계의 방향과 강도를 이해하는 것이 외교정책, 통일정책의 수립에 핵심적인 과제이다.

그런데 오늘날 한국 국제정치의 담론은 지나치게 구조적이고 결정론적인 면이 있다. 현대 국제정치학을 풍미한 왈츠(Kenneth N. Waltz)류의 구조적 현실주의의 영향을 받았기 때문으로 짐작된다. 그러나 미국의 주류학계에서도 그같은 유물론적 존재론과 인식론에 반발하는 구성주의가 득세하고 있다. 우리의 입장에서 강대국의 지배를 기정사실화하고 약소국의 자포자기론을 정당화하는 그 이론을 수용할 이유가 없다.

구조적 현실주의의 대표이론의 하나인 세력전이론과 그에 따른 패권전쟁론을 역사적 법칙으로 수용할 필요가 없다. 미국과 중국이 반드시 패권전쟁을 벌일 것이라는 전망을 수용할 필요도 없다. 그에

따라 남과 북이, 한반도와 한민족이 희생될 수밖에 없다는 속명론을 수용할 필요도 없다.

미국과 중국 사이의 관계는 가변적이다. 설사 많은 조건이 같든지, 경쟁적 방향으로 이끈다고 하더라도 그것은 가역적이다. 그 많은 조건 중에 한반도 정치도 포함되어 있다. 미중관계가 한반도 국제정치를 결정하는 인과적 방향 못지않게 한반도 국제정치가 미중관계에 영향을 미치는 인과관계도 존재한다.

남북관계는 남과 북의 주민들과 그들의 정치지도자들이 이끌어 나가는 관계다. 첫째는 남한의 국가지도자들이, 둘째는 그 국민들이 전략적이고 변환적인 시야를 넓히고 그에 따른 전략을 개발하여 한반도 정치의 변환을 시도할 때 세계정치의 변환에도 일조하게 될 것이다.

요컨대 미중관계와 관련하여 다음과 같은 정책적 원칙을 견지해야 한다.

- ① 우리 정부와 국민은 미중관계를 단일선상의 평면에서 제로섬적인 관계로 전제하고 그것을 흑백논리로 접근함으로써 통일 정책을 포함한 우리나라 정책의 선택지를 스스로 제한하는 것을 절대 피해야 한다.
- ② 그렇더라도 한미관계나 한중관계를 관리함에 있어 그것이 입체적 구도 속에서 미중관계, 한중관계, 한미관계에 미칠 영향을 염두에 두고 전략적으로 행동해야 한다.
- ③ 특히 남북관계를 관리함에 있어 그것이 입체적 구도 속에서 미중관계, 한중관계, 한미관계에 미칠 영향을 염두에 두고 전략적으로 행동해야 한다. 남북관계는 ‘우리’의 일이므로 주변국이 상관할 바가 아니라고 정서적, 당위론적으로 생각하고 주장하는 일은 득보다 실이 많다는 것을 반드시 명심해야 한다.





제5장

# 일본에 대한 통일외교의 모색

김 호 섭  
중앙대학교

이 유 진  
숙명여자대학교







## I. 한반도 통일의 국제관계

통일외교란 통일이라는 국가목표를 달성하기 위해서 외교라는 수단을 통해서 주변 정세를 능동적으로 변화시키고자 하는 노력이다. 지난 역사에서 한반도는 주변정세 변화로부터 일방적으로 영향을 받았던 입장에서 벗어나지 못했으며, 분단 상황도 주변정세에 의해서 결정된 상황을 극복하지 못한 결과이다. 통일과정은 한반도상에서 발생하는 현상이기 때문에 ‘우리 민족끼리’ 혹은 ‘남북한 합의’만으로 달성될 수 있다고 생각하는 것은 한반도의 지정학적 위치를 고려하지 못한 비현실적인 생각이다. 한반도 통일에 의해서 국익에 영향을 받는 주변국이 통일과정에 대해서 표명하는 견해와 입장을 정확히 이해하고 통일에 의해서 발생하는 긍정적인 공통의 국익을 찾아내서 주변 국가를 통일의 우호 세력으로 만들어나가는 외교전략 수립이 필요하다.

통일외교를 추진함에 있어서 한반도에 상당한 전략적 이해관계가 개입되어 있는 미국, 중국, 일본이 그 대상 국가가 될 것이다. 한반도를 중심으로 미국 및 일본, 그에 대칭되는 세력으로서 중국이 당분간 존재할 것으로 상정하는 것이 보다 현실적이다. 그러나 장기적인 시각에서 보면 한반도 주변국에 대한 통일외교의 수행방식을 고려할 때, 한국은 국내적으로 자유민주주의 체제를 유지하고 안보상 국익을 확고히 한다는 것을 전제로 하면서, 너무 일방에 치우치는 외교보다는 통일에 의해서 국익에 영향을 받는 모든 국가와 우호적인 외교관계를 안정적으로 유지하는 것이 바람직하다. 통일을 방해하거나 극력 반대하는 주변국가가 존재한다면 통일과정이 난관에 봉착할 가능성이 크다. 한반도 통일이 주변 국가를 비롯한 국제사회의 축복 대상이 되도록 외교노력을 기울여야 할 것이다. 2차 대전의 전범 국가인 독일은 종전 후 미래의 군사적 위협의 제거를 위해 승전국에 의해 분단

이 되었다. 그에 비해 한국은 제국주의 희생국가로서 명분 없는 분단의 피해자가 되었다. 그러나 독일이 먼저 통일이 가능했던 것은 영국, 프랑스, 독일 및 주변 이해당사국들 사이의 신뢰관계가 존재했고, 특히 미국과 소련의 관계가 정상화된 것이 결정적으로 작용하였다.

반면 한반도와 동아시아 지역에서는 유럽과는 다른 상황이 지속되고 있다. 제2차 대전 이후 미국에게 있어서 일본열도의 전략적 가치는 아시아에서의 대소련 봉쇄의 거점이라는 것이었다. 따라서 냉전기 일본의 기본 외교노선은 미일동맹을 근간으로 하는 안보정책을 채택하여, 미국의 핵우산 아래 소련의 위협에 대처하고 군비를 최소화하며 국력을 경제에 집중하는 것이었다. 한편, 소련이라는 공동의 적을 놓고 미국과 중국은 관계를 개선하였고, 중국은 서방진영에 대한 개방과 개혁을 통한 경제성장을 이룰 수 있었다. 이러한 미·중·일 간 관계는 상당기간 안정을 유지했다. 그러나 소련의 붕괴와 냉전 종식, 중국의 경제적 급부상과 군사력 증강으로 그러한 구조의 근거가 흔들리게 되었다.

이와 같은 냉전 후 불확실한 국제질서에 직면한 일본은 그들의 안보전략을 점차 확고한 미일동맹 관계의 유지로 정리해왔다. 일본은 1996년 미일 신안보선언으로 미일동맹 체제 지속을 천명하였으며, 코이즈미 수상 시기에 미일 안보협력 강화라는 전략적 결정을 확실히 하였다. 반세기 이상의 자민당 정권을 대체한 민주당은 자민당과의 차별화를 위해 정권 초기 미일, 미중관계의 조정을 모색하였으나, 갈수록 대외적 영향력을 확대해가고 있는 중국과 불안한 한반도 정세에 직면한 일본은 불확실한 동아시아 질서를 안정화하는 축으로서 미국의 가치를 재확인하면서 다시 원상으로 복귀해가고 있다. 최근 중·일 영토분쟁에서 나타났던 일련의 상황은 일본외교의 선택을 더욱 명확히 하는 요인이 되었다. 한편, 중국은 미국과 인권문제, 타이완 문제

등의 갈등요인을 안고 있는 가운데, 미일동맹에 한국 또는 여타 아시아 국가들이 가세하여 중국을 포위하는 구도에 대한 경계심을 높이고 있다.

통일은 한반도 내에서 발생하는 사건이지만 주변국가에게 큰 영향을 미칠 것이다. 기존에 존재하던 동북아시아 세력균형에 변화를 가져올 것이기 때문이다. 이들 국가는 통일과 관련하여 국익에 미치는 영향을 예상하고 평가할 것이다. 통일과정에 대한 주변국가의 이해관계나 우려에 대해 고려하지 않으면 우리는 바람직한 한반도 통일 환경을 조성하기 어렵다. 한국의 통일외교에는 통일과정에 대한 부정적 인식을 최소화하고 긍정적 측면을 부각하는 노력이 요구된다. 일례로 중일관계나 미중관계가 갈등적인 상황에서 남한이 주도하는 통일에 대해 중국이 가장 우려를 표시하는 것으로 보인다. 남한이 주도하는 통일은 미일동맹세력의 영향력이 중국과 국경을 공유하는 한반도 북부까지 미치는 것을 의미하므로 전통적으로 중국이 한반도에 대해 가져온 기본 이익과 상충한다는 것이다. 현재 이러한 상황이 어느 정도 현실로 나타나면서 통일의 최대 장애요인으로 부각되고 있다. 그러나 과거 냉전기 소련과 달리 미·일·중 3국은 서로에게 가장 중요한 무역 및 투자 상대국이라는 이중성도 가지고 있다. 향후 동북아 안보구조 속에 이 3국의 역학관계가 어떻게 전개될 것이며, 이에 어떻게 대응할 것인가 한국의 통일외교 정책 방향을 수립하는 데 있어서 관건이 될 것이다.

따라서 여기서는 한반도의 통일과정과 그 이후의 상황이 일본의 국익에 미칠 영향에 대한 일본 정책결정자들의 인식, 일본의 한반도와 주변 강국에 대한 장기적 전략 등을 검토하여, 일본에 대한 우리의 통일외교의 방향을 도출해보고자 한다. 그 방향은 통일과정이나 통일 한국에 대한 일본의 위협 인식을 줄이고, 통일의 긍정적 측면을 일본

이 인식하도록 하고, 예상되는 문제를 공동으로 해결하는 자세를 보임으로서 일본을 한반도 통일의 우호 세력으로 만들어 가는 것이 주된 내용이 될 것이다.

## II. 한반도 통일과 일본의 대북정책

한국이 통일정책을 추진하면서 풀어야 할 중요한 외교적 과제의 하나는 통일과정이 순조롭게 진전되도록 국제환경을 조성하는 것이다. 한반도 통일과정에 일본이 긍정적으로 작용할 수 있는 환경을 조성하기 위해 우리가 구사할 수 있는 바람직한, 또 실천 가능한 외교전략은 무엇인가? 일본에 대한 통일외교 전략을 수립하기 위해서는 한반도 통일에 관해서 일본이 어떠한 인식을 갖고 있는지, 장기적으로 일본의 한반도에 대한 전략적 이해는 무엇인지를 이해하는 것이 우선이다. 일본의 의도를 파악하기 위해서 우리는 일본의 정책결정자들이 제기하는 한반도 통일에 관한 다음과 같은 문제를 검토할 필요가 있다. 첫째, 한반도 통일은 일본의 국익에 긍정적인가? 둘째, “한반도의 안정과 평화가 일본에 매우 중요한 과제”라는 일본정부의 대한반도 정책기조는 통일에 어떻게 관련되는가? 셋째, 일본은 국제환경에서 불안정한 요소를 발생시키는 북한을 어떻게 다루려고 하며, 일본의 대북 외교는 한반도 통일에 어떠한 영향을 미치는가? 넷째, 일본은 한반도 통일과정에서 자국의 이익에 부정적 영향을 미치는 상황을 무엇이라고 인식하는가? 이러한 문제들에 대해 답을 구해봄으로써 일본의 한반도 통일에 대한 입장을 정리하고 우리의 대응을 모색한다.

## 1. 한반도 통일과 일본의 국익

한반도의 통일은 일본의 국익에 부정적인가 혹은 긍정적인가? 일본은 공식적으로 평화로운 수단을 통한 자유민주주의, 시장경제체제 하의 남북한 통일을 지지한다는 입장을 항상 견지해왔다. 한편, 다수 한국민은 일본이 한반도 통일을 결코 원하지 않을 것이라고 보며, 통일한국을 자국의 경쟁국 내지 가상적국이 될 가능성이 있다고 볼 것으로 추측한다. 일본이 만약 한반도 통일이 자신의 국익에 부정적이라고 인식한다면 통일에 기여하려 하지 않을 것이다. 일본으로서는 분단된 상태가 통일된 한반도보다 일본의 동북아 혹은 한반도에 관한 정책수행에 유리한 환경일 것이라고 인식할 수 있다. 통일되어 국력이 집중되고 대북 안보문제가 해소된 한국은 일본으로서는 더 다루기 어려운 상대가 될 가능성이 있는 반면, 분단 상태는 한국에게는 상존하는 약점이고, 일본은 남북한을 상대로 한 외교 안보적 전략을 구사할 수 있는 여지가 커진다고 생각할 수 있다.

한반도 통일이 일본의 국익에 부정적이라고 공개적으로 주장한 일본의 문헌은 접하기 어렵다. 한국민의 통일에 대한 열망을 고려하면 일본인이 공개적으로 통일을 반대하는 주장을 한다면 한국민으로부터 상당한 비난과 비판을 받을 것이기 때문이다. 드물게도 타케무라 켄이치(竹村健一)라는 일본 평론가는 한 국제회의에서 한국의 통일이 일본의 국익에 부정적이라는 나카가와 노부오(中川信夫)의 발언내용을 인용했다.<sup>7</sup> 타케무라 발언의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 한국이 통일되면 일본에 군사적 위협이 된다. 둘째, 한민족은 일

---

7 竹村健一은 1990년 11월 29일 동경에서 개최되었던 국제회의에서 발언했다고 함. 中川信夫, 『北朝鮮とは何か: 南北統一と日朝交渉』(綠風出版, 1992), pp. 215~217.

본에 대해서 뿌리 깊은 원한을 갖고 있어서 통일되면 원한을 풀기 위해서 일본을 침략할 것이다. 셋째, 한반도의 분단 상황이 일본 국익에 최선이기 때문에 일본은 한반도가 통일되지 않도록 해야 하며, 북한에 경제적 지원도 한반도의 분단을 고착화하기 위해서라면 필요하다. 통일한국이 일본에 군사적 위협이 될 것이라는 타케무라의 인식은 1990년에 표명된 것으로, 핵개발(1993년) 및 핵실험(2006년, 2009년), 미사일 발사(1998년, 2006년, 2009년), 일본인 납치 문제의 표면화 등 북한이 현존하는 군사적 위협으로 등장하기 이전이다. 김정일 체제하 북한이 촉발한 군사적 위협에 대한 인식과 1990년 당시의 위협인식은 큰 차이가 있다.

그러나 위와 같은 발언에서 우리의 통일외교 전략을 수립하기 위해서 유념할 것은 통일 후 한반도에 수립된 정부가 일본에 대해서 어떠한 입장을 가질 것인가에 대해서 일본이 높은 관심을 가지고 있으며, 한국에서 강한 반일감정이 지속적으로 표출된다면 일본으로서는 통일 이후 한반도가 반일적 성향을 띠지 않을까 우려한다는 점이다. 또한, 타케무라의 발언에서 표명된 것은 한반도 분단 상황을 유지하기 위해서 일본이 구사할 정책수단이 있음을 시사한 점이다. 즉, 2011년 현재 중국이 북한 김정일 체제에 제공하는 정치적, 경제적 지원이 북한 체제를 유지해주는 핵심 요인이 되고 있듯이, 일본이 대북한 경제지원을 실시할 경우 역시 북한 정권의 생존을 도울 수 있다는 것이다.

군사적 위협과 한반도 통일의 관계를 평가함에 있어서는 다음과 같은 코쿠분 료세이(國分良成)의 인식은 다케무라와 비교된다. 즉, 코쿠분은 “일본은 한반도 통일과정에서 발생하는 혼란의 리스크를 우려하고 있으나, 북한에서 핵개발 혹은 핵개발 의혹을 제기하는 불투명한 정권이 지속되는 것이 (통일과정의 혼란) 보다 심각한 문제”

라는 입장을 표명했다.<sup>8</sup> 또 “한반도에서 (통일 후에도) 미군이 계속 주둔할 것이기 때문에 통일이 되어 국경을 접하게 되는 중국은 한반도의 현상유지를 바란다.”고 하면서, 중국이 미군 주둔 하의 한국 주도의 통일에 유보적 입장이라고 지적했다. 코쿠분은 “통일은 현재 객관적 상황에서 본다면 한국주도로 이루어질 것은 명백하다. 만약 한국주도의 통일이 된다면 한반도 전체에서 미국 편에 서는 체제가 성립할 것이며, 한국이 주도하는 한반도의 통일은 바람직하다.”고 하였다.<sup>9</sup> 이러한 코쿠분의 인식은, 한국의 주도에 의해서 달성되는 통일과 통일 후 수립되는 정치체제가 친미적 성격을 갖는 것을 전제로 해서 일본이 한반도 통일에 찬성할 수 있다고 해석된다. 최근 일본에서는 어떠한 형태의 통일이 되건, 일본이 원하든 원하지 않든, 언제 통일이 이루어지든, 통일은 한국이 주도할 것이라는 예측이 많아지고 있으며 코쿠분의 견해도 같은 맥락이다.

일본에 대한 통일외교는 통일한반도가 분단된 한반도에 비해 일본의 국익에 도움이 되고, 통일 이후 동북아 국제질서가 일본의 안전을 보다 잘 보장해줄 수 있다고 일본이 인식하도록 하는 것이다. 군사·안보적 위협이라는 측면에서, 통일이 실현되면 일본인 납치 문제나 미사일 및 핵무기 개발과 같은 현안의 해결에 도움이 될 것임을 일본에게 주지시킬 필요가 있다. 한반도 통일에 있어서 북한 주도의 통일은 비현실적이며, 대한민국 주도의 통일 또는 남북한의 사실상 통일 상태를 상정하여 통일 이후에도 한국과 일본이 적대적인 관계가 되지 않을 것임을 강조할 필요가 있다. 그러나 한일간 경쟁적 관계와 독도 등의 문제로 말미암아 잠재적 갈등이 확대 재생산될 가능성이

<sup>8</sup> 國分良成, “東アジア安全保障と日米中,” 『國際問題』(2000年 1月) No. 478, pp. 32~33.

<sup>9</sup> 위의 글.



있으며 이것은 통일 후에도 지속될 것이기 때문에 한일 간 갈등요소 관리가 통일외교의 각도에서 충분히 검토되어야 한다.

## 2. 일본정부의 대한반도 정책기조와 통일

일본의 방위백서에서는 “한반도의 평화와 안정은 일본뿐만 아니라 동아시아 전역의 평화와 안정에 있어서 매우 중요한 과제다”라는 정책기조를 매년 반복적으로 서술하고 있다.<sup>10</sup> 이러한 일본정부의 대한반도 정책기조는 통일과 어떠한 관련이 있는가? 2010년 판 『방위백서』는 일본을 둘러싼 국제 안보환경의 불확실성에 주목하고 있다. 즉, 대량살상무기 확산, 국제테러의 위협이 심각해지고 있으며, 중국, 인도, 러시아 등의 부상으로 인해 다양한 국가이익이 대립하여 안보 환경이 복잡해지고 있다고 기술하였다. 또한, 세계 제2의 경제 강국으로 성장한 중국은 국방비를 증강하고, 군사력을 근대화하면서 일본 주변 및 아시아의 해역에서 해군의 활동을 강화하고 있음을 지적하였다. 그러한 능력을 배경으로 중국은 국제사회에서 보다 적극적인 정치·외교적 자세를 보이고 있으나, 주변국의 불신감과 오해를 불식하기 위해 체제의 투명성을 높일 것이 요구된다고 언급하였다. 한편, 북한과 관련하여 백서는 핵과 미사일 개발을 일본의 안전에 중대한 위협이며 동북아 안정을 저해하는 요인이므로 용인할 수 없다고 명언하였고, 일본인 납치문제는 일본국민의 생명과 안전에 중대한 위협이라고 하였다.

현재의 국제환경에 있어서의 안전보장의 주요 과제로서 방위백서

---

<sup>10</sup> 예를 들어서 2010년 판 『防衛白書』(東京: 防衛省), p. 35.

는 대량살상무기와 탄도미사일 확산 문제를 최우선적으로 언급하면서, 특히 북한의 위협을 가장 먼저 강조하였다. 또 중국과 대화, 교류를 촉진하여 상호이해와 신뢰관계를 강화해 나가야 한다고 언급하였다. 이와 같이 안보환경에 대한 일본의 인식 근처에는 중국과 북한을 포함한 한반도 문제가 중심에 있으며, 동북아 국제질서의 불확실한 요인에 대처하는 안보정책의 기조로 미일 안보동맹이 견지되고 있다.

일본의 전략적 목표가 한반도와 동아시아 지역의 안정임을 전제로 할 때, 일본 정책결정자들의 입장에서 ‘한반도의 안정’이 ‘분단의 현상유지’를 의미하는가를 고려해 볼 필요가 있다. 만약 안정을 현상유지로 본다면 일본은 한반도의 통일을 원하지 않는다고 해석할 수 있다. 일본의 입장에서 한반도의 통일과정 또 통일 이후에 국제질서가 불안정해지고, 불확실성이 높아질 것이라는 계산도 가능하다. 북한정권의 붕괴로 인한 극도의 혼란 상황, 남북한의 군사적 충돌과 동맹국들의 개입, 대량의 난민 발생은 최악의 시나리오라고 할 수 있으며, 물리적 충돌이 발생하지 않더라도 한미동맹이 유지된 상태의 통일에 대한 중국의 견제와 이에 대응하는 미일동맹의 강화, 통일한국의 부상을 둘러싼 한·중·일 관계의 불안정화와 군비경쟁 심화 등 동북아 지역이 새로운 긴장 국면으로 흐름 개연성이 충분히 있다.

그러나 일본이 한반도 통일이 장기적으로 한반도와 동아시아의 안정을 가져올 것으로 판단한다면 일본의 정책결정자들은 통일을 지지할 것이라고도 생각해볼 수 있다. 이는 일본이 현재의 한반도 정세가 불안정하며 이것이 국제질서의 안정을 지향하는 일본의 전략적 목표에 부합하지 않는다는 점, 남북한 통일이 한반도에 안정을 가져올 것이라는 인식을 전제로 하는 것이다. 현 한반도의 불안정 요인은 경제, 정치외교, 군사안보 측면을 포함하며 이들은 상호 연관되어 있다.

군사안보 측면에서는 북한의 핵무기 개발, 탄도미사일 발사 등은

일본이 가장 중대한 위협으로서 인식하고 있는 사안이며, 일본뿐 아니라 아시아 전역에 대한 군사위협, 나아가 전 세계적인 핵확산의 위협을 높이고 있다. 또 아직 해결되지 않고 있는 북한에 의한 일본인 납치문제는 일본국민의 기본적 안전에 대한 직접적인 위협으로서 일본인들의 뇌리에 각인되어 있다.

경제적 측면을 보면 북한의 상황은 1990년대 이후 거의 체제붕괴가 우려되는 수준의 심각한 위기를 경험했다. 이후에 최악의 상태에서 다소 호전은 되었다고 해도 경제시스템이 정상적으로 작동하지 않는 경제위기의 상시화가 정권의 생존을 지속적으로 위협하면서 한반도의 불안정 요인이 되고 있다. 또 남북한의 경제적 격차는 갈수록 심화되고 있는데, 남한의 경제적 번영과 북한 경제의 몰락에 대한 정보가 북한 주민들에게 확산되면서 체제불안을 가중시키고 있다. 남북이 분단된 상태에서 경제격차가 날로 심화되는 것은 북한 체제의 붕괴시 또는 통일이 될 때 그 경제적 충격이 더 커질 수 있으며, 대량난민 발생 등 불안정 요인이 가중될 가능성이 커짐을 의미한다.

한반도 문제는 정치·외교적 측면에서 현재 일본이 지향하고 있는 한·미·일 협력의 공고화에도 영향을 미칠 수 있는 잠재적 요인이다. 3국의 내부정권 교체나 전략적 계산의 변화에 따라 나타나는 대북한 정책의 차이로 인한 불협화음이나 균열이 발생한 예는 과거에도 있었다. 대중국 견제를 위한 한·미·일의 공조를 증시하는 일본의 입장에서 북한은 그러한 구도를 흔들 수 있는 존재이다.

### 3. 일본의 대북정책 논의

일본에 대한 통일외교 전략을 모색하면서 우리는 일본의 분석가들이 주변 국제환경을 불안정하게 하는 요소인 북한을 다루는 데 있어서 어떠한 인식을 가지고 있는지 검토해 볼 필요가 있다. 여기서는 대북 포용론과 강경론을 중심으로 논의한다.

#### 가. 대북 포용론

일본에도 대북 포용정책이 한반도 문제를 다루는 데 바람직하다는 논리가 있다. 오코노기 마사오(小此木政夫)는 대표적인 대북 포용론자이다.<sup>11</sup> 오코노기에 의하면 독일에서는 급격하게 통일이 이루어졌지만, 한반도에서는 장기간에 걸쳐 점진적으로 진행되는 것이 바람직하다고 주장한다. 그는 한반도의 주민이 남북한을 자유롭게 왕래할 수 있는 실질적 통일은 시간이 걸릴 것이며, 2개의 체제가 장기간에 걸쳐서 공존하면 할수록 한반도 통일은 평화적으로 이루어질 것으로 보았다. 따라서 오코노기는 점진적이고 평화적인 통일과정에 있어서 북한측의 협력을 얻기 위해서는 북한 체제의 존속에 대한 정치적, 경제적, 군사적인 보장조치를 고안할 필요가 있다고 지적한다. 왜냐하면, 그러한 보장이 없으면 북한의 지도자가 스스로 ‘체제의 안락사’를 초래할 수 있는 타협에 응하지 않을 것이기 때문이라는 것이다.

오코노기가 제안하는 일본의 역할은 북한이 급격한 붕괴를 피할 수 있도록 남북한의 ‘공존과 조정’의 과정에서 일본의 ‘청구권, 경제협력’이 일시적이라고 해도 북한 경제를 활성화하여 공존체제의 정비와

---

11 小此木政夫, “北朝鮮危機と日本の對應,” 小此木政夫編, 『金正日時代の北朝鮮』(東京: 日本國際問題研究所, 1999), pp. 3~24.

체제개혁을 위한 기회를 제공하는 것이라고 언명한다. 즉, 통일이 아니라 북한의 체제존속을 위해서 일본의 자원을 적극적으로 활용해야 한다는 것이다. 오키노기는 만약 북한이 대외개방과 경제체제 개혁을 계속 거부하면 남북한의 정치·경제적인 격차는 확대되어 루마니아형의 종말로 연결될 것으로 예측한다. 일본의 자본과 기술의 이용에 있어서 일본은 프로젝트주의의 원칙을 견지하고 그러한 기회를 이용하여 북한이 개혁·개방의 길로 나서면 남북한 관계는 안정될 수 있다고 본다. 남북한 두 체제는 당분간 ‘공존과 조정’의 시기를 갖는 것이 평화통일을 위해서 불가결한 과정이며, 일본으로부터 자본과 기술은 그렇게 할 수 있는 ‘시간’을 벌어주는 것이다.

나카소네 야스히로(中曾根康弘) 전 총리도 북한이 안보면에서 자신감을 갖도록 주변 국가들이 여건을 만들어주어야 한다고 주장하고 있으며 일종의 포용정책을 제안하였다.<sup>12</sup> 즉, 나카소네에 의하면 일본의 중장기적 목표는 북한을 가능한 빨리 아시아·태평양 국가의 일원으로 끌어내어 정상적인 국가로 만드는 것으로, 이를 실현하기 위해서는 미국, 일본, 중국이 북한에 대해서 안전을 보장하고 중국의 덩샤오핑이 추진했던 시장개방화, 자유 경제적 정책을 실행하도록 유도해야 한다는 것이다. 그는 보다 적극적인 외교관계를 구축하고 어느 정도 양보를 하면서 북한 당국과 대화가 필요하다고 보았다.

언급한 바와 같은 대북 포용론에는 한계가 있다. 일본 등 주변국이 북한에 대해 안전을 보장하고 경제적 지원을 한다고 해도, 북한이 그 기회와 시간을 잘 이용하여 경제 발전과 정치적 안정을 양립시켜서, 한국과 장기적인 공존체제를 구축하는 것에 성공할 수 있을지는 의심스럽다. 한편, 개혁·개방을 추진하는 과정에 실패하면 북한이 내

---

<sup>12</sup> 中曾根康弘, 『21世紀 日本の 國家戰略』(東京: PHP 研究所, 2000), pp. 59~62.

부적으로 지도부의 분열 등으로 인해 상당히 불안정해질 수 있으며 최악의 경우 붕괴할 가능성이 있다. 또 포용정책론자의 주장은 일본의 자원이 북한에 제공된 후 북한이 그 자원을 군사적 목적으로 전용할 가능성에 대해 충분히 고려하지 않는다. 이러한 주장은 한국의 지난 정권이 대북 유화정책과 경제적 지원을 실행함으로써 북한이 그를 발판으로 핵무기나 탄도미사일을 개발할 수 있는 여유를 제공했다는 비판에서 벗어날 수 없다. 오키노기는 한국이 국교정상화 이후 일본으로부터 제공받은 자원을 활용하여 경제성장에 성공한 예를 북한에도 적용하려 하지만, 군사나 정치에 종속된 비합리적인 경제체제인 북한이 외국으로부터의 원조나 투자를 활용해 장기적인 경제성장의 기반을 조성하고 지속적으로 생산성을 높여 나가는 어려운 것이다.

#### 나. 대북 강경론

사토 카즈미(佐藤勝巳)는 김정일 체제를 조기에 붕괴시켜야 한다고 주장한다.<sup>13</sup> 그는 북한은 최악의 인권 탄압 정권이고 국제적인 테러를 자행하며 일본인까지 납치하는 독재국가이며, 북한과의 관계수립은 김정일 체제가 붕괴될 때까지 기다려야 한다고 역설한다. 일본과 북한이 수교 교섭에 성공하여 일본의 자금·기술이 북한에 이전된다면 그것은 김정일 체제유지를 돕는 것으로 일본의 국익에 반하는 선택이라는 것이다.

강경론자들은 김정일 정권은 사회주의 정권 가운데에서 유례없이 잔인한 정권으로, 그 정권이 존속하는 한 북한 국민의 행복도 불가능하며, 한반도와 동아시아의 평화와 안정도 불가능하다고 단정한다.

---

<sup>13</sup> 佐藤勝巳, 『崩壊する北朝鮮』(東京: ネスコ/文藝春秋, 1991).

북한에 대한 경제적 지원이나 안전의 보장은 독재정권의 유지와 적대행위의 지속을 의미한다. 강경론의 입장에서는 북한에 대한 외부의 지원은 그동안 핵무기나 미사일 등 대량파괴 무기 개발·확산 위협을 높였을 뿐이며, 자발적인 체제의 개혁·개방을 기대하기 어렵다고 본다. 한국의 햇볕정책을 뒤따르던 일본은 180만 톤의 쌀을 무상으로 북한에 공여하였으나, 일본인 납치사건 해결의 실마리도 찾지 못하고 북일 교섭은 중단된 바 있음을 지적한다. 이후 북한의 공작선이 일본의 순시선에 로켓탄을 발사하거나, 일본의 영공을 넘어 미사일까지 발사되면서 일본의 북한에 대한 적대감은 급격히 확산되었다.

강경론자들의 시각에서 보면 어차피 북한 정권은 경제적으로나 정치적으로나 지속가능하지 않은 정권이며, 시간을 끌면 끝수록 위험하고, 남북한 경제격차도 갈수록 벌어져 통일과정에서의 비용이 더 증가할 것이다. 따라서 가능하면 빨리 붕괴시키는 것이 최선이라는 것이다. 강경론자들은 북한을 옥죄임으로써 초래될 수 있는 부정적인 상황에 대해서는 별다른 언급이 없다. 최근의 사례에서 볼 수 있듯이 한반도의 긴장 상황에서 북한의 군사적 도발 가능성이 상존하고 있다. 한반도의 불안정 상황을 어떻게 관리할 것인가에 대한 고려가 필요하다.

### Ⅲ. 통일과정과 일본의 국익

일본의 입장에서 자국의 이익에 부정적인 상황은 한반도의 통일 과정에서도 정치, 경제, 사회, 군사적인 측면에서 다양하게 나타날 수 있다.<sup>14</sup> 정치면에서는 남북한의 체제가 통합되는 과정에서 나타날 수 있는 남북 간의, 또 남남 간의 정치적 갈등과 혼란을 생각할 수 있다.

한국 내에서는 이미 대북정책이나 통일정책을 둘러싸고 이념적 갈등과 국론분열이 상당기간 나타났다. 통일과정에서의 정치적 선택, 자원의 배분, 정책 우선순위 설정, 지역 간의 이해관계 상충으로 인한 심각한 갈등이 한반도에 장기적인 정치적 혼란과 불안정을 초래할 수 있으며, 이는 인접국 일본에도 정치적 불확실성을 높이는 요인이 될 것이다.

통일과정의 사회적인 혼란 요인으로는 북한주민이 난민화되어 대규모 남한 및 중국, 일본으로 유입되는 상황을 들 수 있다. 특히 일본에서 북송된 약 10만 명이 가족과 친척이 있는 일본으로 귀국하려 할 것이며, 베트남 패망의 사례와 같이 ‘보트 피플’이나 기타 밀입국 형태로 일본으로 유입될 것으로 예상되며, 그 규모는 수십만에서 수백만까지 거의 예측이 불가능하다. 또 남북한 양측 주민들의 사회통합 과정에서 북측 주민에 대한 차별, 북한 주민의 부적응, 좌절감과 정신적 공황상태로 인한 갈등과 혼란이 우려된다. 경제적인 차원에서는 단기적으로 식량난이나 급격한 기아사태와 같은 북한 주민의 생계에 직결되는 문제가 발생할 수 있으며, 장기적으로는 남북한 주민의 소득격차나 경제체제 차이로 인한 문제, 통일과정의 경제적 비용 부담으로 인한 한국경제의 심각한 침체 등을 상정해볼 수 있다.

일본이 가장 우려하는 상황은 북한에서 급변사태가 발생하면서 초래될 수 있는 주변국의 군사적 개입, 북한에 의한 의도적인 대남 군사공격, 우발적 충돌, 국지전 발생, 전면전으로의 확대와 이에 따른 주변국으로의 확전이다. 북한이 한국에 대해 군사공격을 감행할 경우 한국과 미국을 후방지원하는 일본에 대한 북한의 공격 가능성이 있다. 또는 북한의 핵시설, 대량파괴무기 시설에 대한 미국의 외과적 타

---

14 重村智計, 『韓國ほど大切な國はない』(東京: 東洋經濟新報社, 1998).



격을 포함한 선제공격 가능성도 일본에게는 마찬가지로 북한과의 군사적 충돌을 우려하게 한다.

현재 일본이나 한국의 초미의 관심사는 북한 정권이 붕괴 또는 내란 발생시에 북한 내 어떤 세력이 개입을 요청하면 중국이 개입을 결정할 것인지, 개입한다면 어떠한 조건으로 개입할 것인지의 문제이다. 중국의 분석가들은 북한이 엄연한 주권국가이며 중국의 개입을 요청할 경우 북한의 유일한 동맹국으로서 당연히 그렇게 할 의무와 권리가 있음을 시사하고 있다.<sup>15</sup> 일본의 정책결정자들은 중국의 행동을 어느 정도 용인할 것인가, 완충 지역으로서의 북한을 인정할 것인가를 판단해야 하고, 북한이 중국의 영향권하에 놓이면 자국에는 어떤 영향을 미칠 것인가를 계산해야 한다. 중국의 개입이 한국의 대응 행동, 미국의 개입 등 연쇄반응을 초래하는 것도 일본으로서는 우려되는 상황이다.

또 한국이 북한의 공격을 받을 경우 안보동맹에 의해서 미군이 한국의 지원에 나서게 되면, 이에 대응하여 중국이 개입할 개연성이 높다. 이러한 사태가 벌어지면 미일동맹을 근거로 미군의 후방지원을 담당하게 되는 일본은 자동으로 한반도의 군사적 사태에 연루되고, 외부공격의 위협에 노출될 것이다. 북한은 대포동 미사일, 적 후방 침투 공작선, 특수전 부대 등의 공격수단을 동원하여 일본의 미군 후방 지원 기능에 타격을 가할 가능성이 있다. 이러한 북한의 위협, 특히 미사일 위협이 부각되자 일본에서는 대북한 선제공격의 필요성까지도 거론되기에 이르렀다. 이는 전쟁포기와 군사력 불보유를 선언한 일본 헌법과 상충하며, 중국이 반응하여 동아시아 전체의 안보질서를 불안정하게 할 것이기 때문에 일본으로서는 상당한 정치적 부담이 되

---

<sup>15</sup> 주평, “중국의 관점에서 본 한반도 통일문제,” 최진욱 편저, 『한반도 통일과 주변 4국』 (서울: 늘봄, 2011).

는 문제이다.

이상에서 언급한 바와 같은 남북한 통일과정에서 초래될 한반도 및 지역 내 국제관계의 변화가 일본의 국익에 어떠한 영향을 미칠지에 대해 면밀한 검토가 필요하다. 일반적으로 일본의 동북아 정책 기조가 한반도나 동아시아의 안정에 있다고 전제한다면, 한반도의 통일과정에서 초래될 수 있는 다양한 혼란, 불안정은 일본의 국익에 부합하지 않는다. 이에 대한 우려가 크다면 일본이 한반도 통일에 긍정적인 입장을 가지기 어려울 것이다.

#### IV. 대일본 통일외교를 위한 고려사항

지금까지 우리는 한반도 통일을 둘러싼 다양한 상황의 전개와 이에 대한 일본의 입장을 검토해 보았다. 일본의 국익은 한반도 문제에 복잡하게 얽혀 있으며, 통일이 그들의 국익에 어떻게 영향을 미칠지는 단정하기 어렵다. 다만, 통일외교를 전개하는 우리의 입장에서는 일본의 정책결정자들이 현존하는 북한체제가 위협하는 불안정한 한반도 정세보다는 통일된 한반도가 바람직하다고 인식하고, 통일에 긍정적으로 기여하도록 하는 것이 바람직하다.

예를 들어 통일과정에서 초래될 수 있는 혼란에 어떻게 대처할 것인가를 일본의 정치지도자 및 실무자들과 평소에 꾸준히 협의하여 양국의 우려 사항과 긴급한 상황이 발생할 시의 대응을 논의하고, 통일 이후 한반도에 대한 밑그림을 공유할 수 있다. 그리고 통일과정에 일본에게 상당한 경제적 기회가 있다는 것을 인식시키고, 일본이 한반도를 통해 대륙으로의 경제적 진출이 용이해질 수 있음을 상기한다. 동시에 우리도 나름대로 실리를 추구해야 할 것이다. 통일과정에

서 북한경제를 재건하기 위해서는 한국이 독자적으로 비용을 부담하기는 버거우며, 국제사회의 지원을 고려할 때 일본이 중요한 역할을 할 수 있다. 일본과 한반도 통일과정에서 필요한 경제협력 방안을 협의하고 일본의 적극적 역할을 고무하면서, 통일과정에서 일본이 경제적인 지원을 제공하는 커밋먼트(commitment)를 확보하는 외교가 필요하다.

오늘날 한반도 주변 국제환경에서 우리의 안보를 확보하기 위한 가장 현실적인 전략적 선택은 동맹체제라고 생각된다. 그러나 패권적 강자가 분명하지 않거나 관련 강대국 간의 갈등이 현저해지는 경우 동맹의 선택은 잠재적으로 큰 비용과 리스크가 수반되는 어려운 결정이다. 최근 일본은 미국과 긴밀히 연대하여 중국을 견제하려는 안보 구도를 지향하고 있으며, 여기에 한국도 적극적으로 참여하기를 원하고 있는 것으로 보인다. 한국은 그러한 구도에 편승하면 단기적 안전은 보장될지 모르지만, 장기적인 통일전략으로서는 바람직하지 않을 수 있다. 중국이 한·미·일을 견제하기 위해 북한과의 관계를 활용할 것이기 때문이다. 최선의 안보정책과 최선의 통일정책이 반드시 일치하지 않을 수도 있는 한국 외교의 딜레마라고 할 수 있다. 우리는 장기적으로 한·미·중·일이 포함되는 한반도 관련국 간 협의를 제도화하여, 관계국 간 신뢰구축, 이해 조정, 갈등 해소, 우발적인 충돌 방지, 통일과정에서의 적대적 군사 개입이나 주변국 관계에 있어서의 갈등이나 혼란 방지 등에 대해 논의할 수 있도록 모색하고, 이러한 장에 일본이 역할을 해주도록 장려하는 것도 필요할 것이다.

한편, 한반도의 통일은 일본 한 국가의 이익만이 관련되는 사항이 아니며, 중국, 미국 등의 이익과도 일치해야 한다. 역사적으로 한반도는 미·일·중·러의 각축장이 되기도, 완충 역할을 하기도 하였다. 탈냉전의 국제관계가 독일과 달리 한반도의 통일환경 조성에 기여하지 못

하고 오히려 신냉전 체제로 진행하려는 경향을 보이고 있다. 미중, 또는 일중관계가 적대적 대립관계가 되면 중국은 이들 국가와 직접적인 충돌을 회피하기 위해 한반도를 완충지역으로 유지하려 할 것이다. 주변 강국이 서로 견제하기 위해 남한 또는 북한을 지원하면서 한반도의 분단 상태를 극복하기는 더욱 어려워질 것이다. 미·중·일 3국 관계가 우호적으로 유지되는 것이 한반도 통일에 보다 긍정적인 국제환경일 것이다. 3국 간 우호관계가 유지된다면 한반도를 계속 완충지역으로 유지할 필요가 없을 것이기 때문이다. 이들 국가의 역학관계에 한국이 영향을 미칠 수 있는 범위는 매우 제한적임에도 우리는 통일 한국이 미국·러시아·중국·일본 등 한반도 관련국에 위협이 되지 않을 것임을 지속적으로 알리는 외교적 노력이 필요하다.

통일 이후를 가정해보면 북한이라는 위협세력은 제거되지만, 통일 한국의 군사력에 대해서 우리 의도와는 무관하게 주변국이 군사적 위협을 느낄 수도 있다. 이런 의미에서 특히 북한이 개발한 핵무기, 핵물질, 장거리 미사일 등의 통일 이후 처리 등에 관해서 국제사회의 기준에 맞는 입장정리가 필요하다. 평소 이 문제에 대해 일본과의 지속적인 의견교환이 필요하다. 한미동맹의 존재방식도 통일 이후에는 새로운 환경에 맞게 재조정하고 주한미군의 성격도 재설정이 필요할 것이다. 현재 주한미군의 기본성격은 북한의 군사적 위협을 억지하는 것이지만, 통일 이후에는 주한미군의 계속 주둔을 전제로 지역대국인 중국의 영향력 확대와 중일 간의 세력 경합 상황에서 균형 조정자로서 성격이 포함될 필요가 있다. 주한미군이 일본과 중국 등을 포함한 아시아·태평양 지역의 여러 국가들을 안보적 측면에서 안심시키고, 이 지역에서 발생할 수 있는 군비확대 경쟁을 막는 병마개 역할을 할 수 있다. 일본과 한국은 한반도와 주한미군의 이러한 역할에 대해 주변국에 적극적으로 이해를 구하는 공동의 노력을 기울여야 할 것이다.






제6장

한반도 통일을 위한  
EU의 역할과 협력유도 방안  
중국의 참여 유도 역할을 중심으로

유 현 석  
경희대학교





EU는 미국, 중국과 함께 국제정치의 한 축을 이루고 있다. EU는 미국과 중국의 경쟁관계 속에서 나름대로의 위상을 확보하며 이들과의 차별적 목소리를 내면서 국제정치에서의 중요한 행위자로서의 역할을 해왔다. 이러한 EU의 위상에도 불구하고 EU는 한반도 문제에 대해서는 별다른 역할을 하지 못해왔다. 북한 핵문제와 관련해서 KEDO에 참여했던 것 이외에는 한반도의 핵심적 문제인 북한 핵문제 그리고 한반도의 평화와 안정 문제에 대해서 간접적인 역할을 수행했을 뿐이다. EU는 인류의 보편적 가치에 대한 존중과 헌신 그리고 다자주의에 대한 헌신을 통해 한반도의 통일과정에서 긍정적인 역할을 할 수 있는 역량을 가지고 있다. 특히 이 연구가 관심을 가지는 부분은 EU를 통해 한반도의 통일과정에서 핵심적 역할을 해야 할 중국의 참여를 이끌어 내는 방안을 도출하는 것이다. EU와 중국과의 관계, 그리고 EU가 가지고 있는 중국과의 공통의 이익 등을 분석하여 EU가 어떠한 전략을 통해 중국의 한반도 통일과정에서의 건설적 기여를 이끌어낼 수 있는지를 제시해보는 것이 이 연구의 목적이다.

이 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째는 EU와 북한과의 관계에 대한 논의를 중심으로 한반도 문제에 대한 EU의 입장과 그동안의 역할에 대해서 알아볼 것이다. 둘째로 EU가 한반도의 통일과정에서 어떠한 역할을 할 수 있을지를 분석해 볼 것이다. 마지막으로 EU와 중국관계에 대한 논의를 바탕으로 EU가 어떻게 한반도 통일과정에서 중국의 역할을 이끌어 낼 수 있을까를 제시해 볼 것이다.



## I. EU의 대북한 정책의 전개

### 1. EU-북한 정치적 관계

EU는 2001년 5월 14일 북한과 공식적인 외교관계를 수립하였다. 이러한 EU의 대북 외교관계 정상화는 몇 가지 차원에서 이루어진 것으로 볼 수 있다. 첫째는 EU의 외교적 지평을 확대하는 의미로서 북한을 비롯한 공산권 국가와의 국교정상화를 통해 EU의 외교적 범위를 넓히고 외교적 역할을 확대한다는 의미가 있다. 두 번째는 그동안 인도적 차원의 지원에 그쳐왔던 북한과의 관계를 공식적 차원으로 확대함으로써 한반도와 동북아의 평화공존에 기여할 수 있는 통로를 마련한 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 EU가 북한의 수교로 상징되는 한반도 접근을 추진하는 배경은 무엇인가? 한반도에 대한 역할 강화는 크게 보면 유럽의 아시아 전략 차원에서 이해할 수 있다. 1994년 유럽 집행위원회의 『새로운 아시아 전략을 위하여』 보고서, 그리고 2001년 9월 『유럽과 아시아: 심화된 파트너십을 위한 전략적 틀』을 통해 나타난 유럽연합의 아시아에서의 정치적, 경제적 위상을 강화시키는 외교전략 차원에서 EU의 한반도 관여가 이해될 수 있다. 마지막으로 전략적 측면에서 미국 중심의 국제질서가 내포한 한계들을 보다 적극적인 차원에서 극복해보려는 EU의 외교전략의 공세적 변화로도 이해할 수 있다.

북한과 유럽과의 관계는 냉전이 끝난 이후 본격적으로 관계 강화가 시작되었다고 볼 수 있다. 그러나 이 시기의 관계는 개별 국가 차원에서 경제적 관계를 발전시키는 성격을 갖고 있었다. 그러나 1990년대 중반부터 한반도 문제에 대한 서유럽국가들의 정치적 관심이 커지기 시작하였고 1995년 독일을 필두로 유럽연합차원의 대북 인도적

지원이 시작되었다. 특히 1997년 9월 유럽연합이 KEDO의 집행이사국이 되면서 유럽연합과 북한과의 관계가 급속도로 진전되었다.<sup>1</sup>

1997년 7월 EU는 이미 『한반도 합의문: EU의 대북지침』을 채택하여 대한반도 정책에 대한 기본 방향을 제시하고 있다. EU는 남북관계와 관련하여 한반도의 안정을 유지하고 지속적인 평화를 정착시키기 위한 국제적인 노력에 대한 지원을 강화하고자 한다. 또한, 북한이 안보 및 인권 문제에 보다 책임있는 행동을 취하도록 지속적인 압력을 가함을 규정하고 있다. 2000년 10월 9일과 2000년 11월 20일 유럽이사회회의의 결정에 따라 ‘대북정책 가이드라인’을 채택하여 한국의 대북포용정책을 지지하였다. 남북한 간 화해와 한반도 평화정착을 위한 지속적인 유럽연합의 지원과 함께 북한에 대한 경제지원을 통해 북한의 개혁과 개방을 유도함으로써 인권상황 개선, 핵, 미사일 문제와 관련하여 일관된 대북정책과 행동계획을 수립, 추진하고 있다.

EU 차원에서 한반도 문제에 대한 관심은 ASEM 차원에서도 이루어졌다. 특히 북한과 EU와의 외교관계 수립은 2000년 10월 서울에서 개최된 제3차 ASEM 회의를 기점으로 본격화되었다. 2000년 11월에는 평양에서 제3차 정치대화가 열려서 북한의 인권개선, 대량살상무기 개발 및 수출문제, 한반도 긴장완화, 그리고 경제지원 확대 등이 논의되었다. EU는 제4차 ASEM 회의에서 남북 간 철도, 도로 연결 등 긴장완화와 대화증진을 위한 일련의 조치를 긍정적으로 평가하고 기술적, 인도적 지원 등을 통한 북한의 개혁 조치를 적극적으로 지원할 것을 재확인하였다. 또한, 한반도 평화과정에 유럽연합의 지속적인 기여의사를 천명함으로써 한반도 문제에 있어 EU의 긍정적인 역할에 대한 기대를 갖게 하였다.

---

<sup>1</sup> 송태수, “한반도 평화구축과 유럽연합(EU)” (한국정치학회 연례학술회의 발표문, 2001년 12월).

EU와 북한은 2001년 5월 14일 공식적인 외교관계를 수립하였다. 그러나 이러한 EU의 관심과 노력에도 불구하고 EU의 한반도에 대한 역할 증대, 그리고 북한 핵문제에 대한 역할 증대가 실제로 이루어졌다고 평가하기는 어렵다. 그간의 EU의 대북한 정책이 EU의 독립적인 대북한 정책이라기보다는 미국의 중심적 역할을 축으로 미국과의 공조를 통한 대북정책이라는 것이 보다 정확한 규정일 것이다. 북한과의 국교정상화 이후에도 EU의 대북정책은 기본적으로 미국의 대북정책에 대한 대안적 성격을 갖는다기보다는 보완적인 성격이 강했다고 볼 수 있다. 특히 9.11 테러사건 이후 EU-북한 관계는 남북관계, 북미관계에 연계되어 활발하게 진행되지 못했다. 그럼에도 불구하고 EU와 북한은 2001년 6월에서 열린 EU-북한 인권대화, 그해 10월에 열린 4차 정치대화, 2002년의 5차 정치대화 등이 계속되어 북한과 EU의 관계는 계속 유지되고 있다.<sup>2</sup>

## 2. 경제적 관계

EU는 북한의 3대 교역국으로서 북한 전체무역의 5~15% 정도를 차지하고 있다. 6·15 선언 이후에는 교역이 더욱 확대되어 전체 교역량의 15%까지 이르렀으나 북한의 농축우라늄 문제, 2006년 북한 미사일 발사와 핵실험 이후 지속적으로 감소하여 2007년에는 전체교역량의 5% 정도 까지 줄어들었다. 북한은 EU와의 교역에서 지속적으로 적자를 기록 중이다. EU의 회원국들은 또 북한에 대한 투자관계

---

<sup>2</sup> 박재복, “유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점,” 『국제정치논총』, 제42집 4호 (한국국제정치학회, 2002. 12), pp. 78~79.

도 계속 유지해오고 있다. 1994년 제네바 합의 이후 라진·선봉 특구가 설치되면서 영국의 로얄더치셀과 네덜란드의 ING 베어링이 라진·선봉 특구에 진출한 것을 시작으로 EU국가들의 대북투자가 시작되었다. 공식 수교 이후 북한 투자에 대한 관심이 커졌지만 2006년 미사일 발사와 핵실험 이후 EU기업들의 투자가 위축되었고 2007년 남북정상회담 이후 상황이 반전되어 투자가 다시 늘어났다. 그러나 2009년 4월 북한 미사일 사태 이후 EU의 북한 투자 사업들은 모두 중단되었다.<sup>3</sup>

EU의 북한에 대한 인도적 지원은 1995년부터 시작되었다. 그러나 보다 본격적인 경제지원은 2002년 2월에 작성된 EU-북한 전략보고서 『The EC-DPRK Country Strategy Paper 2001~2004』와 그 후속조치에 해당하는 『National Indicative Programme 2002~2004 DPRK』에 방향과 우선순위가 설정된 이후이다.<sup>4</sup> EU는 2004년까지 10년간 4억 3,800만 유로를 제공하여 국제사회의 대북 인도지원에 큰 몫을 차지하였다. 유럽의 대북지원 중 KEDO를 통한 참여는 1997년에 EU가 미국, 일본, 한국과 함께 집행위원회 구성원이 되면서 시작되었다. EU는 동북아시아의 지역안보유지, 또한 핵비확산 레짐을 유지하기 위한 국제적인 연대를 구축하기 위해 참여하여 1995년부터 2000년까지 7,500만 유로를 KEDO를 통해 지원하였다. EU 차원의 지원 이외에도 독일, 영국, 프랑스를 비롯한 유럽연합 회원국들이 총 700만 유로를 지원하였다. 북한에 대한 EU의 지원은 북핵문제가 다시 불거진 2002년에 와서 상당 부분 중단되었다. EU는 대북한 개발원조를 중단하고 검증가능한 핵문제의 해결을 강력히 요구한

3 송태수, “유럽연합의 대북정책과 지원정책 및 경제교류 평가,” 『유럽연구』, Vol. 27, No. 2 (한국유럽학회, 2009), p. 103.

4 위의 글, p. 93.

바 있다.

EU의 대북지원이 핵문제, 인권, 남북한 화해, 북한경제구조 개혁 등과 연계되어 있는 것은 사실이지만 EU는 또 인도적 차원에서의 지원은 일관성 있게 제공하고 있다. EU는 2008년 9월부터 총 8백만 유로를 지원해 북한의 농업 생산량 증대를 돕기 위한 식량안보사업을 시작했다. 여기에 참여한 주체들은 주로 북한에 사무소를 개설하고 활동 중인 유럽의 5개 NGO와 벨기에에 본부를 둔 국제 NGO 1곳 등 총 6곳이다. 2011년 7월 북한의 천안함 피격과 연평도 포격에 대한 한국의 사과 요구에 북한이 무대응하고 있는 상황에서도 EU는 북한에 대한 긴급 식량지원으로 1천만 유로의 자금을 지원하겠다고 발표했다. 이러한 EU의 행보는 북한과 관련된 안보현안과 북한의 인도적 상황을 분리하여 다루겠다는 것을 의미한다.<sup>5</sup>

### 3. EU-북한관계의 새로운 양상: NGO와 초국적 기업의 중요성

EU와 북한과의 관계는 북한의 핵실험 및 인권문제에 대한 EU의 시각이 부정적으로 변하면서 악화되고 있는 상황이다. 특히 북한의 2차 핵실험 이후 유럽연합은 유엔 안보리 제재와는 별개로 북한의 기관과 고위인사에 대한 제재를 발표했다. 이렇게 북한에 대한 EU의 입장이 강경하게 변하면서 EU 차원의 경제지원은 크게 줄어들었다. 그와 함께 나타난 현상은 경제적 지원에서 NGO들과 초국적 기업의 역할이 커진 것이다. EU는 공식적 지원규모는 줄이면서 NGO를 중

---

<sup>5</sup> 송태수, “유럽연합의 대북정책과 지원정책 및 경제교류 평가,” p. 95.

심으로 하는 인도적 지원 사업과 초국적 기업을 통한 대북투자는 계속 진행하고 있다. EU의 초국적 기업들의 대북투자는 주로 자원 확보를 위한 광물 및 지하자원에 대한 투자, 둘째는 기간산업 선점을 목적으로 한 투자, 세 번째는 신흥시장에 대한 잠재력을 보고 기대 차원의 투자가 이루어지고 있는 것으로 보인다.<sup>6</sup>

## II. EU의 한반도 통일을 위한 협력 유도 방안

### 1. 정치적 인센티브 개발

EU가 원하는 새로운 국제질서는 미중의 헤게모니 대결이 아닌 EU가 미국과 중국과 함께 국제문제를 관리할 수 있는 질서이다. EU는 다양한 지역정책을 통해 EU의 정치적 영향력을 강화하기 위한 노력들을 해오고 있다. EU의 신아시아 정책 역시 그러한 차원에서 이해할 수 있다. 현재 EU는 동아시아/동북아에서 자신들의 영향력이 매우 제한되어 있다는 것을 인식하고 있고 또 그에 대한 대응책을 마련해야 하는 상황에 있다. EU는 동북아의 가장 핵심적인 안보이슈인 북한 핵문제에 공식적인 목소리를 내지 못하고 있다. 북한 핵문제를 다루는 6자회담에서 EU의 목소리는 없으며 북한의 핵문제가 단순히 지역의 안보를 위협하는 문제가 아니라 핵확산의 문제와도 깊숙이 연결되어 있다고 볼 때 유럽의 국가들을 대표하는 EU가 아무런 목소리를 내지 못하는 것은 매우 심각한 문제이다. 이와 함께 EU는 동아시아

---

<sup>6</sup> 이종서, “EU의 대북정책의 특징과 한반도 균형자로서의 역할 가능성 연구,” 『유럽연구』, Vol. 26, No. 3 (한국유럽학회, 2008), p. 209.

아의 지역메커니즘에 참여하지 못하고 있다. 예를 들어 East Asian Summit과 같은 지역메커니즘에 인도나 호주, 뉴질랜드 등이 참여하고 있고 올해부터 미국과 러시아가 참여를 시작하는 상황에서 EU는 왜 EU가 이런 프로세스에 참여하고 있지 못하는지에 대한 심각한 고민을 하고 있는 상황이다.

이러한 상황에서 한반도 통일문제에서 EU가 역할을 하는 것은 매우 의미가 크다. EU는 한반도 통일과정에서의 역할을 통해 동아시아/동북아의 핵심적 이해가 걸린 지역에서 나름대로의 역할을 수행함으로써 국제사회의 핵심적인 행위자로 자리매김할 기회를 잡을 수 있다. EU의 참여는 미국과 중국처럼 헤게모니적 이익에 기반을 둔 것이 아니라는 점에서 국제적 지지, 나아가서 남북한의 지지를 받을 수 있다. EU가 ‘정직한 중계인’의 역할을 할 수 있는 전략적 위치에 있기 때문에 미, 중국과 함께 한반도의 통일과정에서 중요한 역할을 할 수 있으며 이러한 역할을 통해 동아시아/동북아에서의 정치적 입지를 다질 수 있을 것이다. 또한, 이런 역할을 통해 세계의 갈등적 문제에서 중계자 역할을 하는 새로운 역할을 부여받음으로써 EU의 정치적 힘을 강화시킬 수 있을 것이다. 이러한 정치적 동기를 EU에게 상기시키는 것이 매우 중요한 과제라고 볼 수 있다.

## 2. 경제적 인센티브의 개발

EU가 북한문제에 영향력을 행사할 수 있다는 가정은 북한과 EU 간에 공유하는 이익이 있다는 데서 출발한다. 우선 북한과 EU의 수교는 양방의 이해관계가 부합했던 결과라고 볼 수 있다. 북한은 미국이나 일본과는 달리 EU와는 안보문제와 같은 갈등을 내포한 아젠다

가 없다. 물론 EU의 인권에 대한 관심이 부담될 수 있지만, 인권문제는 북한의 특성상 외부의 압박을 무시해온 이슈이기 때문에 다른 안보관련 문제보다 부담이 적은 것이 사실이다. 따라서 다른 조건이 붙는 여타의 경제적 지원과는 달리 EU의 지원은 정치적으로 훨씬 부담이 적은 지원으로 볼 수 있다. 북한이 EU와의 외교정상화를 받아들인 것은 EU의 경제적 지원을 통해 경제적 문제를 해결하려는 동기가 크게 작동하였다. 북한은 수교협상에서 EU가 요구하는 인권문제를 받아들이고 유럽적인 가치를 인정하였는데 이것은 EU와의 수교가 가져다줄 실질적 이익을 계산한 것으로 보인다. EU가 북한과 핵문제나 미사일 등 핵심적 안보 이슈가 없다는 것은 EU가 보다 중립적인 입장에서 한반도 문제에 중재 역할을 할 수 있다는 것을 의미한다. 실제로 유럽의 대북한 정책은 북한의 고립보다는 대북지원을 통해 체제개방을 유도하여 북한을 국제사회로 편입시키겠다는 입장이 강하다. 이러한 정책들은 부시 행정부의 정책과 차별되는데 특히 2001년 초 북미대화가 단절된 상황에서도 유럽연합과 회원국들이 북한과의 관계개선을 추진한 것은 부시 정부의 대북정책이 확립되기 전에 대북한 관계의 초석을 만들어 놓으려는 시도로 보인다.

통일된 한국이 EU에게 주는 경제적 동기는 분명하다. 이미 EU 국가들은 북한의 신흥시장으로서의 먼 가능성을 보고 자원 및 기반산업에 투자하고 있다. 통일되었을 때 생겨나는 거대한 처녀 시장에 대한 매력은 무시할 수 없다. 리비아의 민주화 시위로 촉발된 내전 상황에 대해 프랑스를 비롯한 EU국가들이 “보호할 책임”(Responsibility to Protect)을 내세워 개입하고 있는 것은 정치적 동기만큼 강한 경제적 동기가 있기 때문이다. 리비아가 유럽 국가들이 소비하고 의존하고 있는 양질의 원유를 생산하고 있고 그러한 석유 생산에 투자를 하고 있는 상황이 EU가 리비아에 대한 개입의 밑바탕에 깔려있다.



이처럼 EU는 경제적 이익을 위한 전략적 행동을 해왔다. 한반도 역시 EU에게는 매우 중요한 경제적 이익을 제공할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 특히 북한의 천연자원과 싼 노동력 등은 EU가 관심을 가질만한 자원들이다. 이러한 경제적 동기를 계속적으로 강조함으로써 한반도 통일과정에서 EU가 역할을 하는 것이 중요하다는 인식을 심어주어야 한다. 또한, 한-EU FTA와 같이 한국과 EU의 경제적 상호의존을 높이는 경제적 관계 강화 정책을 통해 한국과 EU의 경제적 연관성을 강화하는 정책이 필요하다.

### 3. KEDO 사례에서 나타난 EU의 한반도 문제에서의 역할

유럽연합은 한반도에너지개발기구(KEDO)에 참여하여 상당한 액수의 경제적 기여(미국의 중유 제공 비용과 비슷함)를 하였다. 이러한 EU의 KEDO 참여는 유럽의 이익이 한반도 이해당사자들의 이해와 일치하였을 때 EU도 적극적인 역할을 할 동기가 존재한다는 것을 보여준다. 한국과 미국은 북한의 핵폐기 노력에서 중립적인 행위자의 역할이 필요로 하였고 EU는 동북아에서 자신의 정치적 입지를 확대하려는 의도 그리고 대북관계 정상화 등 다목적의 정치적 의도를 가지고 있었다. 한국측의 정책이라는 측면에서는 김대중 대통령의 햇볕정책은 국제사회도 대북포용정책에 참여하도록 하는 성격을 가지고 있었고 이러한 대외 행위자에 대한 ‘초대’가 EU가 한반도 문제에 실질적 참여를 가능케 하였던 것이다.

이러한 KEDO 사례가 보여주는 교훈은 한반도 통일문제에 있어 EU의 역할은 몇 가지 요소가 존재해야 한다는 것을 시사해 준다. 첫째는 EU의 이익이 걸려 있어야 한다는 것이다. 위에서 언급한 정치

적, 경제적 동기는 이러한 EU의 이익을 개발하여 EU에게 주지시켜야 한다는 것을 보여준다. 한반도의 통일과정에서 건설적 역할을 하는 것이 EU의 글로벌 정치에서 위상의 강화와 통일된 한반도에서의 정치적, 경제적 이익을 증진하는 데 도움이 된다는 점을 유럽이 인식할 수 있도록 인식을 공유하는 작업이 필요할 것이다. 이러한 측면에서 우리에게 필요한 과제는 한국과 EU 사이에는 인식공동체(epistemic community)가 형성되어 있지 않다는 점이다. 한반도 통일의 방향과 EU의 역할 등에 대한 논의들이 활발히 이루어져서 인식을 공유하는 전문가들의 네트워크가 형성되어야 할 필요가 있다. 둘째, EU의 한반도 참여는 한반도 문제 이해당사자들의 동의 혹은 필요성에 대한 인식의 공유가 있어야 할 것이다. KEDO를 주도했던 한국을 비롯한 미국, 일본이 EU의 역할에 대해 필요성을 인정하는 바탕에서만 EU의 참여가 가능했던 것으로 볼 수 있다. 따라서 이러한 인식의 공유 역시 중요한 요인이 될 것이다. 마지막으로 한국의 적극적 이니셔티브가 중요하다. EU가 KEDO 사례 이후 한반도 문제에서 별다른 역할을 하지 못하는 것은 여러 가지 요인이 있지만, 한국이 EU의 역할에 대한 필요성을 느끼지 못하고 있는 것이 근본적인 원인일 수 있다. 한반도의 통일과정에서 정전협정의 당사자가 아닌 국가들이 참여하는 문제는 매우 예민한 문제이다. 그러나 어떠한 형태라도 EU의 역할이 필요하다고 한국이 판단한다면 EU가 할 수 있는 역할을 개발하고 EU를 통일과정에 초대하는 적극적인 이니셔티브가 필요할 것이다. EU의 직접적 역할을 포함하여 EU가 가진 네트워크를 활용하는 방안도 EU의 역할이 될 수 있으며 EU를 통한 중국의 참여 유도도 그러한 방안의 하나가 될 것이다.

### III. EU를 통한 중국의 한반도 통일과정에서의 참여 유도 전략

#### 1. EU-중국 관계

2009년 5월 유럽연합-중국 간의 11차 정상회담이 열렸다. 이 회담은 중국과 EU와의 관계를 상징적으로 보여주고 있다고 볼 수 있다. 양측은 청정에너지, 글로벌 경제위기 극복을 위한 노력에서 협력을 다짐했지만, 양측은 내정간섭 문제 그리고 국제질서에 대해 이견을 노출하였다. 중국은 EU가 중국의 국내문제에 개입하지 말 것을 상호존중의 원칙이라는 표현으로 요구했고 또 세계문제를 다루는 데 있어서는 다자주의적 접근을 선호한다는 중국의 선호를 분명히 했다. 이전에도 EU와 중국은 중국의 인권문제와 대중국 무기수출 금지 조치 등으로 갈등을 빚어왔다. 최근에는 중국 반체제인사에 대한 노벨 평화상 수여, 달라이 라마에 대한 환영 등을 둘러싼 EU와 중국 간의 갈등이 심화되었다. 그러나 현재는 상황이 많이 바뀌어서 2011년 EU는 대중국 무기수출 금지조치 해제를 검토하고 있고 EU와의 경제적 협력관계를 강화하고 있다. 중국은 유럽연합의 제2의 무역파트너이며 동시에 엄청난 자금력을 바탕으로 유럽의 경제취약국들에 대한 자금지원, 국채의 매입 등을 통해 경제적 관계를 강화시키고 있다. 이렇게 경제관계에서 중국의 영향력이 커지고 있지만, EU와 중국과의 관계는 매우 복잡하다. EU와 중국은 경제적인 상호의존이 계속 증가하고 있지만 여타의 관계에서는 긴장요인이 상존하는 특수한 관계를 유지하고 있다. 둘은 전략적 동반자관계이지만 안보 측면에서는 별다른 협력관계가 존재하지 않는다. 따라서 EU와 중국과의 전략적 동반자관계는 마치 미국과 중국과 전략적 동반자관계와 흡사하다고 볼 수 있다.

EU와 중국의 관계가 복잡한 성격을 가지고 있지만 EU는 중국에게 기술적 지원 및 환경과 관련한 협력 등을 통해 중국을 지원하고 있다. EU-중국과의 관계에 대해 비판적인 시선을 가진 학자들은 EU가 중국과의 관계에 대해서 잘못된 가정과 희망을 가지고 있으며 이러한 오류로 인해 EU는 중국과의 관계에서 불균형을 겪고 있다고 주장하고 있다. 이러한 불균형은 EU의 국가들이 EU 차원의 공통된 입장을 만드는 대신 중국과의 양자적 관계를 선택적으로 추구하는 데에서도 온다. EU가 중국을 설득하여 한반도의 통일과정에서 건설적인 역할을 할 수 있도록 하기 위해서는 우선 EU와 중국과의 관계가 가지고 있는 문제점을 바로잡아야 한다.

## 2. EU-중국관계의 특수성에 대한 이해

EU가 한반도 통일과정에서 중국의 참여를 유도하는 데 있어 가장 큰 걸림돌은 EU가 중국에 대해 일관된 입장이나 정책을 가지고 있지 못하다는 것이다. EU의 각 회원국들은 각기 중국과 상이한 역사적 관계와 이해관계를 가지고 있다. 예를 들어 인권문제에 있어서도 스웨덴, 덴마크, 네덜란드 등이 인권문제를 매우 강조하고 있는데 반해 스페인 같은 경우는 상대적으로 중국의 인권문제에 덜 예민하다. 이러한 이유로 중국에 대해 일관된 입장과 전략을 마련하기가 어려운 점이 있다.

2009년 European Council on Foreign Relations에서 발간한 John Fox와 Francois Godement의 『A Power Audit of EU-China Relations』 보고서는 기존의 EU의 대중국 전략의 한계와 문제점을 지적하면서 EU가 국가 간의 차이를 극복하고 통일된 입장을

취했을 때만 중국과의 협상에서 우위에 설 수 있고 또 중국의 변화를 이끌어낼 수 있다고 강조하고 있다. 이 보고서는 초강대국으로 부상한 중국을 EU가 어떻게 다루어야 하는가, 그리고 그러기 위해서 EU가 무엇을 해야 하는가를 다루고 있지만 여기서 제시된 내용들은 EU를 통해 중국이 한반도의 통일과정에서 의미있는 역할을 하도록 유도하려는 전략을 개발하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

중국이 북한과 같은 실패국가의 연착륙 과정에 건설적인 역할을 하도록 하는 데 있어 가장 큰 걸림돌은 중국이 그동안 이러한 국가들을 지원함으로써 정치적, 경제적 영향력을 확대하는 전략을 써왔다는 것이다. 북한을 포함해 이란 그리고 다른 경제제재를 받는 나라들에 대해서 중국은 경제적 지원을 제공하면서 자신의 영향력을 확대해왔다. 이란의 경우에도 유엔 안전보장이사회에서 이란에 대한 제재를 중국이 지지하도록 하는 유럽국가들의 노력이 일정 부분 성공을 거두었지만 실제로는 중국은 이란에 대한 강력한 제재에 반대하면서 이란을 보호하는 데 성공했다고도 볼 수 있다. 아프리카의 경우에도 짐바브웨의 무가베 정권을 고립시키려는 국제적 노력에 중국의 협력을 얻기 위해 EU는 노력했지만 중국을 움직이는 데 실패했다. 수단의 다루푸 사태에 대한 안보리결의안에 대해서도 기본적으로 중국은 반대했고 베이징 올림픽을 앞두고 국제적 압력에 의해 겨우 평화유지군을 받아들일도록 설득하는 모습을 보였다.

주로 영국과 프랑스, 독일 등 유럽의 강대국들이 중국의 대외정책을 변화시키려는 압력을 가하는 주인공이었지만 이러한 노력들은 종종 별다른 성과를 거두지 못했다. 이 보고서는 EU가 단합해서 하나의 목소리로 압력을 가했을 때, 그리고 더욱 중요한 것은 여기에 미국의 동참이 있었을 때 중국이 자국의 입장을 바꾸었다는 것이다. 그런데 이러한 단합된 EU의 입장을 만드는 데 가장 큰 장애는 중국과의

관계를 중시하는 일군의 국가들이 존재한다는 것이다. 이들 국가들은 중국과의 경제적 관계에서 오는 이익을 중시하면서 정치적, 외교적 관계에서 중국과의 충돌을 회피하는 모습을 보인다는 것이다. Accommodating Mercantilists로 명명된 이들 국가들은 EU 내에서 가장 많은 수를 차지하는 국가들이다. 여기에는 불가리아, 사이프러스, 핀란드, 헝가리, 이태리, 말타, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인이 포함된다. 이들 국가들은 EU 차원의 중국에 대한 정치적 압박에 반대하는 입장을 취함으로써 EU가 중국과의 관계에서 일관된 입장을 취하는 것에 장애가 되어 왔다. 한국이 EU를 통해 중국의 정책변화 그리고 한반도 통일에서의 긍정적 역할을 하도록 설득하려면 우선 EU 내의 이러한 국가들을 설득할 수 있어야 한다. 이들 국가들로 하여금 한반도의 평화적 통일에서의 중국의 역할이 중요하며 또 중국이 그러한 역할을 하도록 EU가 통일된 입장을 가져야 하는 것이 왜 중요한지, 그리고 그러한 EU의 노력들이 이들 국가들의 중국과의 경제관계에 장애가 될 필요가 없다는 것을 설득할 수 있어야 할 것이다. 한국은 개별국가에 대한 외교적 노력과 함께 동맹국인 미국과의 공조를 통해 이들 국가들을 설득하는 전략이 필요하다.

### 3. EU를 통한 중국 역할 유도 방안

#### 가. 압박

EU가 가지고 있는 중국에 대한 영향력은 국제적 규범이나 국제법의 준수를 강조하는 규범적 권력이라고 볼 수 있다. EU는 다른 어떤 국가보다도 보편적인 정치적, 사회적 규범들과 가치들을 가장 성

공적으로 구현하고 있다. 매너스는 국제적으로 사형 제도를 폐지하기 위한 EU의 노력을 규범 권력행사의 가장 대표적인 사례로 꼽고 있다.<sup>7</sup> 이외에도 EU는 전 세계의 민주주의와 인권규범의 확산을 위한 조직적인 노력을 펼쳐왔다. 1994년 설립된 ‘민주주의와 인권을 위한 유럽 이니셔티브’(European Initiative for Democracy and Human Rights)는 EU의 가장 대표적인 규범 확산 프로그램이다.<sup>8</sup> 이러한 규범권력의 바탕이 되는 것은 EU가 대외정책에서 인권이라는 가치를 핵심적 가치로 삼고 이에 대한 모범적 구현자로서의 정체성을 유지하려 노력하고 있다는 것이다. 이러한 규범은 국제적 규범으로써 자리를 잡아 국가들의 행동에 영향을 미치고 있으며 이러한 규범을 어기는 것에 대한 부담이 점차 커지고 있다. 인권규범은 북한이 가장 곤혹스러워하는 규범이고 이러한 규범을 위반함으로써 북한이 지불하는 대가 역시 매우 크다. 중국의 경우는 서구적 인권규범에 대해 강하게 저항하고 있지만, 중국이 인권탄압국이라는 이미지를 갖는 것, 그리고 북한과 같은 인권탄압국가를 지원하는 것에 대한 부담은 무시할 수 없다. 이러한 인권규범을 통해 중국의 대한반도 정책에 영향을 미칠 수 있는 규범적 권력을 EU는 가지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 규범권력을 통해 한반도의 통일과정에서 중국의 협력을 유도할 수 있는 가능성은 존재한다.

인권규범 이외에도 중국은 강대국의 위치에서 국제사회의 각종 규범에 대한 준수를 유도하는 노력을 해야 하는 위치에 있다. EU가 중국이 인권규범을 준수하도록 하는 압박을 통해 국제적 사안에서 중

---

7 Ian Manners, “Normative Power Europe: A contradiction in Terms?,” *JCMS*, Vol. 40, pp. 235~258.

8 김준석, “규범권력과 유럽연합: 새로운 국제정치 행위자의 등장,” 『국제지역연구』, 제16권 제2호 (서울대 국제학연구소, 2007), p. 11.

국의 협력을 이끌어 내은 것처럼 다양한 국제적 규범들을 활용할 수 있을 것이다. 여기에는 비확산을 위한 민·군겸용 상품의 수출금지, 유엔 군축회의의 군축규범, 핵실험금지 등의 규범이 포함되며, 이러한 규범을 준수하도록 압박하는 것은 규범권력자로서 EU가 중국과의 관계에서 행사할 수 있는 지렛대일 것이다.

#### 나. 공유된 이익의 활용

중국은 전통적으로 압박이 통하기 어려운 나라이다. 중국이 주권 원칙을 강하게 주장하고 서구 제국주의나 미국의 패권주의에 저항하는 정체성을 주창해왔기 때문에 외부로부터의 압박은 때로는 부정적 결과를 가져온다. 이러한 차원에서 EU가 중국의 이익을 확대할 수 있는 아젠다를 찾아내어 중국과의 이익 공유를 근거로 중국의 정책변화를 이끌어내려는 노력이 반드시 필요하다.

첫 번째로 생각해 볼 수 있는 것은 EU가 한반도 통일과정에서 중국의 보다 적극적인 역할이 향후 통일된 한반도에서의 중국의 외교관계에 긍정적으로 작용할 것이라는 점을 바탕으로 중국의 역할을 요구하는 것이다. 이러한 한반도, 나아가서 동북아에서의 외교적 입장의 강화는 EU와 중국 양자가 공유하는 이익이라고 볼 수 있다. EU는 그동안 동아시아에서 외교적 영향력을 강화하기 위한 노력을 기울여 왔다. ASEM과 같은 지역 간 기구에 대한 헌신이 EU가 가지고 있는 대아시아 영향력 강화의 욕구를 상징적으로 보여주고 있다. 그러나 동아시아의 중요성이 더욱 강화되면서 미국이 동아시아에 대한 재관여를 추진하는 상황에서 EU는 여전히 동아시아에서 동아시아의 지역 메커니즘에 제도적으로 관여하지 못하고 있다. 중국은 동북아, 동아시아의 핵심 강대국이지만 중국의 정치적, 군사적 부상은 동아시아



에서 중국에 대한 경계와 우려를 강화시키는 결과를 가져왔다. 따라서 중국은 이 지역의 국가들이 중국에 우호적이며 중국의 외교적 지도력을 지지해 줄 것을 바라고 있다. 이러한 상황에서 EU와 중국은 모두 동아시아 지역에서 자신들의 긍정적 이미지와 역할을 원하는 공동의 이익을 공유하고 있다. EU는 중국에게 한반도 통일과정에서 중국과 EU가 긍정적이고 건설적인 역할을 할 수 있음을 상기시키고 중국이 그러한 역할을 하는 데 EU와 함께 참여하는 것을 유도할 수 있을 것이다.

둘째로 한반도 통일과정에서 북한의 핵물질과 핵무기에 대한 관리 및 통제는 중국에게도 매우 중요한 문제이다. EU는 중국에 대한 협력 아젠다로서 군비통제와 핵비확산에서의 협력을 상정하고 있다. 따라서 북한 핵, 핵무기의 통제와 확산금지에는 EU는 물론 중국에게도 매우 중요한 문제이기 때문에 한반도의 통일과정에서 EU와 중국은 북한의 탈무장, 탈핵 과정에 참여할 필요가 있다. EU는 이러한 중국의 역할의 필요성을 강조하면서 공동의 이익을 도모하는 차원에서 중국의 참여를 유도할 수 있을 것이다.

#### 다. 제도의 활용

제도를 활용하여 중국의 협력을 이끌어내는 방안 중에서는 EU와 중국 간의 기존의 대화제도들을 활용하는 것이 있다. EU와 중국은 다양한 정치대화를 진행해오고 있다. 중국-EU 정상회의는 이러한 정치대화의 핵심적인 통로이다. 그 밖에도 일련의 고위급회의를 통해 글로벌 이슈, 그리고 인권에 대한 정치대화가 이루어져 왔다. 중요한 것은 2000년대 중반부터 정치대화는 인권과 같은 EU의 관심아젠다를 넘어서서 북한 핵, 미얀마 사태와 같은 지역갈등 문제 그리고 대량

살상 무기, 테러리즘과 같은 글로벌 아젠다로 확대되어 왔다는 것이다. 이러한 의제의 확대는 강대국, 나아가서 G2 국가로 발돋움한 중국에게도 대량살상무기의 확산 그리고 북한 핵개발 등의 문제가 중국의 국익에 매우 중요한 것으로 인식되고 있음을 보여주는 것이다. 따라서 중국으로 하여금 북한 내부의 위기상황이 결국 북한의 핵 물질과 핵무기들이 확산되거나 통제되지 못하는 상황까지 될 수 있다는 것을 기존의 대화 채널을 통해 상기시켜 중국이 한반도에서 통일과정에 적극적으로 참여해야 한다는 것을 설득할 필요가 있다.

EU가 중국의 참여를 설득할 수 있는 또 하나의 방법은 다자적 틀을 활용하는 것이다. 주지하다시피 중국과 EU는 다자주의에 대한 중요성에 공감해 왔고 다자적 틀을 통한 글로벌 거버넌스의 필요성에 동의해왔다. 따라서 EU는 유엔과 같은 기존의 다자적 틀 혹은 새로운 다자적 틀의 구축을 통해 중국이 한반도의 통일과정에 참여하도록 설득하는 데 매우 적합한 위치에 있다. 중국이 양자적으로 한반도의 통일과정에서 북한을 상대하는 것은 현실적으로 어려운 일이기 때문에 다자적 틀을 통해 남북한의 통일과정을 관리하는 데 참여하도록 하는 것이 훨씬 현실적인 방법이 될 것이다.

#### IV. 정책 제언

EU가 한반도 통일과정에서 건설적 역할을 하도록 하기 위해서는 첫째, EU가 한반도 통일이 EU의 이익에 부합한다는 인식을 가지고 있어야 한다. 이러한 인식을 갖도록 하기 위해서는 우선 EU가 한반도 통일에 대한 정치적, 경제적 동기를 갖도록 해야 한다. 한반도의 통일과정에서 건설적 역할을 하는 것이 EU의 글로벌 정치에서 위상

의 강화와 통일된 한반도에서의 정치적, 경제적 이익을 증진하는 데 도움이 된다는 점을 유럽이 인식할 수 있도록 인식을 공유하는 작업이 필요할 것이다. 이러한 차원에서 우리에게 필요한 전략은 한국과 EU의 전문가 그룹 사이에 인식적 공동체를 형성하여 이들 간의 활발한 생각의 교류를 통해 EU가 한반도 통일에 대한 역할의 필요성을 인식하도록 하는 것이다. 둘째, EU의 한반도 참여는 한반도 문제 이해당사자들의 동의 혹은 필요성에 대한 인식의 공유가 있어야만 가능하다. 이것은 EU의 참여 환경을 만드는 차원의 과제일 것이다. 한국은 미국 그리고 중국과의 정치대화에서 한반도 문제에 있어서 EU의 역할의 필요성을 설득함으로써 EU가 긍정적 역할을 할 수 있는 조건을 만들어 주어야 할 것이다.

마지막으로는 한국의 적극적 이니셔티브가 중요하다. 어떠한 형태라도 EU의 역할이 필요하다고 한국이 판단한다면 EU가 할 수 있는 역할을 개발하고 EU를 통일과정에 초대하는 적극적인 이니셔티브가 필요할 것이다. EU의 직접적 역할을 포함하여 EU가 가진 네트워크를 활용하는 방안도 EU의 역할이 될 수 있으며 EU를 통한 중국의 참여 유도도 그러한 방안의 하나가 될 것이다. 한반도 통일과정에서 중국의 역할이 매우 큰 것은 부정할 수 없는 사실이다. 따라서 중국이 한반도 통일과정에서 지지를 보내고 건설적 역할을 하도록 하는 것은 한국의 국익에 매우 중요하다. 그러나 한국이 중국을 설득할 수 있는 수단은 많지가 않다. 현재 한국이 가지고 있는 정치적 네트워크들은 중국을 설득하는 수단으로서 별다른 가치가 없다. 따라서 국제사회에서 대안적 목소리를 낼 수 있는 능력(규범적 권력)과 위상을 가지고 있는 EU가 중국을 설득하는 방안은 한반도 통일과정에서 매우 중요하다.

EU가 중국을 설득하기 위해서는 유럽이 통일된 목소리를 낼 수

있어야 하고 또 미국의 지원이 필요하다. 유럽의 강대국들이 중국의 대외정책을 변화시키려는 압력을 가하는 주인공이었지만 이러한 노력들은 종종 별다른 성과를 거두지 못했다. 그런데 이러한 단합된 EU의 입장을 만드는 데 가장 큰 장애는 중국과의 관계를 중시하는 일군의 국가들이 존재한다는 것이다. 이들 국가들은 중국과의 경제적 관계에서 오는 이익을 중시하면서 정치적, 외교적 관계에서 중국과의 충돌을 회피하는 모습을 보인다는 것이다. 따라서 한국의 외교적 과제 중의 하나는 이들 국가들을 설득하는 노력을 기울이는 것이다. 한국은 개별 국가에 대한 외교적 노력과 함께 동맹국 미국과의 공조를 통해 이들 국가들을 설득하는 전략이 필요하다.

EU가 중국을 설득하여 중국이 한반도 통일과정에서 건설적 역할을 하도록 하는 것은 쉬운 작업이 아니다. EU는 자신들이 가진 규범 권력을 활용해 중국을 압박하는 방법, 그리고 EU와 중국이 공유하는 이익을 강조하는 방법들이 있을 수 있다. 한반도, 나아가서 동북아에서의 외교적 입장의 강화는 EU와 중국 양자가 공유하는 이익이라고 볼 수 있으며 한반도 통일과정에서 북한의 핵물질과 핵무기에 대한 관리 및 통제 역시 EU와 중국 모두에게 매우 중요한 문제이다. 이러한 공유하는 이익을 바탕으로 EU가 중국을 설득해야 할 것이다. 이러한 설득과정에서 가장 중요한 수단은 EU와 중국 간에 존재하는 제도적 틀이다. 이미 10여 차례 이상 열린 정치대화 그리고 다양한 다자 메커니즘을 대중국 설득 창구로 활용해야 할 것이다.





제7장

# 한반도 통일과 국제기구의 역할

김 영 호

국방대학교





본 장은 한반도 통일을 위해 국제기구를 활용하는 방안에 대해 알아보려고 한다. 규범적으로 보면, 진정한 한반도의 평화적 통일을 위해선 남북한 간 긴장완화와 신뢰회복이 우선시 되어야 할 것이다. 하지만 지난 10여 년간 국제정치의 권력구도 변화 추세와 한반도의 안보여건 변화를 감안할 때, 불행히도 이젠 더 이상 남북한만의 힘과 노력으로는 통일이 달성될 가능성이 점차 낮아지고 있는 듯하다. 왜냐하면, 급격히 부상하는 중국의 국력, 그리고 북한의 핵개발 및 3대 권력세습 추진은 동북아의 세력판도와 안보질서에 근본적인 변화를 예고하고, 그로 인해 한반도 통일에 대한 주변 강대국들의 이해관계는 더욱더 복잡해지고 첨예한 대립양상을 띠게 될 것으로 전망되기 때문이다. 따라서 이제는 평화통일을 준비하고 추진하는 데 있어 남북한 간 긴장완화는 물론이고, 주변국의 명시적, 묵시적 지지와 지원, 그리고 더 나아가 여러 국제기구의 협조까지도 필요하게 될 상황에 이르렀다. 여기에 갑작스러운 정치변동이나 경제난 악화로 인해 북한 내부에 심각한 불안정상태가 발생할 경우까지 감안한다면, 한반도의 안정과 질서유지, 그리고 통일을 향한 여정에서 주변국과 국제기구들의 도움이 더욱더 절실해질 것으로 보인다.

이에 본 장에서는 한반도의 평화유지와 통일을 위해 현재 관여 또는 기여하고 있는 국제기구들의 다양한 역할과 활동들을 검토, 평가해보고, 향후 한국이 주도적으로 평화통일을 추진하는 데 있어 선제적으로 국제기구들을 활용할 수 있는 방안을 살펴보고자 한다.

## I. 통일관련 국제기구의 역할 현황

국제기구들이 현시점에서 한반도의 안정과 질서유지, 그리고 나



아가 평화적 통일을 위해 수행하고 있는 역할은 크게 두 가지 분야로 나뉘 볼 수 있다. 첫째는 국제사회의 합의된 규범에 어긋나는 북한당국의 행동에 대해 국제사회의 반대와 비난을 전달하는 역할이다. 구체적으로는 북한의 핵개발과 인권침해에 대한 관련 국제기구의 비판과 제재 활동이 해당된다.

둘째는 한반도의 평화와 안정유지, 그리고 좀 더 멀리 북한의 개혁·개방 유도에까지 도움이 되는 활동으로 대북 인도적 지원과 경제협 사업을 꼽을 수 있다. 비록 이 분야에서의 활동은 단기적으로 북한의 세습독재정권을 연장시켜 주는 부작용이 있을 수 있지만, 장기적으로 볼 때는 북한주민들의 생활수준을 향상시키고 나아가 정치의식까지도 변화시켜 추후 통일과정에서 남북한의 경제와 사회통합에 크게 기여할 수 있다.

그렇다면 이런 2개 분야에서 이루어지고 있는 국제기구의 역할에 대해 차례로 하나씩 좀 더 자세히 살펴보기로 하자.

## 1. 대북한 제재와 압력행사

각국의 주권(sovereignty)을 중시하고 타국의 국내문제에는 절대 간여치 않는 내정불간섭(non-intervention) 원칙을 기본으로 하는 국제사회지만, 북한의 경우 현재 두 가지 분야에서 국제기구를 통한 국제사회의 지탄과 제재를 받고 있다. 하나는 현재 동북아 지역은 물론 전 지구적 차원에서 문제시되어 주목받고 있는 북한의 핵개발 문제이고, 다른 하나는 실제 대내적 문제이나 인도적 차원에서 비난의 대상이 되고 있는 북한 당국의 인권침해에 관한 것이다.

## 가. 북한 비핵화를 위한 대북제재

북한 핵문제와 관련하여 최초로 유엔 안보리가 나서서 국제사회의 우려와 반대를 표시한 것은 1993년 북한이 NPT 탈퇴를 선언하면서 부터였다. 그리고 그 이후 북핵문제 해결을 위한 국제사회에서의 여러 양자 및 다자적 노력이 시도될 때마다 유엔 안보리는 그 결과에 상응하는 지지 또는 비난 성명을 통해 북한의 핵개발 포기를 중용해 왔다. 그럼에도 불구하고 2006년 북한이 핵실험까지 감행하며 계속해서 핵개발 의지를 꺾지 않음에 결국 결의안 1718호의 의결을 통해 대북제재를 공표하기에 이른 것이다. 결의안 1718호는 북한의 6자회담 복귀와 IAEA 안전협정 준수를 촉구함은 물론, 아울러 세 가지의 대북 제재조치를 포함하고 있는데, 첫째는 WMD 제조에 관련된 물질, 부품, 기술, 그리고 사치품을 북한과 교역하지 못하게 했고, 둘째는 핵과 미사일과 관련이 있는 북한의 해외자산을 회원국들로 하여금 동결토록 했으며, 셋째는 핵무기와 미사일 개발 및 수출입에 관련된 북한의 단체와 인사들에 대한 입국을 거부하도록 촉구하였다.

결의안 1718호는 비록 중국과 러시아의 요청으로 다소 제재의 수준이 약화된 내용이지만, 유엔헌장 7장에 근거한 비군사적인 대북 제재에 모든 유엔 회원국의 참여를 명시적으로 권고함으로써 북한의 핵개발에 대한 국제사회의 단합된 반대여론을 분명히 표명한 것이었다. 또 여행제한, 핵과 미사일관련 무역제재와 사치품 수출금지, 그리고 제한적이긴 했지만, 금융제재까지 망라한 ‘맞춤형 제재’로 단순히 선언적인 결의가 아니라 실질적인 압력을 행사하겠다는 의도를 담은 결의였다.

북핵과 관련하여 유엔 안보리의 두 번째 대북제재는 2009년 북한의 2차 핵실험을 계기로 통과된 결의안 1874호에 담겨있다. 위에서

서술한 결의안 1718호 내용을 한층 더 강화시킨 결의안 1874호에 따르면, 경무기를 제외한 모든 무기개발 및 제조에 관계된 물품과 장비를 북한과 교역하지 못하도록 했다. 그리고 1718호에서 단지 촉구만 했던 내용인, 의심되는 북한의 화물 및 선박에 대한 검색 및 압수를 전격 허용함으로써 제재의 수준을 가일층 높였다. 또 인도적 지원과 순수한 개발 차원을 제외하곤 신규로는 북한에 대한 경제원조 제공도 금지함으로써 경제적 제재의 수위도 강화했다. 비록 이러한 유엔 안보리의 대북제재 결의들은 실질적 효과 면에서는 다소 미약하지만, 북한 핵개발에 대한 국제사회의 단합된 반대의사를 북한에 명확히 주지시켜 준다는 점에서 상당한 의미를 가진다. 즉, 주지하다시피 북한의 경우는 경제적 대외 의존도가 그리 높지 않기 때문에 제재의 순수한 경제적 효과는 더더욱 미미할 수밖에 없다. 하지만 유엔 결의를 통해 국제사회가 분명하고 일치된 목소리로 북한의 핵개발을 비판하고 규탄함으로써 외교적 차원에서는 북한에 상당한 부담을 주게 되는 것이다. 또 중국을 비롯한 친북 국가들이 북한의 원조제공이나 교역 요청에 응하려 하다가도 유엔의 대북제재 결의로 인해 선뜻 요청에 응하기가 쉽지 않게 만든다. 따라서 유엔을 비롯한 국제기구를 통해 행해지는 대북제재는 비록 결정적이진 않지만 분명히 북한에 대한 압박으로 작용하고, 장기적으로 북한의 행동변화까지도 이끌어 낼 수 있는 기능을 한다고 볼 수 있다.

## 나. 북한 인권개선을 위한 압박

핵개발과 더불어 북한에 관한 국제사회의 주된 비난 대상은 북한의 인권유린 실상이다. 아래 『통일백서』 자료에서 보듯이, 유엔 인권위원회는 2003년 이래 거의 매년 북한을 주요 인권침해국으로 지목

하고 비난과 규탄성명을 채택해왔다. 특히 최초 결의안인 2003년 결의안은 북한의 비참한 인권상황을 7가지로 나누어 조목조목 비판하고 있는데, 그 주된 내용은 첫째, 북한 당국은 사상·양심·종교·의사표현·집회결사의 권리를 조직적이고 광범위하게 침해하고 있고, 둘째, 정치범들에 대한 잔혹한 고문과 비인간적인 형벌을 집행하고 있으며, 셋째, 정치범들을 열악한 수용시설에 감금해놓고 무리한 강제노역을 시키고 있다는 것이다. 또 넷째는 장애인이나 아동에 대한 차별과 학대도 극심하고, 다섯째, 여성의 인권과 기본적 자유에 대해서도 유린이 심하며, 여섯째, 탈북 주민들에 대한 대우도 극히 비인도적이라는 지적이다. 끝으로는 납치한 외국인들에 대한 조속한 석방을 촉구하는 내용을 담고 있다.

<북한인권결의안 표결결과 및 우리입장>

구분	UN 인권위원회			UN 인권이사회		UN 총회				
	2003년 (59차)	2004년 (60차)	2005년 (61차)	2008년 (7차)	2009년 (10차)	2005년 (60차)	2006년 (61차)	2007년 (62차)	2008년 (63차)	2009년 (64차)
표결 결과	28:10:14 (찬:반 :기권)	29:8:16	30:9:14	22:7:18	26:6:15	84:22:62	91:21:60	97:23:60	95:24:62	97:19:65
우리 입장	불참	기권	기권	찬성	공동제안 찬성	기권	찬성	기권	공동제안 찬성	공동제안 찬성

출처: 『통일백서』 (2010), p. 126.

2006년부터는 유엔 인권위원회가 인권이사회로 격상되면서 전 세계 인권상황에 대한 유엔의 감시와 비판이 더욱 본격화되었고, 그 결과 북한정권의 인권침해에 대한 유엔의 지적과 규탄도 수위가 점점 더 높아져 왔다고 할 수 있다. 특히 ‘정례인권검토’(UPR)와 국가별 ‘특별보고관 제도’를 통해 추가적으로 북한의 인권실태를 집중적으로

조사하게 됨에 따라 북한정권에 대한 압박이 보다 더 강화되어 온 것이다. 이는 최근 2011년 3월 유럽연합과 일본이 제출한 대북 인권규탄 결의안에 대해 유엔 인권이사회 47개 회원국 중 30개국이 지지하여 채택된 사실만 봐도 명백히 확인된다.

유엔뿐만 아니라 북한의 인권문제에 대해서는 유럽연합에서도 많은 관심을 보이고 있으며, 나아가 전 세계적으로 여러 인권 NGO들도 상당히 큰 관심을 갖고 대북 규탄과 압박에 동참하고 있는 실정이다. 하지만 그럼에도 불구하고 안타깝게도 북한정권의 인권유린 행태는 쉽사리 개선되지 않고 있고, 이는 이 분야에서도 역시 국제기구의 압력이 당장은 그리 큰 효과를 발휘하지 못하고 있음을 말해준다. 하지만 과거 유럽안보협력기구(OSCE)에서 인권과 환경문제에 대한 협력 추진이 궁극적으로는 동구 공산권국가들의 민주화와 정권교체에 결정적인 촉매제가 되었다는 점을 감안한다면, 비록 단기적으로 효과가 다소 미약하더라도 중장기적인 안목에서 북한 인권상황에 대한 국제기구들의 관심과 비판은 북한 인권상황의 개선은 물론, 북한 주민의 의식변화에도 상당히 큰 도움을 줄 수 있으리라 기대된다.

## 2. 대북한 지원과 투자

한반도의 평화와 안정, 그리고 무엇보다도 대화를 통한 평화적인 남북통일을 위해선 북한사회의 안정과 발전이 어느 정도는 이루어져야 될 필요가 있다. 물론 북한에 대한 흡수통일을 지지하는 입장에서는 북한이 경제적으로 파국을 맞는 것이 더 낫다고 주장할지도 모른다. 하지만 통일과정과 통일이후에 수반될 유·무형적 비용들을 감안한다면, 북한의 ‘경착륙’보단 ‘연착륙’이 훨씬 더 낫고, 그를 위해선 북

한주민의 의식수준 향상과 북한의 경제·사회적 발전이 병행해서 이루어져야만 될 것이다. 그리고 일단 그러한 북한사회의 발전이 일정 수준 이상으로 속도가 붙게 되면, 북한 당국과 주민들 스스로가 나서서 좀 더 빠르고 폭넓은 개혁과 개방을 추진하게 될 수도 있다. 또, 어려운 경제상황 속에서도 “2012년 강성대국 진입”을 외치고 있는 현 북한의 상황을 고려할 때, 일정 수준의 대북 지원 및 투자의 유지는 인도적 구호차원이나 대량난민 발생의 예방은 물론, 민심 수습을 핑계로 만에 하나 자행될 수 있는 북한의 국지도발을 방지하는 긍정적인 효과도 있다.

#### 가. 대북 인도적 지원

북한에 대한 외부의 식량지원은 1990년대 중반 수해와 가뭄으로 인해 북한이 심한 식량난을 겪게 되자 북한당국이 나서서 국제사회에 정식으로 지원을 요청함으로써 시작되었다. 그 이후 북한의 경제사정이 다소 나아지긴 했지만 이미 자생적인 회복력을 상실한 북한의 경제체제로 인해 국제사회의 대북 인도적 지원은 2000년대를 거쳐 현재까지도 지속되어 오고 있다. 현재까지 대북 인도적 지원에 참여하고 있는 대표적 국제기구들로는 WFP, WHO, UNICEF, FAO, IVI 등이 있는데, 구체적 현황은 아래 표들에 잘 나타나 있다.

대북 인도적 지원의 가장 대표적 분야는 역시 식량지원이다. 한국의 경우는 식량지원을 주로 쌀로 하는 경우가 많았던 데 비해, 세계식량계획(WFP) 등 국제기구의 식량지원은 대부분 옥수수과 밀가루로 이루어져 온 것이 특징이다. 하지만 이런 지속적인 국제기구들의 식량지원에도 불구하고 북한의 식량난은 쉽게 해소되지 않고 있는데, 이는 북한의 농업 생산체계가 워낙 낙후된 데 이유가 있다고 하겠다.

① WFP(식량지원)

연도	내역	지원액(천원)
1996	혼합곡물 3,409톤	200만불(16억원)
1997	혼합곡물 18,241톤, 옥수수 5만톤, 분유 300톤	2,503만불(185억원)
1998	옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤	1,100만불(154억원)
2001	옥수수 10만톤	1,725만불(223억원)
2002	옥수수 10만톤	1,739만불(235억원)
2003	옥수수 10만톤	1,619만불(191억원)
2004	옥수수 10만톤	2,334만불(240억원)
2007	옥수수 1.2만톤, 콩 1.2만톤, 밀 5천톤, 밀가루 2천톤, 분유 1천톤	2,000만불(190억원)
계	543,950톤	12,770만불(1,434억원)

출처: 『통일백서』(2010), pp. 122~123.

식량지원 외에 긴급 의료지원과 취약계층 및 영유아에 대한 인도적 지원도 계속되어 왔다. 국제보건기구(WHO)와 유엔아동기금(UNICEF)이 주축이 된 이 대북지원 활동도 매년 빠지지 않고 지속적으로 행해져 오고 있는데, 이 분야 역시 북한의 의료시설이나 복지제도 미비로 근본적인 개선이 잘 이루어지지 않고 있는 상태다.

② WHO(말라리아, 영유아, 긴급 의료지원)

연도	내역	지원액(천원)
1997	의료기자재 등	70만불(6.3억원)
2001	말라리아 방역	46만불(6억원)
2002	말라리아 방역	59만불(8억원)
2003	말라리아 방역	66만불(8억원)
2004	말라리아 방역, 옹천 구호세트	87만불(10억원)
2005	말라리아 방역	81만불(9억원)
2006	말라리아 방역(100만불), 영유아지원(1,067만불)	1,167만불(116억원)
2007	말라리아 방역(138만불), 영유아지원(938만불), 홍역지원(105만불)	1,181만불(111.8억원)
2008	말라리아 방역(120만불), 영유아지원(1,027만불)	1,147만불(148억원)
2009	말라리아 방역(107만불), 영유아지원(1,311만불)	1,418만불(166.5억원)
계		5,322만불(589.6억원)

③ UNICEF(취약계층, 영유아)

연도	내역	지원액(천원)
1996	분유 203톤	100만불(8억원)
1997	ORS공장, 분유 781톤	394만불(35.4억원)
2003	취약계층 지원	50만불(6억원)
2004	취약계층 지원	100만불(12억원)
2005	취약계층 지원	100만불(10억원)
2006	영유아지원(백신, 영양)	230만불(23억원)
2007	영유아지원(백신, 영양)	315만불(29억원)
2008	영유아지원(백신, 영양)	408만불(47억원)
2009	영유아지원(백신, 보건, 영양)	398만불(36.6억원)
계		2,095만불(207억원)

출처: 『통일백서』 (2010), pp. 122~123.



## 나. 대북 경험과 투자

국제기구가 대북 인도적 지원 외에 통일과 관련하여 역할을 하고 있는 또 다른 분야는 북한에 자본과 기술을 투자하거나 북한과 공동으로 합작사업을 하는 것이다. 이는 인도적 차원의 긴급구호나 일회성 지원의 단계를 넘어 훨씬 지속적이고 근본적으로 북한의 경제와 사회발전에 기여할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

사실 북한도 1970년대 중반 이후부터는 외교무대에서 한국과의 정통성 경쟁에 치중하기보다는 국제기구의 수혜적 활동에 참여함으로써 실익추구에 관심을 쏟기 시작했고, 1980년대에는 『합영법』도 만들어 본격적으로 해외투자 유치와 합작사업에 노력을 기울여 왔다. 그러나 계획경제체제에 입각한 ‘모기장식 개발전략’과 자본주의식 경영마인드 부재 등 북한의 체제적 한계로 인해 과거 북한의 외국이나 국제기구와의 경험 및 합작사업은 그리 큰 결실을 거두지 못했다. 그런데 1990년대에 들어오면서 더욱 극심한 식량난과 경제난을 겪게 된 북한 당국은 ‘빈곤의 늪’을 탈출하기 위해선 외국자본과 기술이 필요하다는 사실을 절실히 깨닫게 되었다. 그로 인해 1990년대 후반부터는 보다 진일보한 대외개발정책을 표방하며 한국을 포함한 외국 및 국제기구들과의 경제협력에 박차를 가하게 되었던 것이다.<sup>9</sup> 그 결과 비록 성과가 괄목할 만한 정도는 아니지만 한국 및 중국과의 경험은 물론, 국제기구들의 대북한 자본 및 기술투자도 상당히 활기를 띠게 되었다.

북한과의 합작이나 북한에 대한 국제기구들의 투자는 주로 유엔 산하기구들을 통해 이루어져 왔는데, 유엔개발계획(UNDP), 유엔공

---

<sup>9</sup> 통일연구원, 『2011 북한이해』, (서울: 통일연구원, 2011), p. 174.

업개발기구(UNIDO), 아·태경제사회이사회 등이 대표적이다. 그중에서 특히 많은 대북경협사업을 해온 것은 UNDP인데, 가장 널리 알려진 두만강지역개발계획(TRADP) 외에도 농업복구 및 환경보호 프로그램, 전력과 에너지 공급 안정화를 위한 인프라 구축사업, 그리고 기술 및 훈련을 위한 학교와 정보센터 건립 등 상당히 다양하게 북한과 경제교류 및 협력사업을 추진해왔다. 뿐만 아니라 UNDP는 유엔인구활동기금(UNFPA), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔자원봉사대(UNV), 세계식량계획(WFP) 등과 같은 유엔의 다른 산하기구들과 나아가 식량 농업기구(FAO)와 세계보건기구(WHO)와 같은 전문기구들, 그리고 국제적십자사를 비롯한 구호 및 의료 관련 국제 비정부기구들(INGOs)이 북한에 원조제공을 하거나 북한과의 경협을 할 수 있도록 연결시켜 주는 창구역할도 수행해왔다.

그다음으로 대북경협에 참여하고 있는 대표적인 국제기구로는 역시 UNDP와 연관된 UNIDO인데, 일찍이 1980년대 중반 이후부터 활발하게 북한과 경협사업을 벌여온 기구이다. 최초 전기배전기 부품 지원으로부터 시작된 UNIDO의 대북한 기술투자 및 지원은 2000년대에 들어와서까지도 꽤 활발히 진행되어 왔는데, 농업과 의식주 분야는 물론 에너지 생산 및 분배, 그리고 제지공업 분야에까지 걸쳐 기술이전과 현대화, 설비와 장비개선 및 자동화, 효율적 관리와 운영 방법 교육 등 실로 다양하고 광범위한 분야에 걸쳐 대북 경협사업을 진행해오고 있다.

이들 국제기구의 대북경협사업들도 역시 북한의 체제적 한계와 중장기적이고 일관성 있는 계획 불비로 인해 지금까지는 기대만큼 큰 성과를 거두진 못하고 있다. 하지만 이들 사업들을 통해 북한이 국제사회와 완전히 단절되는 것을 막고 그나마라도 지속적으로 북한과 소통과 정보교환 채널을 유지한다는 점에서 의미를 갖는다. 또 장기적

으로 볼 때는, 비록 더디고 점진적이긴 하겠지만 북한지도층에게 대외개방정책의 필요성을 각인시키고 북한주민들의 의식변화를 유도하는 데에도 큰 기여를 할 수 있다. 따라서 국제기구들의 대북경협 및 투자활동도 통일을 위한 여건조성에 나름 기여해왔고 계속 기여할 것으로 기대된다.

## II. 향후 통일대비 국제기구 활용방안

한반도 통일을 지향하고 대비하기 위해 향후 국제기구를 활용하는 방안들은 크게 두 가지 영역에서 모색해 볼 수 있다. 하나는 통일을 위한 튼튼한 초석을 다지는 분야이고, 다른 하나는 보다 구체적으로 통일로 향해가는 과정을 잘 관리하는 분야이다. 각 영역별로 구체적인 국제기구의 활용방안에 대해 차례로 알아보자.

### 1. 통일기반 조성 영역

#### 가. 동시가입 국제기구에서 남북한 간 직·간접적 교류 활성화

남북한 당국 간 접촉은 남북관계의 변화 국면에 따라 영향을 많이 받기 때문에 시기에 따라서는 직접적인 대화나 교류가 어려울 수도 있다. 그럴 경우 상호접촉의 채널을 유지하고 국면타개를 위한 비공식적 협의의 장을 상시적으로 유지하고 있을 필요가 있다. 또한, 보다 중장기적인 상호이해증진과 신뢰구축을 위해서도 좀 더 안정적이고 지속적인 의사교환 채널을 확보하는 것은 중요할 것이다. 바로 그런

목적에 유용하게 활용될 수 있는 곳이 바로 남북한이 동시에 가입하여 활동하고 있는 국제기구들이다.

2010년도 『외교백서』에 따르면, 2009년 말 현재 총 46개의 국제기구에 남북한이 동시에 가입하고 있다.<sup>10</sup> 이들 기구에는 유엔을 비롯한 역사가 길고 회원국들이 많은 세계보건기구(WHO)나 국제해사기구(IMO), 그리고 유엔개발계획(UNDP), 유엔환경계획(UNEP), 유엔아동기금(UNICEF) 등 유엔소속 산하기구들도 있지만, 국제민간항공기구(ICO), 만국우편연합(UPU), 국제전기통신연합(ITU), 국제도량형국(IBWM), 국제수역국(OIE) 등과 같이 전문성이나 기능적인 측면에서 매우 권위 있는 국제기구들도 많이 포함되어 있다. 이런 국제전문기구들의 경우는 정치적으로나 이데올로기적으로 민감한 내용이 적고, 정책결정에 대한 참여와 협의도 주로 해당 분야 전문가들 사이에 이루어지기 때문에, 설령 남북관계가 다소 침체된 시기에도 남북한 대표들 간의 접촉이 비교적 용이하게 이루어질 수 있다. 또한 기능주의자들(Functionalists)의 주장처럼, 기술적인 전문분야에서의 꾸준한 협력을 통해 서로에 대한 이해와 신뢰가 굳어지게 되면 점차 다른 분야로까지 상호협력이 확대되어 통일을 향한 기반조성에 기여할 수도 있다. 또 남북한만의 협력이 힘든 경우에는 해당 국제기구의 다른 회원국들도 함께 참여하는 공동프로젝트를 수행한다든지 함으로써 이익의 공유부문을 점진적으로 넓혀나갈 수도 있을 것이다. 따라서 동시 가입한 국제기구에서 남북한이 양자 또는 다자적 협력을 확대함으로써 통일의 초석을 닦을 수 있는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

---

<sup>10</sup> 외교통상부, 『외교백서』 (서울: 외교통상부, 2010), p. 266.

## 나. 주변국과 국제사회의 통일 지지 기정사실화 추진

남북한 긴장완화와 한반도 평화통일에 대한 주변국들은 물론 국제사회 전반의 지지를 공고히 해나가는 데에 국제기구를 적극 활용할 필요가 있다. 그러기 위해 구체적으로 세 가지 방안이 강구되어야 할 것이다.

첫째는 국제기구의 활동 속에서 기회가 될 때마다 한반도 평화통일에 대해, 주변국들은 물론 될수록 다른 많은 국가들로 하여금 지지를 공개적으로 천명하도록 함으로써 통일에 대한 그들의 찬성 입장을 반복적으로 공식화 내지 기정사실화해야 한다. 유엔 내 많은 회의는 물론 APEC, ASEM, ARF 등 여러 다자협력체의 연례회의 후 발표되는 공동성명이나 선언문에도 참여국들의 한반도 평화통일에 대한 지지의사를 재차 확인하고 명문화함으로써 향후 본격적으로 통일 논의가 전개될 때 통일의 당위성과 법적 근거로 삼을 수 있도록 해야 한다.

둘째는 국제기구 활동에 참석하는 각국 정부와 민간 대표들에 대한 지속적이고 일관성 있는 로비활동을 추진해야 한다. 국제기구의 정례 및 특별회의, 그리고 시행 프로젝트들에 참여하는 각국의 대표 인사들을 상대로 남북한 주도 평화통일의 필요성과 당위성을 설명하고 더 많은 지지를 확보하는 데 노력을 증대시킬 필요가 있다. 또 정부 간 기구뿐만 아니라, 국제적인 비정부민간단체들(NGOs) 간의 회의에서도 평화적 통일의 당위성과 필요성을 설파하여 민간차원의 범세계적인 지지기반을 점차 넓혀나가야 한다.

셋째는 통일의 분위기 및 기반 조성을 위한 중국과 러시아에 대한 설득활동을 펼치는 데도 국제기구를 활용해야 한다. 유엔 안보리는 물론 여타 다른 국제기구들의 활동에서 통일에 대한 중국과 러시아의

보다 전향적이고 적극적인 지지 입장을 확보하는 데 더 적극적이고 집중적인 외교력 구사가 필요하다는 말이다. 특히 중국의 지지와 지원확보를 위해 통일 이후에도 한국은 결코 중국에 대해 위협이 되지 않을 것이며, 오히려 상생공영의 파트너가 될 수 있다는 점을 되풀이해서 강조해야만 한다. 또 지구적 차원이건 지역적 차원이건 여러 이슈 영역에서 현재 활동하고 있는 다자협력체 속에서 중국과 러시아를 포함한 공동프로젝트를 제안하고 공동 참여를 활성화함으로써 한반도 통일에 대한 중국과 러시아의 우려를 불식시키는 노력도 경주해야 한다.

## 2. 통일과정 관리 영역

막연히 통일을 준비하는 단계를 넘어 본격적으로 통일로 향해가는 구체적인 이행과정에서도 국제기구를 활용할 수 있는 분야가 있고, 또 해야만 하는 영역이 있다. 특히 김정일 위원장의 불확실한 건강 상태와 다소 조금씩 추진되고 있는 듯한 북한의 권력세습 상황을 고려할 때, 통일에 이르는 중간과정을 과연 한국 단독의 힘으로만 감당해 낼 수 있을지에 대해선 의문이 생긴다. 또 변화하는 동북아의 안보정세, 특히 중국의 부상과 노골적 친북화 경향으로 주변국들 역시 한반도의 통일과정에 상당한 관심과 영향력을 쏟을 것으로 예상된다. 따라서 그런 상황을 상정한 대비책 중 하나로 국제기구의 활용방안을 모색할 필요가 있는데, 우선 당장은 두 가지 분야를 생각해볼 수 있다.

### 가. 북한 비핵화와 대외개방 유도를 위한 인센티브 제시

우선 가장 먼저 해결해야 할 당면현안은 역시 북한의 비핵화를 위

해 국제기구를 활용하는 것이다. 일차적으로 앞서 설명한 유엔 안보리의 대북제재 결의를 확고히 유지하는 것이 중요하다. 이는 북한의 핵개발에 대해 주변국은 물론 국제사회 전체가 반대한다는 사실을 북한에 확실히 알리기 위함이다. 따라서 필요하다면, 특히 북한이 또다시 핵실험이나 장거리 미사일 발사 실험을 강행할 경우에는 더욱 강력하고 단호한 제재조치로 단합된 국제사회의 북한 핵개발 반대의를 재차 분명히 천명할 수 있게 해야 할 것이다.

그런데 북한 비핵화를 위해선 압박과 더불어 인센티브도 제공되어야 하며, 그를 위해서도 국제기구를 활용할 수 있는 방안이 있어야 할 것이다. 실제 과거 구소련의 핵무기를 승계받은 우크라이나, 벨라루스, 카자흐스탄 등 3개국의 핵포기 결정과정이나 리비아의 핵포기 결정과정을 살펴보면, ‘협력적 위협감소(Cooperative Threat Reduction, CTR) 프로그램’과 같은 외부로부터의 경제적, 기술적 지원에 대한 막연한 기대가 상당히 중요한 기여요인으로 작용했음을 알 수 있다.<sup>11</sup> 따라서 북한의 비핵화 유도를 위한 인센티브로서 국제기구가 앞장서서 제공해줄 수 있는 구체적인 패키지들을 개발하고 준비하는 작업도 모색되어야 할 것이다. 물론 그런 인센티브 제공 역시 무조건적인 것이 아니라 북한의 핵포기 조치에 상응하는 것이어야 하겠지만, 국제사회 역시 핵포기를 향한 북한의 전향적 노력에 대해서는 보다 적극적으로 지원할 것임을 확실히 해줄 필요는 있다.

그리고 앞서 언급한 것처럼, 정치적 민감성이 상대적으로 낮은

---

<sup>11</sup> 이들 국가들에 대한 지원에 대해선 Amy F. Woolf, “Nonproliferation and Threat Reduction Assistance: U.S. Programs in the Former Soviet Union,” *CRS Report RL31975* (Feb. 4, 2011); John M. Shields and William C. Potter, (eds.), *Dismantling the Cold War: US and NIS Perspectives on the Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program* (Cambridge, MA: MIT Press, 1997); Wyn Q. Bowen, *Libya and Nuclear Proliferation: Stepping Back from the Brink*, Adelphi Paper 380 (Abingdon: Routledge, 2006) 등을 참조.

UNDP나 UNIDO를 통한 북한과의 경험을 지속적으로 확대해나가고, 책임성과 투명성 확보를 위해 일방적인 지원보다는 북한과의 합작이나 공동프로젝트를 우선적으로 발굴하여 추진해야 할 것이다. 또한, 가능하면 주변국들도 함께 참여토록 해서 동북아 전체의 안정화에도 도움이 되는 방향으로 나아가야 할 것이다. 특히 미국과 중국이 동시에 함께 참여할 수 있는 합작사업의 경우는 참여국들 간 상호 신뢰구축은 물론, 유사시 사태해결을 위한 대화와 협상의 채널로서도 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

물론 그런 대북경협사업들이 궁극적으로는 통일을 대비하고 북한주민들의 의식변화를 유도할 수 있는 방향으로 전개되어야 하겠지만, 시작부터 그 점만을 너무 염두에 두고 추진하는 것은 경계해야 한다. 그럴 경우 북한 쪽에서 적극성을 띠지 않을 수 있기 때문이다. 다시 말해 굳이 처음부터 전략적인 접근으로 오인 받아 일을 그르칠 필요가 없다는 말이다. 따라서 일차적으로는 먼저 진정으로 북한주민들의 생활수준 향상에 목표를 두는 대신, 향후 사업의 중장기적인 진척과 성과축적에 따라 자연스럽게 북한주민의 의식이나 북한사회의 변화가 촉진될 수 있는 방식으로 사업을 선정하고 추진해야 할 것이다.

#### 나. 북한 불안정사태 시 국제기구의 참여 수준과 역할 검토

앞서 지적했듯이, 현 동북아 지역의 정세변화를 고려할 때 북한 불안정사태가 발생하거나 또는 한반도 통일협상이 진행될 경우 남북한 외에 주변국들이 개입할 가능성이 점차 커지고 있다. 이는 사태의 충격을 줄이고 효과적인 수습을 위해선 외부의 물적 지원이 필수적이란 점도 반영된 것이다. 그렇다면 그런 상황이 발생했을 경우, 주변국들의 이해관계에 따른 일방적인 개입을 허용하기보다는 아예 상호견



제와 투명성 확보를 위해 국제기구를 통한 상황관리를 요청하거나 유도하는 편이 보다 더 현실적이고 바람직할 수가 있다. 국제기구를 통한 다자적 관리과정이 한국의 입장에서는 주변국들을 양자적으로 상대할 때보다는 주도권을 보장받기가 오히려 더 나을 수도 있다는 판단 때문이다.

실제 현실적으로 가장 가능성이 큰 시나리오는 유엔 평화유지군이나 유엔 안보리로부터 권한을 위임받은 다국적군이 개입하는 경우다. 그런데 그럴 경우 가장 먼저 고려해야 할 점은 참여국의 수가 될 것이다. 사실 참여국의 수는 적을수록 좋다. 지원규모가 줄어들 수도 있겠지만 협상이나 합의집행의 효율성을 고려할 때 가능하면 참여국 수는 적은 것이 낫다. 하지만 이해관계가 침해하게 맞설 경우 중재자 역할을 해줄 수 있는 제3의 국가가 필요할 것이란 점을 생각하면 일정 범위 내에서 참여자의 수도 늘리는 것도 고려해볼 수 있다. 따라서 직접적이고 정당한 관련국가들(legitimate stakeholders)을 중심으로 참여국의 수를 최대한 제한하되, 협상의 공정성과 합의도출의 용이성도 보장할 수 있게 적절한 선에서 참여국 수를 조금 늘리는 것도 괜찮다.

두 번째는 참여대상이다. 한미동맹 관계나 비확산에 대한 미국의 참여한 관심을 고려할 때 미국의 참여 가능성은 상당히 크다. 북중동맹 관계나 북한이 갖는 전략적 가치를 고려할 때 중국의 개입 가능성 또한 매우 높다. 따라서 일단 미국과 중국의 개입은 확실시되는 상황이다. 여기에 러시아와 일본 역시 가세할 가능성이 크다. 그렇게 된다면 북핵해결을 위한 6자회담 체제의 재판이 될 확률이 높아진다. 현행 6자회담의 부진하고 비효율적인 진척상황을 고려할 때 일단 6자모두를 참여시키되 참여국들 간에 역할을 차별화하여 분담하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 즉, 질서유지와 행정업무 수행, 경제적 북

구와 재정지원 등 필요한 역할들을 국가별로 나누어 담당토록 하는 것이다. 아니면 6자 이외에 유럽연합과 같은 제3의 국제기구나 국가를 참여시키는 방법도 있다. 따라서 참여대상을 정하는 일도 상당히 신중하고 전략적인 판단에 입각해서 이루어져야 할 것이다.

세 번째는 한국 주도를 위한 논리를 개발하는 일이다. 남북한이 가장 핵심적인 당사자이긴 하지만 국제기구의 이름하에 강대국들의 개입이 이루어질 경우 남북한이 주도적으로 사태를 관리해 나가기란 쉽지 않을 것이다. 특히 중국의 경우는 북한과의 동맹관계에다 북한의 높은 대중국 경제의존도를 내세우며 매우 적극적으로 매사에 개입할 가능성이 크다. 그럴 경우를 대비한 양자 내지 다자적 대처방법을 사전에 강구해둘 필요가 있다. 아니면 보다 더 공세적으로 아예 미국, 중국과 더불어 3자 협력 방안을 비공식적으로나마 트랙2 차원에서 미리 추진해볼 수도 있을 것이다. 그래서 비록 국제기구를 통한 북한 불안정사태의 수습이나 통일과정의 관리가 이루어지더라도, 그 과정에서 한국이 주도적 역할을 맡을 수 있는 방도와 설득논리를 충분히 마련해 두어야 할 것이다.

### III. 국제기구 활용을 위한 필요사항

60여 년 이상의 분단지속으로 인해 설령 남북한 둘 사이에서만 통일이 추진되어도 많은 난관이 예상되기 때문에 외부의 지원과 협조를 요청해야 할지도 모른다. 그런데 현재 동북아정세의 변화추세를 고려할 때는 남북한만으론 통일추진이 어렵고 주변국들과 국제기구의 개입이 당연시되기 때문에 그에 대한 철저하고 현실적인 대비책이 강구되어야 할 것으로 보인다. 이에 본 장에서는 먼저 통일과 관련하여

현재 국제기구들이 하고 있는 활동내용에 대해 알아본 후, 그를 바탕으로 향후 선제적으로 국제기구를 통일추진에 활용할 수 있는 방안에 대해 살펴보았다. 그 결과, 국제기구는 북한 비핵화와 인권개선을 위해 비판과 제재를 가하고 있으며, 또한 대북 인도적 지원과 경협사업을 통해 중장기적인 북한의 대외개방 유도를 위해서도 상당히 기여해 왔음을 알게 되었다. 따라서 그런 기존 국제기구들의 긍정적인 역할이 지속될 수 있도록 적극적으로 장려하고 계속 성원을 보내야 할 것이다.

또 본 장에서는 통일을 위해 국제기구를 활용할 수 있는 방안으로 네 가지를 제시하였다. 첫째는 남북한이 동시에 가입한 국제기구에서 남북한 간의 직·간접적 접촉기회를 확대하고 협력을 강화해나가는 것이고, 둘째는 국제기구에서의 협상과정이나 합의결과에 주변국들을 비롯한 많은 국가들이 통일을 지지하고 지원할 것이라는 내용을 반복적으로 포함시킴으로써 통일에 대한 국제사회의 지지의사를 명문화하고 기정사실화하는 것이다. 셋째는 북한 비핵화와 대외개방을 위해 현행 국제사회의 단합된 압박을 유지함과 동시에 국제기구를 통한 다양한 합작사업이나 공동프로젝트 수행 등 매력적인 유인책을 발굴하여 북한을 설득하고 참여시키는 일이다. 마지막으로 북한 불안정상태 발생 시 국제기구의 참여 가능성을 검토하고, 참여 범위와 수준 등에 대한 대비책을 마련함으로써 다자적 협력을 통한 통일추진 과정에서도 한국이 주도적 역할을 할 수 있는 방안을 모색하는 일이다.

통일 자체는 불변의 민족적 목표이지만, 시대적 상황이나 역학관계에 따라 통일의 과정이나 방식에는 차이가 생길 수 있다. 그런 시각에서 보면 가장 먼저 요구되는 인식의 전환은 통일이 현실적으로 더 이상 남북한만의 힘으로 달성하기 어려운 목표일 수 있다는 점이다. 즉, 외부의 개입과 지원이 불가피하게 꼭 필요하다는 말이다. 바로 이

점을 우선적으로 먼저 인정해야 할 것이다. 그런 다음에는 주변국이 나 국제기구 등 외부의 개입이 있을 경우 어떻게 하면 그런 외부의 개입에 적절히 잘 대비하고 나아가 보다 적극적으로 활용할 수 있을 것인가를 모색해야 할 것이다.

그런데 통일과정에 외부의 개입, 특히 국제기구가 개입하게 될 경우 그들을 제대로 활용하기 위해서는 몇 가지 필요한 사항들이 있다. 첫째는 전문인력 양성이다. 통일을 위해 외부의 지지를 공고히 하고 외부로부터의 지원을 효과적으로 잘 활용하기 위해선 가장 먼저 그를 실행에 옮길 수 있는 우수한 인재들이 있어야만 한다. 특히 전략적 사고에 입각하여 노련한 외교력을 발휘하기 위해서는 국제정세는 물론 국제사회에서 통용되는 규범과 절차에 대한 해박한 전문지식 및 이해력, 그리고 창의적 응용력이 매우 중요하다. 따라서 탁월한 잠재력과 국제적 감각을 가진 뛰어난 인재들을 선발하여 필요한 역량을 교육하고 함양시킬 수 있는 체계적이고 전문적인 인력양성 제도와 기관이 마련되어야 할 것이다. 그리고 이를 위해선 국가적 차원에서의 지속적이고 일관성 있는 정책적, 예산적 지원이 뒷받침되어야 함을 물론이다.

둘째는 전략적 사고이다. 사실 모든 대외 협상에서 전략적 사고는 기본이라고 할 만큼 매우 중요하다. 하지만 통일을 위한 국제기구의 활용에 있어서는 더욱더 그러하다. 왜냐하면, 한반도의 통일과정에 참여하게 될 국제기구들의 경우에는 미국과 중국은 물론 러시아와 일본과 같이 대부분 세계의 최강대국들이 포함되어 있고 또 사안에 대해서도 큰 관심을 표명할 가능성이 크다. 다시 말해 한반도의 통일과정에 강대국들의 이해관계가 깊이 연루되어 있으며, 그로 인해 국제기구가 개입하게 되더라도 여전히 주변 강대국들의 영향력은 클 수밖에 없을 것이란 말이다. 그렇게 될 경우, 당연히 한국으로선 주도적

역할을 수행하기가 쉽지 않을 것이다. 따라서 서로 다른 강대국들의 이해타산을 정확히 파악하고 적절히 조율하여 합의를 도출하기 위해선 추구하는 목표의 우선순위를 확실히 이해하고 실리와 절충을 우선 시하는 전략적 사고가 필수적이다.

셋째는 인내심이다. 본질적으로 다자협의를 기본으로 하는 국제기구의 정책결정은 민주적이긴 하나 비효율적인 경우가 많다. 양자협상에 비해 다양한 이해관계를 가진 여러 국가들이 참여함에 따라 의견개진과 조율에 당연히 더 많은 시간이 필요하고, 원칙보단 타협에 의한 합의에 도달하게 되는 경우가 많기 때문이다. 또 정책의 성과가 충분히 효과를 발휘하는 데에도 역시 상당한 기간이 소요되는 수가 많다. 따라서 국제기구에서 합리적인 정책결정과 가시적 성과달성을 위해선 창의력과 융통성의 발휘도 중요하지만, 정책결정자들은 물론 국민 모두의 인내심도 매우 중요한 필요사항이다.



제8장

# 다자협력 네트워크 외교를 통한 통일외교 추진

류길재  
북한대학원대학교





이 글은 동북아에서의 다자협력이 한반도 통일에 긍정적으로 작용할 수 있으며, 역으로 한반도 통일과정이 동북아의 안보와 경제협력에 긍정적으로 작용할 수 있도록 하기 위한 한국의 외교적 노력을 구체적으로 제시하려는 시도이다. 달리 표현하면 한반도 통일에 대해 다양한 이해관계를 갖고 있을 동북아 각국이 통일에 대해 우호적이거나, 적어도 중립적인 방향으로 이해관계를 변화시킬 수 있도록 하기 위해서 한국의 외교정책이 어떤 방향으로 가야 하는가를 고찰해 보자는 것이다. 이 글에서 얘기하고자 하는 구체적인 외교적 노력의 방향은 다자협력 네트워크 외교이다. 이를 개선하기 위해서는 다자협력이 각국의 이해관계와도 부합하는 방향으로 가야 하며, 이를 한국의 통일노력과 결합시키는 것이 필요하다. 따라서 이러한 외교정책을 구상하는 것은 간단한 과제가 아니다.

사실 이러한 구상은 노무현 정부 때 활발하게 개진된 바 있다. ‘평화번영정책’을 동북아로 외연을 넓히면서 동북아에서의 평화와 번영을 한반도의 평화와 번영의 문제와 연계시킨 바 있다. 한 연구자는 이를 위해 포괄적, 다자적, 다층적 평화의 복합적 평화구조를 구축해야 한다고 제안한 바 있다.<sup>1</sup> 다른 연구자 역시 한반도의 평화과정과 동북아의 다자적 협력제도 간 선순환 관계 발전을 위한 대북정책을 고민한 바 있다.<sup>2</sup> 그런데 노무현 정부 당시까지의 한반도 문제와 동북아 다자협력 간의 연계 구상은 여전히 구상에 머물고 있었다.<sup>3</sup> 뿐만 아니라 정부 차원의 다자협력에 치중하였으며, 동북아 공동체 형

1 박명림, “동북아 시대, 동북아 구상, 그리고 남북관계,” 『동북아 구상과 남북관계 발전전략』 (통일연구원 학술회의 발표논문집, 2006.6.28).

2 전재성, “동북아 구상, 남북관계, 국제관계,” 『동북아 구상과 남북관계 발전전략』 (통일연구원 학술회의 발표논문집, 2006.6.28).

3 김대중 정부하에서부터 이런 문제의식을 갖고 정책이 추진되기 시작했다고 할 수 있다.



성이라는 목표를 내걸었다. 그리고 이 구상을 한국이 주도한다는 점을 공공연하게 밝혔다.

이 글은 기본적으로 노무현 정부의 문제의식과 같은 맥락이지만, 달라진 현실 속에서 이를 발전시키려는 것이다. 그러나 다자협력 네트워크를 통한 통일외교 추진전략은 간단한 과제가 아니다. 이 글의 문제의식은 다음과 같다.

첫째, 최근 통일논의가 재활성화되고 있지만 ‘통일세’나 통일비용/편익 논의 등 경제적인 관점에 초점을 맞추고 있을 뿐, 통일의 비전과 과정에 대한 논의가 충분히 이뤄지고 있다고는 할 수 없다. 어떤 통일일지, 어떤 과정의 통일일지에 대한 논의 없이 통일에 대한 성찰은 부분적일 수밖에 없다. 또한, 여전히 통일논의는 북한을 ‘흡수’하여 단일한 국가로 이행하는 논의가 주조를 이루고 있다. 최근 통일부가 발주한 ‘남북공동체 기반 조성 사업’의 연구 결과는 통일과정에 관한 논의는 배제했지만, 사실상 흡수통일을 상정하고 있다. 현실적으로 북한 정권이 급변사태를 맞이할 가능성이 높다는 객관적 전망과 그렇게 되는 것이 바람직하다는 주관적 바람이 결합하여 이 같은 현상이 벌어진 것은 하등 이상한 일이 아니다. 그러나 그러한 전망이 단선적으로 진행될 것이냐의 문제와 더불어 영토적으로 단일한 국가로 이행하는 것이 북한 사회와 궁극적으로 한국 사회에도 바람직한 것이냐, 그리고 동북아 역내 질서와 연관성은 어떤 것이냐에 대한 성찰은 우리 사회가 간과하고 있는 것처럼 보인다. 이런 맥락에서 통일의 비전과 방법론에 대한 고민이 담겨있는 통일논의가 필요하다고 판단된다.

둘째, 한반도의 통일은 동북아 국제질서에 심대한 변화를 초래하는 대사건이 될 것이다. 최근 미 국방대학교의 보고서도 지적하고 있듯이 북한이 붕괴하는 과정에서 동북아 각국의 이해관계와 상호 간의 관계에 따라서 매우 복잡한 상황이 발생할 수 있다.<sup>4</sup> 이는 한국이 주

도권을 질 수 없는 상황이 발생할 수 있음을 의미한다. 극단적인 경우에는 한국이 주도하는 통일이 저지될 가능성도 있는 것이다. 따라서 지금 한국이 준비해야 할 일은 ‘김치국부터 마시는’ 통일비용/편익 논외보다 ‘떡 줄 사람’을 대상으로 하는 외교전에 돌입하는 것이다.<sup>5</sup>

셋째, 따라서 한국이 추진하는 통일과정이 동북아 각국의 협력을 끌어낼 수 있도록 그것이 이 나라들의 국익에 우호적이 될 수 있음을 보여줘야 한다. 그러한 외교적 노력은 동북아 각국과의 양자 관계에서도 기울여야 하지만, 다자협력 외교를 강화하는 노력이 보다 더 큰 효과를 발휘할 수 있는 지구적 환경이 조성되고 있다는 것을 주목해야 한다. 양자적인 외교로 접근할 경우 각국의 이해관계가 상이하기 때문에 아무리 정교하게 추진한다고 하더라도 결국 일부 국가들의 반대 또는 소극적인 태도에 직면하게 된다. 또한, 동북아 각국 간의 이해관계 상충이 발생하여 자칫하면 통일이 동북아의 전반적인 불안정 또는 위기를 초래하는 요인이 될 수 있다. 최근 다자협력의 중요성에 대한 논의가 고조되고 있는 것도 이를 반영하는 것이다. 이명박 정부 역시 외교과제 중 ‘협력 네트워크 외교’를 제시한 것은 이러한 문제의식의 발로라고 할 수 있다.<sup>6</sup>

넷째, 역대 한국 정부가 추진하려 했던 동북아 차원의 다자협력 추구 노력이 동북아 차원의 다자 안보협력 체제 또는 기구를 구성하는 데 초점을 맞추었고, 일정한 성과를 거두었다고 할 수 있다. 최근

---

4 Ferial Ara Saeed and James J. Przystup, “Korean Futures: Challenges to U.S. Diplomacy of North Korean Regime Collapse,” *INSS Strategic Perspective* 7, 2011.

5 그렇다고 해서 통일비용/편익 논의가 불필요하다는 말은 아니다. 그러나 이런 논의는 조용하게 하는 게 옳다고 생각한다. 더구나 정부가 나서서 하는 것은 북한을 포함해서 주변국들을 자극할 수 있다. 만일 통일 재원이 필요하다면 남북협력기금 명목으로 이를 늘이고, 통일세를 징수하려 한다면 남북협력세로 해서 할 수 있다. 물론 쉬운 일은 아니지만, 어떤 답론을 갖느냐가 중요하다는 말이다.

6 김대중 정부와 노무현 정부에서 이런 노력이 기울여졌음은 주지의 사실이다.

서울에서 한·중·일 3국 협력 사무국이 개설된 것도 그 결실 중 하나라고 할 수 있다. 그러나 예상할 수 있는 기간 내에 동북아에서 다자안보협력 체제 또는 기구가 형성되기는 쉽지 않다. 문제는 다자협력을 해야 한다는 아이디어에 있는 것이 아니라, 어떻게 하느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

다섯째, 다자협력에 대한 기존의 논의는 한국의 역할이 어떠해야 하는가에 있다기보다 다자협력의 필요성을 강조하는, 다분히 규범적인 논의에 그치고 있다는 것이다. 중요한 것은 한국의 역할이다. 한국이 공공외교뿐만 아니라 민간 차원의 외교를 통해서도 다자협력을 촉진시키려는 실질적인 노력을 기울이는 것이 핵심적인 관건이다. 따라서 문제는 방법론이며, 특히 한국이 핵심적인 역할을 수행하는 다자협력 외교인 것이다.<sup>7</sup>

이러한 문제의식하에서 이 글은 다음과 같은 내용을 담고자 한다. 첫째, 한국 사회가 통일에 대한 관념적이고, 희망적 사고에 기초한 논의를 극복하고, 한국의 미래 비전과 더불어 21세기 지구화 시대와 급변하고 있는 동북아 국제환경을 고려하는 통일의 담론과 전략을 새롭게 마련해야 한다. 이는 국민적 합의에 기초하여 이뤄져야 한다. 특정 정파와 이념에 기초한 담론이 아니라, 통일문제에 대해 전면적이고 근본적인 재검토를 통해 초당파적으로 구축된 담론이어야 한다. 둘째, 통일을 이루기 위해 다자협력이 필요한 부분에서의 실질적이고 실용적인 전략을 수립해야 한다. 셋째, 이러한 다자협력 전략은 통일 전략과 정책을 추진하는 추진체계의 전면적인 개편과 함께 수립되어야 한다. 전략과 추진체계는 정권 교체에 따라 변화되는 것이 아니라 일관성을 갖고 지속적이고도 점진적으로 추진될 수 있는 것이어야 한

---

7 위에서 언급한 두 연구자의 글에서도 이러한 한계가 읽힌다. 대부분의 다자협력 외교를 강조하는 연구들에서도 마찬가지다.

다. 넷째, 이에 기반하여 통일외교를 추진하는 데 있어서 정부와 민간이 협력할 수 있는 메커니즘을 구축해야 한다.

이하에서는 통일문제의 담론에 대해 간략하게 짚어보고, 이어서 전략과 정책을 살펴보고자 한다. 그리고 이를 추진할 수 있는 추진체계 개편을 검토하고자 한다.

## I. 통일방안과 담론의 준비: 과정으로서 통합과 ‘열린 민족주의’

통일을 위한 다자협력 네트워크 외교를 추진하기 위해서는 너무 당연한 말이지만 외교가 지향하는 목표와 정책의 내용이 있어야 한다. ‘어떻게’(how) 보다는 ‘무엇’(what)을 먼저 고민해야 한다는 말이다. 즉, 통일외교의 콘텐츠가 정립되어야 한다. 아무리 노련한 외교관이라고 하더라도, 외교적 실무나 프로토콜에 대한 완벽한 지식이 그의 외교 활동을 지탱하지는 못한다. 그가 수행할 외교적 언사를 통해 한국의 외교가 지향하는 바와 내용이 드러나게 되며 이것이 결국 외교력의 실체로 자리잡게 된다. 그러나 통일문제와 관련해서 한국이 어떤 콘텐츠를 갖고 갈 것인가에 대해서 한국 사회 내에는 컨센서스가 없다고 해도 과언이 아니다. 그와는 반대로 이 문제는 탈냉전 이후 한국 사회 내에서 갈등의 중심 이슈가 되어 있다.

당장 대북정책을 둘러싼 쟁론이 있으며, 통일문제에 관해서도 첨예한 대립과 갈등이 존재한다. 이 문제를 해결하지 않고서는 반쪽짜리 통일외교가 될 수밖에 없다. 이 글에서 추구하려는 다자협력 외교 네트워크의 구축을 위해서는 정부 차원의 공적 외교만으로는 충분하지 않기 때문에 사회 내의 합의가 매우 중요하다. 그렇다고 사회 전체

가 일사불란하게 단일한 내용을 견지할 필요는 없을 것이고, 그것은 바람직하지도 않다. 그러나 지금까지 우리 사회에 노정됐던 대립과 갈등은 분명히 사라져야 한다.

한국 정부의 통일방안은 1993년에 제시된 『민족공동체통일방안』이다. 이 방안은 1단계 화해협력 단계, 2단계 남북연합 단계, 3단계 단일국가 형성 단계로 구분되어 있다. 그런데 2000년 『6·15공동선언』 제2항은 남한의 연합제안과 북한의 ‘낮은 단계의 연방제안’이 공통점이 있음을 인정한다는 내용을 담고 있다. 말하자면 결속력이 약한 연방제안이 남북이 합의할 가능성이 높은 통일방안으로 존재하고 있는 셈이다. 이에 대해서는 한국 사회 내에 강력한 반론이 있지만, 담론의 차원에서는 합리적이라고 할 수 있다. 그러나 적대적인 남북관계와 북한의 정세를 고려할 때 아무리 느슨한 연방이라도 구성할 수 있는가에 대해서는 회의적이다. 오히려 최소한의 신뢰조차 쌓지 못한 남북이 그러한 방안을 이행할 것이라고 생각하는 것 자체가 비현실적이다.

따라서 통일방안을 정교하게 만들고 이를 통한 남북 간의 협상으로 통일이 이뤄지는 것은 현실적으로 불가능하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 통일방안은 있어야 할 뿐만 아니라 현실적으로 강도 높고, 지속적으로 전파되어야 한다. 특히 젊은 세대에게 이를 통한 통일 교육이 이뤄져야 한다. 정말이지 우리 세대에 못 이루면 다음 세대라도 이뤄야 하는 것임을 일깨워야 한다. 사회화 과정을 통해 이러한 의지가 전승되도록 해야 한다.

현재까지 한국의 통일방안으로 남아 있는 『민족공동체통일방안』을 달라진 국제환경과 남북관계의 조건에 맞춰 개편해야 하는 것이 우리에게 남겨진 과제이다. 개편을 위한 몇 가지 고려사항을 생각해보자.

첫째, 통일을 영토적 단일국가 수립으로 국한시키지 않는다. 통일을 남북 간의 교류와 협력을 심화시킴으로써 통합을 이뤄나가는 과정

으로 그 외연을 넓힌다. 이렇게 함으로써 우리는 통일 이후로 통합 과제를 미뤄둠으로써 한꺼번에 많은 비용을 투입해야 하는 위험을 분산시킬 수 있으며, 혼란의 규모를 줄일 수 있다. 교류와 협력을 통해 구축되는 결과는 곧 통합의 한 부분이며, 따라서 교류와 협력이 통합이라는 프로젝트 속에서 이뤄져야 한다. 여기에는 민간 부분의 남북 경험도 최대한 치밀한 전략적 고려속에서 추진돼야 함을 의미한다. 이러한 교류·협력에 동북아 각국의 참여도 필수적이다. 이를 포괄하는 통합 기획이 만들어져야 한다.

둘째, 따라서 평화로운 방식으로, 또한 점진적으로 이뤄나가는 단계로 설정한다. 새로운 통일방안은 담론 차원에서조차 평화적·점진적 접근법을 담아야 한다. 그랬을 때 통일외교가 주변국들에게 신뢰를 줄 수 있다. 또한, 이렇게 됐을 때 주변국들은 보다 안정적으로 한국의 통일 프로젝트를 예상하고 전망할 수 있다. 그러한 프로젝트 하에서 추진되는 전략과 정책을 어느 정도의 범위에서 예측할 수 있다. 현실은 가변적이므로 모든 정책이 일관성을 갖고 나갈 수 없다. 그러나 통일방안이 이러한 원칙을 담고 있다면 정책은 곧 관성을 찾아 나갈 수 있다. 이 점은 통일외교에서 매우 중요한 부분이다. 북한에 대해서, 주변국에 대해서, 국내 사회에 대해서 일정한 방향성을 제시하고 이를 준수해 나간다면 정부의 정책이 갖게 되는 효율성은 매우 높아진다.

셋째, 통일방안을 만들어 나가는 과정이 국민적 공론화를 통해 초당파적으로 합의할 수 있는 일종의 정치적, 사회적 대타협(grand compromise)의 결실로 삼아야 한다. 아무리 좋은 통일방안도 국내 사회의 지지와 공감대를 얻지 못한다면, 또한 이를 두고 끊임없이 갈등이 조성된다면 우선 북한으로 하여금 한국의 정국에 개입함으로써 자신의 국익을 극대화하는 방향으로의 유혹을 느끼게 한다. 뿐만 아

나라 국제사회 역시 한국 정부의 대북정책에 대한 신뢰를 보내기 어렵다.

넷째, 이를 위해서는 민족과 민족주의에 대한 보다 유연하고 개방된 인식을 가질 필요가 있다. 통일이 우리 민족의 분단 역사를 단순히 되돌림으로써 ‘고토 회복’이나 ‘분열된 민족의 하나됨’ 정도로 추구하는 프로젝트라면 이는 북한이나 동북아 각국이 갖는 국가이익과 충돌될 수 있다. 민족을 사고하지만, 민족을 넘어선 민족주의가 필요하다. 동북아에 지리적으로 속해있으므로 동북아 각국과 함께 공동체를 추구해야 하지만, 동북아라는 커뮤니티에 국한되지 않는 보다 글로벌한 차원에서 협력과 교류를 해 나갈 수 있는 한반도를 그려야 한다. 이러한 사고 속에서 점진적인 협력의 그물망을 촘촘히 쌓아나가고 이를 통해 한국이 추구하는 통일의 접근법이 신뢰를 갖게 될 수 있는 그런 방안이 필요하다.

## II. 다자협력 네트워크 외교 전략: 다층적·복합적 네트워크의 구성

과정으로서의 통일을 사고하는 한반도 통합 프로젝트는 주변국과의 협력을 필요로 한다. 이에 대한 필요성은 그동안 누차 제기되고 지적된 바 있다. 위에서도 언급한 것처럼, 대체로 기존 논의는 정부 차원의 다자협력, 안보 분야 이슈의 강조, 한국의 주도적 역할, 세부적 수준의 방안 부재를 특징으로 한다. 중요한 것은 정보화, 지구화 시대에 이뤄지는 외교가 정부 차원에 국한되지 않는다는 것이다. 일례로 2009년 북한의 2차 핵실험에 대해 중국 네티즌들의 격한 반응이 중국의 인터넷 포털사이트를 통해 폭발적으로 올라왔던 현상을 들

수 있다. 마찬가지로 인터넷을 통해 각국의 네티즌들이 자신의 국가와 다른 국가 간의 갈등에 대해 서로 비난을 하는 현상은 이제 일상적인 일이 돼 버렸다. 더욱이 인터넷을 통한 정보와 지식의 교류는 이제 정부가 정책을 위한 정보를 독점하도록 내버려두지 않는 세상을 만들었다.

따라서 정부 차원만이 아닌 민간 차원의 외교 역시 매우 중요한 통일외교의 자원이라고 할 수 있다. 만일 한국의 민간인이 중국에 여행을 가서 그곳의 지인과 편안하게 담소를 나눈다고 가정해 보자. 한국인이 중국의 동북공정에 대해 비난하고 만주 땅은 원래 우리 땅이었다고 얘기한다고 해보자. 그 말을 들은 중국인 지인이 마음이 불편한 것은 그렇다 치더라도 다른 중국인 친구들에게 그 말을 전하게 되면 그 결과가 어떠하겠는가. 일본여행을 가서 한국인이 만일 한국이 통일되면 일본보다 강한 나라가 될 수 있다고 말했다고 해보자. 그 말이 옳으나, 그르냐를 떠나서 그러한 말들은 곧 일본인들에게 한국이 갖고 있는 통일에 대한 상을 심어주게 될 것이다.

민간 차원의 외교가 중요하다고 해서 모든 국민들을 외교관으로 만들자는 말은 아니다. 결국 통일외교를 위해 앞장서서 뛰게 될 주체는 정부이고, 민간 차원에서는 지식인과 전문가, 기업, NGO 등의 집단이 될 것이다. 이들의 범위를 어떻게 설정할 것인가도 논의되어야겠지만, 여기서는 이 정도로만 언급하고, 가장 중요한 다자협력 외교 네트워크 구축을 위한 방안을 제안하고자 한다.

첫째, 정부 차원의 트랙1과 민간 차원의 트랙2, 그리고 반민 반관의 트랙1.5를 구분하여 다자협력 네트워크를 다층적으로 구성해야 한다. 이는 새롭게 조성해야 하는 것도 있지만 이미 진행되고 있는 네트워크를 새롭게 재편하는 것도 포함될 수 있다. 예컨대 특정 연구기관이 몇 나라와 특정한 형식의 회의를 운영하고 있다면 이를 재정비하



여 확대시키거나, 또는 보다 빈번하게 개최하는 것을 말한다. 그리고 필요하다면 정부 인사가 참여함으로써 트랙2로부터 트랙1.5로 변환시킨다. 여기서 중요한 것은 이러한 구상이 치밀하게 검토되고 준비되어야 한다는 것이다. 이 점에 대해서는 아래 추진체계 부분에서 상세하게 언급하겠다.

둘째, 주변국과의 다자협력 네트워크를 구성하는 데 있어서 3자, 4자, 5자 등 필요한 범위 내에서 다양한 조합으로 구성해야 한다. 처음부터 모든 나라가 포함될 필요도 없으며, 진전되는 상황을 봐가면서 늘려나가면 된다. 그러나 여기에 가급적이면 북한을 참여시키도록 노력해야 한다. 실제로 북한이 참여할 수 있는 다자협력 네트워크가 현실적으로 많지 않다. 국제사회에 대한 개방의 정도가 매우 낮은 북한이 다자협력 구도에 대해 경계심을 가질 수도 있으며, 특히 한국이 주도하는 인상을 주는 경우 그러한 경계심은 의구심으로 나아갈 수도 있다. 따라서 북한의 참여를 촉진시키는 다자협력 네트워크를 구축하는 것은 매우 섬세한 기획이 필요하다. 기본적인 것은 한국이 다자협력을 통해서 자신의 우월감을 드러내려 하거나, 한국의 국익만을 챙기려는 것이라는 잘못된 인상을 주는 것에 조심하면서 다자협력이 북한에도, 또한 참여 주변국에도 함께 이득이 된다는 점을 설득력 있게 보여줘야 한다는 것이다.

셋째, 안보 분야의 이슈 외에 환경, 에너지, 경제, 사회, 문화, 인도주의 분야 등 다양한 이슈를 다루는 다자협력 네트워크가 구축되어야 한다. 여러 분야에서 이미 소규모의 국제협력이 이뤄지고 있다. 그러나 다시 한 번 강조하지만 이러한 네트워크 외교가 컨트롤 타워에 의해 세밀하게 준비되어 추진되어야 한다. 특히 다양한 분야로 범위를 확장시키면 그만큼 북한이 참여할 수 있는 폭이 늘어난다. 과거 유엔 두만강지역개발계획(TRADP)의 경우처럼 북한도 참여했던 경험이

있는 비안보적·정치적 다자협력 네트워크를 활성화시켜야 한다.

이러한 다자협력 네트워크 외교 전략의 핵심은 이를 통해 구축된 협력관계를 통해서 한반도 통일과정이 관련국들의 국가이익에 유리하다는 인식을 확장시키는 것이다. 급격한 방식으로 한반도 통일이 이뤄지게 되면 역내 질서를 교란시키고 국가들 간의 관계를 불확실성에 빠트릴 것은 분명하다. 따라서 한국이 나서서 사전에 이와 같은 불안정 및 불확실성의 요인을 제거하는 것이 필요하며, 이는 궁극적으로 통일 이후 동북아의 평화와 협력에 기여하는 중장기적 비전을 제시하는 일이기도 하다. 그리고 중장기적 비전은 현실 속에서 그러한 예상이 가능한 행동을 통해 신뢰가 쌓여야 힘을 얻게 된다.

이에 더하여 어떤 이슈를 갖고, 어떤 조합의 국가들이 다자협력 네트워크를 구성하며, 그 네트워크는 어떤 수준에서 이뤄지며, 그리고 어떤 내용의 합의에 도달하도록 노력하고, 또한 이러한 협력 네트워크에 북한을 참여시키기 위한 방안을 고안하며, 궁극적으로 어떤 형태의 기구 또는 국제레짐(international regime)으로 발전시킬 것인가를 고민해야 한다. 이는 당장 할 수 있는 과제는 아니지만 장차 구체적인 그림을 제시해야 할 과제라고 할 수 있다. 그리고 이를 실천하기 위해 우리 사회가 해야 할 과제가 무엇인가 하는 문제 역시 다자협력 네트워크 외교가 실천되는 과정에서 끊임없는 환류 과정을 거쳐 정교하게 만들어져야 한다. 그리고 장기적으로는 이러한 여러 가지 문제의식을 체계화시켜서 일종의 통일외교 전략지도도를 그리는 것도 준비해야 할 과제이다. 그러나 여기서는 우리가 갖게 될 통일방안과 담론을 다자협력 네트워크 외교를 통해 주변국들에게 전파하고, 협력 사업을 통해 그것의 현실적 결과물을 만들어내고자 한다. 그리고 이를 통해 북한을 참여시킴으로써 한반도 통합 프로젝트가 동북아의 협력체계 구축과 평화를 낳는 과정임을 보여주는 초보적 구상이다.

### Ⅲ. 다자협력 네트워크 외교 추진체계: 인적, 조직적, 제도적 개편

다자협력 네트워크 외교 전략을 위해서는 이를 수행할 수 있는 인적, 조직적, 제도적 정비가 필요하다. 결국 가장 기본은 사람이다. 통일문제, 통일방안과 담론, 주변국의 대한반도 전략과 이해관계, 주변국의 정치와 사회 등에 대한 이해가 없는 외교관은 이러한 외교를 담당할 자격이 없다. 민간 역시 마찬가지다. 다자협력 네트워크에 종사하는 민간인 역시 이러한 문제에 대한 이해를 갖추지 못하고 있다면 위에서 언급한 것처럼 해당 분야의 카운터파트에게 오히려 부정적인 인식을 갖게 할 것이며, 이는 그 국가 사회에 그러한 여론을 조성하는 통로로 작용하게 된다. 차라리 하지 않는 것이 나은 상황이 올 수도 있다. 따라서 다자협력 네트워크에 종사하는 사람에 대한 심층적인 교육을 통한 전문성 제고가 필수적이다.

조직은 그 다음으로 중요한 것이다. 현실적으로 한국 사회에서는 다양한 기관이 다양한 회의체를 통해 다양한 분야에서 다자협력 네트워크의 초기적 형태를 담당하고 있다. 그러나 이러한 초보적 네트워크가 한국 사회 내에서 정부가 주도하든, 아니면 민간 차원에서 자발적으로 주도하든 전체적인 기획에 의해서 외교라고 이름 붙일 수 있는 활동을 하는 것으로 보이지 않는다. 말하자면 다자협력에 종사하는 다양한 기관이나 조직을 연계시키는 네트워크가 국내적으로 필요하다. 가칭 ‘다자협력 네트워크 외교 추진위원회’와 같은 조직이 필요하다. 이는 정부 조직으로서가 아니라 독립적(independent)이면서 초당파적(bipartisan)인 조직이어야 한다. 여기에는 학자, 전문가, 외교관, 관료, NGO 등에서 전문성을 인정받고 명망 있는 사람들이 포진해야 한다.

이 위원회는 컨트롤 타워(control tower)로서의 기능을 가질 수 있을 것이다. 통합 프로젝트는 지적했듯이 복합적인 성격을 갖는다. 단순히 북한을 대상으로 하는 정책으로만 이뤄져 있지 않다. 국내정치와 외교는 대북정책에서 필수적으로 고려돼야 할 사안이다. 더구나 통일문제까지 포괄하고 있다면 국가전략 또는 미래 비전과도 맞닿아 있다. 그렇다면 이런 모든 것을 고려하면서 통합 프로젝트 전략을 수립하고 이에 맞추어 여러 부처와 정부 조직들 간의 조정과 조율을 이뤄내는 기능은 최소한의 필요조건이라고 할 수 있다. 그러나 지금의 정부 조직에서 이러한 기능을 수행할 수 있거나 수행할 잠재력을 가진 조직은 찾아볼 수 없다. 어찌 보면 남북 분단이라는 매우 특수한 상황에 처해 있는 한국에 이런 조직이 없다는 것은 이해하기 어렵다.

마지막으로 제도이다. 관련되는 법규를 정비해야 함은 물론 이러한 외교 전략을 위해 투입돼야 할 예산을 법으로 정해야 한다. 이러한 법적 근거를 통해 관여하는 기관들은 보다 책임성을 갖고 활동할 수 있게 되며, 활동할 수 있는 예산을 지원받을 수 있다.

이 외에도 다자협력 네트워크 외교의 직접적인 추진체계 속에 포함되지는 않지만, 정보 수집 및 분석 능력의 향상을 담보할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 외교 전략의 구체적인 적용과 컨트롤 타워를 효율적으로 운용하기 위해서는 급변하는 북한 정세와 주변국의 정책 동향에 관한 정보 수집 및 분석 능력이 보장돼야 한다. 현재 국정원에서 담당하는 이 부분은 컨트롤 타워가 수립될 경우 수집된 정보에 대한 판단과 이에 기반한 신뢰할 만한 분석이 필수적이다. 물론 국정원의 정보 수집과 분석 능력을 제고하는 것으로도 이는 충분할 수 있다. 그러나 수집된 정보의 가치를 위계화하고, 전략적인 맥락에서 분석하는 것은 교차확인이 필요하다. 이런 의미에서 중복을 피하면서도 컨트롤 타워를 중심으로 정보 수집 및 분석 기능이 유기적으

로 연계될 수 있다면 이런 기능을 수행하는 조직이 여러 군데에 존재하는 것이 필요하다. 이러한 기능을 위원회에 돌지에 대한 논의는 더 필요하다고 하겠다.

이와 동시에 민-관 간의 협조체계가 구축되어야 한다. 민간이 보유하고 있는 전략 수립에 필요한 지식이나 조직을 네트워크화 하는 것이 필요하다. 또한, 정보 수집 및 분석에 있어서도 민-관 간의 네트워크가 구축되어야 한다. 정보화 시대에서 정부 혼자 전략과 정보 역량을 독점하는 것은 많은 낭비적 요소를 발생하게 한다. 민간을 활용하는 보다 적극적인 노력이 기울여지게 되면 정부의 정책에 대한 환류(feedback) 시스템을 구축할 수 있게 된다.

이와 같은 개편 방향이 이뤄지기 위해서 가장 필요한 것은 정당성이다. 정부가 이와 같은 다자협력 네트워크 외교 추진체계를 구축하는 데 대한 국민들의 신뢰와 합의가 선행되어야 그러한 추진체계가 힘을 갖고 역할을 수행할 수 있다. 결국 문제는 민주주의적인 절차와 과정인 셈이다. 외교에 대한 국민적 여론 수렴은 항상 등장하는 말이지만, 현실에서 제대로 실천된 적도 별로 없다. 더욱이 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 심각한 지경에 있는 우리 사회에서 정당성을 상실하게 되면 어떤 추진체계 개편도 공염불에 그치게 된다.

이 글은 통일외교를 위한 전략으로서 다자협력 네트워크 외교를 제안하였다. 그리고 이를 실행하기 위한 구체적인 방안을 살펴보았다. 우선 다자협력 네트워크 외교라는 통일외교를 실천하기 위해서는 그 외교를 통해 보여줄 한국의 통일방안과 담론이 필요하며, 이는 1990년대 이래 대한민국이 견지했던 『민족공동체통일방안』을 현실에 맞게 재검토하고 새로운 방안과 담론으로 담아나가야 한다. 그것의 핵심은 영토적인 단일국가로의 통일을 지향하는 것이 아니라 과정으로서의 통합을 추구하는 것이어야 한다는 점을 지적하였다. 또한,

담론으로서의 동북아 주변국과의 소통과 협력을 이루기 위한 ‘열린 민족주의’를 제시하였다.

이를 내용으로 하여 다자협력 네트워크를 구성하기 위한 구체적인 방안을 제시하였는바, 이는 다양한 트랙의 다층적 성격과 다양한 국가군의 조합, 그리고 다양한 분야의 이슈를 다루는 네트워크가 그 물망처럼 촘촘하게 짜여야 한다는 것이다. 그러나 이러한 네트워크가 국내의 인적, 조직적, 제도적 개편과 더불어 구성되어야 한다는 점을 지적했다.

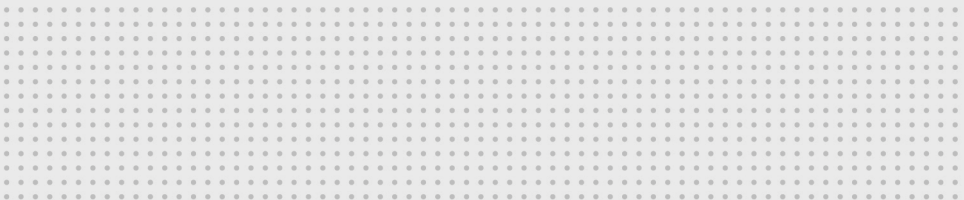
이와 같은 방안은 최근 미국에서 제시된 통일외교에서의 이른바 ‘스마트파워’를 신장시키는 것이기도 하다. 통일외교를 위한 동맹유지와 새로운 파트너십의 확보, 북한문제와 관련된 국제협력에 대한 이해 및 보다 적극적인 차원에서 우리의 북한문제 해결을 위한 구상을 통해 국제협력체제로의 적용 노력, 북한문제 해결을 위한 우리의 외교역량 제고와 북한 경제재건을 위한 국제사회의 노력을 주도할 수 있는 이니셔티브를 확보하는 것이 주요 내용이 될 것이다. 결국 세 가지 방향에서 스마트파워 전략이 추구되어야 할 것이다. 첫째는 국내적으로 이와 같은 대북정책의 다층화, 복합화, 다변화에 대한 동의가 마련되어야 하며, 둘째로는 국제사회에서 북한문제 해결을 위한 구상을 한국이 주도할 수 있는 이니셔티브가 마련되어야 하고, 셋째로는 북한 경제개발을 위한 기반과 방안을 한국이 주도할 수 있는 경제 분야의 외교도 마련되어야 한다. 이제는 보다 적극적으로 우리의 국력에 걸맞게 국제사회에서 북한 문제 해결의 주도권을 조용히, 부드럽게 (softly), 그러나 강인하게 추진할 필요가 있다.





제3부

# 주요 이슈와 통일외교









제9장

# 북한 비핵화를 위한 중국의 협력 유도방안

이 상 현  
외교통상부

이 글은 필자의 개인적 의견이며, 소속기관의 입장을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



북핵문제를 해결하기 위한 국제사회의 노력은 한계에 봉착해 있다. 북한은 핵무기 보유국임을 주장하며 한반도 비핵화는 미국과의 핵군축 협상 차원에서만 다룰 수 있다는 입장을 견지하고 있다. 이마저도 미국의 대북 적대시 정책의 포기, 한국에 대한 핵우산 제거, 한미동맹 파기를 전제조건으로 제시하고 있다.

북한의 이런 태도로 인해 최근 북한 비핵화를 위한 국제적 노력은 거의 진전이 없다. 그 가운데 거의 유일한 희망을 갖게 하는 것은 중국의 역할이다. 북한 비핵화를 위해 중국의 역할이 중요하다는 데는 이견의 여지가 없다. 사실상 중국은 북한 비핵화를 달성하기 위해 가장 많은 레버리지를 갖고 있는 국가이다. 하지만 문제는 중국이 북한 비핵화보다는 북한 체제의 안정을 더 중요시한다는 점이다. 중국 입장에서 북핵은 시급한 안보위협이 아니고 아시아의 핵 도미노를 유발할 가능성도 적다고 본다. 그래서 중국은 말로는 한반도 비핵화를 외치지만 실은 북한 사회의 안정과 3대 세습체제의 유지에 더 중점을 두는 것이다. 중국이 6자회담 의장국을 자임하는 것도 결국은 북핵문제를 해결하려는 목적보다 무력도발이나 급변사태 등 북한 변수를 관리하려는 의미가 더 크다고 봐야 한다. 이런 상황에서 한국은 ‘절대로 핵을 포기하지 않을 북한’과 ‘핵문제 해결보다 북한 안정을 중시하는 중국’을 동시에 다루는 전략을 구사해야 한다. 특히 중국의 협력을 유도하기 위해서는 북한 비핵화가 중국의 국가발전 전략에 이익이 되고, 중국이 역내 핵심 행위자로 자리매김하는 데 필수적이라는 점을 부각해야 한다.

본 연구는 북핵문제 해결을 위한 중국의 역할에 주목하면서 중국의 협력을 유도하는 방안을 모색하는 데 목적이 있다. 중국을 통하지 않으면 6자회담 재개 등 북핵문제 해결은 물론, 한반도의 긴장 및 리스크를 관리하는 데도 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 정황을 배경

으로 이하에서는 우선 북핵문제의 현황을 진단하고, 이어서 중국의 입장을 분석한다. 이를 바탕으로 실질적인 중국의 움직임에 유도하기 위한 정책적 대안을 모색하고자 한다.

## I. 북핵문제의 현황

북한의 핵과 장거리로켓은 이란의 핵개발과 더불어 오늘날 세계 평화를 위협하는 가장 중요한 비확산 현안 중 하나이다. 특히 북한은 지난 수년간 두 차례의 핵실험을 감행해 유엔 안보리 결의안 등 국제 사회의 제재를 받고 있음에도 불구하고 핵과 미사일 등 대량살상무기(WMD) 개발 및 확산을 지속하고 있다. 북한 핵능력의 실체에 관해서는 여전히 추정이 가능할 뿐이지만, 핵탄두의 소형화만 완성하지 못했을 뿐 이미 핵보유국이 되었다는 것이 보편적 평가이다.

2008년 말 마지막으로 회동한 6자회담의 경색국면이 오래 이어지면서 관련국들은 6자회담 재개의 모멘텀을 찾기 위한 노력을 기울이고 있다. 남북 비핵화 대화 및 6자회담 재개 문제와 관련해 우다웨이 중국 측 6자회담 대표 방한(2011.4.26~29) 시 양측은 남북 비핵화 대화를 시작으로 6자회담 재개의 여건을 조성하는 것이 필요하며, 남북대화가 이뤄지면 비핵화의 실질적 진전을 가져오는 진지한 협의과정이어야 한다는 데 공감대를 형성했다.

6자회담이 공전하고 있는 가운데 북한 핵의 정확한 실태에 대해서도 궁금증이 커지고 있다. 북한 핵과 관련, IAEA는 금년 9월 2일 이사회 및 총회 앞 북핵 관련 사무총장 종합보고서인 『북한에서의 안전조치 적용(Application of Safeguards in the DPRK)』 문건을 회람했다. 동 문건에서 IAEA는 북한의 1992년 안전조치협정 최초신고

의 정확성과 완전성 검증이 불가한 상황이며, 1994년 이래 북한에 대한 온전한 안전조치 이행이 불가능하다는 결론을 내리고 있다. 특히 ‘2002년 말~2007년 7월,’ 그리고 ‘2009년 4월~현재’는 안전조치활동이 전면 중단된 상태이다. 북한은 안보리 결의 1718호(2006)와 1874호(2009)가 요구하고 있는 법적 구속력이 있는 핵비확산 조치들을 이행하지 않고 있는데, 여기에는 NPT와 안전조치협정에 복귀, 모든 핵무기와 현존하는 모든 핵프로그램 포기, NPT 의무와 안전조치협정 의무 준수, NPT 안전조치의무를 넘어서는 검증 협력 제공 등이 포함된다. 이러한 북한의 비협조로 인해 북핵 프로그램은 ‘심각한 우려 사안’(matter of serious concern)이고 새로운 농축 시설과 경수로 건설 관련보고는 ‘깊은 우려 대상’(deeply troubling)이라고 평가하고 있다.<sup>1</sup>

최근 3년 임기를 마치고 서울을 방문한 피터 휴즈 전 평양 주재 영국대사도 “카다피가 핵무기를 유지했다면 나토의 리비아 공습은 없었을 것”이라는 북한 관료들의 말을 인용하며 북한의 핵포기 가능성이 희박하다고 전했다. 그는 북한의 ‘한반도의 완전한 비핵화’ 정책은 세계가 완전히 비핵화 되지 않는 이상 핵무기를 포기하지 않겠다는 의미를 내포한다고 설명한다.<sup>2</sup>

이런 와중에도 북한은 이란에 대한 핵무기 기술지원을 계속하고 있다는 보도가 있어 우려를 더해준다. 독일 Sueddeutsche Zeitung 8월 24일자(2011)는 “평양의 위협한 지원”이라는 제목하에 이란에

---

<sup>1</sup> IAEA, “Application of Safeguards in the Democratic People’s Republic of Korea,” Board of Governors (General Conference, GOV/2011/53-GC(55)/24, September 2, 2011).

<sup>2</sup> “North Korea unlikely to give up nuclear arms, outgoing British ambassador says,” *Telegraph*, September 28, 2011; “Diplomat: Pyongyang links nuclear surrender to Gadhafi’s defeat,” *VOA*, September 28, 2011.

대해 핵무기개발 기술전수 관련 내용을 보도한 바 있다. 이에 의하면 북한은 금년 초부터 이란과의 무기개발 협력을 확대하고 있는데, 북한은 올해 초 중성자의 흐름을 시뮬레이션할 수 있는 특수한 컴퓨터 프로그램을 이란 국방부에 제공한 것으로 보인다. 이번에 제공된 소프트웨어를 통해 과학자들은 지속적인 핵 연쇄반응이 발생하는지를 계산할 수 있으며, 이 시뮬레이션을 통해 이란은 모든 기계장치가 제대로 작동할 경우 핵폭탄이 폭발하는지를 밝혀낼 수 있는 가능성이 매우 커진 것으로 평가된다.<sup>3</sup>

이러한 최근의 상황을 종합적으로 감안한다면 북핵문제 해결을 위한 6자회담이 조속히 재개되어야 할 필요성은 자명하다. 회담 재개가 지연될수록 북한의 핵물질은 계속 늘어가게 되고, 회담 재개를 압박하기 위한 북한의 도발 가능성과 확산 위험도 커지기 때문이다. 2010년 말 북한이 우라늄 농축시설을 국제사회에 전격 공개한 것에서 드러나듯이, 북한이 현재의 핵활동을 지속할 경우 플루토늄보다 고농축우라늄을 더 많이 보유하게 되리라는 우려도 제기된다. 최근의 한 분석에 의하면 북한은 2천 개의 원심분리기로 연간 1.8톤의 저농축우라늄을 생산할 수 있으며, 원심분리기 800개를 추가로 설치하면 이를 40kg의 고농축우라늄으로 전환해 핵무기 1~2개를 만들 수 있을 것으로 보인다. 아울러, 3년 후에는 고농축우라늄 확보량이 현재의 플루토늄 보유량을 넘어서게 될 것이다. 따라서 국제사회는 북한의 핵물질·기술 습득 및 확산을 막기 위해 수출을 더욱 통제하고, 향후 협상 시 영변에 국한했던 IAEA 사찰 범위를 확대하는 등 다른 접근방식을 취할 필요가 있다는 것이다.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> "North Korea supplied nuclear software to Iran," *Reuters*, August 24, 2011.

<sup>4</sup> Olli Heinonen, "North Korea's Nuclear Enrichment: Capabilities and Consequences," *38 North*, June 22, 2011 (<http://38north.org/2011/06/heinonen062211/>, 검색일: 2011.6.20).

미국은 북한의 도발행위를 용납할 수 없으며, 북한이 먼저 남북 대화를 통해 의미 있는 진전을 보이고 비핵화에 대한 의지를 보여주어야만 미국 측도 움직일 수 있다는 기본 입장을 강조한다. 2011년 6월 24일 워싱턴에서 개최된 한미 외교장관 회담에서도 양측은 실질적인 비핵화의 첫 단계로서 진지하고 건설적인 남북 간 비핵화 대화가 선행되어야 한다는 공통 입장을 재확인한 바 있다. 이에 비해 중국은 한반도의 평화와 안정이 중요하며, 이를 위한 최선의 방법은 조속히 6자회담을 재개하는 것이라는 입장을 견지하고 있다. 2011년 6월 상그릴라 대화에서 량광례 중국 국방부장은 중국이 북한 핵문제를 해결하기 위해 많이 노력하고 있다고 밝혔다.

## II. 중국의 입장과 북중관계의 변화

전통적인 북중관계는 흔히 ‘순망치한’(唇亡齒寒) 관계에 비유되지만, 최근 들어 북한을 바라보는 중국의 시선은 과거와 같지 않다는 것이 일반적 평가이다. 갈수록 중국은 북한을 자산(benefit)이라기보다는 부담(burden)으로 여기고 있는 것으로 보인다. 그러나 북한의 안정이라는 측면에서 중국은 평양과 이해관계를 철저히 공유한다. 1990년대 후반 이후 평양은 북한의 안정이 곧 평양 정권의 안정이라는 점을 북경 지도부에게 확신시킴으로써 중국으로부터 최소한의 경제지원을 확보할 수 있었다. 단, 중국이 북한의 최대 지원국이라는 일반적인 가정에도 불구하고 중국의 대북지원 전모는 알려진 적이 없다. 중국의 대북지원은 주로 무역수지 불균형을 보전하기 위한 보조금 형태(payment subsidy), 공장 등 시설물 건설 지원, 식량지원 등으로 구성된다. 특히 중요한 지원 형태는 보조금 지원인데, 중국은 북



측이 매년 큰 규모의 무역적자를 유지할 수 있도록 지원해왔다. 2008년 이후 북한의 대중 무역적자 규모는 매년 10억 불 이상인 것으로 알려졌다. 대북 직접투자 및 중국 내 북한인들의 본국 송금 외에도, 중국 당국은 북측과 거래하는 중국 기업에 대해 수출신용(credit) 형태로 무역적자를 보전할 수 있도록 지원해왔다.<sup>5</sup> 다른 자료에 의하면 중국은 북측이 무역대금 연체·미납금을 그냥 쌓아둘 수 있도록 허용해왔다는 주장이 제기되는데, 만일 이것이 사실이라면 1980년대 중반 이후 무역 불균형이 70억 불에 달해 이는 매우 중요한 대북지원이라 할 수 있다.<sup>6</sup>

이외에도 중국은 북한에 건설 지원과 식량지원을 지속해왔지만 대부분의 지원이 은밀히 진행되는 경우가 많아 전모를 파악하기는 쉽지 않다. 세계식량계획(WFP)에 의하면 중국은 북한의 최대 식량지원국이다. 중국의 대북 식량지원은 양자 차원에서 북한 당국에 직접 전달되며 모니터링 시스템은 갖춰져 있지 않다. WFP 자료에 의하면 2007년 이후 중국의 대북 식량지원은 현저히 감소한 것으로 나타났다. 동 자료 및 북한이 2010년 초 이후 국제사회의 식량지원을 적극 호소하고 나선 것은 중국이 북한 체제유지에 필요한 최소 수준의 식량만을 지원하고 있음을 시사한다.

한편, 북한의 식량난에 대해서는 엇갈린 평가가 나온다. 북한에 체류 중인 스위스 개발협력처의 켈웨거 평양사무소장은, 북한의 기아 상황이 점차 심각해지는 가운데 북한 당국이 최근 식량 배급량을 급격히 감소시켰다고 전한다. 또 다른 외신보도에 의하면 북한은 군인

---

<sup>5</sup> Mark E. Manyin and Mary Beth Nikitin, "Foreign Assistance to North Korea," *CRS Report for Congress*, June 1, 2011 (<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40095.pdf>), pp. 22~23.

<sup>6</sup> Stephan Haggard and Marcus Noland, "North Korea's External Economic Relations," *IIE Working Paper Series WP07-7*, August 2007, p. 13.

들까지도 기아 상태인 것으로 알려졌다. 호주 ABC 방송이 입수한 북한 기자의 영상에 따르면, 북한은 심각한 기근에 직면하고 있으며, 심지어 군인들도 영양실조에 걸린 상태라는 것이다. 선군주의를 표방하는 북한의 군대조차도 굶주리고 있다는 사실은 김정일 정권의 통제력 약화를 시사하는 것이다. 하지만 최근 미국 식량평가단의 방북 조사 결과, 한미 양국은 북한의 식량상황이 알려진 것만큼 심각하지 않다는 데에 입장이 일치한 것으로 알려졌다. 2011년 5월 말 로버트 킹 대북인권특사를 포함한 미 정부 대표단의 북한 식량사정 실사 결과 북한 식량사정이 부족하긴 하지만 기아상태는 아닌 것으로 판명되었다. 북한은 2012년 김일성 탄생 100주년을 준비하기 위해 식량을 비축하고 있는 것으로 추정되며, 북한 식량 문제는 절대량의 부족보다는 배분의 불평등성 문제가 더 큰 요인으로 보인다.

북한의 장기적인 경제 실패는 당국의 잘못된 정책에 기인하는바, 북한 경제가 제 기능을 하지 못하기 때문에 외국의 지원이 있더라도 재앙을 막지 못할 것이다. 북한은 여전히 소련식 계획경제를 표방하고 있으나, 최근 20년간 현실에 기반을 두지 않은 계획과 ‘무계획적인 계획’에 함몰되어 있으며, 선군정치의 기치 아래 과도한 군사지출로 경제적 부담을 가중시키고 있다. 중국 등 사회주의 국가에서 경제정책의 변화는 국가 지도층의 개혁에 수반되어 왔으나, 북한은 김씨 세습 유지를 위해 위협 부담을 꺼리고 있기 때문에 북한이 개혁·개방의 길로 나갈 가능성은 희박하다는 것이 일반적 평가이다.<sup>7</sup>

북한과의 대화 단절을 우려해야 하는 또 다른 이유 중 하나는 북한경제의 대중국 종속 심화 현상이다. 중국은 2011년 5월 상무부의 『대외투자지침』 공개 및 북중 간 황금평·나선 공동개발 착공식을 개

---

<sup>7</sup>Nicholas Eberstadt, “What is Wrong with the North Korean Economy,” *AEI*, July 1, 2011 (<http://www.aei.org/article/103818>).

최하는 등 북한과의 경협을 강화하는 추세이다. 물론 일각에서는 지난해 5·24 대북제재 조치 이후 북중 교역의 확대가 남북경협 축소 효과를 상쇄시켰다는 주장에 오류가 있다는 분석도 있다. 이러한 주장에 의하면 북중 교역의 확대는 북한이 중국으로부터 수입하는 원유가의 상승과 대중국 광물자원 수출이 급증한 결과일 뿐, 북한의 대중국 수출 1~3위는 무연탄, 철광석, 비합금 선철로 남북교역의 주 품목인 모래, 송이버섯 등에 대해 대체효과를 보여주지 못했다는 것이다. 최근 중국의 대북투자는 주로 자원개발 및 동북3성 개발과 연계된 북·중 접경지역 내 인프라 건설에 집중되는 경향이 있고, 직접투자(FDI)가 차지하는 비중은 미미한 것으로 알려져 있다. 자원개발 투자의 대부분은 철, 몰리브덴 등 지하자원에 집중돼 있고, 과거 중국 인접 평안북도, 자강도, 양강도 등지 광산 투자에서 최근에는 함흥 부근 금광 및 내륙으로의 진출 확대도 관측되고 있다. 인프라 진출은 나선·황금평 등의 항만 임대, 도로·철도·교량 건설 등에 집중된 것으로 알려졌다. 중국 정부는 장기적·전략적 관점에서 중국 기업들의 적극적 대북 투자를 유도하고 있지만 중국 기업들은 투자금 회수 곤란 가능성 등 높은 투자 리스크를 감안해 대북투자에 소극적인 것으로 알려져 있다. 그러나 장기적으로 중국의 대북투자 추세가 지속되면 중국의 대북 영향력이 커지면서 북한은 중국에 종속될 것이고, 이는 곧 분단의 장기화로 이어질 가능성이 크다.

중국 해관 통계 및 외교 소식통에 의하면 북한의 대중국 주요 수출품목인 무연탄, 철강, 비합금 선철, 오징어와 패류 등 수산물과 남성용 상의 등 수출가격이 최근 상대적으로 상승하여, 이를 대가로 수입할 수 있는 중국산 상품의 양이 크게 증가한 것으로 나타났다. 중국산 수입 상품의 수량이 증가한 것이 최근 평양이 활기를 띠는 이유 중의 하나라고 볼 수 있다. 2011년 상반기 북중 교역액은 25.1억 불로

지난해 같은 기간보다 194.6% 증가했는데, 북한의 대중국 수출은 10.6억 달러로 202%, 대중국 수입은 14.5억 달러로 54.4% 증가한 것으로 나타났다. 2011년 상반기 북한의 대중국 원유 수입액은 2.8억 달러로 지난해 같은 기간보다 53.4% 증가했다. 최근 평양을 방문했던 서방국가 인사들이 한결같이 평양지역의 경제상황이 호전된 것으로 전언한 것은 이러한 북중 경제활동 확대에 기인한 것으로 보인다.

표면상 최근의 추세로 보면 북중관계가 과거보다 더 긴밀해진 것처럼 보인다. 이에 대해 중국의 대북정책이 변한 것인가 하는 의문이 제기되기도 하지만, 북중관계의 긴밀화는 중국보다는 북한 측 요인이 더 큰 것으로 보인다. 즉, 갈수록 어려워지는 북한의 내부사정으로 인해 북한이 미국과의 관계개선을 언제까지 기다릴 수만은 없기에 북한 으로서는 정치·경제적으로 중국과의 관계를 강화하는 등 적극적인 행동을 보이기 시작한 것으로 보인다. 이를 역으로 해석하면 6자회담을 포함해 북한과의 대화 재개 여건이 무르익어 가고 있다는 해석도 가능하다. 다만, 북한과의 대화가 재개될 시점에 관련국들이 북한과 무엇을 주고 무엇을 얻을 것인지에 대한 개략적인 합의가 선행되어야 한다. 그러한 합의가 없이는 또다시 대화를 위한 대화로 끝날 가능성이 크기 때문이다.

최근 들어서는 미국 측에서 한국, 미국 등의 대북정책 수정을 요구하는 주장들도 자주 제기된다. 예를 들면 대표적 대북 포용론자인 조엘 위트 존스홉킨스대 한미연구소 연구원은 오바마의 '전략적 인내'는 실패라고 단정 짓는다. 그는 오바마 대통령이 대북 '전략적 인내' 정책을 수정하고 북한과 직접 접촉하여 핵 대화를 재개해야 한다고 주장한다. 제임스 굿비 대사도 전략적 인내 정책의 수정을 제안한다. 그에 의하면 전략적 인내는 결코 문제를 해결하지 못하며, 워싱턴의 분위기는 마침내 '포괄적 접근'(a broad approach) 외에는 어떤

방식도 성공할 가망이 없다는 것으로 귀착된다고 지적한다. 미국은 한반도에서 뭔가 ‘변환적 외교’(transformative diplomacy)를 원하지만 전략적 인내는 변화보다는 현상유지를 위한 정책이라는 것이 그의 주장이다. 전략적 인내는 더 이상 효과적인 방법이 아니고, 외교적 주도권과 비전을 통해 수세를 벗어나야 한다는 것이다. 존 케리 미 상원의원은 2011년 6월 LA타임즈 언론기고문을 통해 오바마 행정부의 대북정책은 신중하고 견고했으나 부적절했으며 이제 북한과 직접 대화할 때라고 주장했다. 당분간 6자회담의 즉각 재개는 어려운바, 최선의 대안은 미국이 북한과 직접 대화하는 것이며 핵문제 등 민감한 대화보다는 미군 유해 발굴 재개 논의가 좋은 출발점이 될 것이라고 지적한다.

이상의 여러 추세를 종합해보면, 국제적 흐름은 북핵 회담의 조속한 재개가 필요하다는 쪽으로 기우는 듯하다. 이는 관련국들이 대북정책의 변화를 시도할 필요가 있다는 뜻이기도 하다. 이하에서는 이러한 변화의 일환으로서, 중국의 협력을 유도하기 위한 여러 방안을 모색하기로 한다. 중국을 통한, 혹은 중국의 레버리지를 활용한다는 의미에서 이를 ‘통중전략’(通中戰略)으로 불러도 무방할 것이다.

### III. 통중전략(通中戰略)의 모색

통중전략으로서 고려할 수 있는 방안으로는 대략 세 가지 정도를 고려할 수 있다. 첫째는 중국의 대북정책에서 나타나기 시작한 전략적 시각의 분기(分岐)를 활용해 중국의 대북정책 변화를 유도하는 방안이다. 둘째, 중국과 북한의 안보 우려를 적절히 고려한 소위 북한 공진화(共進化) 전략을 추진하는 것이다. 그러나 2010년 북한의 도

발로 공진화 전략은 추진 여건이 더욱 악화된 상황이다. 셋째, 다자적 접근 속으로 중국을 끌어들이어 중국의 책임감을 증대시키는 방안이다.

## 1. 중국의 대북정책 변화 유도

주변국들이 중국을 보는 시각과 마찬가지로 중국이 세계를 보는 시각도 진화하고 있다. 특히 최근 들어 드러나기 시작한 대북 전략적 시각의 분기 현상은 우리가 취할 대응을 결정하는 데 고려할 필요가 있다. 중국의 변화하는 전략사고들은 크게 전통적 지정학과, 발전도상국론파, 신흥강대국론파 등 세 부류로 구분할 수 있을 것이다. 물론 이러한 전략적 사고의 유형은 개인들의 사고나 주장에 있어 이러한 사고가 분명하게 드러나지 않을 수도 있고 종종 복합적인 형태로 나타나기도 한다.<sup>8</sup> 이들 중 발전도상국론파와 신흥강대국론파는 보다 현실적인 국제정치 감각을 갖고 있으며 북한 문제에서도 유연한 시각을 갖고 있다. 한국의 입장에서는 이들을 전략적 자산으로 적극적으로 활용할 필요가 있다.

중국의 대북 태도는 분명히 변하고 있다. 북한과 중국은 금년에 『중북우호협력상호원조조약』 체결 50주년을 맞아 이를 기념하는 행사를 했다. 중국에서는 2009년 북한의 핵실험 이후 중조 상호원조 조약의 폐기론이 강하게 제기되기도 했으나, 2010년 서해에서 실시된

---

<sup>8</sup> 이에 대한 보다 자세한 설명은 Heungkyu Kim, "From a Buffer Zone to a Strategic Burden: Evolving Sino-North Korea Relations during Hu Jintao Era," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 22, No. 1 (March 2010) 참조. 최근 International Crisis Group의 보고서는 이들 그룹을 전통주의자들과 전략주의자로 2차원적으로 분류하고 있다. 이에 대해서는 International Crisis Group, "Shades of Red: China's Debate over North Korea," *Asia Report*, No. 179 (November 2, 2009) 참조.

한미 합동군사훈련을 계기로 오히려 이를 강화해야 한다는 여론이 제기되기도 했다. 우리의 입장에서는 원조조약의 의미가 크게 변하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

후진타오(胡錦濤) 주석은 2011년 7월 11일 인민대회당에서 양형섭 북한 최고인민회의 상임위원회 부위원장을 단장으로 한 북한우호대표단을 접견한 자리에서 중국 당과 정부는 중북 간의 우호협력관계 발전을 매우 중시하고 있는바, 중국은 북한 측과 함께 전통을 계승하고 미래를 지향하며 선린우호 그리고 협력을 강화한다는 정신에 입각하여, 고위층 교류를 긴밀히 하고 전략적 소통을 심화하며 호혜협력을 확대하고 치당 및 치국 경험 교류를 강화하여 중·북 우호협력관계 발전을 지속적으로 추진해 나갈 것이라고 밝혔다.

이러한 표면상의 미사여구에도 불구하고 북중관계는 더 이상 과거의 혈맹관계와는 같지 않다는 것이 중론이다. 중국이 보는 중·북관계는 엄밀히 말하면 전통적인 우호협력관계로서, 전통적이며 우호적인 선린(睦隣)·협력(合作)관계로 보는 것이 타당하다. 중국은 중북관계를 ‘동맹관계’라고 부르지는 않는다. 따라서 오늘날 중조 원조조약은 특별한 의미를 갖는다고 보기는 어렵다. 따라서 오늘날 중조 원조조약은 특별한 의미를 갖는다고 보기는 어렵다. 북한과 중국은 현재 서로에 대한 정치적 불신 때문에 이를 동맹관계로 보기는 어려운 상태이고, 원조조약 제2조에서 말하는 소위 ‘자동개입’ 조항도 북한이 외침을 받았을 경우에만 중국 측에 부과되는 것이기 때문에 큰 의미는 없다고 봐야 한다. 중국의 한반도 전문가인 주펑(朱鋒) 베이징대 국제관계학원 교수는 국내의 한 학술회의 발표를 통해 전쟁 자동개입을 규정한 중북조약은 사실상 사문화(死文化)였다고 주장했다. 다만, 이 조약에 근거해 중국은 북한에 외교적으로 영향력을 행사할 수 있고, 동아시아 지역에서 중국이 미국과 상호작용하는 데 조약을 지렛대로 활용할 수

있기 때문에 ‘전략적 모호성’을 취하고 있다는 것이다.

중국 일각에서는 이제 북핵문제에 대해서도 과거처럼 무작정 북한을 감싸고 돌 수는 없다는 주장이 나오기 시작한다. 왕샤오포(王曉波)와 송진치엔(宋金泉)이 작성한 최근의 한 논문은 중국이 한반도 정세 변고가 생기기 이전에 전략조정 및 능동적인 대처가 필요하다고 주장한다. 논문에 따르면 중국과 한반도는 역사 이래 순망치한(唇亡齒寒)이라는 특수 관계에 있는 만큼, 한반도 정세가 동요할 경우 중국도 큰 영향을 받아왔다. 그러나 이제 중국은 북한에 대해 정책의 한계선을 명확히 할 필요가 있다. 중국은 지금까지 북한의 유일한 동맹국으로서 북한이 어떤 행동을 하든지 ‘호신부’(護身府) 역할을 했고, 이는 국제사회가 중국을 부정적으로 인식하는 데 영향을 주었다. 따라서 중국은 북한의 핵개발이 중국의 동북아 전략이익에 막대한 손해를 끼치고 있다는 것을 북한에 인식시킬 필요가 있다. 중국의 많은 학자가 ‘중조우의’(中朝友誼)를 상하게 하는 것에 민감하게 반응하고 금기시하고 있는데 그럴 필요는 없다. 중국은 평등·자주 원칙에 근거한 북한의 내정에 간섭해서는 안 되지만, 그렇다고 국제사회 안보리 상임이사국으로서 수행해야 할 세계평화 및 지역 안정의 책임을 간과할 수 없다는 것이다.<sup>9</sup> 이렇게 변화하는 북중관계의 틈새를 우리가 파고 들어가기 위해서는 무엇을 해야 하는지 전략적으로 판단할 필요가 있다.

한국과 미국은 중국의 대북 레버리지를 높게 평가하고 있으나, 실상 중국의 대북 영향력 정도는 여전히 불확실하긴 하지만 한-미 양국에 의해 과장된(overstated) 측면이 있다는 지적이 제기된다. 중국은 세계 초강대국으로 부상하기 위해 현상유지를 희망하며, 장기적 국익에 부합하는 행동만을 할 것인바, 한국과 미국은 중국이 자신들의 대

---

<sup>9</sup> 王曉波·宋金泉, “朝核危机: 內在邏輯與中國的外交政策選擇,” 『國際觀察』, 2011年 第3期.



북 전략에 부합하는 행동을 할 것으로 기대해서는 안 된다는 것이다. 중국의 대북정책 방향은 북한 정권의 안정화 추구, 경제적 지원 제공을 통한 북한의 군사적 모험주의 방지, 천안함 사태 등에서 나타나듯 지나친 대북 비난 및 압박 자제로 요약할 수 있다.<sup>10</sup>

이상의 추세를 요약하자면, 크게 두 가지 추세를 주목할 필요가 있다. 첫째는 북한의 대중국 경제 의존도 심화이고, 둘째는 북한을 바라보는 중국 측의 시각을 과거와 같은 일방적인 편애로 규정하는 것이 더 이상 타당하지 않다는 점이다. 이러한 점을 감안한다면 한국으로서 북중관계 긴밀화를 방지할 방안을 모색하는 한편, 중국 내부에서 새롭게 등장한 소위 전략파들을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 전략파들을 대상으로 중국의 기존 대북정책이 단기적으로는 중국의 이익에 부합할지 모르나 장기적으로 그러한 정책이 부상하는 중국의 국제적 위상과 양립하기 어렵다는 점을 부각해야 한다.

## 2. 6자회담의 전략적 활용

북핵문제의 궁극적 해결을 위해서는 한국과 미국, 그리고 주변 세력들이 모두 받아들일 수 있는 보다 현실적인 신평화체제 구상이 필요하다. 즉, 핵 대신 체제안보를 확실하게 보장해줄 수 있는 복합 평화체제를 6자회담 참가국들이 함께 만들어가야 한다. 그러기 위해서는 한국과 주변세력의 공동진화(co-evolution) 전략이 절대적으로 필요하다. 하지만 2010년 북한의 도발로 인해 공진화 전략이 큰 장애

---

<sup>10</sup> Sunny Lee, "China's North Korean Foreign Policy Decoded," *YaleGlobal*, July 28, 2011.

에 부딪히게 되면서, 현 난국을 타개하기 위해서는 6자회담이 사실상 유일한 현실적인 대안으로 남게 되었다. 한국의 기본 입장은 북한의 핵 프로그램이 진행되는 동안에는 6자회담은 물론 남북관계의 근본적 개선이 어렵다는 것이다. 다시 말해 천안함·연평도 문제는 여타 남북 간 대화채널에서 어떻게든 다루어져야 하며, 이 문제에 해결 없이 남북관계도 개선될 수 없다. 또한, 비록 6자회담의 직접적인 전제 조건은 아닐지라도, 어쩔 수 없이 영향을 줄 수밖에 없는 문제이다.

2011년 8월 초 김계관의 방미 이후 미북간에는 6자회담 재개를 위한 암중모색이 이어지고 있는 것으로 보이나 아직 뚜렷한 진전은 없는 상태다. 한국과 미국은 6자회담 재개를 위해서는 북한이 취할 선행조치가 분명히 필요하다는 입장이고, 북한 또한 대화 재개에 앞서 사전 조치로서 미국의 대북 적대시 정책 포기에 대한 분명한 선언, 평화협정 체결, 대북제재 해제 등을 요구하고 있는 것으로 알려졌다.

중국이 제안한 남북대화 → 북미대화 → 6자회담의 3단계 재개 방안은 인도네시아 발리에서의 남북 접촉, 뒤이은 김계관 부상의 방미로 1~2단계가 진행된 것으로 볼 수 있다. 이제 마지막 단계인 6자회담이 재개될 순서인데, 일각에서는 최종 단계로 진척하기 이전에 북한의 연평도 사태에 대한 책임 있는 조치 등을 통한 남북관계의 완전한 정상화, 북한의 비핵화 의지 입증, 미중 양국의 6자회담에 대한 목표 및 우선순위 공유 등의 3단계가 추가되어야 한다는 지적이 나온다. 그 이유는 상기 추가 3단계 완료 이전의 성급한 6자회담 복귀는 북한의 핵 보유국 지위를 확인하는 결과를 가져올 수 있기 때문이라는 것이다.<sup>11</sup>

이러한 수순을 감안한다면 6자회담 재개를 위한 조건에 대한 면

---

<sup>11</sup> Scott A. Snyder, "A Six-Step Formula for Resumption of Six Party Talks," *Council on Foreign Relations*, August 17, 2011 (<http://blogs.cfr.org/asia/2011/08/17/a-six-step-formula-for-resumption-of-six-party-talks/>).

밀한 검토가 필요하다. 관건은 비핵화를 향한 북한의 진정성 확인과 아울러 UEP 문제에 대한 관련국들의 입장을 분명히 조율하는 것이다. 특히 유엔 안보리를 통해 북한의 UEP가 기존 안보리 결의와 9·19 공동성명, 한반도 비핵화 공동선언 등 기존의 합의에 위배된다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 이러한 조치 없이 6자회담이 재개될 경우 북한은 NPT체제하에서 보장된 원자력의 평화적 이용을 내세워 UEP 활동을 정당화하려 시도할 가능성이 크다. 실제로 북한은 이미 그들의 UEP가 영변시설 내에 건설될 경우로 핵연료를 위한 것이라는 점을 내세워 평화적 원자력이용권이라는 억지주장을 편 바 있다. 따라서 UEP의 불법성이 확정되지 않은 채 6자회담이 재개될 경우 이는 북한에게 또 다른 레버리지로 악용될 소지가 크다.

### 3. 다자적 접근의 활용

양자 차원의 노력을 넘어 중국의 북핵문제 해결을 위한 다양한 다자적 기제 속으로 끌어들이л 필요가 있다. 일본 전 외무성 심의관 다나카 히토시(田中均) 특임교수(현 도쿄대학 공공정책대학원)는 북한을 협상테이블로 끌어내기 위해 중요한 것은 세 가지였다고 지적한다. 첫째는 국제정세, 둘째는 정상들 간 채널을 구축하는 것, 셋째는 협상으로 얻은 성과가 쌍방에게 이익이 되도록 하는 ‘큰 그림’이 그것이다. 이 과정에서 협상을 위해 필요하다면 때로는 외압을 활용할 필요도 있다는 것이 그의 지적이다.<sup>12</sup>

이러한 지적을 바탕으로 국제기구 및 다자적 접근의 활용(예를 들

<sup>12</sup> 田中均, “北朝鮮を引きずり出した, 「大きな絵」,” 『中央公論』, 2011년 7월호, pp. 36~43.

면 6자회담의 워킹그룹 활용), 동아시아 네트워크 속에서의 협력 등을 고려할 수 있는데, 당연히 이 모든 항목의 논의를 중국을 중심으로 해야 한다. 중국의 협력 유도라는 관점에서 볼 때 다자적 접근의 효용은 무엇이며, 효용이 있다면 어떤 분야에서 특히 그러한지가 집중적으로 분석되어야 한다.

다자적 접근의 한 예로서는 갈수록 깊어지는 북중 경제 긴밀화 추세를 활용하는 방안도 강구할 필요가 있다.

우리가 고려할 수 있는 다자적 접근의 예로서는, 북한이 추진하려는 황금평 개발을 중국 외에 국제기구나 EU 등이 참여하는 다국적 프로젝트로 추진하는 방안을 들 수 있다. 2010년 8월의 김정일 위원장 방중을 계기로 북중 경제협력은 본격화되는 추세이다. 북한 측이 중국과의 경협에 적극적으로 나서는 이유는 주로 접경지역 경제협력 강화를 통한 경제난 타개 도모에 목적이 있을 것으로 추정된다. 즉, 2012년 강성대국 진입 공약에 대한 경제적 성과 확보를 목적으로 북중 경제협력의 시범지역이자, 대외교류 시험지역, 강성대국 선도지역으로서 황금평·위화도 및 나선 공동개발을 적극적으로 추진하는 것이다. 중국 측이 경협에 적극적인 이유는, 우선 2012년 후진타오 주석 퇴임을 앞두고 그동안 큰 실적을 거두지 못했던 동북지역진흥정책 성과 거양을 도모하는 한편, 북한 및 한반도 안정화, 북중 교류에 한정되지 않는 범 동북아 차원의 경협지대 건설 등 전략적 의도도 내포돼 있을 것으로 추정된다. 북한의 국제사회로부터의 고립과 경제난이 심화되는 상황 속에서 북중 경협을 통해 북한 민생개선 및 경제발전 지원을 추진하는 한편, 북중 경협을 통해 한·일·러 등 주변국 참여 유도를 통한 한반도 정세 완화는 물론, 미래 동북아지역 경제협력 주도 의도도 느껴진다. 만일 중국의 의도가 이러하다면 우리로서는 북중 경협 추세에 적극적으로 관여할 수 있는 실마리를 찾을 필요가 있다.

북중 경험을 국제적 프로젝트와 연계시키면 북한과 중국이 협상과정을 역전시키지 못하도록 하는 데 큰 도움이 될 것이다.

또 다른 가능성은 남·북·러 가스관 연결사업이다. 2011년 9월 8일 KBS ‘추석맞이 특별기획 대통령과의 대화’에서 이명박 대통령은 가스관을 통한 러시아 가스구입 타당성은 90년대 초인 현대건설회장 재직 시부터 검토하여 구소련 정부와 가스관 사업 관련 MOU를 체결했고, 현재 진행 중인 양자 합의에 이어 향후 남·북·러 3자 합의가 성사될 것이며, 생각보다 빨리 진행될 전망이라고 밝혔다. 한국, 미국, 일본이 대북 경제제재의 고삐를 늦추지 않는 상황에서 북한의 경제상황은 갈수록 심각해지고 있다. 중국의 대북 경제원조는 식량 부족을 국부적으로 완화해 줄 뿐이다. 따라서 김 위원장으로선 한국행 가스관에서 생기는 통행료의 유혹을 거절하기 어려울 것이다. 다만 문제는 북한 지역을 통과할 경우 북한 리스크를 어떻게 최소화할 것인가 하는 점이다. 러시아로부터 막대한 가스를 도입하는 유럽의 안전 보장장치를 참고해 북한의 정치적 변동에 미리 대비할 필요가 있는 것이다. 독일, 이탈리아, 프랑스 등 유럽국가들이 러시아산 가스의 장기 공급 계약을 보장하기 위해 가즈프롬사와 상호주의에 따라 상류·하류 부문 교차 투자를 통한 협력관계를 구축한 전례를 참고할 필요가 있다.

#### IV. 다층적·다자적 국제협력

중국의 부상은 동북아 역내 세력균형 판도를 바꾸고 있다. 그에 따라 중국의 한반도 문제에 대한 결정권도 커질 것으로 전망된다. 우리가 우려해야 할 문제는 한반도 문제를 보는 중국의 시각이 여전히

북한 편향적이라는 점이다. 중국 외교부가 지난 9월 1일 공개한 2011년 외교백서는 작년에 발생한 한반도 사태에 대해 지극히 중립적이거나 북한에 편향된 시각을 드러내고 있다. 백서는 북한을 최대 무역상대국이며, 북한에 대해 ‘성의를 다해’(力所能及) 원조를 제공하는 한편, 최근 압록강 대교를 공동 건설하기 위한 정부 간 협정을 체결하는 등 협력관계를 강조했다. 그리고 백서는 천안함 사태를 ‘한반도 서쪽 남북 분쟁해역(爭議海域)에서 침몰하는 사건’으로 기술하고, 연평도 폭격도발에 대해서는 한반도 서부 해역에서 남북 간 ‘교전 사건’(交火)이 발생한 것으로 기술하고 있다. 그리고 한·미는 서해 대규모 합동군사훈련을 하고, 한국은 한반도 주변 해역에서 해상 사격훈련을 실시하여 한반도 정세가 재악화됐다고 적고 있다.

한국이 취할 전략은 미국과 공조하고 중국과 협력하는 다층적 접근이 될 수밖에 없다. 한미관계는 강화되고 있으나, 이는 북한, 중국 등과의 관계에 악영향을 미칠 수 있으며, 북한의 또 다른 도발을 초래할 수 있다는 지적이 제기된다. 최근 북한의 수차례 도발은 한미 간 긴장 관계 유발 목적일 수 있는바, 한미관계의 강화는 또 다른 도발 행위를 유도할 수 있다는 것이다.<sup>13</sup> 한국에게 미국과 중국은 둘 다 중요한 상대이다. 하지만 미국과 중국이 모두 중요하다고 해서 그 의미가 완전히 동일하거나 대칭적인 것은 아니다. 한국에게 미국과 중국은 약간 다른 의미로 중요하다. 그래서 ‘비대칭적’ 연미연중(聯美聯中)이 필요한 것이다. 이를 달리 표현하면 ‘연미화중’(聯美和中)이라고 해도 좋을 것이다. 한국은 중국과 미국 사이에서 어느 한 쪽을 배제하지 않는 방향으로 균형을 잘 취해야 한다. 달리 말하면 한미관계와 한중관계의 복합화가 필요하다. 여기에서는 기본적으로 한미전략동

<sup>13</sup> Richard Weitz, “The Danger of Closer US-Korea Ties,” *The Diplomat*, July 5, 2011 (<http://the-diplomat.com/2011/07/05/the-danger-of-closer-us-korea-ties/>).

맹이 중국의 이익과 배치되지 않는다는 점을 부각시켜야 한다.

더 나아가 한미·한중 양자관계 외에 동북아를 지배하는 양자적 관계를 다자적 기제로 보완할 필요가 있다. 동아시아 지역 차원에서 다자주의 안보제도에 대한 각 주체의 다양한 제안이 이루어지고 있으나 아직은 각국이 자국에 유리한 구도를 추구하는 현실주의 입장을 벗어나지 못하고 있는 것이 실정이다. 이러한 구도 속에서 한국은 진정한 다자안보협력구도 정착을 위해 규범을 제시하고, 구체적 사안을 제도적으로 협력·해결하는 담론을 주도하며, 새로운 제안을 해나갈 필요가 있다. 구체적으로는 6자회담의 일부인 워킹그룹 중 하나를 의미 있는 다자협력체로 발전시켜 북핵문제 해결에 활용하는 방안을 생각할 수 있다.

마지막으로 북한 급변사태를 대비한 통일외교 강화 필요성을 지적하고자 한다. 북한 급변사태 발생 시 한반도 통일문제는 남북한 간 민족 내부의 문제라는 논리를 내세워 중국의 대응 개입을 차단하는 방안을 강구해야 한다. 이를 위해서는 사전에 통일한국이 중국의 안보에 위협이 되지 않을 것이며, 중국이 북한 지역에서 기존에 갖고 있던 경제적 이익을 존중할 것이라는 입장을 천명할 필요가 있다. 한국의 입장에서는 한미동맹이 통일 이후 대중국 적대동맹이 되지 않을 것임을 확인시켜줄 필요가 있는 것이다.



제10장

# 북한 비핵화를 위한 한미협력

홍관희

고려대학교







## I. 북한 핵무장의 목표와 실상

### 1. 목표

북한은 1993년 NPT 탈퇴 선언과 함께 핵개발을 공언한 이후, 국제사회의 대북 비핵화 노력과 압박에도 불구하고 핵능력을 지속적으로 강화해나가고 있다.

2006년과 2009년 두 차례 핵실험 실시를 통해 핵능력을 과시하면서, 자신을 핵보유국으로 공인해 줄 것을 미국 및 국제사회에 요구하고 있다. 향후 머지않은 장래에 3차 핵실험을 실시할 것이란 전망이 강하게 제기되고 있다. 북한의 핵무장은 단순히 협상용이나 자위용이 아닌, 대남 군사전략용 내지 대남 군사우위용인 것으로 판단된다.<sup>1</sup> 이에 따라 대북 경제지원과 핵개발 포기를 맞교환하려는 한미 양국 및 국제사회의 어떠한 노력도 소기의 성과를 거두지 못했다.

북한은 체제생존 내지 대남전략 목표의 달성을 위해 최악의 경우 핵사용 가능성도 배제할 수 없다고 전문가들은 판단한다. 북한의 핵개발이 한반도 안보정세에 주는 함의가 심대한 배경이다.

한반도 통일추진에서 북한의 비핵화는 반드시 넘어야 할 장애물이다. 한국의 통일방안은 북한의 비핵화를 분명한 전제조건으로 제시하고 있다. 국제사회의 '비핵화' 요구에 대해 북한은 한반도 주변의 '비핵지대화'라는 역(逆)제안을 내놓고 있는데, 이는 주한미군 또는 한반도 역내 미군의 핵전력을 제거하려는 전략으로 볼 수 있다. 북한은 핵무장을 이용하여 한국에 대해 "핵 성전"(聖戰)을 운운하며 공갈과 협박을 일삼고 있다. 이는 가상적이기는 하지만 북한의 핵 공격에

---

<sup>1</sup> 홍관희, 『북한의 대량살상무기 개발과 한국의 국가안보』 (서울: 통일연구원, 2004).

대한 남한사회 내 공포심을 조성하여 북한 주도의 선동 공세에 한국 국민을 굴복시키려는 의도인 것으로 판단된다.

## 2. 실상

북한은 그동안 플루토늄 방식에 의한 핵개발에 몰두해왔으나, 우라늄농축 개발 역시 핵폭탄 제조 가능 수준까지 진전된 것으로 판단된다. 북한의 핵 공격력 보유의 관건이 되는 ‘핵탄두 소형화·경량화’ 역시 실현 단계에 육박한 것으로 추정된다.<sup>2</sup>

북한은 30~50kg의 플루토늄을 보유하여 핵폭탄 5~12개 정도를 보유하고 있는 것으로 추정되고 있으나, 전문가에 따라 20개에 가까운 핵폭탄 보유 추정 주장도 나오고 있다.<sup>3</sup>

북한의 우라늄 농축 시설은 약 2,000개의 원심분리기가 설치되어 농축 능력은 8,000 SWU/kg으로 추정되며, 이를 고농축 목적으로 전환하면 연간 1~2개의 핵무기 제조가 가능한 40kg의 HEU를 생산할 수 있는 것으로 분석된다.

한편, 미국은 북한 핵보유의 ‘공인’(公認)을 거부하면서도, 북한을 “핵국가”(nuclear power)로 기술함으로써 사실상 북한의 핵보유 상황에 대비하고 있는 것으로 추정된다. 미국은 북한이 탄도미사일 탑재 가능 Pu 핵탄두를 보유하고 있는 것으로 평가하고 있다. 이에 따라 향후 5년 이내에 미 본토를 향한 대륙 간 탄도미사일 능력을 보유하게 될 것으로 평가하고 있어, 이에 대한 미국의 대응이 주목되고 있다.

---

<sup>2</sup> 2009년 6월 15일 국방부 산하 국방과학연구소 박창규 소장이 국회에서 밝힌 내용, KBS 2009.6.15 보도내용 참조.

<sup>3</sup> 2008년 12월 16일 김학송 국방위원장, 한국국방연구원(KIDA) 국방포럼 강연 내용 참조.

### 3. 한국안보에의 함의(含意)

북한의 핵개발과 핵무장은 세계평화와 동북아 안보에 대한 도전인 동시에 한민족(韓民族) 전체의 생존에 대한 위협이며, 무엇보다도 대한민국 국가안보에 대한 심대한 위협이다. 그러므로 북한의 비핵화는 남북 간 안보 현안이슈 중 최우선 사안으로 다루어져야 하며, 또한 반드시 실현되어야 한다. 북한의 비핵화가 실현되지 않으면 남북한 간 군사균형의 유지를 위해 한국의 핵무장이 불가피하게 된다. 더 나아가 일본의 핵무장을 유발하여 한반도를 넘어선 동북아 지역 전체가 핵 군비경쟁에 휩싸이는 결과를 필연적으로 초래하게 된다.

북한이 핵을 포기하지 않는다면 한국도 핵무장을 통해 남북한 간 핵을 포함하는 군사균형을 이룩해야 하는 상황이 오게 되고 이를 통한 매우 위험한 ‘무장평화’가 올 수 있다. 미어샤이머(Mearsheimer) 교수는 한국의 입장에서 향후 국가안보에 대한 주변국으로부터의 위협 인식이 증대되고 미국의 안보공약 실현 능력이 의문시될 경우, 독자적인 “핵 억제력”(nuclear deterrent)을 확보하려 시도할 것으로 내다봤다. 이 경우 한국의 핵무장 시도는 일본의 핵무장을 유발하게 될 것이 확실시된다.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> John J. Mearsheimer, “The Rise of China and the Fate of South Korea,” 『한반도 문제의 해법: 이론과 현실의 접점을 찾아서』 (외교안보연구원 주최 학술회의 발표논문집, 2011.10.7), pp. 61~77.

## II. 통일과 비핵화

### 1. 통일의 전제로서의 비핵화

통일은 첫째, 민족공동체를 형성하는 작업으로서 민족공동체 형성을 통해 남북 간 ‘통합’(integration)이 달성되는 시나리오를 상정할 수 있다. 둘째 통일은 정치 군사적 수단에 의해 하나의 정치체제로 만들어지는 과정으로 볼 수도 있다. 역사적으로 보면, 통합 과정을 통해 통일이 달성될 수도 있고, 정치·군사적 통일 이후 경제·사회·문화적 통합이 시도될 수도 있다.

만약 남북 간 화해 교류의 진전으로 통일의 길로 들어설 수 있다면 전자의 시나리오가 될 것이나, 급변사태 등으로 북한이 체제공격하거나 또는 북한의 대남 무력도발로 촉발된 남북 간 전쟁 등 예상외의 방법으로 통일이 실현되는 경우는 후자의 시나리오를 따르게 될 것이다.

북한의 비핵화는 민족공동체 형성의 첫째 전제조건이다. 대남 군사 공격용인 핵무기를 그대로 방치하고 남북 간 통일·통합을 추진할 수는 없기 때문이다. 이 점은 현 대한민국 정부의 공식적인 통일방안인 『민족공동체통일방안』 중 제1단계인 ‘화해협력’ 단계에서 2단계인 ‘남북연합’ 단계로 넘어가기 위해 반드시 성취해야 하는 요건으로 규정돼 있다.

따라서 ‘비핵화’가 달성되지 않는 한 『민족공동체통일방안』의 2단계인 ‘남북연합’으로 이행될 수 없음을 역대 정부가 분명히 해왔다. 1991년도에 한국이 북한과 ‘한반도비핵화선언’에 서명한 배경도 이와 같은 관점에서 이해될 수 있을 것이다.

그러므로 대한민국의 대북정책 및 통일정책에서 비핵화가 통일의 전제가 돼야 한다는 원칙에는 변함이 없다.

## 2. 비핵화 방안으로서의 통일

북한의 비핵화가 현실적으로 난관에 봉착하자 북한의 체제변혁(regime change) 또는 북한체제의 붕괴를 통한 한국 주도의 자유민주통일이 북한 비핵화 방안의 하나로 거론돼왔다.<sup>5</sup>

아울러 북한 급변사태에 따른 체제붕괴를 맞아 통일을 추진하는 경우, 북한 대량살상무기(WMD)의 안전한 제거는 북한 지역 안정화 작업과 함께 동시에 추진돼야 하는 과제다. 이 경우의 북한 비핵화는 북한 급변사태에 대비한 한미연합사의 작전계획(OPCON)이나 한미의 합동군사작전 내에 포함돼 있다. 물론 중국과의 관계 문제도 동시에 풀어야 할 과제이며, 북한 급변사태 시 핵무기 및 핵시설 제거 역시 중국의 협조가 필요하다.

현 상황에서 북한 비핵화 실현이 난망이고 북한 핵무장의 대외적 충격이 증가할 때, 한미 양국을 비롯한 국제사회가 북한체제의 변혁이나 급변사태 유도를 통한 남한 주도의 자유민주통일을 통해 북한 비핵화를 실현하려는 착상을 하게 되는 것은 지극히 자연스러운 일인지도 모른다.

## Ⅲ. 비핵화를 위한 노력 평가

### 1. 6자회담

북한 비핵화를 목적으로 6자회담이 시작된지 8년이 다 되어가는

---

<sup>5</sup>전문가들뿐만 아니라 미 국무성 한반도 담당 정책입안자들 언급 참조.

현재, 6자회담은 북한 비핵화 목적 차원에서 전적으로 실패했다는 평가를 받고 있다. 이에 따라 6자회담을 대신할 새로운 북한 비핵화 대안체제가 필요하다는 견해가 최근 대두해왔다.<sup>6</sup>

6자회담 실패의 가장 큰 원인은 6자회담이 지금까지 북한의 ‘시간 벌기’와 북한의 핵개발 정당화를 위한 ‘대의 선전 채널’로 활용돼왔다는 점에 있다. 특히 중국의 양비론(兩非論)적이고 모호한 태도 탓에 6자회담은 ‘춤추는 회의’ 차원을 벗어나지 못했다.

큰 틀에서 볼 때, 중국의 대북전략은 북한을 ‘완충지대’로 파악하는 ‘순망치한’(唇亡齒寒) 개념으로서, 한미 또는 한·미·일 세력의 한중 국경 접근을 사전 봉쇄하여 만주 지역의 중국 영토보존과 안정을 확보하려는 데 있다고 볼 수 있다. 곧 중국은 북한과의 전통적인 ‘혈맹’ 관계를 지속적으로 유지 발전시켜 북한체제의 붕괴를 저지하고 남북이 분단된 현 상태를 유지하는 데 한반도 전략의 기본 목적을 두고 있다.

이에 따라 북한의 핵개발에 대한 중국의 전략은 설사 핵개발을 용인하더라도 북한의 붕괴를 막겠다는 것으로 요약된다. 바꿔 말하면 북한의 체제붕괴보다는 차라리 핵무장을 용인하는 것이 낫다는 판단을 내리고 있는 것으로 평가된다. 심지어 핵무장을 포함하는 북한의 도전성을 방치 또는 유인하여 북한으로 하여금 한반도에서 한미세력을 견제하기 위한 일종의 ‘사냥개’로 활용하려는 기도도 엿보인다. 북한 비핵화를 위한 6자회담의 실패는 중국의 이러한 대북전략과 밀접한 관계가 있다.

한편, 북한은 6자회담을 ‘시간벌기’로 이용하면서 미북 직접접촉을 통해 핵을 매개로 한 미북 직접 한반도 평화협정 체결 음모를 진

---

<sup>6</sup> *Newsweek*, 2010년 11월 13일자에서 김정일을 중국의 ‘핏불테리어’(영국의 사냥개)에 비유해 보도함.

행해왔다. 이 경우 북한은 한국의 개입이 배제된 상태에서 미국과의 직접 협상을 통해 ‘핵포기’와 ‘주한미군철수’를 맞교환하려고 시도할 우려가 있다. 월남사례를 되풀이해 보려는 기도다. 만약 한국 내 반미·중북세력이 크게 확산되어 미국의 대한반도정책을 현실주의적인 것으로 만든다면 이러한 시나리오의 실현 가능성이 전혀 없는 것이 아니다.

이제 북한 비핵화를 목적으로 하는 6자회담의 비효용성은 한계에 도달했으며, 한미 양국이 중심이 되어 북한 비핵화를 위한 새로운 형태의 패러다임을 만들어내야 하는 절박한 시점에 이르렀다. 결국, 협상과 설득을 통해 북한의 비핵화를 달성한다는 전략은 한계에 직면했음을 알게 되고, 이런 관점에서 6자회담 전망은 매우 어둡다고 하지 않을 수 없다.

## 2. 대북제재

북한 비핵화를 위한 대북제재 방안은 전통적으로 한미 양국이 중심이 돼 추구해 온 가장 강력한 대북전략 도구였다. 지난 1993년 북한 NPT 탈퇴 선언으로 인한 1차 한반도 위기 때 한미 양국은 직접적인 대북 군사조치 곧 외과수술공격(surgical strike)을 검토한 바 있다. 그 후 비록 직접적인 군사조치가 아니더라도 항모 발진이나 대북 비상경계태세 및 한미합동훈련 또는 시한(time limit)을 설정하고 북한의 합당한 조치를 요구한 방식의 대북제재가 필요에 따라 시행되었다.

이러한 군사적 제재 방안이 사라지고, 대신 경제적 제재만으로 대체된 것은 김대중 정부 출범 이후다. 그러나 대북 경제 무역제재는 중국의 존재로 인해 그 효과를 거두지 못했다.



구체적으로 북한의 1, 2차 핵실험 이후 본격 거론된 대북제재 역시 유엔 안보리 결의 도출 과정에서부터 중국의 방해로 효과를 보지 못했다. 2006년 10월 유엔 안보리 결의 1718호와 2009년 6월 1874호 채택과정에서 보인 한미 대 중국 간의 외교적 갈등 내지 의견절충 과정이 이를 잘 말해준다. 중국의 대북전략이 대북제재의 성패 여부를 결정짓는 중요한 변수가 되고 있다. 최근 중국의 대북전략은 전통적인 접근과 전략적 접근 사이에서 북중 간 혈맹을 다시 강조하고 북한 체제 ‘살리기’에 우선하면서 북한을 중국의 ‘완충지대’(buffer zone)로 보는 전통적 접근전략이 다시 우세를 보이고 있다. 설사 핵무장을 하더라도 북한체제를 종속시키는 것이 중국의 국가이익에 부합한다는 논리가 힘을 얻고 있는 배경이다. 국제도외와 규범을 무시하고 탈북민을 강제 복송하는 처사에서도 중국의 국가이익 중심 대북전략을 엿볼 수 있다.

지난 김대중, 노무현 정부 시절엔 대북제재를 놓고 때때로 한미 간 견해 차이가 발생하기도 했다. 2005년 시행된 미국의 대북 금융제재는 예상외의 성과를 얻어낸 것으로 평가된다.<sup>7</sup>

한편, 대북제재를 두고 한국 내 정치세력 간 상반된 견해와 주장이 노정되어 한국정부의 대북제재 실행에 큰 제약이 되어왔음도 사실이다. ‘민족주의’와 ‘민족공조’를 앞세워 반미를 선동하고 대북 대규모 지원을 통한 북한 안정화를 주장하는 목소리가 한국 내에 아직도 살아 있어 한미 양국의 대북제재를 효율적으로 성공시키지 못하는 중요한 원인의 하나가 되고 있다.

---

<sup>7</sup> 미국은 북한의 대량살상무기(WMD) 확산을 저지하기 위해 자금 차단에 주력해왔으며, 이를 위해 미 재무부는 마카오의 방코 델타 아시아은행(Banco Delta Asia Bank)이 북한 정부와 함께 달러 위조지폐 유통 등 불법 행위들을 벌인 사실을 확인한 바 있음.

## IV. 비핵화를 위한 한미협력 방안

### 1. 북핵문제에 대한 한미 양국의 인식

#### 가. 북핵에 대한 한국의 인식과 정책

1990년대 초 북한이 본격 핵무장을 선언했을 때만 해도 한국의 대북 핵정책은 완전한 ‘비핵화’에 초점이 맞추어져 있었다. 북핵 불용은 한국의 북핵 인식에 있어 금과옥조(金科玉條)처럼 회자된 강력한 목표였다.

북핵문제에 대한 한국정부의 인식 및 대응전략 변화는 김대중, 노무현 정부 시절에 일어났다. 우선 북핵 인식에서 북한이 반드시 대남 전략용으로 핵개발을 한다기보다는 협상용 또는 그런 차원에서 핵개발을 시도하고 있다는 견해가 급부상한 것이다. 따라서 북한의 핵개발은 협상과정을 거쳐 반대급부 곧 대북 물적 지원을 통해 해결될 수 있다는 시각이 주류를 이루면서 북핵 인식 및 전략상의 큰 분열을 초래했다.

특히 북한의 우라늄농축 핵개발을 두고 한국 내 그리고 한미 간 현격한 견해 차이가 발생했다. 제2차 한반도 핵위기를 발생시킨 북한의 우라늄농축 핵개발 문제는 2002년 후반 한미 간 갈등을 노정시킨 중요한 의제였다. 당시 미국 행정부와 의회는 북한이 비밀리에 우라늄농축 핵개발을 추진하고 있다는 신빙성 있는 자료를 확보했으나 한국 정부 정책입안자 중엔 이를 수용하기를 거부한 사람들이 적지 않다.

한편, 2008년 2월 집권한 이명박 정부는 이후 ‘비핵·개방·3000’ 슬로건 하에 ‘선 비핵화 후 지원’이라는 큰 틀의 원칙을 견지하고 있다. 북핵 불용의 원칙을 재수립한 것이다. 2009년 2차 핵실험에 대한 이

명박 정부의 대응 및 2009년 6월 이명박 대통령의 ‘북핵 일괄타결’ (Grand Bargain) 제안은 이런 북핵 인식에 기초해 있다.

한편, 2010년 발생한 북한의 천안함과 연평도 공격 이후 상황은 급변을 거듭했다. 두 사건에 대한 북한의 사과 유감 표명을 요구하는 한국과 이를 거부하는 북한 간의 대립·대치 속에서 남북협상이 실종 되면서 북핵문제에 대한 대처는 테이블에서 밀려난 상태다. 물론 핵 문제를 남북협상 협의사항에 포함시키지 않으려는 북한의 집요한 태도 때문에 남북협상에서 북핵문제가 다루지거나 해결될 전망은 보이지 않는다.

최근 이명박 정부가 “천안함, 연평도에 머물러 있지는 않겠다”면서 천안함, 연평도와 북핵문제의 분리 입장을 천명함에 따라 ‘원칙을 견지 하되 유연성을 가미’하는 새 대북정책 추진 귀추가 주목되고 있다.

한편, 중국이 북핵문제에 대해 분명치 않은 태도를 보임에 따라 북핵문제를 중심으로 한 한중 간 이견과 갈등도 존재한다. 북한 비핵화가 해결 난망 수준에 이르게 되자 한미 양측에선 북한 핵무장을 전제로 한 대응책 마련도 급물살을 타고 있다. 미국의 대한(對韓) ‘확장된 핵억제 정책’ 적용 표명은 북한 핵무장에 불안을 느끼고 있는 한국에게 제공된 최대의 안보공약으로 평가되고 있다.

## 나. 북핵에 대한 미국의 인식과 정책

핵무기를 포함하는 대량살상무기(WMD)의 제거는 미국의 대외 정책상 중요한 위치를 차지한다. 북한 핵문제에 대한 미국의 접근은 기본적으로 이와 같은 범세계적인 미국의 핵 정책 및 핵문제 접근에 기초해 있다.

미국의 핵문제 접근은 기본적으로 NPT체제의 수호와 유지라는

세계전략에 기초해있다. 미국의 북핵 정책은 이에 따라 이른바 ‘CVID’(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: 완전하고 검증 가능하며 불가역적인 폐기)로 상징되는 완전무결한 핵폐기를 추구해왔다.

그러나 이러한 미국의 북핵 정책은 최근 변화를 거듭했다. 구체적으로 ‘맞춤형 핵문제 해결’, ‘전략적 인내’(Strategic Patience), ‘사실상의 북핵 인정과 핵확산금지 중심으로의 전환설’(說) 등이 그것이다. 이에 따라 미국은 한국 정부에서 간헐적으로 제기돼 온 ‘빅딜’(Big Deal) 또는 ‘대타협’(Grand Bargain) 등의 정책변화에도 유연하게 대응하는 모습을 보여왔다.

한편, 미국의 북핵 정책은 미중관계 변화에 의해서도 큰 영향을 받을 가능성이 커지고 있다. 지난 18개월 동안 중국이 보여준 “공격적(aggressive)이고 호전적인(belligerent)” 방향으로의 대외전략 변화는 미국의 대중 인식을 종래 ‘타협론’에서 ‘견제론’으로 급전환하게 하고 있다. 머지않은 장래에 미중 간 신 냉전이 도래할 것이란 전망도 대두하고 있다. 이에 따라 북한 비핵화를 위한 정책뿐만 아니라 한국의 북핵 대응 능력 재고방안에도 큰 관심이 쏠리고 있다.<sup>8</sup>

특히 오바마 정부의 한국에 대한 ‘핵확산억제’(extended nuclear deterrence) 정책 적용도 이런 배경에서 나오고 있다. 동시에 북한 비핵화 과제가 해결 난망 수준으로 빠져들자 북한 체제변혁(regime change)이 유일한 대안이 될 수 있다는 견해도 부상했다. 이러한 인식은 한국문제를 다루는 미 조야에서 아직도 유효하다고 판단된다.

---

<sup>8</sup>Meresheimer, “The Rise of China and the Fate of South Korea.”

## 2. 비핵화를 위한 한미협력의 중요성과 필요성

비단 북한 핵문제뿐만 아니라 한반도의 전반적 안보 현안 특히 대북정책 및 통일정책에 관한 한 한미협력 및 정책 공조는 필수 요건이다. 미국은 동북아시아에 있어서 타의 추종을 불허하는 절대적 패권을 행사하는 강국이며 한국과는 자유민주주의를 중심으로 하는 가치동맹 당사자이자 6·25전쟁을 계기로 동북아의 안정과 질서유지에 공동 협력해 온 혈맹이기 때문이다.

한미공조는 북한을 다루는 데 있어서 뿐만 아니라 대중·대러시아 정책을 입안하고 추진하는 데 반드시 이행돼야 할 전제조건이 되고 있다.

특히 북한 핵문제는 한국의 국가안보 차원뿐만 아니라 세계·동북아 핵확산금지 및 세계의 안정과 평화유지 차원에서 다뤄져야 할 현안으로서 미국의 개입 및 미국과의 협조는 북한 비핵화를 위한 필수 요건이 되고 있다. 미국과의 협조 없이 북한과 같은 도전국가의 핵무장 기도를 저지할 수 없다는 사실은 분명해 보인다. 과거 남아공, 리비아, 그리고 현재 이란의 핵무장 시도를 막기 위해 철저한 국제공조가 이뤄졌었고 또한 시도되고 있음을 기억할 필요가 있다.

북한 비핵화를 위한 한미협력을 이끌어내기 위해선 먼저 한미 간 노정됐던 북핵 인식 및 정책 차이의 배경을 파악해야 한다. 그리고 그 후 한미 간 긴밀한 협력 및 공조를 이끌어내기 위한 방안 마련에 나서야 한다.

큰 틀에서 한미 양국 간 북한 비핵화에 대한 인식 차이는 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 다만, 한국의 지난 정부 때 발생했던 견해 차이를 말끔히 해소해야 할 필요가 있다. 그것은 당연히 한국측의 몫이다. 또한, 최근 들어 미국이 북한의 비핵화 자체보다는 핵확산에 주력하기 시작했다는 의혹도 제기된 바 있다. 이 부분에 대해 한미 양국

의 심층적인 논의와 이견조율이 있어야 할 것이다. 또한, 북한 핵무장에 대한 대응책과 관련하여, ① 한국 자체의 핵무장 필요 제기 ② 미 전술핵의 한반도 재배치 ③ 확장된 핵억제력(extended nuclear deterrence) 적용 등 현안에 대한 한미 양국 간 정책조율과 다짐이 필요하다.

### 3. 대중 지렛대(leverage) 차원의 한미협력

중국의 굴기와 부상을 맞아 미국 내에서는 그동안 ① 현 국제체제 하에서 중국과의 ‘건설적인 동거’(constructive partnership)가 가능하다는 ‘협력론’과 ② 체제 성격상 중국과의 협력은 불가능하고 결국 대립과 충돌이 불가피할 것이므로 견제해야 한다는 ‘위협론’이 각축해왔다. 대중정책을 두고 국제사회에 두 개의 시각(two belief systems) 및 학파(two schools of thought)가 존재한다.

최근 G2로 떠오르고 있는 중국이 무력증강을 배경 삼아 동아시아 주변지역에 대한 영토확장 정책을 가속하자 미국의 대중 시각 또한 변화하고 있다. 미 엘리트 집단의 중국 인식이 상기 두 중국관(觀) 중 후자(後者) 쪽으로 기울고 있는 분위기다.

한국의 대중 시각 내지 정책 역시 상기 두 개의 커다란 국제사회의 대중 시각의 바탕 위에서 ① 한미동맹 우선으로 추구해야 할지 ② 대미·대중 간 균형 있는 외교를 추구해야 할지를 놓고 견해 차이가 발생하고 있다. 이 문제는 향후 한국 외교전략 노선에 지대한 영향을 미칠 가능성이 있다.

한반도에 대한 중국의 전략 역시 전통적인 냉전기로부터 1990년대 대한민국 우위 전략을 거쳐 2000년대 북한 우위 전략 및 이후의

남북한 등거리 전략 등으로 변화를 거듭해왔으나, 지난해 천안함 폭침 사건 이후 눈에 띄게 북한 지지 전략으로 급변하고 있다.

연평도 공격 이후 한국 내에서 안보의식이 뚜렷이 고조되는 모습을 보이자 중국은 다시 북한에 “긴장 고조 말도록 촉구” 등의 메시지를 전달하는 등 한국 입장을 고려하는 자세도 보이고 있다.

북한 비핵화를 위한 대중 지렛대 모색 차원에서 한미협력이 절실하고 그 구체적 방안을 찾는 일이 시급하다. 미어샤이며 교수는 중국의 국력 증대가 국제공동체와 조화되기 어려운 “공격적(aggressive)이고 호전적인(belligerent)” 성격을 띠고 있다고 진단하고, 동아시아에서 과거 미소 대결과 같은 미중 대결의 신냉전이 펼쳐질 것으로 전망했다. 이에 따라 중국과 지리적으로 아주 근접한 위치에 있는 한국은 매우 곤란한 입장에 서게 될 것으로 그는 전망한다. 그는 한국이 미국 등 우방국가들과 동맹성격의 연합(balancing coalition force)을 이루어 중국에 대항하는 봉쇄(contain)전략에 가담하든지, 아니면 봉쇄를 포기하고(abandon containment) 중국에 굴복(concede)하여 그 전위(前衛)국(bandwagon) 노릇을 하든지 양단 간 선택해야 하는 중대한 상황에 부닥치게 될 것으로 예상했다. 한반도 국제전문가의 진단을 참고할 필요가 있다고 본다.

#### 4. 시나리오별 협력방안

##### 가. 북한의 개혁·개방

공산체제에서 ‘개혁·개방’이란 일종의 ‘체제변혁 운동’이다. 구체적으로, ‘개혁’(reform)이란 ① 정치적 측면에서 공산독재(communist

system)를 자유민주체제(liberal democracy)로 ‘민주화’(democratization) 하는 것이고, ② 경제적 측면에서 계획(planned)·명령경제(command economy)를 자유시장경제(free-market economy)로 전환하는 것이다. 한편, ‘개방’(openness)이란 국제사회에의 문호개방을 의미한다. 이 과정에서 인권 개선이 수반되어야 함은 두말할 나위가 없다.

역사적으로 볼 때, 중국과 소련의 ‘체제변혁 운동’은 공산체제의 ‘개혁·개방’에 있어 좋은 비교 사례를 제공해 준다. 중국은 점진적 변혁을 추진해오고 있다. 곧 정치적 안정을 위해 일당독재를 유지하면서, 경제 개혁과 개방을 먼저 추진했으며, 이는 놀라운 성공을 거두었다. 한편, 소련은 정치적 민주화와 경제적 자유화를 동시에 실시했다. 1980년대 중반 고르바초프의 이러한 개혁은 실패로 끝나고, 정치적 격변이 이어져 결국 옐친의 등장과 군부 쿠데타 등 극도의 혼란을 거쳤다. 마침내 소련은 붕괴되고 15개 연방은 해체되었다.

오늘날 북한의 ‘개혁·개방’을 논할 때, 중국식 선례를 따르는 단계적·점진적 체제변혁 운동을 의미할 경우가 많다. 구체적으로 정치적 독재는 온존(溫存)한 채 먼저 경제적 시장화와 국제사회에로의 문호개방을 추구하여, 사회 전체적으로 부(富)를 축적한 후 질서와 안정을 유지하면서, 점차 정치적 민주주의를 추진해 나간다는 개념이다.

개혁·개방 차원에서 북한이 처한 제반 조건을 감안할 때, 중국식 개혁·개방이 바람직하지만, 문제는 그 실현 가능성이 매우 희박하다는 점이다. 북한 지도층의 개혁·개방 의지와 실천력, 그리고 효과적인 전략·전술이 개발되어야 성공할 수 있는데, 북한에는 이 요소들이 결여되어 있다. 이런 점에서 덩샤오핑의 리더십과 역사적 경험을 돌아볼 필요가 있다. 우선 북한은 ‘정치적 민주화’는 차치하고, ‘경제적 자유화’도 탄압하고 있다. 암(暗)시장 등에서 시장 경제적 요소가 확산될 징후가 있으나, 북한 당국이 강력히 통제하고 있다.<sup>9</sup> 자본주의적



요소의 확산이 ‘체제 동요’를 불러올 수 있다는 우려 때문이다.

북한의 개혁·개방을 위해 국제사회와의 공조가 절실히 필요하고 특히 한미공조는 국제공조를 위한 출발점이다. 개혁·개방과 관련, 북한과의 제반 협상과 합의문에 ‘헬싱키 프로세스’를 원용(援用)할 필요가 있다. 헬싱키 프로세스는 오늘날의 남북관계에 많은 함의를 던져준다. 아마 7·4공동성명이나 6·15공동선언 등의 남북 간 합의문들에 헬싱키협약처럼 북한 개혁·개방 조항을 포함했다면, 효과가 있었을지 모른다. 남한 측에서 남북합의의 정치적 ‘성과’에 몰입되어, 대한민국의 국가이념인 자유·인권 문제를 거론하지 않은 것이 큰 실책이었다. 오히려 자주·민족 등 보편적 가치가 결여되고 북한 입지와 선전을 강화해주는 개념을 수용한 것이 남한이 수세에 서게 된 원인이다. 헬싱키 프로세스처럼 공개적으로 개혁·개방 문제를 제기하고, 국제적으로 공론화하는 것도 효과적인 방법이다.

아울러 한미 간 긴밀한 공조 하에 대북 ‘압박·지원(당근·채찍)’을 병행하는 것도 중요하다. 대북 지원 곧 ‘당근’만을 인권개선 지렛대로 활용하는 방안은 그 효과가 크지 않다.

## 나. 북한의 급변사태

김정일의 병세는 회복과 악화를 거듭하면서도 전반적으로 점차 위중한 상태로 가고 있다. 그의 병세(病勢)를 점칠 수 없으므로, 권력 ‘유고’(有故)가 언제 발생할 것인가 큰 관심사이다. 김정은으로의 3대 세습이 성공적으로 이루어졌으나, 안정적인 ‘평화적’ 정권교체를 단언하기는 아직 이르다. 후계자의 취약한 집권기반을 고려할 때, 김

---

9 2009년 11월 북한정권의 화폐개혁 단행과 그 실패는 이 점을 여실히 드러내준다.

정일 유고 후 군부를 포함한 권력 엘리트가 김정은 중심으로 일사불란하게 결속하느냐가 북한체제 안정의 관건이다.

북한에 급변사태가 발생할 경우, 한반도 주변 열강의 민첩한 대응이 예상된다. 열강들의 대북한 영향력 각축과 북한 개입 움직임도 예상된다. 북한 위기 시 가장 우려되고 주목되는 것이 중국의 개입 가능성이다. 중국이 자국의 안정과 경제발전 지속을 위해 북한의 존재를 매우 필수적인 것으로 인식해왔음은 주지하는 바이다. 중국의 북한 개입은 단순히 가능성 차원을 넘어서서 이미 실제로 시작됐으며, 사실상 북한 내부 정치정세에 깊이 연루됐다고 보는 것이 타당할 듯하다. 첫째 지리적 근접성, 둘째 오랜 군사동맹 관계에서 유래된 인맥(人脈) 관계, 셋째 북한체제의 생존을 좌우할 만큼의 대규모 물자(식량과 유류) 지원 등이 중국의 대북 영향력을 말해주는 요소이다.

북한 급변사태 시 한미 양국의 전략 공조가 급선무다. 북한 급변사태 시 한미협력 방안은 첫째 중국의 군사 개입 대처, 둘째 북한 핵무기 및 시설 제거, 셋째 북한 안정화 작업, 넷째 이후 통일달성 등으로 나누어 고찰해 볼 수 있다.

한미 양국은 이명박 정부 출범 이후 제40차 연례 SCM(안보협의회: Security Consultative Meeting)에서, ‘당사자’로서 한국의 주도적 역할을 인정하고 한미동맹의 기초에 입각해 북한 문제를 처리한다는 데 합의했다. 특히 제40차 SCM 공동성명을 통해 2012년 예정된 ‘전시작전권 전환’에도 불구하고, (i) 변함없는 한미연합방위체제의 굳건한 견지와 (ii) 핵우산 제공, 그리고 (iii) 한반도 유사시 미 증원 전력의 신속한 제공 등에 합의했다. 또한, 북한 급변사태 시 핵무기 및 핵시설 제거작업을 위해 한미 연합군사훈련도 실시하고 있다. 이에 따라, 양국은 ‘작계 5029’를 북핵 제거 계획에 맞게 업그레이드하고 있다.

북한 급변사태 시 중국이 개입하려는 움직임을 보일 경우, 미국이 그대로 방관하지 않을 것도 확실하다. 한국정부도 그대로 방관할 수 없는 상황이다. 한미 양국은 긴밀한 협의를 계속해 나가야 한다. 물론 중국과도 전략(戰略) 대화를 진행할 필요가 있다. 한미 간, 미중 간, 한중 간, 그리고 한·미·중 3자 간 협의가 진행될 수도 있다. 여기서 한국의 의지가 가장 중요하다. 한반도 영토 주권에 대한 한국의 강력한 의지가 미국의 대한(對韓) 협조 의지를 끌어낼 수 있을 것이다.

#### 다. 분단의 장기화

북한의 3대 세습이 성공적으로 안착 되고 중국의 대북 지탱전략이 지속적이고 실질적으로 추진되면, 북한체제가 붕괴되지 않는 상태에서 안정을 회복하고 한반도는 장기 분단상황으로 빠져들 수도 있다.

이와 관련, 미국 국방대학(NDU) 산하 국가전략연구소(INSS)는 김정일-김정은 3대 세습구도가 붕괴하더라도 기존 권력 엘리트 계층이 새 지도부를 구성해 체제를 지속해 나갈 것이라는 가상 시나리오를 제시해 주목된다. 이 경우, 새 지도체제가 안정적으로 지속될 수 있는 근거는 “북한과 중국은 물론 국제사회도 북한의 붕괴를 원하지 않기 때문”이라는 것이다.<sup>10</sup>

주목되는 것은 이 경우 중국이 한국 주도의 한반도 통일이나 미국 주도의 북한 대량살상무기(WMD) 제거 등에 반대할 것이라는 예상이다. 핵무기 등 대량살상무기 제거 작업을 한미 연합군이 주도하게 될 경우, 북한 문제 전반적인 처리 과정에서 역시 한미 연합군이 주도권을 쥐게 되리라는 것은 명약관화한 일이다. 이러한 이유로 그동안

---

<sup>10</sup> 동 연구소의 “한국의 미래: 북한정권 붕괴에 따른 미 외교의 도전” 보고서 참조, 『연합뉴스』, 2011.10.17.

북한을 한미 양국의 자유민주체제 접근을 막는 완충지역으로 삼아온 중국이 그 전략적 선택을 변경하려 하지 않을 것이란 것은 쉽게 예상할 수 있다.

문제는 미국이 북한의 WMD 제거와 비핵산을 최우선 목표로 북한 위기에 개입하는 것에 대해 중국과 러시아가 적극적으로 견제하고 나설 경우, 미국이 적극적인 개입을 머뭇거릴 수 있고 이렇게 될 경우 북한의 비핵화는 요원한 과제로 멀어지지 않을 수 없다는 점이다. 아마도 이러한 시나리오는 급팽창하고 있는 중국의 국력을 고려할 때, 한반도 장래와 북한 비핵화를 위한 도정(途程)에서 최악의 시나리오로 간주될 수 있겠다.






제1장

북한의 민주화를 위한 통일외교  
후계구도 구축과 탈북자의 역할을 중심으로

유 호 열

고려대학교





## I. 김정은 후계구도 공식화와 체제 변화 가능성

북한은 9월 28일 3차 당대표자회를 개최하여 노동당의 조직과 운영을 일신하고 전통적인 당-국가체제로 복원하는 수순을 공식화하기 시작하였다. 1980년 6차 당대회 이후 30년만에 개최된 당대표자회를 앞두고 북한에서는 ‘당 중앙위원회 사수’란 표현이 재등장하고, 80세 고령인 최영림 평양시 당책임비서이자 당 정치국 후보위원을 당 중앙위원회 정치국의 제의에 따라 내각 총리에 임명하는 한편, 과거 당 조직지도부 제1부부장을 역임하고 당 행정부장으로 복권된 장성택이 국방위원회 위원으로 선출된 지 1년여만에 다시 국방위 부위원장으로 선출된 것은 당관료들이 기존의 군부세력과의 역할 분담 속에 핵심 세력으로서의 위상 강화로 해석될 수 있다. 장성택 부장의 비중과 역할 증대는 이례적으로 김정일 국방위원장의 제의에 따라 이루어졌음이 공개됨으로써 2008년 하반기 김정일 위원장의 건강 악화 이래로 파행적으로 운영되던 국정운영시스템이 김 위원장 스스로의 결심에 따라 근본적인 개편 수순에 진입하게 된 것을 의미한다. 결국 3차 당대표자회에서는 김정일을 당 총비서에 재추대하고 당 중앙위원회를 재구성함으로써 당의 정상화를 이룩하였다. 이번 당 대표자회에서는 김정일, 김정은 비롯해 124명의 당 중앙위원회 위원과 105명의 후보위원을 선출하였고, 정치국 위원 17명과 후보위원 15명, 비서국 10명의 비서와 14명의 당 중앙위 부장을 선출하였으며, 그동안 김정일 뿐이었던 당 정치국 상무위원에 김영남 등 4인을 선출하였다.(당대표자회 이후 와병 중이던 조명록 사망) 특히 그동안 거론되던 김정일의 3남 김정은이 당대표자회 개최 직전 인민군 대장에 임명되고, 이어 당대표자회에서 당중앙군사위원회 부위원장직을 신설하고 이에 전격 선출됨으로써 후계자로의 지위를 공인받았다. 이로써 김정일 이후 시



대를 대비하고 새로운 후계구도 구축을 위한 본격적인 당-군-정의 새로운 권력구조 개편 작업이 이루어지기 시작하였다.

북한은 이미 2009년 4월 개최된 최고인민회의에서 헌법의 일부 조항을 개정하여 국방위원회를 실질적인 국가최고통치기관으로 격상하고 위원장이 과거 주석과 같은 위상과 역할을 수행할 수 있도록 규정하였다. 이는 건강이 악화된 김정일 위원장이 생전에 자신의 통치기반을 유지함과 동시에 후계구도의 조기 안착을 염두에 둔 조치라고 평가할 수 있다. 즉, 헌법개정을 통해 김정일 중심의 국방위원회가 체제안보를 책임지는 최고의 국정지도기구로 격상되어 선군정치를 지속하면서 김정일의 권위로서 후계체제의 정당화를 뒷받침하려고 한 것이다. 김정일은 자신이 그랬던 것처럼 본인이 살아있는 동안 후계자로 등장한 3남 김정은이 안정적으로 차기 지도자, 수령으로의 지위를 확고히 할 수 있도록 후계작업을 진행시켜 나갈 것이다. 결국 ‘청년 대장’ 김정은으로의 후계체제 구축 작업은 당대표자회에 이어 목표 년도로 보이는 2012년까지 체계적이고 단계별로 그리고 매우 압축적으로 진행할 것으로 보인다.

그러나 김정은은 어린 나이와 부족한 경험으로 본격적인 후계자로서 통치를 담당하기에는 내부 반발 등 극복해야 할 과제가 많기 때문에 김정일 생전에는 물론 그 이후에도 일정 기간 원로 및 실무 그룹의 후견이 필요할 것으로 보인다. 따라서 그런 후견집단체제의 역할 수행이 원활하기 위한 사전 정치 작업이 역시 속도감 있게 진행되었다. 2009년 국방위원회에 신규 충원된 인물들은 김정일의 매제인 장성택 당 행정부장, 우동측 국가안전보위부 1부부장, 주규창 당군수공업부 1부부장, 김정각 인민군총정치국 1부부장이며 이들이 김정은의 후견그룹으로서의 역할을 할 것으로 예상된다. 국방위 위원들인 김영춘 인민무력부장과 리영호 총참모장은 김정일의 측근이자 고영

희 계열의 인물로서 김정은의 후계구도 정착에 주요 역할을 담당할 것이며 이들은 군부 쪽에서 후계자 선정의 당위성을 뒷받침할 것으로 예상된다. 특히 리영호의 경우, 9.28 당대표자회에서 이례적으로 당중앙군사위원회에 김정은에 이어 부위원장에 선출되고, 특히 군의 원로들을 제치고 당 정치국 상무위원에 선출됨으로써 향후 그의 역할에 비상한 관심을 불러일으키고 있다. 이처럼 김정은 후계구도 구축과정에서 당, 군의 핵심 실무부서 책임자들이 김정은 주위에 포진함으로써 향후 본격적인 후계구도 과정에서 통제와 이상화 작업을 병행해 나갈 것이다.

아울러 2010년 11월 23일 연평도에 대한 북한의 기습 무력 공격은 김정은 후계구도의 구축과정에서 기존 선군정치의 지속과 김정은의 군부 내 입지와 지도력을 확립하기 위한 수순으로 파악됨으로써 향후 북한의 권력구도 정착과 남북관계의 향방에도 지대한 영향력을 미칠 것으로 판단된다. 기습공격의 배후에 김정일과 김정은의 서해 접경지역 현지시찰과 이번 무력공격의 주도자가 김격식 4군단장임이 밝혀짐으로써 리영호, 김영철, 김격식으로 이어지는 강성라인의 위상이 주목을 받고 있다. 후계자로 공식 등장하기에 앞서 김정은은 김일성 군사종합대학을 수료하면서 포병전술의 현대화와 관련한 연구와 경험을 축적하였고, 이를 각종 포병훈련에 적용하면서 업적을 쌓아 왔던 것과는 무관하지 않다.

## II. 포스트 김정일시대의 과제

김정일 이후 북한의 미래는 북한 정권이 수립된 이후 북한체제를 지탱하던 세 가지 핵심요소인 절대 권력자인 수령중심의 독재체제와 노동

당 영도체제에 의해 주도되는 사회주의 계획경제 그리고 주체사상이나 선군사상과 같은 사상통제에 의한 폐쇄체제의 존속 여부에 달려 있다.

북한의 후계구도가 김정은으로 공식화되고 김정일 생전에 실제 권력 이동이 이루어지는 과정에서 노동당의 위상이 정상적으로 회복되지 않을 경우 조선민주주의인민공화국의 기본 권력구조와 정체성의 혼란이 발생할 것이며, 나아가 김정일 사후 심각한 권력투쟁이 발생할 가능성을 배제할 수 없어 결국, 북한 지도부는 권력이양을 대비해 당체제정비와 당 중심의 국가체제를 재구축하기로 결정하였다고 볼 수 있다. 북한체제는 출범부터 당-국가체제이며 당이 수령 독재의 근간이므로 이를 김정은 후계구도과정에서 당이 배제되거나 약화될 경우 엘리트 간의 권력투쟁이 불가피할 것이기 때문이다.

수령독재체제가 사회정치적 생명체론 등 주체사상의 이념적 기반 없이 보위기구나 인민무력부 등 억압통제기구 중심으로 운영될 경우 주민들에 대한 사상통제와 선전선동, 감시통제 기능이 약화됨으로써 급격한 체제 이완 현상이 발생할 가능성도 있다. 중국과 당 대 당 차원에서 연계될 수 있는 공산당 조직의 약화나 와해 현상이 발생할 경우 친중국계의 집단적 이탈, 반발이 조직화될 수 있음도 배제할 수 없는 상황이다.

김정일 후계체제의 주요 정책 과제로서는 핵문제와 선군정치를 비롯한 체제생존문제와 경제발전을 어떻게 조율하고 병행시킬 것인가 하는 것이다. 북한은 여러 차례 공언한 대로 선군정치의 지속과 6자회담 재개를 둘러싼 새로운 한반도 정세를 주도하기 위해 2012년 강성대국의 대문을 활짝 열어젖힌다는 명분으로 평화공세와 무력시위를 병행적으로 제기할 것이다. 6자회담 재개 논의가 북한에 일방적으로 불리하지 않은 상태에서 타결될 경우 남북 고위급 회담 등에 응할 것이나 이를 위해 대남무력 도발과 핵개발의 지속 등 압박전략을

동시에 추구할 것으로 보인다.

김정일 위원장의 건강은 김정일 후계체제의 북한 권력구조 변화를 예측함에 있어 가장 중요한 변수이다. 그의 건강 악화에 따라 권력 통제력이 급속히 약화될 경우 새로 부상하는 김정은 중심의 후계후견 세력 간에는 단기적으로 보완관계를 유지할 것이나 시간이 지남에 따라 새로운 견제와 갈등관계 형성 가능성을 배제할 수 없다. 김 위원장은 국방위원회를 중심으로 친정체제를 유지하려고 하나, 새로운 권력 핵심인 김정은은 기존의 선군정치를 강화하여 체제 결속과 후계자로서의 정당성을 제고할 것인지, 당 중앙위를 중심으로 선군정치를 서서히 당-국가체제로 개편하고 내각에서는 중국식 개혁·개방을 일부 모방한 북한식 경제 발전을 중요 현안으로 북중 또는 남북관계 개선을 통해 해결할 것인지를 놓고 선택의 기로에 서게 될 것이며 이 과정에서 각 집단의 충성경쟁이 과열되거나 또는 내부적으로 정치적 갈등과 정책 표류가 있을 수도 있다. 경제정책과 당의 지도노선을 둘러싼 보혁 또는 강온파 간 대립은 정책의 본질적 논의보다는 이념과 친소관계에 따른 힘겨루기 양상으로 비화되면서 당과 국가의 정체성의 혼란과 정책적 난맥상이 초래될 수도 있다.

### Ⅲ. 북한체제 변화 가능성

북한체제의 변화에 대한 논의의 핵심은 북한체제의 성격을 객관적으로 명확히 규명하고 변화의 목표와 방향에 대한 뚜렷한 가치판단에 입각하여 가장 효율적이고 현실적인 정책을 수립하여 추진하는 데 있다. 이제까지 이와 관련된 무수히 많은 논의가 이루어졌고 보수-진보 간 논쟁과 갈등이 표출되었으며 실제 각종 정책들이 추진되었다.

특히 탈냉전 이후 남한을 비롯한 국제사회에서 북한체제의 변화와 관련된 다양한 정책과 논쟁의 중심에는 북한체제의 소멸을 의미하는 급변사태가 발생할 가능성과 이 같은 상황에서 과연 남한 주도의 통일이 이루어질 수 있을 것인가에 있었다.

북한체제는 한마디로 절대 권력을 행사하는 지도자(수령) 유일(독재)체제이다. 따라서 좌우, 진보-보수, 국내-국제사회 전반에 걸쳐 다양한 입장과 정책이 제시되었지만 결국 북한체제의 변화를 논의할 때 극소수 중북, 친북인사들을 제외하고는 북한의 지도자 독재체제의 종식이 변화의 핵심 관건이다. 문제는 이러한 변화가 급진적으로 이루어질 것인가, 아니면 점진적인 방식으로 이루어질 것인가, 변화가 폭력적 방식인가 아니면 평화적 방식인가, 변화의 주체가 위로부터의 변화인가 아니면 밑으로부터의 변화인가 여부이다. 체제 변화의 토대를 구성하기 위하여 경제성장이 우선인가 아니면 경제성장과 동시에 정치사회적 구조와 인민들의 의식 변화가 병행되어야 하는가이다.

과거 10년간 남한에서는 햇볕정책으로 대변되는 대북포용정책이 추진되었던 적이 있다. 대북포용정책의 기본 전제와 목표는 북한체제의 내구성과 교류협력의 확대였다. 북한 김정일 정권의 실체를 인정할 뿐만 아니라 동 정권의 안정을 통해 위로부터의 북한체제의 평화적이고 점진적 변화를 기대했고 또 실제 정책을 그런 기조 위에서 추진하였다. 결과는 김정일 정권의 안정에는 기여했으나 김정일 독재체제의 근본적 변화는 이루어지지 않았다. 대북경제지원을 통해 경제난의 심화를 방지하였을 뿐만 아니라 오히려 핵을 개발함으로써 체제의 정치, 사상, 군사적 내구력은 상대적으로 증진되었다.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>북한의 체제위기 수준에 대해 통일연구원 연구팀은 북한의 이념 동요와 대외관계의 약화에도 불구하고 사회통제가 강력하고 엘리트의 통합력도 높아 체제변화 가능성은 높지 않다고 진단하였고 통일연구원 서재진 박사는 사회주의체제 복원력은 쇠퇴하였으나 체제적

반면 이명박 정부 대북정책의 기본 구상은 한미동맹의 강화를 통한 북핵문제의 우선적 해결과 북핵문제 해결을 전제로 한 ‘비핵·개방·3000’이다. 당면한 핵문제가 해결되지 않고는 대규모 경제지원은 불가하며 단순히 북한을 개방으로 유도하기 위해서 북한 정권의 안정을 전제로 지원과 교류는 하지 않겠다는 보다 근본적 입장이다. 북한 정권과 주민을 분리하고, 북한체제의 변화와 남북관계의 패러다임 전환을 통해 통일을 지향한다는 복합적 구상이라 할 수 있다. 천안함 폭침과 연평도 포격 등 북한의 도발과 2차 핵실험 등 핵문제의 악화로 대북정책이 구상단계에 머물러 있었지만 북한의 민주화를 주요 목표로 설정했다는 점에서 새로운 접근이었다.

20세기 사회과학, 특히 국제관계연구의 최대 실수는 사회주의체제의 대변혁을 예측하지 못한 점이다. 블록화된 체제하에 핵무기 경쟁과 강력한 사회통제와 이데올로기는 감히 사회주의체제가 내부로부터 그렇게 갑자기 허망하게 붕괴될 것을 예측하기란 실로 어려운 과제였을 수도 있다. 그 결과 국제관계 연구에서는 기존의 인식들과 이론방법론의 재조명이 이루어졌고 구조주의란 접근법이 각광을 받게 되었다. 탈냉전 이후 남한에서의 북한연구나 대북정책에서도 이러한 각성과 이에 따른 정책이 제대로 받아들여지지 못했으나 이명박 정부에서는 늦었지만 ‘남북공동체 기반조성사업’과 ‘통일준비 공론화 사업’ 등과 같은 통일 대프로젝트를 추진하면서 어느 정도 기반 구축에 성과를 보이기 시작하였다.

북한체제의 변화가 김정일-김정은 독재체제의 종식을 의미한다면 그에 따른 대안을 모색함에 있어 가능한 모든 경우의 수에 대비하

---

용력이 향상되어 결국 급변사태 가능성은 감소하고 체제내구력이 증진되는 등 낙관적 가능성이 높다고 진단하였다. 전현준 외, 『북한체제의 내구력 평가』 (서울: 통일연구원, 2006); 서재진, 『북한의 경제난과 체제 내구력』 (서울: 통일연구원, 2007).

여야 한다. 현실적으로 북한 정권의 실체를 인정하고, 북한 당국과 대화하고, 북한에 대한 경제지원을 포함한 인도적 대북지원을 지속하는 것이 불가피하더라도 이것이 궁극적인 목표나 유일한 수단이 아님을 분명히 하여야 한다. 북한체제의 변화는 이제 더 이상 정부가 주도하거나 포용 일변도의 단선적 구도하에서 달성될 수 없음이 명확해진 이상 새로운 시각과 접근을 통해 북한체제의 변화를 유도하고 그 과정에서 발생할 문제를 예상하여 대비함으로써 통일의 기반을 마련하여야 한다.

북한체제 변화의 가변성과 다양한 문제들이 수반될 것을 상정할 때 국제사회, 특히 미국, 중국, 일본 등 주변 국가들의 입장과 정책을 면밀히 검토해 대비해야 하고 북한체제 변화의 주체 세력인 탈북자들의 역할에 특별히 주목해야 한다. 국제사회의 이해를 심각히 고려해야 함은 법적 현실과 냉엄한 국가이익이 존재함을 부정할 수 없기 때문이고 탈북자의 역할 역시 분단의 현실과 북한체제의 실상이란 현실적 문제를 무시할 수 없기 때문이다.

#### IV. 북한체제 변화와 국제사회의 이해관계

북한의 수령 유일(독재)체제의 종식을 통한 변화 논의에서 기존의 경제성장을 통한 위로부터의 점진적, 평화적 변화 가능성은 바람직한 변화의 양상이다. 그러나 경제난의 심화나 남북교류 등 경제외적 상황을 통해 정권이 경제통제력을 상실함으로써 떠밀려 이루어지는 점진적 또는 급격한 변화 가능성도 배제할 수 없다. 북한 지도자 신상에 갑자기 이상이 발생하거나 쿠데타 또는 인민들의 각성과 심신 이반이 가속화되어 민중봉기가 발생할 수도 있다.

북한에서 발생하는 각종 변화사태는 북한이 지도자 독재체제를 종식하고 정상국가로 복귀하면 선순환적 과정을 통해 긍정적 발전으로 전환되거나 위급 상황이 발생하더라도 연착륙할 수 있을 것이다. 6자회담의 이정표대로 북한 정권이 핵과 미사일 등 대량살상무기를 포기함으로써 남한을 비롯한 주변국의 경제지원을 받아 경제를 재건함으로써 인민들의 삶의 질을 높이고 사회를 안정화시킨다면 그 가능성은 더욱 높아질 것이다. 북한이 개혁·개방 정책을 받아들여 개인의 자율권을 신장하고 이념적 통제를 약화시키며 국제사회의 책임 있는 구성원으로 참여하게 된다면 그 과정에서 남북연합으로의 진입도 가능할 것이다.

반면 북한이 선순환의 과정을 따르지 않고 현재와 같이 비정상적이고 억압적, 폐쇄적, 비효율적인 정책과 체제를 고수하거나 억린하여 핵무기 등 대량살상무기의 지속적 개발을 통해 국제사회의 안전을 위협할 가능성도 상존한다는 점이다. 이럴 경우 북한은 결국 내외의 압력에 직면하여 정치외교, 군사, 경제, 사회문화 등 모든 부문에서 발생할 수 있는 급변사태를 면할 수 없게 될 것이다.

그러나 문제는 북한이 선순환의 과정을 따르거나 억린할 경우 모두에서 북한체제의 변화는 결국 국제사회와의 관계 속에서 이루어지거나 북한 정권과 인민들이 주체일 수밖에 없다는 점이다. 급변사태가 발생할 경우에 유엔 회원국인 북한에 대해 내정불간섭의 원칙이 일차적으로 적용될 것이다. 만일 급변사태가 조기에 해결되지 못하고 무정부상태가 지속되거나 그 와중에 인명 살상 등 인권유린행위가 만연할 경우에는 유엔의 결의에 따라 평화를 유지하고 질서를 회복하는 조치에 참여할 수 있을 것이며 북한의 핵과 대량살상무기 폐기 이전에 급변사태가 발생할 경우 핵과 대량살상무기의 안정적 관리를 위해 미국과 중국은 군사적으로 개입하지 않을 수 없을 것이다. 북한에서



급변사태로 인해 대혼란이 발생하거나 주변국의 개입이 불가피해질 경우 우리로서는 법적, 현실적 문제에 봉착하게 될 것이다.

우선 북한 내부에서 발생한 급변사태에 대해 우리로서는 헌법과 조약, 국제법과 국제규약, 그리고 남북 간에 체결된 제반 성명, 선언과 합의 등 준수하여야 할 법적 규범적 테두리가 있다.<sup>2</sup> 때로는 이러한 법과 규범이 상충하고 상식과 법률이 모순되기도 한다. 우리 헌법 제3조는 한반도 전체와 부속도서를 대한민국의 영토와 주권의 대상으로 선언하고 있다. 그러나 국제사회는 한반도 북쪽에 설립된 조선민주주의인민공화국을 엄연한 국제법적 주체로 간주하고 있다. 냉전 시대는 물론 탈냉전시기 유엔에 남북한이 동시 가입한 이후 우리의 법과 정서와는 무관하게 한반도에는 2개의 독립된 국가가 존재하고 있는 셈이다. 분단 이후 남북 간에도 법과 정서와는 달리 헌법의 실질적 효력을 각기 휴전선 이남, 이북으로 한정함으로써 법과 현실의 특수성을 인정해 왔다.<sup>3</sup> 이 같은 법적, 현실적 상황 하에서 북한체제의 변화나 급변사태가 발생할 경우 우리 헌법과 상식, 제도와 관행으로만 접근하거나 해결할 수 없는 게 사실이다.

미국과 중국 등 한반도 주변 국가들은 북한체제의 변화에 대해 깊은 이해관계를 갖고 있다. 변화하는 세계질서 속에서 한반도를 둘러싼 동북아시아 지역은 가장 역동적인 지역으로서 지정학적으로 관련 국가들에게 매우 중요한 지역이다. 특히 북핵문제 해결 과정은 동북아시아 지역의 미래 질서의 재설정을 위한 계기를 마련함으로써 미국, 중국, 일본, 러시아는 경쟁과 협력의 새로운 구도를 창출하게 될 것이다. 6자 회담을 통해 북핵문제가 순조롭게 해결될 경우 미국과 일본은 북한과

---

2 김명기, “북한 급변사태시 한국의 개입에 따른 법적 문제,” 『한반도 급변사태와 국제법』 (서울: 민족통일연구원, 1997).

3 제성호, 『남북한 특수관계론』 (서울: 한울아카데미, 1995).

의 관계정상화를 이룩하게 됨으로써 한반도의 평화정착과 함께 새로운 질서가 구축될 것이다.

19세기 중반 조선이 중국 중심의 질서에서 새로운 근대 국제질서 속에 편입되는 과정에서 세력균형의 새로운 틀 속에서 결국 소멸되는 운명을 겪은 바 있다. 탈냉전과 북한의 변화는 또 다른 세력균형의 과정을 통해 새로운 지역 질서 속에 탄생할 수밖에 없을 것이다. 한국과 미국, 중국과 북한 사이에 성립되었던 전통적 동맹 및 협조 관계의 구속력이 옅어지면서 미국과 중국, 그리고 남한과 북한의 운신의 폭이 재조정되고 이는 한반도의 평화와 안전이라는 기대치와 함께 한반도 장래의 불확실성에 영향을 미칠 것이다. 마치 1905년 미국과 일본이 카스라-테프트 밀약을 통해 한국과 필리핀에 대한 배타적 이익을 상호 교환한 것처럼 미국과 중국이 남한과 북한에 대한 배타적 이익을 확보하면서 각기 동북아지역의 전략적 이익을 추구하는 대담한 거래를 모색할 가능성을 배제할 수 없는 게 현실이다.

미국의 한반도 및 동북아지역에서의 최대 목표는 평화와 안전을 확보하는 것이다. 따라서 북한이 한반도, 동북아지역은 물론 나아가 전 세계의 평화와 안전에 위협이 되는 것을 방지하는 데 필요한 모든 조치를 취하고 있다. 이를 위해 북한의 핵무기나 미사일 등 대량살상 무기의 개발, 확산을 방지하고, 한반도에서의 군사적 충돌, 전쟁 등을 예방하고 침략을 격퇴하는 군사적 역할을 가장 중시하고 있다. 북한 내 급변사태는 언제든지 군사적 충돌로 비화될 가능성이 높기 때문에 이에 대비한 대응책도 독자적으로 또는 한·미·일 공동으로 마련하고 있다. 미국이 한미동맹 및 미일동맹을 강화하면서 전략적 유연성을 증대시키고 있는 가장 중요한 이유 역시 북한의 도발을 억제하는 동시에 중국의 국력 급신장과 팽창주의에 대비해 협력과 경쟁의 관계를 유지하기 위함이다.

반면 미국으로서는 북한체제의 비군사적 변화와 관련하여 상대적으로 중립적 위치를 고수할 것이다. 미국의 대북 인권법은 북한 인민들의 기본권을 보호하는 동시에 북한의 억압적인 구조를 변경시키기 위한 인도적 내용을 표방하고 있지만 핵심은 북한의 군사적 도발을 억제하기 위한 것이 일차적 목표이다. 미국의 정책이 북한의 억압과 실정에 저항하는 북한 인민들에 대한 최소한의 보호막 역할을 할 수 있으며 만일 북한에서 급변사태가 발생할 경우 접경한 중국 및 러시아와 연계하여 사태의 긍정적 해결을 모색할 수는 있을 것이나 북한체제가 근본적으로 변화되는 데 행할 수 있는 역할은 제한될 것이다. 따라서 미국으로서는 북한과의 관계정상화 이전이라도 북한체제의 변화 주체는 북한 인민들에게 있다는 원칙을 지켜나갈 것이다.

북한과 가장 밀접한 관계를 맺고 있는 중국의 경우에도 북한에 급변사태가 발생할 경우 상황에 따라 역할과 대응을 달리하게 될 것이나 어떤 경우에도 중국의 입장과 이해에 반하는 상황이 조성되지 않도록 할 것이다. 외부의 침략이 없는 한 중국이 자동 군사개입을 하지는 않을 것이나 북한 내부에서의 지원 요청을 외면하지는 않을 것이다. 특히 북한체제 변화와 관련하여 남한이나 미국의 개입이 가시화될 경우 중국으로서는 접경지역을 중심으로 군사적 행동을 취할 가능성이 높다.

반면 북한 내부에서의 반체제 운동이나 인민들이 봉기하는 사태에 대해 중국으로서는 자국의 실정에 비추어 매우 제한적인 역할을 할 수밖에 없을 것이다. 비록 중국이 개혁·개방을 이룩하고 국제사회의 책임 있는 지도국으로 부상하였지만, 공산당 주도의 당국가체제의 근간이 유지되고 있는 상황에서 북한 내부에서 발생한 김정일 독재체제에 대한 공개적 비판과 저항운동을 옹호하지는 않을 것이다. 인민들의 소요가 확산되어 사망자가 늘어나게 되면 사태의 평화적 진압을

호소할 수 있지만 이에 대한 정치적, 군사적 개입은 없을 것이다. 북한에서 탈출한 반체제인사나 소요 가담자에 대해 정치범으로 인정될 경우 신변안전을 도모할 것이나 내정불간섭 원칙과 북중관계를 고려하여 북한 당국과 협조할 가능성이 높다. 다만, 북한 내부의 소요사태가 장기화되거나 규모가 급속도로 확대될 경우 중국은 정부 차원에서 가급적 국제사회의 일원으로 급변사태에 대처해 나갈 것이다.

## V. 북한 민주화와 국내의 탈북자의 역할

북한체제의 변화 가능성과 문제점, 그리고 국제사회, 특히 미국과 중국의 입장과 이해를 감안할 때 북한체제 변화의 중심 세력은 북한 체제를 탈출하여 북한체제의 민주화를 추구하는 탈북자들일 수밖에 없다. 앞서 지적했듯이 북한은 우리 헌법이 효력을 발휘하는 지역이나 현실적으로 분단된 이후 그 효력이 일시 제한되고 유보되는 특수한 지역이다. 북한에서 심각한 급변사태가 발생하기 이전이라면 남한은 북한과 합의했던 정전협정을 준수하고, 평화공존을 약속한 7·4공동성명과 남북기본합의서를 준수하여야 한다. 6·15공동성명이나 10·4정상선언을 비롯하여 남북 당국 간, 민간차원에서 체결된 합의서의 내용도 가급적 이행하여야 한다. 6·25전쟁 및 남북을 비롯한 기타 북한 내에서 자행된 반인륜적 범죄에 대한 책임을 면죄하는 것은 아니지만 통일될 때까지 남북평화공존의 기조는 유지되어야 한다.

반면에 북한에서의 심각한 급변사태가 발생할 경우에도 일차적으로 북한 내부의 상황이기에 내정불간섭의 원칙을 준수하여야 할 것이나 북한 내정에 외세가 개입하거나 간섭하는 것을 허용해서는 안 된다. 북한체제의 변화가 심각할 경우 북한지역에 대한 우리 헌법 질서

의 확산을 천명할 가능성에 대한 대비도 있어야 한다. 북한 지역에 대한 무력 개입이 불가피할 경우 유엔 평화유지군의 일원으로 파병을 추진하거나 북한 내 긴급사태가 휴전선 이남으로 확대되어 우리의 안보를 심각히 훼손될 경우 정전체제 하의 군사작전권을 발동하여 한미 군사적 개입이 불가피하게 될 수도 있을 것이다.

그러나 비군사적 긴급사태 해결이나 김정일-김정은 독재체제 종식이라는 북한체제 변화의 주체는 북한 인민들이다. 북한 내부에서 체제 변화를 통해 새로운 권력개편이 이루어질 경우 새로운 지도층의 구성은 민주적 절차를 거쳐 인민들을 대표하며 인민들의 인권을 보장하는 책임 있는 정부를 구성하도록 촉구할 수는 있을 것이다. 남한 정부로서는 북한 인민 대중의 여망을 담은 지도층에 대한 인정과 향후 협상은 철저하게 민주적 원칙과 절차에 따라 평화적 방법과 방식을 통해 대등하게 추진하면서 통일의 기반을 조성해야 한다.

법적으로 현실적으로 남과 북에 독자적 정부가 구성되고 국제적으로 국가로서 독립된 지위를 향유한지 60여 년이 지났다. 국가나 정부가 그러하듯이 구성원인 국민들도 각기 다른 체제에서 출생하고 성장한 엄연한 현실을 인정해야 한다. 헌법과 국내법에 따르면 북한지역에 거주하는 모든 사람 역시 대한민국 국민이지만 동시에 북한 공민이다. 북한을 이탈하면 재외국민으로 보호받고 관할권을 행사할 수도 있다. 제3국에 거주하는 북한 공민은 그런 의미에서 2중 국적자들일 수 있는 셈이다. 따라서 탈북자들은 북한체제 변화의 주역으로서의 법적 현실적 조건을 갖추고 있으며 북한변화를 앞장서 추구할 충분한 자격을 갖고 있는 것이다. 그런 의미에서 국내 탈북자들의 규모가 2만 명을 넘어선 현시점에서 국내를 포함한 탈북자들을 새로운 각도에서 조망하여야 할 것이며 그들의 새로운 역할에 주목하여야 할 때가 되었다.

따라서 북한체제 변화와 통일을 대비하기 위해 탈북자들의 새로운 역할이 기대되며 그들의 역량 강화를 위한 정책과 노력이 이루어져야 한다. 첫째, 탈북자들에 대한 인식과 지위가 바뀌어야 한다. 탈북자들은 태어나면서부터 대한민국 국민이었으나 동시에 잠정적으로 북한을 이탈한 사람들이다. 탈북자들이 국내 정착하는 순간 자동으로 국적이 부여되지만 이들은 적극적으로 대한민국을 선택한 북한의 공민들이다. 따라서 북한과의 관계를 고려하거나 국내 일부 부정적 시각을 감안하여 이들에게 ‘새터민’이란 칭호를 부여했던 것은 법적으로나 정치적으로 합당치 못하다. ‘새터민’ 명칭을 정부가 앞장서 제정할 때부터 탈북자들의 반대가 있었지만 받아들여지지 않았는데 앞으로는 보다 적극적이고 전향적으로 이들에 대한 정당한 평가와 지위 부여가 이루어져야 한다.

둘째, 이제까지 탈북자들에 대한 우리의 대책은 신속하고 안정적인 국내 정착에 있었다. 실제 대다수 탈북자들이 국내 정착에 많은 어려움을 겪은 것은 사실이고 또 그런 과정에서 발생하는 문제점들을 개선하는 데 많은 진전이 있었던 것도 사실이다. 그러나 탈북자들이 제3세계 난민이나 이민자와 같이 취급되어서는 안 된다. 탈북자들의 대다수가 북한이라는 특수 사회에서 출생하고 성장한 탓에 그들의 욕구와 가치를 실현하는 데 어려움이 있었던 점을 간과해서는 안 된다. 탈북자들 스스로 대한민국 국민으로서의 가치를 추구하는 동시에 떠난 또 다른 고향인 북한에 대한 인식과 욕구를 충족시켜줄 수 있는 법적, 제도적 토대가 마련되어야 한다. 헌법, 국적법, 보안법 등에서 탈북자들의 북한 공민성의 이중성에 대한 논의와 함께 전략적 검토가 이루어져야 한다. 탈북자들 스스로 결성한 20여개 각종 단체들을 규합해 북한민주화위원회가 설립된 것은 바로 이러한 탈북자들의 열망을 반영한 결과이며 이러한 노력을 남한 국민들과 정부는 배려하고

후원해야 한다.

셋째, 국내에 정착한 탈북자들과는 달리 외국 거주나 제3국으로 망명한 탈북자들은 북한 공민으로서의 국적을 보유할 수도 있다. 외국 거주 북한 공민들은 스스로 북한체제 변화를 위한 단체를 결성하고 역량과 준비가 갖추어지면 북한임시정부를 구성할 수도 있다. 북한과의 관계를 고려하거나 남북관계의 현실상 북한임시정부에 대한 승인이 어렵고 또한 우리 헌법 체계상 북한을 독립된 국가로 인정하지 않기 때문에 법적으로도 불가능한 경우이지만 국제법상, 그리고 현실상 북한을 탈출한 탈북자들이 해외에서 북한임시정부를 구성할 경우 이에 대한 적극적 대응책이 마련되어야 한다. 가칭 ‘북한지방임시정부’는 우리 헌법체계나 국제법상 용인될 수 있는 조직이며 이러한 조직을 통해 북한체제의 적극적 변화를 촉구해나갈 수도 있을 것이다. 현재 우리 국내에 조직되어 있는 이북5도청이 북한을 미수복지구로 상정하여 구성되어 있으나 향후 이북5도청의 법적, 현실적 기능과 역할의 확대가 이루어져야 한다.

넷째, 탈북자들은 북한체제의 변화를 누구보다 갈구하면서 북한 변화를 북한 외부에서 주도적으로 추구할 수 있는 집단이다. 이러한 탈북자들은 대한민국이나 제3국에 정착하면서 훌륭하고 성공적인 삶을 누릴 자격이 있고 이는 최대한 존중되어야 한다. 북한 내 반체제활동이 증대하고 주민들의 소요가 확산될 경우 내정불간섭의 원칙이 적용됨으로써 남한의 역할은 보편적 인권차원에서 개선을 추구하고 최대한 지원하는 데 한정되어 있다. 북한체제 변화를 위해 북한 인민들의 각성과 희망을 제공하는 데 탈북자들의 역할이 무엇보다 중요한 시점이다. 현실적으로 북한 인민들과 소통할 수 있는 창구로서 대북 방송의 역할이 증대되고 있고 이들 방송 매체와 인터넷을 통한 북한 민주화운동이 국가 차원의 지원을 받을 수 있는 조치들이 보다 증대

되어야 한다. 이미 미국 등 국제사회로부터의 지원도 활성화되고 있는 만큼 우리 국내에서도 더욱 적극적인 지원이 함께 이루어져야 한다. 이를 통해 관련 탈북자들의 지위와 역할, 그리고 그들의 역량이 지속적이고 안정적으로 증대될 수 있을 것이다.

## VI. ‘재스민 혁명’의 가능성과 우리의 ‘통일외교’ 과제와 전략

이 같은 북한정치체제와 통제구조의 특징을 감안할 때 중동-북아프리카에서 촉발된 ‘재스민 혁명’이 북한에서 발현될 가능성이 현재로서는 높지 않다. 동시에 ‘재스민 혁명’이 북한에서도 일어날 가능성을 판별하기 위해서는 ‘재스민 혁명’의 본질에 대해 보다 분명한 이해가 선행되어야 한다. 재스민 혁명의 구조적 동인으로 경제/정치/역사문화적 문제점들을 중심으로 살펴볼 때 촉진요인으로서 미국 및 서구의 확대중동구상과 바르셀로나 프로세스 등 정치적 민주화와 자유화 확산 및 소셜네트워크의 증가와 소통 증대를 지적할 수 있다. 현지에서 혁명의 봉화격인 분신자살 등이 순식간에 휴대전화 등을 통해 전파되고 동원할 수 있었음을 상기할 필요가 있다. 특히 소셜네트워크의 영향력은 주목할 만한 현상인데 그 파급력과 유용성은 철옹성 같던 이슬람 세계를 뒤흔들 만큼 큰 파문을 일으켰다. 다만, 여기에서도 인민들의 분노와 불만의 표출로 혁명이 촉발되었지만 안정적인 민주화로 귀결되기에는 아직 시기상조이며 사태 추이를 끝까지 지켜볼 필요가 있다.

민주화 운동의 전개가 다양한 갈등 요인으로 시민사회, 부족갈등, 종파갈등 등일 경우에는 새로운 정치세력의 등장을 계기로 정권과 체제의 변화는 가능하지만 향후 방향성에 있어서 보수화, 종교화, 극단



화, 신권위주의화 등 역혁명의 가능성도 상존하기 때문에 각국의 민주화, 재스민 혁명 주도층의 비전과 역량에 따라 천차만별이 될 가능성이 크다. 향후 전망에서 군부 공화정(이집트), 부족 간 분쟁(리비아), 왕정 안정화(컬프 산유국), 이스라엘과 이란과의 관계 등 각국별 전개 양상은 다양한 모습으로 전개될 것이다. 재스민 혁명에 있어 국제사회, 특히 미국, 유럽 각국, 러시아, 중국 등의 입장이 각국의 이해관계에 따라 상이하게 전개되는 바 국제정치의 현실을 감안할 때 민주주의의 숙성은 결국 해당국 주민들의 자치역량과 의지 여하에 따라 결정될 것이다.

따라서 재스민 혁명의 도식적 적용은 현시점에서 현실적으로 적절치 않으나 향후 중장기적으로, 또한 우리와 주변 국제사회의 대응 여부에 따라 북한에서의 변화 가능성을 배제할 수 없다. 북한체제의 변화가 선택 사항이 아니라 우리 시대 필수적 사명이라면 탈북자의 역할 증대를 통한 북한 민주화 노력은 국내외적으로 확산되어야 한다. 북한체제 변화와 민주화를 가장 효율적으로 이끌 수 있는 자격과 역량을 갖춘 탈북자들의 국내외 활동에 대해 국제사회와 더불어 적극적인 지지와 협력을 도출해내야 한다. 북한 인권개선과 민주화란 인류 보편적 가치를 실현하는 것은 통일을 달성하기 위해서도 우리 시대의 최대 사명이라고 할 수 있다. 국외 체류 중이거나 남한에 정착한 탈북자들이 통일한국의 주요 구성원으로서 북한체제의 민주화라는 근본적 변화가 이루어지고 이를 기반으로 평화적 통일을 달성하는 날까지 국내는 물론 외국에서도 중심 역할을 할 수 있도록 지원해야 하며 이들의 주도적 역할을 통해 궁극적으로 북한관 ‘진달래 혁명’으로 북한체제의 근본적 변화가 이룩될 날이 올 수도 있을 것이다.

향후 남북 간 대화와 협력은 분명한 원칙과 추진 기조 하에 신속적이고 실용적으로 운영하되 김정일의 신상 변화 및 후계구도 구축과

정에서 발생할 북한의 급변사태에 의한 전격적인 한반도 정세 변화에 대해서도 대비하여야 한다. 21세기 탈냉전의 남북관계는 남북한 정부만의 대화협력이 아닌 남북한과 주변국제사회의 복잡한 연계 속에 다양한 행위자의 참여를 통해 이루어지는 세계화 과정의 축소판이다. 모든 면에서 불투명하고 폐쇄된 북한을 상대하는 입장에서 최악의 상태에서 차선책을 추구하는 신중한 접근을 지속하여야 한다. 특히, 김정일 이후에도 북한은 체제유지를 위해 수령제와 핵무기보유를 지속하려 할 것이나 이를 정당화하거나 용납될 수 있는 조건이 시간이 지남에 따라 점차 소멸하게 될 것이며 결국 내부의 혼란과 체제전환이 불가피하게 될 때를 대비하여야 한다. 북한 내부의 권력구도 재편과정에서 북한 주민들의 친남한, 친통일의 환경 조성을 위한 지원과 법적, 제도적 장치를 마련하여야 한다. 통일비용이나 통일 후 후유증에 대한 불필요하고 과도한 공포심을 극복하고 평화적, 단계별 남북관계 개선과 급진적 통일 가능성을 동시에 감안한 성숙한 국민의식과 국론결집이 필요하다. 동시에, 급변사태에 대비하여 공개적인 언급보다는 상황 변화에 따른 내부치안확보와 긴급구호에 대한 인적, 물적 대책을 마련하여야 한다. 북한 내 핵무기를 비롯한 대량살상무기를 안전하게 관리할 수 있도록 작계 5029를 비롯한 한미연합군사작전 실시와 미국을 중심으로 국제관리기구가 구성, 운영될 수 있을 것이다. 무엇보다 만일 후계체제 정착과정에서 발생할 수도 있는 급변사태가 통일의 기회로 전환될 수 있도록 미·중·일·러 등 주변국과 유엔 등 국제기구에 대한 통일외교를 적극적으로 추진해야 할 것이다.

그동안 남북관계의 양적인 확대만을 염두에 둔 까닭에 대북정책과 통일정책 간의 유기적 연관관계가 파기되었고 이로 인해 통일의 비전과 희망이 소진되어 왔음을 주목하여 시대적 소명을 담은 새로운 통일방안을 제정하여 통일담론을 선도해 나가야 한다. 대북정책의 궁

극적 목적은 평화적 통일인데 우리 사회 내부에서 통일에 대한 기대와 확신이 약화되는 상황에서 하루속히 국제사회와의 보조를 맞추고 향후 북한체제 변화와 우리가 스스로 주도하는 통일의 당위성과 정당성을 국제사회로부터 공인받을 수 있도록 스스로 통일에 대한 자신감을 회복하여야 한다. 북한 주민과 엘리트들의 대남한 선호의식을 고취할 수 있는 전략이 통일방안에 포함되어야 하며 수만 명으로 추정되는 재중탈북자들과 2만 명에 달하는 남한 정착 탈북자들에 대한 집중적이고 체계적인 지원을 통해 북한 내부의 대전환 계기를 마련하여야 한다. 이 같은 상황 변화를 대비하여 우리 정부로서도 제재와 압박 정책과 함께 북한을 대화로 끌어들이 수 있는 치밀하고도 다층적인 전략 구상을 마련함으로써, 군사적인 수단과 비군사적인 정치, 외교, 경제적 대응 역량을 강화해 나감으로써 단순한 남북관계를 넘어 북한판 ‘진달래 혁명’을 지원하며, 통일의 원대한 구상을 접목한 새로운 평화통일의 대전략을 가동해 나가야 할 것이다.



제12장

# 북한의 체제전환 가능성과 국제 협력

김 근 식

경남대학교





이제 북한 변화는 당위의 영역이 되었다. 진보든 보수든, 여든 아든 북한이 변화해야 한다는 데 이의를 제기할 사람은 없다. 폐쇄적 자립경제를 벗어나 개방적 시장경제를 수용하고 유일적 수령체제를 넘어 민주적 다원주의로 이행해야 함은 이미 남남갈등의 영역이 아니다. 다만, 북한의 체제전환 방식과 가능성에 대해 이견이 존재할 따름이다.

북한 변화라는 당위성과 달리 북한의 미래에 대한 논란은 사회주의권 붕괴 이후 보수 진영의 북한 붕괴 대망론과 대북포용정책 이후 진보 진영의 북한 변화 기대론을 거치면서 아직까지도 우리 사회의 중요한 쟁점이 되고 있다. 한편에서는 북한의 점진적 변화의 긍정성을 평가하기도 하고 또 다른 한편에서는 북한 불변론과 함께 도둑처럼 찾아올 북한 급변사태를 희망하기도 한다. 그러나 북한의 변화를 강조하는 진보 진영이든 북한의 붕괴를 희망하는 보수 진영이든 향후에 북한이 결국 변화해야 함을 동의하지 않는 것은 아니다. 그것이 점진적 방식이든 혹은 급진적 방식이든 북한의 현재 내재하고 있는 모순과 문제점은 당연히 개선되고 해소되어야 하고 따라서 어떤 경로이든 북한은 변화해야 한다는 점에는 이견이 있을 수 없다.

그러나 북한 스스로의 점진적 개혁·개방을 희망하고 기대한다고 해서 우리가 손을 놓고 북한의 선택만을 기다리며 무작정 시간을 허비해서는 안 된다. 마찬가지로 북한의 불안정성 증대에 따른 급변사태를 대비한다면 정작 급변을 조장하고 촉진하기 위한 외부적 개입에만 노력을 기울여서도 안 된다. 즉, 진보 진영은 북한의 변화를 도모하기 위한 우리의 전략적 개입과 전략을 고민해야 하고 보수 진영 역시 급변사태만을 감나무 밑에서 기다리지 말고 북한 스스로의 변화를 이끌어내기 위한 여건 마련에 눈을 돌려야 한다. 결국, 21세기 북한의 체제전환은 가능성과 희망이 아닌 필연성과 당위의 영역인 만큼 진보와 보수는 공히 바람직하면서도 실현 가능한 북한 변화의 경로와 방식

을 고민해보고 이를 위한 현실적 노력을 기울여서는 안 될 것이다.

북한에 지금 당장 급변사태가 와야 한다고 해도 현실은 그렇지 못하다.<sup>1</sup> 북한 스스로 개혁·개방에 나서는 것이 바람직하지만 제반 여건과 환경은 개혁·개방을 제약하는 요인이 적지 않다. 실제로 김대중 정부와 노무현 정부의 일관된 포용정책에도 불구하고 북한은 우리가 만족할 만큼의 개혁·개방에 나서지 못했다. 북한의 체제전환은 바람과 희망으로만 되는 게 아니다. 따라서 바람직하면서도 현실적으로 가능한 북한의 변화를 전망하고 유도하기 위해서는 사회주의 체제전환론이라는 일반론에서 출발해 북한의 특수성을 결합함으로써 객관적이고 유의미한 결론을 도출해낼 수 있다. 이하에서는 사회주의 체제전환론의 일반적 특성과 개념을 일별하고 체제전환의 유형과 요인을 분석한 뒤 북한식 조건과 환경을 감안해 북한의 향후 체제전환 가능성과 방식을 전망해보고자 한다. 이를 전제로 북한식 체제전환을 촉진하고 유도하기 위한 외부의 노력, 즉 우리를 비롯한 국제사회의 협력방안을 정책적으로 제기해보고자 한다.

## I. 사회주의 체제전환론<sup>2</sup>

### 1. 체제전환의 유형: 급진주의와 점진주의

사회주의 체제전환의 가장 대표적인 유형은 이른바 급진주의

---

<sup>1</sup> 2011년 재스민 혁명 이후 북한에도 민주화를 기대했지만 현실은 전혀 그렇지 못했다. 반면히 급변사태 대망론은 현실의 벽을 넘지 못했다.

<sup>2</sup> 이하는 김근식, “사회주의 체제전환과 북한 변화: 비교사회주의의 관점에서,” 『통일과 평화』, 2집 2호 (서울대 통일평화연구소, 2010), pp. 118~127을 참조.

(radicalism)와 점진주의(gradualism)로 대별될 수 있다. 그리고 급진주의와 점진주의는 각각 소련, 동구 지역의 경험과 중국·베트남의 경험을 바탕으로 한 것이기 때문에 소련·동구형과 아시아형으로 구분되기도 한다. 코르나이의 체제변화 개념에 따르면 급진주의는 ‘혁명적’ 변화, 즉 변화의 내용과 깊이가 전면적이고 속도가 급진적인 방식이며 점진주의는 이른바 ‘체제개혁’의 방식에 해당된다. 전환 영역의 상호 관계라는 차원에서 본다면 급진주의는 정치와 경제가 동시에 전환되는 ‘이중전환’의 경우이고 점진주의는 경제부문의 변화를 우선하는 ‘단일전환’의 경우가 된다. 체제변혁 동력의 형성과 작용방식에 따라 도식적으로 분류하면 지배 엘리트 주도의 ‘위로부터의 개혁’과 피지배대중에 의한 자생적인 ‘아래로부터의 개혁’ 그리고 외부의 정치경제적 압력이나 영향력에 의한 ‘외부로부터의 개혁’으로 구분할 수도 있는바, 이에 따르면 급진주의는 대개 아래로부터의 변화압력이 중요한 촉발요인이 되고 점진주의는 지배블록의 위로부터의 변화의지가 중요한 전환 계기가 되는 방식이다.

결론적으로 급진주의는 단기간에 전면적으로 혁명적인 체제전환 과정을 관철시키는 방식이고 점진주의는 장기간에 걸쳐 경제영역에서부터 지속적인 체제전환 과정을 진행하는 방식이라 할 수 있다. 즉, 급진주의는 혁명적(revolutionary) 전환이고 점진주의는 진화적(evolutionary) 전환이라 할 수 있을 것이다.

우선 급진주의 유형은 구소련과 동유럽 국가들의 체제전환 과정으로서 정치와 경제가 동시에 이행되는 이중전환이고 상당수의 경우는 대중들의 자발적인 변화요구로부터 촉발된 아래로부터의 혁명적 변화에 해당한다. 전면적이고 급진적인 혁명적 체제전환으로서 급진주의는 그래서 ‘충격요법’(shock therapy) 혹은 ‘빅뱅’(big bang)으로 개념화되기도 한다.



급진주의는 대부분 체제전환 국면에서 지배엘리트의 내적 분파 형성과 저항세력과의 동학이 정치와 경제 양 차원에서 혁명적 변화를 수반하는 방식이었다. 즉, 지배계급 내부에 개혁파와 보수파가 분화 되면서 권력투쟁을 하게 되거나 지배블록 바깥에 존재했던 반체제 엘리트와의 경쟁과 타협에 의해 체제전환에 나서거나 혹은 대중봉기에 의해 지배계급이 급속도로 해체 혹은 분열하게 되면서 급격한 체제전환이 시작되는 경우 등이었다.

점진주의는 중국과 베트남의 체제전환 유형으로서 정치의 공산당 지배를 그대로 유지하면서 경제개혁을 통해 시장경제체제로 이행해 가는 ‘단일전환’이고 대부분의 경우 지배 엘리트의 정책적 의지에 의해 점진적인 체제개혁(incremental reform)을 수행하는 ‘위로부터의 개혁’에 해당된다. 즉, 일당지배를 유지하면서 계획과 시장의 공존적 결합을 모색하는 특징으로서, 기존 지배체제의 정치적 안정 유지를 최우선적 전제로 하여 당내 개혁파와 보수파 사이의 노선대립을 타협적으로 해소하면서 개혁파 지배엘리트 주도로 점진적인 경제개혁과 대외개방을 추진하는 유형이라고 할 수 있다. 구체제의 해체라는 방식을 거치지 않고도 정치체제와 경제체제의 ‘비동시적이고 불균등한 결합적’ 이행이 가능함을 보여주는 사례인 셈이다.

중국·베트남 유형과 비슷하면서도 약간 차이를 보이는 사례가 바로 쿠바형이다. 쿠바의 개혁모델도 정치적 일당지배를 유지하면서 경제부문에서의 점진적인 체제개혁을 진행한다는 점에서는 큰 틀의 점진주의로 분류될 수 있지만 중국과 베트남에 비해 개혁의 수준과 정도가 미흡하고 일관된 개혁이 아닌 ‘가다 서다’식의 단속적 개혁을 진행한다는 점에서 차이를 보인다. 쿠바의 체제개혁은 시장의 요구와 동원적 정치 사이의 긴장관계를 반영하는 것으로서 국가가 관리 가능한 수준에서만 개혁을 진행함으로써 경제개혁 과정이 오히려 국가의

통제역할을 증대시키는 결과를 낳고 있다. 쿠바가 중국 베트남과 차별성을 보이는 배경에는 쿠바 민주화법 등 미국의 봉쇄정책이 여전하다는 외적 조건과 반개혁적 성향의 최고지도자 집권이 지속되고 있다는 내적 조건 등이 작동하고 있음을 알 수 있다.

## 2. 체제전환의 요인과 유형의 상관관계: 초기조건과 경로의존성

그럼 사회주의 체제전환의 요인은 무엇일까? 급진적 전환이든 점진적 개혁이든 본격적인 체제전환이 시작되는 일반론적인 요인을 추출해내고 동시에 급진주의 모델과 점진주의 모델을 가능케 하는 각각의 유형적 요인들을 분석해내는 것이 중요하다. 왜냐하면, 우리의 결론적 관심사인 북한은 아직 체제전환의 기미가 없는 상황이기 때문에 향후 정확한 전망을 도출하기 위해서는 북이 체제전환에 나설 수 있는 방아쇠 역할의 시작요인을 확인해봐야 하고 이후 급진주의로 갈지 혹은 점진주의로 갈지 전환과정의 경로를 예측케 하는 유형적 요인들도 정밀하게 들여다봐야 한다. 체제전환의 요인을 분석하고 그 요인들이 북한에 해당되는지를 잘 따져봐야만 향후 북한의 체제전환 가능성과 필요조건들을 그려볼 수 있을 것이다.

체제전환의 요인과 관련해서는 이른바 ‘초기조건’과 ‘경로의존성’이라는 개념에 주목할 필요가 있다. 초기조건(initial conditions)이란 체제전환국의 정책당국에게 주어지는 제반의 조건으로서 자연환경적 요인과 문화적 요인 및 과거로부터 이어받은 역사적 유산, 초기 발전 수준과 정치적, 국제적 환경 등을 말한다.

결국, 체제전환국의 처지와 환경이 곧 초기조건이라고 할 수 있으며 이들 초기조건의 차이에 따라 이후 체제전환 과정과 결과들이 상

이하에 나타나게 됨을 이른바 ‘경로의존성’(path-dependence)으로 설명하고자 한다. 경로의존성은 체제전환국의 서로 다른 다양한 결과가 사실 체제전환의 초기조건과 전환과정의 개별 조건의 상이함에 의한 것임을 밝히고자 하는 것이다.<sup>3</sup>

즉, 경로의존적 체제전환은 초기조건과 진행과정의 차이로 인해 체제전환의 결과가 상이하다는 전제하에 개별 체제전환국의 역사적 특수성을 적극 고려하는 문제의식에서 출발하는 것이다.<sup>4</sup> 결국, 각각의 체제전환 방식이 그것을 야기하는 각각의 초기조건들을 갖고 있고 그로 인해 일정한 제약 하의 경로의존성을 보이게 된다는 것이다. 경로의존적 체제전환론은 반드시 하나만의 이상적 모델만 존재하는 것이 아니라 모든 가능성이 열려 있는 개방성과 다양성을 전제하고 있다. 경로의존성에 의해 나라들 간의 차별적인 체제전환 과정과 체제전환 결과를 일목요연하게 설명할 수 있다.

## II. 북한 체제전환의 가능성과 전망

### 1. 북한식 ‘초기조건’과 체제전환

그렇다면 사회주의 체제전환론의 관점에서 북한의 ‘초기조건’의

---

<sup>3</sup> 예컨대, 동일한 중부유럽형 체제전환국이지만 지배엘리트의 행태와 관련해서 헝가리는 선거참여형, 폴란드는 타협형, 체코는 항복형의 다른 경로를 보이거나 국유기업 사유화 전략에서 헝가리의 분권화된 재조직, 폴란드의 종업원 지주제, 체코의 바꾸치 경매식의 다양한 결과를 설득력 있게 설명하려는 것이 바로 초기조건과 경로의존성인 것이다. 정치적 초기조건의 상이함에 따라 동독·체코는 민주적 자본주의, 소련·루마니아 등은 범죄자본주의, 폴란드·헝가리 등은 정치적 자본주의 등 다양한 정치 체제 전환을 결과한 것도 마찬가지다.

<sup>4</sup> 최봉대, “사회주의 체제전환 방식의 비교연구,” 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』 (서울: 한울, 2008), p. 18.

특징은 무엇일까? 경제적 위기 상황과 대중적 불만 및 정치적 저항의 조직화 그리고 권력 엘리트들의 분열과 자신감 상실 및 국제적 영향 등의 조건에서 북한은 어떤 상황을 맞고 있을까? 북한의 경제 위기는 일상화되어 있고 경제난으로 인한 주민들의 불만은 상시화되어 있다. 경제위기와 대중의 불만이라는 초기조건 요인이 북한으로 하여금 체제전환의 방어쇠를 당기기에 충분한 조건임은 누구나 동의할 것이다.

1990년대 사회주의권 붕괴와 소연방의 해체 이후 북한의 경제위기 특히 에너지난과 외화난 및 식량난과 생필품난은 이미 만성화되어 있는 상태이다. 더욱이 1990년대 1차 북핵위기와 2002년 재연된 2차 북핵위기가 북한의 국제적 고립을 가속화하고 특히 2006년 핵실험과 유엔의 대북제재 1718호 그리고 2009년 핵실험과 대북제재 1874호 실시는 북한의 경제적 어려움을 가중시키는 데 기여했다. 더욱이 이명박 정부 이후 남북관계 악화와 대북지원 중단 및 남북경협 위축으로 남측으로부터 제공받던 경제적 혜택마저 대부분 소진된 상태에서 북한이 겪는 경제적 어려움은 갈수록 심화되고 장기화되고 있다.

만성적 경제난으로 인한 대중들의 불만과 저항 역시 상존하고 있다. 국가가 배급제를 포기할 정도로 이미 정부당국은 주민들에 대한 경제적 통제력이 약화되어 있고 물리력을 앞세운 정치적 통제 역시 외부 정보 유입과 자유주의 사조로 과거보다 약화되고 있는 게 사실이다. 물론 정치범 수용소의 온존과 국가보위부 및 인민보안부 등 공안부서의 억압이 지속되고는 있지만 그럼에도 불구하고 북한 주민의 일상과 의식은 하루가 다르게 변화하고 있다.

특히 7.1조치 이후 시장화의 확산과 실리주의의 팽배로 주민들 대다수가 장사에 나서고 통제생활을 벗어나 비법과 뇌물이 판치고 빈익 빈 부익부가 확대된 점은 정부 당국의 물리적 억압조치만으로 대중의

불만을 잠재우기엔 역부족인 상황이 되고 있다. 또한, 북중 국경 무역의 활성화와 인적 물적 교류 확대로 인해 중국 제품과 함께 중국산 소식과 정보가 많이 유통되고 있고 중국 루트를 통해 한국 드라마와 영화 등 이른바 ‘한류’가 널리 유통되고 있음도 북한 주민의 의식 변화에 적잖은 영향을 미치고 있다.<sup>5</sup>

이처럼 경제난의 지속과 대중적 불만의 상존이라는 체제전환의 필요조건은 일상화되어 있지만 그럼에도 불구하고 북한의 초기조건은 상이한 특징을 갖고 있다. 즉, 불만은 있으나 정치적 저항으로 조직되지 못하고 있고 권력 엘리트 내부의 분열과 갈등이 미미한 편이다. 더불어 체제전환을 강요하고 촉진하는 국제적 외부환경 역시 지금 북한에게는 존재하지 않다. 체제전환의 토대는 존재하지만, 그것이 직접적인 체제전환의 ‘방아쇠’로 연결되기 위한 충분조건이 여전히 미약한 것이다.

사회주의 체제전환론 일반에서 알 수 있듯이 대중의 저항이 정치적으로 조직화되고 이로 인해 엘리트들이 균열되거나 권력유지에 자신감을 상실하는 정도가 되어야 사실상 체제전환이 본격화될 수 있다. 또한, 1990년대 소련의 붕괴와 동구 주변국의 체제전환 도미노 현상 등 국제적 파급 효과가 진행되는 것 역시 체제전환을 촉발하는 주요 요인이 된다. 이에 비한다면 북한은 정치적 저항의 조직화와 대안적 정치집단이 존재하지 못하고 권력 엘리트들의 이익공유와 운명공동체 의식은 여전히 강고하다. 더불어 후견인으로서의 중국의 존재와

---

<sup>5</sup> 최근 북한주민의 일상생활과 의식변화 등에 대한 구체적이고 실증적인 자료로는 조정아 외, 『북한 주민의 일상생활』 (서울: 통일연구원, 2008); 이승훈·홍두승, 『북한의 사회경제적 변화』 (서울: 서울대 통일평화연구소, 2004); 안중수, “북한 시장화와 주민생활에서의 변화,” 동북아 미시사회연구소 (2010년 만해축전 학술심포지엄 자료집, 2010.8.12); 박영자, “비사회주의적 요소 확산에 따른 북한주민의 의식 변화와 정책적 함의,” (통일정책연구협의회·우석대학교 2010 공동학술회의 자료집, 2010.11.12) 등을 참조.

중국의 파워 증대가 북한의 체제전환을 제어하는 실질적 역할을 하고 있고 특히 남북관계와 북미관계의 갈등적 상황의 존재 역시도 북한으로 하여금 내부적 변화를 주저하게 만드는 외적요인이 되고 있다.

결국, 체제전환과 관련한 초기조건을 놓고 본다면 북한의 경우는 아직 체제전환이 개시될 수 있는 조건이 아님을 알 수 있다. 경제위기의 지속과 대중들의 불만이 존재하지만 그것이 통제할 수 없을 정도의 시장화와 조직적 저항운동으로 진행되지 않고 있고 대외적 조건도 중국의 지원과 후견이 체제안정에 기여하는 한편 대미·대남 관계가 오히려 체제전환을 압박하기보다 체제유지 및 체제통합에 활용되고 있기 때문이다.

급진주의 모델인 소련·동구형의 본격적 체제전환의 시작뿐 아니라 중국과 베트남의 점진주의 체제전환의 가능성도 아직은 북에게 열려 있지 못하다. 중국과 베트남의 경우 개혁 결단을 가능케 했던 초기 조건으로 체제위기의 강도, 지도부의 교체, 공산당의 통치역량, 대외관계 개선, 민족통일 문제 등을 든다면 북한의 경우는 이와 관련된 정치적, 대외적 초기조건이 과거 중국·베트남에 비해 개혁 전략을 선택하기 훨씬 어려운 조건이다.<sup>6</sup> 즉, 지도부의 교체라는 조건은 권력승계를 의미하는 게 아니고 개혁파의 형성과 득세를 의미하는 것인바, 이는 아직도 북에는 불가능해 보이고 대외관계 역시 북미 적대관계가 지속됨으로써 스스로 개혁·개방을 결심하기에 불리한 조건이며, 민족통일 문제 역시 흡수통일 가능성을 우려해 과감한 개혁·개방을 주저하게 하고 있다. 특히 남한의 존재라는 분단구조의 영향력과 지도부의 인적, 이념적 연속성과 강고성은 중국과 베트남에 비해 북한이 체제전환을 시작하기 힘든 결정적으로 불리한 조건이다. 결국 초기조건

---

<sup>6</sup> 김석진, 『중국 베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울: 산업연구원, 2008), pp. 52~72.

의 상이함과 주체 사회주의 특유의 역사적 유제들을 고려하면 북한의 체제전환은 특정 유형이 아닌 북한만의 고유한 초기조건에 맞는 전환 정책과 전환유형을 찾아야 할 것으로 보인다.<sup>7</sup>

## 2. 제3의 북한식 모델?

원론적으로 북한의 미래는 급진주의 모델로서 급변사태 가능성과 점진주의 모델로서 개혁·개방 가능성이 상존한다. 그러나 급변사태의 촉진요인과 억제요인이 동시에 공존하고 있고 북한 지도부의 정세인식 역시 개혁·개방의 필요성과 두려움이 동시에 존재하고 있다. 이를 감안한다면 오히려 가까운 북한의 미래는 급변사태라는 급진주의 모델도, 개혁·개방이라는 점진주의 모델도 아닌 북한식의 제3의 길을 걸을 가능성도 배제할 수 없다. 즉, 급변사태가 그 가능성에도 불구하고 현실화되기가 쉽지 않고 전면적 개혁·개방 역시 지도부의 의지에도 불구하고 대내외적 환경과 여건으로 인해 쉽사리 결단하기 쉽지 않는다면 오히려 당분간 북한은 급변사태도 아닌 체제개혁도 아닌 ‘그럭저럭 버티기’(muddling through)의 재판으로서의 현상유지(status quo)를 지속할 가능성이 크다.

일정 정도 진전과 후퇴를 거듭하고 정체와 개선을 반복하면서 결정적으로 남북관계가 북한에게 외부환경의 근본적 변화를 제공하지 않는 수준으로 지속될 수 있다. 마찬가지로 대미관계 역시 협상과 결렬, 재개와 교착을 반복하면서 갈등과 진전이 지속되지만 근본적으로

---

<sup>7</sup> 양문수, “체제전환기의 경제정책과 성과,” 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』 (서울: 한울, 2008), pp. 220~221.

는 북한의 대외환경의 주요인으로서 북미관계가 근본적으로 정상화 되지 않을 가능성이 존재한다.

남북관계와 북미관계가 근본적 변화 없이 지금까지처럼 전진과 후퇴를 반복하는 줄다리기를 계속한다면 북한으로서는 내부의 수령 제라는 북한식 초기조건을 완화하거나 해체하기 힘들고 이는 곧 북한 지도부의 정책 선택폭을 제한하면서 점진주의적 체제전환을 결심하지 못하게 할 것이다.

그렇다고 내부로부터의 급진적 폭발에 돌파구가 생기는 것은 더 더욱 아니다. 왜냐하면, 대미, 대남 관계에서의 적대와 갈등의 대립구도가 지속되는 것은 북한으로 하여금 수령제와 억압적 통제체제라는 북한적 초기조건을 존속케 하는 요인이 되기 때문에 경제위기와 주민의 불만에도 불구하고 당분간 급변사태 역시 현실화될 가능성이 높지 않기 때문이다. 이 경우 급진주의도 점진주의도 아닌 지금까지와 별반 다르지 않은 국면관리용과 현상유지형 북한 모습이 미래상이 될 수도 있다.

일반론적인 사회주의 체제전환과 비교했을 때 제3의 북한식 모델이 발현되는 경우인 것이다. 북한의 특수성이 향후 미래상에도 반영되는 셈이다. 분단체제의 상대방이 존재한다는 급속한 통합 구심력에 대한 생래적 불안감이 스스로의 개혁을 주저하게 한다는 점이 근본적으로 상이하고, 아시아 모델방식인 정경분리에 따른 경제개혁 우선추진도 북미 적대관계의 지속과 온존이라는 비우호적 대외환경이 존재한다는 점에서 베트남·중국과 상이하고, 소련·동구형의 급격한 전환 모델 역시 당시 소련의 붕괴와 쇠락현상이 사회주의 붕괴의 도미노를 야기했음을 감안하면 지금 북한은 중국의 급부상과 G2 입지라는 전혀 다른 국제적 조건에 놓여 있고 아래로부터의 대중적 저항과 요구가 확고한 수령제에 의해 동결되어 있으며 이를 조직하고 집약할 만



한 시민적 토대가 아직 결여되었다는 점에서 상이하다. 결국, 북한의 체제변화는 급진주의의 제약요인과 점진주의의 제약요인에서 보듯이 일반론적인 사회주의 변화유형과는 다소 다른 ‘북한식’의 경로를 지도부가 선택하고 또 현실도 그렇게 진행될지 모른다.

### III. 북한 체제전환의 장애요인과 필요조건

결국, 북한의 체제전환을 장애하는 가장 북한적인 초기조건은 수령제라는 대내 조건과 북미, 남북관계라는 대외 조건이라고 할 수 있다. 오랫동안 제도화된 수령제는 정치엘리트의 분화와 개혁과 형성을 막고 정책 대결을 불가능하게 하는 매우 완고한 제약조건이다. 또한 수령제는 위기와 불만에도 불구하고 저항세력의 조직화를 막고 정치적 통합을 일정 정도 유지해내는 특수한 북한식 조건이다. 마찬가지로 북미관계와 남북관계라는 대외 조건 역시 북한이 특정 유형의 체제전환 방식이 아닌 북한식의 경로를 모색하게 하는 독특한 제약이다. 전쟁과 대결을 지속해온 북미관계는 아직도 진행형이고 핵문제를 통해 집중적으로 갈등이 표출되고 있다.

동구의 급진주의가 소련의 개혁·개방과 동유럽 포기라는 외적 조건으로 인해 가능할 수 있었고 아시아의 점진주의 역시 최대의 적대적 대외환경이었던 미국과의 관계가 개선되면서 체제전환의 외적 조건이 갖춰졌음을 감안하면 지금 북한에게 북미 적대관계의 온존은 일반적인 체제전환의 적용을 어렵게 하는 중대요인이 분명하다. 여기에 더하여 남북관계라는 분단구조가 통일이라는 상상 못할 구심력의 작동을 예고하고 있기 때문에 북한은 여타 사회주의 국가의 체제전환과 전혀 다른 체제전환을 고민할 수밖에 없다. 베트남식의 체제전환은

분명 분단이 해소되고 통일을 이룬 이후의 일이었다. 쿠바마저도 분단이라는 특수한 환경은 가지지 않았다.

그런데 북한의 체제전환을 특정유형으로 전망하기 힘들게 하는 수령제와 북미, 남북관계라는 대내외 조건은 이른바 ‘피포위 의식’(under siege consciousness)으로 결합되어 있다는 특징을 가진다. 한국전쟁 이후 북한은 미국과 남한을 상대로 일관된 적대관계를 맺어왔고 언제라도 미국과 남한에 의한 체제전환 시도를 경계해왔다. 주위의 모든 나라들에 포위되어 있다는 북한만의 피포위 의식은 지도부와 대중 모두 공유하는 것이었고 혁명과 건설을 위한 체제보위가 최우선의 과제였다. 지구상에 유례가 없는 수령제가 형성, 정착되고 제도화될 수 있었던 것은 바로 이 피포위 의식에 의한 체제유지 필요성 때문이었다.<sup>8</sup> 수령을 중심으로 한 일심단결과 결사옹위는 피포위 의식의 자연스러운 정치적 결과물이었다. 그리고 이 피포위 의식은 바로 지금까지도 지속되고 있는 미국, 남한과의 오랜 적대관계의 산물이었다. 실제 7.1조치를 좌초시킨 것도 사실은 실리를 압도하는 선군의 포박이었고 선군 역시 피포위 의식의 현재적 반응으로 제시된 노선이었다.<sup>9</sup> 결국, 가장 북한다운 체제전환의 초기조건으로서 수령제와 북미, 남북관계의 존재는 따로 분리된 게 아니라 서로 연결되고 결합되어 있는 것인 셈이다.

이를 감안한다면 향후 북한의 체제전환이 물꼬를 트게 하기 위해 서는 북한식 초기조건이자 체제전환을 가로막는 제약이기도 한 수령

---

8 외부의 제국주의 공세에 대항하기 위해 수령을 유격대 사령관으로, 전체 국민이 유격대원인 거대한 유격대 국가가 형성된 것이다. 이에 대해서는 和田春樹, “遊撃隊國家の成立と展開,” 『世界』, 1993년 10월호; 와다 하루키, “유격대 국가 북한의 성립과 전개,” 『극동문제』 (극동문제연구소, 1993. 12) 참조.

9 김근식, “북한 실리사회주의의 추진과 좌절: 북한변화예의 함의,” 『북한연구학회보』, 14권 2호 겨울호 (북한연구학회, 2010) 참조.

제와 대외환경을 조금씩 변화시켜야 한다. 외부에서 기여할 수 있는 체제전환의 필요조건은 따라서 북미 적대관계 해소와 남북관계 개선을 통해 북한이 외부로부터의 안보 위협을 덜고 분단체제에서 남쪽으로부터의 흡수 위협을 덜어내도록 하는 것이어야 한다. 미국과 남으로부터 외부적 위협이 해소되면 장기적으로 그것은 피포위 의식의 약화를 가져오고 이는 다시 수령제를 완화시킬 수 있는 가능성이 열리기 때문이다.

#### IV. 북한 체제전환을 위한 국제협력: 공동개입(co-engagement)

북한식 초기조건이 급진주의 모델은 물론 중국·베트남식의 점진주의 체제전환마저 가로막고 있는 현실에서 향후 북한의 본격적인 체제전환은 무엇보다도 피포위 의식을 해소할 수 있는 대외환경의 변화가 우선적인 과제가 되어야 한다. 북한의 수령제가 북미, 남북관계와 피포위 의식으로 결합되어 있고 그들이 상호 작용하면서 상대방을 강화하는 메커니즘인 한, 북한의 개혁·개방 결심과 체제전환의 물꼬를 위한 정치조직화와 엘리트 분열은 바로 피포위 의식의 약화를 통해 북한으로 하여금 수령제 약화의 토대를 만들어주는 데서 시작해야 한다. 피포위 의식이 적어도 완화되고 해소되어야만 수령제의 약화 내지는 해체를 가져올 수 있고 그래야만 체제전환의 방아쇠가 당겨질 수 있기 때문이다.

결국 북한의 체제전환을 촉진하고 유도하기 위해 우리가 고민해야 할 국제협력의 과제는 북미 적대관계와 남북의 대결구조를 해소하는 데서 시작해야 한다. 전쟁을 경험한 북미 적대관계의 온존은 북한

으로 하여금 대내적 통합과 억압적 통제의 정당화에 활용되고 분단체제 하의 남북관계는 언제라도 북한이 남한에 흡수통일될 수 있다는 불안과 우려를 상시적으로 작동시키고 있다. 북미 적대관계와 남북 대결구도의 존재야말로 북한으로 하여금 변화에 나서지 못하게 하는 가장 근본적이고 핵심적인 대외환경임은 두말할 나위가 없다. 따라서 북한 체제전환의 가능성을 열기 위해서는 북핵문제의 평화적 해결을 통해 북미관계 정상화를 실현하고 대북 개입정책(engagement)의 지속을 통해 평화공존의 남북관계와 북한의 흡수 우려를 불식시키는 것이 가장 선차적인 과제가 된다.

그러나 북미관계 정상화와 남북관계 개선은 한국과 미국의 ‘공동개입’을 통해야만 실질적인 효과를 낼 수 있음을 명심해야 한다. 지금까지의 경험에서도 충분히 드러났듯이 현실적으로 한국의 대북 개입은 미국에 비해 약소국의 포용이므로 한계가 있을 수밖에 없다. 2000년 남북정상회담으로 남북관계가 아무리 진전되었어도 그해 겨울 클린턴 대통령의 방북이 무산된 이후, 부시 행정부의 출범으로 북미 갈등이 첨예화되자 한국의 포용유지에도 불구하고 남북관계는 정체되거나 교착될 수밖에 없었다. 노무현 정부의 대북포용에도 불구하고 북한의 핵실험과 북미 갈등의 고조는 결국 남북관계에 부정적 요인으로 작용할 수밖에 없었다. 그리고 북미 협상의 진전으로 핵문제가 가닥을 잡아간 연후에야 남북은 정상회담을 열 수 있었다. 한국의 대북 포용이 아무리 진전되고 그로 인해 북한이 변한다 하더라도 미국의 대북 개입정책이 성공하지 못하고 북미 간 갈등이 지속된다면 북한의 성공적 변화는 제한적일 수밖에 없을 것이다. 미국으로부터 안전보장과 체제인정이 담보되지 않은 상황에서 북한의 변화는 본질적 변화가 아니라 피상적 변화에 그칠 수밖에 없다.

결국, 대북 압박이 아닌 북한과의 관계 확대를 통해 북한을 변화

시킨다는 미국의 대북포용이 일관되게 성공적으로 진행되어야 사실 한국의 대북포용도 그 빛을 발하게 되고 가시적 성과를 낼 수 있는 것이다. 한국만의 대북개입은 미국과의 공동보조 없이 항상 불충분했고 미국만의 대북개입도 마찬가지로 한국정부와의 공동개입 없이는 북미관계의 급격한 진전을 가져오기 힘들었다. 이른바 한미의 ‘공동 관여’ 혹은 ‘공동포용’(co-engagement)이 진행될 때 비로소 한국과 미국의 대북포용은 소기의 목적을 달성할 수 있게 된다. 향후 북한 체제전환의 필요조건으로서 북미관계 정상화와 평화공존의 남북관계는 핵심적인 과제이고 이는 한국과 미국의 개별적 개입보다는 양국의 공동인식하에 공동개입의 방식으로 진행되어야만 실질적인 효과를 볼 수 있을 것이다.<sup>10</sup>

또한, 북한 체제전환을 위한 국제협력의 과제로 우리는 북중관계에도 눈을 돌려야 한다. 2009년 이후 국가 주도의 전략적 협력이 심화되고 있는 북중관계는 일면적으로 북한의 대중국 의존도 강화와 중국의 대북 영향력 확대라는 부정적 평가를 받기도 한다. 남북관계가 달여있는 환경에서 북한이 중국으로 급속도로 기울게 됨으로써 향후 통일과정에서 우리의 주도권을 제약하는 요인이 될 것이라는 우려마저 제기된다.

그러나 북한의 체제전환을 촉진한다는 대외환경의 측면에서 본다면 북중관계의 강화가 반드시 북한 변화에 부정적인 것만은 아니다. 중국의 대북한 투자가 늘고 북중교역이 증대되면서 북한이 개방되고 시장경제에 노출된다면 그 자체로 북한의 개혁·개방에 긍정적 역할을 할 것이기 때문이다. 일방적 종속이 아닌 호혜적 협력으로 북중관계가 발전할 경우 이를 통해 북한은 중국의 개혁·개방을 습득하고 배

<sup>10</sup> 김근식, “대북포용정책의 개념, 평가, 과제: 포용의 진화 관점에서,” 『한국과 국제정치』, 24권 1호 봄호 (경남대 극동문제연구소, 2008), pp. 27~28.

우게 될 것이다. 중국을 오기는 북한 사람들이 개혁·개방의 필요성을 인식하게 되고 중국식의 체제전환만이 살 길이라는 인식을 갖게 되는 것은 결코 우연이 아닐 것이다.

더불어 북중경협 강화를 바깥에서 우려하면서 발만 동동 구르기 보다는 오히려 한국이 중국과 더불어 북한 투자에 참여하는 방안도 적극적으로 모색해야 한다. 황금평·위화도 개발과 창지투 개발계획 및 나선시 투자 등에 중국과 함께 한국이 참여할 수 있는 방안을 모색하는 것은 사실 불가능한 일이 아니다. 이미 한중관계는 최대 교역 상대국으로 급진전되었고 따라서 중국 정부와 기업의 대북 투자에 한국이 동참함으로써 남·북·중 경제협력의 단초를 쌓아간다면 북중관계의 일방성을 우리가 제어할 수 있을 뿐 아니라 북한의 대중 의존도를 완화시키고 정치적 고려의 북중협력을 경제적 고려의 남·북·중 협력으로 전환시킬 수 있는 나름의 역할이 가능할 것이다. 북한을 개혁·개방으로 견인하고 체제전환의 필요조건으로서 우호적 대외환경을 조성한다는 차원에서 북중협력의 확대와 더불어 남·북·중 삼각협력의 모범을 창출해내는 고민을 지속해야 할 것이다.

북한을 개방으로 이끌기 위한 대외환경 마련은 비단 남·북·중 경제협력의 모색이 처음은 아니다. 이미 두만강 지역의 개발을 위해 유엔차원에서 공동투자와 공동협력이 논의되고 시도되었음은 잘 알려진 일이다. 경의선, 동해선을 연결해 시베리아 횡단철도와 중국 횡단철도를 경유함으로써 유라시아로 뻗어가는 철의 실크로드 구상도 사실은 국제협력을 통해 북한을 개방으로 견인하려는 노력의 일환이었다. 최근에는 보다 구체적으로 남·북·러 가스관 연결 사업이 공동으로 합의됨으로써 가시적인 국제협력의 단초를 열기도 했다. 2011년 8월 북러 정상회담에서 김정일 국방위원장과 메드베데프 대통령이 사할린 가스를 북한을 경유해 한국에 들여오는 이른바 남·북·러 PNG사업에

원칙적으로 합의함으로써 향후 가스관 사업을 통한 남·북·러 공동협력의 가능성을 열어놓았다. 우선적으로는 경제적 이해관계의 일치가 우선이지만 실제 남·북·러 가스관 연결사업이 진행될 경우 그것은 북한을 국제사회에 참여시키는 의미있는 국제협력 프로젝트가 될 것이다.

북한의 체제전환을 위한 국제환경 마련은 국가 차원의 노력 이외에도 국제기구 차원의 노력도 유용하다. 북한의 변화를 유도하기 위한 그나마 적절하고 공신력 있는 압력은 유엔차원에서 진행되어야 한다. 북한도 회원국으로 참여하고 있는 유엔의 대북 압력에는 북한이 즉각적인 반발을 하면서도 장기적, 전향적으로 대응하는 경향을 보인다. 인권문제에 대한 북한의 반응이 대표적이다. 북한을 개혁·개방시키기 위한 유엔차원의 노력은 압력에만 집중되지 않는다. 오히려 유엔 산하 기구의 대북지원과 긴급 구호, 그리고 ‘개발지원’의 모색은 북한으로 하여금 국제사회에 문을 열게 하고 국제기구로부터 지원을 받기 위해 북한 스스로 변화해야 함을 몸소 깨닫게 하는 긍정적 효과를 유발할 수 있다.

사실 북한의 체제전환에 기여하기 위한 국제협력은 근본적으로 ‘공동개입’이라는 원칙이라는 점에서 동일하다. 북미관계 정상화와 남북관계의 진전이 한국과 미국의 공동개입에 의해서만 실제 효과를 낼 것임은 이미 강조한 바와 같다. 한미의 공동개입 말고도 남·북·중 경협을 통한 한국과 중국의 공동개입, 남·북·러 가스관 사업을 위시한 한국과 러시아의 공동개입, 두만강 국경 지역의 북·중·러 협력과 같은 중국과 러시아의 공동개입, 긴급 구호와 개발지원에 나서는 국제기구의 공동개입에 이르기까지 결국 북한의 체제전환은 국제사회가 공동으로 북한에 개입하고 관계를 확대함으로써 비로소 우호적 대외 환경이 마련될 수 있음을 우리는 확인할 수 있다.

## V. 우리의 선택

향후 북한이 급진주의든 점진주의든 혹은 제3의 현상유지든 미래의 모습을 선택할 때 우리가 원하는 바람직한 방향으로 유도하고 이끌기 위해서는 무엇보다도 북한 내부의 조건과 의지를 넘어 우리의 정책적 개입 여부와 영향력이 중요하게 고려되어야 한다. 북한 내부의 여건과 환경 그리고 지도부의 의지와 결단도 중요하지만 여기에는 바로 한국을 비롯한 국제사회의 대북정책 방향과 그 파급력이 북한에게 적잖은 영향력을 미치기 때문이다.

특히 2012년은 한국의 대선과 미국의 대선이 동시에 치러지고 중국에 혁명 5세대의 포스트 후진타오 체제가 등장하며 러시아도 중요한 의미를 갖는 대선이 예정되어 있다. 북한 역시 강성대국 선포와 함께 명실상부한 김정은 후계체제가 공식 확정되는 시기이다. 즉, 한반도를 둘러싼 미·일·중·러와 남북이 공히 정치적 변동기와 정책적 전환기에 동시에 놓이게 되는 셈이다. 새롭게 구축되는 2012년 체제의 한반도 정세와 동북아 질서를 바탕으로 향후 장기적 안목과 고려하에서 북한의 체제전환을 유도하고 촉진하고 가능케 하는 국제적 노력과 협력이 그 어느 때보다 중요한 시기이다. 우리의 정책적 선택이 중요한 이유가 여기에 있다.







# 정책 제언





## 정책 제언

본 정책 제언들을 위해 각 필진은 1~2개씩 정책 제언을 제출하였다. 취합된 제언들은 2011년 11월 7일 16:00~18:00 통일연구원 국제회의실에서 토론을 거쳐 10개로 조정되었다. 이 제언들은 편집 작업과 필진의 윤독을 거쳐 최종적으로 확정되었다.

### 1. 분단관리, 급변대비, 중장기 통일비전을 동시에 균형 있게 추진

대북 정책은 현 분단상태의 지속, 북한의 붕괴, 북한의 체제전환 등 세 가지 경우를 동시에 염두에 두고 종합적이고 균형 있게 추진되어야 할 것이다. 다시 말해서 통일 이전까지 분단 상태를 평화적으로 관리하는 분단관리, 통일의 비전과 통일방안을 개발하고 재정, 외교, 교육, 법과 제도 등 다방면에서 통일에 대한 준비, 북한의 급변사태에 대한 대비 등 세 가지가 균형 있게 이루어져야 할 것이다.

통일은 단지 교류협력의 확대를 통해서 저절로 이루어지는 것이 아니며 북한의 급변사태만 기다릴 수도 없는 일이다. 통일로 가는 길은 무엇보다 통일의 비전과 가치에 대한 국민들의 공감대 형성으로부터 시작되어야 한다. 여기에 통일에 대한 지도자의 결연한 의지와 치밀한 전략이 뒷받침되어야 할 것이다. 한국이 주도하는 분명한 통일 청사진을 제시함으로써 앞장서 국민들의 에너지를 모으고 국제사회의 지지를 이끌어내야 한다. 국민들이 통일의 비전과 가치를 공유하는 것이야말로 통일의 의지를 회복하고 통일을 준비하는 힘이 될 수 있다. 통일의 비전을 바탕으로 통일 청사진을 제시하는 것은 현재의 분단관리에서 무엇을 어떻게 할 것인지에 대한 정확한 방향성을 말해 줄 것이다. 우리가 주도하는 통일방안을 제시해야 하는 이유이다.

## 2. 동시가입 국제기구 내 남북한 직·간접 대화 및 교류 활성화 모색

공식적인 남북대화는 정책기조나 상황변화에 따라 제약을 받는 경우가 많다. 유사시를 대비하여 비공식적으로라도 좀 더 안정적이고 확실한 창구를 마련해둘 필요가 있다. 그런 목적에 유용하게 활용할 수 있는 것이 남북한이 동시에 가입하고 있는 국제기구이다. 현재 남북한이 동시 가입하고 있는 기구는 총 46개인데, 이들 중에는 유엔과 같이 크고 정치적 영향을 많이 받는 기구도 있지만, 매우 전문적이고 기능적인 협력에 주로 초점을 둔 기구들도 많다. 그런 국제기구 내에서는 남북한 대표들 사이의 접촉도 부담이 적을 수 있다. 따라서 그런 접촉과 교류를 전략적으로 잘 활용할 필요가 있는 것이다. 전문가들이 해당 분야에 대한 인식의 공유로 인해 개인적으로 상호 이해와 신뢰가 높아질 가능성이 크고, 또 일단 한 분야에서 신뢰가 구축되면 점차 다른 분야로까지 확대해 볼 수도 있다. 그리고 남북한만의 교류가 어려울 경우는 다른 회원국들까지 함께 포함해 공동 프로젝트를 수행하는 것도 방법일 것이다.

### 3. 주변국과 국제사회의 통일 지지 기정사실화 추진

통일을 위해서는 주변국은 물론 국제사회의 폭넓은 지지와 지원이 필수적인데, 이를 국제기구를 통해 기정사실화하는 방안을 추진할 필요가 있다. 구체적으로 우선 국제기구나 다자협력체의 협의과정에서 기회가 될 때마다 한반도 평화통일의 필요성과 당위성을 의제화하고 될수록 많은 국가들의 지지를 받아 반복해서 명문화하는 방안이다. 또 유엔 조직 내 회의는 물론 APEC, ASEM, ARF 등 여러 다자협력체의 연례회의 시 공동성명이나 선언문에 통일에 대한 국제사회의 지지를 포함함으로써 향후 통일논의가 본격화될 때 국제법적 근거로 활용하는 것이다. 당연히 정부 간 국제기구뿐만 아니라 비정부 국제기구들의 회합에서도 우리 통일의 필요성과 당위성을 설파하여 민간차원에서도 범세계적인 지지를 확대해야 할 것이다.

그리고 현 상황에서 가장 중점적으로 관심을 가져야 할 부문은 통일에 대한 중국과 러시아의 지지를 확보하는 데 국제기구를 활용하는 방안이다. 특히 중국의 지지와 지원확보를 위해서는 한국이 통일 이후에도 중국에 위협이 되지 않을 것이며, 오히려 상생 공영의 파트너가 될 수 있다는 점을 지속적으로 설득해 나가야 한다. 또 지구적이건 지역적 차원이건 가능한 이슈영역에서 중국 또는 러시아와 양자 및 다자적 공동 프로젝트를 추진하여 점차 이익의 공통영역을 확대시킴으로써 행동을 통해 통일에 대한 중국과 러시아의 우려를 불식시켜 나갈 필요가 있다.

#### 4. 북한 불안정사태 시 국제기구의 참여 가능성 검토와 선제적 대비책 마련

중국의 부상과 친북화 경향 등을 고려할 때 북한에 불안정사태가 발생할 경우 주변국들의 개입할 가능성이 매우 커지고 있다. 또 신속한 사태수습을 위해 외부로부터의 물적 지원은 어차피 필요할 것이다. 따라서 유사시 주변국들의 일방적 또는 양자적 개입을 허용하기 보단 아예 국제기구의 개입을 통한 좀 더 중립적이고 다자적 접근을 모색하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 물론 국제기구 내 정책결정이 갖는 정치성이나 비효율성은 감수해야 하겠지만 국제기구를 통한 다자적 관리의 경우가 우리의 입장에서는 양자적으로 주변국들을 상대하는 것보다는 오히려 통일과정을 주도적으로 이끌어어나가기가 쉬울 수도 있다.

현재로서 가장 가능성이 큰 시나리오는 유엔 평화유지군이나 유엔 안보리로부터 권한을 위임받은 다국적군이 개입하는 경우이다. 그 경우를 대비해선, 우선 참여국의 수를 최대한 줄이는 노력이 필요할 것이다. 지원규모가 줄어들 수도 있겠지만 협상이나 합의집행의 효율성을 고려할 때 가능하면 적은 것이 낫다. 하지만 중재적 역할을 해줄 수 있는 제3의 국가나 국제기구 내 인사의 참여는 고려해봐야 한다. 주변국들의 이해관계를 고려할 때 자칫 6자회담 체제의 재판이 되지 않도록 각별한 노력을 쏟아야 할 것이다. 주변 4강을 모두 참여시키되 그들 간 역할을 차별화하여 각기 분담하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 그리고 마지막으로 중요한 점은 국제기구의 참여 속에서도 우리가 주도적으로 통일을 추진해나갈 수 있도록 논리를 개발하는 일이다. 이를 위해선 미국은 물론이고, 중국까지도 포함한 3자 협력방안을 비공식적으로나 또는 트랙2 차원에서 조심스럽게 모색해보는 것도 방법이다.

## 5. 미중관계에 영향을 미치기 위한 전략적 사고

북한 핵문제뿐만 아니라 한반도의 안보 현안에 관한 한 한미정책 공조는 필수 요건이다. 그러나 미국과 중국 사이의 관계는 가변적이다. 설사 많은 조건이 갈등적, 경쟁적 방향으로 이끈다고 하더라도 그것은 가역적이다. 그 많은 조건 중에 한반도 정치도 포함되어 있다. 미중관계가 한반도 국제정치를 결정하는 인과적 방향 못지않게 한반도 국제정치가 미중관계에 영향을 미치는 인과관계도 존재한다.

남북관계는 남과 북의 주민들과 그들의 정치지도자들이 이끌어 나가는 관계다. 첫째는 남한의 국가지도자들이, 둘째는 그 국민들이 전략적이고 변환적인 시야를 넓히고 그에 따른 전략을 개발하여 한반도 정치의 변환을 시도할 때 세계정치의 변환에도 일조하게 될 것이다.

요컨대 미중관계와 관련하여 다음과 같은 정책적 원칙을 견지해야 한다.

- ① 우리 정부와 국민은 미중관계를 단일선상의 평면에서 제로섬적인 관계로 전제하고 그것을 흑백논리로 접근함으로써 통일 정책을 포함한 우리나라 정책의 선택지를 스스로 제한하는 것을 절대 피해야 한다.
- ② 그렇더라도 한미관계나 한중관계를 관리함에 있어 그것이 입체적 구도 속에서 미중관계, 한중관계, 한미관계에 미칠 영향을 염두에 두고 전략적으로 행동해야 한다.
- ③ 특히 남북관계를 관리함에 있어 그것이 입체적 구도 속에서 미중관계, 한중관계, 한미관계에 미칠 영향을 염두에 두고 전략적으로 행동해야 한다. 남북관계는 ‘우리’의 일이므로 주변국이 상관할 바가 아니라고, 정서적, 당위론적으로 생각하고 주장하는 일은 득보다 실이 많다는 것을 반드시 명심해야 한다.



## 6. 북한 비핵화를 위한 새로운 패러다임 구상

6자회담은 북한 비핵화라는 목표를 이루는 데 실패했고 3년 이상 개최되지 못한 채 용도 폐기된 것이라는 평가가 일반적이다. 6자회담 실패의 가장 큰 원인은 비핵화에 대한 북한의 진정성이 결여돼 있고, 의장국인 중국이 적극적으로 북핵 포기를 위한 대북 압박 노력을 기피해왔기 때문이다. 중국의 대북전략은 북한을 ‘완충지대’로 파악하는 ‘순망치한’(唇亡齒寒) 개념으로서, 한·미 또는 한·미·일 세력의 한중 국경 접근을 사전 봉쇄하는 것이다. 따라서 중국은 북한의 안정을 해치는 대북압박에 주저하고 있다.

한편, 북한은 6자회담을 ‘시간벌기’로 이용하면서 핵을 매개로 미·북 평화협정 체결을 목표로 하고 있다. 북한은 한국의 개입이 배제된 상태에서 미국과의 직접 협상을 통해 ‘핵포기’와 ‘주한미군 철수’를 맞교환하려고 시도할 우려가 있다. 월남사례를 되풀이해 보려는 기도다.

이런 점에서 한국의 대북 비핵화 정책 수단이 매우 제한되어 있음을 알 수 있다. 그러므로 북한을 의미있는 협상 테이블로 끌어내기 위해선 북한 핵개발 중단을 목표로 미국과의 강력한 공조 속에 북한을 실제로 압박할 수 있는 실효성 있는 대북제재가 필요하다. 먼저 일시적인 한반도 긴장 고조상황을 각오하는 심정으로 제재를 강화해 나가야 한다. 북한 비핵화를 위한 대북제재 방안은 전통적으로 한미 양국이 중심이 돼 추구해 온 가장 강력한 대북전략 도구였다. 그다음 북한이 탈출구를 찾기 위해 협상테이블로 나올 때 약간의 당근을 사용해야 한다.

## 7. 평화와 통일의 선순환 구조를 만들기 위한 통일담론 형성 및 통일교육 실현

우리는 오랜 기간 ‘평화통일’을 이야기하였으나, 이는 대부분 ‘평화로운 과정을 통한 통일’을 의미하였다. 즉, 평화를 통일의 전 단계, 또는 통일의 방법으로만 인식하였다. 이제 이러한 인식에서 벗어나, 평화는 통일 이후에도 지속적으로 추구해야 할 중요한 가치라는 점을 부각시킬 필요가 있다.

이를 위해서는 통일교육에 있어서, 단순히 한반도 통일문제만을 이야기하기보다는 세계화 시대 평화의 중요성을 강조하고, 평화적인 통일과정, 그리고 평화를 지향하는 통일한국이 지역 및 세계평화에 어떤 기여를 할 수 있는지에 대한 논의가 필요하다. 아울러 일부에서 나타나고 있는 평화와 통일에 대한 이분법적 시각(예를 들어 평화의 강조는 분단 고착화 논리라는 주장 등)을 지양하고 평화와 통일의 조화로운 선순환 관계에 기반을 둔 통일담론을 조성하기 위한 노력이 필요하다.

## 8. 대북 경협을 국제적 프로젝트로 발전시켜 다자 접근 강화

양자 차원의 노력을 넘어 북핵문제 해결을 위한 국제적 노력을 다양한 다자적 기제 속으로 끌어들여 다자적 접근을 강화할 필요가 있다. 국제기구 및 다자적 접근의 활용(예를 들면 6자회담의 워킹그룹 활용), 동아시아 네트워크 속에서의 협력 등을 고려할 수 있다. 우리가 고려할 수 있는 다자적 접근의 예로서는, 북한이 추진하려는 황금평 개발을 중국 외에 국제기구나 EU 등이 참여하는 다국적 프로젝트로 추진하는 방안을 들 수 있다. 북중 경협을 국제적 프로젝트와 연계시키면 북한이 협상과정을 역전시키지 못하도록 하는 데 큰 도움이 될 것이다. 또한, 최근 급격히 논의가 가속화되고 있는 남·북·러 가스관 연결사업도 좋은 계기가 될 것이다. 한국, 미국, 일본이 대북 경제제재의 고삐를 늦추지 않는 상황에서 북한의 경제상황은 갈수록 심각해지고 있다. 중국의 대북 경제원조는 식량 부족을 국부적으로 완화시켜 줄 뿐이다. 따라서 북한으로서는 한국행 가스관에서 생기는 통행료의 유혹을 거절하기 어려울 것이다. 다만, 문제는 북한 지역을 통과할 경우 북한 리스크를 어떻게 최소화할 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서는 러시아로부터 막대한 가스를 도입하는 유럽의 안전 보장장치를 참고해 북한의 정치적 변덕에 미리 대비할 필요가 있다.

## 9. 한국, 미국, 일본, 중국이 일상적으로 협의·협력하여 신뢰를 구축하고 갈등을 완화할 수 있는 제도적 틀 구축

한국의 안전보장에 있어서 궁극적으로 한미동맹은 필수불가결한 요소이다. 그러나 그것이 한국의 외교통일 전략의 전부는 아니다. 한미동맹의 공고화가 한국의 대미 종속을 의미하는 것은 아니다. 미국과의 굳건한 신뢰관계가 전제되면 오히려 우리의 역할이 강화되고 우리에게 중요한 문제에 있어서 우리의 입장을 주장할 수 있는 여지도 커질 수 있다.

중국이 부상하고 일본이 침체하는 가운데 미국은 아시아에서 전략적으로 한국이 필요하다. 냉혹한 국제관계의 현실을 인정하는 가운데 현상유지를 선호하는 미국을 포함한 한반도 주변국들의 한반도 통일에 대한 입장과 논리를 분석하여야 하지만, 동시에 미국이 사실상 한반도의 현상유지를 선호하고 통일에는 반대한다는 것을 기정사실화하려는 일부 사람들의 소극적이고 부정적인 인식에서 벗어나 적극적으로 평화통일을 추진할 방안을 도출할 필요가 있다.

한편, 중국은 한국을 불필요하게 압박하여 한국이 미국에 더욱 밀착되는 것을 바라지는 않을 것이다. 그 사이에서 한국이 외교적 역량을 발휘할 수 있는 여지가 있다.

한국의 입장에서는 아시아에서 미중간의 긴장 고조, 갈등의 확대 재생산, 군비경쟁 등이 벌어지는 것은 대단히 바람직하지 않다. 미중, 또는 일중관계가 적대적 대립관계가 되면 중국은 이들 국가와 직접적인 충돌을 회피하기 위해 한반도를 완충지역으로 유지하려 할 것이다. 주변 강국이 서로를 견제하기 위해 남한 또는 북한을 지원하면서 한반도의 분단 상태를 극복하기는 더욱 어려워질 것이다. 따라서 우리는 그러한 신냉전적인 상황이 벌어지지 않도록 노력해야 할 것이

다. 미·중·일 3국 관계가 우호적으로 유지되는 것이 한반도 통일에 보다 긍정적인 국제환경일 것이다.

무엇보다 우리는 통일한국이 미국·러시아·중국·일본 등 한반도 관련국에 위협이 되지 않을 것임을 지속적으로 알리는 외교적 노력이 필요하다. 또 이들 주변국 간의 긴장완화, 신뢰구축을 위해 가능한 수단을 최대한 활용하며, 이들과 일상적으로 다양한 사안에 대해 협의·협력할 수 있는 제도적 틀을 만들도록 노력한다. 우선은 현실적으로 필요하고 실천 가능한 분야를 꾸준히 발굴하여 협력을 강화한다. 장기적으로 이러한 협의·협력의 틀을 제도화하고 확대하여 신뢰구축, 이해조정, 갈등해소, 우발적인 충돌 방지를 도모하고, 나아가 통일과정에서의 적대적 군사 개입이나 혼란 방지 등에 대해 논의할 수 있도록 하며, 북한지역의 경제 재건에 있어서 일본을 비롯한 주변국의 적극적인 역할을 논의한다.

## 10. 북한 민주화를 위한 탈북자의 역할 강화

북한체제 변화와 통일을 대비하기 위해 탈북자들의 새로운 역할이 기대되며 그들의 역량 강화를 위한 정책과 노력이 이루어져야 한다. 첫째, 탈북자들에 대한 인식과 지위가 바뀌어야 한다. 탈북자들은 태어나면서부터 대한민국 국민이었으나 동시에 잠정적으로 북한을 이탈한 사람들이다. 탈북자들이 국내 정착하는 순간 자동으로 국적이 부여되지만 이들은 적극적으로 대한민국을 선택한 북한의 공민들이다. 따라서 북한과의 관계를 고려하거나 국내 일부 부정적 시각을 감안하여 이들에게 ‘새터민’이란 칭호를 부여했던 것은 법적으로나 정치적으로 합당치 못하다. ‘새터민’ 명칭을 정부가 앞장서 제정할 때부터 탈북자들의 반대가 있었지만 받아들여지지 않았는데 앞으로는 보다 적극적이고 전향적으로 이들에 대한 정당한 평가와 지위 부여가 이루어져야 한다.

둘째, 이제까지 탈북자들에 대한 우리의 대책은 신속하고 안정적인 국내 정착에 있었다. 실제 대다수 탈북자들이 국내 정착에 있어 많은 어려움을 겪은 것은 사실이고 또 그런 과정에서 발생하는 문제점들을 개선하는 데 많은 진전이 있었던 것도 사실이다. 그러나 탈북자들이 제3세계 난민이나 이민자와 같이 취급되어서는 안된다. 탈북자들의 대다수가 북한이라는 특수 사회에서 출생하고 성장한 탓에 그들의 욕구와 가치를 실현하는 데 어려움이 있었던 점을 간과해서는 안 된다. 탈북자들 스스로 대한민국 국민으로서의 가치를 추구하는 동시에 떠나온 또 다른 고향인 북한에 대한 인식과 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 법적, 제도적 토대가 마련되어야 한다. 헌법, 국적법, 보안법 등에서 탈북자들의 북한 공민성의 이중성에 대한 논의와 함께 전략적 검토가 이루어져야 한다. 탈북자들 스스로 결성한 20여개 각종

단체들을 규합해 북한민주화위원회가 설립된 것은 바로 이러한 탈북자들의 열망을 반영한 결과이며 이러한 노력을 남한 국민들과 정부는 배려하고 후원해야 한다.

셋째, 국내에 정착한 탈북자들과는 달리 해외 거주나 제3국으로 망명한 탈북자들은 북한 공민으로서의 국적을 보유할 수도 있다. 해외 거주 북한 공민들은 스스로 북한체제 변화를 위한 단체를 결성하고 역량과 준비가 갖추어지면 북한임시정부를 구성할 수도 있다. 북한과의 관계를 고려하거나 남북관계의 현실상 북한임시정부에 대한 승인이 어렵고 또한 우리 헌법 체계상 북한을 독립된 국가로 인정하지 않기 때문에 법적으로도 불가능한 경우이지만 국제법상, 그리고 현실상 북한을 탈출한 탈북자들이 해외에서 북한임시정부를 구성할 경우 이에 대한 적극적 대응책이 마련되어야 한다. 가칭 ‘북한지방임시정부’는 우리 헌법체계나 국제법상 용인될 수 있는 조직이며 이러한 조직을 통해 북한체제의 적극적 변화를 촉구해나갈 수도 있을 것이다. 현재 우리 국내에 조직되어 있는 이북5도청이 북한을 미수복지구로 상정하여 구성되어 있으나 향후 이북5도청의 법적, 현실적 기능과 역할의 확대가 이루어져야 한다.

넷째, 탈북자들은 북한체제의 변화를 누구보다 갈구하면서 북한 변화를 북한 외부에서 주도적으로 추구할 수 있는 집단이다. 이러한 탈북자들은 대한민국이나 제3국에 정착하면서 훌륭하고 성공적인 삶을 누릴 자격이 있고 이는 최대한 존중되어야 한다. 북한 내 반체제활동이 증대하고 주민들의 소요가 확산될 경우 내정불간섭의 원칙이 적용됨으로써 남한의 역할은 보편적 인권차원에서 개선을 추구하고 최대한 지원하는 데 한정되어 있다. 북한체제 변화를 위해 북한 인민들의 각성과 희망을 제공하는 데 탈북자들의 역할이 무엇보다 중요한 시점이다. 현실적으로 북한 인민들과 소통할 수 있는 창구로서 대북

방송의 역할이 증대되고 있고 이들 방송 매체와 인터넷을 통한 북한 민주화운동이 국가 차원의 지원을 받을 수 있는 조치들이 보다 증대되어야 한다. 이미 미국 등 국제사회로부터의 지원도 활성화되고 있는 만큼 우리 국내에서도 더욱 적극적인 지원이 함께 이루어져야 한다. 이를 통해 관련 탈북자들의 지위와 역할, 그리고 그들의 역량이 지속적이고 안정적으로 증대될 수 있을 것이다.





## 집필진 소개 (가나다순)

### 김근식

경남대학교 정치외교학과 교수 및 극동문제연구소 연구실장.

- 아태평화재단 연구위원, 2007년 남북정상회담 특별수행원, 경실련 통일협회 정책위원장.
- 서울대학교 정치학과 졸업, 동 대학원 정치학 석사 및 박사.

주요논저: 『동북아 질서에 대한 북한의 법제도적 시각』 (공저, 2011), 『이명박 정부 안보정책의 세부실천 방안』 (공저, 2010), “사회주의 체제전환과 북한 변화: 비교사회주의의 관점에서” (2010), 『한국 현대정치외교의 주요 쟁점과 논의』 (공저, 2009).

### 김영호

국방대학교 안보정책학과 교수 및 학과장.

- 청와대 외교안보수석실 정책자문위원, 싱가포르 난양공대 국제대학원(RSIS) Visiting Fellow, 국방대 안보문제연구소 국제정세연구실장 역임.
- 연세대학교 정치외교학과 학사, 미국 오하이오 주립대학교 정치학 석사 및 박사.

주요논저: “A World Without Nuclear Weapons: A South Korean View” (2010), “탄도 미사일방어 - 현황과 한국의 선택” (2010), “오바마 행정부의 핵군축 정책과 한국 안보” (2010), “스마트 파워 전략과 한국군의 국제평화활동” (2009).

### 김창수

한국국방연구원 책임연구위원.

- 한국국방연구원 미국연구실장, 안보전략연구센터장, 미국정치학회 의회 펠로우, 국방부장관 정책보좌관, 일본 방위연구소 초빙연구원 역임.
- 한국외국어대학교 정치외교학과 졸업, 미국 신시내티 대학교 정치학 석사 및 박사.

주요논저: 『아태지역 미군 배치전략 변화 전망』 (공저, 2011), 『비군사적 위협의 변화와 대응개념』 (공저, 2007), 『미국의 해외주둔정책 동향 연구』 (공저, 2007).

## 김태현

중앙대학교 국제대학원 교수 및 국가대전략연구소 소장.

- 플로리다 대학교 조교수, 일리노이 대학교 미리암 연구소 연구위원, 세종연구소 연구위원 겸 외교안보연구실장 역임; 오하이오 주립대학교, 조지아공과대학 방문교수 역임.
- 서울대학교 외교학과 학사 및 석사, 미국 오하이오 주립대학교 정치학 박사.

주요논저: 『외교와 정치』(1995), 『북핵위기의 전망』(역, 2005), 『결정의 엷센스』(역, 2005), 『독일통일과 유럽의 변환』(공역, 2008).

## 김호섭

중앙대학교 국제관계학과 교수 및 한국정치학회 회장 (2012).

- 세종연구소 연구위원, 일본 코베 대학교 방문교수, 미국 콜롬비아 대학교 방문연구원 역임.
- 서울대학교 정치학과 학사 및 석사, 미국 미시간 대학교 정치학 박사.

주요논저: 『국가와 공공정책』(공저, 1991), “Korea’s Transfer of Political Power to the Conservatives and Foreign Policy” (2008), “The Role of the Political Leadership in the Formation of Korean-Japanese Relations in the post-Cold War Era” (2011).

## 류길재

북한대학원대학교 교수.

- 한국정치학회 섭외이사, 북한연구학회 총무이사, 청와대 외교안보 자문위원, 민주평통 상임위원, 미국 우드로우 윌슨 센터 스칼라(2010~2011) 역임.
- 고려대학교 정치외교학과 졸업, 고려대학교 일반대학원 정치학 석사 및 박사.

주요논저: 『김정일 시대의 북한』(공저, 1998), 『북한은 어디로 가는가』(공저, 2009), 『박정희시대 한미관계』(공저, 2009), “1960년대 북한의 숙청과 술탄니즘(Sultanism)의 등장” (2004), “통합과 선린을 위한 21세기 한반도 민족주의의 모색” (2006).

## 유현석

경희대학교 정치외교학과 교수.

- 한국정치학회의 연구이사, 섭외이사, 한국국제정치학회의 연구이사, 총무이사, 한국캐나다 학회 부회장 역임. 외교부 자체평가위원 역임. 통일부 정책자문위원.
- 연세대학교 정치외교학과 졸업, 미국 콜로라도 대학교 정치학 석사, 미국 노스웨스턴 대학교 정치학 박사.

주요논저: 『국제정세의 이해』 (2009), “동아시아 공동체 논의와 한국의 전략: 신아시아 외교의 재조정을 중심으로” (2011), “글로벌 경제거버넌스의 재편과 동아시아 금융협력: G20를 중심으로” (2010), “Regional Institution and Institutional Balancing: The Case of the East Asian Summit” (2010).

## 유호열

고려대학교 북한학과 교수 및 코리아정책연구원 원장.

- 고려대학교 행정대학원 원장, 한국정치학회 부회장, 북한연구학회 회장 역임.
- 고려대학교 정치외교학과 졸업, 고려대학교 국제정치학 석사, 미국 오하이오 주립대학교 대학원 비교정치학 박사.

주요논저: 『북한의 딜레마와 미래』 (공저, 2011), 『북한급변사태와 우리의 대응』 (공저, 2007), 『북한의 사회주의 건설과 좌절』 (2004), 『북한의 재외동포정책』 (공저, 2003), 『남북화해와 민족통일』 (공저, 2001).

## 이상현

외교통상부 정책기획관.

- 한국국방연구원(1988~90), 세종연구소 수석연구위원(2001.2~2011.4) 역임.
- 서울대학교 외교학과 졸업, 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign 정치학 석사 및 박사.

주요논저: 『새로 그리는 동아시아 안보지도: 중국 부상의 안보적 함의』 (공저, 2011), 『변환 시대 국가전략: 21세기 안보환경 변화와 한국의 대응』 (2011), 『미중 사이에서 고뇌하는 한국의 외교 안보, 연미회중으로 본다』 (공저, 2011), “중국의 부상과 미국의 대응: 한국에 대한 안보적 함의” (2011).

## 이유진

숙명여자대학교 정치외교학과 교수.

- 통일연구원 책임연구원 역임.
- 연세대학교 정치외교학과 졸업, 캐나다 토론토대학교 정치학 석사 및 박사.

주요논저: 『일본의 행정책』 (1993), *The Integrity Gap: Canada's Environmental Policy and Institutions* (편저, 2003), “일본의 외국인 재류관리 제도와 지원책에 대한 연구” (2010), “일본의 핵연료 주기 전략과 핵무장 옵션의 구조에 관한 연구” (2001).

## 최진욱

통일연구원 선임연구위원 및 북한연구센터 소장.

- 민주평통 상임위원, 통일연구원 남북협력연구센터소장, 리즈메이칸대 국제관계학부 객원 교수, 북한연구학회 총무이사 역임.
- 한국외국어대학교 정치외교학과 졸업, 미국 신시내티대학교 정치학 석사 및 박사.

주요논저: *US-China Relations and Korean Unification* (편저, 2011), 『한반도 통일과 주변 4국』 (편저, 2010), 『현대북한행정론』 (2008), 『김정일 정권과 한반도 장래』 (2005).

## 홍관희

고려대학교 북한학과 교수.

- 서울대학교 강사, 통일연구원 선임연구위원·연구실장, 국방연구원 초빙연구위원 역임.
- 서울대학교 사범대 졸업, 미국 일리노이주립대학교 정치학 석사, 미국 조지아대학교 정치학 박사.

주요논저: 『한반도 대격동』 (2011), 『주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보』 (2005), 『북한의 대량살상무기 개발과 한국의 국가안보』 (2002).

## 홍용표

한양대학교 정치외교학과 교수.

- 통일연구원 연구위원, 경실련 통일협회 운영위원장, 민주평화통일자문위원회 상임위원, 한국정치학회 연구이사 역임.
- 연세대학교 학사 및 석사, 영국 Oxford 대학교 박사.

주요논저: 『북한체제의 이해』 (공저, 2009), 『한반도의 평화와 통일』 (공저, 2005), “North Korea’s Strategic Culture and Threat Perception” (2011), “분단과 한국의 외교” (2010), “정전체제와 한반도 평화” (2008).



연구총서

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	홍병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	리진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영윤, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(I)	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원



2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규찬, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	12,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12 (I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12 (II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12 (III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

### 학술회의총서

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

### 협동연구총서

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

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

## 논총

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

## 북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원

## 북한인권백서

2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지지도 동향 1994~2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원

2011	통일 비용-편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용-편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용-편익 사례연구(통일 비용-편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용-편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용-편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원	
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	15,000원

### 연례정세보고서

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

### 통일정세분석

비매품

2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북 중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의의 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	아로슬라블 한러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱

2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱, 임강택, 임순희, 정영태, 김진하, 한기범

KINU 정책연구시리즈		비매품
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경 포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도와 북한-선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도예의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

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

- 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
- 2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula  
 Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung,  
 Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

- 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 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





## 회 원 가 입 신 청 서

성 명		입금자 (입금일자)	
근 무 처			
	직 위		
간 행 물 받을 주소	(우편번호 :                    )		
연 락 처	전 화		내 선 전 화
	핸드폰		FA X
	전자메일		
전 공 및 관심분야			
회원구분	학생회원 (    )    일반회원 (    )    기관회원 (    )		

본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.

20    년    월    일

신청인

(인)

※ 본 신청서를 보내주십시오.

(142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터

전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547 E-Mail: pcm@kinu.or.kr

※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)



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

한반도 통일은 투명하게 국제사회의 협력을 통해 이루어 질 수 있다. 남북통일이 주변국과 지역정세에 대하여 긍정적 기여를 한다는 점을 확산시키고 남북통일의 가능성에 대한 국제사회의 주의를 환기시킴으로써 우리 주도의 통일에 대한 국제협력을 이끌어 내야 한다. 본 보고서는 통일외교 부진의 이유 중 하나인 콘텐츠의 빈곤 문제를 해소하기 위한 노력의 일환이다.