

KINU 연구총서 12-10

# 2000년대 대북정책 평가와 정책대안 : 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제

박종철 · 김갑식 · 엄상윤 · 최수영 · 황지환

KINU 연구총서 12-10

# 2000년대 대북정책 평가와 정책대안 : 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제

박종철 · 김갑식 · 엄상윤 · 최수영 · 황지환

## 2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제

인 쇄 2012년 12월

발 행 2012년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 통일정책연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2523 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 (주)현대아트컴 (02-2278-4482)

ISBN 978-89-8479-665-2 93340

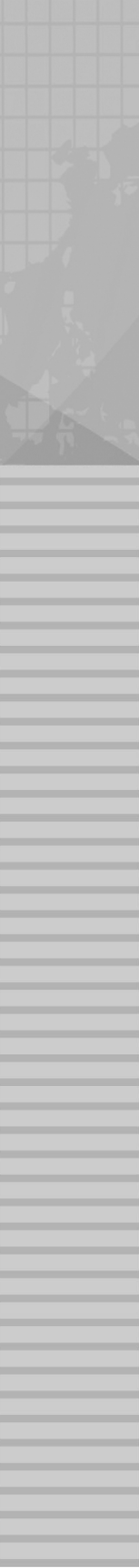
가 격 ₩ 12,500

© 통일연구원, 2012

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



# 2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제

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

# 목 차

요약 .....	xi
----------	----

## <서 론>

I. 연구 목적 .....	3
II. 대북정책의 구성요소와 분석틀 .....	7
1. 대북정책의 구성요소 .....	11
2. 대북정책의 분석틀 .....	17
III. 연구내용 구성 .....	23

## <제 1 부> 2000년대 대북정책 평가

I. 대북정책의 목표 평가 .....	29
1. 북핵문제 해결 .....	31
2. 군사적 긴장완화와 평화정착 .....	57
3. 남북협력의 제도화 .....	70
4. 북한의 정책 및 인식의 변화 .....	91
II. 대북정책의 역량 평가 .....	105
1. 국내역량 .....	107

2000년대 대북정책 평가와 정책대안:  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제

2. 국제역량 .....	135
<b>III. 종합 및 시사점 .....</b>	<b>149</b>
1. 북핵문제 해결 .....	151
2. 군사적 긴장완화와 평화정착 .....	155
3. 남북협력의 제도화 .....	158
4. 북한의 정책 및 인식의 변화 .....	162
5. 국내역량 .....	166
6. 국제역량 .....	171

<제 2 부> 대북정책의 환경 변화

<b>I. 동북아지역 정세 변화 .....</b>	<b>177</b>
1. 동북아의 국제관계 변화 .....	179
2. 대북정책에 미치는 영향 .....	194
<b>II. 북한정세 변화 .....</b>	<b>203</b>
1. 김정은체제의 딜레마와 정책 전망 .....	205
2. 대북정책에 미치는 영향 .....	209
<b>III. 국내정세 변화 .....</b>	<b>217</b>
1. 국민여론과 통일의식의 변화 .....	219

# 목 차

2. 대북정책에 미치는 영향 .....	223
<b>IV. 종합 및 시사점 .....</b>	<b>227</b>
<b>&lt;제 3 부&gt; 정책대안: 동시병행 선순환 모델</b>	
<b>I. 개념과 원리 .....</b>	<b>235</b>
<b>II. 추진원칙 .....</b>	<b>249</b>
1. 대북정책과 통일정책의 연계 .....	251
2. 북핵문제 해결과 남북관계 개선 병행 .....	251
3. 북핵문제와 평화정착의 동시적 접근 .....	252
4. 선택적 관여정책의 추진 .....	253
5. 정경분리의 단계적 접근 .....	253
6. 유인과 압박의 배합 .....	254
7. 국내역량·국제역량의 강화 병행 .....	255
8. 국민화합 형성 .....	255
9. 정치권의 합의에 기초한 정책 추진 .....	256
10. 북한정세 평가에 기초한 대북정책 .....	257
11. 한·미관계와 한·중관계의 조화 .....	258

2000년대 대북정책 평가와 정책대안:  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제

Ⅲ. 분야별 과제 .....	259
1. 북핵문제 해결 .....	261
2. 군사적 긴장완화와 평화정착 .....	264
3. 남북협력의 제도화 .....	266
4. 북한의 정책 및 인식의 변화 .....	270
5. 국내역량 제고 .....	275
6. 국제역량 제고 .....	281
참고문헌 .....	285
최근 발간자료 안내 .....	295



# 표·그림 목차

## <서 론>

<그림 II-1>	대북정책 분석틀 .....	22
-----------	----------------	----

## <제 1 부> 2000년대 대북정책 평가

<표 I-1>	남북회담 현황 .....	78
<표 I-2>	연도별 남북교역액 현황 .....	80
<표 I-3>	유형별 남북교역액 현황 .....	80
<표 I-4>	남북 협력사업 승인 현황 .....	81
<표 I-5>	남북경제협력협의사무소 사업협의 현황 .....	82
<표 I-6>	남북 인적왕래 현황 .....	82
<표 I-7>	대북 인도적 지원 총액 .....	84
<표 I-8>	북·중무역 현황 .....	88
<표 I-9>	북한의 대중 무역의존도 추이 .....	89
<표 II-1>	대북인식에 대한 국민여론 .....	125
<표 II-2>	통일의 당위성에 대한 국민여론 .....	126
<표 II-3>	정부별 대북정책 평가 .....	128
<표 II-4>	대북정책에 대한 이념 차이 .....	129
<표 II-5>	대북정책에 대한 지역 차이 .....	131
<표 II-6>	대북정책에 대한 세대 차이 .....	132
<표 II-7>	통일문제 관련 갈등이 심각한 분야 .....	133
<표 II-8>	통일정책 관련 남남갈등 해소가 우선 필요한 분야 .....	134

2000년대 대북정책 평가와 정책대안:  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제

<표 II-9>	통일정책 추진 시 정치권의 합의 정도 .....	134
<표 II-10>	세계식량계획(WFP)을 통한 지원 내역 .....	145
<그림 II-1>	국가안전보장회의 조직도 .....	112
<그림 II-2>	김대중 정부의 통일부 대북정책 추진 체계도 .....	118
<그림 II-3>	노무현 정부의 통일부 정책 네트워크 .....	120

**<제 2 부> 대북정책의 환경 변화**

<표 I-1>	중국의 국방비 추세 .....	180
<표 I-2>	미국과 중국의 국방비 비교 .....	181
<표 IV-1>	대북정책의 환경 변화가 대북정책의 구성 항목에 미치는 영향 .....	232
<그림 III-1>	통일의 필요성 인식 .....	220
<그림 III-2>	세대별 통일필요성 인식 .....	222

**<제 3 부> 정책대안: 동시병행 선순환 모델**

<표 I-1>	<동시병행 선순환 모델>과 기존 대북정책들 간의 차이 .....	247
<그림 III-1>	외교안보수석실의 확대 개편 방안 .....	276



## 요 약

2000년대 역대 정부의 대북정책에 대해 다양한 평가가 내려질 수 있다. 기존 대북정책들이 가진 유용성은 크게 하고 문제점은 줄이는 방향으로 우리의 대북정책을 재정립할 필요가 있다. 또한 기존 대북정책들의 유용성과 한계를 심층 분석·평가해 보면 유용성과 현실성이 제고될 수 있는 참신한 정책대안 개발도 가능할 것이다. 이런 문제의식에서 본 연구는 2000년대의 대북정책 및 최근 대북정책의 환경 변화를 심층 분석·평가하고 이를 토대로 새로운 대북정책 대안을 모색하고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 접근법을 적용하고자 한다. 첫째, 본 연구의 목적은 대북정책 대안을 모색하는 것이다. 본 연구의 목적은 과거 정부의 대북정책 공과를 평가하는 것이 아니다. 따라서 대북정책을 분석·평가하는 데 있어서 정부별로 대북정책을 분석하는 방식을 택하지 않았다. 그 대신 본 연구에서 설정한 분석 항목과 분석틀에 의거하여 항목별로 지난 정부의 대북정책에 대해 통시적 접근을 시도하고자 한다. 항목별로 해당 이슈에 대해 시계열 분석과 정부별 접근을 하고자 한다. 또한 항목별로 대북정책의 핵심적 원칙 및 정책수행에 대한 각 정부의 정책을 성과 및 문제점을 중심으로 분석·평가하여 시사점을 도출한다. 이러한 분석·평가와 시사점을 토대로 향후 대북정책의 추진원칙과 항목별 정책과제를 제시한다. 둘째, 대북정책 및 대북정책 환경의 분석수준(level of analysis) 면에서는 대북(북한) 차원, 국제 차원, 국내 차원으로 대별하여 접근한다. 셋째, 대북정책의 분야 면에서는 정치, 군사안보, 경제, 사회문화, 인도적 지원 등을 망라한다.

본 연구는 이를 대북정책의 목표와 역량으로 대별하고자 한다. 대북정책의 목표에는 북핵문제 해결, 군사적 긴장완화와 평화정착, 남북협

력의 제도화, 북한의 정책 및 인식 변화의 4개 항목이 포함된다. 그리고 대북정책의 역량에는 국내역량과 국제역량의 2개 항목이 포함된다. 그리고 이런 6개 항목에 영향을 미치는 대북정책의 환경도 중요하게 고려한다. 이러한 6개 항목과 대북정책에 영향을 미치는 환경을 구성 요소로 설정하여 대북정책의 분석틀을 마련하였다.

대북정책의 목표 가운데 북핵문제에 대해서는 북핵문제 협상 틀의 효과, 보상과 제재의 효과, 국제공조의 효과, 북핵문제와 남북관계의 상관관계를 소항목별로 나누어 정부별로 평가하였다. 군사적 긴장완화와 평화정착에 대해서는 북핵문제와 평화정착과의 관계, 남북협력과 군사적 긴장완화의 관계, 정경분리와 정경연계의 효과, 남북군사회담의 성격과 효과에 대해 평가하였다. 그리고 남북협력의 제도화에 대해서는 대북정책에 대한 접근방법, 분야별 남북협력의 제도화 수준, 경제적 유인과 압박의 적용, 상호주의의 적용에 대해 평가하였다. 북한의 정책 및 인식의 변화에 대해서는 대남정책, 대외정책, 대내정책, 북한 엘리트와 주민의 의식변화 항목에 대해 평가하였다. 국내역량에 대해서는 대북정책 추진체계, 시민사회와의 네트워크, 국민적 합의 형성에 대해 평가하였다. 그리고 국제역량에 대해서는 한·미 양자외교와 남북관계의 상호관계, 미·중관계의 변화와 한국의 외교전략, 국제기구 및 다자외교의 활용에 대해서 평가하였다.

한편, 21세기에 접어들어 대북정책의 환경이 상당히 변화하고 있다. 동북아지역 차원에서는 중국의 부상이 대북정책의 환경 변화를 추동하는 근원으로 작용하고 있다. 중국의 부상은 한반도 문제에 있어서 중국의 영향력을 강화시키고 있을 뿐만 아니라 동북아 국가들 간의 국제관계 변화, 특히 미·중 패권경쟁 심화와 동북아 양극체제의 견고화를 추동하는 근원으로 작용하고 있다. 그러나 향후 상당기간 동안 중국이 대미 패권도전을 자제할 가능성이 높다는 점도 주목해야 한다.

북한 차원에서는 김정은체제의 등장과 더불어 시도되고 있는 경제적 개혁·개방의 향방이 주목된다. 국내 차원에서는 한국 정치사회의 양극화, 통일 회의의식의 점증, 대북 적대인식의 상대적 강화, 신세대의 통일 무관심, 경제난 가중 등이 야기되는 상황에서 새로운 대북정책을 요구하는 목소리가 드높아지고 있다. 이런 상황에서 2013년에 등장할 한국 신정부의 대북정책이 커다란 관심사가 되고 있다.

본 연구는 대북정책의 대안으로 ‘동시병행 선순환 모델’을 제시하였다. 이 모델은 대북정책에 영향을 미치는 목표, 역량, 환경, 이슈, 수단 등을 모두 고려하는 복합적 접근을 지향한다. 그리고 국내, 북한, 국제 차원의 사안들을 모두 고려하는 다층적 접근을 지향한다. 아울러 복합적·다층적 접근에서 발생하는 모순과 충돌을 최소화시킬 수 있는 방안을 적극 강구한다.

첫째, 이 모델은 목표, 역량, 환경의 연계와 조화를 적극 모색한다. 이를 위해 역량 및 환경과 부합되는 방향에서 대북정책의 목표를 설정한다.

둘째, 이 모델은 대북정책을 구성하는 6개 항목을 동시에 병행하여 추진한다. 우선 시간적 차원에서 원칙적으로 항목별 추진의 시차 혹은 순서를 정하지 않는다. 의도적 계획하에 특정 항목을 먼저 추진하고 여타 항목들을 나중에 추진하는 방식을 취하지 않으며, 특정 항목의 충족을 여타 항목들 추진의 전제조건 혹은 선결조건으로 삼지 않는다는 것이다. 또한 가치 비중의 차원에서 원칙적으로 모든 항목들에 거의 대등한 가치를 부여한다. 의도적 계획하에 특정 항목에만 절대적 가치를 부여하거나 특정 항목(들)의 가치를 경시하지 않는다는 것이다.

셋째, 이 모델은 대북정책에 의해 특정 항목(들)의 작동이 추동되고 그에 따른 특정 항목(들)의 2차적 영향력, 즉 기능적 파급효과에 의해 여타 항목들의 작동이 연쇄적·복합적으로 추동됨으로써 대북정책 항

목들 간에 상호작용이 발생하는 ‘선순환’을 강조한다.

넷째, 이 모델은 ‘동시병행’과 ‘선순환’을 접맥한다. 어느 하나의 특정 항목만을 절대시하거나 특정 항목 추진에만 집중할 경우 선순환적 파급효과의 한계 및 역효과가 우려될 수 있기 때문에 여러 항목들을 동시에 병행 추진함으로써 다각적·선순환적 파급효과를 극대화하려는 것이다. 특히, 정치군사 분야와 관련된 정책들과 비정치군사적 분야와 관련된 정책들을 동시에 병행해서 추진하자는 것이다.

다섯째, 항목별 단계적 목표의 동시병행을 추구한다. 현 시점에서는 낮은 단계의 목표들, 즉 인도적 대북지원, 남북 교류협력 확대, 비정치군사적 남북협력의 제도화, 군사적 긴장완화, 북핵협상 재개 등을 단기적 동시병행의 추진 목표로 연계 설정하여 시너지 효과를 창출해야 한다. 그리고 높은 단계의 목표들, 즉 정치군사적 남북협력의 제도화, 평화체제 구축, 북핵문제의 완전한 해결, 북한의 전향적 정책 및 인식 변화를 보다 장기적인 동시병행의 목표로 연계 설정하여 시너지 효과를 창출한다. 그리고 낮은 단계의 목표를 달성하고 동력이 높은 단계의 목표를 추구할 수 있도록 한다.

다음으로 동시병행 선순환 모델에 입각한 대북정책의 추진원칙을 제시하였다. 대북정책의 추진원칙으로 대북정책과 통일정책의 연계, 북핵문제 해결과 남북관계 개선 병행, 선택적 관여정책의 추진, 정경분리의 단계적 접근, 유인과 압박의 배합, 국내역량과 국제역량의 강화 병행, 국민화합 형성, 정치권의 합의에 기초한 정책 추진, 북한정세 평가에 기초한 대북정책, 한·미관계와 한·중관계의 조화를 제시하였다.

그리고 대북정책의 6대 분야별로 과제를 제시하였다. 첫째, 북핵문제 해결에 대해서는 미·북회담, 6자회담, 남북회담의 동시 추진, 북핵 관련 기존 합의 준수와 새로운 합의 타결을 제안하였다. 둘째, 군사적 긴장완화와 평화정착에 대해서는 교류협력을 통한 군사적 긴장완화

모색, 평화체제 논의 추진, 실무적 군사회담 추진 및 군사적 신뢰구축 확대를 제시하였다. 셋째, 남북협력의 제도화에 대해서는 신정부의 ‘남북관계발전구상’ 발표, 남북대화 재개 및 남북정상회담 개최, 남북 공동발전을 지향하는 남북경협 추진, ‘남북관계발전법’ 개정 및 남북관계 발전기본계획 수립이 필요하다. 넷째, 북한의 정책 및 인식의 변화를 위해서는 대북긴급지원과 중장기적 개발지원의 균형적 결합, 인도주의 문제의 해결, 북한인권문제와 재중 탈북자문제에 대한 현실적 접근, 북한의 시장경제 학습프로그램 개발 및 교육 지원, 북한주민의 의식변화를 위해 접근을 통한 변화가 실시되어야 한다. 다섯째, 국내역량 제고를 위해서는 대북정책추진체계 개선, 정책 네트워크 정비, 국민적 합의 형성이 필요하다. 여섯째, 국제역량 제고를 위해서는 미·북관계와 남북관계의 선순환 구조 형성, 한·미 및 한·중관계에서 한국의 입지 확보, 국제기구 및 다자외교를 통한 국제역량 강화가 제시되었다.

**검색어:** 동시병행 선순환 모델, 대북정책의 목표와 역량, 대북정책의 추진원칙과 과제, 대북정책의 환경변화



## Abstract

### **Evaluation of South Korea's North Korea Policy in the 2000s and Its Alternative: Principles and Tasks of 'Simultaneous and Virtuous Circle Model'**

*Park, Jongchul et al.*

This study proposed 'a simultaneous and virtuous circle model' as an alternative for South Korea's North Korea policy. First, this model seeks a link and a harmony among targets, capacities, and the environment. Second, in implementing the policy, the model focuses simultaneously on six elements composing the North Korea policy. While it fundamentally does not prioritize the elements in implementation in temporal terms, this model sees in terms of importance that basically all elements have equal values. Third, the model emphasizes 'a virtuous circle' in which the North Korean policy encourages certain element(s) to work; in turn, such element(s)' secondary effect, namely functional spillover effect, complexly triggers a series of operation of other elements; and finally an interaction among elements of the North Korea policy is created. Fourth, the model links 'simultaneous implementation' and 'a virtuous circle.' Fifth, this model seeks to simultaneously reach phased targets of each element.

Furthermore, this study presented principles of South Korea's North Korea policy which are based on the simultaneous and virtuous circle model. The principles of the North Korea policy are as follows: a) coupling of the North Korea policy and the unification policy, b) resolution of North Korean nuclear issues and improvement of the inter-Korean relations at the same time, c) the pursuit of the selective engagement policy, d) a phased approach to separate economy and politics, e) a mix of a carrot and a stick, f) reinforcement of both national and international capacities, g) achievement of national unity, h) policy implementation based on political consensus, i) a North Korea policy based on assessment of the situation in North Korea, and j) harmonization between the South Korean-U.S. relations and the South Korean-Chinese relations.

Additionally, the study suggested tasks for each of the six North Korea policy elements. First, regarding resolution of the North Korean nuclear issues, this study proposed that the North Korean-U.S. dialogue, the six-party talks,

and the inter-Korean talks be held simultaneously, existing agreements on North Korean nuclear issues be complied with, and a new agreement be reached. Second, for military détente and peace settlement, it is presented to seek military détente through exchange and cooperation, promote discussions on the peace regime, carry out working-level military talks, and increase military confidence. Third, in terms of institutionalization of inter-Korean cooperation, the next South Korean government has to announce ‘an inter-Korean relations promotion plan,’ revise ‘the Development of Inter-Korean Relations Act,’ and establish ‘a basic plan for development of the inter-Korean relations. Fourth, in order to draw changes in North Korea's policies and perception, emergency aid to North Korea and medium-to-long term development supports should be combined in a balanced manner and humanitarian issues should be addressed. At the same time, a realistic approach should be taken to North Korean human rights issues and issues of North Korean defectors living in China, while an education program on a market economy needs to be developed and supports should be made for an actual implementation in North Korea. Furthermore, an approach should be taken to change North Korean people's perception. Fifth, in order to strengthen the national capacity, it is required to improve the North Korea policy implementation mechanism, enhance the policy network, and reach a public consensus. Sixth, regarding an improvement of South Korea's international capacity, a virtuous circle between the U.S.-North Korean relations and the inter-Korean relations should be created and South Korea has to secure a firm position regarding its relations with the U.S. and China, while its international capacity also has to be strengthened through international organizations and multilateral diplomacy.

**Key words:** simultaneous and virtuous circle model. goals and capabilities of North Korea policy, principles and tasks of North Korea policy, changes in the environment of North Korea policy



# 서론

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
: 동시병행선순환 모델의 원칙과 과제



# I. 연구 목적

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



세계적 탈냉전에도 불구하고 한반도에서는 아직도 냉전의 잔재가 해소되지 않은 채 분단국가체제가 지속되고 있다. 따라서 분단문제 해결은 여전히 우리에게 부여된 중대한 역사적 과제가 되고 있다. 이런 상황에서 21세기에 접어들어 역대 정부들은 상이한 대북정책을 구사·실험하면서 분단 극복의 활로를 찾기 위해 부단히 노력해 왔다. 이에 따라 남북관계, 대외관계, 국내 정치사회의 갈등과 협력도 적지 않은 부침을 겪어 왔다.

2000년대 역대 정부의 대북정책에 대해 다양한 평가가 내려질 수 있다. 동일한 대북정책을 둘러싸고 상반된 평가가 내려지고 있는 것도 사실이다. 그러나 정도의 차이는 있지만 어떤 대북정책도 유용성과 한계를 가지기 마련이다. 김대중·노무현 정부의 대북포용정책하에서는 2차례의 남북정상회담, 분야별 남북대화, 교류협력 등이 적극 추진되었으나 북핵문제의 미해결, 교류협력의 비제도화, 군사적 긴장 지속, 남북관계의 불안정 등의 문제가 나타났다. 이명박 정부의 상생과 공영의 대북정책하에서는 북한의 비핵화에 우선순위를 두고 북한의 개방 유도, 교류협력의 제도화 등을 위한 남북관계의 패러다임 전환이 모색되었으나 남북관계 경색, 북한의 비타협적 태도 지속, 대남 군사도발 등의 문제가 나타났다.

이런 점들을 고려할 때, 기존 대북정책들이 가진 유용성은 확대하고 문제점은 줄이는 방향으로 우리의 대북정책을 재정립할 필요가 있다. 또한 기존 대북정책들의 유용성과 한계를 심층 분석·평가해 보면 유용성과 현실성이 제고될 수 있는 참신한 정책대안 개발도 가능할 것이다. 이런 문제의식에서 본 연구는 2000년대의 대북정책 및 최근 대북정책의 환경 변화를 심층 분석·평가하고 이를 토대로 새로운 대북정책 대안을 모색하고자 한다.



본 연구에서 ‘대북정책’은 단순한 대북정책 이상의 의미를 함축한다. 본 연구에서 대북정책은 남북관계의 관리, 한반도 평화, 남북 교류협력 등과 관련된 정책뿐만 아니라, 통일준비를 포함한 통일정책, 남남갈등 해소와 관련된 국내정책, 북한문제 해결 및 통일을 위한 국제협력 등 여러 사안을 포괄하는 의미로 사용한다.

본 연구는 다음과 같은 접근법을 적용하고자 한다. 첫째, 본 연구의 목적은 대북정책 대안을 모색하는 것이다. 본 연구의 목적은 과거 정부의 대북정책의 공과를 평가하는 것이 아니다. 따라서 대북정책을 분석·평가하는 데 있어서 정부별로 대북정책을 분석하는 방식을 택하지 않았다. 그 대신 본 연구에서 설정한 분석 항목과 분석틀에 의거하여 항목별로 지난 정부의 대북정책에 대해 통시적 접근을 시도하고자 한다. 항목별로 해당 이슈에 대해 시계열 분석과 정부별 접근을 하고자 한다. 또한 항목별로 대북정책의 핵심적 원칙 및 정책수행에 대한 각 정부의 정책을 성과 및 문제점을 중심으로 분석·평가하여 시사점을 도출한다. 이러한 분석·평가와 시사점을 토대로 향후 대북정책의 추진 원칙과 항목별 정책과제를 제시한다. 둘째, 대북정책 및 대북정책 환경의 분석수준(level of analysis) 면에서는 대북(북한) 차원, 국제 차원, 국내 차원으로 대별하여 접근한다. 셋째, 대북정책의 분야 면에서는 정치, 군사안보, 경제, 사회문화, 인도적 지원 등을 망라한다.

이런 작업을 통해 본 연구는 기존 대북정책들의 성과를 발전시키고 문제점을 극복할 수 있는 대북정책의 청사진 마련에 기여하고자 한다.

## II. 대북정책의 구성요소와 분석틀

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



대북정책의 향방에 영향을 미치는 항목들은 다양한 기준과 방법에 의해 설정될 수 있다. 본 연구는 이런 항목들을 김대중·노무현·이명박 정부의 대북정책 검토를 통해 추출하고자 한다. 세 정부의 대북정책은 그 방향과 내용 면에서는 차이가 있지만, 대북정책에 공통적으로 중요시되는 항목들이 존재할 뿐만 아니라 최근 남북관계와 국내·외 정세를 고려할 때 그런 항목들은 여전히 유의미하다고 판단된다.<sup>1</sup>

김대중 정부의 대북포용정책에서는 ‘평화와 화해협력을 통한 남북관계의 개선’이라는 기치하에 튼튼한 안보, 북한의 변화와 개혁, 남북 평화공존, 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 남북 화해협력 적극 추진, 전쟁 억제, 평화보장의 제도화, 남북관계의 평화적 관리, 남북 교류협력의 활성화, 남북 간 인도적 문제의 해결, 남북대화 추진, 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 북·미/북·일관계 정상화, 핵·미사일 등 대량살상무기 억제 및 해소, 정전체제의 평화체제 전환, 주변국들과의 국제협력 강화, 대북 경수로사업의 지속, 통일정책에 대한 합의기반 조성, 통일교육 등이 강조되었다.<sup>2</sup>

노무현 정부의 평화변영정책에서는 ‘한반도에 평화를 정착시키고 남북한 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반을 조성하고 동북아 공존·공영의 토대를 마련한다’는 기치하에 북핵문제의 평화적 해결, 군사적 신뢰구축과 군비통제 여건 조성, 한반도의 평화정착 및 평화체제 구축, 한·미동맹의 미래지향적 발전, 남북 화해협력의 제도화, 남북 경제협력 확대, 동북아 경제중심 추구, 동북아 다자안보 추진, 전방위 국제협력 추구, 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력을 통한 한반도 문제

1. 이런 연구방법을 시도한 선행연구로는 김학성, “참여정부 대북정책 평가 및 향후 추진방향” (통일부 정책실 전문가 워크숍 발표논문, 2003.11.23)이 있다.

2. 통일부, 『2000 통일백서』 (서울: 통일부 통일정책실, 2000), pp. 22~255.

해결, 국론통합 지향의 정책결정과 합의기반 강화, 균형적 실용외교 등이 강조되었다.<sup>3</sup>

이명박 정부의 상생과 공영의 대북정책에서는 ‘실용과 생산성에 기초한 상생과 공영의 남북관계 발전’의 기치하에 ‘비핵·개방·3000’ 이행, 평화공동체 구현, 경제공동체 형성, 행복공동체 실현, 북한주민의 삶의 질 향상, 북한의 발전 촉진, 북핵문제 해결, 진정성 있는 남북대화 추진, 남북관계의 안정적 관리, 한반도 평화정착 노력, 상생과 호혜의 남북경협 추진, 사회문화 교류 활성화, 인도적 문제 해결, 북한인권문제 제기, 남북교류협력의 안정적 추진, 남북협력과 국제협력의 조화, 국민적 합의기반 강화, 통일준비, 남북협력기금 조성, 남북관계 발전 관련 법·제도 확충, 통일교육 등이 강조되었다.<sup>4</sup>

세 정부의 대북정책 입안·추진 시 북한정세, 국제정세, 국내정세 등 대북정책의 환경 변화가 깊이 고려되었음은 물론이다.

세 정부의 대북정책에서 공통적으로 강조된 항목들을 큰 틀에서 압축적으로 유형화하면, 북핵문제 해결, 군사적 긴장완화와 평화정착, 남북협력의 제도화, 북한의 정책 및 인식 변화, 국내역량 강화, 국제역량 강화라고 할 수 있다. 본 연구는 이를 대북정책의 목표와 역량으로 대별하고자 한다. 대북정책의 목표에는 북핵문제 해결, 군사적 긴장완화와 평화정착, 남북협력의 제도화, 북한의 정책 및 인식의 변화라는 4개 항목이 포함된다. 그리고 대북정책의 역량에는 국내역량과 국제역량이라는 2개의 항목이 포함된다. 그리고 이런 6개 항목에 영향을 미치는 대북정책의 환경도 중요하게 고려한다. 이러한 6개 항목과 대북정책에 영향을 미치는 환경을 구성요소로 설정하여 대북정책의 분석틀을 마련하였다.

---

3. 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004), pp. 20~90.

4. 통일부, 『2009 통일백서』 (서울: 통일부, 2009), pp. 15~225.

# 1. 대북정책의 구성요소

## 가. 대북정책의 목표

### (1) 북핵문제 해결

북핵문제 해결은 일단 군사안보적 측면에서 중요한 의미를 가진다. 한반도는 1970년대 후반 이래 남북한이 보유한 군사력만으로도 한민족 전체가 공멸(共滅)될 수 있는 ‘군사력의 포화상태’ 및 ‘공포의 균형상태’에 도달해 있다.<sup>5</sup> 핵무기를 제외한 남북한의 군사력만으로도 이미 ‘합리적 충분성’(reasonable sufficiency)에 입각한 전쟁 억제가 성립되고 있다는 것이다.<sup>6</sup> 이런 면에서 보면 북핵문제 해결의 중요성이 반감될 수도 있다. 그러나 핵무기는 대량살상이 가능한 무기인 바, 한국이 핵무기를 보유하지 않은 상태에서 북한만 핵무기를 보유하게 되면 남북한 간의 군사력 불균형 및 북한의 비대칭적 우위가 발생한다. 따라서 한국의 입장에서는 전쟁 억제력에 커다란 문제가 생길 수 있다.

북한의 핵보유는 대남 안보위협, 한반도의 군사적 긴장 고조, 한국의 군비증강 부담 등을 가중시키는 요인으로도 작용할 수 있다. 또한 북한이 대남 핵공격 위협을 하거나 접경지역에서 무력도발을 감행할 가능성이 커지게 된다. 북핵문제는 국제사회, 특히 미·중 간의 대립과 갈등도 야기한다. 북핵문제를 둘러싼 국제사회의 대립과 갈등은 한반도를 넘어 동아시아 전체의 군사적 긴장을 고조시키는 불씨로 작용할 수

5. 이호재, 『21세기를 향한 한국외교』 (서울: 화평사, 1990), pp. 42~44.

6. ‘합리적 충분성’은 공격하기에는 불충분하지만 방어하기에는 충분한 군사력을 의미한다. 합리적 충분성 개념은 고르바초프 소련 대통령이 1988년 12월 8일의 유엔총회 연설에서 “소련의 군사교리를 ‘합리적 방어의 충분성’의 원리에서 재정립하겠다”고 선언함으로써 널리 알려지게 되었다. 엄상윤, 『북한 핵무장의 전략적 유용성과 한계』 (성남: 세종연구소, 2011), p. 15.

도 있다. 북한의 핵보유는 동북아의 핵군비 경쟁을 촉진시키는 요인으로도 작용할 수 있다. 특히, 북한 핵보유는 일본의 보통국가화 및 핵무장을 추동하는 빌미로 작용할 수도 있다. 북한의 핵무기 및 핵물질의 해외 이전도 우려된다. 북한의 핵무기 및 핵물질 확산은 세계적 차원의 핵확산 및 핵테러리즘 가능성을 높이고, 이는 국제사회, 특히 미국과 서구의 안보를 위협하는 요인으로 작용할 수 있다.

북핵문제 해결은 정치외교적 측면에서도 중요한 의미를 가진다. 한반도 주변국 및 국제사회는 북한의 핵보유에 강력히 반대하고 있다. 특히, 세계적 패권국인 미국은 핵무기를 비롯한 대량살상무기(Weapon of Mass Destruction: 이하 WMD)의 확산 저지를 탈냉전 이후 3대 세계전략의 하나로 삼고 있다. 따라서 북핵문제는 주변국들 및 국제사회가 남북관계 및 한반도 문제에 적극 개입할 수 있는 빌미를 제공하게 된다. 주변국들, 특히 미·중의 개입은 한국외교의 자율성 및 한반도 문제의 자주적 해결 여지를 제약하는 요인으로 작용한다. 북핵문제 해결을 둘러싼 관련국 간의 갈등은 한편으로는 남북협력 및 한·중협력을 추진하면서도 동시에 한·미동맹을 강화해야 하는 한국에게 딜레마를 초래한다. 북핵문제를 둘러싼 남북한 간의 갈등과 대립은 남북관계를 경색시키는 핵심 요인으로도 작용한다. 북핵문제는 대북정책을 둘러싼 남남갈등을 촉진하는 요인으로도 작용한다. 또한 북한의 핵개발은 북한의 개혁·개방 유도를 저해하는 핵심 요인으로도 작용한다.

북핵문제 해결은 경제적 측면에서도 상당한 의미를 가진다. 북핵문제는 남북경협을 통해 남북한이 이익을 얻을 수 있는 기회를 제약한다. 북한의 핵·미사일 개발은 한반도의 안보 불안정과 군사적 긴장을 고조시키고 코리아 디스카운트(Korea Discount)를 유발하여 해외자본의 한국 투자를 저해하는 요인으로도 작용한다.

이처럼 북핵문제는 군사안보, 정치외교, 경제 등의 측면에서 한국의 국익을 저해하는 핵심 요인으로 작용한다. 따라서 북핵문제 해결은 대북정책의 주요 목표로 설정되어야 한다. 북핵문제 해결을 대북정책의 주요 목표로 설정하느냐의 여부 및 비중 여하에 따라 대북정책의 내용과 성과도 달라질 수 있다.

## (2) 군사적 긴장완화와 평화정착

한반도에서 군사력의 포화상태, 공포의 균형, 공명 가능성 등을 고려할 때 전면전이 발발할 가능성은 낮다. 그러나 휴전선 접경지역, 특히 서해 북방한계선(Northern Limit Line: NLL) 인근에서 북한의 도발로 인한 무력충돌 가능성은 상존한다. 북한이 후방지역 침투, 테러리즘 시도, 전면적 무력도발을 시도할 가능성도 완전히 배제할 수 없다.

이런 상황에서 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 안보 불안정을 해소하기 위해서는 항구적 평화정착이 필요하다. 이를 위해서는 현재의 정전체제를 평화체제로 전환할 필요가 있다. 평화정착은 남북협력의 제도화와 평화통일기반 조성에도 도움이 된다. 평화정착은 북한에서 강경파의 입지를 약화시키고 온건파의 입지를 강화시켜 북한의 정책 변화도 촉진할 수 있다.

이처럼 군사적 긴장완화와 평화정착은 분단의 안정적 관리뿐만 아니라 통일기반 조성을 위해서도 중요하다. 따라서 군사적 긴장완화와 평화정착은 대북정책의 주요 목표로 설정되어야 한다. 군사적 긴장완화와 평화정착을 대북정책의 주요 목표로 설정하느냐의 여부 및 비중 여하에 따라 대북정책의 내용과 성과도 달라질 수 있다.



### (3) 남북협력의 제도화

남북협력의 제도화는 남북협력이 안정적으로 지속될 수 있는 기반을 제공한다. 상호 신뢰와 예측 가능성을 높여줌으로써 중장기적 교류협력 및 투자도 촉진한다. 비정치적·비군사적 차원에서 시작된 제도화는 정치·군사적 차원의 교류협력과 제도화를 촉진할 수 있다. 높은 수준의 남북협력 제도화는 공동체 형성의 기초를 다짐으로써 통일기반 조성에도 도움이 된다.

이런 점들을 고려할 때, 남북협력의 제도화는 대북정책의 주요 목표로 설정되어야 한다. 남북협력의 제도화를 대북정책의 주요 목표로 설정하느냐의 여부 및 비중 여하에 따라 대북정책의 내용과 성과도 달라진다.

### (4) 북한의 정책 및 인식의 변화

남북관계 개선이나 평화통일은 남북한 쌍방의 존재와 협력을 전제한다. 북한 당국의 정책변화와 엘리트 및 주민들의 인식 변화가 없이는 남북관계의 획기적 개선이나 평화통일도 기대하기 어렵다. 그러기 위해서는 북한 지도부 내부에서 강경파 혹은 수구파의 입지가 약화되는 대신 온건파 혹은 개혁·개방파의 영향력이 강화되어야 한다. 북한의 개혁·개방은 남북 교류협력의 활성화와 제도화를 통해 남북관계가 개선될 수 있는 여지를 제공한다. 북한의 개혁·개방은 군사적 긴장완화와 평화정착도 촉진할 수 있다. 개혁·개방의 성공은 북한의 정치변화를 가져오는 구조적 요인으로 작용할 수 있다. 무엇보다 북핵문제에 대한 북한의 정책 및 인식의 변화, 즉 핵포기 결단은 국제사회의 대북 정책에 획기적 변화를 초래할 것이다. 북한의 정책 및 인식의 변화는

대북정책을 둘러싼 남남갈등을 약화시키고 국민적 합의 도출에 유리한 여건을 조성할 수 있다.

물론 북한의 정책 및 인식 변화의 주체는 북한의 지도부와 주민들이기 때문에 우리의 영향력은 제한적이다. 그러나 우리의 대북정책 및 국제환경이 북한의 정책 및 인식 변화에 영향을 미치는 요인인 것은 분명하다. 이런 점에서 북한의 정책 및 인식의 변화 유도는 대북정책의 주요 목표로 설정되어야 한다. 북한의 정책 및 인식의 변화를 대북정책의 주요 목표로 설정하느냐의 여부 및 비중 여하에 따라 대북정책의 내용과 성과도 달라진다.

## 나. 대북정책의 역량

아무리 좋은 정책이라도 역량이 뒷받침되지 않으면 실효성을 기대하기 어렵다. 대북정책도 역량의 뒷받침 여하에 따라 성패가 좌우될 수 있다. 대북정책 역량을 국내역량과 국제역량으로 대별하여 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 국내역량

대북정책을 추진하기 위한 정책추진체계가 제대로 구비되어야 한다. 아울러 대북정책을 추진하기 위해 국내외의 다양한 행위주체들과 네트워크를 구성하는 것이 필요하다. 또한 대북정책이 소기의 성과를 거두기 위해서는 국민적 합의에 기초해야 하고 범국민적 지지와 지원도 얻어야 한다. 대북정책을 둘러싼 한국 정치사회의 갈등이 심각할 뿐만 아니라 양극화된 상태라는 점을 감안하면 분열된 국민여론을 통합하고 국민적 역량을 결집해야 한다.

국내역량은 대북정책의 원활한 수행 및 목표 달성에 영향을 미친다. 국내역량의 뒷받침 여하에 따라 대북정책의 추진과 성과도 크게 달라질 수 있다. 따라서 국내역량 강화는 대북정책 수립 시 반드시 고려되어야 한다. 역으로 국내역량에 걸맞은 대북정책을 수립·추진하는 것도 중요하다.

## (2) 국제역량

한반도의 지정학적 위치와 분단의 역사가 말해주듯이 남북관계 및 한반도 문제는 남북한만의 문제가 아니다. 주변국들 및 국제사회, 특히 동북아시아의 패권국들인 미·중의 지지와 협력을 얻지 못한다면 우리의 대북정책도 한계에 직면할 수밖에 없다. 특히 미·중은 한반도 문제, 특히 북핵문제 해결에 있어서 입장 차이를 지니고 있기 때문에 이들의 지지와 지원을 모두 획득한다는 것은 쉬운 일이 아니다.

그럼에도 우리의 대북정책이 소기의 성과를 거두기 위해서는 주변국들 및 국제사회, 특히 미·중의 적극적 지지와 협력을 얻을 수 있는 국제적 역량이 강화되어야 한다.

국제역량은 대북정책의 원활한 수행 및 목표 달성에 영향을 미친다. 국제역량의 뒷받침 여하에 따라 대북정책의 추진과 성과도 크게 달라질 수 있다. 따라서 국제역량 강화도 대북정책 수립 시 반드시 고려되어야 한다. 역으로 국제역량에 걸맞은 대북정책을 수립·추진하는 것도 중요하다.

## 다. 대북정책의 환경

정책은 진공상태에서 이루어지는 것이 아니다. 정책의 수립·추진은

환경으로부터 커다란 영향을 받는다. 그리고 환경은 고정 불변하는 것이 아니라 ‘변화’한다. 때로는 정책 추진이 환경 변화를 야기하기도 한다. 이런 점에서 대북정책도 예외는 아니다.

대북정책은 수준별로 보면 동북아, 북한, 국내 차원의 환경으로부터 영향을 받는다. 이슈별로 보면 대북정책은 정치, 군사, 경제, 사회분야의 환경으로부터 영향을 받는다. 또한 국가별로 보면 대북정책은 주변국 및 국제사회로부터 영향을 받는다. 그리고 시간적 관점에서 보면 대북정책의 수립과 추진은 현재뿐만 아니라 미래의 상황 전개까지도 염두에 두어야 한다. 이런 점에서 대북정책의 환경 변화도 다각적인 측면에서 반영되어야 한다.

환경은 대북정책과 관련된 국내·외 행위자들, 특히 대북정책 결정자들의 인식에 영향을 미친다. 이를 통해 환경은 대북정책의 목표 및 역량 항목들의 위상과 작동에도 영향을 미친다. 따라서 대북정책의 모든 과정은 환경의 영향을 받는다고 할 수 있다.

이런 점들을 감안할 때, 대북정책의 현실성과 효율성을 제고하기 위해서는 대북정책의 환경을 분석하고 환경 변화를 예측하면서 그러한 환경 및 환경 변화가 대북정책에 미치는 영향도 고려해야 한다.

## 2. 대북정책의 분석틀

앞에서 설명한 대북정책 구성 항목들은 각각 상대적 자율성을 지니고 있지만 상호 유리되어 작동되는 것이 아니다. 따라서 대북정책들 간의 차이는 대북정책 구성 항목들 간의 상호관계를 어떻게 이해하고 규정하느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 구성 항목들 간의 상호관계 규정 여하에 따라 대북정책의 방향이 크게 달라질 수 있고 다



양한 대북정책이 도출될 수 있다. 본 연구는 대북정책 구성 항목들 간의 상호관계를 다음과 같이 이해·규정하며 이를 대북정책의 분석틀로 삼고자 한다.

## 가. 목표·역량·환경·대북정책의 상호관계

목표는 대북정책의 수행을 통해 얻고자 하는 가치를 의미한다. 역량은 대북정책의 수행을 뒷받침하는 자원을 의미한다. 따라서 목표와 역량은 대북정책을 매개로 하여 상호 연결되는 관계를 가진다.

목표는 대북정책으로부터 직접적 영향을 받으며, 피드백을 통해 대북정책에 간접적으로 영향을 미친다. 역량은 대북정책에 직접적 영향을 주고 피드백을 통해 대북정책으로부터 간접적 영향을 받는다. 역량은 대북정책을 매개로 하여 목표에 간접적 영향을 미치며, 목표는 피드백을 통해 역량에 간접적 영향을 미친다. 이런 면에서 목표와 역량은 간접적으로 상호 영향관계에 놓여 있다고 할 수 있다.

이러한 목표, 역량, 대북정책, 피드백의 모든 상호관계는 환경의 영향을 받게 된다. 특히 구조적 차원의 환경 변화는 목표 및 역량의 변화를 추동하는 핵심 요인으로 작용함으로써 대북정책의 수립과 추진에 영향을 미칠 수 있다.

## 나. 목표 항목들 간의 상호관계

목표 항목들은 대북정책의 수행에 의해 작동된다. 북핵문제 해결, 군사적 긴장완화와 평화정착, 남북협력의 제도화, 북한의 정책 및 인식의 변화는 상호 영향관계에 놓여 있다. 각 항목은 다른 항목(들)에 영향을 주기도 하고 영향을 받기도 한다.

각 목표 항목이 자체적으로 변화하는 1차적 추동력은 대북정책에 의해 발생한다. 1차적 추동력을 가진 목표 항목은 다른 목표 항목(들)에 영향을 미치는 2차적 영향력을 발생시킨다. 각 목표 항목의 1차적 추동력은 대북정책의 성격과 추동력, 해당 목표 항목의 성격, 북한의 협력 등의 여하에 따라 달라진다. 각 목표 항목의 2차적 영향력은 해당 목표 항목의 영향력, 영향을 받는 목표 항목(들)의 성격 등의 여하에 따라 달라진다.

이처럼 목표 항목들 간의 상호관계는 선순환 관계에 놓여 있다. 따라서 이런 선순환 관계를 최초로 작동시키는 목표 항목, 즉 1차적 추동력을 발생시키는 목표 항목의 선택 여하에 따라 목표 항목들 간의 우선순위가 설정된다. 물론 목표 항목의 선택에는 다양한 방식이 있을 수 있다. 어느 하나의 목표 항목만을 최우선시하는 선택을 할 수도 있고, 여러 목표 항목들을 동시에 병행하는 선택을 할 수도 있다. 이러한 선택 여하가 대북정책의 성격과 내용을 규정하고 대북정책들 간의 차이를 판가름하는 핵심 관건이 된다.

한편 목표 항목 간에는 서로 중첩되는 부문들이 있다. 항목별로 연계성이 있기 때문에 한 항목의 변화는 다른 항목에서의 변화와 선순환 관계를 이루는 것이다. 예를 들면 북핵문제 해결은 군사적 긴장완화 및 평화정착과 구조적으로 연결되어 있다. 또한 북핵문제 해결은 에너지협력과 대규모 경협을 가능하게 한다는 점에서 남북협력의 제도화와 관련되어 있다. 그리고 경협을 추진하는 과정에서 군사분야의 신뢰 구축과 긴장완화가 이루어진다는 점을 고려할 때, 남북협력의 제도화는 평화정착과 관련되어 있다.

한 가지 특기할 점은 북한의 정책 및 인식의 변화는 여타 목표 항목들로부터 영향을 받기도 하지만, 여타 목표 항목들의 변화를 제어하고

통제하는 범위와 강도 면에서 여타 목표 항목들에 비해 지배적 위상을 가진다는 것이다. 이는 정책 및 인식의 변화의 주체가 북한의 지도부 및 주민일 뿐만 아니라 정책 및 인식의 변화가 여타 목표 항목들에 미치는 영향력이 상대적으로 크기 때문이다. 또한, 북한의 정책 및 인식의 변화는 독자적 추동력을 지니고 있으며, 우리의 대북정책과 무관하게 작동될 수 있는 여지도 크다. 예컨대, 북한의 정책 및 인식의 변화가 ‘자발적’으로 이루어질 수도 있고, 중국의 대북정책과 같이 다른 요인들에 의해 1차적 추동력을 가질 수도 있다는 것이다.

이러한 목표 항목들 간의 모든 상호관계도 환경의 영향을 받게 된다.

#### 다. 역량 항목들 간의 상호관계

국내역량과 국제역량은 기본적으로 독자적으로 작동되는 성격이 강하다. 국내역량은 국내적 상황과 조건의 영향을 받는 반면, 국제역량은 국제적 상황과 조건의 영향을 받는다. 따라서 양 항목 간의 상호영향관계가 크게 나타나는 것은 아니다. 그렇다고 양 항목이 완전히 유리되어 작동되는 것도 아니다. 그 한계는 분명히 존재하지만, 국내역량 변화가 국제역량 변화를 초래하거나 국제역량 변화가 국내역량 변화를 초래할 여지도 있다는 것이다. 세계화의 시대 및 동북아의 역학관계를 고려하면 더욱 그렇다. 이런 면에서 국내역량과 국제역량은 느슨한 상호영향관계 혹은 미약한 수준의 선순환 관계에 놓여 있다고 할 수 있다.

다만, 동북아의 역학관계와 지역적 양극체제, 남북관계의 특수성, 한반도 문제의 성격 등을 고려할 때, 국내역량이 국제역량에 미치는 영향

력보다는 국제역량이 국내역량에 미치는 영향력이 상대적으로 훨씬 더 크다고 할 수 있다.

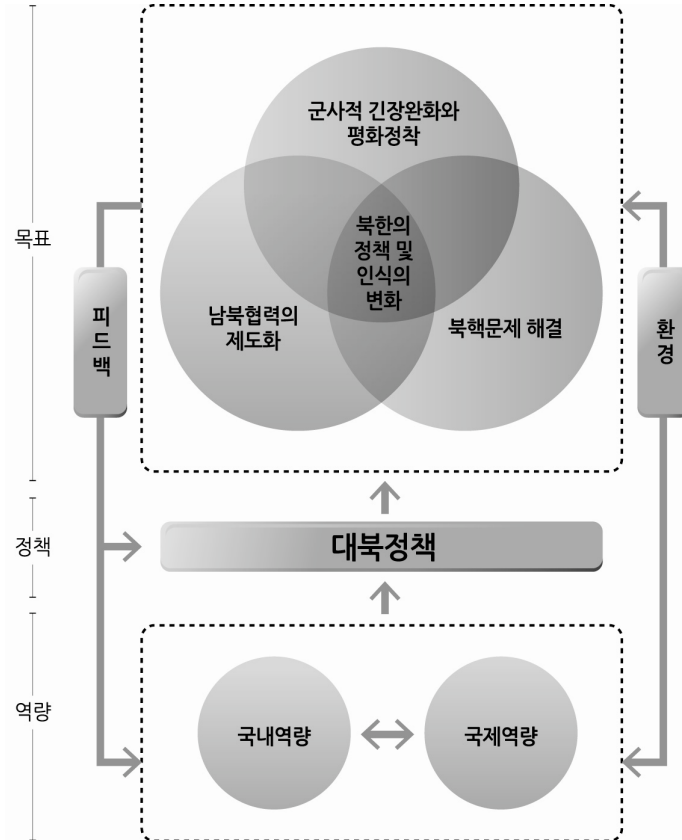
각 역량 항목의 1차적 추동력은 해당 역량 항목의 성격, 대북정책의 성격과 추동력 여하에 따라 달라진다. 각 역량 항목이 다른 역량 항목에 미치는 2차적 영향력은 해당 역량 항목의 영향력, 대북정책의 성격과 추동력, 영향을 받는 역량 항목의 성격 여하에 따라 달라진다.

이러한 역량 항목들 간의 상호관계도 환경의 영향을 받게 된다. 특히, 국내역량은 국내적 환경으로부터 영향을 받고 국제역량은 국제적 환경의 영향을 받는다.

이상에서 설명한 대북정책 구성 항목들 간의 상호관계는 본 연구의 대북정책 분석틀이다. 이를 도식화하면 <그림 II-1>에서 보는 바와 같다.



그림 II-1 대북정책 분석틀



### Ⅲ. 연구내용 구성

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



본 연구의 내용은 다음과 같이 구성되어 있다.

제1부에서는 전술한 분석 항목 및 분석틀에 의거하여 2000년대의 대북정책을 평가하고자 한다. 대북정책의 목표와 역량이라는 기준에 입각하여 김대중, 노무현, 이명박 정부하에서 추진된 대북정책을 항목 별로 통시적인 관점에서 분석·평가한다. 제1장에서는 4개의 목표 항목 별로 세부 평가대상을 추출·선정한 다음, 각 세부 평가대상에 대하여 시계열·정부별로 접근하여 성과와 문제점을 분석·평가한다. 제2장에서는 2개의 역량 항목별로 세부 평가대상을 추출·선정한 다음, 각 세부 평가대상에 대하여 시계열·정부별로 접근하여 성과와 문제점을 분석·평가한다. 제3장에서는 기존 대북정책들의 성과와 문제점을 종합·정리 하면서 새로운 대안 모색을 위한 시사점을 도출한다.

제2부에서는 동북아, 북한, 국내 차원으로 대별하여 대북정책의 환경 변화를 분석한다. 제1장에서는 중국의 부상 및 이에 따른 동북아 국제관계 변화에 초점을 맞추어 중국 부상의 실태와 의미, 미·중관계 변화, 북·중관계 변화, 한·중관계 변화, 남북관계·통일문제에 대한 중국의 영향력을 분석한다. 그리고 이런 동북아의 정세 변화가 대북정책의 6개 항목에 미치는 영향을 검토한다. 제2장에서는 김정은체제의 딜레마와 정책 전망을 중심으로 북한정세의 변화를 분석한다. 그리고 이런 북한의 정세 변화가 대북정책의 6개 항목에 미치는 영향을 검토한다. 제3장에서는 대북정책에 대한 국민여론과 통일의식의 변화를 분석하고 이것이 대북정책의 6개 항목에 미치는 영향을 종합·정리하면서 새로운 대안 모색을 위한 시사점을 도출한다.

제3부에서는 제1부와 제2부의 분석·평가를 토대로 대북정책의 대안을 모색한다. 이런 대북정책의 대안을 <동시병행 선순환 모델>로 명명하고 개념과 원리, 추진원칙, 정책과제를 제시하고자 한다.



# 제 1 부

## 2000년대 대북정책 평가

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



# I. 대북정책의 목표 평가

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제





# 1. 북핵문제 해결

## 가. 평가대상

북핵문제는 1차 북핵 위기와 2차 북핵 위기로 구성되어 있다. 1차 북핵 위기는 1993년 3월 북한이 핵확산금지조약(Nuclear nonproliferation treaty: NPT)을 탈퇴한 이후 1994년 6월 카터-김일성 합의 및 10월의 미·북 양자 간 제네바 합의(Agreed Framework)가 이루어진 시기까지를 의미한다. 2차 북핵 위기는 2002년 10월 북한의 우리늄 농축 프로그램에 대한 북·미 간 충돌로 시작되어 6자회담의 협상을 거쳐 현재까지 지속되고 있는 북핵문제를 의미한다. 이 글에서 북핵문제의 평가대상은 시기상 2000년대에 발생한 2차 북핵 위기의 과정들을 주로 다루게 될 것이다.

북핵문제의 평가대상은 북핵문제 해결의 효과가 어느 정도로 나타났느냐에 초점을 둔다. 북핵문제가 한반도뿐 아니라 국제문제의 성격을 가지고 있음을 인식하고 북핵문제의 협상과정에서 우리의 주도력이 얼마나 반영되었는지를 평가해 볼 수 있다. 특히 북핵문제가 가진 국제적 성격으로 인해 그동안 협상이 미·북회담, 6자회담, 6자회담 내 양자 및 3자회담 등 매우 복잡한 다층성을 보여주었기 때문에 우리 정부가 주도력을 발휘하기가 쉽지 않았다. 또한 북한의 핵개발 의도가 핵무기를 보유하려는 것과 동시에 핵관련 협상을 지속하려는 이중성을 동시에 포함하고 있다는 점을 감안하면, 북핵문제 해결은 쉬운 과정이 아니다. 따라서 북핵문제의 해결 과정에서 시도되었던 보상과 제재의 접근법은 어느 정도의 효과를 보여주었음에도 북핵문제를 근본적으로 해결하지 못하는 구조적 한계를 보여주었다. 그리고 북핵문제를 해결하려는 우리 정부의 노력은 한·미공조와 한·중협력의 상호관계 속

에서 어떻게 북한의 변화와 남북관계를 동시에 조화시킬 수 있는지에 의해 평가되어야 할 것이다.

## 나. 평가

### (1) 북핵문제 협상 틀의 효과

1990년대 초반 이후 20년 넘게 끌어온 북핵문제가 수많은 협상에도 완전히 해소되지 않는 것에 대해 다양한 협상의 접근법 및 그 효과 문제를 제기할 수 있다. 북핵문제는 미·북 양자회담, 6자회담, 남북회담 등 다양한 협상 틀을 사용하며 전개되었는데, 2000년대 이후 김대중, 노무현, 이명박 정부가 각각 선호한 접근법을 통해 협상 틀의 문제를 평가할 수 있다.

김대중 정부는 미·북 양자회담을 북핵문제의 중심 협상 틀로 선호하였으며, 노무현 정부는 6자회담과 미·북 양자회담의 동시적인 접근, 이명박 정부는 남북협상을 가장 중요한 협상 틀로 인식하였다. 김대중 정부는 ‘한반도 문제의 한반도화’를 강조하면서도 북핵문제에서 미·북 관계의 중요성을 인정하였다.<sup>7</sup> 이는 김대중 정권 동안 북핵문제는 미·북 간의 1994년 제네바 합의에 의해 동결되어 있었기 때문이었다. 이런 맥락에서 북핵문제는 2000년 6월 남북정상회담에서는 거의 언급되지 않았지만, 조명록 차수가 방미하였던 10월 미·북 공동 코뮈니케에서는 논의되었다.

노무현 정부는 2003년 이후 진행된 6자회담의 협상에 노력을 기울이면서도 북핵문제에서 가장 중요한 협상 틀은 6자회담 안팎의 미·북

---

7. 황지환, “남북한 관계의 국제정치학,” 구갑우·서보현 편, 『남북한 관계와 국제정치 이론』 (서울: 서울대학교 국제문제연구소, 2012), pp. 98~103.

관계임을 강조했다. 2007년 제2차 남북정상회담에서 “남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담, 9·19 공동성명과 2·13 합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로” 함으로써 북핵문제를 6자회담 및 미·북협상의 국제정치적 틀 속에서 해결하고자 했다.

이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000’이나 ‘그랜드바겐’ 정책에서 잘 나타나듯 북핵문제에서 한국 정부가 주도권을 잡으면서 남북협상의 틀 내에서 이를 해결하려 했다. 이러한 모습은 이명박 정부가 2009년 남북정상회담을 추진할 당시 남북 간 북핵문제 논의가 하나의 조건이었다는 점에서 잘 나타난다.

#### (가) 미·북회담 차원

북핵문제를 미·북협상 차원에서 접근하는 것은 북한이 냉전 종식 이후 미국의 대북적대시 정책이 자신들의 핵무기 프로그램 존재의 가장 커다란 이유라고 주장하기 때문이다. 냉전 시기 북한은 소련과 중국에 안보를 상당 부분 의존하면서 한반도 세력균형을 추구해 왔다. 하지만 냉전 종식 이후 북한의 두 강대국 동맹이었던 소련과 중국이 남한에 대한 적대시 정책을 포기함으로써 북한은 더는 소련 및 중국의 핵우산을 신뢰할 수 없게 되었다. 소련의 해체와 동유럽 국가들의 체제전환은 북한의 생존 가능성에 커다란 위협을 제기했다. 이후 북한은 자체적인 핵 프로그램에 의한 강력한 억지력의 필요성을 가지게 되었다고 주장한다. 하지만 북한의 핵 프로그램은 대량살상무기의 확산을 방지하려는 국제사회에서 용인될 수 없었다. 북한 핵위기는 탈냉전 시기 북한의 생존전략과 국제사회의 핵확산방지 노력의 충돌로 인해 악화되었다. 특히 핵무기 확산을 방지하려는 미국과 핵무기를 통해 체제안정을 확보하려는 북한 사이에 접점을 찾기가 쉽지 않았다.

북한은 한반도 핵문제가 북한의 핵무기 프로그램 때문에 발생한 것이 아니라, 핵무기를 한반도로 끌어들이 냉전기 미국의 핵정책과 대북적대시 정책에서 비롯되었다고 주장한다. 북한의 주장에 따르면, 한반도의 평화는 북한이 위협하는 것이 아니라 미국이 위협하고 있으며, 북한이 선군정치를 통해 강성대국을 이룩하여 대미역지력을 가짐으로써 한반도 평화가 유지되고 있다고 주장한다.<sup>8</sup> 물론 북한은 자신들이 영원히 핵무기를 보유할 것이라고는 주장하지 않는데, 그 논리는 북한에 대한 미국의 핵위협이 제거되고 남한에 대한 미국의 핵우산이 더 이상 존재하지 않을 때 핵무기를 필요로 하지 않을 것이라는 주장이다. 이는 미국의 대북적대시 정책과 동북아 핵전략이 근본적으로 변하지 않는 한 북한은 핵무기를 절대 포기하지 않을 것임을 암시하는 것이다.<sup>9</sup> 따라서 김일성-김정일 시대와 마찬가지로 현재 김정은 정권하에서도 북한은 핵보유가 자신들의 국가안보와 정권안보에 대한 최후의 보루라 인식하며, 핵문제를 먼저 양보할 가능성은 거의 없다는 점을 의미한다. 북한은 “미국과의 외교관계 정상화 없이는 살 수 있지만 핵역지력 없이는 살 수 없다”는 인식을 분명하게 보여주고 있다.<sup>10</sup> 이러한 미·북간 인식차이를 좁혀보려는 노력의 결과가 1994년의 제네바 합의문과 2005년의 9·19 공동성명, 2007년의 2·13 합의 및 10·3 합의문이다. 북한은 모든 협상과 합의문에서 안전보장을 지속적으로 요구하고, 국제사회는 핵 프로그램의 포기를 강조하고 있어 첨예한 평행선을 달리고 있다.

<sup>8</sup> 황지환, “한반도 안보질서의 변환,” 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』 (서울: 을유문화사, 2012), pp. 266~272.

<sup>9</sup> 북한 외무성 담화문, 2009년 1월 13일.

<sup>10</sup> 북한 외무성 기자회견문, 2009년 1월 17일.

이처럼 북한 핵문제는 현실적으로 해결되기 어려운 구조적 문제를 가지고 있기 때문에 미·북협상 차원에서 근본적인 해결책을 만들어 낼 수 있을지 회의적이다. 미국에게 있어서 북핵문제의 목표는 오바마 행정부에서도 여전히 북한의 신속하고 검증가능한 비핵화다. 과거 부시 행정부의 ‘완전하고, 검증가능하고 되돌릴 수 없는 핵무기 폐기(complete, verifiable, irreversible dismantlement: CVID)’로 요약되는 미국의 정책은 ‘핵무기 없는 세상(a world without nuclear weapons)’의 가치를 앞세운 오바마 행정부에서도 여전히 유효한 정책 목표가 되었다.

하지만 북한은 북·미관계가 정상화되어 신뢰가 조성되고 미국의 대북 핵위협이 완전히 제거될 때 핵 프로그램과 핵무기를 포기할 수 있다는 입장을 지니고 있다. 북한에게 있어서 먼저 핵무기를 포기하는 것은 어떠한 경우라도 받아들일 수 없으며, 미국의 대북적대시 정책의 폐기, 미·북 관계개선, 대북 경제지원, 미·북 평화협정이 이루어져야만 핵무기 프로그램의 포기를 고려할 수 있다고 주장한다. 북한은 2009년 5월 2차 핵실험 이후부터는 한반도 비핵화만을 논의하기보다 미국을 포함한 모든 관련 핵보유국들의 상호 핵군축을 논의해야 한다고 주장한다.<sup>11</sup> 북한은 한반도 핵문제의 근원이 북한에게 있는 것이 아니라 미국의 핵무기 반입과 대북 핵위협에 있다고 수차례 강조한 바 있다. 결국 북한에게 핵무기는 김일성-김정일-김정은으로 이어지는 정권의 안전을 보호하고 권력의 세습을 보장하는 마지막 보루이기 때문에 미·북협상에서 먼저 핵무기를 포기하는 것은 고려하지 않고 있을 것이다. 반면 미국은 반테러와 비확산을 21세기 국가안보의 가장 중요한 이슈로 상정하고 있기 때문에 북한의 핵 프로그램 포기는 먼저 이행되어야

<sup>11</sup> 황지환, “6자회담과 북한의 비핵화: 딜레마와 가능성,” 『공공정책연구』, 제18권 1호 (한국공공정책학회, 2005), pp. 15~16.

하는 양보할 수 없는 사안이다.

북한과 미국 모두에게 핵문제는 타협의 여지가 없는 어려운 의제이다. 지난 20여년 동안 제네바 합의와 6자회담 등의 합의에도 핵문제가 해소되지 못한 것은 북한과 미국의 우선순위가 다르기 때문이다.<sup>12</sup> 북한은 2번의 핵실험까지 강행했고 우라늄 농축 프로그램까지 보유하고 있기 때문에 기대치가 훨씬 더 높아져 있다. 하지만 한국과 미국 등 국제사회는 이를 인정할 수 없기 때문에 대북 강압외교는 더욱 강력해져 왔다. 특히 미국은 강압외교의 수단으로 2005년의 방코델타아시아(Banco Delta Asia: BDA) 제재와 같은 금융제재를 강화하고, 탈북자 및 인권문제 등 북한이 민감하게 여기는 이슈에 대한 대응을 강화해 왔다. 또한 미국은 부시 행정부 시절 이후 대량살상무기 확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI)을 확대하여 적용해 왔으며, 북한 핵실험 이후에는 유엔안전보장이사회(United Nations Security Council: UNSC)를 통한 대북제재도 강화시켜 앞으로 포괄적 대북 경제제재를 통한 강압외교를 확대할 가능성이 커졌다. 하지만 북한의 핵 폐기대상이 기존의 핵 프로그램에 더하여 이제 핵무기 및 우라늄 농축 프로그램까지 포함되어야 하므로 북한의 비핵화 과정은 훨씬 더 복잡해졌다고 할 수 있다. 북한의 핵무기 실험과 우라늄 농축 프로그램 보유는 북한이 요구하는 보상의 수준을 훨씬 더 높일 것이기 때문에 6자 회담과 미·북회담에서 협상의 과정은 그만큼 더 어려워질 것이다. 따라서 북한 핵문제는 앞으로 미국과 북한 사이의 협상이 진전되더라도 미·북 양자협상만으로는 근본적인 해결을 기대하기 어렵게 되었다.

북핵문제는 북한의 선군정치와 미국의 비확산·반테러 정책이 정면

---

<sup>12</sup> 황지환, “한반도 안보질서의 변환,” pp. 268~269.

으로 충돌하고 있는 민감한 이슈이다. 북핵문제의 성격상 미·북회담이 중요하며 미국이 북핵문제를 포함한 한반도 문제에 대한 주요 해결자 지위를 가지고 있는 것은 분명하지만, 미·북 양자합의 틀로는 북핵문제 해결이 어렵다. 미·북 간에는 합의의 이행수단이 결여되어 있으며, 한국, 중국, 일본, 러시아 등 제3자의 합의이행을 보장하기 어렵기 때문이다. 또한 미국 행정부가 교체되는 경우 대체로 합의이행이 잘 되지 않기 때문에 미·북 양자들의 한계가 있다. 이는 1994년 제네바 합의와 9·19 공동성명 등 6자회담의 합의가 붕괴되는 과정에서 나타났다. 따라서 북한 핵문제의 해결을 위해서는 미·북 양자회담뿐만 아니라 북한 선군수령체제 자체의 변화가 필요하며, 미국과 북한을 제외한 다른 제3자의 합의이행을 보장하고 참여시키기 위한 제도적 장치 마련이 필요하다.

#### (나) 6자회담 및 6자회담 내 다자채널 차원

북핵문제는 남북회담, 미·북회담, 북·중회담 등 양자회담과 6자회담 및 6자회담 내의 양자회담, 한·미·일 3자회담 등 다양한 채널을 가지고 있다. 이러한 많은 관계들이 서로 간에 어떠한 링크를 형성하느냐에 따라 북핵문제는 다양한 상황으로 변화해 왔다. 특정국가들 혹은 특정 국가 그룹의 관계와 친밀도의 정도가 변함에 따라 북핵문제에도 변화가 나타났다.<sup>13</sup>

예를 들면 2008년 이명박 정부의 등장 이후 6자회담에서 한·미·일 3자의 관계가 강화되면서 6자회담에서 북한의 위치가 상대적으로 취약해지는 현상이 발생했다. 이는 북핵문제의 협상구도 상황이 북한에

<sup>13</sup> 황지환, “네트워크의 시각으로 보는 북핵문제의 국제정치: 6자회담의 네트워크 동학,” 『신아세아』, 제17권 2호 (신아시아연구소, 2010), pp. 59~67.



불리하게 변화했다는 것을 의미한다. 또한 미국 및 중국의 역할 등 6자 회담 참여국들의 역학관계도 역시 변화했다는 것을 의미한다.

노무현 정부 시절 한국은 6자회담에서 한·미관계뿐만 아니라 한·중 관계도 중요시하며 6자회담 대응전략을 수립하였다. 또한 노무현 정부는 평화번영정책이라는 대북포용정책을 통해 소위 ‘우리민족끼리’의 정신을 바탕으로 남북관계도 강하게 유지하였다. 반면 한·일 간 채널은 과거사 문제로 인한 긴장관계와 더불어 일본의 납치자 문제 제기로 인해 상대적으로 취약해졌다. 하지만 2008년 이후 6자회담에서 한·미·일 3자의 관계가 강해지면서, 한·중 간 채널은 상대적으로 약해졌으며, 남북 간 채널도 취약해졌다. 북한은 남북 간 채널을 여전히 ‘우리 민족끼리’의 담론을 통해 유지하려 했으나, 대북정책의 변화를 꾀하는 이명박 정부는 이를 받아들이지 않았다.

하지만 이러한 6자회담의 다양한 채널 역시 북핵문제의 해결방안으로 구조적 한계를 가지고 있다. 이는 특히 북한의 핵포기 의지를 확인하고 이행을 보장할 수 있는 장치가 부재하기 때문이다. 6자회담을 통해 북한의 비핵화를 이끌어내기가 어려운 이유는 북한이 핵포기 의지를 가지고 있다고 확신할 수 없기 때문이다. 6자회담은 북한의 비핵화를 위한 회담이며, 이는 북한이 핵무기 프로그램을 포기하겠다는 의지를 전제로 하기 때문에 북한의 핵포기 의지가 없다면 협상은 어려워질 수밖에 없다. 하지만 북한의 지도부가 현재 먼저 핵포기를 제안하고 이행할 가능성은 거의 없기 때문에 6자회담의 협상들은 구조적인 한계를 가지고 있을 수밖에 없다. 이처럼 6자회담은 다양한 채널의 협상과 합의에도 불구하고, 현실적으로 이행되기에 어려운 구조적 문제점을 가지고 있기 때문에 북핵문제에 대한 근본적인 해결책이 되기는 어렵다.

현재 한·미·일의 대외전략을 고려할 때 6자회담에서의 목표는 북한

의 신속하고 검증가능한 비핵화다. 하지만 북한의 입장에서 6자회담은 한반도 전체의 비핵화에 합의하는 것이며, 북한은 자신들만의 비핵화만 압박한다는 인식을 가지고 있다. 북한은 2005년의 9·19 공동성명이 비핵화를 통한 관계개선에 합의한 것이 아니라 관계개선을 통한 비핵화를 약속한 것이라며 한·미·일과 다른 인식을 보여주었다.<sup>14</sup> 중국과 러시아 또한 북한의 비핵화를 지향하지만, 북한의 인식과 정책에 부분적으로 호응하는 측면도 있다. 6자회담 참가국들은 그동안 다양한 합의에 도달했지만, 합의를 전혀 다른 방식으로 해석한다. 이는 협상과정에서 참가국들의 갈등을 회피하기 위해 각국의 입장을 반영하여 합의문을 모호하게 기술한 데서 발생한 결과였다. 가령, 6자회담에서 북한이 주장했던 소위 ‘행동 대 행동’의 원칙은 북한 핵문제를 단계별로 동시이행 하자는 논리였다. 하지만 이는 협상에서 원칙적인 합의가 이루어진 후에도, 이행하는 과정에서 각국의 입장과 해석의 차이로 인해 합의사항이 진전되지 못하고 쉽게 붕괴될 수 있다는 점을 보여주었다. 따라서 6자회담에서 핵폐기의 초기 조치에 대해 합의했다고 할지라도 합의의 이행과 완전한 핵폐기에 이르기까지 수많은 난관이 놓여있는 것이다.

물론 6자회담은 북한의 비핵화를 위한 참여국 다자의 요구가 북한에게 압력으로 작용하는 장점을 가지고 있다. 북한은 6자회담 참가국인 중국 및 러시아의 입장을 완전히 외면할 수는 없기 때문에 다자의 존재가 어느 정도 합의 이행을 보장하는 측면이 있었다. 또한 북한의 체제보장이나 경제보상을 제공하기 위해 6자회담 참여국들이 역할 분담을 한다는 유리한 점이 있다. 하지만 6자회담은 다자회담이며 그 안에

<sup>14</sup> 북한 외무성 담화문, 2009년 1월 13일.

다양한 채널의 양자 및 다자 협상을 포함하고 있어서 합의도출에 어려움이 크다. 특히 중국의 중재 역할은 한계가 있으며, 매년 6자회담의 돌파구를 마련한 것은 중국의 중재가 아니라 미·북의 직접 협상이었다. 6자회담 내 양자, 3자회담 등 역학구도의 변화에 따라 회담의 양상이 변화하기도 했지만, 실질적으로 미·북회담이 가장 중요한 채널로 작용했던 것이 사실이다. 한국과 미국이 6자회담의 상황을 5 대 1의 구도로 변화시켜 북한에 대한 압력을 강화하려 시도한 경우 북한은 협상을 거부하며 강력하게 반발하였다. 중국과 러시아는 6자회담에서 북한을 고립시키는 것에 대해 그리 호의적이지 않아, 일종의 한·미·일·북·중·러 대립구도가 나타나기도 했다. 6자회담의 성공은 북한의 핵포기 의지와 미·북협상의 진전 및 다양한 다자간 링크의 결합이 이루어질 때 가능한 것이다. 노무현 정부 시절에는 남북 간 링크와 한·중의 링크는 강했지만, 한·미와 한·일의 링크는 상대적으로 취약했다. 반면 이명박 정부하에서는 북핵문제에서 한·미·일의 링크는 강하게 유지했지만, 남북 및 한·중의 링크가 취약해서 6자회담의 실마리를 찾지 못했다. 더욱이 북한의 핵포기 의지가 분명하지 않는 상황에서 6자회담은 재개되지 못하고 2008년 12월 이후 4년 가까운 기간 동안 공전되었다.

#### (다) 남북회담 차원

북핵문제는 그동안 남북회담 차원에서는 비중 있게 다루어지지 않았다. 북핵문제가 가장 중요한 당사국인 남북 간의 협상에서 크게 논의되지 못한 이유는 물론 미국과 주로 핵문제를 협상하고 한국을 배제하려는 북한 때문이었다. 북한은 핵무기가 미국의 한반도 핵위협에 대한 억지력으로 작용하기 때문에 미국과 직접 해결해야 한다고 주장한다. 북한은 1990년대 초반 핵문제가 처음 불거졌을 때부터 미국과의

직접 협상을 주장하여 1994년 미·북 제네바 합의를 이끌어 냈다. 또한 2002년 이후 2차 핵위기 이후에도 북한은 6자회담에 참여하면서도 주로 미·북협상 틀을 통해 핵협상에 임하며 남북한 간 양자 핵협상은 도외시해 왔다.

남북은 1991년 남북고위급회담 대표접촉에서 ‘한반도 비핵화 공동선언’을 채택하는 과정에서 핵문제를 직접 논의하고 이후 남북한 핵통제공동위원회를 구성하여 1992년 3월부터 1993년 1월까지 22차례의 회의를 개최하여 핵문제를 다루기도 했다. 하지만 1993년 1차 핵위기가 발생한 이후 북한은 미·북협상에 집중하였으며 한국의 참여는 철저히 봉쇄하였다.<sup>15</sup>

김대중 정부 시기 남북장관급회담에서 북핵문제가 언급된 적이 있기는 했지만, 그 당시 북핵문제는 1994년의 제네바 합의에 의해 동결되어 있는 상황이어서 실질적인 논의가 진전되지는 않았다. 김대중 정부는 또한 6·15 공동선언에서도 북핵문제를 언급하지 않았다. 2000년 남북정상회담 당시 김대중 대통령의 4대 아젠다에 북핵문제는 직접적으로 포함되지 않았다. 김대중 대통령은 김정일 국방위원장과 의 정상회담에서 긴장완화와 평화문제를 논의하면서 “북측도 핵문제 해결을 위한 미·북 제네바 합의를 준수하고, 미국과의 미사일 회담도 잘 진행하기 바란다”고 언급하였다.<sup>16</sup> 이는 제네바 합의로 북핵문제가 동결되어 있는 상황에서 남북정상회담에서 남북 간 직접 논의를 하지 않고 미·북 간 협상에 의존하고 있었다는 사실을 보여준다.

노무현 정부도 북핵문제는 6자회담과 미·북협상에 의존하는 모습을

---

15. 황지환, “김영삼 정부의 대북정책과 제1차 북한 핵 위기,” 함택영·남궁곤 편, 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』 (서울: 사회평론, 2010), pp. 404~439.

16. 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』 (서울: 중앙books, 2008), pp. 94~95.



보여주었다. 노무현 대통령은 2007년 김정일 국방위원장과 의 정상회담에서 “북한 핵문제 해결을 위해 9·19 공동성명과 2·13 합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 합의”함으로써 남북회담을 통한 직접 협상을 시도하지는 않았다.<sup>17</sup>

반면, 이명박 정부 들어 한국 정부가 북핵문제를 남북회담에서 다루려고 시도하자 북한은 강력하게 반발하였다. 2012년 초 북한의 추가 핵실험과 우라늄 농축중단 등에 대한 2·29 합의는 미국과 북한 사이의 양자협상 결과였다. 남북회담은 북핵문제의 진전과정에서 실질적인 협상 수단으로 기능을 하지 못했다. 북핵문제가 남북협상에서 직접적으로 다루어지지 못한 이유는 물론 미·북협상을 고집하는 북한의 주장 때문이었지만, 한국 정부 역시 북핵문제가 가지는 국제적 성격을 고려하여 남북회담에서 직접적으로 다루기에 근본적인 제약이 있음을 인식하였다.

## (2) 보상과 제재의 효과

북한 핵문제에 대해서 한국 및 국제사회가 그동안 취해온 정책은 크게 보상과 제재의 두 가지 방향으로 이해될 수 있다. 북한 핵문제가 국제사회에서 대두한 1980년대 후반 노태우 정부부터 1990년대 전반 1차 핵위기 당시 김영삼 정부까지 추진되었던 대북정책은 북한의 일탈 행위에 대해서 엄벌하며 강경하게 대응하는 것이었다. 한국 정부 홀로 이러한 정책을 추구할 경우 정책적 효과는 미미했으며 남북관계의 경색국면을 가져오기도 했다. 하지만 미국 등 국제사회와의 긴밀한 조정 과정 속에서 이루어질 경우 효과를 발휘하였다. 예를 들면, 1994년 6월

---

<sup>17</sup> 통일부, 『2008 통일백서』 (서울: 통일부, 2008), p. 53.

의 경우처럼 북·미 간의 갈등이 첨예화되어서 한반도 주변에 군사적 충돌의 기운이 감돌 경우 북한에 대한 강압외교가 일정 부분 효율적이었던 것도 사실이다. 실제로 당시 북한은 미국과의 군사적 충돌로 인한 국가와 정권의 붕괴라는 최악의 시나리오를 회피하기 위해 핵위기를 해소시킨 측면이 있었다.<sup>18</sup>

하지만 미국이나 한국이 대북 압박정책을 통해 북한을 벼랑 끝으로 내모는 것이 효과적인 정책은 아니었다. 이는 북한의 위협인식을 증가시켜 북한 스스로 더 큰 위험을 감수하는 도박을 감행할 가능성을 높였기 때문이다.<sup>19</sup> 여타 지역 국가들과 인식의 공유가 이루어지지 않은 상황에서 미국 등 특정 국가가 일방적인 대북 강경책을 추구했을 경우 오히려 한반도 주변 지역의 안보질서를 악화시키고 북한문제 해결과정에 도움이 되지 않았다. 예를 들면, 2006년과 2009년 북한의 핵실험 이후 이루어진 유엔안전보장이사회(UNSC)의 대북제재는 북한의 도발에 대한 국제사회의 공동대응을 가능하게 했다. 그러나 중국의 지지를 얻지 못한 대북제재의 효과는 제한적이었다.

그동안 한국 정부의 대북 정책은 일관적이고 효율적인 강압외교의 모습을 보여주지는 못했다. 가령 김영삼 정부 시대에는 국내정치적인 목적을 위해 강경책과 온건책을 넘나드는 정책혼선을 보여줌으로써 미국과의 정책갈등을 야기시키곤 했다.<sup>20</sup>

김대중 정부와 노무현 정부는 북한문제 해결과 남북관계 개선에 대

---

18. Joel S. Wit, Daniel B. Poneman and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004), pp. 238~239.

19. 황지환, “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제1,2차 북한 핵 위기의 분석,” 『국제정치논총』, 제46집 1호 (국제정치학회, 2006), pp. 97~98.

20. 황지환, “김영삼 정부의 대북정책과 제1차 북한 핵 위기,” pp. 423~426.

해 강압외교의 가능성을 배제한 대북포용정책을 펼쳤는데, 이는 부시 행정부의 한반도 정책과 일정한 차이를 보이며 한·미 간 긴장을 야기 하기도 했다.

반면 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’이나 ‘그랜드바겐’ 정책은 국내에 대북정책 논쟁을 일으켜 왔다. 햇볕정책으로 대표되는 대북포용정책이 북한의 핵 포기를 이끌어내지 못했던 것처럼, 이명박 정부의 제재 위주의 압박정책 역시 북핵문제에 대한 돌파구를 만들어내는데 한계가 있었다.

(가) 보상의 효과 및 한계: 김대중·노무현 정부의 경우

1994년의 제네바 합의나 6자회담의 9·19 공동성명, 2·13 합의, 10·3 합의 등은 북한에 보상을 제공함으로써 북핵문제를 해결하고자 했던 대표적인 노력이었다. 이러한 합의들은 북한에 대해 안전보장과 경제 보상 및 정치외교적 관계 개선을 제공하고 핵무기 프로그램의 포기를 유도했다. 하지만 결과적으로 북한의 핵무기 개발은 지속되었으며 2006년과 2009년 북한의 두 번의 핵실험은 당근 중심의 대북정책 효과가 제한적이었음을 보여주었다.

이처럼 북핵문제에 대해 김대중 정부와 노무현 정부가 추진한 보상 중심의 포용정책은 덜 민감한 경제부문과 사회문화부문에서의 협력을 진전시켜 이를 확산시킴으로써 정치 및 군사분야에서도 협력을 진전시켜 북한의 변화를 이끌고 이를 통해 북핵을 포기하도록 유도하는 기능주의적 접근법으로 이해될 수 있다.<sup>21</sup> 이는 북핵문제를 작은 부분부

---

<sup>21</sup> 김학노, “김대중 정부의 햇볕정책과 6·15 남북정상회담,” 함택영·남궁곤 편, 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』 (서울: 사회평론, 2010), pp. 536~603; 배중윤, “노무현 정부의 외교정책과 한·미동맹,” 함택영·남궁곤 편, 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』 (서울: 사회평론, 2010), pp. 604~651.

터 단계적으로 협상하고 점진적으로 확대해 나가자는 것으로 점진적이고 단계적인 북핵해결 방식이었다. 이러한 대북포용정책은 북핵문제의 협상과정에서 북한의 협력을 일정 부분 유도한 측면이 있었으며, 북한의 대외적 상황 인식을 개선시켜 주었다는 점에서 긴장완화 효과도 부분적으로 존재했다. 1994년 제네바 합의 이후 북핵문제는 상당기간 동결되었다. 이러한 보상에 의한 북핵해결 논리는 이후 2003년 이후 6자회담에서도 적용되어 2005년의 9·19 공동성명, 2007년의 2·13 합의 및 10·3 합의에서도 핵포기 대 보상의 교환과정으로 나타났다.

하지만 보상에 의한 북핵해결 논리는 북한이 국제사회의 지원과 포용에 선의로 화답할 것을 전제로 하는데, 북한의 핵포기 의지가 분명하지 않다면 협상결렬의 부담을 안고 있을 수밖에 없다. 가령 북한이 6자회담에서의 협상에 합의하여 국제사회의 보상을 받고도 ‘행동 대 행동’이라는 상호성 원칙에 따른 행동을 하지 않을 수도 있다는 문제점이 있었다. 북한이 국제사회의 포용정책을 악용할 우려가 있었으며, 이럴 경우 북핵협상은 다시 원점으로 돌아가곤 했다. 보상의 논리가 일정 기간 내에 북한의 일관된 협력을 이끌어내지 못할 경우 장기간 지속되기 어려운 문제점도 있었다. 미사일 시험발사나 핵실험처럼 북한이 일방적으로 위기를 고조시키는 경우 보상의 논리가 지속적으로 작동하는 것은 불가능했다. 또한 2001년 미국 부시 행정부의 등장 이후 김대중·노무현 정부의 대북포용정책이 상당한 어려움을 겪었던 것처럼 변화하는 세계질서 속에서 국제사회의 지지를 받지 못할 경우 한국 정부의 포용정책은 바뀔 수도 있었다. 노무현 정부 당시 6자회담과 미·북협상을 통해 보상의 논리를 추진했음에도, 북한 핵문제가 근본적인 진전을 보이지 못한 것은 이를 잘 설명해 준다.

한편, 보상논리에 의한 북핵해결 접근법이 추구하는 기능주의적 접근



근법은 북한이 현안마다 의제를 세분화하여 살라미 전술을 구사하는 문제를 안고 있었다. 특히 초기에 덜 민감하고 쉬운 부분부터 합의해 나가기 때문에 1단계에서 협상 합의가능성은 높았지만, 중장기로 가면서 북핵문제의 본질적인 이슈인 검증과 폐기 단계에 직면하자 협상과 합의가 어려워지는 문제에 봉착하였다. 이러한 문제가 발생하는 기본적인 원인은 보상의 논리가 바탕을 두고 있는 기능주의적 접근이 북한에 적용되기에 한계가 있기 때문일 수 있다. 기능주의적 접근법은 국가 및 국가이익을 단일하게 보지 않고 다양하게 보는 다원주의적 관점에 입각하고 있지만, 북한은 그러한 단계에 있지 않다. 유럽통합 과정에서 나타나듯, 국가이익은 정부, 시민사회, 이익단체, 개인, 초국가기구 등의 다양한 관점에서 재해석되고, 이러한 다양한 행위자들의 행동에 의해 복잡한 양상을 띠게 된다. 이 과정에서 비정부 행위자가 추구하는 이익이 반드시 정부이익과 일치하지 않기 때문에 정부의 의도와는 다른 결과가 발생하는 측면이 있었고, 그 효과가 확산되는 과정이 존재했다.<sup>22</sup>

하지만 북한의 경우 국내정치 환경이 다원주의적으로 성숙되지 못했기 때문에 보상의 논리에 의해 대외정책의 변화를 이끌어 내기에는 구조적인 한계가 있었다. 보상의 논리가 성공하려면, 북한정권의 성격이 변하여 핵무기 프로그램에 대한 포기 의지와 더불어 개혁·개방과 국가발전에 대한 확신이 전제되어야 하지만, 현재 북한 정권의 속성상 이러한 변화를 기대하기는 어렵다. 정권안보에 대한 불안이 팽배한 상황에서 북한정권이 변화를 하기에는 한계가 있고 이러한 상황에서 보상에 의한 북핵해결 논리 역시 기본적인 한계점을 가지고 있다. 이것

---

<sup>22</sup> 이근욱, “세계냉전질서의 세계정치이론과 한국,” 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』 (서울: 을유문화사, 2012), pp. 194~196.

이 2003년 이후 6자회담이 지속적으로 추구했던 대북포용정책의 노력이 있었음에도 북한의 핵포기와 변화를 이끌지 못한 주요한 요인이라고 할 수 있다. 따라서 북핵문제에 대한 보상의 접근법은 북한의 핵포기 의지와 정권의 성격변화에 대해 보다 더 현실주의적인 사고를 통해 재조정되어야 할 필요가 있다.

(나) 제재의 효과 및 한계: 이명박 정부의 경우

1994년 6월, 1차 북핵 위기 당시 영변 핵 시설 공격을 포함하여 클린턴 행정부가 계획한 대북 강경책은 북핵문제에 대한 대북제재의 대표적인 사례로 기억된다. 또한 2002년 가을 북한의 고농축 우라늄(High Enriched Uranium: HEU) 프로그램 문제가 불거진 이후 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)의 대북지원 중단이나 2005년 9월 이후 방코델타아시아(BDA)를 통한 미국의 대북 경제제재, 북한의 핵실험 이후 가해진 유엔안전보장이사회 결의 1718호 및 1874호는 북핵문제를 제재 논리로 접근한 노력으로 이해된다. 하지만 대북제재에 의한 북핵해결 노력은 어느 정도의 성과에도 북한의 핵포기를 근본적으로 이끌어내지 못했으며 북한 정권의 성격변화를 가져오지 못했다는 점에서 한계를 보여주었다.

이명박 정부는 김대중·노무현 정부와 달리 핵문제에 대한 북한의 비협조에 대해 제재의 효과를 실험했다. 이명박 정부가 출범한 이후 북한은 2009년 4월 장거리 로켓 발사 및 5월 2차 핵실험을 실시하였으며, 2012년 4월 또다시 장거리 로켓 발사를 감행하였다. 이에 대해 국제사회는 유엔안전보장이사회 제재를 강화하며 북한의 행동에 제재를 가했으며, 한국 정부는 국제사회의 대북제재를 주도하였다. 이명박 정부는 북한의 잘못된 행동에 대해 제재를 가한다는 차원에서 대북 핵정

책을 추진해 왔다. 특히 ‘비핵·개방·3000’이나 ‘그랜드바겐’과 같은 대북정책은 북핵문제에 있어서 북한이 비협조할 때 제재의 가능성을 전제하고 있는데, 김대중·노무현 정부의 보상논리와는 다른 접근법을 선택한 것이다. 2009년 9월 이명박 대통령이 제안한 그랜드바겐 정책은 이명박 정부 초기 제시된 비핵·개방·3000에서 제시한 북핵정책을 구체화한 방안으로, 북한의 협력에 대해서는 보상으로, 일탈행위에 대해서는 제재로 대응하는 접근법을 제시하였다.

이명박 정부의 그랜드바겐 정책은 햇볕정책과 같은 점진적이고 단계적인 북핵 해결정책의 실패를 극복하기 위한 시도로 평가되었다. 북핵문제에 대한 보상의 포용논리가 단계적인 접근을 했던 반면, 이명박 정부의 정책은 북핵문제와 남북관계를 연계하여 북한문제라는 보다 큰 틀에서 접근하려는 통합적 접근방식을 띠고 있었다. 이는 북한과의 협상의제를 핵 프로그램에만 국한할 것이 아니라 북한과 관련된 다양한 사안을 한꺼번에 놓고 협상하자는 방안이었다. 남북관계의 장기적 발전은 북핵문제 해결뿐만 아니라 정치, 외교, 군사, 경제, 사회, 문화 등 북한의 다른 모든 부문이 변화해야 가능하다는 인식을 가지고 있었다.<sup>23</sup>

이러한 관점에서 그랜드바겐 정책은 북핵문제 해결을 위한 선후설정에 대해 새로운 접근방식을 채택했다. 노무현 정부의 북핵정책이 작은 부분부터 단계적으로 협상하고 점진적으로 확대하는 접근법이었다면, 이명박 정부의 정책은 협상의 당사자인 북한과 한국 및 국제사회가 상대방에게 카드로 제시할 수 있는 모든 것을 협상테이블에 올려놓고 가장 중요한 것부터 시작하여 해결하자는 접근방식이었다. 북핵문제의

---

<sup>23</sup> 황지환, “이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 모색: 햇볕 대 제재의 이분법을 넘어서,” 『공공정책연구』, 제17권 2호 (한국공공정책학회, 2010), pp. 43~44.

경우 우선적으로 핵무기와 플루토늄과 같은 핵물질 등 핵심적인 사안에 대해 먼저 합의한 후 그 다음에 구체적인 이행방안과 부차적인 사안들을 협상해 나가자는 포괄적 해결방식이다. 이는 핵문제에 관해 현안마다 협상채널을 다각화하고 의제를 세분화하는 북한의 살라미 전술에 대한 대응책으로 제시되었다. 북한이 핵무기 및 핵물질의 폐기와 핵확산 방지라는 북핵문제의 궁극적 목표에 대해 전략적 결단을 내리겠다는 명확한 의사를 밝히고 행동을 취하면, 한국 정부와 국제사회가 북한에게 안전보장과 경제지원을 제공할 것을 약속하고 새로운 남북관계를 도모하겠다는 일괄타결 방식이기도 했다. 반면, 북한이 핵무기 포기를 이행하지 않고 핵개발을 지속할 경우 북한에 대해 제재를 실시하겠다는 정책이었다.

하지만 이러한 정책은 현실적으로 쉽지 않았다. 그랜드바겐은 북핵문제의 접근과정에서 구조적 문제를 가지고 있었는데, 이는 합의와 이행 사이의 딜레마였다. 그랜드바겐 정책은 북한에게 핵 프로그램 폐기, 핵무기 및 핵물질의 폐기, 해외 이전 차단에 대한 결정을 먼저 내리도록 요구했다. 만약 북한이 핵포기에 합의하고 이를 이행했다면 한반도 비핵화와 남북관계 발전에서 중요한 진전이 있었을 것이다. 이럴 경우 그랜드바겐 정책은 보상논리에 의한 대표적인 대북포용정책이 되었을 것이다. 하지만 그랜드바겐 정책은 북한이 핵포기에 합의하지 않고 국제사회에 협력하지 않을 경우, 북핵문제에 대해 거의 아무런 조치도 취할 수 없었다는 문제가 있었다.

보상논리에 의한 포용정책은 핵문제에 대해 쉬운 부분부터 단계적인 접근을 시행하기 때문에 초기의 합의는 상대적으로 쉬웠지만, 이후 단계적인 이행단계에서 이견이 발생하였다. 또한 민감한 이슈에 대해서는 합의가 봉기되는 상황이 반복되어서 근본적인 해결에는 어려운



문제가 있었다. 반면, 그랜드바겐 정책은 북핵문제의 핵심적인 부분을 먼저 다루기 때문에 합의만 된다면 해결가능성이 높았겠지만, 북한의 국가전략과 체제의 경직성을 고려할 때, 초기의 합의 자체가 상당히 어렵다는 문제점을 가지고 있었다. 그랜드바겐 정책은 북한의 정책 변화가 이루어지지 않는 이상 기다리며 대북제재에 집중할 수밖에 없는 구조적 문제점을 지니고 있었다. 더구나 중국의 협조가 없는 경우 대북제재가 제대로 효과를 발휘하기 어렵다는 문제도 있었다. 핵실험과 같은 북한의 명백한 일탈행위에 대해서는 중국도 대북제재에 대해 기본적으로 동의하였다. 하지만 대북제재의 구체적 이행에 대해서 중국은 반대입장을 가지고 있기 때문에 대북제재가 실효성을 가지기에는 한계가 있었다.

### (3) 국제공조의 효과

북핵문제에 대한 국제공조는 한·미공조와 한·중협력의 비중과 효과 및 문제점에 대한 것을 의미한다. 지난 20년간 북핵문제를 살펴볼 때, 한·미공조가 강화되면 한·중협력의 가능성이 줄어들며 북핵협상이 어려워지고 대북정책이 실효성을 잃게 되는 측면이 있었다. 반면, 한·미공조가 약화되면 한·중협력이 강화되는 효과가 있었지만, 미국의 협조 없이는 북핵문제 해결이 어려워지는 근본적인 측면이 있었다.

북핵문제 해결은 한·미공조와 한·중협력이 조화로운 때 일정한 효과를 발휘했다. 북한에 대한 협상을 하는 경우나, 제재를 하는 경우나 한·미 간 합의가 이루어지는 경우 협상의 진전이 있었지만, 한·미 간 이견이 심화될 경우에는 협상이 와해되곤 했다. 미·중협력과 한·중협력 관계도 북핵문제 해결에 필수적이었다. 특히 중국의 역할에 주목할 만하다. 앞으로의 동북아 안보환경은 G-2라고 불릴 만큼 성장한 중국과 세

계금융위기 이후 어려움을 겪고 있는 미국과의 관계변화에 따라 달라질 것이기 때문에 6자회담에서 중국이 북·미 사이에서 보여주는 중재자 역할은 매우 중요했다. 북핵문제는 중국과 미국 모두에게 공동으로 해결해야 할 목표이기 때문에, 6자회담에서 미·중의 링크가 강해진다면 북핵문제의 또 다른 상황 변화를 의미하며, 북한에게는 최악의 시나리오가 될 것이다.

예를 들면 2003년 이후 6자회담에서 중국이 보여준 대북정책이나 2006년 및 2009년 북한의 미사일 발사와 핵실험 과정에서 나타난 중국의 정책은 북한의 입장만을 대변하는 것은 아니었다. 중국이 유엔 안전보장이사회 제재 결의에 참여하며 북한을 적극적으로 압박하는 모습은 중국 정부가 자국의 이익을 위해 6자회담에서 중요한 역할을 하고 있다는 점을 말해준다. 현재 북·중관계는 냉전기의 북·중 혈맹관계와는 다르기 때문에, 6자회담에서 북·중의 링크가 약해지고 미·중의 링크가 강해질 때 북한으로서는 어려움을 겪곤 했다. 북핵문제에 대한 국제공조의 효과는 한·미관계와 한·중관계의 변화를 살펴보면 명확해진다.<sup>24</sup>

김대중 정부와 클린턴 행정부가 함께했던 1998년에서 2000년도까지의 기간은 한·미공조와 한·중협조관계가 상당한 조화를 이루던 시기였다. 1994년 제네바 합의의 당사자인 클린턴 행정부는 김대중 정부의 햇볕정책을 지원했다. 그 결과 김대중 정부와 클린턴 행정부는 2000년 각각 남북정상회담과 미·북 공동 코뮈니케를 이루어내며 북핵문제의 진전을 위해 공조하였다.

하지만 부시 행정부가 집권한 2001년 이후 김대중 정부와 노무현 정

24. 이정철, “북·미대립과 남북관계: 변화와 동조화,” 『정신문화연구』, 제32권 1호 (한국학중앙연구원, 2009) 참고.

부는 미국의 북핵문제 접근법을 비판하며 한·미관계에서 일정한 긴장이 발생하였다. 반면 당시 한·중관계는 포용정책과 협상 및 보상에 의한 북핵문제 해결에 합의하며 관계가 진전되는 상황이었다. 당시 한·미공조의 약화는 한·중관계가 강화되었음에도 북핵문제 해결에 어려움을 가져다주었으며, 2002년 말 북한의 고농축 우라늄 프로그램 논란을 겪으며 제네바 합의는 결국 파기되었다. 6자회담은 9·19 공동성명과 2·13 합의 등 부분적인 성과에도 부시 행정부의 대북 제재가 지속되면서 효과적으로 작동하지 못했다.

반면 이명박 정부가 등장한 이후 한국 정부가 북핵문제에 대한 새로운 접근법을 펼치자 한·미공조는 크게 강화되었지만, 한·중공조는 취약해졌다. 대북포용정책의 폐기와 대북제재는 중국의 반발을 불러왔다. 한·중공조의 약화는 북핵문제 해결의 어려움을 가중시켰으며, 6자회담은 교착상태를 벗어나지 못했다.

북핵문제 협상에서 미·중 간 일정한 합의가 이루어지고 한국이 미국 및 중국과 협의를 공유할 경우 협상에 의한 북핵문제는 진전을 이루었다. 하지만 한·미관계나 한·중관계에 갈등이 불거지면서 북핵문제에 대한 국제공조가 취약해질 때 북핵문제는 난관에 봉착하게 되었다. 북핵문제는 협상의 경우나 제재의 경우 한·미공조와 한·중협력이 조화로운 경우에 적절한 효과를 발휘해 왔다는 것을 알 수 있다.

#### (4) 북핵문제와 남북관계의 상호관계

북핵문제와 남북관계는 불가분의 관계를 이루고 있다. 북핵문제가 악화될 경우 한국 정부의 노력에도 남북관계가 진전되지 않았으며, 북핵 위기 긴장이 완화될 경우에 남북관계가 진전되는 경향이 있었다. 반면, 남북관계 개선이 북핵 위기의 해소와 긴장완화에 미치는 영향은

미미했다고 평가된다.

(가) 김대중 정부의 ‘한반도 문제의 한반도화’ 노력과 북핵문제

김대중 정부의 대북포용정책은 ‘한반도 문제의 한반도화’의 노력으로 남북한관계 개선과 한반도 주변 국제정치상황 개선에 긍정적 역할을 한 것이 사실이다. 김대중 정부는 한반도 문제를 미국 등 강대국의 국가이익에 의해 밖에서부터 주어진 것으로 보지 않고 남북한 사이의 관계개선을 통해 한반도 문제를 재구성할 수 있다고 판단하고 ‘한반도 문제의 한반도화’를 위한 노력을 강조하였다.<sup>25</sup> 하지만 김대중 정부의 노력에도 ‘한반도 문제의 한반도화’는 쉽지 않았고, 남북관계는 북핵문제와 미국의 한반도 정책으로부터 커다란 영향을 받았다.<sup>26</sup> 햇볕정책은 초기에는 진전이 있었으나, 미국의 정권이 바뀌면서 대북정책으로 추진되기에 한계가 있었다. 2001년 부시 행정부가 들어선 이후 김대중 정부는 미국이 클린턴 행정부의 기존 대북정책을 그대로 유지하도록 설득하는데 실패했다. 부시 행정부가 대북정책을 재검토하고, 북핵문제를 둘러싸고 미·북 간 갈등이 시작되자 김대중 정부의 햇볕정책은 그만큼 추진력을 잃기 시작했다. 이는 부시 행정부의 등장으로 미국의 대북정책이 변화하면서 한국 정부가 주도한 ‘한반도 문제의 한반도화’라는 남북한관계의 구도에 한계가 나타나기 시작했음을 의미하는 것이었다.

한편, 김대중 정부의 대북포용정책은 북한의 핵포기를 이끌어 내지 못했기 때문에 한계를 가지고 있었다. 이러한 모습은 제1차 남북정상회담에서 합의되었던 김정일 위원장의 서울 답방 또는 제2차 정상회담

25. 김학노, “김대중 정부의 햇볕정책과 6·15 남북정상회담,” pp. 593~594.

26. 황지환, “남북한 관계의 국제정치학,” pp. 98~103.



약속이 북·미관계가 경색되고 북핵문제가 다시 불거지기 시작하자 지켜지지 못했다는 사실에서 알 수 있다. 미·북 간 긴장의 악화 속에서 제네바 합의는 2002년 10월 와해되었다. 북한의 고농축 우라늄 프로그램 문제가 불거진 후, 미국은 북한이 제네바 합의를 위반했다며 대북 중유공급을 중단시켰다. 이에 북한은 미국이 그동안 제네바 합의에서 유일하게 이행하던 사항을 폐기했다며 합의의 파기를 선언했다. 이후, 상황이 악화되면서 북한은 핵위기를 고조시켰으며 2003년 1월 10일 핵확산금지조약(NPT)에서의 탈퇴를 선언하였다.

김대중 정부의 햇볕정책과 ‘한반도 문제의 한반도화’의 노력에도 6·15 남북공동선언에서 합의되었던 ‘우리 민족끼리’의 정신은 부시 행정부의 등장과 제2차 북핵 위기의 발발 이후 실현되지 못했다. 제2차 남북정상회담은 개최되지 못했고, 북핵문제는 김대중 정부의 노력에도 2002년 가을 이후 계속 악화되어 갔다. 김대중 정부 시절 남북정상회담은 북핵문제에 대한 합의가 이루어져 북핵시설이 동결되었을 때 가능했었다고 할 수 있다. 이는 당시 남북한관계가 남한과 북한의 주도적인 노력에도 북핵문제와 미국의 대외정책 등 한반도 주변의 국제정치상황에 압도되었다는 것을 의미한다.

#### (나) 노무현 정부의 제2차 정상회담 개최 노력과 북핵문제

2002년 가을 이후 제2차 북핵 위기와 미·북 간 충돌상황에서 노무현 정부는 김대중 정부의 햇볕정책을 이어받아 평화번영정책을 추진하였지만 남북정상회담을 오랫동안 성사시키지 못하였다. 반면 노무현 정부는 북핵문제가 6자회담을 통해 합의되고 북·미관계가 새로운 국면을 맞이하기 시작한 2007년에 들어서야 제2차 남북정상회담의 기회를 가지게 되었다. 2003년 이후 노무현 정부의 지속적인 노력에도 남북정상

회담이 성사되지 못하다가 임기를 6개월도 남기지 않은 상황에서 성사된 것은 부시 행정부 내내 북핵문제와 북·미관계가 갈등과 위기를 겪고 있었음과 무관하지 않다.<sup>27</sup> 2005년 9·19 공동성명 이후 미·북 간 이견으로 경색되었던 6자회담이 2007년 2·13 합의와 10·3 합의를 이루면서 활기를 띠기 시작한 시기는 노무현 정부가 남북관계 진전의 실마리를 찾으면서 제2차 남북정상회담을 하는 시기와 거의 일치한다. 특히 노무현 대통령과 김정일 위원장의 10·4 선언은 6자회담에서 10·3 합의가 도출된 바로 다음 날 발표되었다. 노무현 정부 시절에도 북핵문제와 미·북관계 등 국제정치 환경의 변화가 한반도 문제를 이끌어갔다고 평가할 수 있다.

노무현 정부의 노력에도 불구하고 남과 북이 한반도에서 주도적인 영향력을 가지지 못했다는 점은 당시 한반도 문제에서 가장 중요한 이슈인 북핵문제에 대해 10·4 선언문이 매우 소극적으로 접근하고 있다는 점에서 잘 알 수 있다. 10·4 선언 역시 6·15 공동선언과 같이 “우리 민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주적으로 해결해 나가며 민족의 존엄과 이익을 중시하고 모든 것을 이에 지향시켜 나가기로” 하였다. 그러나 핵문제에 관해서는 “남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담, 9·19 공동성명과 2·13 합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로” 함으로써 핵문제를 6자회담의 국제정치적 틀 속에 두려 했다.<sup>28</sup> 남과 북은 당시 남북정상회담과 동시에 열리고 있었던 6자회담에 북핵문제를 일임하였다. 이는 남북 간 합의가 북핵문제 및 6자회담의 돌파구를 마련하였다기보다는 6자회담의 진전에 따라 남북한관계와 남북정상회담이 영향을 받고 있었음을 반증하는 것이다.

27. 황지환, “남북한 관계의 국제정치학,” pp. 103~107.

28. “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언” 제4조, 2007년 10월 4일.

(다) 이명박 정부의 북핵정책과 남북관계

이명박 정부 초기에 6자회담에 의한 북핵문제 접근이 일정하게 작동하여 2008년 6월 말 영변의 냉각탑 폭파와 핵시설에 대한 신고 및 검증 단계가 진행되었다. 하지만 곧바로 북핵문제는 난관에 봉착하기 시작하였고, 2008년 12월을 마지막으로 6자회담이 재개되지 못했다. 이후 북핵문제는 또다시 위기로 치달았으며, 2009년 5월 북한은 결국 2차 핵실험을 감행하여 새로운 긴장이 조성되었다.

이 과정에서 이명박 정부도 남북정상회담을 추진하였지만, 북핵문제의 갈등 속에서 실현되지 못했다. 이명박 정부 시기에도 남북한관계는 남북한 자체보다 북핵문제 등 한반도 주변 국제정치로부터 영향받는 경향이 강했다. 2010년 천안함 사건 및 연평도 사건 이후 남북한 간 직접적인 관계는 실종되고 미국, 중국, 일본, 러시아 등을 둘러싼 치열한 외교전이 진행되었다는 점은 주목할 만하다. 당시 남북관계와 한반도 주변 상황은 2009년 4월 북한의 장거리 로켓발사 및 5월의 핵실험 이후 경색된 북핵문제로부터 크게 영향을 받았다. 천안함 사건 및 연평도 사건에 대한 중국 정부의 미묘한 입장은 북핵문제 및 북한문제에 대한 중국의 입장을 반영한 것이었다. 당시의 남북한관계는 북핵문제를 비롯한 미·중 간 긴장관계가 두 사건을 통해 표출되는 것으로부터 영향을 받고 있었다. 당시 북핵문제의 긴장과 미·중관계의 경색이 한반도에 영향을 미침으로써, 한국 정부는 남북한관계에 대응하는 과정에서 전략적 딜레마를 겪게 되었다.

## 2. 군사적 긴장완화와 평화정착

### 가. 평가대상

한반도에서 평화정착은 일차적으로 군사적 긴장완화 및 신뢰구축을 의미한다. 또한 평화정착은 한반도에서 평화체제를 구축하기 위한 노력을 의미한다. 특히 6자회담 합의문에 명시되어 있는 평화체제의 개념은 ‘항구적 평화(permanent peace)’를 강조했는데, 이는 남북 간 군사적 긴장이나 미·북 간 대립이 해소되고 안정된 형태의 평화개념을 상정한 것이다. 하지만 남북한 간 평화에 대한 개념 및 정치적 의도의 차이로 인해 한반도 평화체제 논의가 그동안 큰 성과를 거두지 못했음을 감안하면, 이러한 평화개념은 한반도에서 비현실적이며 이상적이다.<sup>29</sup> 이는 한반도의 군사적 긴장과 북핵문제 및 북한체제의 경직성에도, 기존 질서를 군사적 신뢰구축을 통해 바꾸어 나가려는 적극적 평화의 개념을 채택하고 있기 때문이다.

하지만 한반도의 군사안보적 긴장을 고려할 때 갈통(Galtung)이 개념화한 ‘적극적 평화’의 개념보다는 ‘소극적 평화’의 개념이 보다 적실성을 지닌다.<sup>30</sup> ‘소극적 평화’가 전쟁을 방지하고 군사적 갈등을 관리하는 차원에서 주어지는 질서를 의미하는 반면, ‘적극적 평화’는 군사적, 정치적, 경제적, 문화적 차원에서 간접적, 구조적 폭력의 요인이 사라지고 공존하는 관계가 이루어진 상태를 의미하기 때문이다.<sup>31</sup> ‘적극

29. 황지환, “한반도평화체제 구상의 이상과 현실,” 『평화연구』, 제17권 1호 (고려대학교 평화와 민주주의연구소, 2009), pp. 125~129.

30. Johan Galtung, “Theories and Methods of Peace Research and Korean Unification in the Global Era,” 서울대학교 통일평화연구원 특별강연, 2008년 3월 18일.

31. Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means* (London: Sage Publications, 1996).

적 평화'의 개념은 전쟁의 발발 가능성이 없고 전쟁에 대한 대비조치 필요하지 않은 평화의 상태이다. 한반도의 현실은 군사적 긴장이 상존하며 신뢰구축이 부족한 불안정한 평화이다. 한반도에는 여전히 군사적 충돌의 가능성이 상존하지만 군사력에 의한 억지력과 합의에 의한 규제 등을 통해 전쟁예방 상태가 유지되고 있다. 평화체제의 관점에서 볼 때, '적극적 평화'는 전쟁의 요인이 사라져서 영구적인 평화가 보장되는 체제로 이해될 수 있지만, 한반도의 현실은 군사적 긴장을 완화시키고 이를 관리하기 위한 제도를 마련하는 체제를 필요로 하고 있다.

한반도 주변 국제질서의 현실을 고려해 볼 때, 이러한 적극적이고 안정된 평화개념이 현실성이 있는지 고민해 볼 필요가 있다. 적극적이고 안정된 평화개념에 기반을 둔 한반도 평화체제는 남북 간 분단체제와 미·북 간 적대체제를 포함한 한반도 냉전체제를 해체하고 유럽식의 안보공동체로의 발전을 필요로 하는데 이는 너무 비현실적이다. 따라서 단·중기적으로는 현재의 군사력 균형에 의한 현상유지 차원에서 안보딜레마를 감소시키고 분쟁을 방지하기 위한 안보레짐을 형성하는 소극적이고 불안정한 형태의 평화정착이 필요하다.

따라서 한반도 평화체제 구축 노력은 낮은 단계의 제도화 논의를 받아들여 현실화하는데 초점을 맞춰야 한다. 한반도에서 평화체제의 구축과정은 완전하고 영구적인 평화를 정착시키는 과정이라기보다는 군사적 긴장을 완화시키고 북핵문제와 남북한 사이의 안보딜레마를 해소시키는 형태가 될 가능성이 크다. 한반도 평화체제의 구축 노력은 북핵문제의 해결과 남북한 사이의 군사적 긴장완화 및 신뢰구축에 초점을 두어야 할 것이다.

이러한 의미에서 군사적 긴장완화와 평화체제의 평가대상은 핵문제와 평화정착과의 관계, 군사적 긴장완화와 평화정착을 결정하는 요인

의 평가, 남북한 간 교류협력에도 군사적 충돌이 발생하는 요인의 분석, 남북한관계에서 정경연계 및 정경분리의 문제 평가 등이 될 것이다. 이 과정에서 한반도의 긴장완화와 군사적 신뢰구축이 얼마나 이루어졌는지, 평화체제 형성의 노력이 어느 정도 결실을 맺고 있는지, 남북협력을 촉진하는 안보환경이 조성되고 있는지가 중요한 평가대상이다.

## 나. 평가

### (1) 북핵문제와 평화정착과의 관계

북핵문제의 전개양상과 한반도 긴장완화 및 평화체제 수립 노력은 상호의존적인 관계를 가지고 있다.<sup>32</sup> 2005년 6자회담의 9·19 공동성명은 북핵문제와 평화정착 문제를 연계하였다. 1990년대 제1차 북핵 위기시 핵문제는 미·북 양자회담에 의해 협상되고, 평화체제는 4자회담으로 접근되었지만, 양자는 연결되어 있었다. 2000년대 들어 제2차 북핵 위기가 발생한 이후 북한은 핵문제와 평화체제 모두 6자회담을 통해 접근하였으며, 6자회담의 합의에 따라서 한반도 평화포럼이라는 다자방식으로 평화체제 문제를 논의하기로 합의하였다. 따라서 북핵문제와 평화체제는 양자가 연결된 문제였으며, 6자회담의 진전이 남북 간 군사적 긴장완화와도 연계되었다.

#### (가) 김대중 정부와 평화정착

김대중 정부는 1999년 한반도 냉전구조 해체라는 관점에서 한반도 평화정착 문제에 접근하였다. 김대중 정부의 햇볕정책은 한반도의 냉

<sup>32</sup> 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006).

전구조를 해체함으로써 남북한의 교류협력과 함께 정치군사적인 문제의 해결을 병행하여 추진하겠다는 접근법을 제시하였다. 김대중 대통령은 한반도 냉전구조 해체와 평화정착을 위해 다음의 다섯 가지 사항을 제시하였다. ① 남북기본합의서의 성실한 이행과 남북화해협력, ② 미국과 일본의 대북한 관계정상화 과정 시작, ③ 북한의 변화와 개방을 위한 여건과 환경 조성, ④ 북한의 대량살상무기 위협을 제거하는 등 군비통제 실현, ⑤ 정전체제의 평화체제 전환을 통한 통일상황의 달성이 그 방안이었다.<sup>33</sup> 하지만 2000년 남북정상회담의 6·15 공동선언에는 평화체제 문제가 직접적으로 언급되지 않고 제1항에서 통일문제와 연관시켜 간접적으로 논의되었다.<sup>34</sup>

#### (나) 노무현 정부와 평화정착

2005년 6자회담에서 한반도 평화체제에 관한 구상이 명문화되기 시작하면서 한반도 냉전구조의 해체와 새로운 평화질서의 수립에 대한 기대가 고조되었다.<sup>35</sup> 2005년 제4차 6자회담에서 채택된 공동성명에서 관련 당사국들은 “동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약”하고, “적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”을 공표하였다.<sup>36</sup> 이후 제5차 6자회담의 3단계 회의가 끝나고 2007년 2월 13일 발표된 “9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치”에서도 참가국들은 “동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동노력을 할 것을 재확인”하였다.<sup>37</sup> 이에 따라 “직접 관련

33. 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” pp. 115~116.

34. 6·15 남북공동선언, 2000년 6월 15일.

35. 황지환, “한반도 평화체제 구상의 이상과 현실,” pp. 115~117.

36. 제4차 6자회담 공동성명, 2005년 9월 19일.

37. 9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치, 2007년 2월 13일.

당사국들은 적절한 별도 포럼(forum)에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖는다”고 명시하였으며, 다른 한편, ‘동북아 평화·안보체제’에 대한 실무그룹을 설치하는데 합의하였다. 2007년 10월 3일 합의된 제6차 6자회담 2단계 회의에서는 한반도 평화체제에 대한 명시적인 언급은 없었지만, 한반도 비핵화와 미·북 및 일·북 관계정상화, 경제 및 에너지 협력 문제 등 이전 합의의 구체적인 내용을 검토하고 2단계 조치에 합의함으로써 한반도 평화체제 논의가 진전되었다.<sup>38</sup>

이 과정에서 노무현 정부 시절 부시 행정부의 켈리코(Zelikow) 보고서는 한반도 평화체제 구축에 대한 장기적인 방향을 제안한 것으로 알려졌다.<sup>39</sup> 켈리코 보고서는 북한 핵문제의 해결이 완료되기 이전이라도 북·미 간의 평화협정(peace treaty) 체결에 관한 협상을 시작할 수 있다는 새롭고 광범위한 접근법(a broad new approach)을 담고 있었다.<sup>40</sup> 북한이 핵 프로그램을 완전히 해체하기 이전에는 어떠한 경제·외교적 조치도 취할 수 없다는 부시 행정부의 이전 입장을 고려할 때 이는 상당히 진전된 시각이었다. 여기에는 부시 행정부가 핵문제 해결뿐만 아니라 북한과의 공식적인 경제협력관계 및 외교관계의 수립 등을 동시에 고려한다는 내용이 포함되었다. 따라서 중국적으로는 관련 당사국들이 “해결되지 않은 한국전쟁의 이슈들”을<sup>41</sup> 다루며 “평화프로세스로 나아가서 한국전쟁의 최종적인 종전을 시도”함으로써,<sup>42</sup>

38. 9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치, 2007년 10월 3일.

39. David E. Sanger, “U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea,” *New York Times*, May 16, 2006.

40. 박종철, “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제,” 『한국과 국제정치』, 제24권 1호 (경남대학교 극동문제연구소, 2008), pp. 187~190.

41. Philip Zelikow, “The Plan That Moved Pyongyang,” *Washington Post*, February 20, 2007.

42. 『문화일보』, 2007년 10월 6일, “필립 켈리코 교수 특별인터뷰.”



한반도에서 항구적인 평화체제를 수립하겠다는 내용을 포함하였다. 젤리코 보고서의 구상은 2005년 여름 부시 대통령의 동의를 얻음으로써 현실화되기 시작했다고 알려졌다. 9·19 공동성명과 2·13 합의 등이 크게 보면 젤리코 보고서의 연장선상에서 이루어졌다고 할 수 있다.<sup>43</sup>

이에 따라 2006년 4월의 미·중정상회담에서 부시 대통령은 후진타오 중국주석에게 북·미 평화협정의 가능성을 타진했다고 알려졌다.<sup>44</sup> 이어 2006년 11월 18일 하노이에서 열린 한·미정상회담에서 미국은 북한이 핵무기 프로그램을 포기하면 종전선언과 평화조약을 체결할 용의가 있다고 제안하기도 했다.<sup>45</sup> 이러한 과정에서 노무현 대통령은 2007년 남북정상회담에서 “직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력하기로” 한다는 합의를 도출하기도 했다.<sup>46</sup>

#### (다) 이명박 정부와 평화정책

2008년 7월 12일 발표된 제6차 6자회담 수석대표회의 언론 발표문에서 참가국들은 “동북아 평화·안보체제의 지도원칙”에 대해 계속 논의하고 “동북아시아의 항구적 평화와 안정을 위해 공동 노력하기로 합의”하였다.<sup>47</sup>

하지만 2009년 4월 5일 북한의 로켓발사와 5월 25일의 2차 핵실험 이후 한반도의 평화체제 구상은 급속하게 힘을 잃어가기 시작했다. 유

---

43. 황지환, “한반도 평화체제 구상의 이상과 현실,” pp. 117~119.

44. 박종철, “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제,” pp. 197~201; Robert B. Zoellick, “Long Division,” *Wall Street Journal*, February 26, 2007.

45. “Press Gaggle by Tony Snow,” Office of the Press Secretary, White House, November 19, 2006, <<http://www.whitehouse.gov>> (검색일: 2008.12.30).

46. 박종철, “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제,” pp. 204~205.

47. 제6차 6자회담 수석대표회의 언론발표문, 2008년 7월 12일.

엔안전보장이사회는 신속하게 만장일치의 의장성명으로 북한의 로켓 발사를 비난하며 2006년 안보리 결의 1718호의 위반이라고 선언하였고, 핵실험 이후에는 안보리 결의 1874호를 통해 북한에 대한 제재조치를 강화하였다. 이에 대해 북한 외무성은 앞으로 6자회담에 절대 참가하지 않을 것이며 6자회담의 어떠한 합의에도 구속되지 않을 것이라고 반발하였다.<sup>48</sup> 북한은 또한 그동안 이행하고 있었던 6자회담의 핵 프로그램 관련 합의를 무력화시키고 영변 핵 프로그램을 재가동할 것이라고 선언하였다. 이처럼 북한의 미사일 발사 이후 긴장고조는 한반도에서 평화를 구현하는 것이 얼마나 어려운 작업인지를 다시 한번 상기시켰다.

2005년의 9·19 공동성명과 2007년의 2·13 합의문은 한반도 평화체제 논의를 위한 별도 포럼의 설립을 명시하였는데, 북핵문제의 좌초에 따라 평화포럼 설립 노력도 지지부진하였다. 러시아가 의장을 맡고 있는 동북아 평화·안보 실무그룹도 몇 차례 회의를 진행하였지만 노무현 정부의 임기 종료까지 평화안보에 관한 구체적인 성과를 도출하지 못했다. 2007년 10·3 합의문은 2·13 합의에 포함된 실무그룹의 활동을 검토하였지만, 동북아 평화·안보에 관한 논의는 포함되지 못했으며, 한반도 평화포럼 내용도 빠져 있었다.

북핵문제가 완전히 종식되고 미·북관계가 정상화되어 한반도 평화체제 구축이 진전될 수 있을지는 불확실하다. 미국의 관점에서 볼 때 미·북관계의 근본적 변화는 북한의 비핵화를 전제하기 때문에 북핵문제의 해결 없는 미·북관계 정상화는 매우 어렵다. 미·북관계의 정상화 없이는 한반도에서의 평화정착이 요원하다. 북한의 관점에서 볼 때, 미·

<sup>48</sup> 북한 외무성 담화문, 2009년 3월 24일.

북관계의 근본적 변화는 미국의 대북적대시 정책의 종식을 전제하기 때문에 미·북관계의 정상화 없는 북핵문제 해결은 받아들일 수 없다. 이처럼 미·북관계의 진전이 더딘 것은 한반도가 여전히 냉전의 굴레에서 벗어나지 못하고 있다는 것을 의미한다. 가장 커다란 원인은 역시 북한 핵문제이며, 그것은 냉전기 미·북 적대체제에 기반하고 있다. 따라서 한반도 평화체제 구축은 미·북관계의 적대구조를 어떻게 풀어내느냐에 달려있다. 북핵문제의 해결이 진전되는 과정에서 평화정착의 논의도 진전이 있었으며, 북핵문제가 위기로 치닫는 경우에는 평화정착 논의도 다시 난관에 봉착하게 되는 상황이 반복되었다.

## (2) 남북협력과 군사적 긴장완화

기능주의 접근의 성과와 한계를 평가하는 것은 교류협력이 군사적 긴장완화를 증진하는데 효과가 있는지 여부를 평가하는 것이다. 이는 교류협력이 상호 이익을 발생시킴으로써 군사적 긴장과 충돌로 인해 이익이 삭감되는 것을 저지하여 평화정착이 이루어지는 효과가 발생할 수 있다는 가정을 의미한다. 하지만 남북한 간에는 기능주의의 확산효과에 한계가 있었다. 교류협력이 어느 정도 군사적 긴장을 가져오는 효과가 있었지만, 신뢰구축과 평화체제 정착까지 이어지지는 못했다. 신뢰구축과 평화체제는 교류협력의 확산효과를 넘어서서 남북한의 체제 생존과 관련된 문제였기 때문이었다. 남북협력에 의한 기능주의적 확산효과가 있었지만, 이것은 한반도에 근본적으로 평화정착을 가져오는 데에는 한계가 있었다.

김대중 정부의 햇볕정책의 추진 이후 남북한 간 교류협력의 진전이 군사적 긴장완화에 기여한 측면이 있었다. 가령, 금강산관광사업이 시작되면서 북한의 군사기지가 있는 장전항이 개방되고 동부전선의 군

사적 긴장이 완화되는 효과가 있었다. 또한 개성공단의 설치로 인해 북한의 일부 군부대가 후방으로 이전하게 되고 남북한 사이의 인적교류가 증가함으로써 군사적 충돌 가능성이 감소된 측면이 있었다. 또한 남북철도 연결사업은 비무장지대의 지뢰 제거를 수반하였으며, 남북한 간 군사적 신뢰구축에 기여하였다.

이러한 김대중 정부 및 노무현 정부의 평화구상은 기능주의적 접근인 평화경제론으로 요약될 수 있다.<sup>49</sup> 이는 금강산관광이나 개성공단과 같은 대북경제지원과 남북경제협력을 통해 북한을 국제사회의 일원으로 편입시키는 과정이 한반도에서 군사적 긴장을 완화시키고 신뢰구축에 도움이 되어 평화를 정착시키는 과정이라는 기능주의적 사고에 기반하고 있다. 평화경제론은 평화와 경제의 선순환적 상승효과를 강조하고 있다. 경제적 협력이 평화를 정착시키는 과정에서 중요한 역할을 하며, 또한 평화가 진전되어야 안정적인 경제협력이 가능하다는 상호관계적 성격에 주목하고 있다. 김대중 정부의 햇볕정책은 남북 간의 경제적 교류와 협력을 통해 한반도의 군사적 긴장완화와 평화체제 구축을 이끌어내고자 하였으며, 어느 정도 성과를 얻기도 했다. 노무현 정부의 평화번영정책도 평화와 경제의 선순환적 진전을 통해 남북 간 군사적 긴장을 실질적으로 완화해 나가려는 목표를 가지고 있었다.<sup>50</sup>

하지만 남북한 간 교류협력에도 북한의 잠수함 침투, 연평해전 등 군사적 충돌은 여전히 발생하였다. 이것은 북한의 대남전략이 변화하지 않는 한 남북한 간 평화정착에 일정한 한계가 있다는 점을 보여주었다. 이는 기능주의적 접근이 한반도에서 제한적인 효과와 일정한 한계를 가지고 있음을 의미하는 것이었다.

49. 조성렬, 『한반도 평화체제』 (서울: 푸른나무, 2007), pp. 35~37, 40~44.

50. 통일부, 『2008 통일백서』, pp. 18~23.

김대중 정부 시절 추진된 남북한 간 교류협력과 경제협력에도 불구하고 한반도에서 군사적 충돌이 발생하곤 했다. 남북 교류협력이 시작되던 1998년의 잠수함 침투사건이나 1999년의 제1연평해전, 그리고 남북경협이 상당수준 진행된 2002년도에 발생한 제2연평해전 등은 햇볕정책의 성과에도 남북한 교류협력이 반드시 군사적 충돌을 억제하지는 않는다는 사실을 보여주었다. 이는 남북 교류협력이 부분적인 성과에도 군사적 긴장완화 및 평화정착에 근본적인 해결책은 아님을 말해주는 것이었다.

하지만 햇볕정책기간 동안 군사적 충돌이 있었는데도 금강산관광 등은 지속되었고, 군사적 충돌의 확대억지 효과가 존재했다고 할 수도 있다. 또한 남북한 교류협력이 없던 이전 시기와 비교하면 군사적 충돌이 발생하는 경우에도 그 이상 확산되는 것을 방지함으로써 위기가 관리되는 방식에 있어서 이전과는 다른 변화가 있었다고 할 수 있다. 따라서 남북한 교류협력이 기능적인 차원에서 어느 정도의 군사적 긴장완화의 효과가 있었지만, 군사적 신뢰구축이나 군비통제, 평화협정과 같은 체제안보와 관련된 문제에서는 평화정착의 효과가 제한적이었음을 알 수 있다.

### (3) 사회경제적 협력과 정치군사적 갈등의 관계

정치·군사문제와 경제교류 협력을 연계하는 정경연계와 양자를 분리하는 정경분리 가운데 어느 원칙이 한반도 긴장관리와 북한변화 여건 조성에 더욱 효과적인지를 평가해 볼 수 있다. 정경분리 원칙은 남북관계와 한반도 평화정착을 위해서는 상호 간 협력이 상대적으로 용이한 경제부분을 정치, 군사적인 부분과 분리하여 추진하고 경제협력이 정치, 군사적인 부분까지 확산하는 효과를 기대해야 한다는 시각이

다. 김대중·노무현 정부의 대북포용정책이 여기에 해당한다. 정경연계의 원칙은 남북관계와 한반도 평화정착에서 경제부문과 정치, 군사 부문은 본질적으로 분리시킬 수 없으며 연계되었다는 시각이다. 경제부문의 협력이 진전되어도 가장 중요한 정치, 군사 부문에 대한 효과가 제한적이라는 것이다. 이명박 정부의 비핵·개방·3000 정책이나 그랜드바겐 정책이 이에 해당한다.

#### (가) 김대중·노무현 정부의 경우

기능주의적 접근은 정경분리의 원칙을 기초로 하고 있다. 기능주의적 접근의 성과에서 살펴본 것처럼, 정치, 군사 분야와 연계하지 않고 금강산관광과 개성공단사업 등 경제분야의 협력을 증진시킴으로써 평화정착의 효과를 가져온 것이 사실이다. 하지만 김대중·노무현 정부의 대북포용정책은 정경분리의 원칙을 지향했지만, 남북한 간 평화정착을 근본적으로 이끌어내지는 못했다는 점에서 일정한 한계를 보여주었다. 정경분리의 원칙은 남북관계의 긴장을 완화하고 한반도의 평화와 안정에 일정한 기여를 했던 것은 사실이지만, 핵문제를 비롯한 정치·군사적인 이슈가 난관에 봉착할 때마다 상당한 제약을 받아왔던 점은 경제적 접근을 통한 정치·군사적 이슈의 해결이 쉽지는 않다는 점을 잘 보여준다. 더구나 남북경제협력을 통해 평화를 진전시키려는 노력이 오히려 핵개발 등 북한의 군사력 증강에 이용된다는 비판도 제기되었다. 군사적 충돌이 발생할 경우 정경분리에 대한 국민의 피로감은 더해졌고 반대도 대두하였다.

또한 정경분리 원칙은 남북경협을 활성화할 지향하여 기본적으로 남북한 당사자주의에 기초하고 있었지만, 한반도 평화체제의 구축과정은 남북관계뿐만 아니라, 미·북관계의 변화로부터 커다란 영향을 받는

다는 점을 고려할 때 현실적인 제약이 컸다. 정경분리가 일정한 효과는 있었지만, 군사협력이나 체제변화와 같은 큰 변화를 초래하기에는 한계가 있었기 때문에, 정경분리에 의한 경제 및 교류협력이 정치, 군사적 부문의 긴장에 의해 압도되었다고 할 수 있다. 그러나 정치, 군사적 부문에 대한 정경분리의 확산효과가 근본적으로 미약한 것인지 혹은 분명한 효과를 내기 위해서는 정경분리 원칙이 더 오랫동안 지속되어야 하는지에 대한 분석이 필요하다. 또한 북한정권의 성격이 변하지 않는 한 정경분리 정책의 효과가 제한적이라는 점도 고려되어야 한다.

#### (나) 이명박 정부의 경우

북한의 국가전략이 변화가 없는 상황에서 비핵화를 실현하기는 불가능하기 때문에, 정경연계의 접근법은 북한 국내정치적 변화를 전제로 하게 된다. 비핵·개방·3000은 북한 정권의 변화를 전제로 하여 대규모의 대북지원과 경제협을 통해 북한 경제를 수출주도형으로 전환시키고 400억 달러 상당의 국제협력자금을 투입하고 10년 이내에 국민소득 3000달러의 경제로 도약시켜 한반도 평화과정을 촉진시키겠다는 계획을 담고 있다.<sup>51</sup> 이는 평화경제론의 커다란 틀 속에 정권의 성격변화를 가정하는 민주평화론적 관점을 결합시킨 것으로 정경연계의 접근이라고 평가할 수 있다.<sup>52</sup> 이는 경제협력의 확산을 통한 평화정착의 접근과 달리 한반도의 평화를 구축하기 위해서는 북한 정권의 성격변화가 경제적 접근과 동시에 이루어져야 한다는 것이었다.

---

51. 여의도연구소, “이명박 후보의 대북정책 구상: ‘비핵·개방·3000’ 구상,” 여연 정책간담회 자료집, 2007년 11월 12일.

52. 황지환, “한반도평화체제 구상의 이상과 현실,” pp. 123~124.

2010년 3월 천안함 사건으로 취해진 5·24 조치는 정경연계의 대표적인 정책이다. 하지만 정경연계로 인해 우리 측 대북사업에 대한 기업의 손실이 발생했고, 남북관계의 패러다임 전환이나 북한 정권의 성격변화는 이루지 못했다는 점이 지적되기도 한다. 또한 이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상 등 정경연계 정책은 정치군사적인 문제의 해결이 쉽지 않은 상황에서 현실적으로 정책화되기 어려운 점이 있다. 정치군사적인 문제는 북한의 생존과 관련된 것이어서 협상과 합의가 더욱 어려운데, 이를 전제조건으로 내세우는 경우 남북관계에서 아무런 정책도 실행할 수 없는 문제점이 있다. 정경연계로 인한 남북관계의 경색에 대해 비판도 있다. 김대중 및 노무현 정부가 정경분리를 통해 한반도 평화정착을 시도했던 반면, 이명박 정부는 정경연계를 통해 민주평화론과 경제평화론의 관점에서 한반도 평화를 이끌어내려고 하였다.

#### (4) 남북군사회담의 성격과 효과

남북한 간 교류협력을 활성화시키고 장애요인을 제거하기 위한 노력으로 실무적 차원에서 남북군사회담이 개최되기도 했다. 특히 금강산관광, 개성공단, 남북철도 연결 등 남북 경제협력의 확대를 위해서 군부대의 이전, 신뢰구축 등이 필요했기 때문에 실무적 차원에서 남북한 군사회담이 개최되었다.

실무적 차원의 남북군사회담은 다른 사업을 위한 필요성에서 제기된 것이었기 때문에 일정한 효과가 있었지만, 보다 고위급 군사회담은 효과가 없었다. 남북국방장관회담 등은 교류협력을 뒷받침하기보다는 회담의 성격상 남북한의 군사정책과 군사적 긴장완화 등 본격적인 군사부문을 다루는 회담이었기 때문에 성과가 없었다. 이는 남북한 간 본격적인 군사회담 논의는 시기상조라는 것을 보여주었다.



남북군사회담이 실질적인 결실을 맺지 못한 것은 북한 정권의 속성과 군사회담 수용 의도와 관련되어 있다. 북한은 미·북관계를 개선하기 위한 분위기 조성과 미국에 평화 메시지를 보내는 수단으로 남북군사회담에 참여하기도 했으며, 또한 남한에 대해서는 대북지원과 남북경협을 위한 실리적 차원에서 군사회담에 참여했다. 이는 남북군사회담에 임하는 북한의 태도와 의도가 군사적 긴장을 완화하고 평화를 정착시키려는 것보다는 다른 목적을 위한 수단으로 이용하기 위한 것이었기 때문이었다. 북한은 남북경협을 위해 남북군사회담을 진행하면서도 남북한 간 군사적 긴장을 고조시키는 비난전술을 병행함으로써 군사부문에 있어서는 복합적인 태도와 의도를 가지고 있음을 보여 주었다. 이는 정경분리 원칙의 한계를 의미하기도 했다.

한반도 평화정착의 과정에서 군사적 긴장을 완화시키고 신뢰구축을 위해서 남북군사회담은 필수적인 과정이지만, 남북군사회담이 한반도에 평화를 견인하기에는 역부족이라고 할 수 있다. 김대중·노무현 정부 시기처럼 남북경협을 위한 필요성에서 지원형식의 실무적 군사회담은 일정한 효과가 있었다. 하지만 남북군사회담에서 군사문제 자체를 논의하려고 하는 경우, 북한의 반발을 초래하였으며 별다른 효과를 가져오지 못했다.

### 3. 남북협력의 제도화

#### 가. 평가대상

‘남북협력(남북관계)<sup>53</sup>의 제도화’라는 개념은 여러 가지 의미가 혼

---

<sup>53</sup> 일반적으로 ‘남북관계’ 개념은 북핵문제와 평화체제 문제 등을 포함하고 있어 너무 포괄적이다. 여기서는 좁은 의미의 남북관계, 즉 ‘남북협력’이라는 개념을 사용한다.

용되어 사용되고 있다. 김학성은 이를 세 가지로 구분하고 있다. 첫째, 남북한이 조약·협정 등의 체결을 통하여 남북협력을 국제법적 제도의 틀 속에 묶어놓음으로써 발전의 기반을 확립할 수 있다는 의미이다. 둘째, 우리 정부가 설정한 통일방안의 틀에서 제시되고 있는 법적 기구들의 단계적 실현과정에 기여함을 의미한다. 셋째, 남북한이 반복적인 상호작용을 수없이 거칠 경우, 남북협력에 어떠한 질서 내지 패턴이 확립됨으로써 안정적인 협력구조가 형성되고, 이는 불확실성을 줄이게 됨으로써 관계발전을 원활하게 이룰 수 있을 것이라는 의미이다. 김학성은 이 세 가지 용법이 각기 다른 맥락에서 도출된 것이지만, 제도를 남북협력의 안정적 발전을 위한 전제조건으로 간주하고 있다는 점에서 공통점을 갖는다고 지적한다. 그리고 그는 이 세 가지 용법의 방법론으로서의 약점도 동시에 제기한다. 첫째, 용법은 국가 간 협력에 대한 일반적 국제제도가 남북협력에도 효력을 발휘하고 있을 경우에만 현실성을 가질 수 있는데, 최근 남북협력에서 보편성이 강화되고 있기는 하지만 여전히 양측의 합의에도 불구하고 합의가 이행되지 못한 경우가 많다는 것이다. 둘째, 용법은 우리 측의 일방적인 당위적 성격이 강하므로 실천가능성은 다른 문제라는 것이다. 셋째, 용법은 제도가 형성되는 과정에서 기존 제도에 대한 행위자의 인식에 대한 고려가 부족하여, 남북 간 반복적인 접촉의 결과가 항상 정(正)의 관계만을 가져오지 않는 것을 놓치고 있다는 것이다. 따라서 남북협력의 제도화에 대한 현실적인 접근방식은 남북한 간 협상을 통해 기존의 형식적 제도를 변경시키거나 새로운 제도를 창출하는 과정, 그리고 그 수준을 높이는 것에 초점을 맞추는 것이라고 주장한다.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> 김학성, 『남북한 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 65~66.

김학성의 주장처럼, 남북협력 제도화의 과정을 분석하려면 대북정책에 대한 접근방법, 그리고 남북협력의 발전수준, 이를 실현하는 수단 등을 포함해야 한다. 따라서 남북협력의 제도화에 대해서는 대북정책에 대한 접근방법, 경제교류협력, 사회문화교류협력, 남북회담, 인도적 지원 분야에서의 추진실적, 정책수단으로서의 경제적 유인과 압박, 상호주의 적용 문제 등을 평가대상으로 하고자 한다.

첫 번째 평가대상은 통합이론과도 관련된 대북정책에 대한 접근방법이다. 통합이론 가운데 대표적인 것이 기능주의와 제도주의이다. 기능주의는 비정치적인 경제적·사회적·기술적 차원의 협조로부터 시작하여 종국에 정치적 통합을 달성한다는 논리이다. 신기능주의는 경제와 정치의 상호의존 증대에 주목하여 정치 분야의 독립적인 역할을 인정한다. 신기능주의에서 통합은 기본적으로 정치공동체 형성을 의미한다. 정치공동체는 기존의 국가를 넘어 사람들의 정치적 충성심이 새로운 정치공동체로 이전됨으로써 형성된다. 노태우 정부 이후 남한의 통일방안은 기능주의에 입각해 있다. 1970년대 한반도 통일문제의 이론적 기반으로 (신)기능주의 통합이론이 각광을 받기 시작한 이후 이 모델은 한반도 문제에 대한 접근방법으로 영향을 미치고 있다.

반면, 제도주의는 통합체인 연방국가를 우선 창설해야 한다는 주장으로 법·제도적 통일을 중요시하는데, 연방국가가 창설되면 단일헌법과 국가기구, 통합군대의 창설 등을 추구한다. 북한의 연방제 통일방안이 이 주장에 근거하고 있다. 북한은 법적·제도적·정치적 통합의 우선성을 주장하고, 남북대화도 통일의 근본문제부터 해결하는 원칙을 지켜야 한다고 강조한다. 그러나 북한이 경제적 교류협력에는 적극적인 반면, 체제유지와 직결된 정치·군사 분야에 대해서는 상대적으로 소극적인 태도를 보이고 있는 것이 남북관계의 현실이다.

두 번째 평가대상은 분야별 남북협력 제도화의 수준이다. 여기서는 경제교류협력, 사회문화교류협력, 남북대화, 인도적 지원 등의 추진실적을 비교하고 법적·제도적 장치의 구비에 대해서도 살펴보고자 한다. 이 부분은 정량적 분석을 기본으로 한다.

세 번째 평가대상은 남북협력 제도화의 수단인 경제적 유인과 압박이다. 경제원조, 개발원조, 투자 등과 같은 경제적 유인은 상대방의 정책변화를 이끌어낼 수 있는 정책수단이며, 군사적 압박이나 제재 등은 압박수단이다. 일반적으로 직접적 군사개입과 ‘대가가 큰 경제제재(costly sanctions)’가 대상국에 큰 영향을 준 반면, 원조나 ‘희생이 적은 상징적 경제제재(cheap and symbolic sanctions)’는 대상국 타격에 영향이 적다. 구체적으로, 경제제재보다는 군사개입이 대상국의 정책변화에 상대적으로 효과적인 것으로 보인다. 그러나 군사개입은 실효적이나 부담이 크다. 즉, 대상국의 정책변화로 얻어질 수 있는 이익보다 군사개입으로 인해 파생된 비용이 더 클 수 있다는 것이다. 또한 경제제재는 경제적 유인에 비해 상대적으로 높은 성공률을 보이긴 하지만 실효성이 낮다고 한다.<sup>55</sup>

네 번째 평가대상은 상호주의 문제이다. 코헤인(Robert Keohane)은 동시성, 등가성, 의무부가 등을 기준으로 엄격한 상호주의(specific reciprocity)와 유연한 상호주의(diffuse reciprocity)를 구분하였다. tit-for-tat을 의미하는 엄격한 상호주의는 동시성, 등가성, 의무부가에 철저하고, 유연한 상호주의는 동시성, 등가성, 의무부가에 상대적으로 탄력적이다. 엄격한 상호주의의 문제점은 사회적 행위의 가치를 측정하는 것이 주관적이기 때문에 발생한다. 즉, 교환되는 행위의 가치가

<sup>55</sup> 통일연구원 현안연구TF팀, “이명박 정부의 대북정책: 회고와 평가,” Online Series CO 2012-19. 통일연구원, 2012.4.25.

같더라도 상대방은 자신의 행위가 더 우호적이었다고 생각하며 그만큼의 손실을 만회하기 위해 비우호적으로 행동할 것이다. 우호적 행위에서 비우호적 행위로 바뀌면 비우호적 행위는 지속적으로 교환될 것이다. 이를 메아리효과(echo effect)라 한다. 유연한 상호주의는 메아리효과를 약화시킬 수 있다. 오스굿(Charles Osgood)은 불신이 협력을 방해한다고 생각하고 매우 인내심 있는 전략을 고안해냈다. 그는 숙적관계에 있는 국가와 협력하려면 먼저 신뢰를 구축해야 하고, 이는 상대방의 자국에 대한 부정적 이미지를 개선하려고 우호적 행위를 계속적으로 해야 한다는 것이다.<sup>56</sup>

## 나. 평가

### (1) 대북정책에 대한 접근방법

남북한은 남북협력에 대한 상이한 접근방법을 구사하고 있다. 북한이 연방주의적 방식을 통한 접근을 취한다면, 남한은 기능주의적 방식을 통한 점진적 접근을 주장한다. 남북협력을 논함에 있어 북한이 주로 정치·군사적인 문제를 중요시 하는 반면, 남한은 사회문화적 교류와 협력을 더 중요시한다. 그런데 2000년 남북정상회담은 남북한의 남북협력에 대한 접근방법에 차이가 있었는데도, 연방주의(제도주의)와 기능주의의 접합을 모색한 것이었다. 6·15 공동선언은 연방주의적 접근과 기능주의적 접근의 장점을 모두 취하고, 그 공통점을 지향하기로 한 것이었다. 그 이후 북한은 남한의 기능주의적 접근에서 중요시해왔던 경제적 협력에도 호응하는 자세를 취하고 있다. 반면, 북한은 정치

---

<sup>56</sup> 박재민, “김대중 정부 시기 남북한 간 상호성에 관한 연구,” 『국제정치논총』, 43집 1호 (국제정치학회, 2003), pp. 322~323.

군사적 대화나 회담에는 오히려 소극적으로 대처하고 있다. 남북한의 현실이 남북협력에 대한 접근방법에 따른 차이보다는 현실적 요구와 실현가능성으로부터 더 많은 영향을 받고 있기 때문이다.

대북정책에 대한 접근방법을 남한의 정부별로 살펴보면 다음과 같다. 김대중 정부는 남북한 교류협력과 화해에 중점을 둔 햇볕정책을 추진하였다. 햇볕정책은 사회문화적·인적 교류 확대와 대북 인도적 지원 확대 등을 추진했으며 상징적으로 금강산관광을 실현시켰다. 탈냉전 초기의 대북정책으로 햇볕정책은 기본적으로 기능주의 접근방법을 취했으며 화해협력에서 성과를 거두었다. 그러나 햇볕정책은 정치군사적 문제 해결의 한계, 제도화의 한계, 북한의 일방주의와 비타협적 태도 등의 문제를 지니고 있었다.

노무현 정부는 화해와 협력을 넘어 평화변영을 지향했다. 평화변영 정책은 남북한 공동변영이라는 경제적 호혜관계를 이룸으로써 공고한 평화체제를 구축하고, 평화와 변영의 선순환 구도를 정착하고자 하였다.<sup>57</sup> 그 결과 남북한의 화해협력과 긴장완화에 일정한 성과를 거두었다. 그러나 노무현 정부도 남북한 군사적 대립관계를 넘어 남북협력을 안정적으로 제도화시키지는 못했다.

이명박 정부는 ‘先비핵화’를 우선 목표로 설정하고 남북관계의 패러다임 변화를 추구했다. 이것은 북핵문제가 선결되지 않고는 한반도에 진정한 평화가 오기 어렵다는 인식에서 나온 것이었다. 그래서 북핵폐기를 상생공영정책의 본격적 추진의 전제조건으로 설정한 것이었다. 이명박 정부는 기능주의와 더불어 제도주의를 다소 혼합하여 대북정

---

57. 평화변영정책에 대해서는 박종철, 『평화변영정책의 이론적 기초와 한계』 (서울: 통일연구원, 2003); 김근식, “노무현정부의 평화변영정책: 구상과 현실 그리고 과제,” 『통일문제연구』, 16권 1호 (평화문제연구소, 2004) 참조.

I
II
III

책을 추진했다고 평가된다. 이명박 정부는 남북기본합의서 등 남북한 간 합의사항의 이행, 그리고 남북한 간 회담기구의 작동, 법적·제도적 통일 증시 등과 같은 점에서 제도주의를 중시하였다.<sup>58</sup>

대북정책의 구성과 범위에 대해서도 각 정부별로 약간의 차이가 있다. 김대중 정부와 이명박 정부의 대북정책에는 ‘북한변화론’과 ‘통일론’이 함께 등장하고 있지만, 노무현 정부의 정책담론에는 이 두 문제가 명확히 언급되지 않았다. 김대중 정부는 화해협력을 통한 북한변화 여건 조성, 이명박 정부는 북한변화와 함께 남북관계의 조속한 발전을 언급했다. 이는 김대중·이명박 정부가 기본적으로 ‘북한은 변화가 필요한 대상’ 그리고 통일을 이루어야 하는 대상으로 간주하고 있음을 의미한다. 반면, 노무현 정부는 이러한 시각을 강조하지 않았다. 노무현 정부의 평화번영정책에는 북한변화와 관련된 언급이 등장하지 않았다. 노무현 정부의 평화번영정책에서 통일과 관련해서는 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반 조성이라는 언급만 등장하였다.<sup>59</sup>

이명박 정부는 북한의 정상화와 통일준비에 중점을 두었다. 바람직한 북한의 변화는 “비핵평화, 대외개방, 그리고 민생우선”을 뜻하는 것이다. 아울러 이명박 정부는 통일준비에 역점을 두었다. 통일부는 2011년 한 해 동안 대내외적으로 통일에 대한 준비를 진행함으로써 통일의 원년이 되게 하겠다는 점을 목표로 제시하였다. 통일준비 차원에서는 ‘통일재원 확보’, ‘통일준비 공론화 및 인적 자원 양성’, ‘북한변화 예측시스템 운용’을 위해 노력하겠다는 정책을 제시하였다.

---

58. 박종철, “남북기본합의서 체제의 평가와 유산: 향후 대북정책의 시사점,” 통일연구원 학술회의 자료집 (2012.2.17).

59. 박형중, “지속가능한 대북정책 모색(중),” 『국제문제』, 제40권 7호 (한국국제문제연구원, 2009), p. 69.

## (2) 분야별 남북협력의 제도화 수준

남북협력의 제도화는 남북대화, 교류협력, 인적 교류, 대북 인도적 지원, 남북협력을 위한 법률 제정 등을 중심으로 평가하고자 한다.

### (가) 남북대화

김대중 정부 기간에 남북대화는 70여회 개최되었다. 과거에 비해 괄목상대한 성과였고 이것은 교류협력의 급성장으로 이어졌다. 그러나 여러 가지 문제점은 있었다. 교류협력 정책추진체계가 미흡했고 외교안보부처는 경제사업의 전문성이 부족하고 경제부처들은 남북관계의 특수성에 대한 이해가 부족했다. 통일부 경험담당 부서의 인원, 전문성, 예산의 부족, 부처 간 통합기구 부재 등이 문제점으로 거론되었다.<sup>60</sup>

2000년 6·15 남북정상회담 이후 남북 당국 간 대화는 급속도로 발전하였다. 노무현 정부 때까지 남북회담이 230회 개최되었고 남북합의문 102건, 남북공동보도문 60건이 채택되었다. 남북총리회담이 개최되었고, 21차례의 남북장관급회담을 통해 남북관계 전반이 조율되고 경제·군사·사회문화·적십자회담 등 다양한 부문의 남북대화가 진행되었다. 북한이 남북정상회담 이후 남한당국을 협상파트너로 인정한 것이다.

이명박 정부에 들어와서 남북 접촉이 거의 없었다. 현재까지 남북회담이 10여 차례밖에 열리지 않았고 남북합의서와 남북공동보도문은 몇 건 안 될 정도로 남북합의 내용도 지지부진하였다. 남북고위급회담은 전혀 개최되지 않았다. 2009년 8월 김대중 대통령 사망 시 서울에 온 북한의 ‘특사조문단’이 남북정상회담 의사를 밝힌 이후 세 차례 정도의 비밀접촉이 있었던 것으로 알려졌다.

<sup>60</sup> 김연철, “김대중정부의 대북정책 평가와 남북관계의 전망,” 『통일문제연구』, 통권 19호 (평화문제연구소, 2003), p. 84.



표 1-1 남북회담 현황

회담분야	정치	군사	경제	인도	사회문화	총계
2000	18	4	3	2	0	27
2001	2	2	3	1	0	8
2002	4	9	14	3	2	32
2003	5	6	17	7	1	36
2004	2	5	13	2	1	23
2005	10	3	11	4	6	34
2006	5	4	8	3	3	23
2007	13	11	22	3	6	55
2008	0	2	3	0	1	6
2009	0	0	4	2	0	6
2010	0	1	3	4	0	8
2011	0	1	0	0	0	1

출처: <<http://dialogue.unikorea.go.kr/agreement/southnorth/list>> 재구성.

그런데 노무현 정부 때까지 20여 차례의 남북장관급회담이 진행되는 과정에서 행위규범의 생성 및 이에 대한 준수가 이루어졌다는 사실은 향후 남북협력 제도화에 있어 긍정적인 부분이다. 남북장관급회담은 6·15 공동선언에 근거, 남북대화의 핵심적 역할을 담당하였다. 남북장관급회담에서 남북한관계의 모든 사안이 논의되었는데, 특히 상호불만사항에 대한 시정요구나 새로운 교류협력 사업이 제안되고 사안별 합의가 이루어지기도 했다.

이를 구체적으로 살펴보면, 우선 남북장관급회담은 행위규범의 생성에 일정 부분 기여했다. 남북장관급회담을 통해 실현된 다양한 분야의 대화에서 여러 합의가 도출되었다. 아직 높은 수준의 규범은 아니지만

남북관계의 행위를 통제하는 규칙이 생성된 것이다. 2002년 6월 서해 교전이 발생했는데도 남북대화가 중단되지 않았던 것은 하나의 대표적인 사례다.

또한 남북이 그러한 행위규범 내지 규칙을 어느 정도 준수했는가를 평가해보면, 절차적 규칙은 어느 정도 확립되었다고 할 수 있다. 위에서 살펴보았듯이, 대내외적 위기에도 20여 차례나 장관급회담이 이루어졌기 때문이다. 물론 아직 규칙에 대한 준수 정도가 높았다고 말하기는 어렵다. 남북장관급회담 중단 시 회담 재개를 위한 특사파견이 있었기 때문이다.

다음으로 합의된 사항의 이행 정도는 절차적 규칙 준수보다 더욱 낮게 평가된다. 이산가족면회소 설치 등 교류협력사업에 대한 당국대화를 약속하고도 실천이 매우 늦게 이루어진 경우, 4대 경협합의서 실천 등 큰 틀에 대한 합의 이후 실무적 세부사항에 대한 협상이 지지부진한 경우, 사회문화교류 확대문제에 대한 협의, 동해안 어업협력 등을 합의했음에도 대화조차 실현되지 못한 경우, 임진강 수해방지 협력, 신뢰구축을 위한 군사회담 등 합의에 따른 대화 및 실무협상이 수차례 개최되었으나 중단되었거나 협상의 진척을 예상하기 어려운 경우 등 합의사항의 이행 정도가 낮았다.<sup>61</sup>

#### (나) 남북경협

김대중·노무현 정부 시기 남북교역을 비롯한 남북경협은 꾸준히 성장하였다. 그러나 2009년 4월 북한의 장거리 로켓 발사와 5월 2차 핵

<sup>61</sup> 남북협력의 행위규범 생성과 준수에 대해서는 김학성의 연구에 기반하고 있다. 김학성, “정치 분야에서의 남북관계 변화 평가와 발전 방안,” 평화나눔센터 자료집 (2006.6.13).

실험, 이에 따른 6월 13일 유엔안전보장이사회 결의 1874호 채택, 2010년 천안함 사태로 인한 '5·24 조치' 발표, 2011년 4월 북한의 현대 아산 금강산관광사업 독점권 취소 발표 등 남북관계 경색은 남북협력 제도화에 엄청난 악영향을 미쳤다.

남북교역액은 2010년 19억 달러에서 2011년 17억 달러로 줄어들었는데, 특히 남북교역의 핵심이라고 할 수 있는 일반교역·위탁가공은 크게 줄었다. 일반교역·위탁가공은 2008년 808백만 달러에서 2009년 666백만 달러, 2010년 435백만 달러로 축소되더니 2011년에는 4백만 달러로 크게 떨어졌다.

표 1-2 연도별 남북교역액 현황

(단위: 백만 달러)

구분	'89-00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	계
반입	1,618	176	272	289	258	340	520	765	932	934	1,044	914	8,062
반출	908	227	370	435	439	715	830	1,032	888	745	868	800	8,258
계	2,526	403	642	724	697	1,055	1,350	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714	16,320

출처: <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?id=PG0000000239>>.

표 1-3 유형별 남북교역액 현황

(단위: 백만 달러)

구분	남북교역 유형	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
반입	일반교역·위탁가공	258	320	441	645	624	499	334	4
	경제협력 (개성공단·금강산관광· 기타·경공업협력)	-	20	77	120	308	435	710	909
	비상업적 거래 (정부·민간 지원/ 사회문화협력/경수로사업)	-	-	1	-	-	-	-	1
	반입 합계	258	340	520	765	932	934	1,044	914

구분	남북교역 유형	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
반출	일반교역·위탁가공	89	100	116	146	184	167	101	-
	경제협력 (개성공단·금강산관광· 기타·경공업협력)	89	250	294	520	596	541	744	789
	비상업적 거래 (정부·민간 지원/ 사회문화협력/경수로사업)	261	366	421	367	108	37	23	11
	반출 합계	439	715	830	1,033	888	745	868	800

출처: <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000239>>.

남북 협력사업 승인 현황은 보면, 2007년 188건이었는데, 이것이 이명박 정부에 들어 2008년 65건, 2009년 23건, 2010년 37건, 2011년 20건으로 대폭 줄어들었다. 남북경제협력협약사무소 사업협의 현황도 최고정점이었던 2007년 510건에서 2008년 285건, 2009년 118건, 2010년 74건으로 줄었고 2011년에는 단 한 건도 없었다.

표 1-4 남북 협력사업 승인 현황

(단위: 건)

구분		'91~'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	계
경제	민간 경협	11	5	1	2	6	10	4	6	9	1	19	-	74
	개성 공단	승인	-	-	-	17	26	15	163	53	10	6	1	291
		신고	-	-	-	-	-	-	-	-	12	11	18	41
사회문화		17	6	7	13	16	47	26	19	3	-	1	1	156
계		28	11	8	15	39	83	45	188	65	23	37	20	562

출처: <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000239>>.

표 1-5 남북경제협력협회사무소 사업협의 현황

(단위: 건)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	합계
협력사업	16	131	94	64	13	15	-	333
위탁가공	13	222	316	156	75	39	-	821
일반교역	9	69	64	46	23	15	-	226
기타	5	24	36	19	7	5	-	96
합계	43	446	510	285	118	74	-	1,476

출처: <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000239>>.

(다) 인적 교류

1989년 이래 2008년까지 남북 인적 왕래는 꾸준히 증가세를 보였다. 통계로 볼 때 북측 인원이 남측 지역을 방문하는 것은 경제·정치분야 보다는 상대적으로 사회문화관련 행사에 참석하는 비율이 높았다. 교류 인원은 2006년 10만 명을 넘어 2007년, 2008년 증가하여 18만 명을 넘다가, 5·24 조치 이후인 2011년에는 11만 명을 기록했다. 특히, 북한에서 남한을 방문하는 사람은 이명박 정부에 들어 300명 이하이다가 2011년에는 불과 14명이었다.

표 1-6 남북 인적왕래 현황

(단위: 명)

연도	'89~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	계
남 →북	27,154	12,825	15,280	26,213	87,028	100,838	158,170	186,443	120,616	130,119	116,047	980,731
북 →남	1,534	1,052	1,023	321	1,313	870	1,044	332	246	132	14	7,881
계	28,686	13,877	16,303	26,534	88,341	101,708	159,214	186,775	120,862	130,251	116,061	988,612

\* 금강산 등 관광인원 제외

출처: <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000238>>.

(라) 대북 인도적 지원

남한은 2000년부터 식량과 비료를 지원하기 시작했으며 민간지원도 2004년에 1천억 원을 넘어섰고, 이러한 정부-민간 지원 규모 증대와 맞물려 국제사회 지원액은 2001년을 정점으로 점차 감소하면서 2003년부터는 남한의 지원이 국제사회의 지원을 앞서게 되었다. 2003년 ‘대북지원민관정책협의회’ 구성으로 대북지원에 있어 민간-정부 협력 틀이 강화되었으며, 2005년부터는 긴급구호에 더해 개발지원에 대한 관심들이 높아졌다.

그리고 분배투명성을 확보하기 위해 전용 가능성 방식을 고려해 지원품목이 선정되고, 쌀차관 제공의 경우 우리 측 인원이 북한 식량공급소를 직접 방문하여 분배과정을 참관하고 양정사업소 관계자 및 지역 주민들과 인터뷰를 실시하기도 하였다. 민간차원 대북지원에 지정기탁제 방식이 도입되어 분배결과를 통보받고 지원 때마다 관계자들이 방북하여 분배결과를 확인하였다.

대북 인도적 지원은 가장 많았던 2007년 4,397억 원에서 2008년 1,163억 원으로 크게 감소했으며 2009년과 2010년에는 각각 671억 원, 404억 원으로 또 감소했고, 2011년에는 196억 원에 불과했다. 정부차원의 식량지원도 노무현 정부 때까지는 매년 1,000억 원을 상회했는데, 이명박 정부 4년 동안에 총 183억 원이었다. 식량차관도 이전 정부 때까지는 매년 1,500억 정도였는데, 이명박 정부에 들어서는 한 건도 없었다.

이처럼 이명박 정부 들어 남북한 경색국면 지속, 특히 남북교역 중단, 우리 국민의 방북 불허, 북한에 대한 신규투자 불허(개성공단 제외), 대북지원사업의 원칙적 보류 등을 포함한 5·24 조치로 인해 남북 협력의 규모는 크게 감소했다.

I
II
III

표 1-7 대북 인도적 지원 총액

(단위: 억원)

구분		'95 ~'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	합계
정부차원	당국차원	3,136	684	832	811	949	1,221	2,000	1,432	-	0	183		11,249
	무상지원													
	민간단체를 통한 지원	34	62	65	81	102	120	134	216	241	77	21	-	1,153
	국제기구를 통한 지원	418	229	243	205	262	19	139	335	197	217	-	65	2,329
	계	3,589	975	1,140	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65	23,459
	식량차관	1,057	-	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	-	8,728
계	4,646	975	2,650	2,607	2,672	3,147	2,273	3,488	438	294	204	65	23,459	
민간차원(무상)		1,081	782	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200	131	8,592
총액		5,727	1,757	3,226	3,373	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196	32,052

출처: <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000241>>.

(마) 남북협력을 위한 법률제정

그동안 남북한에서 각각 남북협력 제도화의 기반이 될 법률이 마련된 점은 긍정적이다. 남한은 남북관계에 대한 법률 10건, 하위 법령 17건, 국회동의의 합의서 13건을 발효했다.

남한의 경우 남북관계에 대한 법률은 남북교류협력에 관한 법률('90.8.1 발효), 남북협력기금법('90.10.1 발효), 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률('97.7.14 발효), 통일교육지원법('99.8.6 발효), 남북관계발전에 관한 법률('06.6.30 발효), 거래말큰사전 남북공동 편찬사업회법('07.4.27 발효), 개성공업지구지원에 관한 법률('07.8.26 발효), 군사정전에 관한 협정체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률('07.10.28 발효), 남북 이산가족 생사확인 및 교류촉진에 관한 법률('09.9.26 발효), 6·25 전쟁 남북피해 진상규명 및 남북피해자

명예회복에 관한 법률('10.9.27 발효) 등 10건이다.

그리고 하위 법령은 17건인데, 남북교류협력에 관한 법률 시행령 등 10건이 대통령령이고, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행규칙 등 7건이 부령이다.

국회 동의를 거쳐 발효된 남북 합의서 13건으로는 남북 사이의 투자 보장에 관한 합의서('03.8.20 발효), 남북 사이의 소득에 대한 이중과세 방지 합의서('03.8.20 발효), 남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서('03.8.20 발효), 남북 사이의 청산결제에 관한 합의서('03.8.20 발효), 개성공업지구 통신에 관한 합의서('05.8.1 발효), 개성공업지구 통관에 관한 합의서('05.8.1 발효), 개성공업지구 검역에 관한 합의서('05.8.1 발효), 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서('05.8.1 발효), 남북 사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서('05.8.1 발효), 남북 사이의 열차운행에 관한 기본합의서('05.8.1 발효), 남북상사 중재위원회 구성·운영에 관한 합의서('05.8.1 발효), 남북해운합의서('05.8.1 발효), 남북해운합의서 이행과 준수를 위한 부속합의서('05.8.1 발효) 등이 있다.

북한도 남북관계에 대한 법률을 제정했는데, 북남경제협력법(2005.7.6. 채택), 외국인투자법(1992.10.5. 채택), 합영법(1984.9.8. 채택), 합작법(1992.10.5. 채택), 외국인기업법(1992.10.5. 채택), 외국투자기업 및 외국인세금법(1993.1.31. 채택), 토지임대법(1993.10.27. 채택), 개성공업지구법, 금강산관광지구법 등이다.

그리고 남북관계발전법(2005년 12월 제정)에 의하면, 정부가 5년마다 남북관계발전기본계획을 수립, 국회에 보고토록 규정되어 있다. 2007년 7월 26일 제1차 발전위원회를 개최, 기본계획(안)을 심의하였고, 2007년 11월 8일 제2차 발전위원회를 개최, 2007년 남북정상회담



결과를 반영한 기본계획(수정안)을 심의·의결했다. 남북관계발전기본계획은 2007년 11월 13일 국무회의·대통령에게 보고됐다.

그런데 2010년 2월 25일 이명박 정부는 남북관계발전위원회를 열고 ‘남북관계발전기본계획 변경안’을 심의했다. 이에 통일부 당국자는 “기존 기본계획은 교류협력과 관련한 구체적인 내용들이 많은데 정세가 바뀌다 보니 구체적 계획들이 현실과 동떨어지게 됐다”면서 “이를 감안해 5년짜리 기본계획은 방향성만 담고 세부적인 사업은 연도별 시행계획에 반영하기로 했다”고 설명했다. 당시 통일부장관은 정부 내 확정 절차를 거쳐 기본계획 변경안을 국회 외교통상통일위원회에 보고한 후, 관보 게재 등을 통해 일반 국민에게 고시할 예정이라고 했다.<sup>62</sup> 그러나 현재까지 통일부는 변경안을 확정하지 못했고, 국회 보고도 이뤄지지 않고 있다. 남북관계발전기본계획이 2010년 2월 개정 방침을 밝힌 이후 2년 이상 표류하고 있는 것이다. 정부 당국자들은 이런 상황이 초래된 이유로 ‘천안함 변수’를 들고 있다. 천안함 사태라는 중대사건이 발생한 만큼 전체적인 남북관계 상황을 점검해야 한다는 것이다.

### (3) 경제적 유인과 압박의 적용

김영삼 정부 이래 역대 한국 정부는 북한변화를 이끌어내기 위해 경제적 유인에 근거한 대북화해협력정책을 채택해 왔다. ‘군사개입’이나 ‘봉쇄’는 실현가능한 정책대안이 될 수 없었다. 가용정책수단은 ‘경제적 유인’과 ‘경제적 강제’로 국한되었다. 한국 정부의 정책 선택은 두 정책 대안 중 어느 한쪽에 치중하거나 이를 배합하는 것이었다. 김대

---

<sup>62</sup> 『연합뉴스』, 2010년 2월 25일.

중·노무현 정부가 ‘경제적 유인’에 집중한 반면, 이명박 정부는 ‘경제적 강제’도 관여정책의 수단으로 동원하였다.<sup>63</sup>

김대중·노무현 정부는 기본적으로 경제적 유인책을 통한 남북관계 개선 및 북한변화를 도모하였다. 서해에서 총격전이 있었지만 동해에서는 관광선이 운행되는 등 남북교전에도 불구하고 남북협력이 지속되었다. 개성공단, 금강산관광, 철도-도로 연결 등 남북경협 3대 사업과 이산가족상봉이 이러한 맥락에서 이루어졌다. 2005년 6월 정동영 특사가 북핵폐기의 조건으로 전력을 제공할 것이라고 한 것도 경제적 유인책의 일환으로 9·19 공동성명을 이끌어내는 토대를 마련하였다. 남북협력의 진전은 북한의 7·1 경제관리개선조치에도 긍정적 영향을 주었을 것이다. 그러나 경제적 유인책이 남북관계에 대한 북한의 태도 변화를 이끌어내지 못했다는 한계도 있다. 오히려 경제적 유인책이 북한체제의 안정, 핵개발의 지속, 국제공조의 균열이라는 역효과를 가져왔다는 지적이 있다. 이는 이명박 정부 정책전환의 배경이 되기도 하였다.

이명박 정부에 들어서는 남북한이 강경조치에 상호 강경대응으로 응수하면서 경제적 유인책은 거의 사라졌다. 2008년 7월 북한 초병의 총격에 의해 금강산관광객이 사망하는 사건이 발생한 후, 남북관계는 대결적 구도로 회귀하였다. 우리 정부의 압박에 대해 북한은 대남 강경책으로 대응했다. 북한은 2008년 12월 군사분계선 육로통행 제한, 경제협력협회사무소 폐쇄, 금강산·개성 상주인원 절반 감축 등의 조치를 취했으며 2009년 ‘키리졸브’ 훈련 때에도 육로통행을 제한하였다. 북한은 2010년 현대아산 직원을 130일 이상 억류하였고 금강산관광지

63. 통일연구원 현안연구TF팀, “이명박 정부의 대북정책: 회고와 평가.”

구 내 근무하는 남측 관리직원 대다수를 추방하였다.<sup>64</sup>

우리 정부는 '5·24 조치'가 북한의 도발에 대한 제재인 동시에, 바람직하고 정상적인 남북관계를 정립하기 위한 불가피한 조치로서, 북한이 천안함·연평도 도발에 대해 사과 등 책임 있는 태도를 보일 때까지 이러한 제재조치를 일관되고 단호하게 이행해 나간다는 방침이라고 발표했다. 그러나 남북교역이 중단되어 북한은 물론 남한의 기업에도 손실을 초래하고, 민간의 인도적 지원조차 봉쇄되어 북한주민들의 대남 우호정서가 점점 대결적 적대의식으로 바뀐 부작용이 발생했다. 또한 남북경협이 약해지는 대신, 북·중경협이 급속도로 발전하는 예기치 않은 문제가 발생했다. 북·중교역이 2010년 50억 달러를 넘더니 2011년에는 60억 달러를 초과했다. 북한의 대중 무역의존도도 2011년에는 거의 90%에 육박했다.

표 1-8 북·중무역 현황

(단위: 억 달러, %)

구분	대중 수출		대중 수입		무역 총액		무역수지
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	
2000	0.4	-10.8	4.5	37.1	4.9	31.8	-4.1
2001	1.7	348.1	5.7	27.1	7.4	51.1	-4.0
2002	2.7	62.3	4.7	-18.1	7.4	0.1	-2.0
2003	3.9	46.1	6.3	34.3	10.2	38.6	-2.4
2004	5.9	48.2	8.0	27.4	13.9	35.4	-2.1
2005	5.0	-14.8	10.8	35.2	15.8	14.1	-5.8
2006	4.7	-6.3	12.3	13.9	17.0	7.5	-7.6

<sup>64</sup> 김갑식, “탈냉전기 동북아질서와 북한의 남북관계에 대한 인식,” 『한국정치연구』, 19집 3호 (서울대학교 한국정치연구소, 2010), pp. 127~128.

구분	대중 수출		대중 수입		무역 총액		무역수지
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	
2007	5.8	24.3	13.9	13.0	19.7	16.1	-8.1
2008	7.5	29.7	20.3	46.0	27.8	41.2	-12.8
2009	7.9	5.2	18.9	-7.2	26.8	-3.8	-11.0
2010	11.9	49.8	22.8	20.7	34.7	29.3	-10.9
2011	24.6	106.7	31.7	39.0	56.3	62.4	-7.1

출처: 대외경제정책연구원 홈페이지의 지역경제포커스에서 취합하여 재구성.

### 표 1-9 북한의 대중 무역의존도 추이

(단위: %)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
비중	24.7	32.5	32.7	42.8	48.5	52.6	56.7	67.1	73.0	78.5	83.0	89.0

\* 대외무역에서 남북교역을 제외한 중국의 비중.

출처: 대외경제정책연구원 홈페이지의 지역경제포커스에서 취합하여 재구성.

#### (4) 상호주의 적용

김대중 정부는 초기에는 엄격한 상호주의를 채택했지만, 1999년 이후에는 유연한 상호주의를 적용했다. 1998년 집권 초기에 국내여론을 고려하여 비료지원문제가 이산가족문제, 기본합의서 이행문제 등 남북 관계 개선과 연계하여 논의되어야 한다는 점을 강조했다. 그러나 김대중 정부는 1999년 신년 초 상호주의를 신축적으로 적용하였는데, 대표적으로 영농기의 비료지원이 여기에 해당한다.

노무현 정부는 기본적으로 유연한 상호주의를 채택했다. 먼저, 남북한은 대북 자재 제공과 상환의 조건에서 비동시성을 적용하였다. 대표적으로 2006년 6월 남북경제협력추진위원회 12차 회의에서 남한은 8,000만 달러 상당의 경공업 원부자재를 유상 제공하고, 북한은 아연

I

II

III

괴, 마그네시아크링커 등으로 일부 상환하며, 잔여분은 5년 거치 10년 상환 조건으로 합의했던 것이다. 또한 비등가적 상호주의를 적용했다. 남한은 인도적 차원에서 매년 2,600억 원~3,800억 원 정도의 대북 식량차관과 무상지원을 제공하고 그 대가로 이산가족상봉을 얻어냈던 것이다.<sup>65</sup>

북한은 2000년 남북정상회담 이후 남북경협을 원칙으로 ‘민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 공리공영과 유무상통(있는 것과 없는 것을 상호 융통함)’을 제시함으로써 ‘엄격한 상호주의’에 반대하였다. 북한이 김대중·노무현 정부 시기 남한의 ‘유연한 상호주의’에 적극적으로 화답하면서 개성공단, 금강산관광, 철도·도로 연결 사업들이 추진되었다. 그러나 유연한 상호주의는 북한으로부터 기대만큼의 호응을 이끌어내지 못한 문제를 지니고 있었다.

그런데 김대중·노무현 정부의 유연한 상호주의가 모든 분야에 적용된 것은 아니었다. 군사분계선지역에서의 선전 문제와 서해북방한계선 문제에서는 엄격한 상호주의가 적용되었다. 인도지원, 이산가족 문제, 방송·체육·예술공연 문제에서는 유연한 상호주의가 적용되었다. 경제 분야에서 경제협력방향(남북상생, 민간자율성·경제난 극복, 국가통제 경제유지)에서는 유연한 상호주의가 적용되고, 제도적 장치에서는 호혜·협력적 상호주의가 적용되었다.<sup>66</sup>

이명박 정부는 ‘조건부 상호주의’를 채택하고 있다. 이명박 대통령의 “줄 것은 주고 받을 것은 받겠다”는 입장과 ‘원칙에 철저히 유연한

---

65. 이기동, “노무현 정부와 이명박 정부의 대북 접근방식 비교,” 『북한연구학회보』, 12권 2호 (북한연구회, 2008), p. 278.

66. 남북한 분야별 상호주의 적용에 대해서는 하정열, “상호주의 시각에서 본 남북관계 분석” (북한대학원대학교 박사학위논문, 2010) 참조.

접근'은 동시성과 등가성에 있어서는 탄력적으로 응하되, 대북경협 4원칙(북핵문제의 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민합의)을 고려한 조건부 상호주의인 것이다. 다시 말하면, 북한이 우호적인 태도를 보이면 그에 상응하는 보답을 해주겠다는 것이다. 그러나 조건부 상호주의는 남북관계의 신뢰가 깨지고 경색국면에 있을 경우 작동되기 쉽지 않다.<sup>67</sup>

## 4. 북한의 정책 및 인식의 변화

### 가. 평가대상

‘북한변화’의 최종목표는 북한이 ‘민주주의’와 ‘시장경제’를 택하는 것이다. 민주주의와 관련해서는 수령제의 이완과 집단지도체제의 출현, 북한주민의 자유와 인권의 확대, 그리고 시장경제와 관련해서는 시장적 공간의 확대와 시장적 조정기제의 강화 등이 이루어져야 한다.

그런데 남북관계와 관련된 ‘북한변화’의 개념은 이보다 구체적이어야 한다. 남북관계와 관련된 북한변화에는 북한의 행위자들의 의식 변화와 정책 변화가 중요하다. 북한변화는 북한내부 요인, 국제환경 요인, 한국정책의 결과 등 여러 요인들의 중층적 작용으로 나타날 것이다.

북한의 정책은 한국의 대북정책에 의해서도 영향을 받겠지만 내부 요인이 가장 중요하게 작용할 것이다. 그리고 북한의 대외관계는 한반도를 둘러싼 국제환경의 영향을 받을 것이다. 우리의 대북정책의 평가를 둘러싸고 북한의 변화 여부가 중요한 쟁점이다. 이러한 점을 감안

---

67. 이기동, “노무현 정부와 이명박 정부의 대북 접근방식 비교,” 『북한연구학회보』, 12권 2호 (북한연구학회, 2008), p. 278.

하여 한국의 대북정책과 남북관계가 북한의 대내외 정책 및 행위자의 인식에 미친 영향을 분석하고자 한다.

여기서는 북한의 정책을 크게 네 가지로 나누어 분석한다. 북한의 대남정책, 북한의 대외정책, 그리고 대내정책에서 인권 문제와 시장화 문제 등을 살펴본다. 또한 행위자의 인식은 엘리트와 주민으로 나누어 이들의 대남인식을 중심으로 접근한다.

## 나. 평가

### (1) 북한의 대남정책

북한은 1998년 김정일의 공식 취임 후 대내안정과 식량확보가 최대 과제였다. 김대중 정부가 햇볕정책에 의해 남북 간 화해협력을 추구하자 북한은 갈등적 대남정책보다는 유연한 대남정책을 택했다. 이때부터 북한은 통미봉남에서 벗어나 민족공조를 강조하기 시작했다. 이러한 북한의 대남정책 기조가 형성되어 있었기 때문에, 1999년 6월 서해에서 군사적 충돌이 있었지만 동해에서는 금강산 유람선이 운항될 수 있었다. 또한 북한은 남북장관급회담에서 기본적으로 북·미 간 문제라던 북핵문제의 평화적 해결 원칙에 합의하기도 했고, 남북 쌍방 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지에 동의하기도 했다. 2002년 6월 서해 교전 이후 북한은 책임자 처벌 및 사과, 재발방지 등 남측의 요구에 유감을 표명하며 문제해결에 나섰다.

더욱이 김대중-노무현 정부 시기인 2002년 제2차 북핵 위기, 2005년 핵보유선언, 2006년 미사일 실험과 핵실험 때에도 남북당국 간 대화와 교류협력은 중단되지 않았다. 하지만 북한이 2004년 김일성 사망 10주기 조문 파동과 탈북자 대량입국 문제를 거론하며 6·15 공동선언에서

정례화하기로 한 남북장관급회담을 장기간 거부한 것에서 확인되듯이, 북한은 체제위협을 느꼈을 경우에는 경제적 실리보다는 체제안보를 선택하기도 하였다.

이명박 정부에 들어 북한의 대남정책은 강경입장으로 선회하기 시작했다. 남한이 북한의 미사일 발사에 대한 제재조치로써 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 전면참여를 선언하자 2008년 3월 북한은 군 통신선 차단에 따른 개성공단 통제 및 제한, 폐쇄조치, 그에 따른 남측 근로자를 인질화하였다. 북한은 2009년 이후 금강산관광 협의 재개, 개성공단 관련 현안 협의를 제의했는데 이를 남한이 소극적으로 응한 다며 위협을 통한 압박을 구사하고 중국에는 군사도발을 자행했다.

북한은 2009년 1월 17일 북한은 군 총참모부 대변인 성명을 통해 남한이 “대결의 길을 선택한 이상 전면대결 태세에 진입하게 될 것”이고 남한 “군부의 대북응징 준비에 강력한 군사적 대응조치가 따르게 될 것”이라는 도발적인 내용의 언사를 발표하였으며,<sup>68</sup> 1월 30일에는 북한의 조평통이 “북남 사이의 정치군사적 대결 상태 해소와 관련한 모든 합의사항 무효화”와 남북기본합의서 상의 “서해 해상 군사분계선에 관한 조항 폐기”를 선언했다.<sup>69</sup> 이후 2009년 11월 대청해전, 2010년 1월 해안포 사격, 2010년 3월 천안함 사태, 2010년 11월 연평도 포격 등 군사적 긴장을 증폭시켜 나갔다.

## (2) 북한의 대외정책

북한은 1998년 김정일 정권이 공식 출범한 이후 대외정책을 진영외교에서 전방위외교로 전환한다. 북한은 중국·러시아 등 구사회주의권

68. 『조선중앙통신』, 2009년 1월 17일.

69. 『로동신문』, 2009년 2월 1일.



국가들과 제3세계 국가들과는 관계를 회복하여 든든한 배후지를 확보하는 한편 미국과는 적극적인 관계개선을 통해 생존보장을 확보받고 일본과는 국교정상화를 통해 경제적 지원을 획득하며 유럽에 대해서는 북·미관계의 교착상태를 상쇄할 수 있는 외교적 탈출구 및 경제적·인도적 지원을 기대했다. 이는 미국의 클린턴 정부와 한국의 김대중 정부의 대북정책이 대북포용정책이라는 공통의 기반을 공유하고 있었기 때문에 가능했다.<sup>70</sup>

북한의 대외정책에 있어 가장 중요한 것은 대미정책인데 이는 남북관계와의 연관성 속에서 살펴볼 수 있다. 김대중 정부는 한반도 문제의 당사자 문제에 대해서 실용주의적 인식을 갖고 있었다. 김대중 정부는 냉전해체와 관련하여 북·미관계와 북·일관계의 정상화가 이루어진 뒤 남북관계 개선이 추진되도 좋다는 입장을 표명했다. 이러한 맥락에서 북·미 직접대화가 진전되었고 남북관계도 역시 진전되어 6·15 남북공동선언이 채택되었다. 햇볕정책은 김영삼 정부의 미·북관계를 남북관계의 종속변수로 삼고자 했던 입장에서 벗어나 미·북관계를 독립변수로 인정한 것이다. 이는 동시에 한국이 북한 고립정책을 폐기한다는 의미였기 때문에 북한의 대미접촉에 기여한 바가 있었다. 또한 앞에서 살펴본 바와 같이, 6자회담이 지지부진하고 북·미 간 대화가 정체에 빠져 있는 상황에서 2005년 정동영 특사의 방북은 제15차 장관급 회담 개최로 이어졌고 이는 9·19 공동성명 합의의 밑거름이 되었다. 북한이 통미봉남이 아니라 대미관계 개선과 남북관계 개선을 병행한 것은 남북관계를 통해 미·북관계의 진전을 기대했기 때문이었다.<sup>71</sup>

---

70. 김근식, “북한의 체제보전과 대외정책 변화,” 『국제정치논총』, 제42집 2호 (국제정치학회, 2002), pp. 160~161.

71. 장달중 외, 『북미대립』 (서울: 서울대 출판원, 2011), pp. 193~200.

북한은 오바마 정부가 들어서자 대미관계 개선을 기대했으나, 오바마 정부가 비핵화 없이 북·미관계 정상화가 불가능하다는 입장을 천명하자, 이를 대북적대시 정책이라며 대미 강경태도로 전환하였다. 이명박 정부의 대북정책은 오바마 정부보다 더 강경한 듯했다. 이에 북한은 통미봉남의 기조하에 미·북 간 직접 접촉을 타진하였다.

북한은 핵실험과 미사일 발사로 인한 국제적 압박을 견제하려고 전통적 우방국인 중국과의 관계 강화에 주력한다. 특히 천안함 사태 이후인 2010년 5월과 8월 두 차례에 걸친 김정일의 중국 방문은 이를 상징적으로 보여준다. 또한 2011년 북·중교역이 북한의 전체 교역에서 차지하는 비율이 90%에 육박했다는 것도 북한의 대중국 외교의 중요성을 보여준다. 북한의 대외관계가 어려워지고 남북관계가 경색국면에서 좀처럼 벗어나지 못하자 북한이 선택한 것은 대중국 의존이었다.

북한의 대일본 관계나 대러시아 관계는 기본적으로 동북아 환경과 북한과 상대국의 필요에 의해 발전 또는 정체되고 있다. 북한과 일본과는 양국 수교문제가 현안이고 10여 차례의 회담도 진행되었으나 북한의 핵·미사일 발사에 따른 국제적 제재와 일본인 납치자 문제가 양국관계의 기본 틀을 규정하고 있다. 소련 붕괴 이후 북·러관계는 침체기에 있었는데 2000년 푸틴이 북한을 방문함으로써 관계가 복구되었다. 2008년 이후 나선지구를 중심으로 북·러 간 경제협력이 진전되고 있다. 그러나 기본적으로 북한의 대러정책은 한국의 대북정책과는 직접적 관계가 없다.

### (3) 북한의 시장화정책

남한의 햇볕정책과 평화번영정책으로 남북관계가 발전되고 있는 동안 북한 사회 내부에서는 ‘의미 있는 변화’의 조짐이 두드러졌다. 북한

은 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후 부분적이지만 시장기능을 강화하는 조치를 실시하였다. 북한 전역에 300여 개의 종합시장이 운영되었고, 매년 수백 명이 시장경제 학습을 목적으로 해외에 파견되었다. 이처럼 남북관계와 북한변화는 서로 긍정적 방향으로 시너지 효과를 발휘하는 측면도 있지만 역으로 북한 당국이 부작용을 우려해 보수정책으로 선회할 가능성은 항상 열려 있다. 북한은 2005년 이후 보수적 대내정책으로 선회했다. 북한 당국은 2005년 10월 식량전매제(배급제 재도입)를 실시하고 장마당을 억제하려고 시도했다. 2007년 4월에는 농업 및 기업에 대한 개혁조치가 취소되었다. 북한의 정책선회의 배경은 북한체제에 대한 남한의 영향력을 축소하고 분권화 과정에서 나타나는 부작용을 억제하기 위한 것이었다.<sup>72</sup> 이렇게 보면, 남북관계 발전 및 대외관계 개선이 북한변화에 반드시 긍정적 영향만을 미치는 것은 아니다.

한편, 포용정책에 따른 대북 경제지원과 원조가 북한의 개혁 및 개방을 이끌어 내는 데 그다지 영향력을 발휘하지는 못했다는 지적도 있다. 불량정부가 개혁을 하지 않는 한 개발성과 없이 원조만 반복 투여된다는 것이다. 원조가 대상국의 개발을 유도하거나 대상국 국민의 복지향상에 도움을 주기보다는 기존 지배체제를 유지하는데 기여한다는 것이다. 대북지원으로 인해 북한의 비핵화와 개혁·개방에 있어 성과를 내지 못한 채, 오히려 불량국가의 ‘그럭저럭 버티기’ 전략을 방조하는 부정적 효과가 초래되었다는 것이다.<sup>73</sup>

---

72. 남북관계와 북한변화와의 상관관계에 대한 자세한 내용은 김갑식, “남북관계와 북한 변화,” 『현대북한연구』, 12권 1호 (북한대학원대학교, 2009), pp. 59~62 참조.

73. 통일연구원 현안연구TF팀, “이명박 정부의 대북정책: 회고와 평가.”

이명박 정부 출범 이후인 2008년 11월 북한의 내각 상업성 지시문에 따르면, 2009년 1월 이후 전국시장을 농민시장으로 개편하고 식량은 양정사업소에서, 공업품은 국영상점에서만 거래하는 조치를 실시할 예정이었다. 그런데 남북관계가 과거 그 어느 때보다 경색되어 있지만, 김정은 정권이 들어와 개혁·개방 조치가 취해지고 있다는 점은 대북정책과 북한의 시장화 관계의 또 다른 단면을 보여준다. 김정은 정권하에서 실시된 경제적 조치인 ‘우리식의 새로운 경제관리 체제 확립에 대하여’(6·28 방침)는 시장요소의 확대를 골자로 하는 것이며, 황금평·위화도, 나선 특구에 관한 북·중 간 경제협력은 대외개방을 향한 경제조치이다.

#### (4) 북한의 인권정책

김대중·노무현 정부가 북한 인권문제를 북한 내부문제로 간주한 반면, 보편적 인권을 주장하는 이명박 정부는 이전 정부와는 차이를 보였다. 이명박 정부는 유엔인권이사회(United Nations Human Rights Council: UNHRC)와 총회에서 북한당국의 인권개선 조치를 촉구하였으며 북한인권결의안에 대해 공동 제안국으로 참여함으로써 주도적 역할을 수행하였다. 그리고 이명박 대통령은 2008년 8월 한·미정상회담에서는 최초로 북한인권 문제를 언급했고, 북한인권 문제를 국정의 주요 과제로 삼았다. 한나라당 또한 북한인권 관련 법안을 발의하였다. 그러나 북핵문제 및 천안함·연평도 사태 등으로 야기된 남북한 당국 간의 대화 단절로 인해 인권정책이 실효적으로 추진되지는 못했다.<sup>74</sup>

74. 이수훈 외, 『북한인권 개선을 위한 중장기 정책 및 로드맵 구축』 (서울: 국가인권위원회, 2010), p. 155.

북한의 인권문제는 기본적으로 남한의 인권압력보다는 국제사회의 인권압력의 영향을 받고 있다. 북한은 1997년 유엔 인권소위원회 대북 인권결의안에 대해서 국제인권규약 탈퇴라는 극단적인 방법으로 대처하기도 하였지만, 국제사회의 여론과 압력에 밀려서 다시 이를 번복하였다. 또한 북한은 유럽연합의 인권대화를 수락한 바 있으며 국제엠네스티의 방문조사를 허용한 바도 있다. 이처럼 국제사회의 인권문제 압박에 대해 북한은 일차적으로 강한 수사적 거부와 반발을 하였다. 북한은 국제사회의 인권 개선 요구에 대해 제국주의가 세계를 제패하려는 ‘인권공세’로 규정하면서 전면 거부하기도 하였던 것이다. 그러나 북한은 국제사회의 인권압박에 대해 이중적 대응을 하면서도 조금씩 전향적으로 인권문제에 접근하고 있다.

탈냉전 이후 북한은 유럽연합과 인권대화를 지속한 바 있으며 유엔 전문기관에 관료를 파견하여 인권교육을 이수하였다. 유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)의 ‘2001년 중간보고서’에 의하면, 북한 관리들은 스위스의 UNHCR 본부를 방문하여 유엔난민협약과 UNHCR의 활동에 대해 교육을 받았으며, 이탈리아에서 열린 난민법 세미나에도 참석했다. 또 북한은 남북간 채널을 통해 이산가족 상봉문제에 협조하는 한편, 납북자 등 ‘특수 이산가족’ 문제를 협의하는 데 원칙적으로 합의하기도 하였다.

또한 북한은 인권침해와 관련하여 비난의 초점이 되었던 형법을 비롯한 인권관련법 개정도 실시했다. 북한은 2000년대 초반까지만 해도 북한형법의 내용을 외부에 알리는 것을 금지하였는데, 이러한 법률비공개 원칙이 폐지되었다. 북한의 2004년 개정형법은 조항을 161개에서 303개로 대폭 늘렸으며 근대 형법의 일반원칙인 ‘죄형법정주의’를 명확히 하였고, 범죄인 체포 시 가족에 대한 고지의무를 명문화하였다.

또 2004년 개정형법은 재산권 보호와 경제적 범죄에 대해 상세히 규정하여 개인의 권리 신장 효과를 지닌 것으로 평가되었다. 그러나 국제사회가 지속적으로 비판하고 있는 강제노동에 의한 형벌집행 규정은 삭제되지 않았다.

북한은 2003년 장애인보호법을 제정하여 장애자의 대중교통, 공공서비스에 대한 접근권을 일부 보장하였다. 또한 북한은 2009년 헌법 개정에서 헌법 조문에 국가의 인권보호 조항을 삽입하였다. 이것은 북한이 국제사회의 인권압력에 일정 부분 협력한 것으로 평가할 수 있다.<sup>75</sup> 그러나 북한의 인권문제에 대한 전향적 조치에도 불구하고 이러한 조치가 실제로 집행되고 있는지에 대해서는 제대로 파악할 수가 없다.

#### (5) 북한 엘리트의 인식

김대중 정부 초기 북한은 남한의 햇볕정책이 북한을 붕괴시켜 흡수하려는 목적을 가지고 있다고 생각하여 이에 대한 대대적인 공세를 펼쳤다. 이 당시 북한의 대남 접촉방식은 기본적으로 하층통일전선에 기반해 있고 남한당국에 대해서는 비판적이었다. 북한은 1990년 범민족대회를 개최한 이래 1999년까지 매년 범민족대회를 열면서 남한정부가 ‘동족 적대정책’과 ‘반북대결책동’을 벌이고 있다고 비난하였다. 이 당시 북한은 남한의 재야세력과의 하층통일전선에 집중한 것이었다.

김대중·노무현 정부 시기 남북당국 간 회담이 활발히 진행되자 이를 바라보는 북한의 인식도 전향적으로 바뀌었다. 북한은 남북의 통일문제 합의사항을 실천하는 과정에서 당국 대화를 강화해 나가는 것이 통일위업 실천에서 전환적 국면을 여는 근본담보를 마련하는 것이라 주

75. 위의 책, pp. 131~139.

장했고, 실제적 권력을 가지고 있는 집권당국의 토의·합의가 구속력을 가지기 때문에 집권당국자 간의 대화가 필요하다고 강조했다.<sup>76</sup> 남북 민간급 대화에서 북한은 기존 하층통일전선 중심에서 상층통일전선까지 연계하는 대남 접촉방식을 택했다. 남한의 진보세력과 주로 판문점에서 개최한 범민족대회 대신, 2001년부터 2007년까지 매년 보수와 진보, 그리고 제도권 정당 등을 다 포함하는 8·15 행사와 6·15 행사를 평양과 서울, 금강산 등 남과 북을 왕래하면서 개최하였다. 특히 2005년부터 2007년까지 양 행사에 남북 당국이 참여하면서 당국 간 정치적 신뢰를 높였고, 북한의 관심사가 당국 간 대화로 옮겨가는 모양새를 보였다. 다시 말하면, 노무현 정부 시기 북한은 당국 간 대화를 중요시하였던 반면, 재야세력과의 연대에 상대적으로 관심이 적었던 것이다.<sup>77</sup>

대북포용정책이 추진되면서 북한 엘리트 사회에서 긍정적 대남인식이 과거에 비해 증대하였다. 이종석의 연구에 따르면, 첫째, 대남사업을 담당하는 통일전선부 주요 간부들이 실명을 사용한 것에서 알 수 있듯이, 북한의 대남정책이 혁명전략에서 정상적 외교관계로 부분적으로 전환되었다. 둘째, 남한의 인도적 대북지원과 교류협력에 의해 대남적대의식이 상당 부분 줄어들었다. ‘대한민국’ 또는 ‘대한적십자사’ 표기의 지원물품을 거부감 없이 받아들이고 있고, 남한을 예전에는 ‘남조선 괴뢰’ 또는 ‘남반부’라 지칭했는데 2002년경부터 장마당에 남한의 물품이 은밀하게 유통되면서 원산지를 나타내는 은어인 ‘아랫동네’라는 표현이 등장하였다. 셋째, 김정일이 2005년 6월 정동영 대통령특사

76. 량창일, “6·15북남공동선언은 21세기 조국통일 리정표,” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제48권 2호 (김일성종합대학출판사, 2002), p. 44; 장석, 『김정일장군 조국통일론 연구』 (평양: 평양출판사, 2002), pp. 231~232.

77. 김갑식, “탈냉전기 동북아질서와 북한의 남북관계에 대한 인식,” 『한국정치연구』, 제 19집 3호 (서울대학교 한국정치연구소, 2010), pp. 124~125.

면담 시 비료지원에 대해 남측 정부와 국민에 대해 사의를 표명한 것에서 추론할 수 있듯이 대남경쟁의식이 다소 감소되었다.<sup>78</sup>

한편, 이명박 정부에 들어 민간급 교류 분야에서 2008년 북경올림픽 남북응원단이 성사되지 못했고 2008년 이후 6·15 공동선언행사는 남과 북에서 개별행사로 치러졌다. 북한은 김정일이 직접 서명한 6·15 공동선언과 10·4 선언에 대한 이명박 정부의 태도에 불만을 가졌고 ‘주적론’ 부활, ‘비핵·개방·3000’ 구상, ‘통일세’ 논의 등을 대북적대 정책이자 흡수통일 음모라고 비판하였다. 특히 북한은 주적론 제기가 남북대결을 정책화한 것이라고 비난하고, ‘3단계 공동체 통일구상’과 ‘통일세’는 흡수통일 기도를 드러낸 것이라고 강변하였다. 그리고 이명박 대통령을 직접적으로 비난했다.<sup>79</sup> 남북관계 경색국면이 장기화되고 이 과정에서 북한의 협상파의 입지가 축소되는 현상도 나타났다.

노정호와 김영호의 경험적 연구에서도 남북관계 발전이 북한의 대남인식 개선과 상관관계에 있다는 것을 보여준다. 이들의 분석결과는 다음과 같다. 조선중앙통신의 ‘신문논조’란을 통해 파악한 북한의 대남 비난 횟수 및 전체 논평에 대한 대남 비난 비율은 2000년 6월 남북정상회담 이후부터 현저히 감소했다. 대남 비난이 2001년 2/4분기부터 약간 증가 추세를 보이기도 했으나, 이는 민족통일대축전으로 야기된 구속 사태와 9·11 사태에 기인하는 비상경계조치, 그리고 남북장관급 회담 결렬, 2002년 6월 서해교전 때문이었다. 비록 대남 비난이 약간 증가 추세를 보이고 있기는 하지만, 이것은 1999년과 2000년 중반까지의 비난논평 횟수 및 비율을 크게 밑도는 것이었다. 2000년 남북정상

78. 이종석, “남북정상회담과 북한의 통일·대남정책 변화,” 제92회 홍사단 통일포럼 자료집 (2008.7.23).

79. 『로동신문』, 2008년 8월 5일, 2010년 8월 19일.



회담 이후 감소된 북한의 대남 비난이 2년 가까이 지난 시점에도 다시 그 이전의 양상으로 되돌아가지 않았다는 사실은 김대중 정부의 북한 변화 유도 전략이 긍정적인 효과를 거두었다는 것을 보여준다.<sup>80</sup>

북한의 신년사 분석에서도 1990년대 중반에 들어서는 긍정인식이 점차적으로 증가하는 추세를 보이며 2000년에 와서는 긍정인식이 두드러지게 증가하는 추세를 보이고 있다. 김대중·노무현 정부에 들어서는 긍정인식이 계속 증가하는 추세를 보였다. 그러나 이명박 정부에 들어서는 증가 추세가 과거에 비해 상대적으로 둔화되는 경향을 보이고 부정인식은 2009년에 크게 증가하였다.<sup>81</sup>

#### (6) 북한주민의 인식

남한의 대북정책과 남북관계 발전 정도가 북한주민의 대남인식에 미치는 영향은 북한 엘리트의 대남인식에 미치는 영향과 거의 비슷하다. 북한 지배층의 대주민 통제력이 여전히 견고하고 남북관계 발전의 과실이 어느 정도 북한주민에게도 주어지기 때문이다.

햇볕정책과 평화변영정책의 추진으로 남북관계가 발전하자 북한주민의 대남인식이 개선된 측면이 있다. 김대중·노무현 정부 시기 북한주민의 대남 적대감이 감소하고 우호인식이 증대하였다는 것은 탈북자를 대상으로 한 1999년과 2005년 여론조사에서 확인된다. ‘남한을 적으로 생각’하는 북한주민이 1999년 49.2%에서 2005년 32.8%로 줄어들었고, ‘남한을 친구로 생각’하는 북한주민은 1999년 50.8%에서

---

<sup>80</sup> 노정호·김용호, “대북화해협력정책과 북한의 변화에 대한 실증적 분석,” 『한국과 국제정치』, 제18권 3호 (경남대학교 극동문제연구소, 2003), pp. 74~77.

<sup>81</sup> 이희준, “냉전·탈냉전 시대의 북한의 대남한 인식과 남북관계 상관성 분석,” 『인문사회과학연구』, 제32집 (호남대학교 인문사회연구소, 2011), pp. 97~98.

2005년 67.2%로 늘어났다.<sup>82</sup>

이명박 정부는 북한의 정권과 주민을 분리하는 이원적 접근을 채택했다. 북한주민의 의식 변화라는 측면에 주안점을 둔 것이다. 그러나 교류협력의 단절로 접촉을 통한 변화수단이 차단됨으로써 북한주민의 의식 변화를 촉진할 수 있는 실질적 방법이 제한되었다. 공개적 방식을 통해 북한주민의 의식 변화를 유도하려는 방법도 한계를 노출했다.

이명박 정부에 들어서는 북한 엘리트뿐만 아니라 북한주민들의 대남인식도 부정적으로 변했을 가능성이 높다. 서울대 통일평화연구원이 2008년부터 매년 탈북자를 대상으로 한 북한주민의 대남인식을 살펴 보면, 이명박 정부 들어 남북관계의 경색에도 남한을 협력대상으로 인식하는 탈북자는 2008년 35.2%, 2009년 45.1%, 2011년 50.5%, 2012년 64.6%로 꾸준히 늘어났다. 그러나 남북관계 경색과 천안함·연평도 사태는 탈북자 인식조사에서 다소 모순된 결과로 나타났다. 남한을 경제대상으로 인식하는 탈북자가 2008년 7.7%, 2009년 6.8%였으나 2011년 21%, 2012년 12.3%였다. 또한 남한을 적대대상으로 인식하는 탈북자는 2008년 20.9%에서 2009년 11.4%로 줄어들더니 2011년 15.2%, 2012년 15.4%로 늘어났다. 2011년과 비교하여 2012년에 남한에 대한 적대대상 인식이 경제대상 인식보다 높아졌다.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> 이종석, “남북정상회담과 북한의 통일·대남정책 변화,” 제92회 홍사단 통일포럼 자료집 (2008.7.23).

<sup>83</sup> 서울대 통일평화연구소 홈페이지의 각 년도 북한주민통일인식조사를 취합하여 재구성. 협력대상과 적대대상의 동시적 증가는 탈북자의 현실적 지위 때문에 발생했을 수 있다.



## II. 대북정책의 역량 평가

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



# 1. 국내역량

## 가. 평가대상

대북정책의 대상은 기본적으로 북한이지만, 외교적 협력을 강구하기 위해 주변국 및 국제기구들도 정책대상으로 고려되어야 한다. 또한 대북정책은 화해·협력과 안보의 균형을 지향한다. 따라서 대북정책은 통일부, 국방부, 외교통상부, 국가정보원 등 관계 부처의 협력과 조정을 통해 수립되어야 한다.

대북정책의 국내역량 평가 대상은 그 범위가 매우 광범위할 수 있으나, 여기서는 대북정책 추진체계, 시민사회와의 정책 네트워크, 국민적 합의 형성을 중심으로 살펴보고자 한다. 이러한 국내역량 사항을 중심으로 김대중, 노무현, 이명박 정부의 대북정책을 살펴보고자 한다.

첫째, 대북정책 추진체계와 관련해서는 정부 부처 및 관련기관 내 정책결정과 추진 내용에 초점을 둔다. 특히 국가안전보장회의(National Security Council: 이하 NSC)와 통일외교관계 장관회의 등 각 정부 정책에서 대북정책의 중심에 있었던 기구의 역할을 평가하고자 한다.

둘째, 시민사회와의 네트워크는 국내·외 NGO, 통일고문회의, 외부 전문가, 대북지원 민관정책협의회, 국회 통일외교통상 상임위원회 등과의 관계를 중점적으로 살펴본다.

셋째, 대북정책에 대한 국민적 합의는 현 정부의 대북정책에 대한 국민의 지지를 통해 보다 구체적으로 확인할 수 있다. 대북정책에 대한 지지도만 가지고 특정 정부의 대북정책 역량을 여타 정부의 정책 역량과 비교하는 것은 다소 무리가 있을 수 있다. 남북관계가 최악의 상황인 시점에서 정부의 대북정책 역량을 단순히 정책 지지율에 기초해서 평가하는 것은 오류를 범할 수 있기 때문이다. 그렇지만 대북정

책에 대한 평가가 긍정적이라면 부정적인 것에 비해 정부의 대북정책 역량은 상대적으로 높이 평가받을 수 있을 것이다.

이와 같이 역대 정부의 대북정책에 대한 국민적 합의 형성 수준을 비교하기 위해서 국민의 북한에 대한 인식(대북 인식), 통일의 당위성에 대한 생각, 그리고 대북정책에 대한 지지도를 평가 대상으로 삼는다. 대북정책에 대한 국민적 합의가 높을수록 대북·통일정책의 국내 역량은 강화된다. 대북·통일정책에 있어 국민적 합의는 국민의 대북 인식이 긍정적일수록, 통일의 당위성에 대해 공감할수록, 대북정책에 대한 지지가 높을수록 높아지게 된다.

대북정책 역량은 국민적 합의 형성 수준에 의해 평가받을 수 있지만 동시에 대북정책을 둘러싼 거버넌스의 효율적인 작동에 따라서도 영향을 받게 된다. 대북정책에 영향력을 행사하는 집단으로는 정치권, 언론, 시민단체 등을 거론할 수 있다. 대북정책에 대한 국민의 참여가 효과적이고 생산적이기 위해서는 이들 집단이 정부의 대북정책을 무조건 옹호하거나 비난해서는 곤란하다. 이들 집단이 비록 정치·이념적 성향이 다르더라도 정부의 대북정책에 대해서 올바른 비판과 대안 제시를 통해 대북정책이 국민의 폭넓은 지지를 얻을 수 있도록 국민을 선도해야 한다.

시민사회의 대북정책 참여는 정부의 일방적인 정책 결정을 방지하고, 정책 과정의 투명성과 책임성을 확보하며, 다양한 집단의 어젠더와 요구를 반영함으로써 정책의 정당성을 증진시키는 데 기여한다. 아직까지 대북·통일정책 추진과정에서 시민사회의 영향력이 그렇게 크지 않지만 ‘국민의 정부’ 이래 민간통일운동이 활성화되고 통일운동에 대한 시민단체의 참여가 신장된 것은 사실이다. 이러한 시민사회의 대북정책 참여 실태를 통해 대북정책 역량을 가늠할 수 있을 것이다.

그러나 현실에서 시민사회(단체)의 활동은 정부의 정책을 견제하고 비판하기보다는 특정 이념과 성향에 따라 정부의 정책을 무조건 지지하거나 반대하는 양극화 경향을 보여 왔다. 시민사회는 지지하는 정치세력과 연계해 대북정책을 둘러싼 사회갈등의 전면에 나섬으로써 대북정책을 둘러싼 정부와 시민사회(단체) 간의 새로운 견제와 협력관계는 거의 이뤄 질 수 없었다.

대북정책에 영향력을 행사하는 이들 집단이 오히려 남남갈등과 국민적 합의 형성을 저해하는 주요 요인으로 지적되고 있다. 특히 정치권은 정부의 대북정책 추진에 있어서 부정적인 측면이 가장 높은 집단으로 비쳐져 왔다. 대북·통일정책 추진 시 정치권의 합의는 거의 이루어지지 않았으며, 야권은 항상 정부의 대북정책을 비난하기 일쑤였다. 따라서 정치권의 대북정책 관련 조율 과정 또는 국민적 합의를 구형해내는 메커니즘 작동 여부는 대북정책의 역량 평가에 있어서 하나의 지표로 삼을 수 있을 것이다.

## 나. 평가

### (1) 대북정책 추진체계

#### □ 김대중 정부

김대중 정부는 평화를 파괴하는 일체의 무력 도발에 불응하고, 흡수통일을 배제하며, 남북화해협력을 적극 추진하는 등의 기본 원칙을 제시하고, 안보와 화해협력의 병행 추진, 평화공존과 평화교류의 우선 실현, 화해협력을 통한 북한의 변화여건 조성, 남북 간 상호이익의 도모, 남북 당사자해결 원칙 아래 국제적 지지 확보, 국민적 합의에 의한 대북정책의 추진 등을 정책 기조로 삼았다.

I

II

III



김대중 정부는 대북정책의 조정능력을 높이기 위해 국가안전보장회의의 기능을 강화했다.<sup>84</sup> 이전 정부의 대북정책추진체계는 외교안보수석실과 통일안보정책조정회의로 구성되어 외교안보수석실에서 일상적 업무를 다루고 통일안보정책조정회의가 주요 정책 사안을 다루었다. 이와 같은 이원적인 체제하에서는 청와대의 정책 조정기능이 취약해 통일, 외교, 국방 등 개별 비서관실이 부처 입장을 대변할 경우 이를 조정하고 통일성을 기하기가 쉽지 않았다. 이러한 문제점은 이전에도 꾸준히 지적되어 왔던 것으로, 대북정책과 관련 부처인 통일부, 국가정보원, 국방부 등의 역할과 임무, 기능 등은 중복되었기 때문이다. 김대중 정부는 부처 간 입장을 조율하고 조정할 기구로 미국식 NSC를 부분적으로 도입하였다. 국가안전보장회의법을 개정하여 NSC 상임위원회와 NSC 사무처를 설치·상설화하였다. NSC는 이러한 부처 간 입장차를 심의하고 조율하는 역할을 맡도록 했다.

이는 이전까지 통일안보정책조정회의가 법적 근거 없이 필요에 따라 운영된 것과 비교하면 제도적 발전이었다. 그러나 김대중 정부에서는 실제 이 기구가 원하는 바대로 운영되지 못했다.<sup>85</sup> 김대중 정부는 NSC 사무처를 도입하기는 했으나 여전히 외교안보수석실을 병행 유지했다. 이러한 이원적 체제는 NSC의 조정·통합 기능을 취약하게 만들었다. 외교안보수석실은 여전히 통일, 외교, 국방비서관실이 병렬로 편성되어 운영되고 있었고, NSC 사무처는 총 인원이 10명(실무자 5명)에 불과한 작은 조직으로, 위상이나 인력면에서 취약했다. 따라서

<sup>84</sup> 김문성·조춘성, “한국의 대북정책 변동요인: 노무현 정부와 이명박 정부의 대북정책을 중심으로,” 『평화학연구』, 제11권 제3호 (한국평화연구학회, 2010), p. 136.

<sup>85</sup> 전봉근, “이명박 정부 외교안보 조정체계의 특징과 의미,” 『정세와 정책』 (세종연구소, 2008년 5월호), p. 8.

NSC 사무처는 NSC 운영위원회를 지원하는 기능을 담당하는 수준에 그쳤다. 파견 관료들이 소속부처의 입장을 대변할 경우 NSC 사무처는 부처 이기주의를 극복하기 어려운 구조적 한계를 갖고 있었다.

물론 NSC 상임위원회가 정책조정 기능을 일부 수행하기도 했으나, 그 기능 수행 역시 시스템에 의한 것이 아니라 위원 개개인의 역량에 의존하는 경향이 높았다. 사무처 조직이 특정인물을 중심으로 운영되는 것에 대한 비판이 제기되었고, 그만큼 NSC의 정책 조율 기능은 취약해졌다.

이처럼 NSC가 부처 간 의견을 조정하고 통합하는 기능이 취약해, 통일부, 국가정보원, 국방부 등 대북정책 관련 부처들이 상호보완적 역할을 제대로 수행하지 못하는 경우, 북한의 대남도발에 대해 정책혼란이 발생할 가능성이 있다. 더욱이 NSC의 조정 및 통합 기능이 취약한 까닭에 안보나 화해협력 가운데 어느 한 방향이 지나치게 강조될 가능성도 있다.<sup>86</sup>

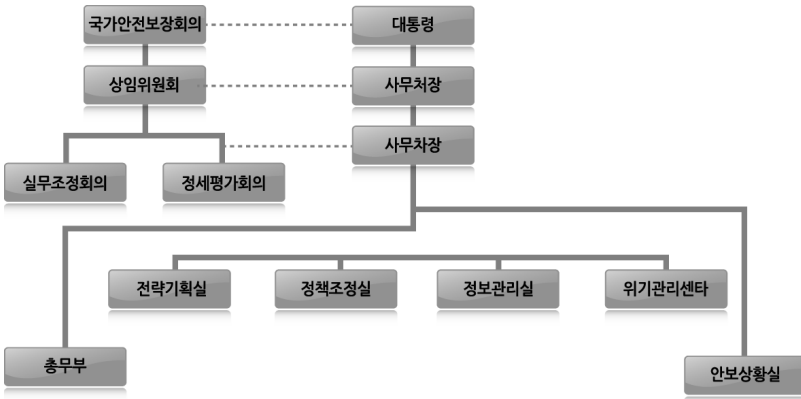
#### □ 노무현 정부

김대중 정부의 대북정책 상당 부분을 그대로 계승했다고 할 수 있는 노무현 정부는 2003년 3월 국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정 중 일부를 개정하여 NSC를 확대·개편했다. 노무현 정부의 이 같은 조치는 탈냉전 시대의 안보환경의 변화에 대응하는 포괄적 국가안보전략을 수립하는 기능을 강화하고, 통일·외교·국방 분야의 정책조정 및 통합 기능을 강화하며, 국가정보를 체계적으로 종합해 공유할 수 있도록 하고, 국가위기관리시스템을 확립하고자 하는 목표를 갖고 추진되었

<sup>86</sup> 허문영 외, 『통일정책 추진체계 실태연구』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 171.

다. 과거 외교안보수석실에 부여되었던 모든 조직과 기능을 NSC 사무처의 사무처장 아래로 편입시켰다. 그리고 부처 편제에 따른 비서관실은 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실 등 역할별·기능별 조직으로 개편되었다. 사무처 내 부처 대표 기능이 폐지되면서, 사무처는 부처의 영향력에서 벗어나 막강한 조정권을 행사할 수 있게 되었다.

그림 II-1 국가안전보장회의 조직도



출처: 허문영 외, 『통일정책 추진체계 실태연구』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 181.

노무현 정부의 NSC 조직은 정책조정 수준에 따라 다층적 협의체와 이를 지원하는 참모조직으로 구성되었다. 우선, 협의체로는 대통령이 주재하는 NSC의 본회의, 안보보좌관 겸 사무처장이 주재하는 각료급 상임위원회, 그리고 상임위원회의 효율적 운영을 위한 사무처장 주재의 실무조정회의와 정책평가회의가 있었고, 참모조직으로는 안보보좌관 및 사무처장의 지휘·통솔 아래 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실, 위기관리센터 등을 두고 있었다. 참모조직은 주로 국가안전보장전략을 기획 및 수립하고, 그에 따른 중장기 정책을 수립 및 조정하며,

국가안전보장과 관련해 현안정책 및 업무를 조정하고, 관련 정보의 종합 및 처리체계를 관리하며, 국가 위기 예방·관리 대책의 기획 및 조정, 안보회의 및 상임위원회 심의사항에 대한 이행상황을 점검하고, 안전보장회의, 상임위원회, 실무조정회의, 정세평가회의의 운영에 관한 업무를 지원하는 등의 역할을 담당했다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 주로 민간인 출신 전문가들로 구성되어 운영되던 전략기획실은 중장기 차원의 안보전략의 기획 등에 역점을 두었고, 필요하면 태스크포스(taskforce)를 구성해 운영되기도 했다. 또한 주로 각 관련 부처의 전문관료들로 구성된 정책조정실은 주로 상호 연계된 통일·외교·국방분야의 현안업무의 조정, 안보회의·상임위원회·실무조정회의의 운영 및 지원, 안보관련 주요 현안에 대한 부처 간 협의체 운영, 안보회의 및 상임위원회 심의 사항에 대한 이행상황의 점검·평가, 정상외교 관련 기획 및 조정 등의 업무를 담당했었다. 또 정보관리실은 정보의 종합 및 판단, 정세평가회의의 운영 및 지원 등을, 위기관리센터는 각종 국가 위기의 예방·대책 수립 등 총체적 관리와 상황실 운영에 역점을 두고 운영되었다.<sup>87</sup>

이와 같은 구성으로 운영되었던 NSC 사무처는 유명무실했던 김대중 정부의 사무처에 비해서는 상당히 개선된 것으로, 노무현 대통령은 외교안보관련 보고채널을 NSC 사무처로 단일화시키기도 했다.<sup>88</sup>

그러나 이처럼 보강되었던 노무현 정부의 NSC 역시 실제 운영에 있어서 몇 가지 문제점을 드러냈다. 우선 청와대 소속인 국가안보보좌관이 NSC의 사무처장을 겸하면서 참모조직의 지휘·통솔에 있어 핵심이라 할 수 있는 인사권을 실질적으로 장악하지 못하고 있었다는 것이

87. 허문영 외, 『통일정책 추진체계 실태연구』, p. 189.

88. 『중앙일보』, 2003년 7월 25일.

지적되었다.<sup>89</sup> 아울러 국가안보보좌관에게는 부처 간 정책 조정 임무 외에 대통령 개인 참모의 역할이 부여되어 있었는데, 대통령 개인 참모로서의 역할에 치우침으로써 실제 정책 조율 및 조정 역할에 있어 제 역할을 다하지 못하는 문제점을 갖고 있었다는 지적도 있다.<sup>90</sup>

또한 참모진 인적 구성에 있어 문제점도 있었다. 한반도 문제의 국제화로 인해 대북정책의 대상을 북한과 더불어 주변국 및 국제기구까지 확대해야 함에도 NSC 참모조직은 북한 전문가들 위주로 편성되어, 미·일·중·러 등 한반도 문제와 관련 주요 국가들에 대한 전문성이 부족하다는 지적도 있었다.

2006년 초 조직이 개편되어 NSC 사무처는 NSC 회의 소집 기능만 담당하게 되었다. 그리고 NSC가 맡았던 역할은 안보정책실장실을 신설해 안보정책실장과 그 아래 안보정책수석비서관이 맡도록 했다.

#### □ 이명박 정부

대북정책에서 김대중, 노무현 정부와의 차별화를 강조했던 이명박 정부는 외교안보통일정책 조정체계를 크게 개편하였다. 우선 2008년 2월 NSC 상임위원회와 사무처를 폐지했다. 청와대 외교안보정책실도 폐지하고, 대통령실장 밑에 외교안보수석실을 설치했다. 외교안보수석실에는 대외전략, 외교, 국방, 통일비서관을 두었다. 또 3월에는 외교안보통일정책 조정기관으로 ‘외교안보정책조정회의’와 ‘실무조정회의’를 설치하였다. 이에 안보정책실장-수석-비서관의 지휘체계가 비서실장-수석-비서관으로 바뀌었다. 비서관실 명칭이 부처명으로 개칭됨에 따라 업무내용도 바뀌었다. 또 과거 청와대 외교안보수석실과 NSC 사무

89. 『월간중앙』, 2003년 7월호.

90. 허문영 외, 『통일정책 추진체계 실태연구』, p. 191.

처로 이원화되어 있던 업무 체계가 외교안보수석실로 일원화되었다.<sup>91</sup>

하지만 최고위 대외정책 조정기구는 법률상 여전히 국가안전보장회의이고, 대외정책, 군사정책과 국내정책의 수립에 대해 대통령의 자문에 응했다. 국가안전보장회의에는 대통령, 국무총리, 외교통상부장관, 국방부장관, 국가정보원장 등이 참가하며, 필요 시 관련 부처의 장, 합참의장 등이 참가할 수 있다. 대통령이 직접 주재하는 국가안전보장회의는 중대 안보사건이 발생할 경우에만 열린다. 따라서 일상적이며 긴급한 정책 사안에 대해서는 ‘외교안보정책조정회의’를 두어 의견을 하도록 했다.

이전 정부들과 차이점은 형식적인 면에서 외교통상부와 외교통상부장관이 외교안보통일정책 조정의 중심축이 된 것이라고 할 수 있다. 이것은 국제협력과 실용주의를 중시하는 관점에서 대북정책을 다루려는 의도라고 할 수 있다.

이명박 정부의 외교안보정책조정회의는 대북정책의 전략적 구상이나 정책의 방향을 조율하는 역할에 있어 문제점을 지니고 있다. 이것은 외교안보정책조정회의가 관련 부처 장들의 모임으로서 각 부처의 이해관계를 넘어서기 어려웠던 문제를 반복하는 것이었다. 국가의 외교안보정책의 전략적 비전과 정책 방향을 일관되게 설정하는 것은 상시적인 체계가 구축되어야 가능하다. 그러나 장관(급)으로 구성된 기구가 상시적으로 회의를 하는 것도 불가능하기 때문에 실효성이 제한되었다. 또한 외교통상부는 상대적으로 북한문제를 국제적·외교적인 사안으로 접근하는 성향을 갖고 있기 때문에 북한문제의 특수성을 충분히 고려하지 않는 문제도 있다.

---

<sup>91</sup> 허문영 외, 『이명박 정부 대북·통일정책의 세부 실천방안』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 152~153.

또한 이명박 정부에서는 외교안보수석이 노무현 정부에서 안보정책 실장, 국가안보보좌관·NSC 사무처장, NSC 사무차장 등으로 나누었던 역할을 통합해 수행하는 것으로 되어 있어 막강한 권한을 갖고 있으나, 외교안보정책을 조율하는 역할보다는 대통령의 참모로서 외교안보정책을 보좌하는 역할에 머물고 있다는 문제도 있다. 이명박 정부는 이러한 문제를 보완하기 위해 외교안보수석실에 외교, 국방, 통일 비서관을 두고, 전략기획과 정책조정, 그리고 특별한 임무를 담당하는 대외전략기획관을 포진시켰으나, 대북정책의 전략적 구상이나 정책의 방향을 조율하는 데에는 한계가 있다. 이명박 정부의 대북정책 결정에 있어 통합된 정책결정 및 조정체계가 미흡하다는 지적과 더불어, 이를 조정하기 위한 정책 조정 및 컨트롤 타워(control tower) 기능 강화의 필요성이 제기되어 왔다.<sup>92</sup>

또 이명박 정부의 대북정책라인은 전임 정부와의 차별화에 역점을 두는 동시에 북한의 비핵화에 최우선적인 노력을 경주하고 있기 때문에 미래의 전략적 비전과 이를 관철하기 위한 정책 방향의 수립에 그다지 많은 비중을 두지 않고 있다는 지적도 있다. 또한 외교부, 국방부에 비해 상대적으로 통일부의 위상이 약화된 것도 정책조율의 문제로 지적된다.<sup>93</sup>

## (2) 시민사회와의 정책 네트워크

민주주의가 성숙되면서 각 정부의 정책 수립에 있어서도 많은 변화

92. 이영중, “북한의 통일전선전술은 우리에게 어떤 영향을 미쳤나,” 『북한의 통일전선전술 실태와 영향』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 87.

93. 류길재, “이명박 정부 대북정책 추진체계의 개선 방향,” 『Korea Policy』, 창간호 (서울대학교 통일연구소, 2010), p. 15.

가 있었다. 대북 정책을 수립·집행하고, 그 결과를 평가하여 정책에 반영하는 과정에서도 다양한 형태로 일반 대중의 여론을 수렴하고 전문가의 견해를 참조하는 노력이 이뤄지고 있다. 구체적으로 설명하면, 정책 의제를 형성하고(agenda setting), 정책 결정을 하며(policy making), 결정된 정책을 집행하고(implementation), 분석·평가하며(evaluation), 피드백하는(feedback) 일련의 정책결정과정 속에서 다양한 방식으로 국민의 여론이 반영되고 있는 것이다. 정책 네트워크는 통상 이와 같은 정책과정에 참여하는 정책행위자 그리고 이들 행위자 간 상호작용을 바탕으로 한 관계구조를 가리킨다.

거버넌스는 국가와 사회관계를 수평적인 파트너 관계 또는 네트워크 관계로 운영하는 것으로 공공문제의 해결에 있어 국가라고 하는 제도적 장치에 전적으로 의존하기보다는 다양한 민간조직과 중간 매개적 조직들 간의 연결망에 의거한 협의적 정책결정과정과 수행을 의미한다.<sup>94</sup> 거버넌스는 통치(government), 관리(management), 파트너십(partnership), 네트워크의 특성을 갖는다.<sup>95</sup> 대북정책 거버넌스의 경우 이해당사자 또는 행위주체는 행정부, 입법부, 사법부와 같은 공식적 행위주체와 정당, 이익집단, 언론, 기업, 연구기관 등의 관계적 행위주체, 그리고 NGO, 국제기관, 일반 시민 등을 포함한 새로운 행위주체로 구분할 수 있다.<sup>96</sup> 다음에서 대북정책과 관련하여 정책 결정 및 집행 과정에서 나타나는 정책 네트워크를 살펴보고자 한다.

94. 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 12.

95. 주성수, 『공공정책 거버넌스』 (서울: 한양대학교 출판부, 2003), pp. 73~82.

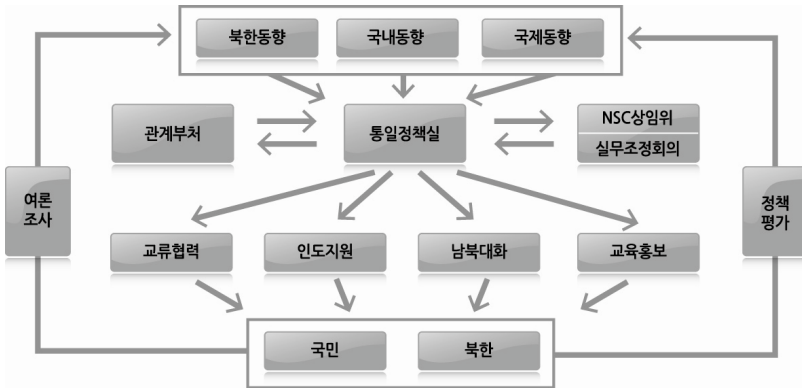
96. 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』, p. 15.



□ 김대중 정부

김대중 정부에서는 통일부가 대북정책을 수립·집행하고, 그 결과를 평가하여 정책을 조정하는 과정에서 다양한 방식으로 국민의 여론을 청취·수렴하고 전문가와 여론 주도층의 견해를 참고·반영하고자 했다. 국민여론은 여론 전문조사기관의 여론조사나 인터넷을 통해 직접적으로 수렴했고, 전문가와 여론 주도층의 정책 견해는 자문회의와 평가회의를 통해 정책 평가와 개선 방안에 반영했다.

●그림 II-2 김대중 정부의 통일부 대북정책 추진 체계도



출처: 허문영 외, 『통일정책 추진체계 실태연구』, p. 295.

대북정책 결정과정에서 국민여론이 수렴되는 과정을 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 정책의제 형성(agenda setting)을 위한 사회의 필요성과 요구를 파악하는 차원에서 다양한 여론수렴작업을 수행한다. 그리고 국내·외 주변 환경을 고려해 대표적인 정책의제가 결정되고, 그 의제에 대한 구체적인 정책이 결정된다. 정책 집행은 유관기관과의 협조하에서 교류협력, 인도지원, 남북대화를 통해서 추진되며 국민여론을 이끌고 나가기 위한 노력의 일환으로 교육홍보 작업도 추진된다.

정책집행 후에는 전문가를 중심으로 정책에 대한 분석·평가가 이뤄지고, 이 결과가 다음 단계의 정책의제 형성의 기초자료로 활용된다. 이와 함께 교육·홍보과정에서 제기되는 문제나, 정책의 평가, 여론조사의 결과들이 피드백의 형태로 다음 단계의 정책의제 형성에 영향을 미치게 된다.

#### □ 노무현 정부

노무현 정부의 대북정책은 통일관계장관회의 의장직을 맡고 있으며 동시에 NSC 상임위원장을 겸하는 통일부 장관이 실질적으로 총괄하고 있었다. 통일부의 정책 네트워크를 살펴봄으로써 노무현 정부의 시민사회와의 정책 네트워크를 평가할 수 있다.

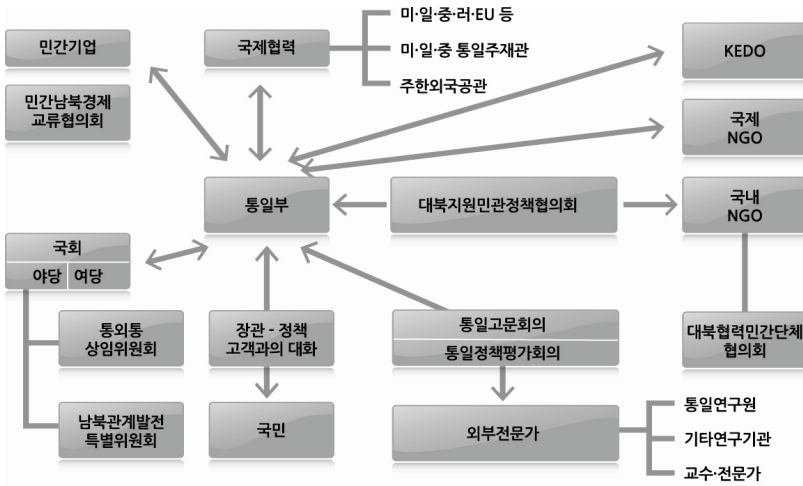
통일부는 대북 및 통일정책의 효율화, 투명성 확보, 대국민 홍보 등을 위해 국회 및 정당, 민간기업, NGO, 국민과 직·간접적인 정책 네트워크를 형성하고 있었다. 우선 통일부는 국회·정당과의 관계에서 정기국회와 임시국회에 참석하여 정치·통일·외교·안보 관련 대정부 질의에 대한 응답과 남북장관급회담 결과 보고 등을 했으며, 대북 및 통일정책 수행과 관련 매해 정기 국정감사를 받았다. 대북사업 추진 민간기업과의 관계에서 통일부는 남북경협사업자나 사업을 승인 또는 취소하고 남북교류협력 촉진 및 민족공동체 회복을 위해 재정지원을 하였다.

또한 통일부는 대북 인도적 지원과 사회문화협력사업 및 인권개선 문제에 관여하고 있는 국내 NGO들에 대해서도 지원했다. 국내 NGO들의 대북 인도적 지원은 정부의 대북 지원과 상호보완 구도하에 농업 복구, 보건의료, 취약 계층 등 전문분야별로 확대되었고, 북한인권이나 환경 관련 연구기관 및 민간단체의 활동, 정보자료 교환, 계기별 워크숍, 인권 NGO 및 전문가의 국제회의 참가, ‘남북환경포럼’ 활동 등이

지원되었다.

통일부는 정책 수립과 집행 과정에 국민의 다양한 의견을 조사·수렴하고, 정부와 국민 간에 상호 소통할 수 있는 방안을 마련했다. 각종 위원회와 자문기구 등을 통해 민간 전문가의 참여 기회를 넓히고, ‘장관-정책고객과의 대화’ 등 쌍방향 커뮤니케이션의 장을 마련해 정책 수요자인 국민의 의견을 반영하고자 했다.<sup>97</sup> 또 통일부는 통일고문회의와 통일정책평가회의, 통일연구원을 포함한 각종 연구기관들의 전문가, 대학교수 등을 통해 정책자문을 받았다. 그 외에도 고객 중심의 정책·민원서비스를 추진하여 통일업무 서비스의 질을 제고하였다. 다음의 그림은 그러한 정책 네트워크를 보여준다.

그림 II-3 노무현 정부의 통일부 정책 네트워크



출처: 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』, pp. 11, 58.

97. 김국신 외, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 65.

## □ 이명박 정부

이명박 정부도 대북정책에 대한 국민적 합의를 이루기 위한 다각적인 활동을 전개했다. 일반대중을 대상으로 한 여론조사와 네티즌을 상대로 한 의견 수렴 등의 노력과 더불어, 정기적으로 사회지도층 및 여론주도층 인사들로부터 대북문제에 대한 의견을 청취·수렴해 왔으며, 남북관계에 긴급현안이 발생할 경우마다 국민의 의견을 청취하고 이를 정책에 반영하고자 했다.

이명박 정부는 각 분야 전문가들로 구성된 정책자문위원회 안에 ‘정책홍보분과’를 신설하고, 자문위원 수를 증가시켜 위촉하였다. 또한 사회 각계 원로급 인사가 망라된 통일고문회의를 운영했으며, 종교계 지도자 등 사회지도급 인사들로부터 수시로 남북관계 발전을 위한 의견을 청취, 정책에 반영했다.

이와 함께 시민사회의 자발적 통일운동에 대한 지원을 확대하고, 통일문제에 관한 정부와 시민사회 사이의 거버넌스 구축을 위한 기반 마련을 위해, 대통령 자문기구인 민주평화통일자문회의(민주평통)를 비롯, 민족통일협의회(민통), 민족화해협력범국민협의회(민화협) 등과 같은 민간통일단체들과 협력 채널을 유지하고 이들 주요 정책고객들과의 협력을 강화하였다. 또 민간 통일운동의 활성화를 위해 통일부 등록 비영리법인 등을 대상으로 ‘민간통일운동 활동지원사업’을 전개하였고, 동 사업을 통해 통일부 등록 비영리법인과 비영리민간단체를 대상으로 민간통일운동 사업을 공모하여 선정된 단체의 우수 사업에 대해 사업비를 지원하는 노력도 하였다.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> 통일부, 『2012 통일백서』 (서울: 통일부, 2012), p. 66.

또 이명박 정부도 통일정책에 관한 국민의 여론을 수렴하여 정책에 반영하기 위해 정기적인 여론조사도 실시하였고, 대북정책에 대한 국민 공감대 확산과 실질적 통일준비인 사회적 합의를 위해 국민과의 다양한 소통의 장을 마련해 왔다.

우선 오프라인에서는 각종 정책설명 자료를 발간해 배포하였고, 주요 행사나 일정에 맞추어 주요 정책에 대한 국민의사의 결집을 이끌어 낼 수 있는 맞춤형 리플릿을 제작하여 배포함으로써 정부의 대북정책에 대한 국민적 공감대를 조성하고자 노력했다. 그 외에도 각종 매체를 통해 국민에게 정부의 대북정책을 알리려는 노력을 했다.<sup>99</sup>

다른 한편 온라인을 통해서도 통일부 홈페이지와 SNS 연계 서비스를 통해 소통할 수 있는 기반을 마련했고, 트위터, 페이스북, 미투데이 등 소셜미디어 채널을 개설하고 기존 온라인 채널과 연계하여 소통의 시너지 효과를 제고했다.

### (3) 국민적 합의 형성

국민적 합의 형성에 관해 알아보기 위해 그동안 통일연구원에서 실시된 여론조사를 중심으로 쟁점 이슈에 대한 여론의 변화를 분석하였다. 국민여론의 분석항목으로 대북인식, 통일의 당위성, 대북정책 지지도, 정치권의 합의를 설정하였다.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> 위의 책, pp. 68~69.

<sup>100</sup> 국민적 합의 형성 관련 평가는 분석의 일관성을 위해 통일연구원의 국민여론조사(1998년, 2003년, 2005년, 2009년, 2010년) 결과를 바탕으로 하였다. 일부 항목에서는 타 기관에서 수행한 여론조사 결과를 통일연구원 여론조사 결과와의 비교를 위해 수록하였다.

### (가) 대북 인식

국민의 대북 인식은 대북정책의 수립과 추진과정에 가장 중요한 요소 중의 하나이다. 국민의 대북 인식은 시기적으로 많은 변화를 보여왔다. 냉전 시기 최악이었던 대북 인식은 탈냉전기 이후 조금씩 개선되었으며 김대중 정부의 햇볕정책을 통해 남북한 교류협력이 확대되면서 긍정적 인식이 크게 증가하였다. 대북인식은 정부의 대북정책, 남북관계 및 국제환경과 밀접히 연관된 것임을 알 수 있다.

과거 북한의 대남 태도는 우리 정부에 따라 상당한 편차를 보였다. 이런 남북관계와 북한의 변화 상황 등은 국민의 대북 인식에 반영되어 나타났다. 북한의 도발적 행동과 남북관계의 경색 등은 국민의 대북 인식에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없었다. 북한에 대한 국민의 인식은 상당히 유동적이라 할 수 있다.

김대중 정부 초기 국민의 대북 인식(1998년 조사)은 지원대상(12.4%), 협력대상(24.8%), 경쟁대상(3.3%), 경계대상(40.6%), 적대대상(13.8%)으로 나타났다. 전체적으로 긍정적 인식(지원 및 협력 대상)이 37.2%인 반면, 부정적 인식(경계 및 적대대상)은 54.4%였다. 같은 질문에 대해서 김대중 정부가 막 끝난 2003년도 조사결과는 지원대상(15.6%), 협력대상(36.9%), 경쟁대상(4.3%), 경계대상(27.7%), 적대대상(12.0%)으로, 긍정적 인식이 52.5%인 반면, 부정적 인식은 39.7%로 나타났다. 5년간의 햇볕정책을 통해서 북한에 대한 부정적 인식과 긍정적 인식의 비율이 완전히 역전되었다.

노무현 정부하에서 대북 인식을 묻는 질문(2005년 조사)에서 부정적 인식은 31.1%(경계대상 20.9%와 적대대상 10.2%), 긍정적 인식은 64.9%(지원대상 23.1%와 협력대상 41.8%)로 나타났다. 과거 김대중 정부에 비해 국민의 부정적 인식은 더욱 감소하고, 긍정적 인식

은 더욱 증가하였다. 전반적인 남북관계의 개선 및 북한의 개혁 움직임 등은 국민이 북한을 더욱 긍정적으로 바라보게 만든 것으로 보인다.

그러나 이명박 정부에 들어와서 국민의 대북 인식은 극도로 악화되었다.<sup>101</sup> 2009년 조사에서 북한을 경계대상이라고 인식한 응답자가 전체의 43.8%로 가장 많았다. 적대대상(12.6%)이라는 응답을 포함하면 북한에 대한 부정적 인식이 56.4%에 달하였다. 한편, 북한에 대한 긍정적 인식(지원대상 15.8%, 협력대상 22.8%)은 38.6%로 낮게 나타났다. 북한에 대한 부정적 인식이 크게 증가한 것은 이명박 정부 2년간 누적된 북한의 대남 비방과 협박 등 남북관계의 경색, 북한체제의 경직성이 반영된 것이라고 할 수 있다. 이 시기에 일어난 금강산관광객 피살사건, 북한의 장거리 미사일 발사 및 2차 핵실험, 대청해전 등이 대북 인식에 부정적으로 작용한 것이다.

<sup>101</sup> 이명박 정부에서 대북인식의 악화는 타 기관에서 수행한 여론조사에서도 나타나고 있다. 이명박 정부에서 대북인식은 2009년 7월 조사에서 경계대상(20.6%)의 증가로 나타났다. 그리고 천안함 사건 이후 2010년 8월 조사에서는 협력대상(21.7%)의 급감과 경계(32.8%) 및 적대대상(23.3%)의 급증으로 변화하였다.

<대북인식에 대한 국민여론>

지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상	조사시기/조사기관/의뢰기관
21.8%	56.6%	3.3%	11.8%	6.6%	2007.7/한국갤럽/서울대통일연구소
21.9%	57.6%	3.8%	11.3%	5.3%	2008.8/한국갤럽/서울대통일연구소
17.4%	50.7%	2.3%	20.6%	9.0%	2009.7/한국갤럽/서울대통일연구소
16.6%	21.7%	5.6%	32.8%	23.3%	2010.8/엠비존/KBS

전반적으로 노무현 정부에 비해 이명박 정부 하에서 북한에 대한 부정적 인식이 확대되었음을 보여주고 있다. KBS 한국방송남북협력기획단, 『2010년 국민통일의 식조사』 (KBS, 2010), p. 96.

표 II-1 대북인식에 대한 국민여론

	지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상	조사시기
김대중 정부	12.4	24.8	3.3	40.6	13.8	1998
김대중 정부	15.6	36.9	4.3	27.7	12.0	2003
노무현 정부	23.1	41.8	4.0	20.9	10.2	2005
이명박 정부	15.6	22.5	5.3	43.8	12.6	2009

출처: 통일연구원, 『통일문제 국민여론조사』, 1998년, 2003년, 2005년, 2009년.

#### (나) 통일의 당위성

통일의 당위성과 관련해 “통일이 반드시 달성해야 할 민족적 과업”이라는 주장에 대한 의견을 묻는 2005년과 2009년 조사에서 응답자의 대다수가 찬성한다는 견해를 밝혔다. 이에 따르면 우리 국민은 대체로 통일의 당위성에 공감하는 것으로 보인다. 그럼에도 이명박 정부 시기 조사에서 통일의 당위성에 대한 찬성 비율은 노무현 정부에 비해 감소하였다.<sup>102</sup>

노무현 정부 시기인 2005년 조사에서 통일의 당위성에 대해 찬성하는 비율은 83.9%(매우 찬성 49.2%, 대체로 찬성 34.7%)였다. 연령별, 지역별로 견해 차이가 분명하게 나타난 점도 주목할 만하다. 연령별로는 저연령층에서 고연령층으로 갈수록 통일의 당위성에 찬성하는 비

<sup>102</sup> 타 기관 조사에서도 이명박 정부에 들어와서 통일에 대한 인식(당위성, 필요성)에 있어서 반대의 비율이 다소 증가하였다.

#### <통일에 대한 인식(필요성)>

매우 찬성	다소 찬성	그저 그렇다	다소 반대	매우 반대	조사시기/조사기관/의뢰기관
34.4%	29.4%	21.1%	12.7%	2.4%	2007.7/한국갤럽/서울대통일연구소
25.9%	25.7%	23.4%	19.6%	5.4%	2008.8/한국갤럽/서울대통일연구소
24.7%	31.1%	23.6%	16.2%	4.4%	2009.7/한국갤럽/서울대통일연구소

출처: KBS 한국방송남북협력기획단, 『2010년 국민통일의식조사』, p. 123.



울(20대 78.2%, 30대 83.0%, 40대 83.0%, 50대 86.7%, 60세 이상 91.0%)이 높아졌다. 지역별로는 광주·전라지역의 찬성 비율이 87.7%로 가장 높았고, 대구·경북지역의 찬성 비율은 80.0%로 가장 낮았다. 부산·울산·경남지역의 찬성 비율은 84.2%로 지역별 찬성 비율의 중간 정도를 보였다.

이명박 정부에서 실시된 2009년 조사에서는 통일의 당위성에 대해 찬성하는 응답자는 78.3%(매우 찬성 19.1%, 대체로 찬성 59.2%)였다. 이 결과를 노무현 정부에서 실시한 조사 결과와 비교하면 첫째, 통일을 찬성하는 응답자의 수가 2005년의 83.9%에서 5.6% 감소하였으며, 둘째, ‘매우 찬성한다’는 응답자가 2005년의 49.2%에 비해 큰 폭으로 하락한 점이 눈에 띈다.

노무현 정부 시기 조사에서처럼 이번 조사에서도 통일의 당위성에 대한 연령과 지역별 집단 내에서 의미 있는 차이를 보이고 있다. 연령별로는 나이가 많아질수록 ‘찬성한다’(20대 73.5% → 30대 77.2% → 40대 77.2% → 50대 81.9% → 60세 이상 82.7%)는 응답이 높아졌다. 지역별로는 광주·전라 등 호남지역(91.3%)이 통일의 당위성에 대한 공감대가 가장 많이 형성되어 있는 것으로 나타났다. 반면 영남지역(부산·울산·경남지역 66.0%, 대구·경북지역 75.2%)이 통일의 필요성에 대한 인식이 가장 낮았다.

● 표 II-2 통일의 당위성에 대한 국민여론

	찬성			반대			조사 시기
	매우·적극 찬성	대체로 찬성	찬성	대체로 반대	매우·적극 반대	반대	
노무현 정부	49.2	34.7	83.9	12.8	3.3	16.1	2005년
이명박 정부	19.1	59.2	78.3	19.9	1.8	21.7	2009년

출처: 통일연구원, 『통일문제 국민여론조사』, 2005년, 2009년.

## (다) 대북정책 지지도

### 1) 정부별 평가

김대중 정부의 대북정책에 대해 긍정적으로 평가(2003년 여론조사)한 응답자의 비율은 64.1%(대체로 찬성 55.1%, 적극 찬성 9.0%), 부정적인 견해(대체로 반대 29.3%, 적극 반대 6.6%)는 35.9%로 나타났다. 김대중 정부의 대북포용정책에 대한 찬성 입장이 반대 입장보다 30% 포인트 정도 높았다.

이런 결과는 정부의 대북정책을 평가하는 비슷한 질문에 대한 1998년 조사결과(매우 잘함 3.3%, 대체로 잘함 23.6%, 보통 40.1%, 대체로 못함 19.4%, 매우 못함 6.7%)와 상당히 다른 것이다. 5년 전에 40.1%를 차지했던 대북정책에 있어서 유보적인 입장이 대부분 찬성하는 쪽으로 기울었음을 알 수 있다.

2005년 여론조사는 노무현 정부의 대북정책 방향에 대해 사회적으로 상당한 공감대가 형성되어 있음을 보여준다. 응답자의 73.0%가 노무현 정부의 대북정책에 대해 찬성(매우 찬성 17.4%, 대체로 찬성 55.6%)하는 입장을 밝혔기 때문이다. 이것은 대북정책을 둘러싸고 우리 사회에서 논란이 지속되어 왔으나 김대중 정부 이후 계속된 대북포용정책에 대해 점차 사회적인 합의가 이루어져 왔음을 시사하는 것이다.

이명박 정부의 대북정책에 대한 지지도(2009년 여론조사)는 찬성 의견이 58.4%(적극 찬성 5.1%, 대체로 찬성 53.3%)로 과반수를 상회하였다. 그렇지만 노무현 정부의 대북정책 지지도와 비교하면 찬성 비율이 15% 포인트 이상 떨어져 대북정책에 대한 지지도는 상당히 감소했음을 보이고 있다. 이명박 정부에 들어와서 대북정책에 대한 국민적 공감대는 오히려 후퇴해 대북정책에 대한 국민적 합의 형성이 다시 중

요한 과제로 부각되고 있음을 보여준다.<sup>103</sup>

표 II-3 정부별 대북정책 평가

	찬 성			반대			조사 시기
	매우·적극 찬성	대체로 찬성	소개	대체로 반대	매우·적극 반대	소개	
김대중 정부	9.0	55.0	64.0	29.3	6.6	35.9	2003년
노무현 정부	17.4	55.6	73.0	18.8	8.2	27.0	2005년
이명박 정부	5.1	53.3	58.4	35.4	6.2	41.6	2009년

출처: 통일연구원, 『통일문제 국민여론조사』, 2003년, 2005년, 2009년.

## 2) 배경변수별 차이

### ■ 이념: 진보 vs. 보수

대북정책에 대한 국민적 합의 형성 분위기 속에서 노무현 정부의 대북정책에 대한 찬성의 비율이 높았지만 국민의 대북·통일정책에 대한 시각은 여전히 이념 성향별로 뚜렷한 차이가 있는 것으로 나타났다. 진보적 성향을 갖는 이들 가운데 80.9%가 정부의 대북정책에 찬성한 반면, 중도적 성향에서는 찬성의 비율이 75.7%로 나타났고, 보수적 이념 성향의 집단에서 대북정책에 대한 공감도는 64.3%로 더욱 낮았다.

103. “현 정부의 대북정책에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 대한 타 기관의 조사에서도 시점에 다소 차이가 있지만 이명박 정부에서 찬성의 비율이 낮아지고 반대 비율이 높아진 것으로 나타났다.

<정부별 대북정책 평가>

적극 찬성	어느정도 찬성	대체로 반대	적극 반대	조사시기/조사기관/의뢰기관
7.9%	63.5%	24.8%	3.7%	1999.11/미디어리서치/KBS
10.0%	58.3%	24.9%	6.9%	2005.5/KBS방송문화연구팀/KBS
9.8%	40.1%	34.1%	16.1%	2010.8/엠비존/KBS

출처: KBS 한국방송남북협력기획단, 『2010년 국민통일의식조사』, pp. 156~157, 162.

전반적으로 대북정책에 대한 찬성 비율은 높았지만 이념 성향에 따라 대북정책에 대한 지지도가 진보성향에 비해 보수성향의 집단에서 확연하게 떨어지고 있음이 확인되었다.

이념 성향별로 보면 이명박 정부에서도 진보집단과 보수집단 사이에는 지난 노무현 정부에서와 마찬가지로 대북정책을 둘러싼 이념 갈등이 전혀 해소되지 않고 그대로 존재하고 있음이 나타난다. 진보(51.5%), 중도(57.7%), 보수집단(67.2%) 모두 대북정책에 찬성한다는 의견이 절반 이상이었으나, 진보와 보수집단 사이에는 상대적으로 격차가 존재하기 때문에 정부의 대북정책을 둘러싼 이념 갈등이 여전함을 보여주고 있다.

노무현 정부와 이명박 정부의 대북정책에 대한 국민의 평가는 각 정부의 이념적 성향과 매우 부합되는 것으로 파악된다. 상대적으로 진보성향인 노무현 정부에서는 진보집단이 보수집단에 비해 대북정책에 찬성하는 비율이 높게 나타났다. 반면, 보수 성향인 이명박 정부의 대북정책에 대한 지지도는 보수층에서 높았다.

● 표 II-4 대북정책에 대한 이념 차이

	노무현 정부(2005년 조사)		이명박 정부(2009년 조사)	
	찬성	반대	찬성	반대
진보	80.9	19.1	51.5	48.5
중도	75.7	24.3	57.7	42.3
보수	64.3	35.7	67.2	32.8

출처: 통일연구원, 『통일문제 국민여론조사』 2005년, 2009년.

■ 지역: 영남 vs. 호남

대북정책에 대한 지지는 거주 지역에 따라 상당한 차이가 나타나고 있다. 노무현 정부 시기 조사 결과(2005년)에 따르면 대북정책(평화번영정책)에 대한 찬성 비율은 광주·전라 지역이 88.6%로 압도적으로 높았다. 반면 대구·경북지역(67.0%)과 서울(67.4%)의 찬성 비율이 가장 낮았고, 기타 지역의 찬성률은 72~75%로 나타났다. 이런 결과는 과거 영호남 간에 존재해 온 지역 갈등이 대북정책에도 투영된 것으로 해석할 수 있다. 특히 대구·경북지역의 대북정책 지지율이 가장 낮고, 광주·전라지역의 지지율이 가장 높은 것은 대북정책에 있어서도 영호남 간 차이를 분명하게 드러낸 것이다.

이명박 정부(2009년 조사)에서도 대북정책에 대한 지역별 지지도, 특히 영호남 간의 차이는 전혀 개선되지 않았다. 대구·경북지역의 대북정책 지지율은 66.0%인 반면, 광주·전라지역의 지지율은 39.4%로 나타났다. 광주·전라지역의 지지율이 가장 낮고, 대구·경북지역의 지지율이 가장 높아 두 지역 간 현 정부의 대북정책에 대한 평가는 극명한 차이를 보인 것이다.

이런 대북정책의 지역별 차이는 현 정부의 지역별 지지 기반에 따라 크게 좌우되는 것으로 보인다. 영호남으로 대표되는 대구·경북과 광주·전라지역은 각종 선거에서 지역 기반의 인물에 거의 몰표를 획득해 왔다. 이런 점에서 본다면 대북정책에서의 지역별 지지율 차이는 매우 심각한 현상이라 하겠다. 대북정책의 구체적인 내용보다는 어떤 성향의 정부가 추진하는 정책인가에 따라 지지도가 크게 달라지기 때문이다.

표 II-5 대북정책에 대한 지역 차이

	노무현 정부(2005년 조사)		이명박 정부(2009년 조사)	
	찬성	반대	찬성	반대
서울	67.4	32.6	63.2	36.8
부산·울산·경남	74.7	25.3	66.0	34.0
대구·경북	67.0	33.0	65.7	34.3
인천·경기	72.7	27.3	53.9	46.1
광주·전라	88.6	11.4	39.4	60.6
대전·충청	72.5	27.5	59.6	40.4
강원(제주)	73.0	27.0	61.0	39.0

출처: 통일연구원, 『통일문제 국민여론조사』, 2005년, 2009년.

#### ■ 세대: 청년 vs. 장년

대북정책에 대한 지지에 있어서 지역별 차이에 비해 다소 강도가 약한 편이지만 세대별로 유의미한 차이가 존재하고 있다. 김대중 정부의 대북정책에 대한 찬성 비율은 20대(71.3%)와 30대(69.5%)가 40대 이상 세대(40대 58.8, 50대 51.2%, 60세 이상 52.7%)에 비해 상당히 높게 나타났다. 20대와 30대 청년층의 지지율이 40대 이상 장년층에 비해 김대중 정부의 대북정책에 높은 지지를 보인 것이다.

이런 대북정책에 대한 세대별 지지율 차이는 노무현 정부에서도 그대로 나타난다. 2005년 조사에서 대북정책에 대한 찬성 비율은 20대(75.9%)와 30대(78.0%)에서 나이가 많은 세대(40대 70.6%, 50대 72.7%, 60대 이상 66.3%)보다 높게 나타났다. 비록 나이에 따라 찬성 비율이 높아지거나 낮아지는 경향성은 보이지 않았지만 청년층의 지지율이 장년층에 비해 높음을 알 수 있다.

이명박 정부의 대북정책에 대한 세대별 지지율 차이는 2009년 조사



에서도 관측되고 있다. 대북정책에 대한 청년층의 지지율(20대 54.0%, 30대 54.9%)은 장년층의 지지율(40대 60.1%, 50대 63.9%, 60세 이상 60.2%)에 비해 다소 낮았다.

대북정책에 대한 세대별 지지도의 차이는 이념 갈등에서처럼 현 정부의 성향과 상당한 관련을 가지는 것으로 해석할 수 있다. 김대중 및 노무현 정부 시기 청년층(20대와 30대)의 대북정책에 대한 찬성 비율이 높았던 것은 이들 정부에 우호적인 진보 성향이 우세한 젊은 층의 입장이 반영된 결과이다. 반면 이명박 정부에서는 이와는 다른 결과를 보이고 있다. 보수적인 이명박 정부의 대북정책에 진보 성향인 청년층의 지지율이 가장 낮은 것은 전반적인 정부 정책뿐만 아니라 대북정책에서도 세대별 차이를 확인시켜주는 결과를 초래한 것이다.

표 11-6 대북정책에 대한 세대 차이

	김대중 정부 (2003년 조사)		노무현 정부 (2005년 조사)		이명박 정부 (2009년 조사)	
	찬성	반대	찬성	반대	찬성	반대
20대	71.3	28.7	75.9	24.1	54.0	46.0
30대	69.5	30.4	78.0	22.0	54.9	45.1
40대	58.8	41.2	70.6	29.4	60.1	39.9
50대	51.2	48.8	72.7	27.3	63.9	36.1
60세 이상	52.7	47.4	66.3	33.7	60.2	39.8

출처: 통일연구원, 『통일문제 국민여론조사』, 2003년, 2005년, 2009년.

#### (라) 정치권의 합의

대북·통일문제와 관련된 쟁점에 관해서 우리 사회 내의 다양한 세력 간에 남남갈등이 두드러지게 나타나고 있다. 통일은 분단체제의 변화

를 의미하기 때문에 분단체제하에서 형성된 남북한의 질적 변화를 수반하게 된다. 이런 맥락에서 대북정책은 남북관계를 설정하고, 이에 따른 구체적 대북정책 수단은 남북관계에 직접적인 영향을 주게 된다. 대북정책은 남한과 북한의 문제인 동시에 우리 사회 내부의 다양한 정치·사회세력 간의 문제로 부각되어 왔다.

대북정책을 둘러싼 갈등은 일반 국민을 선도해야 할 정치세력 간에 더욱 심각하게 존재해 왔음을 부인할 수 없다. 정치권에서는 이념갈등과 대북정책에 관한 정책 차이가 스펙트럼의 좌우 양 끝에 위치해 정부의 대북정책에 대한 어떠한 협의나 조율은 거의 기대할 수 없었다. 대북·통일정책에 대한 초당적 협력은 어느 정부하에서도 전혀 이루어지지 않았다.

노무현 정부 시기 대북정책에 대한 정치권의 초당적 협력 정도를 알아보기 위해 여론 주도 집단을 대상으로 '통일문제 관련 갈등이 심각한 분야'는 무엇인지 살펴보았다. 응답자의 60% 이상이 정치권(61.4%)에서 갈등이 가장 심각한 것으로 인식하고 있었다. 그 다음으로 일반 국민(17.0%), 언론계(12.0%), 시민단체(9.7%) 순으로 나타났다. 통일문제와 대북문제를 따로 떼어놓고 생각할 수 없다는 점을 감안한다면 통일·대북문제와 관련된 남남갈등은 다른 어느 집단보다 정치권에서 가장 심각하게 존재하고 있음을 알 수 있다.

● 표 II-7 통일문제 관련 갈등이 심각한 분야

일반 국민	정치권	언론계	시민단체	비고
17.0	61.4	12.0	9.7	2005년 조사

출처: 통일연구원, 『통일문제 국민여론조사』, 2005년.



이명박 정부 시기 정치권의 초당적 협력을 알아보기 위해서 위 질문과 유사한 질문에 대한 응답(2010년 여론조사)을 살펴보았다. ‘통일정책과 관련해 남남갈등 해소가 우선적으로 필요한 분야는 무엇인가’라는 질문에 대해 정치권(77.8%)이라는 응답이 압도적으로 높았다. 그 다음으로 민간단체(10.0%), 언론계(9.2%), 종교계(1.5%), 학계(1.4%) 등이었다. 이 질문의 응답에 일반 국민이 제외된 점을 감안하더라도 정치권에서의 민족문제 관련 정쟁화 구도가 국민적 합의 형성을 오히려 저해해 대북정책 역량을 약화시키고 있음을 시사하고 있다. 이념성향별로도 진보(80.3%), 중도(77.0%), 보수(76.4%)층 모두 ‘정치권’을 갈등 해소가 가장 필요한 분야로 지적했다.

● 표 II-8 통일정책 관련 남남갈등 해소가 우선 필요한 분야

정치권	민간단체	언론계	종교계	학계	경제계	비고
77.8	10.0	9.2	1.5	1.4	0.1	2010년 조사

출처: 통일연구원, 『통일문제 국민여론조사』, 2010년.

통일정책과 관련해 정치권의 합의가 어느 정도 이루어지고 있는지에 대해서 79.3%의 응답자가 ‘잘 되지 않고 있다’(전혀 및 별로)는 부정적 의견을 보였다(2010년 여론조사). 정치권이 대북·통일정책 관련 남남갈등의 부각과 국민적 합의 형성에 있어서 부정적인 측면이 매우 높음을 보여주는 결과이다.

● 표 II-9 통일정책 추진 시 정치권의 합의 정도

매우 잘 됨	대체로 잘 됨	별로 잘 되지 않음	전혀 잘 되지 않음	비고
1.5	19.2	60.6	18.7	2010년 조사

출처: 통일연구원, 『통일문제 국민여론조사』, 2010년.

## 2. 국제역량

### 가. 평가대상

대북정책을 위한 국제협력은 한·미, 한·일, 한·중, 남북관계 등 양자 외교와 6자회담, 국제기구 등에서의 다자외교를 포함하고 있다. 역사적으로 한반도의 지정학적 위치는 한반도 문제의 한반도화를 불가능하게 하였다. 북한문제와 남북한관계는 남북한만의 이슈가 아니라, 한반도 주변국들과 국제사회의 지지와 협력이 없이는 해결될 수 없는 국제적인 사안이다. 한국의 정치가 민주화되고 경제가 발전하면서 중견국의 지위를 획득하였지만, 한반도 주변국들은 동북아질서에 커다란 영향을 미치는 4대 강국으로 구성되어 있으며, 이들은 한반도 문제를 중요한 국제정치적 사안으로 인식해 왔다. 특히 한반도는 미래의 세계 질서를 좌우하는 G-2 국가로 불리는 미국 및 중국과 밀접한 관계를 맺고 있기 때문에 이들과의 협력은 한반도 문제를 풀어나가는데 매우 중요하다. 미국과 중국 중 어느 한쪽이 반대할 경우 북핵문제의 진전은 쉽지 않고, 한국 정부의 대북정책 역시 난관에 직면하게 되기 때문이다. 미국과 중국, 러시아, 그리고 일본 등 한반도 주변국들은 북핵문제 및 북한문제 해결에 있어서 의견을 달리하며 갈등과 협력을 교차시킴으로써 문제를 풀어나가기 어렵게 만든다. 따라서 한국 정부의 대북정책이 실효성을 가지기 위해서는 한반도 주변국들과 국제사회의 적극적 지지와 협력을 이끌어낼 수 있는 국제협력의 역량을 확보하는 것이 중요하다.

이러한 의미에서 대북정책을 추진하는데 있어서 국제협력의 역량은 한·미 양자외교 능력과 남북협력의 상호관계, 미·중관계의 변화와 한국 정부의 외교전략, 국제기구의 활용 등을 통해 평가할 수 있다.

## 나. 평가

### (1) 한·미관계와 남북관계의 상관관계

한국의 양자외교 중 가장 중요한 대상은 미국이다. 냉전 시기 남북 관계에 대응하는데 있어서 한국 정부의 국제적 역량은 거의 대부분 한·미동맹에서 비롯되었다. 냉전 종식 이후에도 한반도가 여전히 분단되어 있는 상황에서 한·미관계는 한국의 대북정책을 설계하고 시행하는데 있어서 가장 중요한 요소였다. 한·미관계가 강력하게 유지될 때 한국의 대북정책은 상당한 효과를 발휘했지만, 한·미관계가 긴장관계에 돌입할 때 한국 정부는 일관적인 대북정책을 효과적으로 이행하기가 쉽지 않았다. 따라서 한·미관계와 남북한관계 및 미·북관계라는 세 쌍의 양자관계는 구조적으로 서로 얽혀 있으며 선순환 관계가 되거나 악순환 관계로 전환되는 모습을 보여주었다.

이러한 차이를 극명하게 보여주는 사례가 김대중 정부 시절의 한·미 관계이다. 클린턴 정부 시기 긴밀했던 한·미관계는 부시 행정부가 들어서면서부터 서서히 긴장관계가 형성되기 시작되고 김대중 정부의 햇볕정책은 어려움을 겪기 시작하였다.

클린턴 행정부는 페리보고서를 통해 북한체제의 붕괴 가능성을 배제하고 미·북 간 위협을 감소시켜야 한다는 대미인식을 보여주었다. 이러한 인식은 당시 김대중 정부가 추진한 햇볕정책의 대북인식과 상응하였으며, 페리보고서의 내용에 햇볕정책의 인식을 반영하기 위하여 김대중 정부는 많은 노력을 기울였다.<sup>104</sup> 클린턴 행정부와 김대중 정부의 대북정책이 조화하면서 남북관계와 한·미관계, 미·북관계 등 세

---

<sup>104</sup> 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』 (서울: 중앙books, 2008), pp. 426~430.

쌍의 양자관계가 동시에 선순환하는 양상이 빚어졌다. 2000년 6월 제1차 남북정상회담과 10월 조명록 북한 차수의 백악관 방문 및 올브라이트(Madelein Albright) 미 국무장관의 평양방문이라는 결실을 만들어 내어 한반도 긴장완화와 평화정착에 대한 기대를 고조시켰다.

하지만 2000년 미 대선에서 공화당이 승리하고 부시 행정부가 들어서면서 미국의 대북정책은 재검토되었고 이에 따라 대북정책에 대한 한·미공조도 약화되기 시작하였다. 부시 대통령은 집권 초기부터 김정일에 대한 반감을 숨기지 않았는데, 이것은 2001년 9·11 테러 이후 더욱 심해졌다. 2002년 부시는 북한을 이라크, 이란과 함께 ‘악의 축’으로 규정했는데, 이는 이전의 클린턴 행정부와는 달리 강경한 대북정책을 펼칠 것임을 암시하는 것이었다.<sup>105</sup> 김대중 정부는 부시 행정부하에서도 미국의 대북정책을 햇볕정책과 조화시키기 위하여 노력하였으나, 실패하였다.<sup>106</sup> 이에 따라 김대중 정부는 햇볕정책을 추진하기 위한 국제협력에 이끌어내는데 커다란 어려움을 겪기 시작하였다. 대북정책을 두고 나타난 한·미 간 긴장은 미·북 및 남북한 사이의 갈등을 초래하였고, 그 결과 김대중 정부의 대북포용정책은 국제적인 추진력을 잃기 시작하였다. 클린턴 행정부 시절 한·미공조를 바탕으로 추진되었던 햇볕정책은 부시 행정부하에서 어려움을 겪었고, 이는 미·북관계와 남북관계의 다른 양자관계에도 영향을 미쳤다.

노무현 정부 시기 한·미관계는 부시 행정부가 추진한 세계전략 및 대북정책과 어긋나기 시작하면서 긴장관계가 나타났다. 노무현 정부가 추진했던 평화번영정책도 일정 부분 표류하기 시작하였다. 대북포용정책을 위한 한·미 간 정책공조가 어려워졌기 때문에 노무현 정부는 기존

105. 황지환, “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화,” pp. 93~94.

106. 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, pp. 520~539.

의 한·미관계에 기반한 국가전략을 일부 수정하였다. 노무현 정부는 ‘동북아 균형자론’의 논의를 통해 변화하는 동북아에서 미국과 중국 사이에서 균형 및 조정정책을 시도하였고 이러한 바탕 위에서 대북정책도 추진하려 했다. 이 과정에서 국내·외적으로 한·미동맹의 위기에 대한 우려가 확산되기 시작하였고, 노무현 정부의 대북정책도 모멘텀을 잃기 시작했다. 노무현 정부의 사례는 “남북관계 발전은 미국과 관계 악화를, 한·미관계 발전은 남북관계 발전을 저해한다”라는 딜레마의 전형적인 모습을 보여주었다.<sup>107</sup>

이 과정에서 1999년 페리보고서 이행을 위해 구성된 한·미·일 3국 간 대북정책조정감독그룹(Trilateral Coordination and Oversight Group: 이하 TCOG)도 중단되었다. TCOG은 북한 핵 및 미사일 문제, 한반도 평화체제 정착 문제 등에 관해 한·미·일 3국 간 대북정책을 협의 및 조정하기 위해 만들어진 것으로 김대중 정부 시절이었던 1999년 5월 도쿄에서 1차 회의가 개최되어 부시 행정부 시기인 2003년까지 운영되었다.<sup>108</sup> TCOG은 북핵문제를 다루기 위해 중국과 러시아가 참여하는 6자회담이 시작되면서 중단되었다. 6자회담의 출범은 북핵문제 등 대북정책에 대한 한국의 다자주의적 국제역량을 높여준 계기가 되었지만, 다른 한편으로는 한·미 간 협력을 느슨하게 하기도 했다.

한편, 이명박 정부가 들어서면서 한·미동맹은 다시 공고해지기 시작했다. 2009년 6월 16일 이명박 대통령과 오바마 대통령 사이에 채택된 ‘한·미동맹 미래비전’은 한·미동맹의 새로운 청사진을 제시하였다.<sup>109</sup>

107- 김학성, “남북화해 시대의 한·미관계,” 김계동 외, 『한·미관계론』 (서울: 명인문화사, 2012), p. 157.

108- 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, pp. 432~433.

109- “한·미동맹 미래비전,” 외교통상부 2009년 6월 16일.

이 선언에서 한·미 양국은 동맹의 “공고한 토대를 바탕으로 공동의 가치와 상호 신뢰에 기반한 양자·지역·범세계적 범주의 포괄적인 전략동맹을 구축해” 나가기로 합의하였다. 한·미동맹을 재조정하는데 있어서도 “대한민국은 동맹에 입각한 한국방위에 있어 주된 역할을 담당하고 미국은 한반도와 역내 및 그 외 지역에 주둔하는 지속적이고 역량을 갖춘 군사력으로 이를 지원할” 것을 합의하였다. 또한 한·미는 “테러리즘, WMD 확산, 해적, 조직범죄와 마약, 기후변화, 빈곤, 인권 침해, 에너지 안보와 전염병 같은 범세계적인 도전에 대처하기 위해 긴밀히 협력”하며, “이라크와 아프간에서 이루어지고 있는 것과 같이 평화유지와 전후 안정화, 그리고 개발 원조에 있어 공조를 제고”하며, “G20과 같은 범세계적인 경제 회복을 목표로 한 다자 체제에서의 협력을 강화해 나갈 것”을 약속하였다. ‘한·미동맹 미래비전’은 한국과 미국이 “모든 수준에서의 전략적 협력을 통해 공동의 동맹 목표를 달성하기 위해 노력할 것”을 선언하였다.<sup>110</sup>

이러한 차원에서 이명박 정부의 대북정책은 한·미동맹의 기초하에 전략적 목표를 일치시켰다. 이명박 정부와 오바마 행정부는 북핵문제에 대해 완전한 비핵화라는 원칙을 공유하면서, 북핵문제 해결을 위한 새로운 틀을 논의하기도 했다. 한·미 양국은 6자회담을 위한 사전협의체제로 5자 협의체를 구성하고, 이를 토대로 북한과 협상하자는 방안을 논의했다. 이는 한·미관계의 공고화를 통해 6자회담이 무력화되는 것을 방지하고 북한의 정책 변화를 설득한다는 차원에서 추진되었다. 그 결과 북한이 한국을 배제하고 미국과 직접 협상하려는 ‘통미봉남’에 대한 우려는 상당 부분 해소되었다. 이명박 대통령은 한·미공조를

<sup>110</sup> 황지환, “세계금융위기 이후 한반도 안보질서의 변화,” 하영선 편, 『위기와 복합: 경제위기 이후 세계질서』 (서울: 동아시아연구원, 2011), pp. 83~84.

바탕으로 ‘통중봉북’의 시대를 열었다고 자평하기도 했다.<sup>111</sup> 하지만 이 명박 정부와 오바마 행정부 시기에 한·미관계가 강화되면서 북한의 반발은 거세졌고, 미·북관계와 남북한관계는 일정 정도 긴장국면을 피할 수 없었다.

## (2) 미·중관계의 변화와 한국의 외교전략

2000년대 들어 미·중관계의 변화는 한국의 외교전략 및 대북정책에 도전을 제기하였다. 미국이 단극(unipolar)의 우월함을 구가하던 1990년대와 달리 상대적으로 쇠퇴하고 중국이 정치·경제·군사적으로 빠르게 부상하면서 미·중관계의 변화는 한국의 대외정책에 영향을 미쳤다. 미국은 중국의 정치, 경제, 군사적 부상을 감안하여 국제문제를 처리하는 과정에서 중국의 지위와 영향력을 일정 부분 인정하며 협력을 강조해 왔다. 부시 행정부의 국무부 부장관이었던 로버트 졸릭(Robert Zoellick)이 언급한 ‘책임 있는 이해상관자’(responsible stakeholder)라는 말은 21세기 중국에 대한 미국의 인식을 잘 반영하고 있다. 오바마 행정부 또한 집권 초기 “미·중관계를 세계에서 가장 중요한 양자관계”로 규정하면서, 중국과의 협력기조를 유지하였다. 하지만 오바마 행정부는 중국의 부상이 앞으로 미국의 대외 전략에 가장 중대한 도전요인이 될 것이며, 미·중 간에는 국제질서에 대한 견해차가 존재하고 있음을 인식하고 있었다. 미·중관계가 전면적인 협조관계를 지향하면서 ‘이익의 공유자’(shareholder)가 되지 못하는 이유는 양국관계가 갈등 구조를 바탕으로 전략적 필요와 사안에 따라 협력하는 관계이기 때문이다. 이러한 상황에서 한국 정부가 미국과 중국 사이에서 편협한

---

<sup>111</sup> “이대통령, 통미봉남은 옛말, 이제는 통중봉북,” 『연합뉴스』, 2012년 4월 20일.

정책을 추진하는 것은 적절하지 못하다. 한국은 정치·외교·군사적 측면에서는 미국에 상당한 의존을 하고 있지만, 경제적인 면에서는 중국에 대한 의존이 점점 커져가고 있기 때문이다. 한·중관계는 수교 이후 ‘우호 협력관계’에서 1998년 김대중 정부 시절 ‘협력 동반자관계’로, 2003년 노무현 정부 시절 ‘전면적 협력 동반자관계’로, 그리고 2008년 이명박 정부 들어 ‘전략적 협력 동반자관계’로 격상되었다. 그 과정에서 한국 정부는 한·미동맹과 한·중관계 사이에서 전략적 딜레마에 처하게 되었다.<sup>112</sup>

김대중 정부 시기에 미·중관계 사이에서 한국의 딜레마는 상대적으로 적었다고 할 수 있다. 김대중 정부 후기, 부시 행정부가 등장한 이후에는 대북정책을 둘러싸고 한·미 간 긴장이 고조되었지만, 초기 클린턴 행정부 시기에는 한·미공조를 바탕으로 대북정책을 추진하였다. 중국이 경제발전을 토대로 부상하고 있었지만, 아직까지 미국의 단극체제를 위협할만한 존재로 부상하지 못했고 한국의 대북정책에 대해 그다지 영향력을 미치지 못했다. 더구나 중국은 김대중 정부의 햇볕정책을 적극 지지하였으며, 북핵문제는 1994년 제네바 합의에 의해 동결되어 있었기 때문이었다.

하지만 노무현 정부 들어 미·중관계의 구도는 변화되기 시작하였고 한국 정부의 외교정책과 대북정책에 중요한 변수로 작용하기 시작했다. 제2차 북핵 위기 이후 대북정책에 대해 노무현 정부와 부시 행정부가 충돌하면서 한·미공조는 균열을 보이기 시작했다. 반면 6자회담을 추진하는 노무현 정부에 대해 중국이 동조하면서 북핵문제를 포함한 대북정책에 있어서 한·중공조가 강화되기 시작하였다. 특히 노무

<sup>112</sup> 차창훈, “한·미동맹과 한·중 전략적 협력 동반자 관계,” 김계동 외, 『한·미관계론』 (서울: 명인문화사, 2012), pp. 477~481.



현 정부 시절 선언한 ‘동북아균형자론’은 동맹국인 미국을 중국과 동일한 수준에 두고 한·미관계를 재설정하려 하느냐는 미국의 의구심을 자아내기도 했다. 노무현 정부는 동아시아에서 중국의 부상이 가지는 의미를 고려하여 중국과 경제협력을 강화하고, 북한 핵문제 해결을 위해 대 중국정책을 강화했다. 이는 당시 한국 정부의 의도와 관계없이 한·미동맹의 강화에는 상대적으로 소홀한 모습으로 미국에게 비추어진 면이 있었다.

이명박 정부 들어서 미·중관계가 불안정해지면서 한국은 한·미동맹과 한·중관계 사이에서 전략적 딜레마를 겪어 왔다. 2009년 미·중 전략경제대화를 시작으로 돈독한 관계를 과시했던 미국과 중국은 2010년 들어 검색엔진 ‘구글’에 대한 사이버 분쟁을 시작으로, 대만에 대한 미국의 무기판매 결정, 위안화 절상 및 무역 불균형 문제, 천안함 사건 및 연평도 사건에 대한 대응 등 전방위로 갈등이 악화되었다. 2011년 이후 미·중 간 긴장은 잠정적으로 봉합되었지만, 세계금융위기 이후 양국 간 무역불균형 심화, 동아시아에서 중국의 세력 확대 등 불안정요인들이 상존해 있다. 특히 2008년 이후 세계금융위기를 극복하는 과정에서 미·중 간 갈등이 불거진 측면이 있었다.<sup>113</sup> 글로벌 금융위기를 거치면서 심각한 타격을 받은 미국에 비해 상대적으로 양호한 상태를 유지했던 중국의 달라진 대내·외적 위상이 최근 미·중관계의 긴장 속에 반영되었다. 중국과의 공동보조 없이는 미국이 경제위기를 극복하거나 세계질서에서 리더십을 발휘하기 어려운 상황이기 때문에, 중국은 미국이 글로벌 이슈에 대응하는데 있어서 자신들의 협력을 얻어내려면 보다 변화된 자세가 필요하다는 메시지를 보내고 있었다. 글로벌 금융

---

<sup>113</sup>- 황지환, “세계금융위기 이후 한반도 안보질서의 변화,” pp. 87~89.

위기의 외중에 더욱 복잡해진 미·중관계의 구조는 한·미관계와 한국의 대북정책에 영향을 미치는 변수로 작용했다. 동북아 4강에 둘러싸여 있고 분단 상황에서 한·미관계와 한·중관계를 모두 중요시해야 하는 한국에게 미·중 간 갈등상황은 어려운 전략적 딜레마를 안겨 준다. 이 명박 정부 들어서서 한·미관계가 강화되는 모습을 보이자, 중국이 불편한 심기를 숨기지 않으며 한·미동맹이 냉전의 유산이라며 비판해 왔다. 그러한 딜레마는 2010년 천안함 사건 및 연평도 사건에 대한 중국의 비협조적인 태도에서 드러났다.

이러한 상황에서 한국의 전략은 미·중 간 긴장과 갈등이 한반도 주변에서 악화되는 것을 방지하는데 우선적인 노력을 기울여야 한다. 미국과 중국이 한국에게 어느 한쪽을 선택하게 강제하는 상황은 우리에게 최악의 시나리오가 될 것이기 때문에 반드시 회피해야 한다. 미·중 관계의 속성상 완전한 협력관계로 발전하지도 않겠지만, 단시일 내에 전면적인 대결상태에 돌입할 가능성은 거의 없기 때문에 한국 정부는 미·중관계의 변화에 대해 지나치게 경직되고 비관적으로 판단할 필요는 없다. 물론 천안함이나 연평도 사건의 대응과정에서 나타난 것처럼 중국은 여전히 한국과는 한반도 문제에 대한 인식에서 상당한 차이를 보여 주었다. 한국 정부는 미·중관계의 변화에 대해 지나치게 경직되고 비관적으로 판단하지 말고, 한·미동맹을 기반으로 대북정책의 국제적 역량을 키워나가야 할 것이다.<sup>114</sup>

### (3) 국제기구 및 다자외교의 활용

대북정책을 추진함에 있어서 한국 정부의 국제기구 활용은 1991년

<sup>114</sup> 황지환, “한반도 안보질서의 변환,” pp. 286~288.

남북한이 유엔에 동시가입하면서 본격적으로 시작되었다. 북한은 1990년대 중반 연속적인 수해와 가뭄으로 경제상황과 식량사정이 급격하게 악화되는 고난의 행군을 겪으면서 1995년 국제사회에 처음으로 식량 지원을 요청하였다. 당시 한국 정부는 다양한 국제기구를 활용하여 대북지원을 하였다. 다른 한편 북한이 미사일 발사시험이나 핵실험을 하는 경우, 한국은 유엔안전보장이사회 제재를 통해 강력하게 이에 대응하기도 하였다. 따라서 국제기구를 활용한 한국 정부의 대북정책 역량은 대북지원과 대북제재의 양 측면에서 나타났다.

김대중 정부 당시인 2002년 7월 북한은 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: 이하 ARF)에 정식으로 가입하였다. 북한의 ARF 가입은 북핵문제와 남북한관계를 동아시아의 다자적 틀에서 다룰 수 있는 기회를 준다는 점에서 긍정적인 면이 있었다. 또한 아시아유럽정상회의(Asia Europe Meeting: 이하 ASEM), 아시아태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: 이하 APEC), 아태안보협력 이사회(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: 이하 CSCAP), 아세안+3(Association of SouthEast Asian Nations+3: 이하 ASEAN+3) 등을 통해 대북포용정책에 대한 국제적 지지를 얻기 위한 노력을 지속하였는데, 이는 햇볕정책을 추진하던 김대중 정부에게 다자외교를 통한 다자적 대북정책의 길을 열어주는 효과도 있었다.<sup>115</sup> 김대중 정부는 인도주의적인 측면에서도 세계식량계획(World Food Programme: 이하 WFP)이 북한에 식량지원을 하도록 노력하였으며, 유엔아동기금(United Nations International Children's Emergency Fund: 이하 UNICEF), 유엔인도주의업무조정국(United Nations Office

---

<sup>115</sup>- 이신화, “전통적, 비전통적 안보측면에서 본 북한과 국제기구의 관계,” 『국제관계연구』, 제11권 1호 (고려대학교 일민국제관계연구원 2006), pp. 9~10.

for Coordination of Humanitarian Affairs: 이하 OCHA), 세계보건기구 (World Health Organization: 이하 WHO) 등과의 협력을 통해 햇볕정책의 국제적 협력을 증진시키기 위해 노력했다.

노무현 정부 역시 대북정책을 지원하기 위한 다자외교와 국제기구의 활용은 주로 대북지원을 통해 나타났다. 노무현 정부는 특히 2005년 11월 부산에서 개최된 APEC 정상회담을 통해 9·19 공동성명의 합의 등 6자회담을 통한 북핵문제 해결을 위해 노력했다. 2007년 초 이후 북한의 식량사정 악화가 WFP를 통해 국제사회에 알려지면서 노무현 정부는 약 3만 2,000톤의 곡물을 북한에 지원하는 조건으로 WFP에 미화 2,000만 달러를 지원하여 대북정책을 시행하는데 국제기구를 활용하였다.<sup>116</sup> 북한 어린이의 심각한 영양부족 문제를 해결하고 질병 발생률을 감소시키기 위해서도 노무현 정부는 2003년부터 UNICEF를 통해 북한에 어린이 영양식과 의약품 등을 지원했다. 또한 북한의 산모 및 영유아 보건을 위한 지원사업을 2006년부터 시작하여 WHO를 통해 미화 1,068만 달러를 지원하는 등 국제기구를 통한 협력을 증대했다.

표 II-10 세계식량계획(WFP)을 통한 지원 내역

연도	내역	지원액
1996	혼합곡물 3,409톤	200만 달러
1997	혼합곡물 18,241톤, 옥수수 5만톤, 분유 300톤	2,053만 달러
1998	옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤	1,100만 달러
2001	옥수수 10만 톤	1,725만 달러

<sup>116</sup> 통일부, 『2008 통일백서』 (서울: 통일부, 2008), pp. 225~227.

연도	내역	지원액
2002	옥수수 10만 톤	1,739만 달러
2003	옥수수 10만 톤	1,619만 달러
2004	옥수수 10만 톤	2,400만 달러
2007	옥수수 12만 톤, 콩 1.2만 톤, 밀 5천 톤, 밀가루 2천 톤, 분유 1천 톤	2,000만 달러
계	543,950톤	12,836만 달러

출처: 통일부, 『2008 통일백서』 (서울: 통일부, 2008), pp. 226~227.

한편 이명박 정부 들어서 2009년 북한의 장거리 미사일 발사 및 2차 핵실험, 2010년 천안함 사건 및 연평도 사건 등 연이은 도발에 따른 ‘5·24 조치’로 국제기구를 통한 신규 지원사업은 이루어지지 않았다.<sup>117</sup> 이명박 정부는 북한의 도발에 대해 국제사회와의 협조를 통해 강력하게 대응했다. 특히 2009년 북한의 핵실험 이후 국제사회의 대북 제재를 주도하여 유엔안전보장이사회 결의 1874호를 이끌어내기도 했다. 다자외교를 통한 대북정책으로 이명박 정부는 2010년 아세안지역 포럼을 통해 천안함 사건에 대한 국제공조를 이어가려는 노력을 추진하기도 했다. 한편 이명박 정부는 2009년 이후 신아시아 외교를 추진해 나갔다.<sup>118</sup> 신아시아 외교는 아시아에 대한 세계의 관심이 증대하면서 대 아시아 외교를 구체화하려는 다자외교의 일환이었다. 신아시아 외교는 한국 외교의 역량을 한반도를 넘어 아시아 전체에 집중하려는 노력이므로 한반도 주변에 집중하는 기존의 대북정책을 탈피하는 의미가 있었다. 하지만 아시아 외교를 통해 북한문제에 접근하는 새로운

117- 통일부, 『2012 통일백서』 (서울: 통일부, 2012), p. 155.

118- 글로벌 리더십 편찬위원회, 『대한민국 글로벌 리더십』 (서울: 교보문고, 2012), pp. 77~82.

시도로 해석될 수 있다. 신아시아 외교를 통해 아시아 전체 차원의 규범 형성을 주도하고 북한문제를 이 틀 속에서 해소하려는 시도라고 할 수 있다.

이명박 정부는 또한 북한 인권문제를 개선하기 위한 국제기구와의 협력도 확대했다. 노무현 정부는 2003년 제59차 유엔인권위원회에서 북한인권결의안이 채택되었을 때 투표에 불참하였고, 제60차 및 61차 유엔인권위원회와 2005년 제60차 유엔총회에 상정된 북한인권결의안에는 기권하였다. 노무현 정부는 남북관계와 한반도에서의 화해를 고려해 북한인권결의안 표결에 기권하였다.<sup>119</sup> 하지만 이명박 정부는 인권이 모든 인류가 기본적으로 누려야 할 보편적 가치라는 관점에서 2008년 제63차 유엔총회의 북한인권결의안 채택 시 처음으로 공동제안국으로 참여하여 찬성입장을 표명하였다. 이후 2009년의 제10차 유엔인권이사회, 제64차 유엔총회, 2010년의 제13차 유엔인권이사회, 제65차 유엔총회, 2011년의 제16차 유엔인권이사회 및 제66차 유엔총회 등 유엔 차원의 북한 인권결의안에 대해 이명박 정부는 공동제안국으로 참여했다.<sup>120</sup>

국제기구와의 협력 및 다자외교를 통해 대북정책의 국제적 역량을 높이는 문제에 대해서 김대중 및 노무현 정부는 대북포용정책의 기초 하에서 대북지원에 초점을 두면서 대북포용정책을 지원하기 위해 노력하였다. 반면 이명박 정부는 북한의 연이은 도발에 강력하게 대응하면서, 대북지원을 위한 국제기구와의 협력은 약화되었고, 유엔안보보장이사회와 인권이사회 등을 통해 대북제재를 위한 국제협력을 강화시켰다.

119- 통일부, 『2008 통일백서』, p. 240.

120- 통일부, 『2012 통일백서』, pp. 158~159.



### Ⅲ. 종합 및 시사점

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제





# 1. 북핵문제 해결

## 가. 북핵문제 협상 틀의 측면

북핵문제를 협상 틀의 관점에서 분석할 때, 미·북회담, 6자회담, 남북회담 모두 일정한 한계를 가지고 있다. 우선 미국과 북한 사이에서 핵문제는 현실적으로 해결되기 어려운 구조를 가지고 있기 때문에 미·북협상 차원에서 근본적인 해결책을 기대하기는 어렵다. 북한은 한반도의 평화를 북한이 위협하는 것이 아니라 미국이 위협하고 있다고 주장한다. 반면, 미국은 북한이 신속하고 검증가능한 방식으로 비핵화를 달성하기를 요구한다. 북한과 미국 모두에게 핵문제는 타협의 여지가 없는 의제이기 때문에 미·북회담의 협상 틀에서 북핵문제를 해결하기는 쉽지 않다.

북핵문제는 6자회담 등 다자적 틀을 통해서도 해결되기가 쉽지 않다. 6자회담의 다양한 합의에도 불구하고 6자회담은 구조적 한계를 가지고 있는데, 이는 북한의 핵포기 의지를 확인하고 이행을 보장할 수 있는 장치가 없기 때문이다. 현실적으로 북한의 지도부가 먼저 핵포기를 제안하고 이행할 가능성이 거의 없기 때문에 6자회담의 다양한 협상들은 구조적인 한계를 가지고 있을 수밖에 없다.

또한, 남북회담의 측면에서도 북핵문제는 그동안 비중있게 다루어지지 못했다. 북핵문제가 가장 중요한 당사국인 남북 간 협상에서 중요하게 논의되지 못한 이유는 물론 미국과 주로 핵문제를 협상하고 한국을 배제하려는 북한의 입장 때문이었다. 북핵문제는 미·북회담이나 6자회담, 남북회담의 개별적 접근방식으로 논의되기보다는 미·북회담, 남북회담, 6자회담 등의 다자회담이 상호 역할분담을 하는 가운데 논의

되어야 한다.<sup>121</sup>

## 나. 보상과 제재의 효과 측면

북핵문제의 해결을 위한 노력에서 보상과 제재의 접근법은 모두 일정한 효과와 한계를 보여주었다. 1994년의 제네바 합의나 6자회담의 9·19 공동성명, 2·13 합의, 10·3 합의 등은 북한에게 보상을 제공함으로써 북핵문제를 해결하기 위한 노력이었다. 이는 북한에 대해 안전보장과 경제보상 및 정치·외교적 관계 개선을 제공하고 핵무기 프로그램의 포기를 유도했다. 보상의 접근법은 어느 정도의 효과에도 북한의 핵무기 개발을 근본적으로 막지는 못했으며, 2006년과 2009년 두 번의 핵실험으로 인해 그 효과가 제한적이었음이 나타났다. 보상의 한계는 그것이 지니고 있는 기능주의적 한계에 기인한다. 북핵문제에 대해 김대중 정부와 노무현 정부가 추진한 보상 중심의 포용정책은 이슈적으로 덜 민감한 경제부문과 사회문화부문에서의 협력을 진전시키고 이를 확산시킴으로써 정치 및 군사분야에서도 협력을 진전시켜 북한의 변화를 이끌고 이를 통해 북핵을 포기하도록 유도하는 접근법이었다. 하지만 북한의 핵포기 의지가 분명하지 않은 상황에서 협상결렬의 부담은 상존하고 있었다. 보상의 논리에 의해 북한의 정책변화를 이끌어 내기에는 구조적인 한계가 있었다. 보상의 논리가 성공하려면 북한정권의 성격이 변하여 핵무기 프로그램에 대한 포기 의지가 전제되어야 하는데, 현재 북한 정권의 속성상 이러한 변화를 기대하기는 어렵다.

---

<sup>121</sup> 황지환, “북미회담+6자회담+북한변화 있어야 북핵 해결,” 『중앙일보』, 2009년 1월 6일.

대북제재에 의한 북핵해결 노력 역시 어느 정도의 성과에도 북한의 핵포기를 근본적으로 이끌어내지 못했으며 북한 정권의 성격변화를 가져오지도 못했다. 이명박 정부는 김대중·노무현 정부와는 달리 핵문제에 대한 북한의 비협조에 대해 제재의 효과를 시험해 왔다. 하지만 이러한 정책은 현실적으로 쉽지 않았다. 이명박 정부의 그랜드바겐 정책은 북한이 핵포기에 합의하지 않고 국제사회에 협력하지 않을 경우, 북핵문제에 대해 거의 아무런 조치도 취할 수 없다는 문제가 있었다. 장거리 로켓 발사와 핵실험이라는 북한의 일탈행위에 대해 이명박 정부의 북핵정책은 제재 위주의 정책이 될 수밖에 없었다.

#### 다. 국제공조의 효과 측면

지난 20년간의 북핵문제를 살펴볼 때, 한·미공조가 강화되면 한·중협력의 가능성이 줄어들며 북핵협상이 어려워지고 대북정책이 실효성을 잃게 되는 측면이 있었다. 반면, 한·미공조가 약화되면 한·중협력이 강화되는 측면이 있었지만, 미국의 협조 없이는 북핵문제 해결이 어려워지는 근본적인 딜레마가 있었다. 따라서 북핵문제 해결은 한·미공조와 한·중협력이 조화로울 때 일정한 효과를 발휘했다. 북한과 협상을 하는 경우나, 제재를 하는 경우나 모두 한·미 간 합의가 이루어지는 경우 효과가 있었지만, 한·미 간 이견이 심화될 경우 효과가 없었다. 또 한 6자회담에서도 북·중관계가 약화되고 미·중협력이 강해질 때 북한은 어려움에 봉착했으며 진전이 있었다. 북핵문제 협상에서 미·중 간 일정한 합의가 이루어지고 한국이 미국 및 중국과 그 합의를 공유할 경우 진전이 있었다. 하지만 한·미관계나 한·중관계에 갈등이 불거지면서 북핵문제에 대한 국제공조가 취약해질 때 북핵문제는 다시 난관

에 봉착하였다. 북핵문제는 협상의 경우나 제재의 경우 모두 한·미공조와 한·중협력이 조화로운 경우에 적절한 효과를 발휘했다는 것을 알 수 있다.

## 라. 북핵문제와 남북관계의 상호관계 측면

북핵문제와 남북관계는 불가분의 관계를 형성해 왔다. 북핵문제가 악화된 경우에는 한국 정부의 노력에도 남북관계가 진전되지 않았으며, 북핵 위기가 완화된 경우 남북관계가 진전되는 경향이 있었다. 반면, 남북관계 개선이 북핵 위기의 해소와 긴장완화에 미치는 영향은 미미했다고 할 수 있다.

김대중 정부의 경우 햇볕정책과 ‘한반도 문제의 한반도화’의 노력에도 불구하고 6·15 남북공동선언에서 합의되었던 ‘우리 민족끼리’의 정신은 부시 행정부의 등장과 제2차 북핵 위기의 발발 이후 제대로 실현되지 못했다. 이는 당시의 남북한관계가 남한과 북한의 주도적인 노력에도 불구하고 북핵문제와 미국의 대외정책 등 한반도 주변의 국제정치상황의 변화에 압도되었다는 것을 의미한다.

노무현 정부도 2002년 가을 이후 미·북 간 갈등상황에서 남북관계를 근본적으로 변화시키지 못했다. 반면 노무현 정부는 북핵문제가 6자회담을 통해 합의되던 2007년에 들어서야 제2차 남북정상회담의 기회를 가지고 돌파구를 마련하였다.

이명박 정부도 남북관계 개선을 위해 노력하였으나 북핵문제의 갈등 속에서 남북관계는 경색되었다. 북핵문제는 남북관계와 불가분의 관계를 형성하며 남북관계 변화에 커다란 영향을 미쳐 왔다. 따라서 남북관계의 개선과 진전은 기본적으로 북핵문제 해결의 진전을 전제

로 가능하였다는 것을 알 수 있다.

## 2. 군사적 긴장완화와 평화정착

### 가. 북핵문제와 평화정착과의 관계 측면

북핵문제의 전개양상과 한반도 긴장완화 및 평화체제 수립 노력은 상호의존적인 관계를 가지고 있다. 2005년 이후 6자회담에서 한반도 평화체제에 관한 구상이 명문화되면서 한반도 냉전구조의 해체와 새로운 평화질서 수립에 대한 기대가 대두했다. 하지만 2009년 4월 5일 북한의 로켓발사와 5월 25일의 2차 핵실험 이후 한반도의 평화체제 구상은 급속하게 힘을 잃어가기 시작했다. 북핵문제가 완전히 종식되기 전에 한반도 평화체제 구축이 진전되기는 어려웠다. 미국의 관점에서 볼 때, 미·북관계의 근본적 변화는 북한의 비핵화를 전제하기 때문에 북핵문제의 해결 없는 북·미관계 정상화는 어렵다. 북한의 관점에서 볼 때, 미·북관계의 근본적 변화는 미국의 대북적대시 정책의 종식을 전제로 하기 때문에 미·북관계의 정상화 없는 북핵문제 해결은 받아들일 수 없다. 북핵문제의 해결이 진전되는 과정에서 평화정착의 논의도 진전이 있었고, 북핵문제가 위기로 치닫는 경우에는 평화정착 논의도 난관에 봉착하는 상황이 반복되었다. 따라서 한반도 평화정착의 논의는 북핵문제 해결의 진전을 바탕으로 동시에 추진되어야 할 것이다.

### 나. 남북협력과 군사적 긴장완화 측면

남북한의 교류협력이 군사적 긴장완화에 어느 정도의 효과가 있었지만, 신뢰구축과 평화체제 정착으로까지 이어지지 못했다. 신뢰구

축과 평화체제는 교류협력의 확산효과를 넘어서 남북한의 체제 생존과 관련된 문제이기 때문이다. 남북한 협력의 기능주의적 확산효과가 있었지만, 이것이 한반도에 근본적으로 평화정착을 가져오는 데에는 한계가 있었다고 할 수 있다. 특히 김대중 정부의 등장과 햇볕정책의 추진 이후 남북한 간 교류협력의 진전이 군사적 긴장완화에 기여한 측면이 있었다. 김대중 정부의 햇볕정책은 남북 간 경제적 교류와 협력을 통해 한반도의 군사적 긴장완화와 평화체제 구축을 유도하고자 하였으며, 어느 정도 성과를 발휘하기도 했다. 노무현 정부의 평화변영정책도 평화와 경제의 선순환적 진전을 통해 남북 간 군사적 긴장을 완화하려는 목표를 지니고 있었다.

하지만 남북한 간 교류협력에도 불구하고 북한의 잠수함 침투, 연평해전 등 군사적 충돌이 발생하여 북한의 대남전략이 변화하지 않는 한 남북한 간 평화정착에 일정한 한계가 있다는 점을 보여주었다. 이는 교류협력의 군사적 긴장완화 효과가 제한적이며, 일정한 한계를 가지고 있음을 의미하는 것이었다. 하지만 남북한 간 교류협력이 지속되는 동안 군사적 충돌이 존재했음에도 금강산관광과 개성공단 등 교류협력 자체가 중단되지는 않았으며, 군사적 충돌의 확대역지 효과가 존재했다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 따라서 남북한 교류협력이 기능적인 차원에서 어느 정도의 군사적 긴장완화의 효과가 있었지만, 군사적 신뢰구축이나 군비통제, 평화협정과 같은 체제안보와 관련된 문제에서는 효과가 제한적이었음을 알 수 있다.

## 다. 정경분리와 정경연계의 효과 측면

정치, 군사 분야와 연계 없이 금강산관광과 개성공단사업 등 경제분야의 협력을 증진시킴으로써 일정한 평화정착의 효과를 가져온 것이

사실이다. 하지만 김대중·노무현 정부의 대북포용정책은 정경분리의 원칙을 지향했지만, 남북한 간 평화정착을 근본적으로 이끌어내지는 못했다는 점에서 일정한 한계를 보여주었다. 정경분리 원칙은 남북관계의 긴장을 완화하고 한반도의 평화와 안정에 일정한 기여를 했던 것은 사실이지만, 핵문제를 비롯한 정치·군사적인 이슈가 난관에 봉착할 때마다 상당한 제약을 받아왔던 점은 경제적 접근을 통한 정치·군사적 이슈의 해결이 쉽지 않다는 점을 보여준다. 또한 정경분리 원칙은 남북경협을 활성화할 지향하여 기본적으로 남북한 당사자주의에 기초하고 있었지만, 한반도 평화체제의 구축과정은 남북관계뿐 아니라, 미·북관계의 변화로부터 큰 영향을 받는다는 점을 고려할 때 현실적인 제약이 컸다고 평가된다.

반면, 이명박 정부가 추진한 정경연계의 접근법은 북한의 변화를 전제로 한 개혁·개방 전략이다. 한반도의 평화를 구축하기 위해서는 북한 정권의 성격변화와 경제적 접근이 동시에 이루어져야 한다는 점을 강조하였다. 하지만 정경연계 정책은 정치군사적인 문제의 해결이 쉽지 않은 상황에서 현실적으로 정책화되기 어려운 점이 있었다. 정치군사적인 문제는 북한의 생존과 관련된 것이어서 협상이 어려운데, 이를 전제조건으로 내세우는 경우 남북관계에서 아무런 정책도 실행할 수 없는 문제점이 있었다. 따라서 정치적인 분야와 경제적인 분야는 처음에는 서로 다른 차원에서 접근되어야 하며 상황의 진전에 따라 일정 부분 연계 가능성을 검토해야 할 것이다.

## 라. 남북군사회담의 성격과 효과

남북한 간 실무적 차원의 군사회담은 어느 정도의 효과를 가지고 있었다. 실무적 회담이 다른 사업을 위한 필요성에서 제기된 것이었기



때문에 보조적인 차원에서 일정한 효과가 있었다. 하지만 고위급 군사 회담은 효과가 없었다. 가령 남북 국방장관회담 등은 남북한의 군사정책과 군사적 긴장완화 등 본격적인 군사 문제를 다루는 회담이었기 때문에 민감한 이슈였다. 이는 남북한 간 본격적인 군사회담 논의는 시기상조라는 것을 보여주었다. 앞으로 한반도 평화정착 과정에서도 군사적 긴장을 완화시키고 신뢰구축을 위해서 남북군사회담이 필요하지만, 실무적 군사회담이 한반도에 근본적으로 평화를 가져오기에는 역부족이라고 할 수 있다. 따라서 남북한 군사회담은 실무적 논의를 위한 노력으로 시작하여 상황 전개에 따라 단계적으로 군사적인 협의를 확대하는 방향에서 추진되어야 할 것이다.

### 3. 남북협력의 제도화

#### 가. 대북정책에 대한 접근방법

김대중 정부는 기능주의 접근방법을 채택해 화해협력에서 성과를 거두었지만 정치군사적 접근의 한계, 제도화의 한계, 퍼주기 논란 야기 등의 문제를 노정하였다. 노무현 정부 역시 햇볕정책을 계승한 평화번영정책을 추진하여 남북 화해협력과 긴장완화에 기여하였으나 북핵문제의 우선적 해결을 우선 과제로 설정하여 남북관계를 진전시키는데 한계를 보였다. 이명박 정부는 先비핵화를 우선 목표로 설정하여 남북관계의 경색을 극복하지 못했다.

북한이 핵을 체제생존을 위한 수단으로 생각하고 있기 때문에 북핵 문제 해결은 적지 않은 시간이 소요될 것이다. 따라서 북핵문제 해결을 대북정책의 우선 과제로 설정하더라도, 남북관계가 미발전된 상황에서 이를 남북협력의 전제로 삼을 경우에는 여타 분야의 진전에 부정

적 영향을 줄 수 있다. “기본적으로 남북관계가 미·북관계에 의해 제약 받더라도 미·북대결이 초래한 한반도 위기상황을 막아내는 ‘소극적’ 필요에서부터 더 나아가 미·북관계 개선과 북핵문제 해결에 기여하는 우호적 환경을 마련한다는 ‘적극적’ 필요에 의해 남북관계는 일관되게 유지되고 발전되어야 한다.”<sup>122</sup> 이런 측면에서 북핵문제 해결과 남북협력의 병행·발전하여야 할 것이다. 이는 남·북·미 선순환구조 창출에 기여할 것이고 그래야 현상유지적·분단고착적 평화체제를 극복하고 통일지향적 평화체제를 지향할 수 있다.

또한 한반도와 북한의 현실, 그리고 주변국 이해관계를 고려하여 대북 정책을 합리적으로 구성해야 한다. 통일준비와 남북협력은 각각 대북 정책이라는 자전거의 앞바퀴와 뒷바퀴이다. 두 바퀴가 함께 움직여야 앞으로 나아갈 수 있다. 그런데 동력을 제공하는 뒷바퀴인 남북협력에 힘차게 밟아야 앞바퀴인 통일준비의 올바른 방향성이 의미가 있다. 지향만 있고 동력이 없으면 자전거는 멈춰서고 넘어진다. 따라서 우리의 대북정책은 분단관리와 통일준비를 적절한 균형 배치의 관점에서 접근하고, 분단관리와 남북교류협력에 기반하여 통일준비를 하고, 사실상의 통일기반조성을 토대로 법적·제도적 통일을 지향해야 한다.

## 나. 분야별 남북협력의 제도화 수준

김대중·노무현 정부 시기 남북장관급회담과 법제도적 장치의 구비로 행위규범의 생성 및 준수가 일정하게 이루어져 남북협력의 제도화 수준이 향상되었다. 이명박 정부에 들어 개성공단사업은 유지되고 있

<sup>122</sup> 김근식, “남북정상회담과 6·15 공동선언: 분석과 평가,” 『북한연구학회보』, 10권 2호 (북한연구학회, 2006), p. 54.

으나 5·24 조치로 인해 남북협력의 제도화 수준이 급속도로 낮아졌다. 남북한 간 일반교역·위탁가공 분야는 침체되고 북한의 대중국 의존이 심화되었다. 그리고 노무현 정부 때 입안된 남북관계발전기본계획이 이명박 정부에 들어 수정되었지만 국회보고도 되지 못하고 있다.

현재 남북접촉은 중단된 상태이다. 남북한이 만나야 이야기하고 오해가 있으면 오해를 풀 수 있다. 특사 파견이나 국제회의에서 남북접촉을 적극 활용해야 할 것이다. 일각에서는 5·24 조치로 인해 남북교역이 중단되어 북한은 물론 남한의 기업에도 손실이 초래되고, 민간의 인도적 지원조차 단절되어 북한주민들의 대남 우호정서가 점점 대결적 적대의식으로 바뀌고 있다는 지적도 있다. 남북협력의 제도화 수준을 높이기 위해서는 5·24 조치에 대한 전향적 대책이 필요하다.

여야가 합의하여 제정되고 이명박 정부가 수정한 남북관계발전기본계획이 공전되고 있다. 차기 정부는 남북관계발전기본계획을 새로 입안하여 대북정책의 투명성·정당성을 확보해야 할 것이다. 그리고 이를 기반으로 남북협력의 법제도적 장치를 구비해야 할 것이다.

이명박 정부는 대북 인도적 지원을 정치군사적 상황과 관계없이 인도주의와 동포애적 차원에서 조건 없이 추진한다고 하였다. 그러나 실제로는 인도지원이 남북관계와 연계되고 분배투명성·지원규모의 적정성 등 방법론적 문제들이 강조되었다. 대북지원의 방향, 원칙 등에 관해서는 정부와 민간단체가 연계된 대북지원거버넌스가 부재하다. 또한 남북경협은 남북협력의 추동력이다. 중장기적 남북경협 발전방안이 마련되어야 한다. 개성공단 확대방안, 제2개성공단 건설방안, 금강산관광·개성관광·백두산관광 등 종합적 관광사업 등에 대한 계획도 마련되어야 할 것이다.

## 다. 경제적 유인과 압박의 적용

김대중·노무현 정부는 경제적 유인책을 통해 남북관계를 개선하고 북한변화를 유도하려 했다. 3대 경협 추진, 7·1 조치의 우호적 환경 마련 등에서는 성과가 있었지만 경제적 유인책이 북한체제의 유지나 핵개발 자금으로 전용되었다는 비판에 직면하기도 하였다. 이명박 정부는 경제적 제재를 통해 북한을 압박했지만, 5·24 조치로 남북관계가 침체에서 벗어나지 못했다.

경제유인과 경제제재라는 두 경제적 정책수단은 상호배타적이라기 보다는 상호의존적 관계에 있다. 경제적 원리에 의하면, 요구를 수용하는 경우에는 보상으로 지원을 제공하는 반면, 요구의 거부나 합의위반에는 벌칙으로 제재를 가해야 한다. 제재의 실효성이 높을 때 또는 제재가 투명한 원칙하에 일관되게 추진될 때, 상대가 유인에 응하여 협조할 가능성이 높아진다.<sup>123</sup> 그러나 제재의 실효성이 낮다면 오히려 관계만 더 악화시키는 결과가 초래된다.

5·24 조치로 인해 중국에 대한 북한의 경제적 의존이 심화되고 있다. 비록 중국을 통한 경제협력이기는 하나 북한이 대외경협을 하고 있다는 점은 긍정적인 측면이 있다. 그러나 북·중경협 심화는 우리의 대북정책 운용과 통일정책 추진에 걸림돌로 작용할 수 있다. 남북경협을 발전시킬 방안과 더불어 북한과의 경협에 있어 중국 등 제3국과 컨소시엄을 구성하는 방안 등 다양한 대안을 마련해야 할 것이다.

<sup>123</sup>- 통일연구원 현안연구TF팀, “이명박 정부의 대북정책: 회고와 평가.”

## 라. 상호주의의 적용

김대중·노무현 정부는 군사적 충돌 이외에는 대체로 유연한 상호주의를 채택하여 남북협력 강화에 기여했지만, 북한의 떼쓰기에 무력했고 북한의 변화를 이끌어내지 못했다는 비판도 받고 있다. 이명박 정부는 엄격한 상호주의에 가까운 조건부 상호주의를 적용했는데, 이는 북한의 선 우호적 행동 이후에 협력이 가능하다는 입장으로 북한의 반발에 직면하여 남북관계의 경색이 지속되었다.

남북한 간 상호주의 적용에 있어 남북 간 국력 차이, 남북협력의 필요성 차이 등을 감안하여 상호주의를 탄력적으로 적용할 필요가 있다. 특히 동시성과 등가성에 있어 보다 탄력적인 자세가 요구된다. 또한 북한지원 비용을 남북공동개발(광물자원)에 의한 이윤으로 보전하는 방안 등 현실가능한 다양한 방안을 강구해야 한다.

## 4. 북한의 정책 및 인식의 변화

남한의 대북정책과 북한의 정책 및 인식의 변화 간 직접적 인과관계를 밝히는 것은 무리이다. 북한의 정책 및 인식의 변화는 기본적으로 국내·외적 환경변화에 대한 북한 자체의 필요에 따라 이루어지기 때문이다. 물론 대외적 환경에 남북관계와 남한의 대북정책도 포함될 수 있으므로 양자 간 일정한 상관관계가 있음은 부정할 수 없다. 다만 그 인과성과 강도를 추적하기 어렵다는 이야기이다. 구체적으로 북한의 대남 군사도발은 대내적 요인에 의해서도 발생 가능하고, 북한의 대외정책은 국제환경으로부터 직접적 영향을 받았을 것이며, 시장화와 인권 문제는 대내적 요인이 가장 크게 작용했을 것이다.

## 가. 대남정책

기본적으로 남한의 대북정책과 북한의 대남정책 간 관계는 tit-for-tat 관계이다. 남한의 포용정책과 북한의 유화정책, 그리고 남북의 강경정책은 서로 친화적이기 때문이다. 물론 유화국면에서도 북한은 자신들의 필요에 따라 군사도발을 감행하기도 하였고, 간혹 체제위협을 느꼈을 경우에는 경제적 실리보다 체제안보를 선택하기도 하였다.

북한의 도발적 행동에 대해서는 강경한 입장을 견지하되, 북한을 협상테이블로 이끌어내기 위해서는 어떠한 대북정책이 적합한지에 대한 국민적 합의를 도출해야 한다. 그리고 여타 국내정책에 비해 대북정책이 상황에 대응하는 측면보다 상황을 주도하는 운용의 폭이 상대적으로 넓다는 점도 고려해야 한다. 대북협상력을 높이기 위해서는 남북 간 협상테이블에서 북한의 양보 가능 사안, 양보 불가능 사안(최고지도자 위엄 등)을 엄밀히 점검하여 협상을 진행해야 할 것이다.

## 나. 대외정책

북한외교의 최대목표는 체제보장이므로 북한은 미국과의 관계개선을 최우선 과제로 삼고 있다. 그런데 북한의 대미·대남정책에서 유의할 점은 남북관계가 경색될 때에는 통미봉남, 북·미관계가 경색될 때에는 민족공조의 기본 틀을 유지한다는 사실이다. 이러한 점에서 남·북·미 3각 관계가 중요한데, 김대중 정부와 클린턴 정부 시기에는 상당한 수준의 선순환 관계가 형성되었다. 이명박 정부와 오바마 정부 시기에는 동맹의 강화 속에 대북압박을 추진했으나, 오히려 북핵협상에 있어 한국이 소외되기도 하였다.

현재 북한은 내적 변화의 두려움과 비우호적인 국제환경 때문에 국

제사회에 나오기를 주저하고 있다. 북한변화를 유도하기 위해서는 북한의 안보위기를 해소해줘야 하며 경제개혁이 성공할 수 있도록 국제사회의 적극적 협력이 요청된다. 그러기 위해서는 북·미관계 개선, 남북관계 발전, 동북아 다자안보협력, 국제적 지원 등이 필요하다. 여기서 선차적 문제는 북핵문제 해결에 따른 북·미관계 개선이다. 북·미관계가 개선되지 않고서는 여타 분야의 협력이 제한적일 수밖에 없다. 일단 북·미관계가 개선되어 현재의 교착국면이 돌파되면, 한·미 간 긴밀한 협조와 조정체계가 구축될 수 있다. 그런데 남북관계가 한반도 문제 해결에 있어 종속변수만은 아니다. 남북협력이 강화되면 북·미와 북·일 관계개선의 우호적 환경이 마련될 수 있기 때문이다.<sup>124</sup> 또한 한·미·일의 대북제재 공조일변도는 북·중 연대를 강화시키는 결과를 초래하고 이는 한·중관계 발전의 장애물이라는 사실을 잊어서는 안 된다. 남북협력과 국제협력의 균형적 추진 속에서 북한변화를 지원해야 한다는 것이다.

#### 다. 대내정책과 인식

우호적 남북관계와 북한의 변화는 기본적으로 상관관계에 있지만, 남북관계가 우호적이었던 2005년 이후 북한의 보수화 조치와 남북관계의 경색이 지속되고 있는 상황에서 2012년의 경제조치 등을 보면 양자가 반드시 인과관계에 있지는 않다. 그리고 남북관계 개선에 따라 북한 엘리트와 주민의 대남인식이 개선되기도 하고, 남북관계가 대결국면에 있으면 그들의 부정적 대남인식을 촉진하기도 한다. 또한 국제

---

<sup>124</sup> 김갑식, “남북관계와 북한변화,” 『현대북한연구』, 12권 1호 (북한대학원대학교, 2009), pp. 56~57.

사회의 인권압력에 대해 북한은 이중적 반응을 보이는 가운데에서도 형법 개정, 헌법에 인권조항 신설 등의 측면에서는 진전된 입장을 보였다.

북한의 엘리트와 주민의 인식 변화를 이끌어내기 위해서는 남북사회문화 교류협력을 실질화하여야 한다. 되도록 일회성 이벤트를 지양하고 중장기적 관점에서 남북사회문화 교류협력 계획을 수립해야 한다. 지금까지는 인적 교류에서 남한 인사의 방북이 대부분이었는데 이 방식으로는 북한 사람들의 인식 변화에 제한적 영향만을 준다. 가능한 수준에서 북한 인사의 남한방문 프로그램을 개발하고 인원을 확대해야 할 것이다. 또한 체제전환국 사례에서 확인할 수 있듯이, 남북경협과 개혁·개방의 혜택이 주로 엘리트들에게 주어짐을 북한측에 설득해야 하고, 북한 협상파·교류파들의 입지를 강화하기 위한 대북정책 전략이 필요하다.

북한 지도부는 개혁·개방이 ‘아담의 사과’임을 인식하고 있다. 그러나 아래로부터의 요구와 통치자금의 필요성 때문에 개혁·개방을 무시하지 못하고 있다. 남북경협이 본 궤도에 진입하기 전까지는 북한 지도부의 전략적 선택을 유도하기 위해 북한체제에 부담을 적게 주면서도 개혁·개방으로 나아갈 수 있는 다양한 사업을 창출할 필요가 있다. 특구를 중심으로 한 남북경협이 그 시발점이 될 수 있을 것이다.<sup>125</sup>

현재 북한 당국은 국제사회의 인권압력을 전적으로 거부하지 못하고 선별적 수용태도를 보이고 있다. 북한의 당국과 주민의 인권의식 변화를 유도하기 위해서는 ‘접근을 통한 변화라는 점진적 방식’과 ‘공세적인 의식 변화 강제라는 충격요법’을 균형적으로 배합하는 정책을

<sup>125</sup> 류길재, “이명박 정부 시대의 남북관계: 변화의 모색과 전망,” 『북한경제리뷰』 (한국개발연구원, 2009.2), p. 36.



추진해야 한다. 그리고 북한체제에 예민한 사안은 우리 정부가 단독으로 직접 나서기보다는 국제기구와의 협력 속에서 추진하는 것도 정책의 효율성을 높이는 방안일 것이다.

## 5. 국내역량

### 가. 대북정책 추진체계

대북정책을 추진하는 과정에서 김대중 정부는 NSC를 도입, 외교안보수석실과 이원체제로 운영했고, 노무현 정부는 NSC를 확대·개편해 대북정책을 체계화하고자 했다. 하지만 노무현 정부의 NSC는 제도적으로 기능하기보다는 특정인물에게 권한이 집중되었다는 지적도 있었다. 이명박 정부는 NSC의 기능을 축소하고, 외교정책의 관점에서 대북정책에 접근하였다. 그동안 여러 가지 변화에도 불구하고 대북정책 추진체계가 제도화되지 못했다고 할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 정부부처 간 이해관계를 조율하고 조정할 컨트롤 타워 역할을 할 기구를 구성하는 것이 필요하다.

### 나. 시민사회와의 네트워크

시민사회와의 정책 네트워크 역시 그동안의 정부에서도 다양한 방식으로 운영되어 왔으나 정부마다 네트워크가 생성, 소멸을 반복하고 있기 때문에 제도적으로 정착되지 못하고 있다. 따라서 체계화된 정책 네트워크를 구축할 필요가 있다. 정책 네트워크는 국민적 공감대를 형성하고, 다양한 분야의 상이한 입장과 이해를 수렴·조정하기 위해서 필요하다. 향후 균형 잡힌 대북정책을 구현하기 위해 정책 네트워크

구축이 필요하다.

## 다. 국민적 합의 형성

대북정책의 추진역량은 대북정책이나 북한에 대한 국민의 인식에서 전반적으로 합의 수준이 높을 때 강화될 것이다. 국민의 대북 인식은 김대중, 노무현, 이명박 정부하에서 상당한 차이를 보였다. 북한에 대한 긍정적 인식은 김대중 정부 초기 37.2%로 매우 낮았으나 5년이 지난 시점에서는 52.5%로 높아졌다. 북한에 대한 긍정적 인식은 노무현 정부에서는 64.9%로 더욱 높아졌다. 그러나 이명박 정부에 들어서서 대북 인식은 부정적으로 바뀌어 북한을 긍정적으로 보는 인식은 38.1%로 낮아졌다.

김대중, 노무현 정부의 대북포용정책이나 대북 경제지원 등과 같은 큰 틀에 대해서 국민 대다수는 동의하고 있다. 그러나 그 방법론에 대해서는 상당한 이견이 존재하고 있고, 이것은 대북 인식에서의 차이 때문인 것으로 보인다. 대북 인식의 차이는 북한에 대한 부정적 인식의 확산을 초래하고 대북정책에 대한 국민적 합의를 저해하고 있다. 국민의 대북 인식을 통해 본 대북정책에 대한 국민적 합의 수준은 노무현 정부에서 가장 높고 이명박 정부에서 가장 낮은 것으로 나타났다.

통일의 당위성에 대한 국민의 찬성 견해는 이명박 정부(78.3%)가 노무현 정부(83.9%)에 비해 낮았다. 통일의 당위성에 대해서는 노무현, 이명박 정부 모두 연령별, 지역별로 유의미한 차이가 드러났다. 두 정부 모두 저연령층에서 고연령층으로 갈수록 통일의 당위성에 찬성하는 비율이 높아졌다. 지역별로는 호남지역(광주·전라지역)의 찬성 비율이 가장 높은 반면 영남지역의 찬성비율은 낮았다. 이명박 정부에

서는 통일의 당위성에 대한 공감대가 노무현 정부에 비해 낮아져 대북 정책의 국내역량이 다소 약화되었음을 시사한다.

대북정책에 대한 국민의 지지도는 대북정책의 역량을 직접 확인할 수 있는 지표라 할 수 있다. 정부별 대북정책 평가에서 찬성 비율은 노무현 정부(73.0%)가 가장 높고, 김대중 정부(64.0%)는 중간이며, 이명박 정부(58.4%)가 가장 낮았다. 정부별 대북정책에 대한 지지(찬성)는 국민의 긍정적 대북 인식 비율과도 부합하는 것이다. 따라서 대북정책에 대한 지지도가 가장 높은 노무현 정부에서 대북정책의 역량이 상대적으로 가장 높았다고 평가할 수 있다.

한편, 대북정책에 대한 지지도에서 이념, 지역, 세대별로 유의미한 차이가 존재하고 있어 우리 사회의 대북·통일정책을 둘러싼 갈등이 심각함을 보여주고 있다. 상대적으로 진보 성향인 노무현 정부에서는 진보집단이 보수집단에 비해 대북정책에 찬성하는 비율이 높았고, 보수 성향인 이명박 정부의 대북정책에 대한 지지도는 보수층에서 높았다. 지역별로는 두 정부의 지지 기반지역(노무현 정부: 광주·전라, 이명박 정부: 대구·경북)에서 대북정책에 대한 지지도가 가장 높게 나타난 반면, 상대 지역에서는 지지도가 가장 낮았다. 세대별로도 진보적인 정부에서는 청년층의 지지율이 높았지만, 보수적인 이명박 정부에서는 청년층의 지지도가 낮았다.

대북정책에 대한 이념, 지역, 세대별 차이가 존재한다는 것은 어느 정부를 막론하고 대북정책에 대한 국민적 합의 형성에 성공하지 못했음을 반증하는 것이다. 대북정책에 대한 지지 여부가 구체적인 정책 내용에서 비롯되는 것이 아니라 자신의 생각, 자신이 지지하는 정부 등에 의해 더욱 크게 영향을 받음으로써 우리의 대북정책 역량이 훼손되어 왔다.

대북정책 관련 정치권의 합의 수준은 매우 낮은 것으로 나타났다. 노무현 정부 시기 조사에서 통일문제 관련 갈등이 가장 심각한 분야는 정치권(61.4%)이었고, 이명박 정부에서도 통일정책 관련 남남갈등 해소는 우선 필요한 분야는 정치권(77.8% 속에 일반 국민이 포함되었다고 가정한다면 노무현 정부 때 조사와 유사한 60% 정도로 추정)이었다.

이 결과는 정치권에서 이념갈등과 대북정책에 관한 정책 차이가 가장 큰 것을 반영하고 있다. 정치권이 대북정책을 둘러싸고 국민적 합의 형성을 저해하고 오히려 갈등의 중심에 있음을 보여주고 있다. 정치권의 갈등은 일반 국민의 갈등보다 매우 깊어 정치권이 대북정책 관련 일반 국민의 입장 차이를 완화시키기보다 오히려 확대 생산하는 측면이 있음을 의미한다.

정치권의 갈등이 워낙 커서 대북정책에 대한 초당적 협력은 전혀 이루어지지 않고 있다. 정치권에서는 대북정책을 둘러싼 교섭, 조율, 협의 등을 위한 기제가 전혀 작동하지 않는다. 이런 대북정책에서의 정치권의 대립과 비타협은 어느 정부를 막론하고 대북정책 역량을 약화시켜 왔다.

역대 정부는 대북정책을 둘러싸고 보수세력과 진보세력 간의 이견을 조율하기 위해 노력해 왔다. 정부 차원의 노력은 대체로 대북정책을 홍보하고 국민의 지지를 확대함으로써 국민적 합의를 이끌어내고자 하는데 주안점이 주어졌다. 구체적으로 정부의 노력은 대북정책의 교육 및 홍보, 국민의견 수렴 및 민간활동 지원, 북한 실태 분석 및 북한 자료 제공 등에서 찾아 볼 수 있다. 특히, 학교·사회 통일교육 및 국내·외 홍보를 통한 남남갈등 해소 노력이 활발하게 전개되었다.

민관협력 차원에서도 대북정책 관련 남남갈등 해소를 위한 노력이 전개되었다. 민관협력은 주로 민간 주도와 정부의 지원, 또는 정부 주

도와 민간 참여의 형태로 이루어졌다. 이를 통해 대북지원 및 남북교류협력 활동, 토론회, 세미나, 공청회, 글짓기, 그림 그리기 등 각종 행사가 개최되었다.

제도적 차원에서도 남남갈등 해소를 위한 노력이 있었다. ‘민주평통’ 운영, 2007년 대통령령에 의거한 『공공기관의 갈등 예방과 해결에 대한 규정』 제정, 2009년 ‘사회통합위원회’ 창설, 2010년 청와대 ‘사회통합수석’ 신설 등을 들 수 있다. 남남갈등의 실질적 해소 면에서 ‘사회통합위원회’의 활동이 주목을 끌고 있다.

그러나 대북정책 관련 국민적 합의 형성을 저해하는 남남갈등 해소 노력은 결코 성공적이었다고 평가할 수 없다. 남남갈등 해소 노력이 남남갈등 해소에 기여하기보다는 남남갈등을 오히려 조장하는 역효과가 크게 나타난 것으로 보이기 때문이다. 이런 부정적 평가는 남남갈등의 사례 및 앞선 국민적 합의 형성 관련 평가를 통해서도 확인된다.

이런 문제는 대북정책과 관련해 야기되는 남남갈등 해소 노력의 기본방향 설정 자체가 한계를 노정했기 때문인 것으로 보인다. 국민적 합의 형성을 위해서는 남남갈등의 근원과 갈등 해소논리를 찾아내고 그러한 바탕 위에서 효과적 해소방법을 모색하고 실천해야 하지만 그런 노력은 크게 부족하였다.

정부 차원의 노력은 일방적 홍보·교육·설득을 통해 대북정책에 대한 국민적 지지를 확대하는 데 주목적을 두었다. 따라서 남남갈등을 해소하기보다는 오히려 조장하는 역효과를 초래한 측면이 더 컸다. 민간단체들의 활동 및 대북정책·통일문제 교육의 이원화도 오히려 남남갈등을 부추겼다. 제도적 차원에서의 남남갈등 해소 노력은 여전히 미흡했다. 특히 남남갈등의 근원으로 작용하는 ‘안보와 통일의 딜레마’를 탈

피하기 위한 논리개발에 있어서는 노력이 거의 이루어지지 않았다.

대북정책에 있어서 남남갈등 해소 노력이 미진하고 커다란 한계를 보이는 것은 ‘안보와 통일의 딜레마’가 크게 작용해 왔기 때문이다. 우리 사회에서 ‘안보와 통일의 딜레마’는 편향적 선택을 강요하고 있다. 이런 편향적 선택은 대북·통일정책 관련 국민적 합의 형성 및 남남갈등 해소 노력을 저해하는 근원적 요인으로 자리잡고 있다.

## 6. 국제역량

### 가. 한·미 양자외교와 남북관계의 상호관계 측면

북한문제와 남북관계는 남북한만의 이슈가 아니라, 한반도 주변국들과 국제사회의 지지와 협력 없이는 해결될 수 없는 국제적인 사안이다. 국제협력을 이끌어 내기 위해 가장 중요한 양자외교의 대상은 미국이다. 한·미관계가 강력하게 유지될 때 한국의 대북정책은 상당한 효과를 발휘했지만, 한·미관계가 긴장관계에 돌입할 때 한국 정부는 일관적인 대북정책을 효과적으로 이행하기가 쉽지 않았다. 따라서 한·미관계와 남북한관계 및 북·미관계라는 세 쌍의 양자관계는 구조적으로 서로 얽혀 있으며 선순환 관계가 되거나 악순환 관계로 전환되는 모습을 보여주었다.

김대중 정부 시절의 한·미관계는 클린턴 정부와는 긴밀했지만, 부시 행정부가 들어서면서부터 긴장관계가 형성되었고 이에 따라 국제협력에 어려움이 발생하였다. 클린턴 행정부와 김대중 정부의 대북정책은 서로 조화하면서 남북관계와 한·미관계, 미·북관계 세 쌍의 양자관계가 선순환하는 결과를 이루었다. 하지만 2000년 부시 행정부가 들어서면서 미국의 대북정책은 재검토되었고 이에 따라 대북정책에 대한 한·

미공조도 약화되기 시작하였다. 한·미관계는 미·북관계와 남북관계의 다른 양자관계에도 커다란 영향을 미쳤다.

노무현 정부 시기의 한·미관계 역시 부시 행정부가 추진한 세계전략 및 대북정책과 어긋나기 시작하면서 긴장관계를 나타냈다. 이에 따라 노무현 정부가 추진했던 평화변영정책이라는 대북포용정책도 일정부 분 표류하기 시작하였으며, 한·미관계의 악화가 남북관계의 악화 및 미·북관계의 악화에도 영향을 주었다.

반면 이명박 정부가 들어서서 대북정책을 추진함에 있어서 한·미동맹은 다시 공고해지기 시작했다. 이명박 정부는 대북정책도 강력한 한·미동맹의 기초하에 전략적 목표를 일치시켰다. 한·미관계의 공고화를 통해 6자회담이 무력화되는 것을 방지하고 북한의 변화를 설득한다는 점에 대해 한·미의 인식이 일치하였다. 하지만 이명박 정부와 오바마 행정부 시기에 한·미관계가 강화되면서 북한의 반발은 거세졌고, 미·북관계와 남북한관계는 일정 정도 긴장국면을 피할 수 없었다. 결국 한·미관계의 긴장국면에서는 미·북관계와 남북관계 모두 긴장국면을 벗어날 수 없었기 때문에 한·미관계의 강화가 미·북관계 및 남북관계와 선순환 관계를 가질 수 있도록 조율하는 것이 중요하다.

## 나. 미·중관계의 변화와 한국의 외교전략 측면

2000년대 들어 미·중관계의 변화는 한국의 외교전략 및 대북정책에 커다란 어려움을 안겨주었다. 김대중 정부 시기에는 미·중관계 사이에서 한국의 딜레마는 상대적으로 작았다고 할 수 있다. 김대중 정부 후기, 부시 행정부가 등장한 이후 대북정책을 둘러싸고 한·미 간 긴장이 고조되었지만, 초기 클린턴 행정부 시기에는 한·미공조를 바탕으로 대북정책이 추진되었다. 하지만 노무현 정부 들어 미·중관계의 구도는

완전히 변화되기 시작하였으며 한국 정부의 대북정책에 커다란 변수로 작용하였다. 한편 6자회담을 적극적으로 추진하는 노무현 정부에 중국이 적극적으로 동조하면서 북핵문제 대응에 있어서 한·중공조가 강화되기 시작하였다. 이명박 정부 들어서 미·중관계가 불안정해지면서 한국은 한·미동맹과 한·중관계 사이에서 상당한 전략적 딜레마를 겪어 왔다. 이명박 정부 들어서서 한·미관계가 강화되는 모습을 보이자, 중국은 불편한 심기를 숨기지 않고 한·미동맹이 냉전의 유산이라며 비판해 왔다.

미·중관계의 변화과정에서 한국의 전략은 미·중 간의 긴장과 갈등이 한반도 주변에서 악화되는 것을 방지하는데 우선적인 노력을 기울여야 한다. 미·중관계가 악화되는 상황에서는 한국은 한·미관계와 한·중관계에서 전략적 딜레마를 가지게 되기 때문이다. 미국과 중국이 한국에게 어느 한쪽의 선택을 강요하는 상황은 우리에게 최악의 시나리오가 될 것이기 때문에 반드시 회피해야 한다.

## 다. 국제기구 및 다자외교의 활용 측면

대북정책을 추진함에 있어서 한국 정부의 국제기구 및 동북아 다자외교 활용은 대북지원과 대북제재의 두 가지 측면에서 드러난다. 김대중 및 노무현 정부는 대북포용정책의 기초하에서 대북지원에 초점을 두면서 국제기구의 대북원조를 강화하기 위해 노력하였다. 또한 대북포용정책과 한반도 평화정착에 대한 국제적 합의를 이끌어 내기 위해 동북아 다자외교를 강화하기도 했다. 반면 이명박 정부는 북한의 연속적인 도발에 강력하게 대응하면서, 대북지원을 위한 국제기구와의 협력은 약화되었다. 또한 유엔안전보장이사회와 인권이사회 등을 통해 대북제재를 위한 국제협력을 강화했으며, 북한의 일탈행위에 대한 국



제공조를 이끌어나가는데 동아시아의 다자안보협력체제를 활용하기도 했다. 한국 정부는 대북지원과 대북제재 모두의 측면에서 국제기구를 활용하면서 대북정책의 국제적인 역량을 높였다고 할 수 있다.

# 제 2 부 대북정책의 환경 변화

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



# I. 동북아지역 정세 변화

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



# 1. 동북아의 국제관계 변화

## 가. 중국 부상의 실태와 의미

동북아시아 지역 차원에서는 무엇보다 중국의 부상이 대북·통일정책의 환경 변화를 추동하는 핵심 변수로 작용하고 있다. 중국은 1978년 덩샤오핑(鄧小平)의 등장과 더불어 개혁·개방을 시작한 이래 연평균 국내총생산(GDP)이 10%에 육박하는 놀라운 경제성장률을 기록하고 있다.<sup>126</sup> 전세계가 심각한 경제위기를 경험하고 있는 금년에도 중국은 7~8%의 경제성장을 지속하고 있다. 중국은 GDP 면에서는 이미 2010년에 일본을 제치고 세계 2위의 경제대국으로 부상하였다. 중국은 외환보유액 면에서도 2012년 3월 말 현재 3조 3,050억 달러로 세계 1위의 자리를 고수하고 있다. 이처럼 중국은 급속한 경제발전이 힘입어 미국과 더불어 ‘G2시대’<sup>127</sup>를 열어가고 있다.<sup>128</sup>

중국은 급속한 경제성장을 토대로 군사력도 대대적으로 확충하고 있다. 2000~2009년 사이에 미국의 국방비는 75.8%가 증가한 데 비해 중국의 국방비는 무려 217%가 증가하였다.<sup>129</sup> <표 I-1>과 <표 I-2>에서 보는 바와 같이 중국의 국방비는 큰 폭으로 상승하는 추세에 있고 이에 따라 미·중 간의 국방비 격차도 점차 좁혀지는 추세를 보이고

<sup>126</sup>- 2012년 8월 중국 국가통계국이 발표한 보고서에 의하면, 1978년 이후 중국의 연평균 GDP 증가율은 9.9%이다. 2003년부터 2011년까지 세계 평균 GDP 증가율은 3.9%인데 비해, 중국의 GDP 증가율은 10.7%이다. 『동아일보』, 2012년 8월 16일.

<sup>127</sup>- ‘G2시대’라는 용어는 2009년 12월 줄릭(Robert Zoellick) 세계은행(IBRD) 총재가 명명한 이후 널리 회자되기 시작하였다.

<sup>128</sup>- 업상윤, “동아시아의 패권경쟁·안보질서와 미국의 전략,” 이태환 편, 『동아시아 경제와 안보: 미·중의 패권경쟁과 대응전략』 (성남: 세종연구소, 2012), p. 85.

<sup>129</sup>- SIPRI, *SIPRI Yearbook 2010* (New York: Oxford University Press, 2010), p. 203.

I
II
III
IV

있다. 중국은 군사력의 현대화·첨단화·우주화에도 박차를 가하고 있다. 2011년에는 최첨단 스텔스기 J-20을 자체 개발하는 성과도 거두었고, 최근에는 소련제 항공모함 바랴크(Varyag)호를 개조한 랴오닝(遼寧)호를 취역시키기도 했다. 중국은 1992년 ‘전략적 국경’ 개념을 도입한 이래 우주개발 경쟁에도 본격적으로 참여하여 2003년, 2005년, 2008년 3차례에 걸쳐 유인 우주선 발사에도 성공했고 2020년경에는 우주정거장을 건설한다는 원대한 계획도 세우고 있다.<sup>130</sup> 이런 계획의 일환으로 2011년 9월 실험용 무인 우주정거장인 텐궁(天宮) 1호 발사에도 성공했고,<sup>131</sup> 11월에는 텐궁 1호와 무인우주선 선저우(神舟) 8호 간의 2차례 도킹에도 성공하였다.<sup>132</sup> 금년 6월에는 텐궁 1호와 유인우주선 선저우(神舟) 9호 간의 자동 및 수동조작 도킹에도 성공하여 세계인들을 깜짝 놀라게 했다.<sup>133</sup>

표 1-1 중국의 국방비 추세

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
국방예산	20	25.7	29.8	33.6	38.5	46	60
최저 추정치	45	50	59.6	70	85	97	105
최고 추정치	65	70	89.4	105	125	139	150

출처: 업상윤, “중국의 부상과 동아시아의 안보질서 변화,” 이상현 편, 『새로 그리는 동아시아 안보지도: 중국 부상의 안보 함의』 (성남: 세종연구소, 2011), p. 34.

<sup>130</sup>- 업상윤, “중국의 부상과 동아시아의 안보질서 변화,” 이상현 편, 『새로 그리는 동아시아 안보지도: 중국 부상의 안보 함의』 (성남: 세종연구소, 2011), pp. 33~34.

<sup>131</sup>- 『동양일보』, 2011년 9월 30일.

<sup>132</sup>- 『중앙일보』, 2011년 11월 15일.

<sup>133</sup>- 지상관제소의 통제를 바탕으로 한 자동비행방식의 도킹과 달리 수동조작 도킹은 지상과의 연결이 끊기는 등 비상상황에 대비하여 우주인들이 우주선의 조종간을 직접 조작해 도킹하는 것으로 중국 우주개발 역사상 최초의 시도였다. 『연합뉴스』, 2012년 6월 25일.

표 1-2 미국과 중국의 국방비 비교

연도		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
미국	국방비	345	387	441	480	503	511	547	607	661
	world share(%)	38.7	40.9	43.5	44.8	45.2	44.6	45.1	41.5	43
중국	국방비	28	33.1	36.6	40.3	44.3	51.9	58.3	84.9	100
	world share(%)	3.1	3.5	3.6	3.8	4	4.5	4.8	5.8	6.6

출처: SIPRI, *SIPRI Yearbook 2002-2010* (New York: Oxford University Press, 2002-2010) 각 연도별 통계; 엄상윤, “중국의 부상과 동아시아의 안보질서 변화,” p. 35.

이러한 중국의 경제력·군사력 신장과 더불어 한반도 문제에 대한 중국의 영향력과 발언권도 크게 강화되고 있다. 따라서 중국의 부상은 그 자체가 대북정책 환경의 중대한 변화를 의미한다. 나아가 중국의 부상은 동북아시아 국가들 간의 역학관계 및 국제관계 변화 추동을 통해서도 대북정책의 환경 변화에 커다란 영향을 미치고 있다. 다시 말해, 중국의 부상은 미·중관계, 북·중관계, 한·중관계 등의 변화를 파생시키면서 대북정책 환경 변화를 초래하고 있다는 것이다.

동북아의 국제관계 변화를 추동하는 중국의 영향력은 중국 부상의 지속 여하에 따라 크게 달라질 것이다. 장기적 관점에서 중국 부상의 지속 여부에 대해서는 상반된 견해가 교차한다.<sup>134</sup> 그러나 적어도 향

<sup>134</sup> 중국 부상의 본질, 중요성, 전망 등을 둘러싼 현실주의, 자유주의, 구성주의, 포스트모더니즘의 이론적 논쟁에 관해서는 Rex Li, *A Rising China and Security in East Asia: Identity Construction and Security Discourse* (New York: Routledge, 2009), pp. 8~21 참고. 중국의 부상 지속에 대한 낙관적 전망에 관해서는 Dominic Wilson and Roopa Purushothaman, “Dreaming with BRICS: The Path to 2050,” *Goldman Sachs Paper*, No. 99 (2007); Angus Maddison, *Chinese Economic Performance in the Long Run* (Paris: OECD, 1998), 비관적 전망에 대해서는 George J. Gilboy, “The Myth Behind China’s Miracle,”



후 몇 년 사이에 중국의 부상이 급격히 꺾일 가능성은 높지 않다는 전망이 지배적이다. “거품경제”, “중국 리스크” 등의 문제제기에도 불구하고 중국의 부상은 엄연한 현실로 지속되고 있다.<sup>135</sup> 동북아의 국제관계 변화를 추동하는 중국의 영향력은 중국의 정치체제 변화 여하에 따라서도 크게 달라질 수 있다. 중국의 정치체제가 변화, 즉 중국의 민주화는 동북아 국제질서 및 국제관계에 혁명적 변화를 초래할 것이다. 그러나 아직까지는 중국의 민주화 조짐이 별로 감지되지 않는다.<sup>136</sup> 따라서 당분간 중국은 별다른 정치체제의 변화 없이 부상을 지속할 것이고, 이에 따른 동북아의 국제관계 변화도 지속될 것 같다. 중국의 부상이 동북아의 국제관계 변화를 추동하는 양상을 면밀히 이해하기 위해서는 중국의 부상에 따른 동북아 제국들 간의 상호관계를 모두 살펴 봐야 하겠지만, 여기서는 우리의 대북정책 환경과 밀접한 연관성을 가지는 미·중관계, 북·중관계, 한·중관계 변화를 중심으로 고찰한다. 중국 부상의 의미를 감안하여 남북관계 및 통일문제에 미치는 중국의 영향력도 간단히 고찰한다.

## 나. 미·중관계 변화

미·중관계는 단순한 양국관계 이상의 의미를 가진다. 미·중관계는 동북아의 패권경쟁 및 국제질서를 좌우하는 핵심 변수로 기능한다. 따라서 미·중관계는 대북정책 환경을 좌우하는 구조적 변수라는 점에서

---

*Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 4 (2004); Josef Joffe, “The Default Power: The False Prophecy of America’s Decline,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 5 (2009) 등 참고.

<sup>135</sup>- 엄상윤, “중국의 부상과 동아시아의 안보질서 변화,” p. 32.

<sup>136</sup>- 위의 글, pp. 54~55.

대단히 중요한 의미를 가진다.

미국은 지역적·세계적 차원에서 중국을 제1의 패권 도전국으로 인식하면서 중국에 대한 경계를 강화하고 있다.<sup>137</sup> 중국은 미국의 중국경제를 경계하면서 국력 강화에 진력하고 있다. 이런 상황에서 미·중 간에는 갈등과 협력이 교차하고 있다. 즉, 미·중관계는 경제적 측면에서는 갈등보다 협력이, 정치적 측면에서는 협력보다 갈등이, 군사적 측면에서는 갈등이 압도적인 양상을 보이고 있다는 것이다. 각 분야별로 협력과 갈등 요인을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

경제적 측면에서는 협력과 갈등 요인이 모두 존재한다. 중국의 경제발전은 세계 경제발전의 원동력으로 작용한다. 따라서 미국의 입장에서 미국 경제의 회복 및 발전을 위해 중국의 경제발전 지속이 유용하고 중국과의 경제협력도 긴요하다. 중국은 급속한 경제발전 지속을 당면한 최대의 국가목표로 삼고 있다. 따라서 중국의 입장에서 무역·투자·금융 등의 면에서 세계 최강인 미국과의 경제협력은 대단히 긴요하다. 이런 점들은 미·중 경제협력을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다.

한편, 중국의 경제발전은 중국의 대미 패권 도전의 근원으로 작용한다. 더욱이 중국의 급속한 경제발전은 미국의 경제난·재정난과 맞물려 미·중 간의 경제력 격차를 점차 좁혀가고 있다. 미국의 입장에서 이런 추세는 지속은 결코 달가운 것이 아니다. 따라서 미국은 중국의 급속한 경제발전을 약화시키거나 미국이 주도하는 국제경제질서 및 경제규범에 중국을 동참·순화시키는 정책을 적극 구사하고 있다. 중국은 미국의 이런 정책이 중국의 급속한 경제발전을 저해할 것을 크게 우려

---

<sup>137</sup> 미국의 대중전략은 중국경제론에 입각한 중국 봉쇄전략, 중국 순화전략, 동맹국 비용분담전략을 핵심 내용으로 하는 일종의 헤징전략이다. 이에 대한 자세한 분석은 업상윤, “동아시아의 패권경쟁·안보질서와 미국의 전략” 참고.

I
II
III
IV

하고 있다. 중국은 중국 주도의 국제경제질서 및 경제규범 창설 움직임도 보이고 있다. 이런 입장 차이로 인해 미·중 간에는 위안화 절상문제, 무역문제, 상품불량문제, 국제경제레짐 주도문제, 중동·아프리카·남미 등지에서 중국의 자원확보문제 등을 둘러싼 갈등이 야기되고 있다.

이처럼 경제적 측면에서는 갈등과 협력이 교차하고 있다. 그러나 경제문제는 이해관계의 조정이 가능하다. 미·중 간의 경제적 상호의존도 점차 심화되고 있다. 무엇보다 중국의 입장에서는 미국과의 경제협력이 대단히 필요하다. 이런 점들을 고려할 때, 경제적 측면에서 적어도 향후 몇 년 동안은 갈등보다 협력이 지배적인 양상을 보일 것으로 전망된다.

정치적 측면에서도 협력과 갈등 요인이 모두 존재한다. 미국은 세계 유일의 패권국이지만, WMD 확산 저지, 테러리즘 저지, 지구온난화 방지, 중동문제, 한반도 문제 등 산적한 국제문제를 혼자서 해결할 수는 없다. 이런 문제 해결에 있어서 중국이 적극 협력하지 않을 경우 적지 않은 차질을 빚을 수도 있다. 국제사회에서 중국의 영향력이 점점 하고 있고 중국도 비토권을 보유한 유엔안전보장이사회 상임이사국이라는 점을 감안하면 더욱 더 그러하다. 특히, 북핵문제 해결에 있어서 중국의 협력은 대단히 필요하다. 중국의 입장에서는 협력의 여지가 더 크게 존재한다. 중국의 국력이 크게 신장되고 있지만, 미·중 간의 국력 격차는 현저하다. 예컨대, 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)이 발표한 2011년도 명목 GDP를 비교해 보면, 미국은 약 15조 달러, 중국은 약 7조 달러로 중국은 미국에 2배 이상 뒤져 있다.<sup>138</sup> 앞의 <표 I-2>에서 보듯이 국방비 면에서도 중국은 미국에 6

---

<sup>138</sup>- <[http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_GDP\\_\(nominal\)](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal))> (검색일: 2012.8.13).

배 이상 뒤져 있다. 따라서 아직은 중국이 미국 패권에 정면 도전하기에는 역부족이다. 중국은 미국이 주도하는 국제질서를 인정하고 협력해야 할 입장에 있다는 것이다. 실제로 중국은 상당 분야에서 미국의 주도를 인정하면서 협력하고 있다. 중국은 부상에 따른 '책임대국'으로서의 역할도 수행해야 한다. 이런 점들은 정치적 측면에서 미·중협력을 촉진하는 요인으로 작용한다.

그러나 미·중 간에는 정치적 차원의 갈등 요인도 크게 존재한다. 무엇보다 중국의 민주화 문제는 미·중 갈등의 핵심 현안이 되고 있다. 중국의 민주화는 미국의 대중정책의 궁극적 목표라고 해도 과언이 아니다. 미국은 중국의 인권문제, 소수민족 독립문제 등에 적극 개입하면서 중국 민주화를 견인하고자 부단히 노력하고 있다. 미국은 중국의 세력권 강화 및 확장도 크게 경계하고 있다. 특히, 미국은 핵무기 개발을 추진하는 북한과 이란을 감싸고 두둔하는 중국의 태도에 크게 불만을 품고 있다. 중국은 미국의 인권문제 제기 및 민주화 문제 개입을 주권 침해·내정간섭으로 인식하면서 크게 반발하고 있다. 미국의 대중경계론 강화 및 중국 세력권 침해 행위에 대해서도 강한 불만을 품고 있다.<sup>139</sup> 이런 입장 차이로 인해 중국의 인권문제 및 민주화 문제, 중국 내 소수민족 독립운동 탄압·지원문제, 탈북자 북송문제, 북한과 이란의 핵개발문제, 북한체제의 유지·와해문제, 남중국해 및 동중국해 무인도 영유권문제, 미국의 대중 봉쇄동맹 강화문제, 중국의 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: 이하 SCO) 강화문제 등을 둘러싼 미·중 간의 갈등도 크게 노정되고 있다. 최근에 크게 불거진 센카

<sup>139</sup>- 2009년 7월 미·중 전략·경제대화에서 다이빙귀(戴秉國) 외교담당 국무위원은 중국의 3대 핵심이익, 즉 당의 집정능력, 영토 및 주권, 지속적 경제발전 및 사회안정과 관련한 사안에 대해서는 양보하지 않을 것이라는 점을 분명히 밝힌 바 있다.

I
II
III
IV

쿠열도(중국어명: 다오위다오, 釣魚島) 영유권문제를 둘러싼 중·일 간의 갈등 격화가 미·중 간의 갈등을 증폭시킬 가능성도 배제할 수 없다.

이처럼 정치적 측면에서도 협력과 갈등이 교차하고 있다. 특히, 미국의 중국 민주화 개입문제 및 중국의 세력권 팽창문제를 둘러싼 미·중 간의 갈등은 중국의 부상과 더불어 더욱 첨예해질 것 같다. 따라서 정치적 측면에서는 협력보다는 갈등이 우세할 가능성이 높다. 향후 상당 기간 동안 중국이 수세적·방어적 입장에서 대응할 가능성도 높다.

군사적 측면에서는 갈등 요인이 압도적이다. 미·중 모두 동아시아 지역에서 군사력을 강화하고 있다. 미국은 중국의 팽창 및 군사력 확충을 크게 경계하고 있다. 미국은 중국경계론에 입각하여 대중 봉쇄동맹 강화, 유럽 주둔 미군 감축과 동아시아의 미군전력 강화, 동맹국들과의 합동군사훈련 실시, 동맹국에 미국의 첨단무기 판매, 동맹국들과의 비용분담 등의 정책을 적극 구사하고 있다. 미국은 경제난·재정난 때문에 국방비를 삭감하면서도<sup>140</sup> 대중 경계를 위한 군사력만큼은 크게 강화하고 있다. 중국도 군사력 확충 없이는 미국의 압력과 요구에 대응하기 힘들다고 인식하고 있는 듯하다. 전술한 바와 같이 중국은 군사력을 대대적으로 확충하고 있으며, 동맹국들과의 유대 강화, SCO를 비롯한 대응동맹 강화, 중·러 합동군사훈련 강화 등의 정책도 적극 구사하고 있다. 미·중 양국은 새로운 군사전략도 적극 개발하고 있다. 중국은 대만 및 인근 해역에 대한 미국의 접근을 봉쇄하기 위해 접근차단/지역거부(anti-access/area-denial, A2/AD) 전략을 개발하여 핵심 군사전략으로 운용하고 있다. 미국도 기존의 ‘공지전’(空地戰,

---

<sup>140</sup>- 미국의 국방비 삭감에 대한 자세한 분석은 김현욱, “미국 국가부채 상환선 조정과 국방예산 삭감 분석,” 『주요국제문제분석』, No. 2011-28 (서울: 외교안보연구원, 2011.10.13) 참고.

AirLand Battle) 전략개념을 크게 수정한 ‘공해전’(空海戰, AirSea Battle) 전략개념을 개발하여 대중 핵심 군사전략으로 운용하고 있다.<sup>141</sup> 미·중 간에는 군사력 격차가 현저한 것이 사실이지만, 그 격차가 점차 좁혀지는 추세를 보이고 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 중국의 급속한 군사력 신장은 미국의 국방비 삭감과 맞물려 미·중 간의 군사력 격차가 좁혀지는 속도를 가속화시킬 수 있다. 미국의 국방비 삭감은 중국의 급속한 군사력 신장에 상응하는 미국의 유연한 대응능력을 제한할 수도 있다. 이런 상황이 지속된다면 동아시아의 패권경쟁과 안보질서 양상에도 적지 않은 변화가 초래될 수도 있다.<sup>142</sup>

한편, 미·중은 2010년 대대적 무력시위까지 동원된 동아시아의 긴장고조 경험을 통해 군사적 긴장고조가 바람직하지 않다는 교훈을 얻게 되었다. 특히, 급속한 경제발전을 지속해야 하는 중국의 입장에서는 더욱 그러하다. 사실 미·중 모두 ‘2차 공격력’을 충분히 갖춘 핵무장국이라는 점을 감안하면 상호공멸을 감수하지 않는 이상 전면전으로 비화될 수 있는 무력충돌이 야기될 가능성은 희박하다. 그럼에도 패권경쟁과 맞물린 미·중 간의 군사적 대결양상은 향후에 지속될 가능성이 농후하다. 중국의 군사력 확충도 지속될 가능성이 크다.

이처럼 군사적 측면에서는 협력보다는 갈등이 압도적인 양상이 지속될 것 같다. 그러나 향후 상당기간 동안 미국은 중국에 비해 월등한 군사적 우위를 유지할 것이고, 이에 따라 중국은 수세적·방어적 입장에서 대응할 가능성이 높다고 할 수 있다.

이런 점들을 종합적으로 고려할 때, 중국의 부상과 더불어 미·중 간

<sup>141</sup> 이상현, “중국의 부상과 미국의 대응,” 이상현 편, 『새로 그리는 동아시아 안보지도: 중국 부상의 안보 함의』 (성남: 세종연구소, 2011), pp. 78~99.

<sup>142</sup> 업상윤, “중국의 부상과 동아시아의 안보질서 변화,” pp. 106~107.

의 패권경쟁도 점차 심화될 가능성이 높다. 따라서 미·중이 주도하는 동북아의 양극체제도 보다 견고해질 것 같다. 그러나 미·중 간의 군사적 정면대결만큼은 적극 자제될 가능성이 높다. 당분간 중국이 미국 패권에 대한 도전을 자제하고 대미 협력외교에 치중할 가능성도 높다. 이러한 미·중관계와 동북아의 국제질서 변화는 대북정책 환경 변화를 추동하는 구조적 변수로 작용할 것이다. 따라서 이런 점을 충분히 고려하여 대북정책을 모색할 필요가 있다.

#### 다. 북·중관계 변화

북·중관계 변화도 대북정책의 환경 변화를 추동하는 주요 변수이다. 중국의 부상, 미·중 패권경쟁 심화, 동북아 양극체제의 견고화 추세, 북한의 식량난·경제난 가중, 북한의 국제적 고립 심화, 김정은체제의 출범 등은 북·중관계 변화에 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 지역 패권경쟁 및 동북아 양극체제의 논리에서 볼 때, 북한은 중국의 세력권에 속한다. 따라서 중국의 입장에서는 북한을 중국 편으로 더욱 깊숙이 끌어들이는 것이 미·중 패권경쟁 및 세력권 경쟁에서 유리하다. 이를 위해 중국은 대북 후견과 지원을 강화할 필요가 있다. 중국은 북한의 급변사태 발생과 한국 주도의 흡수통일도 크게 우려하고 있다. 따라서 중국은 대북 후견과 경제지원을 통해 가급적 북한의 급변사태가 발생되지 않도록 노력할 것이다. 김정은체제의 안정화 및 친중정책 강화를 유도하기 위해서도 중국은 대북 경제지원 및 경제협력을 지속·강화할 가능성이 높다. 중국은 창지투, 나진·선봉, 황금평·위화도 등의 개발을 위한 경제협력도 강화하고 북한의 광물, 수산물 등을 선점하기 위한 노력도 지속할 것이다. 중국은 이런 후견 역할과 경제 지원·협력을 통해 북한의 경제적 개혁·개방도 적극 촉구할 것으로 전망된다.

한편, 북한의 핵·미사일 개발 및 무력도발은 미·중 간의 갈등과 군사적 대결로 비화될 수 있는 사안이다. 따라서 미·중 간의 갈등 및 군사적 대결을 가급적 피해야 할 입장에 처한 중국은 북한의 핵·미사일 개발 및 무력도발을 적극 자제시킬 필요가 있다. 중국도 한반도 비핵화를 지향하는 바 북한의 핵·미사일 개발을 반대하는 입장을 취하고 있다. 중국은 6자회담 의장국으로서 북핵문제 해결에 적극 나서야 할 의무도 있다. 따라서 중국은 북한의 핵·미사일 개발 중단을 촉구하고 6자회담 재개를 위해서도 적극 노력할 것이다. 북한의 대남 무력도발도 미·중 간의 갈등 및 군사적 대결로 비화될 수 있는 사안이다. 따라서 중국은 북한의 대남 무력도발도 적극 자제시키려고 할 것이다. 다만, 미국 및 국제사회의 대북제재에는 북한의 입장을 고려하여 소극적으로 동참할 가능성이 높다. 중국 일각에서는 ‘북한 감싸기’를 비판하면서 중국의 대북정책 전환을 요구하는 목소리도 일고 있다. 그러나 금년도는 중국 지도부 교체가 예정되어 있다. 공청단, 태자당, 상하이방 사이의 권력투쟁으로 중국 지도부는 적지 않은 내홍을 겪고 있다. 따라서 새로 구성되는 지도부는 내홍 봉합과 단합을 위해 적극 노력할 것이다. 이런 상황에서 중국의 대북정책 전환을 둘러싼 갈등은 지도부의 단합을 저해할 수 있다. 따라서 지도부 교체 이후 한동안 중국의 대북정책은 기존노선이 그대로 유지될 가능성이 높다.<sup>143</sup>

북한은 식량난·경제난, 국제적 고립, 국제사회의 대북제재 등으로 인해 심각한 생존위기를 경험하고 있다. 이런 상황에서 중국은 북한이 의지할 수 있는 유일한 후견국이다. 김정은체제 역시 중국을 가장 믿

<sup>143</sup> 김홍규, “새로 쓰는 동북아 안보지도와 한국: 중국 부상의 안보적 함의,” 이상현 편, 『새로 그리는 동아시아 안보지도: 중국 부상의 안보 함의』 (성남: 세종연구소, 2011), p. 208.



을 만한 외세라고 생각하는 듯하다. 북한의 최고지도자로 등극한 김정은은 정통성이 부족한 바 김정은체제의 안정적 구축을 위해서도 중국의 정치적·경제적 지원은 대단히 필요하다. 특히, 시급한 식량난·경제난 해결은 김정은체제의 정통성 강화에도 크게 도움이 될 것이다. 이를 위해서는 중국의 대폭적인 경제지원이 필요하다. 지난 8월 장성택 국방위원회 부위원장 일행의 중국 방문과 황금평·위화도 및 나선 지구 공동개발을 위한 실무협상 추진도 이런 맥락에서 이해될 수 있다.<sup>144</sup> 한편, 북한은 내심 과도한 대중 종속을 경계하고 대북 경제지원과 북핵 문제에 있어서 북한의 기대에 못 미치는 중국의 처사에 대해 적지 않은 불만도 가진 듯하다. 그러나 이런 우려와 불만을 크게 고려하기에는 북한의 상황이 너무 다급하다. 따라서 북한은 당분간 친중정책을 강화하고 북·중 경제협력을 적극 추진할 것으로 예상된다.

이러한 양측의 입장을 고려할 때, 북·중 모두의 필요에 따라 북·중 우호협력관계가 지속·강화될 것 같다. 중국의 부상에 따른 미·중 패권 경쟁 심화 및 동북아 양극체제의 견고화 추세는 북한의 생존위기와 맞물려 북·중 경제협력은 강화될 것이다. 이에 따라 중국의 대북 영향력도 강화될 것이고 북한의 대중 종속도 심화될 것으로 예상된다. 북한의 경제적 개혁·개방문제, 북·중 경제협력문제, 북핵문제 해결 등의 이슈를 둘러싼 다소간의 불협화음도 예상된다. 여하튼 북·중관계 강화, 중국의 대북 영향력 강화, 북한의 대중 종속 심화는 대북정책 수립 시 중국 변수를 보다 더 크게 고려해야 함을 의미한다. 중국의 지지와 지원을 얻을 수 있고 중국의 대북 영향력을 적극 활용할 수 있는 방향에

---

<sup>144</sup> 장성택의 방중 성과 및 평가에 대해서는 임강택, “장성택의 방중 성과, 어떻게 평가할 것인가,” Online Series CO 12-36. 통일연구원, 2012.8.22; 김갑식, “북한과 중국의 황금평·나선 관리위원회 출범 합의,” 『이슈와 논점』, 제51호 (서울: 국회입법조사처, 2012.8.21) 참고.

서 대북정책을 수립하고, 중국을 통한 북한의 체제 및 태도 변화를 유도할 수 있는 대북정책을 적극 강구할 필요가 있다.

## 라. 한·중관계 변화

중국의 국제적 위상 변화, 미·중 간의 패권경쟁 심화, 중국의 대남·대북 영향력 증대 등을 고려할 때, 한·중관계 변화도 대북정책의 환경 변화에 영향을 미치는 주요 변수이다. 중국 외교에 있어서 한·중관계가 북·중관계보다 우선시되기를 기대하기는 어렵다. 중국의 부상에 따른 미·중 패권경쟁 심화와 동북아 양극체제의 견고화 추세하에서 한국은 미국 세력권에, 북한은 중국 세력권에 속하기 때문이다. 중국은 한·미동맹 강화를 바람직하지 않은 것으로 인식한다. 중국은 한·중관계 강화가 전통적 우방인 북한의 불만을 초래할 가능성도 고려할 것이다. 그러나 중국은 미·중 패권경쟁이 심화되는 상황에서 한국을 미국과는 보다 멀어지게 해야 하고 중국과는 보다 더 친밀하게 해야 할 필요가 있다. 중국은 급속한 경제발전의 지속을 위해 한국과의 경제협력 강화도 필요하다.

한국의 입장에서도 중국과의 경제적 상호의존관계가 심화되고 중국이 제1의 무역 상대국인 바 중국과의 경제협력 지속은 대단히 필요하다. 북한의 핵·미사일 개발 및 대남 무력도발 저지, 북한의 개혁·개방 유도, 국제사회의 대북제재, 중국 체류 탈북자문제 해결 등의 효율성 제고를 위해서도 한국은 중국의 지지와 도움이 필요하다. 그러나 사회주의체제를 고수하는 중국의 부상은 한국의 대중관계 강화를 근본적으로 제약하는 요인으로 작용한다. 중국의 사회주의체제 및 미·중 패권경쟁이 지속되는 상황에서 한국이 친미정책을 약화시키면서까지 친중정책을 강화시키기는 어렵다. 오히려 미·중 패권경쟁 심화와 동북아

양극체제 견고화 추세하에서는 친미정책 강화가 불가피할 수도 있다. 한국의 입장에서는 전통적 우방국이자 한국 진영의 패권국인 미국의 한·미동맹 강화 요구를 거부하기도 어렵다. 중국의 ‘북한 감싸기’, 북한의 대중종속 심화, 중국의 동북공정과 이어도 영유권문제 제기도 한국의 대중관계 강화에 적지 않은 걸림돌로 작용한다.

이런 점들을 종합적으로 고려할 때, 기존 수준의 한·중 우호협력 기조가 지속될 가능성이 높다. 물론 한·중관계는 중국의 대북정책 및 한국의 대미정책 여하에 따라 달라질 수도 있다. 예컨대, 중국이 북한의 핵·미사일 개발 및 대남 무력도발 저지, 북한의 개혁·개방 유도에 적극 나선다면 한·중관계는 증진될 수 있을 것이다. 독도문제와 역사문제를 둘러싸고 최근에 불거진 한·일 외교 갈등이 한·중 협력을 촉진시킬 여지도 있다. 한국의 한·미동맹 상대적 약화와 친중정책 상대적 강화도 한·중관계를 증진시킬 수 있다. 역으로 한국의 한·미동맹 강화는 중국의 불만을 증폭시켜 한·중관계를 악화시킬 수 있다. 이런 면에서, 중국의 부상에 따른 미·중 패권경쟁 심화와 동북아 양극체제의 견고화 추세는 한국의 대미외교와 대중외교의 딜레마를 심화시키는 요인으로 작용한다. 이런 점들도 적극 고려하여 대북정책을 강구할 필요가 있다.

## 마. 남북관계·통일문제와 중국의 영향력

중국은 남북관계 및 한반도 통일문제의 유관국이다. 탈냉전 이후 중국의 부상, 즉 중국의 경제력 및 군사력 신장과 더불어 개별 국가 차원에서 중국의 영향력도 크게 신장되는 추세이다. 미·중 패권경쟁 심화와 동북아 양극체제의 견고화 추세와 더불어 러시아와 북한을 위시한 중국 진영 내에서 중국의 주도권과 영향력이 강화되고 한국과 일본을 위시한 미국 진영에 대한 중국의 비토권도 강화되고 있다. 이런 영향

력 강화는 결국 남북관계 및 한반도 통일문제에 있어서도 중국의 위상과 발언권이 상대적으로 강화되고 있다는 것을 의미한다. 무엇보다 이런 중국의 발언권 강화는 대북 영향력의 확대·강화를 통해 구체화되고 있다.

중국의 정치체제 전환, 즉 민주화는 대북정책 환경을 근본적·구조적·획기적으로 바꾸어 놓게 될 것이다. 이에 따라 남북관계 및 통일문제에 있어서 중국의 영향력과 발언권도 사뭇 다른 양상으로 전개될 것이다. 북한의 유일한 후견국인 중국의 민주화는 북한의 민주화도 수반할 가능성이 농후하다. 당지배체제와 경제사회 부문의 다원화 간의 긴장, 빈부격차 심화, 소수민족 갈등 등 중국 내부의 모순에는 중국 민주화의 가능성이 잠재되어 있다. 그러나 조만간 중국의 민주화가 현실화될 조짐은 별로 보이지 않는다.<sup>145</sup> 미·중 패권경쟁, 동중국해·남중국해의 영토분쟁, 동북아의 역사문제 갈등 등의 심화는 중국 민족주의를 자극하여 중국의 민주화를 저해하는 요인으로 작용할 것이다. 따라서 당분간 중국의 한반도정책은 기존의 3대 원칙, 즉 한반도의 분단을 전제한 상태에서 한반도의 안정과 평화, 한반도 문제의 평화적 해결, 한반도 비핵화를 견지하는 방향에서 추진될 가능성이 높다. 이런 원칙에 입각하여 상황 및 이슈에 따라 중국의 ‘북한 감싸기’가 심화될 수도 있고 북한에 대한 통제·회유가 강화될 수도 있을 것이다. 여하튼, 중국이 미·중 간의 첨예한 군사적 대결로 이어질 수 있는 북한의 무력도발만큼은 적극 자제시킬 것으로 예상된다.

우리가 원하든 원하지 않든 남북관계 및 한반도 통일문제에 있어서 중국의 영향력과 발언권 강화는 엄연한 현실이 되고 있다. 따라서 우

<sup>145</sup> 임상윤, “중국의 부상과 동아시아의 안보질서 변화,” pp. 33~56.

리의 대북정책도 중국의 한반도정책과 대북정책을 잘 이해하고 활용할 수 있는 방향에서 설정되어야 목표 달성을 기대할 수 있다.

## 2. 대북정책에 미치는 영향

### 가. 북핵문제 해결

북핵문제는 한반도 및 동북아의 핵심 현안으로 부각되어 있다. 한·미·중·일·러는 모두 북한의 완전한 핵포기를 추구한다는 점에서 이해가 일치한다.

미·중관계 변화는 북핵문제의 평화적 해결을 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 가능성이 높다. 미국은 북핵문제 해결을 위해 중국의 대북 제재 동참 및 대북 압박 강화를 지속적으로 요구할 것이다. 미·중 패권 경쟁 심화 및 동북아 양극체제의 견고화 추세하에서 중국의 대북 경제 지원과 ‘북한 감싸기’도 심화될 가능성이 높다. 그러나 북핵문제 해결은 중국의 핵심이익(vital interest)을 침해하지 않는다. 오히려 북한의 핵·미사일 개발 지속이 중국의 발목을 잡고 있다. 북한의 정치체제 및 친중정권 존속이 전제된다면 중국이 북핵문제 해결에 적극 나설 것이다. 미·중 갈등을 악화시키고 북한의 정치체제 및 친중정권을 존속시키기 위해서도 중국은 북핵문제 해결에 적극 나설 필요가 있다.

북·중관계 변화도 북핵문제 해결을 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것 같다. 북한의 유일한 후견국인 중국의 대북 영향력 강화와 북한의 대중 종속심화는 북핵문제 해결에 대한 중국의 압력을 가중시키고 이에 대한 북한의 거부를 어렵게 하는 요인으로 작용할 것이다. 중국은 북한의 후견국으로 정치적·경제적 수단을 동원하여 북한에 상당한 압력과 통제를 가할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 그러나 중국의 대북

핵포기 압력에는 상당한 한계도 존재한다. 북한이 핵·미사일 개발을 고수할 경우 중국으로서도 뾰족한 대책을 찾기가 쉽지 않을 것이다. 또한 중국이 북한의 핵포기를 유도하려면 북한체제 및 김정은 정권의 존속뿐만 아니라 대규모의 경제지원과 경제협력 등의 방법으로 경제 파탄에 직면한 북한의 생존을 확실하게 보장해 주어야 한다. 그것이 하위 동맹국에 대한 진영 패권국의 책임이기도 하다. 그러나 중국의 국내·외적 상황을 고려할 때, 과연 중국이 이런 역할을 얼마만큼 충실히 수행할 것인지는 미지수이다. 핵·미사일 개발을 포기하지 않는 북한을 대폭 지원하는 것도 중국으로서는 적지 않은 부담이 될 것이다. 이런 면에서 북·중관계 변화가 북핵문제 해결에 가지는 긍정적 의미는 제한적일 수 있다는 것이다. 한편, 북한이 대중중속 심화에서 벗어나고자 한다면 한·미·일, 특히 미국과의 관계를 개선해야 한다. 그러나 이 경우에는 북한의 핵포기가 절대적 전제조건이다.

한·중관계 변화는 북핵문제 해결에 있어서 주요 변수가 아니며 별다른 영향도 미치지 않을 것이다. 여하튼, 한·중 모두 북핵문제의 평화적 해결을 원하기 때문에 한·중관계 변화는 기본적으로 북핵문제 해결을 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것 같다. 다만, 한·중관계 악화, 특히 한·미동맹 강화로 인한 한·중관계 악화는 북핵문제 해결에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

이런 점들을 종합해 볼 때, 동북아 국제관계 변화는 북핵문제 해결을 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 가능성이 높다. 북·미협상 및 6자회담 재개도 기대해 볼 수 있을 것 같다. 그러나 북핵문제의 완전한 해결은 결국 북한의 핵포기 의지 여하가 핵심 관건이다.

## 나. 군사적 긴장완화와 평화정착

한·미·중·일·러 모두 한반도의 군사적 긴장완화와 평화정착을 추구한다는 점에서 이해가 일치한다. 한반도의 군사적 긴장고조와 평화위협은 구조적으로는 한반도의 분단에서 비롯되며, 현상적으로는 거의 북한의 핵·미사일 개발과 무력도발에 의해서 야기된다.

미·중 패권경쟁 심화, 동북아 양극체제의 경화(tightness)는 한반도의 군사적 긴장완화와 평화정착을 저해하는 구조적 요인으로 작용할 것이다. 그러나 북한의 핵·미사일 개발과 무력도발 등으로 인한 한반도의 군사적 불안정이 미·중관계를 악화시키는 요인으로 작용한다는 점이 크게 고려될 경우에는 미·중이 한반도의 안정과 군사적 긴장완화를 위해 적극 개입할 가능성이 높다.

북·중관계 변화는 한반도의 군사적 긴장완화와 평화정착에 다소 유리하게 작용할 것 같다. 한반도의 안정과 평화를 지향하는 중국은 강화된 대북 영향력을 활용하여 북한의 무력도발 저지 압력을 가중시킬 것이다. 그러나 북한의 무력도발에는 다양한 요인이 개재되기 때문에 이러한 중국의 압력이 가질 수 있는 한계도 분명히 존재한다.

한·중관계 변화는 한반도의 군사적 긴장완화와 평화정착에 있어서도 주요 변수는 아니며 별다른 영향도 미치지 않을 것이다. 한·중 모두 한반도의 군사적 긴장완화와 평화정착을 원하기 때문에 한·중관계 변화는 기본적으로 군사적 긴장완화와 평화정착을 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것 같다. 다만, 한·중관계 악화는 한반도 평화정착에도 부정적 영향을 미칠 것이다.

이런 점들을 종합해 볼 때, 동북아의 국제관계 변화는 한반도의 군사적 긴장완화와 평화정착을 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 가능성이 높다. 그러나 한반도의 평화정착은 국제환경 변화보다는 북핵문제

의 해결과 보다 직접적인 연관성을 가진다. 한반도의 평화정착과 북핵 문제 해결은 불가분의 관계에 놓여 있다는 것이다. 따라서 북핵문제 해결의 진전 여하에 따라 한반도의 군사적 긴장 및 평화정착 여부도 상당히 달라지게 될 것이다.

#### 다. 남북협력의 제도화

남북협력의 제도화는 기본적으로 남북한 간의 문제이다. 그러나 동북아의 역학관계 및 양극체제하에서 남북협력의 제도화도 동북아의 국제관계 변화와 무관할 수는 없다.

미·중 패권경쟁 심화와 동북아 양극체제의 견고화는 남북협력의 제도화를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 그러나 중국의 대미 패권 도전 자제, 중국의 ‘책임대국’ 역할 강화, 한반도 긴장완화의 중요성 등을 고려할 때, 미·중관계 변화가 남북협력의 제도화에 미치는 부정적 영향은 제한적이라고 할 수 있다. 단, 북한이 핵·미사일 개발을 지속하는 상황에서 미국은 대북제재의 필요성 때문에 한국이 남북협력의 활성화와 제도화에 적극 나서는 것을 반기지 않는 것이다.

북·중관계 변화가 남북협력의 제도화에 미치는 영향은 유동적일 수 있다. 중국의 북한 개혁·개방 유도 및 북한의 대중 경제종속 심화는 남북협력을 촉진하는 요인으로 작용할 수 있다. 그러나 북한의 입장에서 볼 때, 북·중 경제협력의 활성화와 중국의 대북 경제지원 확대는 남북협력의 필요성을 약화시킬 수도 있다. 물론 남북협력의 제도화 여부는 한국의 대북정책 여하에 따라서도 크게 달라질 수 있다.

한·중관계 변화는 남북협력의 제도화에 있어서도 주요 변수는 아니며 별다른 영향도 미치지 않을 것이다.

이런 점들을 종합해 볼 때, 동북아의 국제관계 변화가 남북협력의



제도화에 미치는 영향은 제한적이며 대체로 현재와 비슷한 수준에서 영향을 미칠 것 같다. 다만, 북핵문제 해결이 커다란 진전을 보일 경우 동북아의 국제관계도 남북협력의 활성화와 제도화를 크게 촉진하는 방향으로 작용할 것 같다.

## 라. 북한의 정책 및 인식의 변화

한·미·중·일·러 모두 북한의 경제적 개혁·개방을 추구한다는 점에서 이해가 일치한다. 그러나 북한의 정치체제 변화에 대해서는 한·중·일과 중국의 입장이 크게 대립된다.

미·중 패권경쟁 심화와 동북아 양극체제의 견고화는 북한의 정치체제 변화 유도에 역효과를 초래할 것이다. 무엇보다 북한의 후진국이자 사회주의체제를 고수하는 중국으로서는 북한의 중국 세력권 이탈을 크게 경계할 수밖에 없다. 따라서 중국은 북한의 정치체제 유지를 위해 적극 노력할 것이고 만약 정치체제 변화가 감지되면 적극 개입할 가능성이 농후하다.

북·중관계 변화는 북한의 경제적 개혁·개방을 크게 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것이다. 중국은 북한의 중국식 개혁·개방 유도에 적극적이며 대북 경제지원, 북·중 경제협력, 북한의 경제특구 설립 지원을 통해 적지 않은 압력도 가하고 있다. 중국의 대북 영향력 강화 및 북한의 대중종속 심화와 더불어 이런 추세는 강화될 것으로 예상된다. 그러나 중국 자체가 사회주의체제를 고수하는 바 북·중관계 변화는 북한의 정치체제 변화 유도에 부정적 영향을 미칠 것이다. 단, 중국의 민주화는 북한의 정치체제 변화를 가속화시킬 것이지만, 당분간 중국의 민주화 가능성이 낮기 때문에 이런 변화를 기대하기는 어려울 것이다.

한·중관계 변화는 북한의 정치체제와 경제적 개혁·개방에 있어서도 주요 변수가 아니며 별다른 영향도 미치지 않을 것이다.

이런 점들을 종합해 볼 때, 동북아 국제관계 변화는 경제적 개혁·개방과 관련된 북한의 정책과 인식 변화를 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것 같다. 심각한 식량난·경제난 해결이 시급한 북한의 입장에서도 경제적 개혁·개방은 불가피한 선택이 될 것이다. 그러나 동북아의 국제관계 변화가 정치체제 변화와 관련된 북한의 정책과 인식 변화 유도에는 부정적 영향을 미칠 것 같다.

## 마. 국내역량

정책추진체계 및 국민적 합의 형성과 거버넌스 문제는 기본적으로 한국 내부의 문제이다. 그러나 한국 사회의 갈등은 국제환경과 상당한 연관성을 가지기 때문에 동북아의 국제관계 변화와 완전히 무관한 것은 아니다.

미·중 패권경쟁 심화와 동북아 양극체제의 견고화는 한국 외교의 딜레마와 정치사회의 양극화를 촉진하는 요인으로 작용한다. 따라서 정책추진체계의 효율성을 저하시키고 국민적 합의 형성과 거버넌스를 저해시키는 요인으로 작용할 것이다. 그러나 중국의 대미 패권도전 자체, 중국의 '책임대국' 역할 강화, 한반도 긴장완화의 중요성 등을 고려할 때, 미·중관계 변화는 현재와 비슷한 수준에서 한국의 정책추진체계 및 국민적 합의 형성과 거버넌스에 영향을 미칠 것으로 전망된다.

북·중관계 변화가 한국의 정책추진체계 및 국민적 합의 형성과 거버넌스에 미치는 영향도 제한적일 것이다. 다만, 중국의 북한 개혁·개방 유도가 상당한 성과를 보일 경우 한국의 정책추진체계 및 국민적 합의 형성과 거버넌스가 남북관계 개선과 남북협력을 촉진하는 방향으로

형성될 것 같다. 북한의 대중 경제중속 심화도 이런 경향을 촉진하는 요인으로 작용할 것이다.

한·중관계 변화는 그 정도가 크지 않을 것으로 전망될 뿐만 아니라 대북정책을 둘러싼 한국의 정책추진체계 및 국민적 합의 형성과 거버넌스와의 직접적 연관성이 없다. 한·중관계 변화 추세를 고려할 때 한·중관계 변화가 국내역량에 미치는 영향은 현재와 비슷한 수준일 것 같다.

이런 점들을 종합해 볼 때, 동북아의 국제관계 변화가 국내역량 변화에 미치는 영향은 제한적일 것이며 현재와 비슷한 수준에서 영향을 미칠 것으로 전망된다. 다만, 북핵문제 해결이 커다란 진전을 보일 경우 동북아의 국제관계도 국내역량 강화를 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것 같다.

## 바. 국제역량

동북아의 국제관계 변화는 국제역량과 직접적인 연관성을 가진다. 미·중 패권경쟁 심화, 지역적 양극체제의 견고화는 한·미 간 및 한·일 간 협력을 촉진할 것이지만 한·중 간 및 한·러 간 협력은 저해하는 요인으로 작용할 것이다. 그러나 중국의 대미 패권도전 자제, 중국의 ‘책임대국’ 역할 강화, 한반도 문제의 평화적 해결의 중요성 등을 고려할 때, 당분간 한국의 국제역량은 현 수준을 유지할 것으로 전망된다. 물론 한국 정부의 노력 여하에 따라 다소간의 변화는 가능할 것이다.

미·중관계는 한국의 국제협력을 좌우하는 구조적 변수로 작용한다. 동북아의 국제관계 변화 양상으로 미루어 볼 때, 향후에도 동북아 국가들 간에는 북핵문제가 국제협력의 주된 관심사가 될 것이다. 따라서 한국의 국제역량도 북핵문제의 해결 여하에 따라 크게 달라질 것 같다.

북핵문제 해결에 진전이 없는 상황에서 한국외교의 딜레마로 인해 한·미협력 강화는 한·중협력을 저해할 것이고 한·중협력 강화는 한·미협력을 저해할 것이다.

북·중관계 변화, 즉 북·중 경제협력 강화와 북한의 대중중속 심화는 한국의 대중 협력을 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 중국이 한국과의 협력에 있어서 북한의 입장을 보다 크게 고려해야 할 것이기 때문이다. 그러나 북·중 경제협력 강화로 북한의 경제적 개혁·개방이 적극화된다면 남북관계 개선을 위한 한·중협력의 여지도 넓어지게 될 것이다.

당분간 한·중관계에 획기적 변화가 없을 것으로 예상되는 바 한·중관계 변화가 한국의 국제역량 변화에 미치는 영향은 미미할 것으로 전망된다. 다만, 한국의 대중·대미정책 여하에 따라 대북정책과 관련된 한·중협력도 다소간의 영향을 받게 될 것이다.

이런 점들을 종합해 볼 때, 동북아의 국제관계 변화가 한국의 국제역량에 미치는 영향은 현재와 비슷한 수준일 것 같다. 그러나 북핵문제 해결이 커다란 진전을 보일 경우 동북아의 국제관계도 한국의 국제역량 강화를 크게 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것이다.



## Ⅱ. 북한정세 변화

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



## 1. 김정은체제의 딜레마와 정책 전망

2011년 12월 김정일 국방위원장의 사망과 더불어 김정은은 사실상 북한의 최고지도자로 등극하였고, 2012년 4월 김정은체제가 공식 출범하였다. 김정은체제는 3대 세습체제이며 김정은의 정통성은 김일성과 김정일의 혈통에서 비롯된다. 그러나 김정은은 아직 나이가 어리고 김일성과 김정일에 비해 정통성과 지도력이 크게 미흡하다. 따라서 김정은체제는 군부세력과 체제보위세력의 후견에 크게 의존하고 있다. 이러한 김정은체제의 권력기반과 김일성·김정일의 유산은 다음과 같은 김정은체제의 딜레마를 파생시킨다.

첫째, ‘유훈통치’의 딜레마이다. 김정은은 김일성과 김정일의 유훈을 적극 계승해야 할 입장에 놓여 있고 명실상부한 독자적 권력행사가 가능할 때까지는 유훈통치에 크게 의존해야 할 것이다. 그런데 김일성과 김정일이 남겨 놓은 유훈에는 상호 모순된 면이 적지 않다. 예컨대, ‘이 밥에 고깃국’, ‘북·미관계 개선’과 ‘핵보유국’, ‘군사강국’은 좀처럼 양립되기 어려운 유훈이다. 물론 김정은의 독자적 권력행사와 김정은체제의 안정적 구축을 위해서는 유훈통치의 그늘에서 조속히 벗어나는 것도 필요하다. 따라서 유훈통치의 지속 여부 및 유훈 내용의 취사선택은 김정은체제의 커다란 고민거리가 아닐 수 없다.

둘째, ‘주체사상’의 딜레마이다. 주체사상은 김일성이 물려준 북한 통치철학의 요체이다. 그런데 북한의 심각한 생존위기를 타개하기 위해서는 대중 의존과 종속 심화를 감수해야 할 것이지만, 대중 의존과 종속 심화는 주체사상을 크게 훼손하게 된다. 따라서 주체사상 유산의 보전 여부도 김정은체제의 커다란 고민거리이다.

셋째, ‘선군정치’의 딜레마이다. 선군정치는 김정일이 물려준 북한



통치철학의 요체이다. 물론 정통성이 취약한 김정은이 정권 유지를 위해서는 물리력을 크게 보유한 군부세력에 의존할 필요도 있다. 그런데 군부는 북핵협상을 통해 얻을 수 있는 이익, 즉 한반도 평화체제 구축, 북·미관계 개선, 대규모 경제지원을 별로 달가워하지 않는다. 이런 이익들은 군부의 이익과 영향력의 상대적 약화를 동반하기 때문이다. 따라서 군부는 북핵협상에 반대하고 핵·미사일 개발을 선호하게 된다. 이런 상황에서 군부의 요구를 묵살하여 북핵협상을 수용하면 정권의 생존이 위협받고 군부의 요구를 수용하여 핵·미사일 개발을 강행하면 국가의 생존이 위협받게 된다.<sup>146</sup> 따라서 선군정치 유산의 보전 여부도 김정은체제의 커다란 고민거리이다.

넷째, ‘핵·미사일 개발’의 딜레마이다. 김일성과 김정일은 핵·미사일 개발을 지속하였다. 북한의 핵무장은 대북 군사공격이나 흡수통일 시도와 같은 외부의 위협을 저지하는 안전판 확보에는 유용하지만, 경제 파탄과 비민주성에서 야기되는 내부의 위협 저지에는 역효과를 초래한다. 다시 말해, 핵무장이 북한의 생존을 보장해주는 것은 아니라는 것이다. 오히려 핵·미사일 개발 지속은 국제사회의 대북제재와 북한의 국제적 고립을 심화시켜 북한의 생존위기를 가중시키는 핵심 요인으로 작용하고 있다. 따라서 북한의 생존을 위해서는 핵포기와 개혁·개방이 불가피하다.<sup>147</sup> 이런 상황에서 핵·미사일 개발의 지속 여부도 김정은체제의 커다란 고민거리이다.

마지막으로, ‘경제적 개혁·개방’의 딜레마이다. 개혁·개방은 김일성·

<sup>146</sup>- 엄상윤, “김정은체제의 개막과 북핵문제의 향방,” 『정세와 정책』, 2012년 4월호 (성남: 세종연구소, 2012), p. 12.

<sup>147</sup>- 자세한 분석은 엄상윤, 『북한 핵무장의 전략적 유용성과 한계』, 세종정책연구 2011-2 (성남: 세종연구소, 2011) 참고.

김정일이 미완의 숙제로 남겨 놓은 유산이다. 북한의 생존위기 타개를 위해서는 경제적 개혁·개방이 불가피하다. 더욱이 작금의 북한은 외부의 식량 및 경제지원 없이는 대규모 아사상태의 재연 가능성도 배제할 수 없는 위기 상황에 처해 있다. 경제적 개혁·개방의 성공과 심각한 식량난·경제난 타개는 김정은의 업적으로 치부되어 김정은의 정통성 강화와 김정은체제의 안정적 구축에도 엄청난 도움이 될 것이다. 그러나 경제적 개혁·개방에서 파생되는 부작용도 적지 않을 것이다. 장기적 관점에서 경제적 개혁·개방은 김정은체제의 위기와 북한의 정치체제 변동을 야기하는 불씨가 될 수도 있다. 따라서 경제적 개혁·개방의 추진 및 수위 여부도 김정은체제의 커다란 고민거리이다.

이런 딜레마 상황에서 김정은체제가 어떤 선택을 하느냐에 따라 북한의 정책 방향이 크게 달라질 것이다. 현재까지 김정은체제는 유신헌치 지속, 주체사상 및 선군정치의 상대적 약화, 핵·미사일 개발 지속, 경제적 개혁·개방 추진, 주민통제 강화 등의 정책 행태를 보이고 있다. 무엇보다 경제관리체계 개혁의 내용을 담은 ‘6·28 방침’ 발표,<sup>148</sup> 장성택의 방증을 통한 북·중 경제협력 강화, 숙청된 경제개혁 인사들의 재등장, 신군부세력의 핵심인 리영호의 숙청 등의 조치는 비상한 관심을 끌고 있다. 이런 조치들은 수구파인 신군부세력과 개방파인 체제보위세력 간의 권력투쟁에서 체제보위세력이 정국 주도권을 장악함으로써 김정은체제가 경제적 개혁·개방을 본격화하는 신호탄으로 해석될 수도 있다.

김정은체제는 ‘광명성 3호’ 장거리 로켓 발사문제로 단절된 북·미 대화를 재개하기 위해 대미 접촉도 시도하고 있다. 일본에도 대화의 신

<sup>148</sup> ‘6·28 방침’에 대한 자세한 분석은 박형중, “북한의 ‘6·28 방침’은 새로운 ‘개혁·개방’의 서막인가?,” Online Series CO 12-31. 통일연구원, 2012.7.23 참고.

호를 보내고 있다. 그럼에도 한국 정부와의 대화에는 냉담한 태도를 보이고 있다. ‘5·24 조치’를 해제하지 않는 이상 이명박 정부와는 대화를 하지 않겠다는 것이 김정은체제의 방침인 듯하다.

이런 점들을 고려할 때, 당분간 김정은체제의 정책방향은 다음과 같이 전망된다.

첫째, 경제적 개혁·개방을 뒷받침하고 선도하는 대내외 정책들이 이어질 것 같다. 김정은체제는 북한의 생존위기 극복을 위해 경제적 개혁·개방이 불가피하다는 판단을 내린 듯하다. 그러나 경제적 개혁·개방의 부작용을 최소화하기 위해 체제단속도 강화할 것으로 예상된다. 경제협력의 외부 파트너로는 북한의 후견국이자 북한과 같은 사회주의국가인 중국을 최우선시하는 정책도 지속될 것 같다. 다만, 과도한 대중중속의 심화를 피하기 위해 러시아, 일본, 제3세계 비동맹국들과의 경제협력도 적극 추진할 것으로 예상된다.

둘째, 북한의 핵·미사일문제 해결을 위해 북·미 대화에도 적극 나설 것 같다. 김정은체제는 중국으로부터 경제지원과 경제협력을 제공받는 반대 급부로 북한의 핵·미사일문제 해결에 적극 나서라는 모종의 압력도 받고 있는 듯하다. 김정은체제는 금년도 미국 대선에서 공화당의 롬니 후보보다는 민주당의 오바마 후보가 당선되는 것이 북핵협상에서 북한에 유리하게 작용할 것이라는 판단도 하고 있는 듯하다. 그러나 핵·미사일 개발문제에 대해서는 모호한 입장을 지속할 것으로 전망된다.

셋째, 한국의 신정부 등장 이전에는 남북대화를 재개하지 않을 것 같다. 김정은체제는 남북대화의 전제조건으로 ‘5·24 조치’ 해제를 내세우고 있지만, 대북 강경 기조가 지배적이고 임기도 얼마 남지 않은 이명박 정부와는 대화할 의사가 없는 듯하다. 김정은체제가 한국의 유력

대선 후보들이 모두 남북관계 개선과 남북대화 추진을 강조하고 있다는 점도 크게 고려하는 듯하다. 김정은체제는 수해 복구 및 인도적 지원을 얻기 위해 한국의 대북지원 민간단체와는 교류협력을 지속할 것 같다.

## 2. 대북정책에 미치는 영향

김정은체제는 기본적으로 김일성체제·김정일체제와의 연속성이 강한 정권이다. 따라서 김정은체제의 등장 자체가 남북관계 및 한반도 통일문제 해결에 획기적 변화를 초래할 것이라고 보기는 어렵다. 그러나 김정은체제의 정국 인식 및 정책 변화 여하에 따라 남북관계와 한반도 통일문제 해결도 상당히 변화될 수 있다. 당분간 이런 변화는 김정은체제의 경제적 개혁·개방의 추진 여하에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

먼저, 김정은체제가 경제적 개혁·개방 정책을 적극 추진할 경우이다. 전술한 바와 같이 북한은 식량난·경제난이 심각한 상태이기 때문에 경제적 개혁·개방 추진이 불가피한 상황에 직면해 있으며, 김정은체제가 이런 방향으로 정책을 전환하는 듯한 조짐도 보이고 있다. 아직까지 김정은체제는 북·중 경제협력 확대에는 적극적이지만, 남북 경제협력 확대에는 미온적인 태도를 보이고 있다. 그러나 중국 일변도의 경제협력에 따른 대중중속 심화가 우려되고 중국의 경제지원 및 경제협력 제공도 북한의 기대에 못 미치는 제한적인 수준에 그칠 것으로 예상된다. 따라서 2013년에 등장하는 한국의 신정부가 이명박 정부와는 다른 시각에서 남북 경제협력 확대 및 남북관계 개선을 제안한다면 북한이 호응하고 나설 가능성도 있다. 남북 교류협력 확대와 남북관계 개선은

평화통일의 기반을 다지는 역할을 할 것이다. 그러나 김정은체제도 한국 주도의 흡수통일만큼은 적극 경계할 것이기 때문에 통일문제 논의는 별다른 진척을 기대하기 어려울 것이다.

다음으로, 김정은체제가 경제적 개혁·개방 정책을 후퇴시키거나 철회할 경우이다. 급격한 정치변동에 대한 우려 때문에 김정은체제가 경제적 개혁·개방을 전면적으로 추진할 가능성은 높지 않다. 경제적 개혁·개방의 부작용이 심각하거나 별다른 성과를 거두지 못할 경우 김정은체제가 경제적 개혁·개방 정책마저 후퇴시키거나 철회할 가능성도 있다. 이런 상황 전개는 개방과 체제보위세력보다는 수구파 군부세력의 영향력 강화와 맞물리게 될 것이다. 군부의 영향력 강화는 ‘선군정치’의 재강화를 의미하는 바, ‘선군정치’가 강화되면 강경 대외노선의 지배하에 핵·미사일 개발 지속 및 대남 무력도발도 적극화될 것이다. 그렇게 되면, 한반도의 긴장이 고조되는 바 남북관계 개선도 크게 기대하기 어려울 것이다. 다만, 이런 상황하에서도 한국이 남북관계 개선을 추구할 경우 북한이 경제적 필요에 따라 제한적 범위 내에서 호응할 가능성은 있다. 남북 교류협력 및 남북관계 개선이 제한적인 만큼 남북한 간의 통일문제 논의는 의제로 부각되지조차 어려울 것이다.

김정은체제의 경제적 개혁·개방 철회와 강경 대외노선 지속은 국제적 고립과 국제사회의 대북제재 강화를 초래함으로써 북한의 생존위기를 심화시킬 것이다. 따라서 현재 김정은체제가 추진하는 경제적 개혁·개방 정책이 당분간 지속될 가능성이 높다고 할 수 있다. 그러나 이런 정책은 경제특구 확대 및 시장경제의 제한적 허용을 내용으로 하는 제한적 수준에 그칠 것이다.

김정은체제의 등장과 경제정책 전환이 곧 한반도 통일문제 해결에 획기적 변화를 초래하지는 않을 것이다. 다만, 남북 교류협력과 남북관

계 개선의 여지가 상당한 정도로 열리게 될 것이고, 이를 통한 평화통일 기반조성의 기회도 어느 정도 열리게 될 것으로 예상된다.

## 가. 북핵문제 해결

김정은체제의 입장에서는 식량난·경제난도 해결하고 미국을 위협할 수 있는 핵전력도 보유하는 것이 가장 이상적일 것이다. 그러나 현실적으로 양자는 양립되기 어렵다. 핵·미사일 개발 지속은 식량난·경제난을 더욱 심화시킬 것이고 식량난·경제난 해결을 위해서는 핵·미사일 포기를 위한 국제협상에 적극 나서지 않을 수 없다. 중국의 대북 경제 지원 및 북·중 경제협력 강화만으로는 심각한 식량난·경제난을 해결하기에는 역부족이다. 시급한 식량난 해결을 위해서는 ‘2·13 합의’를 통해 미국으로부터 약속받은 식량지원 획득도 긴요하다. 북·미관계 개선과 미국의 식량지원은 국제사회의 식량지원을 얻을 수 있는 ‘중심고리’라는 점에서도 대단히 중요하다.<sup>149</sup> 이러한 식량지원 획득을 위해서는 ‘광명성 3호’ 발사문제로 중단된 ‘2·13 합의’를 이행하고 교착된 북·미 핵협상 재개가 선행되어야 한다. 북·중 경제협력 확대 및 강화 과정에서 북핵문제에 대한 북한의 태도 변화 및 북한의 6자회담 복귀를 중용하는 중국의 압력도 강화될 것이다.

이런 점들을 고려할 때, 김정은체제가 북핵문제 해결을 위한 북·미 협상 및 6자회담 재개에 호응하고 나올 가능성은 상당히 높다. 따라서 북한정세 변화는 북핵문제 해결을 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것

<sup>149</sup> 북한에서 말하는 ‘중심고리’는 “혁명발전의 매 시기 매 단계마다 복잡하게 제기되는 수많은 과업들의 련쇄 가운데서 어느 한 과업이 해결되면 그에 따라 다른 모든 과업들도 쉽게 해결될 수 있는 그러한 가장 중요한 고리”를 의미한다. 사회과학출판사 편, 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 558.

같다. 그러나 김정은체제 역시 핵을 쉽게 포기하지 않을 것이기 때문에 북·미협상 및 6자회담이 재개되어도 진전과 교착이 반복될 가능성이 높다. 북한의 완전한 핵포기는 북핵협상 여하에 따라 달라질 수도 있고 상당한 시일이 소요될 것으로 예상된다.

## 나. 군사적 긴장완화와 평화정착

김정은체제의 경제적 개혁·개방 추진은 정국 주도권에 있어서 개방과 체제보위세력의 상대적 강화와 수구파 군부세력의 상대적 약화를 의미한다. 군부세력의 영향력 약화는 핵·미사일 개발의 위축 및 대남 무력도발의 가능성 약화로 이어질 수 있다. 따라서 김정은체제의 경제적 개혁·개방 지속은 한반도의 군사적 긴장완화와 평화정착 모색에도 유리하게 작용할 것이다. 김정은체제의 북·미대화 및 북핵협상 호응 가능성도 한반도의 평화를 촉진할 가능성을 시사한다. 2013년 한국의 신정부 등장과 더불어 남북 교류협력과 남북관계 개선이 활성화된다면 군사적 긴장완화 가능성도 다소 촉진될 수 있을 것이다.

그러나 이런 가능성만으로는 군사적 긴장완화와 평화정착을 기대하기 어렵다. 김정은체제의 불안정, 북·미회담 및 6자회담에서의 협상력 제고 기도, 권력투쟁에서 밀린 북한 군부세력의 모험 등에 따른 대남 무력도발 가능성도 배제할 수 없다. 무엇보다 한반도의 평화정착은 북핵문제의 완전한 해결과 더불어 기대해 볼 수 있다. 따라서 당분간 북한정세 변화가 군사적 긴장완화와 평화정착에 미치는 영향은 유동적이라고 할 수 있다.

## 다. 남북협력의 제도화

남북협력의 제도화는 남북협력의 활성화를 전제한다. 따라서 김정은 체제의 정책 전망 및 한국의 유력 대선후보들의 대북정책 방향을 고려할 때, 남북협력이 활성화될 개연성은 충분히 있고 그 중 일부는 제도화로 연결될 수 있을 것이다. 따라서 북한정세 변화는 기본적으로 남북협력의 활성화 및 제도화를 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것 같다.

그러나 남북협력의 활성화 정도는 북핵문제 해결의 진전 여하에 따라 커다란 영향을 받을 것이다. 북핵문제 해결에 커다란 진전이 없을 경우 남북협력의 확대도 적지 않은 제약을 받을 수 있다는 것이다. 북핵협상이 재개된다고 하더라도 당분간은 북핵문제 해결에 획기적 진전을 기대하기는 어렵다. 따라서 남북협력의 활성화도 제한적 수준에 그칠 것이고, 그에 따라 남북협력의 제도화도 제한적 수준에 그칠 것으로 전망된다.

제도화의 내용도 비정치군사 분야를 중심으로 이루어질 것 같다. 정치군사 분야의 제도화는 제한적일 것 같다. 김정은의 어린 나이를 고려할 때, 남북정상회담의 조기 추진 및 제도화는 한국의 신정부에 적지 않은 부담으로 작용할 것이며, 김정은체제가 신정부의 남북정상회담 조기 개최 제안에 호응할 가능성도 낮을 것 같다.

## 라. 북한의 정책 및 인식의 변화

김정은체제의 태생적 성격과 북한 권력 엘리트들의 성향을 고려할 때 김정은체제하에서 북한의 정치체제가 변화되기는 어려울 것이다. 개방과가 정국 주도권을 완전히 장악할 경우에도 정치체제 변화까지 시도할 가능성은 매우 희박하다.

I

II

III

IV



그러나 북한이 직면한 심각한 식량난·경제난 해결을 위해 경제적 개혁·개방은 불가피하다. 전술한 바와 같이 김정은체제도 이런 점은 충분히 인식하고 있고 이런 방향으로 정책을 전환하고 있는 것 같다. 이러한 인식 및 정책 변화와 더불어 북한의 사회주의 경제체제도 상당한 변화를 맞이하게 될 것 같다. 그러나 경제적 개혁·개방에 수반되는 부작용을 고려할 때, 경제적 개혁·개방이 제한된 수준에서 이루어질 가능성이 높다. 따라서 경제적 개혁·개방에 대한 북한의 인식과 정책은 점차 확산될 것이지만, 그 한계도 분명히 존재할 것으로 전망된다. 또한 경제적 개혁·개방의 성과 및 부작용 여하에 따라 경제적 개혁·개방에 대한 인식과 정책도 다소 달라질 것으로 예상된다. 그리고 경제적 개혁·개방이 파생시키는 부작용 및 역효과를 최소화하기 위한 체제단속도 강화될 것으로 전망된다.

북한의 경제적 개혁·개방 추진은 대외정책 변화와도 적지 않은 연관성을 가진다. 경제적 개혁·개방 정책이 적극화되면 될수록 북한의 대외정책, 특히 북핵문제 해결에 대한 인식과 정책도 보다 온건한 방향으로 변화될 것으로 전망된다. 대중종속이 심화되면 될수록 대외정책의 다변화에 대한 인식과 정책도 불가피할 것이다.

북한의 경제적 개혁·개방 추진은 대남정책 변화와도 상당한 연관성을 가진다. 경제적 개혁·개방은 기본적으로 대남정책의 온건화를 추동할 것이다. 그러나 한국 신정부의 대북정책 여하에 따라 북한의 대남 인식과 정책은 유동적일 수 있다. 신정부의 대북정책이 강경기조를 취할 경우 현재와 같이 대남 강경파의 인식과 정책이 지배하여 한국을 적극 배제시키는 방향으로 정책이 지속될 것이다. 반면 신정부의 대북정책이 온건기조를 취할 경우 대남 협상파의 인식과 정책이 힘을 얻게 되어 남북 교류협력과 남북관계 개선을 적극 도모하는 방향의 정책이

구사될 가능성이 높다.

## 마. 국내역량

김정은체제의 경제적 개혁·개방 추진, 북핵문제 해결의 진전, 남북협력의 가능성 확대 등이 예상된다. 이러한 상황 전개는 한국 정부가 다양한 대북정책을 구사해 볼 수 있는 여지를 넓혀줄 것이다. 남남갈등 해소, 국민적 합의와 거버넌스 형성도 촉진하는 요인으로 작용할 것이다. 통일준비를 위한 국내역량 강화에도 유리하게 작용할 것이다.

그러나 그 정도는 상기한 예상 요인들의 진전 여하에 따라 달라질 수 있다. 특히, 북핵문제 해결에 별다른 진전이 없을 경우 한국 정부의 대북정책 추진, 남남갈등 해소 및 국민적 합의 도출, 통일준비 역량강화도 커다란 진전을 기대하기 어려울 것이다. 북핵문제 해결에 진전이 없는 상황에서 남북 교류협력 및 남북관계 개선을 무리하게 추진하게 되면 오히려 대북정책을 둘러싼 국내적 갈등이 증폭될 수도 있다. 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 뿌리가 매우 깊기 때문에 여하한 경우에도 남남갈등의 완전한 해소와 완벽한 국민적 합의 도출을 기대하기는 어렵다.

무엇보다 대다수의 한국 국민은 남북관계 개선은 원하지만 과도한 대북지원은 반기지 않는다.

이런 점들을 종합할 때, 북한정세 변화는 국내역량을 다소간 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것 같다.

## 바. 국제역량

김정은체제의 경제적 개혁·개방 추진, 북핵문제 해결의 진전, 남북협

I

II

III

IV

력의 가능성 확대 등이 예상된다. 이러한 상황 전개는 한국의 국제협력도 촉진하는 요인으로 작용할 것이다. 특히, 대북정책을 둘러싼 한·중 간 갈등 소지가 줄어들게 됨으로써 대중 협력을 강화할 수 있는 여지가 좀 더 넓어질 수 있다. 한·중 우호협력관계 강화는 통일외교의 역량 강화로 이어질 수 있다.

그러나 북핵문제 해결 방향 및 6자회담 재개 시 한반도 문제의 포괄적 해결과 관련된 참가국들 간의 이해가 부각되고 대립될 가능성도 다분히 있다. 이런 상황 전개는 한국의 국제협력 증진에 상당한 걸림돌이 될 것이다. 물론 북핵문제 해결에 실질적 진전이 없을 경우 국제협력의 진전도 크게 기대하기 어려울 것이다.

이런 점들을 종합할 때, 북한정세 변화는 한국의 국제역량 강화를 다소 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것이다.

### Ⅲ. 국내정세 변화

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



## 1. 국민여론과 통일의식의 변화

주지하는 바와 같이 한국 정치사회의 양극화는 매우 심각하다. 이런 양극화는 21세기의 한국이 직면한 ‘안보·통일의 딜레마’와 결부되어 사회통합 및 대북정책의 일관적 추진을 저해하고 한국 외교의 딜레마를 야기하는 핵심 요인으로 작용하고 있다. 대북정책을 둘러싼 한국 정치사회의 갈등은 안보를 최우선시하면서 남북협력·합의통일을 경시하는 안보우선론과 남북협력·합의통일을 최우선시하면서 안보를 경시하는 통일우선론으로 양분·대립되고 있다. 그러나 국민의 절대 다수는 중도적 성향, 즉 안보와 남북협력·합의통일을 절충·조화시키는 안보·통일 병행론을 선호하는 경향을 보이고 있다.<sup>150</sup> 이런 경향은 통일우선론에 입각한 김대중·노무현 정부의 대북정책과 안보우선론에 입각한 이명박 정부의 대북정책이 파생시키는 부작용과 역효과를 경험한 국민의 실망과 제3의 새로운 대안 모색에 대한 기대를 반영하는 것이기도 하다.

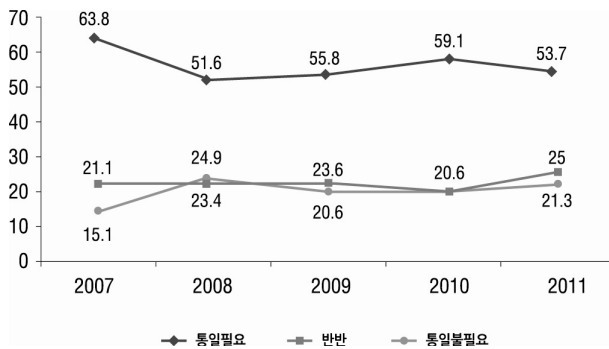
대다수의 국민은 여전히 통일의 필요성에 공감하고 있다. 그러나 탈냉전, 특히 독일통일 이후 우리 사회에서 통일 회의론이 점증하는 추세에 있다. 통일연구원의 여론조사에 의하면, 탈냉전 이후에 고개를 들기 시작한 통일 반대여론이 1994년 8.4%, 1998년 15.9%, 2005년 16.1%로 점증하는 추세를 보였다.<sup>151</sup> 서울대 통일평화연구소의 국민여론조

<sup>150</sup> ‘안보·통일의 딜레마’의 이론과 실제에 관한 자세한 설명에 대해서는 다음을 참고하기 바람. 업상윤, “21세기 한국 정치사회의 갈등 구조와 양상: 한국적 ‘이중 딜레마’와 정책노선 갈등의 양극화·치열화,” 『세종정책연구』, 제6권 제2호, pp. 241~272; 업상윤, 『한국의 ‘안보·통일 딜레마’와 파생효과 감소방안』 (성남: 세종연구소, 2012) 참고.

<sup>151</sup> 업상윤, 『통일 회의의식의 점증: 배경 분석과 해결 방안』, 정책브리핑 2010-02 (성남: 세종연구소, 2010), p. 1.

사에 의하면, <그림 III-1>에서 보는 바와 같이 국민의 통일 회의의식이 상당히 높다. 예컨대, 2011년의 경우에는 ‘통일이 필요하다’ 53.7%, ‘필요하지 않다’ 21.3%, ‘반반 또는 그저 그렇다’ 25.0%로 나타났다.<sup>152</sup> 국민의 절반 정도가 통일의 필요성에 온전히 공감하지 못하고 있다는 것이다. 이러한 통일 회의의식은 대북 적대인식의 상대적 강화로 이어지고 있다.

● 그림 III-1 통일의 필요성 인식



출처: 김병로, “2011년 통일의식 및 북한인식의 변화,” p. 28.

이처럼 통일 회의의식이 점점하고 있는 가장 큰 이유는 통일비용 지불에 대한 두려움과 거부감 때문이다. 국민은 독일의 통일과정을 지켜보면서 한반도 통일 시에도 막대한 경제적 부담과 엄청난 정치·경제·사회·문화적 혼란이 수반될 것이라는 점을 인식하게 되었다. 국민은 2000년 이후 대북지원, 남북 경제협력, 탈북자 정착지원 등을 통해 이

<sup>152</sup>- 김병로, “2011년 통일의식 및 북한인식의 변화,” 『2011 통일의식조사 발표: 통일의식과 통일준비』, 서울대 통일평화연구원 학술심포지움 발표자료집 (2011.9.21), pp. 27~28.

런 일면을 직·간접적으로 경험해 보기도 했다. 무엇보다 세계화 시대의 무한경쟁 및 세계 경제위기와 더불어 개인의 경제적 어려움이 가중되면서 남북 교류협력 및 통일준비에 소요되는 소규모의 비용마저도 적지 않은 부담으로 인식되고 있다. 북한의 핵·미사일 개발 및 잦은 무력도발도 통일에 대한 기대감과 필요성을 약화시키는 중요한 요인이 되고 있다. ‘통일된’ 통일교육 내용의 부재, 통일교육의 편향적 정치교육화, 통일논리의 설득력 미흡 등에 따른 통일교육의 미흡과 비효율성도 중요한 요인이 되고 있다. 이 밖에 개인주의·물질주의에 익숙한 ‘민주화 이후 세대’의 한국사회 주역 편입 점증, 교육수준과 민주화의 진척에 따른 솔직한 통일 반대의견 개진 등도 국민여론조사에서 통일 회의의식의 상대적 비중을 점증시키는 요인으로 작용하고 있다.<sup>153</sup>

무엇보다 통일시대의 주역이 될 신세대, 즉 ‘민주화 이후 세대’의 통일 무관심은 자못 심각한 수준이다. 서울대 통일평화연구소의 국민여론조사에 의하면, <그림 III-2>에서 보는 바와 같이 통일의 필요성에 대한 신세대와 기성세대 간의 인식 차이가 뚜렷하게 나타나고 있다. 예컨대, 2011년의 경우 20대는 40.8%, 30대는 49%, 40대는 57.5%, 50대 이상은 63.9%가 ‘통일이 필요하다’고 응답함으로써 젊은 세대일수록 통일 회의의식이 높은 경향을 보이고 있다.<sup>154</sup> 이러한 신세대의 통일 무관심은 대북 적대인식과도 연결되고 있다. 신세대, 특히 20대의 대북 적대인식은 26.0%로 30대·50대(15.6%)나 40대(11.3%)에 비해 월등히 높은 경향을 보이고 있다는 것이다.<sup>155</sup>

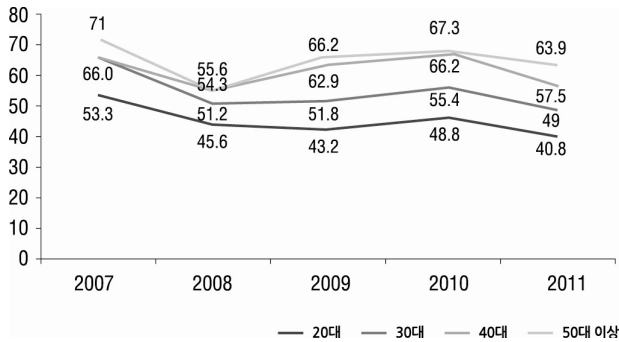
153- 엄상윤, 『통일 회의의식의 점증: 배경 분석과 해결 방안』, pp. 2~4.

154- 김병로, “2011년 통일의식 및 북한인식의 변화,” p. 28.

155- 위의 글, p. 40.



●그림 Ⅲ-2 세대별 통일필요성 인식



출처: 김병로, “2011년 통일의식 및 북한인식의 변화,” p. 29.

이러한 신세대의 통일 무관심은 신세대가 분단·전쟁의 고통, 민주화 운동 등의 사회적 거대 이슈를 직접 경험하지 못했을 뿐만 아니라 대체로 경제적 풍요 속에서 성장기를 보냄으로써 개인주의·물질주의에 익숙해 있다는 사실과 무관하지 않다. 신세대는 사회적·공익적 이슈에 대한 관심도가 낮을 뿐만 아니라 그 해결에 소요되는 비용과 고통 지불을 감내하기 싫어하는 경향을 보이고 있으며, 그러한 인식이 통일문제 인식에도 그대로 투영되고 있다. 최근 심각한 취업난, 청년실업문제, 비정규직문제 등으로 인한 신세대의 경제적 어려움도 통일비용 지불에 대한 거부감을 가중시키고 있다.<sup>156</sup>

국민의 통일 회의의식이 점증함에 따라 통일담론 자체에 대한 관심도 약화되고 있다. 이명박 정부가 강조한 ‘통일준비’, ‘통일 향아리’ 등은 별다른 국민적 반향을 불러일으키지 못하고 있다. 그 필요성에 공감하는 사람들의 경우에도 참여도는 미약한 실정이다.

<sup>156</sup>- 엄상윤, 『통일 회의의식의 점증: 배경 분석과 해결 방안』, p. 3.

절대 다수의 국민은 안보우선론 및 통일우선론과 같은 편향적 대북 정책보다는 안보와 통일을 병행·조화시킬 수 있는 제3의 새로운 대북 정책을 원하고 있다. 또한 국민, 특히 신세대의 통일 회의의식과 대북 적대인식이 상대적으로 강화되고 있다. 무엇보다 국민은 통일에 수반되는 비용 지불을 부담스러워 한다. 국민의 경제난과 생활고가 가중되고 있는 최근 상황에서는 더욱 그렇다.

## 2. 대북정책에 미치는 영향

### 가. 북핵문제 해결

북핵문제 해결은 기본적으로 정부 차원의 문제이다. 따라서 국민의 식 변화가 북핵문제 해결에 미치는 영향은 제한적이다. 그러나 민주주의 국가에서 정부의 정책은 국민여론과 부합될 때 효율성이 배가될 수 있다. 이런 관점에서 볼 때, 국민여론과 유리된 한국 정치사회의 양극화, 통일 회의의식의 점증, 대북 적대인식의 상대적 강화, 신세대의 통일 무관심, 경제난 가중 등은 정부의 북핵문제 해결책 모색에 있어서는 적지 않은 걸림돌로 작용할 수 있다.

그러나 북핵문제의 조속한 해결에 대해서는 국민의 견해가 일치하고 있는 만큼 국내정세는 북핵문제 해결을 촉진하는 방향으로 영향을 미친다. 역으로 북핵문제 해결이 진전을 보일 경우 사회적 갈등도 상당히 해소될 것이고 내적 응집력도 강화될 것이다.

### 나. 군사적 긴장완화와 평화정착

국민은 군사적 긴장완화와 평화정착의 필요성에 대해서는 절대적으

로 공감하고 있는 만큼, 국내정세는 군사적 긴장완화와 평화정착을 촉진하는 방향으로 영향을 미친다. 그러나 한국 국민은 그 실현 가능성에 대해서는 회의적이다.

이런 인식의 간극은 주로 북한의 핵·미사일 개발 및 잦은 무력도발 자행에서 비롯된다. 따라서 북한의 핵·미사일 개발 및 무력도발이 자제되고 남북관계가 개선될 경우 군사적 긴장완화와 평화정착에 대한 국민의 기대와 지지도 한층 높아질 것이다.

#### 다. 남북협력의 제도화

남북협력의 제도화는 기본적으로 남북한 양 정부 간의 문제이다. 남북협력의 제도화는 남북협력의 활성화를 전제한다. 이런 관점에서 볼 때, 한국 정치사회의 양극화, 통일 회의의식의 점증, 대북 적대인식의 상대적 강화, 신세대의 통일 무관심, 경제난 가중 등은 남북협력의 활성화 및 제도화를 저해하는 요인으로 작용할 것이다.

그러나 남북관계의 경색이 장기화됨에 따라 남북관계 개선에 대한 국민의 욕구도 상대적으로 점증하고 있다. 또한 남북협력의 활성화 및 제도화에 대한 국민의 관심과 지지는 대북정책의 내용 및 남북관계 개선의 정도 여하에 따라 달라질 수 있다. 남북협력을 활성화시키고 남북관계를 개선시킬 수 있는 대북정책이 수립·추진될 경우 국민의식도 이를 지지하는 방향으로 변화될 수 있다. 국민의 대북 적대인식과 신세대의 통일 무관심도 약화될 수 있을 것이다. 그렇게 되면 남북협력의 활성화 및 제도화도 탄력을 받을 수 있다.

이런 점들을 종합할 때, 국내정세 변화는 남북협력의 활성화 및 제도화를 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것 같다.

## 라. 북한의 정책 및 인식의 변화

우리의 국민의식이 북한의 정책 및 인식의 변화를 직접 유도하는 데는 한계가 있다. 아직까지 북한의 정책 및 인식 변화 가능성에 대한 국민의 기대도 회의적이다.

국민은 북한의 정책 및 인식이 온건하게 변화하고 북한체제가 민주주의·시장경제로 변화하기를 고대한다. 따라서 국내정세는 북한의 정책 및 인식 변화를 촉진하는 방향으로 영향을 미친다. 역으로, 북한의 정책 및 인식이 변화의 조짐을 보일 경우 국민여론은 북한의 변화를 환영하고 북한의 변화를 유도·지원하는 대북정책을 지지하게 될 것이다. 이런 면에서도 김정은체제의 경제적 개혁·개방 움직임은 큰 관심사이다.

## 마. 국내역량

국민의식 변화는 국내역량과 직접적인 연관성을 가진다. 한국 정치사회의 뿌리 깊은 양극화는 국내역량, 즉 정책추진체계의 일관성과 효율성, 국민적 합의 형성과 거버넌스를 저해하는 핵심 요인으로 작용한다. 통일 회의의식의 점증, 대북 적대인식의 상대적 강화, 신세대의 통일 무관심, 경제난 기증도 국내역량 결집을 저해하는 요인으로 작용한다.

그러나 이런 현상들은 새로운 시각과 방법으로 대북정책과 통일문제에 접근할 수 있는 기회를 제공해주기도 한다. 국민, 특히 신세대에게 대북정책과 통일문제에 대한 관심과 지지를 제고하고 통일의 필요성을 효과적으로 설득시킬 수 있는 새로운 논리와 정책이 개발·추진된다면 국내역량 결집과 강화도 촉진될 수 있을 것이다.

---

I

II

III

IV

---

## 바. 국제역량

국내역량 결집은 국제역량 강화의 밑거름이 된다. 이런 관점에서 볼 때, 국내정세는 국제역량 강화를 위한 국내역량 결집을 저해하는 요인으로 작용한다.

한국 정치사회의 양극화와 심각한 남남갈등은 안보·통일의 딜레마를 야기하여 균형적 국제협력, 특히 대미·대중 협력을 동시에 강화시키는 데 걸림돌이다. 안보우선론 지지세력은 한·미동맹과 대북 적대정책 강화를 지지하기 때문에 중·러, 특히 중국과의 협력을 저해할 수 있다. 반면 통일우선론 지지세력은 대중정책 강화와 남북협력·합의통일을 추구하기 때문에 미·일, 특히 미국과의 갈등을 초래할 수 있다.<sup>157</sup>

통일 회의의식의 점증, 대북 적대인식의 상대적 강화, 신세대의 통일 무관심, 경제난 가중 등도 국제역량 강화를 위한 국내역량 결집을 저해하는 요인으로 작용한다.

그러나 미·중·러·일 모두로부터 지지·협력을 얻을 수 있는 새로운 논리와 정책이 개발·추진되고 경제난이 호전된다면 국제역량 강화를 위한 국내적 기반조성도 촉진될 수 있을 것이다.

---

<sup>157</sup> 이런 사례에 대한 구체적 분석은 엄상윤, “동아시아의 패권경쟁·안보질서와 미국의 전략,” pp. 15~31. 참고.

## IV. 종합 및 시사점

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



21세기에 접어들어 대북정책의 환경이 상당히 변화하고 있다. 동북 아지역 차원에서는 중국의 부상이 대북정책의 환경 변화를 추동하는 근원으로 작용하고 있다. 중국의 부상은 한반도 문제에 있어서 중국의 영향력을 강화시키고 있을 뿐만 아니라 동북아 국가들 간의 국제관계 변화, 특히 미·중 패권경쟁 심화와 동북아 양극체제의 견고화를 추동하는 근원으로 작용하고 있다. 그러나 향후 상당기간 동안 중국이 대미 패권도전을 자제할 가능성이 높다는 점도 주목해야 한다. 북한 차원에서는 김정은체제의 등장과 더불어 시도되고 있는 경제적 개혁·개방의 향방이 주목된다. 국내 차원에서는 한국 정치사회의 양극화, 통일 회의의식의 점증, 대북 적대인식의 상대적 강화, 신세대의 통일 무관심, 경제난 가중 등이 야기되는 상황에서 새로운 대북정책을 요구하는 목소리가 드높아지고 있다. 이런 상황에서 2013년에 등장할 한국 신정부의 대북정책이 커다란 관심사가 되고 있다.

상기한 대북정책의 환경 변화가 대북정책을 구성하는 6개 항목에 미치는 영향은 대단히 복잡하고 유동적인 바 일률적으로 규정하기는 어렵다. 그럼에도 그런 영향을 단기적 차원에서 단순화하고 종합·정리하여 향후 대북정책에 대한 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 북핵문제 해결에 미치는 영향이다. 동북아지역·북한·국내 정세 변화 모두 북핵문제 해결을 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것 같다. 북·미협상 및 6자회담의 재개 가능성도 기대된다. 그러나 북핵문제의 완전한 해결은 결국 북한의 핵포기 의지 여하가 최대 관건이다. 따라서 북·미협상 및 6자회담이 재개되어도 진전과 교착이 반복될 가능성이 높다. 따라서 북한의 핵포기 의지를 유도하고 북핵협상을 진전시킬 수 있는 방향에서 대북정책을 모색할 필요가 있다.

둘째, 군사적 긴장완화와 평화정착에 미치는 영향이다. 동북아지역·



국내 정세 변화는 군사적 긴장완화와 평화정착을 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것 같다. 그러나 북한정세 변화가 군사적 긴장완화와 평화정착에 미칠 영향은 유동적이다. 남북관계 개선은 북한의 무력도발 자제를 유도함으로써 군사적 긴장완화와 평화정착에 도움이 될 것이다. 그러나 한반도의 평화정착은 북핵문제의 해결과 밀접한 연관성을 가지기 때문에 북핵문제의 완전한 해결과 더불어 기대해 볼 수 있다. 따라서 남북관계 개선과 북핵문제 해결을 크게 촉진할 수 있는 방향에서 대북정책을 모색할 필요가 있다.

셋째, 남북협력의 제도화에 미치는 영향이다. 북한·국내 정세 변화는 남북협력의 제도화를 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것 같다. 그러나 동북아지역 정세 변화는 현재와 비슷한 수준으로 영향을 미칠 것 같다. 남북협력의 제도화는 남북협력의 활성화를 전제하며 북핵문제 해결의 진전 여하에 따라 크게 달라질 것이다. 북핵문제 해결에 진전이 없을 경우 동북아지역·북한·국내 정세 변화는 남북협력의 활성화 및 제도에 불리하게 작용할 것이고, 북핵문제 해결에 진전이 있을 경우 유리하게 작용할 것이다. 남북협력의 제도화는 한국 정부의 대북정책 여하에 따라라도 달라질 것이다. 따라서 남북협력의 활성화, 북핵문제 해결, 국제역량 강화에 크게 기여할 수 있는 방향에서 대북정책을 모색할 필요가 있다.

넷째, 북한의 정책 및 인식 변화에 미치는 영향이다. 동북아지역·북한 정세 변화는 북한의 경제적 개혁·개방을 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것 같다. 김정은체제의 등장과 더불어 북한의 경제적 개혁·개방 정책이 보다 적극화되고 있다. 그러나 동북아지역·북한 정세 변화는 북한의 정치체제 변화 유도에는 불리하게 작용할 것이다. 중국이 민주화된다면 북한의 정치체제 변화도 불가피할 것이지만, 아직까지 이런

기대는 시기상조라고 할 수 있다. 국내 정세 변화가 북한의 정책 및 인식 변화에 미치는 영향은 제한적이지만, 한국 국민은 북한의 경제적 개혁·개방과 정치적 민주화 모두를 갈망하고 지지한다. 따라서 단기적으로는 북한의 경제적 개혁·개방을 유도하고 장기적으로는 북한의 정치적 민주화를 유도할 수 있는 방향에서 대북정책을 모색할 필요가 있다.

다섯째, 국내역량에 미치는 영향이다. 동북아지역·북한 정세 변화가 국내역량에 미치는 영향은 제한적이다. 동북아지역 정세 변화는 현재와 비슷한 수준으로 국내역량에 영향을 미치고, 북한 정세 변화는 국내역량을 다소 촉진하는 방향으로 영향을 미칠 것 같다. 그러나 국내정세 변화는 국내역량의 결집과 강화를 저해하는 요인으로 작용할 것 같다. 특히 한국의 경제난 가중에 따라 막대한 재원이 소요되는 대북정책은 국민의 지지를 얻는 데 적지 않은 걸림돌로 작용할 것이다. 따라서 국내역량 강화를 위한 노력을 배가하고 ‘가급적’ 비용부담을 줄일 수 있는 방향에서 대북정책을 모색할 필요가 있다.

마지막으로 국제역량에 미치는 영향이다. 동북아지역 정세 변화는 현재와 비슷한 수준에서 국제역량에 영향을 미치고, 북한정세 변화는 국제역량을 다소 촉진하는 방향에서 영향을 미칠 것 같다. 그러나 국내정세 변화는 국제역량 강화를 저해하는 요인으로 작용할 것 같다. 당분간 북핵문제 해결을 둘러싼 국제협력이 주된 관심사가 될 것인 바, 북핵문제 해결의 진전 여하에 따라 국제역량 강화의 여지와 범위도 달라질 것이다. 물론 국내역량 결집과 정부의 정책 여하에 따라 국제협력의 성과가 달라질 수도 있다. 따라서 국제역량 강화를 위해서는 국제협력 강화, 북핵문제 해결의 진전, 국내역량 결집 등을 도모할 수 있는 방향에서 대북정책을 모색할 필요가 있다.

이상 논의한 대북정책의 환경 변화가 대북정책의 구성 항목에 미치는 영향을 단순하게 요약·정리하면 <표 IV-1>에서 보는 바와 같다.

표 IV-1 대북정책의 환경 변화가 대북정책의 구성 항목에 미치는 영향

	동북아 정세	북한 정세	국내 정세	비고
북핵문제 해결	촉진	촉진	촉진	북한의 핵포기 의지 여하에 따라 유동적
군사적 긴장완화와 평화정착	촉진	유동적	촉진	미·중 패권경쟁 심화, 중국의 민주화, 북한의 개혁·개방 추진, 북핵 문제의 진전, 한국 신정부의 대북정책 여하에 따라 유동적
남북협력의 제도화	현재 수준	촉진	촉진	
북한의 정책 및 인식 변화	경제적-촉진 정치적-저해	경제적-촉진 정치적-저해	경제적-촉진 정치적-촉진	
국내역량	현재 수준	촉진	저해	
국제역량	현재 수준	촉진	저해	

전술한 바와 같이 대북정책의 환경 변화가 대북정책의 구성 항목에 미치는 영향은 상당히 유동적이다. 대북정책의 환경 변화와 대북정책의 구성 항목들 간에는 다양한 매개 변수가 존재하고 그런 매개 변수들의 작동 여하에 따라 영향 관계가 달라질 수도 있기 때문이다. 또한 대북정책의 환경 변화는 상충되거나 양립·절충·조화가 어려운 방향으로 대북정책을 유도하기도 한다. 물론 대북정책의 환경 자체가 다른 방향으로 변화할 수도 있다. 그럼에도 한 가지 분명한 것은 21세기의 대북정책 환경 변화에 비추어 볼 때 기존의 대북정책들은 한계가 있기 때문에 그런 한계를 극복할 수 있는 새로운 대북정책의 개발과 실험이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 환경 변화가 시사하는 바를 반영할 뿐만 아니라 소기의 목표 달성에 유리한 환경 변화를 유도할 수 있는 방향에서 대북정책을 모색할 필요가 있다.

# 제 3 부

## 정책대안: 동시병행 선순환 모델

2000년대 대북 정책 평가와 정책대안  
: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



# I. 개념과 원리

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



서론에서도 언급한 바와 같이 대북정책을 구성하는 목표, 역량, 환경은 상호 밀접한 연계성을 갖는다. 그럼에도 기존 대북정책들의 구상 및 성과를 분석·평가해 본 결과, 이런 상호 연계성이 제대로 투영·작동되지 못하는 한계가 노정된다. 특히, 목표 항목들 간의 상호 연계성 및 선순환 논리를 구현시킬 수 있는 방안이 크게 미흡하다. 물론 기존의 대북정책들에도 선순환 논리 자체에 대한 인식이 없었던 것은 아니다.

그러나 기존의 대북정책들은 특정 항목에만 과도한 우선순위를 부여하거나 특정 항목의 이행을 여타 항목들의 추진을 위한 전제조건으로 설정함으로써 선순환 논리가 작동될 수 있는 여지를 제한하였다. 예컨대, 대북포용정책과 평화번영정책은 ‘남북협력의 제도화’를 부각시키면서 ‘남북협력의 제도화’의 이행에서 창출되는 선순환적 파급효과를 기대했다. 그러나 상대적으로 경시했던 ‘북핵문제 해결’에 가로막혀 선순환적 파급효과를 창출하지 못했을 뿐만 아니라 결국 ‘남북협력의 제도화’마저도 위축시키는 결과를 초래하였다. 이와는 대조적으로, 상생과 공영의 대북정책은 ‘북핵문제 해결’을 전면에 부각시키고 그 이행을 여타 항목 추진의 전제조건으로 삼았다. 선순환에 대한 인식도 미흡하고 명시적이지 않았지만, 논리적으로 보면 상생과 공영의 대북정책도 북핵문제 해결에 따른 선순환적 파급효과를 내심 기대했다고 할 수 있다. 그러나 상생과 공영의 대북정책은 ‘북핵문제 해결’이 담보상태를 거듭함에 따라 선순환적 파급효과를 창출하지 못했을 뿐만 아니라 군사적 긴장을 고조시키고 남북관계를 경색시키는 결과를 초래하였다. 모순적이게도 상반된 성격을 가진 대북정책들이 모두 북핵문제에 가로막혀 선순환적 파급효과를 거의 창출하지 못했던 것



이다.<sup>158</sup> 이런 사실은 대북정책에서 특정 항목이 경시되거나 또는 전제조건이 되어도 소기의 성과가 달성되기 어렵다는 것을 말해준다.

본 연구는 기존 대북정책들의 이런 문제점과 한계를 극복하는 한편, 제I부의 대북정책 평가 및 제II부의 대북정책의 환경 변화 분석을 통해 도출된 시사점을 반영하여 대북정책의 새로운 대안으로 <동시병행 선순환 모델>을 제시한다. 이 모델은 대북정책에 영향을 미치는 목표, 역량, 환경, 이슈, 수단 등을 모두 고려하는 복합적 접근을 지향한다. 그리고 국내, 북한, 국제 차원의 사안들을 모두 고려하는 다층적 접근을 지향한다. 아울러 복합적·다층적 접근에서 발생하는 모순과 충돌을 최소화시킬 수 있는 방안을 적극 강구한다. <동시병행 선순환 모델>을 구성하는 주요 개념과 원리를 소개하면 다음과 같다.

## ■ 목표 · 역량 · 환경의 연계와 조화

대북정책을 구성하는 목표, 역량, 환경은 상호 유리되어 작동되는 것이 아니라 직·간접적인 상호 영향관계에 놓여 있다. 따라서 <동시병행 선순환 모델>은 목표, 역량, 환경의 연계와 조화를 모색한다.

이를 위해 역량 및 환경과 부합되는 방향에서 대북정책의 목표를 설정한다. 대북정책의 목표가 설정된 후에도 역량 및 환경에 중대한 변화가 발생할 경우에는 대북정책의 목표를 신축적으로 재조정한다. 동시에 대북정책의 목표 달성을 뒷받침할 수 있도록 역량을 강화하고 대북정책의 목표 달성에 유리한 환경을 조성한다.

---

<sup>158</sup>\_엄상윤, 『한국의 ‘안보·통일 딜레마’와 파생효과 감소방안』 (성남: 세종연구소, 2012), p. 36.

## ■ 동시병행

‘동시병행’은 대북정책을 구성하는 6개 항목을 동시에 병행하여 추진한다는 것이다. <동시병행 선순환 모델>은 대북정책을 구성하는 각각의 항목들이 상대적 자율성을 가지면서도 상호 연계되어 있다는 점에 주목한다. 따라서 4개의 목표 항목과 2개의 역량 항목을 동시에 병행하여 추진할 필요가 있다는 것이다. 여기서 ‘동시병행’은 다음과 같은 2가지 의미를 함축한다.

첫째, 시간적 차원에서 원칙적으로 항목별 추진의 시차 혹은 순서를 정하지 않는다. 의도적 계획하에 특정 항목을 먼저 추진하고 여타 항목들을 나중에 추진하는 방식을 취하지 않으며, 특정 항목의 충족을 여타 항목들 추진의 전제조건 혹은 선결조건으로 삼지 않는다는 것이다. 다만, 상황과 조건에 따라 항목별 추진의 시차와 순서가 다소 조정될 수는 있다. 특정 상황과 조건에서 추진이 가능한 항목(들)이 먼저 추진될 수 있다. 예컨대, 현재와 같이 ‘북핵문제 해결’이 담보상태를 지속하는 상황에서는 ‘남북협력의 제도화’나 ‘군사적 긴장완화와 평화정착’과 관련된 정책들이 먼저 추진될 수 있다. 그렇다고 해서 ‘북핵문제 해결’을 경시하거나 먼 훗날의 과제로 미루지는 않는다.

둘째, 가치 비중의 차원에서 원칙적으로 모든 항목들에 거의 대등한 가치를 부여한다. 의도적 계획하에 특정 항목에만 절대적 가치를 부여하거나 특정 항목(들)의 가치를 경시하지 않는다는 것이다. 다만, 목표의 상대적 중요성을 감안하여 목표 항목과 역량 항목 간에는 가치 비중의 편차, 즉 목표 항목의 ‘상대적’ 가치 우위를 부여한다. 그러나 목표 항목들 사이 및 역량 항목들 사이에는 가치 비중의 편차를 부여하지 않는다. 서론에서도 언급한 바와 같이 목표 항목들 사이에서 ‘북한

의 정책 및 인식의 변화'는 여타 목표 항목들에 비해 상대적 가치 비중이 높지만, 대북정책이 가지는 영향력의 한계가 있기 때문에 상대적 가치 우위를 부여하지 않는다. 한편, 상황과 조건 여하에 따라 항목별 가치 비중이 다소 조정될 수는 있다. 예컨대, 북한의 무력도발로 한반도의 긴장이 크게 고조될 경우 '군사적 긴장완화와 평화정착'과 관련된 정책들의 가치 비중이 '상대적으로' 높아질 수 있다. 그러나 이 경우에도 남북대화나 남북 교류협력을 단절시키는 조치를 취하지는 않는다.

## ■ 선순환

선순환 논리는 (신)기능주의에서 강조되는 기능적 파급효과(spillover effects)에 기초한다.<sup>159</sup> '선순환'은 우리의 대북정책에 의해 특정 항목(들)의 작동이 추동되고 그에 따른 특정 항목(들)의 2차적 영향력, 즉 기능적 파급효과에 의해 여타 항목들의 작동이 연쇄적·복합적으로 추동됨으로써 대북정책 항목들 간에 상호작용이 발생하는 것을 의미한다. 이런 선순환적 파급효과는 3가지 차원에서 발생할 수 있다. 첫째, 목표 항목들 간에, 즉 남북협력의 제도화, 군사적 긴장완화와 평화정착, 북핵문제 해결, 북한의 정책 및 인식의 변화 사이에서 발생할 수 있다. 둘째, 역량 항목들 간에도, 즉 국내역량과 국제역량 사이에서도 발생할 수 있다. 셋째, 목표 항목과 역량 항목 간에도 대북정책과 피드

<sup>159</sup> 기능주의·신기능주의 및 기능적 파급효과에 관해서는 David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966); Ernst B. Hass, *Beyond the Nation State* (Stanford: Stanford University Press, 1964); Amitai Etzioni, *Political Unification* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965); A.J.R. Groom & Paul Taylor, *Theory and Practice in International Relations* (London: University of London Press, 1975); 구영록, 『한국과 햇볕정책: 기능주의와 남북한 관계』 (서울: 법문사, 2000) 등 참조.

백을 매개로 하여 선순환 효과가 발생될 수 있다.

선순환적 파급효과의 위력은 상호작용의 여부 및 정도에 따라 결정된다. 따라서 선순환적 파급효과는 목표 항목들 간 및 역량 항목들 간에는 ‘직접적으로’ 발생할 수 있으며, 목표 항목들과 역량 항목들 간에는 ‘간접적으로’ 발생될 수 있다. 또한 상기한 3가지 차원의 선순환적 파급효과를 비교해 볼 때, 목표 항목들 간의 상호작용이 가장 크게 발생될 수 있기 때문에 목표 항목들 간의 선순환적 파급효과가 역량 항목들 간 및 목표 항목들과 역량 항목들 간의 선순환적 파급효과보다 상대적으로 크게 발생될 수 있다.

## ■ 동시병행과 선순환의 접맥

(신)기능주의는 다원주의적 정치체제, 고도의 경제발전, 이념적 동질성 등을 국가 간 협력 및 통합을 촉진하는 배경조건으로 상정한다. 이런 관점에서 볼 때, 북한체제 및 남북한관계의 특수성, 특히 북한의 유일지배체제, 북한경제의 후진성, 남북한 간의 이념적 차이 등은 대북정책을 통한 (신)기능주의적 혹은 선순환적 파급효과를 저해하는 요인으로 작용한다.<sup>160</sup> 더욱이 정치군사적 갈등과 대립이 남북한관계를 지배하고 있는 현실에서 정치군사 분야의 성과 없이는 대북정책 구성 항목들 간의 선순환적 파급효과, 특히 목표 항목들 간의 선순환적 파급효과도 크게 기대하기 어렵다.<sup>161</sup> 예컨대, ‘남북협력의 제도화’가 ‘북핵문제 해결’이나 ‘군사적 긴장완화와 평화정착’에 미치는 2차적 영향력, 즉

<sup>160</sup>- 홍용표, “6·15 남북공동선언 재조명: 이론적 배경과 의미,” KINU 정책연구시리즈 2005-03 (서울: 통일연구원, 2005), p. 13.

<sup>161</sup>- 엄상윤, “제1·2차 남북정상회담의 교훈,” 『제3차 남북정상회담: 역사적 교훈과 추진 방향』, 제22차 세종국가전략 포럼 발표문 (2010.4.15), p. 8.

선순환적 파급효과가 미미할 수도 있다는 것이다. 경우에 따라서는 역효과가 초래될 가능성도 배제할 수 없다.

이런 한계를 극복하고자 <동시병행 선순환 모델>은 ‘동시병행’과 ‘선순환’의 접맥을 강조한다. 어느 하나의 특정 항목만을 절대시하거나 특정 항목 추진에만 집중할 경우 선순환적 파급효과의 한계 및 역효과가 우려될 수 있기 때문에 여러 항목들을 동시에 병행 추진함으로써 다각적 선순환적 파급효과를 극대화하려는 것이다. 특히, 정치군사 분야와 관련된 정책들과 비정치군사적 분야와 관련된 정책들을 동시에 병행해서 추진하자는 것이다. 대북정책 구성 항목들, 특히 목표 항목들 간에 거의 대등한 가치를 부여하고 추진의 순서와 시차를 두지 않는 것도 선순환적 파급효과의 다각화·극대화를 고려하기 때문이다. 역으로, 여러 항목들의 동시병행에 의해 파생되는 선순환적 파급효과는 어느 하나의 특정 항목에 의해 파생되는 선순환적 파급효과보다 상대적으로 크고 다양할 것이기 때문에 여러 항목들을 동시에 병행 추진해볼 수 있다. 따라서 대북정책을 다양한 측면에서 구사해 볼 수 있는 여지도 상대적으로 커지게 된다. 이런 면에서 동시병행과 선순환은 상호 보완관계에 놓여 있다고 할 수 있다.

## ■ 항목별 단계적 목표의 동시병행

전술한 바와 같이 <동시병행 선순환 모델>은 4개의 목표 항목에 거의 대등한 가치를 부여하고 동시병행 추진을 원칙으로 한다. 그러나 목표 달성의 효율성 제고를 위해서는 각 목표 항목 내의 단계 설정이 불가피하다. 이런 단계 설정은 상황 및 조건과의 부합성 여하에 따라 결정된다.

높은 단계의 남북협력의 제도화는 북핵문제 해결 및 평화정착이 크게 진척된 상태에서 기대할 수 있다. 평화정착은 북핵문제 해결과 밀접한 연관성이 있기 때문에 북핵문제의 완전한 해결 없이는 높은 단계의 평화정착을 기대하기 어렵다. 역으로 높은 단계의 평화정착 없이는 북핵문제의 완전한 해결도 기대하기 어렵다. 높은 단계의 평화정착은 높은 단계의 남북협력의 제도화가 크게 진척된 상태에서나 기대해 볼 수 있다. 그러나 인도적 대북지원, 남북 교류협력 확대, 비정치군사적 남북협력의 제도화, 군사적 긴장완화, 북핵협상 재개와 같은 낮은 단계의 목표들은 현재와 같은 상황과 조건하에서도 그 성과를 기대해볼 여지가 충분히 있다.

한편, 김정은체제의 등장 이후 북한의 경제적 개혁·개방 조짐에도 불구하고 북한의 정책 및 인식 변화는 제한적일 가능성이 높다. 전술한 바와 같이 정책 및 인식 변화의 주체도 북한 지도부와 주민이기에 우리의 대북정책이 북한의 정책과 인식 변화에 미치는 영향력도 기본적으로 한계를 가진다.

이런 점들을 고려하여 현 시점에서는 낮은 단계의 목표들, 즉 인도적 대북지원, 남북 교류협력 확대, 비정치군사적 남북협력의 제도화, 군사적 긴장완화, 북핵협상 재개 등을 단기적 동시병행의 추진 목표로 연계 설정하여 시너지 효과를 창출해야 한다. 그리고 높은 단계의 목표들, 즉 정치군사적 남북협력의 제도화, 평화체제 구축, 북핵문제의 완전한 해결, 북한의 전향적 정책 및 인식 변화를 보다 장기적인 동시병행의 목표로 연계 설정하여 시너지 효과를 창출한다. 그리고 낮은 단계의 목표 달성 효과와 동력이 높은 단계의 목표 추구로 이어지도록 한다.

## ■ 기존 대북정책과 <동시병행 선순환 모델>의 차이

이상에서 설명한 <동시병행 선순환 모델>이 기존의 대북정책들과 완전히 유리된 것은 아니다. 이 모델의 구성 항목 자체가 기존의 대북정책들에서 추출된 것이라는 점을 감안하면 유사성을 가지는 것이 오히려 당연하다. 특히 이 모델의 핵심 개념인 ‘동시’, ‘병행’, ‘선순환’은 평화변영정책의 ‘구상’에서도 부각된 바 있다.<sup>162</sup> 그러나 이 모델은 기존 대북정책들의 한계를 극복하기 위해 기존 대북정책들의 장점은 살리고 단점은 보완하려는 취지에서 구상된 것이다. 그만큼 이 모델에는 기존의 대북정책들과 차별되는 특성이 있다. 이 모델은 평화변영정책과도 논리와 내용 면에서 확연한 차이가 있다. 이 모델과 기존의 대북정책들을 개념과 원리 면에서 비교해 볼 때, 구체적으로 다음과 같은 차이가 있다.

첫째, 목표 항목과 역량 항목의 구분이다. 기존의 대북정책들에서는 양자의 구분이 분명하지 않다. 그러나 이 모델은 양자를 분명히 구분하며 대북정책에 있어서 목표 항목과 역량 항목이 차지하는 위상과 역할도 규정한다. 특히, 기존의 대북정책들은 세부 목표에 대한 규정이 명확하지 않다. 평화변영정책 구상도 평화와 변영이라는 두 가지의 큰 테두리로 대북정책의 목표를 설정한다. 이에 비해, 이 모델은 현실적으로 고려될 수 있는 대북정책의 목표를 4개 항목으로 구체화하여 제시한다. 따라서 이 모델은 기존의 대북정책들에 비해 대북정책의 목표를

---

<sup>162</sup> 통일부, 『2005 통일백서』 (서울: 통일부 통일정책실, 2005), pp. 19~24; 대통령자문 동북아시아위원회, 『참여정부의 동북아시아 구상』 (서울: 동북아시아위원회, 2006), p. 25; 엄상윤, “제1·2차 남북정상회담의 교훈,” pp. 4~8. 그러나 평화변영정책에서 구상된 ‘동시병행’과 ‘선순환’ 논리가 노무현 정부의 대북정책을 통해 실제로 얼마만큼 ‘구현’되었느냐의 여부는 별개의 문제이다.

보다 구체적이고 선명하게 설정하였다.

둘째, 목표, 역량, 환경의 상호관계 및 상호작용에 대한 인식과 규명이다. 기존의 대북정책들은 이런 인식과 규명이 미흡하다. 그러나 이 모델은 이를 분명히 인식·규명하고 대북정책 작동원리의 기초로 삼는다.

셋째, 대북정책 구성 항목들의 동시병행에 대한 것이다. 대북포용정책 및 상생과 공영의 대북정책은 동시병행에 대한 인식 자체가 많이 미흡하다. 평화변영정책도 목표 항목들의 동시병행만 강조한다. 그러나 이 모델은 목표 항목들의 동시병행뿐만 아니라 역량 항목들의 동시병행 및 목표 항목과 역량 항목의 동시병행까지 강조한다.

넷째, 목표 항목(들)의 우선순위와 가치부여 문제이다. 대북포용정책은 ‘남북협력의 제도화’를 상대적으로 우선시하고 ‘군사적 긴장완화와 평화정착’ 및 ‘북핵문제 해결’을 상대적으로 경시한다. 평화변영정책은 구상 면에서는 목표 항목들 간에 우선순위를 두지 않지만, 실제 면에서는 ‘남북협력의 제도화’ 및 ‘군사적 긴장완화와 평화정착’을 상대적으로 우선시하고 ‘북핵문제 해결’ 및 ‘북한의 정책 및 인식 변화’를 상대적으로 경시한다. 상생과 공영의 대북정책은 ‘북핵문제 해결’을 최우선시하고 여타 항목들, 즉 ‘남북협력의 제도화’, ‘군사적 긴장완화와 평화정착’을 상대적으로 경시하고 한다. 특히, 상생과 공영의 대북정책은 ‘북핵문제 해결’을 여타 목표 항목들 추진의 전제조건으로 삼는다. 그러나 이 모델은 시간·가치 비중의 양차원에서 4개의 목표 항목들에 거의 대등한 가치와 우선순위를 부여한다. 따라서 특정 항목만을 절대시하거나 특정 항목의 이행을 여타 항목 추진의 전제조건으로 삼지 않는다.

다섯째, 선순환적 파급효과에 대한 인식이다. 상생과 공영의 대북정책은 선순환적 파급효과에 대한 인식 자체가 미흡하다. 대북포용정책



은 특정 항목(남북협력의 제도화)의 선순환적 파급효과를 낙관한다. 평화번영정책은 목표 항목들의 동시병행을 통한 선순환적 파급효과를 낙관한다. 그러나 이 모델은 각 항목의 상대적 자율성 및 선순환적 파급효과의 한계를 인정하고 이런 한계를 극복하기 위한 대안으로 각 항목들의 동시병행 추진을 통한 다각적·선순환적 파급효과를 유도하여 선순환적 파급효과의 극대화를 도모한다.

여섯째, 단계적 목표 설정 문제이다. 대북포용정책은 비정치군사 분야를 낮은 단계로, 정치군사분야를 높은 단계로 설정하고, 낮은 단계의 성과가 높은 단계로 파급될 것을 기대한다. 평화번영정책은 단계적 목표를 설정하지 않고 여러 목표들의 연계 및 동시병행을 통한 시너지 효과 창출을 강조한다. 상생과 공영의 대북정책은 ‘북핵문제 해결’을 선행 단계의 과제로, 여타 목표 항목들을 후행 단계의 과제로 설정하고, 선행단계의 이행 이후 후행 단계의 추진을 강조한다. 그러나 이 모델은 각 항목들 내에서 낮은 단계의 목표와 높은 단계의 목표를 설정하고, 낮은 단계에서 설정된 목표들의 동시병행 추진을 강조하고, 낮은 단계의 성과가 높은 단계로 파급될 것을 기대한다.

이처럼 개념과 원리 면에서만 보더라도 <동시병행 선순환 모델>은 기존의 대북정책들과는 차별되는 특성을 가진다. 위에서 설명한 <동시병행 선순환 모델>과 기존 대북정책들 간의 차이를 간단히 요약하면 <표 I-1>에서 보는 바와 같다.

표 1-1 <동시병행 선순환 모델>과 기존 대북정책들 간의 차이

대북정책 유형 성격	대북포용정책 (김대중 정부)	평화번영정책 (노무현 정부)	상생과 공영의 대북정책 (이명박 정부)	동시병행 선순환 모델
목표 항목과 역량 항목의 구분	불분명	불분명	불분명	분명 (위상·역할도)
목표·역량· 환경의 상호관계 및 상호작용 인식·규명	미흡	미흡	미흡	분명 (대북정책 작동 원리의 기초)
대북정책 구성 항목들의 동시병행 추진	인식 미흡	목표 항목들의 동시병행 강조	인식 미흡	목표 항목들, 역량 항목들, 목표 항목과 역량 항목의 동시병행 강조
목표 항목의 우선순위와 가치부여	차별 (남북협력의 제 도화, 북한의 정 책 및 인식 변화 우선)	구상-차별 × 실제-차별 (남북협력의 제 도화, 군사적 긴 장완화와 평화 정착 우선)	차별 (북핵문제 해결 우선)	차별 × (4개의 목표 항 목들에 대등한 가치와 우선순 위 부여)
선순환적 파급효과	낙관 특정 항목 중시	낙관 동시병행 중시	인식 미흡	한계 인정 동시병행 중시
단계적 목표 설정	단계 설정 (비정치군사 분야 → 정치군사 분야)	단계 설정 × (여러 목표들의 연계 및 동시병행)	단계 설정 (‘북핵문제 해결’ → 여타 항목들 추진)	단계 설정 (각 항목별, 낮 은 단계의 목표 들 연계 및 동시 병행 → 높은 단 계의 목표들 연 계 및 동시병행)

I

II

III



## Ⅱ. 추진원칙

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



## 1. 대북정책과 통일정책의 연계

대북정책과 통일정책은 밀접하게 관련되어 있다. 대북정책은 분단관리와 화해협력을 추진하고 통일여건을 조성하는 데 중점을 두고 있다. 통일정책은 남북한의 협력과 남북한주민의 합의, 국제적 지원을 바탕으로 중장기적으로 추진된다. 대북정책의 결과가 통일환경 조성으로 자연스럽게 연결되는 측면도 있다. 그러나 중장기적 통일의 비전과 미래상, 통일전략이 없는 대북정책은 한반도 상황의 관리와 지향점 없는 남북관계 개선으로 귀결될 가능성도 있다. 따라서 중장기적인 통일비전과 통일전략의 큰 틀 위에서 한반도안정과 남북화해·협력을 이끌어낼 수 있는 큰 구도가 필요하다. 통일정책은 대북정책에 대해서 일종의 지침을 제공하는 가이드 라인이라고 할 수 있으며, 대북정책은 세부적 정책 이행에 의해서 최종 목표인 통일을 향해 가는 로드맵이라고 할 수 있다.

## 2. 북핵문제 해결과 남북관계 개선 병행

남북관계 개선은 평화정착과 평화통일을 위해 반드시 필요하다. 그러나 한반도 현실은 남북관계 개선의 최대의 걸림돌로 북핵문제가 작용하고 있다. 이런 상황에서 안보우선론은 북핵문제 해결을, 통일우선론은 남북관계 개선을 가장 우선시하고 있다. 그러나 양자 모두 북핵문제에 가로막혀 사실상 선순환적 효과를 만들어내지 못하고 있다. 따라서 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 병행 추진할 필요가 있다. 북핵문제 해결을 남북관계 개선의 전제조건으로 설정하는 것도 적절하지 않고 마찬가지로 북핵문제 해결을 방치한 채 남북관계 개선만 강조

할 수도 없다. 따라서 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 병행 추진할 필요가 있다.

북핵문제와 남북관계의 관계를 분석해 볼 때 남북관계 발전과 북핵 문제가 밀접한 상관관계를 맺고 있음을 알 수 있다. 남북관계의 발전은 북핵문제의 해결과정에서 가능하다. 또한 북핵문제는 남북관계의 발전과 연동하여 이루어질 수 있다는 점을 감안해야 한다.

북핵문제 해결을 위해 6자회담 및 미·북회담을 추진하는 한편, 남북 회담 재개와 남북관계 발전을 병행해야 한다. 북한이 핵개발 프로그램을 포기하고도 체제 안전을 보장받을 수 있다는 점을 설득시킬 수 있어야 한다. 이를 위해서는 북한체제의 변화를 유도할 수 있는 교류협력 정책을 남북회담을 통해 구체화시켜야 할 것이다.

### 3. 북핵문제와 평화정착의 동시적 접근

북핵문제와 한반도 평화정착은 상호의존적인 관계를 가지고 있음을 인식하고, 북핵문제와 한반도 평화정착을 위한 노력을 동시적으로 추진하여야 한다. 이를 위해 미·북회담, 남북회담, 6자회담을 통해 북핵문제와 평화정착의 문제를 동시에 논의하면서 시너지 효과를 확대시켜 나가야 할 것이다. 북핵문제의 진전이 이루어지는 과정에서 평화체제 논의를 진전시키고, 동시에 평화체제 논의를 통해 북한의 핵포기를 유도할 수 있는 방안을 제시해야 할 것이다.

또한 남북한의 상호위협 인식 해소, 군사적 신뢰구축 등을 통해 한반도 긴장을 축소하면서 이것을 평화체제로 연결시키는 노력이 필요하다. 북한으로 하여금 핵무기를 포기하더라도 체제위협을 느끼지 않고 한반도 평화프로세스에 동의할 수 있도록 하는 구조를 만들어야

한다.<sup>163</sup>

#### 4. 선택적 관여정책의 추진

북한문제와 관련된 사안들에 대해 상황 및 조건에 따라 ‘선택적 관여’(selective engagement)에 입각한 정책을 적극 구사해야 한다. 봉쇄(containment) 일변도나 관여(engagement) 일변도 정책의 효과는 제한적이다. 선택적 관여정책은 보상 위주의 정책이나 제재 위주의 대북정책이 지녔던 한계를 극복하기 위한 대안으로 제시될 수 있다. 선택적 관여정책은 관여정책의 정책기조를 대체로 유지하면서도 북한의 정책변화 및 협상의 진전에 따라 대북 포용 및 협력의 단계를 조절하는 것이다.<sup>164</sup> ‘선택적 관여’는 대북정책에서 상호성(reciprocity)의 원칙과 기준을 중시하여 ‘피주기’ 논란을 피하면서도 남북관계를 안정적으로 관리하고 북한의 변화를 이끌어낼 수 있는 대안적 방안이다. 이런 관점에서 북한이 ‘선택적 관여’ 정책에 호응하고 남북관계를 진전시키기 위해 다양한 후속조치를 개발해야 할 것이다.

#### 5. 정경분리의 단계적 접근

남북한의 교류협력 증진이 군사적 측면에서 부분적으로 긴장완화 효과를 가져온 측면이 있다. 하지만 핵문제를 비롯한 정치·군사적인 이슈가 난관에 봉착할 때마다 교류협력이 상당한 제약을 받아온 것도 사실이다. 따라서 정경분리 문제에 대한 세심한 고려가 필요하다. 단기

<sup>163</sup> 황지환, “한반도평화체제 구상의 이상과 현실,” pp. 127~129.

<sup>164</sup> 박종철, “북핵 관련, 남북한 미국의 3자관계와 대북정책 방향,” 『통일연구』, 제13권 1호 (연세대학교 통일연구원, 2009), pp. 22~24.



적으로는 교류협력의 효과를 높이기 위해 정치군사적 부문과 사회경제적 부문을 분리하여 접근하는 것이 필요하다. 대북지원과 경제협력 및 사회문화 교류를 핵문제 및 군사적인 이슈와 관계없이 확대하면서 정치군사적 신뢰구축 기반을 만들어나갈 필요가 있다. 하지만 장기적으로는 단계적으로 정치군사 분야의 진전과 경제사회 분야의 교류협력을 연결시켜야 할 것이다.

## 6. 유인과 압박의 배합

대북정책의 효율성 제고를 위한 유인책 일변도나 압박책 일변도는 모두 한계를 지닌다. 따라서 상황별·단계별로 유용한 수단들을 적절히 배합하여 유인책과 압박책을 신축적·탄력적으로 구사할 필요가 있다. 북한의 도발에 대해서는 단호하게 대응하면서 미국과 중국에 대해 대북제재의 정당성과 효율성에 대한 합의를 이끌어내는 것이 중요하다. 그러나 북한의 우호적 태도와 협력에 대해서는 보상을 제공한다는 것을 분명히 하고 보상의 규모를 사안에 따라 조절해야 한다.

그동안 한국이 보상과 제재의 북핵정책을 시도하는 과정에서 직면했던 가장 커다란 어려움은 국제협력을 이끌어 내는 것이었다. 국제사회가 북한의 일탈행위에 대해서 제재의 한 목소리를 내고, 북한에 대한 보상에 대해 공동분담의 입장을 지닐 때 대북정책은 성공할 수 있다. 이러한 차원에서 보상과 제재의 적절한 배합은 대북정책에 대한 국제사회의 지지를 이끌어내는 데도 중요한 요인이다.

## 7. 국내역량 · 국제역량의 강화 병행

국내역량과 국제역량은 대북정책을 뒷받침하는 요인으로 작용하기도 하지만, 대북정책의 효율성 제고를 위해서는 국내역량과 국제역량을 주도적으로 강화하는 노력도 필요하다. 국내역량과 국제역량은 그 역할이 다를 수 있지만, 두 가지 역량 강화를 동시에 병행 추진해야 한다. 국내역량 강화를 위해서는 남남갈등 해소와 대국민 소통 강화, 정책추진체계의 일원화 및 체계화, 안보교육과 통일교육 병행 등을 추진할 필요가 있다. 국제역량을 강화하기 위해서는 한반도 주변국들 및 국제사회와의 외교적·경제적 협력을 강화해야 한다. 특히, 한·미협력을 지속하면서 한·중협력을 강화하는 방식으로 대미외교와 대중외교를 조화롭게 조율해야 한다.

한편 국내역량과 국제역량은 상호의존관계에 놓여 있다. 국내역량의 강화는 국제역량의 강화를 가져올 수 있으며, 국제역량의 강화를 통해 국내역량 역시 다질 수 있을 것이다. 따라서 국내역량과 국제역량이 서로 강화되어 상호 간에 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 해야 한다.

## 8. 국민통합 형성

대북정책에 대한 국민통합이 필요하다. 북한과의 군사적 대치 상황에서 안보는 그 무엇과 바꿀 수 없을 정도로 매우 중요하다. 그렇지만 안보 위주의 대북정책은 남북관계의 발전을 요구하는 다수 국민의 수요를 충족시키기에는 부족하다. 대북정책은 남북관계의 발전과 안보를 동시에 고려하면서 적절한 합일점을 찾아야 한다. 정부의 성향에 따라 대북정책이 강경과 온건으로 선회하는 현상이 반복되어서는 국민적 합의를 이끌어낼 수 없다.

정권의 지지 기반에 부합하거나 특정 지역과 세대에 영합하는 정책은 국민적 갈등의 소지를 제공하게 된다. 대북정책은 국민이 양분되어 대립하는 구도에서 벗어나야 한다. 진보 또는 보수, 어느 한 쪽 집단에 경도된 정책은 국민적 대립과 분열을 초래한다. 남북관계 발전에 대한 요구가 크더라도 안보를 확고히 해야 하며, 안보를 중시하면서도 남북관계가 전진할 수 있도록 해야 한다. 국민화합 원칙에 입각한 대북정책은 국민의 이념적 성향, 지역 및 세대 차이 등에서 초래되는 남남갈등을 완화시켜 줄 것이다.

대북정책은 어느 정부의 전유물이 아니라 일관성 있게 추진되어야 한다. 국민화합의 원칙이 확립될 때 대북정책을 둘러싼 갈등은 최소화되고 국민의 합의 도출이 가능하다.

## 9. 정치권의 합의에 기초한 정책 추진

대북정책에 대한 정치권의 합의가 형성되어야 한다. 그러나 통일·대북정책에서 여야 간 접근이 이루어지지 않았다. 야권은 타협보다는 정부의 정책을 비난하며 북한의 도발에 대해서도 북한을 비난하는 대신 침묵하였다.

정부가 야권의 입장을 반영하는 대북정책을 수립·시행하는 것은 쉬운 일이 아니다. 대북정책 추진 과정에서 갈등이 심화되고 이로 인해 국력이 낭비되는 현상이 지속되는 한 대북정책의 성과를 기대하기 어렵다. 정부는 대북정책 수립과 추진과정에서 야권과의 조율과 타협을 통해 국민적 갈등을 줄여야 한다. 정치권의 합의가 없는 정부의 일방적인 대북정책은 남남갈등의 빌미를 제공한다. 초당적인 협력을 통해 통일한국의 초석을 이룰 수 있는 대북정책이 전개되어야 통일 역량이

강화될 수 있다.

그동안 정치권은 남남갈등의 진원지로 작용해 국민적 합의 형성에 부정적인 영향을 미쳤다. 정치권이 합의한 대북정책에 대해 일부 이념적으로 양극단에 있는 국민을 제외한 대부분의 국민은 동의할 것이다. 여야 합의 원칙에 입각한 대북정책이 펼쳐진다면 국민의 갈등은 줄어들고 정책 역량은 공고해질 것이다.

## 10. 북한정세 평가에 기초한 대북정책

북한정세에 대한 정확한 평가에 기초하여 대북정책이 추진되어야 한다. 현재 북한에 대한 정보는 각종 매체를 통해 넘쳐나고 있다. 정부, 시민사회, 언론은 각자의 소스에 따라 북한 관련 정보를 유포하고 있다. 시민단체가 접하는 정보들 중에는 사실과는 동떨어진 유언비어성 정보도 있다. 수많은 북한·통일 관련 정보들은 오히려 국민을 혼란스럽게 만들기도 한다.

국민이 북한 및 통일에 대해 제대로 알지 못한다면 정부의 대북정책에 대해서도 불필요한 오해를 할 수 있다. 이런 상황에서는 정부가 정책을 홍보하고 설명하더라도 다수의 국민은 대북정책을 신뢰하지 않을 수 있다. 대북정책이 효과를 발휘하기 위해서는 국민이 북한을 바로 알고 통일의 필요성에 대해 공감해야 한다.

새로운 대북정책에는 북한의 실상이 반영되고 통일 비전이 담겨 있어야 한다. 이런 대북정책은 국민으로부터 지지를 받을 것이다. 북한과 통일에 대한 이해가 깊은 국민은 자기들의 이념 성향과 다른 정부의 정책에 대해서 과거처럼 무조건 반대하지는 않을 것이다. 대북정책은 국민이 북한과 통일을 바르게 인식하고 있을 때 추동력을 얻게 된다.

## 11. 한·미관계와 한·중관계의 조화

국제공조는 기본적으로 한·미관계와 한·중관계의 조화를 모색하는 방향에서 이루어져야 한다. 한·미공조가 강화되면 한·중협력의 가능성이 줄어들며, 한·중협력이 강화되면 한·미공조가 약화될 가능성이 크다. 어느 경우나 국제공조가 약화되어 북핵 및 북한문제에 대한 국제공조가 어려워지고 대북정책이 난관에 봉착하는 측면이 있었다. 따라서 북핵문제 및 북한문제에 있어서 미국과 중국 사이에서 일정한 합의를 도출할 수 있는 구조를 만들어야 한다.

한·미관계와 한·중관계의 조화를 통해 북핵문제 및 북한문제를 해결할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 미국이나 중국이 북한 및 한반도의 미래와 관련하여 자국의 전략적 이해에 치중하는 것에서 벗어나서 공통의 정책방향을 지향할 수 있도록 대미 및 대중외교를 강화해야 할 것이다.

### Ⅲ. 분야별 과제

2000년대 대북정책 평가와 정책대안  
동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제



## 1. 북핵문제 해결

2000년대 북핵문제 전개과정을 살펴 볼 때, 문제의 해결을 위해서는 다음과 같은 방향을 견지하는 것이 바람직하다. 첫째 협상 틀의 관점에서 미·북회담, 6자회담, 남북회담을 동시에 추진해야 한다. 둘째, 북핵문제에 대해 기존에 합의되었던 9·19 공동성명, 2·13 합의 및 2·29 합의를 앞으로의 북핵협상에서 어떻게 활용할 것인지에 대해 고민해야 한다.

### 가. 미·북회담 + 6자회담 + 남북회담의 동시 추진

협상 틀의 관점에서 볼 때 미·북회담, 6자회담, 남북회담 모두 한계를 가지고 있다. 미·북회담에서는 미국과 북한의 우선순위에서 차이가 있다. 6자회담은 다자회담의 성격상 합의도출과 합의이행의 보장이 어려운 문제가 있다. 남북회담은 북한이 남한과의 직접 핵협상을 꺼리기 때문에 한국이 주도권을 확보하지 못하는 문제가 있다. 한국과 미국 및 국제사회는 미·북회담과 6자회담, 남북회담을 동시에 추진하고 이를 통해 북한의 전략적 선택을 유도할 수 있는 외부적 환경을 조성하기 위하여 노력해야 할 것이다.<sup>165</sup>

단기적으로는 미·북접촉을 통해 6자회담을 재개하려는 노력을 해야 한다. 2012년 2·29 합의에도 불구하고 4월 북한의 장거리 미사일 발사로 인해 북·미관계가 경색되어 있다. 미국은 미·북합의 이후 로켓발사라는 북한의 일탈행위에 대해 매우 좌절하고 있으며, 2012년 11월 대

<sup>165</sup> 하영선·조동호 편, 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』 (서울: 동아시아연구원, 2010).



통령 선거로 인해 당분간 구체적인 정책을 행동으로 보일 가능성은 낮다. 미국은 전략적 인내(strategic patience)의 관점에서 대북정책의 시행을 유보하고 있지만, 미 대선이 끝난 이후 2013년 상반기에 대북정책에 대한 재검토를 바탕으로 미·북접촉을 재개하기 위한 여건을 탐색할 것이다.

6자회담 재개에 대한 참여국들의 합의를 이끌어내야 한다. 6자회담은 적지 않은 한계에도 현실적으로 북핵문제 해결을 위한 가장 유용한 대안일 뿐만 아니라 북한과 미국이 6자회담의 의미를 인정하고 있다. 따라서 미·북접촉을 통해 6자회담이 조속히 재개될 수 있도록 노력하는 것이 필요하다.

북한은 북핵문제의 1차적 당사자를 북한과 미국이라고 보고 있으며, 북핵문제 해결을 둘러싸고 미국과 북한 양국은 극심한 견해 대립을 보이고 있다. 이런 상황에서 한국이 북핵문제 해결에 기여할 수 있는 여지는 제한적이다. 그러나 한국도 북핵문제의 가장 중요한 당사자이기 때문에 북핵문제 해결에 대한 우리의 부단한 노력이 필요하다. 이것이 남북회담을 통해 협상의 타결방안을 모색해야 하는 이유이다.

## 나. 북핵 관련 기본 합의 준수와 새로운 합의 타결

북핵협상의 기본적인 방향은 1994년 제네바 합의 이후 포괄적 일괄 타결이었다. 미·북접촉 및 6자회담이 재개될 경우 북핵협상에서 포괄적 일괄타결을 지속적으로 추진하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 북핵문제에 대해 기존의 합의들인 2005년의 9·19 공동성명, 2007년의 2·13 합의 및 10·3 합의, 2012년의 2·29 합의를 앞으로의 북핵협상에서도 활용해야 할 것이다.

9·19 공동성명에서 합의된 북한의 핵포기와 대북 보상방안인 한반도 평화체제 구축, 미·북 및 북·일 관계개선, 대규모 대북 경제지원 등을 포괄적으로 일괄타결하는 정책을 추진해야 한다.<sup>166</sup> 이 과정에서 한반도 평화와 북한 비핵화를 연계시키는 협력적 위협감축(Cooperative Threat Reduction: CTR)이 구현될 수 있는 방안도 강구할 필요가 있다.<sup>167</sup>

북핵협상이 재개되면 그동안 북한 핵개발 상황을 감안하여 새로운 합의문 타결이 필요하다. 지난 20년의 북핵협상이 기본적으로 포괄적 일괄타결의 형태를 지향했으며 동시행동(action for action)의 원칙을 유지했음을 감안하면 앞으로의 협상과정도 비슷한 경로를 걸을 가능성이 크다. 그러나 북핵문제는 과거와 다른 양상을 보이고 있다. 북한이 우라늄 농축 프로그램을 공개하였고 두 번의 핵실험을 한 상황에서 협상내용이 달라질 것이다.

북핵문제의 현황을 재검토하고 협상구도를 재설정해야 할 것이다. 북핵협상의 기존 이슈였던 플루토늄 프로그램에서 북한의 핵실험 및 핵물질 보유, 농축우라늄 프로그램의 가동 등이 재검토 과정에서 논의될 것이다. 따라서 기존 합의내용에 기초하면서도 새로운 쟁점들을 정리할 필요가 있다. 북핵문제에 대한 기존 합의를 준수하되, 북한의 핵실험, 농축우라늄 프로그램 개발 등을 감안한 새로운 합의문이 필요하다.

<sup>166</sup>- 임상윤, “6자회담 재개는 시간문제다: 조속한 회담재개와 비핵화가 북한이 살 길,” 『북한』, 2010년 4월호 (북한연구소, 2010), pp. 44~47.

<sup>167</sup>- 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』 (서울: 통일연구원, 2011) 참고.

## 2. 군사적 긴장완화와 평화정착

남북한 사이의 군사적 긴장완화와 한반도의 평화정착을 위해서는 다음과 같은 과제를 추진해야 한다. 첫째, 남북 간 군사적 긴장완화 방안을 모색해야 할 것이다. 둘째, 평화정착의 방향을 제시해야 한다. 셋째, 실무적 군사회담을 추진하고 군사적 신뢰구축을 위해 노력해야 한다.

### 가. 교류협력을 통한 군사적 긴장완화 모색

남북한 교류협력이 군사적 긴장완화에 미치는 제한적인 효과에도 불구하고 어느 정도의 효과가 있다는 사실은 이를 한반도의 평화정착을 위해 활용할 수 있다는 점을 의미한다. 남북한의 교류협력이 지속되는 동안 군사적 충돌의 발생 자체를 막지는 못했지만, 교류협력이 중단되지는 않았으며, 군사적 충돌이 확대되지 않았다는 사실은 많은 점을 시사해 준다.

남북한의 경협이 근본적으로 군사적 충돌을 방지할 수는 없지만, 어느 정도 긴장완화의 효과를 가지고 있다. 따라서 단기적으로는 남북 교류협력을 강화하고 이와 연계하여 군사적 긴장완화의 효과를 확대할 필요성이 있다. 다만 장기적인 차원에서 교류협력이 얼마만큼의 긴장완화를 달성할 수 있을지는 미지수이지만, 남북한관계의 진전 상황에 따라 군사적 긴장완화를 확대할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

### 나. 평화체제 논의 추진

한반도에서 군사적 긴장완화와 평화정착을 위해서는 한반도 평화체

제 논의가 핵심적이다. 단기적으로는 미·북회담, 남북회담, 6자회담을 통해 북핵문제와 평화정착의 문제를 동시에 논의하면서 서로 간의 시너지 효과를 확대시켜 나갈 수 있다. 북핵문제의 진전이 이루어지는 과정에서 평화체제의 논의를 진전시키고, 동시에 평화체제의 논의를 통해 북한의 핵포기를 유도할 수 있는 방안을 제시해야 할 것이다.

따라서 북핵문제가 논의되는 과정에서 기존의 ‘한반도 평화포럼’ 논의를 되살릴 필요가 있으며, 한반도 평화체제 관련 6자회담의 기존 합의 내용을 발전시켜야 한다. 북핵문제의 협상과정에서 평화정착 문제를 보다 적극적으로 제기할 필요가 있다. 이 과정에서 평화체제 관련 실무그룹의 활동을 재가동할 수 있을 것이다.

#### 다. 실무적 군사회담 추진 및 군사적 신뢰구축 확대

교류협력 촉진을 위한 보조적 차원의 군사적 실무회담은 어느 정도 효과가 있지만, 고위급 군사회담의 효과는 제한적이다. 따라서 낮은 단계의 군사회담부터 시작하여 군사적 신뢰구축을 위해 노력해야 할 것이다. 남북관계에서 군사부문은 그 속성상 체제의 생존 및 안정과 불가분의 관계에 있다. 사회경제적 이슈와는 달리 군사적인 이슈는 양보와 신뢰가 어렵기 때문에 협력이 어렵다. 따라서 남북한 교류협력의 과정에서 군사적 신뢰조치 없이 군사회담을 진행하는 것은 바람직하지 못하다. 따라서 단기적인 차원의 남북한 군사회담은 다른 분야의 협력을 지원하기 위한 낮은 단계의 실무적인 회담에서 시작되어야 한다. 이를 통해 군사적인 차원에서의 신뢰를 확대한 후 군비축소와 병력감축, 군사전략의 변화 등 본격적인 군사부문의 이슈에 대한 논의를 해야 할 것이다.

### 3. 남북협력의 제도화

#### 가. 신정부의 ‘남북관계발전구상’ 발표

신정부는 남북관계 발전에 대한 의지와 비전을 보여주는 ‘남북관계 발전구상’을 발표해야 할 것이다. 일단, 2013년 2월 25일 대통령 취임 사에서는 미래지향적 남북관계에 대한 큰 틀을 표명하고, 3월 1일 기념사에서 남북관계발전에 대한 구체적인 비전을 제시할 수도 있다. 여기에는 5·24 조치에 대한 전향적 입장, 대북 인도적 지원, 남북경협에 대한 청사진 등이 포함될 수 있다. 남북협력의 복원 수순은 대북특사 파견, 우리 정부의 입장 표명, 5·24 조치 해제 및 긴급구호, 남북경협 청사진 제시, 인도적 지원 및 금강산관광 재개, 남북장관급회담 재개, 이산가족상봉 추진 순서일 것이다.

특히, 5·24 조치에 대한 정부의 입장을 표명하기 전에 사전 정치작업이 필요하다. 이 문제가 이명박 정부 대북정책의 상징이라 할 수 있고 이 문제의 해법에 따라 남남갈등이 증폭될 수 있기 때문이다. 신정부는 취임 직후, 5·24 조치 해제에 대해 여야·시민사회 인사들의 여론을 수렴하여 남북관계 현안의 해결방법을 모색해야 한다.

#### 나. 남북대화 재개 및 남북정상회담 개최

남북 간 일정한 신뢰가 형성되면 남북장관급회담을 재개하여, 기존 합의사항을 점검하고 신규 합의를 추진해야 할 것이다. 남북대화의 행위규범을 만들고 이를 준수하도록 하기 위해 남북대화의 제도화에 역점을 두어야 한다. 또한 「남북정상회담-남북총리급회담-남북장관급회담-남북실무회담」 등 대화 수준별 남북대화의 체계화·정례화를 추진

해야 할 것이다. 우선 남북장관급회담 또는 실무회담을 통해 남북한 간 신뢰를 회복하고 남북관계 복원의 실마리를 찾아야 한다.

남북관계가 일정 정도 회복될 수 있는 시기에 남북정상회담을 추진할 수 있을 것이다. 김정은이 부담을 가질 수도 있으나, 북한의 내부 통합을 제고하고 국제적 인정을 받을 수 있는 절호의 기회이기 때문에 사전 조율이 되면 정상회담에 응할 가능성이 있다. 이후 연 1회씩 남북 정상회담을 정례화하여 남북한 간 현안에 대한 남북협의를 이루어야 한다. 개성 또는 금강산에서 실무형 셔틀 정상회담도 가능할 것이다.

제3차 남북정상회담에서는 새로운 합의도 중요하지만 기존 남북합의의 이행방안에 대한 논의가 더 중요할 것이다. 특히 6·15 공동선언과 10·4 공동선언의 이행 여부가 관건일 것이다. 북한은 이에 대한 명확한 이행의지를 밝히고 있고, 우리 정부는 이와 더불어 남북기본합의서, 7·4 공동성명까지 포함해서 남북한 간 합의된 합의서를 전부 이행해야 한다는 입장을 가지고 있다. 제3차 남북정상회담에서는 양 정상 이 기존 합의의 포괄적 이행에 대한 내용을 포함한 ‘새로운 선언’을 채택하여, 향후 ‘이 선언’을 중심으로 남북협력을 추진해야 할 것이다.

## 다. 남북 공동발전을 지향하는 남북경협 추진

남북경협에 대한 포괄적 발전방안을 마련해야 한다. 남북공동발전의 기초하에 개성공단 확대, 제2의 개성공단 추진, 북한관광사업 확대, 남·북·러 가스관 연결, 철도-도로 연결, 광물자원 공동개발 등 남북경협의 청사진을 제시해야 한다.

남북경협 발전방안에서 사업의 우선순위를 설정하고 경제성이 없는 분야는 경제성을 가질 수 있도록 재조정해야 한다. 그리고 남북 상호 간에 이익이 크고 남북관계 발전에 파급효과가 큰 사업부터 단계적으

로 추진하고, 우리의 산업정책 등을 고려해 경제협력 방안을 만들어야 한다. 특히 남북경협의 일방성·비효율성 등의 비판을 고려하여 남북경협이 남한 경제의 신성장동력임을 명확히 하고 이 기조 위에서 남북경협을 추진해야 한다.

또한 남북경협을 한반도 내부의 시각에서뿐만 아니라 동북아 역내 국가의 협력과정으로 발전시키려는 노력도 필요하다. 개방적 한반도경제공동체를 구축하기 위해 한반도와 동북아를 연계시키는 남북경협 모델을 창출해야 한다. 특히, 한·중합작으로 북한과 경협하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이는 북·중경협 심화에 대한 대응책의 의미가 있을 뿐만 아니라 북한의 일방적 약속이행 파기를 억제하는 효과도 있다.

다음 사업을 우선 중점적으로 추진하는 것이 바람직하다.

첫째, 금강산관광을 재개하여, 금강산-설악산-평창을 잇는 남북공동 국제관광단지를 조성하고 금강산-백두산-개성 연계관광을 실시한다. 관광 재개 수순은 5·24 조치 해제 발표 이후, 북한의 권위 있는 기관의 유감 표명이 있으면, 금강산관광 재개에 대한 합의문을 작성하고 신변보장 문제를 매듭짓는 수순이 적합할 것이다.

둘째, 개성공단을 확대하고 제2의 개성공단을 조성해야 한다. 개성공단은 남북상생의 성공 사례로 2단계 사업으로 발전시켜야 한다. 그리고 휴전선 인근에 북한리스크를 줄이는 제2의 개성공단을 조성해야 한다. 개성공단이 서부지역인 것을 감안하면 동부지역에 새로운 공단을 조성하여 동서부지역의 균형을 맞추는 것도 고려될 수 있다. 이들 공단과 비무장 지대(demilitarized zone: DMZ)를 연계하는 평화생태벨트 구상도 고려해 볼 사업이다. 또한 개성공단 생산제품의 판로를 확대하기 위해 타국과의 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 문에 개성공단이 역외가공구역(Outward Processing Zones: OPZ)으

로 지정되도록 해야 한다.

셋째, 남북이 공동으로 지하자원을 개발해야 한다. 남북경협 및 대북 투자 측면에서 경제적 잠재력이 가장 큰 분야가 희귀광물을 비롯한 북한의 지하자원이다. 함경남도 단천과 황해도 정춘의 남북공동 자원개발 사업을 재개하고 확대해야 한다. 이 사업은 지리적 인접성, 파생효과 측면에서 남북한에게 모두 이익이 될 수 있다. 또한 지하자원 공동 개발은 남북교역 및 대북투자의 대금을 결제하는 청산결제 방법으로 활용될 수도 있다.

## 라. 「남북관계발전법」 개정 및 남북관계발전기본계획 수립

「남북관계발전법」(2005년 12월 제정)은 정부가 5년마다 ‘남북관계발전기본계획’을 수립하여 국회에 보고하도록 규정하고 있다. 동 법은 기본계획에 ① 남북관계발전 기본방향, ② 한반도 평화 증진, ③ 남북 간 교류협력 등을 주요 내용으로 포함하도록 규정하고 있다. 대북정책의 일관성 유지를 위한 기본 틀이라 할 수 있는 5년 단위의 남북관계발전기본계획이 수립되면, 대북정책 추진의 국민적 합의기반을 확대하고 투명성을 제고할 수 있으며, 북한의 호응을 유도함으로써 정책추진의 효율성을 증대할 수 있다. 또한 남북관계 발전의 청사진을 제시함으로써 우리 기업과 민간단체는 물론 북한도 예측성을 갖고 준비할 수 있는 효과가 있다. 그러나 5년마다 정부가 교체되고 국제환경과 북한의 변화를 예측하기 힘든 상황에서 약간의 법률 개정이 필요하다. 그런데 현행 법에 의하면 정부가 임기 마지막 해에 향후 5개년의 남북관계발전기본계획을 수립하도록 되어 있다. 따라서 새로 구성되는 정부가 취임 첫해에 남북관계발전기본계획을 수립하도록 하는 것이 현실적이다. 또한 북한상황 및 국제환경의 가변성을 감안하여 5개년 계획



은 대원칙이나 기본방향만을 제시하고 연도별 계획은 상황에 맞게 수정할 수 있도록 하는 것이 적절하다.

## 4. 북한의 정책 및 인식의 변화

### 가. 대북 긴급지원과 중장기적 개발지원의 균형적 결합

우리 정부는 민간단체와 더불어 북한에 대한 포괄적인 지원계획을 수립하고 이를 국제사회와 공유해야 한다. 대북인도적 지원 계획에는 북한의 취약계층에 대한 긴급구호를 확대하고 중장기적으로 개발지원으로 전환한다는 내용이 담겨 있어야 한다.

북한에 대한 긴급구호는 취약지역과 취약계층을 우선적으로 배려해야 한다. 평양과 같은 도시보다는 지방의 농촌지역에, 그리고 아동, 임산부, 노인, 장애인 등 취약계층에 대한 체계적이고 규모 있는 지원이 필요하다.

대북지원 분배투명성 문제는 국제적 규범에 기초하되 남북한의 특수한 관계를 고려한 현실적인 방안이 필요하다. 노무현 정부에서는 식량이 차관 형식으로 제공되었으며, 비료는 대가성으로 지원된 것이므로 투명성 문제를 제기하기 어려웠다.<sup>168</sup> 대북식량지원을 무상지원으로 변경하여 분배투명성을 확보해야 할 것이다. 대북지원 총량의 규모를 정하고 이를 적절한 시기에 단계적으로 지원하는 방안이 타당할 것이다. 당장 국제기구 수준의 모니터링이 쉽지 않지만 사전조사, 현지방문확인, 지원효과평가 등을 통해 점진적으로 모니터링 수준을 높여야

---

<sup>168</sup> 기존 차관 상환금을 남북공동사업(가령, 광물자원개발 등)으로 변제하는 방법도 고려할 만하다.

한다. WFP이 제안한 수준의 투명성 확보를 목표로 설정하되, 지원식량이 시·군 단위 배급소까지 전달하는 것을 확인하고, 이를 점차 읍·면·동 단위까지 확대해야 한다. 당국자가 직접 현장방문이 여의치 않은 경우에는 국제기구나 남한 민간단체의 모니터링팀을 활용할 수 있다.<sup>169</sup> 또한 지정기탁제가 정착되면 분배투명성이 향상될 것이다.

대북지원거버넌스 확대에도 심혈을 기울여야 한다. 현재 민간단체 간 협력체제도 미약하고 이들 간 과다경쟁도 발생하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 대북지원단체 간의 협의체인 대북협력민간단체협의회(북민협)를 활성화하고 그 역할을 체계화해야 한다. 대북지원은 정부만에 의해서 이루어지는 것이 아니라, 정부도 지원주체의 하나로 참여해서 민간단체와 지방자치단체까지 포함해서 대북지원의 행동규칙을 만드는 것이 필요하다.<sup>170</sup>

북한의 인도적 문제에 대한 근원적 처방을 위해서는 대북지원을 개발지원으로 전환해야 할 것이다. 2000년 유엔총회에서 채택된 새천년 개발목표(Millennium Development Goals)에 부합하게 지속가능한 개발지원계획을 수립해야 한다. 개발지원이 효과적으로 추진되기 위해서는 6자회담 참가국은 물론 국제금융기구, 국제 NGO, 유엔 산하기구 등과 협력체계가 구축되어야 한다. 이러한 맥락에서 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)를 원용하여 가칭 ‘북한개발협력단’을 설립하는 방안도 고려될 수 있다. 공적 재단법인 형식의 북한개발협력단은 대북 개발지원의 종합계획 수립, 지원 계획 조정, 긴

169- 최완규, “인도적 대북 지원사업의 현황과 남북관계,” 국회입법조사처 전문가간담회 (2011.8.9).

170- 이우영, “민간단체의 대북지원 쟁점 및 개선방안,” 『북한경제리뷰』, 제13권 제4호 (한국개발연구원, 2011.7), p. 90.

급구조, 민간단체의 육성·지원 등의 업무를 담당할 수 있다.<sup>171</sup>

## 나. 인도주의 문제의 해결

인도주의 문제의 3대 현안인 이산가족, 국군포로, 납북자문제는 분단에 따른 한민족의 고통을 완화하고 삶의 질을 향상시키기 위해 필요하다. 3대 현안은 ‘자국민보호’라는 국가책무 차원에서 최우선적으로 해결해야 할 과제이다. 이것은 ‘국가의 본분과 도리에 관한 문제’로 국가가 반드시 책임지고 해결해야 할 사안이다.

따라서 이산가족·국군포로·납북자문제 등 인도주의적 문제의 해결에 적극적으로 나서야 한다. 이산가족상봉 확대를 위해 금강산 면회소를 정상 가동하는 한편, 개성 등에 제2면회소를 건립해야 한다. 상봉자수를 늘리고 상봉을 위한 이동시간을 절약해야 한다. 특히, 국군포로·납북자문제는 북한이 부정하고 있기 때문에, 단기적으로 이산가족상봉에 국군포로·납북자를 포함하고 점차 이 문제에 대한 북한의 입장 변화를 이끌어내야 한다.

인도주의적 문제의 해결을 위해 서독이 비밀교섭을 통해 동독에게 경제지원을 하고 동독의 정치범을 서독으로 이주시켰던 방식(Frei Kauf)을 활용하는 것도 고려해야 한다.

그리고 대북지원의 두 가지 성격(무조건적 인도지원과 상호주의적 거래)을 분리하여 접근할 필요가 있다. 민간단체나 정부의 긴급구조 성격의 인도지원은 조건 없이 취약계층 또는 취약지역을 대상으로 하고 분배투명성 확보를 전제로 제공되어야 한다. 그러나 정치적 의미를

---

<sup>171</sup> 김갑식, “남북관계와 북한변화,” 『현대북한연구』, 12권 1호 (북한대학원대학교, 2009), p. 67.

가지고 있는 대규모 대북지원의 경우에는 북한의 상응하는 행동을 요구해야 한다. 특히, 개발지원의 성격이 큰 정부의 대규모 지원에 대해 반대급부로 3대 인도주의 현안 및 북한인권 개선을 연계시키는 방안을 고려해야 한다.

## 다. 북한인권 문제와 재중탈북자 문제에 대한 현실적 접근

북한인권 문제의 해결을 위해서는 우리 정부가 허브 역할을 담당하며 그 바탕 위에서 역할분담과 상호보완의 시각에서 다양한 행위자들의 역량을 결집할 수 있는 중층적 네트워크를 형성해야 한다. 우리 정부는 국내 NGO, 개별국가, 국제기구, 국제 NGO 등과 협력을 강화하고 동아시아 인권레짐 형성에도 주도적 역할을 담당해야 한다.

북한인권 문제에 접근함에 있어 정책의 우선순위를 설정하고 개별 이슈들을 연계하는 통합적 시각이 필요하다. 가령 단기에는 북한이 수용하기 힘든 자유권보다는 사회권부터 접근하여 이를 중심으로 자유권을 연계하는 것이다. 또한 인권을 감시·보호(protect)하는 측면과 인권을 개선·증진(promote)하는 측면을 동시에 고려하는 통합적 시각을 견지하되, 단기에는 전자에, 후기에는 후자에 집중해야 할 것이다.

재중탈북자 문제에 대해서도 현실적으로 접근해야 한다. 우리 정부의 기본적 접근은 탈북자의 강제송환 방지를 위해 중국과 접촉하는 한편, 국제사회와 긴밀한 협력체계를 구축하는 것이다. 그러나 중국이 탈북자를 난민으로 규정할 가능성은 그리 높지 않다. 다만 현실적으로 탈북자에게 조약난민 지위를 부여하는 것보다 인도적 ‘일시보호’를 제공하는 것에 대해 중국과 협상할 수 있다. 중국 베이징 당국과 홍콩

특별행정구가 베트남 난민의 일시 체류를 허용한 사례를 인용할 수 있다.<sup>172</sup>

## 라. 북한의 시장경제 교육 지원

북한이 시장경제를 학습시키기 위해 관료, 학생을 중국, 러시아 등에 보내는 것을 감안하면, 개성 등에 ‘북한 시장경제 교육센터’를 설립하고, 북한의 연구생을 위탁교육하는 체계를 추진할 필요가 있다. 북한의 대학에 이와 관련된 프로그램을 단기·중기·장기로 개설하여 북한 학생들을 교육시키는 것을 지원할 수도 있을 것이다.

## 마. 북한주민의 의식 변화를 위한 접촉을 통한 변화

북한주민의 의식 변화를 위해서는 남북 교류협력을 확대하는 가운데 인적 교류를 확대해야 한다. 특히, 다양한 한국방문 프로그램을 개발하여 북한주민 스스로의 눈으로 남한의 시장민주주의의 현실을 확인하도록 해야 한다. 금강산 및 개성관광, 개성공단 등에서 남북한주민의 접촉은 북한주민 스스로 시장경제를 체험하게 하고 개방·개혁의 의미를 느끼게 하는 효과가 있다. 향후 대북지원과 남북협력사업을 하는데 있어서 북한주민의 의식변화에 효과가 있을 수 있도록 사업선정이나 사후관리 등의 측면에서 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

---

<sup>172</sup> 이수훈 외, 『북한인권 개선을 위한 중장기 정책 및 로드맵 구축』 (서울: 국가인권위원회, 2010), pp. 329~330, 304~305.

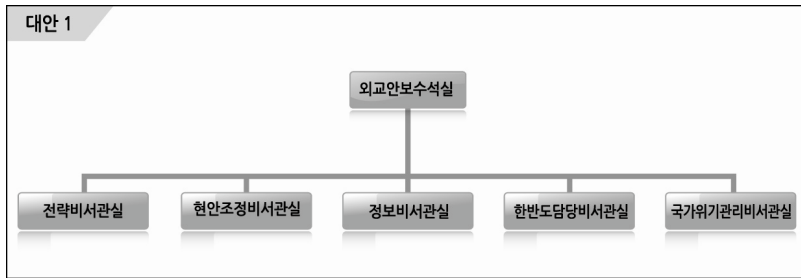
## 5. 국내역량 제고

### 가. 대북정책추진체계 개선

과거 NSC 및 NSC 상임위원회를 지원하기 위해 있었던 NSC 사무처가 폐지되고 외교안보수석실과 NSC가 분담하던 업무체계가 외교안보수석실로 일원화되었다. 그 과정에서 부처 간 이해와 입장을 조율, 조정하는 기능이 약화되었고, 각 부처의 의견을 수렴한 정책 도출도 어려워졌다. 특히 외교안보수석실은 정책조정 기능과 정무적 판단 기능을 해야 하는데 각 부처의 입장을 대변하는 경향으로 인해 종합적인 정책 수립이 어려운 점이 있다.

컨트롤 타워를 강화하는 첫 번째 대안은 외교안보수석실을 개편하는 것이다. 현행 대통령실 외교안보수석실을 부처별 편제에서 기능별 편제로 개편하고, 대북정책의 조정 및 감독을 전담하는 한반도 담당 비서관실을 설치하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이것은 기존의 외교, 통일, 국방비서관이 해당 부처의 이해관계를 우선시한 결과 나타난 범정부적 정책조정 의 문제점을 극복하기 위한 것이다. 즉 외교안보수석실을 기능에 따라 전략, 현안조정, 정보 등 3개 비서관실로 재편하고, 대북정책의 중요성을 감안하여 ‘한반도담당비서관’을 추가 설치하는 것이다. 그리고 외교안보수석실에 상근 전문가를 배치하고 외부의 전문가들과 협력관계를 유지하는 것도 고려할 수 있다. 이와 같은 컨트롤 타워 기능의 복원은 각 부처의 의견 수렴과 조정을 통해 균형 잡힌 대북정책을 추진하는데 기여할 수 있을 것이다.

● 그림 III-1 외교안보수석실의 확대 개편 방안



두 번째 대안으로 NSC 사무처를 복원하는 방안도 고려될 수 있다. NSC 사무처가 대북정책의 전반적인 방향을 설정하고 조율하도록 하는 것이다. 이는 정권이 교체될 때마다 변경되는 대북정책의 방향을 일관되게 유지하기 위한 것이다. NSC는 급변하는 북한 정세와 주변국의 동향에 관한 정보 수집 및 분석 능력도 지녀야 한다. 그리고 취합된 정보를 컨트롤 타워에 지원하는 기능이 강화되어야 한다. 각종 소스를 통한 정보들을 컨트롤 타워가 취합해 활용할 수 있도록 해야 한다. 이러한 바탕 위에서 NSC 사무처가 대북정책을 조정, 조율하는 역할을 담당하는 것이다.

## 나. 정책 네트워크 정비

아울러 정책 네트워크를 재정비할 필요가 있다. 대북정책과 관련해 정부와 민간 전문가들이 상호 교류하는 정책공동체를 형성해야 한다. 그동안 민간 전문가들의 역할이 보조적인 수준에 머물러 있었다. 민간 전문가들의 역할은 정부 정책의 홍보나 자문에 머물러 있었으며, 그것도 정부와 정책기조가 맞는 사람들에 한정되어 있었다. 향후 대북정책 수립에 있어 공감대를 형성하기 위해서는 이념적 편향성을 벗어나 다

양한 민간 전문가들이 정책결정과정에서 참여할 수 있도록 해야 한다.

국책 또는 민간 연구기관의 역할과 참여 폭을 확대할 필요가 있다. 이들 연구기관에서 제안된 다양한 방안들을 검토, 분석, 분류하고 컨트롤 타워에서 이를 조율하고 조정해야 한다. 그러기 위해서는 정부 관계자들과 민간 연구기관의 전문가들이 함께 논의할 수 있는 상설화된 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이런 과정은 대북정책의 설득력을 강화하고 정당성을 확보하는 데 기여할 것이다. 아울러 이런 과정을 통해 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 줄어들 것이다.

정책 네트워크를 효과적으로 운영하기 위해서는 전문 인력이 필요하다. 정부 내에서도 대북정책을 논의하고 협의할 전문 인력을 양성하는 제도적 노력이 있어야 한다. 대북정책 담당 부처의 인적, 조직적 역량을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서 우선 전문지식을 축적하고 전문가를 양성할 필요가 있다. 또한 대북정책의 전문가 영역을 정치, 경제 뿐만 아니라 사회, 문화, 복지 등 다양한 분야로 확대해야 한다.<sup>173</sup>

## 다. 국민적 합의 형성

김대중, 노무현, 이명박 정부 등 역대 정부의 대북정책 추진 과정에서 진보와 보수로 양분된 우리 사회의 갈등 구조가 첨예하게 드러났다. 국민은 정책 자체의 효용성과 적실성을 따지기보다는 자기가 지지하는 정부의 정책에는 동조하고 그렇지 않은 경우에는 무조건 비난하는 경향이 나타났다. 우리의 대북정책 역량은 국민적 합의 형성이라는 측면에서 미약하다. 대북정책의 국내 역량을 끌어올리기 위해서는 대북

<sup>173</sup> 류길재, “대북정책 추진체계와 스마트 파워,” 『통일과 평화』, 제2호 (서울대학교 통일연구소, 2009), p. 27.



정책 관련 국민적 합의를 형성해야 한다. 국민의 북한 실상 및 통일에 대한 이해 부족이 국민적 화합을 가로막아 왔다. 대북정책을 둘러싼 정치권의 갈등은 남남갈등을 증폭시키면서 국민적 합의 기반 형성을 저해하는 요인으로 작용하였다. 여야가 타협하고 조율하여 정책이 만들어지지 않는다면 대북정책을 둘러싼 갈등이 완화되기 어려울 것이다. 새로운 대북정책은 국민적 합의 형성의 원칙 위에서 방향이 정해져야 한다.

첫째, 초당적 대북정책이 마련되어야 한다. 여야가 서로의 정책에 대해 발전적인 방향으로 타협을 이루어 합의점에 도달하는 것이 자유민주주의 정치체제의 바람직한 모습이다. 그러나 대북정책을 둘러싸고 대립과 투쟁만이 연출될 뿐 이런 모습을 찾기 어렵다. 정부는 대북정책의 주요 쟁점 사안에 대해서는 사전에 야권에 알리고 협조를 구해야 한다. 여권도 정부의 정책을 무조건 지지하기보다는 국민 통합이라는 차원에서 심사숙고해야 한다. 야권이 정부의 대북정책을 그대로 수용하기는 쉽지 않다. 그렇지만 반대를 위한 반대를 지양하고 정책대안을 제시해야 한다.

대북정책 관련 주요 사안에 대해서 여야가 함께 논의할 수 있도록 여야 간사 회의 등을 통해 정치권에서 사전 조율되어야 한다. 초당적인 대북정책이 구현되기 위해서는 국회 차원의 제도적인 조정·협의 기구(분과위원회 개최 등)도 필요하다. 정치권은 다수 국민이 무엇을 생각하는지를 우선 고려해서 정책방향을 수립해야 한다. 초당적 대북정책은 정권이 바뀌더라도 지속될 수 있다.

또한 초당적 대북정책 구현을 위해서는 북한과 통일을 바라보는 시각이 이념적, 당위론적 관점이 아니라 실용적으로 바뀌어야 한다. 국민의 지지를 받는 대북정책을 추진하기 위해서는 진보와 보수의 여론을

만족시킬 수 있는 사업을 중심으로 정책을 추진해야 한다. 대북협력사업에 대해 실용주의적인 접근을 함으로써 여야 합의의 초당적 대북정책 구현이 가능해질 것이다.

둘째, 국민 중심의 북한·통일 교육을 실시해야 한다. 대북정책에 대한 국민적 합의 유도를 위해서는 북한과 통일에 대한 국민의 바른 인식 정립이 필요하다. 북한·통일문제에 관한 국민적 합의 형성에는 교육이 매우 중요하다. 지금까지 일반 국민과 학생들을 대상으로 다양한 통일 교육이 실시되었으나 국민은 북한을 왜 지원해야 하는지에 대해 공감하지 못하고 있다. 통일의 필요성에 대해서도 다수의 국민, 특히 젊은 세대에게 확신을 심어주지 못했다. 따라서 대북정책 역량 강화를 위해서 기존의 북한·통일 관련 교육 내용과 체계를 국민이 공감할 수 있도록 재구성, 개편할 필요가 있다.

통일교육은 정부, 학교, 시민사회, 언론 등 다양한 경로를 통해 실시되어야 한다. 그러나 교육의 내용이 편협하거나 왜곡되지 않도록 교육 내용에 대한 자발적인 정화 시스템이 갖추어져야 한다. 교육방법을 다변화하더라도 교육 내용은 사실에 부합하도록 구성되어야 한다.

실질적이고 다양한 통일교육은 피교육자인 국민의 눈높이에 맞추어 실시되어야 한다. 교육의 내용과 체계를 현 실정에 맞게 개편하고, 재미있는 교육 프로그램을 개발해 교육 현장에서 활용할 수 있도록 해야 한다. 일방적으로 전달되는 주입식이 아니라 상호 토론할 수 있는 쌍방향 교육이 되어야 한다. 세대 및 지역 간 통일 인식에서의 차이를 극복할 수 있도록 맞춤형 교육(특히 젊은 세대의 통일에 대한 필요성 인식 제고)에도 힘써야 한다. 실용주의적 관점에서 통일교육을 실시함으로써 국민에게 통일에 대한 긍정적 인식을 심어주어야 한다. 그리고 통일교육이 일반 교과 과정의 한 부분으로 자연스럽게 정착될 수 있도록

록 교과 과정이 편성되어야 한다. 통일교육에는 통일 이후 남북한주민이 함께 어울려 살 수 있는 통합교육도 포함되어야 한다.

셋째, 통일 비전이 제시되어야 한다. 우리 사회에서는 언제부턴가 통일의 당위성에 대한 인식이 희석되어 왔다. 다수의 국민이 여전히 통일이 되어야 한다는 당위성에 공감하고 있으나 그 열정은 식어가고 있는 것이 현실이다. 통일에 대한 당위성이 약해지고 있다고 해서 통일이 필요하지 않다거나 불편하다는 것을 의미하지는 않는다. 통일의 당위성이 약화되었다는 것은 그만큼 우리 사회의 요구가 다양해졌기 때문일 것이다.

통일의 당위성에 대해 새로운 접근을 시도해야 할 것이다. 당위성보다는 우리의 필요에 의해 통일되어야 한다는 인식이 국민에게 자리 잡아야 할 것이다. 통일비전 제시를 통해 국민이 통일이 되면 무엇이 어떻게 달라지고 국민에게는 어떤 희망이 있는지를 설명해야 한다.

통일비전은 공간적, 경제적, 사회적으로 통일을 통해 변모되는 한반도의 모습을 담아야 한다.

통일한국은 지정학적으로 해양과 대륙을 연결하는 ‘허브’로서의 중심적 역할을 하게 될 것이다. 북한지역을 여행할 수 있고, 중국을 통해서만 갈 수 있었던 백두산도 자유롭게 관광할 수 있다.

경제적으로는 남북한이 하나가 되면 새로운 성장 동력이 발휘될 수 있다. 남한쪽의 자본과 기술, 북한의 자원과 노동력의 결합을 통해 남북한이 공동으로 번영할 수 있는 기회가 생기게 될 것이다. 통일이 되면 북한의 사회기반시설을 정비하고, 남북을 잇는 철도와 도로를 건설해야 하며, 많은 산업시설들이 북쪽에 들어서게 된다. 북한 지역 재건을 위한 투자가 진행됨으로써 경제적으로 새로운 부흥기를 맞게 될 것이다.

## 6. 국제역량 제고

### 가. 미·북관계와 남북관계의 선순환 구조 형성

대북정책과 관련하여 한·미관계, 미·북관계, 남북관계가 서로 얽혀 있는 구조로 되어 있다. 한·미 간에 대북정책에 대한 합의가 있을 때 정책의 효과가 발휘되었다. 따라서 한·미관계와 남북관계, 미·북관계가 선순환할 수 있는 구조형성을 위해 노력해야 한다.

우선 한·미 양자외교의 강화를 통해 대북정책에 대한 국제역량을 키워야 한다. 김영삼 정부나 노무현 정부 시기를 통해 알 수 있는 것처럼 미·북관계나 남북관계가 진전되더라도 한·미관계가 악화되는 경우 대북정책의 효과가 제한되었다. 따라서 한·미공조가 대북정책을 추진하기 위한 국제역량의 기초가 되어야 한다. 2012년 대통령 선거를 통해 한국과 미국에서 어떤 정부가 들어서더라도 한·미관계에 대한 공유의식을 공고히 하고 한·미동맹의 가치하에서 대북정책에 대한 합의를 이루어야 할 것이다. 내년 초 양국의 정부 출범 후 빠른 시일 내에 한·미 정상회담을 개최하여 새로운 대북정책에 대한 합의를 해야 할 것이다.

그리고 한·중, 한·일, 한·러 등 다양한 양자외교를 강화해야 한다. 중국에서는 시진핑을 비롯한 새로운 지도부가 등장할 것이다. 따라서 한·미정상회담과 한·중정상회담을 연이어 개최하여 미국과 중국이 동의할 수 있는 새로운 대북정책을 만들어야 한다.

또한 대북문제에 대해 한·미·일 3자대화, 한·미·중 3자대화 등 3자대화를 중첩적으로 추진하여 대북정책에 대해 주변국들이 입장이 교차적으로 중첩되도록 해야 한다.

## 나. 한·미 및 한·중관계에서 한국의 입지 확보

미·중관계의 변화 속에서 한·미동맹을 기반으로 역할 확대를 추진해야 한다. 미국이 소중히 하지 않는 한국을 중국이 중시하지는 않을 것이기 때문에 한·미동맹은 한·중관계에서도 중요한 지렛대 역할을 할 수 있을 것이다. 그리고 미국과 중국 사이에서 어느 한쪽과의 관계만을 강조하는 정책을 추진하는 것은 적절하지 못하다. 한국은 정치·외교·군사적인 측면에서는 미국에 상당한 의존을 하고 있지만, 경제적인 면에서는 중국에 대한 의존이 커지고 있기 때문이다.

따라서 한·미동맹의 강화를 통해 한·중관계를 관리하고, 점진적으로 한·중의 전략적 협력동반자 관계를 한·미관계 수준으로 격상시키는 것이 필요할 것이다. 한·미동맹이 존재하는 상황에서 미국이 한국과의 관계를 전략적으로 강조하는 한 중국은 한국을 소홀히 할 수 없을 것이다. 마찬가지로 중국이 한·중관계를 중요하게 생각하는 상황에서 미국 역시 한국을 중요시하지 않을 수 없다. 이 과정에서 장기적으로는 한·미관계와 한·중관계를 동시에 발전시키고 강화시킬 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 미·중관계에서 중견국인 한국의 역할이 제한적일 수 있는데, 장기적인 차원에서는 우리의 국제적 역량을 강화하면서도 미·중이 모두 한국을 필요로 하게 하는 소프트파워를 신장시킬 필요가 있다.

## 다. 국제기구 및 다자외교를 통한 국제역량의 강화

대북정책을 추진하는데 있어서 국제기구를 활용하는 것은 한국 정부의 국제역량을 강화하는데 핵심적인 사안이며 앞으로 그 중요성이 더욱 증가할 것이다. 유엔안전보장이사회 등 유엔기구와 인도적 지원

에 관련된 국제기구를 활용하여 대북제재와 대북지원 양 측면 모두에서 국제역량을 강화해야 한다.

북한의 도발에 대한 대북제재의 국제역량을 키우기 위해 유엔안전보장이사회에서의 영향력 증대를 꾀하는 한편, 대북 인도적 지원을 담당하는 WHO, UNICEF, WFP 등과의 협력도 강화해야 할 것이다. 또한 북한지역의 개발을 위한 공적개발원조 등에 대해서도 국제사회와의 협력이 필요하다. 이러한 차원에서 개발협력을 위한 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB), 국제통화기금을 활용하는 노력을 확대해야 할 것이다.



## 참고문헌

### 1. 단행본

- 구영록. 『한국과 햇볕정책: 기능주의와 남북한관계』. 서울: 법문사, 2000.
- 국가안전보장회의. 『평화변영과 국가안보』. 서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004.
- 글로벌리더십 편찬위원회. 『대한민국 글로벌 리더십』. 서울: 교보문고, 2012.
- 김국신 외. 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김학성. 『남북한 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 대통령자문 동북아시아위원회. 『참여정부의 동북아시아 구상』. 서울: 동북아시아위원회, 2006.
- 박종철 외. 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 박종철. 『평화변영정책의 이론적 기초와 한계』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 사회과학출판사 편. 『정치용어사전』. 평양: 사회과학출판사, 1970.
- 엄상윤. 『통일 회의의식의 점증: 배경 분석과 해결 방안』. 정책브리핑 2010-02. 성남: 세종연구소, 2010.
- \_\_\_\_\_. 『북한 핵무장의 전략적 유용성과 한계』. 세종정책연구 2011-2. 세종연구소, 2011.
- \_\_\_\_\_. 『한국의 ‘안보·통일 딜레마’와 파생효과 감소방안』. 성남: 세종연구소, 2012.



- 여인곤 외. 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이수훈 외. 『북한인권 개선을 위한 중장기 정책 및 로드맵 구축』. 서울: 국가인권위원회, 2010.
- 이호재. 『21세기를 향한 한국외교』. 서울: 화평사, 1990.
- 임동원. 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』. 서울: 중앙books, 2008.
- 장달중 외. 『북미대립』. 서울: 서울대 출판원, 2011.
- 장 석. 『김정일장군 조국통일론 연구』. 평양: 평양출판사, 2002.
- 조성렬. 『한반도 평화체제』. 서울: 푸른나무, 2007.
- 주성수. 『공공정책 거버넌스』. 서울: 한양대학교 출판부, 2003.
- 통일부. 『2000 통일백서』. 서울: 통일부 통일정책실, 2000.
- \_\_\_\_\_. 『2005 통일백서』. 서울: 통일부 통일정책실, 2005.
- \_\_\_\_\_. 『2008 통일백서』. 서울: 통일부, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『2009 통일백서』. 서울: 통일부, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『2012 통일백서』. 서울: 통일부, 2012.
- 통일연구원. 『통일문제 국민여론조사』. 1998년, 2003년, 2005년, 2009년, 2010년.
- 하영선·조동호 편. 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』. 서울: 동아시아 연구원, 2010.
- 허문영 외. 『통일정책 추진체계 실태연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『이명박 정부 대북·통일정책의 세부 실천방안』. 서울: 통일연구원, 2010.
- KBS 한국방송남북협력기획단. 『2010년 국민통일의식조사』. 서울: KBS, 2010.

- Etzioni, Amitai. *Political Unification*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965.
- Galtung, Johan. *Peace by Peaceful Means*. London: Sage Publications, 1996.
- Groom, A.J.R. & Paul Taylor. *Theory and Practice in International Relations*. London: University of London Press, 1975.
- Hass, Ernst B. *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.
- Li, Rex. *A Rising China and Security in East Asia: Identity Construction and Security Discourse*. New York: Routledge, 2009.
- Maddison, Angus. *Chinese Economic Performance in the Long Run*. Paris: OECD, 1998.
- Mitrany, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- SIPRI, *SIPRI Yearbook 2010*. New York: Oxford University Press, 2010.

## 2. 논문

- 김갑식. “남북관계와 북한변화.” 『현대북한연구』. 12권 1호. 북한대학원대학교, 2009.

- 김갑식. “탈냉전기 동북아질서와 북한의 남북관계에 대한 인식.” 『한국정치연구』. 19집 3호. 서울대학교 한국정치연구소, 2010.
- \_\_\_\_\_. “북한과 중국의 황금평·나선 관리위원회 출범 합의.” 『이슈와 논점』. 제51호. 국회입법조사처, 2012. 8. 21.
- 김근식. “북한의 체제보전과 대외정책 변화.” 『국제정치논총』. 42집 2호. 2002.
- \_\_\_\_\_. “노무현정부의 평화변영정책: 구상과 현실 그리고 과제.” 『통일문제연구』. 16권 1호. 평화문제연구소, 2004.
- \_\_\_\_\_. “남북정상회담과 6·15 공동선언: 분석과 평가.” 『북한연구학회보』. 10권 2호. 북한연구학회, 2006.
- 김문성·조춘성. “한국의 대북정책 변동요인: 노무현 정부와 이명박 정부의 대북정책을 중심으로.” 『평화학연구』. 제11권 제3호. 한국평화학연구학회, 2010.
- 김병로. “2011년 통일의식 및 북한인식의 변화.” 『2011 통일의식조사 발표: 통일의식과 통일준비』. 서울대 통일평화연구원 학술심포지움 발표자료집, 2011. 9. 21.
- 김연철. “김대중정부의 대북정책 평가와 남북관계의 전망.” 『통일문제연구』. 통권 19호. 평화문제연구소, 2003.
- 김학노. “김대중 정부의 햇볕정책과 6·15 남북정상회담.” 함택영·남궁곤 편. 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』. 서울: 사회평론, 2010.
- 김학성. “참여정부 대북정책 평가 및 향후 추진방향,” 통일부 정책실 전문가 워크숍 발표논문, 2003. 11. 23.
- \_\_\_\_\_. “정치 분야에서의 남북관계 변화 평가와 발전 방안.” 평화니움센터 자료집, 2006. 6. 13.
- \_\_\_\_\_. “남북화해 시대의 한·미관계.” 김계동 외. 『한·미관계론』. 서울: 명인문화사, 2012.

- 김현욱. “미국 국가부채 상한선 조정과 국방예산 삭감 분석.” 『주요국제 문제분석』. No. 2011-28. 외교안보연구원, 2011. 10. 13.
- 김홍규. “새로 쓰는 동북아 안보지도와 한국: 중국 부상의 안보적 함의.” 이상현 편. 『새로 그리는 동아시아 안보지도: 중국 부상의 안보 함의』. 성남: 세종연구소, 2011.
- 노정호·김용호. “대북화해협력정책과 북한의 변화에 대한 실증적 분석.” 『한국과 국제정치』. 18권 3호. 경남대학교 극동문제연구소, 2003.
- 량창일. “6·15북남공동선언은 21세기 조국통일 리정표.” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』. 48권 2호. 김일성종합대학출판사, 2002.
- 류길재. “대북정책 추진체계와 스마트 파워.” 『통일과 평화』. 제2호. 서울대학교 통일연구소, 2009.
- \_\_\_\_\_. “이명박 정부 시대의 남북관계: 변화의 모색과 전망.” 『북한경제 리뷰』. 제11권 제2호. 한국개발연구원, 2009. 2.
- \_\_\_\_\_. “이명박 정부 대북정책 추진체계의 개선 방향.” 『Korea Policy』. 창간호. 코리아정책연구원, 2010.
- 박재민. “김대중 정부 시기 남북한 간 상호성에 관한 연구.” 『국제정치논총』. 43집 1호. 국제정치학회, 2003.
- 박종철. “한반도 비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호. 경남대학교 극동문제연구소, 2006.
- \_\_\_\_\_. “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제.” 『한국과 국제정치』. 제24권 1호. 경남대학교 극동문제연구소, 2008.
- \_\_\_\_\_. “북핵 관련, 남북한 미국의 3자관계와 대북정책 방향.” 『통일연구』, 제13권 1호. 연세대학교 통일연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. “남북기본합의서 체제의 평가와 유산: 향후 대북정책의 시사점.” 통일연구원 학술회의 자료집, 2012. 2. 17.

- 박형중. “지속가능한 대북정책 모색(중).” 『국제문제』. 제40권 7호. 한국국제문제연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. “북한의 ‘6.28 방침’은 새로운 ‘개혁개방’의 서막인가?” Online Series CO 12-31. 통일연구원, 2012. 7. 23.
- 배중윤. “노무현 정부의 외교정책과 한미동맹.” 함택영·남궁곤 편. 『한국외교정책: 역사와 쟁점』. 서울: 사회평론, 2010.
- 엄상윤. “21세기 한국 정치사회의 갈등 구조와 양상: 한국적 ‘이중 딜레마’와 정책노선 갈등의 양극화·치열화.” 『세종정책연구』. 제6권 제2호. 세종연구소, 2008.
- \_\_\_\_\_. “6자회담 재개는 시간문제다: 조속한 회담재개와 비핵화가 북한이 살 길.” 『북한』. 2010년 4월호. 북한연구소, 2010.
- \_\_\_\_\_. “제1·2차 남북정상회담의 교훈.” 『제3차 남북정상회담: 역사적 교훈과 추진방향』. 제22차 세종국가전략 포럼 발표문, 2010. 4. 15.
- \_\_\_\_\_. “중국의 부상과 동아시아의 안보질서 변화.” 이상현 편. 『새로그리는 동아시아 안보지도: 중국 부상의 안보 함의』. 성남: 세종연구소, 2011.
- \_\_\_\_\_. “김정은체제의 개막과 북핵문제의 향방.” 『정세와 정책』. 2012년 4월호. 세종연구소, 2012.
- \_\_\_\_\_. “동아시아의 패권경쟁·안보질서와 미국의 전략.” 이태환 편. 『동아시아 경제와 안보: 미중의 패권경쟁과 대응전략』. 성남: 세종연구소, 2012.
- 여의도연구소. “이명박 후보의 대북정책 구상: ‘비핵·개방·3000’ 구상.” 여연 정책간담회 자료집. 2007. 11. 12.
- 이근육. “세계냉전질서의 세계정치이론과 한국.” 하영선·남궁곤 편. 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사, 2012.

- 이기동. “노무현 정부와 이명박 정부의 대북 접근방식 비교.” 『북한연구학회보』. 12권 2호. 북한연구학회, 2008.
- 이상현. “중국의 부상과 미국의 대응.” 이상현 편. 『새로 그리는 동아시아 안보지도: 중국 부상의 안보 함의』. 성남: 세종연구소, 2011.
- 이신화. “전통적, 비전통적 안보측면에서 본 북한과 국제기구의 관계.” 『국제관계연구』. 제11권 1호. 고려대학교 일민국제관계연구원, 2006.
- 이영중. “북한의 통일전선전술은 우리에게 어떤 영향을 미쳤나.” 『북한의 통일전선전술 실태와 영향』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 이우영. “민간단체의 대북지원 쟁점 및 개선방안.” 『북한경제리뷰』. 제13권 제7호. 한국개발연구원, 2011. 7.
- 이정철. “북미대립과 남북관계: 변화와 동조화.” 『정신문화연구』. 제32권 1호. 한국학중앙연구원, 2009.
- 이종석. “남북정상회담과 북한의 통일·대남정책 변화.” 제92회 흥사단 통일포럼 자료집. 2008. 7. 23.
- 이희준. “냉전·탈냉전 시대의 북한의 대 남한 인식과 남북 관계 상관성 분석.” 『인문사회과학연구』. 32집. 호남대학교 인문사회과학연구원, 2011.
- 임강택. “장성택의 방중 성과, 어떻게 평가할 것인가.” Online Series CO 12-36. 통일연구원, 2012. 8. 22.
- 전봉근. “이명박 정부 외교안보 조정체계의 특징과 의미.” 『정세와 정책』. 2008년 5월호. 세종연구소, 2008.
- \_\_\_\_\_. “통일정책 추진체계 개선 방안.” 2012. 7. 10. 통일연구원 자문회의.
- 차창훈. “한미동맹과 한중 전략적 협력 동반자 관계.” 김계동 외. 『한·미관계론』. 서울: 명인문화사, 2012.

- 최완규. “인도적 대북 지원사업의 현황과 남북관계.” 국회입법조사처  
전문가간담회, 2011. 8. 9.
- 통일연구원 현안연구TF팀. “이명박 정부의 대북정책: 회고와 평가.”  
Online Series CO 12-19. 통일연구원, 2012. 4. 25.
- 하정열. “상호주의 시각에서 본 남북관계 분석.” 북한대학원대학교 박사  
학위논문, 2010.
- 홍용표. “6·15 남북공동선언 재조명: 이론적 배경과 의미.” KINU 정책연  
구시리즈 2005-03. 서울: 통일연구원, 2005.
- 황지환. “6자회담과 북한의 비핵화: 딜레마와 가능성.” 『공공정책연구』.  
제18권 1호. 한국공공정책학회, 2005.
- \_\_\_\_\_. “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제1,2차 북한 핵  
위기의 분석.” 『국제정치논총』. 제46집 1호. 국제정치학회, 2006.
- \_\_\_\_\_. “한반도평화체제 구상의 이상과 현실.” 『평화연구』. 제17권 1호.  
고려대학교 평화와 민주주의연구소, 2009.
- \_\_\_\_\_. “김영삼 정부의 대북정책과 제1차 북한 핵 위기.” 함택영·남궁근  
편. 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』. 서울: 사회평론, 2010.
- \_\_\_\_\_. “네트워크의 시각으로 보는 북핵문제의 국제정치: 6자회담의  
네트워크 동학.” 『신아세아』. 제17권 2호. 신아시아연구소, 2010.
- \_\_\_\_\_. “이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 모색: 햇볕 대  
제재의 이분법을 넘어서.” 『공공정책연구』. 제17권 2호. 한국공  
공정책학회, 2010.
- \_\_\_\_\_. “세계금융위기 이후 한반도 안보질서의 변화.” 하영선 편. 『위기  
와 복합: 경제위기 이후 세계질서』. 서울: 동아시아연구원, 2011.
- \_\_\_\_\_. “한반도 안보질서의 변환.” 하영선·남궁근 편. 『변환의 세계정치』.  
서울: 을유문화사, 2012.

황지환. “남북한 관계의 국제정치학.” 구갑우, 서보혁 편. 『남북한 관계와 국제정치 이론』. 서울: 서울대학교 국제문제연구소, 2012.

Galtung, Johan. “Theories and Methods of Peace Research and Korean Unification in the Global Era”. 서울대학교 통일평화연구원 특별강연, 2008년 3월 18일.

Gilboy, George J. “The Myth Behind China’s Miracle.” *Foreign Affairs*. Vol. 83, No. 4, 2004.

Josef Joffe. “The Default Power: The False Prophecy of America’s Decline.” *Foreign Affairs*. Vol. 88, No. 5, 2009.

Wilson, Dominic and Roopa Purushothaman. “Dreaming with BRICS: The Path to 2050.” *Goldman Sachs Paper*. No. 99, 2007.

### 3. 기타

『동아일보』.

『문화일보』.

『로동신문』.

『연합뉴스』.

『월간중앙』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

“남북관계발전과 평화번영을 위한 선언” 제4조. 2007년 10월 4일.

「6·15 남북공동선언」. 2000년 6월 15일.

「제4차 6자회담 공동성명」. 2005년 9월 19일.



『9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치』. 2007년 2월 13일.  
 외교통상부. “한미동맹의 미래비전.” 2009년 6월 16일.  
 제6차 6자회담 수석대표회의 언론발표문, 2008년 7월 12일.  
 북한 외무성 기자회견문, 2009년 1월 17일.  
 북한 외무성 담화문, 2009년 1월 13일.  
 북한 외무성 담화문, 2009년 3월 24일.  
 Sanger, David E. “U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea.” *New York Times*, May 16, 2006.  
 Zelikow, Philip. “The Plan That Moved Pyongyang.” *Washington Post*, February 20, 2007.  
 Zoellick, Robert B. “Long Division.” *Wall Street Journal*. February 26, 2007.  
 “Press Gaggle by Tony Snow.” Office of the Press Secretary, White House, November 19, 2006.  
 <<http://www.whitehouse.gov>> (검색일: 2008.12.30).  
 대외경제정책연구원. <<http://www.kiep.go.kr>>.  
 <[http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_GDP\\_\(nominal\)](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal))>.  
 <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000238>>.  
 <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000239>>.  
 <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000241>>.

연구총서

2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협외의 대북 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	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원

2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아 공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	10,500원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	11,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	5,500원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤	
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	조민	
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

### 학술회의총서

2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		19,000원

### 협동연구총서

2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(상)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(하)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원

2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

## 논 총

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 2 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2012	손기웅 외	23,500원

## 기 타

2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박중철 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)	박중철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	북한인권자료집(1)탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평(북한인권정책연구)	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	13,000원

## 연례정세보고서

2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

## 통일정세분석

## 비매품

2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한·러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 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	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

## KINU정책연구시리즈

## 비매품

2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙

2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아 극동개발과 북한 노동자, 그리고 한국의 정책적 고려	이영형

**북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응** 비매품

2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외

**Study Series** 비매품

2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon 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	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo-Am et al.

**기 타** 비매품

2010	2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 『회원 가입신청서』 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서관 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





