

KINU 연구총서 13-03

# 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책

박종철 · 박영호 · 정영태 · 최수영 · 이기동 · 장용석 · 차문석



KINU 연구총서 13-03

# 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책

박종철 · 박영호 · 정영태 · 최수영 · 이기동 · 장용석 · 차문석

## 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책

인 쇄 2013년 12월

발 행 2013년 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 4·19로 123(수유동) 통일연구원

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

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 예원기획 (02-745-8090)

인 쇄 처 두일디자인 (02-2285-0936)

ISBN 978-89-8479-722-2 93340

가 격 ₩10,000

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물관매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

# 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책

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

# 목 차

요약 .....	ix
<b>I. 서론</b> .....	1
1. 연구 방향 .....	3
2. 연구 내용 .....	8
<b>II. 체제변화에 관한 이론적 틀</b> .....	11
1. 체제이행에 관한 이론과 사례 .....	13
2. 체제이행의 유형 .....	21
<b>III. 북한 현황</b> .....	33
1. 상황 .....	35
2. 분야별 정책 전망 .....	38
<b>IV. 북한경로 유형: 전망과 대책</b> .....	67
1. 상황 .....	69
2. 분야별 정책 전망 .....	72
3. 대책 .....	93
<b>V. 북한의 중국경로(1980년대) 유형: 전망과 대책</b> .....	119
1. 상황 .....	121
2. 분야별 정책 전망 .....	122
3. 대책 .....	140

## 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책

VI. 북한의 동유럽경로(1980년대) 유형: 전망과 대책 .....	161
1. 상황 .....	163
2. 분야별 정책 전망 .....	165
3. 대책 .....	180
VII. 결론과 전략적 고려사항 .....	197
부록 I: 김정은 체제의 변화 유형별 정책 전망 .....	205
부록 II: 김정은 체제의 변화 유형별 우리의 대책 .....	208
참고문헌 .....	211
최근 발간자료 안내 .....	217

# 표 · 그림 목 차

<표 IV-1> 김정은 체제의 북한경로 유형 정책 전망 .....	115
<표 IV-2> 김정은 체제의 북한경로 유형 우리의 대책 .....	117
<표 V-1> 김정은 체제의 중국경로(1980년대) 유형 정책 전망 .....	157
<표 V-2> 김정은 체제의 중국경로(1980년대) 유형 우리의 대책 .....	158
<표 VI-1> 김정은 체제의 동유럽경로(1980년대) 유형 정책 전망 .....	193
<표 VI-2> 김정은 체제의 동유럽경로(1980년대) 유형 우리의 대책 .....	194
<그림 II-1> 종속변수와 지표들 .....	22

# 약어 정리

KINU 연구총서 13-03

## 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책

CTR	Cooperative Threat Reduction / 협력적 위협감축
EDPC	Extended Deterrence Policy Committee / 확장억제정책위원회
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations / 국제연합식량농업기구
HEU	High Enriched Uranium / 고농축우라늄
IAEA	International Atomic Energy Agency / 국제원자력기구
KAMD	Korea Air and Missile Defense / 한국형 미사일 방어
MD	Missile Defense / 미사일 방어
MAD	Mutual Assured Destruction / 상호확증파괴
NGO	Non-Governmental Organization / 비정부기구
NLL	Northern Limit Line / 북방한계선
NPT	Nuclear Non-Proliferation Treaty / 핵확산금지조약
NTI	Nuclear Threat Initiative / 핵위협 이니셔티브
SCM	Security Consultative Meeting / 연례안보협의회의
WMD	Weapons of Mass Destruction / 대량살상무기
WFP	World Food Programme / 세계식량계획



## 요 약

이 연구는 다음과 같은 문제의식과 방향에 입각하여 수행되었다. 첫째, 북한체제의 변화 전망에 대한 것이다. 이 연구는 북한체제 유지론이나 북한체제 붕괴론의 이분법적 시각에서 벗어나서 북한의 다양한 변화 경로를 탐색하고자 한다. 북한체제는 이미 과거의 계획경제가 작동하던 체제는 아니며 시장화가 진행되어 이중경제가 작동하고, 제한적이지만 외부 정보가 유입되어, 주민들의 불만 의식이 형성되는 등 국가의 일원적 통제에서 벗어난 현상들이 작용하고 있다. 그러나 다른 한편으로는 김정은을 중심으로 한 엘리트집단의 응집력이 유지되고, 국가의 통제력이 작동하며, 비대한 군부가 정치와 경제의 핵심기구로 작동하고 있다. 이 연구는 이러한 상충되는 요인이 어떤 형태로 작용하여 북한체제의 미래 모습이 어떻게 전개될지를 예측하고자 한다.

이 연구는 북한체제 변화의 다양한 경로를 단순화하여 북한경로, 중국경로, 동유럽경로의 세 가지 유형으로 유형화하고자 한다. 북한이 택할 수 있는 많은 경로를 단순화하면, 결국 이상의 세 가지 유형으로 좁혀진다고 할 수 있다.

둘째, 이 연구의 목적은 북한체제 변화의 다양한 요인들의 상호작용 과정이나 체제변화 과정을 구체화하는 것이 아니다. 북한체제 변화의 요인이나 과정을 구체화할 경우, 지나치게 복잡할 뿐만 아니라 체제변화 자체에 초점을 둔 연구가 될 것이다. 그 대신 이 연구는 북한체제 변화에 작용하는 거시적 변수를 상징하고 이러한 거시적 변수에 의해 북한체제가 특정한 속성을 지닌 유형으로 전환된 결과를 중시하고자 한다. 이 연구의 초점은 북한체제의 변화 경로 자체보다 체제의 유형별 특징에 따라 어떤 대내외 정책이 뒤따를 것인지를 예상하고, 이에 대한 대책을 마련하는 것이다.

셋째, 북한체제의 변화와 정책변화와의 상관관계에 대한 것이다. 이 연구는 핵포기 결정이나 개혁·개방정책의 확대, 적대적 대남정책의 포기 등과 같은 중범위 이상 수준의 정책변화를 위해서는 리더십이나 정권의 성격이 변해야 한다고 가정한다. 북한과 같이 획일화된 사회라고 하더라도 최고지도자가 무한대로 정책선택의 자율성을 지니고 있는 것은 아니다. 북한의 절대 권력자라고 하더라도 체제의 속성에서 연유하는 구조적 제약으로부터 자유로울 수 없다. 따라서 이 연구는 정권의 변화로 인한 정책 환경의 변화에 의해서 정책변화가 함께 발생한다고 전제한다.

이 연구는 북한체제의 변화 전망을 세 가지로 유형화하고 각 유형별로 대내정책, 대외정책, 대남정책을 전망하고자 한다. 북한체제의 유형별 특징에 따른 구조적 요인으로 인해 대내외정책과 대남정책이 어떻게 달라질 것인지를 전망하고자 한다.

넷째, 대북정책의 목표 및 방향에 대한 것이다. 이 연구는 북한체제 변화의 세 가지 유형을 염두에 두고 변화 유형별로 대책을 모색하는데 중점을 두고자 한다. 이렇게 함으로써 북한의 현황 및 변화의 실제 방향과는 무관하게 선형적 전제와 희망에 의해 대북정책을 제시했던 문제점을 극복하고자 한다.

다섯째, 연구기간에 대한 것이다. 이 연구는 북한체제 변화의 전망 기간을 향후 5년에서 10년 이내로 설정하였다. 너무 단기간을 연구범위로 설정할 경우 정치체제 차원에서 발생하는 변화를 제대로 포착하기 힘들다. 그렇다고 너무 장기적으로 연구범위를 설정할 경우 적실성 있는 예측을 하기 힘들다. 이런 점을 고려하여 이 연구는 향후 5년에서 10년 이내의 기간이라는 중범위 기간을 설정하여 북한체제 변화를 전망하고자 한다.

이상과 같은 연구의 기본방향에 입각하여 김정은 체제의 세 가지 변화 유형별 우리 대책의 추진방향을 제시하였다.

첫째, 북한이 유일지배체제를 유지하고 경제·핵노선을 유지하는 북한경로를 택할 경우이다. 북한이 경제·핵발전 노선을 지속하는 경우, 대책의 기본방향은 억제력 확보와 신뢰여건 조성이다. 기본적으로 북한이 희망하는 경제·핵 경로로 이행하는 것을 최대한 억제하는 가운데 바람직한 방향으로의 변화를 촉진하기 위한 대북정책이 추진되어야 한다. 북한 정권에게 비핵화에 협조하지 않는 한 자신이 원하는 대외 협력을 얻을 수 없다는 메시지를 분명하게 던지는 한편, 북한의 바람직한 변화를 이끌어 낼 실질적인 주체인 북한 주민들과의 접촉을 확대할 수 있는 대북정책이 필요하다.

억제력 확보와 신뢰형성 정책을 병행적으로 추진하는데 있어서 가장 중요한 문제는 핵문제와 남북관계의 상호관계를 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 북한 핵문제가 구조적 변수로 작용하는 상황에서 남북관계를 어떤 상황에서 어느 정도로 진전시키느냐 하는 것은 어려운 문제다. 북한 핵문제와 남북관계는 완전히 분리할 수도 없고 기계적으로 연결할 수도 없다. 북한 핵문제의 영향력을 인정하더라도 그 테두리 내에서 가능한 남북관계의 영역을 최대한 찾으려는 노력이 필요하다.

억제력 확보를 바탕으로 하면서 북한 핵문제와 남북관계를 느슨하게 연결하는 것이 바람직하다. 북핵문제가 단기간에 해결되기 힘들다는 현실을 감안할 때, 북핵문제의 해결을 위해 노력하면서도 한편으로는 북핵문제에 진전이 없는 상황에서도 남북관계의 발전가능성을 탐색하려는 노력이 필요하다. 이런 점을 고려할 때, 북핵문제의 진전이 없는 상황에서도 인도적 지원, 남북대화, 호혜적 교류·협력 등을 추구함으로써 남북관계를 발전시킬 수 있는 정책을 추진해야 한다.

둘째, 북한이 1980년대 중국경로로 이행할 경우이다. 북한이 1980년대 중국과 같이 당내민주화와 집단지도체제를 실시하면서 경제적 개혁·개방을 추진할 경우, 우리 대책의 기본방향은 신뢰형성과 남북관계 정상화이다. 북한 내 당내민주화로 인해 여러 정책집단의 입장이 표출되는 상황을 활용하여, 북한이 비핵화를 추진하고 경제적 개혁·개방을 가속화할 수 있도록 방안을 강구해야 한다.

이러한 정책방향은 신뢰형성을 토대로 남북관계의 정상화를 추구해야 한다는 것을 의미한다. 북한의 변화 여건을 감안하여 경제교류·협력, 사회문화 교류·협력, 국제사회와의 협력 등을 추진해야 한다. 특히 북한의 시장화 확대라는 기회의 창을 활용하여 남북경제협력을 다양화해야 한다. 아울러 북한 주민과 다양한 접촉을 확대하여 북한 주민이 남한에 대해 우호적인 인식을 형성할 수 있도록 해야 한다.

기본적으로 북한의 비핵화를 촉진하는 가운데 개혁·개방의 확대를 통해 체제전환을 이끌어내는 방향으로 대북정책을 추진해야 한다. 북한의 제한적인 비핵화에 대해 상응한 보상을 제공하되 완전한 비핵화를 위한 검증체계 확립에 중점을 두는 한편, 북한의 개혁·개방 확대를 위한 대외환경 조성에 역점을 두어야 한다. 이는 체제전환을 촉진함으로써 북한 핵문제의 근본적인 해결에도 기여할 수 있다. 이러한 상황에서 북한의 정치적 다원화와 시장화가 확대될 수 있도록 다방면의 접촉을 확대하고 국제적 여건을 조성해야 한다.

셋째, 북한이 1980년대 동유럽경로로 이행할 경우이다. 북한에서 1980년대 동유럽과 같이 시장화와 함께 정치적 다원화가 이루어질 경우 대북정책의 기본방향은 신뢰확대와 통일준비 역량 강화이다. 이를 위해 경제협력과 함께 북한과 다방면의 접촉 확대, 북한 시민사회 형성

촉진, 국제사회와의 통일외교 등에 역점을 두어야 한다. 아울러 통일과 통합을 위한 과제를 발굴하여 추진해야 한다.

대북정책의 핵심 방향은 군사적 긴장해소 및 평화적 공존의 제도적 기반을 발판으로 북한의 개발수요를 적극 활용하여 남한 경제의 새로운 성장동력을 확보하는 것이며, 남북 간의 격차를 완화하는 가운데 통합의 실질적 기반을 확충하는 것이다. 정치적 다원성이 증대되지만, 경제체제 전환과 민주화과정이 순탄치 않을 수 있다는 점에서 퇴행적 사건들의 발생 가능성에 유의하되, 이를 뛰어넘어 북한이 지속적으로 변화를 모색할 수 있도록 협력관계를 일관되고 안정적으로 발전시키는 것이 중요하다.

경제적인 측면에서는 북한의 인프라를 대대적으로 개선, 확충하는 방향으로 남북 및 동북아 지역차원의 경제협력을 추진해야 할 것이다. 이를 위해 국제적, 지역적 협력 틀을 바탕으로 북한의 낙후된 철도, 도로 등 인프라를 개선하기 위한 노력을 기울여야 한다.

아울러 북한 산업이 국제적 분업체계 속에서 경쟁력을 갖출 수 있도록 협력관계를 발전시킴과 동시에 남북이 협력하여 국제적, 지역적으로 경쟁력을 갖출 수 있는 협력체계를 구축해야 한다. 이는 남북한 산업의 구조조정을 수반하는 것으로 북한 산업이 국제적 경쟁력을 갖출 수 있도록 재편되는 과정이다. 또한 이러한 작업은 남한경제 입장에서도 잠재 성장력을 확충하고 새로운 성장동력을 확보하는 가운데 부상하는 중국 경제에 능동적으로 대응할 수 있는 발판을 마련하는 과정이기도 하다.

**주제어:** 김정은 체제, 북한체제, 변화유형, 유일지배체제, 경제건설·핵무력건설 병진노선, 당내민주화, 집단지도체제, 시장화, 정치적 다원화

## Abstract

### **Future of Kim Jong-un's Regime and South Korea's Strategies**

*Park, Jongchul et al.*

This study is conducted based on the following focuses:

First, the study explores diverse future paths of North Korea rather than simply takes a dichotomous view by assuming either its collapse or continuation. Second, the focus of this study is on predicting not its path of changes itself but subsequent internal and external policies depending on possible types of its future regime and developing specific strategies. Third, it is assumed that leadership or the nature of the regime need to change in order to see policy changes at a middle-range scale, such as abandonment of nuclear weapon development, expansion of opening and reform policies, and abolishment of hostile policies toward South Korea. Fourth, this study takes three major paths of changes in North Korea account and seeks path-specific strategies. Fifth, the window for prediction in this study is set to next five to ten years.

With these basic approaches, South Korea's strategies specific to the three major paths are proposed as follows:

First, North Korea may sustain its rule by a single leader and keep pursuing both nuclear weapon development and economic growth. In this case, South Korea should focus on securing deterrence and fostering conditions for trust building.

Second, if the North reforms and opens its economy with adoption of intra-party democratization and a collective leadership system as in China in the 1980s, trust building and normalization of the inter-Korean relations are the basic strategies South Korea should employ. Also, it needs to take an opportunity arising from diverse voices of different factions and find a way to push denuclearization forward and accelerate its economic reform and opening.

Third, if North Korea achieves both marketization and pluralistic politics as in East Europe in the 1980s, South Korea should primarily build broader trust and enhance its ability to cope with unification. To this end, the focus should be on economic cooperation, broader inter-Korean exchanges,

support for establishment of civil society in the North, and unification diplomacy toward the international community. In addition, projects for unification and integration need to be developed and implemented.

**Keywords:** Kim Jong-un's regime, North Korean regime, Type of change, Rule by a single leader, Simultaneous development of nuclear weapons and economy, Intra-party democratization, Collective leadership system, Marketization, Political pluralism



I

서론



## 1. 연구 방향

이 연구는 다음과 같은 문제의식과 방향에 입각하여 수행하고자 한다. 첫째, 북한체제의 변화 전망에 대한 것이다. 북한체제의 전망과 관련하여 다양한 시각이 있다. 북한체제의 변화요인, 변화전망, 변화경로 등에 대해 다양한 관점이 있으나 크게 보면 북한체제 유지론과 북한체제 붕괴론으로 대별된다. 북한체제 유지론은 북한이 대내외 불안요인에도 불구하고 체제가 유지되는 내구력을 지니고 있다는 것이다. 이데올로기의 역할, 국가통제력, 엘리트 통합력, 시민사회 미발달, 중국의 지원 등과 같은 요인에 의해서 북한체제가 유지된다는 것이다. 북한체제 유지론은 사회주의체제의 전환이라는 세계사적 흐름이나 정치제제 변화와 관련된 보편적 요인보다 북한체제의 특수성을 강조한다. 북한체제는 국가형성, 분단상황, 국가-사회관계 등의 관점에서 볼 때, 체제변화의 보편적 요인을 상쇄하고 체제를 유지시키는 특수한 내구력이 훨씬 강하다는 것이다.<sup>1</sup>

반면, 북한체제 붕괴론은 북한도 사회주의체제 변화의 보편적 현상에서 벗어날 수 없다는 점을 강조한다. 북한도 사회주의체제 변화의 원인이 되었던 계획경제체제의 비효율성, 국가통제력의 이완, 이데올로기의 쇠퇴, 정통성의 약화, 시민사회의 형성, 사회구성원들의 충성도 약화 등으로부터 자유로울 수 없다는 것이다. 북한 붕괴의 시점이나 촉발요인에 대해서 분명하게 이야기하기는 어렵지만 북한체제의 결속

---

<sup>1</sup> 북한체제의 내구력 평가에 관련된 연구로는 다음을 참조하기 바람. 김성철 외, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가와 내구력 전망』 (서울: 통일연구원, 1996); 전현준 외, 『북한체제의 내구력 평가』 (서울: 통일연구원, 2006); 전현준 외, 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지정책 고찰과 변화 전망』 (서울: 통일연구원, 2008); 서재진, 『북한의 경제난과 체제 내구력』 (서울: 통일연구원, 2007).

I
II
III
IV
V
VI
VII

력을 약화시키는 요인이 지속적으로 누적되고 있어서 언제 어떤 형태로든 북한체제의 붕괴가 불가피하다는 것이다.<sup>2</sup>

북한체제의 전망에 대한 이러한 일반론적 관측은 1994년 김일성 사망 후 활발하게 개진되었다. 그러나 일반적인 관측과는 달리 북한은 붕괴하지도 않고 그렇다고 원형이 유지되지도 않은 채 북한 나름의 길을 겪었다. 김정일은 권력을 승계하고 권력공고화를 단행하는 데는 성공했지만 1990년대 중반 극심한 경제난에 직면하여 시장화가 진행되고 북한체제는 질적 변화를 겪게 되었다. 북한체제는 붕괴되지 않았지만 그렇다고 북한체제가 원형대로 유지되었다고 말하기는 힘들 정도로 북한체제의 성격은 변화되었다.

2011년 말 김정일 사망 후 또다시 북한체제 전망에 대한 논의가 활발하게 전개되었다. 김정은은 3대 권력승계를 위한 절차를 마무리하고 권력구조 개편 및 인사개편을 단행하여 권력기반을 공고히 하는 한편, 대내외 정책을 조정하고 있는 것으로 알려졌다. 김정은 체제의 전망에 대해서 아직 분명한 평가를 내리기는 힘들지만 북한 유지론이나 북한 붕괴론의 이분법적 구도에 의해 평가하기 힘든 상황이 전개되고 있다.

이상과 같은 점을 고려했을 때, 북한체제의 전망에 대해 이분법적 시각에서 벗어나서 북한체제의 진로에 대해서 다양한 가능성을 열어두는 것이 타당하다. 그동안 연구자의 이념적 관점, 선입관, 희망적 사고(wishful thinking), 정책적 지향점 등에 입각하여 북한체제의 현황과 진로에 대해서 단선적이고 기계적인 판단을 해 온 측면이 있다. 북한이 내구력을 지니면서 자체의 특유한 내적 동학에 의해서 움직여온 점

---

2. 북한 붕괴론과 이에 대한 대비에 관련된 연구로는 다음을 참조하기 바람. 박관용 외, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』 (파주: 한울 아카데미, 2007); 안드레이 란코브, 『북한 워크아웃』 (서울: 시대정신, 2009).

을 감안하면, 북한 붕괴론은 맞지 않는다. 또한 북한체제의 불변론이 맞지 않는 것처럼 북한변화의 필연론도 정확한 진단과 예측을 하는 데는 한계가 있다. 내구력과 변화요인이 길항작용을 일으키는 가운데 북한의 미래 경로는 다양한 가능성을 내포하고 있다. 달리 표현하면, 북한체제의 미래는 체제변화의 보편적 요인과 북한의 특수한 요인이 상호작용하는 가운데 복잡한 경로를 거쳐 결정될 것으로 보인다.

이 연구는 북한체제 유지론이나 북한체제 붕괴론의 이분법적 시각에서 벗어나서 북한의 다양한 변화 경로를 탐색하고자 한다. 북한체제는 이미 과거의 계획경제가 작동하던 체제가 아니며, 시장화의 진행으로 이중경제가 작동하고 제한적이지만 외부 정보가 유입되어 주민들의 불만의식이 형성되는 등 국가의 일원적 통제에서 벗어난 현상들이 작용하고 있다. 그러나 다른 한편으로 김정운을 중심으로 한 엘리트집단의 응집력이 유지되고, 국가의 통제력이 작동하며, 비대한 군부가 정치와 경제의 핵심기구로 작동하고 있다. 이 연구는 이러한 상충되는 요인이 어떤 형태로 작용하여 북한체제의 미래 모습이 어떻게 전개될지를 예측하고자 한다.

이 연구는 북한체제 변화의 다양한 경로를 단순화하여 북한경로, 중국경로, 동유럽경로의 세 가지 유형으로 유형화하고자 한다. 북한이 택할 수 있는 많은 경로를 단순화하면, 결국 이상의 세 가지 유형으로 좁혀진다고 할 수 있다.

둘째, 북한체제의 변화를 발생시키는 요인에는 여러 가지가 있다. 국제환경, 국가·사회와의 관계 등의 구조적 요인이 있고, 최고지도자의 사망, 재난, 우발적 사건 등과 같은 촉발요인도 있다. 북한체제의 변화는 이러한 구조적 요인과 촉발적 요인이 상호작용하여 발생할 것이다. 또한 북한체제 변화를 촉발하는 사건에도 쿠데타, 민중봉기, 외세의 개

I
II
III
IV
V
VI
VII

입 등과 같은 여러 가지 형태가 있다. 이러한 사건들이 개별적으로 발생하거나 또는 중첩적으로 발생할 수도 있다.

이 연구의 목적은 북한체제 변화의 다양한 요인들의 상호작용 과정이나 체제변화 과정을 구체화하는 것은 아니다. 북한체제 변화의 요인이나 과정을 구체화할 경우, 지나치게 복잡할 뿐만 아니라 체제변화 자체에 초점을 둔 연구가 될 것이기 때문이다. 그 대신 이 연구는 북한체제 변화에 작용하는 거시적 변수를 상정하고 이러한 거시적 변수에 의해 북한체제가 특정한 속성을 지닌 유형으로 전환된다는 결과를 중시하고자 한다. 이 연구의 초점은 북한체제의 변화 경로 자체보다 체제의 유형별 특징에 따라 어떤 대내외정책이 뒤따를 것인지를 예상하고, 이에 대한 대책을 마련하는 것이다.

셋째, 북한체제의 변화와 정책변화와의 상관관계에 대한 것이다. 대북정책의 목표 및 효과에 대한 평가는 북한의 변화에 대한 논란과 관련되어 있다. 한반도의 평화정착, 남북관계 발전, 그리고 통일을 위해서는 어떤 형태로든지 북한의 변화가 있어야 한다. 그러나 어떤 종류의 변화를 어느 정도로, 그리고 어떤 방법으로 도모해야 하는지에 대해서는 견해가 엇갈린다. 햇볕정책으로 대표되는 진보적 시각은 점진적으로 북한의 변화를 도모해야 하며 대북지원과 협력이라는 당근이 북한변화를 촉진하는 요인이라고 주장한다. 반면, 보수적 시각은 북한의 변화를 근본적으로 추구해야 하며, 그렇지 않는 한 평화나 협력, 더 나아가 통일이 달성될 수 없다고 전제한다. 또한 북한의 변화를 촉진하기 위해서는 북한의 역량과 자원의 제약이라는 압박을 통해 북한이 변화를 택하지 않을 수 없게 해야 한다고 주장한다.

북한의 변화에는 정책의 변화, 리더십의 변화, 정권의 변화, 체제변화 등 여러 가지 수준이 있다. 북한의 핵정책이나 경제정책, 대남정책,

대외정책 등이 동일한 리더십이나 정권하에서 발생할 수 있다고 가정하는 시각이 있는 반면, 리더십이나 정권의 성격에 변화가 없는 한 진정한 정책변화는 기대하기 힘들다는 시각도 있다. 전자의 입장은 북한을 상대로 대화와 협상을 통해 정책적 성과를 얻을 수 있다고 여기는 반면, 후자의 입장은 북한의 리더십이나 정권변화에 역점을 두어야 한다고 여긴다.

이 연구는 핵포기 결정이나 개혁·개방정책의 확대, 적대적 대남정책의 포기 등과 같은 중범위 이상 수준의 정책변화를 위해서는 리더십이나 정권의 성격이 변해야 한다고 가정한다. 정책의 변화는 리더십이나 정권의 성격과 관계없이 일어날 수도 있고, 리더십이나 정권의 변화가 있어야 일어날 수도 있다. 그러나 북한체제의 특성을 감안할 때, 중범위 수준의 정책변화가 발생하기 위해서는 리더십이나 정권의 성격에 변화가 일어나야 한다. 북한과 같이 획일화된 사회라고 하더라도 최고 지도자가 무한대로 정책선택의 자율성을 지니고 있는 것은 아니다. 북한의 절대권력자라고 하더라도 체제의 속성에서 연유하는 구조적 제약으로부터 자유로울 수 없다. 따라서 이 연구는 정권의 변화로 인한 정책환경의 변화에 의해서 정책변화가 발생한다고 전제한다.

이 연구는 북한체제의 변화 전망을 세 가지로 유형화하고 각 유형별로 대내정책, 대외정책, 대남정책을 전망하고자 한다. 북한체제의 유형별 특징에 따른 구조적 요인으로 인해 대내외정책과 대남정책이 어떻게 달라질 것인지를 전망하고자 한다.

넷째, 대북정책의 목표 및 방향에 대한 것이다. 그동안 기본적으로 북한을 어떻게 인식하고 북한의 미래를 어떻게 전망하느냐에 따라 대북정책의 기본방향도 결정되었다. 북한체제 유지론에 입각할 경우, 대북정책은 북한체제를 인정하고 평화정착과 교류·협력의 증진을 모색

I
II
III
IV
V
VI
VII

하며 통일을 장기적인 과제로 여겼다. 반면, 북한체제 붕괴론에 입각할 경우, 북한체제의 균열요인에 주목하고 북한체제의 변화를 촉진하는 한편, 북한체제의 붕괴에 대비하는 문제에 초점을 맞추었다.

이 연구는 북한체제 변화의 세 가지 유형을 염두에 두고 변화 유형 별로 대책을 모색하는 데 중점을 두고자 한다. 이렇게 함으로써 북한 현황 및 변화의 실제 방향과는 무관하게 선협적 전제와 희망에 의해 대북정책을 제시했었던 기존의 문제점을 극복하고자 한다.

다섯째, 연구기간에 대한 것이다. 이 연구는 북한체제 변화의 전망 기간을 향후 5년에서 10년 이내로 설정하였다. 너무 단기간을 연구범위로 설정할 경우 정치체제 차원에서 발생하는 변화를 제대로 포착하기 힘들다. 그렇다고 너무 장기적으로 연구범위를 설정할 경우 적실성 있는 예측을 하기 힘들다. 이런 점을 고려하여 이 연구는 향후 5년에서 10년 이내의 기간이라는 중범위 기간을 설정하여 북한체제 변화를 전망하고자 한다. 또한 향후 5년이면 김정은 체제의 기본 골격과 대내외 정책 방향이 정해질 것이라는 가정하에 연구기간을 향후 5년에서 10년으로 설정하였다.

## 2. 연구 내용

이 연구는 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다. 첫째, 체제변화에 관한 이론적 틀을 마련하고자 한다. 김정은 체제가 향후에 어떠한 변화를 겪게 될 것인가를 예측하여 그것을 유형화해 보고 그 변화 가능한 경로에 대해서 이론적으로 검토를 하고자 한다. 이를 위해 세 가지 영역을 연구 내용으로 삼고자 한다. 우선 사회주의 국가들의 체제이행

에 관한 기존의 이론적 모델들을 살펴보면서 이 연구에 적합한 내용을 참조하고자 한다. 그리고 김정은 체제의 이행과 관련하여 그 유형과 경로를 예측할 수 있는 두 가지 변수인 독립변수와 종속변수를 어떻게 설정할 것인지를 방법론적으로 고찰할 것이다. 그다음 체제 유형(regime type)별로 체제의 성격과 대내외정책을 검토하고자 한다.

둘째, 향후 김정은 체제의 변화 유형을 북한경로, 중국경로(1980년대), 동유럽경로(1980년대)로 유형화하고 각 유형별 상황을 정리하고자 한다. 또한 각 유형별로 정치적 상황, 경제적 상황, 대외정책, 대내정책, 핵문제 등을 전망하고자 한다. 각 유형별 정책 전망은 체제유형의 기본적 속성에 따른 결과라고 할 수 있다.

셋째, 각 유형별로 우리의 대책을 기본방향과 분야별 대책으로 구분하여 제시하고자 한다. 분야별 대책은 인도주의 문제, 사회문화 교류·협력, 경제교류·협력, 국제협력, 북핵의 비핵화, 평화정착으로 구분하여 제시하고자 한다.

북한체제의 변화 유형별 우리의 대책은 사후적·수동적 측면과 선제적·적극적 측면을 동시에 지니고 있다. 우리의 대책은 북한의 체제 유형이 정해지면 이에 대한 우리의 대응방안을 제시한다는 점에서 사후적이고 수동적 측면을 지니고 있다. 또한 우리의 목표에 따라 북한의 체제변화를 유인할 수 있다는 점에서 선제적·적극적 측면을 지니고 있다. 즉, 우리의 대책은 사안에 따라 사후적·수동적인 측면과 함께 선제적·적극적인 측면을 동시에 지니고 있다. 이러한 정책기조를 명확히 구분하기보다는 분야별 정책의 특징에 따라 두 가지 방향의 기조를 배합하고자 한다.

넷째, 이상의 논의에서 종합적으로 정리된 결론을 제시하고자 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



# II

---

## 체제변화에 관한 이론적 틀





이 연구의 목적은 2012년에 공식 등장한 김정은 체제가 향후에 어떠한 변화를 겪게 될 것인가를 예측하여 그것을 유형화해 보고 그 변화 가능한 경로에 대해서 이론적으로 검토를 하는 것이다.

본 연구가 설정한 이러한 목적을 수행하기 위하여 다음과 같이 세 가지 영역을 연구 내용으로 삼아 작업을 진행하고자 하였다.

첫째, 사회주의 국가들의 체제이행(transition)에 관한 기존의 이론적 모델들을 살펴보면 본 연구에 유의미한 방법론적 성찰을 하였다. 그리고 실제 20세기 사회주의 국가들에서의 변화유형과 경로를 검토하여 본 작업의 수행에 유용한 모델들을 도출하고자 하였다.

둘째, 김정은 체제의 이행과 관련하여 그 유형과 경로를 예측할 수 있는 두 가지 변수, 즉 ‘독립변수’와 ‘종속변수’를 각각 어떻게 설정할 것인지를 방법론적으로 고민하였다.

셋째, 체제 유형별 성격과 대내외정책을 각각 검토해 보았다. 여기서 대내외정책이란 큰 틀에서 예상 가능한 일종의 ‘기조’이다.

## 1. 체제이행에 관한 이론과 사례

여기서는 북한체제의 이행에 관한 특정한 연구 및 분석 틀을 획득하기 위한 기초적인 작업을 수행하고자 한다. 그리하여 이 장에서는 소련과 동유럽, 그리고 중국과 같은 20세기 사회주의 국가들의 일반적인 체제이행 경로에 대한 모델 구축 시도들과 실제 사례들을 검토해 보고자 한다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

## 가. 체제이행 모델

본 연구의 진행과 관련하여 체제이행에 시사점을 줄 수 있는 모델들을 선별하였는데, 대표적으로 브레진스키 모델, 위기 국가 모델, 실패 국가 모델, 캐플런 모델, 그리고 브레머 모델 등을 검토하였다.

주지하듯이 이 모델들은 나름의 고유한 특징들을 갖고 있다. 여기서는 먼저, 그 특징들에 기초하여 모델들을 분류하고, 그런 연후에 본 연구에 방법론적으로 활용할 수 있는 구조를 기능적으로 조합될 수 있도록 하였다. 그러기 위해서 ‘단선적 및 단계별 이행 모델’과 ‘다변수’ 및 ‘양변수’ 이행 모델로 나누어서 검토하였다.

### (1) 단선적 및 단계별 이행 모델

첫째, ‘브레진스키 모델’이다.<sup>3</sup> 즈비그뉴 브레진스키(Zbigniew Kazimierz Brzezinski)는 1989년 자신의 저서인 거대한 실패(*The Grand Failure*)에서 주로 소련을 중심으로 ‘공산주의 전체주의’를 제1단계로 설정하였고, 제2단계에서는 공산당이 시민사회의 등장으로 도전을 받으면서 경제에서 정치 우위가 수세에 처하게 되며, 제3단계에서 ‘탈공산주의 권위주의’를 거쳐서 마지막 단계인 ‘탈공산주의 다원주의’ 단계로 넘어간다는 이행 모델을 작성하였다.

---

<sup>3</sup>-Zbigniew Kazimierz Brzezinski, *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century* (New York: MacMillan USA, 1990)에서 주로 소련을 중심으로 ‘공산주의 전체주의’는 ‘공산당이 정치체제를 통제하고 정치체제가 사회와 경제를 통제하는 단계’로, ‘공산주의 권위주의’는 ‘공산당이 정치체제를 통제하나 시민사회의 등장으로 도전을 받게 되며, 경제에 있어서의 정치의 우위가 수세에 처하게 되는 단계’로, ‘탈(脫)공산주의 권위주의’는 ‘민족주의의 호소력에 근거한 권위주의 정권이 등장하고 이념은 형식화되며 시민사회가 정치사회로 되고 경제에 대한 정치의 우위가 크게 후퇴하는 단계’로, 그리고 ‘탈(脫)공산주의 다원주의’는 정치, 사회, 경제 체제가 다원화되는 단계로 분류하였다.

둘째, 위기 국가(crisis states) 모델이다.<sup>4</sup> 위기 국가 모델은 2005년에 ‘위기 국가 연구 센터(Crisis States Research Centre)’에서 제출한 모델을 말한다. 동 센터에서는 2005년에 “War, State Collapse and Reconstruction: Phase 2 of the Crisis States Programme”이라는 워킹 페이퍼를 제출한 바가 있다. 이 보고서에 따르면 ‘취약 국가 ⇒ 위기 국가 ⇒ 실패 국가 ⇒ 국가 붕괴’로 이어진다는 경로를 통해서 붕괴 과정을 설명하고 있다.<sup>5</sup>

셋째, 캐플런 모델이다. 로버트 캐플런(Robert D. Kaplan)은 2006년에 *Atlantic Monthly* 10월호에 “When North Korea Falls”라는 제목의 글을 발표했다.<sup>6</sup> 이 글에서 로버트 캐플런은 북한의 붕괴과정을 자원 고갈(1단계), 인프라 유지 불가능(2단계), 독립적인 ‘붕괴영지’의 등장(3단계), 정권의 진압시도(4단계), 중앙정부에 대한 저항(5단계), 정권의 파열(6단계), 새로운 지도부 구성(7단계)으로 나누어 분석한 바가 있다.<sup>7</sup>

<sup>4</sup>-James Putzel, “War, State Collapse and Reconstruction: Phase 2 of the Crisis States Programme,” *LSE Research Online*, <<http://eprints.lse.ac.uk/839/>> 참조.

<sup>5</sup>-여기서 ‘위기국가(crisis state)’는 심각한 긴장상태에 놓인 국가로서 통치제도들이 각종 도전에 직면해 있으며 갈등과 충격을 관리할 수 있는 잠재능력이 없는 국가를 말한다. ‘실패국가(failed state)’는 기본적인 치안이나 경제개발의 능력을 갖지 못하고 효과적으로 자국의 영토와 국경을 관리할 수 없는 ‘국가 붕괴’의 상태에 있는 나라를 말한다.

<sup>6</sup>-*Atlantic Monthly*, October 1, 2006.

<sup>7</sup>-로버트 캐플런에 따르면, 북한은 1990년대 중반에 4단계로 진입했으나, 2000년대에 들어 3단계로 되돌아 왔다고 분석하고 있다.

## (2) 다변수 및 양변수 이행 모델

다변수 이행 모델의 대표적인 것은 ‘실패 국가(failure state) 모델’이다. ‘포린 폴리시(*Foreign Policy*)’는 카네기 국제평화재단 등과 함께 2005년부터 매년 실패국가지수(The Failed States Index)를 발표하고 있다. 북한 등의 이른바 ‘실패 국가’들을 분석하기 위해서 인구 압력(demographic pressures), 난민과 국내 유민의 대규모 이동(refugees and displaced persons), 집단적 불만 및 저항(group grievance), 급격한 경제력 쇠퇴(economic decline), 파벌적 엘리트 집단의 등장(factionalized elites) 등 12개의 지표 및 결정 요인을 제시하고 각 요인들을 10점 만점으로 상정하여 분석해 오고 있다.<sup>8</sup>

그리고 양변수 이행 모델의 대표적인 사례는 ‘브레머 모델’이다.<sup>9</sup> 이른바 ‘J-커브’라 불리는 이 모델은 이언 브레머(Ian Bremmer)가 분석한 것이다. 이언 브레머는 ‘안정성(stability)’을 Y축으로 하고 ‘개방성(openness)’을 X축으로 하여 사회주의 국가, 중동 국가, 아시아 개발도상국가들을 통틀어 하나의 곡선에 위치시켰다. J-커브의 왼쪽에 위치한 국가들은 주로 폐쇄된 국가들로서 북한, 쿠바, 이라크 등이 이에 속한다. 이들 국가들의 특징은 폐쇄성을 유지하고 있기 때문에 오히려 안정성이 높은 경향이 있다. 그리고 왼쪽 아래 국가들은 폐쇄 국가에서 이제 막 개방을 시작한 나라들로서 이란, 사우디아라비아, 러시아,

---

<sup>8</sup>-2005년 첫 조사를 시작했을 때 총점 97.3점으로 전체 146개국 중에서 13위를 기록하였다. 2006년에 북한은 14위를 기록하였다. 2008년에 북한은 총점 97.7점으로 15위를 기록했는데, 각 변수의 점수는 8.2, 6.0, 7.2, 5.0, 8.8, 9.6, 9.8, 9.6, 9.7, 8.3, 7.6, 그리고 7.9였다. 2009년에는 17위, 2010년에는 19위, 2011년에는 22위, 2012년에는 95.5점으로 22위, 2013년에는 총점 95.1점을 받아 23위를 차지하였다. “The Failed States Index 2008~2013,” *Foreign Policy*, <[www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com)> 참조.

<sup>9</sup>-이언 브레머 지음, 진영욱 옮김, 『J-커브』 (서울: 베리타스, 2007) 참조.

유고 등이 이에 속한다. 이들은 매우 불안정해지는 특징을 보여주고 있다.

### (3) 모델들의 종합적 시사점

위에서 언급한 각각의 체제이행 모델들은 첫째, 북한의 김정은 체제 변화를 단계론적으로 전망하는 프레임을 제공한다. 브레진스키 모델의 경우, 북한체제를 전체주의로 보았을 때, 향후 변화되는 단계로 권위주의 혹은 다원주의체제라는 프레임을 제공하고 있다. 위기국가 모델의 경우에는 취약 상태, 위기 상태, 실패 상태, 그리고 최종적 국가 붕괴라는 프레임을 제공하고 있다. 캐플런 모델의 경우에는 각각의 단계별 상황들을 묘사함으로써 시나리오에 가까운 방식으로 전망 프레임을 제시하고 있다.

둘째, 기존의 모델들은 독특한 변수설정들을 보여줌으로써 북한 김정은 체제의 현재 상황과 향후 변화 가능성을 탐색할 수 있는 변수들을 제시하고 있다. 포린 폴리시 모델의 경우, 집단적 불만과 저항, 경제 개발, 경제쇠퇴, 인권, 엘리트 분열 등의 지표를 사용하고 있다.

셋째, 북한의 김정은 체제가 변화할 가능성과 방향에 대해 특정한 프레임을 제공하고 있다. 특히 이언 브레머의 J-커브 모델은 북한의 김정은 체제가 당장은 개방성으로 나아가는 지점에서 극히 불안정해지는 과정을 회피할 것이라는 것, 즉 ‘개방의 회피’로 나타날 수도 있음을 암시해 준다. 따라서 본 연구에서 설정한 전망 기간 동안 김정은의 북한체제가 개방성을 추구하는 전략을 취하기가 어렵다는 점도 감안할 수 있게 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

#### (4) 기준의 도출: ‘시장화’와 ‘정치적 다원화’

지금까지의 다양한 체제이행 모델을 종합해서 볼 때 변화와 이행의 단계론적 분석은 김정은 체제의 변화 유형에 적절한 이해를 제공할 수 있다고 판단된다. 하지만, 두 가지 점을 염두에 두지 않을 수 없다. 한편으로는 각 단계에서 나타날 수 있는 그 구체적인 지표들을 상정하지 않는 한 여전히 추상적인 논의에 머무를 수밖에 없다는 점이다. 다른 한편으로 북한의 김정은 체제가 향후 나아갈 수 있는 체제변화 경로들을 다양한 가능성 속에 열어놓고 그 각각의 경로를 특정(特定)할 필요가 있다는 점이다.

따라서 본 연구에서는 위에서 언급한 모델들을 직접적으로 이용할 수는 없으나, 그 모델들이 갖는 방법론과 함의들을 충분히 활용하였다. 이를 위해서는 향후 5년에서 10년까지의 김정은 체제의 변화 유형을 좀 더 객관적인 좌표 속에 위치시켜 분석할 수 있는 모델을 만들어야 했다. 이러한 모델링 작업을 통해서 기존의 이행 모델들이 개별적으로 갖고 있는 단점들, 즉 과잉 추상화, 변화와 이행경로의 1차원적 분석, 특정한 분야에만 국한된 제한적 분석 등을 적절한 수준에서 극복하는 방향으로 연구를 진행해야 했다.

그리하여 본 연구에서는 위에서 소개한 모델들의 단계론적 분석과 다변수 분석을 종합적으로 검토하기 위해, 가장 간단하면서도 보편적인 분류 기준이 될 수 있는 두 개의 기준을 설정하기로 하였다. 즉 북한 김정은 체제의 향후 변화 경로를 분석하기 위해 한편으로는 ‘시장화(marketization)’를 기준으로, 다른 한편으로는 ‘정치적 다원화’를 기준으로 설정하였다.

첫째, ‘시장화’와 ‘정치적 다원화’라는 기준은 각각 단선적이고 단계적인 모델들을 내부에 갖고 있다. ‘시장화’는 계획경제 단계, 사회주의

상품경제 단계, 사회주의 시장경제 단계, 그리고 자본주의적 시장경제 단계로 나누어지며, ‘정치적 다원화’는 유일독재 단계, 집단지도체제와 당내민주화 단계, 이익표출허용 단계, 자유민주선거 및 다당제 단계 등으로 나누어진다.

둘째, ‘시장화’와 ‘정치적 다원화’라는 두 개의 기준(양변수)이 X축과 Y축에서 각각 움직임으로써 복합적으로 좌표를 구성하게 되고 이를 통해 향후 북한의 체제이행 경로를 분석하게 될 것이다.

결국, 두 가지 기준인 ‘시장화’와 ‘정치적 다원화’는 향후 5년에서 10년까지 김정은 체제에서 발생할 수 있는 모든 정치적 변화와 경제적 변화를 큰 틀에서 조합하고, 그 조합된 상황(시장화와 정치적 다원화의 교차점들)의 단계와 유형을 종합적으로 파악하는 모델이 될 것으로 생각된다.

## 나. 체제이행 사례

여기서는 중국체제의 이행 경험(중국경로)과 동유럽 국가들의 이행 경험(동유럽경로)을 정리하였다. 20세기 사회주의 국가들의 일반적인 이행 사례를 보면, 정치는 전체주의체제에서 권위주의 혹은 민주주의로 진행되는 것이 가장 일반적이었다. 경제는 대체로 스탈린주의적 중앙집권체제로부터 다양한 형태의 시장경제로 진행되는 경향이 있었다. 그리고 사회는 대체로 다양한 수준의 다원주의로 전환되는 것이 일반적이었다.

그리고 20세기 사회주의 국가들의 체제이행의 경험적 사례들을 살펴보면 상대적으로 구분되는 두 가지 방식의 이행 경로를 보여주고 있음을 알 수 있다. 중국이 이행했던 중국경로와 동유럽 국가들이 이행했던 동유럽경로가 바로 그것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

### (1) 중국경로

중국경로에서 체제변화의 이니셔티브는 위로부터 나왔다. 정치 영역은 전체주의체제로부터 권위주의체제로 변화되는 과정을 거쳤다. 경제는 스탈린주의적 중앙집권체제로부터 사회주의 시장경제로 전환되었다. 사회는 이견 그룹이 존재하지 않는 상황에서 이견 그룹이 등장하기 시작했지만 완전하게 보장되는 상황은 아직 아니다.

영역	체제변화 전(前)	체제변화 후(後)
정치	전체주의체제	권위주의체제
경제	스탈린주의적 중앙집권체제	사회주의 시장경제체제
사회	이견 그룹 부재 사회	이견 그룹의 등장과 이익 표출

### (2) 동유럽경로

동유럽경로에서 체제변화의 이니셔티브는 아래로부터 혹은 옆으로부터 나왔다. 정치 영역은 전체주의체제로부터 민주주의체제로 변화되는 과정을 거쳤다. 경제는 스탈린주의적 중앙집권체제로부터 시장경제로 전환되었다. 사회는 이견 그룹이 존재하지 않는 상황에서 다원주의적 사회로 변모해 갔다.

영역	체제변화 전(前)	체제변화 후(後)
정치	전체주의체제	민주주의체제
경제	스탈린주의적 중앙집권체제	시장경제체제
사회	이견 그룹 부재 사회	다원주의 사회

## 2. 체제이행의 유형

### 가. 종속변수

이 연구에서 종속변수는 ‘정치적 다원화’와 ‘시장경제’이며, 각각 X축과 Y축으로 하는 4분면 위에서 표현될 것이다(<그림 II-1> 참조).

#### (1) ‘정치적 다원화’의 정의

여기서 말하는 ‘정치적 다원화’는 정치제도의 변화가 민주화(democratization)의 방향으로 움직이는 것을 말한다.

X축의 ‘정치적 다원화’는 유일독재(1단계) ⇒ 집단지도체제와 당내 민주화(2단계) ⇒ 이익표출(3단계) ⇒ 자유민주선거와 다당제(4단계)로 분류하고 있다.

#### (2) ‘시장화’의 정의

여기서 말하는 ‘시장화’는 계획경제로부터 시장경제의 방향으로 움직이는 것을 말한다.

Y축의 ‘시장화’는 계획경제, 시장의 허용, 시장의 확대에 따라 각각 계획경제(1단계) ⇒ 사회주의 상품경제(2단계) ⇒ 사회주의 시장경제(3단계) ⇒ 자본주의 시장경제(4단계)로 나눈다.

그리고 ‘시장화’의 질적 임계점을 넘는 지표는 사적소유권이 보장되는 자본주의 시장경제를 의미한다.

I

II

III

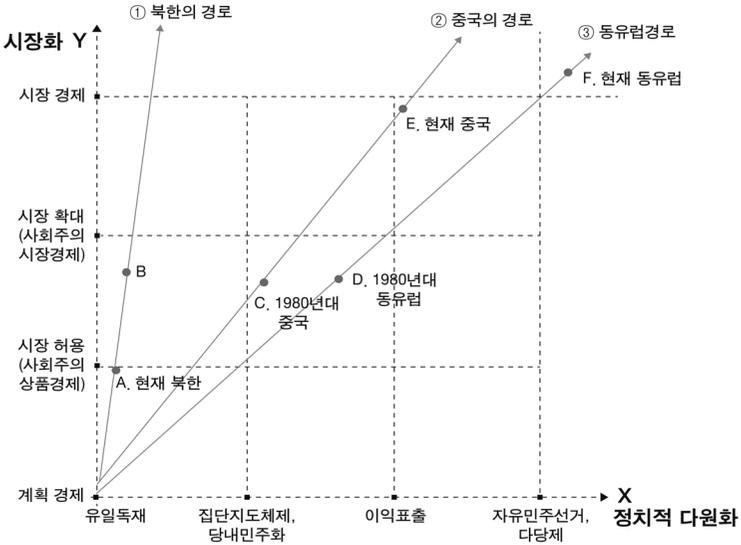
IV

V

VI

VII

● 그림 II-1 종속변수와 지표들



(3) 세 가지 변화 유형 설정

‘정치적 다원화’와 ‘시장화’를 기준으로 1) 북한경로 2) 중국경로 3) 동유럽경로라는 세 가지 변화 유형을 설정할 수 있다.

(가) 북한경로

북한의 현재 상태(A)와 경제·핵발전 전략이 지향하는 경로(B)를 설정하고 이것을 ‘북한경로’라고 명명하였다.

- A(북한의 현재 상태): 유일독재체제의 성격을 띠고 있으며, 계획 경제가 제대로 작동하지 않음에 따라 시장이 제한적으로 허용되는 상태이다.

- B(북한이 희망하는 경로): 유일독재체제의 성격을 유지하면서, 시장을 좀 더 확대하는 경로이다. 경제·핵발전 병진노선이 지향하는 경로라고 할 수 있다.

(나) 중국경로

- C(1980년대 중국): 1980년대 중국에서 정치적으로 집단지도체제와 당내민주화가 실시되면서 시장의 역할이 활성화되는 상태이다.
- E(현재의 중국): 정치적으로 제한된 영역에서 사회부문의 이익표출이 허용되고 당이 다양한 사회세력의 이익을 반영하는, 시장경제에 근접한 상황이자 중국식 사회주의 시장경제 상황을 말한다.

(다) 동유럽경로

- D(1980년대 동유럽): 1980년대 동유럽에서 공산당의 통제가 완화되고 시민사회의 제한된 활동이 허용되면서 시장의 역할이 인정되던 상황이다.
- F(현재의 동유럽): 자유민주선거와 다당제가 실시되고 시장경제가 실시되는 상황이다.

나. 독립변수

김정은 체제의 이행에 영향을 미치는 독립변수를 찾기 위해서는 다음과 같은 질문이 유의미할 것이다. “현재의 북한체제를 유지하는 힘이 무엇”인지, 그리고 “현재의 북한체제를 변화시킬 수 있는 힘이 무엇”인지를 찾아내는 것이 필요하다.

북한 김정은 체제의 이행 유형을 분석하기 위해서는 무엇보다도 독

I
II
III
IV
V
VI
VII

립변수의 설정이 필요하다. 여기서는 독립변수를 크게 ‘대내 요인’과 ‘대외 요인’으로 설정한다.

먼저 김정은 체제의 향후 이행에 영향을 미치는 독립변수로서 다음과 같은 대내적 요인이 있을 수 있다.

### (1) 대내적 요인

첫째, 지배 엘리트의 균열이다. 북한 내부의 군부 쿠데타 등을 포함하여 엘리트 간의 갈등과 대립을 의미한다.

둘째, 주민들의 정권에 대한 저항이다. 북한 주민들이 대(對)정부 봉기를 일으키거나 반정부 시위 등을 실시하는 것을 의미한다.

셋째, 북한 경제의 내부 상황과 재정의 위기 수준 등이다.

다음으로 김정은 체제의 향후 이행에 영향을 미치는 독립변수로서 다음과 같은 대외적 요인이 있을 수 있다.

### (2) 대외적 요인

유엔과 국제사회의 대북한 정책을 대외적 요인으로 삼았다. 여기에는 국제사회의 대북제재, 대북한 관여(engagement) 등이 포함되어 있다.

## 다. 체제이행 경로

북한의 현 상황을 A로 간주한다면, 김정은 체제의 이행 경로는 다음과 같이 크게 6가지로 상정될 수 있다.

이행 경로	이행의 성격 및 모델
A 상황 유지	
A ⇒ B 경로	경제·핵발전 병진노선 지향
A ⇒ C 경로	1980년대 중국
A ⇒ D 경로	1980년대 동유럽
A ⇒ E 경로	현재 중국
A ⇒ F 경로	현재 동유럽

이 연구의 목적은 김정은 체제가 A(현재 북한)에서 벗어나 B(북한 희망경로), C(1980년대 중국), D(1980년대 동유럽)로 이행하는 경우에 대한 우리의 대책을 제시하는 것이다.

그리고 본 연구에서는 A ⇒ E 경로(현재 중국)와 A ⇒ F 경로(현재 동유럽)는 향후 5~10년 내에 이행할 가능성이 거의 존재하지 않는다고 판단하여 이에 대한 설명을 생략하기로 한다.

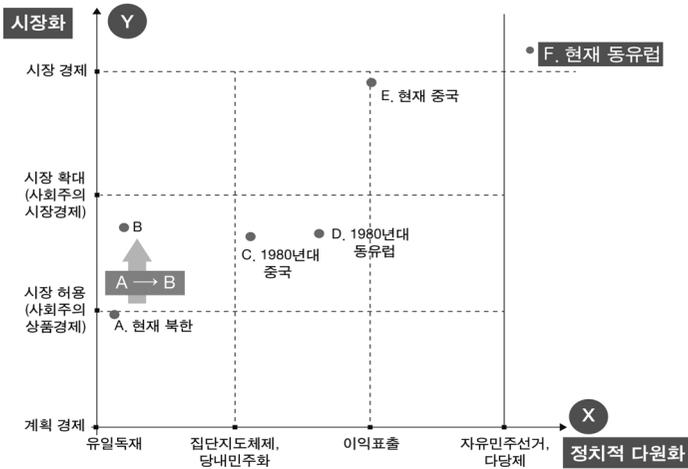
### (1) 북한 현황(A)

이 경로는 ‘북한이 경제적 개혁·개방을 거부하거나 제한적인 개혁·개방을 통해 현재의 체제를 큰 틀에서 유지하는 경우’를 의미한다.

이 경로는 대내 요인과 대외 요인의 압박이 크지 않은 경우 가능한 경로라고 할 수 있다. 먼저, 대내적으로는 지배 엘리트의 균열(군부 쿠데타 포함)이 인내할 수준에 있으며, 주민저항(봉기, 시위)의 가능성은 거의 없다. 그리고 내부 경제 상황과 재정 수준이 위기 상황에 다소 존재하지는 않지만, 총체적인 체제유지에 방해가 되지 않는 경우라고 볼 수 있다.

대외적으로는, 북한이 개혁·개방의 의지를 보여주지 않고 있는 데다 북핵문제의 해결이 어려운 상황이기 때문에 국제사회의 대북한 제재가 여전히 지속되는 상황이라고 볼 수 있다.

(2) 북한의 희망 경로(A ⇒ B)



종속변수를 기준으로 할 때, 이 경로는 현재 북한이 표방하고 있는 ‘경제건설 및 핵무력 병진노선’을 지향하는 체제로서, 유일독재체제의 성격을 유지하면서 시장을 좀 더 확대하는 형태이다.

이러한 경로로 이행하기 위해서는 다음과 같은 독립변수가 작용할 것이다. 첫째, 유일독재체제를 유지한 상태에서 시장을 확대해 나간다는 전략과 경제건설과 핵무력 병진노선을 지향한다는 것은 북한 주민들의 욕구가 아니라 북한 지도부의 욕구가 반영된 것이라고 볼 수 있다.

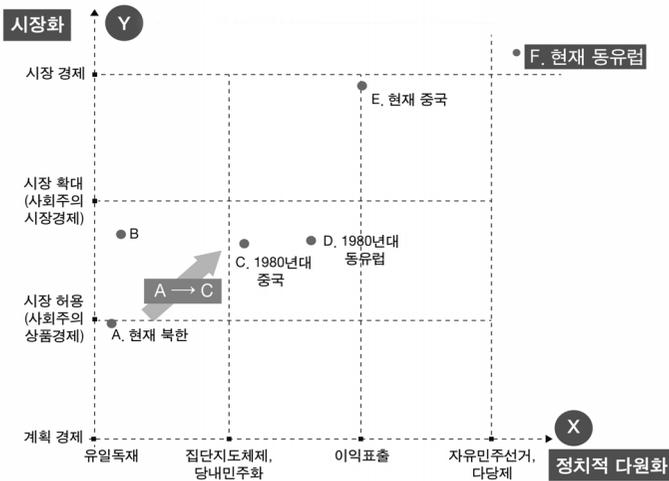
둘째, ‘지배 엘리트 간의 균열’은 일정 정도 봉합되어 있는 상황일 것이다. 또한 ‘주민들의 저항’도 드세지 않는 상황일 것이다. 즉, ‘정권과

주민 간의 정치적 긴장'은 어느 정도 있었지만 정권이 이를 통제할 수 있는 물리력을 갖춘 상황으로 체제를 위협할 정도는 아닐 것이다.

셋째, 북한이 핵무력을 계속 보유하고 있는 한 '국제사회의 대북한 제재'가 여전히 북한 경제를 압박할 것이다.

### (3) 북한의 1980년대 중국경로 이행(A ⇒ C)

'1980년대 중국'처럼, 경제적으로는 사회주의 상품경제로 이행하고, 정치적으로는 집단지도체제 및 당내민주화가 어느 정도 진행된 형태로 이행하는 경우이다.



- 이 유형은 개혁·개방을 통해 어느 정도 시장경제를 수용하되, 정치분야에서는 권위주의체제를 유지하는 경우
- 경제적 개혁·개방은 특정한 공간과 계층에만 해당되며, 전반적인 자유주의적 제 권리는 사회에 부여하지 않는 상황
- 경제는 개혁(가격개혁, 생산개혁, 분배개혁)과 개방(수출입 및 외환의 개방, 북한 관광의 개방, 개성공단 등의 제한적 개방)은 되었지만, 정치는 개혁되지 않은 경우

I
II
III
IV
V
VI
VII

이러한 경로로 이행하기 위해서는 다음과 같은 독립변수가 작용할 것이다. 첫째, 경제적 개혁·개방을 추진하되 정치적 다원성이 없는 체제로 이행한다는 것은 무엇보다도 북한 주민들의 욕구가 반영된 것이라기보다는 북한 지도부의 욕구가 반영된 것이라고 볼 수 있다. 둘째, 북한 핵무기 보유는 지속하되, 핵동결, 핵실험 중단 등의 조치를 취하는 경우이다.

셋째, ‘지배 엘리트 간의 균열’은 일정 정도 봉합되어 있는 상황일 것이다. 비록 군부가 체제이행에 불만을 지닌다고 하더라도 그 반발력은 미약하며 결국 타협하게 되는 상황이다.

넷째, ‘주민들의 저항’도 드세지 않은 상황일 것이다. 경제적 개혁·개방으로 주민들의 경제적 생존 환경이 나아질 것이라는 기대와 함께 지도부는 이에 부응해서 경제적 개혁·개방 정책을 추진할 것이다.

다섯째, ‘내부 경제 상황과 재정 위기 수준’은 다소 심한 상태일 수 있다. 즉, 내부 경제 상황과 재정 위기 수준이 개혁·개방을 반드시 필요로 하는 상황일 수 있다.

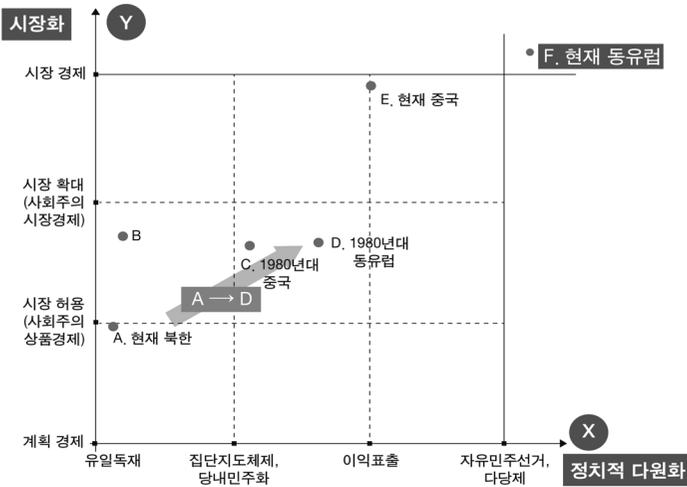
여섯째, ‘정권과 주민 간의 정치적 긴장’은 어느 정도 있겠지만 체제 안정을 위협할 정도는 아닐 것이다. 정권과 주민 간에 정치적 긴장은 있겠으나 정권이 이를 통제할 수 있는 물리력을 갖추고 있을 것이며, 경제적 개혁·개방 정책을 통해서 이러한 긴장을 해소할 수 있는 계기가 일정 정도 마련될 수 있는 상황일 것이다.

일곱째, 북한의 경제적 개혁·개방 정책의 선언과 실천으로 ‘국제사회의 대북한 제재’가 부분적으로 완화되었을 것이다. 북한의 경제적 개혁·개방 과정에서 각종 대북한 경제제재가 부분적으로 해제되고, 북한 체제의 경제적 개혁·개방의 범위가 점차 확대되는 상황일 것이다.

(4) 북한의 1980년대 동유럽경로 이행(A ⇒ D)

이 경로는 중기적인 북한의 이행 경로라고 할 수 있다.

동유럽의 역사적 경험에서 볼 때, 'A ⇒ D로의 경로'는 북한에서 상당한 정치적 우여곡절을 겪으면서 진행될 가능성이 크다.



■ 경제는 사회주의 상품경제를 넘어서 개혁(가격개혁, 생산개혁, 분배개혁)과 개방(수출입 및 외환의 개방, 북한 관광의 개방, 개성공단 등의 제한적 개방)이 실시, 정치도 역시 개혁되어 당내민주화를 넘어서는 단계

이 경로로 진입하기 위해서는 다음과 같은 독립변수가 작동했을 것이다. 첫째, 경제적 개혁·개방을 추진하면서 사회주의 상품경제를 실시하고 동시에 집단지도체제 및 당내민주화를 넘어서는 단계로 이행한다는 것이다.

둘째, 북한 주민들의 정치적 다원성에 대한 요구가 초기에는 무시되거나 간과되었을 것이다. 그러나 주민들의 요구가 거세지면서 북한 지

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII

도부가 이를 어느 정도 수용하지 않을 수 없게 되었을 것이다.

셋째, 북한 지도부가 핵보유국 의지를 포기할 수밖에 없는 환경이 조성되었을 것이다.

넷째, 지배 엘리트 간의 균열이 다소 강도 높게 진행되었을 것이다. 비록 군부가 체제이행에 대해 반대한다고 하더라도 결국에는 체제이행을 받아들이고 타협하는 상황일 것이다.

다섯째, 내부 경제 상황과 재정 위기 수준은 다소 심각한 상태였을 수 있다. 내부 경제 상황이 더 이상 개혁·개방을 하지 않으면 안 되는 상황에 이르고, 재정 위기 수준도 개혁·개방을 필요로 하는 상황일 것이다.

여섯째, 주민들의 저항이 큰 상황이었을 것이다. 경제적 개혁·개방으로 주민들의 경제적 생존 환경이 나아질 것이라는 기대가 존재하지만 지도부는 이러한 기대에 부응하지 못할 것이라는 불만이 존재할 것이다. 결국 지도부가 시장화와 정치적 다원성을 실천하지 않을 수 없는 상황이 조성되었을 것이다.

일곱째, 정권과 주민 간의 정치적 긴장이 크게 나타날 것이다. 정권이 주민들의 의사표시를 통제할 수 있는 물리력을 상실한 상황이거나 물리력이 있다 하더라도 군대가 효율적으로 주민들을 통제할 수 없는 상황일 것이다. 정권과 주민 간의 정치적 긴장이 폭발해서 시장화와 정치적 다원성을 지향하는 체제로 변모할 수 있는 정치적 계기가 존재했을 것이다.

여덟째, 국제사회의 대북한 제재가 북한 지도부의 경제적 개혁·개방 정책의 선언과 실천으로 해제되는 환경이 존재할 것이다. 북한의 시장화 및 경제적 개혁·개방 과정에서 각종 대북한 경제제재가 해제되면서 북한체제의 경제적 개혁·개방의 범위가 점차 확대될 것이다.

아홉째, 미국, 중국, 일본, 러시아 등 관련국들의 대북한 정책이 북한의 시장화 및 경제적 개혁·개방을 지원하고 민주주의체제로의 이행 과정에 도움을 제공하는 방향으로 작동할 것이다.

---

I

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

VII

---



# III

북한 현황



## 1. 상황

2012년 4월 공식적인 권력승계 절차를 마무리한 김정은 정권은 정통성과 정당성을 확보하기 위한 노력을 집중적으로 기울이고 있다. 김정은은 선대 수령들의 유업과 유훈에 기대 정통성을 확보하면서 이를 계승하고 발전시키는 과정에서 자신만의 업적을 창출해나감으로써 정권의 정당성을 확보하려고 하고 있다. 그리고 김정은은 자신의 지도력을 과시하고 선전함으로써 권력 엘리트나 주민들 사이에 존재하는 불신 또한 적극적으로 해소해야 할 필요성에 직면해 있다.

동시에 김정은 정권은 남북 간의 발전격차가 지속되고 있는 상황에서 남한과의 교류·협력이 야기할 정치적 불안정에 대한 우려를 가지고 있다. 김정은 정권은 남북관계를 적극적으로 발전시키기보다 적절한 수준에서의 조절을 통해 긴장국면을 조성하고 이를 권력 엘리트와 주민들에 대한 통제기제로 활용하고자 한다.

권력구조 측면에서 보면 김정은 정권은 김정일 정권과는 다소 다른 양상을 보이고 있다. 김정은 정권은 당 기능의 정상화와 당의 주요한 결정단위 역할을 활성화하고 있다. 김정은 정권은 김정은 제1위원장의 최고사령관직 승계나 경제건설-핵무력건설 병진노선 등 주요한 정책에 대한 결정을 당중앙위원회 정치국 결정이나 당중앙위원회 전원회의 결과로 발표하고 있다.<sup>10</sup> 이는 김정은 제1위원장이 김정일 위원장과 같은 수준으로 권력을 집중하지 못한 상황에서 당의 권위를 빌어

<sup>10</sup> “조선로동당 중앙위원회 정치국회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2011년 12월 31일; “조선로동당 중앙위원회 정치국 보도,” 『로동신문』, 2013년 1월 26일; “조선로동당 중앙위원회 정치국회의에서 결정서 <조선민주주의인민공화국창건 65돐과 조국해방전쟁승리 60돐을 승리자의 대축전으로 맞이할 데 대하여>를 채택,” 『조선중앙통신』, 2013년 2월 12일; “조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2013년 3월 31일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

정당성을 강화하려는 움직임일 수 있다. 다른 한편으로 보면, 당의 집체적 협의가 활성화될 가능성도 있음을 의미한다. 권력구조에서의 일정한 변화 가능성은 일사분란하게 조율된 정책추진보다 내부적인 정책검토 과정에서 다소간의 혼선과 갈등의 가능성을 높이는 것이기도 하다. 이는 당·정·군의 지배집단이 각각 자신들의 입지를 확보하려고 노력하며 그 과정에서 지배연합 내의 분파적 정책갈등이 나타날 수도 있다는 것을 의미한다.<sup>11</sup>

군사적인 측면에서 북한은 대남 긴장고조를 정권의 정통성 확보 수단으로 활용하고 있다. 김정은 정권은 핵무기와 장거리 미사일 개발을 지속함으로써 국제사회의 대북제재와 압박에 대해 적극적이고 공세적으로 맞서나가는 모습을 연출하여 지도력을 과시하고자 한다. 북한의 대남 군사위협이나 도발은 효과적이고 손쉬운 긴장고조 방안일 수 있다. 특히 2013년이 정전협정이 체결된 지 60주년이 되는 해임을 감안하면, 북한은 법적으로 여전히 전쟁이 종결되지 않았다는 주장 하에 미국을 중심으로 한 국제사회의 대북 적대시 정책을 부각시켜 엘리트와 주민들에게 경각심과 긴장감을 고취시키고 있다. 북한은 대남 긴장조성을 통해 김정은 제1위원장의 지도력을 과시하고 선전할 수 있다. 김정은 정권은 “반미대결전을 승리로 이끌어 우리 공화국의 존엄과 자주권을 수호한 것은 지난 1년간 이룩한 거대한 업적”이라고 선전하고 있다.<sup>12</sup>

한편 김정은 정권은 경제적인 측면에서 주민들의 생활향상을 위해 개혁과 개방을 확대하려는 움직임을 보이고 있다. 이는 권력 안정화를

---

11. 장용석, “국가사회주의와 국가계급 지배의 동태성: 북한 지배체제 연구에 대한 함의,” 『통일문제연구』, 제21권 1호 (평화문제연구소, 2009) 참조함.

12. “위대한 백두영장을 높이 모신 선군 조선은 끝없이 강성변영할 것이다,” 『로동신문』, 2013년 7월 17일.

위한 움직임의 일환으로 주민들로부터 정권의 정당성을 확보하려는 것이지만, 대남 경제협력의 필요성도 있다. 김정은 제1위원장이 지난 3월 31일 열린 당중앙위원회 전원회의에서 보고한 내용을 보면 소위 ‘우리식 경제관리방법’이라는 내부 경제관리 개선·개혁과 함께 원산과 칠보산지구의 관광특구나 도별 경제개발구를 비롯한 외자유치 확대와 무역에서의 다각화·다양화를 통한 제재국면 돌파가 강조되고 있다.<sup>13</sup>

다만 이러한 대외협력 확대 방침과 충돌할 수 있는 정책방향이 동시에 천명되고 있다는 점은 정책의 혼선 가능성을 시사하기도 한다. 김정은 제1위원장이 2012년 4월 15일 연설을 통해 “자주의 길, 선군의 길, 사회주의 길”을 가겠다고 인민군대의 강화를 천명하였고 평화도 중요하지만 “우리에게는 민족의 존엄과 나라의 자주권이 더 귀중”하다고 언급하였다.<sup>14</sup> 이는 김정은 정권의 초기 대외정책 방향일 수 있다. 이런 점에서 김정은 정권이 권력공고화를 추진하는 과정에서 핵무기 개발을 비롯한 군사력 강화를 도모하고 이를 과시함으로써 평화적인 협력관계 발전보다는 긴장고조를 연출할 가능성이 있다. 이러한 긴장고조 정책은 대외경제협력 확대정책과 충돌할 여지를 안고 있다.

김정은 정권의 입장에서 볼 때 남북관계 개선의 필요성도 존재한다. 김정은 정권의 입장은 2012년 12월 장거리로켓 발사 이후, 특히 2013년 2월 핵실험 이후 과거 어느 때와 비교할 수 없을 정도로 강한 국제적 압박과 고립에 직면하고 있다. 특히 중국은 북한의 핵보유를 용인하지 않겠다고 비핵화를 강하게 요구하고 있으며 유엔의 대북제재 결의 이

<sup>13</sup> “경애하는 김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013년 4월 2일.

<sup>14</sup> “김일성대 원수님 탄생 100돛경축 열병식에서 하신 김정은동지의 연설,” 『조선중앙통신』, 2012년 4월 15일.

행에 보다 적극적인 모습을 보이고 있는 것이 주요 배경으로 작용하고 있다. 따라서 김정은 정권의 입장에서는 이러한 고립에서 탈피하기 위한 돌파구를 마련해야 하는데, 그러한 맥락에서 남북관계 개선의 필요성을 느끼고 있다고 할 수 있다. 특히 북한이 미국에 대해 고위급 회담을 제의(2013.6.16)한 상황에서 미국이 남북대화와 관계개선을 강하게 요구하고 있는 점은 김정은 정권의 대남대화 수요를 높이는 요인이다. 아울러 국제적인 고립의 심화로 대중국 의존도가 심화되고 있으며, 중국이 국제사회의 대북압박에 동참하고 있는 상황은 김정은 정권으로 하여금 대중의존도를 완화시킬 방법을 모색하게 하는 요인이다. 이런 점에서 김정은 정권은 고립 탈피와 대중국 의존도 약화의 방편으로 남북관계 개선을 필요로 하는 측면을 지니고 있다.

## 2. 분야별 정책 전망

### 가. 정치적 상황

김정은 체제의 본질은 김일성-김정일로 이어진 유일영도지배 독재 체제, 전체주의, 병영국가, 유일 이데올로기 지배, 신정주의 등의 성격을 이어오고 있다. 김정은 통치의 주어진 상수는 ‘김일성-김정일주의’로 표현되는 기존 체제의 속성과 권력구조, 북한식 통치 및 지배를 위한 계급구조, 사회통제 시스템이다. 김정일 시대의 통치기제였던 선군 정치의 장기화에 따라서 군부의 영향력은 과대 성장한 상태인 것으로 평가된다. 또 군부의 권력을 강화시켜주는 것은 선군정치 아래서 추진했던 강성대국 목표 중 군사강국을 과시할 수 있는 핵무기의 개발과 장거리 미사일의 개발이다. 북한은 핵과 인공위성(미사일)을 김정일의

최대 업적으로 숭배하고 있으며, 헌법에 ‘핵보유국’임을 명시하였다. 북한체제의 속성이 변하지 않는 한, 유일영도체제를 다스리는 독재자의 자발적인 결정으로 핵무기 개발을 포기하는 것은 사실상 기대할 수 없게 되었다.

김정은의 권력 승계는 김일성-김정일 유일영도지배체제의 연장선상에 있으며 김씨 가계의 유일지배 적통성에 의하여 정통성을 부여받고 있다. 북한은 이를 “아버이 수령님께서 개척하시고 위대한 장군님께서 이끌어 오신 사회주의 길이 가장 정당한 길이라는 관점, 누가 뭐라고 하든 인민대중 중심의 우리식 사회주의를 끝까지 지키려는 원칙적 입장을 확고히 견지하여야 한다.”<sup>15</sup>고 김정은 체제의 성격을 자리매김하고 있다.

김정은이 김정일의 후계자로 공식화된 이후 김정은의 유일적 영도체제를 확립하기 위하여 북한은 일련의 권력개편 작업, 비사검열 강화, 김정은 우상화 작업을 통해 김정은의 정통성을 합리화하고 강화하는 작업을 추진하였다.

김정은 체제에 맞는 인사정책 및 세대교체와 같은 권력개편 작업은 국가안전보위부 부부장 류경 및 고위간부 30명의 처형과 같은 권력 응집력 이완 및 저해 세력의 숙청 등을 통해 공포기제와 충성심을 유발하면서 진행되고 있다. 비사검열의 강화는 외부 사조의 유입 억제, 부정부패 단속, 변경지역 보안 강화 등 체제 이완을 방지하고 중앙 통제력을 유지하기 위한 것이다.

김정은에 대한 우상화 작업은 김일성-김정일주의를 일원론적 통치 지배이데올로기로 만들어 김정은의 백두산혈통 승계의 후광으로 삼

<sup>15</sup> 『로동신문』, 2012년 1월 1일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

으며, 김정은의 스타일과 행동조차도 할아버지 김일성과 유사하도록 하였다. 또 김정일의 위대성, 강성대국 진입 강조, 김정은에 의한 각종 위락·체육·상업시설 건설, 김정일의 유훈 관철, 김정은에 대한 충성심 강조를 위한 각 분야별 대규모 행사 개최 등 김정은의 지도력 및 정통성 강화를 위한 작업들이 진행되고 있다.

김정일 사망 이후 김정은의 당·정·군 최고직위의 취임은 일사천리로 진행되었다. 그리고 김정일이 김정은 후계체제의 핵심 보좌·후견 인력으로 내세웠던 주요 인물들의 숙청 내지는 2선 후퇴 등을 통한 당·정·군의 인사개편 및 세대교체는 지속적으로 이루어지고 있다.

북한은 2012년 4월 제4차 당대표자회와 최고인민회의 제12기 제5차 회의를 연이어 개최하며 당 규약과 사회주의 헌법을 수정했다. 당 규약 개정을 통해서도 김일성 당을 김일성·김정일 당으로 변경하였고, 유일지도사상을 김일성 혁명·주체사상에서 김일성·김정일주의로 변경했다. 그러나 이러한 변경은 당의 성격과 지도사상의 변화라기보다는 김정일 사망에 따라 그를 김일성과 함께 동격화시킴으로써 김정은의 유일적영도후계체제를 합리화시키기 위한 것이다.

김정은의 후계권력을 공식화하는 과정에서 김일성 사망 및 지배 엘리트 1세대들의 사망 이후 기능이 약화되었던 당의 조직을 재정비하고 새로운 인물을 충원하였으며, 이러한 당의 기능 회복 작업은 김정은 시대의 공식 출범 이후에도 지속적으로 이루어지고 있다. 김정일의 선군 정치 통치 아래서 강화되었던 군부의 영향력을 축소하고 당-국가체제를 정비하기 위한 당의 기능 정상화가 추진되고 있다.

특히 당료 출신 최룡해를 군총정치국장에 임명하여 군을 관리·감독하는 역할을 수행하도록 하고 있으며, 2012년 7월 15일 리영호의 전격적인 숙청 이후 인민무력부장, 군총참모장의 잦은 교체가 이루어지고

있다. 이와 같은 군부 최고 지위에 대한 인사 개편은 김정은의 군부에 대한 권력 장악을 의도하는 측면과 함께 군부에 대한 권력 장악이 아직 확고하게 이루어지지 않은 것으로도 해석된다. 그러나 총정치국장, 총참모장, 인민무력부장 등 군부의 최고직위 중 총정치국장은 최측근 최룡해가 계속 보유하고 있으며, 인민무력부장은 50대의 인물로 충원하고 강경파로 알려진 김격식만 1선에서 권력을 유지하는 반면 70대의 인사들은 거의 모두 후선으로 물러났다. 김정은은 정권 2년이 흐르면서 김격식의 경우도 인민무력부장에서 물러나 사실상 2선으로 후퇴한 것으로 평가된다.

김정은의 정치권력은 비교적 안정적으로 정착되고 있는 것으로 보이며, 이를 뒷받침하기 위한 국가경영 전략으로 3차 핵실험 이후 열린 당중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 ‘경제건설과 핵무력건설 병진 노선’이 채택되었다. 아울러 “자위적 핵무력을 강화 발전시켜” 방위력을 철벽으로 다지겠다고 강조하고 “우리(북한)의 핵무력은 지구상에 제국주의가 남아있고 핵위협이 존재하는 한 절대로 포기할 수 없고 억만금과도 바꿀 수 없는 민족의 생명이며 통일조선의 국보이다”라고 선언되었다.<sup>16</sup> 그리고 2013년 4월 1일 열린 최고인민회의 제12기 제7차 회의에서 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여’ 법령이 채택되었다.

김정은의 권력 승계 이후 권력 장악은 비교적 원활하게 진행되어온 것으로 평가되며, 정치체제 유지 차원에서 김일성-김정일 체제 아래서 공고화된 유일영도지배체제의 운영에는 큰 문제가 발견되지 않는다. 김정은 시대의 국가발전 전략으로 경제건설·핵무력 병진노선을 채택

<sup>16</sup> 『조선중앙통신』, 2013년 3월 31일.

한 것은 핵을 기반으로 일인 지배 권력을 강화하고 기존의 통치체제를 유지해나가겠다는 전략적 선택으로 평가된다.

## 나. 경제적 상황

김정은 체제의 경제정책 기조는 김정일 시대의 정책기조인 선군경제건설노선을 계승하는 것이다. 북한의 선군경제건설노선은 사회주의 강성대국을 변함없이 추진하겠다는 의미를 포함하고 있다. 이런 선군경제건설노선을 김정은 체제가 채택한 것은 김정일의 유훈을 실현하는 것으로써 새로운 정책 도입에 따르는 혼란과 기득권 세력의 반발을 무마하고자 하는 것이다. 김정은은 선군경제건설노선 추진을 위해 ‘4.15대중연설(2012.4.15)’을 통해 경제건설에서 군(軍)의 역할을 강조하기도 하였다.

북한은 당중앙위원회 전원회의(2013.3.31)에서 선군경제건설노선의 연장선상에서 ‘경제건설과 핵무력건설’ 병진노선을 채택하였다. 과거 1960년대에 북한은 국방·경제 병진노선을 채택하고 국방부문에 자원을 우선 배분한 결과 민생경제는 피폐해졌다. 만약 북한이 새롭게 채택한 ‘경제건설과 핵무력건설’ 병진노선하에서도 과거와 같은 자원 배분방식을 적용한다면 이 노선의 실패는 예견될 수 있을 것이다. 따라서 김정은 체제는 경제·핵무력건설 병진노선에서 과거의 실패를 답습하지 않기 위해 자원 배분의 유연성을 발휘할 것으로 기대된다. 그렇지 않다면 새로운 경제정책이 도입되어야 하기 때문이다.

## (1) 대내경제정책

### (가) 유연한 시장정책 실시

김정은으로 권력승계가 이루어진 후, 북한에서는 김정일 사망 후 100일간의 애도기간 및 2012년 연초 일부 시점을 제외하고 시장에 대한 통제가 사실상 사라졌다. 2011년 12월 말부터 2012년 초까지 중국과 인접한 국경지역에서는 휴대폰 사용을 대대적으로 단속하였고, 2012년 1월 초 ‘외화사용 금지령’을 내려 물품의 외화거래 및 불법 환전에 대한 단속을 강화하였다. 외화사용 단속은 3월경부터는 거의 형식적으로 진행된 것으로 보인다. 시장에 대한 단속과 통제는 지속되지 않아 이후 주민들은 매우 활발하게 시장활동에 참여하고 있는 것으로 나타나고 있다.

최근 북한에서 시장경제활동과 관련해 특히 주목을 끄는 점은 평양에서의 주민생활 모습이다. 2012년에 들어와서 평양시민을 중심으로 내구소비재의 보급은 활발한 것으로 알려지고 있다. 평양에서는 부분적인 도로체증이 발생할 정도로 자동차 보급도 확대되는 것으로 보도되고 있다. 북한 당국은 평양에 새로운 식당과 물품 공급소들이 연이어 등장하고 있음을 강조하고 있다. 이처럼 평양에서의 시장경제활동은 김정일 애도기간 일부를 제외하고는 활발하게 이루어지고 있다.

전반적으로 김정은 체제하에서 북한 당국은 유연한 시장정책을 펼치고 있다. 김정은 체제 등장 이후 시장통제 조치의 완화로 주민들이 다시 시장에 모여들어 시장은 거래가 활발하던 예전 시절로 돌아가게 된 것이다. 권력을 승계한 김정은 체제는 주민들의 불만을 사지 않는 것이 무엇보다 중요하기 때문에 주민들의 생계가 달려 있는 시장을 허용하는 것 외에 다른 선택의 여지가 없는 것으로 보인다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## (나) 내각 중심의 경제운영

북한이 당면한 경제문제를 개선하기 위한 핵심과제는 내각경제의 정상화라 할 수 있다. 북한경제에서는 국가 공식부문의 생산활동이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 내각이 관리하는 경제부문의 생산이 가장 어려운 상황에 직면해 왔다. 내각경제의 정상화를 위해서는 효율적으로 국가재정을 관리하기 위한 재정의 입·출입 단일화 및 국가재원에 대한 내각의 권한 강화가 뒷받침되어야 한다.

이런 필요성에 따라 김정은은 ‘4·6담화(2012.4.6)’에서 경제사업을 내각에 집중시키고 내각의 통일적 지휘를 강조하면서 내각 중심의 경제사업 운영을 지시하였다. 내각경제의 정상화는 군사경제의 축소와 북한군 경제활동의 위축과 밀접한 관계가 있다. 김정은이 ‘4·6담화’에서 밝힌 내각 중심의 경제사업 운영은 북한군이 경제활동에 개입하는 것을 축소시켜 내각경제를 정상화하자는 의도가 포함된 것으로 해석할 수 있다.

실제로 김정은은 내각경제를 정상화시키기 위한 조치로 군이 장악하고 있던 외화벌이 사업 기관들을 내각 산하로 이관하였다. 이 조치에 대해 군 간부들은 그동안 누렸던 기득권을 포기해야 하기 때문에 반발한 것으로 전해진다. 2012년 7월 리영호가 총참모장에서 해임된 직접적인 원인은 외화벌이 사업과 관련된 비리 때문인 것으로 알려지고 있지만 김정일의 선군정치로 비대해진 군부전제 또는 통제 차원에서 진행된 것으로 보인다.

북한은 2013년 최고인민회의(2013.4.6)에서 내각에 개혁인사를 일부 등용하면서 당면한 경제문제 해결에 나서겠다는 의지를 보이고 있다. 특히 2002년 7월 1일부터 시행하다 2005년경 중단된 일종의 경제개혁 조치인 ‘7·1경제관리개선조치’를 지휘한 박봉주를 총리에 기용함으로써

써 내각 중심의 경제운영에 힘을 실어주고 있다.

(다) 새로운 경제관리체계(‘6·28방침’) 모색

김정은 체제는 국가적인 최우선 과제로 ‘인민생활 향상’ 문제를 안고 출범하였다. 각종 담화를 통해 민생문제의 해결을 천명해 온 김정은 체제는 인민생활 향상과 직결된 농업과 경공업의 정상화 및 이들 부문의 생산성 회복을 위한 조치가 필요하였다. 2012년 4월 김정은 체제가 공식 출범한 이후 북한은 대내적으로 제도와 정책에 상당한 변화를 도입한 것으로 나타났다. 이런 변화 중 하나가 ‘새로운 경제관리체계’ 또는 ‘우리식의 경제관리방법’이다.

2012년 7월부터 한국에서 ‘6·28방침’으로 알려진 ‘새로운 경제관리체계’는 『우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할데 대하여』라는 북한 내부 문건의 이름이다. 이 ‘6·28방침’은 인민생활의 향상을 위해 북한에서 추진이 모색된 것으로 알려진 일종의 경제개선 조치이다. ‘6·28방침’에 따르면 국영기업은 계획 수행과는 별도로 자체적인 시장생산을 공식적으로 인정받고, 농업부문에서도 규모가 축소된 분조관리제가 도입된 것으로 알려지고 있다. 즉, 경영권한을 현장에 부여한 것이 ‘6·28방침’의 핵심 내용으로 파악된다.<sup>17</sup>

‘6·28방침’의 도입을 둘러싸고 내부적으로 상당한 정치적 갈등과 이해가 충돌한 것으로 보인다. 리영호 총참모장의 갑작스런 해임은 경제개선조치에 대한 반대 때문이라는 해석도 있다. 비록 도입과정이 순탄하지는 않았다 하더라도 ‘6·28방침’은 일부 기업과 협동농장에서 점진적으로 시행되고 있는 것으로 보인다. 이것은 “작년부터 일부 공장, 기

<sup>17</sup> “평양 326 전선공장에서 보는 경제관리의 새 시도,” 『조선신보』, 2013년 5월 10일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

업소, 협동농장들이 내각의 지도 밑에 독자적으로, 창발적으로 경영관리를 하는 조치가 시범적으로 시행되고 있다”는 『조선신보』의 보도를 통해 알 수 있다.<sup>18</sup>

그러나 ‘6·28방침’을 시범적으로 시행한 결과는 그렇게 만족스럽지 못한 것으로 추정된다. 그 원인으로는 우선 일부 기업과 농장이 상당한 경영상의 자율성을 부여받았지만 이를 활용할 자본이 부족하고 경영능력이 뒤따르지 않았기 때문으로 보인다. 또한 도입 과정에서 여러 저항과 어려움이 존재했던 것처럼 시행과정에서도 유사한 반발에 직면해 ‘6·28방침’을 원안대로 이행할 여건이 형성되지 않은 것도 제약요인인 것으로 보인다.

## (2) 대외경제정책

### (가) 북·중 경제협력 지속·확대

김정은 체제 출범 이후에도 북한은 중국에 전방위적으로 의존하는 형태로 경제협력을 가속화해 왔다. 2012년 북·중 교역은 60억 1천만 달러로 2011년 56억 3천만 달러를 상회한 것으로 집계되었다. 중국 접경지역을 중심으로 북한 노동자들의 진출이 증가하였고, 나선특구에 대한 중국기업의 투자 진출도 활발하게 전개되고 있다.<sup>19</sup>

북·중 양국은 2012년 초부터 백두산 부근에 국가급 경제합작구 건설을 추진(2012.1.11)해 왔다. 중국이 북한 나선특구 내 나진항 4~6호

---

<sup>18</sup> “최고령도자의 관심속에 내각과 생산현장이 긴밀히 연계,” 『조선신보』, 2013년 5월 10일.

<sup>19</sup> 나선특구에는 중국이 단독으로 투자한 중화상업은행이 정식으로 설립되고, 나선특구에 투자를 결정한 중국 국유기업과 민간기업은 중국교통그룹, 중국철로건설그룹 등 8~10개 사에 이르는 것으로 알려졌다.

항구 건설과 사용권을 확보(2012.2.15)했다는 소식도 전해졌다. 중국과 북한 경제특구를 연결하는 도로 등 인프라 공사가 진전되고, 훈춘 국제합작시범구 착공(2012.5.30) 및 신두만강대교 건설 계획이 추진되었다. 중국 동북3성 성(省)정부와 북한과의 교통, 자원, 관광분야에서의 협력은 더욱 구체화되고 있는 것으로 알려졌다. 북한은 중국기업 유치를 위한 토지, 세금 우대정책을 제시하였고, 단둥(丹東)과 창춘(長春)에서 종합박람회 및 투자설명회를 개최하였다.

장성택 일행은 중국을 방문(2012.8.13~18)해 나선경제무역지대와 황금평·위화도 경제개발 및 공동관리를 위한 조·중 제3차 회의(개발합작연합지도위원회)에 참석하였다. 여기에서 양국은 ‘나선지구 관리위원회와 황금평·위화도 지구 관리위원회’의 설립을 선포하고 경제기술 협력 협의에 서명하였다. 협의 내용은 나선지대를 북한의 선진 제조업 기지 및 동북아의 국제화물 중계지로 육성하며 황금평·위화도 지대를 지식집약형 신흥경제구역으로 건설하는 것이다.

이와 같이 북한의 대중 경제의존은 양국 간 무역 위주에서 중국의 투자를 병행하는 방식으로 바뀌고, 중국의 대북 투자 방식도 최근에는 대북 지하자원 개발과 병행하여 양국 접경지역 인프라 개발로 이동하고 있다. 김정은 체제 등장 이후에도 북한과 중국과의 경제협력은 확대되는 양상이고, 중국의 대북 투자 열기도 계속되고 있다.

#### (나) 다양한 외화획득 방식 모색

북한은 그동안 무연탄, 철광석 등 전략물자의 대중 수출을 확대함으로써 부족한 외화를 확보해 왔다. 그러나 전략물자의 수출 확대는 타 부문 산업생산에도 영향을 주어 북한경제 내부에 다양한 문제를 야기할 수 있다. 근본적으로 이런 방식의 전략물자 수출이 지속될 수 있을

I
II
III
IV
V
VI
VII

지도 의문이며 북한 당국도 이 점을 심각하게 고민하기 시작한 것으로 보인다. 김정은 체제는 외화 획득을 위해 전략물자의 수출과 함께 다양한 방안을 적극적으로 모색하고 있는 것으로 관측되고 있다.

외화를 획득하기 위해 북한은 투자 유치 확대 및 노동력의 해외송출 등을 시도하고 있다. 북한은 중국으로부터의 투자 유치 및 확대를 위해 각종 제도 개선과 투자 유인 제공 등 제도적 보완작업을 강화해 왔다. 나진·선봉지역에 대한 중국의 투자 확대를 위해 양국 접경지역 도로 및 기간 인프라 구축에 적극 협력하고 있다. 투자 유치와 관련된 내부 규정 및 제도를 중국의 기준에 맞추어 변경하는 작업도 진행하고, 함경도 등 일부 내륙지역의 지하자원 개발권을 전제로 중국에 투자를 허용하는 방안도 검토한 것으로 전해진다. 2012년부터 노동력의 대규모 해외송출을 검토하고 대규모 노동력 해외송출 대상국인 중국의 접경지역에 노동력을 송출하기 시작하였다.

북한의 외화 확보를 위한 대체 방안 마련 움직임은 김정일 사망 전에도 이미 진행되고 있었으나 김정은 체제의 공식 등장과 함께 더욱 가속화된 것이다. 김정은 체제에서는 단기적으로 전략물자의 수출을 통해, 장기적으로는 투자유치 확대 및 대규모 노동력 해외송출을 통해 외화를 획득하고자 노력해 왔다.

#### (다) 개성공단 폐쇄와 재가동

김정은 체제 등장 이후에도 남북관계는 대체로 경색국면에 처해 있었다. 2010년 북한이 일으킨 천안함 폭침사건으로 남북교역을 전면 중단하는 ‘5·24조치’가 우리 정부에 의해 취해진 후 남북경협은 개성공단을 제외하고는 사실상 중단되었다. 이런 상황에서 2013년 4월 북한이 개성공단 잠정 중단 및 북한 근로자 전원 철수를 발표하면서 사실

상 개성공단은 폐쇄 수순에 들어가는 듯 했다. 이후 정부는 북한에 대해 재발 방지 약속 등을 요구하면서 북측과 당국 간 실무회담을 6차례 진행했으나 북측의 태도 변화는 나타나지 않았다.

개성공단 문제와 관련해 정부가 8월 7일 개성공단 입주기업에 대해 경협보험금 지급을 결정하자 곧바로 북측의 태도 변화가 나타났다. 정부가 북한에 경고해 온 개성공단에 대한 ‘중대 결단’을 단행할 조짐이 보이자 북한이 한걸음 뒤로 물러서서 조평통 담화를 통해 7차 실무회담을 서둘러 제의하고 나왔다. 결국 8월 14일 열린 개성공단 7차 실무회담이 타결되면서 개성공단은 다시 정상화의 길로 들어서게 되고 9월 16일 재가동(입주기업 123곳 중 90개 기업 가동)되었다.

개성공단 사태와 관련해 북한이 과연 완전 폐쇄를 염두에 두고 개성공단의 가동을 중단시킨 것인지 의문이 제기된다. 북한은 3차 핵실험 이후 취해진 중국의 경제적 압박이 과거와 달리 장기화될 수 있음을 우려해 왔고, 대북제재가 진행되는 상황에서 개성공단을 대체할 새로운 외화수입 창구를 발굴하는 것은 사실상 불가능했다. 개성공단 가동 중단으로 실업상태에 놓인 노동자와 그 가족들의 불만도 무시할 수 없는 상황이었다. 개성공단의 완전 폐쇄는 북한에게도 상당한 부담으로 작용했을 것이라고 짐작할 수 있다.

개성공단의 가동 중단 사태와 관련해 북한의 대남 강경, 온건파 간 이견이 존재했을 수 있다.<sup>20</sup> 북한이 종래의 억지 주장을 철회하고 협상타결에 나선 것은 경제사회적 부담을 회피하고자 하는 선택이었을 것이다. 결국 북한은 개성공단 재가동이 김정은 체제의 안정에 더욱

<sup>20</sup> 개성공단 가동의 잠정 중단을 발표한 장본인인 김양건 통일전선부장은 방북한 평화자동차 박상권 사장과의 면담에서 “개성공단 문을 닫을 생각이 없었는데 군부 때문에 결과적으로 가동이 중단됐다”고 언급한 것으로 알려졌다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

바람직하다는 계산하에 공단 재가동이라는 선택을 한 것이다. 이 과정에서 개혁지향 온건파들의 입지가 다소 강화되었을 것으로 보인다.

### (3) 경제정책 평가와 경제상황

김정은 체제는 김정일의 유훈을 내세우면서 경제정책 방향에서 큰 변화를 모색하지 않고 김정일 시대의 정책을 대부분 답습하였다. 김정은 체제의 경제정책 방향은 경제강국 건설과 인민생활 향상으로 집약된다. 이를 위해 김정은은 선군경제건설노선을 계승하면서 과거 정책노선을 크게 벗어나지 않는 범위에서 경제정책을 펼치고 있다. 시장에 대해서는 유연하게 대처하고, 내각 중심으로 경제를 운영하며, 대외적으로는 중국과의 협력을 지속·확대하면서 외화획득을 위한 다양한 방안을 모색해 왔다.

북한은 실질적인 경제성장과 민생문제의 해결을 위해서는 선군경제건설노선이 가지는 한계를 극복해야 하는 문제에 직면하고 있었다. 김정은 체제하에서 북한은 대남 강경기조를 유지하면서도 내부적으로는 경제체제 개선을 모색해 왔다. 새로운 경제개선 조치인 ‘6·28방침’은 일부 농장을 중심으로 시범적으로 추진되었지만, 북한 내 강온세력 간의 갈등으로 경제개선 조치의 확대 실시 및 전면적 추진은 보류되고 있는 실정이다.

북한은 경제·핵무력건설 병진노선을 채택하면서 경제발전을 강조하기 시작하였다. 이런 병진노선의 채택과 경제발전의 강조를 통해 김정은 체제에서 강온파 간 세력이 어느 정도 균형을 이루고 있다고 추론할 수 있다. 개성공단 폐쇄사태 해결과정에서는 주로 경제통인 온건(협상)파의 입지가 상대적으로 강화되었을 것이지만 북한이 이산가족 상봉 연기를 일방적으로 통보한 것을 볼 때 강경파가 여전히 건재함을

알 수 있다.

김정은 체제가 들어선 이후에도 남북관계의 경색국면이 지속되었고 대북제재는 더욱 심화되는 등 북한경제에서의 부족 및 병목현상 등을 개선할만한 대내외 환경에서의 긍정적 변화는 거의 일어나지 않았다. 그렇지만 북한경제는 외견상 적어도 악화되지는 않은 것으로 나타났다.

김정은 체제에서 북한이 강조해 온 농업 및 경공업, 그리고 핵심 산업분야에서의 생산과 투자가 위축되었다는 정황은 발견되지 않았다. 북한경제를 논의할 때 우선적으로 고려 대상이 되는 식량사정은 다소 나아진 것으로 파악된다. 왜냐하면 국제연합식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)의 발표에 따르면 2012년 북한의 식량생산은 약 492만 톤으로 전년 동기 대비 10% 정도 증가한 것으로 추정되기 때문이다.

경제회복을 위한 북한 당국의 정책적 의지도 분명하여 이를 바탕으로 한 시장과 같은 비공식 경제활동 역시 활성화된 것으로 보인다. 최근 반복한 외부 인사들은 북한에서 휴대전화의 보급이 빠르게 증가하였고, 특히 평양에서는 중산층의 왕성한 소비활동이 일상화되었다고 전하고 있다. 이와 같이 전반적인 경제상황은 물론 일반 주민들의 소비생활이 김정은 시대에 들어와 악화되었다고 판단하기는 어려운 실정이다.

그러나 북한의 2012년 말 장거리 미사일 발사 및 2013년 2월 제3차 핵실험에 대해 중국은 북한 주민에 대한 비자발급 통제, 출입국 심사 강화, 북한 물품에 대한 세관조사 등 각종 경제적 압박수단을 사용하였다. 그 결과 북한 주민의 대중국 방문자 수가 크게 둔화되는 등 중국을 통한 북한의 비교역 부문에서의 경화 확보도 2013년에 들어와서는 안정적이지 않게 되었다. 북한경제는 김정은 체제가 들어선 이후 표면

I
II
III
IV
V
VI
VII

상 악화되지는 않았지만, 중국을 통한 외화수입의 앞날은 장담하기가 어렵게 되었다. 즉, 국제사회의 대북제재에 적극 동참하는 중국의 움직임이 북한경제에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

## 다. 대외정책

탈냉전기 북한의 대외정책은 주로 핵개발 논란과 연계되어 진행되어 왔다. 이 과정에서 김일성의 급작스러운 사망과 두 차례에 걸친 권력승계 과정을 통해 북한은 체제생존의 정책목표를 분명하게 설정하였다. 이러한 기조는 현재까지 이어지고 있다. 현재 김정은 정권의 대외전략 기조는 2012년 4월 공식 출범 이후 지속적으로 정권의 안정화를 도모하기 위한 것과 관련이 된다. 이러한 외교전략은 결과적으로 대외정책이 대내 여건에 종속되는 결과를 초래하였다. 결국 김정은 정권은 권력승계의 완성과 체제안정을 위한 방법으로 핵무력을 강화하는 정책을 채택하였고, 대외정책은 핵무력 강화에 따른 후폭풍을 사후적으로 관리하는 데 중점을 두고 있다.

### (1) 국내정치에 예속된 강경한 대외정책

북한은 김정은 정권의 초기 공고화를 위해 대외 강경드라이브 전략을 구사해왔다. 2012년 북한은 미국과 2·29합의를 도출한 지 얼마 지나지 않은 4월 13일 국제사회의 반대와 만류에도 불구하고 장거리 로켓 발사 실험을 강행하였다. 이에 따라 2·29합의는 사실상 파기되었다. 북한은 ‘우주의 평화적 이용권’을 내세워 미사일 발사가 아닌 인공위성 발사이므로 2·29합의 위반이 아니라는 입장을 보였지만, 국제사회는 기본적으로 미사일 발사와 인공위성 발사를 동일한 것으로 간주하였다.

이에 따라 국제사회는 북한이 2·29합의는 물론 유엔 안보리 대북제재 결의안 1718호와 1874호를 명백히 위반한 것이라고 비난하면서 북한을 압박했다. 이처럼 북한은 미국의 대북지원과 대미관계 개선의 돌파구를 마련할 수 있는 기회를 스스로 포기하는 대외 행보를 보였다.

북한은 2012년 4월 15일 김일성 출생 100주년을 기념하여 ‘실용 인공위성’으로 포장된 장거리 로켓 발사를 성공시킴으로써 강성국가 진입을 알리는 축포로 활용하고자 하였다. 북한의 이러한 의도는 장거리 로켓 발사의 실패로 인해 수포로 돌아갔고 2·29합의 이행을 어렵게 만들었다. 결과적으로 김정은 정권의 안정화라는 대내정책 목표를 달성하기 위해 2·29합의라는 대외정책의 성과를 희생시킨 결과를 자초하였다. 또한 북한은 4월의 실패를 만회하기 위해 같은 해 12월 12일 장거리 로켓 발사를 다시 시도하였다. 국제사회는 2013년 1월 23일, 보다 강화된 형태의 유엔 안보리 대북제재 결의안 2087호 채택으로 대응하였다. 북한이 보다 강화된 형태의 제재 결의가 충분히 예상되는 상황에서 장거리 로켓 발사를 강행한 것은 4월의 실패를 만회하여 김정은 정권의 안정을 도모하는 데 이용하려는 대내정책 우선 고려의 결과로 해석된다. 다시 말해서, 북한은 4월의 실패를 만회하고 ‘우주강국’의 담론을 만들어 냄으로써 강성국가 진입의 상징을 조작할 필요가 있었던 것이다. 실제로 북한은 ‘우주를 정복한 과학기술강국’ 담론을 적극 내세우면서 김정은 정권의 업적을 선전하는 데 주력하였다.

뿐만 아니라 북한은 2013년 2월 12일 중국을 비롯한 국제사회의 우려와 반대에도 불구하고 3차 핵실험을 강행하였다. 북한은 이를 계기로 핵무기의 소형화·경량화·다종화를 달성했다고 선언하였다. 이에 맞서 유엔 안보리는 대북제재 결의안 2094호를 채택하였다. 동 결의안은 유엔 대북결의안 가운데 처음으로 항공관련 제재 및 금융과 무

I

II

III

IV

V

VI

VII

역제재를 강화하는 내용을 포함하였다. 특히, 북한의 3차 핵실험은 중국의 적극적인 만류와 저지 노력을 도외시한 채 감행한 것이어서 중국의 입장에 대한 관심이 증폭하였다. 중국은 미국 주도의 대북제재 결의안에 찬성하였을 뿐만 아니라, 조선무역은행을 비롯한 북한 은행들과의 거래를 금지하는 조치를 취하는 등 대북제재에 동참하는 모습을 보였다.<sup>21</sup>

북한은 외교·경제적 손실의 예상되는 결과를 감수하면서까지 핵·미사일 실험에 집착하는 이유가 무엇일까? 군사·안보적 관점에서의 필요성뿐 아니라, 김정은 체제의 조기 안정화를 도모하는 데 있어서 핵과 미사일만큼 효과적인 수단이 없다는 현실적 조급성에서 연유한 것으로 풀이된다.<sup>22</sup> 북한은 장거리 미사일 발사를 통해 획득한 ‘우주강국’ 담론과 핵실험을 통해 입증된 ‘핵보유국’ 담론을 결합하여 과학기술강국과 군사강국이 실현되었음을 과시하고자 하였다. 그리고 더 나아가서 북한 주민들에게 경제강국의 실현 비전을 제시함으로써 김정은 체제의 조기 안정화에 이용하고 주민동원을 위한 지지와 순응메커니즘에 활용하고자 하였다. 아울러 북한은 과감하고 강경한 대외정책을 통해 나이 어리고 유약한 김정은의 이미지를 불식하고자 하였다.<sup>23</sup>

---

21. 『서울경제』, 2013년 3월 8일.

22. 3차 핵실험이 협상보다 강력한 핵보유국 의지를 표명한 것이라고 보는 입장도 있다. 김근식, “김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책,” 『한국과 국제정치』, 제29권 1호 (경남대학교 극동문제연구소, 2013), pp. 201~204.

23. 최진욱 외, 『김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2012); 전성훈 외, 『3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책』 (서울: 통일연구원, 2013) 등 참조함.

## (2) 유화적 대외정책으로 선회

2013년 초 이후 김정은 정권의 조기 안정화라는 소기의 성과를 달성했다고 판단한 북한은 강경 입장을 완화하여 유화적 대외정책으로 선회하는 행보를 보였다.<sup>24</sup> 북한은 중·장기적으로 김정은 체제의 안정화를 유지하기 위해서는 대외관계의 개선이 필요하다고 판단한 것이다. 이런 맥락에서 북한은 주변국들과의 대화와 고위급 접촉을 추진하기 시작하였다. 우선 북한은 2013년 5월 14일 이지마(飯島勳) 일본 내각 관방참여의 방북을 수용하였다. 이지마의 방북 성사는 양국의 정치적 필요성에 따른 것이다. 일본은 아베(安倍晋三) 내각 출범 이후 주변국들과의 갈등과 대립이 첨예해진 가운데 북한과의 거래를 통해 고립국면에서의 탈출을 모색하고자 하였다. 한편, 북한은 한·미·일 공조체제의 틈새를 공략하여 국면전환의 계기로 삼고자 하였다.

이어서 북한은 최룡해 북한군 총정치국장의 방중(2013.5.22)과 김계관 외무성 제1부상의 방중(2013.6.18)을 계기로 장거리 로켓 발사와 3차 핵실험 이후 소원해진 중국과의 관계를 복원하고자 하였다. 북한은 고위급 관리들의 방중을 계기로 시진핑 지도부의 분노와 실망을 달래고 중국의 대북정책 변경 움직임에 제동을 걸고자 하였다. 이러한 노력의 일환으로 북한은 한반도 비핵화 원칙과 6자회담의 조속한 재개라는 중국의 입장에 동조하는 듯한 태도를 보였다. 그리고 2013년 7월 27일 개최된 ‘전승절’ 기념행사에서 북한은 중국 정부의 축하사절단을 최대한 예우하였다. 북한은 리위안차오(李源潮) 중국 국가부주석을 주

<sup>24</sup> 2013년 2월말~3월초 및 9월초에 미국 NBA 출신 프로농구 스타 데니스 로드맨(Dennis Rodman)이 방북하여 김정은과 격의 없는 만남을 가지는 모습 그리고 억류 중인 한국계 미국인 케네스 배의 모자 상봉 장면 등을 언론에 공개하는 등 유연한 모습을 보였다.

석단에 앉히는 등 ‘주빈’ 대접을 극진히 하고, 김정은의 행사일정에 리 위안차오를 대동시켰으며,<sup>25</sup> 각종 연설에서 중국을 배려하는 모습을 연출하였다.<sup>26</sup>

북한은 미국에 대해서도 유화 제스처를 취하였다. 북한은 2013년 6월 16일 미국에게 고위급회담을 제의하였다. 이는 미·중 정상회담(2013.6.7)에서 결의된 북핵 불용 원칙과 한반도 비핵화를 위한 공동노력 합의에 충격을 받은 북한이 중국의 대북정책 변화 가능성을 우려하여 대미접근을 시도한 것으로 풀이된다. 더불어 북한은 2013년 6월 27일로 예정된 한·중 정상회담을 앞두고 대미 유화국면을 조성함으로써 한·중 정상회담에서 북한에 대한 강경입장이 논의되는 것을 방지하고자 한 것으로 판단된다.

북한은 러시아와의 관계에서도 적극적인 행보를 보였다. 김계관 북한 외무성 제1부상이 2013년 7월 4일 러시아를 전격 방문하였다. 김계관의 방리는 경제협력 문제가 핵심의제인 것으로 알려졌지만, 실제로는 미·중 정상회담과 한·중 정상회담을 계기로 한·미·중 3국 간 협력이 가시화되는 시점에서 러시아와의 관계 강화를 통해 한·미·중 3자 협력을 견제하기 위한 것으로 분석된다.

이상의 논의를 정리하면, 북한은 김정은 체제의 조기 안정화를 위해

---

<sup>25</sup> 김정은은 7월 26일 리위안차오와 함께 중국인민지원군 열사릉과 평양의 조중우의탑을 참배하고 아리랑 공연도 함께 관람하였으며, 7월 27일에는 대규모 열병식과 조국해방전쟁승리기념관 개관식, 경축야회 등에 함께 참여하였다. 『연합뉴스』, 2013년 7월 28일.

<sup>26</sup> 7월 27일 열병식 연설에서 최룡해 총정치국장은 ‘중국이 조선전선에 지원군을 파견하여 우리(북한) 혁명을 피로써 도와주었다’며, ‘형제적 우의를 지니고 인민군대와 어깨 엮어 싸운 중국군 장병들의 희생성과 위훈은 조중(북중)친선의 역사와 더불어 길이 전해질 것’이라고 밝혔다. 26일 진행된 중앙보고대회에서도 김영남 최고인민회의 상임위원장은 ‘중국 인민지원군이 보여준 국제주의적 모범은 조중(북중) 친선의 역사에 빛나는 장을 기록했다’는 찬사를 보냈다.

대외정책을 대내정책에 종속시키는 행태를 보였다. 그리고 이러한 노력이 소기의 성과를 거두었다고 판단한 이후, 주변국들과의 관계 개선을 통한 고립국면 탈피 목적으로 유화적 대외정책으로 선회하였다.<sup>27</sup>

### (3) 경제건설·핵무력건설 병진노선과 대외정책의 딜레마

앞으로 북한이 김정은 체제의 안정성 확립을 위해 핵·미사일에 중점을 두는 정책을 고수할 경우, 북한의 대외정책은 여전히 대내정책에 종속될 것이다. 그런데 문제는 북한이 핵과 미사일에 대한 집착을 유지하는 동시에 인민생활 향상과 경제건설을 목표로 할 경우, 대외정책이 자기모순에 직면하게 된다는 점이다. 핵과 미사일에 대한 집착은 경제건설과 모순관계에 있기 때문이다. 내부자원과 재원이 부족한 북한이 경제건설을 추진하기 위해서는 외부 자원을 유입해야 하지만, 핵과 미사일에 대한 집착이 유지되는 상황에서는 그것이 불가능하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 북한은 2013년 3월 31일 개최된 당중앙위원회 전원회의에서 경제건설과 핵무력건설 병진노선을 노동당의 전략적 노선으로 채택하였다.

## 라. 대남정책

북한은 정권의 안정화를 위한 긴장조성 수요를 충족하기 위해 남북 간 적절한 긴장을 유지하고자 한다. 아울러 북한은 경제건설·핵무력건설 병진노선을 달성하기 위한 일환이자 경제협력을 위한 돌파구로 남북관계 개선을 제한적으로 활용하려고 한다. 이런 점에서 김정은 정

<sup>27</sup> 자세한 북한의 대외정책 행보는 김관옥, “김정은시대 북한 대외정책 변화 연구,” 『평화학연구』, 제14권 3호 (평화연구학회, 2013), pp. 159~165 참조.

권은 박근혜정부에 대해 6·15공동선언과 10·4정상선언의 이행을 통한 남북관계의 전면적 발전을 요구하고 있지만 실질적으로는 정치적, 군사적 측면에서 일정한 긴장관계를 유지하고자 한다.

### (1) 평화정착 문제

북한은 핵무기 보유를 통해 남한에 대한 군사적 우위를 확보하는 한편 재래식 전력에서의 열세를 만회하기 위해 비대칭 재래식 전력의 확충도 도모하고 있다. 김정은 정권은 군사적 신뢰구축이나 평화정착 문제에서 전향적으로 협력하기보다는 적절한 수준의 긴장관계를 유지하려고 할 것이다. 그 과정에서 북한의 군부는 국지적인 대남도발의 기회를 엿보면서 대남도발을 대내정치 공고화의 계기로 활용하려고 할 수 있다. 다만 인민생활 향상을 위한 경제성장과 이를 위한 평화적 대외환경 조성의 필요성이 상존함으로써 직접적인 대남 군사도발은 억제될 수도 있다.

김정은 정권은 북·미 평화협정 체결을 지속적으로 제기할 것이다. 이것은 핵무기 보유를 천명한 상황에서 군사적인 측면에서의 ‘대남 비교우위’를 활용하려는 의도도 지니고 있다.<sup>28</sup> 그리고 김정은 정권은 군사적 긴장완화와 평화정착 문제를 미국과 협상할 핵심적인 의제로 간주하고 북·미 군사대화를 하기 위해 노력할 것이다.

### (2) 경제협력

북한은 핵무기 개발로 인한 국제적인 대북제재가 더욱 강화되면서 경제발전을 위한 대외협력의 확보 차원에서 남북경제협력의 필요성을

---

<sup>28</sup> “통일, 평화번영 위한 전략적 리더십,” 『조선신보』, 2013년 8월 26일.

인식하게 되었다. 김정은 정권은 경제건설·핵무력건설 병진을 천명하면서 경제건설을 위한 대외개방의 확대 움직임을 보여주고 있다. 북한은 김정일 시대부터 중국과 공동으로 개발하기 시작한 나선특구나 위화도·황금평 특구와 함께 각 도별로 경제개발구를 조성하여 외자유치의 노력을 배가하고 있다. 또한 김정은 정권은 국책사업으로 마식령 스키장 건설을 포함한 원산지역의 국제관광특구와 금강산-원산-칠보산-백두산을 잇는 관광지구 개발을 추진하고 있다. 그러나 핵무력건설로 인한 국제적 제재는 지속적으로 강화되고 있다. 즉, 경제건설을 위한 대외협력과 핵무력건설이 상충하는 것이다. 이런 상황에서 ‘남한’은 김정은 정권이 대외경제협력의 돌파구를 마련할 수 있는 대상으로서 중요한 의미를 지닌다.

김정은 정권은 개성공단의 재가동과 금강산 관광 재개를 적극 모색하고 있다. 김정은 정권에게 개성공단이 외자유치를 위한 창구의 의미를 지닌다면 금강산 관광은 마식령 스키장을 비롯한 국제관광특구 사업의 성공을 위한 발판의 의미를 지닌다. 그리고 김정은 정권은 남북 교역과 임가공, 대북투자를 전면적으로 금지한 5·24조치의 실질적 해제도 도모하고 있다. 그리고 김정은 정권은 동북아 차원의 경제협력에 남한을 끌어들이고자 하는 시도도 보이고 있다. 북한에게 러시아와의 철도나 가스관 협력사업, 그리고 중국과의 협력을 통해 개발하고 있는 나선경제지대에 대한 남한 자본의 투자는 지속적인 관심 사업이자 희망사항이다.

그러나 이러한 대남 경제협력은 한계점을 지니고 있다. 북한은 정치적, 군사적 측면에서 남한과의 긴장이 필요하기 때문에 남북관계를 대폭 발전시킬 수 없는 한계가 있다. 따라서, 북한은 정치·군사적인 측면에서 적절한 긴장을 유지하는 한편 제한적으로 경제협력을 추진하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

### (3) 사회문화 교류·협력

김정은 정권은 박근혜정부가 5·24조치를 해제하고 6·15공동선언과 10·4정상선언의 이행에 적극적인 입장을 보이도록 촉구하기 위한 노력의 일환으로 각종 계기에 민간차원의 남북 접촉과 교류를 적극 추진하고 있다. 이는 또한 사회문화 교류를 통해 관련 기관들이 경제적 실리를 확보하기 위한 방편이기도 하다. 이런 점에서 김정은 정권은 6·15공동행사와 7·4공동성명도 민간차원의 대남교류를 위한 계기로 활용하고자 하였다. 향후에도 김정은 정권은 통일문제에 대한 주도권을 장악하여 남한으로 하여금 우리 민족끼리-자주정신에 입각한 대북협력에 적극적으로 임하도록 촉구하는 한편, 다방면의 실리를 도모하는 차원에서 남한 민간단체들과의 사회문화 교류를 적극적으로 모색하고자 한다.

그러나 경제협력과 마찬가지로 사회문화 교류도 제한적인 성격에서 벗어나기 어려울 것으로 보인다. 김정은 정권이 정치, 군사적인 문제와 여타 교류·협력을 연계시키는 방식에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 따라서 김정은 정권은 체제에 미칠 부정적 영향을 평가하면서 사회문화 교류의 속도를 조절하는 가운데 남한 정부에 대한 정책전환 촉구 차원에서 사회문화 교류를 활용하는 기초를 이어갈 것이다.

### (4) 인도주의 문제

김정은 정권은 인도적인 차원의 문제를 박근혜정부의 대북정책 전환을 촉구하기 위한 방편으로 활용하고 있다. 이는 북한이 이산가족 상봉을 금강산 관광 재개와 연계시키는 데서 확인된다. 김정은 정권은 개성공단의 재가동에 이어 금강산 관광 재개를 위한 회담을 제의하면

서 이산가족 상봉도 제의하였다.<sup>29</sup> 이는 박근혜 대통령이 8.15 경축사에서 제기한 이산가족 상봉 문제를 금강산 관광 재개를 위한 계기이자 촉진요소로 활용한 것이다. 이는 과거 남한이 제기하는 인도적 문제였던 이산가족이나 국군포로 문제를 북한이 필요로 하는 식량지원과 연계시켰던 방식과는 다른 방식이다. 북한은 남한이 필요로 하는 이산가족 상봉이라는 인도적 문제를 자신들이 필요로 하는 금강산 관광 재개 문제와 연결하고자 하였다. 김정은 정권이 이산가족 상봉이나 국군포로 문제 해결을 대북지원과 연계시킬 가능성이 여전히 남아 있지만 다른 한편으로 금강산 관광 재개라는 현안을 해결하기 위한 방편으로 인도적 문제를 활용하고자 하고 있다.

## 마. 핵문제

### (1) ‘은밀한’ 핵개발 추진

북한은 공식적으로는 핵무기 개발 사실을 철저히 부정하면서 은밀히 핵무장을 강화해 온 이중성을 드러냈다. 먼저 북한 당국은 그들의 핵개발 사실을 은폐하기 위해서 ‘핵무용론’<sup>30</sup>을 부각시켰다. 예를 들면, 김일성이 “만일 조선에서 전쟁이 일어난다 해도 미제국주위자들이 핵무기를 쓰지 못합니다. 조선에서 전쟁이 일어나면 적(敵我)이 서로 맞붙어 씨름을 하며 돌아가겠는데 어떻게 핵무기를 쓰겠습니까? 적들이 핵무기를 쓰면 자기편도 죽습니다.”<sup>31</sup>고 한 것은 북한의 대표적인

<sup>29</sup> “조평통 대변인, 금강산에서의 흩어진 가족, 친척상봉 진행, 금강산 관광 재개를 위한 당국자회담을 제안,” 『조선신보』, 2013년 8월 18일.

<sup>30</sup> 북한의 핵무용론에 대해서는 정영태, 『북한 군사정책의 전개양상과 핵정책 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 87.

<sup>31</sup> 김일성, 『김일성 저작집 31』 (평양: 조선로동당 출판사, 1986), p. 68.

‘핵무용론’ 주장에 해당한다. 북한 당국은 이러한 ‘핵무용론’에 근거하여 ‘핵개발 의사도 능력도 없다’<sup>32</sup>고 함으로써 그들의 핵개발 사실을 은닉하며 핵무장 목표를 추구하였다.

북한은 핵개발에 대해 이러한 이중성을 견지함으로써 ‘일거양득’의 외교적 성과를 거두었다. 북한 당국은 핵개발을 하지 않겠다는 약속으로 경제적 보상을 획득하였을 뿐만 아니라 핵개발 의혹으로 인한 국제적 제재를 효과적으로 회피하는 데 성공하기도 하였다. 동시에 북한은 그들의 핵무장을 은밀히 추진하는 데 필요한 양호한 환경을 확보하였다. 이 같은 시각에서 볼 때, 북한의 대미 핵외교에 있어서 1994년 북·미 제네바 핵협상 타결은 의미 있는 성과로 받아들여진다. 북한은 5MW 원자로 작동 중지, 방사화학실험실 가동 중지, 핵시설 봉인, 플루토늄 재처리 및 분리 금지 그리고 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)의 핵사찰 수용 대가로 중유 및 경수로 건설이라는 경제적 이익을 챙기게 되었다.<sup>33</sup> 제네바합의에 따르면, 북한은 미국 측의 경수로와 대체에너지(중유) 제공 이행 여부에 따라 ‘현재와 미래’의 핵활동을 동결하고, 경수로 사업 완료에 따라 흑연 감속 원자로와 관련 시설을 해체하기로 되었다. 반면, 북한은 은밀하게 다른 핵시설을 이용하거나 이미 추출한 플루토늄을 가지고 핵무기를 개발할 수 있는 여지를 남겨놓고 있었다. 이에 따라 북한은 5MW 원자로를 통해 추출한 플루토늄과 우라늄 농축을 통한 핵무기 개발을 추진할 수 있도록 ‘안전한’ 환경<sup>34</sup>을 만들어 냈다. 한국과 미국이 1994년 10

---

<sup>32</sup> *The Washington Times*, April 15, 1992.

<sup>33</sup> 북·미 제네바 합의에 대해서는 민족통일연구원(정책연구실), 『북·미 제네바 합의와 남북한 관계』 (서울: 민족통일연구원, 1995) 참조.

<sup>34</sup> 정영태, 『북한의 핵폐기 가능성과 북·미관계』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 69.

월 제네바합의 타결로 북한의 핵문제를 일단 소강상태로 들어서게 하고, 문제의 방향을 돌릴 수 있게 되었다는 안도감을 갖게 되었을 때,<sup>35</sup> 북한은 이러한 상황을 역으로 이용하여 은밀한 핵무기 개발 활동에 박차를 가해 온 것으로 판단된다.

실제로 북한은 1994년 북·미 제네바 합의 이전에 이미 핵폭탄을 제조할 수 있는 일정량의 플루토늄을 생산한 것으로 추정된다. 그 중에서 북한의 핵무기 개발과 가장 밀접한 것이 제2원자로이며 이를 통해서 핵무기 개발용 플루토늄을 약 6kg 정도 생산한 것으로 알려져 왔다. 영국의 국제전략문제연구소(International Institute for Strategic Studies)도 북한이 5~6kg 내지 6.5~8.5kg의 플루토늄을 추출했을 것으로 추정하는 바 있다.<sup>36</sup> 이렇게 볼 때, 북한은 비밀리에 핵무기 생산을 위한 노력을 추진해 온 것으로 판단된다.

## (2) 공개적 핵무장력 강화

2002년 10월 미국의 제임스 켈리(James Kelly) 국무부 동아시아 태평양 차관보가 대통령 특사자격으로 평양을 방문하여 북한이 고농축우라늄(High Enriched Uranium: HEU)을 생산하고 있다는 사실을 알고 있다고 전하며, 북한 당국이 이를 인정할 것을 요구하였다. 이에 북한은 자위권을 위해서 핵무기를 개발할 계획을 가지고 있다고 응답하였다.<sup>37</sup> 그리하여 2002년 12월 미 당국은 중유 선적을 중단하는 것

35. 이춘근, 『북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망』 (서울: 세종연구소, 1995), p. 265.

36. International Institute for Strategic Studies, *North Korea's Weapons Programmes: A Net Assessment* (London: The International Institute for Strategic Studies, 2004) 참조함.

37. 2002년 10월 17일 미국 리처드 바우처(Richard Boucher) 국무부 대변인이 캘리 방북단은 북한이 고농축우라늄을 갖고 있음을 시사하는 정보를 입수했다고 북한에

I
II
III
IV
V
VI
VII

로 응대하였고 북한은 핵시설 동결 해제,<sup>38</sup> 핵동결을 감시하는 IAEA 사찰관 축출,<sup>39</sup> 그리고 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT) 탈퇴선언(2003.1.10)으로 대응하였다.<sup>40</sup> 그렇지만 처음에 북한은 핵무기를 생산할 의향이 전혀 없고 단지 핵시설 동결을 풀 것은 전력생산에 필요한 조치라고 주장함으로써 핵무기 개발 사실을 은닉하는 이중성을 견지하였다. 2002년 12월 15일, 북한의 조평통이 전력생산을 위해 핵동결 해제 조치를 취했다고 하면서 이에 대한 책임을 미국에 전가한다든가, 2002년 12월 27일 북한 원자력 총국장이 IAEA 총국장에게 보내는 서한에서 중단하였던 원자력발전소들의 건설을 완공할 것이며 발전 운영으로 나올 폐연료봉을 안전하게 보관하기 위해 방사화학 실험소도 가동할 것이라 한 것은<sup>41</sup> 그들의 핵활동 재개가 핵무기 제조와는 무관하다는 이중적 태도의 전형으로 받아들여진다. 이후에 북한은 8,000여 개의 사용후 연료봉 재처리 작업을 한 것으로 탐지되었다.<sup>42</sup>

북한은 2003년 10월 8,000여 개의 사용후 핵연료 재처리를 완료하

---

전했으며 북한 측은 그런 프로그램을 갖고 있음을 시인했다고 발표하였다. 통일연구원 편, 『남북관계연표 1948년~2011년』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 334.

<sup>38</sup>-2002년 12월 12일, 북한 외무성은 중유제공을 전제로 하여 취하여 왔던 핵동결을 해제하고 전력생산에 필요한 핵시설들의 가동과 건설을 즉각 재개하였다는 담화를 발표하였다. 위의 책, p. 338.

<sup>39</sup>-2002년 12월 31일, IAEA 사찰관 3명 전원, 북한의 추방 통보에 따라 베이징을 통해 북한 완전 철수함. 위의 책, p. 339.

<sup>40</sup>-북한 당국은 정부 성명을 통해 1993년 6월 11일부로 정지시켜 놓았던 NPT 탈퇴효력이 자동적으로 즉시 발생한다는 것을 선포하였다. 그들은 자주권과 생존권을 고수하기 위해 NPT에서 탈퇴, 핵활동은 현단계에서 전력생산을 위한 평화적 목적이라는 사실을 강조하였다. 위의 책, p. 340.

<sup>41</sup>-위의 책, pp. 338~339.

<sup>42</sup>-William J. Perry, "Crisis on the Korean Peninsular: Implications for U.S. Policy in Northeast Asia," <[http://iis-db.stanford.edu/events/3980/perry\\_korea.pdf](http://iis-db.stanford.edu/events/3980/perry_korea.pdf)> 참조.

고 핵억제력을 강화하는 방향으로 용도를 변경시켰다고 발표하였다. 이어서 북한 외무성은 미국이 동시행동방식 등 북한의 요구를 수용하지 않을 경우, 자위적 차원의 핵억제력을 유지·강화해 나갈 것이라 주장하며 그들의 핵무장 의지를 공개적으로 드러내기에 이르렀다. 이에 더해 북한의 리영호 영국주재 대사는 로이터 통신과의 회견에서 북한은 이미 핵억제력을 보유하고 있다고 주장하는 등 과감성을 보이기도 하였다.<sup>43</sup>

이후 북한의 핵무기 보유설이 분분하게 확산되는 가운데 북한은 3차례에 걸친 핵실험을 단행함으로써 핵무기 개발을 공식화하였다. 2005년 2월 북한당국은 “우리 인민이 선택한 사상과 제도, 자유와 민주주의를 지키기 위해 핵무기고를 늘리기 위한 대책을 취할 것”<sup>44</sup>이라 공언하였다. 이에 근거해서 보면 북한은 이미 은밀하게 핵무기를 개발해 왔고 앞으로도 더 많은 핵무기를 개발할 것이라는 사실을 공개적으로 자인한 셈이다.

2005년 4월 19일 북한 한성렬 유엔주재 차석대사가 USA 투데이<sup>45</sup>와의 인터뷰에서 북한은 영변원자로 가동을 중단했으며, 핵폭탄을 만들기 위해 폐연료봉을 재처리할 계획이라고 언급한 것은 외교적으로 핵개발을 공식화한 것을 의미한다. 물론 북한 외교관의 언급이 지나치게 과장되는 경우가 허다한 만큼 한성렬 북한 대사의 핵개발 언급도 신뢰성이 없는 ‘허장성세’로 받아들일 수는 있다. 그러나 북한의 핵무기 개발 공언이 단순히 외교적 수사가 아닌 실제 상황이라는 사실이 그들의 핵실험으로 증명되었다.

43. 통일연구원 편, 『남북관계연표 1948년~2011년』, pp. 358~362.

44. 위의 책, p. 384.

45. USA Today, April 19, 2005.

2005년 10월 3일 북한 외무성은 핵실험계획 발표에 이어 10월 9일에는 핵실험을 성공적으로 실시하였다고 주장하였다. 또한 북한 외무성 부상 김계관도 한 번의 핵실험을 했지만 다수의 핵무기를 보유하고 있으며 보다 많은 핵개발을 하고 있다는 사실을 밝히기도 하였다.<sup>46</sup>

이후 북한이 2009년 5월 25일 2차 핵실험과 2013년 2월 12일 3차 핵실험까지 단행함으로써 핵무기를 축적하기 위한 핵무장력 강화정책을 공식화하였다. 일반적으로 핵탄의 위력이 10kt는 넘어야 성공으로 평가하는 경향이 있는데 북한의 3차에 걸친 핵실험 모두가 10kt 미만의 위력을 보인 것이라서 완전한 성공으로 단정하기에는 이르다고 할 수 있다. 한국지질자원연구원의 지진파 규모 분석에 기초하여 한국정부 당국은 3차 핵실험의 위력을 TNT 폭약 6,000~7,000t(6~7kt)으로 추정·발표하였다. 그러나 독일정부 산하 연방지질자원연구소(Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe)는 3차 핵실험 폭발력이 TNT 폭약 4만t(40kt), 미국 핵위협 이니셔티브(Nuclear Threat Initiative: NTI)는 3차 핵실험의 폭발강도가 5~15kt에 이른다는 높은 추정치를 내놓았다. 이를 종합해 볼 때, 북한의 3차 핵실험에 대해서 성공·실패를 속단하기는 어렵다. 어쨌든 3차에 걸친 핵실험으로 북한의 핵무기 개발은 현실화되었고 북한이 핵무장력을 높여가고 있다는 점은 분명한 사실로 받아들여지게 되었다.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup>-ABC News, June 8, 2005.

<sup>47</sup>- 정영태, “북한 3차 핵실험 어떻게 바라 볼 것인가?,” 『통일시대』, 제88호 2~3월호 (민주평화통일자문회의, 2013), p. 25

# IV

---

북한경로 유형:  
전망과 대책



## 1. 상황

북한이 희망하는 경로는 정치적으로 일원적 통제체제를 유지하면서 경제적으로 정책결정의 분권화, 기업 및 농장 등 생산단위의 자율성 증가, 시장활동 허용, 대외무역 확대 등 시장화 조치를 확대하는 것이다. 이것은 김정은 정권의 ‘우리식 경제관리방법’을 실시하는 경우에 해당한다.

북한이 희망하는 경로는 경제·핵 병진노선이라고 할 수 있다. 북한은 핵보유국의 지위를 공고화하는 동시에 경제발전에 역점을 두는 전략을 추구할 것이다. 북한이 국방력과 경제발전을 병행하는 것은 새로운 전략이 아니다. 북한은 1960년대 초 한·미·일 안보협력체제가 출범하자 국방을 우선순위에 두고 국방력 증강을 위해서 중공업건설에 역점을 두는 국방·경제 병진전략을 추진했다.<sup>48</sup> 김정은 체제의 경제건설과 핵무력건설의 병진노선은 핵무장력 강화에 따른 미국의 대북공격 가능성을 저지하는 한편, 재래식 군사력에 투자될 국방비용을 주민 경제로 전환하여 경제를 발전시키겠다는 것이다.<sup>49</sup>

이러한 방침에 입각하여 2012년 4월 6일 담화에서 김정은은 인민들의 먹는 문제, 식량문제 해결을 선결과제로 제시, 4월 15일 ‘김일성 생일 100돌 기념 열병식’에서 ‘우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하지는 것이 당의 확고한 결심’이라고 공개 선언할 정도로 주민들의 먹는 문제를 중요하게 여기고 있다. 또한 김정은은 2013년 3월 10년만에 열린 경공업대회에 참석하여 경공업 발전을 독려하였으며, 2013년 초부터 농업과학원 주도로 토지조사 및 분석사업을 실시하였다.<sup>50</sup> 북한

48. 『로동신문』, 2013년 4월 1일.

49. 우리사회연구소, <<http://blog.daum.net/oursociety/121>> (검색일: 2013.5.10).

I
II
III
IV
V
VI
VII

이 의도하는 바는 경제·핵 병진노선에 따라 경제분야에 투자되는 자원을 증대하자는 것이다. 이렇게 되면 북한이 공식적으로 의도하던 의도하지 않던 시장의 역할이 확대되는 결과가 발생할 수 있다.

그러나 핵개발과 경제발전은 양립하기 힘든 목표다. 북한은 자원과 기술이 부족하기 때문에 경제발전을 위해서는 국제사회의 도움이 필수적이다. 그러나 북한이 비핵화에 동의하지 않는 한 국제사회의 제재가 지속될 것이고, 이런 환경에서 경제발전의 목표는 달성되기 어렵다. 북한은 핵프로그램의 동결 내지는 감축을 실시하는 대신 경제적 보상과 북·미수교, 평화협정 체결과 같은 안보적 보상을 요구하고 있다. 만일 북한이 완전한 비핵화가 아니더라도 핵프로그램의 동결 등과 같은 비핵화조치에 호응하는 태도를 보일 경우, 국제사회의 대북제재가 부분적으로 해제되고 북한은 핵·미사일 개발에 투입됐던 자원을 민수부문으로 돌릴 수 있을 것이다. 그러나 북한이 핵개발의 의지를 굽히지 않는 한 국제사회의 대북제재와 압력은 지속될 것이고 북한의 희망과는 달리 경제·핵 병진노선은 공허한 목표가 될 것이다.<sup>51</sup>

이런 상황이 될 경우, 북한경제는 기존과 같은 형태를 유지하면서 물밑에서는 시장화가 더 진행될 수도 있다. 북한은 기존의 경제정책을 유지하면서 시장에 대해서는 유화적인 태도를 취하고, 중국과의 무역 및 투자에 매달리는 모습을 보일 가능성이 있다. 그리고 중국과의 경제협력에 더욱 의존하는 양상을 보일 것이다.<sup>52</sup>

북한 정권이 중·단기적으로는 개혁·개방 확대 움직임 자체를 정권의

---

50. 『연합뉴스』, 2013년 4월 1일.

51. 임수호, “북, 경제건설-핵무장의 노림수,” 『국제신문』, 2013년 5월 6일.

52. 양문수, “경제상황과 개혁·개방 전망,” 『한반도 포커스』, 제23호 5~6월호 (경남대학교 극동문제연구소, 2013), p. 7.

정당성을 확보하는 기제로 활용할 수 있으나, 중·장기적으로는 실질적인 성과를 달성하지 못하는 상황 속에서 정권의 정당성 약화라는 위기에 직면할 수도 있다. 이는 서로 충돌할 수밖에 없는 대외경제협력 확대와 핵무기 개발 및 보유를 동시에 추구하는데서 비롯된 불가피한 결과일 것이다. 이런 상황에서 핵무기를 포기하지 않음으로써 대외관계는 여전히 긴장된 상태로 남아있고 평화협정 체결을 비롯한 평화체제 구축도 여전히 요원한 과제로 남아있을 것이다.

북한이 핵무기를 포기하지 않고 정치적으로도 변화를 보이지 않는 상황에서 북한에게 투자할 국가나 기업은 존재하지 않을 것이다. 이런 상황에서 중국과의 협력을 확대한다고 해도 이는 결국 중국에 대한 의존만 심화될 뿐이다. 핵무기를 포기하지 않은 상황에서 미국과의 관계 개선이 이루어질 수도 없다. 북한 정권이 핵·미사일 개발을 잠정적으로 유보하고 국제적인 감시를 수용한다고 해도 북·미관계 정상화까지는 긴 여정이 남아있을 것이다.

이 유형에 의하면 김정은 정권은 남한이 대북압박을 위한 미국과의 공조에서 벗어나 남북협력을 추진하기를 희망할 것이다. 김정은 정권은 경제건설을 위해 남북협력을 이끌어내려고 할 것이다. 김정은 정권은 정치적, 군사적 측면에서 대남 긴장고조 필요성이 있는 반면, 경제적인 측면이나 대외관계 측면에서는 남북관계를 개선하여 국제적 고립에서 벗어나고 대미대화 재개의 환경을 조성하고자 할 것이다. 또한 김정은 정권은 남북협력을 통해 경제성장의 계기를 확보하고 중국에 대한 경제의존도를 줄이고자 할 것이다.

아울러 김정은 정권은 남한 내 국론분열과 함께 군사적 긴장을 고조시킬 수도 있다. 북한은 우리 민족끼리를 강조하며 통일운동 단체와의 협력사업을 도모하면서 남한 사회의 국론 분열과 한국정부의 대북정

I
II
III
IV
V
VI
VII

책 변화를 시도할 것이다. 이런 점에서 김정은 정권은 도발, 전술적 대화 수용, 남북대화 중단, 도발의 악순환을<sup>53</sup> 반복할 가능성이 있다.

이와 같은 딜레마적 상황은 대남정책을 둘러싸고 북한 지도층 내부의 갈등을 발생시킬 수 있다. 북한의 대남정책은 기본적으로 당에 의해 결정되겠지만, 현실적으로 관계 개선 수요와 정치적 통제 수요가 공존하기 때문에 온건파나 강경파 어느 쪽도 정책을 주도하기 어려운 상황이 발생할 수도 있다. 특히 핵무기를 포기하지 않고 평화정착도 미 결과제로 남아있는 상황에서 대화 및 협력 모색과 긴장고조 조치들이 반복적으로 나타나면서 정책 혼선이 심화될 가능성도 있다.

## 2. 분야별 정책 전망

### 가. 정치적 상황

북한 현 체제의 성격과 ‘경제건설·핵무력건설 병진노선’, ‘김일성·김정일 주의’, ‘유일영도체제’ 등을 감안한다면, 북한이 희망하는 경로는 조선노동당의 일당지배 지속, 생산수단의 국가소유 원칙 유지, 그 가운데서도 이른바 ‘인민경제생활 향상’을 기치로 경제의 회복과 발전을 도모하는 부분적 경제개혁·개방(분권적 경제 개혁)의 추구일 것이다.

현재와 같은 유일지배체제의 성격이 변하지 않고 지속될 경우 정치적 변화를 기대하는 것은 거의 불가능하다. 김정은 체제의 공식 출범 이후 당 체제의 정비를 통한 당적 우위 확보, 최고위층의 인사교체, 엘

---

<sup>53</sup> 박형중, “북한의 대화제의 배경과 향후 전망,” 『안보현안분석』, 제84호 (국방대학교 국가안정보장문제연구소, 2013.6.30), p. 2.

리트 내부의 세대교체 등이 이루어졌으나 권력 엘리트 내부의 분열 조짐을 보여주는 구체적 증거를 발견하기는 어렵다. 즉, 북한체제의 정치적 변화의 조건과 환경을 감안하면 가까운 장래에 북한에서 과거 동유럽의 경우처럼 체제변동이 일어날 가능성은 매우 희박하다는 것이다.

북한은 김정일 통치 기간 동안 만성적 경제난, 에너지난, 외화난을 겪으면서 자원동원능력이 매우 약화되었으나, 경제적 난관이 정치적 변화를 유발하지는 않았다. 또한 선군정치하에서 군부의 과대성장 현상 및 이데올로기의 과부하로 인한 피로현상도 부분적으로 나타나고 는 있지만, 이러한 요인들 역시 체제변화를 촉발하는 정치적 변수로 작용하지 않고 있다.

김정은의 젊은 나이, 김일성이나 김정일과 같은 카리스마의 부족, 통치 능력 등과 같은 리더십 자격에 대한 의구심에도 불구하고, 김정은의 권력 장악은 비교적 순탄하게 진행되고 있는 것으로 평가된다.

김씨 가계에 충성을 보이는 지배 엘리트집단, 특히 군부의 건재는 사회 내부의 불만요인이 체제변동으로 이어질 가능성을 억제하는 기제로 작용하고 있다. 더욱이 북한체제를 장기적으로 유지시켜 온 폭력적 억압기구의 건재와 시민사회의 미발달이라는 북한 사회의 특징은 사회 내부의 불만이 표출되거나 조직화하는 것을 억제하고 있다.

일부 북한 주민들의 상대적 박탈감 증대, 이데올로기 과잉에 대한 피로현상, 집단적 동원에 대한 내적 거부감 등이 체제 부정의 잠재적 폭발요인이 될 수는 있다. 하지만 폭압기제의 작동, 정보차단과 꾸준한 선전선동, 대남 적개심 고취 등으로 인해서 단기간에 주민불만이 확산되거나 조직적으로 표출되기는 어려운 상황이다. 북한체제의 안정을 바라고 지원하는 중국의 전략과 정책적 입장도 변화를 추동하는 외부 영향력을 제한하는 요인이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

따라서 유일영도지배체제, 전체주의체제, 병영국가체제, 신정체제, 일원적 이데올로기체제 등 북한체제의 성격을 규정하는 정치적 요인들이 경제력의 약화, 이데올로기의 영향력 약화, 사회적 일탈행위의 증가 등과 같은 변화를 촉발하는 요인들보다 훨씬 더 큰 영향을 미치는 것으로 평가된다. 다만, 경제의 회복과 발전을 도모하기 위해서는 외자의 유치가 필요하고 그 일환으로 북한이 외국인 관광을 보다 활성화할 것으로 예측되기 때문에 제한된 방식의 관광확대를 추진할 것이고, 그러한 점에서 외부 정보는 보다 확대되어 유입될 수 있을 것이다. 그러나 외국인 관광의 확대가 정치적 사고의 변화를 유발하지 않도록 체제에 대한 단속은 지속될 것이다.

북한이 북한경로를 택할 경우 정치분야에서 다음과 같은 상황이 전개될 것이라고 전망할 수 있다. 첫째, 이념 및 사상적 차원에서 북한체제의 우월성 및 김정은 시대의 국가비전을 강조하기 위한 우리식 사회주의, 자주, 선군정치, 김일성-김정일주의 등이 핵심가치와 구호로 계속해서 선전될 것이다. 아울러 김정은 시대의 새로운 희망을 보여주기 위해 ‘경제건설·핵무력건설 병진노선’ 실현을 통한 사회주의 강성국가 건설이 강조될 것이다.

둘째, 체제유지를 위한 정체성 및 정당성의 강화를 위하여 철저한 사상통제 유지, 우리식 사회주의 담론을 통한 정치적 자주성과 독립성 강조, 그리고 ‘마식령 속도’와 같은 새로운 상징조작을 통하여 기존의 동원체제적 성격이 지속될 것이다.

셋째, 김정은의 권력 장악력 기반을 강화하고 엘리트 내부의 응집력을 유지하기 위하여 당의 조직, 선전선동 기능을 더욱 활발하게 가동할 것이다. 노동당의 조직지도부, 선전선동부, 행정부 등 핵심 부서의 역할을 통하여 정부 기구, 군, 당 외곽기구, 지방행정 기구 등 국가기능과

사회 전반을 통제하는 기능을 강화할 것이다. 또 당의 지배통제 기능이 하위 단계에까지 효율적으로 작동할 수 있도록 기층조직의 유지·강화를 위한 정책이 지속적으로 추진될 것이다. 따라서 당의 지배력을 약화시키는 당 내, 정부 내 갈등의 소지를 원천적으로 차단하는 조치를 취하고, 당·군·정 외곽기구 등 모든 기관에 대하여 독자성 또는 자율성을 허용할 수 있는 조치는 고려되지 않을 것이다.

넷째, 김정은 시대의 통치 엘리트 집단 구축을 위해 핵심 엘리트 내와 그 주변부의 세대교체 작업을 지속적으로 추진할 것이다. 개혁·개방, 핵문제, 대남정책 등의 정책적 측면에서 강온파의 이해관계와 갈등이 있을 수는 있으나, 근본적으로 엘리트 내부의 분열 가능성을 차단하기 위해 상호 견제와 감시를 통한 충성심 경쟁을 지속적으로 추진할 것이다. 아울러 수시 검열 및 공포기제를 작동하고 동시에 선물 및 사치품 제공 등을 통해 통제와 유화 기제의 병합을 통한 엘리트 내부의 충성심 유지 및 결속력을 유지하려고 할 것이다.

다섯째, 군부에 대한 당의 관리·감독·통제 강화가 계속 추구될 것이며 군부 엘리트 내 상호 견제와 김정은에 대한 무조건적 충성심을 유발하기 위하여 군부 최고직위에 대한 인사정책을 활용할 것이다. 또한 군부 통제를 위한 내각으로의 경제 이권 이전은 군부의 기득 이권을 적절히 유지하는 선에서 조정될 것이다. 군부에 대한 보급이 적정하게 제공되지 않는 상태에서 내각으로의 군부 기득권 이전이 군부의 운영 문제와 결부되면 군부의 저항이 발생할 수 있기 때문에 군부의 기득권은 적절하게 존중될 것이다.

여섯째, 당·군·정의 핵심 엘리트 계층에 대한 통제력의 강화를 통해 김정은 권력이 안정화될수록 엘리트 내부의 분열 가능성은 상대적으로 낮아질 것이다. 그 결과 김정은과 장성택·김경희·최룡해 등의 핵심

I
II
III
IV
V
VI
VII

권력 측근과 그 주변권력 집단 간 지배연합은 안정적인 상태를 유지하게 될 것이다. 다만, 김정은 권력을 뒷받침하는 후견인인 김정희가 건강문제로 향후 2~3년 내에 사망하고 김정은이 장성택-최룡해-군부로 연결된 지배연합을 효율적으로 장악하지 못할 경우, 핵심엘리트 내부의 권력투쟁이 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 유일영도 지배 구조의 내구력에 문제가 없는 한 권력투쟁의 가능성은 여전히 잠재적인 상태로 남아 있을 것이다.

일곱째, 개인 이익 선호, 물질 가치 선호, 외부 사조의 유입 등 사회의 의식 변화가 정치체제에 미치는 영향을 최소화하고 통제하기 위하여 인민보안부, 국가안전보위부 등 통제·억압 기제의 활동은 계속 강화할 것이며, 비사검열과 같은 검열단속, 집중 단속 등 사회통제 행위는 수시로 전개될 것이다.

여덟째, 경제적 어려움을 극복하기 위한 경제정책의 추진과정 속에서 주민들의 사상적 이완을 억제하고 이탈행위를 방지하기 위해 수시로 집단 동원을 통한 정권 충성 모임을 개최할 것이다. 아울러 김정은과 체제에 대한 충성심 고취를 위한 학습교양 사업은 강화될 것이다.

마지막으로, 체제에 미치는 외부의 영향력을 최소화하기 위하여 미 '제국주의' 및 미국의 적대적 정책에 대한 위기감 조성을 수시로 활용할 것이다. 미국과의 관계 개선 정책을 계속 추진하더라도 '제국주의'에 대한 경계심과 경각심을 계속 강조하고 '자본주의 사상'의 유입을 차단하기 위한 정치사상 학습과 함께 공안활동을 유지·강화할 것이다.

요컨대 김정은 체제가 정치체제의 성격에 본질적인 변화를 유발하는 정책을 선택할 가능성은 거의 없으며 일당지배-유일영도체제-우리식 사회주의-자주-김일성-김정일주의-사회주의 강성국가-핵무력 증강 등 북한체제의 정치적 핵심 요소들을 그대로 유지하는 정책을 추진

함으로써 정치적 변화의 가능성을 기대하기는 어려울 것이다.

## 나. 경제적 상황

북한이 희망하는 경로가 가능한 조건에서는 다음과 같은 사항을 예상할 수 있다. 북한경제가 대내적으로 현재 상황에 머물러 있거나 악화되지 않는다면 북한지도부가 경제 변화를 추구할 특별한 요인이 없을 것이다. 또한 2013년 북한의 3차 핵실험 이후 중국이 국제사회의 대북제재에 동참함에도 불구하고 중국과의 정치·경제관계가 순조롭게 지속된다면 경제 변화에 대한 유인이 크게 존재하지 않을 것이다. 이와 함께 김정은 체제에서 강온파(보수·개혁파)들 간의 이해관계 및 갈등이 크게 표출되지 않을 경우에도 북한이 경제정책의 큰 변화를 모색할 필요는 거의 없을 것이다.

이러한 조건하에서 북한은 부분적이지만 주민생활 향상과 민생경제 회복을 위한 최소한의 개혁·개방 조치를 점진적으로 확대해 나가면서 경제를 발전시키는 전략을 구사하게 될 것이다. 시장 상황은 주민들의 불만을 잠재우고 최소한의 생활 영위 및 계획경제의 작동에 필요한 자금 확보를 위해 기본적으로 용인할 것이지만 시장에 대한 통제와 단속은 언제라도 가능하다. 따라서 이런 상황에서는 계획경제의 복원(정상화)을 위한 제한적인 개혁·개방의 추진만 가능할 뿐 실질적인 개혁·개방은 사실상 어려울 것이다.

북한은 계획경제체제를 유지한다는 기본적인 틀 속에서 경제건설·핵무력 병진노선을 답습할 것으로 보인다. 체제안정을 위해 핵무기 개발을 진행함과 동시에 민생경제의 발전에도 소홀함이 없도록 균형을 맞출 것이다. 대내외 경제정책은 기존 정책에서 크게 벗어나지 않는

I
II
III
IV
V
VI
VII

선에서 약간의 변화를 줌으로써 경제를 회생시키는데 주력할 것이다. 북한은 시장의 역할 확대 허용, 개선 차원의 경제개혁 추진, 제한적·소극적인 개방 확대를 통해 경제 회생 및 안정화에 주력할 것으로 예상된다.

시장과 관련한 북한 당국의 태도는 기본적으로 시장을 허용하고 확대하는데 주안점을 둘 것이다. 북한 당국은 시장을 통해 재정 자금을 확보하고자 주민들의 생계를 책임지고 있는 시장에 대해 유연한 정책을 펼쳐나갈 것이다. 그럼에도 불구하고 시장이 과열되거나 시장화 진전에 따른 부정적인 효과가 과도하다고 판단될 경우, 2000년대 후반에 취해진 시장통제 조치가 일시적으로 내려질 수 있다.

북한은 내각에 개혁인사를 등용하고 당면한 경제문제를 해결하기 위해 내각 중심으로 경제운영을 해나갈 것이다. 그러나 내각에 개혁인사들이 포함된다 하더라도 경제건설·핵무력 병진노선하에서 이들이 경제부문에서의 변화를 추진하기에는 역부족일 것이다. 따라서 북한에서의 새로운 경제실험은 여전히 쉽지 않은 상황이기 때문에 경제부문에서 실질적인 변화를 기대하기는 어려울 것이다.

이러한 여건하에서 북한이 취할 수 있는 경제개혁의 수준은 개선 차원에 머물게 될 것이다. 북한은 2002년부터 2005년까지 시행된 바 있는 ‘7·1경제관리개선조치’와 같은 개혁 실험조치를 확대 시도할 수 있다. 그렇지만 개혁의 수준과 범위는 2013년에 시범적으로 시행된 것으로 알려진 ‘6·28방침’의 수준을 크게 넘어서지 않을 것이다. 농업부문 및 기업활동의 자율성과 책임성의 신장을 수반하는 개혁 조치의 시행은 강온파 간의 노선 갈등을 유발할 수 있으므로 제한적으로 추진될 것으로 보인다.

한편 북한은 주변국 중심으로 대외경제협력을 강화하는 정책을 펼

쳐 나갈 것이다. 특히 중국과의 경제교류·협력을 통한 자본의 유치, 그리고 나선특구 및 위화도·황금평 개발에 적극 나설 것이다. 이 과정에서 현재와 같은 제한적이고 소극적인 개방은 다소 확대될 것으로 예상되지만 여전히 특구 중심의 폐쇄적인 개방정책 기조가 유지될 것으로 보인다. 북한은 외화획득 방식을 다각화하기 위해 한국과의 경험에도 적극적으로 나올 가능성이 높다. 따라서 남북경제교류·협력은 ‘5·24조치’ 이전으로의 복원 및 확대가 예상되며, 개성공단사업 및 금강산 관광 사업과 같은 대규모 남북협력사업도 발전할 것으로 예상된다.

#### 다. 대외정책

북한이 김정은 중심의 유일지도체제를 유지하면서 핵보유국 지위를 계속 추구하는 가운데 제한적으로 시장화를 추진할 경우, 북한은 다음과 같은 네 가지 방향에서 대외정책을 추진할 것으로 전망된다.

##### (1) 지정학적 자산을 활용한 중국 견인전략

북한은 북핵문제를 둘러싼 북·중관계의 균열 조짐이 북·중관계 전반으로 확장되지 않도록 지정학적 자산을 이용하여 중국을 견인하는 전략을 추구할 것이다. 중국의 입장에서 북한의 이러한 전략이 성공하기 위해서는, 북한의 지정학적 자산가치가 계속 존속할 것을 전제로 한다. 그러므로 북한은 중국과의 경제협력을 한층 강화하여 경제관계에서 북한의 자산가치를 제고하고자 할 것이다. 이런 맥락에서 북한은 중국이 창지투 개발전략의 일환으로 추진 중인 동해진출로 확보전략을 활용하여 나선경제특구 개발과 관련하여 중국과의 경제협력을 계속 증진시켜 나갈 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

한편, 북한은 안보적 측면에서의 지정학적 자산가치를 극대화하기 위해 일정 수준에서의 안보불안을 의도적으로 조성함으로써 중국과 미국을 비롯한 주변국들의 관심을 지속적으로 유도하고자 할 것이다. 특히, 한반도의 평화와 안정을 대(對)한반도 정책의 핵심 기조로 삼고 있는 중국을 견인하는 효과를 거두고자 할 것이다. 이런 측면에서 북한은 필요에 따라 한반도에서의 긴장조성 행위를 시도할 것이다.

## (2) 대미 중심고리전략에서 다변화전략으로의 전환

북한의 대외정책은 기존의 대미 중심고리전략에서 탈피하여 다변화 전략으로 전환할 것이다. 북한은 소련의 해체와 동유럽 사회주의권 붕괴 이후 미국과의 관계정상화를 체제의 생존과 발전을 위한 중심고리로 삼아왔다. 그러나 지난 20여 년간 북핵문제로 인해 이러한 전략은 실패를 거듭하였다. 북한은 중국의 급격한 부상에 따른 G2시대의 도래라는 국제정치환경의 변화에 맞춰 대미 중심고리전략을 탈피하여 다변화전략으로의 선회 동향을 보이고 있다.

북한은 앞으로도 미·중 간의 경쟁과 협력구도를 활용하여, 한편으로는 ‘대미 편승, 중국 견인’, 다른 한편으로는 ‘대중 강화, 미국 견인’이라는 복합구조를 만들며 다변화전략을 구사할 것이다. 이러한 복합구조 확립 차원에서 북한은 대중 협력을 꾸준히 강화하는 동시에 대미 관계 개선을 계속해서 추진할 것이다. 이것은 안보는 미국, 경제는 중국이라는 기존의 구조에서 탈피하여 상황과 여건의 변화에 따라 안보는 중국, 경제는 미국이 될 수도 있다는 탄력적인 구조를 확립·운용하는 일종의 선택적 병행전략이라고 할 수 있다.<sup>54</sup> 북한은 또 하나의 다변화전략으

---

<sup>54</sup> 김근식, “북한의 대외전략 변화: 대남정책과 남북관계 전망,” 『최근 한반도 정세와

로 일본과 러시아를 이용한 헤징전략(hedging strategy)을 구사할 것이다. 북한은 일본과의 관계 개선을 시도하여 중국을 헤징하고, 러시아와의 관계 강화를 시도하여 한국, 미국, 중국을 헤징하고자 할 것이다. 북한의 헤징전략이 성과를 거두기 위해서는 주변국들에게 개별적인 이익을 제공해 주어야 한다. 이런 측면에서 북한은 핵무기와 지정학적 자산을 적극 활용할 것으로 예상된다.

### (3) 북한의 이미지 개선을 위한 국제적 노력

북한은 국제사회의 평화적 이행전략에 대해 적극적으로 대응할 것이다. 북한은 3차 핵실험 성공을 계기로 적대국이 선택할 수 있는 군사적 옵션 위주의 체제붕괴 시도를 무력화시키고 체제유지를 위한 확실한 안전판을 구비하였다고 판단하고 있다. 그런 가운데 북한은 북한 변화 유도를 위한 새로운 시도로서 북한에 대한 국제사회의 평화적 이행전략이 한층 강화될 것을 우려할 것이다. 북한은 국제사회의 평화적 이행전략에 적극 대응하기 위해 국제사회를 상대로 이미지 쇄신정책을 전개하는 동시에 인터넷 등 각종 매체를 동원하여 적극적인 설득 캠페인을 펼칠 가능성이 높다. 특히,金正은의 대외 매체 노출 빈도를 높여金正은이 국제사회와 대화하고 협력 가능한 지도자라는 이미지를 구축할 것으로 전망된다. 아울러 북한은 주변국들과의 인민외교를 강화하여 북한에 대한 지지여론과 우호적 세력을 확장하는 노력도 병행할 것이다. 이런 맥락에서 북한은 최근 두 차례에 걸쳐 인기 농구선수 출신 테니스 로드맨을 초청하고 환대하여, 그를 통해金正은의 이미지 쇄신을 시도하였다.

---

통일·안보 과제 토론회 자료집』(민주평화통일자문회의, 2013.4.19) 참조.

#### (4) 국제기구 및 국제규범에 배타적 태도

북한은 국제기구와의 관계에서 대략 세 가지 양상의 태도를 보일 것이다. 첫째, 북한은 유엔 안보리의 대북제재 결의안이 유지·강화되는 조건 속에서 국제기구에 대한 배타적이고 비판적인 태도를 기본적으로 견지할 것이다. 이런 맥락에서 유엔의 이중기준에 입각한 불공정성 문제를 지속적으로 제기할 것이다. 둘째, 북한은 협상전술 차원에서 국제기구를 활용할 것이다. 북한은 필요에 따라 NPT에 재가입하거나 탈퇴하는 ‘유연성’을 보일 것이다. 셋째, 실리적 관점에서 세계식량계획(World Food Programme: WFP)과 같은 국제구호기구를 적극적으로 활용할 것이다. 이런 맥락에서 북한이 모니터링 시스템 등과 같은 국제구호기구들의 지원조건이 강화될 때 이를 수용할 가능성은 배제할 수 없다. 그리고 유엔의 대북제재 결의와 다양한 인권 규범 및 결의를 준수하라는 국제사회의 압력에 대해서는 거부하는 태도로 일관할 것이다.

#### 라. 대남정책

김정은 정권이 희망하는 경로는 현재와 크게 다르지 않을 것으로 보인다. 북한은 정치적으로 남북 간의 국력격차에 따른 체제흡수 가능성을 경계하면서 권력의 안정화를 위해 권력 엘리트 및 주민통제 방편으로 대남 긴장을 활용하려고 할 것이다. 또한 김정은 정권은 경제적 실리를 확보하고, 대미관계 개선 등 대외협력의 발판을 마련하기 위한 환경조성 차원에서 남한을 활용하려고 할 것이다. 그리고 중국에 대한 의존도 심화를 완화하기 위한 대안으로 남북협력을 고려할 것이다. 북한은 6·15공동선언과 10·4정상선언의 이행을 통해 소위 우리 민족끼리에 입각한 남북관계 발전을 제기하면서, 통일 이슈를 대내 정치적으로

로 활용하고자 할 것이다. 김정은 정권은 북핵문제와 남북관계를 어떤 방식으로든 연계시키는 남한 정부를 압박하며 북핵문제와 무관하게 남북협력을 추진할 수 있도록 촉구할 것이다. 그 과정에서 김정은 정권은 핵무기 보유국임을 내세우면서 보다 공세적인 대남동향을 보일 수도 있다.

### (1) 평화정착 문제

김정은 정권은 기본적으로 일정한 수준의 대남 긴장을 지속적으로 유지하는 가운데 대내정치적인 목적이나 평화문제의 협상 의제화 등을 위해 군사적 위협과 긴장조성을 지속할 수 있다.

우선 남한 정부가 핵문제에도 불구하고 북한 리스크를 관리하기 위한 차원에서 대북 교류·협력에 보다 적극적으로 나서고 이를 바탕으로 민감한 군사지역에서의 긴장완화나 우발적 사태 발생을 방지하기 위한 노력을 경주할 경우 북한도 제한적이거나 호응할 가능성이 있다.

그러나 김정은 정권은 핵무기 보유를 바탕으로 한 대남 군사우위를 내세우고 재래식 전력에서의 비대칭 전력을 활용하여 군사적으로 대남 위협과 도발을 하게 될 가능성이 있다. 특히 남북한 간 국력격차가 커질수록 북한은 이를 상쇄시키기 위해 군사적 위협을 과시할 가능성도 있다. 그리고 북한이 핵무기 보유를 통한 자신감을 바탕으로 소규모, 국지적 도발을 할 가능성도 있다.

### (2) 경제협력

남한과의 경제협력 수요는 지속적으로 커질 가능성이 높다. 핵무기의 보유와 대외경제협력을 통한 경제회생 목표 자체가 상충되는 특성

I

II

III

IV

V

VI

VII

으로 성과를 내기 어렵다는 점을 고려하면, 대남 경제협력은 현실적인 돌파구로서 그 수요는 더욱 커질 수 있다. 특히 중국과의 경제협력 확대가 가져올 대중국 의존도 문제를 해결해야 할 필요성에 따라 대남 경제협력의 수요 또한 더욱 커질 수 있다. 북한으로서는 대남 협력뿐 아니라 국제적 협력을 통해 재가동에 들어간 개성공단의 확대발전을 추진하고<sup>55</sup> 금강산 관광의 재개(또는 활성화)를 모색하는 가운데 남북 교역과 입가공은 물론 도별 경제개발구에 대한 남한 자본의 투자도 적극적으로 모색할 수 있다. 아울러 북한은 남·북·중, 남·북·러 협력사업도 지속적으로 제기할 수 있다.

그러나 다른 한편으로는 대내 정치적·군사적인 문제와 경제를 연계시키는 방식에서 크게 벗어나지 못한다는 점에서 실질적인 협력은 제약될 수밖에 없다. 이는 남한의 대북 경제협력이 제한될 수밖에 없는 측면뿐 아니라 북한 스스로도 전면적인 개방과 협력에 나서기 어렵다는 점을 의미한다. 이런 점에서 북한의 대남 경제협력 의지는 커질 수 있지만, 핵문제를 비롯해 북한을 둘러싼 경제협력 확대 환경이 조성되지 못한 상황에서는 북한 내부의 정치적 수용가능성 또한 경제협력 확대의 걸림돌로 작용할 수 있다.

### (3) 사회문화 교류·협력

북한은 대내적으로 통일 이슈를 정권의 정당성을 확보하기 위한 방편으로 활용할 것이며, 남한 정부가 핵문제를 넘어서 대북 협력에 적극적으로 나서도록 촉구할 것이다. 아울러 북한은 경제적 실리확보를 위

---

<sup>55</sup> “국제경제연합체 조선의 주요대상개발에 적극 참가,” 『조선중앙통신』, 2013년 10월 17일.

해 민간단체들과의 사회문화 교류를 확대하고자 할 것이다. 그 과정에서 북한과의 협력에 상대적으로 적극적인 통일운동 단체들과의 접촉과 협력 확대를 추진할 것이다.

그러나 북한 정권은 남북 간 사회문화 교류가 야기할 부정적인 영향에 대해서도 경계를 늦추지 않을 것이다. 따라서 남북한 간 사회문화 교류를 어느 정도까지 진전시킬 수 있을지에 대한 고민이 항상 존재할 것이다. 이는 북한이 핵무기를 보유했다라도 남북한 간의 발전격차가 존재하는 상황에서는 북한의 체제불안정 심화로 인해 남한으로 흡수 통일이 될 수 있다는 우려에서 비롯된다. 이와 같은 남북 간 사회문화 교류는 북한과 다른 나라들과의 문화교류와는 다른 근본적인 차이점을 보여준다.

이런 점을 고려할 때 김정은 정권은 남북 간 사회문화 교류에 대한 통제와 검열을 지속적으로 실시할 것이다. 그 결과 사회문화 교류의 주기적인 확장과 수축, 관련 일꾼들에 대한 반복적인 숙청 등이 이루어지면서 남북 사회문화 교류는 안정성과 지속성을 확보하기 어려운 상황에서 크게 벗어나지 못할 수 있다.

#### (4) 인도주의 문제

김정은 정권은 남한의 협력을 이끌어내기 위한 방편으로 인도적 문제를 활용할 수 있다. 정치적으로 유일영도체제가 강조되고 사회적 다원성도 여전히 억제되는 상황에서 북한이 이산가족이나 국군포로 문제와 같은 인도적 사안을 전면적으로 해결하는데 적극적으로 협조할 가능성은 높지 않다.

대신 북한은 자신이 원하는 문제들을 해결함에 있어서 인도적 사안을 남한의 협력을 이끌어내기 위한 수단으로 활용할 것이다. 따라서

김정은 정권은 긴급구호나 개발지원, 경제협력 등을 이끌어내는데 유리한 환경을 조성하기 위해 제한적인 수준에서 인도적 사안에 대해 호응할 것이다.

그리고 북한은 납북자나 국군포로 문제를 국면전환을 위한 단발성 협상용으로 활용할 가능성도 있다. 남한에서 인도주의적 문제에 대한 높은 관심이 지속되고, 특히 납북자 문제나 국군포로 문제가 국가의 존재이유나 정권의 정당성 문제와 밀접하게 연관되어 있는 정치적 이슈라는 점을 고려할 때, 북한은 이러한 인도주의 문제를 활용하여 자신들이 원하는 실리를 얻어내고자 할 것이다.

## 마. 핵문제

### (1) 핵무장력 강화: 소형화·경량화·다종화·정밀화 추구

북한 당국은 스스로 핵을 포기하지 않을 것이다. 북한은 핵무기를 김정일로부터 물려받은 선군정치를 뒷받침하는 물리적 힘으로 이해하고 있기 때문이다. 북한의 ‘총대에 의하여 개척되고 전진하며 완성된다는 총대철학’에서만 보더라도 강력한 정치, 군사적 힘을 지닌 핵무력은 포기할 대상이 아니라 강화해야 할 대상으로 받아들여지고 있는 것으로 보인다. 김정은이 “강위력한 핵무력 위에 평화도 있고 부강번영도” 있다고<sup>56</sup> 한 것도 핵무장력 강화의지를 시사한다. 북한은 강대국에 의존한 채 자위적 국방력을 지니지 못하거나 핵보유를 지향하다가 강대국의 압력과 회유로 인해 그것을 포기한 결과 침략의 희생물이 된 비극적 사태에 대하여<sup>57</sup> 부정적인 시각을 가지고 있기 때문에 핵을 포기

---

<sup>56</sup>. 『로동신문』, 2013년 5월 21일.

<sup>57</sup>. 『로동신문』, 2013년 5월 29일.

하려고 하지 않을 것이다. 북한 당국의 이러한 입장이 핵무기를 기반으로 하면서 경제건설을 해나가겠다는 소위 경제건설·핵무력건설 병진정책으로 나타났다. 북한 당국은 병진정책을 통해 “정밀화, 소형화된 핵무기들과 그 운반수단들을 비롯한 우리식의 보다 위력한 무장장비들을 더 많이 만들어”<sup>58</sup>나가고자 한다.

이러한 점을 고려하면 북한은 핵능력을 키우기 위해 소형화, 경량화, 다중화, 정밀화를 위한 핵개발 활동을 지속할 것으로 전망된다. 핵무기 소형화로 핵무기 사용의 정치, 군사적 목적을 달성하고 경제적 효과성을 높이고자 할 것이다. 즉 생산비를 낮춰 보다 많은 핵무기를 생산하고자 할 것이다. 또한 핵무기를 경량화해서 다루기 용이하도록 하고자 할 것이다. 일정한 군사적 목적을 달성하기 위해서는 여러 가지 핵무기를 만들 필요도 있다. 따라서 북한은 원자탄에 더하여 수소탄, 중성자탄까지 생산하고자 할 가능성도 있다. 북한은 3차 핵실험 이후 소형화, 경량화, 다중화, 정밀화된 핵탄을 포함하여 모든 것을 가지고 있다고 주장한다.<sup>59</sup> 아직까지 이에 대한 분명한 증거는 없지만 북한은 핵무기를 다중화하면서 소형화, 경량화를 위한 핵실험을 지속할 것이다. 이렇게 함으로써 북한은 실질적인 핵국가 지위를 쟁취하고자 노력할 것이다.

## (2) 핵보유국 지위 획득 노력과 북·미 핵군축 회담 요구

북한 당국은 그들이 당당한 핵보유국임을 공개적으로 천명하고 있다. 북한은 “당당한 핵보유국으로서 정의와 평화를 위하여 앞으로도 핵무

<sup>58</sup>. “인민군 창건 81돌 경축 중앙보고대회(중방, 평방),” 2013년 4월 24일.

<sup>59</sup>. 주정훈, “핵무기의 소형화, 경량화, 다중화, 정밀화,” 『로동신문』, 2013년 5월 21일.

기 기술을 끊임없이 발전시켜 보다 위력하고 발전된 핵무기들을 적극 개발할 것”<sup>60</sup>이라고 공언하고 있다. 특히 3차 핵실험을 계기로 북한이 핵보유국임을 다음과 같이 공개적으로 강조하고 있다.

“폭발력이 크면서도 소형화·경량화된 원자탄을 사용하여 완벽하게 진행된 제3차 지하핵실험이 확증해 준 바와 같이 우리 공화국은 당당하고 위력한 핵보유국이다. 핵보유국으로서의 우리의 지위는 누구도 허물 수 없으며 누가 인정하지 않는다고 하여 약해지는 것이 아니다.”<sup>61</sup>

북한은 핵보유국 지위를 기정사실화하기 위해서 2012년 4월 13일 개정된 헌법에서 “김정일동지께서는 (…)  
선군정치로(…) 핵보유국, 무적의 군사강국으로 전변”<sup>62</sup>시켰다고 못박음으로써 스스로 핵보유국임을 규정하였다.

대외적으로 북한은 핵보유국 지위 획득을 위해서 다양한 전략을 구사하고 있다. 북한 당국은 “미국이 핵패권 망상에서 깨어날 때가 되었다”고 하면서 “대국이라면 응당 현실을 바로 보고 용단을 내려 핵을 가진 조선과 공존하는 법을 배워야 한다”<sup>63</sup>고 주장함으로써 그들이 미국과 동등한 핵국가라는 사실을 국제적으로 부각하고자 한다. 북한은 핵국가인 미국과 동등한 지위를 가지고 있기 때문에 더 이상 일방적으로 북한의 핵폐기만을 요구해서는 안 된다는 점을 강조한다. 북한과 미국 사이의 핵문제 논의는 핵감축 차원에서 상호 균형적으로 비핵화

---

60. 위의 글.

61. 배금희, “미국은 우리의 핵과 공존하는 법을 배워야 한다,” 『로동신문』, 2013년 5월 23일.

62. 2012년 4월 13일 개정된 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법 서문, <ko.wikisource.org/wiki/조선민주주의인민공화국\_사회주의\_헌법> 참조.

63. 배금희, “미국은 우리의 핵과 공존하는 법을 배워야 한다,” 2013년 5월 23일.

를 위한 핵군축 대화가 되어야 한다는 것이다. 이렇게 함으로써 북한은 핵국가 지위를 자연스럽게 인정받고자 한다.

앞으로 북한은 핵실험을 지속하면서 미국을 자극하는 한편, 핵감축 차원의 북·미대화를 통해 핵국가 지위를 보장받고자 할 것이다. 북한은 북·미대화에서 ‘핵국가’임을 선언하면서 ‘핵국가’ 입장에서 대등하게 ‘핵군축’을 논의하지는 공세적 입장을 견지할 것이다. 북한은 ‘주한미군의 핵무기’와 북한의 핵무기를 동등한 입장에서 감축하여 한반도의 비핵화를 달성해야 된다고 주장할 것이다.

북한은 북·미회담에 앞서 다자회담인 6자회담을 적극 활용하고자 할 것이다. 북한은 미국과의 핵군축 협상을 국제적으로 담보할 수 있도록 하기 위해 6자회담이라는 틀을 이용하고자 할 것이다. 북한은 “한반도와 그 주변에서 가중되는 미국의 핵위협을 청산하고 북한과 유관국 사이에 신뢰관계가 수립”<sup>64</sup>되어야 한다는 주장을 펼치면서 6자회담을 통한 ‘주한미군의 비핵화’를 국제적으로 담보해 줄 것을 주장할 것이다. 동시에 북한은 6자회담을 자신들의 핵국가 지위를 재확인하는 기회로 삼고자 할 것이다. 북한은 핵을 부분적으로 포기하는 대신 주한미군의 핵무기 및 병력을 감축하고 미국의 핵 선제공격 대상에서 북한을 제외하는 것과 함께 기존에 제시된 것보다 더 많은 보상을 제공해 줄 것을 요구할 것이다.

향후 북한은 국제적 압력에 대해 공세적으로 대응할 것이다. 북한은 IAEA와 NPT 참가국가로서 불법적으로 은밀하게 핵무장을 하였기 때문에 핵개발을 포기하지 않으면 안 되며, 이를 거부할 경우 유엔 차원의 대북 제재뿐만 아니라 국제적 압력을 감수해야 된다는 상황을 타

<sup>64</sup>- 2005년 3월 31일 북한 외무성 대변인 담화 전문, <peacekorea.org/zhxe/5075> 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

개하는 데 외교력을 집중할 것이다. 북한은 핵실험을 되풀이함으로써 ‘핵국가’ 지위를 굳힐 것이며, 핵국가들 간 대등한 차원의 핵군축 논의를 통해 북한의 일방적인 핵포기를 주장하는 국제적 압력을 차단 또는 완화하고자 노력할 것이다.

북한은 미국의 대북 군사적 위협으로 인한 고육책으로 핵무장을 하게 되었음을 강조함으로써 북핵문제를 해결하기 위해서는 핵으로 무장한 주한미군 철수를 단행해야 한다는 여론을 확산하고자 할 것이다. 특히 미국 중심의 비확산 요구는 불평등한 것이자 강대국들의 기득권 수호 차원임을 강조하며 비핵국가들의 지지를 획득하기 위한 여론도 조성하고자 할 것이다.

북한은 미국의 대북 군사적 위협 및 핵위협 제거가 급선무인 점을 강조하면서 미국의 대북 핵위협 포기 선언 및 주한미군 핵시설 사찰 실시를 주장할 것이며, 이를 위한 북·미 군사실무접촉의 필요성을 주장할 것이다. 북한은 비핵화문제를 “미국의 대북 적대시 정책 전환문제, 남한 내 핵무기 철수 및 남한 자체의 핵무장 요소 제거와 검증, 한반도 주변에서 미국의 핵전쟁 연습 중지”<sup>65</sup>등과 관련지으며 북·미 직접협상이 이루어질 수 있도록 전방위적인 노력을 할 것이다. 북한은 핵카드를 활용하여 제네바 핵협상 때처럼 물질적 보상 요구에 머물지 않고 북·미 군사회담을 유도하여 북·미 평화협정 체결을 이끌어 내고자 할 것이다. 북한은 미국이 자국을 적대시 하는 한 절대로 그들의 ‘핵억제력’을 먼저 포기하지 않을 것이며, 말로만 적대시 의사가 없다고 할 것이 아니라 어떠한 전제조건도 없이 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 것과 같은 실천행동으로써 그 증명을 해보여야 한다고 주장한다.

---

<sup>65</sup> 위의 글.

또한 북한은 미국과의 평화협정이 없으면 “조선반도에서 전쟁의 화근을 송두리째 들어내어 항구적인 평화를 실현하는 방법도 있다”<sup>66</sup>고 함으로써 한반도 핵전쟁의 위협도 서슴지 않고 있다. 북한은 북·미 양자 회담을 통해서 한국을 배제한 채 한반도의 군사안보 문제를 논의하고자 할 것이다.

### (3) 핵무기의 실전배치를 통한 대남 핵위협 강화

북한은 핵개발 단계를 넘어 이를 실전에 배치할 수 있는 상황에 진입한 것으로 평가되고 있다. 김관진 국방부 장관이 밝힌 “북한의 핵능력은 2010년까지는 개발·실험 수준이었으나 현재는 언제라도 핵을 무기화해 사용할 수 있는 실제 위협으로 발전했다”<sup>67</sup>의 발언은 북한 핵의 실전 배치 상황을 잘 설명해주는 것으로 이해된다. 북한은 3차 핵실험 이후 ‘화력타격계획’에 따라 핵을 탑재한 전략 로켓들이 임의의 시각에 미국 본토와 하와이, 괌도를 비롯한 태평양작전구 안의 미군기지들과 한국 주둔 미군기지들을 초토화할 만반의 타격태세를 갖추었다<sup>68</sup>고 호언장담을 했다. 북한의 이 같은 주장은 아직까지도 현실성이 떨어지는 ‘허장성세’에 불과한 주장으로 받아들여진다. 하지만 핵운반 수단으로 활용될 수 있는 다양한 미사일 개발이 상당한 정도로 진척되었다는 점을 고려할 때,<sup>69</sup> 북한의 이 같은 주장이 현실화될 가능성을 배

66. “북한외무성 담화(정전협정 체결 59주년 즈음 담화),” (통일연구원 Online Series, CO13-02, 2013.1.10).

67. 『중앙일보』, 2013년 9월 5일.

68. “인민군 창건 81돌 경축 중앙보고대회(중방, 평방),” 2013년 4월 24일.

69. 북한은 현재 스커드(500km), 노동(1300km), 무수단(3000km), 대포동(6700km) 등 각종 단·중·장거리 미사일을 보유하고 있다. 국방부, 『2010 국방백서』 (서울: 국방부 정책기획관실 기본정책과, 2010), pp. 27~28. 이를 핵운반 수단으로 활용할 경우 한국뿐만 아니라 한국을 지원하고 있는 미국조차도 핵으로 위협할 수 있는 능력을

제할 수 없다.

북한이 남한에 대해서 직접적인 핵공격을 가하기는 쉽지 않을 것이다. 미국의 핵우산이 버티고 있기 때문이다. 북한의 핵공격시 미국의 대북한 핵 보복공격도 뒤따를 것이기 때문에 평양 지도부는 선불리 핵공격 결정을 내릴 수 없을 것이다. 이는 상호확증파괴, 즉 MAD (Mutual Assured Destruction)의 위험성 때문에 핵무기 사용이 그만큼 어렵다는 논리에서 기인한다. 그동안 6·25 전쟁 이후 한반도에서 크고 작은 군사적 충돌이 있었지만 전면전과 같은 대규모 전쟁이 억제된 것은 주한미군의 억지력으로부터 기인한 바가 크다. 그러나 북한의 핵무장으로 주한미군의 이 같은 억지력이 약화될 수 있다는 우려가 있다. 북한은 대규모 대남 군사적 공격을 한 후 한반도 핵전쟁의 위험성을 운운하면서 협상을 제기할 수도 있다. 미국은 한반도 핵전쟁을 우려하여 남한에게 대북 군사적 보복을 자제하도록 권고할 가능성도 있다. 한국 또한 ‘핵확전’이라는 위험성을 고려하지 않을 수 없을 것이다.

이와 같이 북한은 핵위협으로 한·미 동맹관계 차원의 대북 군사적 억지력을 약화하고자 할 것이다. 북한은 한반도 유사시 핵위협에 의해 미국의 군사적 개입을 최소한 지연 또는 사전 억제하고자 할 것이다. 또한 북한은 정치·군사적 주도권 확보를 위해 국지적 도발을 인위적으로 감행하고 핵전쟁 위협으로 한국의 보복공세를 차단하고자 할 것이다.<sup>70</sup> 북한의 천안함 폭침, 연평도 포격 등은 핵무장 이후 북한의 보다 과감해진 대남 공세전략의 주요한 선례 중 하나라고 할 수 있다.

---

보유하고 있는 셈이다.

<sup>70</sup> 임수호, “북한 3차 핵실험 이후 동북아 정세와 남북관계,” 『수는 북한경제』, 봄호 (수출입은행, 2013), pp. 57~58.

또한 2013년 3월부터 전개해 온 북한의 한반도 핵전쟁 위협에서 더욱 과감해진 북한의 공세적 군사태도를 읽을 수 있다. 북한은 인민군최고 사령부 대변인 성명을 통해 정전협정을 전면 백지화한다고 선언함으로써 사실상 전쟁상태를 선포한 것과 같은 상황을 만들었다. 북한은 “정전협정의 구속을 받음이 없이 임의의 시기, 임의의 대상에 대하여 제한 없이 마음먹은 대로 정밀타격”<sup>71</sup>을 가할 것임을 선언함으로써 한반도를 전쟁상태로 몰아가고자 한 것이다. 향후에도 북한은 미국 또는 한·미동맹의 군사위협을 핑계로 핵위협을 보다 현실화해 나가면서 미국과 남한에 대한 핵위협을 가중해 나갈 것으로 전망된다.

### 3. 대책

#### 가. 기본방향: 억제력 확보와 신뢰여건 조성

북한이 경제·핵발전 병진노선을 지속하는 경우, 대책의 기본방향은 억제력 확보와 신뢰여건 조성이다. 즉, 북한이 희망하는 경제·핵 병진 경로로 이행하는 것을 최대한 억제하는 가운데 바람직한 방향으로의 변화를 촉진하기 위한 대북정책이 추진되어야 한다. 북한 정권에게 비핵화에 협조하지 않는 한 자신이 원하는 대외협력을 얻을 수 없다는 메시지를 분명하게 던지는 한편, 북한의 바람직한 변화를 이끌어 낼 실질적인 주체인 북한 주민들과의 접촉을 확대할 수 있는 대북정책이 필요하다.

억제력 확보를 바탕으로 한 남북한 간 신뢰형성을 위해서는 다음과

<sup>71</sup>- 2013년 3월 5일 조선인민군 최고 사령부 대변인 성명 전문, <[www.vop.co.kr/A00000606424.htm](http://www.vop.co.kr/A00000606424.htm)> 참조.

같은 기본방향에 입각하여 대북정책을 추진하는 것이 바람직하다. 첫째, 신뢰형성을 위해 상호주의가 준수되어야 한다. 신뢰는 상호 합의 사항을 이행하고 의무사항에 대해서는 책임을 갖고 지켜으로써 이루어진다. 그리고 신뢰는 앞으로 있을 행동에 대한 예측이 가능해야 발생한다. 신뢰형성을 위해서는 남북한이 상호 약속을 실행에 옮길 수 있어야 한다.

둘째, 신뢰를 형성할 수 있는 조건을 마련해야 한다. 약속을 지키면 보상이 제공되고 약속을 지키지 않으면 손해가 있을 것이라는 점을 분명하게 해야 한다. 또한, 협력을 하면 어떤 대가가 주어지고 약속을 지키지 않으면 어떤 불이익이 있는지에 대한 기준이 있어야 한다. 북한은 상황과 이익에 따라 합의를 지키다가 임의로 약속을 파기하기도 하기 때문에 신뢰가 누적되지 않는다.

셋째, 점진적으로 신뢰가 쌓여야 한다. 신뢰는 단기간에 형성되지 않으며 오랫동안 합의를 지키고 행동에 대한 패턴이 이루어짐으로써 생겨난다. 남북관계도 벽돌쌓기처럼 하나씩 신뢰를 쌓아야 이전의 믿음을 바탕으로 새로운 관계가 진전될 수 있다.

넷째, 신뢰형성을 위해서는 남북한 차원, 국제 차원, 대내 차원에서 다차원적 협력망을 형성해야 한다. 신뢰형성의 일차적 목표는 남북한 사이에 신뢰를 형성하는 것이다. 아울러 국제사회의 지지를 바탕으로 한반도의 평화와 통일이 국제사회의 평화와 협력에 도움이 된다는 점에 대한 믿음을 주어야 한다. 또한 신뢰가 형성되기 위해서는 국내적으로 국민들의 지지와 협력이 있어야 한다.<sup>72</sup> 이렇게 남북관계, 국제관계, 국내의 세 가지 차원에서 신뢰형성이 연결될 수 있도록 선순환구

---

<sup>72</sup> 박영호, “박근혜정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 정책추진방향,” 『통일정책 연구』, 제22권 1호 (통일연구원, 2013), pp. 19~20.

조를 이루어야 한다.

한편, 억제력 확보와 신뢰형성 정책을 병행적으로 추진하는 데 있어서 가장 중요한 문제는 핵문제와 남북관계의 상호관계를 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 1990년대 초 북한 핵문제가 대두한 이후 북핵문제는 남북관계의 구조적 성격을 결정하는 외적 변수로 작용해 왔다. 전체적으로 볼 때, 북핵문제에 진전이 있을 경우 이에 상응하여 남북관계도 진전하였다. 2000년 1차 남북정상회담은 제네바합의가 이행되는 국제적 조건에서 가능하였으며, 2007년 2차 정상회담은 6자회담에 의해 9·19공동성명과 10·3합의가 가동되는 조건에서 가능하였다.<sup>73</sup> 그러나 북핵문제가 난관에 봉착할 경우 남북관계도 경색국면에 봉착했다.

북한 핵문제가 구조적 변수로 작용하는 상황에서 남북관계를 어떤 상황에서 어느 정도로 진전시키느냐 하는 것은 어려운 문제다. 북한 핵문제와 남북관계는 완전히 분리할 수도 없고 기계적으로 연결할 수도 없다. 북한 핵문제의 영향력을 인정하더라도 그 테두리 내에서 가능한 남북관계의 영역을 최대한 찾으려는 노력이 필요하다.

억제력 확보를 바탕으로 하면서 북한 핵문제와 남북관계를 느슨하게 연결하는 것이 바람직하다. 북핵문제가 단기간에 해결되기 힘들다는 현실을 감안할 때, 한편으로는 북핵문제의 해결을 위해 노력하면서도 북핵문제에 진전이 없는 상황에서도 남북관계의 발전가능성을 탐색하는 노력이 필요하다. 이런 점을 고려할 때, 북핵문제가 진전이 없는 상황에서도 인도적 지원, 남북대화, 호혜적 교류·협력 등을 추구함으로써 남북관계를 발전시킬 수 있는 방안을 모색하는 정책을 추진해야 한다.

73. 박종철, 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환모델의 원칙과 과제』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 31~56.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 나. 분야별 대책

### (1) 인도주의 문제

#### (가) 이산가족 문제 등 인도주의 문제 해결 노력

이산가족 문제에 대한 남과 북의 인식에는 상당한 차이가 있다. 남한은 인도적인 이유에서 이산가족 문제를 해결하고 싶어 하지만 북한은 정치적인 이유 등으로 인해 이산가족 문제에 대해 소극적인 입장을 보이고 있다. 이런 점에서 이산가족 문제는 인도적 사안으로서의 보편성과 북한이라는 특수한 대상에서 비롯되는 정치성으로 함께 고려할 필요가 있다. 이런 점을 감안하면 이산가족 문제 해결을 위해서는 북한에게 적절한 보상이 주어져야 한다. 그렇지 않을 경우 이산가족 문제는 남북 간 신뢰 형성에 기여하기 어려운 측면을 지니고 있다.

북한이 체제에 미칠 부정적 영향에 대한 우려에도 불구하고 이산가족 문제 등 인도주의 문제에 호응할 수 있을 만한 유인을 제공할 필요가 있다. 이산가족, 국군포로, 납북자들의 생사확인, 서신교환, 상봉 등에 대해서 경제적 대가나 지원을 제공하는 방안이 검토되어야 한다. 특히 북한이 국군포로나 남한으로의 납북자 송환에 협조할 경우, 적절한 대가를 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그러나 북한이 이산가족 문제에 호응하는 것에 대해 과거와 같이 직접적으로 식량·의료 지원을 연계하는 것은 북한에게 그릇된 관행을 심어준다는 점에서 바람직하지 않다. 그 대신 이산가족 상봉 등의 인도주의 문제를 개성공단 국제화, 금강산 관광 재개 등 남북경협과 같은 큰 틀의 관계 속에서 추진하는 거시적인 방법이 바람직하다.

(나) 북한 취약계층에 대한 인도적 지원 제공

북한 주민들에게 직접적인 도움을 줄 수 있는 지원은 유엔 안보리의 대북제재 결의에서도 예외로 인정되는 사안이다. 이와 관련하여 어린이들의 영양식 공급 등 취약계층에 대한 지원, 학생들의 교육기자재 지원, 장애인 지원, 깨끗한 식수공급을 위한 시설 개선, 산림녹화 사업 등은 5·24조치나 핵문제와는 별도로 추진할 수 있는 사안들이다. 이러한 인도주의 분야의 지원과 협력에 대해서는 분배와 사용의 투명성만 확보되면 국민들도 공감할 수 있을 것이다.

(다) 민족재난·재해에 대한 지원 및 협력

앞으로도 북한의 열악한 인프라를 포함한 의료·복지 시설은 크게 개선될 것으로 보이지 않으며, 이러한 취약한 상태에서는 자연재해나 인공재난, 전염병 등 재난·재해에 적절하게 대응할 능력이 부족할 것이다. 따라서 남한은 북한이 필요로 하는 취약한 부분에 대해 협력과 지원을 실시함으로써 신뢰의 첫 걸음을 시작할 수 있다.

남북 간 재난·재해 협력은 미래에 발생가능성을 대비하는 차원과 함께 다양한 종류의 재난들이 언제든지 북한에서 발생할 수 있다는 점을 감안해야 한다. 예를 들면 여름철에는 연례적으로 홍수 피해가 발생한다. 백두산 화산폭발과 같이 사전 대비의 성격이 강한 재난이나 홍수 및 조류인플렌자 등 신종 전염병과 같이 긴급히 대응해야 하는 재난 등에 모두 대응할 수 있도록 협력관계를 구축할 필요가 있다.

북한의 열악한 보건의료 환경 개선을 위한 지원 및 전염병, 기후변화, 홍수 등의 생태환경 문제와 같이 한반도에서 서로 직접적인 영향을 미칠 수 있는 사안에 대해 협력방안을 강구해야 한다. 생태환경의 변

I
II
III
IV
V
VI
VII

화로 인한 생존권 위협, 신종 전염병 확산 등 인간 생존에서 초보적이며 근원적인 문제들에 대해서도 남북협력을 함으로써 신뢰여건이 조성될 수 있다.

남북한 간 재난·재해 협력 채널은 백두산 화산폭발과 같은 천재지변이나 기타 긴급한 사태가 발생할 경우 북한과 소통할 수 있는 채널로 활용될 수 있다.

#### (라) 북한 당국과 인도주의-인권대화 모색

북한인권 개선은 중·장기 과제로 추진되어야 한다. 사회경제적 권리의 실현을 위해 북한 주민들에게 직접적으로 도움을 줄 수 있는 인도적, 개발지원 사업을 다양한 분야와 다양한 지역을 대상으로 추진해야 한다. 그리고 시민적·정치적 권리 실현 문제도 꾸준히 제기하는 한편 당국 차원에서도 북한과의 인권대화를 추진할 필요가 있다. 중·장기 지속과제로 북한 주민들의 인권을 실질적으로 개선하기 위한 정책이 모색되어야 한다.

다만 북한 당국이 인권문제에 대해 전면적 거부로 일관하고 있는 상황에서는 앞으로도 이 문제에 관한 협상이 어려울 수 있다. 따라서 남북 간에 논의할 수 있는 사안들을 포괄적인 인도주의-인권문제로 개념화하여 인도주의-인권대화를 모색할 필요가 있다.

### (2) 사회문화 교류·협력

#### (가) 비정치적 분야 중심으로 교류 재개 및 확대

사회문화분야의 비정치적인 분야를 중심으로 교류·협력을 재개하고 확대할 필요가 있다. 비정치분야의 교류·협력을 우선 추진하는 것은

북한의 수용가능성을 고려한 것이다. 아울러 핵문제를 비롯한 정치·안보적 현안들이 해결되지 않은 상황에서는 교류·협력을 전면적으로 확대하기 어려운 점도 있다. 따라서 체육, 예술, 학술, 과학기술, 언론, 종교, 관광 등 북한 핵문제 또는 안보와 직접 관련이 없는 비정치적 분야를 중심으로 교류를 추진하여 신뢰형성의 바탕을 마련할 수 있다.

사회문화 교류는 남북 간 신뢰구축에 기여하면서 남북관계 개선에 우호적인 환경을 조성할 것이다. 신뢰형성에서 가장 중요한 첫 단추를 꿰기 위해서는 다음의 세 가지 사항을 고려해야 한다. 첫째, 논쟁적이지 않은 문제로부터 시작해야 한다. 둘째, 그 이슈에 대해 남북한 양측이 관심을 갖고 있어야 한다. 셋째, 처음에는 눈에 크게 띄지 않는 분야에서 협력을 시작하여 점차 다른 사안으로 확대해야 한다. 이러한 점을 고려하여 남한과 북한이 서로 필요로 하고, 교류할 수 있는 사회문화분야의 사업을 나열하여 절충점을 만드는 것이 바람직하다.

#### (나) 북한 주민과의 접촉 확대

북한이 전체주의 성격을 계속 유지하는 경우, 북한체제의 경직성 때문에 갑작스러운 변화를 기대하는 것은 현실적으로 어렵다. 또한 북한의 유일영도체제가 지속되는 한 엘리트 내부의 결집력이 비교적 강하게 지속될 가능성이 높기 때문에 단기간에 정치적 변화가 발생하기 힘들 것이다.

따라서 중·장기적이고 점진적으로 북한의 정치적 변화를 이끌어내기 위한 전략이 필요하다. 북한체제가 가급적 외부와의 접촉을 다면화·다양화할 수 있도록 접근하는 것이 바람직하다.

이를 위해 우선 사회분야의 다양한 교류·협력을 통해 북한 주민 그리고 엘리트와의 접촉을 확대하는 것이 필요하다. 체육, 예술, 학술, 과

I
II
III
IV
V
VI
VII

학기술, 언론, 종교, 관광 등 비정치적인 영역에서 다양한 계기들을 활용하여 사회문화분야의 교류를 확대하여 북한 사회의 다양한 계층과 접촉면을 확대하는 것이 필요하다. 특히 북한 정권이 스포츠를 활성화함으로써 정치적 통합과 정권에 대한 지지기반 창출을 적극 모색하고 있는 점을 활용할 필요도 있다. 2013년 9월 12~17일간 평양에서 열린 ‘2013 아시안컵 및 아시아클럽 역도선수권대회’에 남한이 참가함으로써 분단 이후 처음으로 평양에서 대한민국의 국기가 게양되고 애국가가 연주된 것은 그 좋은 사례이다.

### (3) 경제교류·협력

남북경제교류·협력을 통해 북한과의 신뢰여건을 조성해야 한다. 우선 경제부문에서 대화와 협력을 통한 ‘한반도 신뢰프로세스’를 가동하여 북한 내 긍정적인 변화가 확산될 수 있도록 분위기를 조성해야 한다. 이를 위해서는 북한 내 온건·개혁지향 협상파들의 입지 강화 및 북한경제 정상화에 기여할 수 있도록 대북지원과 남북경협이 중요하다.

기본적으로 북한경제 상황이 현 상태를 유지하거나 다소 호전될 수 있도록 대북지원과 남북경협을 추진해야 한다. 북한에 대한 지원과 협력이 북한 내 온건파(개혁세력)의 입지 강화에 실질적인 도움이 될 수 있도록 전략을 수립해야 한다. 북한이 시범적 개선조치를 확대하거나 실질적인 변화(개혁·개방)를 모색할 경우 남북경협의 확대를 통해 개혁세력을 적극 지지해야 할 것이다.

(가) 5·24조치의 점진적 해제 및 기존 남북경협사업 복원

‘5·24조치’의 점진적인 해제를 통해 남북경협을 단계적으로 복원해야 한다. ‘5·24조치’의 해제 없이는 개성공단 이외의 남북경협 사업은 사실상 추진이 불가능하다. ‘5·24조치’는 북한의 태도 변화에 따라 유연하게 대처하면서 단계적으로 해제하는 것이 바람직할 것이다. 이렇게 남북경협이 복원되면 기업의 대북 진출을 통해 북한경제에 대한 우리의 영향력도 회복할 수 있다.

남북경협의 복원과 함께 전반적인 남북교류·협력 사업의 확대 방안을 북측과 협의해야 한다. 북측에 대해 ‘기회의 창’을 열어두고 유연하게 북측과 남북 교류·협력사업 확대를 위한 실무 접촉 등을 추진해야 한다. 남북관계 발전이라는 큰 틀에서 ‘6·15공동선언’ 및 ‘10·4선언’ 등에 포함된 남북한 간 경제부문 합의사항의 이행문제 등도 폭넓게 논의해야 할 것이다.

기존 남북경협사업의 재개 및 활용 문제도 검토해야 한다. 5년 이상 중단된 금강산 관광 사업의 재개 및 활성화 방안을 북측과 협의해야 한다. 우선 금강산 관광 사업 재개의 3대 선결조건(진상 규명, 신변보장 장치 마련, 재발 방지)의 유연한 해석으로 금강산 관광 재개와 관련한 남북한 간 입장 차이를 해소해야 한다. 이후 관광객 신변안전보장에 대한 제도적 장치 마련, 북측의 금강산 내 우리 측 자산 몰수 철회, 금강산 국제관광 중단 조치 등이 이루어질 경우 금강산 관광을 재개할 수 있다.

또한 남북한을 연결하는 경의선 및 동해선 철도·도로의 활용도 모색해야 한다. 경의선 철도 연결구간(개성-문산)은 장기적으로 남북 철도 연결을 염두에 두면서 우선 향후 개성관광, 개성공단 물자 수송, 대규모 인도적 지원 등에 활용해야 한다. 그리고 동해선 철도 연결구간은

I
II
III
IV
V
VI
VII

금강산 관광 재개 시 관광객 수송에 우선 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 개성공단의 확대 및 개방형 특구로의 전환을 추진해야 할 것이다. 개성공단의 정상화 및 확대를 위해서는 기존 남북한 간 3통(통행, 통신, 통관) 관련 논의 및 합의된 내용을 수정·보완하고 실천해야 한다. 개성공단 노동자를 위한 기숙사 건설과 제2단계 착공 등도 논의되어야 한다. 개성공단 사업이 남북관계의 정치적 사안 및 주변 환경에 구애받지 않고 추진될 수 있도록 남북한 당국 간 새로운 제도적 틀을 구축하고 지속적으로 발전 가능한 모델을 만들어야 한다.

특히 개성공단은 기존의 폐쇄형 특구에서 개방형 특구로 전환시키는 것이 중요하다. 개성공단이 안정적으로 발전할 수 있도록 외국기업 유치를 통해 개성공단의 국제화를 추진하고, 북한에서 부품 및 원자재를 조달하고 생산제품을 북한에 판매함으로써 개성공단이 북한 시장 및 산업과 연계될 수 있도록 해야 한다.

#### (나) 북한의 경제개선 조치에 대한 선별적 지지

북한이 추진 중인 경제개선 조치 및 경제발전 구상에 대한 지지 표명 및 지원·협력을 제의하는 것이 신뢰여건 조성에 도움이 될 것이다. 먼저 북한경제의 긍정적 변화 움직임에 대한 적극적인 지지를 표명하고, 담보 상태 또는 시범적 추진에 머무르고 있는 경제개선 조치(‘6·28 방침’)가 확산될 수 있도록 가능 분야에 대한 실질적, 선별적 지원과 협력을 제의할 수 있다.

북한의 경제개선 조치에 대해 우리가 지지의사를 표명하고 이를 지원함으로써 북한 온건(개혁)파의 입지 강화 및 경제정책 추진에 대한 자신감 제고를 도모하는 것이 바람직하다. 북한의 경제제도 개선에 대

한 자문 및 자문단 파견, 해외 모범사례 공동 시찰, 개혁 지향 테크노크라트의 남한 연수 및 방문 추진 등을 통해 북한 내 온건파와의 우호적 관계를 형성해 나가는 것도 필요하다. 이런 여건이 마련된다면 강경세력의 반발에도 불구하고 온건파의 개혁 지향적 정책 추진이 용이할 것이다.

#### (다) 북한의 대중국 경제의존 완화를 위한 남북협력 모색

북한의 대중국 경제의존 완화를 위해 남북한 협력을 모색해야 한다. 남북관계의 경색 및 '5·24조치'에 따른 남북교역의 전면 중단으로 북한의 대중국 경제의존은 더욱 심화되었다. 그렇지만 북한의 대중국 의존형 발전전략에는 한계가 있고, 북한도 대중국 경제의존도 심화를 우려하고 있어 한국과의 경제협력 필요성이 높아진 상태이다.

현재 북·중 경제협력이 진행되고 있는 사업 및 분야에 우리 기업이 진출함으로써 북한의 대중국 경제의존을 낮출 수 있다. 나선특구 개발에 대한 한국의 참여로 중국과 선의의 경쟁구도를 형성함으로써 나선 지역 개발을 앞당길 수 있다. 또한 나선특구 개발이 남·북·중 3국 간 협력사업으로 발전할 수 있다는 것을 북한에게 보여줄 수 있을 것이다. 그리고 중국 주도로 개발이 진행되고 있는 북한 지하자원 개발에 우리 기업이 투자함으로써 북한경제 발전 및 북한의 대중 경제의존 완화를 도모할 수 있다.

#### (4) 국제협력

북한이 핵보유국 지위 획득, 유일지도체제 고수, 제한적 시장화라는 여건에서 현상유지에 가까운 대외정책을 추진할 경우, 우리는 억지력

I
II
III
IV
V
VI
VII

과 대화를 병행하는 신뢰프로세스를 가동하여 북핵문제 해결과 북한의 대외정책 변화를 견인하기 위한 국제협력을 추진해야 한다.

한반도에서 평화와 통일의 기반을 구축하기 위해서는 북핵문제의 진전, 남북관계의 발전, 그리고 이를 추동할 수 있는 우호적 국제 환경 조성의 삼위일체가 이루어져야 한다. 안보, 평화, 그리고 통일의 가치가 상호 공존하면서 긍정적 영향을 미칠 수 있도록 하는 선순환 구조를 만드는 것이 기본과제가 될 것이다. 북한이 변화에 대한 두려움을 가진 상황에서 우리가 지향하는 평화구도 속으로 동참하도록 하기 위해서는 다음과 같은 국제협력 대책이 요구된다.

#### (가) 대북 억지력 강화를 위한 미국과의 협력

한국은 대북 군사적 억지력 확보 차원에서 킬체인(kill chain)과 한국형 미사일 방어(Korea Air and Missile Defense: KAMD)체계 구축을 추진하고 있다. 반면, 미국은 미사일 방어(Missile Defense: MD)체계에 한국이 동참하기를 기대하고 있다. 한국의 MD 동참 문제는 한·미관계의 차원을 넘어 중국과의 관계와도 관련되어 있다. 중국은 미국이 주도하는 MD체계 구축에 대해 반대 입장을 분명히 밝히고 있다. 따라서 한국의 지리적 특징을 고려할 때, 미국이 주도하는 MD보다 한국형 미사일 방어체계가 현실적으로 효과가 있다는 점을 미국에게 설명해야 한다. 아울러 중국에게는 한국형 미사일 방어체계가 대북 억지력을 위한 것이며 중국의 안보에 위협적이지 않다는 점을 강조해야 한다.

전시작전권 전환 문제 역시 대북 억지력 확보와 관련한 매우 민감한 문제이다. 한국은 2015년으로 예정된 전작권 전환 시점을 독자적 억지능력을 구비할 때까지 연기하자는 입장을 지닌 반면, 미국은 원칙적으

로 진행한다는 입장을 지니고 있다. 미국의 원칙적 입장 고수의 배경에는 한국이 미국의 희망사항인 MD체제 구축 참여에는 소극적이면서 전시작전권 전환 연기와 같이 미국의 안보시스템에만 의존한다는 불만이 담겨있다.

이런 상황에서 한국은 KAMD체제 구축 문제 및 전시작전권 전환 문제와 관련하여 미국의 MD체제 구축 참여 요구 및 중국의 반대를 종합적으로 고려한 방안을 모색해야 할 것이다. MD체제 구축에는 공식적으로 참여하지 않되 KAMD 구축이 MD체제와 효율적으로 결합할 수 있는 방안이나 KAMD 구축을 위해 미국으로부터 SM-3와 같은 고고도 미사일을 도입하는 방안을 고려할 수 있다.

#### (나) 동북아 평화협력 구상에 대한 북한 동참 유도

동북아 국가들 사이에 다양한 양자협력체제가 존재하지만, 양자협력을 통해서도 경제협력에도 불구하고 안보·정치적 갈등이 존재하는 아시아 패러독스를 극복하는데 한계가 있다. 이러한 상황을 감안하여 동북아 평화협력 구상은 다자협력을 통한 아시아 패러독스의 극복과 지속 가능한 평화와 협력의 정착을 모색한다.<sup>74</sup> 동북아 평화협력 구상은 우선적으로 테러, 환경, 인도주의, 재난대응 등 비전통적 안보이슈의 지역협력을 추진하려는 것이다. 이를 통해 다자간 협력의 틀을 마련하여 동북아 차원의 신뢰를 구축하고 한반도 문제의 해결에도 기여한다는 것이다.

동북아 평화협력 구상의 핵심적 문제는 북한을 동북아 평화협력의

---

<sup>74</sup> 동북아 평화협력 구상의 기본 목표는 한국의 주도로 역내 및 관련 국가들과의 협력을 통해 동북아 협력을 지향한다는 것이다. 진행남, “동북아 평화협력 구상의 의제 및 추진 전략,” 『JPI 정책포럼』 (제주평화연구원, 2013), pp. 2~4.

I
II
III
IV
V
VI
VII

를 속으로 유도하는 것이다. 북한은 아직까지 동북아 평화협력 구상에 대한 입장 표명을 유보하고 있다. 북한의 입장은 손익계산이 끝날 때까지 관망하겠다는 것이다. 따라서 초기 단계부터 북한의 동참을 유도하기 위해 동 구상이 북한에게 제공할 혜택을 적극적으로 제시할 필요가 있다. 예컨대, 북한이 동 구상에 동참할 경우, 과거 테러지원국의 오명에서 벗어날 수 있고, 국제사회의 인도적 지원을 받을 수 있으며, 북한의 대규모 재난발생을 예방하고, 재난발생 시 지원을 받을 수 있다는 점을 주지시킬 필요가 있다.

#### (다) 남·북·중 및 남·북·러 3각 협력 추진

중국과 러시아를 끌어들여 남·북·러 및 남·북·중 삼각협력체제 구축을 시도해야 한다. 북한은 전통적으로 친밀한 관계를 유지해 온 중국·러시아와의 협력체제에 동참할 가능성이 높다는 점을 활용해야 한다. 삼각협력체제 구축은 북한의 참여를 유도하기 위해 3자 간에 이해관계를 공유할 수 있는 경제협력에서부터 시작하는 것이 바람직하다. 이 일환으로 남·북·러 가스관 연결사업과 북·중 경제협력사업에 한국이 파트너로 참여하는 방안을 모색할 필요가 있다.

동시에 한국이 두만강개발계획과 같은 국제적 차원의 개발지원사업을 적극적으로 추진하고 참여할 필요가 있다. 국가 간 경제협력사업은 개별 국가의 이익을 우선시 하는 데 반해 국제기구를 통한 개발지원은 공공성을 지니고 있으므로 북한이 매력을 느낄 수 있다는 장점이 있다.

이와 같이 3자 경제협력과 국제기구를 통한 개발지원은 상호 시너지 효과를 일으켜 북한으로 하여금 국제협력의 이익을 체험하도록 만들 것이다. 특히, 북한이 경제발전을 위해 절실히 필요로 하거나 현재 핵심사업으로 추진 중인 에너지, 물류, 관광 등의 부문에서 남·북·러,

남·북·중 3자 또는 남·북·러·중 4자 협력구조를 확립하는 것은 상호 간의 경제적 의존성을 증대시켜 평화 증진의 효과를 가져 올 수 있을 것이다.

(라) 중견국 외교를 통한 대미·중 협력 도모

미·중관계가 동북아 국제정치의 환경 및 한반도 정세에 미치는 영향이 확대됨에 따라, 미·중과 긴밀한 협력관계를 형성하는 것은 북한의 정책변화를 유도하기 위한 핵심사안이다. 이를 위해 한·미동맹과 북·중협력이 이슈별로 대립하는 현재의 진영 구도를 타파하는 것이 필요하다. 따라서 한·미·중이 전략적 관점에서 대화하고 협력하는 틀을 만들어야 한다. 현재 한·미, 한·중, 미·중 간의 양자 전략대화는 원활하게 진행 중이나 3자 전략대화는 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 한국은 한·미동맹을 기본 바탕으로 하여 한·중 전략적 협력 동반자관계와 한·미동맹의 교집합을 만드는 노력을 경주해야 한다. 이런 측면에서 2013년 한·미 정상회담, 한·중 정상회담, 미·중 정상회담에서 북핵 불용의 원칙이라는 공통분모를 도출한 것은 의미가 크다. 이러한 출발을 계기로 한·미·중의 전략적 협력은 비핵화 이슈를 포함한 북한문제 전 반으로 확장되도록 해야 할 것이다.

그리고 한국은 미국과의 안보협력을 유지하는 가운데 양자적 차원과 다자적 차원의 협력을 통해 북한이 좀 더 개방적이고 다원적인 체제로 변화하도록 유도해야 한다. 이런 맥락에서 한국은 미국의 아시아 재균형 전략이라는 대세의 흐름에 거슬리지 않도록 일본과 함께 동북아 안보유지에서 일정한 역할을 수행해야 한다. 그러나 이 과정에서 중국과의 전략적 협력 동반자관계도 소홀히 해서는 안 된다. 이런 상황에서 한국은 미국과 중국 사이에서의 시계추 외교에 대한 유혹을 느

I
II
III
IV
V
VI
VII

낄 수 있다. 그러나 한국의 국력이 상대적으로 취약하고 미·중 간의 경쟁과 갈등이 점차 구조화되는 추세 속에서 이런 선택은 매우 위험할 수 있다. 더욱이 중국에 편승하는 외교를 선택하는 것은 위험하다. 아직까지는 중국의 장기 국가전략에 대해 확신할 수 없기 때문이다. 따라서 한국은 미국과 중국 사이에서 이들의 갈등을 완화하고 과열경쟁을 방지하는 성숙한 중견국 외교를 전개할 필요가 있다. 이는 한국과 같이 안보와 경제발전을 동시에 도모해야 하는 중견국의 불가피한 선택일지도 모른다.

## (5) 북핵의 비핵화

### (가) 핵억제력 강화

북핵 위협에 대한 억제력을 확보해야 한다. 핵 위협에 대한 여러 가지 대안 가운데 북한의 핵시설에 대한 선제타격론은 효과가 불확실하고 전면전으로 확대될 가능성이 있기 때문에 고려대상이 아니다. 그리고 우리가 독자적으로 핵무장을 하는 것은 실현 가능성이 없다. 우리나라가 NPT 및 한·미 원자력협정을 체결하고 있다는 현실적 제약을 고려해야 한다. 더욱이 만약 우리나라가 핵개발을 할 경우 미국의 엄청난 반대에 직면할 것이다. 또한 세계 10위권의 무역국가인 우리나라가 국제적 경제제재를 받을 경우 경제력을 유지하기 힘들다는 점도 감안해야 한다.

또한 전술핵무기를 재배치하는 것도 실현가능성이 거의 없다. 미국은 군사기술 측면에서, 미국이 보유한 전략핵무기로 한반도에 핵우산을 제공하는 것이 충분히 가능하다고 여긴다. 더욱이 핵무기 없는 세상을 목표로 하는 오바마 행정부는 이미 1991년에 한반도에서 철수한

전술핵무기의 재배치를 고려하지 않고 있다.

우리가 택할 수 있는 대안은 한·미동맹 강화에 따른 미국의 핵우산 실효성을 높이는 것이다. 한·미는 ‘확장억제정책위원회(Extended Deterrence Policy Committee: EDPC)’를 통해 한국의 맞춤형 억제 능력을 강화하는 방안을 강구하고 있다. 2013년 10월 45차 한·미 연례 안보협의회의(ROK-US Security Consultative Meeting: SCM)의 공동성명(6항)에서 “미국의 핵우산, 재래식 타격능력, 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 방어능력을 운용하여 대한민국에게 확장억제를 제공하고 강화할 것이라는 미국의 지속적인 공약을 재확인하였다”고 발표되었다.<sup>75</sup>

#### (나) 북한의 핵능력 강화 차단 및 6자회담 재개 여건 조성

북한이 핵능력을 강화하는 것을 차단하기 위해 외교적 노력을 강화해야 한다. 이를 위해 유엔 안보리의 대북제재 이행에 대한 국제적 공조를 확대해야 한다. 특히 북한에 대한 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD) 기술의 확산 및 유출입을 막기 위한 중국과의 협력에 중점을 두어야 한다. 아울러 국가차원에서 북한 핵능력 및 핵기술 관련 데이터베이스를 구축하여 북핵능력의 판단 및 대책 마련의 기초자료로 활용해야 한다. 이 데이터베이스는 향후 검증 및 핵시설·핵무기 폐기시 기초자료로 활용될 수 있다.<sup>76</sup>

한편, 6자회담 재개를 위한 노력이 지속되어야 한다. 6자회담 재개 조건을 구체화하고 이를 위해 한·미 공조, 한·미·일 공조, 한·미·중 공

<sup>75</sup> “45차 한·미 연례안보협의회의(SCM) 공동성명 제6항,” 2013년 10월 2일.

<sup>76</sup> 함형필, “북핵문제에 대한 전략적 고려사항,” (통일연구원 자문회의, 2013.10.25).

I
II
III
IV
V
VI
VII

조, 한·중·일 공조 등 다각적 협의를 추진해야 한다. 특히 중국과 러시아를 활용하여 북한에게 비핵화 조치에 대한 진정성을 보이는 것이 6자회담 재개 및 성공의 중요한 점이라는 것을 설득해야 한다. 아울러 북한이 비핵화에 진정성을 보일 경우 경제적 보상, 평화정착, 북한의 대미·일 관계개선 등과 같은 조치가 이루어질 수 있다는 청사진을 제시하여 북한이 협상 테이블에 나올 수 있도록 해야 한다.

## (6) 평화정착

### (가) 북한의 대남도발에 대한 대비태세 강화

북한이 핵무기를 보유하고 나서 대남 재래식 군사공격이 대담해질 가능성에 대비해야 한다.<sup>77</sup> 이와 관련해서 파키스탄의 핵전략은 시사하는 바가 크다. 파키스탄은 핵무장으로 강대국에 속하는 인도와 군사적 균형을 이루게 되었다고 판단하였다. 파키스탄은 핵실험 이후 상대적으로 강대국인 인도에게 재래식 군사공격을 단행하는 과감성을 보였다. 제한적이거나 핵무기를 보유하고 있는 파키스탄에 대해서 인도가 즉각적인 보복 군사공격을 할 수 없을 것이라는 믿음이 작용한 것이다. 북한도 3차례에 걸친 핵실험으로 한·미연합군과 군사적 균형을 이루었다고 판단하고 재래식 대남 군사도발을 보다 빈번하게 감행할 가능성을 배제할 수 없다. 이렇게 되면 핵무기를 가진 상태에서 재래식 전쟁이 전개되는 일종의 ‘제한전쟁’이 발생할 가능성이 생길 것이다.<sup>78</sup>

우선 북한의 포 공격이나 기습침투용 비대칭전력을 상쇄할 수 있는

---

77. 윤정원, “오바마 정부 출범 이후 북핵문제와 우리의 대응책,” 『전략연구』, 통권 제46호 (한국전략문제연구소, 2009), pp. 131~132.

78. 정영태, 『파키스탄-인도-북한의 핵정책』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 36~37.

전력을 개발·강화해야 할 것이다. 남북한 간 군사적 충돌 가능성이 높은 지역에서 북한의 군사적 도발에 대비한 군사적 대비태세를 갖추어야 한다. 특히 서해 해상에서 북한이 북방한계선(Northern Limit Line: NLL)을 침범하는 사례가 더욱 빈번하게 나타날 가능성이 있기 때문에 이를 차단하기 위해 군사적 대비태세를 강화해야 한다. 북한이 선제적으로 대남 군사적 타격을 할 경우 ‘균형타격’이 아닌 ‘비균형 타격’을 위해 우리의 화력을 전진배치할 필요도 있다. 북한이 재래식 공격을 할 경우, 즉각적인 보복공격을 할 수 있는 충분한 능력을 갖추는 것이 중요하다. 북한 미사일을 요격할 수 있는 PAC-3, SM-3 미사일 등이 시급하게 배치될 필요도 있다.<sup>79</sup>

또한 북한의 공격을 미연에 방지하기 위해 선제공격 개념을 발전시켜나가는 것도 필요하다. 김광진 국방장관이 2013년 2월 12일 국회 국방위 전체회의에서 “핵무기는 절대 무기고 핵무기 투발시 피해는 상상을 초월한다”며, “사전에 파괴하는 것이 최선의 대안”이라고 함으로써 ‘선제타격’의 필요성을 정당화했다. 물론 이러한 ‘선제타격’은 이동식 발사대를 이용한 미사일 발사 직후 포착이 어렵다는 점에서 효용성이 제한적이기는 하다. ‘선제타격’은 탐지 → 식별 → 결심 → 타격 순서로 진행되는 이른바 ‘킬체인’을 의미한다. 현재 우리 군은 사거리 180~300km의 탄도미사일만을 보유하고 있어서 북한 전 지역을 대상으로 하기에는 턱없이 부족하다. 우리 군 당국은 북한의 후방기지 공격이 가능한 사거리 800km 탄도 미사일을 2015년까지 조기 전력화할 방침을 세우고 있다. 이를 위해 보다 효율적인 탐지능력 강화도 필수적이다. 현재 탐지와 식별은 미국의 정보자산에 의존하고 있는 상태이다.

<sup>79</sup> 정영태, “북한핵무장 대응방안,” (2013년 신년 긴급국민대토론회, 2013.2.21), pp. 28~30.

I
II
III
IV
V
VI
VII

한편 북한이 가장 두려워하는 것은 한·미 동맹관계가 공고화되는 것이다. 북한의 군사도발이 한·미 군사훈련 강화 및 한·미 동맹관계 강화를 초래하게 된다는 인식을 북한에 심어주는 것도 필요하다. 한·미 군사훈련의 강도를 높이고, 그 종류도 다원화하여 전방위적인 대북 군사적 위협 상황에 대비하는 적극적인 조치를 취해야 한다.<sup>80</sup> 한·미 군사훈련 강화는 북한의 도발적 태도에서 기인한다는 점을 중국이 인식하도록 하여 중국이 북한의 도발을 자제하도록 해야 한다. 북한의 도발이 동북아에 대한 미국의 군사력 개입을 초래할 가능성이 있다는 점을 중국이 인식하도록 하는 것도 필요하다.<sup>81</sup>

그리고 한·미가 공동으로 대비태세를 강화해야 한다. 한·미는 『한·미 공동 국지도발 대비계획』에 서명(2013.3.22)했다. 이 대비계획은 북한의 각종 도발 유형을 분류하고 각 유형별로 한·미의 공동대응 방안을 작성한 것이다. 북한이 서해의 NLL, 비무장지대 등에서 도발할 경우 우선 자위권 차원에서 한국군이 대응하고 미군이 전력지원을 할 수 있게 되었다. 그동안 북한의 국지도발이 있을 경우 대응에 대한 기준이 없었다. 향후 국지도발이 발생할 경우 유형별로 대응방안을 명시함으로써 신속하게 대응할 수 있게 되었다. 또한 그동안의 전쟁 확대를 염려하여 북한의 도발에 대해 소극적이었던 미국이 한·미 공동으로 국지도발에 대한 대비계획을 작성했다는 것이 중요한 의미를 지닌다.

<sup>80</sup> 윤정원, “오바마 정부 출범 이후 북핵문제와 우리의 대응책,” pp. 130~131.

<sup>81</sup> 북한 핵문제에 대한 중국의 전략적 딜레마를 적극 활용해 나갈 필요가 있다. Wang Yang-Cheng, “North Korea’s Nuclear Armament and China’s Strategic Dilemma,” 『전략연구』, 통권 제46호 (한국전략문제연구소, 2009), pp. 58~61.

(나) 초보적·군사적 신뢰구축

한반도에 지속가능한 평화를 정착시키기 위해서는 군사적 긴장완화 조치를 실시하여 평화 여건을 조성해야 한다.

평화 여건 조성은 두 가지 방향에서 추진될 수 있다. 첫째, 군사적 긴장완화에 관해 남북한 간 합의된 기존 합의문을 복원해야 한다. 그 동안 남북한 간에 네 가지 유형의 군사적 신뢰구축 조치가 이루어졌다. 1) 남북한 간 직통전화 개설, 2) 경의선 철도·도로 연결을 군사적으로 보장하기 위해 『철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서』(2002.9)와 『열차 시험운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서』 채택(2007.5), 3) 우발적 충돌방지 방안으로 『서해상에서의 우발적 충돌방지 방안』 채택(2004.6), 4) 군사분계선 지역에서의 긴장완화를 위해 군사분계선 일대의 선전행위 중단과 휴전선지역 선전문 철거 합의(2004.6) 등이다.

그러나 북한이 2009년 1월 30일 조국평화통일위원회 성명을 통해 “정치·군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의사항을 무효로 한다”는 내용의 성명을 발표함으로써 군사적 신뢰구축에 관한 모든 합의는 효력을 상실했다. 더욱이 천안함 폭침 및 연평도 포격으로 인해 한반도의 군사적 긴장이 고조되었으며 남북한 간 군사회담도 중단되었다.

따라서 남북한 간 기존 합의되었던 군사적 신뢰구축 조치를 복원하여 군사적 긴장완화에서 신뢰여건을 조성해야 한다. 남북군사회담을 재개하여 남북한 간 기존 합의되었던 군사적 신뢰구축 조치들을 복원해야 한다. 이를 위해 사안별로 남북군사실무회담을 개최하거나 남북 국방장관을 개최하여 일괄 타결하는 방안을 검토할 수 있다.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> 조성렬, “한반도 신뢰프로세스와 균형정책: 안보 및 평화분야,” 『한반도군비통제』, 제53집 (국방부, 2013), pp. 50~56.

I
II
III
IV
V
VI
VII

둘째, 교류·협력을 촉진하기 위한 기능적 차원에서의 군사적 신뢰구축을 추진해야 한다. 과거에는 남북협력을 지원하기 위한 기능적 필요성 때문에 군사적 신뢰구축이 이루어졌다. 대표적인 사례가 경의선 철도·도로 건설을 위해 비무장지대의 비무장화가 부분적으로 실시된 것이다. 또한 금강산 관광을 위해 북한의 군사항인 장전항이 개방되었으며, 이 지역에 있던 북한의 군부대가 다른 지역으로 재배치되었다. 개성공단 사업도 서부지역의 북한 군사력을 후방으로 배치하는 결과를 수반했다.<sup>83</sup>

한반도 신뢰프로세스의 주요 사업 가운데 하나가 DMZ 세계평화공원 조성이다. 비무장지대에서 세계평화공원을 조성하기 위해서는 군사적 신뢰구축조치가 필요하다. DMZ 내에 세계평화공원 조성을 위해서는 비무장지대를 관리하고 있는 유엔사와의 협력이 필요하다. 과거 경의선 철도·도로 연결시 유엔사가 비무장지대의 평화적 이용에 관해 남북한이 서로 협력하는 것을 인정하였다. 이것을 기준으로 DMZ 세계평화공원 조성을 위해 남북한이 군사회담을 개최하여 비무장지대의 협력방안에 대해 협의해야 한다. 이 사업을 위해 남북군사회담을 개최하여 지뢰제거, 부대 및 장비 철수, 통로 개설, 부지 건설, 시설물 건설 등 군사적으로 필요한 조치에 대해서 논의해야 한다.

아울러 임진강 수해방지, 해운 협력, 남북한 직항로 개설 등과 관련해서도 군사 분야의 협력이 필요하다. 이러한 기능적 분야의 협력은 군사회담을 필요로 함으로써 군사적 신뢰구축이 실질적으로 이행되는 결과를 가져올 수 있다.

---

<sup>83</sup> 박종철, 『남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 3~15.

표 IV-1 김정은 체제의 북한경로 유형 정책 전망

분야	북한경로 유형
정치적 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유일영도지배체제 유지 및 사회주의 강성국가 건설 강조</li> <li>○ 경제·핵건설 병진노선 유지</li> <li>○ 엘리트 내부의 응집력 및 충성심 유지</li> <li>○ 당의 조직 및 선전선동 기능 활성화</li> <li>○ 통제와 유화기제의 병합정책</li> <li>○ 군부에 대한 당의 관리·감독·통제 유지</li> <li>○ 사회의식변화 통제 및 외부사조의 유입 차단               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인민보안부, 국가안전보위부 등을 통한 통제 및 억압</li> <li>- 미국 '제국주의'에 대한 위기감 조성</li> </ul> </li> </ul>
경제적 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계획경제체제 유지 및 부분적 개혁·개방 조치의 점진적 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제한적·소극적 개방 확대</li> <li>- 필요시 시장에 대한 통제 가능</li> </ul> </li> <li>○ 내각 중심의 경제 운영               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개혁인사 등용</li> </ul> </li> <li>○ 주변국 중심으로 대외경제협력 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국과의 경제교류·협력 강화</li> <li>- 한국과의 경험을 통한 외화 획득 방식의 다각화</li> </ul> </li> </ul>
대외정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지정학적 자산을 활용한 중국 견인               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국과의 경제협력 강화</li> <li>- 안보불안을 조성하여 지정학적 자산가치 극대화</li> </ul> </li> <li>○ 대미 중심고리전략에서 다변화전략으로의 전환               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상황과 여건의 변화에 따라 미·중 간의 경쟁과 협력구도 활용</li> <li>- 일본과 러시아를 이용한 헤징전략 구사</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 이미지 개선을 위한 국제적 노력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 각종 매체를 통한 이미지 쇄신정책</li> <li>- 주변국들과의 인민외교 강화</li> </ul> </li> <li>○ 국제기구 및 국제규범에 대한 배타적 태도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유엔 안보리의 대북제재 결의안에 대한 비판적 태도 유지</li> <li>- NPT에 대한 유연성 전략</li> <li>- 국제구호기구 적극 활용</li> </ul> </li> </ul>

I
II
III
IV
V
VI
VII

분야	북한경로 유형
대남정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대내 정치적인 목적이나 평화문제의 협상 등을 위해 대남 긴장 활용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비대칭 전력을 이용한 군사적 대남위협과 도발 가능성</li> </ul> </li> <li>○ 남북협력을 통해 중국에 대한 의존도 완화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개성공단의 확대발전 추진</li> <li>- 금강산 관광의 재개 모색</li> </ul> </li> <li>○ 남북 사회문화 교류에 대한 지속적인 통제와 검열 실시 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간단체들과의 교류를 통해 경제적 실리확보</li> <li>- 남북 간 국력격차에 따른 체제흡수 가능성 경계</li> </ul> </li> <li>○ 남한의 협력을 도모하기 위한 방편으로써 인도적 사안 활용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 납북자 또는 국군포로 문제를 단발성 협상용으로 활용</li> </ul> </li> </ul>
핵문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 핵무장력 강화 및 핵실험 지속 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소형화, 경량화, 다종화, 정밀화를 위한 핵개발 활동 지속</li> </ul> </li> <li>○ 핵보유국 지위 획득 노력 및 북·미 핵군축 회담 요구 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국과 동등한 핵국가임을 국제적으로 부각시키고자 노력</li> <li>- 북·미 회담에 앞서 6자회담 적극 활용</li> <li>- 주한미군의 비핵화 요구</li> </ul> </li> <li>○ 핵무기의 실전배치를 통한 대남 핵위협 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵위협을 통해 한·미 동맹관계 차원의 대북 억지력 약화</li> </ul> </li> </ul>

표 IV-2 김정은 체제의 북한경로 유형 우리의 대책

분야	북한경로 유형
인도주의 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이산가족 문제 등 인도주의의 문제 해결 노력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이산가족, 국군포로, 남북자들의 생사확인, 서신교환, 상봉 등에 대해서 경제적 대가나 지원 제공</li> <li>- 인도주의의 문제는 개성공단 국제화, 금강산 관광 재개 등 남북경협과의 관계 속에서 추진</li> </ul> </li> <li>○ 북한 취약계층에 대한 인도적 지원 제공               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약계층 어린이들의 영양식 공급, 학생들의 교육기자재 지원, 산림녹화 사업 등</li> <li>- 분배와 사용의 투명성을 확보하여 국민적 공감대 형성</li> </ul> </li> <li>○ 민족재난·재해에 대한 지원 및 협력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 홍수 및 신종 전염병과 같은 긴급 재난에 대응하여 협력관계 구축</li> <li>- 북한의 열악한 보건의료 지원</li> <li>- 생태환경 문제에 대한 남북 간 협력방안 강구</li> </ul> </li> <li>○ 북한 당국과 인도주의·인권대화 모색               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중·장기 과제로서 북한 주민들의 인권을 실질적으로 개선하기 위한 정책 추진</li> </ul> </li> </ul>
사회문화 교류·협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비정치적 분야 중심으로 교류 재개 및 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 체육, 예술, 학술, 과학기술, 언론, 종교, 관광 등을 중심으로 교류 확대 및 추진</li> </ul> </li> <li>○ 북한 주민과의 접촉 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한체제가 외부와의 접촉을 다면화·다양화할 수 있도록 유도</li> </ul> </li> </ul>
경제교류·협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도 신뢰프로세스를 통한 북한과의 신뢰여건 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 내 온건파의 입지 강화를 위한 전략 수립</li> </ul> </li> <li>○ 5·24조치의 점진적 해제 및 기존 남북경협사업 복원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 태도 변화에 따른 5·24조치의 단계적 해제</li> <li>- 기존 남북경협사업(금강산 관광 사업)의 재개 및 활용문제 검토</li> <li>- 남북한을 연결하는 철도 및 도로의 활용 모색</li> <li>- 개성공단의 확대 및 개방형 특구로의 전환 추진</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 경제개선 조치에 대한 선별적 지지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한경제의 긍정적 변화에 대해 적극적인 지지 표명</li> <li>- 북한 내 온건파와 우호적 관계 형성</li> </ul> </li> <li>○ 남북협력을 통해 북한의 대중경제 의존도 완화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북·중 경제협력 사업 및 분야에서 한국기업의 진출 도모</li> </ul> </li> </ul>

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

분야	북한경로 유형
국제협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대북 억지력 강화를 위한 미국과의 협력 <ul style="list-style-type: none"> <li>- KAMD와 미국의 MD를 효율적으로 결합할 수 있는 방안 강구</li> </ul> </li> <li>○ 동북아 평화협력 구상에 대한 북한의 동참 유도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비전통적 안보이슈의 지역협력 추진</li> <li>- 북한에게 제공할 혜택을 적극적으로 제시</li> </ul> </li> <li>○ 남·북·중, 남·북·러 삼각협력제체 구축 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남·북·러 가스관 연결사업 및 북·중 경제협력사업에 한국이 파트너로서 참여</li> <li>- 국제기구를 통한 개발지원사업(두만강개발계획)적극 추진</li> </ul> </li> <li>○ 중견국 외교를 통한 대미·중 협력 도모 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한·미·중의 전략적 대화창구 마련</li> </ul> </li> </ul>
북핵의 비핵화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 핵억제력 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국의 핵우산 실효성을 높임으로써, 한·미동맹 강화</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 핵능력 강화 차단 및 6자회담 재개 여건 조성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유엔 안보리의 대북제재에 대한 국제적 공조 확대</li> <li>- 북한 핵능력 및 핵기술 관련, 국가차원의 데이터베이스 구축</li> <li>- 6자회담 재개를 위한 다각적 협의 추진</li> </ul> </li> </ul>
평화정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한의 대남 도발에 대한 대비태세 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 기습공격에 대비한 전력 강화</li> <li>- 북한의 공격을 미연에 방지하기 위해 선제공격 개념의 발전 필요</li> <li>- 한·미 공동 대응방안 마련</li> </ul> </li> <li>○ 군사적 긴장완화 조치를 통한 평화여건 조성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 간 기존 합의되었던 군사적 신뢰구축 조치 복원</li> <li>- 남북협력을 위한 기능적 차원에서의 군사적 신뢰구축 도모 (DMZ 세계평화공원 조성 관련 군사적 신뢰구축 실시)</li> </ul> </li> </ul>

V

---

북한의 중국경로(1980년대) 유형:  
전망과 대책



## 1. 상황

1980년대 초 중국은 덩소핑의 개혁·개방으로 1단계 변화가 시작되었으며 당내민주주의가 허용되었다. 북한도 1980년대 초 중국과 같이 정치개혁은 부진한 가운데 제한적인 경제 개방만 실시하는 상황을 가정할 수 있다. 이것은 정치적으로 노동당 일당독재체제가 유지되는 가운데 수령중심의 유일지도체제가 집단지도체제로 이행되는 동시에 당내민주주의가 허용되고, 경제적으로 시장이 공식 허용되어 사회주의 상품경제 단계에 들어선 상황이다.<sup>84</sup>

정치적 측면에서 보면, 유일지배체제가 완화되고 당내민주주의가 허용되며 집단지도체제의 성격이 나타난다고 할 수 있다. 따라서 정책결정 단 내에서 정책결정이 국가기구 간, 집단 간 토론과 협의를 거쳐 이루어질 것이다. 물론 최고지도자의 정책결정력이 여전히 중요하지만 과거와 달리 여러 견해들이 제한된 범위에서 제기될 수 있다. 최고지도자를 정점으로 하여 여러 국가기구가 정책을 제안하는 수직적 정책결정 구조가 유지되지만, 정책결정 과정에서 다양한 의견이 상정되고 논의될 수 있다.

그러나 정치영역은 사회주의체제를 골간으로 하기 때문에 정치, 사회활동, 언론 등에서 기존의 통제적 속성은 그대로 유지될 것이다. 다만, 노동과 복지 등 경제정책과 직접 관련된 분야에서는 제한적 수준이지만 집단들의 이해가 표출될 수 있다.

이러한 정책적 환경에서 경제개혁·개방이 확대될 것이다. 경제발전이 핵심목표로 제시되지만 실천 방안에서는 정치적 파급영향이 적은

<sup>84</sup> 송정호, “북한의 개혁·개방 추진과 권력엘리트 변화,” 『북한연구학회보』, 제16권 2호 (북한연구학회, 2012), pp. 31~34.

I
II
III
IV
V
VI
VII

제한된 영역에서 개혁·개방정책이 우선적으로 실시될 것이다.

사회적으로는 경제적 개혁·개방의 여파로 빈부격차가 점점 심화될 것이다. 복지제도는 기존 사회주의체제에서 시행되던 전면적 무상복지, 무상교육에서 벗어나 시장원리에 따라 개인들이 복지와 교육을 책임지는 방향으로 바뀔 것이다. 그 결과 계층격차, 소득격차, 지역격차 등에 대한 주민들의 불만이 누적될 수 있다.

북한이 중국경로(1980년대)에서 경제적 개혁·개방을 추진하고 시장화를 확대함에 따라 남북관계가 개선될 수 있는 여지도 증대할 것이다. 특히 북한이 시장화를 확대하고 경제발전을 위한 다각적 방안을 모색함에 따라 남북경협이 확대될 것이다. 북한의 경제특구 발전계획을 남한이 지원하고 협력할 수 있는 다양한 방안이 강구될 것이다.

또한 핵문제의 협상이 진전되면서 남북관계를 발전시킬 수 있는 가능성이 확대될 뿐만 아니라 국제사회의 대북제재가 완화 내지 해제되면서 북한이 국제사회와 협력할 수 있는 기회가 늘어날 것이다.

## 2. 분야별 정책 전망

### 가. 정치적 상황

이 유형은 정치적 차원에서 조선노동당 일당독재지배체제가 유지되면서 사회주의체제의 근본 속성인 생산수단의 국가소유 원칙은 변하지 않으며, 다만 경제의 부분적 개혁·개방이 보다 확대되는 유형이다. 경제의 운영원리는 사회주의 계획경제의 많은 부분이 해체되지만 여전히 국가 주도의 계획경제가 지배하며, 시장경제의 확산으로 국가와 시장이 공존하는 체제가 될 것이다.

정치적 통제가 약간 느슨해지는 변화와 함께 경제발전·핵무력 병진 노선의 성공으로 경제정책 및 경제작동양식에서 개혁의 범위가 확대될 수 있다. 반면 경제건설·핵무력 병진노선이 국제사회의 대북 압박 정책으로 제한을 받게 되어 경제적 난관이 가중될 경우 경제난에서 벗어나기 위해 보다 과감한 경제개혁·개방조치가 추진될 수도 있다. 두 경우 모두 가능하지만 정치적 변화의 차원에서 보면, 북한 지도부가 경제건설·핵무력 병진노선의 성공으로 통제 가능한 개혁·개방에 자신감을 가질 경우 점진적인 정치제도 변화를 실시할 가능성이 더 크다고 할 수 있다.

김정은 정권이 대내외적 문제에도 불구하고 그 난관을 어느 정도 극복한 채 계속 유지되면 김정은의 통치능력과 리더십은 더욱 강화될 것이며, 체제 장악력도 높아질 것이다. 이러한 상황에서는 후견세력에 대한 의존으로부터 점차 독자적 정책결정으로의 리더십 변화가 발생할 것이며, 핵심 엘리트 계층의 지속적인 세대교체를 통하여 명실공히 김정은 체제는 더욱 굳어지게 될 것이다.

특히 경제건설을 성공적으로 추진하여 북한 주민들의 식생활 및 일상 소비생활 문제가 어느 정도 완화되거나 상당한 정도로 해소되면 김정은의 리더십에 대한 충성심은 더욱 강화될 것이다. 그러나 경제난이 해소되지 않을 경우 경제개혁·개방조치의 추가 도입과 함께 김정은의 리더십에 대한 잠재적 도전이 더욱 증대될 가능성도 있다. 한편 개혁·개방의 성공에 따라 핵심 엘리트 내부의 갈등이 발생할 수도 있다. 경제 상황이 어느 정도 개선되면 정책노선에 대해 보다 과감한 개혁·개방정책을 주장하는 집단이 등장할 수 있고, 이 경우 엘리트 내부의 갈등 내지는 분열의 가능성이 커질 수 있다.

경제회복의 성공에 의해서건 경제적 난관의 지속에 의해서건 개혁·

I
II
III
IV
V
VI
VII

개방조치의 확대로 시장화 조치가 도입·확대되면 될수록 주민의 자유로운 이동이나 정보의 유통이 확대될 가능성이 높아지므로 우리식 사회주의체제의 유지에 부정적인 파급효과가 발생할 수 있다.

이러한 사회적 변화가 체제유지에 미치는 도전을 김정은과 핵심 지배 엘리트들이 충분히 감당할 수 있다고 판단하거나 북한체제의 수용능력이 증대되면 정치적 측면에서 수령유일지배체제의 전체주의적 성격이 다소 완화되는 통치기제의 변화가 있을 수 있다. 그러나 부정적 영향이 체제에 도전으로 인식되면 정치적 변화는 크게 기대할 수 없을 것이다. 특히 김정은의 경제건설·핵무력건설 병진노선이 성공할 경우 체제유지 능력이 신장될 것이기 때문에 김정은에 의한 의도적인 정치적 변화가 추진될 가능성은 매우 낮다.

따라서 유일영도지배체제, 전체주의체제, 병영국가체제, 신정체제, 일원론적 이데올로기체제 등 북한체제의 성격을 규정하고 있는 정치적 요인들은 경제적 변화 요인, 이데올로기의 영향력 약화, 북한의 우리식 사회주의체제의 이완 등과 같은 변화를 촉발하는 요인들보다 여전히 기존 체제의 본질적 속성을 유지시키는 요인으로 작용할 것이다.

북한이 중국경로(1980년대)를 택할 경우 정치분야에서 다음과 같은 상황을 예상할 수 있다. 첫째, 이념 및 사상적 차원에서 경제개혁·개방정책의 추진과는 별도로 북한체제의 우월성을 포함한 김정은 시대 비전의 선전 차원에서 우리식 사회주의, 자주, 선군정치, 김일성-김정일주의 등은 계속 핵심가치와 구호로 유지될 것이다. 경제회복 및 성장에서 과시적 성과가 나타날 경우 ‘경제건설·핵무력건설 병진노선’에 입각한 사회주의 강성국가 건설은 더욱 강조될 것이다. 다만, 경제개혁·개방조치가 확대될수록 이데올로기의 지배력은 점차 완화될 것이며 도전을 받게 될 것이다.

둘째, 김정은 정권이 안정적으로 정착될수록 리더십의 변화에 따른 정치적 변화의 가능성이 매우 제한될 것이다. 사회주의체제의 이행 사례를 보면, 일인 독재자의 권력에 대한 도전 또는 개혁 권위주의 지도자의 등장으로 위로부터의 변화가 시작되거나 아래로부터의 도전을 독재자가 수용할 때 변화가 발생하였다. 따라서 김정은의 리더십이 안정되고 권력 장악력이 강고해질수록 리더십에 의한 대안의 정책 선택을 통한 정치적 변화의 가능성은 그만큼 어려워질 것으로 예측된다.

셋째, 김정은의 권력이 안정화되고 북한의 경제사회적 변화와 그에 따른 주민들의 요구가 증대할 때, 중국이나 베트남의 개혁공산주의자들처럼 정책의 변화를 통한 정치적 변화를 선택할 수도 있을 것이다. 북한에서 김정은의 정권이 장기화되는 경우 정치적 변화의 전망에 대해 두 개의 경로를 예상할 수 있다. 그러나 독재자들이 스스로 권력기반을 약화하는 변화를 선택하는 것은 극히 제한된 경우이므로 김정은의 리더십 요인에 따른 정치적 변화는 거의 일어나지 않을 것으로 예상하는 것이 합리적이다.

넷째, 김정은은 당 지배구조의 정상화 및 효율적 작동이 자신의 권력을 장기적으로 안정화시킬 것으로 판단할 것이기 때문에 당의 기제를 계속 강화하고 당을 통치 핵심 수단으로 활용할 것이다. 따라서 당의 안정성은 계속 유지될 것이다.

다섯째, ‘경제건설과 핵무력건설 병진노선’에 따라서 북한이 경제개혁·개방조치를 성공적으로 수행해나갈 수 있다면 북한의 경제적 재생산 능력이 확대되고 국가 능력이 증대됨으로써 기존 체제의 점진적 변화를 모색할 수도 있을 것이다.

여섯째, 그러나 핵무기를 계속 증대하는 상태에서 경제건설을 추진하는 전략은 현실적으로 제대로 이행되기 어렵다. 이럴 경우 김정은의

I
II
III
IV
V
VI
VII

권력기반이 불안정해질 수도 있다. 김정은이 최근 1년도 안 되는 기간 동안 4명의 인민무력부장을 교체한 사례에서 알 수 있듯이 북한 군부에 대한 김정은의 장악은 쉬운 과제가 아닐 수 있다.

일곱째, 김정은의 정책노선이 북한 주민들의 민생을 개선시키지 못하고 외부로부터의 압력이 지속됨으로써 대외적인 고립이 심화된다면 김정은의 리더십에 대한 도전이 제기될 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 기존의 권력연합을 유지하기 위한 세력과 도전 세력 간의 권력투쟁 발생 및 집단적 이해관계에 틈새가 발생한다면 기존의 정치권력구조에 변화가 유발될 수도 있다.

이렇게 되면 북한에서는 김정은에게 권력이 집중되는 유일지배체제에서 벗어나 여러 핵심세력이 견제와 균형을 통해 권력을 분점하는 일종의 집단지도체제가 등장할 수 있다.

여덟째, 당과 군부의 우위가 유지되는 가운데 내각이 경제를 책임지는 3각 권력구조는 비교적 안정된 상태를 유지할 것으로 전망된다. 그러나 병진노선이 국제적 제재 연대의 가동과 중국의 정책 변화로 인해 실패할 경우, 이는 엘리트 내부의 갈등을 유발하는 요인으로 작용하게 될 것이다.

아홉째, 시간의 흐름에 따라서 북한체제는 다음과 같은 변화를 겪을 것으로 예상된다. 1) 사회주의체제의 경제적 비효율성, 관료주의의 병폐, 생산성 저하, 자원분배의 비효율성 등과 같은 사회주의체제의 구조적 문제점이 계속 분출할 것이며, 이는 변화를 추동하는 요인이 될 것이다.<sup>85</sup> 2) 놀이공원, 체육시설 등 지도자의 이미지를 고양하기 위한 비효율적인 자원의 배분, 외부로부터의 자원 동원의 제약, 대규모 행

---

<sup>85</sup> 박영호, 『통일 이후 국민통합방안 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 47.

사개최 등과 같은 요소들도 체제의 효율성을 떨어뜨릴 것이다. 3) 인민경제생활 개선이 가시적인 성과를 가져오지 못할 경우 북한 주민들의 불만은 더욱 쌓이게 되고, 과거처럼 억압기제로 그러한 불만을 계속 억제하는 데 문제가 발생할 가능성이 높다. 4) 그동안 성장한 다양한 중간계층들과 젊은 층의 불만을 무마하고 대규모의 체제저항을 미연에 방지하기 위해서도 북한 지도층은 변화를 모색할 수밖에 없을 것이다.

한편, 당·군·정부 중간 관료들의 부정부패와 관료주의 현상은 계속 확대되고 북한체제를 잠식하는 요인으로 작용하게 될 것이다. 또한 우리식 사회주의, 김일성·김정일주의 강조 등 일원론적 이데올로기에 기반한 정치학습과 사상통제가 계속 추진되었지만 사상교육의 한계와 외부로부터의 정보 침투 확산은 이데올로기의 통제력을 약화시킬 것이다. 이데올로기의 통제력 약화현상은 주민 불만을 집결시키는 요인으로 작용하겠지만 이 요인이 체제변화에 미치는 영향은 여전히 제한적일 것이다. 그러나 북한이 개혁·개방조치들을 계속 도입할 경우 이데올로기의 영향력은 지속적으로 감소될 수밖에 없다. 설령 주체사상과 우리식 사회주의 등이 개방을 합리화하는 이념적 도구로 새롭게 재해석되더라도 사회분화의 진전에 따라서 이념과 현실 간의 괴리가 커지고 결국 이데올로기의 퇴조현상을 피할 수는 없을 것이다.

## 나. 경제적 상황

북한이 1980년대 중국 상황에 이르게 되는 중요한 원인은 북한경제 상황이 악화되어 경제정책에서의 변화가 절실하게 요구되는 상황 때문일 것이다. 한편 시장의 확산에 따라 모든 경제활동이 실질적으로

I

II

III

IV

V

VI

VII

시장을 중심으로 이루어지고 시장에 대한 국가의 의존이 상당한 수준으로 진전되었을 경우도 이러한 유형에 해당된다. 그리고 중국의 대북 제재 동참으로 북·중관계가 원만하지 않아 양국 간 경제협력에 차질이 발생할 경우, 북한이 중국경로로 이행할 이유가 생길 것이다. 또한 강온(보혁)세력 간 힘겨루기에서 온건(개혁지향)파가 우위를 차지해 정권의 전면에 등장할 때에도 북한이 개혁·개방을 추진하는 1980년대 중국 유형으로 이행할 수 있다.

북한의 경제상황은 경제·핵무력건설 병진정책의 실시 이후 악화될 수 있다. 과거 북한은 경제·국방 병진노선을 실시했고, 이의 변형인 선군노선을 채택해 왔다. 이들 노선은 결국 경제보다는 국방에 우선권을 두는 정책노선이었기 때문에 경제건설에서는 모두 실패했다고 할 수 있다. 이런 점에서 경제·핵무력건설 병진노선이 국방 우위의 관점에서 추진된다면 역시 실패할 수밖에 없을 것이다. 이럴 경우 북한은 경제건설에 우위를 두는 정책을 실시하면서 대내외 경제정책의 변화를 시도할 것이며, 개혁·개방으로 선회하여 경제 회복에 치중하게 될 것이다.

북한에서 모든 경제 주체(주민, 공장, 기업소, 농장, 국가 등)가 시장을 중심으로 경제활동을 하는 상황으로 발전하였을 경우에도 북한이 1980년대 중국식 발전모델을 채택하게 될 것이다. 북한은 선전선동 차원에서 계획경제체제의 복원을 내세우겠지만 사실상 포기한 상태이다. 이런 상황에서 북한에서는 계획경제와 시장이 공존하고 있으나 시장화의 진전으로 인해 계획경제는 오히려 시장에 의존하는 형태로 전락하게 되었다. 전반적으로 시장의 역할이 급격히 확대됨에 따라 시장이 북한경제의 주 무대로 부상하고 실질적인 시장경제로의 전이 조짐도 나타나기 시작할 것이다.

대내 경제정책 노선의 실패 및 실질적인 시장 중심의 경제운영과 함

게 대외적으로 주변국, 특히 중국과의 경제협력이 원만하게 진행되지 않으면 북한은 경제부문에서 큰 변화를 모색할 것이다. 북한은 경제정책의 최우선 목표로 경제회복과 발전을 내세우면서 계획경제에 대한 의존보다는 시장 확대를 통해 경제재건이라는 목표를 달성하고자 할 것이다. 이에 따라 산업 전 부문에 걸쳐 본격적인 경제개혁이 추진되고 대외부문에서도 개방의 폭이 빠른 속도로 확대될 것이다.

중국은 1979년부터 경제부문에서 점진적 방식의 개혁·개방을 공식화하고 경제체제 전환에 나섰다. 이에 따라 개혁의 초기 단계인 1984년까지 중국경제는 계획경제의 틀 속에서 시장의 조절 기능이 보충적 역할을 담당하였다. 이 기간 동안 개혁은 농업부문 위주로 진행되어 농촌에서는 가족단위의 농가책임생산제가 실시되었다. 인민공사 제도는 취소되고 토지를 농민에게 맡겨 농민은 생산과 경영의 자주권을 가지게 되었다. 도시에서는 기업생산과 경영 자주권의 범위를 확대하는 시범적 개혁이 진행되었다. 경제체제의 운영원칙은 계획경제의 틀 속에서 시장의 조절기능이 보완적으로 작동될 수 있도록 보장하는 것이었다.

1984년 10월 개최된 중국공산당 제12기 3중 전회를 기점으로 중국의 개혁이 전면적으로 실시되기 시작하여 1992년까지의 중국경제는 흔히 계획에 따른 상품경제 단계라고 불린다.<sup>86</sup> 1980년대 중반 이후 중국 개혁의 중심은 도시로 확대되었고 보다 심화된 특징을 보여준다. 중국경제에서 시장이 주도적 주체로 자리매김함에 따라 사회주의적 분배체제도 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

<sup>86</sup>. 이 시기의 개혁은 ‘사회주의 계획상품경제이론’으로 대표되는데, 이것은 국유제의 기초 위에서 계획에 따른 상품경제로 정의되었다. 中共中央黨史研究室, 『十二大以來重要文獻選編(上)』 (北京: 人民出版社, 1986), p. 24. 이 기간에 중국은 계획경제와 상품경제의 병존에 따른 사회적 혼란과 모순을 해소하는데 주력하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이 시기 중국에서는 가격, 상품 및 원료의 공급이 시장메커니즘에 의해 합리적으로 조절되고 이루어짐에 따라 중앙정부의 계획은 대폭 축소되고 지방정부와 기업의 자주권은 대폭 확대되었다. 국가는 농산물에 대한 일괄 수매와 유통 등에서 보다 효율적인 개혁을 추진하여 농산물 유통체계는 시장을 중심으로 개선되고 농촌경제의 구조는 근본적인 변화를 맞게 되었다. 이와 같은 상품경제의 확산으로 재정, 금융, 가격체계 등 거시경제 모든 분야에 걸쳐 개혁이 확산되었다.

이러한 중국의 개혁·개방 모델은 북한에도 적용되어 대내외 경제정책에서 일대 전환이 일어날 것이다. 북한은 경제발전을 목표로 민생경제 부문에 대해 재원을 우선 배분하는 정책을 추진할 것이다. 이에 따라 북한의 경제건설·핵무력 병진노선은 구호로만 그칠 가능성이 높아 사실상 무산될 것으로 보인다. 북한은 여전히 계획경제체제의 근간을 유지하겠지만 계획경제와 시장경제의 공존을 공식화하고 시장경제가 뿌리내릴 수 있는 공간 확장을 위한 정책을 펼치게 될 것이다. 따라서 시장경제체제 요소가 경제 전반에 확산되면서 시장을 중심으로 경제가 실질적으로 작동하는 경제체제로의 전환이 진행될 것이다.

이러한 시장의존적 경제로의 전환에 의해 경제의 모든 부문에서 개혁이 점진적으로 진행되고 가속화될 것으로 보인다. 북한은 우선 경제 성장과 발전을 위한 개혁에 착수하여 과거 시행했던 개혁조치를 보다 확대할 것이다. 농업부문과 기업부문에서는 ‘6·28방침’의 전면 시행을 통해 생산성 향상과 효율성 제고가 예상된다. 개혁의 수준은 소위 중국식 개혁·개방 모델의 초기 단계(사회주의 상품경제)에 비견될 수 있을 것이다.

북한의 개혁이 보다 빠르게 추진될 경우 강온파 간의 노선갈등이 야기될 수 있다. 예를 들어 북한이 농업부문에서 가족책임영농제를 도입

한 후 집단농장제의 폐지에 착수하거나 국유기업의 민영화 등을 모색한다면 강경파들의 반발에 직면할 수 있다. 비록 정치적으로 개혁파(온건)들의 입지가 강화되어 개혁·개방을 추진하지만 사회주의 계획경제의 근간을 흔드는 조치가 취해지거나 개혁 조치의 성과가 미진할 경우 강경(보수)파들은 급진적 개혁에 대한 역공에 나설 것이다.

대외경제정책에서도 획기적인 변화가 예상된다. 기본적으로 전 세계를 대상으로 경제개방을 전면적으로 확대해 경제발전을 위한 외자유치에 나설 것이다. 과거 대북제재하에서 어쩔 수 없이 중국 위주로 개방을 추진하고 협력에 매진했던 중국 일변도의 외자유치에서 벗어나 한국을 포함한 동북아 국가를 중심으로 개방을 확대할 것이다. 따라서 교역을 포함한 나선특구 및 위화도·황금평 개발 등 중국과의 경제교류·협력은 지속되겠지만 북한은 중국 의존적 경제협력에서 탈피하게 될 것이다.

북한은 대외경제개방을 추진하면서 경제특구를 중심으로 개방을 확대할 것이다. 기존 특구를 확장하고 새로운 특구를 추가적으로 지정해 경제발전을 위한 외자유치에 나설 것이다. 여기에는 한국과의 경협사업으로 이미 존재하고 있는 개성공단 및 금강산 관광지구가 포함됨과 동시에 추가적인 남북협력공단도 등장하게 될 것이다. 이런 특구 중심의 대외개방은 시간이 지나면서 특구와 타 지역 간 제도적·실질적 격차 완화를 위해 북한 전역으로 확대될 것이다.

## 다. 대외정책

### (1) 대외정책 결정의 분권화

유일지도체제가 이완되고 집단지도체제가 작동되는 상황에서 정치

I

II

III

IV

V

VI

VII

적 다원성이 증가함에 따라 정책결정의 분권화 현상이 등장할 것이다. 그리고 이로 인해 정책결정 과정에서 유동성이 증가할 것이다. 그러나 집단지도체제가 작동하더라도 지도체제 내에서 최고지도자의 정책결정력이 상대적으로 우세하므로 정책을 둘러싼 파벌 간의 이견은 존재하지만 통제 가능한 수준에 머물 것이다. 최고지도자를 정점으로 대외 정책 유관 부서들이 개별적으로 제의서를 올리는 수직적 구조가 유지되지만, 정책결정 단계에서는 다양한 의견이 상정되고 논의되는 수평적 구조가 나타날 수 있다.

## (2) 대외정책 추진 여건의 변화

이러한 정책결정 구조하에서 경제적 개혁·개방이 다소 확대될 경우 대외정책의 추진 여건은 대략적으로 다음과 같이 예상된다. 첫째, 경제 발전을 핵심 목표로 삼으면서 정치적 파급을 고려하여 제한적 개방을 효율적으로 추진할 수 있는 대외 여건 마련에 역점을 둘 것이다. 둘째, 핵보유는 개방정책 추진을 위한 유리한 내부 여건으로 작용하지만 외부 여건에는 불리하게 작용할 것이다. 따라서 핵문제 해결의 진전 여부에 따라 외부 여건이 달라질 것이다. 셋째, 정치적 다원성의 증가로 개혁·개방노선을 둘러싸고 통제 가능한 수준에서 이견과 갈등이 나타날 것이다. 중국의 경우 이 시기에 홍·전(紅·專) 간의 갈등을 경험하였다.

## (3) 경제발전을 위한 대미·중일 관계 증진 추진

북한지도부는 경제발전을 우선시 하는 노선을 수립하고 정책을 추진할 것이다. 그러므로 북한은 제한적 개방정책에 입각한 경제발전을

효율적으로 추진하기 위해서 미국과의 관계개선에 적극적으로 나설 것이다. 미국으로부터의 직접적인 경제지원과 함께 국제금융기구들의 지원 획득을 위해서는 미국의 지원이 절대적으로 필요하기 때문이다.

북한은 중국과의 관계를 더욱 긴밀화하고자 할 것이다.<sup>87</sup> 제한적 개방정책의 성과를 얻고 개방을 확대하기 위해서는 중국과의 경제협력과 중국으로부터의 경제 지원이 절실하기 때문이다. 중국 역시 북한의 개방정책이 북한 정권의 안정화와 한반도의 평화에 기여하고 중국의 대북정책 기조에 부합하는 것으로 평가할 것이다. 그러나 비핵화가 완전히 진전되지 않은 상황에서 중국의 대북지원은 다양한 제재조치의 구속을 받을 것이다. 중국은 국제사회의 대북제재에 참여하고 있기 때문이다. 중국을 비롯한 국제사회의 대북지원이 실질적인 도움으로 이어지기 위해서는 북한이 핵개발을 포기해야 한다. 중국은 북한 경제를 획기적으로 발전시키는 형태로 도움을 주지는 않겠지만 경제협력을 확대하는 방식으로 북한의 경제건설을 지원할 것이다.

북한은 일본과의 관계 개선을 통해 대규모 경제 지원을 얻고자 할 것이다. 북핵문제 해결에서 일정한 진전이 예상되고, 일본의 북·일관계 개선 필요성이 양국관계 진전의 촉진요인으로 작용할 것이다. 그러나 핵문제와 장거리 미사일 문제에서 검증가능하고 불가역적인 모멘텀이 마련되지 않는 한 북·일관계 정상화는 쉽지 않을 것이다.

---

<sup>87</sup>-한·중수교로 인해 북·중관계가 잠시 소원했던 시기를 제외하면 북한은 정치, 경제, 군사 등 거의 모든 영역에서 중국으로부터의 도움을 필요로 하고 있다. 이러한 원인은 여전히 지속되고 있다. 북·중동맹의 지속에 관한 고찰은 이계만·김태운, “북한의 대중 동맹관계 균열과 회복원인에 관한 연구,” 『한국동북아논총』, 제37집 (한국동북아학회, 2005), pp. 423~426 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

#### (4) 경제발전을 위한 국제사회와의 협력 증진

북핵문제 해결의 일정한 진전에 따라 대북제재 조치가 완화될 경우 북한은 국제금융기구 등 국제사회로부터 경제지원을 받을 수 있는 방안을 모색할 것이다. 그러나 여전히 상당 부분의 대북제재 조치가 발동되고 있는 상황에서 국제금융기구 가입은 쉽지 않을 것이다. 북한이 국제금융기구 가입을 위한 우호적 여건을 조성하기 위해 유엔 안보리의 제재결의안 준수 의사 표명 등 국제규범 준수 의사를 표시할 가능성도 있다.

결론적으로 북한이 1980년대 중국식 경로를 밟을 경우 현재보다는 다소 유연한 대외정책을 전개하여 경제발전을 위한 우호적 조건을 마련하는 데 역점을 둘 것이라는 전망이 가능하다. 그러나 북한이 핵·미사일 문제에 있어서 검증하고 불가역적인 모멘텀을 마련하는 데 성실한 태도로 임하지 않는다면, 소기의 성과를 거두기 쉽지 않을 것이라는 예상도 가능하다. 북한이 기존처럼 국제사회와의 관계를 일시적인 국면 전환용이나 협상용으로 이용하거나 핵·미사일 실험을 계속 시도할 경우, 외부 환경의 제약과 내부 모순의 증가로 경제발전을 위한 우호적 여건 마련에 목표를 둔 대외정책의 성과를 기대하기 어렵다.

북한이 경제발전을 위한 유화적 대외정책을 구사하더라도 북한 지도부가 핵 문제와 장거리 미사일 문제에 대한 해결책에 동의하지 않는 한 경제발전을 위한 국제협력 강화 정책은 성공하기 어렵다. 즉, 위 문제를 상수에서 변수로 바꾸지 않는 한 정책변화에 따른 소기의 목표를 달성하기는 쉽지 않을 것이다. 결국, 북한은 국제사회의 대북제재 레짐이라는 장벽 앞에서 획기적인 개방노선을 택할지 아니면 현상유지에 따른 고립을 택할 것인지에 대한 진퇴양난의 상황에 봉착할 것이다.

## 라. 대남정책

북한은 정치적 통제를 느슨하게 하는 한편 대내개혁과 개방확대를 추진하면서 대남 경제협력을 보다 적극적으로 모색할 수 있다. 북한은 핵개발 동결로 국제적 압박이 완화됨으로써 경제성장을 위한 대외협력 확대에 중점을 둘 것이며 이러한 연장선에서 한국과의 경협에 적극적인 입장을 보일 것이다. 북한은 남북대화에 적극적 입장을 보이겠지만 대남협상 수단으로써 대남위협과 도발가능성은 여전히 유지하고자 할 것이다.

### (1) 평화정착 문제

북한은 경제개혁·개방을 성공시키기 위해 공세적으로 긴장을 조성하기보다는 긴장완화를 도모하고 이를 바탕으로 대외협력 확대에 유리한 환경을 조성하고자 할 것이다. 따라서 북한은 대남 군사도발을 일정하게 자제하는 가운데 평화협정 체결이나 평화체제 구축을 더욱 적극적으로 제기할 수 있다. 아울러 북한은 군사적 긴장완화를 위한 방안 마련에도 다소 협력적인 모습을 보일 수 있다.

그럼에도 불구하고 중국의 군사력이 증강되고 군사 활동의 범위도 확대되는 상황이 이어지면 한·미동맹에 입각한 대북 억제력 강화뿐 아니라 중국을 견제하기 위한 미국의 군사력 재균형도 지속적으로 추진될 수 있다. 이에 대한 대응을 위해서도 북한 정권은 비대칭 위협을 통해 한반도에서의 군사적 긴장조성을 시도할 수 있다. 이는 특히 개혁·개방이 확대됨에 따라 내부의 사회경제적 불안정이 심화되는데 대한 대응으로서 정치적 통제를 강화하기 위한 목적으로 고려될 수도 있다. 따라서 북한의 군사적 긴장조성과 그에 따른 불안정성도 여전히 존재

I
II
III
IV
V
VI
VII

한다고 볼 수 있다.

## (2) 경제협력

북한은 경제적인 영역에서 대외적 고립탈피를 위해 대남관계 개선과 협력확대를 위한 움직임을 적극적으로 보일 것이다. 국제적인 대북 제재나 압박이 여전히 존재하는 상황에서 개혁·개방의 성공을 위한 대남 경제협력이 더욱 절실해질 수 있다. 기존의 개성공단이나 금강산 관광 재개와 더불어 남한 기업들의 투자를 확대하기 위해 노력할 것이다.

특히 북한이 접경지역의 경제특구뿐만 아니라 내륙의 경제개발특구 건설을 추진할 경우<sup>88</sup> 남한 자본에 대한 수요는 더욱 커질 것이다. 아울러 북한은 동북아 지역차원에서 남·북·중, 남·북·러 경제협력을 적극적으로 구체적으로 추진하고자 할 수 있다.

## (3) 사회문화 교류·협력

북한은 여전히 조국통일을 민족 최대의 과제로 제기하면서 이를 정권의 정통성과 정당성 확보 기제로 활용하려 할 것이다. 공식적으로 자주와 선군, 사회주의를 포기하기 어려운 상황에서 관성적으로 자주, 외세배제, 우리 민족끼리에 입각한 남북관계 발전을 촉구하면서 남한의 대북정책 전환을 시도하는 흐름이 지속될 수 있다. 아울러 북한은 민간통일운동 단체를 중심으로 남북 간 사회문화 교류 확대를 모색하면서 대북정책 전환 촉구 여론을 조성하기 위한 움직임도 지속할 것이다.

---

<sup>88</sup> 북한은 기존의 4대 특수경제지대에 더해 도급의 경제개발구를 14개나 지정하였다. “필요한 때에 유익한 회합: 특수경제지대개발에 관한 평양국제토론회에 참가하고 (1),” 『로동신문』, 2013년 10월 23일.

한편 북한의 개혁·개방 확대과정에서 다양한 대남기관들이 실리확보 차원에서 협력사업을 모색할 수 있고 이는 남북 사회문화 교류에 대한 확대요구로 나타날 수 있다. 개혁·개방이 북한 전역으로 확대되면서 교류·협력 확대에 대한 수요가 북한 전역에서 증가할 수 있으며 대남기관뿐 아니라 각급 지방자치단체들도 교류·협력에 적극적인 입장을 보일 것이다. 순수한 사회문화 교류보다는 일정 규모의 대북지원을 수반하는 교류·협력에 대한 수요가 높아지겠지만, 과거와는 비교할 수 없을 정도로 사회문화 교류의 폭과 깊이가 넓어지고 심화될 여지가 있을 것이다.

#### (4) 인도주의 문제

북한은 정치적 통제의 이완을 우려하여 이산가족이나 국군포로 문제 등을 근본적으로 해결하는 데는 여전히 부정적 또는 소극적 움직임을 보일 가능성이 높다. 특히 남북한 간 발전격차가 지속되는 상황에서 개혁·개방 확대에 의한 북한 내부의 사회경제적 다원성이 증대하고 이로 인한 사회적, 정치적 불안정의 증대를 우려할 수 있다. 이런 점을 고려할 때, 북한은 인도적 문제를 근본적으로 해결하는 데 협력하기보다는 여전히 남한의 협력을 유도하기 위한 방편으로 활용할 가능성이 높다.

그러나 다른 한편으로는 개혁·개방 확대에 의한 사회적 개방성의 증대를 바탕으로 북한이 인도주의 문제에 대해 이전보다 협력적인 태도를 보일 가능성도 있다. 북한이 인도적 문제의 근본적인 해결에 있어서는 부정적 또는 소극적인 태도를 보일 가능성이 높지만, 전면적인 생사확인이나 서신교환 등에 대해 이전보다 훨씬 유연한 태도를 보일 가능성도 존재한다. 이는 인도적 문제와 관련된 기관들의 개별적인 이

I
II
III
IV
V
VI
VII

해관계에도 부합하는 것으로, 정치적 통제에도 불구하고 다양한 기관이나 집단들의 이해관계가 이전보다 많이 표출될 수 있는 가능성과 관련된다.

## 마. 핵문제

북한은 핵문제에 대해 근본적인 딜레마를 지니고 있다. 북한은 핵을 포기할 경우 체제약화를 우려해야 하며, 핵을 포기하지 않을 경우 국제적 압력증대로 체제위기를 염려해야 한다. 북한은 기본적으로 핵무장을 유지하면서도 평화적 핵협상을 통한 핵문제 해결을 추진하는 양면 전략을 지니고 있다. 북한은 기존에 개발한 핵무력 문제는 논외로 하고 다만 더 이상의 핵개발에 대한 양보를 조건으로 평화적 핵협상에 호응할 수 있다. 이것은 북한이 일종의 ‘제한적’ 핵협상을 추진한다는 것을 의미한다. 북한은 6자회담을 통해서 핵무력을 유지하면서 핵프로그램의 동결이라는 제한적 양보를 함으로써 경제보상, 북한체제 안전보장, 대미·일관계 정상화, 평화협정 등을 얻고자 할 것이다.

### (1) 기존 핵무력 유지 및 핵 활동 동결

북한이 리비아와 같이 핵개발을 완전히 포기하는 선택을 하기는 어려울 것이다.<sup>89</sup> 북한은 핵개발을 통해서 남한에 대한 군사력 우위를

---

<sup>89</sup> 북한은 “미국이 우리(북한)를 향해 무기를 내놓고 맨손으로 나 앉으라고 설교해댄 것은 우리 군대와 인민에 대한 참을 수 없는 우롱이고 모독”이라고 하면서 핵무기 포기를 강하게 부정하고 있다. 북한은 한반도 비핵화를 위해서는 “남조선을 포함한 조선반도전역의 비핵화”가 이루어져야 하며 미군의 각종 핵위협수단을 한반도에서 먼저 철거해야 한다고 주장한다. “조선민주주의인민공화국 국방위원회 대변인 성명,” 『조선중앙통신』, 2013년 10월 12일.

확보하여 그들의 체제안보를 달성하고자 한다. 남한은 경제력을 바탕으로 한 첨단무기 중심의 군사력을 집중적으로 강화해 온 반면 북한은 핵무력(미사일 운반수단 포함)과 같은 비대칭 전력을 제외한 재래식 무기 증강에서는 답보상태에 머물렀다. 북한은 핵무기 개발을 주한미군 철수를 위한 군사적 지렛대로 삼고자 하고 있다. 이런 관점에서 볼 때, 북한은 쉽사리 핵무기를 포기하려고 하지 않을 것이다.

그러나 북한은 이미 개발한 핵무기로 대남 군사적 우위를 확보할 수 있다는 전제하에 더 이상의 핵개발을 필요로 하지 않을 수도 있다. 북한의 경제건설·핵무력건설 병진노선은 3차 핵실험을 기점으로 핵무장력 건설의 1차적 목표를 달성했다고 보고 이제 경제력 건설에 매진한다는 정책을 의미하는 것일 수 있다. 따라서 북한은 핵협상을 통해서 유엔 안보리 제재를 풀고 대외적 경제지원과 협력을 이끌어 내고자 할 수 있다.<sup>90</sup> 북한은 이를 위해서는 먼저 북·미 대화가 우선적으로 성사되어야 하며 조건 없는 6자회담이 재개되어야 한다고 주장한다. 이렇게 볼 때, 북한이 더 이상 핵개발을 심화하지 않고 핵무기 및 핵관련 기술·물질을 타국에 이전하지 않는다는 차원에서 미국과 협상을 하고자 할 것이다.

## (2) 핵협상 추진

북한은 군사적 목적의 핵시설 유지 및 핵개발은 중단하되 평화적 핵 활동은 보장해야 한다는 핵모호성을 유지하면서 핵폐기 과정을 군사적 목적과 비군사적 목적으로 세분화하여 더 많은 보상을 이끌어 내

<sup>90</sup> 양운철, “UN의 대북경제 제재 효과,” 『정세와 정책』, 7월호 (세종연구소, 2009), pp. 12~14.

고자 할 것이다. 북핵 협상이 추진될 경우 다음과 같은 단계를 거칠 것이다.

첫째, 미국은 북한에 대해서 모든 핵 프로그램의 자진신고 후 검증 을 통한 모든 핵의 폐기를 요구할 것이다. 반면, 북한은 우선 현재의 핵시설의 가동중단(동결) 및 봉인, 이에 대한 사찰 허용을 실시할 것을 제안할 것이다. IAEA나 6자회담 참가국들로 구성되는 핵 사찰단의 방 북이 허용되고, 핵사찰 1단계로 영변 핵시설에 대한 사찰과 핵물질운 용 중단 및 봉인 등이 이행될 것이다. 다른 한편 미국은 중유, 천연가스 등 대체에너지 제공, 식량, 의료품 등 인도주의 차원의 지원 확대 등을 제공할 것이다.

둘째, 미국이 의심하는 모든 지역들에 대한 사찰, 핵물질 운용 중단 및 봉인을 실시하는 2단계 핵사찰이 진행될 것이다. 동시에 HEU 관련 핵시설로 의심되는 지역 또는 시설에 대한 사찰이 진행되어야 할 것이다. 북한은 HEU 관련 시설을 포함한 모든 의심되는 지역들에 대한 핵시설 사찰, 핵물질 운용 중단 및 봉인을 허용해야 할 것이다. 이를 위해 대북 에너지 제공, 북·미관계 개선, 한반도 평화체제 전환 논의 등이 논의될 것이다.

### 3. 대책

#### 가. 기본방향: 신뢰형성과 남북관계 정상화

북한이 1980년대 중국과 같이 당내민주화와 집단지도체제를 실시하 면서 경제적 개혁·개방을 할 경우, 우리 대책의 기본방향은 신뢰형성 과 남북관계 정상화이다. 북한에서 당내민주화로 인해 여러 정책집단

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 입장이 표출되는 상황을 활용하여 북한이 비핵화를 추진하고 경제 적 개혁·개방을 가속화할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

이러한 정책방향은 신뢰형성을 토대로 남북관계의 정상화를 추구해 야 한다는 것을 의미한다. 북한의 변화 여건을 감안하여 경제교류·협 력, 사회문화 교류·협력, 국제사회와의 협력 등을 추진해야 한다. 특히 북한의 시장화 확대라는 기회의 창을 활용하여 남북 경제협력을 다양 화해야 한다. 아울러 북한 주민과 다양한 접촉을 확대하여 북한 주민 이 남한에 대해 우호적 인식을 형성하도록 해야 한다.

기본적으로 북한의 비핵화를 촉진하는 가운데 개혁·개방의 확대를 통해 체제전환을 이끌어내는 방향으로 대북정책을 추진해야 한다. 북 한의 제한적인 비핵화에 대해 상응한 보상을 제공하되 완전한 비핵화 를 위한 검증체계 확립에 중점을 두는 한편, 북한의 개혁·개방 확대를 위한 대외환경 조성에 역점을 두어야 한다. 이는 체제전환을 촉진함으 로써 북한 핵문제의 근본적인 해결에도 기여할 수 있다. 이러한 상황 에서 북한의 정치적 다원화와 시장화가 확대될 수 있도록 다방면의 접 촉을 확대하고 국제적 여건을 조성해야 한다.

북한의 경제적 개혁·개방 상황을 활용한 남북관계의 신뢰형성 및 정 상화를 위해서는 다음과 같은 사항에 중점을 두어야 한다. 첫째, 신뢰 형성을 위해서는 여러 분야 간의 연계관계를 감안하여 대북정책을 추 진해야 한다. 남북관계에는 핵문제, 평화정착, 사회문화 교류·협력, 인 도주의 문제, 경제교류·협력 등 여러 분야가 있다. 이러한 여러 분야의 과제는 서로 영향을 주고받는 다층적 구조로 작동되고 있다. 남북관계 의 신뢰형성을 위해서는 북한의 호응과 대내외 상황을 감안하여 신축 적인 실행계획을 마련해야 한다.

둘째, 신뢰형성을 위해 복합적 행위자 간의 네트워크를 구축해야

한다. 남북관계에는 정부, 민간단체, 개인, 국제기구, 다른 나라 등 다양한 행위자가 존재한다. 이러한 다양한 행위자들은 이슈에 따라 그 영향력도 다르다. 또한 다양한 행위자들은 각기 관심과 이해관계에 따라 다양한 형태로 정책협조나 연합관계를 형성한다. 이러한 다양한 행위자들의 역할을 조정하고 협력 네트워크를 형성함으로써 정책 추진 역량을 강화해야 한다.<sup>91</sup>

## 나. 분야별 대책

### (1) 인도주의 문제

#### (가) 북한 주민 인권의 실질적 개선 노력

북한 인권 개선은 이 유형에서 매우 중요한 과제가 될 것이다. 북한의 사회경제적 변화로 인한 다원성의 증대가 불가피한 점을 활용하여, 북한 주민의 인권이 실질적으로 개선될 수 있도록 정부 당국과 민간 차원에서 체계적이면서도 적극적인 방안을 모색해야 한다.

이 과정에서 인권문제가 정치화되지 않도록 유의해야 한다. 중국의 경험을 보더라도 북한은 인권문제 제기에 대해서 지속적으로 거부감을 가질 것으로 예상된다. 따라서 정치적 압박을 위한 수단으로 인권 문제를 제기하지 않고 인도주의 정신에 입각하여 실질적인 인권 개선을 진전시킬 수 있도록 인권문제를 탈정치화하여 접근하는 것이 바람직하다.

그리고 북한 주민들의 생활과 직접적으로 관련된 인도적 지원 또는

---

<sup>91</sup> 박인휘, “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화방안,” 『통일정책연구』, 제22권 1호 (통일연구원, 2013) 참조함.

개발지원을 북한 전 지역으로 확대하기 위한 노력도 기울여야 한다. 이와 관련하여 남북지자체 간 자매결연과 협력사업도 추진할 필요가 있다. 지자체 차원의 교류·협력 확대는 북한 주민들과의 접촉면 확대를 지역적으로 확대하는 효과를 가져 올 것이다.

이러한 과제들을 달성하기 위해서는 국제사회와의 협력도 적극적으로 모색되어야 한다. 개발지원을 위한 국제협력의 강화뿐 아니라, 인권 문제와 관련된 국제기구 및 국제인권단체의 역할을 제고할 수 있는 방향으로 국제사회와 협력해야 한다.

#### (나) 이산가족 등 인도주의 문제 해결 노력

이산가족, 국군포로, 납북자 문제에 대해 보다 근본적인 해결방안을 모색할 필요가 있다. 북한이 사회경제적 개방성 증가를 바탕으로 생사 확인이나 서신교환 등의 인도주의 문제에 대해 합의할 가능성이 높아지는 점을 적극 활용해야 한다. 이 유형에서 이산가족, 국군포로, 납북자들의 전면적인 생사확인이나 서신교환을 적극 추진해야 한다. 그리고 전면적인 생사확인이나 서신교환 등을 바탕으로 자유로운 상봉과 상호방문도 추진해야 한다. 최소한 남한의 가족 친지들이 자유롭게 북한을 방문하는 것만이라도 가능할 수 있도록 적극적인 노력을 기울여야 한다.

#### (2) 사회문화 교류·협력

##### (가) 사회문화 교류의 양적·질적 확대

이 유형에서는 북한 내 증가하는 대남교류·협력의 수요를 정치적 다원화를 촉진하기 위한 자산으로 발전시키면서, 통일을 위한 실질적 통

I
II
III
IV
V
VI
VII

합을 강화해 나가야 한다. 이런 점에서 사회문화 교류는 매우 중요한 의미를 지닌다.

우선 북한 전역에서 증가할 수 있는 대남교류·협력의 수요를 감안하여 다양한 대남 기관들과의 협력을 확대해야 한다. 특히 북한의 지방 자치단체들과의 교류·협력 확대를 적극 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 남한의 지방자치단체들이 적극적으로 대북교류·협력에 나설 필요가 있다. 각 지방의 고유하고 독특한 사회적, 문화적 자산들을 활용하여 북한의 각 지역들과 다양한 교류를 추진할 필요가 있다. 남한의 지방자치단체 입장에서는 각종 문화행사나 페스티벌 등을 추진하면서 북한 지방자치단체나 문화예술단체들과의 교류를 모색할 수 있으며, 북한에서도 각종 페스티벌 개최 등을 추진하는 과정에서 각 지방의 독특한 문화, 공연예술, 음식 등을 소개하고 교류할 필요성이 있다.

또한 사회문화 교류가 가능한 한 많은 분야에서 이루어질 수 있도록 교류·협력을 다양화하고 협력수준을 높여야 한다. 다양한 사회문화 분야의 교류·협력을 통해 남북한이 다양성을 인정하는 가운데 공존할 수 있는 가치와 규범, 질서를 만들어내야 한다. 이렇게 함으로써 북한의 변화를 촉진함과 동시에 남북한의 실질적인 통합에 기여할 수 있을 것이다. 이런 점에서 비정치적인 분야에서 예술이나 체육 등 각종 문화 교류를 확대함과 동시에 학술적인 분야에서도 교류·협력의 폭과 깊이를 더하는 것이 바람직하다.

남북한 간 사회문화 교류·협력을 추진하는 과정에서 국제사회와의 협력도 함께 모색될 수 있다. 단순히 남과 북의 교류에 그치지 않고 가깝게는 동북아국가, 보다 넓게는 동남아를 비롯해 서구의 문화까지도 다양하게 어우러질 수 있는 교류의 장을 만들 필요도 있다. 이는 북한 주민에게 국제문화에 접할 수 있는 기회를 제공함으로써 결과적으로

북한 사회의 다원화와 주민의식 변화에 도움이 될 것이다.

그리고 이러한 교류와 협력이 일회성 이벤트나 프로젝트로 끝나는 것이 아니라 지속성과 안정성을 갖출 수 있도록 사회문화 교류·협력의 제도화를 모색해야 한다. 사회문화 교류·협력의 제도적 틀과 합의기반을 만드는 것은 남북한 간 신뢰축적을 위해 반드시 거쳐야 할 단계이다. 이렇게 축적된 신뢰는 지속가능하고 정상적인 남북관계 발전의 토대로 작용할 것이다.

(나) 북한의 개혁·개방 관련 인적 자원 육성 및 지식협력 추진

북한이 개혁·개방을 추진할 경우 이와 관련한 인적 역량 구축은 매우 중요한 과제가 될 것이다. 개혁·개방에 대한 정책결정자와 실무관료들의 인식이나 능력의 확장뿐 아니라 이론적 토대와 기술적인 자문 등을 제공할 학계나 전문가 그룹의 육성은 개혁·개방의 성패를 좌우할 수도 있다.

따라서 개혁·개방을 지속적으로 추진할 수 있는 인적 역량 구축을 위한 교류·협력과 지원이 적극적으로 모색되어야 한다. 이를 위해서는 국책연구기관을 중심으로 개혁·개방 특히 경제개발의 경험을 전수해 줄 수 있는 각종 프로그램을 개발하고 이를 바탕으로 남북교류를 추진할 필요가 있다.

그리고 대학이나 민간 차원에서도 북한의 중등교육뿐 아니라 고등교육에 대한 교류와 지원을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 북한 대학의 경제개혁·개방 관련 과목 개설이나 강의 인력 양성 지원 등에 대해 남북한이 협력방안을 논의할 수 있다.

아울러 경제개혁·개방이 야기할 부작용을 방지하면서 북한 주민들의 삶의 질을 높일 수 있는 방안에 대해 남북한의 실무자 및 전문가들

I
II
III
IV
V
VI
VII

이 정책협의회를 개최할 수도 있다. 또한 시장체제로 전환하는 북한의 실정에 맞게 각종 연금제도, 보험, 보장제도를 도입할 수 있도록 지식 협력을 추진할 필요가 있다.

#### (다) 청소년 중심 교류 추진

이 유형에서는 다양한 사회문화 교류·협력이 확대되는 상황을 활용하여 청소년들이 각종 교류·협력을 통해 이질감을 줄이고 통일미래를 설계할 수 있는 토대를 마련해야 한다. 남한에서 청소년층을 중심으로 통일의 필요성 및 가능성에 대한 인식이 줄어들고 있음을 감안하면<sup>92</sup> 청소년층을 중심으로 한 남북 간 각종 교류는 매우 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 이는 중·장기적으로 북한체제의 변화를 안정적이고 지속적으로 추진해 나갈 수 있는 사회정치적 세력을 육성한다는 의미도 지닐 것이다.

북한에서 한류의 확산을 배경으로 한국의 문화와 교육에 대한 관심이 높아지고 있는 점은 남북한의 청소년들이 한류 등을 소재로 교류와 협력을 확대할 수 있는 기반을 제공한다고 볼 수 있다. 아울러 학교에서 이벤트성의 수학여행에서부터 교과과정 상호교류까지 남북한이 교류·협력을 확대할 수 있는 다양한 프로그램을 적극적으로 모색해야 한다.

#### (라) 접촉 확대와 외부정보 유입

북한이 개혁·개방을 추진하면서 시장화가 진전됨에 따라 북한 사회에 정보 유통이 증대할 것이므로 직접적, 간접적 방식으로 북한 사회에

---

<sup>92</sup> 정은미, “통일에 대한 인식,” 『2013 통일의식조사발표: 박근혜 정부 대북정책에 대한 국민의 평가와 기대』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2013), pp. 20~37.

외부정보를 확산하는 정책을 추진하는 것이 필요하다. 다양한 정보 전달 수단을 활용하여 북한 사회에 정보를 확산하고, 특히 동영상에 대한 북한 주민들의 접근성을 높여야 한다. 이 유형에서는 북한의 대외 접촉과 교류·협력의 빈도가 증대할 것이므로 국제사회 및 국내의 다양한 비정부기구(Non-Governmental Organization: NGO)를 통해 북한 주민들에게 외부 정보를 알려줌으로써 주민 의식변화와 다원화를 지향할 수 있도록 해야 한다.

이 유형에서는 남북한 방송의 전면적인 개방을 적극적으로 모색해 볼 필요가 있다. 방송만큼 상호 체제를 빠르고 쉽게 이해할 수 있는 매체는 없기 때문이다. 이는 북한 주민들의 외부정보 접촉면을 획기적으로 확대하여 개혁·개방을 촉진할 수 있을 뿐 아니라 남북한의 상호 이해를 촉진하는 데 기여할 것이다.

### (3) 경제교류·협력

북한이 1980년대 중국으로 이행하도록 북한과의 신뢰 형성 및 관계 정상화에 주력해야 한다. 북한 내 개혁지향 세력들이 주도하는 경제개발 정책이 성공할 수 있도록 북한 경제에 대한 각종 지원책과 구체적인 프로그램을 제공해야 한다. 북한의 개혁·개방 확대 및 시장경제체제 도입이 원활하게 진행될 수 있는 유인책도 제공해야 할 것이다. 북한이 필요로 하는 각종 경제적 지원과 협력을 통해 북한의 변화가 가속화될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

북한의 개혁·개방 및 시장경제체제 도입 과정에서 대북지원 및 협력은 북·중 경제관계의 변화에 주목하면서 제공되어야 할 것이다. 남북 경협이 북·중경협과 경쟁구도로 진행되는 것은 사전에 예방하고 지양해야 한다. 오히려 중국과 협력하면서 대북지원 및 경협을 추진하는

I

II

III

IV

V

VI

VII

것이 바람직하다. 북·중경협에 한국기업이 참여하거나, 남북경협에 중국이 참여할 수 있도록 하는 등 남·북·중 3국 협력 차원에서 북한의 변화를 이끌어낼 수 있도록 중국과 협력하는 것이 중요하다.

(가) 북한의 경제개혁·개방에 대한 협력 프로그램 제시

북한의 개혁·개방 정책이 성공적으로 추진될 수 있도록 각종 지원책과 협력 프로그램을 제시해야 할 것이다. 과거 북한에서는 개혁에도 미치지 못하는 경제개선 조치도 내부적 갈등으로 중단되거나 시범적 실시 정도에 그치고 말았다. 이런 점에서 북한이 취한 경제개혁 및 개방 조치가 정착하는 것은 쉽지 않은 일이다. 북한에서 개혁이 성공하기 위해서는 개혁 지향세력의 입지가 공고해야 하고, 이들의 입지는 개혁·개방의 성과에 달려있다. 북한이 추진하는 개혁·개방 정책이 성과를 낼 수 있도록 지원함으로써 반개혁적 세력에 의한 개혁·개방의 후퇴를 방지해야 한다.

이를 위해 경제개혁 조치가 경제의 모든 영역으로 확산될 수 있도록 유인책을 제공해야 한다. 우리 기업들의 적극적인 진출을 통해 나선특구처럼 이미 개방된 지역에서 성과가 날 수 있도록 해야 한다. 동시에 개성공단 등 남한과의 협력사업이 진행 중인 특구는 실질적인 개방지역의 역할을 수행할 수 있도록 북한을 지원하고 협력해야 한다. 이와 함께 한국 주도로 북한에 새로운 공업단지과 같은 추가적인 개방특구의 조성을 추진하는 것도 필요하다.

(나) 기존 남북경협 사업의 확대

기존에 추진된 남북경제협력 사업을 활성화하고 확대해야 한다. 개

성공단을 확장하여 수도권과 연계된 산업단지로 개발하고 수도권 산업의 분업체계에 편입시키는 방안을 모색해야 한다. 개성공단을 수도권-평양·남포 지역을 연결하는 남북경협 거점으로 육성하는 한편, 개성공단에 미국, EU 등의 다국적 기업을 유치하여 동북아 국제 분업 체제를 형성하고 환황해권 경제협력벨트의 남북한 연결고리로 활용해야 한다.

금강산 관광 사업을 확대하고 남북한이 협력하는 관광지를 추가로 개발해야 한다. 금강산 관광특구를 북한의 원산지역, 우리의 설악산 등과 연계 개발해 남북한 관광협력 사업을 확장해야 한다. 이 밖에도 백두산, 개성 등 북한의 유명 관광지를 남북한이 공동으로 개발하는 것도 추진할 수 있다. 남북한을 연결하는 경의선·동해선 철도는 정기운행을 추진하여 활용하고, 경협 거점지역의 배후 도로망을 확충해 경의선·동해선 도로의 활용도를 높여야 한다.

(다) 북한 산업발전과 연계한 남북경협 사업 추진

북한 경제발전과 주민 소득 증대를 위해 북한 산업과 연계한 새로운 남북경제협력 사업을 추진해야 한다. 농업분야에서는 화학비료 및 무기질비료의 생산시설 지원, 비료생산기반조성에 대한 지원·협력, 경제특구 주변의 협농농장에서 남북한 협력 영농단지 조성, 경제특구 내에 농자재 공급소 및 농산물센터 설치·운영 등을 추진해야 한다. 임업분야에서는 임진강 수해방지 사업과 연계해 임진강 유역 산림복구, 금강산 지역 산림병해충 방제사업, 북한 지역 내 양묘장 조성사업, ‘산지사방 복구사업’을 추진해야 한다. 수산업분야에서는 북한 서해지역의 양식단지 조성을 지원하고, 북한 동해어장의 수산자원에 대한 공동조사 및 공동조업을 실시할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

경공업 분야에서는 남북위탁가공교역의 질적 고도화를 통해 북한의 경공업제품 생산능력이 확충될 수 있도록 협력해야 한다. 경공업 협력 차원에서 개성공단 제품 생산 시, 원자재 및 부품을 북한산으로 조달하여 북한 내 개성공단 협력기업을 조성하고 지원해야 한다. 대북 경공업 지원 사업의 효과적 추진을 위한 기구 및 체계를 마련하고 북한 노동집약적 업종의 수출산업화를 지원하는 것도 필요하다.

광업분야에서는 북한 광산의 안정적인 조업을 유도하고 생산기반이 확충될 수 있도록 지원해야 한다. 국내 부족자원 확보 차원에서 남북한 자원 협력을 추진하고, 북한 탄광 현대화 사업에도 참여하는 것이 필요하다. 또한 전략적 광물자원(마그네사이트, 몰리브덴, 철, 연 등)의 공동 탐사 및 개발 등 자원분야에서 북한에게 기술협력을 제공하도록 한다.

#### (라) 비전 코리아 프로젝트 추진

‘비전 코리아 프로젝트’의 구도에 입각하여 북한의 자생력 제고를 위해 전력·교통·통신 등 인프라 건설을 지원·협력하도록 한다. 이를 위해 에너지 분야에서는 북한 지역 가정용 연료를 지원하고 대체연료 공급 사업을 추진한다. 개성공단 확충에 따른 에너지공급사업 및 금강산 관광광지구에 대한 전력공급사업도 추진한다. 아울러 핵문제의 진전과 연계해 대북 에너지 지원을 확대하도록 한다.

물류·유통분야에서는 경의선·동해선 철도 및 도로 연결 구간이 북측 지역으로 확장될 수 있도록 협력한다. 이를 위해 우선 개성-평양 간 철도·도로의 개보수를 지원한다. 남포항 등 북한 주요 항만의 하역시설 개보수를 지원하고 남북한의 주요 항구 간 정기항로 개설 및 남북한 선박의 공동 운항도 모색한다. 또한 개성공단과 금강산 지역에는

물류단지의 건설을 추진한다. 통신 분야에서는 관광 사업(금강산, 개성, 백두산 등) 확대에 따른 지구별 통신망을 확충하고, 특구(개성공단, 금강산 등)의 통신망이 남한과 연결되도록 한다.

그리고 장기적인 안목에서 북한경제발전계획을 남북한이 공동으로 수립해 북한 경제개발 프로젝트에 참여한다. 이것은 남북경협 확대 차원에서 추진되어 오던 각종 분야별 협력사업을 북한경제발전계획의 큰 틀 속에서 진행될 수 있도록 계획을 수립하고 남북한이 공동으로 추진하는 것이다. 북한경제발전계획에는 특구 중심 개방정책의 다른 지역으로의 확산 및 시장경제체제 도입을 위한 실험조치도 포함되도록 해야 한다.

#### (4) 국제협력

##### (가) 북한 내 대외 유화세력의 입지 강화

북한이 1980년대 중국식 경로를 택할 경우 정책결정을 둘러싼 정책 결정집단 내의 갈등이 예상된다. 최고지도자의 권력장악력이 약화된 권력구조하에서 군부 등 보수파는 개혁·개방의 속도조절을 요구하는 한편 과거 정책으로의 선회를 선호할 것이다. 반면, 개혁파들은 개혁·개방을 가속화하고자 할 것이다. 이에 따라 한국은 북한의 경제관료, 외교부 등 유화세력의 입지를 강화하는 정책을 취해야 한다.

북한에서 대외정책결정 과정에 참여하는 행위자는 당 국제부, 군부, 그리고 내각 외교부로 이루어져 있다. 북한 지도부가 합리적이고 유화적인 대외정책을 추진하도록 하기 위해서는 정책결정 과정에서 군부의 개입을 줄이고 외교부의 영향력을 확대할 수 있는 정책결정 구조를 만들도록 해야 한다. 외교부의 정책 영향력을 확대하기 위해서는 최고

I
II
III
IV
V
VI
VII

지도자가 군부보다 외교부의 제안을 신뢰할 수 있도록 하는 외교적 성과가 있어야 한다. 이런 측면에서 군부가 개입한 외교 현안에 대해서는 의도적으로 성과를 도출하지 못하도록 하고, 외교부가 주도한 현안에 대해서는 일정한 성과를 얻도록 하는 전략적 고려가 필요하다.

#### (나) 북한의 외교 다변화 전략 지원

북한이 국제사회의 여러 주체와 다양한 협력관계를 맺도록 북한의 다변화 전략을 측면에서 지원할 필요가 있다. 북한의 국제사회 편입과 정상국가화를 유도하기 위해서는 다변화 전략을 측면에서 지원하는 것이 바람직하다. 이러한 점에서 북한이 주변 강대국인 미·일·중·러를 비롯하여 EU 및 기타 여러 국가들과의 다변적인 관계를 맺도록 지원함으로써 자연스럽게 국제사회의 정상적인 구성원이 되어 국제사회 규범을 준수하도록 해야 할 필요가 있다.

#### (다) 북한의 대미·일 관계개선 지원과 동북아 평화협력 기반 조성

북·미관계 개선과 북·일관계 개선은 북한의 시장화 확대와 북핵문제 해결의 진전을 이끌어내기 위한 필수조건이다. 따라서 한국은 북한의 대미·일 관계 개선을 지원함으로써 북한의 시장화 확대와 북핵문제 해결의 진전을 위한 국제환경을 조성할 필요가 있다.

그리고 동북아 평화협력은 동북아 지역의 평화와 협력을 촉진시킬 수 있는 첫걸음이란데 의미가 있다. 우선 가장 필요하고 다자협력이 가능한 분야부터 협력을 추진하는 것이 바람직하다. 이러한 기능주의적 다자협력의 이점은 이미 유럽연합의 협력 경험에서도 찾아볼 수 있다. 민감한 이슈를 제외하고 쉬운 이슈부터 차근차근 협력을 추진하고

신뢰를 쌓아가는 것이 느려 보여도 가장 확실한 방법이다.

동북아 평화협력은 북한 핵문제의 해결을 위한 환경조성을 위해서도 필요하다. 북한 핵문제를 다루기 위해 6자회담이 별도로 구성되어 있다. 따라서 동북아 평화협력 구상에서 북핵문제를 직접 다루는 것은 적절하지 않고 효과적이지도 않다. 그러나 동북아 평화협력 구상에서 관련국 간 신뢰가 축적될 경우 결과적으로 북핵문제 해결을 위한 국제적 공감대 형성에 기여할 것이다.<sup>93</sup>

또한 동북아 평화협력 구상에 대한 북한의 참여는 북핵문제 해결에 간접적이거나 긍정적인 효과를 줄 것으로 기대된다. 북한은 동북아 다자협력 구상에 참여함으로써 다자협력이 줄 수 있는 이익을 체험하게 될 것이다. 또한 북한은 다자협력에 참여함으로써 혼자서 얻을 수 없는 이익을 얻을 수 있다는 것을 알게 될 것이다. 아울러 북한은 국제협력의 규범과 절차를 준수하는 것이 북한에게 도움이 된다는 것을 배우게 될 것이다. 이러한 다자협력의 경험과 학습효과는 북한으로 하여금 비핵화를 추진하는 것이 궁극적으로 북한에게 도움이 된다는 것을 체험하게 하는 효과를 가져다 줄 것이다.

(라) 북한의 국제기구와의 협력 증진 지원

북한이 국제기구에 가입하도록 유도하고 국제규범을 준수하도록 하기 위해 국제기구들과의 협력을 강화해야 할 것이다. 한국은 우선적으로 북한이 NPT 가입을 비롯한 다양한 국제기구와의 협력의 장으로 나올 수 있도록 지원해야 할 것이다. 국제기구에의 참여를 통한 국제외교의 활성화는 국제사회의 일원으로서 북한으로 하여금 국제규범을

<sup>93</sup> 엄태암, “박근혜정부의 동북아 평화협력 구상: 전망과 추진전략,” 『KIDA 주간국방논단』, 제1466호 (한국국방연구원, 2013) 참조.

준수하도록 하는 촉매제가 될 것이다.

## (5) 북핵의 비핵화

북핵문제가 핵동결 수준에서 그치도록 해서 안 된다. 북한의 핵무기 포기의 진정성이 확인될 수 있도록 핵협상이 진전되어야 한다. 가장 바람직한 방법은 6자회담을 통해서 북한이 ‘리비아식’ 핵해법을 선택하도록 하는 것이다. 우리의 과제는 북한이 핵을 포기하도록 하기 위한 다양한 형태의 대화추진과 함께 외교적·경제적 인센티브를 동원하는 것이다. 동시에 북한이 핵포기를 위한 평화적 해결방식을 거부할 경우 초래될 수 있는 최악의 상황에 대한 입장을 분명히 전달할 필요도 있다. 이를 통해서 북한이 NPT 및 IAEA 안전조치협정 탈퇴 조치를 철회하고 완전한 비핵화를 달성하도록 해야 한다.

핵사찰 대상과 일정, 농축우라늄 포기, 사찰 및 검증 등을 명확히 하고 이에 대한 보상으로 대체 에너지 제공, 북한체제 안전보장, 북·미 관계 정상화 등을 제시해야 한다.

이를 위해 한·미·일, 한·미·중 등 3각공조와 국제공조체제를 다져나가야 한다. 그러나 북한의 비핵화를 위한 이 같은 조치가 한·미동맹관계를 해치는 것이 되지 않도록 하는 노력이 요구된다. 따라서 한·미 간 상호 안보 우려에 대한 이해를 높이고, 이견 해소와 공조 강화를 위한 심도 깊은 대화를 해야 한다.

## (6) 평화정착

### (가) 남북군사회담 정례화

남북한 군사적 불안정을 해소하기 위해 먼저 남북군사대화를 시작

해야 한다. 남북군사대화는 고위급 회담에서 출발하여 실무회담 형식으로 추진하는 것이 바람직하다. 먼저 고위급 군사회담에서 남북한의 군사적 불안정을 해소하기 위한 남북군사공동위원회 재구성에 대한 합의를 도출해야 할 것이다. 이어 남북군사공동위원회 조직과 관련한 실무협상을 위해 남북군사실무회담을 개최해야 한다. 남북군사공동위원회에서 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 대화가 이루어지도록 해야 할 것이다.

그리고 남북군사공동위원회를 개최하여 군사적 긴장완화 조치를 논의해야 한다. 남북군사공동위원회가 개최되면 남북한 군사적 긴장완화를 위한 제 조치들에 대한 합의를 도출하고 이를 이행해야 한다.

#### (나) 군사적 신뢰구축 실시

남북군사공동위원회에서 남북한 군사적 신뢰구축에 대해 논의해야 한다. 군사적 신뢰구축은 군사력 및 군사활동의 투명성을 증대하는 조치에 역점을 두어야 한다. 군사력 및 군사활동의 투명성이 증대되면 상호 도발에 대한 우려가 해소되는 한편, 군사 관련 정보가 공개됨으로써 도발을 억제하는 효과가 발생한다.

우선 『남북기본합의서』 및 『불가침분야 부속합의서』에 따라 군사적 신뢰구축 방안을 협의해야 한다. 『불가침분야 부속합의서』 제2장의 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지 방안을 이행하기 위한 방안을 협의해야 한다. 그리고 『남북기본합의서』 12조에 있는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환문제 등 신뢰구축 조치의 이행에 대해 협의해야 한다.

그리고 북한의 기습공격 능력과 가능성을 제거하기 위한 조치를 취

I
II
III
IV
V
VI
VII

해야 한다. 현재 중무장된 ‘비무장지대’를 비무장된 ‘평화지대’로 탈바꿈하여 군사분계선 주변의 군사적 도발행위를 사전에 억제할 수 있도록 해야 할 것이다. 동시에 기습공격 방지를 위해 군사력 배치, 장비, 병력 및 장비의 운용 등을 제한하는 운용적 군비통제 차원에서 군사분계선 주변에 집중된 각종 화력을 후방으로 이동하도록 할 필요가 있다.

한편 북한은 군인사 교류나 정보교환, 군사훈련 통보와 같은 조치들에 대해 반대해 왔다. 북한은 군사교류와 정보교환이 북한의 군사상황에 대해 투명성을 증대시켜 결과적으로 북한의 군사력을 약화시킨다는 점을 우려한다. 따라서 북한이 군사적 신뢰구축에 대해 동의하도록 하기 위해서는 북한에게 경제적 보상을 제시해야 한다. 서독은 동독이 양보하는 대신 통행자유 확대, 국경 통제절차의 완화, 국경지대의 무장 해제 등의 분야에서 경제적 보상을 제공하였다.<sup>94</sup>

남북한의 경우에도 군사적 신뢰구축을 실시하는 대신 대북 경제지원, 경제협력사업 추진, 대북 차관제공 등을 제공할 수 있다. 예를 들면 ‘남북경제협력기금’을 활용하거나 별도의 ‘대북차관기금’을 조성하여 북한에 차관을 제공할 수 있을 것이다. 또한 남북한 신뢰조성의 정도에 따라 북한의 전력, 교통, 통신 등 인프라 건설을 지원하는 협력사업과 군사적 신뢰구축을 연계하여 추진할 수도 있다.

---

<sup>94</sup> 서독연방정부는 동독에게 1983년 10억 DM의 상업차관, 1984년에 9억 5천만 DM의 상업차관을 제공하였다. 이에 대한 반대급부로 동독은 국경선 통제관행 및 통행절차의 개선, 4개 경계선지역의 SM-70 자동발사장치 철거, 지뢰제거 등의 조치를 취했다. 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단, 『독일 경제사회통합에 관한 연구』(서울: 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단, 1990), pp. 122~123.

표 V-1 김정은 체제의 중국경로(1980년대) 유형 정책 전망

분야	북한의 중국경로(1980년대) 유형
정치적 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가 주도의 계획경제와 시장경제의 확산 공존</li> <li>○ 북한체제의 성격을 규정짓는 정치적 요인들(우리식 사회주의, 선군정치 등)은 여전히 핵심기조로서 유지</li> <li>○ 경제개혁·개방 확대로 이데올로기의 지배력 완화</li> <li>○ 시간의 흐름에 따른 북한체제의 변화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회주의체제의 경제적 비효율성, 관료주의의 병폐, 생산성 저하 등 구조적 문제점 발생</li> <li>- 개선되지 못하는 인민경제생활로, 북한 주민들의 불만 발생</li> </ul> </li> </ul>
경제적 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계획경제와 시장경제의 공존               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장경제체제 요소의 확산</li> </ul> </li> <li>○ 빠른 경제발전과 개혁을 모색               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업부문에서 집단농장제 폐지 착수, 국유기업의 민영화 등 전환 모색</li> </ul> </li> <li>○ 민생경제부문에 자원 우선 배분</li> <li>○ 대외경제정책에 있어서 전면적인 경제개방 추진 및 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제특구 확대 및 활성화</li> <li>- 외자 유치 확대(주변국 및 선진국 대상으로 경협 상대국 확장)</li> </ul> </li> </ul>
대외정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정치적 다원성의 증가로 대외정책 결정에 있어서 분권화 현상 등장</li> <li>○ 대외정책 추진 여건의 변화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제한적 개방을 효율적으로 추진할 수 있는 대외 여건 마련</li> </ul> </li> <li>○ 경제발전을 위한 대미·중·일 관계 증진 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국과의 적극적인 관계개선 추진</li> <li>- 중국에 대한 경제 지원 확보</li> <li>- 일본과의 관계 개선 구축</li> </ul> </li> <li>○ 경제발전을 위한 국제사회와의 협력 증진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제금융기구 가입 추진 및 국제사회로부터 경제지원을 받을 수 있는 방안 모색</li> </ul> </li> </ul>
대남정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평화협정 체결 및 평화체제 구축 시도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 군사적 긴장고조와 그에 따른 불안정성은 여전히 존재</li> </ul> </li> <li>○ 경제적 실리를 위해 적극적인 남북경협 모색               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존의 개성공단 및 금강산 관광 재개 노력</li> </ul> </li> <li>○ 남북 간 사회문화 교류 확대 모색과 동시에, 대북정책 전환 촉구 여론 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 전역에 교류·협력 확대에 대한 수요 증가</li> </ul> </li> <li>○ 인도주의 문제에 대해 보다 협력적인 북한의 태도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전면적인 생사확인, 서신교환 등에 대해 유연성 있는 태도</li> </ul> </li> </ul>

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

분야	북한의 중국경로(1980년대) 유형
핵문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기존 핵무력 유지 및 핵활동 동결               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주한미군 철수를 위한 군사적 지렛대로서의 핵무기 유지</li> </ul> </li> <li>○ 핵협상 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 군사적 목적과 비군사적 목적으로 구분하여 단계적 비핵화 이행 (현재의 핵시설 가동 중단 및 봉인, 사찰 허용 실시 등)</li> </ul> </li> </ul>

표 V-2 김정은 체제의 중국경로(1980년대) 유형 우리의 대책

분야	북한의 중국경로(1980년대) 유형
인도주의 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 주민 인권의 실질적 개선 노력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부 당국과 민간 차원에서의 체계적·적극적인 인권 개선 방안 모색</li> <li>- 북한 인권 문제의 탈정치화</li> <li>- 북한 주민 대상 인도적 지원 또는 개발지원 확대</li> <li>- 국제사회와의 협력 도모</li> </ul> </li> <li>○ 이산가족 등 인도주의 문제 해결 노력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이산가족, 국군포로, 납북자의 전면적인 생사확인 및 서신교환 적극 추진</li> <li>- 자유로운 상봉과 상호방문, 최소한 남한 가족·친지들의 방북만이라도 적극 모색</li> </ul> </li> </ul>
사회문화 교류·협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회문화 교류의 양적·질적 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 지방자치단체 간 적극적인 교류·협력 추진</li> <li>- 예술, 체육, 학술 등 다양한 분야에서의 교류·협력 확대</li> <li>- 국제사회와의 협력 모색</li> <li>- 사회문화 협력의 제도적 틀과 합의기반 구축</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 개혁·개방 관련 인적 자원 육성 및 지식협력 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국책연구기관을 중심으로 한 각종 프로그램 개발</li> <li>- 대학이나 민간 차원에서 교육에 대한 교류 및 지원</li> <li>- 남북한의 실무자 및 전문가들로 구성된 정책협의회 개최</li> </ul> </li> <li>○ 청소년층 중심 교류 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한류를 중심으로 한 교류 확대</li> </ul> </li> <li>○ 접촉 확대와 외부정보 유입               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 사회에 직·간접적으로 외부정보 확산</li> <li>- 남북한 간 방송의 전면적인 개방 추진</li> </ul> </li> </ul>

분야	북한의 중국경로(1980년대) 유형
경제교류·협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한의 경제개혁·개방에 대한 협력 프로그램 제시 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개방된 지역에 우리 기업의 적극적인 진출</li> <li>- 한국 주도의 추가적인 개방특구 조성 추진</li> </ul> </li> <li>○ 기존 남북경협 사업의 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개성공단 확장을 통한 수도권 연계산업단지 개발</li> <li>- 개성공단의 동북아 국제 분업체제 형성</li> <li>- 금강산 관광특구를 남북한 관광협력 사업으로 확장</li> </ul> </li> <li>○ 북한 산업발전과 연계한 새로운 남북경협 사업 추진 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업, 임업, 수산업, 경공업, 광업 분야 등에서 북한 경제발전과 주민소득 증대</li> </ul> </li> <li>○ 비전 코리아 프로젝트 추진 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전력·교통·통신 등 인프라 건설의 지원 및 협력을 통해 북한의 자생력 제고</li> <li>- 남북한의 북한경제발전계획 공동 수립</li> </ul> </li> </ul>
국제협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 내 대외 유화세력 입지 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 유화세력 입지를 강화하는 정책 마련</li> <li>- 정책결정 과정에서 군부의 개입을 줄이고 외교부의 영향력을 확대할 수 있는 정책결정 구조 유도</li> </ul> </li> <li>○ 북한 외교의 다변화 전략 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 국제사회 편입과 정상국가화 유도</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 대미·일 관계개선 지원과 동북아 평화협력 기반 조성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한을 다자협력에 참여할 수 있도록 적극 유도</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 국제기구와의 협력 증진 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 NPT 가입 및 국제기구와의 협력 유도</li> </ul> </li> </ul>
북핵의 비핵화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 다양한 형태의 대화추진 및 외교적·경제적 인센티브를 동원해 북한의 핵포기 유도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 NPT 및 IAEA 안전조치협정 탈퇴 조치의 철회</li> <li>- 에너지 제공, 북한체제 안전보장, 북·미 관계 정상화 등 보상제공</li> <li>- 한·미·일, 한·미·중 등 3각 공조와 국제공조체제 구축</li> </ul> </li> </ul>
평화정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북군사회담 정례화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북군사공동위원회 재개</li> </ul> </li> <li>○ 군사적 신뢰구축 실시 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 군사력 및 군사활동의 투명성 증대 조치</li> <li>- 『남북기본합의서』 및 『불가침분야 부속합의서』관련, 이행 방안 강구</li> <li>- '비무장지대'를 비무장된 '평화지대'로 추진</li> <li>- 경제적 인센티브 제공을 통해 군사적 신뢰구축조치 실시</li> </ul> </li> </ul>

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII



# VI

---

북한의 동유럽경로(1980년대) 유형:  
전망과 대책



## 1. 상황

1980년대 동유럽은 정치적으로 공산당 유일정당체제의 정통성이 약화되어 노동조합, 시민운동단체들의 활동이 활발해지며 결국 1980년대 말 사회주의체제 전환의 단초가 마련되었다. 그리고 동유럽은 경제적으로는 계획경제의 원리에 기초하지만 경제운용방식에서 시장원리에 기초한 체제로 전환하였다. 북한은 1980년대 초 동유럽과 같이 정치분야에서의 다원성을 제한적으로 허용하며 국가기구 및 민간단체의 활동을 허용하는 상황을 상정할 수 있다. 그리고 경제적으로는 시장화가 확대되어 계획경제는 제한된 영역에서만 작동하는 상황이 될 것이다.

정치적으로 당내민주화가 이루어지는 가운데 시민단체의 활동이 제한된 영역에서 이루어질 수 있다. 이럴 경우 지도층 내부에 정책노선을 둘러싼 파벌이 존재할 것이다. 최고지도자의 수직적 정책결정력이 상대적으로 약하여 정책결정 과정에서 파벌 간, 권력 엘리트 간, 유관부서들 간의 수평적 정책결정 구조가 작동할 것이다.

이러한 정치적 환경에서 북한지도부는 경제적 개혁·개방의 필요성에 공감할 것이다. 가격자유화, 임금자유화, 무역자유화, 기업경영의 자유화 등 각종 경제활동이 자유화될 것이다. 그리고 거시경제적 안정화, 특히 금융재정 분야에서의 긴축정책, 경제개혁 과정에서 나타나는 인플레이션, 외채, 재정적자 등의 경제적 불균형에 대처하기 위한 방안, 국영기업의 민영화, 시장경제 운용을 위한 제도적 장치나 기구의 확립 등이 중요한 경제정책이 될 것이다.

또한 핵문제의 해결구도가 마련되면서 북한은 미국, 일본, 유럽 등과 경제협력을 확대할 것이다. 1980년대 동유럽 국가에서는 대내외 정책 노선을 둘러싸고 친소파와 반소파, 개혁파와 보수파 간의 갈등이 발생

I
II
III
IV
V
VI
VII

하였다. 북한에서도 이러한 정책집단 간 갈등이 나타날 수 있다. 집단 지도체제와 당내민주화의 진전으로 대미·중 관계 설정, 개방정책 정도, 시장화의 정도 등 여러 정책노선을 둘러싸고 갈등이 나타날 것이다.

그리고 정치적 다원화 및 시장화에 따른 부수적 파급효과로 사회적 혼란과 저항도 함께 발생할 것이다. 오랫동안 사회주의 제도에 익숙해 있는 주민들은 급작스런 변화에 적응하지 못하고 빈부격차 증대 등에 대한 불안감 때문에 파업이나 데모 같은 집단행동을 표출할 가능성도 있다.

북한 정권이 제한적이거나 정치적 다원성을 용인하는 수준으로 변화될 경우 개혁·개방에 따른 외부의 정보유입이나 주민들의 자율성 증진에 대한 경계심이 줄어들 수 있다. 따라서 이는 남한과의 교류·협력 확대 과정에서 발생할 수 있는 주민들의 대남인식 변화에 북한 정권이 덜 민감하게 반응할 수 있는 여지를 제공할 수 있다.

대남정책 결정과정에서도 정치적이고 이념적인 요소보다는 경제적 이익을 비롯한 실용적 요소들이 더 중요하게 고려될 수 있다. 이는 기술관료들의 역할을 증대시킬 수 있고 역으로 기술관료들의 역할이 증대된 결과일 수도 있다. 아울러 대남정책 추진 주체들도 다양화될 수 있는 데, 중앙정부뿐 아니라 지방정부가 대남협력 사업의 주체가 될 수 있다. 또한 개별 기관, 공장, 기업소, 협동농장 등 다양한 주체들이 당의 통제에서 일정하게 벗어나 자율성을 갖고 대남협력 사업에 참가할 수도 있다. 이는 남북협력 사업의 내용을 심화시킬 뿐 아니라 그 범위가 평양 등 대도시를 벗어나서 북한 전역으로 확대될 수 있음을 의미한다.

이런 상황에서는 한국 정부의 대북정책 방향이 중요한 변수로 작용할 수 있다. 한국의 대북정책 방향에 따라 북한 사회를 전반적으로

변화시킬 수 있는 여지가 넓어질 것이다. 따라서 남한 정부가 대북정책의 기초를 어떻게 정립하고 기회의 창을 어떻게 활용하는가는 남북관계뿐만 아니라 북한의 변화라는 측면에서 중요한 의미를 지닐 것이다.

## 2. 분야별 정책 전망

### 가. 정치적 상황

이 유형은 정치적 차원에서 조선노동당의 일당지배가 유지되지만 유일정당으로서의 통제는 완화되고, 생산수단의 국가 소유 원칙이 부분적으로 변화를 보이는 상황이다. 그리고 국가 주도의 계획경제가 여전히 경제작동방식의 주요 원리로 작동하지만 시장경제가 수용되고 시장의 역할이 일상생활의 원리로 수용되는 상황이다.

동유럽의 경우를 보면 이러한 사회주의체제의 변화단계에서는 정치적으로 권력 엘리트 집단 내에서 개혁 지도자나 개혁집단이 등장하고, 기존의 권력구조를 지키려는 집단과 그에 도전하는 집단 간에 권력 갈등이 발생하는 경우가 많았다. 또한 경제가 어느 정도 나아진 상황에서 상대적 박탈감을 느끼는 집단이 등장하게 되고, 사회적 갈등 요인이 등장함에 따라서 이러한 현상에 대한 대처 방식을 두고 권력 엘리트 내부에서 갈등이 발생하였다.

북한이 경제개혁·개방정책을 본격적으로 추진하는 과정에서 정책 방향에 대한 엘리트 내부의 의견대립이 본격적으로 발생할 수 있다. 김정은이 개혁·개방의 성공적 추진으로 경제성장에 성공하고 일인 지배 권력을 지배 엘리트 집단 간의 권력배분형 또는 집단지도형 구조로

I
II
III
IV
V
VI
VII

변화시킬 경우, 개혁적 독재자로서 지지를 계속 유지하면서 집권할 수 있을 것이다. 반면 개혁·개방의 추진에도 불구하고 경제적 업적이 뚜렷하지 않은 경우 엘리트 내부에서 김정은에게 도전하는 세력이 발생할 수 있다. 그 결과 유일지배체제의 변화를 요구하는 도전집단이 등장할 수 있다.

대부분의 독재체제에서 기존의 장기 독재자가 권력을 유지하는 과정에서 본격적인 개혁·개방정책을 성공적으로 추진한 경우는 거의 없었다. 중국은 물론 구소련, 동유럽의 많은 사회주의 국가들이 개혁·개방의 본격화 단계에서는 전통적 지배에 익숙한 독재자보다 개혁 성향을 가진 새로운 지도자의 등장을 선호했으며, 장기적으로 지배한 독재자는 축출된 경우가 많았다. 따라서 이러한 역사적 사례를 준거로 한다면, 김정은이 고르바초프처럼 개혁·개방을 스스로 선택하고 수령 유일지배의 계승자로서가 아니라 새로운 시대의 개혁 지도자로서 변신하지 않는다면 도전을 받을 가능성이 매우 크다.

이러한 상황에서 가능한 시나리오는 김정은의 권력유지 여부, 조선노동당의 유일지배 정당으로서의 성격 변화 정도, 권력의 공유 정도 등을 기준으로 다음의 경우와 같이 생각할 수 있다. 1) 김정은이 스스로 개혁 지도자로 변신하고, 조선노동당의 성격을 수령 유일지배체제의 독재정당이 아니라 중국공산당의 경우처럼 일당지배의 유지하에 당내의 권력구조를 집단지도체제의 성격으로 변화시키고 권력을 공유하는 유형, 2) 김정은이 권좌에서 축출되고 김씨 가계가 아닌 새로운 개혁 지도자가 등장하여 일당지배의 성격을 유지하면서 당내 민주주의를 도입하고 권력을 공유하는 유형, 3) 김정은이 권좌에서 축출되고 새로운 개혁 지도자가 등장하여 일당지배의 성격을 대폭적으로 완화하고 권력을 공유하는 유형 등을 생각할 수 있다. 이밖에도 여러 시나리오

를 생각할 수 있으나 핵심은 김정은이 최고지도자로서의 권좌 유지 여부와 권력의 배분 양태, 그리고 조선노동당의 성격 변화 정도이다.

정치권력과 정치엘리트 수준에서의 이러한 변화는 지배 이데올로기의 변화를 동반하게 될 것이다. 경제개혁·개방의 본격화와 시장화의 진전은 사회적 유동성을 높이고 외부 정보의 유입과 북한 사회 내부에서의 정보 유통의 양을 폭발적으로 증가시킬 가능성이 높다.

이 유형에서 정치적 변화와 관련하여 주목되는 것은 정치체제의 일원적 통제체제는 무너질 것이며, 노동당의 지배정당으로서의 존재는 형식적인 존재로 변화할 가능성이 증대할 것이다. 그리고 이에 도전하는 정당 결성에 대한 요구가 증대할 가능성이 높다.

지배 구조의 성격에 대해서는 김정은 스스로의 변화이거나 또는 김정은을 대체하여 최고 권좌에 오른 새로운 지도자의 선택이거나 상관 없이 개혁 리더십이 펼쳐질 것이라는 점이다. 그리고 권력이 일인 지배에서 벗어나서 엘리트 집단 내부에서 공유되는 형태로 변화할 것이다. 노동당은 일당 지배의 외형을 유지하지만 사회 전체를 독점적으로 지배하는 정당의 성격을 상실할 것이며, 노동당의 일당에 도전하는 새로운 정당의 등장이 가능할 것이다.

자산가 계급의 등장, 시장 세력의 조직화, 노동자들의 조직화로 노조가 등장할 것이고, 지식인 계층에서는 체제의 본질적 속성을 혁신적으로 변화시켜야 한다는 체제전환 주장 세력이 등장할 것이다. 시장화의 전국적인 확산으로 정보 유통의 양과 질이 변화하면서 사회 저변에서 아래로부터의 변화 요구가 등장할 것이다. 지식인 계층과 지배 엘리트 내부의 일부 급진 개혁선구자들의 이니셔티브로 이익집단 형태의 조직이 등장할 것이다. 또 외부 종교의 영향을 받은 북한 내부의 종교인 중심으로 변화 요구 집단이 등장할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이러한 변화 양상을 구체적으로 예상하면 다음과 같다. 첫째, 이념 및 사상적 차원에서 본격적인 변화의 요구가 등장할 것이고 정보 유통의 폭발적 증가 때문에 새로운 사고와 비교의 사고가 확산될 가능성이 높다. 이런 상황에서 일당 지배 노동당의 일원론적 이데올로기에 의해서는 변화의 요구를 수용할 수 없기 때문에 자본가 계급, 유산계급도 수용하는 이데올로기의 신축적 해석이 가능해지고 점차 다원적 이데올로기의 수용도 가능해 질 것이다.

둘째, 권력 엘리트 내부의 갈등과 권력 배분 관계의 재구성을 위한 권력 재분배 정책이 추진될 것이다. 김정은이 개혁 지도자로서 변신하면, 경제부분에서 시장경제와 자본주의 경제를 수용하는 엘리트 층원 정책을 추진할 것이다. 김정은이 새로운 개혁 지도자로 교체될 경우, 권력 엘리트의 교체 정책을 추진함으로써 새로운 엘리트 층원정책을 추진할 것이다.

셋째, 김정은이 개혁 지도자로 변신하거나 아니면 새로운 개혁 지도자가 등장할 때, 일당 지배의 정당체제로부터 복수의 정당을 수용하는 정책이 추진될 것이다. 그리고 민간영역에서의 자발적인 결사를 조직하고 활동하는 것을 허용하는 정치사회 개방정책을 추진할 것이다. 사회 여러 세력의 조직화를 허용하는 정책은 북한 사회 내에서 시민사회가 형성되는 기반이 될 것이다.

넷째, 경제개혁·개방의 추진과 함께 시장화가 확산되고 정보의 유통이 급격하게 증대됨에 따라 체제의 안정적 변화와 유지가 중시될 것이다. 따라서 노동당 조직을 과거의 위계적인 유일지배정당체제로부터 자산가 계급, 신흥 자본가 계급, 중산층 등을 포용할 수 있는 체제로 변경할 것이다. 중국의 경우 사실상의 자본주의경제인 ‘사회주의 시장경제’체제를 도입하면서 당의 역할을 자산가 계급도 수용할 수

있도록 당헌을 바꾸었다. 동유럽의 경우 지식인 계층, 노동자 계층을 대변하는 새로운 조직이 등장하고 이를 수용할 수 있는 ‘정당’ 수준의 조직이 등장하였다. 만약 북한이 정치체제의 점진적 변화정책을 수용한다면 노동당 일당 지배의 정당구조에 부분적 변화를 모색하기 시작할 것이다.

다섯째, 만약 김정은의 정책노선이 민생 개선에 실패하면 김정은이 다른 지도자로 대체될 가능성이 높기 때문에 새로운 리더십은 정치적 변화를 적극적으로 추진할 가능성도 있다. 새로운 개혁 리더십은 체제를 전환하는 정책을 조심스럽게 모색할 것이고, 복수 정당과 민간 영역의 자발적인 조직 형성을 허용할 가능성이 있다.

여섯째, 핵무기를 계속 증대하는 상태에서 경제건설을 추진하는 전략은 현실적으로 제대로 이행되기 어렵다. 따라서 김정은의 정책은 심각한 재평가의 국면을 맞이할 수도 있다. 김정은이 최근 1년도 안 되는 기간 동안 4명의 인민무력부장을 교체한 사례에서 알 수 있듯이 북한 군부에 대한 김정은의 지시 침투는 제대로 이루어지고 있지 않은 것으로 보인다.

일곱째, 개혁·개방이 본격화되면서 당과 정부 및 군부 중간층의 부정부패 현상이 확산되고 이에 대한 주민들의 불만이 더욱 고조됨에 따라 변신을 도모하는 노동당과 정부 주도에 의한 대대적인 부정부패 척결 정책이 추진될 수 있다. 기존의 지배계층과 기득권층 가운데 개혁의 이니셔티브를 장악하려는 그룹이 생존을 도모하기 위하여 부정부패 척결정책에 적극적으로 동참할 가능성은 있으나, 그들의 비리에 대한 비판이 등장하여 혼란스러운 상황이 조성될 수 있다.

요컨대 동유럽형 상황에서는 북한체제의 전환과정이 이루어지고 이 과정에서 자유화 현상이 확대되는 것을 넘어서 다원화 현상이 등장할

I
II
III
IV
V
VI
VII

것이다. 아울러 이데올로기와 지배구조, 관료의 충원 양식, 민간 사회의 이익표출 양식 등이 전반적으로 탈전체주의 과정의 길을 걷게 될 것이다.

## 나. 경제적 상황

북한에서 1980년대 동유럽 상황이 전개되는 경우, 경제침체가 장기간 지속되어 경제상황이 극도로 악화된 상황을 예상할 수 있다. 김정은 체제하에서 북한이 추진해 왔던 경제건설·핵무력 병진노선으로 민생경제가 극도로 피폐해지고 심지어는 경제성장률이 마이너스로 떨어질 수 있다. 국제사회의 대북제재 수위는 유례를 찾을 수 없을 정도로 북한경제를 압박하고 중국과의 경제관계에도 균열이 발생해 중국의 지원과 협력이 매우 불안정한 국면에 놓일 수 있다. 이런 경우 북한경제는 보다 근본적인 경제개혁을 통해 민생경제를 살리고 경제침체에서 벗어나려는 노력을 기울이지 않을 수 없을 것이다.

이 상태에서 북한 내부에서는 사회주의 계획경제가 안고 있는 본질적인 모순과 문제점에 대한 인식이 확산되어 경제체제 전환에 대한 잠재된 욕구가 분출할 것이다. 주민들은 경제체제의 급격한 변화만이 경제난 심화를 해결할 수 있는 유일한 대안이라는 사실을 받아들일게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 정치 및 이념 우위의 북한 사회주의체제는 경제체제에서의 급격한 변화를 주저할 것이다. 동구권 사회주의 국가는 1990년대 초 정치적 변혁이 발생한 이후 경제체제가 바뀌게 되었다. 북한에서도 경제체제 전환에 대한 요구는 매우 높지만 실제로 정치체제의 변혁 없이 경제체제의 전환이 일어나기는 어려울 것이다.

동구 사회주의 국가들은 1970년대 초부터 경제성장이 멈추고 이후

하락세가 지속되면서 1980년대 후반에는 마이너스 경제성장률을 경험할 정도로 경제상황이 극히 악화되었다. 이런 장기적인 경제침체에서 벗어나기 위한 노력으로 동구권 사회주의 국가들 중 일부는 근본적인 경제개혁을 모색하였다. 이런 시도는 사회주의권의 종주국이던 구소련이 1980년대 중반 이후 페레스트로이카(perestroika)를 추진하면서 경제개혁의 분위기가 동구권 전체로 급격히 확산된 결과로서 나타나게 된 것이다.

동구권 국가들 중에서 헝가리, 폴란드, 불가리아는 1980년대 중반부터 개인의 영리추구 행위를 허용하는 정책을 실시하였다.<sup>95</sup> 특히 헝가리는 경제체제의 근본적인 전환을 예고하는 조치들을 1980년대에 추진하였다. 헝가리에서는 1980년대 초반에 사기업 활동이 인정되었고, 1980년대 중반에는 상업은행이 설립되었다. 그렇지만 체코슬로바키아와 구동독 정부는 경제개혁을 최소한으로 제한하고 계획경제를 강화하고자 하기도 했다.

기본적으로 1980년대 동유럽 유형에서 북한은 지속적인 경제난 심화에서 벗어나기 위해 1980년대 중국 유형에서와 유사한 경제정책을 추진할 것으로 보인다. 그렇지만 일부 경제 영역에서는 개혁·개방이 보다 급진적으로 추진될 가능성도 있다. 동시에 동구권 일부 국가에서 처럼 정치 우선의 기득권 세력이 북한 정권을 옹위하고 있다면 경제체제의 변화보다는 계획경제의 복원을 시도할 가능성도 존재한다.

<sup>95</sup> 정여천, 『동구 경제체제 전환의 평가와 북한경제에 대한 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 17~18.

## 다. 대외정책

1980년대 초반 동유럽은 정치적으로 시민사회의 성장과 같은 다원화와 경제적으로는 시장화와 개방화가 본격화되던 시기였다. 이를 북한에 접목하면, 북한이 실질적인 집단지도체제를 확립·운영하고 경제적으로 개혁과 개방이 가속화되는 상황이다. 좀 더 구체적으로 보면, 정치적으로 집단지도체제하에서의 당내민주화를 실현하고, 경제적으로 사회주의 상품경제를 지나 사회주의 시장경제를 실현한 상황이다.

이러한 상황에서 북한의 대외정책 환경은 다음과 같다. 정치개혁의 수준이 집단지도체제로의 이행이라는 질적 변화를 이루어 정치적 다원성이 증가한다. 정책결정과정에서 다양한 의견이 제기되고 협의를 통한 결정이 이루어지게 된다. 상대적으로 집단지도체제 내에서 정책을 둘러싼 파벌 간 의견대립이 심화되며 최고지도자의 하향식 영향력이 상대적으로 약화된다. 이 결과, 정책결정과정에서 파벌, 권력 엘리트, 대외정책 유관부서들 간의 수평적 정책결정구조가 작동한다.

이러한 정책결정구조하에서 본격적인 경제개방이 실시된다면, 대외정책의 방향과 추진방법은 큰 틀에서 변화를 수반할 것이다. 첫째, 지도부는 경제난을 타개하기 위해 개혁·개방 노선의 필요성에 공감대를 형성한다. 대표적으로 헝가리와 폴란드 등의 경우가 여기에 해당한다. 둘째, 검증 가능하고 비가역적인 수준으로 북핵문제 해결이 진전되고 평화체제 등 대북 안전보장 조치가 취해짐에 따라 서방 국가들과의 경제협력을 본격화하고 경제개혁을 빠르게 실시한다. 셋째, 집단지도체제의 확립과 당내민주화의 발전으로 중국과의 관계 설정 문제 그리고 개혁·개방 정책 확대 문제를 둘러싼 정책 갈등이 전개된다. 중·동부 유

럽 국가들에서는 친소파와 반소파, 개혁파와 보수파 간의 갈등이 구조화된 바 있다.

북한이 실질적인 집단지도체제를 운용하고 당내민주화를 제도화하여 본격적인 개혁·개방정책을 추진하는 상황이라면, 북핵문제가 검증 가능하고 비가역적인 수준으로 해결되었거나 이에 근접하는 수준으로의 진전이 있을 것이며 이러한 가정하에서 다음과 같은 대외정책을 추진할 것으로 예상된다.

### (1) 국제사회 편입 노력

북한은 핵문제 해결의 진전에 따라 대부분의 대북제재 조치가 완화된 조건에서 주변국들을 비롯한 국제사회와의 관계 개선 및 관계 정상화를 적극 시도할 것이다. 개혁·개방정책의 확대와 이의 성공을 보장하기 위해 국제사회와 시장경제로의 편입은 필수적이다. 국제금융기구들로부터 대규모 자금을 지원받아 경제발전에 투입하기 위해서는 국제금융기구들이 요구하는 국제적 표준에 부합하는 시장제도를 도입하고 운용하는 것은 불가피하다. 동시에 북한은 경제발전의 또 다른 관건인 미국·중국과의 관계를 증진시키는 데 주력할 것이다. 이러한 대외정책은 경제발전을 위한 자원과 시장 확보를 위해 적극적으로 국제사회에 편입하려는 정책이 될 것이다.

### (2) 대중의존 탈피 노력

북한은 과도한 대중의존에서 탈피하고자 할 것이다. 중국에 대한 과도한 의존은 다변화된 국제사회 편입전략에 부합하지 않기 때문이다. 북한이 1980년대 동유럽 수준에 이를 정도면, 국제정치 경제에서 중국

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 영향력이 미국을 능가하는 수준이 될지도 모른다.<sup>96</sup> 따라서 주변국들을 비롯한 국제사회는 중국의 국력상승에 대한 견제심리가 작동하여 중국을 견제하기 위한 협력체제를 강화할 것이다. 그러나 중국의 국력상승이 미국을 능가할 것이라는 전망에 동의하지 않는 주장도 있다.<sup>97</sup> 어쨌든 중국의 국력상승은 분명해 보이지만 미국과의 비교에서 확실히 추월할 것이라는 전망은 불투명하며, 미국과 중국의 세력경쟁이 치열할 것이라는 전망은 가능하다. 이런 상황에서 북한은 굳이 중국의 영향력 하에 갇혀 있기 보다는 국가이익을 도모하기 위해 중국의 영향에서 벗어나서 국제적 활동의 입지를 넓히고 다변화하려는 외교정책을 선호할 가능성이 있다.

### (3) 국제기구에 대한 적극적 접근

핵문제가 해결 국면에 들어가게 됨에 따라 북한은 NPT에 복귀하고, 국제금융기구 등 다양한 국제기구 가입을 추진할 것이다. 이를 통해 북한은 국제사회의 책임 있는 일원이 되고자 노력하고 있다는 사실을 부각시키고자 할 것이다. 이런 방식으로 북한은 정상국가를 지향하고 있음을 과시함으로써 국제사회의 경제지원을 획득하고자 할 것이다. 같은 맥락에서 북한은 각종 국제규범을 준수하려는 노력을 보일 것이다.

이상의 논의를 종합하면, 북한이 동유럽경로로 갈 경우 남북관계는 물론이거니와 대외관계에 있어서도 과거 비랑끝전술과 같은 유격대식의 전격적 대외정책을 구사하기보다는 예측 가능한 대외정책을 구상

---

<sup>96</sup> 세계 유명 연구기관들과 전문가들은 중국이 2020~2030년 들어 경제력에서, 2030~2050년에 군사력에서 미국과 같거나 능가할 것으로 예측하고 있다.

<sup>97</sup> *Washington Post*, June 28, 2013.

할 가능성이 크다. 그러나 북한이 국제사회와의 관계에서 호랑이 등에 올라타더라도(riding a tiger), 북한은 스스로 통제 가능한 범위 내에서 운신하고자 할 것이다.

## 라. 대남정책

북한 정권의 대남정책 방향에서 이전과 가장 크게 달라질 점은 정치적 다원성의 증대 등을 바탕으로 대남협력의 대내적 수용능력이 획기적으로 증가되어 보다 과감하게 전방위적인 대남협력을 모색할 수 있다는 점이다. 그 과정에서 정치적 측면의 대남공세가 완전히 사라질 수는 없겠지만 수사로서의 성격을 강하게 띠면서 현실적인 의미를 상실할 수도 있다.

### (1) 평화정착 문제

핵무기 폐기에 상응하게 평화협정 체결을 비롯한 평화체제 구축이 진전되면서 남북 간에 평화적 공존에 대한 인식이 공고해지고 제도적인 기반도 보다 확고하게 구축될 수 있다. 이런 상황에서 북한으로서는 남북 간의 재래식 군비를 통제하는데 보다 적극적으로 나설 가능성이 높다. 핵무기를 폐기한 상황에서 재래식 군사력에 대한 통제는 가장 중요한 안보위협을 해소하는 것일 수 있기 때문이다. 남북한 간 소규모의 사소한 갈등이나 충돌이 사라질 수는 없겠지만 북한 정권의 기본적인 정책 방향은 군비통제와 평화체제 구축을 통한 군사적 긴장해소와 공고한 평화정착일 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

## (2) 경제협력

북한 정권이 핵무기를 폐기하면 국제적인 대북제재가 해제되어 전면적인 대외경제협력의 길이 열리게 된다. 이 경우 남북경제협력의 효용이 상대적으로 떨어질 가능성도 있다. 그러나 다른 한편에서 보면 남한의 선제적인 투자가 밑거름이 되어 북한의 대외경제협력 확대과정이 남북경제협력의 확대와 선순환하는 구조를 만들어낼 수도 있다. 북한으로서는 남북 간 경제협력의 확대와 심화에 더해 동북아 지역 차원에서 남북 철도나 도로연결에 적극적으로 호응하며 내부 인프라 개선까지 도모할 수 있다. 그리고 남·북·러 가스관 연결사업을 비롯해 남한을 포함한 동북아지역의 경제협력에 적극적으로 나설 수 있다. 북한 내부적으로도 주요 자원개발을 위한 남한 자본 유치나 특구를 벗어나서 북한 지역에 산재한 기업에 대한 합영방식의 투자유치, 나아가 특구 이외의 지역에 남한 기업을 설립하는 것까지 모색할 수도 있다. 북한은 또한 낙후된 지역들을 개발하기 위한 지역개발 사업이나 지역 차원의 협력사업을 위해서도 대남 경제협력에 더욱 적극적으로 나설 수 있다. 그 과정에서 북한의 경제협력 주체들도 중앙정부나 지방정부를 넘어 각급 기관이나 기업소, 협동농장 등으로 다양화될 수 있고 이들이 제기하는 경제협력 수요는 남북 간 협력을 발전시키는 기회가 될 것이다.

## (3) 사회문화 교류·협력

정치적, 사회경제적 다원성의 증대는 다양한 사회적 주체들의 대남 교류·협력이 더욱 확대될 수 있는 기반을 제공하고 그 내용도 매우 다양해질 것이다. 아울러 교류·협력의 내용도 질적으로 발전될 것이다. 이는 북한 내 시민사회의 형성 및 발전과도 밀접히 연관될 수 있다. 사

회경제적 다원성의 증대가 정치적인 다원성의 증대로 이어지면서 다양한 정치주체들이 등장하게 되고 이들이 각기 자신들의 이해관계와 수요에 따라 남한 내 다양한 집단들과 다양한 분야에서 교류와 협력을 추진하고자 할 것이다.

따라서 북한의 다양한 주체들은 이전보다 훨씬 더 적극적이고 안정적으로 해당 분야별로 사회문화 교류에 나설 수 있다. 중앙과 지방의 국가기관이나 각종 단체들뿐만 아니라 사회정치적 다원성의 증대를 바탕으로 다양한 결사체들이 등장하여 남한과의 사회문화 교류를 모색할 수 있다. 따라서 남북한 간 사회문화 교류·협력이 이전과는 비교도 되지 않을 만큼 양적으로나 질적으로 확대된 양상을 보일 수 있다. 여기에는 물론 해당 기관이나 단체, 조직들의 자기조직 또는 사업의 확장 및 발전에 필요한 자원들을 확보하려는 의도도 수반될 것이다.

#### (4) 인도주의 문제

북한은 대내적으로 정치적, 사회적, 경제적 다원성이 증대되고 대외적으로도 개방이 확대되는 환경을 바탕으로 이산가족이나 국군포로 문제 등 인도적 사안을 근본적으로 해결하기 위한 움직임을 보일 수 있다.

이 시기에도 북한 지도부는 남한이 제기하는 인도적 문제를 자신이 필요로 하는 협력관계를 발전시키기 위한 방편으로 활용할 것이다. 그럼에도 군사적 긴장이 해소되고 평화적 공존이 제도화되는 가운데 경제협력이 전면적으로 확대·심화되어 사회문화 교류가 전방위적으로 확대된다면, 이러한 환경을 바탕으로 북한 정권은 이산가족, 국군포로, 남북자의 생사확인이나 서신교환 등을 넘어 상호 자유로운 왕래까지도 수용할 가능성이 커질 수 있다. 그리고 국군포로나 남북자의 경우

I

II

III

IV

V

VI

VII

자유로운 의사에 따른 이주까지도 수용할 수 있다.

이 상황에서 특히 주목할 점은 정치적 다원성의 증대와 그로 인한 시민사회의 성장 등이 인권문제에 대한 내부 압력을 증대시킴에 따라 북한 당국 차원에서 이를 보다 적극적으로 고려할 가능성이 있다는 점이다. 이는 사회경제적 권리를 넘어 정치적·시민적 권리 개선을 위한 다양한 노력들이 성과로 이어질 수 있는 내부 환경이 만들어질 수 있다는 것을 의미한다.

## 마. 핵문제

북한이 1980년대 동유럽경로를 택할 경우 핵시설 및 핵무기의 완전 폐기가 이루어질 가능성이 크다. 이 경우 우크라이나와 벨라루스, 카자흐스탄이 핵무기를 폐기했던 것과 같은 유형이 될 것이다.<sup>98</sup>

북한 사회가 다원화되고 정치적으로 다양한 입장을 가진 세력이 등장함에 따라 핵무기를 포기하고 국제협력과 남북협력을 통해 경제를 발전시키는 것이 바람직하다는 것에 대한 주장이 제기될 것이다. 북한의 새로운 지도부는 핵무기를 포기하는 대신 국제협력과 경제발전의 길을 걷는 것이 필요하다는 대내적 압력을 수용할 것이다.

이렇게 되면 북한은 최단기간 내에 NPT 탈퇴를 철회하고 이미 개발한 핵탄두를 최단기간 내에 해체하는 데 동의할 가능성이 있다. 이에 상응하여 미국을 비롯한 6자회담 회원국은 북한과 경제적 보상, 안

---

<sup>98</sup> 1991년 독립 당시 우크라이나에는 1,900개의 전략핵무기와 2,650~4,200개의 전술 핵무기가 배치되어 있었다. 우크라이나, 미국, 러시아 3자 간의 협상으로 우크라이나의 비핵화가 성공적으로 달성되었다. 1994년 1월 14일 모스크바에서 클린턴 미대통령, 엘친 러시아 대통령, 크라브추크 우크라이나 대통령이 3자 선언에 서명함으로써 우크라이나의 비핵화와 핵비확산 약속 이행을 위한 전환점을 마련하였다. 정영태, 『북한의 핵폐기 가능성과 북·미관계』, pp. 21~26.

전보장, 평화체제 전환 등을 제공하는 방안을 협의할 것이다.

첫째, 6자회담의 새로운 합의문에 입각하여 북한의 독립과 주권, 군사경계선을 존중하고 자위권 발동이나 유엔헌장에 따른 경우를 제외하고는 북한의 영토보존 또는 정치적 독립을 해치거나 위협하는 일체의 무력행위를 하지 않을 것을 재확인하는 안전보장 조치를 취할 것이다.

둘째, 북한이 핵공격 행위의 희생이 되거나 핵무기 공격 위협의 대상이 될 경우, 여타 NPT 조약의 비핵 당사국과 마찬가지로 NPT 조약국인 북한에 대한 지원제공 관련 유엔 안보리의 즉각적인 조치를 모색한다는 서약을 재확인한다.

셋째, 자국의 영토 및 부속지역, 자국 군대 또는 동맹국이 핵무기 보유국과 연합 또는 동맹에 의한 공격을 받을 경우를 제외하고는 NPT 조약의 비핵 당사국에 대해 핵무기를 사용하지 않는다는 서약을 북한에 대하여 재확인한다.

이에 근거해서 북한 당국은 모든 핵무기를 해체하거나 개발 노력들을 중단하고, 기 건설된 핵장치를 파괴하거나 해체하고 핵개발 플랜트를 정지시키는 조치를 단행해야 할 것이다. 기사용 핵물질들은 국제적 안전조치하의 보관방안을 강구해야 한다. 핵장치를 제조하는 모든 시설에 대해 방사능을 제거하고 비핵용으로 전환시키는 작업도 전개되어야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

### 3. 대책

#### 가. 기본방향: 신뢰확대와 통일준비 역량 강화

북한에서 1980년대 동유럽과 같이 시장화와 함께 정치적 다원화가 이루어질 경우 대북정책의 기본방향은 신뢰확대와 통일준비 역량 강화이다. 이를 위해서는 경제협력과 함께 북한과 다방면의 접촉 확대, 북한 시민사회 형성 촉진, 국제사회와의 통일외교 등에 역점을 두어야 한다. 아울러 통일과 통합을 위한 과제를 발굴하여 추진해야 한다.

대북정책의 핵심 방향은 군사적 긴장해소와 평화적 공존의 제도적 기반이며, 이를 발판으로 북한의 개발수요를 적극 활용하여 남한 경제의 새로운 성장동력을 확보하고 남북 간의 격차를 완화하는 가운데 통합의 실질적인 기반을 확충하는 것이다. 정치적으로 다원성이 증대되지만 경제체제 전환과 민주화과정이 순탄치 않을 수 있는 상황에서 발생할 수 있는 퇴행적 사건들에 유의하되, 이를 뛰어넘어 북한이 지속적으로 변화를 모색할 수 있도록 협력관계를 일관되고 안정적으로 발전시키는 것이 중요하다.

경제적인 측면에서는 북한의 인프라를 대대적으로 개선, 확충하는 방향으로 남북 및 동북아 지역차원의 경제협력을 추진해야 할 것이다. 이를 위해 국제적, 지역적 협력 틀을 바탕으로 북한의 낙후된 철도, 도로 등 인프라를 개선하기 위한 노력을 기울여야 한다.

아울러 북한 산업이 국제적 분업체계 속에서 경쟁력을 갖출 수 있도록 협력관계를 발전시킴과 동시에 남북이 협력하여 국제적, 지역적으로 경쟁력을 갖출 수 있는 협력체계를 구축해야 한다. 이는 남북한 산업의 구조조정을 수반하는 것으로 북한 산업이 국제적 경쟁력을 갖출 수 있도록 재편되는 과정이다. 또한 이러한 작업은 남한경제 입장에서

도 잠재성장력을 확충하고 새로운 성장동력을 확보하는 가운데 부상하는 중국경제에 능동적으로 대응할 수 있는 발판을 마련하는 과정이기도 하다.

## 나. 분야별 대책

### (1) 인도주의 문제

#### (가) 북한 주민들의 정치적, 시민적 권리 신장 촉구

북한 주민들의 인권을 실질적으로 개선하기 위한 당국차원의 대화와 협력, 민간차원의 협력과 지원은 지속적으로 모색되어야 한다. 이 상황에서 중요한 과제는 북한 내 다원성의 증대를 민주화의 동력으로 강화·발전시키기 위해 북한 주민들의 사회적·경제적 권리 신장에 못지않은 정치적·시민적 권리 확대를 적극적으로 추진하는 것이다.

이는 제도적인 차원에서 접근할 수도 있지만 동시에 북한 주민들의 실질적인 민주주의 역량 강화를 위한 다방면의 협력프로그램을 발전시키는 방안으로도 모색할 수 있다. 북한 정권이 민주주의를 수용하고 발전시킬 수 있도록 적극적인 설득과 압력, 유인을 제공해야 할 뿐 아니라 이를 실질적으로 관철하고 공고화할 수 있는 시민적 역량을 구축하도록 노력해야 할 것이다. 이를 위해 사회문화 교류·협력과 마찬가지로 시민 교육과 민주주의 교육을 위한 다양한 프로그램들을 개발하고 추진해야 한다.

민간차원의 노력에는 정치권도 중요한 역할을 할 수 있다. 독일과 같이 각 정당들이 민주시민교육의 중요한 역할을 담당할 수 있는 제도를 만들고 이를 지속적으로 실시하도록 해야 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## (나) 인도적 문제의 근본적 해결 추진

이산가족, 국군포로, 납북자 가족이나 친지들의 전면적인 생사확인  
과 서신교환, 상봉과 왕래, 더 나아가서 자유로운 의사에 따른 재결합  
도 추진되어야 한다. 이는 북한의 수용 가능성이 높아진 현실을 반영  
한 것이지만, 북한이 비핵화를 이행하고 개혁·개방을 추진하며 무엇보다  
정치적인 민주화도 수용할 의사가 있는 상황을 감안한 것이기도 하  
다. 북한의 낙후된 경제를 근본적으로 혁신하고 회생시킬 수 있는 대  
규모의 지원과 협력이 이루어짐으로써 인도적 문제의 전면적 해결을  
위한 여건을 조성하는 방안을 고려해야 한다.

인도적 문제의 근본적인 해결과정에서 이산가족의 자유로운 이주를  
실질적으로 가능하게 하고 이들의 안정적인 정착을 뒷받침해 줄 수 있  
는 정부 및 민간 차원의 사회경제적 지원체제도 마련될 필요가 있다.

## (2) 사회문화 교류·협력

이 유형에서 남북 간 사회문화 교류의 주요한 방향은 북한의 증대된  
정치적, 사회경제적 다원성을 바탕으로 민주화를 더욱 진전시킬 수 있  
는 시민사회의 형성과 발전을 촉진하고, 통일을 앞당기기 위한 사회문  
화적 통합을 심화시키는 것이다. 이를 위해 북한 시민사회의 다양한  
활동을 지원하기 위한 인적 교류, 정보교환, 사무용품 지원 등 다양한  
방안을 보다 적극적으로 강구할 필요가 있다.

### (가) 남북 간 사회문화 교류의 확대·심화

중앙과 지방, 당국과 민간 차원의 다양한 사회문화 교류를 양적으로  
더욱 확대하고 질적으로도 심화시켜야 한다. 우선 교류·협력 주체와

관련하여 기존의 중앙과 지방, 당국과 민간 차원의 교류·협력에 더해 사회경제적 다원성과 정치적 다원성이 증대됨에 따라 다양하게 나타날 수 있는 정치, 사회단체들이 주요한 협력대상일 수 있다.

교류·협력의 내용과 관련해서도 개혁·개방을 더욱 확대, 심화하고 정치적으로도 민주주의를 이룩할 수 있는 정치적 장애물들이 상당 부분 완화되거나 해소된 상황이라는 점을 적극적으로 활용해야 한다. 이를 위한 사회문화 교류의 내용으로 북한 주민들에 대한 시민교육과 민주주의 교육의 구체적인 프로그램들이 마련되어야 한다. 이는 남북 시민사회 간 협력과 연대의 강화로 이어질 것이다.

#### (나) 남북한 시민사회 간 협력과 연대 강화

북한의 개혁·개방이 정치적, 경제적 측면에서 본격화되면 시민사회도 일정한 자율성을 얻어 정치활동과 사회활동을 시작할 것이므로 남한의 시민사회로 하여금 북한의 민간 및 비정부 기구와 적극 교류, 대화, 협력할 수 있도록 해야 한다. 남북한의 시민사회 간 협력과 연대가 이루어질 수 있도록 노력하며 가능한 경우에는 제도적인 협력과 통합도 시도함으로써 통일의 기반을 구축하도록 해야 한다.

그 과정에서 확대된 경제거래 및 사회적 접촉거래의 환경을 활용하여 북한의 새로운 지식층, 중간층, 일반 주민들에게 민주주의 정치제도에 대한 정보를 제공하도록 해야 한다. 다양한 활자매체와 정보전달매체를 활용하여 결사체를 조직하는 방법, 자신의 권리를 표출하고 이익을 집단적으로 표출할 수 있는 방법, 정당 활동에 대한 이해와 정당의 조직 방법 등 민주제도를 위해 필요한 지식과 정보가 확산되도록 해야 한다.

북한의 시장화 진전에 따라 상공회의소, 경제단체 등이 조직될 수

있도록 지원하는 것도 필요하다. 북한의 중간 관료 및 중간층과 일반 주민들이 자본주의 시장화의 필요성에 대해 인식하도록 국내외의 NGO 등 민간단체들을 통해서 교육자료, 소규모 조직활동 자료 등을 제공한다.

북한에 합리적인 법의 지배가 자리잡을 수 있도록 독립적인 사법제도에 대한 정보를 전달하고, 반부정부패를 위해 반부패 감시 제도 구축, 반부패 법 제정 등 부패방지 체계 수립도 지원한다.

정치사회적 다원화를 진전시키기 위해 가장 중요한 것은 자유로운 의사 표출, 결사, 집단적인 이익의 조직화이다. 이를 위해 자유로운 미디어 활동이 보장되어야 한다. 언론, 미디어의 자유화를 위해 정부 및 민간차원에서 다양한 노력을 할 필요가 있다. 특히 남북한 간 방송의 전면적인 개방과 방송 콘텐츠 개발을 위한 협력에도 노력을 기울여야 한다. 남북한이 다양한 방송 콘텐츠를 공동으로 제작하기 위한 노력을 기울이는 한편 북한 주민들에 대한 시민교육과 민주주의 교육을 위한 콘텐츠도 개발해야 한다.

### (3) 경제교류·협력

#### (가) 북한에 대한 긴급 경제지원에 중점

중국의 1980년대 유형이 점진적인 개혁·개방을 지향한다면 동유럽의 1980년대 유형은 급진적인 개혁의 가능성이 존재한다는 점에서 차이가 있다. 이런 차이는 북한의 경제상황이 동유럽경로에서는 극도로 악화되어 있기 때문에 기존의 사회주의체제를 보완하는 차원에서는 경제가 회생할 수 없다는 인식이 보편화되어 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 동유럽경로에서는 급진적인 체제변화에 대한 우려가 있기

때문에 기득권 보수세력들은 체제개혁에 대해 반발함으로써 기존의 체제를 고수하려는 경향이 팽배하다. 따라서 북한의 동유럽경로 유형에서는 개혁세력과 보수세력 간 대립이 매우 심각한 양상으로 나타날 수 있다.

이런 상황에서 체제개혁에 반발하는 보수세력들을 무마하고 개혁지향 세력이 개혁·개방을 확고하게 추진하는 데 필요한 것은 우선 당면한 물자부족 등의 경제난을 완화하는 것이다. 북한의 중국경로 유형에서 북한이 점진적으로 변화하도록 우리가 지원과 협력을 병행했다. 이와 달리 북한의 동유럽경로 유형에서는 초기 단계에서 대폭적인 지원에 무게를 두고 북한에 접근해야 할 것이다. 이렇게 된다면 개혁지향 세력들의 경제개혁 추진은 보수세력의 역공에도 불구하고 탄력을 받게 될 것이다.

북한이 동유럽경로 유형으로 나아가도록 하는 대책의 내용은 중국 경로 유형에서의 내용과 크게 다르지 않다. 다만 대책의 우선순위를 북한이 당장 필요로 하는 지원에 둬으로써 개혁지향 세력들이 펼치는 경제개혁이 추동력을 상실하지 않도록 만드는 것이 중요하다. 남북한 경제협력을 통해 북한의 경제개혁을 지원할 수 있지만 이런 협력이 북한에서 경제적 성과를 내기에는 상당한 시간이 걸리기 때문이다.

#### (나) 남북경제공동체 기반 형성

북한의 동유럽경로 유형에서는 북한의 체제전환 가능성도 존재한다. 이런 가능성을 살리기 위해서 우리는 북한에 대한 전폭적인 경제지원을 북한의 시장경제체제 도입 및 확대와 연계해 나갈 필요도 있다. 예를 들면 경제지원의 대가로 남북한 협력사업으로 추진 중인 경제특구를 남북한이 공동으로 운영하자고 제안하고 협상할 수 있을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

아울러 북한이 동유럽 상황이 되면 시장화가 빠른 속도로 진행되고 시장경제체제로의 전환도 이루어질 가능성이 있다. 국영기업과 농장의 사유화가 부분적으로 진행되고 외국 투자에 대한 개방도 확대될 것이다. 그러나 이러한 시장화와 경제체제 전환이 순탄하지만은 않을 것이다. 국영기업의 민영화에 따라 실업자가 발생하고 물가가 인상되며 의료, 교육, 보험 등 복지제도도 제대로 가동되지 않을 가능성이 크다. 아울러 경제체제 전환과정에서 합법·비합법적 방법으로 부를 축적한 신흥 부유층이 생겨나고 계층 간, 지역 간 빈부격차가 생겨날 수 있다. 이러한 상황에서 체제전환에 반대하는 세력들의 목소리가 커질 가능성도 있다.

이러한 점을 감안하여 북한이 시장화와 체제전환을 순조롭게 이행할 수 있도록 환율, 재정, 고용, 복지 등의 정책에 대해서 북한의 정책 담당자에게 지식과 자료를 제공하는 방안을 추진해야 한다. 이를 위해 연구기관이나 민간 전문가집단으로 북한경제체제전환 자문단을 구성하여 북한 측에게 도움을 주는 방안을 강구해야 한다.

또한 북한이 경제체제 전환을 추진하는 과정에서 실질적으로 남북한이 경제공동체를 형성하기 위한 기반을 조성하여 통일에 대비하는 것이 필요하다. 산업구조조정, 인프라 건설, 경제개발계획의 청사진 공유 등에 대해서 남북한이 협의하는 것이 필요하다. 이러한 과정을 통해 남북한이 경제적으로 공동체를 형성하여 통일여건을 조성하도록 해야 한다.

#### (4) 국제협력

한국은 북한이 경제발전을 위한 실리외교 추구, 국제사회의 편입 추진, 중국 의존도 탈피와 같은 대외정책을 추진하는 것을 지원하는

한편, 통일 가능성이 증대한 상황이라는 점을 고려하여 이에 대한 대책을 강구해야 한다.

북한의 변화에 대해 주변국이 동북아 평화협력 구조 확립 차원에서 다자협력을 통해 접근하도록 해야 한다. 이를 위해 한국은 주변국들의 이해관계를 증대하는 중견국 외교를 전개해야 한다.

(가) 북한의 국제사회 편입 지원

북한의 과도한 중국 의존도 탈피와 적극적인 국제사회 편입전략은 북한체제의 변화를 촉진할 뿐만 아니라 남북한의 협력을 증진시킴으로써 통일환경 조성에 기여할 수 있다. 그리고 북한의 국제사회 편입은 경제발전 재원을 위한 다양한 국제 자원조달을 가능하게 할 것이다. 또한 북한의 대중의존도 심화는 미·중 간의 경쟁과 갈등이 첨예화되는 상황에서 한반도 평화와 번영에 불리하게 작용할 수도 있다. 그러므로 북한의 국제사회 편입전략을 적극적으로 지원해야 한다.

북·일 국교정상화를 대가로 일본으로부터 막대한 대일 청구권 자금을 획득하고 미국으로부터 경제제재 완화 또는 해제를 얻어 내는 것은 북한의 중국 의존도 탈피를 위한 출구가 될 수 있을 것이다. 한국은 북한이 국제사회의 정상적인 일원으로 활동할 수 있도록 공간을 열어주는 역할을 하는 것이 필요하다.

(나) 북한의 연성 이슈 참여 지원

북한이 동북아 평화협력의 다양한 연성 이슈에 참여하도록 유도하며, 이를 통해 북한이 국제사회와의 접촉면과 공감대를 확대하도록 지원해야 한다. 북한은 포괄적인 의제를 상정한 윈-윈(win-win)전략 차원

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 외교보다는 핵·미사일 의제 위주로 적대 국가와의 윈-홀드-윈(win-hold-win)전략 차원의 외교에 치중해 왔다. 그러므로 북한은 게임외교에는 익숙하지만 보통의 협력외교에는 익숙하지 않다. 따라서 북한으로 하여금 다자 협력외교를 통해 호혜성을 경험하도록 지원해야 한다. 이를 통해 북한 내부의 다원화된 의사결정구조에서 대외 유효파의 입지를 강화시켜주는 부수효과도 기대할 수 있다.

#### (다) 동북아 다자협력을 통한 통일기반 조성

한국은 북한체제의 변화와 한반도 통일 가능성 증대 등 한반도에서 벌어지고 있는 다양한 변화들에 대한 주변국들의 우려를 불식시켜야 한다. 특히 이러한 현상의 변화가 북한과 우호적 관계에 있던 중국, 러시아에게 불리하게 작용하지 않고 오히려 이익이 될 것이라는 확신을 심어주어야 한다. 이를 위해서는 한국이 이들 국가들과의 포괄적 협력을 증진하는 길이 가장 효과적이다. 남북관계의 발전과 통일이 역내 국가 모두에게 이익을 주는 구조가 될 것이라는 신뢰를 주어야 한다.<sup>99</sup>

남·북·러, 남·북·중, 남·북·중·러와 같은 3자 또는 4자 협력을 적극 추진하여, 다자협력을 통해 남북관계를 한층 더 발전시키고, 남북관계의 발전 및 통일이 주변국들에게 이익이 된다는 점을 확인시켜 주어야 한다. 예컨대, 시베리아 가스전 개발, 남·북·러 가스관 연결, 중국과 러시아를 잇는 대륙 철도 및 도로망 구축사업에 한국이 적극적으로 이니셔티브를 취해야 한다.

---

<sup>99</sup> 박종철 외, 『통일한국에 대한 국제적 우려 해소와 편익: 지역 및 국제적 차원』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 17~122.

(라) 통일외교와 동북아 평화협력 증진 외교의 조화

북한이 동유럽경로에 들어설 경우 경제발전을 위한 실리외교를 추구할 것이다. 또한 군사·안보적으로도 국제사회와 타협의 자세를 보일 것이다. 이러한 북한의 변화 움직임에 대해 유관국들은 이러한 변화를 자국의 이익을 증대시키는 방향으로 전개시키기 위해 노력할 것이다. 한국은 유관국들과 협조하여 북한이 국제사회의 정상적 일원이 되도록 하는 데 중점을 두어야 한다. 아울러 북한이 동북아 평화협력의 대열에 동참하도록 지원해야 한다.

동북아지역의 협력구도가 확립되는 과정에서 주변국들과의 관계에 있어 주도적인 역할을 하는 것이 중요하다. 한국은 남북관계 발전과 통일 실현을 위한 기반 조성이라는 과제를 수행하면서 동시에 동북아 평화협력 구조 형성에 견인차 역할을 수행해야 하는 복합적인 과제를 수행해야 한다. 한국은 주변국을 상대로 통일외교를 전개하면서 동시에 동북아 평화협력 차원의 외교도 전개해야 한다. 통일외교와 동북아 평화협력 외교가 별개가 아니라 하나의 틀에서 유기적인 연관을 지니고 전개될 수 있도록 해야 한다.

또한 강대국들로 포진되어 있는 동북아 역학구도의 특성을 고려할 경우 한국은 국력이 상대적으로 약하므로 주변국들과의 경쟁구도보다는 이들을 중재하는 구도를 만들어야 한다. 그래야 한국이 중견국 외교를 펼칠 수 있게 된다. 이런 맥락에서 중개적인 지정학적 위치와 중견국으로서의 국력수준을 감안하여, 주변국들의 다양한 이해관계가 다자간 협력을 통해 조정될 수 있도록 노력해야 한다.

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

## (5) 북핵의 비핵화

북한은 핵시설 및 핵개발 프로그램을 전면 폐기해야 한다. 이에 상응하여 미국과 국제사회는 북한과 관계를 정상화하고, 경제제재를 해제하며 북한의 경제개발계획을 지원하여, 정치·경제적 안전을 보장하게 될 것이다.

북한의 핵무기 외에도 생화학 무기 등 대량살상무기와 단·중·장거리 포를 포함한 재래식 전력은 한반도 및 동북아의 안보를 불안하게 해왔다. 따라서 북한의 핵시설 및 핵무기에 대한 완전한 비핵화와 운반 수단인 각종 미사일과 생화학 무기 등을 포함한 대량살상무기 감축 또는 폐기 협상을 추진할 필요가 있다.

한편, 북한이 핵폐기를 실시할 경우 우크라이나, 벨라루스, 카자흐스탄의 비핵화 및 핵비확산에 대한 보상으로 제공되었던 협력적 위협 감축(Cooperative Threat Reduction: CTR)을 북한에게도 적용해야 한다. 협력적 위협감축은 비핵화에 필요한 비용을 제공할 뿐만 아니라 포괄적인 경제지원, 기술교육 협력, 과학기술 협력 등을 포함하였다. 특히 핵개발 및 원자물리학 관련 과학자와 기술자들이 다른 나라의 핵개발에 활용되는 것을 방지하기 위해 이들에게 연구비를 지원하고 핵개발 관련 기술을 민수용 기술개발에 활용할 수 있도록 지원하였다. 북한에도 이러한 협력적 위협감축 프로그램이 적용되어야 할 것이다.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』 (서울: 통일연구원, 2011) 참조.

## (6) 평화정착

### (가) 한반도 평화체제 추진

비핵화에 진전이 있게 되면 한반도 평화체제를 추진해야 한다. 다음과 같은 기본방향에 입각하여 한반도 평화체제를 구축해야 한다.

첫째, 남북한 당사자 원칙이 지켜져야 한다. 남북한이 한반도문제 해결의 당사자이며 국제사회는 이를 존중하고 지지하는 부수적 역할을 해야 한다. 남북한 당사자 원칙은 주변국의 개입을 차단하고 통일과정 및 통일 이후 주변국의 간섭을 방지하기 위해서도 필요하다.

특히 남북한 당사자 원칙에 대한 북한의 지지를 얻어야 한다. 북한에게 남북한의 협의가 없이는 한반도 평화정착이 불가능하다는 점을 지적해야 한다. 아울러 한반도 평화정착은 기본적으로 남북한이 주도적으로 해결할 사안이며 미국을 포함한 주변국은 평화 보장자의 역할을 해야 한다는 점을 설명해야 한다.

둘째, 한반도 평화체제 구축은 다층적으로 이루어져야 한다. 우선 남북 군사회담을 통해 한반도 평화체제 구축의 환경을 조성하는 한편, 남북한 군비통제방안을 협의해야 한다. 그리고 한반도 평화포럼에서는 한반도 평화협정의 방식, 내용, 평화체제 관리방안 등을 협의해야 한다. 또한 6자회담에서는 한반도 평화체제를 국제적으로 보장하는 방안을 강구해야 한다.

셋째, 평화체제 구축 방식 및 평화관리 방안에 대해서 융통성 있는 입장을 지니는 것이 바람직하다. 평화체제 구축의 방식, 평화협정 서명 방법, 보장 방법 등에 대해 다양한 방안이 있다. 다양한 방안 가운데 관련국의 입장, 현실성 등을 감안하여 실현가능한 방안을 채택해야 한다.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> 한반도 평화체제 전환의 형식과 방법, 보장방안 등에 대한 다양한 방안에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, “한반도 평화체제의 건설: 쟁점, 과제, 전망; 한반도

넷째, 한반도 평화체제 추진과 군비통제를 병행적으로 추진해야 한다. 북한은 군축을 먼저 실시하여 군사적 위협요소를 제거한 후 평화체제를 구축하자는 입장을 지니고 있다. 그러나 한반도 평화체제 구축 및 평화관리에 대한 구체적 방안이 없이 군축을 먼저 실시하자는 것은 실질적으로 평화를 보장할 수 없는 문제가 있다. 따라서 한반도 평화체제 구축에 대한 협상과 함께 군비통제를 실시하는 것이 바람직하다.

#### (나) 구조적 군비통제

정전체제가 법적인 측면에서 종료되고 평화체제가 제도화된 상황에서는 군비감축이 평화체제 정착의 가장 중요한 과제다. 남북한 간 구조적 군비통제를 실시하여 군사적 긴장의 근원적인 해소를 도모하면서 한반도에서 평화가 지속적이고 안정적으로 자리 잡게 해야 한다.

우선 남북군사회담을 정례화하여 남북 양측의 병력과 재래식 무기를 감축하도록 하는 실질적인 군비축소 대화를 본격화해야 할 것이다. 특히 병력축소는 북한의 경제발전을 위한 인력 조달이라는 측면에서 중요한 의미를 지니고 있다. 북한이 경제발전 목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 병력감축이 우선적으로 필요하다. 북한 인민군들을 제대시켜 경제건설에 투입할 수 있기 때문이다.

그리고 재래식 무기 및 장비의 감축을 실시해야 한다. 무기 감축에 대해서는 우선 전진 배치되어 있는 자주포와 방사포의 감축을 실시해야 한다. 현재 170mm 자주포와 240mm 방사포 전력은 우리의 수도권에 대한 기습집중사격이 가능한 것이어서 상당히 위협적이다.<sup>102</sup>

---

비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (경남대학교 극동문제연구소, 2006), pp. 118~134.

<sup>102</sup> 국방부, 『2010 국방백서』, p. 24.

동시에 한반도의 군사적 긴장해소를 동북아 지역차원의 갈등과 긴장해소로 연결하기 위한 노력을 남북이 함께 추진할 필요도 있다. 이는 지역차원에서 전개될 미·중 간의 갈등을 완화하면서 협력적인 동북아 안보환경의 조성에도 기여할 수 있다.

표 VI-1 김정은 체제의 동유럽경로(1980년대) 유형 정책 전망

분야	북한의 동유럽경로(1980년대) 유형
정치적 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이념 및 사상적 차원에서 본격적인 변화 요구 등장               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이데올로기 자유화 현상 및 다원적 이데올로기 수용</li> </ul> </li> <li>○ 권력재분배 정책 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 새로운 권력 엘리트 교체 및 총원정책 추진</li> </ul> </li> <li>○ 당내민주화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복수정당 수용</li> <li>- 비정치적 시민단체의 활동 허용</li> </ul> </li> <li>○ 체제의 안정적 변화와 유지 중시               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동당의 위계적인 유일지배체제로부터의 변화 모색</li> </ul> </li> <li>○ 정부주도의 부정부패 척결 정책 추진</li> </ul>
경제적 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경제체제의 장기화로 경제상황 악화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제체제의 전환 욕구 확산</li> </ul> </li> <li>○ 중국경로와 대체로 유사하지만 일부 경제영역에서 보다 급진적인 개혁·개방 추진</li> </ul>
대외정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국제사회로의 편입 노력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제적 표준에 부합하는 시장제도의 도입 및 운용</li> <li>- 미국, 중국과의 관계 증진</li> </ul> </li> <li>○ 대중의존 탈피 노력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 과도한 대중의존을 탈피, 중국을 통해 국가이익을 도모하는 외교정책 선호</li> </ul> </li> <li>○ 국제기구에 대한 적극적 접근               <ul style="list-style-type: none"> <li>- NPT 복귀 및 국제금융기구 등 다양한 국제기구 가입 추진</li> <li>- 국제규범 준수 노력</li> </ul> </li> </ul>

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

분야	북한의 동유럽경로(1980년대) 유형
대남정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평화체제 구축 시도</li> <li>○ 남북경제협력의 확대 및 선순환 구조 형성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남한을 포함한 동북아지역의 경제협력에 적극참여</li> <li>- 대남 경제협력을 통한 지역개발 사업 추진</li> </ul> </li> <li>○ 다양한 주체들을 중심으로 한 적극적·안정적인 사회문화 교류 모색               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양적·질적으로 확대된 사회문화 교류</li> </ul> </li> <li>○ 인도적 사안을 근본적으로 해결하기 위한 노력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생사확인, 서신교환 등을 넘어 상호 자유로운 왕래까지도 수용 가능</li> </ul> </li> </ul>
핵문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 핵시설 및 핵무기의 완전 폐기</li> <li>○ 6자회담 회원국은 북한에게 경제적 보상, 안전보장, 평화체제 전환 등 보상 제공</li> </ul>

표 VI-2 김정은 체제의 동유럽경로(1980년대) 유형 우리의 대책

분야	북한의 동유럽경로(1980년대) 유형
인도주의 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 주민들의 정치적, 시민적 권리 신장 촉구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 주민들의 실질적인 인권 개선을 위한 남북 당국과 민간차원의 협력과 지원 지속 추진</li> <li>- 북한 주민들의 민주주의 역량 강화를 위한 다양한 프로그램 개발</li> </ul> </li> <li>○ 인도적 문제의 근본적 해결 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이산가족, 국군포로, 납북자 가족이나 친지들의 전면적인 생사확인과 서신교환, 상봉에 더해 자유로운 의사에 따른 재결합 추진</li> </ul> </li> </ul>
사회문화 교류·협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북 간 사회문화 교류의 확대·심화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙과 지방, 당국과 민간 차원에서 다양한 분야의 협력사업을 포괄적·전면적으로 추진</li> </ul> </li> <li>○ 남북한 시민사회 간 협력과 연대 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 새로운 엘리트, 중간층, 일반주민들 대상으로 외부 정보 제공</li> <li>- 북한 내 독립적인 경제단체들의 조직운영 지원</li> <li>- 북한의 부패방지 체계수립 지원</li> <li>- 남북 간 방송 콘텐츠의 개발과 교류 도모</li> <li>- 북한 주민 대상 시민교육과 민주주의 교육 프로그램 개발</li> </ul> </li> </ul>

분야	북한의 동유럽경로(1980년대) 유형
경제교류·협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한에 대한 긴급 경제지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이 당장 필요로 하는 지원에 우선순위</li> </ul> </li> <li>○ 남북경제공동체 기반 형성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한에 대한 경제지원을 북한의 시장경제체제 도입 및 확대와 연계</li> <li>- 경제특구의 공동운영 제안 및 협상</li> <li>- 북한경제체제전환 자문단을 구성하여 북한 측에게 도움을 줄 수 있는 방안 강구</li> </ul> </li> </ul>
국제협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한의 국제사회 편입 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 국제적 자원조달 통로 마련</li> <li>- 북한의 중국의존도 탈피</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 연성이슈 참여 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이 협력외교를 통해 호혜성을 경험할 수 있도록 지원</li> </ul> </li> <li>○ 동북아 다자협력을 통한 통일기반 조성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다자협력을 통한 남북관계의 발전과 통일이 주변국들에게 이익이 될 것이라는 신뢰 부여</li> </ul> </li> <li>○ 통일외교와 동북아 평화협력 증진 외교의 조화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이 동북아 평화협력의 대열에 적극 동참하도록 지원</li> <li>- 동북아지역에서 주변국들과의 다자간 협력관계 중시</li> </ul> </li> </ul>
북핵의 비핵화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 핵폐기</li> <li>○ 생화학무기 등 폐기 추진</li> <li>○ CTR 추진 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비핵화에 필요한 비용 제공 포함 포괄적인 경제지원, 기술교육협력 등 제공</li> </ul> </li> </ul>
평화정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도 평화체제 추진 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 당사자 원칙의 인정</li> <li>- 다층 구도로 추진</li> <li>- 평화체제 구축방식 및 평화관리 방안에 대한 신축적 입장 견지</li> <li>- 한반도 평화체제와 군비통제 병행추진</li> </ul> </li> <li>○ 남북 간 구조적 군비통제 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 군사회담의 정례화</li> <li>- 병력 및 재래식 무기 감축</li> </ul> </li> </ul>

I
II
III
IV
V
VI
VII



# VII

---

## 결론과 전략적 고려사항





이 연구는 다음과 같은 문제의식과 방향에 입각하여 수행되었다. 첫째, 북한체제의 변화 전망에 대한 것이다. 이 연구는 북한체제 유지론이나 북한체제 붕괴론의 이분법적 시각에서 벗어나서 북한의 다양한 변화 경로를 탐색하고자 한다. 북한체제는 이미 과거의 계획경제가 작동하던 체제는 아니며 시장화가 진행되어 이중경제가 작동하며, 제한적이지만 외부 정보가 유입되고, 주민들의 불만의식이 형성되는 등 국가의 일원적 통제에서 벗어난 현상들이 작용하고 있다. 그러나 다른 한편으로 김정은을 중심으로 한 엘리트집단의 응집력이 유지되고, 국가의 통제력이 작동하며, 비대한 군부가 정치와 경제의 핵심기구로 작동하고 있다. 이 연구는 이러한 상충되는 요인이 어떤 형태로 작용하여 북한체제의 미래 모습이 어떻게 전개될지를 예측하고자 한다.

이 연구는 북한체제 변화의 다양한 경로를 단순화하여 북한경로, 중국경로, 동유럽경로의 세 가지 유형으로 유형화하고자 한다. 북한이 택할 수 있는 많은 경로를 단순화하면, 결국 이상의 세 가지 유형으로 좁혀진다고 할 수 있다.

둘째, 이 연구의 목적은 북한체제 변화의 다양한 요인들의 상호작용 과정이나 체제변화 과정을 구체화하는 것은 아니다. 북한체제 변화의 요인이나 과정을 구체화할 경우, 지나치게 복잡할 뿐만 아니라 체제변화 자체에 초점을 둔 연구가 될 것이다. 그 대신 이 연구는 북한체제 변화에 작용하는 거시적 변수를 상정하고 이러한 거시적 변수에 의해 북한체제가 특정한 속성을 지닌 유형으로 전환된 결과를 중시하고자 한다. 이 연구의 초점은 북한체제의 변화 경로 자체보다 체제의 유형별 특징에 따라 어떤 대내외 정책이 뒤따를 것인지를 예상하고, 이에 대한 대책을 마련하는 것이다.

셋째, 북한체제의 변화와 정책변화와의 상관관계에 대한 것이다. 이

I
II
III
IV
V
VI
VII

연구는 핵포기 결정이나 개혁·개방정책의 확대, 적대적 대남정책의 포기 등과 같은 중범위 이상 수준의 정책변화를 위해서는 리더십이나 정권의 성격이 변해야 한다고 가정한다. 정책의 변화는 리더십이나 정권의 성격과 관계없이 일어날 수도 있고, 리더십이나 정권의 변화가 있어야 일어날 수도 있다. 그러나 북한체제의 특성을 감안할 때, 중범위 수준의 정책변화가 발생하기 위해서는 리더십이나 정권의 성격에 변화가 일어나야 한다. 북한과 같이 획일화된 사회라고 하더라도 최고지도자가 무한대의 정책선택의 자율성을 지니고 있는 것은 아니다. 북한의 절대권력자라고 하더라도 체제의 속성에서 연유하는 구조적 제약으로부터 자유로울 수 없다. 따라서 이 연구는 정권의 변화로 인한 정책환경의 변화에 의해서 정책변화가 발생한다고 전제한다.

이 연구는 북한체제의 변화 전망을 세 가지로 유형화하고 각 유형별로 대내정책, 대외정책, 대남정책을 전망하고자 한다. 북한체제의 유형별 특징에 따른 구조적 요인으로 인해 대내외정책과 대남정책이 어떻게 달라질 것인지를 전망하고자 한다.

넷째, 대북정책의 목표 및 방향에 대한 것이다. 이 연구는 북한체제 변화의 세 가지 유형을 염두에 두고 변화 유형별로 대책을 모색하는데 중점을 두고자 한다. 이렇게 함으로써 북한의 현황 및 변화의 실제 방향과는 무관하게 선형적 전제와 희망에 의해 대북정책을 제시했던 문제점을 극복하고자 한다.

다섯째, 연구기간에 대한 것이다. 이 연구는 북한체제 변화의 전망기간을 향후 5년에서 10년 이내로 설정하였다. 너무 단기간을 연구범위로 설정할 경우 정치체제 차원에서 발생하는 변화를 제대로 포착하기 힘들다. 그렇다고 너무 장기적으로 연구범위를 설정할 경우 적실성 있는 예측을 하기 힘들다. 이런 점을 고려하여 이 연구는 향후 5년에서

10년 이내라는 중범위 기간을 설정하여 북한체제 변화를 전망하고자 한다. 또한 향후 5년이면 김정은 체제의 기본 골격과 대내외정책 방향이 정해질 것이라는 가정 하에 연구기간을 향후 5년에서 10년으로 설정하였다.

이상과 같은 연구의 기본방향에 입각하여 김정은 체제의 세 가지 변화 유형별 우리 대책의 추진방향을 제시하였다.

첫째, 북한이 유일지배체제를 유지하고 경제·핵 병진노선을 유지하는 북한경로를 택할 경우이다. 북한이 경제·핵발전 병진노선을 지속하는 경우, 대책의 기본방향은 억제력 확보와 신뢰여건 조성이다. 기본적으로 북한이 희망하는 경제·핵 병진경로로 이행하는 것을 최대한 억제하는 가운데 바람직한 방향으로의 변화를 촉진하기 위한 대북정책이 추진되어야 한다. 북한 정권에게 비핵화에 협조하지 않는 한 자신이 원하는 대외협력을 얻을 수 없다는 메시지를 분명하게 던지는 한편, 북한의 바람직한 변화를 이끌어 낼 실질적인 주체인 북한 주민들과의 접촉을 확대할 수 있는 대북정책이 필요하다.

억제력 확보와 신뢰형성 정책을 병행적으로 추진하는 데 있어서 가장 중요한 문제는 핵문제와 남북관계의 상호관계를 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 북한 핵문제가 구조적 변수로 작용하는 상황에서 남북관계를 어떤 상황에서 어느 정도로 진전시키느냐 하는 것은 어려운 문제다. 북한 핵문제와 남북관계는 완전히 분리할 수도 없고 기계적으로 연결할 수도 없다. 북한 핵문제의 영향력을 인정하더라도 그 테두리 내에서 가능한 남북관계의 영역을 최대한 찾으려는 노력이 필요하다.

억제력 확보를 바탕으로 하면서 북한 핵문제와 남북관계를 느슨하게 연결하는 것이 바람직하다. 북핵문제가 단기간에 해결되기 힘들다

I
II
III
IV
V
VI
VII

는 현실을 감안할 때, 한편으로는 북핵문제의 해결을 위해 노력하면서도 북핵문제에 진전이 없는 상황에서도 남북관계의 발전가능성을 탐색하는 노력이 필요하다. 이런 점을 고려할 때, 북핵문제가 진전이 없는 상황에서도 인도적 지원, 남북대화, 호혜적 교류·협력 등을 추구함으로써 남북관계를 발전시킬 수 있는 방안을 모색하는 정책을 추진해야 한다.

둘째, 북한이 1980년대 중국경로로 이행할 경우이다. 북한이 1980년대 중국과 같이 당내민주화와 집단지도체제를 실시하면서 경제적 개혁·개방을 하는 경우, 우리 대책의 기본방향은 신뢰형성과 남북관계 정상화이다. 북한에서 당내민주화로 인해 여러 정책집단의 입장이 표출되는 상황을 활용하여 북한이 비핵화를 추진하고 경제적 개혁·개방을 가속화하는 방안을 강구해야 한다.

이러한 정책방향은 신뢰형성을 토대로 남북관계의 정상화를 추구해야 한다는 것을 의미한다. 북한의 변화 여건을 감안하여 경제교류·협력, 사회문화 교류·협력, 국제사회와의 협력 등을 추진해야 한다. 특히 북한의 시장화 확대라는 기회의 창을 활용하여 남북경제협력을 다양화해야 한다. 아울러 북한 주민과 다양한 접촉을 확대하여 북한 주민이 남한에 대해 우호적 인식을 형성하도록 해야 한다.

기본적으로 북한의 비핵화를 촉진하는 가운데 개혁·개방의 확대를 통해 체제전환을 이끌어내는 방향으로 대북정책을 추진해야 한다. 북한의 제한적인 비핵화에 대해 상응한 보상을 제공하되 완전한 비핵화를 위한 검증체계 확립에 중점을 두는 한편, 북한의 개혁·개방 확대를 위한 대외환경 조성에 역점을 두어야 한다. 이는 체제전환을 촉진함으로써 북한 핵문제의 근본적 해결에도 기여할 수 있다. 이러한 상황에서 북한의 정치적 다원화와 시장화가 확대될 수 있도록 다방면의 접촉

을 확대하고 국제적 여건을 조성해야 한다.

북한의 경제적 개혁·개방 상황을 활용하여 남북관계의 신뢰를 형성하고 남북관계를 정상화하기 위해서는 다음 사항에 중점을 두어야 한다. 우선 신뢰형성을 위해 여러 분야 간 연계관계를 고려해야 한다. 남북관계에는 핵문제, 평화정착, 사회문화 교류·협력, 인도주의 문제, 경제교류·협력 등 여러 분야가 있다. 이러한 여러 분야의 과제는 서로 영향을 주고받는 다층적 구조로 이루어져 있다. 남북관계에서 신뢰형성을 위해 북한의 호응과 대내외 상황을 감안하여 신중적으로 실행계획을 마련해야 한다.

그리고 신뢰형성을 위해 복합적 행위자 간의 네트워크를 활용해야 한다. 남북관계에는 정부, 민간단체, 개인, 국제기구, 다른 나라 등 다양한 행위자가 존재한다. 이러한 다양한 행위자들은 이슈에 따라 영향력이 다르다. 또한 다양한 행위자들은 각기 관심과 이해관계에 따라 다양한 형태로 정책협조나 연합관계를 형성한다. 이러한 다양한 행위자들의 역할을 조정하고 협력네트워크를 형성함으로써 정책추진역량을 강화해야 한다.

셋째, 북한이 1980년대 동유럽경로로 이행할 경우이다. 북한에서 1980년대 동유럽과 같이 시장화와 함께 정치적 다원화가 이루어질 경우 대북정책의 기본방향은 신뢰확대와 통일준비역량 강화이다. 이를 위해 경제협력과 함께 북한과 다방면의 접촉 확대, 북한 시민사회 형성 촉진, 국제사회와의 통일외교 등에 역점을 두어야 한다. 아울러 통일과 통합을 위한 과제를 발굴하여 추진해야 한다.

대북정책의 핵심 방향은 군사적 긴장해소와 평화적 공존의 제도적 기반을 발판으로, 북한의 개발수요를 적극 활용하여 남한 경제의 새로운 성장동력을 확보하고 남북 간의 격차를 완화하는 가운데 통합의 실

I
II
III
IV
V
VI
VII

질적 기반을 확충하는 것이다. 정치적으로 다원성이 증대되지만 경제 체제 전환과 민주화과정이 순탄치 않을 수 있다는 점에서 발생할 수 있는 퇴행적 사건들에 유의하되, 이를 뛰어넘어 북한이 지속적으로 변화를 모색할 수 있도록 협력관계를 일관되고 안정적으로 발전시키는 것이 중요하다.

경제적인 측면에서는 북한의 인프라를 대대적으로 개선, 확충하는 방향으로 남북 및 동북아 지역 차원의 경제협력을 추진해야 할 것이다. 이를 위해 국제적, 지역적 협력 틀을 바탕으로 북한의 낙후된 철도, 도로 등 인프라를 개선하기 위한 노력을 기울여야 한다.

아울러 북한 산업이 국제적 분업체계 속에서 경쟁력을 갖출 수 있도록 협력관계를 발전시키고 동시에 남북이 협력하여 국제적, 지역적으로 경쟁력을 갖출 수 있는 협력체계를 구축해야 한다. 이는 남북한 산업의 구조조정을 수반하는 것으로 북한 산업이 국제적 경쟁력을 갖출 수 있도록 재편되는 과정이다. 또한 이러한 작업은 남한경제 측면에서도 잠재성장력을 확충하고 새로운 성장동력을 확보하면서 부상하는 중국경제에 능동적으로 대응할 수 있는 발판을 마련하는 과정이기도 하다.

## 〈부록 I〉 김정은 체제의 변화 유형별 정책 전망

분 야	북한경로 유형	북한의 중국경로 (1980년대) 유형	북한의 동유럽경로 (1980년대) 유형
정치적 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유일영도지배체제 유지 및 사회주의 강성국가 건설 강조</li> <li>○ 경제-핵건설 병진노선 유지</li> <li>○ 엘리트 내부의 응집력 및 충성심 유지</li> <li>○ 당의 조직 및 선전선동 기능 활성화</li> <li>○ 통제와 유희기제의 병합정책</li> <li>○ 군부에 대한 당의 관리·감독·통제 유지</li> <li>○ 사회의식변화 통제 및 외부사조의 유입 차단               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인민보안부, 국가안전보위부 등을 통한 통제 및 억압</li> <li>- 미국 '제국주의'에 대한 위기감 조성</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가주도의 계획경제와 시장경제의 확산이 공존</li> <li>○ 북한체제의 성격을 규정짓는 정치적 요인들(우리식 사회주의, 선군정치 등)은 여전히 핵심기조로서 유지</li> <li>○ 경제개혁·개방의 확대로 이데올로기의 지배력 완화</li> <li>○ 시간의 흐름에 따른 북한체제의 변화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회주의체제의 경제적 비효율성, 관료주의의 병폐, 생산성 저하 등 구조적 문제점 발생</li> <li>- 개선되지 못하는 인민경제생활로, 북한 주민들의 불만 발생</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이념 및 사상적 차원에서 본격적인 변화 요구 등장               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이데올로기 자유화 현상 및 다원적 이데올로기 수용</li> </ul> </li> <li>○ 권력재분배 정책 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 새로운 권력 엘리트 교체 및 충원정책 추진</li> </ul> </li> <li>○ 당내민주화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북수정당 수용</li> <li>- 비정치적 시민단체의 활동 허용</li> </ul> </li> <li>○ 체제의 안정적 변화와 유지 중시               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동당의 위계적인 유일지배체제로부터의 변화 모색</li> </ul> </li> <li>○ 정부주도의 부정부패 척결 정책 추진</li> </ul>
경제적 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계획경제체제 유지 및 부분적 개방·개혁 조치의 점진적 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제한적·소극적 개방 확대</li> <li>- 필요시 시장에 대한 통제 가능</li> </ul> </li> <li>○ 내각 중심의 경제 운영               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개혁인사 등용</li> </ul> </li> <li>○ 주변국 중심으로 대외경제협력 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국과의 경제교류·협력 강화</li> <li>- 한국과의 협업을 통한 외화 획득 방식의 다각화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계획경제와 시장경제의 공존               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장경제체제 요소의 확산</li> </ul> </li> <li>○ 빠른 경제발전과 개혁을 모색               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업부문에서 집단농장제 폐지 착수, 국유기업의 민영화 등 전환 모색</li> <li>- 민생경제부문에 대해 재원 우선 배분</li> </ul> </li> <li>○ 대외경제정책에 있어서 전면적인 경제개방 추진 및 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제특구 확대 및 활성화</li> <li>- 외화 유치 확대(주변국 및 선진국 대상으로 경협 상대국 확장)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경제체제의 장기화로 경제상황 악화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제체제의 전환 욕구 확산</li> </ul> </li> <li>○ 중국경로와 대체로 유사하지만 일부 경제영역에서 보다 급진적인 개혁·개방 추진</li> </ul>

분야	북한경로 유형	북한의 중국경로 (1980년대) 유형	북한의 동유럽경로 (1980년대) 유형
대외정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지정학적 자산을 활용한 중국 견인 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국과의 경제협력 강화</li> <li>- 안보불안을 조성하여 지정학적 자산가치 극대화</li> </ul> </li> <li>○ 대미 중심고리전략에서 다변화전략으로의 전환 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상황과 여건의 변화에 따라 미-중간의 경쟁과 협력구도 활용</li> <li>- 일본과 러시아를 이용한 해징전략 구사</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 이미지개선을 위한 국제적 노력 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 각종 매체를 통한 이미지 쇄신정책</li> <li>- 주변국들과의 인민외교 강화</li> </ul> </li> <li>○ 국제기구 및 국제규범에 대한 배타적 태도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유엔 안보리의 대북제재 결의안에 대한 비판적 태도 유지</li> <li>- NPT에 대한 유연성 전략</li> <li>- 국제구호기구 적극 활용</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정치적 다원성의 증가로 대외정책 결정에 있어서 분권화 현상 등장</li> <li>○ 대외정책 추진 여건의 변화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제한적 개방을 효율적으로 추진할 수 있는 대외 여건 마련</li> </ul> </li> <li>○ 경제발전을 위한 대미-중 일 관계 증진 추진 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국과의 적극적인 관계개선 추진</li> <li>- 중국에 대한 경제 지원 확보</li> <li>- 일본과의 관계 개선 구축</li> </ul> </li> <li>○ 경제발전을 위한 국제사회의와의 협력 증진 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제금융기구가입 추진 및 국제사회로부터 경제지원을 받을 수 있는 방안 모색</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국제사회로의 편입 노력 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제적 표준에 부합하는 시장제도의 도입 및 운용</li> <li>- 미국, 중국과의 관계 증진</li> </ul> </li> <li>○ 대중의존 탈피 노력 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 과도한 대중의존을 탈피, 중국을 통해 국가이익을 도모하는 외교정책 선호</li> </ul> </li> <li>○ 국제기구에 대한 적극적 접근 <ul style="list-style-type: none"> <li>- NPT 복귀 및 국제금융기구 등 다양한 국제기구 가입 추진</li> <li>- 국제규범 준수 노력</li> </ul> </li> </ul>
대남정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대내정치적인 목적이나 평화문제의 협상 등을 위해 대남간장 활용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비대칭 전력을 이용한 군사적 대남위협과 도발 가능성</li> </ul> </li> <li>○ 남북협력을 통해 중국에 대한 의존도 완화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개성공단의 확대발전 추진</li> <li>- 금강산 관광의 재개 모색</li> </ul> </li> <li>○ 남북사회문화 교류에 대한 지속적인 통제와 검열 실시 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간단체들과의 교류를 통해 경제적 실리 확보</li> <li>- 남북 간 국력격차에 따른 체제흡수 가능성 경계</li> </ul> </li> <li>○ 남한의 협력을 도모하기 위한 방편으로써 인도적 사안 활용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북자 또는 국군포로 문제를 단발성 협상용으로 활용</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평화협정 체결 및 평화체제 구축 시도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 군사적 긴장고조와 그에 따른 불안정성은 여전히 존재</li> </ul> </li> <li>○ 경제적 실리를 위해 적극적인 남북경협 모색 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존의 개성공단 및 금강산 관광 재개 노력</li> </ul> </li> <li>○ 남북 간 사회문화 교류 확대 모색과 동시에, 대북정책 전환 촉구 여론 조성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 전역에 교류-협력 확대에 대한 수요 증가</li> </ul> </li> <li>○ 인도주의 문제에 대해 보다 협력적인 북한의 태도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전면적인 생사확인, 서신교환 등에 대해 유연성 있는 태도</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평화체제 구축 시도</li> <li>○ 남북경제협력의 확대 및 선순환 구조 형성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남한을 포함한 동북아시아의 경제협력에 적극참여</li> <li>- 대남 경제협력을 통한 지역개발 사업 추진</li> </ul> </li> <li>○ 다양한 주체들을 중심으로 한 적극적-안정적인 사회문화 교류 모색 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양적-질적으로 확대된 사회문화 교류</li> </ul> </li> <li>○ 인도적 사안을 근본적으로 해결하기 위한 노력 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생사확인, 서신교환 등을 넘어 상호 자유로운 왕래까지도 수용 가능</li> </ul> </li> </ul>

분야	북한경로 유형	북한의 중국경로 (1980년대) 유형	북한의 동유럽경로 (1980년대) 유형
핵문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 핵무장력 강화 및 핵실험 지속               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소형화, 경량화, 다종화, 정밀화를 위한 핵개발 활동 지속</li> </ul> </li> <li>○ 핵보유국 지위 획득 노력 및 북·미 핵군축 회담 요구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국과 동등한 핵국가임을 국제적으로 부각시키고자 노력</li> <li>- 북·미 회담에 앞서 6자회담 적극 활용</li> <li>- 주한미군의 비핵화 요구</li> </ul> </li> <li>○ 핵무기의 실전배치를 통한 대남 핵위협 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵위협을 통해 한·미동맹관계 차원의 대북 억지력 약화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기존 핵무력 유지 및 핵활동 동결               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주한미군 철수를 위한 군사적 자렛대로서의 핵무기 유지</li> </ul> </li> <li>○ 핵협상 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 군사적 목적과 비군사적 목적으로 구분하여 단계적 비핵화 이행(현재의 핵시설 가동 중단 및 봉인, 사찰 허용 실시 등)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 핵시설 및 핵무기의 완전 폐기</li> <li>○ 6자회담 회원국은 북한에게 경제적 보상, 안전보장, 평화체제 전환 등 보상 제공</li> </ul>

## 〈부록 Ⅱ〉 김정은 체제의 변화 유형별 우리의 대책

분 야	북한경로 유형	북한의 중국경로 (1980년대)유형	북한의 동유럽경로 (1980년대)유형
인도주의 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이산가족 문제 등 인도주의 문제 해결 노력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이산가족, 국군포로, 남북자들의 생사확인, 서신교환, 상봉 등에 대해서 경제적 대가나 지원 제공</li> <li>- 인도주의 문제는 개성공단 국제화, 금강산 관광 재개 등 남북경협과의 관계 속에서 추진</li> </ul> </li> <li>○ 북한 취약계층에 대한 인도적 지원 제공               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약계층 어린이들의 영양식 공급, 학생들의 교육기자재 지원, 산림녹화 사업 등</li> <li>- 분배와 사용의 투명성을 확보하여 국민적 공감대 형성</li> </ul> </li> <li>○ 민족재난·재해에 대한 지원 및 협력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 홍수 및 신종전염병과 같은 긴급 재난에 대응하여 협력관계 구축</li> <li>- 북한의 열악한 보건의료 지원</li> <li>- 생태환경 문제에 대한 남북 간 협력방안 강구</li> </ul> </li> <li>○ 북한 당국과 인도주의·인권대화 모색               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중·장기 과제로 북한 주민들의 인권을 실질적으로 개선하기 위한 정책 추진</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 주민 인권의 실질적 개선 노력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부당국과 민간 차원에서의 체계적·적극적인 인권 개선 방안 모색</li> <li>- 북한 인권 문제의 탈정치화</li> <li>- 북한 주민대상 인도적 지원 또는 개발지원 확대</li> <li>- 국제사회와의 협력 도모</li> </ul> </li> <li>○ 이산가족 등 인도주의 문제 해결 노력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이산가족, 국군포로, 남북자의 전면적인 생사확인 및 서신교환 적극 추진</li> <li>- 자유로운 상봉과 상호방문, 최소한 남한 가족, 친지들의 방북만이라도 적극 모색</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 주민들의 정치적, 시민적 권리 신장 촉구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 주민들의 실질적인 인권 개선을 위한 남북 당국과 민간차원의 협력과 지원 지속 추진</li> <li>- 북한 주민들의 민주주의 역량 강화를 위한 다양한 프로그램 개발</li> </ul> </li> <li>○ 인도적 문제의 근본적 해결 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이산가족, 국군포로, 남북자 가족이나 친지들의 전면적인 생사확인·서신교환, 상봉에 더해 자유로운 의사에 따른 재결합 추진</li> </ul> </li> </ul>

분 야	북한경로 유형	북한의 중국경로 (1980년대)유형	북한의 동유럽경로 (1980년대)유형
사회문화 교류·협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비정치적 분야 중심으로 교류 재개 및 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 체육, 예술, 학술, 과학기술, 언론, 종교, 관광 등을 중심으로 교류 확대 및 추진</li> </ul> </li> <li>○ 북한 주민과의 접촉 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한체제가 외부와의 접촉을 다면화·다양화할 수 있도록 유도</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회문화 교류의 양적·질적 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 지방자치단체간 적극적인 교류·협력 추진</li> <li>- 예술, 체육, 학술 등 다양한 분야에서의 교류·협력 확대</li> <li>- 국제사회와의 협력 모색</li> <li>- 사회문화 협력의 제도적 틀과 합의기반 구축</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 개혁·개방 관련 인적 자원 육성 및 지식협력 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국책연구기관을 중심으로 한 각종 프로그램 개발</li> <li>- 대학이나 민간 차원에서 교육에 대한 교류 및 지원</li> <li>- 남북한의 실무자 및 전문가들로 구성된 정책협의회 개최</li> </ul> </li> <li>○ 청소년층 중심 교류 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한류를 중심으로 한 교류 확대</li> </ul> </li> <li>○ 접촉 확대와 외부정보 유입               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 사회에 직·간접적으로 외부정보 확산</li> <li>- 남북한 간 방송의 전면적인 개방 추진</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북 간 사회문화 교류의 확대·심화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙과 지방, 당국과 민간 차원에서 다양한 분야의 협력사업을 포괄적·전면적으로 추진</li> </ul> </li> <li>○ 남북한 시민사회 간 협력과 연대 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 새로운 엘리트, 중간층, 일반주민들 대상으로 외부 정보 제공</li> <li>- 북한 내 독립적인 경제단체들의 조직운영 지원</li> <li>- 북한의 부패방지 체계수립 지원</li> <li>- 남북 간 방송 콘텐츠의 개발과 교류 도모</li> <li>- 북한 주민 대상 시민교육과 민주주의 교육 프로그램 개발</li> </ul> </li> </ul>
경제교류·협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '한반도 신뢰프로세스'를 통한 북한과의 신뢰여건 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 내 온건파 입지 강화를 위한 전략 수립</li> </ul> </li> <li>○ 5·24조치의 점진적 해제 및 기존 남북경협사업 복원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 대도 변화에 따른 5·24조치의 단계적 해제</li> <li>- 기존 남북경협사업 (금강산 관광 사업)의 재개 및 활용문제 검토</li> <li>- 남북한을 연결하는 철도 및 도로의 활용 모색</li> <li>- 개성공단의 확대 및 개방형 특구로의 전환 추진</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 경제개선 조치에 대한 선별적지지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한경제의 긍정적 변화에 대해 적극적인 지지 표명</li> <li>- 북한 내 온건파와 우호적 관계 형성</li> </ul> </li> <li>○ 남북협력을 통해 북한의 대중경제 의존도 완화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북·중 경제협력 사업 및 분야에서 한국기업의 진출 도모</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한의 경제개혁·개방에 대한 협력프로그램 제시               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개방된 지역에 우리 기업의 적극적인 진출</li> <li>- 한국주도의 추가적인 개방특구 조성 추진</li> </ul> </li> <li>○ 기존 남북경협사업의 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개성공단 확장을 통한 수도권 연계산업단지 개발</li> <li>- 개성공단의 동북아 국제 분업체제 형성</li> <li>- 금강산 관광특구를 남북한 관광협력사업으로 확장</li> </ul> </li> <li>○ 북한 산업발전과 연계한 새로운 남북경협사업 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업, 임업, 수산업, 경공업, 광업 분야 등에서 북한 경제발전과 주민소득 증대</li> </ul> </li> <li>○ 비전 코리아 프로젝트 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전력·교통·통신 등 인프라 건설의 지원 및 협력을 통해 북한의 자생력 제고</li> <li>- 남북한의 북한경제발전계획 공동 수립</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한에 대한 긴급 경제지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이 당장 필요로 하는 지원에 우선순위</li> </ul> </li> <li>○ 남북경제공동체 기반 형성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한에 대한 경제지원을 북한의 시장경제체제 도입 및 확대와 연계</li> <li>- 경제특구의 공동운영 제안 및 협상</li> <li>- 북한경제체제전환 지문단을 구성하여 북한 측에게 도움을 줄 수 있는 방안 강구</li> </ul> </li> </ul>

분 야	북한경로 유형	북한의 중국경로 (1980년대)유형	북한의 동유럽경로 (1980년대)유형
국제협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대북 억지력 강화를 위한 미국과의 협력 <ul style="list-style-type: none"> <li>- KAMD와 미국의 MD를 효율적으로 결합할 수 있는 방안 강구</li> </ul> </li> <li>○ 동북아 평화협력 구상에 대한 북한의 동참 유도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비전통적 안보이슈의 지역협력 추진</li> <li>- 북한에게 제공할 혜택을 적극적으로 제시</li> </ul> </li> <li>○ 남·북·중, 남·북·러 삼각협력체제 구축 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남·북·러 가스관 연결사업 및 북·중 경제협력사업에 한국이 파트너로서 참여</li> </ul> </li> <li>○ 국제기구를 통한 개발지원 사업(두만강개발계획) 적극 추진</li> <li>○ 중견국 외교를 통한 대미·중 협력 유도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한·미·중의 전략적 대화창구 마련</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 내 대외 유화세력 입지 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 유화세력 입지를 강화하는 정책 마련</li> </ul> </li> <li>○ 정책결정 과정에서 군부의 개입을 줄이고 외교부의 영향력을 확대할 수 있는 정책결정 구조 유도</li> <li>○ 북한 외교의 다변화전략 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 국제사회 편입과 정상국가화 유도</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 대·미·일 관계개선 지원과 동북아 평화협력 기반 조성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한을 다자협력에 참여할 수 있도록 적극 유도</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 국제기구와의 협력 증진 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 NPT 가입 및 국제기구와의 협력 유도</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한의 국제사회 편입 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 국제적 재원조달 통로 마련</li> <li>- 북한의 중국의존도 탈피</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 연성이슈 참여 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이 협력외교를 통해 호혜성을 경험할 수 있도록 지원</li> </ul> </li> <li>○ 동북아 다자협력을 통한 통일기반 조성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다자협력을 통한 남북관계의 발전과 통일이 주변국들에게 이익이 될 것이라는 신뢰 부여</li> </ul> </li> <li>○ 통일외교와 동북아 평화협력 증진 외교의 조화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이 동북아 평화협력의 대열에 적극 동참하도록 지원</li> <li>- 동북아지역에서 주변국들과의 다자간 협력관계 증시</li> </ul> </li> </ul>
북핵의 비핵화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 핵억제력 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국의 핵우산 실효성을 높임으로써, 한·미동맹 강화</li> </ul> </li> <li>○ 북한의 핵능력 강화 차단 및 6자회담 재개 여건 조성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유엔 안보리의 대북제재에 대한 국제적 공조 확대</li> <li>- 북한 핵능력 및 핵기술 관련, 국가차원의 데이터베이스 구축</li> <li>- 6자회담 재개를 위한 다각적 협의 추진</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 다양한 형태의 대화추진 및 외교적·경제적 인센티브를 동원하여 북한의 핵포기 유도 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 NPT 및 IAEA 안전조치협정 탈퇴 조치의 철회</li> <li>- 에너지 제공, 북한체제 안전보장, 북·미 관계 정상화 등 보상제공</li> <li>- 한·미·일, 한·미·중 등 3각 공조와 국제공조체제 구축</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 핵폐기</li> <li>○ 생화학무기 등 폐기 추진</li> <li>○ CTR 추진 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비핵화에 필요한 비용 제공</li> <li>- 포함 포괄적인 경제지원, 기술교육협력 등 제공</li> </ul> </li> </ul>
평화정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한의 대남도발에 대한 대비태세 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 기습공격에 대비한 전력 강화</li> <li>- 북한의 공격을 미연에 방지하기 위해 선제공격 개념의 발전 필요</li> <li>- 한·미 공동 대응방안 마련</li> </ul> </li> <li>○ 군사적 긴장완화 조치를 통한 평화여건 조성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 간 기존 합의되었던 군사적 신뢰구축 조치 복원</li> <li>- 남북협력을 위한 기능적 차원에서의 군사적 신뢰구축 도모(DMZ 세계평화공원 조성 관련 군사적 신뢰구축 실시)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북군사회담 정례화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북군사공동위원회 재개</li> </ul> </li> <li>○ 군사적 신뢰구축 실시 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 군사력 및 군사활동의 투명성 증대 조치</li> <li>- &lt;남북기본합의서&gt; 및 &lt;불가침분야 부속합의서&gt; 관련, 이행 방안 강구</li> <li>- '비무장지대'를 비무장된 '평화지대'로 추진</li> <li>- 경제적 인센티브 제공을 통해 군사적 신뢰구축조치 실시</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도 평화체제 추진 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 당사자원칙의 인정</li> <li>- 다층 구도로 추진</li> <li>- 평화체제 구축방식 및 평화관리방안에 대한 신축적 입장 견지</li> <li>- 한반도 평화체제와 군비통제를 병행추진</li> </ul> </li> <li>○ 남북 간 구조적 군비통제 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 군사회담의 정례화</li> <li>- 병력 및 재래식 무기 감축</li> </ul> </li> </ul>

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 국방부. 『2010 국방백서』. 서울: 국방부 정책기획관실 기본정책과, 2010.
- 김일성. 『김일성 저작집 31』. 평양: 조선로동당 출판사, 1986.
- 김성철 외. 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가와 내구력 전망』. 서울: 통일연구원, 1996.
- 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단. 『독일 경제사회통합에 관한 연구』. 서울: 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단, 1990.
- 민족통일연구원(정책연구실). 『북·미 제네바 합의와 남북한 관계』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 박관용 외. 『북한의 급변사태와 우리의 대응』. 파주: 한울 아카데미, 2007.
- 박영호. 『통일 이후 국민통합방안 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박종철. 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환모델의 원칙과 과제』. 서울: 통일연구원, 2012.
- \_\_\_\_\_. 『남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 박종철 외. 『통일한국에 대한 국제적 우려 해소와 편익: 지역 및 국제적 차원』. 서울: 통일연구원, 2012.
- \_\_\_\_\_. 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 서재진. 『북한의 경제난과 체제 내구력』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 안드레이 란코브. 『북한 워크아웃』. 서울: 시대정신, 2009.
- 이언 브레머 지음. 진영욱 옮김. 『J-커브』. 서울: 베리타스, 2007.

- 이춘근. 『북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망』. 서울: 세종연구소, 1995.
- 전성훈 외. 『3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 전현준 외. 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지정책 고찰과 변화 전망』. 서울: 통일연구원, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『북한체제의 내구력 평가』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 정여천. 『동구 경제체제전환의 평가와 북한경제에 대한 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 정영태. 『북한 군사정책의 전개양상과 핵정책 전망』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 핵폐기 가능성과 북·미관계』. 서울: 통일연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『파키스탄-인도-북한의 핵정책』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 정은미. “통일에 대한 인식.” 『2013 통일의식조사발표: 박근혜 정부 대북 정책에 대한 국민의 평가와 기대』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2013.
- 최진욱 외. 『김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 통일연구원 편. 『남북관계연표 1948년~2011년』. 서울: 통일연구원, 2011년.

Brzezinski, Zbigniew Kazimierz. *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century*. New York: MacMillan USA, 1990.

International Institute for Strategic Studies. *North Korea's Weapons Programmes: A Net Assessment*. London: The International Institute for Strategic Studies, 2004.

中共中央黨史研究室. 『十二大以來重要文獻選編(上)』. 北京: 人民出版社, 1986.

## 2. 논문

김관옥. “김정은시대 북한 대외정책 변화 연구: 전망이론을 중심으로.” 『평화학연구』. 제14권 3호 (한국평화연구학회), 2013.

김근식. “김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책.” 『한국과 국제정치』. 제29권 1호 (경남대학교 극동문제연구소), 2013.

박영호. “박근혜정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 정책추진방향.” 『통일정책연구』. 제22권 1호 (통일연구원), 2013.

박인휘. “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화방안.” 『통일정책연구』. 제22권 1호 (통일연구원), 2013.

박종철. “한반도 평화체제의 건설: 쟁점, 과제, 전망; 한반도 비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』. 제22권 제1호 (경남대학교 극동문제연구소), 2006.

박형중. “북한의 대화제의 배경과 향후 전망.” 『안보현안분석』. 제84호 (국방대학교 국가안전보장문제연구소), 2013.

송정호. “북한의 개혁·개방 추진과 권력엘리트 변화.” 『북한연구학회보』. 제16권 2호 (북한연구학회), 2012.

양문수. “경제상황과 개혁·개방 전망.” 『한반도 포커스』. 제23호 (경남대학교 극동문제연구소), 2013.

양운철. “UN의 대북경제 제재 효과.” 『정세와 정책』. 7월호 (세종연구소), 2009.

엄태암. “박근혜정부의 동북아 평화협력 구상: 전망과 추진전략.” 『KIDA 주간국방논단』. 제1466호 (한국국방연구원), 2013.

- 윤정원. “오바마 정부 출범 이후 북핵문제와 우리의 대응책.” 『전략연구』. 통권 제46호 (한국전략문제연구소), 2009.
- 이계만·김태운. “북한의 대중 동맹관계 균열과 회복원인에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제37집 (한국동북아학회), 2005.
- 임수호. “북한 3차 핵실험 이후 동북아 정세와 남북관계.” 『수은 북한경제』. 봄호 (수출입은행), 2013.
- 장용석. “국가사회주의와 국가계급 지배의 동태성: 북한 지배체제 연구에 대한 함의.” 『통일문제연구』. 제21권 1호 (평화문제연구소), 2009.
- 정영태. “북한 3차 핵실험 어떻게 바라 볼 것인가?” 『통일시대』. 제88호 2~3월호 (민주평화통일자문회의), 2013.
- 조성렬. “한반도 신뢰프로세스와 균형정책: 안보 및 평화분야.” 『한반도 군비통제』. 제53집 (국방부), 2013.
- 진행남. “동북아 평화협력 구상의 의제 및 추진 전략.” 『JPI 정책포럼』. (제주평화연구원), 2013.
- Wang, Yang-Cheng. “North Korea’s Nuclear Armament and China’s Strategic Dilemma.” 『전략연구』. 통권 제46호 (한국 전략문제연구소), 2009.

### 3. 기타자료

- 『국제신문』.
- 『로동신문』.
- 『서울경제』.
- 『연합뉴스』.
- 『조선신보』.
- 『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

『평양방송』.

*ABC News.*

*Foreign Policy.*

*The Atlantic.*

*USA Today.*

*Washington Post.*

*Washington Times.*

김근식. “북한의 대외전략 변화: 대남정책과 남북관계 전망.” 『최근 한반도 정세와 통일·안보 과제 토론회 자료집』. 민주평화통일자문회의, 2013.

정영태. “북한 핵무장 대응방안.” 2013년 신년 긴급국민대토론회, 2013.2.21.

통일연구원 학술정보센터. “2012 남북관계연표.” Online Series CO 13-02, 2013.01.10.

함형필. “북핵문제에 대한 전략적 고려사항.” 통일연구원 자문회의, 2013.10.25.

런던정치경제대학교. <<http://lse.ac.uk>>.

평화네트워크. <[www.peacekorea.org](http://www.peacekorea.org)>.

FSI Stanford. <<http://fis.stanford.edu>>.



연구총서

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 동북아공동체 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	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병근, 양갑용	6,000원
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	배정호 외	11,500원
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
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원

2013-05	오바마-시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원

### 학술회의총서

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		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신평프로세스 추진전략		19,000원

### 협동연구총서

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
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(1) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 대한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원

2012-12-03 미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04 중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05 일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06 러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인근 외	7,500원
2013-26-01 한반도 통일공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일공공외교 실태	전병근 외	7,500원
2013-26-04 한국의 對일본 통일공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05 한국의 對러시아 통일공공외교 실태	조한범 외	6,000원

## 논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

## 기타

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 통일에측시계구축	박영호, 김합기	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	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편약: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재회 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병근 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식(통일외교 콘텐츠 생산(1))	배정호	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점(통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점(통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원

2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구(통일 비용·편익 종합연구 2013-02)	조한범 외	17,500원
2013	전환기 중국의 정치경제(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원

### 연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012		6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013		7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014		7,000원

### 통일정세분석

### 비매품

2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석		최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항		배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의		황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향		이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점		임순희
2011-06	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 공동사실 분석		최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향		임순희, 조장아, 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
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석		전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책		전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석		전병근, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향		박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의		임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석		김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석		이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향		박영자
2014-01	2014년 북한 신년사 집중분석		박형중 외

## KINU 정책연구시리즈

비매출

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 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 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외

## 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

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
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외

## Studies Series

비매출

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.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.



## ■■ 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, 통일정세 분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2554, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.









[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)



9 788984 797222

ISBN 978-89-8479-722-2