

◆ KINU 연구총서 14-09

# 신뢰정책의 과제와 추진전략

박영호 · 정성철 · 박인휘 · 황지환 · 전봉근 · 김동수

◆ KINU 연구총서 14-09

# 신뢰정책의 과제와 추진전략

박영호·정성철·박인휘·황지환·전봉근·김동수

## 신뢰정책의 과제와 추진전략

인 쇄 2014년 12월

발 행 2014년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 최진욱

편 집 인 국제전략연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주)한디디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)

인 쇄 처 (주)한디디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)

ISBN 978-89-8479-789-5 93340

가 격 ₩11,000

© 통일연구원, 2014

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

# 신뢰정책의 과제와 추진전략

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

# 목 차

요 약 .....	ix
<b>I. 서론 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구 목적 .....	3
2. 연구 방법과 범위 .....	8
<b>II. 신뢰정책의 추진 환경 .....</b>	<b>13</b>
1. 내부 환경 .....	15
2. 외부 환경 .....	24
<b>III. 신뢰정책의 이론적 구성: 평가와 보완방향 .....</b>	<b>47</b>
1. 박근혜정부 신뢰프로세스의 초기 교훈 .....	49
2. 진화하는 대북정책과 통일준비 .....	62
3. 신뢰프로세스의 이론적 보완 .....	70
<b>IV. 정책 과제와 추진전략 .....</b>	<b>89</b>
1. 남북관계 정상화 .....	91
2. 북한 비핵화 .....	118
3. 한반도 평화정착 .....	153
4. 통일기반 구축 .....	182
<b>V. 결론: 통합적 추진 방안 .....</b>	<b>205</b>

참고문헌 .....	217
최근 발간자료 안내 .....	229

# 표 목차

<표 II-1>	김대중 정부 이후 역대 정부 출범 6개월 후 대북정책 지지도 비교 .....	20
<표 II-2>	대북·통일정책 추진 환경 평가 .....	45
<표 IV-1>	한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화의 과제 .....	95
<표 IV-2>	제2차 ‘남북관계발전 기본계획’과 남북관계 .....	96
<표 IV-3>	드레스덴 구상과 3대 추진방향 .....	98
<표 IV-4>	국가안보전략과 남북관계 발전 .....	99
<표 IV-5>	한반도 신뢰프로세스의 3대 추진원칙과 발전방향 .....	101
<표 IV-6>	남북관계 정상화의 3단계 .....	104
<표 IV-7>	남북관계 정상화의 추진원칙 .....	109
<표 IV-8>	남북관계 정상화의 추진전략 단계와 세부과제 .....	117
<표 IV-9>	비핵화 사례와 모델 비교 .....	147
<표 IV-10>	박근혜정부의 비핵화-‘신뢰프로세스’- 동북아구상 .....	149
<표 IV-11>	단계별 비핵화 조치 .....	151
<표 IV-12>	한반도 평화정착을 위한 세부 추진과제와 전략 .....	181
<표 IV-13>	동북아 평화협력 구상 .....	196

<표 IV-14>	박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스 등 정책구상 .....	198
<표 IV-15>	동북아 평화협력구상과 헬싱키 프로세스의 추진환경 .....	202
<표 IV-16>	통일기반 구축 3단계와 단계별 세부과제 .....	203
<표 V-1>	신뢰 구축 단계의 분야별 과제 .....	208
<표 V-2>	한반도 평화·협력프로세스 3.0 .....	210
<표 V-3>	통합적 추진 방안: 남북관계 정상화 -북한 비핵화-한반도 평화정착- 통일기반 구축 연계 로드맵 .....	213



## 요 약

‘평화통일 기반구축’은 박근혜정부의 4대 국정기조 중 하나다. 이를 추진하기 위한 대북·통일정책의 구상은 한반도 신뢰프로세스이며, 3대 목표는 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축이다. 신뢰는 남북간에는 물론 국내 및 국제적 차원의 신뢰를 포괄하는 개념이다.

남북은 지금까지 근 640회에 달하는 대화와 접촉이 있었으나 군사적 대치는 여전하며 갈등과 대립 구조 또한 여전한 상태다. 북한은 한반도 신뢰프로세스와 ‘드레스덴 구상’ 제안 등 그에 토대를 둔 한국 정부의 정책에 대해 부정적인 입장을 보여주고 있다. 또한 김정은 정권은 ‘핵무력건설·경제건설 병진 노선’을 발전전략으로 채택하고 공세적 태세를 유지하고 있다. 한반도 주변정세는 미·중 간 힘의 역학관계 변화와 중·일 간, 한·일 간의 갈등 상황의 등장으로, 한반도 문제의 국제화가 심화되고 동북아시아 국가들의 관계가 매우 복잡해졌다. 한편, 한국 사회 내부의 경제 역량이나 정치·사회적 역량도 많은 문제를 안고 있다. 남북관계 발전과 튼튼한 통일기반의 조성을 위해서는 대북·통일정책이 장기 국가발전 전략의 관점에서 추진되어야 한다. 이를 위해서는 한반도 신뢰프로세스 구상이 본격적으로 이행·실천되어야 하고, 지속가능한 대북·통일정책으로 발전되어야 한다.

본 연구는 이러한 문제 인식을 배경으로 남북관계 정상화, 북한 비핵화, 한반도 평화정착, 통일기반 구축 등 대북·통일정책의 핵심 과제들을 달성하기 위한 세부 과제와 추진 전략을 제시하고, 제반 분야의 과제들이 포괄적, 다면적, 동시 병행적으로 추진될 수 있도록 하는 ‘통합적인 접근 방안’을 마련하고자 하는 데 목적이 있다.

본 연구에서 사용하는 ‘신뢰정책’의 의미는 ‘신뢰’를 핵심 개념으로 하는 한반도 신뢰프로세스의 철학과 구상에 토대를 두며 그 구성요소인 남북간, 국내 및 국제적 차원의 신뢰를 쌓음으로써 남북관계 정상화, 북한 비핵화, 한반도 평화정착, 통일기반 구축 등을 달성하려는 대북·통일정책을 말한다. 동시에 향후 정권의 교체 시에도 지속가능하고 연속성이 있는 대북·통일정책으로서의 의미를 갖는다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 II장에서는 대북·통일정책 추진 환경, 즉 ‘신뢰정책’의 추진 환경을 내부 및 외부 차원에서 검토·분석하였다. 정책 추진 환경에 대한 이해가 정책 추진의 기본 배경이 되기 때문이다. 내부 환경은 여론 동향, 정치·사회적 문제 등을 살피고, 외부 환경은 북한의 대남정책과 동북아 정세를 중심으로 검토하였다. 외부 환경은 환경 평가의 결과를 기회와 위협 요인으로, 내부 환경은 강점과 약점으로 분류하였다.

III장에서는 한반도 신뢰프로세스를 보완·발전시키는 맥락에서 ‘신뢰정책’의 이론적 구성에 대해서 논의하였다. 한반도 신뢰프로세스의 기본 골격을 배경으로 유지하면서 ‘통일대박론’, ‘통일준비론’으로 이어진 정책의 진화를 반영하였다. 한반도 신뢰프로세스 및 동북아 평화협력 구상의 초기 성과와 문제점을 다루고, 향후 통일준비를 위한 단계적 과제 등을 ‘한반도적 수준’, ‘동북아적 수준’, 그리고 ‘글로벌 수준’의 차원에서 검토하였다.

신뢰정책은 박근혜정부 임기 동안은 물론 향후에도 지속성을 가지는 대북 및 통일정책으로서의 발전을 지향한다. 따라서 지금까지 제기된 문제점들을 극복하면서, 추후 어떠한 이론적·개념적 검토가 필요한지 설명하였다. 이는 신뢰정책의 이론적 토대를 강화할 뿐만 아니라, 통일준비 과정의 효율적인 추진이라는 관점에서

도 의미가 큰 이론적 개선작업으로 판단된다.

현실적으로 신뢰정책을 구성하고 있는 각 정책들이 모두 저마다의 논리적 완결성과 충분한 정책내용들을 갖추고 있는 것은 아니다. 따라서 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상을 중심으로 이론적 보완점에 대해서도 살펴보겠다.

IV장에서는 박근혜정부 대북·통일정책의 여러 과제 중에서도 핵심 정책 과제라고 할 수 있는 남북관계 정상화, 북한 비핵화, 한반도 평화정착, 통일기반 구축의 네 영역으로 나누어 세부 과제와 추진 전략을 제시하였다. 남북관계 정상화 영역에서는 한반도 신뢰프로세스와 남북관계 정상화의 관계를 검토하고, 세부 과제의 현황을 분석하였다. 그리고 남북관계 정상화를 추진하기 위한 원칙을 제시하고, 세부 과제의 3단계 추진 방안과 전략들을 제시하였다. 남북관계 정상화는 신뢰구축 단계, 안정화 단계, 정상화 단계로 구분하여 제시하였다.

북한 비핵화 영역에서는 우선 북핵 정책의 환경 변화를 분석하였다. 북한의 핵능력 증강, 위협의 증가, 비핵화 외교의 정체 현상 등을 다루고, 북핵 문제의 최근 추세를 분석하였다. 이를 토대로 북한 비핵화를 추진하기 위한 원칙과 이행과제를 제시하였다. 단기 조치로서 비핵화전략 T/F 설치, 북핵 ‘미니 일괄타결’ 추진 등을 제안하였다. 중기 조치로서는 북한의 핵능력 증강, 농축시설과 경수로 건설 등에 따른 새로운 북핵 도전과제의 해결 추진, 5자회담을 통한 ‘한반도형’ 비핵화 모델 개발 등을 제안하였다. 장기 조치로서는 북한 비핵화, 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력구상의 병행 로드맵 개발 등을 제안하였다.

한반도 평화정착 영역에서는 제도적 측면에 초점을 맞추고 한반도에 안정적인 평화체제를 구축하기 위한 조건을 검토하여 구체적

인 추진전략을 제시하였다. 한반도 평화정착 문제와 관련 기존의 합의들을 검토하고, 핵심 쟁점을 논의하였다. 그리고 이러한 분석을 토대로 평화정착을 위한 원칙과 세부 추진과제를 단기·중기·장기의 차원에서 제시하였다. 단기적 과제로는 5·24조치의 단계적 해제와 금강산 관광 재개, DMZ 세계생태평화공원 조성 등 기존의 방안 이외에 남북군사공동위원회의 구성을 제안하였다. 중기 과제로는 비핵화와 평화체제의 연계, 북·미 및 북·일 관계의 개선, 한·미동맹 공고화 및 재조정 등이 제시되었다. 장기 과제로는 한반도 평화포럼 출범, 군비통제와 군축, 정전체제의 평화체제로의 전환 등을 제시하였다.

통일기반 구축 영역에서는 한반도 신뢰프로세스에서 제시된 ‘통일 인프라 강화’ 분야를 중심으로 현황을 검토·분석하였다. 그리고 이를 토대로 추진원칙과 세부 과제 및 그 추진 전략을 제시하였다. 통일기반 구축은 ‘통일기반 준비 단계(단기)’, ‘통일기반 형성 단계(중기)’, ‘통일기반 완성 단계(장기)’의 3단계로 제시하였다. 단기 과제로는 새로운 통일방안 마련, 인도적 지원 및 스포츠·문화 교류, 동북아 다자회담 추진 등이 제안되었다. 중기 과제로는 통일연구 고도화와 민·관·연 네트워크, 민생 인프라 건설 및 민족 동질성 사업, 동북아 공동선언, 개성공단 국제화 및 역외가공지역 인정 등이 제안되었다. 장기 과제로는 동북아 통합 비전의 제시와 연구 고도화, 남·북·중·일, 남·북·러·일 에너지/물류 인프라 개발, 동북아 안보협력기구 형성 등이 제안되었다.

마지막으로 결론에서는 IV장의 핵심 과제들을 달성하기 위하여 제안된 세부 과제들이 포괄적, 다면적, 동시 병행적으로 연동될 수 있도록 통합적 추진 방안을 로드맵의 형태로 제시하였다. 남북관계 정상화, 북한 비핵화, 한반도 평화정착, 통일기반 구축 등 제 영

역의 세부 과제들이 각기 3단계로 제안되었지만, 각 단계의 과제들이 항상 같은 층위에서 이행·실천될 수 있는 것은 아니다. 과제들의 성격에 따라서는 다른 영역의 과제들보다 상대적으로 이행하기 용이한 것들이 있고, 그렇지 못한 것들도 있다. 본 연구가 강조하는 것은 국가발전전략 차원에서 지속가능한 대북·통일정책을 만들어 정책목표 달성을 위해 핵심 과제들을 전략적으로 추진해야 한다는 점이다. 따라서 본 연구에서 제안된 각 영역의 과제들이 향후 정책 환경의 제반 요소들을 고려하여 실질적인 정책으로서 반영될 것을 기대한다.

**주제어:** 신뢰정책, 한반도 신뢰프로세스, 대북정책, 남북관계 정상화, 북한 비핵화, 한반도 평화정착, 통일기반 구축

## Abstract

# Task and Implementing Strategies of 'Trust-Building' Policy

*Park, Young-Ho et al.*

The 'Establishment of Foundation for a Peaceful Unification' is one of the four principal state affair keynotes of Park Geun-hye's administration. The 'Korean Peninsula Trust-Building Process' is a plan of the policy toward North Korea and unification in order to promote this keynote, and the three main goals are: to develop inter-Korean relation, to settle peace in the Korean peninsula and to establish foundation for a peaceful unification. The word 'trust' covers not only the relationship within the two Koreas, but also a trust at a national and international level.

There have been over 640 contacts and dialogues between both Koreas until now but the military collision still remain in the peninsula, as well as the conflictive and the opposing structure. In order to achieve development of the inter-Korean relation and to construct a solid foundation for the unification, the policies toward North Korea and unification need to be promoted from a strategic angle. The Korean Peninsula Trust-Building Process must be implemented and put into practice in full-scale and it has to be turned into a sustainable North Korea and unification policy.

The research suggests specific tasks and promotion strategies to achieve principal assignments of North Korea and unification policies, such as the normalization of the inter-Korean relation, denuclearization of North Korea, peace settlement in the Korean peninsula and establishment of a foundation for reunification. Moreover it aims to prepare measures for 'an integral approach' that can promote the tasks in all fields in a comprehensive, multilateral and simultaneous way. In the Korean Peninsula Trust-Building Process used in this research, the basic concept of the philosophy and the idea of the process is the 'trust'. Moreover it refers to the North Korea and unification policy that aims to accomplish the normalization of the inter-Korean relation, North Korea's denuclearization, peace settlement in the Korean peninsula and the establishment of foundation for unification by building trust in its components, the two Koreas, at a domestic and international level. At the same time, it stands for a North

Korea and unification policy that can be sustainable and has continuity even if a transfer of political power takes place in the future.

**Keywords:** Trust-Building Policy, Unification Policy, Normalization, Denuclearization, Peace Settlement



# I. 서론



## 1. 연구 목적

‘평화통일 기반 구축’은 박근혜정부의 4대 국정기조 중 하나이다.<sup>1</sup> 이 국정기조를 추진하기 위한 3대 전략은 ‘튼튼한 안보’, ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘신뢰외교’이다.<sup>2</sup> 튼튼한 안보는 국방 분야의 전략이며, 한반도 신뢰프로세스는 대북·통일 분야, 신뢰외교는 외교 분야의 전략이다. 국방, 통일, 외교 분야는 상호 영향을 주고 또 상호 연관이 되도록 추진을 해야 정책 목표를 효율성으로 달성할 수 있다. 이 세 전략을 관통하는 개념은 ‘신뢰’이다.

박근혜 대통령은 2011년 8월 『외교문제(Foreign Affairs)』지에 게재한 글에서 신뢰에 토대한 정책 개념을 처음 제시하였다.<sup>3</sup> 남북 간 진정한 화해의 노력을 잠식하고 불신과 대결의 악순환으로부터 벗어나지 못하는 근본이유를 ‘신뢰’의 결여에서 찾았다.<sup>4</sup> 남북관계의 근본 장애요인을 신뢰의 결여에 있다고 판단한 것은 원칙적이면서도 문제의 근원에 접근하려는 인식을 보여준 것이다. 따라서 박근혜 대통령은 ‘한반도를 갈등의 지역으로부터 신뢰의 지역으로 전환하기 위해서 한국은 지구적 규범에 입각하여 (남북한이) 상호 구속력 있는 기대를 갖도록 만드는 정책’을 채택할 것을 강조했다.<sup>5</sup>

---

1. 다른 국정기조들은 ‘경제부흥’, ‘국민행복’, ‘문화융성’이다. 청와대, “박근혜정부 국정과제,” <[http://www1.president.go.kr/policy/assignment04.php?ass\\_sub\\_no=2](http://www1.president.go.kr/policy/assignment04.php?ass_sub_no=2)> (검색일: 2013.5.28).

2. 청와대, “국정과제 체계도,” <<http://www1.president.go.kr/policy/principal01.php>> (검색일: 2013.5.28).

3. Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 5 (September/October 2011), pp. 13~18.

4. 위의 글, p. 14.

5. 위의 글, p. 14.

박근혜정부의 ‘평화통일 기반구축’을 추진하기 위한 대북·통일정책의 구상인 한반도 신뢰프로세스는 이러한 철학으로부터 나왔다. 한반도 신뢰프로세스는 3대 목표로 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축을 설정하였으며, 이러한 목표를 달성하기 위하여 균형있는 접근, 진화하는 대북정책, 국제사회와의 협력을 추진 원칙으로 설정하였다.<sup>6</sup> 신뢰는 남북간에는 물론 국내 및 국제적 차원의 신뢰를 포괄하는 개념으로 정립되었다. 즉 신뢰는 ‘남북관계 발전과 한반도 평화정착, 통일기반 구축을 가능케 하는 토대인 동시에 국민적 지지와 국제사회와의 협력 하에 대북·외교정책을 힘 있게 추진할 수 있는 사회적 자본이자 인프라’이다.<sup>7</sup>

남북간 첫 합의서인 7·4남북공동성명에는 통일 3원칙과 함께 남북간 긴장상태 완화, 신뢰 분위기 조성, 중상·비방 중지 등의 합의가 명시되었다. 한국은 1974년 8월 15일 박정희 대통령이 천명한 ‘평화통일 3대 기본원칙’의 하나로 남북한이 문호를 개방하고 신뢰회복을 위해 남북대화의 성실한 진행과 다각적 교류·협력 실현을 제안한<sup>8</sup> 이래, 한국 정부의 대북정책 추진과정에서 신뢰 형성의 중요성은 간과되지 않았다. 신뢰는 대북·통일정책에서는 물론 국방·통일·외교 등 국정 전반을 포괄하는 철학적 개념으로 설명되기도 한다.<sup>9</sup> 박근혜정부의 대북·통일정책 구상은 ‘신뢰’라는 무형의 인프라를 새롭게 주목하고 있는 것으로 평가된다.<sup>10</sup>

6. 통일부, “한반도 신뢰프로세스,” (2014.8.21), p. 10.

7. 위의 글, p. 5.

8. 다른 두 원칙은 평화정착을 위한 남북한 상호 불가침협정 체결, 토착 인구비례에 의한 남북한 자유총선거이다. 南北對話事務局, 『南北韓 統一·對話 提議比較 (1945~1986)』 (서울: 國土統一院, 1986), p. 156.

9. 박형중·전성훈·박영호 외, 『Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 15~16.

그러나 오랜 기간 동안 남북관계는 여러 굴곡을 보이면서 전개되어 왔고, 양자 관계의 발전이나 평화정착, 통일기반 구축 등의 과제를 해결하기 위한 노력에도 불구하고 기대하는 만큼의 성과를 거두지 못했다. 더욱이 1990년대 초부터는 북핵 문제가 남북관계를 압도적으로 지배하는 요인으로 등장하였다. 사실 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 그리고 통일기반 구축의 목표를 달성하기 위해서는 세부적으로 추진해야 할 과제들이 많이 있다. 최근 몇 년 동안 남북관계는 정체되었으며, 한반도 평화정착을 위한 핵심적 해결 과제인 북핵 문제는 해결은커녕 오히려 악화되었다. 게다가 통일기반 구축을 위한 국내외적 역량을 확충하는 일은 많은 노력을 필요로 한다.

대북·통일정책의 성과는 지난 40년 이상의 남북대화 및 접촉의 결과와 현재의 남북관계 현실에서 알 수 있듯이 단기적으로 평가하기 어렵다. 남북관계는 진전되는 모습을 보이다가도 후퇴하는 경우가 종종 있음을 우리는 경험으로 알고 있다. 또 대북·통일정책은 단기적으로 정책목표를 쉽게 달성하기 어렵다. 남북간에는 1970년대 초부터 2014년 10월 현재까지 근 640회에 달하는 대화와 접촉이 있었다.<sup>11</sup> 그러나 여전히 군사적 대치의 본질이 변하지 않고 있으며 간헐적인 화해와 협력의 분위기에도 불구하고 갈등과 대립 구조 또한 여전히 존재하는 상태이다. 북한은 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스는 물론 ‘드레스덴 구상’ 제안 등 한국 정부의

<sup>10</sup> 최진욱 외, 『박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 30.

<sup>11</sup> 통일부, “회담통계.” <<http://dialogue.unikorea.go.kr/home/talk/statistics/list>> (검색일: 2014.10.10).

I
II
III
IV
V

정책에 대해 아직까지 부정적인 입장을 보여주고 있다.

2011년 12월 김정일의 사망 이후 북한에서는 3대 세습의 젊은 김정은이 유일영도 지배체제의 통치자로 등극하였다. 이후 북한은 김정일의 유산인 ‘핵과 미사일’ 개발을 국가안보의 핵심 전략이자 수단으로 공식화하였다. 김정은은 사회주의헌법에 북한이 ‘핵보유국’임을 규정하고, ‘핵무력건설·경제건설 병진 노선’을 그의 국가발전 전략으로 채택하여 핵 억제력의 강화를 더욱 공세적으로 내세우고 있다.

한편 한반도 주변 정세는 유일 초강대국임을 자랑했던 미국의 힘이 약화되고 중국은 급신장한 경제력을 바탕으로 공세적 외교안보전략을 전개하고 있다. 미·중 간 힘의 역학관계 변화에 가장 민감한 지역은 한반도이다. 더욱이 과거사와 영토문제 등을 둘러싼 중·일 간, 한·일 간 갈등 등이 우리의 대북·통일정책의 추진 환경에 영향을 미치고 있다. 한반도 문제의 국제화가 심화되고 북한 이외의 동북아시아 국가 간의 양자, 다자 간 관계는 매우 복잡해졌다. 김정은 정권의 공세적 대남전략이 바뀌었다는 증거는 없으며 정권 자체의 안정성 여부에 대한 논란도 여전히 지속되고 있다. 또한 남북 관계를 정상화하고 평화통일 기반을 조성하기 위한 한국 사회 내부의 경제적 역량이나 정치·사회적 역량도 많은 문제를 안고 있다.

이러한 상황에서 새로운 패러다임으로서의 대북·통일정책 구상을 추진하여 한반도에 지속가능한 평화를 구현하고, 평화통일 기반 조성을 통해 행복한 통일로 가는 ‘새로운 한반도’ 구현의 전략을 실질적으로 추진하는 데에는 많은 난관이 있을 것이다. 남북관계 발전과 튼튼한 통일기반의 조성을 위해서는 대북·통일정책이 장기적인 국가발전 전략의 관점에서 추진되어야 한다. 남북관계의 정

상화, 북한 비핵화, 한반도 평화정착, 통일기반 구축 등을 실현하기 위해서는 한반도 신뢰프로세스로 제시된 박근혜정부의 대북·통일 정책 구상이 본격적으로 이행·실천되어야 한다. 또 동 구상의 실현이 시·공간적, 환경적 제약을 넘어 한국 정부의 지속가능한 정책으로 발전되어야 할 것이다. 통일부의 공식자료에 따르면, 한반도 신뢰프로세스는 ‘과거 대북정책의 장점을 수용하여 통합적인 접근을 모색하는 새로운 접근법’이다.<sup>12</sup> 그 ‘새로운 접근법’이 현실에서 성공적인 결실을 거두고 중·장기적 차원에서 지속가능한 대북·통일 정책이 되려면 지속적으로 보완·발전되어야 할 것이다. 한반도 신뢰프로세스는 추진 원칙의 하나로 ‘진화하는 대북정책’임을 제시하고 있다. 우리 국민들도 박근혜정부의 분야별 과제에 대한 조사에서 통일 분야에서는 ‘정권 교체 시에도 지속 가능한 통일정책 수립’, 즉 지속가능한 대북·통일정책을 제1의 과제로 선택하였다.<sup>13</sup> 독일통일에는 여러 요인이 작용했으나 서독의 좌(사민당)-우(기민당)의 정권교체와 무관하게 장기간에 걸쳐 일관되게 추진된 ‘동방 정책’의 영향이 매우 컸던 것으로 평가된다.<sup>14</sup>

본 연구는 이러한 문제 인식을 배경으로 남북관계 정상화, 북한 비핵화, 한반도 평화정착, 통일기반 구축 등 대북·통일정책의 핵심적 과제들을 달성하기 위한 세부 과제와 추진 전략을 제시하고, 제반 분야의 과제들이 포괄적, 다면적, 동시 병행적으로 추진될 수 있도록 하는 ‘통합적인 접근’ 방안을 마련하고자 하는 데 목적이 있

12. 통일부, “한반도 신뢰프로세스,” p. 26.

13. 다음으로는 ‘남북관계 개선 및 남북경협 재개’, ‘주변국 통일외교 강화’, ‘진보와 보수 간 남남갈등 해소’, ‘통일 편익에 대한 대국민 홍보 확대’ 등이 지적되었다. 『동아일보』, 2014년 7월 27일.

14. 『조선일보』, 2013년 12월 19일.

다. 본 연구에서 사용하는 ‘신뢰정책’의 의미는 ‘신뢰’를 핵심 개념으로 하는 한반도 신뢰프로세스의 인식에 토대를 두며 그 구성요소인 남북간, 국내 및 국제적 차원의 신뢰를 쌓음으로써 남북관계 정상화, 북한 비핵화, 한반도 평화정착, 통일기반 구축 등을 달성하려는 대북·통일정책을 말한다.<sup>15</sup> 우리의 대북·통일정책 추진과정에서 신뢰는 남북간 신뢰 축적과 함께, 국내적 차원에서 ‘남남갈등’의 완화와 정책 공감대를 넓히는 ‘국내 신뢰프로세스’와 국제사회에서 우리의 정책에 대한 신뢰를 얻는 ‘국제 신뢰프로세스’의 영역을 포함해야 한다.<sup>16</sup> 역대 한국 정부의 대북·통일정책에서 신뢰 형성의 중요성이 강조되어 왔고, 남북기본합의서에 담긴 화해, 불가침 및 교류·협력의 내용들은 결국 남북간 신뢰를 쌓는 과정이자 신뢰의 누적을 통해서 달성할 수 있는 과제들이다. 따라서 본 연구의 ‘신뢰정책’은 향후 정권의 교체 시에도 지속가능하고 연속성이 있는 대북·통일정책으로서의 의미를 가질 수 있다.

## 2. 연구 방법과 범위

본 연구는 우선 박근혜정부의 대북·통일정책에 대한 공식·비공식 자료와 2차적인 분석 자료, 관련 문헌 및 이문서 등을 검토·분석

---

15. 참고로 박근혜정부의 ‘신뢰외교’는 ‘정책 수단을 포함한 외교 전략’으로서 ‘신뢰외교를 통해 한반도와 동북아에서의 지속가능한 평화와 협력을 구축하려는 것이 바로 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상’이다. 즉 ‘동북아 평화협력 구상과 한반도 신뢰프로세스는… 신뢰외교의 중요한 축을 구성’하고 있다. 외교부, “동북아 평화협력구상: 아시아패러독스를 넘어 평화와 협력의 동북아로,” (2014.5.27), p. 5, p. 31.

16. 박영호, “박근혜정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 그 과제,” 『한반도 포럼 세미나』 (한반도포럼 학술회의, 2013.5.10), p. 20.

하는 문헌분석 방법을 사용한다. 또 정부의 정책 추진 결과에 대한 분석 자료, 평가 자료 등을 사용할 것이다. 그리고 본 연구의 주제와 관련한 국제정치의 협력 이론, 국제연구기관(think tanks)의 분석 자료, 미국 정부 관료의 연설문, 의회의 청문회 자료 등 국내·외 1, 2차 문헌자료를 활용할 것이다.

둘째, 본 연구는 통일연구원 연구진의 책임 아래 학계·연구기관의 전문가들이 공동 연구진으로 참여하는 공동 연구이다. 공동 연구의 시너지를 창출하기 위하여 본 연구의 추진과정에서 연구진이 수시로 모여 연구의 진행 상황을 점검하고, 상호 조율하는 공동 회의와 워크숍을 개최할 것이다. 연구가 일정한 정도 진전된 단계에서 공동연구진들이 연구 진행의 일부를 한국의 대표적인 학회인 한국정치학회, 국제정치학회 등 학술회의에서 발표함으로써 공개적 검토 과정을 진행할 것이다.

셋째, 본 연구의 정책 적실성, 실효성 및 현장성을 제고하기 위하여 연구 수행의 과정에서 정부의 관련 정책담당자, 전문가 등과 간담회, 자문회의 등을 개최하여 활용할 것이다. 또 정책담당자를 평가과정에 참여토록 함으로써 연구진행과정에서 정책과의 연계성을 높여나가도록 할 것이다.

넷째, 한반도 문제의 해결과정에서는 국제적인 협력이 필수적이다. 이러한 점에서 연구 진행과정에서 외국의 한반도 문제 전문가들과도 관련 문제에 대한 자문회의, 토론, 간담회 등을 가지고 그 결과를 연구에 반영할 것이다.

본 연구에서는 한반도 신뢰프로세스의 핵심 영역을 중심으로 각 분야의 세부 과제와 추진 전략을 제안할 것이다. 한반도 신뢰프로세스가 박근혜정부의 대북·통일정책 구상이지만 ‘신뢰’의 패러다

I
II
III
IV
V

임은 향후 남북관계의 지속적 발전과 지속가능한 정책의 개발을 위해 중요한 화두임에 틀림이 없다. 역대 정부의 대북·통일정책에서 신뢰의 중요성이 항상 강조된 이유이다. 한국 정부의 대북·통일정책을 지속적으로 보완·발전시키는 것이 정책의 실효성을 높이고 궁극적으로 통일시대를 앞당기는 것이라고 볼 때, 박근혜정부는 정책 구상을 토대로 하는 발전적 보완 방안이 필요할 것이다. 또한 정책의 지속성 및 일관성도 중요하지만 한반도 및 동북아의 구조적 질서 변화와 정세 변동을 감안하여 정책은 유연성이 있고 신축성을 가질 수 있도록 보완·발전되어야 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. I장의 서론에 이어 II장에서는 대북·통일정책 추진 환경, 즉 ‘신뢰정책’의 추진 환경을 대내 및 대외 차원에서 검토·분석할 것이다. 정책 추진 환경에 대한 이해가 정책 추진의 기본 배경이 되기 때문이다. III장에서는 한반도 신뢰프로세스를 보완·발전시키는 맥락에서 한반도 신뢰정책의 이론적 구성에 대해서 논의한다. 이 장에서는 한반도 신뢰프로세스의 기본 골격을 배경으로 유지하면서 ‘통일대박론’, ‘통일준비론’으로 이어진 정책의 진화를 반영할 것이다. 본 장에서는 한반도 신뢰프로세스의 성과가 건설적 비판의 대상으로 검토될 것이다. 그리고 이상의 논의를 바탕으로 IV장에서는 박근혜정부 대북·통일정책의 여러 과제 중에서도 핵심 정책 과제라고 할 수 있는 남북관계 정상화, 북한 비핵화, 한반도 평화정착, 통일기반 구축 등의 네 영역으로 나누어 세부 과제와 추진 전략을 제시할 것이다. 핵심 정책과제는 정책목표로 볼 수도 있다. 이러한 정책과제들은 박근혜정부 기간뿐 아니라 향후 한국 정부가 통일을 향해 나아가기 위한 해결 과제들이다. 세부 과제들은 핵심 정책과제를 달성하기 위한 하위 과



제 또는 방안들이며 각 영역별로 3단계로 제시될 것이다. 마지막으로 V장의 결론에서는 핵심 과제들을 달성하기 위하여 제안된 세부 과제들이 포괄적, 다면적, 동시 병행적으로 연동될 수 있도록 통합적 추진 방안을 로드맵의 형태로 제시할 것이다.

I

II

III

IV

V



## II. 신뢰정책의 추진 환경

## 1. 내부 환경

우리의 대북·통일정책 추진과정에서 정책 추진의 동력을 뒷받침하는 중요한 요소는 안정되고 잘 갖추어진 내부 환경이다. 대북정책의 목표를 달성하기 위해서는 충분한 자원과 능력이 구비되어야 한다. 세계적 수준의 냉전구조가 해체되는 1990년을 전후로 한국은 정치적인 민주화가 이행되었고 외교적으로는 북방정책을 추진하였다. 그 결과 체제 이행의 과정에 있었던 사회주의국가들과 국교를 수립하여 외교적 지평이 넓어졌고, 또한 경제력도 지속적으로 신장되었다. 한국은 전쟁의 폐허를 딛고 분단 상황 아래서도 정치적 민주화와 산업화를 성공적으로 이루어냈다. 국내외의 환경이 변화하고 국가역량이 신장되면서 한국은 남북관계에서도 적극적인 정책을 추진하기 시작하였다.

1990년대 초 이래 북한은 사회주의 진영 붕괴로 인한 해외 시장 축소와 외교 환경의 악화, 자립경제의 누적적 모순 등 외부 및 내부 상황이 더욱 악화되었다. 반면 한국은 지속적인 경제성장을 유지하고 국제적 위상도 증대하는 등 국력이 지속적으로 신장되었다. 따라서 남북간의 총체적 국력은 더욱 더 벌어지게 되었다. 남북간의 비교 차원에서 한국은 앞선 국력을 토대로 적극적인 대북·통일정책을 추진할 수 있는 환경이 된 것이다. 2013년 말 기준으로 몇 개의 경제지표를 비교하면, 명목 GNI는 남한이 북한의 42.6배이며, 1인당 GNI는 남한이 북한의 20.8배이다. 또 무역규모는 남한이 북한의 146.5배이다.<sup>17</sup> 남한은 경제협력개발기구(OECD)의 개

<sup>17</sup> 한국은행, “남북한의 주요 경제지표 비교,” <<http://www.bok.or.kr/>> (검색일: 2014.10.10).

발원조위원회(DAC) 회원국으로서 국제사회에서 선진국에 진입하고 있는 나라로 평가된다.

그러나 한국의 총체적 국력(북한에 비해 훨씬 앞선 환경)이 성공적인 대북·통일정책을 추진하기 위한 충분조건이 되지는 못했다. 북한이 핵무기 개발 프로그램을 본격화하면서 북핵 문제가 남북관계에 압도적인 영향을 미치는 변수로 등장했다. 북핵 문제를 매개로 한 북·미관계 요인이 한국의 대북·통일정책 입안 및 집행과정에서 한·미 ‘정책공조’의 중요 고려요소가 되었다.

국내정치의 민주화는 우리 사회 내에서 북한에 대한 정보의 유통이 비교적 활성화되면서 북한에 대한 인식도 냉전시기와는 다른 인식이 존재할 수 있는 환경이 조성되었다. 이러한 환경의 조성은 북한에 대한 인식은 물론 대북·통일정책의 전략이나 정책과 관련하여 경쟁적인 의견의 등장을 가능하게 만들었다. 즉 대북·통일정책에서 냉전시기와는 다른 패러다임적 변화가 발생한 것이다.

이에 따라서 국내정치의 민주화 이후 역대 정부의 대북정책 입안 및 집행과정에서 국민의 의견 수렴, 즉 국민적 합의의 문제가 매우 중요한 과제로 등장했다. 김영삼 정부 이후 우리의 대북·통일정책 추진과정에서 ‘남남갈등’의 문제가 발생한 것이다. 이에 따라 국민적 합의는 대북·통일정책의 핵심적인 추진 원칙 또는 추진 기조 중의 하나가 되었다. 국민적 합의는 민주주의 정부 정책의 정통성을 제고시키는 기반이다. 물론 국민적 합의는 국민 대다수가 동일하거나 유사한 견해를 가져야 한다는 의미가 아니다. 민주주의 사회에서 서로 다른 인식을 갖고 상이한 견해를 표출하면서도 민주적인 절차를 통해서 서로를 존중하고 인정하며 견해의 공통분모를 넓힘으로써 정책에 대한 컨센서스를 구축해나가는 것을 말한다.

그런데 분단 체제가 장기화되면서 한국 사회에서는 북한에 대한 인식으로부터 대북지원, 교류·협력에서의 구체적인 정책 사안에 이르기까지 북한 요인이 갈등의 원인으로 작용하게 되었다. 사실 남남갈등의 확산은 한국 사회의 민주화 및 다원화 과정과 분단 구조의 지속이 괴리되는 현상에서 그 근본 원인을 찾을 수 있다. 세계적 차원의 냉전구조 해체와는 달리 한반도에서는 여전히 냉전구조가 지속되고 있는 것이다.

한편, 남남갈등은 ‘진보’정권과 ‘보수’정권의 북한에 대한 인식, 대북정책의 주안점 등에 대해 중요한 영향을 미쳐왔다. 우리의 대북정책 추진과정에서 남남갈등의 요체는 원칙과 안보를 우선 중시하는 입장과 교류·협력을 우선 중시하는 입장 간의 대립이라고 할 수 있다. 대북·통일정책에 대한 평가와 갈등의 한 요인은 한반도 신뢰프로세스 구상의 배경 요인으로 설명되는 북한의 ‘의미 있는 변화’의 견인 여부이다. 그런데 그 원인을 특정 정권과 그 정권의 대북정책의 성향에서 찾았다.<sup>18</sup> 특히 정치권에서는 집권당과 야당 간에 대북·통일정책과 관련하여 국가 이익이나 전략적 요소 등을 고려하여 논쟁하고 협의·타협하기보다는 당파적 입장이 우선시되는 갈등 현상을 보였다. 국내 정치권과 전문가 집단, 그리고 통일 운동을 하는 NGO 집단에서 보이는 남남갈등의 또 다른 원인은 당대 정부의 정책을 평가 절하함으로써 반사이익을 기대하는 측면에서도 찾을 수 있다. 대북 및 통일정책과 같이 가시적인 효과가 단기적으로 나타나지 않는 경우 반사이익의 효과는 증대하게 된다.

<sup>18</sup> 조한범, “통일문제에 대한 우리 사회 합의와 신뢰 형성: ‘내적 신뢰프로세스’ 추진방안,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회, 『한반도 신뢰의 길을 찾는다』 (서울: 도서출판 선인, 2013), p. 130.

I
II
III
IV
V

따라서 역대 정부는 남남갈등의 문제를 고려하여 국민적 합의를 대북·통일정책의 추진 원칙이나 추진 기조로 삼았으며, 박근혜정부도 국민적 신뢰를 제시하고 있다.

이명박 정부 임기 동안에는 남북관계가 악화되었으나 상대적으로 이에 대한 국내의 비판이 정부의 대북정책이 변경될 정도로 심한 압박이 되지는 않았다. 이명박 정부의 ‘원칙적 대북정책’이 남북관계의 경색을 가져왔다는 비판이 있었지만 박왕자씨 피살 사건, 천안함 폭침, 연평도 포격 등 일련의 북한의 행위가 남한 사회 내 북한에 대한 인식을 악화시켰기 때문이다. 실제로 서울대학교 통일평화연구원의 조사에 따르면,<sup>19</sup> 우리 국민들의 북한 정권에 대한 신뢰도는 2009년 40.9%에서 2010년 34.9% → 2011년 34.3% → 2012년 39.3% → 2013년 35.8% → 2014년 27.5%로 계속 낮아지는 경향을 나타내고 있다.

이러한 경향에 따라서 제18대 대통령 선거 과정에서는 대북정책이 주요 쟁점이기는 하였으나 결정적인 요인으로 작용하지는 않았다. 그러나 북한의 천안함 폭침에 대응하여 남북교류·협력과 북한에 대한 추가적 투자 등을 제한한 5·24조치<sup>20</sup>에 대해서는 시간이 경과하면서 해제를 요구하는 목소리가 등장하였다. 북한 핵문제의 해결과 남북관계의 발전을 동시 병행적으로 추진할 필요가 있다는 의견도 개진되고 있다.<sup>21</sup> 그러나 박근혜정부는 5·24조치를 전면적

---

19. 김병로 외, 『2014 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2014), p. 19.

20. 5·24조치는 ▲ 북한선박 운항금지, ▲ 남북교역 중단, ▲ 방북불허 및 주민접촉 제한, ▲ 신규투자 불허 및 개성공단 체류인원 제한, ▲ 영유아 등 취약계층 제외 한 대북지원 원칙적 보류 등이다.

21. 『중앙일보』, 2014년 9월 27일.

으로 해제할 상황은 아니라는 입장을 유지해오고 있다.

박근혜정부는 한반도 신뢰프로세스에서 ‘원칙 중심의 대북정책’과 ‘대화과 교류 중심의 포용정책’ 모두 북한의 의미 있는 변화를 유발하지 못했으며 북한의 핵개발과 도발을 저지하는 데 한계가 있다고 평가하였다. 따라서 두 정책의 장점을 수용하면서 통합적인 접근을 모색하고 대북정책을 둘러싼 우리 사회 내의 갈등 해소에 기여하겠다는 입장을 유지해오고 있다.<sup>22</sup>

박근혜정부 출범 이후 현재까지 대북 및 통일정책을 둘러싼 남남갈등의 현상은 과거의 정부들보다 다소 완화된 것으로 보인다. 이는 무엇보다 북한이 장거리미사일 발사와 핵실험을 단행하고 일련의 군사적 도발을 지속적으로 전개함에 따라서 국민들의 북한에 대한 인식이 악화된 것이 영향을 미친 것으로 평가된다.

서울대 통일평화연구원의 통일의식조사에 따르면,<sup>23</sup> 북한에 대한 인식에서, 북한을 ‘협력대상’으로 보는 응답이 2007년의 56.6%에서 2010년 44.7%로 40%대로 떨어진 이후 2011년 47%, 2012년 47.1%로 다소 증가했다가 2013년에는 40.4%로 대폭 떨어지고 2014년에 45.3%로 다시 증가했으나 여전히 50% 미만에 머물고 있다. 반면에 북한을 ‘적대대상’으로 보는 인식은 2007년의 6.6%에서 2010년 12%, 2011년 16.7%, 2012년 10.9%, 2013년 16.4%, 2014년 13.9%로 나타났다. 특히 주목할 만한 현상은 북한을 ‘지원대상’으로 보는 인식이 동 조사가 시작된 2007년 이래 지속적으로 하향 추세를 보이고 있다는 점이다. 조사에서는 2007년 21.8%에서 2008년 21.9% → 2009년 17.4% → 2010년 19.3% → 2011년 16.8% → 2012

<sup>22</sup> 통일부, “한반도 신뢰프로세스,” p. 7.

<sup>23</sup> 김병로 외, 『2014 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2014), p. 15.

I
II
III
IV
V

년 15.8% → 2013년 16.4% → 2014년 13.9%로 나타났다. 이는 노무현 정부 말기의 제2차 남북정상회담 이후 이명박 정부와 박근혜 정부의 2년이 흐르는 기간 동안 전반적으로 북한에 대한 우리 국민들의 인식이 악화되어왔음을 보여주고 있다.

한편 보수 정권인 박근혜정부는 일례로 통일준비위원회의 구성을 소수이지만 야당과 진보적 학자·전문가를 참여시킴에 따라 대북 및 통일정책의 추진 과정에서 남남갈등의 완화를 시도하였다. 다음의 <표 II-1>은 김대중 정부 이후 역대 정부 출범 6개월 후의 대북정책에 대한 국민의 지지도를 비교한 것이다. 이 자료에 따르면, 박근혜정부의 대북정책에 대한 지지도가 상대적으로 높게 나타났다음을 알 수 있다. 서울대학교 통일평화연구원의 조사에서도 ‘정부의 대북정책 만족도’가 2007년 30.2%, 2008년 34.1%, 2009년 31.8%, 2010년 39.5%, 2011년 40.0%, 2012년 34.3%로 노무현 정부 임기 마지막 해부터 이명박 정부 임기 전반에 걸쳐 30%대에 머물렀으나, 박근혜정부에서는 2013년 57.6%, 2014년 53.5%로 50%를 넘어서는 것으로 나타났다.

● 표 II-1 김대중 정부 이후 역대 정부 출범 6개월 후 대북정책 지지도 비교

구분	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜정부
조사시기	1998.8.19	2003.8.21	2008.8.25	2013.8.25
지지율	72.6%	39.1%	27.5%	77.4%
조사기관	미디어리서치 (통일부 의뢰)	한겨레21	조선일보, 한국갤럽	MBC
보도 언론	조선일보	한겨레	조선일보	동아일보



이러한 추세가 유지된다면, 대북 및 통일정책을 추진하는 과정에서 남남갈등의 변수는 과거와 비교해볼 때 상대적으로 큰 영향을 발휘하지는 못할 것이다. 대북 및 통일정책의 추진과정에서는 앞으로 남남갈등의 완화와 정책에 대한 컨센서스를 확대해나감으로써 국민의 높은 지지도를 바탕으로 정책을 추진하는 노력이 지속적으로 배가되어야 할 것이다.

그러나 대북정책에 대한 상대적인 지지도의 수준이 정책의 실질적인 성과와 반드시 연결되는 것은 아니다. 박근혜정부는 출범 1년 6개월 정도 지난 시점에서 남북관계에 대해 “큰 진전을 보지 못하고 있다”고 자체 평가하고 있다.<sup>24</sup> 한편 서울대학교 통일평화연구원의 조사에 따르면, 박근혜정부의 대북정책에 만족하는 층에서도 ‘남북관계의 악화에 대해 남한의 책임이 크다’고 응답한 사람들은 42.4%로, ‘크지 않다’고 응답한 22.8%보다 두 배로 나타났다.<sup>25</sup> 즉 우리 국민들의 박근혜정부의 대북정책에 대한 지지도가 이전의 정부들보다는 높게 나타나고 있지만 정책의 성과에 대해서는 불만을 가지고 있음을 보여주고 있다.

이러한 점은 한반도 신뢰프로세스에 이어 2014년 신년 대통령 연두기자 회견에서 제시된 ‘통일대박론’에 대해서 우리 국민들의 공감대가 그렇게 높지 않다는 점에서도 알 수 있다. 서울대학교 통일평화연구원의 2014년 통일의식조사에서 ‘통일대박론’에 공감하는 비율은 31.4%에 불과하였으며, 이는 공감하지 않는 비율 28.6%와 큰 차이가 없었다.<sup>26</sup> 한편, 통일연구원의 통일예측시계 연구의

24. 청와대, “희망의 새 시대 국가안보전략,” (2014.8.13), p. 29.

25. 김병로 외, 『2014 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2014), p. 53의 <1-10>.

I
II
III
IV
V

일환으로 2014년 9월 26~29일 간 실시된 국민여론 조사에서 우리 국민은 통일의 필요성에 대해서는 비교적 높은 비율(69.5%)로 ‘필요하다’고 보았으나, 통일에 대한 합의의 수준에 대해서는 ‘높다(17.6%)’보다 ‘낮다(36.6%)’의 비율이 2배 이상으로 나타났다. 또한 통일이 될 경우에 우리 국민의 통일비용 부담에 대한 의지에 대하여 ‘낮다(47.6%)’가 ‘높다(18.5%)’보다 훨씬 높은 것으로 나타났다.<sup>27</sup> 전반적으로 그동안 대북·통일정책의 추진과 관련하여 국내적 문제로 지적되어 온 남남갈등의 문제가 여전히 중요한 걸림돌로 작용할 수 있음을 간접적으로 보여주는 것이다. 또 통일에 대한 의지도 상대적으로 낮은 상태에 있음을 말해주고 있다.

한국의 대북 및 통일정책은 국민들의 통일에 대한 인식과 의지 등 무형적인 요인 외에도 정책 수행을 뒷받침하는 경제적 역량과 같은 유형적 요인 등 다른 국내적 환경 요인에서도 큰 영향을 받는다. 예를 들어 ‘통일대박론’과 ‘통일준비론’은 ‘통일’과 관련된 학계 및 전문가 집단은 물론, 북한·통일 관련 NGO, 언론, 경제 단체, 대기업 등 관심을 가지고 있는 일반 집단들에게도 주요 화두로 떠올랐다. 그러나 2014년 4월 16일 발생한 세월호 참사와 그 사회적 파급효과로 인해 대북 및 통일정책 추진의 동력은 일정기간 상실되었다. 세월호 참사와 연관된 정치리더십과 관료집단에 대한 불신의 증대와 지지도의 하락, 그리고 그 사건에 대처하는 정치권의 갈등도 대북정책 추진 동력에 매우 부정적인 영향을 미쳤다. 또 사회

---

26. 위의 책, p. 35.

27. 박영호·김형기, 『2014 통일에측시계』 (서울: 통일연구원, 2014). 조사는 19세 이상 성인남녀 총 1,000명에 대하여 전화면접조사(RDD 방식으로 생성한 유선전화 50%+휴대전화 50%)로 진행되었으며, 표본오차는  $\pm 3.1\%$  포인트(95% 신뢰수준)이다.

안전시스템에 대한 국민들의 요구를 충족시켜야 하는 과제도 대두되었다. 이와 같은 정치·사회적 요인은 앞으로도 언제든지 발생할 가능성이 있다. 따라서 대북·통일정책이 원만하게 추진되기 위해서는 우리 사회가 정치적·사회적으로 성숙한 민주주의의 제도화가 이루어져야 하며, 국가역량과 사회시스템이 선진국의 수준으로 발전되어야 한다.

또 정부의 대북·통일정책이 동력을 가지고 추진되기 위해서는 국민들의 관심이 어느 정도는 유지되어야 한다. 박근혜정부가 중점을 두고 추진해야 할 과제 중에서 ‘통일시대 기반 구축’은 상대적으로 국민들의 큰 관심을 끌지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 한 언론사의 여론조사에 따르면,<sup>28</sup> 우리 국민들은 박근혜정부의 국정 중점과제 중에서 관피아 척결 등 공공부문 개혁, 사회안전 시스템 구축, 소통 및 사회 통합, 일자리 창출, 내수경제 활성화, 창조경제 규제개혁 등의 혁신경제 등의 순으로 중점과제를 지적하였으며, 통일시대 기반 구축은 최하위를 차지하였다.

유형적 역량의 구비와 관련, 2014년 하반기 현재 세계경제는 2008년 전후의 금융위기·재정위기 및 국제경제의 침체 국면에서 탈출하지 못하고 있다. 특히 한국 경제는 소비, 투자, 성장, 금리의 네 차원에서 저성장의 복합적 불황에 빠져들고 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>29</sup> 한국경제는 국제경제와 매우 밀접하게 연동되어 있다는 점에서 국내경제의 지속적인 성장·발전이 매우 중요한 과제이다. 위에서 인용한 언론의 국민여론조사에서 나타난 것처럼 경제와 사회 분야의 개혁이 일정한 성과를 거양(擧揚)하지 못하고,

28. 『동아일보』, 2014년 7월 27일.

29. 『중앙일보』, 2014년 10월 30일.

세계경제가 회복 국면으로 전환되지 않으면 향후 한국의 대북·통일정책을 추진하는 환경도 그렇게 유리하게 전개되지는 않을 것이다.

따라서 2015년에 임기 3년차를 맞는 박근혜정부는 공공부분 개혁, 국내경제 회복 및 지속적 성장, 사회통합 분야 등에서 성과를 쌓음으로써 대북·통일정책의 추진에 동력을 받아야 한다. 그래야 향후 대북·통일정책이 지속가능하도록 만드는 조건을 구비할 수 있다. 즉 사회적으로 압도적인 영향을 미치는 사건이나 경제 불황 등과 같은 정치·경제·사회적 상황의 변화, 대북·통일정책에 대한 국민들의 낮은 관심 등은 지속가능한 대북·통일정책으로서의 ‘신뢰정책’을 지속성 있고 역동적으로 추진하는 데에 큰 영향을 미치게 된다. ‘신뢰정책’은 지속가능한 대북·통일정책의 의미를 갖고 있다. 우리의 정책이 신뢰 있는 정책으로 계속 추진되기 위해서는 안정적인 국내 환경 조건의 구비를 위한 노력이 계속 유지되고 강화되어야 한다.

## 2. 외부 환경

### 가. 북한의 대남정책: 핵보유 기반 ‘주강(主強)·보온(補穩)’

#### 양면 전술

남북관계는 이명박 정부 5년의 기간 동안 일시적 화해의 상황도 있었으나 전반적으로 정체되고 악화되었다. 박왕자씨 피살사건(2008.7.11) 이후 금강산관광이 중단되었고, 북한의 천안함 폭침(2010.3.26)과 이에 대한 이명박 정부의 5·24조치 대응으로 개성공단을 제외한 교류협력도 사실상 중단되었다. 또한 북한의 연평도

포격(2010.11.23)은 남북관계를 더욱 얼어붙게 만들었다.

김정은 정권 등장 이후에도 북한의 대남공세는 지속되었다. 최근 몇 년 동안 북한은 대화를 요구하면서도 남한의 보수 정부에 대하여 강도 높은 비난과 위협 공세를 전개해오고 있다. 2012년 한국의 대통령 선거과정에서도 북한은 보수 정부에 대한 비판으로 대남공세 정책을 펼쳤다.<sup>30</sup> 북한은 장거리미사일을 시험 발사(2012.12.12)하고, 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 단행했다. 장거리미사일 발사와 핵실험은 한반도 위기를 고조시키면서 동시에 미국을 겨냥한 것이었다.

박근혜정부는 이처럼 남북관계가 악화되고 북한의 대남·대미 공세가 고조되는 상황에서 출범(2013.2.25)하였다. 정부 출범 직후인 3월 1일부터 한·미의 키 리졸브 및 독수리 합동군사연습이 시작되는 것을 빌미로 북한은 공세의 강도를 높여나갔다. 북한은 ‘전면대결전’에 진입했다면서 정전협정의 백지화, 북한군 판문점대표부 활동 중지 등을 선언하고,<sup>31</sup> 핵선제타격권리행사, ‘제2의 조선전쟁 불가피’, 유엔사령부 해체 등을 주장했으며,<sup>32</sup> ‘자위적인 핵억제력에 관한 억척불변의 원칙적 입장’을 재확인한다면서<sup>33</sup> 핵무기 개발전략을 대외적으로 더욱 강조하고, 군통신선 단절 조치를 취하기도 하였다.

이어 북한은 당중앙위원회 2013년 3월 31일 전원회의를 개최하여 ‘경제건설과 핵무력건설 병진노선’을 ‘새로운 전략노선’, 즉 김정

---

30. “실패한 ‘대북정책’에서 교훈을 찾아야 한다,” 『로동신문』, 2012년 11월 15일;  
“동족대결 악담을 걷어치우라,” 『조선중앙통신』, 2013년 12월 18일.  
31. “조선인민군 최고사령부 대변인 성명,” 『조선중앙통신』, 2013년 3월 5일.  
32. “외무성 대변인 성명,” 『조선중앙통신』, 2013년 3월 7일.  
33. “외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2013년 3월 16일.

은 통치의 발전노선으로 채택하였다.<sup>34</sup> 북한은 ‘경제건설과 핵무력 건설 병진노선’을 김일성의 ‘경제국방 병진노선의 계승이며 새로운 높은 단계로의 심화발전’이라고 설명하였다. 요체는 핵무력의 지속적인 강화를 추진하면서 경제건설에도 힘을 쏟겠다는 것이다. 북한은 지난 20년 이상 비핵화를 말하면서도 계속해서 핵무기 개발을 공식화하였다. 이는 핵무기가 ‘(북한의) 무장해제를 노리는’ 대화와 협상에서 다룰 ‘정치적 흥정물이나 경제적 거래물이 아니며), 지구상에 제국주의가 남아있고 핵위협이 존재하는 한 절대로 포기할 수 없는 민족의 생명이며 통일조선의 국보’라는<sup>35</sup> 주장에서 확연히 드러난다. 북한은 핵보유를 법령화하고 군사안보전략 차원에서도 핵무기의 역할을 활용하는 전법과 작전을 개발할 것을 결정했다. 핵무기 보유는 북한지도부에게 정권안보, 군사안보전략, 통치기반 강화, 대미전략(핵군축회담, 주한미군 철수, 한·미동맹 해체 주장 등)에서는 물론 대남 및 대외정책에서 남한을 인질로 활용하는 자신감을 갖게 만들었다.<sup>36</sup> 특히 대남정책 차원에서 남한정부에 북핵 문제와는 무관하게 남북협력을 추진하도록 압박하는 강력한 수단을 갖추게 된 것이다.

박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스 정책에 대한 북한의 시험은 4월 8일 개성공단의 북측 근로자 전원을 철수시키고 잠정적으로 중단하는, 이른바 ‘중대조치’로 나타났다. 이에 대해 북한은 남한의 대북 대결정책과 군사연습을 핑계 삼았지만, “중대조치가 잠정적

---

34. “당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2013년 3월 31일.

35. 위의 글.

36. 박영호, “북한 외교정책에서 핵·미사일(대량살상무기)의 의미와 한계,” 『평화와 안보』, Vol. 3 (충남대학교 안보연구소, 2006), pp. 23~24.

이며 이후 벌어질 사태는 전적으로 남조선당국의 태도여하에 달려 있다”는 주장에서 그 의도를 드러냈다.<sup>37</sup>

북한의 대남 공세는 역대 정부의 출범 초기에 대체적으로 공세를 펼쳤다는 점에서 어떤 측면에서는 과거 행동양식의 반복으로 볼 수도 있다. 그러나 김대중, 노무현 두 정부 시기에 교류협력을 통해 경제적 실익을 획득한 북한은 남한의 보수 정부에 대하여 기본적으로 강경 노선을 구사하였다. 이명박 정부에 대해 매우 공격적이었으며, 박근혜정부에 대해서도 지금까지는 강경과 압박을 주된 노선으로 구사하고 있다. 2014년 김정은의 신년 연설과 국방위원회회의 ‘중대제안’<sup>38</sup> 등을 통해 남북관계 개선 분위기를 마련하여 비방·중상 행위 전면 중지 등 유화적 제스처를 취하기도 했으나 ‘우리민족끼리’에 입각한 통일전선전술, 반미투쟁, 군사연습 중단 등 종래의 주장으로부터 크게 벗어나지 않았다. 김정은 시대에 들어서 북한은 대남 군사적 긴장조성의 수위가 높아지고 강온(強溫) 양면전술의 순환주기가 빨라지고 있다.<sup>39</sup> 북한이 2014년에 들어서 7월 중순까지 14차례에 걸쳐 중·단거리 미사일, 로켓, 방사포 등을 97발 쏘았다는 것은 핵무력에 토대한 강경전술의 한 단면을 보여주는 것이다. 게다가 한반도 비핵화의 실현을 운운하면서 북한의 “핵무력은 철두철미 미국의 핵위협을 억제하기 위한 수단이지 결코 동족을 공갈하고 해치기 위한 수단은 아니다”라는 한·미 이간전술을 사용하면서 핵보유를 정당화하고 있다.

37. 『조선중앙통신』, 2013년 4월 11일.

38. “남조선당국에 보내는 중대제안,” 『조선중앙통신』, 2014년 1월 16일.

39. 통일연구원, 『통일환경 및 남북한관계 전망: 2013~2014』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 70.

사실 김정은 리더십 아래서도 북한의 대남정책의 구조적 조건은 크게 변하지 않았다. 총체적 국력으로 보면 북한은 남한과 경쟁할 수 없다. 따라서 김정은에게 핵무기 보유에 토대한 대남 군사적 우위와 재래식 전력의 비대칭 전력을 활용한 군사적 위협은 대남정책에서의 핵심적 수단이 되는 것이다.<sup>40</sup>

한편, 북한의 일방적인 개성공단 폐쇄조치를 통한 박근혜정부의 대북정책 전환 압력 시도는 의도대로 이루어지지 않았다. 튼튼한 안보를 토대로 한 대북정책에 따라 북한의 압박전술에 대해 단호한 대응으로 나왔고, 쌍방 간 공방 끝에 결국 당국 간 접촉·대화를 통해 개성공단을 다시 가동하게 되었다. 이 과정에서 북한은 협상의 상대로 남측의 국가안보실을 지정하여 박근혜정부 출범 후 처음으로 남북간 고위급접촉이 이루어졌다. 북한은 2014년 1월 16일 국방위원회의 ‘중대제안’에 이어 남북 고위급 접촉을 제안하여 박근혜정부와의 협상 창구로 활용해오고 있다. 개성공단 재가동이 실현될 즈음 2013년 9월 말 이산가족 상봉 행사를 열기로 합의했으나 북한의 일방적 연기로 무산되었다. 이후 2014년 2월 제1차 남북 고위급 접촉이 이루어진 이후 3년 4개월 만에 이산가족 상봉 행사를 개최했다.

그러나 남북관계는 소강상태를 지속하고 있다. 북한 내부에서는 김정은 권력 공고화 추진과정에서 장성택 숙청·처형 사건(2013.12)이 발생하였다. 이후 내부 정비과정의 상황에서 북한은 박근혜정부에 대한 비난 공세를 전개하면서 2014년 3월 이후 4차 핵실험 감행 가능성을 두고 협박전술을 사용하였다.

---

40. 박종철·박영호·정영태 외, 『김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 83.



박근혜정부는 대통령의 신년 기자회견을 통해 ‘통일은 대박’을 언급하면서 보다 적극적인 통일정책을 펼치기 시작했다. ‘통일대박론’은 통일준비위원회의 설치라는 ‘통일준비론’으로 진화하였으며, 2014년 3월 28일 박 대통령은 독일 드레스덴에서 ‘드레스덴 구상’을 통해 구체적인 대북제안을 하였다.

그러나 북한의 반응은 매우 부정적으로 나타났다. 북한은 4월 12일 국방위원회 대변인 담화를 통해 드레스덴 구상(북한은 ‘드레스덴 선언’이라고 지칭)을 ‘황당무계한 궤변’이라면서 강하게 비난하였다.<sup>41</sup> 북한은 드레스덴 구상에 대한 북한의 공식 입장이라면서, 남북관계가 불신과 대결의 악순환에서 벗어나지 못하고 있는 원인이 박근혜 대통령에게 있다고 책임을 전가하였다. 이어 4월 23일 북한 조국평화통일위원회는 남북관계와 관련하여 공개질문장을 발표하였다.<sup>42</sup> 이 질문장에서 북한은 박근혜정부의 ‘통일대박론’과 ‘통일준비론’, 그리고 ‘드레스덴 구상’을 ‘외세를 업고 일방이 타방을 먹이는 체제대결의 체제통일’이라고 비난하면서 ‘체제대결은 곧 전쟁’이라고 주장하였다. 또 한반도 신뢰프로세스가 신뢰가 아닌 대결을 추구한다고 비난하고, 박근혜정부의 ‘선 핵포기론’은 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’과 동일하며, 남북관계에서 북핵 문제를 거론하는 것은 관계개선 의지가 없는 것이라고 주장하였다. 그리고 북한이 이미 ‘한반도 비핵지대화’를 제안했으며, 한반도 비핵화를 위

41. 북한의 비난 논리는 1) 민족내부문제를 남의 나라에서 언급하고, 2) 남북관계 현실에 대한 무지와 해결방도 없는 여론 호도이며, 3) 특히 대북 3대 제안은 남북관계 발전과는 거리가 먼 부차적인 사안으로 정치군사적 대결상태 해소가 급선무이며, 4) 독일 통일은 ‘흡수통일’로서 결국 흡수통일 의도를 밝힌 것 등이다.

42. “조국평화통일위원회 대통령에게 보내는 공개질문장,” 『조선중앙통신』, 2014년 4월 23일.

I
II
III
IV
V

해서는 먼저 ‘미국의 핵무기’와 미군 철수, 미국의 핵위협 제거, 한·미 군사연습 중단 등이 이루어져야 한다고 주장했다.<sup>43</sup> 요컨대 드레스덴 구상에 대한 북한의 입장은 동 구상이 북한 변화, ‘흡수통일’을 의도하는 것으로 해석하면서 박근혜정부의 대북정책 전환을 주장하고 있다.

북한은 한·미 군사연습을 빌미로 단·중거리미사일 발사, 방사포 발사 등 전례 없이 군사연습을 강화하면서 한국과 미국을 압박하는 동시에 아시안게임 응원단 파견 협의를 위한 남북대화 제의 등 강온(強溫)양면전술을 사용하였다. 북한의 박근혜정부에 대한 비난 공세는 제69차 유엔총회에서 박 대통령 연설 이후 ‘흡수통일야망’, ‘동족대결’, ‘사대매국’ 등의 용어를 사용하면서 더욱 거세졌다.<sup>44</sup> 이처럼 북한의 대남정책은 강경한 군사공세와 박근혜정부의 정책에 대한 비난 공세를 통해 정책 전환을 압박하면서 제한적으로 유화적 제스처를 취하는 행태를 취해오고 있다.

한편 북한은 대내적으로 당·군·정에 걸쳐 각 직능, 직역 및 단체의 전국 단위 행사 개최, 사상교육 강화 및 문화선전 활동(예: 모란봉 악단 공연) 등을 통해 김정은 체제 공고화를 추진하면서 ‘6·28 조치’, ‘새로운 경제관리체계’ 도입, 경제개발구 설치 등으로 경제건설을 강조하고 있다. 이러한 상황에서 북한의 대남 비난 공세는 남북관계의 전면 단절을 의도하기보다는 박근혜정부를 압박하여

---

43. 이밖에 DMZ 콘크리트 장벽 철거와 보안법 철폐, 인도적 지원 사업은 긴장완화와 남북관계 개선에 도움이 안 되며 정치군사적 대결상태 해소 우선, ‘동족대결 정책’과 5·24 조치 철폐, DMZ 세계생태평화공원 건설보다 10·4 선언에 따른 ‘서해평화수역’ 건설 우선, 비방·중상중지 합의 이행, 7·4 공동성명, 6·15 공동선언, 10·4 선언 존중 및 이행 등을 거론하였다.

44. “극악한 특등대결광, 현대판 매국역적은 한시라도 빨리 제거해버려야 한다.” 『조선중앙통신』, 2014년 9월 27일.

정책의 전환을 촉발하고자 하는 의도가 더 큰 것으로 평가된다. 박근혜정부는 북한이 계속하여 ‘도발-협상-보상요구-재도발’의 잘못된 행동을 반복하고 있다고 보고 있다.<sup>45</sup> 그러나 북한은 ‘핵보유’를 배경으로<sup>46</sup> 향후에도 대남 및 대미 공세를 지속할 가능성이 있으며 박근혜정부의 인내력을 계속 시험할 것이다.

김정은이 이른바 ‘최고 존엄’으로 등장한 이후 지난 3년 동안의 김정은 정권의 대남정책과 북한 체제의 기본구조로부터 나오는 오랜 관성적인 대남·통일정책을 준거로 하면, 북한의 남북관계에 임하는 정책이 자발적으로 대전환을 보일 가능성은 매우 낮을 것으로 전망된다. 통일연구원의 『김정은 체제의 변화전망과 우리의 대책』에 따르면,<sup>47</sup> 향후 5년간 북한지도부는 정치적 측면에서는 일원적 통제체제를 유지하면서 경제적 측면에서는 제한적인 시장화 조치를 확대하는 것을 바랄 것으로 전망된다. 이는 경제·핵 병진 노선을 확고하게 정착하고 추진하기 위하여 ‘핵보유국의 지위를 공고화하는 동시에 경제발전에 역점을 두는 전략’을 말한다. 따라서 북한은 남북관계에서 내외의 압력과 환경에 수동적으로 대응하는 전술적 유화조치를 취할 것이나, 추가 핵실험 및 장거리미사일 발사 가능성의 유지 등 기본적으로 공세전략을 유지할 것으로 전망된다. 또한 북한은 한·미의 정책 공조를 이완하려는 전략을 유지하면서 미국에 대해서 ‘맞받아치는 공격외교’를 전개할 것으로 예상된다.

45. 청와대, “희망의 새 시대 국가안보전략,” p. 29.

46. 커티스 스키퍼로티 주한미군사령관은 2014년 10월 24일, 미국 워싱턴 국방부에서 기자들에게 “북한이 핵탄두 소형화 기술을 갖고 있고, 이를 미사일에 탑재할 수 있을 것으로 믿고 있다”고 말했다. 『조선일보』, 2014년 10월 27일.

47. 박종철·박영호·정영태 외, 『김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책』, p. 69.

## 나. 동북아 정세

한국 정부의 대북·통일정책을 성공적으로 추진하기 위한 향후 3~5년은 매우 중요한 시기이다. 2015년에 남북한 분단이 70년을 넘어서게 되며, 동북아지역 질서는 대전환적 국면을 맞게 된다. 미·중 간 역학관계의 변화가 보다 가시화될 가능성이 있으며 그 기간 동안 북한, 중국, 러시아, 일본은 정권의 지속성이 예측되는 반면, 미국과 한국에서는 정권 변동의 시기를 맞게 된다.

중국의 시진핑(習近平) 정권과 러시아의 푸틴(Vladimir Putin) 정권은 2020년 상반기까지 지속될 것이며 따라서 두 나라가 추진하고 있는 강한 중국 및 강한 러시아 정책은 유지될 가능성이 높다. 일본의 아베(安倍晋三) 정권도 총선에서 승리하여 2019년까지는 지속될 것으로 예상되며, 미국과의 안보협력 강화를 토대로 보통국가화 정책을 지속할 것이다. 미국의 오바마(Barack Obama) 대통령의 민주당은 2014년 11월 중간 선거에서 공화당에 패배하여 하원에 이어 상원의 통제력도 넘겨주게 되었다. 미국은 오바마 대통령의 레임덕(lame-duck) 현상이 심화되어 외교정책에서도 힘이 약화될 것이다. 오바마 대통령은 남은 임기 동안 외교적 유산을 만들기 위해 시도할 것이지만 현재 미국의 국내 정치적 사정은 그러한 시도를 제약하는 조건으로 작용하게 될 것이다. 최근 미국 경제가 회복 국면을 보이고 클린턴 전(前)국무장관의 인기가 높은 반면, 민주당 오바마 대통령의 그동안 실적은 크게 평가받지 못하고 있는 상황이다. 이는 2년 후의 미국 대통령 선거에서 유동성이 확대되었다고 볼 수 있다. 한국 정부는 이러한 동북아지역 국가들의 중기적 변화를 염두에 둔 정책을 구상·추진해야 한다.

### (1) 미국과 중국의 역학관계 변화: 중국의 ‘팽창’과 미국의 ‘포위’

최근 동북아 정세는 북한을 제외한 역내 국가 간 경제적 상호의존의 증대에도 불구하고 상충하는 국가목표, 대립되는 이해관계, 국가별 정책 우선순위의 차이 등으로 인해 경쟁과 긴장, 갈등이 고조되고 있는 상태이다. 그 핵심에는 중국의 대국굴기(大國崛起)에 입각한 적극적 ‘팽창/확장’정책과 미국의 중국 견제를 위한 ‘적극적 관여’ 정책이 있다. 이 두 정책이 조화를 이루지 못하고 갈등의 확대로 비화되면 이 지역의 긴장은 크게 고조될 것이다.

동북아지역은 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 경제력 급성장으로 그에 따른 힘의 팽창에 대한 영향을 가장 직접적으로 받는 지역이다. 한국은 미국과 동맹관계 60년을 맞았고, 동시에 한국은 중국과의 수교 20년을 넘어 이제는 전략적 협력동반자관계의 심화·발전을 지향하고 있다. 다른 한편으로 중국은 북한과 동맹관계를 유지하고 있으며, 북한은 미국과 적대관계를 벗어나지 못하고 있다. 중국의 경제력은 2010년에 명목 GDP를 기준으로 세계 2위로 부상하였으며, 조만간 시장구매가격 기준으로 미국을 넘어설 것으로 예측되었다.

오늘날 동북아지역은 경제적으로 세계에서 가장 역동적인 지역이다. 2010년 현재 한국, 중국, 일본 3개국의 국내총생산(GDP)만으로도 세계 GDP의 5분의 1이 넘으며, 교역량은 6분의 1, 인구는 4분의 1을 차지한다.<sup>48</sup> 인구, 국민통합, 체제, R&D, 군사력, 경제력 등 국력의 핵심요소(fundamentals) 차원에서 미국이 여전히 초강대국이고 미국의 시대가 끝나지 않았다고는 하지만, 세계질서를 형성

48. “한·중·일 정상회담, 동북아 미래 향한 새 이정표,” 『동아일보』, 2011년 5월 20일.

I
II
III
IV
V

하는 전략적 경쟁이 아시아에서 진행되고 있으며 그 힘의 바탕은 경제력이다.<sup>49</sup> 미국과 서구에서 동아시아로 부와 권력의 이동이 발생하고 있다. 이에 따라 미국과 서구 중심의 국제질서가 점차 비서구 지역에서 부상하는 국가들과 권력을 공유하는 새로운 질서로 변모하고 있다.<sup>50</sup> 중국이 그 핵심에 위치한다. 중국의 경제력은 구매력평가지수(PPP) 기준으로는 2014년 말에 미국의 국내총생산(GDP)을 앞지르고,<sup>51</sup> 명목 GDP 기준으로도 2020년대에 미국을 능가할 것으로 평가되고 있다.<sup>52</sup>

패권국 미국의 쇠퇴와 새로운 패권 도전국인 중국의 등장은 양 국가 간의 관계는 물론 이 지역에서의 세력전이 현상을 초래한다. 이는 한국이 한·미 동맹관계를 전략동맹으로 발전시키면서 동시에 중국과의 관계도 더 발전시키려는 전략을 추진하는 근본적인 이유와도 관련이 있다. 북핵 문제 등 북한으로부터 비롯되는 안보위협을 해소하고 분단 극복을 위한 적극적인 대북·통일정책을 추진하는 데에 미국과 중국을 가장 중요한 주변국가로 간주하는 이유이기도 하다.

미국은 중국의 등장을 견제하면서 새로운 경제중심지역으로 떠

---

49. Craig Cohen and Josiane Gabel (eds.), *Global Forecast 2011: International Security in a Time of Uncertainty* (Washington, DC: CSIS, 2011), p. 7, p. 28.

50. National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World* (Washington, DC: US G.P.O, November, 2008); G. John Ikenberry, "The Future of the Liberal World Order," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3 (May/June 2011), p. 58.

51. 2014년 10월 10일 게재된 『중국신문망(中國新聞網)』의 기사에 따르면 국제통화기금(IMF)은 세계경제전망보고서(2014.10)에서 중국의 GDP가 17조 6천억 달러로 미국의 17조 4천억 달러를 앞지를 것이라고 예상했다. 『연합뉴스』, 2014년 10월 10일.

52. Goldman Sachs, "BRICs and Beyond," (November, 2007). pp. 149~150.

오른 아시아에 보다 관심을 돌리고 있다. 오바마 정부의 아시아로의 회귀(pivot to Asia) 또는 재균형(rebalancing) 정책이 이를 반영한다.<sup>53</sup> 미국은 제2의 경제대국으로 부상한 중국과 가장 인구가 많은 인도가 향후 국제체제를 재편성할 것으로 평가하고 있다.<sup>54</sup> 미국의 국민여론 결과에도 나타나 있듯이, 미국에게 가장 중요한 지역은 더 이상 유럽이 아니라 아시아라고 인식하고 있다. 유럽과 아시아지역을 비교하며 2011년을 전후로 아시아가 더 중요하다고 평가하고 있다.<sup>55</sup>

중국은 1990년대의 화평굴기(和平崛起)와 2000년대의 유소작위(有所作為)를 넘어 이제는 대국굴기(大國崛起)의 ‘패권 추구’ 전략을 구사하기 시작했다. 중국은 막강한 경제력을 배경으로 군사력의 확장과 국제정치적 영향력을 확대해나가고 있다. 중국의 미국에 대한 ‘신형대국관계(新型大國關係)’ 정립 제안은 과거 누렸던 ‘중화(中華)의 힘’을 강력한 경제력을 배경으로 21세기 ‘중국의 꿈(中華夢)’으로 대체하려는 시도이다. 중국은 2012년 5월 베이징에서 열린 제4차 미·중전략경제대화(SED)에서 ‘신형대국관계(新型大國關係)’의 발전을 주창했다. 시진핑은 2012년 11월 공산당 총서기에 취임하면서 ‘국제 지위에 걸맞고 국가 안보와 이익에 부응하는

<sup>53</sup>-Hillary Rodham Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” U.S. Department of State, (October 28, 2010); Hillary Rodham Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy* (October 11, 2011).

<sup>54</sup>-U.S. Department of Defense, “2010 Quadrennial Defense Review,” (February, 2010), p. 7.

<sup>55</sup>-시카고지구문제협회가 1994년 이래 실시한 미국 국민여론조사에 따르면 2012년 ‘미국에게 어느 대륙이 더 중요한가’라는 질문에서 응답자의 52%가 아시아를 선택한 반면 47%가 유럽을 선택하였다. 1994년 조사에서는 아시아 21%, 유럽 49%였다. The Chicago Council on Global Affairs, “Americans Shifting Focus to Asia,” *Chicago Council Survey* (September 10, 2012), p. 1.

I
II
III
IV
V

강한 군대를 건설하는 것이 전략적 임무'라며 '강한 중국'을 선언했다. 중국의 국방예산은 2011년 이후 매년 12% 내외의 증가율을 보여 올해의 국방비는 4년 전보다 1.6배의 규모가 되었다. 중국은 아시아에서 강대국으로서 지배적 영향력을 확보하려는 대전략 아래 동아시아지역의 영향력 팽창을 위한 '적극방어군사전략'을 추진하고 있다.<sup>56</sup> 이 전략은 중국 본토와 인접해역에 대한 외부세력의 접근을 거부하는 '접근차단/지역거부(Anti-Access Area-Denial: A2AD)' 전략으로 구체화되었으며,<sup>57</sup> 이는 EEZ와 대륙붕 구역, 동중국해와 남중국해 도서에 대한 영유권 주장의 기반이다. 중국의 이러한 전략은 해양영토의 팽창을 의도하는 것으로 미국의 지역 패권에 대한 도전이 되는 것은 물론 인접 국가들과의 충돌의 원인이 된다. 이는 중국이 서해와 남해상에서의 한·미 연합군사연습에 매우 민감한 반응을 보이는 이유이다.

중화민족의 위대한 부흥을 '중국의 꿈'으로 내세운 시진핑 국가주석이 2013년 6월 미국 캘리포니아에서 오바마 대통령과 가진 첫 정상회담은 중국의 입장에서는 이러한 신형대국관계를 세우기 위한 무대였다. 또 중국은 아시아 교류 및 신뢰구축회의(CICA)를 아시아지역의 안보협력기구로 만들 것을 주장하고, 아시아인프라투자은행(AIIB)의 창립을 강력하게 제기하고 있다. 이 두 제안은 모두 동북아시아에서의 미국의 영향력을 견제하기 위한 것이다.

---

56. 정철호, 『미·중 군사전략의 충돌 가능성과 한국의 대응』 (성남: 세종연구소, 2013), p. 11.

57. 접근차단은 '적군의 작전지역으로 진입하는 것을 방지하기 위해 통상 장거리에서 작전을 수행하며 장거리 작전 능력을 구비하기 위한 전략'이며, 지역거부는 '적군을 작전지역 밖에 두거나 작전지역 내에서 전투행동을 제약하기 위해 비교적 단거리 지역에서 작전을 수행하며 이를 위한 전투능력을 구비하는 것'을 의미한다. 위의 글, p. 22.



시진핑 주석이 북한에 앞서 한국을 먼저 방문한 것은 북한에 대한 외교적 압박의 의미도 있으나 한·미동맹의 약화와 한국의 중국으로의 견인을 의도하는 중국의 강대국 외교정책에 입각한 것으로 평가된다. 중국은 러시아와의 안보협력 강화를 통해서도 미국을 견제하고 있다.

러시아의 푸틴 정부는 아시아 및 유럽의 유라시아대륙에서 강력한 영향력을 갖기 위한 전략을 추진하고 있다. 러시아와 중국의 협력 강화는 아시아 중시 정책을 보여준다. 또한 러·중의 전략적 동맹관계 강화는 미국을 견제하려는 목적도 갖고 있다. 이는 러시아가 미국 등 국제사회의 견제에도 불구하고 우크라이나의 크림 반도를 자국의 영토로 편입한 사태로 증명할 수 있다. 중국과 러시아의 관계는 2013년 3월 중·러 정상회담에서 ‘새로운 형태의 대국관계’로 규정되었다.

미국은 중국이 원하는 신형대국관계를 수용한 것은 아니지만 중국과 새로운 협력관계를 발전시킬 필요성은 인정하고 있다. 동시에 미국은 중국의 부상과 그에 따른 자국의 ‘패권적’ 지위의 변화에 대비하는 전략도 펼치고 있다. 미국은 향후 10년 간 아시아·태평양 지역을 미국의 리더십과 이익, 가치를 신장시키는 국가경영의 전략적 투자처로 중시하고 있다. 중국의 영향력 확대정책에 대해 미국은 아시아중시정책으로 중국을 견제하면서 자국의 영향력을 유지하려는 정책을 추진하고 있다. 미국은 한국·일본·호주·필리핀·태국 등 아·태지역 동맹국들과의 안보동맹을 강화하고 싱가포르·말레이시아·베트남 등과도 안보 협력을 발전시키고 있다. 특히 미국은 자국의 국방비 축소를 감안하여 동맹국들의 역할 분담을 강조하고 있다. 최근 미국은 일본 아베 정권의 헌법 재해석을 통한 집

I
II
III
IV
V

단적 자위권 행사 결정을 적극적으로 지지하고 있다.<sup>58</sup> 중국은 미국의 이러한 전략을 중국을 포위, 봉쇄하는 냉전적 구상이라 비판한다.<sup>59</sup>

중국의 영향력 팽창정책과 미국의 아시아 중시정책이 충돌할 경우<sup>60</sup> 가장 큰 영향을 받는 지역은 동아시아일 것이며, 결국 우리의 대북·통일정책 추진환경에 매우 부정적인 영향을 미치게 된다. 특히 북핵 문제의 해결 방안과 북한 체제의 안정 등의 복합적 목표를 둘러싼 미·중 간 이해관계 충돌은 한국의 의지와는 무관한 정세 환경을 조성할 수 있다.<sup>61</sup> 이러한 상황의 전개는 한국의 대북정책 추진과정을 매우 어렵게 만들 수 있다.

## (2) 중·일 및 한·일 갈등과 북·일 접근

동북아에는 과거사 및 영토 문제와 관련된 갈등이 분출되어 있는 상태이다. 재집권에 성공한 일본 자민당의 아베 정권은 ‘우경화’로 인해 동북아지역의 협력을 저해하는 갈등 요인이 되고 있다. 아

---

58. 척 헤이글 미 국방장관은 2014년 7월 11일 오노데라 이쓰노리(小野寺五典) 일본 방위상과 미·일 국방장관회담 후 공동 기자회견에서 집단자위권 행사 결정에 대해 ‘대담하고 역사적이며 획기적인 일본 내각의 이번 결정은 일본이 지역 및 글로벌 안보와 국제무대에서의 역할 확대에 기여할 것’이라며 “미국 정부는 아베 신조(安倍晋三) 총리와 내각의 결정을 강력하게 지지한다”고 말했다. 『연합뉴스』, 2014년 7월 12일.

59. 중국 정부와 미디어, 전문가들의 반응에 대해서는 Sarah Norgrove, et al, “China’s response to the US in contemporary Asia,” *Policy Analysis, ASPI* (April 5, 2013), pp. 11~44.

60. 이에 대한 논의는 James B. Steinberg and Michael O’Hanlon, “Keep Hope Alive: How to Prevent U.S.-China Relations From Blowing Up,” *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 4 (July/August 2014).

61. 김성철, 『한·중·일관계의 갈등과 협력: 안보와 경제의 연계』 (성남: 세종연구소, 2013), p. 37.

베 정권은 강력한 경제회복정책의 추진과 함께 보통국가화 정책을 가속화하고 있다. 아베 정권은 평화헌법의 재해석을 통해 집단적 자위권의 보유·행사를 추진하고 있다. 이로 인해 중·일 및 한·일 간 갈등이 부상한 상태이다.

일본의 아베 정권은 ‘전시 성노예(위안부)’의 부정 등으로 미국 오바마 정부와 정치권의 심기를 건드리고는 있으나, 미국의 대중 견제 전략의 핵심 동맹국으로 미국에 전략적 협력의 필요성이 더욱 커진 상태이다. 아베 정권은 민주당 정권만큼 동아시아 협력 구상에 적극적이지는 않으나 미국 주도의 질서에 편승하면서 중국을 견제하고 있다.

중국은 일본과 센카쿠(尖角)열도(중국명: 다오위다오, 釣魚島) 영유권과 과거사 문제를 두고 갈등이 고조된 상태이다. 중국의 적극적인 해양진출 전략에 따라 센카쿠 열도를 둘러싼 군사적 긴장이 고조되고 있다. 최근 중국은 일본 제국주의의 만행에 대한 폭로전을 전개하고 있다. 한편, 한국은 아베 정권이 일제 강점기에 성노예로 희생당한 ‘위안부’ 문제에 대해 일본의 책임을 인정한 고노 담화를 애써 부정하려는 입장을 보임에 따라서 갈등이 증폭된 상태이다. 한국의 박근혜 대통령은 일본 아베 총리와의 정상회담을 수용하고 있지 않은 상태이다. 중국의 시진핑 국가주석은 2014년 11월 베이징에서 열린 APEC 정상회담기간 중 일본 아베총리와 정상회담을 가졌으나 양자 간 관계가 개선되지는 못했다.

아베 정권은 국내정치적 목적과 대한국전략으로 북한 카드를 활용하고 있다. 2013년 5월 14~17일 간 이지마 이사오(飯島勳) 특명담당 내각관방 참여(총리자문역)를 북한에 파견하여, 북한 측과 북·일 수교 협상 재개 등과 관련 협의를 하도록 한 것은 대북한 국

I
II
III
IV
V

제 정책공조의 틀에서 벗어나 독자적 행보를 보여준 것이다. 북핵 문제 해결을 위해서는 한·미, 한·중, 한·러, 한·미·일, 한·미·중 등 양자 및 3자 등 다자협력의 강화가 필요하나 일본의 독자적 행동은 새로운 갈등의 요인으로 작용할 수 있다. 아베 정권은 한·일 간 갈등이 부상하고 북핵 문제가 악화된 상태에서 일본인 납북자문제의 해결을 명분으로 북한과의 비밀 양자협상을 계속하여 2014년 5월 30일 납북자문제를 재조사하기로 합의하였다.<sup>62</sup> 이에 따라 한·미·일 공조체제에 대한 우려가 등장하였다. 일본의 독자적 외교가 계속 견지될 경우 한국의 대북정책 추진을 위한 국제공조에 틈새가 발생하게 된다.

북핵 문제 등장 이후 주변 4국의 대한반도정책은 각각 한국과 북한과의 관계를 제외한다면 북핵 문제, 남북간 군사적 갈등으로 지역안정이 깨지는 것을 예방하는 안보 문제, 북한의 경제난 심화 문제, 탈북자 증가 문제, 김정은 정권 등장 등에 따른 체제의 안정성 문제, 남북관계의 진전 또는 후퇴 문제 등으로 집약된다고 할 수 있다. 달리 말하면 한반도의 ‘평화와 안정’이 이들 국가의 대한반도정책의 핵심이다. 이러한 정책은 현재의 분단구조가 지속되는 한 크게 변할 것으로 보이지 않는다. 한마디로 현상유지 정책의 지속이라고 할 수 있다.

이러한 가운데 동북아에 새로운 갈등현상이 등장했다. 한국과 일본, 중국과 일본 사이에는 영토와 과거사를 둘러싼 갈등이 증폭된 상태이다. 중국의 영향력 확대 시도는 동중국해와 남중국해의 섬들을 둘러싼 역내 국가 간 갈등을 현재화하고 방공식별구역

---

<sup>62</sup> 『연합뉴스』, 2014년 5월 30일.

(Air-defense Identification Zone)의 재설정에 대한 한·미·일의 대응을 유발하였다.

한·중·일 간의 협력과 관련, 약 20년 전 헌팅톤(Samuel P. Huntington)은 협력보다는 갈등의 발생 가능성을 예측하였다. 냉전체제 붕괴 이후 3국 간의 경제적 상호의존, 문화적 상호침투, 인적 교류와 네트워크의 확장 및 심화는 엄청나게 일어났다. 동북아 3국의 경제적 상호의존 심화는 20세기 후반 이후 세계에서 가장 중요한 변화이며, 이들 3국 간에는 정상회의의 제도화, FTA의 추진 등 네트워크 발전과 문화 및 정보 교류의 확장이 지속적으로 이루어지고 있다. 그러나 헌팅톤의 지적대로 이러한 관계의 심화가 3국 간 정치적 신뢰의 공고화와 평화의 제도화로 이행되지는 않고 있다. 한국, 중국, 일본 간 경제력을 포함한 국가능력의 변화는 세력균형의 변화를 가져와 오히려 불안정의 요소로 작용하고 있다.<sup>63</sup> 인문과 문화, 경제 등의 상호의존과 침투의 심화가 과거사 문제나 영토 문제로 인한 갈등으로 변화된 것을 우리는 자주 목격해오고 있다.

한편 북한에서는 2012년 4월 15일 김정은 체제가 공식 출범했다. 젊은 김정은은 김정일의 혁명유산을 내세우면서 2012년 12월 장거리로켓(미사일)을 발사하고 그 이후 대남 및 대미 군사적 위협 공세를 펼쳤다. 그리고 북한은 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 단행했으며, 이는 한반도의 안보패러다임의 변화를 초래하는 것이었다. 북한은 ‘핵보유국’으로서 이 지역의 평화와 안정을 계속 위협하고 있으며, 전체주의 독재체제의 3대 세습을 통해서 국제환경의 변화와는 동떨어진 과거에 머물러 있다.

<sup>63</sup> Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996), p. 218.

### (3) 북·중관계의 변화와 북·러 접근

2014년은 북한과 중국이 국교를 수립한지 65주년이 되는 해이다. 북한과 중국은 1961년 7월에 맺은 ‘조·중 우호협조 및 호상원조 조약’에 따라 동맹관계를 유지해오고 있다. 특히 중국은 냉전체제가 와해된 이후에도 북한을 국제정치무대에서 지원하는 후원자 역할을 해오고 있다. 북한에 대한 국제적인 제재가 진행되고 한국과의 교역이 제한되면서 북한의 대중 무역의존도는 더욱 심화되었다. 북한의 대외무역에서 중국이 차지하는 비중은 2013년 89.1%를 차지할 정도로 압도적이다. 사실상 북한의 대외교역은 중국에 의존하고 있는 셈이다. 국제사회의 대북제재가 지속되고 있는 상황에서 북한 경제의 중국 의존도는 상당기간 변하지 않을 것이다.

그러나 북한과 중국의 관계는 서서히 변하고 있다. 북한과 중국의 관계는 과거와 같은 ‘혈맹관계’로 규정하기 어렵다. 공식적으로 양자관계는 ‘전통적 우호협력관계’로 규정되고 있다. 현재 중국의 국가지도자들은 북한과의 ‘전통적’ 협력을 말하고 있으나, 사실상 중국의 입장에서 북·중관계는 미·중관계의 하위관계로 전환되었다. 과거와는 달리 양국 리더십 간의 신뢰도 약화되었다.

당과 정부 차원에서 교류를 지속하며 중국이 북한에 대해 경제적·인도적 지원을 계속하고 있으나 양자관계에서 중국은 점차 새로운 관계 설정을 추진하고 있다. 중국이 세계 2위의 경제대국으로서 대외전략을 추진하고 있기 때문이다. 중국의 대외전략에서 가장 중요한 것은 미국과의 관계다. 중국은 자국의 국력을 더욱 신장시키기 위해 미국과의 협력에 가장 역점을 두면서 국제문제에 대한 역할을 확대하고 있다. 이러한 대외전략을 추진하는 과정에서 북한은 중국에게 상당한 문제를 안겨주고 있다. 중국에게 북한은

자국의 장기 국가전략 수행과 국가이익의 극대화 차원에서 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 모두 가지고 있다. 긍정적인 측면은 중국이 북한에 대한 영향력을 유지함으로써 미국의 영향력 확대를 견제하는 것이며, 또 한국, 일본 등에 대해서도 유효한 견제를 할 수 있다는 점이다. 부정적인 측면은 북한 체제가 불안정한 가운데 북한이 핵무기 개발 등 지역의 안보를 계속 위협하고 있는 점이다. 그래서 중국은 북한에 대하여 한반도에서 더 이상 긴장과 불안정을 야기하지 말고 개혁과 개방정책을 추진하라는 압력을 가하고 있다.

지난 2014년 7월 3일 한·중 정상회담이 서울에서 개최되어 시진핑 국가주석이 한국을 방문했다. 그러나 시진핑 국가주석은 아직 북한을 방문하지 않았다. 중국의 정상이 북한을 방문하기 전에 한국을 방문한 것은 처음으로, 이는 중국과 북한의 관계가 변하고 있다는 사실을 말해주며 중국의 북한에 대한 압박으로 볼 수 있다.

한편 중국은 경제·정치·사회·문화·인문 분야 등에서 한국과의 관계를 더욱 발전시키고 있다. 지난 7월 3일의 한·중 정상회담에서 양국은 전략적 협력동반자관계를 보다 심화시켜나가기로 했다. 북한은 중국의 한반도정책에서 일방적으로 고려되는 변수가 아니며 점차 중국의 국가안보전략에 부담으로 작용하고 있다. 한국의 대북정책 추진에서 북·중관계의 약화는 우리의 전략적 자산으로 활용할 수 있다. 그러나 중국에게 북한은 여전히 핵심적 전략 자산이다.

북한은 한국 정부의 5·24조치 이후 중국과의 경제협력력을 증대하면서 동시에 러시아와의 경제협력 관계를 발전시켜오고 있다. 북한은 러시아의 극동지역 개발에 대규모의 인력을 송출하고 있으며, 나진-하산 철도의 연결 등 사회간접자본 건설에 대한 협력도

I
II
III
IV
V

강화하고 있다. 러시아는 유라시아대륙에서 강력한 영향력을 갖기 위한 전략의 일환으로 시베리아·극동지역의 개발에 사활을 걸고 있다. 북한은 러시아의 이러한 전략에 편승하여 러시아와의 경제 협력 증대 등 양자관계를 강화하고 있다.<sup>64</sup> 북·러 경제협력의 규모는 크지 않지만 북한에게는 중국과의 경제협력과 함께 국제사회의 제재국면을 타개하는 유효한 수단이다.

러시아는 한국과 경제협력을 발전시키고 정치적 관계도 진전시켜오고 있지만, 동시에 북한과의 협력관계도 발전시키고 있다. 북·러 경제협은 러시아의 극동러시아 경제개발 정책과 북한의 경제개선을 위한 협력 필요성의 이해가 일치한 것이지만, 양자 간 경제협력의 확대 또한 정치적 관계의 강화에도 순기능을 줄 것이다. 그러나 앞서도 지적하였지만 러시아는 미국 등 국제사회와 갈등을 겪고 있다.

앞서 언급한 요소들은 우리의 대북·통일정책 추진과정에서 러시아가 이해관계의 득실에 따라서 입장을 변화를 가져올 수 있다는 점을 말해준다. 예를 들어 박근혜정부의 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상 실현에 북·러 협력의 발전을 유리한 요인으로 활용할 수도 있으나,<sup>65</sup> 러시아의 입장에서는 한반도 정책의 중요한 지렛대가 될 수 있는 것이다. 따라서 유라시아 비전 프로젝트가 성공적으로 추진되기 위해서는 단순히 경제적 접근만으로는 부족하다.

---

<sup>64</sup>- 한 예로 2014년 10월 20~24일에 평양을 방문한 알렉산드르 갈루슈카 러시아 극동개발부 장관은 250억 달러가 소요되는 북한 철도망 현대화 사업인 ‘포베다(승리)’ 프로젝트에 러시아 기업이 참여하고, 20년 만기의 계약 대가로 북한의 광물자원을 받기로 했다고 러시아의 소리 방송이 10월 29일 보도했다. 『중앙일보』, 2014년 10월 30일.

<sup>65</sup>- 현대경제연구원, “최근 북·러 경제협력의 특징과 시사점,” (현대경제연구원 VIP Report 14-23호, 2014.7.4), p. 2.



● 표 II-2 대북·통일정책 추진 환경 평가

외부환경	기회	미국의 '전략적 인내' 정책, 오바마 정부 2기의 유산(legacy) 추구하고 한국의 대북 주도권 인정, 유엔 안보리와 국제사회의 대북제재, 한·미 관계 양호, 한·중관계 발전, 북·중관계 약화
	위협	북한 군사·핵위협 증가, 미·중 경쟁과 견제, 미국의 대북정책 추진 동기 약화, 중·일 갈등, 북·러 접근, 북·일관계 진전(한·미·일 공조 약화), 중동의 '이슬람국가(IS)' 문제 등 타 지역 국제 분쟁 다발로 북핵 관심 저하
내부환경	강점	대북·통일정책에 대한 상대적 지지도 증대, 남남갈등 다소 완화, 정부의 적극적 통일 추진 의지, 대북 경제적 지렛대 보유
	약점	남남갈등 지속 및 분출 가능성 상존, 국내 정치·사회문제 다발, 세계경제와 연동된 한국경제의 성장 불안정, 대북·통일정책에 대한 국민의 관심 저하

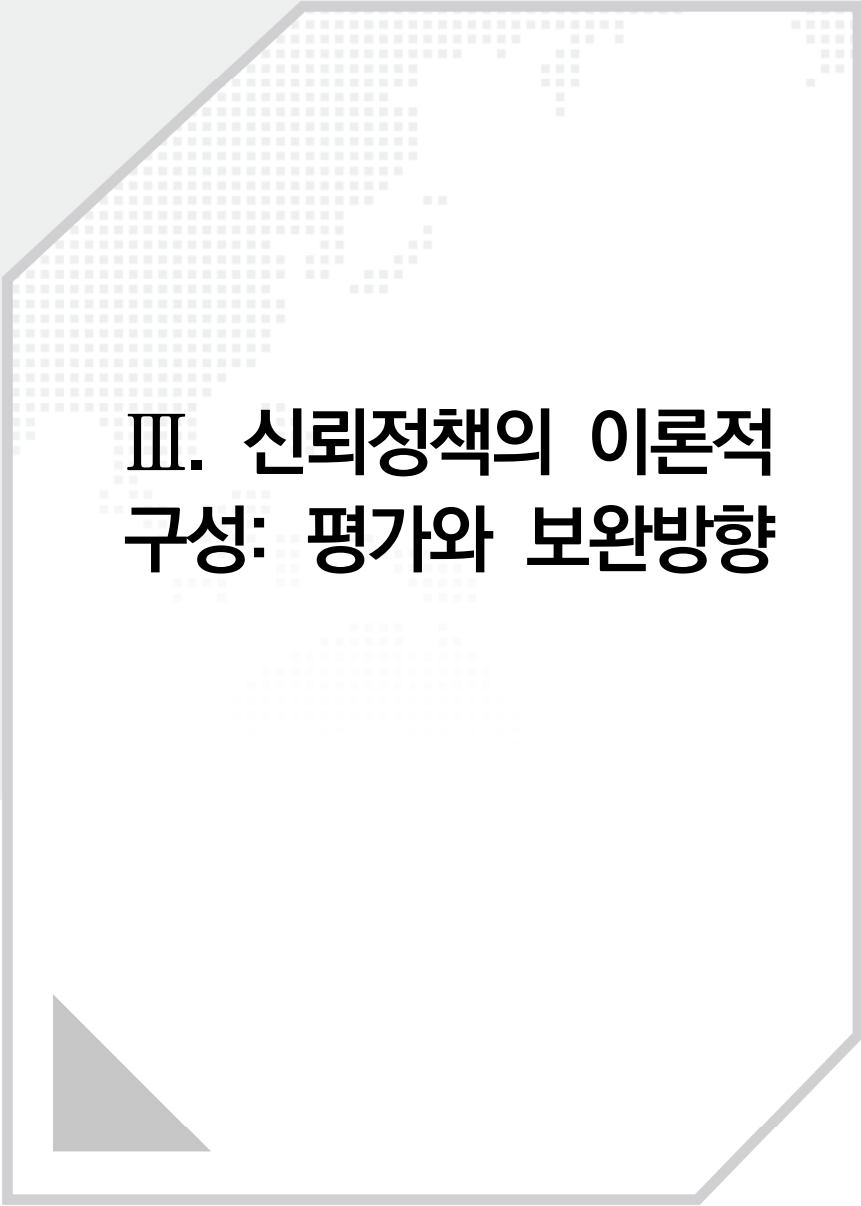
I

II

III

IV

V



### **Ⅲ. 신뢰정책의 이론적 구성: 평가와 보완방향**

## 1. 박근혜정부 신뢰프로세스의 초기 교훈

### 가. 이론적 논의의 필요성

박근혜정부의 대북정책인 한반도 신뢰프로세스는 집권 이후 지금까지 2년이 넘는 시간 동안 국내외적으로 공고한 지지기반을 확보한 가운데, 구체적인 정책추진과 성과를 위해 다양한 노력을 전개해 왔다. 물론 북한의 핵개발 전략과 전통적으로 강압과 유화를 반복하는 북한 행태의 예측 불가능성으로 인해, 만족할만한 가시적인 성과를 기대하기 어려운 측면이 있다. 하지만 박근혜정부의 대북 및 통일정책은 특정 사안을 중심으로 ‘성과 지향적’이기보다는, 거시적인 관점에서 ‘과정 중심적인’ 프로세스의 성격을 가진다. 그 결과 우리 국민들은 물론, 국제사회 역시 북한 문제 해결과 한반도 평화 정착에 관해 많은 관심과 기대를 보이고 있는 상황이다. 특히 2013년 현 정부 집권 이후 북한은 동원 가능한 다양한 수단을 통해 예기치 못한 위기국면을 조성한 바 있지만, ‘지속가능한 평화’라는 가치 아래 ‘안보’와 ‘협력’이라는 두 가지 메시지를 일관되게 발신하고 있는 박근혜정부의 노력은 한반도 위기해소에 상당히 기여하고 있는 것으로 평가된다.<sup>66</sup>

박근혜정부는 취임 1년 동안 이룩한 신뢰프로세스의 안정적인 정착을 발판으로, 2년차에 접어든 이후부터는 통일준비에 대한 범국가 차원의 준비를 구체화하고 있다. 알려진 바와 같이, 박근혜정

<sup>66</sup> 박근혜정부가 추구하는 안보와 협력, 두 가지 가치와 관련해서는 청와대, “희망의 새 시대 국가안보전략,” pp. 19~20; 한국갤럽, “시진핑 중국 국가주석 방한에 대한 여론,” (한국갤럽 데일리오피니언 제122호, 2014.7.10); 한국갤럽, “대통령 당선 1년 분야별 평가,” (한국갤럽 데일리오피니언 제96호, 2014.12.12).

부는 ‘평화통일 기반 구축’을 4대 국정과제 중의 하나로 제시하면서 동 목표의 실현을 위한 각종 제도적 준비를 포함한 국내외적 역량강화를 추진하고 있다. 이러한 노력은 과거 정부의 대북 및 통일 정책의 장점을 계승한, 한 마디로 진화하는 정책으로서의 특징을 보이고 있는 것으로 평가된다.<sup>67</sup> 물론 ‘통일준비’는 북한을 불필요하게 자극하기보다는 남북한 주민 모두에게 통일이라는 미래 지향적인 비전의 제시를 통해, 통일에 대한 구체적인 이익을 보여줌으로써 보다 체계적으로 통일과정을 준비하고 진행하자는데 그 뜻이 있는 것으로 풀이된다.<sup>68</sup> 이러한 맥락에서 박근혜정부의 대북 및 평화통일정책은 정부 등장과 함께 제시된 ‘한반도 신뢰프로세스’가 다양한 영역과 차원의 ‘동북아 평화협력구상’ 및 ‘유라시아 이니셔티브’를 넘어 통일준비를 위한 구체적인 제안인 ‘드레스덴 구상’으로 이어지면서, 구체성과 전략적 고려에서 한 단계씩 ‘진화’하고 있다는 점을 발견하게 된다.

이러한 배경을 바탕으로, 본 연구에서는 무엇보다도 ‘한반도 신뢰프로세스’를 포함한 박근혜정부의 평화통일정책이 정부 출범 초기의 가치와 문제의식을 잘 보존하면서 동시에 전략적으로 진화하고 있는 다양한 통일준비과정을 안정적으로 포괄하기 위해 개념적·이론적으로 어떠한 보완적 노력을 해야 하는가에 대해서 설명해 보고자 한다. 박근혜정부의 대북·통일정책을 ‘신뢰정책’으로 확장시킬 수 있는데, 이는 한반도 차원에서 적용되는 ‘한반도 신뢰프

67. 청와대, “희망의 새 시대 국가안보전략,” p. 20.

68. 2014년 8월 7일, 통일준비위원회 발족회의에서 박근혜 대통령은 통일준비가 북한의 고립이나 압박을 추구하는 것이 아니라, 북한이 국제사회의 책임 있는 일원으로 변화하기 위한 평화적이고 호혜적인 성격의 노력임을 분명히 한 바 있다.

로세스’, 동북아 차원에서 적용되는 ‘동북아 평화협력구상’, 그리고 글로벌사회를 대상으로 한 ‘중견국외교’ 등을 포함하여 발전시키는 포괄적인 표현인 것이다.<sup>69</sup> 이런 맥락에서 신뢰정책을 이해하는 손쉬운 방법의 하나는 한국의 대외관계에 있어서 ‘신뢰’라는 가치가 한반도, 동북아, 글로벌 등에서 각기 적용되는 정책적 노력으로 구성된다고 보는 것이다.

그렇다면 이제 남은 과제는 집권 전반기에 발견된 ‘신뢰 프로세스’의 성과와 문제점들을 정확하게 점검하고 이를 포함, 이론적 논리를 더욱 정교하게 하여, 향후 신뢰정책으로서 더욱 큰 성과로 이어질 수 있도록 새로운 방향성을 설정하는 일이다. 따라서 한반도 신뢰프로세스를 핵심으로 하는 박근혜정부의 대북·통일정책이 향후 어떠한 개념적 및 이론적 토대 위에서 추진되어야 할 것인지, 그리고 그러한 이론들은 궁극적으로 보다 장기적인 차원에서의 한반도 평화정착 및 통일과정에 어떻게 기여할 수 있을 것인가에 대한 설명을 제공하고자 한다.

우선 박근혜정부 정책의 초기 교훈에 대해서 설명하고자 한다. 이어서 현 정부가 강조하고 있는 진화하는 대북정책의 특징에 대해서 알아보고, 이와 관련하여 집권 2년차 들어 강조되고 있는 통일준비의 의미 및 배경을 신뢰정책과의 연계성이라는 관점에서 설명해 보도록 하겠다. 다음으로 대북·통일정책이 이론적으로 어떻게 개선되어야 하는가에 대해서 상세하게 분석해 보고자 한다.

---

<sup>69</sup> ‘신뢰정책’의 내용이 가지는 포괄성은 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘신뢰외교’라는 두 가지 축으로 구성되어 있으며, 신뢰외교는 다시 ‘동북아 평화협력구상’과 ‘중견국외교’라는 대표적인 정책으로 구현되고 있다. 청와대, “희망의 새 시대 국가안보전략,” pp. 17~22.

I
II
III
IV
V

## 나. 한반도 신뢰프로세스 초기 성과와 문제점

이 절에서는 박근혜정부가 ‘한반도 신뢰프로세스’를 포함한 신뢰정책의 추진 과정에서 최초로 제시한 핵심 가치와 정책 기초를 잘 유지하고 있는지, 또한 정교하게 구성된 개념적 토대 위에 일관된 목표와 방향성을 유지하면서 성공적으로 추진되고 있는지 살펴보기로 한다. 본 연구는 박근혜정부의 모든 대외 관계를 분석 대상으로 설정한 것은 아니므로 상대적으로 북한 문제 해결에 직접적인 영향을 미치는 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북아 평화협력구상’을 중심으로 살펴보기로 하겠다.

### (1) 초기성과

첫째, 박근혜정부의 대북정책은 무엇보다도 과거 정부의 대북 및 통일정책과는 달리 국내의 이념적 논란으로부터 자유로운 점을 높이 평가할 수 있다. ‘신뢰’라는 가치는 보편적인 정체성을 가지는 관계로 이념적으로 서로 다른 입장의 사람들로부터 논쟁적 공격을 피할 수 있기 때문이다. 이는 신뢰라는 가치를 대북정책의 전면에 내세우면서, 과거 정부들과는 차별적으로 이념적인 포괄성을 가지게 된 것이다. 이러한 ‘가치 지향적인’ 입장으로 인해 정치적 및 이념적 평가의 명분을 장악한 ‘신뢰’ 기반의 정책은 과거에 문제가 되었던 우리 사회 내부의 갈등(남남갈등)을 상당 부분 해소한 측면이 인정된다. 현실적으로 남북한 사이에 신뢰의 부재가 한반도의 근원적인 안보 불안 요소라는 인식이 국민들 사이에 팽배했던 관계로, 국민적 인식의 현황을 적극적으로 정책 속에 반영한 노력이었다고 평가된다.<sup>70</sup>

둘째, 2013년 박근혜정부의 집권 초기에 북한이 의도적으로 한반도 안보상황을 악화시키려는 시도가 있었으나 현 정부는 북한 발 위기를 안정적으로 관리하고 북한을 상대함에 있어서 일관성을 유지했다. 박근혜정부의 등장에 맞춰 한반도에는 제3차 핵실험과 뒤이은 개성공단사태 등 다양한 위기가 연이어 발생했다. 그럼에도 불구하고 박근혜정부는 이러한 위기국면을 안정적으로 일관성 있게 유지하여, 그 노력에 대해 긍정적인 평가를 받고 있다. 한반도 평화통일의 핵심 전제조건인 ‘튼튼한 안보에 기초한 지속가능한 평화’라는 박근혜정부의 입장이 일관되게 유지된 것이다. 물론 북한의 이러한 위기고조전략으로 인해 박근혜정부 초기 신뢰프로세스가 안착하는 데에 상당한 애로가 있었던 것은 사실이다. 하지만 위기를 회피하거나 불필요하게 확대시키지도 않으면서, 개성공단 합의를 도출했고 또한 2014년 하반기 이후에는 북한이 다시 외교무대에 일정부분 복귀하게 만드는 결과로 이어졌다.

셋째, 통일기반 구축을 4대 국정기조의 하나로 설정하여, 한반도 신뢰프로세스의 틀 아래 국가역량을 강화시키고자 노력한 점 역시 높게 평가된다. 잘 알려진 바와 같이, 역대 정부와는 차별적으로 통일기반 구축을 핵심 국정과제로 설정하였으며 그러한 노력을 추진하기 위한 거시적이고 일관된 정책기조로 ‘한반도 신뢰프로세스’를 집권 초기 시점부터 설정한 점이 인정된다. 특히 집권 2년차 이후부터는 ‘통일대박론’을 통해 통일이 가져다 줄 구체적인 이익을 우리 국민은 물론 국제사회에 적극적으로 제시하고자 노력하고 있다. 통일준비를 위한 국가역량의 차원에서 지난 8월 7일에는 ‘통일

70. 이와 관련한 주요 설명은 통일부가 2014년 2월 20일 발간한 자료를 참고. 통일부, “박근혜정부 1년, 한반도 신뢰프로세스 추진 주요 성과,” (2014.2.20).

I
II
III
IV
V

준비위원회'가 발족되었으며, 정부뿐만 아니라 다양한 민간 전문가들이 참여하여 국가역량 제고에 동참하고 있는 상황이다.

넷째, 과거의 경험에 의하면 우리 정부의 대북정책은 의도와는 달리 미국과 중국으로 대표되는 국제사회의 지지를 양분시키는 결과를 가져오곤 하였다. 즉 한·미동맹이 우선시되는 대북정책은 의도와는 무관하게 중국과의 이견으로 이어졌고, 중국 역할을 강조한 소위 균형적 대북정책은 한·미동맹과 불협화음을 초래하기도 하였다.<sup>71</sup> 이러한 과거 경험을 토대로 박근혜정부는 미국과 중국을 핵심 행위자로 하는 국제사회의 지지가 그 어느 때보다도 중요하다는 점을 정확하게 인식하고 있으며, 지난 2년 동안 과거 어느 때보다 미국과 중국을 우리 정부 대북정책의 지지자로 확보하는데 성공을 거둔 것으로 평가된다.

## (2) 문제점

앞서 설명한 성과와 장점에도 불구하고, 신뢰프로세스는 다양한 비판적 견해와 향후 발전적 모습을 위한 제안에 귀를 기울여야 할 것이다. 첫째, 핵문제와의 연관성에 대한 전략적 고민은 가장 아쉬운 부분으로 지적되고 있다.<sup>72</sup> 북한을 상대로 한 신뢰의 형성은 핵문제의 해결 없이는 불가능한 측면이 있다. 하지만 동시에 핵문제의 완전한 해결이 가까운 미래에 이뤄지리라고 기대하는 국민은 거의 없는 것으로 알려져 있다.<sup>73</sup> 이러한 점에 착안하여 핵문제 해

---

71. 박인휘, “북핵 20년과 한·미동맹,” 『국제정치논총』, Vol. 53, No. 3 (한국국제정치학회, 2013), pp. 181~208.

72. 박인휘, “한국의 새로운 대북정책과 신뢰프로세스: 특징과 문제점,” 『세계지역연구논총』, Vol. 31, No. 2 (한국세계지역학회, 2013), pp. 31~54.



결을 위한 과정과 남북한 사이의 신뢰형성 사이에는 매우 정교한 연결성이 준비되어야 함에도 불구하고, 아쉽게도 이와 관련한 정부 차원의 설명은 찾아보기 어렵다. 즉 한 마디로 북한이 비핵화에 대한 진정성을 끝까지 보이지 않을 경우 신뢰프로세스의 작동은 어떻게 이루어져야 할 것인가에 대한 전략적 대안을 찾아보기 어렵다는 뜻이다.

둘째, 신뢰구축이 가지는 상호의존적 속성에 대해 좀 더 세심한 고려가 요구된다. 북한의 개방과 핵포기를 주장하기 위해서는 동시에 우리도 전략적인 차원에서 함께 변화하는 모습을 보여 주어야 신뢰의 ‘상호의존성’을 확보할 수 있다는 지적이 제기되고 있다. 또한 이러한 설명은 ‘신뢰’라는 가치를 국제정치관계에서 적용하고자 한 다양한 이론적 주장에서도 빈번히 발견할 수 있다.<sup>74</sup> 신뢰가 갈등을 경험하는 통상적인 국제관계에서 적용되기 위해서는 신뢰형성을 위한 공동의 노력이 전제가 되어야 한다. 즉, 이는 신뢰라는 가치의 공유를 위한 상호 전략적인 의존성의 형성을 의미한다.

셋째, 신뢰프로세스는 북한을 신뢰와 대화의 틀 속으로 끌어들이려는 전략(유인책) 개발이 부족한 것으로 보인다. 박근혜정부는 북한을 상대로 압박과 고립을 목표로 하지 않는다는 점을 분명히 하고 있다. 따라서 신뢰의 가치를 존중하지 않고 초기 신뢰구축을 거부하는 북한을 상대로 어떻게 ‘신뢰구축의 틀’ 속으로 끌어들이

73. Christopher Hill, “The Illusive Vision of A Non-nuclear North Korea,” *The Washington Quarterly*, Vol. 36, No. 3 (Spring 2013), pp. 7~19.

74. 특히 국제정치이론에서 신뢰구축이 가지는 핵심 요소 중에 ‘상호성’이라는 부분이 있는데, 이와 관련한 대표적인 설명으로는 Ken Booth and Nicholans J. Wheeler, *Security Dilemma: Fear, Cooperation, and Trust in World Politics* (London: Palgrave Macmillan, 2008), pp. 229~231.

I
II
III
IV
V

고 관리할 것인가에 대한 전략이 보다 정교하게 제시되어야 한다.<sup>75</sup> 과거 20여 년 동안 북한이 저질러 온 일탈성을 비난한다고 해서 북한이 자발적으로 비핵화라는 대범한 선택을 하지는 않을 것이다. 안타깝게도 박근혜정부는 기존의 기능주의적 입장을 전략적으로 극복하기 위해 신뢰형성을 대안으로 제시하고 있으면서도 북한의 변화를 유인하는 전략의 경우 역시 기능주의적 관점에서 접근하고 있다는 점은 일종의 아이러니가 아닐 수 없다.

넷째, 2014년 이후 공론화의 길을 걷고 있는 ‘통일대박’이라는 담론이 ‘신뢰프로세스’를 대체한다는 입장이 되어서는 안 된다. 앞서 설명했듯이 통일대박은 북한을 압박하기 위한 논리와 정책이 아니라는 설명에도 불구하고, ‘통일대박’이라는 담론 하에 제시되고 있는 통일한반도의 모습은 북한의 입장에서 흡수통일이라고 생각할 수도 있다는 점을 이해해야 한다. 박근혜정부 대북정책의 가장 큰 특징은 진화하는 정책이라는 점인데, 신뢰프로세스의 초기 정착이 통일대박이라는 우리만의 일방적인 정책 추진으로 전환된다면 이는 진화로 보기 어려운 측면이 있다. 박근혜정부 초기의 신뢰프로세스는 북한의 실체를 인정한 창의적인 대북한 접근이라는 측면이 인정되지만, 통일대박의 경우 북한의 입장에서 원하지 않는 미래 시나리오를 우리가 강조할 수도 있다는 점을 전략적으로 고려해야 한다. 이런 관점에서 통일대박은 북한이나 국제사회를 상대하기 보다는 우리 국민을 대상으로 한 국내 정치적 의도를 가진다는 일부 비판적인 문제 제기를 참고할 필요가 있다고 본다.

---

<sup>75</sup> 대북정책의 이러한 전략적 중요성을 잘 이해하기 위한 관련 대표적인 연구로는 Miroslav Nincic, “Getting What You Want: Positive Engagement Inducement in International Relations,” *International Security*, Vol. 35, No. 1 (Summer 2011), pp. 138~183.

다섯째, 미국과 중국을 포함한 국제연대가 확보되었지만 그러한 연대와 지지가 북한 문제 해결에 있어서 일정한 성과로 이어지지 못하고 있는 점은 짚고 넘어갈 필요가 있다. 이 점과 관련하여 우리 정부의 보다 적극적인 이니셔티브가 부족하다는 지적이 제기될 수 있다. 현 정부는 과거 어느 정부보다도 북한 문제 해결에 있어서 광범위한 지지를 확보하고 있다. 앞으로는 이러한 지지를 바탕으로 구체적인 성과로 이어질 수 있도록 보다 적극적인 정책 개발에 주력해야 할 것이다. 미국과 중국의 지지는 우리 정부의 대북정책에 대한 깊은 공감대에서 비롯되고 있겠지만, 다른 한편으로 북한 문제 해결을 위한 이니셔티브를 취하는 것을 꺼리는 결과가 아닌지 의구심이 제기될 수 있다는 점을 명심해야 한다.

## 다. 동북아 평화협력구상 초기 성과와 문제점

박근혜정부는 집권 초기에 ‘동북아 평화협력구상’과 북한 문제와의 비연계성을 강조한 바 있다. 이러한 정책 기조의 배경에는 북한 문제에 관한 관련국의 이해관계가 첨예하게 대립되는 상황에서, 동북아 협력을 위해 북한 문제를 어젠다로 설정하지 않는 것이 전략적으로 바람직하다는 판단에 기인하고 있는 것으로 이해된다. 따라서 정부 출범 후 대략 첫 1년간은 ‘동북아 평화협력구상’과 북한 문제의 연계성을 배제하려는 노력이 진행되었다.

하지만 박근혜정부 2년 차에 접어들면서 통일준비에 대한 전방위적 노력이 가시화되고 특히 북·일관계 개선 전망 등과 같은 예기치 못한 변수들이 발생하게 되면서 ‘동북아 평화협력구상’과 북한 문제 사이의 단절성은 전략적으로 무의미한 상황이 되고 있다는

I
II
III
IV
V

분석이 제기되고 있다.<sup>76</sup> 따라서 소위 ‘동평구’의 초기 입장과 달리, 어떤 형태로든 동북아 평화협력을 위한 노력은 북한 문제와 자연스럽게 연계되어야 한다는 방향으로 정부의 입장이 선회하고 있다.<sup>77</sup> 따라서 동북아 평화협력구상 역시 통일준비라는 차원에서 설명되어야 할 필요성이 제기되고 있는 것이다. 이러한 관점에서 지난 2년 가까운 시기 동안의 ‘동북아 평화협력구상’의 성과 및 문제점에 대해서 설명해보고자 한다.

### (1) 초기 성과

첫째, 동북아 평화협력구상의 가장 대표적인 성과는 동북아 역내 국가들 사이에 상호 신뢰와 협력문화의 정착에 대한 공감대 확산을 위해 노력한 점이다. 물론 신뢰와 협력을 어떻게 정착시킬 것인가에 대한 개별 국가의 국가이익 및 전략적 선택 등에 있어서는 차이점이 있을 수 있고 2014년 하반기 시점에서 동북아 역내 주요국 간에 불신과 갈등의 폭은 여전히 줄어들지 않고 있지만, 우리 정부의 입장에서 동북아지역이 현재와 같이 방치되어서는 안 된다는 논리를 적극적으로 피력한 바 있다. 우리 정부는 ‘동북아 평화협력구상’을 통해 동북아지역을 구체적인 전략적 공간으로 설정하고 관련 정책을 개발한다는 적극성, 그리고 한국은 다양한 동북아 문제의 중심에 있다는 적극적인 외교를 펼쳤다. ‘동북아 평화협력구

---

76. 정부 역시 이러한 현실을 일정 부분 이해하고 있는 것으로 판단된다. 관련 자료는 외교부, “동북아 평화협력구상: 아시아패러독스를 넘어 평화와 협력의 동북아로,” (2014.5.27).

77. 정부 고위 관료 역시 이러한 점에 동감하고 있는 것으로 보이는데 관련 입장 표명으로는 조태열 외교부 2차관의 ‘동북아 평화협력구상’에 대한 중국 설명회 자료(2014.7.30)를 참고.

상'은 박근혜정부의 다른 대외정책과 마찬가지로 초기의 문제의식에서 일정한 진화의 과정을 밟고 있다고 볼 수 있다. 박근혜 대통령은 지난 2014년 광복 69주년 경축사를 통해 '동북아원자력안전협약체' 창설을 제안하는 등 시간이 흐를수록 구체적인 아젠다를 설정해 나가고 있다.

둘째, 2012년을 전후로 모든 동북아 국가의 리더십이 교체되는 시점에서 동북아 협력에 대한 논리적 시의성이 확보된 것으로 볼 수 있다. 즉, 소위 6자 회담국으로 대표되는 동북아 국가들은 2012년을 전후로 모두 국가리더십 교체를 경험한 바 있고, 이를 계기로 동북아지역에 보다 평화지향적인 정치경제안보질서가 정착되어야 한다는 사실에 공감하고 있다. 중국의 부상으로 한·중·일 GDP가 전세계 GDP의 25%에 육박하게 되었고, 미·중 간 새로운 권력관계가 정립되고 있는 상황에서 이러한 구조적 변화 요인들이 동북아 평화질서 수립에 밑거름이 되어야 한다는 인식론이 자리 잡고 있는 것으로 보인다.<sup>78</sup> 대표적인 예로서, 북한 문제에 대한 국제사회의 결정적인 합의가 부재한 것은 사실이지만 동시에 북한 문제(특히, 핵문제)의 악화로 인해 동북아의 안보와 질서가 파괴되어서는 안 된다는 입장 또한 매우 분명히 공유하고 있는 실정이다.

셋째, 어떤 형태로든 동북아지역에 다자주의가 발달해야 한다는

---

<sup>78</sup> 물론 이러한 인식론은 아직까지 국가중심적인 사고에 머물러 있는 경우가 많고 또한 역사문제 등 중요한 전제조건들과 맞물려 있는 경우가 많지만, 역내 많은 전문가들은 동북아지역에 지난 수십 년간 확보한 경제적 풍요가 사회적 안정 등을 근본적으로 파괴해서는 안 된다는 인식에 대체로 공감하고 있다. 이와 관련한 대표적인 연구로는 박사명 외, 『동아시아공동체: 동향과 전망』(서울: 아산정책연구원, 2014). 또한 박근혜정부 역시 이러한 점을 잘 인식하고 있는 것으로 알려져 있는데 관련한 대표적인 연구로는, 동북아 평화협력구상팀, 『동북아 평화협력구상』(서울: 오름, 2014).

공동의 관심사가 존재하고 있다. 동북아의 미래 다자주의가 어떠한 방식이어야 하는가에 대한 논쟁은 진행 중이지만, 유럽식 경험을 포함하여 여하한 전략과 방식이든 다자주의적 질서가 차별적인 이해를 가지고 있는 국가들 간 협력 도출에 도움이 된다는 데에는 공감대가 형성되고 있다. 6자회담 무용론이 강력하게 제기되면서도, 동시에 어떤 형태로든 북한 문제 역시 남북한을 포함한 주요 참여자들과 동북아 다자주의 틀 안에서 해결되어야 한다는 생각 때문에 정책 결정자들이 6자회담을 대체할 다자주의 대화방식을 확보하지 못하는 한, 6자회담은 쉽게 사라지지는 않을 전망이다.

## (2) 문제점

첫째, 박근혜정부 출범 이후 국내외 많은 전문가들의 지적처럼 ‘동북아 평화협력구상’이 구체적인 실천전략과 콘텐츠에 있어서 문제가 있다는 점을 들 수 있다. 특히 정부는 인식론적 차원에서 북한 문제와 동북아 평화협력구상 사이의 단절성을 주장한 바 있으나 점진적으로 동북아 평화협력구상을 북한 문제 해결이라는 차원에서 연계성을 강조하게 되었다. 그러나 이 과정에서 여전히 전략적 연계성 및 관련한 설명이 부족하다는 문제는 지속적으로 제기되고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 국가마다 차별적인 국가이익을 지향하고 있는 관계로 개별적인 이익을 어떻게 가시화(visualize)시킬 것인지에 대한 문제가 제기되고 있다. 동북아 평화협력구상이 협력과 신뢰의 문화를 정착시킨다는 가치 지향적인 명분론에도 불구하고, 그러한 목표를 위해서는 역내 국가들 간 서로 차별적인 이익을 확인하고 그것에 대한 상호존중의 과정을 경험해야 한다. 그러나 이 과정에서 어떠한

한 어젠다와 논의과정을 통해 경험할 것인가에 대한 입장은 많이 부족해 보이는 실정이다. 일상화된 대화, 제도화된 기구, 문제의식의 공유, 목표의 공동 설정, 구체적 현안의 해결 등 동북아 역내 국가들이 현실적으로 채택할 수 있는 지역협력의 대안은 매우 다양하다. 동북아 평화협력구상이 어떠한 전략적 옵션을 염두하고 있는 것인지 판단하기 어려운 측면이 있다.

셋째, 동북아 평화협력구상은 우리나라를 포함한 동북아 다른 주요국의 동북아 전략들을 충분히 비교, 분석하면서 추진되어야 한다. 그간 우리 정부는 역내 국가들이 경쟁적으로 제안하고 있는 다양한 전략들 사이에서 어떠한 경쟁력을 확보하고 있는지에 대한 점검이 부족했던 것으로 보인다.<sup>79</sup> 미국은 물론이고 중국, 일본, 러시아 등 최근 들어서는 몽골조차도 매우 구체적인 동북아 지역전략을 내세우고 있다. 동북아 평화협력구상은 다른 국가의 지역전략과의 경쟁에서 살아남아야 하는데 그러한 전략적 포인트들이 충분히 점검되었다고 보기 어려운 측면이 있다.

넷째, 마지막으로 지난 2년의 시간동안 동북아 평화협력구상은 전례 없이 발생된 동북아 갈등에 대한 유연한 대처능력을 보이는데 효율적이지 못하였다. 중·일관계, 한·일관계, 미·중관계 등의 외교적 경쟁이 치열하게 전개되는 상황이며, 심지어 최근에는 북·일관계의 전환이 예상되는 상황이므로 이를 전제로 하는 동북아 평화협력구상의 발전방향이 논의되어야 한다. 하지만 안타깝게도 동북아 평화협력구상은 우리 정부의 의도와는 달리 동북아지역의 구조적 난관들이 해결되어야 성공적으로 추진될 수 있다는 인상을

79. 주요국의 동북아 주요국의 지역전략에 대한 대표적인 비교 연구로는 손열 편, 『동아시아와 지역주의: 지역의 인식, 구상, 전략』 (서울: 지식마당, 2006).

주고 있는데, 이러한 현상은 우리의 지역전략 추진이라는 관점에서 중요한 한계점으로 지적할 수 있다.

## 2. 진화하는 대북정책과 통일준비

이상에서 박근혜정부 출범 이후부터 지금까지 평화통일정책의 핵심 두 가지 축인 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북아 평화협력구상’의 대표적인 성과 및 문제점에 대해서 함께 알아보았다. 이어서 집권 2년차 이후 적극적으로 제기되기 시작한 소위 ‘통일대박론’과 관련한 의미 및 배경에 대해서 살펴해보도록 하겠다. 통일준비는 박근혜정부의 정책이 한 단계 업그레이드되는 상황에서 제시된 정부 차원의 노력이다. 그렇다면 ‘신뢰정책’과 어떠한 연계성과 논리적 연속성에서 설명될 수 있을까?

‘한반도 신뢰프로세스’는 내용 구성에 있어서 매우 광범위한 포괄성을 가진다. 즉, 남북관계를 중심으로 하는 한반도 차원의 노력은 물론, 지역적 및 글로벌 차원의 평화통일 노력을 포함하고 있다고 볼 수 있는데 ‘신뢰프로세스’의 그러한 핵심 기초를 반영하는 대표적인 원칙이 바로 ‘균형정책(alignment policy)’으로 알려져 있다.<sup>80</sup> 따라서 한반도 통일을 위한 준비와 노력이라는 관점에서 구체적인 정책들은 그 내용면에 있어서 ‘한반도적 수준’, ‘동북아적 수준’, 그리고 ‘글로벌 수준’의 노력을 포함하고 있는 관계로 그 하위 작동 영역에서 세 가지로 지역적 구분을 해서 살펴보고자 한다.

---

<sup>80</sup> 균형정책의 두 가지 측면(안보-교류협력 & 남북-국제)은 이러한 성격을 잘 설명해 주고 있다. 박인휘, “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안,” 『통일정책연구』, Vol. 22, No. 1 (통일연구원, 2013), pp. 27~52.



## 가. 한반도적 수준의 통일준비

그렇다면 현 시점에서 우리에게 통일준비란 어떤 의미를 가지는 것일까? ‘통일준비’가 가지는 개념적 정의는 향후 ‘한반도 신뢰프로세스’가 어떠한 방향성과 이론적 정체성을 가지고 추진되어야 하는가에 대한 중요한 밑거름이 될 것으로 판단된다.

한반도 통일은 대체로 세 가지 차원에서 ‘통일준비’를 위한 노력으로서의 의미를 가지게 되는데 통상적으로 한반도 수준, 동북아 수준(지역 수준), 그리고 글로벌 수준으로 구분해 볼 수 있다. 우선 ‘한반도 수준’의 통일준비는 1) 우리 사회 내부의 대내적 노력, 2) 남북관계 차원의 노력, 3) 상징적 과제로서 비핵화를 위한 노력으로 나뉘볼 수 있다.

첫째, ‘우리 사회 내부의 대내적 노력’과 관련하여, 통일 한반도의 궁극적 비전은 민주주의 정치이념과 자유경쟁의 시장원리를 핵심으로 하는 정체성을 가지므로 이러한 비전을 위한 과정적 노력 또한 정합성을 이뤄야 할 것으로 판단된다. 대표적으로 ‘민주주의의 공고화’, ‘영토수호를 위한 안보의 유지’, ‘지속적인 경제성장’, ‘사회적 안정과 다양한 가치들의 보전’, ‘세대·지역·이념 간 소통과 통합’ 등을 포함하고 있다.<sup>81</sup> 이러한 대내적 이익들은 박근혜정부가 지향하는 국민통합, 창조경제에 바탕한 경제성장, 역지력에 바탕한 확고한 국가안보적 가치들을 대표하는 사안들로 이해된다. 따라서 우리 사회 내부의 통일준비는 헌법적 가치 보존을 중심으로 대한민국이 현대사에서 이룩하고 축적한 고유한 국가정체성의

<sup>81</sup> 통일과 관련한 ‘한국의 국가이익’ 정의와 관련한 연구로는 임혁백, 『한반도와 동아시아의 안보와 평화』 (서울: 한울아카데미, 2014).

I
II
III
IV
V

지속적인 실현이라는 의미를 가지고 있어야 한다.

다음으로 남북관계 차원의 노력은 ‘남북한 간 군사적 대결청산’, ‘남북한 사회적 이질감 해소’, ‘교류협력의 증진’, ‘평화 정착을 위한 상호노력’ 등을 들 수 있는데, 이러한 목표들을 실현하기 위해서는 ‘한반도 차원의 민족적 역량을 극대화할 수 있는 안보역량’ 및 ‘남북 관계 발전 및 통일을 위한 과정에서 외부세력의 개입을 적절한 수준에서 관리할 수 있는 능력’이 긴요히 요구되는 것으로 판단된다. 이러한 능력은 남북관계를 관계발전적 차원에 초점을 맞추기 보다는, 궁극적인 평화정착의 목적에 부합할 수 있는 진정한 평화를 달성해야 한다는 박근혜정부의 남북관계 기조와 잘 부합해야 할 것이다. 특히 북한 변수의 안정적인 관리를 위해, 지난 수십 년간 추구했던 ‘기능주의적’ 접근에서 벗어나 남북관계가 제도화의 틀 속에 안착될 수 있는 방안이 하루 속히 모색되어야 한다.

마지막으로 ‘비핵화를 위한 노력’은 기본적으로 한반도 비핵화의 완전한 실현을 목표로 하고 있다. 이는 무엇보다도 핵의 존재가 남북한 모두에게 이익을 보장해 주지 않는다는 논리를 보다 정교하게 개발하는 일이 우선시되고 있다. 또한 북한이 전통적으로 비핵화 이슈를 한반도 차원을 넘어서서 국제안보 이슈로 유지시키려는 전략을 구사하고 있는 바, 비핵화 역시 남북한 간 노력과 협력이 중심이 되어야 한다는 논리와 전략의 개발이 필요하다고 본다.<sup>82</sup> 이러한 맥락에서 박근혜정부는 북한의 핵전략에 적극적으로 맞선다는 차원에서 핵을 국제안보적 현안에만 맡겨 놓을 것이 아니라

---

<sup>82</sup> 한반도 핵문제가 한반도적 성격을 가지는 부분과 탈한반도적 성격을 가지는 부분에 대한 설명으로는 Christoph Bluth, *Crisis on the Korean Peninsula* (Arlington, VA: Potomac Books, 2011), Ch. 5, 6; Victor Cha, *The Impossible State: North Korea, Past and Future* (New York: Ecco Publisher, 2013), Ch. 8.

우리의 핵심 안보 현안으로 인식해야 한다는 입장을 분명히 하고 있다.

## 나. 동북아 수준의 통일준비

다음으로 동북아 수준에서 전개되어야 할 통일준비 및 정책적 노력들은 어떠한 것들이 있는지 살펴보기로 한다. 신뢰프로세스는 궁극적인 통일을 위한 준비 차원에서 동북아 안보환경의 적극적인 개선을 핵심 정책적 과제의 하나로 설정하고 있다.<sup>83</sup> 이러한 차원에서 대체로 4가지 사항을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, ‘한반도 평화통일에 우호적인 동북아 외교안보환경 조성’을 위한 노력이 경주되어야 한다. 우리 정부는 아직까지 막연하게 설명되고 있는 한반도 통일이익에 대한 국제적인 지지를 확보함은 물론, 이 과정에서 주변국들(특히 미국, 중국, 일본)의 국가이익이라는 차원에서 한반도 통일이 어떠한 순기능적 의미를 가지는가에 대한 구체적인 비전 및 내용을 제시할 수 있어야 한다.<sup>84</sup> 예를 들어 한반도 평화통일은 ‘아시아 패러독스’의 해결을 위한 핵심적인 선행과제라는 논리의 개발이 절대적으로 필요하고 이는 또한 정책 효과에 도움이 될 것으로 판단된다.<sup>85</sup> 한반도 통일은 남북한 주민

---

<sup>83</sup>. 2013년 8월 통일부에서 발간한 ‘한반도 신뢰프로세스’의 설명 자료에도 이러한 점은 충분히 설명되고 있다.

<sup>84</sup>. 바로 이러한 관점에서 박근혜 대통령은 한반도 통일이 주변 국가에게 어떠한 편익을 가져다주는가에 대한 분명한 입장과 설명을 강조한 바 있다. 2014 다보스포럼(세계경제포럼: World Economic Forum)의 개막연설을 참고. 청와대, “통일은 주변국에도 대박이다,” (2014.1.21).

<sup>85</sup>. 김태현, “Korea Unified and East Asia Transformed: A Study in Statecraft,” 『한반도 평화통일: 어떻게 만들 것인가?: 제네바합의 이후 20년의 교훈과 과제』 (한국정치학회 제네바합의 20주년 국제학술회의, 2014.10.10).

모두의 정치적 안정과 경제적 이익을 가져다주는 것은 물론, 동북아 주요 국가 모두에게 구체적인 이익을 보장해 준다는 차원에서 아시아 패러독스의 해결과 맞닿아 있다. 즉 박근혜정부가 강조하고 있는 아시아 패러독스의 핵심 주장은 ‘경제적 상호의존’과 ‘정치적 신뢰’ 사이에 심각한 불일치가 자리 잡고 있다는 의미인데, 이러한 구조적 문제점을 해결하는 의미 있는 단계의 하나로 한반도 평화통일은 매우 중요한 의미를 가진다는 통일외교의 핵심 논리개발과 실행이 필요하다.

둘째, ‘강대국 간의 대결에 우리의 국가이익이 침해되지 않도록 역지력 확보(국력 배양)’, 그리고 나아가 이러한 역지력 확보가 ‘제도적으로 보장받을 수 있는 장치’를 위해 노력해야 한다. 6자회담의 상시화, ‘동북아 평화협력구상’의 구체화, 혹은 보다 느슨한 수준의 동북아 안보대화 등 다양한 가능성을 전제로 동북아 역내 국가들 간 군사안보적 투명성과 신뢰를 제고할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요할 것으로 보인다. 이러한 과정에서 한반도 통일을 위한 다양한 과정과 노력은, 역내 국가들 간 복잡한 안보이익을 수렴시키고 또한 해소할 수 있는 의미 있는 대안이라는 생각이 자리 잡도록 노력해야 한다. 구체적인 제도화 단계의 제고를 목표로 하기 보다는 역내 국가들 간 협력과 상호존중의 문화가 정착되도록 다양한 이슈와 영역에서 노력을 해야 한다는 주장이 바로 ‘동북아 평화협력구상’의 핵심 내용이라는 점을 참고할 필요가 있다.<sup>86</sup>

셋째, ‘우리의 민주주의 공고화, 경제성장, 사회문화교류 등이 보장받을 수 있는 복합적 안보역량’의 배양이 요구된다. 동북아지역

---

<sup>86</sup> 동북아 평화협력구상팀, 『동북아 평화협력구상』, 1, 2장.

은 세계에서 경제적 역동성이 가장 강한 지역이다. 또한 한국은 아시아에서 가장 앞선 민주주의와 사회문화적 다양성을 성공적으로 발전시켜 왔다. 이러한 우리의 국가역량과 전통은 한반도 통일을 위한 매우 유익한 국가자산으로 활용되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 자유무역, 국제적 민주주의 연대, 사회문화교류 활성화와 같은 노력들을 통해 동북아 역내에서 복합적인 안보역량을 배양하고, 이러한 능력이 통일을 위한 우호적인 외교안보환경을 조성함과 동시에 우리의 국가자원으로 전환될 수 있도록 노력해야 한다.

넷째, ‘한반도 비핵화가 동북아적 수준에서 진행되고 그 결과를 제도적으로 정착’시키도록 노력해야 한다. 주지하는 바, 동북아는 세계 어느 지역보다도 핵도미노의 유혹으로부터 자유롭지 못하다.<sup>87</sup> 이런 맥락에서 외부의 평가와는 별도로 북한 정권이 일관되게 추진하고 있는 핵전략은 소위 ‘한반도 및 동북아적 제한성을 가지는 핵능력’이다.<sup>88</sup> 북한 역시 그릇된 선택이 결과적으로 동북아 핵확산의 계기가 된다면, 이는 미국을 포함한 국제사회가 북한의 일탈적 행위를 더 이상 수용하기 어려운 마지노선이라는 점을 잘 알고 있는 것으로 보인다. 논리적인 의미에서만 보자면, 북한의 핵개발전략이 한반도 및 동북아라는 지정학적 공간에서 매우 제한적인 의미만을 부여받는다고 가정했을 때 완전폐기가 아니라 일정한

87. 이와 관련한 세계 주요 싱크탱크의 전망보고서가 출간된 적이 있다. 미국의 핵안보 관련 연구소인 ‘과학국제안보연구소(ISIS)’는 지난 2012년 8월 16일 발표한 ‘북한의 플루토늄 및 무기급 우라늄 추정 비축량’ 보고서에서 여러 전제를 가정해 가까운 장래에 북한의 핵보유 기술이 완성될 것이라고 전망한 바 있다. “북, 4년 후면 핵무기 48기 보유,” 『연합뉴스』, 2012년 8월 17일.

88. 이 부분에 대해서는 논쟁적 소지가 있으나, 북한의 핵전략에 어떻게 성공적으로 맞설 수 있는가 하는 문제와 관련된 핵심적인 논리의 하나이다. 박인휘, “북핵 문제의 복합성, 미국의 딜레마, 그리고 동북아 안보의 변화,” 『정치외교사논총』, Vol. 28, No. 2 (한국정치외교사학회, 2007), pp. 229~254.

I
II
III
IV
V

지속성을 가질 수도 있다는 해석까지 가능케 된다. 이는 우리의 입장에서 수용하기 어렵다. 따라서 비핵화에 대한 동북아적 합의는 매우 중요한 전제조건이고, 이를 위한 제도적 장치의 마련도 우리의 통일준비 과정에 핵심적인 부분이 아닐 수 없다.

#### 다. 글로벌 수준의 통일준비

마지막으로 글로벌 수준에서 추진해야 할 통일준비를 생각해 볼 수 있는데, 여기에는 핵심적으로 세 가지 수준의 과제를 생각해 볼 수 있다. 구체적으로는 ‘새로운 국제 관여자의 개발’, ‘적극적인 통일외교의 전개와 국제지지 확보’, 그리고 ‘국제사회 핵심 세력과의 상시적인 연결성 보장’ 등을 들 수 있다. 첫째, ‘새로운 국제 관여자의 개발’과 관련해서는 미국과 중국으로 대표되는 지금까지의 전통적인 한반도 문제 관여자를 상대로 한 지속적인 외교적 노력은 물론, 향후 북한 문제 해결(북한사회의 변화 및 비핵화)을 위한 새로운 국제 관여자의 발굴이 요구된다. UN, 세계은행, EU 등과 같은 행위자를 대북한 관여자로 활용하고, 또한 새로운 외교적 접근법으로 ‘중견국 그룹’ 등의 개념을 새로운 국제 관여자로 설정해 볼 필요가 있다.<sup>89</sup> 특히 북한이 심리적으로 안보위협을 덜 느끼는 EU 국가나 ASEAN 국가를 새로운 관여자로 적극 활용하는 방안이 긴요히 요구된다.

---

<sup>89</sup> 박근혜정부는 특히 이러한 점에 유념하고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 현 정부는 UN, WB(World Bank) 등 국제사회를 대표하는 지도자가 한국인이라는 사실을 중요하게 인식하고 있으며 또한 우리 정부의 제안으로 가시화된 ‘미들과 위 5개국가연합(MIKTA)’ 등과 같은 시도는 궁극적으로 글로벌 차원에서 시도 되는 통일 환경 기반구축으로 볼 수 있다.

둘째, 지금까지 다양한 강조와 필요성의 공감에도 불구하고 통일외교는 상당히 저발전되어 있다는 점을 깨달아야 한다.<sup>90</sup> 한 마디로 통일과정은 국제사회의 지지와 협조가 없이는 불가능하다. 따라서 통일외교를 위한 대내적인 정부기구의 정비, 대내적 협의체의 신설, 통일외교 추진을 위한 통로(outlet)의 신설 등의 노력이 절실히 요구되고 있는 실정이다. 이와 관련하여 최근 설립된 ‘통일준비위원회’에서도 통일외교의 중요성이 강조되고 있는데, 관련 전문가들의 설명에 의하면 정부 및 다양한 민간행위자가 함께 참여하는 ‘통일외교 거버넌스’의 구축이 시급하다는 점을 강조하고 있다.

셋째, 한반도의 지정학적 특성으로 인해 다양한 영역에 걸친 세계 중심부와의 연결성 확보는 반드시 필요하다. 안보·경제·사회·문화 등의 영역에서 글로벌 어젠다 설정에 적극 참여하고 나아가 우리의 국가자원과 역량을 글로벌 어젠다 해결에 투입하는 외교력을 발휘해야 할 것이다. 이를 위해서는 국제정치 구조에 우리의 국가 이익을 부합시키는 소극적인 입장에서 벗어나, 우리의 통일과 관련된 국가이익에 맞게 국제정치적 구조를 변화시키겠다는 의지가 선행되어야 할 것이다. 예를 들어 자유무역협정, 글로벌 분쟁지역을 위한 평화유지군 파견, 환경, 테러 등 국제이슈 해결을 위한 적극적인 참여는 글로벌 수준에서 전개되는 통일준비과정이라고 볼 수 있다. 대표적으로 2013년 5월 박근혜 대통령과 미국 오바마 대통령 사이에 체결된 새로운 ‘한·미동맹의 미래비전’은 양 국가 간 협력을 바탕으로 글로벌 이슈에 적극 동참하겠다는 입장을 분명히 밝히고 있다.

<sup>90</sup> 박영호, 『평화통일을 위한 통일외교 전략』 (서울: 통일연구원, 2012).

### 3. 신뢰프로세스의 이론적 보완

지금까지 신뢰프로세스 및 동북아 평화협력구상의 초기 성과, 문제점, 그리고 이후 통일준비를 위한 단계적 과제 등을 중심으로 살펴보았다. 그렇다면 이제 지금까지 제기된 문제점들을 극복하면서 ‘신뢰정책’이 박근혜정부 임기 동안은 물론 향후에도 지속성을 가지는 대북 및 통일정책으로서의 완결성을 가지기 위해 추후 어떠한 이론적, 개념적 검토가 필요한지 설명하고자 한다. 이는 비단 신뢰정책의 이론적 토대를 강화할 뿐만 아니라, 통일준비 과정의 효율적인 추진이라는 관점에서도 의미가 큰 이론적 개선작업으로 판단된다.

현실적으로 신뢰정책을 구성하고 있는 각 정책들이 모두 저마다의 논리적 완결성과 충분한 정책내용들을 갖추고 있는 것은 아니다. 현실적으로 신뢰프로세스와 함께 신뢰정책의 핵심 구성 인자의 하나인 ‘동북아 평화협력구상’ 및 ‘중견국외교’의 경우 이론적 논의를 위한 분석대상으로 설정하는 데에 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 다양한 기존 이론들을 적극적으로 활용하여 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상을 중심으로 이론적 보완점에 대해서 살펴보도록 하겠다.

#### 가. 신뢰프로세스: 이론적 구성과 보완

##### (1) 남북관계와 국제정치이론

통상적으로 남북관계는 국가-국가 관계가 아닌 ‘특수 관계’로 설정하지만, 대북정책의 이론적 논의라는 관점에서는 일반적으로 국



가 간 관계(inter-state relations)를 전제로 한 국제정치이론의 영역에서 다루는 경향이 강하다. 신뢰프로세스를 구성하고 있는 이론의 핵심은 ‘기능주의적 한계의 극복’, ‘신뢰구축이론의 한반도적 적용’, ‘제도주의적 지향’, 그리고 ‘구성주의 및 인간안보적 고려’의 네 가지 요소를 들 수 있다.

첫째, 탈냉전 이후 지난 20년간 진행된 모든 대북정책은 기본적으로 기능주의적 접근(Functionalist approach)의 한계를 보여 왔다고 해도 과언은 아니다.<sup>91</sup> 기능주의는 필요성과 구체적인 이익에 기반을 둔 외교관계가 협상에 임하는 당사자국들의 핵심 국가이익을 자연스럽게 해결해 준다는 가정을 전제로 하고 있다. 기능주의적 접근이 반드시 소위 하위 정치(low politics)에서 상위 정치(high politics)로의 전환을 전제로 하지는 않는다. 하지만 대부분의 경우 핵심 국가이익은 정치·군사·안보적 영역에 해당하는 경우가 많으므로 이보다는 손쉬운 합의가 가능한, 또한 구체적인 이익으로 설정되는 경제·사회·문화적 타협과 이익을 통해 소위 사활적인 국가이익을 확보한다는 논리이다.<sup>92</sup>

한반도의 경우 기능주의적 정책의 적용에 많은 문제점이 있는 것으로 판단된다. 하지만 현실적으로 탈냉전기 이후 우리 정부의 모든 대북정책은 기능주의적 속성에서 크게 벗어나지 못했다. 여

---

<sup>91</sup> 국제정치에서 기능주의에 대한 일반적인 설명에 대해서는, Emanuel Alder and Michael Barnett, *Security Communities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), Ch. 4; Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization* (Colchester, UK: European Consortium for Political Research Press, 2009).

<sup>92</sup> Pual Tylor, “Functionalism: The Approach of David Mitrany,” in A. J. R. Gromm and P. Taylor (eds.), *Framework of International Co-Operation* (London: Pinter, 1990), pp. 125~138.

I
II
III
IV
V

기에는 여러 가지 이유가 있는 것으로 판단되지만, 1) 북한이라는 특수한 레짐을 상대로 정치적 타결을 유도하는 일이 현실적으로 매우 어렵고, 2) 5년 단임제인 대통령제 하에서 짧은 시간에 의미 있는 성과를 내는데 주력해야 하는 구조적 한계가 있으며, 3) 한국이 북한을 상대로 활용할 수 있는 전략적 자산이 경제력이라는 매우 제한적인 영역에 국한되어 있기 때문인 것으로 판단된다.<sup>93</sup> 하지만 주지하는 바와 같이 남북한 관계에는 명백히 서구 이론 적용의 어려움과 한계가 존재한다는 점을 간과해서는 안 된다.

기능주의 적용의 어려움과 관련한 또 다른 이유는 공존, 평화, 통합 등을 전제로 한 유럽 중심의 서구적 갈등해결을 설명했던 기능주의적 관점이 하나의 민족국가를 만들기 위한 통일이론의 과정을 설명하는 이론으로 기능하기 위해서는 일정한 한계가 있는 것으로 판단된다. 이러한 논리는 독일 통일 사례를 배우고자 하는 우리의 노력에도 시사하는 바가 크다. 독일 통일의 경우 다양한 결합-해체를 경험한 유럽 전체의 역사적 맥락에서 이해해야 하는 특수성에 주목할 필요가 있다. 따라서 ‘기능주의’ 이론은 ‘우리의 제안(경제지원)’이 ‘북한의 핵심가치(핵개발=생존)’와 등가성을 가지지 못할 때 실현되기 어려운 근본적 한계를 지니고 있다는 점을 명심해야 한다.<sup>94</sup>

한반도 신뢰프로세스는 이처럼 기능주의적 접근 중심으로 추진된 지난 20여 년 간의 대북정책 문제점을 정확하게 파악하면서 신

---

93. 기능주의 대북정책에 대한 다양한 이론적 분석과 관련해서는 대표적으로 김근식, “대북포용정책과 기능주의,” 『북한연구학회보』, Vol. 15, No. 1 (북한연구학회, 2011), pp. 39~57.

94. 박인휘, “한반도 신뢰프로세스: 성과와 과제,” 『나라경제』, Vol. 15, No. 12 (한국개발연구원, 2013).

뢰라는 가치 지향적인 측면을 함께 강조하고 있다. 즉, 지금까지 우여곡절이 있었지만 일시적인 남북관계 발전을 견인하였던 동인들이 ‘합의와 약속’, ‘국내적 지지’, ‘국제적 이해’, ‘호혜적인 이익’ 등 대부분의 경우 기능주의적 속성과 맞닿아 있다는 점을 발견하게 된다. 하지만 이러한 요소들의 결합만으로는 한반도에 근본적인 평화를 정착시키는 데에 한계가 있다는 점을 깨닫게 되었고, 신뢰라는 요소의 강조를 통해 기능주의 대북정책의 한계를 극복하고자 하는 것이다.

둘째, 신뢰프로세스는 ‘신뢰구축이론’을 적극적으로 계승하고 있지만, 공존을 목표로 한 ‘신뢰(confidence)’와 궁극적인 통일을 목표로 한 ‘신뢰(trust)’ 사이의 차별성을 정확하게 인식하고 있다. 앞서 잠깐 언급했듯이, 과거 냉전기 유럽에서 유행한 신뢰구축이론(confidence-building theory)은 공존과 상호존중을 전제로 한 평화의 확보에 있다. 이러한 배경에서 신뢰구축이론의 경우 상호 군사 운용정책의 투명성, 치명적인 군사력을 확보하지 않는다는 포기의 신뢰, 군사안보정책 영역에서 상대방의 의혹을 제거해 준다는 외교적 선언 등을 핵심 내용으로 하고 있다.<sup>95</sup> 따라서 어느 일방의 주권적 권리의 포기 혹은 정치적 리더십의 상실 등에 대한 염려가 원천적으로 배제되어 있다.

하지만 한반도 신뢰프로세스의 경우 ‘Trust-Building Process’라는 표현에서 알 수 있듯이, 과거 유럽에서 강조된 신뢰(confidence) 보다는 보다 결속력이 강하고, 신뢰형성의 다음 단계가 ‘공존’이 아니라 정치적 결합 혹은 통합과 맞닿아 있다는 의미를 전달받게 된

<sup>95</sup>- G. Wiseman, *Concepts of Non-Provocative Defense: Ideas and Practices in International Security* (London: Palgrave Macmillan, 2002).

다. 물론 한반도 신뢰프로세스가 북한을 상대로 압박이나 위협이 아니라 한반도에 살고 있는 주민 모두의 행복과 삶의 질을 향상시키기 위한 통일의 과정이라는 점을 강조하고 있지만, 그 궁극적인 단계에 있어서는 한반도에 하나의 통일된 정부의 수립이라는 점을 당연히 전제로 하고 있을 것이다. 그렇다면 ‘한반도 신뢰프로세스’는 신뢰의 형성과 축적이 남북한 사이의 정치·경제·사회문화적 통합이라는 보다 거시적인 목표와 정교한 정합성을 이루면서 추진되어야 한다는 차원에서, ‘신뢰구축이론’과 비교하여 보다 다양한 전략적 고려사항들을 포함해야 할 것으로 판단된다.

셋째, 신뢰프로세스는 남북한 관계의 제도화를 목표로 한다는 이론적 내용을 포함한다. 한반도 평화의 부재가 지금까지 남과 북이 합의한 수많은 약속들을 파기하는 데에 그 주요 원인이 있다면, 향후 이뤄질 합의와 약속은 제도적 구속력을 보다 강하게 확보할 필요가 있다. 이는 앞서 언급한 기능주의 대북정책의 한계를 극복하는 점과 연결되는 설명인데, 물론 현실적으로 북한의 약속 파기를 제재할 수단이 충분치 않다는 점에서 남북관계의 제도화는 매우 어려운 과제가 아닐 수 없다. 특히 제도화의 정립은 상대적으로 오랜 시간이 걸린다는 점, 신뢰의 형성과 함께 단계적으로 추진되어야 한다는 점, 제도주의 준수에 따른 혜택과 제재가 확실하게 구비되어야 한다는 점 등에서 남북관계에 적용하기에는 적잖은 어려움이 있는 것이 사실이다.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> 특히 제재이론(sanction theory)이 북한의 경우가 적용되기 어려운 이유에 대해서는 Ruediger Frank, “The Political Economy of Sanctions Against North Korea,” *Asian Perspective*, Vol. 30, No. 3 (Winter 2006), pp. 5~36; 한바란, “A Theory of Economic Sanction,” (대외경제정책연구원 KIEP Working Paper 12-03, 2012.9.20).

이런 관점에서 지금까지 한반도 문제에 적극 관여하지 않았던 국제행위자들을 새롭게 발굴하여 북한 문제의 제도화를 강화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 세계은행(World Bank)과 같은 국제금융기구나 북한 문제를 전담할 동북아시아기구(창설(한반도 기금 등), 혹은 북한이 지금까지 상대적으로 활발한 외교활동을 전개하는 국가들(예: 독일·영국·스웨덴·인도 등)을 적극 활용하여, 북한의 대외행태가 다양한 제도적 틀 속에 구속될 수 있도록 하는 전략 개발이 긴요히 요구된다.

넷째, 마지막으로 신뢰프로세스는 ‘구성주의(constructivism)’ 및 ‘인간안보(human security)’와 관련한 이론적 내용도 핵심 구성요소로 포함하고 있다. 구성주의 국제정치이론은 인식, 관습, 정체성 등으로 대표되는 비(非) 물질적 가치와 요소들이 행위자의 세계관 및 이익 구성 방식을 지배하게 되어 결과적으로 이익과 이해관계를 지배하게 된다는 입장을 취하고 있다.<sup>97</sup> 현실주의 계보를 따르는 이론가들이 보이는 선형적인 세계관과 판단력의 문제점을 지적하면서 결국 인간 의지와 반복적인 노력의 의미를 강조하는 설명 방식이라고 볼 수 있다. 그렇다면 지금까지 ‘대결 및 경쟁 중심적’이었던 남북관계의 구조적 특징에서 한 발 물러나 북한을 상대로 신뢰의 구축이 가능할 것이라는 관습과 경험을 축적해 나가야 한다는 ‘신뢰프로세스’는 다분히 구성주의적 입장 및 정책적 노력과

---

97. 구성주의 이론에 대한 기본적인 설명은 Alexander Wendt, “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring, 1992), pp. 391~425. 이러한 구성주의적 관점을 아시아 안보 현상에 적용하여 안보질서에 대한 새로운 접근을 시도한 대표적인 연구로는 J. J. Suh, P. J. Katzenstein and A. Carlson (eds.), *Rethinking Security in East Asia* (Stanford: Stanford University Press, 2004).

I
II
III
IV
V

조화를 이룬다고 판단된다.

여기서 한 가지 지적하고 싶은 점은 박근혜정부가 가지는 보수주의적 정체성 및 전통적인 현실주의적 판단 근거에도 불구하고, 실제 대북정책을 포함한 대외관계에서 ‘신뢰외교’로 대표되는 구성주의적 가치를 전면에 내세우고 있는 사실은 매우 흥미롭지 않을 수 없다. 예를 들어, 과거 노무현 정부의 경우 ‘민주주의’, ‘권위주의 타파’, ‘시민적 가치’ 등과 같은 구성주의적 가치들을 지향하면서도 실제 대외정책에서는 ‘동북아균형자론’과 같이 매우 현실주의적 입장을 취했던 경우를 상기해 볼 때, 신뢰프로세스가 내포하고 있는 구성주의적 특징은 학문적 및 정책적 영역 모두에서 흥미로운 분석이 아닐 수 없다.

또한 신뢰프로세스를 ‘안보 연구’적 관점에서 설명하자면 ‘인간안보’적 가치의 실현에 중점을 두고 있는 특징을 발견하게 된다. 우리 국민은 물론 북한 주민들의 행복을 함께 고려하고 있는 점, ‘드레스덴 구상’과 ‘광복절 기념사’에서 북한 내 취약계층의 행복추구권, 한반도 모든 구성원들의 사회문화적 이익 실현, 북한 인권 문제에 대한 구체적인 입장 표명 등과 같은 스탠스는 ‘인간안보’적 가치의 실현을 위한 적극적인 노력으로 이해된다. 간략하게 설명하자면, 인간안보는 안보적 상황의 확보를 위한 최우선 가치로 기존의 ‘국가 혹은 정부’가 아닌 ‘인간’을 설정하고 있다는 차원에서 안보에 대한 기존의 접근방식과 차별적이다.<sup>98</sup> 물론 박근혜정부가 강조하는 ‘지속가능한 평화’, ‘재발 방지를 위한 확실한 억지력’ 등과 같은 입장은 대한민국의 국가안보적 가치를 최우선 목표로 설정하

---

<sup>98</sup> Poulaine Kerr, “Human Security,” in Allan Collins (ed.), *Security Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

고 있다는 점을 확인하게 된다. 하지만 북한을 상대로 한 ‘신뢰 형성’의 관점에서는 ‘안보적 가치 실현’에 있어서 다소 유연한 이론적 구성을 보이고 있다고 볼 수 있다.

## (2) 신뢰프로세스의 핵심 특징

이상과 같은 이론적 구성을 보이는 신뢰프로세스는 대체로 두 가지 차원에서 내용적 특징을 보이고 있다. 첫째, 박근혜정부의 대북정책은 ‘공동의 변화를 전제로 한 신뢰’ 즉, ‘상호의존적 및 과정-중심적 신뢰’이면서, 이러한 신뢰구축이 제도적 접근을 수평적으로 모색하는 결과로 이어져야 한다는 점을 강조하고 있다.<sup>99</sup> 평화통일을 실천하기 위한 과정에서 왜 ‘신뢰’가 핵심 가치로 등장하였는가에 대한 배경은 이미 잘 알려진 바와 같이 박근혜정부가 이해하는 ‘한반도 평화를 구성하는 요소’의 차원과 직접적으로 연관되어 있다. 즉 지금까지의 노력을 통해 남북한 사이에서 리더십, 합의와 약속, 국민적 지지, 국제사회의 지원, 경제교류 등과 같은 평화를 이루는 요소들은 확보하였지만 그럼에도 불구하고 결국 근본적인 평화로 이어지지 못한 이유가 무엇인가에 대한 고민에서 비롯된 것이다.

박근혜정부는 신뢰의 가치가 부재한 상태에서는 다른 어떤 평화의 요소들이 온전하게 화학적으로 결합할 수 없다는 점을 강조하고 있다. 다시 말해 평화를 구성 혹은 정의(define)하는 한반도적 특수성에 대한 고민이 자리 잡고 있는 것이다. ‘신뢰’라는 평화를 구성하는 요소가 긴요히 요구된다는 박근혜정부의 최초의 판단은

<sup>99</sup> 통일부, “한반도 신뢰프로세스.”

I
II
III
IV
V

기본적으로 옳았다. 하지만 안타깝게도 기존의 다른 요소(리더십, 국제환경, 타이밍 등)들과 신뢰라는 새로운 요소가 어떻게 결합해야 하는가에 대한 전략적 고민이 풍부했던 것은 아닌 것으로 판단된다.

한편, 이러한 신뢰프로세스가 표방하는 정책적 실천의 특징은 한 마디로 이전의 경험을 정반합의 차원에서 계승하는 균형정책으로 알려져 있는데, 이는 안보와 교류라는 균형정책의 한 가지 축, 그리고 남북협력과 국제협력이라는 균형정책의 또 다른 축이 서로 교차하는 것이다. 그런데 여기서 이론적으로 점검이 필요한 부분은 안보-교류 및 남북협력-국제협력, 이렇게 4가지 요소가 다양한 조합을 가능케 하면서 이를 수 있는 균형이 실상은 현실 속에서 어느 한 가지 입장의 선택을 요구하는 경우가 많다는 점이다. 박근혜 정부의 신뢰프로세스도 향후 남은 임기 동안 이러한 딜레마에 직면할 수 있을 것이다. 따라서 균형정책이 최초로 가졌던 문제의식을 토대로 성공적으로 구현되기 위해서는 하드파워와 소프트파워를 동시에 정책 수단으로 사용할 수 있는 사고의 유연성을 절대적으로 필요로 한다.

이론적 완결성을 추구한다는 전제로 신뢰프로세스가 보이고 있는 내용의 두 번째 특징은, 신뢰정책의 추진이 다층적 구성을 이룰 수 있게 만들어 준다는 데에 있다. 이는 기본적으로 신뢰의 작동이 국내외적(또는, 한반도-동북아-글로벌) 연계성을 가지면서 이루어지기 때문이다. 신뢰프로세스가 가지는 지역적 한계와 범주를 넘어서는 연계성의 특징은 우선 북한 문제의 특수성에서 기인하는 관여의 어려움 및 이해관계의 복잡성을 해결하는 데에 기여할 수 있다. 신뢰의 점진적인 형성은 관여자들의 참여 역시 점진적으로 확대시키고 나아가 새롭고 다양한 역할을 부여하게 만들어 남북한



의 관여와 국제적 수준의 관여가 선순환 구조를 만들게 할 것으로 기대된다.

또한 신뢰프로세스는 다양한 국제 관여자들이 가지는 이익구조(interest structure)의 차별성을 일정 부분 해소해 줄 수 있다. 지금까지 신뢰가 전제가 되지 않는 관여정책은 행위의 주체와 목표 국가(target state) 사이에 심각한 이익의 차이(변화 vs 생존)를 발생하게 만들었는데, 신뢰프로세스는 이러한 이익구조 및 인식의 차이를 좁히는 데에 크게 기여할 수 있다. 한반도 분단의 해소를 위한 이론적 토대는 한반도 분단구조의 국제적 성격에 대한 문제 의식을 강조할 수 있어야 하는데, 이런 관점에서 신뢰프로세스는 기존 정책들의 이론적 구성과는 의미 있는 차별성을 보여줄 수 있을 것이다.

## 나. 동북아 평화협력구상: 이론적 구성과 보완

### (1) ‘동북아 평화협력구상’과 국제정치이론

동북아질서를 기존의 국제정치이론을 사용하여 설명하려면 많은 한계가 따를 수밖에 없다. 중국의 성장, 북한 문제의 특수성, 역내 국가들 간 경쟁의 전근대적 속성, 다자주의 출현의 구조적 한계 등과 같이 서로 다른 이론적 영역에 속하는 원인들이 다양하게 자리 잡고 있기 때문이다.<sup>100</sup> 동북아 평화협력구상이 가지는 국제정

<sup>100</sup> 동북아(광의의 차원에서 동아시아) 국제질서를 다양한 서구이론에서 설명하고자 한 학문적 시도는 다수 존재하였다. 대표적인 사례로는 William T. Tow, *Asia-Pacific Strategic Relations: Seeking Convergence Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002); G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New

치의 이론적인 핵심 내용은 크게 두 가지로 이해할 수 있다.

첫째, 동북아에는 두 개의 차별적인 지역구조가 공존하고 있다는 점을 분명하게 인식하고 있다. 이는 한 마디로 정치안보 영역에서의 ‘복층적 동맹구조’와 경제사회 영역에서의 ‘상호의존과 지역공동체’로 풀이된다. 동북아는 기본적으로 동맹적 ‘제도’와 공동체적 ‘현실’이 공존하고 있다. 글로벌 안보환경의 변화에 따라 과거 냉전기부터 존재하던 역내 동맹구조는 정체성 변화를 위한 시도가 있었지만, 동북아지역의 가장 대표적인 안보 특징은 당연히 미국이 주도하는 복층적 양자동맹구조라고 볼 수 있다. 유럽지역에서 경험한 나토(NATO) 동맹이 방어목적이 아닌 보편적인 지역기구로서 정체성 변화를 시도한 것과 비교해 보면, 동북아 안보구조는 여전히 방어동맹으로서의 성격이 강하다.<sup>101</sup> 하지만 그러한 제도적 외연(外延)에도 불구하고 동맹에 참여하고 있는 국가 혹은 동맹 비참여 국가 모두 이 지역에서 유지되고 있는 안정성을 보존해야 한다는 인식이 뚜렷하게 자리 잡고 있다.<sup>102</sup> 동북아 역내 국가 혹은 이해관계자 국가들은 한국전쟁 이후 지난 60여 년간 유지되고 있는 지

---

York: Columbia University Press, 2003); David Shaumbaugh and Michael Yahuda, *International Relations of Asia* (Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2013).

<sup>101</sup> 대표적 동북아 동맹인 미·일동맹과 한·미동맹은 동북아 안보의 유지를 목표로 하는 지역동맹의 정체성을 확보하고 있다고 보기는 어렵다. 미·일동맹 및 한·미동맹의 결과로서 동북아지역에 전쟁의 부재와 같은 안정성이 유지된다고 평가할 수는 있지만, 양 동맹 자체가 동북아 공동체의 안보 유지를 위한 정체성을 가지고 있다고 볼 수는 없다. 이수형, “북대성양조약기구(NATO)의 지구적 동반자 관계,” 『국방연구』 Vol. 53, No. 1 (국방대학교 안보문제연구소, 2010), pp. 1~21; Emil Kirchner and James Sperling, *EU Security Governance* (Manchester: Manchester University Press, 2008).

<sup>102</sup> 박인휘, “동북아 평화협력의 국제정치적 함의,” 『동북아 평화협력의 미래와 통일한국의 비전』 (북한연구학회 외 공동학술회의, 2013.11.28), p. 24.

역안정성이 깨어져서는 안 된다는 인식을 공유하고 있는 것이다.

과거 냉전기를 거쳐 형성 및 발달된 동맹구조는 탈냉전기에 들어서도 존속되고 있다. 그런데 흥미로운 점은 동시에 역내 구성원들 간의 상호의존 역시 고도의 수준에서 심화되어 왔다는 점이다. 동맹적 장치와는 무관하게 현실적으로 북한을 제외한 역내 모든 국가들 사이에 경제관계를 포함하여 상호 이익 증대를 위한 외교관계가 발전하고 있는 현실이다. 한 마디로 동맹적 제도가 ‘안보공동체’적 현실과 결합하는 특징을 보이고 있는 것이다. 동맹은 기본적으로 특정한 방식의 안보 정의(how to define ‘being secured condition’)를 토대로 다양한 대상을 상대로 한 ‘포함(inclusiveness)’과 ‘배제(exclusiveness)’를 제도적으로 구현하는 동맹 참여자들 간의 약속이다. 반면 ‘안보 공동체’, 즉 공동체적 관점에서 안보를 접근하는 방식은 동맹과는 상이한 인식론적 과정을 근거로 하는데 역내 구성원들이 정치적·경제적·사회적 차원에서 정의된 공간을 보호하고 평화적인 방법의 인식 공유를 위해 지역 전체를 하나의 ‘결사 방식(forms of association)’으로 접근하는 안보 실천과정이다.<sup>103</sup>

잘 알려진 바와 같이 기본적으로 방어동맹의 성격을 가지는 지역 안보 구조에도 불구하고 역내 국가들 간 경제교류는 매우 활발하다. 대표적으로 냉전 종식 이후 20년 만에 한·중·일 삼국 간의 교역량은 약 20배가 늘어나 2012년 기준 한·중·일 삼국 전체 교역량의 약 20%를 차지하고 있다. 또한 사회문화적 교류의 네트워크도 매우 활발하게 형성되었는데 대표적으로 한·중관계의 경우, 국교

<sup>103</sup>-Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 40~60; Emanuel Alder and Michael Barnett, *Security Communities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 30~37.

정상화 20년 만에 한 해에 한국과 중국을 오가는 방문자 수가 2013년을 기준으로 700만 명을 상회하고 있다. 이는 작년 한 해 한국의 전체 해외 방문자 수의 약 70% 해당하는 수치이다. 이러한 경제 및 사회문화적 상호의존의 결과, 구체적인 수치로 표현하기 어려운 다양한 영역에서 상호의존적인 심화가 진행되었을 것으로 판단된다.

그런데 문제는 동북아지역에서 군사 및 정치적 이슈가 아닌 사안들을 통해 역내 국가들의 상호의존이 심화됨에도 불구하고 그러한 현상이 상위 정치 영역의 신뢰형성으로 이어지지 않는다는 것이다. 박근혜 대통령은 이러한 현실 사이의 괴리감을 ‘아시아 패러독스’라고 명명하면서 이 둘 사이의 간격을 좁히지 않는 한 한반도는 물론 동북아의 근원적인 평화를 정착시키지 어렵다는 점을 강조하고 있다. ‘동북아 평화협력구상’은 바로 이러한 이론적 토대 위에서 동북아에 제도주의의 정착이 어려울 경우 이를 해결하기 위한 대안으로서 ‘협력과 상호존중 및 공존’의 관습과 문화를 정착시키기 위한 노력인 것이다.

둘째, ‘동북아 평화협력구상’이 안고 있는 또 하나의 핵심 이론적 구성 요소는 ‘동북아구상’의 필요성을 역설하는 논리적 전개에서 ‘협력적 안보(cooperative security)’와 ‘공동안보(common security)’적 입장에 기반하고 있다는 점이다.<sup>104</sup> 협력적 안보는 특정 안보 단위(사회, 국가, 지역 등) 안에 존재하는 구성원들이 모두 안보의 확보를 위해 저마다의 기여와 역할을 가지게 된다는 점을 강조하고 있다. 따라서 동북아의 경우 각 국가들 간 협력적 노력과 정책

---

<sup>104</sup> 한편 이와 관련하여 아직까지 ‘동북아구상’의 이론적 토대가 매우 빈약한 상황 이므로, ‘common security’ 혹은 ‘cooperative security’의 개념을 동원하여 이론적 보완을 시도할 필요가 있다.

실천이 동북아 전체 안보의 완결성을 이루면서 비로소 지역 단위 전체의 안보가 형성된다는 의미를 가지게 된다.

한편, ‘일상적 안보’의 경우 안보 단위 내에 존재하는 사회 구성원들의 삶과 일상을 연속적인 개념으로 이해하면서, 일상적이고 보편적인 이슈들에서 안보적 가치를 실천하도록 한다. 또한 이러한 실천이 특정 환경 및 조건에서만 실현되는 것이 아니라 지속적이고 일상적인 삶 속에서 실현되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 특히 동북아 평화협력구상이 강조하고 있는 환경, 자연재해, 기후변화, 원자력 안전 등은 일상적 안보가 강조하고 있는 안보 가치 실현의 핵심적 입장을 잘 충족시켜 주고 있다.<sup>105</sup> 물론 동북아 평화협력구상을 통한 동북아 안보 확보의지는 한·미동맹을 중심으로 한 전통적 안보의 중요성을 인정하지 않는 것이 아니라 오히려 미국 동맹 중심적인 질서와 같은 동북아 국제관계의 특수성을 고려해서 향후에 일정한 신뢰가 쌓이면 자연스럽게 전통적 안보와 연계시켜보자는 의도를 안고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>106</sup> 특히 미국에 기존의 한·미동맹을 어떤 형태로든 대체하려는 노력이 아니라 확신을 심어줘야 하고 동시에 중국에는 동북아구상이 미국 중심적인 동북아 질서의 또 다른 버전이 아니라는 확신을 심어줘야 할 것이다.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> 대표적인 사례로, 박근혜 대통령은 ‘동북아 평화협력구상’의 구체적인 실천을 위해 지난 69주년 광복절 기념 축사에서 ‘동북아 원자력안전 협력’을 위한 국가들 간 협력을 제안한 바 있다.

<sup>106</sup> 외교부, “동북아 평화협력구상: 아시아패러독스를 넘어 평화와 협력의 동북아로,” pp. 12~13.

<sup>107</sup> 동북아구상에 대해서 불필요한 오해의 소지가 있는 바, 이러한 문제를 이론적 차원에서 해결할 필요가 있다. 이와 관련한 정부의 입장과 관련해서는 외교부, “동북아 평화협력구상: 아시아패러독스를 넘어 평화와 협력의 동북아로,” p. 35.

## (2) '동북아 평화협력구상'의 핵심 특징

앞에서 소개한 동북아 평화협력구상의 이론적 내용들은 한국이 동북아지역에서 처한 외교적 환경을 전제로 향후에 우리의 국가이익을 적극적으로 실현하기 위한 개념적 근거로 작용할 수 있다. 이러한 관점에서 동북아구상의 내용은 두 가지 핵심적인 특징을 포함하고 있다는 점을 발견할 수 있는데, 우선 동북아구상 역시 기존 정부들의 일관되고 다양한 노력의 연장선상에 존재하고 있다는 사실이다. 역대 많은 정부들은 한국이 가지는 동북아 국가로서의 정체성을 전략적으로 어떻게 활용하고 극복할 것인가의 문제에 대해서 고민해 왔다.

과거 김대중 정부의 '아시아중시정책', 노무현 정부의 '동북아균형자문', 이명박 정부의 '신아시아정책' 등은 모두 한국의 지역적 정체성을 긍정적인 국가이익으로 전환하기 위한 노력으로 이해된다. 이러한 노력의 바탕에는 공통적으로 작동하고 있는 핵심 문제의식이 있는 것으로 판단되는데 첫째로, 한국은 동북아 문제에만 함몰되어서는 안 된다는 점이다. 동북아 국가로서의 정체성이 강하면 강할수록 또한 동북아 역내 주변 국가들의 외교적 자원이 우리보다 풍부하면 풍부할수록 한국이 지향하는 동북아적 가치는 탈 동북아적인 보편적 가치와 맞닿아 있어야 할 것이다. 동북아 평화협력구상은 바로 이러한 관점에서 동북아 역내 문제를 해결하기 위함하면서도 동시에 인권, 자연재해, 환경, 원자력 등 인류보편적인 이익을 지향한다는 특징을 표방하고 있다.

둘째로, 주지하는 바와 같이 동북아에는 두 개의 서로 차별적인 지역구조가 공존하고 있다. 정치군사적으로는 서로 내면적인 긴장과 갈등적 측면을 포함하고 있는 반면, 경제사회적으로는 역내 국

가들 간 상호의존과 공동체적 통합이 매우 적극적으로 진행되고 있는 것이다.<sup>108</sup> 다시 말해 전자의 경우 외면적으로는 미국 주도의 역내 동맹구조가 안보를 잘 관리하고 있지만 중국의 부상을 포함하여 중·일 간, 한·일 간 또 때로는 한·중 간 다양한 갈등적 요소를 내포하고 있다. 반면, 후자의 경우 한·중·일의 GDP가 글로벌 전체 GDP의 25%에 육박하고 있는 사실에서 알 수 있듯이 경제사회적 인 의존도는 매우 높다고 할 수 있다. 박근혜 대통령은 이러한 정치군사적-경제사회적 불일치를 ‘아시아 패러독스’라고 표현한 바 있는데, 동북아의 평화와 번영을 위해서는 그러한 간극을 어떻게 메우느냐가 핵심 과제가 아닐 수가 없다. 동북아 평화협력구상은 앞서 소개한 이론적 내용을 강조하면서 동북아 역내 ‘상위 정치’와 ‘하위 정치’ 사이의 간극을 극복하고자 하는 특징을 가지고 있는 것이다.

셋째, 마지막으로 동북아 평화협력구상은 궁극적으로 한반도 문제의 해결을 염두하고 있으며 한반도 문제의 해결은 동북아 평화를 위한 가장 핵심적인 선결 과제로 인식하고 있다. 동북아 평화협력구상의 내용이 처음 제시된 박근혜정부 초기에는 ‘동북아구상’과 ‘북한 문제’ 사이의 연계성이라는 문제를 의도적으로 배제한 측면이 인정되는데, 이러한 연유에서 동북아구상이 다룰 의제로 ‘인간 안보’적 이슈들을 더욱 강조한 것으로 이해된다. 하지만 시간이 지나고 박근혜정부 2년 차에 접어들면서, 결국 우리의 입장에서 북한 문제 해결을 전제로 하지 않거나 연계성을 적극적으로 고려하지 않은 ‘동북아지역 정책’이라는 것이 무의미하다는 사실이 강조되기

I
II
III
IV
V

<sup>108</sup> 박인휘, “북핵 20년과 한·미동맹,” pp. 181~208.

시작하였다. 물론 이러한 인식의 변화는 거시적으로 보아 박근혜 정부의 대북 및 통일정책이 가지는 ‘진화하는 정책’으로서의 속성이 반영되었다고 볼 수 있겠다.

물론 동북아 주요 국가들이 북한 및 한반도 문제에 대해서 가지는 국가이익과 전략적 계산이 매우 차별적인 관계로 자칫 동북아 평화협력구상의 성공적인 추진에 큰 장애 요인이 될 수도 있다고 판단된다. 실제로 동북아구상과 북한 문제와의 과도한 연계가 동북아협력의 걸림돌이 될 것이라고 주장하는 사람들이 다수 존재하고 있다. 하지만 궁극적으로 우리가 동북아에서 추구하는 ‘협력’, ‘상호존중’, ‘평화정착’의 가치들은 결국 북한과 공유해야 하는 핵심적인 가치들이라는 점을 상기할 때 ‘동북아 평화협력구상’의 향후 추진 및 정착 과정에서 매우 정교한 북한 문제와의 연계성이 필요할 것으로 보인다.

#### 다. 향후 주요 고려사항

박근혜정부의 대외정책을 ‘신뢰정책’이라는 이름으로 ‘고유명사화’하여 그 이론적 구성을 정의하는 일은 매우 어려운 일이 아닐 수 없다. 지금까지 많은 전문가들의 노력에도 불구하고, 한반도 및 동북아 문제를 고유하게 설명할 수 있는 우리만의 독창적 이론과 분석틀을 만드는 일은 한 마디로 지난한 과제였다. 또한 한반도 문제의 속성상 우리 정부의 의지와 노력만으로는 관리 및 해결할 수 없는 변수들이 너무도 많은 것이 사실이다. 하지만 그러한 구조적 한계에도 불구하고 우리 정부의 정책에 대한 고유한 이론적 내용 및 개념적 토대를 정립하는 일은 그 중요성을 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북아 평화협력구



상' 등을 핵심 내용으로 하는 '신뢰정책'의 내용은 기존의 국제정치학 이론 및 과거 우리 정부들의 정책 내용을 적극적으로 계승하거나 혹은 일부 독창적으로 변환한 것으로 이해된다. 이 과정에서 정부 출범 초기의 입장과 내용이 다소 바뀐 부분도 있고 또한 국내외의 문제의식과 비판을 수용한 부분도 있을 것이다.

결국 앞으로의 핵심 과제는 우리가 직면한 통일 관련 핵심 과제들인 '북핵 문제', '남북관계 정상화', '동북아 외교안보환경' 등과 같은 이슈들을 해결해 나가는 데에 신뢰정책의 이론적 내용과 특징들이 얼마나 의미 있게 적용될 수 있는가에 달려 있다. 신뢰정책은 이러한 과제들을 해결하는 데에 의미 있는 방향성을 제시할 수도 있을 것이고, 또한 일정한 시점에서 새로운 이론과 개념들을 수용하게 될 수도 있을 것으로 판단된다. 마지막으로 신뢰정책의 일부 내용은 비단 이번 정부만이 아니라 장기적으로 한반도 평화통일을 이뤄나가는 과정에서 지속적으로 유용한 판단의 근거와 인식의 기준으로 활용될 수 있기를 기대한다. 한반도 문제의 특수성으로 인해 탈한반도적 차원의 변수들이 다수 존재하고 있으며, 지금까지 그러한 변수들을 관리하는 데에 적잖은 어려움이 있었던 것이 사실이다. 다행히 미국과 중국으로 대표되는 국제사회는 박근혜정부의 대북 및 통일정책에 광범위한 지지를 보내고 있는 까닭에, 차제에 우리 정부의 정책적 자율성을 적극 활용하여 한반도가 직면한 많은 과제들이 해결될 수 있기를 희망한다. 바로 이러한 상황일수록 우리 정부의 대외정책에 인식적 및 개념적 토대를 제공할 '신뢰정책'의 이론적 완비는 앞으로도 더욱 견고해져야 한다.

---

I

II

III

IV

V

---



## IV. 정책 과제와 추진전략

# 1. 남북관계 정상화

## 가. 남북관계 정상화 과제의 현황

### (1) 한반도 신뢰프로세스와 남북관계 정상화

박근혜정부는 한반도 신뢰프로세스를 ‘튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 정책’으로 설명하고 있다.<sup>109</sup> 이처럼 ‘남북관계 발전’은 ‘한반도 평화정착’ 및 ‘통일기반 구축’과 함께 한반도 신뢰프로세스 개념의 3대 축을 형성하고 있다. 따라서 한반도 신뢰프로세스는 북한과의 신뢰형성(trust building)을 최우선적으로 추진하면서 남북관계 발전과 한반도 평화정착 및 통일기반 구축을 선순환(virtuous cycle)적으로 모색하려는 정책적 노력이다.

다른 한편, 박근혜정부는 ‘경제부흥’, ‘국민행복’, ‘문화융성’과 함께 ‘평화통일 기반구축’을 4대 국정기조의 하나로 정하고 그 아래에 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’를 125번 국정과제로 제시하고 있다.<sup>110</sup> 여기서 ‘남북관계 정상화’는 ‘남북간 신뢰형성을 통해 남북관계를 안정적으로 관리 및 발전’ 시키겠다는 의미를 담고 있다. 이는 ‘남북관계의 악순환을 단절하고, 북한을 국제

<sup>109</sup>- 통일부, “한반도 신뢰프로세스,” p. 6.

<sup>110</sup>- 박근혜정부 출범 초기의 국정과제와 2014년 8월 현재 청와대 홈페이지에 나타난 국정과제는 약간의 차이를 보이고 있으나, 내용상의 차이는 거의 없다. 다만, ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’가 이전에는 124번 과제였으나, 홈페이지에는 125번 과제로 제시되어 있다. 청와대, “박근혜정부 국정과제,” <[http://www1.president.go.kr/policy/assignment04.php?ass\\_sub\\_no=2](http://www1.president.go.kr/policy/assignment04.php?ass_sub_no=2)> (검색일: 2013.5.28).

사회의 책임 있는 일원으로 견인하여 한반도에서 불안정한 평화와 대결구조가 지속되는 남북관계를 타파하고자 하려는 노력'으로 해석된다.

이러한 관점에서 보면 박근혜정부는 '남북관계 발전'과 '남북관계 정상화'라는 용어를 정책과제에서 혼용하고 있음을 알 수 있다. 하지만 이 글에서는 '발전'과 '정상화'는 의미상 다른 개념으로 간주하며, 따라서 그 차이점을 명확하게 하는 것이 필요함을 주장한다. 남북관계 발전은 현재의 남북관계가 더 나은 관계로 진전되는 과정상의 개념을 의미한다. 반면 남북관계 정상화는 남북관계가 발전되어 어느 정도의 안정화 수준에 도달했음을 의미하는 목표지향적 개념이다. 따라서 남북관계와 대북정책의 전략을 설정하는 차원에서는 과정론의 개념보다는 목표지향적인(혹은 목적지향적인) 개념이 필요하다.<sup>111</sup> 목표에 대한 개념이 명확해야 그에 따른 이행과제와 추진전략이 도출될 수 있기 때문이다.

따라서 이 글에서 논의하는 남북관계 정상화는 남북관계 발전과는 다른 의미로 전략적인 관점에서 보다 목표 지향적인 관점을 의미하는 것이다. 이는 단지 대화의 재개나 협상의 진전과 같은 개념으로 볼 수는 없으며, 초기 단계의 남북관계 발전의 조치를 넘어서

---

<sup>111</sup> 리케(Arthur F. Lykke Jr)에 따르면 전략(Strategy)의 3대 요소는 목적(Ends), 방법(Ways), 수단(Means)이라고 한다. 리케의 소위 '삼각의자(three-legged stool)' 모델에 따르면, '전략=목적+방법+수단'으로 이루어져 있는데, 이것이 균형을 이루지 못하면 상당한 위험(risk)이 따르며, 전략은 실패한다. 전략은 지도자들이 국가이익 증진을 위한 목표(목적)를 달성하기 위해 일련의 환경 및 지리적인 위치에 대한 통제를 행사하는데 국가가 활용 가능한 힘(권력)을 어떻게 사용할 것인지에 대한 모든 것을 말한다. Arthur F. Lykke Jr., "Toward a Understanding of Military Strategy," in Arthur F. Lykke Jr. (ed.), *Military Strategy: Theory and Application* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 1989), pp. 3~8.

는 것이다. 따라서 남북관계 정상화는 남북간 대화채널의 안정적 구축 및 관계의 제도화가 이루어진 상태를 의미한다.<sup>112</sup> 이는 일방적인 정책제안과 제한적인 교류 및 협력이 아니라 지속적으로 호혜적 교류와 협력이 이루어지면서 합의의 이행이 반복되어 남북관계가 제도적으로 안정된(institutionally stable) 것이라 할 수 있다. 따라서 남북관계 정상화는 남북관계 발전이 지속되어 안정화되고 제도화된 것이다. 결국 남북관계 정상화는 개념적으로 단계적인 차원의 관계 발전을 넘어 중장기적인 차원의 관계 진전 및 제도적 안정화를 의미한다. 이러한 관점에서 이행과제 및 추진전략 역시 남북관계 정상화라는 목표를 달성하기 위한 과정으로 단기, 중기, 장기라는 각각 다른 시간적 프레임 속에서 3단계로 제시될 수 있다.

박근혜정부 역시 장기적인 차원에서 남북관계의 근본적 변화를 꾀하고 있으며, 이는 본 장에서 제시되는 남북관계의 정상화의 개념과 일맥상통하는 것이라고 할 수 있다. 박근혜정부가 한반도 신뢰프로세스를 통해 지향하는 남북관계는 남북한 간의 신뢰구축을 통해 관계 안정을 꾀함으로써 기존의 악순환(vicious cycle) 구조를 탈피하고 선순환 구조로 만들어가려는 모습이기 때문이다. 따라서 대북정책 역시 과거의 대화와 교류 중심의 포용정책과 원칙 중심의 대북정책 모두 북한의 의미 있는 변화나 남북관계의 실질적 변화를 이끌어내는데 한계가 있었으므로, 이에 대해 단기적인 남북관계의 발전이 가진 문제점을 지적한다. 또한 기존 대북정책

<sup>112</sup> 이런 관점에서 남북관계에서 ‘정상화’의 개념은 국가 간 외교관계의 체결을 의미하는 외교적 정상화(diplomatic normalization)와는 다르며 관계의 제도화(institutionalization) 및 안정화(stabilization)를 의미한다. 남북관계에서 외교적 의미의 정상화는 헌법적 차원에서 배제된다. 대한민국 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 명확하게 규정하고 있다.

I
II
III
IV
V

의 한계를 극복하기 위해서는 과거 대북정책의 장점을 수용하면서 통합적인 접근을 모색하여 기존 대북정책의 한계를 극복할 필요성을 제기한다.<sup>113</sup>

남북관계 정상화가 개념적으로 통일된 한반도의 모습을 직접적으로 의미하는 것은 아니다. 남북관계는 개념적으로 한국과 북한 두 당사자를 상정하기 때문에 통일의 이전단계에서 진전되어 안정된 한반도의 모습을 의미하는 것으로 이해될 수 있다.<sup>114</sup> 하지만 남북관계 정상화는 ‘민족공동체 통일방안’의 1단계에서 제안하고 있는 ‘화해협력단계’로 이해될 수 있기 때문에 2단계인 ‘남북연합단계’를 거쳐 ‘통일국가’의 단계로 가는 출발점이 될 수 있다. 다른 한편, 박근혜정부의 대북정책인 한반도 신뢰프로세스는 최근 ‘통일대박론’ 및 ‘통일준비위원회’ 설립 등과 연계되어 있기 때문에 남북관계 정상화는 최종목적지인 통일로 가는 중요한 과정으로 이해될 수 있다.<sup>115</sup>

## (2) 남북관계 정상화 세부과제의 현황

남북관계 정상화의 세부과제는 기존에 제시된 대북정책의 추진과제를 통해 알 수 있다. 특히 박근혜정부가 여러 차례에 걸쳐 제시한 국정과제, 남북관계발전 기본계획, 드레스덴 구상 및 국가안보전략을 통합하고 이를 통한 단계적 세부과제를 제시할 수 있을 것이다.

---

113. 통일부, “한반도 신뢰프로세스,” p. 7.

114. 『남북관계 발전에 관한 법률』 제3조에 따르면, ‘남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계’이며, 남한과 북한간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.

115. 박근혜 대통령의 ‘통일대박론’ 제시는 청와대, “박근혜 대통령 신년 구상 발표 및 기자회견 질의응답,” (2014.1.6); ‘통일준비위원회’ 설립 제시는 청와대, “경제혁신 3개년계획 담화문,” (2014.2.25).

(가) 국정과제와 남북관계 정상화

박근혜정부는 출범 초기 제시한 국정과제 ‘한반도 신뢰프로세스’를 통한 남북관계 정상화’를 위해 총 5개의 구체적인 추진과제를 제시하고 있다.

표 IV-1 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화의 과제

추진계획	세부과제
1. 인도적 문제의 지속적 해결 추구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영유아·임산부 등 취약계층 대상의 순수 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속 추진</li> <li>• 이산가족 및 국군포로·납북자 문제의 실질적인 해결 노력 지속</li> </ul>
2. 남북간 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 당국 간 대화 재개 및 상시 대화채널 구축</li> <li>• 국제기준에 기초한 대화 관행 정립</li> <li>• ‘상호존중과 평화’의 합의 정신을 존중하되, 구체적 이행은 국민 합의 및 안보상황 등을 고려하여 검토</li> </ul>
3. 남북간 호혜적 협력 확대·심화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개성공단의 발전적 정상화 및 국제화 추진</li> <li>• 학술·종교 교류 등 다각적인 사회문화 교류 내실화</li> <li>• 북한 지하자원 공동개발 등 남북이 상생할 수 있는 경험 사업 추진</li> <li>• 농업 및 환경협력 등 ‘그린 데탕트’를 통한 환경공동체 건설</li> <li>• 확고한 신변안전 보장 등을 토대로, 금강산 관광을 발전적으로 재개</li> </ul>
4. 정치군사적 신뢰구축 및 교류협력의 상호 보완적 발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무력도발 중단과 상호 체제 인정 등 기본적인 조치부터 실천</li> <li>• 교류협력의 활성화와 정치, 군사 분야의 균형된 추가적 신뢰 구축 조치</li> </ul>
5. 신뢰형성과 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 자생력 제고 위한 전력·교통·통신 등 인프라 확충</li> <li>• 북한의 국제금융기구 가입 지원 및 경제특구 진출 모색</li> <li>• 서울·평양 남북교류협력사무소 설치 추진</li> </ul>

출처: 통일부, “한반도 신뢰프로세스,” (2014.8.21).

(나) ‘남북관계발전 기본계획’과 남북관계 정상화 추진과제

통일부의 제2차 ‘남북관계 발전 기본계획’은 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 발전’ 및 ‘실질적 통일준비’라는 2개의 목표 아래 10대 중점 추진과제를 제시하고 있는데, 이 중 남북관계 발전을 위한 5개의 추진과제를 선별할 수 있다.<sup>116</sup>

표 IV-2 제2차 ‘남북관계발전 기본계획’과 남북관계

목표	10대 중점 추진과제
한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 발전	① 당국 간 대화 추진 및 합의 이행 제도화 • 당국 간 대화를 통해 남북간 현안 해결 및 신뢰 형성 • 상시적인 대화채널 마련 및 합의 이행을 통해 신뢰 축적
	② 인도적 문제의 실질적 해결 추구 • 이산가족 상봉 재개 우선 추진, 국군포로·납북자 관련 대북 협의 추진 • 북한 인권 개선 노력 및 북한 주민 대상 인도적 지원 지속 추진 등
	③ 호혜적 교류협력의 확대·심화 • 국제규범에 부합하는 교류협력 체계 구축 • 사회·문화 교류는 민족 동질성 회복 등에 역점을 두고 추진 • 여건 조성 시 남북간 경제협력 재개 및 대북투자 허용 검토 등
	④ 개성공단의 발전적 정상화 • 남북 당국 간 상설 협의기구 구성 및 운영 • 3통 문제 해결, 출입·체류 및 투자보장 강화, 국제경쟁력 제고 등
	⑤ 북핵 문제 해결 등 한반도의 지속 가능한 평화 추구 • 북핵 문제 해결을 위해 남북 및 국제협력을 다각적으로 추진 • ‘DMZ 세계생태평화공원’ 조성 • 남북관계 진전에 따른 정치·군사적 신뢰 구축 추진

<sup>116</sup> 2014년 통일부의 업무보고에서도 비슷한 중점 추진계획을 제시하고 있다. 통일부, “한반도 통일시대 기반 구축”을 위한 2014년 통일부 업무보고, (2014.2.6).



목표	10대 중점 추진과제
실질적 통일준비	⑥ 통일정책에 대한 국민적 합의 추진 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민통합을 최우선적으로 고려하여 통일·대북정책 추진</li> <li>• ‘민족공동체 통일방안’ 계승·발전을 위한 사회적 공론화 추진 등</li> </ul>
	⑦ 북한이탈주민 맞춤형 정착 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한이탈주민의 자립자활 기반 확충 및 지역 적응을 위한 다각적 노력 전개</li> <li>• 탈북 청소년 대상 맞춤형 교육 지원 등</li> </ul>
	⑧ 국민통합에 기여하는 통일교육 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 청소년 대상 맞춤형 통일교육 및 사회통일교육 활성화</li> <li>• 통일교육 인프라를 정비, 범국민적 통일교육 체계 구축 등</li> </ul>
	⑨ 평화통일을 위한 역량 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일을 실질적으로 대비할 수 있는 내부 역량 확충 및 통일 인프라 구축</li> <li>• 세계 각지 재외동포들의 통일역량 결집 노력 등</li> </ul>
	⑩ 통일외교를 통한 국제적 통일 공감대 확산 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 통일문제 관련 정부 차원의 협의 강화</li> <li>• 통일정책에 대한 국제적 공감대 확산 등</li> </ul>

출처: 대한민국정부, “제2차 남북관계발전 기본계획(2013~2017),” (2013.10).

#### (다) 드레스덴 구상과 3대 추진방향

박근혜 대통령은 2014년 3월 독일 드레스덴에서 남북관계의 정상화를 위한 주요 추진방향이라고 할 수 있는 세 가지 세부적인 대북제안을 하였다.

표 IV-3 드레스덴 구상과 3대 추진방향

3대 추진방향	세부과제
1. 남북한 인도적 문제의 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이산가족 상호 방문 및 교류의 정례화</li> <li>• 북한 주민들에 대한 인도적 차원의 지원: 유엔과 함께 임신부터 2세까지 북한의 산모와 유아에게 영양과 보건을 지원하는 ‘모자 패키지(1,000days) 사업’ 추진</li> </ul>
2. 남북한 공동번영을 위한 민생 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한에 ‘복합농촌단지’ 조성: 농업생산의 부진과 산림 황폐화 방지 노력, 농업, 축산, 산림을 함께 개발</li> <li>• 남북간 신뢰형성에 따라 대규모 경제협력 추진</li> <li>• 북한지역에 교통, 통신 등 부분에 인프라 건설 투자</li> <li>• 북한의 지하자원 개발에 한국 참여 요청</li> <li>• 한국의 자본 및 기술과 북한의 자원과 노동력이 결합하여 한반도 경제공동체 건설</li> <li>• 나진, 하산 물류사업 등 남·북·러 협력사업 추진</li> <li>• 신의주 등을 중심으로 남·북·중 협력사업 추진</li> <li>• 대북 개발협력사업 추진: 독일 및 유럽의 NGO 동참, UN, World Bank 등 국제기구의 지원 요청</li> </ul>
3. 남북 주민 간 동질성 회복	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북한 간 언어와 문화, 생활양식의 동질성 회복</li> <li>• 남북한 간 가치관과 사고방식의 차이의 극복을 위해 남북 주민 간 만남 추진</li> <li>• 민간 접촉의 확대를 위한 역사연구와 보전, 문화예술, 스포츠 교류 등을 장려</li> <li>• 경제운용과 경제특구 개발 관련 경험, 금융, 조세관리, 통계 등에 관한 교육과 훈련 지원</li> <li>• 미래세대 교육 프로그램 공동개발</li> </ul>

출처: 청와대, “드레스덴 공대 명예박사 학위 수여식 대통령 연설,” (2014.3.28).

(라) 국가안보전략과 남북관계 발전

2014년 7월 청와대 국가안보실은 ‘희망의 새시대 국가안보전략’을 발표했다.<sup>117</sup> 이 국가안보전략서는 박근혜정부의 국가안보전략을 총괄하고 있는데 특히 4장의 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북

관계 발전'에서 남북관계를 1) 북핵 문제 해결과 남북관계 발전의 선순환, 2) 남북대화 추진과 합의이행 제도화, 3) 인도적 문제 해결과 호혜적 교류협력 추진, 4) 지속가능한 한반도 평화정착으로 분류하고 있다.<sup>118</sup>

● 표 IV-4 국가안보전략과 남북관계 발전

추진정책	세부과제
1. 북핵 문제 해결과 남북 관계 발전의 선순환	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '북핵 불용' 원칙 견지</li> <li>• 국제사회와 공조 하에 '압박'과 '대화' 병행 추진</li> <li>• 남북관계 발전과 북한 비핵화 진전의 선순환 추구</li> </ul>
2. 남북대화 추진과 합의 이행 제도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원칙과 신뢰에 입각한 남북대화 추진</li> <li>• 남북간 합의이행 문화 정착</li> </ul>
3. 인도적 문제 해결과 호혜적 교류협력 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이산가족 및 국군포로, 납북자 문제 해결</li> <li>• 북한인권 개선</li> <li>• 대북 인도적 지원 지속 추진</li> <li>• 호혜적인 남북협력 추진</li> <li>• 개성공단의 발전적 정상화</li> <li>• 민간 사회문화교류 활성화</li> </ul>
4. 지속가능한 한반도 평화 정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군사적 신뢰구축 추진</li> <li>• 'DMZ 세계생태평화공원' 조성</li> </ul>

출처: 청와대, “희망의 새 시대 국가안보전략,” (2014.8.13).

## 나. 남북관계 정상화 과제의 원칙

### (1) 박근혜정부의 3대 추진원칙

박근혜정부는 한반도 신뢰프로세스의 추진원칙으로 1) 균형있

<sup>117</sup> 청와대, “희망의 새 시대 국가안보전략.”

<sup>118</sup> 위의 글, pp. 55~70.

는 접근, 2) 진화하는 대북정책, 3) 국제사회와의 협력을 강조하고 있다.<sup>119</sup> 남북관계 정상화의 과정에서도 이러한 3가지 추진원칙을 바탕으로 세부과제를 추진하고 있다. 우선 ‘균형있는 접근’은 ‘안보와 교류·협력 간, 남북협력과 국제공조 간 균형감을 갖고 추진해나가는 것’이며, 이를 위해 ‘유연할 때는 유연하고, 단호할 때는 더욱 단호하게 정책의 중요 요소들을 긴밀히 조율하여 추진해 나가는 것’이라고 제시하고 있다. 또한 ‘진화하는 대북정책’은 ‘북한의 올바른 선택을 유도하고, 남북간 공동발전을 구현하는 방향에서 대북정책을 지속적으로 보완·발전시켜 나가는 것’이며, 또한 ‘전개되는 상황에 맞춰 대북정책을 변화시킴으로써 한반도 상황을 능동적으로 관리해 나가고자 하는 원칙’이라고 설명하고 있다. 마지막으로 ‘국제사회와의 협력’은 ‘국제사회와의 긴밀한 협의와 협력을 통해 한반도 안보위기를 해결하고 한반도 문제 해결과 동북아 평화협력 증진의 선순환을 추구해 나가고자 하는 원칙’이다.

하지만 이러한 3대 추진원칙은 당위론적인 차원에서 상당히 선언적인 의미를 가지고 있을 가능성이 크다. 우선 ‘균형있는 접근’은 과거 정부의 대화 및 교류 중심의 포용정책과 원칙 중심의 대북정책 모두를 비판하는 과정에서 현실적인 모순을 노출시키며 불가피하게 산술적 균형을 보일 가능성이 있다. 또한 ‘진화하는 대북정책’은 북한 체제의 속성상 변화를 꺼리는 북한의 대응으로 정체될 가능성이 크기 때문에 현실적으로 이행이 쉽지 않을 것으로 예상된다. 마지막으로 ‘국제사회와의 협력’은 미국·중국·일본·러시아 등 한반도 주변 국가들의 이해관계 및 인식의 차이로 인해 합일점을

---

<sup>119</sup> 통일부, “한반도 신뢰프로세스,” p. 12; 청와대, “희망의 새 시대 국가안보전략,” pp. 55~70.

찾는데 커다란 어려움을 겪을 가능성이 크다.<sup>120</sup> 이러한 관점에서 남북관계 정상화를 위한 대북정책은 전략적인 관점에서 추진원칙을 제시하는 것이 필요하다. 전술한 리케(Arthur F. Lykke Jr)의 전략의 관점에서 원칙을 제시하면 이는 ‘한국정부가 남북관계 정상화를 위한 목표를 달성하기 위해 한반도 주변 환경 및 지정학적인 위치에 대한 일련의 통제를 행사하는데 정부가 활용 가능한 정책과제를 어떻게 사용할 것인지’에 관한 문제이다.

● 표 IV-5 한반도 신뢰프로세스의 3대 추진원칙과 발전방향

3대 추진원칙	한계 및 발전방향
균형있는 접근	• 과거 정부의 포용정책과 원칙 중심의 대북정책 사이의 산술적 균형 극복 필요
진화하는 대북정책	• 북한 체제의 변화에 대한 저항성 극복 필요
국제사회와의 협력	• 주변 강대국들의 이해관계 조화 필요

출처: 통일부, “한반도 신뢰프로세스,” (2014.8.21), p. 12.

## (2) 남북관계 정상화의 추진 원칙

남북관계 정상화의 추진원칙은 정책의 일관성과 효율성이라는 관점에서 박근혜정부가 제시한 한반도 신뢰프로세스의 3대 추진원칙을 기초로 방법론적인 방향을 제시할 수 있다.

I  
II  
III  
IV  
V

<sup>120</sup>- 북한 문제 및 통일문제 해결을 위한 한반도 주변 강대국들과의 협력의 어려움에 대해서는 Hwang Jihwan, “The Paradox of South Korea’s Unification Diplomacy: Moving beyond a State-Centric Approach,” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 23, No. 1 (2014).

(가) 남북관계 접근법의 균형화 원칙 모색

남북관계 정상화를 위해서는 우선 남북관계 접근법의 균형을 중요한 원칙으로 추구해야 한다. 첫째, 기본적으로 대화와 제재의 균형을 추구해야 한다. 이는 지난 정부들의 경험을 통해 원칙 및 제재만 강조하는 정책의 무용성과 대화 및 협력만 강조하는 정책의 비효율성을 인식해야 함을 의미한다.<sup>121</sup>

둘째, 대북정책에서 남북협력과 국제공조의 균형을 추구해야 한다. 남북관계 정상화는 남북관계에서만 가능한 것이 아니라 한반도 주변 국제질서의 안정 속에서 가능한 것임을 인식해야 한다. 특히 북핵 문제의 안정과 해결 없이는 남북관계의 구조적 변화가 가능하지 않음을 인식할 필요가 있다.<sup>122</sup> 하지만 남북관계에서 북한과의 양자적 관계 발전이 중요함을 동시에 인식해야 한다. 북한이 ‘우리민족끼리’의 정신을 강조하는 한, 국제사회와의 공조 강조는 대북 봉쇄정책의 가능성이 커지기 때문이다.

셋째, 정치·외교적 어젠다와 경제·사회·문화적 어젠다 간 균형이 필요하다. 남북관계의 경험상 정치·외교적으로 안정될 때 경제·사회·문화적으로도 동시에 발전하는 속성을 가지고 있다. 하지만 경제·사회·문화적 교류는 정치·외교적 어젠다가 발전을 할 수 있게 하는 기반이 되기 때문이다.

넷째, 남북관계에서 하드파워와 소프트파워의 조화가 필요하다. 이는 남북관계의 발전과정에서 군사력이나 경제력의 관점과 더불어

---

121. 황지환, “이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 모색: 햇볕 대 제재의 이분법을 넘어서,” 『공공정책연구』, Vol. 17, No. 2 (한국공공정책학회, 2010).

122. 황지환, “남북정상회담과 북핵 문제: 한반도 리더십 변수의 재검토,” 『국제관계연구』, Vol. 18, No. 1 (고려대학교 일민국제관계연구원, 2013).

어 사회·문화적인 관점도 조화롭게 접근할 필요가 있다는 것을 의미한다.

(나) 남북관계 정상화의 단계적 원칙 모색

남북관계 정상화는 단기간 내에 이루어지지 않는다는 것을 인식해야 한다. 따라서 단기간 내에 남북정상회담이나 군축회담 등과 같은 목표를 제시하는 것은 바람직하지도 않고 실용적이지도 않다. 따라서 남북관계 정상화는 단기, 중기, 장기의 3단계로 제시될 수 있다. 남북관계 정상화의 1단계는 ‘신뢰구축’ 단계가 될 수 있다. 신뢰구축 단계는 현재의 남북관계 하에서 인도적 지원 및 개성공단 운영과 같은 현행 어젠다들을 안정적으로 관리하면서 신뢰를 구축하는 단계로 제시될 수 있다. 2단계는 남북관계가 갈통(Johan Galtung)의 관점에서 ‘소극적 평화(negative peace)’ 혹은 볼딩(Kenneth Boulding)의 ‘불안정한 평화(unstable peace)’에 대비되는 ‘안정화’의 단계로 설정할 수 있다.<sup>123</sup> 이는 남북간의 무력충돌을 방지하고 갈등을 관리하면서 합의에 의한 규제를 통해 불안정 가능성을 예방하는 것으로 이해된다. 2단계에서는 5·24조치의 해제와 개성공단의 확대, 새로운 남북경협의 모색, 군사회담의 시작 등의 조치를 취할 수 있을 것이다. 3단계는 갈통의 ‘적극적 평화(positive peace)’나 볼딩의 ‘안정된 평화(stable peace)’의 관점에서 ‘정상화’ 단계로 설정할 수 있다. 이는 남북관계에서 구조적인 갈등의 요인의 제거되어 정상화된 단계를 의미한다. 이 경우 민족공동

<sup>123</sup>- Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means* (London: Sage Publications, 1996); Kenneth Boulding, *Unstable Peace* (Austin: University of Texas Press, 1979).

I
II
III
IV
V

체통일방안이 1단계에서 제시하는 ‘화해협력’ 단계로 이해할 수 있을 것이다.

표 IV-6 남북관계 정상화의 3단계

단계	내용	비고
1단계(단기)	신뢰구축 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도적 지원 및 개성공단 운영 등</li> <li>• 현재 어젠다들의 지속적 관리</li> </ul>
2단계(중기)	안정화 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5·24조치의 해제와 개성공단의 확대</li> <li>• 새로운 남북경협의 모색</li> <li>• 군사회담의 시작</li> </ul>
3단계(장기)	정상화 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북간 구조적 갈등요인의 부재</li> <li>• 민족공동체통일방안의 화해협력 단계로 한반도 통일의 1단계와 유사</li> </ul>

남북관계의 속성상 박근혜정부 임기 내에 이러한 3단계를 모두 이행할 수는 없겠지만, 신뢰정책의 구도는 이러한 방향성을 가지고 있기 때문에 단계적인 접근이 필요하다. 박근혜정부 임기 내에는 대략 2단계의 ‘안정화’ 단계 초기까지 진입하기를 목표로 하는 것이 바람직하다. 단계적 접근은 북한의 행동이나 대응을 보고 다음 단계의 이행을 모색할 수 있다는 점이 장점이다. 신뢰정책의 추진전략은 한편으로는 현재의 수준에서 할 수 있는 것을 중심으로 좋은 어젠다를 설정할 수 있다. 하지만 정책의 지속성과 향후 남북관계를 정상적이며 제도적 차원에서 지속적으로 발전시키기 위해, 특히 통일기반 구축이라는 관점에서는 단계적 성과와 시간적 개념을 포함하는 것도 바람직할 것이다.



#### (다) 남북관계의 관념적 변화 모색

구성주의 이론의 관점에서 기존의 근대 국제관계가 홉스적인 갈등과 충돌의 국제관계였다면, 남북관계 역시 홉스적인 관계의 맥락 속에 놓여 있었다고 할 수 있다.<sup>124</sup> 따라서 국제질서의 관념적 변화가 새로운 국제관계를 창출할 수 있는 가능성이 있음을 인식하고 남북관계도 홉스적인 관점에서 칸트적인 관점으로 변화시키려는 노력을 기울이는 것이 필요하다. 남북관계 정상화는 국제정치이론의 관점에서 보면 칸트적인 무정부구조(anarchy)를 형성하는 것과 다를 것이 없다. 이는 남북관계의 속성을 갈등과 충돌의 관점에서 이해하기 보다는 화해와 협력의 관점에서 이해하려는 노력을 이론적인 부문에서뿐만 아니라 현실정책에서도 모색하는 것이 중요함을 의미한다.

남북관계의 현실이나 북한의 속성을 고려할 때 이러한 관념적 변화를 본격적으로 수행하기는 쉽지 않다. 하지만 대북정책을 추진함에 있어서 부정적인 모습보다는 긍정적인 관점에서 접근하고 기술하는 노력이 필요하다. 예를 들면, “북한이 어떤 조치를 취하지 않으면 제재를 하겠다”는 인식과 언급보다는 “북한이 어떤 조치를 취하면 더욱 진전된 보상을 주겠다”는 대응을 지속적으로 보여주는 것이 관념적 변화를 가능하게 할 것이다. 이 과정에서 부정적인 맞대응(negative tit-for-tat) 전략보다는 긍정적인(positive) 맞대응 전략을 전개할 필요가 있다. 이는 곧 악순환(vicious cycle) 구조를 허물고 선순환(virtuous cycle) 구조를 만들려는 노력이다.

<sup>124</sup> 존 베일리스, 스티브 스미스, 퍼트리샤 오언스, 하영선 역, 『세계정치론』 (서울: 을유문화사, 2012), pp. 196~217.

가령 북한의 2014년 1월 16일 국방위원회의 중대제안이나 6월 30일 국방위원회의 특별제안, 7월 7일 정부성명을 부정적으로 보고 반박을 하기 보다는 긍정적으로 인식하면서도 부족한 점이 있어 개선이 필요하다는 방식으로 대응하는 것이 남북관계의 관념적 변화에 바람직한 대응이라고 하겠다. 더불어 북한에 대한 지속적인 대화제안이나 협상노력 역시 관념적 변화를 위한 커다란 방향이라고 하겠다. 물론 현재의 남북관계에서 이러한 관념적 인식 전환은 쉽지 않겠지만 남북관계의 관념을 악순환 고리보다는 선순환 고리로 만들기 위한 장기간의 인식론적 노력으로 이해해야 한다.

#### (라) 남북관계의 제도화 노력 모색

남북관계를 단계적으로 발전시키고, 관념적으로 전환시키려는 노력의 과정에서 관계의 제도화(institutionalization) 노력은 필수적이다. 제도화 노력은 행위자 사이의 상호의존의 심화로 인해 진전된 단계와 관념이 다시 이전 시기로 돌아가지 않도록 하는 역할을 하기 때문에 중요하다.<sup>125</sup> 이는 남북관계의 새로운 레짐(regime)을 형성하는 것을 의미한다. 국제관계학에서 레짐은 각 현안마다 설정된 제도라고 할 수 있는데, 이는 ‘국제관계의 일정한 영역에서 행위자들이 공통의 기대를 가지고 있는 암묵적이거나 명시적인 일련의 원칙(principles), 규범(norms), 규칙(rules), 의사결정과정(decision making procedures)’으로 정의된다.<sup>126</sup>

기존의 남북관계에는 레짐이라고 할 만한 제도가 거의 없다고

---

<sup>125</sup>- 위의 책, pp. 150~173.

<sup>126</sup>- Stephen D. Krasner, (ed.), *International Regimes* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983).

판단되기 때문에 새로운 레짐을 형성하는 것이 남북관계 정상화의 주요한 변수가 될 것이다. 가령 과거 남북경협 경험 중 개성공단은 잠시 중단되었다가도 곧 다시 재가동되었지만, 금강산 관광은 2008년 중단이후 2014년 현재까지 중단되어 있다. 이는 개성공단과 같은 방식으로 남북관계의 새로운 레짐을 형성하면 금강산 관광 또한 남과 북 모두가 지속하고자 하는 유인을 느끼게 된다는 것을 의미한다.

(마) 남북관계 어젠다 분리와 통합의 병행전략

남북간 정치적 상황변화와 관계없이 초기단계에서 당장 실행하는 어젠다와 남북한 관계 진전에 따라 유동적으로 추진하는 어젠다의 분리가 필요하다. 위에서 제시한 것처럼 남북관계 정상화를 단기, 중기, 장기의 3단계로 구분하여 진행한다면 우선 남북한 관계 발전의 상황여부에 따라서 단계적으로 추진할 수 있는 어젠다를 분리해야 하는 것이 당연하다. 또한 남북관계 정상화의 다양한 어젠다들은 각각 한반도 평화정착, 남북경제협력, 사회문화 교류협력, 인도적 지원 등으로 영역별로 분리시켜 대응하는 것도 중요하다. 이와 동시에 각 단계와 각 영역들 간의 상호관계가 만들어지는 모습을 통합적으로 이해하는 병행전략을 추진할 필요가 있다. 이러한 관점에서 남북관계 발전의 다양한 어젠다들을 네트워크적 결합을 통해 새로운 연결망을 모색하는 것이 필요하다.

(바) 네트워크적 결합과 시너지 효과 모색

한반도 평화정착, 경제협력, 사회문화 교류협력, 인도적 지원 등의 다양한 영역들을 상호 연계시켜 네트워크적으로 결합시켜 시너

I
II
III
IV
V

지 효과를 추구하는 노력이 중요하다.<sup>127</sup> 비핵화와 평화정착은 서두르지 않고 한반도형 비핵화 모델을 연구하여 지속적으로 추진할 필요가 있다. 경제협력은 남북경제협력 및 북한 산업 인프라 구축을 단계적으로 추진한다. 사회문화 교류협력은 경제협력보다 더 빠른 속도로 추진하여 사회문화적 동질성 회복을 위해 노력한다. 인도적 지원은 가장 빠른 속도로 확대하여 북한과의 신뢰형성을 위해 노력한다. 각각의 어젠다별 관계 변화의 속도를 달리하겠지만, 하나의 어젠다가 발전되어 나가는 과정에서 다른 어젠다들과 연계시켜 네트워크적 결합을 위해 노력한다.<sup>128</sup>

네트워크 이론의 관점에서 보면 남북관계의 다양한 영역들이 노드(node)로서의 역할을 하며 이들이 구성하는 링크(link)와 링크의 합으로서 존재하는 네트워크가 남북관계에서 작동하고 있는 것이다.<sup>129</sup> 더불어 남북간의 정치군사적, 경제적 어젠다와 같은 물질적 요소뿐만 아니라 문화, 정보, 지식, 환경 등 비물질적인 요소가 중요한 역할을 하며 한반도에서 새로운 관계론적 권력을 창출하여 남북관계에서 커다란 영향력을 미칠 수 있음을 암시한다. 남북관계에서 비물질적인 요소의 중요성이 강조된다면 기존의 남북관계의 속성이 변화할 수 있는 여지도 있다. 물론 비핵화 문제나 정치군사적 어젠다들의 변화 역시 남북관계의 맥락에서 여전히 중요한 허브의 역할을 할 수도 있다.

127. 한반도 문제에 대한 네트워크적 접근은 황지환, “네트워크의 시각으로 보는 북핵 문제의 국제정치: 6자회담의 네트워크 동학,” 『신아세아』, Vol. 17, No. 2 (신아시아연구소, 2010).

128. 하영선·김상배, 『네트워크 세계정치: 은유에서 분석으로』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2010).

129. 김상배, “네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서,” 『한국정치학회보』 Vol. 42, No. 4 (한국정치학회, 2008).

(사) 양자적 접근과 다자적 접근의 결합

남북관계 정상화를 위한 대북정책을 추진함에 있어 한국이 독자적인 영역에서 활동할 수 있는 어젠다들과 다자적 접근을 할 수 있는 어젠다들을 분리시켜 대응하면서 단계적으로 결합할 필요가 있다. 한반도 평화정착은 남북한 양자와 주변강대국의 다자를 결합하는 방식으로 추진되어야 한다. 경제협력은 남북 경협을 추진하면서도 남·북·러, 남·북·중, 남·북·일, 남·북·미 등 소다자주의적 접근을 활용하여 국제사회의 틀 속에서 추진하려는 노력이 필요하다.<sup>130</sup> 사회문화 교류는 어젠다의 속성상 한국이 독자적으로 추진할 수 있는 사안이어서 초기에는 한국이 중심적인 역할을 하면서 발전시키고 단계적으로 다른 국가의 참여를 확대하여 다자적 틀을 결합하여 제도화하려는 전략을 가지는 것이 필요하다. 인도적 지원은 국제기구나 NGO의 도움을 활용하는 국제적 및 다자적 접근을 활용하면서 단계적으로 한국의 독자적인 역할을 높이려는 전략을 취해야 한다.

표 IV-7 남북관계 정상화의 추진원칙

- |                                     |                           |
|-------------------------------------|---------------------------|
| 1. 남북관계 접근법의 균형화                    | I<br>II<br>III<br>IV<br>V |
| 2. 남북관계 정상화의 단계적 원칙                 |                           |
| 3. 남북관계의 관념적 변화(구성주의적 접근법의 적용)      |                           |
| 4. 남북관계의 제도화(제도주의적 접근법의 적용)         |                           |
| 5. 남북관계 어젠다 분리와 통합의 병행              |                           |
| 6. 네트워크적 결합과 시너지 효과 모색(네트워크 이론의 적용) |                           |
| 7. 양자적 접근과 다자적 접근의 조화               |                           |

<sup>130</sup> 전재성·주재우, “미·중관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제,” 『EAI 국가안보패널 보고서』, No. 62 (동아시아연구원, 2012).

## 다. 남북관계 정상화의 세부과제와 추진전략

### (1) 남북관계 정상화의 방향

현재 남북관계 정상화의 과제는 단기적인 남북관계 발전의 차원에서 다뤄지고 있는 것이 현실이다. 박근혜정부의 출범이후 진행되고 있는 남북관계의 추진 정책과제들과 추진전략의 대부분은 단기적인 단계에 머물러 있다. 물론 드레스덴 연설에서처럼 우리 정부는 인도적 지원과 같은 단기적으로 실현가능한 정책과 민생인프라 구축 및 남북 주민 간 동질성 회복 등 중장기적인 정책을 제시해 왔다.<sup>131</sup> 하지만 대부분의 정책과제는 남북관계의 현실적인 제약 상 장기적인 전략적 관점에서 제시되고 이행되지는 못하고 있다.

특히 2013년 10월에 확정된 ‘남북관계 발전에 관한 기본계획(이하 기본계획)’은 법률이 정한 국회보고가 지연되다가 2014년 7월이 되어서야 국회보고가 완료되고 2014년 시행계획을 발표하였다. 이는 남북관계의 어려운 현실을 잘 보여주고 있다.<sup>132</sup> 『남북관계 발전에 관한 법률』(이하, 남북관계발전법)은 5년마다 남북관계발전 기본계획을 수립하도록 규정하고 있는데, 2007년에 이어 두 번째로 마련된 2013년의 기본계획은 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 발전 및 실질적 통일준비(작은 통일 → 큰 통일)를 2대 목표로 제시’했다.<sup>133</sup> 이에 따라 기본계획은 4대 기본 방향으로 1) 안보와 교류협력의 균형 있는 추진, 2) 북한의 변화여건 조성, 3) 통

131- 청와대, “드레스덴 공대 명예박사 학위 수여식 대통령 연설,” (2014.3.28).

132- 대한민국정부, “제2차 남북관계발전 기본계획(2013~2017),” (2013.10); 통일부, “제2차 남북관계발전 기본계획: 2014년도 시행계획 주요내용,” (2014.8.18).

133- 통일부, “제2차 남북관계발전 기본계획: 작은 통일에서 큰 통일로 나아가는 실질적 통일의지,” (2013.9.25).

일미래를 장기적 안목에서 단계적, 실질적으로 준비, 4) 동북아 번영과 세계평화에 기여하는 대북정책 추진 등을 제시했다.

특히 ‘남북간 대화와 호혜적 협력을 통해 신뢰를 형성하며, 이를 통해 남북관계 정상화 및 지속 가능한 한반도 평화를 실현할 수 있는 안정적 토대를 마련’하고, ‘한반도의 새로운 평화질서를 구축해 동북아 평화협력 증진을 추구하는 한편, 통일외교를 능동적으로 추진해 평화통일에 대한 국제적 공감대를 확산할 것’을 지향하고 있다. 이러한 관점에서 기본계획은 단기적인 차원의 남북관계 발전뿐만 아니라 중장기적인 차원에서 남북관계의 정상화를 제시하고 있다. 하지만 기본계획의 추진과제는 단기, 중기, 장기 과제가 모두 하나의 틀 속에 섞여 있어서, 남북관계 정상화를 추진하는 전략적 관점에서 효율적인 추진체계라고 하기는 어렵다.<sup>134</sup>

## (2) 남북관계 정상화의 추진전략

남북관계 정상화의 추진전략은 시기적으로 3단계의 과정을 설정하며, 이를 통해 각 단계별로 추진할 수 있는 세부과제를 제시한다.<sup>135</sup> 이 과정에서 위에서 설명한 추진원칙에 따라 기준에 제시된

<sup>134</sup> 제2차 기본계획은 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 발전’하에 5개, ‘작은 통일에서 큰 통일로 나아가는 실질적 통일준비’하에 5개 등 총 10대 중점 추진 과제를 제시하고 있으며, 이는 다음과 같다. 1) 당국간 대화추진 및 합의이행 제도화, 2) 인도적 문제의 실질적 해결 추구, 3) 호혜적 교류협력의 확대 및 심화, 4) 개성공단의 발전적 정상화, 5) 북핵 문제 해결 등 한반도의 지속가능한 평화 추구, 6) 통일정책에 대한 국민적 합의 추진, 7) 북한이탈주민 맞춤형 정착 지원, 8) 국민통합에 기여하는 통일교육, 9) 평화통일을 위한 역량 강화, 10) 통일외교를 통한 국제적 통일공감대 확산. 통일부, “제2차 남북관계발전 기본계획: 2014년도 시행계획 주요내용.”

<sup>135</sup> 남북관계 정상화를 3단계로 설정하고 있는 다른 연구도 존재한다. 가령, ‘한반도 평화협력프로세스 3.0’은 평화협력기반조성 단계(1단계), 평화협력심화단계

추진과제들을 재배열한다.

(가) 단기: 남북관계의 신뢰구축 단계

우선 1단계는 단기적으로 남북한의 신뢰구축 단계로 설정한다. 1단계에서 추진할 수 있는 세부과제는 현재의 남북관계에서 진행되고 있거나 당장 추진할 수 있는 성격을 가진 과제로 제시할 수 있다. 이는 박근혜정부가 한반도 신뢰프로세스에서 제시하듯 남북간의 신뢰형성의 과정에서도 커다란 부담없이 추진될 수 있는 과제들이다. 현재 남북관계에서 진행되고 있는 과제로는 부분적으로 추진되고 있는 대북 인도적 지원과 개성공단의 지속적인 운영 등을 제시할 수 있을 것이다. 당장 추진할 수 있는 과제로는 대북 인도적 지원의 확대 및 사회문화 영역의 교류가 있다.

이러한 과제의 속성과 영역을 위에서 제시된 박근혜정부의 4대 세부과제를 통해 논의하면 다음과 같다. 우선 국정과제에서 제시된 5가지 추진계획 중 ‘인도적 문제의 지속적 해결 추구’와 ‘남북간 호혜적 교류협력 확대 심화’의 과제 중 일부에 해당될 수 있다. 특히 영유아 및 임산부 등 취약계층에 대한 순수한 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속적으로 확대·추진 할 수 있다. 또한 이산가족 및 국군포로, 납북자 문제에 대한 해결은 남북관계 변화에 어느 정도 영향을 받는 것이 사실이지만 1단계에서 보다 적극적인 대응이 요구되는 과제들이다. 특히 이산가족 상봉은 그동안 여러

---

(2단계), 평화협력정착단계(3단계)로 설정하고 세부과제를 제시하고 있다. 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』 (서울: 한반도포럼, 2012), p. 20. 이 보고서는 이 글과 비슷하게 3단계로 구성하지만, 비핵화 및 군사 분야의 조치를 1단계에서부터 과감하게 제시하고 있다.



차례 이루어져 왔으며 북한 주민뿐만 아니라 한국 국민 자체의 인도적인 요구를 해소한다는 측면에서 다른 부분의 양보를 통해서라도 추진할 만한 과제라고 하겠다. 더불어 사회문화 교류의 영역에 있어서 학술 및 종교 교류 등은 비정치적, 비경제적 영역이기 때문에 커다란 부담 없이 당장 추진할 수 있는 세부과제들이다.

남북관계발전 기본계획에 나타난 추진과제들을 살펴보면, ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 발전’의 5개 중점 추진과제 중 인도적 문제의 실질적 해결 추구가 우선적으로 검토될 수 있다. 특히 국정과제에서는 제시되지 않았던 북한 인권 개선 노력 및 북한 주민 대상 인도적 지원 등을 1단계에서도 지속적으로 추진할 수 있다.

박근혜 대통령의 드레스덴 구상의 3대 추진방향 중 첫 번째로 제시된 남북한 인도적 문제의 해결 역시 1단계에서 추진될 수 있다. 특히 북한 주민들에 대한 인도적 차원의 지원으로서 유엔과 함께 임신부터 2세까지 북한의 산모와 유아에게 영양과 보건을 지원하는 ‘모자 패키지(1000days) 사업’은 이전의 인도적 지원 세부과제보다 더욱 발전한 것으로 당장 추진될 수 있을 것이다.

북핵 문제는 남북이 1단계에서 본격적으로 논의하기 어려운 측면이 강하다. 국가안보전략서에 명시된 대로 북핵 문제는 ‘북핵 불용’의 원칙을 견지하면서 국제사회와의 공조 하에 ‘압박’과 ‘대화’의 병행을 추진하는 것이 적절하다고 판단된다.<sup>136</sup>

(나) 중기: 남북관계의 안정화 단계

2단계는 남북관계의 안정화 단계로 설정한다. 2단계에서 추진할

<sup>136</sup> 청와대, “희망의 새 시대 국가안보전략,” pp. 57~60.

I
II
III
IV
V

수 있는 세부과제는 1단계에서 진행된 과제를 바탕으로 발전시키면서 새로운 과제영역으로 확대하는 것이다. 우선적으로 1단계에서 진행된 인도적 지원과 사회문화적 교류의 확대와 개성공단의 발전적 확대가 중요한 사업이 될 수 있을 것이다. 더불어 남북관계가 안정된 단계에서는 비정치적, 비군사적 영역, 특히 남북한 경제협력 및 북한 개발협력 사업이 본격적으로 진행될 수 있을 것이다. 이는 남북한 관계가 안정되어 무력충돌을 방지하고 갈등을 관리하는 단계에 접어들어 남북한 사이에 합의에 의한 규제 및 이행이 가능하기 때문이다. 따라서 2단계에서는 5·24조치가 해제될 수 있고 금강산 관광 재개 등 새로운 남북경협이 모색될 수 있으며 초보적인 수준에서 정치 및 군사회담이 시작될 수 있을 것이다.

박근혜정부의 국정과제 중에서는 ‘남북간 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천’과 ‘남북간 호혜적 교류·협력의 확대·심화’등의 세부과제들이 추진될 수 있다. 특히 남북 당국간 대화 재개 및 상시 대화채널을 구축함으로써 남북관계를 안정적으로 운영하는 기본 수단을 제공할 수 있다. 또한 경제 분야에서 남북간 새로운 협력 과제들을 추진할 수 있는데, 특히 북한 지하자원 공동개발, 농협 및 환경 협력을 통한 ‘그린 데탕트’의 추진이 그것이다. 또한 2단계의 후반부에는 박근혜정부가 적극적으로 추진하고자 하는 ‘비전 코리아 프로젝트’가 시작될 수 있을 것이다. 이는 북한의 자생력 제고를 위한 전력·교통·통신 등의 인프라를 확충하고 북한을 국제금융기구에 가입시켜 경제특구를 지원하는 새로운 형태의 경제협력을 추진할 수 있다.

남북관계발전 기본계획의 중점 추진과제에서 보면 당국 간 합의 이행의 제도화 및 호혜적 교류협력의 확대 심화가 2단계에서 추진

될 수 있다. 이는 1단계에서 이행된 대화채널을 상시화하고 합의된 사항에 대한 지속적 이행을 통한 관계의 제도화를 꾀하는 노력이다. 이를 통해 국제규범에 부합하는 교류협력 체계를 구축할 수 있을 것이다.

박근혜 대통령의 드레스덴 구상에서는 남북한 공동번영을 위한 민생 인프라 구축이 2단계에 해당한다. 이 단계에서는 북한에 농촌 복합단지지를 조성하고 교통·통신 등 인프라를 구축하며, 지하자원을 공동으로 개발할 수 있다. 또한 나진-하산 물류사업을 통해 남·북·러 협력사업을 추진하고 신의주 등을 중심으로 남·북·중 협력 사업을 추진하는 것으로 새로운 경협사업을 시작할 수 있다. 더불어 남북한 주민간 동질성 회복을 위해 언어와 문화, 생활양식의 동질성을 회복하는 작업 역시 남북관계가 안정되고 제도화되는 2단계에서 추진할 수 있는 과제이다.

국가안보전략서에 제시하고 있는 ‘북한 비핵화와 남북관계의 선순환 추구’는 2단계에서 추진할 수 있다. 북한 비핵화가 진전되지 않는 상황에서 남북관계 발전은 어렵고, 남북관계가 진전되지 않는 상황에서 북한 비핵화가 이루어지기 어려운 구조이다. 따라서 남북관계 발전이 어느 정도 지속되는 상황에서 북한 비핵화와 선순환을 추구하는 정책은 2단계에서 추구할 수 있을 것이다.

(다) 장기: 남북관계의 정상화 단계

3단계는 남북관계의 정상화 단계로 설정하며 장기적인 남북관계의 비전을 제시한다. 이는 남북관계가 안정화와 제도화 단계를 넘어 정상화 단계에 접어들면서 구조적 갈등의 요인이 제거된 상태라고 할 수 있다. 따라서 1, 2단계에서 진행된 인도적 지원, 사회문

I
II
III
IV
V

화적 교류, 경제 협력이 지속되고 이러한 노력이 정치적, 군사적 영역으로까지 확대될 수 있는 기회를 제공한다. 따라서 남북관계의 3단계에서는 북핵 문제 해결과 재래식 군축 문제가 논의될 수 있을 것이며, 이는 민족공동체통일방안이 제시하는 ‘화해협력’ 단계로, 한반도 통일을 위한 직접적인 기반을 제공해 줄 수 있는 단계이다.

박근혜정부의 국정과제 중에서는 정치군사적 신뢰구축 문제가 직접적으로 다뤄질 수 있다. 남북간 무력도발 중단과 상호체제 인정 등의 조치가 실천될 수 있으며, 재래식 군축과 서울-평양 교류협력사무소 등 정치 및 군사분야에서 추가적인 합의가 이루어질 수 있다. 특히 북한 핵문제 해결을 위한 남북간 및 국제적 논의가 이루어져 통일의 과정에서 북핵 폐기가 논의될 수 있을 것이다.<sup>137</sup>

남북관계발전 기본계획의 추진과제는 북핵 문제 해결 등 한반도의 지속가능한 평화추구를 설정하고 있는데, 이는 3단계에서 다뤄질 수 있는 사안이다. 특히 북핵 문제 해결을 위한 남북 및 국제협력의 추진은 2단계에서도 진행될 수 있지만, 사실상의 성과는 남북관계가 정상화되는 단계에서 이루어질 수 있다. 북핵 문제는 북한 정권의 생존과 연계되어 있기 때문에 정치, 군사적 신뢰조치가 이루어질 때 가능할 것이다. 특히 국가안보전략서가 추구하고 있는 북핵 문제 해결과 지속가능한 평화정착 및 군사적 신뢰조치는 남북관계가 안정되어 상당수준으로 정상화 및 제도화된 상황에서 가능한 어젠다일 것이다.

---

<sup>137</sup> 군사적 신뢰구축 및 북핵 문제 해결의 과정에 대한 구체적인 로드맵은 하영선·조동호, 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』 (서울: 동아시아연구원, 2010), 제4장.

표 IV-8 남북관계 정상화의 추진전략 단계와 세부과제

단계	과제 속성	과제 영역	세부과제
1단계 (단기: 신뢰 구축)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 진행 중인 과제</li> <li>• 당장 추진 가능한 과제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도적 지원</li> <li>• 사회문화적 교류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영유아 및 임산부 지원(모자 패키지 사업)</li> <li>• 이산가족 및 국군포로, 납북자 문제 해결 노력</li> <li>• 문화예술, 학술, 종교, 스포츠 등 민간 사회문화 교류</li> <li>• 북한 인권 개선 노력</li> <li>• 개성공단 유지</li> <li>• 북핵 문제는 국제사회와 공조</li> </ul>
2단계 (중기: 안정화)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1단계에서 발전된 과제</li> <li>• 새롭게 추진하는 비정치적, 비군사적 과제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제협력</li> <li>• 북한 개발협력 사업</li> <li>• 문화적 동질성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도적 지원 및 사회문화 교류의 확대</li> <li>• 5·24조치 해제</li> <li>• 개성공단의 발전적 확대</li> <li>• 북한 내부 인프라 건설: 교통, 통신 등</li> <li>• 새로운 경험 프로젝트 시작: 북한 농촌단지 조성, 지하자원 공동개발, 나진-하산, 신의주 등의 협력 사업 추진 등</li> <li>• 언어, 문화, 생활양식의 동질성 회복</li> <li>• 남북관계와 북한 비핵화의 선순환 추구</li> <li>• 남북교류협력사무소 개설</li> </ul>
3단계 (장기: 정상화)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2단계에서 발전된 과제</li> <li>• 정치적, 군사적 과제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치협상</li> <li>• 군사협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치적 신뢰구축: 남북정상회담, 서울-평양 남북대표부 개설</li> <li>• 군사적 신뢰구축: 재래식 군축 협의 및 군사정보 교환, 훈련 공동참관 등</li> <li>• 핵 포기 및 검증체제 확립</li> </ul>

출처: 박근혜정부의 다양한 정책과제를 바탕으로 저자가 재구성.

I
II
III
IV
V

## 2. 북한 비핵화<sup>138</sup>

### 가. 북핵정책의 환경 변화

#### (1) 북핵정책의 환경 개요

1980년대 말 북핵 문제가 불거진 이래, 북한 핵능력은 지속적으로 증가하고 북핵위기에 따른 우리의 군사·외교·경제적 비용도 증가하는 북핵국면의 악화 추세가 지속되고 있다. 북한 핵문제를 해결하기 위한 북핵교섭은 1980년대 말 베이징 북·미 비공식 접촉에서 시작하여 이미 사반세기(四半世紀) 이상의 역사를 갖는다. 한반도 비핵화 공동선언(1991년)에서 시작하여, 북·미 기본합의문(1994년), 9·19공동성명(2005년), 2·29합의(2012년)에 이르기까지 비핵화 합의의 성과도 있었다. 그러나 북핵위기 국면에서 급조된 이 합의들은 모두 붕괴하고 말았다. 결과적으로 우리의 북한 비핵화 노력이 실패했다고 볼 수밖에 없는 실정이다.

비핵화 외교가 실패를 거듭함에 따라, 한국뿐만 아니라 미·중에서도 북핵 문제의 피로화 현상이 만연하고 북한 비핵화 가능성에 대한 기대가 급감하고 있다. 현재 북한은 이미 3차례 핵실험을 실시하고 핵능력을 계속 증강시켜 종종 아홉 번째 핵국으로 불리기도 한다.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup>- 이 보고서는 필자의 하반기 논문을 기본으로 하였다. 특히 북핵 동향 분석과 정책제안에 대해서는 2011년 이후 북한 핵활동 동향과 새로운 정책논의 동향을 반영하여 대폭 수정 보완하였다. 전봉근, “북핵협상 20년의 평가와 교훈,” 『한국과 국제정치』, Vol. 27, No. 1 (경남대학교 극동문제연구소, 2011).

<sup>139</sup>- ‘핵국’은 NPT(핵확산금지조약)에 따라 기존 유엔안보리이사국 5개국으로 한정되어 있으며, 그 외는 누구도 ‘핵국’이 될 수 없다. 다만 인도, 이스라엘, 파키스탄의 3개국은 당초 NPT에 가입하지 않았으며, 이들 국가가 ‘사실상(de facto) 핵국’으로 불리지만 이 용어도 언론용어에 불과하다.

우리는 남북관계 개선, 경협, 인도지원, 이산가족상봉, 군사적 긴장완화 등 많은 현안을 갖고 있지만, 북핵 문제의 인질이 되어 정체되어 있다. 특히 박근혜정부가 추구하는 한반도 신뢰프로세스도 남북관계 개선을 위한 좋은 비전과 방법론을 제시하였지만, 북핵의 인질이 되어 좀처럼 그 구상을 펼칠 기회를 갖지 못한다.

북한의 체제위기 지속, 김정은의 일인지배 강화, 핵무력과 경제건설의 병진노선 채택, 핵무장 법제화 등을 감안할 때 당분간 북한 비핵화의 진전과 북핵협상의 성공 가능성은 매우 낮아 보인다. 더욱이 최근 북핵협상 환경은 더욱 악화되는 경향이 있다. 중국의 부상과 동북아 미·중 경쟁, 중국의 한반도 개입 증가, 우크라이나 사태, 북·일 협상 등으로 한반도와 북핵정책 환경이 급변하고 복잡해졌다. 따라서 여기서는 북핵 문제를 둘러싼 정책 환경을 좀 더 구체적으로 분석하고, 추세를 도출하고자 한다.

## (2) 북한의 핵능력 증강 및 핵위협 증가

### (가) 핵물질 생산 지속

북한의 핵무기용 플루토늄(Pu)은 현재까지 영변의 5MWe ‘흑연감속로’에서만 생산된다. 흑연감속로는 전기생산용인 경수로와 달리 플루토늄 생산이 용이하여 일명 ‘플루토늄 생산로’라고 불린다. 영변의 흑연감속로는 1986년 운전을 개시한 이래 1994년까지 가동 후 중단되었다가, 2003년 2월부터 2007년 7월의 재중단 이전까지 가동하였다. 북한은 2013년 4월 동 시설의 재가동을 선언한 데 이어, 2013년 9월 재가동의 징후가 포착되었다. 5MWe 흑연감속로는 가동하기 위해 냉각시스템이 필요하다. 여기에는 종래 냉각탑을

I  
II  
III  
IV  
V

이용하다가 2008년 6자 합의에 따른 동결의 일환으로 폭파되어 흑연로의 가동이 불가능하여, 2003년 냉각수 냉각시스템을 가동하기 시작했다는 분석이 있다.

지금까지 영변 5MWe 흑연감속로에서 최대 약 44~50kg 플루토늄을 생산한 것으로 추정된다. 그러나 이미 3차례의 핵실험에서 플루토늄 12~18kg을 사용하였다고 할 때, 현재 30~35kg 플루토늄 재고를 가진 것으로 추정할 수 있다.

참고로 미국 과학국제안보연구소(Institute for Science and International Security, ISIS)의 올브라이트(David Albright) 박사는 2012년 8월 기준 북한 플루토늄 재고가 34~36kg일 것으로 추정했고, 미 스탠포드대 국제안보협력센터(Center for International Security and Cooperation, CISAC)의 헤커(Siegfried S. Hecker) 박사는 2014년 초 기준으로 북한이 24~42kg의 플루토늄을 보유하고 있는 것으로 추정하는 등 정확한 플루토늄 재고에 대해 다양한 평가가 있다.

북한의 고농축우라늄(HEU) 핵무기 개발에 대해서도 다양한 평가가 있다. 2010년 방북한 헤커 박사 일행이 영변 핵단지에서 농축시설을 직접 목격한 후 일각에서는 북한의 농축 핵개발 가능성을 높게 보고 있다.<sup>140</sup> 북한이 제3차 핵실험(2013.2) 이후 핵무기 ‘다종화’에 성공하였다고 주장하고, 국내외 북핵 전문가들도 고농축우라늄 핵실험 가능성을 제기하고 있다. 그런데 북한의 농축시설 용

---

<sup>140</sup>- 외부 인사로서 유일하게 북한 핵 농축시설을 목격하고 전문가적 해석을 내린 헤커 박사의 분석은 다음과 같다. Siegfried S Hecker, “A Return Trip to North Korea’s Yongbyon Nuclear Complex,” *Center for International Security and Cooperation* (November 20, 2010), <<http://iis-db.stanford.edu/pubs/23035/HeckerYongbyon.pdf>>.



량, 실제 농축활동, 고농축우라늄 축적량 등은 매우 불확실한 상태이다.

북한이 농축기술과 농축기기 생산기술을 확보함에 따라 농축시설이 계속 확장되고 농축우라늄의 재고량도 증가할 것으로 추정하나, 실제 농축시설의 가동률과 고농축우라늄 생산량은 최대치에 비해 절반 이하의 수준으로 낮을 것으로 보인다. 북한은 2010년 11월 영변 농축시설을 방문한 해커 박사에게 신설한 농축시설을 공개하며, 2009년 4월 착공하고 2011년 초 가동을 시작한 동시설의 연 농축용량은 연간 8,000kg/SWU이라고 설명하였다. 해커 박사는 후에 동 시설은 저농축우라늄(3.5%)을 연간 1,800kg, 또는 무기급 고농축우라늄(90%)을 연간 약 40kg 생산할 것으로 추정하였다.

최근 전문가들은 영변 이외에 최소한 1개 이상의 추가 농축시설이 있을 것으로 판단하고, 2003년 이후 영변 농축시설이 대폭 확장된 것으로 판단한다. 따라서 현재 북한의 농축시설은 공개된 영변 농축시설의 3배, 즉 6,000기 원심분리기를 가동 중인 것으로 볼 수 있다. 현재 고농축우라늄의 재고는 약 100kg, 농축시설의 가동률에 따라 매년 60~120kg의 고농축우라늄이 증가할 것으로 추정되나, 동 추정치는 매우 불확실하다.

#### (나) 북한의 핵무장 법제화 및 핵무장 의지 강화

북한은 향후 핵증강을 지속하면서 6자회담과 북·미회담을 요구하는 ‘북한식’ 2트랙(Two-track) 접근을 지속할 전망이다. 북한은 2012~2013년에 걸쳐 핵개발에 대한 3개의 중대한 국가정책을 채택하였다.

첫째, 북한 개정헌법(2012.4) 서문은 “(김정일은) 우리 조국을 불

I

II

III

IV

V

패의 정치사상 강국, 핵보유국, 무적의 군사강국으로 전변시켰으며, 강성국가 건설의 휘황한 대통로를 열어놓았다”고 기술하였다. 이는 북한이 헌법에서 스스로 핵국임을 대외적으로 천명하고 핵무장이 최고의 국가정책임을 확인한 셈이다.

둘째, 2013년 3월 31일 노동당중앙위원회 전원회의에서 ‘경제건설과 핵무력건설을 병진시킬 데 대한 새로운 전략노선’이 채택되었다. 구체적으로 핵보유의 합법화, 핵무력의 확대 강화, 핵무력의 전투준비태세 완비 등이 국가정책으로 채택되었다. 경제건설 항목 중에서도 자립 핵동력산업 발전, 경수로 개발, 우주과학기술 발전 등은 북한의 대량살상무기 능력과 관련이 있다.

셋째, 북한은 2013년 4월 1일 최고인민회의에서 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여’라는 법을 채택하여 핵무기 보유와 사용을 법제화하였다. 이 법에 따르면, ‘(공화국은) 핵억제력과 핵보복 타격력을 질량적으로 강화하기 위한 실제적인 대책(3조)’을 세우고, ‘핵무기는 적대적인 다른 핵보유국이 우리 공화국을 침략하거나 공격하는 경우 그를 격퇴하고 보복타격을 가하기 위하여 조선인민군 최고사령관의 최종명령에 의하여서만 사용(4조)’하도록 한다고 명시되어 있다.

#### (다) 북한 핵전략의 불확실성과 모험성 증가

핵무기 능력 평가 시 무기용 핵물질 생산 못지않게 이를 탑재하여 목표지점까지 운반하는 탄도미사일의 기술이 중요한 바, 북한은 미사일용 핵탄두 ‘소형화(miniaturization)’ 기술을 이미 보유한 것으로 평가된다.

북한은 1990년대 초부터 핵개발 추진 시 미사일 탑재를 위한 핵

탄두 소형화 개발을 동시에 진행하였을 것이며, 따라서 스커드 미사일(사거리 300~500km, 탄두중량 1000~770kg) 또는 노동미사일(사거리 1300km, 탄두중량 700kg)에 탑재할 수 있는 수준으로 소형화를 완성했을 가능성이 높다. 북한이 2012년 4월 대포동 장거리미사일을 이용한 은하 3호 발사에 성공함으로써 대륙간탄도미사일을 위한 발사체의 기초기술 개발에 성공하였지만, 550kg급 핵탄두 소형화, 대기권 재진입 기술과 내열 소재, 그리고 유도장비 등의 추가적인 기술적 장벽은 남아 있다.

북한은 무기용 핵물질을 모두 핵전략화 했을 가능성이 높아 현재 보유 추정치 핵물질량에 상응하는 핵무기를 보유하였을 것으로 추정할 수 있다. 안보 문제에 대해서는 좋지 않은 시나리오(worse scenario)를 설정하는 것이 안전하며, 실제 북한은 지금까지 외부의 평가보다 훨씬 진전된 핵과 미사일능력을 과시하여 왔다.

핵무기기술 발전에 따라 통상적 임계량보다 적은 핵물질로도 폭발이 가능하다. 그렇지만 북한의 핵무기 기술이 그렇게 고도화 단계에 이르지 않는 것으로 보인다. 참고로 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)는 핵무기 1개를 위해 고농축우라늄(90% 이상) 25kg, 플루토늄 8kg을 각각 필요한 임계질량으로 제시하였다. 북한은 2014년 상반기 4차 핵실험으로 위협하면서 '새로운 형태의 핵실험'을 언급하였는데, 이는 증폭핵무기, 소형화핵탄두, 핵전자기파(EMP)탄 등을 들 수 있다.

요약하면 북한은 현재 추가생산이 중단된 플루토늄을 약 30kg, 그리고 고농축우라늄을 최대 100kg을 보유한 데 이어 매년 약 50kg를 추가 생산 중인 것으로 추정할 수 있다. 동 핵물질을 무기화하면, 북한은 지금 플루토늄 핵무기 약 3~5개를 보유하고 있으며 고

I
II
III
IV
V

농축우라늄 핵무기는 현 재고 4개에 이어 매년 2개씩을 추가 생산할 수 있다. 미국의 주요 핵문제 연구단체는 북한의 핵무기 재고를 10개 이하로 추정한다.

북한은 2013년 4월 1일 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여’라는 법령에서 아래와 같이 핵정책과 핵전략의 대강을 발표하였다. 남한과 미국을 겨냥한 동 규정은 매우 공격적이며, 또한 김정은 단독의 핵무기 지휘통제권을 규정하여 높은 수준의 불확실성과 위협성을 내재한다.

- (2조) 조선민주주의인민공화국의 핵무력은 세계의 비핵화가 실현될 때까지 우리 공화국에 대한 침략과 공격을 억제·격퇴하고 침략의 본거지들에 대한 섬멸적인 보복타격을 가하는 데 복무한다.
- (3조) 조선민주주의인민공화국은 가중되는 적대세력의 침략과 공격위험의 엄중성에 대비하여 핵 억제력과 핵보복 타격력을 질량적으로 강화하기 위한 실제적인 대책을 세운다.
- (4조) 조선민주주의인민공화국의 핵무기는 적대적인 다른 핵보유국이 우리 공화국을 침략하거나 공격하는 경우 그를 격퇴하고 보복타격을 가하기 위하여 조선인민군 최고사령관의 최종명령에 의하여서만 사용할 수 있다.

상기 법령 이외에도 북한의 핵무기 사용에 대한 정치적 독트린과 핵무기 사용의 군사전술 등이 알려지지 않은 바, 북한의 핵무기 사용과 전쟁 억지를 위해 북한 핵전략을 파악하기 위한 노력이 필요하다. 북한은 일찍이 ‘인민군 전략로켓사령부’를 설치하여 노동/대포동 미사일 등을 개발·배치하여 왔으며, 2012년 3월 김정은이 이를 방문함으로써 대외적으로 공개되었다.

핵전략의 비교연구를 위해 중국, 파키스탄, 인도 등과 같은 후발 핵국, 또는 소규모 핵전력 보유국의 핵전략에 대한 연구가 필요하다. 참고로 중국의 경우 미·소 등에 비해 상대적으로 매우 열등한 핵전력을 보유하고 있었기 때문에 핵무기 선제 사용 금지(no-first-use), 최소억지전략(minimal deterrence strategy) 등의 핵전략을 견지하였다. 한편, 냉전기 미·소는 ‘상호파괴확인(mutually assured destruction, MAD)’ 핵전략에 따라 2차 공격(second strike)이 가능한 대규모 핵전력을 유지하였다.

북한의 경우, 현재 핵무기 10기 이내의 소규모 핵전력을 보유하고 있지만 정치·군사적으로 취약한 자신을 보호하기 위해 매우 공격적이고 불확실성이 높은 핵무기 사용전략을 사용할 것으로 전망한다. 그리고 머지않은 미래에 무기용 핵물질이 계속 증산되고 핵탄두미사일이 완성됨에 따라 북한의 핵무기 사용위협도 더욱 실체화되고 핵전력도 구체화될 전망이다. 북한은 이미 핵전력, 재래식 전력, 기타 생화학 대량파괴무기(Weapons of Mass Destruction, WMD) 전력 등을 혼합운용하는 군사전략을 구사하고 있는 것으로 보인다.

### (3) 비핵화 외교의 정체 고착화

#### (가) 북한의 6자회담 재개 요구와 핵실험 위협의 이중전략 추진

북한은 2013년 5월 최룡해 특사 방중 이후, 6자회담 재개를 위한 ‘대화공세’를 통해 국면 전환 및 국제사회의 제재와 고립 탈피를 적극 시도하였다. 당시 국방위 대변인 담화(2013.6.16)를 통해 ▲ 북·미 고위급 회담 제안, ▲ 중·러와의 양자회담, ▲ 1.5/2 트랙 세미나

I
II
III
IV
V

등 전제조건 없는 대화재개 의사를 표명하였다.

그런데 2014년 상반기에 들어 다시 핵위협이 고조되었다. 북한은 ▲ 노동 미사일 발사(2014.3.26), ▲ 서해 NLL 인근 해상 사격(2014.3.31, 2014.4.29), ▲ 무인 비행체 침투, ▲ 우리 초계함 인근 포격(2014.5.22) 등 일련의 도발을 감행하는 한편, 외무성 성명(2014.3.30)을 통해 핵실험 가능성을 시사하였다. 북한 외무성 대변인 성명(2014.3.30)은 ‘핵 억제력을 더욱 강화하기 위한 새로운 형태의 핵시험도 배제되지 않을 것’이라 언급하며 국제사회를 위협하고, 이후 다시 한 번 성명을 발표(2014.4.29)하며 “지난 3월 30일 성명에서 천명한 새로운 형태의 핵시험도 배제되지 않는다는 우리의 선언에는 시효가 없다”고 위협하였다.

그런데 북한의 실제 핵실험 추진 여부에 대해서는 다소 논란이 있다. 미국 존스홉킨스대의 한·미연구소가 운영하는 ‘38 North’의 조엘 위트(Joel Wit) 연구원에 따르면, 2014년 상반기 북한의 4차 핵실험 추진 여부에 대해 미 정부 안팎에서 논란이 있었으며 북한이 당초 핵실험 실시에 대해 위협만 하였는지 또는 미·중의 반발과 압박으로 실시 계획을 연기 또는 취소하였는지는 알 수 없다고 한다. ‘38 North’는 북한 핵시설과 미사일 시설에 대한 상용 위성 사진을 구매하여 위성영상 판독전문가의 도움을 받아 북한의 대량살상무기(WMD) 활동을 분석 중이다. 조엘 위트에 따르면 구소련의 경우, 정기적으로 빈번히 진행되던 핵실험의 관찰 및 분석을 통해 고유의 핵실험 준비 절차를 파악할 수 있었지만 북한은 핵실험을 3차례만 진행하였기 때문에 북한 고유의 핵실험 준비 패턴을 알기 어려우며, 따라서 핵실험도 예측하기 어려운 실정이라고 주장한다.

한편 북한은 앞으로도 핵실험을 계속 실시할 것으로 전망되는 바, 그 배경으로는 핵개발을 위한 군사·기술적 필요성, 대외적으로 핵무장력을 과시하는 수단으로서 핵실험 필요성, 핵실험의 국내 정치적 효과 등이 있다.

#### (나) 중국의 부상과 미·중 경쟁의 부작용

불과 10년 전만 하더라도 크게 예상치 못한 ‘중국의 부상’과 동북아 미·중 경쟁시대는 동북아 안보환경뿐만 아니라 북핵 문제의 협상환경에도 중대한 구조적 변화를 초래하고 있다.

중국은 1990년대에 북한 문제와 북핵 문제에 시종 방관자적 입장을 유지하다가 ‘중국의 부상’에 상응하여 점차 한반도 문제에 대한 개입을 확대하였다. 사실 중국을 한반도 문제에 적극 끌어들이는 나라는 미국이다. 미국은 북핵 문제 해결에 대해 중국 책임론을 제기하였고, 마침내 중국은 미국의 요청을 수용하여 2003년 6자회담을 처음으로 주최하였다. 중국은 6자회담을 주최하는 동안에 북한 비핵화 입장을 명확히 견지하면서도 북·미 간 입장 충돌에 대해서는 중간자적인 입장을 견지하며 과도한 대북 압박을 반대하였다.

북·중관계는 후진타오 주석 임기 말기 동안에 소위 ‘북·중관계 긴밀화’ 현상이 나타났다. 중국은 2010~2011년간 이례적으로 3차례나 북·중 정상회담을 갖고 경제지원도 확대했다. 김정일 사망 이후 2011년 12월 말 김정은이 인민군 최고사령관으로 추대되자, 중국은 발 빠르게 후진타오 주석 명의 축전을 보내 김정은 체제를 안정화시키는 데 크게 기여했다. 이로써 북한의 취약한 권력교체기에 핵개발을 지연시킬 수 있는 좋은 기회를 놓친 셈이다.<sup>141</sup>

그런데 중국의 대북정책은 3차 북한 핵실험(2013.2)으로 인해 크

I
II
III
IV
V

게 변화하는 모습을 보였다. 그 배경에는 시진핑 정부의 등장과 더불어 중국 대외정책의 변화에 있다. 중국이 세계적 대국의 지위와 ‘책임대국’으로서의 역할을 추구함에 따라 북핵 문제도 좌시할 수 없게 되었다. 그러나 중국의 대북정책이 전면적으로 변화했다고 보기는 어렵다. 미·중갈등이 증가함에 따라 한·미동맹과 미·일동맹에 대한 완충지대로서 북한의 전략적 가치도 증가하기 때문이다.

한편 중국의 부상으로 인해 한·미의 대북 압박수단은 약화되었다. 우리의 대북 압박수단으로 미국의 대북 안전보장 및 북·미관계 개선, 더불어 한국의 경제지원이 있었다. 그런데 중국이 강국으로 부상함에 따라 안전보장과 경제지원에서 한·미의 대체재 역할을 담당할 수 있게 되었다. 대북 경제제재는 북·중 교역으로 효력이 반감되고 미국의 대북 압박은 중국의 바람막이 역할로 그 효력이 반감되었다. 최근 중국의 대북 비핵화 압박이 과거보다 강화되었다고 하나, 미·중 경쟁구도 하에서는 중국의 대북 압박이 미·중관계의 종속변수로 전략할 가능성이 높다.

#### (다) 북·일 납치문제 합의와 관계개선 동향

일본은 북핵 불용과 비핵화 목표 견지 등 기본적으로 한·미의 정책기조와 동일하나, 북핵 문제 진전과 함께 최대 국내 이슈인 납치 문제의 해결이 반드시 필요하다는 입장이다. 그런데 최근 북·일합의(2014.5.29)에서 북한이 남북 일본인 문제를 재조사하고 일본이

---

<sup>141</sup>- 2010년 북·중관계 현상은 전봉근, “2011년 북한정세 전망과 새로운 대북전략 모색,” (외교안보연구소 주요국제문제분석 2011-02, 2011.1.26); 최근 북·중 간 민간부문 교역확대 현상에 대해서는 이상숙, “중국의 대북 경제제재와 최근 북·한·중국 경제관계의 동향,” (외교안보연구소 주요국제문제분석 2014-28, 2014.9.4).



대북 독자제재를 해제하기로 합의하였다. 한·미 정부는 이 합의가 일본의 최대 국내 현안 중 하나이며 인도주의 문제이므로 직접적으로 부정적인 의견 표시를 삼가고 있으며, 관련국들은 북핵 문제에 미칠 영향에 대해 크게 관심을 보이고 있다.

이에 대해 일본 아베정부의 조치가 납치자 문제의 적극 해결과 더불어 한반도 문제에 대한 개입 의사와 최근 한·일관계 악화에 따른 대북 독자행동의 시위 성격이 있다는 지적도 있다. 일본은 대북 접근에 있어 북핵 문제의 해결이라는 동북아 공동이익을 추구하기 보다는 자신의 납치자 문제 해결이라는 좁은 국익을 추구하는 경향을 보였다. 또한 아베 총리의 개인적·정치적 아젠다를 전면에 내세워 북핵 해결을 위한 국제연대에 균열을 초래한다는 지적도 있다. 아베 총리는 납치자 문제의 정치화를 통해 정치적 입지를 강화시켜 왔다. 그런데 최근 납치자 문제의 해결 지체로 인해 정치적 비판이 고조되자, 다시 동문제의 해결에 정치력을 집중하는 것으로 보인다.

#### (4) 북핵 문제의 4대 추세

북핵 문제의 심각성에 대해서는 누구도 이견이 없다. 또한 북핵 정책 환경이 계속 악화된다는 점에 대해서도 이견이 없다. 그렇지만 어떤 정책을 추구하더라도 별 효과가 없을 것이라는 비판론이 만연해 있기 때문에 막상 현 상황을 타개하기 위한 노력은 별로 보이지 않는다. 일부에서는 대화와 압박의 이중정책이 북한의 태도 변화를 유도할 것이라는 주장도 있지만, 그렇다고 비핵화 가능성까지 기대하는 것은 아니다.

따라서 새로운 비핵화전략을 모색하려는 동기와 동력을 갖기 위

I
II
III
IV
V

해서는 현상의 심각성에 대한 재인식이 필요하다. 지금 특단의 조치를 취하지 않을 경우, 미래의 북핵 문제가 더욱 악화될 것이라는 판단이 필요하다. 실제 지난 사반세기에 걸친 북핵협상의 경험을 바탕으로 아래와 같이 4개의 추세 또는 법칙을 도출할 수 있다.

첫째, 북핵위기의 악순환주기 법칙이 있다. 이는 북핵협상 악순환 주기로도 볼 수 있다. 지난 사반세기를 돌이켜보면 북핵협상은 3~5년마다 북한의 핵도발과 핵위기 발생, 핵협상과 일괄타결식 핵합의, 합의 불이행과 합의 붕괴 등 3단계로 구성된다.<sup>142</sup> 특히 북핵협상은 북한의 국제원자력기구(이하, IAEA) 사찰 거부, 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty, NPT) 탈퇴, IAEA 사찰관 축출, 재처리 가동, 폐연료봉 인출, 핵실험 등 도발로 위기가 조성된 이후에 미국의 사후적인 대응조치로서 시작되는 경향을 보인다. 이후 마지못한 협상에 이어 핵합의가 만들어지지만, 상호 입장을 좁히지 못하여 빈틈이 많고 애매한 핵합의가 된다. 결국 핵합의의 해석과 이행에 대한 이견이 발생하면서 합의가 붕괴되는 악순환 주기가 반복된다. 이 법칙에 따르면, 미래의 핵협상과 핵합의도 이런 악순환 법칙에 빠질 가능성이 높다. 사전에 이를 방지하기 위한 충분한 조치가 필요하지만 과거의 사례를 볼 때 쉽지 않다.

둘째, 북핵능력 증가의 법칙이 있다. 개략적으로 7~10년에 배가하는 경향이 있다. 1990년대 초부터 북한의 무기용 핵물질 추출 추정치는 지속적으로 증가해 왔다. 1990년대 초 플루토늄은 약 10kg에서 시작하여 2012년 약 30~50kg, 2014년 현재 기존 플루토늄의 재고에 더해 흑연감속로가 재가동되고 농축시설이 증설되어 핵물

---

<sup>142</sup> 필자의 '4단계 북핵 악순환주기'에 대한 자세한 설명은 전봉근, “북핵협상 20년의 평가와 교훈.”

질 축적량이 더욱 급속도로 늘고 있다.

셋째, 비핵화 비용 증가의 법칙이 있다. 북한의 핵물질 재고가 늘어남에 따라, 북한의 정치·경제·외교적 요구도 더욱 확대되는 경향이 있다. 김정은 체제는 북한의 만연한 체제위기를 극복하는 차원에서 핵무기에 더욱 집착하고 나아가 핵무장을 제도화하는 경향을 보인다. 이러한 경향도 북한 비핵화 비용을 더욱 증가시키는 배경이 된다.

마지막으로, 국내에서는 북핵 위협인식 체감의 법칙이 있다. 북핵위기가 장기화되자 국내에서는 점차 북핵위기에 익숙해지는 경향이 있다. 우리의 비핵화 노력에도 불구하고 북한의 핵능력이 증가하고 핵무장에 대한 집착이 더욱 강해지자, 국내 일부에서는 북핵 문제를 감수할 수밖에 없는 위협으로 받아들이는 경향도 있다. 이는 마치 분단비용이 매우 크고 통일 가능성이 매우 낮은 상황에서 분단을 점차 현실로 받아들이는 경향과 유사하다.

1990년대 북한의 NPT 탈퇴 선언, 흑연감속로의 사용 후 핵연료 무단 추출, 재처리 추진 등에 대해 국내에서는 매우 심각한 도발과 위기로 간주하였고, 심지어 국가안보와 국민경제도 큰 타격을 받기도 했다. 그러나 비핵화 노력이 계속 좌절되면서 최근 2, 3차 북한 핵실험 때에는 과거사례에 비해 심각한 북핵위기를 오히려 담당하게 수용하는 경향이 있다.

그 결과 우리는 ‘분단 디스카운트’에 ‘북핵 디스카운트’까지 지불하게 되었다. 또한 북핵의 교착으로 인해 우리는 국내 정치·경제적 비용뿐만 아니라 아래와 같은 외교·안보적 비용도 크게 치르게 되었다. 첫째, 우리의 귀중한 외교역량과 외교자본이 비핵화 외교에 과도하게 쏟린다. 한국은 경제적 생존과 번영을 위해 통상외교, 자원외교, 에너지외교, 국제안보외교에 더 많은 외교역량을 투입해야

하지만 긴박한 북핵 위협 하에서는 그럴 여유가 없다. 둘째, 우리의 대북정책 전반이 북핵의 인질이 된다. 우리는 북한과 관계개선, 경협, 인도지원, 이산가족상봉, 군사적 긴장완화 등 많은 현안을 가지고 있는데 북핵으로 인해 모든 것이 정체되어 있다. 한반도 신뢰 프로세스도 남북관계 개선을 위한 좋은 비전과 방법론을 제시하였지만, 북핵의 인질이 되어 좀처럼 그 구상을 펼칠 기회를 갖지 못하고 있다.

## 나. 북한 비핵화 외교 원칙

### (1) 북한 비핵화정책의 평가

#### (가) 한국 정부의 북핵정책 재점검

한국 정부의 비핵화정책은 어떤 경우에도 북한의 핵보유를 용납할 수 없다는 단호하고 일관된 입장에서 시작한다. 한국 정부는 북핵 불용의 원칙 하에서 북한으로 하여금 병진노선이 성공할 수 없다는 것을 깨닫게 하여 핵포기의 전략적 결단을 하도록 유도하고, 나아가 9·19공동성명 및 유엔안보리결의 등 관련 비핵화 규범을 준수하도록 압박하기 위한 다양한 조치를 추진 중이다.

한국 정부는 북한 비핵화를 달성하기 위한 전략으로서 ‘원칙 있고 실효적인 2트랙(Two-track) 전략’을 추진한다. 이는 국제사회의 공고한 북핵 불용 공감대를 기초로 하여 원칙 있는 비핵화 대화를 추진하고, 실효적인 대북제재를 병행하는 것이다.

구체적인 방안으로는 첫째, 북핵 불용을 위한 국제공조 공고화 조치를 추진하는 것이다. 이를 위해 한·미 공조 및 한·중 전략적 협력을 핵심으로 5자 간 공조를 강화하고 양자·다자정상회의 및 유엔

국제회의의 등을 계기로 강력한 대북 메시지를 천명하며, 국제공조를 위해 정부 간 협의와 민·관 협의 채널을 적극 활용하고자 한다.

둘째, 대북 압박 강화를 통한 북한의 변화를 유도한다. 이를 위한 구체적 행동조치로는 안보리 제재의 철저한 이행을 위한 국제공조 체제 강화, 범세계적인 양자·다자 복합 제재 네트워크 활용, 북한 도발의 사전 차단 및 도발 시 징별적인 조치의 시행 등이 있다.

셋째, 원칙 있는 비핵화 대화 추진을 위한 외교 노력을 강화한다. 이를 위해 북한의 진정성 없는 무조건적인 대화 재개 공세를 차단하고, 북한 비핵화의 실질적 진전과 핵능력 고도화 차단을 이룰 수 있는 의미 있는 대화 재개를 추진하고자 한다.

넷째, 한·미·중 전략대화 추진을 위한 다각적 외교노력을 강화한다. 이를 위해 한·미·중의 1.5트랙 후속 회의 개최 등을 통해 전략 대화의 발전을 모색하고, 한·미·일 3자 협의 등 6자회담 틀 내에서 소다자 협의를 활성화한다.

마지막으로, 남북한의 실질적인 협의 추진을 위한 노력을 지속한다. 남북관계와 비핵화 선순환 입장을 계속 견지하면서 남북간 실질적 협의를 추진하는 방안을 검토한다. 이를 위해 남북 고위급 대화 채널을 이용하는 방안도 있다.

#### (나) 과거 북핵협상 실패 원인과 교훈

그동안 국가차원에서 북한 비핵화를 위한 집중적인 노력에도 불구하고 북한의 핵무장이 증강했다는 현실을 볼 때 북핵협상을 위한 정세판단과 협상전략에 문제가 있었다는 점을 인정할 수밖에 없다. 따라서 앞으로 비핵화전략은 보다 북핵의 현실적 판단에 바탕을 두고 우리의 정책수단에 상응하는 전략목표를 수립해야 한

I
II
III
IV
V

다. 북핵의 단기적인 해결이 어려우므로 일관된 비핵화노력을 보장하기 위해서 지속가능한 대북정책을 찾아야 한다.

첫째, 우리는 북한의 핵개발 의지와 능력, 북한 정권과 체제 내구성을 과소평가했다. 미 정부는 1994년 제네바합의 체결 당시 북한의 붕괴가 임박했다는 판단하에 ‘시간 끌기’ 차원에서 합의 이행에 소홀히 대처하였다. 경수로 제공이 지연되는 가운데 북한 핵농축 의혹이 제기되면서, 이를 해소하기 위한 노력도 없이 제네바 합의 체제가 무너지고 말았다. 그 이후 북핵은 통제불능 상태에 빠지는 결과를 낳았다. 북핵정책에서 ‘시간은 우리 편’이라는 전제가 통용되고 전략적 인내, 방치 등이 대응전략으로 선호되었지만, 역설적으로 이는 북한의 핵개발 동기 강화와 핵무장 시간별기에 이용되었다.

둘째, 북한은 매우 높은 핵무장 동기를 갖고 있어 통상적인 비핵화 해법이 작동하지 않는다. 우리가 비핵화 성공사례로 참조하는 우크라이나, 남아공, 리비아, 아르헨티나, 브라질 등은 안보환경의 개선, 체제변동, 정권교체 등이 발생하여 핵무장 동기가 해소된 경우로, 북한과는 다르다. 북한의 경우는 안보환경이 매우 열악하다는 인식하에 핵무장을 고집하는 파키스탄, 인도, 이스라엘과 비슷하다.

셋째, 미국과 북한 간 뿌리 깊은 적대감과 불신이 핵협상 붕괴의 근저에 있다. 북한은 미국과 평화협정 체결과 관계개선을 원한다고 하지만 주한미군 철수가 주목적이지, 진정한 관계개선이 목표는 아니다. 미국은 북한의 비핵화에 대한 관심은 높지만 최악의 인권 유린국이며 핵확산국인 불량국가와 대화하고 보상할 마음이 없다. 이런 상황에서 북한과 미국은 서로 높은 협상목표를 추구한다.

미국은 북핵 시설과 능력의 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 해체(CVID)’를 북핵 외교의 목표로 추구하고, 북한은 미국의 대북 적대시 정책 중단, 평화협정 체결, 경제제재 해제, 수교 등을 요구한다. 양측의 뿌리 깊은 불신을 감안할 때 점진적인 상호 신뢰구축 없이는 달성하기 어려운 요구이다.

더욱이 북한은 미국의 대북정책 목표가 북한의 체제전환과 정권 교체라는 의구심을 갖고 있다. 북한은 한국의 대북정책 목표도 결국 체제변화와 흡수통일이라고 믿고 있다. 미국은 북한이 핵을 결코 포기하지 않을 것이라고 생각한다. 이런 동상이몽은 상당기간 지속될 전망이다.

넷째, 대북정책의 잦은 변경이 북핵합의의 이행에 장애를 초래한다. 일관된 대북정책 아래에서도 소기의 목표를 달성하기 어려운 것이 현실이다. 극단적인 상호 불신 속에서 우리의 잦은 대북정책 변동은 북한에게 핵합의 이행을 지체하거나 거부할 명분을 준다. 북한은 항상 남한과 미국의 정책이 변경될 것이라는 전제하에 핵합의를 이행하는 척 하면서도 핵심조항의 이행을 거부하는 이중적인 헤징전략을 사용하는 경향이 있다.

요약하면 북한의 핵무장 의지와 체제 내구성, 미국식 협상체제의 한계, 지속가능 대북정책, 북·미 간 불신구조, 비핵화 해법의 적절성 등에 대한 재평가를 바탕으로 하여 목표와 가용자원 등에서 보다 현실적인 비핵화전략을 수립해야 한다. 그렇지 않을 경우 북핵 문제는 또 다시 북핵협상 악순환 주기의 수렁에 빠질 가능성이 높다.

I
II
III
IV
V

(다) '전략적 인내' 전략의 문제점

미 정부의 북핵 협상전략은 경제제재와 외교적 고립을 통해 북한의 태도 변화를 적극적으로 유도하고 압박하는 것이다. 사실 미 정부가 이런 명칭을 사용하는 것은 아니지만 이 전략은 '전략적 인내(strategic patience)'로 통용된다. 2008년부터 북한이 6자회담을 거부한 채, 핵실험과 장거리로켓 발사를 실시하자 미국과 국제사회는 강력한 비난과 제재조치로 대응하였다. 이는 매우 타당한 조치였다.

그런데 북한과 미국의 대치국면이 장기화되면서 과연 현 북핵정책이 최선인지에 대한 의문이 제기된다. 특히 미국과 국제사회의 강력한 제재가 북한의 핵개발을 저지하는 효과를 거두어야 하는데, 현실적으로 북한의 핵능력이 증가일로에 있다. 강력한 제재를 취하는 이유는 이를 통해 북한의 핵개발을 지연시키고 나아가 태도변화를 유도하기 위해서인데, 소기의 목표 달성에 실패한 셈이다. 어쩌면 대북 압박의 효과를 거두기 위해서는 좀 더 긴 시간이 필요하다는 주장도 있다. 그런데 지난 5년을 돌이켜 보면 북한의 핵무장력이 강화되고 대남 위협은 증가했으며 북한은 변화의 모습이 보이지 않는다.

보다 심각한 질문은 이런 상황이 5년, 10년 지속되면 어떻게 될 것이며, 이 기간 동안 우리는 무엇을 기다려야 하는지 생각해봐야 한다. 만약 기다리는 것이 북한의 굴복, 자발적 핵포기, 급변사태, 정권 붕괴라면 발생할 가능성이 매우 낮다는 것이 중론이다. 또한 이 기간 동안 누가 시간을 벌 것인지도 생각해 보아야 한다. 우리가 시간을 벌기 위해서는 최소한 북한의 핵 동결이 전제되어야 한다. 또는 전면적인 중국의 대북 경제제재가 있어야 한다. 현재 북한과



중국의 태도를 볼 때 이런 상황이 발생한다고 기대하기는 어렵다.

우리는 종종 북한의 붕괴를 대북정책의 한 변수로 고려하는 경향이 있다. 특히 1990년대 북·미 핵합의를 체결하면서 미국은 북한 붕괴를 상정한 적이 있었다. 그 이후에도 우리가 대북정책을 추진할 때 항상 북한의 체제불안정과 급변사태 가능성을 염두에 두었다는 점을 부인하기 어렵다. 그러나 북한의 체제불안정과 급변사태의 발생 여부는 누구도 예측하기 어렵고 특히 언제 발생할지는 더욱 예측하기 어렵다. 또한 급변사태를 유발하기 위한 정책을 추진하기도 매우 어렵다. 따라서 북한의 붕괴 여부를 대북정책의 추진 변수로 삼아서는 안 된다.

현 정체 국면이 10년간 지속된다고 가정한다면 다음 상황을 상정할 수 있다. 첫째, 북한의 핵무기가 종래 5~10개 수준에서 20~40개 수준까지 증강되고, 북한이 대남과 대미에 대한 억지와 위협의 핵전략을 휘두를 가능성이 높다. 둘째, 국제사회는 북한을 '사실상 핵국'으로 간주할 가능성이 있다. 셋째, 동북아에서 미·중 경쟁과 중·일 경쟁이 더욱 심화되어 동북아 국가들의 대북정책 연대가 분열될 가능성이 높다. 넷째, 중국이 동북아를 자신의 영향권으로 간주하고 한반도에 대한 개입을 더욱 강화할 것이다.

북핵국면이 정체되는 동안 북한의 핵능력은 증강되고 동북아 정치는 격변기에 접어들었다. 북핵을 둘러싼 동북아 정세와 북한 비핵화전략에 대한 심각한 재평가와 새로운 전략모색이 필요한 시점이다.

I
II
III
IV
V

## (2) 북한 비핵화정책 추진 원칙

여기서는 북한 비핵화를 성공적으로 추진하기 위한 원칙으로서 적극적인 제재와 대화를 병행하는 평화적 해결, 국민적 합의와 국제연대 유지, 호혜적 접근, 포괄적·단계적 접근 등의 4개 원칙을 제기한다.

첫째, 북핵 문제의 해결방식은 충돌과 군사작전이 아니라 대화와 제재 수단을 활용한 평화적 해결이 되어야 한다.

이미 수많은 핵협상과 핵합의가 있었지만 모두 실패했다는 현실을 감안할 때 대화를 통한 평화적 해결은 불가능하다는 주장도 많다. 이와 관련, 북핵을 포함한 북한 문제 해결의 어려움으로 인해 북한의 붕괴와 통일만이 유일한 해결책이라는 주장도 있다. 또한 대화가 실패할 때를 대비한 ‘플랜 B’에 대한 요구도 많다.

이 주장들도 일부 타당성이 있지만 문제점이 있다. 이 주장들은 급변사태와 붕괴유도의 실현 가능성을 과대평가하고 이 옵션의 위험성을 과소평가한다. 북한 체제가 불안정하지만 급변사태의 발생 여부와 발생 시기는 누구도 알 수 없다. 지금까지 체제 내구성을 감안할 때 상당기간 지속될 것이라는 판단이 보다 객관적이다. 더욱이 북한은 매우 위험한 정권이며, 각종 불법적인 대량살상무기를 다량 보유하고 있다는 점과 이를 사용할 동기와 의지가 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

지금까지 대화를 통한 비핵화노력이 실패했다고 하지만 최선의 대화와 제재 전략을 동원했는지는 의문이다. 북한의 핵개발 동기도 매우 높지만 앞 절에서 살펴보았듯이 우리의 대화와 협상전략도 문제가 있었다는 점에 주목해야 한다. 따라서 더 이상 평화적 해결을 할 수 없는 상황이 오기 전에 보다 진지한 대화전략을 추진해야 한다.

종래 북한에 대한 제재 일변도 정책, 대화 일변도 정책은 모두 비핵화에 실패했을 뿐 아니라 북핵 사태를 더욱 악화시키는 부작용을 초래했다.<sup>143</sup> 북한 방치론과 정권교체론은 북한의 체제 내구성을 과소평가하고, 포용론자는 북한의 핵무장 의지를 과소평가하는 오류를 보였다. 적극적인 제재와 협상의 병행은 북한의 핵무장 의지와 체제 내구성을 전제로 한 적극적이고 현실적인 비핵화전략이다.

둘째, 북한의 비핵화 목표와 전략에 대한 국민적 합의와 국제연대를 유지한다. 국민적 합의와 국제연대를 확보하지 못한 비핵화 목표와 전략은 대북 협상력을 갖지 못한다. 합의 수준이 높은 대북 정책은 남남갈등을 억제하고 대북 협상력을 극대화한다. 국내적으로 대북 포용론, 정권교체론, 방치론 등 다양한 대북정책 노선이 공존하는 상황에서 자칫 대북정책과 비핵화전략이 방향성을 실종할 가능성이 있다. 북한도 이런 상황을 시간벌기에 이용할 것이다. 따라서 국민적 합의과정을 통해 지속가능성이 높은 대북정책을 선택하고 추진해야 한다. 이를 위해 정부는 국회 및 정책공동체와 대화를 확대해야 한다.

한·미 공조와 국제공조체제도 비핵화전략의 효과성 제고에 필수적이다. 이를 위해 양국 정부는 상호 안보 우려에 대한 이해를 높이고 이견 해소와 공조 유지를 위해 심도 깊은 정치대화의 채널을 유지해야 한다. 정부 간 공조 환경을 보완하기 위해서는 비정부 간 대화도 강화해야 한다. 이를 위해 한·미·중 정부 간 전략대화과 전문가 대화를 병행하여 설립할 필요가 있다.

<sup>143</sup> 박형중 외, 『통일대비를 위한 대북통일정책 모색』 (서울: 통일연구원, 2012).

셋째, 호혜성의 원칙에 따라 일방의 요구를 타방에 강요하는 방식이 아니라 상호적인 합의가 만들어져야 한다. 그리고 이러한 타협의 결과는 상호 혜택이 되는 방향으로 집행되어 상호 신뢰를 점진적으로 축적해 나가야 한다.

상호성의 원칙을 적용할 때, 동시행동과 등가성도 동시에 고려해야 한다. 동시행동이라고 하여 반드시 시간적으로 동시에 이행할 필요는 없다. 보다 중요한 것은 양측 조치의 비중이 비슷해야 한다는 점이다. 그런데 관련 조치들이 정치적이거나 상징적일 경우 그 비중을 측정하기가 쉽지 않다. 원칙적으로 국제사회의 일반적인 규범을 적용하는 차원에서 북한이 불법적인 행동을 원상회복한다고 하여 보상을 해서는 안 되지만 북한의 핵 포기라는 대(大)목표를 위하여 때로는 융통성을 가지고 대응할 필요도 있다.

또한 북한의 무리한 기대수준을 낮추기 위하여 국제사회, 특히 중국과 보조를 맞추어 공동으로 대응해야 한다. 동시에 북한에 대한 유인책을 단계적으로 제공하기 위하여 한·미·중 간 공조체제의 틀 내에서 3국이 동의할 수 있는 유인책을 개발하기 위한 노력을 강화해야 한다.

넷째, 포괄적이며 단계적인 접근이 요구된다. 현재와 같이 적대감과 상호 불신이 높은 상태에서는 포괄적 합의와 단계적 이행이 불가피하다. 북핵 협상사(史)를 돌이켜 보면, 북한에게 핵 합의와 이행을 강제하는 것은 거의 불가능했다. 일시적으로 합의가 있었다고 하더라도 북한은 핵합의를 포기하거나 실행을 거부하였고 이에 대해 우리는 속수무책인 경우가 많았다. 따라서 시간이 걸리더라도 인내하면서 포괄적으로 합의하되 단계적으로 핵합의를 실천하는 방안이 가장 현실적이다.

이를 위해 관련국, 특히 북한과 한국과 미국의 우려와 관심사항이 포괄적으로 다루어져야 한다. 즉 북한의 북·미수교, 경제제재 해제, 체제보장 등의 요구와 미국의 핵과 미사일 개발 포기, 한국의 남북관계 개선과 군사도발 중단, 핵 포기 요구 등이 모두 협상 테이블에 놓여야 한다. 북한의 플루토늄 핵개발뿐만 아니라 고농축 우라늄 핵개발 계획도 동시에 포괄적으로 협상되어야 한다.

특히 북핵 문제의 해결은 북·미관계 개선, 남북관계 개선, 한반도 평화체제 구축, 동북아 안보협력 등을 포함하여 다차원적으로 접근해야 한다. 북핵 문제 해결, 북·미관계 개선, 남북관계 개선과 평화정착, 동북아협력 진전 등은 상호 긴밀한 연관성을 유지하고 있기 때문이다. 이들 분야가 균형 있게 진전된다면 상호 보완되고 상승작용을 일으키지만 불균형이 심화된다면 오히려 타 분야의 진전도 저해할 수 있다. 한편, 일본의 남북자, 북·일수교 등도 같이 거론되어야 한다. 단 협상의 효율성을 고려하여 사안의 경중과 연관성에 따라 6자회담의 핵심 주제, 주변 주제, 양자회담 주제 등으로 분류하여 차별적으로 접근할 필요가 있다.

## 다. 이행과제

### (1) 단기 조치

#### (가) 비핵화전략 T/F 설치와 비핵화전략 재검토 추진

북핵 문제의 다양한 측면을 고려할 때 그 해결에 필요한 모든 분야의 지식을 갖춘 전문가 그룹이나 기관의 조직은 없다. 북핵 문제를 이해하고 효과적인 비핵화전략을 수립하기 위해서는 최소한 북한, 한·미관계, 미국, 중국, 핵비확산, 핵공학 등의 학문과 정책분야

의 협업이 반드시 필요하다. 북핵 문제 해결의 중대성을 감안하여 상호 시너지 효과를 위해 관련 전문가들이 한 자리에서 근무하는 핵정책연구센터의 설립을 제안한다. 북핵 문제를 연구하는 북한, 국제정치, 지역정치, 국제안보, 핵비확산, 원자력 전문가들이 긴밀히 협업할 수 있는 태스크포스를 일시적으로 운영하는 방안도 있다. 이런 조직이 불가능할 때, 차선책으로 전문가 네트워크를 운영하도록 한다.

비핵화전략 태스크포스의 최우선 업무 중 하나는 비핵화전략을 전면적으로 재검토하는 것이다. 그중에서도 북한 비핵화정책의 목표를 재정립하는 것이 중요하다. 이는 국내에서 북한 비핵화 전망에 대한 비관론이 확산되는 것을 경계하고 북한 비핵화 목표를 다시 확인하는 효과가 있다. 또한 이는 비핵화가 현실적으로 매우 어려운 상황에서 비핵화의 궁극적 목표를 확인하는 동시에 단계적으로 실현 가능한 목표를 제시하는 효과도 있다.

북한 비핵화 목표는 ‘북한 핵개발 프로그램과 핵무기의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기를 통해 완전한 비핵화(이하, CVID)’를 달성하는 것이다. 그런데 ‘CVID’ 표현에 대한 북한의 거부감 때문에 이 표현을 자제해야 한다는 의견도 있지만, 북한도 9·19공동성명에서 유사한 표현에 이미 동의하였기 때문에 그럴 필요는 없다.

북한 비핵화 목표는 궁극적인 목표이지만 현 상황을 감안할 때 매우 달성하기 어렵다는 점에 대해서는 이견이 없을 정도다. 따라서 단계적인 비핵화 추진이 불가피하며 초반기에 핵실험 중단, 핵활동 동결, 핵시설 폐쇄와 불능화, IAEA 감시단 복귀, 북핵시설과 활동 신고, 일체 핵개발 프로그램의 중단 등이 추진되어야 한다.

이 중 대부분의 조치는 과거 2·13합의(2007년), 10·3합의(2007년), 2·29합의(2012년) 등에서 합의되거나 집행되었던 것이므로 유인책과 정치협상의 결과에 따라 불가능한 목표는 아니다.

(나) 남북 고위급대화와 비공식 6자 대표회담으로 북핵 ‘미니 일괄타결’ 추진

북핵 문제의 최고 긴급 현안은 북핵 활동의 동결이다. 북핵 활동의 동결은 영변 플루토늄과 농축 핵시설의 가동 중단, 핵실험 중단, 장거리미사일 발사 중단 등을 포함한다. 그리고 이를 통해 9·19공동성명과 2·29합의 체제를 복구하는 것이다. 이로써 북한의 핵능력 증강과 4차 핵실험을 차단하는 효과가 있다.

북한의 무기용 플루토늄은 1990년대 10~12kg 수준에서 한때 4배 이상 증가하여 최대 약 50kg(핵무기 5~8개 분량)에 달하는 것으로 추정되었다. 그런데 3회 핵실험으로 플루토늄 15~20kg을 소모하여 현재 약 30kg을 보유한 것으로 추정된다. 현재 북한의 플루토늄 추가 생산능력이 제약되어 추가 핵실험을 쉽게 할 수 있는 상황은 아니지만 플루토늄 핵무기 성능 개선, 김정은 체제 과시, 한반도 군사적 긴장고조 등을 위해 추가 핵실험 필요성은 상존한다. 또한 영변 농축시설의 전면 가동 시 1년에 핵무기 1개분 이상의 고농축 우라늄 생산이 가능할 것으로 추정된다. 최근 영변 농축시설을 확충한 데 이어, 별도 비밀 농축시설이 있을 개연성이 높아 북한 고농축 핵프로그램의 차단도 긴급한 비핵화 과제이다. 북한의 농축 작업이 진행되어 핵물질 재고가 늘게 되면 북한은 여유분 핵물질을 이용하고 또한 고농축우라늄 핵무기의 전략화를 위해 추가 핵실험을 실시할 동기가 높아진다. 김정은 체제는 핵무장을 법제화하고 핵능력을 지속적으로 증대시키며 또한 핵무장에서 정권의 정

I
II
III
IV
V

당성을 찾는 경향이 있다. 따라서 북한은 좀처럼 핵활동 동결에 응할 것 같지 않다.

상기 상황을 본다면 우리는 현재 심각한 북핵위기 국면의 한 가운데 있다. 일상적인 북핵협상이 아니라 위기관리전략이 필요한 실정이다. 현재 남북관계도 북한의 5·24조치 해제와 금강산관광 재개 요구, 북한의 군사도발 지속, 한국의 북핵 동결 요구, DMZ 세계 생태평화공원 추진 등 다수 현안이 얽혀 매우 복잡하다.

서로의 요구가 다각적으로 상충하고 있는 만큼 남북 현안, 북핵 현안, 북·미 현안 등 모든 현안을 일거에 관리하기 위해서는 ‘미니 패키지딜’이 필요하다. 이를 위해 남북 고위급대화, 6자회담 수석대표 비공식회담, 북·미 대화 등의 모든 대화채널을 동시에 가동할 필요가 있다. 북한은 인민경제 발전을 위해 제재 해제와 경제협력이 절실히 필요하다. 한국은 북핵 문제의 악화 방지와 핵실험 중지, 북한의 군사도발 중단을 강력히 요구한다. 미국도 핵동결을 강력히 요구한다. 이런 다발적 요구를 모두 포함하는 패키지딜이 필요하다.

## (2) 중기 조치

### (가) 새로운 북핵 도전과제 해결 추진

북한의 핵능력이 증강되어 사용 후 핵연료 저장이 장기화되고, 새로이 농축시설과 경수로가 건설됨에 따라 우리가 관심을 가져야 하는 새로운 북핵 도전과제가 등장하였다. 새로운 핵문제는 자칫 북한의 핵무장을 기정사실화하고 묵인한다는 인상을 줄 우려가 있지만 그럼에도 불구하고 늦기 전에 대응책을 모색하지 않으면 안



되는 상황이 되었다.

첫째, 북한 핵시설의 안전 문제이다. 북한은 전기생산용으로 흑연로를 사실상 포기하고, 새로이 경수로 건설을 추진 중이다. 그러나 경수로 건설은 복잡하고 정밀성이 높은 설계와 제조가 요구된다. 북한의 원자력 기술수준을 감안하면, 북한 경수로의 안정성이 보장되기 어렵다는 것이 전문가들의 일반적인 의견이다. 따라서 경수로의 폐기를 추구하면서도 북한이 경수로의 건설과 가동을 고집할 경우를 대비하여 동 시설의 과도기적 안전성을 보장하기 위한 방안을 모색해야 한다. 이에 대해 국제원자력기구와 협의할 필요가 있다.

둘째, 북한이 이미 대량 보유하고 있는 핵물질·기술·장비가 해외로 유출되는 것을 방지하기 위한 ‘핵안보’ 조치가 필요하다. 북한이 핵무기와 핵물질을 절대적으로 필요로 하므로 해외유출 가능성이 낮다는 평가도 없지 않다. 그렇지만 북한의 통제체제가 이완되어 내부의 일부 세력이 불법 핵거래를 시도하거나, 또는 북한 정부가 외화 획득을 목적으로 대량 축적된 핵물질 일부를 다른 국가나 불법집단에 판매할 가능성도 배제할 수 없다.

이런 상황의 발생을 방지하기 위해 우리는 대북 핵안보체제를 강화하거나, 북한에게 ‘핵안보’의 강화를 요구하거나 지원을 제공하는 방법도 있다. 박근혜 대통령은 2014년 헤이그 핵안보정상회의에서 ‘동북아 핵안보 협의체’를 제안하였는데 동 기구를 활용하는 방안도 있다.

셋째, 북한의 핵전략문제, 특히 핵무기 지휘통제권과 사용교리(독트린)에 대한 문제가 심각하다. 북한은 핵무기를 이미 획득했을 가능성이 높지만 핵무기의 사용독트린과 지휘통제권에 대해서는 전혀 알려진 것이 없다. 북한의 핵통제체제는 최소한의 책임성과

I
II
III
IV
V

체계성마저 결여되어 있을 가능성이 높아 그냥 방치하기에는 매우 위험하다. 2013년 4월 초 제정된 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여’의 법령에 따르면, 김정은 최고사령관은 핵무기 사용의 최종결정권을 갖는다. 모든 핵국과 사실상 핵국은 국민에게 책임지는 선출직의 통수권자가 핵무기 사용의 최종결정권을 갖는다. 그러나 북한식 수령체제를 감안할 때 김정은의 개인적 충동과 오만에 의한 핵무기 사용 결정에 대해서 어떤 견제체제도 구축되어 있지 않을 것으로 보인다. 북한 김정은 체제의 모험성과 도발성, 그리고 핵무기 사용에 대한 불확실성을 감안할 때 북핵 문제의 심각성과 시급성은 무기화 이전에 비해 새로운 차원의 안보도전이 되고 있다.

#### (나) 5자회담을 통한 ‘한반도형’ 비핵화 모델 개발

6자회담 참여자가 모두 북한의 비핵화를 추구하지만 그 전략과 방법론에 대해서는 5자 간 또는 6자 간에 합의된 바 없고 설사 형식적 합의가 만들어지더라도 이행되지 못하고 있다. 효과적인 북한 비핵화 모델이 없다면, 북·미 핵대화화 6자회담은 시간낭비에 지나지 않는다.

지난 20년간 다양한 비핵화 해법과 모델을 북한에 적용하려고 했으나 모두 실패하고 말았다. 모두 다른 나라에 적용된 비핵화 모델을 단순 모방하는 단계에 그쳤기 때문이다.<sup>144</sup>

한편 북한은 이라크와 리비아 비핵화 사례가 결국 정권붕괴로 이어진 점을 반면교사로 삼고 있으며, 인도·파키스탄 모델에 따라

---

<sup>144</sup> 박형중 외, 『통일대비를 위한 대북통일정책 모색』.

‘사실상 핵국’으로 인정받기를 요구한다. 또한 최근 우크라이나도 북한의 새로운 반면교사가 될 가능성이 있다.

새로운 ‘한반도형’ 비핵화모델은 안보-경제 교환의 우크라이나식, 중재와 정치적 빅딜의 리비아 모델, 안보환경의 변화와 정권변화가 전제된 남아공 모델 등의 복합 모델이 될 가능성이 높다. 한국은 역사적 비핵화 사례를 참고하되, 창의적인 ‘한반도형’ 비핵화 해법을 개발해야 한다.

● 표 IV-9 비핵화 사례와 모델 비교

모델	특징
아르헨티나-브라질식 (1991년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 탈냉전기에 민간정부 등장으로 자발적 핵개발·핵경쟁 포기</li> <li>• 상호사찰 실시로 핵투명성 상호보장</li> <li>• 한반도 비핵화공동선언의 모델</li> </ul>
우크라이나식 (1994년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우크라이나, 구소련 붕괴로 핵무기 인수, 핵 포기 자세</li> <li>• 경제지원과 안전보장 제공과 핵 포기 교환</li> <li>• 북·미 제네바 기본합의문(1994년)의 모델</li> </ul>
리비아식 (2003년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국 중재로 미·리비아 간 핵 타결</li> <li>• 리비아의 선 포기 결정, 미국의 정권교체 불추구, 경제지원과 관계정상화 보상</li> <li>• 리비아의 핵개발 기획 단계, 미국의 제재해제 시 석유수출로 인한 경제적 이득 등으로 핵포기 용이</li> </ul>
남아공식 (1991년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 탈냉전기 안보위협 해소, 정권교체로 자발적 핵포기</li> <li>• 유일한 핵개발 이후 핵포기 사례</li> </ul>
파키스탄-인도식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사실상 핵국으로 북한의 핵무장 모델</li> <li>• NPT 비가입국으로서 NPT 탈퇴국인 북한과 차이</li> </ul>
‘한반도식’	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한: 핵무장 의지 과시, 유일 NPT 탈퇴국, 핵개발 완성</li> <li>• 우크라이나식, 남아공식, 리비아식 복합 모델</li> </ul>

I  
II  
III  
IV  
V

새로운 비핵화 해법은 9·19공동성명을 기본으로 하되, 제재와 보상체제, 역할 분담, 이행 일정, 이행보장체제 등을 보강해야 한다. 이를 가지고 우선 5자 간 합의를 조성하고, 6자회담에서 북한과 새로운 일괄타결에 합의해야 한다.

### (3) 장기 조치

(가) 비핵화, 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력구상의 병행 로드맵 개발

새로운 비핵화 해법은 ▲ 남북관계 개선, ▲ 한반도 평화체제 구축, ▲ 동북아 안보협력, ▲ 북·미관계와 북·일관계 개선, ▲대북 경제에너지 지원 등을 포함한다. 이는 바로 9·19공동성명의 기본 구상이기도 하다.

박근혜정부의 비핵화 구상도 매우 복잡적이다. 박근혜정부의 북핵정책, ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아 평화협력구상’은 각각 정책 대상이 다르지만 궁극적인 목표와 방법론을 공유하고 있어 그 순환체제를 구축하여 정책효과를 극대화해야 한다. 비핵화 없는 신뢰프로세스와 동북아 구상은 불안정하며 지속성이 결여된 정책 구상에 그친다. 따라서 아래 표와 같이 3개 정책구상의 병행추진을 통해 상호 시너지 효과를 극대화하고, 목표 달성의 안정성과 지속성을 보장해야 한다.

북한 비핵화는 북·미관계 개선뿐만 아니라, 한반도 평화체제 구축, 동북아 평화협력체 구축 등을 포함하여 다면적으로 접근해야 한다.<sup>145</sup> 북핵 문제 해결, 북·미관계 개선, 남북관계 개선과 평화정

---

<sup>145</sup> 이와 같은 다면적, 다층적 프로세스의 사례는 다음과 같다. 백영철 외, 『한반도 평화 프로세스』 (서울: 건국대학교출판부, 2005); 박영호 외, 『한반도 통일의교

작, 동북아 협력 진전 등이 상호 균형 있게 진전된다면 보완과 상승작용을 일으키겠지만 불균형이 심화된다면 오히려 타 분야의 진전도 저해할 우려가 있다.

특히 포괄적 해법의 핵심요소로 북한에 대한 안전보장 제공이 중요하다. 북한은 핵무기가 정권보장과 체제보장의 핵심수단이라고 믿고 있기 때문에 자신의 안보를 확실하게 보장하는 조건과 정치·경제적 보상이 충분하지 않다고 판단될 경우 비핵화에 협조할 가능성이 매우 낮다. 따라서 북한의 안보를 보장한다는 충분한 믿음이 갈 수 있는 조치를 병행하면서 단계적이며 구체적인 정치·경제적 보상을 제안해야 북한이 수용할 것이다.

표 IV-10 박근혜정부의 비핵화-‘신뢰프로세스’-동북아구상

	비핵화 구상	한반도 신뢰프로세스	동북아 평화협력구상
목표	북한 비핵화	남북관계 정상화, 지속가능 평화 정착 통일 인프라 구축	동북아 평화와 번영
이행과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 억지 강화</li> <li>• 유엔안보리결의 집행</li> <li>• 한·미·중 전략대화</li> <li>• 협상 다각화와 6자회담 재개</li> <li>• ‘미니 일괄타결’ 모색</li> <li>• 국제공조체제 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도적 문제 해결</li> <li>• 남북대화 확대</li> <li>• 호혜적 교류협력 활성화</li> <li>• 정치·군사 신뢰구축</li> <li>• DMZ 세계생태평화공원 건설</li> <li>• ‘비전 코리아 프로젝트’ 장기 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 역내 연성이슈 협력 및 협력습관 축적</li> <li>• 동북아 다자대화 개시</li> <li>• 유라시아 협력</li> <li>• 비핵화-‘신뢰 프로세스’와 선순환체제 구축</li> </ul>

인프라 구축 연구』(서울: 통일연구원, 2008); 김규륜 외, 『신평화구상을 위한 전략과 과제』(서울: 통일연구원, 2009); 조민 외, 『통일대계 탐색 연구』(서울: 통일연구원, 2009); 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』(서울: 한반도포럼, 2012).

I  
II  
III  
IV  
V

(나) 비핵화 촉진과 남북 에너지 협력을 위한 경수로 공급 추진

장기적으로는 북한의 완전한 비핵화를 촉진하고 통일한국의 에너지정책을 위해 경수로 제공을 추진한다. 1994년 제네바 북·미 기본합의에 따라 제공되던 경수로가 2002년 말 북한의 핵농축개발 의혹으로 인해 중단되었다. 그 이후 한국과 미국 내에서는 북한에 대한 경수로 공급 가능성을 전혀 고려하지 않고 있다. 또한 북한의 모든 원자력 프로그램은 핵개발용이므로 어떤 평화적 이용도 허용하지 않아야 한다는 주장도 제기되었다.

반면 북한은 경수로에 계속 집착하고 있다. 북한은 경수로가 자신의 에너지 문제를 독자적으로 해결할 수 있는 유일한 방안이며 김일성과 김정일의 대미 외교적 성과이므로 반드시 달성해야 한다고 본다. 또한 원자력 협력을 위해서는 국가 간 수교와 원자력협정 체결이 전제되어야 하므로, 경수로 제공 과정을 통해 북·미 수교와 원자력협정을 동시에 얻고자 하는 정치외교적인 동기도 있다. 마지막으로 북한에 경수로 제공은 북한 핵외교의 승리이며, 미국의 항복을 상징하기도 한다.

한·미가 북한의 완전한 비핵화를 달성하기 위해서는, 6자회담이 우선 가동되고 초보적인 비핵화가 진전된 이후에 경수로 공급을 다시 추진해야 한다. 사실 한·미 양국이 경수로의 재공급을 결정한다는 것은 국내정치적으로 매우 어려운 일이다. 이런 현실을 감안하여, 우리 정부는 2005년 7월 12일 경수로 제공을 포기하는 대신 ‘200만kw 전력 직접송전 제공’ 대안을 제시하였다. 그러나 전기 제공도 국내정치와 기술적 문제로 인해 별 진전이 없었다.

한·미는 북한의 강력한 경수로 요구를 감안하여, 6자 합의문에 이를 반영하였다. 9·19공동성명(2005년) 1조에서 “북한은 핵에너지

지의 평화적 이용에 관한 권리를 가진다”고 밝히고, 여타 당사국들은 이에 대한 존중을 표명하고 ‘적절한 시기에 조선민주주의인민공화국에 관한 경수로 제공문제에 대해 논의하는 데 동의’하기로 합의했다. 이어서 2·13합의(2007년) 2조 5항에 따르면 참가국들은 2005년 9월 19일 공동성명의 1조(적절한 시기에 경수로 제공 논의)와 3조(한국의 200만kw 전력공급 제안 재확인)를 상기하면서, 대북 경제·에너지·인도적 지원에 협력하기로 합의했다.

● 표 IV-11 단계별 비핵화 조치

단계	비핵화 조치	기타 조치
1단계 (단기)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6자회담대표 비공식 회담 개최 및 북핵 ‘미니 일괄타결’ 합의</li> <li>• 2·29합의 복구와 제재 일부 완화</li> <li>• 북핵 활동(핵실험, 미사일 시험발사) 중단</li> <li>• 6자회담 재개 및 IAEA 감시단 복귀</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비핵화전략 T/F 설립 및 비핵화 전략 재검토</li> <li>• 국가별 일방적 대북제재 일부 완화</li> </ul>
2단계 (중기)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북핵 동결과 폐쇄</li> <li>• 북핵 안전문제(경수로, 사용후핵연료 등) 협의 개시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5자회담으로 새로운 한반도 비핵화 모델 개발</li> <li>• 유엔안보리 제재 완화</li> <li>• 북·미, 북·일수교 대화 추진</li> <li>• 에너지 지원 확대 및 경수로 제공 검토</li> </ul>
3단계 (장기)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북핵 폐기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경수로 제공 재개</li> <li>• 핵시설 폐기 지원과 핵기술자 직업 전환을 위한 협력적 위험감축(CTR) 추진</li> <li>• 한반도평화협정 체결 추진</li> </ul>

I  
II  
III  
IV  
V

그러나 미 정부는 경수로 제공에 대해 여전히 매우 부정적이다. 미국은 9·19합의에 따른 경수로 제공 논의의 ‘적절한 시점’을 ▲ 북한이 핵무기와 핵 프로그램을 제거하고, ▲ IAEA가 이를 검증하며, ▲ NPT와 IAEA 안전조치를 준수하고 이에 대한 협력과 투명성을 지속적으로 보여주고, ▲ 핵기술 확산을 중단하였을 때로 정리하였다. 그러나 북한은 ‘선 경수로 제공과 신뢰조성, 후 NPT 복귀와 IAEA 안전조치협정 체결, 후 핵폐기’ 입장을 견지함으로써 이와 충돌하였다.

북한은 우리의 정치·외교·경제적 보상에 따라 초보적인 비핵화 조치인 핵활동의 패쇄와 동결과 감시 재개 등에 응할 가능성이 있다. 그러나 완전한 NPT 복귀, 농축재처리 핵시설의 폐기, 핵무기 폐기 등은 거부할 가능성이 높다. 이런 교착 상황에서 대북 경수로 제공은 북한의 농축재처리시설과 핵무기의 폐기를 위한 최고의 협상카드가 될 것이며, 적극적으로 활용하도록 해야 할 것이다.



### 3. 한반도 평화정착

#### 가. 현황

한반도 신뢰프로세스로 대표되는 박근혜정부의 대북·통일정책이 추구하는 정책목표는 크게 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 그리고 평화통일 기반구축이라고 할 수 있다. 그 중에서 한반도 평화정착이라는 목표는 박근혜정부에서 새롭게 등장한 정책목표라기보다 이전 정권에서부터 끊임없이 추구해왔던 목표라고 할 수 있다. 분단 이후 거의 모든 정권에서는 어떤 형태로든지 간에 한반도의 긴장을 완화하고 평화를 정착시킬 수 있는 정치적 방법과 제도적 방법을 추구하였다고 할 수 있다. 남북관계의 진전에 따른 종속변수로서 한반도에 항구적인 평화를 정착시키기 위한 노력은 거의 대한민국의 역대 모든 정권의 가장 큰 관심사이자 정책목표가 되었다. 관련 합의들만 보더라도 남북기본합의서(1992년), 민족공동체통일방안, 북·미간 제네바 핵합의(1994년), 9·19공동성명(2005년), 2·13합의(2007년) 등을 들 수 있다.

그러나 근래에 들어 남북관계가 경색되면서 한반도 평화정착을 위한 의미 있는 노력이나 합의는 찾아보기 힘들게 되었다. 이명박 정권 동안에 일어났던 천안함 폭침과 연평도 포격(2010년)을 비롯하여 장거리미사일 발사와 핵실험 등 북한의 잇따른 도발은 한반도에 평화정착에 관한 논의 자체를 어렵게 만들고 있다. 박근혜정부도 남북관계의 전환을 표방하고 야심차게 출발했으나 이산가족 상봉 등 몇 차례의 남북간 접촉에도 불구하고 현재까지 획기적인 남북관계의 진전은 이루지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 한반도에 항구적인 평화를 정착시키기 위한 노력은 여전히 필요하고

I
II
III
IV
V

정책목표로서도 유효하다고 할 수 있다.

본 장에서는 신뢰정책이라는 큰 틀 안에서 한반도 평화정착을 위한 노력을 어떻게 전개해 나갈 것인가의 문제를 고민해 보고자 한다. 특히, 본 장은 한반도 평화정착을 위한 제도적인 측면에 초점을 맞추고 한반도에 안정적인 평화체제를 구축하기 위한 조건을 검토하여 구체적인 추진전략을 수립하고자 한다.

### (1) 평화와 평화체제의 개념

평화체제는 말 그대로 평화에 관한 체제라고 쉽게 이해할 수 있다. 부연설명을 하자면, 평화체제는 국제체제론적 입장에서 평화와 안정을 유지·지속시키기 위한 하나의 질서유지의 틀로서 이해할 수 있다. 이러한 큰 틀에서의 입장에 따라 법적인 이해를 강조하는 입장과 정치적인 입장을 강조하는 등의 차이는 존재한다고 할 수 있다. 가장 넓게 이해하자면 평화체제는 방법론적으로도 지역안보조약이나 불가침조약과 같은 법적인 조치와 국교정상화 등의 정치적인 조치를 포괄한다고 볼 수 있다. 따라서 가장 일반적인 용어로서 ‘평화체제(peace regime)’는 법적인 용어를 넘어서 정치적인 역동성이 반영된 개념으로 이해할 수 있다.<sup>146</sup> 그리고 이것이 본 장에서 주로 논의하고자 하는 평화정착을 위한 노력과 그것의 결과물로서의 평화체제를 이해하기 위한 가장 적합한 이해라고 할 수 있다. ‘평화체제’보다 더 우선적으로 정의되어야 할 개념이 ‘평화’라고 할 수 있다. ‘평화’는 해석에 따라서 ‘수동적’ 평화/‘능동적’ 평화 혹

---

<sup>146</sup> ‘평화체제’의 개념에 대한 더 자세한 논의들은 송대성, 『한반도 평화체제』(서울: 세종연구소, 1998); 곽태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997); 조성렬, 『한반도 평화체제』(서울: 푸른나무, 2007).

은 ‘소극적’ 평화/‘적극적’ 평화로 구분될 수 있는데 ‘수동적’ 혹은 ‘소극적’ 평화는 ‘적대행위의 재발방지’ 혹은 ‘무력충돌의 부재’ 정도의 수준으로 해석할 수 있으며 이는 진정한 평화상태라기보다 평화에 준하는 상태 혹은 체제라고 보는 것이 타당하다. 그에 반하여 ‘능동적/적극적’ 평화는 전쟁의 부재 상태를 넘어 전쟁 발생 원인의 부재 상태를 의미하여 소극적 평화가 일정기간 지속되어 관련 행위자들의 안보적 상호작용이 예측가능하고 그것을 기반으로 평화의 제도적·규범적 측면이 강조된다고 볼 수 있다.<sup>147</sup> 1953년 이후의 한반도의 상황은 전면적인 전쟁의 부재에도 불구하고 남북간의 소규모 무력충돌이 끊이지 않았고 항시적인 군사적 긴장상태가 유지되어 왔다는 점에서 ‘적극적’ 평화의 부재 상태에 있어 왔다고 할 수 있다. 이러한 ‘소극적 평화체제’ 속에서 한반도에서는 평화가 장기적·구조적으로 확보되지 못하고 남북간 무력충돌의 가능성이 상존해 왔다고 볼 수 있다. 따라서 현 시점에서 우리의 목표는 한반도에서 ‘적극적·능동적·공정적 평화체제’를 구축하여 한반도에서의 전쟁의 가능성을 차단하고 한반도 평화의 항구적 정착을 위한 정책적 조치들을 실행에 옮기는 것이라고 할 수 있다.

## (2) 한반도 평화정착을 위한 남북합의

앞서 언급한 것처럼 1953년 정전협정이 이루어진 후, ‘남북관계 안정화와 한반도 평화정착’은 북진통일을 주장했던 이승만 정권부터 현재에 이르기까지 모든 정권의 핵심적인 관심사항이었다. 그럼

<sup>147</sup> ‘소극적’ 평화와 ‘적극적’ 평화에 관해서는 Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means*.

에도 불구하고 한반도에서는 높은 강도의 군사적 긴장이 상시적으로 존재해 왔고 간헐적으로 군사적 충돌도 없지 않았다. 상시적 긴장과 간헐적 충돌은 한반도를 평화의 부재 상태로 만들기엔 충분했다고 볼 수 있다. 그러던 중에도 한반도에 평화를 정착시키기 위한 남북간의 협상이 없지는 않았으며 그 중에 몇몇은 의미 있는 합의를 이끌어내기도 했다.

(가) 7·4남북공동성명(1972년)

1972년에 자주·평화·민족대단결의 세 가지 원칙에 합의했던 7·4 남북공동성명은 남북관계에 있어서 한반도 평화정착을 위한 논의의 출발점을 제공했다고 평가할 수 있다. 공동성명의 발표 자체는 선언적인 의미에 그쳤으나 그 이후 남북관계의 지침을 제공했다는 측면에서 그 역사적 의의를 찾을 수 있다. 이후 ‘평화적 분쟁 해결’의 원칙은 그 실행 여부를 떠나 남북관계 진전을 논할 때마다 하나의 근본원칙으로 자리 잡게 되었다.

그러나 역사적 의의와는 별도로 합의에 대한 북한의 의도는 냉정하게 평가할 필요가 있다. 이 당시까지 한반도 정전체제에 관한 북한의 공식적인 입장은 여전히 북한과 미국의 평화협정 체결만이 정전체제를 평화체제로 바꿀 수 있으며 이것은 미군철수 및 유엔군 사령부 해체와 연계되어야 한다는 것이었다. 그리고 그 이면에는 당시 미·중관계 개선을 통한 주한미군 철수 가능성에 회의를 갖게 된 북한의 정치적 의도가 있었다고 보는 것이 객관적인 평가일 것이다.<sup>148</sup> 7·4남북공동성명은 남북관계에 있어서 현상적으로 드

---

<sup>148</sup> 신옥희, “북·미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰,” 『한국정치외교사논총』, Vol. 33, No. 2 (한국정치외교사학회, 2012), p. 40.

러나는 합의보다는 그 이면에 깔려 있는 정치적 의도가 훨씬 더 중요한 요인이라는 점을 인식시켜준 대표적인 사건이라고 할 수 있다. 결국 상호간의 신뢰와 진정성이 결여되었던 7·4남북공동성명은 이렇다 할 정책적 결실을 보지 못한 채 선언적인 의미만을 남기게 된 것이다.

(나) 남북기본합의서(1991~1992년)

한반도 평화체제에 관한 구상이 남북대화에 실질적으로 처음 적용되어 나온 첫 결과물이 ‘남북한 간의 평화·불가침, 교류, 협력에 관한 합의서(이하, 남북기본합의서)’<sup>149</sup>라고 할 수 있다. 그 내용은 화해(제1장), 불가침(제2장), 교류협력(제3장) 등으로 구성되어 있으며, 이러한 구성을 보면 평화체제 구축을 위한 주요한 쟁점들이 총망라되어 있는 것을 알 수 있다.

화해에 관한 원칙을 정한 제1장에서는 상호체제를 인정할 것(제1조), 상호간의 내정문제에 간섭하지 않을 것(제2조), 비방과 중상을 금지할 것(제3조), 파괴와 전복 행위를 금지할 것(제4조), 정전협정을 준수할 것(제5조), 그리고 판문점에 연락사무소를 설치할 것(제6조) 등에 합의하였다. 그리고 이 조항들의 실천을 위한 구체적인 규정들을 추가적으로 부속문서에 기록하였다. 예를 들면 남북간의 화해에 모순되는 법과 제도를 개정 또는 폐지할 것, 이를 위해 ‘법률실무위원회’를 설치할 것, 현재의 정전체제의 준수 및 평화체제로의 전환을 위한 대책을 강구할 것, 그리고 이들 합의사항을 이행하기 위해 ‘남북화해공동위원회’를 구성할 것 등이 있다.

<sup>149</sup> 1991년 12월 13일 채택하고 1992년 2월 19일 발효되었다.

I
II
III
IV
V

불가침에 관한 원칙(제2장)은 다음과 같은 조항을 포함하고 있는데 즉, 상대방에게 무력을 사용하지 않을 것, 의견대립과 분쟁을 대화와 협조를 통하여 평화적으로 해결할 것 등이다. 특히 육상경계선에 관해서는 1953년의 정전협정에서 규정한 군사분계선을 인정하고 해상경계선 즉 NLL문제에 관해서는 계속 협의해 나간다는 점을 분명히 하고 있다. 불가침 원칙을 구체화하기 위하여 ‘남북군사공동위원회’를 두고 군비통제, 군축 등의 문제를 협의해 나가기로 합의하였는데, 특히 ‘남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서’는 평화협정 체결 및 평화체제 구축과정에서 중요한 논점에 관해 합의되어 있다.

교류협력(제3장)에 관해서도 남북간의 물자교류 이외에 교육, 과학, 신문, 라디오 등 사회와 문화 부문의 다양한 분야에 있어서의 교류에 대해서도 구체적인 조치가 합의되었다. 이는 구체적으로 남북간의 왕래를 촉진하기 위하여 신변안전과 무사귀환을 보증하고 이를 위한 실무 및 절차를 논의하기 위해 ‘사회문화 교류협력 공동위원회’를 구성하기로 합의하였던 것이다.

남북기본합의서는 종전의 정치적 합의와 달리 남과 북이 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다는 것을 전제로 한다. 또한 남북관계를 ‘나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’로 정의내리고 사실상 정전상태를 평화상태로 이행하는 데 필요한 내용이 담겨져 있다.<sup>150</sup> 그러나 남북기본합의서는 그 역사적인 의미에도 불구하고 1992년 미국이 북한의 핵개발 의혹을 제기하자 이에 반발한 북한이 1993년

---

<sup>150</sup> 김경일, “한반도 평화체제의 구축과 전망: 한반도 평화체제구축의 필요조건과 충분조건,” 『북한학연구』, Vol. 1 (동국대학교 북한학연구소, 2005), p. 11.

3월에 NPT 탈퇴 선언으로 맞서면서 제대로 시행해 보기도 전에 무용지물이 되고 말았다.

(다) 9·19공동성명

제2차 북핵위기로 제네바합의가 무효화되자 다시 한반도에 긴장이 고조되고 클린턴 행정부 말기부터 점차 개선되어 가던 북·미관계도 다시 악화되었다. 제1차 북핵 위기를 대체적으로 북·미간 양자관계로 풀어나갔던 미국은 제2차 북핵위기 때는 접근법을 달리 하여 다자간 접근법을 취하였는데, 결과적으로 2003년부터 시작된 6자회담이 북핵위기를 풀기 위한 기본적인 틀로 자리를 잡은 것이다. 수차례의 회담 끝에 북핵 문제 해결의 단초를 제공할 수 있는 9·19공동성명(2005년)을 발표하는데 그 안에는 한반도 평화체제에 대한 조항이 제네바 합의보다 더 구체적으로 명시되어 있다. 9·19 공동성명은 북한의 핵프로그램 포기에 대한 대가로 관련국들이 대북 에너지 지원, 관계 정상화, 한반도 평화체제 구축, 동북아 다자안보체제구축 등 여러 가지 정책적 지원이 포함되어 있었다.

제2차 북핵위기로 악화일로에 있던 동북아 정세가 9·19공동성명을 계기로 평화체제를 논의할 수 있었던 것은 한반도 평화정착을 위한 중요한 사건이라고 할 수 있다. 9·19공동성명에서 6자는 동북아의 항구적 평화와 안정을 위하여 공동으로 노력할 것을 공약하고 관련 당사국들은 별도의 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 해당하는 협상을 적절하게 진행할 것을 명시하고 있다. 이 부분에서 당사국들이 묵시적으로 합의하고 있었던 사항 중 하나는 한반도 평화체제는 6자회담에서 직접적으로 다루어질 문제라기보다는 관련 당사국(예를 들어 남·북·미·중 4개국)들이 따로 포럼을 구성

I
II
III
IV
V

하여 논의하도록 합의하였다는 점이다.

9·19공동성명을 계기로 한반도 평화체제가 논의의 대상이 되었다는 것은 새로운 국면의 시작을 의미할 수 있으며 그 외에도 그것이 가지는 의미는 결코 작지 않다. 첫째, 무엇보다도 한반도 평화체제가 어떤 형태로든 시작될 수 있는 계기가 되었다는 점이 중요하다. 둘째, 9·19공동성명은 한반도 평화체제와 북한의 비핵화가 떼어 놓을 수 없는 관계라는 사실을 확인시켰다는 점이다. 셋째, 한반도 평화포럼이라는 다자회담 방식에 의해서 한반도 평화체제가 논의되었다는 점 또한 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다.<sup>151</sup> 그러나 중요한 의미가 있는 합의였음에도 불구하고 그 이후에는 6자회담은 이렇다 할 성과를 내지 못하고 지지부진하게 흘러갔다. 그동안 북한은 3차례 핵실험을 실시하고 자국의 헌법에 핵보유국을 명시함으로써 명실상부한 핵보유국의 지위를 국제사회로부터 인정받기 위하여 애쓰고 있는 상황이다. 북한의 비핵화가 어려워지고 있는 만큼 그와 연계되어 있는 한반도 평화체제도 그만큼 어려운 상황에 있는 것이 우리가 처한 현실이라고 할 수 있다.

### (3) 한반도 평화체제의 핵심쟁점

지금까지 짧지 않은 시간 동안 한반도 평화체제에 관한 논의가 진행되어 왔으나 현재까지 구체적으로 실행에 옮겨진 적은 거의 없다. 거기에는 여러 가지 이유가 복합되어 있지만 가장 근본적인

---

<sup>151</sup> 박종철, “참여정부의 외교안보정책: 평가와 과제; 한반도 평화체제 구축: 현황과 과제,” 『한국과 국제정치』, Vol. 24, No. 1 (경남대학교 극동문제연구소, 2008), p. 185.



이유는 주요한 쟁점들에 관해서 관련 당사국들의 입장이 모두 다르고 합의가 쉽지 않기 때문이다.

(가) 평화체제의 주체

한반도 평화체제의 당사국이라고 할 수 있는 남·북·미·중은 각각 자국의 입장과 시각에 따라 어느 정도의 지분을 가지고 참여해야 하는가의 문제에 있어서 상이한 생각을 가지고 있으며, 이것을 조율하는 것은 쉽지 않은 문제이다. 북한은 애초에 한반도 평화체제는 북·미 간 평화협정 체결이 우선적으로 이루어져야 한다는 입장이다. 한반도의 군사적 긴장은 미국의 대북한 적대시 정책에 기인한다고 보고 있기 때문이다. 다른 한편으로는 미국이 휴전협정의 당사자라는 점에서 휴전협정을 평화협정으로 전환하기 위해 미국과의 협정체결이 우선되어야 한다는 입장을 가지고 있다. 비슷한 맥락에서 한국은 평화협정의 당사자가 될 수 없다는 입장이다. 그러나 북한은 제2차 북핵위기 이후에는 입장의 변화를 보이며 북·미협정 자체보다 북·미 관계정상화를 주장하고 있다. 그 이면에는 북·미 관계정상화가 북한의 주권 존중, 불가침, 내정불간섭 등을 포함함으로써 실질적으로 북·미 평화협정과 거의 동일한 결과를 수반할 뿐만 아니라 더 포괄적이라고 판단한 것으로 보인다.

미국은 애초부터 복잡한 이슈들이 연관되어 있는 평화협정이나 평화체제 구축보다는 한반도의 긴장완화와 신뢰구축에 더욱 중점을 두어 왔다. 더군다나 미국 정부가 북한에 대해 단독으로 전쟁선포를 한 적이 없고 유엔의 이름으로 참전한 것이기 때문에 미 의회가 북·미 평화협정을 비준할 근거도 없었다.<sup>152</sup> 그러나 이후 9·19 공동성명에서는 비핵화와 한반도 평화협정을 일괄 처리할 수 있다

I
II
III
IV
V

는 입장으로 정책을 변경하게 된다. 이는 그만큼 북한의 비핵화가 미국의 당면과제라는 것이 드러나는 대목이라고 할 수 있다.

한국은 휴전협정의 당사국은 아니지만 한반도에서의 실질적인 분쟁당사국으로서 평화체제의 주체가 되어야 한다는 입장이다. 북·미간의 협상과정에서도 한국은 미국에 대해서 한·미동맹을 내세워 자국의 입장이 관철될 수 있도록 할 수 있는 모든 노력을 다하여 왔다.

#### (나) 비핵화와 평화체제의 순서

9·19공동성명의 발표 이후에 가장 핵심적인 쟁점이 된 것은 앞서 언급한 바와 같이 북한의 비핵화와 한반도 평화체제를 어떤 시점에서 어떤 방식으로 연계하여 풀어갈 것인가의 문제라고 할 수 있다. 북한은 애초에 북·미 관계정상화와 한반도 평화체제의 수립이 비핵화의 전제조건이라는 점을 명확히 하였다. 다시 말하면 북한은 체제의 안전을 보증하기 위하여 핵이 필요하며 핵포기를 위해서는 미국의 대북 적대시 정책이 먼저 포기되어야 한다는 입장이다. 한 마디로 선 평화체제, 후 비핵화의 순서를 원한다고 할 수 있다. 그러나 최근에 북한이 핵무장에 성공하면서 이마저도 불투명하게 되었다고 보아야 할 것이다. 미국은 처음부터 선 비핵화, 후 평화체제의 방식을 선호해 왔다. 비핵화를 완료하고 북한과 미국의 신뢰가 조성되어 실질적으로 평화체제를 위한 조건이 성숙한 후에 최종적으로 한반도 평화협정을 체결하고 평화체제를 정착시키는 방안이다. 그러나 이 제안도 북한의 반대를 고려하면 실현가

---

<sup>152</sup> 위의 글, p. 187.

능성이 높지 않은 방안이다. 세 번째 안은 비핵화와 평화체제 구축을 조율하는 방안이라고 할 수 있는데 선 비핵화와 선 평화체제 구축의 입장을 조율한 것으로 핵폐기와 평화체제 구축을 단계적으로 연계하는 방안이다. 즉, 핵폐기의 진행과정을 기준으로 이에 상응하는 수준에서 평화체제 구축과 북·미관계 진전을 추진하는 것이라고 할 수 있다.<sup>153</sup>

비핵화와 평화체제의 연계 문제는 미국과 북한의 입장이 가장 첨예하게 대립하고 있고 미국이 북한을 전혀 신뢰하지 못하고 있다는 점이 합의에 이르는 데 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 여기에 최근에는 미국이 한반도 비핵화를 추진하려는 의도가 있는지, 아니면 북핵을 이미 용인하면서 새로운 핵억제전략을 나름대로 추진하고 있는지가 분명치 않다.<sup>154</sup>

결론적으로 한반도 평화체제에 대한 논의가 지지부진한 사이에 북한이 핵무장에 성공하면서 남북관계 및 북·미관계의 틀 자체가 바뀌었다고 볼 수 있지만 다른 대안이 마땅치 않은 상황에서 한반도 평화체제는 북한의 비핵화를 위해서는 여전히 유효한 카드라고 할 수 있다. 문제는 이것을 어떻게 북한의 비핵화와 단계적으로 연계시킬 것인가의 문제라고 할 수 있다.

---

153. 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환의 단계적 접근,” (통일연구원 Online Series CO 05-08, 2005.12.31), pp. 7~8.

154. 김연수·정병호, “한반도 평화체제와 대북정책,” 『안보연구시리즈』, Vol. 10, No. 3 (국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2009), p. 62.

I
II
III
IV
V

(다) 평화체제와 한·미동맹의 관계

한반도에 평화를 정착시키는 과정 또는 한반도 평화체제를 구축하는 과정에서 빠질 수 없는 주제가 미국의 역할이다. 특히 북한의 한·미동맹과 주한미군에 대한 과도하고 민감한 반응으로 인하여 남북관계에 대한 논의에서 미국과 주한미군 문제는 항상 논쟁거리가 되었던 것이다. 북한이 때에 따라서 한반도 평화체제를 먼저 제안하거나 적극적으로 대처했던 것도 동북아의 정치적인 환경이 그들에게 유리하게 전개될 때마다 그 분위기를 이용하여 주한미군 철수를 관철시키겠다는 의도가 다분했다는 것이 객관적인 평가라고 할 수 있다.<sup>155</sup> 그러나 한국과 미국은 어떤 경우에도 한·미동맹은 견고하게 유지될 것이며 주한미군의 철수는 고려대상이 아니라는 확고한 입장을 같이 하고 있다. 한·미동맹과 주한미군에 대한 북한과 한·미 사이의 확연한 입장 차이는 한반도 평화체제가 쉽게 구축되지 못하는 이유가 될 수 있다.

그러나 만약에 한반도 평화체제가 구체화된다면 한·미동맹에 일정부분 변화가 불가피하다는 것이 중론이다. 한국의 입장에서는 평화체제와 한·미동맹의 조화를 위해서 현명한 정책결정이 필요하다. 주한미군의 규모와 존속여부, 전략적 유연성의 도입 여부, 전시 작전통제권 전환 여부 및 시기 등의 민감한 문제가 산적해 있으므로 한·미 간 긴밀한 협의가 필요할 것이다.

---

<sup>155</sup> 이상현, “한반도 평화체제의 건설: 쟁점, 과제, 전망: 한반도 평화체제와 한·미동맹,” 『한국과 국제정치』, Vol. 22, No. 1 (경남대학교 극동문제연구소, 2006), pp. 228~236.

## 나. 추진원칙

앞서 살펴본 대로 평화체제가 구축되고 한반도에 평화가 정착되기까지는 풀어야 할 문제가 산적해 있다. 남북관계를 지금보다 획기적으로 진전시킬 수 있는 방안도 포함되어야 할 것이고 무엇보다 북핵 문제라는 큰 산을 넘어야 할 것이다. 한반도 평화체제를 통한 평화정착은 남북관계 정상화와 북한 비핵화 등의 과제와 밀접하게 연관되어 있으며 순차적으로 추진해야 할 과제라고 할 수 있다. 남북관계 정상화, 북한 비핵화, 그리고 동북아 다자협력이 성공적으로 추진된다면 자연스럽게 그 다음 단계로서 평화체제 구축을 통한 한반도 평화정착을 논의할 수 있을 것이다. 따라서 한반도 평화체제 혹은 평화정착이라는 과제는 단기적인 과제라기보다 중장기적 과제로 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다.

한반도 평화정착에 관한 논의는 진보정권 당시에 활발하게 진행되었으나 최근에는 핵실험과 미사일 발사 등 북한의 잇따른 도발로 인하여 논의 자체가 중단된 상태이며 남북관계가 경색되어 있는 현실에서는 이를 적극적으로 추진하는데 한계가 있음을 인정해야 하는 상황이다. 따라서 남북관계 정상화와 비핵화의 진전을 냉정하게 평가해 가면서 평화체제 구축을 통한 평화정착을 논의해 가는 것이 현실적인 방법이라고 할 수 있다.

평화체제 구축을 통한 한반도 평화정착에 신뢰정책이 가지는 함의는 결코 작지 않다. 과거 정권에서 한반도 평화정착이라는 주제로 남북간에 깊은 논의가 있었으며 의미 있는 합의를 도출했던 경험이 있음에도 불구하고 더 이상의 진전이 없었던 것은 남북한 상호간에 불신의 골이 너무 크기 때문이라고 볼 수 있다. 남북이 불

신의 골이 너무 깊고 군사적 대결상태로 있기 때문에, 한순간에 평화선언을 하거나 법적으로 완벽한 체제의 수립을 선포한다고 해서 평화체제가 수립되었다고 말할 수 없었던 것이다. 평화체제에 필수적인 몇 가지의 조치를 합의하기 쉽고 이행하기 쉬운 것부터 합의하기 어렵고 이행에 시간이 소요되는 조치로 단계별로 묶어 실천을 보장해 나가는 방법이 더 효과적이며 이는 결과적으로 지속적인 평화를 보장할 수 있다고 볼 수 있다. 그 합의사항을 실천해 가면서 신뢰가 구축되고 상대방과 협력하고자 하는 동기가 발생할 때 더 어려운 분야의 합의사항을 도출해내고 꾸준히 협력해 나가는 과정이 있어야 남북한 간에 참다운 평화가 올 수 있을 것이다. 이런 의미에서 신뢰정책의 기본 개념이 한반도 평화정착에 필수적인 요소가 된다고 할 수 있다. 신뢰정책을 기본으로 한반도 평화를 정착시키기 위해서는 ▲ 국민적 합의, ▲ 남북간 신뢰형성과 평화공존, ▲ 국제사회와의 협력, 이 세 가지의 원칙을 세우고 추진해 나가는 것이 중요하다.

### (1) 국민적 합의

박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스는 지난 정부에서의 대북정책의 단점을 보완하고 장점을 수용하는 새로운 접근법으로 북한의 변화를 유도한다는 취지에서 고안되었다. 그것이 지향하는 바는 ‘강경과 유화 어느 한쪽으로의 편향을 극복하고’ 동시에 ‘대화와 압박이라는 두 가지 정책수단을 균형 있게 효과적으로 활용하면서 유연할 때는 더 유연하고, 단호할 때는 더욱 단호하게 접근하여’ 북한의 올바른 선택을 유도하는 정책이라고 할 수 있다.<sup>156</sup> 그런 만큼 신뢰정책은 건전한 보수와 합리적 진보를 아우를 수 있는 통합

적인 정책을 제시해야 할 것이다.

한반도 평화체제 또는 지속가능한 평화의 구축이라는 문제도 이러한 원칙에 입각하여 논의되어야 할 것이다. 한반도 평화체제를 둘러싼 여러 가지 논쟁에 있어서도 진보와 보수의 대립은 극명하게 드러났다. 사안 하나하나가 민감하지 않은 부분이 없었던 탓도 있었으나, 많은 부분에서 정치지도자들의 정치력의 부재가 주된 원인으로 언급된다. 그 중심에는 ‘미국(친미/반미, 자주/동맹)’, ‘북한(자주/사대, 민족/반민족)’이라는 이분법적 사고가 자리하고 있다.<sup>157</sup> 새로운 정책은 이러한 이분법적 잣대로 우리 사회를 양분하는 틀에 박힌 사고를 뛰어넘는 통합적인 사고가 필요하며 이를 통해서 국민적인 합의에 기초한 대북·통일정책과 한반도에 평화를 정착시킬 수 있는 방안을 고민해야 할 것이다.

## (2) 남북간 신뢰형성과 평화공존

신뢰정책은 ‘남북간 신뢰를 형성함으로써, 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착’하여 통일기반을 구축하는 것을 목표로 한다. 그만큼 남북간 ‘신뢰형성’이라는 이슈는 신뢰정책의 키워드라고 할 수 있다. ‘신뢰’라고 하는 것은 속성상 남북간에 서로 ‘대화하고, 약속을 지키며, 호혜적으로 교류·협력하는 과정을 통해 점진적으로 축적되는 것’이라고 할 수 있다.<sup>158</sup> 여기서 가장 중요한 것

156- 통일부, “한반도 신뢰프로세스.”

157- 김연수·정병호, “한반도 평화체제와 대북정책,” 『안보연구시리즈』, Vol. 10, No. 3 (국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2009), pp. 66~67.

158- 통일부, “한반도 신뢰프로세스.”

은 남북간의 대화와 교류를 안정적으로 관리해 나가는 것이라고 할 수 있다.

한반도 평화체제를 둘러싼 과거의 논의들을 돌아해보면 다분히 정치적인 계산들이 깔려 있었고 그럼으로 인하여 ‘신뢰형성’과는 거리가 먼 협상과 정치적 타협이 지배해 왔다고 볼 수 있다. 한반도 신뢰프로세스가 지속가능한 평화를 한반도에 뿌리내릴 수 있기 위해서는 정치적인 의도가 완전히 배제된 채 ‘신뢰’가 축적될 수 있는 대화와 교류가 이루어져야 한다. 그것이 진정으로 한반도 신뢰프로세스가 성공할 수 있는 길이라고 할 수 있다. 이러한 방식이 성공한다면 한반도에 단순한 ‘전쟁의 부재’ 상태가 아닌 진정한 평화공존의 시대가 도래할 수 있을 것이다.

### (3) 국제적 협력

한반도에 항구적인 평화를 정착시키는 평화체제의 구축은 국제적인 협력이 없이는 불가능하다. 이런 의미에서 한반도 신뢰프로세스는 한반도 평화체제의 구축과 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 한반도 신뢰프로세스는 국제사회와의 협력을 세 가지 추진 원칙 중 하나로 세워 놓고 있으며 우리 정부는 ‘국제사회와의 긴밀한 협력을 통해 한반도 안보 위기를 해결하고, 한반도 문제 해결과 동북아 평화협력 증진의 선순환을 추구해 나갈 것’을 명시하고 있다.<sup>159</sup> 그만큼 국제사회와의 협력을 필수적인 요건 중 하나로 간주하고 있다는 뜻이다.

기존의 한반도 평화체제 구축 논의과정에서는 남북한 이외에 미

---

<sup>159</sup>- 위의 글.



국과 중국이 중요한 행위자로 간주된다. 미국과 중국이 한반도 정 전협정에 서명한 당사자이며 남북한과 밀접한 관련이 있는 동맹국 이기 때문이다. 따라서 한반도 평화체제 구축은 남북한이 미국과 중국으로부터 어떻게 지지를 이끌어낼 것인가의 문제와도 긴밀히 연결되어 있다. 또한 일본과 러시아도 미국과 중국만큼은 아니지만 한반도의 안보 문제와 관련이 없다고 할 수 없다. 북한이 일본 그리고 미국과의 관계를 개선한다면 한반도에 지속가능한 평화를 뿌리내릴 수 있는 가능성은 훨씬 더 커질 것이다.

#### 다. 세부 추진과제와 추진 전략

한반도에 지속가능한 평화를 정착시키기 위한 노력이 지금으로 써는 어느 정도의 현실적인 한계를 지니고 있다고 할 수 있다. 이 명박 정부 이후로 북한의 핵과 미사일 도발 등으로 인하여 남북관 계가 경색국면을 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 그러나 다른 한 편에서는 이런 상황을 타개하기 위한 노력이 필요하다는 공감대가 형성되어 가고 있다. 여기서는 한반도에 평화체제를 구축하고 지 속가능한 평화를 뿌리내리기 위한 구체적인 전략과제를 단기·중 기·장기적 과제로 나누어서 검토하고자 한다.

##### (1) 단기적 과제

###### (가) 북한 주민에 대한 인도적 지원의 확대

한반도 신뢰프로세스의 중요한 한 축은 북한 주민에 대한 인도 적 지원이다. 이는 2014년 초 독일 드레스덴에서 있었던 대통령의 연설에 더 구체적으로 적시되어 있다.<sup>160</sup> 남북한 간의 신뢰구축을

I
II
III
IV
V

위한 첫 단추로써 북한 주민들에 대한 인도적 지원의 확대는 가장 유용한 방안이 될 수 있다. 2014년에 열렸던 남북 이산가족 상봉을 정례화하고 민간에서 주도하는 영유아 영양 지원 사업 등을 정부 차원으로 확대하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 애초에 구상했던 것처럼 북한 주민에 대한 인도적 지원은 정치적 상황 또는 북한의 반응과 무관하게 인도적 차원에서 추진할 필요가 있다. 한국 측에서 먼저 북한에 대한 신뢰구축의 의지를 표명하는 것은 신뢰정책이 성공하기 위한 중요한 포인트가 될 것이다.

(나) 5·24조치의 단계적 해제와 금강산 관광 재개

이명박 정부 당시 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격사건 이후 남북간 교류는 거의 단절되고, 현재도 지극히 제한된 정도의 교류만이 이루어지고 있는 것이 사실이다. 이러한 상황에서는 남북간의 관계 진전이나 더 나아가 한반도의 평화정착을 기대하기 어렵다. 따라서 천안함 폭침 이후에 남북교류를 제한해 왔던 5·24조치에 대한 출구전략을 마련하고 정경분리의 원칙에 따라서 남북간 경제교류를 재개하는 것이 한반도 평화정착으로 가는 첫 번째 조치가 되어야 할 것이다. 그런 의미에서 개성공단이 폐쇄위기를 극복하고 재가동된 것은 무척 다행스러운 일이 아닐 수 없으며 그것을 모델로 삼아 남북 경제교류의 제도적 틀을 갖추어 가야할 것이다. 물론 여기에는 북한의 적절한 형식의 ‘유감표명’이 필수적으로

---

<sup>160</sup>- 일명 ‘드레스덴 구상’이라고 불리는 이 정책은 현재 우리 정부의 대북통일정책의 가이드라인을 제시해 주고 있다. 드레스덴 구상의 주된 내용과 의미에 관해서는 통일연구원, 『제1차 KINU 통일포럼: 『드레스덴 구상』과 『행복한 통일』』 (서울: 통일연구원, 2014).

따라야 하겠으나 우리 쪽에서 먼저 관계개선의 의지를 보여준다면 훨씬 더 수월하게 일이 진척될 수 있을 것이다.

금강산 관광은 남북관계에서 특별한 의미를 가지고 있다. 개성 공단이 남북간 경제교류의 상징으로 인식되고 있는 것처럼 금강산 관광 또한 남북한 관계 진전을 확인하는 중요한 시금석으로 인정되고 있다. 금강산관광 재개로 남북관계 개선에 대한 우리정부의 의지를 대내외에 보여주는 것은 현재의 시점에서 매우 의미 있는 정치적 제스처가 될 수 있다.

#### (다) DMZ 세계생태평화공원 조성

DMZ 세계생태평화공원은 또 다른 남북관계발전의 시금석이 될 수 있다. 우리 정부는 DMZ 세계생태평화공원을 ‘남북과 국제사회가 참여하는 새로운 평화협력모델로 세계평화의 랜드마크’로 추진할 의지를 가지고 있다.<sup>161</sup> 나아가 이 사업을 통해 ‘분쟁과 갈등 해소의 한국적 모델을 만들고 신뢰와 평화·협력의 가치를 세계로 확산하는 계기를 마련’하고 장기적으로 DMZ 세계생태평화공원을 ‘아시아와 유럽을 연결하는 세계적인 생태·평화벨트’로 발전시킨다는 당찬 포부를 밝히고 있다.<sup>162</sup>

그러나 우리 정부의 구상과는 달리 DMZ 세계생태평화공원을 추진하는 데 있어서 현실적인 난관이 적지 않다. 국제법상으로 DMZ는 남북한이 아니라 유엔이 관할하는 지역이고 남북한의 협의 이전에 유엔과의 협의가 선행되어야 한다. 그 이후에 북한과의

<sup>161</sup> 통일부, “한반도 신뢰프로세스.”

<sup>162</sup> 청와대, “희망의 새 시대 국가안보전략,” pp. 69~70.

I
II
III
IV
V

협약이 이루어져야 하고 장소 선정을 둘러싼 국내적 논란도 해결해야 할 것이다. 요컨대, 수많은 난관이 도사리고 있는 만큼 정부의 적극적인 추진의지가 중요하다고 할 수 있다.

#### (라) 남북군사공동위원회 구성

DMZ세계생태평화공원을 추진할 수 있다면 더 나아가서 남북간의 군사적 긴장 완화와 신뢰구축을 추진할 수 있을 것이다. 정부는 남북군사공동위원회의 구성을 목표로 남북 군사회담을 정례화하는 방안을 추진해야 한다. 한반도 평화정착의 최종단계는 군사적 대관계의 정착이라는 점을 감안할 때, 남북 군사회담의 정례화를 통한 군사적 신뢰구축은 첫 단계가 될 수 있다.

남북군사공동위원회에서는 한반도에서의 군사적 긴장완화를 위한 이슈를 전반적으로 다룰 수 있다. 군당국간 직통전화 설치 및 군사훈련 참관, NLL 및 비무장지대에서의 군사훈련 자제, 그리고 군사 신뢰구축조치로서 6·25전쟁 사망자 및 실종자에 대한 공동 유해발굴과 유해송환을 추진할 수 있다.

위에서 언급한 단기 과제들은 현재의 경색된 남북관계를 타개하고 남북교류를 활성화하기 위한 방안들이라고 할 수 있다. 남북간 신뢰가 축적되고 그것이 한반도 평화정착을 위한 밑거름이 되기 위해서는 단기적으로 남과 북이 교류하고 대화하는 과정이 선행되어야 하기 때문이다.

#### (2) 중기적 과제

위의 단기적 과제들이 성공적으로 수행된다면 보다 더 적극적으로

로 한반도 평화체제의 구축과 지속가능한 평화를 위한 과제들을 추진할 여건이 성숙되었다고 할 수 있다.

#### (가) 비핵화와 평화체제의 연계

앞서 지적한 바와 같이 한반도에서 평화가 실질적으로 그리고 제도적으로 정착되기 위해서는 어떤 형태로든 북한 핵문제가 해결되어야 할 것이다. 그러나 비핵화와 평화체제의 순서에 관해서는 앞에서 살펴 본대로 북한과 한·미간의 입장 차이가 크므로 평화정착을 목표로 한다면 ‘선 비핵화 후 평화체제’를 고수하기보다는 비핵화와 평화체제 전환의 단계적 이행을 우선적으로 고려하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 북한의 핵동결 선언과 한반도평화포럼 구성을 동시에 발표하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 현재 북한의 핵능력을 고려할 때 1년에 2~5기의 새로운 핵무기를 제조할 수 있음을 감안하고 북한의 핵을 현 수준에서 동결할 수 있다면, 그것만으로도 큰 성과라고 할 수 있으며 향후 남북관계 진전의 시발점으로 삼을 수 있을 것이다.<sup>163</sup> 장기적으로는 북한이 NPT에 복귀하고 IAEA 사찰을 수용한다면 그에 상응하여 한반도 평화체제를 문서화·제도화하는 문제까지 함께 논의할 수 있을 것이다. 중요한 것은 북한을 협상테이블로 먼저 끌어들이는 것이다.

#### (나) 북·미 및 북·일관계의 개선

한반도 평화체제의 구축과 관련하여 북한이 가장 일관되게 주장

<sup>163</sup> 북한의 핵능력에 관해서는 김동수 외, 『2013년 북한 핵 프로그램 및 능력평가』 (서울: 통일연구원, 2014).

한 것은 북·미관계 정상화라고 할 수 있다. 북한은 특히 정전협정을 대신할 수 있는 북·미 평화협정을 체결할 것을 주장하였고 여기서 남한은 정전협정의 당사자가 아니라는 이유로 협정체결 과정에서 제외되어야 한다고 주장해 왔다. 북·미관계 정상화 또는 북·미 평화협정 체결의 핵심적인 사항의 하나로서 주한미군 철수를 주장하고 있으며 이것을 냉전체제 붕괴 이후의 북한 체제 생존을 위한 중요한 전략으로 삼고 있다. 북한은 2000년 남북정상회담 이후 주한미군의 지위와 역할 변경 시, 주둔을 용인할 수 있음을 간접적으로 시사하기도 하였으나 여전히 공식 담론에서는 주한미군 철수가 한반도 평화체제 수립의 핵심적 부분이라고 주장하고 있다.

미국은 클린턴 행정부 시기에 북핵 폐기를 통한 한반도 비핵화와 북·미간 정치·경제 관계 개선을 통한 관계정상화를 병행 추진하였으며, 1990년대 후반 4자회담을 통해 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제를 다루자는 입장이었다. 부시 행정부 시절에도 평화체제 수립이나 평화협정 체결에 대해서도 관심이 있었던 것으로 알려져 있고 ‘한반도 종전선언’의 가능성을 언급할 정도로 북·미관계 개선에 관심이 있었으나 북한의 핵개발 가속화와 미국의 비핵화·비확산 정책이 충돌하면서 북·미관계는 악화일로에 있으며 현재까지는 개선의 여지도 별로 보이지 않고 있다. 그러나 미국의 대북한 정책방향에는 한국정부의 입장이 중요하기 때문에 한국정부의 의지만 있다면 미국의 대북정책 수정과 북·미관계 개선의 여지도 있다고 판단된다. 때마침 워싱턴 조야(朝野)에서 전략적 인내 정책에 대한 회의론이 확산되고 있는 분위기를 감안할 때 한국정부가 북·미관계 개선의 필요성을 제기한다면 개선될 가능성이 높다고 할 수 있다.

남북관계처럼 북·미관계에서도 가장 근본적으로 문제가 되는 부분은 상호간의 신뢰의 부재를 꼽을 수 있다. 미국이 북한을 신뢰하지 못하는 만큼 북한도 미국을 신뢰하지 못하고 있는 것이다. 남북관계에서와 같이 북·미간에도 작은 부분에서 시작하여 신뢰를 쌓아나갈 수 있도록 우호적인 환경을 제공하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이 부분에서는 한국정부의 역할이 중요하다.

한편 북·미관계 개선만큼 중요하다고 할 수는 없지만 무시할 수 없는 것이 북·일관계 개선이라고 할 수 있다. 일본이 한반도 평화체제의 직접적인 당사자는 아니지만 동북아 평화체제의 당사자라고 할 수 있고 따라서 동북아의 평화를 위해서는 북·일관계 개선이 중요한 변수라고 할 수 있다. 때마침 북한이 일본인 납치 피해자 문제에 대해서 전향적인 자세를 보이며 일본과의 관계 개선에 나섬에 따라 북·일관계는 획기적인 개선의 가능성을 보이고 있다.

#### (다) 한·미동맹 공고화 및 재조정

한반도 평화정착 또는 평화체제 수립의 과정에서 국내에서 가장 우려하는 사항 중 하나는 한·미동맹에 가져올 부정적인 효과에 관한 것이라고 할 수 있다. 특히 북한이 주한미군의 철수를 강력하게 주장하고 있는 가운데 한반도 평화체제가 한·미동맹의 균열을 가져온다면 그것이 오히려 한반도에 안보 불안정성을 야기하는 촉매제가 될 수 있다. 따라서 한반도 평화체제 구축에 따른 한·미동맹의 재조정이 불가피한 측면이 있다고 하더라도 이것이 한·미동맹의 본질을 훼손하지 않도록 세심한 주의가 요구된다고 할 수 있다. 미국에게는 한반도 평화체제가 미국의 대북정책 부담을 경감시킬 수 있으며, 장기적으로 동북아 다자안보협력체의 구성과 시너지

I
II
III
IV
V

효과를 가짐으로써 대테러전쟁 수행에도 도움이 될 수 있음을 강조할 필요가 있다.<sup>164</sup> 결론적으로 한반도 평화체제의 수립으로 인하여 한·미동맹은 다소간의 조정이 있을지라도 주한미군의 계속 주둔 등의 본질의 훼손이 있어서는 안 된다는 것이 우리 정부의 입장이며 이러한 기조는 한반도 평화정착 과정에서도 철저히 지켜져야 할 것이다.

한반도 평화정착과 한·미동맹의 관계는 국내적 합의라는 관점에서 더욱 중요하다고 할 수 있다. 한·미관계와 주한미군에 대한 인식이 국내 정치지형에서의 중요한 이슈 중의 하나인 상황에서 어떻게 국내적인 합의를 이끌어낼 것인가는 한반도 평화체제의 성공을 가늠할 수 있는 척도라고 볼 수 있다.

#### (라) 남북정상회담 개최 및 정례화

북한 비핵화가 진전을 이루고 북·일, 북·미관계가 개선되는 등의 국제적인 분위기가 조성되면 남북정상회담을 개최하여 한반도의 실질적인 평화를 정착시키기 위한 양국의 의지와 노력을 이어간다. 이미 두 차례 개최되었던 정상회담이기 때문에 세 번째 정상회담이 개최된다면 정상회담의 정례화도 논의해 볼 수 있을 것이다. 정상회담이 정례화 된다면 남북관계가 안정화 단계에 접어들었다고 평가할 수 있을 것이며 평화협정 체결도 한결 가능성이 높아질 것이다.

국제적인 여건이 개선되고 남북정상회담이 정례화가 되면, 6자

---

<sup>164</sup> 이상현, “한반도 평화체제의 건설: 쟁점, 과제, 전망: 한반도 평화체제와 한·미동맹,” 『한국과 국제정치』, Vol. 22, No. 1 (경남대학교 극동문제연구소, 2006), pp. 251~252.



회담과 같은 동북아 정상회담을 개최하여 동북아의 안보현안을 논의하는 장을 마련하는 것이 바람직할 것이다. 한반도 평화협정은 남북한이 가장 중요한 주체가 되어야 하지만 주변 강대국들의 의견 또한 무시할 수 없기 때문에 ‘동북아 6자 정상회담’이라는 형식으로 논의의 장을 만들고 의미 있는 결과를 도출하는 작업이 필요하다.

### (3) 장기적 과제

#### (가) 한반도 평화포럼 출범

한반도 평화체제에 관한 본격적인 논의의 계기가 되었던 9·19공동성명에는 한반도에서의 항구적인 평화를 구축하기 위한 방안으로 가칭 ‘한반도 평화포럼’이라는 별도의 기구를 구성하여 제반 사항들을 협의할 것을 명시하고 있다. 그 이후 북한의 핵도발 등으로 남북관계가 악화되어 단 한 차례의 회의도 열어보지 못하고 사실상 폐기되었음을 상기해보면 ‘한반도 평화포럼’을 6자회담이 재개될 기미가 안 보이는 현 상황에서 대안으로 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

한반도 평화포럼은 남북한을 비롯하여 미국과 중국 등 현 정전체제에 깊이 관여하였던 4국을 당사국으로 하여 한반도에서의 평화와 안보에 관해 폭넓게 다루는 것이 바람직할 것이다. 4자회담 형식의 한반도 평화포럼의 틀 내에서 남북군사회담과 같은 양자회담을 병행할 수 있다면 더욱 바람직할 것이며 여기서 북한 핵문제를 비롯한 제반의 군사 혹은 군축 문제를 다룰 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

미국은 이미 부시 행정부 당시에 한반도 종전선언에 관심이 있

I
II
III
IV
V

다는 의견을 피력한 바 있으며 클린턴 행정부 당시에도 한반도 평화체제 구축에 관심이 있다는 점을 밝힌 바, 우리 정부의 요청이 있을 시에는 포럼에 참여할 수 있을 것으로 판단된다. 더욱이 최근 들어 오바마 행정부의 대북한 ‘전략적 인내’ 정책의 유효성에 대해서 회의적인 시각들이 점점 확산되어 가까운 시일 내에 대북정책의 변화를 예상할 수도 있는 상황이다. 중국도 기본적으로 남북한의 점진적인 신뢰구축과 긴장완화를 위하여 관련 당사국간의 대화가 지속되어야 한다는 입장을 견지하고 있으며 북한에 대해서 남한과의 관계 진전을 우선적으로 촉구하고 있다. 더욱이 북핵 문제에 있어서도 6자회담을 통한 평화적 해결이 아직도 필요하다고 주장하고 있는 바, 한반도평화포럼이 구체화된다면 참여하지 않을 명분이 없다. 다만 한반도평화포럼 내에서도 북·미간의 직접 대화 및 협상, 그리고 관계정상화 협의가 병행되어야 함을 강조할 수 있을 것이다.

#### (나) 군비통제와 군축

한반도평화포럼이 발족되고 소기의 성과를 달성할 수 있다면 그와 동시에 혹은 그것의 후속조치로서 최소한의 군비통제 또는 군축 조치가 이루어지는 것이 바람직하다. 구체적으로는 군사적 신뢰조치(CBM: Confidence Building Measures)와 군비제한 조치가 동시에 이루어져야 실효성이 있을 것으로 판단된다.<sup>165</sup> 군사적 신

---

<sup>165</sup> 군사적 신뢰조치란 상호 군사정보 교환을 통해 군사력의 보유 및 배치상태에 대한 전반적인 정보의 파악, 군사훈련의 통보 및 참관을 통하여 상대방의 전투 대비태세 등을 사전에 인지함으로써 남북 양측이 상대방의 기습공격의 가능성으로부터 상당한 정도로 자유로운 상태를 유지할 수 있는 조치를 말하고, 군비제한 조치란 현재의 군사력 보유는 그대로 인정하지만 그 사용과 배치, 운용

퇴구축과 군비통제의 문제가 요원한 현실성이 없는 것처럼 들릴 수 있겠으나 실제로는 1992년의 ‘남북기본합의서’에서도 이미 합의된 바가 있으며, 군사분과위원회와 군사실무회담을 운영하기도 하였다는 점을 고려하면 불가능한 일은 아닌 것으로 판단된다. 오히려 성사만 될 수 있다면 이것이야말로 한반도에 실질적인 평화를 정착시킬 수 있는 가장 확실한 방법이 될 것이다. 앞서 제기한 단기적 과제인 군사적 신뢰구축의 바탕위에 장기적 과제인 남북군사 회담을 성사시켜 실질적인 군축 문제를 본격적으로 논의해 나가야 할 것이다.

(다) 정전체제의 평화체제로의 전환

제도적인 차원에서 한반도 평화정착의 마지막 단계는 정전체제의 평화체제로의 전환이라고 할 수 있다. 이 단계에서는 한반도 비핵화와 남북관계 발전 및 정상화를 위한 제반 합의들이 이미 이루어진 상태라고 할 수 있기 때문에 한반도 평화정착을 위한 최종과제는 정전체제의 평화체제로의 전환뿐이다. 이는 정전협정을 종결 지으면서 정전체제를 평화체제로 전환시키는 법적 장치로서, 평화협정에 서명하는 것이다. 평화협정의 당사국에 관해서는 남과 북, 그리고 미국과 중국이 각기 다른 의견을 갖고 있을 수 있지만 우리는 한반도 평화협정의 체결주체는 남북한임을 분명히 하되, 그 실효성 보장 차원에서 중국과 미국이 참여할 수 있는 길을 열어두어

---

등을 규제하는 조치를 말한다. 예를 들어 DMZ의 범위를 확장하여 남북한이 전방 배치한 과다병력을 후방으로 철수시킴으로써 평시 무력충돌 가능성을 감소시키고 전쟁을 예방하는 효과적인 수단이 될 수 있다. 한용섭, “한반도 평화체제 구축의 조건,” 『북한학연구』, Vol. 1, No. 1 (동국대학교 북한학연구소, 2005), pp. 34~35.

I
II
III
IV
V

‘2+2+UN안전보장이사회’의 구성이 되도록 노력하는 것이 바람직하다.

평화협정에 서명하는 것이 한반도 평화정착의 완성을 의미하는 것은 아닐 것이다. 제도적인 장치가 마련되어 있다고 하더라도 그것을 실행하는 당사자의 실행의지가 없으면 무용지물이 된다. 남북한이 신뢰를 바탕으로 한반도에 평화를 정착시키고자 하는 의지가 한반도의 미래를 결정하는 가장 중요한 변수가 될 것이다.

#### (라) 한반도 평화협정 관리기구의 설립

평화협정 체결 이후 사후관리를 위한 최소한의 제도적인 장치 또한 필요하다. 한반도 평화협정의 관리기구로서 4대 위원회를 구성하여 운영하는 것이 바람직한데, 기존의 정전체제를 다음과 같이 대체·발전시키는 것을 적극 검토한다. 군사정전위원회는 남·북 중심의 남북군사통제위원회와 미·중이 보장하는 한반도평화보장 위원회로 대체할 수 있다. 또한 한반도 번영을 통해 한반도 평화체제를 공고히 하는 동시에 소외되는 주변국가 없도록 하기 위해 남·북·미·중·일·러가 모두 참여하는 한반도번영위원회를 새로 구성한다. 그리고 중립국감독위원회가 이행하던 감시기구 기능은 유엔평화감시단을 설립하여 그 기능을 이어받도록 할 수 있을 것이다.<sup>166</sup>

지금까지 논의한 한반도 평화구축을 위한 단계별 방안들을 정리하면 다음과 같다.

---

<sup>166</sup> 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 102~103.

표 IV-12 한반도 평화정착을 위한 세부 추진과제와 전략

단계	추진 과제	세부 추진전략
1단계 (단기)	남북간 신뢰형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 주민에 대한 인도적 지원</li> <li>• 5·24조치의 단계적 해제와 금강산관광 재개</li> <li>• 'DMZ 세계생태평화공원' 조성</li> <li>• 남북군사공동위원회 구성</li> </ul>
2단계 (중기)	한반도 평화정착을 위한 사전작업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 비핵화와 연계하는 단계적 접근</li> <li>• 북·미 및 북·일관계 개선</li> <li>• 한·미동맹 공고화 및 재조정</li> <li>• 남북정상회담 개최 및 정례화</li> </ul>
3단계 (장기)	한반도 평화정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 평화포럼 구성</li> <li>• 군비통제와 군축</li> <li>• 정전체제의 평화체제로의 전환</li> <li>• 한반도 평화체제 관리기구 설립</li> </ul>

I
II
III
IV
V

## 4. 통일기반 구축

### 가. 현황

박근혜정부는 ‘평화통일 기반 구축’을 4대 국정기조의 하나로 삼고 대북·통일 정책의 비전으로 ‘한반도 신뢰프로세스’를 제시하였다. ‘한반도 신뢰프로세스’는 남북간 신뢰 형성을 통하여 ‘남북관계 발전’, ‘한반도 평화정착’, ‘통일기반 구축’을 이룰 것을 제시하면서, ‘통일기반 구축’과 관련하여 ‘통일 인프라 강화’와 ‘한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색’이란 추진과제를 명시하였다. ‘통일 인프라 강화’는 1) ‘민족공동체통일방안’의 발전적 계승, 2) 국민과 함께하는 통일추진, 3) 북한 주민의 삶의 질 개선 추구를 의미하고, ‘한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색’은 1) 통일에 대한 국제사회의 지지 확대, 2) 동북아의 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한 문제 해결에 기여, 3) 북방 3각(남·북·러, 남·북·중) 협력을 추진한다.<sup>167</sup>

박근혜정부의 출범 이후 북한의 장거리 로켓 발사(2012.12.12)와 제3차 핵실험(2013.2.12), 개성공단의 운영중단(2013.4.9) 등으로 남북관계는 위기와 경색 국면을 반복하고 있다. 하지만 2014년에 들어서 박근혜정부는 한반도 통일시대 준비를 위한 비전과 구상을 발표하면서 남북관계의 전기를 마련하고자 하였다. 신년 기자회견(2014.1.6)에서 박근혜 대통령은 ‘경제혁신 3개년 계획’을 밝힌 후 ‘통일은 대박’이라고 언급하며 통일비용에 대한 우려를 일축하고 통일기반의 구축 필요성을 강조하였다. 독일 드레스덴을 방문한

---

<sup>167</sup>- 통일부, “한반도 신뢰프로세스.”

박근혜 대통령은 북한 당국에 1) 인도적 문제 해결, 2) 민생 인프라 건설, 3) 남북 동질성 회복을 제안하면서 대통령 직속 ‘통일준비위원회’에 대한 구상을 발표했다(2014.3.28).<sup>168</sup> 또한 유엔총회 기조 연설에서 ‘통일된 한반도는 핵무기 없는 세계의 출발점이자, 인권 문제에 대한 근본적인 해결책이며, 안정 속에 협력하는 동북아를 구현하는 시발점’이라고 밝히면서 한반도 통일에 대한 국제사회의 관심과 협력을 촉구하였다(2014.9.25).

이러한 박근혜정부의 통일시대 기반 구축에 대한 구상과 노력은 기존의 대북정책 중심의 패러다임을 통일정책 중심의 패러다임으로 변화시켰다는 긍정적 평가를 받는다. 통일을 한반도 정책의 최고 목표로 삼으면서도 실질적으로 한반도 안정을 추구하였던 기존의 대북·통일정책에서 벗어나 통일에 이르는 과정 뿐 아니라 통일 이후 통합 방안에 대한 논의를 선도하고 있는 현 정부의 대북·통일 정책은 분명한 차별성을 가진다. 지난 8월 7일 첫 회의를 시작으로 본격적인 활동에 들어간 통일준비위원회는 정부와 민간, 보수 인사와 진보 인사가 함께 참여하는 가운데 국민 공감대를 형성하고 민·관·연이 협동 연구를 통해 남북통일의 실질적·구체적 방안을 마련할 것으로 예상된다.<sup>169</sup> 한편 박근혜정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북아 평화협력 구상’, 통일준비의 필요와 구상은 한·미, 한·중 정상회담 등을 통해 주변국과 국제사회의 이해와 지지를 받고 있는 가운데 한반도 통일과 평화 노력에서 한국의 주도적 위치를

<sup>168</sup> 『드레스덴 선언』의 의미와 추진방향에 대해서는 통일연구원, 『제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 「행복한 통일」』 (서울: 통일연구원, 2014).

<sup>169</sup> 드레스덴 구상 이후 한국 정부의 통일준비의 기본방향과 추진전략에 대해서는 통일연구원, 『제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략』 (서울: 통일연구원, 2014).

근근히 해주고 있다.

향후 한국 정부는 통일시대 기반구축과 관련하여 다음 몇 가지 과제를 해결해야 한다. 우선 우리 정부의 통일 준비와 통일 비전에 대한 북한의 호응과 이해를 이끌어내야 할 것이다. 류길재 통일부장관은 1) 남북관계 개선, 2) 국제사회와의 협력, 3) 국내통일 준비를 한반도 통일을 위한 세 바퀴에 비유한 바 있다.<sup>170</sup> 하지만 북한이 드레스덴 구상을 흡수통일을 위한 음모로 비하하고 박근혜 대통령의 유엔 연설을 원색적으로 비난하는 현재의 상황이 지속된다면 한국의 통일준비 노력은 국내 지지와 국제 호응을 얻는다 하더라도 북한의 고립을 심화시키는 결과를 낳을 것이다. 냉전 종식 이후 북방정책의 성공에도 불구하고 북한의 개방·개혁을 이끌어내지 못한 채 분단고착화가 심화된 과거를 기억한다면 북한의 고립이 남북관계 뿐 아니라 한반도 통일에 끼칠 부정적 영향을 고려해야 한다. 물론 남북협력을 지상과제로 삼은 탓에 북한 핵개발과 인권 문제를 등한시해서는 안 될 것이다. 다만 북한 주민이 남한을 긍정적으로 바라보고 통일을 원할 때, 남북한이 합의를 통한 통일을 이루고 남북한 주민이 하나되는 통일을 이룰 수 있다는 것을 기억해야 한다. 대북·통일 정책의 궁극적 목표가 남북교류도, 북한붕괴도 아닌 평화통일이라면 북한을 우리가 선도하는 통일 프로세스에 끌어들이 방안이 필요하다.

둘째, 박근혜정부는 남북한 통일에 대한 국내외 논의를 선도하고 있지만 구체적 통일방안을 내놓고 있지 않다. ‘한반도 신뢰프로세스’는 ‘민족공동체통일방안’을 “발전적으로 계승한다”고 언급하

---

170. 『중앙일보』, 2014년 9월 26일.



고 있으며, 통일준비위원회는 통일비전을 담고 통일헌법의 기초가 될 통일헌장을 제정할 계획을 가지고 있다. 그렇다면 박근혜정부는 ‘민족공동체통일방안’의 보완·발전을 통하여 21세기 통일준비의 청사진을 마련하여 국내외 공감대 확산을 이루어야 한다. 냉전의 종식과 국내 민주화 속에서 노태우 정부가 자주·평화·민주의 3원칙과 과도적 통일체제로 남북연합 단계를 설정한 ‘한민족공동체통일방안’을 내놓았고, 김영삼 정부는 3원칙은 그대로 유지하면서 남북이 합의한 ‘남북기본합의서’와 ‘한반도 비핵화공동선언’을 북한이 성실히 이행할 것을 기대하면서, ‘화해·협력단계’를 ‘남북연합단계’ 이전에 설정한 ‘민족공동체통일방안’을 발표하였다. 하지만 지난 20년 동안 한국 사회, 남북 관계, 국제 환경에 일어난 변화를 고려할 때 통일방안의 발전을 통해 지속가능한 대북·통일정책의 토대를 마련하는 작업이 우선시되어야 할 것이다.

셋째, 박근혜정부의 세 가지 통일·외교 비전이 통일기반 구축과 맺는 유기적 관계에 대한 청사진이 필요하다. 박근혜정부는 한반도, 동아시아, 유라시아에 관련하여 각각 ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아 평화협력구상’, ‘유라시아 이니셔티브’라는 비전을 제시하였다. 이들 비전은 개별 구상에 머물지 않고 연계성을 가졌다고 전제하고 있다. 예를 들어 ‘한반도 신뢰프로세스’는 ‘남북간 신뢰, 국민과의 신뢰, 국제사회와의 신뢰를 모두 포괄’하고 있으면서 ‘동북아 평화협력구상’과 ‘상호 긍정적 영향을 주고받는 선순환 관계’로 설명된다.<sup>171</sup> ‘동북아 평화협력구상’은 ‘한반도 신뢰프로세스를 견인하면서 상호 추동하는 역할’을 맡고 있으며, ‘역내국가 간 신뢰가

<sup>171</sup>- 통일부, “한반도 신뢰프로세스,” p. 5, p. 30.

I
II
III
IV
V

쌓이고 평화가 증진된다면 드레스덴 구상이 지향하는 한반도 통일을 앞당기는 데도 도움이 될 것으로 예상하고, ‘유라시아 이니셔티브’와 더불어 ‘신뢰외교의 구체 정책’으로 소개된다.<sup>172</sup> 하지만 어떠한 경로로 동북아와 유라시아 국가들 사이의 신뢰가 형성될 때 남북한 통일에 유리한 환경이 조성되고, 한반도의 통일과 평화가 동북아와 유라시아에 미치는 긍정적 영향은 무엇인지에 대한 구체적인 그림은 부재하다고 평가할 수 있다.

## 나. 원칙

향후 한국 정부의 통일기반 구축은 다음과 같은 원칙을 따라야 한다. 첫째, 남북한 국민의 행복을 증진시키는 통일준비를 지향한다. 통일기반 구축은 민족국가의 완성 혹은 분단체제의 극복과 같은 거대 담론에서 내려와 남북한 국민 개인의 삶의 질이 향상되는 것을 목표로 삼아야 한다. 개인과 가정의 삶이 무시된 통일 준비는 현실적으로 국내 지지를 못 받을 뿐 아니라 정치와 제도의 통일 이후 필요한 문화와 이념의 통일을 어렵게 할 것이다. 2015년에 분단 70년을 맞는 상황에서 왜 우리에게 통일이 필요한가라는 근본적인 질문을 던지면서 개인과 공동체의 균형 속에서 남북한 주민의 행복에 초점을 맞춘 통일준비가 바람직하다.

둘째, 국내 지지를 바탕으로 남북 합의와 국제 공조를 추구한다. 다시 말해 국내 지지를 1순위에 두고 남북 합의와 국제 공조를 2순위에 두는 통일 준비를 지향해야 한다(국내>남북=국제). 안타깝게

---

<sup>172</sup> 외교부, “동북아 평화협력구상: 아시아패러독스를 넘어 평화와 협력의 동북아로,” pp. 31~33.

도 민주화 이후 대북·통일정책은 남남갈등을 촉발하는 빌미를 제공하였다. 행복한 통일과 지속가능한 통일을 위해서 국내 지지는 필요조건이다. 그런 의미에서 정부와 민간, 보수와 진보가 함께하는 대통령 직속 통일준비위원회의 발족은 바람직하다. 민·관·연이 협업 네트워크를 구축하고 여당과 야당이 동시에 참여하는 통일준비위원회의 활동이 필요하고 기대되는 이유이다. 국내라는 바퀴가 동력을 상실할 경우 남북과 국제의 두 바퀴 역시 돌아갈 수 없다는 사실을 깊이 유념해야 한다.

셋째, 남북한 국민이 합의하는 통일 과정과 남북한 국민이 하나 되는 통일 결과를 지향한다. 앞서 지적한 바와 같이 박근혜정부의 통일비전과 통일준비에 대하여 북한 당국은 흡수통일을 달성하기 위한 것으로 맹비난하고 있다. 남북의 국력차가 현저한 상황에서 북한 정부가 취약한 정당성 문제에도 불구하고 한국 정부의 통일 기반 조성에 진정성을 가지고 나올 가능성은 낮다. 하지만 드레스덴 구상에서 밝힌 인도적 지원과 인프라 건설을 실행하여 북한 주민의 삶을 우선 개선하고자 한다면 북한 당국의 최소한의 협력이 필요하다. 따라서 남북한 고위급 회담 등과 같은 채널을 통하여 남한 정부와 국제사회가 북한 민생 개선에 기여하고 남북한 주민이 접촉할 수 있는 기회를 꾸준히 늘려나가야 한다. 그러한 가운데 일방의 강요에 의한 통일이 아닌 공감과 합의에 기반하여 사람이 하나 되는 통일을 추구해야 한다.

넷째, 한민족의 통일 뿐 아니라 동북아 통합에 대한 비전을 제시하면서 국제사회와 함께하는 통일을 추구한다. 세계화의 흐름 속에 유럽연합의 등장과 FTA의 확산으로 동아시아 지역 통합에 대한 논의는 더욱 활기를 띠고 있다. 미국 주도의 ‘환태평양경제동반자

I
II
III
IV
V

협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)'과 중국 주도의 '역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)' 경쟁 구도 속에서 한·중·일 FTA의 체결 논의는 점차 가시화되고 있는 추세이다.<sup>173</sup> 역사와 영토를 둘러싼 역내 국가 간 갈등이 존재하고 경제협력과 문화교류는 심화되고 있는 상황에서 동아시아 지역통합은 점차 많은 이들의 관심을 받고 있는 이슈이다. 따라서 남북한의 통일은 동아시아 국가들이 협력을 통하여 화해와 평화를 일구어가는 사건으로, 동아시아 지역 통합의 시발점으로 제시할 수 있어야 한다. 한반도 통일이 단순히 한민족의 숙원을 해결하는 민족 문제를 넘어서 동아시아 역내갈등의 악순환의 고리를 끊을 수 있는 역사적 전기로 활용하겠다는 비전을 주변국들과 공유해야 한다.

#### 다. 세부과제와 추진전략

통일기반 구축은 남북관계 정상화, 북한 비핵화, 한반도 평화정착과 마찬가지로 단기간 내에 완성할 수 있는 정책목표는 아니다. 따라서 단계적 구상과 이에 따른 세부과제를 마련할 필요가 있다. 본 연구는 통일기반 구축을 위한 3단계 구상을 제시한다. 1단계(단기)는 '통일기반 준비 단계', 2단계(중기)는 '통일기반 형성 단계', 3단계(장기)는 '통일기반 완성 단계'를 지칭하며 각 단계별 추진 세부과제는 아래와 같다.

---

<sup>173</sup>- 한국의 FTA 현황과 한반도 통일과 안정을 위한 전략에 대해서는 김규륜 외, 『한국의 FTA 전략과 한반도』 (서울: 통일연구원, 2013).

## (1) 1단계(단기): 통일기반 준비 단계

### (가) [국내] 통일방안의 보완·발전

앞서 언급한 바와 같이 박근혜정부는 ‘민족공동체통일방안’을 발전적으로 계승한다고 밝히고 있지만 보다 구체적인 통일방안을 제시해야 할 필요가 있다. 1980년대 말 노태우 정부가 내놓은 ‘한민족공동체통일방안’과 이를 대부분 계승한 김영삼 정부의 ‘민족공동체통일방안’은 21세기의 시대적 변화를 반영해야 한다. 먼저 국내적으로 같은 민족이니까 반드시 통일을 해야 한다는 전통적 민족주의 논리가 점차 힘을 잃고 있는 상황을 반영해야 한다. 민주화 이후 북한·통일문제는 보수와 진보의 갈등의 한 원인으로 작동했지만, 향후 사회적 합의 없이 통일 준비가 본격화될 경우 장년과 청년 사이의 갈등을 부추기는 요인이 될 수도 있다. 국제적으로는 소련의 붕괴 이후 미국의 일극체제의 등장을 맞이했던 1980년대 말과 1990년대 초와는 달리 현재 미국의 쇠퇴와 중국의 부상으로 이른바 G2시대가 도래했다. ‘민족공동체통일방안’을 내놓을 당시만 하더라도 냉전의 종식과 북방정책의 성공으로 북한의 외교적 고립이 명확한 상황이었다면, 현재는 북한이 중국과 특수 관계를 유지하면서 러시아를 비롯한 주변국과 관계개선을 끊임없이 추구하는 가변성이 높은 시기이다. 현재 한국 정부의 통일비전과 통일준비는 미국과 중국의 지도자로부터 지지를 받고 있지만 미·중을 비롯한 주변국이 북한 문제와 통일방안을 둘러싸고 갈등을 빚을 가능성은 여전히 존재한다. 따라서 지난 20년 이상의 국내외 상황 및 남북관계 현실을 반영한 민족공동체 통일방안의 보완·발전(‘민족’ 개념의 개방적 확대 적용 또는 예컨대 가칭, ‘한반도공동체통일방

안’)이 필요할 것이다.<sup>174</sup>

통일방안의 보완·발전은 민족의 자결권을 강조한 지난 통일방안의 토대 위에 나아가 민족의 행복권을 추구해야 할 것이다. 앞으로 통일준비위원회는 2015년까지 통일현장을 제정하는 데에 멈추지 말고 구체적 통일계획과 비전을 담은 보완·발전된 통일방안을 국내 논의와 합의 속에서 창출해야 한다. ‘민족공동체통일방안’의 3원칙이 자주·평화·민주였다면 향후 이와 더불어 평등·복지 등의 가치도 포함하여 개인과 공동체, 국내와 국제의 균형 속에서 하나되는 한반도의 비전을 제시하면서 국내외의 호응을 얻어내야 할 것이다.

(나) [남북] 인도적 지원 및 (장애인) 스포츠·문화 교류

박근혜 대통령은 드레스덴 연설에서 인도적 지원 시행을 민생 인프라 건설과 남북 동질성 회복과 더불어 북한 당국에 제의하였고 통일준비위원회는 지난 2차 회의(2014.10.13)에서 개성공단 모자보건 시범 사업에 대한 계획을 제시하였다. 인도적 지원의 경우 국내 지지와 국제협조를 가장 손쉽게 받을 수 있을 뿐 아니라 북한 주민의 삶을 증진시켜 합의에 의한 남북통일에 기여할 수 있다. 따라서 현재 남북관계의 상황과 상관없이 빠른 시일 내에 실현시킨 후 지속해야 한다. 북한이 한국과 국제사회의 북한 내 인권문제를 제기하는 것에 대하여 강하게 반발하는 상황에서 한국이 북한 내 식량과 보건 등의 문제를 적극적으로 관찰하고 지원하고 나설 때,

---

<sup>174</sup> 통일방안의 보완·발전 필요성과 방향성에 대해서는 한반도포럼, “통일 - 남북 공동체 통일을 실현하자,” 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』 (서울: 한반도포럼, 2012); 윤영관, “통일의 도전과 극복의 길: 철학, 전략, 제도의 관점에서,” 윤영관 편, 『한반도 통일』 (서울: 늘봄플러스, 2013).

한국은 북한 주민의 삶에 대하여 진정성을 가졌다는 평가를 받으면서 원칙 있는 대북정책의 기틀을 마련할 수 있을 것이다.

이와 더불어 남북한 스포츠·문화 교류의 물꼬를 터야 한다. 지난 아시안 게임 폐막식에 북한 지도부 3인(황병서, 최룡해, 김양건)이 참석하여 많은 이들을 놀라게 하였다. 이들의 방문은 북한 당국이 외교적 고립을 타파하기 위한 제스처로 이해할 수 있으나<sup>175</sup> 스포츠 교류의 가능성을 보여준 사건이기도 하였다. 예를 들어, 아시안 게임 이후 남북한 축구 경기를 개최하거나 장애인 스포츠 교류를 실행에 옮기는 것은 남북한 주민들의 왕래를 시발점으로 삼을 수 있다. 특히 장애인 스포츠 행사의 경우 인권문제로 인하여 국제적 압박에 직면한 북한이 수용할 가능성이 높다는 점에서 적극적으로 추진할 필요성이 있다. 또한 남북한이 서로 오갈 수 있는 다양한 문화 활동을 추진하여 덜 민감한 부분에서의 상호 교류를 시작하여 오솔길을 내기 시작해야 한다.

(다) [국제] 동북아 다자회담

미국과 중국 정부는 한국 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북아 평화협력구상’에 대하여 공개적인 지지 의사를 밝혔다. 이제 박근혜정부의 한반도와 동북아 비전, 북한 문제와 통일 구상에 대하여 다자가 논의하는 자리를 마련해야 할 것이다. 오바마 미국 대통령과 시진핑 중국 국가주석은 2013년 6월 미국 서부에서 가진 정상 회담에서 한반도 비핵화에 대한 양국의 공감대를 확인한 바 있다.

<sup>175</sup> 성기영, “황병서 일행 방남 이후 대북협상에 대한 제언,” (통일연구원 Online Series CO 14-15, 2014.10.7); 조한범, “북한 실세의 인천방문 의도와 향후 남북 협상 전략,” (통일연구원 Online Series CO 14-14, 2014.10.6).

I
II
III
IV
V

이후 양국은 다양한 이슈에 대하여 협력과 갈등 양상을 동시에 보이고 있지만 한반도 안정화와 비핵화에 대한 합의는 굳건하다. 따라서 한·미·중 혹은 일본과 러시아를 포함한 4/5자 회담을 열어 북한 문제와 한반도 통일에 대한 정부 간 혹은 1.5트랙 대화를 시작해야 한다. 통일준비위원회는 광복 70주년 행사의 일환으로 남북이 공동으로 한반도 평화통일 국제회의를 개최하고 ‘서울 세계평화 선언’을 이끌어내는 구상을 공개하였다. 이처럼 북한의 고립화를 촉진시켜 북한의 도발과 이탈을 불러일으키지 않는 범위 안에서 다자가 모여 북핵과 인권을 넘어서 한반도 통일을 논의하는 대화를 시작해야 한다.

## (2) 2단계(중기): 통일기반 형성 단계

### (가) [국내] 통일연구 고도화와 민·관·연 네트워크

박근혜 대통령은 통일준비위원회가 통일로 가는 길에 ‘스마트하고 정확한 네비게이션’이 되어줄 것을 당부하였다. 앞으로 통일준비위원회가 통일시대 기반 조성을 위한 컨트롤타워로서 담당해야 할 주요 임무는 바로 통일연구의 고도화를 선도하고 민·관·연 네트워크를 구축하는 작업이다. 그동안 통일 관련 준비와 연구가 기관별·부서별로 이루어졌다면 앞으로는 개별 작업 결과와 경과를 공유하면서 하나의 지도를 완성해가는 작업이 이루어져야 한다. 한편, 북한·통일 관련 기관들과 부처들이 물리적으로 떨어져 있을 뿐 아니라 예산과 인력, 영향력을 둘러싸고 협력보다는 경쟁을 했던 것을 고려할 때 기관과 부처의 통폐합과 같은 근본적인 대처방안도 고려해야 할 것이다.



(나) [남북] 민생 인프라 건설 및 민족 동질성 사업

앞서 언급한 인도적 지원을 시작한 이후 민생 인프라 건설과 민족 동질성 방안도 실행에 옮겨야 할 것이다. 이를 위해 국내적 논의와 합의를 일정 부분 이루어야 하고 북한 당국의 협조도 필수적이다. 인도적 지원이 어느 정도 궤도에 오른다면 인프라와 동질성 관련 사업을 위한 우호적 환경이 조성될 가능성이 높다. 민생 인프라와 민족 동질성의 경우 북한 주민보다는 북한 정권을 돕는다는 과거 남북협력사업에 대한 비판에서 어느 정도 자유롭다는 점을 고려할 때 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

(다) [국제] 동북아 공동선언

드레스덴 구상이 제3국에서 한국이 북한과 국제사회를 향한 선언이었다면 앞으로 한국이 미국과 중국을 포함한 주변국과 더불어 북한 문제와 통일 한국에 대한 제안과 비전을 공동선언문 형식으로 제시할 필요가 있다. 앞서 언급한 한반도 문제를 논의하는 다자 회담이 성사되면서 일정한 합의가 도출될 경우, 이를 문서화하고 국제 사회에 발표하여 북한 문제와 한반도 통일에 대한 국제적 공감대를 확대하는 작업이 필요하다. 이러한 동북아 공동선언에는 ‘대북봉쇄의 국제화’보다는 ‘대북관여의 국제화’를 추구하면서 박근혜 대통령이 드레스덴 구상에서 밝힌 세 가지 제안을 국제사회가 실행에 옮기겠다는 의지와 내용을 담는 것이 바람직하다. 이러한 공동선언이 시작된다면 북핵 문제는 중국과 협의하고 인권문제는 미국과 대화하는 것으로 양자외교 중심의 통일외교에서 벗어나 한·미·중과 이웃국가가 함께하는 다자외교 중심의 통일외교가 자리를 잡게 될 것이다.

## (라) [국제] 개성공단 국제화 및 역외가공지역 인정

박근혜정부가 개성공단의 운영이 재개되면서 주장했던 개성공단의 국제화는 지속적으로 추진되어야 하며 개성공단 물품이 한·미 FTA와 한·중 FTA에서 역외가공지역 물품으로 인정받을 수 있도록 노력해야 한다. 개성공단에 한국기업 뿐 아니라 외국기업이 진출하고, 개성공단 물품이 한국 이외의 주변국으로 수출될 때 북한과 국제사회 사이의 상호의존성이 심화되는 기틀이 마련된다. 북한이 무역과 투자에 있어서 중국과 한국에만 전적으로 의존할 경우 북한 당국은 중국과 한국에 대한 취약성을 의식한 나머지 예측하기 힘든 도발과 일탈 행위를 일으킬 수 있으며 중국과 한국 역시 북한을 신뢰할 수 있는 경제 파트너로 받아들이기 힘들게 된다. 하지만 다양한 국가들이 북한과 더불어 경제관계를 맺어나간다면 북한은 중국과 한국에 대한 경제의존성의 심화에 대한 우려를 줄여나가면서 개방의 길로 들어서게 될 것으로 예상된다.

## (3) 3단계(장기): 통일기반 완성 단계

### (가) [국내] 동북아 통합 비전의 제시와 연구 고도화

한국 정부는 한반도 통일과 동북아 통합에 대한 종합적 연구를 장려하고, 이와 관련된 연구기관과 연구자들의 네트워크 구축을 선도하여야 한다. 그동안 한반도 통일에 대해서는 한국 연구자들이 주도하였지만 최근 들어 미국 연구자들이 북한 급변사태와 한반도 통일 시나리오에 대한 연구를 내놓고 있는 상황이다. 하지만 전자의 경우 역시 남한과 북한의 제도와 가치의 통일과 통합에 집중하고 있으며, 후자의 경우 유사시 한반도 안정화와 한·미 혹은

유엔 주도의 군사작전에 대한 내용을 강조하고 있다.<sup>176</sup> 앞으로 한반도 통일이 동북아에 미치는 영향에 초점을 맞추어 독일의 통일이 유럽 통합을 앞당겼듯이 한반도 통일이 동북아 통합의 길을 열 수 있는 방안에 대한 논의와 연구가 필요하다.

그동안 한국 정부는 동북아 평화와 협력에 대한 비전을 제시하는 작업을 반복하여 왔다. 노태우 대통령은 1988년 10월 유엔에서 ‘동북아 평화협의회(Consultative Conference for peace in Northeast Asia)’ 창설을 제안하였고, 김영삼 정부는 1994년 5월 아세안지역 포럼 고위관리회의(ARF-SOM)에서 ‘동북아안보대화(Northeast Asia Security Dialogue)’ 설립을 제안하였으며, 김대중 대통령은 한·일, 한·중, 한·러 정상회담에서 동북아 다자안보대화의 필요성을 강조했고, 노무현 대통령은 ‘평화·번영의 동북아시대’ 구상을 통해 다자안보대화의 정례화를 추진하였다.<sup>177</sup> 이처럼 이명박 정부를 제외하고, 민주화 이후 한국의 정부들은 꾸준히 동북아 평화구상을 제시하였지만 실질적 성과를 이루지는 못하였다.

박근혜정부의 경우 연성 이슈에 대한 협력을 추구하면서 단기 성과보다는 프로세스의 가동을 목표로 하는 동북아 비전을 제시하고 있다. 구체적으로 살펴보면 ‘동북아 평화협력구상’은 신뢰를 통해 협력을, 협력을 통해 평화·번영을 추구하겠다는 대전제 하에 1) 대화, 2) 협력의 필요성 인식, 3) 동북아 미래 비전의 공유라는 신

<sup>176</sup>- 예를 들어 Bruce W. Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse* (Santa Monica: RAND, 2013); Bruce W. Bennett and Jennifer Lind, “The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements,” *International Security*, Vol. 36, No. 2 (Fall 2011).

<sup>177</sup>- 동북아 평화협력구상팀, “역대 정부의 동북아 협력체제 구상 평가,” 『동북아 평화협력구상』.

퇴구축의 방안을 명시하고 있다(<표 IV-13> 참조). 기본적으로 동북아 국가들 사이의 공감을 바탕으로 협력관행을 이끌어내고 장기적으로 지속가능한 협력의 틀을 모색하겠다는 원칙을 추구한다.

표 IV-13 동북아 평화협력 구상

<b>개념: 신뢰와 협력</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동북아지역에 다자협력의 질서를 만들어 가기 위한 과정(process)</li> <li>• 신뢰를 통해 협력을 쌓아 나가고, 협력을 통하여 지속가능한 평화와 번영의 토대 마련</li> <li>• 신뢰구축: 1) 대화, 2) 협력의 필요성 인식, 3) 동북아 비전 공유</li> </ul>
<b>필요성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아시아 패러독스</li> <li>• 새로운 초국가적 공동위협</li> </ul>
<b>목표</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대화와 협력의 관행 축적</li> <li>• 지속가능한 평화와 번영의 기반 확보</li> <li>• 북한의 국제사회 참여 유도</li> </ul>
<b>참여대상</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한, 북한, 미국, 중국, 일본, 러시아, 몽골</li> <li>• 장기적으로 아세안이나 유럽연합 등과도 협력관계</li> </ul>
<b>의제</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비전통 연성 안보 의제: 환경 문제, 에너지 안보, 원자력 안전, 재난 구호, 사이버 이슈 등</li> </ul>
<b>기본원칙</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단계적·점진적 협력</li> <li>• 모두가 편하게 느끼는 속도로 추진</li> <li>• 기존 아태지역 협력체(ARF, 한·중·일 3국 협력, ASEAN+3, EAS, APEC)를 보완·확대</li> <li>• 다층적·다변적 협력</li> <li>• 개방적 대화와 협력</li> <li>• 참여국 모두의 주인의식 지향</li> </ul>
<b>추진방법</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제사회의 공감대 형성</li> <li>• 동북아지역 내 협력관행 축적</li> <li>• 동북아지역 내 공고한 협력의 틀 마련</li> </ul>

출처: 외교부, “동북아 평화협력구상: 아시아패러독스를 넘어 평화와 협력의 동북아로.”

비전통 연성 안보 의제를 다루기 위하여 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)을 비롯한 기존의 아태지역 협력체를 적극 활용할 것을 이야기하면서 민간차원의 협력도 중시하여 상향식과 하향식의 병행 접근을 목표로 한다. 또한 북한을 참여시키기 위해 노력할 것을 밝히면서 미국을 포함한 동북아 국가들뿐만 아니라 아세안이나 유럽연합과도 연계를 피하고자 한다.

앞으로 한국정부는 동북아 협력에 대한 추상적 구상을 제시하는 것을 넘어서 ‘한반도 통일을 통한 동북아 통합’에 대한 비전을 구체화해야 한다. 더불어 구체적으로 한반도 통일과 동북아 통합의 선순환에 대한 국내외 연구를 추동해야 할 것이다. 현재 동아시아 지역에 대한 연구는 미·중과 중·일의 라이벌 관계와 중국과 주변국의 영토 갈등, 북한 핵개발에 집중하고 있지만,<sup>178</sup> 앞으로 한반도 통일과 연계된 지역 통합에 대한 논의가 활발히 진행될 경우 동아시아 맥락에서 국가 간 협력과 국제기구와 규범에 대한 연구가 가속화될 수 있다. 박근혜정부의 신뢰정책의 세 축인 ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아 평화협력구상’, ‘유라시아 이니셔티브’는 각각 한반도, 동북아, 유라시아를 대상으로 할 뿐 아니라 이슈와 과제, 행위자에 있어서 다른 모습을 보이고 있다(<표 IV-14> 참조). 세 개의 비전이 하나의 국가전략으로 한반도 통일과 평화를 달성하기 위해서는 한반도-동아시아-유라시아(혹은 유라시아 태평양)의 연계에

<sup>178</sup>- 예를 들면 Victor Cha and David Kang, *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies* (New York: Columbia University Press, 2003); Thomas J. Christensen, “China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia,” *International Security*, Vol. 23, No. 4 (Spring 1999); Aaron L. Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia,” *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/1994).

대한 종합적 그림이 필요하다. 이러한 점에서 한반도 통일을 시작으로 동북아 통합의 첫걸음을 삼자는 ‘동아시아의 한반도화’ 비전은 시사점과 추동력을 안겨다 줄 것이다. 독일의 경우 세계대전의 전범으로 ‘유럽의 독일화’가 아닌 ‘독일의 유럽화’를 주장해야 했지만, 식민지 지배와 강대국 분할을 경험했던 한국은 동아시아에서 화해와 통합에 대한 논의를 선도할 수 있는 유리한 위치를 점하고 있다.

표 IV-14 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스 등 정책구상

	한반도 신뢰프로세스	동북아 평화협력구상	유라시아 이니셔티브
참가국	남북한 (양자관계)	남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아, 몽골 (다자관계)	남·북·중, 남·북·러 (삼자관계)
지역	한반도	동북아	유라시아
주요 이슈	통일과 안보	환경, 에너지, 재난, 사이버	경제와 에너지
주요 과제	인도적 지원, 인프라 건설, 동질성 회복: 'DMZ 세계생태평화공원'	기존 아태지역 협력체를 보완·확대 (6자회담과는 별개)	철도건설
비정부 행위자	불포함	포함	불포함
상호관계	한반도 신뢰프로세스가 동북아 평화협력구상과 유라시아 이니셔티브에 상대적으로 강한 영향력을 발휘		

(나) [남북/국제] 남·북·중·일, 남·북·러·일 에너지/물류 인프라

한반도를 동북아의 에너지와 물류의 중심으로 만드는 사업을 통하여 남북통일에 대한 주변국의 선호를 증진시키는 작업을 시행해야

한다. 흔히 중국은 북한을 완충지대로 두면서 한반도 안정 속에서 경제성장을 추구하는 국가로 평가하며, 일본 역시 통일이 강해질 것을 염려하면서 내심 한반도의 분단을 선호하는 현상유지국으로 알려져 있다. 하지만 중국과 일본, 미국과 러시아 모두 한반도를 포함한 동아시아에서 경제성장과 지역안정을 추구하고 있다. 중국은 주변부 안정을 경제성장을 위한 필요조건으로 보면서 동북 3성의 개발을 원하고 있으며 일본은 침체된 경제의 회복을 위한 새로운 활로를 지속적으로 모색하고 있다. 미국은 중국의 부상을 평화롭게 관리하는 것을 통하여 미국 경제의 활력을 지속하고자 하고, 러시아 역시 동아시아에 자원을 수출하면서 극동개발이 현실화되는 것을 고대하고 있다.<sup>179</sup> 따라서 북한리스크 문제를 극복하고 그동안 논의되어왔던 남·북·중, 남·북·러 사업을 현실화해야 한다. 다만 일본과 미국을 배제하여 추구하는 에너지와 물류 사업이 아닌 대륙세력과 해양세력을 연계하는 네트워크 구축을 목표로 삼아야 한다. 미·일과 중·러 사이의 갈등 속에서 양극화에 대한 우려가 고조되는 상황에<sup>180</sup> 한국은 두 세력의 연계와 협력을 이끌어내어 한반도를 둘러싼 주변국의 이해관계 대립을 사전에 방지하고 우리의 에너지 수입로와 물류의 수출로를 다변화해야 한다.<sup>181</sup>

179- 한반도 주변 4강의 우려와 그 해소를 위한 방안에 대해서는 박종철 외, 『통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원』 (서울: 통일연구원, 2012) 참조.

180- 이와 같은 전망은 Dimitri K. Simes, “Reawakening an Empire,” *The National Interes* (July 1, 2014); Walter Russell Mead, “Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers,” *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3 (May/June 2014); David Kerr, “The Sino-Russian Partnership and U.S. Policy toward North Korea: From Hegemony to Concert in Northeast Asia,” *International Studies Quarterly*, Vol. 49, No. 3 (2005), pp. 411~437.

181- 북·미 세일 혁명으로 인한 미국과 러시아의 아시아 시장을 둘러싼 경쟁에 대한

(다) [국제] 동북아 안보협력기구

한반도 통일을 이루는 과정에서 미·중을 비롯한 주변국이 안보와 경제 영역에서 협력하는 국제 환경은 매우 중요하다. 또한 남북한의 정치 제도의 통일 뿐 아니라 북한 개발과 경제통합을 기반으로 문화와 이념의 통일을 이루기 위해서는 동북아의 안정과 외국 기업의 투자와 진출이 필요하다. 이를 위해서 동북아 안보협력기구의 창설은 한국정부의 장기 과제가 되어야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 박근혜정부의 동북아 평화협력구상은 이전 한국 정부의 동북아 평화구상에 비하여 이슈와 접근 방법, 내용과 실천에 있어서 진일보했다고 평가할 수 있다. 이러한 탈안보화, 탈제도화를 추구하는 지역 안보 구상은 유럽의 경험에서 교훈을 발견한 결과라고 할 수 있다. 1975년 미국과 캐나다를 포함한 서유럽 자유진영국가들과 소련과 동유럽 공산진영국가들 35개국이 헬싱키 최종의정서를 도출하는 것을 통하여 다자안보대화를 위한 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)가 발족되었다. 유럽안보협력회의는 1995년 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)로 발전하면서 유럽의 안보와 평화 증진의 기초를 쌓은 것으로 평가받는다.<sup>182</sup>

---

전망은 “A New Map, Defined by Gas,” *New York Times*, June 11, 2014; Robert D. Blackwill and Meghan L. O’Sullivan, “America’s Energy Edge,” *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 2 (March/April 2014), pp. 102~114.

<sup>182</sup> 홍기준, “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구,” 『국제정치논총』, Vol. 38, No. 1 (한국국제정치학회, 1998); 최종건, “유럽 안보질서의 기원: 유럽안보협력회의(CSCE)의 성립과 동아시아 다자협력 질서에 대한 함의,” 『동서연구』, Vol. 24, No. 2 (연세대학교 동서문제연구원, 2012).



현재 많은 이들은 유럽의 다자안보경험을 동아시아에서 적용하고자 한다. 사실 동북아 평화협력구상은 헬싱키 프로세스와 많은 유사점을 보이고 있다. 1970년대 유럽과 2010년대의 동아시아는 공통적으로 역내 갈등, 안보 딜레마, 분단국, 이질적 가치체제가 존재하며, 헬싱키 프로세스와 동북아 평화협력구상은 역내 긴장 완화와 평화안보 증진을 위하여 다자협력 프로세스를 지향하면서 포괄적 의제를 다룬다는 유사성을 보인다. 특히 단기간 내에 다자협력기구의 제도화를 목표로 삼기보다는 점진적이지만 지속가능한 협력안보를 목표로 한다는 공통점이 존재한다.<sup>183</sup>

하지만 동북아 평화협력구상은 헬싱키 프로세스와 다른 환경에서 시작된 점을 부인하기는 힘들다(<표 IV-15> 참조). 달리 말해, 동북아 평화협력구상이 다자안보협력기구로 발전하기에는 다양한 난관이 존재한다는 사실이다.

첫째, 현재 미국과 중국으로 세력이 전이된 환경은 과거 미국과 소련의 데탕트 시기보다 다자안보협력에 불리한 환경이다. 비록 미국은 초기에 유럽안보협력회의에 미온적인 반응을 보였으나 1970년대 소련과 미국은 유럽에서 힘의 균형을 받아들이면서 각각 영토와 인권의 목적을 달성하고자 하였다. 하지만 현재 미국과 중국은 각각 현상유지와 현상변경을 추구하는 가운데 동아시아의 패권을 둘러싼 경쟁자로 서로를 맞대하고 있는 상황이다.

I
II
III
IV
V

<sup>183</sup> 외교부, “동북아 평화협력구상: 아시아패러독스를 넘어 평화와 협력의 동북아로,” p. 13.

표 IV-15 동북아 평화협력구상과 헬싱키 프로세스의 추진환경

수준	동북아 평화협력구상의 환경: 2014년 동아시아	헬싱키 프로세스의 환경: 1970년대 유럽
체제	미국과 중국의 세력전이: 동아시아에서 미국은 현상유지를, 중국은 현상변경을 추구	미국과 소련의 데탕트: 유럽에서 현상유지 추구
지역	양자안보관계 (한·미동맹, 미·일동맹, 북·중동맹)	다자안보기구 (NATO, WTO)
양자	남북한: 상호비방과 신뢰부족	동서독: 인적교류와 상호인정
국가	북한: 핵개발 국가	동독: 비핵국가

둘째, 현재의 동아시아는 한·미동맹과 북·중동맹과 같은 양자안보관계만이 존재하지만, 냉전기 유럽은 북대서양조약기구(NATO)와 바르샤바조약기구(WTO)라는 두 개의 거대 다자안보기구가 존재하였다. 헬싱키 프로세스의 시작은 35개국의 합의에서 시작된 것이기도 하지만 동시에 두 개의 다자안보기구와 다자안보기구를 이끄는 미국과 소련의 합의에 의한 것이라고도 볼 수 있다. 현재 동아시아는 국가마다 국력을 지니고 있기 때문에 지속가능한 다자안보협의를 시작하기 위한 합의를 도출하는 것은 상대적으로 더 힘들다고 볼 수 있다.

셋째, 남북한 상호 신뢰 수준은 과거 동서독의 상호 신뢰 수준에 미치지 못한다. 남북한은 현재 상호비방과 안보위협에서 자유롭지 못한 상태이다. 북한은 핵보유국을 자처하면서 새로운 형태의 핵실험을 예고하는 가운데, 한국은 북한의 핵개발과 경제발전을 병행하겠다는 병진론을 포기하라고 공개적으로 요구하고 있다. 이러한 상황은 1970년대 상호인정과 인적·물적 교류를 실시하였던 동서독

의 경우와 비교할 때 다자안보협의를 추구하기 어려운 환경이다.

넷째, 현재 동아시아 국가들은 안보 인식에 있어서 뚜렷한 편차를 보이고 있다. 미·중, 중·일, 그리고 북한과 주변국 사이에 안보적 이해의 충돌로 인하여 아시아는 다자안보협력의 필요성이 증대하지만 다자안보협력을 이룰만한 국가 간 공감대는 찾기 힘들다. 1970년대 유럽 국가들이 안보위협을 안보딜레마에서 찾았다면 2014년 동아시아 국가들은 안보위협을 다른 나라의 공격성에서 찾고 있다.

따라서 동북아 안보협력기구는 과거 유럽의 경험을 참고하면서 21세기 동북아 상황을 반영한 새로운 다자안보협력의 구상을 통해 실현될 수 있다. 위에서 언급한 체제, 지역, 국가 수준의 주변 환경의 차이를 인식하여 주요 국가들의 이해와 관심을 반영한 의제 발굴을 통해 다자대화프로세스를 시작하는 것이 요구된다.

표 IV-16 통일기반 구축 3단계와 단계별 세부과제

지역 시기	국내	남북	국제
1단계 (통일기반 준비)	• 새로운 통일방안 (가칭 '한반도공동체 통일방안')	• 인도적 지원 • (장애인) 스포츠·문화 교류	• 동북아 다자회담
2단계 (통일기반 형성)	• 통일연구의 고도화와 민·관·연 네트워크	• 민생 인프라 건설 및 민족 동질성 사업	• 동북아 공동선언 • 개성공단 국제화 및 역외가공지역 인정
3단계 (통일기반 완성)	• 동북아 통합 비전제시 및 연구 고도화	• 에너지/물류 인프라 (남·북·중·일, 남·북·러·일)	• 동북아 안보협력기구

I  
II  
III  
IV  
V



## V. 결론: 통합적 추진 방안

본 연구에서 신뢰정책은 한반도 신뢰프로세스의 ‘신뢰’에 대한 인식을 토대로 두고 지속가능한 대북·통일정책으로서의 발전을 추구하는 것이다. 신뢰정책의 비전은 ‘한반도 통일시대의 개막(開幕)’으로 설정할 수 있다. 이러한 비전의 실현을 위해 대북·통일정책에 대한 국민적 컨센서스를 확대해나가고 남북관계 정상화, 북한 비핵화, 한반도 평화정착, 통일기반 구축 등의 핵심 과제를 구현함으로써 궁극적으로 통일의 길을 향한 문을 열어야 한다.

한반도 신뢰프로세스는 정책의 유연성과 개방성을 염두에 두고 구체적인 로드맵이나 단계를 제시하지는 않았다. 그러나 정책 목표를 달성하기 위해 앞에서 제시된 과제들은 상황 변화에 따른 유연성을 고려하더라도 전략적으로 추진될 때 실현가능성을 높일 수 있다. 이러한 점에서 정책 목표를 달성하는 ‘모델형’으로서 단계적 로드맵을 제시하는 것도 대안을 강구하는 데 유용할 것이다. 한반도 신뢰프로세스의 ‘신뢰’에 초점을 맞추어 신뢰 모색 단계 → 신뢰 구축 단계 → 신뢰 제도화 단계의 3단계 접근을 제안한 연구도 있다.<sup>184</sup> 신뢰 모색 단계에서 한국이 5·24조치의 단계적 해제, 대북 인도지원 확대, 금강산관광 재개 등의 과제를 이행하고 이에 상응하여 북한은 천안함 사태·연평도 포격에 대한 공식 사과, 이산가족 상봉 정례화, 남북자·국군포로 송환대책 수립, 미사일개발·발사모라토리엄(유예), 핵개발·실험모라토리엄 등을 시행할 것이 제안되었다. 신뢰 구축 단계에서는 정치·군사·경제·인도·사회·문화·국제관계 분야에서 신뢰를 쌓는 과제를 제안하고 있다(<표 V-1> 참조). 이러한 과제가 이행되면 신뢰 제도화 단계에서는 경제공동체가

I
II
III
IV
V

184. 최진욱 외, 『박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제』, pp. 32~35.

표 V-1 신뢰 구축 단계의 분야별 과제

정치적 신뢰구축	군사적 신뢰구축	경제적 신뢰구축	인도적, 사회문화적 신뢰구축	국제관계 신뢰구축
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정상회담</li> <li>• 남북대화 제도화</li> <li>• 남북 대표부 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 핵 포기 천명</li> <li>• 핵폐기 검증 체제 확립</li> <li>• 군사정보 교환</li> <li>• 훈련 및 기동 상호 참관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제교류협력</li> <li>• 제2개성공단 조성</li> <li>• 금강산 관광 재개</li> <li>• 농업기술 협력</li> <li>• 새마을 운동 지원</li> <li>• 북한 경제인력 연수 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이산가족 상봉 제도화</li> <li>• 북한 주민 복지 향상</li> <li>• 교육 학술 교류</li> <li>• 예술 문화 교류</li> <li>• 스포츠 교류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제기구에서 남북 협력</li> <li>• 대북지원 국제 NGO 협력</li> <li>• 국제사회의 남북 관계 개선 지지</li> <li>• 다자안보협력 체제 구축</li> </ul>

형성되고 평화가 정착될 것으로 보았다.

이러한 연구에 앞서 그동안의 남북관계의 경험, 북핵 문제와 평화체제 구축 등 향후 남북관계의 지속적 발전과 한반도의 공고한 평화정착을 위한 핵심 해결 과제, 주변국과의 관계 개선 및 발전 문제를 포함한 동북아다자협력 등 제반 과제들을 남북간 평화·협력의 단계적 진전을 기준으로 하여 비핵·군사, 경협·인도주의, 평화체제·국제 분야 등으로 분류하여 단계적, 연동적 접근 방안을 제안한 연구도 있다.<sup>185</sup>

동 연구에서는 추진원칙으로서 남북 평화공존, 제반 분야의 상호 연동적 추진, 정책의 지속가능성 확보를 위한 국민적 합의, 주변국의 지지 및 북한의 참여 확보, 기존 남북합의의 기본 정신 존중, 한국의 선제적 평화프로세스 추진 등을 제안하였다.<sup>186</sup> 구체적인

<sup>185</sup> 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』, pp. 34~38.

추진 단계로서는 3단계 방안을 제안하였다. 제1단계 평화협력 기반조성 단계에서는 예비적 조치로써 대화 채널 복원, 상호 비방·중상 중지, 인도적 지원 등을 추진하고 다음으로 북한 비핵화, 정치·군사 신뢰구축, 교류·협력 증진, 한반도 평화체제 및 북·미/북·일 관계 등에서 기반조성을 위한 조치들을 추진할 것을 제안하였다. 예비적 조치에서 당면 현안의 포괄적 해결 방안을 모색할 것을 제안하면서 북한의 천안함 사태 및 연평도 포격에 대한 적정 사과조치가 취해져야 함을 강조하고 그 내용은 남북 상호 협의를 통해 해결할 것을 제시하였다. 이에 상응하여 한국 정부는 '5·24조치' 해제, 금강산 관광 재개, 개성공단 사업 확대, 인도적 지원 등의 조치를 추진해나갈 것을 제안하였다. 제2단계 평화협력 심화단계에서는 남북 당국회담 및 정상회담 정례화 등 남북관계 정상화, 정치·군사 신뢰구축, 군비통제 등의 분야에서 보다 진전된 조치를 실현하고 북핵 시설(농축·재처리) 검증 및 폐기를 추진한다. 이와 함께 평화체제·국제 분야에서도 북·일, 북·미 관계 정상화 진입, 북한의 IMF, World Bank 가입, 남·북·러 가스관 및 철도 건설, 동북아 6자 정상회담, 동북아개발은행 설립 등이 제안되었다. 마지막 제3단계에서는 북한 비핵화와 한반도 평화협정을 통해 한반도 비핵화를 완성하고, 남북 공동시장 형성 등을 통해 경제공동체를 만들며 북·미/북·일 수교, 동북아 평화안보협력체 구축 등을 통한 한반도 평화체제를 구축할 것을 제안하였다.

186- 위의 책, p. 32.

표 V-2 한반도 평화·협력프로세스 3.0<sup>187</sup>

	비핵화·군사 분야	경협·인도주의 분야	평화체제·국제 분야
1 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비조치                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북대화채널 복원, 상호 비방중상 중지, 천안함·연평도 사건 적정 사과조치</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도지원 확대</li> </ul>	-
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비핵화(2·29합의 확인)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북핵 활동 동결·감시</li> <li>- 6자회담 재개, 9·19공동성명 재확인</li> <li>- IAEA 사찰단 복귀</li> </ul> </li> <li>• 정치·군사 신뢰구축                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북 당국회담 상설화</li> <li>- 서해평화협력지대 설치 방안 협의</li> <li>- 군사공동위원회 구성</li> <li>- 핵실험 중단, 미사일 발사 시험·수출 중단</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협력 증진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대북 에너지 지원</li> <li>- 북 광물자원 공동탐사</li> <li>- 농업보건의료환경 개발협력 개시</li> <li>- 북한중합개발지원 협의</li> </ul> </li> <li>• 이산가족 상봉 상설화</li> <li>• 남북자·국군포로 송환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 평화협정 논의</li> <li>• 북·미/북·일 수교협상</li> <li>• 연락사무소 설치</li> <li>• 북한, 국제질서 편입</li> <li>- 대북제재 완화</li> <li>- 남·북·러 가스관/철도 건설 사업 논의</li> <li>• 북한 국제사회의 보편적 기준 수용</li> </ul>
	• 남북기본조약 또는 협정 체결-상주 대표부 설치		
2 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 당국회담 정례화</li> <li>• 정상회담 정례화</li> <li>• 정치·군사 신뢰구축                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- '서해평화협력지대' 설치 방안 협의</li> </ul> </li> <li>• 군비통제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 군사회담 정례화</li> <li>- 운용적 군비통제</li> <li>- 대량살상무기 개발·생산·수출중단</li> </ul> </li> <li>• 북핵시설(농축·재처리) 검증 및 폐기 시작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교류·협력 제도화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 중합개발지원 계획 추진(공단개발, 에너지, 사회간접자본 등 대형 경협 추진)</li> <li>- 남북경협 추진 기구 설치</li> <li>- 남북교류특구 설치·운영</li> <li>- 사회문화 교류협력 심화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 국제지원 제도화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대북제재 해제</li> <li>- 북·미, 북·일 관계 정상화 단계 진입</li> <li>- 북한의 IMF, World Bank 가입</li> <li>- 남·북·러 가스관 및 철도 건설</li> <li>• 동북아 6자정상회담</li> <li>• 동북아개발은행설립</li> </ul> </li> </ul>

<sup>187</sup>- 위의 책, p. 20.



	비핵화·군사 분야	경협·인도주의 분야	평화체제·국제 분야
3 단 계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비핵화 완성</li> <li>- 북핵 완전 폐기</li> <li>• 구조적 군비통제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 경제권 형성</li> <li>- 북한중합개발 본격 시행</li> <li>- 교역 및 투자자유화</li> <li>- 자유 통행·통신·통상 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평화체제 정착</li> <li>- 한반도평화협정 체결</li> <li>• 북일/북미 국교 정상화</li> <li>• 동북아 다자안보협력체 형성</li> </ul>
	한반도 비핵화 완성	남북 경제공동체 형성	한반도 평화체제 구축

이밖에도 여러 가지 제안들이 있다. 그러나 상기의 제안들이 비교적 본 연구에 유용한 준거를 제시해준다. 이러한 기존의 연구 결과들과 본 연구에서 검토한 신뢰정책의 추진 환경 및 한반도 신뢰 프로세스의 보완·발전으로서의 신뢰정책의 이론적 구성에 기반하여, 정책 과제와 추진 전략의 장에서 검토한 세부 과제들을 <표 V-3>과 같이 통합적 추진 방안으로 제안한다.

본 통합적 추진 방안은 남북관계 정상화 - 북한 비핵화 - 한반도 평화정착 - 통일기반 구축 등의 핵심 정책과제들을 전략적 구상에 입각하여 단계적, 포괄적, 다면적, 동시 병행적으로 상호 연동하여 추진하기 위한 구도, 즉 로드맵을 말한다. 각 핵심 정책과제를 달성하기 위한 세부 과제들의 추진을 3단계로 제시하였으며 이를 국내, 남북, 국제 차원에서 종합하여 제시하였다. 각 세부 과제의 추진 전략은 각 장에서 자세하게 논의하였으므로 여기에서는 반복하지 않는다. 물론 핵심 정책과제들은 이행실천의 차원에서 상대적으로 용이한 과제도 있고 더 어려운 과제들이 있다. 그러나 각 세부 과제들을 전략적으로 잘 조정해서 추진해 나간다면 상호 긍정적인 기능과 역할을 발휘할 수 있을 것이다. 그러한 효과를 달성하는 것은 실제적으로 제안된 다양한 정책 방안을 정세 상황에 맞도

I
II
III
IV
V

록 수용·적용하여 정책을 결정하고 집행해나가는 정책당국자들의 몫이다. 본 연구가 제안하는 통합 추진 방안은 한반도와 동북아 및 국제적인 환경 변화, 북한 정세 변화와 북한 당국의 반응, 주변국과의 정책 협력, 우리의 국내정치·경제적 상황, 정책 수행의지와 능력 등이 실질적인 추진 과정에 영향을 미치게 될 것이다.

그러나 정책 목표를 달성하기 위한 전략과 세부 방안 등이 정권 변동과 무관하게 국민과 정부, 국회 등 정책형성 집단의 정책 의지와 능력의 뒷받침을 받아 현실 적합성을 최대한 확보해 나간다면, 향후 지속가능한 대북·통일정책의 종합적 추진 구도로서 정부의 구체적인 정책 입안 및 집행과정에 활용될 수 있을 것으로 본다.

결론적으로 본 연구가 강조하는 것은 대북·통일정책은 단기적 차원에서는 물론 중·장기 차원의 국가발전전략 차원에서 수행되어야 한다는 점이다. 남북간 대화와 접촉이 시작된 이후, 그리고 인적, 물적 거래가 진행된 이후에도 남북관계는 많은 굴곡을 보이며 전개되어 왔다. 우리는 서로 상반된 인식 아래 차별되는 정책의 추진 결과를 경험하였다. 지금 우리 국민들이 요구하는 것은 정부의 대북·통일정책이 지속가능한 정책으로 발전하여 정책목표 달성을 위해 꾸준히 추진하는 것이다. 좌·우 정권의 교체와 상관없이 상당한 수준에서 지속적이고 일관된 정책을 추진한 서독의 경험은 우리에게 큰 교훈을 준다. 독일과 한반도는 통일조성의 조건이 다르지만 우리는 남북관계를 개선·발전시키고 통일을 향한 튼튼한 기반 조성을 할 수 있는 자신감을 가져야 한다. 이러한 의지는 정책 입안과 집행추진에 있어서 통일·외교·안보·경제 등 제반 국가발전의 요소에 대한 전략적 구상이 뒷받침되어야 한다. 본 연구에서 제

안된 각 영역의 과제들이 향후 정책 환경의 제반 요소들을 고려하여 실질적으로 정책에 반영될 것을 기대한다.

표 V-3 통합적 추진 방안: 남북관계 정상화-북한 비핵화-한반도 평화정착-통일기반 구축 연계 로드맵

		남북관계 정상화	북한 비핵화	한반도 평화정착	통일기반 구축
1 단계	국내	<ul style="list-style-type: none"> <li>인도적 지원: 모자 파키지 사업 등</li> <li>개성공단 유지 및 확대 발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비핵화전략 T/F 설치와 비핵화전략 재검토 및 단계적 비핵화 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한 주민에 대한 인도적 지원 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 통일방안의 업그레이드(예: 가칭, 한반도공동체통일방안)</li> </ul>
	남북	<ul style="list-style-type: none"> <li>이산가족 및 국군포로, 남북자 문제 해결 노력</li> <li>문화예술, 학술, 종교 스포츠 등 민간 사회문화 교류</li> <li>천안함 사태, 연평도 포격 사건 등에 대한 북한의 걱정 조치와 5·24조치의 단계적 해제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북 고위급 회담 대화와 당국간 회담 정상화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5·24조치의 단계적 해제와 금강산 관광 재개</li> <li>DMZ 세계생태 평화공원</li> <li>군사적 신뢰구축 회담 시작: 남북 군사 공동위원회 구성 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인도적 지원 및 (장애인)스포츠·문화 교류</li> <li>민생 인프라 건설 및 민족동질성 사업 기반 조성</li> </ul>
	국제	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한 인권개선 노력</li> <li>국제사회와 북핵 문제 공조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비공식 6자 대표 회담으로 북핵 '미니 일괄타결' 추진: 남북, 북핵, 북·미 현안 포함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>북·미/북·일 접촉 확대</li> <li>북한 국제사회의 보편적 기준 수용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>동북아 다자회담 및 한·미·중 전략 대화 구성 추진</li> <li>통일외교 적극화</li> </ul>
2 단계	국내	<ul style="list-style-type: none"> <li>인도적 지원의 지속 확대</li> </ul>	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>통일연구 고도화와 민·관·연 네트워크</li> </ul>

I  
II  
III  
IV  
V

		남북관계 정상화	북한 비핵화	한반도 평화정착	통일기반 구축
2 단계	남북	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5·24조치 완전 해제</li> <li>• 북한 내부 인프라 건설: 교통, 통신 등</li> <li>• 남북경협 프로젝트 개시 및 교류 협력의 제도화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복합농촌단지, 지하자원, 나진 하산, 신의주 사업 등</li> <li>- 남북 사무소 개설</li> </ul> </li> <li>• 언어, 문화, 생활 양식 동질성 회복</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새로운 북핵 도전 과제 해결 추진: 핵시설 안전 문제, 핵물질 기술장비 해외 유출 차단, 북한 핵전략 대응책 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비핵화와 평화 체제의 연계</li> <li>• 남북정상회담 개최 및 정례화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민생 인프라 건설 및 민족동질성 사업 본격화</li> </ul>
	국제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개성공단의 발전적 확대</li> <li>• 남북관계와 북한 비핵화의 선순환 추구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5자 회담을 통한 '한반도형' 비핵화 모델 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북·미 및 북·일 관계의 개선</li> <li>• 한·미동맹 공고화 및 재조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개성공단 국제화 및 역외가공 지역 인정</li> <li>• 동북아 공동선언: 북한 지원과 한반도 통일</li> </ul>
3 단계	국내	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비핵화, 한반도 신뢰 프로세스, 동북아 평화협력구상의 병행 추진</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동북아지역통합 비전 제시와 연구 고도화</li> </ul>
	남북	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치적 신뢰구축: 남북정상회담, 서울-평양 남북 대표부 개설</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군비통제와 군축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민생 인프라 건설 및 민족동질성 사업 확산</li> </ul>

		남북관계 정상화	북한 비핵화	한반도 평화정착	통일기반 구축
3 단 계	남 북	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군사적 신뢰구축: 재래식 군축협약 및 군사정보 교환, 훈련공동 참관</li> <li>• 한반도 경제권 형성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한종합개발 본격시행</li> <li>- 교역·투자/통행·통신 자유화</li> </ul> </li> </ul>			
	국 제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 핵포기 및 검증 체제 확립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 에너지 협력 과 경수로 공급을 통한 북한 비핵화 추진 완성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 평화포럼 출범</li> <li>• 정전체제의 평화 체제로의 전환</li> <li>• 한반도 평화협정 관리기구의 설립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남·북·중·일, 남·북·러·일 에너지/물류 인프라 건설</li> <li>• 동북아 안보협력 기구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한반도 및 동북아 평화체제</li> <li>- 동북아 공동안보</li> </ul> </li> </ul>

I

II

III

IV

V

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 곽태환. 『한반도 평화체제의 모색』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 김규륜 외. 『신평화구상 실현을 위한 전략과 과제』. 서울: 통일연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『한국의 FTA 전략과 한반도』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 김동수 외. 『2013년 북한 핵 프로그램 및 능력평가』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 김병로 외. 『2014 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2014.
- 김성철. 『한·중·일관계의 갈등과 협력: 안보와 경제의 연계』. 성남: 세종연구소, 2013.
- 南北對話事務局. 『南北韓 統一·對話 提議比較 (1945~1986)』. 서울: 國土統一院, 1986.
- 동북아 평화협력구상팀. 『동북아 평화협력구상』. 서울: 오름, 2014.
- 박사명 외. 『동아시아공동체: 동향과 전망』. 서울: 아산정책연구원, 2014.
- 박영호·김형기. 『2014 통일예측시계』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 박영호 외. 『평화통일을 위한 통일외교 전략』. 서울: 통일연구원, 2012.
- \_\_\_\_\_. 『한반도 통일 외교 인프라 구축 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 박종철 외. 『통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변

- 국 차원』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 박종철·박영호·정영태 외. 『김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 박형중 외. 『통일대비를 위한 대북통일정책 모색』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 박형중·전성훈·박영호 외. 『Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 백영철 외. 『한반도 평화 프로세스』. 서울: 건국대학교출판부, 2005.
- 손 열 편. 『동아시아와 지역주의: 지역의 인식, 구상, 전략』. 서울: 지식마당, 2006.
- 송대성. 『한반도 평화체제』. 서울: 세종연구소, 1998.
- 임혁백. 『한반도와 동아시아의 안보와 평화』. 서울: 한울아카데미, 2014.
- 정철호. 『미·중 군사전략의 충돌 가능성과 한국의 대응』. 성남: 세종연구소, 2013.
- 조 민 외. 『통일대계 탐색 연구』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 조성렬. 『한반도 평화 체제』. 서울: 푸른나무, 2007.
- 존 베일리스·스티브 스미스·퍼트리샤 오언스·하영선 역. 『세계정치론』. 서울: 을유문화사, 2012.
- 최진욱 외. 『박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 통일연구원. 『제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 「행복한 통일」』. 서울: 통일연구원, 2014.
- \_\_\_\_\_. 『제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략』. 서울: 통일연구원, 2014.

- \_\_\_\_\_. 『통일환경 및 남북한관계 전망: 2013~2014』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 하영선·김상배. 『네트워크 세계정치: 은유에서 분석으로』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2010.
- 하영선·조동호. 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』. 서울: 동아시아연구원, 2010.
- 한반도포럼. 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』. 서울: 한반도포럼, 2012.
- 허문영 외. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』. 서울: 통일연구원, 2007.
- Alder, Emanuel and Michael Barnett. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Bennett, Bruce W. *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*. Santa Monica: RAND, 2013.
- Bluth, Christoph. *Crisis on the Korean Peninsula*. Arlington, VA: Potomac Books, 2011.
- Booth, Ken and Nicholars J. Wheeler. *Security Dilemma: Fear, Cooperation, and Trust in World Politics*. London: Palgrave Macmillan, 2008.
- Boulding, Kenneth. *Unstable Peace*. Austin: University of Texas Press, 1979.
- Buzan, Barry and Ole Wæver. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Cha, Victor and David Kang. *Nuclear North Korea: A Debate*



- on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press, 2003.
- Cha, Victor. *The Impossible State: North Korea, Past and Future*. New York: Ecco Publisher, 2013.
- Cohen, Craig and Josiane Gabel (eds.). *Global Forecast 2011: International Security in a Time of Uncertainty*. Washington, DC: CSIS, 2011.
- Galtung, Johan. *Peace by Peaceful Means*. London: Sage Publications, 1996.
- Haas, Ernst B. *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Colchester, UK: European Consortium for Political Research Press, 2009.
- Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996.
- Ikenberry, G. John and Michael Mastanduno. *International Relations Theory and the Asia-Pacific*. New York: Columbia University Press, 2003.
- Kirchner, Emil and James Sperling. *EU Security Governance*. Manchester: Manchester University Press, 2008.
- Krasner, Stephen D. (ed.). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.
- National Intelligence Council. *Global Trends 2025: A Transformed World*. Washington, DC: US G.P.O, November, 2008.
- Shaumbaugh, David and Michael Yahuda. *International Relations of Asia*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2014.

Suh, J. J., P. J. Katzenstein and A. Carlson (eds.). *Rethinking Security in East Asia*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

Tow, William T. *Asia-Pacific Strategic Relations: Seeking Convergence Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Wiseman, G. *Concepts of Non-Provocative Defense: Ideas and Practices in International Security*. London: Palgrave Macmillan, 2002.

## 2. 논문

김경일. 한반도 평화체제의 구축과 전망: 한반도 평화체제구축의 필요조건과 충분조건.” 『북한학연구』. Vol. 1 (동국대학교 북한학연구소), 2005.

김근식. “대북포용정책과 기능주의: 이상과 현실.” 『북한연구학회보』. Vol. 15, No. 1 (북한연구학회), 2011.

김상배. “네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서.” 『한국정치학회보』. Vol. 42, No. 4 (한국정치학회), 2008.

김연수·정병호. “한반도 평화체제와 대북정책.” 『안보연구시리즈』. Vol. 10, No. 3 (국방대학교 국가안전보장문제연구소), 2009.

박영호. “북한 외교정책에서 핵·미사일(대량살상무기)의 의미와 한계.” 『평화와 안보』. Vol. 3 (충남대학교 평화안보연구소), 2006.

박인휘. “북핵 20년과 한·미동맹.” 『국제정치논총』. Vol. 53, No. 3 (한국국제정치학회), 2013.

- \_\_\_\_\_. “북핵 문제의 복잡성, 미국의 딜레마, 그리고 동북아 안보의 변화.” 『정치외교사논총』. Vol. 28, No. 2 (한국정치외교사학회), 2007.
- \_\_\_\_\_. “한국의 새로운 대북정책과 신뢰프로세스: 특징과 문제점.” 『세계지역연구논총』. Vol. 31, No. 2 (한국세계지역학회), 2013.
- \_\_\_\_\_. “한반도 신뢰프로세스: 성과와 과제.” 『나라경제』. Vol. 15, No. 12 (한국개발연구원), 2013.
- \_\_\_\_\_. “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안.” 『통일정책연구』. Vol. 22, No. 1 (통일연구원), 2013.
- 박종철. “참여정부의 외교안보정책: 평가와 과제; 한반도 평화체제 구축: 현황과 과제.” 『한국과 국제정치』. Vol. 24, No. 1 (경남대학교 극동문제연구소), 2008.
- 신유희. “북·미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰.” 『한국정치외교사논총』. Vol. 33, No. 2 (한국정치외교사학회), 2012.
- 윤영관. “통일의 도전과 극복의 길: 철학, 전략, 제도의 관점에서.” 윤영관 편. 『한반도 통일』. 서울: 늘봄플러스, 2013.
- 이상현. “한반도 평화체제의 건설: 쟁점, 과제, 전망; 한반도 평화체제와 한·미동맹.” 『한국과 국제정치』. Vol. 22, No. 1 (경남대학교 극동문제연구소), 2006.
- 이수형. “북대서양조약기구(NATO)의 지구적 동반자 관계- 유럽 역내의 관련 국가들의 입장과 한·미동맹에 대한 함의.” 『국방연구』. Vol. 53, No. 1 (국방대학교 안보문제연구소), 2010.
- 전봉근. “북핵협상 20년의 평가와 교훈.” 『한국과 국제정치』. Vol. 27, No. 1 (경남대학교 극동문제연구소), 2011.
- 전재성·주재우. “미·중관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제.” 『EAI

- 국가안보패널 보고서』. No. 62 (동아시아연구원), 2012.
- 조한범. “통일문제에 대한 우리 사회 합의와 신뢰 형성: ‘내적 신뢰프로세스’ 추진방안.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회. 『한반도 신뢰의 길을 찾는다』. 서울: 도서출판 선인, 2013.
- 최종건. “유럽 안보질서의 기원: 유럽안보협력회의(CSCE)의 성립과 동아시아 다자협력 질서에 대한 함의.” 『동서연구』. Vol. 24, No. 2 (연세대학교 동서문제연구원), 2012.
- 한용섭. “한반도 평화체제 구축의 조건.” 『북한학연구』. Vol. 1, No. 1 (동국대학교 북한학연구소), 2005.
- 홍기준. “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구.” 『국제정치논총』. Vol. 38, No. 1 (한국국제정치학회), 1998.
- 황지환. “남북정상회담과 북핵 문제: 한반도 리더십 변수의 재검토.” 『국제관계연구』. Vol. 18, No. 1 (고려대학교 일민국제관계연구원), 2013.
- \_\_\_\_\_. “네트워크의 시각으로 보는 북핵 문제의 국제정치: 6자회담의 네트워크 동학.” 『신아세아』. Vol. 17, No. 2 (신아시아연구소), 2010.
- \_\_\_\_\_. “이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 모색: 햇볕대 제재의 이분법을 넘어서.” 『공공정책연구』. Vol. 17, No. 2 (한국공공정책학회), 2010.
- Bennett, Bruce W. and Jennifer Lind. “The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements.” *International Security*. Vol. 36, No. 2, Fall 2011.
- Blackwill, Robert D. and Meghan L. O’Sullivan. “America’s Energy Edge.” *Foreign Affairs*. Vol. 93, No. 2, March/April 2014.

- Christensen, Thomas J. "China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia." *International Security*. Vol. 23, No. 4, Spring 1999.
- Frank, Ruediger. "The Political Economy of Sanctions Against North Korea." *Asian Perspective*. Vol. 30, No. 3, 2006.
- Friedberg, Aaron L. "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia." *International Security*. Vol. 18, No. 3, Winter 1993/1994.
- Geun-hye, Park. "A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang." *Foreign Affairs*. Vol. 90, No. 5, September/October 2011.
- Hill, Christopher R. "The Elusive Vision of A Non-nuclear North Korea." *The Washington Quarterly*. Vol. 36, No. 3, Spring 2013.
- Ikenberry, G. John. "The Future of the Liberal World Order." *Foreign Affairs*. Vol. 90, No. 3, May/June 2011.
- Jihwan, Hwang. "The Paradox of South Korea's Unification Diplomacy: Moving beyond a State-Centric Approach." *International Journal of Korean Unification Studies*. Vol. 23, No. 1, 2014.
- Kerr, David. "The Sino-Russian Partnership and U.S. Policy toward North Korea: From Hegemony to Concert in Northeast Asia." *International Studies Quarterly*. Vol. 49, No. 3, 2005.
- Kerr, Poulaine. "Human Security." in Allan Collins (ed.). *Security Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

- Lykke Jr, Arthur F. “Toward a Understanding of Military Strategy.” in Arthur F. Lykke Jr. (ed.). *Military Strategy: Theory and Application*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 1989.
- Mead, Walter Russell. “Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers.” *Foreign Affairs*. Vol. 93, No. 3, May/June 2014.
- Nincic, Miroslav. “Getting What You Want: Positive Engagement Inducement in International Relations.” *International Security*. Vol. 35, No. 1, Summer 2011.
- Steinberg, James B. and Michael O’Hanlon. “Keep Hope Alive: How to Prevent U.S.-China Relations From Blowing Up.” *Foreign Affairs*. Vol. 93, No. 4, July/August 2014.
- Tylor, Pual. “Functionalism: The Approach of David Mitrany.” in Gromm. A. J. R. Groom and Paul Taylor (eds.). *Frameworks for International Co-Operation*. London: Pinter, 1990.
- Wendt, Alexander. “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics.” *Internatioanl Organization*. Vol. 46, No. 2, Spring 1992.

### 3. 기타자료

- 『노동신문』.
- 『동아일보』.
- 『연합뉴스』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

*New York Times*.

김태현. “Korea Unified and East Asia Transformed: A Study in Statecraft.” 『한반도 평화통일: 어떻게 만들 것인가?: 제네바 합의 이후 20년의 교훈과 과제』 (한국정치학회 제네바합의 20주년 국제학술회의, 2014.10.10).

박영호. “박근혜정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 그 과제.” 『한반도 포럼 세미나』 (한반도포럼 학술회의, 2013.5.10).

박인휘. “동북아 평화협력의 국제정치적 함의.” 『동북아 평화협력의 미래와 통일한국의 비전』 (북한연구학회 외 공동학술회의, 2013.11.28).

박종철. “한반도 비핵화와 평화체제 전환의 단계적 접근.” (통일연구원 Online Series CO 05-08, 2005.12.31).

성기영. “황병서 일행 방남 이후 대북협상에 대한 제언.” (통일연구원 Online Series CO 14-15, 2014.10.7).

이상숙. “중국의 대북 경제제재와 최근 북한·중국 경제관계의 동향.” (외교안보연구소 주요국제문제분석 2014-28, 2014.9.4).

전봉근. “2011년 북한정세 전망과 새로운 대북전략 모색.” (외교안보연구소 주요국제문제분석 2011-02, 2011.1.26).

조한범. “북한 실세의 인천방문 의도와 향후 남북협상 전략.” (통일연구원 Online Series CO 14-14, 2014.10.6).

한국갤럽. “대통령 당선 1년 분야별 평가.” (한국갤럽 데일리오피니언 제96호, 2014.12.12).

- \_\_\_\_\_. “시진핑 중국 국가주석 방한에 대한 여론.” (한국갤럽 데일리 오피니언 제122호, 2014.7.10).
- 한바란. “A Theory of Economic Sanction.” (대외경제정책연구원 KIEP Working Paper 12-03, 2012.9.20).
- 현대경제연구원. “최근 북·러 경제협력의 특징과 시사점.” (현대경제연구원 VIP Report 14-23호, 2014.7.4).
- Clinton, Hillary Rodham. “America’s Engagement in the Asia-Pacific.” U.S. Department of State. October 28, 2010.
- \_\_\_\_\_. “America’s Pacific Century.” *Foreign Policy*. October 11, 2011.
- Department of Defense. “Quadrennial Defense Review Report.” February 2010.
- Goldman Sachs. “BRICs and Beyond.” November, 2007.
- Hecker, Siegfried S. “A Return Trip to North Korea’s Yongbyon Nuclear Complex.” *Center for International Security and Cooperation*. Stanford University. November 20, 2010.
- Norgrove, Sarah, et al. “China’s response to the US in contemporary Asia.” *Policy Analysis, ASPI*. April 5, 2013.
- Simes, Dimitri K. “Reawakening an Empire.” *The National Interest*. July 1, 2014.
- The Chicago Council on Global Affairs. “Americans Shifting Focus to Asia.” *Chicago Council Survey*. September 10, 2012.
- 국립외교원. <[www.knda.go.kr](http://www.knda.go.kr)>.
- 국무조정실. <[www.pmo.go.kr](http://www.pmo.go.kr)>.
- 대외경제정책연구원. <[www.kiep.go.kr](http://www.kiep.go.kr)>.



외교부. <[www.mofa.go.kr](http://www.mofa.go.kr)>.  
정책브리핑. <[www.korea.kr](http://www.korea.kr)>.  
청와대. <[www1.president.go.kr](http://www1.president.go.kr)>.  
통일부. <[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)>.  
통일연구원. <[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)>.  
한국갤럽. <[www.gallup.co.kr](http://www.gallup.co.kr)>.  
현대경제연구원. <[www.kiep.go.kr](http://www.kiep.go.kr)>.  
Chicago Council on Global Affairs. <[www.thechicagocouncil.org](http://www.thechicagocouncil.org)>.  
Department of Defense. <[www.defense.gov](http://www.defense.gov)>.  
Foreign Policy. <[www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com)>.  
FSI/CISAC. <[www.cisac.fsi.stanford.edu](http://www.cisac.fsi.stanford.edu)>.  
Goldman Sachs. <[www.goldmansachs.com](http://www.goldmansachs.com)>.  
Policy Analysis, ASPI. <[www.aspi.org.au](http://www.aspi.org.au)>.  
The National Interest. <[www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com)>.  
U.S. Department of Defense. <[www.defense.gov](http://www.defense.gov)>.  
U.S. Department of State. <[www.state.gov](http://www.state.gov)>.

연구총서

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	전병곤, 양갑웅	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	오바마시진핑 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
2013-11	북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2014-01	북-중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02	북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03	북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04	신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05	'행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책:		

	EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06	탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07	한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08	법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경옥	8,000원
2014-09	신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10	대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11	북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12	중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원

### 학술회의총서

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	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

### 협동연구총서

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(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 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 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02	한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원

2013-26-03	한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04	한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05	한국의 對러시아 통일 공공외교 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
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원

## 북한인권백서

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
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원

## 기타

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, 구재희 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)	전병곤 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 외 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
2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저 8,000원
2013	통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외 8,000원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외 17,500원
2013	The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외 15,500원
2013	한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외 10,500원
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
2013	중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편 16,500원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외 9,000원

2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (『북한인권정책연구』, 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일예측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3 )	김규륜 외	14,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원

### 연례정보보고서

2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

### KINU 정책연구시리즈

비매출

2012-01	통일재원 마련 및 통일인지 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	김수익 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외
2013-07	2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외

2013-09	김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외
2013-10	국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철
2013-11	2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14	유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외
2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

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
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

### Study Series

비매품

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.
2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun

### 기타

2014	북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
------	----------------	---------

## ■■ 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 연구 종사자
- 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, 학술회의총서, 협동연구총서 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(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2679, FAX: (02)901-2545
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





신뢰정책의 과제와  
추진전략

