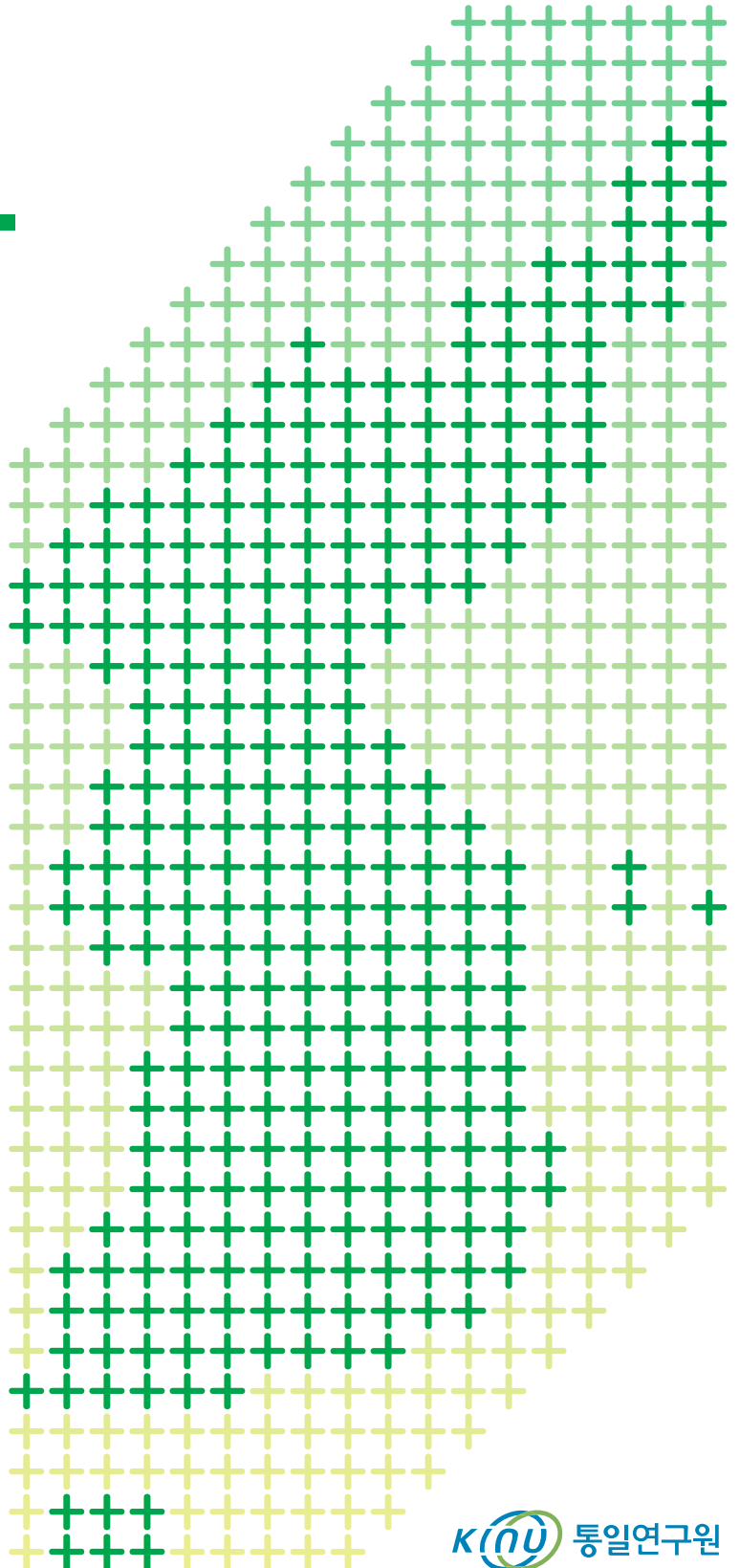


# KINU 통일+



## + 정세와 쟁점 분석

북핵문제 해결의 길  
송민순 | 북한대학원대학교 총장, 전 외교통상부 장관

북한인권 실태와 인권정책 로드맵  
이정훈 | 대한민국 인권대사, 연세대학교 교수

북한의 핵 강압외교 그리고 외화벌이의 위기  
박형중 | 통일연구원 연구관리본부장

## + 연구 동향과 서평

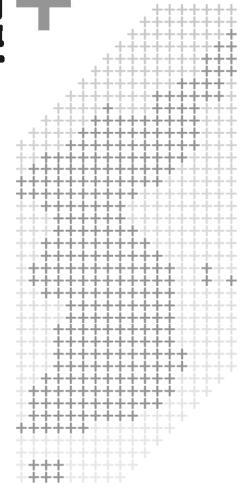
북한의 외교사를 어떻게 쓸 것인가?  
『북한의 벼랑끝 외교사』 서평  
구갑우 | 북한대학원대학교 교수

미중의 동아시아 세력 경쟁과 한반도  
『오바마와 중국의 부상』 『2023년 세계사 불변의 법칙』 서평  
신중호 | 통일연구원 연구위원

불가능한 국가, 북한  
『The Impossible State』 서평  
차문석 | 통일교육원 교수



# KINU 통일+



---

『KINU 통일 플러스(+)]는 북한·통일 관련 정책적·학술적 쟁점을 발굴하여 입체적으로 분석하고 국내외 최신 연구동향을 소개하고 비평하는 것을 통해 북한 이해도를 높이고 통일 논의를 활성화하기 위해 발간하고 있습니다.

## **KINU 통일 플러스(+)** 2015년 봄 창간호 Vol.1 No.1

---

발 행 처: 통일연구원

발 행 인: 최진욱

편 집 인: 박형중

등 록: 제2-02361호 (97.4.23)

발 행 일: 2015년 4월 7일

주 소: (137-756) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화: 02-2023-8000

홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

©통일연구원, 2015

본지에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

# 목 차

# Contents

발 간 사	최진욱   통일연구원장	_v
축 사	홍용표   통일부 장관	_vii
<b>+ 정세와 쟁점 분석</b>		
1	북핵 문제 해결의 길 송민순   북한대학원대학교 총장, 전 외교통상부 장관	_03
2	북한인권 실태와 인권정책 로드맵 이정훈   대한민국 인권대사, 연세대학교 교수	_17
3	북한의 핵 강압외교 그리고 외화벌이의 위기 박형중   통일연구원 연구관리본부장	_33
<b>+ 연구 동향과 서평</b>		
4	북한의 외교사를 어떻게 쓸 것인가? 『북한의 벼랑끝 외교사』 서평 구갑우   북한대학원대학교 교수	_51
5	미중의 동아시아 세력 경쟁과 한반도 『오바마와 중국의 부상』, 『2023년 세계사 불변의 법칙』 서평 신종호   통일연구원 연구위원	_63
6	불가능한 국가, 북한 - 어디서 왔으며 어디로 가고 있는가? 『The Impossible State』 서평 차문석   통일교육원 교수	_75



『KINU 통일 플러스(+)]의 발간을 기쁘게 생각합니다. 『KINU 통일 플러스(+)]는 통일연구원의 정책연구 역량을 강화하고 국가의 통일정책 수립을 보다 적극적으로 지원하기 위한 노력의 일환입니다. 계간으로 발간되는 『KINU 통일 플러스(+)]는 이미 2014년 선보인 KINU 통일포럼, 통일 나침반과 함께 통일연구원의 대표적 정책지로 성장할 것으로 기대합니다.

2015년은 광복 70주년이자 분단 70주년이 되는 해입니다만, 급변하는 동북아 질서와 북한체제의 불확실성으로 남북관계의 전망은 여전히 불투명합니다. 통일 연구원은 『KINU 통일 플러스(+)] 발간을 통해 북한·통일연구의 권위 있는 공론의 장이 마련되기를 기대합니다.

계간으로 발간 예정인 『KINU 통일 플러스(+)]는 북한·통일 분야 관련 현안을 중심으로 분석을 시도하는 정세분석과 최신 연구동향을 소개하고 분석하는 리뷰로 구성됩니다. 『KINU 통일 플러스(+)]는 통일연구원의 연구진 뿐만 아니라 외부 전문가들의 참여를 통해 국내외 북한·통일연구를 보다 활성화하고 정부의 정책 수립에 선제적으로 기여하도록 하겠습니다.

『KINU 통일 플러스(+)]가 평화통일 기반구축 노력에 보탬이 되어 한반도에 평화와 통일을 앞당길 수 있기를 바랍니다.

2015년 3월  
통일연구원장  
최진욱





통일연구원 계간지 『KINU 통일 플러스(+)] 창간을 진심으로 축하합니다. 광복 70주년과 분단 70년을 맞아 평화통일을 위한 노력을 배가해야 하는 시점에 창간된 『KINU 통일 플러스(+)]는 통일논의를 활성화하는데 크게 기여할 수 있을 것이라고 생각합니다.

지금의 분단된 한반도는 대륙과 해양의 온전한 연결을 가로막고 있으며, 이로 인해 한민족의 도약은 물론 동북아의 공동번영도 제약을 받고 있습니다.

분단을 극복하고 통일 한반도로 나아가는 길에서 올바른 정세판단과 정책대안의 제시는 매우 중요한 문제입니다. 이를 위해서는 북한 및 통일 문제에 대하여 심층적이고 입체적인 분석이 활발해져야 합니다. 또한 우리 내부뿐만 아니라 국제사회와 소통이 중요합니다. 지금과 같이 불확실하고 복잡한 정세일수록, 혼자서 모든 흐름을 읽는 것은 쉽지 않습니다. 그런 만큼 관련 상황을 서로 공유하고 정책 대안을 놓고 치열하게 토론하는 공론의 장이 마련된다면, 보다 창의적인 방안이 마련될 수 있을 것입니다.

『KINU 통일 플러스(+)]가 적실성 있는 분석과 대안을 제시하고, 토론의 장을 제공함으로써 한반도 평화통일의 담론이 풍부해지고, 정부의 통일·대북 정책에 창의적인 대안이 공급되기를 기대합니다. 그러면 자연스럽게 국민의 통일에 대한 공감대도 확대될 것입니다.

시작이 반이라고 했습니다. 『KINU 통일 플러스(+)] 창간으로 통일로 가는 여정의 절반까지 이미 도착했다면, 나머지 절반은 열정과 노력으로 채워야 합니다. 통일연구원은 그동안 북한과 통일을 종합적으로 연구하는 기관으로서 통일 준비에 이바지해 왔습니다. 앞으로도 통일연구원이 평화통일의 지평을 계속 넓혀갈 것이라 믿어 의심치 않습니다.

다시 한 번 『KINU 통일 플러스(+)] 창간을 축하드리며, 통일연구원의 더 큰 발전과 번영을 기원합니다. 감사합니다.

2015년 3월  
통일부장관  
홍 용 표





# 정세와 쟁점 분석

## 1 북핵 문제 해결의 길

송민순 | 북한대학원대학교 총장, 전 외교통상부 장관

## 2 북한인권 실태와 인권정책 로드맵

이정훈 | 대한민권 인권대사, 연세대학교 교수

## 3 북한의 핵 강압외교 그리고 외화벌이의 위기

박형중 | 통일연구원 연구관리본부장



## 북핵 문제 해결의 길

송민순 북한대학원대학교 총장, 전 외교통상부 장관

### 조어대의 희화적 장면

“남북 철도가 연결되면”, “한반도 경제 공동체가 만들어지면”, “통일이 되면……” 하는 한반도 미래의 낭만적 전제들이 때만 되면 휘날린다. 그러나 이런 전제들을 충족시켜 한반도 역사의 물꼬를 바꾸어 보려던 수많은 노력들은 북한 핵 문제 때문에 좌절되어왔다. 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 정상선언 등이 그랬다. 바로 이런 북핵 문제를 해결하기 위해 6개국이 협상하는 북경 조어대 내 대회의장(방비원)에 들어서면 그 모습은 가히 희화적이거나 아니면 초현실적 그림이다. 마치 네 마리의 사자와 한 마리의 호랑이가 여우 한 마리를 잡지 못해 찢찢매고 있는 모습이다.

6자회담에서 실질 역할을 하는 북한, 미국, 한국, 중국이 핵 문제를 보는 각각의 시각과 시간 개념에는 접합시키기 어려운 간극이 있다. 북한은 핵 문제를 정권과 체제의 생존 차원에서 다룬다. 그들의 시간표는 무한정 계속되고 모든 에너지를 집중한다. 미국은 NPT(핵확산 금지조약, Nuclear Nonproliferation Treaty)

체제 유지와 동북아 현상관리라는 세계 전략의 일환으로 본다. 항상 대중, 대일 정책을 염두에 두고 있고, 또 국내 정치의 바람에 좌우되는 많은 문제 중 하나이다. 미국의 시간표는 4년 단위의 행정부 임기와 그 도중에 있는 중간선거에 맞춰져 있다.

한편 중국으로서는 가장 가까운 인근인 한반도의 안정을 위해 북한 정세와 핵 문제의 악화방지가 필요하다. 소위 ‘핵심 이익’에 속하는 한반도 문제를 관리하는 중국의 시간표는 미국과 비교되지 않을 만큼 길다. 이런 가운데 한국은 북핵 문제를 남북대치의 관점에서 다루고 국내 정치에 의해 크게 좌우된다. 한국의 정책은 5년마다 바뀐다. 장기적 타당성이 있더라도 임기 중에 실적이 나지 않는 것이면 우선순위가 낮다.

## 북핵의 기원

북한의 핵 개발 의지는 한국전 휴전 후 바로 나타난다. 미국의 가공할 만한 군사력에 압도되어 무력통일 기도가 좌절되고, 이어 미국이 1954년 아시아와 유럽에 전술 핵무기 배치를 시사하자, 북한은 1956년 당시 소련과 핵 연구 협력협정을 체결하면서 핵무기 개발의 긴 도전을 시작한다.

1959년 영변의 구룡강변에 ‘가구공장’으로 위장한 핵 연구개발 센터를 세우고 1967년 연구용 원자로를 거쳐 1980년 5MWe 원자로를 가동한다. 80년대 말부터 핵실험 전 단계인 고풍실험(HET)을 계속한다. 50년에 걸친 집요한 시도의 결과로 북한은 2006년 1차 핵 실험을 감행하고 2009년 2차, 2013년 3차의 핵 실험으로 이어간다.

북한 정권은 체제에 대한 대내적 권위의 확보, 대외적 안보의 보장, 원자력 에너지 개발이라는 정치·안보·경제의 세 가지 차원에서 핵을 개발해 왔다. 한국과 미국은 북한의 이러한 동기를 수용해야 핵 개발을 저지할 수 있다는 판단에 따라 양자적, 또는 다자적 합의에 도달하고 이행을 시도해왔지만, 좌절을 거듭했다.

---

성공의 길을 찾기 위해서는 먼저 좌절의 현장을 다시 찾아볼 필요가 있다.

## 북핵 해결 시도의 경과

첫 번째 합의는 1992년의 한반도 비핵화 공동선언이다. 냉전 종식 후 남과 북은 타협과 공존의 도구로 남북기본합의서와 비핵화 공동선언을 병행 채택했다. 미국의 전 세계적 전술 핵무기 철수선언과 함께 남한과 북한의 핵 개발 가능성을 함께 차단하려는 미국의 계산도 작용했다.

무엇보다도 이 선언의 배경에는 미국과의 관계 개선을 통해 냉전 종식 후 더욱 어려워진 대내외 환경을 개선해 보려는 북한의 욕구가 있었다. 북한은 애초에 핵 문제를 남북 간 합의로 해결하려는 의지를 갖고 있지 않은 것이다. 결국 북미 관계 진전이 수반되지 않은 비핵화 공동선언은 이행될 수 없었다.

두 번째 합의는 1994년 북미 간 제네바 합의이다. IAEA(국제원자력기구, International Atomic Energy Agency)의 북한 핵 활동 검증과정에서 불거진 마찰로 1차 북핵 위기가 발생했고, 우여곡절 끝에 북한이 끈질기게 주장해온 북미 간 해결구도로 가닥을 잡았다. 북한이 무기급 플루토늄 생산을 포기하는 대신에 미국은 북한과 관계를 정상화하고 2천MWe의 경수로 발전소 제공을 책임지는 것을 골격으로 한 거래였다.

그러나 이 합의는 북한의 비현실적인 대미 기대와 미국의 국내 정치적 편이라는 두 개의 부실한 요소에 기초한 것이었다. 북한은 핵무기 계획을 먼저 폐기하기 전에도 미국이 핵심 원자로 부품을 북한으로 반입하고 대북 관계 정상화에도 나설 것이라고 믿었다. 그러나 미국이 타국에 핵 물질과 기술을 제공하기 위해서는 해당 국가의 원자력 협력협정이 필요하고 이 협정은 상원의 비준동의가 있어야 한다. 상원은 관계 정상화도 되지 않은 북한에 원자력 기술과 물질을 제공하는 협정에 동의할 리가 없다. 관계 정상화는 다시 인권개선과 국가 투명성 등 긴 시간을 요하는 절차가 필요하다. 북한은 당시 미국이 클린턴 대통령의 서한으로 약속했기 때문



에 그렇게 될 줄 알았다.

미국 행정부가 이런 장애 요인을 무시하고 북한과 합의하지는 않았을 것이다. 당시는 김일성 사망직후 북한의 붕괴 가설이 팽배했던 때이다. 또 미국의 중간 선거를 앞두고 클린턴 행정부는 북핵 위기관리 능력과 한반도 평화구축 업적을 보여줄 필요가 있었다. 경수로 건설과 대북 수교는 시간을 늘려 협상하면서 북한 붕괴의 시나리오에 대입시키려는 욕구가 있었다. 반면 북한은 핵과 미사일을 유일한 협상 카드로 지키면서 대미 교섭의 모든 과정에서 반드시 받을 것을 먼저 확보한 후 줄 것을 내놓으려 했다. 이러한 북한의 행태는 미국 행정부의 미국 내 입지를 악화시켰다. 1996년 북한 잠수함의 강릉 침투 사건은 제네바 합의의 취약한 이행 경로를 더욱 악화시켰다.

2000년 미국의 행정부 교체로 제네바 합의는 사실상 종말을 고했다. 부시 행정부는 취임 전부터 제네바 합의 이행에 대한 반대를 분명히 했다. ‘악의 축’인 정권과 건설적 관계를 맺을 수 없다는 것이었다. 2002년 북한의 고농축 우라늄(High Enriched Uranium: HEU)계획 인정과 KEDO(한반도 에너지개발기구, Korean Peninsula Energy Development Organization)의 대북 중유공급 중단으로 이 합의는 파기되었다. 제네바 합의의 핵심인 경수로 건설은 2005년 공식 종료되었다.

세 번째 합의는 6자회담의 2005년 9·19 공동성명이다. 북미 간 제네바 합의의 골격을 확대하고 6자 간의 다자적 합의로 전환하였다. 무엇보다도 한반도 평화 체제를 협상하고 동북아 다자안보를 협의기로 했다. 이는 북한 핵의 근본적 배경에 대한 관련국들의 공통된 인식을 반영한 것이다.

북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기하는 대신 다른 5개국은 북미, 북일 관계 정상화와 대북 경수로 제공 가능성, 그리고 북한에 대한 다자적·양자적 경제 협력을 제시했다. 이런 포괄적 해결 구도하에 단계적 상호 조치와 신뢰구축을 통해 점진적으로 이행을 완료하는 방식을 채택했다. 이 합의에 이르는 데는 북미 간 불신의 간극을 메우는 한국과 중국의 조율이 주효했다.



---

9·19 공동성명은 북한 위폐사건과 시리아 핵 개발 연루 등 사건으로 우여곡절을 겪었지만, 2007년 2·13 합의를 통해 비핵화의 초기 조치인 핵 시설 불능화가 약 80%의 진전을 보였다. 그러나 2008년 말 북한이 신고한 핵 시설과 물질의 검증 방식 채택을 둘러싼 다툼으로 6자회담은 좌초되었다. 북한은 불능화가 완료된 시설에 대한 검증 방식을 우선 합의하고 여타 사항은 실제 핵 폐기와 북미 관계 정상화가 이루어 지는 다음 단계에서 합의하고자 주장한 데 반해, 한·미·일은 신고된 시설과 물질의 검증방식을 사전에 합의할 것을 요구했다.

북한은 핵 협상을 최대한 늘려 정권과 체제 유지에 활용코자 한다. 그래서 합리적이나 정상적인 협상 파트너로 기대하기 어렵다. 만약 그런 상대였다면, 한반도가 핵의 수렁에 이렇게 오래 빠져 있지 않았을 것이다. 그러나 미국 행정부는 이런 북한의 행태를 인정하며 협상을 끝까지 끌고 가기에는 너무 바쁘다. 더욱이 미국은 검증체계를 핵 협상의 최우선으로 삼는다.

과거에는 이런 국면에서 한국이 나서서 북한과 미국을 접목하곤 했다. 때로는 미국 협상파의 목소리에 힘을 실기도 했다. 그러나 2008년 한국의 정권 교체 후 상황은 달라졌다. 한국의 새 정부는 북한 붕괴론에 대한 기대를 갖고 있었다. 한국이 북미 간 타협 가능성을 견제하면서 미국 강경파들의 목소리에 가담하자, 6자회담의 주변적 행위자로서 기회를 보아온 일본도 가세했다. 일본으로서는 강경으로 선회하면서 자기 존재를 과시하는 것은 힘들지 않은 선택이었다. 결국, 9·19 공동성명의 이행은 중단되었다.

네 번째는 2012년 북미 간 2·29 합의이다. 6자회담이 좌초된 상태에서 오바마 행정부는 ‘핵 없는 세계’라는 모토에 부합하는 성과를 거두고자 북미 간 양자 협상을 통해 북핵 문제 진전을 도모해 보고자 했다. 그 결과 북한에 24만 톤의 영양 지원을 하는 대신 핵 실험과 영변 우라늄 농축시설을 포함한 핵 활동 중지와 장거리 미사일 발사 유예, 그리고 IAEA 사찰관 복귀를 받아내는 합의에 도달했다.

언뜻 보기에는 북한이 식량 24만 톤 때문에 많은 양보를 한 것으로 비친다. 그러나 실제로는 그렇지 않다. 양측 발표를 보면 미국은 북한을 적대시하지 않음을



천명하고, 관계 개선 조치를 취하며, 대북제재 완화를 시사하고 있다. 북한의 시각에서는, 이 합의가 핵 문제를 북미 간 구도에서 해결하려는 전략에 부합하는 것이다.

이 합의가 제대로 진전되었다면 6자회담 재개와 9·19 공동성명 이행 과정으로 이어졌을 것이다. 그러나 북한은 그 해 4월 ‘위성용’이라고 주장하는 은하 3호 로켓을 발사했다. 북한은 애초에 군사용 장거리 미사일 발사를 유예한 것이지 위성용 로켓 발사까지 유예한 것은 아니라고 주장했다. 돌이켜보면 미국 협상가들은 위성용 발사까지 금지하는 분명한 문구 합의에 성공하지 못한 것이다. 즉, 유예 대상에 “장거리 미사일과 관련 기술(위성 발사용 로켓 포함)”이라고 명시해야 함에도, 북한이 이를 반대하자 각자 해석에 맡기기로 한 것으로 알려졌다. 북미 간 협상에 흔히 나오는 ‘잃어버린 고리’의 한 예이다. 2·29 합의의 실패는 북미 간 불신의 골을 더욱 깊게 만들었다.

## 좌절의 교훈

지난 60여 년간에 걸친 북한 핵 개발의 역사와 해결 노력의 경과는 일정한 교훈을 준다.

첫째, 북한은 체제와 정권의 생존이 보장된다는 확신이 서지 않는 한, 핵무기 옵션을 포기하지 않는다는 것이다. 그들은 결코 상대를 먼저 신뢰하지 않는다. 확실한 동시 교환이 불가하다면 반드시 먼저 받은 다음 내주는 것을 협상의 근본으로 삼는다. 그런데 북핵 협상에서는 양측의 카드가 대부분 비대칭적이므로 동시 교환은 사실상 불가 하다.

둘째, 북한의 의사 결정과 협상 행태는 결코 합리적이지 않다. 그러나 그들 나름의 논리와 일관성은 있다. 주민을 굶겨 가면서 핵과 장거리 로켓 개발에 막대한 자원을 투입함은 분명 비합리적 행동이다. 그러나 북한은 한미 군사동맹이 핵으로 무장하고 있고, 미국, 일본, 한국의 위성국과 정찰장비에 의해 일방적으로 감시

---

당하고 있으므로 대응조치로서 핵무기와 미사일, 그리고 위성 발사용 로켓을 개발하는 것은 정당하다고 주장한다. 대북 압박과 설득을 위해서는 힘과 함께 논리적 우월성 또한 갖춰야 한다.

셋째, 미국과 중국 어느 한쪽도 북핵에 혼자 나서기는 어렵다. 그렇다고 미중이 스스로 해결 방안을 합작할 가능성도 낮다. 미국의 세계 전략상, 한반도의 현상 변경은 앞으로도 우선순위가 높지 않을 전망이다. 중국이 먼저 나서서 북핵을 해결하지 않는 한 한미 군사동맹을 유지하면서 북한과 핵 문제를 중국의 부담으로 남겨 놓는 것이 현실적 선택이 될 수 있다. 중국도 급격한 한반도의 현상변경을 원치 않는다. 북핵의 심각성보다 북한에 대한 치명적 압박이 더 위험한 것으로 본다. 미중은 실제로는 상대에게 서로 책임을 넘기면서도 표면적으로는 북핵 해결을 위해 협의하는 몸짓을 이어 갈 것이다. 그런데도 미중 간 타협 없이는 북핵 문제의 해결이 불가능하다.

넷째, 북핵 문제는 한반도 문제 해결과 불가분의 관계에 있다. 분단의 안정적 관리와 극복 과정에서만 해결될 수 있는 문제이다. 한국은 70년대 핵 개발을 포기한 이래 강요된 자제 정책을 취해오고 있다. 안보와 경제의 대외 의존도가 높기 때문이다. 북한이 남한과 평화적으로 공존하면 개방이 따르게 되고, 이는 바로 대외 의존 증대로 연결된다. 이를 통해 핵을 포기하지 않으면 안 되겠다는 전략적 결단에 이를 때, 해결의 길이 열릴 수 있는 것이다.

## 북핵 방치의 파급 효과

북핵 문제의 최대 피해국도 해결을 통한 잠재적 최대 혜택국도 한국이다. 북한의 핵을 포함한 위협으로 인해 한국은 세계 8위에 해당하는 실질 국방 예산을 무리하게 지속 투입해야 하고, 주변국의 과도한 영향력 행사를 용인해야 하며, 남북 대립이 심각한 사회 갈등으로 비화되는데도 해소 방안을 찾지 못하고 있다. 동북아 평화협력 구도나 유라시아 구상 같은 국가 미래 비전도 구호에 그칠 뿐이다. 분단



극복은 차치하고 분단관리에 급급하다. 핵 문제로 지불하는 실질비용과 기회비용은 가늠하기 어려울 정도이다.

북핵 문제에 국력의 최대 역량을 투입할 수 있는 나라는 한국뿐이다. 북한의 핵과 미사일 능력은 사실상 한국을 인질로 잡고 있는 정치·군사적 무기의 성격이 짙다. 그럼에도 북한이 미국을 타격할 장거리 핵미사일을 보유하고 또 실제 사용할 것이라는 데 초점을 맞춘 대응은 문제의 핵심을 흐리게 할 수 있다.

2008년 6자회담 좌초 후 북핵은 소위 ‘전략적 인내’라는 이름으로 사실상 방치된 상태이다. 이런 정책 부재는 한국의 안보·외교·통일 정책에 큰 문제들을 야기한다. ‘고고도 미사일방어 체계(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD)’ 배치 여부를 포함하여 한국이 안고 있는 여러 난제가 ‘전략적 인내’와 함께 얽혀 있다.

지금 북핵 문제는 좌절, 피로, 방치, 군비 강화와 경쟁, 긴장 고조라는 악순환의 고리에 걸려 있다. 미국은 국내 정치상 북핵에 외교적 에너지를 투입할 여력도 매력도 없다. 백악관 입장에서 볼 때 급박한 위험을 통제해야 하는 경우가 아닌 한, 성공이 전망되지 않는 북한 핵 문제에 깊이 발을 들여놓을 수 없다. 그럼에도 우리 내부에서는 “이대로 가보자, 북한이 언제까지 버틸 것인가, 통일되면 해결된다”는 유토피아적 사고가 계속된다.

## 북핵 해결의 가능성

과연 북한이 핵을 포기할 수 있을까? 김정일 생존 시에도 거듭 제기된 문제이다. 김정은 체제의 예측 가능성이 떨어진데다 소위 ‘핵·경제 병진정책’이 나온 이후 북한의 핵 포기 가능성에 대한 비관적 전망이 더욱 팽배하고 있다. 그러나 북한의 핵 포기 가능성은 장래에 조성할 수 있는 여건을 고려하지 않은 채 단정할 수 있는 문제는 아니다.

북한 지도부는 이라크와 리비아의 독재체제가 핵이 없었거나 계획을 완성하지

---

못해서 무너졌고, 우크라이나도 독립 시 핵무기를 포기했기 때문에 지금 러시아로 부터 위협받고 있는 것으로 볼 가능성이 있다. 현실 국제·정치 관점에서 볼 때, 이는 북한만의 시각이 아닐 수 있다. 그렇다면, 북한은 앞으로 핵 옵션에 더욱 강하게 집착할 것이고, 핵 문제 협상의 진전 자체가 어려워질 것이다.

이런 배경에서 볼 때 북핵 해결 가능성은 ① 북한 체제 붕괴에 의한 통일, ② 점진적 접근에 의한 통일, ③ 남북 공존이 가능한 한반도 평화체제수립 세 가지 시나리오 중에서 찾을 수 있을 것이다.

첫째, 붕괴 시나리오이다. 지난 25년에 걸친 북핵 협상에 지친 나머지 한국과 미국에서는 결국 북한 붕괴만이 해결의 길이라는 생각이 확산되고 있다. 그러나 북한의 대내외 상황이 현재 추세로 가는 한 붕괴 가능성은 낮다. 북한의 붕괴는 내부의 권력충돌, 하부로부터의 주민봉기, 외부로부터의 압박에 기인할 수 있을 것이다. 우선 북한 지도세력들은 권력 내부 갈등이 정권과 체제 붕괴로 연결되면 공멸할 수밖에 없다는 집단포위 심리에 싸여 있을 가능성이 크다. 그래서 세력 간 권력투쟁에는 한계가 있다.

다음으로 북한 주민들은 아직도 왕조 시대의 의식에 갇혀 있다. 그들은 왜 삼남이 권력을 승계하는지에 대해서는 의문을 제기하지만, 왜 삼대가 세습하는지에 대해서는 별다른 문제의식을 보이지 않고 있다. 외부와의 교류가 통제 수준을 넘어 확대되지 않는 한, 민심이반의 힘이 정권과 체제를 흔들 만큼 조직화될 가능성은 기대하기 어렵다.

마지막으로 외부로부터의 압박은 중국에 달려 있다. 한반도의 안정은 중국의 핵심 이익에 속한다. 역사적, 지정학적 관점에서 볼 때, 중국이 북한의 붕괴로 이 어질 정도로 압박을 가할 것이라고 기대하기는 어렵다. 시진핑은 부주석시절인 2010년 중국의 한국전 참전 50주년 기념사에서 “항미원조의 전쟁은 정의로운 전쟁이었다”고 천명했다. 중국에 비우호적인 세력이 한반도를 지배하는 것은 용인 할 수 없다는 오랜 정책을 재확인한 것이다.

흔히 미국의 강력한 대북제재, 특히 국제금융망의 압박으로 북한을 고사시킬

수 있다는 주장을 한다. 미국 국무부와 재무부의 대북제재 담당관을 ‘저승사자’라고 칭하기도 한다. 그러나 대북 압박의 한 수단으로 제재를 강화해 볼 수는 있으나 북한 굴복을 강제할 정도의 효과는 가져오지 못했다. 결국 붕괴 시나리오인 정책 선택이라기 보다는 희망의 영역에 있다.

두 번째, 남북 간 점진적 접근으로 통일을 이루고, 통일 한국이 비핵화를 선택하는 길이다. 이상적인 형태이다. 남북관계 개선과 북핵 문제 해결의 선순환이라는 구도가 중국적으로 지향하는 바일 것이다. 문제는 어떻게 선순환 구도에 들어가는냐이다. 최소한 북한이 핵 개발을 일단 중지하고, 감시를 허용하면서 핵 계획을 투명하게 해야 본격적 남북 경제 교류와 국제적 협력을 개시할 수 있을 것이다.

그러나 북한은 결코 자신의 카드를 먼저 내놓지 않는다. 그렇다고 북핵 해결 진전이 없는 상태에서 우리가 먼저 남북관계를 실질적으로 변화시킬 정도의 대북 협력을 할 수도 없다. 다만, 우리가 협력을 선도하면서 북한의 행동을 끌어낸다는 국민적 합의가 있다면 가능할 것이다. 지난 25년의 경과에 비추어 볼 때, 이는 국내 정치적으로 지난한 과제가 될 것이다.

세 번째, 한반도 평화체제 수립과 이를 통한 비핵화 실현이다. 사실상 두 번째 시나리오와 맥을 같이 하지만, 미중을 관여시켜 비핵화를 앞당겨 보자는 것이다. 북핵은 독립변수가 아니라 동북아의 지정학적 구도와 한반도 분단구조 속에서 독소처럼 생성된 종속변수이다. 2005년 6자회담의 9·19 공동성명에서 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도의 포럼에서 한반도의 항구적인 평화체제에 관해 협상한다”고 한 것은 이런 인식을 반영한 것이다. 1997~99년 제네바에서 남·북·미·중 간에 개최된 한반도 평화회담도 같은 배경을 갖고 있었다. 이 회담은 북한의 요구가 아니라 당시 우리 정부의 주도로 개최되었다.

북한은 기회 있을 때마다 한반도 평화체제 수립 또는 북미 평화협정을 주장해 왔다. 북한은 핵 개발이 미국의 대북 적대정책과 위협에 대응하기 위한 것이라고 주장하면서, 북미 간 평화협정을 통한 문제 해결을 요구해 왔다. 그러나 논리적으로나 현실적으로 볼 때 우리는 이런 북한의 주장을 수용할 수 없다. 한반도의

---

평화는 남과 북이 유지하는 것이지 북한과 미국이 책임지는 것이 아니기 때문이다.

그런데 실상 북한이 말하는 북미 평화협정의 근간은 북미 외교관계 수립이다. 이러한 북미 관계 정상화와 병행하여 남북이 중심이 되고 미중이 지지하는 구조의 평화체제 수립이 타당하다. 이런 형식에 대해 북·미·중은 각자의 복잡한 계산에 따라 명시적인 입장표명을 유보하고 있다. 물론 이 구도를 위해서는 한국의 자국군에 대한 작전권 행사도 필수적이다.

북한의 주장에 대해, 우리 역대 정권은 각기 달리 대응해왔다. 반대의 가장 주요한 이유는 북미 관계가 정상화되고 휴전체제가 평화체제로 전환되면, 이는 주한 미군 철수의 명분으로 연결될 것이라는 우려 때문이다. 그러나 주한미군의 존재 양식과 운용방식은 한반도와 동북아 전체의 안보환경에 따라 한미 양국이 결정할 문제이다. 무엇보다 남과 북 사이에 정치·군사적 신뢰가 구축되어야 미군 문제에 변화가 가능하다는 것을 북한도 실제로는 알고 있다.

북미 관계 정상화를 포함한 한반도 평화체제가 수립되면, 당연히 북한 개방이 확대되고 대외 의존도도 증가할 수밖에 없다. 한국이 비핵 정책을 선택하고 있는 것처럼 북한도 남한과의 평화적 공존 관계, 미국과의 정상적 관계, 중국의 안보 지원, 그리고 국제적 경제협력이라는 네 개의 주춧돌이 놓이면 비핵화된 국가 존립을 선택하지 않을 수 없을 것이다.

## 한국의 선택

북핵에 대해 우리가 선택해야 할 길은, 핵 능력의 진전을 방지하면서 중국적 해결을 추구하는 협상의 과정과 핵 사용을 사전에 억지하기 위한 군사력 강화라는 두 트랙을 병행하는 것이다. 근래 한미 양국은 협상을 통한 해결은 불가하다는 결론을 내리는 경향을 보이고 있다. 그러나 과거 협상을 통한 해결 시도의 경과에서 보았듯이 북핵 협상은 아직 바다까지 가본 적이 없다. 특히 북미 제네바 합의 종언과 9·19 공동성명의 좌초배경에는 서로 다른 협상 행태, 각국 정권교체,



강경·온건파 간 대립, 그리고 무엇보다 쌍방의 불신이 교차하고 있다는 것이다.

그럼에도 지금까지 나온 방안 중 상대적으로 유용한 협상 틀은 6자회담이다. 2008년 말 좌초된 이래 무용론이 대두되고, 북한의 3차에 걸친 핵 실험과 우라늄 농축시설(Uranium Enrichment Program: UEP) 공개로 사실상 6자회담의 합의 자체가 무효화 되었다는 주장도 있다. 그러나 아직 어느 누구도 대안을 제시하지 못하고, 오히려 각국이 9·19 공동선언의 이행 필요성을 강조하고 있다.

9·19 공동성명을 면밀히 살펴보면 현재의 악화된 상황까지 포괄하여 다룰 수 있는 공간이 있음을 알 수 있다. 우선 북한이 몇 차례의 핵실험을 했던 간에 “현존하는 모든 핵무기와 핵 프로그램을 포기”하게 되어 있다. 또한, 핵 재처리와 우라늄 농축을 금지한 한반도 비핵화 공동선언을 준수하기로 되어 있다. 2005년 당시에도 북한이 핵 보유를 주장했기 때문에 만약 핵무기를 가졌다면 당연히 포기 대상이고, 존재 여부에 논란이 일었던 우라늄 농축계획도 포기하도록 규정한 것이다. 즉, 모든 우려 상황을 포함하는 catch-all 조항들을 채택한 것이다.

국내 일각에서는 9·19 공동성명에는 UEP 폐기조항이 없ed는가, 또는 있었지만 2·13 합의에서는 빠졌다는 비판을 제기하기도 한다. 이는 근거 없는 비판이다. 9·19 공동성명이 전체 기본설계라면 2·13 합의는 1단계 시공계획서이다. 여기서는 우선 당장 시급한 핵 재처리 시설의 불능화에 집중하고 있다. UEP를 포함하여 당시 노출되지 않은 다른 핵 능력은 9·19 공동성명의 1항에 의거하여 다음 단계에서 처리되는 것이 기본설계의 개념이다.

현재 상황에서 북핵 문제의 통제와 해결을 모색하기 위해서는 몇 단계에 걸친 장기적 접근이 필요하다. 물론 이를 위해서는 한국과 미국에서 정권을 초월하는 지속적 전략이 있어야 한다.

1단계로는 우선 6자회담을 재개하는 것이다. 북한은 최소한 6자회담이 진행 중인 동안에는 핵실험을 감행치 못했다는 사실을 주목할 필요가 있다. 회담의 진지한 진행 자체가 북한의 핵 능력진전을 통제하는 효과를 갖고 있음을 말해 준다. 회담 재개의 1차 목표는 가장 최근 합의인 2012년 북미 간 2·29 합의의 틀(핵



---

활동 중지, 장거리 로켓 발사유예, IAEA 사찰관 복귀, 대북 인도지원, 북미 관계 개선 등)을 살리는 것이다.

그러나 북미 간에는 실질적 관계 진전은 물론 대화 자체도 어렵다. 덧난 상처처럼 치유가 어려우므로 한국과 중국이 적극적으로 나서야 한다. 중국이 북한에 대한 지원과 압박을 병행하는 대북 영향력을 행사하면서 미국에 회담 복귀를 위한 명분을 제공해야 한다. 그러나 미중 간에는 한반도 문제에 대한 민감한 합의가 쉽지 않으므로 한국의 조율이 필요하다. 이러한 회담 재개 작업은 대외 출구 모색이 시급한 북한, 북핵 외교 실패를 만회하려는 미국, 북한 관리능력에 손상을 입은 중국, 한반도 신뢰프로세스의 시발점을 찾고 있는 한국 등 모두에게 공동 이익의 문을 열어주기 때문에 성공 가능성이 있다.

회담 재개와 초기 결과물 도출에 성공하면 다음으로 2008년 12월 중단된 2·13 합의의 잔여 부분을 이행하는 절차에 합의하는 것이다. 북한 핵 재처리 시설의 불능화와 대북 중유 미지원 25만 톤 지원을 완료하고, 검증문제는 불능화된 부분과 향후 폐기될 부분을 분리하여 처리토록 한다. 이 경우 미국 내 매파들의 반대가 있을 것이나, 동맹 한국의 핵심 이익이고 절대적 요구라는 명분으로 설득해야 한다. 그러지 못하면 한국이 설 땅은 없다.

다음 단계는 재처리와 농축을 포함한 모든 핵 시설과 핵무기를 포함한 핵폭발 물질의 폐기와 북미 관계 정상화 및 대북 경제지원 등 9·19 공동성명의 3단계 이행 절차 합의에 들어가는 것이다. 아울러 한반도 평화체제 협상도 병행하는 것이다. 이 합의는 가파른 산 정상처럼 올라갈수록 힘들어지게 되어 있다. 북한과의 합의 이행에서 가장 어려운 요소는 비대칭적 카드를 누가 먼저 내놓느냐는 문제이다. 북미 간 주고받기에서는 특히 그러하다. 이 경우에도 한미의 선도 이행을 따르는 북한의 후속 이행을 중국이 보증하도록 한중 간 조율이 필요하다.

과거 수차례 실패의 경험처럼 대북 협상에서는 합의 도달의 어려움보다는 이행 좌초의 위험이 더 크다. 미국이 대북 관계 정상화를 단계적으로 진전시키고 있음에도 북한이 핵 폐기 과정에서 뒷걸음치는 사례이다. 이런 경우 과거에는 미국



주도의 안보리 대북제재 결의를 채택했지만, 결정적 효과는 가져오지 못했다. 중국이 외관상 제재에 참여하는 모양을 취하는데 그치고 있는 것이 난제이다.

단점도 있지만 6자회담의 한 장점은 중국을 대북 타협과 압박의 수레에 같이 타게 할 수 있다는 것이다. 중국은 기회 있을 때마다 공개, 비공개로 미국이 북한의 '합리적 안보 우려'를 수용해 줄 것을 제안해 왔다. 미국의 대북 적대정책 중지, 제재해제, 관계 정상화 등을 지칭하는 표현이다.

한미가 공동으로 중국이 내세우는 북한의 합리적 안보 우려를 수용해 주고, 그럼에도 북한이 핵을 포기하지 않을 경우 중국이 강제적 수단을 동원하거나 아니면 한미가 다른 행동의 자유를 가짐을 중국이 용인토록 하는 것이다. 이런 골격의 '한반도 전략 구상(Korean Peninsula Strategic Initiative)'에 한·미·중이 합의하는 것이다.

당연히 이 과정은 한반도 문제의 해결과 궤도를 같이하므로, 긴 시간에 걸친 인내와 일관성이 필요하다. 미국 선거 제도는 인내를 갖고 대 북한 정책을 일관성 있게 추진하는 것을 어렵게 한다. 미중 간 협력과 갈등이 교차하는 구도도 먼 장래까지 지속할 것이다. 오직 한국이 정권을 초월하는 대북 정책의 국민적 합의를 이루고 이를 바탕으로 일관된 정책을 추진할 때, 미국도 중국도, 그리고 북한을 움직일 수 있을 것이다.

한반도는 아직 냉전 상태에 있다. 이 소극적 평화를 적극적 평화로 전환하는 힘의 선두에 한국이 서지 않는 한, 한반도의 미래는 주변국의 영향력과 북한의 동향에 좌우될 수밖에 없다. 한국이 부담과 위험을 감수하고 선제적 행동을 취해야 한다. 지금 우리 정부가 이런 노력을 하고 있을 것으로 믿는다. 진전을 기대한다.

## 북한인권 실태와 인권정책 로드맵

이정훈 대한민국 인권대사, 연세대학교 교수

### 1. 서론

박근혜 대통령은 2014년 9월 24일 뉴욕 유엔본부에서 열린 제 69차 유엔총회의 기조연설에서 “오늘날 국제사회가 큰 관심과 우려를 갖고 있는 인권 문제 중 하나가 북한인권”이라고 지적하고, 북한 대표부가 지켜보는 자리에서 “북한과 국제사회는 COI 권고사항 이행을 위해 필요한 조치를 취해야 할 것”이라며 북한인권 문제에 대한 확고한 입장을 밝힌바 있다. 또한 탈북민들이 자유의사에 따라 목적지를 선택할 수 있도록 관련 국가들이 지원해야 한다며 중국의 강제북송정책을 간접적으로 지적해 주목을 끌기도 했다. 하루 전인 23일 존 케리(John Kerry) 미 국무장관도 유엔 총회를 배경으로 열린 첫 북한인권 관련 장관급 회담에서 북한의 정치범 수용소를 지칭하여 “이 사악한 제도”를 폐쇄하라며 북한정권을 향해 강도 높은 경고를 했다. 케리 장관은 북한 인권문제를 작심한 듯 비난하면서 “소리 없이 고통 받는 자들에 대한 침묵이야말로 최대의 학대”라고 덧붙여 강조했다.

북한인권 문제에 대한 국제사회의 흐름을 가늠하게 한 박 대통령의 연설과 케리 장관의 경고는 2014년 2월 17일 발표된 유엔 북한인권조사위원회(Commission of

Inquiry: COI) 보고서의 연장선상에서 이루어졌다고 해도 과언이 아닐 것이다. 재차 언급되는 COI 보고서는 1년간의 광범위한 조사 끝에 마련된 북한 인권에 있어서 이제까지 가장 포괄적이며 공신력 있는 보고서이다. 그 핵심은 북한의 삼대에 걸친 수십 년간의 조직적 인권탄압이 ‘반인도 범죄’로 규정되었다는 점이다. 또한 유엔헌장 제7장의 안보리 권한을 바탕으로 책임자들을, 즉 김정은을 포함한 북한 지도층을 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC)에 회부할 것을 권고한 부분도 핵심 포인트 중 하나다. COI 보고서의 유례없는 권고 사항은 유엔 인권이사회가 2014년 3월 28일에 채택한 ‘북한인권 결의안’에 그대로 반영되었다. 그리고 이 결의안은 12월 18일과 22일 각각 유엔총회 본회의와 안보리에서 정식 의제로 채택되었다. 북한인권 문제가 안보리에서 의제가 된 결과는 의미가 크다. 왜냐하면 앞으로 3년간 북한 인권과 핵 문제가 상시적으로 안보리에서 다뤄질 것인데, 그 상황 자체가 북한에게는 상당한 압박이 될 수밖에 없기 때문이다.

북한 인권에 대한 유엔과 국제사회의 대응은 보호책임(Responsibility to Protect: R2P)이라는 명분하에 분명 급속히 강화되고 있다. 그러나 국내 상황은 사뭇 다르다. 박 대통령의 유엔 연설에도 불구하고 북한인권법은 국회에서 10년째 표류중인가하면, 북한인권 문제가 사회 전반에 걸쳐 큰 관심을 받지 못하고 있는 것이 현실이다. 북한인권 개선을 위한 우리의 입장과 노력이 비적극적이라는 평가를 국제사회로부터 받기도 했다. 문제의 중심에는 역시 북한인권법이 있다. 만약 북한인권법안을 계속 표류시킨다면 우리 국회는 유엔과 국제사회의 흐름을 거슬러 가겠다는 선언을 하는 것이나 다름없다. 북한에서 벌어지는 반인도 범죄 행위를 우리 국회가 계속 침묵으로 대한다면 그건 분명 방조행위에 해당하고, 국제사회의 비난을 면치 못할 것이다.

대니얼 골드하겐 하버드대 교수는 일찍이 홀로코스트의 책임이 히틀러에게만 있는 것이 아니라 침묵한 독일인 전체에게 있다고 주장한바 있다(Daniel Jonah Goldhagen 1996). 북한인권에 대한 우리의 무관심과 침묵 역시 같은 맥락에서 볼 수 없는지 깊이 성찰할 필요가 있다. 마이클 커비(Michael Kirby) 위원장은

---

북한인권 범죄가 홀로코스트 범죄를 연상시킨다고 했다. 그런데도 국내의 일부에서는 북한인권을 논하는 것 자체를 내정간섭, 실효성 부재 등의 이유로 집요하게 반대하고 있다. 통일 후 북한 주민에게 어떻게 변명할지 궁금하다.

북한인권 문제는 이제 남북관계 차원을 넘어섰다. ‘보편적 가치’ 차원에서 국제사회의 심각한 문제이자 책임으로 각인되고 있다. 이에 따른 국제사회의 적극적인 개입 역시 자연스럽게 증가되고 있다. 또한 북한 체제의 변화 없이는 실질적인 인권 개선이 어렵겠다는 인식이 확산되고 있기도 하다. 국제사회가 시도하는 북한체제 변화는 곧 통일을 앞당길 촉매제가 될지도 모른다. 북한인권에 대한 국제사회의 흐름을 정확하게 읽을 필요가 여기에 있다. 왜냐하면 올바른 대북 인권정책 마련이 북한주민의 기본인권을 지켜주는 것은 물론 자유·민주적 통일을 촉진시키는 기회가 될 수도 있기 때문이다.

통일이 ‘대박’이 되려면 북한의 핵무기는 물론 인권 문제도 반드시 해결되어야 한다. 핵 문제는 우리가 주도하기 어렵지만 인권 문제는 인류보편적 가치를 지키는 것이기 때문에 명분도 있고 충분히 가능하다. 북한인권은 분명 통일시대를 앞당길 수 있는 역사적인 기회이다. 유엔이 앞장선 지금 북한 인권 개선을 위한 우리의 역할과 책임이 무엇인지에 대한 철저한 검토 및 전략이 시급한 이유이다.

## 2. 유엔 COI의 설립배경 및 조사결과

태어날 때부터 인간은 자유롭고 동등한 존엄성과 권리를 가지고 있다고 규정한 ‘세계인권선언문’은 1948년 12월 10일에 채택되었다. 그러나 67년이 지난 지금 북한에서는 아직도 인권에 대한 범죄가 버젓이 저질러지고 있다. 이 선언문의 30개 조항 모두를 일상적으로 위반하고 있는 북한은 국제사회에서 세계 최악의 인권 국가로 인식되어가고 있다. 유엔인권이사회는 2003년부터 매년 북한인권 결의안을 채택하면서 북한인권 개선을 시도하였지만 상황이 여의치 않자 2013년 3월 북한인권 조사위원회를 창설하면서 북한 인권에 대한 새로운 국면을 모색하게 된다. 이와 같이 COI 보고서는 배경 없이 급조된 미봉책이 아니라 유엔이 10년 넘게

꾸준히 진행해온 노력의 결과물이라고 할 수 있겠다.

북한인권결의안은 지금까지 유엔총회(United Nations General Assembly: UNGA)와 유엔인권이사회(United Nations Human Rights Council: UNHRC)에서 각각 채택되어 왔다. 북한인권결의가 처음 채택된 2003년 이듬해인 2004년에는 북한인권특별보고관이 임명되었는데, 이 특별보고관 제도는 지금까지 계속 유지되면서 북한인권 문제에 있어서 유엔의 구심점 역할을 하고 있다. 북한인권 결의를 찬성하는 인권이사회 회원국 수는 해마다 증가하였고, 2012년과 2013년에는 투표 없이 결의안이 채택되었다. 2005년부터 채택된 유엔총회에서의 북한인권결의안 역시 2012년과 2013년에는 투표 없이 결의가 채택되어 북한인권에 대한 국제사회의 공감대 형성을 입증하였다.

이런 유엔 차원의 결의에도 불구하고 북한인권 침해상황에 진전이 없자, 유엔 인권이사회는 체계적인 조사를 위해 2013년 3월 21일 채택한 북한인권결의에서 북한인권조사위원회의 설립을 결정하게 된다. 조사위원으로는 마이클 커비 전 호주 대법관이 위원장을 맡게 되었고, 세르비아 인권운동가인 소냐 비세르코(Sonja Biserko), 그리고 유엔 북한인권특별보고관인 마르주끼 다루스만(Marzuki Darusman)이 위원으로 임명되었다. 설립 자체를 반대한 북한은 조사위원회의 현장방문을 불허하였다. 따라서 조사위원회의 조사는 주로 한국, 일본, 태국, 영국, 미국 등지에서 공청회 및 비공개 인터뷰를 통한 간접조사 방법으로 진행되었다(통일연구원 2015).

유엔의 조사위원회는 대규모 인권침해가 발생할 경우 그 실태를 체계적으로 조사하고 그러한 행위에 따른 책임을, 즉 형사처벌을 가능하게하기 위해 있는 유엔의 장치이다. 2004년 수단의 다르푸르 국제 조사위원회(International Commission of Inquiry on Darfur), 2006년 레바논, 2011년 리비아, 시리아, 코트디부아르에 설립된 조사위원회 등이 북한인권조사위원회의 전례이다. 특이한 점은 북한 이전의 경우에는 모든 조사 대상국들이 무력충돌 발생지였는데, 북한의 경우에는 무력충돌이 없는 상황에서 설립된 최초의 사례라는 점이다. 이 또한 북한인권의 실상을 국제사회가 얼마나 심각하게 받아들이고 있는지 보여주는 대목이다.

---

반인도범죄(Crimes against Humanity), 집단살해죄(Genocide), 전쟁범죄(War Crimes) 등의 대규모 인권침해 사태가 발생할 경우 국제 범죄자에 대한 재판을 맡기 위해 로마규정(Rome Statute of the International Criminal Court)을 근거로 국제형사재판소가 2002년 7월 1일 설립되었다. 로마규정의 회원국들에 대해서는 ICC의 사법권이 자동으로 적용된다. 문제는 북한을 포함한 인권침해 사태가 발생하는 대다수의 국가들은 로마규정의 가입국이 아니라는 점이다. 이런 경우 ICC가 사법권을 갖기 위해서는 유엔 안보리가 결의를 통해 ICC에 회부를 해야 한다. 그렇기 때문에 COI 보고서는 안보리의 ICC 회부를 권고하는 한편, 안보리에게 판단의 근거가 될 신뢰 있는 정보를 제공하는데 초점을 맞췄다.

북한인권조사위원회는 반인도범죄 등 국제범죄를 구성하는 사안에 대해 책임(full accountability)을 묻기 위한 목적으로 북한 내 인권침해 상황을 다음과 같은 여섯가지 유형으로 정리해서 유엔 인권이사회에 기대 이상의 강도 높은 보고서를 제출하였다(통일연구원 2014).

## 가. 사상, 표현 및 종교의 자유 침해

북한은 최고지도자에 대한 절대복종 체제를 확립하기 위해 철저히 정보를 독점하고 어릴 때부터 세뇌작업을 실시하며 주민들의 사생활을 감시함으로써 독자적인 사상, 양심, 표현 및 종교의 자유를 억누르고 있다. 그런데 근래 통신수단의 발달로 인해 외부 정보가 유입되자 가혹한 처벌을 통하여 주민들의 외부 정보와의 접촉을 막으려하고 있다.

## 나. 차별

북한 주민은 성분제도에 의해 태어날 때부터 주거, 직업, 학업, 배급, 결혼 등에서 차별을 받으며, 가부장제에 의해 여성에 대한 차별이 존재한다. 북한은 그러한 차별제도를 이용해 체제유지를 강화함으로써 각종 인권침해를 자행하고 있다. 근래에는 사경제가 발달함에 따라 빈부격차가 심해지고 그에 따라 확대되는 극빈

층에 대한 새로운 차별이 심각해지고 있다.

#### 다. 이동 및 거주 자유 침해

북한은 주민들 간의 소통 및 외부 정보의 유입을 봉쇄함으로써 독재체제를 유지하기 위하여 이동의 자유를 제한하고 있다. 특히 해외여행을 엄격히 금지하여 이를 위반하는 경우 조직적인 박해, 고문, 구금, 성폭력, 강제낙태 또는 영아살해 등을 가한다. 남한 사람 또는 기독교인과의 접촉이 밝혀지는 경우에는 정치범수용소에 보내지거나 즉결처형을 당하기도 한다.

#### 라. 식량권 및 관련 생명권 침해

북한은 국제사회에 식량 원조를 요청하기 훨씬 전부터 이미 식량 사정이 악화되고 있음을 알고 있었음에도 비민주적인 기구 운용으로 투명성과 책임성 없이 정책을 집행하면서 식량난 해고를 위한 경제정책이나 제도의 마련을 회피하였다. 오히려 북한은 식량을 주민 통제 수단으로 이용하여 식량 분배를 성분제도 등에 따라 체제유지에 필요한 계층 및 평양 등 선호지역에 차별적으로 적용하였을 뿐만 아니라 고난의 행군이라는 구호 아래 체제유지를 위한 이념적 세뇌작업을 벌임으로써 주민들이 스스로 살 길을 찾는 기회를 놓치게 하고 외부 원조도 제 때 이루어지지 못하게 하였다. 게다가 북한은 주민들이 먹을 것을 찾아 국내외로 이동하거나 사설 시장에서 일하는 것을 처벌하였으며, 외부의 원조에 대해서도 비인도적인 조건을 붙이거나 시급한 계층·지역에 대한 공급을 막았고, 그로인해 더욱 많은 주민들이 굶어죽는 것을 방치하였다.

#### 마. 자의적 구금·고문·처형 및 정치범수용소

북한의 국가안전보위부, 인민보안부, 보위사령부는 정치범 혐의가 있는 사람을 비밀리에 잡아간 뒤 오랫동안 행방을 알리지 않음으로써 주민들에게 극도의 공포심을 주입하고 있다. 교화소를 비롯한 일반 구금시설에 수용된 사람들 역시 대부분



---

재판 자체를 받지 않거나 불공정한 재판으로 수감되었으며, 수용소 및 구금시설 측의 광범위하고 계획적인 굶기, 강제노동, 고문, 강간 등 잔인한 처우에 시달리고 있다.

## 바. 외국인 납치 및 강제실종

북한은 6·25 전쟁 후 억류한 국군포로들을 송환하지 않고 있으며, 당시 수많은 민간인들을 납치하였을 뿐만 아니라 1960년대부터 최근까지 한국, 중국, 일본 등 여러 나라의 국민들을 납치하였다. 납치되거나 억류된 사람들은 대부분 북한에서 적대계층에 속하게 되어 큰 불이익과 차별대우를 받았다.

## 3. 유엔 COI 권고사항

유엔 COI는 위와 같이 북한 내 인권침해 행위들이 반인도범죄를 구성한다고 판단하고, 안보리가 북한의 책임자들을 ICC 또는 특별재판소(Ad Hoc Tribunal)에 회부할 것을 권고하였다. 그리고 유엔 사무국과 그 산하 기관들에게 반인도 범죄 방지를 위한 ‘인권우선(Rights Up Front)’ 전략을 시행하도록 하였다. COI는 또한 R2P를 근거로 북한인권 상황의 개선을 위해 국제사회가 나서야 한다고 강조한다. 보호책임은 대규모 인권침해 행위에 대해 개입이라는 권리를 강조하는 기존의 인도적 개입(humanitarian intervention)을 넘어 국가가 주민을 보호해야 하는 책임을 다하지 못할 경우 국제사회가 그 책임을 맡아야 한다는 의무를 강조하는 진전된 국제사회의 대응방식이다.

그 밖에 COI는 북한에 대해서 포괄적인 민주개혁을 요구하면서 정치범수용소를 폐쇄하는 동시에 정치범을 석방하도록 권고하였다. 또한 공정한 재판을 받을 권리 보장, 가혹행위 금지, 사형제 폐지, 언론 독립, 정보 접근권 보장, 해외여행 금지 조치 폐지 등의 개혁을 요구하였으며, 납북자 귀환, 이상가족 상봉, 유엔과의 협력 수용 등 인권개선을 위한 노력을 권장하였다. 중국에 대해서는 반인도 범죄 방조



행위(aiding and abetting) 해당 가능성을 지적하며, 탈북자 강제 송환을 금지하고 국제난민법에 따른 의무를 이행하여 탈북자 및 인신매매 피해자 보호에 힘쓰도록 요청하였다. 추가로 납치 방지 조치도 개혁에 포함되어있다.

#### 4. 북한인권 결의안

2014년 3월 28일 스위스 제네바에서 열린 제25차 유엔 인권이사회는 COI 보고서의 결론 및 권고사항 대부분을 반영한 북한인권결의안을 채택하였다. 이 결의안은 북한에서 반인도범죄가 자행되어 왔다는 북한인권조사위원회의 결론을 인정하는 동시에 북한의 조직적 인권침해에 대한 책임규명(accountability)을 위해 유엔 총회가 적절한 국제형사사법 제도(International Criminal Justice Mechanism)에 회부해서 인권 침해 책임자들에 대한 책임을 추궁할 것을 권고한다. 또한 강제송환금지(non-refoulement) 원칙 존중 등 탈북민 보호도 촉구했다. 유엔 인권 최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: OHCHR) 내에 북한인권 모니터링 및 기록을 위한 현장사무소 설치를 권고하기도 하였다.

유엔 인권이사회의 결의안을 바탕으로 유엔 총회는 인권문제를 다루는 제3위원회의 논의를 거쳐 2014년도의 북한인권결의안을 통과시키게 된다. 유럽연합(EU)과 일본이 초안을 작성하고 역대 최다인 60개국이 공동제안국으로 참여한 이 결의안은 찬성 111표, 반대 19표, 기권 55표로 제3위원회에서 채택됐다. 결의안 채택에 앞서 쿠바가 북한이 민감하게 여기는 ICC 회부 등 일부 문안을 삭제한 수정안을 표결에 부치는 소동이 있었지만 찬성 40표, 반대 77표, 기권 50표로 부결되었다. 그리고 쿠바의 수정안에 찬성표를 던진 40개국 중 21개국이 대거 이탈하면서 최종 결의안은 편안하게 채택될 수 있게 되었다. 북한의 거센 반대와 전례 없는 외교공세 속에서 표결된 이 결의안은 결국 2월에 발표된 COI 보고서를 그대로 반영하면서 북한의 반인도 범죄자들을 단죄하기 위한 발판을 마련했다는 평가를 받고 있다.

---

유엔총회의 북한인권결의안은 지난 2005년부터 매년 채택되어왔지만 이번 같은 북한의 반응은 처음이다. 북한의 리수용 외무상은 15년 만에 유엔총회에 직접 참석하는 한편 동남아와 유럽을 순방하며 공세적 외교를 펼쳤다. 물론 결의안 채택에 영향을 미치지 못했다. 강석주 당 국제담당비서 역시 유럽을 돌며 스타브로스 람브리니디스 EU 인권특별대표와 만났지만 결과는 같았다. 상황이 여의치 않자 북한은 억류되었던 미국인 3명을 전격 석방하면서 미국에 대한 유화제스처를 취하기까지 했다. 또한 유엔 아동권리협약 선택의정서도 가입 24년 만에 비준하였고, 마르주키 다루스만 특별보고관을 북한으로 초청하면서 북한 최고지도자에게 책임을 묻는 결의안 내용을 빼달라는 부탁을 하기 까지 하였다. 이에 다루스만은 “북한 인권 문제에 책임을 묻는 것은 그 무엇보다 중요하다”며 본인의 방북에는 전제조건이 없어야 하며 결의안 채택과는 무관해야 한다는 입장을 밝힌바 있다.

북한은 북한인권결의안에 크게 반발하며 핵심협 가능성까지 시사했다. 수십 년 동안 국제사회의 감시망과 법적 규제를 교묘하게 피해온 북한에게 인권문제는 국제사회로부터 은폐하고 싶은 비밀일 것이다. 유엔안보리의 대북제재 결의안에도 꿈적 않던 북한이 인권 결의안을 놓고 몸부림을 치는 뜻밖의 모습에 국제사회는 오히려 고무되고 있다.

2014년 12월 18일 유엔 총회 본회의에서 압도적인 표차로 채택된 북한인권 결의안은 4일후인 22일 북한인권 문제가 처음으로 안보리의 의제로 채택되면서 유엔 기구의 가장 높은 차원에서 다루어지게 되었다(UN Security Council Press Release 2014). 중국과 러시아의 반대에도 불구하고 북한 인권이 안보리 의제로 채택된 결과는 가히 상당한 성과라고 할 수 있다. 왜냐하면 북한인권 문제가 향후 3년 동안 안보리에서 논의될 수 있기 때문이다. 물론 거부권을 행사할 수 있는 중국의 입장에 대해 비관적인 견해도 있지만, G2를 꿈꾸는 중국이 국제사회의 보편적 가치를 무시한 채 북한을 계속 감싸지는 않을 것이라는 의견도 적지 않다. 중국의 대북 인권정책은 시간이 갈수록 중국이 국제사회에서 북한과 함께 반인도 범죄의 ‘공범’으로 전락할 것인지, 아니면 진정한 글로벌 리더로 거듭날 것인지에 대한 리트머스 테스트가 될 수도 있는 폭발적인 이슈이다.



## 5. 국제사회의 반응

COI 보고서의 효과는 유엔은 물론 국제사회 곳곳에 이미 확산되었다고 해도 과언이 아니다. 캐나다 중앙정부는 2013년 9월 28일 ‘북한인권의 날’을 선포하였고, 남아프리카에 위치한 보츠와나 정부는 COI 보고서 발표 직후에 북한의 반인도 범죄를 이유로 수교 40년 만에 북한과의 외교관계 단절을 선언하였다. 또한 영국 소재 대형 법률사무소인 호간 로벨스(Hogan Lovells)는 COI 보고서의 법적 타당성을 입증하는 별도 법률 의견서를 발간하면서 북한인권 침해 사례에 대해 제노사이드 적용 가능성을 제시한 바 있다. 제노사이드는 국제적으로 민족, 종족, 인종, 종교, 집단의 전체나 일부를 파괴하는 범죄행위를 일컫는데 북한 정권이 탄압하는 적대계층 가운데 기독교 등 신앙을 가진 사람들이 많고 이들을 ‘주체사상에 대한 심각한 위협’으로 보고 있기 때문에 제노사이드 규정이 가능하다는 결론을 내린 것이다.

미국 의회 역시 매우 적극적이다. 크리스 스미스 (Chris Smith, R/NJ) 미 하원 의원은 지난 6월 18일 외교위원회의 인권소위원회(Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, International Organizations)에서 북한인권 실태를 비난하는 청문회(North Korea’s Human Rights Abuses)를 개최했다. 또한 미국 하원 외교위원회는 2014년 7월 28일 북한 주민의 인권보호 내용을 담은 북한에 대한 경제 제재와 금융거래 봉쇄법안, 이른바 ‘대북제재 이행 법안(North Korea Sanctions Enforcement Act of 2013 H.R. 1771)’을 여야 의원들의 초당적 지지로 통과시켰다. 법안을 발의한 공화당 에드 로이스(Ed Royce) 하원 외교위원장은 북한의 핵과 미사일 개발을 저지하기 위해 북한 지도자의 돈줄을 막고 주민의 인권을 개선하는 법안 필요성을 강조하면서 지난 2월 27일에는 새로 상정된 대북제재 강화 법안(H.R. 757)을 만장일치로 하원 본회의에 상정하기로 결정했다. 이 법안은 제재의 범위를 북한은 물론 북한과 불법으로 거래하는 제3국의 기업과 개인 등으로 확대하는 내용을 주로 담고 있다. 북한의 사이버 공격 행위에 제재를 가하자는 내용도 이 법안에 포함되어 있다.

---

미국 의회에 못지않게 캐나다, 호주, 영국 의회에서도 북한인권결의안 또는 북한 인권법이 적극 검토되고 있다. 캐나다 의회 같은 경우 북한인권법의 연내 채택이 예측되고 있기까지 하다. 국제사회의 적극적인 대응을 방증하는 사례이다.

## 6. 북한인권정책 로드맵

북한의 인권 문제가 마치 남의 일처럼 지켜만 보고 있을 수는 없다. 또한 유엔과 국제사회에만 의존하는 것도 문제다. 이스라엘이 이란의 핵무장을 지난 2~3년간 통제할 수 있었던 이유는 국제사회에만 의존하지 않고 정보기관 모사드를 활용해 다양한 물밑 방해 공작을 하며 독자적인 억제 방법을 강구해 왔기 때문이다. 무엇보다도 이란의 핵개발을 막기 위해 전쟁도 감수하겠다는 이스라엘 정부와 국민의 결연한 자세가 큰 역할을 하지 않았나 생각된다. 우리도 북한의 인권 문제를 진정 해결하고 싶으면 이스라엘의 강한 의지를 교훈 삼아야 한다. 이스라엘 수준은 못 미치더라도 최소 선언적 또는 이벤트 차원을 넘는 실행 가능한 대북 인권정책 로드맵 마련이 시급하다.

우선 북한인권정책 로드맵의 첫 단계는 북한인권법에서 비롯될 수 있다. 북한 인권법 제정은 보편적 가치로서의 인권이라는 차원에서 북한인권 문제에 접근하는 방식이다. 북한주민 역시 대한민국 국민의 일부로서 당연히 인권을 보장 받아야 할 주체이며, 대한민국이 인권의 결핍 상황에 놓인 북한주민을 외면하지 않고 노력하겠다는 의지를 보여주는 것이다. 그러한 노력을 안정적·지속적으로 펼쳐나가기 위해서는 법에 근거를 두어야 한다. 또한 북한인권 개선에 필요한 예산의 마련을 위해서도 북한인권법 제정이 필요하다.

북한인권법 제정에 있어서는 ‘북한주민의 인권신장’이 최우선의 가치가 되어야 한다. 인권 문제는 좌우가 없는 것이며 정치화되어서도 안 된다. 순수하게 보편적 인권의 차원에서 접근해야 명분을 세우고 지지를 얻을 수 있다. 그리고 북한인권 개선을 위한 정책을 담당할 주체와 역할, 권한범위 등을 명확히 설정해야 한다.

그래야 통일부, 법무부, 외교부 등 관련 부처 간의 업무중복, 관할문제와 같은 혼선을 최소화하고, 유기적 협력관계를 구축함으로써 효율적인 업무 추진이 가능할 것이다.

북한인권법 제정이 남북관계 악화를 불러올 것이라는 주장 역시 근거가 없다. 북한인권법 없이도 북한은 이미 핵실험, 미사일 발사, 연평도 포격 등의 도발을 일삼아 왔다. 남북관계 발전의 명분으로 국회가 지난 10년간 북한인권법을 제정하지 않았다고 해서 북한 당국이 인권 개선에 대한 최소한의 성의를 보인 것도 아니다. 야권이 주장하는 민생지원은 별도의 법이 필요 없다. 특히 민생지원을 위해 왜 인권법이 필요한지 아무도 명쾌한 설명을 제시하지 못하고 있다. 북한 취약계층의 식량권·건강권을 위한 인도적 지원이나 민생지원은 여건만 조성된다면 필요에 따라 언제나 가능하다. 북한인권법에 민생지원을 붙이는 이유는 결국 북한인권에 대한 관심이 없기 때문이라는 간단한 결론을 내릴 수밖에 없다.

북한인권정책 로드맵의 2차 단계는 북한인권법 제정과 별개로 북한인권기록보존소의 우선 설립이다. 동독의 베를린장벽 설치 후 동서독 간 가장 긴 국경선이 있던 서독의 니더작센(Niedersachsen)주 잘츠기터(Salzgitter)에 1961년 11월 중앙기록보존소가 설치되었다. 중앙기록보존소는 동독의 비인도적·반법치국가적 범죄행위에 대해 향후 형사소추가 가능해 졌을 때 공소시효에 관계없이 처벌할 수 있도록 해당 자료를 수집·보존하는 기관이었다. 이 중앙기록보존소의 활동은 동독 주민들에 대한 인권침해를 억제하는데 실제로 도움이 되었고, 동독 지도부의 인권침해 상황을 국제사회에 구체적으로 알려서 동독의 인권문제에 대한 국제적 압력을 가하는 토대를 마련했다. 우리도 하루빨리 북한인권기록보존소를 설치해서 북한의 인권침해 억제 효과를 내야한다. 인권 침해자의 처벌뿐만 아니라 형사사건의 처리를 위한 조사능력을 갖추고 있으며, 피해회복 지원을 위한 법적 절차를 직접 수행할 수 있는 법무부에 북한인권기록보존소를 일단 설치해서 그 활동을 북한인권법 없이도 개시할 필요가 있다.

북한인권정책 로드맵의 3차 단계는 곧 서울에 설치될 유엔 인권최고대표사무소

---

의 북한인권 현장사무소와의 유기적인 관계 구축이다. 이 사무소와의 체계적인 공조는 북한인권 개선에 상당한 시너지 효과를 낼 수도 있다. 특히 현장사무소의 권한(mandate) 범위 내에서 유엔 북한인권결의안의 권고 사항을 부분적이거나 이행할 수 있게 하는 것은 매우 중요하다. 특히 유엔 북한인권사무소가 북한이탈 주민들을 통한 인권 침해 사례를 체계적으로 추적할 수 있게 해서 국제사회가 갖고 있는 북한인권 문제에 대한 인식은 물론, 북한인권에 대한 외부정보가 북한 내부로 확산될 수 있게 해야 한다. 유엔 북한인권사무소가 왜 중요한지에 대한 또 다른 이유가 있다. 일본 정부가 이 현장사무소 설치에 큰 관심을 보였던 이유이기도 하다. 일본 정부는 일본인 납치문제 해결도 중요하지만 이 현장 조직이 장기적으로는 유엔 인권이사회의 지역 거점 기구로 확대될 수도 있는 가능성 때문에 유치에 관심을 기울였었다. 그만큼 장기적인 비전을 갖고 유엔 북한인권 현장사무소와의 협력 체계를 비중 있게 다뤄야 한다는 뜻이다.

북한인권정책 로드맵의 4차 단계는 우리의 외교 역량에 집중 되어야 한다. 특히 대중 외교가 관건이다. 대중 외교의 핵심은 중국이 북한에 대해 적극적인 제재를 하게 하는 것이다. 중국은 북한에 상당 수준의 원유와 석유제품을 제공하고 있다. 이 에너지 공급만 일부 끊겨도 북한은 곧바로 위기에 빠질 수 있는데, 북한의 인권 침해를 효율적으로 저지할 수 있는 이 수단을 중국은 안 쓰고 있는 것이다. 중국의 민심과 여론이 점차 '반북'쪽으로 바뀌고 있는 점을 감안하여 중국의 '대북 감싸기' 정책 노선 자체를 전환시키기 위한 외교적 노력이 필요하다.

북한인권정책 로드맵의 5차 단계는 대북 심리전 재개이다. 전단 살포, 확성기 설치, 라디오 방송 등을 활용한 대북 심리전이 북한 체제에 미치는 영향은 상당하다. 북한이 2000년 남북정상회담 때 가장 먼저 대북 심리전을 중단해줄 것을 요청한 것은 체제 와해에 대한 불안감 때문이었다. 남한의 체제 우월성이 알려진다면 북한 정권의 실체가 드러나기 때문일 것이다. 그래서인지 대북 심리전 얘기만 나오면 확성기를 조준 격파한다는 등 매우 격한 반응을 보여 왔다. 결국 노무현 정부는 2004년 6월부터 정부 차원의 대북 심리전을 중단했다. 2010년 5·24 조치가 발표되면서 대북 심리전이 재개 되는가 했는데 발표 후 제재 항목에서 결국



빠졌다. 북한의 인권침해를 막겠다면서 북한이 두려워하는 대북 심리전을 적극 활용하지 않는 것은 인권 개선에 대한 의지가 없는 것으로 간주된다. 북한사회에 외부 정보를 유입시키기 위한 활동은 반드시 이루어져야 한다. 북한주민들 사이에서 인권의식이 싹트는 것이 변화를 가져올 가장 확실한 단초를 제공할 수 있기 때문이다.

상기된 5단계의 북한인권정책 로드맵이 압박 위주의 과도한 조치라고 보는 시각도 있을 것이다. 그러나 북한인권 문제는 적당히 대응해서 해결될 수 있는 것이 아니다. 지금 막지 못한다면 유엔이 규정한 반인도 범죄는 앞으로 수십 년간 지속될 수도 있다. 끔찍한 전망이다. 북한인권 문제는 자연재해와 같은 위기 상황이다. 극복하기 위해서는 적극적인 대응이 시급하게 요구된다.

## 7. 결론

북한인권 문제의 심각성과 그 해결의 필요성에 대해서는 이미 국제사회의 공감대가 이루어져 있다. 북한 지도부에 대한 유엔의 ICC 회부 카드와 국제사회의 일관된 대북 인권 메시지는 북한 정권을 위축시키고 있는 것이 분명하다. COI 보고서가 권고한 체제변화 수준의 정치개혁 주문이 부분적으로나마 실행된다면 이미 불안하게 이어지고 있는 김정은의 세습 통치는 상당한 정치적 타격을 입을 확률이 높다. 그럴 경우 통일이 앞당겨질 수 있는 상황이 뜻밖에 마련될 수도 있다.

박근혜 대통령은 광복절 68주년 축하 때 “진정한 의미의 광복과 건국은 한반도가 평화를 이루고 남북한이 하나 되는 통일을 이룰 때 완성된다”고 하였다. 대북정책의 마스터플랜은 결국 통일이라는 결론을 내릴 수 있겠다. 따라서 인권은 물론 인도주의 지원을 포함한 모든 대북 관련된 정책은 투명하고, 명분이 있어야 하며 자유민주 통일이라는 뚜렷한 목표를 뒷받침해야 할 것이다. 그러나 인권탄압은 북한정권이 지난 70년 동안 활용해온 권력유지의 핵심 수단이다. 쉽게 포기할 리가 없다. 1994년 4월 27일 남아프리카공화국에서 인종불리정책인 ‘아파타이드’가



---

종결되면서 넬슨 만델라가 최초의 흑인 대통령으로 선출될 수 있었던 이유는 1980년대 내내 국제사회가 남아프리카공화국에 대해 스포츠, 문화, 투자 활동을 포함한 포괄적인 제재를 했기 때문이라는 사실을 유념할 필요가 있다. 반인도 범죄를 일삼는 북한에게 잘못된 메시지를 전달하는 것은 인권을 무시하는 반국가적이고 반통일적인 발상이다.

박근혜 정부가 북한인권을 핵심 국정목표로 설정해야 하는 이유가 다섯 개 있다: 첫째, 세계인권선언문 정신에 부합한 인류보편적 가치를 수호하는 것은 정당하기 때문이다. 둘째, 유엔이 북한인권 상황을 반인도 범죄로 규정했기 때문이다. 셋째, 인권외교를 통해 소프트파워로의 비상이 가능하기 때문이다. 넷째, 인권은 핵과 달리 주도권 확보가 가능한 '통일대박'의 주춧돌이 될 수 있기 때문이다. 그리고 다섯째, 올바른 인권정책으로 떳떳하게 통일시대를 맞이할 수 있기 때문이다. 반공·자유주의·시장경제를 상징하는 마가렛 대처 전 영국 수상과 앙겔라 메르켈 독일 수상의 리더십을 본받아 박근혜 대통령 역시 북한인권에 대한 강한 의지를 정책으로 반영시켜 국회의 무기력을 넘어 자유주의·인권을 상징하는 글로벌 리더로 거듭날 수 있기를 기대한다.



## 참고문헌

통일연구원. 『제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2015.

\_\_\_\_\_. 『2014 유엔 인권이사회 북한인권조사위원회 보고서』. 서울: 통일연구원, 2014.

Daniel Jonah Goldhagen, *Hitler's Willing Executioners: Ordinary Germans and the Holocaust*, New York: Vintage Books, Random House, 1996.

UN Security Council, "Security Council, in Divided Vote, Puts Democratic People's Republic of Korea's Situation on Agenda following Findings of Unspeakable Human Rights Abuses." UN Doc. SC/11720. 22 December 2014.

유엔인권고등판무관. <[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)>.

# 북한의 핵 강압외교 그리고 외화벌이의 위기

- 2015년 이후 김정은 정권의 불안정 추세는 증가하는가?

박형중 통일연구원 연구관리본부장

## 1. 서론

2015년은 김정은 정권 4년째이다. 권력 승계 작업이 시작되었던 2009년부터 따지면, 7년째라고 할 수 있다.

이 글의 핵심 질문은 ‘김정은 정권의 안정성은 어떠한가?’ 또는 ‘안정성에 영향을 주는 요소는 무엇인가?’이다. 일부는 이 질문을 매우 중요시 한다. 김정은 정권이 불안정해질 가능성이 있다고 보기 때문이다. 하지만 다른 일부는 이 질문을 그다지 중요시 하지 않는다. 김정은 정권은 이미 안정 궤도에 들어서 있다고 보기 때문이다.

이 글의 1장은 우리가 ‘안정’과 ‘불안정’에 대해 무엇을 어떻게 질문해야 하는가에 관해 서술한다. 이를 통해 이 글은 ‘안정성’ 여부에 대한 질문을 부분적으로 새롭게 구성한다. 2장은 2009년 이후 북한의 안정 및 불안정의 수준이 시기별로 변한 것으로 판단할 수 있다는 것을 보여준다. 2009~11년은 상대적 불안정기, 2012~14년은 상대적 안정기라고 할 수 있다. 이와 비교할 때, 2015년 이후는 두 가지 요소

때문에 상대적 불안정기로 접어들 가능성이 높다. 하나는 북한의 핵 보유 정책과 핵 강압 외교 추진이 초래하는 역풍이다. 핵 강압외교에 대응하여 주변국은 북한 정권이 생존을 위해 지불해야 하는 다양한 비용을 증가시키는 정책을 추진할 것이기 때문이며 이를 3장에서 다룰 것이다. 다른 하나는 2009년 이후 북한경제의 외화벌이를 지탱해주었던 광물 수출 가격의 하락이다. 북한이 새로운 외화벌이 원천을 확보해야 하는데, 쉽지 않을 개연성이 높으며, 이가 4장의 주제이다.

## 2. 안정/불안정 평가의 접근 방법

이 글은 ‘안정성’ 평가와 관련하여 다섯 가지 점에서 부분적으로 새로운 접근을 시도한다. 첫째, ‘안정성’ 수준은 시기적으로 높아지기도 하고 낮아지기도 한다. 이러한 입장은 북한 정세를 ‘안정’과 ‘불안정’의 이분법으로 판단하는 것이 옳지 않다는 주장을 반영한다. 북한 정권의 안정과 불안정을 마치 경제가 시기적으로 호황과 불황을 번갈아 가면서 경험하는 것과 동일한 차원에서 판단하는 것이다. 호황은 영속하지 않으며, 불황도 반드시 경제 붕괴와 연결되지 않는다. 또한 불황(또는 일시적 불안정)은 반드시 해롭지 않다. 호황이 발생하는 것은 불황시기에 이루어진 구조조정과 경제재편이기 때문이기도 하다.

둘째, ‘안정’ 또는 ‘불안정’ 수준에 영향을 주는 요소로 세 가지를 설정한다. 먼저 지도부 내에서 권력 갈등의 여부와 수준에 대한 판단이다. ‘안정’ 및 ‘불안정’ 여부를 판단하는 전통적 접근은 이를 핵심 관찰 사항으로 설정한다. 다시 말해, 지도부 내의 권력 갈등 여부 판단 그리고 그 수준에 대한 판단을 ‘안정’과 ‘불안정’에 대한 판단과 동일시했다. 이러한 판단기준 설정이 틀린 것은 아니다. 경험적으로 볼 때, 독재정권 정치 변동의 3분의 2가 엘리트 내부 권력 갈등 때문에 초래되었기 때문이다. 그러나 이같은 접근에도 약점은 있다. 엘리트 권력 갈등 여부에 주목하면서도 그러한 권력 갈등의 원인 또는 발생배경에 대해서는 관심을 두지 않는 경향이 있기 때문이다. 따라서 ‘안정성’ 여부를 판단하는 데서 두 가지 요소를 추가한다. 하나는 정권 대 사회의 갈등 수준이고, 다른 하나는 대외 관계의 요소이다.

---

이 두 가지 요소는 엘리트 내부 권력 갈등을 발생시키는 데 중요한 요소이다. 이와 같은 세 가지 요소를 설정하면, 권력 갈등이라는 하나의 요인만을 통해 관찰하는 것보다 훨씬 동태적이고 복합적인 판단을 할 수 있다.

셋째, 이 글은 현재 시점에서의 안정 또는 불안정에 관한 판단보다는 가까운 미래의 시점에서 안정 또는 불안정 가능성에 대한 관찰과 판단에 초점을 맞춘다. 다시 말해, 안정과 불안정에 대한 판단은 앞으로 2~3년 후 또는 그 이상의 어떤 시점을 중심으로 해야 한다. 현재는 이미 지나가고 있고, 현재 상황에서 북한이 안정되어 있는가 불안정한가는 이미 북한이 보여주고 있으며, 따라서 우리가 알고 있는 것이다. 정책적 조치를 준비하고 취하는 데서 유의미한 판단은 북한이 앞으로 2~3년 후에 더욱 안정되는가 또는 불안정 상황이 강화되는가에 대한 판단이 될 것이다.

넷째, 안정 또는 불안정 여부에 대한 판단과 관련하여 사회운동이론 또는 정치 저항에 관한 이론의 통찰을 참고할 필요가 있다. 그 통찰의 핵심은 ‘불만 또는 결핍이 존재한다고 해서 자동으로 저항이 발생하는 것은 아니다’이다. 다시 말해 ‘불만의 수준이 높다고 해서 그것이 자동으로 정치행동을 발생시키는 것은 아니다’는 것이다. 불만과 결핍이 존재한다고 해도, 이것이 정치 저항으로 나타나려면 일련의 조건이 필요하다. 조건이 갖추어졌느냐의 여부에 따라 불만의 수준이 높아도 정치저항이 나타나지 않는 경우도 있고, 불만의 수준이 높지 않아도 곧바로 정치저항이 나타나는 경우도 있다.

다섯째, ‘안정성’ 여부 또는 정권 붕괴 여부와 관련한 판단에서 우리가 매우 겸허해져야 할 필요성이다. 다른 경우도 그렇지만, 역사를 뒤흔든 혁명 또는 중요한 정치 변동은 제대로 예측되지 못한 경우가 많았다. 예를 들어 프랑스 혁명도, 러시아 혁명도 예측되지 못했다. 근래에 들어 CIA의 정보 판단에서 가장 큰 실수는 정치 변동과 관련된 경우가 많았다. 실패 목록에는 1979년 이란혁명, 1989년 베를린 장벽 붕괴, 2011년 튀니지 혁명, 2011년 이집트 혁명 등이 들어 있다. 따라서 ‘북한이 안정되어 있다’거나 ‘북한은 조만간 붕괴할 것’이라고만 반복하는 것은 발언자 스스로의 신뢰성을 떨어뜨리는 것이다. 그 대신 우리는 ‘안정성’에 영향을 끼치는 여러 변수가 어떻게 변화하고 있는가를 끊임없이 관찰해야 한다. 우리가 ‘안정성’

에 대해 관찰하고 평가하는 것은 신념을 가지기 위해서가 아니다. 그것은 끊임없이 상황을 체크하면서 추세를 파악하여 정세 판단과 정책 수립에 참고하기 위한 것이다.

### 3. 2009~14년간 안정 수준의 변천

2009~11년과 비교할 때, 김정은 정권 3년간, 즉 2012~14년간은 상대적 안정기였다. 2015년에 접어들면서, 북한 정권의 생존 조건이 일정하게 악화되는 양상이 관찰된다.

#### 2009~11: 상대적 불안정기

북한에게 있어 2009~11년은 3중의 위기의 시기였다. 우선 대외관계가 위기에 빠졌다. 북한은 2000년 이후 한국과 대체로 안정적 관계를 유지했다. 2007년에는 한국과 2차 정상회담을 개최하기도 했다. 2002년 이후 대미관계 악화, 2006년 1차 핵실험 등이 있었지만, 6자회담이 개최되는 등 대체로 안정적이었다. 이러한 조건이 2008년부터 변화하기 시작하여 2008년 말 결국 6자회담이 결렬되었다. 이후 북한은 한국 및 미국과 안정된 관계를 이룰 수 없었고, 2009년부터 북한의 핵정책, 대남 및 대미 정책은 현저히 강경해졌다. 2009년 5월 2차 핵실험, 2010년 3월에는 천안함 피격, 11월에는 연평도 포격이 있었다. 또한 2009년부터 북한은 핵 보유 및 핵 능력 과시에 기반 한 핵 강압 외교를 노골화했다.

아울러 2008년 김정일의 건강이 악화되면서, 2009년부터 권력 승계가 시작되었다. 일반적으로 권력 승계는 독재정권의 위기이다. 기존의 독재자를 중심으로 편성된 권력 체계가 점진적으로 후계자를 중심으로 재편성되어야 하기 때문이다. 이러한 상황이 도래하면, 기득권을 방어하거나 충성을 변경하여 새로운 기득권을 확보하려는 권력 경쟁이 치열하게 전개된다. 2009년 초 김정은의 권력 승계가 공식화됨으로써, 북한 내부에서 대규모의 권력 재편이 시작되었으며, 이와 관련

---

하여 엘리트 개인별로 그리고 권력 기관별로 경쟁이 격화되었다. 권력의 재편은 2009년부터 시작되었지만, 2012년 4월 김정은 정권이 출범한 이후에도 중대한 변화가 이어졌다. 이 과정에서 상당수 엘리트 교체, 권력 엘리트 및 권력 기관 간에 권력 정치적 서열 변화, 장성택과 그 일당에 대한 처형과 숙청이 있었다.

2009~11년의 시기는 또한 정권 대 사회 간의 긴장이 고조되는 시기였다. 그 주요한 이유는 북한이 2005년부터 반-시장정책을 추진해왔기 때문이었다. 반-시장정책은 2009년 11월 화폐 교환조치에서 정점을 이루었다. 화폐 교환조치의 충격으로 북한 경제가 파탄에 빠지고 많은 사람이 피해를 보게 되면서, 정권 대 사회의 긴장은 한층 높아졌다. 여기에 2010년경에는 중동에서 재스민 혁명이 발생하여 여파가 북한에까지 미치는 가능성을 두고 북한 당국이 긴장했다. 이에 대해 북한당국은 두 가지 방향에서 대응했다. 한편에서는 2010년 5월 이후 시장에 대해 방임적 태도를 취했다. 하지만 다른 편에서 북한당국은 사회불안 요소에 대한 통제를 현격히 강화했다. 이는 특히 2010년 9월 3차 당대회 이후 김정은 당중앙군사위 부위원장의 주도 하에 대대적으로 진행되었다. 특히 국경지방을 중심으로 각종 명목으로 다양한 권력기관이 동원되고 비사검열이 행해졌다.

## 2012~14: 상대적 안정기

2011년 12월 김정일이 사망하고, 2012년 4월 김정은이 권좌에 등장했다. 2012~14년간은 이전의 3년과 비교할 때, 상대적 안정기라 할 수 있다. 대외 관계에서 위기는 지속되고 있지만, 대내 관계에서의 위기가 첨예하게 전개하지 않았기 때문이다. 대외 관계를 보면, 2012년 2·29 합의 파기, 2013년 3차 핵실험과 긴장 고조, 2014년 119발의 미사일 실험 등의 도발이 진행되었다. 특히 2014년 12월에는 북한의 인권 상황을 국제 사법 재판소에 제기할 것을 권고하는 유엔 총회 인권 결의안이 통과 되었다.

대내 관계를 보자. 2012년 4월 김정은은 북한의 최고지도자로 공식 등단하는 데 성공했다. 2009~11년간과 비교할 때, 그 동안의 권력 개편의 효과로 2014년

이후는 대체로 최고지도부 내에서의 알력 요소가 감소한 것으로 평가할 수 있다. 물론 2014년을 거치면서도, 김정은은 지도부의 일부 인사들에 대한 강등과 승진, 직위 변경, 또는 급작스런 처형 등을 매우 빈번하게 시행하고 있다. 이는 김정은의 개별 엘리트의 운명에 대한 장악력을 보여준과 동시에, 아직 양자 관계가 안정되지 못함을 동시에 보여준다.

정권 대 사회 관계에서 보면, 2009~11년의 위기 연간에 비해 2012~14년간은 상대적 안정성을 보여준다. 가장 중요한 이유는 북한이 2012년 이후 과거에 비해 보다 상대적으로 친-시장정책을 펴고 있기 때문이다. 아울러 북한은 2010년 이후 북한 사회의 대외 접촉에 대한 통제를 강화해 왔다. 이를 통해 양강도와 함경북도를 포함한 북중 국경지역에 대한 통제, 그리고 일반적으로 탈북, 밀수, 대외 통화, 대북 송금 등에 관한 통제가 현저히 강화되었다.

## 2015 이후: 상대적 불안정기 진입?

2015년 이후 북한 정권의 안정성을 교란할 수 있는 요소는 내부 요소가 아니라 외부 요소가 될 것으로 보인다. 다시 말해, 내부 요소들에도 불안정 요소가 존재하지만, 그 자체로서는 안정 추세를 흔들기 어려울 것이다. 그러나 대외 요소는 악화될 개연성이 높는데, 악화의 영향이 내부 불안정 요인의 효과를 현저히 높일 수 있고, 그리하여 불안정을 유발할 수 있다는 것이다. 이러한 대외적 불안 요인에는 크게 두 가지가 있다. 하나는 북한이 핵 보유 고수 정책을 지속하고 안보정책에서 공격적 성향을 증가시킴에 따라 주변국가와의 관계가 더욱 악화되고 강화된 제재에 직면한다는 것이다. 다른 하나는 정권 유지를 위한 외화벌이 환경의 변화이다. 2009년 이후 북한 정권 유지를 위한 자금은 광산물 수출로 벌어들인 외화에 주로 의존하였다. 그런데 광산물 가격이 2013~14년경부터 급락하기 시작했다. 북한 정권은 대안적 외화벌이 원천 발견에 노력하고 있지만, 쉽지 않을 전망이다.



---

#### 4. 2015년 이후 불안정 요인(1): 핵 강압 외교와 공격적 대외 정책의 역풍

대외 요소 중 불안정을 유발하는 데 가장 중요한 것은 북한이 핵 보유 정책을 토대로 대남 및 대미 강경 노선을 적극적으로 추진하고 있다는 것이다. 이 같은 강경 노선은 주변국의 상응한 부정적 반응을 유발시켜 북한의 대외적 고립 강화, 주변국과의 긴장 강화, 그리고 북한에 대한 각종 제재를 초래하고 있다. 김정은 정권은 당분간 이러한 강경 정책을 고수할 것으로 보인다.

북한의 핵 정책과 대남정책이 보다 강경해진 것은 2009년 5월 2차 핵실험을 전후해서다. 이때부터 북한은 비핵화를 위한 6자회담 탈퇴, 핵 보유를 전제로 미국과 관계 정상화와 평화체제 수립 등을 주장하기 시작했고, 핵무기 능력 증강과 관련된 사항을 공개적으로 내보이고 선전하기 시작했다. 2012년 3월에는 3차 핵실험을 거행했고, 이어 한국과 미국의 연례 군사훈련에 대해 과거와 비교할 때 매우 과격한 반응을 보였다. 2014년에는 노동미사일의 고각 발사 실험을 했는데, 이는 핵탄두를 장착한 노동미사일을 한국을 대상으로 사용하기 위한 실험으로 볼 수 있다. 2014년에는 몇 번에 걸쳐 4차 핵실험을 협박했다.

북한에게 핵무기는 수세적 무기이자 공세적 무기이다. 수세적이라 함은 핵무기를 외부의 침략으로부터 북한을 방위하는 수단으로 사용한다는 것이다. 즉 침략에 대한 억제 수단이다. 공세적이라 함은 북한이 핵무기 보유를 수단으로 하는 외교 및 안보 차원의 행동을 통해, 좁게는 한반도, 넓게는 동북아시아의 안보구조를 바꾸겠다는 것이다. 다시 말해 북한의 핵무기는 단순한(침략) 억제 수단이 아니라 현상변경을 위한 강압 수단이다. 여기서 억제라 함은 상대방이 (예를 들어 침략과 같은) 아직 취하지 않은 행동을 취하지 않도록 하는 것이다. 강압이란 상대방이 이미 취한 행동을 취소하도록 하는 것이다. 일반적으로 억제에 비해 강압이 현저하게 많은 비용을 수반하며 또한 갈등 수준이 높은 행동이다.

2009년 김정은 후계 구축이 시작되면서, 북한이 핵 강압(nuclear compellence) 정책을 구사하는 것이 점차 분명해졌다. 이때부터 북한의 핵무기 능력 과시와 핵



사용 협박은 점차로 노골화·강화되었다. 그리고 핵무기 보유를 전제로 한국과 미국, 중국과의 관계를 재설정하고자 하는 외교 정책을 추진하고 있다. 다시 말해, 북한은 핵무기 보유를 수단으로 활용하여, 중요한 정치적·외교적 성과를 올리고자 한다. 그렇지 않으면 그 많은 비용을 써가면서 핵무기를 기어코 보유하게 된 의미가 없어질 것이다. 그런데, 여기서 정치적·외교적 성과는 사실상 동북아시아의 국제관계를 현존 북한 정권의 존속을 영속화하는 방향으로의 대대적 개편하는 것이다. 북한은 핵보유국의 자격으로 미국과 관계를 개선하고 평화체제를 수립하며, 이를 통해 중국으로부터 외교적 독자성을 확보하고, 한국을 하위 파트너로 하는 기반 위에서 남북관계를 수립하려고 한다.

북한의 핵 강압 정책은 핵능력의 고도화에 상응하게 앞으로 더욱 강력하고 다양한 방식으로 전개될 개연성이 높다. 하지만 한국과 미국이 북한의 핵 강압 정책에 굴복할 개연성은 매우 낮다. 이러한 상황은 북한의 핵 능력 고도화에 따라 북한과 한국을 비롯한 주변국의 관계가 그에 상응하여 갈등이 강화되고 위험해지는 것을 의미한다. 북한이 핵 보유 승인과 이른 기반으로 한 주변국 관계의 재설정이라는 현상변경을 추진하고 있다면, 한국과 미국은 북한의 핵 폐기 그리고 평화적 통일이라는 현상 변경을 추진하고 있다. 양측의 입장은 정면으로 대치된다. 이러한 쌍방적 현상 변경의 강압 정책이 충돌하는 가운데 북한, 한국, 미국 모두 점점 더 높은 비용을 부담해야 할 것이다. 북한은 핵 군비 등 비대칭 전력의 확대하고 한반도에 긴장을 고조시키며 ‘항시적 전쟁 상태’ 유지를 통해, 한국과 미국을 굴복시키고자 할 것이다. 한국과 미국은 외교적, 군사적, 정치와 경제 등 다방면의 차원에서 북한 정권 생존의 비용을 높이는 다양한 조치를 강화해 갈 것으로 예측된다. 결국에 이러한 대결이 수반하는 다양한 위험과 비용을 누가 더 높은 수준에서 더 오래 감내할 수 있는가에 의해 대결의 승자가 결정될 것이다.

북한 측의 입장에서 핵 강압 외교의 일차적 대상은 한국이다. 지리적 근접성 때문에 북한은 한국에게 가장 확실하게 군사적으로 위협하고 다양한 비용을 부과할 수 있기 때문이다. 핵 강압 외교의 일환으로써, 북한은 김정은 정권이 등장한 2012년 4월을 전후로 북한은 한국에 대한 공격능력을 확충하고 대남 군사 전략의

---

공격성을 한층 높이는 조치를 본격적으로 시행했다. 2011년 말~12년 초 미사일 지도국이 전략로켓군으로 확대·개편되었다. 2014년에는 평시 10배 가량의 규모로 11차례에 걸쳐 119발의 다양한 미사일 실험을 거행했다. 이어 북한은 2012년 4월 군사퍼레이드에서 KN-08을 노출하는 등 미사일 능력을 공개적으로 과시하기 시작했다. 기존에 사이버전에서 핵심역할을 하던 정찰총국 산하 기구에 참가하여, 2012년 8월 김정은의 지시로 전략사이버사령부가 창설되었다. 그 후 사이버전 인력이 3천 명에서 (2014년 말경까지) 6천 명으로 증가했다. 북한은 2012년 5월경 공군사령부를 항공 및 반항공군 사령부로 명칭을 바꾸고 이 분야 전력 강화에 노력하고 있다. 2012년 9월경에는 우리 측의 서북도서사령부에 대응하기 위해 서남 전선사령부가 창설되었다. 아울러 북한은 2013년에 2015년을 ‘통일대전 완성’의 해로 선포하고 전체 병종별 실전적 전술훈련과 전력 증강을 통해 전면전 준비활동을 했다. 이를 위해 군부대들의 전술과 훈련방식을 변경했다.

김정은 정권의 핵 강압 외교 구사는 북한정권이 주변국가와 다양한 긴장 관계가 강화된 상태를 앞으로 상당기간 유지한다는 것을 의미한다. 이는 주변국들로부터 역풍을 초래하며, 이 역풍이 북한정권의 생존조건을 악화시키고, 내부적 불안정 요소를 강화시킬 수 있다. 이러한 경향은 2014년부터 보다 분명하게 윤곽을 드러내고 있었으며 내용은 다섯 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 국제사회에서 북한 인권 침해에 대한 비난 목소리가 현저히 높아질 것이다. 2014년 12월 유엔 총회는 북한의 인권 유린 문제를 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC)에 회부토록 권고하는 결의안을 통과시켰다. 이를 계기로 국제사회의 북한인권문제에 대한 감시와 고발이 한층 강화될 것이다. 이는 북한 정권의 국제적 위신에 손상을 줄 것이며, 북한의 외교활동에 부담과 제약을 증가시킬 것이다. 또한 이는 외국 근무 노동자의 ‘노예노동’ 여부에 대한 국제적 감시를 강화시켜, 북한의 외화벌이 노력에 손상을 줄 것이다.

둘째, 그렇지 않아도 악화될 미국과의 관계가 더 악화될 가능성이 대두했다. 11월 미국 의회 중간선거에서 공화당이 승리했기 때문이다. 앞으로 공화당이 주도하여 ‘세컨더리 보이콧’을 포함한 대북 금융 제재가 더욱 강화될 가능성이 있다.

2014년 12월 북한이 소니 픽처스에 대한 해킹 공격을 감행한 이후, 미국의 대북 태도는 더욱 악화되었다. 뉴욕의 대외관계위원회(Council Foreign Relations: CFR) 위원장인 하스(Richard Haass)는 북한의 존재를 소멸시키는 것이 북한의 위협에 대처할 수 있는 방법이라 주장했다. 2015년 1월 오바마는 북한이 결국 붕괴될 것이라는 발언을 했고, 2월 미국의 하원은 대북제재 강화 법안을 통과시켰다.

셋째, 앞으로 북한에 대한 외부 정보 유입 강화 등 ‘평화적’ 내부 교란 작업이 강화될 가능성이 있다. 이러한 동향은 특히 2014년 12월 유엔 총회 인권 결의안 통과와 역시 12월 북한의 소니 픽처스에 대한 해킹 이후 강화되고 있다. 둘째 사항에서 지적한 것처럼, 북한정권의 소멸만이 북한이 국제사회에 제기하는 다양한 위협의 원인을 제거할 수 있는 유일한 방법이라는 식의 인식이 미국을 비롯한 국제사회에서 강화되고 있기 때문이다. 북한 당국은 이에 두 가지 방식으로 대응할 수 있다. 그 하나는 4차 핵실험 위협 등 외부 세계에 대한 위협을 강화하는 것이다. 다른 하나는 대내 통제를 강화하는 한편, 외부와의 접촉에 제한을 증가시키는 것이다. 이는 북한의 대내외 긴장을 높일 것이며, 북한 정권에 적지 않은 부담이 될 것이다.

넷째, 2014년 신년연설에서 김정은이 요구한 ‘남북관계 개선 분위기 조성’ 정책에서 북한은 성과를 거두지 못했다. 2014년도 북한은 ‘관계 개선 분위기 조성’을 위해 한국 정부에 대해 압박과 회유를 동원했었다. 대남 회유책으로는 이산가족 상봉 허용, 아시안게임 응원단 파견 용의 천명, 고위급 3인방 인천 방문 및 2차 고위급 회담 참가 용의 천명 등이 있었다. 그러나 북한은 한국과의 갈등 조절에 성공하지 못했으며, 따라서 ‘분위기 조성’에서 성과를 내지 못했다. 북한의 핵 강압 정책으로 인해 북한과 한국의 갈등 수준은 2015년 이후에도 높은 수준에서 유지될 개연성이 크다. 현재 국제사회의 일반적 분위기는 핵문제와 인권을 주제로 대북 압력을 증가시키는 것인데, 한국도 여기서 크게 벗어나지 않을 것이다.

다섯째, 북한은 다른 주변국과도 관계를 개선하는 데 현저히 실패했다. 중국과의 관계는 2013년 3차 핵실험 이후 냉랭해졌다. 중국은 북한의 도발적 행위 때문에 결과적으로 중국의 안보이익이 침해되는 상황이 동북아에서 전개되는 것과 관련

---

하여 북한에 대해 불만을 가지고 있다. 북한의 핵 보유 정책과 핵무기 능력 증강, 그리고 긴장 조성이 한국과 미국의 상응한 반응을 발생시키고, 이로 인해 중국의 안보 이익이 침해당하는 것에 대한 우려이다. 그중에서 가장 최근 불거진 것이 2014년부터 본격화되기 시작한 한국에 고고도미사일 방어체계(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD)를 도입하는 것과 관련된 논쟁이다. 한국과 미국은 만약 이를 도입한다면 그 목적은 북한의 핵 미사일 공격을 방어하기 위한 것이다. 그러나 중국은 이 방어체계의 도입이 미국의 동북아시아에서 대중국 미사일 방어체계를 완성하는데 기여할 것을 우려한다. 북한은 핵무기 능력을 앞으로 지속적으로 강화해가고자 시도할 것이다. 그런데 이러한 북한의 행위가 한국과 미국의 더욱 강화된 반응을 유발할 가능성이 크다. 이는 더 중요한 중국의 안보 이익을 침해하게 되는 상황을 초래할 것이다.

북한은 2014년 5월 스톡홀름 합의를 통해 납치자 문제 해결을 매개로 일본과 관계 개선을 시도했다. 그러나 연말이 가까워 오면서 이 문제에 진전이 있기가 어렵다는 것이 분명해졌다. 앞으로도 북일관계 개선에는 여러 어려움이 따를 것이다. 하지만, 북한과 일본이 상호 간의 관계 개선에 특별한 관심을 가지고 있을 수는 있다. 북일관계 개선은 북한과 일본에게 공히 한국과 중국을 동시에 견제할 수 있는 수단이 될 수 있기 때문이다. 따라서 북한과 일본의 한국과 중국에 대한 관계가 악화할수록, 앞서의 두 나라는 상호 간의 관계개선을 관철시키는 데 보다 강한 의지를 가질 수 있다. 따라서 일정한 장애에도 불구하고 2015년을 비롯한 가까운 미래에 두 나라가 보다 밀접한 정치 관계를 수립하는데 합의할 수도 있다.

북한은 또한 러시아와도 관계 개선을 시도했다. 북한과 러시아는 반미를 매개로 협력을 강화하는 데는 쉽게 합의했다. 그러나 러시아 자체의 경제 위기와 외교적 고립 때문에, 대러 관계 개선이 북한에게 큰 도움을 주기는 어려울 것이다.

## 5. 2015년 이후 불안정 요인(II): 대외 경제 여건의 상대적 악화

2012년 김정은 정권 등장 이후, 북한의 쌀값과 환율은 대체로 하향 안정세를 유지했다. 북한의 상황에서 볼 때, 이는 상당한 업적이라 평가할 수 있다. 또한 김정은 등장과 함께, 2012년 이후 ‘새로운 경제관리방법’, 그리고 분조관리제 내에서의 포전관리제 실시, 19개의 경제개발구 설치 등 일련의 전향적 조치들이 취해졌다.

내부의 전향적 조치에도 불구하고, 또는 이 때문에 북한 경제의 대외 환경은 악화된 것으로 평가할 수 있다. 이와 관련하여 두 가지 점을 지적할 수 있다.

첫째, 국제 광산물 가격의 하락이다. 2009년 김정은 후계 수립이 시작된 이후, 북한 경제의 주요 버팀목은 대중국 광물 수출과 중국 경제의 호황에 편승한 외화 획득이었다. 2014년이 들어서면서, 국제 광산물 가격 하락, 중국 경제의 침체 때문에 과거의 외화획득 방식이 어려움에 직면하고 있다. 또한 2010년 이후 남북교역의 중단으로 북한 경제의 대중국 의존도가 과도하게 심화되고 있다.

2015년 이후 북한은 외화벌이 업종 전환과 대중국경제 의존 감소를 적극적으로 추진해야만 한다. 이를 위해 북한은 노동력 수출, 관광 진흥, 임가공품 수출 강화, 러시아와 경제협력 강화, 일본 및 한국과의 관계 개선을 통한 외화 획득의 가능성 재개방 노력을 펼치고 있다.

광물 수출로 인한 외화 획득 감소의 크기와 다른 대안적 방법을 통한 외화획득 증가의 크기가 어떻게 관계하는가는 앞으로 북한 경제와 북한 정권의 향배에 크게 영향을 줄 것이다. 현재의 시점에서 전망은 그리 밝지 않다. 첫째, 외화벌이 주력 업종의 전환은 북한 경제의 상당한 구조조정을 필요로 할 것이며, 새로운 문제를 야기할 것이다. 예를 들어 임가공 수출 증대를 위해서는 북한 내에서 기업을 경영하기 좋은 환경으로 개선해야 할 것이다. 자본과 기술의 도입의 용이해야 하고 투자와 신변의 안전, 여행의 자유, 통신의 자유 등이 확대되어야 한다. 또한 투자나 경영과 관련한 각종 규제 철폐, 부정부패 감소 등의 노력도 있어야 한다. 둘째, 노동력 수출과 관광 진흥은 추가적 외화 획득의 충분한 대안이 되지 못할 뿐

---

아니라, 앞으로 어려움에 직면할 가능성이 높다. 북한의 관광객 억류, 관광 내용의 빈약상이 문제가 될 것이다. 노동력 수출은 앞으로 국제사회의 인권 감시의 주목 대상으로 등장할 가능성이 높다. 셋째, 러시아와의 경제협력의 효과는 크지 못할 것이다. 러시아는 2014년 말부터 경제위기에 직면하고 있으며, 국제 유가 하락이 원인이다. 따라서 2015년 북러 경제 관계에서 서로가 주고받을 것이 매우 제한되어, 교역량 증가에 크게 기여하지 못할 것이다. 넷째, 한국 및 일본과의 관계 개선도 어려움에 직면할 것이다. 가장 큰 문제는 북한이 핵무기 보유를 고수하고 있다는 것이다. 이 문제가 일정하게 완화되지 않는 한, 북한이 한국 및 일본과 경제협력을 증진하고 추가로 외화획득을 할 잠재성은 그다지 크지 않다.

둘째, 주변국과 높은 긴장 수준이 유지될 것이며, 이것이 북한경제가 회생하는데 필요한 자본 및 기술의 도입 그리고 해외시장 확보에 장애를 제공할 것이다. 물론 이러한 상황은 과거와 크게 달라진 것이 없다. 그런데 달라진 것이 있다면, 북한이 '새로운 경제관리방법'의 도입 및 19개 경제관리구 설치 등의 조치를 취했다는 것이다. 조치 이전과 비교할 때, 조치 이후에는 자본과 기술의 도입, 해외시장 확보가 더욱 중요해졌다. 다시 말해 자본과 기술, 그리고 해외시장과 관련하여 공급 측의 여건은 의미있는 변화가 없지만 수요 측, 즉 북한 측의 입장에서는 의미 있는 수요 증대가 발생했다는 것이다. 북한의 경제 개혁 조치 때문에 대외긴장 수준을 유지하는 데 있어서 북한이 부담해야 하는 상대적 비용이 더 커졌다는 것이다. 물론 과거의 경험에서 볼 때, 북한이 경제적 이득을 위해 핵무기 보유 고수라는 안보적 이익을 침해하지는 않을 것이다. 이는 한 마디로 북한의 '경제 개발과 핵무력건설 병진 노선'이 자가당착적이라는 것을 보여준다.

결국 북한의 '새로운 경제관리체계' 그리고 경제개발구 설치 정책은 서방의 자본, 기술, 해외시장을 확보할 수 있기 전까지는 성공할 수 없을 것이다. 이러한 점에서 볼 때, 북한에서 가장 의미있는 경제개혁은 북한이 주변국가와 정치적·군사적으로 긴장을 완화하는 것이 될 것이다. 즉 '새로운 경제관리체계'가 성공을 거두는 데서, 대외적으로 안보긴장, 따라서 자본 및 기술 획득 난망, 수출시장 부재가 가장 큰 걸림돌이 될 것이다. 국유 기업의 자율성 및 시장활동은 확대되지만, 생산 동력이



존재하지 않기 때문이다. 따라서 중국의 향진기업과 비견할 수 있는 수출 제조 중소기업 진흥 현상이 북한에 등장할 여건이 존재하지 않는다. 나아가 북한 내부적으로 재산권 보장과 계약 준수 보장이 없다는 것이 문제가 될 것이다. 재산권보장과 계약 준수 보장이 이루어지자면, 절대 권력이 분산되어야 하며, 부정부패가 통제되어야 한다.

## 6. 결론

김정은 시대 북한 정권의 생존에 가장 위협이 되는 요소는 김정은 정권이 추진하고 있는 핵 강압 외교와 그로 인한 역풍이다. 물론 김정일 시대에도 북한은 핵 강압 외교를 추진했지만, 적어도 표면상으로는 ‘점진적 비핵화 대 경제원조 및 안전보장’이라는 타협책을 추진했다. 따라서 북한은 한국, 미국과의 갈등을 일정하게 통제할 수 있었고 때로는 협력도 가능했다. 하지만 김정은은 핵 보유 고수 정책을 노골화하고, 핵 강압 정책을 보다 높은 수준에서 적극적으로 추진하고 있다. 이는 한국과 미국으로부터 상응하는 강력한 역풍을 유발한다. 한국과 미국은 다양한 방식으로 북한 정권이 생존을 위해 지불해야 하는 비용을 높이고자 한다. 이를 통해 한국과 미국이 가장 먼저 바라는 것은 북한 정권이 정책을 변경하는 것이다. 만약 정책 변경이 발생하지 않는 경우, 한국과 미국의 대북 압박은 그 효과에 상관없이 높은 수준에서 유지될 가능성이 높다.

이러한 상황에서 북한은 정권 유지를 위한 외화벌이 방식을 새롭게 개척해야 하는 과제에 봉착하고 있다. 2009년 이후 북한 정권 유지를 위한 외화 조달은 대중 광물 수출에 의존한 바가 컸다. 그러나 2013~14년간 광물 가격이 하락함에 따라 새로운 외화 조달 원천 개척을 위해 노력하고 있다. 여기에는 노동력 수출 증대, 관광 진흥, 임가공 수출 확대, 그리고 일련의 내부 개혁 조치들이 포함된다. 그러나 핵 강압 외교를 통해 주변국과 높은 수준의 긴장 상태를 유지하는 한, 북한정권이 이러한 노력에서 성공할 개연성은 높지 않다. 특히 김정은 시대 들어 북한이 취한 내부 개혁 조치는 북한이 한층 더 높은 수준에서 대외관계 개선과 대외 접촉,



---

그리고 자본 및 투자 유입, 그리고 해외시장 확보를 필요로 한다는 것을 보여주고 있다. 그런데 북한의 핵 강압 외교는 외부와의 긴장과 역풍을 유발하여 스스로가 내부적 필요로 인해 취하고 있는 대내 정책의 성공을 좌절시킬 것이다. 다시 말해 핵 강압 외교로 인한 대외 긴장 조성 정책의 상대적 비용은 대내적으로도 증가하고 있다.







# 연구 동향과 서평

## 4 북한의 외교사를 어떻게 쓸 것인가?

『북한의 벼랑끝 외교사』 서평

구갑우 | 북한대학원대학교 교수

## 5 미중의 동아시아 세력 경쟁과 한반도

『오바마와 중국의 부상』, 『2023년 세계사 불변의 법칙』 서평

신종호 | 통일연구원 연구위원

## 6 불가능한 국가, 북한 - 어디서 왔으며 어디로 가고 있는가?

『The Impossible State』 서평

차문석 | 통일교육원 교수



# 북한의 외교사를 어떻게 쓸 것인가?

- 미치시타 나루시게 『북한의 벼랑 끝 외교사』

구갑우 북한대학원대학교 교수

## 1. 벼랑 끝 외교와 북한의 외교정책

영국에서 출간된 『국제관계학사전』의 ‘벼랑 끝 외교(brinkmanship)’의 정의다 (G. Evans and J. Newman 1998).

벼랑 끝 외교는 한 행위자가 상대방이 화해적 조치를 취하게끔 강압하기 위하여 위기 동안에 채택하는 전략이다. 이 전략의 본질은, 상대방이 ‘후퇴하게끔’ 하기 위해, 어떤 행위자도 원하지 않는다고 가정되는, 폭력에 대한 공유된 위험을 조작하는 것이다. ... 외교적으로 미국의 국무장관 덜레스(J. F. Dulles)는 1950년대 아이젠하워 행정부 시절 벼랑 끝 외교란 생각을 대중화했다. 미국의 정치인에 의해 이 용어가 확실히 사용된 가장 유명한 사례는 1962년 쿠바 미사일 위기 때였다. 당시 케네디(J. F. Kennedy) 행정부는 쿠바에서 공격적 미사일을 인지하고 제거하기 위해 노력했고 결국 성공했다. 벼랑 끝 외교는 성공적인 성과를 위해서는 전쟁이 분명 최악의 결과일 수 있다는 것을 서로 인정할 때 기능할 수 있는 고위험 전략이다.

이 정의에 따르면, 그리고 벼랑 끝 외교가 서로 마주보고 달리는 ‘치킨게임(chicken game)’과 유질동상(類質同像, isomorphism)이라면, 벼랑 끝 외교가 북한만의 고유한 외교형태는 아니다. 『북한의 벼랑 끝 외교사』(이하, 『벼랑 끝 외교』)를 읽으며 사전부터 인용하는 이유다.

1980년 조선로동당 6차 당대회에서 대외정책의 기본이념으로 ‘자주·평화·친선’을 설정한 북한은(김일성 1980, 97), 대외정책을 국가성격과 연관하여 정의하고 있다(조선민주주의인민공화국 사회과학원 1970; 윤명현 2004, 172~174).

한 나라가 다른 나라와의 관계에서 일정한 정치적 목적을 실현하기 위하여 실시하는 정책을 말한다. 대외정책은 국가의 본질로부터 나오는 대내정책의 연장으로서 어떤 계급이 정권을 잡고 있는가에 따라 그 성격이 규정된다. 로동자, 농민이 나라의 주인으로 된 사회주의나라들은 침략자들을 반대하여 평화애호적인 대외정책을 실시한다.

대외관계의 측면에서 볼 때 우리 식 사회주의의 본질적 특성은 나라와 민족의 자주성을 철저히 옹호하며 세계인민들의 자주적지향도 다같이 옹호하는 사회주의 이라는 것이다.

북한은 국가건설 초기부터 소련에서 수입한 이론에 기초하여 국가성격의 본성에서 외교정책의 목적이 나온다는 생각을 가지고 있었다(드·브·레빈 1949). 2010년 4월 개정된 북한헌법 17조에는, 국가는 우리나라를 우호적으로 대하는 모든 나라들과 완전한 평등과 자주성, 상호존중과 내정불간섭, 호혜의 원칙에서 국가적 또는 정치, 경제, 문화적 관계를 맺는다고 규정되어 있다. 1954년 6월 중국과 인도가 합의한 ‘평화공존 5원칙’과 사실상 같은 내용이다.

북한이 추구하는 평화공존은 자신들을 ‘우호적으로 대하는’ 국가들과 가능하다. 자신들을 ‘우호적으로 대하지 않는’ 국가들과의 관계에서는, 북한 특유의 대외관계 관련 담론의 현실구성력이 약화될 수밖에 없다. 즉 북한이 대외정책을 국가의 본질로부터 도출할 때, 서로 국가의 본질이 다른 국가들 사이의 관계에서는 자주가 평화와 친선을 압도할 수 있다. 북한외교에서 자주만이 고려될 경우, 벼랑 끝 외교

---

전술이 선택될 수 있다. 이 경우, 국가로서 북한의 외교도 무정부상태에서 국제 정치는 서로의 행동을 복사하는 ‘동일한 단위들’로 구성되어 간다는 현실주의 국제 정치이론에 부합한다(K. Waltz 1979, 93~97).

『벼랑 끝 외교』가 선택한 북한의 벼랑 끝 외교의 사례는, “북한이 특정한 정책 목표를 달성하기 위해 1년 이상 시행한 군사·외교행동”, “한국과 미국이 전투준비 태세(defense readiness condition: DEFCON)를 ‘3’이상으로 상향조정된 위기”라는 두 조건 가운데 하나라도 충족하는 경우다. 첫 번째 기준에 부합하는 사례가 1960년대 후반 비무장지대에서 연속해서 발생한 공격, 1970년대 전반 서해 사건, 1990년대 핵·미사일 외교 및 정전협정 무효화 노력, 그리고 2002년에 시작된 제2차 핵외교 등 6건이다. 그리고 두 번째 조건을 충족하는 사례는, 1968년 푸에블 호 사건, 1976년 판문점 도끼만행 사건이다.

이 사례선택은 일반적으로 북한의 벼랑 끝 외교를 1990년대부터 시작된 북한의 핵외교로 한정하는 연구와 차이를 보이는 부분이다(김계동 2013). 『벼랑 끝 외교』에 따르면, 북한의 벼랑 끝 외교의 기원은 1960년대 중반으로 거슬러 올라간다. 벼랑 끝 외교를 군사력을 사용한 외교로 넓게 정의하고 있기 때문에 가능한 기원의 소급이다. 『벼랑 끝 외교』는 북한의 벼랑 끝 외교를 다음의 네 시기로 나누어 기술하고 있다. 제1기는 벼랑 끝 외교의 기원(1966~72), 제2기는 제한적인 무력사용(1973~82), 제3기는 테러리즘의 대두(1983~92), 제4기는 정교해진 벼랑 끝 외교(1993~2008)이다.

## 2. 『벼랑 끝 외교』의 결론

『벼랑 끝 외교』는 “북한이 외교수단으로서 어떻게 군사력을 사용했고, 그 결과 정책목표를 달성하는 데 어느 정도 성공 혹은 실패를 했는지, 그리고 북한이 이루고자 한 정책목표에 어떤 변화가 있었는지를 밝히”려는 연구다. 즉 북한이 “외교전은 단순히 말과 말, 두뇌와 두뇌의 싸움이 아니”고 “능란한외교의 배경에는 정치 군사경제적힘이 놓여있다”고 생각하는, 북한과 우호적이지 않은 국가들 사이에서

벌어진 외교사를 정리하고자 한다. 외교사가 “본질적으로 여러 문명권들의 충돌” 이고 그 과정에서 행위주체의 외교사가 “역사적인 현주소를 밝혀 주는 학문 분야” 라고 할 때(김용구 2002, 31~32), 북한이 직간접적으로 군사력을 사용한 벼랑 끝 외교사는 북한의 역사적인 현주소의 한 부분을 탐색하는 적절한 연구대상이라 할 수 있다.

벼랑 끝 외교에는 벼랑 끝 외교로 맞설 수 있다. 외교는 혼자 하는 게임이 아니다. 『벼랑 끝 외교』가 북한의 주 상대방으로 설정하고 있는 한국과 미국도 북한에 대해 벼랑 끝 외교를 할 수 있다. 벼랑 끝 외교 대 벼랑 끝 외교의 대결은 치킨게임이 된다. 치킨게임은 서로 회피전략을 선택할 때, 행위자 a가 3, 상대방 b가 3의 수익(payoff)을 가지게 된다. 만약 서로 직진을 선택한다면, 전쟁과 같은 충돌로 a와 b 모두 1의 수익을 얻는다. 만약 어느 한편이 직진을 하고 다른 행위자가 회피를 선택하면, 직진은 4, 회피는 2의 수익이 발생하게 된다. 치킨게임의 수익구조를 고려한다면, 북한이 벼랑 끝 외교를 하고 상대방이 회피를 할 때, 북한은 최대의 수익을 얻게 된다. 그러나 상대방도 벼랑 끝 외교를 선택한다면, 북한의 수익은 감소할 수밖에 없다. 『벼랑 끝 외교』는 북한의 벼랑 끝 외교의 ‘의도’와 ‘결과’—의도한 결과와 의도하지 않은 결과, 단기적 성공과 중장기적 역효과—를 비교하면서 평가를 한다.

『벼랑 끝 외교』는 책의 서두에서 결론부터 제시하고 있다. 주요 내용들이다. 첫째, 북한의 벼랑 끝 외교는 공격적인 것에서 제한적이고 방어적인 것으로 변화해 왔다는 것이다. 1960년대 말 북한은 군사주의를 통해 한국정부의 전복까지 의도했다면, 1990년대 이후 핵외교의 정책목표는 체제생존이었다는 것이다. 둘째, 북한은 정책목표를 달성하기 위해 군사력을 합리적으로 사용해 왔지만, 목표달성이란 측면에서 본다면 5점 만점에 3점 정도라고 평가한다. 셋째, 북한의 군사행동은 국지적인 군사력 균형과 같은 구조적 요인에 따라 촉진되거나 제약받았다는 것이다. 북한이 군사적 우위를 바탕으로 벼랑 끝 외교를 전개했을 때, 그 행동이 북한에 긍정적 결과를 가져 왔다고 평가한다. 북한의 벼랑 끝 외교의 성패는 협상과 같은 전술적 요소보다는 구조적 요인에 의해 결정되었다고 본다. 마지막으로,



---

『벼랑 끝 외교』에서 가장 주목되는 주장은, “북한은 국내정치상의 문제를 해결하기 위해 군사행동을 한 것이 아니라 국내정치상의 문제가 해결된 다음에 활발히 군사행동을” 했다는 것이다. 북한의 벼랑 끝 외교가 국내정치의 연장(延長)이 아니라는 주장일 수 있다.

그러나 구조적 요인에 주목할 경우, 북한이 선택한 외교정책의 ‘원인’을 찾는 것이 불가능해질 수 있다. ‘사실관계 기술’-‘환경요인 분석’-‘군사 및 외교행동의 특징’-‘정책목표와 그 달성도’-‘벼랑 끝 외교로 인한 중장기적 역효과’의 틀을 모든 사례에 적용하는 『벼랑 끝 외교』에서 벼랑 끝 외교의 원인은 모호하게 처리된다. 정책목표에서 북한 벼랑 끝 외교의 ‘의도’를 추론할 수 있지만, 그 의도가 형성되는 과정에 대한 천착이 필요할 것으로 보인다.

### 3. 『벼랑 끝 외교』의 실증과 쟁점

『벼랑 끝 외교』의 실증을 쟁점 중심으로 검토한다. 첫째, 1953년 7월 정전체제가 성립된 이후 1966년까지 북한은 벼랑 끝 외교를 하지 않았다. 따라서 『벼랑 끝 외교』의 주제는 아니지만, 『벼랑 끝 외교』에는 1961년 북한이 고전적 사회주의 체제의 성립을 선언한 이후, 1962년 12월 조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 경제·국방병진노선을 선택하게 되는 과정에 대한 자세한 언급이 없다. 쿠바미사일 위기시 소련이 후퇴한 것이 북한에 대한 소련의 핵우산 포기로 이어질 수 있다는 북한정권의 염려는 국방을 우선하는 병진노선으로 이어졌고, 국내정치적 갈등과 함께 1962년~66년의 기간동안 향후 벼랑 끝 외교를 위한 물질 토대를 조성했다는 점을 생각할 때, 『벼랑 끝 외교』에서 전사(前史)의 기술이 있었다면 보다 설득력 있는 논리전개가 가능했을 것이라는 생각을 해본다.

둘째, 1960년대 후반, 북한이 비무장지대에서 한국군 및 미군에게 무력공격을 실시한 사례가 『벼랑 끝 외교』의 북한의 첫 벼랑 끝 외교에 대한 분석이다. 북한은 1966년부터 1972년의 기간동안 비무장지대와 동해에서 한국과 미국에게 소규모



공격을 감행했다. 한국은 북한에게 보복공격을 수행했지만, 미국은 남북한의 군사 충돌에 연루되는 것을 원하지 않았다는 것이 『벼랑 끝 외교』의 주장이다. 1968년 미국 해군의 정보수집함 푸에블호가 동해상에서 나포되었을 때, 미국은 11개월에 걸쳐 북한과 ‘협상’을 했다. 1969년 미국 해군의 EC-121 전자정보수집기가 동해 상공에서 격추되었을 때, 미국정부는 북한에 대한 군사적 대응을 고려했지만, 의회의 반대와 베트남전쟁 때문에 단념했다는 주장은 『벼랑 끝 외교』의 발견이기도 하다. 이 시기에 북한은 또한 무장계렬라를 파견하여 한국정부의 전복을 시도하기도 했다.

이 시기 북한의 벼랑 끝 외교에 대해 『벼랑 끝 외교』는 북한이 미국의 정보수집 활동 방해, 한국과 미국의 베트남에서의 군사행동 방해 등의 성과를 거두었지만, 북한경제의 침체, 한국의 자주국방을 위한 본격 노력과 같은 부정적 결과를 낳았다고 분석한다. 한국의 대응은 의도하지 않은 결과일 수 있지만, 이 시기 북한의 벼랑 끝 외교가 경제의 침체를 의식하지 못하고 진행되었다는 주장에는 의문이 제기될 수 있다. 김일성은 1962년 병진노선이 경제를 약화시킬 수 있음을 인지하고 있었고, 1970년 조선로동당 5차 당대회에서는 그럼에도 불구하고 병진노선을 지속한 이유를 국제정세의 탓으로 돌리고 있다(김일성 1971). 따라서 북한의 말을 액면으로 받으면, 이 시기의 벼랑 끝 외교도 공세적이기보다는 방어적이라 해석될 수 있는 여지가 있다.

셋째, 『벼랑 끝 외교』는 1973~82년 사이에 북한의 군사행동이 보다 명확히 나타났다고 정리하고 있다. 이 시기의 가장 중요한 특징은, 북한이 서해에서 북방한계선을 둘러싼 분쟁을 야기했다는 점이다. 반면 비무장지대나 판문점 공동경비 구역에서의 무력행동과 무장계렬라의 침투와 같은 비정규적 군사행동은 감소했다. 그러나 1953년 미국이 설정한 북방한계선에 대해 1973년까지 북한이 왜 침묵했는가에 대한 기술은 없다.

『벼랑 끝 외교』는 1973~82년 사이 북한의 군사행동이 군사력을 행사하면서도 최종적으로 외교적 목적을 달성하려 했다는 판단을 하고 있다. 북방한계선의 국제법적 지위에 대해 한국과 미국에 해석에 이의를 제기한 것이 대표적 사례다. 또한

---

북한은 1974년 3월 최고인민회의에서 미국에 대해 북미 평화협정을 제안했다. 미군철수와 평화협정을 연계했던 북한이 미군철수를 미국에 제안하면서 평화협정의 당사자가 남북에서 북미로 바뀐 것이다(장당중 외 2011). 『벼랑 끝 외교』는 북한의 평화협정 체결 제안을 “정책목표에 협력적인 측면이 나타”난 것으로 평가하고 있다.

이 시기 북한의 벼랑 끝 외교에 대해, 『벼랑 끝 외교』는 일정한 성공을 거두었다고 평가하고 있다. 서해에 영토분쟁이 존재하고 북방한계선에 국제법적으로 불분명한 부분이 있다는 것, 그리고 북방한계선의 지위에 대해 한국과 미국의 의견 차이가 있다는 것을 드러나게 만들었다는 것이다. 예를 들어, 1973년 12월 한미 협의에서 한국의 국방부장관은 북한의 군사행동에 대항하기 위해 북방한계선 부근에서 경비행동을 취하는 접근전술을 제안했지만, 미국은 이 전술이 지나치게 도발적이라며 거부하기도 했다. 그러나 『벼랑 끝 외교』는 중장기적 관점에서 보면 북한이 선택한 서해에서의 군사행동은 결국 한국이 북방한계선의 “법적 지위 여부를 불문하고” 북방한계선을 ‘사수’한다는 전략을 세우게 했다는 점에서 부정적 결과를 야기했다고 평가한다. 반면 한반도를 전쟁 일보직전까지 몰고 간 1976년 8월 북한이 판문점 공동경비구역에서 미군장교 2명을 도끼로 살해한 사건은, 주한미군 철수에 대한 국제사회의 여론 환기보다는 한반도 평화문제와 관련하여 유엔에서 상대적으로 유리했던 북한의 입지를 약화시키는 단기적 역효과를 냈다는 것이 『벼랑 끝 외교』의 주장이다.

판문점 도끼만행 사건과 관련하여 『벼랑 끝 외교』는 사실관계 확인이 필요한 두 쟁점을 제기하고 있다. 하나는, 이 사건이 북한의 의도와 우연적 사건의 결합이었다는 점이다. 판문점 공동경비구역 내에 있는 미루나무의 가지치기를 실시하기로 결정한 것은 한미였으며, 따라서 그 시점을 북한이 결정할 수 없었다는 것이다. 다른 하나는, 이 사건이 북한의 최고지도부의 명령에 의한 것인지 공동경비구역에 근무하는 북한군 장교의 결정에 의한 것인지가 불분명하다는 것이다. 이 사건을 전후로 하여 북한은 주한미군 철수를 위한 여론을 조성하기 위해 노력하고 있었다. 따라서 이 사건이 계획적이었다는 추론을 해볼 수 있지만, 당시

사건이 발생했을 때 북한 경비대의 행동은 북한측의 도발을 명백하게 보여준 것이었기 때문에 오히려 의도와 달리 북한의 정책목표를 좌절시키는 결과를 가져왔다. 이 맥락에서 판문점 도끼 살해사건이 “북한 권력 핵심부의 치밀한 사전계획에 입각한 의도적 도발이라기보다는 보다 강경한 입장의 북한 군부집단이 주도한 과잉대응이었을 가능성이” 크다는 주장도 제기되고 있다(홍석률 2006). 그러나 『벼랑 끝 외교』는 북한의 의도와 결과가 달랐다는 점은 인정하면서도 “미군 장교를 공격하는 것은 북한의 최고정치지도부가 결정했을 가능성이 높다”는 입장을 피력하고 있다. 당시 공동경비구역 북한 경비병이 김정일에게 직보했다는, 1980년대에 한국으로 망명한 박병엽의 증언을 그 증거로 제시하고 있다. 보다 정교한 실증이 필요한 부분이다.

넷째, 『벼랑 끝 외교』는 1983~92년의 기간동안 북한의 벼랑 끝 외교가 대실패를 기록했다고 적고 있다. 1983년 아웅산 사건과 같은 전두환정부에 대한 공격, 그리고 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽을 방해하려는 북한의 시도는, 결국 1988년 1월 미국이 정식으로 북한을 테러지원국으로 지정하는 정치적 결과를 야기했다는 것이다. 이 부정적 결과는 명백하지만, 북한이 이 시기에 벼랑 끝 외교와 더불어 남한과의 공식대화 및 비밀대화에 호응했고, 북미대화도 제안하고 있었다는 점을 고려할 필요가 있다. 즉 벼랑 끝 외교와 ‘정상(正常)’ 외교의 관계에 대한 분석이 보충되어야 한다.

다섯째, 『벼랑 끝 외교』는 1993년 이후 북한의 핵외교를 “정교해진 벼랑 끝 외교”로 평가한다. 북한이 벼랑 끝 외교의 극단적 형태인 테러리즘을 배제하고, 핵무기와 탄도미사일을 교섭수단으로 이용한 벼랑 끝 외교를 수행했다는 것이다. 제1차 핵외교, 미사일 외교, 정전체제의 무효화, 비정규 활동, 제2차 핵외교 등이 『벼랑 끝 외교』의 분석대상이다.

『벼랑 끝 외교』는 “이 시기 북한의 정책목표는 현상유지를 강력하게 지향하고 있었다”고 본다. “적극적인 벼랑 끝 외교를 통해, 체제의 유지를 보장받는 메커니즘을 고안하”려 했다는 것이다. 더불어 벼랑 끝 외교를 통해 “경제지원을 획득하는 것도 중요 목적으로 부상했다”고 진단한다. “북한이 이전 시기의 벼랑 끝 외교

---

에서는 경제적 담보를 요구한 적이 없었다는 점을 감안하면, 이러한 변화”에 주목해야 한다는 것이 『벼랑 끝 외교』의 평가다.

『벼랑 끝 외교』는 이 시기 북한이 벼랑 끝 외교를 통해 올린 성과 가운데 가장 성공적인 사례로 ‘제네바 합의’를 제시한다. 1994년 10월 체결된 제네바 합의는 북한의 핵동결을 대가로 미국이 경수로 및 중유를 제공하고 북한에 대해 소극적(negative) 안전을 보장하는 방식의 교환이었다. 그러나 북한의 공식적 발표에 따르면 제네바 합의 직후인 1995년 1월 1일 북한은 ‘선군정치’를 시작했다. 북한의 정의에 따르면 선군정치는, “군사를 제일국사로 내세우고 인민군대의 혁명적기질과 전투력에 의거하여 나라와 민족, 사회주의 위업을 보위하고 전반적 사회주의건설을 힘있게 다그쳐나가는 사회주의정치방식”이다(윤명현 2004, 212). 그렇다면, 북한은 제네바 합의 이후 벼랑 끝 외교를 더욱 강화할 수 있는 선군정치를 선택한 셈이다. 즉, 제네바 합의에서 미국이 제공한 소극적 안전보장으로는 자신들의 생존이 보장받을 수 없다고 생각한 것이다.

북한이 선군정치를 전개했음에도 불구하고 또는 그 때문에 북한은 이 시기 최고의 외교성적을 거두게 된다. 그것이 바로 2000년에 체결된 ‘조선민주주의인민공화국과 미합중국 사이의 공동컴뮤니케’다. 그러나 북미관계 정상화로까지 이어질 수 있었던 이 공동컴뮤니케는 북한과 미국 모두 국내정치적 사정에서 기인한 지체된 합의였기 때문에 결국 사문화되었다. 특히 2000년 말 미국의 대통령선거와 민주당에서 공화당으로의 정권교체는 공동컴뮤니케의 실행을 저해한 결정적 요인이었다.

『벼랑 끝 외교』는 2002년 10월부터 시작된 제2차 핵위기와 이에 따른 북한의 2차 핵외교를 언급하면서 2차 핵위기의 원인이 되는 북한의 고농축우라늄에 의한 핵개발 의혹에 대해 많은 지면을 할애하지 않고 있다. 즉 북한이 다시금 벼랑 끝 외교를 시작한 동기를 모호하게 처리하고 있다. 『벼랑 끝 외교』도 주목하는 것처럼, 북한은 “2003년 3월 이라크 전쟁이 시작되자”, “‘억제력’으로써 핵무기 보유를 공개적으로 논의하기 시작했다.” 북한 외무성이 핵무기를 암시하는 ‘억제력’을 공식적으로 표명한 시점은, 2003년 4월이었다. 그럼에도 2003년 8월부터 핵문제



해결을 위한 6자회담이 시작되었다. 제네바 합의의 실행을 위해 북한에 경수로를 제공하기 위해 만들어졌던 한반도 에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)를 제외한다면, 6자회담은 동북아 최초의 다자적 제도라 부를 수 있는 회의였다. 그리고 2005년 2월 북한이 핵무기 보유를 선언했음에도 불구하고, 2005년 9월 19일 6자회담에서는, 북한의 핵과 한반도 평화체제를 교환하는 합의가 이루어졌다.

그러나 합의는 다시금 이행되지 않았다. 2008년 12월 이후 6자회담은 중단된 상태다. 북한이 이 시기에 한 두 차례의 핵실험도 합의의 불이행에 영향을 미쳤을 수도 있다. 『벼랑 끝 외교』가 주목하는 것처럼, 북한의 “핵 보유가 명확해짐으로써 관계국들은 북한과의 관계를 개선하고 경제적으로 지원하는데 국내정치적 반대에 직면하게 된 것이다.” 북한 핵의 불능화가 진행되고 미국이 북한을 테러지원국에서 해제했음에도 6자회담 참여국의 국내정치가 국제적 합의의 이행을 가로막는 변수로 가능한 것이다.

이 시기 북한의 벼랑 끝 외교는, 『벼랑 끝 외교』가 지적하는 것처럼, 두 가지 의도하지 않은 결과를 초래했다. 하나는 핵 및 미사일 외교의 결과 미국과 일본의 미사일 방어계획이 가속화되었다는 점이다. 다른 하나는, 서해해전을 통해 “북한 군의 장비가 노후해 정면대결로는 한국군에 대항할 수 없다는 것이 밝혀졌다”는 것이다.

『벼랑 끝 외교』는 북한의 벼랑 끝 외교사를 토대로 김정은 정권의 평가와 전망으로 책을 마무리하고 있다. 『벼랑 끝 외교』에 따르면 2009~10년 사이 북한의 은하-2호 발사, 2차 핵실험, 북방한계선 주변에서 벌어진 대청해전 등은 “사이비 ‘벼랑 끝 외교’였다. 외교보다 더 중요한 과제가 북한에게 있었고, 그것은 바로 김정일에서 김정은으로의 ‘권력승계’였다는 것이다. 『벼랑 끝 외교』는 2014년 1월 현재라는 단서 하에, 김정은 시대 벼랑 끝 외교의 목적이 과거와 다르지 않을 것이라는 예측을 하고 있다. 경로의존적 벼랑 끝 외교라 할 수 있을 것이다. 첫째, 핵 및 미사일 능력의 향상을 통해 협상카드를 강화해 온 경로를 지속할 것이다. 둘째, 핵 및 미사일 개발 중 일부를 평화적으로 이용하기 위함이라고 주장하면서

---

향후 외교적 거래를 실시하기 쉬운 환경을 조성할 것이다. 셋째, “경제건설을 추진할 것이라는 긍정적 메시지를 전달하는 한편 경제건설을 위해서는 핵 억제력을 유지하는 것이 불가피하다는 것으로 핵무기를 계속 보유하는 것을 정당화하려” 할 것이라는 예측이다. 즉, “김정은에게 주어진 정책수단은 대부분 김정일로부터 계승한 것이며, 김정은 역시 가용자원—핵 능력, 미사일 능력, 특수전 능력, 거대한 육해공군력—을 사용하여 과거 북한이 전개한 벼랑 끝 외교의 경험을 참고해서 헤쳐나갈 것이라는 사실이다.”

#### 4. 북한의 외교사 쓰기

일본인 학자 미치시타 나루시게(道下徳成)가 쓴 『북한의 벼랑 끝 외교사』는 북한을 주어로 한 책이다. 즉 『벼랑 끝 외교』는 일본인 학자가 북한외교사의 한 부분을 벼랑 끝 외교란 개념을 사용하여 역사적으로 분석하고 있는 연구성과다. 『벼랑 끝 외교』의 의도하지 않은 결과는, 주변국 북한을 국제정치학의 주체로 호명했다는 사실이다. 『벼랑 끝 외교』는 북한의 국제정치적 현 주소를 북한의 시각에서 볼 수 있게 한다. 그러나 주변국이 국제정치적 주체가 되기 위해서는 그 국가의 외교정책 결정과정이 보다 외교사의 전면에 부각될 필요가 있다.

북한외교사를 어떻게 쓸 것인가는 책을 읽으며 계속되는 질문이었다. 외교정책이 국제체제에 대한 반응이 되기 위해서도 그 반응을 수용하는 행위자들의 인식과 선택이 중요할 수밖에 없다면, 북한 외교정책의 국내적 토대, 즉 국내정치가 외교정책으로 연장되는 과정에 대한 기술이 필요하다. 북한외교도 이 일반명제를 벗어나 있는 예외사례가 아니다. 『벼랑 끝 외교』도 “북한의 국내정치에 대한 정보가 제한되어 있기 때문에, 외부에서 알 수 없는 정치적 이유로 인해 북한의 벼랑 끝 외교가 영향을 받았을 가능성도 배제할 수는 없다”는 발언은 하고 있다. 북한 외교정책의 국내정치적 원인, 그리고 추론은 하지만 실증하지는 못하고 있는 외교정책을 둘러싼 북한 내부의 관료정치를 담은 후속연구를 기대해 본다.

## 참고문헌

- 국사편찬위원회. 『북한관계사료집 37』. 과천: 국사편찬위원회, 2002.
- 김계동. 『북한의 외교정책과 대외관계: 협상과 도전의 전략적 선택』. 서울: 명인문화사, 2013.
- 김용구. 『외교사란 무엇인가』. 인천: 도서출판 원, 2002.
- 김일성. 『조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고』. 평양: 조선로동당 출판사, 1980.
- 윤명현. 『우리 식 사회주의 100문 100답』. 평양: 평양출판사, 2004.
- 장달중·이정철·임수호. 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2011.
- 조선민주주의인민공화국 사회과학원. 『정치용어사전』. 평양: 사회과학출판사, 1970.
- G. Evans and J. Newman. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, 1998.
- K. Waltz. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.
- 김일성. “조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고.” 『조선중앙년감 1971』. 평양: 조선중앙통신사, 1971.
- 드·브·레빈. “외교의개념에관한 문제에대하여.” 『인민』. 1949년 3월호.
- 홍석률. “1976년 판문점 도끼 살해사건과 한반도 위기.” 『정신문화연구』. 26권 4호, 2006.



## 미중의 동아시아 세력 경쟁과 한반도

- 제프리 베이더 『오바마와 중국의 부상』,  
엔슈통 『2023년 세계사 불변의 법칙』

신종호 통일연구원 연구위원

### 미중 양강(G2) 체제의 도래

수 년간 국제정치의 핵심 키워드는 ‘중국의 부상(China Rising)’과 미국패권의 ‘상대적 쇠퇴(decline)’였다. 탈냉전(post-cold war)초기 폴 케네디(Paul Kennedy)의 『강대국의 흥망(The Rise and Fall of The Great Powers)』(1989)과 탈탈냉전(post-post cold war) 시기 파리드 자카리아(Fareed Zakaria)의 『흔들리는 세계의 축(The Post-American World)』(2008) 등의 저작들 모두 미국의 쇠퇴와 중국의 부상을 언급하고 있다.

다만, ‘중국의 부상’이 미국 패권의 ‘상대적 쇠퇴’를 촉진하면서 동아시아를 포함한 국제질서의 근본적 변화를 초래할 것인지에 대해서는 여전히 논쟁적이다. 경제적인 측면에서 중국이 조만간 세계 1위 경제대국으로 등극할 것이라는 데에는 많은 사람들이 동의하지만, 요페(Josef Joffe)와 같은 회의론자들은 미국의 군사력이 여전히 중국을 압도하고 있으며 미국의 힘과 사명감을 대신할 수 있는 나라는 없다는 점을 들어 미국의 손을 들어준다.

그럼에도 불구하고 현 글로벌 질서 변화의 최대 동인은 미국 패권의 위기와 중국의 부상이라는데 이견은 없어 보인다. 오히려 국제사회의 관심은 이제 중국이 어느 시점에 미국주도의 국제질서를 극복할 것인지, 미국은 어떤 방식으로 패권적 지위와 존재감을 유지할 것인지, 그리고 이 과정에서 미중은 충돌할 것인지 등에 집중되고 있다.

이처럼 미국의 글로벌·지역적 영향력에 대한 중국의 도전이라는 국제정치의 중요한 변화를 반영하여, 두 강대국(G2) 간 협력과 갈등의 배경 및 미래 충돌 여부 등을 담은 두 권의 책이 미국과 중국에서 각각 출간되었다. 제프리 베이더(Jeffrey A. Bader)의 『오바마와 중국의 부상: 내부에서 바라본 미국의 동아시아 전략』(2013)과 옌쉬통(閻學通)의 『2023년 세계사 불변의 법칙』(2013)이 그것이다.

두 책 모두 엄밀한 의미에서 학술서적은 아니다. 『오바마와 중국의 부상』의 저자는 레이건 행정부에서부터 클린턴(Bill Clinton) 행정부를 거쳐 오바마 행정부 출범 초기 미국의 외교정책과 아시아정책 결정과정에 직접적으로 참여했던 인물로서, 이 책에서 미국의 외교정책 결정과정을 상세하게 설명하고 자신의 외교정책 참여 경험을 소개하는데 많은 지면을 할애하고 있다. 『2023년 세계사 불변의 법칙』의 저자 옌쉬통은 중국 칭화(淸華)대학 현대국제관계대학원 원장으로서, 중국내 대표적 현실주의 국제정치학자이자 시진핑 시기 중국외교에 가장 영향력있는 인물로 알려져 있다. 이 책의 원제는 『역사의 관성: 미래 10년의 중국과 세계』로서, 일종의 미래예측서라고 할 수 있다. 하지만 두 책이 발간된 2013년은 오바마 1기 행정부(2009~12)가 끝나고 2기 행정부(2013~15)가 시작되던 시기이자, 시진핑 체제가 출범한 첫해이고, 두 명의 저자 모두 자국의 대외정책 결정과정에 직접적으로 참여하거나 영향을 미치는 중요한 인물이라는 점 등에서 두 책은 현재 미중 양국의 동아시아 정책과 미중 관계 등을 이해하는데 크게 도움이 된다.

---

## 동아시아에 대한 중시와 영향력 확대 경쟁

오바마-시진핑 행정부 모두 자국의 글로벌·지역적 영향력 확대를 위해 아시아·태평양지역을 중시하고 있다. 미국은 ‘중국의 부상’에 대응하기 위해 2011년부터 ‘아시아 회귀(Pivot to Asia)’ 혹은 ‘재균형(rebalancing)’ 정책을 추진하고 있고, 중국은 이를 자국에 대한 ‘봉쇄’로 인식하고 미국과의 ‘신형대국관계’ 구축 제안, 중러관계 강화, 주변외교 중시, ‘핵심이익(core interests)’ 수호의지 천명 등을 통해 역내 발언권 강화와 영향력 증대를 꾀하고 있다.

베이더는 ‘아시아 회귀’ 정책 입안에 깊숙히 개입한 인물로서, 『오바마와 중국의 부상』에서 오바마가 전임 행정부와는 다르게 왜 아태지역을 중시하게 되었고, 미국의 동아시아 정책이 어떤 과정을 거쳐 어떤 방식으로 기획되고 실행되는지를 상세하게 설명하고 있다. 그는 오바마 행정부가 ‘아시아 회귀’ 정책을 설정하게 된 가장 중요한 목적이 역내 균형과 리더십 확보를 위해서이고, 미국은 동아시아에서 존재감을 키우는 방식을 통해 자신들이 ‘지는 태양’으로 보이지 않도록 노력했다고 증언한다. 이를 위해 오바마 행정부가 가장 먼저 취한 조치는 외교담당 고위급 인사의 아시아방문이었고, 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관이 2009년 2월 동맹국인 일본을 가장 먼저 방문했고, 뒤를 이어 한국과 중국 및 인도네시아를 차례로 방문했다. 미국 국무장관 취임 이후 첫 해외순방을 아시아로 결정한 것은 1961년 이후 처음이었다는 점에서, 클린턴 장관의 아시아 순방은 오바마 행정부가 아시아에 관심이 많다는 점을 보여주기에 충분했다.

옌쉐통 교수는 1998년 『중국 굴기(崛起): 국제환경 평가』를 발간하여 중국의 부상에 대한 초보적인 예측을 시도한 바 있는 있고, 『2023년 세계사 불변의 법칙』에서도 예측의 기본 원리인 관성, 유사성, 인과성, 상관성, 합리성 등을 동원하여 미래 10년 중국의 부상을 예측하고 있다. 저자는 역사의 흐름에는 일정한 관성(慣性, inertia)이 있듯이 현재는 미국 중심의 일초다강(一超多極) 체제지만 10년 후인 2023년에는 미국이 패권국가로서 중국과 양강(兩極) 구도를 형성할 것이라고 주장한다. 저자는 2023년이 되면 영국은 유럽에 대한 영향력을 상실하게 되고,

독일은 유럽 최강국이 되겠지만 일극(一極)이 되기는 어렵고, 프랑스는 독일을 보조하는 역할에 그칠 것이며, 일본 역시 이류 국가로 전락할 것으로 전망한다. 그는 특히 중국은 2023년 미국을 추격하여 세계의 중심축을 동아시아로 이동시키는 데 기여할 것이라고 주장한다. 즉, “앞으로 10년 동아시아 지역이 세계경제의 주요한 엔진이자 해양분쟁과 전략적 경쟁이 첨예하게 벌어지는 지역이 될 것이며, 동아시아에서 미중 경쟁의 핵심은 국력경쟁이고, 국력경쟁의 핵심은 정치력의 경쟁이 될 것”으로 전망한다. 하지만 저자는 “2023년까지 동아시아가 세계의 중심이 된다는 것은 물질적 역량에 기반한 것이고, 궁극적으로 동아시아가 국제체제를 변화시키기 위해서는 새로운 국제규범을 만들 수 있을 정도로 동아시아 문화가 발전해야 한다”고 주장한다. 결국 중국이 새로운 글로벌 리더십을 발휘하여 국제규범을 바꿀 수 있을 정도가 되어야 동아시아가 세계의 중심이 된 후 국제체제도 바뀔 가능성이 크다는 것이다.

## 전략적 신뢰 부족에도 협력 필요성은 공감

미국은 자국 주도의 세계질서가 여전히 굳건하다고 인식하지만 글로벌 이슈에 대한 중국의 지지와 협력을 이끌어내기 위해서는 미중 관계의 안정과 협력이 중요하다고 인식한다. 베이더에 따르면 “2009년 출범한 오바마 행정부가 당면한 주요한 전략적·지정학적 과제 중의 하나는 바로 급격하게 부상한 중국에 어떻게 대응할 것인가 하는 문제였다.” 이러한 정세 인식을 기반으로 하여 오바마 행정부 외교정책팀은 미국의 대중국 전략을 다음 세 가지로 제시했다. 첫째, 미국은 ‘중국의 부상’을 환영하며 국제사회에서 중국의 역할 확대 및 글로벌 이슈에 대한 미국과의 협력 등을 중시한다. 둘째, ‘중국의 부상’은 국제법과 국제규범의 틀 속에서 이루어져야 한다. 셋째, ‘중국의 부상’이 아태지역의 안정에 기여해야 함은 물론 역내에 존재하는 미국의 동맹국의 안보를 위협해서도 안 된다.

『오바마와 중국의 부상』에서는 오바마 외교안보팀이 글로벌 이슈에 대한 중국의 역할과 협력이 절대적으로 필요했던 상황에서 정치안보문제를 경제분야와 동일

---

하게 중시했고, 이를 위해 기존에 정치안보 및 경제분야에서 각각 따로 진행하던 미중 간 전략대화를 2009년부터 미중 전략·경제대화로 새롭게 통합하여 운영했다고 밝히고 있다. 또한, 오바마-후진타오 정상회담 개최 및 헨츠먼(Jon Huntsman Jr.) 중국대사 임명 등을 통해 미국은 중국과의 관계를 매우 중시하고 있다는 메시지를 전달했다. 클린턴 국무장관 역시 미중 관계에서 인권문제와 타이완문제가 양측의 최고 관심사이자 중대한 문제이긴 하지만 이 문제로 인해 글로벌 차원의 협력이슈(안보, 경제, 기후변화 등)가 영향을 받아서는 안 된다는 입장을 표명했다.

베이더는 오바마 행정부의 외교정책 담당자들이 중국의 급격한 부상에 대응하기 위해 정치·군사·경제·인권 등에 대한 단편적인 접근 및 대응뿐만 아니라 주변국들의 중국에 대한 우려를 미국과 공유하는 것 역시 중요하게 인식했다고 밝히고 있다. 왜냐하면 이것이 곧 미국이 아시아에서의 존재감을 키우고 아태지역에서 중요한 ‘균형’과 리더십을 얻을 수 있을 것으로 확신했기 때문이라는 것이다. 이러한 이유로 전임 부시 행정부와 다르게 아시아를 중시하기 시작한 오바마 행정부가 역내 동맹국들(일본, 한국, 호주 등)과의 관계 강화는 물론 아세안(동남아시아 국가연합, Association of South-East Asian Nations: ASEAN), 아시아태평양 경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation: APEC), 동아시아 정상회의(East Asia Summit: EAS), 아세안 지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF) 등과 같은 다자기구에 대한 보다 적극적인 참여를 고려하기 시작했다는 것이다.

중국은 2013년 시진핑 국가주석 취임 이후 “중화민족의 위대한 부흥”이라는 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 역설하고, 이를 달성하기 위해 외교분야에서의 정층설계(頂層設計; Top-level design)를 통해 미국 등 강대국과의 ‘신형대국관계(新型大國關係)’ 구축, ‘친밀(親)·성실(誠)·호혜(惠)·포용(容)’을 이념으로 하는 주변국 외교 중시, 유라시아 전략(經略)을 위한 소위 ‘일대일로(一帶一路)’ 전략구상 추진 등을 중시하고 있다. 중국이 제안한 ‘신형대국관계’ 설정의 핵심은 “협력, 인정, 존중”으로서, 중국과 미국이 “갈등하지 않고 협력하며, 중국의 부상을 미국이 인정하며, 상호 핵심이익을 존중하자”는 것이다. 이는 곧 동아시아에서 미국 중심의 기존질서에 무조건적으로 편입되기보다 중국의 비전과 의지가 어느 정도 반영된

중국 주도의 새로운 국제질서를 형성하려는 의도를 표출한 것으로 볼 수 있다.

『2023년 세계사 불변의 법칙』은 이와 같은 최근 중국외교의 적극적이고 공세적인 추세를 잘 반영하고 있다. 연쇄통은 책에서 “1990년대 초반 미국이 세계의 유일 초강대국으로 부상했을 때 미중 간 종합국력의 격차는 하늘과 땅 차이였지만, 20여년동안 중국은 끊임없는 개혁을 실시한 반면 미국은 손을 놓고 있었기 때문에 미중 간 격차가 줄어들었다”고 한다. 그리고 저자는 이러한 상황이 향후 10년 동안에도 지속될 것이고, 중국의 개혁 강도가 미국보다 더 강력할 것이기 때문에, 결국 2023년 중국이 미국과 더불어 세계 양극 구도를 형성하는 원동력으로 작용할 것이라고 주장한다. 다만, 경제력이 아닌 군사력과 문화 수준에서는 중국이 미국과 어느 정도의 격차를 보일 것이라는 점은 인정한다.

연쇄통은 저서에서 중국은 미국과 함께 21세기 새로운 초강대국으로 부상할 가능성이 높다는 점을 주장하고 있지만, 미중 관계에 대한 비판적 전망, 일본의 몰락과 EU·러시아·인도의 역할 축소 등과 같이 저자 자신의 지나친 자의적 판단과 과도한 일반화 등은 비판받을 수 있는 대목이다.

## 미중은 아태지역에서 공존할 수 있는가?

중국 고어(古語) 중에 “바다는 수많은 강과 하천을 품을 수 있을 정도로 커야 한다(海納百川, 有容乃大)”는 표현이 있다. 넓고 넓은 바다의 포용(包容)을 의미하는 말이지만, 더 나아가 서로 다른 것에 대한 존중과 함께 타인의 존재와 가치를 상호존중하는 것을 의미한다. 시진핑 국가주석 역시 2013년 6월 오바마 대통령과 정상회담에서 “광활한 태평양은 미중 두 강대국을 품을 수 있을 만큼 넓다”고 표현하기도 했다. 하지만 현재 아태지역에서 전략경쟁을 벌이고 있는 미중 두 강대국이 광활한 태평양을 품을 수 있을 만큼 포용적이고 협력적인가에 대해서는 확신이 없다.

이미 미국은 중국의 세계적·지역적 차원의 위상 제고 및 영향력을 인정하기

---

시작했고, 미중 전략·경제대화를 운영함으로써 양자관계 뿐만 아니라 글로벌 이슈를 논의하는 기제로 활용하고 있다. 2009년 11월 오바마 방중 시 후진타오와의 정상회담에서 중국은 미국을 “아태지역의 평화와 안정 및 번영에 공헌하는 아태 지역국가로서 환영한다”는 표현을 공동성명에 삽입했다. 베이더에 따르면 이는 중국이 아태지역에서 미국을 배제하려 한다는 의구심을 없애고자 하는 표현이었다고 한다.

하지만 미중은 이미 글로벌·지역적 차원에서의 전략경쟁과 영향력 증대를 넘어 새로운 형태의 규범 경쟁에 돌입했고, 그 부정적인 영향은 이미 동아시아에서 나타나기 시작했다. 2009년 오바마 방중 시 미국이 제안한 타운홀미팅에 대해 중국은 인권과 민주주의 및 공산당과 관련된 오바마 대통령의 메시지를 우려하여 여러 차례의 조정을 통해 일반대중의 참여인원을 대폭 축소했고 인터넷·TV 중계 역시 제한적으로 운영했다. 이후 오바마 행정부는 중국을 적으로 보지 않고 글로벌 이슈에 대한 협력동반자로 인식하고 ‘중국의 부상’을 환영하면서도 그것이 반드시 국제법과 국제규범의 틀 속에서 이루어지고 아태지역의 안정에 기여하는 방향으로 이루어져야 한다는 점을 줄곧 강조했다. 중국이 2010년 들어서면서 미국의 대만에 대한 무기판매 문제와 달라이라마의 미국방문 등과 같은 민감한 문제에 대해 강력한 불만을 표시하기 시작했다. 중국내 언론과 여론 역시 중국이 이제는 세계를 주도해야 한다는 인식을 강렬하게 분출하기 시작했고, 이 과정에서 일본과 센카쿠 열도(중국명 댜오위다오) 영유권 분쟁을 둘러싼 갈등도 격화되었다.

중국이 소위 ‘홈그라운드 외교’를 통해 동아시아에서 국제규범 및 국제적 어젠다를 주도하려는 시도에 대해 미국이 강력하게 반발하는 사례도 나타나고 있다. 2014년 5월 중국에서 열린 아시아 교류 및 신뢰구축 회의(CICA)에서 시진핑이 “공동(共同), 종합(綜合), 협력(合作), 지속가능한(可持續) 아시아 안보관”을 제시하고, 동년 11월 APEC 회의에서는 ‘아시아의 꿈’ 등을 제시하자 미국은 아시아 동맹국들과의 관계 강화에 나서기도 했다. 베이더에 따르면 미국은 아태지역에 존재하는 미국의 동맹국들이 미중 대립으로 인해 하나를 선택해야 하는 상황을 원하지 않았다. 즉, 미국은 이들 국가들이 정치, 경제, 군대 주둔 등에서 미국의

강한 존재감이 있을 경우 과거처럼 중국의 영향력에 일방적으로 휘둘리지 않을 것으로 인식했고, 일본과 한국 및 호주 등 기존의 동맹국과의 관계 강화에 노력하는 한편, 인도와 인도네시아 및 베트남 등과는 정치 및 안보관계 구축에 노력하기 시작했다는 것이다.

시진핑 시기 들어서면서 중국지도부의 대외정책과 관련하여 넘쳐나고 있는 외교적 수사(修辭) 및 그 개념상의 모호성과 보편성의 결여 및 주변국가들의 반발 가능성 등과 같은 한계가 존재하는 상황에서, 옌 교수 역시 이런 비판에서 자유로울 수 없다. 옌쉐통은 중국이 2023년까지 거대한 물질적 역량을 바탕으로 미국과 양극체제를 구축하는 것 이외에 이 질서를 정착시키기 위해서는 경제적 실용주의나 정치적 자유주의가 아닌 ‘도의적 현실주의(moral realism)’를 향후 10년 중국의 외교방침으로 삼아야 한다고 주장한다. 옌교수가 말하는 ‘도의적 현실주의’는 “전통시대의 ‘왕도(王道)’ 사상을 본보기로 삼아, ‘공평, 도의, 문명’을 핵심으로 하여 책임과 권한이 수반되는 새로운 국제질서를 수립해야 한다”는 것으로서, 여기에서는 정치지도력이 매우 중요시된다. 하지만 이 용어들 역시 개념상의 모호성이 여전하고, 중국문화의 특수성을 지나치게 강조함으로써 인류보편적 가치인 인권과 언론 자유 및 민주주의 등에 대한 국제사회의 기대와는 격차를 보이고 있다. 대표적으로는 2014년 미국과 캐나다에서 중국 소프트파워의 침범인 공자학원이 퇴출된 사례가 있는 바, 그 이유로는 중국정부가 통제하는 공자학원의 인권과 언론·학문의 자유 등이 거론되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 이처럼 시진핑시기 중국외교는 기존의 ‘도광양晦(韜光養晦)’로 대표되는 소극적 태도에서 ‘주동작위(主動作爲)’로 대표되는 적극적·주도적인 방식으로 전환하겠다는 의지를 표출하고 있지만, 전통문화를 주변외교에 투영시키고, 중화중심주의로 대표되는 ‘대국의식’이 드러나고 있다.



---

## 강대국 정치와 한반도

아태지역에서 전개되고 있는 미중 전략적 경쟁 및 협력의 틈 바구니 속에서 강대국 정치의 부정적인 영향을 최소화하고 한반도의 평화와 안정 및 통일을 이루어야 하는 우리는 무엇을 준비해야 하는가? 베이더와 옌쉐통의 책은 우리에게 매우 중요한 사고(思考)를 제공한다.

국가이익을 최우선적으로 고려해야 한다. 베이더는 책의 결론부분에서 사실상 미국의 국가이익이 그 어떤 전략적인 결정보다 우선한다는 점을 인정한다. 즉, “의사결정에 전략적인 관점이 필요한 경우에는 완전하고 구체적인 전략상의 계획보다는 철저하게 계산된 미국의 국가이익에 바탕을 두어야 한다”는 것이다. 실제로 오바마 행정부 출범 초기 중국은 자신들의 핵심이익(core interests)인 타이완과 티베트문제에 대한 미국의 지지를 꾸준히 요구했다. 미국은 중국과의 관계를 고려하여 2009년 10월에 예정되었던 달라이라마의 미국방문을 11월 오바마 대통령의 중국방문 이후로 조정했다. 이에 대해 저자는 미국 내 언론과 인권운동 단체들이 오바마 행정부의 ‘저자세’적인 대중국 정책으로 비판했음에도 불구하고 미국의 중국에 대한 정책이 국가이익을 고려한 것이었음을 강변하고 있다. 또 다른 사례도 있다. 베이더에 따르면 오바마 행정부 출범 초기 북핵문제 해결을 위한 6자회담 재개에 대해 클린턴 국무장관은 “미국이 나약해보일 수 있고 미국의 지렛대를 약화시킬 수도 있다”는 이유로 인해 유보적인 입장을 취했다고 증언하고 있다. 즉, “중국이 6자회담을 자국의 중대한 외교적 업적으로 간주하기 때문에 6자회담에 대한 미국의 유보적인 태도는 중국을 압박하는 효과가 있을 것이다”는 것이다. 이는 미국의 입장에서는 지극히 당연한 입장일 수 있다. 미국의 국가이익에 대한 중시는 2015년 3월 웬디 셔먼(Wendy Sherman) 국무부 차관보가 동아시아 역사 문제에 관한 한·중·일 공동책임론을 언급한데서도 잘 드러난다. 즉, 미국은 아시아 중시 정책이 성공하기 위해서는 일본의 역할이 중요하고 한일관계에 진전이 있어야 한다고 인식하지만, 올해 동아시아에서 예정된 종전 70주년 기념행사를 둘러싸고 일본이 고립되고 있는 추세를 직감하여 일본을 두둔하는 발언을 감행한 것으로 볼 수 있다. 옌쉐통은 『중국 국가이익 분석』(1997)이라는 책을 통해 국가

이익의 중요성을 강조한 바 있고, 『2023년 세계사 불변의 법칙』에서도 중국의 국가이익의 관점에서 미중관계를 분석·전망하고 있다. 시진핑 지도부 역시 ‘핵심이익’ 수호를 강조함으로써 동아시아에서의 영향력 확대를 도모하고 있는 상황이다. 그렇다면 우리는 어떠한가? 최근 논란이 되고 있는 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD) 배치 문제를 둘러싸고 철저하게 우리의 국가이익 관점에 기반해서 관련 논의가 진행되고 있는지 되돌아봐야 한다.

대외정책은 정당을 초월한다. 베이더는 『오바마와 중국의 부상』에서 클린턴 국무장관 방문시 오바마 행정부의 북핵정책에 대한 신뢰를 강조하기 위해 전임 정부 시기 북핵문제와 관련된 미국 내에서의 불협화음에 대해 언급한 바 있다. 즉, 부시행정부에서 딕 체니 부통령 및 국무부 핵확산방지 담당자들은 북한과의 협상을 양보로 인식하고 북한의 정권교체를 선호한 반면, 크리스토퍼 힐과 콘돌리자 라이스 국무장관 등은 비핵화를 위한 단계적 절차를 북한과 협상해야 한다는 등 미국 내 관료주의에 의한 강한 경쟁의식으로 인해 혼란을 겪었다는 것이다. 대중국 정책과 관련하여 ‘전략·경제대화’ 출범을 둘러싼 국무부와 재무부 간 이견으로 인해 한 달 이상 합의가 지체되었다. 이러한 사례들은 모두 대외정책을 추진하는 과정에서 국내적인 차원에서의 지지기반 확보와 설득과정이 얼마나 중요한지를 보여주고 있다. 우리의 외교안보정책 담당자들 역시 “외교는 내치의 연장이다”라는 말의 의미를 다시 한 번 곱씹어 봐야 할 것이다.

미중 경쟁관계를 활용하자. 베이더는 책에서 오바마 행정부 출범 초기 글로벌·지역적 이슈에 대한 중국의 협력과 지원을 확보하기 위해 노력했고 이는 곧 미중 관계의 가장 중요한 우선순위였다는 점을 밝혔다. 가장 대표적인 사례는 바로 북한의 미사일발사와 핵실험을 비난하는 유엔안보리 결의안에 대한 중국의 협조 추동이었던 것이다. 북한의 2차 핵실험 이후 저자를 포함하여 스타인버그(James Steinberg)와 보즈워스(Stephen Bosworth) 등 미국 국무부와 정보기관 대표들이 베이징을 방문하여 다이빙궈(戴秉国) 국무위원과 양제츠(杨洁篪) 외교부장 등을 설득하여 중국이 유엔안보리의 대북제재 결의안에 동의하도록 했다고 주장하고 있다. 그리고 오바마 행정부가 중국정부를 설득한 논리는 바로 “북한의 끊임없는

---

도발이 미국의 아시아에서의 전력 증강과 동맹국과의 관계 강화로 이어질 것이고, 이는 결국 중국의 핵억제력에 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 특히 북한의 핵보유는 한국과 일본의 핵무장론자들의 입지를 강화할 것이다”는 것이다. 북한의 핵 프로그램의 위험성 강조를 통해 중국의 대북 영향력 확대 필요성을 강조한 것이다.

엔쉐통 역시 미래 10년 국제구도의 미중 양극체제 속에서 두 강대국의 경쟁은 불가피하고, 구조적인 갈등 역시 심화되는 단계에 접어들 것으로 본다. 특히 향후 미중 간의 외교경쟁의 핵심은 누가 더 높은 수준의 전략적 우호관계를 맺느냐에 달려있다고 본다. 실제로 미국이 세계적인 차원에서 42개 국가와 동맹관계를 맺고 있는 반면에 중국은 현재 72개 국가 및 지역과 동반자관계 네트워크를 구축하고 있지만 동맹관계는 북한만이 존재한다. 이러한 이유로 인해 저자는 중국이 하루 빨리 동반자외교에서 탈피하여 동맹외교를 추구해야 하며 한국이 그 주요 대상국이라는 의미에서 소위 ‘한중동맹’ 담론을 주장하기에 이른다.

결국 우리의 입장에서는 미중 관계의 우선순위가 글로벌·지역적 이슈에 대한 중국의 협력과 지원 확보라는 점을 적극적으로 활용하여, 미국과 중국의 대외정책 특히 아시아정책에서 한국이 우선적인 고려대상으로 인식시키기 위한 한국 외교 당국의 건설적이고 창의적인 노력이 필요하다. 이 과정에서 우리의 국가전략과 국가이익을 위해 정부부처 간 의견을 조율할 수 있는 조정 메커니즘이 매우 중요하다. 또한 미중 양강 구조 속에서 한국이 강대국의 한반도에 대한 영향력을 최소화하고 두 나라의 대외정책에 우리의 국가이익을 투영할 수 있는 범국가적인 차원에서의 정책방안 마련이 시급하다.



# 불가능한 국가(Impossible State), 북한 - 어디서 왔으며 어디로 가고 있는가?

- Victor Cha의 『The Impossible State』

차문석 통일교육원 교수

## 오리엔탈리즘? ‘불가능한(impossible)’을 이해하기

이 책의 제목 『불가능한 국가』(Impossible State)처럼, 형용사 ‘impossible’을 국가, 그것도 (비유럽 지역인) 아시아 국가들 앞에 붙이는 것은 해당 국가에 대한 오리엔탈리즘(orientalism)적인 해석을 전제하고 있는 것이다. 특정 국가의 역사적 전개 과정과 그 존재 형식이 불가사의하다는 것, 혹은 더 나아가 불가능하다고 보는 것은, 그 국가를 전형적인 서구의 시선과 서구가 걸어온 특유의 역사 논리에 비추어 본 것이며, 결국에는 이해할 수 없다는 것을 전제하는 것이다.

일반적으로 미국의 지식인 사회에서는 북한을 세계에서 가장 위협적이고, 놀라울 정도로 적대적 공격적이며, 불가사의한(mysterious) 국가로 인식하는 경향이 강한 것 같다. 나아가 변덕스럽고 고립주의적인 아시아의 거대한 괴물(juggernaut)이라고 묘사하는데 주저하지 않는다. 그리고 북한은 항상 베일에 싸인 과거를 가지고 있으며, 현재도 그러하며, 그렇기 때문에 그 미래 또한 불확실한 국가로 보고 있다.

『불가능한 국가: 북한, 과거와 미래』에서 보이는 빅터 차의 북한에 대한 이해도

이러한 오리엔탈리즘의 향기가 곳곳에서 새어나고 있다. 빅터 차가 이 책을 시작할 때, 2009년에 그가 도착했던 평양 국제공항과 보통 국가들의 공항을 비교하는 내용(전형적인 국제공항 크기의 약 1/10에 불과한 작은 규모, 베이징행 한 건물 제외하고는 이착륙 스케줄이 거의 없어 황량한 공항)을 가장 앞에 배치한 것은 아마도 그의 무의식에 평양과 북한에 대한 그만의 ‘편견’이 내재되어 있는 듯 보인다. ‘매우 낮은 장소’로서의 평양이라는 이미지를 강하게 표출하는 첫 인상의 기록인 것이다. 빅터 차에게 이러한 첫 인상은 북한에 대해 가져왔던 그만의 정서를 더욱 강화한 것 같다. 빅터 차는 이러한 비판을 의식한 듯 “모든 사람들은 북한에 대해 나름대로의 편견을 가지고 책을 쓰는데, 나는 나의 편견을 가지고 책을 쓰고 싶었다”고 언급한 바가 있다. 그럼에도 불구하고 빅터 차는 북한을 이해하기 위해서는 그들이 자신의 역사를 어떻게 보고 있는지를 주시해야 한다는 입장을 강하게 내비쳤다. 학자가 가져야 할 훌륭한 식견임에 틀림없다.

『불가능한 국가』는 북한의 과거와 미래를 빅터 차 특유의 발군의 성찰력을 통해서 접근하고 있다. 저자인 빅터 차는 현재 조지타운대학 교수이며 전략국제연구소를 책임지고 있는 전문 연구자이다. 그는 부시 대통령 시절 백악관 국가안보회의(National Security Council: NSC) 아시아 국장을 지냈으며 이때 6자회담 차석 대표로 잦은 회담에 참가하였고 2005년 9·19 공동성명 성사에 커다란 역할을 했던 한반도 전문가이다. 따라서 이 책에는 학자와 정치인이 결합된 필자의 특이한 경험을 증명하듯 많은 비화(秘話)가 포함되어 있다. 그리고 독자들도 이 책의 종반 부분에서 다소 강하게 느끼게 되겠지만, 한국계 미국인인 빅터 차는 한민족에 대한 숨길 수 없는 애정을 책의 곳곳에서 느끼게 하고 있다.

먼저 하나의 문제제기를 통해서 본격적으로 이 책을 리뷰하자. “도대체 무엇이 ‘불가능(impossible)’하다는 것인가.” 다시 말하면, “북한이 ‘불가능한 국가’라는 것은 어떤 의미인가.” 빅터 차가 기본적으로 북한에 대해 갖고 있는 이 불가능성은 ‘이 수수께끼의 국가가, 주민들의 기본권을 늘 짓밟고, 대기근을 겪고, 국제적인 제재를 받으면서, 경제는 망가지고, 세계로부터 거의 완벽하게 고립되었는데도, 어떻게 생존할 수 있는가’라는 의문 속에 존재한다. “북한은 불가능한 국가이다

---

… 약 20년 전에 강력한 소련과 여타 공산주의 체제가 붕괴된 이후, 이 수수께끼(enigmatic)의 아시아 국가는 계속 버티고 있다. 오늘날 우리는 아랍의 봄을 목격하였고 … 거기서는 이집트, 튀니지, 예멘, 리비아의 독재자들이 … 축출되었지만, … 김정일은 2011년 그가 죽기까지 행복하게 평양의 권좌를 지켰다. 그의 아들인 김정은은 2012년을 ‘강성대국’의 해로 선언하였다. 이 체제는 기근, 전지구적 경제 제재, 붕괴된 경제, 그리고 세계로부터 거의 완전한 고립 등에도 불구하고 여전히 지탱되고 있다. 이 가난하고 후진적이고 고립된 국가는 역사의 묘지로 들어 갔어야 했다. 그것은 기묘하게 밀봉된 냉전의 아나크로니즘(anachronism)이다.” 빅터 차에게 현재 북한이라는 나라의 ‘존재 그 자체’가 시대착오적이라는 것이며, 그리하여 ‘불가능’한 것이다.

## 불가능한 국가로의 경로: 5개의 잘못된 결정

북한은 왜 ‘불가능한’ 국가가 되었을까? 빅터 차는 역사적으로 북한 정권이 저지른 ‘5개의 잘못된 결정(Five Bad Decisions)’이 북한이라는 국가를 심각하게 망가뜨렸다고 보았다. 이른바 ‘불가능한 국가로의 경로로 이끌었던 결정들’이라고 할 수 있다. 이 잘못된 결정들이야말로 현재 북한의 붕괴를 재촉하는 요소들로 보고 있다. 빅터 차는 대략 10년 주기로 잘못된 정책이 실시되는 것으로 보고 있는데, 이를 요약하자면 다음과 같다.

첫째, 1950년대의 잘못된 결정이다. 북한은 한국전쟁 직후인 1954~56년 계획(전후 복구 3개년 계획)에서 거의 배타적으로 중공업발전에 초점을 맞추었고, 게다가 반무역주의(anti-trade ideology)를 채택하는 잘못을 저질렀다는 것이다. 당시 공산주의국가들로부터 받은 원조의 약 4/5가 중공업에 들어갔고, 1/5이 경공업에 들어갔는데, 농업 부문에는 아예 투자되지 않았다.

둘째, 1960년대의 잘못된 결정이다. 북한은 체제가 직면한 난관을 극복하기 위해서 이데올로기와 교시에 과도하게 의존했다. 이는 일반적으로 보다 힘들고 긴

노동을 의미한다. 높은 수치로 하달되는 생산목표량과 함께, 목표량을 성취한 노동자들에 대한 보상은 보잘 것 없었고 그나마도 정신적인 것이었다. 빅터 차는 ‘천리마운동’이 대표적이라고 보았다. 이 시기에는 자립 이데올로기가 과도하게 실천되었다고 보았다. 가령, 북한이 석탄화력발전소보다 빠르고 쉽게 건설할 수 있는데도 불구하고 석유화력발전소를 꺼렸던 이유는 외부에 있는 석유자원에 종속될 우려가 있다고 보았기 때문이다. 나아가 자위를 위한 군비증강은 1961~67년에 대대적으로 이루어졌고 이것은 경제에 치명상을 입혔다.

셋째, 북한은 1970년대에도 잘못된 결정을 했는데, 무역 대신에 대대적인 차관 혹은 외채(foreign debt)에 의존했다는 것이다. 이후에 정부 차관은 불가능해 졌다. 나아가 북한은 외국으로부터 빌린 빚을 갚는데도 실패했다. 빅터 차의 이러한 지적은 이미 많은 연구자들에 의해 수없이 지적된 바다.

넷째, 북한의 1980년대의 잘못된 결정은 무엇이었을까? 다소 유머러스한 표현인데 빅터 차는 “올림픽 질투(Olympic Envy)”라는 용어를 사용하였다. 남한이 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽을 개최하는 상황에서 북한이 보여준 행태(行態)를 절묘하게 꼬집은 표현이다. 당시 북한은 질투심에 사로잡혀 세계를 상대로 서울올림픽 불참 운동을 벌이기도 했다. 나아가 북한은 남한의 올림픽 개최에 맞서서 대규모 프로젝트를 추진해 나갔다. 가령, 대규모 간석지 개관사업, 세계 최대의 댐, 거대한 열수합성 계획, 비날론 생산, 대대적인 신비료 생산 운동, 그리고 올림픽에 버금가는 이벤트, 즉 제13차 평양세계축전 등이 그것이었다. 1980년대에 시행된 이러한 ‘포템킨(potemkin)’ 이벤트들은 북한의 경제를 초토화시켰다.

다섯째, 1990년대 이후 북한은 다시 잘못된 결정을 취한다. 북한 경제의 붕괴를 초래한 핵심적인 변수는 소련의 붕괴(빅터 차의 표현에 따르면, Soviet Abandonment)와 중국의 후견적 지원의 중지였다. 1990년에 소련과 한국이 수교하였고, 1992년에 중국과 한국이 수교함으로써 북한은 고립무원의 상태에 빠지게 된 것이다. 90년대는 북한에게 ‘고난의 행군’ 시기였다. 이러한 위기에 대응하기 위하여 북한이 내린 결정은 다섯 번째의 나쁜 결정이었다. 즉 북한은 위기 극복을 위해 핵무기를



---

택한 것이다.

21세기에 들어와 김정은의 북한 체제는 김정일로부터 이렇듯 역사적으로 심화된 경제 위기의 체제를 물려받았던 것이다(한국은 세계 10대 경제대국으로서 이러한 북한의 곁에 우뚝 서있다). 빅터 차는 위에서 언급한 북한 경제 위기의 역사와 3대 세습 정권의 무능력을 성찰하면서 김정은의 북한 체제가 향후 막다른 골목(dead end)에 다다를 것으로 예측하고 있다.

## 위기, 신주체(Neo-Juche)의 기획

이 책의 핵심적인 주장 중의 하나는, 북한에서 국가와 인민간의 간격(gap), 그리고 경직된 이데올로기와 시장화된 사회의 간격을 해결하지 못하면 결정적 위기가 발생하고 정권의 토대가 뿌리 채 뽑힐 것이라는 것이다. 현재의 위기는 김정일의 갑작스런 죽음으로 격화되었다. 김정일 시대의 ‘강성대국’이라는 구이데올로기는 핵무기 제조 이외에는 별다른 효과가 없었다. 김정은으로의 리더십 교체는 새로운 이데올로기를 필요로 하였다. 이른바 ‘신주체의 부흥(Neo-juche revivalism)’이라는 기획이 그것이다.

빅터 차가 보기에, 김정은의 북한은 과거 김일성 시대의 북한에 대한 강력한 향수를 가지고 있으며, 김일성 시대의 북한이라는 ‘과거’로 이 나라를 이끌고 가려고 하고 있다는 나름대로의 가설(假設)을 통해서 이 책을 서술하고 있다. 이러한 가설은 매우 타당한 것으로 보인다. 최근에 북한이 1960년대와 70년대에 대한 향수를 강력하고도 반복적으로 자극하고 있는 것을 보면, 빅터 차의 성찰력에 다시 한번 감탄하게 된다. 이 책에서는 이러한 ‘과거에 대한 향수’의 경향을 ‘신주체사상(Neojucheism)’이라는 용어를 통해서 설명하고 있다. 물론 빅터 차 자신도 북한이 1960년대와 70년대에 황금시대를 구가했다는 것을 하나의 ‘사실’로서 바라본다. 즉 남한에 대한 체제경쟁과 경제력에서 우위, 북한의 지지를 놓고 벌였던 중국과 소련의 치열한 경쟁 등을 예로 들고 있다.

이른바 김일성 시대를 강력하게 회고하면서 그 시대를 복제(copy)하는 것을 목표로 삼고 있는 김정은 체제는 한마디로 ‘복고주의’에 기반하고 있다. 2000년 이후 십수 년 동안 경제개혁이 이데올로기를 오염시켰기 때문에 북한이 실패했다고 판단하고 있다. 그리하여 다시 이데올로기를 꺼내 든 것이 바로 ‘신주체사상’이다. 이러한 복고주의적 인식론 하에서는 개혁과 개방의 논리는 이제 파고들 여지가 없다. 김정은이 빠진 딜레마는 바로 이것이다. 개혁이 없는 북한의 경제는 회생 불가능하지만, 개혁을 하면 변화의 단맛을 경험한 북한 주민들이 더 많은 변화를 요구할 것이기에, 김정은의 북한은 개혁을 할 수 없는 딜레마에 빠졌다는 것이다.

김정은이 표방하고 있는 ‘신주체’는 선군정치 노선을 견지하고 있다는 점에서, 당 중심의 노선을 견지했던 김일성 시대와 상당히 다르다. 북한의 입장에서 볼 때, “신주체는 핵무기를 포기하지 않고 실행되어야 한다. 북한은 리비아의 카다피가 핵무기를 포기하는 바람에 미국과 나토로부터 군사개입을 자초했다고 믿고 있다.”

빅터 차의 분석에 따르면, 현재 북한에서 위에서 말한 간격(국가와 인민의 간격, 경직된 이데올로기와 시장화된 사회의 간격)이 정치 제도들이 사회의 변화를 따라가지 못하는 곳에서 나타나고 있다. 이러한 가연성 상황은 김정은 체제가 결코 방어할 수 없는 상황이라고 본다. 그리고 북한은 이러한 위기를 벗어날 수도 없다. 왜냐하면 중국식 경제 개혁은 북한에서는 불가능한데, 덩샤오핑과 같은 카리스마적 지도자가 존재하지 않기 때문이다.

## 역사의 종말, 그리고 통일

빅터 차는 이 책에서 자신의 지대한 관심사를 “통일에 다가가기(Approaching Unification)”라는 제목으로 정리하고 있다. 『불가능한 국가』에서 ‘남북한 관계’와 ‘통일’에 대한 논의를 배제한다면, 이 책에서 진행시킨 북한에 관련된 모든 논의는 ‘완전성’을 갖지 못하기 때문이라고 보고 있다. 두 개의 코리아가 역사적으로 통일에 대해 어떻게 생각해 왔는지, 그리고 오늘날 통일에 대해서 어떤 전망들을 갖고

---

있는지를 대단히 체계적으로 검토하였다. 아마도 이 책에서 가장 중요한 주제로 생각하는 듯하다. 빅터 차는 북한 정권의 종말이 다가오고 있으며, 따라서 한반도의 통일 문제를 주변국들과 한국인들이 심각하게 생각하고 준비해야 한다고 주장하고 있다.

빅터 차는 2011년 4월에 리처드 아미티지(Richard Armitage) 등 미국의 전직 고관들과 함께 청와대를 방문했던 일화를 소개하고 있다. 이명박 대통령을 한 시간 넘게 만나서 들었던 이야기를 소개하고 있다. 이명박 대통령이 했다는 말을 빅터 차는 다음과 같이 요약하였다. “우리는 햇볕정책과 다른 시각을 갖고 출발했다. 남북 교류라는 것은 북한이 상호주의 원칙에 응할 때에만 정당한 것이다. 무조건적인 대북 협력은 안 된다. 북한이 핵을 폐기하고 인권문제를 해결해야만 남한이 ... 북한에 대규모 투자를 하고, 한반도 평화체제를 건설하며, 정전 체제를 종식시킬 수 있다. 국민의 세금을 북한에 투자한다면 그만큼의 이득이 있어야 한다. 대화 자체가 목적이 되어서는 안 된다. 어린이와 임산부에 대한 지원은 무조건 한다. 다른 지원은 인도적 문제(국군포로, 납치자 및 납북자 송환 등) 및 비핵화와 연계한다 ... 나는 북한 지도자와 만나는 것에 거부감은 없지만 한 가지 원칙을 갖고 있다. 그런 회담을 위해 북한에 돈이나 물자를 지불하는 것은 결코 없을 것이다.”

빅터 차는 이명박 대통령의 언술들을 이용하여 한반도 통일 문제에 대한 자신의 입장을 넉넉히 밝히고 또한 정당화하는 방식을 사용하고 있다. 빅터 차 일행에게 이명박 대통령이 금강산 관광객 피살 사건, 천안함 폭침, 연평도 포격 사건에 대해 꺼냈던 이야기를 소개하였다. 아마 북한 붕괴론의 기초쯤 되지 않을까 한다. “이런 도발들은 북한의 비참한 처지에서 나온 절박한 도발 사건들이다. 북한은 마지막 단계까지 왔다. 정권의 정통성은 사라지고 있다. 외부의 정보가 유입되어 주민들의 불만도 높아지고, 정권 지배층의 미래도 암담해 질 것이다. 시간은 우리 편이다. 북한 지도부가 이러한 종말을 피할 수 있도록 우리가 도와줄 필요는 없다.” 아마도 이명박 대통령의 북한 붕괴론에 대해서 빅터 차는 강한 인상뿐 아니라 매우 긍정적인 성찰을 얻었던 것처럼 보인다. 빅터 차가 보기에는 이명박 대통령이 모든



북한 문제(가령, 북핵 문제, 인권 문제, 대남 도발 문제 등)를 총체적으로 해결할 수 있는 근본적인 방안으로 ‘통일’이라는 비전을 가지고 있었을 것이라고 추측했다.

결국 빅터 차의 인식도, 그가 이명박 대통령이 확신하고 있을 것이라고 보았던 바로 그 곳에 도달하였던 것으로 보인다. 바로 ‘통일’이다. 『불가능한 국가』에서 빅터 차는 ‘한반도 문제의 최종적인 해결책은 한국 주도의 통일밖에 없다’는 결론에 도달한 것으로 보인다. 그는 “한반도에서 역사의 종말에 다가가고 있다는 생각이 든다(On the Korean Peninsula, I think we are gradually approaching the end of history)”고 언급했다. 청와대뿐 아니라 각종 포럼과 국제 세미나 등에서 햇볕정책을 실시했던 진보정부 시기 때보다 훨씬 공개적으로 통일 문제(한 때 금기시되었던)가 대화의 주제가 되었다. 그렇다면 왜 이러한 현상이 벌어지게 되었을까? 빅터 차가 보기에는 이는 한국이나 미국 때문이 아니라, 바로 북한에서 전개되고 있는 사태들로 인한 것이라고 보고 있다.

빅터 차는 한반도에서 통일 논의가 활발해진 것은 크게 세 가지 요인에 의한 것이라고 요약하고 있다. 김정일의 갑작스런 사망, 미국의 북핵문제 해결 노력이 실패한 것, 김정은 정권이 체제를 지켜내기 위한 개혁에 실패할 것이란 전망이 바로 그것이다. 먼저, 김정일은 지도자 수업을 오랫동안 받았지만 김정은은 거의 받지 못했다는 것이다. 특히, 군부 엘리트와 관계망을 구축할 여유가 없었다. 2015년 현재의 시점에서 북한의 장성택은 이미 고인(故人)이 되었지만, 빅터 차가 이 책을 저술할 때만 해도, 김경희가 죽고 장성택이 후견인 역할을 하면 수양대군 처럼 조카를 몰아내는 쿠데타를 할지 모른다고 보았다.

둘째, 미국은 25년에 걸친 외교적 노력의 실패로부터 북핵문제의 근원적인 해결책은 통일밖에 없다는 사실을 인식하기 시작했다는 것이다. 쉽게 말하자면, 빅터 차는 외교적 노력을 계속 기울이면서 북한의 핵 능력을 규제하고 위기국면들을 관리해 나가면서 북한 정권의 내부 붕괴를 기다리자는 것이다.

셋째, 빅터 차가 보기에 김정은 시대의 각종 제도와 인물들은 김일성 시대보다 훨씬 폐쇄적이라는 것이다. 그들은 루마니아의 차우세스쿠의 처형, 리비아의

---

가다피의 처형을 보면서 개혁 개방이야말로 위험천만한 사태를 유발할 것이라고 생각하고 있다는 것이다. 이상과 같은 세 가지 요인들은 한반도에서 통일에 대한 관심과 논의를 활성화시켰다는 것이다.

한편, 빅터 차는 현재 한국에서 일고 있는 통일 논의는 보수 정권의 성향을 반영하는 것이라는 의견에 대해서 대단히 완강하게 반대하면서 몇 가지 차원에서 과거의 통일 논의와 다르다고 설명하고 있다. 첫째, 현재 논의되고 있는 통일 논의는 이념적인 것(ideology)이 아니라 실용적인 필요성(pragmatism)에 기반하고 있다고 보았다. 다시 말해서 북한 정권을 붕괴시켜야 한다는 의지에서 나온 게 아니라, 북한 정권이 불안정해지고 외교의 실패에 따른 한계를 느끼면서 자연스럽게 나타난 것이라는 것이다. 빅터 차가 보기에는 2010년 광복절 경축사에서 이명박 대통령이 ‘통일세’를 언급한 것이 커다란 계기가 되었다고 본다.

둘째, 현시기 통일 논의는 제로섬 경쟁의 냉전 시대로 돌아가자는 것(북진통일 정책)이 아니라 좀더 국제주의적(international)이고 투명하고(transparent) 개방적인(open) 성격을 띠고 있다. 과거에는 국제 테이블에서 통일문제가 주제가 되면 한국 대표는 ‘그것은 국내문제이다(It was a Korean issue)’라고 회피했지만 김정일의 쇼크 이후에 극적으로 변화가 있었다고 한다. 북한의 성공적인 체제전환을 이루기 위해서는 외부 세계와의 협력이 필요하다는 인식도 하게 되었다.

셋째, 새로운 통일 담론은 군사력 같은 힘(power)보다는 이념(idea)에 관한 논의이다. 과거 냉전 시대에는 북진통일과 같은 힘에 의한 통일에 중점을 두었지만, 최근의 논의는 이념의 힘과 이념의 우월성에 중점을 두고 있다. 이명박 대통령도 빅터 차 일행과 이야기하면서 군사력을 한 번도 언급하지 않고 정보가 북한사회를 바꾼다는 점을 강조하였다고 한다.

마지막으로, 현 시기의 통일 논의는 통일비용 등의 위협이나 공포보다는 ‘기회(opportunity)’라는 측면에서 새로이 이해되고 있다. 이전에는 통일은 비용이 많이 들고 위험하다는 인식을 했지만, 이제는 통일이 하나의 기회이며 편익을 창출하는 것으로 이해된다는 설명이다.

## 마이 웨이, “최후가 가까워졌다!”

빅터 차의 북한에 대한 전망은 큰 틀에서 볼 때 ‘북한 붕괴론’에 기초해 있다. 빅터 차는 가수 프랭크 시나트라(Frank Sinatra)의 ‘마이 웨이(My Way)’의 첫 대목에 나오는 가사를 인용하며 북한의 “최후가 가까워졌다(The End Is Near)”고 주장한다. 빅터 차는 놀랍게도 시기적으로 매우 단기적인 전망(대략 4~5년) 속에서 북한의 운명을 점치고 있다. 이 책에서는 곧 선출될 차기 대통령들은 북한의 붕괴를 경험하게 될 가능성이 높으며, 이에 적극 대비해야 한다고 주장하고 있다 (여기서 차기 대통령은 2012년 11월에 선출된 오바마 미국 대통령과 12월에 선출된 박근혜 대통령 모두에게 적용된다).

빅터 차는 북한의 붕괴가 임박했다는 증거로서 다음과 같은 사실들을 제시하였다. 첫째, 김정일과 달리 김정은은 준비되지 않은 지도자라는 것이다. 많은 왕조사에서 엿볼 수 있듯이 준비되지 않은 ‘어린 왕’의 정권은 순탄하지 못한 경우가 많다는 것이다. 현재 일단 김정은을 앞에 내세우고 단결된 듯한 모습을 보여주고 있으나 내부 균열이 일어날 가능성이 매우 크다고 본다.

둘째, 북한은 절대로 핵무기를 포기하지 않을 것이라는 것이다. 일부 논자들은 미국의 압박 내지는 고립화 정책 때문에 북한이 핵무기를 개발한 것처럼 이야기하지만, 이는 사실과 맞지 않다는 것이다. 빅터 차가 보기에 북한은 대미 협상용으로 핵무기를 개발한 것이 아니라 핵보유국으로 ‘대접’받기 위해서 핵을 개발했다는 것이다. 지난 25년간 북핵 협상을 통해 미국은 기존 방식으로 북한을 비핵화시키는 것이 불가능하다는 것을 인식하기 시작했으며, 따라서 ‘진정한 비핵화 과정’이 시작될 것이라는 것이다. 아마도 ‘북한의 붕괴 과정=진정한 비핵화 과정’을 의미할 것이다.

셋째, 가장 중요한 것으로서 북한이 생존하는 방법은 시장개혁을 하는 것인데 김정은은 이러한 개혁을 할 수 없다는 것이다. 김정은이 가진 유일한 정치적 자산은 김정일의 후계자라는 점이기 때문에, 개혁을 위해 필요한 김정일 비판(부분적으로도)이 불가능하다는 것이다. 따라서 김정은 체제는 앞에서 언급했던 이른바

---

‘신주체 부흥운동’으로 나아갈 수밖에 없다는 것이다. 일시적으로 김정은이 ‘개혁쇼’를 벌인다 해도 이는 곧 한계에 부딪힐 수밖에 없으며, 체제 생존에 불가결한 ‘근본적 개혁’은 불가능할 것이라고 전망하였다.

## 미국인에게 고함: 다섯 가지 원칙

빅터 차는 미래 미국의 행정부가 고려해야 하는 원칙을 다섯 가지로 정리하여 제시하였다. 첫째, 인내 정책은 북한 정권이 끝나기를 기다리는 정책의 일부분이라는 것을 이해해야 한다는 것이다. 베테랑 외교관들과 정치인들에 의해 실행되어 왔던 미국 외교의 30여 년이 이 점을 증명했다. 사담 후세인과 오사마 빈 라덴에 대한 작전이 성공한 것처럼, 사실 북한 지도부를 제거하는 작전은 미국의 능력으로는 가능하다. 하지만, 미래의 어떤 미국 대통령도 이러한 방법을 선택해서는 안 된다는 것이다. 그렇지만, 북한이 미국의 십자선에 나타나게 되는 유일한 환경은 북한에서 비롯된 무기들로 대미 테러가 발생하는 경우이며, 그런 날이 온다면 북한 정권은 오래가지 못할 것이라고 경고하였다.

둘째, 일련의 강력한 핵비확산과 금융 제재를 정책의 기준선으로 삼아야 한다는 것이다. 빅터 차는 원래 대북 제재는 핵비확산을 위해서 기획된 것으로 보고 있다. 그러므로 북한이 단 한 개의 핵무기라도 갖고 있는 한 제재는 계속되어야 한다. 그러한 제재는 북한에서 마지막 핵무기가 제거될 때에 비로소 해제될 것이다. 그러나 지난 30년 동안의 대북 제재는 확산을 저지하는 데는 도움이 되었을지 모르나 북한 정권이 핵무기를 포기하도록 하지 못했다. 그리하여 세 번째 원칙이 필요해진다. 그것은 바로 ‘협상(negotiation)’이다. 어떤 행정부든 북한과 협상을 하도록 강요당한다. 사실 과거의 모든 행정부는 지난 30년 동안 북한의 핵프로그램을 동결시키기 위해 대화의 장에 들어갔다. 이후에도 마찬가지로 대화의 장에 들어가야 한다고 보고 있다.

셋째, 이 원칙은 북한보다는 오히려 주변 국가들과 더 관련이 있다. 북한의 핵



프로그램에 관한 모든 다자적 협상들의 ‘숨겨진 중요한 목표(subtext)’는 한반도 통일을 위한 준비여야 한다는 것이다. 2008년 김정일의 쇼크 이후, 미국과 한국은 북한의 붕괴에 어떻게 대응할 것인가를 위한 계획을 진전시켰다. 하지만 미국과 한국을 제외한 나머지 국가들에게는 계획이 존재하지 않는 것으로 보인다. 이제는 한반도 통일을 준비해야 한다는 것이 빅터 차의 제안이다.

다섯째, 미국은 북한 주민들을 잊어서는 안 된다는 것이다. 물론 가장 우선적인 이슈는 북한의 핵무기와 대량살상 무기들에 의해 노정된 위협이다. 하지만, 그 정권이 결국에 붕괴할 때, 현대 시대에 가장 재앙적인 인권 문제가 북한 주민들에게 나타날 수 있다. 따라서 미국은 북한 주민들의 삶을 향상시키는 고민을 해야 하고, 나아가 미국이 자신들을 도와주리라는 것을 알게 해야 한다고 보고 있다.

빅터 차의 결론은 기존의 북한 붕괴론과는 많이 다른 지점들을 갖고 있으며, 또한 많은 생각을 갖게 한다. 당장 북한이 붕괴하더라도 놀랄 일이 아니며, 10년 뒤에 북한이 여전히 살아 남아 있더라도 놀랄 일이 아니라는 것이다. 북한의 궁극적인 운명의 폭은 그만큼 넓을 수 있다는 것이다. 빅터 차는 이러한 의미에서 북한은 진정으로 ‘불가능한 국가(impossible state)’라고 보았다. 하지만 빅터 차가 평생에 보고 싶은 것이 하나 있는데, 그것은 북한이 남한처럼 되는 것이다. 북한을 ‘불가능한 국가’로 바라보는 빅터 차는 언젠가 북한 주민들이 그들 스스로 선택한 기회를 통해 한국처럼 ‘가능한 국가(possible state)’에서 살게 될 것이라고 기대하고 있다.



## 『KINU 통일플러스(+)] 원고모집 안내

『KINU 통일플러스(+)]는 년 4회 발행되며 북한통일 관련 정책적·학술적 쟁점을 발굴하여 입체적으로 분석하고 국내외 최신 연구동향을 소개하고 비평하는 발간물입니다.

보내실 글은 순수한 창작물이어야 하며, 아닌 경우에는 그 출처를 밝혀야 합니다.

보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 반환하지 않습니다. 게재된 글의 저작권은 통일연구원에 있습니다.

※ 원고 보내실 곳: 통일연구원 『KINU 통일플러스(+)] 담당

- 주 소: (137-756) 서울특별시 서초구 반포대로 217 통일연구원
- T E L: 02)2023-8000
- Email: kinuplus@kinu.or.kr

