

# 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향

민태은 외

# 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향

연구책임자: 민태은 (통일연구원 통일정책연구실 실장)  
공동연구자: 이기동 (국가안보전략연구원 책임연구위원)  
이상근 (이화여자대학교 통일학연구원 연구위원)  
전재성 (서울대학교 정치외교학부 교수)

## 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향

신통일대계(4/4년차)

KINU 연구총서 17-05

---

발행일	2017년 12월 31일
저자	민태은, 이기동, 이상근, 전재성
발행인	손기웅
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	(주)아미고디자인(02-514-5043)
인쇄처	(사)한국신체장애인복지회인쇄사업장(02-6401-8891)
I S B N	978-89-8479-894-6 93340 통일정책[統一政策], 대북정책[對北政策] 340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23
가격	9,500원

---

CIP2017034865

© 통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향

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

# 차 례

요 약 .....	7
<b>I. 서론 .....</b>	<b>17</b>
1. 연구목적 .....	19
<b>II. 정책 대상으로서의 북한에 관한 인식 .....</b>	<b>23</b>
1. 북한 정권 및 주민에 대한 인식 .....	27
2. 북한에 대한 인식과 대북정책 목표의 상이성 .....	70
3. 교류협력과 북한 변화에 관한 쟁점들 .....	73
4. 정책제언: 새 정부의 북한 인식과 교류협력 추진 방안 .....	91
<b>III. 대북·통일정책의 관계에 대한 쟁점 .....</b>	<b>101</b>
1. 대북정책과 통일정책의 관계 .....	104
2. 북한 붕괴론과 흡수통일에 대한 입장 .....	114
3. 핵문제와 남북관계: 연계, 분리, 그리고 병행 .....	135
4. 정책적 고려사항 .....	146
<b>IV. 남북 관계 및 통일, 북핵 위기를 둘러싼 국제변수의 쟁점들 .....</b>	<b>151</b>
1. 한국의 대북전략 환경으로서 지구 질서 및 동북아 질서의 변화, 지속 문제 .....	157
2. 북한 문제의 한반도화 vs 한반도 문제의 국제화 .....	162
3. 북핵, 북한 문제를 둘러싼 미·중의 합의 가능성 문제 .....	171
4. 한국의 동북아 지역전략과 대북·북핵전략의 배합 문제 .....	175
5. 문제인 정부의 대외 환경의 변화, 지속 가능성 문제 .....	179
6. 정책제언 .....	187

## 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향

V. 결론 .....	193
참고문헌 .....	201
최근 발간자료 안내 .....	209



## 요 약

본 과제는 북한에 대한 인식을 포함하여 지금까지 시행되어 온 통일 및 대북정책과 관련한 다양한 쟁점을 중점적으로 논의하는 것을 목표로 한다. 더불어 우리의 대북정책과 통일정책 성공의 주요 변수인 동북아 국가들의 한반도정책을 보다 포괄적으로 검토하고자 한다. 이를 통해 때로는 갈등적인 우리 사회의 통일 및 대북정책에 대한 이견들을 체계적으로 정리하고 이해하고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 지속가능한 통일정책 방안을 제시하고자 한다.

북한에 대한 인식의 차이는 대북정책의 목표와 수단의 차이로 이어진다. 역대 정부와 주요 정당들은 북한을 1) 안보를 위협하는 존재, 2) 제압하거나 타도해야 할 대상, 3) 대화하고 협력해야 할 상대로 인식해 왔다. 그리고 이러한 인식들 중 제압·타도의 대상이라고 인식하는 정당·정파와 대화·협력의 상대라고 인식하는 정당·정파들은 서로 갈등을 빚곤 했다. 하지만 북한이 우리 안보에 위협이라는 인식이 약화되는 것을 두려워하여 북한을 대화와 협력의 대상으로 인정하지 않으면 대북정책이 경직된 강경노선을 벗어나기 어렵다.

또한 역대 정부와 정당들은 북한의 합리성, 신뢰성 그리고 안정성에 대해 큰 인식 차를 보여 왔다. 그러나 북한의 행태가 우리가 바람직하다고 여기는 방향과 다르다고 해서 북한 정권을 비합리적이고 불안정하다고 평가하는 것도 재고되어야 한다. 북한 입장에서 정권안보 차원의 합리성은 우리의 국가안보 차원의 합리성과 다를 수 있다. 또, 신뢰는 상호적으로 구축되는 것이므로 북한에 대한 불신을 강조하기보다 북한이 우리를 신뢰할 수 있도록 노력하는 모습을 보여주어야 한다. 새로운 지도자의 등장이나 고위 인사의 숙청 등을 이유로 북한 정권이 불안정하다고 평가하고 이에 기초한 대북정책을 펴는 잘못도 되풀이하지 말아야 한다.

## 요 약

그리고 북한 주민들이 남북한의 교류협력과 한반도 문제 해결의 능동적 주체라는 인식을 바탕으로 한 대북정책을 펼쳐야 한다. 북한 정권과 주민들을 대립적 관계로 파악하는 것도 재고되어야 한다. 북한 주민들에게 영향을 미치지 않고 정권을 압박하는 정책 구상은 비현실적이다. 양자가 통치자와 피치자의 관계로 묶여 있어서 북한 정권이 북한 주민을 대표할 수밖에 없다는 현실을 인정하는 것이 현실성 있는 대북정책의 첫걸음이다.

교류협력이 안보위협을 누그러뜨리는 데 얼마나 기여했는지에 대한 평가 역시 정부별로 엇갈린다. 그러나 강경일변도의 정책을 폈던 시기에 비해서 교류협력이 활성화되었던 시기에 한반도가 보다 평화로웠다는 사실은 부인할 수 없다. 인도적 지원을 비롯한 남북 교류협력은 북한 정권의 정당성을 강화하는 면이 있지만 이를 훼손하기도 한다. 과거에 북한은 식량난 등으로 남측과의 협력이 매우 중요했기 때문에 정당성 훼손을 감수하면서까지 교류협력을 수용했던 것이다. 그러므로 핵·미사일 개발을 둘러싸고 미국과 남한과 대립하는 상황에서 북한이 남한과의 대화 및 교류협력 재개를 반길 가능성은 크지 않다.

문재인 정부는 대북 압박이 북한을 대화와 협력의 길로 이끌기 위한 것이라는 점을 일관성 있게 유지할 필요가 있다. 특사 파견조차 어려운 현 상황에서 학술, 문화, 스포츠 등 순수 민간교류를 통한 양측의 접촉은 남북한이 서로의 사정과 의도를 이해하는데 도움이 될 것이다. 대북제재 하에서의 경제협력은 정부가 주도하는 방식을 탈피하여 기업의 자율성과 책임을 높이는 방향으로 전환될 필요가 있다. 기업 스스로 대북제재 등의 여건을 감안하여 필요에 따라 교역, 투자 등을 진행하도록 해야 할 것이다. 그리고 북한 핵문제가 해결되지 못한 상태에서 교류협력을 추진

## 요 약

하게 될 경우에는 국민들이 안보위기감을 느끼지 않도록 정책의 내용, 추진 방향, 예상 결과 등을 충분히 설명하여야 한다.

북한 주민들의 인권이 실제로 향상되려면 남북관계 발전과 인권 개선이 함께 추진되어야 한다. 따라서 인도적 지원은 되도록 조건을 달지 않고 순수한 인도적 목적에서 진행해야 한다. 제재와 가해자 처벌에 초점을 맞추는 현재의 방식은 수정될 필요가 있다. 특히 우리의 인권 개선 노력이 북한 체제를 압박하는 수단으로 여겨지지 않도록 유의해야 한다.

북한에 대한 인식과 대북정책뿐만 아니라 대북정책과 통일정책의 관계에 대한 인식도 정부별로 달랐다. 대북정책은 통일정책의 하위 구성요소이자 정책으로 규정된다. 그리고 남북관계 발전에 우선성을 두는 정책을 대북우선 통일정책으로, 국내 통일준비사업이나 통일외교를 중시하는 정책을 대북차선 통일정책으로 정의된다. 대북정책과 대북정책에 관한 쟁점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 김대중·노무현 정부의 대북우선 통일정책은 북한 문제와 북핵 문제의 분리 접근을 취한 반면, 이명박·박근혜 정부의 대북차선 통일정책은 양자의 연계 접근을 취하였다. 둘째, 김대중·노무현 정부는 기능주의 접근법에 기초하여 신기능주의 접근법을 가미한 반면, 이명박·박근혜 정부는 비핵화라는 상위 정치 이슈를 하위 정치의 이슈들보다 우선시 하는 역기능주의 접근법을 바탕으로 하는 가운데 신기능주의 접근법을 배제하였다. 셋째, 김대중·노무현 정부는 평화지상론을 표방한 반면, 이명박·박근혜 정부는 통일지상론을 내세웠다.

통일정책에 대해서도 크게 ‘북한 붕괴론’과 ‘흡수 통일론’ 입장이 서로 갈등 속에서 공존해 왔다. 김대중·노무현 정부 시기의 북한 붕괴론과 흡수통일론은 첫째, 1990년대 붕괴론의 연장선상에서 제기되었으며, 붕괴론자들은 ‘개혁·개방=붕괴’라는 등식을 설정해 놓고, 체제유지에 대

## 요 약

한 개혁·개방의 긍정적 효과는 논외로 하였다. 셋째, 붕괴론자들은 한·미·중의 그릇된 대북정책을 북한 체제 존속의 주요 원인으로 지적하고, 특히 한국 정부의 대북지원을 주된 비판대상으로 삼았다. 넷째, 북한 붕괴론에 대한 노무현 정부와 미국 부시 행정부의 시각 차이는 양국 간 대북 정책 엇박자의 주요 원인으로 작용하였다.

한편 이명박·박근혜 정부 시기는 첫째, 북한 붕괴론은 이명박 정부의 '기다림의 전략', 박근혜 정부의 '통일대박'의 바탕이 되었다. 둘째, 붕괴론자들은 김일성 사망과 김정일 사망, 후계자로서의 김정일의 자질과 김정은의 자질을 대비시켜 붕괴의 주요 원인으로 간주하였다. 셋째, 붕괴에 대한 태도가 1990년대의 소극적 붕괴론에서 적극적 붕괴론으로 변화하였다. 이러한 대북정책과 통일정책의 상호관계 및 접근법에 대한 정부별 인식차이는 북한의 도발로 인한 한반도 긴장 수준과 이에 대한 정부별 위기의식의 차이에 기인한다. 따라서 정부는 국제사회와 협력하여 북한에 대한 제재와 압박을 추진해 북핵으로 인한 한반도 긴장을 낮추는 데 총력을 기울여야 한다. 그러나 동시에, 대화와 협상국면으로의 전환 가능성에 대비하면서 중장기적으로 대북우선 통일정책을 추진할 수 있는 환경을 만드는 노력을 지속해야 한다. 그리고 정부 차원에서 인위적으로 북한의 붕괴와 흡수통일을 조장함으로써 북한 지도부에게 핵 개발이 올바른 선택이라는 명분을 주거나 비핵화와 남북관계 발전의 선순환 구조 형성에 제약을 가하는 조치와 언행에는 신중을 기할 필요가 있다.

마지막으로, 핵문제와 남북관계의 분리, 병행, 연계와 관련한 문제이다. 김대중 정부는 양자가 상호 영향을 미치지 않도록 분리접근을 취하였고, 노무현 정부는 양자가 상호 긍정적 영향을 미치도록 남북관계와 6자회담이 선순환하는 병행접근을 취하였으며, 이명박 정부와 박근혜 정부는 큰

## 요 약

틀에서 '선 비핵화 후 남북관계' 구도라는 연계 접근을 취하였다. 그런데 주어진 현실과 바람직한 미래를 종합적으로 고려하여, 북핵 문제와 남북관계의 연계 → 분리 → 병행의 순서로 접근할 필요가 있다.

우리의 통일전략, 대북전략, 그리고 북핵전략의 총합이 '한반도전략'이라고 할 수 있다. 따라서 한국의 한반도전략 추진 환경으로 국제정치가 어떠한 변화를 겪고 있고, 이러한 변화가 한국의 전략에 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴보아야 한다. 북한의 핵무기가 고도화되고 미국의 본토를 타격할 수 있는 기술력을 가지게 되면서 북핵은 한국뿐만 아니라 일본과 미국의 본토 안보 문제가 되었다. 중국도 이 과정에서 자국의 국가이익을 확보할 방안을 고민하고 있는 상황이다. 따라서 한국은 한반도 문제의 국제화 속에서 한국의 주도권을 강화할 방안을 마련해야 한다.

한국의 전략적 목표는 북핵 문제를 평화적으로 해결하되 향후 남북관계의 발전, 더 나아가 통일을 이루는 방향과 일치하도록 해결하는 것이다. 또한 한국의 북핵 외교는 주변국 외교 및 동아시아 지역외교와 치밀한 계산 하에 궤도를 맞추어야 한다. 북핵 해결 과정에서 주변국과 관계가 악화되거나, 주변국과의 관계만을 고려하여 북핵 문제 해결 방향이 왜곡되어서는 안 되기 때문이다. 또한 북핵 문제 해결 과정에서 향후 남북관계 발전, 평화체제 정착, 통일에 대한 주변국과 국제사회의 동의도 아울러 공고화해야 한다.

냉전 이후 미국의 과도한 외교 및 군사비용이 미국의 국력을 약화시킨 측면이 있다. 또한 미국이 주도한 신자유주의 세계화가 역으로 미국의 국내 경제를 악화시켜왔다. 이에 국내 경제를 우선으로 한 트럼프 행정부는 미국 이익을 우선하는 외교정책을 추진하고 있다. 이 과정에서 한반도 문제 역시 미국의 이익을 중심으로 해석되고 판단될 위험성이 커지고

## 요 약

있다. 중국은 새로운 강대국으로서 자국의 이익을 수호하고 주변국에 대한 영향력을 강화하여 향후 미·중 간 경쟁 구도에서 유리한 고지를 점하는 데 치중하고 있다. 러시아는 유럽과 중동 지역에서 미국과 대립, 경쟁하며 아시아에서 입지를 강화하는 한편 세계적 영향력 확산에 힘을 기울이고 있다. 이 과정에서 중국과의 전략적 협력, 북한과의 관계 강화 등 다양한 이해를 피하고 있어 한·러 간 협력도 순조롭지 않다. 일본은 북한의 핵무기 고도화가 자국의 본토 안보에 직접 위협을 가한다는 위협감과 북핵 국면에서 보통군사국가화를 추진하려는 열망이 함께 작용하여 북한에 대한 단기적 압박정책에 치중하는 상황이다.

이러한 상황에서 한국은 한반도전략과 동아시아 지역전략을 조화시킬 방안을 강구해야 한다. 먼저 한국은 국제화된 북핵 문제를 한국 주도하에 풀어가면서 향후 남북관계와 통일 문제에 대한 장기적 로드맵을 제시해야 한다. 또한, 미·중 간 전략 합의를 위해 북핵 문제를 토대로 외교적 성공을 거두어야 한다. 이러한 한국의 외교적 노력은 향후 미·중의 경쟁 구도 속에서 한국의 외교적 입지를 강화할 것이며 북핵 문제는 한국 외교 지평을 넓히는 유리한 기회로 작용할 수도 있을 것이다.

보다 구체적으로 정부는 첫째, 주변국의 북핵전략을 철저히 파악하고 국제사회의 해결 노력과 더불어 한국 중심의 해결책을 강하게 주장해야 한다. 미국과 중국, 국제연합 등 국제사회가 북핵 문제에 적극적 자세를 보이는 것은 긍정적인 요인이다. 그러나 국제사회의 노력에는 군사적 옵션 사용 등의 위험이 있다. 북핵 문제 해결이 한반도 평화와 통일로 이어지도록 북한의 핵 개발에 대한 강력한 억지와 제재를 하는 한편, 중장기적인 평화체제 수립과 북한의 정상화를 위한 로드맵을 제시해야 한다.

둘째, 한국의 주변국 외교 및 지역전략을 제쳐두고 북핵 문제 해결을

## 요 약

위한 단기적 처방에 치중해서는 안 된다. 트럼프 행정부와 대북 및 북핵 정책에 온도 차이가 있더라도 전략적 대화를 유지해야 한다. 또한 미국과 함께 중국을 압박하여 한·중관계를 악화시켜서도 안 된다. 일본의 대북 강경 전략과 러시아의 대북 유화전략에 대한 견제와 더불어 한국의 해결 안을 설득해야 한다.

셋째, 문재인 정부는 대북 관여전략을 치밀하게 준비해야 한다. 과거 진보 정부가 추진했던 관여전략이 북한에게 위협적으로 작용했던 경험을 상기할 필요가 있다. 북한이 자신의 미래를 확신하고 비핵화 이후를 준비할 수 있도록 관여의 로드맵을 제시해야 한다.

주제어: 통일정책, 대북정책, 대북 인식, 북핵 문제, 한반도 평화

## Abstract

### Major Issues regarding North Korean and Unification Policy and Direction for Policy Implementation

*Min, Tae-Un et al.*

『The Grand Plan for Korean Unification of 2017』 focuses on laying out various issue positions surrounding unification and North Korean policies by presidential regimes. It also conducts a comprehensive review on the Korean Peninsula policy East Asian countries that are major players in North Korean and unification policy of the Korean government. In addition, it analyzes the sources of conflicting opinions on unification and North Korean policy. These attempts are not only important in aggregating public opinions on unification and North Korean policy but also essential in suggesting measures for sustainable unification policy.

This research is comprised of the following. The chapter II analyzes perception and opinions on North Korean and unification policies by South Korean governments and political parties. This is to provide an effective and practical measures for implementing unification and North Korean policy. The chapter III comprehensively examines perceptions of political circles and the public, on how unification policy and North Korean policy relate to each other, and how they are coordinated.

## Abstract

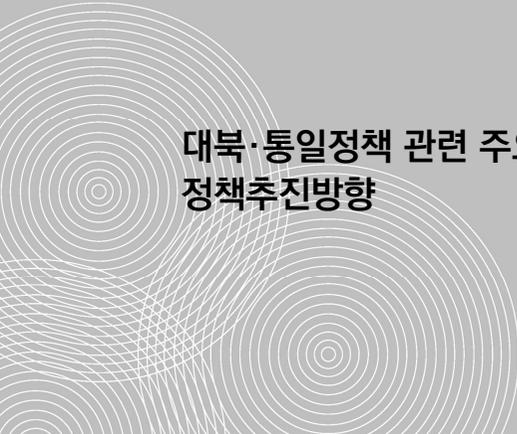
In doing so, this research aims to put into place a policy that can resolve North Korean issues and improve inter-Korean relations. Thereby, it is to contemplate other ways of implementing a sustainable unification policy. The chapter IV explores the Korean Peninsula policies of neighboring countries, including their North Korean policy. The research attempts to contribute to exploring a way forward for policies of unification, North Korea and North Korean nuclear weapons, and unification diplomacy to go hand-in-hand in harmony.

**Keywords:** Unification Policy, Policy on North Korea, Perception on North Korea, North Korean Nuclear Issue, Peace in Korean Peninsula



# I. 서론





**대북·통일정책 관련 주요 쟁점과  
정책추진방향**

## 1. 연구목적

문재인 정부는 출범 직후부터 평화통일과 북핵 문제 해결을 위해 우리 정부가 주도적 역할을 할 것임을 강조해 왔다. 특히 대화를 통해 남북관계를 회복하고 통일한국으로 나아가겠다는 의지를 밝혀 왔다. 이를 위해 남북 이산가족 상봉과 스포츠 교류 제안 등 다각적인 남북 교류 성사를 위해 노력해 왔다. 그러나 이러한 우리 정부의 노력에도 불구하고 북한은 올 들어 8월 말까지 13차례에 걸쳐 탄도미사일 발사 실험을 했다. 이 중 9번은 문재인 정부 출범 이후 이루어졌다. 그리고 지난 9월 3일에는 제6차 핵 실험을 감행하였다.

이에 우리 정부는 미국 및 국제사회와 공조하여 북한의 무력도발에 강경한 대응과 압박을 하겠다는 의지를 천명했다. 즉 북핵 문제 해결을 위한 강경한 대북정책 입장을 시사한 것이다. 그러나 이러한 강경한 북핵 대응 방침이 남북관계 개선을 위한 대화 노력을 근본적으로 중단하겠다는 의미는 아니다. 정부는 통일을 위한 베를린 구상을 변함없이 추진하겠다고 밝히고 북한이 대화의 길로 나올 것을 촉구하고 있다. 평화통일을 위한 남북관계 개선 노력은 계속하겠다는 것이다. 이러한 문재인 정부의 입장은 북핵 문제 해결은 대북정책의 한 영역이며 대북정책은 보다 큰 통일정책의 한 부분임을 분명히 보여준다.

그런데 이러한 문재인 정부의 대북 및 통일정책 접근법은 이전의 이명박 그리고 박근혜 정부의 것과 다르다. 오히려 이전의 '대북우선 통일정책'을 추진했던 김대중·노무현 정부의 접근법과 유사하다고 평가된다. 이러한 평가는 정부마다 대북 및 통일정책의 연계방식과 이해방식에 차이가 있다는 것을 의미한다. 원칙적으로 대북정책과 통일정책은 한반도 평화와 지속적인 번영을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다는 데는 정부 간 큰 이견이 없다. 그러나 지금까지의 대북정책은 남북관계, 국내 및 국제정치 상황에 따라 정책의 방향과 추진 방식이 달라지면서, 상위정책

개념인 통일정책과 조화를 이루지 못한 채 진행되어 왔다. 또한 대북정책에서도 북핵 문제와 북한 문제를 연계해야 할지 분리시켜 접근해야 할지 이견이 있어 왔다. 특히 정치권과 전문가집단들이 보수진영과 진보진영으로 나뉘어 대북·통일정책의 구체적인 준비 및 추진방식에 이견을 보여 왔다.

국민들 역시 대북 및 통일정책의 목표에 대해 시각차를 보여 왔다. 이러한 우리 사회의 대북·통일정책에 대한 시각차는 근본적으로 정치권 및 국민들이 분단 상황과 북한을 서로 다르게 인식하는 데 기인한다. 그리고 이러한 인식 차가 대북 및 통일정책에 대한 서로 다른 입장으로 이어져 남남갈등이라고 명명될 정도의 사회적 갈등을 낳았다. 이러한 갈등은 정권에 관계없이 안정적이고 지속가능한 통일정책을 추진하는 데 커다란 걸림돌이 되고 있다. 이에 본 연구는 지금까지의 북한 그리고 통일 및 대북정책과 관련한 다양한 쟁점을 체계적으로 정리하고자 한다. 이를 통해 우리 사회의 관련 쟁점의 원인을 파악하고 서로 다른 견해를 수렴할 방안을 마련하고자 한다.

본 연구는 2010년부터 2013년 사이에 수행된 『통일대계 연구』의 후속 연구로 2014년부터 수행된 『신통일대계 연구』의 일환이다. 『통일대계 연구』는 포괄적 통일 추진을 위해 합의통일 환경 조성 및 합의통일을 추진하기 위해 통일의 대내외 환경평가, 북한 변화 전략, 그리고 주변국에 미칠 영향 등을 분석하였다. 이러한 『통일대계 연구』의 결과를 바탕으로 2014년부터 수행된 『신통일대계 연구』는 평화통일 기반 구축을 위한 국정과제를 좀 더 구체화하는 것을 목표로 하고 있다. 구체적으로 1차년도인 2014년에는 통일의 핵심요소인 국내외 정세에서 위기요인과 기회요인을 분석하였다. 또한 국민의 실제 통일의지와 우리 사회의 통일 능력을 검토하였다. 2015년에는 북한 요소에 중점을 두고 남북한 통합에 대한 북한의 수용력을 제도 및 인식 차원에서 연구하였다. 2016년에는 통일준비 국내 역량에 중점을 두고 『신통일대계 연구』를 수행했다.

『신통일대계 연구』를 마무리하는 2017년에는 지금까지 시행되어 온 통일 및 대북정책과 관련한 다양한 쟁점을 중점적으로 정리하고자 한다. 더불어 우리의 대북정책과 통일정책 성공의 주요 변수인 동북아 국가들의 한반도정책을 보다 포괄적으로 검토하고자 한다. 이를 통해 때로는 갈등적인 우리 사회의 통일 및 대북정책에 대한 이견들을 체계적으로 정리하고 이해하고자 한다. 이러한 시도는 통일과 대북정책에서 국민들의 의견을 수렴해 나가는 데 중요하다. 나아가 지속가능한 통일정책 방안을 제시하는데도 필수적이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. II장에서는 북한 및 대북정책에 대한 인식과 견해를 정부 및 정당별로 정리하고 견해차의 원인을 분석한다. 먼저 정부별로 북한 당국과 주민에 대한 인식을 검토한다. 역대 정부와 정당들이 북한을 인식하는 데 있어 위협의 대상, 타도의 대상 또는 타협의 대상 중 어떤 인식을 우선시했는지 살펴본다. 또한 정부별로 북한 정권에 대한 신뢰성과 안정성에 대한 인식과 인식차로 인한 쟁점을 논의한다. 더불어 북한의 변화 가능성에 대한 인식 및 기대의 차이를 정부별로 논의한다. 이를 바탕으로 북한과의 교류협력 그리고 인도적 지원에 대한 정부별 인식과 접근법의 차이를 논한다. 마지막으로 이러한 대북포용정책이 한반도 안보와 긴장 완화에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 정부별 평가를 분석한다.

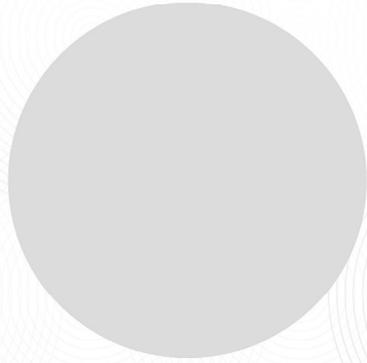
III장에서는 통일정책과 대북정책의 관계와 조율방식에 대한 정치권 및 국민들의 인식을 종합적으로 검토한다. 이를 통해 북핵 문제 해결과 남북관계 개선이 선순환 할 수 있는 정책을 마련하고 지속가능한 통일정책을 추진할 방안을 고찰해보고자 한다. 먼저 정부별로 대북·통일정책의 관계에 대한 인식과 쟁점을 검토한다. 그리고 김대중·노무현·이명박·박근혜 정부가 북한 체제의 안정도를 어떻게 평가하고 있는지를 북한 붕괴론과 급변사태론을 중심으로 분석한다. 더불어 이러한 입장이 각 정부의 흡수통일에 대한 입장과 어떻게 연계되어 있는지 설명한다. 그리고

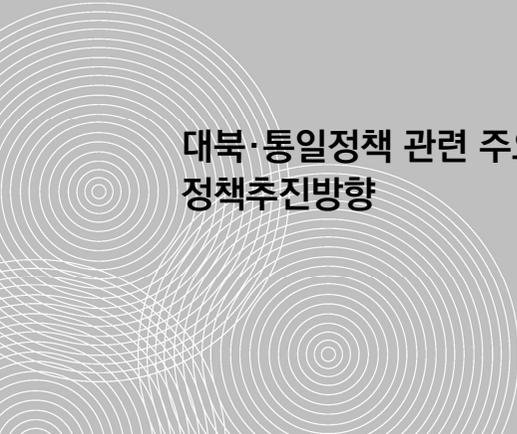
북핵 문제 해결과 남북관계 진전을 어떻게 조화시킬지에 대한 정부별 인식 차이와 이로 인한 쟁점을 논의한다. 특히 지난 정부들이 취한 북핵 문제와 남북관계에 대한 접근방법을 연계론, 분리론, 병행론의 관점에서 규명한다.

대북 및 통일정책에 대한 우리 사회 내 이견 간 합의점을 찾는 것은 실효성 있는 관련 정책을 위해 반드시 선행되어야 한다. 그런데 북한의 핵 무력 도발은 한반도와 지역 안보뿐만 아니라 세계 안보에도 큰 위협이다. 때문에 주변국들에게도 대북 및 대 한반도정책은 주요 정책분야이다. 따라서 우리의 대북·통일정책은 미국과 중국 등 주변국의 북핵을 둘러싼 대북정책과도 균형을 맞추어야 한다. 다시 말해 북핵 문제를 둘러싼 동북아 및 국제사회의 전략과 균형을 맞추어야 한다는 것이다. 그런데 그간 정부에 따라 이 ‘균형점 맞추기’의 성공 여부가 달랐다. 현재 북핵 문제가 그 어느 때보다 심각한 국제 문제가 되어있다. 그 결과 주변국들의 대북 및 한반도정책과 우리의 대북정책과 통일정책이 상호 균형을 맞추는 것이 더욱 중요해 졌다. 우리의 대북·통일정책이 주변국의 한반도정책과 선순환 고리를 이루지 못하면 북핵 문제의 해결, 나아가 통일의 달성이 어려운 상황이다.

따라서 IV장은 국내와 주변국 정책 간 선순환 고리를 만들기 위해 주변국의 대북정책을 포함한 한반도 정책을 보다 체계적으로 검토한다. 이를 통해 통일정책, 대북 및 북핵정책 그리고 통일 외교정책이 서로 조화롭게 나아갈 방향을 모색하는 데 기여하고자 한다. 구체적으로 북핵, 대북, 통일전략과 관련한 국제환경이 어떻게 변화해왔는지 개관한다. 그리고 현재 상황에서 가장 문제가 되고 있는 북핵 문제와 관련한 대북, 통일 문제의 국제적 현황을 살펴본다. 특히 북핵 문제를 둘러싼 주변국의 동북아정책 및 전략을 미·중관계를 중심으로 살펴본다. 끝으로 통일을 위해 어떻게 대북정책의 방향을 설정하고 실행할지 우리의 외교 전략을 위한 정책 제언을 한다.

## Ⅱ. 정책 대상으로서의 북한에 관한 인식





**대북·통일정책 관련 주요 쟁점과  
정책추진방향**

지난 5월 문재인 정부가 출범하였다. 문재인 대통령은 선거 기간에 단계적·포괄적 접근을 통해 북한의 비핵화를 이루는 동시에 한반도 평화체제를 구축하고, 남북한의 시장을 하나로 통합함으로써 경제공동체를 건설하겠다는 등의 대북정책 목표를 제시하였다. 이를 위해 정부가 적극적으로 주도적인 역할을 할 뿐 아니라 민간단체, 도시, 지역 등 여러 단위에서 남북협력이 이루어질 수 있도록 지원하겠다는 입장도 표명하였다.<sup>1)</sup> 이는 문재인 정부가 김대중·노무현 정부 당시의 정책을 계승하는 성격을 띤 대북정책을 구상하고 있었음을 짐작하게 한다.

한편으로는 국민이 참여하는 통일 논의, 남북 정상 간 합의에 대한 국회의 심사 및 비준 등도 공약하였다.<sup>2)</sup> 이러한 공약에는 국민과 정치권의 동의를 바탕으로 대북정책의 추동력을 강화하는 동시에 남남갈등을 완화하겠다는 의도가 반영되어 있는 것으로 보인다. 국회의 비준을 거친 정책을 시행함으로써 정권이 바뀐 뒤에도 대북정책이 일관성 있게 추진될 수 있는 기반을 마련하겠다는 의지의 표현이기도 할 것이다.

문재인 정부의 대북정책이 김대중·노무현 정부의 정책들을 계승하는 것으로 여겨지는 내용들을 많이 포함할 경우 남한 사회 내부에서 심각한 갈등이 재연될 가능성이 있다. 문재인 정부는 국민의 참여와 국회의 동의를 통해 이러한 갈등을 극복하려 한다. 그러나 이런 방법만으로 일정한 합의를 기초로 일관성을 가지는 정책들이 추진될 수 있을지는 의문이다. 특히 새 정부 출범 이후에도 북한이 핵·미사일 개발을 가속화하는 한편 남북한 간의 교류에도 무관심한 태도를 취하고 있어서 이에 대한 우리

<sup>1)</sup> 더불어민주당, 『더불어민주당 19대 대선 공약』 (서울: 더불어민주당 정책실, 2017), pp. 248~254; 더불어민주당 제19대 대통령 후보 문재인 국민주권선거대책위원회 공보단, “문재인 후보, ‘튼튼한 대한민국, 평화로운 한반도’ 문재인인의 담대한 한반도 비핵평화구상 기자회견.” <[http://theminjoo.kr/President/briefingDetail.do?bd\\_seq=64562#n](http://theminjoo.kr/President/briefingDetail.do?bd_seq=64562#n)> (검색일: 2017.06.02.).

<sup>2)</sup> 더불어민주당, 위의 글, p. 282; 더불어민주당 제19대 대통령 후보 문재인 국민주권선거대책위원회 공보단, 위의 글.

정부의 대응이 어떠해야 하는지에 대한 다양한 의견이 표출되고 있기도 하다. 민주화 이후 모든 정부가 국민적 합의를 바탕으로 대북정책을 추진하겠다고 약속하였으나 어느 정부도 제대로 실천하지 못하였다. 이는 대북정책에 관한 의견 수렴과 합의 도출이 매우 어려운 과제라는 점을 알게 해 준다.

정권이 교체될 때마다 이전 정부와 다른 대북정책이 추진되고 정치권은 물론 전문가 집단을 포함한 시민사회도 갈등에 휩싸이곤 했던 것은 이른바 보수진영과 진보진영이 구체적인 정책에 대한 찬반을 넘어 북한에 대한 인식 자체를 달리했기 때문일 것이다. 북한에 대한 인식의 차이는 대북정책의 목표와 수단의 차이로 이어진다. 북한 정권을 합리적이고 대화와 타협이 가능하며 신뢰할 수 있다고 인식하는지, 비합리적이고 자신들의 입장만 고집하며 신뢰할 수 없다고 인식하는지에 따라 북한을 대상으로 한 정책의 목표와 이를 달성하기 위한 수단이 달라질 수밖에 없는 것이다. 그러므로 지난 정부들의 대북정책을 평가하고 새로운 정책에 대한 국민적 공감대를 확산하기 위해서는 지금까지 추진되어 온 대북정책의 내용은 물론 그 바탕에 놓인 북한에 대한 인식을 면밀하게 분석할 필요가 있다.

이러한 필요성에 부응하여 이 장에서는 역대 정부와 정당들이 북한을 어떻게 인식했는지 살펴보고, 대북정책에 관한 입장의 차이를 북한에 대한 인식과 연계하여 쟁점별로 정리할 것이다. 다음으로는 쟁점들을 둘러싼 여러 견해들 중 수렴이 가능한 것들을 도출하고, 공통점을 찾을 수 없는 입장들에 대해서는 북한 및 남북관계의 현실을 바탕으로 평가해 보려 한다. 마지막으로, 이런 작업들의 결과를 반영하여 새 정부가 펴 나가야 할 대북정책의 방향과 주요 과제에 대하여 제언할 것이다. 역대 정부의 북한 인식은 주로 김대중 정부에서 박근혜 정부에 이르는 시기를 대상으로 검토할 것이다. 그러나 북한 인식의 기원, 원인 등을 좀 더 명확하게 파악하는데 필요한 경우에는 이승만 정부에서 김영삼 정부에 이르는 시기의 북한에 관한 인식에 대해서도 간략하게 소개할 것이다.

# 1. 북한 정권 및 주민에 대한 인식

정책결정자들이나 관련 전문가들의 말과 글에서 지칭되는 북한은 정권 내지 당국을 의미하는 경우가 많지만 때로 북한 정권과 주민들을 함께 지칭하기도 하고 북한 주민들을 의미하기도 한다. 이 글에서는 역대 정부와 정당들이 북한 당국을 어떻게 인식하였는지, 그리고 북한 주민들에 대해 어떤 인식을 가지고 있었는지를 나누어서 살펴볼 것이다. 또 북한 당국과 주민들 간의 관계를 남한의 역대 정부와 주요 정당들이 어떻게 인식해 왔는지에 대해서도 검토해 보려 한다.

## 가. 북한의 모순적 지위에 대한 인식

한국의 정부와 정당들에게 정권 내지 당국으로서의 북한은 크게 볼 때 1) 안보를 위협하는 존재, 2) 제압하거나 타도해야 할 대상, 3) 대화하고 협력해야 할 상대 내지 파트너로 인식되어 왔다고 할 수 있다. 북한에 대한 복수의 인식들 중 어떤 것을 수용하고 어떤 것을 배제해야 하는지, 또는 어떤 것을 우선시해야 하는지를 두고 정치세력들 간에 논쟁과 갈등이 끊이지 않았다. 북한이 안보에 대한 위협이라는 인식과 제압하거나 타도해야 할 대상이라는 인식은 상충하지 않는다. 북한이 안보를 위협하기 때문에 제압하거나 타도해야 한다는 주장은 논리적이고 자연스럽다. 그러므로 제압·타도의 대상과 안보상의 위협이라는 북한의 지위는 공존가능하다. 안보를 위협하는 존재이자 대화하고 협력해야 할 상대라는 인식도 마찬가지이다. 북한이 안보상의 위협이므로 대화와 협력을 통해 위협을 완화하거나 제거하겠다는 입장도 논리적이며 타당하다. 그러나 여러 정부와 정당들은 안보상의 위협으로서의 북한과는 진정한 대화와 협력이 불가능하다는 입장을 취했던 것이 사실이다.

한편 북한이 제압하거나 타도해야 할 대상이라는 인식과 대화하고 협력해야 할 상대라는 인식은 공존하기 어렵다. 논리적으로 하나의 대상과

협력하는 동시에 그 대상을 타도할 수 없기 때문이다. 본질적으로 제압·타도를 위한 경쟁 및 대결의 길은 협력의 길과 합치될 수 없으므로 양자택일이 불가피하다. 그러므로 제압하거나 타도해야 할 대상과의 대화와 협력은 일시적 방편이거나 상대를 기만하기 위한 수단일 가능성이 크다. 또 하나의 가능성은 겉모습만 대화와 협력일 뿐 실제로는 힘의 논리에 따라 어느 한 편이 제압당하는 것이다. 더욱 바람직하지 못한 가능성은 어떤 정파가 힘을 갖느냐에 따라 북한을 제압하고 타도해야 할 대상으로 인식하고 이에 걸맞은 정책을 펴다가 다른 정파가 힘을 얻게 되면 대화와 협력의 상대이라는 인식에 기반한 정책을 펴는 것이다.

한국의 역대 정부와 주요 정당들 중 대부분은 북한을 안보에 대한 위협으로 인식하였다. 그러나 얼마나 심각한 위협으로 느끼는지는 시대별, 정파별로 차이가 있었다. 북한이 제압하거나 타도해야 할 대상인지 대화하고 협력해야 할 대상인지에 대해서도 여러 정부 및 정당의 인식이 상이했다고 할 수 있다. 때로는 제압 및 타도의 대상이라는 인식과 대화와 협력의 상대라는 인식이 동일한 정부나 정당 내에서 함께 나타나기도 하였다. 같은 정부나 정당의 주요 인사들이 북한에 대한 서로 다른 인식을 바탕으로 대북정책을 추진하거나 논쟁을 벌였으며 정부나 정당이 표방하는 명목상의 북한 인식과 그 구성원들 대다수의 실제 인식이 다른 경우도 적지 않았다. 북한을 안보상의 위협, 제압하거나 타도해야 할 상대, 대화와 협력의 파트너 중 어떤 존재로 인식하는지, 또는 이런 지위들 중 어떤 것을 보다 중시하는지는 국제환경의 변화, 남북한 국력의 상대적 변화, 남한 내부의 정치·사회적 변동 등의 영향을 받으며 시기별로 차이를 보였다.

분단 이후 처음 집권한 이승만 정부는 북한을 안보상의 위협이자 타도해야 할 경쟁자로 인식하였다. 더욱이 북한이 대화와 협력의 상대라는 인식 자체를 용납할 수 없다는 입장이었다. 일제강점기의 좌우 대립을 거쳐 해방 후 극심한 좌우 갈등을 겪은 남한의 보수정치인들은 정부 수립 이전부터 북한 지역을 장악한 소련이 한반도 전체에 대한 지정학적 위협

이라고 믿었다.<sup>3)</sup> 특히 이승만은 공산주의자들과의 협력은 있을 수 없으며 소련의 팽창 욕구가 부활하고 있다고 굳게 믿었다. 이승만의 이러한 신념은 소련이 지원하는 북한 당국과의 협력은 있을 수 없으며 북한을 무력으로 병합해야 한다는 주장으로 이어졌다.

이승만 정부의 입장에서는 안보를 위협하는 북한과 대화하고 협력하는 것은 결국 안보를 위태롭게 하는 것이었다. 평화통일을 주장했던 조봉암을 사형에 처하고 진보당을 해산한 것은 정치적 역학의 작용이기도 하였으나 북한에 대한 인식의 차이에 기인하는 바도 컸다고 본다.<sup>4)</sup> 자유당은 물론 보수 야당들의 북한에 대한 인식도 이승만 정부와 다르지 않았다. 한민당, 민주국민당, 민주당으로 이어진 제 1야당이 북진통일론과 보충선거론을 오랫동안 지지했다는 사실이 이러한 북한 인식을 방증한다.<sup>5)</sup>

4·19혁명 이후 집권한 장면 정부와 민주당은 무력에 의한 통일이 비현실적이라며 북진통일론을 폐기하였다.<sup>6)</sup> 이런 변화는 북한 정권에 대한 인식이 달라져서라기보다 미국의 무력통일 반대와 남한의 국력에 대한 평가의 결과였다고 할 수 있다. 다시 말해 장면 정부와 민주당은 북한을 여전히 안보상의 위협이자 타도의 대상으로 인식하였으며 대화와 협력

<sup>3)</sup> 당시의 대표적 보수언론인 동아일보의 기사들을 통해 이러한 인식을 확인할 수 있다. “조선독립보장금급,” 『동아일보』, 1945.12.11; “소련의 극동책과 조선(1) 부동항이권에 대한 풍설을 듣고,” 『동아일보』, 1945.12.25; “소련의 극동책과 조선(2) 이권운운은 독립부인 부동항요구의 풍설을 듣고,” 『동아일보』, 1945.12.26; “국제 신의에 배치 국민당대소결의,” 『동아일보』, 1945.12.28; “영토 할양 강요하면 일전도 불사 소강요에 토이기 비장한 결의,” 『동아일보』, 1945.12.24; “전생명결고 배경 한국민주당 쫓기,” 『동아일보』, 1945.12.28; “수수상. 무전쟁성명 후에도 소외교정책 불변 단지 소련 국민의신경전만 완화,” 『동아일보』, 1946.10.11; “조선을 소련속국으로,” 『동아일보』, 1946.01.16.

<sup>4)</sup> 양준석·김명섭, “1958년 대한민국 국무회의록 연구,” 『한국정치외교사논총』, 제38집 1호 (2016), pp. 205~206.

<sup>5)</sup> “우리 당의 통일안은 이렇다: 3대 정당 합석좌담회,” 권대복 편, 『진보당: 당의 활동과 사건관계 자료집』 (서울: 지양사, 1985), pp. 95~115; 홍석률, “이승만 정권의 북진통일론과 냉전의교정책,” 『한국사연구』, 제85호 (1994), pp. 174~177.

<sup>6)</sup> 박진희, “민주당 정권의 기반과 성격,” 한국역사연구회 현대사연구반, 『한국 현대사 2: 1950년대 한국사회와 4월 민주항쟁』 (서울: 풀빛, 1991).

의 파트너로 여기지 않았다.

쿠데타에 이은 민정이양으로 집권한 박정희 정부와 공화당의 북한에 대한 인식은 ‘선 건설 후 통일론’을 통해 파악할 수 있다. ‘선 건설 후 통일’이란 통일을 준비하려면 먼저 경제를 발전시켜야 하며, 경제발전을 이루려면 통일 논의를 뒤로 미루어야 한다는 입장이다.<sup>7)</sup> 이는 북한을 압도하는 국력을 갖춘 뒤에야 북한과의 통일을 논의할 수 있다는 것으로, 1950년대의 북진통일론과 근본적으로 유사한 북한 인식에 바탕을 두고 있었다.<sup>8)</sup> 다시 말해 북한 정권을 대화와 협력의 대상이 아니라 안보상의 위협이자 압도적인 국력을 바탕으로 제압해야 할 경쟁자로 인식하는데 따른 대북·통일정책이었던 것이다. 당시에는 야당의 북한에 대한 인식도 이와 유사하였다. 예컨대 민정당 대표최고위원 윤보선은 정치·경제·사회·문화·예술 면에서 북한보다 우월해야만 통일 문제를 풀어갈 수 있다고 주장하였다.<sup>9)</sup>

한국 정부와 주요 정당들의 북한에 대한 인식은 동서 양진영의 데탕트 시기였던 1970년대에 약간의 변화를 보였다. 박정희 대통령은 1970년 8월 15일 ‘평화통일 구상 선언’, 1972년 ‘7·4 남북공동성명’, 1973년 ‘평화통일 외교정책 선언(6·23선언)’, 1974년 ‘평화통일 3대 기본원칙’ 등을 통해 남북 사이의 장벽들을 단계적으로 제거할 용의, 자주·평화·민족대단결을 통한 통일, 남북한 유엔 동시 가입 의사, 남북 대화와 교류협력에 바탕을 둔 통일 등을 천명하였다.<sup>10)</sup> 야당인 신민당도 1971년 대통령

<sup>7)</sup> “단호한 결의로 승공통일: 박 대통령 6.25 19주 맞아 담화,” 『동아일보』, 1965.06.25.

<sup>8)</sup> 안병욱·정병준, “남북한의 통일정책과 통일의 과제,” 『역사와현실』, 제16권(1995), p. 66; 심지연, “박정희·전두환 정권의 통일정책,” 『통일시론』, 제3호(1999), pp. 167~179.

<sup>9)</sup> “민정당 대표최고위원 윤보선의원 정책연설 요지,” 『동아일보』, 1964.01.14; 노중선, “역대국회는 통일 문제를 어떻게 논의했나?: 누가, 어느 당이, 남북 어디가 과연 민족화해적이었나?” 『통일뉴스』, 2005.03.23; 이종석, 『분단시대의 통일학』(파주: 한울, 1998), p. 63.

<sup>10)</sup> “박정희 대통령 경축사: 제 25주년 광복절,” 대한민국 정부, 『관보』, 제5633호(1970), pp. 3~10; 심지연, “박정희·전두환 정권의 통일정책,” pp. 167~179.

선거 과정에서 대통령 후보 김대중이 남북 교류를 통한 통일, 4대국에 의한 전쟁억제 보장 등을 공약하자 이를 당론으로 확정하였다.<sup>11)</sup> 신민당의 경우 북한이 대화 상대이자 교류협력과 통일의 파트너라는 인식이 어느 정도 작용하여 이런 변화를 시도했던 것으로 볼 수 있다. 특히 김대중 후보의 공약은 북한이 야기하는 안보위협도 주변 강대국들의 협조를 얻어 제어할 수 있다는 믿음을 반영하고 있었다.

반면에 박정희 정부와 공화당은 여전히 북한을 안보에 대한 위협이자 제압해야 할 상대라고 인식했던 것으로 보인다. 남북한 간의 관계가 완전히 단절된 상황을 타개하고 한반도의 긴장을 완화하기 위해 북한과의 대화가 필요하다는 판단을 내렸던 것은 분명하다. 그러나 분단을 극복하기 위해 대화하고 협력해야 할 파트너라고 북한의 지위를 인식했던 것 같지는 않다. 박정희 정부와 공화당은 남북대화로 인해 남한 내부의 긴장이 이완되거나 북한에 대한 경계의식이 약화되어서는 안된다는 점을 강조하였다.<sup>12)</sup> 다시 말해 북한이 대화와 협력의 상대라고 믿게 되면 안보상의 위협이라는 인식이 약화된다는 입장이었던 것이다. 그러므로 당시의 남북대화는 대화가 없는 대결에서 대화가 있는 대결로의 변화일 뿐이었다. 적십자회담과 당국 간 대화는 회담장에서의 논의와 식사를 제외하면 북측 대표들과 기자들에게 남한의 우월성을 과시하기 위한 견학, 영화 관람 등으로 채워져 있었다. 남한 언론 역시 북측이 비현실적인 주장만 되풀이하고, 기만적이며, 폐쇄적이라는 점을 강조하는 한편 남한의 우월성을 직간접적으로 드러내는 기사와 사설을 쏟아냈다.<sup>13)</sup> 1980년대의 남북대화 와 예술단 및 고향방문단 교환 역시 1970년대와 유사한 북한 인식이

<sup>11)</sup> “김 후보 안보 공약 당정책에 포함돼’ 신민서 밝혀,” 『경향신문』, 1970.11.03.

<sup>12)</sup> 마상윤, “데탕트의 위험과 기회: 1970년대 초 박정희와 김대중의 안보인식과 논리,” 『세계정치』 제14권 (2011), pp. 126~129.

<sup>13)</sup> “북적은 이산가족찾기의 초심, 성의를 보여라,” 『경향신문』, 1972.08.03; “남북조절위 간사회의 무산 평양 측, 개편 등 요구 되풀이,” 『경향신문』, 1974.12.18; “북한은 7·4공동선언을 잊었느냐,” 『경향신문』, 1973.06.04.

반영된 가운데 진행되었다고 할 수 있다.<sup>14)</sup>

북한에 대한 인식이 보다 의미 있는 변화를 보인 것은 1980년대 말부터다. 소련이 개혁을 추진하고 서방 국가들과의 협력을 강화하자 노태우 대통령은 냉전구조가 해체되기 시작했다고 판단하였다. 더욱이 지속적인 경제 성장과 서울 올림픽의 성공적 개최로 인해 남한이 경제적·군사적·외교적으로 북한에 대해 확고한 우위를 점하게 되었다고 확신하였다. 체제경쟁에서 이미 남한이 승리했다는 믿음을 바탕으로 노태우 대통령은 북한을 교류협력과 민족공동체 형성을 위한 파트너로 규정하고 북방 정책, 남북합의서 채택 등을 추진하였다.<sup>15)</sup> 그러나 정부 내의 많은 고위인사들은 여전히 북한을 국력의 우위를 바탕으로 제압해야 할 대상으로 인식하였으며 북방 정책은 북한의 우방들과 수교함으로써 북한을 고립시키려는 전략이라고 믿었다.<sup>16)</sup>

뒤이어 출범한 김영삼 정부의 경우 초기에는 북한이 민족공동체 복원을 위한 대화와 협력의 파트너라는 인식이 매우 강했다. 대통령 취임사의 “... 어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수는 없습니다. 어떤 이념이나 어떤 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다주지 못합니다.”라는 구절이 김영삼 정부 초기의 북한 인식을 잘 보여준다.<sup>17)</sup> 그러나 북핵 문제 등으로 남북관계가 악화됨에 따라 북한이 안보상의 위협이라는 인식이 크게 강화되었다. 또, 김일성 사망, 북한 경제의 몰락 등을 목도하게 되자 북한 정권이 머지않아 붕괴할 것이며 흡수통일을 달성하여 북한과의 경쟁을 완전

<sup>14)</sup> “북적 대표단 사흘째 스케치,” 『매일경제』, 1985.5.29; “표정은 부드러웠지만 확일은 여전,” 『경향신문』, 1985.05.30.

<sup>15)</sup> 조갑제, 『노태우 육성회고록』 (서울: 조갑제닷컴, 2007), pp. 53~118; 김형기, 『남북관계 변천사』 (서울: 연세대학교 출판부, 2010), pp. 141~142.

<sup>16)</sup> 신유희, “압박과 배제의 정치: 북방정책과 북핵 1차 위기,” 『한국정치외교사논총』, 제29집 1호 (2007), pp. 209~210.

<sup>17)</sup> 행정안전부 국가기록원 대통령기록관, “14대 대통령 취임사: 우리 다 함께 신한국으로,” 1993.02.25., <<http://15c wd.pa.go.kr/korean/data/expresident/kys/speech.html>> (검색일: 2017.08.09.).

한 승리로 마무리해야 한다는 입장이 대두하였다. 그 결과 김영삼 대통령은 북한과의 협력을 강조하는 민족공동체 통일 방안을 발표하면서도 자유민주주의 구현이 통일의 전제이고, 사회주의 실험은 실패했으며, 자유와 민주가 없이는 평화도 있을 수 없고, 점진적이고 단계적인 통일을 원하지만 통일은 갑자기 닥쳐올 수 있으므로 준비가 필요하다는 입장을 밝혔다.<sup>18)</sup> 북한이 수용할 리 없는 자유민주주의 가치 및 제도에 대한 강조, 갑작스러운 통일을 준비해야 한다는 주장 등으로 인해 노태우 정부가 고수했던 흡수통일 배제 원칙이 파기되었다는 해석이 제기되기도 하였다.<sup>19)</sup>

김대중 정부의 북한 인식은 김영삼 정부와 큰 차이가 있었다. 김대중 대통령은 취임사를 통해 대북정책 3대 원칙을 밝혔다. 첫째, 무력도발을 용납하지 않으며 둘째, 흡수통일을 하지 않으며 셋째, 화해협력을 적극 추진한다는 것이었다. 이 원칙들은 김대중 정부가 북한 정권이 안보상의 위협이라는 점을 인정하면서도 더 이상 제압하거나 타도해야 할 대상이 아니라 대화하고 협력해야 할 파트너라고 인식하였음을 보여준다. 김대중 정부의 고위 인사들 역시 이런 인식을 드러내곤 하였다. 예컨대 1998년 10월 24일 국정감사에서 천용택 국방부 장관은 북한이 체제 불안 등 내부 사정 때문에 전면전을 일으킬 가능성이 상당하며 명백한 주적이라는 입장을 밝혔으나 강인덕 통일부 장관은 필요할 경우 남북 최고 통수권자의 의중을 직접 반영할 수 있는 고위급 막후 채널 가동을 검토하겠다고 하였다.<sup>20)</sup>

<sup>18)</sup> 통일교육원, 『남북관계 지식사전』 (서울: 통일교육원, 2011), pp. 334~339; 김영삼, “위대한 한민족의 시대를 위한 매진: 제49주년 광복절 경축사,” (행정안전부 국가기록원 대통령기록관, 1994.08.15.), <<http://14c wd.pa.go.kr/president/1bm/1b27m/1b27i008.asp>> (검색일: 2017.10.16.).

<sup>19)</sup> “독일 같은 통일을 꿈꾸는가,” 『한겨레신문』, 1994.10.07; “민주, 김대통령 통일 방안 강한 우려,” 『한겨레신문』, 1994.08.17; 평화문제연구소, “특집 총선열전 “이것이 우리 당의 대북·통일정책 이다,” 『통일한국』, 통권 148호 (1996), p. 21.

<sup>20)</sup> “남북 고위급 막후채널 가동 검토,” 『동아일보』, 1998.10.24.

김대중 정부는 노태우 정부와 마찬가지로 북한은 이미 모든 면에서 남한의 경쟁상대가 되지 못한다고 판단하였다. 승자나 마찬가지로 남한이 북한을 궁지로 몰아 안보에 대한 위협을 고조시켜서는 안 되며, 자신감을 가지고 북한을 포용하면서 대화와 협력을 통해 점진적 변화를 유도해야 한다는 것이 김대중 정부의 입장이었다.<sup>21)</sup> 2000년 6월의 남북정상회담 이후에는 북한이 대화와 협력의 파트너라는 인식이 더욱 강해진 반면 안보에 대한 위협이라는 인식은 약화되었다. 김대중 대통령은 정상회담 이전에 북한이 대남적화전락을 포기하지 않고 한반도 평화를 위협하고 있으며 북한의 군사적 위협에 대한 철저한 대비가 필요하다는 점을 여러 번 지적하였다.<sup>22)</sup> 그러나 정상회담 이후에는 김정일 위원장이 “군사적 대결을 지양하고 서로에 대한 적대행위를 감소시키려는 노력”을 전폭적으로 지지했다거나 그가 “미국이 한반도에 있는 것이 세력균형을 위해서, 그리고 평화를 위해서 필요하다고 생각한다”라고 발언했다는 점을 강조하였다. 또 “한반도에 국군과 미군이 있는 한 남북 간의 전쟁은 일어나기 어려울 것”이라고 하는 등 북한의 군사적 위협을 크게 우려하지 않아도 된다는 견해를 거듭 밝혔다.<sup>23)</sup> 남북 국방장관 회담, 경의선 철도 연결 추진 등 실제로 남북한 간의 긴장완화에 도움이 되는 조치들이 실현됨으로써 북한의 위협이 줄어들었다는 김대중 정부의 인식은 더욱 확고해졌다.

노무현 정부에서 대북정책을 주도한 인물들의 주된 북한 인식 역시 통

<sup>21)</sup> 임동원, 『피스메이커』 (서울: 중앙북스, 2008), pp. 336~339.

<sup>22)</sup> 대통령비서실 편, 『김대중 대통령 연설문집 제1권』 (서울: 대통령비서실, 1999), pp. 93~94; 대통령비서실 편, 『김대중 대통령 연설문집 제2권』 (서울: 대통령비서실, 2000), p. 162, p. 169.

<sup>23)</sup> 대통령비서실 편, 『김대중 대통령 연설문집 제3권』 (서울: 대통령비서실, 2003), pp. 340~341, p. 348. 이 밖에도 김 대통령은 “특히 의미있는 진전은 남북 국방장관이 만나 한반도에서 다시는 전쟁이 없도록 하자고 다짐했다는 것입니다”, “남북정상회담을 계기로 꽁꽁 얼어붙었던 한반도에서의 냉전의 빙벽이 마침내 녹아내리기 시작했습니다” 라는 등 북한의 위협이 감소했다는 인식을 드러내는 내용을 담은 연설을 한 바 있다. 앞의 책, p. 512, p. 519.

일을 달성하기 위해 대화하고 협력해야 할 파트너라는 것이었다. 그러나 노무현 대통령은 북한이 한반도의 평화를 위협하는 존재라는 인식이 보다 강했으며 대화와 협력은 북한을 변화시켜 평화를 달성하기 위한 수단이라고 생각하였다.<sup>24)</sup> 개인적 역사관이나 신념과 함께 당시의 정세도 노 대통령의 이러한 북한 인식에 영향을 미쳤을 것이다. 노무현 정부는 서해에서 남북한 간 교전이 벌어진지 수개월 뒤, 북한이 고농축 우라늄을 이용한 핵 개발을 하고 있다는 의혹이 제기된 가운데 치러진 대선의 결과로 출범하였다. 임기 초에는 미국의 선제공격으로 전쟁이 일어날 수 있다는 우려도 높았다. 더욱이 노 대통령은 북한의 위협이 불안정한 동북아의 갈등을 격발할 수 있다는 생각을 가지고 있었다.<sup>25)</sup>

집권 초기에 대북 송금 특검의 영향으로 북한과의 관계가 경색되었으나 남과 북은 6·15선언을 철저히 이행하고 이미 합의된 협력사업들을 적극 추진하는데 합의하였다. 또 2004년 5월 말부터 열린 장성급 회담을 통해 서해에서 무선교신망을 활용하게 되고 군사분계선 지역에서 모든 선전수단이 제거되었다. 이런 성과의 영향이었는데 노무현 대통령은 임기 2년 차에 접어든 뒤로 남북관계가 안정되어 있으며 이를 바탕으로 군사적 충돌을 방지할 수 있다는 자신감을 드러내기 시작했다.<sup>26)</sup> 또 북한의 도발을 비롯한 안보위협에 대응할 방위태세가 확고하며 한국이 스스로를 지키기에 충분한 힘을 가지고 있다고도 주장하였다.<sup>27)</sup> 보다 직접적

<sup>24)</sup> 이종석, 『칼날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』 (고양: 개마고원, 2014), pp. 69~70.

<sup>25)</sup> 국정홍보처 엮음, 『노무현 대통령 연설문집 제4권』 (서울: 대통령비서실, 2007), p. 250; 국정홍보처 엮음, 『노무현 대통령 연설문집 제2권』 (서울: 대통령비서실, 2005), pp. 95~97; 국정홍보처 엮음, 『노무현 대통령 연설문집 제3권』 (서울: 대통령비서실, 2006), p. 516.

<sup>26)</sup> 국정홍보처 엮음, 『노무현 대통령 연설문집 제2권』, pp. 95~97, pp. 120~121, p. 224; 국정홍보처 엮음, 『노무현 대통령 연설문집 제3권』, pp. 255~256, pp. 535~536.

<sup>27)</sup> 국정홍보처 엮음, 『노무현 대통령 연설문집 제2권』, p. 220, pp. 261~262, pp. 299~300; 국정홍보처 엮음, 『노무현 대통령 연설문집 제3권』, p. 80, p. 98; 국정홍보처 엮음, 『노무현 대통령 연설문집 제4권』, p. 243.

으로 “우리 국민들 중에 북한의 도발이 있을 것이라고 생각하는 사람들이 많지는 않을 것”이라거나 “그 사람(김정일)도 판단력은 있겠지요. … 제정신을 가진 사람이면 한국을 향해서 북이 도발적 행위를 한다는 것은 바로 자살행위나 마찬가지로 판단을 할 수밖에 없기 때문에, 안보 문제에 대해서는 적절히 관리해 나가면 된다는 것이 저의 생각입니다”라는 견해를 밝히기도 했다.<sup>28)</sup>

김대중 정부와 노무현 정부 당시 제 1야당이었던 한나라당도 공식적으로는 민족공동체 통일 방안을 고수하며 북한과 함께 화해협력과 민족공동체 형성, 점진적 통일을 이루어 가야한다는 입장을 취하였다. 그러나 실제로는 여전히 북한을 안보에 대한 위협이자 굴복시키고 타도해야 할 대상으로 인식하였다. 한나라당 소속 정치인들 중 상당수는 북한이 대화와 협력의 상대이라는 인식이 강해지면 안보에 대한 위협이 커진다고 생각하였다.<sup>29)</sup> 또 남한의 압도적 국력과 북한의 취약성을 이용하여 북한을 흡수해 버리거나 자유민주주의 체제로 전환시켜야 한다고 믿었다. 한나라당 강령에 명시되었던 북한을 자유민주주의 체제로 전환하기 위해 노력한다는 구절이 이를 잘 보여준다. 또 한나라당에 소속된 여러 정치인들이 북한 정권을 교체해야 한다는 주장을 지지하였다.<sup>30)</sup> 박관용, 이세기 등 중견 정치인들은 북한이 무너지면 흡수통일을 해야 한다는 입장을 대변하기도 하였다.<sup>31)</sup>

10년 만에 집권한 보수정권인 이명박 정부는 김대중·노무현 정부가 북한을 대화와 협력의 파트너로만 인식하였으며 대한민국의 안보를 위협하는 적이라는 인식을 가지지 못했다고 비판하였다. 또 김대중 정부는

<sup>28)</sup> 국정홍보처 엮음, 『노무현 대통령 연설문집 제2권』, p. 484.

<sup>29)</sup> ““대북정책 전면 재검토하라” 국회정보위 여야 공방,” 『경향신문』, 1998.07.14.

<sup>30)</sup> “남·북 정권교체 위해 노력 기울일 것,” 『통일뉴스』, 2006.11.09.

<sup>31)</sup> 박관용, 『통일은 산사태처럼 온다』 (서울: 경덕출판사, 2006); 박관용 외, 『북한의 급변 사태와 우리의 대응』 (파주: 한울, 2007); “북 개방 인내심 갖고 기다려야/“독일식 교류 확대 필요,” 『동아일보』, 1998.12.17.

북한의 핵무기 개발을 무시하거나 방관하였고 노무현 정부는 북한이 핵 보유 선언과 핵 실험을 했는데도 핵 위협을 과소평가했다고 주장하였다.<sup>32)</sup> 북한이 안보를 위협하는 존재라는 이명박 정부의 인식은 천안함·연평도 사건으로 더욱 강화되었다. 2010년 11월 한미연합사 방문 시의 발언이 이명박 대통령의 북한 인식을 잘 보여준다. 이 대통령은 청와대 습격, 아웅산 묘소 테러, 민항기 폭파 등 북한이 과거에 저지른 도발행위를 열거했을 뿐 아니라 이런 사건들이 어떤 의미가 있었는지도 설명하였다. 또 굴욕적인 평화는 더 큰 화를 초래하므로 북한이 도발하면 반드시 대가를 치르게 할 것이라고 경고하였다.<sup>33)</sup>

북한과의 대화와 협력 자체를 이명박 정부가 거부했던 것은 아니다. 그러나 ‘비핵·개방·3000 구상’ 등을 통해 알 수 있듯이 안보에 대한 위협이 먼저 해소되어야 대화와 협력이 가능하다는 입장이었다. 이명박 정부는 북한이 제압하고 타도해야 할 대상이라는 인식도 분명히 보여주었다. 특히 북한이 세 번째 핵 실험을 단행한 임기 말에는 이명박 대통령이 북한 정권이 교체되지 않으면 핵 포기는 없을 것이라거나 북한이 무기 개발에 예산을 탕진하면 정권 유지가 어려울 것이라는 등 공공연히 북한 정권의 교체를 언급하였다.<sup>34)</sup> 한나라당 소속의 유명 정치인들도 북한이 흡수 대상이라는 입장을 여러 차례 표명하였다.<sup>35)</sup>

한나라당에도 북한이 대화와 협력의 대상이라는 인식을 가진 인사들

<sup>32)</sup> 남궁영, “이명박 정부의 대북정책: 인식, 방향, 과제,” 『21세기정치학회보』, 제18권 2호 (2008), pp. 234~235.

<sup>33)</sup> “이 대통령 “북 도발 반드시 응징,” 『자유아시아방송』, 2010.11.29.

<sup>34)</sup> “이명박 대통령 인터뷰 ‘韓中정상, 한반도 통일 논의 이미 시작… 中 우려 풀어줘야,’” 『동아일보』, 2013.02.16; “MB ‘北정권 바뀌기 전엔 핵 포기 기대 못해’ 정권교체 이례적 언급… 대북 발언수위 높여,” 『한국일보』, 2013.02.16.

<sup>35)</sup> 박관용, 『통일은 산사태처럼 온다』; 박관용 외, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』; “김정은 軍 장악 했다고 할 수 없어… 급변사태 대비 필요,” 『세계일보』, 2011.12.23; “정몽준 ‘北급변사태, 언제, 어떻게만 모를뿐,’” 『연합뉴스』, 2011.03.29; “안상수 ‘中, 한반도 통일에 장애 될 수도,’” 『동아일보』, 2010.11.03; “한 지도부 ‘北 급변사태 미리 대비해야’” 『머니투데이』, 2008.09.11.

이 없지 않았다. 당의 노선에 큰 영향을 주지는 못했으나 2004년 박진 의원을 중심으로 북한판 마셜플랜 등의 포용적 개입을 통한 평화 구축, 화해협력 과정으로 시작되는 단계적 통일을 골자로 하는 ‘한민족 선진공동체 통일 방안’이 제시된 바 있었다.<sup>36)</sup> 또, 박근혜 의원은 2002년 평양을 방문하여 김정일 위원장을 면담한 뒤 서로가 솔직하고 시원시원하게 대화를 나누었으며 방북의 목적은 오직 평화 정착과 남북 공동발전이었다고 밝혔다.<sup>37)</sup> 박근혜 의원은 2007년 대통령 후보 경선 과정에서 평화 정착과 경제적 통일을 거쳐 정치적 통일을 달성한다는 ‘한반도 3단계 평화통일론’을 발표하기도 하였다.<sup>38)</sup> 2012년에는 박근혜 비상대책위원장 체제 하에서 “북한의 자유민주주의 체제로의 전환을 위해 노력한다”라는 구절이 한나라당 정강정책에서 삭제되었다.<sup>39)</sup>

위에서 소개한 바와 같이 박근혜 전 대통령은 당선되기 전부터 북한을 제압하거나 타도할 대상이 아니라 대화와 협력의 파트너라고 인식했던 것으로 보인다. 박근혜 정부의 대북정책을 대표하는 한반도 신뢰프로세스의 골자도 “튼튼한 안보를 토대로 평화를 지키면서 남북 간 대화와 협력을 통해 차근차근 신뢰를 쌓아나감으로써 지속가능한 남북관계 발전”을 추구한다는 것이었다.<sup>40)</sup> 이는 박근혜 정부가 북한을 안보상의 위협인 동시에 대화와 협력의 파트너로 인식하였음을 보여준다.

북한은 박근혜 전 대통령의 취임이 임박한 시점에 3차 핵 실험을 단행했고 취임 직후에 정전협정 백지화, 불가침 합의 무효화, 핫라인 단절, 개성공단 폐쇄, 전시상태 선언, 경제건설과 핵무력 건설 병진노선 채택, 영변 핵시설 재가동 선언 등을 통해 전쟁위기를 조성하였다. 이로 인해

<sup>36)</sup> “한, ‘한민족 선진공동체 통일 방안’ 마련,” 『연합뉴스』, 2004.12.19.

<sup>37)</sup> “박근혜 의원, 김정일 국방위원장과 면담 내용,” 『자유아시아방송』, 2002.05.15.

<sup>38)</sup> “박근혜 ‘3단계 평화통일론’ 제시,” 『연합뉴스』, 2007.04.09.

<sup>39)</sup> “여 정강·정책 6년 만에 손질,” 『세계일보』, 2012.01.31.

<sup>40)</sup> 통일부, 『2014 통일백서』 (서울: 통일부, 2014), p. 3.

박근혜 정부의 북한 인식도 변화하기 시작하였다. 대화와 협력의 대상이라는 인식은 악화된 반면 안보에 대한 위협이라는 인식은 크게 강화되었던 것이다. 이윽고 박근혜 정부도 이명박 정부와 마찬가지로 통일준비를 강조하는 등 점차 북한이 타도의 대상이라는 인식을 드러내기 시작했다. 북한이 2016년 1월 4차 핵 실험을 단행하자 박근혜 전 대통령은 2016년 2월 국회에서의 연설을 통해 “북한 정권이 핵 개발로는 생존할 수 없으며 오히려 체제 붕괴를 재촉할 뿐이라는 사실을 뼈저리게 깨닫고 스스로 변화할 수밖에 없는 환경을” 만들겠다고면서 “북한 정권을 반드시 변화 시키겠다”는 결의를 표명하였다.<sup>41)</sup> 체제 붕괴, 정권 변화 등을 공언함으로써 북한을 더 이상 대화와 협력의 상대로 보지 않으며 제압하고 타도해야 할 대상으로 인식하고 있다는 점을 분명히 한 것이다.

새누리당 의원들 중 일부도 북한의 핵·미사일 개발이 계속되는 상황에서 북한은 더 이상 대화와 협력의 파트너가 아니라 타도의 대상일 뿐이라는 인식을 보여주었다. 일례로 국회 외교통일위원장은 2016년 2월 “도발이 계속되고 있는 상황에 우리가 과연 북한 정권을 계속적인 대화의 파트너로 생각을 할 것이냐 … 이런 부분에 대해 심각한 인식을 하고 합의를 만들어가야 된다”고 말했다. 또, “북한에 대한 레짐 체인지까지 모두 포함해서 생각해 봐야 할 때”라는 견해도 밝혔다.<sup>42)</sup>

한편 이명박·박근혜 정부 당시 제 1야당이었던 통합민주당, 민주당, 민주통합당, 새정치민주연합, 더불어민주당은 북한을 주로 대화와 협력의 파트너로 인식하였다. 북한이 안보상의 위협이라는 점은 인정하였으나 제압하고 타도해야 할 대상으로는 인식하지 않았다. 예컨대 민주통합당은 당 강령에서 “경제·사회·문화 분야의 교류협력을 강화하고 남북 간 평화체제의 확립을 추구”한다는 입장을 밝혔다. 또한 “6·15 공동선언,

<sup>41)</sup> “김정은 정권 교체 겨냥하다,” 『조선일보』, 2016.02.17.

<sup>42)</sup> “나경원 “北 정권교체까지 생각해 봐야 할 때”, 『조선일보』, 2016.02.15.

10·4 공동선언을 존중하고 계승한다”는 입장도 명시되어 있었다.<sup>43)</sup> 6·15 선언과 10·4 선언에는 경제협력을 통한 민족경제 균형발전, 서해 평화협력 특별지대 등 여러 지역에서의 공동경제사업, 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반분야 교류협력 활성화, 양측 의회 등 각 분야의 대화 및 접촉 적극 추진, 대화와 협상을 통한 분쟁 해결, 항구적 평화체제 구축 등의 내용이 담겨있다.<sup>44)</sup> 이런 점에서 볼 때 북한과의 대화와 협력을 통해 안보에 대한 위협도 누그러뜨리거나 제거할 수 있다는 것이 민주통합당의 인식이었다고 볼 수 있다. 통합민주당에서 더불어민주당에 이르는 제 1야당들의 강령 및 정당정책 중 북한과 관련된 부분의 내용은 민주통합당의 강령과 대동소이하였다.<sup>45)</sup> 그러므로 이른바 민주당계 정당들 모두가 북한이 대화와 협력의 파트너라는 인식이 매우 강했으며 북한 정권을 제압하거나 타도함으로써 안보상의 위협을 제거한다는 생각에 동의하지 않았다고 볼 수 있다. 같은 맥락에서 이 정당들은 흡수통일에 대해서도 부정적이었다. 이 때문에 한나라당-새누리당으로부터 통일을 포기하고 현상 관리만 하려 한다는 비판을 받았다.<sup>46)</sup>

위에서 살펴본 바와 같이 북한의 지위에 관한 역대 정부 및 주요 정당들의 인식 중 가장 중요한 쟁점은 북한이 제압하고 타도해야 할 대상인가 대화하고 협력해야 할 대상인가라는 점이었다고 할 수 있다. 앞에서 살펴 보았듯이 북한 정권과 체제를 무너뜨리거나 우리가 바라는 정치적 성격을 가지도록 변화시켜야 한다는 입장과 북한 정권을 정당한 대화의 파트너로 인정하고 남북의 협력을 통해 평화와 통일을 달성해야 한다는 입장

<sup>43)</sup> 민주통합당, “강령/정강정책,” <<http://minjoo.kr/intro-policy>> (검색일: 2013.04.29.).

<sup>44)</sup> “남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언,” 2007.10.04; “6.15 남북공동선언문,” 2000.06.15.

<sup>45)</sup> 예컨대, 더불어민주당, “강령/정강 정책: 더불어민주당이 추구하는 정치이념입니다,” <<http://theminjoo.kr/platform.do>> (검색일: 2017.07.18.).

<sup>46)</sup> “김용갑 ‘DJ·좌파는 반통일세력,’” 『중앙일보』, 2002.02.01; “오세훈 시장 ‘무상복지, 통일 후엔 어떻게?’ ... 민주당은 통일준비 포기한 것 비판,” 『국민일보』, 2011.01.31.

은 양립하기 어렵다. 더욱이 북한의 지위에 대한 인식의 차이가 있을 경우 구체적인 정책을 둘러싼 의견들이 수렴될 가능성도 매우 낮다.

또 하나 중요한 쟁점은 북한을 대화와 타협의 대상으로 인식하는 것이 북한이 우리 안보에 대한 위협이라는 인식을 약화시키는지의 여부이다. 일찍이 박정희 정부는 남북 대화를 시작하면서 이로 인한 안보 의식 이완 가능성을 지적하며 경각심을 높이려 하였다. 또, 김대중 정부가 북한을 대화와 협력의 파트너로 인정하는 인식을 바탕으로 화해협력정책을 표방하였음에도 북한의 간첩선이 서해에 나타나자 한나라당 의원들은 화해협력정책이 안보에 대한 인식을 후퇴시킨다는 주장을 폈다. “원칙 없는 햇볕정책으로 국가안보가 마치 후순위로 밀리는 듯한 인상이 짙다”거나 “햇볕정책 중 화해협력만 강조되다 보니 부처나 정책당국마저 햇볕론의 실체를 망각하고 있는 것 같다”고 비판했던 것이다.<sup>47)</sup> 이는 도발 불용을 첫 번째 대북 원칙으로 내세운 김대중 정부가 북한 간첩선이 침투했는데도 금강산 관광을 그대로 진행함으로써 북한이 안보에 대한 위협이라는 점을 망각하도록 만든다는 주장이었다. 이후에도 한나라당은 군대에서 안전사고가 발생한 것이 햇볕정책 때문에 군의 기강이 해이해졌거나 주적의식이 혼란스러워졌기 때문이라는 등 북한이 대화와 협력의 상대라는 인식이 확산되면 북한이 우리 안보에 대한 위협이라는 인식이 약화된다는 주장을 꾸준히 제기하였다.<sup>48)</sup>

북한이 대화와 협력의 대상이라는 인식에 바탕을 둔 대북정책의 시행으로 안보상황이 실제로 개선되는 경우에는 북한이 안보에 대한 위협이라는 인식이 약해져도 문제가 되지 않을 것이다. 그러나 북한으로부터의 위협이 감소했는지에 대한 평가도 엇갈릴 수 있으므로 이와 관련된 논란이 없어지기는 어렵다. 김대중 정부와 노무현 정부가 남북관계 개선을

<sup>47)</sup> “대북정책 전면 재검토하라” 국회정보위 여야 공방, 『경향신문』, 1998.07.14.

<sup>48)</sup> “군 기강 해이 특단 대책 세우라” 국회 국방위 여야의원 질타, 『경향신문』, 1998.12.09.

이유로 한반도에서 전쟁이 일어날 가능성이 거의 없다고 주장하였을 때 한나라당이 반발했던 것과 같은 상황이 앞으로도 발생할 수 있다고 보아야 한다.

보다 중요한 문제는 북한이 대화와 협력의 대상이라는 인식 자체가 안보에 대한 위협이라는 인식을 약화시키느냐는 점이다. 북한이 대화와 협력의 대상으로 인식될 때보다 그렇게 볼 여지가 없이 오직 타도의 대상으로 인식되는 상황에서 북한이 안보에 대한 위협이라는 인식이 보다 강하게 유지될 가능성이 크다. 그러나 안보에 대한 위협이라는 인식이 약화될 것을 두려워하여 북한이 대화와 협력의 대상이라는 인식을 가지지 못하도록 한다면 우리의 인식은 물론 이에 바탕을 둔 대북정책도 경직된 강경 일변도의 노선을 벗어나지 못할 것이다. 이와 관련하여 안보에 대한 위협이 해소된 뒤에야 대화와 협력이 가능하다는 인식에 기반을 둔 이명박 정부의 '비핵·개방·3000 구상'과 같은 정책이 남북관계 개선이나 안보 상황의 개선을 이끌어내지 못했다는 점을 상기할 필요도 있다. 박근혜 정부가 점차 북한을 제압하고 타도해야 할 대상으로 인식하게 됨에 따라 대화와 협력을 통한 신뢰회복을 추구하였던 한반도 신뢰프로세스가 실천될 수 없었다는 점도 유념해야 할 것이다.

## 나. 북한 정권의 성격에 관한 인식

역대 정부와 주요 정당들은 북한이 가진 여러 지위들 중 어떤 것이 우선 시되어야 하는지와 함께 북한이 어떤 성격을 가진 정권인지에 대한 인식을 바탕으로 안보정책, 대북정책 등을 고안하고 추진하였다. 여러 정부와 정당들은 주로 북한의 합리성, 신뢰성, 안정성에 대해 상이한 인식을 드러냈다. 대북정책, 안보정책 등을 둘러싼 입장 차이는 이러한 인식의 차이에 기인하는 경우가 많았다고 할 수 있다.

### (1) 북한 정권의 합리성에 관한 인식

북한 정권이 과연 합리적 판단을 바탕으로 정책을 입안하고 추진할 능력이 있는지가 오랫동안 쟁점이 되어 왔다. 북한의 합리성을 둘러싼 논쟁은 대북정책의 획기적 변화가 있었던 김대중 전 대통령 재임 시부터 격화되었다고 할 수 있다. 김대중 정부의 화해협력정책은 북한으로부터 상당히 높은 수준의 합리성을 기대할 수 있다는 인식에 바탕을 두었던 것으로 보인다. 이른바 햇볕론자들은 흡수통일에 대한 북한의 두려움을 해소하기 위해 정치적 통일을 뒤로 미루고, 사실상의 통일을 목표로 삼아 인내심을 갖고 화해협력정책을 추진해 나가면 북한이 이 정책의 의도와 이점을 이해하게 되어 새로운 남북관계를 열어나가는 결단을 내릴 수 있을 것이라고 기대하였다.<sup>49)</sup> 노무현 정부의 평화변영정책도 유사한 가정에 기초하고 있었다고 볼 수 있다.<sup>50)</sup>

반면에 당시 제 1야당이었던 한나라당은 북한 정권에게 그와 같은 합리적 판단을 기대할 수 없으므로 대북정책을 전환해야 한다는 입장을 고수하였다. 예컨대 한나라당 의원들은 나그네 외투 벗기기 우화가 성립하려면 더우면 옷을 벗고 추우면 옷을 입는 정상적인 사람이 상대라는 전제가 필요하다면서 이런 정상적인 사고로 접근해서는 북한을 개방시킬 수 없다고 주장하였다.<sup>51)</sup> 또, “비이성적 인간집단인 북한을 상대로 햇볕론과 같은 유화책이 먹혀들지 않을 것”이라고 비판하기도 하였다.<sup>52)</sup> 당시의 공동 여당인 자민련 소속 의원들도 이런 입장에 동조하는 경우가 많았다.<sup>53)</sup> 절대 권력을 가진 북한의 최고지도자가 정상적으로 정책을 결정하고

<sup>49)</sup> 김형기, 『남북관계변천사』, pp. 223~224.

<sup>50)</sup> 위의 책, pp. 295~299.

<sup>51)</sup> “햇볕론 싸고 치열한 공방,” 『경향신문』, 1998.06.30.

<sup>52)</sup> ““북 개방 인내심 갖고 기다려야”/“독일식 교류확대 필요”, 『동아일보』, 1998.12.17.

<sup>53)</sup> “국방위 북 미사일 정부 대응 싸고 공방 “그대로” 햇볕정책 “바꿔야”, 『경향신문』, 1998.09.04; “자민련 이참에 보수색깔”, 『한겨레신문』, 1999.06.17.

수행할 능력을 가지지 못했다는 이유로 북한의 비합리성을 주장하는 경우도 많았다. 김정일이 국가 지도자로서의 자질을 갖추지 못했다는 주장은 1990년대 중반부터 북한 붕괴론을 뒷받침하는 근거들 중 하나였다. 특히 미국에서 전해진 김정일에 대한 부정적 평가가 국내의 대북 강경론자들에게 큰 영향을 미쳤다. 미국의 대북정책 결정에 영향을 미친 전문가들은 김정일이 당뇨, 고혈압, 간경변을 앓는 등 건강이 좋지 못한다거나 공식적으로 외국을 방문하거나 외국 지도자들을 접견하는 일도 드물다는 점을 강조하였다.<sup>54)</sup> 또, 일부 연구자는 공식 석상에서의 김정일을 불안해하고, 산만하고, 화난듯하고, 신경질적이며, 안절부절 못한다고 묘사하였다. 또, 김정일이 동구 공산주의 체제들이 무너지던 중대한 시기에 공식적인 자리에 거의 나타나지 않았다는 이유로 그의 위기관리능력을 의심하였다.<sup>55)</sup>

황장엽 전 비서의 김정일에 대한 부정적 평가도 북한의 비정상성과 비합리성을 주장하는 근거로 활용되곤 하였다. 황장엽은 김일성 주석은 지도자로서 일정한 자질을 갖추고 있었지만 김정일은 정치가로서 '0점'이라고 평가하였다. 김정일이 후계자로 떠오른 1970년대 중반 이후 북한 경제가 나빠지기 시작했고 그가 실권을 장악한 1980년대 중반부터는 급격히 악화되었다는 것이 이유들 중 하나였다.<sup>56)</sup> 또, 1990년대 중반 이후 자연재해 등이 겹쳐 수백만 명이 아사하는데도 김정일은 전쟁으로 정치적 위기를 탈출하려 한다고 주장하였다.<sup>57)</sup>

<sup>54)</sup> Samuel S. Kim, "North Korea in 1994: Brinkmanship, Breakdown, and Breakthrough," *Asian Survey*, vol. 35, no. 1 (1995), pp. 13~27; Byung-joon Ahn, "The Man Who Would Be Kim," *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 6 (1994), pp. 94~108; Nicholas Eberstadt, *Korea Approaches Reunification* (New York: M. E. Sharpe, 1995), p. 138.

<sup>55)</sup> *Ibid.*, pp. 137~139.

<sup>56)</sup> 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999), pp. 229~232.

<sup>57)</sup> 위의 책, pp. 324~326.

반면에 김대중 정부의 대북정책을 이끈 인물들은 김정일의 자질에 대해 상이한 평가를 내리고 있었다. 예를 들어 김대중 정부의 통일부 차관과 김대중·노무현 정부의 통일부 장관을 역임한 정세현은 민족통일연구원장으로 재직 중이던 1997년 10월 “김정일이 성질이 급하다는 얘기도 나오는데 이는 다른 면으로는 결단력과 추진력이 있다는 것”이라며 “그에게 정치력이 있다고 보고 대북·통일정책을 펴 나가는 것이 필요하다”고 주장하였다. 또, 김정일이 대외활동을 기피하는 이유도 신비주의를 이용해 김일성에 비해 약한 카리스마를 보완하려는 것이며 마오쩌둥처럼 막후에서 조정하는 스타일로 정치 안정화를 기하고 외부의 관심도 끌려는 것이라고 설명하였다.<sup>58)</sup>

2000년 6·15 남북정상회담을 계기로 김정일의 언행이 공개된 이후 그의 비정상성이나 자질 부족을 이유로 북한이 비합리적, 비정상적이라는 주장을 펴기는 어렵게 되었다. 김대중 전 대통령은 정상회담 뒤 김정일에 대해 “여러분이 TV를 통해 생생하게 본 것처럼 과거 여기에서 얘기 하듯 못한 사람이랄지, 상식에 벗어난 사람이랄지, 판단력이 없는 사람은 아니었다”고 말했다. 또, “이론적이지는 않았지만 지적 능력을 갖추고 판단력이 예민했다”는 평가도 덧붙였다.<sup>59)</sup>

김정은이 후계자로 공식화된 뒤에도 이명박 정부 관계자들과 한나라당, 친박연대(미래연합연대) 등에 소속된 정치인들은 그의 자질이 국가를 이끌기에 부적절하다고 주장하였다. 일례로 북한 전문가로 여겨지던 국회의원이 김정은은 김정일의 전폭적 신뢰를 받지 못하고 있으며, 당뇨병 등 건강에 이상이 있고, 북한이 주장해 온 후계자의 자질들 중 상당수를 충족시키지 못한다는 점 등을 이유로 그의 통치능력에 의문을 제기하였다.<sup>60)</sup> 김정은이 집권한 뒤에도 그의 자질이나 정신상태에 문제가 있다

<sup>58)</sup> “‘북 김정일 총비서 시대’ 긴급대담 “‘북 개방’ 남북관계 개선이 전제,” 『동아일보』, 1997. 10.12.

<sup>59)</sup> “김대통령의 ‘김정일’ 평가,” 『연합뉴스』, 2000.08.17.

는 평가가 잇달았다. 예를 들면, 2012년 10월 29일 원세훈 국정원장은 김정은이 모란봉악단 시범공연을 모범적 혁신 사례라고 강조하고도 청년 시절에는 병사들에게 보여주지 말라고 지시하는 등 일관성 없는 정책을 펴고 있으며 그 결과 체제 관리의 난맥상이 증대하고 있다고 말했다.<sup>61)</sup>

이후 김정은이 최고위급 간부들을 여러 차례 숙청한 사실이 알려지면서 그의 통치 능력에 대한 회의론이 더욱 커졌다. 고모부인 장성택을 포함한 최고위급 간부들, 특히 군부 인사들이 대거 숙청된 데 대하여 김정은이 성격적으로 문제가 있으며 권력층을 통제하는 방식이 김정일과는 달리 서투러서 공개처형 등 절차를 무시한 숙청을 거듭하며 공포통치를 하고 있다는 주장이 정보기관과 국회 등에서 제기되었다.<sup>62)</sup> 국회 정보위의 새누리당 간사는 김정은의 통치를 'IS와 같은 방식'이라고 표현하기도 했다.<sup>63)</sup>

북한이 핵·미사일 개발을 지속하고 이로 인해 한·미·일 등 주변국들을 포함한 국제사회와 강경하게 대립하면서 박근혜 정부와 새누리당은 보다 직접적으로 김정은을 정신적으로 문제가 있는 인물로 묘사하기 시작했다. 특히 2016년 6월 9일 북한의 5차 핵 실험 뒤에 박근혜 대통령이 직접 “김정은의 정신 상태는 통제 불능”이라고 발언하였다. 또, 김정은의 핵 실험 강행을 “광적”이라고 평하기도 하였다.<sup>64)</sup>

반면에 민주통합당, 새정치민주연합, 민주당 등으로 이어진 제 1야당은 김정은을 보다 정상적인 지도자로 파악하였고 그의 장점을 지적하기도 하였다. 예컨대 문재인 민주통합당 대통령 후보는 2012년 11월 12일 김정은 정권이 보여주는 행태가 “과거보다는 훨씬 개방적이고 조금 더

<sup>60)</sup> “김정일, 김정은 전폭 신뢰 안해,” 『월간중앙』, 2010년 11호 (2010.11.01.), p. 80.  
<sup>61)</sup> “원세훈 “김정은, 일관성 없는 정책으로 체제 난맥상,” 『KBS』, 2012.10.29; “원세훈 원장 “盧-金 대화록 존재… 비밀 녹취록은 없어,” 『국민일보』, 2012.10.30.  
<sup>62)</sup> “[종합] 국정원 “북한, 현영철 인민무력부장 재판 없이 총살,” 『뉴스시스』, 2015.05.13.  
<sup>63)</sup> “국정원 “김정은, 고위관계자 15명 처형…핑계 통하지 않는 공포통치,” 『중앙일보』 2015. 04.29.  
<sup>64)</sup> “박 대통령, “김정은 정신 통제불능…국가비상사태 준비 북 주시,” 『연합뉴스』, 2016.09.09.

투명하고” 세계 사람들로부터 호감을 사려는 노력도 하고 있다는 이유로 바람직하다고 평가하였다.<sup>65)</sup> 장성택이 처형된 뒤에도 박지원 민주당 의원은 김정은이 많은 군중 앞에서 눈 하나 깜박이지 않는 등 수년 간 지도자 수업을 받아 늙름하다면서 고모부인 장성택까지 처형한 것을 보면 “참 무서운 친구”라고 평가하였다.<sup>66)</sup>

위에 소개한 북한과 그 지도자에 대한 평가를 보면 대북포용정책을 지지하는 정부 및 정당은 북한의 합리성을 인정하는 반면 이 정책을 반대하는 정부 및 정당들은 북한의 비합리성을 주장했던 것처럼 보인다. 그러나 포용정책을 반대하는 정부와 정당들은 어떤 경우에는 북한의 비합리성을 이유로, 어떤 경우에는 합리성을 이유로 강경한 대북정책이 필요하다는 입장을 표명해 왔다. 다시 말해 한나라당, 새누리당과 이 정당들이 창출한 정권에 참여한 인사들 중 상당수는 북한 정권이 합리적 판단을 내릴 수 있지만 북한이 바람직한 방향으로 변화할 수는 없다고 주장한 경우가 적지 않았다. 예컨대 노무현 정부 당시 일부 한나라당 정치인들은 북한이 경제정책 실패, 핵 프로그램으로 인한 군사적 긴장 고조 등을 타개하기 위해 개혁·개방이 필요하다는 점을 알고 있겠지만 본격적 개혁·개방이 이루어지면 집권 기반이 흔들리면서 체제 자체가 붕괴할 것이라는 우려를 피할 수 없을 것이라고 주장하였다. 또 이런 이유로 대북포용정책에도 불구하고 북한의 변화에는 한계가 있을 것이라고 예측하였다.<sup>67)</sup> 심지어 북한이 합리성과 비합리성, 정상성과 비정상성을 오가는 것처럼 인식하는 경우도 있었다. 북한이 식량과 에너지 부족으로 어려움을 겪으면서도 비정상적으로 미사일과 핵무기로 위협하고 흥정하고 있다며 북한의 비정상적, 비합리적 행태를 지적하면서도 이러한 북한의 전략에 “미국이

<sup>65)</sup> “문재인 ‘김정은, 훨씬 개방적..상대로 대화해야’,” 『통일뉴스』, 2012.11.12.

<sup>66)</sup> “직접 만나 본 장성택, 만취 다음날도 권위 지키며...,” 『JTBC』, 2013.12.11.

<sup>67)</sup> “북한, 스스로 붕괴할 가능성 매우 높다. 최근 대두되고 있는 「필연적 붕괴론」과 관련하여,” 『브레이크 뉴스』, 2006.02.16.

놓아나고 있다”며 “북한의 대미정책이 의도했던 효과를 거두고 있다”는 평가를 내리는 식이었다.<sup>68)</sup>

논리적으로 따져볼 때, 북한이 합리적 판단을 할 수 없는 정권이라면 어떤 대북정책도 의미가 없을 것이다. 추우면 옷을 여미고 더우면 옷을 벗는 합리성을 전제로 대북포용정책이 추진될 수 있는 것처럼 채찍을 피하기 위해 행동을 고칠 수 있는 합리성이 전제되어야만 제재, 봉쇄, 고립 등의 정책수단도 채택될 수 있다. 그러므로 북한이 비합리적, 비정상적 이어서 대북포용정책은 효과를 거두지 못할 것이라고 주장하려면 제재를 강화함으로써 북한의 변화를 이끌어낼 수 있다는 주장도 포기해야 한다.

어떤 선택이 합리적인지는 국가가 추구하는 목표에 따라, 그리고 그 목표를 위해 동원할 수 있는 수단의 제약에 따라 달라질 수밖에 없다. 그러므로 한국이나 국제사회가 바람직하다고 여기는 선택을 거부한다고 해서 북한 정권이 비합리적, 비정상적 집단이라고 결론을 내리는 것은 설득력이 없다. 지도자의 자질이 부족할 경우 북한이 불합리한 결정을 내리게 될 가능성이 커지는 것은 사실이다. 그러나 지금까지 김정일과 김정은이 정권을 유지하고 국가를 이끌어가는 데 필요한 자질을 갖추지 못했다고 판단할 만한 근거는 많지 않았다. 특히 무자비한 숙청이나 핵 개발이 김정은의 자질 부족을 의미한다는 주장은 설득력이 없다. 무자비한 숙청을 통해 내부로부터의 도전 가능성을 차단한 스탈린과 같은 독재자가 적지 않았으며 외부로부터의 위협에 맞서기 위해 핵을 개발한 국가들도 있기 때문이다.

독재이론가들 중 일부는 어떤 국가지도자든 자신의 권력을 유지하는 것을 제1의 목표로 여긴다는 가정을 채택하고 있다.<sup>69)</sup> 다른 이론가들도

<sup>68)</sup> “북 술책에 밀려든 느낌… 장래 걱정,” 『동아일보』, 1999.09.17.

<sup>69)</sup> Bruce Bueno de Mesquita *et al.*, *The Logic of Political Survival* (Cambridge, MA: MIT Press, 2005), pp. 3~35; 브루스 부에노 데 메스키타 외 저, 이미숙 역, 『독재자의 핸드북』 (서울: 웅진지식하우스, 2012), pp. 30~31.

독재국가의 경우 지도자에게 합리적인 선택이 국민 다수의 이익에 반하는 경우가 허다하다고 본다.<sup>70)</sup> 그러므로 북한 정권이 합리적 결정을 내릴 수 있는지를 논하기보다는 북한 정권의 입장에서 어떤 선택이 합리적인지를 따져보는 것이 보다 효과적인 대북정책을 수립하는데 도움이 될 것이다.

## (2) 북한 정권의 신뢰성에 관한 인식

냉전기를 거치며 북한을 신뢰할 수 없다는 인식이 남한사회에 뿌리를 내렸다. 그러나 탈냉전 이후 약속을 지킬 수 있는 조건 내지는 여건이 갖추어지면 북한도 신뢰할 수 있는 행태를 보이게 될 것이라는 인식도 상당히 확산된 것으로 보인다. 북한과의 교류협력이 확대 및 심화되면 남북한 사이에 신뢰가 생기고 이를 바탕으로 정치적 통합도 이루어질 수 있다는 기능주의적 입장도 기본적으로 이런 인식에 기초하고 있다.

반면에 북한을 신뢰할 수 없으므로 남북 교류협력 등의 노력이 의미가 없을 것이라는 인식도 역대 정부의 관계자들과 주요 정당 소속 정치인들에게서 쉽게 발견할 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보자면 북한에 대한 불신은 다음과 같은 입장들을 통해 드러나곤 하였다. 첫째, 북한은 자신들이 잘못을 저질렀을 때 사실을 밝히지 않으며 책임도 인정하지 않는 경우가 많다. 둘째, 향후에 어떤 행위를 하겠다거나 하지 않겠다는 약속을 회피하는 경향이 있다. 셋째, 약속을 했더라도 지키지 않는 경우가 많다. 넷째, 당국 간 회담 등에서도 표면적인 입장 뒤에 실제의 의도를 숨기곤 한다.

군사적 도발 등의 잘못을 북한이 저지를 때마다 우리 정부나 여야 정당들은 북한의 사과 또는 책임 인정과 재발방지 약속을 요구해왔다. 예를 들자면, 김대중 정부 초기 무장간첩 침투 사건이 발생했을 때 집권당인

---

<sup>70)</sup> Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

국민회의의 사무총장과 국방 관련 상임위 위원들은 ‘북한으로부터의 사과와 재발방지 약속’을 받아낼 것을 우리 정부에 요구하였고 정부도 이 요구에 따랐다.<sup>71)</sup> 개성공단 정상화를 위한 남북 당국 간 회담이 성과가 없었을 때에도 주요 정당들은 북한이 회담 파행의 책임을 우리 정부에게 떠넘기고 있다며 개성공단 중단에 대한 책임을 인정하고 재발방지를 약속하라고 요구하였다.<sup>72)</sup> 2015년 목함지뢰 사건이 일어났을 때에도 국회의원들은 여야를 막론하고 북한의 사과와 재발방지 약속을 요구하였다. 그러나 북한이 책임을 인정하는 경우는 매우 드물었으며 제대로 된 사과를 한 예도 찾기 어렵다. 북한이 유감을 표명하도록 만드는 것조차 매우 어려운 일이었다.<sup>73)</sup> 북한이 공식적으로 재발 방지를 약속하는 경우도 드물었다.<sup>74)</sup>

북한이 이미 한 약속도 지키지 않는다는 인식 역시 많은 정부 관계자들과 정치인들이 공유해왔다. 현대가 북한과 금강산 관광 사업 등을 시작하자 한나라당 의원들은 “북한을 어떻게 믿을 수 있느냐”며 “도박과 마찬가지로”, “북쪽에 건네준 돈이 미사일, 대포가 되어 돌아오는 것 아니냐”, “관광이 아니라 지뢰밭을 걸어가는 전쟁포로들의 행렬” 등의 표현을 써가며 북한에게 배신당할 것이라고 주장하였다.<sup>75)</sup> 이후에도 한나라당은 북한에 지원된 식량이 약속과는 달리 군수용으로 전용되고 있다고 주장하였다. 반면에 민주당 소속 정치인들은 대체로 식량이 군대로 빼돌려질 가능성이 높지 않다고 보는 경향이 있었다.<sup>76)</sup>

북한 최고지도자의 신뢰성 역시 북한 정권을 신뢰할 수 있는지에 대한

71) “애먼 햇볕론,” 『한겨레신문』, 1998.07.14.

72) “새누리, ‘실무회담 파행 북한 책임 인정해야,’” 『주간현대』, 2013.07.26.

73) “북한 이례적 유감 표명…사과일까 아닐까?” 『한겨레신문』, 2015.08.25.

74) “비정상적 사태의 의미는?...북 간접적 표현으로 도발 재발 방지 약속한 듯,” 『조선일보』, 2015.08.25.

75) “통일외교통상위 한나라, 금강산 관광 파상공세,” 『한겨레신문』, 1998.11.07.

76) “국회 농해수위, 대북 쌀지원 증점 논의,” 『한국경제신문』, 2001.09.27.

인식에 큰 영향을 미쳐왔다. 김영삼 정부의 고위 당국자들은 최초의 남북정상회담을 준비하던 중 김일성 주석이 사망하자 김정일과의 정상회담에 대해 부정적 시각을 드러냈었다. 그 이유들 중 하나는 김정일이 신뢰할 수 있는 인물인지 회의적이라는 것이었다. 이들은 정상회담에서 어떤 합의가 이루어지더라도 김정일이 이를 성실히 수행할 것으로 기대하기 어렵다고 보았던 것이다.<sup>77)</sup> 김대중 정부 출범 이후에도 많은 정부관계자들과 정치인들은 김정일이 신뢰할 수 없는 인물이라는 인식을 드러냈다. 김대중 전 대통령 역시 1998년 6월 클린턴 미 대통령과의 정상회담 후 김정일에 대해 누구도 잘 알지 못하지만 자신의 경험상 “공산주의자를 믿을 수 있다고 말하기 어렵다”고 발언하였다.<sup>78)</sup>

남북정상회담 이후에는 김정일 위원장이 신뢰할 수 있는 인물이라는 평가가 확산되었다. 예컨대 정세현 통일부 장관은 김 위원장의 서울 답방에 관하여 “약속을 지킨다고 한 만큼 오기는 올 것”이라고 예측하였다.<sup>79)</sup> 한나라당 박근혜 대표도 2005년 6월 “김정일 위원장을 믿을 만한 협상 대상이라고 보느냐”는 질문을 받자 2002년 방북 시 “김 위원장을 만나 여러 가지 약속을 한 사항이 있었다”며 “이산가족 상봉 상설면회소, 국군 포로 생사확인 문제, 남북 축구대회 등 약속이 거의 다 지켜졌고, 약속을 지키려고 북에서 상당히 노력했다”고 답했다.<sup>80)</sup>

북한을 신뢰할 수 없다는 인식이 다시 확산된 것은 무엇보다도 북한의 핵·미사일 개발이 계속되었기 때문이다. 예컨대 2007년 5월 김대중 전 대통령은 북한이 비핵화 공동선언에 위배되는 핵 실험을 한 것은 매우 중대한 약속 위반이라면서 조속히 남북정상회담을 열어서 따져야 한다

<sup>77)</sup> “북 후계체제 가시화 청와대-부처 뒤늦은 「김정일 연구」,” 『동아일보』, 1994.07.13.

<sup>78)</sup> “김 대통령 방미 한미 정상 공동회견 “수개월 내 남북관계 진전될 것” 클린턴 대북 햇볕 정책으로 개방유도,” 『경향신문』, 1998.06.11.

<sup>79)</sup> “정세현 통일, “김정일 답방 약속지킬 것,” 『BBS』, 2002.04.15.

<sup>80)</sup> “박대표, “김정일은 약속 잘 지키려 노력,” 『연합뉴스』, 2005.06.27; “김정일, 내게 한 약속 거의 다 지켰다,” 『오마이뉴스』, 2005.06.27.

고 주장했다.<sup>81)</sup> 이명박 정부가 출범한 뒤 남북관계가 악화되자 북한을 신뢰할 수 없다는 인식은 더욱 강화되었다. 금강산 관광객이 피살되는 사건이 일어나자 우리 정부는 “충격적이고 명백한 남북 간 합의 위반”이라고 규정하였다.<sup>82)</sup> 이후 한국 정부에 대한 비방, 금강산 남측 자산 동결, 개성공단 남측 근로자 억류 등 남북한 간 합의를 위반하는 북한의 행태가 계속되면서 북한이 약속을 지키지 않는다는 인식은 지속적으로 강화되었다.<sup>83)</sup>

한편 김대중·노무현 정부에 참여했던 인사들과 두 정부의 집권당에 속해 있던 정치인들 중 일부는 북한의 약속 위반을 지적하면서도 미국이나 한국도 약속을 이행하지 않았다는 점을 지적하였다. 특히 북한이 핵 개발을 재개한 것도 의혹 수준이었던 고농축 우라늄을 이용한 핵 개발을 인위적으로 조작하고 과장하여 기정사실화함으로써 제네바 합의를 무너뜨린 미국 측 인사들의 책임이 크다는 입장을 취하였다.<sup>84)</sup> 북한이 남한과의 약속을 지키지 않고 남북관계가 악화되는 것에 대해서도 이명박 정부가 6·15 선언, 10·4 선언을 이행하지 않고 비핵·개방·3000과 같은 대북강경책을 채택함으로써 자초한 측면이 크다는 점을 지적하였다.<sup>85)</sup> 다시 말해 북한이 언제나 약속을 지키지 않고 신뢰할 수 없는 것이 아니라 한국, 미국이 북한의 신뢰를 얻지 못하도록 행동함으로써 북한도 한국, 미국 등의 신뢰를 저버리게 되는 경향이 있다고 인식했던 것이다.

박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스는 신뢰가 상호적으로 구축되어

<sup>81)</sup> “DJ ‘北 핵 실험은 약속 위반, 정상회담 갖고 따져야,’” 『노컷뉴스』, 2007.05.19.

<sup>82)</sup> “정부 ‘3개 합의 위반’ 대북통지문… 북(北), 수신 거부,” 『NK조선』, 2008.07.16.

<sup>83)</sup> “최근 남북관계 현안과 정책방향,” 통일부 남북회담본부, 외신기자클럽 기조연설(2009.04.28.).

<sup>84)</sup> 양성철, “제2장 한·미외교: 한반도와 주변의 틀과 판이 바뀌고 있다,” 양성철·이상근 편, 『김대중 외교: 비전과 유산3』 (서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2015), pp. 53~55; 임동원, 『피스메이커』, pp. 666~671.

<sup>85)</sup> “손학규, “이명박 정부, 6.15, 10.4선언 이행하라,” 『통일뉴스』, 2008.06.15.

야 한다는 인식을 바탕으로 입안되었다고 할 수 있다. 앞에서 살펴보았듯이 박근혜 전 대통령은 북한을 무조건적으로 불신했던 여러 보수정치인들과는 달리 대화와 협력을 통해 남북한이 신뢰를 구축해 나갈 수 있다는 인식을 드러낸 적이 많았다. 그러나 박근혜 정부의 북한 인식은 북한의 3차 핵 실험과 뒤이은 전쟁 위기 조성으로 집권 초부터 흐려지기 시작하였다. 안보 이슈가 급부상함에 따라 군 출신자 등 북한에 대한 불신감이 강한 인물들의 정부 내 역할이 강화되었다.<sup>86)</sup> 북한에 의한 개성공단 운영 중단, 목함 지뢰 사건 등은 남북한 간 대화로 해결책이 마련되어 오히려 신뢰 구축의 계기가 되는 듯하였다. 그러나 8·25 합의 이후 대북 중단 살포를 허용하는 등 북한 측이 수용할 수 없는 남한 측 조치들로 인해 남북관계가 진전되지 못하면서 남과 북은 서로에 대한 신뢰를 쌓지 못하였다. 북한이 4차 핵 실험을 단행하자 박근혜 정부는 이 실험이 유엔 결의를 위반한 것이기도 하지만 남북한 간 8·25 합의를 어긴 것이기도 하다는 점을 지적하면서 대북 확성기 방송을 재개하였다.<sup>87)</sup> 요컨대 시간이 흐를수록 박근혜 정부의 북한에 대한 불신은 오히려 강화되어 갔다고 할 수 있다.

일반적인 신뢰가 유지되기는 어려우므로 신뢰는 상호적으로 구축되어야 한다. 북한을 믿을 수 없다는 이유로 우리 정부도 북한과의 약속을 지키지 않아서 북한의 신뢰를 얻지 못한다면 북한이 약속을 지키도록 만들기는 더욱 어려워질 것이다. 진정으로 신뢰를 구축해 나가려 한다면, 상대가 약속을 지켜야만 우리도 약속을 지킨다는 ‘이에는 이, 눈에는 눈’이라는 자세를 고집하는 것은 바람직하지 않다. 상대가 약속을 위반하는 경우에도 상당 기간 동안 인내심을 가지고 약속을 지켜가면서 상대에게 약속을 지키도록 요구하는 것이 우리에게 대한 상대의 신뢰를 높임으로써

<sup>86)</sup> “집무실에 김정은 사진…김관진 또 구원등판,” 『중앙일보』, 2014.06.02.

<sup>87)</sup> “대북확성기 방송, “8.25 남북합의 위반” 북한 핵 실험에 정부 반응이?,” 『서울신문』, 2016.01.07.

서로 간에 신뢰를 쌓아갈 수 있는 보다 나은 방법이라고 본다.

6·15 선언과 10·4 선언의 이행을 사실상 포기하면서 북한에 대해서는 남북한 간의 다른 합의들을 이행하도록 요구한 이명박 정부는 북한을 결코 신뢰할 수 없다는 인식을 바탕으로 대북정책을 펼쳐 나갔다고 볼 수 있다. 박근혜 정부의 경우 북한을 신뢰하지 못하였으나 북한 역시 남한을 신뢰하기 어렵다는 점을 인정하고 서로가 작은 약속들부터 실천함으로써 상호적으로 신뢰를 구축해 나갈 수 있다고 믿었던 것으로 보인다. 그러나 대북지원, 남북경협, 인적교류 등이 안보에 부정적 영향을 미칠 것을 지나치게 두려워한 나머지 북한이 남한을 신뢰할 수 있도록 하는 조치들을 시행하는데 매우 소극적이었다. 그 결과 임기 말까지 남북한은 여전히 서로를 신뢰하지 못하면서 대립과 갈등을 되풀이할 수밖에 없었다.

### (3) 북한 정권의 안정성에 관한 인식

북한 정권의 안정성에 대한 평가는 대북정책에 지대한 영향을 미쳐왔다. 김대중·노무현 정부의 대북포용정책은 북한 정권이 상당히 오랫동안 안정적으로 유지될 것이라는 예측을 바탕으로 추진되는데 반해 이명박 정부와 박근혜 정부가 통일준비를 강조하고 대화보다 제재 등을 통한 압박을 선호했던 것은 북한 정권이 취약하다는 판단에 기인한 것이었다고 할 수 있다. 북한 정권이 불안정하다는 인식을 뒷받침한 근거들은 경제적 취약성, 북·중관계 등 대외관계 악화, 지도자의 건강과 능력, 대중 및 엘리트와 최고지도자 간의 관계 악화 등이었다.

북한이 1990년대 말부터 최악의 경제상황을 벗어남에 따라 경제적 요인에 의한 정권 및 체제 붕괴 가능성은 낮은 것으로 평가되었다. 그러나 국제사회의 제재가 지속되면서 북한 정권이 핵과 미사일 개발에 매달려 개혁·개방의 길로 나아가지 못한다면 결국 붕괴하지 않을 수 없을 것이라는 인식이 확산되었다.<sup>88)</sup> 더욱이 북한 정권을 교체해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다.<sup>89)</sup> 이는 적지 않은 정부 당국자와 정치인들이 북한

정권이 공고하지 않아서 국제사회의 제재나 외부로부터의 정권교체 시도에 의해 무너질 것이라고 인식하였음을 의미한다.

최고지도자가 가진 개인적 문제 때문에 북한 정권이 불안정해질 가능성도 꾸준히 제기되어 왔다. 김정일은 권위 부족과 건강 이상으로 북한이 불안정해질 가능성이 김일성 사망 직후부터 본격적으로 제기되었다. 김영삼 전 대통령은 1994년 8월 17일 민자당 초재선 의원 11명과 만찬을 하는 자리에서 김정일의 신변에 이상이 있을 가능성을 제기하였다. “그가 공식 석상에 나타나지 않는 등 의심스러운 점이 많다”면서 “김일성 사망 이후 상당 기간이 경과했음에도 김정일은 민중을 이끌어 나가겠다는 구체적인 언급도 하지 않고 있다”고 말했다.<sup>90)</sup> 김덕 안기부장도 김정일이 권력을 승계하는 것은 문제가 없으나 “김정일이 김(일성) 주석에 비해 권위가 떨어지며 건강에 문제가 있는 점 등에 비춰볼 때 김정일 체제의 정치적 전도는 유동적”이라는 입장을 밝혔다.<sup>91)</sup> 김정일의 유고로 북한이 혼란에 빠질 가능성에 대한 우려는 황장엽 망명 이후 누그러졌다. 그가 김정일의 건강이 양호한 편이라고 증언하였기 때문이다.<sup>92)</sup>

2000년대에는 남북정상회담을 계기로 김정일의 자질에 대한 의심이 크게 줄어들었으나 그의 유고 때문에 북한이 불안정해질 가능성은 꾸준히 논의되었다. 김정일이 장기간 공개활동을 하지 않을 때마다 건강에 이상이 있으며, 후계자가 정해지지 않은 상태에서 그가 사망할 경우 북한이 매우 혼란스러워질 것이라는 주장이 제기되었던 것이다. 예컨대 2007년 봄, 김정일의 공개활동이 장기간 보고되지 않는 가운데 독일 의사들이 방북했다는 사실이 알려지자 그의 건강에 심각한 문제가 있다는

<sup>88)</sup> “김종인 ‘북한 체제 꺾멸하고 통일의 날 올 것’,” 『중앙일보』, 2016.02.09.

<sup>89)</sup> “나경원 ‘北 정권교체까지 생각해 봐야 할 때’,” 『조선일보』, 2016.02.15.

<sup>90)</sup> “김정일 신변이상 가능성 제기 비행기사고 회고도,” 『경향신문』, 1994.08.17.

<sup>91)</sup> “김정일 권력승계 이상없다,” 『한겨레신문』, 1994.08.27.

<sup>92)</sup> “황장엽씨 국회 강연 “햇볕정책 북 개방 유도할 것”, 『경향신문』, 1998.06.26.

주장이 제기되었다. 이에 대해 국정원은 “김 위원장이 30일 이상 장기간 공개활동을 중단한 것은 김일성 주석 사망 후 17차례나 되며 베를린 심장 센터 의료진이 반복해 노동자 5~6명에 대한 수술을 한 사실을 확인한 바 있지만 김 위원장에 대한 심장수술이 사실인지 여부는 파악되지 않았다”는 입장을 밝혔다. 또 “김 위원장은 고령에다 심장병과 당뇨 등 지병으로 인해 체력 저하 등 노화증세가 있지만 활동이 어려울 정도로 건강이 악화 된 것은 아닌 것으로 판단하고 있다”고도 하였다.<sup>93)</sup>

김정은의 경우 20대 후반에 정권을 담당하게 되어 2015년에는 30대 초반에 불과했다. 그럼에도 국정원 산하 연구기관인 국가안보전략연구원은 불어난 체중, 업무 스트레스에 따른 음주와 흡연, 순환기와 혈관 계통에 문제가 있는 가족력 등을 이유로 그의 건강이상상에 따른 돌발상황이 발생할 수 있다는 보고서를 발간하였다.<sup>94)</sup> 그러나 신체적 문제보다는 김정은의 통치를 뒷받침하고 있는 엘리트와의 관계가 원만하지 못하다는 점이 북한 정권을 불안정하게 만들 수 있는 주된 요인으로 꼽히고 있다.

김대중 정부와 노무현 정부에서는 대통령을 비롯한 주요 대북정책 담당자들이 북한 정권이 무너지거나 북한 체제가 붕괴할 가능성이 매우 낮다고 판단하였으므로 북한의 불안정성을 가정한 정책이 수립되지는 않았다. 만일의 경우를 대비한 계획이 공개되지 않은 상태로 마련되어 있었을 뿐이었다. 그러나 이명박 정부와 박근혜 정부에서는 상황이 달랐다. 특히 이명박 정부는 대통령을 비롯한 주요 정책담당자들이 북한이 머지 않아 붕괴할 것이라는 믿음에 따라 적극적인 통일준비를 해 나가야 한다고 주장하였다.<sup>95)</sup> 이명박 전 대통령은 서울시장 재임 시에도 수도 이전

<sup>93)</sup> “국정원장 정치 개입 절대 없어,” 『연합뉴스』, 2007.06.25.

<sup>94)</sup> “김정은 건강 정상적이지 않아” 국정원 산하 안보전략연 보고서, 『동아일보』, 2015. 12.24.

<sup>95)</sup> 이명박 전 대통령이 “당장 흡수통일을 하겠다거나 북한을 망하게 한다는 목표는 갖고 있지도 않고, 시도도 않을 것”라고 발언한 바도 있으나, 집권기간 내내 곧 이루어질 통일을 대비해야 한다는 입장을 고수하였다는 점을 고려하면, 흡수통일을 부인했다기보다는

계획을 비판하면서 “부처 이전을 완료하겠다는 시기 이전에” 통일이 될 것이니 이전 비용을 통일을 대비하는데 사용하자고 주장했었다.<sup>96)</sup> 대통령 취임 후에는 통일이 가까워졌다는 이유로 통일세 신설을 시도하였다.<sup>97)</sup> 퇴임 직전에는 중국 정상과 한반도 통일을 논의하기 시작했고, 북한 정권이 교체되지 않는 한 핵을 포기하지 않을 것이며, 북한이 군사무기 개발에 예산을 탕진하면 정권 유지가 어려울 것이라는 등 공공연히 북한 정권 교체와 흡수통일을 거론하였다.<sup>98)</sup>

김성한 외교안보수석 역시 2009년 7월 커트 캠벨 미 국무부 동아태담당 차관보를 만난 자리에서 “김정일 사후 북한 체제는 잠시 동안 버틸 것”이라며 오래지 않아 북한 정권이 붕괴할 것이라고 주장했다. 또, 북한 정권 붕괴 후 한국의 유일한 목표는 통일이라는 입장도 밝혔다.<sup>99)</sup> 박관용, 박희태, 안상수, 정몽준 등 한나라당 소속 정치인들도 북한에서 급변사태 등이 일어날 수 있으며 그런 상황을 맞으면 북한을 흡수하는 방식으로 통일을 해야 한다는 입장을 대변하였다.<sup>100)</sup>

남북한 간의 점진적 신뢰 구축을 강조하던 박근혜 전 대통령이 2014년 1월 신년 기자회견에서 갑작스럽게 통일대박론을 제기하였으며 뒤이어

---

적극적으로 북한의 붕괴를 유도하지는 않겠다는 정도의 의사를 밝힌 것으로 이해하는 것이 타당할 것이다. “이명박 전 대통령 ‘흡수통일 목표도 시도도 하지 않는다’,” 『YTN』, 2012.01.05.

<sup>96)</sup> “‘부처이전 완료전에 통일될 것’ 이명박,” 『연합뉴스』, 2005.03.15.

<sup>97)</sup> “李대통령 ‘통일 분명히 온다. 가까워졌다’,” 『연합뉴스』, 2011.06.21; “이 대통령 ‘통일세 신설 제안’,” 『한겨레신문』, 2010.08.16.

<sup>98)</sup> “이명박 대통령 인터뷰 ‘韓中정상, 한반도 통일 논의 이미 시작… 中 우려 풀어줘야’,” 『동아일보』, 2013.02.16; “MB ‘北정권 바뀌기 전엔 핵포기 기대 못해’ 정권교체 이례적 언급… 대북 발언수위 높여,” 『한국일보』, 2013.02.16.

<sup>99)</sup> “미 비밀전문 “김성환, 2009년부터 포스트 김정일 체제 논의,” 『프레시안』, 2011.06.16.

<sup>100)</sup> 『통일은 산사태처럼 온다』; 박관용 외, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』; “김정은은 주장약 했다고 할 수 없어… 급변사태 대비 필요,” 『세계일보』, 2011.12.23; “정몽준 ‘北 급변사태, 언제, 어떻게만 모를뿐’,” 『연합뉴스』, 2011.03.29; “안상수 ‘中, 한반도 통일에 장애 될 수도’,” 『동아일보』, 2010.11.03; “한 지도부 ‘北 급변사태 미리 대비해야’,” 『머니투데이』, 2008.09.11.

통일준비위원회를 구성하게 하는 등 정책적 변화를 보여주기 시작했다. 2015년 6월에는 김정은 정권이 시작된 이후 3년 반 동안 90여 명의 북한 관리가 처형되었고 김정은의 측근들조차 생명을 걱정하고 있다면서 공포정치는 중·장기적으로 정권의 불안정이라는 씨앗을 심어 증폭시킨다고 주장하였다.<sup>101)</sup> 2015년 7월에는 “통일은 내년에도 될 수 있다”고 발언하였으며 영향력 있는 인사들이 탈북해서 망명해 오고 있다는 말도 덧붙였다.<sup>102)</sup>

정부 관계자들과 집권당 의원들도 북한 정세의 불안정성을 빈번하게 지적하였다. 일례로 조태열 외교부 차관은 2014년 2월 국회 외교통일위원회에 출석하여 북한 급변사태에 관한 “심상치 않는 징조를 보이는 정보와 첩보가 많다”고 보고하였다.<sup>103)</sup> 당시 유승민 새누리당 원내대표는 2015년 5월 현영철 인민무력부장이 공개처형을 당했다는 국정원 보고를 받은 뒤 김정은 정권의 실체가 극악무도하고 불안정하며 “어떤 일이 벌어질지 한 치 앞도 예측하기 어려운 상황”이라면서 “북한의 모든 급변사태에 대비하는 군사적·비군사적 준비와 작전 계획을 재점검해야 한다”고 말했다.<sup>104)</sup> 또 이철우 국회 정보위원장은 2016년 8월 북한이 ‘200일 전투’ 등을 통해 주민들을 쥐어짜면서 불만세력이 굉장히 많아졌으며 특히 중산층과 엘리트의 동요가 심하다고 주장하였다. 그리고 북한 정권의 철저한 통제로 “군부에 의한 체제 변화는 생각하기 어렵다”면서도 “다만 동요가 일어나면 어떤 상황이 벌어질지 모른다”고 하였다. 또, 민심이 이반되어 ‘민란 정도’는 일어날 수 있다고 예측하였다.<sup>105)</sup>

<sup>101)</sup> “박근혜 대통령 “북한, 공포정치로 불안정성 증대”, 『VOA』, 2015.06.16.

<sup>102)</sup> “박 대통령 ”통일은 내년에 될 수도 있다”, 『한겨레신문』, 2015.08.18.

<sup>103)</sup> “외교부 차관, “북한 급변 사태 ‘정보·첩보’ 많아”, 『YTN』, 2014.02.19.

<sup>104)</sup> “유승민 “北 급변사태 대비 작전계획 재점검해야”, 『연합뉴스』, 2015.05.14.

<sup>105)</sup> “국회 정보위원장 “北체제 격변은 군부 보다 민란 가능성 높아”, 『한국일보』, 2016.08.25; “정보위원장 “군부 의한 北정권붕괴 어려워·민란은 가능”, 『연합뉴스』, 2016.08.25.

박근혜 정부 당시 제 1야당이었던 민주통합당, 민주당, 새정치민주연합, 더불어민주당은 북한의 안정성에 대한 인식이 정부 및 여당과 크게 달랐다. 김정은 정권이 안정을 유지하고 있으며 정권이나 체제가 무너질 가능성이 적다고 판단하였다. 그러므로 박근혜 대통령의 “내년이라도 통일이 될 수 있다”는 발언에 대하여 새정치민주연합은 대변인 논평을 통해 “무책임한 상황 인식”이라고 비판하였다. 또 “북한 지배층의 분열 가능성을 높게 평가하는 등 북한의 급변사태 가능성에 무게를 실는 대북 정보가 대통령에게 지나치게 많이 주입되고 있는 게 아닌지 염려스럽다”고 지적하기도 하였다. 최재성 총무본부장도 “안정적인 남북관계의 발전을 통해서 통일을 이뤄내야 우리가 감당할 수 있다는 게 주지의 사실인데, 국민의 생명과 안보를 책임지고 있는 대통령이 갑자기 급변사태를 얘기하는 것은 이해하기 어렵다”는 입장을 밝혔다.<sup>106)</sup>

북한 정권이 갑자기 무너지는 등의 사태는 남북관계는 물론 한반도에 미치는 정치·경제·사회적 영향이 매우 클 것이다. 그러므로 만일의 사태에 대한 철저한 대비가 필요하다. 그러나 국민 생활과 안보를 책임져야 할 정부와 주요 정당들이 언론 보도, 몇몇 탈북 인사의 증언 및 예측 등에 지나치게 경도되어 김정은 정권이나 북한 체제의 붕괴를 빈번하게 주장하는 것은 바람직하지 않다. 북한의 불안정성이 커질 것이라는 예측이 보다 과학적, 객관적이 되려면 보완되어야 할 점들이 있다. 먼저, 20여 년 전부터 북한 붕괴의 근거로 제시되어온 현상들이 왜 오늘날에 와서야 실제로 북한을 무너뜨리는 요인이 될 수 있는지 설명해야 한다. 다음으로 는 북한 붕괴를 초래할 것으로 믿는 요인들이 실제로 북한 체제의 내구성에 어떤 영향을 미치고 있는지 규명하려는 노력이 필요하다. 예컨대, 외부정보의 유입이 북한 주민들의 감정은 정권에 대한 반감을 당연히 강화

<sup>106)</sup> “박 대통령 “내년이라도 통일” 발언 논란…새정치 “무책임한 상황 인식,” 『한겨레신문』, 2015.08.18.

할 것이라고 가정할 것이 아니라, 외부정보에의 노출이 북한 주민들의 정치의식을 실제로 어떻게 변화시키고 있는지를 조사 및 분석해야 할 것이다.

이런 작업은 전문가들을 중심으로 은밀하게 진행되어야 하며 정부와 주요 정당들이 급변사태 등에 관하여 불필요하게 언급함으로써 북한의 두려움과 반발만 키우는 상황이 되풀이되어서는 안 된다. 특히 북한의 붕괴를 유도하자는 주장은 매우 신중해야 한다. 이런 시도가 남과 북의 주민들에게 감당하기 어려운 재앙을 가져다 줄 수도 있기 때문이다.

#### 다. 북한 주민에 대한 인식

역대 정부와 주요 정당들은 북한 주민들을 우리에게 동화시켜야 하거나 우리가 도와야 할 대상 등 수동적 존재로 인식하는 경향이 있었다. 북한 주민들의 자유권을 강조하는 보수정부 및 정당들은 북한 주민들을 주로 해방의 대상으로 인식한데 비해 사회권을 강조하는 진보 정부 및 정당들은 구호의 대상으로 인식하는 경향이 강했다. 한편으로는 통일을 위해 포섭해야 할 존재로 규정하기도 하였다. 북한의 미래를 좌우하는 주체는 결국 북한 주민들이라는 점에서 이들의 능동적 역할을 중시할 필요가 있으나 현재까지는 이런 인식이 매우 부족한 것으로 보인다.

역대 정부는 북한 주민들을 남한 주민들과 같은 민족 구성원이자 대한민국 국민이라고 규정해 왔다. 남북관계 발전과 통일에 관한 방안들이 민족공동체 구성과 남과 북의 동질성 회복을 내세우고 있으므로 북한 주민들은 남한의 입장에서 동질화 내지 동화의 대상으로 여겨지고 있는 셈이다.<sup>107)</sup> 주요 정당들 역시 북한 주민을 유사하게 규정하고 있다. 예컨대 2012년부터 큰 변화 없이 유지되고 있는 자유한국당 강령에는 “통일시대의 한반도 공동체를 대비하여 북한 주민과의 동질성을 회복”하겠다는 내용이 들어있다.<sup>108)</sup> 새정치민주연합 당시 제정된 더불어민주당 강령은

<sup>107)</sup> 김형기, 『남북관계 변천사』, pp. 162~164, pp. 195~196.

“7·4 남북공동성명, 남북기본합의서, 6·15 공동선언과 10·4 정상선언 등 남북한의 기존 합의를 존중하고 계승하겠다”는 내용을 포함하고 있다.<sup>109)</sup> 그러므로 북한 주민들을 민족공동체의 일원이며 사회문화적 교류를 통해 민족문화를 함께 발전시켜가야 할 상대라고 여기는 것으로 볼 수 있을 것이다.

더불어민주당과 자유한국당의 강령은 인권을 다른 부분에서도 북한 주민에 관하여 언급하고 있다. 자유한국당 강령은 “북한 주민의 삶과 인권을 실질적으로 증진시켜 나간다”는 내용을, 더불어민주당 강령은 “북한 주민의 인권 개선을 위해 적극 노력한다. 남북 협력과 국제협력을 통해 북한 주민의 실효적 인권 개선을 위해 노력하고, 안정적이고 전달체계가 투명한 대북 인도적 지원을 실시한다”는 내용을 포함하고 있다.<sup>110)</sup> 양당이 모두 북한 주민의 인권 증진과 함께 ‘삶’을 개선하기 위한 노력을 다짐하고 있는 것이다. 그러나 두 정당의 입장은 서로 ‘강조점’이 다르다. 자유한국당이 북한 주민의 삶과 인권 중 ‘인권’을 보다 강조하는 반면, 더불어민주당은 ‘실효적’ 인권과 인도적 지원을 중시하는 경향을 보인다. 이러한 차이는 북한 인권법 제정 과정에서 뚜렷하게 드러난 바 있다. 다시 말해 김대중·노무현 정부와 민주당계 정당들은 사회권을 중시한 반면 이명박·박근혜 정부와 한나라당·새누리당은 자유권을 중시하는 입장을 취하였다.

김대중 전 대통령은 퇴임 후 바이체커 전 독일 대통령과 가진 대담에서 “남한이 북한의 인권을 포기했다는 말을 국내외에서 하지만 식량과 의약품, 비료를 보내는 등 인권 개선에 상당히 기여하고 있다”고 주장했다.

<sup>108)</sup> 자유한국당, “강령,” <<http://www.libertykoreaparty.kr/web/intro/web/listPreambleView.do#a>> (검색일: 2017.07.17.).

<sup>109)</sup> 더불어민주당, “강령/정강정책: 더불어민주당이 추구하는 정치이념입니다,” <<http://theminjoo.kr/platform.do#n>> (검색일: 2017.07.17.).

<sup>110)</sup> 위의 글: “강령,” 자유한국당.

또 공산국가의 인권문제는 역사의 교훈을 살펴보아야 한다면서 “정치적 인권문제를 건드리면 북한이 반발해서 이산가족 상봉 문제 등에 지장이 생길 수 있다”는 점을 지적하였다.<sup>111)</sup> 그의 입장을 정리해보면, ‘실효성’을 기대하기 어려운 자유권을 강조하다가 이산가족 상봉과 같이 실현 가능한 문제를 해결하는데 지장을 초래해서는 안되며, 북한 주민들이 기아와 질병에서 벗어나도록 도움으로써 이들의 사회권을 우선적으로 신장해야 한다는 것이다.

한편 하태경 새누리당 의원의 북한 인권법 찬성토론 내용은 이와 상반된 입장을 잘 보여준다. 그는 “인권문제는 인간으로서 누려야 할 최소한의 존엄과 가치를 지키는 문제입니다. 그들의 인권문제는 생존에 필수적인 식량이 없어서, 의약품이 없어서 목숨이 위태로운 문제입니다. 그들의 인권문제는 김정은의 말 한 마디로 산 사람도 순식간에 찢터미가 되는 극악한 공포통치에서 살아남는 문제입니다”라며 북한 인권문제가 사회권과 자유권 모두를 포괄한다는 점을 지적하였다. 그리고 북한 인권법 제정은 시작에 불과하다며 더 의미 있는 진전을 이루려면 “북한 인권문제의 궁극적 해법에 대한 공감대”를 확산시켜야 하는데, 궁극적 해법이란 “김정은 정권의 교체와 북한의 민주화”라고 주장하였다. 이런 해법이 필요한 까닭은 김정은의 공포통치 하에서는 최소한의 인권 개선도 기대할 수 없기 때문이라고 그는 설명하였다.<sup>112)</sup>

북한 주민들의 자유권적 인권을 증시하는 정치인들이 모두 김정은 정권을 무너뜨려야 한다고 생각하는 것은 아니다. 그럼에도 위의 발언 속에는 이명박·박근혜 정부와 당시의 집권당들이 북한 주민을 어떤 존재로 인식하였는지에 대한 단서가 들어있다. 이들에게 북한 주민들은 독재체제 하의 폭정으로부터 해방시켜야 할 사람들이었다. 북한 주민들에 대한

<sup>111)</sup> 김대중 전 대통령, “남한이 북한 인권개선에 기여,” 『YTN』, 2005.12.06.

<sup>112)</sup> “북한 인권의 궁극적 해법은 김정은 정권 교체와 북한민주화,” 『코나스넷』, 2016.03.02.

이러한 인식은 북한의 지위에 대한 인식과도 연결되어 있다. 북한 주민들이 해방의 대상이라면 이들을 속박하고 있는 북한 정권은 타도의 대상이 아닐 수 없는 것이다.

반면에 김대중·노무현 정부와 민주당계 정당들에게 북한 주민들은 주로 구호해야 할 대상으로 인식되었다고 할 수 있다. 북한 주민들이 구호의 대상이라면 북한 정권은 이들을 구하기 위해 협력해야 할 파트너가 아닐 수 없다. 현실적으로 북한 정권의 협조가 없이는 북한 주민들을 구호할 수 없기 때문이다.

북한 주민들이 수동적인 의미에서 구호의 대상이나 해방의 대상으로 인식되었다면 능동적으로는 교류, 협력, 공동체 형성, 통일의 동반자이거나 독재 정권을 무너뜨릴 혁명의 주체로 간주될 수 있을 것이다. 그러나 역대 정부와 주요 정당들의 언행에서 북한 주민들을 이처럼 능동적 주체로 파악하는 인식은 찾아보기 어렵다. 북한과의 교류협력은 실질적으로 북한 당국을 상대로 이루어졌으며 북한 주민들은 수동적으로 동원되거나 지원을 받는 경우가 많았다. 또, 북한 내에서 민주화나 정권 타도를 위한 의미 있는 수준의 노력이 기울여진 바도 없었다. 그러므로 역대 정부의 정책담당자들이나 주요 정당의 정치인들은 북한 주민들을 자연스럽게 수동적인 구호의 대상이나 해방의 대상으로 인식하였던 것이다.

다만 통일을 위해 포용하고 포섭해야 할 대상이라는 인식은 적지 않게 표출해왔다. 독일 통일 등의 사례를 기초로 한반도 통일은 결국 북한 주민들이 남한에 대한 호감을 가지고 남한과 합쳐지기를 원해야 가능하다고 판단했기 때문일 것이다. 그러므로 일부 정당 및 정치인들은 당국 간의 대화를 넘어 민간 차원에서 북한 주민들의 마음을 얻으려는 노력을 기울여야 한다고 주장하였다.<sup>113)</sup>

<sup>113)</sup> <통일 심포지엄> 안철수 “北에 당국대화-민간교류 투트랙 접근 필요”, 『연합뉴스』, 2016.05.30.

한나라당에서 여의도연구소장, 정책위 의장, 비례대표 의원을 역임한 고 박세일의 저술은 수동적 존재로서의 북한 주민에 대한 한국 정치인들의 통상적 인식을 잘 보여준다. 그가 보기에 북한은 양질의 저임금 인력을 공급해주며, 남아도는 자본과 상품의 투자처이자 판매처이며, 남한의 청년 실업과 노인 실업을 일거에 해소해 줄 약속의 땅이다. 북한의 낙후는 불행인 동시에 축복일 수 있으며 대한민국이 도약할 절호의 기회이다.<sup>114)</sup> 이런 시각에서 보자면 남북관계가 심화되거나 통일이 이루어진 다 하더라도 북한 주민들은 남한 기업들에 저임금으로 고용되고, 남한 상품을 소비하고, 남한 사람들의 기술과 지식을 배워나가야 할 수동적 존재이다.

박세일은 또한 북한 경제의 성장을 남한의 경제적 진출의 결과로 보았다. 그의 저술에는 구체적인 남북 통합계획까지 제시되어 있지만 북한 주민들이 필요로 하는 투자, 북한 주민들이 원하는 경제제도 등에 대한 언급은 찾을 수 없다. 북한 주민의 이익을 우선시하는 질서 있는 통합을 언급하지만 북한 동포는 상의하고 협력해야 할 대상이 아니라 “빈곤과 기아”에서 구해내야 할 대상으로 그려져 있다.<sup>115)</sup> 그의 북한관은 북한 주민들이 빈곤하고 후진적이므로 남한의 자본과 인력으로 남한에서 달성한 산업화와 민주화를 북한으로 연장해야 하고, 남한의 선진적인 시장경제를 북한에 이식하여 또 하나의 남한을 건설해야 한다는 인식의 반영이다.<sup>116)</sup>

북한 주민에 대한 이러한 인식에 비추어보자면 2016년 10월 이후 박근혜 전 대통령이 북한 주민들에게 전달했던 메시지는 매우 예외적이다. 북한 주민들을 북한 정권을 무너뜨릴 주체이자 이를 위해 대한민국과 협력해 나갈 동지로 인식하는 듯한 발언을 했기 때문이다. 박 전 대통령은 2016년 10월 1일 국군의 날 기념식에서 “북한의 군인과 주민이 처한 참

<sup>114)</sup> 박세일, 『선진통일전략』 (서울: 21세기북스, 2013), pp. 187~189.

<sup>115)</sup> 위의 책, pp. 123~126, p. 189.

<sup>116)</sup> 위의 책, pp. 67~71.

혹한 인권 실상을 알고 있다며 언제든 자유로운 대한민국으로 오라”고 말했다. 또 “대한민국은 북한 정권의 도발과 반인륜적 통치가 종식될 수 있도록 북한 주민 여러분들에게 진실을 알리고 여러분 모두 인간의 존엄을 존중받고 행복을 추구하며 살아갈 수 있도록 최선의 노력을 다할 것”이라고 약속하였다.<sup>117)</sup> 10월 13일에는 굶주림과 폭압에 시달리던 북한 주민들에 이어 정권을 뒷받침하던 엘리트와 군인들까지 탈북하고 있다면서 정의롭고 평화로운 한반도를 만드는데 북한 간부와 군인, 주민들도 예외일 수 없다고 하였다.<sup>118)</sup>

박 전 대통령의 발언에는 간부와 군인을 포함한 북한 주민들이 스스로의 행복을 자유롭게 추구하기 위한 탈북을 통해 북한 정권을 무너뜨리는 일에 동참할 수 있다는 생각이 담겨 있었다. 이런 발언은 우리 정부의 북한 주민들에 대한 인식이 근본적으로 변했기 때문이라기보다 핵·미사일 개발을 둘러싼 극심한 대립 속에서 북한 정권을 압박하기 위한 수단이 필요했기 때문에 나온 것이다. 그러나 이런 발언이 남북관계에 긍정적인 영향을 줄 것인지의 여부를 차치하고, 북한의 미래를 좌우하는 주체는 결국 북한 주민들이라는 점을 상기시켰다는 점에서 나름대로 의미가 있다고 본다.

## 라. 북한 정권과 주민들의 관계에 대한 인식

역대 정부와 주요 정당들에게 북한의 정권과 주민은 주로 대립적인 관계로 인식되었던 것으로 보인다. 북한 정권이 가해자라면 북한 주민들은 피해자라는 인식이 지배적이었다고 할 수 있다. 그러나 김대중·노무현 정부와 민주당계 정당들의 경우 북한 정권과 북한 주민들의 관계를 일반적인 통치자와 피치자의 관계로 인식하는 듯한 모습을 보이기도 하였다.

<sup>117)</sup> “박근혜 “북한 주민, 대한민국으로 오라”, 『자유아시아방송』, 2016.10.01.

<sup>118)</sup> “한국 대통령 “고통 받는 북한 주민, 모든 길 열어 맞이할 것”, 『VOA』, 2016.10.13.

북한의 정권과 주민은 여러 차원에서 얽혀 있어서 양자가 분리되어 있다는 인식에 기초하여 정책을 펼 경우 의도하는 바와는 다른 결과가 초래될 수 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

북한이라는 용어는 어떤 경우에는 북한 정권을, 어떤 경우에는 북한 주민들을 지칭하며 많은 경우 양자를 포괄하는 의미로 사용된다. 양자 중 어느 쪽을 지칭하는지 명확하지 않은 경우도 적지 않다. 19대 대통령 선거 과정에서 이른바 ‘주적’에 관한 논란이 일어나자 통일부는 “대한민국 법체제도 북한을 적으로 보면서 동반자로(도) 보고 있다”는 입장을 밝힌 바 있다.<sup>119)</sup> 적이 북한 주민을 지칭한다고 보기는 어려우므로 이 경우에 북한은 북한 정권을 의미할 것이다. 그런데 동반자로서의 북한은 북한 정권을 지칭하는 것인지 북한 주민을 의미하는 것인지 명확하지 않다. 맥락상 북한 정권을 의미하는 것으로 보이지만 북한 정권이 결코 동반자가 될 수 없다는 입장을 취하는 이들은 동반자로서의 북한을 북한 주민들도 해석했을 것이다. 2016년에 실시된 한 설문조사는 응답자들에게 북한이 적인지 동포인지 선택할 것을 요구하였다. 이 설문조사의 경우 정권과 주민을 구분하지 않은 채 응답자가 북한을 어떤 대상으로 느끼는지를 물었다고 할 수 있다.<sup>120)</sup>

북한에 메시지를 전하는 경우에도 그 대상은 북한 정권인 경우가 많았다. 때로는 북한 정권과 주민들 모두가 대상이기도 하였다. 그런데 박근혜 전 대통령은 2016년 8월 15일 광복 71주년 경축사를 통해 북한의 간부들과 주민들을 대상으로 “통일은 여러분 모두가 어떠한 차별과 불이익 없이 동등하게 대우받고 각자의 역량을 마음껏 펼치며 행복을 추구할 수 있는 새로운 기회를 제공할 것”이라는 메시지를 전했다. 또 북한 당국에게는 “핵무기를 비롯한 대량살상무기 개발과 대남 도발 위협을 즉각 중

<sup>119)</sup> “통일부, ‘주적 논란’에 ‘북한은 적이자 동반자,’” 『연합뉴스』, 2017.04.20.

<sup>120)</sup> 송홍근·이혜민, “20대가 북한 가장 혐오 “동포가 아니라 적이다”: 신동아 EMBRAIN 한국인 1,000명 표본조사,” 『신동아』 (2016.11.).

단하라”는 등의 요구를 하였다.<sup>121)</sup> 대한민국 대통령이 북한 당국과 간부 및 주민을 구분하여 메시지를 전한 것은 매우 드문 사례이다. 같은 해 10월 박 전 대통령이 김정은 정권에게 핵과 미사일 능력을 과시하고 군사적 긴장을 높여 정권 안정과 내부 결속을 이룰 수 있다는 생각은 착각이고 오산이라면 북한 주민들에게는 언제든 대한민국의 자유로운 터전으로 오라고 촉구한 것도 북한 정권과 주민들을 분리하는 입장을 드러낸 것이라고 본다.<sup>122)</sup>

북한 주민들과 당국 내지 정권을 분리해서 생각하는 경우 양자의 관계는 위와 같이 대립적으로 설정되는 경우가 많다. 북한 주민들이 해방의 대상이라면 북한 정권은 주민들을 억압하는 압제자이다. 북한 주민들을 구호의 대상으로 인식하더라도 북한 정권은 주민들을 기아, 질병, 빈곤에 빠뜨린 책임이 있다. 이런 참상이 벌어진 것이 정권의 악한 본질 때문이든 무능함 때문이든 둘 다 문제이든 북한 주민들을 고통에 빠뜨린 원흉은 북한 정권인 것이다. 이런 점에서 북한 정권과 주민들의 관계는 가해자와 피해자로 인식되고 있다고 할 수 있다. 같은 맥락에서 정권과 북한 주민들의 관계를 기만하고 기만당하는 관계로 보기도 하고, 외부 정보 유입 등으로 더 이상 북한 주민들을 기만하지 못하게 되는 경우를 상정하여 압제자와 잠재적 저항세력 간의 관계로 보기도 한다. 한편으로는 다수의 주민들이 여전히 김씨 정권 이외의 대안을 생각하지 않고 있으므로 일반적인 통치자-피통치자 관계로 인식하는 경우도 있는 것으로 보인다.

북한 정권을 ‘북한 공산집단’이라고 불렀던 냉전기에는 한국 정부의 최고지도자가 북한 정권을 ‘노동자, 농민의 착취자’, ‘공산 군주’ 등으로 칭하면서 가해자로 규정하는 것이 일반적이었다.<sup>123)</sup> 냉전이 끝난 뒤에

<sup>121)</sup> “朴대통령, 北주민에 “새 기회”…北당국·주민 분리전략(종합), 『연합뉴스』, 2016.08.15.

<sup>122)</sup> “북 주민에 “남으로 오라”…‘북 붕괴론’ 노골화,” 『한겨레신문』, 2016.10.03.

<sup>123)</sup> “전 대통령 하계 기자회견 전문,” 『경향신문』, 1983.08.23.

는 남북기본합의서 등을 통해 남북한이 상호 비방을 하지 않기로 함에 따라 남북관계가 극히 악화된 상황이 아니라면 우리 정부가 북한 정권이 가해자라는 인식을 직접적으로 드러내는 일은 드물었다. 그러나 북한 정권이 식량 부족 등으로 고통을 받는 주민들의 삶을 돌보지 않고 핵과 미사일을 개발하는데 자원을 낭비하거나 몰두하고 있다는 등의 지적을 통해 북한 주민들이 겪는 고통의 원인제공자가 북한 정권이라는 인식을 표현하는 경우는 허다하였다.<sup>124)</sup>

가해자-피해자 관계의 일종인 기만하는 자와 기만당하는 자의 관계라는 인식도 폭넓게 수용되어 왔다. 이는 북한 정권이 진실을 숨기고 거짓 정보를 주민들에게 전달함으로써 정권을 유지하고 있다는 의미였으며, 만약 진실을 알게 된다면 주민들과 정권의 관계가 변화하면서 북한의 정치·사회적 변화가 본격화할 것이라는 기대와 연결되어 있었다. 미국의 경우 외부 정보를 북한에 유입하려는 노력을 오래 전부터 해 왔으나 한국 정부는 남북관계를 고려하여 기만하고 기만당하는 관계에 대한 언급도 조심해 온 편이다. 다만 북한이 다양한 방법으로 외부 정보 유입을 막고 있다는 점은 꾸준히 지적해왔다.<sup>125)</sup> 그런데 북한의 4차 핵 실험 이후 북한 정권과 주민들을 갈라놓겠다는 방침이 정해짐에 따라 북한 주민들을 기만하는 북한 정권의 잘못을 본격적으로 지적하고 이런 상황을 바로잡겠다는 의지를 밝히기 시작하였다. 조준혁 외교부 대변인은 2016년 9월 9일 정례 브리핑에서 “북한은 폐쇄사회이기 때문에 외부정보 유입 시 상당한 충격을 받을 수 있다”는 입장을 밝혔다.<sup>126)</sup> 박근혜 전 대통령도 같은 해 국군의 날 기념사에서 “북한 정권의 도발과 반인륜적 통치가 종식될 수 있도록” 북한 주민들에게 진실을 알리겠다고 말했다.<sup>127)</sup> 며칠 뒤에는

<sup>124)</sup> 예컨대, “정부 ‘北 핵·미사일 개발비용=주민 3년치 식량’,” 『연합뉴스』, 2012.12.05.

<sup>125)</sup> “북한에는 두 개의 당이 있다,” 『자유아시아방송』, 2015.10.20.

<sup>126)</sup> “정부 “미와 대북 정보 유입 관련 긴밀히 공조할 것,” 『데일리NK』, 2016.09.08.

<sup>127)</sup> “박근혜 대통령 “북 반인륜적 통치 종식...자유 대한민국으로 오길,” 『YTN』, 2016.10.01.

유호열 민주평통 수석부의장도 “북한 사회에 변화를 줄 수 있는 가장 중요한 방법은 북한 내부로의 정보 확산”이라는 점을 강조하였다.<sup>128)</sup>

이처럼 북한 주민들의 의식과 북한 정권에 대한 태도를 바꾸겠다는 의지는 북한 주민들을 잠재적 저항세력으로 인식하고 있음을 의미하기도 한다. 북한 주민들이 소극적으로는 대량 탈북을 통해 북한 정권의 정당성과 체제의 안정성을 약화시키고 적극적으로는 민중 봉기 등으로 북한 정권을 타도하는 역할을 담당할 가능성이 있다고 보는 것이다. 박근혜 전 대통령이 북한 간부와 일반주민을 향해 ‘새로운 한반도 통일시대’에 동참해달라고 촉구한 것은 결국 저항의 길로 나서달라고 요구한 것과 마찬가지로 마찬가지이다.

한편으로는 북한 정권이 북한 주민들을 통치 및 대표하고 있다는 점을 인정하면서 일반적인 통치자-피통치자의 관계로 인식하는 경우도 있는 것으로 보인다. 이러한 인식은 주로 김대중-노무현 정부와 민주당계 정당들에서 발견되어 왔다. 예컨대 2017년 3월 문재인 전 더불어민주당 대표는 뉴욕타임스와의 인터뷰에서 “싫든 좋든 김정은을 북한 주민의 지도자로, 우리의 대화상대로 인정해야 한다”는 입장을 밝혔다.<sup>129)</sup>

대북정책을 입안할 때에는 정책의 대상을 북한 정권이나 북한 주민 중 하나로 설정하는 것이 가능하다. 대개 양자를 대립적 관계로 인식하면서 북한 정권에만 부담을 주고 주민들에게는 피해를 입히지 않는 정책이나 주민들에게만 혜택을 주고 정권에는 도움이 되지 않는 정책을 추진하려 한다. 그러나 정책의 효과가 의도했던 것처럼 정권과 주민 중 한쪽에게만 나타나는 경우는 드물다. 예를 들어, 제재는 북한 정권을 겨냥한 것이지만 주민들의 생활에 미치는 영향이 크다. 반면에 인도적 지원은 주민들을 대상으로 이루어지지만 실제로는 북한 정권도 이익을 얻을 수 있다. 그러

<sup>128)</sup> “박근혜 대통령 ‘북한 정보 유입’ 수단과 가능성 [전문가 진단],” 『아시아투데이』, 2016.10.06.

<sup>129)</sup> Sang-Hun Choe, “Ouster of South Korean President Could Return Liberals to Power,” *The New York Times*, March 10, 2017.

므로 대부분의 경우 정책 대상으로서의 정권과 주민들을 엄격하게 구분할 수 없다는 점을 유의하면서 대북정책을 수행하는 것이 바람직하다. 특히 북한 주민들을 대상으로 하는 정책이 북한 정권에는 어떤 영향도 미치지 않아야 한다는 입장을 관철시키려 한다면 실제로 추진할 수 있는 정책은 매우 제한적일 것이다.

## 2. 북한에 대한 인식과 대북정책 목표의 상이성

대화와 협력을 통해 북한을 ‘정상적 국가’로 변화시킬 수 있다고 믿는 정치세력과 먼저 정상적 국가가 되어야만 북한과의 대화와 협력이 가능하다고 믿는 정치세력의 북한 인식은 근본적인 차이가 있다. 이러한 인식의 차이가 좁혀지지 않는 한 대북정책에 관한 입장의 차이를 줄여나가는 것은 거의 불가능하다. 그러므로 국민적 합의에 기반을 둔 대북정책 추진이란 현재로서는 실현 가능성이 없는 공허한 구호에 가깝다.

변화하지 않는 사회나 정치공동체는 없다. 그러므로 대북정책을 통한 북한 변화에 대한 논의는 북한이 바람직한 방향으로 변화하는지, 충분히 빨리, 충분히 많이 변화하는지에 대한 의견을 나누는 것이라고 할 수 있다. 이 논의는 또한 북한이 보다 바람직한 방향으로, 보다 빨리, 보다 많이 변화하게 하려면 어떤 수단을 사용해야 하는지에 대한 논의이기도 하다.

일견에 북한이 어떤 방향으로 변화해야 하는지에 대해서는 역대 정부와 주요 정당들 간에 차이가 없다. 북한이 시장경제를 지향하는 개혁·개방을 본격화하고 남한과의 교류협력을 심화하면서 핵·미사일 개발을 포기하고 한반도 전체를 포괄하는 경제·사회적 공동체 형성에 참여하는 식의 변화가 바람직하다는 공감대가 형성되어 있는 것으로 보이기 때문이다. 여야의 합의로 마련된 한민족공동체 통일 방안을 계승한 민족공동체 통일 방안이 지향하는 통일 과정도 이러한 방향과 일치한다고 볼 수 있다. 그럼에도 역대 정부와 주요 정당에 참여했던 인사들 중에는 북한이

이런 방향으로 변화하는 것이 불가능하다고 보고 다른 방향으로의 변화를 추구해야 한다는 입장을 취하는 이들이 적지 않았다.

앞에서 살펴보았듯이 이승만 정부와 당시의 주요 정당들, 장면 정부와 민주당, 박정희 정부와 60년대의 여야 정당들은 북한과의 대화는 무의미하므로 무력이나 실력으로 북한을 제압 또는 타도함으로써 북한을 변화시켜야 한다고 믿었다. 이러한 믿음은 냉전 이후에도 역대 정부의 고위직 인사들과 주요 정당의 정치인들 중 상당수에게 공유되었다고 할 수 있다. 체제 경쟁에서 패배한 것을 인정하지 않고 핵·미사일 개발 등을 추진하며 우리 국민의 안보 불안감을 부추겨온 북한의 행태도 북한 정권은 결코 대화와 협력의 파트너가 될 수 없으며 제압하고 타도해야 할 적일뿐이라는 인식이 유지되는데 큰 영향을 미쳤다.

화해협력정책과 평화변영정책을 반대했던 인물들 중에는 정책 추진 과정에서의 미숙함이나 오류를 비판하는데 그치지 않고 이 정책들이 목표로 하는 변화 자체가 불가능하다고 주장한 이들이 적지 않았다. 이들이 보기에 북한이 적화통일이라는 목표를 포기하지 않았고 앞으로도 포기하지 않을 것이므로 북한의 변화는 불가능한 일이었다. 그러므로 북한과의 협력은 타도해야 할 적을 돕는 행위일 뿐이었다. 더욱이 이들 중 상당수는 비합리적, 비정상적인 북한과는 상식적인 거래나 타협이 불가능하며, 신뢰할 수 없는 북한과의 합의는 지켜질 리가 없고, 오래지 않아 무너져버릴 불안정한 북한 정권과의 협력은 무의미할 뿐 아니라 악한 정권이 연명하도록 도와주는 심각한 잘못이라고 믿었다.<sup>130)</sup>

이러한 북한 인식을 가진 인사들이 생각하는 현실성 있는 변화의 방향은 북한 정권이 무너진 뒤 한반도가 통일되는 것이었다. 통일이 당장에 실현되지 못하는 경우에도 북한에 보다 '정상적' 정권이 세워지기 위해서는 김씨 세습 정권을 쓰러뜨려야만 했다. 이런 입장을 가진 인사들이

<sup>130)</sup> 박세일, 『선진통일전략』, pp. 114~115.

보기에 현재와 같은 북한과 대화하고 협력함으로써 바람직한 변화를 이끌어내겠다는 화해협력정책, 평화번영정책은 실패가 예정되어 있었다. 북한과의 대화와 협력은 북한을 보다 정상적인 모습으로 변화시킨 뒤에야 가능한 일이었기 때문이다.<sup>131)</sup>

탈냉전 이후 어느 정부도 이와 같은 대북정책을 공식적으로 표방하지 않았으나 정부 고위 인사들과 주요 정당 정치인들 중에는 민족공동체 통일 방안 등에 명시된 화해, 협력, 교류를 통한 북한의 점진적 변화는 불가능하며 악화면서도 취약한 북한 정권을 무너뜨리는 것이 안보를 강화하고 평화를 지키며 북한 주민들의 인권문제를 해결하는 근본적 해법이라고 믿는 이들이 적지 않았다.<sup>132)</sup> 이들은 김영삼·이명박·박근혜 정부의 대북정책에 적지 않은 영향을 미쳤고 노태우·김대중·노무현 정부의 대북정책을 안팎에서 비판하였다.<sup>133)</sup>

북한에 대한 인식이 근본적으로 다르고 대북정책을 통해 이루려는 목표 자체가 상이한 집단들이 정책노선을 둘러싼 이견을 좁히는 것은 사실상 불가능하다. 특정 정책에 대한 일시적 합의나 정책의 일부를 구성하는 조치들에 대한 합의가 이루어질 수는 있을 것이다. 그러나 현실 인식, 현상 변경의 방향, 현상 변경을 위한 수단에 관한 입장이 근본적으로 다른 집단들이 대북정책의 큰 틀에 합의할 가능성은 매우 낮다. 지난 20년 간 역대 정부가 출범할 때마다 약속한 국민적 합의에 기반을 둔 대북정책 추진이 어느 정부에서도 제대로 실현되지 못한 가장 큰 이유도 이러한 인식의 차이라고 할 수 있다.

<sup>131)</sup> 최승희 외, “북한 경제발전의 새 패러다임: 대동강 기적의 점화,” 『KDI 연구자료』 15-01 (서울: 한국교육개발원, 2015), p. 19.

<sup>132)</sup> “북한 인권의 궁극적 해법은 김정은 정권 교체와 북한민주화,” 『코나스넷』, 2016.03.02; “남재준, “자위적 핵무장·北 김정은 정권교체 검토해야,” 『블루투데이』, 2017.03.31.

<sup>133)</sup> 예컨대, 노태우 정부의 북방정책에 대한 정부 내 인사와 군부의 비판에 대해서는 다음을 참고할 수 있다. 박철언, 『바른 역사를 위한 증언 2』 (서울: 랜덤하우스중앙, 2005), pp. 30~31, pp. 51~52.

대화와 협력을 통한 점진적 변화를 추구하는 이들과 정권 교체를 통한 급진적 현상 변경을 추구하는 인사들은 서로의 북한에 대한 인식이 근본적으로 다르다는 점과 이러한 인식의 차이를 좁히기가 매우 어렵다는 점을 유념해야 한다. 그리고 실현 가능성이 거의 없는 대북정책에 대한 국민적 합의를 강조하는데 신중할 필요가 있다. 그럼에도 국민적 합의에 바탕을 둔 대북정책 추진이라는 이상을 포기할 수 없다면, 단기적으로 정책의 구체적 내용에 대한 이견을 좁히는데 몰두할 것이 아니라 시간이 많이 걸리더라도 북한에 대한 인식의 차이를 좁혀 나갈 수 있는 방법을 고민해야 할 것이다.

### 3. 교류협력과 북한 변화에 관한 쟁점들

#### 가. 인도적 지원 및 경험 자금의 정권 운영자금 전용

협력을 통한 북한 변화를 추구하는 이들 사이에서도 구체적 정책수단들과 그 효과를 둘러싼 논쟁이 끊이지 않고 있다. 인도적 지원이나 경험을 통해 북한에 유입되는 식량, 물품, 자금이 원래의 목적과 다른 용도로 전용되어 의도했던 정책적 효과를 거두지 못하는지의 여부가 대표적인 쟁점들 중 하나이다. 가장 문제시 되는 것은 북한으로 흘러들어간 자금과 물자가 군사적 목적으로 전용될 수 있다는 점이다.

국제사회가 지원한 자금과 물자가 구체적으로 어떠한 방식으로 사용되고 있는지에 대한 신뢰할만한 자료가 매우 부족하기 때문에 북한 정권에 의해 얼마나 많은 물자와 자금이 전용되었는지를 확인하기는 어렵다.<sup>134)</sup> 5·24 조치 이후 전용 가능한 식량은 지원하지 않게 되었으나, 개성공단을 통해 지급되는 근로자 임금이 핵과 미사일 개발에 전용되었는

<sup>134)</sup> 이금순, “대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제,” 『통일정책연구』, 제14권 2호 (2005), p. 30.

지를 둘러싼 논란은 더욱 격화되었다. 경협자금이 군사적 목적으로 전용되었다는 증거는 없지만 노동자들에게 실제로 지급되는 몫을 제외한 나머지 자금이 북한 정권의 수중에 들어간 것은 분명하다. 금강산 관광 등 여타 경협사업을 통해 북한에 유입된 자금도 마찬가지라고 할 수 있다.

북한 정권의 수중에 들어간 물자와 자금은 군사적 목적이 아니더라도 정권의 필요에 따라 다양한 용도로 사용될 것이다. 그러므로 이런 돈과 물자가 북한의 정권 및 체제를 유지하는데 도움이 되는 것은 분명하다. 북한 정권이 일정한 몫을 가져가는 것이 큰 문제가 되지 않는다고 주장하는 측에서는 북한 당국이 경협 관련 사업장에서 노동자들의 임금을 자의적으로 빼앗아 가는 것이 아니라는 점을 지적한다. 예를 들면 개성공단에서는 북측 총국이 노동규정에 따라 사회보장 재원 등의 명목으로 일정액을 공제하였다는 것이다. 북한 이외의 국가들에 대한 개발 원조나 투자의 경우에도 유입된 자금 중 일부가 정권이나 지역 유력자 등에 의해 전용되는 것은 흔히 있는 일이므로 북한의 경우에만 이를 특별히 문제 삼을 이유가 없다고 보기도 한다.

군사비 전용을 제외하면 가장 문제가 되는 것은 ‘악한 정권’에게 물자나 돈을 주게 된다는 점일 것이다. 이런 관점에서 접근할 경우 완전한 투명성이 확보되지 않는 한 북한 주민에 대한 인도적 지원도 북한과의 경제협력 사업도 진행할 수 없게 된다. 북한 주민들을 대상으로 인도적 지원을 한다지만 관련 업무 대부분은 북한 정권과 해나가야 한다. 얼굴을 맞대고 의논을 해야 하는 사람들은 당국이 파견한 간부들이며 이들은 북한 정권에 도움이 되는지를 따져 가며 업무를 수행한다. 다시 말해 인도적 지원도 북한 정권에 도움이 되기 때문에 실행될 수 있는 것이다. 남북한이 경제협력을 하는 것도 서로에게 도움이 되기 때문이다. 이렇게 볼 때 북한을 굴복시키거나 무너뜨리겠다는 목표를 추구하지 않는 이상 북한 정권에 이득이 된다는 이유로 인도적 지원과 경협 자체를 반대하는 것은 설득력이 약하다. 물자와 돈이 북한 정권에 유입되는 것 자체를 문제시하

기보다는 인도적 지원에 대한 보다 철저한 모니터링과 민간 기업의 철저한 손익 계산에 따른 자율적 경협 참여 등 대북사업이 원래의 목적을 조금이라도 더 달성할 수 있는 방안들을 마련하고 실천하는 것이 바람직하다고 본다.

## 나. 교류협력이 북한 정권 정당성에 미치는 영향

인도적 지원의 부정적 측면을 강조하는 이들은 김정일 장군의 탁월한 영도력 때문에 남조선 등이 식량을 바친다는 식의 선전을 통해 북한 정권이 정당성을 강화해 왔다는 점을 지적한다.<sup>135)</sup> 북한 당국은 미국의 식량 지원도 김정일의 ‘전승품’이라고 주민들에게 선전하고는 했다. “미국의 대북 테러지원국 지정 해제, 식량지원 등은 봉쇄에는 자력갱생, 전쟁 도발 위협에는 전시 준비상태로 강경하게 맞서 싸워온 김정일 위원장의 전략적 방침의 승리”라고 주민들을 ‘교양’해 왔다는 것이다.<sup>136)</sup>

반면에 인도적 지원을 비롯한 남북한 간의 교류협력은 북한 정권의 정당성을 약화시킨다는 주장도 있다. 일부 전문가들은 5·24 조치 때문에 중단되었던 교류협력을 남한의 새 정부가 허용하더라도 북한이 수용하지 않을 것이라고 예측한 바 있다.<sup>137)</sup> 북한으로서는 남한과의 교류협력이 정권 및 체제의 정당성을 훼손할 수 있는 부담스러운 문제이므로 자신들이 매우 필요로 하는 분야에서의 협력 이외에는 회피하려 한다는 점을 꿰뚫어 보았던 것이다.

남한과의 교류협력이 북한 정권의 정당성 유지와 관련하여 얼마나 민감한 문제인지를 보여주는 예로 도로·철도 연결사업이 있다. 김대중 정

<sup>135)</sup> 탈북자, “미국은 대북 지원에 앞서 북한 정권 실체 파악해야”, 『VOA』, 2011.09.26.

<sup>136)</sup> “北 “美 식량지원은 김정일 ‘전승품’ 선전”, 『데일리NK』, 2008.07.06.

<sup>137)</sup> 이상근, “역대정부 대북정책 평가 및 새 정부에의 제언: 전문가 대상 의견수렴에 기초하여”, (새 정부 대북정책과 새로운 남북관계의 모색: 2017 북한연구학회 하계학술회의 자료집, 2017.06.23.), pp. 37~38.

부는 분단으로 끊어진 경의선, 동해선 철도를 연결하고 남한에서 개성, 금강산으로 이어지는 도로를 건설하기로 북한과 합의하였다. 그러나 북한 측의 미온적 태도 등으로 인해 건설이 실제로 시작되기까지 많은 시간이 지체되었다. 북한 당국은 철도 연결이 완료된 뒤에도 열차 운행에 대해 매우 소극적이었다. 우리 측의 오랜 노력으로 노무현 정부 말기인 2007년에야 경의선과 동해선의 열차 정기운행이 이루어졌다.<sup>138)</sup>

한편 김대중 정부는 철의 실크로드 구상을 현실화하기 위해 경의선을 단동에서 중국 횡단철도(TCR)와 연결한 뒤 카자흐스탄을 거쳐 시베리아 횡단철도(TSR)와도 연결하려 하였다. 그러나 북한은 남북한 핵심지역을 가로지르는 경의선을 통한 철도 연결을 극구 반대하였다. 북한은 체제에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해 인구가 적은 해안과 산악 지대를 지나는 동해선을 TSR과 연결시키자고 주장하였다.<sup>139)</sup> 이 경우 부산에서 러시아까지 철도를 연결하는데 10년~12년의 시간과 막대한 비용이 소요되어야 했다.<sup>140)</sup> 이명박 정부가 출범한 뒤 남북관계가 악화됨에 따라 이 계획은 결국 실현되지 못하였다.

이 사례가 보여주는 것처럼 북한 정권은 상당한 금전적 이익이 보장되는 경우에도 정권의 정당성에 부정적 영향을 미칠 것을 우려하여 남한과의 교류협력을 제한하려는 태도를 유지해 왔다. 이런 두려움에도 불구하고 북한 정권이 2000년대 초·중반에 남한과의 교류협력을 진전시켰던 것은 부정적 효과를 상쇄할 만한 이득이 있다고 판단했기 때문일 것이다. 무엇보다도 경제위기를 극복하는데 남한의 도움이 필요했다고 본다. 식량 사정의 호전은 북한 정권의 정당성 유지에 매우 중요했다. 일례로 북

<sup>138)</sup> 통일부, “남북 철도 도로 연결사업,” <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/view/KnwldgDicary.do>> (검색일: 2016.04.25).

<sup>139)</sup> 정태익, “제5장 한·러외교: 21세기 한국의 국가전략과 한·러 협력,” 양성철·이상근 편, 『김대중 외교: 비전과 유산 3』, pp. 142~143.

<sup>140)</sup> 윤영미, “남북한 종단철도(TKR)와 시베리아 횡단철도(TSR): 연계정책의 파급효과를 중심으로,” 『한국정책과학학회보』 제8권 2호 (2004), pp. 176~183.

한 정권은 식량난으로 인한 민심 악화를 막기 위해 각 도당에 미국이 50만 톤의 식량을 보내주기로 했다는 사실을 적극 선전하라는 지시를 하달한 적이 있다. 아무리 김정일 장군의 영도력 덕분이라고 선전을 한다고 해도 원수라고 불려온 미국의 도움을 받는다는 사실을 알리는데 따르는 위험은 적지 않았을 것이다.<sup>141)</sup> 이런 위험까지 감수하면서 식량난으로 인한 민심 이반을 누그러뜨려야 했던 북한으로서는 남한 사람들과의 접촉에 따른 정당성 훼손 가능성을 감내하더라도 교류협력을 진행할 수밖에 없었던 것이다.

### 다. 교류협력과 안보 위협 감소

대북포용정책은 북한의 지위를 대화와 협력의 파트너로 인정할 수 있다는 인식에 기초하고 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 이러한 인식은 북한이 안보에 대한 위협이라는 인식과 논리적으로 배치되지 않는다. 그러나 북한을 비합리적이고 신뢰할 수 없는 정권으로 인식할 경우 북한과의 대화와 협력은 무의미하다는 결론이 내려질 수 있다. 이런 결론은 대화와 협력으로 안보에 대한 위협을 줄일 수 있다는 ‘망상’ 때문에 북한에 대한 경각심이 누그러지고 군사적 대응 능력도 약화될 것이라는 우려로 이어진다. 물론 대화와 협력이 무의미하지 않다고 믿는 경우에도 그 성과가 확실히 나타나기 전에는 안보를 위협하는 북한에 대한 정신적, 군사적 대응이 약화되어서는 안 된다는 점을 강조하기도 한다.

햇볕론 또는 햇볕정책으로 불렸던 김대중 정부의 화해협력정책은 이런 우려를 가진 국민들의 불안감을 덜어주기 위해 도발을 용납하지 않는다는 점을 대북정책의 첫 번째 원칙으로 내세웠다. 김대중 정부는 “햇볕론은 강력한 안보태세를 유지하면서 북한의 변화를 유도하는 것”이라고 설명하였다.<sup>142)</sup> 그러나 이 정책을 반대하는 이들은 햇볕정책 때문에 안

<sup>141)</sup> “北 “美 식량지원은 김정일 ‘전승품’ ” 선전,” 『데일리NK』, 2008.07.06.

보가 악화된다는 주장을 끊임없이 제기하였다. 1998년 6월 동해에 북한 잠수정이 침투하고 같은 해 11월에는 금강산을 향한 유람선이 처음 출항한 가운데 서해에 간첩선이 침투한 것이 드러나자 한나라당은 정부의 안보불감증이 심각하다고 비판했으며 공동여당인 자민련도 포용정책의 수정을 요구하였다.<sup>143)</sup> 그러나 김대중 전 대통령은 어떤 도발도 용납하지 않을 것이며 책임을 추궁하고 재발 방지를 끝까지 요구할 것이라면서도 “일부에서 햇볕론 때문에 이번 사태가 생겼다는 말도 하지만 과거 북한에 대해 강경일변도로 나갈 때도 여러 차례 공비가 출몰했다”는 점을 지적하였다. 또 “북한의 일거수일투족에 남한이 일희일비해서는 안 된다”고 주장하였다.<sup>144)</sup>

국민회의와 김대중 정부가 인권 침해를 이유로 국가보안법의 찬양고무죄와 불고지죄 관련 조항을 폐지하려 했을 때에도 한나라당은 이를 햇볕정책의 일환으로 규정하면서 강력히 반대하였다. 한나라당은 대변인 성명을 통해 “어설픈 햇볕정책으로 북측이 변했다고 생각하는 것은 순진한 발상”이라며 “우리당은 명백한 반대입장을 밝힘과 아울러 현 정부의 안보의식 결여를 극히 우려한다”고 하였다.<sup>145)</sup> 김기춘, 이규택 의원 등은 대통령이 안보불감증을 부추기고 있다면서 폐지 논의 때문에 “국가보안법이 형해화 했고 대공수사에 종사하는 사람들이 오히려 죄인처럼 위축됐다”고 주장하였다.<sup>146)</sup> 박근혜 의원도 “북한은 변하지 않고 남한만 변했는데 보안법을 개정한다면 다음에는 주한미군 철수도 거론할 수 있느

142) “안보 관계 장관·기관장 간담회 햇볕정책 불안감 줄이고 노동계 총파업에 견제구,” 『한겨레신문』, 1998.07.10.

143) “2여(與) 대북정책 불협화음 위험수위,” 『동아일보』, 1998.11.23.

144) “안보회의 대화록 “햇볕론은 북 이롭게 하는 것 아니다” 김 대통령,” 『동아일보』, 1998.07.16.

145) “보안법 개정 3색 입장차,” 『경향신문』, 1999.08.17.

146) ““실패한 정책”, “고차원적 안보전략” 국회, 햇볕정책·보안법 개폐 공방,” 『한겨레신문』, 1999.07.09.

나”며 반대하였다.<sup>147)</sup>

2002년 서해교전 이후 일본을 방문한 김대중 전 대통령은 “햇볕정책에 의해 교전사태가 일어난 것은 아니며 소신을 갖고 평화를 지키면서 굳건한 안보를 위해 노력하겠다”고 말했다. 귀국 보고 시에도 “한반도에서 평화를 증진시키려는 노력을 계속해야 한다”는 입장을 밝힘으로써 햇볕정책을 계속 추진하려는 의지를 표명하였다. 여당인 민주당은 군사적 도발에 대해서는 강경하게 대응하되 햇볕정책과 민간교류는 지속적으로 추진하기로 하였다. 노무현 민주당 대통령 후보도 “대북정책의 골간을 함부로 흔들어서는 안 된다”며 평화협력정책을 지지한다는 의사를 밝혔다.

반면에 남경필 한나라당 대변인은 김대중 대통령의 귀국 보고에 대하여 “서해 참사를 발생시킨 근본 원인인 퍼주기식 햇볕정책의 오류와 문제점에 대한 반성이 전혀 없다”고 평하면서 “대통령의 인식과 자세의 대전환을 강력히 촉구한다”는 입장을 밝혔다. 공동정부를 떠나 야당이 되어 있던 자민련도 대변인을 통해 “군의 무력화와 정신해이는 북한의 눈치만 보며 일방적으로 끌려 다니는 햇볕정책” 때문이라며 대북정책의 근본적 재검토를 요구하였다.<sup>148)</sup>

노무현 정부는 김대중 정부의 화해협력정책을 기본적으로 계승하되 더 나아가 한반도 평화를 정착시키고 남북한의 공동번영을 실현하겠다는 ‘평화번영정책’을 내세웠다. 그러나 이러한 목표를 향한 길을 북한의 핵 개발이라는 난제가 가로막고 있었다. 2002년 10월부터 12월 대선까지 북한이 고농축 우라늄을 이용한 핵 개발을 시인했다는 미국의 주장, 북한의 부인, 예멘 근처 공해상에서의 북한 화물선 나포, 북한의 핵 동결 해제선언이 있었고 대선 직후에도 북한이 영변 폐연료봉 저장시설 봉인을 해제하고 국제원자력기구가 설치한 감시카메라를 무력화하는 상황

<sup>147)</sup> “사촌형부 김총리 조목조목 다그쳐,” 『동아일보』, 1999.11.02.

<sup>148)</sup> “김대중 남한 대통령, 햇볕정책 지속적으로 추진,” 『자유아시아방송』, 2007.07.01.

이 발생하였다.<sup>149)</sup>

대선 과정에서 이회창 한나라당 대통령 후보는 “한반도에 몰려오는 위기의 원인은 북한이 핵으로 위협하는데도 김대중 정권이 눈치보고 달래고 퍼주었기 때문”이라면서 “결국 그것이 아무 소용이 없었음이 드러났고, 북한이 이제는 노골적으로 협박하고 있다”고 주장하였다. 또, 핵문제 해결과 대북 경협 및 지원을 연계할 단계에 이르렀다면 아무 일도 없었던 것처럼 지원과 협력을 그대로 이어갈 수는 없다고 하였다. 그리고 핵개발 자금으로 전용될 수 있는 현금 지급은 당장 중단되어야 한다고 주장하였다. 또 정부가 북한 핵문제 해결을 위한 단호한 의지를 보여야 하는데 그런 의지가 북한에 제대로 전달되었는지 의문이라고 비판하였다.<sup>150)</sup>

노무현 민주당 대통령 후보는 북한에게 즉각적인 핵 개발 철회를 요구하는 한편 미국에게도 대화를 통한 문제 해결을 주문하였다. 그리고 북한의 핵 개발 중단과 미국의 대북 적대관계 중지가 함께 이루어지고, 북한의 핵 사찰 등 대량살상무기 조사 수용과 한국, 미국, 일본, 국제기구들의 대북지원을 맞교환하는 일괄타결이 필요하다고 주장하였다. 또 북·미, 북·일관계 정상화 없이 남북관계만 진전될 수 없다는 것이 이 사태의 교훈이라면서 북·일 수교 교섭이 재개되어야 하고 북한 대량살상무기 문제는 한·미 간 협조를 통해 대응해야 한다고 하였다.<sup>151)</sup> 이회창 한나라당 대통령 후보의 현금 지급 중지 주장에 대해서는 현금이 건너가는 것은 금강산 관광과 민간교류를 통해서이므로 현금 지급을 중단하자는 것은 금강산 관광과 경제교류를 끊자는 것이라고 지적하였다. 또 북한과의 경제교류 중단은 대화 창구가 막히는 것을 의미하며 그렇게 되면 전쟁 위기 등

<sup>149)</sup> 이종석, 『분단시대의 통일학』, pp. 22~23.

<sup>150)</sup> “이회창, 노무현 두 대통령 후보 북핵 관련 정책 차이점,” 『자유아시아방송』, 2002.10.24; “이회창 후보 “대북지원, 핵 해결 지렛대로 활용” 노무현 후보 “경제교류 중단 때는 더 위험,” 『NK조선』, 2002.12.13.

<sup>151)</sup> “이회창, 노무현 두 대통령 후보 북핵 관련 정책 차이점,” 『자유아시아방송』

더 위험한 상황이 발생할 수도 있다고 주장하였다. “제재수단을 얘기하는 사람이 많은데 실패할 때 가공할 결과가 초래된다”는 견해도 밝혔다.<sup>152)</sup>

두 후보의 상이한 입장은 노무현 정부 출범 후 정부·여당과 제 1야당의 대북정책 관련 입장으로 이어졌다. 그 결과 북한의 핵 개발 포기과 핵 문제의 평화적 해결 등에 대한 견해는 같았으나 대북포용정책과 안보에 관한 입장은 줄곧 평행선을 그었다. 노무현 정부는 대화를 통한 핵문제 해결이 가능하다고 보았으며, 대북지원과 경협은 핵문제 해결에 도움을 줄 뿐 아니라 대화의 통로를 유지하게 함으로써 북한 핵 개발을 둘러싼 갈등이 심각한 안보 위기를 초래하지 않도록 하는데 기여한다고 보았다. 또 핵 개발로 인한 안보 위기는 북한과 미국이 서로 필요로 하는 것들을 주고 받음으로써 해결될 수 있다는 입장이었다. 반면에 한나라당은 남북경협과 대북지원을 북한의 위협을 통제하기 위한 수단으로 사용해야 하며, 그렇게 하지 못할 경우 경협과 지원은 북한의 핵 개발을 도와 안보 상황을 악화시키는 요인일 뿐이라고 주장하였다.

노무현 정부의 뒤를 이은 이명박 정부의 대북정책은 실용주의, 상생공영 등을 내세웠으나 실제로는 매우 강경하고 경직된 성격을 띠고 있었다. 이는 김대중·노무현 정부의 대북정책에 대한 한나라당의 평가가 반영된 결과였다고 할 수 있다. 무엇보다도 포용정책이 튼튼한 안보와 함께 추진되었다는 김대중·노무현 정부의 주장은 거짓이라는 것이 한나라당과 이명박 정부의 입장이었다. 포용정책의 원인은 박약한 안보의식이며 결과는 안보 역량의 약화라는 것이 한나라당의 평가였던 것이다. ‘정경분리’를 원칙으로 내세워 북한의 도발에도 불구하고 대북지원과 경협을 계속하는 식의 무조건적 포용이 북한의 지속적인 도발과 이로 인한 안보 역량 약화를 초래하였다고 이명박 정부와 한나라당은 주장하였다.

이런 평가에 기초하여 이명박 정부는 북한 핵문제 해결 없이는 남북

<sup>152)</sup> 신정록, “이회창·노무현 후보의 북핵관련 발언,” 『NK조선』, 2002.12.13.

협력 확대에 분명한 한계가 있음을 강조하면서 북한이 핵을 포기할 경우 경제적 혜택을 강화하겠다는 ‘비핵·개방·3000 구상’과 같은 정책을 내세웠다. 이후 북한과의 대화를 모색하기도 하였으나 금강산 관광객 피살, 천안함 침몰, 연평도 포격 같은 사건이 발생함에 따라 금강산 관광 중단, 5·24 조치와 같은 경제협력 축소 및 대북지원 중단을 위한 조치들을 취하였다. 이명박 전 대통령은 퇴임 연설을 통해 임기 중의 대북정책에 대하여 “실질적인 변화 없이는 일방적 지원도 절제했습니다. 도발에 대해서는 반드시 대가를 치를 것이라는 점을 분명히 했습니다”라고 설명하였다.<sup>153)</sup>

이명박 정부가 북한의 위협과 안보의 중요성을 강조했다라는 것과 한국의 안보 역량이 실제로 강화되었는지의 여부는 별개이다. 한나라당은 김대중·노무현 정부 당시 북한의 핵 실험과 로켓 발사, 북한군과의 교전은 물론 우리 군부대 내의 사고조차 이른바 진보정부들의 안보불감증 때문이라고 비판하였다. 심지어 이명박 정부 임기 중에 벌어진 천안함·연평도 사건조차 이른바 진보정부들의 포용정책 때문이라고 주장하였다. 예컨대 연평도가 포격을 받은 뒤 김무성 의원은 “이번 무력도발로 햇볕정책은 완전히 실패했다는 것이 증명됐다”고 하였다. 또 한나라당은 김대중·노무현 정부의 햇볕정책이 한반도의 평화를 키운 것이 아니라 “호랑이 새끼를 키웠다”고 주장하였다.<sup>154)</sup>

북한의 도발에 대한 이명박 정부의 대응이 이전 정부들에 비해 나왔다고 할 수 있을지는 의문이다. 천안함 폭침 사건의 경우 적의 습격에 대한 경계가 주된 임무인 초계함이 침몰했는데도 적의 공격을 감지하기는커녕 2개월 가까운 시간이 소요된 뒤에야 침몰 원인을 공식적으로 확정하

<sup>153)</sup> “이명박 대통령 퇴임 연설,” e영상역사관, 2013.02.19., <target=\_blank><http://www.ehistory.go.kr/page/view/movie.jsp?srcgbn=KV&mediaid=29999520&mediadtl=39820&gbn=DT>> (검색일: 2017.07.13.).

<sup>154)</sup> “DJ-노무현 정부 10년간 전쟁공포 없었다?,” 『데일리안』, 2010.12.01.

였다. 연평도가 포격을 당했을 때에는 한 시간이 넘도록 대응사격조차 하지 못하였다. 이명박 정부의 국방예산 증가율은 연평균 6.1%로 노무현 정부의 연평균 8.4%에 비해 낮았다. 특히 천안함·연평도 사건이 있었던 2010년에는 2.0% 가량이 증가했을 뿐이며 이들 사건을 겪은 후인 2011년과 2012년의 증가율도 각각 6.2%, 5.0%로 노무현 정부는 물론 이명박 정부 초기 2년보다도 낮았다. 정부재정 대비 국방비 비율도 노무현 정부는 연평균 15.4%, 이명박 정부는 14.7%였다.<sup>155)</sup>

박근혜 정부 역시 안보의 중요성을 매우 강조하였으나 안보 역량을 성공적으로 강화했는지는 의문이다. 임기 4년 동안의 국방 예산 증가율은 평균 4.2% 정도로 이명박 정부보다도 낮았다. 국가예산 대비 국방비 비율은 14.4%로 역시 이전 정부보다 낮아졌다. 박근혜 정부 역시 임기 내 내 북한과의 갈등이 심했으며 북한의 위협을 강조했음에도 안보 역량을 갖추기 위한 예산 투입에는 소극적이었던 것이다.

국방비 지출이 안보 역량과 반드시 비례하는 것은 아니다. 그러나 김대중·노무현 정부와 달리 남북관계를 개선하려는 노력을 적극적으로 기울이지도 않았으며 두 정부가 안보위협을 경시했다고 비판한 인물들이 이끄는 이른바 보수정부가 국방력 강화를 위한 투자에 힘을 쏟지 않았던 것은 이해하기 어렵다. 다만 이명박 정부는 임기 초반부터, 박근혜 정부는 임기 후반부터 중국과의 관계를 훼손시키면서까지 미국과의 관계를 강화하려 했으며 두 정부 모두 전시작전 통제권 환수를 연기했다는 점으로 보아 자체의 국방력을 건설하기보다 미군의 도움을 받아 안보문제를 해결하려 했다는 해석이 가능하다.

북한과의 교류협력 확대가 한반도의 군사적 긴장 완화에 얼마나 도움이 되었는지에 대한 입장도 엇갈리고 있다. 예컨대 한나라당은 2002년 6월의 서해교전을 대북포용정책의 실패를 보여주는 대표적인 사례로 꼽

<sup>155)</sup> 국방부, 『2016 국방백서』(서울: 대한민국 국방부, 2016), p. 235.

았다. 북한이 핵 실험을 단행한 뒤로는 햇볕정책을 계승한 노무현 정부의 포용정책이 실패했다는 점이 입증되었으므로 이를 당장 폐기해야 한다는 입장을 밝혔다. 특히 포용정책의 기초 아래 진행되어온 대북 협력사업이 북한의 군사력 증강을 도와주는 결과를 낳았다고 주장하였다. 대북사업을 통해 북으로 건너간 돈과 물자가 핵 개발에 전용됐을 것이라는 의혹도 제기하였다.<sup>156)</sup> 이명박 정부, 박근혜 정부 하에서도 북한이 핵 실험을 벌이거나 장거리 미사일 시험발사를 할 때마다 이전 정부들이 북한에 자금을 지원했기 때문에 북한이 핵과 미사일을 개발할 수 있었다고 주장하였다. 요컨대 대북포용정책 하에서 진행된 교류협력이 북한의 군사력 증강을 초래함으로써 한반도의 군사적 긴장을 오히려 고조시켰다는 것이 포용정책을 비판하는 측의 주장이었다.

반면에 김대중·노무현 정부와 민주당계 정당들은 대북포용정책으로 북한 경제의 남한에 대한 의존도가 높아져 남북한 간의 정치·군사적 갈등 제어가 용이하게 되었다고 주장하였다. 대북 강경론을 주장하는 정파들이 2002년 6월 서해에서 교전이 발생한 것 자체가 포용정책의 실패를 의미한다고 주장하지만 북한이 이 사건 후 “서해상에서 우발적으로 발생한 무력사태에 대해 유감스럽게 생각”한다는 입장을 공식적으로 남한 정부에 전달하였다는 점이 중요하다는 것이다. 공식적 유감 표명은 전례가 없는 일로, 북한이 남한과의 관계를 악화시키는 것이 손해라는 점을 분명하게 인식하고 있었음을 보여준다는 것이 김대중·노무현 정부와 민주당계 정당들의 주장이다. 노무현 정부 임기인 2003년 2월~2008년 2월에는 남북한 간의 무력충돌이 발생하지 않았다는 점도 교류협력의 확대로 인해 군사적 긴장이 완화되었다는 주장의 근거로 제시되고 있다.<sup>157)</sup>

개성공단과 금강산 관광지 개발을 위해 북한군이 휴전선에서 후방으

<sup>156)</sup> 신승이, “한나라당의 ‘햇볕정책 실패론’,” 『관훈저널』, 겨울호 (2006), pp. 41~43.

<sup>157)</sup> Sang-Keun Lee and Chung-in Moon, “South Korea’s Economic Engagement toward North Korea,” *Joint U.S.-Korea Academic Studies*, vol. 27 (2016), p. 223.

로 이동한 것과 교류협력을 위해 많은 사람들이 남북을 오가는 것이 한반도의 군사적 긴장을 완화하는 효과가 있다는 주장을 펴기도 한다. 예컨대 김대중 전 대통령은 2006년 가을에 1만 3천 명의 이산가족 상봉, 23만 명의 남북 왕래, 130만 명의 금강산 관광, 식량과 비료 지원을 통한 북한의 태도 변화 등이 모두 한반도의 긴장을 누그러뜨리는 효과를 발휘하고 있다고 설명하였다. 또, “개성공단과 금강산 관광은 우리가 북측으로 각기 5km, 10km까지 진출한 것”이라며 “다시 말하면 휴전선이 그만큼 북측으로 올라간 것을 의미한다”고 주장하면서 “이것이 우리 안보에 지대한 도움을 주고 있다”고 햇볕정책이 안보에 기여하는 효과가 컸다는 점을 강조하였다.<sup>158)</sup>

인도적 지원과 경협을 통해 북한에 들어간 현금과 현물이 과연 핵·미사일 개발 등 군비로 전용되었는지에 대한 진보정부 및 정당과 보수정부 및 정당의 입장도 팽팽하게 맞섰다. 군비에 전용되었다는 주장의 근거는 주로 북한이탈주민들의 증언이었다. 2000년대 초중반에 여러 북한이탈주민들이 남한에서 들어간 쌀이 군대에 의해 빼돌려졌다는 증언을 한 바 있다.<sup>159)</sup> 이밖에 「위대한 령도자 김정일 동지께서 군수동원 총국장에게 하신 말씀」과 「조선로동당 중앙위원회 비서국 결정 제122호」(2006년 11월 3일)라는 문건이 남한 연구자에 의해 입수되어 공개된 바가 있다. 이 자료에는 김정일 위원장이 군수동원 총국장을 접견한 자리에서 “지금 은 다른 나라에서 식량을 지원해 줄 전망이 없지만 결국 남조선에서 식량이 들어오게 될 것”이라며 “부족되는 식량은 쌀이 들어오면 더 보충하도록 하자”고 말했다는 내용이 포함되어 있었다.

반면에 남한에서 보낸 식량 등이 대규모로 전용되었다는 증거를 찾기 어렵다는 연구자들의 주장도 있었다.<sup>160)</sup> 박근혜 정부의 홍용표 통일부

<sup>158)</sup> 류승연, “DJ “우리가 손떼면 북한은 중국 식민지 된다.”, 『폴리뉴스』, 2006.10.19.

<sup>159)</sup> 김연광·이상훈, “金正日 군대는 對北 지원 식량을 전부 군량미로 빼돌린다.” 『월간조선』, 10월호 (2003).

장관이 개성공단을 전면 중단한 이유 중 하나로 근로자들의 임금이 대량  
 실상무기 개발에 전용되었다는 점을 들었다가 이를 번복하기도 하였다.  
 홍 장관은 방송 프로그램에 출현하여 “개성공단으로 유입된 돈의 70%가  
 당 서기실에 상납되고, 서기실이나 39호실로 들어간 돈은 핵이나 미사일에  
 쓰이는 것으로 확인됐다”고 말했다.<sup>161)</sup> 그러나 국회 외교통일위원회  
 에서는 개성공단 자금이 전용된 증거를 제시하라는 의원들이 요구에 “자  
 금이 들어간 것처럼 와전된 부분이 있다”고 말했다. 이어 홍 장관은 개성  
 공단 자금 전용에 대한 “우려가 막연한 얘기가 아님을 강조하기 위해 자  
 료가 있다고 말한 것”이라며 “국회와 국민에게 송구스럽게 생각한다”고  
 사과하였다.<sup>162)</sup> 개성공단 자금이 WMD 개발에 사용되었다는 주장을 뒷  
 받침할 자료가 없다고 인정했던 것이다. 그러나 박근혜 전 대통령은 2016년  
 2월 16일 국회에서의 연설에서 “우리가 지급한 달러 대부분이 북한 주민  
 들의 생활 향상에 쓰이지 않고 핵과 미사일 개발을 책임지고 있는 노동당  
 지도부에 전달되고 있는 것으로 파악되고 있다”고 하였다.<sup>163)</sup>

교류협력의 확대를 통해 군사적 긴장을 완화하려는 포용정책의 목표  
 가 얼마나 달성되었는지를 명확한 증거를 바탕으로 평가하기는 어렵다.  
 그러나 교류협력에 소극적이었던 이명박·박근혜 정부 집권기간에 4차  
 례의 핵 실험과 천안함 폭침, 연평도 포격, 목함지뢰 폭발, 무인정찰기  
 침입, 사이버공격 등이 거듭되었다는 점을 유의해야 한다. 포용정책이  
 시행되던 시기에 한반도의 군사적 긴장이 상대적으로 낮았던 것은 사실  
 이라고 보아야 할 것이다.

교류협력 과정에서 북한에 유입된 돈이 군사비로 전용되었는지에 대

<sup>160)</sup> 이금순, “대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제,” p. 30.

<sup>161)</sup> “홍용표 “北개성공단 달러, 당에 상납…핵·미사일 개발에 사용,” 『연합뉴스』, 2016.02.14.

<sup>162)</sup> “개성공단 임금 전용 증거 없다”… 말 바꾼 홍장관, 『한국일보』, 2016.02.15.

<sup>163)</sup> “朴 대통령 “개성공단에 6,160억 원 지급, 대부분 北노동당 지도부에 전달,” 『조선일보』, 2016.02.17.

해서는 파악된 정보를 객관적으로 분석해야 한다. 여러 북한이탈주민들이 같은 증언을 한 것으로 보아 인도적 목적으로 지원한 식량 중 상당량이 군대로 빼돌려진 것은 사실인 것으로 보인다. 개성공단 등에서 북측에 지급된 돈이 핵 개발 등 군사용으로 전용되었다는 증거는 없다. 그러나 앞에서 지적했듯이 북한 정권이 확보한 자금은 군사용으로도 사용될 수 있다. 지금까지 밝혀진 이러한 사실들을 바탕으로 핵·미사일 개발로 인한 대북제재 국면이 마무리될 경우 경제협력 사업과 인도적 지원이 재개되어야 하는지, 재개된다면 어떻게 북한에 유입된 자금과 물자가 군사비 등으로 전용되지 못하도록 할 것인지에 대해 숙고해야 할 것이다.

## 라. 교류협력과 북한의 경제·사회적 변화

남북한 간의 교류와 협력이 북한 정권만이 아니라 북한 주민들의 삶에 어떤 영향을 미쳤는지를 파악하려면 정치적 영향 뿐 아니라 경제적, 사회적 효과도 검토해야 한다. 김대중·노무현 정부에 참여했던 인사들과 민주당계 정치인들은 포용정책이 북한 경제의 회복을 도움으로써 주민들의 삶에도 크게 기여했다는 점을 강조하였다. 또 북한 주민들의 남한에 대한 인식을 바꾸어 한국 대중문화가 북한에 침투하는데 도움이 되었으며, 북한 경제의 중국 예측과 북한 사회의 중국화를 막는데 기여하였고, 북한의 간부들과 주민들이 시장경제를 학습하게 하는 효과도 있었다고 주장하였다.

이들에 따르면, 경제협력 사업은 식량, 연료, 생필품 등을 수입에 의존해야 하는 북한의 극심한 물자 및 외화 부족을 완화하여 경제난을 견뎌내는데 크게 기여하였다. 또 이를 통해 북한 사회가 안정을 찾는 데 큰 도움을 주었다.<sup>164)</sup> 북한의 연간 곡물 수요량을 약 600만 톤으로 추산한다면

<sup>164)</sup> 양문수, “남북경협 평가와 신정부의 대북경협정책,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제10권 3호 (2008), p. 34; Sang-keun Lee and Chung-in Moon, “South Korea’s Economic Engagement toward North Korea,” p. 232.

2000년대 중반까지는 300~400만 톤 정도만 자체적으로 생산할 수 있어서 매년 200만 톤 정도가 부족한 것으로 알려졌다. 그런데 남한이 차관 형식이나 무상으로 지원하는 식량이 매년 쌀 40만 톤과 옥수수 10만 톤으로 2000~2004년에 북한에 대한 외부 지원물량 전체의 약 30%를 차지하였다는 것이다. 비료 지원의 결과 북한의 곡물 생산이 증가하였다는 점도 지적되었다.<sup>165)</sup>

극심한 식량난 등으로 경제상황이 악화되었던 시기에는 취약계층이 크게 증가하는 등 인도적 위기가 발생하기도 하였다. 그런데 외부로부터의 지원이 이루어지고 있는 지역에서는 북한 어린이들의 영양상태가 1990년대 후반에 비해 개선되었다는 보고가 있다.<sup>166)</sup> 이런 점들을 들어 김대중·노무현 정부는 대북지원이 북한 주민들의 삶을 안정시켜 왔다고 주장하였다.

한나라당은 앞에서 살펴본 바와 같이 지원된 식량이 주민들에게 골고루 배급되고 있지 못하며 심지어 군사용으로 전용되고 있으므로 대북지원이 주민들의 고통을 덜어주는 효과가 크지 않다고 주장하였다. 2000년대 중반까지만 해도 북한에 있을 때 한국이 쌀을 지원한다는 사실을 몰랐다는 북한이탈주민들의 증언도 많았기 때문에 이러한 주장은 설득력이 있었다. 노무현 정부는 이러한 비판 및 문제점을 고려하여 2005년부터 쌀 포장지에 대한민국을 명기하였다는 점을 강조하였다.

또 2004년에는 식량차관을 육로로 수송하도록 하여 많은 북한 주민들이 식량 수송 차량 행렬을 목격함으로써 남한에서 쌀을 지원한다는 사실을 자연스럽게 알게 되었고 식량의 분배 투명성을 확보하기 위해 10만 톤 수송이 완료될 때마다 북한 당국이 10개 시·도, 194개 시·군에 대한 구체적인 분배내역을 통보하도록 하였다는 점도 지적하였다. 통일부는

<sup>165)</sup> 이영훈, “남북경협 현황 및 평가,” 『금융경제연구』, 제281호 (2006), pp. 32~33.

<sup>166)</sup> 위의 글, p. 32.

남측 인원의 현장 확인에도 북측과 합의하여 2004년 10월과 12월, 2005년 1월과 2월에 개성, 고성 등 20개 지역에서 분배 과정을 참관하였으며 북한 당국이 주민들에게 남한 쌀은 kg당 46원에, 외국쌀은 kg당 36원에 1인당 하루 300~380g, 월 2회 공급하고 있음을 확인하였다고 설명하였다.<sup>167)</sup>

이들은 북한 경제의 남한에 대한 의존도가 높아졌다는 점도 교류협력의 효과라고 보았다. 남한이 2000년대 초에 일본을 제치고 중국에 이어 북한의 두 번째 무역상대로 부상했고, 이러한 상태가 여러 해 동안 유지되었다는 점이 지적되었다. 여기에서 민간 및 정부 차원에서의 대북지원도 이루어졌으므로 북한 경제에서 남한의 중요성은 더욱 커졌다는 것이 교류협력 확대를 주장하는 인사들의 판단이었다.<sup>168)</sup> 예컨대 김대중 대통령은 퇴임 후에도 “개성공단, 금강산 관광을 위시해 우리는 북한에 거대한 경제적 이권을 확보하고 있다”며 “철도·통신·도로·전기·항만·관광 등 굵직굵직한 경제적 권리를 30년 내지 50년의 기한으로 확보하고 있다”는 점을 지적하였다. 그는 “표현을 바꾸면 북한 경제 전체를 우리가 장악하고 있다고 해도 과언이 아니다”라고 햇볕정책으로 인한 북한 경제의 남한 의존성 증가를 강조하였다.<sup>169)</sup>

김대중·노무현 정부 관계자들과 민주당계 정치인들은 남북경협이 북한경제의 중국 예측과 북한 사회의 중국화를 막는데 큰 역할을 했다고도 주장하였다. 특히 김대중 대통령은 퇴임 후 북한의 핵 실험으로 노무현 정부와 여당 내에서도 포용정책의 수정을 요구하는 목소리가 높았을 때 미국이 대화를 거부하니 북핵 문제를 해결할 길이 없는 것인데 햇볕정책을 질책하는 것은 억울하다며 “우리가 북한 경제에서 손을 떼면 중국이

<sup>167)</sup> 위의 글, p. 32; 통일부, 『2005 통일백서』 (서울: 통일부, 2005), pp. 113~114.

<sup>168)</sup> 양문수, “남북경협 평가와 신정부의 대북경협정책,” p. 34; Sang-Keun Lee and Chung-in Moon, “South Korea’s Economic Engagement toward North Korea,” p. 232.

<sup>169)</sup> “DJ, “우리가 손떼면 북한은 중국 식민지 된다,” 『업코리아』, 2006.10.20.

자꾸 들어온다. 북한이 중국 속의 식민지가 될 가능성이 있다. 동북공정을 막기 위해서도 우리가 북한과 손잡아야 한다”고 말했다.<sup>170)</sup> 보다 구체적으로 북한의 생필품 시장, 지하자원, 공장 등을 중국이 장악하는 등 북한 경제가 중국 일변도로 끌려가는 것에 우려를 표명하고 이에 대한 균형을 잡기 위해서라도 남한의 북한 진출이 시급하다고 밝혔다.<sup>171)</sup>

북한 주민들의 의식이 변화했다는 점도 교류협력의 효과로 꼽히곤 했다. 북한 주민들이 남한에 대해 가졌던 부정적 인식이 약화되었다는 점이 의식 변화의 가장 중요한 부분으로 간주되었다. 김대중 전 대통령은 가장 중요한 변화가 “북한 사람들의 마음이 변했다는 것”이라면서 “북한을 침략했다고 증오하고, 미제 앞잡이라고 멸시하고, 이런 생각을 가졌던 사람들이 우리의 식량이나 비료지원을 보고 ‘우리를 미워하면 이렇게 지원할 수 없지 않느냐... 남한이 못 산다더니 잘 사니까 이렇게 주는 것이 아니냐.... 우리를 생각해 주니 남한이 고맙다. 우리는 부럽다...’ 이런 생각으로 변해서 이제는 북한 사회에서 암암리에 남한의 대중가요를 부르고, TV 드라마를 보고, 남한의 패션을 따라가고 하는... 그런 정도로 북한의 문화까지도 바뀌는 큰 변화가 있었습니다”라고 북한 주민들의 의식변화를 설명하였다.<sup>172)</sup> 북한 주민들의 남한 대중문화 수용도 교류협력을 통해 남한에 대한 적대감이 많이 해소되었기 때문에 가능해진 것이라는 견해를 제시한 것이다.

김대중·노무현 정부 관계자들과 민주당계 정치인들은 남한과 접촉해 온 북한 측 실무자 등이 시장경제를 경험하고 이해할 수 있게 되었다는 점도 교류협력에 따른 중요한 변화로 꼽았다. 노무현 정부의 통일부 차관은 “개성공단 법제구축 사업은 시장경제 법제에 대한 북한의 이해의 폭

<sup>170)</sup> 위의 글.

<sup>171)</sup> “김대중 전 대통령, “남북정상회담 성공할 것”, 『연합뉴스』, 2007.08.23.

<sup>172)</sup> “김대중 전 대통령, ‘북한은 핵 포기해야 산다’, 『VOA』, 2007.06.14.

을 넓히고 학습을 지원하는 측면에서 중요하다”면서 “이런 의미 있는 변화가 개성공단에서부터 시작되고 있으며 이는 향후 북한의 개혁·개방에도 큰 도움이 될 것”이라고 말하기도 하였다. 그는 또한 “북한은 그간 개성공단에 시장경제의 법제를 도입하는 문제에 대해 소극적 태도를 보여 온 것이 사실이지만 최근에는 그 필요성에 공감하고 세금, 회계 분야 법제에 높은 관심을 보이고 있다”고 밝혔다.<sup>173)</sup> 노무현 정부 말기에는 북한의 관료와 학자 등 경제 관련 전문가들이 체제전환·개발경제에 관한 지식을 공유하는 워크숍과 시장경제 능력개발을 위한 연수를 통해 시장경제에 대하여 보다 깊게 공부할 수 있도록 지원하려는 계획을 마련하기도 하였다.<sup>174)</sup>

## 4. 정책제언: 새 정부의 북한 인식과 교류협력 추진 방안

### 가. 대북제재 하에서의 북한 인식과 남북관계

대북정책이 성과를 거두려면 일관성이 유지되어야 하며 이를 위해서는 북한에 대한 인식이 흔들리지 않아야 한다. 문재인 대통령은 대선 전과 취임 초기에 북한과의 교류협력을 다시 활성화함으로써 남북관계를 개선하는 한편 북핵 문제 해결의 실마리도 찾겠다는 구상을 가지고 있었던 것으로 보인다. 이런 구상은 북한이 우리 안보를 위협하는 존재이기도 하지만 궁극적으로 대화와 협력을 통해 평화를 만들어갈 상대라는 인식을 바탕으로 제시되었다고 할 수 있다. 문 대통령의 구상에는 북한이 주어진 조건 속에서 나름대로 합리적 판단을 해 오고 있으며 보다 나은 조건이 갖추어질 경우 신뢰할 수 있는 행태를 보일 것이라는 인식도 반영되어 있었던 것으로 보인다. 김정은 정권이 안정적으로 북한을 통치하고 있으며 외부의 압박에 의해 불안정해 질 가능성이 높지 않다는 인식도 이러한

<sup>173)</sup> 통일부 차관 “北, 개성공단 시장경제 도입 필요성 공감,” 『연합뉴스』, 2006.12.12.

<sup>174)</sup> “정부, 북한 ‘시장경제 공부’ 돕는다,” 『연합뉴스』, 2007.11.29.

구상을 뒷받침하고 있었다고 할 수 있다. 이러한 인식은 문 대통령 뿐 아니라 김대중 정부의 화해협력정책과 노무현 정부의 평화번영정책에 동의했으며 지난 대선에서 문재인 후보를 지지했던 많은 정치인과 정책전문가들이 공유하고 있었던 것으로 보인다.<sup>175)</sup>

북한은 문재인 정부가 출범한지 몇 개월 만에 미국 본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 발사에 성공한 것은 물론 6차 핵 실험을 통해 이전보다 몇 배나 강력해진 핵폭탄의 위력을 과시하였다. 특히 6차 핵 실험 직후 북한은 “대륙간탄도로켓(ICBM) 장착용 수소탄 시험에서 완전 성공했다”고 발표하였다.<sup>176)</sup> 북한의 행위는 사실상 한국과 미국이 정한 레드라인을 넘어선 것으로 볼 수 있다. 북한이 ICBM에 핵을 탑재하여 미국을 공격할 수 있는 능력을 갖추어가고 있으며 미국을 비롯한 국제사회가 대북제재를 더욱 강화하는 국면에서 현재와 같은 문재인 정부의 남북 교류협력 구상이 실현될 것으로 기대하기는 어렵다.

문재인 대통령도 9월 4일 아베 신조 일본 총리와의 통화에서 “지금까지와는 차원이 다르고 북한이 절감할 수 있는 강력하고 실질적인 대응 조치가 필요하다”고 하였다.<sup>177)</sup> 그러나 문 대통령은 “북한 스스로 대화 테이블에 나올 때까지 최고 수준의 제재·압박을 더욱 강화해야 한다”라고도 말했다. 이 발언은 북한이 굴복시키고 타도해야 할 대상이 아니라 대화하고 협력해야 할 대상이라는 문 대통령의 북한 인식이 여전히 유지되고 있음을 짐작하게 한다. 그러나 국내에는 북한을 굴복시키고 타도해야 할 대상으로 인식하는 정치인과 정책 관련자들이 적지 않다. 모두가

<sup>175)</sup> 윤호중·김용익 편, 『나라를 나라답게』 (서울: 더불어민주당, 2017), pp. 239~245; 더불어민주당 공보실, “문재인 대표, 2016 신년토론회 ‘20대 총선과 남북관계’ 인사말,” 『제19대 대통령선거 자료』 (2016.01.19), <[http://theminjoo.kr/briefingDetail.do?bd\\_seq=51752](http://theminjoo.kr/briefingDetail.do?bd_seq=51752)> (검색일: 2017.07.13).

<sup>176)</sup> “北 ‘ICBM 장착용 수소탄 시험 완전 성공’ 발표(종합2보),” 『연합뉴스』, 2017.09.03.

<sup>177)</sup> “文대통령, 아베와 통화…“北에 차원 다른 강한 압박과 제재 필요”, 『서울신문』, 2017.09.04.

북한에 대한 제재를 강화해야 한다고 주장하지만 한 편은 비핵화를 위한 대화를 시작하는 것이 목적이고 다른 편은 북한 정권의 항복을 받아내는 것이 목적인 셈이다. 이러한 목적의 차이는 결국 북한에 대한 인식의 상이함에서 비롯된 것으로 보인다.

새 정부 대북정책의 방향 설정은 북한이 대화와 협력의 상대라는 인식을 분명히 하는 것으로부터 시작되어야 할 것이다. 대북제재가 강화되고 북한이 이에 반발하여 WMD 개발에 더욱 박차를 가한다면 문재인 정부에 참여한 인사들이나 여당 정치인들 중에도 북한을 제압하거나 타도해야 할 대상으로 인식하는 이들이 늘어날 수 있다. 또 대화와 협력의 상대인지 제압하고 타도할 대상인지에 대한 인식이 불분명한 정치인과 정책담당자들도 증가할 것이다. 제재의 영향으로 북한이 점차 고립되고 정치·경제적 어려움을 겪게 된다면 김정은 정권의 교체나 급작스러운 통일에 대한 대비를 강조하는 목소리가 야권을 중심으로 커질 가능성이 있다. 김영삼 정부와 박근혜 정부의 예를 통해서 알 수 있듯이 북한의 지위에 대한 정부 차원의 인식이 분명하지 않으면 대북정책이 일관성을 상실하게 된다. 더욱이 북한에 대한 인식이 불명확한 가운데 추진되는 정책은 국민들에게는 물론이고 정책의 대상인 북한 정권 및 주민들에게도 그 의도를 의심받을 가능성이 크다.

단기적으로는 핵문제 때문에 교류협력 확대를 도모하기 어렵다 하더라도 대북정책은 장기적인 목표와 전략을 가지고 추진되어야 한다. 정책의 구체적 내용이 제재를 강화하는 것이라 하더라도 그 의도가 대화의 재개에 있다는 점을 분명히 해야 한다. 또 핵문제 해결의 실마리가 풀릴 경우 경제사업과 인도적 지원 등을 통해 북한의 성장과 발전을 도울 것이라는 점도 거듭 강조하는 것이 바람직하다. 무엇보다도 흡수통일에 대한 북한의 두려움을 없애 주어야 한다. 흡수통일을 하지 않겠다는 입장을 분명히 밝히는 것은 물론이고 남한이 북한을 흡수하려 한다는 의심을 날을 수 있는 언행은 피해야 할 것이다. 특히 주요 정책결정자들이 갑작스

러운 통일의 가능성을 언급하거나 급변사태에 대한 대비를 공개적으로 논의하지 않는 것이 중요하다. 통일준비를 지나치게 강조하는 것 또한 북한의 불안감을 높이게 될 것이므로 삼가는 것이 바람직하다. 이에 대하여 북한에게 유약한 모습을 보인다거나 제재의 효과를 떨어뜨린다는 등의 비판이 국내에서 비등할 가능성이 크지만 국내정치적 고려로 인해 통일문제에 대한 입장을 명확하게 하지 않는다면 핵문제가 해결된 뒤에도 교류협력을 통한 남북관계 개선 노력은 무의미한 일이 되고 말 것이다.

## 나. 남북 교류협력 관련 과제와 추진 방안

북한 핵문제 해결이 최우선 과제가 된 상황에서 남북 교류협력을 발전시키는 것은 매우 어려운 일이 아닐 수 없다. 핵문제 해결을 위한 대화가 시작되고 약간의 진전이 보인다 하더라도 대북제재는 여전히 지속될 것이다. 이런 상황에서는 많은 자금이나 물자가 북한에 유입될 수 있는 대북지원이나 경협사업을 추진하기는 어려울 것이다. 그러므로 문재인 정부는 대북제재 하에서 어떤 일을 할 수 있으며 어떤 일부터 해야 하는지를 신중하게 검토하고 관련국들의 이해를 구한 뒤 남북관계를 발전시켜 나가야 한다. 또한 남북관계의 진전을 핵문제 해결의 동력으로 삼는 지혜를 발휘해야 할 것이다.

핵문제 해결의 실마리가 잡히는 상황을 맞게 된다면 핵문제 해결과 교류협력 발전을 병행시킬 필요가 있다. 이는 남북한 간에 핵문제 이외에도 중요한 현안이 산적해 있기 때문이기도 하지만 핵문제 해결과정과 교류협력 발전과정의 시너지를 일으킬 수도 있기 때문이다. 교류협력은 핵문제 해결에 지장을 초래하지 않도록 면밀하게 관리되어야 한다. 또한 북한 인권문제 등 남북한 사이의 다른 현안들도 한반도 비핵화 및 교류협력 발전에 부정적 영향을 끼치지 않는 방식으로 풀어나가야 할 것이다.

### (1) 대북정책에 대한 공감대 확산

교류협력의 확대를 통해 한반도의 평화와 남북한을 아우르는 경제의 기반을 마련하려는 문재인 정부의 대북정책이 추동력을 가지려면 남한 사회 내에서 이러한 정책에 대한 공감과 지지가 확산되어야 할 것이다. 그러나 북한의 ICBM 시험발사 및 핵 실험 등으로 인해 집권 초기부터 대북정책을 둘러싸고 정부·여당과 보수야당들이 대립하고 있으며 대북제재 국면에서 대화와 교류협력을 거론하는 것에 대한 보수언론의 비판도 강하다.

다양한 의견의 개진이 허용되는 민주주의 사회에서는 어떤 정책도 대다수 국민의 동의를 얻어 추진되기가 어렵다. 더욱이 앞에서 설명한 바와 같이 북한에 대한 인식 자체가 다른 여러 집단이 공존하고 있는 실정이다. 그러므로 그 내용이 어떠한 대북정책에 대한 국민 대다수의 지지를 얻는 것은 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 그렇다고 해서 문재인 정부가 대북정책 수립 과정에서 국민의 의견을 수렴하고 동의를 얻으려는 노력을 포기해서는 안 된다.

정부는 대북정책의 방향과 내용을 국민들에게 적극적으로 설명해야 한다. 특히 북한 핵문제가 해결되지 못한 상태에서 교류협력을 추진하게 될 경우에는 국민들의 우려를 누그러뜨리기 위해 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 특히 북한과의 교류협력이 우리의 안보에 부정적 영향을 미치지 않는다는 점을 상세히 설명해야 한다. 예컨대 북한과의 교류협력이 철저한 군사적 대비태세가 유지되는 가운데 진행된다는 점, 북한에 대한 대규모 현금 지급 등을 피하기 위한 조치들이 강구되고 있다는 점 등을 적극적으로 알려야 할 것이다. 또 영유아에 대한 지원, 조류독감과 구제역처럼 남북한의 공동 대처가 필요한 사안 등 국민들이 쉽게 납득할 수 있는 분야에서부터 교류협력을 추진함으로써 정부의 대북정책에 대한 국민들의 공감을 넓혀 가야 할 것이다.

한편, 남북기본협정을 맺은 뒤 국회의 비준을 받아 발효하겠다는 대선

공약처럼 남북관계 관련 주요사항에 대하여 국회의 심사 및 동의를 얻는 과정을 거치는 것이 바람직하다. 또 접경지역과 관련이 있는 사업은 관련 지자체와 협의하는 것은 물론 공청회 등을 통해 지역사회의 여론을 수렴하고 지역민들의 동의를 확보해야 할 것이다. 대북정책이 특정 산업에 영향을 미치게 될 경우에는 관련 기업들과의 소통을 바탕으로 정책을 추진하는 것도 필요하다. 이처럼 국민을 대표하는 기관을 통해 법적 정당성을 확보하거나 정책의 내용과 관련이 깊은 국민들과의 의사소통 과정을 거침으로써 대북정책은 절차적 정당성을 확보하게 된다. 이와 같이 절차적 정당성을 갖추게 되면 비록 대다수 국민의 지지를 얻지는 못한다 하더라도 우리 사회 내부의 의견 대립을 누그러뜨리는 것은 물론 북한과의 협상이나 주변국들과의 협의를 해 나가는데 필요한 추동력도 강화될 것이다. 또 대의기관에서의 토론 과정이나 지역사회 등과의 소통과정 자체가 정책의 의도와 효과에 대한 국민들의 이해와 공감을 넓히는데 도움이 될 것이다.

## (2) 남북대화 및 교류협력 재개

북한 핵문제가 언제 해결될지 알 수 없는 가운데 북한과의 대화가 완전히 중단된 상태가 지속되는 것은 매우 바람직하지 않다. 남북한 간에는 핵문제 외에도 현안들이 산적해있다. 남북한 당국은 많은 현안들을 해결하기 위해 대화를 재개해야 하며 그 과정에서 서로 간에 신뢰를 쌓아가야 한다. 이렇게 쌓인 신뢰가 한국이 관련국들의 입장을 조정해 가며 핵문제 해결을 위한 역할을 수행하는데 중요한 자산이 될 수 있을 것이다.

한편으로는 민간 차원의 교류를 재개하여 북한과 비공식적 협의가 가능한 채널들을 확보할 필요가 있다. 적십자 회담이 남북한 당국 간 비공식 대화의 창구가 되었던 1970년대 초부터 근년에 이르기까지 공식적인 대화가 어려운 국면일수록 다양한 비공식 대화채널들이 남북한 간의 소통에 기여하는 바가 컸다. 남북한 간의 특사 파견조차 어려운 현 상황에

서 학술, 문화, 스포츠 등 순수 민간교류를 통한 양측의 접촉은 남북한이 서로의 사정과 의도를 이해하는데 큰 도움이 될 것이다.

남북관계의 역사를 돌아볼 때 남과 북은 합의가 어려운 사안에 대해서도 대화를 지속하는 것이 바람직하며 때로는 대화를 위한 대화라도 지속하는 것이 소통채널이 완전히 차단되는 것보다는 나은 결과를 가져오곤 했다는 사실을 확인할 수 있다. 또 직접적인 결실을 기대하기 어렵다 하더라도 북한과 지속적이고 다양한 대화가 이루어지는 과정에서 상호 이해를 넓히고 인적 네트워크를 구축할 수 있다는 점도 중요하다. 민간 차원의 교류협력은 이처럼 다양하고 지속적인 대화를 가능하게 하는 중요한 수단이다. 그러므로 핵문제로 인한 대북제재가 실행되고 북한이 남한과의 교류에 관심을 기울이지 않는 상황이라 하더라도 우리 정부는 민간 교류를 지속적으로 지원하면서 대화 재개를 모색해야 한다.

대북제재 국면에서는 많은 자금과 물자가 북한에 제공될 가능성이 적은 사회·문화·체육 분야의 교류협력을 재개 및 확대하는 것이 상대적으로 용이할 것이다. 아직은 북한이 이런 분야의 교류협력에조차 관심을 보이지 않고 있으나 평창 동계 올림픽 등 국제 스포츠 행사를 활용하여 물꼬를 트려는 노력을 기울여야 한다. 뒤이어 지속적인 제안을 하며 우리 측의 진정성을 보여준다면 교류협력의 확대도 불가능하지는 않을 것이다. 물론 이런 분야에서의 교류협력을 재개하기 위해서라도 대북제재에 동참하는 목적이 북한 정권을 제압하거나 타도하는 것도 북한 체제를 주변국들이 원하는 형태로 변화시키는 것도 아니며 오직 비핵화를 위한 대화를 재개하는 것이라는 점을 지속적으로 알려야 한다.

앞에서 지적했듯이 북한은 남한에 흡수되는 것을 두려워하며 자본주의 및 자유주의적 가치가 북한에 전파되는 것도 매우 경계하고 있다. 북한의 이러한 우려를 씻어주는 것은 물론이고 오랫동안 단절되었던 다양한 분야에서의 교류를 활성화하기 위해서도 사회·문화·체육 분야에서 교류를 남북한을 아우르는 공동체 형성이나 남북한의 동질성을 회복

하는 수단으로 간주하는 시각을 탈피할 필요가 있다. 다시 말해 남북한의 교류가 남쪽 사람들과 북쪽 사람들 사이의 만남 자체에 의미를 두는 방향으로 전환되는 것이 바람직하다. 사회·문화·스포츠 교류가 빈번하게 이루어진다고 하더라도 수십 년 동안 이질화되어 온 남과 북이 동질성을 회복하거나 공동체를 형성하려면 매우 오랜 시간이 소요될 것이다. 그러므로 남과 북의 만남을 통해 서로의 차이를 없애겠다는 요원한 목표를 고집하기보다는 서로의 같은 점과 다른 점을 확인하고 이해할 수 있는 기회를 가진다는데 의미를 두는 것이 바람직하다. 빈번한 교류를 통해 남과 북의 많은 사람들이 접촉하고 서로를 보다 이해할 수 있게 된다면 동질적인 하나의 공동체가 형성되지 못한다 하더라도 남과 북이 서로의 차이를 인정하며 공존할 수 있는 방도를 찾는 데 도움이 될 것이다.

### (3) 인도적 지원과 북한 인권

유엔 등의 제재가 지속되고 있는 상황에서도 인도적 지원을 재개하려는 노력을 기울일 필요가 있다. 인도적 지원은 되도록 조건을 달지 않고 순수한 인도적 목적에서 진행하는 것이 바람직하다. 다만 과거의 지원 방식에 대한 국내외의 비판을 수용하여 국제적으로 통용되는 기준에 따라 사업을 시행해야 한다. 또 유엔 등 국제사회의 대북제재 내용을 준수하면서 지원을 확대할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 대북제재가 엄격히 시행되는 상황에서 정부가 직접 지원을 확대하기에는 많은 어려움이 있다. 그러므로 민간단체 중심의 지원이 확대될 수 있도록 뒷받침하는 것이 바람직하다. 북한이 2016년 말에 장애인권리협약을 비준했다는 점을 고려하여 장애인 관련 지원을 시도할 수도 있을 것이다. 영유아, 산모, 노인 등에 더하여 장애인에 대한 지원을 강화함으로써 취약계층에 대한 인도적 지원을 확대하는 전략을 시도해 보는 것이 바람직하다.

북한 인권문제는 지금까지 남북관계 발전의 장애요인이 되어 왔다. 북한 인권은 매우 중요한 문제이지만 북한 주민들의 인권이 실제로 향상되

려면 남북관계 발전과 인권 개선이 함께 추진되어야 한다. 그렇게 되려면 제재와 가해자 처벌에 초점을 맞추는 현재의 방식이 수정될 필요가 있다. 특히 인권 개선을 위한 노력이 북한 체제를 압박하는 수단으로 여겨지지 않도록 유의해야 할 것이다. 또 북한에 대한 인권문제 제기가 핵문제 등의 해결을 위한 수단으로 여겨져서는 안 된다.

한편 북한 인권법은 성실하게 실천되어야 하지만 이 법의 조항들을 북한에 직접 적용하려고 서두르는 것은 바람직하지 않다. 실제의 인권개선 효과는 없이 남북관계의 악화만을 가져와 북한 주민들의 사회권이나 이산가족 상봉과 같은 인도주의적 과업에 지장을 초래할 수 있기 때문이다. 인권문제는 북한 주민들의 삶을 개선하고 북한 사회에서도 보편적 가치가 통용되도록 하기 위한 장기적 과업으로 간주되어야 할 것이다.

인도적 지원이든 인권 관련 문제 제기이든 그 추진과정에서 북한의 관심이나 고민을 고려해야만 실질적 효과를 기대할 수 있다. 예컨대 북한이 어떤 인식과 의도를 가지고 인권 관련 협의를 수용하거나 인도적 지원을 받아들이는지 분석할 필요가 있다. 북한은 외부에서의 인권문제 제기를 자본주의적 가치와 사고를 유입시켜 북한 체제를 안으로부터 무너뜨리려는 의도의 산물로 인식하는 것이다. 북한의 이러한 우려를 최소화하려는 노력이 함께 기울여져야 할 것이다. 그렇지 못할 경우에는 오히려 북한의 폐쇄성을 높이고 사회통제를 강화하여 북한 주민들의 인권을 더욱 열악하게 만드는 결과를 낼 수 있기 때문이다. 인도적 지원의 경우에도 남측이 하려는 지원과 북한이 원하는 지원이 다를 수 있다는 점에 유의해야 할 것이다. 북한 주민들의 요구와 북한 정권의 수용가능성을 함께 살펴서 북한이 필요로 하는 지원을 확대한다면 인도적 지원이 북한 주민들의 삶을 개선할 뿐 아니라 이들의 남한에 대한 인식을 개선하는 효과도 더욱 커질 것이다.

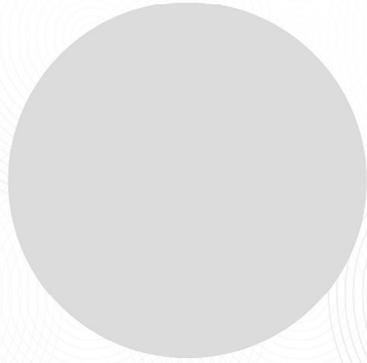
#### (4) 대북제재 하에서의 경제협력

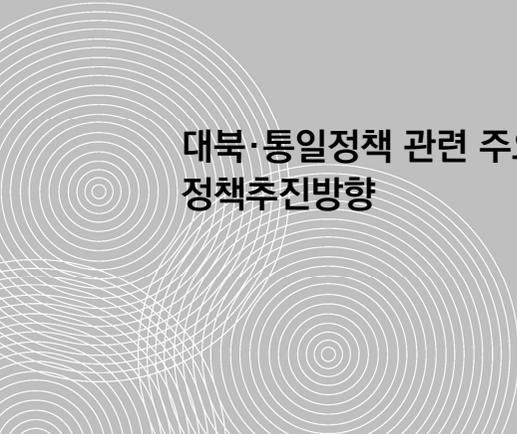
문제인 정부는 핵문제 해결에 지장을 초래하지 않는 남북경협 방안을 찾기 위한 노력도 기울여야 한다. 경제적 교류협력의 진행 상황을 면밀히 관리 및 통제하여 비핵화를 위한 노력에 지장이 초래되지 않도록 해야 한다. 특히 국제사회가 부과한 대북제재의 내용을 엄격히 준수하면서 경제적 교류협력이 진행될 수 있도록 해야 할 것이다.

대북제재 하에서의 경제협력은 정부가 주도하는 방식을 탈피하여 기업의 자율성과 책임을 높이는 방향으로 전환할 필요가 있다. 정부가 경협을 주도하면서 기업의 유치나 정치적 요인에 따른 피해의 책임까지 떠맡는 형태의 경제협력은 제재 국면이 마무리 된 뒤라 하더라도 지속성을 가지기 어려울 것이다. 그러므로 기업 스스로가 대북제재 등의 여건을 감안하여 필요에 따라 교역, 투자 등을 진행하도록 해야 할 것이다.

정부의 역할은 북한 당국과 협의하고 국제사회와 협력하여 기업들이 보다 나은 조건에서 경제활동을 할 수 있도록 지원하는 것이어야 한다. 대북제재 국면에서는 가능한 사업과 불가능한 사업에 대한 정확한 정보를 제공하는 것도 중요하다. 핵문제가 어느 정도 해결되어 가는 상황이 온다면 투자와 교역 등이 네거티브 시스템에 따라 진행될 수 있도록 관련 규정을 과감하게 수정하는 등 기업 활동의 환경을 개선할 수 있을 것이다. 또한 민간기업의 경제활동이 남북 간, 북·미 간 관계 등 정치적 상황에 따라 지장을 받지 않게 할 수 있는 장치들을 장기적 안목에서 준비해 나가야 할 것이다.

### Ⅲ. 대북·통일정책의 관계에 대한 쟁점





**대북·통일정책 관련 주요 쟁점과  
정책추진방향**

이 장은 3가지 연구주제로 구성되어 있다. 첫째, 대북정책과 통일정책의 위상과 관계를 규명하고, 앞선 김대중·노무현·이명박·박근혜 정부에서 이뤄진 정책적 접근 상의 차이를 파악하고자 한다. 통일정책과 대북정책 간에는 서로 다른 위상을 가지며, 양자는 목표와 수단의 관계이며, 4가지 쟁점 차원—북한 문제와 북핵 문제에 대한 접근, 기능주의와 신기능주의적 접근, 그리고 평화지상론과 통일지상론적 접근—에서 접근방법의 차이를 먼저 설명하고자 한다. 이렇게 함으로써 대북정책과 통일정책을 둘러싼 다양한 혼선들, 즉 각각의 개념과 위상, 그리고 양자관계 등을 정리한다는 의미를 찾을 수 있다.

둘째, 4개 정부가 북한 체제의 안정도를 어떻게 평가하고 있는지를 북한 붕괴론과 급변사태론에 대한 때 정부의 입장을 중심으로 판단하고자 한다. 그리고 그것이 흡수통일론과 논리적으로 어떻게 연계되어 있는지를 분석하고, 반대의 논리도 소개하고자 한다. 사실 북한 붕괴론은 자연스럽게 흡수통일에 대한 유혹을 자극함으로써 남북관계 발전과 평화통일 원칙에 입각한 점진적이고 단계적인 통일을 무시하거나 거부하도록 만든다. 그러므로 북한 붕괴론과 흡수통일론에 대한 엄밀한 평가와 구체적 설명은 올바른 통일정책과 대북정책을 추진하기 위한 교훈이자 반면 교사의 계기가 될 수 있다는 점에서 각별한 의미가 있다.

마지막으로, 4개 정부가 취한 북핵 문제와 남북관계에 대한 접근방법을 연계론, 분리론, 병행론의 관점에서 규명하고자 한다. 이를 위해서 먼저 각각의 접근방법을 정의한 다음, 이를 4개 정부의 접근방법에 적용하고자 한다. 북핵 문제와 남북관계의 가장 바람직한 구조는 양자가 선순환하는 구조이다. 이러한 선순환 구조는 북핵 문제 해결이 남북관계 발전을 추동하고 남북관계 발전이 북핵 문제 해결에 도움이 되는 관계의 유형을 말한다. 이 연구는 지난 정부들의 북핵 문제와 남북관계에 대한 입장을 검토함으로써 선순환 구조의 정착을 지향한다는 점에 의미를 부여할 수 있다.

## 1. 대북정책과 통일정책의 관계

### 가. 대북정책과 통일정책의 위상과 관계

일반적으로 정책은 해당 영역에 맞게 고차적 정책과 저차적 정책으로 구성되어 있다. 이를 테면, 경제정책이라는 고차적 정책에는 거시정책과 미시정책이 있고, 금융정책, 재정정책, 과세정책으로 세분화할 수 있다. 외교정책이라는 고차적 정책에는 지역정책과 국제기구정책이 있고, 대미정책, 대중정책, 대일정책, 대러정책 등으로 세분화할 수 있다. 그리고 저차적 정책은 고차적 정책이 제시한 가이드라인을 지켜야 하는 위계질서를 갖추고 있다. 통일정책도 마찬가지이다. 통일정책이라는 고차적 정책은 외교정책, 대내정책, 대북정책이라는 저차적 정책으로 구성되어 있다. 그리고 통일정책과 대북정책 사이에는 일정한 위계질서를 갖추고 있다. 대북정책은 통일정책이 제시한 가이드라인을 유지하는 선에서 추진되어야 한다. 예컨대, 대한민국 헌법이 정한 평화통일 원칙에 어긋나는 대북정책을 추진해서는 안된다.

통일정책과 대북정책 간에는 위계질서와 함께 순서가 존재한다. 통일이라는 목표 또는 결과에 이르는 데는 복잡다단한 상황(국면)들과 조건들로 구성된 과정을 거쳐야 한다. 통일에 이르는 과정에서 남북관계를 관리하는 정책을 대북정책, 대외관계를 관리하는 정책을 외교정책, 대내문제를 관리하는 정책을 대내정책으로 규정하고, 통일정책은 이러한 정책들이 지향해야 할 가이드라인이다. 일반적으로 김대중 정부와 노무현 정부는 대북정책은 있는데 통일정책이 보이지 않고, 이명박 정부와 박근혜 정부는 통일정책만 있고 대북정책은 없다는 비판을 받는다. 그런데 김대중·노무현 정부는 그들의 대북정책이 갖는 통일 지향성과 민족공동체 통일 방안 계승 입장을 분명히 밝혔다. 이명박 정부는 상생과 공영의 정책이라는 대북정책과 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스라는 대북정책을 분명히 제시하였다. 정책이 없었던 것이 아니라, 대북정책에 대한

방점의 차이에서 오는 오해에서 비롯된 것이다. 정확히 말하자면, 김대중·노무현 정부는 통일정책 중 각각 대북포용정책과 평화번영정책이라는 대북 정책 실행에 방점을 둔 반면, 이명박·박근혜 정부는 통일정책 중 대북정책 보다 통일의교정책과 대내정책에 방점을 두었다고 분석하는 것이 타당하다. 한마디로, 김대중·노무현 정부의 통일정책은 대북 우선 정책, 이명박·박근혜 정부의 통일정책은 대북 차선 정책으로 정의할 수 있다.

김대중·노무현 정부가 대북 우선 통일정책을 추진한 이유는 남북한 사이의 화해와 교류협력, 그리고 평화정착을 통한 한반도 냉전질서의 해체라는 적극적 측면도 있지만, 북한으로 하여금 통일외교가 주는 고립감과 대내 통일준비가 주는 흡수통일 우려감을 의식한 소극적 측면도 있다. 반면, 이명박 정부는 북한의 비핵화를 대북정책의 최우선순위로 설정함에 따라 대북정책의 동력이 약화되었다. 이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000 구상’이나 ‘그랜드 바겐 구상’을 통해 북한의 비핵화를 유도한다는 전략을 갖고 있었으나, 핵 프로그램을 핵심 생존전략으로 삼고 있던 김정은 정권은 이명박 정부의 정책에 호응하지 않았다. 박근혜 정부는 북한 비핵화의 정책적 우선순위를 뒤로 미루면서까지 한반도 신뢰프로세스를 통해 북한의 변화를 유도한다는 전략을 갖고 있었으나, 장성택 숙청과 핵·미사일 실험과 같은 전략적 도발의 후폭풍을 극복하지 못하였다.

## 나. 통일정책과 대북정책에 관한 쟁점들

김대중·노무현 정부의 대북 우선 통일정책과 이명박·박근혜 정부의 대북 차선 통일정책은 여러 쟁점들을 파생시켰다.

첫째, 전임 정부의 통일정책에 대한 평가의 문제다. 햇볕정책으로 일컬어지는 김대중·노무현 정부의 통일정책이나 압박정책으로 불리는 이명박·박근혜 정부의 통일정책은 지난 정부의 대북정책에 대한 비판과 성찰로부터 시작하였다. 김대중 정부는 전임 김영삼 정부 기간 동안의 남북 관계를 혼란의 시기로 규정하고, 북한의 대남 대결정책과 국내의 정책적

혼선에서 원인을 찾았다.<sup>178)</sup> 특히, 1994년 제네바 합의 이후 미국을 비롯한 국제사회와 북한과의 유화 분위기에도 불구하고, 김영삼 정부는 붕괴론에 의존하는 등 이에 역행하는 태도를 취하였다. 이로 인해 김영삼 정부는 탈냉전이라는 우호적인 통일정책 환경을 활용하지 못하고 남북 관계가 대결상태의 연속으로 점철되었다.

이명박 정부는 전임 정부의 대북정책을 실패한 정책으로 규정하였다. 북한 체제의 변화를 유도하기는커녕 대북지원사업과 남북 경제 협력 사업을 ‘퍼주기’로 간주하고 독재체제를 더 강화시켜 주고 핵무기 개발 프로그램에 도움을 주었다고 비판하였다. 또한, 김대중·노무현 정부가 북한의 변화와 남북관계 발전에 대한 낙관론을 견지함에 따라 북한의 핵 실험이나 도발행위에도 불구하고 포용정책을 고집하였다고 비난하였다. 다시 말해서, 햇볕정책은 북한의 도발에도 불구하고, 강압외교와 경제제재의 가능성을 배제함으로써 북한의 전략에 한국이 이용당했다는 것이다.<sup>179)</sup> 이런 인식 하에서 이명박 정부는 대북우선 통일정책을 추진할 수 없었다.

둘째, 북한 문제와 북핵 문제에 대한 접근방식에 관한 문제다. 김대중·노무현 정부의 대북우선 통일정책은 북한 문제와 북핵 문제의 분리 접근을 양산하였다. 남북관계 진전을 통한 북한 변화 유도 등 북한 문제를 해결하기 위해서는 가급적 북한 문제가 북핵 문제와 연계되는 것을 가급적 피하는 것이 필요하였다. 그리고 이러한 필요성은 남북관계에서의 정경 분리 원칙과 6자회담 성사를 위한 한국의 주도적 역할로 구현되었다. 반면, 이명박·박근혜 정부의 대북차선 통일정책은 북한 문제와 북핵 문제의 연계접근을 요구하였다. 국제사회의 대북제재가 강화되면서 어느 때보다 대북제재를 위한 국제공조와 국제협력이 필요한 여건이 조성되었

<sup>178)</sup> 최성, “김영삼 정부 3년의 대북정책 평가,” 아태평화재단 역, 『정책연구시리즈. 1996』 (서울: 아태평화재단, 1996).

<sup>179)</sup> 황지환, “진보 대 보수의 대북정책, 20년 이후,” 『통일정책연구』, 제26권 1호 (2017).

다. 그러다 보니 통일정책은 대북정책보다 국제공조와 협력을 강화하는 외교정책에 비중을 두는 방향으로 기울어졌다. 심지어 박근혜 정부는 북한의 4차 핵 실험 직후인 2016년 2월 국제사회의 대북제재를 적극적으로 유인하기 위한 선제적 조치로 개성공단 중단조치를 결행하기에 이르렀다.

또한 이명박·박근혜 정부의 북한 문제와 북핵 문제 연계 접근은 북한 붕괴론과 흡수통일론의 영향을 받았다. 이명박 정부에서는 김정일의 와병, 화폐개혁의 실패와 부작용, 그리고 김정일의 급사의 영향으로, 박근혜 정부에서는 장성택 등 고위 권력엘리트들에 대한 숙청과 외교관들의 연이은 망명 등이 북한 붕괴론과 흡수통일론의 주요 배경으로 작용하였다. 북한의 붕괴를 예상한 통일정책은 붕괴를 촉진하거나 흡수통일을 준비하는 정책으로 귀결되고 대화와 협상의 여지는 사라진다. 그 결과, 이명박·박근혜 정부는 북한의 조기 붕괴와 급격한 통일을 가정하고 국내적으로 통일준비사업에 박차를 가하였다. 또한 통일준비 차원의 통일외교 노력도 활발하게 전개하였다.

대북우선 통일정책이 취했던 북핵 문제와 북한 문제의 분리접근과 대북차선 통일정책이 취했던 연계 접근은 대내정책에도 영향을 미쳤다. 대북우선 통일정책은 국내적으로 정책 추진 동력을 만들기 위해 야당과 보수진영의 반대를 설득하는 과제를 안고 있었다. 그래서 김대중 정부는 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용을 대북 3원칙의 첫 번째 원칙으로 정하였다. 노무현 정부는 실제 정책과 달리, 북한 핵문제의 평화적 해결을 대북정책의 우선순위에 두었다. 아울러, 평화변영정책 추진원칙의 하나로 ‘국민과 함께 하는 정책’을 제시하고, 이를 위해 국민적 합의 기반 강화를 위해 정책수립 및 추진 과정에서의 국민 참여 확대, 국민중심의 초당적 협력 풍토 조성을 위한 노력, 범정부 차원의 교육 및 홍보체계 정비 강화를 방향으로 제시하였다.<sup>180)</sup> 반면, 이명박 정부와 박근혜 정부는 국민적 합의 도출을 중시하는 가운데 국내적 통일기반 조성을

위한 각종 대내정책을 실행하였다. 이명박 정부의 통일세와 통일항아리, 박근혜 정부의 통일준비위원회 구성 및 각종 통일 관련 행사 개최 등이 대표적인 정책들이다. 이러한 대북차선 통일정책 즉, 대내정책 위주의 통일정책은 남북관계의 단절상황에서 정책의 동력과 에너지를 투여할 수 있는 제한된 활로였다.

셋째, 기능주의와 역기능주의 접근법의 문제다. 대북우선 통일정책은 기능주의적 접근방식을 필요로 하였다. 체제와 이념이 다른 대상과의 관계 형성, 더 나아가 통합은 민족적 동질성을 갖고 있는 사회문화 교류협력과 서로에게 이익을 줄 수 있는 경제협력과 같은 ‘하위정치(low-politics)’에서 시작하여 점차 정치와 군사분야와 같은 ‘상위정치(high-politics)’ 영역으로 파급(spill-over)시켜야 한다는 발상이다. 물론 이러한 발상은 김대중 정부의 대북포용정책에서 처음으로 적용된 것은 아니다. 민족화합 민주 통일 방안, 한민족공동체 통일 방안, 민족공동체 통일 방안을 관통하는 접근방법이기도 하다. 이러한 접근방법을 토대로 김대중·노무현 정부는 다양한 사회문화 교류협력 사업과 경제 협력 사업, 인도적 지원을 실행하였다. 이러한 성과를 바탕으로 군사당국자 회담을 통해 군사적 긴장완화와 신뢰 구축을 위한 초보적 조치들에 합의하고 실천하였다.

김대중·노무현 정부의 대북우선 통일정책은 신기능주의적 접근을 가미하기도 하였다. 기능주의적 접근이 하위정치의 통합이 일정한 수준에 이르면 상위정치로의 자동적 파급을 상정하고 있다면, 신기능주의는 인위적 분지(分枝, ramification)를 상정하고 있다. 즉, 하위정치에서 상위정치로 넘어 가는 과정에서 상위정치 차원의 인위적 조건 형성이 필요하다는 것이다. 이런 맥락에서 대북우선 통일정책은 개성공단 조성 및 운영과 관련하여 남북한 군사당국 간의 군사적 보장 합의와 금강산 관광

<sup>180)</sup> 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구성』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004).

사업 차원에서 진행된 동해선 철도·도로 연결 사업과 관련한 군사적 보장 합의를 도출하였다.

이명박 정부의 대북차선 통일정책은 큰 틀에서 남북관계를 북핵 문제와 연계하는 접근방식을 취하였다. 이러한 접근방식은 전임 정부의 대북정책과 비핵화정책에 대한 성찰의 결과였다. 대북우선 통일정책이 기능주의와 신기능주의적 접근법이었다면, 이명박 정부의 대북차선 통일정책은 북한의 비핵화를 이루고, 이를 토대로 남북관계를 발전시켜 나가겠다는 전략이었다. 이러한 전략은 ‘비핵·개방·3000 구상’에 잘 반영되어 있다. 이명박 정부는 이 구상이 북한에게 핵 포기 시 얻게 될 분명한 혜택을 제시함으로써, 북한의 선택을 유도하는 전략적 방안이라고 하면서 남북 경제공동체 형성을 위한 구체적 실행계획이고, 북한의 발전과 국제사회 참여를 지원한다는 구상이라고 설명하였다. 한마디로, 북한이 비핵화를 하면 우리 정부가 국제사회와 협력하여 1인당 주민소득 3,000달러 경제로 도약할 수 있도록 북한의 경제발전을 돕겠다는 내용이다.<sup>181)</sup> 북한이 핵 포기라는 전략적 결단을 내린다면 전면적인 남북협력의 발전이 가능하다는 것으로 분명한 ‘선 비핵화’, ‘후 남북관계’ 프레임을 취하였다. 이는 비핵화라는 상위정치 이슈를 하위정치의 이슈들보다 우선시하는 역기능주의적 접근법이었다. 동시에 신기능주의적 요소 역시 배제되었다.

이명박 정부의 대북차선 통일정책은 근본적으로 남북관계의 경색을 배태하고 있었다. 북한의 선 핵 포기 결단이 남북관계에서 광폭의 진전을 가져올 수 있지만, 반대의 경우 남북관계에서 별다른 진전 없이 비핵화를 위한 압박에 치중해야 하는 구조가 형성되기 때문이었다. 북한의 비핵화를 기대하기 어려운 상황에서 이러한 역기능주의적 접근은 남북관계를 경색국면의 지속상태로 만들었다. 기능주의 접근에 기초한 대북우선 통일정책은 남북관계 개선과 진전의 단초를 마련할 수 있었지만, 역기능주

<sup>181)</sup> 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책은 이렇습니다』 (서울: 통일연구원, 2008).

의 접근에 기반한 대북차선 통일정책은 북한의 체제 생존전략과 체제의 경직성을 고려하지 못한 정책이었다. 결국 대북차선 통일정책은 이명박 대통령이 직접 언급한 바와 같이, 한국판 전략적 인내인 ‘기다리는 정책’으로 귀결되었다.<sup>182)</sup>

박근혜 정부는 처음에 신기능주의적 입장에 가까운 접근방식을 취하였다. 박근혜 정부는 김대중·노무현 정부의 대북우선 통일정책과 이명박 정부의 선 비핵화를 앞세운 대북차선 통일정책 모두 북한의 변화와 비핵화를 유도하는 데 실패한 정책으로 규정하였다. 그러면서 박근혜 정부는 남북관계 발전과 북한 비핵화의 진전의 선순환을 추구하겠다고 천명하였다.<sup>183)</sup> 그리고 남북관계의 발전은 북한 비핵화의 진전과 상호 보완적으로 이뤄져야 하고, 북한 핵문제의 진전 없이 남북관계 발전만을 추구하거나 남북관계의 모든 사안을 핵문제와 직접 연계하는 것은 바람직하지 않다는 입장을 견지하였다. 박근혜 정부의 이러한 입장은 이전 정부들과 달리, 북핵 문제와 남북관계를 연계하되 선 비핵화가 아닌 선순환관계로 설정한다는 것이었다. 즉, 작은 문제에서부터 점차 신뢰를 쌓아나간다면 북핵 문제 해결이라는 큰 문제에도 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가정은 기능주의적 접근에 가깝다. 그러나 이러한 신뢰의 축적이 자동적으로 북핵 문제 해결로 파급되는 것이 아니라, 일정한 신뢰가 쌓이면 이를 바탕으로 북핵 문제 해결로 나아갈 것이라는 점에서 신기능주의적 접근을 추구하였다고 할 수 있다.

그러나 장성택 숙청 등 북한 내부의 정치적 불안 징후가 포착되고 북한의 4차 핵 실험 및 장거리 탄도미사일 시험 발사가 이어지면서 박근혜 정부는 선 비핵화에 기초한 역기능주의적 접근방식으로 선회하였다. 그 결과, 남북관계는 악화되었고, 박근혜 정부는 제재와 압박 위주의 정책

<sup>182)</sup> 황지환, “진보 대 보수의 대북정책, 20년 이후,” p. 26.

<sup>183)</sup> 청와대 국가안보실, 『희망의 새시대 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2014).

을 더욱 강화하였다.

넷째, 평화지상론과 통일지상론의 문제다. 김대중 전 대통령은 한반도에서 평화를 만들어 통일로 가야하고, 통일은 점진적이고 단계적으로 실현되어야 한다는 확고한 신념을 가졌다. 그리고 김대중 대통령은 “통일은 목표인 동시에 과정”이라는 명제를 남겼다.<sup>184)</sup> 여기서 말하는 통일의 과정은 한반도에서 평화를 유지하고(peace-keeping) 평화를 만드는(peace-making) 과정을 의미한다. 이러한 적극적 평화주의(positive peace)는 어떤 수단을 사용해서라도 조급하게 통일부터 해야 한다는 통일지상론에 대한 성찰이자 배격이었다. 이러한 김대중 전 대통령의 철학과 인식은 김대중 정부의 대북포용정책의 철학적 바탕이 되었다.

대북포용정책은 현 단계에서 당장 통일에 주력하기 보다는 평화적 공존·공영이 관계를 형성하는 것이 급선무라는 기본인식을 바탕으로 하였다. 반세기 이상 대결과 반목을 거듭해 온 남북관계 상황에서 단기간 내에 통일을 기대하기는 어렵다는 현실을 반영하였다. 따라서 김대중 정부는 ‘평화와 화해협력의 실현을 통한 남북관계 개선’을 대북정책의 목표로 설정하였다. 이것은 현 단계에서 당장 통일을 이룩하는 데 주력하기보다는 평화정착을 통해 남북 간의 평화공존부터 실현하는 것이 시급하고 적절하다는 판단에서 출발한 것이었다.<sup>185)</sup> 이렇게 본다면, 김대중 정부의 대북우선 통일정책인 대북포용정책은 평화지상론으로 규정해도 무방하다.

김대중 정부의 대북포용정책을 계승한 노무현 정부의 평화번영정책은 정책명칭에 나타나듯이, 한반도의 평화와 안정을 3대 국가안보 목표 중 첫 번째 목표로 설정하였다. 노무현 정부는 북한 핵문제의 대두와 정전상태의 지속 때문에 한반도에서의 평화와 안정은 우리에게 특별한 안

<sup>184)</sup> 한반도평화포럼, 『통일은 과정이다』(서울: 서해문집, 2015).

<sup>185)</sup> 동북아평화연구회, 『국민의 정부 대북포용정책』(서울: 밀레니엄북스, 1999), p. 96.

보적 의미를 갖는다는 인식을 가졌다. 따라서 노무현 정부는 확고한 안보 태세를 기반으로 우선 대화를 통해 핵문제를 해결하고, 나아가 한반도 평화체제를 구축한다는 구상을 갖고 있었다. 또한 한반도의 평화정착은 지난 50여 년간 한반도 질서를 규정해 온 불안정한 정전상태를 평화상태로 전환하는 역사적 의미를 갖는다고 보았다.<sup>186)</sup> 정리하면, 노무현 정부는 한반도의 평화와 안정을 중시하는 가운데 평화를 위협하는 북핵 문제를 남북관계가 아닌 한반도 평화체제 구축의 틀 속에서 해결한다는 평화 지상론을 갖고 있었다. 다만, 김대중 정부의 평화지상론은 한반도 냉전 구조의 해체를 통한 평화정착을 강조하였다면, 노무현 정부의 평화지상론은 이를 한 단계 발전시켜 한반도 평화체제를 핵심 화두로 삼았다는 점에서 차이가 있다. 이러한 평화지상론은 남북관계 발전을 위한 단초로 작용하였다.

이명박 정부의 상생공영정책은 평화를 통일과의 연계담론 차원에서 주로 언급하였다. 예를 들면, 남북관계의 미래와 비전을 설명하면서 ‘한반도 평화구조 창출’ 뒤에 바로 ‘통일의 비전’을 언급한다든가, ‘평화공존’과 ‘점진적 통일’을 동일 맥락에서 사용하든가, ‘평화통일을 지향하는 새로운 평화구조’ 등이 대표적인 예이다. 또한 ‘새로운 한반도 평화구조 창출’을 통일기반 구축 방안의 하나로 설정하고 ‘평화통일 기반 마련’을 남북관계 미래와 비전의 하나로 설정하였다. 아울러 한반도 평화정착을 대북정책의 중점추진과제의 하나로 삼았으나, 내용 상 북핵 문제 해결에 방점을 두었고, 평화체제구축 노력보다는 정전협정의 확고한 유지를 강조하였다.<sup>187)</sup> 이러한 담론의 경향성으로 볼 때, 이명박 정부의 상생공영정책은 평화를 통일의 과정으로 인식하고 있지만, 통일의 필요충분조건이 아니라 필요조건 정도로 보는 통일지상론에 가깝다고 할 수 있다. 물

<sup>186)</sup> 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구성』.

<sup>187)</sup> 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책은 이렇습니다』, pp. 12~13.

론, 천안함 폭침사건(2010.03.26.)과 연평도 포격도사건(2010.11.23.)은 이명박 정부가 평화보다 통일지상론에 경도되도록 추동한 중대한 사건들이었다.

박근혜 정부는 한반도 평화정착과 통일시대 준비를 국가안보 3대 목표 중 두 번째로 상정하였다. 분단국가인 우리나라의 안보는 남북관계의 변화에 큰 영향을 받는다고 하면서, 남북 간 신뢰구축을 통해 한반도에 평화를 정착시키고 통일시대를 준비해 나가고자 한다는 입장을 견지하였다. 그러면서, 우선 주변국 및 국제사회와의 긴밀한 공조를 통해 북한 핵문제의 평화적 해결에 최선을 다할 것이고, 남북관계의 정상화와 안정적인 발전을 위해 노력하며, 통일에 대한 국내외의 의지와 역량을 결집하여 통일을 적극적으로 이룩해 나가고자 한다고 밝혔다.<sup>188)</sup> 또한 한반도 신뢰프로세스를 설명하면서, 튼튼한 안보가 평화를 지키는 수단이라면 한반도 신뢰프로세스는 적극적으로 평화를 만들어가는 방법이고, 정부는 신뢰를 바탕으로 북한의 변화를 이끌어 내고 남북관계의 정상화와 발전을 도모하면서 지속 가능한 평화를 달성하고자 한다고 밝혔다.<sup>189)</sup> 그리고 지속가능한 평화 달성을 위한 과제로 군사적 신뢰 구축 추진과 'DMZ 세계평화공원' 조성을 제시하였다.

위의 내용을 놓고 보면, 박근혜 정부는 임기 초기 '과정으로서의 통일', 즉 통일보다 평화를 중시하는 입장을 갖고 있다고 해도 무방하다. 그러나 북한의 연이은 도발과 위협은 박근혜 정부의 입장 변화에 영향을 미쳤다. 북한은 한·미연합군사훈련(키 리졸브)을 시비, 정전협정 백지화 및 판문점 대표부 활동 전면 중단을 선언(2013.03.05.)한 데 이어 전시상황 돌입 선언(2013.03.30.), 원자로 재가동(2013.04.02.) 등 5월 말까지 북한 위기 고조 조치를 지속하였다. 이런 와중에 박근혜 전 대통령은 2013년

<sup>188)</sup> 청와대 국가안보실, 『희망의 새시대 국가안보전략』, p. 15.

<sup>189)</sup> 위의 책, p. 19.

7월 19일 기독교 지도자들과의 오찬에서 “평화통일이 핵문제와 북한이 탈주민 문제, 안보 불안, 그리고 경제를 가로막는 것들을 한꺼번에 해결하는 최선의 길”이라고 통일지상론의 일단을 밝혔다.

이후 장성택 숙청(2013.12.)과 공포통치의 연속 상황에서 북한이 흡수통일론이라고 규정한 통일대박론(2014.01.06.)이 나왔고, 2015년 5월 7일 주한외교단 리셉션 인사말에서 “북한의 핵과 인권문제, 그리고 동북아 경제협력 등 산적한 문제를 풀어가는 첩경은 남북통일에 있다”고 밝혀 통일지상론을 재확인하였다. DMZ 목함지뢰사건(2015.08.04.), DMZ 포격도사건(2015.08.20.), 4차 핵 실험(2016.01.06.), 5차 핵 실험(2016.09.09) 등을 거치면서 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스에서 밝힌 군사적 신뢰 구축을 통한 지속 가능한 평화정착 노력의 한계를 절감하게 되었다. 물론 박근혜 정부의 통일지상론은 북한의 위협과 도발에 대한 대응 차원에서 제기된 것만은 아니다. 박근혜 정부는 통일에 대한 국내외의 의지와 역량을 결집하여 통일을 적극적으로 이룩해 나가고자 한다고 이미 밝힌 바 있다. 따라서 남북관계가 경색국면으로 흐르면서 박근혜 정부는 계획된 국내적 통일준비사업에 매진할 수밖에 없는 환경이 조성된 것으로 보인다. 이러한 통일지상론은 북한으로부터 ‘불순한 흡수통일 기도’, ‘제도통일론’이라는 반발을 사면서 북한의 도발과 더불어 남북관계 개선의 암초로 작용하였다.

## 2. 북한 붕괴론과 흡수통일에 대한 입장

기본적으로 정책 상대의 처지와 입장, 그리고 희망사항에 대한 치밀한 정보 수집과 면밀한 분석은 좋은 정책의 조건이다. 특히, 북한 체제의 안정성에 대한 판단은 좋은 대북정책을 수립하는 데 매우 중요하다. 북한 체제가 불안정하다는 판단에 이르면 붕괴론에 기초한 대북차선 통일정책(강경정책 등)을 추진할 가능성이 높고, 반대의 경우 대북우선 통일정책

(포용정책 등)을 추진할 가능성이 높다. 특히, 붕괴론은 흡수통일정책과 동전의 양면과 같다.<sup>190)</sup>

1989년 베를린 장벽 붕괴와 1991년 동·서독 통일은 한반도에서 흡수 통일의 희망과 기대를 높여주는 계기가 되었다. 아울러 동유럽 사회주의 권 붕괴, 소련 해체, 그리고 김일성 사망으로 이어지는 일련의 사건들은 북한 체제 붕괴 가능성에 대한 관심을 제고시켰다. 당시 김영삼 정부와 클린턴 행정부는 북한의 조기 붕괴를 염두에 두고 대북정책을 수립하였고, 그 결과로 탄생한 것이 대북 경수로 지원을 골자로 하는 1994년 ‘북·미 제네바 합의’이었다.<sup>191)</sup> 1995년부터 3년 연속 이어진 자연재해가 대기근으로 인한 대량 아사 사태로 발전하면서 북한 붕괴론에 대한 관심을 증폭시켰다. 무엇보다 북한이 직면한 상황과 조건들이 악화되어 권력승계 위기로 비화되고, 이것이 체제 붕괴의 단초가 될 것이라는 시각이 지배적이었다.<sup>192)</sup> 실제로 1996년 장승길 이집트 주재 북한대사의 미국 망명과 황장엽 전 노동당 비서의 한국 망명은 북한 체제 붕괴의 신호탄으로 받아들여졌다.

그러나 1997년 김정일 총비서 취임, 1998년 9월 북한의 헌법 개정 등 위기상황 돌파를 위한 국가체제 정비, 2000년 6월 남북정상회담과 6·15 공동선언 발표, 그리고 서방국가들과의 잇따른 수교 및 김정일의 중국·러시아 방문 외교 등을 거치면서 북한 붕괴론은 점차 수그러들었다. 1990년대 풍미했던 북한 체제 붕괴론은 김대중 정부의 햇볕정책과 클린턴 행정부의 대북 연착륙(soft-landing)정책이 조우하면서 쇠락의 양상을 보였던 것이다.

<sup>190)</sup> 안문석, “박근혜 정부 대북정책에 대한 비판적 평가,” 『동향과 전망』, 제95호 (2015).

<sup>191)</sup> Scott Snyder, “North Korea’s Challenge of Regime Survival: Internal Problems and Implications for the Future,” *Pacific Affairs*, vol. 73, no. 4 (2000~2001), p. 522.

<sup>192)</sup> 이런 시각은 주로 미국 국방성과 북한 전문가들 사이에서 지배적이었다.

끝으로, 북한 붕괴와 흡수통일에 대한 입장은 정부 차원에서는 대북·통일정책, 민간 차원에서는 평화·통일운동의 흐름을 정하는 중요한 방향타로 작용하였다. 김대중·노무현 정부는 북한과의 평화공존과 남북관계 발전을 추구함에 따라 붕괴 불가론이나 흡수통일 반대론의 입장을 취하였다. 반면, 이명박·박근혜 정부는 북한 붕괴 가능성을 고려하면서 남북관계 개선보다는 흡수통일을 준비하는 통일준비사업 또는 통일기반 조성사업에 역점을 두었다.

### 가. 김대중·노무현 정부 시기

김대중 정부는 흡수통일 배제를 대북정책 3대 기조의 하나로 설정하고, 북한과의 평화공존을 추구하는 햇볕정책을 추진한 탓인지 김대중 정부 임기 동안 국내에서 북한 붕괴론을 발견하기 쉽지 않았다. 그런데 2001년 미국 부시 행정부가 출범하면서 북한 붕괴론이 서서히 등장하였다. 부시 행정부는 클린턴 행정부의 연착륙 정책을 비판하면서 대화와 협상을 통한 북한 위협 해소 대신 제재와 압박을 통한 해결을 내세웠다.<sup>193)</sup>

여기에 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후 비공식 부문의 확산 등 북한 사회의 급격한 변화, 김정일의 건강문제와 후계체제를 둘러싼 불확실성, 2004년 4월 용천역 폭발 사고와 김정일 암살기도설, 장성택의 일시적 실각에 따른 권력 암투설 등이 가세하였다. 이와 같이 미국요인과 내부요인이 상승작용을 일으키면서 한동안 움츠러들었던 북한 붕괴론이 언론보도를 중심으로 다시 부활하였다.

노무현 정부는 북한 붕괴론과 급변사태론의 확산을 유의하였다. 특히,

<sup>193)</sup> 이에 따라 9.11테러 이후부터는 2001년 북한을 '악의 축'으로 규정하고, 2002년 2차 북핵 위기 발발 이후에는 북한 체제의 변환(regime transformation) 필요성을 공공연히 주장하였으며, 2003년에는 북한을 '폭정의 전초 기지'로 규정하였다. 그리고 실제로 2005년 북한의 돈을 줄을 죄기 위한 목적에서 불법자금 세탁 의심을 받고 있던 방코델타아시아은행(BDA)의 북한 계좌를 동결시키는 금융제재를 단행하였다.

1994년에 이어 미국의 선제 또는 예방공격론이 다시 등장하는 것을 차단하는 데 애를 썼다. 이를 위해 미국 부시 행정부로부터 북핵 문제의 평화적·외교적 해결 약속을 받아내기 위해 노력하였다. 노무현 정부의 이러한 노력과 함께, 2006년 10월 북한이 1차 핵 실험을 단행하면서 급변사태론은 잠잠해졌다.

### 《 급변사태론 》

급변사태론자들은 북한의 개혁·개방만이 북한 경제 회생의 유일한 길임에도 불구하고, 북한 정권이 정치적 위험을 앞세워 이를 거부할 것이므로 급변사태 발생은 불가피하다고 주장하였다. 실제로, 급변사태론자들은 북한 정권이 개혁·개방을 하면 북한 주민들로 하여금 북한 정권에 대한 저항과 더불어, 남한으로의 흡수통일을 선호하도록 만들 것을 우려하고 있다는 논거를 들었다. 이러한 논거는 1990년대 북한 붕괴론의 인식적 바탕과 유사한 것이었다. 당시 대다수 급변사태론자들은 북한 정권이 유훈통치라는 정권유지 기제를 보유하고 있기 때문에 경제정책의 대전환, 즉 개혁·개방 노선을 거부하고, 결국 자멸의 길을 선택할 것이라는 논리에 공감하였다.<sup>194)</sup> 그리고 이러한 논리는 미국발 논리를 한국의 급변사태론자들이 인용하여 확장하는 식으로 전개되었다.

급변사태론자들은 외부 정보 유입과 주민통제 이완은 민중봉기 가능성을 높이고 북한 주민들로 하여금 남한으로의 흡수통일을 원하게 만들지도 모른다고 주장하였다.<sup>195)</sup> 또한 김정일이 사망할 경우 후계자의 정통성과 권력기반이 취약한 상황에서 권력투쟁이 발생할 가능성이 높으며, 이것은 통치기능 마비로 이어져 최악의 경우 군사적 충돌이나 내전으

<sup>194)</sup> Nicolas Eberstadt, *Korea Approaches Reunification* (New York: M. E. Sharpe, 1995), pp. 133~141.

<sup>195)</sup> 유호열, “제1장, 정치·외교 분야에서의 북한 급변사태 : 유형과 대응방안,” 21세기 국가발전연구원·고려대학교 북한학연구소 편, 『북한 급변사태와 우리의 대응』 (파주: 한울, 2007), pp. 28~29.

로 발전할 수 있다고 주장하였다.<sup>196)</sup> 이러한 주장에 대한 비판자들은 중국 등 사회주의 권력승계 역사에서 권력투쟁이 격하게 벌어진 사례들이 있지만, 군사적 충돌이나 내전으로 비화된 경우는 거의 없었는데도 불구하고, 왜 북한의 경우만 예외적으로 인식하는지 이해하기 어렵다는 의문을 제기하였다.

### 《 급변사태 불가론 》

김대중 정부 시기 급변사태론이나 흡수통일론은 관심의 대상이 아니었다. 그 이유는 김대중 정부가 흡수통일 배제 원칙을 대북정책 기조로 내세우고, 미국 정부도 대북연착륙정책을 추진하였기 때문이다. 당시 김대중 정부 정책당국자들은 북한의 변화 유도를 붕괴보다 개혁개방에 방점을 두는 경향이 강했다. 아울러 클린턴 행정부는 탈냉전 시기 ‘관여와 확장 전략(engagement & enlargement strategy)’의 일환으로 대북연착륙 정책을 추진하였다. 이 정책은 북한 붕괴와 흡수통일을 완전히 배제하지 않았지만, 북한의 급격한 조기 붕괴보다는 북한의 개혁·개방 유도라는 장기적인 관점에서 접근하였다. 이와 같이 김대중 정부의 햇볕 정책과 클린턴 행정부의 ‘대북연착륙정책’은 북한의 붕괴 또는 급변사태보다 개혁·개방에 목표를 두었다는 점에서 공통점을 가졌다. 다시 말해서, 양자는 북한의 붕괴 또는 급변사태를 상정한 급격한 흡수통일보다 평화적 분단관리에 더 많은 관심을 갖고 있었다.

김대중 대통령은 “급속한 통일은 바람직하지도 가능하지도 않다”고 자주 언급하면서 냉전구조의 해체와 평화체제의 정착을 강조하였다. 김대중 대통령의 이러한 입장은 노무현 정부에 이르기까지 북한을 상대하는 정부의 기본방침으로 자리 잡았다. 이러한 방침에 따라 2004년 12월 3일 정동영 통일부 장관은 “북한 체제에 대한 흡수통일이나 붕괴보다는

<sup>196)</sup> 위의 책, pp. 21~24.

공존·공영의 길을 모색하는 것이 바람직하다”고 언급하였다. 또한 2004년 12월 4일 유럽 순방길에 오른 노무현 전 대통령은 폴란드 동포 간담회에서 “북한이 붕괴될 가능성은 거의 없는 것 같다”고 발언하였다. 이어 노 전 대통령은 12월 5일 프랑스 파리에서 “북한 체제 붕괴를 원치 않는 중국, 한국과 정권교체를 해야 된다는 일부 나라와 일부 사람들 사이에는 손발이 안 맞게 돼 있다”면서 미국과 일부 서방국가들의 생각 때문에 북한이 더 불안해하고 위기감을 느끼고 있다고 북한 붕괴론을 정면으로 비판하였다. 노 전 대통령은 2004년 11월 APEC 정상회의 순방길에서 LA 연설을 통해 전쟁 불가, 북한 붕괴 불가, 대북 봉쇄 불가 등 ‘3대 불가론’을 주창하였다. 노 전 대통령은 당시 대북 선제공격을 심각하게 고려하던 미국의 네오콘들을 겨냥하였던 것이다. 이에 대해 한국의 대표적 보수 논객인 김대중은 “명색이 동맹국이라는 나라의 대통령으로서 체통에 걸맞지 않은 일이며 또 외교적으로도 현명한 처사가 아니다”라고 노무현 대통령의 발언을 비판하였다.<sup>197)</sup>

학계에서 황장엽 전 노동당 비서는 급변사태론에 대한 부정적인 입장을 밝혔다. 그는 2005년 1월 7일 한 강연에서 북한 체제의 붕괴 과정은 오랜 시일이 소요될 것이므로 평화적으로 붕괴시켜야 한다고 주장하였다.<sup>198)</sup> 브루스 커밍스는 북한 지배집단의 결속력과 권력 장악력 면에서 몰락한 동독과 북한은 다르다는 점에 관심을 기울였다.<sup>199)</sup> 서대숙은 발

<sup>197)</sup> 김대중, “북한의 ‘붕괴’와 ‘정권 교체’, 『조선일보』, 2004.12.08. “(부시대통령이 북한의 정권교체나 무력침공을 언급한 것도 아닌데) 북한 정권 교체설을 미리 앞서 차단한다는 생각에서, 또는 일부 미국 네오콘의 개인적 주장에 발끈해서 계속 미국을 ‘깡판칠 나라’로 부각시키는 것은 명색이 동맹국이라는 나라의 대통령으로서 체통에 걸맞지 않은 일이며 또 외교적으로도 현명한 처사가 아니다. 더 나아가 노 대통령의 ‘북한붕괴 불가’ 언급이 북한의 내부적 요인으로 김정일 체제에 어떤 변화가 오는 것까지도 원하지 않는 것으로 해석된다면 그것은 대다수 한국 사람들의 진정한 바람을 반영하는 것으로 볼 근거도 없으며 또 내정 간섭이라는 지적을 받을 수도 있다.”

<sup>198)</sup> 황장엽은 “최근 김정일 체제가 얼마 가지 못할 것이라는 얘기가 나오고 있는 근거가 뭐냐. 북한이 붕괴하기 시작한 것은 사실이지만 그 과정은 오래 걸릴 것”이라고 예측하면서 “평화적으로 민주주의원칙 하에서 김정일 정권을 붕괴시켜야 한다”고 주장하였다.

치산 가문의 확고한 군부 장악으로 쿠데타 발생 가능성을 낮게 평가하였다.<sup>200)</sup> 함택영은 독일 통일의 경험을 북한에 기계적으로 적용하는 데서 나타나는 문제점을 지적하였다.<sup>201)</sup> 이대근은 북한의 독특한 군 지휘체계와 군에 대한 철저한 감시와 통제 때문에 군사정변의 가능성이 원천적으로 차단되어 있다는 입장을 개진하였다.<sup>202)</sup> 전현준은 북한 사회의 다층적 감시체계와 조직화의 어려움을,<sup>203)</sup> 이춘구는 소요 발생의 어려움과 소요 발생 시 군대의 철저한 진압으로 인한 확산의 어려움을 붕괴불가론의 논거로 제시하였다.<sup>204)</sup>

<sup>199)</sup> 브루스 커밍스는 “동독은 소련의 군사적 지원 없이는 강제력의 독점을 행사할 수 없었던 반면, 북한은 100만 이상의 군사력을 ‘주체적’으로 보유한 군사국가에 가까운 존재이며, 러시아나 중국은 북한의 군사력 행사에 직접적 영향력을 행사할 수 없으며, 항일 빨치산 및 한국전쟁이라는 전면전의 경험을 통해 민족주의적 정신을 보유한 북한의 지배엘리트들이 군부뿐만 아니라 북한 체제의 핵심부인 조선로동당과 정부를 장악하고 있다”는 점이 동독과 북한이 다르다고 주장하였다.

<sup>200)</sup> 서대숙, 『현대 북한의 지도자: 김일성과 김정일』 (서울: 을유문화사, 2000), p. 228. “김정일이 김일성의 빨치산 전통을 존중하고, 생존하고 있는 빨치산과 그들의 후손들이 군부의 주요 직책을 장악하고 있다.”

<sup>201)</sup> 함택영, “김정일체제 하 북한의 장래,” 함택영 외, 『김정일체제의 역량과 생존전략』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2000), p. 9. “북한이라는 국가의 붕괴와 한반도에서의 단일국가 수립과정은 독일통일의 경험과는 상당히 다른 양상을 보일 수밖에 없다는 점을 고려하지 않은 채, 국가수준에서 북한의 변화를 논의하는 것은 매우 위험한 발상이다.”

<sup>202)</sup> 이대근, 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나』 (서울: 한울, 2003), pp. 264~268. 이대근은 김정일이 군사정변의 가능성을 원천적으로 차단하기 위해 인민무력부장, 총정치국장, 총참모장, 작전국장이 사실상 수평적 지위를 누리고 최고사령관인 자신을 제외하고는 이들 중 누구도 독자적으로 군을 지휘하지 못하도록 독특한 지휘체계를 구축해 놓았고, 개별 지휘관들의 권한은 제한되어 있는 반면, 군부원로 및 실세들이 국방위원회와 당 중앙군사위원회를 통해 집단적으로 군사 및 안보문제를 관장하는 체계가 갖추어져 있으므로 김정일 유고와 동시에 북한 정권이 군대에 대한 통제력을 상실하는 사태가 발생할 가능성은 매우 낮다고 평가하였다.

<sup>203)</sup> 전현준 외, 『북한 체제의 내구력 평가』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 136~139, pp. 158~162.

<sup>204)</sup> “황해제철소 노동자 폭동사건: 강냉이를 바꾸다가 총살당한 제철소 간부들,” 『NK 조선』, <[http://nk.chosun.com/north/north.html?ACT=note\\_detail&res\\_id=4279](http://nk.chosun.com/north/north.html?ACT=note_detail&res_id=4279)> (검색일:2017.08.03).

## 나. 이명박 정부 시기

2008년 2월 이명박 정부 출범 이후 김정일이 정권 창건 60주년 기념식(정주년)에 불참하면서 그의 신변 이상에 대한 국제사회의 관심이 증폭됨에 따라 북한 붕괴론과 급변사태론이 다시 등장하였다. 게다가 2009년 1월 나이 어린 김정일의 3남 김정은에게로의 후계내정설이 확산되면서 후계체제 불안정론에 따른 북한 붕괴론과 급변사태론을 확산시켰다. 그리고 2009년 말부터 2010년 초 사이에 진행된 화폐개혁 조치와 시장통제의 실패로 인한 주민 불만의 증대, 이에 대한 내각총리의 사과로 이어진 일련의 과정은 북한 체제의 불안정성과 북한 붕괴론을 증폭시키는 계기가 되었다.

그러나 2010년 5월과 8월 김정일의 연이은 중국 방문과 양국의 우호관계 확인, 김정일의 건강 과시, 그리고 9월 당대표자회 개최를 통한 당정비 및 김정은 후계자 공식화 이후 북한 급변사태 및 붕괴론은 다소 진정되는 양상을 보였다. 그러다가 2011년 들어 중동 민주화 사태가 발생하면서 일시적으로 북한 급변사태 및 붕괴론이 다시 고개를 들었으나, 김정일의 적극적인 대중·대러 외교 전개와 순탄한 후계체제 구축과정을 흔들기에는 역부족이었다. 2011년 12월 17일 김정일의 사망은 북한 붕괴론이 부상하는 일대 사건이 되었다.

### 《 북한 붕괴론 》

이명박 대통령은 2010년 광복절 경축사에서 “통일은 밤도둑처럼 다가올 수 있기 때문에 준비를 해야 한다”면서 ‘통일세’ 신설을 제안함에 따라 북한 붕괴론에 대한 관심이 다시 일었다. 또한 주한 미국대사관이 2009년 1월 12일 미 국무부에 보낸 외교전문에서 “이 대통령의 보수성향의 보좌진들과 지지자들은 현재의 대치상태가 어느 정도의 벼랑 끝 전술을 요구하는 것이더라도 북한을 몰아붙이고 더 악화되도록 할 수 있는 진정한 기회라고 보고 있다는 것이 우리의 평가”라는 내용을 덧붙였다.

그리고 2010년 12월 <위키리크스>가 폭로한 주한 미국대사관 외교전문  
의 내용은 이명박 정부의 핵심 외교안보담당자들이 북한 붕괴를 기정사  
실화하고 있고, 미국에도 이러한 인식을 기반으로 대북정책을 펼칠 것을  
제안해 왔다는 사실이 포함되어 있었다. 또한 2011년 1월 미·중 정상회  
담 직전 천영우 외교안보수석은 미국 공영방송에 나와 “북한이 이런 상  
태로 계속 가면 한계에 도달할 수밖에 없으며, 그간의 제재와 압박이 충  
분치 않았으니 북을 더 압박해야 할 때”라고 강조하였다. 당시 미·중 정상  
회담에서는 남북대화를 촉구하는 내용이 예상되고 있었다.

이명박 전 대통령은 2010년 12월 3일 사회통합위원회 보고회에서  
“북한에 변화가 일어나고 있다”면서 “통일이 가까이 오고 있다”라고 주  
장하였다. 이 전 대통령은 북한이탈주민의 증가 등 북한 주민들의 변화를  
거론하면서 역사상 국민의 변화를 거스른 어떤 권력도 없다는 점을 강조  
한 것으로 보아, 이 대통령이 언급한 북한의 변화가 지향하는 종착점은  
흡수통일을 상정한 북한의 붕괴 또는 급변사태를 의미하는 것으로 풀이  
된다. 또한, 2010년 12월 9일 말레이시아 동포 간담회에서 “북한 주민들  
이 철벽같이 둘러싸여서 세계가 어떻게 돌아가는지 모르고 있다가 이제  
는 세계가 어떻게 변하는지 알고 있다. 이제 대한민국이 잘 산다는 것을  
알기 시작했다. 이는 누도 막을 수 없는 중대한 변화다. 통일이 가까이  
오고 있다. 머지않아 통일이 가까운 것을 느낀다”고 하여 흡수통일에 대  
한 기대감을 표시하였다.

이명박 정부 외교안보담당자들의 북한 붕괴론 관련 발언들이 등장하  
였다. 현인택 통일부 장관은 2009년 7월 20일 커트 캠벨 미 국무부 동아  
태 담당차관보를 만난 자리에서 “현재는 김 위원장이 체제를 확고하게  
장악하고 있지만 2015년 이후까지 수명을 유지하지는 못할 것”이라고  
언급하였다. 2010년 1월 유명한 외교부장관도 한국을 방문한 로버트 킹  
대북인권특사와 만나 “북한 화폐개혁 실패가 정권에 ‘심각한 문제’를 야  
기했으며, 김정일 위원장에서 김정은 후계자로의 권력이양이 ‘순조롭지

않게 진행' 되고 있다"고 주장하였다. 2010년 2월 천영우 외교부 차관은 캐슬린 스티븐슨 주한 미국대사와의 오찬에서 "북한은 이미 경제적으로 붕괴하고 있고, 김 위원장이 사망하면 2~3년 내에 정치적으로 붕괴할 것"이라는 입장을 표명하였다.

이명박 전 대통령과 외교안보담당자들의 북한 체제에 대한 인식을 정리하면, 심각한 경제상황에 권력승계의 불안정성까지 더해지면서 북한 체제는 매우 불안정하며 김정일 위원장이 사망하면 급격히 붕괴할 것이라는 인식을 공유하였다.

학계에서 김진하 박사는 급작스런 붕괴를 장담할 수는 없지만 축적된 체제 모순들, 즉 생존을 위한 자생적 시장의 확대와 이에 기생하는 착취 관료주의의 정착, 그리고 재생산 능력이 고갈된 공식경제부문의 약탈적-기형적 방식에 의한 생명연장 현상 등이 권력과 부를 매개로 한 이합집산과 세력다툼을 그 특징으로 하는 가산제형 통치구조와 결합될 수 있다는 점에 주목한다면, 중장기적으로 불확실성의 시대가 도래되고 있다는 사실은 분명해 보인다는 입장을 개진하였다.<sup>205)</sup> 김영수 서강대 교수는 북한은 현재 일정기간 견딜 수 있다고 설정해 놓은 기간이 소진되고 있는 상황에 직면하고 있다. 이대로 가다가는 해결점이 없는 상황에 이르게 된다는 초읽기 상태에 도래할 수 있다면서 임박한 붕괴 가능성을 피력하였다.<sup>206)</sup> 유호열 고려대 교수는 후계체제 구축과정에서 군부의 저항으로 인한 정치체제의 균열현상이 발생하여 급변사태로 진행될 가능성에 주목하면서 북한의 후계구도는 안착되기 보다는 급변사태로 확산되어 한반도의 근본적인 지각변동을 초래할 가능성이 점차 높아지고 있는 데 대한 대비책이 마련되어야 한다고 주장하였다.<sup>207)</sup>

<sup>205)</sup> 김진하, "북한 권력세습의 안정성 전망," (통일연구원 Online Series CO 10-40, 2010. 10.27.), <<http://repo.kinu.or.kr/bitstream/2015.oak/1687/1/0001447610/pdf>> (검색일: 2017.10.15.).

<sup>206)</sup> 김영수, "현 시기 북한 체제 불안정성-분석과 전망," (민주평통 주최 제4차 남북관계 전문가 토론회, 2010.03.18.).

## 《 붕괴불가론 》

2011년 3월 4일 현인택 통일부 장관은 국회 외교통상통일위원회 업무보고에서 “북한이 붕괴할 가능성이 크지 않다고 보고 있다”는 입장을 밝혔다. 그리고 북한에서의 중동사태 발생 가능성과 관련, “북한은 그런 나라들과는 다른 환경과 조건을 가지고 있다”며 “북한 사회 내의 주민들이 조직적으로(정권에 저항) 할 수 있는 기반이나 토대가 마련돼 있지 않다”고 답했다. 이는 2010년 11월 위키리크스가 공개한 전문 내용과 다소 상반되는 판단이었다.

일반적으로 전문가들은 시장의 발전과 주민들의 자구능력 구비로 정치경제적 불안정이 발생해도 1990년대 중반처럼 인민생활이 마비되는 사태는 벌어지지 않을 것이라는 데 동의하였다. 재미 한인 정치학자인 박한식 미국 조지아대학 석좌교수는 김정일의 건강악화설 이후 불거진 체제 불안정성에 대해 북한 체제 붕괴절대불가론을 제기하였다. 그는 “북한에서 김정일 주석의 비중은 우리가 상상하기 어려울 만큼 무겁다. 그를 업고 있는 김정일과 그 김정일을 업고 있는 김정은을 거스른다는 것은 상상할 수 없다. 김 위원장이 5년 더 산다고 하면 (체제에) 문제가 없고 1, 2년 산다고 하면 약간의 조정기간이 있을 테지만 절대 북한의 체제가 붕괴하지는 않을 것”이라고 역설하였다.<sup>208)</sup> 고경빈 한국사이버대 교수(전 통일부 정책홍보본부장)는 북한 붕괴에 대한 예측은 상황에 입각한 전망이라기보다 각자의 기대나 의지가 많이 반영된 것으로 해석하면서 북한 붕괴론의 허구성을 질타하였다.<sup>209)</sup>

임동원 한반도평화포럼 공동 이사장은 “경제가 파탄난다고 해서 국가

<sup>207)</sup> 유호열, “현 시기 북한 체제 불안정성-분석과 전망,” (민주평통 주최 제4차 남북관계 전문가 토론회, 2010.03.18.).

<sup>208)</sup> “박한식 미 조지아대 교수. “북, 남북정상회담 원해,” 『동아일보』, 2010.07.14.

<sup>209)</sup> 고경빈, “북한 붕괴론 스무고개: 문제는 우리의 의지입니다,” (한반도평화포럼 주최 토론회, 2011.03.15.).

가 붕괴된다고 보지 않는다”며 1960년대 3천만 명이 굶어죽은 중국과 스탈린시대 수백만 명이 죽은 소련이 이후에도 건재한 것을 예로 들었다. 그는 붕괴되려면 “반체제 인사들이 조직화돼서 활동하거나, 민중들의 불만이 조직화돼서 사회적 불만으로 나타나야 하지만 아무리 봐도 반체제 집단이 가시적으로 존재하지 않는다”라고 밝혔다. 김근식 경남대 교수는 “북한은 여타 국가에 비해 상대적으로 높은 체제 통합력을 갖고 있고, 실패국가 중에서도 영토에 대한 물리적 통제력이 높은 편이고 난민이나 만성적 시민탈출 지수에서 낮은 점수를 차지함으로써 국가 질서도가 높고 체제 이탈률이 상대적으로 낮으며, 위기·제재·봉쇄에 익숙하고, 북·중 관계의 긴밀도가 높으며, 대안세력의 부재와 시민사회의 결여를 붕괴불가론의 이유로 꼽았다.<sup>210)</sup> 모종린 연세대 국제대학원 교수는 아산정책연구원이 개최한 세미나에서 “북한 정권의 전략자산이 모두 소진 되지 않았고 대체세력도 없으며, 외부 압력도 일관성이 없기 때문에 북한 정권은 그럭저럭 버틸 것”이라는 입장을 밝혔다.<sup>211)</sup> 이기동 국가안보전략연구소 책임연구위원은 경제난이나 최고지도자의 사망은 붕괴의 필요충분조건이 될 수 없으며, 중앙통제력의 약화에 따른 시민사회의 붕괴가 맞아떨어져야 가능한데 북한에서 그러한 상황을 기대하기는 아직 시기상조라는 입장을 피력하였다.

#### 다. 박근혜 정부 시기

박근혜 정부는 2013년 2월 12일 북한의 3차 핵 실험 단행 직후 출범하였다. 북한의 핵 실험은 박근혜 정부 출범부터 남북관계를 경색시켰다. 급기야 4월 들어 북한이 개성공단 근로자들을 전원 철수(2013.04.09.) 시킴에 따라 개성공단은 잠정적으로 폐쇄(2013.05.03.)되었다. 북한은

<sup>210)</sup> 김근식, “현 시기 북한 체제 불안정성-분석과 전망,” (민주평통 주최 제4차 남북관계 전문가 토론회, 2010.03.18.).

<sup>211)</sup> “北 정권 미래 “붕괴 불가피” vs “그럭저럭 버틸 것”, 『문화일보』, 2011.09.08.

7월 들어 당국자회담 개최를 먼저 제의하였다. 여러 차례의 회담 결과, 남북한은 개성공단 정상화와 이산가족 상봉에 합의하였다. 그러나 개성공단 운영은 재개(2013.09.11.)되었지만, 이산가족 상봉은 성사되지 못하였다. 북한은 이산가족 상봉을 금강산 관광사업 재개와 연계하려 하다 관철되지 못하자 이산가족 상봉을 무기한 연기한다고 발표(2013.09.21.)하였다. 이러한 일련의 과정에서 박근혜 정부는 대북정책의 새로운 원칙과 접근법으로 북한의 태도 변화를 유도하고자 노력하였다는 평가를 받았다.

북한 붕괴론은 장성택 숙청을 계기로 크게 불거졌다. 김정은의 고모부이자 후견그룹의 핵심인물이었던 장성택의 정치적 위상을 고려할 때, 북한 붕괴론이 제기되는 것은 응당한 것으로 받아들여졌다. 반면 장성택 숙청은 김정은의 정권 장악이 확고했기 때문에 가능했고, 숙청을 계기로 김정은 정권의 안정성과 내구력이 보다 강화되었다는 주장도 있다. 또 다른 주장은 김정은의 정권 장악력에 문제가 있었기 때문에 장성택 사건이 일어났고, 그의 숙청을 계기로 김정은의 정권 장악력이 보다 확고해질 것으로 보는 시각들도 있다. 어떠한 해석이 맞든 이 시기의 북한 붕괴론은 장성택 숙청이라는 북한 내부의 중요한 정치적 사건을 둘러싸고 벌어졌다는 점에서 붕괴론을 불순한 의도를 가진 정치적 선전으로 치부하기 어려웠다.

그러나 한번 불거진 붕괴론은 쉽게 수그러들지 않았다. 왜냐하면 장성택 숙청 이후 김정은의 공포정치로 현영철 인민무력상과 같은 많은 주요 권력엘리트들에 대한 숙청이 잇따라 진행되었고, 북한의 핵능력 고도화 차원의 전략적 도발이 계속되면서 북한 정권에 대한 혐오감과 정권교체에 대한 기대감이 높아졌기 때문이다. 장성택 숙청을 계기로 이미 박근혜 정부 안에는 붕괴론이 대북정책의 공감대로 자리 잡았다. 그러다 보니, 북한의 각종 도발 등 북한에서 일어나는 사건들을 무리하게 붕괴론과 연결시켜 사고하는 경향이 나타났다. 이러한 경향은 박근혜 전 대통령에 대한 탄핵으로 박근혜 정부가 붕괴하면서 한풀 꺾이었다.

## 《 북한 붕괴론 》

장성택 처형 이후 박근혜 정부는 급변사태에 대비해 국가안보전략지침에 급변사태에 대응하는 포괄적인 비상계획을 포함시키겠다고 밝혔다. 청와대 국가안보실 주도로 국가정보원, 국방부, 통일부, 외교부 등도 불안한 북한에 대비해 세부적인 대응 방안을 정비하였다.<sup>212)</sup> 그리고 장성택 처형 이후 북한 정세의 불안정성을 강조하면서 북한에 정변이나 급변사태가 날 것처럼 전제하는 정부관계자들의 발언이 이어졌다. 박근혜 정부에서 북한 붕괴론을 처음 언급한 인사는 남재준 전 국정원장이었다. 언론 보도에 따르면, 장성택 숙청 직후인 2013년 12월 21일 남재준 전 원장은 국정원 간부 송년회에서 “2015년에는 대한민국 체제로 통일이 되어 있을 것”이라면서 ‘2015 통일 원년’을 주장하였다. 그 자리에서 통일을 위한 구체적인 계획도 논의되었다고 한다.<sup>213)</sup> 남 전 원장의 발언은 ‘대한민국 체제’라는 표현을 통해서 북한의 붕괴를 상정한 흡수통일론에 가깝다. 그리고 2015년이라는 아주 짧은 기간을 통일 기한으로 설정함으로써 급격한 붕괴와 급진적 흡수통일을 기대하고 있었음을 알 수 있다.

이어서 박근혜 전 대통령이 포문을 열었다. 박근혜 전 대통령은 2014년 신년 첫 기자회견에서 ‘통일은 대박이다’라고 하여 이른바 ‘통일대박론’을 주장하였다. 과연 통일대박론은 흡수통일론인가? 통일대박론 자체가 흡수통일을 의미하지 않지만, 통일대박론이 주장하는 시간의 단기성, 장성택 숙청이라는 북한 정권의 불안정이라는 시기적 동일성, 그리고 통일대박론의 등장이 흡수통일론의 재부상과 맥락을 같이 하고 있다는 점에서 흡수통일론으로 보아도 무방하다고 본다. 박근혜 전 대통령이 통일대박론을 언급한 당시 이주영 새누리당 의원의 말처럼 “통일 비용이 많이 들더라도 남북이 통일을 하면 그 효과는 몇 배로 온다”고 밝혔다. 또한

<sup>212)</sup> “북 급변사태 대응할 비상계획 세운다,” 『서울신문』, 2013.12.16.

<sup>213)</sup> “남재준, ‘2015 통일 가능 vs 류길재’ 기개만으로는 안돼,” 『조선일보』, 2014.12.24.

『조선일보』의 ‘통일이 미래다’ 기획 연재와 『동아일보』의 ‘준비해야 하나 된다’는 통일코리아 프로젝트도 맥을 같이 하면서 이 같은 취지의 발언이 수시로 등장하였다.<sup>214)</sup> 그리고 이병호 국정원장은 “장마당 그리고 인권으로 인한 국제적 고립 등의 문제가 더해져, 일순간 김정은이 통제할 수 없는 단계까지 갈 것입니다. 체계적으로 관리할 수 있는 결정시스템이 망가져 있기 때문에, 결국 김정은 체제의 운명은 벼랑 끝으로 몰려가고 있다는 것이 합리적인 진단으로 보입니다”라고 밝혔다.<sup>215)</sup>

2015년 3월에는 정종욱 통일준비위원회 부위원장이 흡수통일을 준비하는 팀이 따로 있다고 발언하였다. “통일 로드맵 가운데 평화적인 합의통일도 있고 동시에 비합의 통일, 그러니까 체제통일에 관한 것도 있습니다. 체제통일만 연구하는 팀이 우리 위원회 가운데 따로 있기 때문에…”라고 언급하였다. 체제통일이나 흡수통일은 싫다고 해서 일어나지 않는 건 아니라면서 정부 내 다른 부처도 흡수통일을 연구하고 있다고 발언하였다.<sup>216)</sup> 윤병세 외교부 장관도 2015년 1월 다보스포럼에서 “역사를 되돌아 볼 때 통일은 예측된 방식이 아니라 갑작스럽게 예상치 못한

<sup>214)</sup> 『조선일보』가 2014년 1월 1일에 게재한 ‘통일이 미래다’에서 소개한 발언들은 다음과 같다. 세계적 신용 평가기관인 S&P의 존 체임버스 국가신용등급위원장, “통일은 최고 가치다. 북한 체제는 지속 가능하지 않다”; 미래학자인 토머스 프레이 미국 다빈치연구소장, “통일은 2015~2020년 사이에 굉장히 빨리 눈사태처럼 일어날 수 있다”; 독일 할레·비텐베르크대학 올리히 블룸 교수, “서독 내독성은 1989년 11월 8일 ‘통일은 오지 않을 것’이라고 했지만 11월 9일 베를린 장벽이 무너졌다”; 천영우 전 청와대 외교안보수석, “통일은 언제 닥쳐올지 모른다”며 “빠르면 빠를수록 좋고 모두에게 축복이라는 것을 국민이 알아야 하고, 통일은 안 된다는 잘못된 인식은 바로잡아야 한다”; 미국 랜드연구소의 브루스 베넷 선임연구원, “장성택 숙청 등으로 북한이 불안정한 모습을 보이는 지금이야말로 통일을 위한 준비를 시작해야 한다”며 “통일의 기회는 앞으로 한두 차례 찾아올 것”; 후나바시 요이치 전 아사히신문 주필, “장성택 숙청은 김정은 정권 몰락의 시작”이라며 “통일에 대비해야 할 때”; 박세일 한반도선진화재단 이사장, “북한 체제는 조만간 내부 붕괴로 갈 가능성이 높다”며 “지금 준비를 안 하면 북한은 중국의 속국, 남한은 중국의 변방국으로 살아가게 될지 모른다.”

<sup>215)</sup> 코리아정책연구원, “특별인터뷰: 김정은 정권의 안정성과 남북대화 전망,” 『KOREA POLICY』, 25호 (2015), pp. 49~50.

<sup>216)</sup> “정부, 흡수통일 준비팀 만들었다,” 『중앙일보』, 2015.03.11.

방식으로 찾아오며, 이제 그날이 다가오고 있어 정부는 공고한 통일기반을 구축하려 하고 있다”고 말했다. 이러한 정부 고위 인사들의 일련의 발언들을 통해 박근혜 정부 내에 흡수통일에 대한 공감대가 형성되어 있었음을 미루어 짐작할 수 있다.<sup>217)</sup>

통일대박론이 북한의 붕괴를 상정한 흡수통일론이라는 입장은 북한의 2016년 1월 6일 4차 핵 실험과 9월 9일 5차 핵 실험을 거치면서 북한 붕괴론과 정권교체론을 직접 거론하는 양상으로 변화되었다. 북한이 2016년 1월 6일 4차 핵 실험을 강행한 이후, 박근혜 전 대통령은 2016년 2월 16일 국회에서 개성공단 중단 등과 관련해 국정 연설에서 ‘레짐 체인지(regime change)’를 가정한 강경한 대북 압박정책을 천명하였다. 개성공단 중단과 같은 강력한 제재와 압박으로 김정은정권의 붕괴를 염두에 둔 북한 정권의 ‘변화’를 언급한 것이다.<sup>218)</sup> 박 전 대통령은 이날 국회 연설에서 “개성공단 전면 중단은 앞으로 우리가 국제사회와 함께 취해나갈 제반 조치의 시작에 불과하다”며 “북한 정권이 핵 개발로는 생존할 수 없으며, 오히려 체제 붕괴를 재촉할 뿐이라는 사실을 뼈저리게 깨닫고 스스로 변화할 수밖에 없는 환경을 만들기 위해 보다 강력하고 실효적인 조치들을 취해나갈 것”이라고 밝혔다. 이 연설을 계기로 박 전 대통령이 한반도 신뢰프로세스에 마침표를 찍고 제재와 압박정책으로 전환하였다는 평가가 지배적이었다. 아울러 박근혜 전 대통령은 2016년 4월 28일에 국가안전보장회의를 열고 “(북한이 또 다시 핵 실험을) 강행한다면 미래가 없게 될 것”이라 하였으며 “내부의 반발로 자멸하게 될 것”이라고 주장하였다.

<sup>217)</sup> 안문석, “박근혜 정부 대북정책에 대한 비판적 평가,” 『동향과 전망』, 95호 (2015), p. 198.

<sup>218)</sup> 박근혜 대통령은 유엔의 대북제재 결의안 추진이 지지부진하자, 국제사회의 제재여론을 이끌겠다고 독자적인 대북제재에 나서 개성공단을 중단시켰다. 2016년 3월 25일, 박근혜 대통령은 “개성공단 전면 중단을 비롯한 정부의 독자적인 대북제재는 우리의 단호한 의지를 보여주는 시작일 뿐”이라고 밝혔다.

북한의 5차 핵 실험 이후 박근혜 대통령은 2016년 10월 1일 계룡대에 서 열린 제68주년 국군의 날 기념식 경축사에서 “북한 주민 여러분이 희망과 삶을 찾도록 길을 열어 놓을 것”이라며 “언제든 대한민국의 자유로운 터전으로 오길 바란다”고 말했다. 이 발언은 대통령이 북한 정권의 붕괴를 공개적으로 상정하고 북한 주민의 탈북을 권유한 것으로 이해되어 큰 파장을 일으켰다. 역대 대통령의 대북 발언 중 수위가 가장 높았다는 평가도 있었다. 여기에는 북한의 전술적 도발과 전략적 도발이 영향을 미쳤다. 북한은 2015년 8월 서부전선에서의 포격 도발, 2016년 두 차례의 핵 실험을 단행하고, 여러 차례 장거리미사일과 잠수함발사탄도미사일(SLBM)을 시험 발사하였다. 박 전 대통령의 발언에 대한 야당의 비판이 거세지자, 통일부는 2016년 10월 4일, 박 전 대통령의 경축사에 대해 “북한 주민들이 겪고 있는 열악한 인권 상황과 이에 대한 북한 당국의 책임을 지적한 것”이라고 설명함으로써 진화에 나섰다.

### 《 붕괴불가론 》

하지만 통일대박론에 대한 비판의 목소리도 적지 않다. 통일 과정에 대한 언급 없이 통일 결과로서의 경제적 이익만 강조했다라는 지적이 많다. 따라서 당시 야당은 “통일대박론이 ‘흡수통일론’과 다르지 않다”고 주장하였다. 손학규 전 민주당 대표는 2016년 1월 27일 러시아 과학아카데미 산하 극동연구소 연설에서 “박근혜 정부가 지난 2014년에 선언한 ‘통일대박론’은 북한의 붕괴를 전제로 한 통일론으로 대북압박정책이 북한의 격렬한 반발을 불러왔고, 이로 인해 북한이 4차 핵 실험을 했다고 할 수 있다”고 주장했다.

한편 남북관계 전문가들은 북한 급변사태는 비현실적인 진단이라고 지적하고 있다. 김근식 경남대 교수는 “장성택 처형 이후 권력 엘리트 간 분화와 균열의 가능성이 조심스럽게 형성되고 있지만 당장 급변사태가 현실화될 가능성은 극히 낮다”고 주장하였다.<sup>219)</sup> 이종석 전 통일부 장관

도 1994년 김일성 주석 사망 이후에 폄하했던 붕괴론을 상기시키면서 “쉽게 붕괴되지 않을 것이라고 주장한 연구자들을 당시에 친북 좌파로 몰았다”면서 “또 다시 붕괴론이 회자되고 있으나 여러 지표로 볼 때 그렇게 되지 않을 것”이라는 견해를 밝혔다.<sup>220)</sup> 정동영 민주당 상임고문(전 통일부 장관)도 “급변사태를 계속 머릿속에 넣고 통일대박을 얘기한다면 위험천만한 발상”이라며 “박 대통령이 말한 통일 대박에서의 통일이 평화적 통일인지, 경쟁적 단계적 통일인지, 아니면 북한의 붕괴를 촉진하는 흡수 통일인지 잘 모르겠다. 분명히 밝힐 필요가 있다”고 지적하였다.<sup>221)</sup>

장성택 처형 이후 한국의 조야에서 터져 나온 급변사태 가능성과 관련한 발언들은 그 의도와 상관없이 북한을 자극하였다. 북한은 붕괴론을 ‘최고존엄 모독’ 다음으로 북한을 비방중상하는 흡수통일 발언으로 받아들이기 때문이다. 따라서 북한 붕괴론과 흡수통일론에 대한 북한의 반발은 컸다. 통일부 관계자는 “정부는 흡수통일을 전제로 하고 있지 않다”고 해명하였으나,<sup>222)</sup> 북한은 박근혜 대통령이 ‘통일대박’을 구체화하기 위해 대통령 직속 자문기구로 출범한 통일준비위원회를 ‘흡수통일 전위부대’로 규정하였다. 그리고 북한은 국방위원회는 2014년 4월 12일 대변인 담화를 통해 통일대박론의 구체적 실행계획을 담은 드레스덴 통일 구상<sup>223)</sup>을 ‘흡수통일 논리’이자 ‘황당무제한 궤변’으로 평가하면서 사실상 거부 의사를 밝혔다. 드레스덴 선언을 발표한 자리가 북한이 흡수통일의 상징지역으로 생각하고 있는 독일이라는 점을 직접 거론하였다. 사실,

<sup>219)</sup> [김근식 칼럼] 통일 대박론과 급변사태 대망론, 『폴리뉴스』, 2014.01.19.

<sup>220)</sup> 『통일뉴스』, 2014.01.22.

<sup>221)</sup> “평화통일은 대박, 흡수통일은 대재앙,” 『평화방송』, 2014.01.24.

<sup>222)</sup> 『한겨레신문』, 2014.01.23.

<sup>223)</sup> 독일을 국빈 방문 중이던 박근혜 전 대통령은 2014년 3월 27일(현지시간) 독일 드레스덴에서 평화통일 기반 구축 3대 제안을 담은 ‘드레스덴 선언’을 발표했다. 박 전 대통령의 ‘통일대박론’의 구체적인 실행방안을 담은 것으로 △남북 공동변영을 위한 인프라 구축 △이산가족 등 남북 주민 인도적 문제 해결 △남북 주민 동질성 회복 등을 골자로 한다.

정부는 구 동독지역이자 통일 이후 가장 눈부신 발전을 이룩한 드레스덴을 통일 구상을 선언하는 장소로 정한 데는 통일대박론의 상징성과 무관하지 않았다.

진보진영의 인사들은 통일대박론이 통일 과정으로서의 ‘어떻게’는 없이 통일의 결과만 말하는 것은 거품에 불과하다든가, 지금 통일대박론을 말하는 것은 북한 정권의 붕괴를 전제한 흡수통일론이며, 구체적인 통일 방안이나 실천 계획이 없이 북한 정권을 자극하거나 할 뿐이라는 시각을 갖고 있었다.<sup>224)</sup> 박근혜 전 대통령의 2016년 2월 16일 국회 국정 연설에 대해 양무진 북한대학원대 교수는 “박 대통령이 말하는 ‘변화’는 북한 붕괴론으로 볼 수 있고 선전포고로 오해될 소지가 있다”며 “변화가 붕괴를 의미하는 것인지 기존 한반도 신뢰프로세스 포기를 의미하는 것인지 분명한 입장을 밝혀야 한다”고 지적했다. 또한 박근혜 전 대통령의 2016년 10월 1일 국군의 날 경축사 발언에 대해 이틀 뒤인 10월 3일 서울 63 빌딩에서 열린 ‘10·4 남북정상선언 9주년 기념식’에서 안희정 충청남도지사는 “국민의 안보 불안은 실력으로 안심시켜야지(박 대통령의 북한 붕괴론처럼) 말을 세계 해 안심시키려 하면 안 된다”며 “국방은 실력으로 지키는 것이고, 외교는 말로 하는 것”이라고 비판하였다.

아울러, 장성택 숙청과 같은 정치적 사건이 붕괴로 이어지지 않을 것이라는 주장은 다음과 같다. 우선 장성택 숙청 이전부터 김정은 권력구조의 안정설이다. 탕자쉬안 전 중국 외교담당 국무위원은 김정은이 당과 군을 장악하였고, 김정일이 생전에 김정은 체제를 이미 구축해 놓았기 때문에 붕괴하지 않을 것이라는 입장을 밝혔다.<sup>225)</sup> 또한 전현준은 김일성 시대부터 활동해 온 노회한 엘리트들이 빨치산식 생존전략으로 난관으로 돌

<sup>224)</sup> 장기표 신문명정책연구원장은 연구원 홈페이지 장기표의 정론탁설(2014.01.24.) “통일대박론이 최선의 통일정책이다”에서 통일대박론에 반대하는 진보진영의 주장을 위와 같이 정리하였음.

<sup>225)</sup> “탕자쉬안 “북한 김정은 체제 선불리 붕괴 안될 것”, 『연합뉴스』, 2013.06.15.

파할 수 있는 능력이 있으므로 붕괴하지 않을 것이라고 주장하였다.<sup>226)</sup> 이기동은 과거 북한의 숙청 역사를 보면, 대규모 숙청 이후 권력이 안정 되는 양상을 보였다는 점을 들어 장성택 숙청이 김정은 정권의 불안정 요인으로 작용하기 어렵고, 오히려 불안정 요인을 제거했다고 보는 것이 합리적이라는 입장을 밝혔다. 정성장도 장성택 숙청은 김정은 유일영도 체계 강화 차원에서 이뤄진 것이므로 오히려 김정은에게로의 권력집중이 심화될 것으로 예상하였다.<sup>227)</sup>

이 밖에 김계동은 중국 관여설을 전개하였다. 그는 한반도의 안정을 위해서는 북한 정권의 안정이 필수적이라는 인식을 갖고 있는 중국이 북한의 붕괴를 원하지 않기 때문에 최악의 경우 북한의 생존을 위해 적극 나설 것이라는 의견을 피력하였다.<sup>228)</sup> 그리고 절대적 빈곤 상태가 상대적 빈곤 상태에 비해 권력에 대한 불만이 적다는 주장들이 있다. 정지웅은 북한이 총체적(절대적) 빈곤 상태이어서 상대적 박탈감이 적으므로 불만이 조직화되기 어렵다는 점을 들었다.<sup>229)</sup> 같은 맥락에서 이재봉 역시 절대적 빈곤상태에서는 권력에 대한 불만이 잘 생기지 않고, 불만과 분노가 생기더라도 감시와 통제 때문에 집단행동으로 이어지기 어렵다고 주장하였다.<sup>230)</sup>

정지웅이 VOA(Voice of America: 미국의 소리)의 기획보도를 소개한 내용에 따르면 북한 붕괴론에 대한 제임스 클래퍼 당시 국가정보국(DNI) 국장을 비롯한 외국학자들의 회의적 시각은 이렇다.<sup>231)</sup> 이들은 김정은도 김일성, 김정일과 마찬가지로 경쟁들 간의 투쟁을 유도해 실질

226) “북한 붕괴론의 허상,” 『통일뉴스』, 2013.06.24.

227) 정성장, “장성택 숙청과 김정은 체제의 안정성 평가,” (한반도경제문화포럼, 2014.01.).

228) “북한 붕괴론과 생존론,” 『국민일보』, 2014.05.16.

229) 정지웅, “북한 붕괴론 논쟁 탐구,” 『통일과 평화』, 제9집 1호 (2017).

230) “북한 붕괴, 가능성도 낮고 바람직하지도 않다,” 『프레시안』, 2014.08.22.

231) 정지웅, 위의 글.

적 혹은 잠재적 도전자를 제거하고 있다고 분석한다. 또한 북한 정권은 국내의 위협을 견뎌내는 놀라운 역량을 보여 왔으며, 국가안전보위부의 영향력이 크고, 반대세력의 움직임은 없으며, 국가가 정보를 완전히 통제하고 있기 때문에 가까운 미래에 정권교체는 일어나지 않을 것이라고 분석하였다.

## 라. 북한 붕괴론의 한계와 특징

김대중·노무현 정부 시기의 특징은 첫째, 정확한 정보와 북한 체제의 작동 방식에 대한 객관적 분석에 입각한 주장이라기보다는 붕괴론자들이 제시한 근거를 감안할 때, 1990년대 붕괴론의 연장선상에서 희망적 사고와 기대에 부응한 측면이 강하다.<sup>232)</sup> 둘째, 북한의 개혁·개방에 대한 편파적 인식에 기초하였다. 붕괴론자들은 ‘개혁·개방=붕괴’라는 등식을 설정해 놓고, 체제유지에 대한 개혁·개방의 긍정적 효과는 논외로 하였다. 셋째, 붕괴론자들은 한·미·중의 그릇된 대북정책을 북한 체제 존속의 주요 원인으로 지적하고, 특히 한국 정부의 대북지원을 주된 비판 대상으로 삼았다.<sup>233)</sup> 넷째, 북한 붕괴론에 대한 노무현 정부와 부시 행정부의 시각 차이는 양국 간 대북정책 엇박자의 주요 원인으로 작용하였다.

이명박·박근혜 정부 시기의 특징은 첫째, 북한 붕괴론은 이명박 정부의 ‘기다리는 것도 전략’, 박근혜 정부의 ‘통일은 대박’이라는 정세 인식과 정책수립의 바탕이 되었다. 둘째, 1990년대의 붕괴론의 논리적 맥락과 일치하는 경향을 보였다. 붕괴론자들은 김일성의 사망과 김정일의 사망, 후계자로서의 김정일의 자질과 김정은의 자질을 붕괴의 주요 원인으로 인식하였다는 점에서 일치하였다. 셋째, 1990년대의 붕괴론에서 붕괴 추진론으로 보다 적극화 되었다. 특히, 북한 정권을 붕괴시키는 것은

<sup>232)</sup> 이상근, “북한 붕괴론의 어제와 오늘,” 『통일연구』, 제12권 제2호, p. 100.

<sup>233)</sup> 최진욱, “이명박 정부 4년 대북정책 성과와 향후 추진방향: 북한변화와 통이 준비를 중심으로,” (세종연구소 주최 2011년 대북정책 심포지움, 2011.06.28.).

규범적으로나 윤리적으로 정당하다는 인식 하에 대북지원 중단 등 미국과의 공조를 통한 붕괴 추진에 대해 자신감을 보였다.<sup>234)</sup> 무엇보다 ‘활동가 붕괴론자’들은 핵 개발, 위조지폐, 마약 밀매, 인권 상황 등 북한의 불법행위를 거론, 부시 행정부와 공화당이 지배하는 의회에 자신들의 주장을 설파함으로써 미국과 국제사회가 북한을 다각도로 압박하고 지원을 중단할 경우 북한 붕괴가 가능하다는 낙관론을 견지하였다.<sup>235)</sup>

### 3. 핵문제와 남북관계: 연계, 분리, 그리고 병행

북핵 문제와 남북관계는 불가분의 관계이다. 북핵 문제의 악화 상황에서 한국 정부의 노력과 상관없이 남북관계 진전은 제동이 걸렸다. 또한 북핵 위기가 완화되면 남북관계가 진전을 이루는 패턴을 보였다. 반면, 남북관계 개선이 북핵 위기 해소에 미치는 영향은 크지 않았다. 이렇듯 북핵 문제는 남북관계의 진전여부에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 작동하여 왔다. 일반적으로 남북관계와 북핵 문제의 관계를 설정함에 있어서 동원되는 접근법은 다음과 같다.

첫째는 연계론이다. 이 접근법은 먼저 양자 사이의 선후차를 구분하며, 조건부로 나타난다. 북한의 비핵화가 이루어져야 남북관계를 개선할 수 있다거나 남북관계가 개선되어야 비핵화가 가능하다는 입장처럼 상대방의 선 행동을 요구하는 접근법이다. 대개는 비핵화와 평화체제 문제를 둘러싸고 제기되고 있다. 이러한 연계론은 입구론적 연계와 출구론적 연계가 있으며, 전자는 북한이 핵·미사일 시험 발사를 중단해야 남북 대화가 가능하다는 입장이고, 후자는 북한의 비핵화가 이뤄져야 평화체제

<sup>234)</sup> Jaspers Becker, “It’s Time to disengage with Kim Jong Il,” *TIME Asia Magazine*, vol. 165, no. 7 (2005).

<sup>235)</sup> Michael Horowitz, “Statement of Michael Horowitz Before the Senate Foreign Relations Committee,” (July 31, 2003), <<http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2003/HorowitzTestimony030731.pdf>> (검색일: 2017.03.07.).

가 가능하다는 입장이다. 이렇게 보면, 비핵화와 남북관계는 입구론적 연계의 성격을 갖고 있다. 둘째는 분리론이다. 이 접근법은 선후차를 구분하지 않고, 무조건부로 나타난다. 남북관계를 북한 비핵화 문제와 별개로 접근한다는 구상이며, 가급적 서로 인위적으로 부정적 영향을 미치지 않는다. 대표적으로 정경분리 원칙이 이러한 접근에 해당한다. 셋째는 병행론이다. 이 접근법은 우리에게 '동시 행동의 원칙'으로 익숙한 접근법이다. 쌍방의 이행조치를 단계적으로 설정하고 동시 이행을 통해 다음 단계로 넘어가는 방식으로 합의된 최종상태(end state)에 도달하는 접근법이다. 남북관계 차원에서 보면, 남북관계의 발전은 북핵 문제 해결의 진전과 병행할 때 동력을 얻고, 북핵 문제 해결의 진전은 남북관계 발전과 병행할 때 탄력을 받을 수 있다는 추론이 가능하다.

상기 3가지 접근법은 각각의 한계를 갖는다. 연계론은 입구와 출구 모두에서 쌍방 중 일방의 양보가 전제되어야 접근을 시작할 수 있다. 예를 들어, 선(先) 핵동결 또는 선(先) 한미연합군사훈련 중단, 후(後) 평화체제 또는 후(後) 완전 비핵화에 대한 일방의 양보가 요구된다. 남북관계 차원에서는 선(先) 도발 중단 또는 선(先) 근본문제 해결, 후(後) 남북대화의 양상으로 나타난다. 상호 불신관계에 있는 당사자 간 합의 도출이 매우 어렵다. 분리론은 쌍방 중 일방의 의지에 의해 결정되므로 쌍방 간 합의가 필요 없다. 그러나 구속력 있는 합의 없이 일방의 의지에 의존하는 접근법은 주어진 국내적·국제적 조건과 환경에 따라 가변적이므로 일관성을 유지하기 어렵다. 병행론은 쌍방의 행동원칙에 대한 합의나 교감이 반드시 필요하다. 그러나 제네바합의와 9·19 공동성명 이행 과정에서 경험하였듯이, 불신관계가 해소되지 않는 한 배신과 위장의 위기가 도사리고 있다. 상대방의 행동과 조치에 대한 검증시스템이나 절차가 생략될 경우 다음 단계로 넘어 가기 어렵다.

남북관계와 북한의 비핵화의 관계는 평화체제와 북한의 비핵화의 관계와 여러 수준에서 차이가 있다. 첫째, 상호주의를 적용하는 데 어려움

이 있다. 우선 대칭성의 측면에서 보면, 북한은 남북관계와 핵문제를 대칭관계를 보지 않는다. 북한은 핵문제를 미국과 해결해야 할 문제이므로 한국은 당사자가 아니라는 확고한 입장을 갖고 있다. 다음으로, 등가성의 측면에서 보면, 북한은 남북관계 개선을 통해서 얻을 수 있는 혜택보다 핵 보유와 이를 통한 북·미 협상을 통해 얻을 수 있는 이득이 훨씬 크다는 인식을 갖고 있다. 마지막으로 동시성은 합의의 문제가 아니라 이행상의 문제이므로 논외로 해도 무방하다. 이 밖에도 남북관계와 북한 비핵화 문제의 관계 설정 시 한계와 문제점을 지적한다면, 첫째, 남북관계의 행위자는 남북한이라는 양자이지만 북한 비핵화의 행위자는 6자이며, 최근 북한의 ICBM 시험 발사 이후 유럽연합 등 관심 행위자들이 더 증가하는 추세이다. 따라서 남북관계는 북한 비핵화 문제로부터 더 큰 영향을 받는 구조로 바뀌고 있다는 것을 의미한다. 둘째, 북한 비핵화는 핵확산금지조약과 유엔안보리 제재 결의안 등 국제 레짐과 얽혀 있는 다자적 제도와 관련된 문제이지만 남북관계는 국제 레짐으로부터 구속받지 않는 양자관계의 문제이다. 역시, 남북관계는 북한 비핵화 관련 국제 레짐의 영향으로부터 자유로울 수 없다. 유엔의 대북제재 결의에 우리가 적극적으로 참여해야 하는 구조이고, 그러한 구조는 남북관계 개선 및 진전에 부정적 영향을 미친다.

이러한 문제의식을 바탕으로 역대 정부의 남북관계와 북한 비핵화의 관계 설정 과정을 조망하고자 한다.

### 가. 김대중·노무현 정부 시기

김대중 정부의 대북포용정책은 북한 핵문제의 영향으로부터 비교적 자유로웠다. 기본적으로 김대중 정부는 1994년 ‘북·미 제네바 기본 합의’의 이행 국면과 임기(1998.02~2003.02)가 겹쳤기 때문이다. 이 와중에서 위기가 없었던 것은 아니다. 1998년 북한의 대포동 미사일 시험 발사와 금창리 핵시설 의혹사건, 경수로 건설 지연과 북한의 제네바 합의 파

기 위협 등 위기가 있었다. 하지만 미국은 1999년 10월 대북 포용과 군사적 옵션 배제를 기조로 하는 페리보고서를 채택하였고,<sup>236)</sup> 페리보고서는 「한·미·일 3국의 대북 포괄적 접근」<sup>237)</sup>의 근간이 되었다. 미국과 북한은 2000년 10월 12일 북·미 공동 커뮤니케<sup>238)</sup>에 합의함으로써 위기는 기회로 전환되었다. 2002년 10월 12일 북한을 방문한 미국의 켈리 특사에게 북한이 우리농축축프로그램 보유 사실을 시인함에 따라 이른바, 2차 핵 위기가 발발되었으나, 임기 말에 터진 일이라 김대중 정부의 대북정책에는 직접적인 영향을 미치지 않았다. 그리고 이러한 위기들은 한·미·일 3국의 공조를 통해 통제 가능한 수준이었다.

그러므로 김대중 정부의 대북정책 추진 환경, 추진원칙, 정책목표, 정책과제를 살펴봐도 북한 핵문제의 심각성이나 당면한 위기의식을 찾아보기 쉽지 않다. 이러한 조건 속에서 김대중 정부는 북핵 문제와 남북관계의 분리접근이 가능하였고, 남북관계 차원에서 정경분리 원칙을 관철시킬 수 있었다. 실제로 김대중 정부는 1999년 6월 15일 서해 연평도 해상 부근에서 북한과의 교전에도 불구하고, 동해에서의 금강산 유람선 통행을 금지시키지 않았다.

2차 핵 위기의 후폭풍이 거센 상황에서 출범한 노무현 정부는 북한 핵문제로부터 자유로울 수 없었다. 2차 핵 위기를 계기로 북한 핵문제는 미국과 북한 사이의 이슈에서 국제적인 이슈로 발전하였기 때문이다. 국

<sup>236)</sup> 페리보고서는 북한과 미국 등 동맹국들이 상호위협을 줄이면서 호혜관계를 구축하기 위한 3단계 접근방법을 제시하였고, 1단계로 북한의 미사일 발사 중지와 미국이 대북 경제 제재 해제, 2단계로 북한의 핵과 미사일 개발 중단, 3단계로 북·미, 북·일 관계 정상화와 한반도 평화체제 구축을 권고하는 내용을 담았다.

<sup>237)</sup> 한·미·일 3국의 대북 포괄적 접근의 주요 내용은 핵·미사일 포기 및 재래식 무기 감축, 개혁·개방, 남북 간 대화와 교류라는 대북 요구사항과 북한 체제 보장, 경제·인도적 지원, 한·미·일과의 관계개선이라는 보상방안으로 구성되었다.

<sup>238)</sup> 북·미 공동 커뮤니케의 주요 내용은 적대관계 종식 선언, 평화보장체제 수립, 경제와 무역전문가 상호 교환, 제네바 기본 합의문 준수, 미사일 시험 발사 유예, 테러 반대, 유해 발굴 등 인도적 사업 지속, 미국 대통령의 방북 등이다.

제사회가 공조하여 북한의 핵 개발을 억제해야 한다는 분위기가 팽배한 속에서 이를 무시·방관하고 대북정책을 추진하기 어려운 여건이 조성된 것이다. 다시 말해서, 김대중 정부의 남북관계와 북핵 문제의 분리 접근을 유지·고수하기 어렵게 되었다.

노무현 정부는 이러한 난맥상으로부터 탈피하기 위해 미국, 중국, 일본, 러시아와 협력하여 북한을 6자회담 테이블로 유인하는 데 성공하였고, 2003년 8월 27일 중국 베이징에서 6자회담 1차 회담이 개최되었다. 이것은 노무현 정부가 임기 초반에 남북관계 보다는 북핵 문제 해결에 역점을 둔 결과였다. 이를 두고 노무현 정부가 임기 초반 북핵 문제 해결의 진전 없이는 남북관계 진전이 없다는 연계론을 선택한 것이 아닌가라는 의구심을 제기할 수 있다. 그러나 이것은 접근법에 대한 선택의 문제가 아니라 주어진 상황의 결과였다. 첫째, 노무현 정부 출범 직후 이뤄진 '대북송금특검'으로 북한은 노무현 정부의 진정성에 대해 의심하게 되고, 2005년 6월 17일 정동영 특사의 김정일 면담으로 상황이 타개되기 전까지 남북관계는 교착상태였다. 따라서 북핵 문제 해결에 치중할 수밖에 없는 상황이었다. 둘째, 북한의 우라늄 농축프로그램 시인으로 불거진 2차 핵 위기는 2005년 2월 10일 북한의 핵 보유선언과 6자회담 참가 무기한 중단 선언으로 상황이 악화되었다. 노무현 정부는 1994년 미국이 모색하였던 외과수술식 해결 방안이 재현되지 않도록 대화를 통한 평화적 해결을 실천으로 보여 줄 필요가 있었다. 실제로 노무현 정부는 2004년 3월 국가안전보장회의가 작성한 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』에서 북한 핵문제 해결의 3대 원칙으로 △북핵 불용 △대화를 통한 평화적 해결 △우리의 적극적 역할을 천명하였다. 따라서 노무현 정부 임기 초반 북핵 문제와 남북관계는 연계론이 아닌 북핵 문제 해결을 위주로 작동하는 불완전한 분리론이었다.

2005년 9월 19일 개최된 4차 6자회담에서 공동성명이 채택되었다. 9·19 합의는 유관국의 '공약 대 공약,' '행동 대 행동'의 원칙하에 단계적

방식으로 합의를 이행하는 ‘단계적 동시행동의 원칙’을 표방하였다. 다자주의 차원에서 9·19 합의는 6자 사이에서는 북한의 비핵화와 이에 대한 보상의 병행론이었고, 남북관계 차원에서는 북핵 문제와 남북관계의 완전한 분리접근이 가능하도록 만들었다. 6자회담 차원에서의 병행접근은 2007년 2·13 합의와 10·3 합의, 남북관계 차원에서의 분리접근은 2007년 10·4 남북정상선언을 도출하는 데 순기능으로 작용하였다. 9·19 공동성명 채택과 남북정상회담 사이에 북한은 2006년 10월 9일 1차 핵 실험을 실시하였다. 이에 대해 제재의 일환으로 노무현 정부는 금강산 관광객 정부보조금을 중단하는 조치를 취하는 데 그쳤다. 북한의 핵 실험에도 불구하고, 분리접근의 원칙을 유지하고자 하였다.

사실, 실행하지는 못하였지만, 노무현 정부는 2004년 작성한 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』에서 남북관계와 북핵 문제의 연계론을 상정하였다. 노무현 정부는 동 자료에서 “정부는 (북핵 문제 해결을 위해) 남북 대화 및 협력도 적극 활용해 나가고자 한다. 우리는 남북 대화 및 교류협력의 장을 활용하여 북한 핵문제의 조속한 해결이 북한에게도 이익이 된다는 점을 분명히 인식시키도록 할 것이다. 또한 북한 핵문제가 평화적으로 해결된다면 적극적인 교류협력의 확대를 통해 북한의 경제 재건을 지원할 것이며, 이를 남북한 공동 번영의 기회로 활용할 것이다”라고 적시하였다. 이러한 접근법은 이명박 정부와 박근혜 정부의 접근법에서 쉽게 발견할 수 있다.

## 나. 이명박 정부

이명박 정부는 북핵 문제와 남북관계의 연계접근을 취하였다. 이명박 정부는 김대중·노무현 정부의 정경분리 원칙이 북한의 변화를 유도하지 못하였을 뿐만 아니라, 1차 핵 실험 등 북핵 문제를 악화시키는 데 일조하였다고 판단하였다. 이전 정부의 남북 경협과 인도적 지원을 ‘퍼주기’로 규정하였던 새누리당의 인식이 이명박 정부의 대북정책에 고스란히 녹

아들었다. 이 결과, 이명박 정부의 북핵 문제와 남북관계의 접근방식은 기본적으로 ‘비핵화 없이는 남북관계 진전이 없다’는 연계론으로 나타났다. 이명박 전 대통령은 18대 국회 개원 연설에서 “북한의 비핵화를 최우선으로 하겠다”<sup>239)</sup>고 주장하였다. 또한 이명박 정부는 “북한이 핵을 포기하고 발전적 변화를 추구한다면 남북관계를 한 단계 도약시키는 계기가 될 것이라는 입장을 견지하였다.”<sup>240)</sup>

동시에 이명박 정부는 병행론적 접근법으로 이해할 수 있는 인식도 갖고 있었다. 경제적 수단을 지렛대를 활용하여 북한의 비핵화를 촉진시켰다는 것이었다. 통일부는 남북관계를 통한 북핵 문제 해결·촉진을 ‘상생과 공영의 대북정책’ 실천을 위한 3대 목표 중 첫 번째 목표로 제시하였다.<sup>241)</sup> 통일부가 밝힌 내용은 다음과 같다. 북핵 문제 해결 노력과 조율된 기초 하에 남북관계를 운영하는 한편, 북핵 문제 진전 상황을 보아가며 남북관계 발전의 속도와 폭, 추진방식 조정 등을 추진방향으로 삼는다. 이행계획은 남북대화를 통해 북핵 문제와 관련한 우리와 유관국의 입장을 직접 전달하고, 북한의 핵 폐기 결단을 촉구해야 한다. 그리고 6자회담에서 합의한 대북경제·에너지 지원을 적기에 제공하여 북한의 비핵화를 촉진하는 한편, 남북회담 개최 시 ‘비핵·개방·3000 구상’을 설명한다는 방침이다. 한마디로 북핵 문제 해결과 남북대화의 조율된 운영 및 양자의 병행 추진, 그리고 남북대화를 통한 북핵 폐기 촉구 등 병행론적 접근에 해당하였다.

또한 비핵화의 진전에 따라 단계적으로 경제협력을 확대한다는 병행론적 구상도 갖고 있었다. 병행론은 노무현 정부 임기 말인 2007년 10월 3일에 합의된 이른바 10·3 합의의 영향도 받았다. 10·3 합의는 “2007년

<sup>239)</sup> 이명박 대통령, “제18대 국회개원연설,” 『YTN』, 2008.07.11.

<sup>240)</sup> 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책 이렇습니다』.

<sup>241)</sup> 통일부, 『2008년 통일부 업무보고』, 2008.03.26.

말 까지 북한이 핵시설을 불능화하고 핵 프로그램을 신고하는 대신, 미국이 테러지원국 명단을 북한을 해제하고, 적성국 무역법에 따른 제재를 해제하며, 5개국이 중유 100만 톤에 해당하는 대북 경제적 보상을 완료한다”는 내용이였다. 합의에 따라 북한은 불능화 조치를 이행하고 북핵 불능화 실사단의 방북을 허용하였다. 나머지 5개국은 중유 지원 등 경제적 보상을 이행해 나가던 시기였다. 이러한 북핵 해결의 진전 과정은 이명박 정부로 하여금 병행론을 기피하기 어렵게 만드는 환경이었다.

이명박 정부는 “남북관계가 6자회담 진전을 지원하고, 또 6자회담의 진전이 남북관계를 이끄는 선순환 구조를 만들 것이라고 천명하였다.<sup>242)</sup> 이러한 맥락에서 이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000 구상’ 실행계획에서 비핵화를 3단계로 구분하고 각각의 단계에 맞는 경제협력 방안을 설정하였다. 이러한 병행론은 불만스러웠던 금강산 관광 사업과 개성공단 사업을 중단할 수 없었던 상황에서 취할 수 있었던 고육지책이었던 것으로 보인다. 실제로 2008년 7월 11일 금강산 관광객 피격 사망사건이 발생하자 이명박 정부는 금강산 관광 사업을 중단하였다. 또한, 2010년 3월 26일 천안함 폭침사건이 일어나자 이명박 정부는 5·24 대북제재 조치를 발동함으로써 개성공단에 대한 신규 투자를 불허하는 조치를 취하였다. 이로써 이명박 정부는 경제협력을 북한 비핵화를 견인하는 지렛대로 삼기 어려워졌다. 이 밖에도 북한의 2차 핵 실험(2009.05.25.), 연평도포격도발사건(2010.11.23.) 역시 이명박 정부가 병행론을 취하기 어렵게 만든 요인들이었다.

이로써 이명박 정부는 연계론을 위주로 하는 접근법을 취하게 되었다. 이전 정부의 대북정책에 대한 비판과 성찰, 그리고 북한의 각종 전술·전략적 도발은 이명박 정부로 하여금 병행론을 포기하도록 만들고, 한반도의 진정한 평화는 북핵 문제의 선결로부터 시작해야 한다는 인식을 확고

<sup>242)</sup> 통일연구원, 『이명박정부 대북정책은 이렇습니다』, p. 21.

히 하도록 만들었다. 아울러, 이명박 정부가 비핵화를 우선시하는 연계 접근을 취한 데는 한·미 공조의 복원 의지와도 관계가 있다. 정경분리 원칙은 과거 대북정책을 둘러싼 한·미 간 입장차이의 핵심사항이었다. 미국은 정경분리 원칙이 북한의 비타협적이고 적대적 행위를 허용하는 것으로 해석될 수 있으며, 핵 개발을 용인하는 듯한 오판을 하도록 할 수 있고, 대북압박정책의 효과를 떨어뜨린다고 여겼다. 이명박 정부는 한·미 갈등의 핵심사항이 대북정책을 둘러싼 입장 차이였다는 점을 인식하고 비핵화에 우선순위를 줌으로써 한·미 공조를 복원하고자 하였다.<sup>243)</sup>

#### 다. 박근혜 정부

박근혜 정부 청와대 국가안보실이 작성 및 배포한 『희망의 새시대 국가안보전략』을 보면, 박근혜 정부는 확고한 ‘북핵 불용’ 원칙을 견지하면서 국제사회와 함께 북한의 핵 포기를 위한 압박과 대화를 병행 추진해 나가고, 북핵 문제 해결과 남북관계 발전이 선순환 하도록 노력할 것임을 다짐하였다. 압박과 대화의 병행, 북핵 문제 해결과 남북관계 발전의 선순환을 상정함으로써 전형적인 병행론을 택하고 있다. 박근혜 정부는 ‘남북관계 발전과 북한 비핵화의 선순환’을 “남북관계의 발전은 북한 비핵화 진전과 상호 보완적으로 이뤄져야 한다. 북한 핵문제의 진전 없이 남북관계 발전만을 추구하거나 남북관계의 모든 사안을 핵문제와 직접 연계하는 것 모두 바람직하지 않다”고 설명하였다.

박근혜 정부는 분리론적 사고도 갖고 있었다. 박근혜 정부의 선순환 구상은 핵문제와 직접 연계되지 않는 인도적 지원과 같은 사업을 우선 추진하여 신뢰를 쌓고 이를 바탕으로 대규모 경제협력과 같은 남북관계와 북한 비핵화의 선순환을 추진한다는 것이다. 입구에서는 초보적인 남

<sup>243)</sup> 박종철, “대북포용정책과 상생공영의 정책 비교: 도전과 전략적 선택,” 서재진 외, 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 34.

북관계를 북한 비핵화와 분리 추진하겠다는 것이다. 박근혜 정부는 “북한 비핵화 이전이라도 취약계층을 위한 인도적 지원이나 순수 사회문화 교류 등을 통해 상호 신뢰를 쌓아 나가겠다는 입장을 견지하고 있다. 작은 문제에서부터 신뢰를 쌓아나간다면 북핵 문제 해결이라는 큰 문제에도 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것”이라고 밝혔다.

그러나 병행론이나 분리론은 북한의 호응이 전제되어야 실현 가능한 접근법이었다. 이런 점에서 북한의 호응을 유도하기 위한 연계론과 다르다. 앞서 밝힌 바와 같이, 북한은 3차 핵 실험 실시에 이어 2013년 2월 박근혜 정부 출범 이후 대략 2개월 동안 정전협정 백지화 선언, 전시태세 돌입 선포, 경제건설·핵무력 건설 병진노선 선포, 영변 5메가와트 원자로 재가동, 북한 개성공단 근로자 전원 철수 등 위기를 최대한 고조시켰다. 임기 초 한반도 신뢰프로세스 가동의 첫 단추를 꿰기가 쉽지 않은 상황이었다. 우여곡절 속에 2013년 추석 계기 이산가족상봉에 합의하였으나, 북한의 무기 연기 통보로 무산되었다가 2014년 2월 설 계기에 성사되었다.

그러나 장성택 숙청 사건, 북한이 흡수통일론으로 규정한 통일대박론, 북한의 탄도미사일 시험 발사 등으로 경색국면이 이어지는 가운데 6자회담 재개를 위한 중국의 중재 노력이 진행되었으나, 미국의 조건부 재개론과 북한의 무조건 재개론 사이의 의견이 좁혀지지 않아 성과를 내지 못하였다. 이 와중에 박근혜 대통령은 2014년 3월 23일, 중국 시진핑 주석과의 정상회담에서 “북한의 병진정책은 불가능하다”고 주장하면서, “북한과의 대화의 전제조건으로 반드시 비핵화의 실질적 진전이 있어야 된다”고 강조하였다. 박근혜 전 대통령의 이 발언은 북핵 폐기를 남북관계 개선의 전제조건으로 명확히 연계한 것이었다. 또한 박근혜 전 대통령은 이틀 뒤인 3월 25일, 한·미·일 정상회담에서 “한·미·일과 국제사회가 북핵 불용의 확고한 원칙을 견지하는 가운데, 단합되고 조율된 대응을 해나가는 것이 중요하다”고 강조했다. 북한의 입장에서 볼 때, 박근혜 전 대통령의

이 발언은 향후 대화가 재개되더라도 남북한이 아닌 한·미·일 공조가 대화의 주체로서 핵심적인 역할을 수행할 것이라는 의미로 해석될 수 있었다.

이후 박근혜 정부는 북한의 각종 전술·전략적 도발로 국제사회의 대북 제재가 강화되고 남북관계가 경색됨에 따라 분리론과 병행론을 추진할 수 없는 상황에서 연계론적 접근법을 유지·강화하는 쪽을 선택하였다. 북한은 2015년 8월 4일 DMZ 목함지뢰 사건, 8월 20일 DMZ 포격 도발 사건을 겪고 8월 22일 전격적으로 2+2 고위급 접촉(김관진·홍용표+황병서·김양건)가 성사되어 8월 25일 10월 말이나 11월 초 남측이 원하는 시기에 고위급 회담 개최, 추석 계기 이산가족 상봉 등에 합의하였다. 8·25 합의를 계기로 일시적으로 민간차원의 남북 교류가 이루어지고, 차관급회담이 개최되기도 하였으나 모멘텀을 살려나가지 못하였다. 박근혜 정부는 남북관계 발전은 고사하고 남북관계 개선의 단초를 마련하고 동력을 유지해 나가는 것도 쉽지 않았다. 남북관계가 단절된 상황에서 분리론이든 병행론이든 접근 자체가 어려운 여건이었다.

한편, 북한의 4, 5차 핵 실험(2016.01.06., 동년 09.09.) 실시와 장거리 미사일 광명성호 시험 발사(2016.02.07.)로 유엔안보리 대북제재결의안의 제재 강도가 점차 강화되었다. 그리고 유엔 회원국들의 독자제재도 강화되었다. 남북관계 개선의 돌파구를 열더라도 금강산 관광사업과 개성공단사업 재개는 물론 새로운 경제 협력 사업을 추진하기 어려운 실정이었다. 무엇보다 박근혜 정부의 대북정책이 강경일변도로 돌아섰다. 이런 상황에서 한국이 분리론이나 병행론을 추진할 경우, 국제사회의 대북제재 공조의 이완에 대한 비난과 문책을 면하기 힘든 상황이었다. 이런 맥락에서 박근혜 정부는 북한의 4차 핵 실험 이후 보다 강화된 유엔안보리 대북제재 결의를 유도하기 위해 개성공단 폐쇄조치(2016.02.10.)라는 충격요법을 사용하였다. 이후 “비핵화와 관련한 북한의 진정성 있는 행동이 없으면 남북대화 불가” 입장으로 연계론이 더욱 강화되었다.

## 4. 정책적 고려사항

### 가. 제재와 대화의 병행 추진

북한은 문재인 정부 출범 이후 10여 차례의 탄도미사일 시험 발사와 6차 핵 실험을 실시하였다. 북한이 전략적 도발을 단행하면 국제사회는 유엔안보리 대북제재결의의 2094호에 포함된 방아쇠(trigger) 조항에 의거하여 유엔안보리를 자동 소집하여 북한에 대한 안보리 차원의 별책을 논의해야 한다. 이 과정에서 한국은 개성공단 중단 조치를 취하는 등 주도적인 역할을 수행해 왔다. 문재인 정부 역시 북한의 잘못된 행동에 대해서는 국제사회가 상응하는 조치를 취해야 한다는 단호한 입장을 갖고 있다. 국제규범을 위반하면서 국제평화와 안전을 위협하는 북한의 행동에 대해 한국을 비롯한 국제사회가 공동 대응하는 것은 책임 있는 태도로서 당연한 것이다.

문재인 대통령은 제재는 어디까지나 북한을 대화 테이블로 나오도록 하는 데 목적이 있다고 언급하였다. 미국 트럼프 행정부와 일본 아베 내각도 원칙적으로는 이러한 입장에 이견이 없는 것으로 보인다. 그러나 한국과 미·일 사이에는 북한과의 대화를 둘러싸고 미묘하지만 중요한 입장 차이가 있다. 한국은 유엔안보리 제재 결의를 위반하거나 약화시키지 않는 범위 내에서 이산가족 상봉과 같은 인도주의적 대화는 가능하다는 입장이다. 반면, 미국과 일본은 한국의 입장을 북한에게 잘못된 신호를 주거나 국제공조를 동요시킬지도 모르는 태도로 인식하는 경향이 있다.

지금은 북한의 각종 핵 능력 고도화 조치의 영향으로 한국 정부가 국제공조를 중심으로 하는 대북차선 통일정책에 중점을 둘 수밖에 없는 여건이다. 그러나 정책 추진의 환경과 여건은 변한다는 사실에 유의해야 한다. 미국과 북한이 전격적으로 협상 국면으로 전환하는 데 합의할 가능성을 배제할 수 없다. 그리고 북한이 빠르게 ‘핵무력 완성’을 선언하고 대화 국면을 열고자 할 수 있다. 아울러 좋든 싫든 북한 핵문제는 전쟁 가능성

이 높은 군사적 옵션 실행을 통한 해결이 아니면 대화와 협상을 통해 풀 수밖에 없다. 군사적 옵션을 통한 해결은 ‘알렉산더의 매듭’처럼 가장 단순하고 효과적인 해결 방법이 될 수 있지만, 한국과 한국 국민들에게는 재앙이 될 수 있다. 이 점이 한국과 미·일 사이에 북한과의 대화에 대한 인식의 차이가 발생하는 이유이다.

따라서 한국은 한편으로 국제사회와 협력하여 북한에 대한 제재와 압박을 추진하는 동시에, 다른 한편으로 중장기적으로 대북우선 통일정책을 추진할 수 있는 환경을 만들고 전격적으로 전개될지도 모르는 대화와 협상 국면으로의 전환에 대비해야 한다.

### 나. 북핵 문제와 남북관계의 연계→분리→병행접근 구도 형성

북한의 핵능력 고도화가 가속화되고 이에 맞서는 국제사회의 대북제재가 강화되는 추세 속에서 비핵화와 남북관계라는 두 개의 수레바퀴를 병행시켜 나가는 것은 쉽지 않은 일이다. 문재인 정부가 원래 구상했던 비핵화와 남북관계의 병행론이 실행되기 어려운 여건이 조성된 것이다. 따라서 단기적으로는 기존의 병행접근을 일단 유보하고 ‘핵동결 입구, 비핵화 출구’ 프레임에 입각한 연계접근이 필요한 시점이다. 특히, 북한으로부터의 안보위협이 강화되는 조건에서 우리 국민들의 안보우려를 해소하고 대북 억지력을 확보하기 위해서는 미국의 전략자산을 활용하는 것이 필요하다. 독자적인 대북 억지력이 부족한 현실을 직시하는 가운데 한·미동맹의 불필요한 이격(離隔)을 초래하지 않고 북한에 잘못된 신호를 주지 않기 위한 상황관리가 긴요한 시점이다.

중기적으로 북한이나 미국의 선행이 바뀌고 미국과 북한 간 이해관계의 합치로 협상 국면이 열릴 경우, 비핵화와 남북관계의 분리 접근을 시도할 필요가 있다. 미·북 협상의 전개에 맞춰 남북대화의 시동을 걸고, 진전의 속도에 맞춰 남북관계의 속도를 맞추는 것이다. 이 과정에서 비핵화의 진전을 독립변수로 하고 남북관계를 종속변수로 설정해야 한다는

점에서 병행접근이 아니라 분리접근이라고 할 수 있다. 분리접근에서는 남북대화에서 비핵화를 언급하거나 비핵화의 전제조건으로 남북대화를 내세우는 것은 지양해야 한다. 이산가족 상봉과 대북 인도적 지원과 같은 인도주의적 교류협력이나 남북한 무력 충돌 방지를 위한 군사당국자 회담 등이 적절한 대화의 방식이 될 수 있다. 남북한 경제협력을 위한 회담은 북한이 원하는 협력사업을 추진하기에는 유엔안보리 대북제재결의에 저촉될 가능성이 높다.

장기적으로 비핵화가 진전의 흐름을 타고 남북관계 개선의 돌파구가 열리면, 비핵화와 남북관계의 선순환을 위한 병행접근을 시도할 필요가 있다. 비핵화의 진전은 다자회담과 양자회담의 진행 및 대북제재 완화와 동시에 진행될 가능성이 높다. 이렇게 되면, 남북대화를 통해 비핵화를 조건으로 대규모 경제 협력 사업을 제안하고, 비핵화 회담을 통해 남북관계 발전을 위한 여건을 숙성시킬 수 있는 계기를 마련해야 한다.

#### 다. 인위적 흡수통일 배제

문재인 대통령은 독일 코르버재단 초청 연설 등 여러 계기를 통해 흡수통일을 포함한 ‘인위적 통일’에 대한 반대 입장을 분명히 밝힘으로써 평화통일에 대한 확고한 신념을 표현하였다. 여기에는 북한 붕괴론에 기초한 흡수통일론은 헌법 상 평화통일 조항 위배 여부를 둘러싼 갈등과 논란을 야기할 수 있고, 북한의 핵 개발을 가속화하는 명분을 줄 수 있으며, 남북관계 개선과 발전에 도움이 되지 않는다는 인식이 반영된 것으로 풀이된다.

실제로 이명박·박근혜 정부는 정부의 공식적인 대북·통일정책의 기초와 원칙으로 흡수통일을 공식적으로 표방하지 않았다. 하지만, ‘통일대박’ 등 대통령과 정부 당국자들의 발언들과 ‘통일준비위원회’ 발족 등은 북한으로 하여금 흡수통일론으로 받아들일 수 있는 빌미를 제공하였다. 그 결과, 북한은 핵 능력을 고도화하고 남북관계는 경색국면을 지속

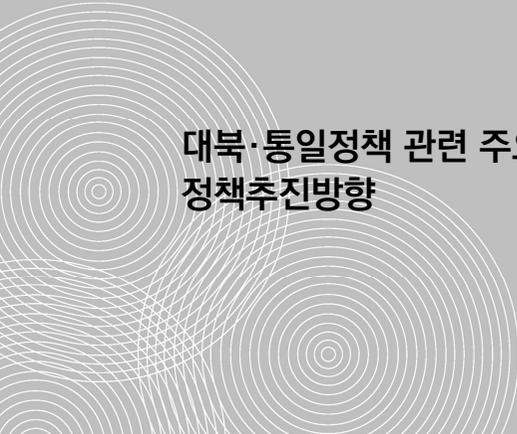
함에 따라 한반도의 긴장은 고조되었다.

북한 지도부 내부의 혼란과 북한 주민들의 선택에 따라 흡수통일 여건이 조성되는 것은 한국 정부의 의도와 무관하다. 따라서 이러한 상황에 대비하는 것은 안보정책과 통일정책의 차원에서 필요하다. 그러나 정부 차원에서 인위적으로 북한의 붕괴와 흡수통일을 조장함으로써 북한 지도부에게 핵 개발이 올바른 선택이라는 명분을 주거나 비핵화와 남북관계 발전의 선순환 구조 형성에 제약을 가하는 조치와 언행에는 신중을 기할 필요가 있다.



# IV. 남북 관계 및 통일, 북핵 위기를 둘러싼 국제변수의 쟁점들





**대북·통일정책 관련 주요 쟁점과  
정책추진방향**

이 글의 목적은 한국이 추진해야 할 한반도 미래에 대한 정책, 즉 통일, 대북전략, 그리고 보다 구체적으로 북핵전략을 어떻게 연계 및 추진해야 할지, 특히 이들 문제가 북핵 문제를 매개로 점차 국제화되는 과정에서 국제정치와 남북관계, 한반도 문제의 국제화와 한국의 주도권 강화의 대립구도를 어떻게 해결해 나갈지 살펴보는 것이다. 근대 국제정치에 들어서면서 한반도는 19세기 제국주의 열강의 대립 구도 속으로 말려들어갔고 이후 일본의 식민지화, 냉전기를 거치면서 현재에 이르기까지 동북아 국제정치의 핵심 지역이었다. 분단과 통일, 남북관계는 그 자체가 국제정치의 문제일 수밖에 없었다. 그러나 통일과 남북관계 발전, 북핵 문제 해결 등의 과제는 국제정치 속에서 한국이 주도권을 찾아가고 넓혀가는 과정이어야 함에 의심의 여지는 없다. 한국의 외교전략과 대북·통일전략이 적절히 균형을 맞추어야만 한반도의 미래가 밝을 수 있다. 만약 어느 한쪽으로 치중되거나 이념적으로 접근하면 문제를 보는 시각 자체가 흐려진다. 예를 들어 노무현 정부 초기에 동맹파와 자주파 등으로 불리는 대립이 존재하는 것으로 인식되었지만 사실 동맹전략과 자주전략은 함께 추진해야 할 전략으로 기술적 차이만 있다고 본다. 북한 역시 남북관계와 북핵 문제, 대외전략을 함께 고려하면서 치열한 생존전략을 펴나가고 있다. 이미 3대 혁명 역량 강화전략부터 대외·대남·내부전략을 함께 추진하고 있을진대, 한국이 한반도 문제의 국제화와 국제정치에서 자주권 추구라는 이분법에 남아있어서는 안될 것이다.

한국은 남북의 공존과 남북관계의 평화발전, 그리고 점진적이고 평화적인 통일을 가장 중요한 대북·통일전략의 핵심으로 놓고 있다. 이 과정에서 북핵 문제가 평화적으로 해결되는 것이 급선무이다. 그러나 북핵 문제는 북한이 생존과 발전을 고려하면서 추구하는 거시적 문제의 일단이기 때문에 대북전략 및 통일전략과 분리하여 생각하기 어렵다. 또한 북한은 미국과의 평화협정 체결을 통해 안보를 확보하고 이후 한국에 대한 우위를 점하면서 남북관계를 가능한 한 주도적으로 이끌어가려는 전

략적 의도를 가지고 있다. 북한이 6차 핵 실험을 행하고 대륙간탄도미사일 실험 등을 지속적으로 단행하면서 북핵 문제는 국제사회 전체의 주된 관심사가 되었다. 북핵 문제가 단순히 핵무기라는 군사 문제를 넘어서 한반도의 분단과 북한의 미래 생존에 관한 문제라는 인식도 국제사회에서 점차 확산되는 분위기이다. 이러한 상황에서 한국은 대북·통일전략을 북핵 문제 해결 과정에서 적절히 제기하면서 국제사회의 협력과 한국의 주도권 확보를 동시에 이끌어 나가야 한다.

한반도의 미래는 북핵 문제와 한반도 문제(혹은 북한 문제), 국제정치와 남북관계가 어떻게 조합되는가에 따라 다음의 다양한 행로 중 하나를 택하게 될 것으로 보인다. 첫째, 북핵 문제와 한반도 문제가 총체적으로 고려되면서 국제사회의 도움을 얻어 한국이 주도권을 가지고 북핵 문제를 해결하면서, 대북전략과 통일전략을 추구하는 시나리오이다. 가장 이상적인 대안으로 국제사회가 북핵 문제의 본질이 한반도 문제에 있다는 것을 깨닫고 북한의 안보 불안을 해소하면서 비핵화를 추동하고 이어 한반도 평화체제 마련에 동참하는 길을 걷게 될 것이다.

둘째, 북핵 문제 해결에 매달리면서 한반도 문제 전체를 보지 못하고 북한에 대한 압박이 강화되는 시나리오이다. 이 경우 미국을 중심으로 군사적 대안이 사용될 수도 있고, 북한에 대한 경제적 압박이 강화되면서 상황이 지속적으로 악화될 수도 있다. 북한의 핵에 대해 강력한 군사적 억제를 추구하지만 한반도 문제를 해소할 정치적, 외교적 대안이 제시되지 못하고 정체되거나 악화되는 대안이다. 북핵 문제와 한반도 문제가 괴리되고, 국제사회는 북핵 문제에만 매달리면서 한국이 이를 해결하는 포괄적 대안을 제시하지 못하는 상황과 연관된다.

셋째, 북핵 문제 해결을 위해 한반도 문제에 관심을 가지지만 결국 강대국 정치로 문제가 해결되고 한국의 주도권이 반영되지 못하는 시나리오이다. 최근 북핵 문제 해결을 위해 키신저 전 미 국무장관이나 게이츠 전 미 국방장관 등이 정치적 해결의 중요성을 강조하고, 특히 미·중 간의

타협이 중요함을 역설하고 있다. 미·중 간의 강대국 정치 속에서 한반도 문제가 해결될 경우 한국의 국익이 제대로 반영되지 못할 뿐 아니라 이렇게 이루어진 해결이 지속되기 어려울 수도 있다.

넷째, 최악의 시나리오로 미 본토에 대한 북한의 군사적 위협을 제거하는데 미국이 집중하여 한국의 안보를 사실상 방기하는 경우이다. 이는 북한에게는 최선의 시나리오로 북핵의 동결 및 북·미 간 평화협정 등 타협을 대가로 한·미동맹의 약화 내지 주한미군의 철수를 이끌어내는 대안이다. 이는 한·미동맹의 현재 상황이나 미국의 동북아 정책을 보아 실현 가능성이 크지 않지만, 북한이 이를 추구하고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 이러한 북한의 노력이 실현가능하지 않다는 것을 북한 스스로 느낄 수 있어야 다른 대안이 가능하기 때문이다.

결국 한국으로서는 첫 번째 시나리오를 추구해야 하며, 북핵 문제 속에 잠재되어 있는 한반도 문제의 역사적, 전략적 본질을 국제사회와 함께 인식하면서 대외전략과 대북전략의 조화를 찾아가야 한다. 북한은 핵무기 고도화를 통해 미국과 양자적 대립구도를 강화하면서 북한 문제를 주도적으로 해결하는 전략을 추구하고 있다. 과거와는 달리 군사적 통미봉남을 추구하고 있는 바, 문재인 정부가 당면하는 과제는 더욱 크고 어려운 상황에 접하고 있다.

문재인 정부가 당면할 정책 환경으로서 여전히 북핵 문제 해결에 중요한 미국의 입장이 어떻게 변화할지, 미·중관계의 향방은 어떠할지, 그리고 북핵 문제가 어떠한 관점에서 다루어질지 살펴보도록 한다. 문재인 정부가 출범 시 북핵 문제는 더욱 심각해져있고, 남북관계는 신뢰 없는 대립으로 점철되어 있으며, 통일을 위한 기본적인 기초마저 사라져버린 상태이다. 북핵 문제가 심각해지면서 주변국들과 국제사회는 북핵 문제 해결을 위해 상당한 정책 자원을 투입하고 있으며, 이제 북핵 문제는 한국의 안보와 남북관계를 위한 한국의 문제라기보다는 주변국의 안보, 동북아의 지정학, 더 나아가 핵 비확산이라는 지구적 안보 규범과 관련한

문제가 되었다. 무엇보다 북한의 핵·미사일이 조만간 미국 본토를 위협할 수준에 도달할 것이라는 예측 하에 북핵 문제는 미국 본토 안보의 문제로 인식되기 시작했다.

한국은 북핵 문제를 해결하고 남북관계를 발전시키며 궁극적으로 통일을 이루기 위해 효과적인 대북전략을 수립해야하기도 하지만 동북아 지역전략과 국제사회를 상대로 한 외교전략을 더불어 정교화해야 한다. 지난 행정부들은 대북전략과 동북아 지역전략의 균형을 맞추는데 때로는 성공하기도 하고, 때로는 실패하기도 하였다. 양자의 선순환 구조를 이루어 한반도 문제를 해결하면서도 동시에 동북아 국제정치에서 한국의 안보와 번영을 확보하고 한국의 외교적 위상을 높이는데 성공하기란 쉽지 않은 일이다. 북핵 문제가 더욱 심각해지고 한반도 이슈들이 국제화되는 속도가 더욱 빨라지는 지금, 한국은 대북전략과 지역전략의 목표, 실행계획, 양자의 관계 설정 등에 더욱 민감해야 할 때이다.

한국의 대북전략과 외교전략을 조화시키는 과제는 정책결정자들과 국민들의 올바른 인식을 필요로 한다. 최근 들어 “코리아 패싱”, “한국의 운전석론” 등의 용어가 나오면서 한국의 역할에 대한 비판적 논조들이 등장하기도 한다. 이는 남북관계와 통일, 그리고 북핵 문제 해결에 한국의 노력과 국제사회의 노력이 모두 필요하다는 점을 정확히 인식하지 못해서 생긴 문제이다. 문제의 본질이 국제정치와 남북관계 모두에 걸쳐있는 만큼 한국의 독자적 대북전략과 국제사회를 통한 대북전략은 반드시 양립해야 하는 과제이다. 문제는 양자를 어떻게 조화시킬 것인가 하는 것이지, 주종을 정하는 것은 아니다. 양자를 배합하는 적절한 노력을 위해 국민들과 정책결정자들의 총체적인 인식이 필요하다. 이 글에서는 한국 대북·통일·북핵전략의 국제환경이 어떻게 변화해왔는지를 개관하고, 현재 상황에서 가장 문제가 되고 있는 북핵 문제와 이를 통한 대북·통일 문제의 현황을 살펴보고, 문재인 정부가 당면한 과제 및 제언을 다루고자 한다.

## 1. 한국의 대북전략 환경으로서 지구 질서 및 동북아 질서의 변화, 지속 문제

지금의 남북관계는 냉전의 종식과 더불어 큰 변화를 겪었고, 이후 출현한 미국 주도의 단극체제가 어떻게 운영되었는가가 핵심 변수였다. 북한은 냉전이 미국의 승리로 끝나간다는 것을 인식하고 자신의 생존과 체제 유지를 위한 정책을 추구하기 시작했다. 이 과정에서 북핵 문제는 1993년 북한이 '핵확산금지조약'을 탈퇴하면서 본격화되었지만 냉전이 종식되어가던 1980년대 말부터 잉태되었다. 그러나 소련의 붕괴, 구 공산권의 탈공산주의 이행을 목도하고, 결국 소련, 중국이 한국과 수교하는 것을 보면서 화해협력의 가능성을 타진했다. 노태우 정부는 소위 북방정책을 통해 북한과의 화해를 추진하면서도 압박을 가했고, 그 결과 UN 동시가입, 한반도 비핵화 선언, 남북 기본합의서 체결 등의 성과를 거두었다. 북한은 이러한 한국의 주도권에 응하면서도 미국과의 양자 협력 및 화해 가능성을 타진했다. 1992년 최초로 북·미 양자 접촉이 이루어졌지만 북한은 불확실한 안전보장에 염려하면서 결국 핵 프로그램 개발에 임하게 된다.

탈냉전 30년을 거의 맞이하게 되면서 냉전 이후의 질서는 많은 변화를 겪었다. 미국 단극체제에서 미·중 경쟁체제로, 또는 강대국들의 세력경쟁과 지구화로 인한 다양한 변화 등이 나타났다. 미국의 일방주의 세계 운영에 대해 많은 불만이 표출되고 자유주의 질서에 대한 도전이 점차 거세어진 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 냉전기부터 지속되어 온 자유주의 질서의 틀은 유지되며 향후에도 그럴 전망이 크다. 자본주의의 형태가 변화하는 자본주의 다양성의 상황, 민주주의 및 자유주의 질서의 변화가 유지되지만 전반적으로 단·중기 미래 하에서 자유주의 질서가 유지되어 갈 것이다.

냉전 종식 이후 미국은 자유진영의 확대, 미국이 주도하는 질서를 개입(engagement)과 확대(enlargement) 전략을 통해 확산하는 전략을 추

구했다. 공산진영이 몰락하면서 전 지구적 군사 리더십을 보유하게 된 미국은 세계 경찰국가의 역할을 수행하면서 냉전기 동맹을 해체하지 않고 새롭게 변화하여 유지하는 전략을 채택하였다. 공산국가들은 점진적으로 또는 급격하게 체제붕괴 및 변화를 겪을 수밖에 없었다. 공산주의 독재 정치가 무너지고 미국 주도의 세계 자유주의 경제에 편입되고 사회문화적으로 개방을 겪으면서 단절을 경험하게 된 것이다. 경제적으로는 1990년 소위 '워싱턴 컨센서스'를 창출하여 남미에 대한 경제개입을 시초로 전 지구적으로 신자유주의 경제 레짐을 강화하는 전략을 취했다. 다른 국가들의 무역장벽을 낮추고 금융을 자유화하며 미국의 자본이 전 세계에 자유롭게 개입할 수 있도록 워싱턴 컨센서스를 확대하였다.<sup>244)</sup> 특히 경제 위기를 겪은 국가들에 대해 조건부 지원정책을 취하면서 타국의 신자유주의 개혁을 촉진하는 정책을 펴 미국의 경제발전에 유리한 환경을 조성하고자 했다. 미국의 강력한 안보 정책 하에 워싱턴 컨센서스의 확대는 소위 지구화라는 현상으로 나타났고, 이러한 추세가 불가역적인 것처럼 보였다.<sup>245)</sup>

9·11 테러는 미국의 단극체제가 상당한 문제를 안고 있음을 보여준 촉발적 사건이었다. 미국이 단극체제를 어떻게 운용하는가는 중장기적으로 매우 중요한 문제이다. 한 극단에 미국을 중심으로 지구 체제를 통합하려는 제국전략이 있다고 한다면 다른 극단에는 미국의 사활적 이익이 걸린 사안에만 선별적으로 개입하는 '역외 균형(off-shore balancing)' 전략이 있다고 할 수 있다.<sup>246)</sup> 2001년 출범한 공화당의 부시 행정부는

<sup>244)</sup> Peter Gowan, *The Global Gamble: Washington's Faustian Bid For World Domination* (London: Verso, 1999); Eric Helleiner and Jonathan Kirshner, eds., *The Future of the Dollar* (Ithaca: Cornell University Press, 2009) 참조.

<sup>245)</sup> David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism* (New York: Oxford University Press, 2005) 참조.

<sup>246)</sup> John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs* vol. 95, no. 4 (2016) 참조.

역사상 유례가 없는 국력을 가지고 네오콘의 이념에 기반한 제국전략을 추진하였다. 9·11 테러 사태를 기점으로 미국의 안보 이익을 침해하는 최소한의 가능성도 선제적으로 공략하려는 전략을 취하고 중동의 지역 정치에 전면적으로 개입하였다. 문제는 각 지역별 역사적 특수성과 지역 질서의 특이성에 민감하게 반응하지 못하고 미국의 이익에 근거한 일방주의적 전략을 취했다는 점이다. 그 결과 이라크전과 아프가니스탄전에서 테러의 근본적 원인을 제거하기보다는 반테러전을 수행하는데 초점을 맞추었고, 이후 이슬람 국가의 창설 및 테러의 지속으로 많은 문제점을 안게 되었다.

북한은 이러한 미국의 단극체제를 제국주의 질서라고 명명하며 반발한 것이 사실이다. 미국 주도의 자유주의, 자본주의 체제에 편입될 때 북한이 유지해온 정치·경제·사회문화 질서가 일거에 무너질 것이라는 두려움은 충분히 예상할 수 있다. 그러나 북한의 현실적 생존전략을 위해서 미국과의 협력적 관계 설정 역시 불가피했다. 북한은 미국 중심의 자유주의 질서를 거부하기보다는 미국이 만들어 놓은 비확산 레짐과 같은 국제제도에 선별적으로 협력하는 한편, 9·11 테러 직후에도 테러를 비난하고 반테러의 원칙에 동의하는 등 나름대로의 생존전략을 추구했다.

2008년 미국의 경제위기는 부시 행정부로부터 시작된 안보위기 및 이념적 정당성 위기에 이어 미국의 외교전략 변화에 큰 영향을 미친 사건이었다. 미국은 미·중 경제관계 속에서 지구적 불균형을 유지하였고, 국내적으로는 무절제한 주택 금융담보정책, 그리고 월스트리트의 금융자율화에 기반한 정책으로 전면적인 경제문제에 봉착하였다. 빈부격차는 점차 심화되었고, 중산층의 몰락, 제조업의 쇠퇴, 미국 제조업의 해외 이전 등 구조적인 문제도 부가되었다. 이러한 경제문제는 지나친 전비 지출, 미 행정부의 규제완화 정책 등 정치적 요인과 함께 1980년대부터의 신자유주의적 경제전략의 문제가 누적된 결과이기도 했다.

2009년 등장한 오바마 행정부는 경제위기 해결을 최우선 과제로 삼아

야 했고, 유럽, 중동 등 미국의 사활적 이익이 걸린 지역에 전면적 개입을 자제하고 동맹국들의 힘을 빌리거나 국제사회의 규범에 근거하여 질서를 유지하려는 전략을 추구했다. 제국전략 혹은 우위전략에서 선별적 개입전략으로 선회한 것이다. 그러나 기존의 동맹국들과 긴밀한 관계를 유지하며 해외주둔 미군의 전진배치를 유지한다는 점에서 역외 균형전략으로 선회한 것은 아니었다. 특히 반테러전을 적절한 수준에서 수행하여 미본토의 안전을 확보하고 미국의 패권에 도전하는 세력들, 특히 중국과 러시아를 제어하려는 지정학 전략을 가다듬는데 노력을 더욱 기울이게 되었다. 소위 아시아 재균형전략은 부상하는 중국과 전략적 협력관계를 설정하면서도 아시아 동맹국들 및 전략적 협력국과 힘을 합쳐 중국의 부상을 견제한다는 전략이었다. 이 과정에서 북핵 문제에 집중하고 북한 문제를 총체적 정치문제로 보아 북·미 간의 전략적 관계 설정에 정책자원을 투입할 여유가 없었던 것이 사실이다. 소위 전략적 인내 정책이 미국의 대북정책 우선순위의 현주소를 보여준 경우였다. 푸틴 대통령의 러시아 역시 우크라이나의 크림반도 점령 및 시리아와의 연계를 기반으로 한 중동 진출을 시도하였고 미국은 러시아에 대한 경제제재 전략을 추구하면서 러시아의 강화를 견제하였다.

단극체제는 문제없이 유지하기 매우 어려운 체제이다. 세계의 경찰로서 많은 국력을 소진해야 하고, 세계의 문제에 불만을 가진 다양한 세력에 표적이 되는 한편, 다양한 지역의 독특한 문제들을 이해하고 적절한 대안을 제시하기에도 힘이 달리기 때문이다. 또한 이를 유지할 경제적 기반을 유지하기 위해 세계 경제를 자국 중심으로 재편해야 하고 이 과정에서 많은 비난에 직면할 수밖에 없다. 단극체제를 운용하는 미국 전략의 문제점은 비단 미국에만 영향을 미친 것은 아니었으며 전 세계적 파급효과를 가진 것이었다. 경제위기는 유럽과 아시아에도 영향을 미쳤는데, 특히 유럽은 경제위기를 유럽연합 차원에서 해결하는 과정에서 회원국들 간의 갈등이 증폭되는 결과를 가져왔다. 그리스, 스페인, 이태리 등

남부 유럽의 경제위기에 대해 독일 등 선진국들의 불만이 거세어졌고 위기 국가들에 대한 유럽연합의 규제정책이 반발을 불러오기도 했다. 중동 문제가 해결되지 않으면서 시리아 및 중동의 난민들이 유럽에 대대적으로 유입되었고 경제문제 및 유럽연합의 이민 문제와 함께 유럽연합을 약화시키는 계기로 작동하였다. 그 결과 2016년 영국이 유럽연합에서 탈퇴하는 브렉시트라는 초유의 사태가 발생하였다.

결국 세계적 차원에서 자유주의를 확산하고 정착시키려고 한 미국의 단극체제 전략은 많은 면에서 큰 반발을 가져왔다. 안보적 차원에서 중동 지역 등 타 지역의 반발이 테러로 나타났고, 이는 유럽의 안보지형을 취약하게 만드는 연쇄효과를 가져왔다. 중동지역에서 소위 국가건설 전략을 시도하였지만 인위적인 개입전략은 이슬람 국가 창설로 이어져 여전히 세계 안보를 위협하고 있다. 지구화를 통해 신자유주의 질서를 확산하려는 미국의 노력 또한 한계에 봉착했다. 탈규제와 자본 중심의 경제전략은 미국 내 불평등의 심화뿐 아니라 지구적 불균형을 가져와 결국 경제위기를 불러왔고 이후 많은 자본주의 국가들은 자국의 경제문제를 해결하기 위해 보호주의와 자국 이익 중심주의의 정책으로 선회하면서 자유주의 질서를 훼손하게 되었다.<sup>247)</sup>

트럼프 행정부 등장 이후 이러한 문제가 더욱 불거지고 있지만, 보다 장기적으로 이러한 탈냉전 질서의 변화가 북핵, 북한 문제에 어떠한 영향을 미칠지는 좀 더 두고 보아야 할 일이다. 미국의 세계전략의 흐름 속에서 동북아에 대한 미국의 개입이 약해질지, 미국 리더십의 공백을 중국이 메울 수 있을지 등 큰 변화의 흐름 속에 있다. 북한 역시 한편으로는 미국과의 화해 가능성 및 생존전략을 추구하면서 다른 한편으로는 미·중관계가 경쟁으로 화하면서 북한의 지정학적 수단이 더 증가할 수 있을지 예의

<sup>247)</sup> Immanuel Wallerstein *et al.*, *Does Capitalism Have a Future?* (Oxford: Oxford University Press, 2013) 참조.

주시하고 있다. 트럼프 행정부 하에서 미국 전략의 변화 및 미·중관계는 아래에서 더 상세하게 다룬다.

## 2. 북한 문제의 한반도화 vs 한반도 문제의 국제화

북한의 미래에 대한 문제는 북핵 문제를 매개로 그 출발부터 동북아 주변국의 안보에도 심각한 영향을 미치는 국제문제이다. 서론에서 언급한 바와 같이 북핵 문제의 본질에는 북한 문제와 한반도의 문제가 깔려 있다. 북한의 미래 및 한반도의 전략적 향방을 놓고 주변 강대국들이 명확한 합의를 보지 못하는 상황에서 한반도 문제는 북핵 문제에 밀려 현상 유지 속에 놓여져 있었던 것이 사실이다. 북한의 핵능력이 고도화되면서 북한은 사실상 북한 문제와 한반도 문제를 강하게 제기하고 있는 셈이며, 주변 강대국들도 북핵 문제를 해결하기 위해서는 북한 문제 자체를 새롭게 보아야 한다는 사실에 직면하고 있다.

따라서 북핵 문제를 보다 포괄적으로 보아야 하는데 다음과 같은 쟁점들을 우선 생각해보아야 한다. 첫째, 북핵 문제는 물론 북한의 미래를 둘러싼 한반도와 동북아의 지정학 문제는 국제정치의 흐름 속에서 끊임없이 변화되어 왔다는 사실이다. 냉전이 종식될 즈음 발생한 북핵 문제는 미국 단극체제 하에서 북한의 생존 문제와 결합되어 있었고, 이후 클린턴 행정부가 추구한 미국의 자유주의 국제질서, 네오콘의 영향이 압도적이었던 부시 행정부의 단극체제, 2008년 경제위기 이후 미국의 안보전략 변화 속에서 새로운 환경에 처해왔다. 따라서 과연 북핵, 북한 문제를 둘러싼 세계질서가 어떻게 변화하고 있으며, 특히 트럼프 행정부의 세계, 지역, 한반도전략은 향후 어떻게 변화할 것인가의 쟁점이 있다.

둘째, 북핵 문제가 과연 한반도에 국한된 문제인가, 아니면 국제문제인가 하는 쟁점이 제기되어 왔다는 사실이다. 북핵 문제가 출발부터 한반도의 문제이자 국제문제였던 것은 사실이다. 핵 문제가 발생하는 1993년

부터 북한은 미국과의 양자협정을 원했고, 미국은 핵 비확산의 관점에서 북핵 문제를 다루었다. 그러나 북핵 문제가 악화되면서 북한은 대륙간탄도미사일 개발에 심혈을 기울였고 이제 미국은 북핵 문제를 지구적 비확산의 문제로만 보지 않고 미국 본토 안보의 문제로 보기 시작했다. 미국이 북핵 문제 해결에 집중할수록 중국에 대한 압박도 심해지고 중국 역시 동북아에서 미국의 영향력 증가를 우려하고, 자신의 문제로 여기게 되었다. 따라서 과거와는 다른 차원에서 북핵 문제가 국제화된 것이다. 이러한 상황은 어떠한 과정을 거쳐 구체화되었고 향후의 전망은 어떠한가가 하나의 쟁점이다.

셋째, 미국이 단극체제를 운영하면서 북핵 문제를 다룰 때와 미국의 패권이 상대적으로 약화되면서 다른 국가들, 특히 중국의 영향력이 강화되었는데, 이에 따라 북핵 문제의 성격과 한국의 대응이 또한 달라질 수밖에 없었다. 남북한이 북핵 문제 해결을 위해 노력을 기울인다 해도 이제는 미·중 간의 협력과 합의가 없으면 문제해결이 용이하지 않다. 한반도의 지정학적 미래가 미·중 경쟁에 중요한 변수로 떠올랐기 때문이다. 따라서 미·중관계의 변화와 향후 예측이 매우 중요해졌고, 그 가운데 북핵 문제의 향방이 하나의 쟁점이다.

넷째, 북핵 문제를 핵에 국한된 문제로 다루어야 할지, 아니면 북한 문제, 더 나아가 남북관계와 통일의 문제로 다루어야 할지가 중요한 쟁점이다. 한국 정부는 물론 미국 정부와 중국 정부, 국제사회는 북핵 문제의 본질을 보는 시각을 달리해왔다. 북핵 문제의 근원이 북한 문제에 있다는 것은 자명한 사실이나, 북핵 문제에 상대적으로 더 집중한 시기와 주체가 있었고, 양자 모두를 해결하고자 한 경우도 있었다. 한국의 경우 김대중 정부와 노무현 정부는 북한의 안보 위기감 및 북·미 관계 개선이 북핵 문제의 근본적 전제라는 생각을 가지고 북핵 문제와 북한 문제를 다루었고, 남북관계 개선과 통일에 대한 점진적 접근이 중요한 정책 내용이 되었다. 반면 이명박 정부와 박근혜 정부는 북한의 비핵화가 선행되어야 한반도

평화가 이루어질 수 있다는 전제 하에 엄격한 상호주의와 비핵화를 위한 압박과 제재를 강조했다. 이 가운데 통일은 북한의 급변사태로 인한 급속한 통일이 오히려 더 가까운 것처럼 보인 것이 사실이다. 미국의 행정부 역시 클린턴 정부와 오바마 행정부는 상대적으로 북한 문제와 남북관계에 관심을 더 기울였지만, 부시행정부는 9·11 테러 이후 북핵이 테러와 연결될 수도 있다는 우려 때문에 북한에 대해 비확산의 관점에서 접근한 경향이 강하다. 통일에 대해 미국은 전반적으로 원칙적 동의 이상의 입장을 표명하지는 않으나 민주당 정부의 이해도가 높은 편이었다. 중국은 2008년 경제위기 이전에는 상대적으로 약한 국력 때문에 원칙적 입장을 표명하며 북핵 문제의 중재자 역할에 치중했다. 그러나 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상을 겪으면서 북핵 문제를 자국의 입장에 보다 유리하게 해결하려는 전략적 관점에서 접근하는 경향이 강하다. 따라서 북핵 문제에 대한 각국 정부의 접근과 시각이 상이한데, 그 상황 변화와 향후 예측이 중요한 쟁점이다.

북핵 문제는 냉전의 종식과 함께 출현한 세계적, 동북아의 국제정치 상황과 밀접한 관계가 있다. 북한은 클린턴 행정부가 등장하고 강력한 미국 단극체제 정책을 추진하면서 스스로의 생존을 보장받기 위해 미국과 양자관계를 성립하려 노력하기 시작했다. 미국으로서는 북한의 소위 벼랑끝 전술에 휘말려 북한에게 외교적, 경제적 이익을 제공하는 것에 상당한 경계심을 가지고 있었다. 북핵 문제는 애초부터 국제적 성격을 띤 것이었고, 모든 국가들의 관심사였지만, 완전히 국제화된 것은 아니었다. 북핵 문제가 자국의 핵심적, 사활적 이익을 훼손한다고 생각하는 것과 국제적으로 해결해야 할 문제라는 것은 차이가 있다. 북핵 문제는 미국, 중국 등 주변국과 국제사회에 골칫거리이기는 했지만 자국의 사활적 이익을 직접 훼손하는 문제는 아니었던 것이다. 따라서 주변국과 국제사회는 북한의 핵 개발을 비난하면서도 기본적으로는 현상유지 속에서 일정한 수준의 정책자원만을 투입하며 북핵 문제 해결에 임했다.

북한의 지속적인 핵 개발도 문제이지만 북핵 문제를 둘러싼 강대국들 간의 이익 갈등도 북핵 문제 해결을 가로막은 장애물이었다. 북핵 문제는 단순한 핵·미사일 무기 개발의 문제라기보다는 북한의 미래를 지정학적으로 어떻게 설정하고 이를 위해 주변국이 협력할 수 있는 문제이다. 북핵 문제의 완전한 해결을 위해서는 북한 문제까지 다루어야 하는 큰 수고와 결과에 대한 위험을 감수해야 한다. 따라서 북핵 문제에 대해서는 완전한 비핵화라는 목표를 위해 모두가 동의할 수 있지만, 비핵화된 북한이 어떠한 상태가 되어야 하는가에 대해서는 시기에 따라, 국가에 따라 의견이 합의되기 어려웠다. 한국 정부도 과거 비핵화된 북한과 장기간 평화공존하면서 점진적·평화적 통일을 이루어야 한다는 견해를 표방하기도 했고, 때로는 북한의 생존가능성에 의구심을 제기하면서 빠른 통일에 기대를 걸기도 하였다. 주변국의 의견 불일치는 더욱 두드러져 북핵 문제를 단순히 핵무기 확산 금지의 문제로 보고 북한 문제 자체에는 관심을 기울이지 않은 경우도 있었고, 북한의 존속 자체를 위해 핵 개발에 관용적 태도를 취하는 경우도 있었다. 따라서 북핵 문제 해결을 위해서는 핵무기의 생산과 확산이라는 문제에 초점을 맞추어야 하기도 하지만, 비핵화된 북한과 어떠한 관계를 설정해야 하는지 지정학적이고 정치적인 합의가 이루어져야 하기도 하다.

북한 문제에서 비롯된 북핵 문제라는 난관을 피하기 위해 미국과 중국은 북핵 문제를 사실상 적극적으로 시급하게 다루지 못한 것이 사실이다. 2003년 6자회담을 통해 북한의 핵무기 개발을 우선 동결하는데 노력했고 현상유지 속에서 북한을 설득하는 작업을 지속해왔다. 미국은 압박과 대화를 병행한다는 기조 하에 6자회담을 추진하기도 하고, 오바마 행정부의 경우 소위 전략적 인내정책을 추구하기도 했다. 중국은 6자회담의 의장국으로서 북한의 대화 노력을 복돋는 한편, 북한의 급속한 붕괴를 막기 위한 노력도 동시에 기울였다.

그러나 2016년 북한이 4차, 5차 핵 실험을 하고 연이은 미사일 실험을

하면서 북핵 능력이 빠른 속도로 증가하고 있음을 보여주었다. 북한은 현재 핵탄두를 미사일에 실어 중거리 미사일을 발사할 수 있는 수준까지 도달한 것으로 보이며, 트럼프 대통령 임기 내에 미국 본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도미사일을 개발할 것으로 보인다. 본격적인 미국의 안보 문제가 된 것이며 이로써 북핵 문제는 국제화되었다.

중국 역시 북핵 능력 고도화의 속도를 평가절하하고 있다가 최근의 변화를 보고 북한 비핵화를 위해 더욱 적극적인 노력을 기울이기로 했다. 중국은 한반도전략의 핵심이 현상유지와 평화적인 한반도 비핵화라고 지속적으로 주장한다. 2차 핵 위기가 발생하고 북·미 간 갈등이 고조되자 중국은 북핵 문제의 평화로운 관리라는 측면에서 2003년 6자회담의 개최에 힘을 기울였다. 김정일 정권과 안정적 관계를 유지하면서 한편으로는 북한의 중국식 개혁, 개방을 권고하고 다른 한편으로는 6자회담을 통한 북핵 문제 해결에 힘을 기울였다.

그러나 2011년 12월 김정일 사망 이후 김정은이 등장하고 2013년 3월 소위 병진전략을 내세우면서 중국의 대북정책은 어려움에 처하게 된다. 중국은 한반도 비핵화를 정책 기조로 내세우고 있는 만큼 핵무기 보유를 공식화한 김정은의 병진전략에 찬성하기 매우 어렵게 되었다. 북한은 지속적으로 핵국가로서 북한을 인정하고 북한의 경제발전을 위해 중국이 도와줄 것을 요청하고 있어 중국은 매우 난처한 위치에 처하게 되었다. 책임 있는 강대국으로 미국을 대체할 수 있는 강력한 규범을 내세우고 싶어 하는 중국으로서는 북한에 대한 정치적, 경제적 지원을 하기 어려운 상황이다. 사실 2013년 이후 북·중 관계는 매우 악화되었고, 중국은 미국과의 협력 하에 UN을 통한 대북제재 수위를 높여가고 있는 상황이다. 북한의 붕괴가 가져올 지정학적 변화가 중국에 불리할 것이라는 판단 하에 제재 수위를 조절해야 하는 것도 전략적 딜레마이다.

트럼프 대통령은 2017년 1월 취임 직후부터 북핵 문제가 미국 안보의 가장 시급하고 매우 중대한 문제라고 지속적으로 언급했다. 오바마 대통

령도 인계 작업 중에 북핵 문제의 시급성에 대해 많은 강조를 한 것으로 보인다. 트럼프 대통령은 3월경부터 북핵 문제 해결에 관한 포괄적 검토를 지시했고 이 과정에서 군사적 대안을 포함한 모든 방법을 동원할 것이라고 알려졌다. 4월 미·중 정상회담에서 중국의 대북제재와 압박을 약속 받은 트럼프 대통령은 북한에 대한 압박을 극대화하기로 결정하고, 특히 군사적 대안에 대한 언급을 강화하였다. 그러나 5월에 들어서면서 북한에 대한 선제 군사행동이 가지는 어려움과 위협에 대한 인식이 확산되었고, 결국 트럼프 행정부의 대북정책은 ‘최대 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)’로 정리되었다.

중국 역시 북핵 능력 증강으로 2016년 7월 8일 한국의 사드 배치가 결정되었고, 11월 한·일 간 군사정보공유협정이 체결되는 것을 보면서 북핵 문제 악화가 중국의 안보에도 해가 된다는 사실을 인식하게 되었다. 또한 트럼프 행정부의 북핵 정책에 대한 정책적 우선도가 높아짐에 따라 미·중관계 전반을 위해서도 협력을 강화할 필요성을 느끼게 되었다. 중국은 북한에 대한 석탄 수입 전면 금지, 원유 송출 중단 가능성에 대한 언급 등 북한을 압박하는 수단을 강화해오고 있다. 동시에 중국은 그간 북핵 문제 해결을 위해 주장해왔던 쌍궤병행과 쌍중단의 시도를 강조하고 있다. 즉, 비핵화와 평화협정을 위한 병행협상을 해야 하며, 그 시발점으로 북한의 핵동결 및 한·미군사훈련 축소 혹은 중단을 시도해야 한다는 것이다.

미국 역시 중국의 협력을 이끌어내는 과정에서 중국의 의견을 일부 받아들일 수밖에 없고, 미국의 군사 행동 시 예상되는 북한의 한국 공격을 우려하여 북한과의 대화를 고려하는 발언을 하고 있다. 즉, 북한이 비핵화를 전제로 협상에 임한다면 북한의 체제를 위협하지 않고, 북한 정권을 붕괴하고자 시도하지 않으며, 휴전선 이북으로 군사 행동을 하지 않고, 급속한 통일을 추진하지 않는다는 소위 네 가지의 노(No)정책을 추진한다는 것이다.

미·중 양국이 북핵 문제의 시급성을 깨닫고 문제를 국제화시키면서, 압박과 협상의 두 가지 방안을 함께 고려했다는 것은 긍정적인 일이다. 문제는 북핵 문제의 뒤에 더욱 중요하게 남아있는 북한 문제, 한반도 문제를 위한 미·중 간의 대화와 협력이 더욱 긴요하다는 것이다. 이 문제가 말로 한국 정부가 적극적으로 나서서 대안을 제시하고 한국의 국익을 최대한화할 수 있는 방법으로 문제를 해결해야 하는 핵심 과제이다.

러시아는 냉전의 종식 이후 세계의 주요 안보문제에 개입할 실질적인 정책 수단이 충분하지 않았지만 동북아와 한반도 문제에 대한 강대국으로서의 참여 자체를 지속적으로 중요하게 여겨왔다. 특히 2012년 푸틴이 재집권한 이후 러시아는 강대국으로서의 지위를 부활하고자 노력해왔다. 러시아는 6자회담의 참가국이자 동북아 안보대화를 위한 소위원회의 의장국으로서 자국의 위상을 지키려 해왔다.

북한의 핵 개발은 러시아에게도 많은 전략적 도전을 안겨주었다. 푸틴 대통령은 집권 이후 꾸준히 세계 각 지역의 안보문제에 개입해왔다. 2014년 크림반도 병합은 러시아의 세력 확대를 보여준 단적인 사건이었고 이후에도 과거 소련 공화국이었던 유럽과 중앙아시아 국가들과 협력을 강화해왔다. 중국과도 1996년 전략관계 설립 이후 미국을 견제하는 전략적 연대를 공고히 해왔다. 시리아 사태에 개입하여 러시아의 역량을 과시하는 한편, 이슬람 국가와 전투에서도 러시아의 군사력은 큰 힘을 발휘했다. 러시아는 미국을 위시한 서유럽 국가들로부터 경제제재를 받고 있기 때문에 미국과 대립하면서도 장기적으로는 협력관계를 도모해야 하는 과제를 안고 있다. 이 과정에서 트럼프 행정부와는 협력에 상당히 공을 들이고 있으며, 이는 소위 트럼프 대통령 당선 시 러시아 스캔들로 발전하기도 하였다.

이러한 상황에서 동북아는 러시아의 세계전략에 매우 중요한 요소로 등장하고 있다. 유럽 및 중동에 비추어 핵심적인 이익을 차지하는 지역은 아니지만 유라시아 전략의 한 부분으로 러시아의 위상을 강화하는데 중

요한 지역이기 때문이다. 미국이 동북아에서 세력을 확장하는 것을 막고 북한을 완충지대로 유지하면서 경제적, 정치적 이익을 극대화할 수 있는 지역이다. 이러한 상황에서 북핵 문제는 러시아에게 기회와 도전을 동시에 안겨주는 요소이다. 국제사회의 흐름과 함께 북한에 대한 경제제재를 가하면서도 미국의 대북 강경 군사전략을 막고 한·미동맹의 강화를 막아야 하기 때문이다. 러시아는 한국의 사드 배치를 강하게 비판하고 있으며, 북한 문제가 군사적 수단이 아닌 평화적, 외교적 수단에 의해 해결되어야 하는 점을 계속 강조해 왔다.

일본은 2012년 12월 집권한 자민당의 아베 정권 기조가 공고하게 유지되고 있다. 아베 정권은 아베노믹스에 기초한 경제발전, 정치적 안정화, 적극적인 대외정책을 추구하고 있다. 특히 적극적 평화주의, 지구적 차원의 안보 역할 확보, 강력한 미·일동맹 등을 축으로 과거보다 훨씬 강한 대외전략을 추구하고 있다. 중국의 부상에 대해 강력한 견제를 하면서도 중일 관계 안정화를 꾀하고 러시아와는 북방열도 협상 등 협력의 기제를 만들어어나가는 모습도 보이고 있다. 중국의 부상을 견제하기 위해 동남아 국가들에 대해 활발한 외교를 전개하고, 특히 남중국해 문제에서 중국을 견제하기 위해 상당한 외교적, 경제적 정책 수단을 투입하고 있다. 중국과 동중국해에서 해양영토문제를 겪고 있고 해외 에너지에 90% 정도를 의존하고 있는 일본으로서는 해양 영토 및 해양 수송로 문제가 사활적 이익이라고 해도 과언이 아니다. 또한 호주, 인도 등 중견국들과의 군사적 소다자 협력도 강력하게 추진해왔다.

일본은 무엇보다 미·일동맹에 기초한 안보역할 확대를 안보정책 기조로 유지하고 있다. 미·일 안보 가이드라인을 개정하여 보다 적극적인 역할을 추진하는 한편, 헌법 해석을 변경하여 집단자위권을 추진하여 왔다. 미국 역시 중국의 부상과 북핵 문제, 그리고 미국의 국내경제적 문제 등에 접하여 일본의 보다 적극적 역할을 권고해 왔다. 이러한 변화는 결국 일본의 헌법 개정 문제로 연결될 것이다. 일본은 이미 안보 법제 개정

을 통해 군사적 역할을 허용하는 국내적 정치 상황을 만들어 왔다. 아베 정권은 이미 개헌선에 도달하는 의식을 확보하고 있으며 향후 점차적으로 개헌을 위한 국내 정치적 노력을 기울일 것으로 보인다. 당장 헌법 9조를 변경하여 전쟁할 수 있는 일본으로 헌법을 개정하지는 않더라도 단계적 개헌을 통해 군사력 사용을 합헌화할 가능성이 높다.

이 과정에서 북핵 문제는 일본의 군사력을 강화하는 중요한 원인이 되고 있다. 북한은 중거리 핵·미사일을 개발하여 한국에 지원 병력을 제공하는 주일미군 기지 및 일본 본토에 대한 공격을 공언한 바 있다. 앞서 논한 2017년 8월과 9월의 미사일 발사는 일본 상공을 거쳐 일본 국민에게 상당한 안보 불안을 안겨주고 있다. 북한이 일본을 미사일로 공격할 경우 미사일 요격, 북한에 대한 보복 공격, 미국을 지원하여 북한을 공격하는 상황, 한반도 전쟁 시 일본 국민의 후송 문제 등 다양한 문제가 실질적 문제로 닥치기 때문이다. 아베 총리는 미국과 함께 북한에 대한 강력한 제재와 군사적 억지를 추진하면서 북핵 문제 해결을 위한 국제적 노력에 적극적으로 참가하고 있다. 대화를 반대하는 것은 아니지만 북한에 대한 강력한 제재를 요구하며, 특히 납치자 문제가 전혀 진전을 보이지 않는 상황에서 대화는 여러 가지로 어려운 상황에 직면해 있다.

일본은 2017년 10월 22일 중의원 해산을 통해 내각을 재구성하게 되었는데 이 과정에서도 북핵 문제는 일본 국가 문제에 가장 중요한 문제 중의 하나로 떠올랐다. 실제로 일본 국민들이 북한의 공격 및 핵·미사일 실험, 미국의 대북 군사적 옵션 사용에 대한 불안감을 느끼면서 새롭게 정권을 연장한 아베 정권의 전략에서 북핵 문제는 상당한 비중을 차지할 것으로 볼 수 있다.

### 3. 북핵, 북한 문제를 둘러싼 미·중의 합의 가능성 문제

앞서 살펴본 바와 같이 탈냉전기 30년의 국제질서는 대략 부시 행정부 말기, 혹은 경제위기 이전까지의 미국 단극체제기와 이후 미국 국력의 상대적 쇠퇴와 미·중 경쟁의 점증기로 대별된다. 이러한 변화는 북한의 지정학적 위치 상 핵심적 변수로 등장하고 있다.

미·중관계는 냉전 종식 이후 여러 단계를 거쳐 왔고 그 과정에서 양국의 다른 전략보다 점차 중요한 정책 사안이라는 점에서 공통점을 보였다. 1990년대에는 천안문 사태의 여파와 중국이 아직 경제성장이 미국을 위협할 만큼 충분하지 않았기 때문에 비교적 안정된 관계를 가지고 있었고, 9.11 테러 이후에는 중국도 미국을 지지하는 기본적인 노선을 유지했다. 그러나 중국의 경제적 부상이 지속되고 2008년 경제위기가 발발하면서 중국은 미국이 주도하는 세계질서에 대해 더 큰 비판의 목소리를 내기 시작했다. 워싱턴 컨센서스에 대해 베이징 컨센서스의 유용성을 제기하고 위안화의 기축통화 시도 발언도 했으며 다양한 분야의 지구 거버넌스에서 중국의 중요성을 역설했다. 중국이 경제위기를 별 문제 없이 극복해 나가면서 중국 정부의 강력한 리더십에 대한 세계적 관심이 높아진 것도 소위 G2 담론이 성장하게 된 동력이었다. 미·중관계가 극도로 악화된 것은 2009년과 2010년의 일로 코펜하겐 기후협약 시 미·중의 의견대립, 달라이 라마의 방미, 센카쿠 사태 발발, 천안함 폭침 사건 등 사안별로 미·중이 대립했던 것이 사실이다. 그러나 이러한 갈등 속에서 미·중은 경제적 상호관계가 매우 높고 안보적 불안정이 양국 모두에게 손해라는 점을 인식하여 2011년 초부터 관계 발전을 위한 노력을 시도해왔다.

2013년 오바마 미국 대통령과 시진핑 중국 주석의 소위 신형대국관계 성립 노력은 트럼프 행정부 출범 이전까지 미·중관계를 결정한 패러다임이었다고 할 수 있다. 미국의 아시아 재균형전략과 중국의 대국굴기 전략이 경쟁하면서도 평화롭게 공존하도록 한 양국의 노력이다. 미국은 아시

아 재균형전략을 통해 기존 동맹국과의 관계를 강화하고 중국과의 전략적 협력관계를 유지하며 자유주의 경제 질서와 인권 도모와 같은 규범 기반 질서를 강화한다는 전략을 추진했다. 반면, 중국은 미국과의 안정된 관계 틀 속에서 아시아 주변국에 대한 운명공동체를 강조하고 매력공세를 강화하며 중국의 영향력을 확보하는 한편, 중장기적으로 미국과의 경쟁구도에 대비한다는 전략을 추구했다. 이 과정에서 미·중의 전략 협력은 양국 모두에 이익이 되기 때문에 신형대국관계를 통해 협력을 도모한다는 합의가 도출된 것이다.

신형대국관계 속에서 북핵 문제는 시급히 해결해야 할 중요한 문제로 합의된 바 있다. 양국 모두 북핵 문제가 자신의 개별적 이익에도 영향을 미치고 미·중관계를 악화시킬 소지가 있다는 점에 합의한 것이다. 북핵의 완전한 폐기를 위해 군사적 억제와 압박, 그리고 외교적 수단을 함께 사용하기로 의견을 같이 했다. 그러나 북핵 문제의 기본이 되는 북한 문제와 한반도의 지정학적 미래에 대해서 합의하기는 매우 어려웠다. 따라서 북핵 문제만을 다루면서 본격적인 북한 문제에 대한 협의는 회피한 경향이 강하다.

미국의 전략적 인내 정책과 중국의 현상유지 정책이 북핵 문제를 해결하지 못하고 더욱 악화시킨 결과를 낳은 셈이다. 문제는 미·중관계 역시 자체의 경쟁 논리로 점차 경쟁적으로 변화하고 있다는 점이다. 3년 여 지속된 미·중 간 신형대국관계가 트럼프 행정부에서 유지될지가 관심사이다. 우선 오바마 행정부의 신형대국관계 전략에 대한 미국 내 비판이 강화되었다. 미·중 양국은 서로의 핵심이익을 침해하지 않기로 하고 윈 윈 전략을 추구한다는 내용을 강조했지만 결과적으로 중국이 아시아에서 자신의 영향권을 설정하는데 미국이 방관할 수밖에 없었다는 것이다. 중국은 양안관계, 중국의 경제, 티벳 문제, 중국 내 분열 방지 등이 핵심 이익이라고 주장하였지만 사실상 남중국해 역시 핵심이익으로 삼으면서 미국의 개입 가능성을 차단해왔다는 것이다. 또한 미·중 양국은 사이

버 안보에서 협력하기로 했지만 중국은 지속적으로 미국의 사이버 기술을 불법적으로 해킹하여 탈취하고 주요 정보를 탈취하는 등 불법적 행동을 지속했다는 것이다. 결과적으로 신형대국관계 기간 중 중국의 굴기는 지속되고 미국의 아시아 정책은 후퇴했다는 결론이다.<sup>248)</sup>

반면 중국은 본격적인 아시아 지역전략과 아시아를 넘는 지구전략을 착실히 추구하고 있다. 2014년 100여 개 국가와 지역을 잇는 광범위한 글로벌 네트워크를 창출한다는 야심찬 프로젝트를 시작하였고, 아시아 인프라 투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB)도 창설하여 이를 뒷받침해오고 있다. 정책소통, 인프라 연결, 무역 원활화, 자금 융통, 민심상통 등의 분야에서 다차원적 연결망을 강화하고 있고 참여국가와 교역량이 늘어나고 있다. 또한 인프라 투자를 통해 상호 관계망을 강화하고 무역편리화도 추진하고 있어 중국의 영향력이 강화되고 있다. 2049년을 목표로 하고 있는 일대일로 프로젝트는 완성될 경우 약 64개 국가의 참여 위에 세계 인구의 63%, 경제규모는 29%, 무역규모는 23.9%를 포괄하는 초대형 성과가 될 전망이다.<sup>249)</sup>

트럼프 행정부는 취임 이후 4월 6일부터 이틀간 열린 미·중 정상회담에서 양국 간 기본 관계의 틀을 설정하고자 시도했다. 정상회담의 결과는 첫째, 양국 간 전반적 협력기조를 확인한 것이다. 트럼프 대통령은 자국의 경제이익 우선주의를 내세우고 시진핑 주석과 회담에 임했으며 미국과의 경제관계가 여전히 중요한 중국은 소위 100일 계획으로 미국의 요구에 응답했다. 중국은 양국 간 무역 불균형과 투자 불균형을 해소하기 위해 많은 내용이 담긴 계획안을 추진하기로 하였는 바, 5월 25일 중국의

<sup>248)</sup> 재균형전략에 대한 비판에 관해서는 Michael J. Green, Zack Cooper, and David J. Berteau, *Assessing the Asia-Pacific Rebalance* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2015) 참조.

<sup>249)</sup> 북경사무소, “중국의 ‘일대일로’ 추진 현황 및 평가와 전망”, 『KIEP 북경 사무소 브리핑』, vol. 20, no.11 (2017) 참조.

상무부는 중미무역관계에 관한 연구보고를 발행하여 다양한 대책을 내놓은 바 있다. 즉, 위안화 절하를 하지 않는다고 주장하는 한편, 에너지와 농산품, 첨단기술 상품, 그리고 서비스 영역에서 미국으로부터 수입을 대폭 확대하기로 하였다. 앞으로 5년 간 중국의 대미 수입을 약 8조 달러로 늘이기로 하였고, 에너지 분야에서 액화천연가스, 원유, 휘발유 그리고 농산품에서는 대두, 면화 등을 수입 증대하기로 하였다. 더불어 7월 16일부터 미국산 소고기를 중국이 직접 수입하기로 하였고, 대형 여객기, 영화 등의 수입도 늘이기로 하였다. 중국이 바라던 미·중 양자투자협정(BIT) 협상도 추진하기로 하였다.

둘째, 양국 간 가장 시급한 현안으로 북핵 문제 해결에 협력하기로 하였다. 북한이 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발을 서두르면서 미국 본토 안보가 위협받을 것이라는 예상 하에 미국은 보다 강력한 북핵 정책을 추진하고자 하였다. 중국 역시 북핵 능력 고도화로 한·미동맹 강화, 미국의 동북아 군사 개입 증가, 한반도 무력사태 발생 등을 우려해왔기 때문에 미국과의 협력에 적극적인 입장을 보인 것이다. 또한 미국은 중국의 대북 압박 협력의 대가로 그간 표방했던 대중 경제 압박을 완화할 것을 시사하는 등, 북핵 문제 해결을 둘러싸고 미·중 간 협력 기조가 강화된 것으로 볼 수 있다.

셋째, 그러나 짧은 정상회담만으로 미·중 간의 모든 사안이 다루어지는 어려웠기 때문에, 남중국해 문제, 사이버 안보 등 주요 문제들에 대한 논의는 뒤로 미루어졌다. 트럼프 행정부 등장 이후 미·중 정상회담까지 준비기간도 짧았고 트럼프 행정부의 아시아 정책을 담당할 주요 실무진도 인선이 실행되지 못하고 있기 때문에 많은 중요한 문제는 여전히 불확실하게 남아있게 되었다. 2017년 내 트럼프 대통령의 방중이 약속되었고, 향후 많은 양자 정상회담의 기회가 있기 때문에 아시아의 안보와 경제 구조를 둘러싼 미·중의 협력 방향은 지켜보아야 할 일이다.

#### 4. 한국의 동북아 지역전략과 대북·북핵전략의 배합 문제

북핵 및 북한 문제가 국제화될수록 한국은 대북전략과 동북아 지역전략, 혹은 주위의 강대국 전략과 국제사회 전략 간의 균형을 맞추어야 한다. 또한 주변국이 북핵 문제에만 치중하는지, 북한 문제까지 전반적으로 다룰 여유가 있는지를 보아가며 북핵전략과 대북, 통일전략을 함께 다루어야 한다.

이러한 어려움은 비단 북핵 문제에만 국한된 것은 아니었고 이미 분단 이후 한국의 전략적 과제이다. 동북아는 세계적 강대국이 모여있는 보그드문 지역으로 지구적 세력균형의 변화가 지역질서에 직접적인 영향을 미치는 지역이다. 소위 지역의 피침투성(porousness)이 강한 지역으로 한국과 같은 지역 내 상대적 약소국은 지역의 안보 아키텍처 조성과정에서 목소리를 높이기가 매우 어렵다. 냉전기 자유진영과 공산진영이 첨예하게 대립하기 시작한 시기부터 한반도는 분단되어 한국은 대공산진영의 전초기지로서 안보위험에 시달렸다. 1970년대 데탕트가 시도된 경우에도 한국의 의도와는 별개로 데탕트 구도가 부과되었고 박정희 정부는 이에 대응하기 위해 많은 어려움을 겪었다. 1980년대에도 소위 신냉전을 맞이하여 한·미·일 3각 안보협력을 강화하는 등 미국 중심의 동맹 네트워크 속에서 한국의 지역전략은 냉전구도와 일체화되어 온 것이 사실이다.

냉전이 종식되면서 양대 진영의 대결 구도가 약화된 반면, 한국의 국력이 상대적으로 신장되었고 북한에 대해서도 한국의 우위가 확보되었다. 무엇보다 한국의 동맹국인 미국 중심의 단극체제가 자리 잡으면서 한국은 상대적으로 활동의 공간이 넓어진 것이 사실이다. 노태우 정부는 북방정책을 통해 구 공산권 국가들과의 수교를 시작으로 구소련과 수교하고 이어 중국과 수교하면서 북한을 압박하는 효과를 거두었다. 이 과정에서 미국의 협력이 긴요하였고, 한국은 상대적 자율성을 가지고 동북아에서

입지를 강화하고 북한에 대한 압박과 협력을 추진하는 지역전략을 추진할 수 있었다. 지역전략의 여지가 넓은 상황에서 지역, 외교전략과 대북 전략을 적절히 배합하는데 유리한 환경이었다.

김영삼 정부 당시 북핵 문제가 불거지면서 주로 미국과의 협력에 주력할 수밖에 없는 상황이었고 대북정책이 지역 정책을 이끄는 형국이 만들어졌다. 한국은 북·미 간의 협상, 북한의 통미봉남정책을 견제하면서 북한의 비핵화에 총력을 기울였다. 당시 북한은 외교적, 경제적으로 최악의 상황에 처해있었고 한국은 북한의 급속한 붕괴 가능성에 상당한 주의를 기울인 것이 사실이다. 따라서 대북, 통일 정책이 본격화되지 않고 비핵화가 우선했으며, 단극 체제 하 미국의 변화에 예의 주시하면서 협의의 북한 비핵화 정책을 추진한 것이다.

김대중 정부는 1997년 경제위기 극복을 시도하면서 동시에 대북 관계 강화를 추진하였는데, 경제부문에서는 미국과의 협력이 중요하였지만 아태 공간 속에서 남북한의 협력 가능성을 제고하고자 노력하였다. 핵심적인 변화는 소위 햇볕정책이라 불리는 대북포용정책을 시작했다는 것이다. 김대중 정부는 세계적, 지역적 차원의 냉전 종식이 한반도 냉전 종식으로 이어지지 않았다는 문제의식 하에 햇볕정책을 추진하였다. 흡수통일 방지, 안보태세 확보를 기반으로 북한과 교류, 협력을 추진하고 사실상의 통일을 이루면 북핵 문제는 물론 한반도 평화의 문제가 근본적으로 해결될 것이라는 비전이었다. 즉 통일정책을 중장기 과제로 돌리고 북핵과 남북관계 전략에 집중한 것이다. 더불어 클린턴 행정부와 긴밀한 협력 하에 햇볕정책의 근본 가정을 공유하고자 하였다. 그 결과 2000년 10월 조명록 차수의 워싱턴 방문과 올브라이트 미 국무 장관의 평양 방문이 이루어졌다.

문제는 공화당의 부시 행정부가 등장하면서 미국의 대북 강경정책의 이어졌고 북한 역시 이에 강하게 반발하였다는 것이다. 9·11 테러가 발생하고 미국이 2000년 신년사에서 북한을 악의 축으로 명명하면서 한국

의 대북정책은 어려움을 겪었고 급기야 2차 북핵 위기가 발발하게 된다.

노무현 정부는 발전된 국력과 민주화라는 국내자산과 미국의 일방주의 외교를 경계해야 한다는 필요성에 기반하여 새로운 지역전략을 추진하였다. 즉 한·미동맹을 비판적으로 재편하려고 노력했고, 중·일 간에 소위 전략적 균형자론과 대미 자주론을 내세우면서 지역전략을 재편하고자 노력했다. 이 과정에서 북한과의 협력을 도모하여 북한의 위협을 낮추고 동북아 지역전략을 강화하는 전략으로 소위 평화번영전략을 추진했다. 참여정부는 북한 핵문제 해결의 3대 원칙으로 북핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 우리의 적극적 역할 등을 기조로 내세웠다. 기존의 개념과 차별화되는 지역전략을 시도했다는 점에서 평가받을 수 있으나, 상대적 약소국의 국력 위에서 균형자 역할에 대한 많은 한계가 지적되기도 하였다.

이명박 정부는 진보 정부 10년 간 북한에 대한 느슨한 상호주의의 결과가 북핵 문제를 악화시켰다는 전제 하에 엄격한 상호주의 원칙을 내세웠다. 북한의 완전한 비핵화를 가장 중요한 과제로 설정하였고, 북한에 대한 원칙 있는 관여 정책을 내세웠다. ‘비핵·개방·3000’과 ‘그랜드 바겐’ 등 대북정책의 대안을 제시하기도 했지만 전체적인 맥락 속에서 성과를 거두지 못했다. 북한 문제 자체에 대한 관심이 상대적으로 줄어들면서 사실상 남북관계가 악화되는 많은 계기를 맞이하였다. 반면 미국과의 동맹강화, 2008년 경제위기 이후 한국의 국제적 위상 강화에 힘을 기울였다. 한·미관계 강화 위에서 G20 참여, 핵 안보정상회의 개최 등 국제적 위상이 강화된 결과가 나타났다. 2011년 12월 김정일이 사망하고 김정은이 등장한 직후, 북한 내에는 많은 국내정치 불안정의 징후들이 나타났고, 2013년 3월 김정은은 한국과 주변국이 용납할 수 없는 소위 병진전략을 내세우기 시작했다. 핵무기를 만능의 보검으로 삼으면서 북한 헌법에 북한을 핵무기 국가로 명시하는 등, 비핵화와는 반대의 방향으로 전략을 전개하였다. 또한 핵·미사일 실험을 단행하고, 대남 도발을 강화하는

등 한국으로서는 대북정책에 집중해야 하는 상황이 만들어졌다.

박근혜 정부는 북한 비핵화를 목표로 북한에 대한 최대 압박과 국제적 제재를 강화하는데 총력을 기울였으며 국제사회와의 협력에 치중했다. 북한에 대한 압박과 제재를 극대화하고, 향후 한국 주도의 통일에 대한 주변국의 도움을 얻기 위한 노력을 기울였다. 통일대박론은 북한 문제의 심도 있는 검토와 남북 평화공존, 평화체제 수립 등의 과제보다 북한에 대한 압박을 통해 급속한 통일이 가능하다는 인식을 불러일으켰다.

이 과정에서 미국과 중국의 협력을 얻기 위한 노력을 기울였다. 특히 중국과의 관계 강화에 힘썼는데 북한의 비핵화에 대한 전략적 동의를 구하는 한편, 향후 북한의 붕괴 및 한국 주도의 한반도 통일에 대한 중국의 동의도 얻고자 노력하였다. 이 시기 동안 미·중 간의 협력과 경쟁은 본격적인 구도에 올랐는데, 양국은 신형대국관계를 내세우면서도 중장기 경쟁을 염두에 두고 유리한 고지를 차지하기 위한 노력을 동시에 기울였다. 한국은 미국의 동맹국이자 중국의 지정학적 인접국으로서 미·중 경쟁의 가장 중요한 대상이라고 할 만한 나라이다. 한국은 미·중 경쟁 구도 속에서 양자의 관계를 포괄적으로 운용해나가는 지역전략과 북핵, 북한 문제 전략이 필요한 상황이었다. 북핵 문제 해결을 위해 미래의 한반도 문제를 거론하는 것은 유의미하지만 통일 한반도에 대한 지정학적 고려는 주변국이 이익이 침해하게 걸린 문제이다. 박근혜 정부는 한국 주도 통일에 대한 중국의 동의를 얻어 북핵 문제 해결에 추동력으로 삼고자 했지만, 결국 한국의 주장에 대한 중국의 협력은 미온적으로 그쳤고 한국은 중국에 대한 전략적 협력에서 한·미동맹 강화로 선회할 수밖에 없었다.

## 5. 문재인 정부의 대외 환경의 변화, 지속 가능성 문제

문재인 정부의 대북 전략은 소위 ‘신베를린 선언’ 이후 점진적이고 단계적인 대북 전략으로 정리되었지만, 북한의 6차 핵 실험과 지속적인 미사일 실험으로 제재와 압박, 관여와 협력의 균형을 유지하기 매우 어려운 지경에 이른 것이 사실이다. 국제사회는 북한의 6차 핵 실험 이후 유엔안보리 대북제재 결의안 2375호를 채택하여 북한 대외 수출의 90%, 북한 석유 수입의 30%를 금지하는 상황에 이르렀고, 문재인 대통령도 북한과의 대화가 현재로서는 적절하지 않다는 언급을 한 바 있다. 북핵 문제가 지속적으로 악화되면서 미국, 중국, 러시아, 일본 등 주변 강대국들의 계산도 복잡해지고 북핵 문제를 자신의 문제로 여기는 정도가 심화되고 있다. 특히 미국은 본토 안보의 위협이 높아지면서 북핵 문제는 물론, 북·미 관계 및 한반도 문제를 새롭게, 근본부터 논의해야 할 필요성을 느끼고 있다. 단기적으로 문재인 정부가 신베를린 구상을 실현하고자 한다면 장애에 부딪히겠지만, 중·장기적으로 현재의 국면을 기회로 삼아 북핵 문제를 토대로 한반도 문제 전체를 해결하는 대안을 제시하고 국제사회의 노력 속에서 주도권을 추구할 수 있다면 성공의 계기를 찾을 수도 있다. 이 과정에서 무엇보다 중요한 것은 역시 미국의 대북전략 방향과 미·중 관계의 향방이며, 그 속에서 한국이 어떠한 원칙으로 외교전략과 대북전략을 조화시켜나가야 하느냐 하는 점이다. 우선 트럼프 행정부의 대북정책 방향과 미·중관계의 향방을 살펴본 후 결론에서 한국의 전략 방향을 논하기로 한다.

### 가. 트럼프 대통령 하 미국 외교정책의 향방

2016년 11월 미국 대통령 선거에서 트럼프 후보가 당선된 것은 국제질서에 엄청난 변화를 가져오는 사건으로 기록되고 있다. 트럼프 대통령은 미국 경제의 재흥, 중산층의 부활, 제조업의 활성화, 무역적자 해소,

이민 유입 방지 등 우익적이며 보수주의적이고 포퓰리즘에 호소하는 전략으로 당선되었다. 국가전략으로는 “미국 국익 우선주의”와 “힘을 통한 평화”를 내세웠다. 미국의 국익을 우선하면서 현재까지 미국이 만들어 온 지구적 다자규범을 되돌린다는 전략이다.

이러한 변화가 트럼프 대통령 개인의 소신에서 비롯된 것인가, 아니면 미국 외교정책과 국내 상황의 구조적 변화 속에서 불가피하게 잉태된 결과인가? 트럼프 대통령 개인의 특성 및 트럼프 대통령을 지지하는 지지층의 특수성에서 미국 외교정책의 방향이 결정되는 것은 사실이다. 또한 트럼프 대통령은 공화당의 대통령이면서도 공화당 주류의 정책노선과 일정한 거리를 유지하였다. 공화당은 안보전략에서 미국의 지구적 역할을 강조하면서도 선별적 개입을 추구하는 전략을 취해왔다. 신고립주의 전략보다는 선별적 개입전략이라고 할 수 있다. 그러나 트럼프 대통령의 안보전략은 미국의 경제를 우선시하는 전체 구도 하에서 경제전략에 종속되는 모습을 보이고 있다.

그럼에도 불구하고 미국의 단극체제가 가져온 피로감과 미국의 신자유주의 개혁이 불러온 국내 불평등의 경제 문제가 구조적 요인으로 작용했고, 향후에도 상당 기간 지속될 것으로 전망된다. 미국은 경제약화가 주요 무역 대상국 즉, 중국, 독일, 멕시코, 한국 등 대상국의 불공정 무역 때문이었고, 그간 체결한 다양한 자유무역협정 때문이라고 비판하였다. 또한 환율을 조작하여 금융 면에서 이득을 취한 환율조작국에게 책임을 돌렸다. 그 결과 트럼프 대통령은 취임 이후 환태평양파트너십을 전면 무효화하고, 북·미 자유무역협정과 한미 자유무역협정에 대한 재협상을 예고하고 있으며, 중국, 독일 등에 대해서도 상황에 따라 공정무역을 요구하고 있다.

이러한 경제전략은 독일, 한국, 일본 등 동맹국에게는 부담이 아닐 수 없다. 경제면에서 비판을 가하면서 안보 공약을 미국이 어느 수준까지 유지할지 알기 어렵기 때문이다. 트럼프 대통령은 또한 동맹국들이 동맹

유지에 필요한 분담금을 정당하게 지출하지 않고 있다고 비판하고 있다. 2017년 5월 브뤼셀을 방문한 트럼프 대통령은 나토정상회의에서 유럽의 나토 회원국들이 정당한 방위금을 분담해야 한다고 비판한 바 있다. GDP 기준으로 2.0%까지 방위비를 분담해야 한다고 주장하였고, 이에 대해 독일의 메르켈 총리는 이는 과도한 요구이며 유럽의 안보를 스스로 고려해야 할 때가 왔다고 반박하였다.

트럼프 행정부의 안보전략은 안보-경제 관계뿐 아니라 안보전략 자체에 대해서도 불확실 요소가 상당히 존재하고 있다. 무엇보다 트럼프 대통령은 대선 당시 러시아와의 유대 관계 및 FBI 수장에 대한 해임 등으로 국내적 기반이 취약해져가고 있다. 국내 기반이 지속적으로 취약해질 경우 트럼프 대통령은 국내 위기를 돌파하기 위해 역시 예상하기 어려운 외교정책을 추구할 가능성도 있다. 또한 트럼프 대통령은 중장기적인 미국의 국익을 위한 정책과 상당히 차이가 나는 정책을 추구하고 있다. 일례로 5월 파리기후변화협약에서 탈퇴한다고 선언하였는데 이는 지구적 기후변화 대처문제뿐 아니라 미국 내 신에너지 개발 등 파리기후변화협약을 전제로 한 많은 움직임과도 상반된다. 전체적으로 트럼프 행정부의 지지도가 매우 낮은 상황에서 향후 안보전략이 어떻게 진행될지 불확실성이 높아지고 있다. 특히 대북정책 관련해서 북한의 핵 위협을 봉쇄하는 대안을 추구하는 과정에서 국내정치가 어떠한 변수가 될지 주목해야 한다.

트럼프 대통령은 미국이 추구해온 자유주의 국제질서의 근간을 근본부터 흔들고 있다. 이러한 변화가 단기간에 그쳐 미국의 국력이 일정 부분 회복된 이후 다시 자유주의 외교전략으로 회귀할지는 알 수 없다. 그러나 다자적으로 마련된 규범을 훼손하고 미국의 국익을 위해 타국에 책임을 돌리는 외교정책은 미국의 신뢰성을 낮추고 미국의 외교전략을 더 이상 상수로 여기지 않는 국가들의 변화를 촉진할 것이다.<sup>250)</sup>

<sup>250)</sup> G. John Ikenberry, "The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?," *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 3 (2017)

트럼프 행정부는 북핵 문제가 미 본토 안보의 문제가 되면서 상당한 정책 자원을 북핵 문제 해결에 투입하고 있다. 한편으로는 본토 방위를 강화하고 군사적 억제수단을 보완하면서, 중국을 압박, 회유하여 대북제재를 강화하도록 외교적 노력을 기울이고, 국제사회의 단합된 대북제재를 이끌어내고 있다. 한국, 일본 등 동북아 동맹국들과의 관계를 강화하면서 동시에 최후의 수단으로 군사 옵션 역시 고려하고 있다. 더불어 미국 사회 각계에서는 북핵 문제의 본질을 새롭게 조망하자는 다양한 담론이 등장하고 있다. 북한의 핵 국가 승인이 불가피하다는 비판론에서 북·미 관계 수립을 통한 정치적, 외교적인 근본노력이 필요하다는 신중론이 함께 제기되고 있다. 문제가 악화될수록 해결책을 도모하는 노력이 치열해지고 있는 상황이다. 그러나 문제의 핵심은 북핵 문제가 단순히 군사무기의 문제로 해결되지는 않을 것이며 결국 북·미 간 치열한 외교와 협상의 단계를 도래할 것인데 이를 위해 북한과 미국이 어떠한 협상전략과 수단을 축적해 나가는가 하는 점을 주목해 보아야 한다.

## 나. 미·중관계의 미래 향방

한반도의 운명에 핵심적 변수인 미·중관계가 세력균형의 변화에 처해 있는 것은 사실이나 그 과정이 결국 세력전이의 충돌로 귀결될지 혹은 평화로운 협력과 충돌 없는 안정으로 이어질지 현재로서 알기 어렵다. 미·중 양국 모두 기존 패권국가와 부상하는 도전국가 간 무력충돌이 역사적으로 불가피했다는 투키디데스 함정을 피하고자 하는 주관적 인식이 있지만 이러한 인식이 정책으로 현실화될지, 그리고 그러한 정책이 실효를 거둘지는 알 수 없는 일이다.

트럼프 대통령은 대선 기간 동안 중국을 여러 차례 언급하며 대중 정책을 설명해왔다. 그 특징을 살펴보면 첫째, 미국 경제와 관련하여 중국에 대한 비판의 수위가 매우 높았다는 것이다. 트럼프 대통령은 중국이 미국에 대해 막대한 무역 적자를 보고 있다고 수시로 언급하였는데 사실 미국

은 중국에 대해 하루 10억 달러에 달하는 무역적자를 기록하고 있다. 미국이 이를 극복하려면 중국에 45%의 관세를 부과하고 공정무역을 실행해야 한다고 주장했다. 이는 트럼프 대통령의 경제학적 지원자였던 피터 나바로와 같은 인물에 의해 더욱 정교화 되었다. 또한 트럼프 대통령은 중국의 무역 흑자가 의도적으로 위안화를 약세로 유지하는 정책에 의해 가능했다고 주장하고 중국을 환율조작국으로 지정한다고 공언했다. 이러한 중국 비판이 선거의 수사일 수도 있다. 역대로 미국 대선 기간 중 많은 후보들이 중국을 비판하면서 후보로서 선명성을 부각했고 당선 이후에는 미·중관계를 위해 힘쓴 것을 알 수 있다. 오바마 대통령 역시 선거 기간 중 중국을 적대국(adversary)라고 명명하였지만 미·중관계를 위해 노력한 바 있다. 더욱이 트럼프 대통령은 선거 당시 공화당 내에서도 소수 지지 후보였기 때문에 선거의 수사는 더욱 강할 수밖에 없었다.

둘째, 트럼프 대통령의 대중 관련 발언은 주로 경제문제에 국한되어 있었다는 점이다. 오바마 2기 행정부 말기에 달하면서 미·중관계는 상당히 악화되었던 것이 사실이다. 특히 남중국해 문제를 둘러싸고 중국의 소위 공세적 정책이 미국 내에 비판적으로 받아들여졌다. 시진핑 주석이 국내 정치를 강화하고 아시아에서 전반적인 확장을 피하면서 미국의 이익을 침해한다는 인식이 두드러진 것이다. 중국의 경제적 부상에 이어 아시아에서 소위 '중국식 몬로독트린'을 실시하며 미국의 영향력을 축소하려 한다는 것이 정설로 부각되는 상황이었다. 그럼에도 불구하고 트럼프 대통령은 중국에 대한 안보전략에서 별다른 언급이 없었다. 미국의 주된 위협은 이슬람 국가와 테러, 그리고 중동의 불안정한 정세라고 인식한 것이 대선 당시 트럼프 대통령의 모습이었다.

셋째, 트럼프 대통령의 대중 인식과 관련하여 아시아 전체에 대한 관심 및 전략적 구도가 매우 약했다는 것이다. 트럼프 대통령은 아시아정책 관련하여 오바마 행정부의 재균형전략을 부분적으로 비판하기는 했지만 이를 대체할 수 있는 아시아전략을 표방한 바가 없다. 기존의 동맹국

인 한국과 일본에 대해 방위비 분담 증액을 요구하는 정책과 대중 경제정책을 제외하고는 별다른 아시아정책이 없었던 것이 사실이다. 특히 남중국해 문제가 불거지고 있는 동남아 국가들에 대한 언급이 사실상 거의 없어 트럼프 대통령의 아시아 인식의 한계를 보여주었다.

이러한 미국의 대중전략은 지정학적 공감대를 결여하고 있다는 점에서 우려스럽다. 오바마 대통령은 시진핑 주석과 동아시아의 양대 강대국으로 전쟁을 방지하고 최대한 공통의 이익을 끌어내려는 규범적 노력을 기울였던 것이 사실이다. 이 과정은 협상만으로는 불가능하고 트럼프 대통령의 경우처럼 힘에 기반한 줄다리기도 불가피한 것으로 볼 수 있다. 향후 트럼프 대통령이 동아시아의 안정을 위해 미·중 간에 진지한 지정학적 공감대를 만들어야 한다는 인식을 가지게 될지, 그 과정에서 아시아 국가들의 의견을 진지하게 반영해야 한다는 점을 인식할지가 미·중관계, 그리고 한반도의 미래에 큰 영향을 미치게 될 것이다.

#### **다. 러시아와 일본의 북핵 및 한반도전략**

러시아와 일본은 앞서 논의한 대로 보다 적극적인 대외전략을 추구하며 이 과정에서 강력한 군사력을 중시한다는 점에서 공통점을 가진다. 또한 한반도 문제에 대한 강한 참여 의사를 보이고 있으며 이를 통해 한반도의 향방에 큰 영향을 발휘할 수도 있다. 양국 모두 북핵 문제의 미래에 따라 자국의 국가 이익의 상당부분이 좌우될 것이다. 우선 한반도 군사적 유사 시 러시아와 일본 모두 상당한 난민으로 어려움을 겪을 수 있고, 중국과 전략 협력을 맺고 있는 러시아나 미·일동맹을 축으로 한국의 군사 후방기지로 기능하는 일본 모두 원하지 않는 군사 상황에 말려들 가능성이 높다.

그러나 러시아와 일본의 북핵 문제 해결 방향에 대한 전략은 상당한 차이를 보인다. 우선 러시아와 북한의 교역은 1억 달러에 채 못 미치지만 정치외교적 협력은 증가하는 추세를 보여 왔다. 2017년 1월 러시아 타스

통신은 북·러 양국이 철도 인프라 건설에 협력하기로 했다고 보도한 바 있고, 러시아는 북한 노동자들을 받아들이는 프로그램을 확대하려 한다는 점도 알린 바 있다. 또한 러시아는 북한의 무기 개발 기술에 중요한 배후로도 알려져 있다. 화성 14형 대륙간탄도미사일에 사용된 액체 연료 엔진은 과거 소련의 잠수함발사탄도미사일인 'R-27 Zyb'의 엔진인 것으로 알려져 있다.

러시아는 중국과 마찬가지로 미국의 세력 확산을 막는 완충지로 북한을 고려하는 지정학적 공통점이 있다. 또한 북한이 붕괴하면 북·러 접경 지대에 혼란이 야기되는 것을 경계하고 있다. 만약 트럼프 행정부가 북한에 대해 군사적 대안을 사용하게 되면 한반도의 혼란 상황이 러시아에도 좋은 영향을 미치지 않을 것으로 판단하기도 한다. 러시아는 중국과 전략적 협력의 전선을 강화하고 있는데 예를 들어 한국에 사드가 배치되는 것을 보고 2020년까지 유효한 군사협력에 2017년 6월 합의한 바 있다.

그러나 중국이 북한의 핵·미사일 개발에 대해 국제사회와 함께 강력한 제재를 하는 것과는 달리 러시아는 북한에 대해 온정적 자세를 취하고 있다. 러시아는 중국보다 북한과 접경지역에 훨씬 제한되어 있어 북한으로부터 받을 수 있는 피해가 적기 때문에 중국보다 북한에 대해 전략적 여지가 더 넓다고 볼 수 있다. 러시아는 북핵 문제의 해결 수단으로 군사적 수단 반대와 평화적 수단에 의한 해결을 근본 기조로 삼고 있다. 푸틴 대통령은 2017년 10월 4일 타스통신을 통해 러시아는 이미 2001 김정일이 일본 방문 길에 러시아에 들러 핵폭탄 1개를 보유하고 있다는 사실을 알렸다고 밝혔다. 이미 서울이 사정거리 안에 있었기 때문에 러시아는 북한의 핵 개발을 기정사실화하고 있었다고 볼 수 있다.

북핵 문제가 악화되면서 푸틴 대통령은 해결 방안에 대한 다양한 견해를 더 자주 피력하고 있다. 미국의 군사적 수단 논의를 강하게 비판하면서 북한은 자신의 안보 불안을 해결하기 위해 핵을 개발하고 있기 때문에 경제적 보상 정도로 핵을 포기하지 않을 것이라고 주장하고 있다. 또한

북한에 대한 군사적 선제공격이 성공을 거두기 어렵기 때문에 북한을 존중하면서 합의를 이끌어내야 한다는 견해를 피력하고 있다. 2017년 10월 19일 소치에서 개최된 발다이 국제토론클럽에서 푸틴 대통령은 북한에 대한 경제적 유인 제공도 논의한 바 있는데, 시베리아 횡단철도와 한반도 종단철도의 연결, 북한 경유의 가스관 건설과 북한 항구 이용 등을 들었다. 이러한 견해는 러시아가 대북제재 속에서도 나진-하산 물류연결과 나진항 이용을 끝까지 관철한 것과 맥락을 같이 한다.

동시에 러시아는 국제사회에 함께 대북제재에도 참여하고 있다. 2017년 10월 16일 푸틴 대통령은 유엔안보리 대북제재 결의안 2321호 이행 법령에 서명하고 북한과 과학 기술 협력 중단, 대북 상품, 원자재 수출 중단, 북한의 수출 금지 품목 수입 금지 등을 추진하고 있다.

그러나 궁극적으로 중국의 대북제재가 강력해지는 상황에서 북한이 러시아를 외교적, 경제적 대안으로 삼고 있기 때문에 한국으로서는 러시아가 대북제재를 약화시키는 요인이 되지 않도록 노력해야 한다. 한편 러시아는 한반도 통일을 명시적으로 가장 강하게 주장해왔다. 러시아는 한국과 북한에 대해 등거리정책을 추진하는 경향을 보였고, 한반도의 통일이 자국의 이익에 도움이 된다는 견해를 가지고 있다. 극동 개발, 한반도에 대한 영향력 확대, 에너지 수출 등 모든 관점에서 통일이 손해가 되지 않는다는 판단이다. 다만 평화적 방법으로 지정학적으로 치우치지 않는 통일 한국이 출현해야 한다는 입장이다. 북핵 문제가 평화롭게 해결된다면 이후 남북 협력 증가, 통일 진전 등의 과정에서 러시아는 큰 지지 세력이 될 수 있으므로 이 또한 고려하면서 대러시아 정책을 추진해야 한다.

일본이 추진하는 북핵 정책의 핵심은 일본 본토의 안전을 최우선으로 삼으면서도 미국과 완전한 정책 공조를 이룩한다는 것이다. 아베 총리는 트럼프 대통령과의 수차례 양자 정상회담을 통해 북한에 대한 최대 압박을 가하는 것이 반드시 필요하다는 점을 강조해왔다. 트럼프 대통령은

모든 옵션이 테이블 위에 있으며 과거의 협상과 대화가 큰 효과를 발휘하지 못했다고 주장해왔는데 일본은 이러한 입장에 전적으로 찬성하면서 강력한 대북제재와 압박을 찬성하고 있다. 이미 일본은 국제사회의 대북 경제제재를 넘어 단독으로 가능한 제재를 실행해왔으며 미국과 공조를 지속해왔다.

2017년 10월 중의원 선거를 거치면서 아베 총리는 북핵의 위협성을 지속적으로 강조하고 이를 해결하기 위해 강력한 안보정책이 필요함을 계속 역설한 바 있다. 특히 아베 총리의 정치적 지지율이 저하되는 과정에서 실시된 선거이기 때문에 북핵 문제는 더욱 강조되는 경향을 보였다. 자민당이 과반수 이상을 얻고 공명당과의 연합 여당이 참의원과 중의원 모두에서 개헌선인 2/3를 유지하게 된 현 상황에서 일본의 군사력 증가와 개헌의 속도는 더 빨라질 것이다.

북핵 문제에 대한 일본의 정책이 안보적 관심에서 비롯된 것이기도 하지만 국내정치 및 향후 군사적 역할 확대라는 전략과 관계된 것이니 만큼 일본의 북핵 정책이 한국이 추진한 남북관계 개선, 그리고 통일과 어떻게 연결될지 고민해야 한다. 북핵 문제가 평화롭게 해결된다면 남북 교류협력을 통해 한반도의 상황이 진전될 텐데 이 경우 미국의 한반도정책, 미·일관계, 그리고 한반도에 대한 일본의 고려 등을 고려하면서 북핵 문제 해결과정에서 한·일 협력, 한·미·일 협력을 이루어가야 한다.

## 6. 정책제언

### 가. 북핵 문제의 중장기 해결 대안 마련 및 국제사회 주도 노력

문재인 정부가 당면한 북핵 문제와 한반도 문제는 단기적으로 해결하기는 매우 어려운 사안이다. 또한 한국의 안보와 관련된 문제라 해서 한국이 배타적으로 주도할 수 있는 사안도 아니다. 이미 북한은 북핵 문제를 국제화시켰고, 국제화 속에서 주도권을 잡아 한반도 문제를 북한 주도

로 이끌려는 계산을 해오고 있다. 한반도 문제의 한반도화, 남북 대화를 통한 한반도 문제의 해결, 한국의 운전석론 등은 모두 한반도 문제의 국제화의 현실을 전체적으로 반영하지 못한 견해이다. 한국의 주도적 노력이 반드시 필요하지만 노력의 방향은 북한을 향할 뿐 아니라 전체 국제사회를 향해야 한다. 국제사회가 북핵 문제를 해결하는 과정에 적극 개입하여 정책 대안을 제시하고 국제사회의 노력이 북핵 문제에 국한되지 않고 북한의 정상화, 더 나아가 한반도 통일로 이어지도록 외교적 노력을 경주해야 한다.

## 나. 한반도전략과 주변 강대국전략의 선순환 구조 마련

이러한 노력의 핵심은 동아시아 지역의 주변 강대국에 대한 외교와 연결되어야 한다. 한국이 놓여있는 동북아 지역의 국제정치는 세계적 강대국인 미국과 중국의 세력이 부딪히는 지구적 국제정치의 가장 첨예한 지역이다. 향후 수십 년 간 미·중 양국은 세계 1위의 위치를 놓고 계속 경쟁할 것이며, 지정학 공간에서 충돌 가능성이 가장 높은 지역은 바로 동북아와 서태평양 지역이다.

한국은 미·중의 경쟁 속에서 생존을 확보하고 발전을 지속하며 더 나아가 미·중의 경쟁이 충돌로 이어지지 않도록 균형과 협력 촉진의 중견국 외교를 발전시켜나가야 한다. 강대국으로서 미·중의 세력이 워낙 크므로, 사실 한반도가 통일되어 통일 한국이 되더라도 미·중이 패권경쟁으로 본격적으로 나아갈 경우 통일 한국 역시 지정학적 딜레마에 처할 것은 당연하다. 물론 통일된 한국의 국력은 이전보다 월등히 고양되겠지만, 통일 전후 시기 모두에 동북아 국제정치를 대하는 한국의 지역외교를 그 자체로 가다듬어야 한다.

북핵 문제 및 북한 문제 일반을 해결하기 위해 한국은 지역전략과의 균형을 중시해야 한다. 과거 정부가 시도해왔던 노력들을 비판적으로 평가하면서 중장기적으로 국익의 포괄적 제고에 힘써야 한다. 대북정책을

우선시한 동북아 지역전략, 동북아 지역전략을 우선시한 대북정책 모두 한계가 있을 수밖에 없다. 양자를 복합적으로 고려하여 선순환 관계를 가질 수 있도록 대북전략과 동북아 지역전략을 연계해야 할 것이다.

한국이 지역전략에서 추구해야 할 가장 중요한 이익은 미·중 간의 극단적 충돌 방지 및 이를 위한 한국의 역할 강화, 한·미동맹의 유연한 활용 방안 모색, 중국과의 전략 협력 강화 및 중국의 규범기반 정책 제고, 한·미·중 간 전략 협력 채널 모색, 다른 중견국들과의 연대 및 협력 강화, 일본과의 성숙한 동반자 관계 강화 등이다. 이러한 목표를 북한의 완전한 비핵화, 남북 간 지속가능한 교류, 협력 모색, 평화적이고 점진적 통일 달성과 어떻게 일치시키는가가 가장 중요한 과제이다.

#### **다. 미·중 경쟁 구도 속에서 중견국 외교 추진을 통한 한반도 문제 해결 노력**

미·중관계는 북핵 문제 해결을 둘러싸고 일방적 경쟁과 갈등보다는 협력과 전략적 대화의 요소를 강화하고 있다. 그러나 미·중관계는 북핵 문제 뿐 아니라 다른 많은 문제를 둘러싼 경쟁구도를 형성하고 있고 다른 이슈로 인한 관계 악화가 한반도 문제에 악영향을 미칠 수도 있다. 따라서 한국은 미·중관계 전략을 지속적으로 가다듬어야 한다.

한국은 무엇보다 미·중관계에 대한 선부른 일반화를 경계하고 각 이슈들을 미·중 간 전략 경쟁의 이슈로 환원하는 오류를 막아야 한다. 특히 북핵 문제가 미·중 간 전략 경쟁의 이슈가 되는 상황을 막기 위해 노력해야 한다. 미·중관계는 일방적 경쟁관계가 아니며 양국 역시 협력의 미래를 바라고 있기 때문에 최대한 한반도 관련 이슈를 미·중 전략 경쟁 이슈와 분리시키는 노력이 필요하다. 북핵 문제의 경우 미·중 모두가 협력의 대표적 이슈로 삼고 있는 만큼, 이를 강대국 정치의 이슈로 선불리 가정하는 일은 피해야 한다. 문제는 북핵 문제 뒤에 있는 북한 문제가 명백히 강대국 정치의 이슈인 만큼, 이를 위한 준비가 필요하다. 북한이 비핵화

되고 중장기적으로 한반도가 한국 주도로 통일될 경우, 통일 한반도가 미·중 양국의 전략적 이익에 모두 도움이 된다는 논리를 만들어야 한다. 그러려면 통일 한반도가 미·중의 협력을 촉진시키는 중견국 역할을 할 수 있다는 믿음을 정착시켜야 하며 이를 위해서는 현재 한국의 중견국 정책을 실효 있게 보여주어야 한다.<sup>251)</sup>

더불어 북핵 문제 해결을 위해 단기적으로 대미, 대중 전략을 취해서는 안된다는 것이다. 사실 북핵 문제는 이제 더 이상 한국만의 문제가 아니며 북핵 능력이 배가될수록 한국의 지분은 작아지고 있다고 보아야 한다. 이미 개성공단 재개의 문제도 국제연합의 대북제재의 문제와 연관되며, 대북 송금도 미국의 이중 제재와 상치되는 상황을 맞이하고 있다. 심지어 대북 경제 지원이 중국의 반대에 부딪힐 수도 있다. 중국은 북한과의 외교관계 악화라는 외교적 비용을 치루면서 대북 경제제재를 하고 있기 때문에 한국이 남북관계만을 위해 대북 경제 협력을 할 경우 한국을 대북 국제 제재에서 이탈한 것으로 볼 것이기 때문이다. 따라서 남북관계를 염두에 둔 한국의 대북정책은 그 자체로 미국의 대북정책, 중국의 대북정책과 협의를 해야 하는 대상이 되어 버린 것이다. 국제제재와 상충되는 한국의 대북정책은 단순한 대북정책의 차이가 아니라 북한의 미국 본토 공격 가능성, 북·중 간의 전략적 불화 가능성 등의 문제에 직접적인 영향을 미치는 사안이 된 것이다. 따라서 한국은 미·중 양국의 대북정책을 총체적으로 고려하면서 접근해야 하며, 한·중, 한·미관계와 대북정책의 연관성에 주의해야 한다.

---

<sup>251)</sup> Chaesung Chun, "East Asian Security and South Korea's Middle Power Diplomacy," East Asia Institute, *EAI MPDI Working Paper 09* (Seoul: East Asia Institute, 2014); Scott Snyder, "U.S. Rebalancing Strategy and South Korea's Middle Power Diplomacy," East Asia Institute, *EAI MPDI Policy Recommendation Working Paper 12* (Seoul: East Asia Institute, 2015) 참조.

## 라. 새로운 환경에 맞는 전략적 관여의 업그레이드 방안 마련

북한은 푸틴 러시아 대통령의 언급처럼 북핵을 안보를 위한 핵심 수단으로 여기고 있기 때문에 경제적 지원 등의 대가를 받고 비핵화로 가지는 않을 것이다. 북한의 생존과 발전에 대한 포괄적 보장이 필요하며 이는 지금의 상황에 맞는 새로운 전략적 관여 전략의 수립 필요성으로 이어진다.

미·중 양국이 북핵 문제 해결을 위해 압박 및 제재와 관여를 병행하기로 원칙적으로 합의한 것은 바람직한 일이다. 문제는 압박과 제재에 대한 많은 논의와 계획이 세워진 만큼, 관여에 대한 연구는 충분하지 않다는 것이다. 미국도 관여를 논의하고 있고, 중국도 쌍궤병행에서 평화협정을 언급하고 있지만 양국 모두 보다 중장기적인 북한의 미래에 대해서는 정책자원을 충분히 투입하지 않고 있다.

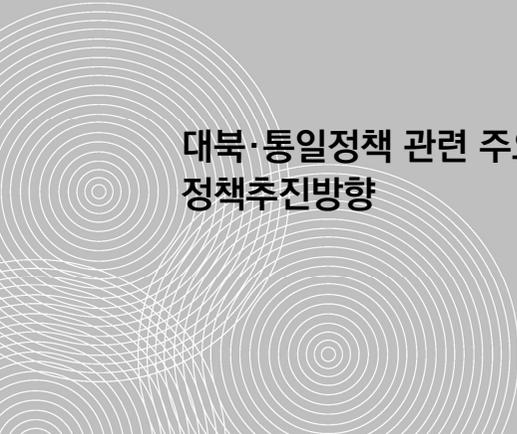
과거 한국 정부 역시 대북 관여와 협력을 강조해왔다. 그러나 관여는 단순히 대북 지원과 경제, 사회문화 협력의 정도를 순차적으로 높이는 문제에 국한되지 않는다. 특히 북한이 핵무기 개발 완성을 목전에 두고 있고, 경제는 더욱 어려워지며 북핵을 포기하면 김정은 정권의 정치적 정당성도 와해될 수 있는 새로운 상황에 직면해 있다. 과연 북한이 정상 국가가 되기 위해 어느 정도의 경제지원이 필요한지, 북한이 경제 지원을 받고 다시 핵 개발로 돌아가기 위한 상황을 막기 위해 어떠한 장치가 필요한지, 북한이 경제지원을 받고 현재의 수령체제를 유지하는 것이 가능한지, 북한에 대한 관여와 북한의 대외 개방이 과연 김정은으로서 받아들일 수 있는지, 관여된 북한이 주변국에 대해 어떠한 전략적 입장을 취할 것이며 이를 둘러싼 주변국 간 갈등은 방지할 수 있는지, 이 과정에서 한국이 관여의 주도권을 가질 수 있는지, 관여의 과정이 궁극적으로 통일로 이어질 수 있는지 등에 대한 치밀한 연구가 필요하다.

북핵 해결과정에서 한국 주도의 관여 방안이 마련되어 있지 않으면, 북한은 관여 과정에서 이득만 취하고 핵무기 개발로 선회할 수 있고, 관

여가 성공하더라도 한국이 주도권을 잡지 못할 수 있다. 또한 북한의 발전이 한국에 위협이 된다는 여론도 형성될 수 있고, 북한의 발전이 통일로 이어지지 않고 남북 간 다른 형태의 대결로 귀결될 수도 있고, 북한의 개발, 발전 과정에 대한 주변국의 경쟁이 심화될 수도 있다. 이러한 위협을 막기 위해 과거 관여의 경험을 발전적으로 계승하는 한편, 지금의 상황에 맞는 업그레이드된 관여 전략의 내용을 마련해야 한다.

## V. 결론





**대북·통일정책 관련 주요 쟁점과  
정책추진방향**

대북정책의 궁극적 목표는 통일이다. 따라서 통일정책이 성과를 거두기 위해서는 실효성 있는 대북정책이 필히 동반되어야 한다. 실효성 있는 대북정책은 장기적인 구상 하에 일관되고 지속적으로 추진되어야 가능하다. 그런데 대북정책은 우리 사회의 일관되고 합의된 대북인식을 전제로 한다. 다시 말해 일관된 대북인식을 바탕으로 한 장기적인 목표와 전략을 가진 대북정책이 추진되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 우리 사회의 서로 다른 통일 및 대북 인식의 혼선을 정리하고 통일정책 및 대북정책을 둘러싼 이견과 관련 쟁점을 체계적으로 이해할 필요가 있다.

먼저 대북인식과 관련하여 역대 정부와 정당들은 이념과 시대상황에 따라 북한 당국에 대한 인식을 달리해 왔다. 구체적으로 북한에 대한 인식의 차이는 대북정책의 목표와 수단의 차이로 이어진다. 역대 정부와 주요 정당들에게 북한은 크게 보아 1) 안보를 위협하는 존재, 2) 제압하거나 타도해야 할 대상, 3) 대화와 협력해야 할 상대로 인식되어 왔다. 이러한 인식 차이는 북한을 대화와 협력의 대상으로 인식하는 것이 우리의 안보의식을 약화시킬지도 모른다는 우려와 관련된 논쟁으로 이어져왔다. 하지만 북한이 우리 안보에 위협이라는 인식 약화를 두려워하여 북한을 대화와 협력의 대상으로 인정하지 않으면 대북정책이 경직된 강경노선을 벗어나기 어렵다. 이런 인식과 노선을 따랐던 이명박 정부 등이 남북관계 진전이나 안보상황 개선을 이끌어내지 못했다는 점을 상기할 필요가 있다.

또한 역대 정부와 정당들은 북한의 합리성, 신뢰성 그리고 안정성에 대해 큰 인식차를 보여 왔다. 특히 김대중 정부부터 격화된 북한 정권의 합리성에 대한 논쟁은 재고할 필요가 있다. 왜냐하면 북한이 비이성적이고 비합리적이라고 전제한다면, 제재든 포용이든 어떠한 대북정책도 실효성을 거둘 수 없다는 결론으로 이어지기 때문이다. 즉 북한에 대한 제재와 포용정책의 기대효과는 우리의 합리적 예측을 바탕으로 상정된 것이기 때문이다. 따라서 북한 정권의 입장에서 어떤 정책이 합리적인지

판단할 필요가 있다. 그리고 새로운 지도자의 등장이나 고위 인사의 숙청 등을 이유로 북한 정권이 불안정하다고 평가하고 이에 기초한 대북정책을 펴는 잘못도 되풀이하지 말아야 한다.

그런데 북한을 교류와 협력의 대상으로 인식하는 정부나 정치권 안에도 인식차가 존재해 왔다. 즉 교류협력을 통한 북한의 변화를 기대하는 사람들 간에도 인도적 지원이나 경협자금의 지원방식과 효과에 대한 시각차가 존재해 왔다. 또한 이러한 교류협력이 북한 정권의 정당성과 변화에 미치는 영향에 대해서도 의견이 엇갈려 왔다. 북한으로 흘러들어간 돈이 군사목적으로 전용되었다는 증거는 없지만 그렇게 되었을 가능성은 크다. 그리고 교류협력이 한반도의 긴장완화에 미치는 영향에 대한 평가도 엇갈려 왔다. 그러나 강경일변도의 정책을 펴던 시기에 비해서 교류협력이 활성화되었던 시기에 한반도가 보다 평화로웠다는 사실은 부인할 수 없다. 인도적 지원을 비롯한 남북 교류협력은 북한 정권의 정당성을 강화하는 면이 있지만 이를 훼손하기도 한다. 과거에 북한은 식량난 등으로 남측과의 협력이 매우 중요했기 때문에 정당성 훼손을 감수하면서까지 교류협력을 수용했던 것이다. 그러므로 핵·미사일 개발을 둘러싸고 미국과 남한과 대립하는 상황에서 북한이 남한과의 대화 및 교류협력 재개를 반길 가능성은 크지 않다.

그런데 정부별 대북정책의 차이는 정부별로 대북정책과 통일정책 관계에서 우선순위와 방점이 다른 데서 기인한다. 김대중·노무현 정부는 통일정책 중 각각 대북포용정책과 평화번영정책이라는 대북정책에 방점을 두었다. 한편 이명박·박근혜 정부는 통일정책 중 대북정책보다 통일외교정책과 대내정책에 방점을 두었다. 간단히 말해 김대중·노무현 정부의 통일정책은 대북우선정책, 이명박·박근혜 정부의 통일정책은 대북차선정책이라 할 수 있다.

이러한 정부별 통일정책에 대한 접근법의 차이는 국내외적으로 여러 가지 쟁점을 파생시켰다. 먼저 국내적으로는 전임 정부의 통일정책에 대

한 서로 다른 평가로 정치적 갈등을 야기해왔다. 또한 북한 문제와 북핵 문제에 대한 접근방식을 둘러싼 논쟁을 불러왔다. 구체적으로 북한 문제와 북핵 문제를 연계시켜 접근해야 한다는 입장과 분리해서 접근해야 한다는 입장이 서로 대립해 왔다. 이러한 접근방식의 차이는 결국 통일을 위한 대북정책의 시각차와 관련 쟁점과 맞닿아 있다. 대체로 북한 문제와 북핵 문제를 연계해서 접근해야 한다는 입장은 대북차선 통일정책을 바람직하다고 인식한다. 반면 북한 문제와 북핵 문제를 분리시켜 보아야 한다는 입장은 대북우선 통일정책을 지향한다. 이 입장은 교류와 경제협력과 같은 하위정치를 통해 정치·안보 문제를 해결할 수 있다고 본다. 북한과 북핵 문제를 분리해서 보았던 김대중·노무현 정부가 통일을 달성하기 위해 대북포용정책과 북한과의 교류협력을 중시했던 이유이다.

통일과 관련한 또 다른 주요 쟁점은 흡수통일과 북한 붕괴론에 대한 입장이다. 어느 정부에서든 ‘흡수통일론’과 ‘흡수통일 반대론’, ‘북한 붕괴론’과 ‘북한 붕괴불가론’이 함께 있어왔다. 그러나 대별하면 김대중·노무현 정부는 북한과의 평화공존과 남북관계 개선을 추구하며 ‘흡수통일 반대론’ 그리고 ‘붕괴불가론’의 입장을 취했다. 반면 이명박·박근혜 정부는 북한의 붕괴 가능성을 고려하면서 남북관계 개선보다는 통일기반 조성사업에 주력하였다.

이렇듯 북한 정권, 대북정책 그리고 통일정책에 대한 인식과 접근법은 정부의 이념과 주변상황에 대한 인식에 따라 달라져 왔다. 그렇다면 통일 및 대북정책을 둘러싼 다양한 쟁점을 완화하고 성공적인 대북정책을 기반으로 한 통일정책을 펼치기 위한 방안은 무엇인가?

문재인 정부의 대북정책은 기본적으로 북한과의 교류협력을 활성화 함으로써 남북관계를 개선하고 북핵 문제를 해결하겠다는 것이다. 이러한 정책이 일관되고 지속적으로 이루어지기 위해서는 첫째, 북한을 위협으로 인식하여 제압 또는 타도의 대상으로 여기는 정치권과 사람들의 인식전환과 더불어 북한인식에 대한 합의를 이끌어 낼 방안을 마련해야 한

다. 이를 위해서 새 정부의 대북정책은 북한이 대화와 협력의 상대라는 인식을 분명히 하는 것으로부터 시작해야 할 것이다.

두 번째로는 북한의 지속적인 핵 도발로 북한과의 교류협력의 확대가 어렵더라도 궁극적인 목표인 통일을 위해 구체적이고 장기적인 교류협력 전략을 제시해야 한다. 북핵 문제의 해결을 모든 남북 교류 재개와 인도적 지원의 선결조건으로 한다면 평화공존과 통일에 필수적인 남북 간 신뢰를 쌓는 것은 사실상 어렵다. 따라서 순수한 민간차원의 교류 재개와 인도적 지원방안이 보다 적극적으로 검토되어야 한다. 또한 국제사회의 대북 경제제재의 큰 틀 속에서 가능한 경제협력 방안도 고민해야 한다. 그리고 급작스런 상황변화로 대북제재가 완화되고 남북관계가 개선 될 때를 대비한 경제협력 방안도 준비해야 한다. 그런데 그 방안은 북한의 군사력 강화, 주변국의 경제·군사력의 변화, 그로 인한 상호관계의 변화를 고려한, 지금까지와는 다른 새로운 구상이어야 한다. 정부 주도의 경제협력에서 벗어난 민간과 기업이 주도하는 남북 경제협력이 한 가지 방안이 될 수 있다.

세 번째로 대북정책이 통일정책에 기여하도록 우리의 통일정책이 흡수통일이나 북한의 갑작스런 붕괴로 인한 통일을 지향하는 것이 아님을 분명히 해야 한다. 이는 흡수통일이나 붕괴론으로 인해 북한이 느끼는 긴장감을 낮추기 위해서 매우 중요하다. 이러한 측면에서 문재인 대통령이 독일 쾰른재단 초청 연설에서 흡수통일을 포함한 '인위적 통일'에 대해 반대 입장을 밝히고 평화통일의 신념을 분명히 한 것은 긍정적으로 평가될 수 있다.

네 번째로 교류협력을 확대하고 북한의 긴장감을 낮추기 위해서는 제재상황에서도 고위급 및 실무급에서 대화 노력을 꾸준히 병행 추진해야 한다. 지금은 북한의 핵능력 고도화로 국제사회와 함께 대북차선 통일정책에 무게가 실릴 수밖에 없는 상황이다. 그러나 미국과 북한이 전격적으로 협상 국면으로 전환할 가능성은 배제할 수 없다. 또한 북한 나름의 기

준에 따른 핵 무력 완성을 이유로 대화를 갖자고 할 수도 있다. 이러한 상황에 대비한 우리 주도의 장기적이고 구체적인 남북관계 개선 방안 및 통일정책 비전이 마련되어야 한다.

다섯 째로 핵문제 해결은 교류협력을 바탕으로 한 지속 가능한 대북정책을 수립하는 데 필수적이다. 따라서 핵문제 해결을 위해 총력을 기울여야 한다. 핵문제 해결이 단시간에 될 수 없음을 인정하고 북한의 생존을 보장하며 단계적으로 북핵 문제를 해결할 방안을 강구해야 한다. 이 과정에서 주변국들이 군사적 수단을 사용하지 않도록 외교력을 집중해야 한다. 이를 위해서 문재인 정부가 구상하고 있는 ‘북한의 단계적 핵 폐기 방안’을 미국, 중국, 일본 등 주변국에게 적극적으로 제시하여야 한다.

현재 교류협력을 포함한 대화 그리고 북한을 정상국가로 만들려는 정책에 대한 연구가 부족하다. 즉 관여정책에 대한 보다 진지한 연구가 필요하다. 미국도 관여의 가능성을 배제하지 않고 있고, 중국도 쌍궤병행에서 평화협정을 언급하고 있지만 사실 어떻게 북한을 정상국가로 만들 것인가에 대한 연구는 국내외적으로 미진하다. 남북관계와 한반도 통일에 주도적 역할을 하기 위해서는 구체적이고 심도 있는 관여정책 연구가 요구된다.

여섯 째로 지속가능한 통일 및 대북정책 추진을 위해서는 관련 정책에 큰 영향을 미치는 주변국에 대한 중장기적 지역전략을 마련해야 한다. 특히 중국의 부상, 미·중 갈등의 고조 그리고 북·러 관계 강화에 대응할 외교 전략을 마련해야 한다. 이는 우리가 한반도 문제의 운전자로서 어떠한 역할을 할 수 있느냐에 대한 냉철한 판단에서부터 비롯되어야 한다.

사실 통일과정에서 뿐만 아니라 통일 후에도 한반도의 지정학적 위치는 세계적 강대국들이 서로 만날 수밖에 없는 위치다. 게다가 북핵으로 인해 우리의 대북 및 통일정책이 점차 국제화되고 있다. 따라서 대북정책을 우선시하는 동북아 지역전략 또는 동북아 지역전략을 우선시하는 대북정책 모두 한계가 있을 수밖에 없다. 한국이 주도권을 가지고 국제사

회, 특히 주변국의 도움을 얻어 북핵 문제를 해결하면서 대북·통일정책 및 전략을 추구해야 한다.

보다 구체적으로 미·중관계에 대한 일반화를 경계하고 양국 간 모든 이슈 특히 북핵 문제가 미·중 간 전략 경쟁의 이슈가 되는 상황을 막기 위해 노력해야 한다. 또한 북핵 문제 해결에만 천착하여 근시안적인 대미 그리고 대중 전략을 추진하지 않도록 주의해야 한다. 북핵 문제는 더 이상 한국만의 문제가 아니다. 미국과 중국에게도 핵심적인 안보 및 경제 사안이다. 이제 우리의 대북정책은 미국과 중국의 대북정책과 합의를 해야 하는 대상이 되었다는 것이다. 따라서 우리의 대북정책은 한미관계 또는 한중관계를 고려할 것이 아니라 미국의 대북정책 그리고 중국의 대북정책을 총체적으로 고려해야 한다. 즉 한·미, 한·중관계와 대북정책의 연관성에 주의해야 한다.

마지막으로 통일 및 대북정책에 대한 국민들의 지지와 공감 확산을 위해 노력해야 한다. 남북한 교류협력 확대를 통해 통일을 이루고자 하는 정책이 성공하기 위해서는 그 정책의 심의와 결정과정에 여론이 반영되어야 한다. 과거 대북 및 통일정책은 위정자와 관련 정책결정자의 결정에 따라 그 향방이 정해졌다. 하지만 여타 정책과 마찬가지로 통일 관련 정책으로 이익을 보거나 더 많은 희생을 해야 하는 국민이 있다. 그리고 민주주의 심화는 통일 및 대북정책의 경우도 예외 없이 여론 수렴과정과 절차적 정당성을 요구한다. 따라서 정부는 대북·통일정책의 의도와 효과에 대한 정확한 정보를 국민들에게 알려 국민의 이해를 넓히려는 노력을 해야 한다. 동시에 국민의 요구를 정책결과에 반영하는 과정을 거쳐야 한다. 이러한 정부의 노력은 통일정책 추진의 원동력인 국민적 지지를 강화하는 데 필수적이다. 그리고 이러한 절차적 노력은 정부의 통일 및 대북정책에 이견을 가진 국민들에게 절차 민주주의에 바탕을 둔 합의를 유도할 수 있는 근거로도 중요하다. 또한 주변국들에게 우리 주도의 통일 및 대북정책을 주장하고 동참을 요구하는 데도 중요한 추동력이 될 것이다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 국가안전보장회의. 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구성』.  
서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004.
- 국방부. 『2016 국방백서』. 서울: 대한민국 국방부, 2016.
- 국정홍보처 엮음. 『노무현 대통령 연설문집 제2권』. 서울: 대통령비서실, 2005.  
\_\_\_\_\_. 『노무현 대통령 연설문집 제3권』. 서울: 대통령비서실, 2006.  
\_\_\_\_\_. 『노무현 대통령 연설문집 제4권』. 서울: 대통령비서실, 2007.
- 권대복 편. 『진보당: 당의 활동과 사건관계 자료집』. 서울: 지양사, 1985.
- 김형기. 『남북관계 변천사』. 서울: 연세대학교 출판부, 2010.
- 대통령비서실 편. 『김대중 대통령 연설문집 제1권』. 서울: 대통령비서실, 1999.  
\_\_\_\_\_. 『김대중 대통령 연설문집 제2권』. 서울: 대통령비서실, 2000.  
\_\_\_\_\_. 『김대중 대통령 연설문집 제3권』. 서울: 대통령비서실, 2003.  
\_\_\_\_\_. 『노무현 대통령 연설문집 제4권』. 서울: 대통령비서실, 2007.
- 더불어민주당. 『더불어민주당 19대 대선 공약』. 서울: 더불어민주당  
정책실, 2017.
- 동북아평화연구회. 『국민의 정부 대북포용정책』. 서울: 밀레니엄북스, 1999.
- 박관용. 『통일은 산사태처럼 온다』. 서울: 경덕출판사, 2006.  
\_\_\_\_\_. 외. 『북한의 급변사태와 우리의 대응』. 파주: 한울, 2007.
- 박세일. 『선진통일전략』. 서울: 21세기북스, 2013.
- 박철언. 『바른 역사를 위한 증언 2』. 서울: 랜덤하우스중앙, 2005.
- 브루스 부에노 데 메스키타 외. 이미숙 역. 『독재자의 핸드북』. 서울:  
웅진지식하우스, 2012.
- 서대숙. 『현대 북한의 지도자: 김일성과 김정일』. 서울: 을유문화사, 2000.
- 윤호중·김용익 엮음. 『나라를 나라답게』. 서울: 더불어민주당, 2017.
- 이대근. 『북한군부는 왜 쿠데타를 하지 않나』. 서울: 한울, 2003.
- 이종석. 『분단시대의 통일학』. 파주: 한울, 1998.  
\_\_\_\_\_. 『칼날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』. 고양:

개마고원, 2014.

임동원. 『피스메이커』. 서울: 중앙북스, 2008.

전현준 외. 『북한체제의 내구력 평가』. 서울: 통일연구원, 2006.

조갑제. 『노태우 육성회고록』. 서울: 조갑제닷컴, 2007.

청와대 국가안보실. 『희망의 새시대 국가안보전략』. 서울: 국가안보실, 2014.

통일교육원. 『남북관계 지식사전』. 서울: 통일교육원, 2011.

통일부. 『2005 통일백서』. 서울: 통일부, 2005.

\_\_\_\_\_. 『2014 통일백서』. 서울: 통일부, 2014.

\_\_\_\_\_. 『2015 통일백서』. 서울: 통일부, 2015.

통일연구원. 『이명박정부 대북정책은 이렇습니다』. 서울: 통일연구원, 2008.

한반도평화포럼. 『통일은 과정이다』. 서울: 서해문집, 2015.

황장엽. 『나는 역사의 진리를 보았다』. 서울: 한울, 1999.

Bruce Bueno de Mesquita *et al.* *The Logic of Political Survival*. Cambridge, M.A.: MIT Press, 2005.

Eberstadt, Nicholas. *Korea Approaches Reunification*. New York: M. E. Sharpe, 1995.

Gowan, Peter. *The Global Gamble: Washington's Faustian Bid For World Dominance*. London: Verso, 1999.

Green, Michael J., Zack Cooper, and David J. Berteau. *Assessing the Asia-Pacific Rebalance*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2015.

Harvey, David. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press, 2005.

Helleiner, Eric and Jonathan Kirshner eds. *The Future of the Dollar*. Ithaca: Cornell University Press, 2009.

Wallerstein, Immanuel *et al.* *Does Capitalism Have a Future?* Oxford: Oxford University Press, 2013.

Wintrobe, Ronald. *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

## 2. 논문

- 김연광·이상훈. “金正日 군대는 對北 지원 식량을 전부 군량미로 빼돌린다.” 『월간조선』. 10월호, 2013.
- 남궁영. “이명박 정부의 대북정책: 인식, 방향, 과제.” 『21세기정치학회보』. 제18권 2호, 2008.
- 마상윤. “데탕트의 위협과 기회: 1970년대 초 박정희와 김대중의 안보 인식과 논리.” 『세계정치』. 제14권, 2011.
- 박성현. “김정일, 김정은 전폭 신뢰 안해.” 『월간중앙』. 제11호, 2010.
- 박종철. “대북포용정책과 상생공영의 정책 비교 : 도전과 전략적 선택.” 서재진 외. 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 박진희. “민주당 정권의 기반과 성격.” 한국역사연구회 현대사연구반. 『한국현대사 2: 1950년대 한국사회와 4월민중항쟁』. 서울: 풀빛, 1991.
- 북경사무소. “중국의 ‘일대일로’ 추진 현황 및 평가와 전망.” 『KIEP 북경사무소 브리핑』. vol. 20, no. 11. 2017.
- 손성은. “새누리, 실무회담 파행 북한 책임 인정해야.” 『주간현대』. 2013.
- 송홍근·이혜민. “20대가 북한 가장 혐오, 동포가 아니라 적이다.” 『신동아』. 11월호, 2016.
- 신승이. “한나라당의 ‘햇볕정책 실패론’.” 『관훈저널』. 겨울호, 2006.
- 신옥희. “입박과 배제의 정치: 북방정책과 북핵 1차 위기.” 『한국정치외교사논총』. 제29집 1호, 2007.
- 심지연. “박정희·전두환 정권의 통일정책.” 『통일시론』. 제3호, 1999.
- 안문석. “박근혜 정부 대북정책에 대한 비판적 평가.” 『동향과 전망』. 95호, 2015.
- 안병욱·정병준. “남북한의 통일정책과 통일의 과제.” 『역사와현실』. 제16권, 1995.
- 양문수. “남북경협 평가와 신정부의 대북경협정책.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제10권 3호, 2008.
- 양성철. “제2장 한·미외교: 한반도와 주변의 틀과 판이 바뀌고 있다.” 양성철·이상근 엮음. 『김대중 외교: 비전과 유산 3』. 서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2015.

- 양준석·김명섭. “1958년 대한민국 국무회의록 연구.” 『한국정치외교사논총』. 제38집 1호, 2016.
- 유호열. “제1장, 정치·외교 분야에서의 북한 급변사태 : 유형과 대응방안.” 21세기 국가발전연구원·고려대학교 북한학연구소 편. 『북한 급변사태와 우리의 대응』. 파주: 한울, 2007.
- 윤영미. “남북한 종단철도(TKR)와 시베리아 횡단철도(TSR): 연계정책의 파급효과를 중심으로.” 『한국정책과학학회보』. 제8권 2호, 2004.
- 윤호중·김용익. 『나라를 나라답게』. 서울: 더불어민주당, 2017.
- 이금순. “대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제.” 『통일정책연구』. 제14권 2호, 2005.
- 이상근. “북한붕괴론의 어제와 오늘.” 『통일연구』. 제12권 제2호, 2008.
- 이영훈. “남북경협 현황 및 평가.” 『금융경제연구』. 제281호, 2006.
- 좌승희 외. “북한 경제발전의 새 패러다임: 대동강 기적의 접화.” 『KDI 연구자료 15-01』. 서울: 한국교육개발원, 2015.
- 정지웅. “북한 붕괴론 논쟁 탐구.” 『통일과 평화』. 제9집 1호, 2017.
- 정태익. “제5장 한·러외교: 21세기 한국의 국가전략과 한·러협력.” 『김대중 외교: 비전과 유산 3』. 서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2015.
- 최 성. “김영삼 정부 3년의 대북정책 평가.” 아태평화재단 역. 『정책연구 시리즈, 1996』. 서울: 아태평화재단, 1996.
- 평화문제연구소. “특집 총선열전 “이것이 우리 당의 대북·통일정책이다.” 『통일한국』. 통권 148호, 1996.
- 함택영. “김정일체제 하 북한의 장래.” 함택영 외. 『김정일체제의 역량과 생존전략』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2000.
- 홍석률. “이승만 정권의 북진통일론과 냉전외교정책.” 『한국사연구』. 제85호, 1994.
- 황지환. “진보 대 보수의 대북정책, 20년 이후.” 『통일정책연구』. 제26권 1호, 2017.
- Ahn, Byung-joon. “The Man Who Would Be Kim.” *Foreign Affairs*. vol. 73, no. 6. 1994.
- Becker, Jaspers. “It’s Time to disengage with Jong Il.” *Time Asia Magazine*. vol. 165, no 7. 2005.

- Chun, Chaesung. *East Asian Security and South Korea's Middle Power Diplomacy. EAI MPDI Working Paper 09*. Seoul: East Asia Institute, 2014.
- Ikenberry, G. John. "The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?" *Foreign Affairs*. vol. 96, no. 3. 2017.
- Kim, Samuel S. "North Korea in 1994: Brinkmanship, Breakdown, and Breakthrough." *Asian Survey*. vol. 35, no. 1. 1995.
- Lee, Sang-keun and Chung-in Moon, "South Korea's Economic Engagement toward North Korea." *Joint U.S.-Korea Academic Studies*. vol. 27, 2016.
- Mearsheimer, John J. and Stephen M. Walt. "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy." *Foreign Affairs*. vol. 95, no. 4. 2016.
- Snyder, Scott. "North Korea's Challenge of Regime Survival: Internal Problems and Implications for the Future." *Pacific Affairs*. vol. 73, no. 4. 2000~2001.
- \_\_\_\_\_. "U.S. Rebalancing Strategy and South Korea's Middle Power Diplomacy." *EAI MPDI Policy Recommendation Working Paper 12*. Seoul: East Asia Institute, 2015.

### 3. 기타

- 고경빈. "북한붕괴론 스무고개: 문제는 우리의 의지입니다." 한반도평화 포럼 주최 토론회. (2011.03.15.).
- 김근식. "현 시기 북한체제 불안정성-분석과 전망." 민주평통주최 제4차 남북관계 전문가 토론회. (2010.03.18.).
- 김영수. "현 시기 북한체제 불안정성-분석과 전망." 『민주평통주최 제4차 남북관계 전문가 토론회. (2010.03.18.).

- 김진하. “북한 권력세습의 안정성 전망.” 『통일연구원 온라인 시리즈 CO 10-40』. (2010.10.27.).
- 더불어민주당 공보실. “문재인 대표, 2016 신년토론회 ‘20대 총선과 남북 관계’ 인사말.” 제19대 대통령선거 자료집. (2016.01.19.).
- 대한민국정부. 『관보』. 제5633호 (1970.08.25.).
- 유호열. “현 시기 북한체제 불안정성-분석과 전망.” 민주평통 주최 제4차 남북관계 전문가 토론회. (2010.03.18.).
- 이상근. “역대정부 대북정책 평가 및 새 정부에의 제언: 전문가 대상 의견 수렴에 기초하여.” (새 정부 대북정책과 새로운 남북관계의 모색: 2017 북한연구학회 하계학술회의 자료집, 2017.06.23.).
- 정성장. “장성택 숙청과 김정은 체제의 안정성 평가.” 한반도경제문화포럼 발표문. 2014.
- 최성. “김영삼정부 3년의 대북정책 평가.” 『정책연구시리즈 97-8』. 아태 평화재단, 1997.
- 최진욱. “이명박 정부 4년 대북정책 성과와 향후 추진방향: 북한변화와 통이 준비를 중심으로” 세종연구소 주최 2011년 대북정책 심포지움 자료집. (2011.06.28)
- 코리아정책연구원. “특별인터뷰: 김정은 정권의 안정성과 남북대화 전망.” 『KOREA POLICY』. 제25호, 2015.
- 통일부. 『2008년 통일부 업무보고』. (2008.03.26.).
- 현인택. “최근 남북관계 현안과 정책방향.” 통일부 남북회담본부. 외신기자 클럽 기조연설. (2009.04.28.).

『경향신문』.

『국민일보』.

『노컷뉴스』.

『뉴시스』.

『동아일보』.

『데일리NK』.

『매일경제』.

『머니투데이』.  
『문화일보』.  
『브레이크 뉴스』.  
『블루투데이』.  
『서울신문』.  
『아시아투데이』.  
『연합뉴스』.  
『오마이뉴스』.  
『자유아시아방송』.  
『중앙일보』.  
『통일뉴스』.  
『평화방송』.  
『프레스리안』.  
『폴리뉴스』.  
『한겨레신문』.  
『한국경제신문』.  
『한국일보』.  
『NK조선』.  
『VOA』.

*Korea Daily.*

*The New York Times.*

BBS.

JTBC.

KBS.

YTN.

더불어민주당. <<http://theminjoo.kr>>.

미 의회. <[www.senate.gov](http://www.senate.gov)>.

민주통합당. <<http://minjoo.kr>>.

자유한국당. <[www.libertykoreaparty.kr](http://www.libertykoreaparty.kr)>.

청와대. <[www.cwd.go.kr](http://www.cwd.go.kr)>.

통일부 남북회담본부. <<http://dialogue.unikorea.go.kr>>.

통일부 북한정보포털. <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

행정안전부 국가기록원 대통령기록관. <<http://www.pa.go.kr>>.

e영상역사관. <[www.ehistory.go.kr](http://www.ehistory.go.kr)>.

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (2007.10.04.).

6.15 남북공동선언문 (2000.06.15.).

**KINU 통일포럼 시리즈**

- 2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일외교정책 방향 통일연구원
- 2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략 통일연구원
- 2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망 통일연구원
- 2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향 통일연구원
- 2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망 통일연구원
- 2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향 통일연구원

**통일나침반**

- 2015-01 2015년 북한 신년사 분석 북한연구센터 신년사 분석팀
- 2015-02 최근 2년 간 마일중러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점 김진하 외
- 2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제 한동호, 도경옥
- 2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망 김석진
- 2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권 이애리아, 이창호
- 2015-05 The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia Lee Aeliah
- 2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의 이 석
- 2016-02 2016년 북한 신년사 분석 김갑식 외
- 2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책 통일연구원 현안대책팀
- 2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망 통일연구원 현안대책팀
- 2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안 통일연구원 북핵대응 T/F팀
- 2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향 통일연구원 대외협력팀
- 2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언 통일연구원
- 2017-02 2017년 북한 신년사 분석 홍 민 외

**통일플러스**

- 2015-01 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 1 (봄호) 통일연구원
- 2015-02 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 2 (여름호) 통일연구원
- 2015-03 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 3 (가을호) 통일연구원
- 2015-04 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 4 (겨울호) 통일연구원
- 2016-01 KINU 통일 + Vol. 2 No. 1 (봄호) 통일연구원
- 2016-02 KINU 통일 + Vol. 2 No. 2 (여름호) 통일연구원
- 2016-03 KINU 통일 + Vol. 2 No. 3 (가을호) 통일연구원
- 2016-04 KINU 통일 + Vol. 2 No. 4 (겨울호) 통일연구원

2017-01 북한의 핵미사일 관련 주요 활동 분석	홍민
2017-02 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자

북한인권백서

북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경욱 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경욱 외	22,500원
북한인권백서 2017	도경욱 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2017</i>	도경욱 외	24,500원

연구보고서

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당-장군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조-도시정차계층변화	홍민	13,000원
2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08 인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015-2030) 박형중	외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터	편 10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원

2015 북한 접경지역에서의 남북중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원
2015 Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외	

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외	
-------------------------------	-------	--

■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho	
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin	
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.	
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies	

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
2016-02 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06 남북통일과 국가재산채무양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10 북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11 북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17 국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원

2016-20 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외 12,000원
2016-21 2016년 통일예측시계	홍우택 외 7,000원
2016-22 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외 19,000원
2016-23 구술본 통일정책사	홍민 외 12,000원
2016-24 북한 전국 시장 정보	홍민 외 13,000원
2016 국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편 7,500원
2016 북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외 9,500원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2016-01 미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02 대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04 북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

### ■ Study Series ■

2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

## 2017년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07 전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-09 북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10 한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영 9,500원
2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김삼기 외 11,000원

2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정규연 외	7,000원
2017-15 북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16 북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대외대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	현승수 외	9,500원
2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	현승수 외	9,500원
2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2017-01 지속가능한 통일대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02 통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

### ■ Study Series ■

2017-01 Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02 Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun-Lee, Kitae
2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

### 연례정세보고서

2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016	8,000원
2016 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2016~2017	8,000원

### 논총

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원

## 기 타

---

2015 북한교회사	한동호 외
2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016 북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



# 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소속*	
간행물* 받을 주소	(우편번호 : )		
	※도로명 주소 기입必		
연락처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ( )		수신거부 ( )
회원구분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년		월 일	성명 (인)

## 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목  
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년  
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내  
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

신통일대계(4/4년차)

## 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향